

大都市行財政制度特別委員会
令和4年4月25日
政 策 局

調査・研究テーマ

「特別自治市実現に向けたプロセス の調査・研究について」関連資料

令和4年4月25日

横浜市政策局

説明事項

- 1 特別自治市制度の設計に向けた事務・事業等の調査委託について
- 2 21世紀地方自治制度についての調査研究会

1 特別自治市制度の設計に向けた事務・事業 等の調査委託について

○ 調査の背景及び目的

- ◆ 横浜市では、令和3（2021）年3月に8年ぶりに「**横浜特別自治市大綱**」を改訂し、第30次地方制度調査会答申で指摘された課題への考え方、特別自治市の立法化に向けた取組や特別自治市実現までの対処策等を取りまとめ、**特別自治市の実現を可能とする法律制定**について、**国や政党に要請活動**を行っている。
- ◆ **指定都市市長会**においては、令和2（2020）年11月に16市長が参加する「**多様な大都市制度実現プロジェクト**」が設置され、令和3（2021）年11月に、特別自治市への移行手続等を含めた具体的な法制案等についての**最終報告**が取りまとめられ、国等へ**法制化に向けた提案**を行っている。
- ◆ **特別自治市**の制度設計にあたり、神奈川県から移管を受けて新たに担うことになる**具体的な事務・事業**、これらに関する**財政措置や執行体制**、特別自治市域内における**県有施設のあり方**、これに加えて、**第30次地方制度調査会が指摘した課題**に対しても、大綱で示した考え方を踏まえ、**更に詳細な検討を行う必要がある**。
- ◆ 本調査では、横浜市の最新の長期財政推計や昨今の社会経済情勢等を踏まえ、**県の事務・事業**やこれに係る**予算措置、保有財産や債務、職員配置等**について、**現時点で県が公表している各種データ**を入手しうる範囲で**調査・分析**し、**特別自治市**のより具体的な**制度設計**を行うに当たっての、**主な論点等**を取りまとめた。

○ 神奈川県の記事・事業等に関する調査・分析

調査・分析の対象

- ① 市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等を除く）及びこれに係る歳出額（「**事務・事業（歳出）**」）
- ② 市域で賦課徴収していると想定される県の地方税及びその他の歳入額（「**地方税等（歳入）**」）
- ③ 市域の**県有財産（土地・建物）**及び**県債残高**
- ④ 市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）に係る**職員数**

調査・分析の範囲

- ・調査期間：平成30（2018）年度～令和2年（2020）年度までの**3か年分**
- ・収集対象：「**予算見積書**」、「**県有財産表**」等の帳票等（**県HP公開資料**）
- ・調査件数：**約17,000件**

調査・分析に当たってのデータの収集項目

調査データ項目	
歳出（一般会計・特別会計）	会計名、局名、款名、項名、目名、事業（細々事業）名、当初予算額、財源内訳、新性質別区分
歳入（一般会計・特別会計）	会計名、款名、項名、目名、節名、当初予算額
県有財産（総括）	区分、行政財産（合計）、普通財産（合計）
県有財産	分類（行政財産・普通財産）、所管（局・本部名、室・課名）、施設名、住所、土地（面積・価格）、建物（延べ面積・価格）
県債残高	公債費（事業目的別）、残高額
県職員	所属局部課、区分（本庁・出先機関）、職員数

○ 神奈川県の記事・事業等に関する調査・分析

記事・事業（歳出）の試算

試算方法

【方法1】「各記事・事業の性質や特徴を踏まえて個別に按分」

・「予算見積書」において、**市域で実施している記事・事業であることが明確** →その予算額の**全額**を算定

・市域を含む**県全域を対象とすると想定される県の記事・事業**

→その**性質や特徴を踏まえた「個別按分による試算」**により算定

（例：私立学校指導事務費→対象となる私立学校の県・市割合（44.73%）により按分）

※記事・事業の性質や特徴により、個別按分による試算ができない記事・事業は、方法2と同様の「人口割合」を適用

【方法2】「全ての記事・事業について人口割合により按分」

・「県の行政サービスは、基本的に市域を含む県民全体を対象とするものである」という考え方の下、

県人口に占める横浜市の人口割合により、記事・事業（歳出）を試算

【方法1・方法2共通】

- ・ 法定記事・任意記事を問わず試算
- ・ 市域内の県民利用施設に係る記事・事業は、その全て（100%）を市域で実施しているものと仮定
- ・ 「大都市特例記事」、「既に横浜市に移譲されている記事・事業」、「その他市域に関連のないことが明確な記事」は除く

試算結果

市域及び市域を含む県全体を対象とすると想定される県の記事・事業（大都市特例記事等除く）に係る歳出額の合計は、約5,500億円から約6,000億円と試算された。また、対象年度や試算方法により、幅が生じる結果となった。

○ 神奈川県の記事・事業等に関する調査・分析

地方税等（歳入）の試算

試算方法

一般財源（県税等）

- ・県税 → 県が公表している「**県税決算額の市町村別税収額（推計）**」における横浜市の比率により試算
- ・地方譲与税等 → **譲与基準、交付基準**を踏まえ、神奈川県・横浜市の人口比率や、個人県民税額の横浜市分の比率により試算

特定財源（分担金・負担金等）

- ・「**記事・事業（歳出）**」の試算方法（考え方）を踏まえ試算

試算結果

市域で賦課徴収していると想定される県の地方税及びその他の歳入額の合計は、約5,700億円から約6,200億円と試算された。また、対象年度や試算方法により、幅が生じる結果となった。

○ 特別自治市の制度設計に向けた主な論点（抜粋）

特別自治市が処理することとなる事務・事業の特定

- ・調査・分析対象期間H30～R2までの**3か年の間でも試算結果に幅が生じるが、今後の経済動向や財政状況の変化によって、特別自治市が処理することとなる事務・事業の内容や職員配置数、県有財産の等の規模についても変動する可能性あり。**
- ・今後、特別自治市制度の具体的検討にあたり、市民に適切な行政サービスを提供していくことを前提に、県の法定事務に加え、任意事務についても内容を精査し、**特別自治市が処理することとなる事務・事業の内容を特定していく必要あり。**
- ・今後、具体的に事務・事業を特定していくには、**現行の住民サービスの低下につながらないよう、「事務・事業の内容」、「施設運営のあり方」、「適切な職員配置のあり方」の検討が必要。**

特別自治市における税財政制度のあり方（財政中立を保つ仕組みの必要性）

- ・一層制の地方公共団体となる特別自治市が**地方税の全てを賦課徴収**することが基本となるが、**具体的な税源配分や財政調整のあり方**については、**特別自治市が処理することとなる事務を踏まえた検討が必要。**
- ・特別自治市の設置により**道府県が市町村の補完・支援に一層注力**することができることとするためには、道府県が引き続き処理することとなる事務について適切な税源配分・財政調整が行われる必要があり、**道府県の財政運営への影響を最小限にすることが求められる。**
- ・今後の**人口減少や高齢化**の進展等により、**横浜市と県双方の財政状況は一層厳しさを増す**ことが想定される。特別自治市・県の財政運営への影響が最小限となるよう、特別自治市が処理することとなる事務内容を踏まえ、**県費負担教職員の給与負担等の指定都市への事務権限移譲と同様、財政中立となるよう県と特別自治市との間の税源配分・財政調整を行うべき**であると考えられる。
- ・このような財政中立の視点を踏まえ、**必要な財源を横浜市と県双方が公平に確保できる新たな税財政制度の構築が必要**である。

別添資料

特別自治市制度の設計に向けた事務・事業の調査委託 報告書

2 21世紀地方自治制度についての調査研究会

■ 調査研究会の設置趣旨

我が国は、人口減少・少子高齢化の進展に伴い、社会経済システムや地域社会のあり方の構造的な転換期を迎えている。他方、地域や行政のデジタル化を通じて、都市の産業イノベーションの創出や、デジタル技術を活用した地域社会の課題解決を図る取組も進められつつある。

こうした中、我が国の経済的・社会的発展をけん引してきた大都市においては、地域内外の連携を支える情報インフラを活用しながら、地域の産業・雇用と市民生活を支え、持続可能で魅力的なまちづくりを進める役割が期待されている。

大都市制度のあり方については、累次の地方制度調査会等で検討が行われ、必要な制度の見直しが講じられてきたが、指定都市等からは、将来的な課題を踏まえた持続可能な大都市経営の基盤となる大都市行財政制度の構築に向けた提案が引き続き行われている。

一般財団法人自治総合センターでは、こうした大都市地域を取り巻く課題を踏まえ、総務省自治行政局行政課の協力を得て、学識経験者等による研究会を設置し、大都市地域における多様な地方自治制度のあり方について研究することとする。

■ 調査研究会の構成員名簿

(座長)

辻 琢也 一橋大学大学院法学研究科教授

(構成員)

伊藤 正次 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授

稲継 裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授

太田 匡彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授

北村 亘 大阪大学大学院法学研究科教授

橘田 誠 横浜市政策局大都市制度推進本部室長

砂原 庸介 神戸大学大学院法学研究科教授

高島 和也 神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長

沼尾 波子 東洋大学国際学部国際地域学科教授

(五十音順・敬称略)

■ 調査研究会の開催経過

第1回(令和3年6月1日)

- ・研究会設置要綱(案)について
- ・大都市制度に関するこれまでの議論等について
- ・指定都市からの提案に係るヒアリング
- ・意見交換

第2回(令和3年7月9日)

- ・指定都市からの提案に係るヒアリング
- ・検討にあたっての主な論点(案)について
- ・意見交換

第3回(令和3年9月7日)

- ・検討にあたっての主な論点(案)について
- ・諸外国の大都市制度について
- ・意見交換

第4回(令和3年11月29日)

- ・指定都市からの提案に係るヒアリング
- ・新たな大都市制度の提案に係る主な論点(案)
- ・意見交換

第5回(令和3年12月23日)

- ・新たな大都市制度の提案に係る主な論点(案)
- ・意見交換

第6回(令和4年2月10日)

- ・新たな大都市制度の意義と課題の整理(案)
- ・意見交換

■ 調査研究会報告書(令和3年度)の構成

○新たな大都市制度の意義と課題の整理

1. はじめに

2. 新たな大都市制度の検討の視点等

- (1) 大都市制度の概要及びこれまでの議論
- (2) 大都市を取り巻く現状・課題
- (3) 新たな大都市制度の提案に係る検討の視点
 - ① 新たな大都市制度に解消を求める問題か
 - ② ①だけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か
 - ③ その他検討に当たっての留意点

3. 特別自治市制度の意義と課題

- (1) 道府県・市町村の事務権限の一元化
- (2) 「二重行政」の解消
- (3) 税財源の確保
- (4) 広域連携の推進
- (5) 成長のけん引
- (6) 道府県による補完事務への専念

4. 特別自治市制度に係る論点

(1) 特別自治市の要件・対象範囲

- ① 人口要件その他の要件
- ② 移行区域の範囲

(2) 特別自治市の事務・機構等

- ① 事務権限
- ② 税源配分・財政調整
- ③ 区における住民自治機能

(3) 特別自治市への移行手続

- ① 手続主体
- ② 住民投票

5. 結び

特別自治市制度に係る論点

◆ 特別自治市の要件・対象範囲

- 人口要件については、例えば人口200万人以上とすることも、旧特別市の要件と同様に人口50万人以上とし、指定の段階で個別に判断することも考えられる。
- 人口要件以外の要件については、旧特別市制度のように、特別自治市を設置しようとする地域の実情を踏まえ、個別に判断することが適当である。
- 特別自治市に移行する隣接市町村等の範囲については、指定都市及び隣接市町村等の自主的な判断を基本としつつ、道府県や国が、広域的あるいは国家的な観点から関与する必要があると考えられる。

◆ 特別自治市の事務・機構等

- 特別自治市の事務権限については、現在指定都市の権限に属する事務と道府県の権限に属する事務について権限を有することとするのが基本となる。
- 警察事務など、特別自治市の設置後も、なおその区域を超えた広域的な観点からの判断や実施が必要な事務がある場合、道府県と特別自治市による事務の共同処理や協議等の特別な調整の仕組みを設けることが考えられる。
- 特別自治市の税財源については、一層制の地方公共団体となる特別自治市が道府県税、市町村税を賦課徴収することが基本となるが、具体的な税源配分や財政調整のあり方については、特別自治市が処理することとなる事務を踏まえた検討が必要である。
- 特別自治市の設置により道府県が市町村の補完・支援に一層注力できることとするためには、道府県が引き続き処理することとなる事務について適切な税源配分・財政調整が行われる必要があり、道府県の財政運営への影響を最小限にすることが求められる。
- 特別自治市を設置した場合の道府県との税源配分・財政調整についても、一律に捉えるのではなく、それぞれの都市についてあるべき税源配分・財政調整を検討することも考えられる。
- 「効率的かつ機動的な大都市経営」と住民代表機能の確保という二つの方向性の中で、行政区にどのような住民代表機能を持たせるべきかについては、区がどのような事務を担うべきか、どのような権限を付与するかと合わせて具体的に検討していく必要がある。

まとめ

- 特別自治市制度は、道府県と指定都市との間の「二重行政」を完全に解消し、効率的、効果的な行政体制を確保するという点では大きな意義を有する。一方、実現に向けてより具体的に検討すべき課題もある。
- 特に、特別自治市への税源配分・財政調整がどのようにあるべきかについては、事務配分に応じた検討が必要だと考えられるが、本研究会では、実際に道府県の税財源を各指定都市に移し替えた場合の影響額の試算まで踏み込んだ議論まではできておらず、今後の検討に当たってはこの点について更なる検証が求められる。
- 第30次答申において特別自治市制度の課題として指摘されてきた警察事務等の広域事務の適正処理や道府県の税財政・行政サービスへの影響、広域行政区域の細分化、区の住民代表機能について、指定都市市長会のプロジェクト最終報告書も踏まえつつ、本研究会における一定の検討結果を示した。
- 今後、特別自治市制度の具体的な制度設計に向けて、本研究会で示した意義や課題の整理を踏まえ、更に検討が深められることを期待したい。

別添資料

21世紀地方自治制度についての調査研究会報告書(令和3年度)【抜粋】

令和3年度
横浜市政策局委託調査

特別自治市制度の設計に向けた 事務・事業等の調査委託

報告書

令和4年3月

EY 新日本有限責任監査法人



Contents

1. 調査の背景及び目的.....	5
2. 大都市戦略としての特別自治市制度の必要性.....	9
2.1 指定都市制度の課題	
2.2 横浜市を取り巻く現状と課題	
2.3 大都市戦略としての特別自治市制度の必要性	
3. 神奈川県の記事・事業等に関する調査・分析	19
3.1 調査・分析の概要	
3.2 調査・分析の対象、範囲及び項目	
3.3 記事・事業(歳出)及び地方税等(歳入)の分析	
3.4 財産(県有財産)の分析	
3.5 職員数の分析	
4. 特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取.....	43
4.1 概要	
4.2 憲法学からのアプローチ	
4.3 行政学からのアプローチ	
5. 大都市における住民自治等の現況調査	51
5.1 概要	
5.2 指定都市における住民自治及び住民参画の状況	
5.3 中核市(千葉県柏市)における住民自治及び住民参画の状況	
6. 特別自治市に係る市民意識.....	61
6.1 概要	
6.2 特別自治市に関するヨコハマeアンケートの結果	
7. 特別自治市の制度設計に向けた主な論点	67
7.1 概要	
7.2 特別自治市が処理することとなる記事・事業の特定	
7.3 特別自治市における税財政制度のあり方(財政中立を保つ仕組みの必要性)	
7.4 市及び県の持続可能な行財政運営の確立	
7.5 特別自治市への「集積」を活かした広域連携	
7.6 特別自治市における住民代表機能のあり方	
7.7 特別自治市実現に向けた機運醸成	
7.8 特別自治市移行に伴う住民による意思決定のあり方	
8. 結び.....	77

1. 調査の背景及び目的

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の5大都市では、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、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（1947）年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設された。

しかし、大都市がその区域から独立することによる空洞化を恐れた5府県（神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫）等の猛烈な反対に遭い、結局、特別市制度は適用されないまま、地方自治法の改正により昭和31（1956）年に廃止された。そして、その代わりに暫定的制度として、「指定都市制度」が創設され、5大都市に適用されることとなった。

横浜市は、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が指定都市制度の改革を国に訴えてきたが、制度創設から65年が経過した現在においても、抜本的な見直しはされておらず、道府県との二重行政など大きな課題がある。

平成22（2010）年5月、横浜市では、市会との議論を経て、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を策定し、新たな大都市制度である「特別自治市」の基本的枠組みを定めた。同時期に、指定都市市長会においても、横浜市の考え方と方向性を同じくする「特別自治市」構想を発表している。特別自治市は、道府県（広域自治体）に包含されない一層制の地方自治体であり、原則として、道府県が指定都市域において実施している事務（道府県が有する市町村の連絡調整事務及び補完事務を除く。）及び指定都市が担っている事務の全部を処理するものである。これにより道府県との指定都市との二重行政が完全に解消されることになる。

平成23（2011）年8月に設置された、内閣総理大臣の諮問機関である第30次地方制度調査会（以下「第30次地制調」という。）において、平成24（2012）年2月から大都市制度のあり方について本格的な議論が始まったことを受け、横浜市は、市会との議論を行い、同年6月に「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」を策定した。なお、第30次地制調には、横浜市長が臨時委員として参画するとともに、指定都市市長会からもあるべき大都市制度の選択肢として新たな大都市制度「特別自治市」の創設を提案した。平成25（2013）年3月には、横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市制度の早期創設を目指し、国等に制度創設の要請、提案を行うとともに、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換に資するため、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定した。

その後、平成25（2013）年6月に、第30次地制調が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供に関する答申」を行った。同答申は、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」）を検討する意義を示しつつも、住民代表機能を持つ区の必要性、道府県警察を分割することによる広域犯罪対応への懸念、周辺自治体に対する道府県の行政サービス提供への影響など、更に検討を進めていく必要があるとした。

横浜市では、これらの経過も踏まえ、特別自治市の早期実現に向け、附属機関である横浜市大都市自治研究会（第3次）からの答申を得て、令和3（2021）年3月に8年ぶりに「横浜特別自治市大綱」を改訂（以下、改訂した横浜特別自治市大綱を「大綱」という。）し、第30次地制調答申で指摘された課題への考え方、特別自治市の立法化に向けた取組や特別自治市実現までの対処策等を取りまとめた。横浜市は、この大綱に基づき、特別自治市の実現を可能とする法律制定について、国や政党に要請活動を行っている。併せて、指定都市市長会においては、令和2（2020）年11月に16市長が参加する「多様な大都市制度実現プロジェクト」が設置され、令和3（2021）年11月に、特別自治市への移行手続等を含めた具体的な法制案等についての最終報告が取りまとめられ、国等へ法制化に向けた提案を行っている。

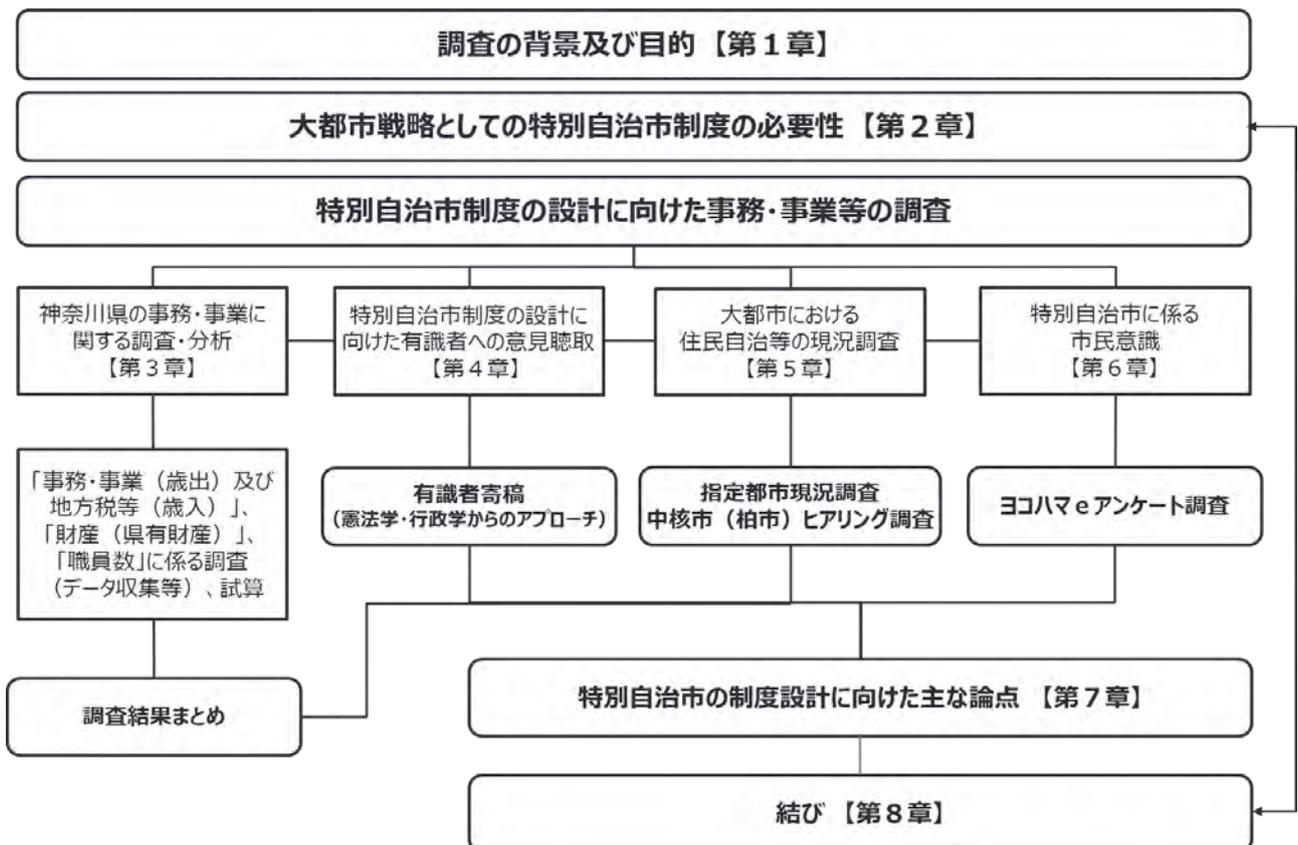
特別自治市の制度設計に当たり、神奈川県（以下「県」という。）から移管を受けて新たに担うことになる具体的な事務・事業、これらに関する財政措置や執行体制、特別自治市域内における県有施設のあり方等を検討する必要がある。加えて、第30次地制調が指摘した課題に対しても、大綱で示した考え方を踏まえ、更に詳細な検討を行う必要がある。

本調査は、横浜市の最新の長期財政推計や昨今の社会経済情勢等を踏まえ、改めて、大都市戦略としての特別自治市の必要性を明確にするとともに、県の事務・事業やこれに係る予算措置、保有財産や債務、職員配置等について、現時点で県が公表している各種データを入手しうる範囲で調査・分析し、また、特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取、大都市における住民自治等の現況調査等、さらに、現時点での市民意識の把握の一環として実施された特別自治市に関するヨコハマeアンケート¹の結果なども踏まえ、横浜市が特別自治市のより具体的な制度設計を行うに当たっての論点等を取りまとめたものである。

なお、調査開始時には想定していなかったが、令和3（2021）年6月に県において、有識者で構成する「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」が設置され、同年11月に報告書が公表された。検討に当たっては、同報告書で指摘された内容の一部も踏まえた。

最後に、県の事務・事業や財政等については、現時点で把握しうる県の公表データに基づき、一定の前提条件の下で分析した試算の一例であることに留意されたい。

図表 1 調査フロー（報告書の概要）



¹ 横浜市内在住の15歳以上の方を対象にメンバー募集し、市政に関するアンケートにインターネットで御協力いただく事業（横浜市ホームページを参考に記載）
https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/koho-kocho/kocho/e_anke-to/kekka/Ro3kekka.html

2. 大都市戦略としての特別自治市制度の必要性²

² この章は、「横浜特別自治市大綱」（令和3年3月改訂、横浜市）を参照し、取りまとめたものである。

2.1 指定都市制度の課題

2.1.1 指定都市と道府県の二重行政

基礎自治体（指定都市）と広域自治体（道府県）の「二重行政」には、第30次地制調専門小委員会での資料（図表 2）のとおり、基礎自治体と広域自治体が同一の公共施設を整備したり、同一の施策を実施したりしている状況（①重複型）のほか、同一又は類似した行政分野において、事業規模等により基礎自治体と広域自治体との間で事務・権限が分かれている状況（②分担型）や、基礎自治体の事務処理に当たって広域自治体の関与等がある状況（③関与型）の3つの分類がある。

第30次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等に係る指定都市と道府県の二重行政は解消されたものの、いまだ同一又は類似した行政分野において、指定都市と道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな課題である。

図表 2 広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について

広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について			
分類	概要		具体例（指定都市と道府県に係るもの等）
・大都市制度の課題として指摘される「二重行政」として、以下のような類型の事務をどう考えるか。 ①重複型：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの ②分担型：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの ③関与型：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの ・①②③は、必ずしも大都市固有、指定都市・道府県間固有の課題とは言えないが、道府県から指定都市への権限移譲が進んでいることに加え、指定都市の規模能力が高く、道府県庁所在地であることが多いこと等から、特に指定都市と道府県の間で課題が顕在化している場合があるのではないかと。			
①重複型	※任意事務に多い		
ハード重複型	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
ソフト重複型	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	助成等 制度づくり等	・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
※以下、法定事務に多い			
②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		・都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市） ・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、それ以外は道府県） ・県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市）） ・病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市）
③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）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務 ・指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可

出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料（平成24年6月）

2.1.2 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務（大都市特例事務）を行っているが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分である。

指定都市は、市長及び議長の連名で、大都市特例事務に係る税制上の措置不足を解消するため「大都市特例税制の創設」を40年以上継続して要望しているが、いまだ実現していない。

図表3 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



出典：指定都市「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（令和4年度）」

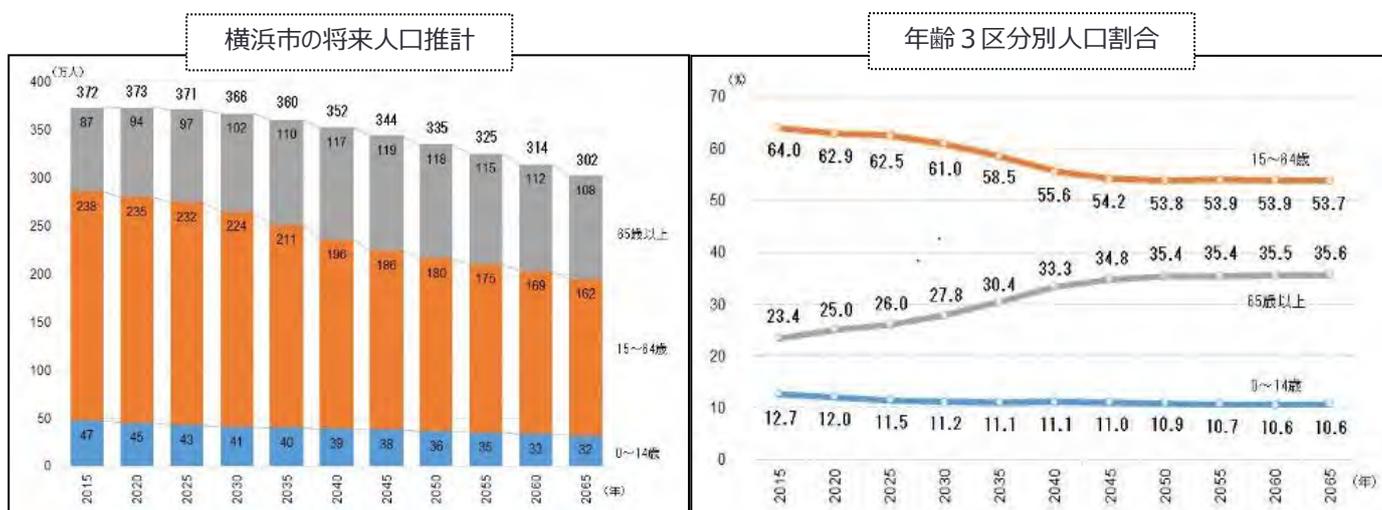
2.2 横浜市を取り巻く現状と課題

2.2.1 横浜市の将来人口推計

日本の人口は、平成 27 (2015) 年国勢調査による 1 億 2,709 万人から、令和 47 (2065) 年には 8,808 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 38.4% まで増加 (出生中位推計) すると推計³されている。

横浜市の人口についても、平成 27 (2015) 年国勢調査による 372 万 4,844 人から、令和 47 (2065) 年には 302 万 125 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.6% (参考値) に増加すると予測されている。

図表 4 横浜市の将来人口推計結果及び年齢3区分別人口割合の推計結果



出典：横浜市の将来人口推計 (平成 30 年 3 月)

注) 横浜市の将来人口推計は平成 27 年国勢調査結果を基に作成されたもので、現時点での実数とは異なる。

2.2.2 横浜市における将来的な財政運営等

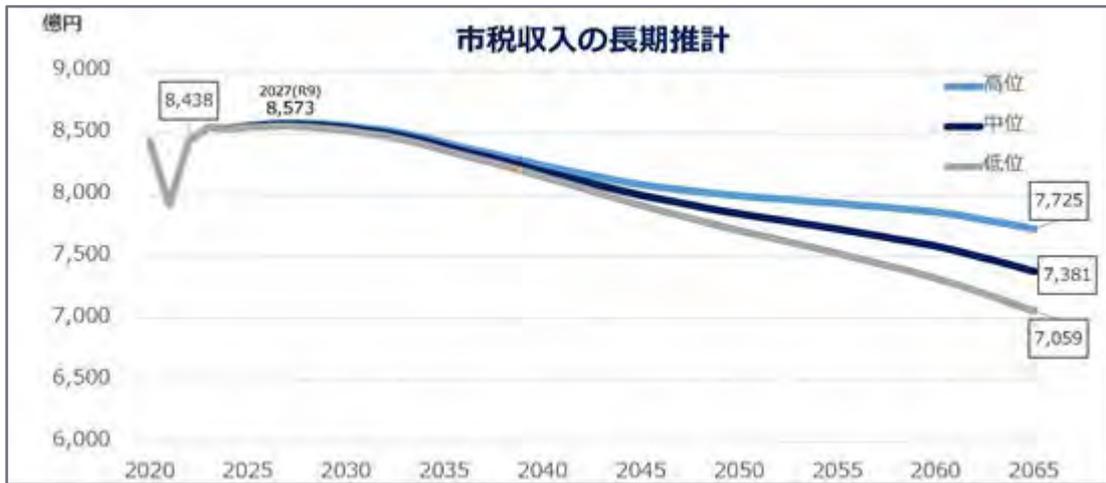
(1) 市税収入の見通し

横浜市が令和 4 (2022) 年 1 月に公表した長期財政推計によると、生産年齢人口の減少や超高齢社会の進展による社会保障経費の増加、公共施設の保全・更新費への更なる対応など横浜市の財政状況は、今後一層厳しさを増していくことが見込まれ、持続可能な財政運営の実現に向けた取組がより重要となる。

具体的な推計結果として、市税総額は、令和 9 (2027) 年度をピークに減少し、令和 47 (2065) 年度には、令和 4 (2022) 年度に比べて、710億円～1,380億円規模の減収となる。

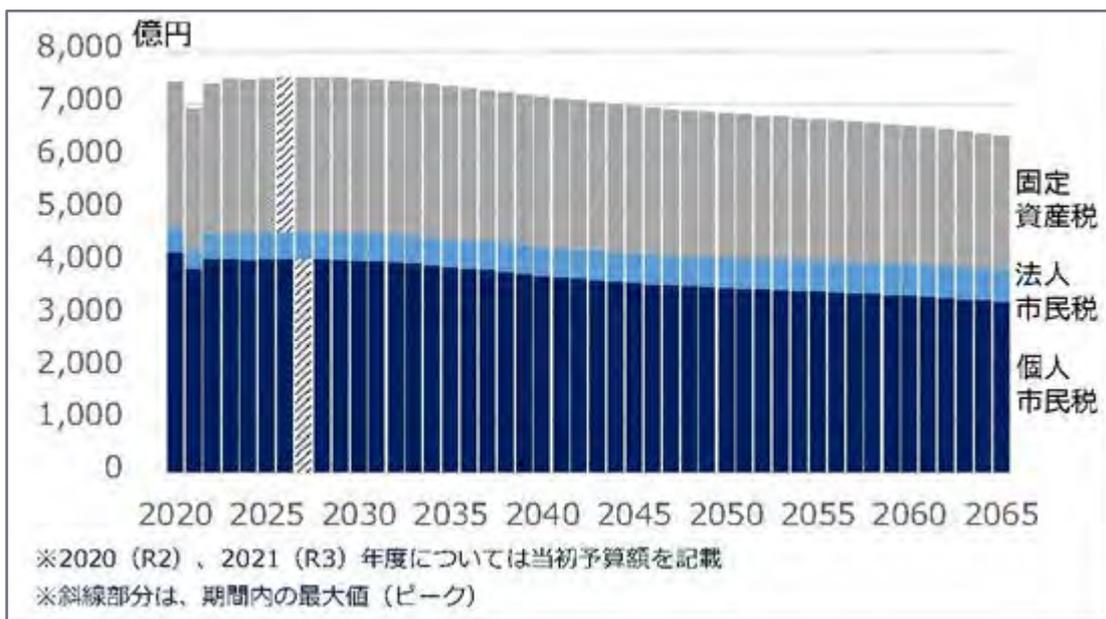
³ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 29 (2017) 年 4 月)

図表 5 横浜市の市税収入の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和4年1月）より抜粋

図表 6 横浜市の主な税目区分別の長期推計



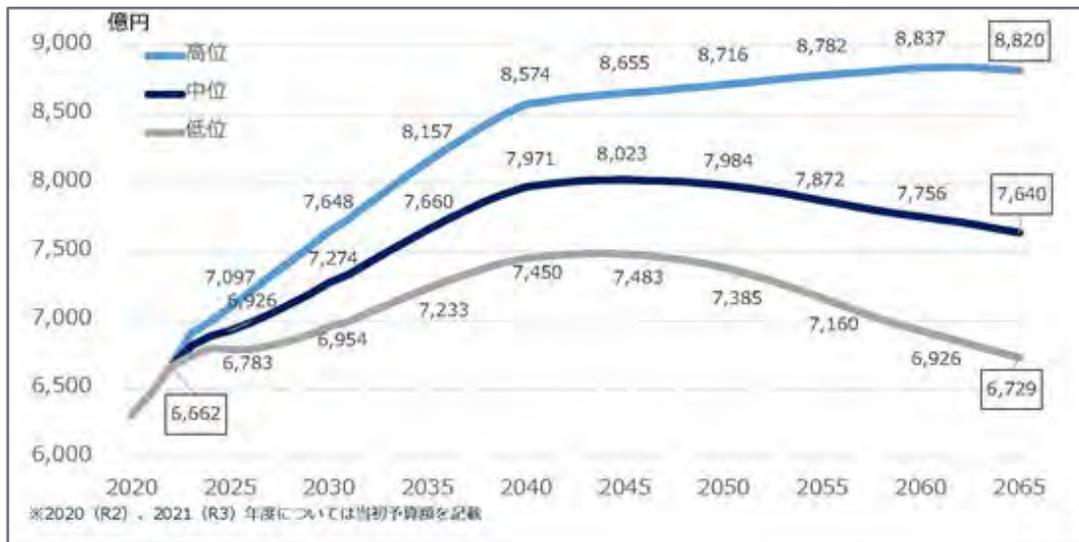
出典：横浜市の長期財政推計（令和4年1月）より抜粋

(2) 社会保障経費の見通し

社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも令和4（2022）年度に比べて、増加している。（高位推計 +2,160億円、中位推計 +980億円、低位推計 +70億円）

