

第33次地方制度調査会

第8回専門小委員会

ポストコロナ・DX時代における 大都市自治体の役割



令和4年10月24日
指定都市市長会会長 久元 喜造

本日のアウトライン

- － 都道府県と指定都市との実態の乖離
- － 指定都市制度の概要
- － 指定都市が担うコロナ対応と課題
- － 国への提言① 柔軟な権限移譲の実現
- － DXが地方制度に与える影響
- － あるべき大都市制度
- － 国への提言② 多様な大都市制度の実現

都道府県と指定都市との実態の乖離（人口10万人あたりの医師数）

（都道府県別）

上位20位

1位	徳島県	356.7
2位	京都府	355.1
3位	東京都	342.2
4位	鳥取県	338.1
5位	長崎県	335.2
6位	高知県	333.3
7位	岡山県	333.1
8位	福岡県	326.8
9位	和歌山県	318.8
10位	島根県	314.1
11位	熊本県	311.5
12位	石川県	307.8
13位	香川県	303.7
14位	佐賀県	301.3
15位	大分県	299.9
16位	大阪府	299.1
17位	鹿児島県	293.0
18位	愛媛県	288.2
19位	奈良県	287.7
20位	広島県	278.8

...

下位20位

28位	山梨県	259.4
29位	宮城県	258.5
30位	長野県	254.7
31位	秋田県	254.7
32位	滋賀県	247.3
33位	栃木県	246.9
34位	山形県	244.2
35位	群馬県	244.2
36位	三重県	242.8
37位	愛知県	236.6
38位	岐阜県	231.5
39位	神奈川県	231.4
40位	静岡県	227.7
41位	青森県	224.0
42位	岩手県	223.0
43位	新潟県	218.2
44位	福島県	215.9
45位	千葉県	213.2
46位	茨城県	203.6
47位	埼玉県	185.2



（指定都市及び指定都市を除く都道府県別）

上位20位

1位	京都市	470.0
2位	岡山市	449.7
3位	熊本市	448.4
4位	福岡市	402.5
5位	北九州市	371.7
6位	仙台市	360.1
7位	大阪市	357.3
8位	徳島県	356.7
9位	札幌市	353.6
10位	神戸市	346.6
11位	東京都	342.2
12位	鳥取県	338.1
13位	長崎県	335.2
14位	高知県	333.3
15位	名古屋市	332.1
16位	広島市	327.7
17位	和歌山県	318.8
18位	島根県	314.1
19位	石川県	307.8
20位	千葉市	306.9

...

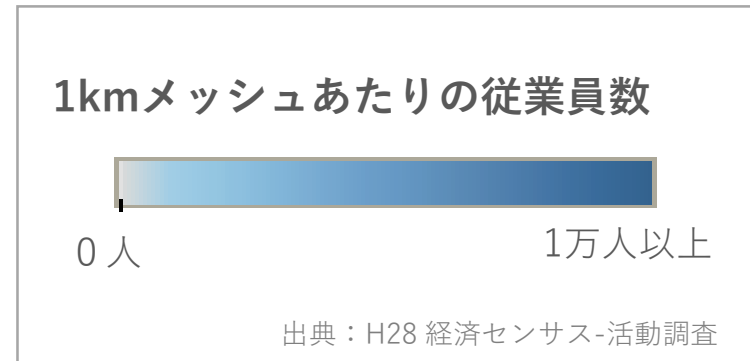
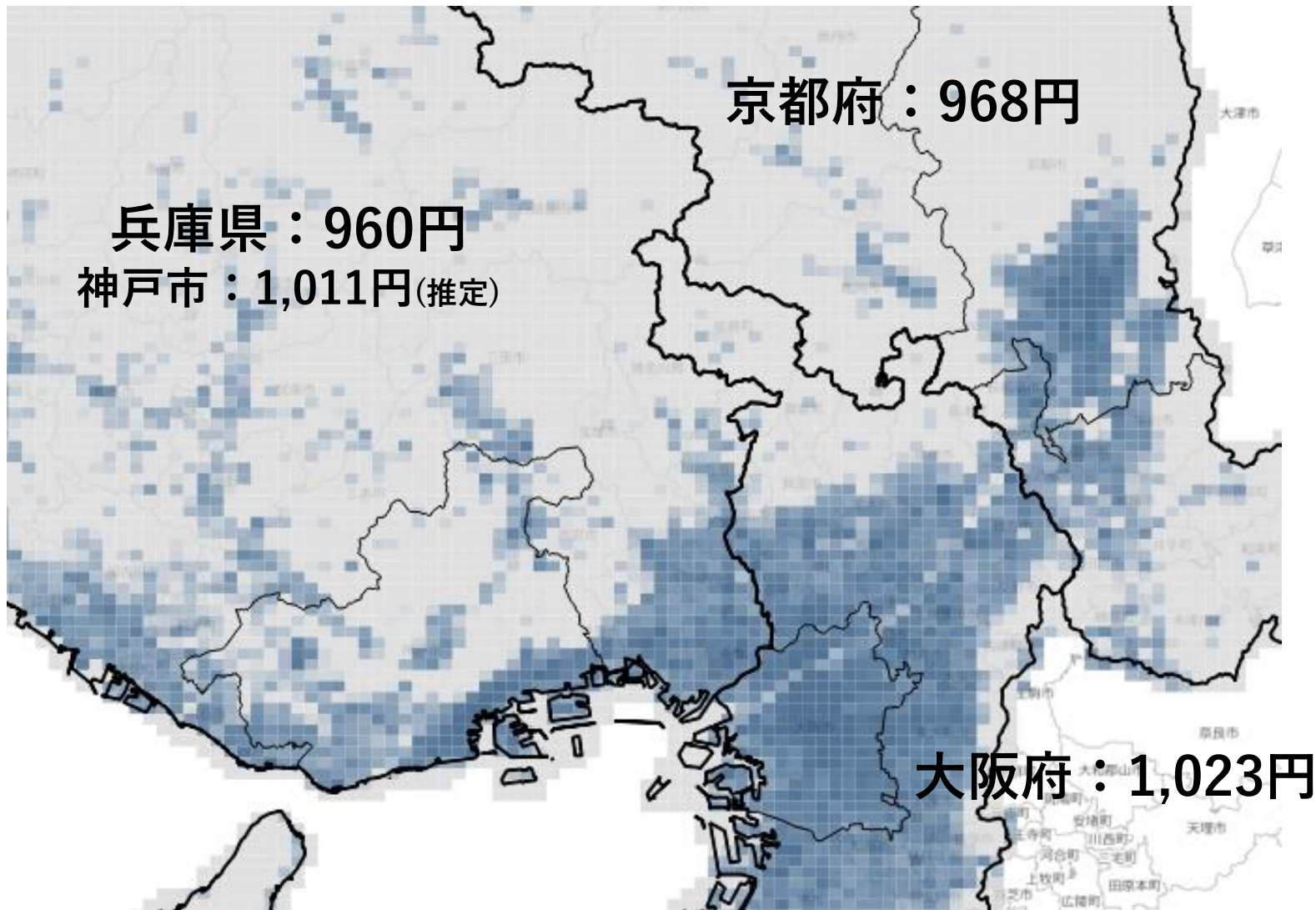
下位20位

48位	横浜市	243.5
49位	三重県	242.8
50位	広島県	242.0
51位	相模原市	240.7
52位	岐阜県	231.5
53位	青森県	224.0
54位	岩手県	223.0
55位	福島県	215.9
56位	熊本県	210.3
57位	北海道	207.7
58位	神奈川県	206.7
59位	さいたま市	205.4
60位	京都府	204.2
61位	茨城県	203.6
62位	千葉県	195.9
63位	愛知県	193.8
64位	静岡県	191.1
65位	埼玉県	180.8
66位	新潟県	169.6
67位	宮城県	166.0

