

第 2 章

指定都市制度の現状と問題点

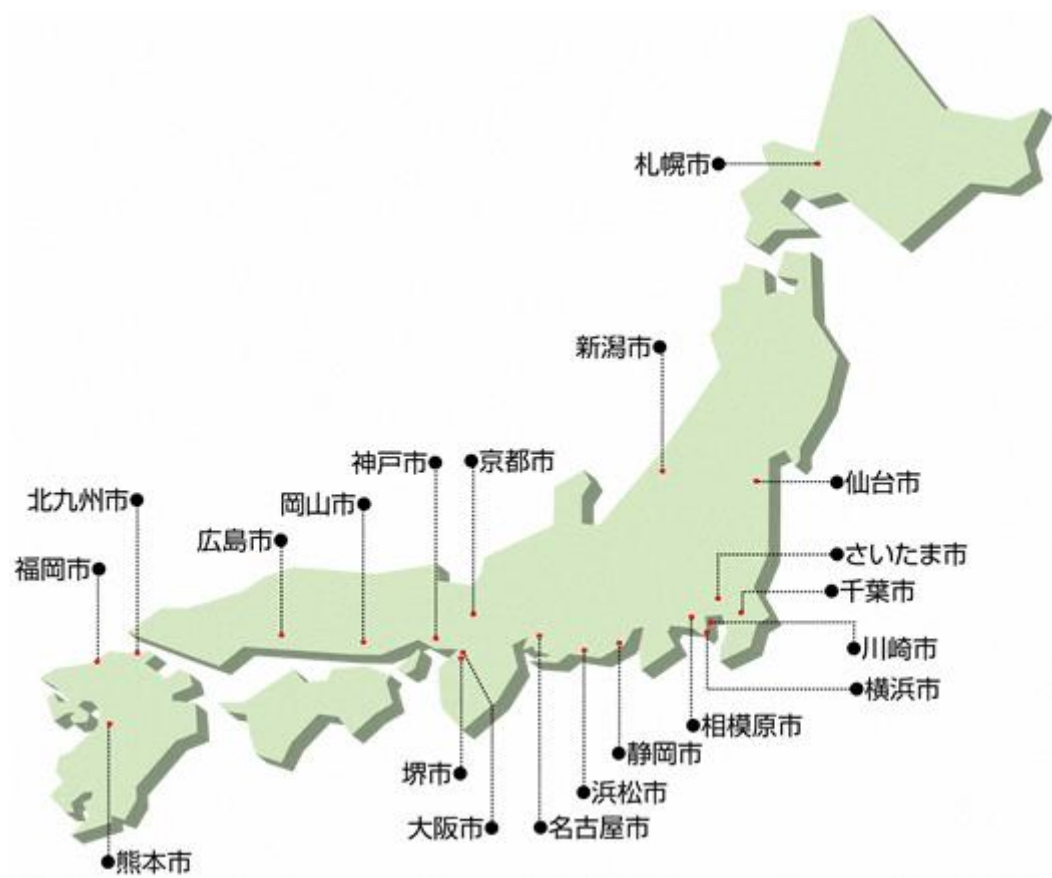
1 指定都市制度の概要

指定都市は、政令で指定する人口 50 万人以上の市のことであり、一般の市とは異なり、「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「税財政上の特例」の 4 つの特例が設けられています。

また、平成 26 年の地方自治法改正により大都市に関する特例として「総合区の設置」、「指定都市都道府県調整会議」の規定が設けられました。

(1) 指定都市とは

- 指定都市とは、地方自治法第 12 章（大都市等に関する特例）第 1 節（大都市に関する特例）第 252 条の 19 の規定に基づき、政令で指定する人口 50 万人以上の市のことであり、法律上これ以上の特別の基準は設けられていません。
- ただし、これまでの指定都市の指定の実態からすると、主に
 - ① 人口 100 万人以上か近い将来にこれを超える見込みのある人口 80 万人以上の市(市町村合併によるものは 70 万人程度に緩和)であること
 - ② 第 1 次産業就業者比率が 10%以下であること
 - ③ 都市的形態、機能を備えていること
 - ④ 高い行財政能力を有していること
 - ⑤ 指定都市への移行に関して、所在府県の意思と合致していることの要件を満たす必要があると推察されます。
- 指定都市は、地方自治法上は都道府県の区域に包含される「市」ですが、第 7 章に記載する指定都市制度誕生までの歴史的経緯や、複雑多様な大都市行政をより合理的・能率的に執行し、市民福祉の向上等に資するため、一般の市にはない「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「税財政上の特例」の 4 つの特例が設けられています。



(2) 事務配分上の特例

- 指定都市は、本来道府県が行う事務を、道府県に代わって事務配分の特例として行っており、地方自治法第 252 条の 19 に規定されている 19 項目の大都市特例に加えて、道路法や都市計画法などの個別法やそれに基づく政令により多くの特例が設けられています。

