

大都市行財政制度特別委員会
令和3年7月30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3年7月30日
横浜市政策局

説明事項

- 1 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」について
- 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」について
- 3 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

1 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」について

【参考資料1】 指定都市市長会 「第4回多様な大都市制度実現プロジェクト」
(令和3年7月5日)配布資料

「第4回 多様な大都市制度実現プロジェクト」について

■開催日

令和3年7月5日(月)

■出席者(16名)

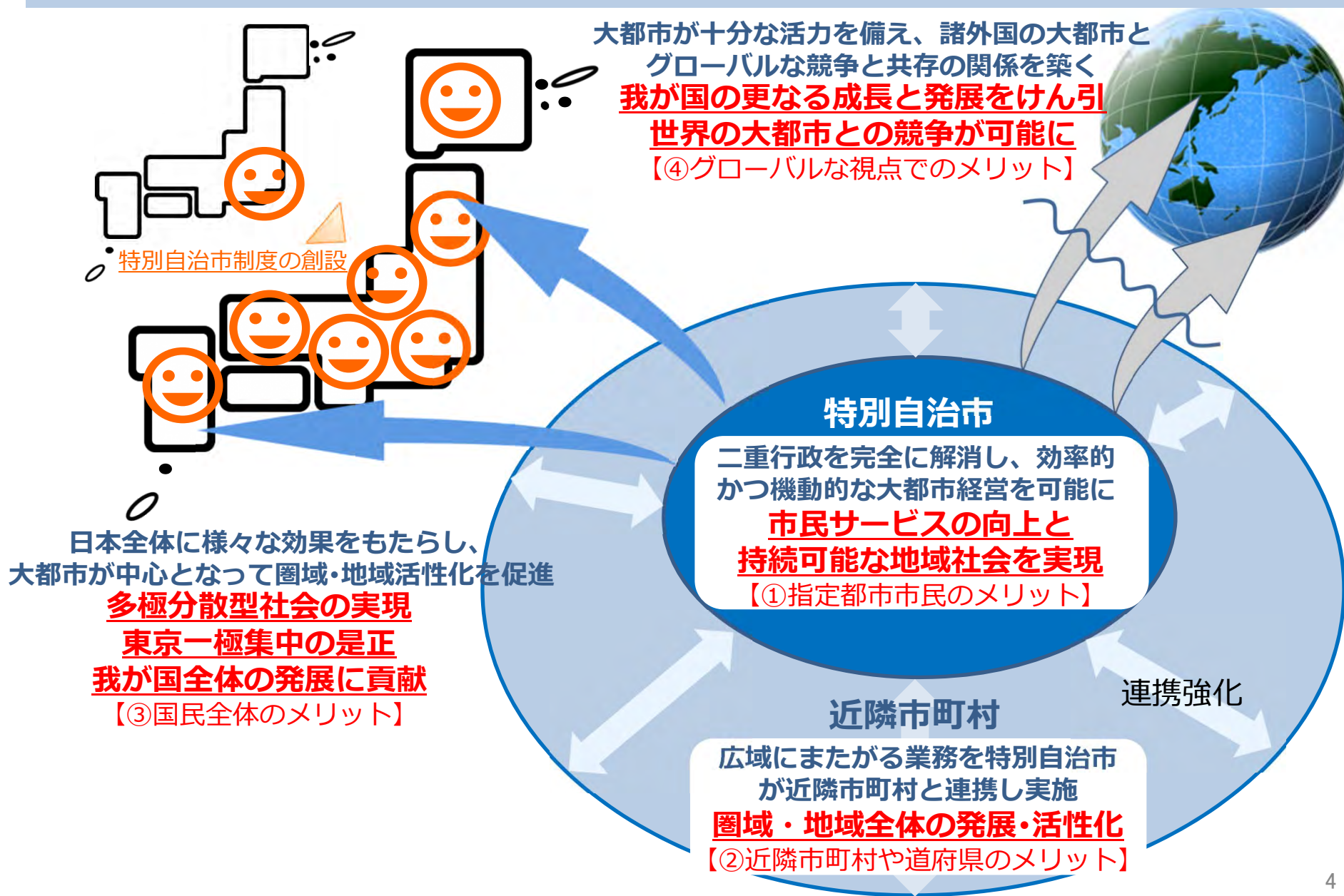
仙台市長、さいたま市長、千葉市長、川崎市長、横浜市長、相模原市長、静岡市長、浜松市長、名古屋市副市長、京都市長、神戸市長(プロジェクトリーダー)、岡山市長、広島市長、北九州市副市長、福岡市長、熊本市長

■議事内容

- ① 特別自治市制度の必要性・効果
- ② 特別自治市への移行手続き及び住民投票の考察
- ③ 特別自治市制度実現に向けての機運醸成

※次頁以降に、第4回プロジェクト資料を抜粋(一部加工)

① 特別自治市制度の必要性・効果



② 特別自治市への移行手続き及び住民投票の考察

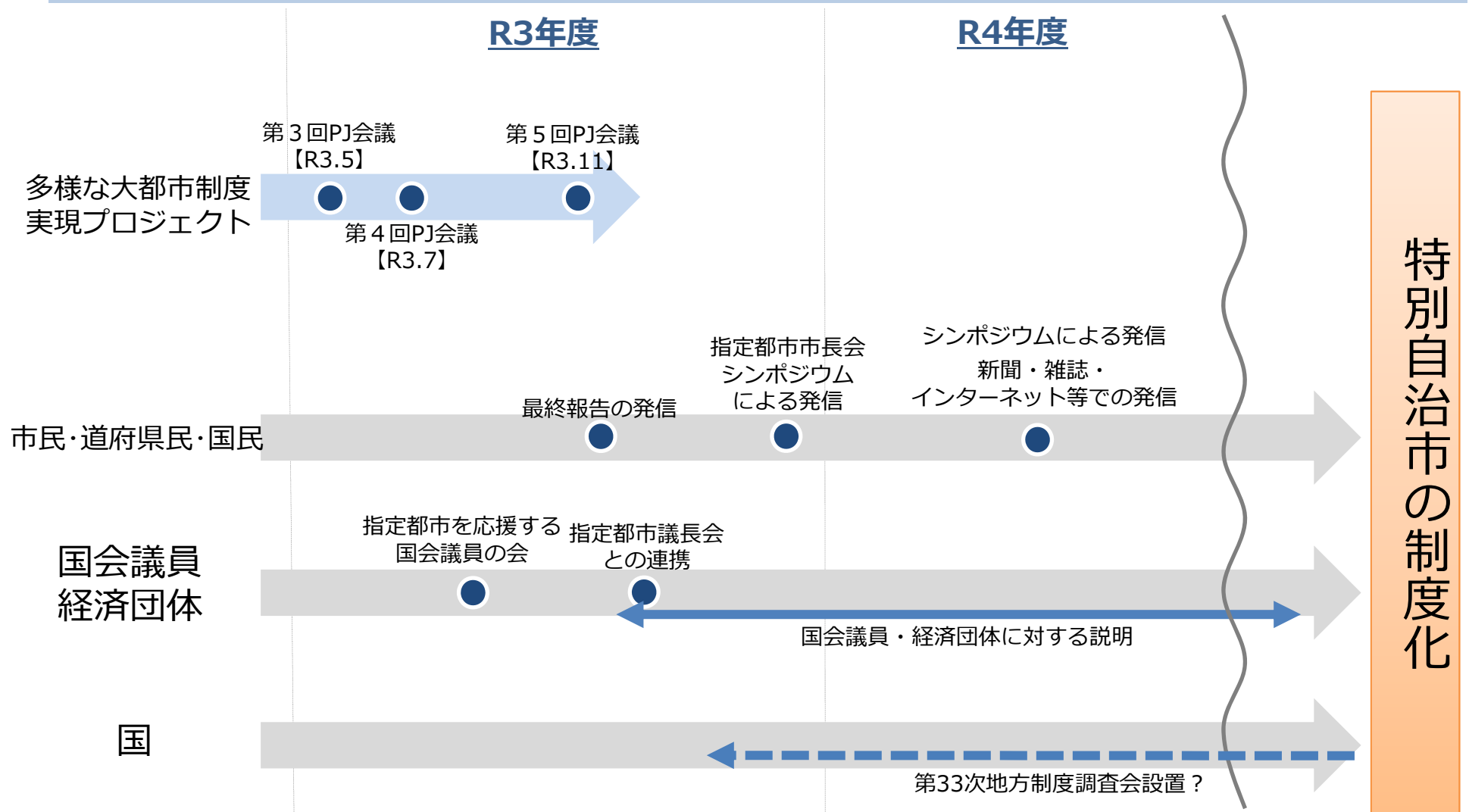
- 法概要の建付けにあたっては、地方自治法に特別自治市の定義を規定することを基本とする。
- 移行手続きのスタートは、地方分権の流れを踏まえ、「地方からの発意」とする。
- そのうえで、移行手続きについては、新たな一層制自治体の指定であることや、現行法令との権衡を考慮すると、
指定都市及び道府県からの申請により、内閣が国会の承認を経て定める方法（案①）
が考えられる。
また、大都市地域における特別区の設置に関する法律を参考とした手続き法を制定する方法（案②）
も考えられる。
- 主権者の意思表示に関しては、
案①及び案②ともに、市民目線では市の区域は変わらず、新たな住民負担も発生しない。また住民代表である市議会及び道府県議会の同意を経ることを踏まえる必要がある。
- しかし、
大都市地域における特別区の設置に関する法律においても関係市町村民を対象に住民投票を要していること、
また、政治・行政や社会経済的な影響の大きい地方自治体のあり方を変更することについて、これまで都道府県について必要としていた国会の関与をなくすこと、及び住民が直接意思表示できる手続きを担保することが望ましいと考えられること
から、特別自治市に移行する市民を対象として直接住民の意思を問う仕組みを設けてはどうか。

(参考)

	手法案	参考法令	発意の主体	意思決定の方法①(議会)	意思決定の方法②(住民投票)	課題
案①	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	・地方自治法第6条の2 (H16年施行)	道府県と指定都市の共同申請	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	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。また住民代表である市議会及び道府県議会の同意を経ることを踏まえる必要がある。	・地方自治法第6条の2は都道府県合併に関する規定であり、特別自治市移行への適用の可否
案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に別に移行手続法を定める	・大都市地域における特別区の設置に関する法律 (H25年法施行)	道府県と指定都市の共同申請	市議会・道府県議会の議決	一方で、自治体のあり方は当該自治体市民への社会経済的な影響が大きい事項であり、市民が直接意思表示できる仕組みを制度として組み込むことも検討すべきではないか。	・地方自治法第6条との整理

※発意の主体は、指定都市のみとする意見があった。また、道府県との共同申請の場合は、当該道府県の応諾に関する協議等の仕組みを設けるべきとの意見があった。

③ 特別自治市制度実現に向けての機運醸成 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、国会議員や経済界に対する説明等が必要と考えられる。

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」について

【参考資料2】 第1回「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」
(令和3年6月14日)配布資料

■設置目的

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

■設置期間

令和3年6月8日～令和4年3月31日

■構成員の氏名(所属・役職名等)

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

■意見を求める事項

(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

■研究会の進め方

6月14日 第1回 研究会(論点の洗い出し、意見交換)

7月20日 第2回 研究会(意見交換)

8月下旬 第3回 研究会(意見交換)

10月下旬 第4回 研究会(意見の整理(素案))

11月中旬 第5回 研究会(意見の整理(案))

■第1回研究会(令和3年6月14日) 神奈川県知事あいさつ抜粋

- 本県は、域内に全国最多の3つの指定都市が所在しておりまして、指定都市市民の人口が、県全体の約65%にも上っています。
- これまで、指定都市と本県は、現行制度のもとで、良好な関係を築き、様々な政策に協調・連携しながら取り組んでまいりました。
- そうした中、指定都市市長会は、県内の3政令都市も参加する「多様な大都市制度実現プロジェクト」において、特別自治市構想の法制化に向けて、制度設計の検討を進めておりまして、この5月には、その「中間報告」がなされたところであります。今後は、更なる論点整理や、立法化に向けた素案づくりを進めると聞いております。
- この特別自治市構想については、県議会の関心も高く、本年2月の代表質問に対し、私からは、県の「総合調整機能」や「財源の再分配機能」に影響が出ることにより、指定都市市域の内外を問わず、行政サービスを低下させる懸念がある、県民の目線からすれば、構想そのものにメリットがあるとは思えない、こういった旨の答弁をいたしました。
- 今後、少子高齢化の急激な進展などによりまして、人口や税収が減少し、自治体の経営資源に制約を受けていくことが見込まれる中にあっては、より効率的・効果的な行政運営に向けて、市町村とますます協調・連携しながら施策を進めていくことが重要と考えております。
- 私としましては、この構想につきまして、皆様に専門的な観点からご意見を伺うとともに、住民目線から、より良い行政運営のあり方や、広域自治体と基礎自治体の役割分担といった議論を、一層深めていけることを期待をしています。

■神奈川県「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」での主な論点
（「横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)」を素材として作成）

1 指定都市制度に関する課題認識について

(1) 二重行政

- ・法令に基づく役割分担や相互補完によるものともいえ、「二重行政」の指摘はあたるのか。
- ・指定都市から、「二重行政」の指摘を受ければ、「調整会議」(横浜市注:指定都市都道府県調整会議)の場で、一つ一つ住民目線に立って協議し権限移譲等による解決を図っている経緯があることから、特別自治市構想によらずとも、今後もこの会議を活用し、解決していくことで足りないのか。

(2) 税制上の不十分な措置

- ・現行の地方財政制度において、標準的な行政サービスを提供するために必要な財源は地方交付税によって措置されているのではないか。
- ・「大都市特有の事情を考慮した新たな税制を国に働き掛ける」ことが適当とはいえないか。

※第1回研究会資料を基に作成

2 特別自治市制度の骨子について

(1) 市域内地方事務の全てを処理することについて

ア 県の総合調整機能への影響

- ・県が担うべき総合調整機能が分割・分断され、指定都市を含む県内全域における住民サービスの低下が生じるおそれはないのか。
- ・特に、新型コロナウイルスや大規模災害のような緊急事態においては、シンプルで一元的、広域的な対応こそ望まれるのではないのか。

イ 警察事務について

- ・現在の都道府県警察を分割し、地域を限定することは、結果として広域的な犯罪への対応力を弱めるおそれもあり、住民にとってのメリットをどのように評価すべきか。

ウ 県有施設について

- ・県全域の住民等を対象としている県施設を市所管とした場合に、横浜市域外の住民へサービス提供することができる根拠があるのか。また、将来にわたって提供する保証ができるのか。

(2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて

ア 県の「財源の再分配機能」への影響

- ・財源の再分配機能が弱まり、県内の他の自治体の行政サービスが低下することにならないか。

イ 県との間での財政調整

- ・「広く県民に対しサービスが提供される経費等」が具体的に何を指すのか、どういった考え方で負担することになるのか明確にしていく必要があるのではないのか。

(3) その他

ア 広域連携について

- ・将来課題を見据え、中枢都市を中心とした圏域を設定するのであれば、東京圏など、より広範な視野での検討が必要ではないのか。
- ・自団体の利害を超越して他の基礎自治体との間の広域調整を行うことはできるのか。(県の広域調整機能(規制等を含む)を代替することが実際に可能なのか。)

イ 住民自治について

- ・現行制度下で「区における住民自治」が十分なのか否か、住民との対話で十分に検証した上で、さらに新たな特別自治市構想での「区の住民自治の強化」の必要性や可能性を議論していくものではないのか。

ウ 住民投票等の移行手続について

- ・憲法上の地方自治特別法として住民投票が必要はないのか。また、住民投票の範囲をどのように考えるべきか。

※第1回研究会資料を基に作成

【参考資料3】神奈川県「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」での「主な論点」に係る参考資料

3 特別自治市制度の設計に向けた事務事業 等の調査委託

1 調査期間

令和3年8月から令和4年1月

2 業務目的

県の事務事業やこれに係る予算措置等の状況、住民自治に関する実例調査なども含めた各種データを調査・分析し、「大都市戦略としての“特別自治市制度”の必要性」をとりまとめます。

3 主な業務概要

特別自治市が担う事務事業の想定をするための県事務事業等のデータ収集及び分析

- (1) 県が実施している事務事業に係るデータ収集等
- (2) 県が保有する財産、債務のデータ収集等
- (3) 事務事業、保有財産・債務における市域に係る額の抽出等
- (4) 県の事務事業や財産等が移管された場合の市への影響分析
- (5) 市域内地方税を市が賦課徴収した場合の周辺自治体への影響分析

第4回 多様な大都市制度実現プロジェクト

令和3年7月5日

前回（第3回プロジェクト会議）における主な意見

- 住民投票の有無にかかわらず、住民自らが進んで地域のあり方に関心を持ち、議論を交わすことが、地方自治創造のためにも重要。
- 特別自治市制度の制度化によるメリット（コロナ対策等）及び変更点を市民及び周辺市町村に対して、具体的にイメージしやすく説明する必要がある。
- 特別自治市は有事対応（コロナ、災害等）において意義がある。
- 過去の経緯を踏まえると、国民的な理解・道府県の実情が必要。
- まずは広域連携などできることを確実に進め、実績を積み重ねることで指定都市の評価が高まり、特別自治市制度の市民理解の醸成につながる。
- 指定都市制度の延長線上に特別自治市制度があるという伝え方も大事。
- 多くの権限が移譲されている中、道府県があることにより効率的な行政サービスができにくくなっていることを示すのは説得力がある。
- 経済団体・政治（国会議員）にどう働きかけていくかも検討する必要がある。また、次回の地方制度調査会で議論してもらおうべき。
- 制度化までのスケジュール感を検討しておくべき。

