

第 7 章

大都市制度改革の経緯と動向

1 指定都市制度誕生までの歴史的経緯

大都市制度の歴史を振り返ると、東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の 6 大都市は戦前から都市の自治権確立をめざし、府県からの分離・独立を基調とする特別市制運動を展開することとなり、昭和 22 年 5 月の地方自治法制定時に、一旦は「特別市制度」が創設されました。（東京市は、昭和 18 年に東京府と合体し東京都制が誕生）

しかし、特別市制度を巡っては、5 大都市と 5 府県が激しく対立することとなり、昭和 31 年 6 月の地方自治法の一部改正の際に特別市条項を削除し、代わりに「大都市の特例」を創設することで妥協し、当面の暫定措置として、同年 9 月に「指定都市制度」が誕生しました。

（1）都市の自立権確立をめざした戦前の旧 6 大都市運動

- 明治 22 年 4 月 1 日に我が国における近代的な地方行政制度である市制・町村制が施行されましたが、東京・京都・大阪の 3 都市については、政治・経済・社会・行政などあらゆる面において他の自治体を凌駕し、国家的に極めて重要な地位を占めているとの考えから、市長を置かず国に直轄としてその職務を府知事が行うなどの官治的な特例が設けられました。
- この特例は、3 都市の制度撤廃運動により明治 31 年 10 月に廃止されましたが、この特例廃止運動は、大都市を国の出先機関的性格の強い府県から独立させ、一般の市よりも自治権を強化すべきという主張を展開し、その後の大都市制度確立運動の発端となりました。
- 大正期に入ると、都市の発展が顕著となり、農村から都市への人口の流入が増す中で、都市問題が大きな課題となり始めました。このため、東京市に加えて、横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市の 5 大都市が府県と大都市間における二重行政や二重監督の弊害を取り除き、府県からの分離・独立を

めざすという特別市制運動に参加するようになり、以後、昭和期にかけて幾度となく帝国議会に特別市制に関する法律案が提案されましたが、結局、実現に至りませんでした。

- その後、昭和 18 年に、戦時下の首都に関する統制の一環として、従来の東京府と東京市を合体し、官選の都長官がこれを統括するという「東京都制」が実現し、大都市制度確立問題に一旦終止符が打たれました。その反面、東京都制は、都市の自治権拡充に取り組んできた 6 大市側にとっては、府県の側が市の権限を吸収して都市の仕事を兼ねるという意味で、意に反する内容であり、残りの 5 大市の特別市制確立運動は戦後へと持ち越されました。

◆大都市制度の歴史（１）

年	事 例
1878 年（明 11）	7 月 三新法制定（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）
1888 年（明 21）	4 月 市制町村制公布
1889 年（明 22）	2 月 大日本帝国憲法公布
	3 月 「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」公布 仙台市、横浜市、静岡市、京都市、大阪市、神戸市、 広島市、福岡市など 31 市に市制施行
	4 月 東京市、市制施行
	5 月 名古屋市、市制施行
1890 年（明 23）	10 月 府県制、郡制施行
1898 年（明 31）	5 月 東京市、京都市、大阪市の市制特例廃止
1917 年（大 6 ）	10 月 大阪特別市制期成同盟会結成 第 1 回 6 大都市事務協議会（東京市）
1919 年（大 8 ）	4 月 「都市計画法」・「道路法」制定
1922 年（大 11）	3 月 六大都市行政監督ニ関スル法律公布 11 月 第 1 回 6 大都市議長会議（京都市）
1923 年（大 12）	7 月 臨時大都市制度調査会発足 9 月 関東大震災
1932 年（昭 7 ）	10 月 6 大都市特別市制促進協議会設置
1936 年（昭 11）	1 月 6 大都市「東京都制並 5 大都市特別市制実施要望理由書」 を政府に提出
1937 年（昭 12）	8 月 地方制度調査会発足
1941 年（昭 16）	12 月 太平洋戦争開戦
1942 年（昭 17）	1 月 6 大都市「東京都制並 5 大都市特別市制実施要望理由書」 を政府に提出
1943 年（昭 18）	6 月 東京都制、東京都官制公布

出典：「大都市のあゆみ」（指定都市市長会）を基に作成

◆戦前的大都市特例に関する主な法律

法律等	制度の概要
大正 8 年 「都市計画法」制定	・東京、京都、大阪、神戸、名古屋、横浜の 6 大市にのみ適用
大正 8 年 「道路法」制定	・6 大市の市長は、市内の国道・府県道の管理 者となる
大正 11 年 「六大都市行政監督ニ 関スル法律」制定	・6 大市は、市が執行する国務事務の一部に ついて府県知事の許認可等を不要とする

(2) 地方自治法の制定と特別市の制度化

- 戦争の終結とともに、GHQの民主化方針の一環である「地方分権の徹底的強化」と「地方行政の民主化」の基本線に沿い、地方制度調査会（現在の地方制度調査会とは別機関）は昭和21年12月に、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市の5大都市については府県から独立し、府県の事務と市の事務を併せ行う特別市制度を創設すべきとの答申を提出しました。
- 政府はこの答申に基づき、昭和22年に、これまでの東京都制、道府県制、市制・町村制等の諸規定を統合する地方自治法案に特別市制度も盛り込み、同年3月成立、5月3日施行となり、ここに5大都市の多年の念願であった特別市制度が創設されました。

地方自治法に規定された特別市の内容

【特別市制度の趣旨】

- ・ 行財政能力が大きな大都市を府県から分離・独立させ、二重監督・二重行政を撤廃
- ・ 地方行政民主化のため、大都市を府県の監督から独立させ、その自主的地位を尊重

【特別市制度の概要】

- ・ 特別市は、人口50万人以上の市の中から法律で指定
- ・ 特別市は、特別地方公共団体と位置づけ
- ・ 特別市は、都道府県の区域外
- ・ 特別市には、市長、助役、収入役及び副収入役を置く
- ・ 特別市は、行政区を設け、区長は直接公選
- ・ 特別市は、従来法令により都道府県及び市に属する事務を処理

特別市制度に関する規定（地方自治法（昭和 31 年改正前）より抜粋）

地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)(抄) ※ 昭和 31 年改正前の規定

第三編 特別地方公共団体

第一章 特別市

第二百六十四条 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基く政令により特別市に属するもの及び従来法律又はこれに基く政令により都道府県及び市に属するもの(政令で特別の定をするものを除く。)の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

2 第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

3 特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。

4 法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない。

5 第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。

6 第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。

7 第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。

8 第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

9 第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。

第二百六十六条 第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。

第二百六十七条 特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条 特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。

2 助役の定数は、条例でこれを定める。

3 特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基く政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

第二百六十九条 特別市に収入役一人を置く。

2 特別市は、条例で副収入役を置くことができる。

3 副収入役の定数は、条例でこれを定める。

第二百七十条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

2 特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。

3 行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。

4 第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。

第二百七十一条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

4 区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。

5 区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。

第二百七十二条 行政区に区収入役一人を置く。

2 区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

3 特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役となることができない。

4 区収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。

第二百七十三条 区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は条例に基づく委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その他の会計事務を掌る。

2 特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨を告示しなければならない。

3 前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。

第二百七十四条 行政区に区出納員を置くことができる。

2 区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

3 区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。

第二百七十五条 前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。

2 前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。

3 第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。

4 区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。

第二百七十六条 行政区に選挙管理委員会を置く。

2 前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。

第二百七十七条 第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第一百四十五条、第一百五十二条、第一百六十条、第一百六十二条乃至第一百六十七条、第一百六十八条第六項及び第七項、第一百六十九条乃至第一百七十一条、第一百八十条の四第四項、第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百十八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。

第二百七十八条 この法律又はこれに基づく政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第二百七十九条 削除

第二百八十条 この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

(3) 5 府県側の特別市反対運動

- 地方自治法に制度化された特別市制を巡って、5 大市の属する 5 府県が激しい反対運動を展開しました。

- 5 府県側は、

- ① 府県を構成している大都市と残りの市町村は密接不可分の状況にあり、大都市が特別市として府県から分離すると、残存部だけでは自立した行財政運営ができない。
 - ② 法律で特別市を指定する際には、憲法第 95 条の規定に基づき、5 大都市を含む府県民全体の過半数の同意が必要である。

と主張し、GHQを始めとする関係方面に強く働きかけました。

- その結果、5 府県側の主張に沿った形で昭和 22 年 12 月に地方自治法の改正が行われ、「関係都道府県の全選挙人による投票」が必要とされました。
- 当時の 5 府県と 5 大市の人口割合を見ると、京都市を除き、過半数の人口割合に達していなかったことから、横浜市、名古屋市、大阪市、神戸市の 4 市については事実上、特別市の指定が困難な状況となりました。

◆大都市所在府県、5 大市及びその他市町村の府県人口比較・府県税収調
(人口：昭和 21 年 4 月 26 日人口調査、税収：昭和 20 年度調定額)

区分	人口（人）		税収入（千円）	
大阪府	2, 976, 140		54, 199	
大阪市	1, 293, 501	43%	29, 832	55%
他市町村	1, 682, 639	57%	24, 367	45%
兵庫県	2, 826, 192		44, 588	
神戸市	502, 282	18%	10, 129	23%
他市町村	2, 323, 910	82%	34, 459	77%
愛知県	2, 919, 485		42, 769	
名古屋市	719, 382	25%	16, 678	39%
他市町村	2, 200, 103	75%	26, 091	61%
神奈川県	2, 019, 943		30, 048	
横浜市	706, 557	35%	11, 936	40%
他市町村	1, 313, 386	65%	18, 112	60%
京都府	1, 621, 998		27, 503	
京都市	914, 655	56%	18, 602	68%
他市町村	707, 343	44%	8, 921	32%

出典：「大都市制度史（資料編）Ⅰ」（指定都市事務局）を基に作成

(4) 5 大市と 5 府県の対立の激化

- 昭和 22 年 12 月には警察法及び消防組織法（昭和 23 年 3 月施行）の公布により、自治体警察・都市消防が実現し、昭和 23 年には教育委員会法の制定による教育の分権化が進みました。そして昭和 24 年のシャープ勧告（行政責任の明確化、効率化、市町村優先の 3 原則）に基づき、行政事務配分のあり方等を調査検討する「地方行政調査委員会」が設置されました。