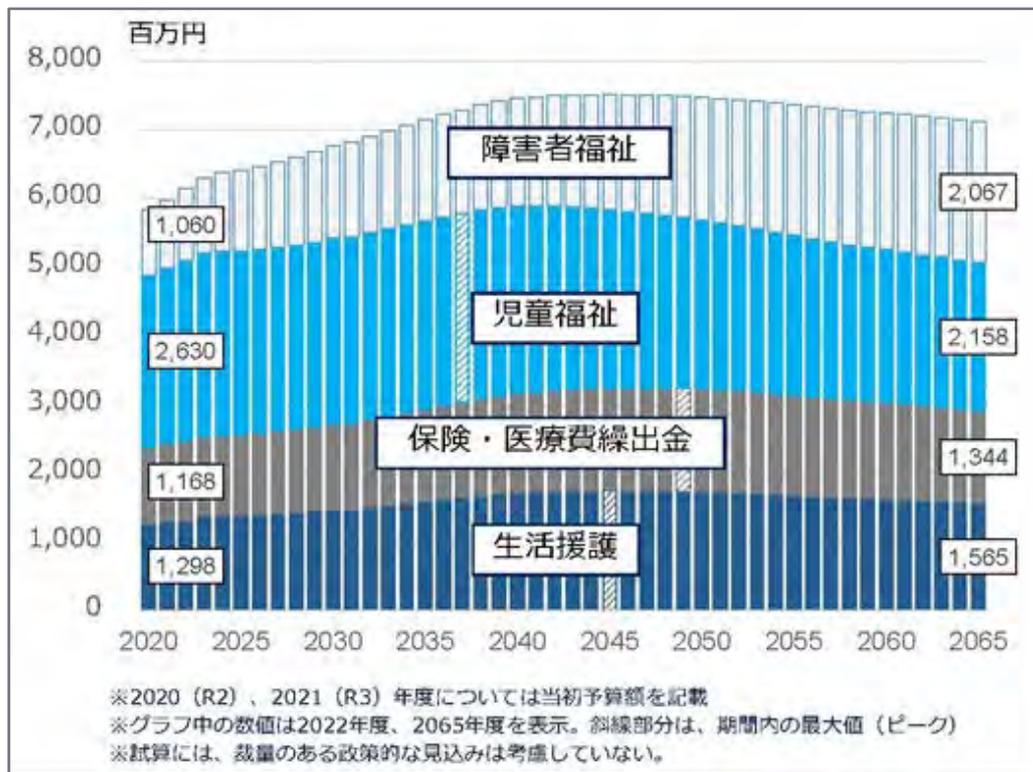
社会保障経費による歳出のピークは、高位推計では推計期間終了間際の2060年代、中位・低位推計では2045年頃と推計されている。

図表7 横浜市における社会保障経費の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和4年1月）より抜粋

図表8 横浜市の主な社会保障分野の長期推計



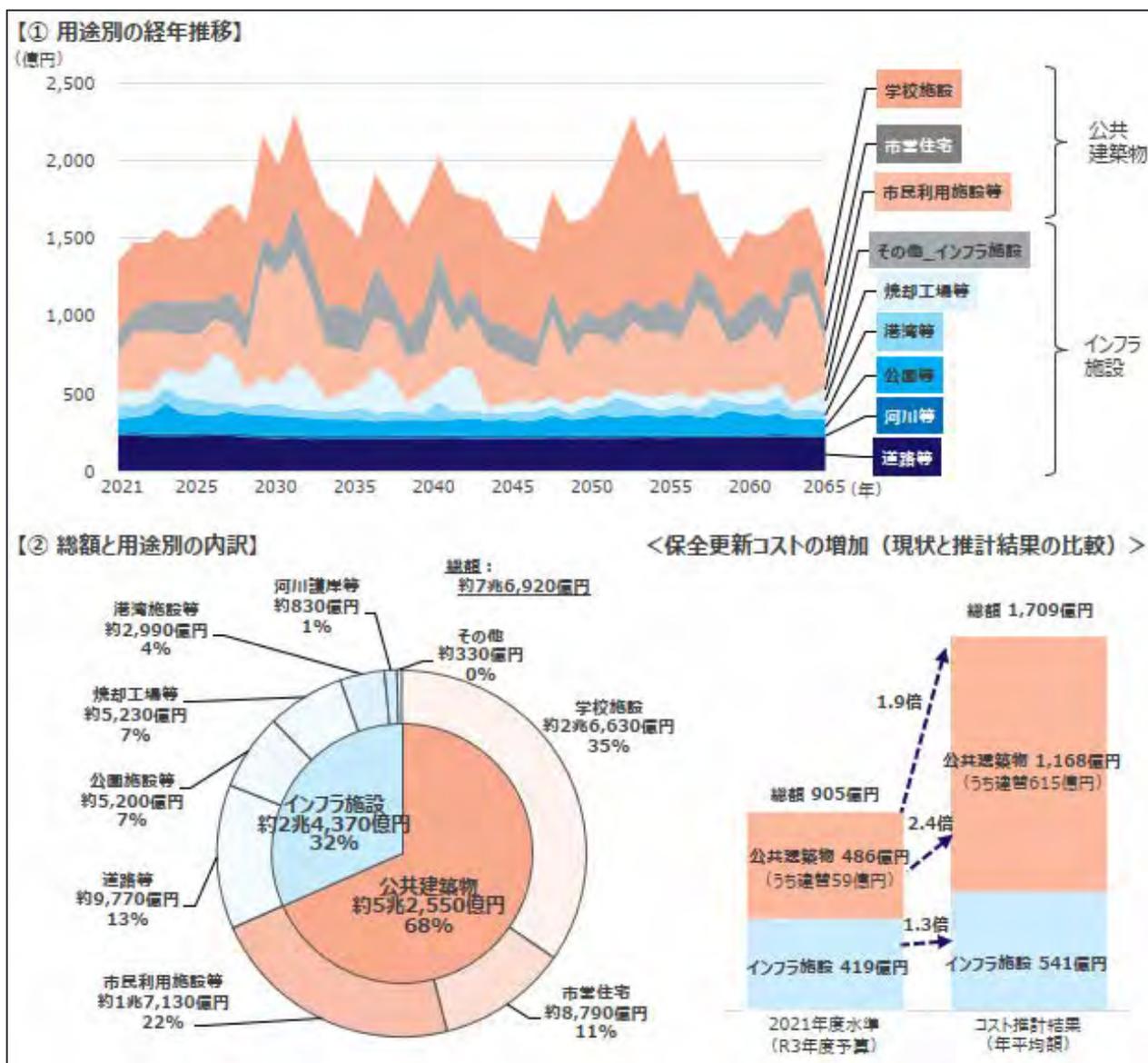
出典：横浜市の長期財政推計（令和4年1月）より抜粋

(3) 公共施設の保全更新コストの長期推計の見通し

横浜市では、人口急増期に公共施設を集中して整備してきたため、今後、老朽化が進み、保全更新にかかるコストが増加することが見込まれている。

施設の維持に必要な保全・更新費は、令和3（2021）年から令和47（2065）年までの45年間で約7.7兆円かかると推計されている。

図表9 公共施設の保全更新コストの長期推計結果(一般会計:2021年～2065年)



出典：横浜市の持続的な発展に向けた財政ビジョン（素案）〈データ・アクション編〉（令和4年1月）より抜粋

2.3 大都市戦略としての特別自治市制度の必要性

指定都市制度は、65年前に暫定的に導入されて以降、制度改革はほぼ行われておらず、現在の大都市に求められる役割に対応できる制度となっていない。また、事務配分や財政面などで一般の市にはない特例はあるものの、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けもなされていない。昭和30年代の高度成長期に導入された指定都市制度は、我が国における人口減少・超高齢化が進行している中、とりわけ、大都市における急速な高齢化等に対する課題に即応できる制度とは言い難く、横浜市が将来に向け日本の経済発展を支え、国際都市として都市間競争に勝ち得るよう更なる進化・成長を遂げるためには、現在の制度では限界がある。

令和2（2020）年7月の第32次地方制度調査会答申においては、2040年頃には高齢者人口がピークを迎え、インフラの老朽化、都市の低密度化・スポンジ化、大規模災害のリスクなど様々な行政課題が顕在化するとともに、住民のライフコースや価値観の一層の変化・多様化が想定されること等が指摘されている。

これらの行政課題は、地方圏、三大都市圏などそれぞれの地域や自治体により状況は異なるが、それを解決する行政体制は、基本的には、県一市町村という画一的なものとなっている。様々な地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度を再構築していくことが急務であり、特に、超高齢化等に伴い行政需要が高まる大都市においては、特別自治市をはじめ、その地域の実情に応じた多様な地方自治制度の早期実現が必要である。

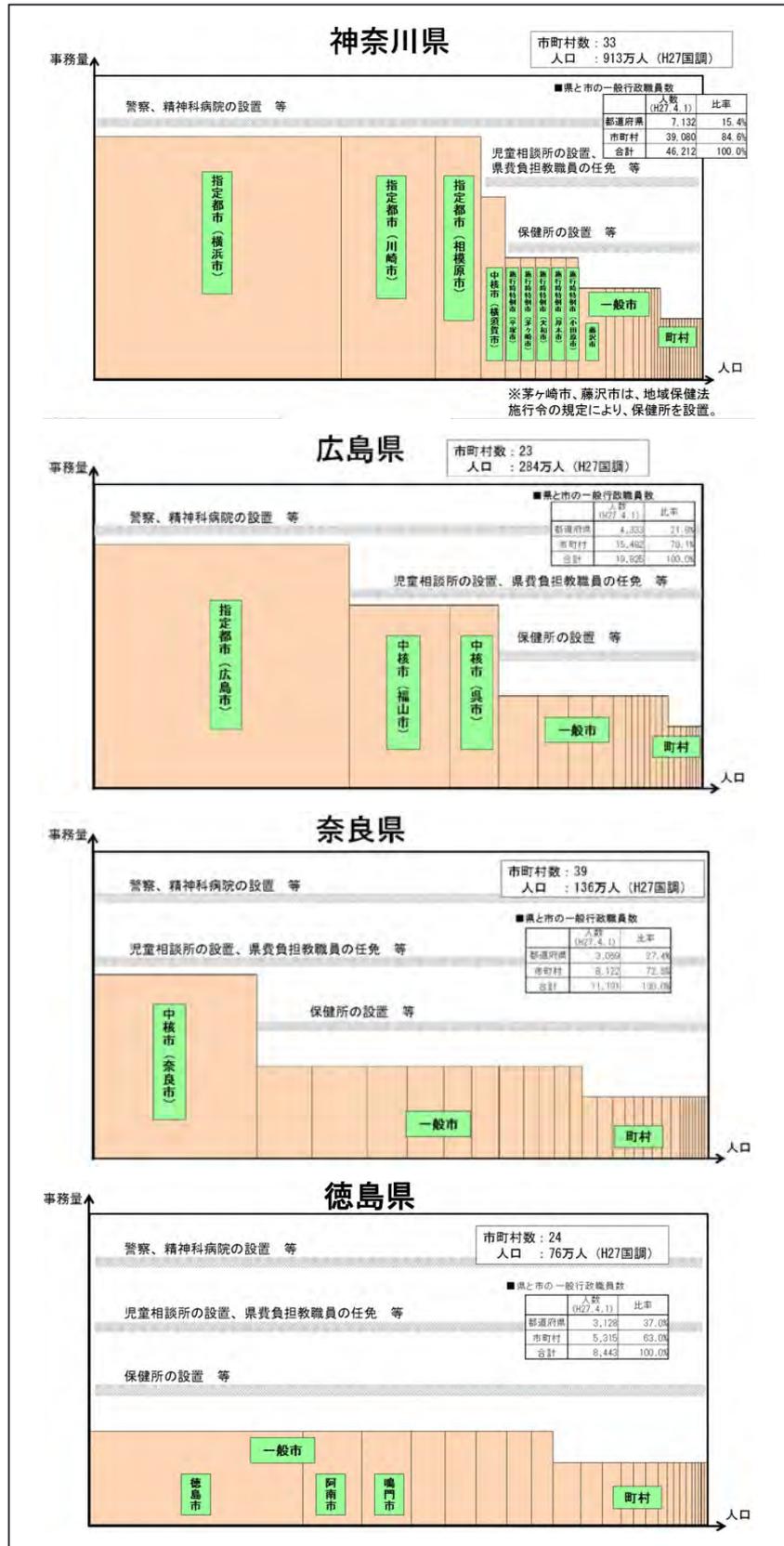
第32次地方制度調査会においても指摘されているとおり、各都道府県によって都道府県（広域自治体）と市町村（基礎自治体）の事務分担の領域は異なっており（図表10参照）、都道府県における「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」の3つの機能の範囲も一律ではない。例えば、都道府県の役割とされている経済産業政策について、実態としては、地域・圏域の経済活動の中心であり、企業市民を含む地域住民に最も身近な指定都市（大都市）においても取り組んでいる。

また、令和2（2020）年に発生した新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大という未曾有の事態は、我が国の人口が集中する大都市のリスクや課題、デジタル化の遅れなどの脆弱性を浮き彫りにした。特に、東京一極集中など人口・産業の過度の集中に伴うリスクとともに、地域内や地域間の分断をさせかねないという課題を生じさせた一方、テレワークやウェブ会議といったデジタル技術を活用した社会経済活動が浸透するきっかけにもなった。

ポストコロナ社会における国・地方を含めた行政のデジタル化は、自治体間や自治体と国との調整等を容易にし、地域の実情に応じた柔軟な地方自治制度の選択を可能とさせるツールにもなり得る。また、ICT技術の進化は、住民の声が届きづらいとしばしば指摘される大都市行政において、住民ニーズや意識の把握という点にとってもより有効な手段となり得る。

コロナ禍において、地域によって都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや、新型コロナウイルス感染症対策において抱える課題も様々であることがより一層明らかになり、現在の全国一律の都道府県及び市町村からなる二層制による地方自治制度ではなく、地域の実情に応じた多様な地方自治制度の必要性はますます高まっている。特に、感染症対策等も含めた危機管理リスクが高い大都市地域のマネジメントに当たっては、住民に最も身近な基礎自治体としての市が地域・現場の視点から事前に考え、危機対応が必要となった際には、自らの権限と責任の下で、国や他の自治体と連携し、迅速に行っていくことが重要である。

図表 10 都道府県によって異なる事務分担



出典：第 32 次地方制度調査会第 29 回専門小委員会（令和元年 12 月）資料を基に作成

現在、法制化されている大都市に係る地方自治制度には、①指定都市制度、②中核市制度、③都区制度、④大都市地域特別区設置法に基づき、指定都市を廃止・特別区に再編し、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度がある。

現行の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、上記の④の他に、指定都市が道府県から独立し、全ての地方事務とその権限を持つ「特別自治市」の2つがあるが、「特別自治市」については、法制度化がなされておらず、地域の実情に応じた多様な地方自治制度とはなっていない。我が国における大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別自治市」を追加することが必要であり、これについては全国 20 の指定都市市長で構成する指定都市市長会としても強く国に訴えているが、いまだ実現していない。

図表 11 現在の大都市制度の状況（「中核市制度」及び「都区制度」を除く）

大都市制度

制度化済	<p>指定都市制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治法第252条の19第1項 大都市に関する特例 ・ 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等から、指定都市市長会では制度の見直しを要望しており、更なる強化検討が必要
制度化済	<p>特別区設置制度（いわゆる都構想）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 東京都の特別区制度を準用 ・ 手続きは大都市地域における特別区の設置に関する法律による ・ 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	<p>特別自治市制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 基礎自治体をベースとし道府県の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である

地域の実情に応じて、**上記からふさわしい大都市制度を選択できるようにすべき。**

出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月10日）より

併せて、大都市を取り巻く様々な課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、将来を見据え、横浜市だけでなく、日本全体の成長力を高め、経済を活性化していくために、大都市・横浜が持つ力を最大限発揮できる特別自治市制度の早期実現を日本の国家戦略、すなわち“我が国における大都市戦略”として取り組むべきである。

そして、その戦略の下、特別自治市制度実現による更なる行政サービスの充実や都市の成長による成果を、横浜市民はもちろん、近隣自治体を含めた圏域、ひいては日本全体に還元していくことが、大都市・横浜のあるべき姿であり、役割である。

3. 神奈川県の記事・事業等に関する調査・分析

3.1 調査・分析の概要

本章では、横浜市域（以下「市域」という。）及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務、既に横浜市に移譲されている事務・事業、その他市域に関連のないことが明確な事務・事業を除く（以下「大都市特例事務等除く」という。）。）、これに係る予算措置や職員配置数、市域における県有財産等（以下「市域内の事務・事業等」という。）の規模を調査・分析した。

市域内の事務・事業等の調査・分析に当たっては、県がウェブサイトで公表している予算等に関する資料の他、国等が公表している統計資料や各種制度に関する説明資料等を収集し、我が国における現行の地方税財政制度や関係法令を前提に行った。

なお、公表されているデータだけでは、県が実際に横浜市内で実施している事務・事業の実態を正確に把握することはできないため、この章で調査・分析した市域内の事務・事業等の規模については、県における事務・事業の実態とは相違が生じることに留意されたい。

<調査・分析の流れ>



※ 図中の番号は第3章の各項目と同じ

3.2 調査・分析の対象、範囲及び項目

3.2.1 調査・分析の対象

本調査における調査・分析の対象は、以下の4点である。

- ①市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）及びこれに係る歳出額（以下「事務・事業（歳出）」という。）
- ②市域で賦課徴収していると想定される県の地方税及びその他の歳入額（以下「地方税等（歳入）」という。）
- ③市域の県有財産（土地・建物）及びその財産に係る県債残高（以下「財産等」という。）
- ④市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）に係る職員数（以下「職員数」という。）

3.2.2 調査・分析の範囲

調査・分析の範囲は、平成30（2018）年度から令和2年（2020）年度までの3か年分とし、「事務・事業（歳出）」、「地方税等（歳入）」、「財産等」、「職員数」のそれぞれを分析するため、県が公表している「予算見積書」、「県有財産表」等の帳票等のうち約17,000件を対象にデータを収集した。

「事務・事業（歳出）」及び「地方税等（歳入）」については「当初予算額」を、「財産等」については「決算額」を基本にデータを収集した。一般的に、財政（収支）状況の分析には決算額を用いることが多いが、決算額は、予算額と比べて県のウェブサイトで公表されている情報量が少なく、各事業単位での歳出額やその財源内訳が把握できないことから、本調査では、より詳細に分析するため、当初予算額を対象に調査・分析を行った。

「職員数」については、県が公表している「事務事業の概要（局別）」に記載されている「職員の配置状況」（職員数）を基に調査・分析を行った。

【参考】調査を行った帳票等の件数（帳票等は、神奈川県ウェブサイトから入手）

○ 帳票等の件数の数え方

調査・分析の対象	件数カウントの内容
事務・事業（歳出）	「予算見積書」の事業件数
地方税等（歳入）	「予算に関する説明書」のうち「歳入」の目の件数
財産等	県有財産：「県有財産表」のうち「一般行政財産」の土地及び建物の施設件数 県債残高：「決算財務書類」のうち「附属明細書」の地方債の明細の種類件数
職員数	「事務事業の概要（局別）」のうち「職員の配置状況」で示されている組織上の課の数および県立学校の種別の数

○ 事務・事業（歳出）の事業件数及び地方税等（歳入）の目の件数

年度	一般会計		特別会計		計
	事務・事業（歳出）	地方税等（歳入）	事務・事業（歳出）	地方税等（歳入）	
	事業件数	目の件数	事業件数	目の件数	
平成30年度	3,158 件	425 件	156 件	111 件	3,850 件
令和元年度	3,077 件	416 件	158 件	104 件	3,755 件
令和2年度	3,106 件	416 件	131 件	89 件	3,742 件
計	9,341 件	1,257 件	445 件	304 件	11,347 件

○ 財産等（県有財産（土地・建物）の施設件数及び県債残高（地方債）の明細種類件数）

年度	県有財産（土地・建物）	県債残高	計
	施設件数	明細種類件数	
平成30年度	1,610 件	10 件	1,620 件
令和元年度	1,605 件	10 件	1,615 件
令和2年度	1,571 件	10 件	1,581 件
計	4,786 件	30 件	4,816 件

計 17,048 件

○ 職員数（組織上の課の数及び県立学校の種別の数の合計）

年度	計
平成30年度	297 件
令和元年度	295 件
令和2年度	293 件
計	885 件

3.2.3 調査・分析に当たってのデータの収集項目

調査・分析に必要な項目として、「事務・事業（歳出）」、「地方税等（歳入）」、「財産等」、「職員数」に係る詳細の項目について、県がウェブサイトに公表しているデータを入手しうる範囲で収集した。

図表 12 調査データの収集項目

調査データ項目	
歳出（一般会計・特別会計）	会計名、局名、款名、項名、目名、事業（細々事業）名、当初予算額、財源内訳、新性質別区分
歳入（一般会計・特別会計）	会計名、款名、項名、目名、節名、当初予算額
県有財産（総括）	区分、行政財産（合計）、普通財産（合計）
県有財産	分類（行政財産・普通財産）、所管（局・本部長、室・課名）、施設名、住所、土地（面積・価格）、建物（延べ面積・価格）
県債残高	公債費（事業目的別）、残高
県職員	所属局部課、区分（本庁・出先機関）、職員数

3.3 事務・事業(歳出)及び地方税等(歳入)の分析

3.3.1 市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業(大都市特例事務等除く)及びこれに係る歳出額の試算

(1) 試算方法

以下の2つの方法により、「事務・事業(歳出)」を試算した。

方法1 「各事務・事業の性質や特徴を踏まえて個別に按分」(以下「個別按分による試算」という。)

方法2 「全ての事務・事業について人口割合により按分」(以下「人口割合のみによる試算」という。)

(2) 方法1「個別按分による試算」の試算条件（考え方）

「予算見積書」において、市域で実施している事務・事業であることが明確に判明するものは、その予算額の全額を市域内の事務・事業に係る歳出額とする。一方、市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業については、「個別按分による試算」により歳出額を算定することとし、歳出の目単位又は事務・事業単位で按分基準を設定した。（事務・事業の性質や特徴により、個別按分による試算ができない事務・事業は、方法2と同様の「人口割合による試算」を行った。）

なお、各事務・事業の主な按分基準の考え方は、「【参考】図表 13 各事務・事業の主な按分基準の考え方（款別）」（P28参照）のとおりであり、公開されている各種統計データの数値に基づき基準を設定した。

・方法1 個別按分による試算例

「11款 教育費」のうち「私立学校指導事務費」の例

事務の対象となる私立学校数の県・横浜市の割合により按分

令和2年度 11款8項1目（教育費 私学振興費 私立学校費）
 私立学校指導事務費 2,193千円 × 割合 44.73% = 981千円

2 年度		歳入歳出当初予算見積書		事務・事業(歳出) (試算額)	
局名	福祉子ども局	所属名	私学振興課(直通 045-210-3765)	単	
会計	一般会計	科目	教育費	一件審査・配賦	枠
項	私学振興費	目	私立学校費	事業区分	投資的経費区分
事業名	私立学校振興諸費	主要分析項目	構・時・単	S44 ~ R2	新性質別区分
業細事業名	私立学校振興諸費	要求分析区分		A 4	その他(非)
名細々事業名	私立学校指導事務費				
等	ID 340006 (01-110901020103)			かながわランドデザイン(主要施策)	プロジェクト
	前年度予算額(A)	現計額	見積額	査定額(B)	前年度当初比較(B)-(A)
総額	2,468	2,468	2,193	2,193	△ 275
特					

出典：神奈川県ホームページ掲載資料「予算見積書」

(割合の算定方法)
 横浜市 ÷ 県 = 395 ÷ 883 = 0.4473 = 44.73%

校種	高等	中等	中学校	小学校	特別	幼稚園	専修	各種	合計
市町村名	学校	教育			支援		学校	学校	
横浜市	39	2	31	11	2	241	59	10	395
合計	82	3	63	31	2	589	101	12	883

出典：神奈川県ホームページ掲載資料「神奈川県私立学校名簿」

(3) 方法2「人口割合のみによる試算」の試算条件（考え方）

県の行政サービスは、基本的に市域を含む県民全体を対象とするものであるという考え方の下、県人口に占める横浜市の人口割合により、事務・事業（歳出）を試算した。

・方法2 人口割合のみによる試算例

「2款 総務費」のうち「ホームページ広報事業費」の例

県・横浜市の人口割合により按分

令和2年度 2款1項2目（総務費 政策費 広報費）
 ホームページ広報事業費 22,304千円 × 割合 40.75% = 9,089千円

2 年度 歳入歳出当初予算見積書

局名	政策局	所属名	知事室（直通 045-210-2027）	一件審査・枠配分 事業区分	枠	投資的経費区分
会計 項	一般会計 政策費	款 目	総務費 広報費	開始・時 限年度	H14～R3	新性質別区分
事業名	戦略的広報推進費			主要 分析 項目	要求分析区分	A 4
業 細 事 業 名	ホームページ広報事業費			かながわグランドデザイン（主要施策） プロジェクト		
等	ホームページ広報事業費			VI 県民生活 6 県民との対話による開かれた県政の推進 636 広報活動の展開		
	ID 203053 (01-020315070601)			前年度当初比較		
	前年度 当初予算額(A)	本年度 現計額	本年度 見積額	本年度 予算額(B)	(B) - (A)	財源の積算内訳
総額	22,915	22,915	23,303	22,304	△ 611	
特 定	諸収入 7,020	7,020	0	0	△ 7,020	

事務・事業(歳出)
(試算額)

出典：神奈川県ホームページ掲載資料「予算見積書」

(割合の算定方法)
 横浜市 ÷ 県 = 3,749,929 ÷ 9,201,825 = 0.4075 = 40.75%

令和2年1月1日現在

市区町村	人 口		
	総数	男	女
	人	人	人
県 計	9,201,825	4,585,811	4,616,014
横 浜 市	3,749,929	1,862,571	1,887,358

出典：神奈川県人口統計調査（月報）

(4) 方法 1・方法 2 共通の試算条件（考え方）

- 法定事務・任意事務を問わず試算する。
- 市域内の県民利用施設に係る事務・事業は、その全て（100%）を市域で実施していると仮定する。
- 「大都市特例事務」、「既に横浜市に移譲されている事務・事業」、「その他市域に関連のないことが明確な事務」は除く。

【参考】方法1「個別按分による試算」における各事務・事業の主な按分基準の考え方（款別）

図表13 各事務・事業の主な按分基準の考え方（款別）

1款 議会費		5款 衛生費		9款 土木費	
神奈川県議会議員数	議会に係る事務であるため、議員の選出地域別の定数で按分	①各区分の被保険者等	①国保や後期高齢等の医薬費に関わる事務については、それぞれ事業の対象となる被保険者（国保、後期高齢）や病院、看護師の県・横浜市の割合により按分	面積	河川、砂防、都市計画等の県土整備に関わる事業については、整備の対象となる面積の県・横浜市の割合で按分
2款 総務費		②県立病院数	②県立病院に関わる事務については、県立病院数の県・横浜市の割合により按分	10款 警察費	
① 税務職員数	①徴税费等、賦課徴収に関わる事務については、税務職員数の割合で按分	③人口	③環境衛生、公衆衛生に関わる事務については、県と横浜市の人口割合により按分	① 警察における建物面積	①警察本部に関わる事務については、警察本部が所管する建物面積の県・横浜市の割合で按分
② 県有財産残高	②財産管理に関わる事務については、県と横浜市の財産残高割合により按分	6款 労働費		②人口	②その他警察関連事務については、人口の県・横浜市の割合で按分
③人口	③広報・政策推進調整等、県民全体に関わる事務については、県と横浜市の人口割合により按分	① 就業者数	①労働環境対策等に関わる事務については、事業の対象となる就業者の割合により按分	11款 教育費	
※ 総務費は複数の局で予算が構成されているため、各局によって適用する按分基準を変えている。		② 失業者数	②雇用対策に関わる事務については、失業者数の県・横浜市の割合により按分	① 教職員数	①教職員に関わる事務については、教職員数の県・横浜市の割合で按分
3款 環境費		7款 農林水産費		② 私立学校数	②私立学校に関する事務については、私立学校の県・横浜市の割合で按分
① 面積	①大気水質保全費については、県と横浜市の面積割合により按分	分野ごとの経営体数	農林水産業の振興等に関わる事務については、それぞれ分野ごとの経営体数（農業、林業、水産業）の県・横浜市の割合で按分	12款 災害復旧費	
② 森林面積	②自然保護費については、県と横浜市の森林面積割合により按分	8款 商工費		面積	災害復旧の事業対象となる場所は特定できないため、県・横浜市の面積割合で按分
③人口	③環境計画や環境保全に関わる事務については、県と横浜市の人口割合により按分	① 法人数	①商工業の振興等に関わる事務については、主に対象とする企業法人数の県・横浜市の割合で按分	13款 公債費	
4款 民生費		② 中小企業法人数	②中小企業支援に関わる事務については、中小企業法人数の県・横浜市の割合で按分	県債発行事務・事業	県債を財源とする事務・事業に係る県債発行額の県・市の割合で按分
各区分の人員数等	老人福祉、児童福祉、障害福祉及び社会福祉に関わる事務については、それぞれ事業が対象とする各区分の人員数等（65歳以上人口、15歳未満人口、身障者手帳交付台帳登録者）の県・横浜市の割合により按分	14款 諸支出費		面積	土地建物等取得費に係る支出は、土地面積の県・横浜市の割合により按分
[共通] 職員給与費		職員数		15款 予備費	
市域で実施していると想定される県の事務・事業に係る職員数の割合で按分		対象外		不測の事態への備えであり、行政サービス受益者である人口の県・横浜市の割合により按分	
		大都市特例事務、横浜市に移譲された事務・事業、横浜地域に関連のないことが明確な事務については対象から除いている。			

(5) 試算結果

市域及び市域を含む県全体を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）に係る歳出額の合計は、約5,500億円から約6,000億円と試算された。また、対象年度や試算方法により、幅が生じる結果となった。

【参考】試算条件（考え方）（再掲）

<方法1>

- 「予算見積書」において、市域で実施している事務・事業であることが明確に判明するものは、その予算額の全額を市域内の事務・事業に係る歳出額とする。一方、市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業については、「個別按分による試算」により歳出額を算定することとし、歳出の目単位又は事務・事業単位で按分基準を設定した。（事務・事業の性質や特徴により、個別按分による試算ができない事務・事業は、方法2と同様の「人口割合による試算」を行った。）
- なお、各事務・事業の主な按分基準の考え方は、「【参考】図表 13 各事務・事業の主な按分基準の考え方（款別）」（P28参照）のとおりであり、公開されている各種統計データの数値に基づき設定した。

<方法2>

- 県の行政サービスは、基本的に市域を含む県民全体を対象とするものであるという考え方の下、県人口に占める横浜市の人口割合により、事務・事業（歳出）を試算した。

<方法1、方法2 共通>

- 法定事務・任意事務を問わず試算する。
- 市域内の県民利用施設に係る事務・事業は、その全て（100%）を市域で実施していると仮定する。
- 「大都市特例事務」、「既に横浜市に移譲されている事務・事業」、「その他市域に関連のないことが明確な事務」は除く。

3.3.2 市域で賦課徴収していると想定される県の地方税及びその他の歳入額の試算

(1) 試算方法

県がウェブサイトで公表している予算等に関する資料の他、国等が公表している統計資料や各種制度に関する説明資料等を参照のうえ、以下の方法により、「地方税等（歳入）」を試算した。

- 一般財源（県税等）

県税は、県が公表している「県税決算額の市町村別税収額（推計）」における横浜市の割合により試算し、地方譲与税等については、譲与基準、交付基準を踏まえ、県・横浜市の人口割合や個人県民税額の横浜市分の割合により試算した。

- 特定財源（分担金・負担金等）

「事務・事業（歳出）」の試算条件（考え方）（P25～28参照）を踏まえ試算した。

詳細は、「【参考】図表 14 地方税等（歳入）の試算方法の考え方」（P32参照）のとおり。

・試算例

「1 款 県税」のうち「個人県民税」の例

「県税決算額の市町村別税収額（推計）」における県・横浜市の割合により按分
令和元年度 1 款 1 項 3 目（県税 県民税 個人）

$$\text{県民税（個人）} \quad 335,287,893 \text{千円} \times \text{割合 } 35.00\% = 117,350,763 \text{千円}$$

2 歳 入
1 款 県税 1 項 県民税

地方税等(歳入)
(試算額)

目	本年度	前年度	比較	節		説明	
				区分	金額		
1 個人	335,287,893	358,001,044	△22,713,151	1 現年課税分	331,694,073	1 所得割 297,415,317	
				2 均等割	8,466,126	2 均等割	8,466,126
				3 配当割	13,977,239	3 配当割	13,977,239
				4 株式等譲渡所得割	11,835,391	4 株式等譲渡所得割	11,835,391
				2 滞納繰越分	3,593,820		
2 法人	45,009,334	41,930,971	3,078,363	1 現年課税分	44,970,663	1 法人税割 37,590,125	
				2 均等割	7,380,538	2 均等割	7,380,538
				2 滞納繰越分	38,671		
3 利子割	2,299,037	3,355,463	△1,056,426	1 現年課税分	2,299,037		
県民税計	382,596,264	403,287,478	△20,691,214				

出典：平成31年第1回神奈川県議会定例会「予算に関する説明書」

(割合の算定方法)

$$\text{横浜市} \div \text{県} = 117,302 \div 335,113 = 0.3500 = 35.00\%$$

4 令和元年度県税決算額の市町村別税収額(推計)

(単位 百万円)

区分	県 民 税			法 人 地 方 事 業 税	地 方 消 費 税	自 動 車 取 得 税	軽 油 引 取 税	自 動 車 税			そ の 他 の	合 計	構 成 比
	個 人	法 人	利 子 割					自 動 車 税	環 境 性 能 割	種 別 割			
横 浜 市	117,302	19,371	707	120,883	132,127	2,614	16,334	36,056	1,256	308	23,117	470,076	40.75 %
合 計	335,113	41,322	1,602	257,764	320,450	6,526	40,770	90,008	3,135	769	56,214	1,153,672	100.00