最終報告の構成案

- I 特別自治市制度の必要性・効果
 - 1 現在の大都市制度の状況
 - 2 特別自治市制度を検討する意義と目的
 - 3 特別自治市制度の概要
 - 4 特別自治市制度の制度検討に当たっての基本的な方向性
 - 5 特別自治市制度の必要性
 - 6 特別自治市移行による効果
 - ① 指定都市市民のメリット
 - ②-1 近隣自治体のメリット
 - ②-2 道府県のメリット
 - ③ 国民全体のメリット
 - ④ グローバルな視点でのメリット

- 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の概要（特別市（仮称））
 - 2 指摘された課題への対応
 - ① 住民代表機能を持つ区のあり方
 - ② 警察事務、広域犯罪への対応
 - 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

- III 特別自治市制度の法制化案
 - 1 法制化に向けた基本的な方向性
 - 2 法的位置付け
 - 3 具体的な法制化案の考え方
 - 4 特別自治市への移行手続
 - 5 具体的な法制案

- 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

1. 特別自治市制度の必要性・効果

1 - (1) 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、情報化社会の進展などにより、住民の**生活圏・経済圏の拡大**や**住民ニーズが複雑多様化**している。
- 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。**市町村の規模・能力は拡大**してきている。
- 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。また、**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**となっている。
- 新型コロナウイルス感染症への対応においても、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している。



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。**

1 - (1) 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である。



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」する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必要がある。



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。



1 - (1) 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**となっている。
- 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**している。
- 指定都市市民と市町村市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。

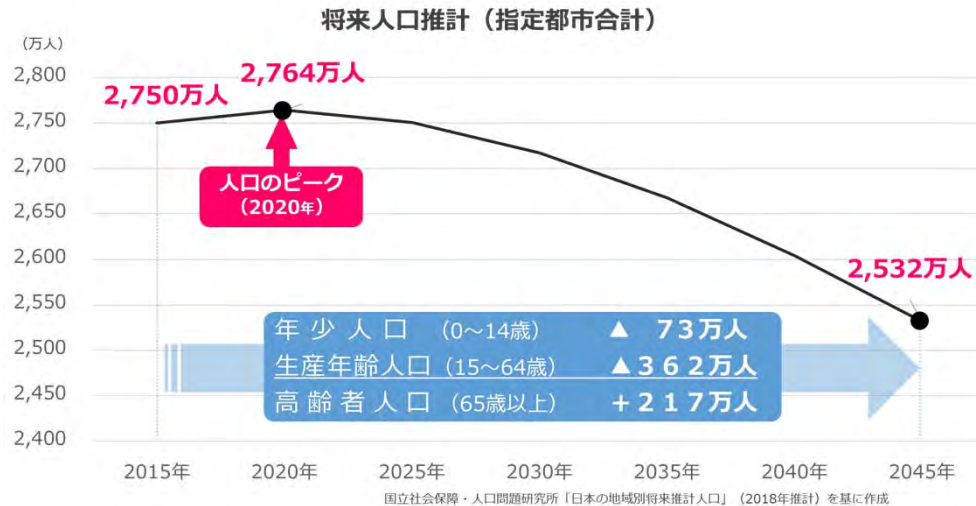
大都市が果たすべき役割を最大限に発揮するために、
権限と財源の統一が必要。

これまでの、道府県から指定都市への権限と財源の移譲の例
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。

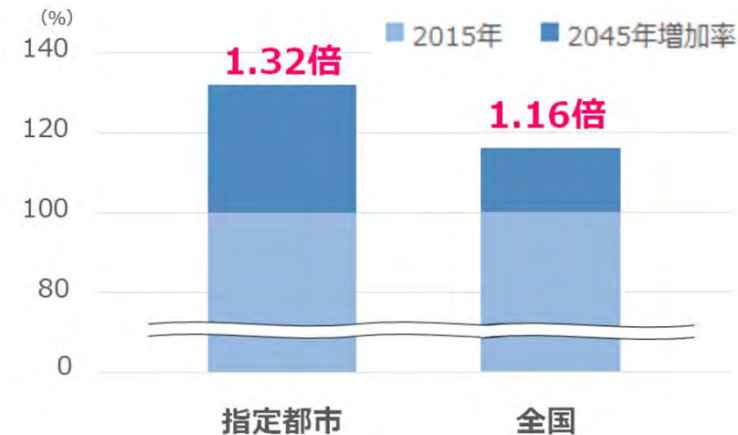
1 - (1) 特別自治市制度の必要性④「高齢化及びインフラ老朽化への対応」

① 指定都市における人口減少・高齢化の状況



大都市も2020年をピークに人口減少社会へ

高齢者人口の推計
(2015年を100とした場合の2045年における推計伸び率)



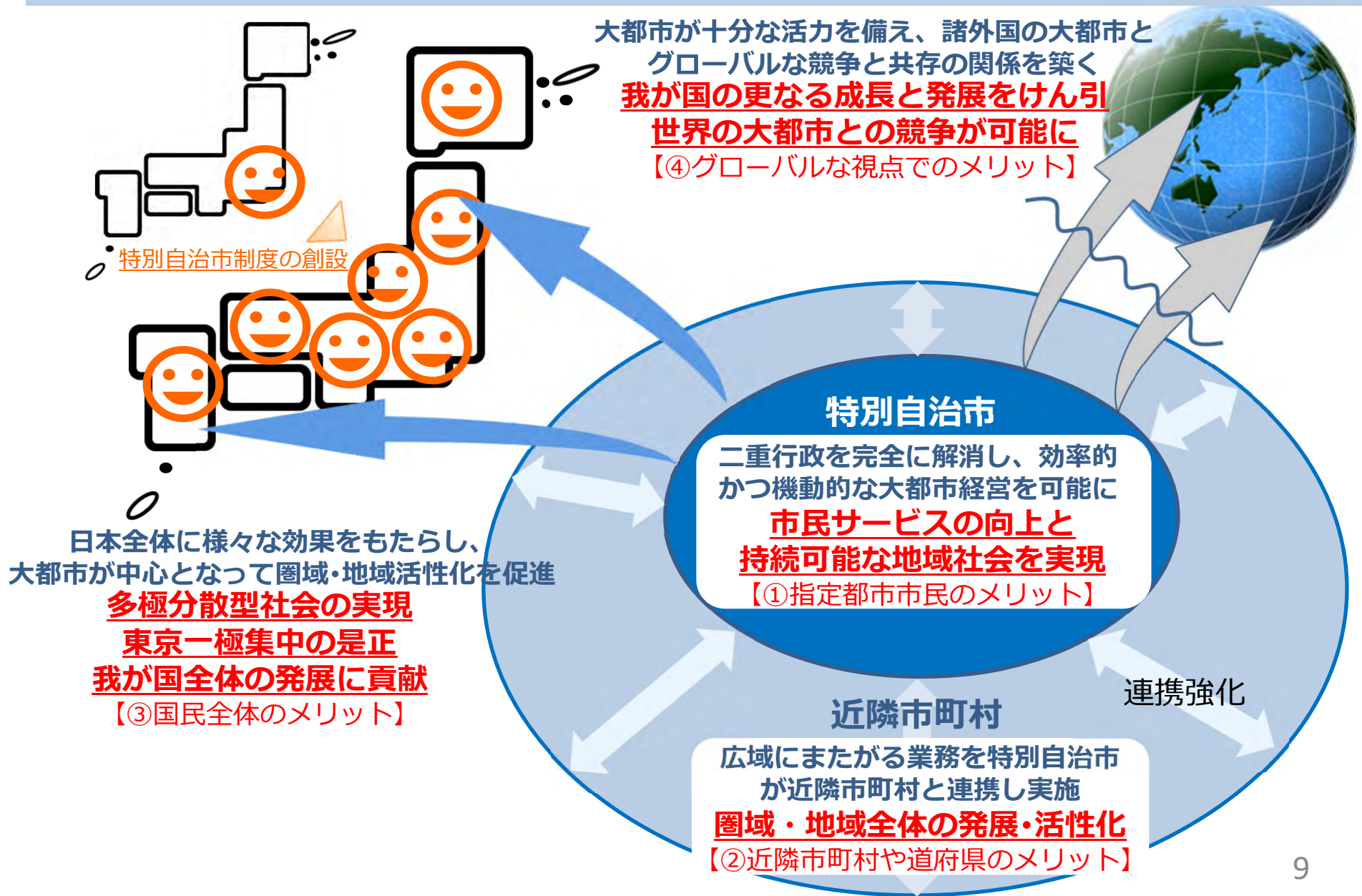
高齢化は大都市部でより急激に進行

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、
大都市制度改革は我が国にとって待ったなしの課題である

1 - (2) 特別自治市への移行による効果 (イメージ図)



1 - (2) 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してきている。
- 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必要がある。
- 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となっている。

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、**効率的かつ機動的な大都市経営が可能**に
 - ・ シンプルかつ実効性の高い行政運営が可能に。
 - ・ 都市の経済構造に応じたきめ細かな産業政策をはじめとして、地域の実情に応じた施策を実現。
 - ・ 区の機能強化により、市民ニーズに沿ったきめ細やかな施策の展開が可能に。
- 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**的確に対応が可能**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

1 - (2) 特別自治市への移行による効果②-1 「近隣自治体のメリット」

現状・課題

- 大都市圏域の広域的行政課題への対応については、圏域全体をリードする「けん引役」として基礎自治体間の水平連携での対応が求められる。

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自治体と連携し実施
圏域・地域全体の発展・活性化につながる**

(近隣自治体の住民サービス向上のイメージ)

公共交通の運営

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指定都市が中心となって管理・運営する取組を実施。

施設の共同利用

指定都市が圏域における連携の核となり、インフラ等の公共施設等を共同で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。

1 - (2) 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ことが求められる。

(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

大都市が独立し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・支援に重点化することができる。

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**

1 - (2) 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。
- 人口減少・高齢化が加速する中で、公共施設など行政サービスの維持と持続的成長のために、大都市が近隣自治体と連携して役割を果たすことが必要。

特別自治市が創設されれば

- **東京一極集中の是正**により、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・財源をもって自立し、各地域の強みや実情に合わせた自由度の高い政策選択が可能**となる。
- 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

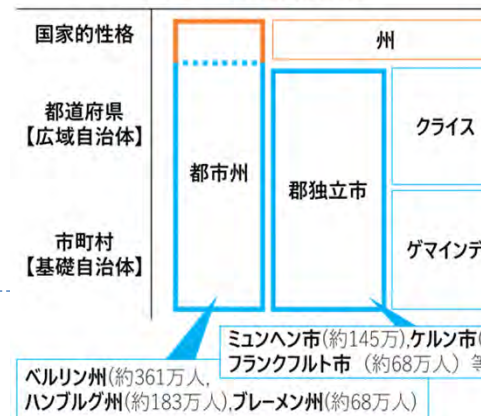
1 - (2) 特別自治市への移行による効果④「グローバルな視点でのメリット」

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

ドイツの大都市制度



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

2. 特別自治市への 移行手続き及び住民投票の考察

2 - (1) 発意の主体（移行手続きの例）

事例	指定手続きの方法
地方自治法の旧特別市規定【S22】	国が法律で定める
指定都市の指定【S31】	国が政令で指定（人口50万人以上の市）
中核市の指定【H6】	希望する市が市町村議会及び都道府県議会での議決を経て申請を行い、国が政令で指定
「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の特別区設置手続き【H25】	市町村及び道府県が設置協議会を設け、関係道府県及び市町村議会の議決を経て住民投票のうえ、総務大臣が定める

地方自治法制定当初の規定では『地方からの発意』の記載はなかったが、
地方分権の流れや、近年の法令を鑑みると、
『地方からの発意』を重視した手続きを規定すべきではないか。

2 - (2) 手法案の整理

	手法案	参考法令	発意の主体	意思決定の方法①(議会)	意思決定の方法②(住民投票)	課題
案①	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	・地方自治法第6条の2 (H16年施行)	道府県と指定都市の共同申請	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	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。また住民代表である市議会及び道府県議会の同意を経ることを踏まえる必要がある。	・地方自治法第6条の2は都道府県合併に関する規定であり、特別自治市移行への適用の可否
案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に別に移行手続法を定める	・大都市地域における特別区の設置に関する法律 (H25年法施行)	道府県と指定都市の共同申請	市議会・道府県議会の議決	一方で、自治体のあり方は当該自治体市民への社会経済的な影響が大きい事項であり、市民が直接意思表示できる仕組みを制度として組み込むことも検討すべきではないか。	・地方自治法第6条との整理

※発意の主体は、指定都市のみとする意見があった。また、道府県との共同申請の場合は、当該道府県の応諾に関する協議等の仕組みを設けるべきとの意見があった。

2-（3）具体的な法制化案の考え方

- 法概要の建付けにあたっては、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。
- 移行手続きのスタートは、地方分権の流れを踏まえ、「地方からの発意」とする。
- そのうえで、移行手続きについては、新たな一層制自治体の指定であることや、現行法令との権衡を考慮すると、
指定都市及び道府県からの申請により、内閣が国会の承認を経て定める方法（案①）
が考えられる。
また、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た手続き法を制定する方法（案②）
も考えられる。
- 主権者の意思表示に関しては、
案①及び案②ともに、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。また住民代表である市議会及び道府県議会の同意を経ることを踏まえる必要がある。
- しかし、
大都市地域における特別区の設置に関する法律においても関係市町村民を対象に住民投票を要していること、
また、政治・行政や社会経済的な影響の大きい地方自治体のあり方を変更することについて、これまで都道府県について必要としていた国会の関与をなくすこと、及び住民が直接意思表示できる手続きを担保することが望ましいと考えられること
から、特別自治市に移行する市民を対象として直接住民の意思を問う仕組みを設けてはどうか。

2 - (4) 具体的な法制案①

案①の法概要

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、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。また、圏域の核となり他の基礎自治体との連携の中心的な役割を果たす。
- ②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き①)

- 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、指定都市はあらかじめ当該市の議会の議決を経て、都道府県の同意を得なければならない。
- ③前項の同意については、当該都道府県の議会の議決を経なければならない。
- ④第一項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。
- 【⑤第一項の申請にあたっては、指定都市における選挙人の賛否の投票に付さなければならない。】
- ⑥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。

(特別自治市の移行手続き②)

- ①前条の申請については、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による申請を可能とする。
- ②前項の場合、前条の指定都市は関係市町村と読み替える。

2 - (4) 具体的な法制案②

案②の法概要

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、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进行处理する。また、圏域の核となり他の基礎自治体との連携の中心的な役割を果たす。
- ②特別自治市は都道府県の区域外とする。
- ③移行手続きは別に法律を定める。

大都市地域における特別自治市への移行に関する法律案（仮称）

(目的)

道府県の区域外である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。

(関係市町村)

- (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

(手続)

- (1)関係市町村・道府県による特別自治市移行協議会の設置
- (2)特別自治市設置協議会による特別自治市移行協定書の作成
- (3)特別自治市設置協定書についての関係市町村・道府県の議会の承認
- 【(4)関係市町村における選挙人の投票】
- (5)関係市町村及び道府県による特別自治市への移行の申請
- (6)総務大臣は(5)の申請があった際は、特別自治市への移行の処分を行う。
- (7)前項の指定があった際は、都道府県の境界は自ずから変更する。
- (8)前項の境界変更は、地方自治法第6条第1項の規定はこれを適用しない。

3. 特別自治市制度実現に向けての 機運醸成

3 - (1) 機運醸成の対象と手法 (案)

1. 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

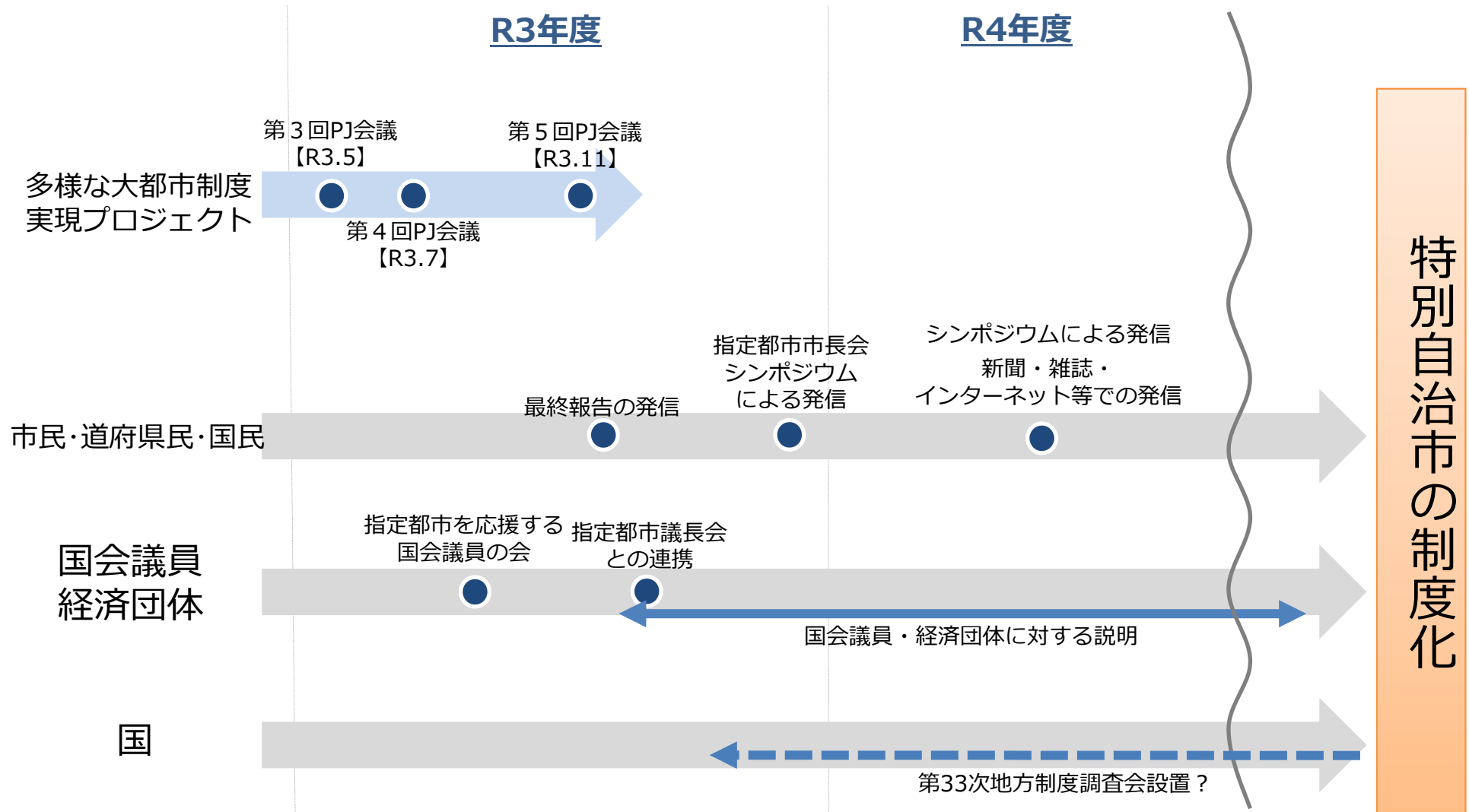
など

2. 国会議員・経済界等へ

- **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**に対して、日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会等に対する説明

