２１世紀地方自治制度についての
調査研究会報告書
(令和３年度)

令和４年３月

一般財団法人　自治総合センター

はしがき

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

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

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

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

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

令和４年３月

一般財団法人　自治総合センター
理事長　荒　木　慶　司

新たな大都市制度の意義と課題の整理

目　次

１．はじめに

２．新たな大都市制度の検討の視点等
⑴ 大都市制度の概要及びこれまでの議論
⑵ 大都市を取り巻く現状・課題
⑶ 新たな大都市制度の提案に係る検討の視点
① 新たな大都市制度に解消を求める問題か
② ①だけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か
③ その他検討に当たっての留意点

３．特別自治市制度の意義と課題
⑴ 道府県・市町村の事務権限の一元化
⑵ 「二重行政」の解消
⑶ 税財源の確保
⑷ 広域連携の推進
⑸ 成長のけん引
⑹ 道府県による補完事務への専念

４．特別自治市制度に係る論点
⑴ 特別自治市の要件・対象範囲
① 人口要件その他の要件
② 移行区域の範囲
⑵ 特別自治市の事務・機構等
① 事務権限
② 税源配分・財政調整
③ 区における住民自治機能
⑶ 特別自治市への移行手続
① 手続主体
② 住民投票

５．結び

１．はじめに

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

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

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

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

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

第 30 次答申から８年が経過し、同答申を踏まえた地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 26 年法律第 51 号）（以下「第４次分権一括法」という。）により指定都市への権限移譲が進められるとともに、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）の改正により道府県と指定都市の「二重行政」による問題を解決するための指定都市都道府県調整会議が置かれるなど、平成 25 年当時から指定都市が置かれる状況は変化してきている。

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

---

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

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

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

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

２．新たな大都市制度の検討の視点等

(1) 大都市制度の概要及びこれまでの議論

（指定都市制度の沿革）

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

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

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

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

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

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

（指定都市以外の大都市制度）

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

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

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

---

[2] 令和２年国勢調査（人口等基本集計）より。以下、人口について同じ。

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

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

（第 30 次答申）

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

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

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

(2) 大都市を取り巻く現状・課題

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

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

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

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

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

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

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

(3) 新たな大都市制度の提案に係る検討の視点

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

① 新たな大都市制度に解消を求める問題か

（視点１）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か[7]

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

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

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

（視点２）現行の税財政上の特例では不十分か[8]
・指定都市への事務・権限の移譲に伴い新たに生じる財政負担に対し、適切に財政措置を講じることが基本ではないか。
・社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の問題は、他の市町村でも課題なのではないか。
・道府県の周辺自治体へのサービス提供を通じた補完や財政調整などの役割をどのように考えるか。
・道府県による財政調整によって、指定都市は必要以上に財源不足に陥っている、あるいは、指定都市と周辺自治体との財政状況は遜色なく、財政調整の必要性よりも、大都市の役割に応じた税源配分の見直しの重要性が高いということか。
・新たな大都市制度により、東京 23 区とそれ以外の大都市との間の格差の問題への効果的な対応が可能となるか。

② ①だけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か
（視点１）大都市行政における住民代表機能の確保について[9]
・多くの人口を抱える大都市において、多様な住民ニーズを市政に反映しやすくするための住民自治・住民参画のあり方について、特に区の位置づけをどのように考えるか。
・区の住民代表機能を確保する方策と、市政・区政の一体性の確保とのバランスについてどのように考えるか。例えば、デジタル化の進展により、区ごとの行政サービスの提供体制確保の要請は弱まる一方、住民自治機能の強化の観点から区の自立性を強化する方向性をどのように整合的に考えるか。
・現行制度における指定都市区域選出の道府県議会議員の位置づけについて、どのように考えるか。

[8] この視点に立った議論については３(3)及び(5)並びに４(2)②に記述している。
[9] この視点に立った議論については３(6)及び４(2)③に記述している。

（視点２）「大都市」圏域の範囲と都市間連携について[10]

・大都市の社会経済活動の広がりと行政区域との関係をどのように考えるか。大都市の行政サービスに対する受益と負担にズレが生じているか。

・三大都市圏においては、市町村間連携が進んでいるとは言いがたいのではないか。

・都市間連携を進める上で、例えば、圏域の中枢都市といった、大都市圏を代表する役割や位置づけを制度上明確にすることにより期待される効果があるということか。

③ その他検討に当たっての留意点

（視点１）新たな大都市制度の対象範囲・要件について[11]

・新たな大都市制度が求められる「大都市」の範囲や要件（中枢性など）についてどのように考えるか。三大都市圏内の指定都市や地方圏の連携中枢都市など、大都市が置かれた地域の多様性を前提としつつ、どのような大都市を念頭に考えるか。

・大都市圏の社会経済活動が自治体の行政区域を大きく超えて広がっている場合、新たな大都市制度は既存の大都市の区域に適用するのか、隣接する自治体についてどうするのか、自主的な選択に委ねることでよいのか。

（視点２）新たな大都市制度を適用させる手続について[12]

・新たな大都市制度を適用しようとする場合に、誰が、どのように関わるべきか。例えば、移行の提案を道府県と大都市との共同申請とするか、国会の同意の必要性など国がどこまで関わることとすべきか。

・移行に当たり住民投票が必要か。その際の住民の範囲はどこまでとすべきか。

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

３．特別自治市制度の意義と課題

第 30 次答申では、特別自治市制度は「全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、

---

[10] この視点に立った議論については３(4)及び４(1)②に記述している。
[11] この視点に立った議論については４(1)に記述している。
[12] この視点に立った議論については４(3)に記述している。

今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する」とし、「また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある」としている。

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

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

(1) 道府県・市町村の事務権限の一元化

（指定都市への事務権限の移譲）

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

また、近年、第 30 次答申により「指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。都道府県から指定都市に移譲する事

---

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

務を検討する際には、指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、指定都市における事務の処理については、都道府県と指定都市の関係は都道府県間の関係と同様に考えることを基本とすべきである」ことが提言されており、これを踏まえて立案された第４次分権一括法等により、県費負担教職員の定数の決定・給与等の負担や、病院の開設許可をはじめとする 34 法律に基づく事務が移譲されている。

（特別自治市への道府県・市町村の事務権限の一元化）

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

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

（広域事務等の取扱い）

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

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

---

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

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

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

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

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

（警察事務等への対応）

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

このような事務の代表的な例としては、警察事務が挙げられる。第 30 次答申は「特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある」としている。

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

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

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

(2) 「二重行政」の解消

（「二重行政」の現状）

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

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

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

ただし、同会議で権限移譲に結びついた事務は法令上義務とされている事務

---

[15] 第 30 次地方制度調査会第 14 回専門小委員会資料４ P17 参照。

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

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

（特別自治市設置による解消）

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

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

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

なお、指定都市の区域内に設置されている道府県の施設については、特別自治市の設置に伴い道府県の残存部に移転する場合には『二重行政』が解消されるが、特別自治市の設置後も、従来の設置場所が道府県民にとって最適な立地であるとして区域外設置する場合にはこの限りでない。この点については、⑹においても道府県の施設等の再編の議論として検討する。

（デジタル化との関係）

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

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

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

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

(3) 税財源の確保

（指定都市の税財政上の特例）

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

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

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

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

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

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

（特別自治市の設置による税源配分・財政調整）

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

また、道府県税を特別自治市が賦課徴収することで、特別自治市の自主財源が充実し、「受益と負担のねじれ」の更なる解消にも繋がると考えられる。しかし、第 30 次答申において指摘されているように「特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある」。

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

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

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

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

（高齢化等との関係）

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

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

(4) 広域連携の推進

（広域連携の状況）

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

（特別自治市の設置による広域連携）

プロジェクト最終報告書は、「現場力を有する特別自治市がその経験を活かし

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

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

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

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

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

---

[18] 同上。P14 参照。

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

[20] 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市

(5) 成長のけん引

第 30 次答申は、前述したとおり、特別自治市について、「大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある」としている。

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

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

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

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

(6) 道府県による補完事務への専念

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

（道府県の補完事務）

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

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

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

（特別自治市設置の効果）

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

（道府県議会の構成）

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

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

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

---

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

[22] 令和３年４月１日時点

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

の平等の要求に反するような定数の配分は困難となっている。

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

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

（施設等の再編）

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

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

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

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

４．特別自治市制度に係る論点

(1) 特別自治市の要件・対象範囲

① 人口要件その他の要件

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

② 移行区域の範囲

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

（社会経済活動の広がり）

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

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

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

---

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

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

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

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

（移行市町村の範囲）

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

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

（移行市町村の範囲の判断）

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

(2) 特別自治市の事務・機構等

① 事務権限

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

ただし、３(1)で見たように、警察事務など、特別自治市の設置後も、なおそ

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

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

② 税源配分・財政調整

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

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

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

---

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

[29] 大都市地域特別区設置法は、第 11 条において、「一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区とこれを包括する道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる」こととし、政府は、必要があると認めるときは必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとされている。

③ 区における住民自治機能

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

（指定都市の区）

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

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

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

（特別自治市の区）

第 30 次答申は、特別自治市について「法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である」としている。

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

[30] 令和３年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果より。

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

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

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

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

（区の法人格）

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

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

（区長・区議会）

旧特別市の区のように、区を法人格のない行政区とした上で、一つには公選の

---

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

[32] 佐藤幸治「日本国憲法論〔第２版〕」成文堂（2020 年）P600 参照。

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

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

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

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

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

（デジタル化等による事務の集約）

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

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

---

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

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

(3) 特別自治市への移行手続

① 手続主体

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

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

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

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

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

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

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

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

② 住民投票

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

（住民投票の要否）

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

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

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

変更となる場合については、住民投票は設けられていない。

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

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

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

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

---

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

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

（住民投票を行う住民の範囲）

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

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

---

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

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

５．結び

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

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

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

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

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

参　考　資　料

○ 構成員名簿 …… 35

○ 開催経過 …… 37

○ 第1回資料 …… 41
　　議事要旨 …… 69

○ 第2回資料 …… 77
　　議事要旨 …… 106

○ 第3回資料 …… 113
　　議事要旨 …… 138

○ 第4回資料 …… 145
　　議事要旨 …… 187

○ 第5回資料 …… 193
　　議事要旨 …… 213

○ 第6回資料 …… 221
　　議事要旨 …… 234

○ 参考資料 …… 241

２１世紀地方自治制度についての調査研究会

構　成　員　名　簿

（五十音順、敬称略）

（座長）

辻　　琢也	一橋大学大学院法学研究科教授

（構成員）

伊藤　正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
稲継　裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田　匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村　　亘	大阪大学大学院法学研究科教授
橘田　　誠	横浜市政策局大都市制度推進本部室長
砂原　庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島　和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾　波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

以　上

開催経過

第1回（令和3年6月１日）

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

第2回（令和3年7月９日）

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

第3回（令和3年9月７日）

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

第4回（令和3年 11 月 29 日）

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

第5回（令和3年 12 月 23 日）

・新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案）
・意見交換

第6回（令和4年2月 10 日）

・新たな大都市制度の意義と課題の整理（案）
・意見交換

第１回

（案）

資料1

２１世紀地方自治制度についての調査研究会　設置要綱

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

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

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

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

記

１　研究会の名称

「２１世紀地方自治制度についての調査研究会」

２　研究の目的

社会経済情勢の変化や国内外の大都市地域における地方自治制度のあり方を踏まえた、これからの大都市制度のあり方について検討を行うことにより、地方自治の一層の推進に資することを目的とする。

３　主な研究のテーマ

・　現行の大都市制度の評価・課題
・　今後の大都市制度のあり方　　など

４　構成員

研究会の構成員は別紙のとおりとする。

５　座長

・　研究会に、座長を置く。
・　座長は、会務を総理する。
・　座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が指名する者がその職務を代理する。

６　議事等

・　座長は、研究会を招集し、主宰する。
・　座長は、必要に応じ、必要な者に出席を求め、その意見を聴取することができる。
・　令和３年６月から開催し、令和３年度中に調査・研究成果をとりまとめる。

別　紙

２１世紀地方自治制度研究会（令和３年度）

構成員名簿

（座長）

辻　　琢也	一橋大学大学院法学研究科教授

（構成員）

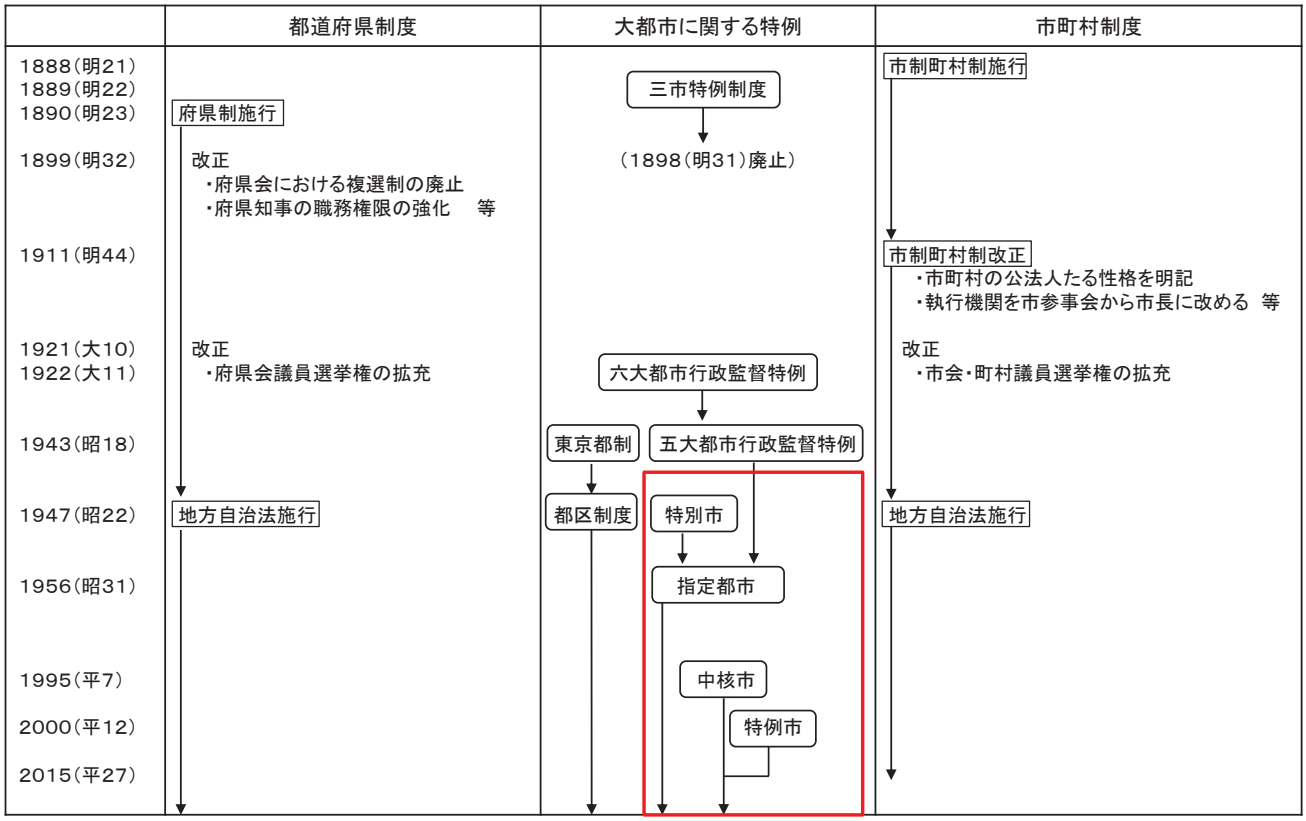
伊藤　正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
稲継　裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田　匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村　　亘	大阪大学大学院法学研究科教授
橘田　　誠	横浜市政策局大都市制度推進本部室長
砂原　庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島　和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾　波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

（五十音順・敬称略）

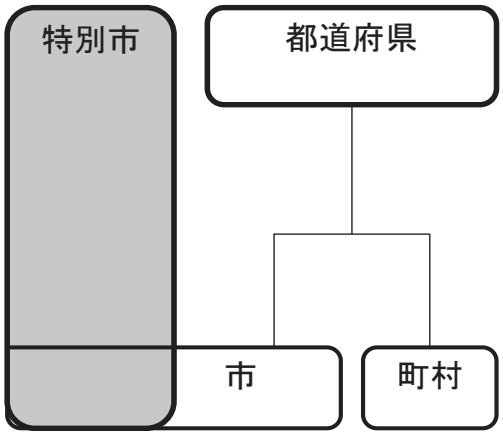
資料2

大都市制度の概要・これまでの議論等について

大都市に関する制度の沿革



特別市（1947（昭和22）～1956（昭和31））



根拠法：「地方自治法」（第２６４条）

特別市の特徴

対象となる市	人口 50 万以上の市で法律で指定するもの※1
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	法律の適用関係の特例 ・法律に特別の定め※2があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用 組織の特例 ・区の設置 ・区は法人格を有しない ・区長は公選 ・区に議会は置かれない

※1　指定されることなく、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）

※2「特別の定め」
- 議会の議員の定数に関する規定
- 助役・収入役等の選任の方法、職務権限　など

特別市制度①

１９４６年（昭和２１）大都市制度に関する地方制度調査会の答申（抜粋）

〔諮問第三〕
第二　五大都市
（一）五大都市は夫々の市の区域により特別市として現在所属している府県から独立させること。
（二）特別市には、原則として道府県の制度を適用すること。
（三）特別市における国政事務（警察事務を含む。）の処理は、原則として、道府県に準ずること。
（四）下部組織
　（イ）区はすべて行政区とすること。
　（ロ）町内会及び同連合会等について、なるべく煩瑣な規定を設けないこと。
（五）財政
　（イ）国税の一部を移譲すること。
　（ロ）独立税種を創設すること。
　（ハ）公企業の経営権を拡張すると共に或る程度収益主義を認めること。
　（ニ）事務の担任区分を明かにし、国費、地方費の費用負担区分を是正すること。
　（ホ）起債認可の手続を簡易化すること。
　（ヘ）各種の国庫補助金を整理統合してこれを一般財源として賦与すること。
（六）残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府県市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること。
（七）その他
　（イ）区長の選任は、次の何れかによるものとすること。
　　甲　市会の同意を得て市長が選任する。
　　乙　市長が任免する。
　　丙　選挙人が直接選挙するものとする。
　（ロ）残存郡部を独立の府県とした場合の名称、府県庁の所在地は一応従来通りとし、残存郡部の意思により適宜決定するものとすること。
　（ハ）実施の時期は、なるべく速かならしめること。
　（ニ）復興に伴う人口激増の趨勢に鑑み、市会議員の定数を特例により増加する方法を講ずること。

　　附帯決議
諮問第三に対する答申の取扱に関しては、五大府県及び五大都市が円満な協調を遂げられるように、政府の善処を要望する。

特別市制度②

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

（参照条文）特別市制度①

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）　※　昭和３１年改正前の規定

第三編　特別地方公共団体
第一章　特別市

第二百六十四条　特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基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。
２　第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条　特別市は、都道府県の区域外とする。
２　特別市は、人口五十万以上の市につき、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。
３　特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。
４　法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない。
５　第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。
６　第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。
７　第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。
８　第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
９　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。

第二百六十六条　第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。

第二百六十七条　特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条　特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。
２　助役の定数は、条例でこれを定める。
３　特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基く政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

（参照条文）特別市制度②

第二百六十九条　特別市に収入役一人を置く。
２　特別市は、条例で副収入役を置くことができる。
３　副収入役の定数は、条例でこれを定める。

第二百七十条　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。
２　特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。
３　行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。
４　第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。

第二百七十一条　行政区に区長及び区助役一人を置く。
２　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。
３　区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
４　区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。
５　区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。

第二百七十二条　行政区に区収入役一人を置く。
２　区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
３　特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役となることができない。
４　区収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。

第二百七十三条　区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は条例に基く委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その他の会計事務を掌る。
２　特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨を告示しなければならない。
３　前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。

第二百七十四条　行政区に区出納員を置くことができる。
２　区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
３　区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。

（参照条文）特別市制度③

第二百七十五条　前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。
２　前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。
３　第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。
４　区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。

第二百七十六条　行政区に選挙管理委員会を置く。
２　前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。

第二百七十七条　第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第百四十五条、第百五十二条、第百六十条、第百六十二条乃至第百六十七条、第百六十八条第六項及び第七項、第百六十九条乃至第百七十一条、第百八十条の四第四項、第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百十八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。

第二百七十八条　この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第二百七十九条　削除

第二百八十条　この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

指定都市制度①

１９５１年（昭和２６）地方行政調査委員会議（地方行政調査委員会議設置法(昭和24年法律第281号)に基づくもの）による第二次勧告（抜粋）

第一　行政事務再配分に関する特例
　一　大都市に関する特例
　　（中略）
　　大都市における事務の再配分に関連して、大都市の区域における特別市制の実施が問題とされている。従来、大都市に特別市制を必要とする主な理由として、その区域における二重監督及び二重行政の弊が指摘されてきたのであるが、当会議は、事務の再配分が勧告通り実施されることにより、これらの弊害は、ほとんど除去されるものと考える。また、大都市における自治行政を更に積極的に推進する制度を考えるにあたつては、各都市は、それぞれ人口、面積はもちろん、文化的、社会的、経済的緒条件において特殊の事情を存しておるから、これら諸般の事情を考慮すべきであり、且つ、ひとり大都市の事情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮する必要があるので、現行の特別市制が適当か、その他いかなる制度が適当であるかは、各都市について具体的に取り扱うべきである。

（参考）「行政事務再配分に関する第二次勧告について」の説明　※「大都市制度史（資料編）Ⅱ」六十一頁以下参照。
　○　大都市における事務の再分配に関連して、大都市の区域における特別市制の実施が問題とされている。特別市制の利害得失として一般に論ぜられているところは、次の通りである。
　（1）　利点　主なるものをあげれば
　　イ　大都市行政は、一般市町村のそれと比較して、量的に厖大であり、また質的に複雑であるにもかかわらず、現行制度のもとにおいては一般市町村と画一的取扱をうけている。このような画一性は、大都市が府県の区域から独立することによつて抜本的に除去せられ、大都市行政の特殊性に即応した行政の運営が可能となり、それが最後的に保障される。
　　ロ　いわゆる二重行政、二重監督の弊害は完全に除去される。
　　従来、一般に二重行政とは、大都市とそれを区域的に包括する府県が大都市の区域において同一内容の行政を実施する場合を意味し、その多くは営造物行政、助長行政に見られるとされている。また、二重監督は大都市行政に対して府県と国がそれぞれ監督権を行使することを指称する。前者は財政的に不経済であり、後者は、大都市の行政のためにその創意を生かし合理的能率的な運営を保障する所以ではないとされる。故にこの二重行政及び二重監督を除去することが、大都市に特別の制度を必要とする主な理由とされている。
　　ハ　大都市は、現在、郡部住民のためにかなりの負担をしているが、府県の区域から分離することにより、その負担にかかる財源は自己のために使用できるようになり大都市の財政権はそれだけ拡充強化される。