警察法・消防組織法・教育委員会法の特徴

【警察法（昭和 23 年 3 月施行）】

- ・ 国家警察制度を改め、市町村自治体警察と国家地方警察の並存
- ・ 全ての市および人口 5,000 人以上の市街を有する町村に自治体警察を設置

【消防組織法（昭和 23 年 3 月施行）】

- ・ 消防責任を負うのは市町村とされ、国や都道府県は市町村消防を管理しない

【教育委員会法（昭和 23 年 7 月施行）】

- ・ 都道府県及び市町村に教育委員会を設置（公選制・合議制の行政委員会）
- ・ 都道府県及び 5 大市は昭和 23 年 11 月までに教育委員会の設置を義務付け

- 地方行政調査委員会は、昭和 25 年 12 月、「行政事務配分に関する勧告」を行い、その中で、特に 5 大市について事務の配分及び監督の面で特例を認めるべきことを勧告し、さらに、昭和 26 年 9 月の「行政事務配分に関する第 2 次勧告」では、5 大市の事務とすべき 13 項目の事務を列举するとともに、事務の再配分が勧告通り実施されることにより特別市制によらずとも大都市地域における二重監督や二重行政の弊害は除去されるとの考え方が示されました。
- これらの勧告に対し、5 大市側では、昭和 26 年 10 月に「特別市制理由書」を発表し、個々の二重監督や二重行政が除去されたとしても、大都市問題の抜本的な解決には至らないため、財源問題も含めて特別市の必要性を訴えましたが、昭和 27 年 2 月には、5 府県側が「特別市制反対理由書」を発表するなど、両者の対立は激しく、緊迫した状態が続きました。
- 5 大市と 5 府県の対立は単なる議論にとどまるものではありませんでした。占領が終結に近づくにつれ、占領中に制定・改正された様々な法令の再検討が始まりました。こうした中で、地方自治法の改正について、5 大市側は特

別市制の実現を図るため、住民投票を「関係都道府県の選挙人の賛否の投票」と規制する条項の削除を求め、一方、5 府県側は特別市制に関係する条項そのものの全面削除を求め、両者の主張は真っ向から対立しました。

- 昭和 27 年 4 月の国会では、これら 2 つの法案が議員提案で同時に提出されましたが、結局はどちらも成立せず、両者の対立は、単に関係府県の問題だけではなく、政治問題化し、容易に決着がつく状況にはありませんでした。折から、市町村合併が進められ府県制度のあり方も問題となり、大都市問題に対する解決は、府県制度の抜本改正である道州制の導入とセットで行われるべきとの議論も出始めてきました。

◆大都市制度の歴史（2）

年	事 例
1947 年（昭 22）	4 月 第 1 回統一地方選挙
	5 月 日本国憲法 〃 地方自治法施行（特別市制度の創設）
	12 月 地方自治法改正（府県民の投票）
1948 年（昭 23）	3 月 旧警察法施行（自治体警察の誕生）
	消防組織法施行（自治体消防が規定）
	7 月 教育委員会法（都道府県・5 大市に設置義務）
1949 年（昭 24）	8 月 日本税制使節団の報告書（GHQ から日本政府への税制改革についての勧告「シャウプ勧告」）
	12 月 地方行政調査委員会議発足
1950 年（昭 25）	12 月 「行政事務の再配分に関する勧告」
1951 年（昭 26）	9 月 「行政事務の再配分に関する第 2 次勧告」
	10 月 5 大市「特別市理由書」
1952 年（昭 27）	2 月 5 府県「特別市制反対理由書」
	12 月 5 大市「大都市制度の確立に関する意見書」を提出

出典：「大都市のあゆみ」（指定都市市長会）を基に作成

(5) 第 1 次地方制度調査会の答申

- 特別市制をめぐる 5 大市と 5 府県の対立は、特別市制に代わる制度を構築することで大都市問題の解決を模索する方向に進んでいきました。地方制度の改革をどのように進めるかは、昭和 27 年に新設された地方制度調査会で検討されることとなりました。
- 地方制度調査会は昭和 28 年 10 月の「地方制度の改革に関する答申」で、大都市制度については「差し当って事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図るものとする」とし、府県機能の一部移譲と知事の許認可権の整理を提案するものでした。
- またこれに関連し、警察事務の配分については、「現在の国家地方警察及び市町村自治体警察を廃止して、府県及び大都市単位の自治体警察を設け、公安委員会の下に置くものとする」とを、また、教育事務の配分に関しては、「府県及び 5 大市の教育委員会は、現行どおり存置すること」としたうえで、「教職員に係る行政及び財政上の責任は府県及び 5 大市が負うものとする」とを答申しました。

地方制度の改革に関する答申（昭和 28 年 10 月）の概要

【大都市制度に関する事項】

- ・大都市に対する府県知事の許認可権の整理
- ・大都市の区域内において府県が行う補完行政は大都市の事務とする
- ・法令による委任事務で広域的又は統一的処理を必要とする事務以外は、大都市の事務とする
- ・府県の区域内における大都市とその他の市町村間の連絡調整は府県が行う
- ・大都市に対する府県税の配分特例を設ける

【警察事務に関する事項】

- ・府県及び大都市単位の自治体警察を設け、公安委員会の下に置く

【教育事務に関する事項】

- ・市町村の教育委員会を廃止し、府県及び 5 大市の教育委員会は、現行どおり存置
- ・教職員は府県及び 5 大市の公務員とし、教職員にかかる行政及び財政上の責任は府県及び 5 大市が負う

- この答申に対して、5 府県側は「事実上の特別市の実現」であるとして反対したものの、5 大都市側は、「府県の枠内で大都市行政の一元化、合理化を図るもので十全のものとはいえない」としながらも、その現実性は高く評価できるとし、警察、義務教育、一般行政及び財政を通じ答申の線に沿った大都市制度の「速やかなる実現」を求めました。こうして、特別市制の実施か否かという争点が、暫定的な措置として、大都市の事務・財源配分に関する特例を設けることで解決させる方向に徐々に移っていきました。

大都市特例反対を内容とした 5 府県の「答申事項に対する要望」（昭和 28 年 10 月）の要旨

- 実質的に特別市を是認するが如き結果を生ぜしめている点において絶対に容認し難い処であるので、国会並びに政府の善処方を強く要望する。
- 警察事務の配分について、府県自治体警察と並んで大都市自治体警察を設けることについては反対である。
- 教育事務の配分についても、5 大都市のみを府県と同一に取扱っているが、これについても反対である。

5 大都市の「大都市制度確立に関する要望」（昭和 28 年 12 月）の要旨

- 5 大都市は、特別市制の実現を求めていたので、今回の提案は、現行の府県の枠内において大都市行政の一元化、合理化を図るものであり、制度自体としては十全のものとはいえない。
- しかしながら、府県と大都市の間を調整しつつ大都市の特殊性を生かすものとして、その現実性の点は高く評価できる。
- 5 大都市も、特別市制の主張に拘らず、当面緊急の措置として答申の速やかなる実現を要望する。
- 警察、義務教育、一般行政及び財政を通じて、答申の線に沿って、大都市制度を速やかに確立されるよう政府の善処方を強くお願いする。

- しかし、昭和 29 年 2 月国会に提案された新警察法案では、大都市警察の廃止が打ち出され、6 月には 5 大都市警察を 1 年間存続させるとの修正を加えただけで法案は国会を通過しました。警察法案提案理由説明では「大都市警察を府県と併立させることは、大都市とその周辺地区とを遮断し、両地区の一体性を阻害し、警察運営の有機的活動の障害や財政的にも不経済となるため、府県警察に一元化する」旨、述べられました。
- この結果、昭和 23 年に国家地方警察と二本立てでスタートした自治体警察は、昭和 29 年 7 月に都道府県警察に一元化され、1 年間存続された 5 大都市警察も昭和 30 年 6 月 30 日をもって廃止され、府県警察に移管されました。
- 一方、地方教育行政については、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が昭和 31 年 6 月に施行されましたが、5 大都市の特例は、教育長の任命方法が府県並みであること、及び、教職員の任命権が 5 大都市教育委員会に属することのみであり、5 府県教育委員会同様の権限と給与費負担を前提に税源移譲を求めていた 5 大都市にとっては極めて不十分で不満の残る結果となりました。

(6) 特別市制度の廃止と指定都市制度の創設

- 昭和 30 年 6 月、政府は、事務配分による大都市特例を規定した地方自治法改正法案を国会に提出しましたが、5 府県側はこの法案に反対し、大都市特例を規定するのであれば特別市制の条文を削除することを求め、大都市特例の規定の新設と引き換えに特別市制の存廃という新たな争点が浮上してきました。
- この地方自治法改正法案は特別市制問題以外にも、地方議会の機能を縮小し、その活動を制限することが盛り込まれていたため、地方議会側からの強い反対により、結局審議未了で廃案となりました。
- 昭和 31 年 1 月、政府は前年に廃案となった改正法案に比べ、議会側の権限縮小を緩和し、大都市と府県の事務配分を中心とした地方自治法改正案要綱をまとめました。

- 5 府県側は、「特別市」条項を削除することを条件にしたことで解決の方向に進み、その結果、昭和 31 年 6 月に地方自治法が改正され「特別市」条項を削除する代わりに、府県から、住民の生活に直接関わる民生・衛生部門を中心とした 16 項目の事務移譲と府県の監督権の緩和等を柱とする「大都市に関する特例」が設けられました。（193 頁参照）
- 5 大都市側は、この特例を受けることで譲歩し、昭和 31 年 7 月、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市を指定都市に指定する政令が公布され、同年 9 月から施行されたことに伴い、ここに東京都制と並ぶ日本の大都市制度の一形態である「指定都市制度」が誕生することとなりました。

◆大都市制度の歴史（3）

年	事 例
1952 年（昭 27）	12 月 地方制度調査会第 1 回総会
1953 年（昭 28）	1 月 5 大都市「自治警察存置に関する陳情書」
	2 月 5 大府県議会治安常任委員会「5 大都市警存続反対の陳情」
	〃 全国知事会「警察制度改革に関する要望」（都市の地方警察を否定、都道府県警察の一本化）
	〃 新警察法案提出（70 万人以上の大都市に警察を併置）
	3 月 国会の解散により「新警察法」は廃案
	10 月 第 1 次地方制度調査会答申
	〃 5 大府県「答申事項に対する要望」（大都市特例反対）
1954 年（昭 29）	12 月 5 大都市「大都市制度確立に関する要望」
	2 月 新警察法案提出（大都市警察の廃止）
	5 月 5 大都市「警察法案に対する修正の要望」（大都市警察の恒久化の要望）
	6 月 新警察法可決（5 大都市警察を 1 年間存続）
1955 年（昭 30）	6 月 5 大都市警察の廃止
1956 年（昭 31）	6 月 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」施行 改正地方自治法公布（指定都市制度の創設）
	9 月 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市が指定都市に移行