単位：人
■：指定都市
■：指定都市所在の道府県
 （指定都市の数値を除く）

出典：国勢調査(2020年)、厚生労働省「医師・歯科医師・薬剤師統計(2020年12月31日)」より作成

都道府県と指定都市との実態の乖離（最低賃金）



※最低賃金は、令和4年10月発効分
※推定値は、最低賃金検討時点(令和4年4月)で入手可能な生活保護における令和2年10月施行の生活扶助(18,19歳単身世帯を想定)及び令和元年度住宅扶助実績値を用い、回帰分析により算出（決定係数 R^2 ：0.890）

指定都市制度の経緯

〈大都市制度に関する経緯〉

1889（明治22）年	市制施行 三市（東京・京都・大阪）特例（自治権制限）
1898（明治31）年	三市特例廃止→六大市（東京・京都・大阪・神戸・名古屋・横浜）の特別市運動
～	都市計画等の六大市への特例適用（自治権拡充）
1922（大正11）年	六大都市行政監督特例の適用（自治権拡充）
1943（昭和18）年	東京都制施行→五大市での運動へ
1946（昭和21）年	大都市制度に関する地方制度調査会の答申 特別市における国政事務（警察事務を含む。）の 処理は、原則として、道府県に準ずること
1947（昭和22）年	地方自治法施行【特別市制度の創設】
1956（昭和31）年	地方自治法改正【特別市制度の廃止】 指定都市制度の創設→五大市に適用



大都市の事務が（小都市と）全く違った性質を帯びて居るにも拘らず、同一の法制の下に同一の方針で行政監督に服せしめむとするが如きは事理を解せざるの甚しきもの

（関一著「都市政策の理論と実際」） 4

指定都市の事務

指定都市が担う事務

- 都市計画等に関する事務
 - ・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
 - ・指定区間の一級河川（一部）、二級河川（一部）の管理
- 福祉に関する事務
 - ・児童相談所の設置

指定都市

- 教育に関する事務
 - ・小中学校等の学級編成基準、教職員の定数決定
 - ・県費負担教職員の任免、給与の決定・負担 等

指定都市は道府県事務の一部を大都市特例として担う

- 都市計画等に関する事務
 - ・屋外広告物の条例による設置制限
- 環境保全に関する事務
 - ・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
- 福祉に関する事務
 - ・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
 - ・児童相談所の設置（政令指定により可）

- 教育に関する事務
 - ・県費負担教職員の研修
- 保健衛生に関する事務
 - ・保健所の設置
 - ・飲食店営業等の許可
 - ・旅館業・公衆浴場の経営許可 等

中核市

- ・生活保護
- ・特別養護老人ホームの設置・運営
- ・介護保険事業
- ・国民健康保険事業
- ・都市計画決定

- ・市町村道、橋梁の建設・管理
- ・上下水道の整備・管理運営
- ・小中学校の設置・管理
- ・一般廃棄物の収集や処理
- ・消防・救急活動
- ・住民票や戸籍の事務 等

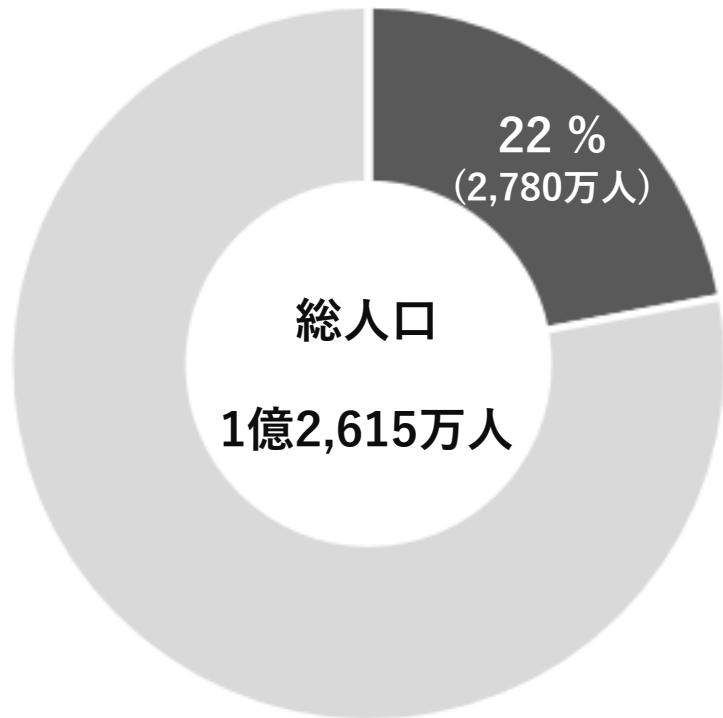
その他の市

（参考）指定都市の区域においても都道府県が処理する主な事務

- 社会基盤に関する事務：都市計画区域の指定・指定区間の一級河川（一部を除く）、二級河川（一部を除く）の管理
- 保健医療に関する事務：医療計画の策定
- 治安・安全に関する事務：警察（犯罪捜査、運転免許等）

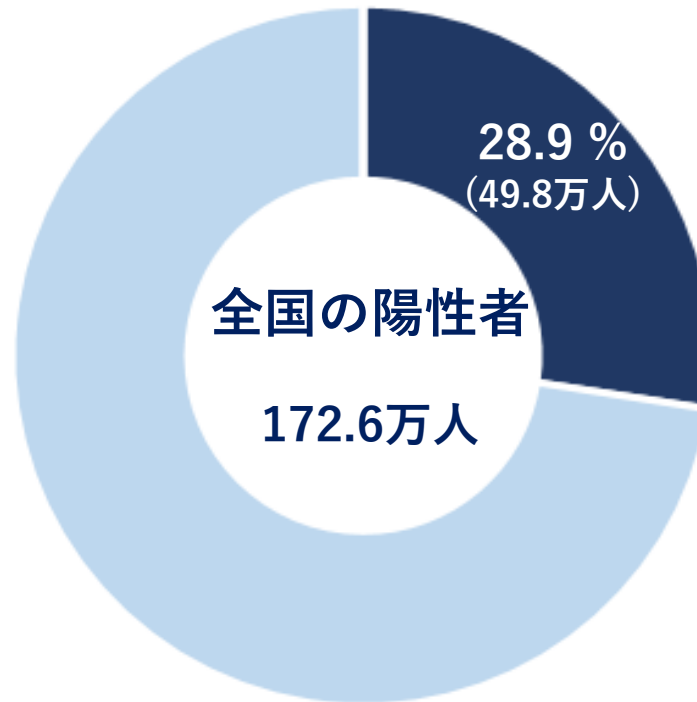
デルタ株までのコロナ感染者の状況（指定都市）

総人口に占める
指定都市の割合



※令和2年国勢調査

全国に占める
指定都市の陽性者割合



重症化率が高いデルタ株（第5波）までの新型コロナウイルス感染者は、指定都市の割合が約3割と人口割合よりも高い

全国の陽性者：NHK調べ、厚生労働省公表データ
指定都市の陽性者：各指定都市公表データ等

令和3年11月18日時点

指定都市が担ってきた様々な新型コロナ対応

新型コロナ対応に関して、法令上、指定都市は多くの事務を担っており、指定都市は、医療機関と緊密に連携・調整し、これらに全力で取り組んできた。

保健所設置市 としての事務

- ・ 医療機関等からの感染症患者の届出
- ・ 積極的疫学調査（発生状況、動向・原因調査）
- ・ 感染症発生状況の公表
- ・ 感染症発生の予防、まん延防止に必要な協力の要請（病床確保等）
- ・ 検体の採取
- ・ 入院勧告、措置、入院患者の移送
- ・ 健康状態の報告、外出自粛への協力要請