指定都市制度②

１９５１年（昭和２６）地方行政調査委員会議（地方行政調査委員会議設置法(昭和24年法律第281号)に基づくもの）による第二次勧告（抜粋）

　（2）　弊害　主なものをあげれば
　　イ　大都市といえども市町村と同様に基礎的な地方公共団体であるから、府県の区域から分離して府県の機能をも併せ行う（現行の特別市はまさにそうである）こととなれば、大都市行政に本質的でない夾雑物をとり込み、かえつて大都市行政の合理的能率的運営に支障を来たす虞がある。
　　ロ　大都市は周辺部と沿革的にも社会的にも経済的にも一体をなしてその中心を形成しつつ生成発展してきた。ところが大都市が府県の区域から分離して独立することになればこの一体性は断絶され大都市が今後区域を拡張しようとしても現在以上に困難を伴い、残存部の施策が必ずしも大都市に有利には行われず、又分離によつて必要な施設も生じ二重行政以上に不経済となり、大都市にも残存部にとつても不利である。
　　ハ　大都市の府県からの分離は、残存区域が府県となるか又は廃置分合を必要とするかのどちらかの結果を必然的に伴う。後者は、府県の統廃合以上に困難を伴い、また、前者は現行の府県を二分して、二つの小さな府県を設置することになり、府県の規模を合理化すべき時代の要請に逆行する。
　　ニ　大都市が分離した後に残る区域が仮に府県として設置されても、現行よりも財政的に弱小となる。
　　ホ　残存区域が府県として設置されても、府県の機能を営むに適当した規模とはいい難い。特に都市と農村との調整機能は両者を同時に含む区域としての府県において可能であるが、分離の結果これが不可能となる。

　○　これらの利害得失は、それぞれ理由があると考える。しかし当会議としては府県と市町村の担当すべき機能を考え、大都市制度の問題（特別市制の施行による利点の実現）は、行政事務の適切な配分及びこれに伴う税財政制度の改正によつて殆んど解決されると考える。しかし、大都市行政を更に積極的に推進する制度として大都市が府県の区域から分離しこれに特別市制を施行することが適当か、その他いかなる制度が適当かは、ひとり大都市の実情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮して、五大市すべてについて一義的にではなく、各大都市ごとに決定すべき問題と考える。

１９５３年（昭和２８）第１次地方制度調査会による答申「地方制度の改革に関する答申」（抜粋）

第一　地方行政制度の改革に関する事項
　三　大都市制度に関する事項
　（一）差し当つて事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図るものとすること。
　（二）右に関しては、左の方針によるものとすること。
　　１　大都市に対する府県知事の許認可権を整理するものとすること。
　　２　大都市の区域内において府県が行う補完行政に属する事務とみなされるものは、大都市の事務とするものとすること。

指定都市制度③

3　法令による委任事務で広域的又は統一的処理を必要とする事務以外の事務は、原則として大都市の事務とするものとすること。なお、営造物、施設の設置等サービス行政に属する事務については、府県と大都市との協議によりその範囲を定めるものとすること。
4　府県の区域内における大都市とその他の市町村との間の連絡調整は、府県が行なうものとすること。

第二　地方財政制度の改革に関する事項
七　大都市制度に関する事項
警察制度及び教育制度の改革その他大都市財政の実情に鑑み、左の措置を採るものとすること。
（一）大都市の存する区域に係る道府県税について左の特例を設けること。
1　大都市の区域に係る償却資産税、煙草消費税及び自動車税は、当該大都市に移譲すること。
2　道府県に配付すべき遊興飲食税及び入場税のうち、大都市の区域に係る部分は、当該大都市に配付すること。
（二）地方交付税の交付基準について特別の配慮を加えること。
（三）地方債の配分について特別の配慮を加えること。

１９５６年（昭和３１）地方自治法の一部改正

○「大都市の特例に関する事項」という一章を設け、政令で指定する人口50万以上の市を「指定都市」とする政令指定都市制度を創設。
○ 厚生、衛生、都市建設及び教育など都市行政の各部門について、大都市と府県との間に事務移譲を行い、一定の府県の監督を廃止。
○ 特別市問題は、府県制度の根本的改革とあわせて解決すべきものとし、特別市の規定を削除。

※委員会での政府委員（小林与三次君）答弁
「・・・特別市の問題は、現在の府県制度の根本的改革の一環として、総合的にそれは考えないといかぬ。今の府県のままで、現在法律に書いてある通りの特別市というものをそのままやることは適当でない、こういう判断でございます。・・・そこで、今、調査会はごらんの通り大都市の事務配分によつてさしあたりやる、府県制度については、さらに根本的な検討を加える、府県制度の問題もあれば、大都市制度の問題もある。その他の問題もある。そういう問題を総合的に検討して、その一環として特別市の問題につきましても結論を出してもらう、その時には、いわば今の府県制度がそのまま維持されるか、それが変わるか、それはわからぬ次第でありまして、そういうものを総合的に立法化するのが法律の書き方といたしましても筋の通つた考え方ではないか。・・・」

※答弁資料
「人口50万以上の市は、既往の五大都市の外福岡市があるが、今回大都市に関する特例を設けて事務移譲を行う趣旨が、年来の懸案事項であるところの五大市問題について一応のけりをつけ、根本的解決は地方制度の全般的な改革の際併せて検討しようという点に存するのであり、この意味で、指定都市に指定する市は従来の五大市のみと考えている。なお、五大市中最も人口の少ない神戸市も、98万の人口を擁し、優に福岡市の二倍に近い規模をもつており、五大市と福岡市とは同様に考えることができないと思う。」

（参照条文）指定都市制度①

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）　　※　制定時

第二編　普通地方公共団体
第十一章　大都市等に関する特例
第二百五十二条の十九　政令で指定する人口五十万以上の市（以下「指定都市」という。）又は指定都市の市長若しくは指定都市の委員会その他の機関は、左に掲げる事務の中都道府県又は都道府県知事若しくは都道府県の委員会その他の機関が法律又はこれに基く政令の定めるところにより処理し又は管理し及び執行することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理し又は管理し及び執行することができる。
一　児童福祉に関する事務
二　民生委員に関する事務
三　身体障害者の福祉に関する事務
四　生活保護に関する事務
五　行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
六　母子福祉資金の貸付等に関する事務
七　伝染病の予防に関する事務
八　寄生虫病の予防に関する事務
九　食品衛生に関する事務
十　墓地、埋葬等の寄生に関する事務
十一　興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務
十二　結核の予防に関する事務
十三　都市計画に関する事務
十四　土地区画整理事業に関する事務
十五　屋外広告物の規制に関する事務
十六　建築基準行政の実施に関する事務
2　指定都市又は指定都市の市長若しくは指定都市の委員会その他の機関がその事務を処理し又は管理し及び執行するに当たつて、法律又はこれに基く政令の定めるところにより都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可、承認その他これらに類する処分を要し、又はその事務の処理若しくは管理及び執行について都道府県知事若しくは都道府県の委員会の改善、停止、制限、禁止その他これらに類する指示その他の命令を受けるものとされている事項で政令で定めるものについては、政令の定めるところにより、これらの許可、認可等の処分を要せず、若しくはこれらの指示その他の命令に関する法令の規定を適用せず、又は都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可等の処分若しくは指示その他の命令に代えて、主務大臣の許可、認可等の処分を要するものとし、若しくは主務大臣の指示その他の命令を受けるものとする。

（参照条文）指定都市制度②

第二百五十二条の二十　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け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。
２　区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。
３　区の事務所又はその出張所の長は、事務吏員を以てこれに充てる。
４　区に選挙管理委員会を置く。
５　第四条第二項の規定は第二項の区の事務所又はその出張所の位置及び所管区域に、第百七十五条第二項の規定は第三項の機関の長に、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定は前項の選挙管理委員会について、これを準用する。
６　前五項に定めるものの外、指定都市の区に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

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。

(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。

地方公共団体の主な法令上の役割分担の現状

（令和2年4月1日現在）

	（保健衛生）	（福祉）	（教育）	（環境）	（まちづくり）	（治安・安全・防災）
道府県	・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	・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 ・国民健康保険事業（財政運営等）	・私立学校、市町村（指定都市を除く）立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・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	・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	・警察（犯罪捜査、運転免許等）
指定都市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録	・児童相談所の設置（中核市、特別区も政令指定により設置可）	・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 ・県費負担教職員の任免、給与の決定・負担	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画決定 ・市街地再開発事業の認可 ・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	・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	・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	・県費負担教職員の研修	・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	・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				・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	・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	・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	・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（保険料賦課・徴収等） ・介護サービス事業者の指定（一部の事業）	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置・運営 ・県費負担教職員の服務の監督、勤務成績の評定	・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）	・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定（用途地域等） ・都市計画決定（用途地域等以外） ・市町村道、橋梁の建設・管理 ・準用河川の管理	・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）

大都市に関する制度の沿革（指定都市制度創設以降）

年月		関連制度	事務配分の特例	指定都市（追加年）
1956年	S31	指定都市制度の創設（特別市制度廃止）（自治法§252の19等）	指定都市に関する事務配分の特例 〈現行〉 ①児童福祉に関する事務 ②民生委員に関する事務 ③身体障害者の福祉に関する事務 ④生活保護に関する事務 ⑤行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務 ⑥社会福祉事業に関する事務 ⑦知的障害者の福祉に関する事務 ⑧母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉に関する事務 ⑨老人福祉に関する事務 ⑩母子保健に関する事務 ⑪介護保険に関する事務 ⑫障害者の自立支援に関する事務 ⑬生活困窮者の自立支援に関する事務 ⑭食品衛生に関する事務 ⑮医療に関する事務 ⑯精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務 ⑰結核の予防に関する事務 ⑱難病の患者に対する医療等に関する事務 ⑲土地区画整理事業に関する事務 ⑳屋外広告物の規制に関する事務 ※下線は指定都市制度創設以降に事務権限の特例の対象となった事務 累次の分権一括法や個別法の改正により、指定都市への権限移譲は進展	横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市（S31） 北九州市（S38） 札幌市、川崎市、福岡市（S47） 広島市（S55） 仙台市（H元） 千葉市（H４） さいたま市（H15） 静岡市（H17） 堺市（H18） 浜松市、新潟市（H19） 岡山市（H21） 相模原市（H22） 熊本市（H24）
1965年	S40	地方行政連絡会議法の制定		
1995年	H7	中核市制度の創設（自治法§252の22等）		
2000年	H12	特例市制度の創設（自治法§252の26の３等）		
2004年	H16	区地域協議会制度（自治法§252の20等）の創設		
2012年	H24	大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定		
2014年	H26	総合区制度（自治法§252の20の２）及び指定都市都道府県調整会議（自治法§252の21の２等）の創設		
		中核市制度と特例市制度を統合		

第27次地方制度調査会答申（抄）※大都市関係

（「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成１５年１１月１３日）

第２　大都市のあり方

１　大都市に関する制度の現状と課題

大都市に関する制度としては、昭和31年には指定都市制度が、平成６年には中核市制度が、そして平成11年には特例市制度が設けられ、今日に至っている。高次の都市機能が集積する都市地域においては、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスの提供が求められており、大都市である基礎自治体に対する一層の権限の移譲をはじめとした権能の強化が求められている。

一方、大都市は一般に人口が稠密で、多様で高度な都市機能が集積し、その社会実態的機能が一般の都市以上に広くかつ大きく周辺地域に及んでいるため、周辺地域との一体的整備が不可欠であり、大都市に特有の行政サービスの提供とともに、大都市を含む広域的なネットワークによる行政課題への対応が求められている。

また、大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長される可能性も否定できない。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

２　今後における大都市制度のあり方

(1)大都市に共通する課題

基礎自治体の権能の強化は重要な課題であり続けてきた。多くの国民が居住する大都市地域において、身近な行政を基礎自治体が担えるように制度改革を行っていくことは、地方分権の実を多くの国民が実感できる方途である。このような見地から、これまでも、中核市制度・特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などが行われてきたところであるが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進める必要がある。特に、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯における都市計画権限をはじめとした都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方や農地転用のあり方については、その早急な見直しが必要である。また、義務教育、産業振興の分野を中心に一層の権限移譲が進められるべきである。

このほか、大都市をはじめとした市町村に共通の課題として、都道府県においては、条例による事務処理の特例の活用等により、基礎自治体の規模・能力に応じて権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を自立的に処理することができるようにしていくべきである。

条例による事務処理の特例は、都道府県の判断により都道府県の事務権限を基礎自治体に配分することを可能とする制度であるが、現行制度では基礎自治体の方から事務権限の移譲を求めることができないことから、基礎自治体が自らの判断により事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めていくことができることとする必要がある。すなわち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を処理することを求める基礎自治体は、都道府県に対し、事務処理の特例に係る条例の制定等を要請する旨の申出をすることができることとし、都道府県知事は、この申出を受けたときは、遅滞なくその申出を行った基礎自治体の長と協議しなければならない仕組みを導入することが適当である。

(2)指定都市制度

指定都市は、一般の市町村よりも幅広い事務権限を有しているが、指定都市を含む大都市地域においても、環境保全、防災、交通ネットワークなど区域を越える広域的な取組を必要とする行政分野が存在している。また、沿革的には、当初制定された地方自治法に都道府県から独立した特別市の制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和31年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。

このような状況や経緯を踏まえれば、指定都市については現行制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべきである。その上で、大都市圏全体で行政課題を解決することが求められる分野については、指定都市と周辺市町村との連携を強化するとともに、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが求められる。

また、現在、指定都市の人口は合計で２千万人を超えており、我が国人口の約６分の１を占める住民が各行政区に居住し、日常の行政サービスの多くを各行政区から受けている。住民サービスを充実するという観点からは、大都市における行政区がより住民に身近なものとなり、住民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要があると考えられる。このため、各指定都市における実情に応じ、前述の地域自治組織の活用を図ることが期待される。

(3)中核市制度・特例市制度

中核市制度・特例市制度については、基礎自治体の規模・能力に応じた権能の充実強化に積極的な役割を果たしており、また、制度の定着をみているところである。基礎自治体への一層の権限の移譲を推進していく見地からは、その指定のあり方等についてさらなる要件の見直しを行っていくことも考えられるが、市町村合併が進展する中で、各都市の規模・能力が合併特例法の期限である平成17年３月までの間に変動していく可能性が高いことを考えれば、少なくとも合併特例法の期限内においては、現行の中核市・特例市の指定要件を維持することとし、その後における要件緩和について、引き続き検討すべきである。

第28次地方制度調査会答申（抄）※大都市関係

（「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成１７年１２月９日）

第３　大都市制度のあり方

１　現行の都道府県と市町村の制度を前提とした大都市制度

大都市制度に関しては、規模・能力に応じた権限移譲や、大都市における住民自治の拡充、中核市等のあり方の検討等がこれまでの答申でも課題として指摘されてきたところである。

国と地方の役割分担を見直し、指定都市、中核市、特例市等の都市の規模・能力に応じた事務権限の一層の移譲が進められるべきであり、特に、三大都市圏の市町村に係る、既成市街地、近郊整備地帯等における都市計画権限の制限等については、早急に見直しを図ることが必要である。

また、住民自治の観点も踏まえ、都市内で地域内分権化を図るために地域自治区の制度化が図られたところであり、各地域の実情に応じてその活用を図ることが期待される。

２　中核市の指定要件の見直し

中核市制度は、市町村の規模能力に応じた事務配分を進めていくという観点から、社会的実態としての規模・能力が比較的大きな都市についてその事務権限を強化し、行政はできるだけ住民の身近で遂行するという地方自治の理念を実現するために、当調査会の答申を踏まえ平成６年の地方自治法の改正により創設されたものである。

その際、対象となる都市については、移譲される事務に関して、ある程度の行政需要のまとまりと行財政能力が必要と考えられるほか、大都市圏域の特性にも配慮することが必要であることを踏まえ、人口３０万以上という要件に加え、面積１００平方キロメートル以上という要件、さらに人口５０万未満の市の場合には、当該地域において中核的な機能を有していることを確認するため、昼夜間人口比率１００超であることが要件とされた。

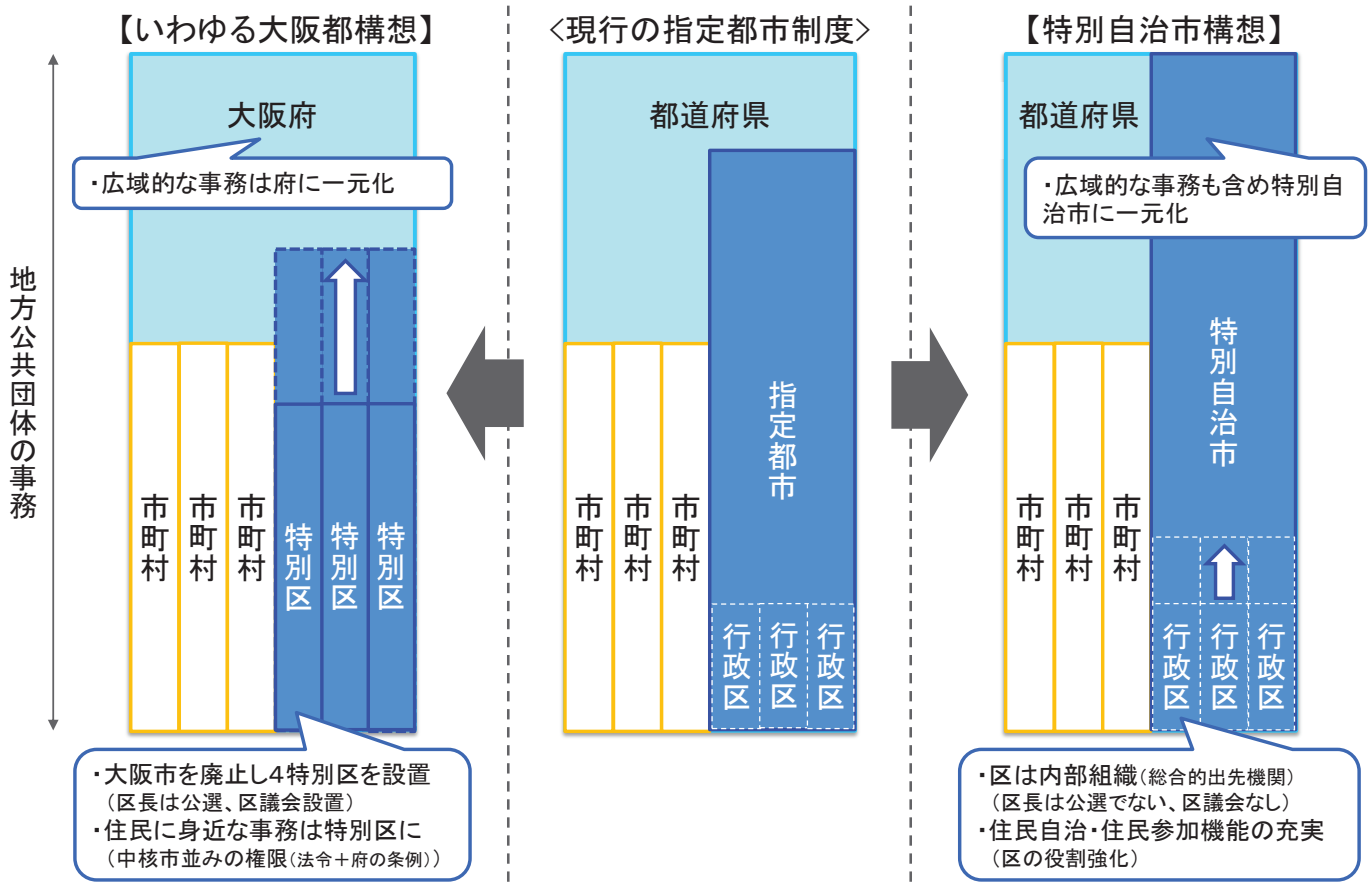
その後、基礎自治体への事務権限の移譲を積極的に推進する観点から、平成１１年には、昼夜間人口比率の要件、平成１４年には人口５０万以上の都市については面積要件が廃止され、要件の緩和が図られてきた。

市町村の合併の特例に関する法律の下で、市町村合併が推進され、平成１８年３月時点で我が国の市町村数は、１，８２１になると見込まれるとともに、その規模も平均人口で６５，２３４人となるなど基礎自治体の規模・能力は相当拡充される見込みとなっており、今後ますます基礎自治体を中心とする行政の展開を図ることが求められる状況となっている。

また、現在中核市として３７市が指定されているが、その指定以後、都道府県行政との関係で特段の問題となるような状況は生じていない。

このような状況を踏まえ、さらに規模・能力に応じた基礎自治体への事務権限の移譲を進める観点から、当初大都市圏域における中核市指定後の残存部分における都道府県行政に関する配慮から設定されてきた面積要件については、この際廃止することが適当である。

新たな大都市制度に関する提案（比較イメージ）※いわゆる大阪都構想と特別自治市構想



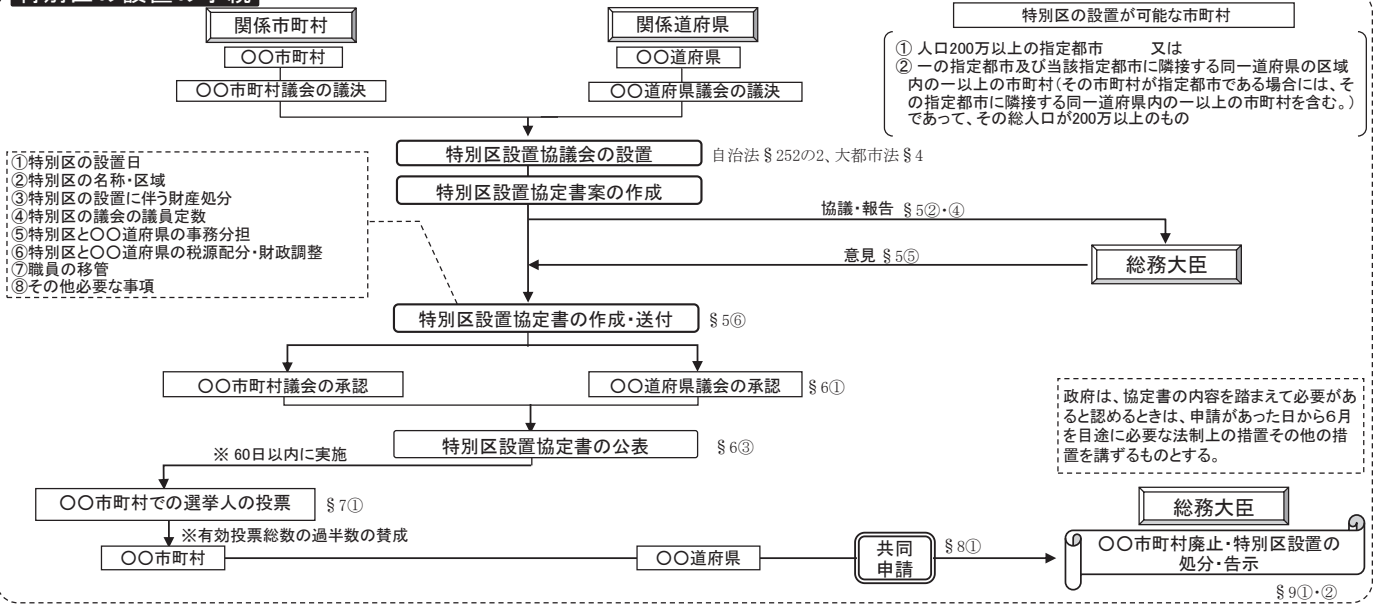
大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）の概要（※）