出典：令和元年度県税統計 第6編 参考資料「令和元年度県税決算額の市町村別税収額（推計）」

【参考】「地方税等（歳入）」の試算方法の考え方

図表 14 地方税等(歳入)の試算方法の考え方

一般財源			
1 款 県税	<ul style="list-style-type: none"> ・県民税（個人・法人・利子割） ・事業税（個人・法人） ・地方消費税 ・不動産取得税 ・県たばこ税 	<ul style="list-style-type: none"> ・ゴルフ場利用税 ・自動車取得税 ・軽油引取税 ・自動車税 ・鉱区税 ・狩猟税 ・旧法による税 	<p>税目ごとの県税決算額に占める横浜市税収額推計値の割合</p> <p>・神奈川県資料「県税決算額の市町村別税収額（推計）」に基づき、横浜市分の割合を適用</p>
2 款 地方譲与税	<ul style="list-style-type: none"> ・地方法人特別譲与税 	<p>県・横浜市の人口割合</p>	<p>・都道府県のみに対する譲与税であり、2分の1は人口比、残り2分の1は従業者数比により按分されていることから、譲与基準に用いられている人口比により按分</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ・地方揮発油譲与税 	<p>対象外</p>	<p>・既に指定都市に配分されているものであるため、対象外</p> <p>（参考）譲与基準 <地方揮発油譲与税、石油ガス譲与税> ・都道府県及び指定都市に対して、譲与税のうち、2分の1は一般国道等の延長、残り2分の1は一般国道等の面積により按分のうえ譲与されている。 <自動車重量譲与税> ・市町村に対して、2分の1は市町村道の延長、残り2分の1は市町村道の面積により按分のうえ譲与されている。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ・石油ガス譲与税 		<p>譲与基準のうち人口を基準に譲与される部分について人口比で按分</p> <p>（参考）譲与基準 ・都道府県及び市町村に対して、譲与総額を私有林人工林面積（5/10）・林業就業者数（2/10）・人口（3/10）により按分のうえ譲与</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ・自動車重量譲与税 		
3 款	<ul style="list-style-type: none"> ・地方特例交付金 	<p>個人県民税の按分割合</p>	<p>・交付金の内容は、個人住民税減収補填であることから、個人県民税額を基準に按分</p>
4 款	<ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税 	<p>基準財政需要額・収入額を按分</p>	<p>・基準財政需要額を費目別に県の一般会計歳出予算款別の県・横浜市事業費比率で按分 ・基準財政収入額を県の一般会計税収等の県・横浜市比率で按分</p>
5 款	<ul style="list-style-type: none"> ・交通安全対策特別交付金 	<p>対象外</p>	<p>・対象外</p>
特定財源			
6 款以降	<ul style="list-style-type: none"> ・特定財源（分担金及び負担金、使用料及び手数料、国庫支出金 等） 	<p>「事務・事業（歳出）」の考え方を踏まえ試算</p>	<p>・特定財源による歳入については、事務・事業に紐づくものであることから、「事務・事業（歳出）」の考え方を踏まえ試算</p>

(2) 試算結果

市域で賦課徴収していると想定される県の地方税及びその他の歳入額の合計は、約5,700億円から約6,200億円と試算された。また、対象年度や試算方法により、幅が生じる結果となった。

【参考】試算方法（再掲）

- 一般財源（県税等）

県税は、県が公表している「県税決算額の市町村別税収額（推計）」における横浜市の割合により試算し、地方譲与税等については、譲与基準、交付基準を踏まえ、県・横浜市の人
口割合や個人県民税額の横浜市分の割合により試算した。（詳細は、P32「図表 14 地方税
等（歳入）の試算方法の考え方」参照）

- 特定財源（分担金・負担金等）

「事務・事業（歳出）」の試算条件（考え方）（P25～28参照）を踏まえ試算した。

3.3.3 まとめ

事務・事業（歳出）及び地方税等（歳入）の分析では、市域及び市域を含む県全体を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）に係る歳出額の合計は、約5,500億円から約6,000億円程度であった。一方、市域で賦課徴収していると想定される県の地方税及びその他の歳入額の合計は、約5,700億円から約6,200億円程度と試算された。また、対象年度や試算方法によってもその結果に幅が生じる結果となった。

3.4 財産(県有財産)の分析

3.4.1 横浜市域内の県有財産の試算

(1) 試算の前提

県有財産（土地・建物）に関しては、当該財産そのものを物理的に分割することは不可能であるが、本調査においては、市域における県有財産の規模を把握するため、事務・事業（歳出）の県・横浜市の割合を基に試算することで、県有財産（土地・建物）のうち市域分に相当する価格を試算した。

県有財産には行政財産と普通財産があるが、行政財産である施設（土地・建物）については、市域内に所在し、かつ、事業対象区域が市域を含む場合、その市域に係る部分を「市域分」として整理することとした。一方、普通財産については、原則として特定の事務・事業のために用いられているものではないことから、対象外とした。

(2) 試算方法

- 市域内に所在し、かつ、事業対象区域が市域を含むと想定される行政財産（土地・建物）（以下「市域内行政財産」という。）を試算の対象とした。
- 市域内行政財産には、「県庁舎等」と「県民利用施設」があるが、そのいずれも試算対象とした。
- 県有財産（土地・建物）のうち市域分に相当する価格の試算は、2つの方法で行った。
 - 方法1** 市域内行政財産の全て（100%）を市域分として試算する方法（以下「全て市域分とする試算（県有財産表上の価格）」という。）
 - 方法2** 市域内行政財産を按分基準により市域分として試算する方法（以下「個別按分による試算」という。）
- 方法2については、市域内行政財産のうち「県庁舎等」と「県民利用施設」とで、按分基準を別に整理し試算した。
- 市域内行政財産の試算方法の詳細は、下表（図表 15 県有財産の試算方法）のとおり。

図表 15 県有財産の試算方法

県有財産	全て市域分とする試算 (県有財産表上の価格)	市域内に所在する土地・建物の価格（県有財産表上の価格（令和3年3月末現在））
	個別按分による試算	県庁舎等 ・「個別按分による試算」を踏まえて試算された事務・事業（歳出）の県、横浜市の割合を基準とし試算
		県民利用施設 ・100%市域分と仮定し試算

(3) 試算結果

県有財産のうち市域分に相当する価格の詳細は、下表（図表 18 県有財産の試算結果（令和2年度末））のとおりとなったが、土地・建物とも「全て市域分とする試算（県有財産表上の価格）」と「個別按分による試算」で約400億円の幅が生じた。

図表 16 県有財産の試算結果(令和 2 年度末)

(単位：億円)

	県全体	全て市域分とする試算 (県有財産表上の価格)		個別按分による試算	
	価格	価格	割合*	価格	割合*
土地	12,050	5,005	41.5%	4,630	38.4%
県庁舎等	1,460	772	52.9%	407	27.9%
県民利用施設	10,590	4,233	40.0%	4,223	39.9%
建物	5,565	2,328	41.8%	1,904	34.2%
県庁舎等	1,329	773	58.2%	349	26.3%
県民利用施設	4,236	1,555	36.7%	1,555	36.7%
計	17,615	7,333	41.6%	6,534	37.1%

【参考】試算方法（再掲）

- 市域内に所在し、かつ、事業対象区域が市域を含むと想定される行政財産（土地・建物）を試算の対象とした。（以下「市域内行政財産」という。）
- 市域内行政財産には、「県庁舎等」と「県民利用施設」があるが、そのいずれも試算対象とした。
- 県有財産（土地・建物）のうち市域分に相当する価格の試算は、2つの方法で行った。
 - 方法1** 市域内行政財産の全て（100%）を市域分として試算する方法（以下「全て市域内とする試算（県有財産表上の価格）」という。）
 - 方法2** 市域内行政財産を按分基準により市域分として試算する方法（以下「個別按分による試算」という。）
- 方法2については、市域内行政財産のうち「県庁舎等」と「県民利用施設」とで、按分基準を別に整理し試算した。

3.4.2 県債残高の試算

(1) 試算の前提

県債残高については、過年度の財政運営に係る借入の実施という性質から、今後の事務・事業の実施に係る負担とは切り離すという考え方がある一方、県有財産に紐づく県債残高については将来世代の負担により償還する性質のものであるという考え方もある。そのため、本調査では、市域に関連する県有財産との対応関係により、市域に係る県債残高を把握することが適当と考え、その額を試算した。

県債残高には、一般公共事業等の建設事業に充当された「通常分」と、臨時財政対策債（以下「臨財債」という。）等の経常経費に充当された「特別分」があるが、市域に関連する県有財産との対応関係を踏まえ、「通常分」のうち市域分を試算することとし、「特別分」については対象外とした。

(2) 試算方法

次の方法により、県債残高のうち市域分に相当する額を試算した。

- 県債残高のうち市域分に相当する額は、県債残高に「県有財産の県・横浜市割合」（以下「県有財産の割合」という。）を掛け合わせ試算した。

（試算のイメージ）

県債残高 × 県有財産の割合（県有財産のうち市域分に相当する価格/県有財産の価格）

- 県有財産の割合は、2つのパターンとした。

パターン1 「全て市域分とする試算（県有財産表上の価格）」による市域分に相当する価格（7,333億円）÷県有財産の価格（17,615億円）＝41.6%

パターン2 「個別按分による試算」による市域分に相当する価格（6,534億円）÷県有財産の価格（17,615億円）＝37.1%

- 県有財産のうち市域分に相当する額の試算方法の詳細は、下表（図表 19 県債残高の試算方法）のとおり。

図表 17 県債残高の試算方法

県債	通常分 （一般公共事業、公営住宅建設、災害復旧、教育・福祉施設、一般単独事業、その他）	県債残高に「県有財産の県・横浜市の割合」を掛け合わせ試算した。 県有財産の割合は、「全て市域分とする試算（県有財産表上の価格）」による市域分に相当する価格と「個別按分による試算」による市域分に相当する価格の2つのパターンとした。
	特別分 （臨財債、減収補てん債、退職手当債、その他）	対象外

(3) 試算結果

県債残高のうち市域分に相当する額の試算結果の詳細は、下表（図表 20 県債残高の試算結果（令和2年度末））のとおりとなったが、「全て市域分とする試算（県有財産表上の価格）」と「個別按分による試算」で約500億円の幅が生じた。

図表 18 県債残高の試算結果(令和2年度末)

(単位：億円)

事業目的別	県全体	全て市域分とする試算 (県有財産表上の価格)		個別按分による試算	
	残高	残高	割合	残高	割合
一般公共事業	3,020	1,256	41.6%	1,121	37.1%
公営住宅建設	563	234		209	
災害復旧	43	18		16	
教育・福祉施設	783	326		290	
一般単独事業	6,169	2,566		2,289	
その他	1,445	601		536	
計	12,023	5,001		4,460	

3.4.3 県民利用施設の立地状況の分析

県民利用施設の立地状況について、以下の方法により分析した。

(1) 分類分け

県域の県民利用施設について、神奈川県ウェブサイト「e-かなマップ」における「神奈川県施設」の区分に基づき分析を行った。

図表 19 「神奈川県施設」の区分

分類	
分類1	県民活動・青少年・女性関連施設
分類2	図書館・美術館・博物館・スポーツ施設
分類3	文化施設
分類4	県立病院
分類5	環境・農政関連施設
分類6	産業・労働関連施設

(2) 比較基準の設定

県民利用施設の数だけでは、施設の立地状況についての客観性が十分とは言えないため、一定の比較基準を用いた。

具体的には、各県民利用施設において主にサービス提供を受ける者の割合を比較基準とし、個人向けの施設は「人口割合」、法人向けの施設は「法人数割合」を用いた。

なお、本調査では、公表されている資料や統計データから基準を設け、分析したものであり、実際の利用状況を踏まえたものではないことに留意されたい。

図表 20 施設分類と比較基準

分類		比較基準
分類1	県民活動・青少年・女性関連施設	人口割合
分類2	図書館・美術館・博物館・スポーツ施設	
分類3	文化施設	
分類4	県立病院	
分類5	環境・農政関連施設	法人数割合
分類6	産業・労働関連施設	

(3) 結果

市域における県民利用施設の立地状況について分析した結果、「文化施設」、「県立病院」、「産業・労働関係施設」は、人口や法人数の割合と比べて、市域に多く立地されている一方、「環境・農政関係施設」については、少ない立地となっていた。

なお、病院については、人口割合と同じ程度の立地状況であった。

図表 21 横浜市域における各分野の県民利用施設の立地状況

分野	人口・法人数			割合 A	施設数		割合 B	人口・法人数 割合との差 C=B-A	主な施設
		県	横浜市		県	横浜市			
1 県民活動、青少年、女性関連施設	人口	9,201,825	3,749,929	40.8%	10	4	40.0%	-0.8%	かながわ県民活動サポートセンター、青少年センター
2 図書館・美術館・博物館・スポーツ施設等	人口	9,201,825	3,749,929	40.8%	15	7	46.7%	5.9%	県立図書館、歴史博物館、スポーツ会館
3 文化施設	人口	9,201,825	3,749,929	40.8%	7	6	85.7%	45.0%	県民ホール、神奈川近代文学館、神奈川芸術劇場
4 県立病院	人口	9,201,825	3,749,929	40.8%	5	4	80.0%	39.2%	がんセンター、こども医療センター
5 県営住宅	人口	9,201,825	3,749,929	40.8%	44,527	17,671	39.7%	-1.1%	
6 環境・農政関連施設	法人数	199,200	77,102	38.7%	24	1	4.2%	-34.5%	横浜川崎地区農政事務所
7 産業・労働関係施設	法人数	199,200	77,102	38.7%	15	8	53.3%	14.6%	神奈川労働センター、東部総合職業技術校、かながわ労働プラザ

図表 22 横浜市域における病院及び県立病院の配置状況

	人口		割合 A	病院数 ()は県立病院数		割合 B	人口割合 との差 C=B-A
	県	市		県	横浜市		
病院	9,201,825	3,749,929	40.8%	340 (5)	134 (4)	39.4% (80.0%)	-1.3% (39.2%)

3.4.4 まとめ

財産（県有財産）の分析では、試算方法により市域の県有財産（土地・建物）及びその財産に係る県債残高において、約400億円から500億円程度の差が生じる結果となった。

また、市域における県民利用施設の立地状況については、「文化施設」、「産業・労働関係施設」等が市域外に比べ配置が多かった。

3.5 職員数の分析

3.5.1 試算方法

明らかに市域のみを対象とする事務・事業については、その事務・事業に関わる職員数を市域分として算定し、市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）については、各局の職員数を「事務・事業（歳出）」の割合（横浜市域分/県全体）で按分し、市域に係る職員数を試算した。また、その割合については、「事務・事業（歳出）」の試算の際に設けた2つの方法（「個別按分による試算」と「人口割合のみによる試算」）により試算している。

なお、試算は、「本庁」、「出先機関」、「警察、学校教職員」の単位で行った。

図表 23 職員数の按分の考え方

県職員	【本庁】	<ul style="list-style-type: none"> ①各局の職員数は、事務・事業（歳出）の割合（横浜市域分/県全体）で按分する。 ②横浜市域の事務と関連のない事務に係る職員は、対象外とする。
	【出先機関】	<ul style="list-style-type: none"> ①各局の職員数は、事業・事業（歳出）の割合（横浜市域分/県全体）で按分する。 ②出先機関の所管事務が横浜市域のみの場合は、その人数とする。 ③横浜市域の事務と関連のない事務に係る職員は、対象外とする。
	【警察、学校教職員】	<ul style="list-style-type: none"> ①警察（警官・一般職員）は、県・横浜市の人口割合で按分する。 ②県立高等学校等の教職員は、市域内の学校の教職員数とする。

3.5.2 試算結果

市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）に係る職員数を全て合計すると、約12,600～約12,900人と試算された。これは、県職員数のおよそ3割程度である。

このうち、本庁における職員数の構成比は約25%から29%と、試算方法による差が大きかった。

【参考】「事務・事業（歳出）」の割合 試算条件（再掲）

<方法1>

- 「予算見積書」において、市域で実施している事務・事業であることが明確に判明するものは、その予算額の全額を市域内の事務・事業に係る歳出額とする。一方、市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業については、「個別按分による試算」により歳出額を算定することとし、歳出の目単位又は事務・事業単位で按分基準を設定した。（事務・事業の性質や特徴により、個別按分による試算ができない事務・事業は、方法2と同様の「人口割合による試算」を行った。）
- なお、各事務・事業の主な按分基準の考え方は、「【参考】図表 13 各事務・事業の主な按分基準の考え方（款別）」（P28参照）のとおりであり、公開されている各種統計データの数値に基づき設定した。

<方法2>

- 県の行政サービスは、基本的に市域を含む県民全体を対象とするものであることから、県人口に占める横浜市の人口割合により、事務・事業（歳出）を試算した。

<方法1、方法2 共通>

- 法定事務・任意事務を問わず試算する。
- 市域内の県民利用施設に係る事務・事業は、その全て（100%）を市域で実施していると仮定する。
- 「大都市特例事務」、「既に横浜市に移譲されている事務・事業」、「その他市域に関連のないことが明確な事務」は除く。

4. 特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取

4.1 概要

特別自治市の制度設計に向け、「道府県と指定都市の二重行政」、「大都市特例事務に関する税制上の不十分な措置」、「広域連携」、「特別自治市への移行手続」などについて、法学、行政学、財政学、まちづくりの四分野における有識者へのヒアリング等を行った。ヒアリングの主な内容は、以下のとおりである。

このうち、大津浩明治大学法学部教授及び宮脇淳北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授からは、特別自治市構想に関する寄稿をいただいております。その内容は4.2及び4.3に掲載しています。

【有識者】

分野	有識者（専門）	※順不同
法学	明治大学法学部教授	大津 浩氏（憲法学）
行政学	北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授	宮脇 淳氏（行政学）
財政学	関東学院大学経済学部教授	望月 正光氏（財政学）
まちづくり	東京大学先端科学技術研究センター教授	小泉 秀樹氏（まちづくり）

【ヒアリングの主な内容】

- 道府県と指定都市の二重行政について
- 大都市特例事務に関する税制上の不十分な措置について
- 県の総合調整機能について
- 県の機関及び県有施設について
- 広域連携について
- 住民代表機能・住民自治について
- 特別自治市への移行手続について

4.2 憲法学からのアプローチ

憲法から見た特別自治市制度

明治大学法学部教授 大津 浩

1 問題の所在

巨大化し自立化を強める一部の政令市（法令用語では指定都市）とこれを包括する道府県との関係は再考を余儀なくされている。現実には「二重行政」が常態化する一方で、これへの対処策として道府県から政令市へ権限移譲がなされた場合でも財源移譲は不十分なまま残されており、かつ道府県からの関与も残されている。道府県からの独立を要求する政令市に対して、道府県側は協議による「二重行政」解決と国への共同陳情による行財政問題解決を提案する。しかし道府県側のそれは理想論であって、現実には、重要な権限や財源を手放すことのない国とその下で相対的に有利な権限・財源状況にある道府県が、政令市の望むような権限・財源改革に常に消極的となるため、結局は現状維持の状態が続き、政令市の自立化が阻害される。政令市側は、このような状況を打破するために特別自治市構想を主張するのであるが、財政的な損得や行財政の効率性の議論を展開する限り、政令市と道府県はそれぞれ前提とするものが異なるため、政令市側の主張に十分な正当性を認めってもらうことには困難が付きまとう。

私は、特別自治市問題は都市住民の自己決定権の問題、すなわち民主主義の深化の問題だと思う。もちろん植民地独立運動のように、政令市側に一方的に独立する権利まで認めるものではないが、日本国憲法が保障する地方自治原理、とりわけ住民自治の原理と調和するように現行法を解釈し、あるいは法改正できるならば、一定の条件（自立できるだけの人口規模要件と関係道府県議会の同意の要件）を満たした政令市は、憲法が保障する地域的自己決定権の問題として特別自治市化する権利を持つと考える。もちろんこうした条件を備えた政令市であっても、住民投票の結果、独立よりも、道府県の指導と管理を受け入れつつ道府県内の他の市町村と連帯する道を選ぶというのも、これまた住民の自己決定権の結果であるなら正しい選択である。現状の最大の問題点は選択の自由がないことである。政令市が一定の条件を満たすことができたとしても、現行制度の下では道府県から独立するという選択肢がないため、道府県の指導と管理の下で他市町村と強制的に連帯させられ、住民の自己決定権が阻害されてしまうのである。以下、憲法原理としての住民の自己決定権が特別自治市構想とどのように結びつくのかを素描したい。

2 日本国憲法が想定する地方自治の原理

日本国憲法の地方自治原理を示す最も重要な言葉が「地方自治の本旨」（憲法92条）である。従来、「地方自治の本旨」の法的な意味は曖昧なままであったが、近年では国民主権の深化の視点からこれを捉える考え方が有力になりつつある。「地方自治の本旨」は一般に住民自治と団体自治から説明されるが、団体自治は手段にすぎず、その本質は住民自治の実現にある。住民自治の本質は住民の自己決定権であるが、これは主権者国民による自己決定権の一部をなすものである。つまり地方自治とは、「国民主権の地域的な実現」を意味するのである。そして憲法92条が法律によっても侵しえない「地方自治の本旨」を保障していることの意味は、「主権者国民の地域的な主権行使の場」としての自治体の地位と制度と権能の保障にあるのである。

3 二層制の問題とは主権者国民による地域的主権行使の場の基本枠組みの選択問題

特別自治市は広域自治体に包括されない（巨大な）基礎自治体の一層制を作ることと言われる。それでは、憲法は都道府県と市町村の二層制を義務付けているのであろうか。

有名な「渋谷区長選贈収賄事件」最高裁判決（昭和38（1963）年3月27日）は、歴史的沿革を基準に「憲法上の地方公共団体」の地位の有無を判別する解釈を示すことで、区長直接公選制が廃止された東京都特別区についてその「憲法上の地方公共団体」の地位を否定し、結果的に二層制の憲法保障を認めなかった。しかし特別自治市問題にとって重要なのは、その後の差戻審（東京地判昭和39（1964）年5月2日）において、区長直接公選制を廃止した昭和28年地方自治法改正が、特定の自治体に対する特別な制度を立法化する場合に住民投票による賛成を義務付ける憲法95条の地方自治特別法に該当するかを論点としたところにある。東京地裁は、特別区については「憲法上の地方公共団体」ではないことから憲法95条の保障の埒外とし、かつ東京都についても地方自治法上の「特別区」制度が他の自治体にも適用される可能性を持つ一般法であることを理由に、住民投票を要する憲法95条の対象ではないとした。

この裁判はここで終わってしまったが、現在の深化した国民主権論及び地方自治権論の視点からいうならば、当該手続きが地方自治特別法の問題であるか一般法の問題であるかは別に、主権者国民が特別区と都の二層の「地方政府」の場で主権を地域的に行使していた状態から、一層の「地方政府」の場のみで主権の地域的行使をするという重大な変更がなされた点に着目すべきだったのである。そして日本国憲法が、国民による主権の全国的行使の最も重要な場である憲法改正については96条で国民投票を義務付けている点、並びに95条で特定自治体を狙い撃ちにする立法を地方自治特別法に分類し住民投票による賛成を必須としている点に鑑みれば（これを「半直接制」型の統治形態と呼ぶ）、主権行使の基本枠組み自体の変更については、日本国憲法は常にレファレンダム（国民投票および住民投票）という直接民主制の発動を義務付けていると考えるべきだったのである。現代の深化した憲法解釈論では、日本国憲法は二層制を原則として義務付けているけれども、例外的に地域的主権者としての住民が直接民主主義の手続（住民投票）によって地域的主権行使の基本枠組み（段階構造）の変更を認めた場合に限り、一層制や三層（以上）制への変更が認められるという考え方（二層制原則説＋主権者意思発動による例外許容説）が次第に有力になりつつあるといえよう。

4 特別自治市への転換の手續上の論点

① 憲法95条地方自治特別法該当性

憲法95条は、特定の自治体の組織・運営・権能について他と異なる取り扱いをする法律について、国会単独立法の原則（憲法41条）の例外として住民投票による同意を義務付ける。1949年～1952年の18都市を対象とする15の地方自治特別法（広島市平和記念都市建設法、旧軍港市転換法等）の実例があるが、これらはすべて特権付与型（国有財産法の例外としての無償譲渡等）の立法であり、差別的立法への抵抗手段というよりもむしろ自治体の個性尊重の方向で用いられてきた。地方自治特別法該当性の基準はかなり恣意的であり、立法権を独占する国会の広い裁量に委ねられているのが実情である。つまり特殊な制度を適用するために、特定の自治体を名指ししオーダーメイド的な法律を作ることがどうしても必要な場合を除けば、特殊な自治制度の設置方法も、一般法の個別的適用に留めるか、地方自治特別法の制度を使うかは国会の政治判断に委ねられている。特別自治市の制度化についても、一般法の形式をとるやり方も地方自治特別法の手続きを用いるやり方も両方可能である。前者の場合には、地方自治法の改正と必要な手続法の制定により、一定の要件を満た

した大都市（巨大な政令市に限定？）に県から独立し、県と同格の地位・権限と財源を認めればよいから、これは地方自治特別法ではなく、地方自治法上の「特別区」制や大都市地域特別区設置法（いわゆる大阪都構想法）と同じ一般法となるので、この意味では憲法95条に該当しない。そうであっても大都市地域特別区設置法のように政治選択として住民投票を義務付けることは可能であるし、前述のように地域的主権者の主権行使の場の基本枠組み変更問題として考える場合には、一般法として特別自治市機構手続き立法を行う場合にも、「半直接制」型の日本国憲法の国民主権原理と「地方自治の本旨」が住民投票による直接民主制の手続きを義務付けていると解する余地は十分にある。他方で、道府県からの分離のあり方や隣接することとなる旧所属道府県との関係については、政令市それぞれの特殊事情があることに鑑みると、政令市ごとにオーダーメイド型の地方自治特別法を制定する方向も十分に検討に値する。もちろんこの場合は、憲法95条により住民投票による賛成が必須となる。

② 都道府県の廃置分合・境界変更手続との関係

特別自治市がそれまで所属していた県から独立した場合、制度上は特別自治市が「県」の地位も持つことになるが、それは元の県の分割・境界変更の意味を併せ持つことになる。この点で、地方自治法上の都道府県の廃置分合・境界変更の制度との関係が問題となる。地方自治法6条は都道府県の廃置分合・境界変更を法律事項とするが、従来の行政解釈では、地方自治法6条に基づく都道府県の廃置分合を定める法律は特定自治体を対象とするので憲法95条の地方自治特別法に該当するとされてきた。この場合は関係する県民の投票が必要となる。県民投票による廃置分合は反対票が多数になることが予想されるため、事実上憲法95条は、類別としての都道府県の存在ではなく、個別の都道府県の存在それ自体を事実上憲法保障してきたといわれる。

しかし道州制賛成派の議論が強まる中で、2004年に地方自治法が改正され、都道府県の合併については関係都道府県議会の議決と国会の承認さえあれば総務大臣の告示だけで（住民投票抜きで）合併が可能となる「都道府県の申請による合併の特例制度」ができた（6条の2）。同制度は、市町村合併制度（7条）に倣ったもので、自治体間の自主的合併は「地方自治の本旨」にかなうので、特例として認めたとされる。この経緯から分かることは、法律で地方自治特別法に該当すると定めていた案件も、法改正で一般法の形式に替えればそれだけで地方自治特別法の対象から外してしまえるというような恣意的な運用が常態化している事実である。都道府県の合併の場合に限った特例であり、地方自治法6条がある限り都道府県の分割と新しい「県」の設置の意味も持つ特別自治市の制度化のための立法は地方自治特別法でなければならない（したがって県民投票が必要）という主張がなされるかもしれない。しかし特定の政令市を名指しした地方自治特別法を国会に制定させる場合でも、特別自治市化の手続きに入った政令市がある道府県におけるその同意の手続きを規定する一般法を新「6条の3」として地方自治法に挿入するならば、当該政令市を対象とする住民投票は憲法上必須であるにせよ、分割される側の道府県を対象とする県民投票は憲法上は必須ではなくなり、例えば県議会の同意だけで済むような制度設計も可能である。政令市の住民は二層制から一層制への主権行使の場の大変更があるのに対して、「分割」される県の側の残余の県民のほうは二層制は維持されるのだから、憲法上、住民投票が必須となるわけではない。

③ 住民投票の範囲をめぐる論点

特別自治市の設置手続きにおいては住民投票が必須だとしても、それは政令市の住民投票でいいのか、県民投票であるべきなのかという論点がある。1947年制定の原初の地方自治法（7月26日公布、12月12日一部改正）に定められていた「特別市」制度が道府県住民全体を対象としていたこと（265

条7項)は、特別自治市移行手続きにおける当該政令市住民に限定された住民投票制こそ正当という主張を妨げない。なぜならこの規定の制定過程を見れば、当初は「特別市」となる自治体の住民投票こそ正当としていた政府が、道府県側からの激しい反発とGHQをも巻き込んだロビーイングに折れた結果、道府県民投票の規定に変わったという史実があったからである。地方自治特別法における住民投票の対象は、あくまでも大幅な制度変更の対象となる自治体(特別自治市の場合には巨大政令市)の住民というのがその制度趣旨から導かれるはずである。独立された側の道府県は制度変更は生じていないのだから、独立されることで経済的財政的な影響を受けるという理由では地方自治特別法の対象にはならない。したがって憲法95条を根拠に道府県民投票を主張することもできない。当時も、住民投票対象を道府県民全体とするのは憲法95条に違反するという主張はかなり強かったのである。

財政的「影響が及ぶ」か否かを基準に住民投票範囲を決めるのは、二層制の変更に関する憲法理論的考察からは誤りである。国会が政令市の立法化要求を受け入れることが前提であるが、特定政令市ごとにオーダーメイド型の特別自治市設置法を地方自治特別法として制定させる場合であれ、一般法の形式で政令市から特別自治市への移行を認めるための地方自治法改正と新たな手続き法制定の場合であれ、二層制の変更こそがその中核的な意義である以上、地域的主権行使の段階構造の選択問題として参政権に直接影響が出る範囲に住民投票対象を限定することが必然となる。財政的「影響が及ぶ」範囲の住民の声を反映させるには、道府県議会の同意手続きこそが最も適切である。

なお、地域的主権行使の場の基本枠組みの選択として直接民主制の手続を通じた一層制(特別自治市)を創出するのだから、上手くいかなかったときは同じく特別自治市の住民投票と関係地方議会(県議会及び特別自治市議会)の賛成に基づき、二層制に復帰する道を法律上に設けておくべきであろう。全ては住民の選択に委ねられる。

5 自治体内(都市内)分権・対内的代表制の保障

特別自治市化を求める政令市は巨大な人口を持つ。巨大な政令市は、現状のように単なる行政区しか持たない場合は内部において住民の声が反映しにくく、地域的主権者たる住民による主権の地域的行使の保障という日本国憲法の要請(前文、1条の国民主権の規定と92条の「地方自治の本旨」の規定が根拠)に反することになる。2014年改正・2016年施行の地方自治法252条の20の2の「総合区」もこうした要請に沿うものであろうが、より一層の自治体内(都市内)分権化と対内的代表制の保障が必要である。もっとも、今の政令市でこのような分権化・代表制を進めようとするれば、「二重行政」どころか事実上の「三重行政」に近づくことになる。「三重行政」の弊害を避けるためにも、巨大政令市は独立自治市に変わる必然性がある。

特別自治市になった場合に、より住民自治を進展させるためには、特別自治市内の各行政区に何らかの住民代表機関を設ける方が望ましい。外国でみられるように、巨大な市議会の議員の選挙区を行政区単位とし、彼らが全体としての市議会で活動するだけでなく、各区庁舎内に設けた「区協議会」にそれぞれ分属して区の政策を論じ、任命制区長の諮問機関となる制度があってもよいであろう。市長による区長の任命に対して「区協議会」の同意手続を設けることも考えてよい。自治体内分権はそれぞれの特別自治市ごとに条例で定めるべきである。あるいはオーダーメイド型の地方自治特別法を制定してもらった場合には、予め当該政令市の方で自治体内分権化・対内代表制度を設計したうえで、国会に対してこれを盛り込んだ地方自治特別法を制定してもらったべきであろう。

4.3 行政学からのアプローチ

「政策は現場に宿る」

～創造的政策力を高める特別自治市制度の実現へ～

北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授 宮脇 淳

指定都市市長会は、2021年11月16日に「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」を行った。これに続き、最大の政令指定都市である横浜市、そして川崎市、相模原市を抱える神奈川県は同年11月26日、「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会報告書」を提示し、特別自治市制度に関する論点整理を通じて問題点を投げかける形となり、大都市制度議論が再び萌芽し始めている。社会の環境と構図が大きく変化の中で、日本全体の持続的発展とそのあり方を地域の視点から考え再構築する上で極めて重要な流れといえる。特別自治市をはじめとする大都市制度議論は、2000年代初頭の第2次地方分権改革で大きな焦点となり活発な議論が展開された。しかし、同時に投げかけられた道州制議論との間で相打ち的隘路に陥り、その後の国の議論の中心的テーマから後退している。

大都市制度議論が隘路に陥った本質的原因の第1は、議論自体が都道府県と政令指定都市、あるいは政令指定都市と市町村といった行政機関間、すなわち行政体系議論が中心となり、住民の視点からは遠い存在であったことが挙げられる。特別自治市の誕生が地域住民や経済活動にいかなる変化をもたらすか次の世代にも目を向けて、地方自治の本質である地域の共助の視点から行政と政策のあり方を議論することが重要となる。それは、「政策は現場に宿る」の原則に立ち戻ることであり、基礎自治体としての政令指定都市のあり方を眺めなおすことでもある。その際、現行の政令指定都市制度の下にある行政区の取り扱いが議論される。住民の議論参加や行政へのチェック機能の制度的多様化が進む中で、ICTの進化も加わり住民ニーズや意思の把握も単純に従来との比較で希薄化するとは言えない。特別自治市の議会や行政区長の機能強化等により、共助の中でさらに充実させることが可能な時代となっている。

右肩上がり時代で外部環境の変化が少なく、均衡ある国土の発展を画一的に求めてきた戦後半世紀では、調整機能による権限や財源の配分を軸とした増分主義的発想で行政体系を形成することにも意義があった。いわゆる調整行政の展開である。しかし、外部環境が流動的で地域の多様化・成熟化が進む今日、トップダウン型の調整行政自体の有効性が相対的に低下している。国からはじまる画一的な三層の行政体系だけでなく、地域の新たな活性化・持続性の核となる創造的政策力を高める制度の構築が必要となっている。その構築では、これまで「やってきたから」を根拠に現行制度を正当化するのではなく、一歩でも住民にとってより良い地域にするための仕組みづくりの発想が核となる。制度や政策に、100点はない。だからこそ、新たな視点が抱えるマイナス点に目を向け否定するのではなく、プラスの視点でいかに克服するかを考える必要がある。たとえば、特別自治市制度が改善を求める二重行政議論について、議論の前段として二重行政自体の有無が指摘されることも珍しくない。その際に、既存の行政体制や法令を前提にそれに依拠していることで有無を判断するのではなく、より良い住民生活の実現に向けてより良い法制度を追求していく姿勢が必要である。それが、政策議論であり創造的政策力である。