市町村 としての事務

- ・ ワクチン接種の実施
（当日の接種対応、接種券、案内文書の発送、予約システムの構築、予約事務、接種会場の確保・運営、接種をする医師や看護師の体制の確保、ワクチンの安全管理、配送、接種記録の管理、接種済証の交付など）

権限がない事務

- ・ 臨時の医療施設の開設
- ・ 宿泊療養施設の確保

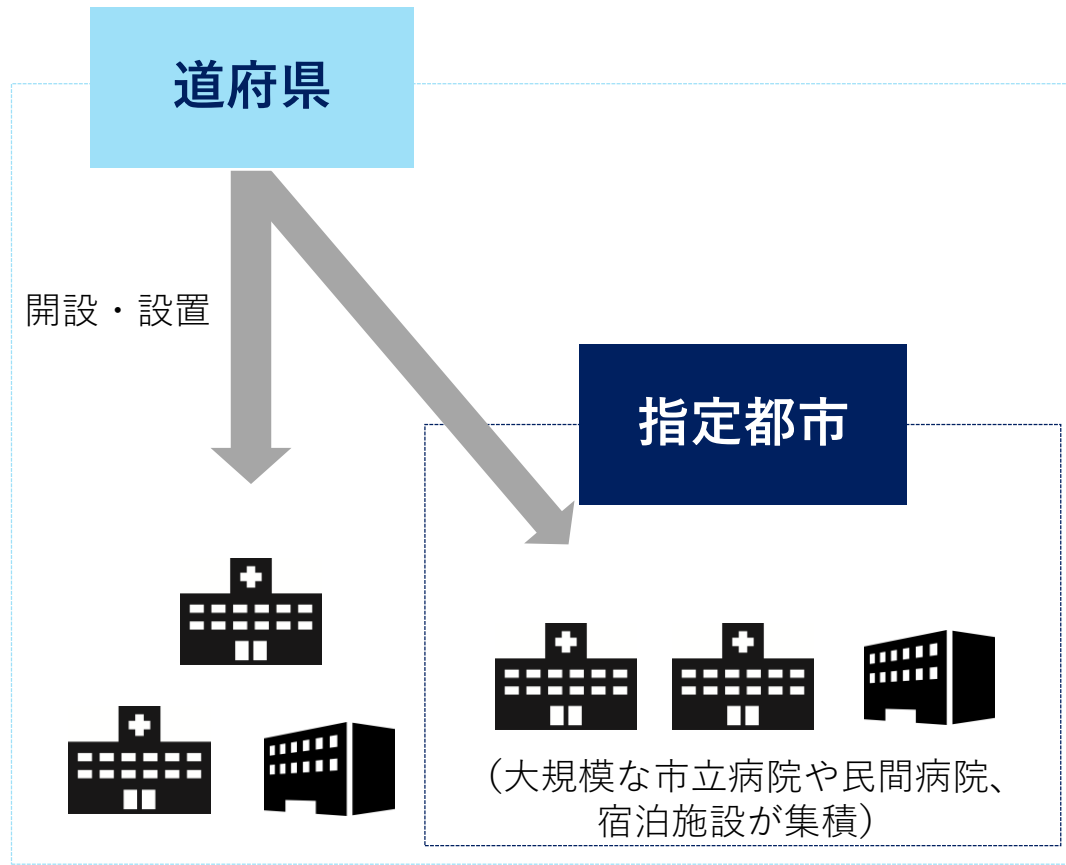
新型コロナ対応における国・道府県・指定都市の役割分担

一方で、十分な権限・財源が伴わない事務について迅速な対応に支障が生じた。
背景として、**特措法と感染症法で役割分担が大きく異なることがある。**

		新型インフルエンザ等 対策特別措置法	感染症法	予防接種法
国		<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府対策本部の設置 ■ 基本的対処方針の作成 ■ まん延防止等重点措置の適用 ■ 緊急事態措置の適用 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 感染症予防の基本方針の策定 	
道府県の知事		<ul style="list-style-type: none"> ■ 都道府県対策本部の設置 ■ まん延防止等重点措置の要請 ■ 医療等への医療従事者の要請等 ■ 臨時の医療施設での医療提供 ■ 営業時間の変更等の要請 ■ 外出自粛の要請 ■ 施設の使用制限、休業の要請 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 入院勧告、措置その他の事項に関する総合調整 ■ 宿泊療養施設の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 予防接種における市町村への協力
指定都市	保健所設置 市の長		<ul style="list-style-type: none"> ■ 医療機関等からの感染症患者の届出 ■ 積極的疫学調査（発生状況、動向・原因調査） ■ 感染症発生状況の公表 ■ 感染症発生の予防、まん延防止に必要な協力の要請（病床確保等） ■ 検体の採取 ■ 入院勧告、措置 ■ 入院患者の移送 ■ 健康状態の報告、外出自粛への協力要請 	
	市町村の長	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市町村対策本部の設置 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 予防接種の実施