※議員立法として７会派（自民、公明、民主、生活・きづな、みんな、国民、改会）から共同提案され、平成２４年８月に成立

目　的　§１

○　この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置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ことを目的とする。

特別区の設置の手続



特別区を包括する道府県に対する法令の適用　§10

○　特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。

第30次地方制度調査会答申の概要

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成２５年６月２５日））

○　人口減少社会（平成３８年に１億２０００万人を下回り、平成６０年に１億人を下回ると予測）において、人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体が人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要との認識に立ち、以下の制度の見直し等を答申。

現行の大都市等に係る制度の見直し

（指定都市制度）

○「二重行政」の解消　（都道府県から指定都市への事務移譲等）

- 指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務（31事務：県費負担教職員の給与負担など）や都道府県条例で移譲実績のある事務（21事務）（重複除くと計35事務）は移譲を基本
- 道府県等が移譲に懸念を示した事務も、例えば計画区域が指定都市の区域を超えない場合に限る等の工夫を講じて移譲できないか更に検討（例：都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限）
- 指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要

○　事務移譲に伴う税財源の配分

- 県費負担教職員の給与負担等、指定都市にまとまった財政負担が生じる場合、道府県税と市町村税で課税標準が共通する税目に係る税源移譲や税交付金なども含めて財政措置のあり方を検討
- 指定都市側と関係道府県側で協議の場を設け、合意形成が図られるべき

○「都市内分権」による住民自治強化　（特に人口が非常に多い指定都市）

- 区の役割の拡充、区長に独自の権限（人事・予算等）
- 区長を市長が議会同意を得て選任する特別職にすることを選択可能にすべき
- 市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会を設置
- 区に教育委員会や区単位の市教委事務局（教育委員会制度を見直す場合は、教育行政に係る補助機関）の設置を可能にすべき

（中核市、特例市制度）

- 現在の特例市に一層の事務の移譲を可能とするため、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となる形で両制度を統合
  （現在の特例市が少なくとも従来処理してきた事務を処理し続けることを前提）
- 都道府県からの事務移譲は法令によるほか、条例による事務処理特例制度を活用
- 都道府県条例により市町村の事情を踏まえた事務移譲を行うため、都道府県が人的支援、財政措置に係る運用上の工夫を行うほか、市町村長による移譲事務の要請権限の積極的活用が必要

（都区制度）

- 都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により更なる事務移譲（例：児童相談所）を検討。その他は都とそれぞれの特別区の間で条例による事務処理特例を活用することを検討
- 社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討

新たな大都市制度

（特別区制度の他地域への適用）

- 道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意
- 事務分担は、都が基礎自治体に代わり一体的に処理している事務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理できるかという点に留意
- 税財源は、道府県・特別区の事務の規模に応じて適切に配分されることが基本。地方交付税は、都区合算制度等の現行制度が基本。特別区の処理する事務や特別区の規模によっては、調整3税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）以外の調整財源が必要となる場合があることに留意
- 財産処分及び職員の移管は、事務分担に応じることを基本に検討

（特別市（仮称））

- 全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義
- 住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要
- 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）へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討

（三大都市圏域の調整）

- 三大都市圏において、圏域にわたる行政課題（交通体系整備、防災対策等）に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討

基礎自治体の行政サービス提供体制

（総論）

- 自主的な合併や、市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中で、各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにする必要

（「平成の合併」後の基礎自治体）

- 合併により、行財政の効率化、広域的なまちづくり等の成果がある一方で、専門職員の不足や行政区域の広域化等に伴う課題も存在
- 合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要

（新たな広域連携等）

○ 新たな広域連携制度

- 以下の広域連携等を一層進めていくため、現行の一部事務組合や事務の委託等の制度のほか、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき

○ 地方圏における市町村間の広域連携

- 地方圏では、「地方中枢拠点都市」（指定都市、中核市、特例市のうち地域の中枢的な役割を果たすべき都市）等を中心とした連携（地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置）
- それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進

○ 三大都市圏の市町村における広域連携等

- 三大都市圏では、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進
- 合併については、特に三大都市圏の市町村に対して、自主的な選択の尊重を前提とした上で、その成果や課題について、十分な情報提供が必要

○ 都道府県による補完

- 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、地域の実情を十分踏まえた上で、都道府県による補完も選択肢

第30次地方制度調査会答申を受けた対応について【現行の大都市等に係る制度の見直し】

① 指定都市制度の見直し【「二重行政」の解消】

(1) 都道府県が指定都市の区域で処理している事務を指定都市へ移譲し、同種の事務を処理する主体を一元化

→ **○ 第４次一括法において措置（「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定））**
（県費負担教職員の定数の決定、病院の開設許可、都市計画ﾏｽﾀｰﾌﾟﾗﾝに関する都市計画の決定 ほか）

(2) 事務移譲により指定都市に新たに生じる財政負担について適切に財政措置（県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担には税源の配分も含め検討）

→ **○ 指定都市と関係道府県間の協議の結果、個人住民税所得割２％の税源移譲に合意**
⇒平成２９年地方税法改正

(3) 指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が整わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要

→ **○ 平成２６年地方自治法改正**
- **指定都市都道府県調整会議**の設置
- 指定都市の市長又は都道府県知事は、総務大臣に必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする

② 指定都市制度の見直し【「都市内分権」による住民自治の強化】

(1) 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ようにすべき

(2) 区長を市長が議会の同意を得て選任する特別職とし、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

(3) 市議会内に一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区に係る議案等の審査を行うこととすべき

→ **○平成２６年地方自治法改正**
- 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする
- 区に代えて**総合区**を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする

③ 中核市・特例市制度の統合

・人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべき

→ **○平成２６年地方自治法改正**
- 特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設ける

都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等

○移譲する事務・権限【２９事項】

・第30次地方制度調査会答申（平成25年6月25日）で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲
→「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第４次一括法）」において措置

○移譲する主な事務・権限の例

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

市町村立小中学校等に係る以下の権限について、指定都市に移譲。
- ･県費負担教職員の給与等の負担
- ･県費負担教職員の定数の決定
- ･学級編制基準の決定

（個人住民税所得割の2%を県から指定都市へ税源移譲。）

権　限	都道府県	指定都市
県費負担教職員の任命権		○
県費負担教職員の給与等の負担	○ →	
県費負担教職員の定数の決定	○ →	
学級編制基準の決定	○ →	

病院の開設許可

病院の開設許可について、指定都市に移譲。
※病院の開設許可については指定都市と都道府県が協議する等の規定を政令に定める予定。

権　限	都道府県	指定都市
診療所の開設届出等 （病床数19床以下）		○
病院の開設許可 （病床数20床以上）	○ →	

都市計画区域マスタープランの決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定）

都市計画区域マスタープラン※の決定について、指定都市に移譲。
※一の指定都市の区域内の都市計画区域に係るもの

権　限	都道府県	指定都市
区域区分決定 （市街化区域と市街化調整区域の線引き）		○
都市計画区域マスタープランの決定 （区域区分の方針、都市計画の目標等）	○ →	

【参考】分権一括法に基づく指定都市への事務・権限の移譲（主なもの）

	項目名	関係法律	措置方法	移譲元	移譲先	施行期日
第2次一括法（地方分権改革推進委員会の勧告に基づくもの）						
1	特定非営利活動法人の設立認証、定款変更の認証、報告徴収、立入検査等	特定非営利活動促進法	第2次一括法	都道府県	指定都市	H24.4.1
2	都市計画の決定（区域区分、都市再開発方針等に係るもの）	都市計画法	第2次一括法	都道府県	指定都市	H24.4.1
第3次一括法（地方分権改革推進委員会の勧告に基づくもの）						
3	市街地再開発事業における事業認可権限等	都市再開発法	第3次一括法	都道府県	指定都市	H26.4.1
第4次一括法（地方分権改革推進委員会の勧告に基づくもの）						
4	市町村立高等学校等の設置認可	学校教育法	第4次一括法	都道府県	指定都市	H27.4.1
5	市町村立小中学校等の職員の給与等の負担	市町村立学校職員給与負担法	第4次一括法	都道府県	指定都市	H29.4.1
6	市町村立小中学校等の職員の給与等の負担 ※27に基づき国庫負担の規定を変更するもの	義務教育費国庫負担法	第4次一括法	都道府県	指定都市	H29.4.1
7	県費負担教職員定数の決定	地方教育行政の組織及び運営に関する法律	第4次一括法	都道府県	指定都市	H29.4.1
8	市町村立小中学校等の学級編制基準の決定	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律	第4次一括法	都道府県	指定都市	H29.4.1
9	病院の開設許可	医療法	第4次一括法	都道府県	指定都市	H27.4.1
10	特別児童扶養手当の受給資格の認定	特別児童扶養手当等の支給に関する法律	第4次一括法	都道府県	指定都市	H27.4.1
11	農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可	農地法	第4次一括法	都道府県	指定都市	H27.4.1
12	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定等	都市計画法	第4次一括法	都道府県	指定都市	H27.6.4
13	土地取引の規制区域の指定	国土利用計画法	第4次一括法	都道府県	指定都市	H27.4.1
第5次一括法						
14	指定都市立特別支援学校の設置廃止等の認可	学校教育法	第5次一括法	都道府県	指定都市	H28.4.1
15	高圧ガスの製造･貯蔵等の許可	高圧ガス保安法	第5次一括法	都道府県	指定都市	H30.4.1
第7次一括法						
16	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所型及び地方裁量型）の認定等	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律、子ども･子育て支援法	第7次一括法	都道府県	指定都市	H30.4.1
第10次一括法						
17	軌道経営者に対する運輸開始の認可等	軌道法	第10次一括法	都道府県	指定都市	R4.4.1

指定都市と都道府県との協議・調整

指定都市都道府県調整会議の開催状況（平成28年4月1日～令和2年12月31日）

	開催状況		開催状況
仙台市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　R2.1.31 〈主な議題〉・会議運営要綱について、・県と市の連携について、・県有施設等の再編について	横浜市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　R2.11.16 〈主な議題〉・大都市行政について、・県市の協議連携について
川崎市	〈開催回数〉１回　〈開催日〉　R2.11.5 〈主な議題〉・大都市行政について	新潟市	〈開催回数〉５回　〈直近開催日〉　R1.8.7 〈主な議題〉・調整会議の運営方法及び今後の方向性について、・県と新潟市の課題整理について、・新潟市の都市機能向上に向けた取組について 、・新潟都心の都市デザインについて、・二重行政等の各テーマについて　等
名古屋市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　H28.8.30 〈主な議題〉・調整会議運営要領について、・県と市の連携事業について	京都市	〈開催回数〉５回　〈直近開催日〉　R2.8.26 〈主な議題〉・府市施設の連携強化について、・災害対策について、・産業、観光施策の連携強化について、・文化庁機能拡大と文化政策について、・次世代育成･医療･福祉について、・京都都市圏ネットワークの充実について、・子育て支援の充実について、・新型コロナウイルス感染症の拡大防止について　等
大阪市	〈開催回数〉16回　〈直近開催日〉　R2.12.28 〈主な議題〉・府立大学･市立大学の統合について、・大都市制度(総合区・特別区)について、・ＩＲ推進会議について、・Ｇ20サミット首脳会議の誘致について、・改革評価について、・副首都実現に向けた都市機能の強化について、・大阪臨海部の戦略について、・府市一体化･広域一元化条例案の検討　等	神戸市	〈開催回数〉５回　〈直近開催日〉　R2.12.15 〈主な議題〉・都市の魅力づくりについて、・インバウンド拡大に向けた取組について、・行政サービスの更なる改善について、・防災対策の推進について、・交通インフラの整備について、・次世代成長産業の創出支援について、新型コロナウイルス感染症への対応について、・県管理の河川の管理権限移譲について　等
岡山市	〈開催回数〉４回　〈直近開催日〉　R1.11.1 〈主な議題〉・空路利用の促進について、・日本遺産の申請について、・道路交通基盤整備の推進について、・岡山芸術交流の開催ついて、・東京五輪の事前キャンプ誘致について、・平成30年7月豪雨災害について、・受動喫煙防止対策の推進について、・学校におけるESD･SDGsの推進について　等	広島市	〈開催回数〉７回　〈直近開催日〉　R2.2.7 〈主な議題〉・オバマ大統領訪問に係る今後の取組について、・救急医療体制の整備について、・平成30年7月豪雨災害からの復興への対応について、東京五輪に向けた取組について、避難行動等の研究結果を踏まえた取組と自主防災組織の呼びかけ体制構築について　等
熊本市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　H31.1.21 〈主な議題〉・文化･芸術にかかる行政の連携について、・被災者の住まいの再建について、・国際スポーツ大会（ラグビーワールドカップ、女子ハンドボール世界選手権大会）の推進について　等		

※開催実績なし：札幌市、さいたま市、千葉市、相模原市、静岡市、浜松市、堺市、北九州市、福岡市（９市）

出典：令和３年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果

会議の実施による効果

○パスポート発給事務の移譲、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務の権限移譲について今後協議を進めていくことを確認（横浜市）

○県と両市は高圧ガス保安法に基づく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（横浜市・川崎市）

○職員研修の共同実施、ハイレベル国際コンベンション等新潟開催推進会議の設置、県保健環境科学研究所と市衛生環境研究所の連携に関する覚書締結　等（新潟市）

○京都難病相談・支援センターの共同設置・運営の開始、京都府立医科大学附属病院における病児保育事業の市民受入れの開始、子ども医療費支給制度の更なる拡充、・救急安心センター事業（#7119）の共同実施　等（京都市）

○府市地方衛生研究所の統合・地方独立行政法人化、府市公設試験研究機関の統合、Ｇ20サミット首脳会議・日本万国博覧会の府市共同誘致、府市大学の法人統合、大阪港湾局の共同設置　等（大阪市）

○防犯カメラの申請受付の一元化、合同庁舎（県・市）の完成・供用開始、・県が管理する河川の管理権限移譲（実現に向けて県市で協議中であり、時期は未定）（神戸市）

○災害公営住宅を補完する手段としての県営住宅の提供、「熊本県と熊本市との連携による文化芸術の振興に関する覚書」の締結（熊本市）

出典：令和３年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果

指定都市等と近隣市町村との連携の推進（連携中枢都市圏）

連携中枢都市圏の意義

➢ 地域において、**相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携**し、**コンパクト化とネットワーク化**により、**人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成**

連携中枢都市圏に何が求められているのか

① **圏域全体の経済成長のけん引**
産学金官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援　等

② **高次の都市機能の集積・強化**
高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備　等

③ **圏域全体の生活関連機能サービスの向上**
地域医療確保のための病院群輪番制の充実、
地域公共交通ネットワークの形成　等

連携中枢都市圏をいかに実現するか

➢ **地方自治法を改正**し、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする**「連携協約」**の制度を導入（平成26年11月１日施行）

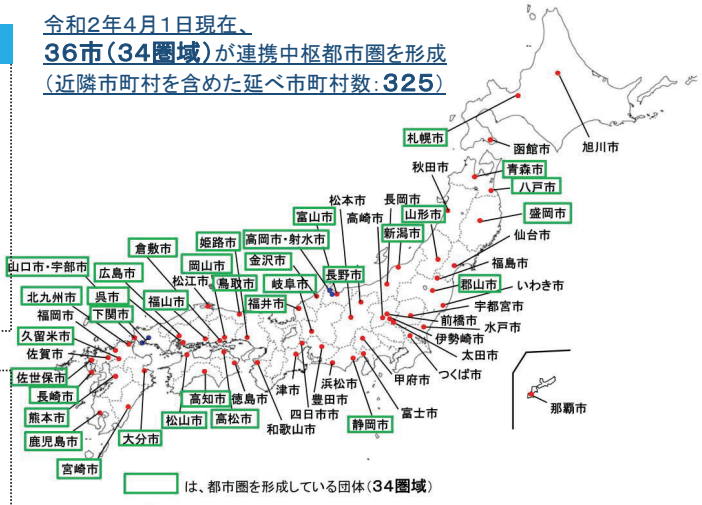
➢ 平成26年度から、**連携中枢都市圏の形成等を推進**するため、国費により支援

➢ 平成27年度から、**地方交付税措置を講じて全国展開**

➢ **連携中枢都市圏形成のための手続き**

連携中枢都市宣言 ⇒ 連携協約の締結 ⇒ 都市圏ビジョンの策定

令和2年4月1日現在、
36市（34圏域）が連携中枢都市圏を形成
（近隣市町村を含めた延べ市町村数：**325**）



【連携中枢都市圏とは】
地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市と社会的経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏

※ただし、隣接する2つの市（各市が昼夜間人口比率1以上かつ人口10万人程度以上の市）の人口の合計が20万人を超え、かつ、双方が概ね1時間以内の交通圏にある場合において、これらの市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏についても、連携中枢都市圏と同等の取組が見込まれる場合においては、これに該当するものとする。

第30次地方制度調査会答申【抜粋】　（特別市（仮称）関係）

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成２５年６月２５日））

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。
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。

近年の指定都市等による大都市制度の見直しに関する提言・検討等

指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」

１　テーマ
　多様な大都市制度を早期に実現するため、特別自治市制度の立法化に向けた素案を策定し、国・政党に提言する。

２　進め方
　プロジェクトの下に、大都市制度を所管する各市部局長級職員による作業部会を設置する。プロジェクトへのアドバイザーとして、特別自治市制度に造詣と理解がある学識者の参画を検討する。

３　開催実績
　第１回　令和３年２月４日
　第２回　令和３年３月24日
　第３回　令和３年５月17日（中間報告とりまとめ）

横浜市「大都市自治研究会」

１　テーマ　大都市にふさわしい地方自治制度についての調査審議

２　第３次研究会開催実績
　第１回　平成30年３月30日　～　第９回　令和２年11月26日
　　⇒　令和２年12月１日に、座長から市長に答申を提出

※　この他、横浜市として、平成25年３月に「特別自治市大綱」を策定し、令和３年３月に改訂している。

その他の指定都市の状況

平成３０年　３月	名古屋市	大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書
平成２９年　３月	川崎市	新たな地方分権改革の推進に関する方針

大都市地域における多様な地方自治制度のあり方の研究について

○ 大都市制度のあり方については、累次の地方制度調査会等で検討が行われ、必要な制度の見直しを講じてきているが、指定都市等からは、引き続き、大都市行財政制度の構築に向けた提案が引き続き行われている。

○ 大都市地域を取り巻く社会経済環境の変容や指定都市等からの提案を踏まえ、大都市制度の制度趣旨に立ち返りながら、大都市地域における多様な地方自治制度のあり方を検討したい。

議論の着眼点（案）

◆ 現在の指定都市制度の主な特徴は以下の通りであるが、特別市（仮称）制度との対比で見れば、大都市を府県の区域から分離することによる府県との対立を回避し、その利害得失のバランスを考慮した制度設計を行ったものと言えるのではないか。その後の指定都市制度の見直しについても、その思想の枠内においてその改善を目指すものと言えるのではないか。

(1)事務配分上の特例	指定都市と道府県との二重行政の解消を図る	・厚生、衛生、都市建設など都市行政の各部門において道府県が処理する事務は、原則として大都市の事務とする。 ・一方、広域的・統一的処理を必要とする事務については道府県に留保する。
(2)関与の特例	国・道府県の二重監督を回避し、指定都市による自主的な行政執行を図る	・大都市が事務を処理するに当たって、道府県知事等の許認可等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ものとする。 ・一方、一般市町村と同じ立場で事務を処理する場合や、地方自治法に基づく是正の要求等については、知事の関与を受ける。
(3)行政組織上の特例	大都市における住民に身近な行政の円滑な処理や住民の意思の行政運営への反映を図る	・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し、区長、区会計管理者、区選挙管理委員会等を置く。 ・一方、区長の公選・区議会の設置は行わない。
(4)税財政上の特例	大都市にふさわしい行政需要を賄う財源の確保を図る	・大都市に生じる特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の譲与額や個人住民税所得割の税率等の特例を設けている。 ・一方、大都市で生ずる地方税収は道府県の税収にもなり、主に大都市以外の地域に対する歳出の財源として再配分される。

（つづき）

◆　指定都市等からの大都市制度の見直しに関する提案（特別自治市）については、大都市が直面している（又は今後直面することが見込まれる）課題に対して、これまでの現行制度の制度設計の思想の枠内で対応することが適当なのか、新たな分離モデルを構築することによって対応することが適当なのかについて、議論を行う必要があるのではないか。

◆　その際、社会・行政のデジタル化の進展などの社会経済環境の変容が、こうした現行制度を支える理念にどのような影響をもたらすのか、また、諸外国の大都市や大都市（圏）行政に関する制度やその変遷が我が国の大都市制度にどのような示唆・教訓を与えるかについても考慮して検討する必要があるのではないか。

◆　その上で、仮に提案を制度化する場合に、どのような点に留意する必要があるか、現行制度との調和をどのように図っていくのか等について、課題を整理することとしてはどうか。

資料３

21世紀地方自治制度についての調査研究会
ご説明資料

指定都市市長会

指定都市市長会
多様な大都市制度実現プロジェクト（令和２年11月設置）

背景

○現行の指定都市制度は、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対応できる制度にはなっていない。
○二重行政を完全に解消する制度としては、いわゆる都構想といわれる指定都市を解体し道府県に権限を一元化する方法と、道府県の権限を指定都市が担う特別自治市の２つの方法がある。
○前者の制度は、大都市地域特別区設置法が施行されているが、後者の特別自治市は法制化されておらず、均衡のとれた地方自治制度となっていないため、双方の制度を選択可能にすべきである。

