



指定都市市長会シンポジウムin京都

日本の未来を切り拓く大都市制度

～なるほどっ！特別自治市
どんなんどす？道州制～

関連資料

京都市作成 

1 指定都市の事務

地方公共団体の主な役割分担の現状

の処理する事務 の範囲	道府県				市町村
	指定都市				
				中核市	
				特例市	
保健衛生	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 精神障害者の入院措置 動物取扱業の登録 	<ul style="list-style-type: none"> 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 		<ul style="list-style-type: none"> 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
福祉	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 児童相談所の設置 	<ul style="list-style-type: none"> 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 		<ul style="list-style-type: none"> 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
教育	<ul style="list-style-type: none"> 小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 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 	<ul style="list-style-type: none"> 県費負担教職員の任免、給与の決定 	<ul style="list-style-type: none"> 県費負担教職員の研修 		<ul style="list-style-type: none"> 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
環境	<ul style="list-style-type: none"> 第一種フロン類回収業者の登録 公害健康被害の補償給付 	<ul style="list-style-type: none"> 建築物用地下水の採取の許可 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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)
まちづくり	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画区域の指定 市街地再開発事業の認可 指定区間の1級河川、2級河川の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 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 指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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、橋梁の建設・管理 準用河川の管理
全治・安防・防災	<ul style="list-style-type: none"> 警察(犯罪捜査、運転免許等) 				<ul style="list-style-type: none"> 消防・救急活動 災害の予防・警戒・防除等(その他) 戸籍・住基

2-1 地域の実状に応じた現在の取組（例：道路関係）

① 防護柵設置のための歩道幅員の基準

これまでの基準

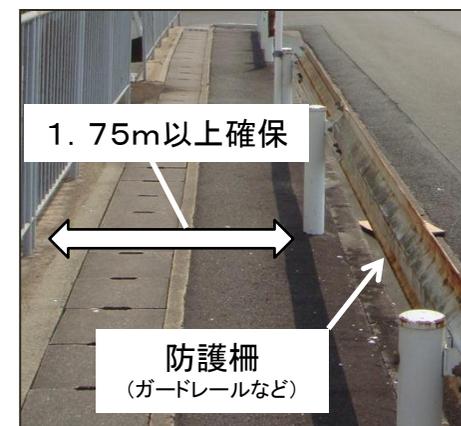
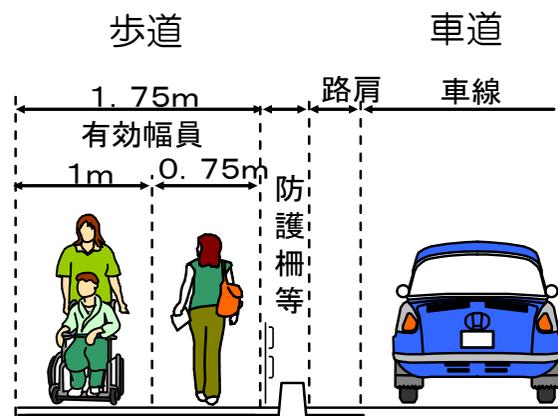
従来、歩道を新設・改築する場合、歩道の幅員は2.0m以上（防護柵を設置する場合は2.5m以上）確保しなければならないなど、国の定めた基準に従うこととされてきましたが、現在は、この国の定めた基準を参考に、各道路の管理者である地方公共団体が条例で基準を定めることとなりました。

条例化（平成25年4月～）

京都市基準

京都市においても、歩道を新設・改築する場合、歩道の幅員は2.0m以上としていますが、通学路などで安全を確保するため、幅が狭い歩道であっても、有効幅員が1.75m以上確保できる場合は、防護柵を設置できることとしました。

※ 20m以内に1箇所、車いすですれ違える幅（2m）を確保



2-2 地域の実状に応じた現在の取組（例：道路関係）

② 自転車道等の設置基準

これまでの基準

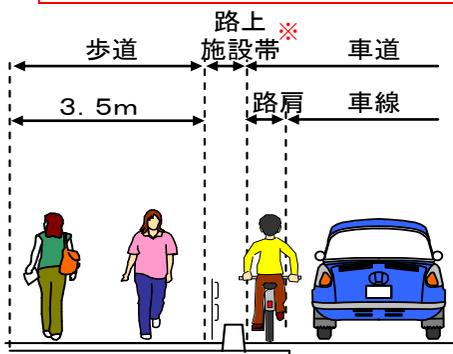
従来、歩道や自転車道などを設置する基準は、国が定めた「交通量（自動車・自転車・歩行者）が多い場合」という曖昧なものしかありませんでした。