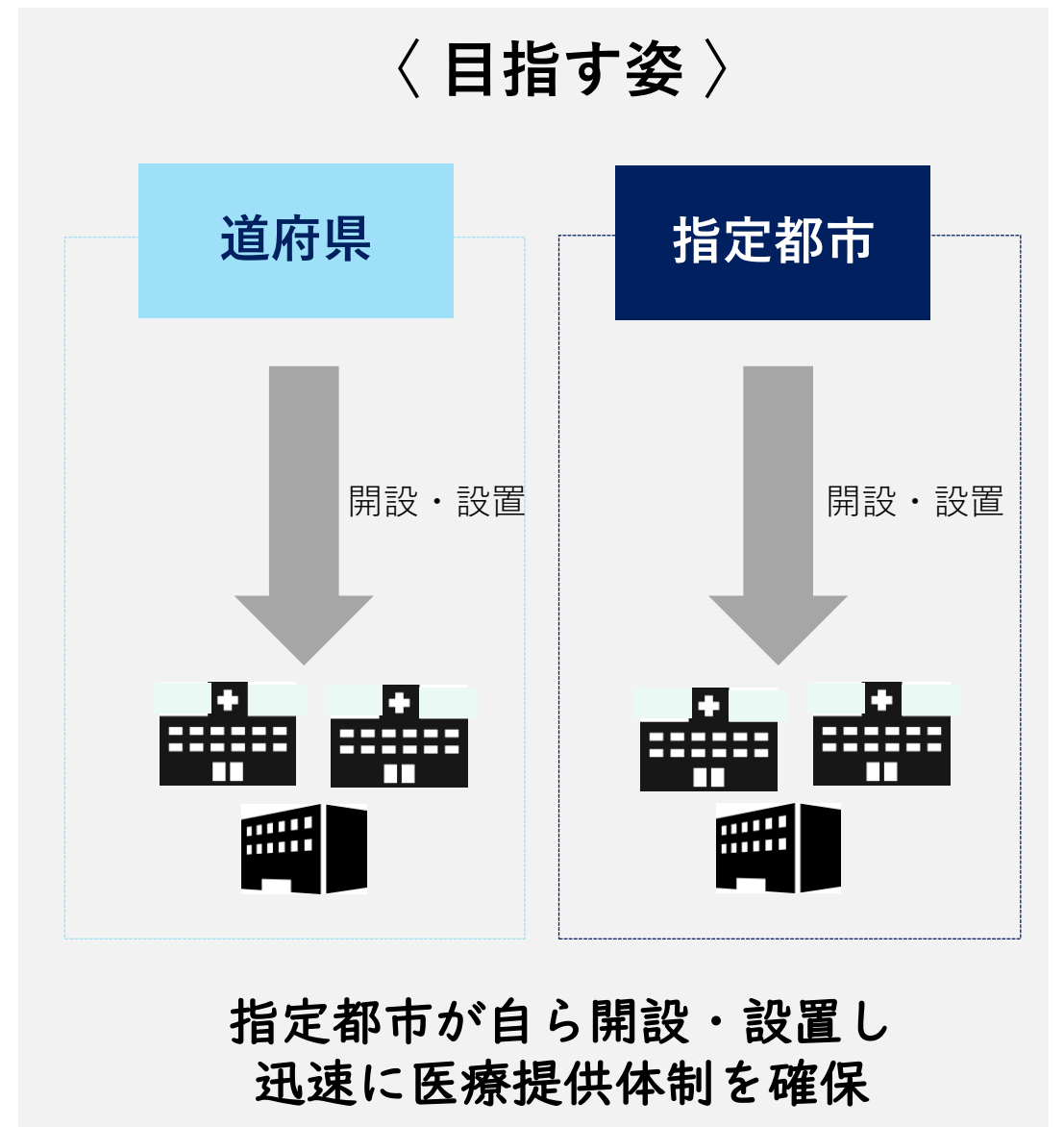
コロナ対応で顕在化した課題① 臨時の医療施設・宿泊療養施設の確保に遅れ

〈 現状 〉



道府県との調整が必要で
迅速な施設の設置が困難

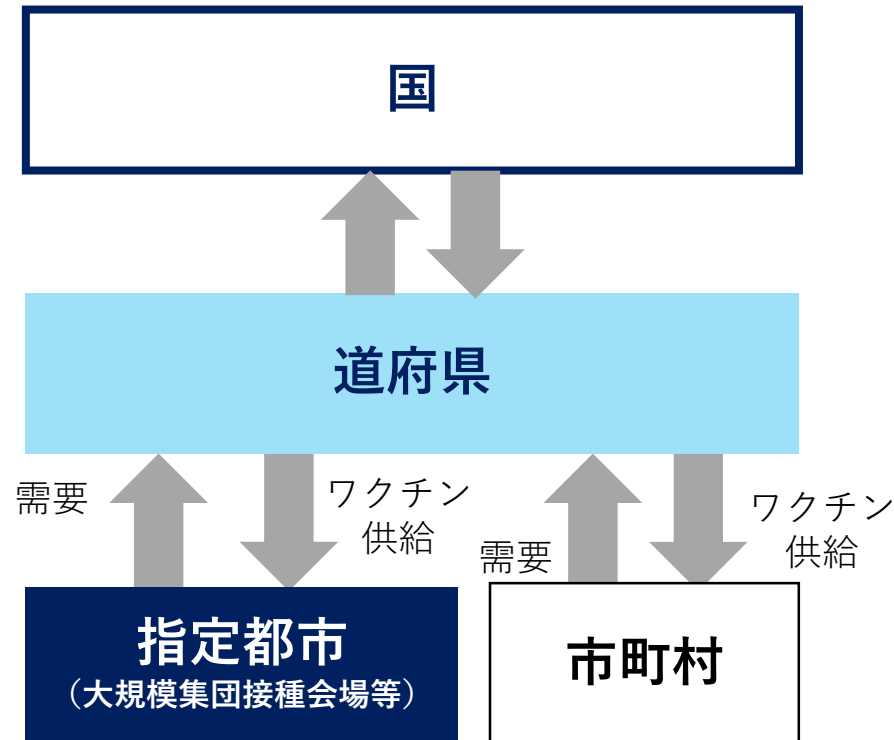
〈 目指す姿 〉



指定都市が自ら開設・設置し
迅速に医療提供体制を確保

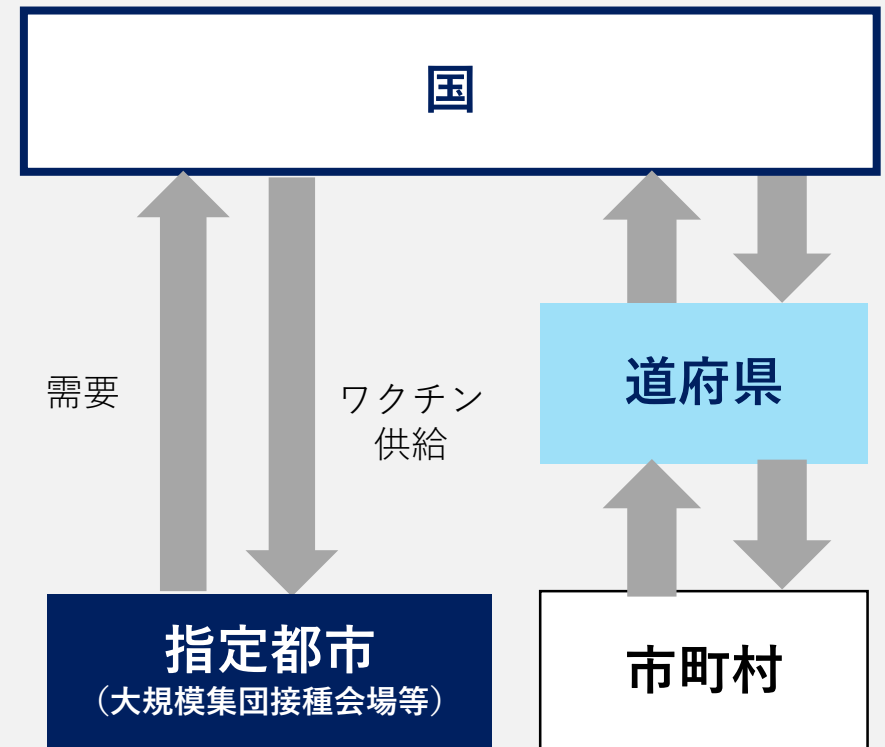
コロナ対応で顕在化した課題② ワクチン供給の停滞

〈 現状 〉



道府県を通じて配分されるため
時間がかかる
国による正確な需要把握が困難

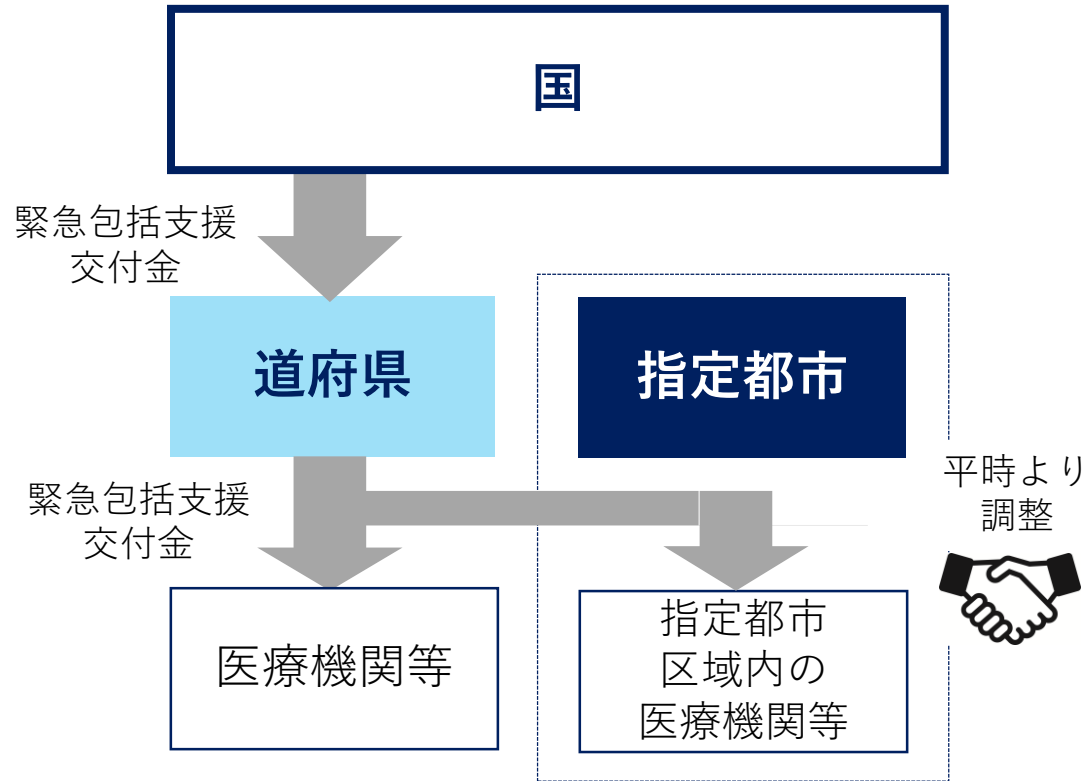
〈 目指す姿 〉



国から直接配分を受け
迅速な接種の実現

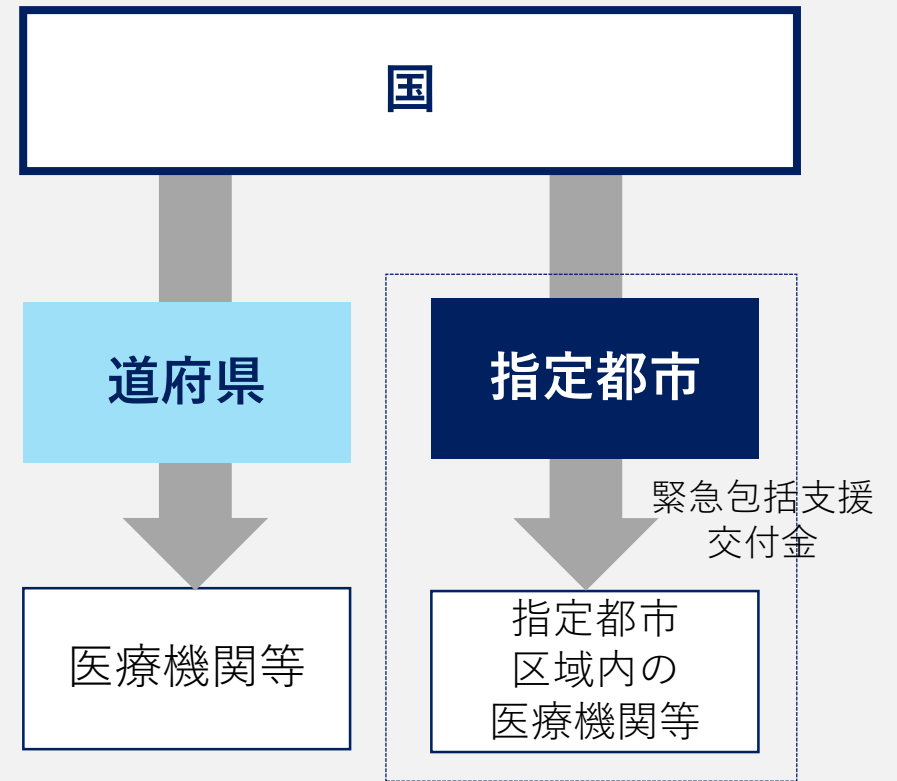
コロナ対応で顕在化した課題③ 医療機関への「交付金」の遅れ

〈現状〉



指定都市分も含めて
道府県を通じて交付されるため
配分までに時間がかかる

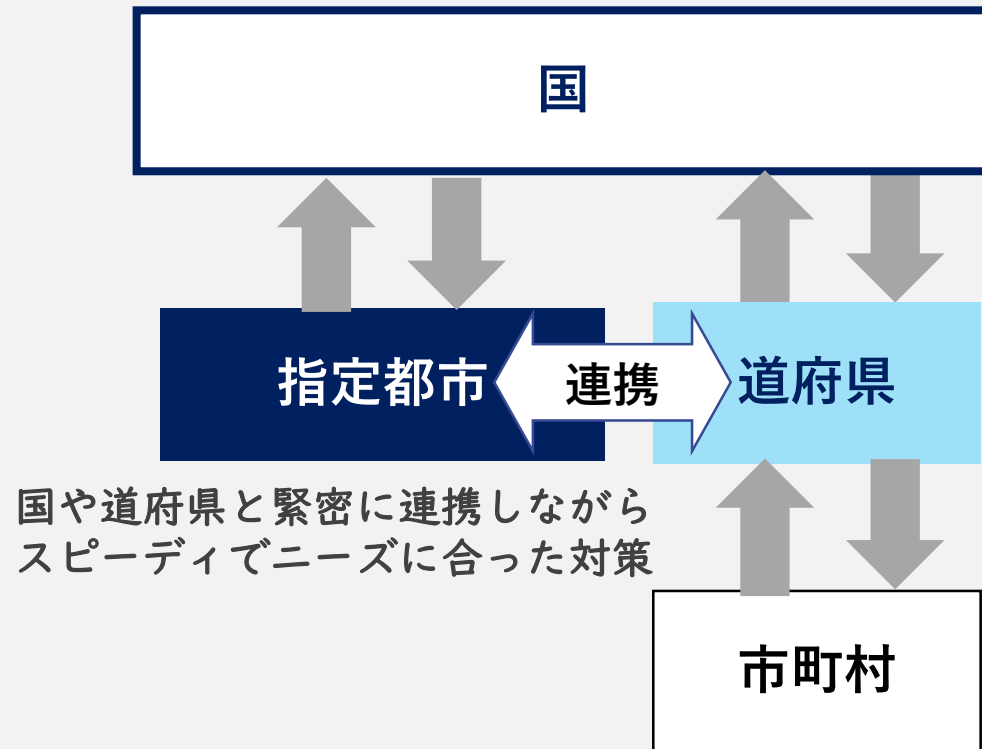
〈目指す姿〉



指定都市に直接交付することで
スピーディな支援が可能

コロナ対応で顕在化した課題（まとめ）

〈 目指す姿 〉