など

3-（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、国会議員や経済界に対する説明等が必要と考えられる。

第 1 回特別自治市構想等大都市制度に関する研究会 次第

令和 3 年 6 月 14 日 (月)

17 時 00 分～18 時 45 分

新庁舎 9 階 議会第 8 会議室

- 1 開会
- 2 委員紹介
- 3 知事あいさつ
- 4 座長の選任、会議の運営について
- 5 特別自治市構想等に関する事務局説明
- 6 意見交換
- 7 閉会

特別自治市構想等大都市制度に関する研究会委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏 名	職 名	備 考
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	
牛 山 久仁彦	明治大学政治経済学部教授	
碓 井 光 明	東京大学名誉教授	
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	

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。

研究会の運営について

○神奈川県情報公開条例

(会議の公開)

第 25 条 附属機関の会議（法令等の規定により公開することができないとされているものを除く。）は、公開する。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合であって、実施機関が公開しないことを定めたとき又は当該附属機関が公開しないことを決定したときは、この限りでない。

- (1) 非公開情報が含まれる事項について調停、審査、審議、調査等を行うとき。
- (2) 会議を公開することにより当該会議の公正又は円滑な運営に著しい支障が生ずるおそれがあるとき。

(審議等に関する情報)

第 5 条 実施機関は、行政文書の公開の請求（以下「公開請求」という。）があったときは、公開請求に係る行政文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非公開情報」という。）が記録されている場合を除き、当該行政文書を公開しなければならない。

- (1)・(2) (略)
- (3) 県の機関及び県が設立した地方独立行政法人（以下この号において「県の機関等」という。）の内部若しくは相互間又は県の機関等と国若しくは他の地方公共団体（以下「国等」という。）の機関、独立行政法人等若しくは地方独立行政法人（県が設立したものを除く。）との間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公開することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの
- (4)～(7) (略)

都道府県は、地方自治法第2条第5項の規定により、市町村を包括する広域の地方公共団体をいう。

(1)広域にわたるもの、(2)市町村に関する連絡調整に関するもの及び(3)その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理する。

(1) 広域事務

複数の市区町村にまたがる広範な区域において処理することが求められる事務

(2) 連絡調整事務

国等や都道府県等と市町村との間の連絡調整、市町村相互間の連絡・連携・調整等

(3) 補完事務

その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務

指定都市制度の概要

1 政令指定都市とは、地方自治法第252条の19第1項の規定により、政令で指定される人口50万人以上の市をいう。

政令指定の要件としては、法の文言では人口50万以上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いるところ。

2 政令指定都市は、都道府県の区域に包括される普通地方公共団体たる市であるが、現行制度上その組織、権能等について一般の市とは異なる取扱いをされている。

政令指定都市については、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、(1) 事務配分、(2) 関与、(3) 行政組織、(4) 財政の各面において他の一般市とは異なる特例が定められているところ。

(1) 事務配分上の特例

(例1) 児童福祉に関する事務

児童相談所を市において設置することに伴い、児童福祉に関する県等の事務のほとんど全部を行うことになる。

(例2) 都市計画に関する事務

基本的に都市計画決定に関し都道府県が処理する事務のほとんど全部を行うこととなる。

(例3) 道路に関する事務

道路法に基づき市内の指定区間外の国道及び県道の管理を行うことになる。

(例4) 教育に関する事務

県費負担教職員の任免、給与の決定を行うことになる。

(2) 関与の特例

大都市としての自主的、一元的な行政執行を図るため、市が事務を処理するに当たって、知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとされている。

(例) 地方債の協議又は起債の方法、利率若しくは償還方法の変更の協議

知事の関与に代えて各大臣の関与となる。

(総務省HPより抜粋)

指定都市制度の概要 (つづき)

(3) 行政組織上の特例

指定都市における行政を能率的に執行させるため、行政組織上の特例が設けられている。

(例) 区の設置

指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けて区を設置するものとされている。

(4) 財政上の特例

財政上の特例としては、大都市にふさわしい行政需要をまかなう財源が確保されるよう、特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の増額等の措置がなされている。

3 平成24年4月1日現在、指定都市として20市が指定。

都 市	人 口		移行年月日	指定政令 ※3
	指定時人口 ※1	※2		
大 阪 市	2,547	2,691,185	昭和31年9月1日	昭和31年政令第254号
名 古 屋 市	1,337	2,295,638	昭和31年9月1日	
京 都 市	1,204	1,475,183	昭和31年9月1日	
横 浜 市	1,144	3,724,844	昭和31年9月1日	
神 戸 市	979	1,537,272	昭和31年9月1日	
北 九 州 市	1,042	961,286	昭和38年4月1日	昭和38年政令第10号
札 幌 市	1,010	1,952,356	昭和47年4月1日	昭和46年政令第276号
川 崎 市	973	1,475,213	昭和47年4月1日	
福 岡 市	853	1,538,681	昭和47年4月1日	
広 島 市	853	1,194,034	昭和55年4月1日	昭和54年政令第237号
仙 台 市	857	1,082,159	平成元年4月1日	昭和63年政令第261号
千 葉 市	829	971,882	平成4年4月1日	平成3年政令第324号
さいたま市	1,024	1,263,979	平成15年4月1日	平成14年政令第319号
静 岡 市	707	704,989	平成17年4月1日	平成16年政令第322号
堺 市	830	839,310	平成18年4月1日	平成17年政令第323号
新 潟 市	814	810,157	平成19年4月1日	平成18年政令第338号
浜 松 市	804	797,980	平成19年4月1日	
岡 山 市	696	719,474	平成21年4月1日	平成20年政令第315号
相 模 原 市	702	720,780	平成22年4月1日	平成21年政令第251号
熊 本 市	734	740,822	平成24年4月1日	平成23年政令第323号

※1 指定時人口(単位:千人)は、

五大市 昭30.10
 北九州市 昭40.10
 札幌市・川崎市・福岡市 昭45.10
 広島市 昭50.10
 仙台市 昭60.10
 千葉市 平2.10
 さいたま市・静岡市・堺市 平12.10
 新潟市・浜松市・岡山市・相模原市 平17.10
 熊本市 平成22.10

の国勢調査人口を用いた。

※2 人口(単位:人)は、平成27年国勢調査(確定値)

※3 地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の指定に関する政令(北九州市の指定からは同政令の一部を改正する政令による。)

地方公共団体の主な役割分担の現状

	(保健衛生)	(福祉)	(教育)	(環境)	(まちづくり)	(治安・安全・防災)
道府県	<ul style="list-style-type: none"> ・麻薬取扱者(一部)の免許 ・精神科病院の設置 ・臨時の予防接種の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・保育士、介護支援専門員の登録 ・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・私立学校の設置認可 	<ul style="list-style-type: none"> ・第一種フロン類回収業者の登録 ・公害健康被害の補償給付 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画区域の指定 ・指定区間の1級河川、2級河川の管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・警察(犯罪捜査、運転免許等)
指定都市	<ul style="list-style-type: none"> ・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所の設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・小中学校教職員の任免、給与の決定 ・小中学校学級編成基準、教職員定数の決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・建築物用地下水の採取の許可 	<ul style="list-style-type: none"> ・区域区分に関する都市計画決定 ・指定区間外の国道、県道の管理 ・指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理 	
中核市	<ul style="list-style-type: none"> ・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可 ・温泉の利用許可 ・旅館業・公衆浴場の経営許可 	<ul style="list-style-type: none"> ・保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督 ・介護サービス事業者の指定 ・身体障害者手帳交付 	<ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の研修 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可 ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理 	<ul style="list-style-type: none"> ・屋外広告物の条例による設置制限 ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録 	
施行時特例市				<ul style="list-style-type: none"> ・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理 	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可 	
市町村	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村保健センターの設置 ・健康増進事業の実施 ・定期の予防接種の実施 ・結核に係る健康診断 ・埋葬、火葬の許可 	<ul style="list-style-type: none"> ・保育所の設置・運営 ・生活保護(市及び福祉事務所設置町村が処理) ・養護老人ホームの設置・運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業 ・国民健康保険事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置・運営 ・県費負担教職員の職務の監督、勤務成績の評定 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般廃棄物の収集や処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定(市のみ) 	<ul style="list-style-type: none"> ・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定(上下水道等関係) ・都市計画決定(上下水道等以外) ・市町村道、橋梁の建設・管理 ・準用河川の管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・消防・救急活動 ・災害の予防・警戒・防除等 (その他) ・戸籍・住基

特別区

(第30回地方制度調査会第6回小委員会資料を基に神奈川県広域連携課作成)

都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務

(第30次地方制度調査会答申別表より)

	事 務	根拠条文(H25.6答申時点)	※1	※2	※3
1	保育士試験・登録	児童福祉法第18条の8、第18条の18等	○		
2	介護支援専門員の登録	介護保険法第69条の2等	○		
3	都道府県介護保険事業支援計画の策定	介護保険法第118条等	○		
4	国民健康保険組合の設立認可	国民健康保険法第17条等			
5	都道府県福祉人材センターの指定	社会福祉法第93条等	○		
6	都道府県障害福祉計画の策定	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第89条等	○		
7	都道府県老人福祉計画の策定	老人福祉法第20条の9等	○		
8	医療計画の策定	医療法第30条の4等	○		
9	精神科病院の設置	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第19条の7等	○		
10	臨時の予防接種の実施	予防接種法第6条等	○		
11	流域下水道の設置・管理 (市町村は都道府県と協議の上、設置・管理が可能)	下水道法第25条の2等			
12	浄化槽工事業者の登録	浄化槽法第21条等	○		
13	飲食店営業等に関する公衆衛生上の施設基準の策定 (指定都市は必要な制限を付加する基準の策定が可能)	食品衛生法第51条等 (地方自治法施行令第174条の34等)	○		
14	麻薬取扱者及び向精神薬取扱者(一部)の免許	麻薬及び向精神薬取締法第3条、第50条等	○		
15	都市計画基礎調査の実施	都市計画法第6条等	○		
16	都市計画事業(一部)の施行認可	都市計画法第59条等	○		○
17	都市計画区域の指定	都市計画法第5条等	○		
18	空港・上下水道等の広域的に決定すべき都市施設に係る都市計画の決定	都市計画法第15条第1項第2号～第7号、第87条の2、令第45条等	○		
19	土地利用基本計画の策定	国土利用計画法第9条等	○		
20	土地取引の規制区域の指定	国土利用計画法第12条等	○	○	
21	指定区間内の一級河川の管理	河川法第9条、令第2条等	○	○	
22	二級河川の管理	河川法第10条等	○	○	
23	直轄区域以外の砂防設備の管理	砂防法第5条等	○		
24	直轄区域以外の海岸保全区域等の管理	海岸法第5条等	○	○	
25	地すべり防止区域の管理	地すべり等防止法第7条等	○		
26	急傾斜地崩壊危険区域の指定	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第3条等	○	○	
27	解体工事業者の登録	建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律第21条等	○		
28	農用地区域内における開発行為の許可	農業振興地域の整備に関する法律第15条の2等	○	○	○
29	農業振興地域整備基本方針の作成 農業振興地域の指定 市町村が定める農用地利用計画の同意	農業振興地域の整備に関する法律第4条、第6条、第8条等	○		
30	地域森林計画の策定	森林法第5条等	○		
31	民有林の開発行為の許可	森林法第10条の2等	○		○
32	保安林の指定(一部)・管理	森林法第25条の2、第34条等	○		
33	私立幼稚園の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
34	私立小学校・中学校・高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
35	学校法人(一部)の設立認可	私立学校法第4条、第30条等	○		
36	防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請	自衛隊法第83条等	○		
37	市町村消防の支援のための航空消防隊の設置	消防組織法第30条等			
38	都道府県警察の設置	警察法第36条等			
39	道路における交通の規制	道路交通法第4条等	○		
40	公害健康被害の補償給付	公害健康被害の補償等に関する法律第4条等	○		
41	第一種フロン類回収業者の登録	特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律第9条等	○		
42	ダイオキシン類土壌汚染対策地域の指定、対策計画の策定	ダイオキシン類対策特別措置法第29条、第31条等	○	○	

※1 指定都市及び指定都市を包括する道府県に対して行われた事務の移譲に関する意向調査(平成24年10月～平成25年2月)において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市が移譲に賛成とした事務

※2 同調査において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市を包括する道府県が移譲に賛成とした事務

※3 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により、一以上の指定都市に移譲されている事務

(神奈川県広域連携課作成)

財政状況①

財政規模 [令和元年度決算]

指定都市所在道府県は、指定都市より財政力指数は小さく、本県でも同様の傾向

指定都市所在道府県平均：0.66 指定都市平均：0.86

(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。

財政状況② 歳入の状況 [令和元年度決算]

一般財源に占める税収額等は指定都市のほうが高い傾向。
 県は地方交付税・臨時財政対策債に頼った財政運営となっている。

(単位：億円)

	歳入 総額	※[]は、一般財源に占める割合を示す。			※< >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%>

財政状況③ 歳出の状況 [令和元年度決算]

政策的な判断で活用できる一般財源は、指定都市の方が県よりも多い。

<一般財源ベース>

(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	9,005 (65.6%)	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	6,547 (59.3%)	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	2,692 (57.6%)	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	1,193 (63.1%)	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。

4 令和元年度県税決算額の市町村別税収額(推計)

取扱注意

(単位 百万円)

区分	県民税			法人 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 税	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 %
川崎市	49,567	6,065	292	37,616	51,342	815	8,975	11,237	391	96	10,922	177,319	15.37
相模原市	17,761	2,150	107	12,547	24,577	544	5,407	7,506	261	64	3,859	74,785	6.48
横須賀市	16,479	1,376	55	8,934	13,836	276	244	3,801	132	32	2,034	47,201	4.09
平塚市	11,141	1,213	37	7,761	9,237	228	775	3,142	109	27	1,326	34,994	3.03
鎌倉市	11,522	644	38	3,840	6,134	123	108	1,697	59	14	856	25,036	2.17
藤沢市	23,787	1,736	77	10,777	14,784	319	272	4,403	153	38	2,312	58,658	5.08
小田原市	8,145	867	27	5,372	7,079	166	569	2,287	80	20	1,191	25,803	2.24
茅ヶ崎市	11,849	553	39	3,311	7,530	180	151	2,486	87	21	1,288	27,496	2.38
逗子市	3,593	90	12	382	1,808	41	36	567	20	5	267	6,820	0.59
三浦市	1,592	71	5	298	1,496	35	26	478	17	4	220	4,240	0.37
秦野市	6,460	413	22	2,389	5,569	138	495	1,902	66	16	906	18,376	1.59
厚木市	10,541	2,890	35	20,594	9,391	204	1,678	2,808	98	24	1,584	49,846	4.32
大和市	11,171	664	37	3,757	7,892	164	1,786	2,258	79	19	1,447	29,273	2.54
伊勢原市	4,736	503	15	3,231	3,637	91	307	1,253	44	11	519	14,347	1.24
海老名市	6,378	589	20	3,531	4,740	108	1,009	1,491	52	13	796	18,726	1.62
座間市	5,518	373	18	2,107	4,219	95	978	1,316	46	11	747	15,428	1.34
南足柄市	1,626	147	6	941	1,455	39	125	544	19	5	254	5,160	0.45
綾瀬市	3,367	317	11	1,873	3,058	73	632	1,002	35	9	523	10,898	0.94
葉山町	1,950	45	6	166	992	29	20	395	14	3	168	3,788	0.33
寒川町	1,913	254	6	1,631	1,757	43	30	589	21	5	271	6,521	0.57
大磯町	1,641	65	6	362	1,009	30	94	408	14	3	180	3,811	0.33
二宮町	1,404	28	5	104	861	24	83	334	12	3	138	2,996	0.26
中井町	344	175	1	1,247	441	11	28	147	5	1	113	2,514	0.22
大井町	644	45	2	213	596	17	51	231	8	2	105	1,913	0.17
松田町	428	37	1	213	385	10	32	144	5	1	133	1,390	0.12
山北町	351	40	1	228	395	11	29	155	5	1	76	1,293	0.11
開成町	766	139	2	992	608	16	55	219	8	2	111	2,918	0.25
箱根町	483	108	2	367	665	12	33	168	6	1	206	2,051	0.18
真鶴町	237	9	1	22	229	6	20	79	3	1	42	648	0.06
湯河原町	837	50	3	172	858	19	71	263	9	2	166	2,450	0.21
愛川町	1,470	290	5	1,886	1,623	43	294	590	21	5	302	6,527	0.57
清川村	110	5	0	18	119	4	23	51	2	0	36	370	0.03
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

