

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3年12月1日
横浜市政策局

配布資料

1 指定都市市長会

「多様な大都市制度実現プロジェクト」関連資料

資料1 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

資料2 多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書

資料3 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

2 神奈川県

「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」関連資料

資料4 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」の概要

資料5 特別自治市構想等大都市制度に関する研究会報告書

**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

最終報告の構成

I 特別自治市制度の概要及び必要性・効果

- 1 現在の大都市制度の状況
- 2 特別自治市制度の意義と目的
- 3 特別自治市制度の概要
- 4 特別自治市の制度検討にあたっての基本的な方向性
- 5 特別自治市制度の必要性
- 6 特別自治市への移行による効果

II 地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）

- 1 第30次地方制度調査会答申（特別市（仮称）部分抜粋）
- 2 指摘された課題への対応

III 特別自治市制度の法制化案

- 1 特別自治市制度の法制化に向けた基本的な方向性
- 2 特別自治市の法的位置づけの整理
- 3 移行手続きの手法案の整理
- 4 法概要骨子

IV 特別自治市制度実現に向けての機運醸成

- 1 機運醸成の対象と手法
- 2 特別自治市の制度化に向けての当面のスケジュール案

I 特別自治市制度の概要及び必要性・効果

I - 1 現在の大都市制度の状況

大都市制度

制度化済

指定都市制度

- ・ 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

特別区設置制度（いわゆる都構想）

- ・ 東京都の特別区制度を準用
- ・ 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

特別自治市制度

- ・ 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

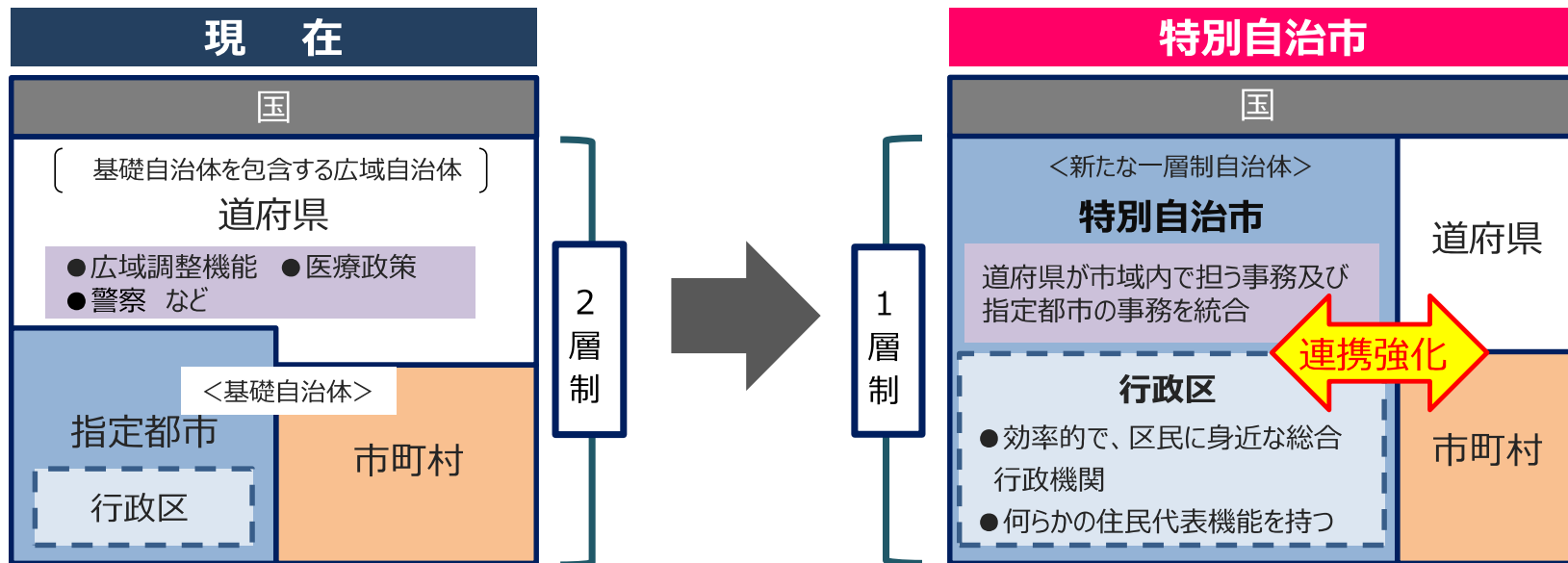
地域の実情に応じて、**上記からふさわしい大都市制度を選択できるようにすべき。**

I - 2 特別自治市制度の意義と目的

- 現行の地方自治制度のもと、指定都市制度の創設、市町村合併や基礎自治体への事務・権限の移譲、連携中枢都市圏構想の推進など、基礎自治体の権能を充実する施策が行われてきたが、広域自治体と基礎自治体という二層制の地方自治構造は変わっていない。
- 地方分権を推進するためには、基礎自治体を自立させることが不可欠である。今後も、事務・権限の移譲とともに、極めて不十分となっている税財源の大幅な移譲が必要である。
- 指定都市は、国内人口・国内総生産の20%以上を占め、我が国の社会経済及び圏域の地域経済において、極めて重要な役割を果たしている。しかし、従来から指定都市市長会が提案している特別自治市制度は未だ地方自治制度の中に存在しないなど、大都市制度に係る法的整備は十分になされていない。
- 現在の二層制の地方自治構造では指定都市がその期待される役割を十分に果たすことができず、人口・産業が集積する圏域の中核都市として、人口減少・高齢化やデジタル化、グローバルな都市間競争、感染症対応など複雑多様化する時代に即応した大都市制度に転換する必要がある。
- 本プロジェクトは、時代に即応した多様な大都市制度実現の1つの方策として**二重行政を完全に解消し、効率的かつ機動的な大都市経営を可能とし、市民サービスの向上はもとより、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、その効果を国内に広げ持続可能な自立した地域社会の実現を図るため、国民的な理解と協力の下、広域自治体の区域外となる特別自治市制度の法制化を提言**する。

I - 3 特別自治市制度の概要

- 特別自治市は、広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体とする。
- 特別自治市の法的位置付けは、現行の地方自治法第2条第3項に規定する市町村（基礎的な地方公共団体）、同第5項に規定する都道府県（広域の地方公共団体）のいずれにも該当しない新たな地方公共団体であり、「特別地方公共団体」とする。また、その事務は、現行の指定都市が担う事務及び道府県が指定都市の市域内において担う事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整事務や補完事務を除く）を処理する。
- 特別自治市は、一層制であることから、道府県が有する包括する市町村の連絡調整機能や補完機能は有しないが、圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担う。



I - 4 特別自治市の制度検討にあたっての基本的な方向性

基本的な方向性

- 特別自治市は、広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体とする。
- 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するものではない。
- 二重行政を完全に解消し、効率的かつ機動的な大都市経営を可能とし、市民サービスを向上させる制度とする。
- 大都市が中心となって圏域・地域全体の活性化を促し、多極分散型の国土を形成することで、東京一極集中の是正と、我が国全体の持続的な経済発展及び国際競争力の強化につながる制度とする。
- 近隣自治体との関係性においては、圏域において、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し行うことで、圏域・地域全体の発展に資することから、特別自治市制度導入による近隣自治体に及ぼす好影響についても、積極的に発信する。
- また、諸外国においては、それぞれの国がその国にふさわしい大都市制度を構築することで、既に多極分散型の国土を形成している国も多く存在しており、グローバル社会において、日本の大都市が十分な活力を備え、諸外国の大都市と競い共存し合うための制度とする。

I - 5 特別自治市制度の必要性①「基礎自治体の現状」

- 経済のグローバル化、都市交通網の充実、デジタル化の進展などにより、住民の**生活圏・経済圏の拡大**や**住民ニーズが複雑多様化**。
- 市町村合併の進展により、道府県事務の一部を処理する指定都市・中核市が増加し、**市町村の規模・能力は拡大**する一方で、都道府県のあり様は明治以降変わっていない。
- 地方分権一括法や道府県条例に基づく事務処理特例制度による市町村への事務移譲が進展。**道府県により広域自治体と基礎自治体の役割分担は異なっており、その実態も多様化**。
- 新型コロナウイルス感染症への対応においても、感染者の多くが都市部に集中していることから指定都市の役割は極めて大きいものになっている一方で、権限が道府県知事に集中しているため指定都市が地域の実情に応じた柔軟かつ機動的な感染症対策を実施することが難しく、**現行制度の課題が顕在化**。



道府県(広域自治体)、市町村(基礎自治体)の果たす役割に変化が生じており、また、道府県によってもその役割分担が異なっているにも関わらず、行政体制は「道府県－市町村」という全国一律の画一的体制となっている。**地域特性に合わせた地方自治制度を再構築することが必要**。

I - 5 特別自治市制度の必要性②「大都市が果たすべき役割」

①基礎自治体としての「現場力」

住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、地域の実情に応じた施策の決定・実施ができることが最も重要。すなわち、国や道府県ではなく、住民の声を一番身近に聞くことができる基礎自治体が、広く行政サービスを担うことが必要。



住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が「補完」という基礎自治体優先の原則により、地方分権改革を進めるべき。



基礎自治体としての「現場力」と、高度な行政能力を持つ大都市としての「総合力」により多種多様な行政課題に対応している**大都市が、その能力・役割に見合った権限と財源を持つことが必要。**

②大都市としての「総合力」

人口や産業、様々なインフラが集積する大都市は、一体的な行政運営によるスケールメリットで、効率的かつ高度な住民サービスを提供することにより、一体的な都市機能を発揮することが必要。



大都市は、多様・複雑化していく行政・地域課題に対し、解決するための先進的な施策を率先して展開していくべき。また、それが各自治体にフィードバックされていくことにより、日本全体に波及され、日本全体の底上げが図られる。



I - 5 特別自治市制度の必要性③「権限と財源の統一」

- 指定都市は、一般の事務に加え、事務配分の特例により道府県から移譲されている事務・権限（大都市特例事務）を担っているが、必要な財源については、**税制上の措置が不十分**。
- 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かかわらず、その経費を国税・道府県税として負担しており、**受益と負担の関係にねじれが発生**。
- 指定都市市民と市町村民は同じ道府県税を納めているにもかかわらず、道府県によっては、その補助事業について**指定都市と他の市町村との格差が設けられている**。

大都市が果たすべき役割を最大限に発揮するために、
権限と財源の統一が必要。

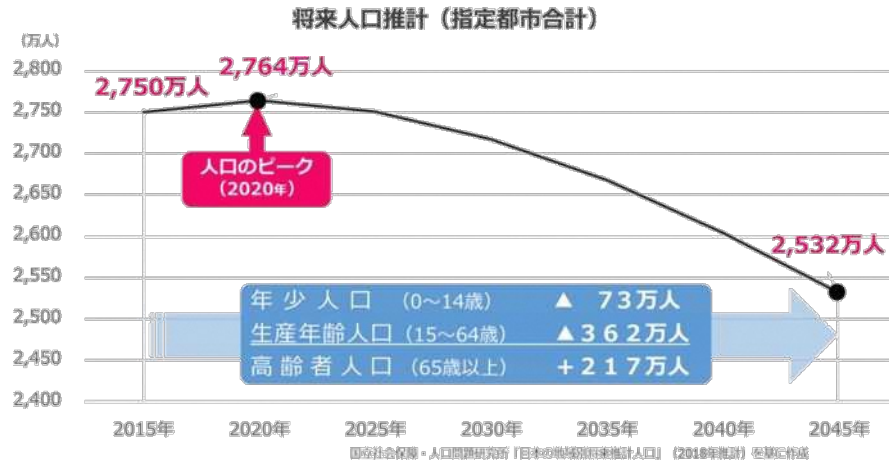
ex.

県費負担教職員の給与負担にかかる財源移譲（平成29年4月）

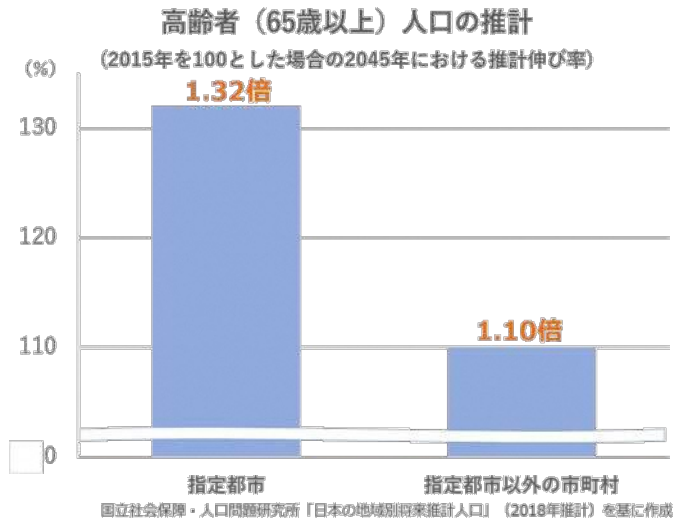
- 給与負担にかかる財源を道府県から指定都市へ移譲を行い、人事権者と給与負担者が指定都市に統一された。
- 道府県と指定都市の調整のもと、スムーズな権限と財源の移譲が行われ、**特別自治市移行に伴う権限・財源移譲のモデルケース**ともいえる。

I - 5 特別自治市制度の必要性④ 「高齢化及びインフラ老朽化への対応」

① 指定都市における人口減少・高齢化の状況

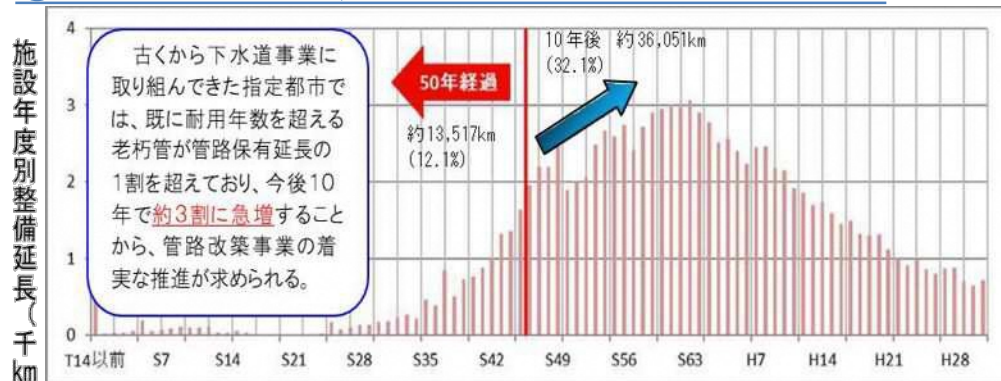


指定都市も2020年をピークに人口減少社会へ



指定都市は他の市町村に比べて約3倍のペースで高齢化が進行

② 指定都市におけるインフラの老朽化の状況



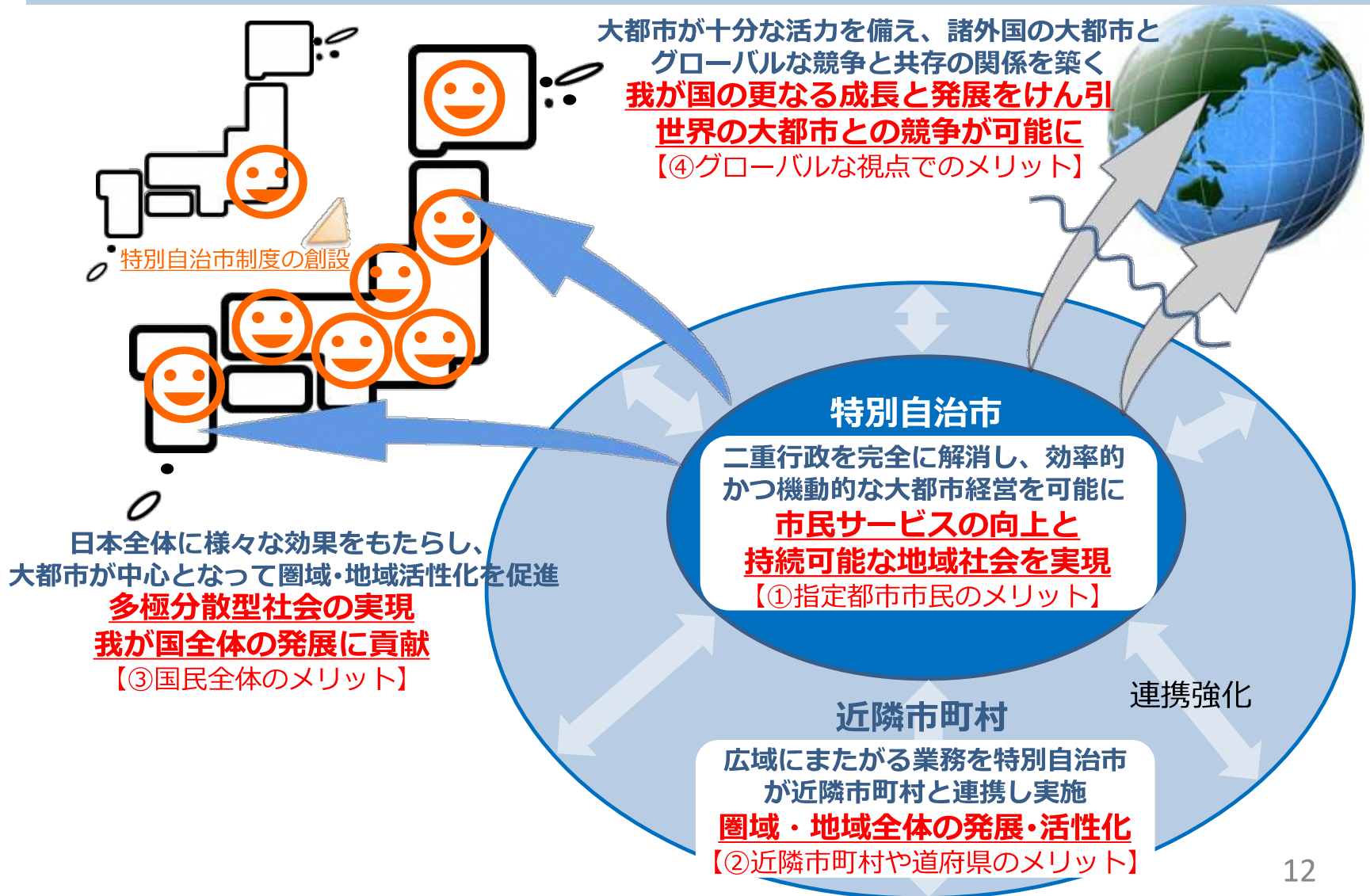
指定都市における年度別管路整備延長

（出典：国土交通省）

指定都市で極めて深刻化する高齢化及びインフラ老朽化への対応が喫緊の課題であり、このままでは大都市の活力が失われかねない。

大都市制度改革は我が国にとって待ったなしの課題

I - 6 特別自治市への移行による効果（イメージ図）



I - 6 特別自治市への移行による効果①「指定都市市民のメリット」

現状・課題

- 地方自治法の施行から70年以上が経過し、この間、地方分権改革の推進や市町村合併等により、広域自治体と基礎自治体の役割は大きく変化。
- 基礎自治体優先の原則の下、住民がより良い行政サービスを受けられるようにするためには、大幅な事務・権限と税財源の移譲により真の分権型社会を実現することが必要。
- 道府県と指定都市で事務・権限が分かれている。また、指定都市は、事務配分の特例により道府県から移譲されている事務・権限を担っているが、必要な財源については、税制上の措置が不十分。

特別自治市が創設されれば

- 二重行政の完全な解消により**事務・窓口が一本化**され、**手続きが簡素化**
- 一層制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
 - ・ 地域の実情に応じた一元的な施策を実現（都市の経済構造に応じたきめ細かな産業政策など）
 - ・ 市民に身近な区の機能強化を実現。
- 事務・権限に見合った財源が確保されることにより、各都市の**行政課題に的確に対応していくことが可能**に
 - ・ 特に都市部で今後深刻化する急速な高齢化やインフラ施設老朽化等に対する**的確な対応が可能**に。
 - ・ 新型コロナウイルス感染症など有事において、大都市の状況に応じた一元的かつ迅速な対応が可能に。

市民サービスの向上と持続可能な地域社会を実現

I - 6 特別自治市への移行による効果②-1 「近隣市町村のメリット」

現状・課題

- 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。

(参照：第32次地方制度調査会答申)

特別自治市が創設されれば

「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実施
圏域・地域全体の発展・活性化につながる

(近隣市町村の住民サービス向上のイメージ)

公共交通の運営・活性化

市域外への鉄道や公共バスの乗り入れなど、地域の足となる公共交通を特別自治市が中心となって管理・運営する取組を実施。また、圏域での公共交通の活性化を図る。

施設の共同利用

特別自治市が圏域における連携の中心的な役割を果たし、インフラ等の公共施設等を共同で整備・利用する取組を実施。

救急相談センターの運営

圏域を対象とした救急相談センター事業を指定都市が実施し、119番への転送や応急手当の助言、医療機関の案内を行うことで、救急車の適正利用の促進や医療資源の有効活用を図る。

I - 6 特別自治市への移行による効果②-2「道府県のメリット」

現状・課題

- 小規模な市町村においては、役場の維持のために必要な労働力の確保が困難となり、また人口一人当たりのインフラ維持管理コストも急増する等、様々な課題を抱えている。
- 道府県は、大都市を中心とした圏域内の行政は大都市による市町村間連携にゆだね、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。

(参照：自治体戦略2040構想研究会 第二次報告)

特別自治市が創設されれば

大都市が自立した大都市経営を行うことで、
道府県は、大都市を中心とした圏域以外の市町村の補完・支援に注力することができる。

ex.