- ✓ 指定都市は、人口や感染者数、保健所や医療機関のリソースなどそれぞれの圏域において大きなウェイトを占める最前線の自治体
- ✓ 指定都市は、国や道府県と緊密に連携しながら指定都市の状況に応じて国民全体の感染症対策に資するよう役割を果たしていく

主な危機管理法制の比較

法律名	緊急事態	事務の性格	応急対策の 主な実施主体	国の指示権等	費用負担
災害対策基本法 (S36)	災害緊急事態	自治事務	市町村	緊対本部長による必 要な指示	市町村
災害救助法 (S22)	—	法定受託事務	都道府県 ※12指定都市に 権限移譲済	他の都道府県に対す る応援の指示	都道府県 (一部国)
原子力災害対策特措法 (H11)	原子力 緊急事態	自治事務	市町村	緊急事態応急対策の 指示	市町村
新型インフルエンザ等対 策特別措置法 (H24)	新型インフルエン ザ等緊急事態	法定受託事務	都道府県	対策本部長による必 要な指示	都道府県 (一部国)
国民保護法 (H16)	武力攻撃事態緊急 対処事態	法定受託事務	都道府県 ※大都市特例により20市 に移譲済	避難措置、救援措置 等の指示	国

感染症対策に係る危機管理法制のみ都道府県に権限

大都市圏において司令塔と現場が組織的に一体でなく、ねじれが生じている

総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第4回）」
資料2 国難災害における国・地方間関係について 資料を基に作成