備考1 各市町村の税収額を算定するに当たって、各県税事務所等別の決算額を用いることは、個人県民税を除いて税制度上適当ではないので、法人県民税については法人市町村民税の市町村別構成比によってあん分するなどして、税目ごとに適切な方法により推計したものである。

2 表示単位未満四捨五入のため、市町村ごとの合計、税目ごとの合計は一致しない場合がある。

指定都市市長会

「多様な大都市制度実現プロジェクト」

中間報告(案)

令和3年5月17日

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 <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等から、指定都市市長会では長年にわたり事務に見合った税財政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) <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するとともに、市民に身近な行政は公選制区長のもと特別区で、広域行政は広域自治体へと事務・財源を再編
未制度化	特別自治市制度 <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。・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。

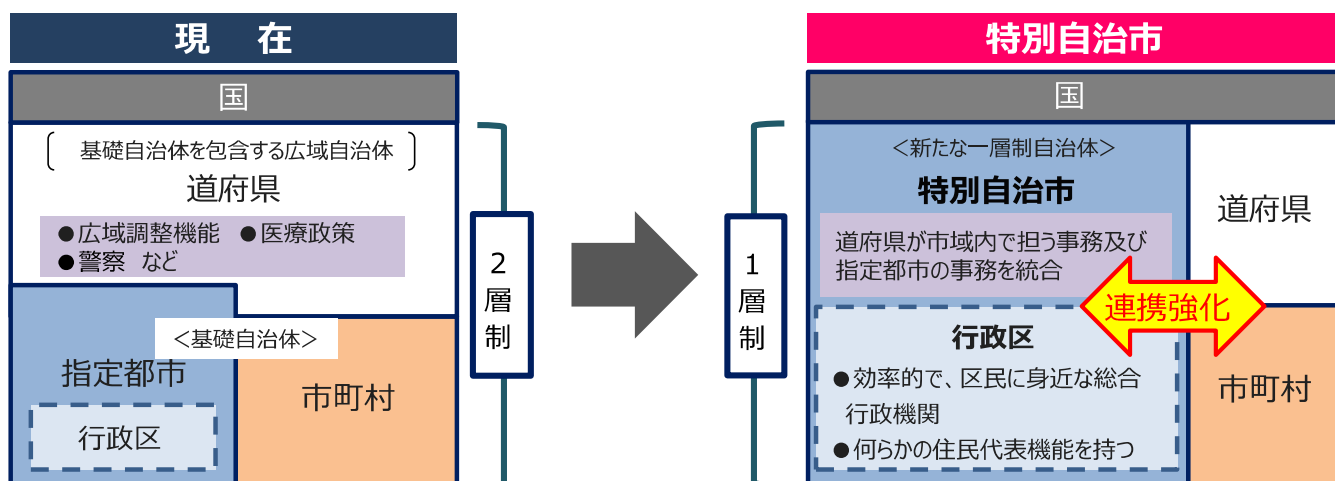
2

特別自治市制度を検討する意義と目的

- 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」の立法化を提言する**。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、圏域の核となり他の基礎自治体との連携の中心的な役割を果たす。



特別自治市制度の必要性

二重行政の解消・行政の効率化

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に
⇒市民サービスの向上と持続可能な地域社会を実現！

広域にまたがる業務を特別自治市が近隣自治体と連携し実施
⇒圏域・地域全体が発展し、周辺市町村や道府県にもメリット！

日本・世界の成長のエンジンとしての発展

大都市が中心となって圏域・地域全体の活性化を促進
⇒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に！

諸外国では地域に応じた大都市制度により多極分散型の国土を形成
⇒諸外国の大都市と競い共存し合うことで我が国全体の発展に貢献！

5

市民・道府県民・国民に向けた適切な制度理解の促進

基本的な方向性

- 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をはかる。
- 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につながる制度とすべき。
- 周辺自治体との関係性においては、圏域・地域の連携の核として、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、発信していくべき。
- 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べき。**

6

特別自治市移行による指定都市市民の住民サービス向上のイメージ

市民サービスの向上

- 特別自治市の責任と権限、財源に基づき、市民のニーズに沿ったきめ細やかな施策を一元的に展開。
- 市県民税などを含む、道府県と市で分かれている窓口が一本化されるとともに、県の関与が廃止され、サービス提供が迅速化。

戦略的な都市の発展

- 道府県と市のインフラを一元的・効果的に活用することにより、戦略的な都市の発展につながる。

行政コストの削減

- 道府県と市の重複・類似業務の統合に伴う組織の簡素化や事務の効率化などにより行政コストを削減し、市民サービスに還元。

(例) 新型コロナウイルス感染症への対応

- 指定都市の所在する道府県内における陽性者の5割が指定都市に集中している状況であり、特別自治市が制度化され道府県と同等の権限が付与されれば、大都市の状況に応じたより一元的かつ迅速な対応が期待できる。

7

特別自治市移行による近隣自治体の住民サービス向上のイメージ

公共交通の運営

- 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指定都市が中心となって管理・運営する取組を実施。

施設の共同利用

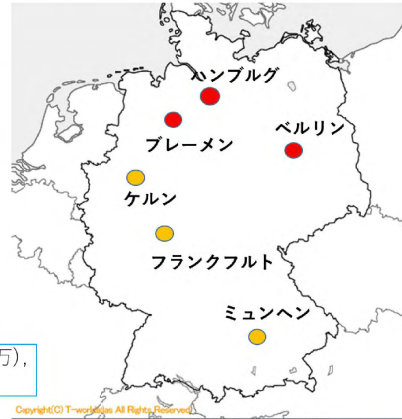
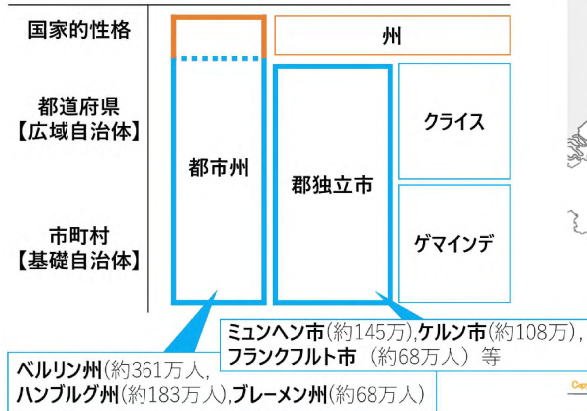
- 指定都市が圏域における連携の核となり、インフラ等の公共施設等を共同で利用する取組を実施。

救急相談センターの運営

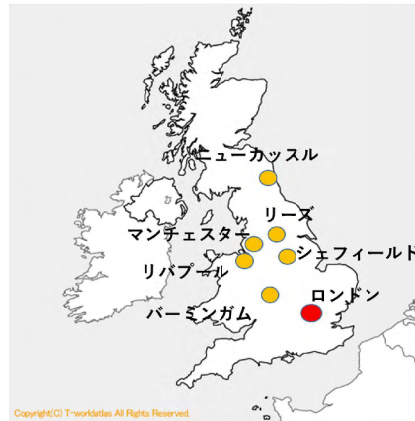
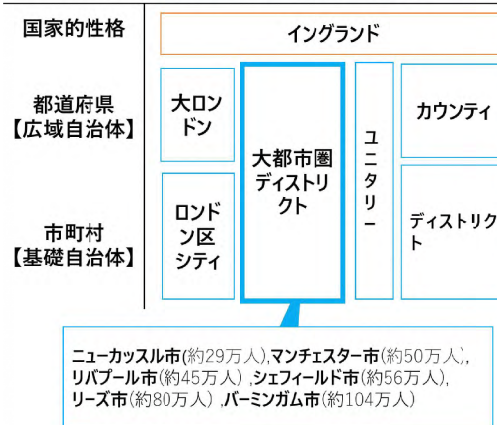
- 圏域を対象とした救急相談センター事業を指定都市が実施し、119番への転送や応急手当の助言、医療機関の案内を行うことで、救急車の適正利用の促進や医療資源の有効活用を図る。

(参考) 諸外国の大都市制度の例

ドイツの大都市制度



英国（イングランド）の大都市制度



地方制度調査会で指摘された問題点への対応

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、区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、**区長の位置づけの強化**とともに、議会の機能強化を行う。（議会での議論が必要）
- <住民代表機能を持つ区として以下の例が考えられる>
- ・区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけの強化を検討（特別職化など）
 - ・区行政に対する議会の意思決定機能やチェック機能の強化を検討
- ・特別自治市における区は、区長の位置付け等を条例により明確化しなければならないとすることも検討してはどうかという意見もあった。
 - ・地域住民の意見を直接反映させる住民自治拡充の仕組みとして、地域協議会（地方自治法第202条の5）や地域特性を踏まえた住民自治機能強化のための組織の設置等を付加的に導入することも考えられる。

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。**

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、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し実施し、圏域の中心的な役割を果たす(※)。

※広域連携の制度的な担保についても検討してはどうか。

（市町村連携による道府県事務の移譲、連携中枢都市圏制度の法定化など）

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。

13

法的位置づけの検討

4. 特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案

- 大阪都構想は、地方自治法の特別区規定を活用しつつ、移行手続き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。
- 今回のプロジェクトの目的である法概要の提案に当たっては、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と考えられる。
- なお、制度設計に当たっては、地域の実情に応じた多様性を認める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しつつ、
- 移行手続等に関しては、地方自治法に規定する方法や、大都市地域に関する特別区の設置に関する法律の規定を参考に特別法を別途制定する方法などが考えられるが、まずは、特別自治市の制度案を整理し、その上で法制面の検討を進めていく。

15

制度化にあたって整理すべき事項 1

①特別自治市の位置付け

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	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。また、広域業務を近隣自治体と連携実施し、圏域の核となり中心的な役割を果たす。 ただし、地域の実情に応じ、例えば道府県が担う方が効果的な事務などは道府県への委託等を許容する仕組みとしてはどうか。
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	現在の行政区をもとに、さらなる住民代表機能の強化を図る。

16

制度化にあたって整理すべき事項 2

②移行手続

項目	考え方
手続	①指定都市制度と同様に国が政令又は法律で指定 ②大都市地域における特別区設置法に準じ、道府県と市で協定を作成し申請などを引き続き検討を行う。
移行要件	16ページ記載のような新たな地方公共団体への移行を前提とした上で、別途人口要件も設けるべきかについては引き続き議論を行う。
住民投票	市民目線では市の区域は変わらず、行政サービスの主体が特別自治市に一本化されることによりサービスが向上し、新たな住民負担も生じない。また、市町村の合併においても住民投票を必要としないことから必須ではないと考えられる。 一方で、大都市地域における特別区の設置に関する法律においても関係市町村を対象に住民投票を要している。また、地方自治のあり方を住民が直接意思表示できることが必要であると考えられる。 などの意見があり、引き続き検討を行う。

(参考) 旧地方自治法の特別市規定と特別区設置法

	参考例 (旧地方自治法の特別市規定)	参考例 (大都市地域における特別区設置法)
位置付け	特別地方公共団体	地方自治法の特別区規定を準用
区域	都道府県の区域外	地方自治法の特別区規定を準用
性格	(旧地方自治法第264条) 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基づく政令により特別市に属するもの及び従来法律又はこれに基づく政令により都道府県及び市に属するもの(政令で特別の定をするものを除く。)の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。	(地方自治法281条 特別区規定) 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされているもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされているものを処理する。
事務の範囲	同上	特別区設置協定書で定める
税財源の調整	法に記載なし	特別区設置協定書で定める
移行手続	(旧地方自治法第265条第2項) 特別市は、人口50万人以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。	(大都市地域における特別区設置法第3条～第9条の概略) (1) 関係市町村・道府県による特別区設置協議会の設置 (2) 特別区設置協議会による特別区設置協定書の作成 (3) 特別区設置協定書の関係市町村・道府県の議会の承認 (4) 関係市町村における選挙人の投票 (5) 関係市町村・道府県による特別区の設置の申請 (6) 総務大臣による特別区の設置の処分
移行要件	人口50万人以上の市	(1) 人口200万以上の指定都市 (2) 一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村でその総人口が200万以上
住民投票	(旧地方自治法第265条第9項) 第265条第2項の法律は、第261条及び第262条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。	(大都市地域における特別区設置法第7条) 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。
区の設置	(旧地方自治法第270条第1項) 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。 (旧地方自治法第271条第2項) 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。	-

第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨（1ページ）

平成25(2013)年3月に、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。

本大綱については、策定時において、「国の動向や第30次地方制度調査会の答申内容などを踏まえ、引き続き検討を行い、必要に応じて改訂を行うものとする」としており、本大綱策定以降の大都市制度改革に関する国や横浜市等の動向を踏まえ、横浜特別自治市大綱を改訂する。

第2 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向（2～5ページ）

1 横浜市の主な取組

- 平成22(2010)年5月 「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
- 平成23(2011)年12月 横浜市長第4回定例会において、「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」を可決
- 平成25(2013)年3月 「特別自治市」の早期実現を目指し、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定
- 平成27(2015)年6月 『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」を公表
- 令和2(2020)年12月 「第3次 横浜市大都市自治研究会 答申」を受領

2 国の動向(第30次地方制度調査会答申等)と横浜市の対応

(1) 特別市(仮称)

第30次地制調答申では、特別市(仮称)は「二重行政」を完全に解消するなど意義があるとされた。一方、「①何らかの住民代表機能のある区の必要性」「②警察事務の分割による広域犯罪の懸念」「③全ての道府県税・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」の3つの課題が示され、道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市(仮称)に近づけることを目指すこととし、早期法制化は見送られた。

→3つの課題について、第2次横浜市大都市自治研究会答申(平成28(2016)年10月)も踏まえ、第4章で考え方をまとめた。

(2) 二重行政の解消(事務・権限の移譲推進)

- 第30次地制調答申を受け、県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定に関する事務等が移譲。県費負担教職員の給与負担に関し、平成30(2018)年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施
- 地方自治法の一部改正により「指定都市都道府県調整会議」が設置(平成28(2016)年4月)
- 「横浜市神奈川県調整会議」で、神奈川県から横浜市に旅券発給事務を移譲することを合意(平成29(2017)年3月)
- 第7次地方分権一括法により、幼保連携型こども園以外の認定こども園の認定等の事務が移譲(平成30(2018)年4月)
- 災害救助法の一部を改正する法律により、大規模災害時の応急救助の実施事務が救助実施市(指定された指定都市)に移譲(平成31(2019)年4月)
- 「横浜市神奈川県調整会議」で、「コンビナート地域の安全対策」について、高圧ガス保全部法に基づく許認可権限の移譲を前提に、一層の連携・協力を推進することを合意するとともに、「急傾斜地崩壊対策事業」の移譲について、協議を進めていくことを確認(令和2(2020)年11月)

(3) 都市内分権(区の役割の拡充)

- 第30次地制調答申を受け、平成28(2016)年4月施行の地方自治法の一部改正により、現行の指定都市制度を前提に都市内分権や区の役割の明確化を進めるため、区の事務所(区役所)が分掌する事務を条例で定めることが義務化。新たに「総合区制度」が創設。
- 平成28(2016)年4月に施行した「横浜市区役所事務分掌条例」においては、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、市民に寄り添う区役所の役割を明示するとともに、区域における予算や制度等に関し市長に対する区長の意見陳述等の機会についても規定。
- 総合区制度は、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。横浜市は、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。

第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性(6～17ページ)

1 指定都市の問題点

(1) 指定都市と道府県の二重行政

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の二重行政は解消されたものの、未だ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。

(2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

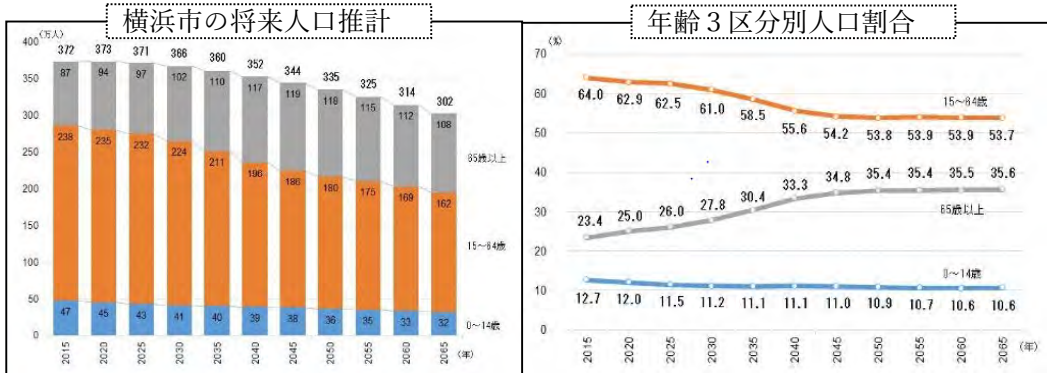
指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分。