テーマ

多様な大都市制度を早期に実現するため、特別自治市制度の立法化に向けた素案を策定し、国・政党に提言する。

プロジェクト構成市（全16市の市長で構成）

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

アドバイザー

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

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17日

3

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）

・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

・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。

4

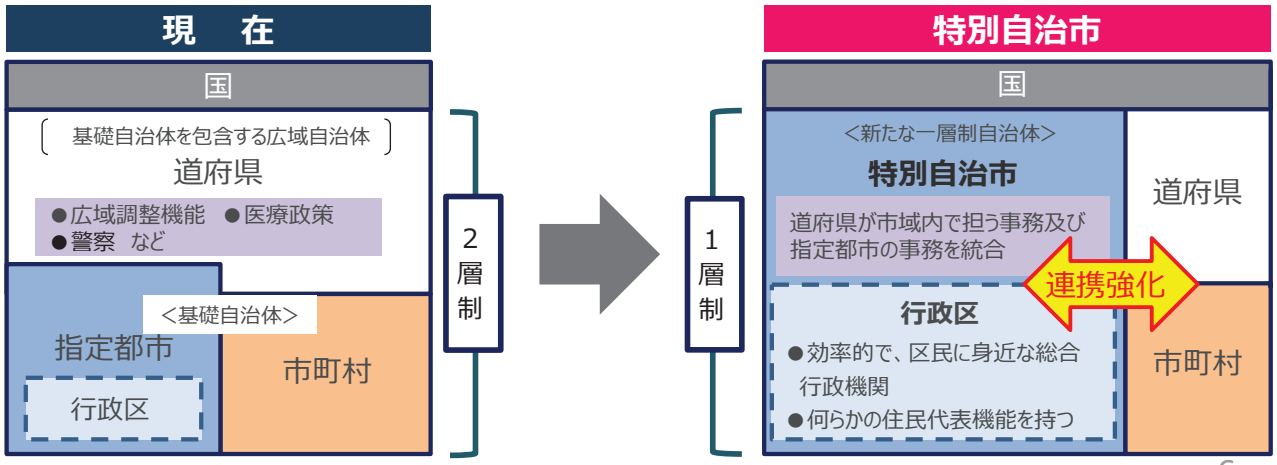
特別自治市制度を検討する意義と目的

- 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枢都市として、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。

5

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。



6

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！

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。

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。

9

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

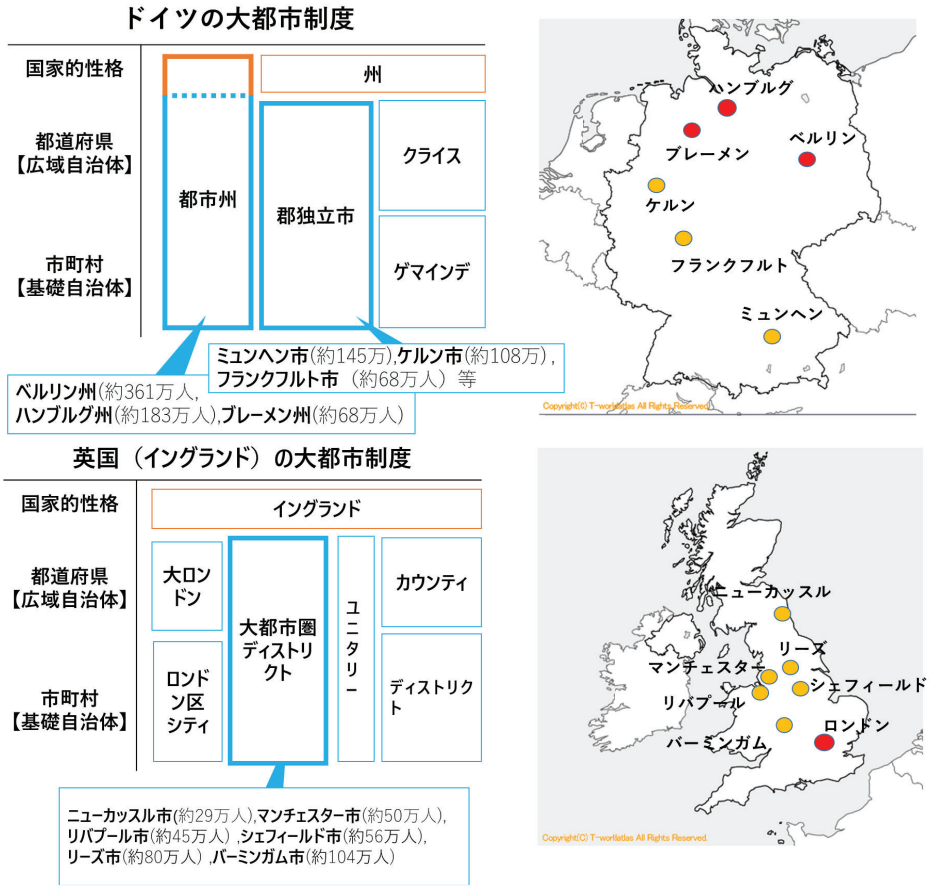
○指定都市が圏域における連携の核となり、インフラ等の公共施設等を共同で利用する取組を実施。

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。

10

（参考）諸外国の大都市制度の例



11

地方制度調査会で指摘された問題点への対応

12

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。

13

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。

14

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。

15

法的位置づけの検討

16

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。

17

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。

18

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民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。	-

令和３年度　２１世紀地方自治制度についての調査研究会
（第１回）議事要旨

１　日　時　　令和３年６月１日（火）１０：００～

２　場　所　　ウェブ会議（総務省　選挙部会議室）

３　出席者

辻	琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
稲継	裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田	匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村	亘	大阪大学大学院法学研究科教授
橘田	誠	横浜市政策局大都市制度推進本部室長
砂原	庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島	和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾	波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

４　概　要
（事務局、髙島構成員の順で資料に基づき説明）

【特別自治市制度の必要性】
○　現行の指定都市制度をはさんで、反対側の都構想について制度があるが、特別自治市構想には制度がないから作って欲しいという主張については、法律家として、必要がなければ作らなくてよいのであって、立法事実の有無が重要だと考える。説明の中でキーワードは出てくるが、現実的な手触り感がないように感じる。

○　東京一極集中の是正につながるとの主張であるが、国土の均衡ある発展を目指すときに大都市を利用するとなると、東京に近い横浜、埼玉、千葉といった指定都市が特別自治市になるのは困る、あるいは、関西でも大阪、神戸、京都がみんな特別自治市になられても困るということになり、もう少し説明が必要ではないか。

○　近隣自治体の住民サービス向上のイメージが示されているが、公共交通の運営や施設

の共同利用などの連携の取組については、特別自治市でなくても現行でもできるのではないか。

○　広域的な事務を引き受けるということは、都道府県が行う事務を実施することだと考えるとほとんど都構想に近いのではないかとも思う。道府県の区域全部ではなく、特別自治市が連携したいところとだけ行うという点以外は違いがよくわからない。

○　国際的な都市間競争について、財源を道府県に取られて投資できないという話ではなく、権限レベルで、都市間競争するために必要な事務について道府県に足を引っ張られたというような具体的な例があるか。

○　「大都市が直面している（又は今後直面することが見込まれる）課題」というのは具体的にどのようなものか。まずはここを押さえる必要があるのではないか。

○　「大都市が直面している（又は今後直面することが見込まれる）課題」という記述については、横浜市の研究会や「特別自治市大綱」、第30次地方制度調査会の議論の中では、今後、人口減少社会が進展していく中で、むしろ大都市の高齢化が加速度的に進行し、行財政需要が大きく高まるのではないかという指摘、あるいは、公共施設の老朽化への課題について、先行的に整備してきた大都市における更新需要の高まりなどについて、問題意識が掲げられていた。そのことと経済成長とか国際的な都市間競争という文脈は異なるかと思うが、それらを念頭に記載した。

○　大都市圏として、例えば、交通や水道、ゴミ処理などの基本的な行政サービスに関する課題をどう処理するのかが重要ではないか。

○　連携により近隣市町村も支援できるという主張であるが、少子高齢化・人口減少で需要が増え、高齢者人口もむしろ大都市で増えていくとなると、むしろ人助けしていられない状況になるのではないか。だから独立させてくれと言っているのにまわりも助けますというのは自己矛盾ではないか。指定都市側の主張を検証するという態度がもう少し必要ではないか。

○　グローバル化が進む中で魅力ある都市をどう作っていくのかを主体的に考えていき

たいという思いや、例えば横浜市において、歴史的にも様々な制約から思うような都市開発や都市経営ができないところがあったという経緯を考えると、特別自治市を目指していきたいというのは理解できる。

○　二重行政が何を指すのかという議論もあるが、例えば図書館や病院が二つあったときに、それを１つにして、周辺地域の住民も含めて特別自治市が決めたサービスを利用するということでいいのか。県レベルのサービス提供があることで多様なニーズに応えうるという視点もあり、集約と連携で解消できるかといった議論が必要ではないか。

○　県なのか大都市なのか、権限や財源をどちらとするかという役所の中の議論に終始してしまい、社会・国民にとって見えづらい。費用負担やサービスがどのように変わっていくのか、住民に見えるように整理する必要があるのではないか。

○　本研究会の議論の着眼点（案）について、今後、特別自治市の議論を進めていく上で、国民・住民の方からの支持、関心を調達する必要があると思い記載したもの。これまで、昭和３１年に折衷的な制度として作った指定都市制度から出発し、それに対し、昭和２２年の特別市との隔たり、欠落感、負い目などをいかに埋めていくか、このような議論で進めてきたきらいがあった。役所の中の議論として聞こえてしまうところを脱却する必要があるのではないか。昨今のコロナ、あるいはデジタルの議論において、指定都市の独立性・自主性が高過ぎる、強過ぎるといった指摘もある中で、より直裁に、どんなニーズがあるか、どんな課題に直面しているか、どんな立法事実があるかに踏み込んで議論することが必要ではないかと思い記載した。

○　現実感がうまく伝わらないというご指摘はその通りと感じており、もう少し詰めないといけないと思っている。具体的にどのような形にしたら国民に必要性が伝わるのかしっかりと議論したい。

○　これまでの議論を総括すると、まずは、そもそも論。特別自治市を作っていくことの大義名分とそれに係る基本設計の部分。これまで議論に参加してきた経緯を踏まえると、高度経済成長期にかけて指摘された経済対策・経済活性化の文脈、そこから、近年の指摘としては少子化対策・高齢化対策の需要への対応、そして最近はデジタル化への対応

という３つの視点があるのではないか。

○　指定都市の主張の検証という指摘について、色々な指定都市があり、互いに言うことが一枚岩でないところもある。少子高齢化の状況も厳しく、これに対応できる体制を作りたいという一方で、経済活性化するときは活性化して潤うんだという話をしているので、大都市行政の実像がどうなっているかというのをもう少しより客観的に描いてはどうか。財政スキームにも関係してくる。

○　最終的にどういう社会像を目指すのかという議論が重要ではないか。

【制度設計に当たっての考え方】

○　全体的に、肝心の問題を詰め切らずにとにかく特別自治市にしてくれと言っているように聞こえて、第30次地方制度調査会の宿題に答えきれていないように感じるがどうか。

○　制度の一般論として大都市がどうあるべきかという議論と、個々の指定都市における地域固有の議論とをどう組み合わせて議論すべきかが重要ではないか。

○　既存の都道府県と指定都市の境界を前提として考えていくことには違和感があり、大都市制度は都構想と特別自治市のどちらかということではなく、フランスのようにその間に色々な形があり得るのではないか。その際、全体としてパッチワーク感、多様性が出ることをどこまで認めるかという議論になるのではないか。

○　指定都市２０市は多様であり、現在、制度の枠組みは１つであるが、目指すべき方向性や役割はそれぞれ違うと思う。それぞれ歴史や文化、税収の構造等が違う中で、どのような形で、その役割に見合った貢献ができるのか、制度設計の中で議論をしていただければと思う。

○　特別自治市制度を構想する場合でも、とりあえず現実的に作っていく場合と、警察事務の移譲を含めて始めから完成度を高める場合がある。もともとは県費負担教職員の移譲が大きなボリュームであったが、これは実現したので、現実的に特別自治市をやれる形でやろうと思えば、そのハードルは下がっているのではないかと思う中で、現実的な

問題で考えていくのか、より理想的な制度を考えていくのか議論が必要ではないか。

○　この研究会でどのあたりまで議論するのかという話に関わると思うが、大都市と言えどもいろいろなものを囲い込んでやる体力は無く、フレキシブルな組織を使うことを考えざるを得ない。その際、地方の選挙制度や地方交付税制度なども視野に入ってくるのではないかと考えている。連携中枢都市圏では交付税措置がされていると思うが、実際ここで議論していることをやるときに、交付税措置による誘導はあまり良い手段とは思えない。対等な自治体同士が自分たちでやる環境をいかに作るかというのが重要ではないか。

【都市間連携関係】

○　大都市が直面する課題については、参考資料にあるように、大都市の圏域が自治体の政治行政の区域とずれていることだと考えており、これをどのように解決するかは諸外国においても共通する問題となっている。

　他方で、この課題を解決する手法として特別自治市制度が適当かというと、必ずしもそうは思っていない。現行の指定都市の区域を基礎として議論するのは合っていないのではないか。大都市制度とは関係ないものとして連携中枢都市圏の説明があったが、むしろこの制度との関係をどう考えるかが大事ではないか。

○　東京都市圏や京阪神の都市圏、中京都市圏など１つ１つを個別に議論するのではなく、現行の指定都市の枠組みで、大都市圏の都市間の連携自体をどのように考えるかが課題ではないか。とはいえ、制度の変更にはコストがかかるので、すぐに制度の建付けを変えるのは望ましくないと考えている。

○　第30次地方制度調査会においては、地方圏における市町村間の広域連携の文脈の中で答申を受け、それを踏まえて連携協約や地財措置の仕組みが設けられたということを踏まえ、指定都市制度の見直しに直接関係するものではないと申し上げたが、念頭にあるのは指定都市や中核市であり、地方圏において大都市を中心とした広域連携の仕組みや必要性について言及しているという点で関係性があるのではないかと考えている。

○　指定都市や三大都市圏において連携を進めていくことが望ましいが、東京では23区の

事務組合を中心に連携が進んできていたという経緯もあり、連携中枢都市圏も３大都市圏は制度の対象にならないようにして、交付税で誘導するようなことは大都市に関してはしてこなかった経緯がある。これらも踏まえて、今後の制度設計の背景と建付けはしっかりしたものであると確認できなければならないと感じた。

○　都市間連携の問題は独立してあるだろうという指摘は同感。現に熊本や広島は連携中枢都市圏を形成して取り組んでいるし、他方で、大都市とその近隣市町村の連携については、大都市周辺の自治体の置かれている環境等を踏まえるとなかなか進まないという問題があり、十分議論できていないので、独立の論点として扱ってはどうか。

○　都市間連携は必要な要素だが不十分な点もある。また、連携中枢都市圏制度は三大都市圏は対象外になっているので、任意の取り組みとなっており、十分でないところもある。逆に、制度の検討を機に、近隣との連携を積極的にやっていく。それが一つの契機になるかと思う。

○　都市間連携について、横浜市は昨年、一昨年と総務省の広域連携促進事業により横浜の周辺７市の連携を進めている。川崎市や東京都の町田市も入っている。８市の首長レベルと部局長レベルの会議体を常設し、横浜市が事務局となり進めている。

○　高齢者人口の推移の推計を調査したところ、全国平均、近畿圏、中京圏、東京都区部よりも８市の高齢化が進むというデータが出た。こういうデータを共有し、2040年を見据えた連携を議論している。大都市は財政状況が非常に厳しいので、横浜市も公共施設の更新をどうしていくかが課題で、逆に他都市の施設を利用させていただくことも考えていく必要がある。そういう課題も見える化をして進めていこうと議論している。例えば、専門職についての人材バンク的なものを作って、退職者を再任用といった形で、それぞれの市間でバランスをとって活用できないかという議論をしていこうとしている。

【住民自治①（区長の位置付け関係）】

○　組織の議論をするときに、地域の実情に応じた制度、あるいは自主組織権との関係になるが、統治機構であり法人格を付与している地方公共団体の組織について、会社法や一般社団・財団法人法と同様に、法人の基本的な意思決定機構は法定する必要があるの

ではないか。議会や長のあり方までも自由にやらせてほしいというのではなく、せめて類型化して枠を決めるなどの議論が必要ではないか。

○　都市内分権について。特別自治市において区長を特別職にした場合、長と議会の対立の結果、任命されないとなった時はどうするのかという課題があるのではないか。現在でも、副市長が任命されない事態もありうるが、スタッフ職であるからいいとしても、区長のようなライン職のトップが不在となるのは問題ではないか。

○　都市内分権の関係で、基礎自治体として多様な対人社会サービスを提供していくことを考えたとき、集権型の仕組みで、住民に身近な様々なニーズを把握して多様なサービスを提供できるのか。区長を公選するという選択肢も考えていいのではないか

○　都市内分権については、大都市としての一体性や大都市の核となる力の部分と、その中の分権をどうやってバランスを取っていくのかが重要な課題と考えている。

○　しっかりとした形で制度を決めることが必要。その中で、例えば、区長を公選職にするときに、現在の効率的な指定都市の枠組みと、２元制にしていく非効率的な部分、一方で、住民代表機能をどう担保するかという部分のバランスをしっかり考えていくことが必要ではないか。指定都市市長会の提言には区長の特別職化についてと指定都市の行政区が選挙区になっている民主的正統性を持った議員がチェックしていくということが、提案として出てきていると認識している。

○　統治機構のあり方の問題として、都市内分権を含めてどこまで自由度を持たせて作るのか、どこまでしっかり法律で制度化して作るべきかどうかについては、指定都市の実情も踏まえつつ、統治機構としてどういう制度設計にしなければならないかということについてはしっかり考えていく必要があるのではないか。

【住民自治②（区単位の常任委員会関係）】

○　区単位の常任委員会を議会に置くことについては、第30次地方制度調査会答申においても、現行制度下できるものとして提案していたと思うが、実施しているところはあるか。実施していないとすると、域内自治・域内分権をやるつもりはなく、要するに一層

制で、一元的な権力体制を設けたいという疑問が生じるがどうか。

○　区単位の常任委員会の話は第30次地方制度調査会で答申をいただいている。その通りの仕組みかどうか疑義があるが、横浜市において区単位の意思決定に議員が参画するという仕組みがあったかと思う。

○　神戸市においては区ごとの常任委員会は設けていない。議会がどう考えるか議論が必要。ただ、特別自治市を目指していくのであれば、そこへの対応は考えていく必要があるのではないかと考えている。

○　横浜市は平成６年から、区選出の市議会議員を構成員とする委員会を作っている。議会基本条例を根拠とし、年に３回、予算策定前の２月、新年度が始まって６月、決算時期の９月から10月に、全18区で開催している。区における事業を中心として、局の職員も指名されれば説明員として出席する。原則は区長以下の区職員が対応する。現在は議事録等もHP等にて公開している。

○　横浜市の委員会は議会に置いている正式な委員会なのか。そうでないとするとなぜなのか。

○　常任委員会ではないが、議会基本条例に基づく議長召集の会議体である。平成６年度に行政区の機能強化として各区に個性ある区づくり推進費一億円を配布した際、その使途のチェックを区レベルで行うために設置したもの。その後、個性ある区づくり推進費の関係だけでなく、区の主要事業の関係などもその会議体で議論するという形に拡充してきている。

【財政関係】

○　財政上の話として、特別自治市として切り分けて税源を道府県から移した時に、周辺地域の道府県税にどのような影響があるかという議論もあるが、そもそも特別自治市の魅力ある都市経営に必要な財源が確保できるのかという課題もあるのではないか。社会保障分野の経費が増嵩し、まちづくりやインフラ整備の財源まで確保することは厳しい地方財政環境の中で、独自課税も含めてまちづくりを主体的に行っていくという議論を

されているのか。

○　指定都市市長会では独自課税の議論までは行っていない。大きな論点と思う。

○　この制度を作ることで行政需要が膨らむのかどうか、歳入歳出はどうなるかという点。より効率的・効果的だということが前提となる制度設計になるかと思うが、大都市の行政需要を満たしていけるのか、近隣市町村への影響はどうなるか等の視点が必要ではないか。

○　財政問題については、単純に市域を変えるだけだと体力は増えも減りもしないので、うまく規模の経済性を生かせるところは全体で効果を上げ、無駄な重複があればそれを無くし、どれだけ効果的・効率的にやっていけるのかを考える。一方で、対人サービスを中心に増えるものは増えていくので、持続的に行政サービスをこなしていけるのかということをトータルで考えて、その上での自治制度の設計となるのではないか。

【警察事務関係】

○　広域的な警察事務に関する提案として、公安委員会を共同設置することとしているが、公安委員会は都道府県警を管理しているだけであり、共同設置してもややこしくなるだけであるし、警察組織そのものを大都市が管理できるようにしなければ議論の意味がないのではないか。共同処理によって都道府県に任せるというなら、大都市に限らず、全ての市町村で公安委員会を共同設置すればいいとなり、現実的に何かきちんとした意味のある提案か疑わしいのではないか。

○　警察関係は、教育委員会以上に現行制度の中で課題がある中で、今の提案だとこれがそのまま移譲されるだけではないか、移譲するならもっとしっかり中身を議論してという意見と、やはり聖域みたいな形になっているので、このパンドラの箱を開けるとうまく行かなくなるのではないかという二つのご意見がある。ただ、できれば研究会の中で警察問題を広く考えて、今の都道府県警察を前提にしながらでも、指定都市への移譲の関係で何が考えられるのかということを骨太に議論していけたらどうか。

【海外事例関係】

○　諸外国の制度としてドイツの例を取り上げているが、郡独立市については、ラントと相関関係によって決まるものであり、人口10数万人ぐらいでもなれるので、大都市制度というほどのものではないのではないか。また、都市州についても取り上げているが、財政調整があまり働かないのでかえって財政的には厳しいのではないか。それでも特別市になりたいという根性があるのならドイツを見習うのも良いが、具合の悪いところも含めて調べた方が良いのではないか。

○　ドイツの制度については、都市州の形もあるし、小さいものから大きいものまでいろいろあるので、財政調整制度は日本と似て非なるところもあるが、参考にはなるので、研究会の中でも議論したいと思う。

第２回

資料1−1

横浜特別自治市大綱

令和3年3月改訂（平成25年３月）

横浜特別自治市大綱の改訂の基本的な考え方

(1) **第30次地方制度調査会で指摘**された、特別自治市について検討すべき**３つの課題について、横浜市の考え方を提示**

ア　警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念

イ　全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等

ウ　何らかの住民代表機能を持つ区の必要性

(2) **横浜特別自治市を実現するための立法化に向けた取組や実現までの対処策を明確化**

(3) 大綱策定後８年が経過した中で、国の動向、社会経済情勢の変化、附属機関（第３次 横浜市大都市自治研究会）の答申内容等をふまえ、**横浜特別自治市に係る情報を更新・提示**

横浜市のこれまでの主な取組

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
横浜市会第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