◆指定都市・中核市・施行時特例市における主な特例事務（全体概要）

道府県	道庁						
	保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	その他 〔警察・防災・ 外交等〕	
	・麻薬取扱者（一部）の免許 ・精神科病院の設置 ・臨時の予防接種の実施	・保育士、介護支援専門員の登録 ・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置	・私立学校、市町村立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・第一種フロン類回収業者の登録	・都市計画区域の指定 ・指定区間の1級河川、2級河川の管理	・警察（犯罪捜査、運転免許等） ・風俗営業の許可 ・防衛大臣への自衛隊の災害派遣要請 ・災害に係る応急救助 ・一般旅券の交付	
	指定都市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録	・児童相談所の設置	・教職員の任免、給与の決定 ・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画決定 ・指定区間外の国道、県道の管理 ・市街地再開発事業の認可 ・指定区間の1級河川（一部）、2級河川（一部）の管理	・火薬類の製造営業等の許可
	中核市	・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可 ・温泉の利用許可 ・旅館業・公衆浴場の経営許可	・保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督 ・介護サービス事業者の指定 ・身体障害者手帳交付	・県費負担教職員の研修	・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置許可 ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理	・屋外広告物の条例による設置制限 ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録	
施行時特例市				・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理	・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可		
市町村	市町村	・市町村保健センターの設置 ・健康増進事業の実施 ・定期の予防接種の実施 ・結核に係る健康診断 ・埋葬、火葬の許可	・保育所の設置・運営 ・生活保護（市及び福祉事務所設置町村が処理） ・養護老人ホームの設置・運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業 ・国民健康保険事業	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置・運営 ・県費負担教職員の服務の監督、勤務成績の評定	・一般廃棄物の収集や処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市のみ）	・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定（上下水道等関係） ・都市計画決定（上下水道等以外） ・市町村道の建設・管理 ・準用河川の管理	・消防・救急活動 ・災害の予防・警戒・防除等 ・戸籍・住基

は特別区の事務

出典：「第30次地方制度調査会提出資料」（総務省）を基に作成

◆指定都市・中核市・特例市における主な特例事務（個別分野詳細）

①保健衛生分野

道府県	・麻薬取扱者（一部）の免許 ・臨時の予防接種の実施 ・精神科病院の設置
指定都市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録 ・特定毒物研究者の許可等
中核市	・保健所の設置 ・理容所・美容所の位置等の届出の受理 ・飲食店営業等の許可 ・薬局の開設許可 ・温泉の利用許可 ・毒物・劇物の販売業の登録 ・旅館業・公衆浴場の経営許可 ・犬・ねこの引取り ・国民健康・栄養調査の執行
施行時特例市	
市町村	・市町村保健センターの設置 ・埋葬、火葬の許可 ・健康増進事業の実施 ・定期の予防接種の実施 ・結核に係る健康診断

②福祉分野

道府県	・保育士の登録 ・身体障害者更生相談所の設置 ・介護支援専門員の登録 ・知的障害者更生相談所の設置
指定都市	・児童相談所の設置
中核市	・保育所の設置の認可、監督 ・障害福祉サービス事業者の指定 ・養護老人ホームの設置の認可、監督 ・第一種社会福祉事業の経営許可、監督 ・介護サービス事業者の指定（一部を除く） ・母子福祉資金・寡婦福祉資金の貸付け ・身体障害者手帳の交付
施行時特例市	
市町村	・保育所の設置、運営 ・国民健康保険事業 ・生活保護（市及び福祉事務所設置町村が処理） ・児童手当の支給 ・養護老人ホームの設置、運営 ・身体障害者相談の委託 ・障害者自立支援給付（一部を除く） ・知的障害者相談の委託 ・母子健康手帳の交付 ・介護保険事業

出典：「第30次地方制度調査会提出資料」（総務省）を基に作成

③教育・文化分野

道府県	・私立学校、市町村立高等学校の設置認可 ・重要文化財等の管理に係る指揮監督 ・高等学校の設置、管理 ・埋蔵文化財の調査発掘に関する届出の受理
指定都市	・教職員の任免、給与の決定 ・遺跡の発見に関する届出の受理 ・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 ・博物館の設置の登録（市内）
中核市	・県費負担教職員の研修 ・重要文化財（一部）の現状変更等の許可
施行時特例市	
市町村	・小中学校の設置、管理 ・幼稚園の設置、運営 ・県費負担教職員のサービスの監督、勤務成績の評定 ・就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対する援助

④環境分野

道府県	・第一種フロン類回収業者の登録 ・浄化槽工事業の登録 ・工業用地下水の採取の許可 ・解体工事業の登録
指定都市	・建築物用地下水の採取の許可
中核市	・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可 ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理 ・ダイオキシン類発生施設の設置の届出の受理 ・土壌汚染の除去等の措置が必要な区域の指定 ・浄化槽の設置の届出の受理
施行時特例市	・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理
市町村	・一般廃棄物の収集や処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市のみ） ・浄化槽清掃業の許可

出典：「第30次地方制度調査会提出資料（総務省）」を基に作成

⑤まちづくり分野

道府県	・都市計画区域の指定 ・指定区間の1級河川、2級河川の管理 ・海岸保全区域の指定、管理 ・地すべり防止区域の管理
指定都市	・区域区分に関する都市計画決定 ・指定区間外の国道、県道の管理 ・市街地再開発事業の認可 ・指定区間の1級河川（一部）、2級河川（一部）の管理
中核市	・屋外広告物の条例による設置制限 ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録
施行時特例市	・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可 ・防災街区計画整備組合の設立の認可
市町村	・都市計画決定 ・市町村道の建設・管理 ・準用河川の管理 ・上下水道の整備・管理運営 ・市民農園の開設の認定

出典：「第30次地方制度調査会提出資料」（総務省）を基に作成

(3) 関与の特例

- 道府県の指定都市に関する関与の特例としては、地方自治法及び各個別法に定めがあり、一般の市には必要となる知事の承認、許可、認可等の関与について、①それを受けないこととするもの、及び②知事の関与に代えて各主務大臣の関与とするものがあります。