災害救助法制の見直し（平成31年4月）

○ 災害救助の**円滑かつ迅速な実施**を図るため、救助実施市(基準を満たした指定都市)が自らの事務として被災者の救助を行うことが可能に。

→ **都道府県は、救助実施市以外の市町村における救助に注力することが可能**

I - 6 特別自治市への移行による効果③「国民全体のメリット」

現状・課題

- 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顕在化。
- 国際競争下での我が国全体の成長をけん引する大都市が東京以外に複数存在し、個性と魅力を競い合う経済圏が発展する分散型社会の構築が必要。

特別自治市が創設されれば

- **東京一極集中の是正**により、**国土の均衡がとれた発展**につながるとともに、感染症対応も含めた大規模災害時の**リスクの分散**につながる。
- 二重行政の完全な解消により、**大都市が権限・財源をもって自立**することで、**各地域の強みや実情に合わせた政策展開**により、**地域の経済圏域が発展**。
- 企業集積やインフラが集中する特別自治市が、**圏域のサプライチェーンの要**となり、**周辺地域も含めた圏域に経済効果**をもたらす。

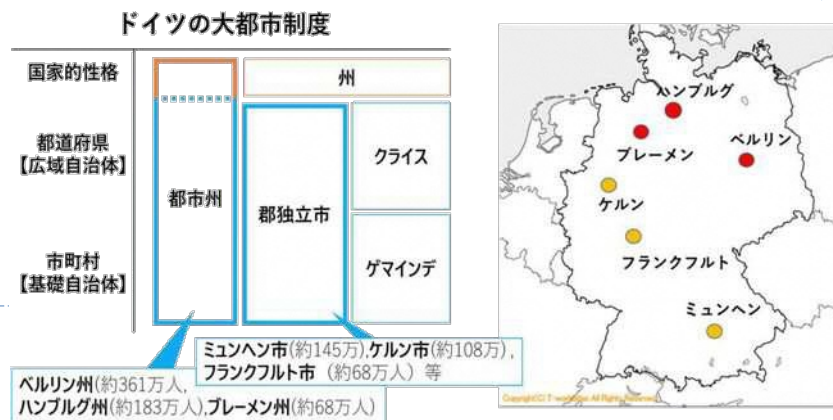
多極分散型社会の実現により、我が国全体の発展に貢献

I - 6 特別自治市への移行による効果④「グローバルな視点でのメリット」

現状・課題

- 我が国においては、極度の東京一極集中が進んでいる。
- 諸外国においては、大都市が広域自治体から影響を受けずその特性を生かし、大都市が活躍できる制度が確立されている例もある。
- 例えばドイツでは、首都ベルリンだけでなくハンブルグやブレーメンが都市州として州と同様の権限を有し自立的に都市運営を行うことができ、またミュンヘン市等の郡独立市においては広域自治体の性格も有し都市運営を行っている。

特別自治市が創設されれば



大都市が十分な活力を備えることで本来果たすべき役割・能力を発揮し、諸外国の大都市とグローバルな競争と共存の関係を築くことができる。

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に

I - 6 特別自治市への移行による効果（アピールポイント）

ポイント①

- ✓ **特別自治市に移行する区域の市民**にとって…
『大都市の自立（一層制）により二重行政を完全に解消し、
市民サービスの向上を実現』

ポイント②

- ✓ **近隣自治体の住民**にとって…
『近隣自治体との連携による持続可能な強い圏域づくり』

ポイント③

- ✓ **国民全体・日本の未来**にとって…
『多極分散型社会の実現、日本の成長のエンジンに』

Ⅱ 地方制度調査会で指摘された課題への 対応（考え方）

Ⅱ-1 第30次地方制度調査会答申（特別市(仮称)部分抜粋）

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で**大きな意義を有する**。

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。

（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

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。

また、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。

さらに、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。

なお、現在の全ての指定都市を特別市（仮称）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。

（3）当面の対応

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、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

Ⅱ-2 課題① 住民代表機能を持つ区のあり方

- 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**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



基本的な方向性

- 特別自治市における区は、**行政区（市の内部組織）**とし、法人格を有しない。
- 特別自治市における区は、その**役割、予算、裁量等を拡充**することに併せ、**区長の位置づけを強化**するとともに、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**する。
（議会での議論も必要）
- <例>
- 区長の特別職化
 - 一又は複数の区を単位とする委員会の設置 など

- ・プロジェクトにおいて、大都市としての一体性を損なわないよう、地域の実情に応じて取り組めるようにすべきとの意見があった。

Ⅱ-2 課題② 警察事務、広域犯罪への対応

- 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**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



基本的な方向性

- 広域犯罪への対応の運用としては、**公安委員会・警察本部を道府県と特別自治市が共同で設置**する仕組みも考えられる。（警察法、地方自治法施行令の改正が必要）
- 広域犯罪への対応については、現在も警察法に基づき所轄外捜査や道府県警察間で合同捜査の形がとられているが、**道府県警察が警察庁の指揮監督も受けることに鑑み**、特別自治市における警察事務のあり方については、**国とも意見交換をし、検討を深めていく。**

II-2 課題③ 地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響

- 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**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



基本的な方向性

- 特別自治市移行に伴い、広域自治体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。**
- 特別自治市は、**圏域において連携の中心的な役割を果たし、地域の実情に応じて、広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施する。**

- ・広域連携の手法は、地域の実情に応じ対応することとする。
（連携中枢都市圏制度の活用や市町村連携による道府県事務の移譲など）
- ・その他、広域に対しサービスが提供される経費等については、特別自治市が応分の負担をすることも考えられる。

Ⅲ 特別自治市制度の法制化案

Ⅲ- 1 特別自治市制度の法制化に向けた基本的な方向性

- いわゆる都構想は、地方自治法の特別区規定を活用しつつ、移行手続については別途特別法を定めることにより制度化がなされた。
- 特別自治市については、特別自治市そのものの規定が地方自治法に存在しないことから、地方自治法への規定が必要。
- 制度設計に当たっては、地域の実情に応じた多様性に配慮すべきとの意見が多かった。



基本的な方向性

- 法概要の建て付けとしては、旧特別市規定を参考としながら、地方自治法に特別自治市の定義を規定することを基本とする。
- 移行手続きは、地方分権の流れを踏まえ、「地方からの発意」とする。
- このうえで、現行法令との権衡を考慮しながら、
 - ①地方自治法において移行手続きを定める方法 と、
 - ②大都市地域における特別区の設置に関する法律を参考とし、移行手続きは別に法律で定める方法
が考えられる。

Ⅲ-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。

Ⅲ-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 総務大臣の処分
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。	

- ・住民投票については、地域の実情に応じ実施する場合は『特別自治市に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』とするのが適当との意見があった。

Ⅲ-4 法概要骨子（移行手続き案①）

地方自治法第三編特別地方公共団体に以下を第五章として加える。

（特別自治市の事務及び性格）

- ①特別自治市は、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、市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。)、その他その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。
- ②圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担うものとする。
- ③特別自治市は都道府県の区域外とする。

（特別自治市の移行手続）

- ①特別自治市は、道府県及び指定都市からの申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定める。
- ②前項の申請については、道府県及び指定都市はあらかじめ当該道府県及び市の議会の議決を経なければならない。
- ③第一項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。
- ④特別自治市の指定があった際は、都道府県の区域も自ずから変更する。

（特別自治市の住民）

特別自治市の区域内に住所を有する者は、当該特別自治市の住民とする。

（特別自治市の長、補助機関）

特別自治市に市長及び副市長を置く。

（行政区の設置）

- ①特別自治市の市長の権限を分掌させるため、条例でその区域を分けて行政区を設け、その事務所を置く。なお、特別自治市は行政区において住民自治機能の強化に努める。
- ②行政区の事務所の長として区長を置く。
- ③行政区には選挙管理委員会を置く。

（都道府県・市に適用される規定の準用）

- ①この法律又はこれに基づく法令に特別の定めがあるものを除くほか、第2編中都道府県に関する規定及び、市に関する規定は特別自治市にこれを適用する。
- ②ただし、第5条第2項、第8条の2（以下略）中市に関する規定、第19条中都道府県に関する規定はこれを適用しない。

Ⅲ-4 法概要骨子（移行手続き案②（特別法部分））

移行手続き案①の地方自治法改正案の移行手続き部分を「別に法律で定める」とし、「大都市地域における特別自治市への指定に関する法律案（仮称）」を定める。

（目的）

特別自治市に移行するための手続について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設ける。

（対象（以下、「関係市町村」という））

(1)指定都市

(2)一の指定都市及び当該指定都市と同一の圏域を形成する同一道府県の区域内の一以上の市町村

（特別自治市移行協議会の設置）

特別自治市への移行を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二百五十二条の二の二第一項の規定により、特別自治市への移行に関する協定書（以下「特別自治市移行協定書」という。）の作成その他特別自治市への移行に関する協議を行う協議会（以下「特別自治市移行協議会」という。）を置く。

（特別自治市移行協定書の作成）

- ①特別自治市移行協定書は、特別自治市への移行について必要な事項について、作成するものとする。
- ②特別自治市移行協議会は、特別自治市移行協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。
- ③総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別自治市移行協定書の内容について検討し、特別自治市移行協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県に意見を述べるものとする。

（特別自治市移行協定書についての議会の承認）

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別自治市設置協定書の送付を受けたときは、前条第三項の意見を添えて、当該特別自治市移行協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

（特別自治市の指定の申請）

関係市町村及び関係道府県は、特別自治市移行協定書についてそれぞれの議会の承認を得たときは、共同して、総務大臣に対し、特別自治市の指定を申請することができる。

（特別自治市の指定の処分）

- ①特別自治市の指定は、前条の規定による申請に基づき、総務大臣がこれを定めることができる。
- ②第一項の規定による処分があった際は、都道府県の境界は自ずから変更する。
- ③政府は、前条の規定による申請があった場合において、特別自治市移行協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

IV 特別自治市制度実現に向けての機運醸成

IV- 1 機運醸成の対象と手法

✓ 市民・道府県民・国民へ

- 指定都市市長会シンポジウムでの発信
- 新聞・雑誌・インターネット等での発信

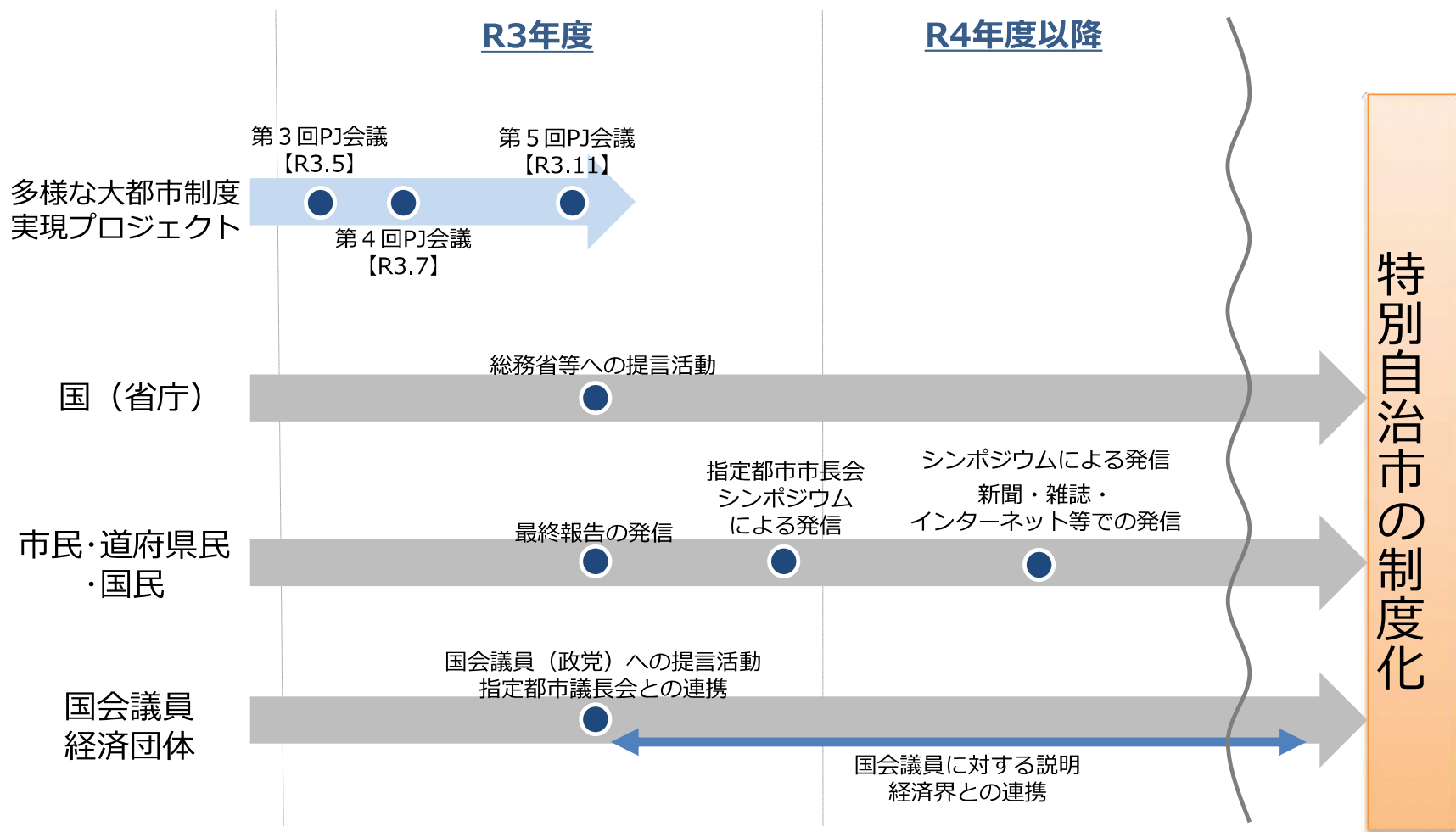
など

✓ 国（省庁）・国会議員・経済界等へ

- 国（省庁）に対して、総務省等への提言活動の実施
- 国会議員に対して、指定都市を応援する国会議員の会等において説明
- 市議会議員に対して、指定都市議長会との連携
- 経済界について、「経済界との連携強化担当（特命担当市長）」の設置を契機として、日本経済団体連合会等と連携し、特別自治市制度を含めた「国と地方の行政システム」のあり方等の検討の実施

など

IV-2 特別自治市の制度化に向けての当面のスケジュール案



制度化にあたっては、国(地方制度調査会)において議論を進めること、国全体として機運(市民理解)を高めること、国会議員に対する説明や経済界との連携等が必要と考えられる。

多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書

令和 3 年 11 月

指定都市市長会 多様な大都市制度実現プロジェクト

1 はじめに ～プロジェクトの経緯～

令和2年11月、指定都市を廃止して特別区に再編するいわゆる「都構想」の2度目の住民投票が大阪市において行われたことを機に、大都市制度改革の議論が高まりを見せた。

我が国においては、経済のグローバル化、都市交通網の充実、デジタル化の進展などにより、住民の生活圏・経済圏は拡大し、住民ニーズはますます複雑多様化している。大都市制度についても、激変する社会情勢に的確に対応するものでなければならぬが、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。また、市町村合併の進展等により、道府県事務の一部を処理する指定都市・中核市が増加し、市町村の規模・能力は拡大する一方で、道府県のあり様は、基本的には明治以降変わっていない。

こうした状況の下で、道府県と指定都市との間で生じる、いわゆる「二重行政」を完全に解消する必要性は確実に高まってきており、そのための大都市制度としては、「都構想」のように指定都市を解体し道府県に事務・権限を一元化する方法と、道府県の区域外となり、道府県の事務・権限を市が担う「特別自治市」の2つの方法がある。

前者は、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が平成24年の施行により、すでに法制化されているが、後者の特別自治市については第30次地方制度調査会答申（平成25年）において検討の意義が認められたものの、法制化がされておらず、均衡のとれた大都市制度となっていない。特別自治市制度の法制化により多様な大都市制度を実現し、住民の意思を踏まえて地方自治体が地域の実情に応じふさわしい大都市制度を選択できるようにすべきである。

以上のような問題意識のもと、大都市制度改革の議論の高まりの機を捉え多様な大都市制度を早期に実現するため、特別自治市制度の法制化に向けた素案を策定し、国及び政党に提言することを目的として、林文子指定都市市長会前会長（以下「前会長」という。）の提唱のもと、令和2年11月に指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」（以下「プロジェクト」という。）が設置された。

プロジェクトには、

郡 和子	仙台市長
清水 勇人	さいたま市長
熊谷 俊人	千葉市長（令和3年4月より神谷 俊一 千葉市長）
福田 紀彦	川崎市長
林 文子	横浜市長（令和3年9月より山中 竹春 横浜市長）
本村 賢太郎	相模原市長

田辺 信宏	静岡市長
鈴木 康友	浜松市長
河村 たかし	名古屋市長
門川 大作	京都市長
久元 喜造	神戸市長
大森 雅夫	岡山市長
松井 一實	広島市長
北橋 健治	北九州市長
高島 宗一郎	福岡市長
大西 一史	熊本市長

の 16 市の市長が参加し、前会長の指名により久元喜造神戸市長がプロジェクトリーダーを務めた。市長間で 5 回に及ぶ議論を重ねるとともに、プロジェクト参加市の局部長級職員で構成する作業部会においても精力的に検討を行ってきた。

また、議論にあたっては、アドバイザーとして、辻 琢也 一橋大学大学院法学研究科教授、砂原 庸介 神戸大学大学院法学研究科教授にも格別のご協力をいただき、議論の充実のため専門的見地からご意見をいただいたことに感謝申し上げます。

本報告書は、1 年に及ぶプロジェクトでの議論を取りまとめるとともに、指定都市市長会における今後の多様な大都市制度の実現に向けた取組の礎として記すものである。

2 我が国における大都市制度の歴史

特別自治市制度の必要性・効果などを記すに先立ち、まずは、我が国の大都市制度の歴史について振り返る。

歴史的には、大都市制度の変遷は明治期にさかのぼる。明治維新後、明治 22 年に地方制度として市制及び町村制が施行されたものの、東京市、京都市、大阪市の三大都市に対しては市制特例が設けられ、市長の職務を府知事が兼務するなど自治権が制限されてきた。その後、日清戦争後の資本主義の発展に伴い、都市の資産家を中心とした有力者が一定の政治勢力として成立したことを背景に市制特例は廃止された。また、明治 44 年の市制改正によって独任制の市長を中心とした専門的、近代的な都市行政の構築の道が開かれ、さらには都市計画などの特例が、東京市のみ適用から京都市・大阪市、さらに横浜市・名古屋市・神戸市と順次拡大されていくなど、大都市制度は少しずつではあるが拡大してきた。

このような流れの中、公害や教育費・衛生費の増大、住宅不足といった大都市特有の行政需要が拡大し、このような問題に対応するため、大都市の自治権の拡充を要求する特別市運動が、大正時代以降盛んになっていった。しかし、六大市の中で首都である東京については、早くから東京市の区に区会が存在するなど、他の大都市と異なる特殊性

があり、特別市運動の足並みが必ずしも揃っていない中で、戦時体制において、官選の東京都長官への権限集中による都市経営の発展を謳う東京都制が昭和 18 年に導入されたことで、それまでの六大市での運動は東京を除く五大市での運動へと変わった。

これら大都市制度運動の一つの結実が、昭和 22 年に日本国憲法と同時に施行された地方自治法において規定された特別市制度と言える。この特別市は、警察事務を含む都道府県の事務を処理し、都道府県の区域外となる一層制の地方公共団体であり、現在、指定都市市長会が提唱している特別自治市制度と理念を同じくするものであった。

しかし、この特別市の規定は、戦後の復興期において大都市が府県の区域外となることで、残存区域への財政的な影響等を懸念した府県側と、大都市自治の拡充と行政の効率化のため制度実現を望む五大市側との激しい対立を引き起こした。

地方自治法において、特別市は人口 50 万人以上の市を法律で指定することとされたが、この法律は、日本国憲法第 95 条の「一の地方公共団体のみに適用される」法律であり、「その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」こととされた。政府は当初、住民投票を行う選挙人の範囲を特別市になろうとする市の住民としていたが、府県側からの強い働きかけにより、GHQ の解釈及び昭和 22 年 7 月の閣議決定において、「住民の範囲について当該市住民のみでなくその府県郡部の住民も加えて広く解釈する」こととされ、この解釈に基づき同年 12 月に地方自治法が改正された。これにより、特別市の実現は困難なものとなった。

しかし、大都市の重要性を国や府県も無視することはできず、五大市側と府県側が妥協する形で、昭和 31 年に地方自治法が改正され、特別市制度の廃止とあわせ現行の指定都市制度が創設された。当初 5 市からスタートした指定都市は、その後の高度経済成長期の都市部の人口増加や平成の大合併による大都市の誕生により、令和 3 年 11 月現在、全国で 20 都市となっている。

その後、道州制の議論とともに新たな大都市制度の必要性がクローズアップされると、東京都に適用されてきた特別区制度を大都市にも適用し二重行政の解消を図るいわゆる「大阪都構想」が、橋下徹元大阪市長を中心に提唱された。また指定都市市長会においても多様な大都市制度の議論を深め、平成 23 年 7 月の指定都市市長会議において多様な大都市制度の一つとして特別自治市制度を提唱した。

前述のとおり、前者については、議員立法により平成 24 年に「大都市地域特別区設置法」が成立し、新たな大都市制度の特例が誕生した一方で、後者の特別自治市制度は、第 30 次地方制度調査会答申において検討の意義が認められ、課題が整理されたものの、その後、法制化に向けた取組はなされていない。

3 指定都市制度の課題と特別自治市制度の提案

指定都市制度は、政令で指定された人口 50 万人以上の市で、道府県の中にあって児童福祉や民生委員に関する事務など道府県の事務・権限の一部を移譲され、幅広い行政サービスを提供する大都市への事務配分等の特例である。一方で、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とともに、税財政制度に関しては税制上の措置が不十分であること、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ことなどの課題を抱えている。また、指定都市は、基礎自治体としての「現場力」と高度な行政能力を持つ大都市としての「総合力」により多種多様な行政課題に対応しているにも関わらず、その能力・役割に見合った権限と財源を十分に持っておらず、効率的かつ機動的な大都市経営ができていないという課題も抱えている。

また、経済のグローバル化、都市交通網の充実、デジタル化の進展などにより住民の生活圏・経済圏が拡大し、住民ニーズが複雑多様化している中で、地方分権、市町村合併の推進により市町村の規模・能力が拡大し、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。

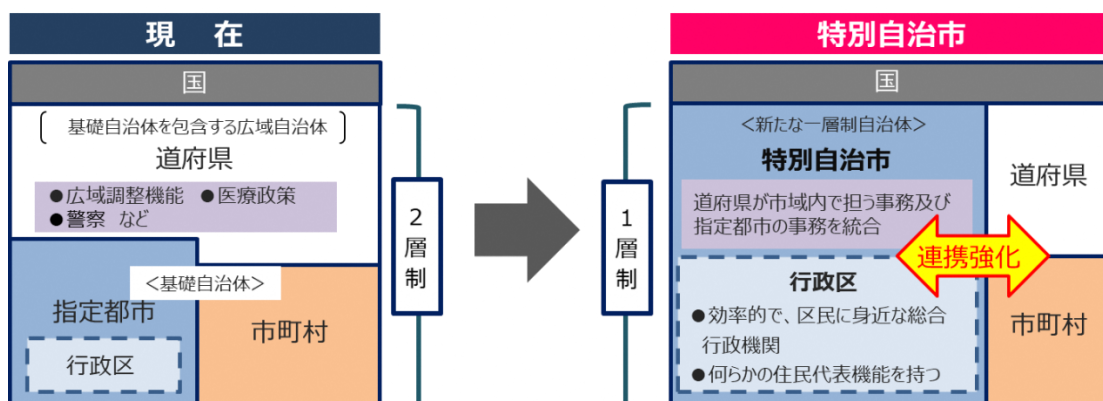
特別自治市は、住民に身近な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が補完するという近接性・補完性の原理に基づき、現場力と総合力を有する基礎自治体である指定都市に権限と財源を一元化させ、地域における全ての事務を一体的に担う一層制の地方自治体であり、指定都市制度の課題である二重行政の解消、及び、効率的かつ機動的な大都市経営の推進のために、非常に有効な制度である。