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、考え方をまとめた。

国の動向（第30次地方制度調査会答申等）と横浜市の対応

(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）

国の動向（第30次地方制度調査会答申等）と横浜市の対応

(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。

「特別自治市制度」が求められる背景

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

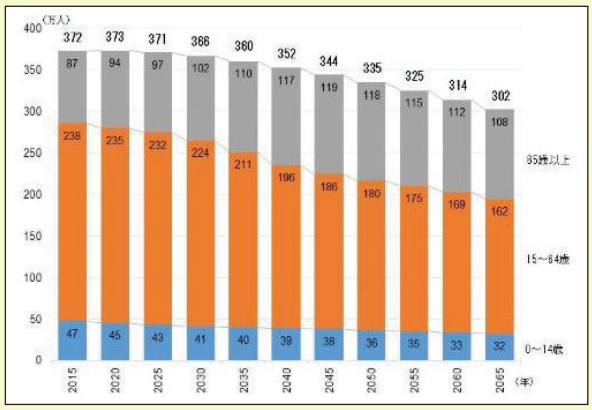
指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分。

「特別自治市制度」が求められる背景

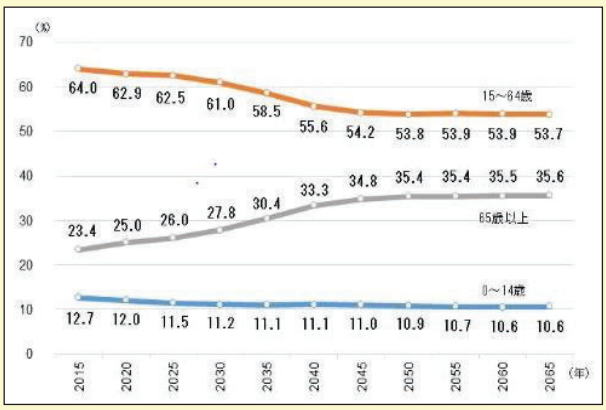
2　大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

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。

横浜市の将来人口推計



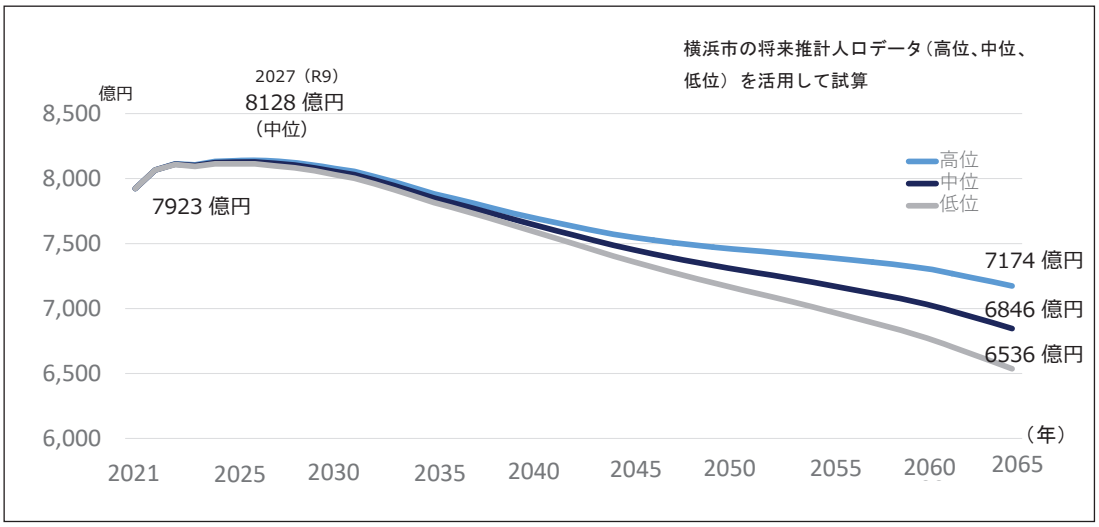
年齢３区分別人口割合



出典：横浜市の将来人口推計（平成30年３月）

「特別自治市制度」が求められる背景

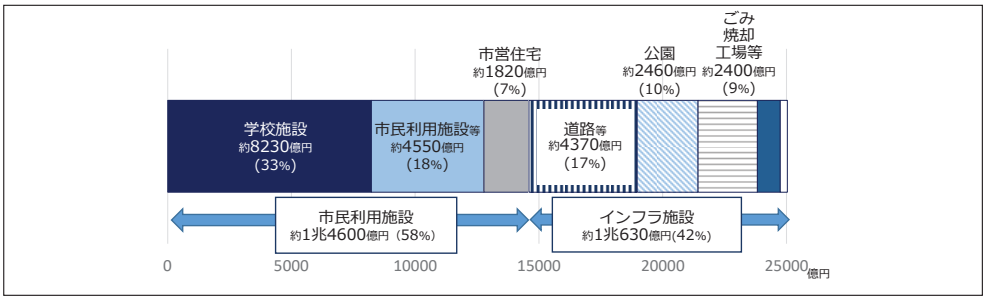
○　横浜市の市税収入の長期推計



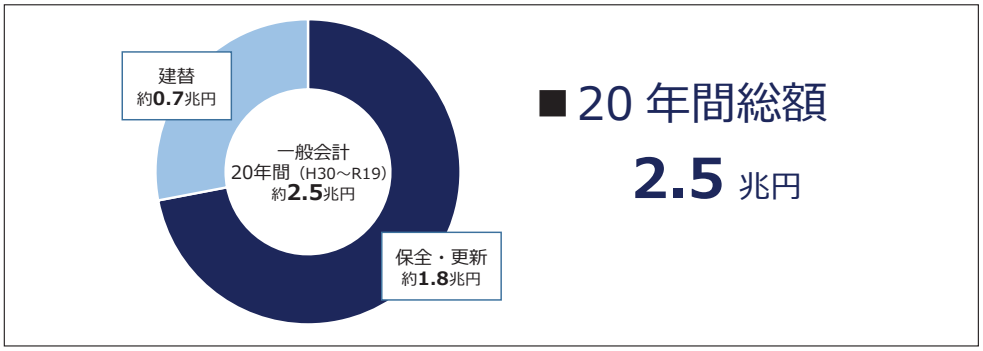
出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋

「特別自治市制度」が求められる背景

○　公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）



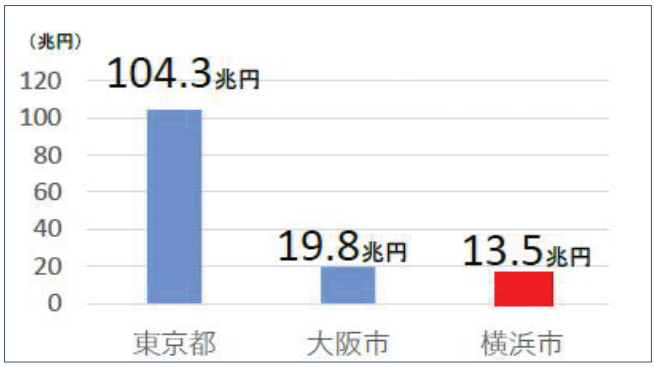
出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋



出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋

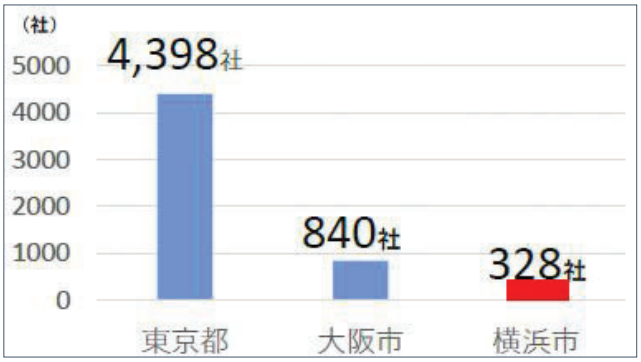
「特別自治市制度」が求められる背景

○　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

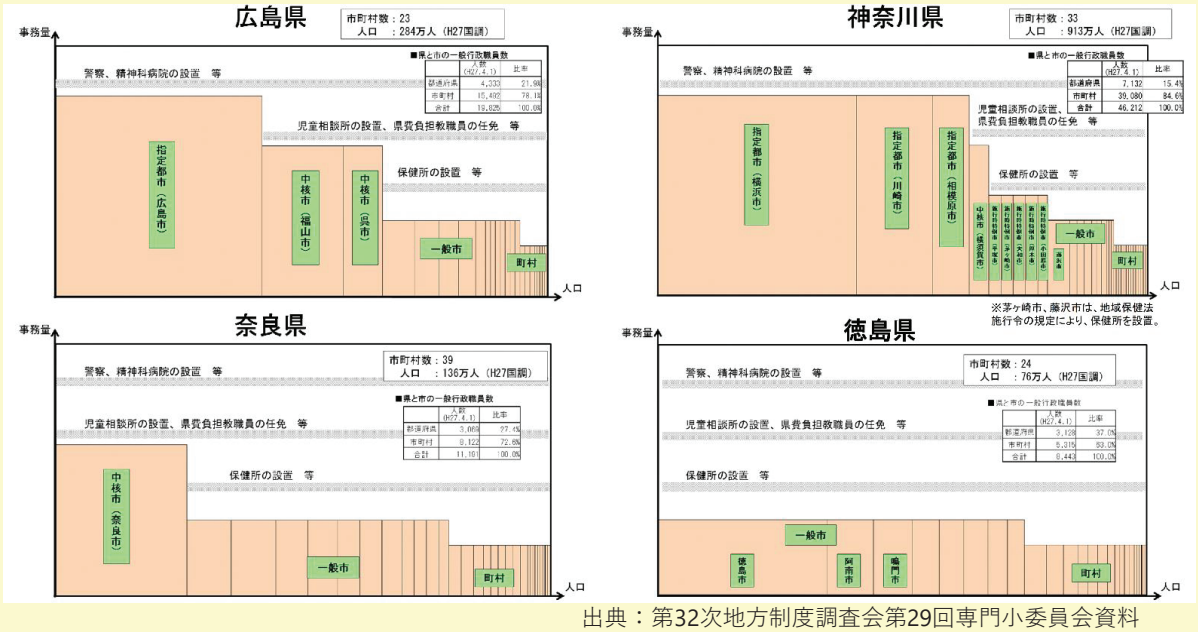
○　横浜市と他都市の大企業数比較



出典：中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」2016年6月時点）を基に作成

特別自治市制度の必要性①

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。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。

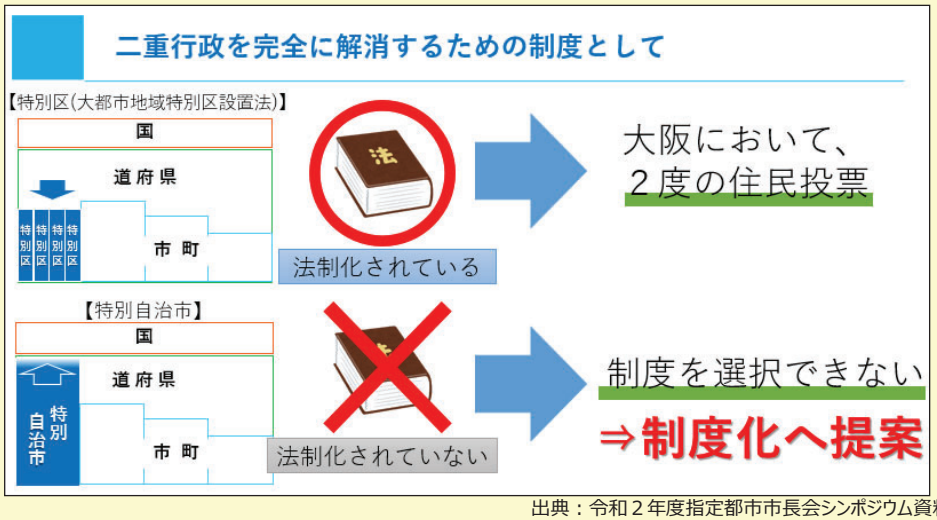


出典：第32次地方制度調査会第29回専門小委員会資料

特別自治市制度の必要性②

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（いわいる大阪都構想）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。

我が国における大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別自治市」を追加することが必要



出典：令和２年度指定都市市長会シンポジウム資料

横浜特別自治市制度の骨子①

(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。

(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。

(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。

横浜特別自治市制度の骨子②

(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－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。

横浜特別自治市制度の骨子③

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。

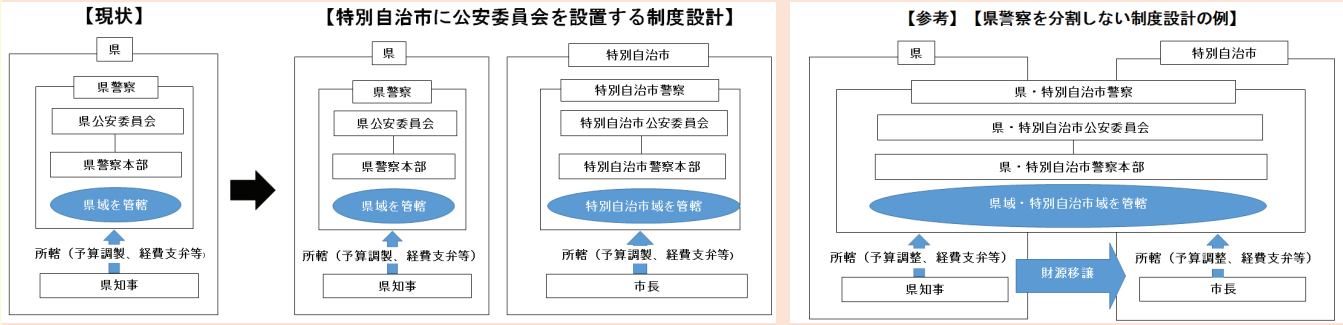
○各区において展開している「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能を強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。

第30次地方制度調査会答申で示された課題に対する考え方①

警察事務の分割による広域犯罪の懸念

●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。



第30次地方制度調査会答申で示された課題に対する考え方②

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

●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。

●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。

●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。

	県税構成比(%)	人口構成比(%)	構成比差引(%)
昭和25年度	49.19	38.24	10.95
昭和30年度	46.24	39.17	7.07
平成元年度	40.18	40.35	-0.17
平成20年度	42.67	40.77	1.90
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21
平成23年度	44.07	40.75	3.32
平成24年度	43.86	40.75	3.11
平成25年度	43.48	40.77	2.71
平成26年度	43.95	40.77	3.18
平成27年度	43.14	40.81	2.33
平成28年度	43.40	40.78	2.62
平成29年度	42.56	40.75	1.81
平成30年度	40.91	40.74	0.17

神奈川県内における県税額の市町村別構成比と人口構成比（横浜市内）
出典：神奈川県「県税統計書」、
国勢調査人口（神奈川県「人口統計調査」）を基に作成

	市町村名	財政力指数		市町村名	財政力指数		市町村名	財政力指数
1	箱根町	1.42	12	横浜市	0.97	23	葉山町	0.90
2	厚木市	1.21	13	平塚市	0.97	24	逗子市	0.87
3	鎌倉市	1.08	14	小田原市	0.97	25	大磯町	0.87
4	寒川町	1.06	15	大和市	0.97	26	大井町	0.84
5	藤沢市	1.05	16	茅ヶ崎市	0.95	27	横須賀市	0.82
6	海老名市	1.03	17	綾瀬市	0.93	28	二宮町	0.77
7	川崎市	1.01	18	開成町	0.92	29	湯河原町	0.72
8	中井町	1.01	19	南足柄市	0.91	30	松田町	0.65
9	愛川町	1.00	20	相模原市	0.90	31	三浦市	0.62
10	伊勢原市	0.98	21	秦野市	0.90	32	山北町	0.60
11	清川村	0.98	22	座間市	0.90	33	真鶴町	0.48

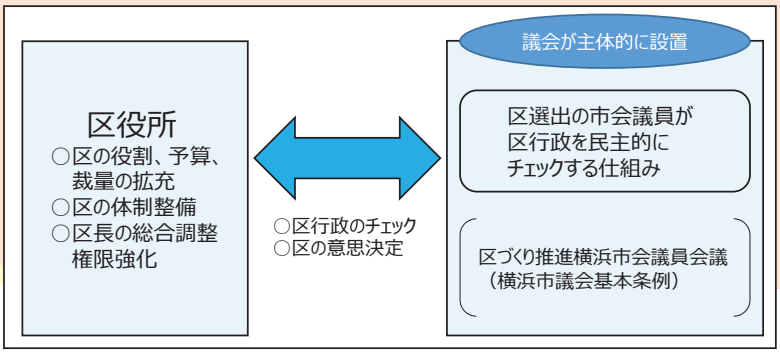
神奈川県内市町村財政力指数
出典：総務省「平成30年度
地方公共団体の主要財政力
指数一覧」を基に作成

第30次地方制度調査会答申で示された課題に対する考え方③

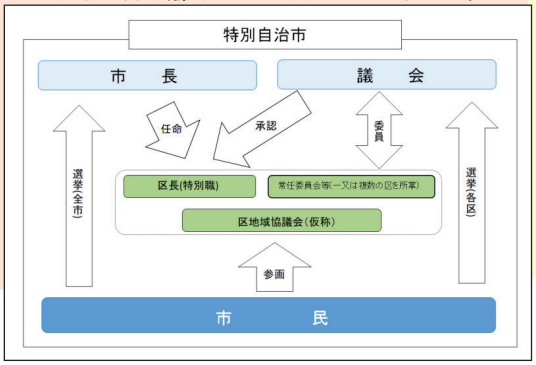
何らかの住民代表機能のある区の必要性

●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。

区行政のチェックの仕組み（イメージ）



公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）



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。

例えば

崖地の安全対策
現在、急傾斜地の崩壊対策は県が行っている。「急傾斜地崩壊対策事業」の権限や財源が移譲されることで、横浜市独自の助成金制度や横浜型の避難システム と合わせて一体的な運用ができるようになり、市民の安全・安心に、より一層つなげることができるようになる。

横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス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

横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス②

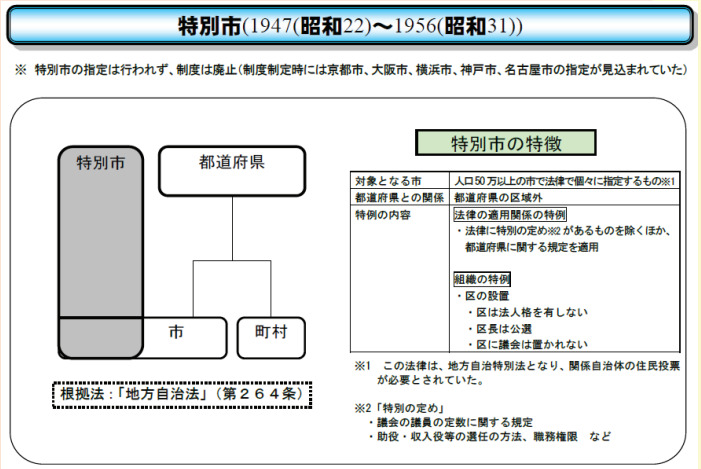
特別自治市の立法化に向けた取組

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



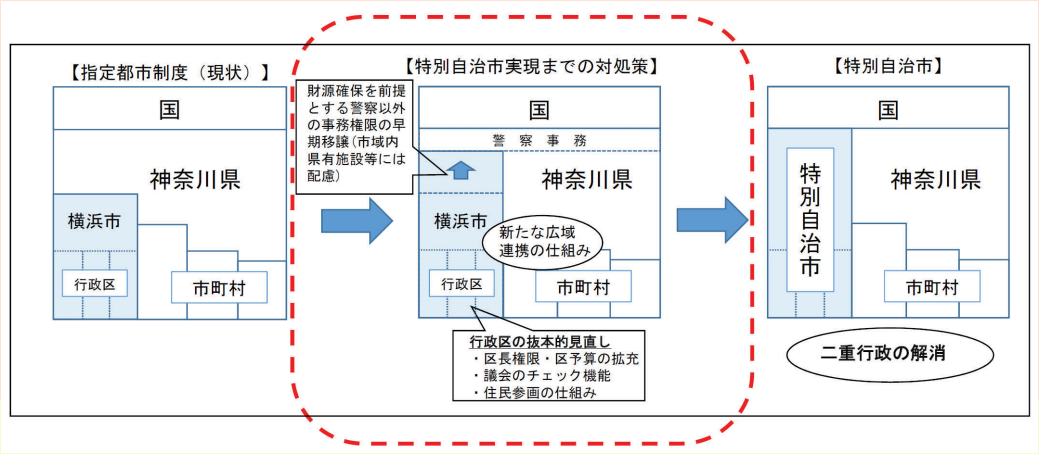
出典：第30次地方制度調査会第3回総会資料（平成24年１月）

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

横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス③

特別自治市実現までの対処策

○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**
○県とも情報交換・意見交換の場を設けていく
○**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を先行して進め、特別自治市における行政区の姿を示していく**
○深刻化が進む地域課題を解決するために、地域支援機能の強化も併せて検討していく



横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス④

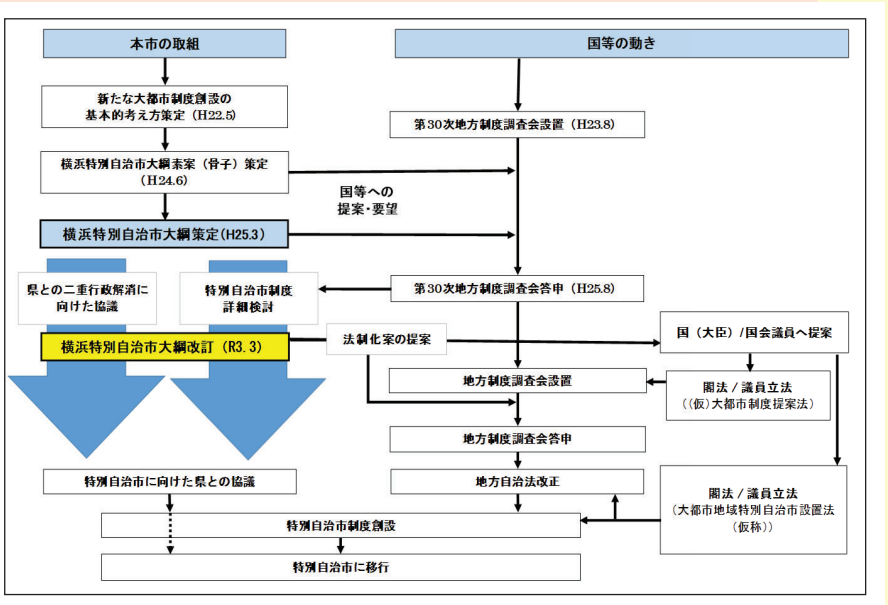
今後の進め方

○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**

○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も進める

○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。

＜横浜特別自治市制度創設に向けたこれまでの取組と今後の流れ＞



資料1-2

横浜市追加参考資料

大都市制度のあり方

あうたびに、あたらしい
Find Your YOKOHAMA
City of YOKOHAMA

大都市制度のあり方

中間的なとりまとめ
平成19年11月16日
地方分権改革推進委員会　より抜粋

地方自治法で政令指定都市、中核市及び特例市という都市に関する事務配分、関与等の特例が設けられている。しかし、首都たる東京、そして人口の約半分が住む三大都市圏（東京圏・名古屋圏・関西圏）、さらには政令指定都市をはじめとする大都市を取り巻く環境はグローバル化や少子高齢化の急速な進展のなかで大きく変化している。加えて、大都市が当該大都市自身のみならず、周辺自治体の地域をも包含する広域的な圏域を形成し、区域を越える広域的な取組みを必要とする状況にある。