第2に重要な点は、集積を生かす地域づくりの視点を持つことである。大都市を「集中」の問題として議論することも多い。しかし、日本の持続的発展を意図した場合、「集積」をどう生かしていくかの議論が重要となる。「集中」とは、人、物、資金などの資源がフロー面から一か所に集まること

であり、「集積」とは各種の資源が結びつきストック面から機能することを意味する。政令指定都市に集積した資源、これまで蓄積した力を圏域さらには全国のネットワークとしていかに活用するか、財源や権限だけでなく、政策力・情報力・マネジメント力を生かせる行政体系のあり方を議論すべき時となっている。ネットワークのハブ機能を担い、行政区域に柔軟な圏域の活力をグローバル社会に結びつける基礎自治体による政策的プラットフォームを形成する。それにより、創生する地域に進化する必要がある。

但し、圏域論、水平的ネットワーク論には常に壁が存在する。基礎自治体間の連携には、常に財政力差などを反映した利害対立や都市部の独り勝ちの懸念など相互信頼感の形成が必要となる。すなわち、資源制約が強まる成熟化の中では、圏域やネットワーク自体を一般市町村にとって魅力あるものとして、水平的連携を充実させていく必要がある。その具体像を政令指定都市自らが積極的・具体的に示していく必要がある。

第3は、リスク対応力の充実である。これまでを重視し、経済社会の環境変化への認識が遠いほどリスクは高くなる。不完全でも将来の変動を認識し、リスクの顕在化から受ける地域のマイナス影響を軽減するリスクマネジメントが重要となる。地域、住民生活に対する影響度の大きいリスクに焦点をあて、発生した場合にいかに対処するかを地域そして現場の視点から事前に考えることが耐久力のある自治体経営のカギとなる。地域密着型リスク対応力を高めるには、既存の行政区域に囚われない政策的展開、すなわち住民に近い基礎自治体間での連携を機動的に実現し、水平的ネットワークの特性を生かせる仕組みが重要である。第二次地方分権改革でも国を含めた投網型の三層制に基づく調整行政が、地域の目の前にある危機に必ずしも機動的に対応できないことへの克服方策の一つとして権限移譲と共に、水平的連携や大都市制度のあり方が議論されている。

これまでの地方分権議論で中心となったのは、消極的自由の実現である。消極的自由とは、既存の経済社会の中で制約を受けている場合、その制約を取り除くこと、すなわち「・・・からの自由」を意味する。地方分権でいえば「国からの自由」であり、「・・・」は国の制度や姿勢となり国から与えられたものを意味する。これに対して積極的自由とは、制約を取り除くだけでなく、自ら新しい政策や制度を生み出す自由、自らの決定と責任、説明責任に基づいて新たな行動を展開する、いわゆる「・・・への自由」を意味する。この「・・・への自由」の「・・・」は地域の特性を踏まえ、基礎自治体自ら創造し展開していく。最終的目的である積極的自由の充実、地方自治体自らが集積した力と連携により生み出す力を積み重ねなければ実現できない。消極的自由と積極的自由は、地方分権の車の両輪であり、後者の中核となるのが創造的政策力である。そうした地域の積極的自由を充実し、圏域全体の活性化と持続性を実現するネットワークハブとして特別自治市をはじめとした多様な大都市制度の在り方を議論していく必要がある。

5. 大都市における住民自治等の現況調査

5.1 概要

特別自治市における住民自治構造の検討のため、次のとおり他都市における住民自治及び住民参画等の事例を調査した。

事例調査は、横浜市以外の19指定都市のほか、横浜市の行政区の人口規模⁴に近い中核市である千葉県柏市⁵を対象とした。

(1) 指定都市

総務省「令和3年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」⁶に掲載されている行政区単位の住民自治（住民が行政に参画する仕組み）に関する組織の活動状況（活動状況は相模原市、新潟市、浜松市、大阪市、堺市を対象）、その他の住民参画・広聴の仕組み、自治会・町内会等の枠を超えた地域コミュニティづくりの担い手組織の事例について、各指定都市のホームページ等に掲載されている情報から調査を行った。

(2) 中核市（千葉県柏市）

市単位の住民自治（住民が行政に参画する仕組み）に関する組織の設置状況（任意設置）、その他の住民参画・広聴の仕組み、自治会・町内会等の枠を超えた地域コミュニティづくりの担い手組織の状況について、次のとおり柏市にヒアリングを行った。

日時	令和3年11月19日（金）15時15分～17時
場所	柏市南部近隣センター（ふれあいプラザ）2階会議室
ヒアリング対象	柏市地域づくり推進部地域支援課、南部近隣センター
主なヒアリング内容	・ 柏市の特色等について ・ ふるさと協議会について ・ 近隣センター（市民利用施設）について

⁴ 横浜市における人口が最大の区：港北区（人口 359,745 人、令和3年11月1日現在）

⁵ 柏市の人口：429,903 人（令和3年11月1日現在）

⁶ 総務省（https://www.soumu.go.jp/main_content/000762440.pdf）

5.2 指定都市における住民自治及び住民参画の状況

○ 行政区単位の住民自治（住民が行政に参画する仕組み）に関する組織の活動事例（ホームページを基に作成）

	相模原市	新潟市	浜松市	大阪市	堺市
設置組織	緑区区民会議、中央区区民会議、南区区民会議	区自治協議会	地方自治法第252条の20第7項に規定する区域協議会	区政会議	堺市区政策会議
設置根拠等	附属機関の設置に関する条例 相模原市緑区区民会議規則 相模原市中央区区民会議規則 相模原市南区区民会議規則	新潟市自治基本条例 新潟市区自治協議会条例 新潟市区自治協議会条例施行規則	地方自治法第252条の20第7項 浜松市区及び区協議会の設置等に関する条例	区政会議の運営の基本となる事項に関する条例、区政会議の委員の定数の基準及び会議録等の公表等に関する規則および各区運営要綱	堺市区政策会議に関する条例 堺市区政策会議に関する条例施行規則
所掌事務・権限	市長より諮問される事項 ・魅力や住みよさを高めること及び地域課題の解決地域活動団体等の活動支援や活性化その他区民会議の目的達成に必要な事項 相模原市緑区区民会議規則第7条 区民会議は、調査審議又は建議に当たり、必要に応じて、区内の住民からの意見聴取に努めるものとする。 2 市長は、区民会議が調査審議又は建議した内容及び結果について、区内の住民に対して周知を図るものとする。 第8条 区民会議は、特定事項について調査及び検討を行うため、小委員会を置くことができる。	①区民等と市との協働の要として、区民等の参画を通じて多様な意見を調整し、その取りまとめを行うとともに、地域課題の解決及び情報の共有に努める。 ②区の地域課題のうち、市長その他の市の機関により諮問されたもの及び区自治協議会が必要と認めるものについて審議し、市長その他の市の機関に意見を述べる。 ③以下の事項に係る市長の必須意見聴取に対して意見を述べる。 ・総合計画及びこれに準ずる計画（区に関するものに限る。）に関する事項 ・区役所が所管する施設のうち、区民等への影響を考慮して市長が別に定めるものの設置及び廃止に関する事項及び管理に関する基本的事項 ・特色ある区づくり予算に係る事業の企画立案に関する事項	① 当該区域に係る市長等からの諮問事項に対する答申 ・当該区の区役所が所掌する事務に関する事項 ・上記のものほか、市が行う当該区の区域に係る事務に関する事項 ・市の事務処理に当たっての当該区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項 ・新市建設計画に関する事項 ・合併協議会における協議事項その他その協議に係る重要な事務事業に関する事項 ・基本構想及び総合計画その他これらに準じるものとして市長が認める計画に関する事項 ・区役所に係る予算編成に関する事項 ・大規模な組織改編に関する事項 ・区の区域内における、庁舎その他の公用施設及び当該区域の住民生活に密接に関連する公の施設の設置又は廃止に関する事項 ・これらに掲げるもののほか、規則で定める重要な事項 ②当該区域に係る建議・要望	・条例第2条第1項に基づき、各区の基礎自治に関する施策等について、立案段階から区民の意見を把握し適宜これを反映させるとともに、施策の実績及び成果の評価にかかわる意見を聴取する。 ・条例第9条第1項においては、区長が講ずるべき措置について、以下のとおり規定している。 第9条 区長は、区政会議における委員の意見を勧告し、必要があると認めるときは、その権限の範囲内において適切な措置を講じなければならない。	区民等の意見を反映しつつ、地域の実情や特性に応じた政策形成を進め、特色ある区行政の実現を図ることを目的に、区民等の意見を聴取するため、区ごとに開催する。テーマの設定や委員の構成や人数などを含め、区が主体的に、実情に応じた会議を運用できるようにしており、区によってその内容が異なる。意見を聴取できる事項は次のとおり。 (1) 区における施策、事業等に係る総合的な計画の策定及び改定に関する事項 (2) 市が実施する主要な施策、事業等の方向性、方針及び評価等に関する事項(前号に掲げる事項を除く。) (3) 前2号に掲げるもののほか、区長が必要と認める事項 区長は、区政策会議における意見を勧告し、必要があると認めるときは、適切な措置を講ずる。この場合において、市長その他執行機関は、必要があると認めるときは、当該措置に配慮するよう努める。
所掌事務・権限に関する具体的な取組事例	・緑区区民会議は、平成30年9月から令和2年7月にかけての第5期に13回開催された。平成30年度は区別基本計画及び市総合計画基本構想について5回の答申書の作成、令和元年度は緑区基本計画の答申書の作成・検討について議論した。令和2年度は藤野地区の取組、あざおね社中の活動といった地域活動とSDGsの取組に関する報告があった。	・例えば中央区自治協議会では、平成30年から令和2年にかけて4つの部会(水辺とみなど、地域と学校、地域活性化、福祉・安心安全)がそれぞれの活動を実施した。例えば古町でのイベント、防災・歴史まち歩きマニュアル作成、公共交通及び空き家問題の検討等。	令和2年諮問事項は区役所費の予算要求の概要について、遠州灘海浜公園(江之島地区)プールの廃止に伴う都市公園条例の改正についての2件、令和元年度は浜松市教育文化会館の廃止について等5件である。平成30年度は市営住宅の一部廃止について(新橋団地及び遠州浜団地の一部)、財産譲与に伴う熊財産区の廃止について等9件であった。令和2年度報告事項は浜松市都市計画マスタープラン改定版(案)のパブリック・コメント実施、遠州灘海浜公園江之島地区(大会誘致ゾーン)基本計画について、浜北コミュニティバスの運行改善について等48件、令和元年度は高校生向け奨学金の対象地域拡大について等60件、平成30年度は浜北平スポーツ施設におけるネーミングライツパートナーについて等63件である	区運営方針に関し条例で意見を求めるものとされているものに関する意見聴取、および予算に関する意見聴取を行う区政会議を、年数回程度行っている他、区によっては子育て、安全といった部会毎に会議を開催している。具体的には、区将来ビジョンの策定、や改革プランの検討その他、区役所跡地の利用や子ども食堂の運営、防災、コロナウィルス対応や街のにぎわいづくりといったテーマについて意見交換している。	区政策会議の令和3年度の活動は「コロナ禍における提案や希望について」「区の魅力発掘・発信・創出について」等に関する意見聴取である。例えば北区では11名の委員(うち公募委員2名)と3名の特別構成員(有識者)からなる。
市議会議員の関わり	無し	無し	無し	条例第8条第1項において、「選出された選挙区の区の区政会議に出席し、区政会議における議論に資するために必要な助言をすることができる。」と規定しており、その他の議員については、同条第2項で「区長は、必要があると認めるときは、関係者の区政会議への出席を求め、その意見を聴くことができる旨が規定されている。これに基づき、区によっては市議員が実際に区政会議に参加している。	無し

○ その他の住民参画・広聴の仕組みの事例（ホームページを基に作成）

	札幌市	仙台市
取組名	・福祉除雪地域協力員	・仙台市協働まちづくり推進委員会
開始年月日		・平成27年7月15日
概要	<p>・福祉除雪は、「地域における支えあい」の事業であり、地域福祉活動の一環として、多くの方々が参加している。除雪作業は、居住地域の近隣世帯を担当することになる。</p> <p>・地域協力員になれる方：除雪の実施日に作業を行うことができる方（個人、グループ、企業など）。令和2年度は3,323名。居住区の社会福祉協議会へ申し込めば参加可能。</p> <p>・協力員活動費：一冬1世帯あたり21,000円</p> <p>・除雪を実施する期間（今年度）：令和3年12月1日～令和4年3月25日</p>	<p>「仙台市協働によるまちづくりの推進に関する条例」第8条に基づき、仙台市における協働によるまちづくりの推進を目指し、総合的な施策の推進を図るため、広範で専門的な意見を伺う目的で設置されている附属機関である。</p> <p>・有識者11名からなる委員会で、毎年4～8回程度の委員会を市庁舎で開催している。</p>
その他		
	さいたま市	千葉市
取組名	・市民活動推進委員会	・稲毛・こどものWAねっとわーく
開始年月日	・平成19年	・平成28年度
概要	<p>・さいたま市市民活動及び協働の推進条例第9条に基づき、市長の諮問に応じ、市民活動及び協働の推進に関し必要な事項を調査審議するために設置された。委員は有識者、市職員及び公募により応募した市民からなる（計20人以上）。</p>	<p>・稲毛区内全域における、子どもに関わる公的機関・NPO・子育て支援団体・個人の小さな活動も含めた様々な活動団体に声をかけ、お互いに顔の見えるつながりを作ることを目指した情報交換会である。</p> <p>・活動内容：子育てフォーラム（子育てにかかわる団体・個人の情報交換交流会）開催、おたからぼけっと（子育て活動紹介冊子）作成、中間支援組織としての活動</p>
その他		
	相模原市	静岡市
取組名	・さがみはら地域ポータルサイト	市民参画手続き
開始年月日	・平成24年	
概要	<p>・インターネットを利用したコミュニケーションツールとして、市民や地域活動団体、市民活動団体、企業、行政等の繋がりを強化し、地域を活性化していくことを目的に市民が自由に利用できるポータルサイトである。市民交流の場、趣味のサークルやさまざまな地域活動団体、市民活動団体等の広報、仲間作りの場、必要な情報検索に活用できる。</p>	<p>平成17年3月に制定された静岡市自治基本条例第10条、第7条に基づき、市民意見提出手続（パブリックコメント）の実施、意見交換会の開催、市民ワークショップの開催、審議会等への付議を行っている。</p>
その他	<p>・相模原市コミュニティーサイト運営プロジェクト（NPO法人シニアネット相模原、有限会社コウチヤ、NPO法人さがみはら市民会議）と相模原市との協働で運営</p>	<p>市民ワークショップについては、令和3年から4年にかけて、「10年後の東静岡を考える」「もし東静岡にアリーナがきたら」「今後に向けて」をテーマに計3回予定されている。</p>
	浜松市	名古屋市
取組名	浜松まちづくりミーティング	区政協力委員会制度
開始年月日		昭和43年6月1日
概要	<p>市民団体とテーマを設定して意見交換をすることで、市民の声を市政に反映するとともに市政参加の機会とし、開かれた市政の推進を図っている。令和2年度は林業・木材産業の若手従事者と『若手が考える浜松市の林業・木材産業の未来』について等について意見交換を行っている。</p>	<p>広報広聴活動への協力、災害対策への協力、社会教育活動及び市民運動の推進を担っている非常勤特別職の地方公務員であり、チラシ類の配付等行政情報の伝達、住民意見の収集及び区役所への伝達等を行っている。広聴会等での地域要望収集活動の一環として、チラシ類の配付等行政情報の伝達、住民意見の収集及び区役所への伝達とともに広聴会等での地域要望集約活動を行っている。</p>
その他		

○ その他の住民参画・広聴の仕組みの事例（ホームページを基に作成）

	京都市	京都市
取組名	まちづくり・お宝バンク	京都市政出前トーク
開始年月日	平成28年	平成15年度
概要	市民の方々の自主的なまちづくり活動を「まちづくり・お宝バンク」に登録し、その取組を支援して実現につなげていく「“みんなごと”のまちづくり推進事業」を開始した。既に340件に上る取組が登録されている。令和3年にはスタンプラリーや売上の1%寄付運動、ごみの出ない買い物体験等の取り組みの実施がなされている。	市民に市政やまちづくりに関する理解を深め市民参加の“きっかけ”とすることを目的に、あらかじめ設定した多様なメニューの中から、市民に聞きたいテーマを選んで申し込んでもらい、担当職員が出向いて御説明する「京都市政出前トーク」を実施している。令和3年度は、「京都市の歴史まちづくり」、「再犯防止」等新設4テーマを含む、14分野261テーマを設けて実施している。
その他		
	京都市	堺市
取組名	X Cross Sector Kyoto	北区まちづくりカフェ
開始年月日	令和3年8月28日	平成元年
概要	異なるセクターの様々な主体(まちづくり団体、NPO、企業、行政、大学関係者等)が、共通のゴールを掲げお互いの強みを出し合いながら地域課題の解決を目指すための手法について考える取り組みを開始している。	北区において、和やかな雰囲気の中で、様々なテーマで北区のまちづくりについて、参加者同士が自由に語り合い、交流する「北区まちづくりカフェ」を、年1～2回程度開催している。テーマは、「北区をたのしいまちにしよう!」「高齢者も楽しく住みやすいまちに!」「健康に年を重ねるために」等である。
その他		
	神戸市	神戸市
取組名	住民自治組織代表者との懇談会	ネットモニターと市長とのオンライン対話フォーラム
開始年月日		
概要	年に1度、神戸市自治会連絡協議会の役員、各地区の自治会長などが集まり、市長との懇談会が開催されている。懇談会では、まちの再整備、活性化、自然災害への対応、こどもの見守り体制などについて意見交換を行っている。平成30年度はラグビーワールドカップをはじめとするスポーツ振興に関する提案や、自治会活動の支援、防災、道路交通整備など、令和元年は防災、子育て支援、まちの活性化などについて意見交換が行われた。	令和2年度には年4回(大学生との対話の回も含む)、市長と抽選で選ばれたネットモニター10名が対話している。テーマは子育て支援、学校生活や家庭学習のほか、PCR検査や抗体検査などの医療提供体制について等である。
その他		
	神戸市	神戸市
取組名	出前トーク	神戸市ネットモニター
開始年月日		
概要	令和2年度においては141のテーマから、市民が注文すると市の担当職員が、直接地域に出向いて話すとともに、意見交換を行う取り組みである。現在は「Zoom」を用いて、オンラインでも開催されている。	インターネットによるアンケート調査により市民より市政に対する意見・提案を聴きとり、効果的に市政に反映させる取り組みを行っている。
その他		

○ 自治会・町内会等の枠を超えた地域コミュニティづくりの担い手組織事例（ホームページを基に作成）

	札幌市	千葉市
設置組織	まちづくり協議会（※区民協議会には含まれないもの）	地域運営委員会
設置年月日	・札幌駅前通協議会（認定年月日：2019年10月30日、認定の有効期間：2025年3月31日） ・大通Tゾーン駅前通地区まちづくり協議会（認定年月日：2021年9月2日、認定の有効期間：2027年3月31日）	・平成29年度
委員構成（委員数）	・札幌駅前通協議会の代表者名：越山友直 ・大通Tゾーン駅前通地区まちづくり協議会の代表者名：前田繁利	次の5団体は必須の構成団体である： 1.地区町内自治会連絡協議会、2.社会福祉協議会地区部会、3.地区民生委員・児童委員協議会、4.中学校区青少年育成委員会、5.地区スポーツ振興会 その他、学校・PTA、老人クラブ、NPO法人、あんしんケアセンター、商店街など、地域の実情や地域が抱える課題によって多様な団体を構成団体とすることが可能。
選任方法	・札幌駅前通協議会の会員数：26社（2020年2月現在）。都市再生部会等、必要に応じて部会を設置	不明（市や区の地域担当職員に参加希望を伝える？）
任期	特になし	・特になし
（区所行政事務への関与限）	・札幌駅前通協議会：札幌駅前通地区のまちづくりの促進のため地区関係者が集い、課題事項の解消や事業の実施等について検討・協議することを目的とする。	小学校区や中学校区などの地域で活動する町内自治会等の様々な団体が構成され、住民同士の助け合いと支え合いによる地域運営を持続可能なものとする体制づくりを進めるための組織である。 ・団体間の情報共有と相互理解 ・課題の実態把握と将来像の検討
報酬の有無	・札幌駅前通協議会：事務局として、札幌駅前通まちづくり株式会社を設置。12名の従業員に給与支給	・無
令和2年度状況	・札幌駅前通協議会：2020年7月、当協議会からの提案を受け札幌市は札幌駅前通北街区地区計画変更を決定。都心の開発誘導方針の考え方を反映した再整備に対し、1050%の容積率を最大1200%、高さ60mの最高限度を80mに引き上げる。	・例えば真砂地区地域運営委員会では、その避難所運営委員会において平成28年熊本地震（千葉市）職員派遣報告（抜粋）を基に避難所の運営に関する課題を整理してWebで公表した。避難所に関するアンケート調査も実施した。
根拠・その他	平成31年4月1日から、札幌市都心における地区まちづくり推進要綱を施行	市民自治推進課が主導して、運営ルールを決定し運用開始 【地域運営委員会の機能・役割】 ・団体間の情報共有、連携・協働を促進する。 ・地域資源（人材・※資金・ノウハウなど）を地域全体で有効活用する。 ※地域運営交付金の導入による各種補助金の弾力的運用 ・地域全体で統一的に今後の取り組みや方針を決定する。

5.3 中核市(千葉県柏市)における住民自治及び住民参画の状況

5.3.1 柏市について

(1) 柏市の概要 (出典：柏市ホームページ)

面積	114.74km ²
総人口	429,903人 (2021年11月1日現在)
人口密度	3,746.76人/km ²

- 柏市は、千葉県の北西部に位置し、東西の距離は約 18 キロメートル、南北の距離は約 15 キロメートル、面積は 114.74 平方キロメートルである。
- 隣接する市は、東に我孫子市・印西市、利根川を挟んで茨城県取手市・守谷市、南に鎌ヶ谷市・白井市、西に松戸市・流山市、北に野田市となっている。
- 鉄道は都心から放射状に常磐線及びつくばエクスプレスが、南北には東武アーバンパークラインが通っている。
- 道路は東京・茨城方面への国道 6 号や常磐自動車道、埼玉・千葉方面への国道 16 号が通っており、首都圏の放射・環状両方向の交通幹線の交差点に位置する交通の要衝となっている。
- 地勢は概ね平坦であり、下総台地の広い台地上を中心に、市街地や里山が形成されている。また、台地に入り込んだ大堀川、大津川、金山落などの川沿いや、手賀沼や利根川沿いに分布している低地では、干拓事業や治水事業なども進められ、まとまった農地等となっている。



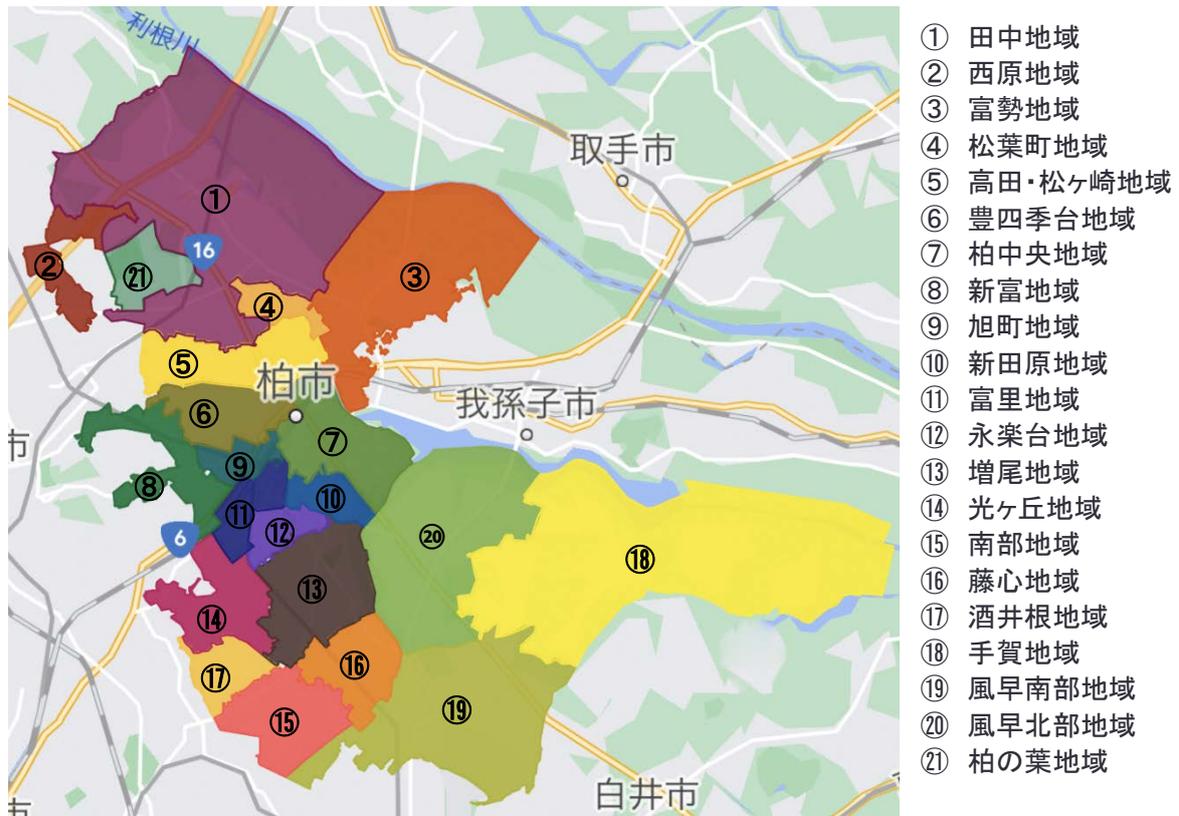
出典：千葉県ホームページ

(2) 柏市のコミュニティ施策

人口増により発展してきた柏市では、昭和 55 年より地域特性を生かし、心のふれ合う住みよいまちづくり(第2の故郷)を市民と行政が一体となって推進していく取り組み「ふるさと運動」を推進してきた。このふるさと運動を推進し、新旧住民の連帯感や地域の自治意識向上を図り、これに応じたきめ細かなサービスを実施することとしている。これらを踏まえ、地域特性や住民意識、適正な人口、面積等を勘案して、市内を 21 のコミュニティに区分し、地域の交流と活性化を図るための拠点施設として「近隣センター」を整備している。

また、市民活動の母体となる「ふるさと協議会」が住民で組織され、夏祭り、文化祭、防犯防災、保健福祉、環境美化等地域づくり活動が近隣センターを拠点に行われている。

○ 柏市コミュニティエリア図



※柏市ホームページを基に作成

5.3.2 ふるさと協議会についてのヒアリング内容

- 柏市では、昭和 40 年代以降の急激な人口増加、都市化により、新旧住民の郷土意識の希薄化が課題となる中、昭和 50 年代から「ふるさと運動」というコミュニティ施策を展開。
- ふるさと協議会は、「ふるさと運動」の推進を目的に各地域に設立された。ふるさと協議会は、町会役員のほか、民生委員児童委員、学校関係者など様々な団体から構成されている。
- ふるさと協議会設立により、防犯防災、福祉、学校との連携など、町会の枠を超えた広域的な活動が可能となる。
- 地域と行政をつなぐ協議会があることで、市政に地域の声を反映しやすくなる。
- 地域の社会福祉の増進、住みよい地域づくりを進めやすくなる。
- 運営費は柏市からの補助金や構成団体による負担金等により賄われている。
- ふるさと協議会は任意でコミュニティエリアごとに設置される組織である。
- 昭和 55 年に、柏市が当時の施策に合わせ、各地域住民にふるさと協議会の設立を促したところから始まった。平成 17 年以降、市の方針によりふるさと協議会と地区社協をほぼ一本化した。
- 地域支援課の所属長以下の職員 14 名で担当地域を割り振っている。
- 地域づくりコーディネーターという会計年度任用職員 6 名と、その取りまとめとなる市民協働支援員 1 名を採用。地域支援課の担当者のフォロー及び地域住民と行政をつなぐことを役割とし、1 地域を 2～3 人で担当する。
- ふるさと協議会や柏市ふるさと協議会連合会には、行政への提言等を行う機能はないが、稀にふるさと協議会の会長名で行政への要望書が提出されることがある。提出された場合には、市からは回答を行う。
- 設立当初は、地域住民が活動を通じて地域に根付いた“ふるさと”意識の醸成に役立てることを目的としていた。時代が流れ、色々と形態を模索しながら今の形になっている。
- ふるさと協議会の運営に力を入れる優先度は地域により様々であり、例えば、運動会は町会単位で行いふるさと協議会では行わないこともあり、エリアによってふるさと協議会が担っている役割も微妙に異なっている。
- ふるさと協議会の課題は担い手不足、負担感、若者とのつながり不足、定年後に参加される方が多いことによる高齢化などが挙げられる。
- 市議会議員が地域の代表者としてふるさと協議会に関与することもある。

5.3.3 近隣センター（市民利用施設）についてのヒアリング内容

- 近隣センターの運営手法は、「アミュゼ柏」のみ建物全部について指定管理者を指定し、運営管理の委託を行っている。平日の朝 8 時半から 5 時 15 分まで市の職員がおり、それ以外の平日の夜間と土日祝日に関してはシルバー人材センターの管理人に受付業務を委託している。
- 近隣センターには、出張所機能を有するセンター（A 館）、出張所機能を有しないセンター（B 館・C 館）がある。職員が常駐していない C 館は市内に 3 ヶ所あり、シルバー人材センターの管理人のみで受付業務を行っており、所長業務は同じコミュニティエリア内の館の所長が兼任している。

6. 特別自治市に係る市民意識

6.1 概要

特別自治市の認知度や、市と県の二重行政、指定都市制度における税財政の仕組みなどについて市民がどのように感じているのか、また、特別自治市に関する広報手法等について、「ヨコハマeアンケート」により、調査を行った。その概要は、以下のとおりである。

実施期間	令和3年6月18日（金）から7月2日（金）
回答者数／回答率	1,633人 / 46.3%
主な質問項目	<ul style="list-style-type: none"> ・自身の居住地を県外の方に聞かれた際、どう回答するか ・指定都市と県がそれぞれ同種の事務を処理していることについてどう思うか ・指定都市制度における税財源の仕組みについてどう思うか ・特別自治市を知っているか ・特別自治市を知ってもらうためにはどのような取組が必要か

年代別・性別のメンバー数／構成比

	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	不明	計
男性	13 (0.4%)	60 (1.7%)	194 (5.5%)	422 (12.0%)	434 (12.3%)	427 (12.1%)	255 (7.2%)	1 (0.0%)	1,806 (51.2%)
女性	9 (0.3%)	102 (2.9%)	482 (13.7%)	546 (15.5%)	384 (10.9%)	132 (3.7%)	41 (1.2%)	0 (0.0%)	1,696 (48.1%)
不明	1 (0.0%)	3 (0.1%)	3 (0.1%)	6 (0.2%)	4 (0.1%)	4 (0.1%)	1 (0.0%)	0 (0.0%)	22 (0.6%)
計	23 (0.7%)	165 (4.7%)	679 (19.3%)	974 (27.6%)	822 (23.3%)	563 (16.0%)	297 (8.4%)	1 (0.0%)	3,524 (100.0%)

年代別・性別の回答者数／回答率

	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	不明	計
男性	2 (15.4%)	15 (25.0%)	75 (38.7%)	223 (52.8%)	242 (55.8%)	278 (65.1%)	151 (59.2%)	1 (100.0%)	987 (54.7%)
女性	1 (11.1%)	20 (19.6%)	146 (30.3%)	208 (38.1%)	169 (44.0%)	69 (52.3%)	20 (48.8%)	0 (0.0%)	633 (37.3%)
不明	0 (0.0%)	2 (66.7%)	2 (66.7%)	3 (50.0%)	2 (50.0%)	3 (75.0%)	1 (100.0%)	0 (0.0%)	13 (59.1%)
計	3 (13.0%)	37 (22.4%)	223 (32.8%)	434 (44.6%)	413 (50.2%)	350 (62.2%)	172 (57.9%)	1 (100.0%)	1,633 (46.3%)

6.2 特別自治市に関するヨコハマeアンケートの結果

(1) 市民の意識について・・・「横浜市民」が82.2%

Q13 あなたは、自身の居住地を県外の方に聞かれた際、どう回答しますか(どの回答が最も自然に感じますか)。(単一選択)			
n = 1,633			
ア	私は「横浜市〇〇区〇〇町住民(在住町会)」です	1.2%	19
イ	私は「横浜市〇〇区民(在住区)」です	9.2%	151
ウ	私は「横浜市民」です	82.2%	1,343
エ	私は「神奈川県民」です	5.8%	95
オ	いずれにも該当しない	1.1%	18
	無回答	0.4%	7
		100.0%	1,633

自身の居住地を県外の方に聞かれた際、どのように回答するのが最も自然に感じるかとの問いに対し、約8割の方は「私は『横浜市民』です」(82.2%)、約1割の方は「私は『横浜市〇〇区民(在住区)』です」(9.2%)であり、この2つの回答が約9割(91.4%)を占めている。「私は『神奈川県民』です」と答えた方は5.8%であった。

(2) 二重行政について・・・「整理される方がよい」が80.5%

Q2 市民の方々の暮らしに関わる様々な分野で、指定都市と県がそれぞれ同種の事務を処理しています。このことについて、あなたは、どう思いますか？(単一選択)			
n = 1,633			
ア	指定都市と県で重複している事務は整理される方がよい	80.5%	1,315
イ	今のままでよい	7.4%	121
ウ	わからない	9.7%	158
その他		2.4%	39
	無回答	0.0%	0
		100.0%	1,633

指定都市と県がそれぞれ同種の事務を処理していることについて、約8割の方は「指定都市と県で重複している事務は整理される方がよい」(80.5%)と回答している。一方、1割弱の方は「今のままでよい」(7.4%)と回答している。

(3) 指定都市制度における税財源の仕組みについて・・・「制度を見直すべき」が74.7%

Q3 「指定都市」は、法律に基づき、道府県に代わり多くの事務を担っていますが、その仕事を行うために必要な税財源は十分ではありません。あなたは、このような「指定都市」制度における税財源の仕組みについて、どう思いますか。
(単一選択)

n = 1,633

ア	「指定都市」の事務負担に見合った税財源が配分されるように制度を見直すべき	74.7%	1,220
イ	「指定都市」のような大都市は現行の制度のまま多くの事務を担うべき	5.5%	90
ウ	わからない	13.9%	227
その他		5.6%	91
無回答		0.3%	5
		100.0%	1,633