プロジェクトでは、これまで指定都市市長会で議論されてきた制度案をベースに、改めて議論を深め、特別自治市制度について以下のように整理した。

- ①特別自治市は、広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体とする。
- ②特別自治市の法的位置付けは、現行の地方自治法第 2 条第 3 項に規定する市町村（基礎的な地方公共団体）、同第 5 項に規定する都道府県（広域の地方公共団体）のいずれにも該当しない新たな地方公共団体であり、「特別地方公共団体」とする。
また、その事務は、現行の指定都市が担う事務及び道府県が指定都市の市域内において担う事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整事務や補完事務を除く。）を処理する。
- ③特別自治市は、一層制であることから、道府県が有する包括する市町村の連絡調整機能や補完機能を有しないが、圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担う。

なお、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整理した。

<図：現在の地方自治制度と特別自治市制度の概念図>



特別自治市制度は、現在、道府県と指定都市に分かれている権限と財源を統一するものであるが、現在の指定都市制度下でも権限と財源の統一は、一部で進みつつある。一例として、平成 29 年 4 月に行われた県費負担教職員の給与負担にかかる事務・権限と財源移譲が挙げられる。これは道府県と指定都市の調整の下、スムーズに事務・権限と財源の移譲が行われた好事例であり、特別自治市移行に伴う事務・権限及び財源移譲のモデルケースとなり得る。

また、一部では、大都市制度改革は中長期的な課題であるという指摘もある。しかし、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、我が国にとって大都市制度改革は待ったなしの課題である。

4 特別自治市制度の効果（メリット）

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近隣市町村や我が国全体にも様々なプラスの効果をもたらす。

プロジェクトでは、特別自治市への移行による効果（メリット）を以下の 4 点に整理

した。

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。

例えば、新型コロナウイルス感染症対応においては、保健所設置自治体である指定都市が、感染症法に基づき入院調整、疫学調査などを実施する一方で、道府県が、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき医療提供体制の確保に関する措置を実施することとされている。それに応じて国の財源もまず道府県に交付することとされているため、必ずしも大都市の状況に応じた対策がなされているとは言えない中、特別自治市制度の導入により、大都市の状況に応じた一元的かつ迅速な対応にもつながるとの意見が多く、多くの市長から挙げられた。

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。

プロジェクトにおいても、近隣市町村の住民サービスの向上につながるイメージとして、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・利用などが挙げられた。これらは既に一部の指定都市においても取組が進められているものもあるが、特別自治市制度の導入により、地域の実情に応じた取組の更なる拡充が期待できるとの意見があった。

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、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。

なお、特別自治市への移行による効果をわかりやすく伝えるため、プロジェクトでは、以下の3つのフレーズをまとめた。

- ① 『大都市の自立（一層制）により二重行政を完全に解消し、市民サービスの向上を実現』（特別自治市に移行する区域の市民にとって）
- ② 『近隣自治体との連携による持続可能な強い圏域づくり』（近隣自治体の住民にとって）
- ③ 『多極分散型社会の実現、日本の成長のエンジンに』（国民全体、また日本の未来にとって）

5 地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）

特別自治市制度を含む大都市制度についてはこれまでも地方制度調査会で議論がされてきたところであるが、第30次地方制度調査会答申（平成25年）では、「特別自治市（地方制度調査会では「特別市（仮称）」。以下この項において同じ。）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、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」とされた。

一方で、いくつかの課題も指摘されており、プロジェクトは、これに対する基本的な方向性を以下のように取りまとめた。

①住民代表機能を持つ区のあり方

1点目は、「一層制の大都市制度である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」という指摘である。

これに対しては、都市内分権を担保しつつも大都市としての一体性を損なわないよう特別自治市における区は行政区（市の内部組織）とすること、また、その役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけを強化することとした。例えば第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。なお、大都市としての一体性を損なわないよう、地域の実情に応じ取り組めるようにすべきとの意見が複数の市長からあり、引き続き検討する必要がある。

②警察事務、広域犯罪への対応

2点目は、特別自治市が道府県の区域外となることで、「警察事務についても特別自治市の区域とそれ以外の道府県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」という指摘である。

近年、国境を越えた経済犯罪やサイバーテロなど都道府県警察の垣根を越えた対応が求められる広域的な犯罪が増えており、その意味では地方制度調査会の「広域犯罪への対応に懸念がある」という指摘は重要な論点となっている。一方で、繁華街対策、交通、道路使用許可に加え、街づくり、生活安全、いじめ、虐待などの事案は、現在も指定都市と道府県警察が連携のうえ対応しているが、住民に身近なこれらの事務については、地域に関する情報を有する基礎自治体が果たす役割は大きいと言える。

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。

また、広域犯罪への対応については、現在も警察法に基づき所轄外捜査や道府県警察間で合同捜査の形がとられているが、いずれにせよ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。

③地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響

3点目は、「特別自治市は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、(道府県の税収が減り、ひいては) 周辺自治体に対する道府県の行政サービスの提供に影響する」という指摘である。

これに対しては、現在の指定都市制度は、道府県の事務を広範に処理しているにも関わらず税制上の措置は不十分であり、令和3年度においては全ての指定都市が地方交付税の交付団体となっていることを踏まえると、特別自治市に大きな財源余剰が生じるとは考えにくい。また、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。

さらに、特別自治市の性格として、「圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担う」こととしており、圏域・地域全体の発展・活性化につながると考える。

プロジェクトにおいては、特別自治市による広域連携については、掛け声で終わらぬよう近隣市町村との連携を制度的に位置付けてはどうかという意見もあった。広域連携の仕組みは、現行制度においても、例えば連携協約を活用した連携中枢都市圏構想や協議会、一部事務組合、広域連合等、国の要綱や地方自治法に基づく多様な手法や市町村連携による道府県事務の移譲も考えられ、その手法は地域の実情に応じ有効なものを選択し、実施していくこととしたい。

また、世界の大都市との競争を視野に入れれば、現在の指定都市の区域がそのまま特別自治市に移行して競争するよりもむしろ、特別自治市と周辺市町村が有機的に連携し圏域の活性化を図っていくことが重要との意見もあった。

人口減少社会においては、様々な資源的制約を見据えて都市圏の基礎自治体同士が水平的連携を行い、圏域の行政ニーズへの対応や課題解決を行っていく必要がある。これまでも指定都市は、道府県内はもとより道府県外の市町村とも様々な連携を行っている例もあり、特別自治市においても、今後も各地域の実情に応じた圏域の活性化を図っていく。

なお、基礎自治体の境界を超える広域連携について、同じ大都市制度である都区制度と比較した場合には、都区制度では広域自治体である都が広域調整機能を担うのに対し、特別自治市制度では特別自治市が圏域において他の基礎自治体との連携の中心的役割を担うこととしており、近隣自治体との新たな広域連携のあり方となるポテンシャルがあるとの意見もあった。

6 特別自治市制度の法制化案

以上の議論を踏まえ、プロジェクトにおいて特別自治市の法制化にあたっての論点をまとめた。

まず、制度自体の規定の方法について、いわゆる都構想は、地方自治法の特別区規定を適用しつつ、移行手続きについては、別途「大都市地域特別区設置法」を定めることにより制度化がされた。一方、特別自治市については、現在の地方自治法において類似の制度がないため、特別自治市を新たに規定する必要がある。

昭和31年まで地方自治法上に存在していた特別市制度の規定（以下「旧特別市規定」という。）を参考としながら、地方自治法に特別自治市の性格、事務等の定義等を規定する形とした。特別自治市制度の法的位置づけにあたって整理した事項は、表1のとおりである。

基本的な考え方としては、旧特別市規定に倣って、都道府県の区域外とする特別地方公共団体とした上で、指定都市制度の課題の一つである二重行政を解消するため、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。）を全て担うこととした。また、受益と負担の関係のねじれを解消するため、区域内における地方税を一元的に賦課徴収することとした。一層制の自治体とすることで、生活圏・経済圏全体の発展にも資する効率的かつ機動的な大都市経営も可能になるとともに、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ことで、圏域・地域全体の発展・活性化を可能とする。

なお、制度設計にあたっては地域の実情に応じた多様性に配慮すべき、との意見が多くの市長からあった。

<表1：特別自治市の法的位置づけ>

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。

次に、移行手続きについては、旧特別市規定は国の法律による指定であったが、プロジェクトにおいては、地方分権の流れを踏まえ地方からの発意を基本とし、近年の地方統治機構変更に関する事例を参考に、2つの案について議論を行った。その概要は、表2のとおりである。

1つは、地方発意による都道府県の廃置分合について規定した「地方自治法第6条の2」を参考とした手続きである。この規定は、市町村合併が進んでいた平成16年に都道府県合併の可能性も見据えて制定されたものであり、地方からの発意を尊重し、「関係都道府県の議会の議決」を経た上で、「関係都道府県の申請」に基づいて「内閣が国会の承認を経て」都道府県合併を定めることとしている。これを参考に、特別自治市の移行手続きについて、道府県議会及び市議会の議決を経たうえで、道府県と指定都市の共同申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定める、と整理した。

もう1つは、「大都市地域特別区設置法」を参考とした手続きである。この法律は、地方自治体の統治機構をそれまでのように国が決めるのではなく、地方の合意形成により決めるものである。具体的には、市議会・道府県議会の議決により特別区設置協議会を設置、協定書を作成し、それを議会が承認した上で関係市町村において住民投票を実施する。住民投票において過半数の賛成があれば、関係市町村及び関係道府県が共同して総務大臣に対し特別区の設置を申請し、総務大臣が特別区の設置を定める。これを参考に、特別自治市の移行手続きについて、市議会及び道府県議会の議決により特別自治市移行協議会を設置し、特別自治市移行協定書を作成した上で、これを議会が承認し、総務大臣に市と道府県が共同申請する、と整理した。

なお、住民投票の考え方について、大都市地域特別区設置法における住民投票は、憲法第95条に基づく手続きではなく、指定都市を特別区に解体・再編することによる地域住民への影響の大きさを考慮して設けられた手続きである。一方、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整理した。

さらに、発意の主体を道府県と指定都市の共同申請としていることから、共同申請に向けた協議を円滑に実施するため、道府県と指定都市との調整の手段として、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、又は地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じた仕組みを設けることを併せて提案する。

<表 2：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。	

・住民投票については、地域の実情に応じ実施する場合は『特別自治市に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』とするのが適当との意見があった。

これらを踏まえ、地方自治法改正案及び移行手続きに関する特別法案の概要の骨子案について、以下の通り整理した。

<移行手続きの手法案の整理>

法概要骨子（移行手続き案①）

地方自治法第三編特別地方公共団体に以下を第五章として加える。

（特別自治市の事務及び性格）

- ①特別自治市は、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、市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。)、その他その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。
- ②圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担うものとする。
- ③特別自治市は都道府県の区域外とする。

（特別自治市の移行手続）

- ①特別自治市は、道府県及び指定都市からの申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定める。
- ②前項の申請については、道府県及び指定都市はあらかじめ当該道府県及び市の議会の議決を経なければならない。
- ③第一項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。
- ④特別自治市の指定があった際は、都道府県の区域も自ずから変更する。

（特別自治市の住民）

特別自治市の区域内に住所を有する者は、当該特別自治市の住民とする。

（特別自治市の長、補助機関）

特別自治市に市長及び副市長を置く。

（行政区の設置）

- ①特別自治市の市長の権限を分掌させるため、条例でその区域を分けて行政区を設け、その事務所を置く。なお、特別自治市は行政区において住民自治機能の強化に努める。
- ②行政区の事務所の長として区長を置く。
- ③行政区には選挙管理委員会を置く。

（都道府県・市に適用される規定の準用）

- ①この法律又はこれに基づく法令に特別の定めがあるものを除くほか、第2編中都道府県に関する規定及び、市に関する規定は特別自治市にこれを適用する。
- ②ただし、第5条第2項、第8条の2（以下略）中市に関する規定、第19条中都道府県に関する規定はこれを適用しない。

法概要骨子（移行手続き案②（特別法部分））

移行手続き案①の地方自治法改正案の移行手続き部分を「別に法律で定める」とし、「大都市地域における特別自治市への指定に関する法律案（仮称）」を定める。

（目的）

特別自治市に移行するための手続について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設ける。

（対象（以下、「関係市町村」という））

- (1)指定都市
- (2)一の指定都市及び当該指定都市と同一の圏域を形成する同一道府県の区域内の一以上の市町村

（特別自治市移行協議会の設置）

特別自治市への移行を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二百五十二条の二第一項の規定により、特別自治市への移行に関する協定書（以下「特別自治市移行協定書」という。）の作成その他特別自治市への移行に関する協議を行う協議会（以下「特別自治市移行協議会」という。）を置く。

（特別自治市移行協定書の作成）

- ①特別自治市移行協定書は、特別自治市への移行について必要な事項について、作成するものとする。
- ②特別自治市移行協議会は、特別自治市移行協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。
- ③総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別自治市移行協定書の内容について検討し、特別自治市移行協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県に意見を述べるものとする。

（特別自治市移行協定書についての議会の承認）

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別自治市設置協定書の送付を受けたときは、前条第三項の意見を添えて、当該特別自治市移行協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

（特別自治市の指定の申請）

関係市町村及び関係道府県は、特別自治市移行協定書についてそれぞれの議会の承認を得たときは、共同して、総務大臣に対し、特別自治市の指定を申請することができる。

（特別自治市の指定の処分）

- ①特別自治市の指定は、前条の規定による申請に基づき、総務大臣がこれを定めることができる。
- ②第一項の規定による処分があった際は、都道府県の境界は自ずから変更する。
- ③政府は、前条の規定による申請があった場合において、特別自治市移行協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

7 制度実現に向けた機運醸成とスケジュール

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、指定都市市長会としては特別自治市制度の意義やメリットを整理し伝えていくことで、国民的理解を高めていく必要があると考える。

今後は、特別自治市制度に関する市民・道府県民・国民の理解を深めるため、指定都市市長会シンポジウムや各種広報媒体を通じ、制度実現に向けた機運醸成に取り組むとともに、政府・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指定都市市長会として取組を進めていく。

8 むすび

特別自治市制度は、先に述べたように様々な効果が期待され、大都市住民はもとより、近隣自治体及び我が国の将来にとっても重要な制度である。

国においては、今回指定都市市長会が取りまとめたこの最終報告を踏まえ、次期地方制度調査会等において特別自治市の制度化に向けた議論を加速化させ、特別自治市制度の法制化による多様な大都市制度の早期実現を図り、住民の意思を踏まえて地方自治体が地域の実情に応じてふさわしい大都市制度を選択できるようにすべきである。また、これと並行して、基礎自治体の「現場力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲をより積極的に進めるべきである。

今後、国において、新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県間の関係及び都道府県と市町村（指定都市や特別区を含む。）との関係などについて検討を進めることとされているが、指定都市市長会の意見も十分に踏まえ、大都市制度の議論も含めた多角的な観点から議論をしていただくよう促していく必要がある。

引き続き、特別自治市制度の法制化による多様な大都市制度の早期実現に向けて、指定都市市長会を挙げて取組を進めてまいりたい。

(了)

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

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指定都市が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。

指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を持っており、各都市においても、その地域にふさわしい大都市制度の実現を目指した取組を行っている。

こうした中、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が施行され、二度目の住民投票が実施された一方で、従来から指定都市市長会が提案している「特別自治市」制度に関する法的整備はされていないなど、均衡の取れた大都市制度とはなっていない。

大都市制度について検討がなされた第30次地方制度調査会において、「特別市（仮称）」の検討には意義があるとされたものの、当面の対応として道府県から指定都市への権限移譲が徐々に進められているのみであり、制度創設に向けた検討は進んでいない状況である。また、特別自治市など大都市制度への理解は十分に深まっているとは言えず、指定都市市長会としても意義やメリットを整理し伝えていくことで、市民理解を高めていく必要がある。

このような状況を踏まえ、指定都市市長会は令和2年11月に「多様な大都市制度実現プロジェクト」を立ち上げ、このたび最終報告を取りまとめた。

特別自治市は、二重行政の完全な解消による市民サービスの向上はもとより、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、その効果を国内に広げ持続可能な地域社会の実現を図るものである。

新型コロナウイルス感染症への対応等を踏まえ、国と地方の役割分担や事務権限のあり方が課題となっており、経済財政運営と改革の基本方針2021においても、国と地方の関係に加え、大都市圏における都道府県と指定都市を含む市町村との関係も含め、次期地方制度調査会等において検討を進め改善に向けて取り組むとされたところである。これらの検討にあたっては、基礎自治体の「現場

力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市が、将来にわたってその責任と役割を存分に果たすため、特別自治市制度の法制化を含めた多様な大都市制度のあり方についても議論がなされることが不可欠である。

国や政党においては、大都市制度の議論を加速化させ、特別自治市制度の法制化による多様な大都市制度の早期実現を図り、住民の意思を踏まえて地方自治体が地域の実情に応じた大都市制度を選択できるよう、下記のとおり提言を行う。

記

特別自治市（第30次地方制度調査会答申では「特別市（仮称）」）は、同調査会で検討の意義が認められており、国や政党においては、このたび指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」が取りまとめた最終報告も踏まえ、特別自治市の法制化について検討を行うとともに、次期地方制度調査会等において特別自治市の法制化に向け議論の加速化を図ること。

また、基礎自治体の「現場力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲をより積極的に進めること。

令和3年11月16日
指定都市市長会

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」の概要

第 1 経緯

令和 3 年 6 月 8 日に特別自治市構想等大都市制度を研究するために、「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(座長 碓井光明 東京大学名誉教授)。

この研究会では、行政学、財政学、租税学などの有識者を構成員とし、警察や災害、まちづくり分野の専門家の意見聴取も行いながら、計 7 回に渡る議論を踏まえ、次の内容の報告書が取りまとめられた。

第 2 報告書の概要

1 特別自治市構想に関する論点

(1) 特別自治市構想の根拠に係る論点の考え方

ア 二重行政

法令による役割分担や、事業のすみ分け等がなされていれば、「二重行政」とは言えないと思われる。

個別具体的な支障があれば、指定都市都道府県調整会議を活用し、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。

イ 税制上の不十分な措置

県と指定都市が協調連携して、これまで以上に「地方の仕事量に見合った税財源の確保」を国に求めていくべきである。

また、当該指定都市に特定の財政需要があるのであれば、独自課税の実施などを検討していくべきである。

(2) 特別自治市構想の内容に係る論点の考え方

ア 県の総合調整機能への影響

災害対応や警察事務、新興感染症等対策など、県の総合調整機能は、資源等が集中する指定都市を含む区域での広域的な調整でこそ、より効果的に発揮できる。

このため、特別自治市への移行は、こうした総合調整機能に支障が生じ、住民サービスが低下するおそれがある。

イ 県機関及び県有施設

特別自治市の移行に要する費用負担の考え方と必要な費用を明確にし、費用対効果と併せて、住民等への十分な説明が必要と考える。

ウ 県の行政サービスへの影響

指定都市域内の県税全てが、指定都市に税源移譲されると、留保財源が大幅に減少するため、県内全域で現行水準の行政サービスを提供できなくなるおそれがある。

エ 広域連携

特別自治市構想における近隣自治体との広域連携は、利害が対立する問題について十分に調整・解決できる仕組みではないが、県の広域調整事務等は、災害対応など県域という広範囲で、利害 関係がある場合にも有効な機能である。特別自治市に移行した場合、県域として一体性のある広域調整の仕組みが失われ、県民・市民の利益にならないのではないかとと思われる。

オ 住民代表機能

現行の地方自治法においては、住民自治を強化するため、区地域協議会や総合区制度などが用意されており、その活用が求められていると考える。

また、特別自治市として、一層制となることは、民主主義的な住民参画や住民ニーズへの応答が弱くなり、住民のメリットにつながらない懸念がある。

カ 住民投票等の移行手続

特別自治市に移行した場合の住民生活への影響等を踏まえると、移行手続には、県民を範囲とする住民投票が必要であり、投票結果には、法的拘束力が認められるべきであると考ええる。

2 提 言

(1) 二重行政について

県・指定都市の間で、いわゆる「二重行政」の認識に齟齬が生じている場合には、個別具体的な支障の有無に関し、積極的かつ速やかに協議を行い、双方が共通認識や理解を得る努力をすること。

その上で、住民の利益にそぐわない施設整備や施策など、個別具体的な支障があれば、指定都市都道府県調整会議を活用して、施策の見直しや事務・権限の移譲等を行うこととし、当事者同士で解決が困難であれば、第三者である学識者を交えて協議する、さらには総務大臣の勧告も受けながら、具体的な解決を図ること。

(2) 税財源の確保について

県と指定都市は協調連携して、これまで以上に「地方の仕事量に見合った税財源の確保」を国に求めていくこと。

また、当該指定都市に関し、特定の財政需要があれば、法定税の超過課税や法定外目的税などの独自課税の検討が考えられるが、特定の財政需要が県・指定都市に共通する場合には、必要に応じ、県と指定都市が協調連携しながら、法定外目的税などのあり方について検討すること。

(3) 県・指定都市間の協議のあり方について

県と指定都市が、諸課題の解決に向け、諸施策の連携や事業のすり合わせを十分に行えるよう、指定都市都道府県調整会議の積極的かつ適切な運用を含めた協議のあり方を検討すること。

3 おわりに

特別自治市という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の制度の十分な活用や検討を行い、その行き詰まりの中で、制度の抜本的な見直しを求めていくべきではないかと思われる。

神奈川県民・指定都市の市民は、今後とも神奈川県と横浜市、川崎市及び相模原市がしっかりとした協議・協調連携のもと、より良い役割分担を図りながら、行政サービスの向上に努めていくことを期待している。

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

令和3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

目 次

はじめに	1
Ⅰ 神奈川県と市町村との関係	2
Ⅱ 特別自治市構想とは	3
Ⅲ 特別自治市構想に関する論点	
1 特別自治市構想の根拠に係る論点	
(1) 二重行政	5
(2) 税制上の不十分な措置	11
2 特別自治市構想の内容に係る論点	
(1) 県の総合調整機能への影響	14
(2) 県機関及び県有施設	20
(3) 県の行政サービスへの影響	22
(4) 広域連携	31
(5) 住民代表機能	33
(6) 住民投票等の移行手続	36
Ⅳ 提言	38
おわりに	39
特別自治市構想等大都市制度に関する研究会設置要綱等	41
《参考資料》	44
1 特別自治市構想に関する指定都市市長会と全国知事会の意見	
2 二重行政等	
3 事務の共同処理制度の比較	
4 事務分掌条例	
5 総合区	
6 指定都市における区単位の議会活動推進（指定都市の取組状況）	
7 指定都市における地域自治区や区地域協議会等（指定都市の取組状況）	
8 住民投票等の移行手続	

はじめに

この研究会は、令和3年6月8日に特別自治市構想等大都市制度を研究するため、神奈川県により設置された。

特別自治市構想は、旧特別市制度も参考に検討が進められ、指定都市市長会や各指定都市などから、制度化の訴えがなされてきた。神奈川県内においては、横浜市、川崎市及び相模原市が制度の創設を提唱している。