こうした状況を踏まえれば、大都市の地域であっても国の法令による全国一律の義務付け・枠付けが必要なのか、大都市に関しても関与が必要なのか、大都市に対してさらなる権限移譲ができないのか、という視点を常に保持することが必要である。従来、国、都道府県が対応することとされてきた大都市地域の課題であっても、大都市自身が周辺の市町村と連携しながら処方箋を用意するという役割を付与すべきではないか。このような視点から、大都市制度のあり方についてそれを支える税財政制度を含めて検討するべきである。

現行の指定都市制度の課題
（新型コロナウイルス対策等を例に）

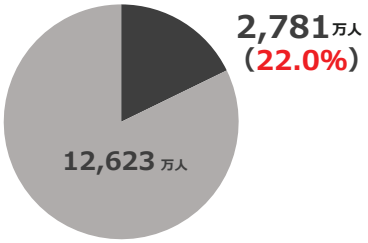
あうたびに、あたらしい
Find Your YOKOHAMA
City of YOKOHAMA

1　指定都市の感染状況＜陽性者が集中＞

＜新型コロナウイルス感染症の感染状況＞

時点	全国の陽性者数	指定都市の陽性者数	指定都市の陽性者数が占める割合
	指定都市の所在する道府県内		指定都市の所在する道府県内
6月30日	801,799名	239,465名	29.9%
	490,159名		48.9%

＜総人口に占める指定都市人口の割合＞

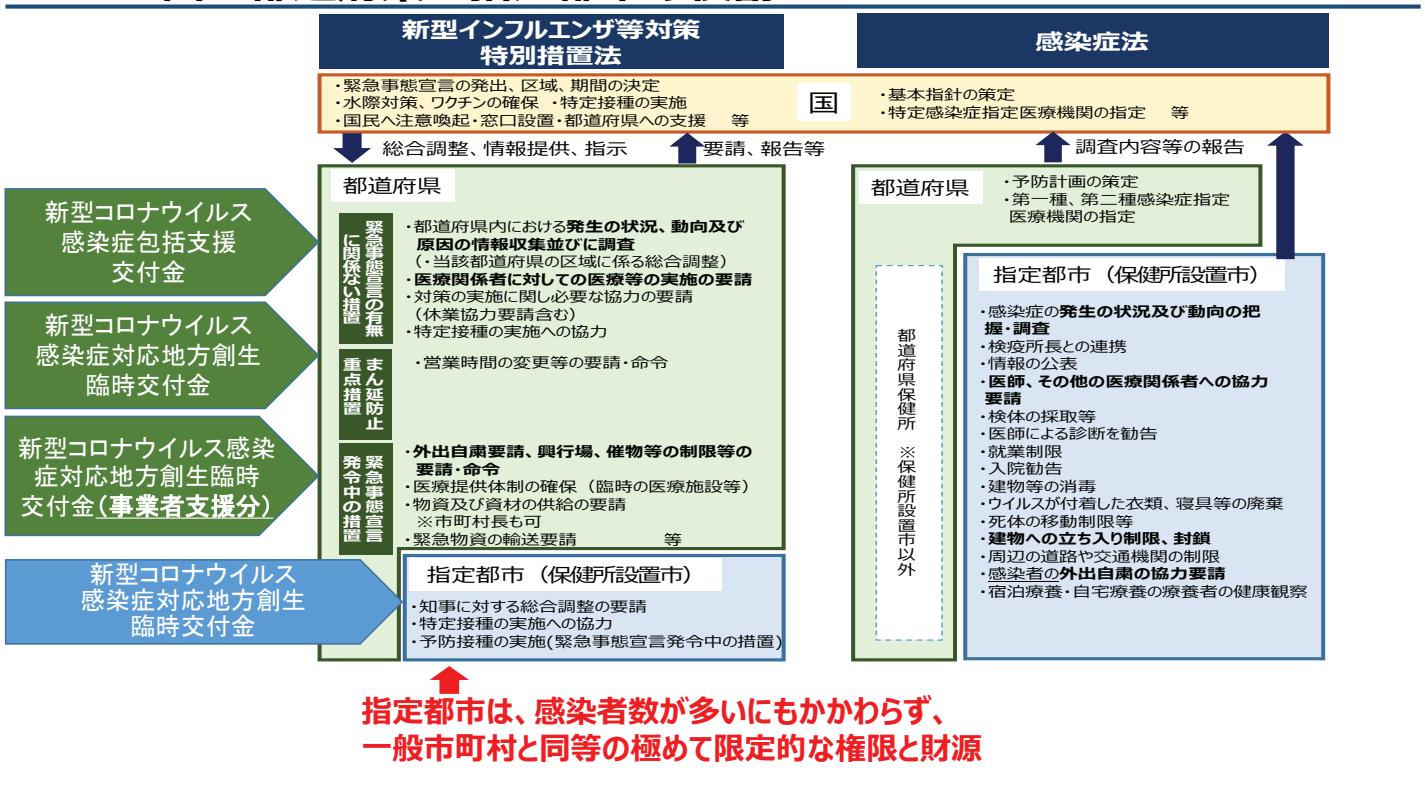


※令和２年国勢調査

※「全国の陽性者数」は厚生労働省公表データ（６月30日0時：799,978人）と６月30日の新たな陽性者数（ＮＨＫ調べ・６月30日：1,821人）の合計
※「指定都市の所在する道府県内」及び「指定都市の陽性者数」は各道府県・指定都市公表データ等（横浜市調べ）

【参考】・東京都の陽性者数は173,934名であり、全国に占める割合は21.7%。
・指定都市と東京都を合わせた陽性者数は413,399名であり、全国の陽性者の51.6%を占めている。
・総人口に占める指定都市及び東京都の人口割合33.2%と比較して陽性者が大都市部に集中している状況

2　国・都道府県・指定都市の役割



3　神奈川県内の保健所体制

神奈川県	指定都市	中核市	その他
4	3	1	2
平塚保健福祉事務所 鎌倉保健福祉事務所 小田原保健福祉事務所 厚木保健福祉事務所 （県内２７市町村を管轄）	川崎市 相模原市 横浜市	横須賀市	藤沢市 茅ヶ崎市

県内人口の**約８割**を保健所設置市で対応
中でも、指定都市の占める割合は**65%**に上る

都道府県における保健所設置市数

0～2市：77%
3～5市：17%
6以上の市（区）を設置しているのは
東京・大阪・神奈川のみ

※保健所数ではなく自治体数で算出

他の道府県に比べ神奈川県における保健所設置市、
特に指定都市の役割が大きいにもかかわらず
コロナ対策に関する仕組みは全国一律
（権限と財源がセットで47都道府県知事に集中）

2

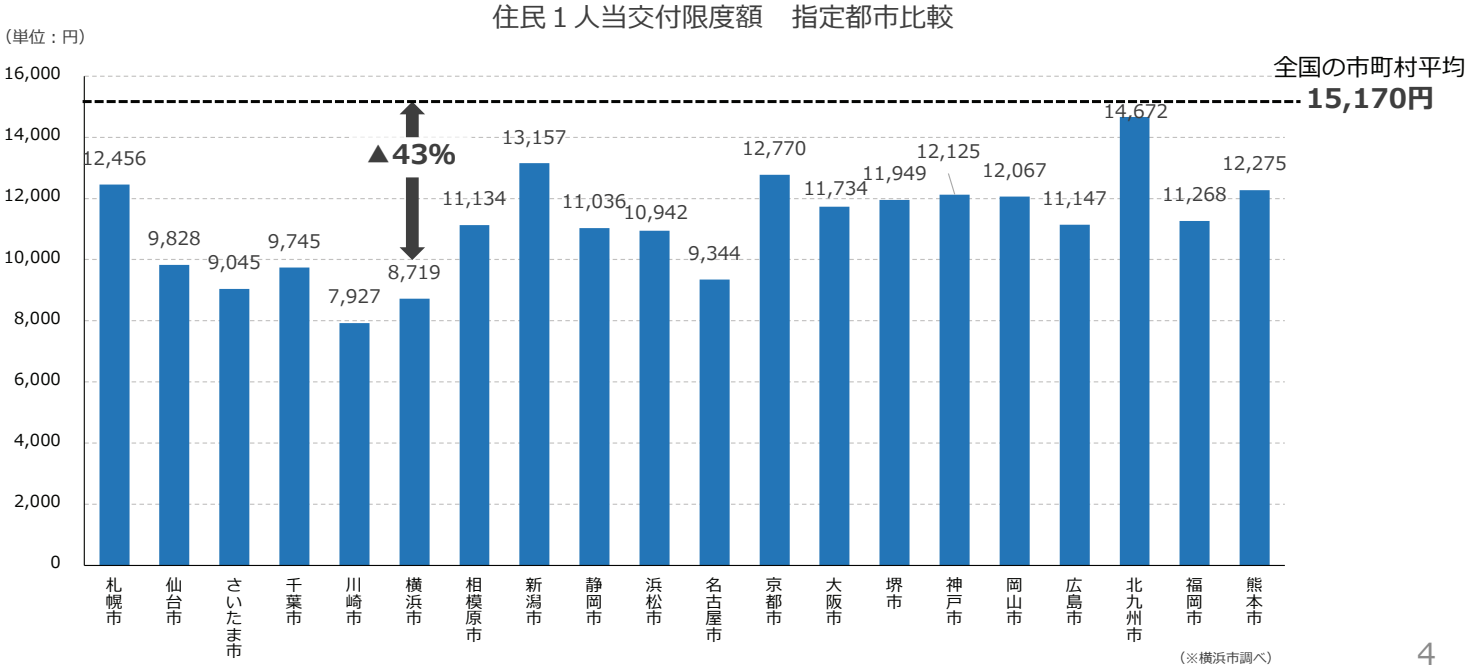
【参考】全国の県設置保健所の所管人口の分布

県設置保健所の所管人口割合		内訳
小	2割程度	神奈川県、東京都
↓	3割～4割程度	大阪府、広島県、岡山県、兵庫県、京都府
↓	5割～7割程度	福岡県、北海道、長崎県、福島県、宮城県、高知県、愛知県、香川県、大分県、熊本県、静岡県、青森県、石川県、富山県、和歌山県、愛媛県、鹿児島県、宮崎県、群馬県、新潟県、福井県、埼玉県、鳥取県、千葉県、秋田県、島根県、栃木県、奈良県
↓	8割～9割程度	滋賀県、岩手県、山梨県、山形県、沖縄県、岐阜県、山口県、長野県、三重県、茨城県
大	10割	徳島県、佐賀県

※1）下線は、指定都市が所在する道府県
※2）都道府県の順番は、都道府県設置保健所の所管人口が少ない順

【参考】指定都市の臨時交付金の住民１人当たり交付限度額（地方単独事業分）

新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（地方単独事業分）
住民１人当交付限度額　指定都市比較

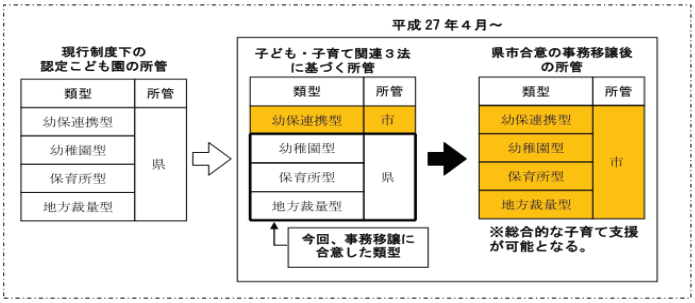


4

4　神奈川県との協議による主な事務・権限の移譲

移譲年度	事務・権限	具体的な内容	協議方法
H21年度	有害図書類の陳列方法等に係る立入調査【県青少年保護育成条例】	有害図書類の陳列に関し、書店、コンビニ等に立ち入り、調査を行い、関係人から資料の提出を求め、又は関係人に対し質問する。	首長間での協議
H27年度	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園に関する事務【子ども・子育て関連3法】（※）法改正を受け、H30年４月からは全ての指定都市に移譲	H27年４月の子ども・子育て支援新制度開始時に、法により市に移譲される幼保連携型認定こども園の認可事務に加え、その他の認定こども園（幼稚園型・保育所型・地方裁量型）の認定事務を移譲　※下図参照	副知事・副市長間での協議
R元年度	一般旅券の発給申請の受理等【旅券法】	一般旅券（パスポート）の発給について、申請の受理や申請者への交付等を行う。	横浜市神奈川県調整会議（第１回、H29.3.30）

■「認定こども園」に関する事務移譲後の所管について



【参考】※横浜市神奈川県調整会議（第２回）
◎開催日時　令和2年11月16日　＊川崎市と合同開催
◎協議事項（概要）
・県と両市は、高圧ガス保安法に基づく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・強化を推進することを合意
・県と横浜市は、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務の権限移譲について、住民目線に立って、今後協議を進めていくことを確認

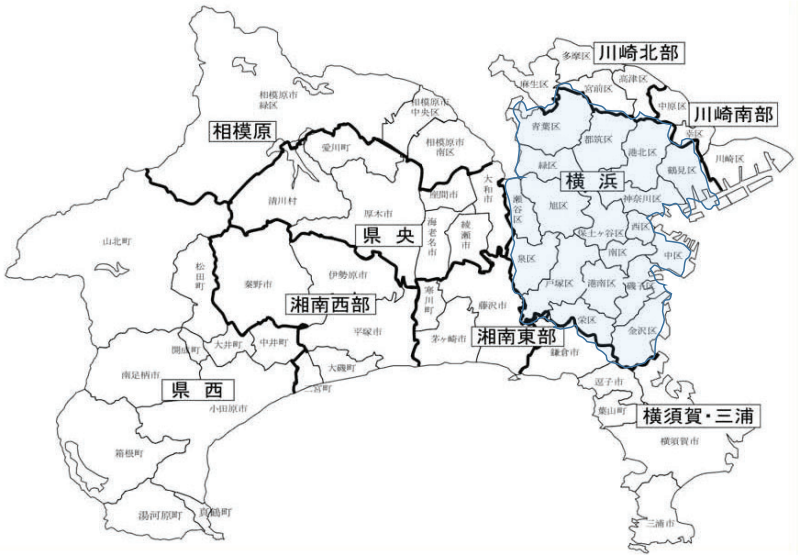
5　横浜市に移譲されていない主な事務・権限①

行政分野	移譲されていない事務・権限
子育て支援	○私立幼稚園の設置認可権限　など
都市計画・土木	○急傾斜地崩壊危険区域の指定権限　（※ｉ） ○一級河川（指定区域）・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	○医療計画の策定権限（※ⅱ）　など
安全・市民生活	○高圧ガスの製造等の許認可権限（コンビナート地域に所在する事務所に係る）（※ｉ） ○液化石油ガス充てん設備の許可等権限　など

（※ｉ）令和2年11月16日の「横浜市神奈川県調整会議」において、県に移譲を求めている。
（※ⅱ）「令和2年地方分権改革に関する提案募集」において、権限移譲を提案

5　横浜市に移譲されていない主な事務・権限②（医療計画）

【神奈川県が定める二次保健医療圏】



神奈川県保健医療計画より抜粋

神奈川県

横浜市を一つの医療圏として設定し、基準病床数を決定。

横浜市

「よこはま保健医療プラン」を推進。
※基準病床数は独自に策定できない。

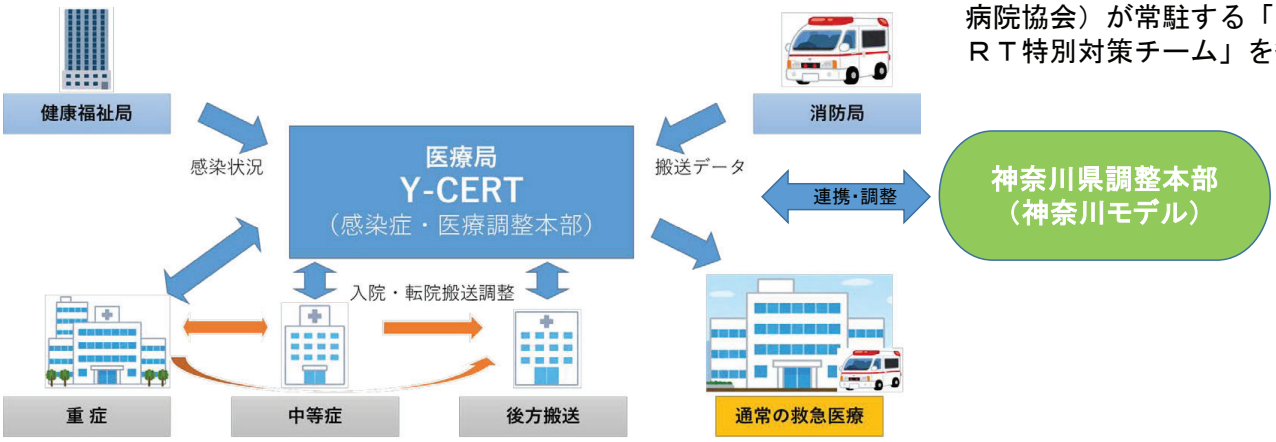
【参考】Y-CERT（横浜市感染症・医療調整本部）について

基礎自治体としての「現場力」と大都市としての「総合力」を活かし

※Y-CERT（Yokohama Coronavirus Emergency Response Team）

市内のコロナ受入病床を十分に活用するため、入院・転院調整や搬送調整を医師、保健所、消防局等と一体となって進めています。

※感染拡大時には、医師（市内救命救急センター長、市医師会、市病院協会）が常駐する「Ｙ－ＣＥＲＴ特別対策チーム」を編成



5　横浜市に移譲されていない主な事務・権限②（医療計画）

◎「令和2年地方分権改革に関する提案募集」において、横浜市から権限移譲を提案
（川崎市・熊本市が追加共同提案）

【提案内容（要旨）】

○事務処理特例条例に基づき、次の事務処理権限を県から市に移譲できるよう、通知等により明確化されたい。

・二次医療圏における療養・一般病床に係る基準病床数等の策定（医療法第30条の4）

・地域医療構想調整会議の運営等（同法第30条の14）

【第１次回答（抜粋）】 以下の理由から移譲は適当でない。

①二次医療圏が指定都市の区域内で完結する場合であっても、医療計画は、一都道府県の区域が設定される三次医療圏での医療提供体制と、また他の二次医療圏と、一体として広域的な観点で策定し、都道府県域全体として整合した医療提供体制を整備する必要があること。

②二次医療圏は地域の実情に合わせて都道府県が必要に応じて見直すことになっており、常に指定都市の区域内で完結し続けるとは限らないこと。

【第２次回答（抜粋）】

医療計画及び地域医療構想に関する事務については、二次医療圏間の患者流出入の状況や医療従事者の偏在是正の観点も踏まえつつ、都道府県が一元的に行うことを前提としており、制度の趣旨・目的等から事務処理の特例の対象とはならない。

横浜市の広域連携の取組

横浜市　**（1）他の市町村との広域連携に取り組む市町村**

連携団体	ア　事業の実施主体：横浜市 イ　事業の連携主体：川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市、町田市
（1）取組の背景、経緯	○8市間による水平的対等な連携に関する協議の場として、2011年度に8市連携市長会議を開催して以降、事務レベルで連携に向けた協議を行い、複数都市間での連携や地域レベルでの連携などを進めてきた。 ○2018年7月には再度8市連携市長会議を開催し、2040年頃の課題を見据え、8市の持続可能な成長発展に向けて更に連携を進めることを確認。また、2019年1月には8市連携部局長級会議を初めて開催し、観光施策の取組や好事例の情報共有、広域連携に係る基礎調査の実施等、当面の取組について合意した。 ○2019年度には8市の長期的見通し及び課題解決に向けた連携施策を検討するため、現状や将来推計についての基礎調査等を実施し、今後の取組の方向性についての検討を行った。

（2）取組の内容

昨年度の基礎調査の成果をベースに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により顕在化したリスクや、様々な変化に伴う将来の可能性といった視点を加え、具体的な連携施策の検討に必要な行政需要等のデータを収集・分析し、「8市の未来予測」として整理するため、以下のような取組を実施した。

①「8市の未来予測」に向けた分析・整理
・8市の現状、及び将来（概ね2040年頃までを想定）にわたり行政サービスの維持・向上を図っていく上での課題等について、統計資料や各市から提供された情報を分析。
・8市の行政サービスに対する意識や新型コロナウイルス感染症の発生に伴う意識や生活の変化について把握するため、8市の住民を対象としたアンケート調査を実施。
・以上の結果に基づき、人口構造の変化等に伴って生じる、将来の行政サービスのあり方に影響を及ぼす要素について整理。

②若手職員勉強会の開催
・各市の将来を担う若手の職員を対象に、現状認識の共有や将来に向けた意識の啓発、職員同士の交流・ネットワーク構築を図ること等を目的とした勉強会を実施。

③８市間での連携施策に係る検討・協議（部局長級会議・課長会議）
・各市の企画部門の関係者を集め、各市の現状・課題や取組事例等に関する情報共有、今後の取組の方向性等の検討を行うための会議を開催。

④８市連携市長会議の開催
・これまでの取組等の共有や連携に係る意見交換、今後の連携施策の決定及び対外発信。※新型コロナウイルス感染症等の影響により延期

（3）取組の特徴・ポイント

①「8市の未来予測」に向けた分析・整理
【特　徴】人口や経済等、幅広い分野の情報収集・整理を行った昨年度の基礎調査の結果を土台とし、データの追加や新型コロナウイルス感染症等の新たな要素を加え、8市の将来に影響を及ぼす要素についての分析・整理を行った。
【ポイント】8市の将来についてより深く検討するため、アンケートを実施し、8市の住民の意識という新たな視点を追加した。

②若手職員勉強会の開催
【特　徴】2040年頃に各市の中核を担う幅広い分野の職員を集め、8市の現状や課題に関する情報共有を行うとともに、今後、取り組むべきテーマ等についての意見交換を実施。また、外部講師（総務省市町村課）による「今後の地方公共団体のあり方について」をテーマに講演を行った。
【ポイント】・各市の職員による意見交換（ワークショップ形式）を通じ、8市が連携して取り組むべき課題や施策の方向性等について検討・提案を行った。
・アンケートでは今後の業務に「役立つ」と回答した参加者が約9割。
・職種別勉強会の試行として、8市の図書館職員を対象に実施。