【ア 知事の関与を受けない主なもの】

(1) 児童福祉に関する事務	・ 障害児通所支援事業等についての質問等 ・ 児童自立生活援助事業又は小規模住居型児童養育事業についての質問等 ・ 障害児通所支援事業等の制限又は停止の命令 ・ 児童自立生活援助事業又は小規模住居型児童養育事業の制限又は停止の命令 ・ 児童福祉施設についての質問等 ・ 一時預かり事業についての質問等 ・ 家庭的保育事業についての質問等
(2) 身体障害者の福祉に関する事務	・ 身体障害者生活訓練等事業等についての質問等 ・ 身体障害者生活訓練等事業等の制限又は停止の命令
(3) 生活保護に関する事務	・ 事務の監査等 ・ 保護施設についての報告の命令等
(4) 社会福祉事業に関する事務	・ 社会福祉事業についての検査及び調査
(5) 母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務	・ 母子家庭等日常生活支援事業についての質問等 ・ 寡婦日常生活支援事業についての質問等
(6) 老人福祉に関する事務	・ 老人居宅生活支援事業、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設又は老人介護支援センターについての質問等 ・ 養護老人ホーム又は特別養護老人ホームについての質問等 ・ 認知症対応型老人共同生活援助事業の保全措置の改善についての命令 ・ 老人居宅生活支援事業、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設又は老人介護支援センターについての事業の制限又は停止の命令 ・ 養護老人ホーム又は特別養護老人ホームの施設の設備又は運営の改善の命令等
(7) 母子保健に関する事務	・ 保健所による技術的事項についての指導、助言その他必要な技術的援助

(8) 障害者の自立支援に関する事務	
	・ 障害福祉サービス事業、一般相談支援事業及び特定相談支援事業、移動支援事業、地域活動支援センターを運営する事業、福祉ホームを運営する事業についての質問等 ・ 障害福祉サービス事業、一般相談支援事業及び特定相談支援事業、移動支援事業、地域活動支援センターを運営する事業、福祉ホームを運営する事業についての制限又は停止の命令 ・ 障害福祉サービス事業、地域活動支援センター、福祉ホームについての施設の設備又は運営の改善の命令等 ・ 障害者支援施設についての質問等 ・ 障害者支援施設の事業についての停止又は廃止の命令
(9) 結核の予防に関する事務	
	・ 定期の健康診断の実施の指示
(10) 土地区画整理事業に関する事務	
	・ 事業計画（変更を含む。）の修正の要求 ・ 換地計画又は換地計画の変更の認可
(11) 水道事業に関する事務	
	・ 水道事業に関する改善の指示等 ・ 水道事業の変更の認可

【イ 知事の関与に代えて各主務大臣の関与となる主なもの】

(1) 身体障害者の福祉に関する事務	
	・ 身体障害者社会参加支援施設の事業の停止又は廃止の命令
(2) 生活保護に関する事務	
	・ 保護施設の設備又は運営の改善、事業の停止及び保護施設の廃止の命令
(3) 土地区画整理事業に関する事務	
	・ 事業計画において定める設計の概要又は設計の概要の変更についての認可
(4) 土地開発公社に関する事務	
	・ 土地開発公社の設立、定款変更及び解散の認可
(5) 地方債に関する事務	
	・ 地方債を起こし、又は起債の方法、利率若しくは償還方法を変更する場合の協議等
(6) 地方交付税に関する事務	
	・ 地方交付税の額の算定に用いた資料の検査
(7) 地方公営企業に関する事務	
	・ 地方公営企業の経営に関する地方公共団体相互間のあつ旋、勧告等
(8) 地方公共団体の財政の健全化に関する事務	
	・ 地方公営企業の経営健全化計画策定・変更・実施状況・完了の報告、経営健全化団体に対する勧告

(4) 行政組織上の特例

- 指定都市には、行政組織に関しても特例が設けられており、地方自治法において、指定都市は市長の権限に属する事務を分掌させるために、条例でその区域を分けて行政区（区役所）を設置することが義務付けされているほか、個別法においても、人事委員会の設置や区農業委員会の設置などの特例が設けられています。

【ア 地方自治法に基づくもの】

項 目	要 旨
(1) 区の設定	・ 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けて区を設ける。
区役所及び出張所の設置	・ 指定都市は、条例で区の事務所（区役所）又は必要があると認めるときはその出張所を置く。 ・ 区の事務所（区役所）又は出張所の位置、名称及び所管区域並びに区の事務所が分掌する事務は、条例で定める。
区長の設置	・ 区にその事務所の長として区長を置く。 ・ 区長は、長の補助機関である職員の中から市長がこれを命ずる。
(2) 区選挙管理委員会の設置	・ 市の選挙管理委員会のほか、区ごとに選挙管理委員会を置く。 ・ 区選挙管理委員会は、4人の委員を持って組織する。 ・ 区選挙管理委員は、その区における選挙権を有する者の中から市議会において選挙し、その任期は、4年とする。 ・ 道府県議会議員の選挙区は、市の区域を二以上の区域に分けた区域とし、この場合、区の区域は分割しない。 ・ 市議会議員の選挙区は、区の区域とする。 ・ 各選挙区の道府県議会議員の数は、人口に比例して、道府県の条例で定める。 ・ 各選挙区の市議会議員の数は、人口に比例して、市の条例で定める。

【イ 個別法に基づくもの】

項 目	要 旨
(1) 人事委員会の設置 (地方公務員法)	・ 指定都市は、条例で人事委員会を置く。 ・ 委員会は、3 人の委員をもって組織する。 ・ 委員は、市議会の同意を得て、市長が選任し、その任期は、4 年とする。 ・ 委員は、常勤又は非常勤とする。 ・ 委員会に事務局を置き、事務局に事務局長その他の事務職員を置く。
(2) 区農業委員会の設置 (農業委員会等に関する法律)	・ 指定都市は、区ごとに農業委員会を設置する。ただし、その区域内の農地面積が農林水産大臣の定める面積に満たないことその他農林水産大臣の定める特別の事情がある場合は、区ごとに農業委員会を置かないことができる。
(3) 地方公務員災害補償基金の事務所の設置 (地方公務員災害補償法)	・ 指定都市に地方公務員災害補償基金の従たる事務所を置く。
(4) 県公安委員会の委員の推薦 (警察法)	・ 指定都市を含む道府県の委員の数は 5 人、指定都市を含まない県の委員の数は 3 人とする。 ・ 委員 5 人のうち 2 人は、指定都市の市長が市議会の同意を得て推薦した者について知事が任命する。
(5) 道府県警察本部への市警察部の設置 (警察法)	・ 道府県警察本部においては、指定都市の区域内における道府県警察本部の事務を分掌させるため、市の区域に市警察部を置く。
(6) 児童相談所の設置 (児童福祉法)	・ 指定都市は、児童相談所を設置しなければならない。
(7) 児童自立支援施設の設置 (児童福祉法)	・ 指定都市は、不良行為を行い、又は行うおそれのある児童及び家庭環境等の理由により生活指導を要する児童を入所させる等して、個々の児童の状況に応じた必要な指導を行い、その自立を支援するため、児童自立支援施設を設置する。
(8) 消防学校の設置 (消防組織法)	・ 指定都市は、市単独又は道府県と共同して、消防職員及び消防団員の教育訓練を行うために消防学校を設置することができる。