条例化（平成25年4月～）

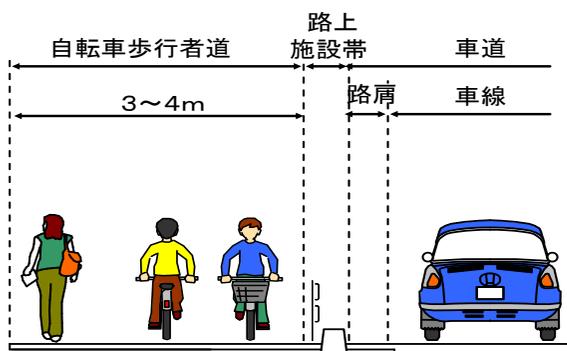
京都市基準

京都市では、「交通量（自動車・自転車・歩行者）が多い場合」の数値基準を定め、歩道や自転車道などを設置する基準を明確化しました。

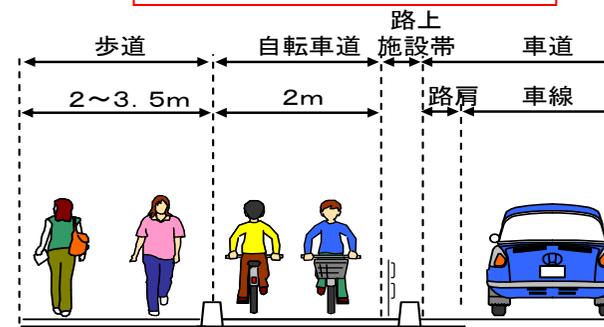
歩行者が概ね
1,000人/日以上の場合



自動車が概ね
4,000台/日以上の場合



自動車が概ね
4,000台/日以上かつ
自転車が概ね
1,000台/日以上の場合



※ 防護柵や標識を設置する道路の部分

2-3 地域の実状に応じた現在の取組（例：屋外広告物関係）

京都市の屋外広告物規制の概要

屋外広告物については、昭和31年の指定都市制度の創設と同時に、府県から指定都市に対し権限の移譲があり、京都市では、同年、「京都市屋外広告物条例」（当時）を制定し、これまで数度の改正を行いながら、地域の特性に応じた「面積」「色彩」「高さ」など、全国でも例を見ないきめ細やかな基準を設定するなど、独自の規制を行っています。

早い時期から権限を持った政策を展開することにより、屋外広告物行政は京都市独自の進化を遂げており、現在は、平成26年8月までに違反広告物「ゼロ」を目指して、法令に基づく警告や行政代執行も辞さない覚悟で抜本的に対策を強化しています。

施策例

① 特定屋内広告物に対する規制（平成8年～）

特定屋内広告物（建築物の窓等の開口部に設けられた窓ガラス等の内側に、直接・間接的に常時又は一定の期間継続して屋外の公衆に表示する広告物）の面積や色彩について規制

（例）面積の規制

窓ガラスの部分に表示する場合、建築物の1階以下については開口部の50%、2階以上については開口部の30%を超えて表示することはできません。

注目！

優れた都市景観の形成に寄与する広告物、建築物、市民活動を讃える取組も実施
平成24年度に「京都景観賞」を創設



屋外広告物部門 市長賞受賞例

2-4 地域の実状に応じた現在の取組（例：屋外広告物関係）

- ② 地域の特性に応じたきめ細やかな規制（平成19年～）
 世界遺産周辺や良好な低層住宅地，歴史的な建造物が多く存在する地区など，地域の景観特性や市街地環境の特性，土地利用等を考慮して，屋外広告物が町並み景観や建築物と調和するよう，京都市内全域を21種類の規制区域に指定し，区域に応じて規制