国への提言① 柔軟な権限移譲の実現

全国一律・画一ではなく、地域の実情に応じて最適な手法を選択できることが重要

手法①

個別法令の改正

手法②

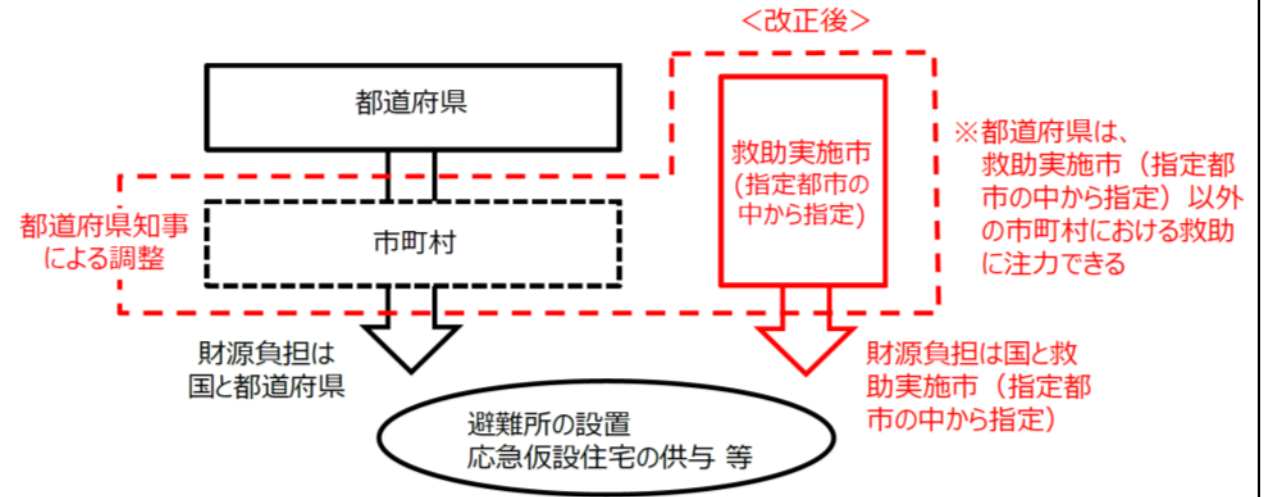
条例による事務処理の特例制度

法令改正のモデルケース

災害救助法の一部を改正する法律（平成31年4月施行）

- 救助実施市として救助を行おうとする指定都市が申請
- 国（内閣府）が指定都市の中から救助実施市を指定
- 救助実施市は自らの事務として、道府県と同じ立場で災害救助の事務を行うことが可能に

⇒ 12指定都市に権限移譲済。迅速な対応が可能に

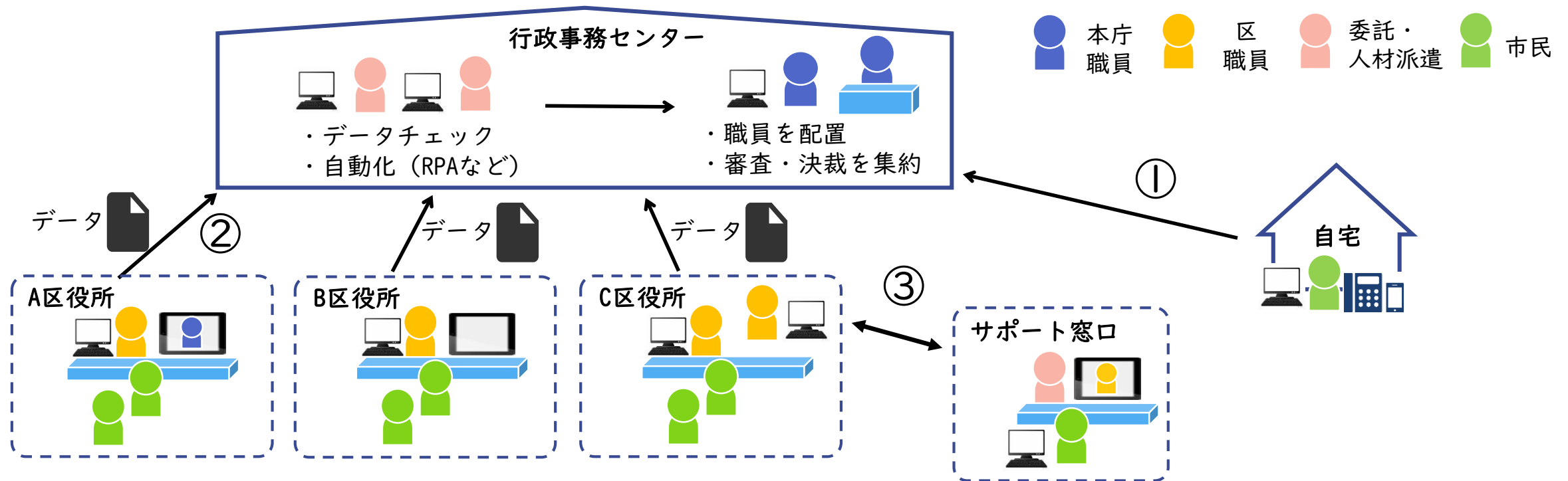


道府県も指定都市以外の市町村の対応に注力することができ、地域全体にメリット

指定都市市長会では、新型インフルエンザ等対策特別措置法や感染症法における道府県知事の権限を、希望する指定都市の市長に財源と併せて移譲すること、ワクチン流通等の調整に関する道府県知事の権限を希望する指定都市の市長に移譲することなどを提言