(5) 税財政上の特例

- 指定都市への税財政上の特例措置としてその主なものを挙げると、①国・道府県道の管理を行っていることに伴う地方譲与税及び道府県税交付金の増額譲与・交付、②県費負担教職員の給与負担事務の移譲に伴う道府県税交付金の増額交付、③地方交付税基準財政需要額の加算、④交通安全対策特別交付金の交付、⑤当せん金付証票（宝くじ）の発行、等となっています。
- しかし、これらの措置だけでは、膨大な大都市特有の財政需要に対応するための都市税源や事務配分の特例に要する自主財源としては極めて不十分であり、どの指定都市も非常に厳しい財政運営を余儀なくされています。

【指定都市の税財政上の特例】

ア 税財政上の特例

項 目	内 容
1 地方税 (1) 固定資産税 (2) 市民税	・ 大規模償却資産に対する課税 一定金額を超える償却資産は都道府県で課税する課税制限規定の適用を除外し、全て指定都市で課税する。 ・ 2 以上の区に事務所、事業所などを有する場合、区ごとに均等割を賦課する。
2 地方交付税	・ 基準財政需要額 道府県からの移譲事務に応じ、関係費目において経費を割増しして算定する。 ・ 基準財政収入額 指定都市のみに配分される譲与税・交付金、指定都市以外の市町村と配分基準が異なる譲与税・交付金について各々の制度内容に応じて算定する。
3 宝くじ	・ 公共事業等の費用の財源に充てるため総務大臣の許可を受けて宝くじを発売することができる。
4 国・道府県支出金	・ 国に対する補助金の交付申請の一部について直接国に申請することとなるもの、あるいは国・道府県支出金の負担率の変更を生ずるものがある。

イ 地方譲与税及び道府県税交付金の特例

指定区間外国道及び道府県道の管理移管及び県費負担教職員の給与負担事務の移譲に伴うものとして、指定都市に次の財源付与があります。

項 目	内 容
1 地方揮発油譲与税	・地方揮発油税（国税）の 58/100 を都道府県及び指定都市に対して一定割合（管理する国・都道府県道の延長及び面積の割合で按分）で譲与 42/100 については、すべての市区町村に譲与
2 石油ガス譲与税	・石油ガス税（国税）の 1/2 を都道府県及び指定都市に対して一定割合（管理する国・都道府県道の延長及び面積の割合で按分）で譲与 指定都市以外の市区町村への譲与はなし
3 軽油引取税交付金	・軽油引取税（道府県税）の 9/10 を指定都市に対して一定割合（管理する国・都道府県道の面積の割合で按分）で交付 指定都市以外の市区町村への交付はなし
4 自動車取得税交付金	・自動車取得税（道府県税）の 28.5%（ 0.95×0.3 ）を指定都市に対して一定割合（管理する国・都道府県道の延長及び面積の割合で按分）で交付 66.5%（ 0.95×0.7 ）については、すべての市区町村に交付
5 分離課税所得割交付金	・退職所得の分離課税に係る道府県民税所得割の 1/2 を指定都市に対して交付 指定都市以外の市区町村への交付はなし
6 道府県民税所得割臨時交付金	・道府県民税所得割（退職所得の分離課税に係る道府県民税所得割を除く）の 1/2 を指定都市に対して平成 29 年度及び平成 30 年度に交付 指定都市以外の市区町村への交付はなし ・平成 29 年度の交付対象は、平成 28 年度に課税される所得割のうち、平成 29 年度 4、5 月に収入する特別徴収分及び平成 29 年度に収入する同年度分の所得割合計額 ・平成 30 年度の交付対象は、平成 29 年度に課税される所得割のうち、平成 30 年度 4、5 月に収入する特別徴収分
7 交通安全対策特別交付金	・道路交通安全施設に要する費用に充てるため、道路交通法の規定による反則金を財源として都道府県及び市町村に交付されるが、指定都市は一般の市より算定が有利。都道府県基準額（交付金の総額×県係数）の 3/4 に指定都市の係数を乗じた額 なお、市町村は都道府県基準額の概ね 1/3 に市町村の係数を乗じた額

(6) 総合区

- 総合区制度は、平成 26 年 5 月の地方自治法の改正により規定された制度で、市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとされました。

◆総合区と区の比較

	総合区	区	(参考)東京都の特別区
位置付け	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
法人格	なし	なし	あり
長	総合区長	区長	特別区の区長
主な事務	・総合区の政策・企画の立案 ・総合区のまちづくり等の事務 ・市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	特別区の政策・企画の立案 市が処理することとされている事務を処理（上下水道等、一部の事務は都が処理）
権限	職員任命権 予算意見具申権	—	職員任命権 予算編成権 条例提案権 等
身分	特別職	一般職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選
任期	4 年	—	4 年
市長との関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	—
リコール	あり	なし	あり
議会	なし	なし	あり

- 名古屋市では、平成 29 年 3 月に策定した「区のあり方基本方針」において、「本市がめざす特別自治市の創設時には、本市の事務及び権限が増大するため、区の役割を見直す必要があります。その際には、区長権限をさらに強化する手法の一つとして、総合区についても検討」することとしています。