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。

3 特別自治市の必要性

コロナ禍において、例えば保健所のように地域により都道府県・市町村の事務分担の領域が異なることや抱える課題も多様であることが明らかになり、地域の実情に応じた自治制度の必要性はますます高まっている。このように、それぞれの地域や自治体により状況は異なるが、行政体制は、県一市町村という画一的なものである。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。二重行政を完全に解消する方法として、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、道府県に広域事務・権限等を一元化する制度(いわゆる大阪都構想)と全ての地方事務とその権限を持つ「特別自治市」があるが、「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。



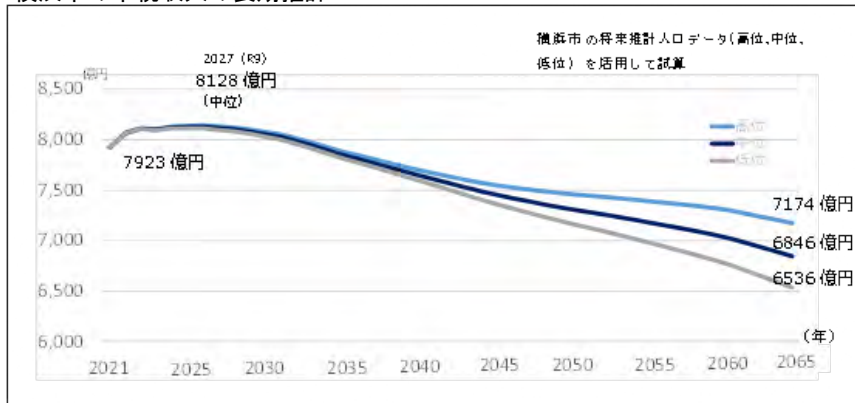
出典：横浜市の将来人口推計(平成30年3月)

○ 横浜市と他都市の市内総生産比較



出典：「都民経済計算」(東京都)、各都市の市民経済計算(2015年度)を基に作成

○ 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3年1月)より抜粋

○ 大都市地域特別区設置法と特別自治市の仕組み



出典：令和2年度指定都市市長会シンポジウム資料

1 横浜特別自治市制度の骨子

(1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、県が横浜地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。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

警察事務の分割による広域犯罪の懸念

<考え方>

県警察と連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通関連事務など、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあり、警察事務について、原則、特別自治市が担う。

広域犯罪の対応などに支障が生じる場合には、当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討する。例えば、関係法令の改正により、公安委員会を市と県が共同設置し、区域を分割しない方法などが考えられる。

(2) 税財政制度

特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

全ての道府県税・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

<考え方>

特別自治市移行に伴い、県に財源不足が生じる場合は、一義的には、地方交付税による財源保障が措置されるものとする。

なお、神奈川県域にて、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といったデータからは、「大都市が財政的に突出し、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。

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。

支障が生じる場合は県と個別調整を行う。その仕組みは今後、県と協議を行う。

さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

(3) 広域連携

特別自治市としての横浜市は、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・強化する。

(4) 住民自治構造

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。

ア 特別自治市の内部の自治構造

○効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区(行政区)とする。

○大都市地域特別区設置法により、市を廃止して特別区を設置することについては、横浜市の強みである大都市の一体性を失わせることになることから、横浜市は特別区の設置は目指さない。

イ 区における住民自治の強化

(ア) 住民代表機能(区選出市会議員及び区長のあり方)

○特別自治市では、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化が想定される。そのため住民の代表として選出された区選出議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能の導入を検討する。

○例えば、第30次地制調答申で提案された、一又は複数の区を所掌する常任委員会等の設置など具体的な制度設計を検討する。

○区長は、市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

(イ) 住民参画と協働の充実

○地域特性や実情に応じて、住民の参画機会の仕組みとして、条例に基づく「区地域協議会」(仮称)を各区に設置する。

○各区において展開している「地域のプラットフォーム(地域の協働の場)」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能を強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

何らかの住民代表機能のある区の必要性

<考え方>

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、区長の位置づけも強化することに加え、住民自治の充実の観点から、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、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

2 特別自治市制度の創設により期待できる効果

(1) 積極的な政策展開による経済の活性化

○積極的な政策展開による市域内の経済・産業活動を活性化。その影響が周辺地域や国全体に広がり、日本全体の経済発展に寄与。

(2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

○二重行政の解消により、効率的で効果的な行政サービスが可能。

1 現行制度(指定都市制度)における取組

(1) 事務・権限及び財源移譲に向けた取組

○市民サービスの向上につながる事務(警察事務を除く)について、財源の移譲と事務配分の見直しを基本に県と協議。

(2) 区行政の強化に向けた取組

○特別自治市の実現に向けたプロセスとして、総合区制度の検討も含め、行政区の更なる見直し・強化(区長権限や区予算の拡充、議会の区行政に対するチェック機能の強化、住民参画の仕組みの構築等)を進める。

(3) 県内市町村等との協議による取組

○横浜市では広域的な課題解決を進めるため「8市連携市長会議」を開催。今後、県内市町村との意見交換等も積極的に行っていく。

2 特別自治市の立法化に向けた取組

国は特別自治市の実現を可能とするための立法化を進め、指定都市が地域の実情に応じた制度を選択できるようにすべきである。

具体的には

○地方自治法制定当初に規定されていた「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正

○「大都市地域特別区設置法」の対案として一定以上の人口の指定都市等を対象とした、特別自治市の設置を可能とする特例法

○議員立法で提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や事務・権限及び税財源の移譲を可能とする手続法などの手法が考えられる。

今後、特別自治市の立法化の実現に向けて、国や国会議員に対し、具体的な法制案の提案を行っていく。

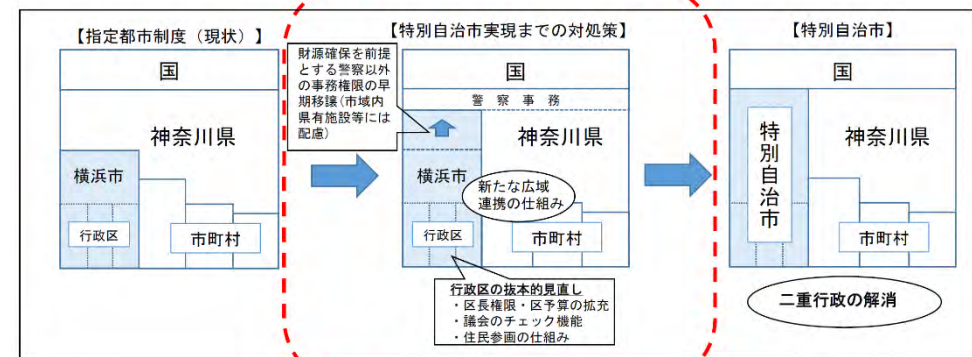
3 特別自治市実現までの対処策

○横浜特別自治市の実現までの間、財源確保を前提に警察事務以外の県の事務・権限の移譲を特例的に実現させていく。その際、市域内の県有施設(県立高校、県立病院等)等について、十分な配慮が必要である。

○併せて、県とも情報交換・意見交換の場を設けていく。

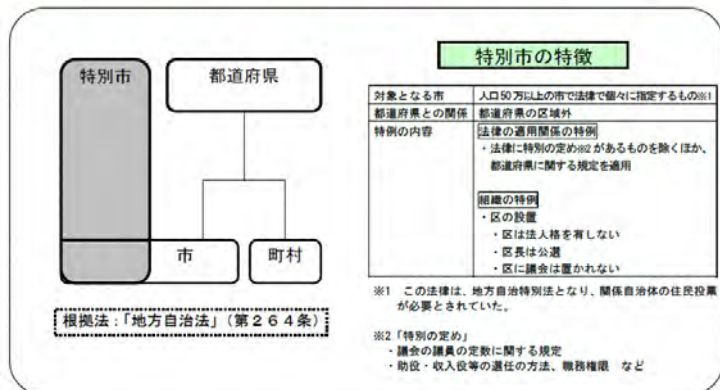
○警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、総合区制度の検討を行うなど特別自治市制度における行政区の抜本的見直し(区長権限や区予算の拡充、議会による区行政のチェック機能強化、住民参画の仕組みの構築など)を進め、特別自治市における区の姿を示していく。

○行政のデジタル化により、定型的な行政サービスの効率化が期待され、区の機能が大きく変化する可能性もあるが、行政のデジタル化が進展しても、深刻化が進む地域課題を解決するためには、区と地域との協働がますます重要になることから、地域支援機能の強化も併せて検討していく。



特別市(1947(昭和22)~1956(昭和31))

※ 特別市の指定は行われず、制度は廃止(制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた)



出典: 第30次地方制度調査会第3回総会資料(平成24年1月)

4 今後の進め方

○特別自治市制度の法制化に向けて、国会での議論が進むよう、市長と市会が一体となって、国や政党に提案・要望を行っていく。また、他の指定都市とも連携・協調しながら、国への働きかけを強化していく。

○併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換や二重行政の解消に向けた県との協議を進める。

○さらに、特別自治市制度について市民等の理解を得るため、市民向け講演会の開催や広報冊子の発行等により、横浜市が目指す特別自治市制度の内容、必要性、メリットなどをわかりやすく伝えていく取組を引き続き実施していく。併せて、本大綱に基づき、特別自治市より詳細な制度設計や法制化案などを作成していく。

<特別市（昭和22年～昭和31年）>

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さなければならない。」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

<指定都市制度及び新たな大都市制度について>

○ 平成23年8月 第30次地方制度調査会設置

【諮問事項】 大都市制度のあり方 など

○ 平成24年8月 大都市地域特別区設置法の制定

○ 平成25年6月 第30次地方制度調査会答申

【答申事項】 特別市（仮称）、指定都市制度の見直し など

○ 平成26年5月 地方自治法の一部改正 等

【指定都市制度の見直し】

- ・ 指定都市都道府県調整会議の設置
- ・ 区の役割の拡充（総合区制度の創設など）
- ・ 県から指定都市への権限移譲

指定都市市長会と全国知事会の意見 (第30次地方制度調査会)

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。
- 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。

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

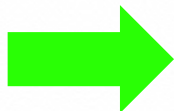
特別市（仮称）について

意義

- 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

- 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（住民代表機能を持つ区が必要）
- ② 例えば、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念
- ③ 全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響の懸念



まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、様々な課題については引き続き検討。

指定都市都道府県調整会議（平成28年～）

目的

- 指定都市と都道府県の二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するための協議の場（改正法の施行により、いわば自動的に設置されていることになるもの）

協議事項

- 指定都市又は都道府県は、二重行政を防止するために必要であると認めるときは、調整会議における協議を求めることができる。
- 指定都市又は都道府県は、協議を求められれば、応じなければならない。

【例】

- ・ 公共施設の整備（都市部に不足する介護老人福祉施設の整備など）
- ・ 同一の施策の調整（圏域の成長のための産業政策や中小企業支援策など）
- ・ 類似した行政分野の調整（ゲリラ豪雨対策としての河川整備と下水道整備など）



（総務省自治行政局資料より抜粋）

主な論点

(「横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)」を素材として作成)

- 1 指定都市制度に関する課題認識について
 - (1) 二重行政
 - (2) 税制上の不十分な措置

- 2 特別自治市制度の骨子について
 - (1) 市域内地方事務の全てを処理することについて
 - ア 県の「総合調整機能」への影響
 - イ 警察事務
 - ウ 県有施設

 - (2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて
 - ア 県の「財源の再分配機能」への影響
 - イ 県との間での財政調整

 - (3) その他
 - ア 広域連携
 - イ 住民自治
 - ウ 住民投票等の移行手続

1 指定都市制度に関する課題認識について

(1) 二重行政

下線は神奈川県広域連携課が追加

(横浜特別自治市大綱(概要)「第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性」)

1 指定都市制度の問題点

(1) 指定都市と道府県の二重行政

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の二重行政は解消されたものの、未だ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。

(参考) 横浜市広報冊子「横浜特別自治市～横浜市が変わる！地方自治が変わる！～」(令和元年12月)より引用



<論点>

- 指定都市からは、県の許認可等の権限や、公共施設の整備や施策の実施などについて、「二重行政」といった指摘がなされているが、それらは法令に基づく役割分担や相互補完によるものともいえ、「二重行政」の指摘はあたるのか。

【指定都市が挙げる「二重行政」の例】

河川管理、図書館、中小企業支援 等

- 第30次地方制度調査会の答申を受け、「二重行政」の解消のために、地方自治法に「指定都市都道府県調整会議」が規定された。

本県でも、指定都市から、「二重行政」の指摘を受ければ、「調整会議」の場で、一つ一つ住民目線に立って協議し権限移譲等による解決を図っている経緯があることから、特別自治市構想によらずとも、今後もこの会議を活用し、解決していくことで足りないのか。

【現行制度下での具体的な取組例】

- ① 「指定都市都道府県調整会議」における首長級の協議

- ・ 第1回横浜市神奈川県調整会議(平成29年3月開催)

<テーマ> 大都市行政(それぞれに期待する役割、パスポート発給事務に係る権限移譲等)

ラグビー・オリパラの開催に向けた協調連携

- ・横浜市神奈川県調整会議、川崎市神奈川県調整会議（合同開催）（令和2年11月開催）
 <テーマ> 大都市行政（コンビナート地域の安全対策（権限移譲等））
- ② 県・市町村間行財政システム改革推進協議会（事務レベル）
 - ・取組事項：市町村への権限移譲の推進（移譲対象事務の拡大等の検討）など

(2) 税制上の不十分な措置

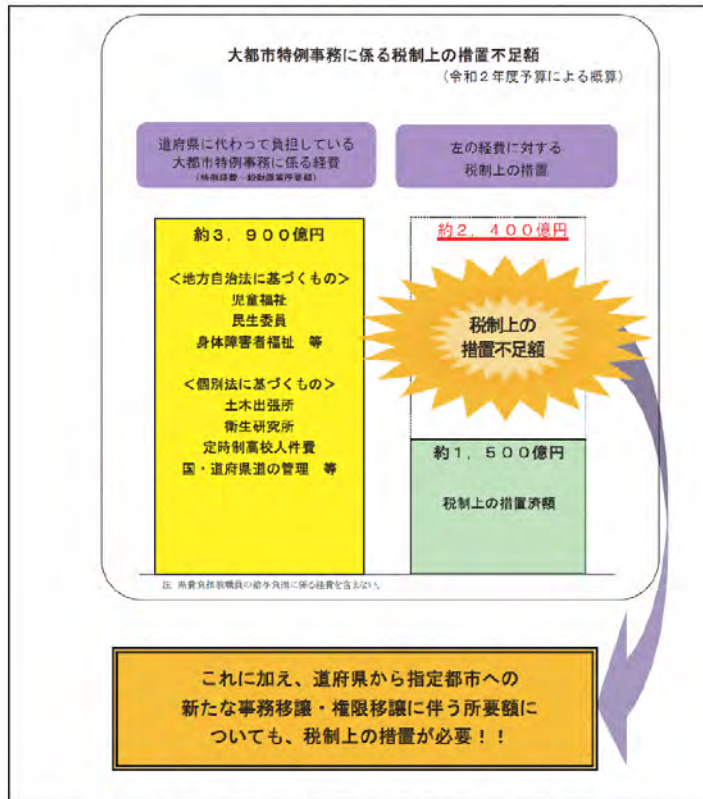
(横浜特別自治市大綱(概要)「第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性」)

1 指定都市制度の問題点

(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。

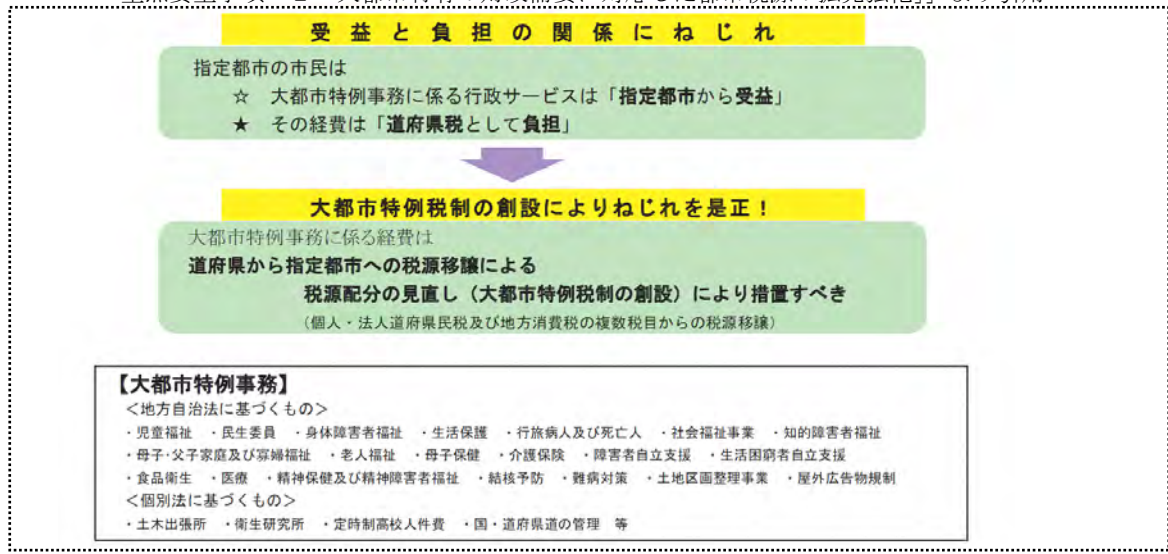
○ 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



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3年度)」

(参考) 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3年度)