旧特別市制度は、昭和21年の地方制度調査会（当時は内務大臣の諮問機関）において、五大都市（横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市）を府県から独立させ、特別市には原則として道府県の事務を併せて担う及び独立税種を創設するなどの答申がなされ、その後、昭和22年に地方自治法に規定された。

しかし、府県側から、府県を構成している大都市と残りの市町村は密接不可分の状況にあり、大都市が特別市として府県から分離すると、残存部だけでは自立した行財政運営ができないなどの指摘¹がされ、昭和31年に廃止された。

その後、平成25年の第30次地方制度調査会答申においては、特別市(仮称)について、「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」、「例えば警察事務についても（中略）組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念」、「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」があるとの課題を示している。

近年、平成27年と令和2年の2度にわたり住民投票が行われた、いわゆる「大阪都構想」の議論に併せ、特別自治市構想の主張が高まりを見せ、横浜市においては、「横浜特別自治市大綱」を令和3年3月に改訂した。

また、令和2年11月に指定都市市長会は「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置し、令和3年11月には特別自治市制度の法制化案を含む最終報告をとりまとめた。

特別自治市構想は、地方自治制度全般に関わる問題提起である。この構想が制度化・実現した場合には、指定都市を有する道府県、特に指定都市を多く有する神奈川県では、県内市町村、何よりも県民・市民の生活に大きな影響が生じるおそれがあることから、その課題について、主に神奈川県内の事例を参考に、現行の他の大都市制度も踏まえ、本研究会で検討を進めることとしたものである。

¹ 名古屋市総務局企画部大都市・広域行政推進室（2018）『大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書』、小松由季（2012）「道府県における特別区設置に係る手続の創設—大都市地域特別区設置法—」『立法と調査』第334号、pp.17-24、高井正（2009）「戦後期における地方税制の変遷と大都市税制」『都市問題』第100巻第9号、pp.95-110を参考。

I 神奈川県と市町村との関係

現行の地方自治制度は、都道府県と市町村の二層制を採用している。

地方自治法においては、原則として、都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないとして認められる事務を担い、市町村は、基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するとされているものを除く全ての地方事務を担うと、それぞれ役割分担を規定している。

市町村の事務・権限については、「市町村優先の原則」のもと、国において、平成11年に成立した地方分権一括法以来、累次の地方分権一括法等により、都道府県からの移譲などが推進されてきた。

また、神奈川県においても、平成8年に神奈川における地方分権の時代にふさわしい県と市町村の関係を構築することを目的に、市町村への事務・権限の移譲などを協議する場として、「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」を設置し、「事務処理の特例に関する条例」により積極的に移譲してきた。

さらに、地方自治法に基づく指定都市都道府県調整会議での協議結果を踏まえ、現在、高圧ガス保安法に基づく許認可権限（横浜市、川崎市）や、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務・権限（横浜市）の移譲に向けた協議も促進されている。

神奈川県内の市町村は、指定都市、中核市、施行時特例市の規模や性質などを踏まえ、全国的にみても、法令や条例により多くの事務・権限が付与されている。このうち、県内指定都市においては、法令によるものだけでも県費負担教職員や農地転用の許可など大幅な権限の移譲がなされている。

神奈川県は、地方分権の観点から、県から市町村へ事務・権限の移譲を推進する姿勢は堅持しつつも、近年の人口減少や専門職員の確保難、財政上の問題などにより、県内の一部市町村からは、既に移譲した事務・権限の一部の返還を希望する動きが出ており、そうした市町村の支援を行っている。

一方、横浜市などの大都市を中心に、さらなる事務・権限の移譲の要望が出されており、市町村ごとに移譲と返還という二極化の方向が見られる。

このような中で、神奈川県は、個々の市町村の実情を踏まえながら、県と市町村とのふさわしい事務・権限のあり方など、新たな関係を模索していくことが求められている。

Ⅱ 特別自治市構想とは

1 横浜特別自治市大綱の概要

横浜市は、平成 25 年 3 月に、同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(令和 3 年 3 月改訂)。

同大綱においては、指定都市制度の問題点や特別自治市制度の必要性等について、以下のとおり整理を行っている。

(1) 指定都市制度の問題点

指定都市と道府県の二重行政の存在及び大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置という課題がある。

(2) 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

人口減少の到来と超高齢化の進行等による、市税総額の減収、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中などが顕在化している。

(3) 特別自治市制度の必要性

それぞれの地域や自治体によって行政課題の状況が異なるにも関わらず、行政体制は県一市町村という画一的なものであることから、様々な地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度に再構築していくことが急務である。二重行政を完全に解消する方法として、いわゆる「大阪都構想」は法制度化されたが、「特別自治市」は法制度化がされていない。大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別自治市」が必要である。

(4) 特別自治市制度の創設により期待できる効果

積極的な政策展開によって市域内の経済・産業活動を活性化させ、日本全体の経済活動を支えていくことになるとともに、「二重行政」の解消により、より効率的で効果的な行政サービスが可能となる。

(5) 特別自治市制度の骨子

	横浜市が目指す特別自治市制度	《参考》川崎市、相模原市が提唱する特別自治市制度
事務・権限	原則として、県が市域において実施している事務及び市が担っている事務の全部を処理する。 (広域自治体が担う市町村間の広域調整事務や市町村に対する補完事務を除く。)	原則として、県が市域において実施している事務及び市が担っている事務の全部を処理する。 (川崎市においては、犯罪捜査等の警察事務や環境対策など「広域自治体が担うべき真に広域的な事務権限等」を除く。)
税財政制度	市域内地方税の全てを賦課徴収する。 (広く県民に対しサービスが提供される経費等については、原則として、特別自治市が応分の負担をする。)	市域内地方税の全てを賦課徴収する。 (川崎市においては、「真に広域的な事務権限等」に係る経費を広域自治体に対して負担する。)
住民自治構造	市の内部の自治構造は、現行の行政区を単位とする。	市の内部の自治構造は、現行の行政区を単位とする。

出典：川崎市「川崎市「特別自治市」制度の基本的な考え方」（平成 25 年 5 月）、相模原市「相模原市新たな大都市制度検討報告書」（平成 25 年 7 月）をもとに作成

2 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」の概要

指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」²の最終報告(令和 3 年 11 月)では、特別自治市制度について、以下のとおり整理を行っている。

①特別自治市は、広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体とする。

※ 区は、行政区（市の内部組織）とし法人格を有しない。

②特別自治市の法的位置付けは、現行の地方自治法第 2 条第 3 項に規定する市町村（基礎的な地方公共団体）、同第 5 項に規定する都道府県（広域の地方公共団体）のいずれにも該当しない新たな地方公共団体であり、「特別地方公共団体」とする。また、その事務は、現行の指定都市が担う事務及び道府県が指定都市の市域内において担う事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整事務や補完事務を除く。）を処理する。

※ 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。

③特別自治市は、一層制であることから、道府県が有する包括する市町村の連絡調整機能や補完機能を有しないが、圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担う。

² 同プロジェクトは、特別自治市制度の法制化に向けた素案を策定し、国及び政党に提言することを目的として、林文字指定都市市長会前会長の提唱のもと、令和 2 年 11 月に設置された。なお、県内指定都市を含む 16 の指定都市市長が参加している。

Ⅲ 特別自治市構想に関する論点

1 特別自治市構想の根拠に係る論点

(1) 二重行政

ア 現状

(7) 定義・指定都市市長会等の考え

いわゆる「二重行政」は、法令上の定義はないが、第30次地方制度調査会においては、後述するとおり「①重複型、②分担型、③関与型」の3類型に分類し、議論が進められた。

横浜市は、「基礎自治体と広域自治体の二重行政には、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の3つの分類がある。」と整理を行っており、「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」としている。

そして、指定都市市長会は、「道府県と指定都市で類似する施策を実施しており、その中でも非効率なものや手続面等で住民にとって過重の負担になっているもの」を「二重行政」としている³。

一方、全国知事会においては、道府県及び指定都市の役割は法令上明確に区分され、指摘を受ける例の多くは、相互補完等によるサービスの充実を企図するものではないかとの見解を示した⁴。

なお、いわゆる「二重行政」をめぐっては、第30次地方制度調査会答申においては、指定都市と都道府県の「二重行政」の問題が指摘されたことを受け、国において、地方自治法等が改正され、さらなる都道府県から指定都市への事務・権限の移譲が推進されるとともに、都道府県と指定都市との間の事務処理を調整する場として、指定都市都道府県調整会議が創設されたという経緯がある。

(4) 類型(重複型、分担型等)

第30次地方制度調査会においては、「①重複型、②分担型、③関与型」の例として、①重複型としては、公営住宅、図書館、体育館等の公の施設、中小企業支援や地球温暖化対策などの施策を、②分担型としては、

³ 県内指定都市及び指定都市市長会の二重行政の定義・考え方等については、巻末の(参考資料 p. 45)「2 二重行政等」(「二重行政等の定義・考え方」、「指定都市等が指摘する二重行政」)を参照。

⁴ 巻末の(参考資料 p. 44)「1 特別自治市構想に関する指定都市市長会と全国知事会の意見」を参照。

河川管理等の権限を、③関与型としては、農地転用許可に係る道府県農業会議等の事務などを挙げている。

○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

・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。

分類	概要	具体例（指定都市と道府県に係るもの等）
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より抜粋

※ 備考

次の事務は、法令により既に道府県から指定都市に移譲等されている。

（移譲されたもの）

- ① 病院の開設許可（平成27年4月1日から）
- ② 県費負担教職員（給与負担・定数決定等）（平成29年4月1日から）
- ③ 都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針）（平成27年6月4日から）
- ④ 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、意見を付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務（横浜市は、平成28年11月1日から農林水産大臣による「指定市町村」の指定を受けている）

（廃止されたもの）

- ⑤ 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（平成27年4月1日から廃止）

(ウ) 各道府県の対応状況

各道府県においては、指定都市との間のいわゆる「二重行政」の解消等の事務処理の調整のため、地方自治法に基づく指定都市都道府県調整会議や首長レベルの任意の会議を開催し、協議を行っている。

例えば、神奈川県及び横浜市は、平成 29 年 3 月に「横浜市神奈川県調整会議」を開催し、パスポートの発給事務を神奈川県から横浜市へ移譲することに合意、「事務処理の特例に関する条例」の改正により、令和元年 10 月に移譲を行った⁵。

また、他の道府県においても、大阪府及び大阪市では、平成 28 年 4 月に開催した「副首都推進本部会議」で府立公衆衛生研究所・市立環境科学研究所の統合に向けた協議を行い、平成 29 年 4 月に統合、大阪健康安全基盤研究所を設置した。さらに、新潟県及び新潟市では、平成 28 年 7 月に開催した「新潟県・新潟市調整会議」で県保健環境科学研究所と市衛生環境研究所の連携に向けた取組についての協議が行われ、平成 29 年 2 月に両研究所間で連携強化に向けた協定を締結、これに基づき麻しん疑い患者発生の対応等を連携して実施している⁶。

○指定都市都道府県調整会議の活用事例

都道府県名	会議名	内容	出席者	回数
神奈川県 (横浜市・川崎市・相模原市)	横浜市神奈川県調整会議 川崎市神奈川県調整会議 相模原市神奈川県調整会議	大都市行政や県市の協調連携等を協議 【協議事項】 ・パスポート発給事務に係る権限移譲 (横浜市) ・コンビナート地域の安全対策 (横浜市・川崎市) 等	知事・市長	随時 (横浜市との間で2回、川崎市との間で1回開催)
新潟県 (新潟市)	新潟県・新潟市調整会議	二重行政のテーマ等について協議 【協議事項】 ・県保健環境科学研究所・市衛生環境研究所の連携 ・職員研修の共同実施 等	知事・市長・学識経験者・県市部局長	随時 (年1回程度開催していたが、R1.8以降、開催なし)
京都府 (京都市)	京都府知事と京都市長との懇談会	府市の重点課題や二重行政の解消等を協議 (H28.9～既存の会議体を移行し開催) 【協議事項】 ・公営住宅の申込窓口や府市帰国者・接触者相談センターの共同化 ・文化庁の全面移転に向けた連携強化 等	知事・市長・副知事・副市長・府市部局長	年1回
大阪府 (大阪市・堺市)	副首都推進本部会議	大阪の成長・発展の基本的な方針等を協議 (H28.4～既存の会議体を移行) 【協議事項】 ・府市一体化・広域一元化に向けた条例 ・府立公衆衛生研究所・市立環境科学研究所の統合(ともに大阪市) 等	知事・市長・学識経験者・副知事・副市長・府市部局長	年複数回
兵庫県 (神戸市)	兵庫県・神戸市調整会議	県市の懸案事項等を協議 【協議事項】 ・賑わいを創出するまちづくりの推進 ・県が管理する河川の管理権限移譲 等	知事・市長・県市議会正副議長・副知事・副市長・県市部局長	年1回

出典：各自治体のホームページをもとに作成

⁵ 横浜市から権限移譲を求められている事項については、巻末の(参考資料 p. 46)「2 二重行政等」(「横浜市からの権限移譲の要望と県の考え方」)を参照。

⁶ 協議事項の類型ごとに整理した指定都市都道府県調整会議の活用事例については、巻末の(参考資料 p. 46)「2 二重行政等」(「指定都市都道府県調整会議の活用事例」)を参照。

○神奈川県近隣における首長レベルの任意会議の事例

都道府県名	会議名	内容	出席者	回数
埼玉県 (さいたま市)	埼玉県知事・さいたま市長 意見交換会	県・市の政策課題や重要施策の意見交換 ※R2.8～ 【協議事項】 ・新型コロナウイルス感染症対策 ・一級河川の治水対策 等	知事・市長	年1回程度
千葉県 (千葉市)	千葉県と千葉市の連携推進 会議	県・市にまたがる行政課題を協議 ※R3.7～ 【協議事項】 ・水道事業の統合・広域化 ・消防防災ヘリコプターの共同運航 等	知事・市長	本年7月に開催
静岡県 (静岡市・浜松市)	県・政令指定都市サミット	県・市が連携、協働した地域づくりに向けた 意見交換 ※H18～ 【協議事項】 ・大都市制度(特別自治市構想) ・公共施設整備の適正化 等	知事・市長	随時(平成29年 度以降は開催実績 なし)

出典：各自治体のホームページをもとに作成

イ 課題

いわゆる「二重行政」については、①道府県・指定都市間で二重行政の有無に関し認識に齟齬がある、②道府県・指定都市間で同一又は類似した事務を行う場合の競合回避のための調整に時間がかかる、③指定都市都道府県調整会議の積極的な活用などが課題として挙げられる。

ウ 課題に対する考え方

(7)「二重行政」の主張の捉え方

地方自治法において、都道府県と市町村は、事務処理に当たり、相互に競合しないように、また最小経費で最大効果を上げるようにしなければならないと規定されている⁷。

この視点から「二重行政」を考えると、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など、住民の利便性に適うものであれば、直ちに問題があるとは言えず、また、道府県・指定都市が同一又は類似した事務を行う場合であっても、法令による役割分担がなされていれば、それは法令の趣旨に沿うものであり、「二重行政」とは言えないと思われる。

例えば、神奈川県立の図書館については、専門性の観点から主に社会・人文系の専門図書や工学・産業技術・自然科学の専門図書を収集しており、市町村立図書館を補完している。加えて、広域性の観点から、県内の全市町村立図書館が所蔵する資料の横断検索システムや搬送システムを構築し、それらの相互貸借を可能とする基盤の整備や市町村

⁷ 地方自治法第2条第6項及び同条第14項

立図書館職員への研修等による人材育成支援を担っており、役割分担がなされている。

また、公営住宅について、市営住宅では、市内の居住もしくは在勤を入居申込の要件としている一方、県営住宅では、この要件を設けていない。こうした申込要件の違い等から公営住宅のすみ分けが図られている状況にあり、指定都市域内の県営住宅では、令和2年度の応募倍率は4.1倍、県内の指定都市の市営住宅についても応募倍率が軒並み高く⁸、それぞれ旺盛な公営住宅需要がある。

さらに、商店街振興は、イベント等への事業費補助など、神奈川県・指定都市両方で行っているものの、神奈川県においては、県の重点施策に沿った事業や県内商店街のモデル事例として他都市へと展開する意義が認められるような事業を中心に補助するなど、市の事業とすみ分けを図っている。

(イ)「二重行政」の主張への対応

上記で述べたとおり、現在、指定都市から「二重行政」と主張されている例すべてが必ずしも住民ニーズなどに沿わない不必要なものとは思われない。

同一又は類似した行政分野において、道府県・指定都市で事務・権限が分かれていても、法令による役割分担がなされていれば、それは一定の合理性が推定される。また、同一又は類似した施設の整備や施策の実施に当たっては、通常、住民のニーズを把握し、関係自治体の意見も踏まえ、議会で審議を得て決定されるという一定の手続きを経ており、基本的には、競合回避やすみ分けが行われているものと考ええる。

「二重行政」を論じる目的は住民福祉の増進であることから、どの施設・施策等が、どのように行政の効率性を阻害し、住民にどのような不利益を及ぼしているのかなど、具体的な事実に基づき議論していくことが重要と考える。仮に施設整備や施策等の実態が効率性を欠き、住民に具体的な不利益が生じているのであれば、それは当然に見直されるべきである。

「二重行政」を巡る議論においては、道府県・指定都市の間で「二重行政」の認識に齟齬が生じていることが大きな問題であって、個別具体的な支障の有無に関し、道府県・指定都市双方の主張に隔たりがある場合には、積極的かつ速やかに協議を行い、共通認識や理解を得る努力が

⁸ 県内指定都市においては、横浜市8.3倍（令和3年4月募集）、川崎市19.0倍（令和3年3月募集）、相模原市8.9倍（令和3年5月募集）となっている。

双方に求められると考える。

その上で、住民の利益にそぐわない施設整備や施策など、個別具体的な支障があれば、指定都市都道府県調整会議を活用して、施策の見直しや事務・権限の移譲等を行うこととし、当事者同士で解決が困難であれば、第三者である学識者を交えて協議する、さらには総務大臣の勧告も受けながら、具体的な解決を図るべきである。

(2) 税制上の不十分な措置

ア 現状

(7) 国と地方の税制

人口減少と少子高齢化という人口構造の変化と、それに伴う税収の減少や社会保障費の増大、さらには社会インフラ設備の更新需要が増大する中で、地方自治体は多くの財政需要をみたす必要に迫られている。その一方で、国の厳しい財政状況の下で、いわゆる「地財ショック」⁹に端的に見られるように、2000年代以降には地方全体の予算規模は抑制されてきたため、一定の税源移譲が実現されながらも、地方の仕事量に見合った税源が確保されているとは言えない状況にある。

また、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、税収が大幅に減少したことを踏まえれば、景気の影響に左右されにくい安定的な税収構造の構築が必要である。

税収の安定性が高く、地方自治体間の偏在が少ない地方税財源の充実強化を図ることにより、地方自治体が、景気の低迷など様々な状況の変化に的確に対応することや、地域の実情に即した施策を自主的・自立的に行うことが可能となる。

そのため、こうした「地方の仕事量に見合った税財源の確保」については、各道府県又は各指定都市がそれぞれ単独で、若しくは全国知事会、九都県市首脳会議など、自治体間で協調連携して、国への提案・要望を行っている。

(4) 大都市に関する特例（財政上の特例）

指定都市は、事務配分や行政組織の特例等に応じて、種々の財政上の特例措置が設けられている。

<指定都市に係る財政上の特例措置>

- ・ 地方交付税の算定上の措置
- ・ 地方税法上の措置等

地方交付税においては、基準財政需要額の算定の際、都道府県が担う事務の一部を行っていること等による指定都市の財政需要を、測定単位や補正係数によって反映している。

(例) 測定単位：道路橋りょう費（測定単位：道路の面積）

→管理する国道及び都道府県道分を加算

補正係数：社会福祉費（測定単位：人口）

⁹ 平成16年度において「三位一体の改革」により地方交付税等が前年度比▲12%と大幅に削減され、地方自治体の予算編成に大きな影響を及ぼしたことを指す。

→児童相談所の設置、母子相談員の設置等の事務
に応じて割増し

地方税や地方譲与税等においても、その財政需要を踏まえた特例が設けられているほか、宝くじの発売が都道府県と同様に認められている。

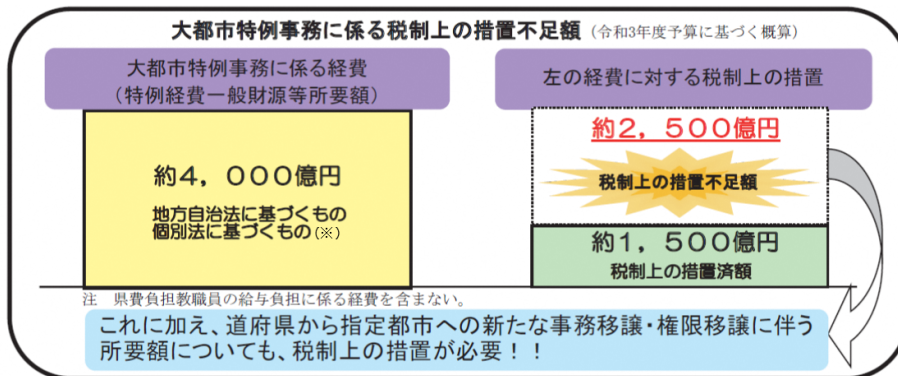
○指定都市に係る地方税、地方譲与税等の特例

税目	内容
事業所税の課税	指定都市等は、都市環境の整備及び改善に関する事業に要する費用に充てるため、事業所税を課するものとされている。
大規模償却資産に対する固定資産税の課税	大規模償却資産については、市町村が課税しうる限度額が定められているが、指定都市には限度額が定められていない。
軽油引取税交付金 自動車税環境性能割交付金 地方揮発油譲与税 石油ガス譲与税 交通安全対策特別交付金	指定都市が一般国道・都道府県道等の管理を行っていることを踏まえた、交付（譲与）がなされている。

イ 課題

横浜市や指定都市市長会においては、「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」¹⁰と
いった課題を指摘している。

○大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



※地方自治法に基づくもの：児童福祉、民生委員、身体障害者福祉 等
個別法に基づくもの：土木出張所、衛生研究所、定時制高校生人件費、国・道府県道の管理 等

出典：指定都市「令和4年度 国の施策及び予算に関する提案（令和3年7月）」に一部注記

¹⁰ 「横浜特別自治市大綱（令和3年3月改訂）」p.7より。

ウ 課題に対する考え方

地方税財政制度は国の法律によるものであり、本来の仕事量に応じた税財源は国に求めるべきで、国において「指定都市の財政需要に応じた財政措置はどうあるべきか」という視点で、抜本的な検討が必要な問題である。そのため、現行制度下においては、道府県と指定都市が協調連携して、これまで以上に「地方の仕事量に見合った税財源の確保」を国に求めていくべきである。また、当該指定都市に特定の財政需要があるのであれば、独自課税の実施などを検討していくべきである。