(7) 指定都市都道府県調整会議

- 指定都市都道府県調整会議は、指定都市と都道府県の二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するための協議の場として、平成 26 年 5 月の地方自治法改正により規定されました。
- 指定都市又は都道府県は、二重行政を防止するために必要であると認めるときは、調整会議における協議を求めることができるとされています。
- なお、名古屋市においては、地方自治法の規定に基づく指定都市都道府県調整会議として、名古屋市・愛知県調整会議を設置しています。

◆名古屋市・愛知県調整会議

名 称	名古屋市・愛知県調整会議
構 成 員	・ 知事及び市長 ・ 知事及び市長は、必要と認めるときは、協議して、任意の構成員として、他の執行機関、職員、議員（議会で選挙）、学識経験者を加えることができる。

平成 28 年度の開催状況

日 時	出席者	議 題
平成 28 年 4 月 19 日 (第 1 回)	名古屋市長、愛知県知事	・ 調整会議運営要領について ・ 県・市の連携事業について ・ 第 2 回会議の開催について
平成 28 年 8 月 30 日 (第 2 回)	【名古屋市】 市長、市会議長・副議長、 副市長 【愛知県】 知事、県議会議長・副議長、 副知事	・ 県・市の連携事業について ・ その他

(参考) 中核市・施行時特例市制度の概要

	中核市	施行時特例市
概要	政令指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが中核市が処理することに比して効率的な事務を除き、中核市に対して移譲するものである。	特例市としての事務（※）を引き続き処理する ※中核市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが特例市が処理することに比して効率的な事務を除き、特例市に対して移譲するものである。
要件	人口 20 万以上 ※施行時特例市は、平成 32 年 3 月 31 日まで人口 20 万未満であっても中核市の指定を受けることができる。	—
手続	・政令で指定 ・総務大臣は、中核市の指定に係る政令の立案をしようとするときは、市からの申し出に基づき、これを行う。 ・ただし、市はあらかじめ市の議会の議決を経て、都道府県の同意（都道府県の議会の議決）を得なければならない。	—
制度施行	平成 7 年 4 月 1 日	・平成 12 年 4 月 1 日から施行、平成 27 年 4 月 1 日に廃止 ・特例市制度廃止の際、現に特例市である市（施行時特例市）は特例市としての事務を引き続き処理する。
指定されている市	平成 29 年 1 月 1 日現在 48 市 宇都宮市 金沢市 岐阜市 姫路市 鹿児島市 秋田市 郡山市 和歌山市 長崎市 大分市 豊田市 福山市 高知市 宮崎市 いわき市 長野市 豊橋市 高松市 旭川市 松山市 横須賀市 奈良市 倉敷市 川崎市 船橋市 岡崎市 高槻市 東大阪市 富山市 函館市 下関市 青森市 盛岡市 柏市 西宮市 久留米市 前橋市 大津市 尼崎市 高崎市 豊中市 那覇市 枚方市 八王子市 越谷市 呉市 佐世保市 八戸市	平成 29 年 1 月 1 日現在 36 市 小田原市 大和市 福井市 甲府市 松本市 沼津市 四日市市 山形市 水戸市 川口市 平塚市 富士市 春日井市 吹田市 茨木市 八尾市 寝屋川市 所沢市 厚木市 一宮市 岸和田市 明石市 加古川市 茅ヶ崎市 宝塚市 草加市 鳥取市 つくば市 伊勢崎市 太田市 長岡市 上越市 春日部市 熊谷市 松江市 佐賀市

2 指定都市が果たしている役割

指定都市は、日本を代表する都市として次の3つの役割を果たしています。

①住民に最も身近な基礎自治体としての役割

福祉、教育、ごみ、住宅、道路、上下水道、消防など市民の日常生活に直接かかわる分野で、高度で良質なサービスを提供する役割

②都市圏における中枢都市としての役割

それぞれの圏域における中枢都市として、政治、経済、産業、金融、文化、情報、交流などの各分野で、都市圏全体の活性化、発展のための“けん引役”としての役割

③都市行政の最先端都市として全国の諸都市を先導する役割

ホームレス、児童虐待、ニート・フリーター、ごみ、交通渋滞、都市型災害・犯罪など、その時々最先端的な都市問題に果敢に挑戦し解決策を模索・提供することで、全国の諸都市をリードする役割

(1) 住民に最も身近な基礎自治体としての役割

- 指定都市の人口は、最も多い横浜市で372万人、最も少ない静岡市でも70万人を超え、20指定都市全体では我が国の総人口の2割を超える2,750万人の市民が居住しています。
- 我が国の地方自治制度は、都道府県と市町村の二層制を採用しており、指定都市は基礎自治体として、保険・福祉、保健・衛生、教育・文化、ごみ、住宅、道路、公園、上下水道、消防、スポーツ・レクリエーションなど市民の日常生活に直接かかわる分野で、高度で良質な行政サービスを提供する役割を担っています。

(2) 都市圏における中枢都市としての役割

- 指定都市は、人口の集中や産業・経済活動の集積に伴い、人・モノ・情報・資本が行き交う交流拠点として、道路、鉄道、空港、港といった基幹的交通インフラの整備を図り、国内各地域や国外との結節点としてのゲートウェイ機能を果たしています。また、産業廃棄物の処理や下水道

の整備、高度情報・通信基盤の整備など、主に企業・事業者にも高い便益をもたらす行政サービスを提供する役割を果たしているほか、大規模な教育文化施設、大学・高等学校などの高等教育機関、さらには地域の中核的医療施設を設置運営するなど大都市特有の行政需要に対応しています。

- さらには、国際的なコンベンションやイベント・スポーツ大会の招致・開催、歴史的文化遺産の保存整備などにより集客交流機能を高め、積極的な情報発信を行うなど、それぞれの圏域における中枢都市として、政治、経済、産業、金融、文化、情報、交流などの各分野において、都市圏全体の活性化、発展のための“けん引役”としての役割を果たしています。