「重点要望事項「2 大都市特有の財政需要に対応した都市税源の拡充強化」より引用



<論点>

- 指定都市が道府県に代わって多くの事務を行っているにもかかわらず、税制上の措置は他の一般市町村と概ね同じであるが、現在の地方財政制度において、標準的な行政サービスを提供するために必要な財源は地方交付税によって措置されているのではないか。
- 不十分な税制措置という問題の本質は、そもそも仕事量に見合った税源が地方に措置されていないことにあるので、この問題の解決は、自治体間の財源の奪い合いではなく、「大都市特有の事情を考慮した新たな税制を国に働き掛ける」ことが適当とはいえないか。

【現行制度下での取組例】

国への提案・要望（県、全国知事会、関東地方知事会議、九都県市首脳会議）

2 地方税財政制度の改革

1 地方の仕事量に見合った税財源の確保

【提案内容】

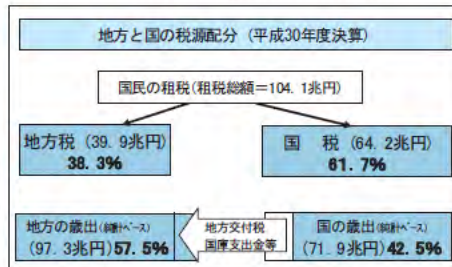
提出先 内閣府、総務省、財務省

地方の仕事量に見合った税財源を確保すること。そのために、消費税と地方消費税の配分の見直しや、所得税から住民税への一層の税源移譲などにより、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。

◆現状・課題

地方と国の歳出規模（地方6：国4）と税収（地方4：国6）にはギャップがあり、地方の仕事量に見合った税源が確保されていない。

また、現在の地方自治体間の税収偏在の状況は、例えば、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく休業要請等に係る協力金に差が生じている状況を踏まえれば、その偏在の是正が必要である。



（総務省「国と地方の税源配分の見直し」を基に作成）

◆実現による効果

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、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。

（神奈川県担当課：総務局税制企画課）

（神奈川県「令和3年度 国の施策・制度・予算に関する提案」（令和2年6月）より引用）

2 特別自治市制度の骨子について

(1) 市域内地方事務の全てを処理することについて

ア 県の総合調整機能への影響

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P18)

1 横浜特別自治市制度の骨子

(1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、現在神奈川県（以下「県」という。）が横浜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てを処理する。

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、例えば、第30次地制調答申別表で示された、医療法に基づく「医療計画の策定」、学校教育法に基づく「私立幼稚園の設置認可」、都市計画法に基づく「都市計画事業（一部）の施行認可」など、道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない全ての地方事務を担うことを原則とする。

<論点>

- 今般のコロナ禍において、県は、指定都市を含む県内全域を対象とした医療提供体制「神奈川モデル」を構築し、市町村との連携の下、病床の確保や入院の調整、患者の広域搬送を行っている。また、自然災害への対応や水源環境の保全など、指定都市の住民も含め広く県民に影響が及ぶ課題について、様々な総合調整機能を担っている。

特別自治市構想によった場合、このような県が担うべき総合調整機能が分割・分断され、指定都市を含む県内全域における住民サービスの低下が生じるおそれはないのか。

- 特に、新型コロナウイルスや大規模災害のような緊急事態においては、シンプルで一元的、広域的な対応こそ望まれるのではないか。

(例) 横浜市が特別自治市に移行し、県の事務等を一元的に担うこととなった場合に、県民サービスへの影響等が懸念される事項

- ・ 新型コロナウイルスや大規模災害のような緊急事態時の広域対応
- ・ 広域的なインフラ整備（道路整備、河川改修、鉄道網の整備、水源涵養（森林整備）、ダム管理など）
- ・ 国民健康保険制度における財政運営 ・ 水道事業の広域連携
- ・ 都市計画事業の認可 ・ 医療計画の策定
- ・ 都道府県計画（都道府県介護保険事業支援計画、都道府県障がい福祉計画など多数）

イ 警察事務について

(横浜特別自治市大綱(概要)「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」)

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

警察事務の分割による広域犯罪の懸念

<考え方>

県警察と連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通関連事務など、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあり、警察事務について、原則、特別自治市が担う。

広域犯罪の対応などに支障が生じる場合には、当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討する。例えば、関係法令の改正により、公安委員会を市と県が共同設置し、区域を分割しない方法などが考えられる。

(参考) 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告(令和3年5月)より引用

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。**

<論点>

- 現行の都道府県警察は、指定都市管内の各区に警察署や多くの交番を配置し、地域に密着した警察活動を行うとともに、広域的な犯罪捜査も十分に対応している。現在の都道府県警察を分割し、地域を限定することは、結果として広域的な犯罪への対応力を弱めるおそれもあり、住民にとってのメリットをどのように評価すべきか。

ウ 県有施設について

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P18)

1 横浜特別自治市制度の骨子

(1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、現在神奈川県（以下「県」という。）が横浜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。

(中略)

現在、県が実施している法令に基づかない事務（任意事務）を含めた事務の移譲、市内の県有施設、職員等の移管に関しては、現行のサービスの低下を招かないよう、横浜市が特別自治市に移行する際に県と協議をして定めるものとする。また、移行後においても必要に応じ、継続的に協議を行うものとする。

(参考)「横浜市大都市自治研究会第1次提言」(平成24年3月)より引用

特別自治市としての横浜市は、原則として、神奈川県の事務のうち、横浜市域を対象とした神奈川県の事務の全部を処理する。

<基本的な考え方>

- 原則として、横浜市域内で横浜市民や市内事業者、団体等を対象に、神奈川県が実施している事務は、すべて横浜市に移譲する（中略）。その際、業務量に応じて神奈川県職員も横浜市に移籍する。
- 横浜市内に設置されている公共施設等は、原則として横浜市に移管する。当該公共施設等の管理運営にかかる神奈川県職員はすべて横浜市に移籍する。また、移管を受ける財産に対する公債費についても横浜市が負担する。

<論点>

- 県全域の住民等を対象としている県施設を市所管とした場合に、横浜市域外の住民へサービス提供することができる根拠があるのか。また、将来にわたって提供する保証ができるのか。
- 一方で、同様に横浜市域外の県有施設については、特別自治市も他都道府県と同様の取扱となり、そうした場合、横浜市民は県からのサービスを受けられない不利益が生じるおそれがあることも十分に検討する必要はないのか。

(2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて

ア 県の「財源の再分配機能」への影響

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P20)

1 横浜特別自治市制度の骨子

(2) 税財政制度

特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

全ての道府県税・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

<考え方>

特別自治市移行に伴い、県に財源不足が生じる場合は、一義的には、地方交付税による財源保障が措置されるものと考える。

なお、神奈川県にて、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といったデータからは、「大都市が財政的に突出し、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。

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。

支障が生じる場合は県と個別調整を行う。その仕組みは今後、県と協議を行う。

さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

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、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し実施し、圏域の中心的な役割を果たす(※)。

※広域連携の制度的な担保についても検討してはどうか。

(市町村連携による道府県事務の移譲、連携中枢都市圏制度の法定化など)

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。

<論点>

- 道府県内の都市部と町村部では、人口や企業の集積によって税源に大きな偏在がある。

県は、県税を原資に、県内全域を対象とした様々な行政サービスを展開することで、税源の偏在によるサービス水準の格差を是正し、財源の再配分を図っている。

特別自治市構想では、区域内の県税を特別自治市にすべて移譲することとされているので、こうした財源の再分配機能が弱まり、県内の他の自治体の行政サービスが低下することにならないか。

※ 3指定都市分の県税をすべて特別自治市に移譲した場合、県の歳出に占める税収の割合は、現在の6割から4割に低下し、財政の自主性が低下し、県内全域で必要な行政サービスを提供できない恐れが生じる。

- 県税は、県の役割とされている①広域事務、②市町村間の広域調整事務、③市町村に対する補完事務を行うための財源を調達するための手段である。

横浜市の大綱では、上記県の役割のうち②及び③を行わないとしている中、市域内のすべての県税を特別自治市の財源とすることは、現行の税体系の中での議論として無理があるのではないかと。むしろ、現行の市税・県税の目的を踏まえつつ、特別自治市にふさわしい税体系について、抜本的な議論をする必要があるのではないかと。

- 特別自治市となった場合、県には交付税措置がある旨の記載があるものの、移行した場合の県と横浜市の地方交付税の取扱いがどのようになるのか明確でないため、明らかにする必要があるのでないかと。

イ 県との間での財政調整

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P20)

1 横浜特別自治市制度の骨子

(2) 税財政制度

特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

(中略)

また、水源管理に関する経費や特別自治市移行後も必要となる施設など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ものとする。

<論点>

- 水源管理に係る経費等は原則として応分の負担をずるとしているが、その原資は市民への超過課税で賄うのか、一般財源から支出するのかなどの考え方が示されておらず、「広く県民に対しサービスが提供される経費等」が具体的に何を指すのか、どういった考え方で負担することになるのか明確にしていく必要があるのではないか。

(3) その他

ア 広域連携について

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P22)

1 横浜特別自治市制度の骨子

(3) 広域連携

特別自治市としての横浜市は、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・強化する。

<論点>

- 第32次地方制度調査会答申においては、「通勤・通学、買い物など住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がる東京圏をはじめとする大都市圏では、高齢者数の急速な増加に伴う医療・介護サービスの確保や震災等の課題に、関係する都道府県が広域的な観点から協調して対応することが求められる。」との指摘もあり、将来課題を見据え、中枢都市を中心とした圏域を設定するのであれば、東京圏など、より広範な視野での検討が必要ではないのか。

- 特別自治市である横浜市は、その担う事務から、「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」を除くとしている中、自団体の利害を超越して他の基礎自治体との間の広域調整を行うことはできるのか。(県の広域調整機能(規制等を含む)を代替することが実際に可能なのか。)

- ※ 横浜市は、希望する近隣市町村と圏域を設定していく、その仕組みとして定住自立圏や連携中枢都市圏を準用するとしているが、想定している近隣市町村は川崎市、町田市、大和市、藤沢市、鎌倉市、逗子市、横須賀市と考えられるが、これら大和市、藤沢市、鎌倉市、横須賀市といった中核市、施行時特例市は、単体として必要な生活機能を確保できており、連携中枢都市圏で中心市となりうる団体である。なお、3大都市圏は定住自立圏の対象外とされている。

イ 住民自治について

(横浜特別自治市大綱(概要)「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」)

1 横浜特別自治市制度の骨子

(4) 住民自治構造

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。

ア 特別自治市の内部の自治構造

○効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区(行政区)とする。

○大都市地域特別区設置法により、市を廃止して特別区を設置することについては、横浜市の強みである大都市の一体性を失わせることになるなどから、横浜市は特別区の設置は目指さない。

イ 区における住民自治の強化

(7) 住民代表機能(区選出市議員及び区長のあり方)

○特別自治市では、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化が想定される。

そのため住民の代表として選出された区選出議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能の導入を検討する。

○例えば、第30次地制調答申で提案された、一又は複数の区を所掌する常任委員会等の設置など具体的な制度設計を検討する。

○区長は、市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

(イ) 住民参画と協働の充実

○地域特性や実情に応じて、住民の参画機会の仕組みとして、条例に基づく「区地域協議会」(仮称)を各区に設置する。

○各区において展開している「地域のプラットフォーム(地域の協働の場)」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能を強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

何らかの住民代表機能のある区の必要性

<考え方>

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、区長の位置づけも強化することに加え、住民自治の充実の観点から、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、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

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、区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、**区長の位置づけの強化**とともに、議会の機能強化を行う。(議会での議論が必要)
- <住民代表機能を持つ区として以下の例が考えられる>
- ・区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけの強化を検討(特別職化など)
 - ・区行政に対する議会の意思決定機能やチェック機能の強化を検討
- ・特別自治市における区は、区長の位置付け等を条例により明確化しなければならないとすることも検討してはどうかという意見もあった。
 - ・地域住民の意見を直接反映させる住民自治拡充の仕組みとして、地域協議会(地方自治法第202条の5)や地域特性を踏まえた住民自治機能強化のための組織の設置等を付加的に導入することも考えられる。

<論点>

- 現行の地方自治制度は、基礎自治体と広域自治体の「二層制」を前提に、両者の役割分担と協働により住民自治の実現と地方行政上の諸課題の解決を図っているが、第30次地方制度調査会において「一層制」の合憲性が議論され、答申において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という指摘がされたことを踏まえると、横浜市の大綱で示された住民代表機能については改めて合憲性の観点から検討する必要はないのか。
- 第30次地方制度調査会においては、「特別市(仮称)」についてではなく、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いる。このため、まずは現行制度下で「区における住民自治」が十分なのか否か、住民との対話で十分に検証した上で、さらに新たな特別自治市構想での「区の住民自治の強化」の必要性や可能性を議論していくものではないのか。

ウ 住民投票等の移行手続について

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P30)

3 特別自治市移行に向けた手続等

法律の改正等により特別自治市制度が創設された場合の特別自治市への移行手続は、法律により制度化されることも想定されるが、その手続が制度化されない場合は、議会の議決など住民の意見が反映できるような仕組みを設ける。

特別自治市に移行することにより、県内の他市町村の住民が県から受けている行政サービスに大きな変更がないように配慮する。

特別自治市移行に当たっては、県との間に協議の場を設置し、特別自治市の設置に関し、必要な事項を定める。

<協議の場で定める事項(例)>

- 事務移譲及び職員、施設等の移管について必要な事項
- 市・県で政策分野ごとに必要となる協議

(参考) 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告(令和3年5月)より引用

②移行手続

項目	考え方
手続	①指定都市制度と同様に国が政令又は法律で指定 ②大都市地域における特別区設置法に準じ、道府県と市で協定を作成し申請などを引き続き検討を行う。
移行要件	16ページ記載のような新たな地方公共団体への移行を前提とした上で、別途人口要件も設けるべきかについては引き続き議論を行う。
住民投票	市民目線では市の区域は変わらず、行政サービスの主体が特別自治市に一本化されることによりサービスが向上し、新たな住民負担も生じない。また、市町村の合併においても住民投票を必要としないことから <u>必須ではないと考えられる。</u> 一方で、大都市地域における特別区の設置に関する法律においても関係市町村を対象に住民投票を要している。また、 <u>地方自治のあり方を住民が直接意思表示できることが必要であると考えられる。</u> などの意見があり、引き続き検討を行う。

<論点>

- 憲法上の地方自治特別法として住民投票が必要はないのか。また、住民投票の範囲をどのように考えるべきか。

※ 指定都市が道府県の区域外となることで、県が現在担っている総合調整機能や財源の再分配機能に影響が生じ、当該指定都市市民だけでなく、県内の他の自治体の行政サービスが低下することが懸念されることから、住民投票の範囲を県域と考えるべきか否か。

主な論点に関する第30次地方制度調査会における議論

1 指定都市制度に関する課題認識について

(1) 二重行政

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

②効率的・効果的な行政体制の整備

この間、指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化している。大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、この「二重行政」の解消を図ることが必要である。

もとより「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県の中に固有の課題ではないが、指定都市の規模・能力が高く、都道府県庁所在地であることも多いこと等から、特に指定都市と都道府県の間で深刻化してきたものと考えられる。

「二重行政」を解消するためには、指定都市の存する区域においてはできる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要である。

(2) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

①事務移譲

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務を検討する際には、指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、指定都市における事務の処理については、都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えることを基本とすべきである。移譲事務の分野としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野などが考えられる。既に地方分権改革推進委員会第1次勧告によって都道府県から指定都市等へ移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務を中心に、指定都市に移譲されていない事務全般にわたって検討の対象とすべきである。別表に、指定都市に移譲されていない主な事務のうち、指定都市及び指定都市を包括する道府県の多くが移譲に賛成しているもの又は条例による事務処理の特例の活用により指定都市への移譲実績のあるもの等を示している。このような事務については移譲することを基本として検討を進めるべきである。

また、指定都市への移譲に関して、指定都市を包括する道府県等が懸念を示した事務がある。それぞれの懸念については、以下のような工夫を講じることによって移譲することができないか、さらに検討すべきである。

- ・ 指定都市における専門性の確保が困難であるという懸念が示された事務については、指定都市の規模・能力を踏まえると専門性についての懸念は不要であり、例えば具体的な事務の移譲にあたり、都道府県と指定都市の間での人事交流等により専門知識の習得を支援する等の工夫を講じることを検討すべきである。
- ・ 行政サービスの総供給量を都道府県が決定しているということで移譲に懸念が示された事務については、例えば、計画策定や許認可にあたり指定都市と都道府県が協議することとする等、情報の共有を図るための工夫を講じた上で移譲することを検討すべきである。
- ・ 指定都市の区域を超える区域を前提に都道府県が処理しているということで懸念が示された事務については、例えば、計画区域が指定都市の区域を超えないもの等、事務の対象区域が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 事業者の経済活動等が指定都市の区域を超えうということで懸念が示された事務については、例えば、全ての事業所が指定都市の区域内にある事業者に限って事務を移譲する等、事業者の経済活動等が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 都道府県の区域全体で一又は少数設置することが都道府県に義務付けられている施設に関する事務であるということで懸念が示されたものについては、例えば、指定都市と都道府県が協議し、施設のあり方等について合理的な解決策を検討することにより、指定都市においても施設を設置することとすることを検討すべきである。

なお、指定都市が都道府県に包括される基礎自治体である限り、移譲対象とすることが困難な事務もあるものと考えられる。

②税財源の配分

事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要がある、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分

(住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など)も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。なお、財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間においても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべきである。

③指定都市と都道府県の協議会

これまで言われてきた「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。

このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることとすべきである。

協議会においては、例えば、都道府県による指定都市の区域内における公の施設の設置や指

定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち指定都市又は都道府県が協議を求めた事項等について協議の対象とすることを検討すべきである。また、これに併せて、指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち協議会で定めたものについては、お互いに処理状況を報告することとすべきである。