DXが地方制度に与える影響（きめ細かなサービス提供）

区役所窓口に加えて、幅広いルートできめ細かなサービス提供が可能に

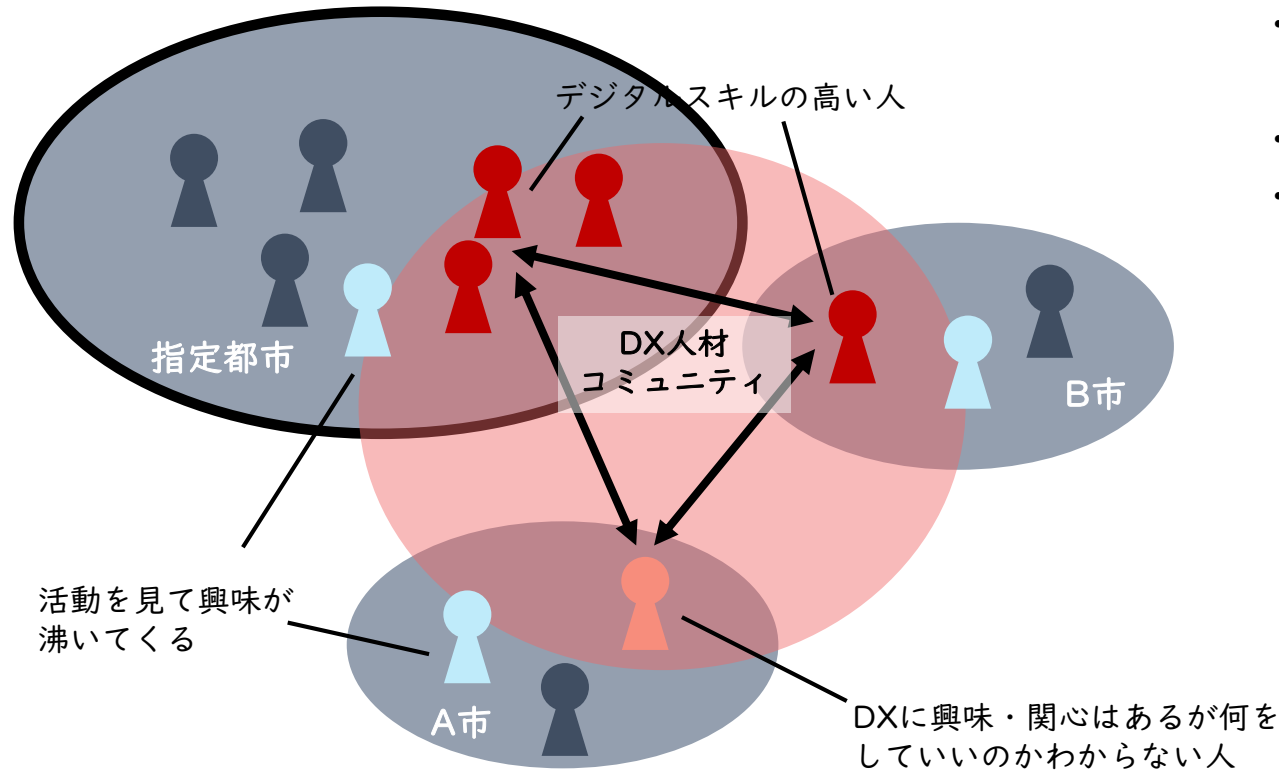


- ①市民は来庁せずに電子申請で手続きが完了し、申請は行政事務センターで一括処理
- ②専門的な相談を遠隔で実施し、申請は行政事務センターとデータ連携し集約化
- ③区役所以外の拠点でも遠隔相談を実施

⇒デジタル技術の活用により、市民は自宅や区役所以外の拠点でも手続きが可能になり、きめ細かな市民サービスの提供が可能に

DXが地方制度に与える影響（圏域におけるDX人材の育成）

圏域において指定都市が中核となりDX人材のコミュニティを近隣自治体と形成



- ・ DXによる行政効率化のノウハウ共有
- ・ 合同でデジタルスキル向上のオンライン研修やワークショップを開催
- ・ 指定都市からの講師派遣
- ・ 近隣自治体からの職員受入れ



近隣自治体職員も参加し、DXのノウハウを共有

DX人材育成の面においても指定都市が近隣自治体と共同で育成していくことで、圏域におけるDXを促進する。

あるべき大都市制度（指定都市への権限・財源の移譲についての考え方）

指定都市への事務移譲についての考え方（第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）抜粋）

- ◆ 指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、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
- ◆ 都道府県から指定都市に移譲する事務を検討する際には、指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、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と同様に考えることを基本とすべき

指定都市への税財源の配分についての考え方（第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）抜粋）

- ◆ 事務の移譲により指定都市に新たに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

権限・財源移譲のモデルケース

県費負担教職員の給与負担に係る財源移譲（平成29年4月）

- 道府県と指定都市の調整のもと、スムーズな権限と財源の移譲が行われ、人事権者と給与負担者の指定都市への統一が実現

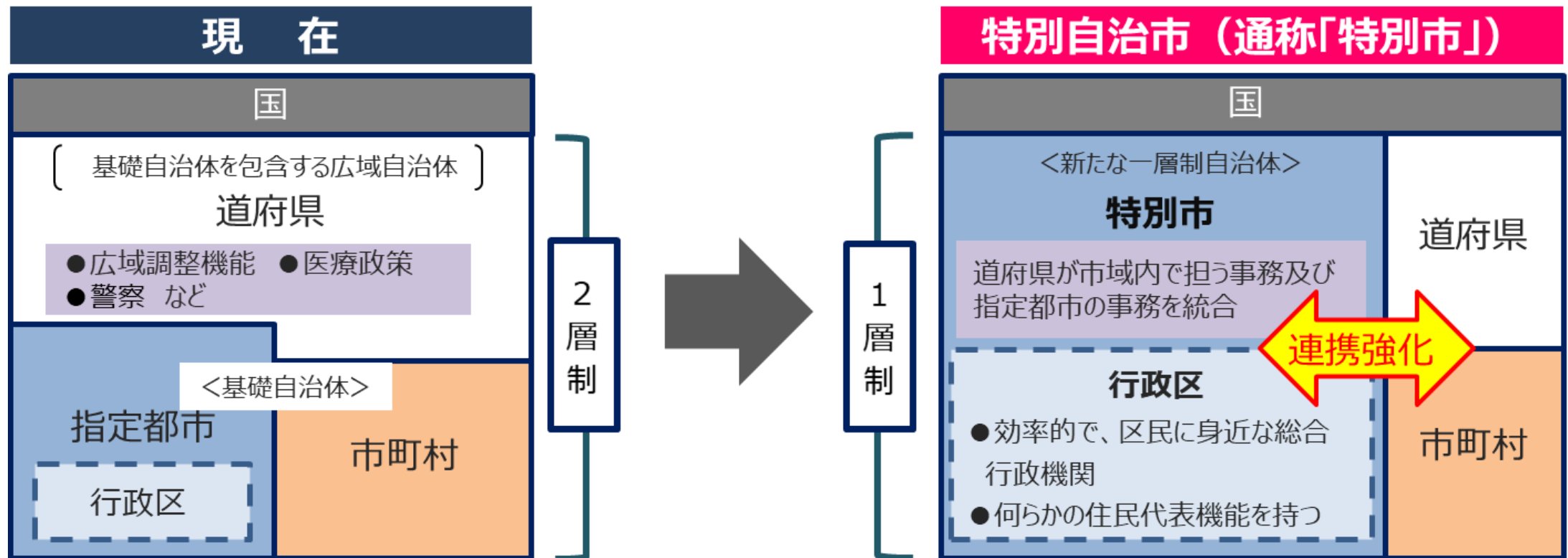
指定都市が規模・能力の点で都道府県と遜色ないことを踏まえ、指定都市が処理できるものは、できるだけ指定都市に移譲することが必要