出典：「大都市制度史（資料編）Ⅱ」（指定都市事務局）を基に作成

◆各都市の指定都市への移行の経緯

年 月	事 例
1963 年（昭 38）	4 月 北九州市が指定都市に移行
1972 年（昭 47）	4 月 札幌市、川崎市、福岡市が指定都市に移行
1980 年（昭 55）	4 月 広島市が指定都市に移行
1989 年（平 元）	4 月 仙台市が指定都市に移行
1992 年（平 4）	4 月 千葉市が指定都市に移行
2003 年（平 15）	4 月 さいたま市が指定都市に移行
2005 年（平 17）	4 月 静岡市が指定都市に移行
2006 年（平 18）	4 月 堺市が指定都市に移行
2007 年（平 19）	4 月 浜松市、新潟市が指定都市に移行
2009 年（平 21）	4 月 岡山市が指定都市に移行
2010 年（平 22）	4 月 相模原市が指定都市に移行
2012 年（平 24）	4 月 熊本市が指定都市に移行

◆地方自治法の大都市特例事務

1956 年 (昭和 31 年 指定都市制度誕生時)	2017 年 (平成 29 年)
① 児童福祉に関する事務	① 児童福祉に関する事務
② 民生委員に関する事務	② 民生委員に関する事務
③ 身体障害者の福祉に関する事務	③ 身体障害者の福祉に関する事務
④ 生活保護に関する事務	④ 生活保護に関する事務
⑤ 行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務	⑤ 行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
	⑤の 2 社会福祉事業に関する事務
	⑤の 3 知的障害者の福祉に関する事務
⑥ 母子福祉資金の貸付に関する事務	⑥ 母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉に関する事務
	⑥の 2 老人福祉に関する事務
	⑦ 母子保健に関する事務
	⑦の 2 介護保険に関する事務
⑦ 伝染病の予防に関する事務	
⑧ 寄生虫病の予防に関する事務	
	⑧ 障害者の自立支援に関する事務
	⑧の 2 生活困窮者の自立支援に関する事務
⑨ 食品衛生に関する事務	⑨ 食品衛生に関する事務
	⑨の 2 医療に関する事務
⑩ 墓地、埋葬等の規制に関する事務	
⑪ 興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務	
	⑩ 精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務
⑫ 結核予防に関する事務	⑪ 結核の予防に関する事務
⑬ 都市計画に関する事務	
⑭ 土地区画整理事業に関する事務	⑫ 土地区画整理事業に関する事務
⑮ 屋外広告物の規制に関する事務	⑬ 屋外広告物の規制に関する事務
⑯ 建築基準行政の実施に関する事務	
16 項目	19 項目

(7) 指定都市制度の位置づけと評価

- これまで、戦前の旧 6 大市運動から特別市の制度化、そして指定都市制度誕生までの歴史的経過を概観してきましたが、指定都市制度というものは特別市制を巡る 5 大市と 5 府県の激しい対立及び政治紛争に一応の終止符を打つために、都道府県・市町村という 2 層制を維持しつつ、当面、府県との間における二重監督・二重行政の弊害を大都市への事務配分の特例を設けることにより解決を図ろうとする「妥協の産物」であったと言えます。
- 実際に制度を実施してみると、大都市問題を根本的に解決し、大都市行政を自主的かつ総合的に推進していくためには、地方自治法上特例として移譲された事務では範囲が狭すぎ、また、大都市特有の財政需要に対応するための都市税源や特例として移譲された事務に要する自主財源が十分に措置されていない制度であることが露呈し、このため制度発足直後から現在に至るまで、大都市制度の拡充強化を要望・提言していくこととなります。

大都市制度に関する政府統一見解

【昭和 31 年 5 月の参議院地方行政委員会における当時の太田国務大臣の答弁】

「差しあたっては、大都市の実情に即した事務配分によって大都市問題を解決したい。もっとも、右の事務配分のみによっては、大都市問題は根本的に解決するものとは考えていない。いわゆる特別市問題については、さらに根本的に検討すべきものと考えているが、これは、府県制度の根本的改革の問題とあわせて解決すべきものと考えている。」

戦前の特別市運動から指定都市制度創設までの主な動き

戦前

- 明治 21 年 市制町村制公布
- 明治 22 年 「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」公布
※東京市・京都市・大阪市には市長を置かず、国直轄とする特例制度

3 都市の特例廃止運動
(後の大都市制度確立運動の発端となる)

- 明治 31 年 東京市、京都市、大阪市の市制特例廃止

6 大市の特別市運動に発展

- 大正 11 年 「六大都市行政監督ニ関スル法律」制定
※6 大市は、一部の事務について府知事の許認可等を不要とする特例
- 昭和 18 年 東京都制、東京都官制公布

戦後

- 昭和 22 年 5 月 地方自治法施行（特別市制度の創設）

5 府県が強硬な特別市反対運動を展開

- 昭和 22 年 12 月 地方自治法改正（府県民の投票が規定）
※事実上、特別市の指定は困難

- 昭和 23 年 旧警察法施行（自治体警察の誕生）
消防組織法施行（自治体消防が規定）
教育委員会法（都道府県・5 大市に設置義務）
- 昭和 28 年 第一次地方制度調査会答申
※大都市に事務及び財源を配分し、大都市行政の運営の合理化を図る
※府県及び大都市単位の自治体警察を設置
※府県及び 5 大市の教育委員会の存置

5 大市と 5 府県の対立が激化

- 昭和 30 年 5 大市警察の廃止
- 昭和 31 年 指定都市制度発足

2 第一次地方分権改革

第一次地方分権改革は、平成 5 年 6 月の衆参両議院の「地方分権の推進に関する決議」以来、7 年にわたって進められた改革であり、国と地方の関係を「上下・主従の関係」から「対等・協力の新しい関係」に転換するなど、地方分権の「扉を開いた」改革でした。

しかし、改革の具体の成果を振り返ってみると、地方分権改革の基本理念である「国及び地方公共団体の役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」という趣旨からは程遠い内容であり、地方税財源の充実確保等、多くの課題が先送りされるなど、「未完の分権改革」にとどまりました。

(1) 地方分権改革の胎動

- 明治期以来の中央集権型行政システムは、権限・財源・人間・情報を国家に集中させ、全国画一の統一性と公平性を重視するシステムであり、我が国の急速な近代化と経済発展に大きく貢献してきました。
- しかし、昭和から平成の時代になり、変動する国際社会への対応や個性豊かな地域社会の形成、高齢化社会への対応といった新たな時代の要請に対応しきれず、中央集権型行政システムは一種の制度疲労に陥っているとの指摘が相次ぎました。
- こうした時代認識のもと、地方分権改革が本格的に議論を呼ぶこととなったのは、平成元年 12 月の第 2 次臨時行政改革推進審議会（第 2 次行革審）が行った「国と地方の関係等に関する答申」であったと言われています。
- この答申では、「これまでの官主導でどちらかと言えば中央集権型であった意思形成や資源配分のパターンを個人、地域等が主体的に参加し決定していくものに改め、自由で幅広い選択を可能にする社会の構築を進めるべき」との基本認識を示すとともに、国から地方への権限移譲、都道府県連合制度の導入、補助金の制度及び運用等の見直し、地方公共団体の改革などを提言しました。

- その後、指定都市、地方六団体、政党、経済団体などから地方分権に関する提案が盛んに行われるようになり、国会においても本格的な地方分権のための法制度改革の必要性が認識されるようになりました。
- 平成 5 年 6 月、衆参両議院は「地方分権の推進に関する決議」を全会一致で採択し、地方分権に関する特別委員会を設置するとともに、平成 7 年 5 月には「地方分権推進法」の成立、その後、法律に基づき設置された地方分権推進委員会による第 5 次の勧告とこれを最大限尊重した政府による「地方分権推進計画」の策定を経て、平成 12 年 4 月の「地方分権一括法」の施行までの 7 年間にわたる地方分権改革を、「第一次地方分権改革」と呼んでいます。

地方分権推進法（平成 7 年法律第 96 号）の概要

【目的】

地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的

【基本理念】

地方分権の推進は、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現することを基本として行う。

【地方分権の推進に関する基本方針】

（１）国と地方公共団体との役割分担

- ・ 国は、国家としての存立にかかわる事務など国が本来果たすべき役割を重点的に分担
- ・ 地方公共団体は、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担う。

（２）地方分権の推進に関する国の施策

- ・ 国は、国と地方の役割分担の在り方に即して、権限移譲を推進するとともに、国の関与、必置規制、機関委任事務、補助金等の地方自治の確立を図る観点から整理合理化その他所要の措置を講ずるものとする。

（３）地方税財源の充実確保

- ・ 国は、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする。

（４）地方公共団体の行政体制の整備・確立

- ・ 地方公共団体は、地方分権の推進に応じた行政体制の整備・確立を図るものとし、国は、必要な支援を行うものとする。

【地方分権推進計画】

政府は、地方分権推進計画を作成し、国会に報告するとともに、その要旨を公表する。

【地方分権推進委員会】

- ・ 総理府に「地方分権推進委員会」を設置する。
- ・ 委員会は、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を首相に勧告する。
- ・ 委員会は、地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき首相に意見を述べる。

(2) 第一次地方分権改革の内容と意義

- 平成 12 年 4 月施行の「地方分権一括法」は、1 つの法律で 475 にのぼる法律を改正するとともに、これに併せて関連する政省令、告示、要綱、取扱い規定等も幅広く見直すという、かつてない膨大なものとなりました。
- その内容は、国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止とそれに伴う事務区分の再構成、国と地方の間の調整ルールの創設など、明治期以来続いた国と地方の関係を「上下・主従の関係」から「対等・協力の新しい関係」に転換させる改革を含むものであり、様々な課題は残るとしても、中央集権型のシステムから地方分権型のシステムに方向を切り替えたという意味で、地方分権の「扉を開いた」画期的な改革であったといえます。

(3) 第一次地方分権改革でめざした事項

ア. 国と地方公共団体との役割分担の明確化

地方自治法において、地方公共団体の役割と国の配慮に関する規定を設けることにより、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確化する。