③８市間での連携施策に係る検討・協議（部局長級会議・課長会議）
【特　徴】8市間における各種取組の進捗確認、各市の先進的な取組・効果の共有、新たな連携施策に向けた協議を課長級、部局長級で定期的に開催。
【ポイント】WEB会議の活用や視察を組み合わせる等、趣向を凝らした取組を実践。

（4）今後の展開	○中長期的な取組の方向性や、具体的な連携施策については、2021年度に8市連携市長会議を開催し、決定する。 ○市長会議で合意した連携施策については、具体的に協議・検討を進め、整い次第、連携事業・取組を開始する。 ○各市の好事例に関する情報共有の推進のほか、若手職員による勉強会を引き続き開催する。

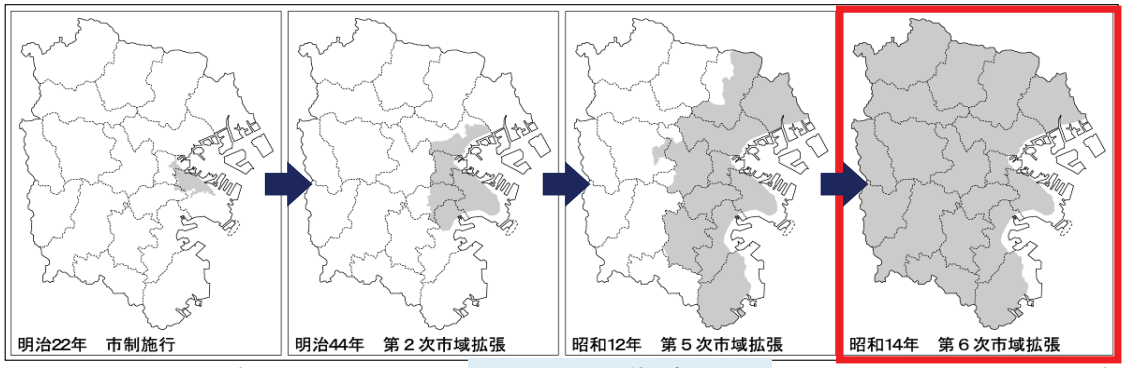
横浜市の都市内分権と住民自治の取組

Ⅰ　横浜市の成り立ちと区の変遷　～都市の一体性（８０年間変わらない、現在の市域）～

1859（安政６）年　　横浜開港
1889（明治22）年　　横浜市制施行≪市制・町村制施行≫
1927（昭和２）年　　区制施行（鶴見区、神奈川区、中区、保土ケ谷区、磯子区）（5区）
1939（昭和14）年　　第6次市域拡張でほぼ現在の市域へ（港北区、戸塚区）（7区）
　　その後、南区（昭和18年）、西区（昭和19年）、金沢区（昭和23年）設置（10区）
1969（昭和44）年　　４区設置（港南区、旭区、緑区、瀬谷区）（14区）
1986（昭和61）年　　２区設置（栄区、泉区）（16区）
1994（平成６）年　　２区設置（青葉区、都筑区）（18区）

横浜市の人口の推移
1920(大正9)年　　422,938人
1940(昭和15)年　　968,091人
1960(昭和35)年　　1,375,710人
1980(昭和55)年　　2,773,674人
2000(平成12)年　　3,426,651人
2020(令和２)年　　3,778,318人
(参考)四国4県の人口
2020(令和２)年　　3,698,512人

横浜市及び総務省統計局
ホームページ資料を基に作成



5.4㎢ ―― 50年で約75倍に急拡大 ――→ 400.97㎢

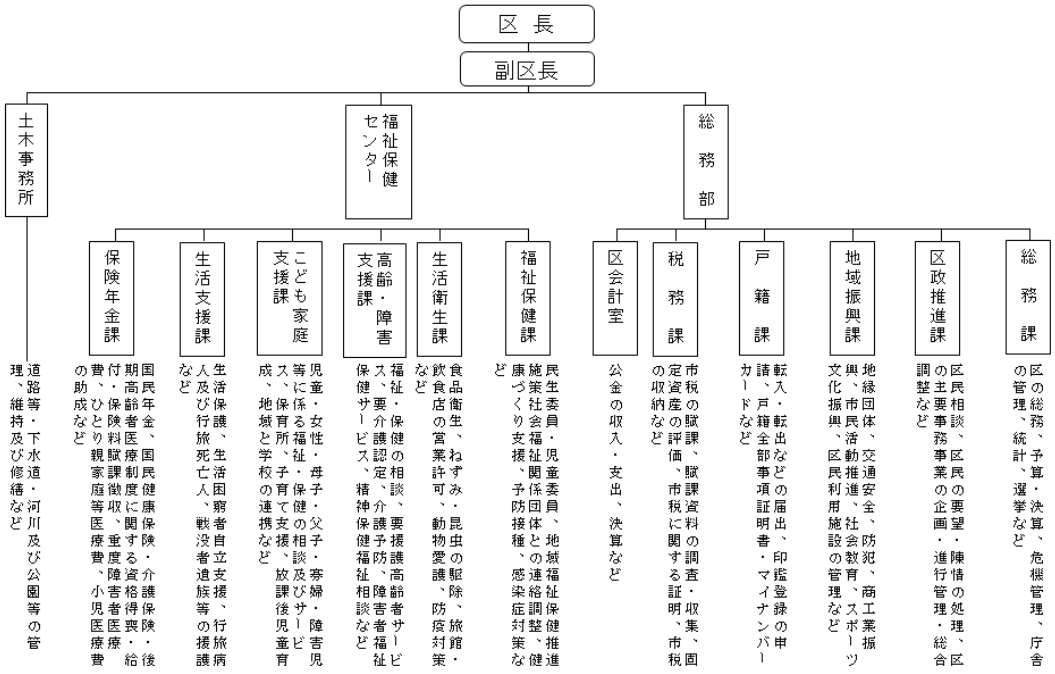
あうたびに、あたらしい
Find Your YOKOHAMA
City of YOKOHAMA

横浜市区役所事務分掌条例　　平成28年2月25日

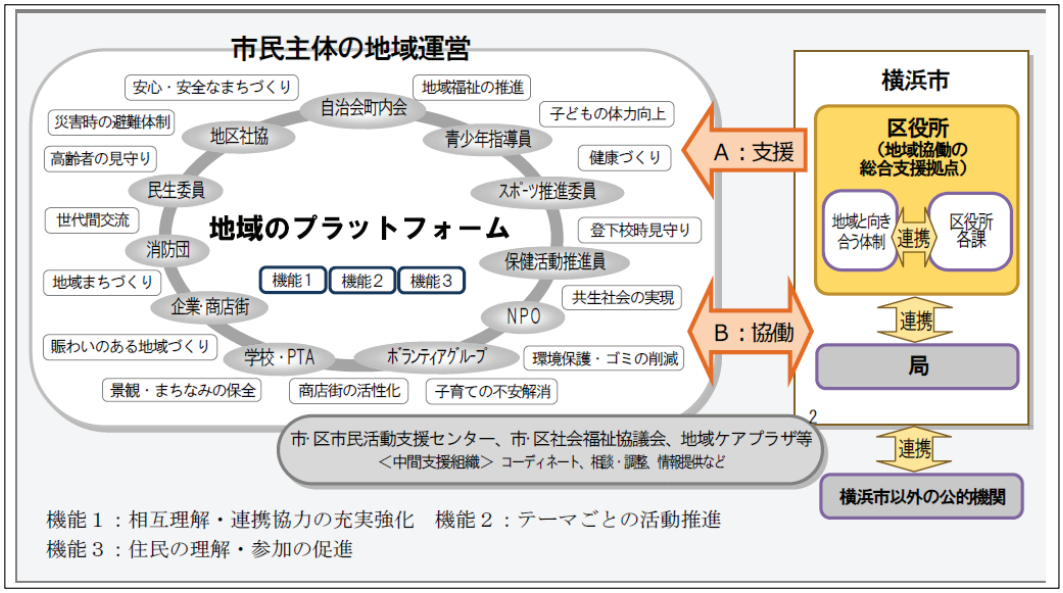
(趣旨)
第1条　この条例は、区の設置並びに区の事務所の位置、名称及び所管区域を定める条例(昭和34年3月横浜市条例第1号)第3条に規定する区
　の事務所(以下「区役所」という。)の役割を明らかにするとともに、地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の20第2項の規定に基づく区
　役所の事務分掌その他必要な事項を定めるものとする。
(区役所の役割)
第2条　区役所は、次に掲げる役割を担うものとする。
(1)　住民に身近な行政サービスを提供すること。
(2)　区の地域における協働を総合的に支援すること。
(3)　区の地域における課題及び要望を把握し、並びに市政に関する情報を提供すること。
(4)　区の地域の特性に応じた行政運営を推進すること。
(5)　区の区域内において横浜市が行う事務事業について必要な総合調整を行い、区における総合行政の推進を図ること。

(区役所の事務分掌)
第3条　区役所の事務分掌は、次のとおりとする。
(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
2　区役所の組織の事務分掌については、規則で定める。
(区長の意見陳述等)
第4条　区長は、当該区の地域における課題を解決し、又は要望に対応するため必要があると認めるときは、関係する局長(横浜市事務分掌条例(昭和26年10月横浜市条例第44号)第1条に掲げる統括本部及び局、消防局、水道局、交通局並びに医療局病院経営本部の長並びに教育長をいう。)と協議を行うものとする。
2　市長は、前項の協議に関し、必要と認めるものについて、区長が当該予算、制度等に関する意見を述べる機会を設けるものとする。
(委任)
第5条　この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。
附　則
この条例は、平成28年4月1日から施行する。

Ⅱ　地域総合行政機関としての区役所（福祉、保健、道路、公園・・・）



Ⅲ　区役所を中心とした横浜市の協働による地域づくり



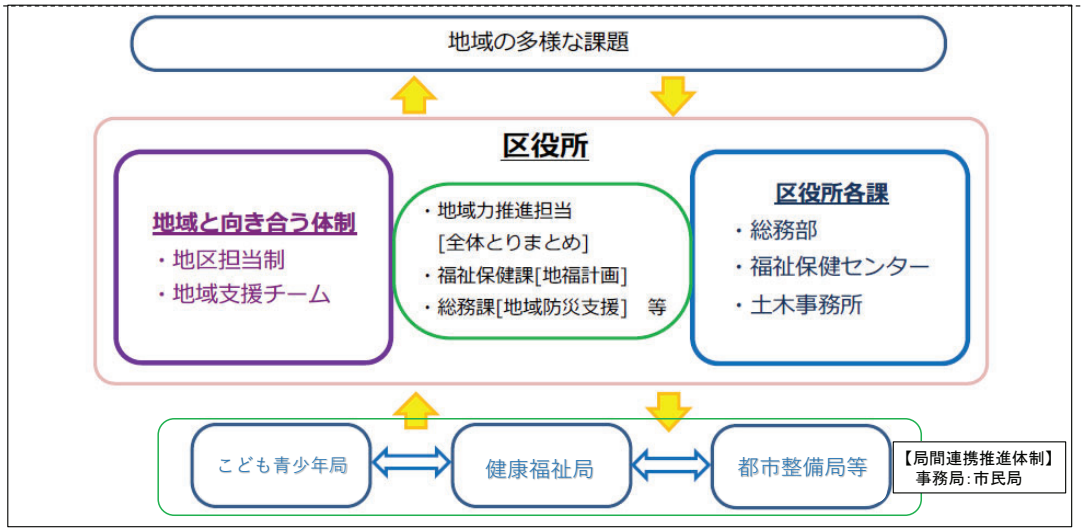
[区役所の役割]
① 地域の課題解決や魅力づくりに取り組む、自治会町内会をはじめとする地域の団体や個人をつなぐこと（⇒Ａ：支援）

② 地域の活動を支援することにより、地域のプラットフォームの機能の充実を図ること（⇒Ａ：支援）

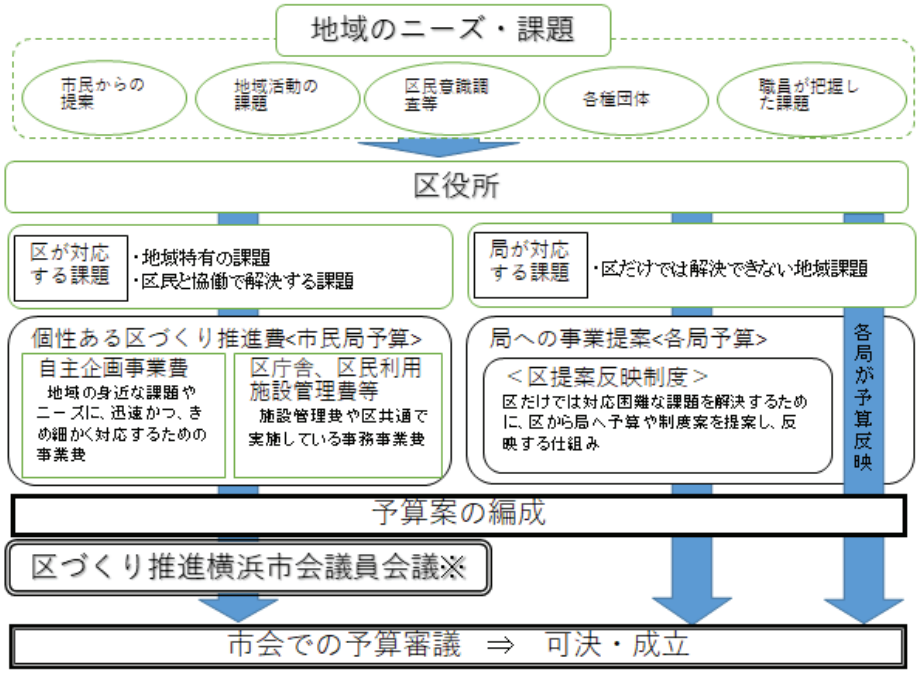
③ 地域のプラットフォーム等との協働により地域の課題解決等に取り組むこと（⇒Ｂ：協働）

Ⅳ　横浜市の区役所における地域支援体制

　地域の実情を踏まえた支援を行うためには、区役所が地域に寄り添い、地域と課題を共有することが重要です。
　部や課の垣根を越えて、複数の課の職員等が連携できる横断的な体制として、概ね連合町内会単位で、地区担当制と地域支援チームにより構成する地域と向き合う体制を設置しています。



Ⅴ　地域課題解決のための区関係予算の仕組み



○区づくり推進横浜市会議員会議

　横浜市議会基本条例に設置規定された議長召集の会議
　区と各区選出議員が個性ある区づくり推進費及び必要に応じ区の主要事業について協議する場

○6月頃
・当該年度執行計画
○9月頃
・前年度執行実績
・当該年度執行状況
・次年度予算編成の考え方
○2月頃
・次年度予算案の概要

〇横浜市議会基本条例（平成26年3月5日）抜粋

（区行政との関わり）
第22条　議会は、区ごとに、当該区において選出された議員により構成される区づくり推進横浜市会議会議を設置する。
2　区づくり推進横浜市会議員会議は、個性ある区づくりの推進に係る予算の編成及び執行並びに当該区の主要事業について協議するものとする。
3　常任委員会及び特別委員会は、議案等の審査又はその部門に属する事務に関する調査において必要があると認めるときは、関係する区長の出席を求めることができるものとする。
4　議会は、必要があると認めるときは、区行政について具体的かつ個別的に検討する場を設置するものとする。

〇区づくり推進横浜市会議員会議運営要領（制定　平成6年5月25日　最近改正 平成25年8月9日）抜粋

5　説 明 員
区長及び区局関係職員とする。

6　開催内容及び開催時期
開催内容及び開催時期は、次のとおりとする。
（1）個性ある区づくり推進費の翌年度予算案に関して、予算特別委員会の審査日程を考慮して開催する。
（2）個性ある区づくり推進費の当該年度執行計画等に関して、6月頃開催する。
（3）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して、決算特別委員会の審査日程を考慮して開催する。
（4）局が行う事業及び区配事業を含む区の主要事業に関しては、上記開催時に必要に応じて適宜協議する

横浜市の各区の人口と市選出議員数（単位：人）（令和3年6月現在）

区	鶴見区	神奈川区	西区	中区	南区	港南区	保土ケ谷区	旭区	磯子区
人口	297,176	247,827	104,853	151,235	198,063	215,222	207,569	244,200	166,531
横浜市会議員	7	5	2	3	4	5	5	6	4
神奈川県会議員	3	3	1	2	2	2	2	3	2
人口／議員数	29,718	30,978	34,951	30,247	33,011	30,746	29,653	27,133	27,755

区	金沢区	港北区	緑区	青葉区	都筑区	戸塚区	栄区	泉区	瀬谷区	横浜市
人口	198,225	360,143	183,493	311,176	214,665	284,489	120,682	152,216	122,125	3,779,890
横浜市会議員	5	8	4	7	5	6	3	4	3	86
神奈川県会議員	2	4	2	3	2	3	1	2	1	40
人口／議員数	28,318	30,012	30,582	31,118	30,666	31,610	30,171	25,369	30,531	29,999

出典：横浜市及び神奈川県ホームページを基に作成

あうたびに、あたらしい
Find Your YOKOHAMA
City of YOKOHAMA

資料2

検討にあたっての主な論点（案）について

検討に当たっての主な論点（案）①

新たな大都市制度の提案について（大都市（制度）の現状・課題）

✓ 指定都市が指摘している、大都市を取り巻く現状とこれを踏まえた大都市制度の課題については、主に以下の２点に集約されるのではないか。

【大都市を取り巻く現状・課題】

Ⅰ　人口減少・超高齢化の進行等に伴い急増する大都市の行財政需要への対応

・少子化対策、高齢者医療・介護等の社会保障経費の急増

・老朽化する公共施設の保全・更新等

Ⅱ　グローバル化の進展に伴う世界的な都市間競争への対応

・市域・圏域の経済活動の活性化

・大都市の魅力・都市機能の向上

【大都市制度（指定都市制度）の課題】

①　事務・権限が道府県と指定都市で分かれており、効率的な大都市行政や効果的なサービス提供に課題

→（1)事務配分上の特例や(2)関与の特例が不十分？

②　大都市の果たしている役割に対して税制上の措置が十分でない

→（4)税財政上の特例が不十分？

このような認識の下、都道府県－市町村の二層制の地方自治構造の下での現行の大都市制度では、大都市が求められる役割を果たし、その有する能力を十分発揮することはできないと指摘

✓ これらの課題について、一層制の大都市制度を創設することによってまとめて解消を図ろうとする提案と言えるのではないか。

※「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」「横浜市特別自治市大綱」等を参考

（参考）現行の指定都市制度の主な特徴と議論の着眼点（案）

第１回 資料２を加工

◆ 現在の指定都市制度の主な特徴は以下の通りであるが、特別市（仮称）制度との対比で見れば、**大都市を府県の区域から分離することによる府県との対立を回避し、その利害得失のバランスを考慮した制度設計を行ったもの**と言えるのではないか。その後の指定都市制度の見直しについても、その思想の枠内においてその改善を目指すものと言えるのではないか。

(1)事務配分上の特例	指定都市と道府県との二重行政の解消を図る	・厚生、衛生、都市建設など都市行政の各部門において道府県が処理する事務は、原則として大都市の事務とする。 ・一方、広域的・統一的処理を必要とする事務については道府県に留保する。
(2)関与の特例	国・道府県の二重監督を回避し、指定都市による自主的な行政執行を図る	・大都市が事務を処理するに当たって、道府県知事等の許認可等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ものとする。 ・一方、一般市町村と同じ立場で事務を処理する場合や、地方自治法に基づく是正の要求等については、知事の関与を受ける。
(3)行政組織上の特例	大都市における住民に身近な行政の円滑な処理や住民の意思の行政運営への反映を図る	・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し、区長、区会計管理者、区選挙管理委員会等を置く。 ・一方、区長の公選・区議会の設置は行わない。
(4)税財政上の特例	大都市にふさわしい行政需要を賄う財源の確保を図る	・大都市に生じる特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の譲与額や個人住民税所得割の税率等の特例を設けている。 ・一方、大都市で生ずる地方税収は道府県の税収にもなり、主に大都市以外の地域に対する歳出の財源として再配分される。

◆ 指定都市等からの大都市制度の見直しに関する提案（特別自治市）については、大都市が直面している（又は今後直面することが見込まれる）課題に対して、これまでの現行制度の制度設計の思想の枠内で対応することが適当なのか、新たな分離モデルを構築することによって対応することが適当なのかについて、議論を行う必要があるのではないか。

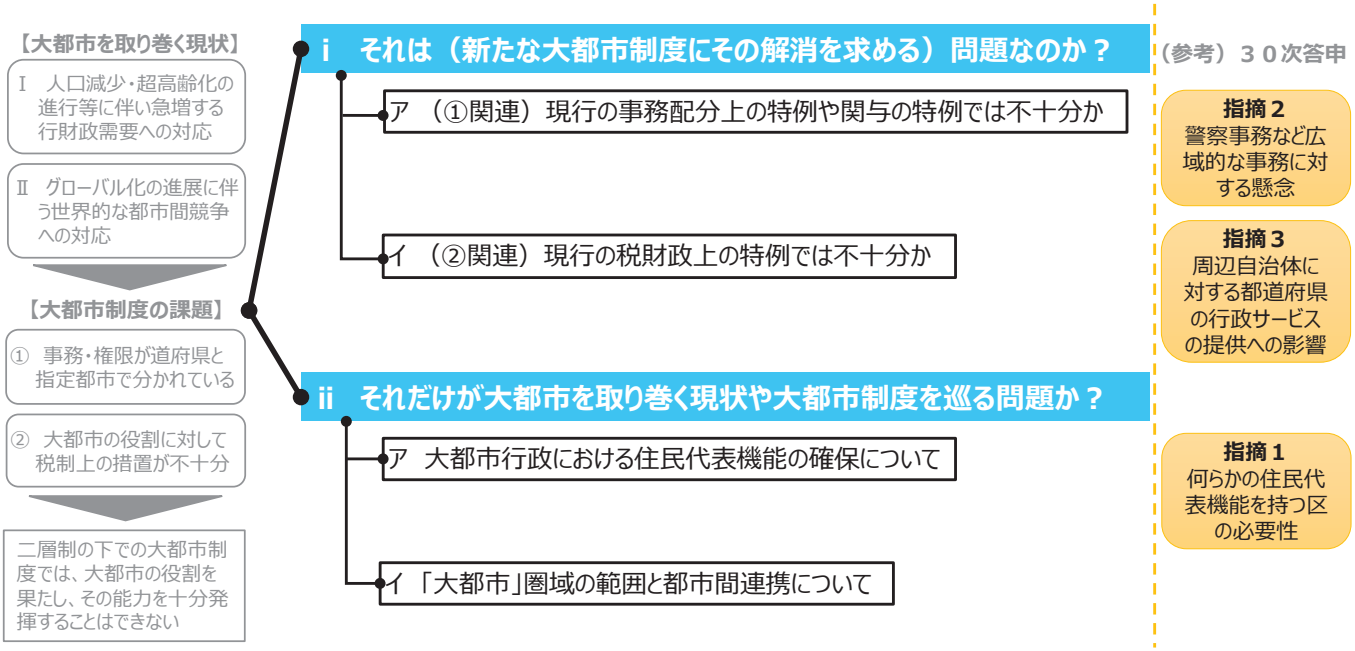
◆ その際、社会・行政のデジタル化の進展などの社会経済環境の変容が、こうした現行制度を支える理念にどのような影響をもたらすのか、また、諸外国の大都市や大都市（圏）行政に関する制度やその変遷が我が国の大都市制度にどのような示唆・教訓を与えるかについても考慮して検討する必要があるのではないか。