協議会の構成員としては、指定都市と都道府県の執行機関と議会が共に参画することが協議の実効性を高める上で重要である。例えば、会長は市長又は知事とし、委員は、市長又は知事と各議長を充てるほか、その他の議員又は職員からも選任できるようにすることを検討すべきである。

協議会において、協議が調わない事項が生じた場合には、現行制度上、自治紛争処理委員による調停を利用することが可能である。しかしながら、調停は全ての当事者が受諾することが必要であるため、それでも解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることとすべきである。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

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

（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。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第6回専門小委員会）

- 一元的に基礎自治体中心に権限を下ろし、なおかつ、協議によってどちらかに配分できるものは配分すればいい。（中略）都道府県と市町村で二重行政があって、それを解消するために大都市制度を変えなければならないというのは、どの部分なのかあいまいなまま議論がされてきているような気がします。（斎藤委員）

（第30次地方制度調査会第9回専門小委員会）

- 施設経営の二重行政。実はかつては行政サービスの向上でいろいろな住民に対してサービスをしていこうという、財政的に非常に潤っている時代の1つの産物だったと思うのです。ところが、今や財政が悪くなってきて、しかも、利用者もどんどん減っていくことになっていくと、二重行政という問題も勿論ありますけれども、施設における事務事業の評価の問題ではないか。そうすると、二重行政どころか、1つでも要らないよという話になってきたりする可能性もある。（中略）

利用者の数だとか、施設のキャパシティーだとか、そういうものを含めて事業評価をやってみて、そこからこの施設がどうなのかという議論をしていかないと、どうも、今は二重行政だから大都市制度を変えていくという話になってしまっている気がする。

そういう意味では、後ろ向きだし、もっと前を向いてほしいし、現状をもう少し分析する中で行政の効率化あるいは効果を図っていくことの延長線上に制度を考えていただきたいという感じがする。（林（宜）委員）

（第 30 次地方制度調査会第 13 回専門小委員会）

- 二重行政の中でも事務の内容によっては両方がやる必要のあるものがあるのではないかと
いう指摘があります。（中略）

法律上決まっていないから問題だということからすると、恐らく一方では、国の法律で決めてください、これは県がやることだと、あるいはこれは市がやることだという考え方も出てくる。

しかし、ずっと一貫して地方分権ということを進めていて、地域の自主性を尊重して、できるだけ要らざる法律による義務づけはやめましょうということできていますから、任意事務あるいは自治事務についてこの現象があることによって、国の方で新たな義務づけをもたらすようなことはやめていただきたいというのが私の意見で、論点の方でも、両方がやっていいでしょうというだけでは、ちょっと義務づけに対する反論としてというか、論点として弱いので、重複がまずいものもあるかもしれないけれども、それは相互の協議や調整の仕組みで考えるということだと思います。（斉藤委員）

1 指定都市制度に関する課題認識について

(2) 税制上の不十分な措置

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(2) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

②税財源の配分 ※再掲

事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分

(住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など)も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。なお、財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間においても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべきである。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(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。

（中略）

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。

(3) 当面の対応 ※再掲

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。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第6回専門小委員会）

- 横浜市を取り巻く問題の中では特に財政の問題が一番懸念されるということだと理解しました。そうしますと、その問題は、大都市制度という制度で解決すべき課題なのか、それとも地方税財政制度の中で解決可能な問題なのかというのがあると思います。（伊藤委員）

2 特別自治市制度の骨子について

(1) 市域内地方事務の全てを処理することについて

ア 県の総合調整機能への影響

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(1) 特別市（仮称）を検討する意義 ※再掲

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。

（中略）

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。

(3) 当面の対応 ※再掲

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。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第9回専門小委員会）

○ 大都市にはなるべく都道府県の権限も下ろしていくという在り方をしていった場合に行きつくところは特別自治市のように都道府県から独立したものをつくるというのが1つの構想としてあるというのは、考え方としては出てくるころだと思っております。

そうしますと、逆として、もしこれでいけないとすれば、広域的な自治体が本来的に持たなければいけない権限はそもそも存在するのか。するとすれば何なのか。こういう問題になるのだろうと思います。

もし本来的にその事柄の性質として事務を基礎自治体でやるのか、広域的にやるのかが決まってくるという前提で考えていった場合には、それが明らかになって初めてその担い手として既存の広域自治体制度の在り方でいいのかどうか。再編の必要があるのかどうかという筋道に本来なるはずであるにもかかわらず、その点で特に広域自治体の側と基礎自治体の側でどうい

う見解の対立があるのかが集約されてこない。こういう印象を抱いている。(林(知)委員)

(第30次地方制度調査会第16回専門小委員会)

- 都道府県は、広域事務と連絡調整事務が中心となるのではないか。これはある意味で当たり前といえ、当たり前で、補完事務は規模なり、リソースの点でなかなか難しいところを都道府県が補完するということですから、超大都市においては、広域事務と連絡調整事務に特化していく。ただ、その中で今までどおりの広域事務でやるのかというと、例えばニーズとか需要が県全体に散在しているものは今までどおり、あるいは県の事務としての広域事務と言えるのだと思います。

しかし、今まで出てきたまちづくりや、福祉であれば、それはむしろ大都市に問題が集約している。広域的に散在しているわけではない。だから、漫然と広域事務がそのまま残るのではなくて、その中でも限定的な役割に県は特化していく方向が1つあるのではないか。(斎藤委員)

- 現在指定都市において処理されている事務のうち、都道府県が処理すべき事務はないか。
(中略)

ここは難しい問題ですけれども、国民健康保険、いわゆる国保の保険者が市町村になっている。これが市町村ではもう担い切れない。多くの市町村がそう思っているわけで、国で一元化してくれないかとか、せめて都道府県単位の広域化してくれないかという声が市町村側には一貫してあるわけです。こういう保険制度の場合は、常識的に考えると、一種のリスクの分散ですから、分母になる母数が大きければ大きいほどいいわけです。市町村で保険者をやることは非常に無理になっているのではないかと思うので、これは国あるいはせめて都道府県で担うべきではないか。これは保険者の機能のことを言っています。(中略)

どこが保険者になるかという意味では、市町村から都道府県に上げた方がいいのではないかと思っているのですが、そのときに、指定都市は県並みで、県の扱いをするのかということです。指定都市は指定都市でやりなさいというのか、指定都市も含めて都道府県であるべきだということかということが1つ大きな問題だと思うのですが、私は、これは都道府県がやるべきではないかという気がしています。(西尾会長)

- 介護保険問題はもっと複雑でちょっと厄介で、慎重に考えなければならないのです。保険であるということと、その保険者が市町村になっているという点は国保と同じでありまして、こころもたないのではないかという気がして、こういう保険制度に関しては広域化する方がいいのではないか。市町村から返上する方がいいのではないか。そのときは指定都市もやはり市町村でありまして、放棄すべきではないかと私は思っています。(西尾会長)

(第30次地方制度調査会第21回専門小委員会)

- 私は、都道府県で保険者を持ったほうがいいのか。これからの高齢化社会を考えますと、医療費の増大等々で財政的に非常に厳しい状況に現在もあるので、これからも多

分、相当な厳しい状況になってくると思いますので、もっと大きな単位の都道府県が保険者になるほうが運営がうまくいくのではないかと思います。（大貫委員）

- 今、介護保険は広域連合という形でやっているわけですか。広域でやっているとはいえ、行政コストを見ると、ひょっとしてあの組織をつくるためにも、地方公共団体の人が集まっているいろいろ議会を持ってやっているわけですから、それ自体のコストもかかっているような気がします。林文子委員、何か御意見ありますか。（碓井委員長／都道府県の役割）
- ⇒ そのような御意見もございます。都道府県側や国が大変になるかもしれませんが、現在の市町村のスケールでは限界だと思います。（林（文）委員）

2 特別自治市制度の骨子について

(1) 市域内地方事務の全てを処理することについて

イ 警察事務について

第 30 次地方制度調査会答申（平成 25 年 6 月）

第 3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(2) 特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題 ※再掲

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。

（中略）

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。

地方制度調査会における議論

（第 30 次地方制度調査会第 19 回専門小委員会）

- これから新しく特別市という制度をもう一度考えることになれば、当然、警察について、現在の都道府県警察とは異なる特別市警察を新たに設置することになるわけですが、その場合、1 つは、組織を増やすということを警察行政全体の中でどう考えるかという論点もございますし、地域的に分割されて新しく特別市に独立した警察が置かれることになったときに、恐らく警察庁なり警察の関係の方からは、広域の犯罪捜査等に支障が出る可能性があるという反論が出てくると思います。

私も、警察の問題が特別市（仮称）に制度を設計するときの最大の問題だと思っていますので、どうするかというのはなかなか難しいのですけれども、この問題は避けて通れないのかなと考えております。（伊藤委員）

- 観念的に特別市の事務だとしながら、その特別市が県に全部委託するという、そういう観念的な処理というのは、この特別市構想と相入れないものになるのでしょうか。（碓井委員長）

- 警察を旧神奈川県と横浜市に完璧に分けてしまったら、組織犯罪、薬物みたいなもので恐らく相当支障が出るのではないかというイメージがあります。

ある程度、広域的な警察行政みたいなものは、もうちょっと都道府県の枠を超えられて、もうちょっと広がりできて、警察行政が行えたほうがいい反面、身近な交番とか、交通事故処理みたいなものは、別に一々、仰々しく県警がやらなくても、もうちょっと身近なところではできないかなという気もしています。いずれにしても、警察を 2 つに分けてしまいますと、相当支障が出るのではないかと思います。（小林委員）

(2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて

ア 県の「財源の再分配機能」への影響

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(1) 特別市（仮称）を検討する意義 ※再掲

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。

（中略）

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。

(3) 当面の対応 ※再掲

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。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第7回専門小委員会）

- 現在は全国ベースでは地方交付税制度によって地域間の財政調整をしているわけですが、その下で47都道府県はそれぞれ府県内の大都市から上がってくる税収を県内に配分するという財政調整機能を一定程度果たしておられるわけですね。しかし、特別自治市が完全に府県から外れて独自に自分自身が府県機能を持つということになって、税収は全部一元的に徴収すると言われると、残存地域の府県にとってはほとんど財政調整機能を失うことになるわけですね。そこを今度は足りないのなら地方交付税で配分しろとおっしゃっているのですが、この仕組みはシミュレーションをしてみなければわかりませんが、これを全国的にいろいろなところで始めますと、恐らく地方交付税総額は今よりも増やさなければならなくなるのではないかと。ということは、共同税構想も触れられましたけれども、国税の比率を今より高めることになるのではないかとという危惧があります。（西尾会長）

(第30次地方制度調査会第11回専門小委員会)

- 指定都市市長会が提案、提唱されている特別自治市構想の場合は、大都市、市が府県の税金、市内の区域から上がる府県税も一括徴収するという方式に切り替えるのだということになると、全体的な財政調整は一体どういう姿になるのだろうか。これも大阪の場合、名古屋の場合、横浜の場合、川崎の場合と全部違うと思うのです。

しかし、現在ある20の指定都市が仮に全部特別自治市になったとしたらどういう財政の姿になるだろうかということを一遍シミュレーションしてみるべきではないかと思うのです。そこでどういう問題が起こり得るだろうかを少し検討しなければなりませんので、(中略)是非税財政的な観点から見てどういう問題になるのだろうかを議論として補ってほしい気がします。(西尾会長)

(第30次地方制度調査会第14回専門小委員会)

- 広域自治体の姿がこのままでいいのかという問題にまできているのだろうと理解しています。

ただ、私は、そういう人口集中をしたのは、人口が出ていってしまったという地域、逆に言えば、都市は人口を集めてしまった地域です。人口を集めてしまった都市は、人口を吸い取られた地域に対して責任があるのだと思うのです。その地域が言わば「後背地域」、荒れ果てた地域ではなくて、後ろに控えている地域という、ヒンターランドという意味ですけれども、ヒンターランドに対して中心都市は責任を負わなければいけないのだろうと思うのです。

だからこそ合併をすとか、しないにしても、周辺の町村まで中心都市がサービスの面倒を見るという制度を考えなければいけないということになってきたわけです。そういう言い方をすれば、東京圏は全国に対して責任を負わなければいけないという位置にあるということだと思うのです。

ですから、ヒンターランドに対する責任を大都市圏はきちんと果たしながら自分の発展を考えるという両面が必要だろうと。成長を推進する地域であると。だから、大都市に何とか活力を持たせなければいけないのだというのもそのとおりですけれども、それによって犠牲になっている地域、逆に言えば、その都市を支えてきた地域に対してどうやって責任を負うのか。そのことを念頭に置きながら制度はすべて考えるべきではないかということを思っています。(西尾会長)

- 横浜市が独立してしまうと残りのところが財政的にかなり苦しいのではないかと考えていたのですが、(中略)人口構成比と県税の構成比を見ると、3.何%の差があったようですが、思ったほど差がないのかなという気がします。(小林委員)

- 県レベルで実施されている「〇〇交付金」というようなときには、多分、財政力指数か何かわかりませんが、そういう財政力に応じた傾斜的配分をなさっておられるかと思います。宝くじ関係のものを配分するときも同じようにやっている。(中略) 今後の税財政の改正のときにそういう財源を引き続き確保できるかといった宿題が当然残るのだろうと思います。

(碓井委員長)

2 特別自治市制度の骨子について

(2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて

イ 県との間での財政調整

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(1) 特別市（仮称）を検討する意義 ※再掲

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 ※再掲

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。

（中略）

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。

(3) 当面の対応 ※再掲

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。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第14回専門小委員会）

○ 指定都市市長会が提案、提唱されている特別自治市構想の場合は、大都市、市が府県の税金、市内の区域から上がる府県税も一括徴収するという方式に切り替えるのだということになると、全体的な財政調整は一体どういう姿になるのだろうか。これも大阪の場合、名古屋の場合、横浜の場合、川崎の場合と全部違うと思うのです。

しかし、現在ある20の指定都市が仮に全部特別自治市になったとしたらどういう財政の姿になるだろうかということを一遍シミュレーションしてみるべきではないかと思うのです。

そこでどういう問題が起り得るだろうかを少し検討しなければなりませんので、（中略）

是非税財政的な観点から見てどういう問題になるだろうかを議論として補ってほしい気がします。（西尾会長）※再掲

(第 30 次地方制度調査会第 12 回専門小委員会)

- 例えば特別市になったときには、今、大阪府が受けている税が大阪市に入る。ということは、今まで大阪府の税収になっていたものが大阪市域外のところでいろいろ使われている。そうすると、大阪シティになった場合には、そういうところにまで影響が及んでくるわけです。そうするとまたそこでどうするのだという話が出てくるので、結局それはまた交付税で見なければいけないというような、そういうことを、いろいろな影響をシミュレートしていないと。(中略) どのような配分をするのかということ。でも、これはここで議論することなのかというところを私はちょっと思っています。だから、なかなかこれは、もうちょっと根本的なところを議論しないといけないのではないかという気がするのです。(林(宜)委員)

2 特別自治市制度の骨子について

(3) その他

ア 広域連携について

地方制度調査会における議論

(第30次地方制度調査会第14回専門小委員会)

- 要するに、農山村から都市への人口集中ということがずっとこれまで続いてきたわけですが、これに3つぐらいのレベルがあるという感じを持っているわけです。(中略)

私は、最底辺の農山村、漁村から地方都市への人口集中という一番基礎的なレベルでの人口の遍在ということにどう対応するのかという課題こそが平成の市町村合併の課題だったのだらうと思っています。平成の市町村合併の結果、かなりの市町村の統合が行われまして、そして、かなりそのレベルの是正は済んだのではないかという気がしています。

ただ、全部が理想どおりの形態になったというわけではありません。合併をしないという決断をしたところもあれば、できなかったところもありますし、様々あります。

その結果、そういうところをどう処理するかというので定住自立圏などということが起こっているのだらう。そういう形を更に補う、市町村レベルの広域連携を何とかもう少し機能するものにしていきたいという発想があるのだらうと思うのですが、その二段階以上のレベルの話というと、もっと全国的な人口集中の問題なのです。(中略)

私は、そういう人口集中をしたのは、人口が出ていってしまったという地域、逆に言えば、都市は人口を集めてしまった地域です。人口を集めてしまった都市は、人口を吸い取られた地域に対して責任があるのだと思うのです。その地域が言わば「後背地域」、荒れ果てた地域ではなくて、後ろに控えている地域という、ヒンターランドという意味ですけれども、ヒンターランドに対して中心都市は責任を負わなければいけないのだらうと思うのです。

だからこそ合併をすとか、しないにしても、周辺の町村まで中心都市がサービスの面倒を見るという制度を考えなければいけないということになってきたわけです。そういう言い方をすれば、東京圏は全国に対して責任を負わなければいけないという位置にあるということだと思ふのです。

ですから、ヒンターランドに対する責任を大都市圏はきちんと果たしながら自分の発展を考えるという両面が必要だらうと。成長を推進する地域であると。だから、大都市に何とか活力を持たせなければいけないのだというのもそのとおりですけれども、それによって犠牲になっている地域、逆に言えば、その都市を支えてきた地域に対してどうやって責任を負うのか。そのことを念頭に置きながら制度はすべて考えるべきではないかということを考えています。(西尾会長) ※一部再掲

2 特別自治市制度の骨子について

(3) その他

イ 住民自治について

第 30 次地方制度調査会答申（平成 25 年 6 月）

第 2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

③住民意思の的確な反映

指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にある。このため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっている。

指定都市においては、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要である。少なくとも、指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要である。