【国】

国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務などを重点的に担う。

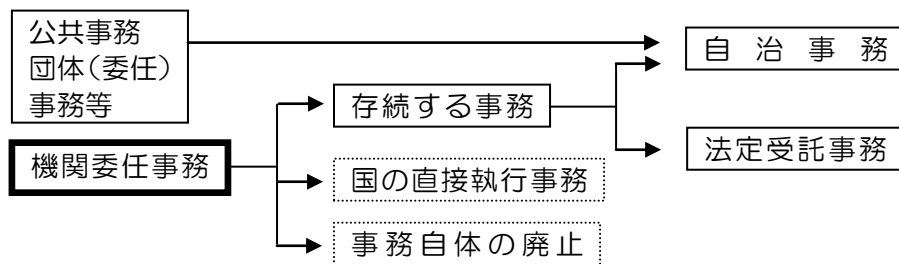
【地方公共団体】

地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担任する。

イ. 機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再編成

都道府県知事や市町村長を国の機関と構成して国の事務を処理させる仕組みである機関委任事務制度を廃止し、地方公共団体の処理する事務を「自治事務」と「法定受託事務」とに再編成する。

【地方公共団体の事務の新たな考え方】



【自治事務】地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除くもの

〔例〕・都市計画の決定 ・農業振興地域の指定 ・飲食店営業の許可
・病院、薬局の開設許可

【法定受託事務】法律又はこれに基づく政令により都道府県又は市町村が処理する事務のうち、国が本来果たすべき責務に係るものであって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から都道府県又は市町村が処理するものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの

〔例〕・国政選挙 ・旅券の交付 ・国の指定統計 ・国道の管理

ウ. 国の関与等の抜本的見直し

国の関与等のあり方全体を抜本的に見直し、地方自治法において、その原則、基準、手続等について新たなルールを創設する。

【関与の基本類型】

(従前)

包括的な指揮監督権（地方自治法 150 条、151 条）

廃止

◎新たな事務区分ごとに関与の基本類型を地方自治法に規定

◎関与はできる限り基本類型に従う

【自治事務】

- 助言及び勧告
- 資料の提出の要求
- 協議
- 是正措置要求

【法定受託事務】

- 助言及び勧告
- 協議
- 許可、認可、及び承認
- 代執行
- 資料の提出の要求
- 同意
- 指示

エ．事務・事業の拡充（権限移譲の推進）

権限移譲を積極的に推進し、国の権限を都道府県又は市町村に、また、都道府県の権限を市町村に移譲する。

オ．必置規制の見直し

国が地方公共団体の組織や職の設置を義務付けている必置規制については、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を図る観点から、その廃止・緩和を推進する。

カ．国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保

地方公共団体の自主性・自立性を高める見地から、国と地方の財政関係については、事務の実施主体が費用を負担するという原則を踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化、存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革、地方税・地方交付税等の地方一般財源の充実確保を図る。

キ．都道府県と市町村の新しい関係

都道府県と市町村の性格に応じた相互の役割分担を明確にし、対等・協力の新しい関係を構築する。

ク．地方公共団体の行政体制の整備・確立

地方公共団体の自己決定権と自己責任の拡大を踏まえ、その行財政能力の一層の向上を図るため、行政体制の積極的整備・確立を進める。

(4) 都道府県と市町村との新たな関係（市町村優先の原則の徹底）

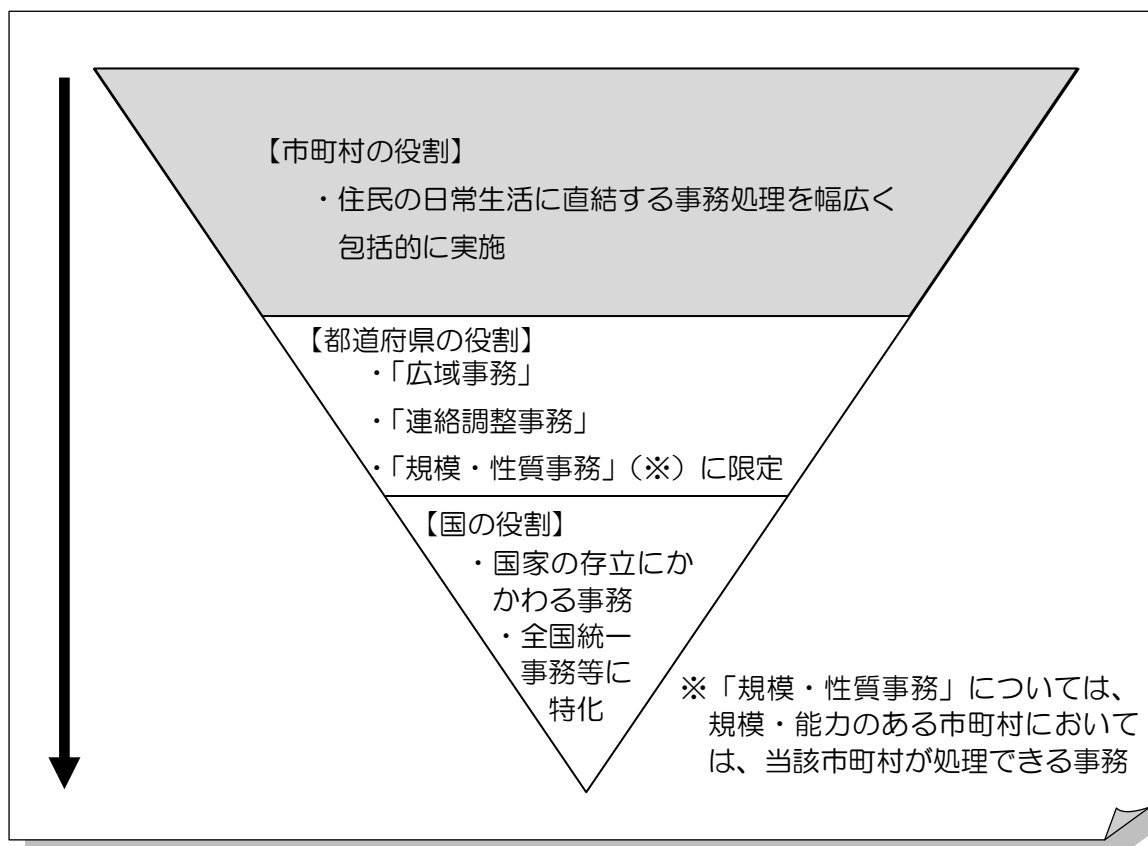
- 第一次地方分権改革では、国と地方公共団体との役割分担の明確化とともに、都道府県と市町村との関係についても見直しが行われました。
- 都道府県と市町村との間の役割分担に関しては、市町村優先の原則の一層の徹底を図り、両者の関係を対等・協力の関係として構築するとともに、都道府県知事の市町村長に対する包括的な指揮監督の規定、事務委任の規程等を削除するなどの改正が行われました。
- また、地方自治法において、市町村は基礎的な地方公共団体として、住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的に担任することとされ、一方、都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、

- ①「広域にわたるもの」
 - ②「市町村に関する連絡調整に関するもの」
 - ③「事務の規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないもの」

を限定的に処理することとされました。

- このことは、地方公共団体における事務処理の主体が、法律制度的にも実態的にも市町村が優先的に取扱われるべきことを明確にしたものであり、もとより、③の一般の市町村が処理することが適当でないという意味で、現在都道府県が担任している「規模又は性質事務」についても、適切に処理することができる規模・能力を有する市町村にあっては、当該市町村において処理することを妨げられるものではありません。
- 名古屋市を含む指定都市は、道府県の補完を要せずに事務処理を行いうる規模・能力を有しており、市町村優先の原則に基づく道府県と指定都市の役割分担を考えると、指定都市の市域内では道府県は真に必要な広域事務及び市町村連絡調整事務に特化し、これ以外の全ての事務を指定都市が一元的・包括的に実施できるようにすべきです。

市町村優先の原則の徹底



(5) 第一次地方分権改革の問題点と課題

- 平成5年6月の衆参両議院による「地方分権の推進に関する決議」以来、7年にわたって行われた第一次地方分権改革について、その具体の成果を振り返ったとき、地方分権推進法に掲げた「地方分権の推進は、国及び地方公共団体の役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」という基本理念と余りに大きな隔たりがあり、多くの課題が先送りされるなど「未完の分権改革」となりました。
- とりわけ、指定都市は道府県に比肩する規模と能力を有しており、大都市問題を主体的かつ一体的に解決していくため、道府県並みの権限とそれに見合う税財源の確保を要望していましたが、ほとんど実現されることなく、大変不満の残るものとなりました。

第一次地方分権改革の主な課題

【小規模にとどまった地方公共団体への権限移譲】

- ・ 工場の新設・増設に関する届出の受理、勧告、変更命令等（工場立地法）
- ・ 大気汚染の公表、関係行政機関の長への協力要請等（大気汚染防止法）
- ・ 騒音防止に係る関係行政機関の長への協力要請等（騒音規制法）
- ・ 悪臭防止に係る関係行政機関の長への協力要請等（悪臭防止法）
- ・ 振動防止に係る関係行政機関の長への協力要請等（振動規制法）
- ・ 埋蔵文化財包蔵地域における土木工事等の届出受理、開発を行う事業者への発掘調査指示（埋蔵文化財保護法）
- ・ 毒物及び劇物の販売業の登録及び登録取消、回収命令、立入検査等（毒物及び劇物取締法）
- ・ 死体保存の許可（死体解剖保存法）
- ・ 都市計画の決定（都市計画法等）
- ・ 農住組合の定める交換分合計画の認可及び同計画に係る事務（農住組合法）