あるべき大都市制度（一層制の大都市制度）

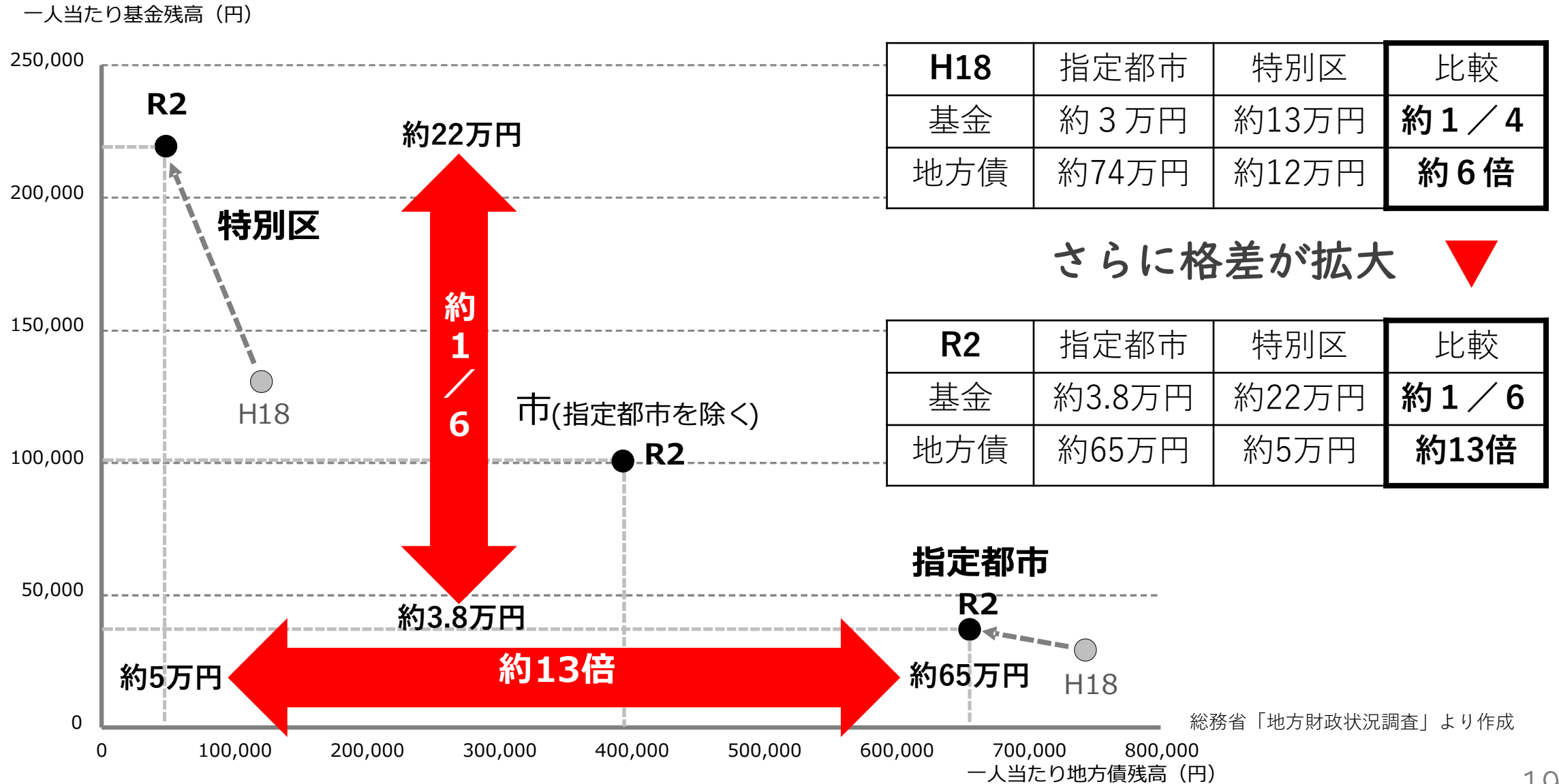
ポストコロナ・DX社会の到来
明治以来130年続く二層制の地方自治のあり方の転換期

全国一律・画一的な
二層制の地方自治制度

時代に対応した新たな一層制自治体
（地域の特性に応じ選択）

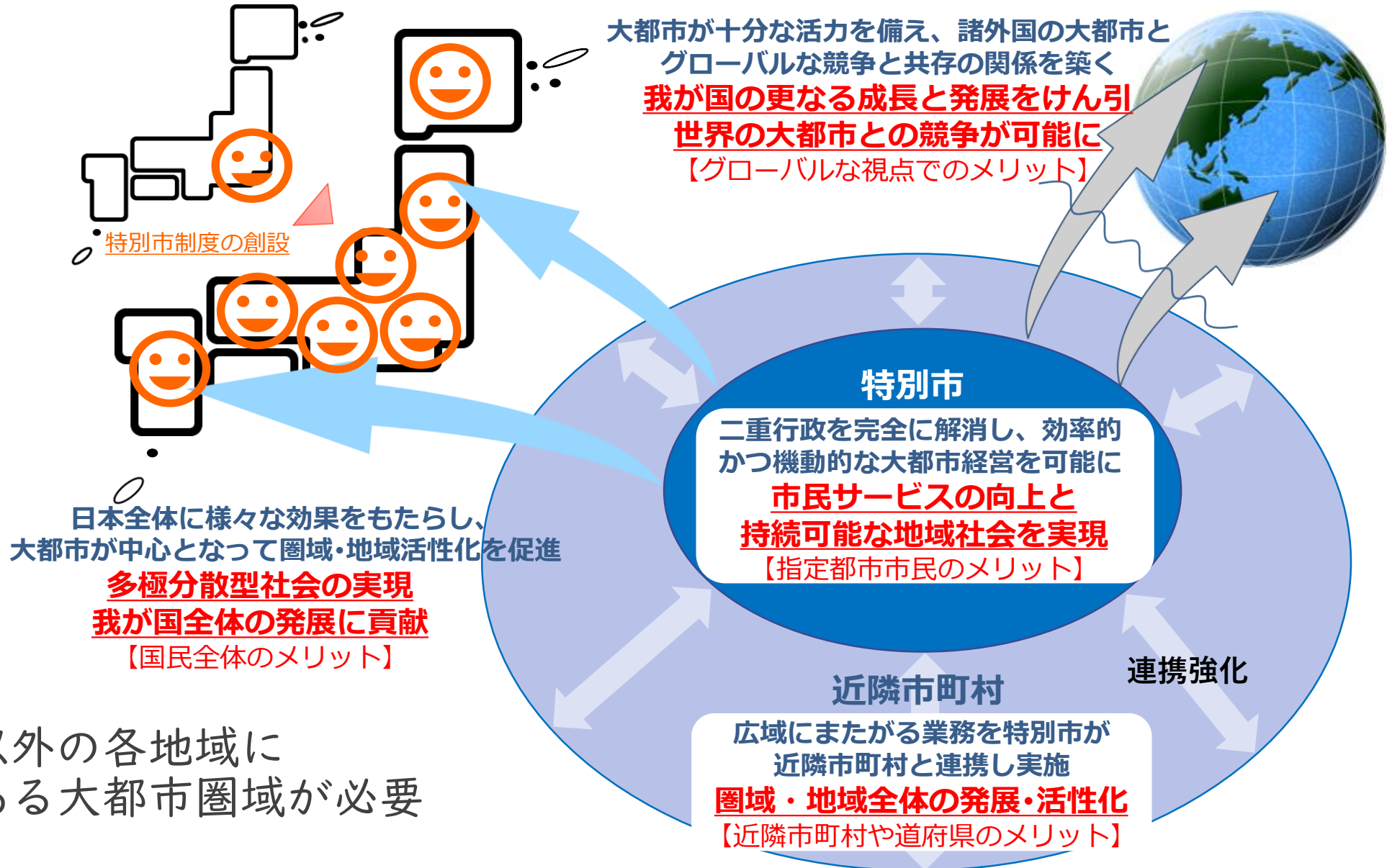


あるべき大都市制度（指定都市と東京との格差）



特別区と指定都市で大きな格差→大都市が持続可能な都市経営を行う必要

あるべき大都市制度（特別市の制度化の効果）



東京以外の各地域に
個性ある大都市圏域が必要

国への提言② 多様な大都市制度の実現

大都市制度

制度化済

指定都市制度

- ・ 大都市に関する特例により、都道府県が担う児童福祉に関する事務などを実施
- ・ 事務と財源のアンバランスや二重行政の問題

制度化済

特別区設置制度（いわゆる都構想）

- ・ 東京都の特別区制度を準用。指定都市等関係市町村を廃止し特別区に再編
- ・ 市民に身近な行政は公選制区長のもと特別区へ、広域行政は広域自治体へと事務・財源を再編し、二重行政を解消

未制度化

特別市制度

- ・ 基礎自治体をベースに道府県区域外となる新たな一層制の地方自治体を設け二重行政を解消
- ・ 第30次地方制度調査会で意義が認められるも、検討にあたり課題が示されており、対応策の提示とこれに沿った対応が必要（令和3年度指定都市市長会においてプロジェクト最終報告をとりまとめ）

- ✓ 地域の特性に応じ、相応しい「大都市制度」を選択できるようにすべき
- ✓ さらに、日本全体の人口減少、少子高齢化の進展が確実に見込まれる中で、21世紀の統治機構のあるべき姿を検討するうえでは、都道府県のあり方、国と都道府県のあり方についても検討していく必要がある。