(3) 都市行政の最先端都市として全国の諸都市を先導する役割

- 指定都市には人口が集中し、産業・経済活動が高度に集積していることから、その“負”の面として早くから公害問題等が顕在化し、最近ではホームレス、児童虐待、ニート・フリーター、ごみ、交通渋滞、治安対策、都市型災害・犯罪など、その時々最先端的な都市問題に果敢に挑戦し、その解決策を模索・提案するなど、全国の諸都市を先導する役割を果たしてきました。
- 今後は、少子高齢化の急速な進行や、グローバル化の進展、地球環境問題の顕在化、高度情報通信社会の進展などの社会的潮流に的確に対応するとともに、生活保護受給者の増加や大規模災害への対応、老朽化する都市基盤の更新など、新たな行政課題にも積極的に取り組むことで、引き続き全国の諸都市をリードし、最先端の地方行政を担っていく役割が求められています。

3 現行の指定都市制度の問題点

現行の指定都市制度は、大都市が持つポテンシャルを十分発揮するのにふさわしい制度とは言い難く、

- ・ 一般の市町村と同一の制度を適用
- ・ 地方自治制度の中で大都市の位置づけや役割が不明確
- ・ 特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分
- ・ その結果として道府県との役割分担が非常に曖昧なため生じている二重行政・二重監督
- ・ 役割分担に応じた税財政制度の不存在

といった制度上の問題が存在します。

(1) 大都市のポテンシャルが十分に発揮できない制度

- 「第7章 大都市制度改革の経緯と動向」で後述するように、指定都市制度は、都道府県と市町村の2層制を維持するという大原則の中で、「妥協の産物」として誕生したが故に、現在でも様々な制度上の問題点があり、大都市が持つポテンシャルを十分に発揮できない極めて不十分な制度となっています。
- 普通地方公共団体は、地方自治法第1条の3の規定に基づき、都道府県及び市町村の2層制で構成されていますが、その中で指定都市は、政令で指定する人口50万人以上の市と規定され、政令の定めるところに従い、道府県が処理するものの全部又は一部を道府県に代わって「特例」として指定都市に配分するという法体系になっています。
- このため、指定都市が現に道府県に比肩する規模・行政能力を有しているにもかかわらず、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、且つ地方自治制度における大都市の位置づけや果たすべき役割等が法律上明確にされていないがために、道府県に事務権限が留保されているなど（28～31頁参照）、道府県の関与が依然として残っているものが存在しています。
- また、各省庁の個別法においても、何らの体系づけがなされることなく省庁間でバラバラに道府県の事務とされているものと指定都市の事務

とされているものが混在するなど、指定都市と道府県との役割分担が非常に曖昧になっています。

- こうした制度上の問題点もあって、指定都市が抱える複雑・多様な大都市問題を他のまちづくり施策と連動しつつ、自らの権限と責任で総合的且つ一体的に解決を図ることが難しいものとなっています。
- 平成 25 年 6 月に「第 30 次地方制度調査会」が公表した「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」においても、「指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる『二重行政』の問題が顕在化している。大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、この『二重行政』の解消を図ることが必要である。」と指摘されているところです。

指定都市制度の問題点

- ・ 一般の市町村と同一の制度を適用
- ・ 地方自治制度の中で大都市の位置づけや役割が不明確
- ・ 特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分
- ・ その結果として道府県との役割分担が非常に曖昧なため生じている二重行政・二重監督