※国・道府県から指定都市への権限移譲はわずか 10 項目

【ほとんど手付かずで終わった地方公共団体に対する国の関与】

- ・ 通達等による国の関与を大幅に緩和したものの、国の個別法令等による事務の義務付けなどはほとんど手付かず

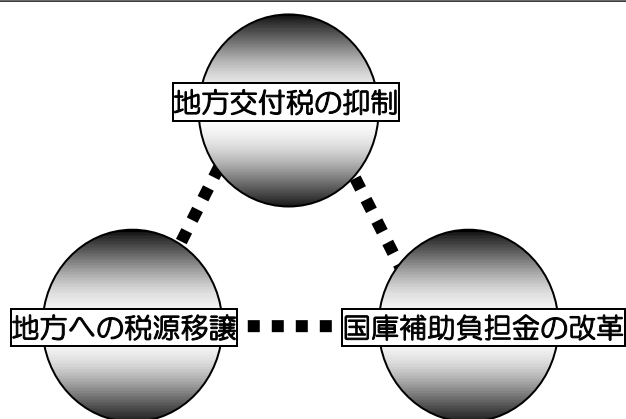
【ほとんどが先送りされた地方税財源の充実確保】

- ・ 次なる分権改革の焦点として先送り

3 三位一体の改革

- 「地方分権一括法」による一連の制度改革後、地方分権推進委員会は平成13年6月の最終報告の中で、「今次の分権改革は第一次地方分権改革と呼ぶべきものであって、分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」とし、次の分権改革の焦点は、地方税財政の抜本的な改革であると位置づけました。
- そして、その抜本改革は、税財政面から分権改革をさらに進め、自治体の自主性・自律性を高めるために、①国から地方公共団体への補助金を大幅削減し、②その削減分に応じて国税から地方税に税源移譲し、③税源移譲に伴う地方公共団体間の財政力格差の拡大等に対応して地方交付税を見直すという3つの改革を一体的に進めるという意味で「三位一体の改革」と呼ばれるようになりました。
- この改革では、国庫補助負担金の廃止に伴い、これまで行ってきた補助金の申請、審査、決定といった国・地方を通じた事務の大幅な軽減が図られるとともに、地方では、権限と税源の移譲に伴い自己決定と自己責任が拡大することで、創意と工夫による一層の行財政の効率化、合理化が進むこととなり、これらの結果、国と地方のいずれにおいても、財政の健全化に大きく寄与することが期待されました。
- しかしながら、これまでの改革では、約3兆円規模の税源移譲はなされたものの、国庫補助負担金の見直しでは、単なる地方への負担転嫁に過ぎない、児童扶養手当や義務教育費国庫負担金などの国庫負担率の引き下げばかりが目立つ結果となり、地方の自由度を増し裁量権を拡大するという、本来の趣旨からは程遠いものとなりました。また、地方交付税については、5兆円もの額が削減されました。

三位一体の改革



H16～H18 年度の改革内容

国庫補助負担金の改革	約 4.7 兆円
地方への税源移譲	約 3 兆円
地方交付税の抑制	約 △5 兆円

※「国庫補助負担金の改革」のほとんどは、国の負担率の引き下げによるもの

指定都市市長会緊急アピール（平成 18 年 5 月 29 日）より抜粋

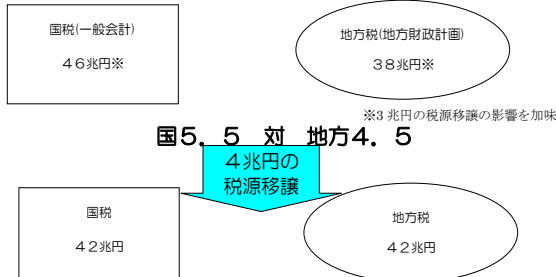


平成 16 年度に、指定都市市長会が主張した「廃止すべき国庫補助負担金」7.8 兆円のうち、移譲は、わずか約 1 兆円。交付金化も国の関与が残って補助金と変わりません。

まずは、未実施分と交付金化分を廃止し、所要額の約 4 兆円を税源移譲すべきです。

現 状

（国・地方における租税の配分状況）



地方の税金として、直接地方に入ると『自主財源』として、地方それぞれの状況に応じて市民サービスに使えるようになります。

国から画一的に補助金で交付されるより、市民により密着した行政運営が実現できます！

どう変わるの？



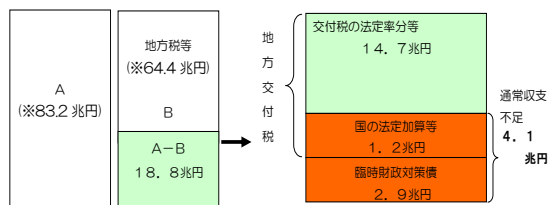
「地方交付税」は、
そもそもどういうものなの・・・？



地方交付税は、どの地域に住む国民も同じような行政サービスが受けられるようにするため、国に納められた税金のうち、一定の割合を国から地方に交付する『地方の固有財源』です。その割合も、**法律で定められています。**

法定率	
所得税	32.0%
酒税	32.0%
法人税	35.8%
消費税	29.5%
たばこ税	25.0%

地方全体の支出 地方全体の収入



地方交付税を削減するなら、国民にとって必要な行政サービスのあり方を見直す必要があります。

あり方の見直しの議論を、国は是非、地方と一緒に議論してください！

本当は、18.8 兆円必要なのに、国と地方が 4.1 兆円を臨時的借入等により補っています。18.8 兆円を確保するには、それぞれの税目について、10 ポイント程度の引上げが必要！

例えば所得税
32.0%⇒42.4%

※指定都市市長会は、三位一体の改革が、地方分権を実現するためには不十分なものであったため、あらゆる機会を捉えて、国等へ意見を表明しています

4 道州制

- 道州制の導入については、かなり以前から国の地方制度調査会などで議論されてきました。こうした状況の中、地方分権改革の推進による国から地方への権限移譲や、市町村合併の急速な進展による都道府県の役割の減少に伴い、道州制の導入に向けた議論が本格化しました。
- 国においては、平成 16 年 3 月に第 28 次地方制度調査会が設置され、平成 18 年 2 月には「道州制のあり方に関する答申」が取りまとめられました。また、政府が公表する「骨太の方針」への明記や、我が国で初めて「道州制」の文言が入った「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」の制定が行われました。さらには、内閣の道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」が設置され、道州制の実現に向けて、活発な議論が行われました。
- こうした中で、平成 21 年 9 月に発足した民主党を中心とした政権においては、平成 22 年 6 月に閣議決定された地域主権戦略大綱に、「地域主権改革を推進する中で（中略）地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく」と示されたものの、具体的な議論には至りませんでした。
- 平成 24 年 12 月に発足した自民党を中心とした政権においては、「道州制の導入の推進」を掲げ、内閣に道州制担当大臣を設置するなど、道州制の実現に向けて、積極的な姿勢を示していましたが、全国町村会が道州制の導入に反対を表明するなど、導入に慎重な意見もあったことから、道州制は現在に至るまで実現していません。
- 平成 29 年 10 月に実施された衆議院議員選挙における自民党の選挙公約では、道州制について、「道州制の導入に向けて、国民的合意を得ながら進めていきます。導入までの間は、地域の自主自立を目指し活力が発揮できるよう、地方公共団体間での広域的な連携の取組みを後押しするため、広域連合の活用、道州制特区法の活用などを検討します。」とされており、今後の道州制に関する議論の行方については、不透明な状況となっています。

道州制のあり方に関する答申（平成 18 年 2 月 28 日）の骨子

1 都道府県制度について

- 現在の都道府県制度のままで、社会経済情勢の変化に対応できるか。
一層の地方分権改革の担い手たり得るか。
 - ① 市町村合併の進展等の影響
 - ② 都道府県を越える広域行政課題の増加
 - ③ 地方分権改革の確かな担い手の必要

2 広域自治体改革と道州制

- 広域自治体改革は、①都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、②国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づけることが考えられる。
- すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像※の確立を目指すもの。このことは、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。
 - ※「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」
- こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。

3 道州制の制度設計

(1) 検討の方向

- ① 地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。
- ② 自立的で活力ある圏域の実現を目指す。
- ③ 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。

(2) 基本的な制度設計

- ① 道州の位置づけ
 - ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。
- ② 道州の区域→ 次頁参照
- ③ 道州への移行方法
 - ・ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。
- ④ 道州の事務
 - ・ 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
 - ・ 現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。
- ⑤ 議会・執行機関
 - ・ 議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
 - ・ 道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。
- ⑥ 道州制の下における税財政制度
 - ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
 - ・ 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
 - ・ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。

4 道州制の導入に関する課題

- 道州制に関わる検討課題は広範※。また、道州の設置と都道府県の廃止は、我が国の圏域構造を将来にわたり方向づけ、国民生活にも大きな影響。

※ 国の政治行政制度のあり方、国・地方の行政組織のあり方、国・地方を通じた行政改革との関係など

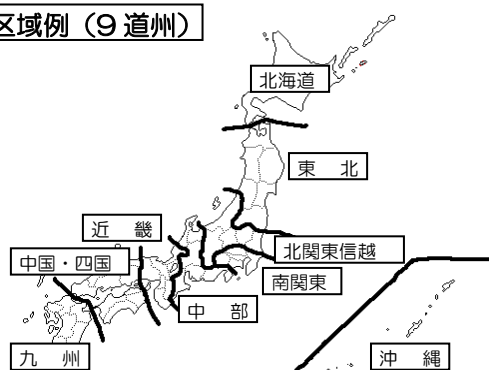
- 道州制の導入に関する判断は、広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべき。

政府においては、引き続き検討を進め、論議の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要。道州制の導入への気運が高まる場合に、推進法制を整備することとも考えられる。

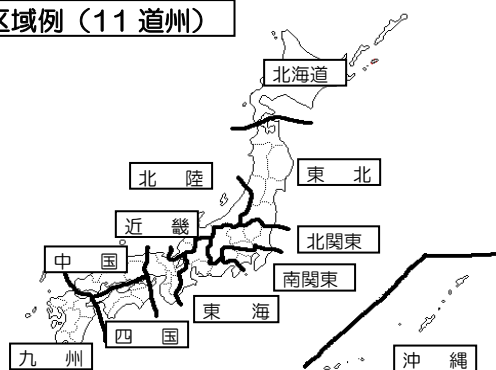
- 答申を基礎として、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待。

【道州制の区域例（いずれも東京都を一つの道州とすることも検討）】

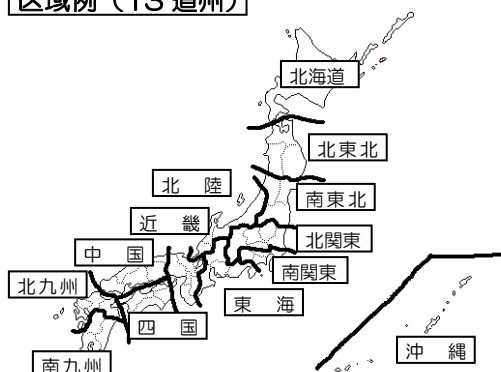
区域例（9 道州）



区域例（11 道州）



区域例（13 道州）



■参考：名古屋市が属する道州の区域道州の区域

●東海州（愛知・岐阜・三重・静岡）
人口 15 百万人 面積 28 千 km²

●中部州（愛知・岐阜・三重・静岡・石川・富山）
人口 17 百万人 面積 35 千 km²

〔名古屋市 人口 2.2 百万人 面積 326km²〕
〔愛知県 人口 7.3 百万人 面積 5,162km²〕

5 第二次地方分権改革

第二次地方分権改革は、平成 18 年 12 月の「地方分権改革推進法」の成立以来、現在にわたって進められている改革です。

平成 19 年 4 月に発足した地方分権改革推進委員会の勧告に基づき、義務付け・枠付けの見直しや都道府県から基礎自治体への権限移譲が行われました。

また、平成 26 年からは、従来の国主導による委員会勧告方式から、地域の事情や課題に精通した地方の「発意」と「多様性」を重視し、地方公共団体等から制度改正の提案を広く募る「提案募集方式」が導入されています。