特別自治市の税を考える場合には、特別自治市は広域自治体が処理する連絡調整事務及び補完事務を担う道府県ではない（道府県と同様の機能を果たすわけではない）のであるから、その税は、単純に道府県税を移管するというものでなく、事務・権限に対応するものとなるよう十分な議論が必要であると考えます。

なお、大都市特例事務に関し、それに見合う税制措置が必要という考え方は理解できるが、現行制度では、税制上の措置が不十分な部分は、一義的には、地方交付税措置がなされている。

仮に、特別自治市構想が、地方交付税措置対象外経費への対応としての「留保財源」¹¹を含めた財源獲得行動の一環であれば、地方自治体全体が財源不足の中で、道府県・指定都市間の税源の奪い合いでは、根本的な解決にならないと思われる。

¹¹ 留保財源…地方交付税の算定において、法定普通税等の一部（原則 25%）を基準財政収入額の算入対象としないことにより、税収（財源）が留保されるもの。地方自治体は、留保財源を活用することで独自事業の財政需要に対応している。

（特別自治市の移行に伴う神奈川県留保財源への影響については、「Ⅲ 2 (3) 県の行政サービスへの影響」で詳述。）

2 特別自治市構想の内容に係る論点

(1) 県の総合調整機能への影響

ア 現状

都道府県は、広域自治体として、広域調整事務、市町村の連絡調整事務及び補完事務などを担うものとされている。

神奈川県は、大都市地域や自然豊かな地域など、33の市町村を包括する広域自治体として、県域全体の発展を目指している。具体的には、災害対応や自然環境保全等において、市町村域を超えた全体調整を役割として、様々な総合調整を行ってきた。

イ 課題

道府県は、それぞれの地域における資源等を道府県全体で有効活用することにより、総合調整機能を発揮してきたが、指定都市が特別自治市に移行した場合の住民サービスへの影響について検討する必要がある。

ウ 課題に対する考え方

道府県の総合調整機能は、資源等が集中する指定都市を含む区域での広域的な調整でこそ、より効果的に発揮できるのであり、指定都市を除いた区域での調整では、これまで道府県が発揮してきた総合調整機能に支障が生じ、住民サービスが低下するおそれがある。

なお、個別分野ごとの考え方については、外部有識者への意見聴取や神奈川県が行う総合調整の状況から、次のとおり整理した。

(7) 災害対応¹²

- a 災害初動期においては、神奈川県は救助・消火等の活動指揮能力を持っておらず、自前で県内消防や応援消防を指揮することが難しい。現状においては横浜市などの消防局に依存していることから、横浜市などの消防による県への支援が減る場合、県の初動対応に大きな痛手となるおそれがある。
- b 災害初動期の緊急医療において中心的な役割を果たしている都道府県DMA Tの単位を、県と特別自治市に分割した場合、双方とも活動能力が低下するおそれがある。
- c 応急避難期においては、避難所運営や罹災証明書の発行業務等の市町村の業務において、大幅な人手不足が課題となる。その際、道府県の市町村応援は、自地域優先となるため、道府県の区域外にな

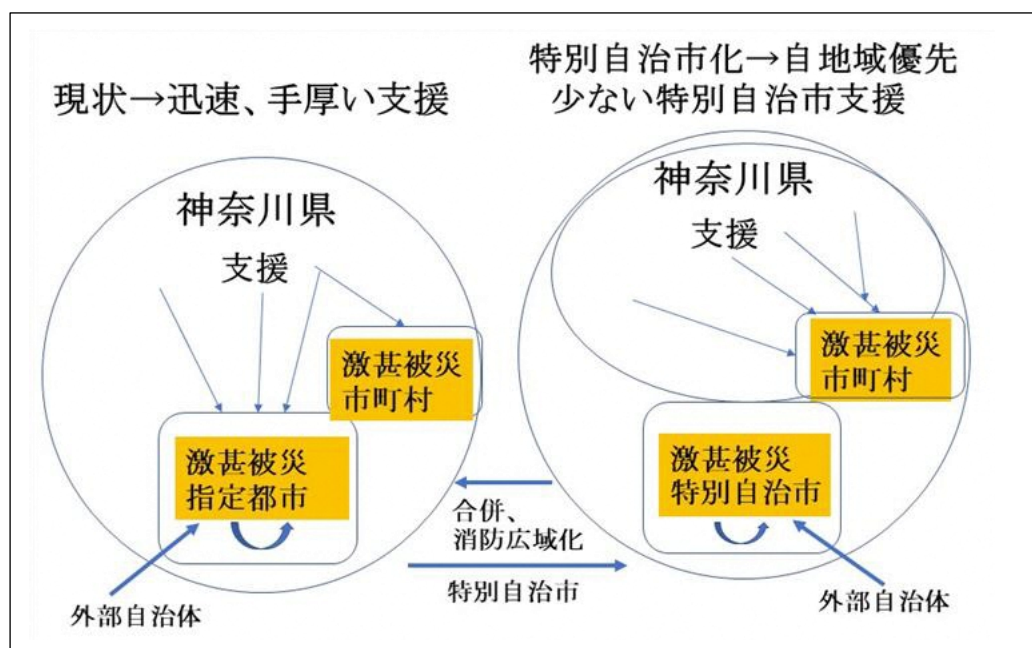
¹² 第3回研究会（令和3年8月31日）にて、吉井 博明 東京経済大学名誉教授への意見聴取を実施

るようなことになれば、特別自治市への人的支援、物的支援が減る又は遅れるおそれがある。

併せて、道府県外からの応援が本格化するまでの間、道府県が活用できる資源等が減少することに伴い、県域の被災市町村に対する県内応援も限定的になる。

- d 緊急輸送路、専用通信網の構築・維持については、広域的に道府県が担うことでスケールメリットがある。特別自治市が新たに担うことになれば、コストが増加するおそれがある。
- e なお、平成30年に災害救助法が改正され、「救助実施市」が創設されたことにより、既に指定都市は市域内で円滑かつ迅速に救助を行うことができるようになっている。救助実施市の創設の際、全国知事会において懸念とされた「道府県の広域調整機能の毀損」や「資源の先取り」については、道府県の総合調整権を担保することで解決が図られた¹³。

○横浜市と近隣市町村が被災のケース



出典：吉井 博明 東京経済大学名誉教授作成

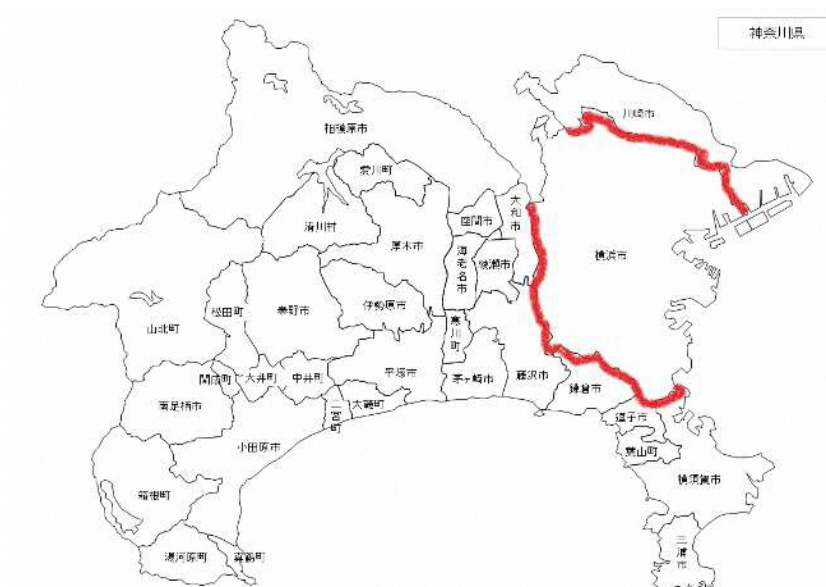
¹³ 神奈川県においては、平成30年12月に「災害救助に係る神奈川県資源配分計画」を策定、「改正救助法に基づく救助に関する覚書」を県内3指定都市と締結、平成31年4月に、県内3指定都市が「救助実施市」に指定された（改正法の施行と同時）。

(イ) 警察事務¹⁴

- a 警察は、昭和 22 年の旧警察法により、約 1,600 市町村に自治体警察が設置された。しかし、市町村単位の警察は犯罪実態に対して狭すぎ、事案対応能力が不足したことや、市町村にとって警察を維持するための財政負担が大きかったことなどから、昭和 29 年の現行警察法の制定（旧警察法の全面改正）により、自治体警察制度を廃止し、都道府県警察に一元化されている。
- b 特別自治市が警察を保有した場合には、消費者被害対策や児童虐待対応などにおいて、特別自治市と警察の連携、市長主導の総合政策の展開が可能になるメリットがある。
- c 一方で、警察事務を分割することは、第30次地方制度調査会答申で指摘された「組織犯罪等の広域犯罪への対応」への懸念だけではなく、以下の点において、影響が考えられる。
 - (a) 神奈川県においては、指定都市と周辺自治体の境界付近において多数の居住者がおり、生活圏はその境界をまたぐことから、これまで県内で完結していた多くの事件が「県境を越えた広域事案」となり、自県及び特別自治市で解決しない事案の比率が増大し、連絡調整コストが増加し、対応力が弱体化するおそれがある。
 - (b) 必要となる警察官・職員の合計数や通信指令本部、鑑識課、科学捜査研究所などの施設の合計数が増加することによって、経費が増大するおそれがある。
 - (c) 都道府県警察の組織の細分化によって、自県及び特別自治市の警察内で多数の応援を集めることが難しくなるなど、能力が低下するおそれがある。
 - (d) 仮に都道府県警察本部が特別自治市の区域に残されるとした場合、都道府県警察本部の警備を担当するのは特別自治市の警察か、それとも都道府県警察なのかという複雑な管轄の問題が生じる。
 - (e) なお、横浜特別自治市大綱においては、現在の都道府県警察の分割を前提としない制度設計も検討するとして「公安委員会を市と県が共同設置し、県と市の区域を分割しない形で警察本部を置く方法などが考えられる」としている。しかし、こうした方法は道府県と特別自治市の合意を前提とするものであり、合意がされない、又は当初合意しても継続されない場合にどうするのかという問題が残る。

¹⁴ 第3回研究会（令和3年8月31日）にて、田村 正博 京都産業大学法学部教授 への意見聴取を実施

○横浜市が分離した場合にできる県境



出典：田村 正博 京都産業大学法学部教授作成

(ウ) 都市計画・土地利用・まちづくり¹⁵

- a 現在でも、都市計画法の関係については、地域のことは地域で決めるのが基本であり、すでに多くの事務・権限が指定都市に移譲されていることから、地域の実情に応じた施策展開ができるようになっている。
- b 一方で、都市計画事業の認可のように事業の公平性或客観性の観点から、都道府県に権限が留保されているものがある¹⁶。特別自治市が創設された場合に公平性等を担保するためには、国が認可を行うことも想定されるが、そうすると、これまで原則として道府県域で完結していた事務が完結しなくなり、国の関わりが増えることになる。
- c また、農地や林地のように食糧自給率やCO₂排出量削減目標といった国で目標を定めているようなものについては、基礎自治体を超える全体目標が重要であり、国で計画が策定される可能性の高いものについて、道府県と特別自治市で分割するメリットはない。

¹⁵ 第4回研究会(令和3年10月4日)にて、中井 検裕 東京工業大学環境・社会理工学院教授への意見聴取を実施

¹⁶ 都市計画事業の認可権限については、第30次地方制度調査会答申を踏まえ、都道府県から指定都市への権限移譲が検討され、その後も指定都市から「地方分権改革に関する提案募集」の仕組みを活用して提案されたが、土地収用法の仕組みと整合性を取り、「地域の利害と一定の距離を置いた第三者がチェックを行い、公平性・公正性を確保することが必要」との考えのもと、引き続き都道府県が担うこととされた。

(I) 医療計画

- a 医療計画の策定は、医療法において都道府県の権限であるが、神奈川県内の指定都市は市独自の地域医療計画¹⁷を策定し、県の医療計画と整合を図りながら、地域の実情に応じた施策を展開しているところである。
- b 一方で、感染症病床や精神病床の基準病床数の設定など、高度・特殊な専門的医療や広域的に実施することが必要な保健医療サービスについては、県全域で医療資源を活用しており、横浜市をはじめとする大都市に医療資源が集中している中、特別自治市の市域内で医療提供体制が完結することになれば、県内全体の医療提供体制が弱体化するおそれがある。

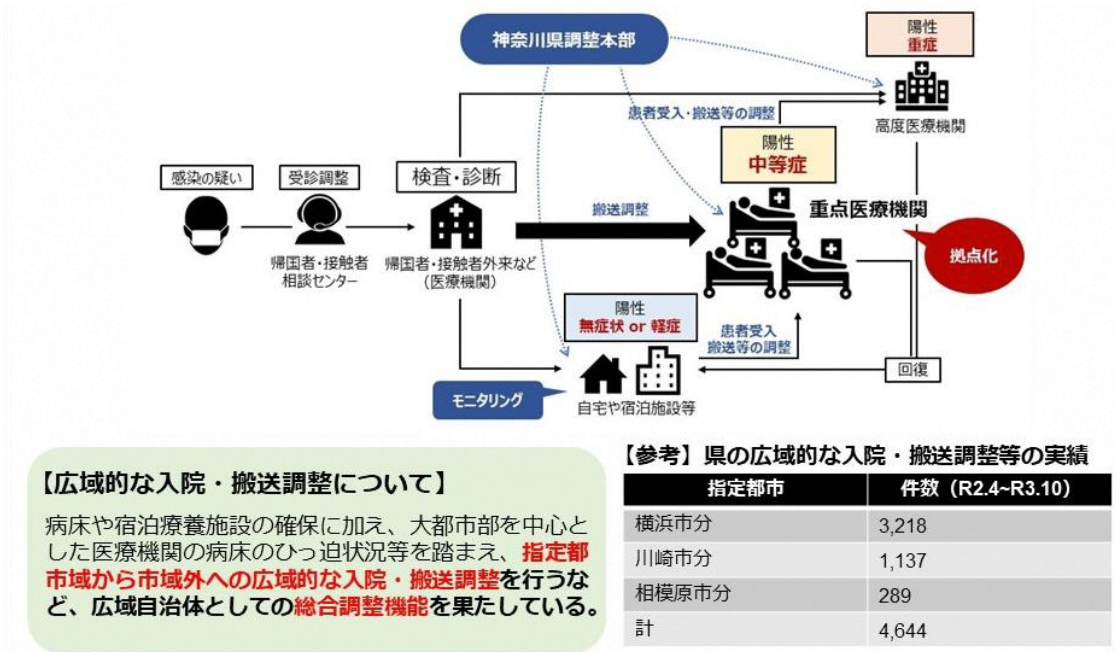
(II) 新興感染症等対策

- a 新型コロナウイルス感染症が、全国的かつ急速なまん延のおそれのある新興感染症として、新型インフルエンザ等対策特別措置法の適用の対象とされ、都道府県単位での医療提供体制の確立等の取組が進められてきたところであり、神奈川県においても、医療提供体制「神奈川モデル」を構築し、随時発展させてきた。
- b 令和3年2月に、感染症法の改正が行われ、都道府県の総合調整権、すなわち総合調整の責務が新たに明記されたところであるが、神奈川県において、患者の急増期には、人口が密集する大都市に感染者が集中したことから、神奈川県が指定都市から県内の他地域へ広域的な入院・搬送の調整等を行い、総合調整機能を発揮した。このような市町村域を超えた広域的かつ迅速な対応が求められる中であって、広域自治体である県が総合調整機能を発揮することには意義がある。
- c 一方で、特別自治市に移行して神奈川県の外になるようなことになれば、これまで県の総合調整によって指定都市の住民等が便益を受けてきた入院・搬送等において、市域内で解決できない、又は迅速な対応が困難となるおそれがある。

さらに、現在も都県を超えて生活圏が広がる1都3県での協調連携が求められる中、特別自治市ができることで、現在の県域が分割され、調整がさらに煩雑になる。また、調整が整わない場合は、隣接の都県・特別自治市の間で、住民や事業者への要請内容にばらつきがでることになり、混乱が生じるおそれがある。

¹⁷ 横浜市：「よこはま保健医療プラン 2018」、川崎市：「かわさき保健医療プラン」、相模原市：「相模原市保健医療計画」

○医療提供体制「神奈川モデル」



出典：神奈川県作成資料

(カ) 水源環境保全・再生

- a 横浜市のような都市地域においては、水源を自地域内で確保できない市町村もあることから、広域自治体である神奈川県が中心となって水源環境保全・再生の取組を推進しているところである。
- b 神奈川県においては、個人県民税の超過課税（水源環境保全税）を導入するなど、将来にわたり良質な水を安定的に確保するための総合的、広域的な取組を行っている。
- c 一方で、指定都市が特別自治市として分離されると、安定的な財源確保も含め、神奈川県がこれまで行ってきた一体的な水源環境保全・再生の取組が縮小し、県民・市民に対する良質な水の安定的な確保に支障が生じるおそれがある。

(2) 県機関及び県有施設

ア 現状

(7) 指定都市域内の県機関及び県有施設の状況

神奈川県は、法令及び住民ニーズ等に応じ、指定都市域内において、県庁や警察本部などの多くの県機関・県有施設を設けている。

なお、神奈川県の指定都市域内にある県有施設は723施設、財産価格は約1兆331億円である。(土地7,315億円、建物3,016億円)¹⁸

○指定都市域内の県有施設

横浜市	: 458施設、財産価格 721,115,249千円 (土地 501,208,431千円、建物 219,906,818千円)
川崎市	: 134施設、財産価格 162,196,894千円 (土地 124,971,493千円、建物 37,225,401千円)
相模原市	: 131施設、財産価格 149,815,432千円 (土地 105,300,892千円、建物 44,514,540千円)

出典：神奈川県県有財産表（令和2年3月31日）をもとに作成

(4) 特別自治市が新たに整備する必要がある機関・施設

神奈川県の県内指定都市が特別自治市に移行した場合に、新たに整備する必要がある主な機関・施設は次のとおりである。

(行政委員会)

公安委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会

(事務局等)

警察本部、各委員会事務局

※以下の機関・施設についても設置の検討が必要

県税事務所等(横浜市域内を例にとると、横浜県税事務所、神奈川県

¹⁸ 土地及び建物の財産価格は次により算出した価格

- ・ 土地：当該土地の近傍類似地の地方税法（昭和25年法律第226号）第349条に規定する土地課税台帳又は土地補充課税台帳に登録された平成30年度固定資産税評価額に比準した単価に当該土地の面積を乗じた価格
- ・ 建物：取得価格（取得に要する費用）から減価償却累計額（年月の経過による資産価値の減少の累計額）を減じた価格等

県有施設の中には建設等に対する公債費が存在するものがある。

例 県庁東庁舎新築工事 約80億円(令和2年11月完成)

税事務所、緑県税事務所、戸塚県税事務所、自動車税管理事務所、自動車税管理事務所横浜駐在事務所)、農業技術センター、農業アカデミー、水産技術センター、畜産技術センター、家畜保健衛生所

イ 課題

県庁や警察本部などの県機関は、県民の福祉の増進を図る上で、道府県の自治権が及ぶ道府県の区域内に存在するのが原則である。

特別自治市に移行した場合、その区域は道府県の区域外となることから、県庁や警察本部などの県機関及びそれを維持するための県庁舎や警察本部庁舎などの県有施設は、原則、道府県の残存する区域に移転し、市域内施設の特別自治市への移管等を検討していく必要がある。

しかし、①道府県の新たな施設の用地買収や建設等の移転費用、②特別自治市側の県有施設の移管等取得費用及び債務引き受け額などは相当な額となると思われるが、特別自治市構想は、これらの取扱いや費用等の負担の考え方を明確にしていない。

ウ 課題に対する考え方

特別自治市に移行した場合、県有施設の特別自治市への移管費用等に関しては、平成 22 年に相模原市が指定都市へ移行した際の県有施設移管の扱い¹⁹が参考となる。神奈川県と相模原市との間で、取得費用については、「土地及び建物等については、有償譲渡を基本とする」とし、債務引き受けについては、「道路事業に係る県債の元利償還金について、県への普通交付税措置相当額を除いた額」等と整理されてきた。

また、県有施設の市域外への移転費用については、新たな施設の用地買収や建設等の移転費用の補償の問題を考えていく必要がある。

加えて、施設に関する費用にとどまらず、特別自治市として新たに設置が必要となる公安委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会等の機関については、専門的な業務を担うため、専門人材の育成・配置などの新たなコストも生じてくる。

いずれにしても、特別自治市の移行に要する費用等の負担の考え方と必要な費用を明確にするとともに、これらは住民等の税金により負担することになるため、その費用対効果を十分に住民等に説明すべきものとする。

¹⁹ 「相模原市の政令指定都市移行に係る事務移譲等に関する基本協定書」(平成 20 年 11 月)より。

(3) 県の行政サービスへの影響

ア 現状

(7) 横浜特別自治市大綱における考え方

横浜特別自治市大綱においては、「横浜市の特別自治市移行に伴い、県において財源不足が生じる場合は、その必要な財政需要に応じ、一義的には、地方交付税による財源保障が措置される」、「神奈川県域においては、県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や県内市町村の財政力指数といったデータからは、少なくとも横浜市と県内市町村の間では、「大都市だけが財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない」と指摘している。

(4) 道府県と指定都市との財政状況の比較

神奈川県及び県内指定都市の財政状況を見渡すと、「財政規模」としては、県と県内指定都市合計は同程度となるものの、「財政力指数」は、概して指定都市の方が良好な状況である。

こうした財政状況については、全国的にも同様の傾向にあり、全国の指定都市は、その指定都市所在道府県よりも財政力指数が高く、実質公債費比率、将来負担比率といった健全化判断比率も良好である。

また、神奈川県及び県内指定都市の「歳入の状況」からは、一般財源に占める税収額等は、指定都市の方が高い傾向にあり、神奈川県は地方交付税（及び臨時財政対策債）に頼った財政運営となっている。

一方、県内指定都市は、神奈川県に比して標準財政規模に対する地方債現在高、中でも、地方交付税で財源保障が措置されない庁舎や住民利用施設の財源に活用される一般単独事業債の現在高が多い傾向にある。また、「歳出の状況」からは、政策的な判断で活用できる一般財源の割合は指定都市の方が多い。

(ウ) 県による行政サービスの提供

神奈川県は、広域自治体としての行政サービスを提供しているため、域内市町村において提供される県単独土木事業や各種医療費助成などの県の行政サービスと、その市町村域における県税徴収額は、そもそも直接的な対応関係をもたない。また、神奈川県は、災害対応や新興感染症等対策、水源環境保全・再生など、個別市町村に割り当てることが難しい広域行政サービスも提供している。一方で、広域自治体である神奈川県に包含されている市町村は人口や経済規模が異なることから、県

の税込総額のうち、大規模自治体において生じる県税徴収額の割合は必然的に高くなる。そのため、特別自治市の創設にともない、仮に特別自治市域内の地方税を一元的に賦課徴収する場合には、他の県内市町村における県の行政サービスへの影響を十分に検討する必要がある。