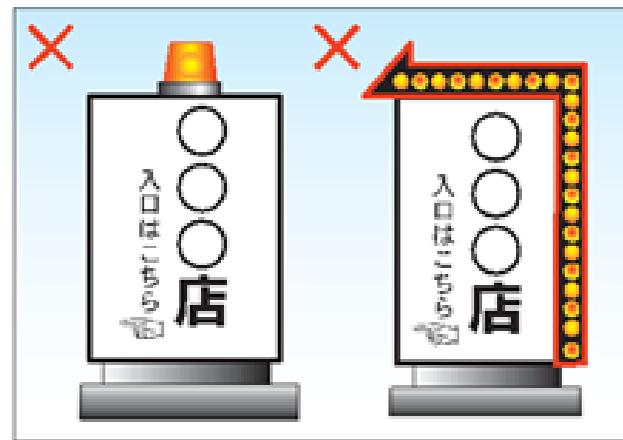
（例）地域特性に応じた高さの基準例

規制区域	袖看板や壁面平付け看板等 広告塔や多本支柱型の看板等	
	最上部の高さ	
第1種地域	4 m	3 m
第4種地域	10 m	3 m
第7種地域	20 m	6 m
沿道型第1種地域	10 m	3 m



- ③ 屋上屋外広告物の全面禁止（平成19年～）
 良好なスカイラインを形成し，美しい都市景観を創出していくため，屋上に設置する屋外広告物を市内全域で禁止

- ④ 点滅式・可動式照明の全面禁止（平成19年～）
 安全等のために警告や注意を促す照明と混同する恐れがあり，また，刺激的で強い光を放つなど，都市の景観に支障をきたすため，点滅式照明や可動式照明の屋外広告物としての使用を市内全域で禁止



3-1 指定都市の現状・課題

社会情勢が大きく変化

- 生活の多様化により市民ニーズも多様化し
 - 全国画一基準ではきめ細かな対応が無理になっています
- 人口減少社会の到来，高齢化・単身化の進展により
 - 住民に最も身近な基礎自治体の知恵と工夫が問われる時代になっています
- 交通・情報ネットワークの発達により
 - グローバル化が進展し，国境を越えた活動が活発化し都市間競争も激化しています。

3-2 指定都市の現状・課題

様々な制約

例 えば

国が全国一律の基準を定め、それに従わなければならないため、地域の実情を反映させることができない。

例：歩道の幅は〇〇メートル以上ないとダメ！

市町村が実施することなのに、国や道府県の許可等を受けなければならず、実施するまでに時間がかかる。

例：バス停の場所を少し変えるだけでもイチイチ届出をしなさい！

道府県と市町村とで役割などが分かれており、一体的な運営ができない。

例：市立小中学校の教職員なのに、その給与負担や人数（定数）決定は道府県が行う！？

3-3 指定都市の現状・課題

道府県との二重行政

指定都市と道府県において、同一目的の事業を実施していたり、同一の分野で権限が分かれており、一体的・包括的な行政運営ができないなど、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化しています！

【二重行政（例）】

重複型

広域自治体と基礎自治体が同一の公共施設を整備

公営住宅，図書館，博物館，体育館，プールなど

広域自治体と基礎自治体が同一の施策を実施

商店街振興など

分担型

同一又は類似の行政分野で広域自治体と基礎自治体に事務・権限が分断

河川管理，県費負担教職員（給与負担・任命など），病院・診療所・薬局の開設許可など

関与型

基礎自治体の事務処理に，広域自治体の関与等が存在

農地転用許可に係る事務，市立高等学校の設置・廃止等に係る認可など

（第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料を基に作成）

※ それぞれの道府県と指定都市の状況により二重行政の発生状況は異なる。

3-4 指定都市の現状・課題

責任・権限に応じた税財政制度の不存在

道府県から移譲等がされている事務（大都市特例事務）に見合う税制上の措置が不十分

大都市特例事務に係る税制上の措置不足額（平成25年度予算に基づく概算）

道府県に代わって負担している大都市特例事務に係る経費

同左税制上の措置

政令市計 約3,700億円
(うち京都市185億円)

○地方自治法に基づくもの

児童福祉
民生委員
身体障害者福祉等

○個別法に基づくもの

土木出張所
衛生研究所
定時制高校人件費
国・道府県道の管理等

政令市計 約2,200億円
(うち京都市132億円)

税制上の
措置不足額

税制上の措置済額
政令市計 約1,500億円
(うち京都市53億円)