指定都市は法律に基づき、道府県に代わり多くの事務を担っているが、その仕事を行うために必要な税財源が十分でないという、指定都市制度における税財源の仕組みについて、7割以上の方が『指定都市』の事務負担に見合った税財源が配分されるように制度を見直すべき(74.7%)と回答している。一方、1割弱の方は『指定都市』のような大都市は現行の制度のまま多くの事務を担うべき(5.5%)と回答している。

(4) 特別自治市の認知度等について・・・「名前だけは聞いたことがある」が47.5%

Q4 あなたは、「特別自治市」を知っていますか。
(単一選択)

n = 1,633

ア	制度の概要まで知っている (⇒Q5)	12.4%	203
イ	名前だけは聞いたことがある (⇒Q5)	47.5%	776
ウ	全く知らない (⇒Q6)	39.4%	644
無回答		0.6%	10
		100.0%	1,633

「特別自治市」について、約1割の方は「制度の概要まで知っている」(12.4%)、約5割の方は「名前だけは聞いたことがある」(47.5%)と回答しており、約4割の方は「全く知らない」(39.4%)との回答だった。

その他、広報の取組、特別自治市について知りたいことなどについては、次のとおりの調査結果となっている。

**Q6 「特別自治市」を市民の方々に知っていただくために、どのような取組が必要だと思いますか。
(複数選択可)**

n = 1,633

ア	横浜市ホームページの掲載内容の拡充	55.1%	899
イ	広報物の発行	65.5%	1,069
ウ	フォーラム・シンポジウム等によるイベントの開催	20.1%	328
エ	SNSの活用	38.7%	632
オ	動画の配信	16.2%	265
カ	広報テレビ・ラジオ番組の活用	42.6%	695
その他		6.4%	105

**Q7 「特別自治市」について、詳しく知りたいことについて教えてください。
※「カ 特になし」を選択した方は、他の回答を選ばないでください。
(複数選択可)**

n = 1,633

ア	制度の内容	65.8%	1,074
イ	特別自治市の必要性	61.7%	1,008
ウ	実現により期待されるメリット	77.5%	1,266
エ	実現により懸念される事項	63.9%	1,043
オ	実現に向けたプロセス・進捗状況	33.3%	544
カ	特になし	4.0%	66
その他		2.6%	43

**Q11 あなたは、普段、横浜市に関する情報をどのように得ていますか。
(複数選択可)**

n = 1,633

ア	横浜市ホームページ	53.0%	865
イ	広報よこはま	84.3%	1,376
ウ	横浜市公式SNS(LINE・Twitter・YouTube等)	28.0%	457
エ	横浜市発行のパンフレット等	28.3%	462
オ	新聞	33.3%	543
カ	テレビ	26.5%	433
キ	ラジオ	8.5%	138
その他		4.5%	74

7. 特別自治市の制度設計に向けた主な論点

7.1 概要

第3章から第6章までの調査内容等を踏まえ、横浜市が特別自治市のより具体的な制度設計に向けた主な論点として、「特別自治市が処理することとなる事務・事業の特定（7.2）」、「特別自治市における税財政制度のあり方（財政中立を保つ仕組みの必要性）（7.3）」、「市及び県の持続可能な行財政運営の確立（7.4）」、「特別自治市への「集積」を活かした広域連携（7.5）」、「特別自治市における住民代表機能のあり方（7.6）」、「特別自治市実現に向けた機運醸成（7.7）」及び「特別自治市移行に伴う住民による意思決定のあり方（7.8）」を次ページ以降に取りまとめた。

7.2 特別自治市が処理することとなる事務・事業の特定

第3章において、市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）、これに係る予算措置や職員配置数、市域における県有財産等の規模を調査・分析した。また、これらの調査・分析に当たっては、県がウェブサイトで公表している予算等に関する資料の他、国等が公表している統計資料や各種制度に関する説明資料等を収集し、我が国における現行の地方税財政制度や関係法令を前提に行った。

また、「事務・事業（歳出）」及び「地方税等（歳入）」については「当初予算額」を、「財産等」については「決算額」を基本にデータを収集した。一般的に、財政（収支）状況の分析には決算額を用いることが多いが、決算額は、予算額と比べて県のウェブサイトで公表されている情報量が少なく、各事業単位の歳出額やその財源内訳が把握できないことから、本調査では、当初予算額を基に調査・分析を行った。

分析結果としては、「事務・事業（歳出）」については、「個別按分による試算」や「人口割合のみによる試算」により試算した「市域及び市域を含む県全体を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）」の合計は、約5,500億円から約6,000億円程度と試算された。一方、「地方税等（歳入）」の中で、「一般財源（県税等）」については、県の公表資料である「県税決算額の市町村別税収額（推計）」や地方譲与税等の譲与基準等をもとに試算を行い、「特定財源（分担金・負担金等）」については、事務・事業に紐づくものであることから、「事務・事業（歳出）」の考え方を踏まえ試算をした。その結果、「市域で賦課徴収していると想定される県の地方税及びその他の歳入額」の合計は、約5,700億円から約6,200億円程度と試算され、対象年度や試算方法によっても幅が生じる結果となった。また、「市域内の県有財産」や「その財産に係る県債残高」、及び「市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の事務・事業（大都市特例事務等除く）」に係る職員数についても同様に、対象年度や試算方法によって、幅が生じる結果となった。

今回の調査では、調査・分析の範囲を平成30（2018）年度から令和2年（2020）年度までの3か年分としたが、その3か年の間でも試算結果に幅が生じており、今後の経済動向や財政状況の変化によって、特別自治市が処理することとなる事務・事業の内容及びそれに係る予算措置や職員配置数、市域における県有財産等の規模についても変動する可能性があると考えられる。

今後、特別自治市が処理することとなる事務・事業の内容及びそれに係る予算措置等を具体的に検討するに当たっては、市民に適切な行政サービスを提供していくことを前提に、市域及び市域を含む県全域を対象とすると想定される県の法定事務に加え、任意事務についてもその具体的な内容を精査し、特別自治市が処理することとなる事務・事業の内容を特定していく必要がある。

特定に当たっては、少子高齢化・人口減少に伴う税収減（歳入減）や社会保障費等の増加、公共施設の老朽化に伴う保全経費の増加等による影響に加え、二重行政が完全に解消されることで、特に任意事業については、市と県の事務・事業が統合される部分は効率化され、市・県双方の財政需要が圧縮される可能性があることにも留意する必要があると考えられる。

また、特別自治市が処理することとなる事務・事業の実施に必要な財産（市民利用施設）や職員配置についても、市民に適切な行政サービスを提供していくことを前提に、その施設運営のあり方や、適切な職員配置のあり方について検討していく必要がある。

7.3 特別自治市における税財政制度のあり方(財政中立を保つ仕組みの必要性)

大綱では、「原則として、県が市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理するため、市域内の地方税（現行の県税のうち横浜市域分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。」としており、これは、特別自治市は一層制の地方自治体であるため、全ての地方税を賦課徴収することを前提とするという趣旨であるが、特別自治市の移行に当たっては、その事務・事業に応じた歳出とそれに見合った歳入を確保できるよう、新たな税財政制度を構築する必要がある。また、大綱では、「特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要であり、万一、支障が生じる場合は特別自治市と県の間で個別に調整を行うこととし、その仕組みについては県と協議を行うこととする。」としている。

一層制の地方自治体となる特別自治市は全ての地方税を賦課徴収することが基本となるが、具体的な税源配分や財政調整のあり方については、特別自治市が処理することとなる事務を踏まえた検討が必要である。また、特別自治市の設置により道府県が市町村の補完・支援に一層注力することができることとするためには、道府県が引き続き処理することとなる事務について適切な税源配分・財政調整が行われる必要があり、道府県の財政運営への影響を最小限にすることが求められる。⁷

特別自治市は、現在県が市域内で行っている事務・事業と横浜市の既存の事務・事業が一元化されること等により、二重行政の完全解消や事務・事業の効率化を図り、市民のニーズに沿ったきめ細かな行政サービスの提供等ができるようにするものである。

一方、横浜市が特別自治市に移行した後の県においては、横浜市域の事務・事業に係る負担が減少することに伴い、県内市町村の住民ニーズに柔軟に対応した行政サービスが展開できるようになると考えられる。

しかし、今後の人口減少や高齢化の進展等により、横浜市と県双方の財政状況は一層厳しさを増すことが想定される。県・特別自治市の財政運営への影響が最小限となるよう、特別自治市が処理することとなる事務内容を踏まえ、県費負担教職員の給与負担等の指定都市への事務権限移譲と同様に、財政中立となるよう県と特別自治市との間の税源配分・財政調整を行うべきであると考えられる。⁸ このような財政中立の視点を踏まえ、特別自治市が担う事務・事業の実態に見合うこと、特別自治市設置後の県が市町村の補完・支援事務に一層注力ができるようにするため、必要な財源を横浜市と県の双方が公平に確保できる新たな税財政制度の構築が必要である。

現行制度においては、国による地方自治体間の財政調整の仕組みである地方交付税制度や、都による特別区間の財政調整の仕組みである都区財政調整制度などは、いずれも二層制の地方自治制度を前提としていることから、特別自治市制度という新たな一層制の地方自治制度の創設に当たっては、それにふさわしい税財政制度が合わせて整備されるべきである。

こうしたことを踏まえて、従来の制度を参考にしつつ、特別自治市における税財政制度のあり方や、具体的な財源配分・財政調整の仕組みを検討し、国による制度創設につなげていく必要がある。

⁷ 一般財団法人自治総合センター「21世紀地方制度についての調査研究会報告書（令和3年度）」P24 参照

⁸ 一般財団法人自治総合センター「21世紀地方制度についての調査研究会報告書（令和3年度）」P15 参照

7.4 市及び県の持続可能な行財政運営の確立

人口減少・超高齢化に伴う市税収入の減収、社会保障経費や施設の維持・保全経費の増加など、横浜市を取り巻く財政状況は大変厳しく、市税総額は、令和9（2027）年度をピークに減少し、令和47（2065）年度には、令和4（2022）年度に比べて、710億円～1,380億円規模の減収になると推計されている。

また、県においても、令和2年度から6年度までの財源不足額を2,600億円と推計しており、その対策として、地方交付税の確保の他、既存施策・事業の徹底的な見直し、収入確保の取組、公共施設の計画的な管理・利用等を掲げている（神奈川県「中期財政見通し」（令和2年3月））。

一方、第32次地方制度調査会の「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月26日）においては、「都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化」の中で「都道府県の役割の基本認識」について、「市町村による行政サービス提供体制の確保に際しての都道府県と市町村の関係は、市町村が自ら行財政能力を充実強化し、あるいは市町村間の広域連携等により行政サービス提供体制を確保し、都道府県は、市町村の自主性・自立性を尊重することが基本である。」旨が述べられている。

このような横浜市及び県における中長期的な財政見通しを踏まえ、市と県の双方が人口減少・超高齢化を踏まえた将来に向けた持続可能な行財政運営を確立するために、横浜市が早期に特別自治市に移行し、高度な自立性・自律性を確保することが必要であると考え。なお、その際には、第32次地方制度調査会からの指摘を共通認識として、市と県の十分な連携・協調をより一層進めるべきである。

7.5 特別自治市への「集積」を活かした広域連携

北海道大学大学院 宮脇淳教授（専門：行政学）の寄稿（P49-50参照）において、大都市制度議論において重要な点として、「集積を生かす地域づくりの視点を持つこと」が挙げられている。日本の持続的発展を意図した場合、「集積」をどのように生かしていくのかという視点である。

同教授の指摘のとおり、指定都市を中心に集積した資源、蓄積した力を圏域さらには全国のネットワークとしていかに活用するか、財源や権限だけでなく、政策力・情報力・マネジメント力を活かせる行政体系のあり方について、検討を深めていく必要がある。横浜市では、現在、周辺自治体との8市連携市長会議の仕組みにより、若手職員による広域連携についての勉強会（8市連携スタディミーティング）などの連携事業に取り組んでいるが、こうした事例を積み重ね、基礎自治体による政策的プラットフォームを形成していくことも考えられる。

大綱で示されているとおり、横浜市は特別自治市への移行により、県が包括する市から除外されることになるが、横浜市を含む大都市圏域のつながりは決して断絶されるものではなく、むしろ県や他市町村との連携をより強化していく必要があり、さらに、特別自治市としての横浜市は引き続き圏域の中核都市としての役割を一層果たしていくべきである。

特別自治市を中心とした政策力・情報力・マネジメント力を活かせる行政体系（体制）のあり方として、例えば、横浜市と希望する近隣市町村を合わせた圏域を設定し、現行の連携中核都市圏の仕組みに準じた水平的・対等な連携協力関係の確立、あるいは、防災や環境対策など広域的な調整が必要となる課題については、地方自治法に基づく広域連携に関する制度⁹を特別自治市と他の市町村の間にも適用させることなども考えられる。

なお、これらの広域連携については、今後の超高齢化・人口減少社会を見据え、特別自治市創設までの間にも必要に応じ検討を進め、具体的な事例を積み重ねていくことも必要である。

さらに、現在の「県の総合調整機能」へ影響を及ぼさないために、特別自治市創設後においても、県と特別自治市の連携は大変重要である。特別自治市の設置に伴う連携強化については、広域行政区域が分割されることへの対応として、近隣道府県との連携が求められる。昭和21年に旧特別市制度の創設を提言した「大都市制度に関する地方制度調査会」の答申においても「残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府縣市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること」とされているように、道府県と特別自治市との間で必要に応じ事務の共同処理の仕組みを設けることが考えられる。¹⁰

例えば、広域的な調整が必要となる災害対策や警察事務、新興感染症等の対応などについては、地方自治法に基づく機関の共同設置や一部事務組合、広域連合などの制度を適用させることのほか、現行法にはない新たな仕組みとして、県と特別自治市との間で事務の共同処理の仕組みを設けることも考えられる。また、県民利用施設などについては、地方自治法に基づく公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用¹¹に準じた仕組みを新たに設けることなども考えられる。このような県と特別自治市における広域的な連携のあり方や特別自治市を含む大都市圏の広域的な連携のあり方についても、更に検討を進め、具体的な制度設計を考えた上で、必要に応じ国に新たな制度創設を提案していく必要がある。

⁹ 地方自治法第2編第11章第3節「普通地方公共団体相互間の協力」

¹⁰ 一般財団法人自治総合センター「21世紀地方制度についての調査研究会報告書（令和3年度）」P17 参照

¹¹ 地方自治法第244条の3

7.6 特別自治市における住民代表機能のあり方

第30次地制調答申では、一層制の地方自治体である特別自治市においては、現行の指定都市の区と同様の機能を持つ区を設置することでは不十分であり、少なくとも、何らかの住民代表機能を持つ区の必要性が指摘されている。

これは、人口規模において全国10位の静岡県¹²よりも多い、約378万人という日本最大の人口規模を擁し、かつ、行政区においてもその平均人口は約21万人と、中核市¹³と同様の規模を持つ横浜市が特別自治市となった場合、一人の市長と一つの議会で住民代表機能が果たして機能するのか、という論点である。即ち、県とほぼ同等の広範な事務・権限及び予算を有する特別自治市において、市の一体性の確保による効率的かつ機動的な大都市経営とともに、広範な住民の声をいかに行政に反映させるかという課題である。

特別自治市における住民代表機能のあり方については、第30次地制調答申においても課題が指摘されており、大綱においては、次のように取りまとめられている。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<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である。

<考え方>

特別自治市は、一層制の大都市制度であることから、住民代表機能を持つ区として、選挙により住民の代表として選出された公選職である区選出議員の役割を強化し、機能を明確化する。併せて、区長の位置付けも強化することに加え、住民自治を充実させる観点から、行政への住民参画の仕組みを設けるとともに、地域協働の取組を更に推進させていく。

これらを総合的に推進していくことにより、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

この論点については、大綱で示された考え方を基本に、指定都市等における住民自治及び住民参画の事例、諸外国における住民代表機能のあり方なども参考に、今後更に詳細な制度設計を行う必要があるが、間接民主制（議会制民主主義）のあり方にも関わる大きな課題であり、有識者を交えた意見交換や議会や市民との十分な議論を踏まえた検討が必要である。その上で、必要があれば、国等に対し、住民自治に関する制度改革や選挙制度改革を提案するべきである。

¹² 静岡県の人口は、約361万人（令和3年10月1日現在）。

(<https://toukei.pref.shizuoka.jp/jinkoushugyouhan/data/02-030/documents/0310jk.xls>)

¹³ 人口20万人以上の地方公共団体のうち地方自治法が定める政令に基づく指定を受けた市のこと。福島県福島市（人口約29万人）や大阪府寝屋川市（人口約24万人）など62市が中核市に指定されている（令和3年4月1日現在）。(https://www.soumu.go.jp/main_content/000673969.pdf)

7.7 特別自治市実現に向けた機運醸成

令和3年6月から7月にかけて実施した、特別自治市に関する「ヨコハマeアンケート」では、特別自治市について、「制度の概要まで知っている」、「名前だけは聞いたことがある」が約60%、「全く知らない」が約40%であり、認知度や理解度が十分に高いとは言えない状況である。

「特別自治市を知ってもらうためにどのような取組が必要か（複数回答可）」との質問では、「広報物の発行」が約66%、「ホームページの内容充実」が約55%と高かった。

年代別では、10歳～30歳代は「SNSの活用」の割合が他の年代に比べて高く、若年層向けの広報として、SNSの活用の有効性が示唆された。

60歳～70歳代以上では、「広報物の発行」が他の年代に比べて特に高くなっており、高齢者層には広報冊子等の印刷物による広報の有効性が示唆された。

「ホームページの内容充実」は、高齢者を含め、全ての年代で高い傾向であり、ホームページのコンテンツを充実させることの重要性が示唆された。

特別自治市の実現には、市民の理解が不可欠である。機運醸成に向けて、「ヨコハマeアンケート」の分析結果も踏まえ、ターゲット層に応じた媒体・手法を用いた広報を強力に進めていく必要があると考えられる。

さらに、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告で取りまとめられているとおり、特別自治市など大都市制度への国民の理解は十分に深まっているとは言えず、特別自治市制度の意義やメリットを整理し、国民的理解を高めていくため、他の指定都市と連携した取組を強力に進めていくことが必要である。

今後、特別自治市制度の法制化に向けて、市民の皆様をはじめ、国・国会議員や経済界、関係自治体の方々にもご理解いただけるよう、横浜市としてもシンポジウム等の説明会や各種広報媒体を活用し、特別自治市の設置により市民生活がどのように変わるのか具体的事例を提示するなど、制度実現に向けた機運醸成に取り組んでいくことが必要である。

7.8 特別自治市移行に伴う住民による意思決定のあり方

特別自治市における住民自治等に関する論点としては、前述の7.7の「特別自治市における住民代表機能のあり方」に加え、現在の二層制の指定都市から一層制の特別自治市に移行する際の住民による意思決定（住民投票のあり方）をどのようにすべきか、という課題がある。

この点について、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3（2021）年11月10日）においては、次のようにまとめられている。

移行にあたって住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、市民目線では市の区域は変わらず、新たな住民負担も発生しないことから、住民投票は制度化しない。（地域の実情に応じて任意で実施）

〔補足〕住民投票については、地域の実情に応じ実施する場合は『特別自治市の移行する基礎自治体のあり方を問うもの』であり、その対象範囲は、『特別自治市に移行する区域の住民』とするのが適当であるとの意見があった。

地方自治制度改革に関する先行事例である、旧地方自治法における特別市制度、現行地方自治法による都道府県の廃置分合制度、大都市制度特別区設置法による指定都市における特別区設置制度などを踏まえると、特別自治市の移行に当たっても、住民投票が法制度として整備される可能性がある。

なお、旧地方自治法に基づく特別市制度においては、特別市移行に伴う住民投票の範囲をどこに定めるのかという問題が、特別市制の賛否に当たって大きな争点となった。横浜市を含む五大市側や政府・内務省では、住民投票の範囲は当該特別市の「市民」と想定していたが、特別市が独立する府県は「府県民」による投票が必要であると主張して、特別市の実現に強く反対したのである。関係府県は、住民投票の範囲は当該「府県民」であるとの解釈の下、当時の連合国総司令部（GHQ）（以下「総司令部」という。）をはじめとする関係方面に強力に働きかけた結果、地方自治法制定時には住民投票の範囲を当該「市民」と解釈していた政府側が「府県民」であるという新たな憲法解釈を採用し、形勢は五大市側に不利に傾いた。政府の態度急変の背後には総司令部側からこのような方向をとるべきとの強い示唆があったと言われている¹⁴。

特別自治市移行に伴う住民投票の趣旨は、明治大学法学部 大津浩教授（専門：憲法学）の寄稿にもあるとおり、特別自治市が一層制の地方自治体であることに鑑みると、住民が地域的主権行使の段階構造をどう選択するのかという問題（住民が地域的主権を行使する場が二層なのか、一層なのか）であるとも解釈できる。したがって、特別自治市への移行に当たっては、参政権において、一層制の地方自治体であることから特別な取扱いを受ける住民、即ち、特別自治市に移行する市の住民による意思決定に委ねるべき（住民投票の対象範囲は、特別自治市に移行する区域の住民とすべき）という解釈も成立する。このような法解釈のあり方も踏まえて、今後、特別自治市の法制化に関する国等への提案をより具体的に行っていく必要がある。

¹⁴ 「(財)東京市政調査会編「大都市のあゆみ」(2006年発行)」(P26～28)を参考に記載。

8. 結び

これまで、県の事務・事業等に関する調査・分析、有識者への意見聴取、大都市における住民自治等の現況調査等を通じて、特別自治市制度に係るより詳細な制度設計に関する論点を整理した。

今後は、これらの論点について、一つひとつ丁寧に更なる分析を行うとともに、横浜市と同様に特別自治市の実現を目指す他の指定都市と緊密に連携しながら、横浜市としての対応策を検討する必要がある。

特別自治市制度は、指定都市がその役割と能力にふさわしい権限と財源を持ち自立的な都市経営を行うことにより、市民サービスの向上につながるものである。そして、その効果は特別自治市の市民のみにとどまらず県や我が国全体にも様々なプラスの効果をもたらすものである。

指定都市制度の大きな課題である二重行政の解消について、個別具体的な支障があれば、現行の「指定都市都道府県調整会議」（地方自治法第252条の21の2）を活用し、施策の見直しや事務・権限の移譲等を行うことなどで解決を図るべきであるという見解¹⁵もある。しかし、例えば、横浜市が現在、県と協議を行っている「高圧ガス保安法に基づく許認可権限の移譲」については、当初の事務間調整から既に5年近く経っているが、いまだ実現に至っていない。このような実態を踏まえると、この仕組みによる、速やかな二重行政の完全解消は、極めて困難であると言わざるを得ない。

一方、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告では、特別自治市への移行による効果について、次の4点を掲げている。

1点目は、「指定都市市民のメリット」である。具体的には、道府県と指定都市との二重行政が完全に解消することにより、事務や窓口が一本化され、手続きが簡素化するなど、市民サービスの向上が図られる。また、一層制の自治体となることで、シンプルかつ実効性の高い行政体制になるとともに、事務・権限に見合った財源の確保により、各都市の行政課題に的確に対応していくことが可能となり、持続可能な地域社会を実現できる。

2点目は、「近隣市町村のメリット」である。具体的には、現場力を有する特別自治市がその経験を活かし、広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施することで、圏域・地域全体の発展及び活性化につながる。広域連携の必要性は、これまでの地方制度調査会でも議論がされており、第32次地方制度調査会答申（令和2年）においては、「2040年頃にかけて生じる変化・課題、大規模な自然災害や感染症等のリスクに的確に対応するために、地域の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点が重要」、「市町村においては、他の地方公共団体と連携し、住民の生活機能の確保、地域の活性化・経済成長、災害への対応等に広域的に取り組んでいくことが必要」といった旨がまとめられている。

なお、特別自治市が広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施することは、道府県側から見てもメリットにつながるといえる。総務省がまとめた「自治体戦略2040構想研究会第二次報告書（平成30年）」において、2040年頃の社会情勢を鑑みると行政資源が限られていくなか、「都道府県は区域内に責任を有する広域自治体として、都道府県の根幹的な役割の一つである補完機能、広域調整機能を発揮し、核となる都市のない地域の市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要である。大都市等を中心とした圏域内の行政は大都市等による市町村間連携にゆだね、都道府県の補完のほか支援の手段のない市町村にリソースを重点化する必要がある」とされている。特別自治市制度の導入は、

¹⁵ 神奈川県「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会報告書」P10 参照

道府県にとっても、大都市圏以外の市町村の補完・支援により一層注力することができるメリットがあると考えられ、これは平成31年4月に改正された災害救助法制の見直しにも通じるものである。

3点目は、「国民全体のメリット」である。我が国では、これまでも東京へのヒト・モノ・カネの一極集中が深刻な状況であったが、新型コロナウイルス感染症対応において、人口や政治・行政・経済などの諸機能が首都圏に過度に集中する東京一極集中のリスクがますます顕在化した。特別自治市制度の導入により我が国全体の成長をけん引する大都市が複数誕生し、個性と魅力を競い合う経済圏を作ることは、多極分散型社会の実現につながり、我が国全体の発展に貢献するとともに、企業やインフラが集積する特別自治市がその地域の強みや実情に合わせた政策展開を実施することにより、地域の経済圏域の発展に貢献することができる。

4点目は「グローバルな視点でのメリット」である。我が国では極度の東京一極集中が進んでいるが、世界各国では、独立性の高い大都市が、例えばスタートアップ企業の集積等を戦略的に行うなど、その特性を生かし、競い合うことで、大都市を中心とした強い経済圏が確立されている。これら各国においては、特別自治市のような大都市制度が採用されている例もあり、例えばドイツでは、首都ベルリンだけでなくハンブルクやブレーメンが都市州として、ミュンヘン市等が郡独立市として、州又は広域自治体の性格も有しながら都市運営を行っている。このほか、アメリカ（ニューヨーク市）、韓国（ソウル市）でも基礎自治体と広域自治体の機能を併せ持つことで一体的な都市運営がなされており、世界の経済をけん引する都市となっている。我が国においても、特別自治市制度が創設されれば、大都市が我が国の更なる成長と発展をけん引し、世界の大都市との競争も可能になると考えられる。

加えて、高齢化の進展については、65歳以上人口の2015年から2045年にかけての伸び率が指定都市以外の市町村は1.1倍であるのに対し、指定都市は1.32倍と推計（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2018年推計）」より）されており、急激な社会保障関係費の増加と税収の減少が予想されていること、また、指定都市において高度経済成長期に集中的に整備されたインフラが、今後10年で急速に更新のタイミングを迎えることなどを鑑みると、大都市が今後もその活力を失うことなく地域及び日本の成長のエンジンとしての役割をより積極的に果たしていくためにも、特別自治市制度の創設など、大都市制度改革は待ったなしの課題であり、スピード感を持って取り組むべきである。

我が国にとっての「大都市戦略としての特別自治市制度の実現」の必要性について、今こそ国や政党、住民等に理解をいただき、早期の制度実現を目指し、今後も引き続き取り組んでいく必要がある。

2 1 世紀地方自治制度についての
調査研究会報告書
(令和 3 年度)

令和 4 年 3 月

一般財団法人 自治総合センター

はしがき

我が国は、人口減少・少子高齢化社会の到来や災害の頻発化、激甚化、新型感染症の出現など、社会経済や人々の暮らしが大きく変化する中にあり、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることを見込まれ、地方自治体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが必要である。

なかでも、我が国経済をけん引し、人々の暮らしを支える上で重要な役割を担う大都市については、第30次地方制度調査会においてとりまとめられた「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」を踏まえ、近年、大都市への権限の移譲が進められているほか、都道府県との調整の枠組や都市内分権の仕組が整えられてきたところである。

地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、当センターは、学識経験者等の方々にご参加いただき、地方自治の制度上・運用上の諸課題、今後の展望等について自由闊達にご議論いただくことを目的として、「21世紀地方自治制度についての調査研究会」を設置した。

本研究会における新しい視点からの自由な論議が地方自治制度の構築の参考となり、地方自治の更なる発展に資することとなれば望外の喜びである。

なお、本研究の企画及び実施に当たっては、総務省自治行政局行政課から多くのご協力をいただいた。

令和4年3月

一般財団法人 自治総合センター
理事長 荒木慶司

新たな大都市制度の意義と課題の整理

目次

1. はじめに
2. 新たな大都市制度の検討の視点等
 - (1) 大都市制度の概要及びこれまでの議論
 - (2) 大都市を取り巻く現状・課題
 - (3) 新たな大都市制度の提案に係る検討の視点
 - ① 新たな大都市制度に解消を求める問題か
 - ② ①だけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か
 - ③ その他検討に当たっての留意点
3. 特別自治市制度の意義と課題
 - (1) 道府県・市町村の事務権限の一元化
 - (2) 「二重行政」の解消
 - (3) 税財源の確保
 - (4) 広域連携の推進
 - (5) 成長のけん引
 - (6) 道府県による補完事務への専念
4. 特別自治市制度に係る論点
 - (1) 特別自治市の要件・対象範囲
 - ① 人口要件その他の要件
 - ② 移行区域の範囲
 - (2) 特別自治市の事務・機構等
 - ① 事務権限
 - ② 税源配分・財政調整
 - ③ 区における住民自治機能
 - (3) 特別自治市への移行手続
 - ① 手続主体
 - ② 住民投票
5. 結び

1. はじめに

我が国は、人口減少・少子高齢化の進展に伴い、社会経済システムや地域社会のあり方の構造的な転換期を迎えている。他方、地域や行政のデジタル化を通じて、都市の産業イノベーションの創出や、デジタル技術を活用した地域社会の課題解決を図る取組も進められつつある。

こうした中、我が国の経済的・社会的発展をけん引してきた大都市においては、地域内外の連携を支える情報インフラを活用しながら、地域の産業・雇用と市民生活を支え、持続可能で魅力的なまちづくりを進める役割が期待されている。

大都市制度のあり方については、累次の地方制度調査会等で検討が行われ、必要な制度の見直しが講じられてきたが、指定都市等からは、将来的な課題を踏まえた持続可能な大都市経営の基盤となる大都市行財政制度の構築に向けた提案が引き続き行われている。

具体的には、令和2年11月以降、指定都市市長会に設置された「多様な大都市制度実現プロジェクト」において、道府県に包含されない一層制の地方公共団体である「特別自治市」制度の創設による多様な大都市制度の実現が議論され、令和3年11月に最終報告書（以下「プロジェクト最終報告書」という。）がとりまとめられた。

「特別自治市」制度については、平成22年5月に横浜市が提唱して以降現在に至るまで、指定都市市長会が提案しているものであり、大都市制度の改革について検討を行った第30次地方制度調査会においても同制度に関する調査審議が行われ、平成25年に同調査会の「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」（平成25年6月25日。以下「第30次答申」という。）の中で、その意義や課題等が提言された¹。

第30次答申から8年が経過し、同答申を踏まえた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（平成26年法律第51号）（以下「第4次分権一括法」という。）により指定都市への権限移譲が進められるとともに、地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正により道府県と指定都市の「二重行政」による問題を解決するための指定都市都道府県調整会議が置かれるなど、平成25年当時から指定都市が置かれる状況は変化してきている。

このような状況を踏まえ、今般、自治総合センターの調査研究事業として、令和3年度21世紀地方自治制度についての調査研究会において、社会経済情勢の

¹ 指定都市市長会が提言する道府県に包含されない一層制の地方公共団体である「特別自治市」について、第30次答申においては「特別市（仮称）」として検討が行われている。本報告書においては、以下、第30次答申の引用部分を除き、これらの制度を指して「特別自治市」と表記する。

変化、国内外の大都市地域における地方自治制度のあり方を踏まえたこれからの大都市制度のあり方の検討を試みた。

研究会には、行政学、行政法、政治学、財政学の研究者に加え、指定都市市長会からも横浜市、神戸市の参画を得て、6回にわたり会議を開催し議論を重ね、事務局は総務省自治行政局行政課の協力を得て自治総合センターが務めた。

研究会における議論に基づき、本報告書では、第30次答申やプロジェクト最終報告書で示された考え方を踏まえ、大都市制度の沿革や大都市を取り巻く現状と課題について概観した上で、特別自治市制度の意義と課題を検証し、加えて、特別自治市制度に係る論点として、特別自治市の要件や移行市町村の範囲、特別自治市の事務や機構、特に区における住民自治機能のあり方、特別自治市への移行手続等に係る課題や論点について考察する。

2. 新たな大都市制度の検討の視点等

(1) 大都市制度の概要及びこれまでの議論

(指定都市制度の沿革)

昭和22年の地方自治法施行当時には、人口50万人以上の市を特別市として法律で指定するものとし、都道府県の区域外において、原則として都道府県に関する規定を適用するものとする特別市制度が設けられていた。

実際には、特別市の指定は行われず、昭和28年に第1次地方制度調査会の答申において、「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、「大都市の区域内において府県が行う補完行政に属する事務とみなされるものは、大都市の事務とするものとする」とされた。これを受け、昭和31年に特別市制度が廃止され、「大都市に関する特例」として人口50万人以上の市を政令で指定し、厚生、衛生、都市建設及び教育など都市行政の各部門について都道府県の事務の一部を処理させることなどとする指定都市制度が設けられた。

指定都市制度の創設時には、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市の5市が指定されていた。政令指定の要件としては、法の文言では人口50万人とのみ規定されているが、立法の経緯、特例を設けた趣旨から、人口その他の都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されてきており、平成3年には12番目の指定都市として千葉市が当時の人口83万人で指定された。その後、市町村合併支援プラン（平成13年8月30日市町村合併支援本部決定）において「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」とこととされ、平成16年には静岡市が当時の人口71万人で指定されている。平成23年の熊本市の指定により、現在では指定都市

は 20 市となっており、その人口規模は横浜市 378 万人から静岡市 69 万人まで²、市域面積も浜松市 1,558km² から川崎市 143 km² まで³多様化している。

指定都市の事務配分上の特例については、累次の地方分権一括法や個別法の改正により指定都市への権限移譲が進展しており、現在では、指定都市及び中核市に移譲されている保健所の設置や廃棄物処理施設の設置許可等の事務に加え、児童相談所の設置や、指定区間外の国道・道府県道の管理、指定区間の一級河川・二級河川の一部の管理等の事務を担うこととされている。

また、税財政上の特例としては、指定都市等は事業所税を課することができるほか、旧道路特定財源の自動車税環境性能割交付金や地方揮発油譲与税等について、区域内の一般国道等分が交付されており、地方交付税の算定上も、指定都市が大都市特例として実施する事務や昼間流入人口等について測定単位や補正係数に反映し、基準財政需要額が算定されている。