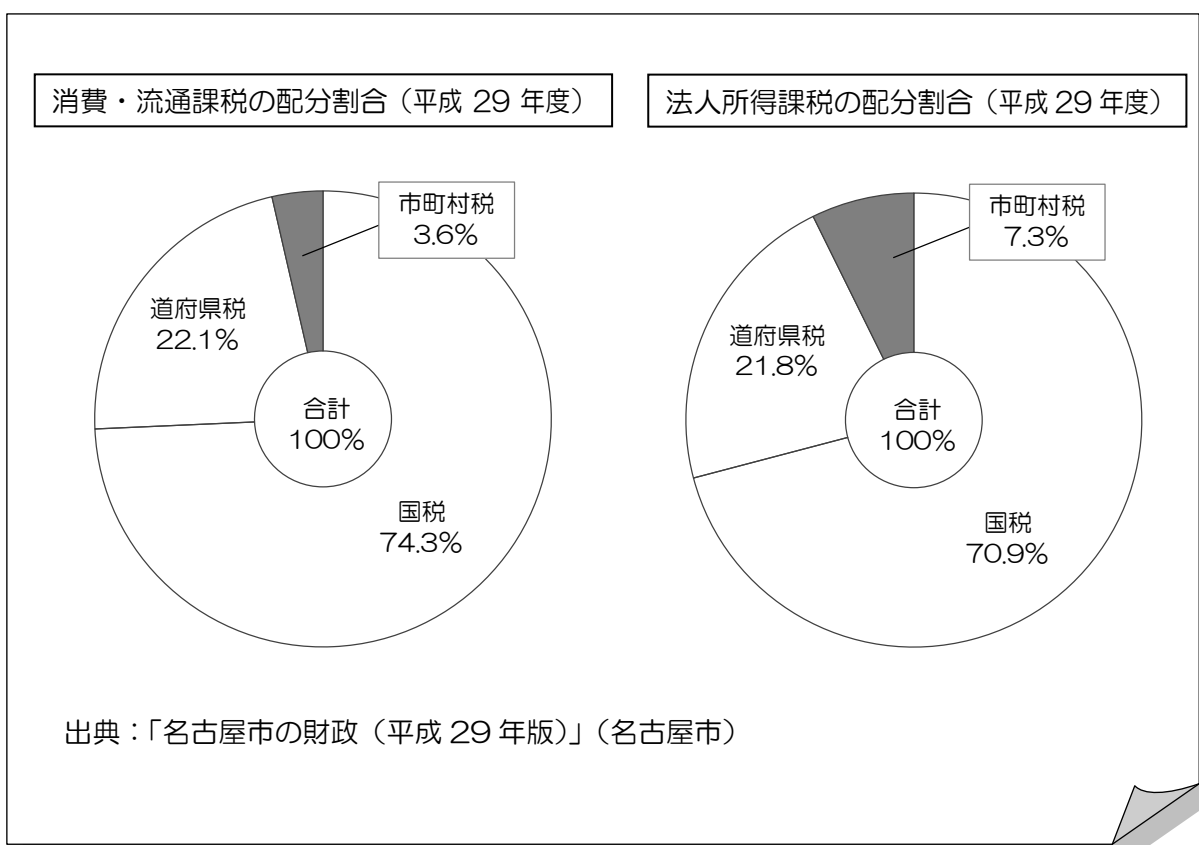
◆道府県と基礎自治体の二重行政について

分類	概 要	具体例
重複型 (ハード)	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況	公営住宅の整備 図書館・博物館の整備 体育館・プールの整備
重複型 (ソフト)	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	中小企業支援 商店街振興 地球温暖化対策 環境教育・男女共同参画
分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況	一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市）
関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況	知事による農地転用許可（4ha 以下）

※「第 30 次地方制度調査会提出資料（総務省）」を基に作成

(2) 役割分担に応じた税財政制度の不存在

- 指定都市は、圏域の中核都市としての役割や、人口の集中・産業集積に伴う都市的課題から生ずる大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、都市税源である消費・流通課税及び法人所得課税の配分割合が極めて低くなっています。
- したがって、指定都市において、消費流通活動が活発に行われていること及び法人が産業経済の集積に伴う社会資本整備などの行政サービスを享受していることを踏まえ、特に地方消費税（社会保障財源化分以外）と法人住民税の配分割合について拡充強化を図る必要があります。



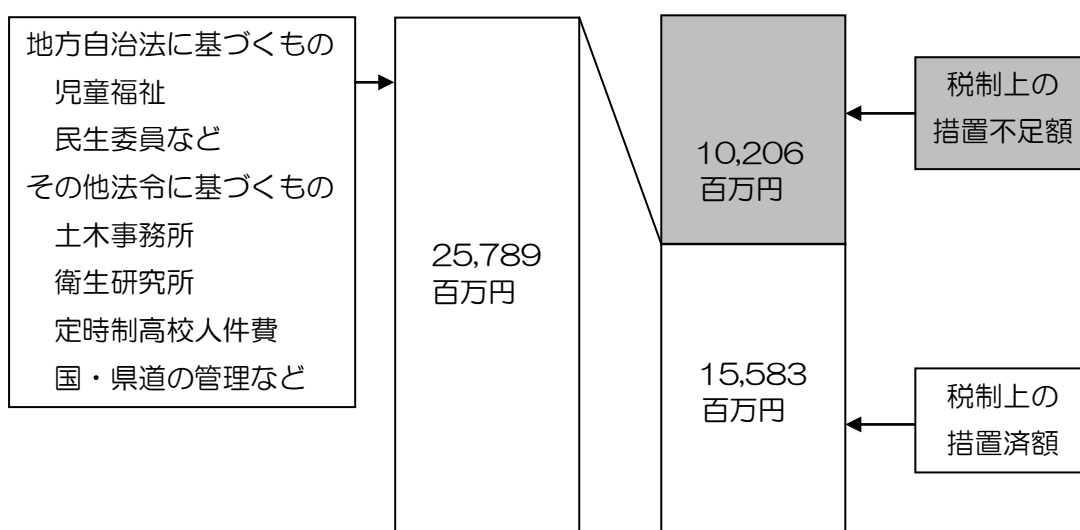
- 指定都市には、事務配分の特例により道府県の事務・権限が移譲されていますが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、移譲された事務に必要な財源について、税制上の措置が不十分です。
- 指定都市の市民は、道府県から移譲された事務（以下「大都市特例事務」という。）について、指定都市から行政サービスを受けているにもかかわらず、その経費を道府県税として負担しており、受益と負担の関係にねじれが発生しています。

- このことについて名古屋市の状況を見てみると、事務配分の特例に基づく財政需要額は、平成 29 年度予算で 482 億円にのぼり、これに要する一般財源は 258 億円に達しています。しかし、税制上の措置は地方譲与税の増額等、その一部について講じられているに過ぎず、102 億円の措置不足額が生じており、道府県と指定都市の税源配分が役割分担に対応していない状況が続いています。

本市における大都市の事務配分の特例に基づく財政需要（平成 29 年度予算）
（単位：百万円）

項 目		経 費	一 般 財 源
(1) 地方自治法に基づくもの		19,604	10,146
(2) その他の法令に基づくもの		28,613	15,643
内 訳	① 国・道府県道の管理	21,360	11,732
	② 土木事務所	3,639	858
	③ 衛生研究所	859	554
	④ 定時制高校人件費	923	886
	⑤ 道府県費教職員の任免・研修	201	183
	⑥ その他	1,631	1,430
計		48,217	25,789