○神奈川県及び県内指定都市の財政規模（令和元年度決算）

（単位：億円）

	標準財政規模				財政力指数
		標準税 収入額等	普通交付税	臨財債 発行可能額	
神奈川県	13,043	10,943 (83.9%)	1,043 (8.0%)	1,056 (8.1%)	0.90
横浜市	9,448	8,805 (93.2%)	218 (2.3%)	425 (4.5%)	0.97
川崎市	3,742	3,742 (100%)	-	-	1.02
相模原市	1,720	1,412 (82.1%)	157 (9.1%)	151 (8.8%)	0.89

※各表中の金額は、表示単位未満四捨五入しているため、合計と符合しないことがある。

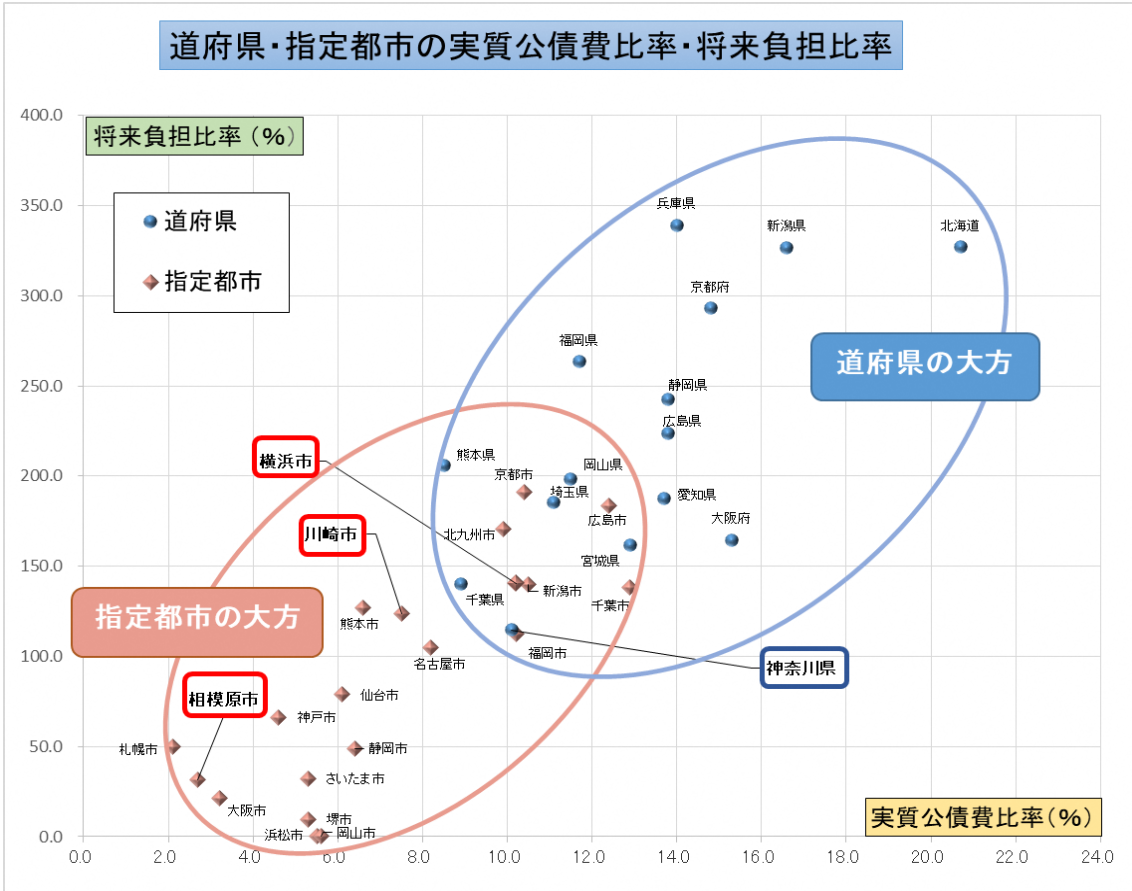
出典：総務省「地方財政状況調査関係資料」（令和元年度決算）をもとに作成

○指定都市所在道府県及び指定都市の財政力指数（令和元年度決算）

指定都市所在道府県		指定都市	
北海道	0.45	札幌市	0.73
宮城県	0.63	仙台市	0.91
埼玉県	0.77	さいたま市	0.98
千葉県	0.78	千葉市	0.93
神奈川県	0.90	横浜市	0.97
		川崎市	1.02
		相模原市	0.89
新潟県	0.47	新潟市	0.70
静岡県	0.73	静岡市	0.89
		浜松市	0.87
		名古屋市	0.99
愛知県	0.92	名古屋市	0.99
京都府	0.59	京都市	0.80
大阪府	0.79	大阪市	0.92
		堺市	0.81
		神戸市	0.79
兵庫県	0.64	神戸市	0.79
岡山県	0.53	岡山市	0.79
広島県	0.62	広島市	0.83
福岡県	0.65	北九州市	0.71
		福岡市	0.89
熊本県	0.42	熊本市	0.70
平均	0.66	平均	0.86

出典：総務省「地方財政状況調査関係資料」（令和元年度決算）をもとに作成

○指定都市所在道府県及び指定都市の健全化判断比率（令和元年度決算）



出典：総務省「令和元年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」をもとに作成

○神奈川県及び県内指定都市の歳入の状況（令和元年度決算）

(単位：億円)

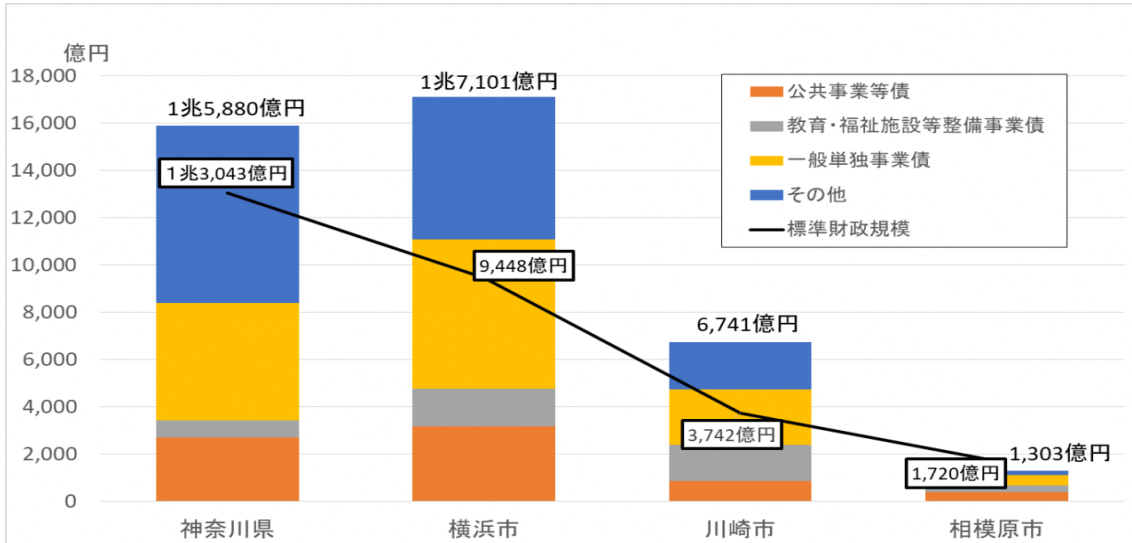
	歳入 総額	一般財源 ※[]は、一般財源に占める割合を示す。		県債市債 ※< >は、県債市債に対する割合を示す。			
		一般財源	税・譲与税・税交付金	交付税	県債市債	臨財債	臨財債以外
神奈川県	16,838	12,118	10,930 [90.2%]	1,070 [8.8%]	2,100	1,056 <50.3%>	1,043 <49.7%>
横浜市	17,941	9,747	9,419 [96.6%]	237 [2.4%]	1,858	425 <22.9%>	1,432 <77.1%>
川崎市	7,391	4,036	3,982 [98.7%]	14 [0.3%]	475	-	475 <100%>
相模原市	3,066	1,691	1,499 [88.6%]	173 [10.2%]	279	150 <53.8%>	129 <46.2%>

※神奈川県の金額は、税交付金を除いている。

出典：総務省「地方財政状況調査関係資料」（令和元年度決算）をもとに作成

○神奈川県及び県内指定都市の地方債現在高（臨時財政対策債を除く）

（令和元年度決算）



出典：総務省「地方財政状況調査関係資料」（令和元年度決算）をもとに作成

○神奈川県及び県内指定都市の歳出の状況（令和元年度決算）

＜一般財源等ベース＞

（単位：億円）

	歳出 総額	義務的経費				その他の経費		投資的 経費
		人件費	扶助費	公債費	国保・ 後期高齢・ 介護保険	左記以外		
神奈川県	13,722	4,571 (33.3%)	1,407 (10.3%)	3,027 (22.1%)	2,139 (15.6%)	2,249 (16.4%)	328 (2.4%)	
横浜市	11,031	2,993 (27.1%)	1,795 (16.3%)	1,758 (15.9%)	961 (8.7%)	2,848 (25.8%)	676 (6.1%)	
川崎市	4,670	1,257 (26.9%)	749 (16.0%)	685 (14.7%)	324 (6.9%)	1,508 (32.3%)	146 (3.1%)	
相模原市	1,892	604 (31.9%)	319 (16.9%)	270 (14.3%)	173 (9.1%)	477 (25.2%)	49 (2.6%)	

※地方財政状況調査等を基に一部県推計

※神奈川県の金額は、税交付金を除いている。また、市では扶助費となる子ども子育て関係（保育所給付費負担金等）、障害関係（障害福祉サービス費等負担金等）とそれらに関連する県単補助金については、扶助費に付替えて計上している。

出典：総務省「地方財政状況調査関係資料」（令和元年度決算）をもとに作成

イ 課題

神奈川県は、約6割が指定都市域から、約4割が同市域外から収入されている。その一方、これらの県税や他の収入（国庫支出金や地方交付税等を含む）をもとにした歳出を通じ、神奈川県が広域自治体として行う行政サービスは、神奈川県の試算では、指定都市域と同市域外で約5割ずつ提供されている。

仮に、指定都市域内の県税全てが指定都市に税源移譲されると、「留保財源」²⁰が大幅に減少することを通じて、現在の県の行政サービス水準は低下することになる。

神奈川県の試算では、横浜市が特別自治市に移行した場合、留保財源やその他財源を含む歳入減が、歳出減を上回る結果、令和元年度決算ベースでは、約450億円の財源不足が見込まれ、神奈川県が政策的判断で実施する独自事業の財源が不足することとなる。

さらに、全ての県内指定都市が特別自治市に移行した場合、神奈川県の財源不足は約680億円に拡大すると見込まれる。この財源不足額は、神奈川県の政策的経費（一般財源約2,000億円）の3分の1に相当し、各種医療費助成や私立学校経常費補助などの県単独事業の見直しが必要となる。

それに伴い、特別自治市となる指定都市以外の県内市町村域では、県の行政サービスの水準維持が困難となるだけでなく、災害対応、新興感染症等対策、水源環境保全・再生といった、その事業効果が指定都市にも広く波及する県の総合調整機能にも影響が及ぶものと考えられる。

²⁰ 留保財源…地方交付税の算定において、法定普通税等の一部（原則25%）を基準財政収入額の算入対象としないことにより、税収（財源）が留保されるもの。地方自治体は、留保財源を活用することで独自事業の財政需要に対応している。（再掲）

○神奈川県財政への影響①（行政サービスの提供）

<県税と歳出の比較（令和元年度決算）>

		【県税】 (億円)			広域自治体としての行政サービスの提供	行政サービスの提供【歳出（試算）】 (億円)	
		金額 (A)	構成比 (B)	人口構成比		金額 (C)	構成比 (D)
指定都市	横浜市	3,832	40.1%	40.8%		5,199	31.3%
	川崎市	1,441	15.1%	16.4%		1,753	10.5%
	相模原市	577	6.0%	7.8%		1,070	6.4%
指定都市計		5,850	61.3%	65.0%		8,022	48.2%
その他市町村		3,698	38.7%	35.0%		8,610	51.8%
県全域計		9,548	100.0%	100.0%		16,632	100.0%

- 租税は、使用料や手数料と異なり、行政サービスの直接の対価として支払うものではない。
- 県は、広域自治体としての行政サービスを県内市町村において提供している。
(県単土木、各種医療費助成など)
- 県は、個別市町村に割り当てること難しい広域行政サービスも提供している。
(災害対応、新興感染症等対策、水源環境保全・再生など)

県内全域で現行水準の行政サービスを提供できなくなる恐れがある

出典：令和元年度神奈川県決算をもとに作成

○神奈川県財政への影響②（留保財源）

(前提条件) 歳出：標準的な経費 1兆円 歳入：県税収入1兆円と仮定

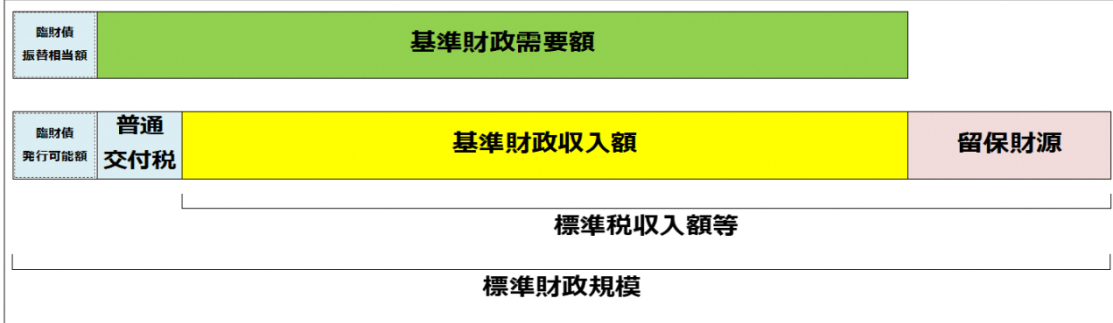


出典：神奈川県作成資料

○神奈川県 の 留保財源 と その 使 途

本県の留保財源（令和元年度）2,408億円

※ 標準税収入額等（1兆943億円）－ 基準財政収入額（8,535億円）＝ 留保財源（2,408億円）



○留保財源の使途（地方交付税措置対象外経費への対応）

- 強** 義務的度合い ↓ **弱**
- 義務的経費
 - ・ 公債費の一部（減収補填債の25%、財源対策債の50%、公共事業等債の50% 等）
 - ・ 人件費のうち地域手当の一部
 - 政策的経費
 - ・ 政令定数超の警察官の人件費
 - ・ 各種医療費助成
 - ・ 企業誘致、県立病院負担金、文化活動への支援、先端医療産業の育成 など

出典：令和元年度神奈川県交付税算定をもとに作成

○県内指定都市が特別自治市に移行した場合の財源不足（試算）（令和元年度決算）

横浜市が特別自治市に移行した場合（一般財源等ベース）

<現状>

(単位：億円)

歳出	13,783 (※)	基準財政需要額 (10,638)		交付税措置外経費 (3,145)	その他 [超過課税、 宝くじ収入 等] (736)
歳入	13,783	臨財債 (1,056)	交付税 (1,047)	基準財政収入額 (8,535)	留保財源 (2,408)

<横浜市を除く>

歳出	9,328	基準財政需要額 (6,961)		交付税措置外 経費 (2,367)	歳出減 △4,455 (うち交付税措置外経費△778)
歳入	8,875	臨財債 (930)	交付税 (919)	基準財政収入額 (5,112)	留保財源 (1,442) <small>その他 (471)</small>
					歳入減 △4,908 (うち留保財源等△1,231)

留保財源やその他財源（超過課税等）の減収による歳入減が、歳出減を上回る結果、歳出9,328億円、歳入8,875億円となり、約450億円の財源不足が見込まれる。この財源不足は、交付税では措置されない。

☞ **全ての県内指定都市が特別自治市に移行した場合、県税収入の割合から推計すると、約680億円の財源不足に拡大。**

☞ **この財源不足額は、県の政策的経費(一財2,000億円)の3分の1に相当。**

※ 歳出13,783億円は、事業費充当分の減収補填債61億円を含む。そのためp25下図の歳出総額13,722億円と異なる。

出典：令和元年度神奈川県決算・交付税算定をもとに作成

○財源不足への対応

○ 歳出の大幅見直しが必要

☞ 現行の行政サービスの維持が困難（政策的事業の3分の1が実施困難へ）

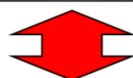
【実施困難となる主な県の独自事業(横浜市域を除く試算)】

- ・ 各種医療費助成、足柄上病院への負担金 77億円
- ・ 警察官加算人員 30億円
- ・ 障害者の地域生活に関する事業 6億円

☞ 上記だけでは留保財源の減収を賄えない。

<参考> 令和3年度一般会計当初予算額

- ・ 私立学校経常費補助 427億円 ☞ 全廃の検討
- ・ 県単独土木事業費 352億円 ☞ 大幅な縮小を検討
- ・ 人件費 5,113億円 ☞ 約11%カットを検討
(懲戒処分以上の減額)



○一方、指定都市は多額の自由に使える財源を確保

☞ 特別自治市構想は、大都市に財源を集中させるもの

出典：神奈川県予算をもとに作成

ウ 課題に対する考え方

(7) 税の性質

租税は、使用料や手数料と異なり行政サービスの直接の対価として支払われるものではなく、また、道府県税収入は、道府県が広域自治体として、域内における行政サービスを提供するために活用されるものである。

仮に特別自治市が実現するとしても、特別自治市は広域自治体が処理する連絡調整事務及び補完事務は担わない。そのため、市域内の県税の全額を市で賦課徴収するのではなく、事務・権限の移譲により生じる支出額に対応した税源移譲を行い、それでも市において不足する財源があるのであれば、独自課税等により調達すべきものである。

(4) 広域自治体としての行政サービス

道府県の行政サービスは、道府県内全域で効率的に提供するものであり、それを通じて、広域自治体としての総合調整機能も発揮される。

横浜特別自治市大綱では、特別自治市移行に伴う財政的な影響について、県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や県内市町村の財政力指数に言及し、「残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない」と指摘しているが、検討としては不十分である。

本報告書27ページ「神奈川県財政への影響①（行政サービスの提供）」にも示したように、横浜市域の県税額構成比（40.1%）と人口構成比（40.8%）は確かに均衡しているが、これにより特別自治市への移行が他地域への影響を及ぼさないことにはならない。すでに示したように、横浜市が特別自治市に移行した場合、税源移譲に伴う県税込収の減少については、地方交付税による一定程度の財源保障が期待されるが、県の留保財源も大幅に減少するため、県内全域で現行水準の行政サービスを提供できなくなるおそれがある。

なお、各市町村の財政力指数は、当該市町村が当該市町村の事務を処理するにあたって、その運営力の指標となるものであり、県全域で提供すべき行政サービスとは関係しない。

(ウ) 地方交付税措置

地方自治体は法定税を通じて、仕事量に見合った税財源の確保に努める必要があるが、現行制度では、税制上の措置が不十分な部分は、一義的には、地方交付税措置がなされている。

しかし、標準的な需要が基準財政需要額で捕捉出来ていない場合等もある。また、仮に特別自治市移行による税源移譲を行った場合には、神奈川県は留保財源は減少（指定都市は留保財源が増加し、自主財源を獲得）し、その減少は地方交付税では保障されない。

交付税措置及びそれに必要となる交付税総額の確保等の改善は、本来、道府県・指定都市が協調連携して国に求めていくべきであり、指定都市域外の行政サービスを低下させてまで、県から財源を奪うというのは、問題があると考えられる。

(4) 広域連携

ア 現状

(7) 広域連携の状況

第32次地方制度調査会答申においては、三大都市圏における現状の広域連携について、「面積が狭い都市が多く、交通機関が発達し、市街地も連坦している」ことから、「他の都市と相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用である」ものの、「広域連携が十分に進んでいるとは言いがたい」状況にある。このため、「三大都市圏の市町村においては、「地域の未来予測」の整理がとりわけ重要であり、これを踏まえ、地域の実情に応じた相互補完的、双務的な役割分担に基づく広域連携の取組を自ら積極的に進める必要」があると指摘された。

これを踏まえ、例えば、横浜市及び隣接する7市²¹においては、令和元年度及び2年度の総務省委託事業「新たな広域連携促進事業」を活用し、令和3年6月に「8市の未来予想等に関する報告書」を取りまとめている。

なお、上記8市においては、平成23年より「8市連携市長会議」を設置し、基礎自治体の視点から、水平・対等の関係で、圏域全体の「行政サービスの維持・向上」「地域コミュニティの活性化」「持続可能な成長・発展」を目指し、連携施策等の協議・取組を進めている。

(イ) 横浜特別自治市大綱における考え方

横浜特別自治市大綱においては、特別自治市移行後も、大都市圏域のつながりを断絶することなく、「県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化」し、「生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たす」こととしている。

その具体的な手法としては、①希望する近接市町村との間の「定住自立圏や連携中枢都市圏の仕組み」に準じた水平的・対等な連携協力関係の維持・強化、②地方自治法に基づく他の基礎自治体との「協議会」や「一部事務組合」の設置、「連携協約」の締結、県との「協議会」の設置を挙げている²²。

²¹ 川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市、東京都町田市

²² 協議会や一部事務組合などの仕組み及び課題・特徴等については、巻末の（参考資料 pp. 47-48）「3 事務の共同処理制度の比較」を参照。

イ 課題

横浜特別自治市大綱においては、特別自治市が担う事務は、「原則、県が市町村を包括する広域自治体として担っている市町村間の広域調整事務や市町村に対する補完事務を除く、（中略）指定都市に移譲されていない全ての地方事務」としている。その上で、特別自治市における「広域連携」は、指定都市制度下と同様の枠組みを活用して課題解決等に取り組むこととしており、例えば、「定住自立圏や連携中枢都市圏の仕組みに準じた水平的・対等な連携協力を構築する」こととしている。こうした特別自治市構想において想定されている広域連携について、道府県がこれまで担ってきた機能との関係をどのように考えるか検討する必要がある。

ウ 課題に対する考え方

例えば、横浜特別自治市大綱の中の広域連携は、近隣自治体間での利害の一致する部分についての取組にとどまる懸念があることから、災害時などの緊急対応や、市町村間で利害が対立する問題などについて、十分に調整・解決していくことができる仕組みではないと考える。

一方、広域自治体としての道府県による広域調整事務や補完事務は、広域連携とは異なり、災害対応など県域という広範囲で、利害関係が生じる場合においても、垂直補完的に調整・解決できる有効な機能である。

特別自治市が想定する広域連携は、現行制度下でも取組の推進を図ることができるものであり、特別自治市となることで近隣市町村に与えるメリットは変わるものではない。

また、仮に横浜市が特別自治市となれば、神奈川県は区域外となり、例えば、神奈川県と横浜市の関係は、いわば神奈川県と東京都と同様の関係となり、今までとは変わり調整に多くのコストや時間が生じることとなる。加えて、県域としての一体性ある広域調整の仕組みも失われることとなり、県民・市民にとって利益にはならないのではないかと思われる。