(1) 第二次地方分権改革の意義と動向

- 第二次地方分権改革は、平成 18 年 12 月の「地方分権改革推進法」の成立以来、現在にわたって進められている改革であり、「国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にする」「地方公共団体の自主性及び自立性を高める」を基本理念として掲げられています。
- 具体的には、平成 19 年 4 月に発足した地方分権改革推進委員会の勧告（平成 20 年 5 月第 1 次～平成 21 年 11 月第 4 次勧告）に基づき義務付け・枠付けの見直しや都道府県から基礎自治体への権限移譲が行われました。また、平成 23 年 4 月には、「国と地方の協議の場に関する法律」が成立し、地方自治に影響を及ぼす国の施策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣と地方六団体の代表者が協議を行うことが法制化されました。
- 平成 26 年からは、従来の国主導による委員会勧告方式から、地域の事情や課題に精通した地方の「発意」と「多様性」を重視し、個々の地方公共団体等からの全国的な制度改正の提案を広く募る「提案募集方式」が導入されています。
- 「提案募集方式」により、国主導の改革から、地方の提案に基づくボトムアップ型の改革に移行し、「国が選ぶのではなく、地方が選ぶことができる」地方分権改革が推進されています。

第二次地方分権改革の動向

2006 年（平成 18 年） 地方分権改革推進法 成立

2007 年（平成 19 年） 4 月 地方分権改革推進委員会 発足

2008 年（平成 20 年） 5 月 第 1 次勧告

12 月 第 2 次勧告

2009 年（平成 21 年） 10 月 第 3 次勧告

11 月 第 4 次勧告

2011 年（平成 23 年） 4 月 国と地方の協議の場に関する法律成立

第 1 次一括法 成立

8 月 第 2 次一括法 成立

2013 年（平成 25 年） 3 月 地方分権改革推進本部 発足

4 月 地方分権改革有識者会議 発足

6 月 第 3 次一括法成立

2014 年（平成 26 年） 5 月 第 4 次一括法成立

6 月 「地方分権改革の総括と展望」取り
まとめ

2015 年（平成 27 年） 6 月 第 5 次一括法成立

2016 年（平成 28 年） 5 月 第 6 次一括法成立

2017 年（平成 29 年） 4 月 第 7 次一括法成立

(2) 第二次地方分権改革の取組み概要

① 地方分権改革推進法の概要 平成 18 年 12 月 15 日成立

事 項	内 容
施 行	平成 19 年 4 月 1 日 (3 年間の時限法のため平成 22 年 3 月 31 日に失効)
目 的	地方分権改革を総合的かつ計画的に推進する。
基本理念	地方分権改革の推進は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として、次の基本理念に基づいて行う。 ①国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にする。 ②地方公共団体の自主性及び自立性を高める。 ことによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進する。
主な内容	・ 政府は、地方分権改革の推進に関して、講ずべき必要な法制上又は財産上の措置その他の措置を定めた「地方分権改革推進計画」を作成する。 ・ 内閣府に地方分権改革推進委員会を設置する。

② 地方分権改革推進委員会の概要

事 項	内 容
設 置	平成 19 年 4 月 2 日 (地方分権改革推進法の失効により平成 22 年 3 月 31 日に廃止)
所掌事務	・ 地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて「地方分権改革推進計画」の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する。 ・ 地方分権改革の推進に関する重要事項について、内閣総理大臣に意見を述べることができる。
委 員	(委員長) 丹羽宇一郎 伊藤忠商事株式会社取締役会長 (委員長代理) 西尾 勝 財団法人東京市政調査会理事長 井伊雅子 一橋大学国際・公共政策大学院教授 猪瀬直樹 作家・東京都副知事 小早川光郎 東京大学大学院法学政治学研究科教授 露木順一 神奈川県開成町長 横尾俊彦 佐賀県多久市長

③ 地方分権改革推進委員会の第1次勧告（平成20年5月28日）の概要

第1章 国と地方の役割分担の基本的な考え方

- ・「地方が主役の国づくり」に向けた今次分権改革の理念と課題
- ・国と地方の役割分担
- ・広域自治体と基礎自治体の役割分担

第2章 重点行政分野の抜本的見直し

（主なもの）

- ・教育について、教職員人事権の中核市への移譲、人事権者と給与負担者の一致の方向で検討
- ・土地利用について、都市計画に係る国・都道府県の関与の廃止・縮小
- ・道路について、直轄国道の要件を見直し、主に地域内交通を分担する道路（同一都道府県内に起終点がある区間等）を都道府県に移管
- ・河川について、都道府県内完結一級河川を原則都道府県に移管

第3章 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大

（ア）基礎自治体への権限移譲の推進

- ・64法律、359の事務権限を都道府県から市町村へ移譲

（イ）補助対象財産の財産処分（転用、譲渡等）の弾力化

- ・原則、10年経過後の財産処分は、国庫納付不要かつ届出・報告制へ
- ・10年経過前でも、災害や市町村合併等に伴う財産処分には十分配慮

第4章 現下の重要二課題について

- ・道路特定財源の一般財源化
- ・消費者行政の一元化

第5章 第2次勧告に向けた検討課題

- ・国の出先機関の改革の基本方向
- ・法制的な仕組みの横断的な見直し（義務付け・枠付け等）

④ 地方分権改革推進委員会の第2次勧告（平成20年12月8日）の概要

第1章 義務付け・枠付けの見直し

(ア) 見直しの基本的考え方

- ・自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する地方政府の確立
- ・国の法令を「上書き」する範囲拡大を含む条例制定権の拡充
- ・地方自治体の自主性を強化し、自由度を拡大するとともに、自らの責任で行政を実施する仕組みの構築

(イ) 見直しの対象

- ・10,057条項について検討し、そのうち4,076条項について見直しを行うべきと判断

第2章 国の出先機関の見直し

(ア) 基本的考え方

- ・国と地方の役割分担の見直し（住民に身近な行政は地方へ）
- ・「二重行政」の弊害の徹底排除
- ・国と地方を通じた行政の簡素化・効率化
- ・地域住民の目の届くものとする仕組み
- ・地方再生、地域振興

(イ) 事務・権限の見直し

- ・出先機関（8府省15系統）の116事項の事務・権限を見直し

(ウ) 組織の見直し

- ・出先機関（8府省15系統）の見直しの方向性を提示
（①府省を超えた統廃合 ②同一府省における統廃合 ③廃止 ④存続）

(エ) 人員・財源の取扱い

- ・出先機関職員のうち、合計35,000人程度（試算）を削減
- ・人員の移管等の円滑な実施を図る仕組み及び必要な財源確保

⑤ 地方分権改革推進委員会の第3次勧告（平成21年10月7日）の概要

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

- ・第2次勧告において見直し対象とされた4,076条項のうち、特に、次の3つの重点事項について具体的に講ずべき措置を提示（892条項）

①自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準

「廃止」又は「条例への委任」へ見直し（142条項）

②自治体の事務に対する国の関与（協議、同意、許可・認可・承認）

「廃止」又は「同意を要する協議」から「同意を要しない協議」への移行など、より弱い形態の関与へ見直し（166条項）

③計画等の策定及びその手続の自治体への義務付け

「廃止」又は「単なる奨励」（「できる」「努める」等）へ見直し（584条項）

*上記以外についても、第2次勧告に基づき、今後見直すよう政府へ要請

第2章 地方自治関係法制の見直し

- ・地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し
- ・地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大

第3章 国と地方の協議の場の法制化

⑥ 地方分権改革推進委員会の第4次勧告（平成21年11月9日）の概要

I 当面の課題

- ・現下の経済情勢及び新政権の政権公約等にかんがみ、特に重要な事項につき勧告

1 地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ

2 直轄事業負担金制度の改革

3 自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保

4 国庫補助負担金の一括交付金化に関しての留意点

5 自動車関係諸税の暫定税率の見直しに際しての留意点

6 国と地方の事実上の協議の早急な開始

II 中長期の課題

- ・社会的・経済的に安定した時節の到来に備え、今から議論を深め、準備を整えることを強く期待

1 地方税制改革

4 地方債

2 国庫補助負担金の整理

5 財政規律の確保

3 地方交付税

⑦ 国と地方と協議する場に関する法律の概要 平成 23 年 4 月 28 日成立

内 容	・地方自治に影響を及ぼす国の施策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣と地方六団体の代表者が協議を行うことを法制化したもの。
-----	---

⑧ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 1 次一括法） 平成 23 年 4 月 28 日成立

名 称	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 1 次一括法）
内 容	・地方分権改革推進計画を踏まえ、関係法律（42 法律）の整備を行うもの ・地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るため、義務付け・枠付けの見直しを行う。

⑨ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 2 次一括法） 平成 23 年 8 月 26 日成立

○基礎自治体への権限移譲(47 法律) (主なもの) ・区域区分、都市再開発方針等に係る都市計画決定(都道府県→指定都市) ・理・美容所などの衛生措置基準の設定（都道府県→保健所設置市） ○義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(160 法律) (主なもの) ・公立高等学校の収容定員の基準の廃止 ・福祉事務所設置の知事同意協議の同意を廃止 ・構造改革特別区域計画の内容の例示化等 ※19 法律が重複	
--	--

⑩ 地方分権改革推進本部（平成 25 年 3 月 8 日（閣議決定））の概要

設 置	平成 25 年 3 月 8 日（閣議決定）
目 的	地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施を進めるため。
構 成 員	本部長 内閣総理大臣 副本部長 内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（地方分権改革） 本部員 他の全ての国務大臣（平成 22 年 5 月末現在）

⑪ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第3次一括法）平成25年6月7日成立

旧第3次一括法案（廃案）、「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」（平成25年3月閣議決定）を踏まえ、関係法律（74法律）の整備を行う。

○基礎自治体への権限移譲

（主なもの）

- ・高度管理医療機器（コンタクトレンズ等）販売業等の許可等の権限（都道府県→保健所設置市及び特別区）
- ・市街地再開発事業における事業認可権限等（都道府県→指定都市）