税制上の措置
が必要！

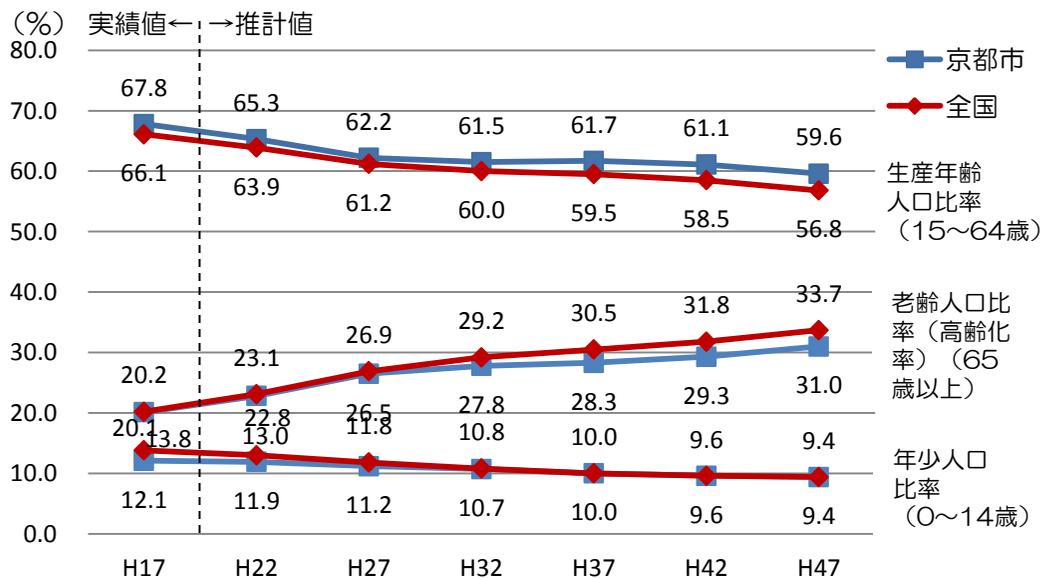
大都市特例事務に係る財政需要は、交付税措置されているが、詳細は国から示されていない。

3-5 指定都市の現状・課題

社会福祉関係経費の増加

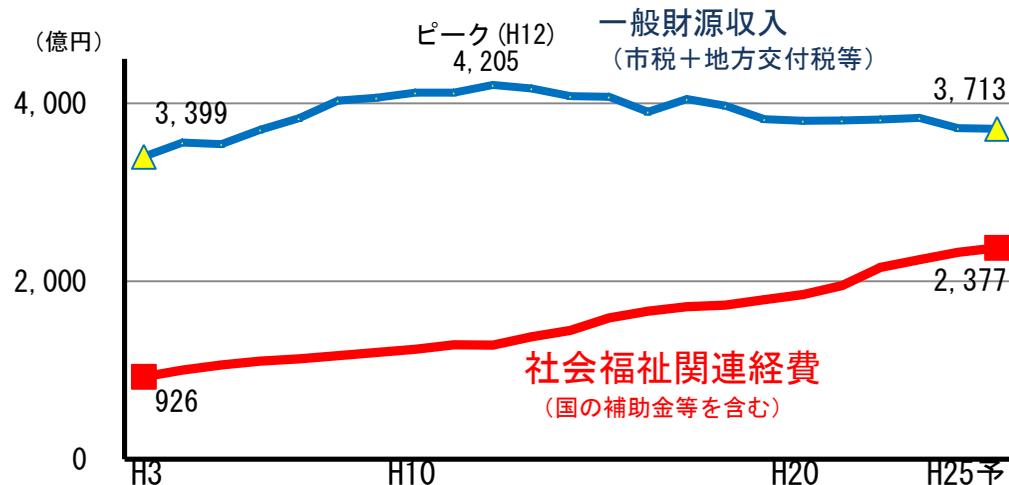
少子高齢化の進展などにより，扶助費，医療費などの社会福祉関係経費をはじめとした義務的な経費が，今後とも着実に増加することが見込まれています。