税制上の措置不足額（平成 29 年度予算）



出典：「名古屋市の財政（平成 29 年版）」（名古屋市）

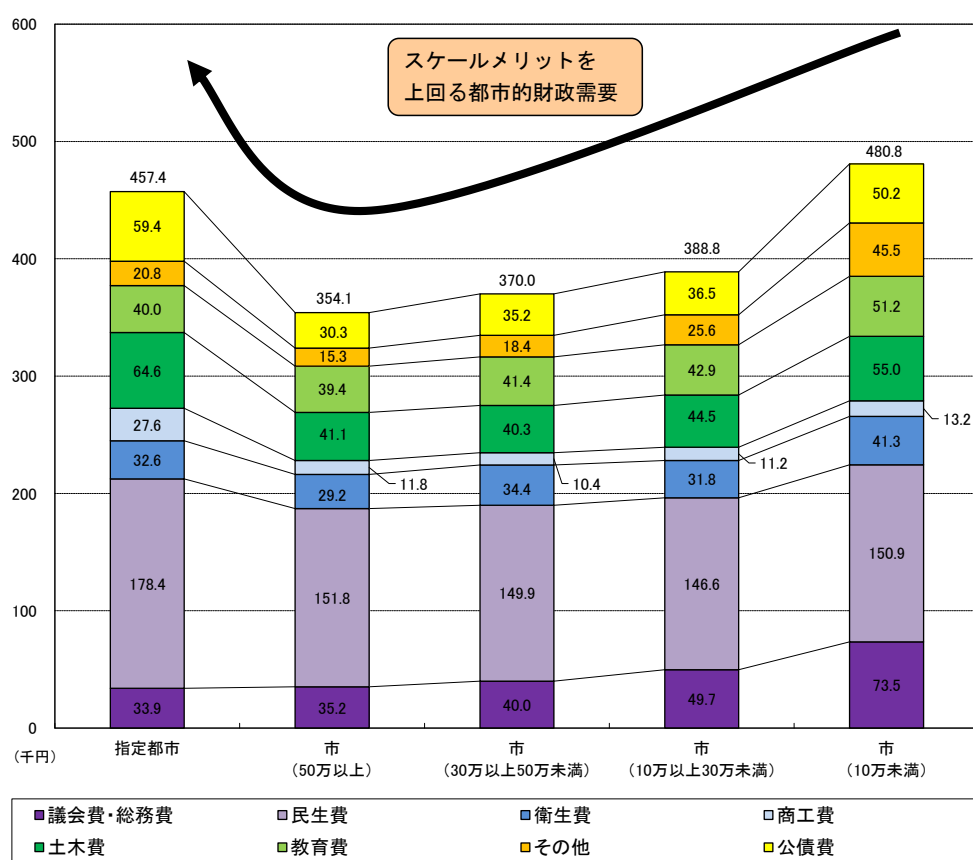
- したがって、指定都市の大都市特例事務に係る経費のうち、税制上の措置不足額については、個人道府県民税、法人道府県民税及び地方消費税の複数税目からの税源移譲による税源配分の見直しを行い、大都市特例税制を創設すべきです。
- また、真の分権型社会を実現していく中で、新たに道府県から指定都市に移譲される事務・権限についても、併せて必要な財源について、指定都市への税制上の措置を講ずる必要があります。

【コラム】 厳しい大都市の財政状況

指定都市は、大都市としての集積性・高次性・中枢性や都市的課題の存在を背景として、様々な形で大都市特有の財政需要が生じており、歳出増の要因となっています。しかし、これに対応した税財政制度が確立していないために、必要な歳入が確保されず、また、インフラ整備のためなどに多額の起債をせざるを得ないので、債務残高が膨れ、全国と比較して大変厳しい財政状況にあります。

◆大都市特有の財政需要による高い歳出水準

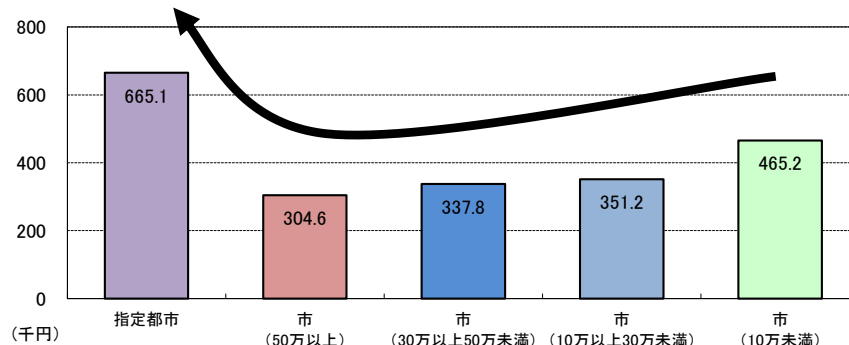
【都市規模に対応した歳出構造（人口一人当たり歳出額 千円）】



*平成 27 年度市町村別決算状況調

◆大都市における財政状況の悪化

【人口一人当たり地方債現在高】



*平成 27 年度市町村別決算状況調

【コラム】指定都市市長会について

設立の目的

全国の指定都市の緊密な連携のもとに、大都市行財政の円滑な推進と伸張を図ることを目的としています。

発足の経緯

指定都市では、昭和 23 年 1 月の五大市共同事務所（横浜市、名古屋市、大阪市、京都市、神戸市）の設置、その後の昭和 38 年 10 月の指定都市事務局への名称変更を経て、各指定都市の連携を図りながら、大都市としての要望活動等を行ってきました。しかしながら、真の地方分権改革の実現に向け、大都市としての主張をより機動的・効果的に表明し、指定都市の共同活動をこれまで以上に強化していくため、平成 15 年 12 月 21 日に「指定都市市長会」が発足しました。平成 29 年 4 月 1 日現在において、全国 20 都市で構成しています。

構成市（平成 29 年 4 月 1 日現在）

札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市（20 市）

主な活動内容

◆国に対する政策提案活動・意見表明活動

地方分権改革の推進や、翌年度の国の予算編成などについて、指定都市の意見を表明しています。

◆大都市行財政の共同調査及び研究

環境、安全、安心、地方分権改革の推進について報告書・提言書をまとめ、国などの関係機関に発出しています。

◆諸会議の開催・各指定都市の連絡調整など

指定都市の市長による会議を開催し、大都市が抱える喫緊の課題や今後の指定都市のあり方などについて、活発に意見交換を行っています。

◆広報啓発活動

市民の課題意識を共有するための広報活動を開催しています。