○義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

（主なもの）

- ・地方独立行政法人の合併手続の円滑化等
- ・地方青少年問題協議会の委員資格要件の廃止
- ・鳥獣保護区における特別保護地区の再指定等に係る環境大臣の協議の届出化

⑫ 地方分権改革の総括と展望の概要

これまでの地方分権改革

地方分権改革の理念を構築
国主導による集中的な取組
地方全体に共通の基盤制度の確立
法的な自主自立性の拡大
地方分権推進に向けた世論喚起

個性と自立、新たなステージへ 地方分権改革の更なる展開

改革の理念を継承し発展へ
地方の発意に根ざした息の長い取組へ
地方の多様性を重んじた取組へ
真の住民自治の拡充 財政的な自主自立性の確立
改革の成果を継続的・効果的に情報発信

○今後の「展望」～新しいステージの改革の取組～

改革の進め方

- 1 提案募集方式の導入
- 2 手挙げ方式の導入
- 3 政府の推進体制の整備
- 4 効果的な情報発信

⑬ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第4次一括法）平成26年5月28日成立

地方分権改革推進委員会の勧告のうち、残された課題である国から地方公共団体への事務・権限の移譲等を推進するとともに、第30次地方制度調査会答申（平成25年6月25日）で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を推進するため、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定）を踏まえ、関係法律（63法律）の整備を行う。

○都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等（43法律）

（主なもの）

- ・ 県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定
- ・ 病院の開設許可

○国から地方公共団体への事務・権限の移譲等（25法律）

（主なもの）

- ・ 商工会議所の定款変更の認可（国→都道府県、指定都市）

※5 法律が重複

⑭ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第5次一括法）平成27年6月19日成立

平成26年から新たに導入した「提案募集方式」における地方公共団体等からの提案等を踏まえた「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成27年1月30日閣議決定）に基づき、国から地方公共団体又は都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等について、関係法律（19法律）の整備を行う。

○都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲等（5法律）

- ・ 指定都市立特別支援学校の設置等認可
- ・ 特定毒物研究者の許可等
- ・ 高度管理医療機器等営業所管理者の兼務許可（都道府県→保健所設置市・特別区）
- ・ 火薬類の製造許可等
- ・ 高圧ガスの製造許可等

○国から地方公共団体への事務・権限の移譲等（7法律）

（主なもの）

- ・ 農地の総量確保のための仕組みの充実及び農地転用許可の権限移譲等（国→都道府県・指定市町村）

○義務付け・枠付けの見直し等（8法律）

（主なもの）

- ・ 市町村の建築主事の設置に係る知事同意協議の協議への見直し、建築審査会委員の任期の条例委任

※1 法律が重複

⑮ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 6 次一括法） 平成 28 年 5 月 13 日成立

「提案募集方式」における地方公共団体からの提案等を踏まえた「平成 27 年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成 27 年 12 月 22 日閣議決定）に基づき、地方公共団体への事務・権限の移譲等について、関係法律（15 法律）の整備を行う。

○地方公共団体への事務・権限の移譲（11 法律）

（主なもの）

- ・地方版ハローワークの創設、地方公共団体が国のハローワークを活用する仕組み
- ・食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督
- ・高齢者居住安定確保計画の策定
- ・公立大学法人による長期借入金等、出資及び大学附属の学校の設置を可能に

○国から地方公共団体への事務・権限の移譲等（4 法律）

（主なもの）

- ・地方社会福祉審議会において調査審議できる事項に精神障害者福祉に関する事項を追加

⑯ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 7 次一括法） 平成 29 年 4 月 19 日成立

「提案募集方式」に基づく地方からの提案について、「平成 28 年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成 28 年 12 月 20 日閣議決定）を踏まえ、都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲や地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等の関係法律の整備を行う。

○地方公共団体への事務・権限の移譲（4 法律）

（主なもの）

- ・幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等

○国から地方公共団体への事務・権限の移譲等（6 法律）

（主なもの）

- ・地方公共団体が審査請求を不適法却下する場合における議会への諮問手続を事後報告に見直し
- ・公営住宅建替事業における現地建替要件の緩和等

(3) 第二次地方分権改革による名古屋市への権限移譲の状況

- 第二次地方分権改革においては、分権一括法等に基づき多くの事務・権限が地方自治体に移譲されています。名古屋市に対しては、以下の事務・権限が移譲されています。

第2次一括法（平成23年8月成立）関連 ※ は個別法または政令の改正によるもの

関係省庁	関係法律名	移譲された事務権限
内閣府	特定非営利活動促進法	特定非営利活動法人の設立認証、定款変更の認証、報告徴収、立入検査等
	災害対策基本法	災害派遣要請を求めた旨の市町村長から防衛大臣等への通知
消費者庁	家庭用品品質表示法	家庭用品の販売業者に対する表示等の指示、違反業者の公表、報告徴収、立入検査等
総務省	地方自治法	町及び字の区域の新設等の届出、告示
厚生労働省	老人福祉法	有料老人ホーム設置の届出受理、立入検査、改善命令
	介護保険法	指定居宅サービス事業者等の指定等、報告命令、立入検査等
	障害者自立支援法 (現：障害者総合支援法)	指定障害福祉サービス事業者等の指定、報告命令、立入検査等
	理容師法	理容所の衛生措置基準の設定等
	興行場法	興行所の衛生措置基準の設定等
	旅館業法	旅館の構造設備基準及び衛生措置基準の設定等
	公衆浴場法	公衆浴場の衛生等措置基準の設定等
	クリーニング業法	クリーニング業者が講ずべき措置の基準設定
	毒物及び劇物取締法	毒物・劇物業務上取扱者の届出受理、廃棄物の回収命令、立入検査等
	美容師法	美容所の衛生措置基準の設定等
	薬事法	薬局の開設の許可、製造販売業等の許可、薬局開設者等からの報告徴収、立入検査等

農林水産省	農地法	農地等の移転移動の許可
経済産業省	ガス事業法	ガス用品の販売事業者からの報告徴収、立入検査、提出命令
	電気用品安全法	電気用品の販売事業者からの報告徴収、立入検査、提出命令
	液化石油ガスの保安確保及び取引の適正化に関する法律	液化石油ガス器具等の販売事業者からの報告徴収、立入検査、提出命令
	消費生活用製品安全法	特定製品の販売事業者等からの報告徴収、立入検査、提出命令
	中小小売商業振興法	商店街整備計画、店舗集団化計画、共同店舗等整備計画等の認定等
国土交通省	都市計画法	都市計画の決定（地域地区）
		都市計画の決定（都市施設）
		都市計画の決定（市街地開発事業）
		都市計画の決定（市街地開発事業等予定区域）
		都市計画の決定（区域区分）
		都市計画の決定（都市再開発方針等）
		都市計画の決定（都市施設：高速自動車国道、一般国道）
環境省	環境基本法	騒音に係る環境基準の地域類型の指定

第3次一括法（平成25年6月成立）関連

関係省庁	関係法律名	移譲された事務権限
厚生労働省	薬事法	高度管理医療機器販売業等の許可等
国土交通省	都市再開発法	市街地再開発事業における事業認可権限等
文部科学省	学校教育法、私立学校法、私立学校振興助成法、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律	幼保連携型認定こども園の設置認可等

第4次一括法（平成26年5月成立）関連

関係省庁	関係法律名	移譲された事務権限
内閣府	食品表示法	食品表示（品質事項）に関する食品関連事業者（市域事業者に限る）等への立入検査等
文部科学省	学校教育法	市町村立学校等の設置認可
	市町村立学校職員給与負担法	市町村立小中学校等の職員の給与等の負担
	地方教育行政の組織及び運営に関する法律	
	義務教育費国庫負担法	県費負担教職員定数の決定
	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律	市町村立小中学校等の学級編成基準の決定
	文化財保護法	史跡名勝天然記念物の仮指定 重要文化財等の管理に係る技術的指導等
	博物館法	博物館の登録
厚生労働省	児童福祉法	指定障害福祉サービス事業者等の業務管理体制の報告の受理・命令等
	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律	
	医療法	病院の開設許可
	特別児童扶養手当等の支給に関する法律	特別児童扶養手当の受給資格の認定
	職業能力開発促進法	職業能力開発大学校・障害者職業能力開発校等の設置
	介護保険法	介護サービス事業者の業務管理体制の報告の受理・命令等
		介護サービス情報の公表
	社会福祉法	市域を越え、都道府県の区域内で事業を行う社会福祉法人の設立認可・指導監査等
	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律	精神保健指定医に係る指定医証の交付等

関係省庁	関係法律名	移譲された事務権限
農林水産省	農林物資の規格化等に関する法律	食品以外の農林物資製造事業者等への立入検査等
	農地法	農地または牧草地の賃貸借の解約等の許可
経済産業省	採石法	岩石採取計画の認可
	砂利採取法	砂利採取計画の認可
	商工会議所法	商工会議所法の定款変更（一部）の届出 事業状況等の報告の受理・警告等
	工業用水法	工業用水の採取許可
	商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律	商工会等の基盤施設計画の認定等
国土交通省	公有水面埋立法	公有水面の埋立免許
	都市計画法	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定
	国土利用計画法	土地取引の規制区域の指定
	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律	防災街区整備事業（一部）の施行等の認可

第5次一括法（平成27年6月成立）

関係省庁	関係法律名	移譲された事務権限
文部科学省	学校教育法	指定都市立特別支援学校の設置等認可
厚生労働省	毒物及び劇物取締法	特定毒物研究者の許可等
	医薬品医療機器法	高度管理医療機器等営業所管理者の兼務許可
経済産業省	火薬類取締法	火薬類の製造許可等
	高圧ガス保安法	高圧ガスの製造許可等

第 6 次一括法（平成 28 年 5 月成立）関連

関係省庁	関係法律名	移譲された事務権限
厚生労働省	食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律	食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督
	医療法	診療所の病床設置許可等
厚生労働省 国土交通省	高齢者の居住の安定確保に関する法律	高齢者居住安定確保計画の策定

第 7 次一括法（平成 29 年 4 月成立）関連

関係省庁	関係法律名	移譲された事務権限
内閣府	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律及び子ども・子育て支援法	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等
		認定こども園の申請事項等の変更に係る届出の受理及び周知並びに報告の徴収
	子ども・子育て支援法	施設型給付費等に係る処遇改善加算の認定
厚生労働省	介護保険法	介護支援専門員に対する報告の求め、指示・研修受講命令及び業務禁止
国土交通省	土地区画整理法	指定都市施行事業の事業計画に係る利害関係者からの意見書の付議先を都道府県都計審議会から指定都市都計審議会に変更