京都市と全国の高齢化人口等の推移



出典：京都市基本計画冊子（平成23年2月発行）

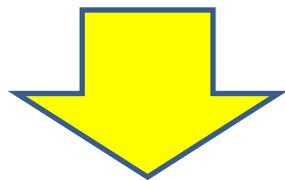
京都市の一般財源収入と社会福祉関係経費の推移



4 特別自治市のねらい

全国画一の統一性や公平性を過度に重視してきた「中央集権型行政システム」を地域社会の多様な特性と実情を尊重するシステムに変革することです。

そのため、基礎自治体優先の原則を徹底し、国や道府県から指定都市へ大幅に権限と財源を移譲することを求めています。

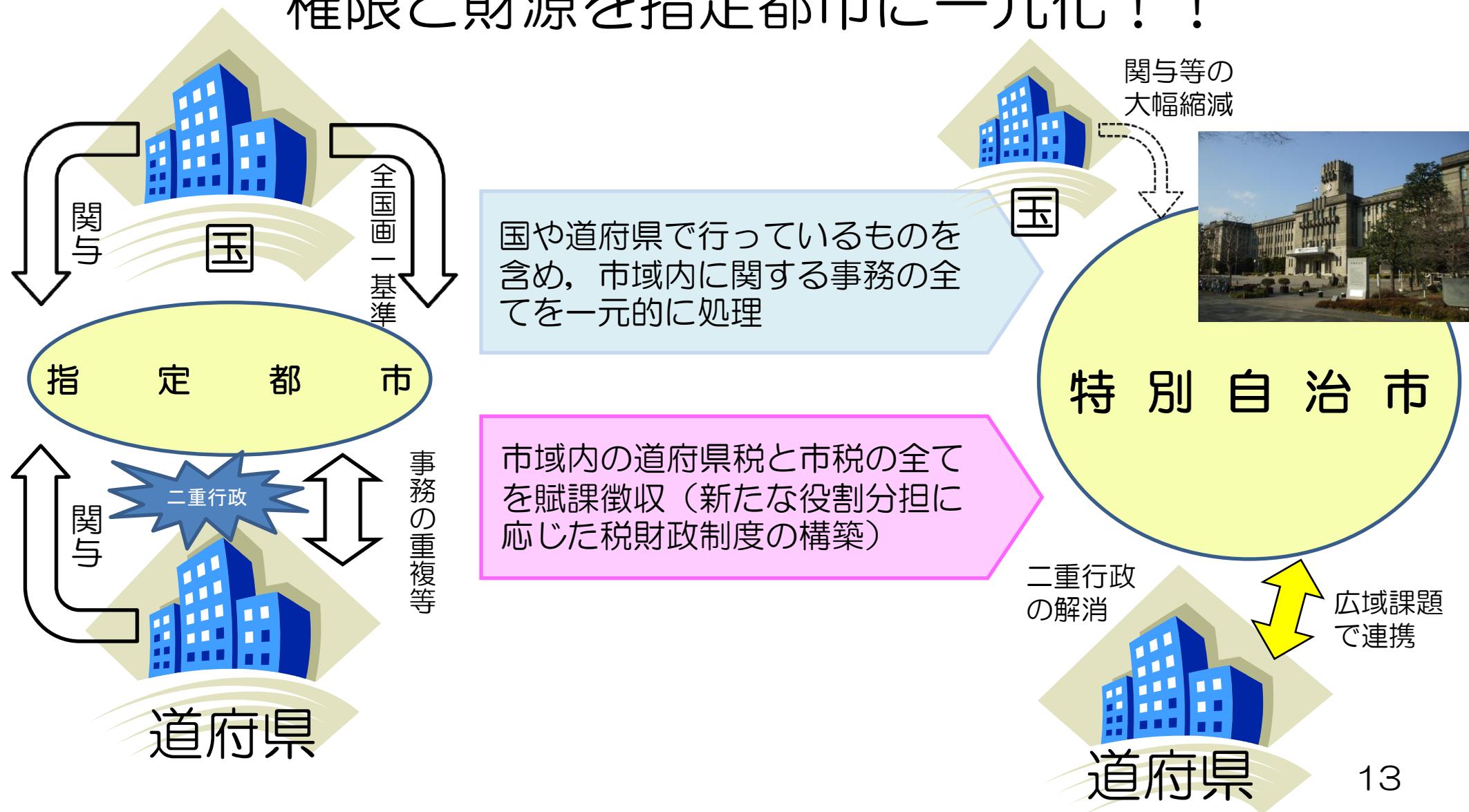


すなわち・・・

地域のことは、地域の住民と基礎自治体である指定都市とが決められることができるようにすること！

5 目指すべき特別自治市の姿

権限と財源を指定都市に一元化！！



6 特別自治市が担うべき主な事務

現状

【国の役割】

- 国防 ●司法
- 通商政策
- ハローワーク
- 直轄国道

【道府県の役割】

- 旅券発給 ●警察
- 職業訓練
- 職業紹介
- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数

道府県と指定都市の双方が実施

- 公営住宅
- 企業支援
- 商店街の活性化
- 都市計画
- 認定こども園
- 幼稚園

【指定都市の特例事務】

- 国道（指定区間外）
- 県道の管理
- 教職員の任免

【市の役割】

- 生活保護
- 市道
- 小中学校の設置・運営
- 保育所

国は国家しか果たしえない事務に特化



地方の事務は特別自治市が一元的に担う

特別自治市創設後

【国の役割】

- 国防 ●司法
- 通商政策

生活保護など、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべき事業の経費は全額国が負担

【特別自治市の役割】

- ハローワーク
- 職業訓練
- 職業紹介
- 生活保護
- 公営住宅
- 企業支援
- 商店街の活性化
- 市域内の道路（高規格幹線道路除く）の管理
- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数
- 教職員の任免
- 小中学校の設置・運営
- 認定こども園
- 幼稚園
- 保育所
- 旅券発給 ●警察 ●都市計画