（指定都市以外の大都市制度）

その他の大都市に関する制度として、平成 6 年に、市町村の規模能力に応じた事務配分を進める観点から、人口 30 万人以上、面積 100km² 以上の市を当該市の申請に基づき政令で指定し、事務配分上の特例等を設けることとする中核市制度が創設された⁴。また、平成 11 年には人口 20 万人以上の市を当該市の申請に基づき政令で指定する特例市制度が設けられた。その後、第 30 次答申を受け、一層の事務移譲を進める観点から平成 26 年には両制度が統合され、現在は人口要件を 20 万人とする中核市制度となっている。

このほか、地方自治法上、特別区制度が設けられており、都は、特別区の区域において、市町村の事務のうち「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する」こととされている。昭和 27 年から昭和 49 年まで区長公選制が廃止されていた期間を経て、平成 10 年には特別区は基礎的な地方公共団体として位置づけられている。

また、平成 24 年には、議員立法により、特別区制度を都以外の地域に適用し、人口 200 万人以上の指定都市等の区域に特別区を設置する場合の手續を定めた大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成 24 年法律第 80 号。以下「大都市地域特別区設置法」という。）が制定された。

² 令和 2 年国勢調査（人口等基本集計）より。以下、人口について同じ。

³ 令和 2 年 10 月 1 日現在の全国都道府県市区町村別面積調（国土地理院）より。

⁴ 制度創設時は、人口 50 万人未満の市については昼夜間人口比率が 100 を超えることが要件とされていたが、平成 11 年に昼夜間人口比率の要件が廃止され、平成 14 年に人口 50 万人以上の市について、平成 18 年に全ての市について面積要件が廃止された。

(第 30 次答申)

平成 25 年の第 30 次答申において、指定都市制度については、県費負担教職員の給与負担などの事務を道府県から指定都市に移譲することや、事務移譲に伴い指定都市にまとまった財政負担が生じる場合の税財源の配分を行うことが提言された。このほか、道府県と指定都市が同種の任意事務等を調整する協議会の設置や、特に人口が非常に多い指定都市について、住民自治を強化するために区の役割を拡充し区長に独自の権限を付与することや、市議会内に一又は複数の区ごとの常任委員会を設置することなどが提言された。

同答申を受け、第 4 次分権一括法により、県費負担教職員の定数の決定・給与等の負担や、病院の開設許可等の事務が指定都市に移譲され、県費負担教職員の給与負担の財源として、個人住民税所得割の税率 2%相当分が道府県から指定都市に税源移譲された。また、地方自治法の改正により、都道府県と指定都市の「二重行政」による問題を解決するための指定都市都道府県調整会議が置かれたほか、区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとし、併せて、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た。

また、第 30 次答申は、特別自治市についても提言しており、後述するように、全ての都道府県・市町村事務を処理することによる「二重行政」の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義があるとした上で、住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要であるとし、「まずは、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、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指す」こととしている。

(2) 大都市を取り巻く現状・課題

我が国において人口減少・高齢化が進む中、多くの市町村では既に人口減少・高齢化が深刻化しているが、今後は指定都市や三大都市圏においても進行することが見込まれており⁵、大都市においては、医療・介護等の行政需要が急増することが想定されている。

同時に、高度経済成長期に人口増加に伴い集中的に整備してきた学校や道路、上下水道等の様々なインフラの老朽化が進み、今後、更新等の必要性が急速に高まることも見込まれており⁶、大都市は、インフラが老朽化する一方で、負担を

⁵ 第 32 次地方制度調査会「2040 年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」（令和元年 7 月 31 日）参照。

⁶ 同上

分かち合う利用者や維持管理を担う人材が減少するという課題に直面することとなる。

他方、我が国の経済をけん引してきた大都市においては、グローバルな都市間競争の中で、人材や資金、情報等と呼び込むため、デジタル技術をはじめとした最新の技術を活用しつつ、都市としての魅力を高めていくことが期待されている。

また、今般の新型コロナウイルス感染症で顕在化したような、大都市圏や大都市を中心とした地域で人の往来などの社会経済活動が市町村の区域や、ときに都道府県の区域を超えて広がることで生じる課題に対しても適切に対応していくことが求められている。

このような大都市を取り巻く現状・課題に対し、指定都市市長会は、事務・権限が道府県と指定都市で分かれており、効率的な大都市行政や効果的なサービス提供に課題があること、大都市の果たしている役割に対して税制上の措置が十分でないことを現在の大都市制度の課題として指摘しており、これらの課題について、一層制の大都市制度を創設することによってまとめて解消を図ろうとする提案が行われている。

(3) 新たな大都市制度の提案に係る検討の視点

このような新たな大都市制度の提案を巡っては、以下のような論点及び検討の視点が考えられ、研究会においては、これらの論点・検討の視点に沿って議論が行われた。

① 新たな大都市制度に解消を求める問題か

(視点1) 現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か⁷

- ・さらなる道府県から指定都市への事務移譲によって、住民の利便性向上が期待できる事務はあるか。
- ・警察事務など広域的・統一的な対応が求められる事務についても指定都市に移譲する効果があるのか。
- ・道府県との政策調整に時間を要したなどにより、大都市としての積極的な政策展開に支障を来すような事例はあるか。
- ・道府県・指定都市の重複・類似業務の統合は、結果として多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにならないか。
- ・大都市として自立的な、果敢な、スピーディな政策課題への対応を行う上では、個別の事務・権限の移譲や重複・類似サービスの統合にとどまらず、指定都市の区域が道府県の区域に含まれているという現状を解消する必

⁷ この視点に立った議論については3(1)、(2)及び(5)並びに4(2)①に記述している。

要があるということか。

- ・デジタル化の影響は大都市を含めあらゆる自治体に及ぶ一方、幅広いデータを活用した政策決定を行う際の道府県との調整コストが大都市において特に高いなど、デジタル化が特に大都市の独立性の要請を高める側面があるということか。

(視点2) 現行の税財政上の特例では不十分か⁸

- ・指定都市への事務・権限の移譲に伴い新たに生じる財政負担に対し、適切に財政措置を講じることが基本ではないか。
- ・社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の問題は、他の市町村でも課題なのではないか。
- ・道府県の周辺自治体へのサービス提供を通じた補完や財政調整などの役割をどのように考えるか。
- ・道府県による財政調整によって、指定都市は必要以上に財源不足に陥っている、あるいは、指定都市と周辺自治体との財政状況は遜色なく、財政調整の必要性よりも、大都市の役割に応じた税源配分の見直しの重要性が高いということか。
- ・新たな大都市制度により、東京23区とそれ以外の大都市との間の格差の問題への効果的な対応が可能となるか。

② ①だけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か

(視点1) 大都市行政における住民代表機能の確保について⁹

- ・多くの人口を抱える大都市において、多様な住民ニーズを市政に反映しやすくするための住民自治・住民参画のあり方について、特に区の位置づけをどのように考えるか。
- ・区の住民代表機能を確保する方策と、市政・区政の一体性の確保とのバランスについてどのように考えるか。例えば、デジタル化の進展により、区ごとの行政サービスの提供体制確保の要請は弱まる一方、住民自治機能の強化の観点から区の自立性を強化する方向性をどのように整合的に考えるか。
- ・現行制度における指定都市区域選出の道府県議会議員の位置づけについて、どのように考えるか。

⁸ この視点に立った議論については3(3)及び(5)並びに4(2)②に記述している。

⁹ この視点に立った議論については3(6)及び4(2)③に記述している。

(視点2) 「大都市」圏域の範囲と都市間連携について¹⁰

- ・大都市の社会経済活動の広がりや行政区域との関係をどのように考えるか。大都市の行政サービスに対する受益と負担にズレが生じているか。
- ・三大都市圏においては、市町村間連携が進んでいるとはいいがたいのではないか。
- ・都市間連携を進める上で、例えば、圏域の中核都市といった、大都市圏を代表する役割や位置づけを制度上明確にすることにより期待される効果があるということか。

③ その他検討に当たっての留意点

(視点1) 新たな大都市制度の対象範囲・要件について¹¹

- ・新たな大都市制度が求められる「大都市」の範囲や要件(中核性など)についてどのように考えるか。三大都市圏内の指定都市や地方圏の連携中核都市など、大都市が置かれた地域の多様性を前提としつつ、どのような大都市を念頭に考えるか。
- ・大都市圏の社会経済活動が自治体の行政区域を大きく超えて広がっている場合、新たな大都市制度は既存の大都市の区域に適用するのか、隣接する自治体についてどうするのか、自主的な選択に委ねることによいのか。

(視点2) 新たな大都市制度を適用させる手続について¹²

- ・新たな大都市制度を適用しようとする場合に、誰が、どのように関わるべきか。例えば、移行の提案を道府県と大都市との共同申請とするか、国会の同意の必要性など国がどこまで関わるべきか。
- ・移行に当たり住民投票が必要か。その際の住民の範囲はどこまでとすべきか。

以上の論点・検討の視点に沿って、研究会では新たな大都市制度の題材として主に特別自治市の意義と課題について検討を加えた。以下、特別自治市制度の意義と課題、論点について整理する。

3. 特別自治市制度の意義と課題

第30次答申では、特別自治市制度は「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、

¹⁰ この視点に立った議論については3(4)及び4(1)②に記述している。

¹¹ この視点に立った議論については4(1)に記述している。

¹² この視点に立った議論については4(3)に記述している。

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」とし、「また、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」としている。

また、プロジェクト最終報告書は、「現行の指定都市制度は、65年前に暫定的に導入されたものであり、人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題や、圏域全体の活性化・発展のけん引役として求められる役割に十分に対応できる制度にはなっていない」、さらには「地域により道府県と市町村の役割分担が多様化しているにもかかわらず、行政体制は、「道府県－市町村」という全国一律で画一的なままである。このことから、それぞれの地域の特性に応じ地方自治制度を再構築する必要がある」としてその必要性を提言している。具体的には、特別自治市を設置することにより、事務の一元化や「二重行政」¹³の解消による住民サービスの向上、事務権限に見合った財源の確保、東京一極集中の是正、我が国の成長のけん引等に繋がるものとされている。

本項では、特別自治市制度の意義として掲げられているこれらの事項について、特別自治市の設置により得られるメリットとそれにより生じる課題についてどのように対応すべきか等について検証することとする。

(1) 道府県・市町村の事務権限の一元化

(指定都市への事務権限の移譲)

指定都市は、地方自治法制定当時、昭和22年から昭和31年まで制度上存在したが実際には適用されなかった一層制の旧特別市に代わる制度として昭和31年に創設された。指定都市及び中核市に移譲されている保健所の設置や廃棄物処理施設の設置許可等の事務に加え、児童相談所の設置や、指定区間外の国道・道府県道の管理、指定区間の一級河川・二級河川の一部の管理を担うなど、地方自治法及び各個別法に基づき、その規模・能力に応じた事務配分上の特例が設けられている。

また、近年、第30次答申により「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である。都道府県から指定都市に移譲する事

¹³ 「二重行政」については、第30次答申と同じ意味で用いており、道府県と指定都市が重複して事務を実施していることのほか、同一・類似の行政分野で事業規模等により道府県と指定都市が役割分担していること、指定都市の事務処理に当たり道府県の関与等があることも含まれる。

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同様に考えることを基本とすべきである」ことが提言されており、これを踏まえて立案された第4次分権一括法等により、県費負担教職員の定数の決定・給与等の負担や、病院の開設許可をはじめとする34法律に基づく事務が移譲されている。

（特別自治市への道府県・市町村の事務権限の一元化）

第30次答申は、特別自治市について、「全ての都道府県、市町村の事務を処理することから」「効率的・効果的な行政体制の整備に資する」ものと評価している。

この点、プロジェクト最終報告書では、特別自治市を設置し、特別自治市が道府県の事務と市町村の事務を処理することとなることで、「事務や窓口が一本化され、手続きが簡素化する」ことや、「一層制の自治体となることで、シンプルかつ実効性の高い行政体制になる」ことが主張されている。

（広域事務等の取扱い）

現在、法律上指定都市に移譲されていない道府県の権限としては、医療計画の策定や私立学校（幼稚園を含む）の設置認可、都市計画事業の施行認可等がある。これらの事務は、第4次分権一括法の立案時にも移譲が検討されたが、指定都市の区域を超え、道府県の区域に及ぶ広域的な見地からの判断や調整、執行が必要となる¹⁴ことや、地域の利害から一定の距離を置いた第三者性が必要となることなどの指摘から移譲が実現しなかった。

他方で、このような事務についても事務処理の迅速化・円滑化等の観点から引き続き移譲が求められている。その結果、中には、指定都市のみならず一般市まで移譲された事務もある。例えば、地方自治法第252条の17の2に基づく条例による事務処理の特例が活用できる都市計画事業の施行認可については、埼玉県においては一般市の約半数に既に移譲されている。一方、広域的な見地から私立幼稚園については道府県に権限が残ったままであり、指定都市は同じ子育て支援でありながら、保育園や公立幼稚園について自己完結的に対策を講じることができるが、私立幼稚園に関しては道府県に諮らないと最終決定できない状況が続いている。

¹⁴ ここでは、第4次分権一括法に際しての各府省の意見を示しており、指定都市の区域を超える広域性が認められるという理由により道府県が処理することとされている事務を、「広域事務」と表記している。後述するように、実際の広域性の有無は個別具体の判断が必要となる。

こうした状況を踏まえて、道府県による第三者性や広域性が必要だとされてきた事務については、果たしてどのような課題があるか、改めて検証が必要である。また、法律上特別自治市に全ての事務を一元化する場合に、第三者性や広域的な見地からの事務処理が真に必要な事業については、どのようにしてそれらを担保するのが論点となる。

まず、第三者性が求められる事務については、特別自治市に審議会を設置し審査を行う、あるいは、特別自治市の区域においては国が事務を処理するなどの手法により第三者性を高めることで対応することが考えられる。

また、広域的な見地からの事務の適正性確保が必要な事務については、人口規模や面積など、どの様な広域性が求められるのか、個々の行政分野ごと異なっており、個別の事務ごとに各制度の趣旨に照らした検証が必要になると考えられる。

その際、例えば、指定都市への移譲を可能とした災害時の応急救助の実施の事例の分析や、特別自治市が事務を処理することによる三次医療圏の区域の縮小に伴う高次機能病院の再編、学区の分割による公立高校の再編、介護・看護・保育等の専門職の確保・調整を行う区域の変更など、広域的な事務執行が行われるエリアが縮小されることにより道府県と特別自治市に生じるコストと権限の一元化によるメリットとの比較検討が必要となる。ただし、後述する、特別市制度創設の際に検討された府縣市組合のような共同処理の方式を必要に応じて検討することによって、一元化を図りつつ、広域的な課題への対応を行うことも考えられる。

（警察事務等への対応）

また、広域的な見地からの事務処理に関しては、例えば、近年指定都市に移譲された病院の開設許可については都道府県による事前の同意協議が併せて設けられるなど、単純な権限移譲ではなく、一定の広域的な見地からの事務の適正性確保のための仕組みが併せて設けられる事例がある。また、事務の広域性によっては、単純に特別自治市が一元的に処理することが馴染まない事務もありうる。こうした事務についても、その事務の内容を十分精査した上で、必要に応じて共同処理等の方式を採用することによって対応することが考えられる。

このような事務の代表的な例としては、警察事務が挙げられる。第30次答申は「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」としている。

この指摘に対し、プロジェクト最終報告書は「広域犯罪への対応の運用としては、道府県と特別自治市が公安委員会・警察本部を共同設置する仕組みも考えら

れる」とし、「警察事務に関しては、警察庁の指揮監督を受けることなどに鑑み、国とも意見交換し検討を深めていく必要がある」として、具体的な仕組みは国との協議の中で検討していくこととしている。全ての権限が一元化されるという特別自治市制度の意義を損なうという見方がある一方、第30次答申の指摘に一定の答えを出しているものと評価することができる。

このように、警察事務など、特別自治市の設置後も、なおその区域を超えた広域的な観点からの判断や実施が必要な事務がある場合、道府県と特別自治市による事務の共同処理や協議等の特別な調整の仕組みを設けることで課題を解決することも考えられる。

(2) 「二重行政」の解消

（「二重行政」の現状）

「二重行政」については、道府県と指定都市が重複して事務を実施していることのほか、同一・類似の行政分野で事業規模等により道府県と指定都市が役割分担していること、指定都市の事務処理に当たり道府県の関与等があることも含めて捉えられる¹⁵。このような分担・関与が行われている事務は主に法定事務であり、これについては、(1)において事務権限の一元化という視点から検討したところである。プロジェクト最終報告書においても「不明確な役割分担等による道府県と指定都市間の二重行政が存在する」旨が指摘されており、本項では、道府県と指定都市の役割分担が明確化されておらず、重複・類似のサービスが提供されている状況について『二重行政』として取り上げる。

このような『二重行政』が問題として指摘されている事務としては、公営住宅や図書館等の公共施設の整備、観光振興、地域振興や中小企業支援など、任意事務や法令上努力義務とされている事務が多い。このような事務について、道府県と指定都市との間で政策調整が円滑に行われていないという課題が考えられる。

このような課題に対しては、平成26年の地方自治法の改正により、指定都市都道府県調整会議が設けられ、指定都市及び道府県は、互いに、その事務が競合せず、最小の経費で最大の効果を挙げるよう協議を求めることができることとされた¹⁶。指定都市都道府県調整会議の活用状況は地域によって異なるが、実際、指定都市都道府県調整会議における協議により政策調整が行われるほか権限移譲にも結びついている。

ただし、同会議で権限移譲に結びついた事務は法令上義務とされている事務

¹⁵ 第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料4 P17参照。

¹⁶ 地方自治法第252条の21の2第6項において、協議を求められた指定都市の市長又は都道府県知事には応答義務が課されており、また、同法第252条の21の3において当該協議を調えるための総務大臣による勧告等の仕組みが設けられている。

が主であり、その権限移譲についても調整会議後に長い協議を要している事例もある。さらに、任意事務や法令上努力義務とされている事務は協議が行われにくい。特に、同一市域内に病院、図書館、公営住宅等、道府県と指定都市で同一又は類似した施設を整備したとしても、住民のニーズがあるとされ、協議が進まないことが予測される。このような事務についていかに協議を進めるか、さらには、道府県と指定都市との間で政策調整が円滑に行われていない場合の同会議の積極的な活用とともに、設置後5年が経過した同会議の効果を検証していく必要がある。

（特別自治市設置による解消）

特別自治市の設置によりこのような事務の主体を一元化することは、指定都市都道府県調整会議における政策調整では不可能である『二重行政』の完全解消を可能にするとともに、住民・事業者にとって行政サービスを分かりやすいものとする点で意義がある。

また、道府県と指定都市との間で政策調整が必要となる事務については、政策分野によっては、国が許認可権を有していたり、国庫補助事業の対象となっていること等により、道府県との調整以上に国との調整の比重が大きいものが考えられる。このような場合には、当該事務に広域性があり、引き続き従来指定都市が属していた道府県との調整が必要となる場合を除き、国・道府県・指定都市の三者間の調整が国・特別自治市の二者間の調整で済むこととなり、機動性が高まると考えられる。特に、少子高齢社会の進展などを踏まえた場合、このような道府県・指定都市による類似の政策の統合による合理化・効率化は不可避と考えられる。

一方、『二重行政』として指摘されているものには、専門性や機能を分化させることで多様な住民ニーズに応じており、『二重行政』を解消することで多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにも繋がらうという懸念もあり、合理化・効率化と住民ニーズへの対応という二つの側面については、特別自治市への移行の検討に当たり留意する必要がある。この合理化・効率化と住民ニーズという二つの側面を考慮し、実際の取組を進めていく上では、住民に身近な基礎自治体が主体として対応していく重要性が高い。

なお、指定都市の区域内に設置されている道府県の施設については、特別自治市の設置に伴い道府県の残存部に移転する場合には『二重行政』が解消されるが、特別自治市の設置後も、従来の設置場所が道府県民にとって最適な立地であるとして区域外設置する場合にはこの限りでない。この点については、(6)においても道府県の施設等の再編の議論として検討する。

(デジタル化との関係)

このような『二重行政』の解消の必要性について、近年のデジタル化の進展がどのような影響を与えるかという論点がある。

デジタル化の進展そのものについては、例えば地方公共団体のシステムの標準化・共同化やオープンデータ化といったデジタル化の影響は、指定都市のみならず他の地方公共団体にも共通して及ぶものであり、デジタル化の進展を踏まえ、大都市についてのみ制度を見直す必要があるとは言いがたい。

他方、とりわけ、規模の経済性が期待されるデジタル化に関して、人口規模の大きい指定都市において発揮しうる効果はより大きいと想定される。一方、構築するシステムも大きくなり、システム変更や政策調整に伴うコストもより大きくなることが予想される。このため、標準化・共同化を最終的に担保する役割を果たす国と、住民と現場に接しながら大きなシステムを抱える指定都市が、直接的に情報交換できる体制をとっていることが重要となる。

デジタル技術を活用したデータ収集・データ分析を積極的に行い、それに基づく施策を民間事業者と連携するなどして講じていく場面に着目した場合には、デジタル技術の特性を生かす観点からは、データを踏まえた施策の構築・変更を迅速に講じていくことが求められる。このような場面では、道府県との政策調整に要する時間等がコストとなると考えられ、特別自治市の設置によって、住民に見えやすい形で、スピーディに対応することが可能となる。

(3) 税財源の確保

(指定都市の税財政上の特例)

指定都市については、大都市の行政需要に応じた税財政上の特例が設けられている。指定都市等は事業所税を課することができるほか、旧道路特定財源の自動車税環境性能割交付金や地方揮発油譲与税等について、区域内の一般国道等分が交付されている。また、地方交付税の算定上、指定都市が大都市特例として実施する事務や昼間流入人口等について測定単位や補正係数に反映し、基準財政需要額が算定されている。

プロジェクト最終報告書は、指定都市に係る「税財政制度に関しては税制上の措置が不十分」であり、「指定都市の市民は大都市特例事務に係る行政サービスを指定都市から受けているにも関わらず、その経費を道府県税として負担しており応益原則に反し受益と負担の関係にねじれが生じている」として、特別自治市は、「区域内における地方税を一元的に賦課徴収する」ものとしている。

この点、そもそも、各地方公共団体がそれぞれの税収で行政サービスに要する費用を負担する、即ち「受益と負担」を完全に一致させることは必ずしも想定されていない。また、地方財政制度上、人口や産業の集積度合い等による地域間格

差にかかわらず地方公共団体が必要な行政サービスを提供できるよう財源の不均衡の調整が行われている。

加えて、このような「受益と負担のねじれ」については、個人住民税所得割の標準税率は市町村民税が6%、道府県民税が4%とされているところ、平成29年度に県費負担教職員の給与負担事務等が道府県から指定都市に移譲された際に、その財源として、税率2%相当分が道府県から指定都市に税源移譲された。

また、県費負担教職員の給与負担事務等の移譲の際にも、移譲事務が円滑に執行されるとともに、道府県・指定都市の財政運営への影響が最小限となるよう、税源移譲とともに必要な財政措置が講じられた。

(特別自治市の設置による税源配分・財政調整)

特別自治市の設置は、まず、このような「受益と負担のねじれ」について、特別自治市住民の受益と負担の関係を明確化する意義がある。即ち、現在、道府県において指定都市が徴収する住民税を財源としつつ、補助金や負担金等の形で道府県から指定都市へ再配分を行っているなど、指定都市住民にとって財政資金の流れが見えづらい状況がある。これが、特別自治市が設置されることで改善されるものと考えられる。

また、道府県税を特別自治市が賦課徴収することで、特別自治市の自主財源が充実し、「受益と負担のねじれ」の更なる解消にも繋がると考えられる。しかし、第30次答申において指摘されているように「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」。

この点、プロジェクト最終報告書は「特別自治市移行に伴い道府県において財源不足が生じる場合、必要な財政需要については、一義的には地方交付税により措置されることとなっている」とする。しかし、特別自治市の設置による都道府県・市町村の二層制の変更は、地方交付税制度や、その財政調整機能のあり方についても影響を与える可能性があり、どのような対応が必要となるのかを含めさらに検討する必要がある。

その上で、道府県・指定都市(特別自治市)の財政運営への影響が最小限となるよう、特別自治市が処理することとなる事務内容を踏まえ、県費負担教職員の給与負担等の指定都市への事務権限移譲と同様に、財政中立となるよう道府県と特別自治市との間の税源配分・財政調整を行うべきであると考えられる。なお、事務権限の移譲に伴う税財源の移譲を具体的に検討していく上では、任意事務や法令上努力義務とされている事務の取扱い、とりわけ、施設の設置管理運営費の取扱いとともに、道府県の自主事業の対応については、その事務の内容を踏まえ調整する必要がある。

その際、特別自治市の設置により「二重行政」が完全に解消されれば、道府県と指定都市の事務が統合される部分については、効率化に伴って特別自治市の財政需要が圧縮される可能性にも留意する必要がある。

なお、研究会においては、指定都市に必要な財源が手当てされていないとする根拠を問う意見や、課税自主権を行使し、自主課税を行うこともできるのではないかという指摘もあった。

（高齢化等との関係）

プロジェクト最終報告書は、指定都市制度について「人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題」に「十分に対応できる制度にはなっていない」と指摘し、「事務・権限に見合った財源の確保」の必要性を主張している。

しかし、人口減少や高齢化、社会資本の老朽化などの2040年頃にかけて生じる課題は、官民、国・地方を通じて対応が求められるものである。即ち、社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の増大の問題に関しては、大都市も含め市町村共通の課題として基本的には事務量に応じた税財政上の措置が講じられている。そうした中で、「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告では、高齢化の進展度を指定都市とそれ以外の市町村で比較しているが¹⁷、大都市固有の事情として、大都市制度上の対応を講じなければならない事情を検討すべきである。大都市においては社会保障経費や公共施設の保全・更新のボリュームが大きく、地方財政全体に与える影響も小さくない中、引き続き、事務量に応じた税財政上の措置を適切に講じることが重要である。

（4）広域連携の推進

（広域連携の状況）

市町村間の広域連携については、各地域で取組状況は異なっている。三大都市圏においては、例えば清掃事務や人事・厚生事務が東京23区により、水道事業が神奈川県・横浜市・川崎市等により、淀川左岸の水防事務が大阪市その他の市により共同処理されている。また、地方圏においては、連携中枢都市圏や定住自立圏における連携が進められている。第32次地方制度調査会が答申しているように、2040年頃にかけて生じる人口減少や高齢化、インフラ老朽化等を見据え、一層の連携が期待されている。

（特別自治市の設置による広域連携）

プロジェクト最終報告書は、「現場力を有する特別自治市がその経験を活かし

¹⁷ 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月10日）P11参照。

広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施することで、圏域・地域全体の発展及び活性化につながる」としている。具体的には「特別自治市による公共交通の運営や圏域での活性化の推進、特別自治市と近隣市町村による公共施設の共同整備・利用」などの取組について、更なる拡充が期待できるとし、特別自治市を、「圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う」ものとして法的に位置づけることとしている。

市町村間の広域連携については、「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告が引用しているとおり¹⁸、第32次地方制度調査会の答申¹⁹の中で「市町村においては、他の地方公共団体と連携し、住民の生活機能の確保、地域の活性化・経済成長、災害への対応（中略）等に広域的に取り組んでいくことが必要である」旨が指摘されている。しかしながら、これは、特別自治市制度に直接関連した指摘ではなく、市町村間の連携全般に関するものである。特別自治市も含め、地域の実情に応じ積極的に進める必要がある。とりわけ、基礎自治体でもある一層制の特別自治市は、他市町村と同様に現場を担っており、道府県に比する規模能力を有している中で、より積極的に従来の道府県域を超えて連携していくことが期待される。

他方で、研究会においては、道府県から分離・独立した特別自治市を作り、事務権限がそこで完結することを目指すこととしつつ、同時に、一般制度として、特別自治市を近隣市町村との連携の中心的な役割を担うものとして位置づけるというのは、異なる方向性が共存しており、目指す大都市のイメージが見えない、広域的な問題解決のためには道府県から完全に分離・独立した地方公共団体を設置することを目指すのではなく、むしろ道府県の中であって近隣市町村との広域連携を強化することこそが求められているのではないかという指摘があった。

特別自治市の設置に伴う連携強化については、広域行政区域が分割されることへの対応として、近隣道府県との連携が求められる。昭和21年に旧特別市制度の創設を提言した「大都市制度に関する地方制度調査会」の答申においても「残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市²⁰との関係は、府縣市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること」とされているように、道府県と特別自治市との間で必要に応じ事務の共同処理の仕組みを設けることが考えられる。

¹⁸ 同上。P14 参照。

¹⁹ 第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月26日）

²⁰ 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市

(5) 成長のけん引

第30次答申は、前述したとおり、特別自治市について、「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」としている。

この点、プロジェクト最終報告書は、「特別自治市制度の導入により我が国全体の成長をけん引する大都市が複数誕生し、個性と魅力を競い合う経済圏を作ることは、多極分散型社会の実現につながり、我が国全体の発展に貢献する」とし、「特別自治市が創設されれば、大都市が我が国の更なる成長と発展をけん引し、世界の大都市との競争が可能となる」とする。

実際、特区制度の活用をはじめ指定都市が独自に経済政策を講じてきており、それが一定の効果を発現している。しかし、一層制の特別自治市を設置するという自治制度改革が、中長期的にどの程度、経済成長を促進する効果があるか、また、その中で東京23区への一極集中をどの程度、是正できるかについて、制度創設に先立って確定的に証明することには多くの仮定を要する。

基礎自治体と広域自治体の機能が特別自治市の中で一体となることによって、経済成長に資する迅速な意思決定を行いやすくなる。一方で、法定外であることも多い成長に資する事務事業を実施する財源確保の課題もある。

他方、研究会では、特別自治市を設置することで企業のスタートアップ支援などの経済政策を道府県との連携・調整手続を経ずにスピーディに講じることが可能になるというメリットが示された。この点については、指定都市以外の区域でも道府県と市町村の企業融資の競合は生じており、指定都市固有の問題ではないという指摘や、道府県との競合はそもそも問題にならないのではないかと、逆に中途半端な資金規模・資金スキームの政府融資が重複して存在し、行政経費がかさんで効果的な投資を妨げているといった指摘があった。これを踏まえると、指定都市における経済政策の効果的な実施には、特別自治市を設置し、主体を特別自治市に一元化することが不可欠とまでは言うことができないが、道府県を介さずに国との調整を直接行うことができるなど経済政策を機動的に講じることが可能になるという点が、特別自治市設置のメリットとして評価できる。

(6) 道府県による補完事務への専念

「特別自治市制度の導入は、道府県にとっても、大都市圏以外の市町村の補完・支援により一層注力することができるメリットがある」旨をプロジェクト最終報告書は主張する。

(道府県の補完事務)

都道府県は、地方自治法上、広域事務、連絡調整事務及び補完事務を担うこととされているところ、指定都市の規模能力の大きさから、特に道府県の補完事務については、より小規模な市町村の区域において重点的に行われている。

第 32 次地方制度調査会の議論（第 29 回専門小委員会）では、各都道府県における指定都市等の存在の状況によって都道府県と市町村の事務の領域が異なっていることが指摘されており²¹、指定都市を包括する道府県の事務の領域は狭い傾向にある。

人口減少社会の中で小規模市町村を包括する都道府県の果たすべき補完の役割は更に大きくなり、市町村間での水平連携が難しいところや、専門人材の確保・育成が期待されているところでは、都道府県が積極的に補完の役割を果たすことが求められている。

（特別自治市設置の効果）

特別自治市の設置により、道府県が特別自治市以外の市町村への補完・支援に一層注力することができるかについては、肯定的に解されるものであるが、特別自治市設置後の道府県の行政体制がどのように整備されるか、道府県による補完・支援事務に必要な税財源が適切に確保されるかといった点にも留意が必要である。

（道府県議会の構成）

道府県の補完事務の強化という意味では、執行機関における事務実施の観点からのみならず、議会における調査・審査の観点からもメリットが考えられる。

都道府県議会議員については、憲法及び公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）に基づき、人口比例で選挙区を設けることとされており、この結果、例えば神奈川県では、県議会議員のうち 38%が横浜市域選出、川崎市・相模原市を含めると 63%が指定都市区域選出となっている²²。

都市部出身の道府県議会議員の定数に関しては、一票の較差訴訟の判例は、最大較差 3.09 であった平成元年東京都議会議員選挙について、地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の要素として「都心部における昼間人口の増加、行政需要の増大」等を考慮することを認めつつ、これらを「考慮しても、右の較差を是認することはでき」ないとしている²³。このため、道府県による補完行政の地域差を考慮したとしても、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とする選挙権

²¹ 第 32 次地方制度調査会第 29 回専門小委員会資料（広域連携について）P49 参照。

²² 令和 3 年 4 月 1 日時点

²³ 最高裁平成二年（行ツ）第六四号平成三年四月二三日第三小法廷判決・民集四五巻四号五五四頁

の平等の要求に反するような定数の配分は困難となっている。

これを踏まえると、現在の道府県の議会においては、指定都市区域選出の道府県議会議員は、議会を構成し、条例の制定改廃や予算策定、決算認定、契約締結など、議会総体として権限を行使することを通じて役割を果たしていくことが期待されている。

特別自治市を設置した場合には、残存部については、残存部選出の道府県議会議員が議会総体としての権限を行使していくこととなることで、道府県議会の構成上、従来道府県による補完行政の比重が大きかった地域選出の道府県議会議員の比率が高まることとなり、補完行政について、よりの確な民意の反映が行われやすくなると評価できる。

（施設等の再編）

道府県による補完事務については、(2)で見たような事務について、例えば、観光振興、地域振興や中小企業支援などを財政的な支援として行うことや、民間事業者を通じた事業の形で行われるものがある一方、公営住宅や図書館等の公共施設等を設置して行う事務もある。

特別自治市が設置された場合、道府県が設置した施設の取扱いをどうするかが課題となる。図書館や博物館、体育施設等は、道府県の中心となる指定都市に立地しているケースも多く、特別自治市の設置後も残存部の住民にとって最適な立地である場合には区域外設置することとし、従来の設置場所から変更しないことも考えられる。

こうした状況を解消するには、特別自治市の区域に存在する道府県の施設については廃止又は特別自治市への移管・施設の統廃合を行う必要があり、道府県においては残存部の地勢を踏まえた施設移転を行う必要がある。その際の施設の再編コストがどの程度となるかについてや、施設へのアクセスの容易性・利便性などの住民サービスの水準がどう変化するかについても精査が必要である。

なお、この点については、道府県庁の立地についても同様であり、区域外設置により従来の設置場所を変えないこととするのか、移転を行うこととするのか、その場合の負担を含め検討が必要である。

4. 特別自治市制度に係る論点

(1) 特別自治市の要件・対象範囲

① 人口要件その他の要件

第30次答申は、全ての指定都市を特別自治市制度の対象とする場合、「現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対

象を限定する必要がある」旨指摘している。この点、プロジェクト最終報告書では、対象となる指定都市の要件は示されておらず、全指定都市が対象とされている。

旧特別市制度においては、50万人の人口要件が設けられていたが、議論の経緯を踏まえると、これは当時の五大都市を対象とする目的で設けられた要件であり²⁴、具体的にどの市に適用するかということについては地方自治法の施行後に法律で指定することとされていた。