(5) 住民代表機能

ア 現状

(7) 指定都市の住民自治強化の取組

第30次地方制度調査会答申においては、指定都市における市役所組織が大規模化し、そのカバーする住民サービスも幅広くなり、個々の住民との距離が遠くなる傾向にあることなどを背景として、「住民意思の的確な反映」の必要性について指摘がされた。

この答申を受け、地方自治法が改正され、区の事務所が分掌する事務を条例（事務分掌条例）で定めることが義務化²³されるとともに、現行の行政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（特別職）を置き、区長は職員任命権や予算意見具申権を持つことが可能となる²⁴など、区役所の権限を強化するための措置が講じられた。

現在、地方自治法に基づく「事務分掌条例」はすべての指定都市で制定されているものの、「総合区」を設置する指定都市はない。

(4) 横浜特別自治市大綱の考え方

横浜特別自治市大綱においては、「特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する」としている。

具体的には、①区は法人格を有しない行政区とし、②区議会を設置しないことから、特別自治市の議会に、区的意思決定を担う常任委員会を設置するなど区選出議員の役割を強化する制度設計²⁵を検討していく。また、③区長は市会の同意を得たうえで市長が選任する特別職とし、④住民の参画機会の仕組みとして、例えば条例に基づく「区地域協議会」（仮称）²⁶を各区に設置するとしている。

イ 課題

(7) 現行の指定都市制度における「住民意思の的確な反映」の必要性

第30次地方制度調査会答申においては、「指定都市とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するた

²³ 事務分掌条例の概要及び県内指定都市の制定状況については、巻末の（参考資料 p. 49）「4 事務分掌条例」を参照。

²⁴ 総合区の制度概要及び指定都市の検討状況等については、巻末の（参考資料 p. 50）「5 総合区」を参照。

²⁵ これに関連した現行の指定都市の取組については、巻末の（参考資料 p. 51）「6 指定都市における区単位の議会活動推進（指定都市の取組状況）」を参照。

²⁶ 区地域協議会等に関する現行の指定都市の取組については、巻末の（参考資料 p. 51）「7 指定都市における地域自治区や区地域協議会等（指定都市の取組状況）」を参照。

め、区の役割を拡充することとすべきである」と指摘され、事務分掌条例の制定や総合区の設置という地方自治法の改正事項だけでなく、現行の区地域協議会の活用など様々な方策が示された。

(イ) 特別自治市における「何らかの住民代表機能を持つ区」の必要性

横浜特別自治市大綱においては、「横浜市の強みである大都市の一体性を失わせる」等との理由から特別区の設置は目指さず、現行の行政区を基本に制度設計されている。これに対し、第30次地方制度調査会答申においては、「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。」との指摘がされた。

(ウ) 県政・国政における住民代表機能への影響

例えば、横浜特別自治市大綱に従い、横浜市が特別自治市へ移行することは、県と横浜市を分割することとなり、県政・国政における住民代表機能にも影響する可能性がある。

ウ 課題に対する考え方

(ア) 現行の指定都市制度における「住民意思の的確な反映」の必要性

令和2年度横浜市民意識調査によると、「今後の横浜のまちについて、あなたはどのようなまちになるとよいと思いますか。」という質問に対し、「市民の声が市政に十分反映されている」との回答は21.5%、平成20年度と同調査での回答が11.7%であったことと比較すると、約2倍近くに増加している²⁷。

この経年変化については、様々なデータを解析して総合的に考える必要はあるものの、「住民意思の的確な反映」については、横浜市にとどまらず、人口が多い大都市である指定都市が抱える課題の一つである。

こうした課題への対応策として、現行の地方自治法においては、住民自治を強化するため、区地域協議会や総合区制度などが用意されており、その活用が求められていると考える。

(イ) 特別自治市における「何らかの住民代表機能を持つ区」の必要性

現行の地方自治制度が都道府県と市町村の二層制である中、特別自治市

²⁷ 平成20年に実施した同調査では、設問を「今後の社会について、あなたはどのような社会になるとよいと思いますか。」としている。

だけが一層制となることは、憲法上の論点は別にしても、民主主義的な住民参画や住民ニーズへの応答が弱くなるのではないか。つまり、特別自治市が、市域内における地方の事務・権限及び税財源を一元的に担う一方、その内部構造としては、現行の指定都市の区と同様のものを設置することにとどまる場合、住民との距離が遠くなり、住民自治拡充の観点からは、住民のメリットにつながらないのではないかという懸念がある。

なお、旧特別市制度は区長を公選としていたこと、また、例えば東京都の港区や中央区などは、区議会や区長が公選であるのに対し、人口・面積が近い、横浜市中区や神奈川区などでは、公選としなければ、制度的に不均衡な側面があること、さらに外国の都市と比較しても、指定都市が検討の参考としているカナダのコミュニティ・カウンスルだけでなく、イギリスのロンドンでは区議会は公選、区長は公選又は「リーダーと内閣制」²⁸、フランスのパリでは区議会は公選、区長は区議会で互選²⁹、韓国のソウルや仁川では区議会及び区長とも公選であることも踏まえると、特別自治市における区長や区議会議員の公選についても考えていくべきではないかと思われる。

また、第30次地方制度調査会答申においては、現行の指定都市制度において、「住民意思の的確な反映」の必要性が指摘されており、まずは現行制度下で、行政区などへの都市内分権に十分取り組んだ上で、さらに特別自治市における住民自治のあり方の検討などを深めていく必要があると考える。

(ウ) 県政・国政における住民代表機能への影響

例えば、横浜市が県の区域外になると、横浜市民は知事や県議会議員を選べなくなる。現在の神奈川県議会議員定数は東京都・大阪府に次いで3番目に多いが、特別自治市の人口分だけ議員定数が減ると、例えば、国に地方分権を求める際のプレゼンスも小さくなる。

また、国政に関しても、国会議員（衆議院議員、参議院議員）の議席数が県と特別自治市に分割され、それぞれの地域が国政において発揮してきたプレゼンスが低下するおそれがある。そして、仮に、特別自治市の都市化が進んでより人口が集中していくことになると、特別自治市の国会議員（衆議院議員、参議院議員）の議席数が増え、県の他の地域の議席数が減っていく可能性もある。

これらのことから、特別自治市への移行が県政や国政における住民代表機能に与える影響についても、慎重に検討する必要がある。

²⁸ 区議会は、議会が選出したリーダーが率いる内閣が政策決定を行う。

²⁹ パリの各区議会では、当選した各党派の議員のうち、名簿における上位3分の1が市議会議員を兼務している。

(6) 住民投票等の移行手続

ア 現状

(7) 特別区の設置制度の移行手続

大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下、「大都市地域特別区設置法」という。）においては、発意の主体が市町村及び道府県とされ、その手続きとしては、市町村及び道府県間での「特別区設置協議会」の設置及び「特別区設置協定書」の作成や、同協定書に係る市町村議会及び道府県議会の議決、その上で関係市町村の住民投票が必要とされている。

(4) 特別自治市の移行手続

指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」法制化案においては、発意の主体は「道府県と指定都市」（共同申請）とし、意思決定に当たっては、「市議会・道府県議会の議決」等を経ることとされている。

なお、住民投票については、「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」として、制度化せず、地域の実情に応じて任意に実施するとの考え方が示された³⁰。

（参考）旧特別市制度の移行手続

国が法で適用する市を指定することとされ、当該市と道府県間での合意形成については、財産処分に関してのみ規定がなされるとともに、関係都道府県民の住民投票が必要とされた³¹。

イ 課題

特別自治市への移行に伴う移行手続としては、①住民投票の必要性、②住民投票の範囲、③住民投票の法的性質について、検討する必要がある。

ウ 課題に対する考え方

特別自治市構想は、通常の市町村合併や道府県の境界変更以上に住民生活等への影響が生じることから、大都市地域特別区設置法において住民投票が必要とされた経緯を踏まえると、これと同様に、その是非について住民が移行手続に参加できるよう投票手続が必要と考える。

³⁰ 各大都市制度等との移行手続の比較は、巻末の（参考資料 p. 52）「8 住民投票等の移行手続」（「指定都市市長会プロジェクトの移行手続の手法案」及び「制度等別移行手続比較」）を参照。

³¹ 旧特別市制度における住民投票については、巻末の（参考資料 p. 53）「8 住民投票等の移行手続」（旧特別市の移行における住民投票の範囲を「都道府県民」とした経緯等）を参照。

その際、投票の対象となる住民の範囲の考え方として、特別自治市構想が道府県民全体に影響を及ぼすものであることから、「道府県民」とすることが適当と考える。

さらに、住民投票の法的性質については、大都市地域特別区設置法を参考に考えると、法的拘束力を認める必要があると考える。

○大都市地域特別区設置法の特別区設置において住民投票を必要とした経緯等

第180回通常国会衆議院総務委員会（平成24年8月7日）議事録より抜粋

（大都市地域特別区設置法と地方自治法の違い）

- 西委員 特別区に関して、今回の法案と地方自治法、これを見比べますと、一つは、今回、住民投票ということを入れられております。（中略）
こういうところの違いがあるのかなというふうに見ておりますが、地方自治法と異なる規定を今回この法案に盛り込んだ理由について教えていただきたいと思います。
- 佐藤（茂）議員 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した。

出典：第180回通常国会衆議院総務委員会（平成24年8月7日）議事録より抜粋

IV 提言

本研究会としては、これまでの議論を踏まえ、以下のとおり提言する。

1 二重行政について

県・指定都市の間で、いわゆる「二重行政」の認識に齟齬が生じている場合には、個別具体的な支障の有無に関し、積極的かつ速やかに協議を行い、双方が共通認識や理解を得る努力をすること。

その上で、住民の利益にそぐわない施設整備や施策など、個別具体的な支障があれば、指定都市都道府県調整会議を活用して、施策の見直しや事務・権限の移譲等を行うこととし、当事者同士で解決が困難であれば、第三者である学識者を交えて協議する、さらには総務大臣の勧告も受けながら、具体的な解決を図ること。

2 税財源の確保について

県と指定都市は協調連携して、これまで以上に「地方の仕事量に見合った税財源の確保」を国に求めていくこと。

また、当該指定都市に関し、特定の財政需要があれば、法定税の超過課税や法定外目的税などの独自課税の検討が考えられるが、特定の財政需要が県・指定都市に共通する場合には、必要に応じ、県と指定都市が協調連携しながら、法定外目的税などのあり方について検討すること。

※ 例えば、神奈川県山北町は、町道の改良等のため、法定外普通税として砂利採取税を、福岡県においては、福岡県、北九州市及び福岡市が連携して、観光振興のため、法定外目的税として宿泊税を課している。また、神奈川県箱根町は、地方交付税の不交付団体でありながらも、観光客の受け入れにかかる支出に対応するために固定資産税の超過課税を実施している。

3 県・指定都市間の協議のあり方について

県と指定都市が、諸課題の解決に向け、諸施策の連携や事業のすり合わせを十分に行えるよう、指定都市都道府県調整会議の積極的かつ適切な運用を含めた協議のあり方を検討すること。

おわりに

本研究会は、令和3年6月以来、特別自治市構想を中心に研究を進めてきた。この研究を進める中で、どうしても払拭できなかつた疑問がある。それは、この構想の実現が本当に県民・市民のためになるのかということである。

さらに、特別自治市となった場合に、なにを実現しようとしているのか、特別自治市は、自らをどのように定義しようとしているのであろうか。

なお、横浜市が県庁所在地という神奈川県域の中核から自ら退くことによる民間企業等への影響についても無視できないであろう。

現行の地方自治制度は二層制を採用している。それは身近な行政は市町村が行い、都道府県は広域的な調整事務等を行うという役割分担に基づいている。

広域自治体は、広域調整事務や補完事務などを担いながら、都市部、自然豊かな地域等のバランスを図り、一体的に発展できるよう取り組んできた。この役割の重要性は地域内に指定都市を有するか否かにより変わるものではない。

特別自治市構想は、二層制の地方自治制度を抜本的に見直すものであり、二層制を維持する特別区設置とは根本的に性質が異なる。住民は、道府県の区域外となり、災害対応や新興感染症等対策等における広域自治体のバックアップといった県の総合調整機能が失われ、これまでどおりの住民サービスも受けられなくなる。また、学識者の論文によれば、特別自治市に移行した場合、市によっては大幅な歳出超過になると試算されている³²。

さらに、特別自治市の住民が、知事や県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに、国政への参加についても検討が不十分であるとの印象がある。

そもそも、この構想では、人口減少社会の到来・超高齢化の進行や公共施設の更新需要の増大などをもって、特別自治市制度が必要であるとしているが、これらにより特に大都市の行政需要が高まることを踏まえても、全国すべての地方自治体が抱える課題であることには変わりなく、特定の自治体に適用される地方自治制度の改革により解決を図るべきものではない。

³² 「森徹 (2018) 「特別自治市」の財政的可能性：五大市についての検討」『アカデミア・社会科学編』第15号、pp. 71-94」において、特別自治市への移行に伴う歳入歳出増加額を推計している（2015年度、普通会計ベース）。これによると、横浜市及び京都市、神戸市が、それぞれ380億円、335億円、176億円の歳出超過に、一方、名古屋市及び大阪市がそれぞれ67億円、282億円の歳入超過になるとされている。

なお、この試算にあたっては、指定都市間の財政上の特徴を比較するため、一定の統一的基準に基づき、歳入増加額、歳出増加額を試算した結果導出された値であり、各指定都市と所在道府県との行政上の役割の実態の詳細な検討の上で算出されたものではない。

また、「二重行政」の解消などの課題は、本当に現行制度下で解決できない課題であろうか。

①指定都市都道府県調整会議を積極的に活用する、②「事務処理の特例に関する条例」で事務・権限の移譲をする、③必要に応じ、税財源も含めて個別法の見直しなどを道府県・指定都市が協調連携して国に働きかけるという手段など既存の制度を十分に活用することが考えられる。

神奈川県内の状況を見ると、平成28年に創設された指定都市都道府県調整会議も今まで2回しか開催されていない。また、住民自治を強化するための総合区制度なども導入されていない。さらに、現行の特別区設置制度の導入も十分に検討されたとは思われない。

特別自治市という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の制度の十分な活用や検討を行い、その行き詰まりの中で、制度の抜本的な見直しを求めていくべきではないかと思われる。

特別自治市構想の実現は、120年以上にわたり、国際性豊かな大都市や自然豊かな地域など多彩な魅力を活かしながら、現在の県域において発展してきた神奈川県の一体性を失わせることになる。

神奈川県民・指定都市の市民は、今後とも神奈川県と横浜市、川崎市及び相模原市がしっかりとした協議・協調連携のもと、より良い役割分担を図りながら、行政サービスの向上に努めていくことを期待しているものとする。

特別自治市構想等大都市制度に関する研究会設置要綱

(設置目的)

第1条 特別自治市構想等の大都市制度に関し有識者の意見を聴取し、研究するため、「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」（以下「研究会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 研究会は、次に掲げる事項を所掌する。

- (1) 特別自治市構想に関すること。
- (2) その他大都市制度について必要な事項に関すること。

(設置期間)

第3条 研究会の設置期間は、令和4年3月31日までとする。

(構成員)

第4条 研究会は、地方自治制度又は地方財政制度に関する学識経験を有する者等から選定した者6名程度をもって構成する。

- 2 研究会の構成員（以下「構成員」という。）の選任期間は、研究会設置の日から令和4年3月31日までとする。

(座長)

第5条 研究会に座長1人を置く。

- 2 座長は、構成員の互選により定める。
- 3 座長が不在のときは、あらかじめ座長が指名する者が代理する。

(会議の開催)

第6条 研究会は、知事が必要に応じて開催する。

- 2 知事は、必要があると認めるときは、研究会に構成員以外の者を出席させ、意見を述べさせることができる。

(庶務)

第7条 研究会の庶務は、政策局自治振興部広域連携課において処理する。

(雑則)

第8条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営等に関し必要な事項は別に定める。

附 則

この要綱は、令和3年6月8日から施行する。

特別自治市構想等大都市制度に関する研究会 構成員

(五十音順・敬称略)

氏 名	職 名
碓 井 光 明	東京大学名誉教授【座長】
牛 山 久仁彦	明治大学政治経済学部教授【座長代理】
伊 集 守 直	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授
板 垣 勝 彦	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授
関 口 智	立教大学経済学部教授
谷 口 尚 子	慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科教授

開催経過

第1回（令和3年6月14日）

- ・座長の選任、会議の運営について
- ・論点の洗い出し、意見交換

第2回（令和3年7月20日）

- ・論点に関する意見交換

第3回（令和3年8月31日）

- ・外部有識者への意見聴取等
吉井 博明 東京経済大学名誉教授（災害対応）
田村 正博 京都産業大学法学部教授（警察制度）

第4回（令和3年10月4日）

- ・外部有識者への意見聴取等
中井 検裕 東京工業大学環境・社会理工学院教授（都市計画・土地利用・まちづくり分野）

第5回（令和3年10月25日）

- ・報告書とりまとめに関する意見交換

第6回（令和3年11月15日）

- ・報告書とりまとめに関する意見交換

第7回（令和3年11月22日）

- ・報告書とりまとめに関する意見交換

《参考資料》

1 特別自治市構想に関する指定都市市長会と全国知事会の意見

指定都市市長会（第7回（H24.2.16））

- 道府県と指定都市との不明確な役割分担により非効率な「二重行政」が生じているのではないかと。
- 法令で道府県と指定都市に権限が分かれているために、住民に最も身近な基礎自治体である指定都市が住民のニーズを踏まえて総合的な施策展開を行うことが難しく、責任ある対応に支障が生じている。
- 現状で国が担っているハローワークにおける職業紹介、道府県が担っている職業訓練等や、道府県と指定都市の双方が担っている就業支援、公営住宅、企業支援、商店街の活性化など、すべて特別自治市の事務とすべき。
- 特別自治市への移行に際して、住民投票の必要性は出てくるかもしれないが、移行地域の住民に限るなどの工夫が必要ではないかと。
- 特別自治市への移行に伴う財政調整は、地方交付税で行うことが基本であるが、税源配分の見直しも必要となる可能性があるのではないかと。
- 特別自治市と周辺基礎自治体の連携による事業実施体制への転換を図り、現在の広域自治体は、基礎自治体間の連携で対応できない事務に特化すべき。
- 住民の利便性が向上するとともに、大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにする。
- 各特別自治市においては、特別区のような公選の首長と議会を想定するのではなく、地域の実情に合った「住民自治・住民参加機能の充実」を図ることを考えている。

全国知事会（第9回（H24.3.29）・第13回（H24.5.31））

- 都道府県と指定都市の役割は法令上明確に区分されており、「二重行政」と指摘される例の多くは役割分担し相互に補完することでサービスの充実を企図するものではないかと。
- 協議の場を設け役割の明確化や適正化を図っており、大きな問題は生じていないが、地域によっては事業の重複など非効率が生じているのではないかと。
- 全国一律に指定都市が行うことが適当な事務は既に移譲済みであり、今後は、地域の実情や必要性に応じて、条例による事務処理特例制度の活用で対応していくことが適当。
- 47都道府県に20の特別市が加わることで実質的に67の県をつくることになるのではないかと。
- 指定都市の状況（人口等の規模、都市機能の集積状況や成熟度など）は様々であり、都市の態様を踏まえた議論が必要ではないかと。
- 都道府県全体の広域調整機能が低下する恐れがあるのではないかと。
- 特別市域に集中する都道府県の税財源が市町村税とされると、周辺自治体に対する道府県の行政サービスが低下する恐れがあるのではないかと。
- 一人の長に広域自治体が行う事務まで権限が拡大することで、本来の基礎自治体としての機能が十分発揮できなくなる恐れがあるのではないかと。

出典：第30次地方制度調査会第19回専門小委員会資料をもとに作成

【参考】第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

特別市（仮称）について	
意義	<ul style="list-style-type: none"> ① いわゆる「二重行政」が完全に解消され、効率的・効果的な行政体制の整備に資する ② 政策選択の自由度が高まる
課題	<ul style="list-style-type: none"> ① 現行の指定都市の区と同様の区を設置することでは不十分（<u>住民代表機能を持つ区が必要</u>） ② 例えば、警察事務の分割による<u>広域犯罪対応</u>への懸念 ③ 全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる<u>周辺自治体への影響</u>の懸念

出典：第30次地方制度調査会答申をもとに作成

2 二重行政等

○ 二重行政等の定義・考え方

団体名	定義・考え方
横浜市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 基礎自治体と広域自治体の二重行政には、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の3つの分類がある。 （中略）未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。 ○ 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り、窓口が分散し、事務処理に時間がかかるなど、非効率な二重行政が発生しており、その分野は、子育て支援や福祉・保健・衛生、河川管理など、実に多岐に及んでいます。
川崎市	<p>（現時点で、県との間の二重行政に関し具体的な言及なし） （参考）「新たな地方分権改革の推進に関する方針」（H29.3） 「川崎市「特別自治市」制度の基本的な考え方」（H25.5）</p>
相模原市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 指定都市への事務権限の不完全な配分（一元的な事務執行が不可能）や道府県と指定都市の類似施策の実施等により、必要な財源や人員の重複による行政経費の増加などの弊害が生じている。
指定都市市長会	<ul style="list-style-type: none"> ○ 道府県と指定都市で類似する施策を実施しており、その中でも非効率なものや手続き面等で住民にとって過重の負担になっているもの

出典：「横浜特別自治市大綱（改訂版）」（R3.3）、広報冊子「横浜特別自治市」（R3.6）、「相模原市 新たな大都市制度検討報告書～本市のめざすべき基本方向～」（H25.7）、「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」（H23.7）をもとに作成

○ 指定都市等が指摘する二重行政

団体名	具体的な「二重行政」の指摘
横浜市	<p>【横浜市に移譲されていない主な事務・権限】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 子育て支援分野 私立幼稚園の設置認可権限 など ○ 都市計画・土木分野 急傾斜地崩壊危険区域の指定等権限、一級河川（指定区間）・二級河川の管理権限、都市計画事業の認可権限 など ○ 福祉・保健・衛生分野 医療計画の策定権限、新型インフルエンザ等対策特別措置法に係る事務権限 など ○ 安全・市民生活分野 高圧ガスの製造等の許可等権限（コンビナート地域に所在する事業所に限る） など
指定都市市長会	<p>公営住宅、企業支援、商店街の活性化、都市計画、病院、認定子ども園、幼稚園</p>
指定都市7市	<p>【事務・権限の重複】 経済産業施策（中小企業融資・助成、企業誘致、商店街振興、職業紹介等）、男女共同参画施策（女性センター等）、国際交流施策（国際交流センター等）、市民活動支援施策（市（府県）民活動支援センター等）、住宅施策（府県営住宅と市営住宅等）、市立（府県立）図書館、博物館、体育館等の整備</p> <p>【事務・権限の分断】 ※法令により道府県から指定都市に権限移譲がなされた事項は省略 一級河川（指定区間）、二級河川の管理、私立幼稚園の設置認可</p>