(3) 「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

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め、区の役割を拡充することとすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期 4 年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

なお、現在、区には区の事務所の長（区長）、区の選挙管理委員会、区会計管理者を置くこととされているが、これに加え、現行の教育委員会制度を前提とする場合には、小中学校の設置管理等をできる限り区で処理できるようにする観点から、条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることとすべきである。区の教育委員会等は、小中学校の設置管理など、必ずしも市で一体的に処理する必要がない事務のうち条例で定めるものを処理することとすべきである。

この点に関連し、教育再生実行会議の提言を受けて、現在中央教育審議会において教育委員会制度の見直しが議論されている。地方の教育行政に関する権限と責任の明確化の観点から、執行機関としての教育委員会の位置付けを変更し、教育長の権限を強化する場合には、指定都市においては、一又は複数の区を単位とした教育行政に係る補助機関を置くことを可能とすることとする必要がある。また、長が最終的な責任を負うことにより、住民の意思が地方の教育行政に的確に反映される措置が講じられる必要があるものと考えられる。いずれにしても、現行の教育委員会は、地方自治法で規定された執行機関であり、その改革に当たっては、地方自治制度自体のあり方の問題として地方六団体をはじめとする地方公共団体関係者の意向を十分踏まえて検討される必要がある。なお、当調査会は、平成17年に、地域住民の意向の反映は公選の長の方がより適切になしうるため教育委員会の設置を選択制とするよう答申しており、これを踏まえて議論が進められる必要がある。

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

（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。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第7回専門小委員会）

- 大都市制度を考える場合、一体化の議論と住民自治の側面を強調しないといけなければいけないと思っています。（中略）そこで特別自治市という大きな規模だけで住民自治の側面が本当にできるかどうかをまず問いたい。都市内分権の議論をどうされているのか。権限を移譲していく。あるいはそれをどうやってだれが担っていくかという、やはり区長や区議会の設置とそれらの公選制という議論が出てくるのではないかどうかと思っているのです。これが1点です。同時に、それだけ大きな規模に今の特別自治市という議論からすると、大きな自治というか、さまざまなことをやる自治体になってくると思うのですが、それは市長の権限と同時に議会もすごく大事になってくると思うのです。今の選挙制度は、勿論政党の選挙というものがあるのでしょうけれども、行政区ごとの大選挙区単記をやっていると思えますけれども、特別自治市の議会の選挙制度をどう考えるのか。例えば比例代表を入れるとか。（江藤委員）

(第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会)

- 日本国憲法上は、地方公共団体である場合には、地方議会と首長が公選であるということ
は特別な規定によって定められておりますし、その線ではコンセンサスがあるだろう。
ですから、首長と議会が公選されるという二元代表制を外すといった場合に、憲法改正に
よって外しても地方自治の本旨は守られるのかという問題として定式化されるのかなという
ところですが、（中略）そういうものとして詰めるべき問題ではないかと思います。（林
（知）委員）
- 結果として我々は大都市制度だけを考えられない。地方自治制度全体を考えた上で都市と
は何ぞや、どの辺りをなお大都市として我々は考えるかという問題にたどり着くことになる
だろうと思います。
問題は、一つにそこまで大騒ぎをするのかということと、もう一つ、そうやって制度をい
じくり倒すときのメリットを一体何を求めるのかがよくわからないわけです。1 つには、大
都市というのはそもそも大きいので、住民自治がきちっと機能しているのかという問題は
ずっと疑いがかけられてきているわけです。地域協議会とかいろいろな制度を使おうと思えば
使えるようになっていながらもかかわらず、余り使っていないところの方が多いのではない
かというイメージもありますし、特別自治市の回の議事録などを見ていると、行政区に公選
議会を置いて、そこに住民参加なり、住民自治を機能させるという方向に熱心ではなかった
という印象があります。
ということで、国が無理やり、言わば住民自治を強制する形で大都市制度に手を入れる。
それで住民自治が強化されることをもってメリットと考えるのか、もう少し経済的利得にか
かわる効率性あるいは行革、経済成長がしやすくなるということをもってメリットとするの
か。そうすると、逆にメリットの及ぶ範囲でいじくることになるだろうから、そこでまた議
論の仕方も変わるだろうし、大都市として特別扱いする基準も変わってくるだろうと思うの
です。（太田委員）
- 諸外国はさまざまございまして、もしこれから大都市地域の中における住民自治の在り
方を考えていくときには、今まで日本では法人格を持って、課税権を持ち、更に公選の議会
なり、首長を置くというのが、地方政府としての自治体の在り方でした。その三者を恐らく
三位一体で考えていたと思うのですが、それをばらして、何か特定の要素だけを取り出して
も住民自治を実現できているという形で制度設計をすることが今後可能なかどうかを少し
考えていかなければいけないのではないかと思います。
全体としては、制度を多様化するということを果たして日本の地方制度あるいは大都市制
度の在り方の中でどう理解すればいいのか。私もまだ考えがまとまっていないのですけれど
も、その点が議論の焦点になるのかなと考えております。（伊藤委員）

(第 30 次地方制度調査会第 11 回専門小委員会)

- 住民自治の重要性ということが何人かの方から言われまして、私も全くそのとおりだと思っているのですけれども、前回でしたか、先進諸国の外国の大都市制度の概略の御紹介がありました。そこでも大都市で特に新しく工夫しているというのは、住民自治の強化という観点が非常に強いのではないかと。事務を更に下ろす、権限を増やすという話ではなくて、住民の意向をどうやって吸い上げるかが大都市の共通課題になっているのではないかとという指摘がありましたけれども、それはそのとおりで、日本でももう少しそういう観点から考えなければならぬのではないかと考えているのです。（中略）

例えば指定都市の場合は、指定都市の市議会と県議会の関係がまた大きな問題ですけれども、昔からこれは何とかならないかという議論があるわけですが、市議会議員の一部が県議会議員を兼ねるということが、今は認めていないのですけれども、それを制度上認めたらもうちょっと簡便にできないかとか、少し新しいことを考えないと解決が難しいのではないかと思っていて、大都市の住民参加問題はちょっと今までとは違う発想で考える必要があるのではないかと思っています。（西尾会長）

- 住民自治の議論というところで、新しい議会のあり方も今後議論しなければいけないと思います。特に広域と狭域議会との連携などの議論という、とりわけ今の政令市あるいは今後の特別自治市における小さな自治のあり方が弱いという気がしていますから、会長が言われたように、トロントのコミュニティ議会のような、区においてその選出の議員が権限を握っていくみたいな都市内分権の設計の仕方も今後議論すべきだと思っています。（江藤委員）

（第30次地方制度調査会第13回専門小委員会）

- 首長だとか議員の兼職を認めるという制度がほかの国にも、例えばフランスなどにもあるのでしょうかけれども、そこまでを念頭に置いているわけではなくて、恐らく今まで議論した中で言えば、例えば政令市あるいは今後新しく想定される特別市についてもっと住民自治を進めていくときに、行政区と呼ぶのかどうなのかちょっとわかりませんが、そこの自治のあり方で議会を設置して、それと市議会との関係の兼職というかなり限定的に使える話ではないかなと思っています。

そういう意味では、太田委員が言われた地域審議会との兼職というのはなかなか難しいのでしょうかけれども、現実にはできないわけでもないし、これはそれぞれの条例にゆだねていけばいいのではないかなと思っています。（江藤委員）

（第30次地方制度調査会第19回専門小委員会）

- 二層制が適用されないことになることについてどう考えるのかについて手短かに意見を申し上げたいと思います。

実務的には、先ほど事務局から説明がありましたように、昭和20年代には制度として一層の特別市というものが構想されて、制度としてはあった。実際には、動かなかったにせよ、これが1つの論拠になっている。二層制が適用されないことについて、それでも合憲だとか法的に問題がないということをもし言うのであれば、実務的にはそれが下支えになるのだろ

うと思います。

ただ、この点については、特別市という制度は、当時の自治制度の理解なり、解釈にのっかっていた。ということは、当時の都道府県の法的な地位は、現在におけるほど確固としたものとはとらえられていない面があった。例えば一方では、都道府県を廃止して、公選でない長を置く道州の構想が国の正式な地方制度調査会で答申されたり、あるいは実務家の方の中には、都道府県を廃止して、市町村の連合としての特別地方公共団体として広域の自治体を置くこともできるのだと、こういう議論のあった時代の話です。

現在は、都道府県の性格というのは、当時考えられていたよりも、より完全自治体になって、法的には市町村と同じであるという考え方に変わってきている。そういう面がある。

そうだとすると、当時、特別市制度があって、そこでは区長は公選だけれども、議会は区には置かない。この制度でもって合憲性や、立法政策上の下支えにしていたとすれば、そこはやや変わってきている。憲法解釈あるいは立法政策としても変わっている面があるのではないか。それに基礎自治体というものが自治における中心になる基礎的自治体中心主義といますか、地域共同体的なものを中心に自治を考えるのだという考え方が他方で進展している。

そうすると、特別市という一層の大きなものを置いて、内部に分権的な組織あるいは公選職の長や議会がない、法人格のない行政区があるにとどまるというのは、やはり憲法適合性あるいは立法政策としての適否を考える必要があるのではないかと考えます。（斎藤委員）

- もともとは都道府県の廃置分合みたいなものがあるわけですから、県を2つに分けるといいますか、そういう発想自体はあるのだらうと思うのですが、今回、県と違って特別自治市。しかも、普通の県と違って一層制ですから、ちょっといびつな感じがします。（小林委員）
- 二層制については、住民自治の問題はクリアされないとかなり問題ではないか。憲法上二層制が保障されているかどうかの問題とは別に、効率性だけではなくて、住民自治の確保の点がクリアできないと認められにくいというか、そういう感じを持っています。（小林委員）
- 幾らか住民自治を補完するような制度をつくられているというのは先ほどの説明でわかるのですけれども、きちんとした公選の区長さんではないし、議会もない、完全ではない住民自治かなという印象を持っています。（小林委員）
- 林市長を横にして少し言いづらいのですが、私も議会の関係者としては、これだけの特別市という設計の中には、公選職の区長、公選制の議会というものが、信頼ある、責任ある機関というものの設定がやはり必要かなと思います。（中尾委員）
- 確かに住民自治という観点からすると、二層の政府体系を維持することは重要かもしれませんが、あるいは憲法上の解釈として、日本国全土にあまねく二層制の自治制度を維持しなければいけないという解釈もあり得るのかなとも思うのですが、他方で、この特別市（仮称）

という大都市地域に特例の制度を設けるという観点を、必要性というものから考えていくときに、二層制を維持するとなると、要するに県の分割、新しい県をつくることとさほど変わらないことになって、大都市地域における特別な制度を導入することの意義が薄れてしまうと思います。

もし仮に大都市地域において一元的な行政ですとか、あるいは効率的な行政を推進することによって、それが住民の生活の質を高めることがきちんと論証されるということであれば、個人的には一層の政府体系できちんと責任のある行政なり、政治ができるのではないかと考えております。（伊藤委員）

○ 300 何十万人という大都市において、より住民に身近な即地的なところに決定権あるいはその住民の意見を直接反映する議員や区長は、かたい法人格を持った二層制というものが憲法上の保障ではなくても、必要なものではないのかという意見です。（斎藤委員）

○ やはり住民自治がどう確保されるかという問題が一番重要なテーマになってくるのだと思います。今、大都市における住民自治にどう動くか十分わかりませんが、余り大きなうねりには実際にはなっていないのかなと推測します。そうするときに、議会という最終的な意思決定機関を持たないリスクを1つ考えて、重要なテーマだと、やはり議会というもの、責任をとる機関が要るのではないかと思っています。（中尾委員）

○ 私の考え方ですと、一方で、都道府県の法的地位についての考え方が変わってきている。憲法解釈も決して固定的なものではない。（中略）考えることの必要なファクターの中には、基礎自治体が自治の中心であることが、現在の憲法解釈として前提にある程度なれば、その基礎自治体が備えるべきものもある程度、憲法自身の解釈として出てくるのではないか。

そうすると、非常に大きな大都市において、一層、それだけがあって、その内部に住民自治的な組織が非常に弱いものしかない。つまり、ブロックを分けて行政区は置くけれども、そこでの住民代表機能が全くない場合は、違憲ということもあり得るのかなというのが私の感触ではあります。ただ、他方で、がっちりした、東京の特別区と同じようなものを置かないと違憲かという、そこまではないだろう。

ですから、団体自治や、住民自治の観点での、何がしかの分権的な組織が要求されるのではないかという、差し当たりそういうところです。（斎藤委員）

○ そこも残る権限の量とか質によるのではないですか。非常に形式的な権限だけが残って、薄皮のさらに薄い場合というのですか。特別市の区域について県が持っている権限は、現在の政令市などの場合よりも非常に比較にならないほど弱いものだと。それについて、特別自治市の住民も県議会議員や県知事の選挙権は、形式的には持つけれども、実質はほとんど県として触れないということだと、これはさっきの、一層で中に何も無いということと、ある意味、同じような議論になるのではないですか。形式的には二層でも全くそれが憲法上の問題

にならないとまでは言い切れない。（齋藤委員）

- 政令市の出身議員が県議会で占める割合はすごく高いですね。ここでもちょっと議論になりましたが。これについて、政令市に権限が移譲される。でも、県議会では政令市出身の議員がすごく多くなってしまおうというのはよく言われていることです。これは代表制から問題があるのではないかと。これはかなり悩ましくて回答がなかなかできない。

例えば権限配分から政令市出身議員の割合を削減しろだとかといっても、これは配分としては無理だし、面積要件などを入れても、平等性の原則から問題だと。今回、ここでも議論したけれども、兼職と言っても、實際上、活動量からするとそんなのは無理だということ、悩ましい問題で、例えば比例代表制とか、政党選挙を入れ込むなら、ある程度、ベターな解決策が出るかもしれないのですけれども、これは無理だと。そうすると、そういう議論も、答えがあるわけではないのですが、例えば政令市の出身の議員以外の代表制をどのように保障していくかどうか。

例えば知事とか議会が審議会をつくりながら市長や市町村議員を入れた第二議会的なものからそういう人口配分としては出てこないような意見を吸収するとか、そういう別立ての意見を出すような議論をしていかないと、今の議論からすると、今の制度からするとなかなかそういう声が上がってこない。

逆に、政令市の議員も、本来、政令市だけをやっているわけではなくて、広域的な議論ができる視点を政令市の議員は持っているのではないかとということも強調して、むしろそういう転換を、転換なのか現状がそうなのか、ちょっとその辺が定かではないのですが、そういう今の政令市に権限が移譲されたときの県議会の役割といいますか、そうした問題状況について確認させていただきました。（江藤委員）

- 大変大きな問題だと思うのですけれども、政令市から選出された県議会議員が、しかし、政令市に対して県は余り大きな権限を持っていないというゆがみになるわけです。

今、江藤委員がおっしゃった論理で言えば、その場合、しかし、それがなぜそれでも許されるか。少なくともデモクラシーの観点から許されるかといった場合に、それはその政令市から選ばれた議員であっても、県全体の代表者なのだと、県全体のために行動しているのだという、この論理でかろうじて正当化できるのか。ただ、それでは不十分なので、何かもうちょっと違うルートで補完できないかという御指摘だったと思うのですけれども、それは論理として1つの論理だろうと思うのです。

ただ、それは他方で、例えばきょうのここでの議論に引きつけますと、先ほど政令市、指定都市において議会が市の中の区の代表者としての性格を重視しようという、これはむしろ市議会議員が市全体の代表であるよりも選出母体の代表者であるという、こちらの観点を重視して、その機能を高めようという話なので、2つのベクトルが対立し合っているという、そういう問題であるという感じがするので、そこをちょっと整理しなければいけないのではないかなという印象を抱きました。（林（知）委員）

- 何といいますか、憲法自身がそれほど規律密度が高くない、余り細かいことまで決めていないということになりますので、あとはどう解釈するかであって、どういう議論の状況かは、それぞれの論者の割と個人的の願望であるとかが入ってくるということなので、人によって評価が違うのだらうと思います。

憲法でこれに関連するのは住民自治ということぐらいだとすると、住民自治はそれぞれの地方公共団体を設けた場合にその内部で民主的な手続が定められていなければいけないという要請がまず出てくると思うのですけれども、それだけではなくて、二層でなければいけないか、あるいはその地方公共団体がどれぐらいの規模で、どれぐらい住民に近くなければいけないのかという、こういう論点です。これに関して住民自治という要請から何か出てくるのかという問題になると思うのです。

少なくとも、これは非常にクリアな、ここまでの線でここから先は憲法違反とか、そういう線は非常に引きにくい問題だとは思っています。ただ、明確な線、一種の法的な規則をここから酌みとるのは難しくても、一種の法原理として方向性を示すような原理をここから酌みとれるのではないかという議論が成り立つ余地はあるだろう。ある程度、住民に近接していなければいけないというですね。

ただ、果たしてそこから二層制でなければいけないというところまで強い要請が出てくるかという、これは一義的には出てこないのではないかと。ですから、あり得る議論としては、可能な議論としては、やはり一定程度の住民に対する近い自治というか、公共団体の近さというものが必要だということを一般的、抽象的には言えるかもしれないという、こんなところではないかというのが個人的な感触です。（林（知）委員）

研究会の進め方（案）

6月14日	第1回 研究会（論点の洗い出し、意見交換）
7月下旬	第2回 研究会（意見交換）
8月下旬	第3回 研究会（意見交換）
10月下旬	第4回 研究会（意見の整理（素案））
11月中旬	第5回 研究会（意見の整理（案））

※議論の進捗状況によって、会議の開催数は適宜調整。