雇用施策については、福祉施策などの他に、必要としている支援や雇用増を目指した経済活性化策を一体的に行う

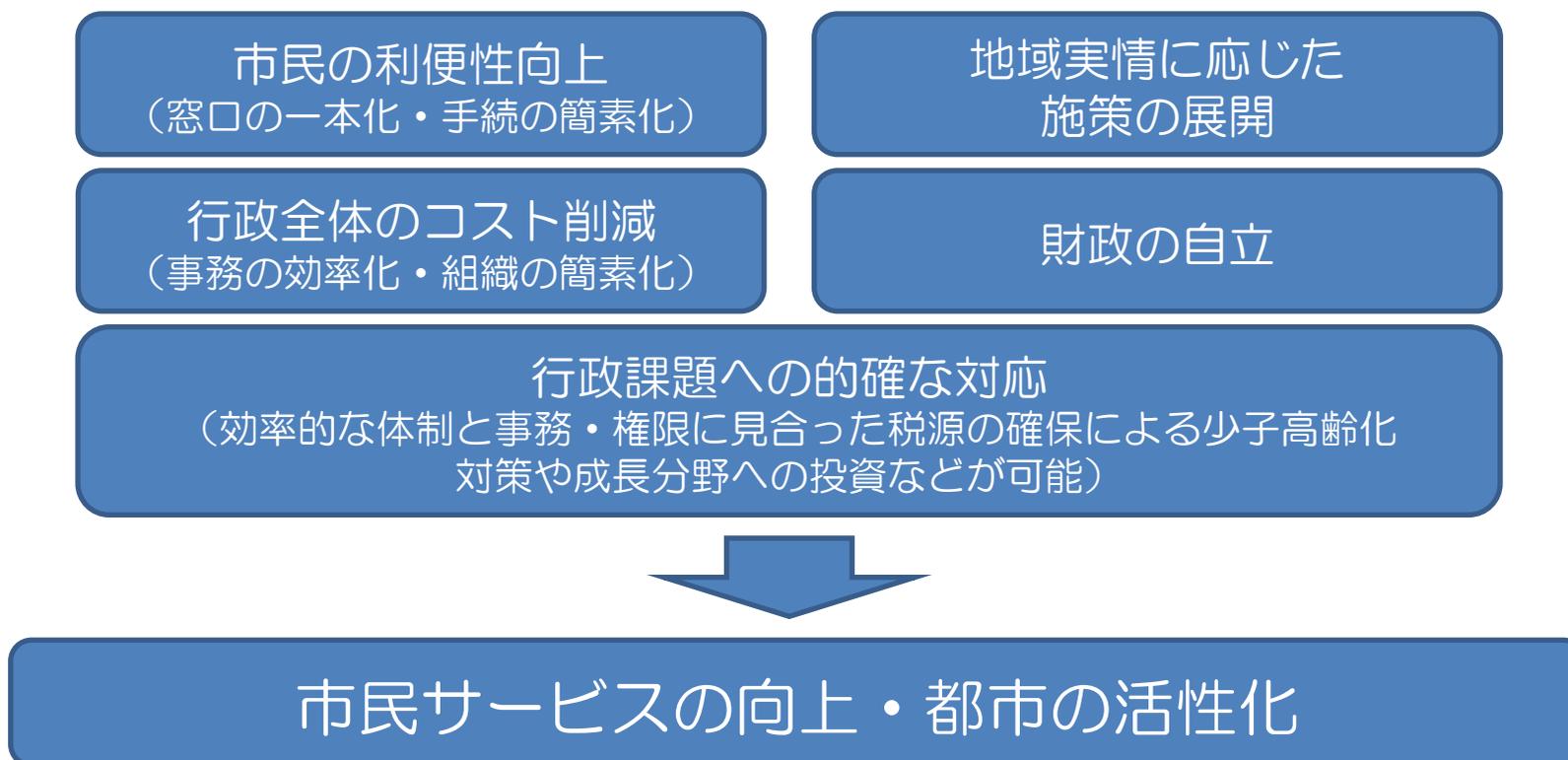
学校教育について一元的に行うことにより地域の実情に合った教育施策を行う

子どもに関する施策を一元的に行うことにより地域の実情にあった子育て支援策を行う

7-1 特別自治市創設の効果

事務処理の一元化により、手続の簡素化など市民の皆様の利便性の向上や、各都市の特性に応じた施策をより迅速かつ総合的に展開できます！

さらに、非効率な二重行政が完全に解消されるとともに、効率的な体制整備と事務・権限に見合った財源の確保による、少子高齢化対策や成長分野への投資など、行政課題により的確に・集中的に対応することができるようになり、市民サービスの向上や都市の活性化を図ることができます！