出典：「横浜特別自治市大綱（改訂版）」（R3.3）、「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」（H23.7）、「特別自治市の早期実現に向けて（共同研究会報告書）」（H25.4）をもとに作成

○ 横浜市からの権限移譲の要望と県の考え方

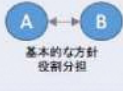





項目	県の考え方
私立幼稚園の設置認可権限	権限移譲（私立学校審議会を設置、経常費補助金の交付）については、国に対して要望を行っており、今後も引き続き国に対して働きかけていく。
急傾斜地崩壊危険区域の指定権限	土砂災害防止法に基づく土砂災害特別警戒区域の指定について、概ね完了したことから、急傾斜地法に基づく事務の権限移譲について、住民目線に立って、今後、横浜市と協議していく。
一級河川（指定区間）・二級河川の管理権限	次の3点の条件を満たした河川を対象として、移譲に向けた協議を進めていく。①市域内で完結し、流域面積が概ね30km ² を超えない（小規模である）こと②市が河川工事及び河川の維持を行っていたこと③概ね工事が終了していること。なお、一級河川については、国に決定権（河川法による国土交通大臣の指定）があるので、県の意向のみで最終判断はできない。
都市計画事業の認可権限	事業認可は、都市計画法上、地域の利害と一定の距離を置いた第三者がチェックを行い、公平性、中立性が求められるが、権限移譲した場合、事業の施行者と認可者が同一になり、その趣旨及び目的に矛盾抵触する恐れがあるため、法改正がなされない限り、引き続き県で行う必要がある。
医療計画の策定権限	本県では、指定都市を含めた県内の医療資源を効率的に活用して県全域の医療提供体制を構築し、県民に対する医療サービスを確保することが極めて重要であり、指定都市に医療計画策定の事務を移譲することは望ましくないと考える。
高圧ガスの製造等の許可等権限（コンビナート地域に所在する事業所に係る）	令和2年11月に許認可権限の移譲を前提に、コンビナート地域の防災力の強化に向け、今後より一層の連携・協力を推進することを合意した。具体的には、令和3年度から、職員の技術力、地域の防災力の強化のため、新たに職員の相互交流を実施するとともに、同地域における防災訓練や事業所への合同立入検査などについて連携を一層強化して実施している。また、同権限移譲にあたり、「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」に新たに「検討部会」を設置し、住民の目線に立って、具体的な課題を協議している。
液化石油ガス充てん設備の許可等権限	液化石油ガス充てん設備の許可等の液化石油ガス法の権限については、国が、都道府県から指定都市に令和5年度以降に移譲する方針を決めたことから、移譲に向けて、市との調整・準備を進めていく。

出典：「令和3年度 神奈川県予算に対する要望」をもとに作成

○ 指定都市都道府県調整会議の活用事例

協議事項の類型	事例（協議内容）
【分担型】 権限移譲 （事務委託含む）	○神戸市・兵庫県（河川管理権限の移譲） ○大阪市・大阪府（府市一体化・広域一元化に向けた条例の制定） ○横浜市・神奈川県（パスポートの発給事務権限の移譲） ○横浜市・川崎市・神奈川県（高圧ガス保安法に係る権限移譲）
【重複型】 施設・機関の統合	○仙台市・宮城県（県有施設の再編） ○大阪市・大阪府（大阪府立大学・大阪市立大学、府立公衆衛生研究所・市立環境科学研究所の統合 等） ○京都市・京都府（公営住宅の申込窓口、府市帰国者・接触者相談センターの共同化）
【重複型】 施設・機関の有効活用	○新潟市・新潟県（県保健環境科学研究所・市衛生環境研究所での連携） ○神戸市・兵庫県（県営住宅・市営住宅の連携強化） ○京都市・京都府（府市男女共同参画センター、府市消費生活センターの連携強化） ○広島市・広島県（公営住宅における連携強化）
【重複型】 共通施策の調整	○名古屋市・愛知県（中部国際空港滑走路整備の国への働きかけ、観光客誘致） ○大阪市・大阪府（G20サミットの誘致、I R誘致） ○岡山市・岡山県（日本遺産の申請、受動喫煙防止対策の推進）
地方自治制度	○大阪市・大阪府（総合区制度・特別区制度） ※横浜市・神奈川県では、第1回調整会議において特別自治市構想等に関し意見交換を実施

3 事務の共同処理制度の比較

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
位置づけ	地方公共団体相互間の協力					地方公共団体の組合	
連携 イメージ							
組織	法人格をもたない					独立した法人格あり	
法律 効果 の 帰属 (括弧内は条 文を要約)	—	各構成団 体に帰属 (普通地方公共 団体(又はその機関 が管理し執行した ものとしての効力を 有する)	各構成団 体に帰属 (普通地方公共 団体は、共同して、内 部組織、委員会等 を置くことができる)	受託団体 (A)に帰属 (普通地方公共団 体の事務の一部を、他 の普通地方公共団 体に委託して、管理し 執行させることができ る)	他方の団体 (B)に帰属 (普通地方公共団体は、他 の普通地方公共団体の求 めに応じて、当該他の団体 (又は執行機関)の名にお いて管理し執行すること ができる)	一部事務 組合に帰 属	広域連合に 帰属
その他	<ul style="list-style-type: none"> 基本的な方針や役割分担を定める仕組み(管理及び執行することはない) 双務契約に類似 	<ul style="list-style-type: none"> 協議会固有の財産・職員を有しない 	<ul style="list-style-type: none"> 事務の管理及び執行に関する法令等の適用は、構成団体の機関と同一 	<ul style="list-style-type: none"> 受託団体は受託事務を自己の事務として処理(委託した団体は権限がなくなる) 	<ul style="list-style-type: none"> 代替執行事務の処理権限は、代替執行を求めた地方公共団体に残る 民法の代理に相当 	<ul style="list-style-type: none"> 財産を保有できる 	<ul style="list-style-type: none"> 財産を保有できる 首長を直接選挙できる 連合長に代えて理事会を置くことができる

出典：第32次地方制度調査会第27回専門小委員会資料

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
当事者 (括弧内は地方自治法上の規定例)	1対1 (「普通地方公共団体は、…他の普通地方公共団体と…」)	複数の団体 (「普通地方公共団体は…共同して…」)		1対1 (「普通地方公共団体は、…他の普通地方公共団体と…」)		複数の団体 (「構成団体は…」)	
設置	①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)					①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)	
解散	①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)					①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)	
規約の 変更等	①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)					①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)	
紛争解決 方法の ビルトイン	○ <ul style="list-style-type: none"> 自治紛争処理委員による紛争処理の方策の提示を申請できる 当事者はその方策を尊重して必要な措置を執る必要(譲渡と置なり、当事者の受諾を要しない) 		× (地方自治法上の紛争解決の一般的制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)		× (地方自治法上の紛争解決の一般的制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)		

※1) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣の許可
 ※2) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣への届出
 ※3) 連絡調整協議会の場合には、議決不要

出典：第32次地方制度調査会第27回専門小委員会資料

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○各構成団体の長等の名において事務を管理執行 ○各構成団体が形式的には主体性を保つ 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○各団体の共通の機関等としての性格を有し、管理執行の効果は、それぞれの団体に帰属 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○権限の移動を伴い、委託側は事務処理権限を失う ○権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確 ○事務処理の効率性が高い 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○代替執行を求めた団体の長等の名において事務を代替執行 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人格を有するため、財産の保有が可能 ○議会、固有の執行機関を有するため、責任の所在が明確 ○構成団体は事務処理権限を失う 	<ul style="list-style-type: none"> ○一部事務組合とはほぼ共通 ○国、都道府県から直接権限移譲を受けることが可能 ○規約の変更を要請することが可能
課題	<ul style="list-style-type: none"> ●内容に応じて、別途、事務の共同処理制度、私法上の委託等を活用する必要がある 	<ul style="list-style-type: none"> ●機動的な意思決定が難しい ●責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かない ●名称が共同処理機構を想起しづらい ●数が少ない 	<ul style="list-style-type: none"> ●すべての構成団体の議会に対応する必要があるなど、手続が複雑 ●複数の責任主体を支えることになり、指揮命令系統が不明確になる可能性 ●限定された分野での活用にとどまる 	<ul style="list-style-type: none"> ●委託団体は、委託した事務に関して直接、権限を行使することができなくなる ●受託団体は、受託した事務に関する責任をすべて負う ●権限の移動を伴うため、活用を躊躇するとの指摘 	<ul style="list-style-type: none"> ●事務の管理執行と、事務処理の結果の責任の所在が一致しない ●数が少ない 	<ul style="list-style-type: none"> ●構成団体は一部事務組合の事務に関して直接、権限を行使することができなくなる ●機動的な意思決定が難しい ●構成団体の議会の直接の審議の対象にはならない ●やや減少傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ●一部事務組合とはほぼ共通 ●国の施策導入に伴って設立されたものが多く、その特性が発揮されている事例が少ない ●数が頭打ち
活用事例	連携中核都市圏の形成、都道府県による補完・支援等	宝くじの発行事務、農業用水管理、視聴覚教室、教材用図書採択等	介護区分認定審査会、公平委員会、障害区分認定審査会、指導主事等	公平委員会、住民票の相互交付、公営競技(場外発売)、消防・救急、ごみ処理等	上水道、簡易水道等	こみ処理、し尿処理、消防・救急、火葬場等	後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、ごみ処理等

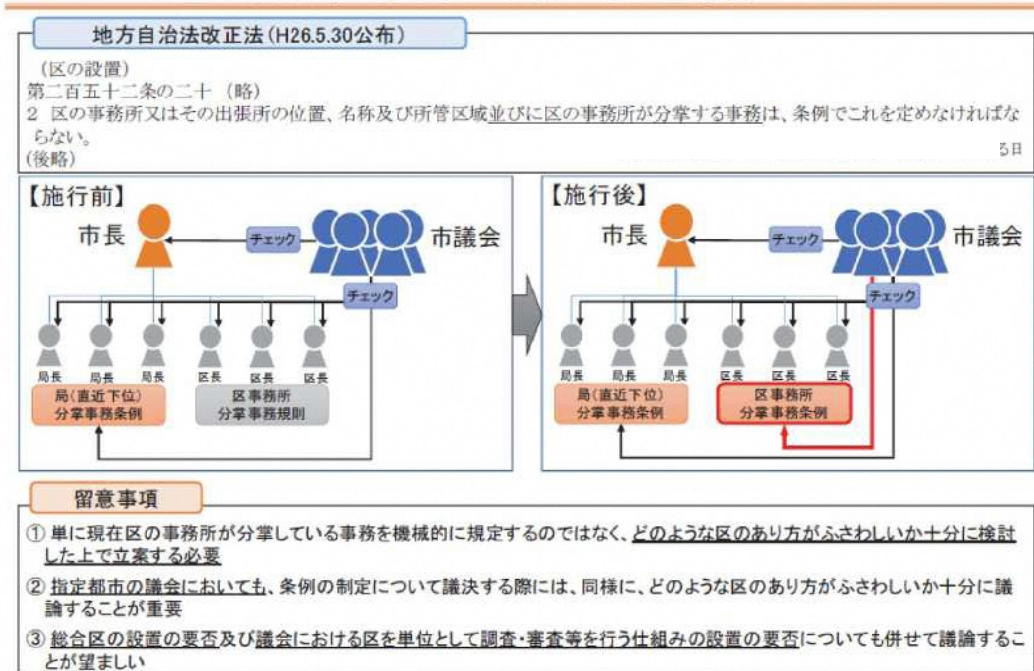
※総務省「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」(H22.1)を参考に事務局作成

出典：第32次地方制度調査会第27回専門小委員会資料

4 事務分掌条例

○ 事務分掌条例の概要

区の事務所が分掌する事務を定める条例について



出典：総務省「地方自治法の一部を改正する法律の概要」（平成26年）をもとに作成

○ 県内指定都市の事務分掌条例制定の状況

(令和3年4月1日現在)

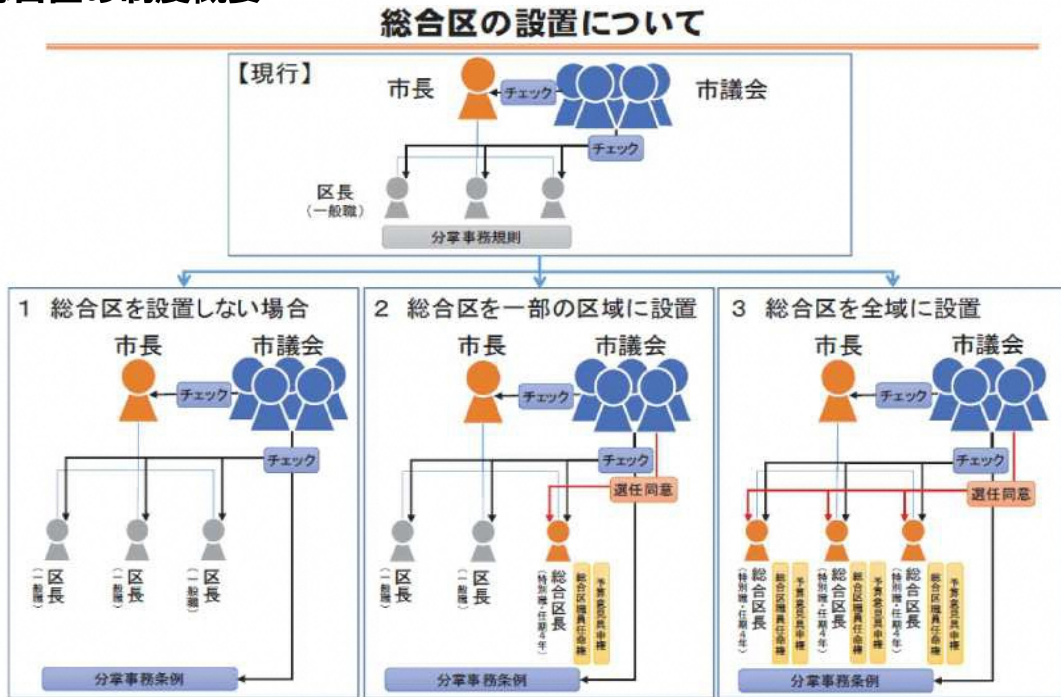
制定：20市/20市

指定都市名	条例名	条例に規定されている分掌事項	具体的な事務の例
横浜市	横浜市区役所事務分掌条例	(1) 区の行政運営に係る企画及び総合調整に関する事項 (2) 区における地域の振興に関する事項 (3) 区における戸籍及び住民基本台帳に関する事項 (4) 区における社会福祉、保健及び衛生に関する事項 (5) 区における住民の安全に資するまちづくりに関する事項 (6) その他区における住民に身近な行政サービスに関する事項	(1) 区の運営方針、地域福祉保健計画など (2) 地域課題解決に向けた総合調整、自治会・町内会に関すること、生涯学習の支援など (3) 転入・転出などの異動届、住民票の写しの発行、婚姻・出生・死亡などの届出など (4) 民生委員・児童委員、食品関係営業許可、高齢者福祉保健サービス、母子健康手帳、生活保護、国民健康保険・介護保険など (5) 防災に関すること、交通安全運動、道路の舗装・修繕・改良など (6) 自動車仮ナンバー、各種税証明書の申請、公金の収入・支出等の事務など
川崎市	川崎市区の設置並びに区の事務所の位置、名称、所管区域及び事務分掌を定める条例	(1) 安全で安心なまちづくりに関すること。 (2) 地域における保健衛生、社会福祉及び社会保障に関すること。 (3) 子ども及び子育ての支援に関すること。 (4) 暮らしやすい地域づくりに関すること。 (5) その他区民に身近な行政サービスに関すること。	(1) 交通安全対策、り災証明書発行 (2) 感染症対策、犬の登録 (3) 児童扶養手当 (4) 町内会に関すること (5) 住民票の写しの発行
相模原市	相模原市区の設置等に関する条例	(1) 区のまちづくりに関すること。 (2) 区民生活に関すること。	(1) 区別基本計画推進事業、区の魅力づくり事業、地域活性化事業等 (2) 戸籍、住民基本台帳、印鑑登録に関する事務等

出典：総務省「指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」をもとに作成

5 総合区

○ 総合区の制度概要



出典：総務省「地方自治法の一部を改正する法律の概要」（平成26年）

※人口規模、面積、沿革等における指定都市の多様性を踏まえ、それぞれの指定都市が、地域の実情に応じて柔軟に導入することができることとされている。

○ 指定都市における設置・検討状況

設置：0市/20市

【設置状況】

- 総合区を設置している指定都市は無い（令和3年8月31日現在）

【検討状況】

（大阪市）

- 副首都推進本部会議（指定都市都道府県調整会議）等において、府市で総合区案等に関する協議を実施

（新潟市）

- 総合区制度の導入について、有識者等を交え検討
「新潟市区のあり方検討委員会」の報告書（平成28年3月）を踏まえ、総合区のメリット・デメリットを整理、研究を継続

（横浜市）

○ 「横浜特別自治市大綱（令和3年3月改訂）」

横浜市においては、特別自治市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討している。

○ 「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（平成27年11月）」

※ 横浜市委大都市行財政制度特別委員会委員長から市会議長に報告

区の事務所が分掌する事務を定める条例を制定する平成28年4月のタイミングで性急に結論を出すのではなく、総合区制度については、引き続き、議論を継続すべき

出典：総務省「指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」及び各自治体のホームページをもとに作成

6 指定都市における区単位の議会活動推進（指定都市の取組状況）

○ 議会における区を単位として調査・審査等を行う仕組みの設置状況 (令和3年4月1日現在)

設置：2市/20市

指定都市	議会における区を単位として調査・審査等を行う仕組みの有無	設置組織の名称 (設置時期)	委員構成 (委員数)	任期	所掌事務・権限等	活動状況
横浜市	有	区づくり推進横浜市会議員会議 (平成6年5月25日)	当該区選出の市会議員 (2～8名)	市会議員の任期による	横浜市議会基本条例にて設置を規定 【協議事項】 個性ある区づくり推進費※に関して協議する。また、区の主要事業(区内において局が行う事業及び区配事業を含む)に関して必要に応じ協議する。 ※区の自主企画事業費等によって構成される予算	・個性ある区づくり推進費の翌年度予算案に関する協議 ・個性ある区づくり推進費の当該年度執行計画等に関する協議 ・個性ある区づくり推進費の前年度実績と当該年度の執行状況及び翌年度予算編成の考え方に関する協議 ・局が行う事業及び区配事業を含む区の主要事業に関する協議（適宜）
岡山市	有	大都市制度調査特別委員会 (令和元年5月17日設置)	9名	付議された事件が議会において審議されている間	1 大都市制度に関する調査 2 区別計画と中心市街地のにぎわい創出に関する調査	区別計画の進行管理、評価方法、各地域が抱える課題についての調査を行っている。

出典：総務省「指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」をもとに作成

7 指定都市における地域自治区や区地域協議会等（指定都市の取組状況）

○ 地方自治法に基づく地域自治区・区地域協議会の設置状況（令和3年1月1日現在）

設置：1市/20市

指定都市	設置組織	委員構成 (委員数)	選任方法	任期	所掌事務・権限等	報酬の有無	令和2年度の活動状況 (標準的な区の例)
浜松市	法第252条の20第7項に規定する区地域協議会 (平成19年4月設置)	定数20人 (西区・北区・天竜区25人) (以下、各区合計数) ・区協議会が選定した公共的団体等から推薦された者118人 ・区協議会から直接指名された者26人 ・公募による者11人	区協議会が選任する推薦会(区協議会委員3人～7人以内で構成)が、公共的団体等の選定案、公募委員の公募方法案、直接指名委員の推薦案の作成を行い、区協議会が推薦案を承認した後、案に基づき、市長が選任する。	3年 (再任は1回限り)	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	報酬有 月額 5,000円 (会長職は月額 6,000円)	年11回 (中区協議会)

出典：総務省「指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」をもとに作成

8 住民投票等の移行手続

○ 指定都市市長会プロジェクトの移行手続の手法案

	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 総務大臣の処分
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

○ 制度等別移行手続比較

制度／制度案	①発意	②指定手続	③協議・同意の仕組	④議決	⑤住民投票(範囲)
旧特別市	国	法で指定	あり (財産処分)	あり (財産処分)	あり (関係都道府県民)
指定都市	国 ※1	政令で指定	なし ※1	なし ※1	なし
特別区設置	市町村及び道府県	総務大臣告示	あり (協議会)	あり	あり (関係市町村民)
特別自治市(案①)	市町村及び道府県	総務大臣告示	あり	あり	なし (地域の実情に応じ任意で実施)
特別自治市(案②)	市町村及び道府県	総務大臣告示	あり	あり	なし (地域の実情に応じ任意で実施)
市町村合併	市町村 ※2	総務大臣告示	あり (合併協議会)	あり	※2
都道府県の境界変更(合併)	都道府県	総務大臣告示	なし	あり	なし

※1 法令上の規定はないものの、実務上は指定都市移行に当たり、道府県・市間での協議や、道府県・市議会において「意見書」に係る議決が行われている。

※2 市町村合併においては、住民発議による合併協議会設置に係る請求が可能。これに対し、議会で否決等がなされた場合、(合併協議会の設置に係る)住民投票の請求が可能とされている。

○ 旧特別市の移行における住民投票の範囲を「都道府県民」とした経緯等

1947年（昭和22）地方自治法の制定

- 地方制度調査会の答申を踏まえたもの。
- 特別市は、
 - ①人口50万以上の市の中から法律で指定。
 - ②都道府県の区域外にあるものとし、特別地方公共団体とする。
 - ③行政区を設けるものとし、行政区の区長は、直接公選とする。

住民投票関係

- 「特別市制」を盛り込む地方自治法案が第92回帝国議会に提出され、区長の任命方法を直接公選制とすることなどの修正が加えられた上で、昭和22年4月16日成立した。
 - 法律の成立に際し、衆議院において「五大都市を特別市として指定する法律は次の議会に提出すること」とする附帯決議が行われており、この附帯決議を受けた特別市指定の法律が、昭和22年5月3日に施行される日本国憲法の第95条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」に当たると考えられ、当該規定の「地方公共団体の住民の投票」の範囲について疑義が生じた。
 - 内務省は、GHQに対し解釈について回答を求め、昭和22年7月26日「特別市制施行の場合一般投票を行う住民の範囲について当該市住民のみでなくその府県郡部の住民も加えて広く解釈すること」を閣議で決定した。
 - 1947年（昭和22）12月の地方自治法の一部改正に際し、議員修正により、第265条第7項として「第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付きなければならない。」とする一項が追加された。
- ※ 当時、五大都市のうち京都市を除いた四市はいずれも人口規模において残存府県住民の人口規模を下回っていた。

（参考）当時の五大都市の人口※が各府県に占める割合 ※昭和25年国勢調査人口
大阪市（大阪府）：51%、京都市（京都府）：60%、名古屋市（愛知県）：30%、横浜市（神奈川県）：38%、神戸市（兵庫県）：23%

※「大都市制度史」三百十七頁以下の内容を要約

出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料