第30次答申は、制度として、広域行政区域が最大67に細分化されうることとなり、行政効率が低下すること等を懸念している。特別自治市の創設は、広域行政区域の細分化の側面を持つ一方で、特別自治市内部において基礎自治体機能と広域自治体機能を一体化する行革効果を併せ持つものでありこれら二つの点を考慮しながら特別自治市となりうる人口規模等の要件について検討する必要がある。

人口要件については、第30次答申が指摘しているように、例えば人口200万人以上とすることも考えられる。この場合、指定都市単独で人口200万人を超えているのは横浜市、名古屋市、大阪市の3市であり、広域行政区域は最大50となる。また、②で後述するとおり、仮に同一道府県内の隣接市町村も特別自治市に移行可能とし、指定都市及び同一道府県内の隣接市町村の人口が200万人以上となる団体を対象に含めることとした場合、6の区域が追加されることとなり、広域行政区域は最大56まで増加することとなる²⁵。さらに、旧特別市制度において、当時の五大都市を対象とする目的で人口50万以上とされていたことを踏まえると、旧五大都市等、一定の都市が対象となるような人口要件とすることや、後述するように国が関与して決定するとすれば、例えば旧特別市の要件と同様に人口50万人以上とし、指定の段階で個別に判断することも考えられる。

また、広域行政区域を分割するデメリットをメリットが上回る大都市としては、一定の人口要件に加え、都市としての中枢性や、あるいは、旧特別市の指定の検討に際しても、府県の残存部が独立の府県をなす力があるか各都市ごと検

²⁴ 地方自治法案の審議に際し、林敬三政府委員は「この問題は五大都市の問題でございますが、五大都市のどこにこれを適用するかということになりますと、確定した結論というものが未だ出ていない（中略）具体的にこれをどの市に適用するかということについては、この法文が（中略）施行いたされましてから後で具体的に研究いたしまして、（中略）法律で人口五十万以上即ち現在においては五大都市につきまして、その中でどれをやるかについて法律で指定する訳であります」と述べている（第92回帝国議会 貴族院 地方自治法案特別委員会（昭和22年3月25日））。

²⁵ 札幌市、さいたま市、千葉市、京都市、神戸市及び福岡市の6市を含む区域。川崎市及び堺市を含む区域も対象となりうるが、隣接する横浜市又は大阪市とともに特別自治市に移行する場合に限られる。

討すべきと考えられていたように²⁶、道府県の残存部について独立の広域自治体として規模能力が十分かなどの基準も必要となると考えられる。例えば、京都市及び京都市に隣接する京都府内の市町村が全て特別自治市に移行する場合、現在人口 258 万人である京都府の残存部の人口は 58 万人となる。

これを踏まえると、人口要件以外の要件については、大都市が置かれた地域の多様性を前提に、制度として画一的な要件を設けるのではなく、例えば、旧特別市制度のように、特別自治市を設置しようとする地域の実情を踏まえ、個別に判断することが適当である。

② 移行区域の範囲

特別自治市に移行する区域について、指定都市に加え、例えば隣接市町村についてもその範囲に含めることとすべきかについて、第 30 次答申及びプロジェクト最終報告書は考え方を示していない。

(社会経済活動の広がり)

大都市を中心とした社会経済活動は行政区域の範囲を超えて広がっており、特別自治市に移行する区域について検討する際には、この点について留意が必要である。

例えば、三大都市圏における通勤・通学の状況を一例に見てみると、東京 23 区に通勤・通学のため流入する人口は 316 万人²⁷（当地を従業地・通学地とする者の 45%）、大阪市は 109 万人（52%）と非常に大きな社会経済活動の広がりが見られ、また、横浜市は流入人口が 41 万人（27%）である一方、市外に通勤・通学のため流出する人口が 73 万人（当地に常住する者の 39%）と、流出超過する形で社会経済活動の広がりが見られる。

地方圏においても、浜松市のように流入（4 万人（10%））、流出（5 万人（12%））

²⁶ 地方自治法案の審議に先立ち、郡祐一政府委員は「五大都市の特別市制は従来から問題になっておりましたが（中略）その場合の最も論点となり難点と相成ります部分は、残存部分をいかに経理いたすかということでございます（中略）五大都市の特別市政を考えます際の残存部分の処理につきましては、各市毎の実情に応じまして当該府県、当該市の実情に応じまして、事柄を考えてまいりたいと思っております、卒然と五大都市の都市部を除きました残りがいずれの府県においても残存部分として独立の県をなす力があるか、あるいはそれが適当であるかという点には疑念の存する点が多分にあるのでございます、各都市別に実態につきまして検討を加えてまいりたいと考えております」と述べている（第 90 回 帝国議会 衆議院 所得税法の一部を改正する等の法律案外二件委員会（昭和 21 年 8 月 10 日））。

²⁷ 平成 27 年国勢調査（従業地・通学地による人口・就業状態等集計）より、従業地・通学地による 15 歳以上就業者数・15 歳以上通学者数及び常住地による 15 歳以上就業者数・15 歳以上通学者数を記載。以下、流入流出人口及びその割合について同じ。

共に小さい都市がある一方、福岡市のようにある程度の規模の流入（25万人（27%））がある大都市もあり、都市・圏域によっては行政区域を超えた社会経済活動の広がりが見られる。

このような行政区域を超えた社会経済活動の広がりや、それゆえの住民以外への公立病院による医療提供や、道路・下水道の利用、廃棄物処理等の行政サービスの提供が行われている。このことを踏まえると、既存の指定都市のみで特別自治市となるのではなく、社会経済活動の広がりに応じて近隣市町村とともに特別自治市に移行することが合理的なケースも想定される。

（移行市町村の範囲）

大都市地域特別区設置法は、特別区を設置する区域として人口 200 万以上の指定都市に加え、指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県内の市町村の総人口が 200 万人以上のものについても対象としており、指定都市の隣接市町村も特別区への移行が可能とされている。これを踏まえ、特別自治市の設置に当たっても、指定都市の隣接市町村についても対象とすることが考えられる。

その際、指定都市とともに特別自治市に移行可能な市町村の範囲については同法と同様に、同一道府県内の隣接市町村に限定することとするのか、あるいは、社会経済活動の広がりを踏まえ、隣接市町村以外の近隣市町村についても移行を可能とするのかなど、対象となる市町村の範囲については制度設計に当たり精査が必要である。ただし、隣接市町村等の移行を広く認めることとした場合には、特別自治市の設置の目的を離れ、実質的な道府県の分割になるのではないかという懸念もあり、この点についても留意が必要である。

（移行市町村の範囲の判断）

また、特別自治市に移行する隣接市町村等としてどの範囲が適当かの判断については、指定都市や隣接市町村等が当該団体にとって望ましい移行区域を決定できることとすると、必ずしも地域全体にとって最適な制度移行が行われるとは限らない。特別自治市に移行する隣接市町村等の範囲については、指定都市及び隣接市町村等の自主的な判断を基本としつつ、道府県や国が、広域的あるいは国家的な観点から関与する必要があると考えられる。

（2）特別自治市の事務・機構等

① 事務権限

特別自治市の事務権限については、現在指定都市の権限に属する事務と道府県の権限に属する事務について権限を有することとするのが基本となる。

ただし、3(1)で見たように、警察事務など、特別自治市の設置後も、なおそ

の区域を超えた広域的な観点からの判断や実施が必要な事務がある場合、道府県と特別自治市による事務の共同処理や協議等の特別な調整の仕組みを設けることが考えられる。

このような調整の仕組みについては、個別の事務については、各制度の趣旨に照らし、当該事務に求められる広域性や広域的な事務処理の必要性を検証した上で、必要があるという結論に至った事務については、道府県と特別自治市の任意の共同処理に任せるのではなく、これを制度上担保するために、法律で共同処理することを規定する²⁸、あるいは道府県との協議等について規定することが適当だと考えられる。

② 税源配分・財政調整

特別自治市の税財源については、一層制の地方公共団体となる特別自治市が道府県税、市町村税を賦課徴収することが基本となるが、具体的な税源配分や財政調整のあり方については3(3)で見たように、特別自治市が処理することとなる事務を踏まえた検討が必要である。

また、3(6)で見たように、特別自治市の設置により道府県が市町村の補完・支援に一層注力することができることとするためには、道府県が引き続き処理することとなる事務について適切な税源配分・財政調整が行われる必要があり、道府県の財政運営への影響を最小限にすることが求められる。その際、任意事務や法令上努力義務とされている事務の取扱い、とりわけ、施設の設置管理運営費の取扱いとともに、道府県の自主事業の対応については、その事務の内容を踏まえ調整する必要がある。

今後、具体的な制度化の議論が行われる際には、個々の指定都市の置かれた状況が大きく異なることから、現在の指定都市における道府県税収を指定都市に配分した場合の各地域における影響について精査する必要がある。また、このような多様性を踏まえると、特別自治市を設置した場合の道府県との税源配分・財政調整についても、一律に捉えるのではなく、それぞれの都市についてあるべき税源配分・財政調整を検討することも考えられる²⁹。

²⁸ 高齢者の医療の確保に関する法律（昭和57年法律第80号）においては、都道府県の区域ごとに当該区域内のすべての市町村が加入する広域連合（後期高齢者医療広域連合）が法律上設置されている。

²⁹ 大都市地域特別区設置法は、第11条において、「一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、特別区とこれを包括する道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の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」とし、政府は、必要があると認めるときは必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとされている。

③ 区における住民自治機能

広域自治体と基礎自治体の権限を共に有する一層制の特別自治市を設置した場合、特別自治市に置かれる区の法人格、区長や区議会の設置の必要性についてどのように考えるかが論点となる。

(指定都市の区)

指定都市には、行政の能率的な執行のため、行政組織上の特例として、市長の権限に属する事務を分掌させるためその区域を分けて区を設置するものとされている。区には、市長の補助機関たる区長や選挙管理委員会が置かれ、住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号）や戸籍法（昭和 22 年法律第 224 号）、公職選挙法上の事務等処理することとされている。また、平成 26 年の地方自治法改正により、区の役割を拡充し住民自治を強化する観点から、区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとされた。

指定都市の規模は、最大の横浜市で 378 万人、大阪市で 275 万人、名古屋市で 233 万人と非常に大規模なものとなっており、また、指定都市の区についても、3 割の指定都市において区の平均人口が 20 万人を超え³⁰、中核市と同等の規模に達しているなど、市の一体性の確保による効率的・効果的な区の実現とともに、住民自治の充実が必要とされている。

第 30 次答申は、二層制を前提に、とりわけ「人口が非常に多い指定都市」について、総合区の設置や、区単位の常任委員会による調査・審査を行うなど、住民自治機能を強化すべきとしている。これを踏まえると、一層制の特別自治市を設置した場合、特別自治市の目指す「効率的かつ機動的な大都市経営」を実現させつつもその区については更なる住民自治機能の強化が必要だと考えられる。

(特別自治市の区)

第 30 次答申は、特別自治市について「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である」としている。

「少なくとも」としている趣旨について、第 30 次地方制度調査会の審議の中では、昭和 22 年から 31 年まで存在した旧特別市制度の存在が一層制の自治制度の合憲性や立法政策としての妥当性の一つの下支えになるとしても、それは時代制約的なものであり、その後の都道府県の完全自治体化や基礎自治体中心

³⁰ 令和 3 年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果より。

主義の進展を踏まえ、改めて、一層制の非常に大きな大都市において住民代表機能を持つ分権的な組織の必要性を検討すべきではないかという意見があった³¹。

一方、特別自治市の目指す「効率的かつ機動的な大都市経営」を具現化する上で、一体性をどのように確保しながら区の住民代表機能を確保していくかという課題も大きい。こうした二つの方向性を踏まえながら、今後、区役所が担う役割を勘案しながら、検討していく必要がある。なお、憲法上の地方公共団体に市町村が該当することに異論はないが、憲法が二層制を保障したものかについては諸説があったところであり³²、都道府県の完全自治体化をどのようにとらえ、特別自治市の議論につなげていくかを検討すべきであるとする見解もある。

プロジェクト最終報告書は「第30次地方制度調査会で議論があった区長の特別職化による位置づけの強化や一又は複数の区を単位とする議会の委員会の設置などにより区行政に対する議会の意思決定機能やチェック機能を強化（議会での議論も必要）することが考えられる」としている。第30次答申がこれらの住民自治の強化の手法を提言しているのは指定都市についてであり、上記の議論を踏まえると、一層制の特別自治市について指定都市と同様のものを設置するのみでは第30次答申が特別自治市の区に更なる住民代表機能を求めている趣旨に沿った対応とは言えない。一方、プロジェクトの提言内容は、指定都市制度においても、いかに「効率的かつ機動的な大都市運営」を具体化するか、現場で試行錯誤を重ねる中から示されたものであると考えられる。

地方自治制度を取り巻く環境変化を踏まえつつ、現場の声も聴きながら、引き継ぎ、「効率的かつ機動的な大都市経営」と住民代表機能の確保という二つの方向性の中で妥当なものを検討していく必要がある。

（区の法人格）

特別自治市の区に法人格を付与し、公選の長及び議会を置くこととした場合には、特別区制度と同様の形態を採ることとなり、特別自治市の設置は、道府県の分割と実質的に同じこととなる。このため、特別自治市制度が目指す「効率的かつ機動的な大都市経営」が実現されないこととなり、特別自治市制度としてこのような形態を採ることについては慎重であるべきである。

その際、かつて旧特別市がそうであったように、現行の指定都市と同様に内部団体としての行政区を置くことが考えられる。

（区長・区議会）

旧特別市の区のように、区を法人格のない行政区とした上で、一つには公選の

³¹ 第30次地方制度調査会第19回専門小委員会における斎藤委員の発言より。

³² 佐藤幸治「日本国憲法論〔第2版〕」成文堂（2020年）P600参照。

区長を設置することも考えられる。また、諸外国においても、例えばドイツの独立市や都市州、フランスの三大都市においても法人格を持たない区が設置され、直接選挙による公選制の区議会や区議会議員の互選による区の代表が置かれているように、日本においても同様に区議会を設置し、区議会から区長を選任することも考えられる。

また、大都市としての市政と区政の一体性を確保するという点では、議会にその役割を求める観点からは、市議会と区議会の多数派の傾向をある程度一致させるため、例えば双方の選挙期日を合わせることや、あるいは、区議会議員の当選上位者を市議会議員とすることや、市議会議員と区議会議員を兼務させることも考えられる³³。他方、区長にその役割を期待する観点からは、区長を非公選の長の補助機関とし、行政機関としてのヒエラルキーの中に位置づけることで行政の安定性・継続性を確保した上で、住民代表機能は区議会が担うこととし、市議会と区議会の傾向を一致させていく仕組みは設けないという制度設計も考えられる。

なお、区議会を設置する場合には、区民の多様な意見を区政に反映する観点から、区の規模に応じ区議会議員の数をどの程度とする必要があるかについて、区の事務権限と併せ、引き続き検討が必要である。

この点、区議会を設置しない場合であっても、一又は複数の区選出の市議会議員で構成される常任委員会や、区選出市議会議員と住民・団体代表で構成される協議会等により住民自治機能を強化することも考えられるとする意見もあった。

いずれにせよ、「効率的かつ機動的な大都市経営」と住民代表機能の確保という二つの方向性の中で、行政区にどのような住民代表機能を持たせるべきかについては、区がどのような事務を担うべきか、どのような権限を付与するかと併せて具体的に検討していく必要がある。

(デジタル化等による事務の集約)

区が処理することとなる事務については、例えば税務事務について集約化が進んでいる状況が見られるが、デジタル化等により区ごとの行政サービスの提供体制確保の要請が弱まる側面があり、内部事務を含め、事務の集約化が進むことが想定される。

他方、デジタル弱者への対応をはじめオンラインによらない各種手続のための窓口業務や、単純な事務手続にとどまらない住民の相談対応業務の必要性は残る。このほかにも、地域活動の支援施策等のできるかぎり住民に身近な意思決

³³ 現在、地方自治法第92条第2項の規定により地方公共団体の議会間の議員の兼職は禁止されているが、公職選挙法の施行及びこれに伴う関係法令の整理等に関する法律（昭和25年法律第101号）による改正までの間は、これが認められていた。

定・実施が望ましいものなど、区が引き続き担うべき事務が想定される。高齢化の進展による対人サービスの充実の必要性はこれまで以上に高まると見込まれるほか、近年顕在化したヤングケアラーの問題のように、地域における実情や行政サービスのニーズの把握など、より住民に近い場所で地域の様々な主体と連携して対応することが一層重要となる。このような区の事務について具体的に公選の区長や公選の議員からなる区議会がどのように関与し、民主的なコントロールを及ぼすことができるか検討していく必要がある。

(3) 特別自治市への移行手続

① 手続主体

特別自治市への移行手続について、指定都市、道府県をはじめ、どの行政主体がどのように関わるかとするのが論点となる。特に、4(1)①で見たように、特別自治市の人口要件以外の要件、例えば道府県の残存部の規模能力が独立の広域自治体として十分かについて、個々の地域の実情に照らし、国家的な見地から判断する必要性を踏まえると、国の関与をどう考えるかが重要となる。

プロジェクト最終報告書は「全ての指定都市が一律に特別自治市へ移行することを前提とした制度ではなく、希望する指定都市が特別自治市への移行を可能とする制度」として、「地方分権の流れを踏まえ地方からの発意を基本」に、道府県と指定都市が特別自治市の設置について共同申請することとし、総務大臣が定める又は内閣が国会の承認を経て定めるという手続を提案している。

この点について、旧特別市の設置手続においては、制度上、道府県と指定都市の申請が設置手続の起点となることとはされておらず、国会において国家的見地から人口50万以上の市の中から法律で指定することとされていた。都道府県の廃置分合・境界変更についても、地方自治法第6条において、旧特別市と同様に法律で定めることとされている³⁴。また、都道府県の自主的な合併を可能とするために平成16年に創設された同法第6条の2において、都道府県合併については、例外的に関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定めるとも可能とされ、この場合、地方公共団体の申請が手続の起点とされているが、ここでも、内閣や国会の関与が規定されている。

他方、市町村の廃置分合・境界変更は、市町村の申請に基づき都道府県知事が議会の議決を経て定めるとされており、このうち市の廃置分合・境界変更には、総務大臣への同意協議が必要とされている。また、大都市地域特別区設置法

³⁴ 都道府県の廃置分合・境界変更を法律で定めることとしている趣旨については、「都道府県の廃置分合又は境界変更は、国全体の政治・行政や社会経済に重大な影響を及ぼすものであるため法律によつて定めることとしているとされている」（松本英昭「逐条地方自治法第9次改訂版」学陽書房（2017年）P96）。

においては、特別区の設置は、申請に基づき総務大臣が定めることとされており、国会承認や法律で特別区を設置することとはされていない。しかしながら、特別自治市の設置は、広域行政区域の分割・縮小を伴うものであり、市町村の廃置分合・境界変更や、広域行政区域を変更せず、広域自治体と基礎自治体との間で権限・財源を変更する特別区の設置と同様に考えることはできない。

広域行政区域を変更し、一層制の地方公共団体を創設する特別自治市の設置は、広域行政のあり方や、ひいては国家の統治機構に与える影響が大きく、これらの制度を踏まえると、特別自治市の設置に当たっては、国家的な見地から国が決定することが必要であり、その際には法律による設置や、少なくとも国会承認という形での国の関与が必要だと考えられる。

また、地方からの発意を制度化するため、関係地方公共団体からの申請により設置手続を進めることを可能とする場合には、大都市地域特別区設置法と同様、関係する指定都市、ともに特別自治市に移行しようとする隣接市町村等及び道府県がそれぞれの議会の議決を経て共同して国に申請することが適当だと考えられる。

② 住民投票

特別自治市の設置に当たり、地域の住民の投票により住民の意思を確認する必要があるかが論点となる。都道府県の廃置分合や特別区の設置等の類似の制度との整合性にも配慮しつつ検討する必要がある。

(住民投票の要否)

プロジェクト最終報告書は住民投票の必要性について「特別自治市は、指定都市が解体されるものではないため、地域住民への影響は特別区設置よりも小さく、また住民代表である議会の議決を経ていることを踏まえ、住民投票は制度化せず、地域の実情に応じ任意で実施する」こととしている。

旧特別市制度における特別市の設置や、地方自治法第6条に基づく都道府県の廃置分合・境界変更については、法律で定めることとされており、当該法律は憲法第95条に定める一の地方公共団体のみ適用される特別法（以下「地方自治特別法」という。）に当たることから、住民投票が必要とされている。ただし、旧特別市制度における特別市の設置や、地方自治法第6条に基づく都道府県の廃置分合・境界変更に係る地方自治特別法はこれまで制定されていない。また、適用対象の地方公共団体が法律により特定されていない場合（政令等により特定される場合）は対象とはならないとされている。

他方、地方自治法第6条の2に基づく申請による都道府県の合併や、市町村の廃置分合・境界変更、さらには市町村の廃置分合・境界変更に伴い都道府県域が

変更となる場合については、住民投票は設けられていない。

この点、第一に、地方自治法第6条の2に基づく申請による都道府県の合併については、既存の都道府県の区域を分けることなくその区域を統合することにより拡大する場合に限って簡便な手続を設けたものであり、都道府県の区域内に新たな境界を設定する場合については政治行政や社会経済への影響の大きさから、なお同法第6条に基づき法律で定める必要があることとし、当該法律が地方自治特別法に該当するため住民投票が求められていることに留意が必要である。

第二に、市町村の廃置分合・境界変更については、区域や人口の変更はあるものの市町村としての位置づけの変更がない一方、特別自治市の設置においては、市が道府県の権限を持つこととなり、市としての性格が質的に変化するとともに、当該市の道府県の区域からの分離を伴うものであり、同様に捉えることはできない。

他方、大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置については、特別区の設置は旧特別市のように地方自治特別法により行われるものではなく、関係地方公共団体の申請に基づき総務大臣が設置の処分を行うこととされているものであるが、指定都市の権限・税財源の縮小や住民への影響を考慮し、住民投票が求められている³⁵。

特別自治市の設置については、法律によりこれを行う場合には、当該法律は地方自治特別法に当たると解され、住民投票が必要となる。一方、地方自治特別法は昭和20年代に事例があるが、近年は事例がない。また、地方自治法に基づく指定都市、中核市の指定や、道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（平成18年法律第116号）に基づく特定広域団体の指定は、地方自治特別法ではなく、一般制度を定めた法律に基づく政令で行われている。法律を不要とし、国会承認を経て処分行為により設置する場合については、地方自治特別法の制定のための住民投票は必要とされない。このように法律により設置しないこととした場合であっても、その影響の大きさに鑑み、住民投票を求めることも考え

³⁵ 特別区の設置に際し住民投票を必要としている趣旨について、大都市地域特別区設置法の法案提出者の一人である佐藤茂樹議員は「住民投票につきましては、関係市町村が廃止されて特別区が設置されることによって、関係市町村の住民には住民サービスの提供のあり方というのが大きな影響を受けるわけですね。特に指定都市が今回廃止になるという、大阪市のような場合、そういう場合については権限や税財源の面でいわば格下げとも言える事態が生じて、通常の市町村合併以上に住民の生活等に大きな影響があると考えられます。ですから、本当にそういう指定都市を廃止して特別区という形にしているのかということについて住民の意思を尊重する、そういうことも大事であろうということで、住民投票を必要とさせていただきます」と答弁している（第180回国会衆議院総務委員会（平成24年8月7日））。

られる。この点、特別自治市の設置は、道府県からの分離・独立や二層制から一層制への移行を伴うことから、都道府県合併や市町村の廃置分合・境界変更以上に丁寧な手続が求められていると考えられ、住民投票を必要としている大都市地域特別区設置法による特別区の設置と比べても地域住民への影響が小さいということとはできないことから、特別自治市の設置に当たっては住民投票の必要性が高いと考えられる。この点については、プロジェクト最終報告書が示すように住民投票は「地域の実情に応じ任意で実施」すべきという意見もあった。

（住民投票を行う住民の範囲）

特別自治市の指定を法律で行わないこととした場合、住民投票は憲法上必要とされず、住民投票を行うか否かは、他の手続と均衡させつつ、最終的には、立法政策上の問題として判断することとなる。ただし、特別自治市の住民については、特別自治市の設置により当該区域が二層制の地方自治の対象外となり、従来、市町村の住民であり、かつ道府県の住民でもあるという地位を失う。この結果、従来、道府県・指定都市の双方の長・議会議員の選挙権を有していたものが、選挙権が特別自治市の長・議会議員のみに制約されることとなることから、少なくとも特別自治市の住民については、住民投票は必要だと考えられる。ただし、上述のとおり、この点については、プロジェクト最終報告書が示すように住民投票は「地域の実情に応じ任意で実施」すべきという意見もあった。

一方、道府県の残存部の住民についても投票を行う住民の範囲に含めるべきかについては、旧特別市の設置に際しては、法律上、関係都道府県の住民の投票に付すこととされた。地方自治法制定の際には、特別市の住民投票の範囲は当該「市民」と解釈されていたが、その後の法改正により地方自治法上も関係都道府県の選挙人の投票に付す旨が規定されたものである。これについては、「関係府県は、特別市指定の法律に必要な住民投票の範囲は当該「府県民」であるとの解釈をとって、総司令部をはじめとする関係方面に強力に働きかけた」、その結果、政府側は「府県民」であるという新たな解釈を採用したのであり、「政府の態度急変の背後には総司令部側からこのような方向をとるべきとの強い示唆があった」とも指摘されている³⁶。また、都道府県の廃置分合・境界変更に係る住民投票については、関係する都道府県住民全体の住民投票が必要となるが、都道府県の合併では住民投票は不要となっている。特別自治市の設置も道府県の分割に類する行政区域の変更であり、道府県の境界変更を伴うことからすれば、住民投票の必要性が高いと考えられるが、残存部の住民への具体的な影響や制度の均衡も考慮しながら、道府県住民の住民投票の有無を考える必要がある。

³⁶ 「第1章指定都市の成立と展開」（財）東京市政調査会編（2006）『大都市のあゆみ』（指定都市市長会企画・制作）P28。引用した第1章の分担執筆は天川晃。

特に道府県の残存部については、特別自治市の設置により、その制度設計によっては道府県の税財源を含む行財政基盤や3(6)で見たような施設の再編を含め行政サービスに影響が生じることも考えられる。このため、指定都市の主張するような制度設計とするのか、それとも影響が最小となるよう、財政中立的な制度とするかなど制度設計と合わせて住民投票の必要性について検討する必要がある。税財源の縮小や施設・サービスの再編を受忍する立場から、道府県の残存部の住民の同意が重要だとする見解がある一方、残存部の市町村への影響は小さく、道府県の議会が議決することをもって住民投票を不要とする見解もある中、この点については、更なる検討が必要である。

5. 結び

ここまで、新たな大都市制度について、特別自治市制度を題材として、その意義や課題、その他制度に係る論点として特別自治市の要件、区における住民自治機能のあり方や特別自治市への移行手続について検討を行ってきた。

特別自治市制度は、道府県と指定都市との間の「二重行政」を完全に解消し、効率的、効果的な行政体制を確保するという点では大きな意義を有する。一方、実現に向けてより具体的に検討すべき課題もある。

特に、特別自治市への税源配分・財政調整がどのようにあるべきかについては、事務配分に応じた検討が必要だと考えられるが、本研究会では、実際に道府県の税財源を各指定都市に移し替えた場合の影響額の試算まで踏み込んだ議論まではできておらず、今後の検討に当たってはこの点について更なる検証が求められる。

本報告書では、第30次答申において特別自治市制度の課題として指摘されてきた警察事務等の広域事務の適正処理や道府県の税財政・行政サービスへの影響、広域行政区域の細分化、区の住民代表機能について、指定都市市長会のプロジェクト最終報告書も踏まえつつ、本研究会における一定の検討結果を示した。

今後、特別自治市制度の具体的な制度設計に向けて、本研究会で示した意義や課題の整理を踏まえ、更に検討が深められることを期待したい。

(案)

令和4年 月 日

横浜市会議長

清水 富 雄 様

大都市行財政制度特別委員会

委員長 横 山 勇 太 朗

大都市行財政制度特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する行財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること。

2 調査・研究テーマ

特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究について

3 調査・研究テーマの選定理由

令和2年に発生した新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、人口が集中する大都市のリスクや制度の課題が浮き彫りになったことや、同年11月、大阪市において、大阪市の廃止と特別区設置のため、2回目の住民投票が実施されるなど、地域の実情に応じた大都市制度のあり方について、国民の関心を高めることとなった。

これらの動きを踏まえ、本市では令和3年3月に横浜特別自治市大綱を改正した。現行の指定都市制度はすでに65年が経過し、昨今の社会情勢の変化や大都市の実態に即応した制度となっていないため、横浜特別自治市大綱に基づき、特別自治市の早期立法化を国や政党に求めていく必要がある。

また、令和3年5月17日に開催された指定都市市長会議においても、多様な大都市制度の早期実現を求める提言が採択された事を受け、本市においても、同年6月4日に特別自治市制度の早期実現を求める意見書が可決された。

今後は、これまでの制度設計から制度実現に軸足を移しつつ、実現までの課題や対処方策などのプロセスを明確にしていくことが特に重要である。

そこで、国・政党や他都市の動向もふまえ、現行制度における取組、立法化に向けた取組、特別自治市実現までの対処策など、特別自治市実現に向けたプロセスについて調査・研究し、議論を深めていくこととした。

4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会（令和3年6月8日開催）

令和3年度の委員会運営方法に関して委員間で意見交換を行い、今年度の本委員会における調査・研究テーマを決定した。次に、政策局より、新たな大都

市制度の創設に向けた検討状況等について説明を聴取し、質疑を行った後、令和4年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）の検討状況について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・ 令和3年度の委員会運営方法について
- ・ 新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・ 指定都市の「令和4年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について

イ 委員意見概要

- ・ 特別自治市制度の実現に向けては、国や政党に対する要請をしっかりと行っていかなければいけない。これからはますます具体的に動いていくという意味では、本市はもちろんのこと、他都市とも連携を取りながら、本気で進めていかなければならない。
- ・ 神奈川県内の市町村の理解がやはり大きな課題である。実際に本市が特別自治市になった場合、いわゆる県の行政サービスが低下するかどうか、またそうした周辺の市町村における影響について、しっかり検証する必要がある。こうした知事の発言というのは、県内の他の市町村が本市の特別自治市の実現に対して不安を感じることにつながりかねないため、しっかりと対応していくべきである。
- ・ 多様な大都市制度は、地域性や人口規模により、それぞれの思惑があると考える。本市であれば十分にやっつけていけるし、メリットがあるが、他の指定都市においては、そこまでいかないようなことがある。その辺のイメージはどういうものがあって、またそれをどのようにまとめていくか、どのような制度にしていくのか、考える必要がある。
- ・ この5月にも指定都市市長会から法制化を国に求めているが、具体的な課題と対処方策に対してどのようなプロセスで実際に実施していくのかを行政サイド、議会サイド、あるいは政党が様々なアプローチをしなければいけない。まずは、法制化に対してどのような課題があるのか、何ができるのかということをはっきりと明らかにするべきである。

(2) 委員会（令和3年7月30日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、指定都市市長会における多様な大都市制度実現プロジェクト等について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、財政局より、令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」について
- ・指定都市の「令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

イ 委員意見概要

- ・県が特別自治市を検討する研究会を設置することは、我々では気づかない特別自治市の課題を指摘することになり、特別自治市の実現に向けた新たな動きとも考えられる。特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の調査結果を基に県との議論を深め、特別自治市実現に向けた理解促進を強力に進めるべきである。
- ・これまで大都市制度については、旧五大市でもそれぞれ思惑や考え方が違ってきた中で、その他の政令指定都市も大都市制度移行までは考えていない状況だった。しかし、多様な大都市制度実現プロジェクトができ、今までいろいろな背景がある中で、本市の思いや特別自治市というものをしっかり検討し、必要だと認識されてきた。
- ・特別自治市への移行手続で案が2つ示されており、どちらがいいのかという議論はこれから進められると思うが、案1は国の承認を経て定めるという前提であるため、本市の思いと国会全体の思いがどうなのかが、非常に大きな課題になる。現実的には都構想に準じた形での案2が現実的である。
- ・非常に市民に関係が深い内容のため、何らかの形で住民投票というプロセスを経る必要はあるが、その範囲を横浜市民だけにするのか、周辺自治体も含めてなのか議論する必要がある。また、案1は特別自治市の移行手続の中に、いわゆる近隣市町村も含めた特別自治市の枠組みという可能性も含まれているため、可能性として本当にあるのかという議論もしっかり進

める必要がある。

- ・機運醸成の対象と手法について、国会議員、経済界の方へのアプローチという記載があるが、それに加えて、特別自治市実現のためには県議会の承認も必要になるため、県議会議員あるいは県議会へのアプローチも必要である。
- ・市会議員としても国・県に対して、本市の置かれた状況や、これからの特別自治市の考え方というのを説明する必要がある。参考資料2の中では、本市に対し否定的な内容があるため、県の意見に対する本市の考えをしっかりと説明する中で、多方面の理解を得る必要がある。
- ・スケジュールの管理をしないとなかなか前に進まない。このスケジュールどおりに、進めていくことが重要である。
- ・権限や財源について、県と考え方の違いはどうしてもあるが、市民の皆様にとどのようなメリット、デメリットがあるのかをしっかりと説明し、相互の理解が得られることが必要である。そのためにも、やはり機運醸成のための発信が必要だが、分かりやすい動画での配信も必要である。
- ・大都市制度が市民一人一人に与える影響は、なかなか肌身で感じられない部分もあるが、このコロナ禍で、保健所体制など様々な点で弊害が出ている。まさに具体的な課題がでたことを分かりやすく市民に伝えるきっかけとし、ぜひ分かりやすい方法で発信していくべきである。
- ・住民投票という議論が出てきたことはよいことであり、ぜひ住民の意思がしっかりと適正に反映されるような仕組みづくりを進めていくべきである。
- ・県の研究会で提示された内容は非常に重要なことが列挙されているため、ぜひ市としてしっかりとレスポンスをしていくべきである。
- ・神奈川県として、県の視点で課題を整理したということは大変大きな意義がある。広域自治体と基礎自治体の役割分担とあるが、基礎自治体にも様々なサイズ感、スタイルがある。具体的に何を指すのかによって役割分担も変わってくるため、よく整理していくべきである。
- ・新型コロナウイルス感染症の対応について、現場を預かる基礎自治体と、基礎自治体である本市を超えて権限を持つ県との間に課題も見えてきた。