さらには・・・

7-2 特別自治市創設の効果

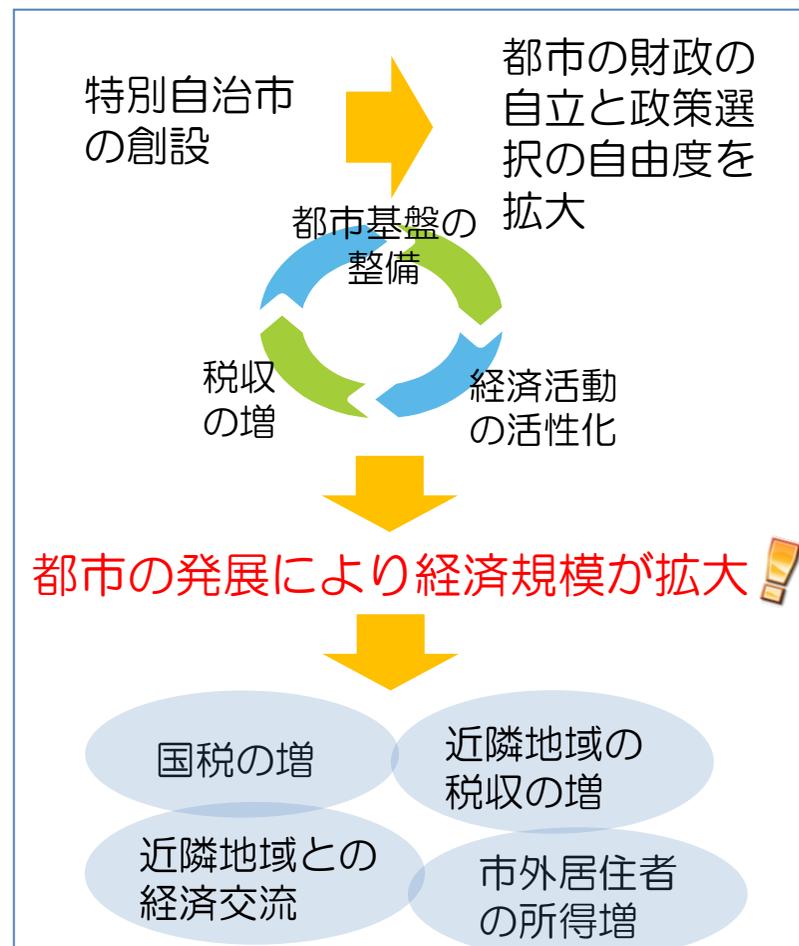
指定都市の発展にとどまらない、 各地域の発展・日本全体の発展を実現！

指定都市と近隣地域の経済は密接不可分

- 指定都市の経済は大きな比重を占める
cf. 京都府内総生産に占める京都市内総生産の割合 60%
- 近隣地域の住民の多くが指定都市に通勤・通学
cf. 京都市内への通勤・通学流入人口 24万人

指定都市の発展は近隣地域にとっても必要不可欠

日本各地の大都市圏域の活性化
→ 日本全体の活性化をけん引！



8 国における特別自治市の評価

本年6月17日に、第30次地方制度調査会「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」が出されました。

(特別市(仮称)の意義等)