6 第 30 次地方制度調査会

(1) 第 30 次地方制度調査会の概要

設置日	平成 23 年 8 月 24 日
諮問 内 容	地方自治の一層の推進を図る観点から、下記の事項について、調査審議を求める。 ・ 住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方 ・ 我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方 ・ 東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方
委員 任期:2 年	委員 (30 名) 【学識経験者 18 名】 【学識経験者 18 名】 ・ 石 原 俊 彦 関西学院大学教授 ・ 伊 藤 正 次 首都大学東京教授 ・ 岩 崎 美紀子 筑波大学教授 ★碓 井 光 明 明治大学教授 ・ 江 藤 俊 昭 山梨学院大学教授 ・ 太 田 匡 彦 東京大学教授 ・ 大 貫 公 子 行政相談委員 ・ 大 山 礼 子 駒澤大学教授 ○畔 柳 信 雄 (株) 三菱東京 U F J 銀行相談役 ・ 小 林 裕 彦 弁護士 ・ 斎 藤 誠 東京大学教授 ・ 田 中 里 沙 (株) 宣伝会議取締役編集室長 ・ 辻 琢 也 一橋大学教授 ・ 中 村 廣 子 新宿区中里町町会会長、新宿区町会連合会副会長 ◎西 尾 勝 (公財) 後藤・安田記念東京都市研究所理事長 ・ 林 知 更 東京大学准教授 ・ 林 美香子 キャスター・慶應義塾大学特任教授 ・ 林 宜 嗣 関西学院大学教授 【国会議員 6 名】 【地方六団体 6 名】 臨時委員 (2 名) ・ 中 尾 修 (財) 東京財団研究員 ・ 林 文 子 横浜市長 (◎：会長、○：副会長、★：専門小委員会委員長) ※平成 25 年 6 月 13 日現在

(2) 第 30 次地方制度調査会答申の概要

- 平成 23 年 8 月に設置された第 30 次地方制度調査会は、専門小委員会 36 回、総会 5 回を開催し、平成 25 年 6 月に「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」を提出しました。

「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」

※抜粋・要約版（名古屋市作成）

第 1 大都市制度を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

1 現状認識

- ・ 人口減少の下、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市や、その圏域を戦略的に形成していくことが必要。
- ・ 三大都市圏においては、高齢化の急速進行や社会資本の一斉更新など増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。
- ・ 東日本大震災の教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が進められつつある。

2 三大都市圏・地方圏の課題

- ・ 三大都市圏には、規模・能力が一定以上あるが面積が狭い都市が圏域内に数多く存在する。今後、自主的な市町村合併や基礎自治体間の広域連携を進めることが必要。

3 制度改革等の必要性

- ・ 大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来。
- ・ 大都市等における効率的・効果的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりについて、地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方策を示すことが必要。

第 2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

- ・「二重行政」を解消するためには、できる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要。
- ・指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要。

(2)「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

①事務移譲

- ・「二重行政」の解消を図るためには、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要。
- ・指定都市における事務の処理については、都道府県と指定都市の関係は都道府県間関係と同様に考えることを基本とすべき。

②税財源の配分

- ・事務の移譲により生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討すべき。
- ・一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠。
- ・財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間においても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべき。

③指定都市と都道府県の協議会

- ・「二重行政」を解消するためには、事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要。
- ・指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることとすべき。

(3)「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

- ・「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべき。
- ・区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができるとすべき。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限を持つこととすることを検討すべき。

- ・ 区長に独自の権限を持たせる場合には、副市長並みの特別職とすべき。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討することが必要。
- ・ 区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべき。
- ・ 現行の教育委員会制度を前提とする場合には、条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることとすべき。
- ・ 区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべき。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

- ・ 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。
- ・ 大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

- ・ 一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要。
- ・ 特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。
- ・ 特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。

（3）当面の対応

- ・ 都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に

特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていくことが必要。

3 三大都市圏域の調整

- ・ 交通体系の整備や防災対策といった圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討することが必要。

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題

- ・ 基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要。

3 具体的な方策

- ・ 三大都市圏の市町村間の広域連携を促していく際、各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講じるべき。
- ・ 市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示すことが必要。

- 答申においては、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進めることが明記されるなど、一定の方向性は示されましたが、名古屋市をはじめとする指定都市が求めてきた「特別自治市の創設」が見送られるなど、大都市制度そのものの抜本的な見直しには至らない内容となりました。

(3) 平成 26 年地方自治法改正

- 地方制度調査会の答申（平成 25 年 6 月 25 日）を踏まえ、地方自治法の一部を改正する法律が国会へ提出され、平成 26 年 5 月に成立しました。

1. 指定都市制度の見直し

○区の役割の拡充

- ・ 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする。
- ・ 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する。

○指定都市都道府県調整会議の設置

- ・ 指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする。
- ・ 指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする。

2. 中核市制度と特例市制度の統合

- ・ 特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口 20 万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする。

3. 新たな広域連携の制度の創設

○「連携協約」制度の創設

- ・ 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする。
- ・ 連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする。

○「事務の代替執行」制度の創設

- ・ 普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする。

7 大都市地域における特別区の設置に関する法律

- 大阪における大都市制度の議論を背景として、平成 24 年 8 月に、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が制定され、名古屋市も含む、東京都以外の人口 200 万人以上の区域に特別区を設置する場合の手続きが定められました。

大都市地域における特別区の設置に関する法律の要旨

【目 的】

- ①都道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設置する手続き
 - ②都道府県と特別区の事務、税源の配分、財政調整に関する意見の申し出に係る措置
- について定めたもの。

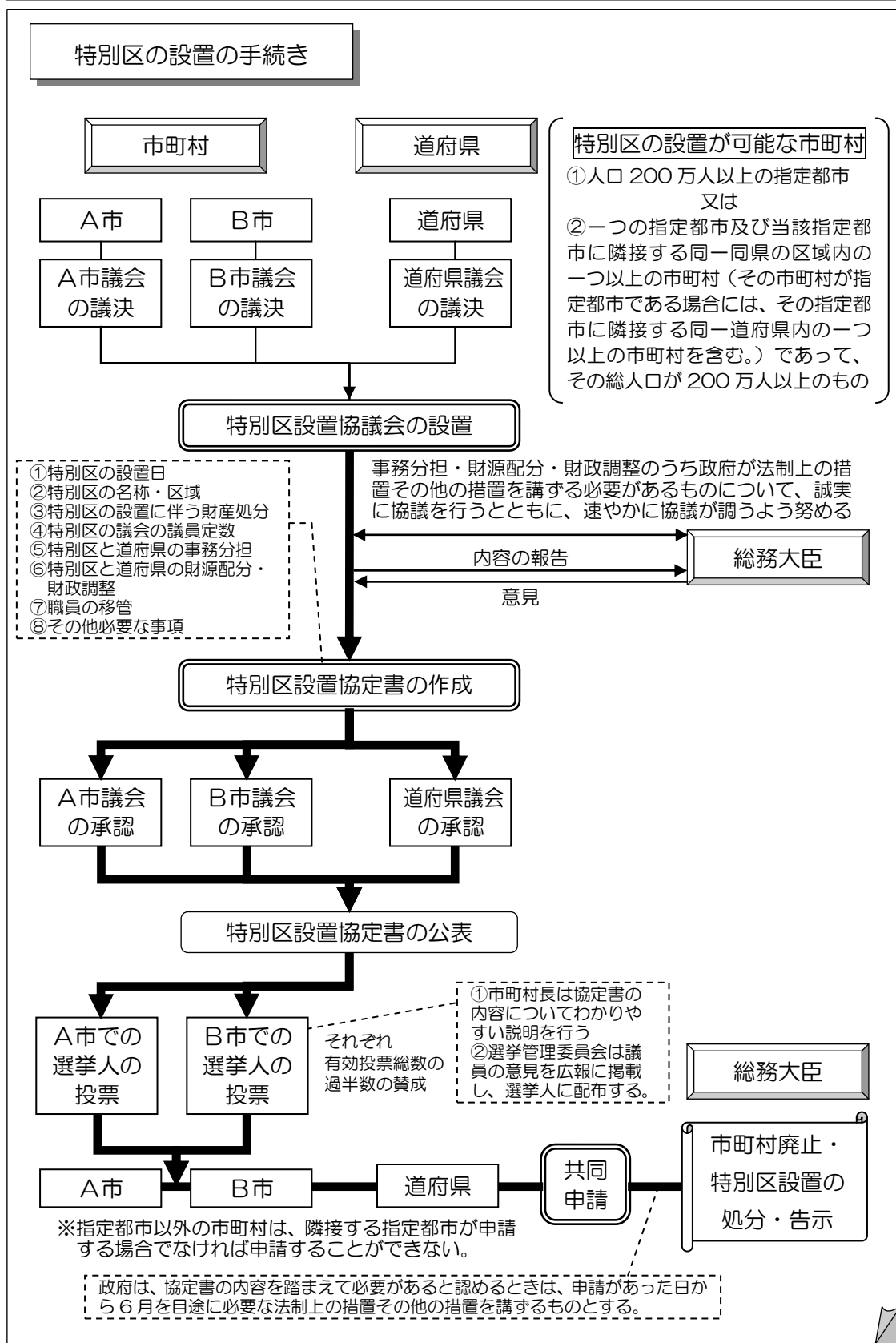
【対 象】

指定都市及び指定都市に隣接する自治体と合わせて総人口が 200 万人以上（同一道府県内に限る。隣接する自治体が指定都市の場合はその隣接する市町村を含む。）

＜8 地域 10 都市＞

- ①横浜、川崎、②大阪・堺、③名古屋、④札幌、⑤神戸、⑥京都、
⑦さいたま、⑧千葉

大都市地域における特別区の設置に関する法律の概要



出典：「第 30 次地方制度調査会提出資料」（総務省）を基に作成

事務分担等に関する意見の申出

一つの道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区と道府県の事務分担・税源配分・財政調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。

政府は、上記申出を受けた日から6月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無を判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

特別区を包括する道府県における特別区の設置に係る特例

特別区を包括する道府県において、その区域内の特別区に隣接する一の市町村の区域の全部により特別区を設置するときも、上記の設置手続による。ただし、市町村の区域を分割せずに一の特別区を設置するとき、上記の設置手続のうち「選挙人の投票」は不要とする。

出典：「第30次地方制度調査会提出資料」（総務省）を基に作成