大変な作業だが、所管する方々にその課題をヒアリングし、ぜひまとめて
いってほしい。

- ・ 県の研究会が、11月中旬に意見を整理し報告書の案をつくるということは
大きな節目であり、行政間での基本的な部分を築いていく必要がある。ど
のような会議体を持って進めていくのかという点でも検討をするべきであ
る。
- ・ やはり県と本市の議論がかみ合っていないと改めて認識をした。このよう
な膠着状態を打破していくためには、当局だけに任せるのは限界があるた
め、議員も最大限、それぞれの立場でできることをしっかりとやっていか
なければいけない。そのためにも、県の事務事業等のデータ収集、分析な
ど、特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の委託調査の結果に基づき
、県や県内市町村との議論に結びつけていかなければならない。それぞれ
の権限を主張するのではなくて、事実に基づいて議論をしていくことがや
はり大事である。特別自治市の法制化の実現に向けて全力を尽くしていき
たい。

(3) 委員会（令和3年9月10日開催）

本委員会の付議事件に関連して、参考人を招致し、次回委員会で講演をいた
だくことを決定した。

ア 議題

- ・ 参考人の招致について

(4) 委員会（令和3年9月30日開催）

参考人として、一橋大学大学院教授 辻 琢也氏を招致し、特別自治市制
度実現に向けた展望について講演をいただいた後、質疑・意見交換を行った
。

また、講演後に再開した委員会においては、財政局より、令和4年度大都
市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について
説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。

ア 議題

- ・ 特別自治市制度実現に向けた展望について
- ・ 指定都市の「令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充について

の要望（通称：青本）」について

イ 講演概要

- ・今抱えている政策課題と、特別自治市問題がどのように絡んでいるかというところが原点にして、また非常に重要なところである。今関心が高いのは新型コロナウイルス感染症対策、少子化対策、地球環境対策、まちづくり関係の対策、国際化に向けたまちづくり、DX時代の行政組織がどうなるか。特に最近、税務に関して非常に事態が進捗している。
- ・特別自治市は、市域内において県の機能を指定都市が併せ持つという制度をつくっていくことである。県と市の役割をどうするかという行政内部の改革になる。
- ・今回の特別自治市の提案というのは、携帯電話が3Gから4Gにするというようなプラットフォーム改革で、アプリの使い勝手はよくなるが、アプリが根本的に変わるわけではなく、改善していくだけである。
- ・特別自治市を実現するための改革として、第一は二重行政の廃止、無駄をなくす。既に大半の業務を指定都市は行っていて、自治体として必要な業務をここに一元化する。県から独立することによって、調整業務、事務手続を大幅に減らし、時間、職員、組織、予算の無駄を削減する。第二はこの無駄をなくすことによって、遅い遅いと言われていたお役所仕事を克服して改善を促進する。特に県がなくなることで、住民から見ると自治体における受益と負担の見える化が進んでいく。住民と現場で接する基礎自治体が国等の行政機関に直接対峙できる機会が増え、住民ニーズを他の自治体、自分たちの自治体、国等の政策に迅速に反映しやすくなる効果が非常に大きい。第三は制度変更を最小にするということであり、どんなにいい改革も、高齢化が進んできているため、制度を抜本的に新しくすることに非常にコストがかかり、生活の変化を受け入れられない。特別自治市は住民生活にはあまり直接変化が及ばないため、今のよき横浜の自治をつないで、そのまま改革ができる。日常生活に係る変更点は最小限度であるが、地方自治制度上は大きな改革である。今の人口予測でいくと、区域や市域の変更は伴わない。

(ア) 新型コロナウイルス感染症対策

- ・新型コロナウイルス感染症対応でいうと、個々の具体的な施策の中で本来は人口当たりの感染者数の多いところからワクチンの接種率を高めていくのが効果的である。しかし、実際は感染者比率の少ない人口規模の小さい自治体からワクチン接種率が高くなる傾向がある。これは、都道府県配分になっており、人口900万人を超える神奈川県の中で約380万人の横浜市がさらに県の調整を受けなければいけない仕組みの中で配分をしているため、その調整、是正に貴重な時間が使われている。

(イ) 超高齢社会における少子化対策等

- ・県が配付する交付金でも、本来は一番住民と密接な基礎自治体がこれらの交付金を一括して総合的に実態に合わせて交付すれば一番効果的だが、これができないでいる。
- ・これまで一番時間とお金をかけてきたのは、少子化対策である。子育て関係は相当部分指定都市がやっているが、なぜか県の補助金について指定都市、中核市の補助率が低い。小児医療費の助成、ひとり親家庭等の医療費助成事業、在日外国人の高齢者、障害者等の福祉給付金事業は、なぜか指定都市分、中核市分だけ対象外になるなど、補助率が低くなっている。
- ・財政力指数で見ると、神奈川県は相当高いほうである。横浜市、川崎市も高いが、そこまで変わらない水準になっている。子育て関係では、幼稚園部分だけが都道府県に残っている。これに関して、例えばコロナウイルスの感染症対策や苦情対応を同じように市に言っても、市としては県を通じて実施してもらえないシステムになっており、合理性がない。やはり総合的な子育て支援策を推進していくことに力点を置いていくべきである。
- ・特殊出生率を横浜市全体でどうやって理想出生率、希望出生率まで高めていくかという対策に総合的に力点を置きたいところであるが、幼保関係の調整その他に時間がかかってしまう形になる。
- ・一番のゆがみは県費負担教職員問題であったが、給与負担も含めて指定都市に移譲された。近年行われた一番の大きな改革により、総合的にマネージしていて、子育て関係について行政資源も含めて一体的にその業

務をやっていく体制が整ってきている。

- ・ 長期的教育の効果は、子供が減少する中で、その財源をいかに子供に総合的にうまく使っていけるかである。それを考えたときに、保育園と幼稚園があり、小学前児童の教育なども含めて総合的に考える体制に持っていくのが望ましいのは間違いない。移譲した分お金がないとやっていけないので、財政フレームとして個人住民税の所得割2%を税源移るという形になり、近年で見るとまとまった大きな地方税の移譲と業務の移管を行って今日に至っている。

(ウ) 地球温暖化時代の危機管理・防災対策

- ・ まちづくり関係では、近年全国で日常的に自然災害が発生していると言わざるを得ないぐらい頻発するようになった。市内のインフラは相当部分、既に市が持っている。そこに一部、国や県の部分があり、特に一級河川は国、二級河川は都道府県が持っているが、県で万全に全て管理しているかという点、事実上はかなり横浜市がやっている。各種事業を実施するときには、県に要望して結局横浜市がやるというような形になっている。日頃から横浜で一体的に効果的にやったらどうかと主張しているが、かなり時間をかけないと進まないという状況になっている。
- ・ 上記のような要望は、かなり力点を置いてやらないとなかなか進まない。力を入れて順調に進んだとしても、大体5年かかる。デフォルトでよりよい改善案を行い、いいところから実施すべきではないかというのが、この主張になる。これを考える上において、災害救助法がある。この災害救助法も基本的にはデフォルトで都道府県が行う形になっているが、それではうまく機能しない部分もあるので、救助実施時の指定というのできるようになってきている。今は指定都市の中から、大都市特例のような形で指定して、指定都市に関しては直接指定都市ができるようになるという制度をつくった。結局、道府県は総合調整機能だとか、資源の配分機能が損なわれることへの懸念があるが、実際に県で調整できる範囲は非常に少ないにもかかわらず、覚書等を締結して、県や自治体の懸念を払拭した上で指定都市が行うという形をつくらないとできないことになっている。あらゆる分野でこのようなところがデフォルトで始ま

っているため、どのように改善していくかを考えなければいけない。

(エ) 進む国際化に対応したまちづくり

- ・外国人の方々が加速度的に増えてきており、今後、国際化に向けてどのようなまちづくりをするかが問題となる。国籍的に見ると、今は中国が一番多く、横浜を中心に見た転出入の状況を直近で見るとプラスになっている。
- ・現在の横浜市の状況は、日本国内から集めるというよりも、世界から人を集めることで今が成り立っている。対外的に魅力のあるまちをつくり続けることが人口動態的に見ると非常に大きい要素になっている。
- ・外国籍の児童数が増えたことで、教育問題が深刻になってきている。国の制度も遅ればせながらできているが、市単独で考えなければならないところも多い。
- ・居住環境の工夫により、いろいろなベンチャー企業が関内地区をはじめ国内にも進出し、国外のいろいろな企業も立地するという状況になっている。これらをトータルにうまくやっていけるかどうかに加え、国際的な魅力あるまちづくりに生かしていくことをプラスで考えていかなければならない。
- ・まちづくりに関しては、都市計画の最終決定を都道府県が持っている時代が長く続いた。形式的に最後、承認するだけと言われることもあったが、最後の手続をやるかどうかは重石になっていた。そうした中で平成23年の都市計画法の改正により、区域区分の権限が横浜市に移譲、平成26年には都市計画区域の整備、開発及び保全の方針のマスタープランの決定権限が横浜市に移譲された。この移譲効果を見ると、規制誘導地区の設定や団地再生を積極的に進めていくことで、線引きについて合計197地区の市街化区域の面積を約624ヘクタール増やす形の改革を地道に進めてきた。自己決定の下でまちづくりをしていくという体制で、自分たちのまちづくり、特に国際もにらんだまちづくりをしていくのが、今後の発展にとっても不退転で重要なことである。

(オ) DX時代の行政組織／税務事務と行政区

- ・行政組織が一番変わってきているのが税務事務である。システム化も進

- み便利になってきている。それに合わせて、組織をどうやって変えていくべきかを検討しなければならない。
- 県の収入は4つ源泉がある。地方消費税、個人県民税、法人事業税と自動車税だが、個人県民税は、国にある申告情報を基に市が課税・徴収して、それを県が受領するというシステムになっており、単純に言うと市が集めている。一方、地方消費税は、国が徴収して県に渡す形になっている。それをさらに市にも交付し、県交付になっている。個人県民税と地方消費税は実質県が集めていない。
 - 今、自動車税については地方税の共同機構というところで、共同で徴収して申告できるシステムを整えていくことになってきている。これだけ県が集めていくことは、必ずしも合理的ではなくなってくる。法人事業税は譲与税化してきており、人口割で配分しているところが非常に強い。事実上、歳入部分については機械的に配分し、裁量とは関係ない比重が強くなってきている。
 - さらにデジタル化が進んできたとき、国が整備するガバメントクラウドでアプリケーションを構築するということになっている。住民基本台帳、生活保護、市税など17業務の基幹システムだが、大体が市の業務となっており、県の業務は含まれていない。マイナンバーで接続するようなものは、基本的に市の中で情報管理を厳格にして業務を進めていく形になっており、県を介さず市と国によって調整していく形になっている。デジタルの世界の中では今の実態に非常に近く、市と国が直接つながって業務をしていくシステムになっている。
 - 昔は区役所ごとにミニ市役所のように全てを整えていくのが進んだ区のイメージで考えられていた時代もあったが、システム化を考えてみたとき、横浜市では区ごとに地域支援の体制については充実させていくという方向が示された。その中で業務をやり、区の固有の地域問題を解決するために区関係の予算は充実させて、区づくり推進を行っていく。これは全国の指定都市にも先駆けて実践してきたルールになる。
 - その一方で、例えば昔は区の税務課で特別徴収、事業所税の徴収、法人市民税の徴収を全てやっていたが、市1か所で合理的にやれるものはや

るといふことで、法人課税は財政局にまとめ、償却資産課、納税管理課をつくる形にした。システムで合理化できるものはまとめて、アナログで大切にしなければならないことは各区に充実させる方向で進んできている。これがまさに将来的には特別自治市になる市の全体性と区のミクロのアナログのよさを残したまちづくりとして見えてくる。

- ・ 地域協働の総合支援拠点という形で区役所の機能強化を進めてきたことになるが、これは地域でそれぞれなので、その進め方には地域の差がよい意味でも表れている。こうした中で、市民、区民の方、特に区の自治関係をやってこられた方から見ると、今の区を残せるのか、残せないのかというのは、深い意味がある。
- ・ 2040年ぐらいまでの横浜市の各区の人口を見ると、以前より人口集中が進まないこともあり、大体30万人ぐらいから10万人弱ぐらいまでの範囲に収まる。基本的には今のこの区を維持することによって総合的な区政を進めていくことができる状況であり、これを継続的に伸ばしていくというのがこのまちづくりの発想の原点になる。今後、地域協働の総合支援の拠点としての区役所のイメージと、アナログの窓口業務。区役所を中心とした地域の様々な活動のプラットフォームの中でまちづくりを進めていくのが今後の横浜市の姿であり、特別自治市の姿になる。

(カ) 超高齢社会における持続可能な都市経営

- ・ 1985年から今日までの市税の歳入状況と歳出、決算の状況にデフレ等を考慮せずグラフにしたものを見ると、昔は比較的乖離がなかった歳入歳出が、近年、歳入は伸び悩む中で、歳出は着実に伸びてきているのが分かる。収入で見ると大都市は人口も多いが、固定資産が多い。これが潤沢にあったが、近年の動向を見ると、子育て環境対策で主婦の働く方の増加や税源移譲もあり、市民税が着実に増えてきているが、固定資産税はかつてほど伸びてきていない。これが歳入の側で見た大きな課題である。歳出を見るとどうしても高齢化が進み、扶助費、公債費が増え、いろいろ子育て施策も充実させていく中で、恒常的に措置していかなければならない費用が増えてきている。
- ・ 少なくとも今までは人口が減ってきていないが、今後は人口減少が入っ

- てくる。高齢化率は他都市よりは低いとしても、母体の市民数が多いため、高齢者の絶対数の増加ペースは高い。これに耐えていく行政業務をしていかなければならない。
- ・昭和40年代、1960年代後半から70年代ぐらいにかけてつくったインフラがたくさんあり、いつ一斉に更新なるかは分からないが、それでも確実に更新時期は来る。開発行為でつくったものについても、市で受けた時点で公共施設になり、市で更新していかなければならない局面が増える。これを着実にこなしていかなければならない一方で、予算も考えていかなければならない状況になる。
 - ・横浜市としても全国の指定都市、特に旧五大市の中では、人口当たりの職員数は極めて低い水準で推移してきた。平成29年に県費負担教職員の移譲分で増加し、市としては人件費負担が高くなったが、一貫して教育をしていく体制が整った。学校管理者、給与負担者、人事権者が一体というのは民間企業では常識だが、その常識をやっとつくれた。ここから正面に向き合った上で少子化対策をやっていかなければならない状況になってきている。
 - ・今までのまちづくりのよさを生かす一方、より一層精査をしていくことが必要になってきている。しかし、神奈川県議会、神奈川県行政機構、横浜市議会、横浜市の行政機構における職員数は単純に比較できない。神奈川県のほうが職員は多いが、この職員が厳密に横浜市分にどのぐらい貢献しているかが分からない。要するに見える化に逆行している。市の部分に貢献しているものが僅かな割には、結構職員がいるというイメージがあり、いつまでこのままやっていけるのか問われている。

(キ) 特別自治市移行に向けた道程と選択

- ・指定都市制度があり、同時に東京都と同じ制度を指定都市、大都市にも応用できる特別区設置制度、いわゆる都構想という制度がある。これに特別自治市を制度として選択可能ラインにしていく。直接市民の声を行政に伝えやすくしていく仕組みをまず制度として創設すべきである。全ての指定都市がその選択をするか分からないが、選択の可能性をつくった上で、それぞれの指定都市が状況に応じて特別自治市の制度も選択で

- きるような体制をつくるべきである。
- ・ 県の業務を市が担うということで、まず大きいところでは県立高校がある。その他、公園、図書館はごく僅かで、比較的ロットが大きいのは公営住宅である。今後、人口が減少し、民間住宅を含めて公営住宅をどうやって全体的に整備していくかという観点からすると、公共部門については一元的にやったほうが合理的なのかもしれない。一部残っているが、全体では市の業務が非常に多いので、現実的には、十分やっていける。
 - ・ 財政力指数は県全体で愛知県に次ぐ高さになっている。特別自治市で横浜市が独立すると、県内の税源をより独り占めするのではないかとと言われることもあるが、大体人口構成比と同じぐらいの県税構成比しかない。著しく横浜が独り勝ちするという状況にはなっていない。
 - ・ 行政の流通革命、DX時代になってくると、特別自治市をつくるプラットフォーム改革が喫緊の課題として出てくる。無駄をなくす、改善を促進する、しかし制度変更は最小にして、よき自治をつないでいくということを備えた、この改革を進めるべきである。
 - ・ 特別自治市の制度をどのようにつくっていくかだが、幾ら支障がないとはいえ、今の都道府県とは違う制度をつくることになる。そのため、県との合意をどうやって進めていくかが重要になる。県や県議会議員とどのように理解していくかという中で、今の方向性では都道府県と指定都市の共同申請という形を取らざるを得ないのではないかという方向で検討をしている。
 - ・ 行政内部のいろいろな事務手続を詰めていくと、やはり知事や市長が、県議会の同意と市議会の同意を併せてやっていくという意思決定がない限り進まない。県議会議員は指定都市を含めると3分の2ぐらいが指定都市選出になるため、県議会で多数をつくるのはそれほど難しいことではない。ただ、市議会と道府県議会の同意、議決は必要になるという制度設計にはならざるを得ない。
 - ・ 制度的に問題が残っているのは、区の役割である。何らかの事情で県がなくなり、それに代わって民主主義を充実させるということになると、区の中の民主的な代表機能は強化していく必要がある。区長の特別職化

等も含めてどうするか、区行政に対する議会の意思決定機能をどのように強化していくかが課題になっている。

- ・残る大きな業務の中に警察業務がある。まず今のまま一部事務組合や事務の委託等を受けて、そのまま移管した中で少しずつ今後の警察と市政の在り方を変えていく形でもいいのではないかというのが、今の検討されている一つの方向になっている。
- ・最後に、①超高齢化が進む中、見逃してきた積年の無駄や不公正を許さない。②誤解を招きやすいプラットフォームは常に調整が残り続けるため、プラットフォーム改革を先送りにしない。③この改革は市民の声を見える化して一元的に、ストレートにつなげていくスマートな変革である。特別自治市として大都市の部分から始めて、その効果を全国に広めていくということが必要であり、一番重要なのは指定都市からの強い要望、要求である。

ウ 委員意見概要

- ・総合区という制度ができるようになったが、今後、本市として特別自治市制度にしていく中で、この区の在り方、区の数についても検討を進めていくべきである。
- ・本市は大きな都市であるため、地域住民の意見を市に反映させる、あるいは一人一人の市民にとって市政をどう感じるかというところで、住民自治の拡充の仕組みは非常に重要な課題である。
- ・特別自治市を実現するためには、まだまだ市民の皆様に御理解いただけない面もある。また、国政においても国会議員がこの特別自治市をきちんと理解しているのかという課題も多い。そこで、地方6団体に指定都市の市長会や市議会議長会等の団体を加えて地方8団体にすべきである。

(5) 委員会（令和3年12月1日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、指定都市市長会における多様な大都市制度実現プロジェクト及び神奈川県特別自治市構想等大都市制度に関する研究会について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」につ

いて

イ 委員意見概要

- ・ 移行手続の住民投票の考え方の部分で、例えばこの特別委員会で委員の皆様方から出される意見等が様々あるかと思うが、これから具体的に反映すべきである。
- ・ 横浜市会の中でも、それぞれの都市の議会の中でも、様々な意見がある。それぞれの議会の中で統一されたものがあれば、最も理想的だが、そうでない場合も十分想定される。市長会の中の議論のみで終結せず、それぞれの議会の中で出された意見をこの市長会のプロジェクトで反映をしていくべきである。
- ・ 各議会で議論されている内容がしっかりと市長会に届くようにし、市長会側だけで、この法制化案の案文づくりを進めるといふことのないよう、それぞれの考え方の疎通をぜひ活発に図る必要がある。
- ・ 住民投票については制度化しないと断定的に決めるより、住民投票を行ったほうがよいと、その自治体の議会や長が判断したいときにきちんと実行しやすく、それぞれの自治体の思いがしっかりと反映されるようなものにすべきである。
- ・ 制度実現に向けた機運醸成とスケジュールで、住民の方に理解してもらえよう様々な努力はしているが、すぐに議論ができるのかという問題がある。まずは理解していただく方を増やすことが大事であり、現状で様々な議論をしてしまうと、方法論だけに走ってしまい非常に怖い部分もある。しっかりと理解を進めるように推進していくべきである。
- ・ 実際の生活にどのような効果がもたらされるかということが非常に大事である。本市においても政策局が中心となり、地域交通を守っていくプロジェクトを立ち上げている。一方で、コロナ禍の影響もありバスの減便など、現実に困っている市民の方はたくさんいる。特にこれはスケールメリットも必要で、また市民の皆さんの意識を醸成していく内容としてはとても身近、かつ非常に心配していることだと考える。市民の皆様に御理解いただくためにも、そうした視点でなお一層の努力を要望する。
- ・ 今までのものをより積み上げて、必要性やメリット、あるいは今後の進め

方などが大分具体的になってきているが、機運醸成という部分では、まだまだこれからである。指定都市の中でも温度差があり、まず指定都市内の機運醸成が必要である。本市としては早く実現したいという思いが強いので、機運醸成とともに本市がリーダーシップを発揮し、法制化を早く実現していく取組が必要である。

- ・機運の醸成がなされていると書きつつも、市民意識は醸成されていない。このプロジェクトについても、本市が主導して16市が参加し最終報告もできているが、本市は特別委員会を設置し進めようという体制、姿勢がある一方、他都市では特別委員会自体を解消したところもある。
- ・市内でも市民意識的な醸成がないという状況、他都市の全国的な動向、意識の動向など様々差がある。メリットは述べられているものの、そういう状況が事実としてあり、市民意識が全く醸成されていない中で進めること自体、非常に難しいと考える。
- ・県で特別自治市に関する議論を進めてきたことは評価をしているが、相変わらず本市の実態を理解されていない議論がまとめられている。一方で県の財政の影響など具体的な事例も示されており、本市も財政分析等の委託事業を進めていくとされているため、県の研究会での指摘事項も含め、客観的なデータを示した上で、この先県との建設的な議論を進めるべきである。
- ・県の研究会は、財源獲得行動の一環としての税源の奪い合いでは解決にならないとしているが、本市としては、権限の移譲とその権限に応じた財源を必要としているということを分かりやすく伝えるべきである。この説明が市民、県の理解を得るに当たり税制、財源の話を進める上での大切なポイントである。
- ・県の研究会では、権限と財源の議論は直接的に住民の生活、メリットに影響を与えるため、住民自治の在り方、移行に当たっては住民にしっかりと意思確認をするべきという考え方を示している。投票手続について、県側としては県民を対象にすべきと意見されており、我々としては直接的に住民の生活に大きく関わってくるので、市民を対象にという意見を示すことができる。市長会の案では住民生活に影響が及ばないと書かれていたが、

住民生活に非常に大きく関係することである。だからこそ我々は特別自治市を実現したいということなので、その点は本市として住民投票を実施することの重要性についても包含した議論を進めていくべきである。

- ・ 県の示された考え方は我々が乗り越えるには非常にハードルの高いものも含まれているが、海外の事例等を参考にして、しっかりと区の中における住民自治の在り方を検討していくべきという意見などについては非常に傾聴すべきところがある。県の研究会の報告書を十分にそしゃくし、議論を進めていくべきである。
- ・ 県が特別自治市というものに対して議論を始めたということは評価できるが、立場が逆なので、今必要ないということを行っているような状況である。ただ、我々は特別自治市の実現のために、機運の醸成をしていこうと様々なところに発信をしている。研究会の報告書を踏まえて特別自治市に対しての県の意見をまとめるという話をしていたが、大きくずれる内容ではない。
- ・ 県は真っ向否定するような話をしているが、政令市が望んでいない真逆の内容を発信されてしまうと、機運醸成の雰囲気はしぼんでしまうことにもなりかねない。特別自治市の必要性について、市民一人一人に理解をしていただく取組をしなければならない。県の立場で牽制するような話を発信されてしまうため、注意深く見ていかなければならない。
- ・ 本市と県の調整会議はまだ2回しか開かれていない。このような問題をしっかりと平場で議論し発信することで皆様に必要性を理解してもらえりような会議とすべきである。
- ・ 県の報告書の最後には、現行の地方自治制度の抜本的な見直しを検討する前に、既存制度の十分な活用や検討を行い、その行き詰まりの中で見直しをしたほうが良いとある。要は、問題が出てから変えれば良いということなのだが、これからの地方自治は、もうそれでは機能しない。先手先手で課題を解決するための制度づくりをしていかなければいけない。この点の認識の違いをまず県と一緒に話し合いをし、方向感を同じにしないと、なかなか今の制度は変わっていかない。

(6) 委員会 (令和4年2月7日開催)

調査・研究テーマに関連して、政策局より第33次地方制度調査会及び特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の調査委託について説明を聴取し、質疑を行った。また、中間報告書の構成案について説明を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」について

イ 委員意見概要

- ・横浜市神奈川県調整会議を積極的に活用すべきと提言しているが、県は権限移譲に対し消極的な姿勢であり、過去2回しか開催されていない。本市が一貫して求めている特別自治市の法制化を市議員とも連携して国や政党へ働きかけることが必要である。
- ・明治大学の先生の寄稿は非常に深掘りされた議論に感じる。しっかりと生かした最終報告となるよう期待する。
- ・事務事業等の調査委託の結果が、その後さらに市民に分かりやすく伝わるようにすべきである。
- ・二重行政とは何なのか、何が問題なのか具体的な事例を示していかないと、正確な意識は反映されないため、しっかり説明するべきである。
- ・地方制度調査会での取り上げられ方により、特別自治市に関する議論がどれだけなされるのか変わってくる。DXや新型コロナウイルス感染症で、大都市の課題が顕在化したことにつなげて、在り方をどうするかしっかり議論をしていくべきである。
- ・国会での法制化の議論及び市民の皆様の機運醸成が重要な点である。国・県の理解がなければ、実現に向けた取組も具体的に前に進まない。調査委託の結果を受けて、本市がどのようなアクションをするかが重要である。
- ・大都市制度に対する山中市長の姿勢が見えてこない。特別自治市が本市にとってなぜ必要なのか、これを進めていく上でどのような方策を取っていくのかを、市長からもしっかり市民に提示するからこそ市民の意識が上がり、その意識が国も動かすことにつながる。そんな気概を持って進めるべきである。

(7) 委員会（令和4年4月25日開催）

当日の概要を記載

5 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

大都市財政の実態に即応する財源の拡充について要望を行った。

- (1) 自由民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月25日実施）
- (2) 立憲民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月24日実施）
- (3) 公明党所属国会議員に対する要望（令和3年11月22日実施）
- (4) 国民民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月19日実施）
- (5) 日本共産党所属国会議員に対する要望（令和3年11月19日実施）

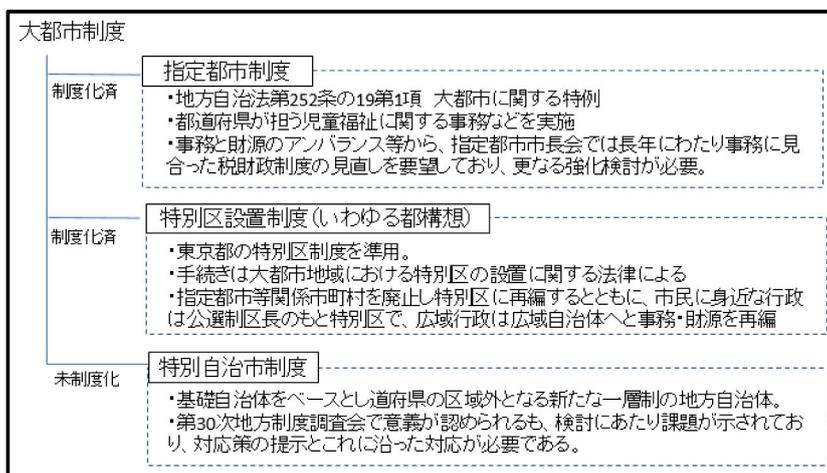
6 まとめ

本委員会では調査・研究テーマを「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」についてとし、指定都市市長会における「多様な大都市制度実現プロジェクト」、神奈川県「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」、第33次地方制度調査会、特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の調査委託等について、当局や参考人から説明聴取し、意見を交わしてきた。

本市では、令和3年3月に横浜市特別自治市大綱を改訂、また、指定都市市長会においては、令和2年11月に多様な大都市制度実現プロジェクトが立ち上げられ、令和3年11月に最終報告が取りまとめられた。

この最終報告では、現在の大都市制度の状況（図1）として、「指定都市制度」「特別区制度」（いわゆる都構想）は法制度化されているものの、「特別自治市制度」は法制化されていないため、大都市が、地域の実情に応じて多様な大都市制度を選択できるようにすべきであることが取りまとめられた。

< 図1 現在の大都市制度の状況 >



出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月）

また、特別自治市制度実現の必要性を踏まえ、特別自治市制度の法制化案として、特別自治市の法的位置づけの整理（図2）を行い、特別自治市への移行手続きの手法案の整理（図3）も行われ、特別自治市の法制化に向けたプロセスがまとめられた。

< 図2 特別自治市の法的位置づけの整理 >

項目	考え方
性格	特別地方公共団体
区域	都道府県の区域外とする（一層制自治体）
事務	基礎的な地方公共団体として、市及び市域内における都道府県に属する事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。）、その他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。 圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う。
税財源の調整	区域内における地方税は特別自治市が一元的に賦課徴収する（市民目線では地方税の納税先が一元化される）（地方税法等の改正が必要）
区	行政区（市の内部組織）とし、法人格を有しないこととする。 行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める。

出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月）

< 図3 移行手続きの手法案の整理 >

	移行手続き案① （地方自治法に規定）	移行手続き案② （別途特別法に規定）
手法案	関係団体からの申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定める	大都市地域における特別区の設置に関する法律を参考に別に移行手続法を定める
参考法令	地方自治法第6条の2 （平成16年施行）	大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成25年施行）
発意の主体	道府県と指定都市の共同申請	
意思決定の方法	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	市議会・道府県議会の議決
住民投票の考え方	移行にあたって住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、市民目線では市の区域は変わらず、新たな住民負担も発生しないことから、 住民投票は制度化しない。 （地域の実情に応じ任意で実施）	
共同申請に向けた道府県と指定都市の調整の仕組み	『地方自治法第252条の21の2に基づく指定都市都道府県調整会議に準じた仕組み』や『地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じた仕組み』を参考として、道府県との調整の仕組みを設ける。	

出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月）

この最終報告を踏まえ、指定都市市長会では、「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」が取りまとめられ、国において、速やかに特別自治市の制度化に向けた議論の加速化を図るとともに、地域の実情に合わせた事務・権限の移譲と税財源の更なる移譲を積極的に進めることが提言された。これらの動きを踏まえると、特別自治市の早期実現を目指す本市が先駆的に関係機関と連携を取り、施策を進めていく必要がある。

また、参考人として、「特別自治市制度実現に向けた展望について」をテーマに、一橋大学大学院教授の辻琢也氏をお招きし、御講演いただいた。

喫緊の課題である新型コロナウイルス感染症対策、超高齢社会における少子化対策、DX時代の行政組織のあり方等、具体的な課題を挙げ、詳細にわたり御説明いただいた。まさに今、コロナ対策等、市民の皆様に、緊急かつ影響の大きい具体的な課題を示した上で、特別自治市の意義等を理解していただき、早期実現への機運醸成を高める機会である。

一方、神奈川県においては、令和3年6月に「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」が設置された。県が特別自治市を検討する研究会を設置したことは、新たな動きである。令和3年11月に取りまとめられた最終報告書では、この構想の実現が本当に県民・市民のためになるのか、現行制度下で解決できない課題なのかという消極的かつ否定的な内容となっており、本市の立場と異なる見解が示された。本市としても県との議論をさらに深めていく必要がある。

このような中、本市では令和3年8月から、県の事務事業や予算措置等の状況や特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取等を含めた「特別自治市制度の設計に向けた事務・事業等の調査委託」を実施し、2月に本委員会にて中間報告があった。今後、取りまとめられた調査結果をふまえ、特別自治市の制度実現を見据えた、具体的な制度設計の提案を行う必要がある。

以上を踏まえ、本委員会では特別自治市の速やかな法制化が必要であることを再認識し、その早期実現を改めて県や国へ訴えていくために、「特別自治市」の早期実現に関する決議の案文を取りまとめた。決議は令和4年2月18日の本会議において可決され、本市会としての意見を確認し、表明した。

この決議に基づいて、当局とともに国等へこれまで以上に、特別自治市の早期実現に向けた取組の加速を求めていくことが必要である。

「特別自治市」の早期実現に関する決議

現行の指定都市制度は、暫定的な制度として創設されてから65年が経過し、道府県との二重行政や不十分な税制上の措置など、多くの課題を抱えており、大都市がその潜在能力を十分に発揮できるような制度的な位置付けがなされていない。

377万市民を擁する大都市横浜が、今後も持続可能な都市経営を進め、日本経済の成長を牽引していくためには、大都市制度の抜本的な改革が必要である。

本市では、平成25年3月に、市会における議論を経て、新たな大都市制度である特別自治市制度の基本的考え方をとりまとめた「横浜特別自治市大綱」を策定した。令和3年3月には、「横浜特別自治市大綱」を8年ぶりに改訂し、特別自治市実現のための立法化や具体的なプロセスを明確にするとともに、第30次地方制度調査会で指摘された特別自治市について検討すべき課題について、本市の考え方を提示した。

さらに、令和3年11月10日に、本市をはじめ16市の指定都市市長が参加する指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」が特別自治市制度の法制化案や実現に向けての機運醸成などを盛り込んだ最終報告をまとめた。

また、全国市議会議長会指定都市協議会においても、令和3年11月10日に「多様な大都市制度の早期実現」について国等に要望を行っている。

一方、神奈川県においては、特別自治市制度の課題も含め県と指定都市のあり方や広域自治体の役割について検討するため、令和3年6月に有識者で構成される「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」が設置され、同年11月26日に県知事に報告書が手交された。

これまでも横浜市会では、平成23年12月16日に、特別自治市の創設を強く要望する新たな大都市制度である「特別自治市」創設に関する決議を議決するとともに、令和3年6月4日には、地域の実情に応じた多様な大都市制度を選択できるよう要望する「特別自治市制度の早期実現を求める意見書」を議決し、衆参両議院議長や内閣総理大臣等に提出している。

よって、横浜市会は、本市を取り巻く各方面において大都市制度改革の議論が盛んになっている今、改めて、国等において、速やかに特別自治市の制度化に向

けた議論を始めるなど特別自治市の早期実現に向けた取組を加速させることを強く要望する。

以上、決議する。

令和4年2月18日

横浜市会

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	横山	勇太郎	(自由民主党・無所属の会)
副委員長	梶尾	明	(立憲民主党)
同	仁田	昌寿	(公明党)
委員	小松	範昭	(自由民主党・無所属の会)
同	長谷川	琢磨	(自由民主党・無所属の会)
同	松本	研	(自由民主党・無所属の会)
同	渡邊	忠則	(自由民主党・無所属の会)
同	荻原	隆宏	(立憲民主党)
同	斉藤	伸一	(公明党)
同	斎藤	真二	(公明党)
同	古谷	靖彦	(日本共産党)
同	こがゆ	康弘	(民主フォーラム)