- 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。
- 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必要がある。

※「住民代表機能を持つ区が必要」「広域犯罪への対応」「周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供への影響」「一定以上の人口の指定都市を対象を限定」

9-1 道州制の概要

「道州制答申」のポイント

〔平成18年2月28日
地方制度調査会〕

1 現状の都道府県の課題

- ① 市町村合併の進展 (3,223→1,821団体)
- ② 県を越える広域課題の増大
－ 例：首都圏のディーゼル車規制・観光振興
- ③ 県は更なる分権改革の担い手たりうるか
－ 47都道府県体制は明治21年以来

2 求められる「新しい国のかたち」

- ▽ 「国から地方へ」
－ 国の役割は重点化 → 国家的課題に力強く対応
－ 内政は広く地方公共団体が担う
- ▽ 「国と地方の双方の政府の再構築」によって
「新しい政府像」を確立するためには、

「道州制の導入が適当と考えられる」

3 道州制の制度設計

- ▽ 47都道府県を廃止して道州を設置
- ▽ 区域は複数の都道府県単位が原則
都道府県等の意見を聞き、法律で画定
- ▽ 県の事務は大幅に市町村に移譲
- ▽ 国の出先機関の事務はできる限り道州に移譲
など

4 道州制導入の課題

- 道州制の導入には広範な検討課題
－ 国の政治行政制度の改革とも密接に関連
国民生活にも影響

「答申を基礎として、国民的な論議が
幅広く行われることを期待」

9-2 道州制の概要

道州制の基本的な制度設計

1 道州の性格

- 地方公共団体として、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

- ① 区域の範囲
 - ・ 社会経済的条件に加え、地理的・歴史的・文化的条件も勘案
 - ・ 数都道府県を合わせた区域が原則
- ② 区域例
 - ・ 区域には様々な考え方があり得るが、区域例を3例示す ※
- ③ 区域の固定方法
 - ・ 国が道州の予定区域を示す
 - ・ 都道府県は、変更案等を国に提出できる
 - ・ これを尊重し区域に関する法律案を作成
- ④ 東京都に係る道州の区域
 - ・ 周辺県と併せた区域が原則。ただし、東京都等の区域で一の道州等とすることも考えられる

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

- 現在の都道府県の事務は大幅に市町村に移譲。道州は広域事務に軸足を移す
- 国(地方支分部局)の事務はできる限り道州に移譲

5 道州の議会

6 道州の執行機関

- 道州に長を置く。長は直接公選。多選を禁止

7 大都市等に関する制度

- 道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例等を設けることが適当
- 東京(区部等)では、更に特例を検討することも考えられる

8 税財政制度

- 自主性・自立性の高い税財政制度が基本
 - ① 事務移譲に伴う税源移譲等に加え、偏在度の低い税目中心に地方税の充実を図り、分権型社会に対応しうる地方税体系を実現
 - ② 適切な財政調整を行うための制度を検討

※ 全国を、9・11・13の道州に区分

【用語解説】

○ 指定都市

政令で定める人口50万以上の市。

現在20都市（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）。

政令指定都市ともいう。

（特徴）

- 基礎自治体の事務を行うとともに，地方自治法上の特例などにより，児童・老人福祉，食品衛生など，広域自治体である都道府県の事務も行う。
- 区域を分けて区を設ける。
- 財政上の特例がある。（公共事業等の財源にするため，宝くじを販売することができる など）

（参考）

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の5大市では，大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため，道府県からの独立を訴えて，戦前から「特別市制運動」を展開し，その結果，昭和22年の地方自治法制定により，「特別市制度」が創設されたが，府県の反対に遭い，結局，特別市制度は適用されないまま，昭和31年に廃止。その代わりに「暫定的な制度」として現在の指定都市制度が創設。

○ 基礎自治体

住民の最も身近な地方公共団体である市町村のこと。一方，都道府県は広域自治体といわれる。

【用語解説】

○ 基礎自治体優先の原則

補完性・近接性の原理（基礎自治体と広域自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分すること。）に基づく地方自治制度の基本原則

（参考：地方自治法（抄））

第2条（前略）

- 2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
- 3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。
- 4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、そ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と認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- 5 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、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びそ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と認められるものを処理するものとする。
- 6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

○ 地方制度調査会

内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置された組織

○ ナショナル・ミニマム

国の責務として、全ての国民が保障されるべき最低限の行政サービスの水準