◆ その上で、仮に提案を制度化する場合に、どのような点に留意する必要があるか、現行制度との調和をどのように図っていくのか等について、課題を整理することとしてはどうか。

検討に当たっての主な論点（案）②

新たな大都市制度の提案に対する論点について

✓ このような新たな大都市制度の提案に対する論点としては、以下のとおり整理できるのではないか。



✓ 他方、大都市を取り巻く現状認識や大都市制度の課題に関する指摘と、一層制の大都市制度の提案の間には、ギャップがあるのではないか。例えば、近年の社会経済環境の変容（社会・行政のデジタル化の進展、大規模災害・感染症への対応など）が大都市を取り巻く現状認識にもたらす変化や、現行の大都市制度の特徴に収まらない効果への期待などを整理することで、新たな大都市制度の提案につながる要素が明確にならないか。

（参考）第30次地方制度調査会答申【抜粋】　（特別市（仮称）関係）

第１回 資料２を加工

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成２５年６月２５日））

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。
　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。

指摘１　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。

指摘２　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。

指摘３　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。

検討に当たっての主な論点（案）③

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

✓ 個々の論点について、以下のように検討の視点が整理できるのではないか。これに対し、新たな大都市制度の提案は、現行制度の設計思想を越えた対応が必要であるとの主張を含むものではないか。

i　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

ア （①関連）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か

- さらなる道府県から指定都市への事務移譲によって、住民の利便性向上が期待できる事務はあるか。
- 警察事務など広域的・統一的な対応が求められる事務についても指定都市に移譲する効果があるのか。
- 道府県との政策調整に時間を要したなどにより、大都市としての積極的な政策展開に支障を来すような事例はあるか。
- 道府県・指定都市の重複・類似業務の統合は、結果として多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにならないか。

＜現行制度の設計思想を越えた対応の必要性に着目した視点＞

- 大都市として自立的な、果断な、スピーディな政策課題への対応を行う上では、個別の事務・権限の移譲や重複・類似サービスの統合にとどまらず、指定都市の区域に道府県が存在している現状を解消する必要があるということか。

イ （②関連）現行の税財政上の特例では不十分か

- 指定都市への事務・権限の移譲に伴い新たに生じる財政負担に対し、適切に財政措置を講じることが基本ではないか。
- 社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の問題は、他の市町村でも課題なのではないか。
- 道府県の周辺自治体へのサービス提供を通じた補完や財政調整などの役割をどのように考えるか。

- 道府県による財政調整によって、指定都市は必要以上に財源不足に陥っている、あるいは、指定都市と周辺自治体との財政状況は遜色なく、財政調整の必要性よりも、大都市の役割に応じた税源配分の見直しの重要性が高いということか。

検討に当たっての主な論点（案）④

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

ii　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

ア　大都市行政における住民代表機能の確保について

- 多くの人口を抱える大都市において、多様な住民ニーズを市政に反映しやすくするための住民自治・住民参画のあり方について、特に区の位置づけをどのように考えるか。
- 区の住民代表機能を確保する方策と、市政・区政の一体性の確保とのバランスについてどのように考えるか。
- 現行制度における指定都市区域選出の道府県議会議員の位置づけについて、どのように考えるか。

イ「大都市」圏域の範囲と都市間連携について

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

その他、 新たな大都市制度の検討にあたっての留意点

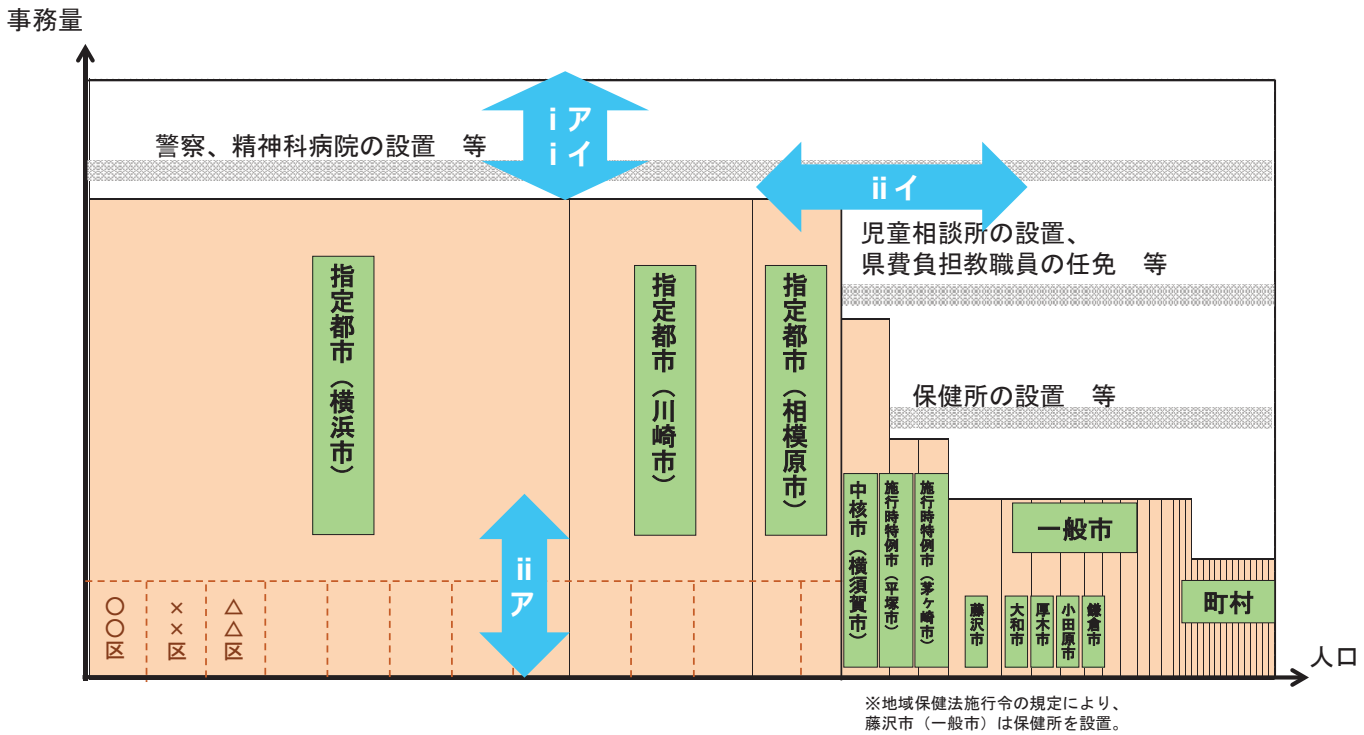
＜新たな大都市制度の対象範囲・要件について＞

- 新たな大都市制度が求められる「大都市」の範囲や要件についてどのように考えるか。三大都市圏内の指定都市や地方圏の連携中枢都市など、大都市が置かれた地域の多様性を前提としつつ、どのような大都市を念頭に考えるか。

＜新たな大都市制度を適用させる手続について＞

- 新たな大都市制度をある大都市に適用しようとする場合に、誰が、どのように関わるべきか。

（参考）新たな大都市制度の提案に対する主な論点（イメージ）



※地域保健法施行令の規定により、藤沢市（一般市）は保健所を設置。

※「多くの大都市等を包含する都道府県内の市町村の事務処理の状況（神奈川県）」をもとに作成

令和３年度　２１世紀地方自治制度についての調査研究会
（第２回）議事要旨

１　日　時　　令和３年７月９日（金）１０：００～

２　場　所　　ウェブ会議（自治総合センター）

３　出席者

辻	琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
伊藤	正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
稲継	裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田	匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村	亘	大阪大学大学院法学研究科教授
橘田	誠	横浜市政策局大都市制度推進本部室長
砂原	庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島	和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾	波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

４　概　要
（橘田構成員・事務局より資料に基づき説明）

【特別自治市制度の必要性】

○　前回の議論を踏まえて、例えば、財政状況は苦しくなると言いながら他市町村を助ける財政余力があるのか、なぜ特別自治市の導入を待たずに総合区制度を導入しないのかなど、前回出た指摘について、お考えを聞かせていただきたい。

○　他の市町村との広域連携については、財政は厳しいが、だからこそ連携して基礎自治体間でウィンウィンの関係を築いていくことが大切ではないか。総務省の委託事業を活用した広域連携においても、将来を見据え、例えば施設の相互利用や専門人材の確保のための合同の人材バンクのようなものの設置などについて議論しており、各市と課題を共有しながら取組を進めていきたい。

○　総合区の導入については、引き続き検討していくという考えである。区の中で区の地域課題を解決できる仕組みが必要だと認識しているが、現状では権限・財源に関して不十分な面もあり、そういう土壌ができてから導入する方法もあるかと考えており、全くやらないというスタンスではない。

○　横浜市が特別自治市になることについて、東京との関係や国政全般を考えた場合にどう考えるか。

○　東京と同じ仕組みを作るつもりで特別自治市を考えているわけではなく、また、業務の効率化や将来を見据えた課題の解決につながることは、横浜市のみならず、近隣市町村や神奈川県にとっても将来のリスクを分散するメリットがあると考えている。国全体の中で大都市戦略をどう考えていくかは次の課題としたいが、特別自治市は、一元的に、迅速に、効率的に様々な政策を実現することができる一つの制度的な手法であると考えている。

○　東京との関係については、東京２３区とそれ以外の大都市との格差の問題が潜在的にあるということを前提に、特別自治市制度の中で、どのような形で、より実効的な、効果的な制度設計ができるかという問題提起につながるのではないか。

○　感染症対策に関し新型インフルエンザ特措法に基づく権限が与えられていないという主張については、感染症法は感染者、特措法は非感染者を対象とした法律となっており、感染者の多さと特措法に基づく権限とは関係がない。非感染者に対する行動抑制や協力金の部分について、自分たちもやれるのにできないという主張であれば、別の主張の仕方になるのではないか。また、保健所体制について、保健所を１つしか置いていないのは横浜市の選択であり、そもそも十分なリソースを割いていなかったのではないか。

○　特措法と感染症法の建て付けはご指摘のとおりであるが、感染者が多いからこそ事業者への休業要請も必要であり、現場サイドでは、感染拡大防止対策についても一体的に考えるべきと考えている。市においても、例えば、事業者への感染拡大防止の支援やつなぎ融資の支援など、補正予算を組んで、県とも連携してやれることはやっている。一方、事業者支援に係る国の協力金は県で審査し、支払いを行うスキームになっており、横浜市は直接的な執行はできないという実態がある。

○　保健所体制について、もともと各区に設置していた保健所を一カ所にしたのは、各区の保健所長がそれぞれの権限で対応するよりも、市全体を統括して事務を行った方が感染症対策として効果的に対応できるとの判断によるもの。現在の福祉保健センターの中

にはもともとの保健所の機能・機構は残しており、機能面ではしっかりと役割を果たしていると思っている。

○　現行制度においても、協力金の交付事務を引き受けるということはできると思うが、県に対して事務の委託のような申出はしたか。また、保健所スタッフの削減はされたのか。

○　県に対し、医療関係者への包括支援交付金を含めて市に任せてもらいたいとの申入れを行っているが、なかなか難しいとの回答である。保健所の人員については確認する。

○　保健所体制と感染症対策について、大都市制度の議論としてどのような整理ができるかは一定の共通認識を作っていきたい。保健所の行革問題については、都道府県か大都市かというよりは、感染症対策から生活習慣病対策へと役割が移行してきた保健所のあり方の問題があるのではないか。多くの人口を抱え感染リスクの高い大都市で万全の体制を組めているかという点は少し検討する必要があるのではないか。

○　積極的な政策展開による経済の活性化、少子高齢化や公共施設の老朽化への対応、個別の権限移譲などは特別自治市にならないとできないのか。

○　積極的な政策展開による経済の活性化については、例えば、企業誘致政策の方向性が県全体と大都市では異なるように、大都市の特性を活かして政策を展開できる、大都市の中で完結性が高まる形で対応できると、経済活性化につながると考える。横浜市の例では、道路や港湾関係は市の中で完結しており、国との直結でスピード感のある政策展開ができている。

○　積極的な政策展開については、昔であれば、港湾・空港を市単独で所管しているかどうかが経済政策に大きな影響を与えていた。今は、都市計画（土地利用）に関する権限を持っている団体が経済政策も含めて一体的にやっていけるかどうかが大きいのではないか。

○　二重行政の解消については、税財源や国の交付金の仕組みも含めて、個別の分野ごとに地道に対応する必要があるが、それだけでは限界がある。

○　権限移譲は個別に丁寧にやると時間がかかるが、特別自治市制度は、プラットフォーム改革として、住民に密着した制度をシンプルな体制の中で効果的に作っていくことではないか。

○　権限移譲を進めていったときに、指定都市選出の県議会議員をどうするのかと、警察をどうするかが大きな課題として残ると考えており、これも今後整理する必要があるのではないか。

○　先日の指定都市市長会議では、一点目は特別自治市のメリットが総花的でわかりにくいので、ワンフレーズでわかりやすい発信が必要という意見、二点目は道府県は、都市自治体の広域連携を大都市に任せて、ほかに支援の手段のない市町村にリソースを重点的に配分することができるというメリットがあるのではないかという意見、三点目は高齢化、インフラ老朽化は大都市にとって待ったなしの課題であり早期に国で議論してもらうこともにらんで市長会で活動していくべきだという意見があった。

【デジタル化の推進と大都市制度との関連性】

○　ＤＸやスマートシティの推進を図るに当たり、システム構築やデータ管理を大都市が一体的にやることによって、行政サービスの効率化が図られるかどうかという観点での検討も重要ではないか。

○　大都市行政における住民代表機能の確保に関して、デジタル化が進めば区ごとに行政サービスを提供するような体制は必ずしも必要なくなり、区の自立性は必要ないのではないかという方向性になるが、他方で、住民自治機能を強化するとなると、区の自立性を強化する要素も組み込まなければならず、この矛盾をどうするか考えていくのも課題ではないか。

○　ＤＸやデジタル化の進展が大都市制度の考え方に与える影響があるのではないかという投げかけのように、新たな大都市制度を志向するこれまでとは別の切り口や視点がないかという点は今後もご指摘いただきたい。

【広域的な視点での検討】

○　地方分権改革推進委員会の中間とりまとめについて言及があったが、これは水平連携を考えており、特別自治市を想定していないのではないか。

○　中間とりまとめにおいて、特別自治市まで志向していたかどうかは確認したいが、大都市への権限移譲や義務付け・枠付けの見直しの必要性についての指摘として、その後の１次勧告、２次勧告へ続いていくものであり、１次勧告では、基礎自治体への権限移

譲、特に県から指定都市への権限移譲の提案がなされた。第30次地方制度調査会では、勧告がなされたが権限移譲がされていないものがある中で、二重行政の解消のためどのような対応が考えられるかという議論につながっていったと理解している。

○　抜粋のあった地方分権改革推進委員会のとりまとめには、自治体間の水平的財政調整が議論されていた文脈がある。大都市税のような形で都道府県税と市町村税を取ったら、府県だけでなく他の全ての地域で水平調整の必要が出てくるだろうと思うので、重要な問題となるのではないか。

○　一層制になったとき、周りの自治体のことをどこまで考えるか。例えば、横浜市が特別自治市になったときに川崎市はどうなるか、川崎市の自由な選択としていいのかといった議論が出てくると思うので、そのようなことも考えておく必要があるのではないか。

【税財政関係】

○　「積極的な政策展開」は現行でもできると思うが、それについて税財源が欲しいということか。他方で、他の市町村と財政力指数が変わらず、また、県税構成比と人口構成が変わらないから自分たちが県から抜けても周りが困らないという主張については、かえって、出ていく必要はないのではないかという議論にならないか。

○　財政面に関しては、指定都市が抜けることで他の市町村に影響があるのではないかという指摘に対し、神奈川県内の事例をデータにより示したものであり、このような状況だからそのまま県に残れば良いとは考えていない。こうした状況において、独立しても大きな支障はないという考え方の一つとして示したもの。

○　財政問題については、指定都市の中でも、本来はもっと財源的に余裕が生まれていいのだから特別自治市になりたいと考えるところと、厳しい財政状況の中でより効果的・効率的に運営したいから特別自治市になりたいと考えるところがあり、財政状況を全体で捉えていく必要があるのではないか。

○　不十分な税制措置、とあるが十分な税制上の措置が講じられれば課題は解消するということか。

○　税制上の措置について、指定都市制度は事務配分の特例という形で整理され、市町村税の枠組みの中で対応しているので、税源的に厳しい。権限の移譲に応じてそれに見合う税財源を措置する必要があり、国に要望しているが中々実現していないので、特別自治市制度にあわせて一気に解決できるとよいと考えている。

○　税制上の措置に関連して、現在進められている地方税の共同化、システム化は、基礎自治体と国をつなぐシステムとなっていくと考えており、今後の税の徴収システムとしてどのような形がいいかについても考える必要があるのではないか。

○　地方財政全体で見ると、地方法人税の創設や地方消費税の配分基準の見直しなど、社会保障に関する財源確保に向けた税制改正が進められており、事実上、自治体の課税権が制約されているのではないかという指摘がある中で、指定都市においては、インフラ更新や産業振興、医療・介護サービスの確保などに要する自主財源の確保や、民間と一体となって進めていく上で、租税政策を活用できる余地を広げておきたいという主張として、理解できるのではないか。

○　横浜市の税制研究会では、地方消費税の市町村交付金に代わり、直接、市町村が課税できるようにという提言をまとめている。消費税の配分基準のあり方を都道府県並みにすると市町村交付金の場合と考え方が変わってくると思うが、そのような議論は行われたか。

○　税財政上の話をすべての指定都市で適用させることは難しいのではないかと考えると、特別自治市のような仕組みが必要だとしても、中枢性のような、大都市が大都市である要件をどこまで議論していくのかを考える必要があるのではないか。

【住民投票の範囲など移行手続について】

○　昔の特別市制運動の時に「住民投票の範囲」が課題になったが、住民投票についてどのような議論を行っているのか。

○　住民投票の範囲については、現在、指定都市市長会のプロジェクトの中で議論を進めている。県の理解をどう得るか、議会承認をどうするかなど、市の内部では議論しているが、大綱の中では示していない。

○　市長会の議論としては、特別自治市の移行に当たり、道府県の同意は必要不可欠であるという認識であり、県議会の同意を得る形で進めるべきかと考えている。一方で、間接民主主義を採用しながら直接民主主義（住民投票）まで採用するかについては、指定都市間で意見が分かれている状況。

○　一般制度として特別自治市を作るという点と、個別の手続論は分けて考えるとして、移行の提案をする際に、県と市の共同申請とするかどうか、県議会・市議会のみならず国会の同意も必要とするかなど、の論点もあるのではないか。

第３回

資料1

検討にあたっての主な論点（案）について

検討に当たっての主な論点（案）①

新たな大都市制度の提案について（大都市（制度）の現状・課題）

✓ 指定都市が指摘している、大都市を取り巻く現状とこれを踏まえた大都市制度の課題については、主に以下の２点に集約されるのではないか。

【大都市を取り巻く現状・課題】

Ⅰ　人口減少・超高齢化の進行等に伴い急増する大都市の行財政需要への対応

・少子化対策、高齢者医療・介護等の社会保障経費の急増

・老朽化する公共施設の保全・更新等

Ⅱ　グローバル化の進展に伴う世界的な都市間競争への対応

・市域・圏域の経済活動の活性化

・大都市の魅力・都市機能の向上

【大都市制度（指定都市制度）の課題】

①　事務・権限が道府県と指定都市で分かれており、効率的な大都市行政や効果的なサービス提供に課題

→（1)事務配分上の特例や(2)関与の特例が不十分？

②　大都市の果たしている役割に対して税制上の措置が十分でない

→（4)税財政上の特例が不十分？

このような認識の下、都道府県－市町村の二層制の地方自治構造の下での現行の大都市制度では、大都市が求められる役割を果たし、その有する能力を十分発揮することはできないと指摘

✓ これらの課題について、一層制の大都市制度を創設することによってまとめて解消を図ろうとする提案と言えるのではないか。

※「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」「横浜市特別自治市大綱」等を参考

（参考）現行の指定都市制度の主な特徴と議論の着眼点（案）

第１回 資料２を加工

◆ 現在の指定都市制度の主な特徴は以下の通りであるが、特別市（仮称）制度との対比で見れば、**大都市を府県の区域から分離することによる府県との対立を回避し、その利害得失のバランスを考慮した制度設計を行ったもの**と言えるのではないか。その後の指定都市制度の見直しについても、その思想の枠内においてその改善を目指すものと言えるのではないか。

(1)事務配分上の特例	指定都市と道府県との二重行政の解消を図る	・厚生、衛生、都市建設など都市行政の各部門において道府県が処理する事務は、原則として大都市の事務とする。 ・一方、広域的・統一的処理を必要とする事務については道府県に留保する。
(2)関与の特例	国・道府県の二重監督を回避し、指定都市による自主的な行政執行を図る	・大都市が事務を処理するに当たって、道府県知事等の許認可等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ものとする。 ・一方、一般市町村と同じ立場で事務を処理する場合や、地方自治法に基づく是正の要求等については、知事の関与を受ける。
(3)行政組織上の特例	大都市における住民に身近な行政の円滑な処理や住民の意思の行政運営への反映を図る	・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し、区長、区会計管理者、区選挙管理委員会等を置く。 ・一方、区長の公選・区議会の設置は行わない。
(4)税財政上の特例	大都市にふさわしい行政需要を賄う財源の確保を図る	・大都市に生じる特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の譲与額や個人住民税所得割の税率等の特例を設けている。 ・一方、大都市で生ずる地方税収は道府県の税収にもなり、主に大都市以外の地域に対する歳出の財源として再配分される。

◆ 指定都市等からの大都市制度の見直しに関する提案（特別自治市）については、大都市が直面している（又は今後直面することが見込まれる）課題に対して、これまでの現行制度の制度設計の思想の枠内で対応することが適当なのか、新たな分離モデルを構築することによって対応することが適当なのかについて、議論を行う必要があるのではないか。

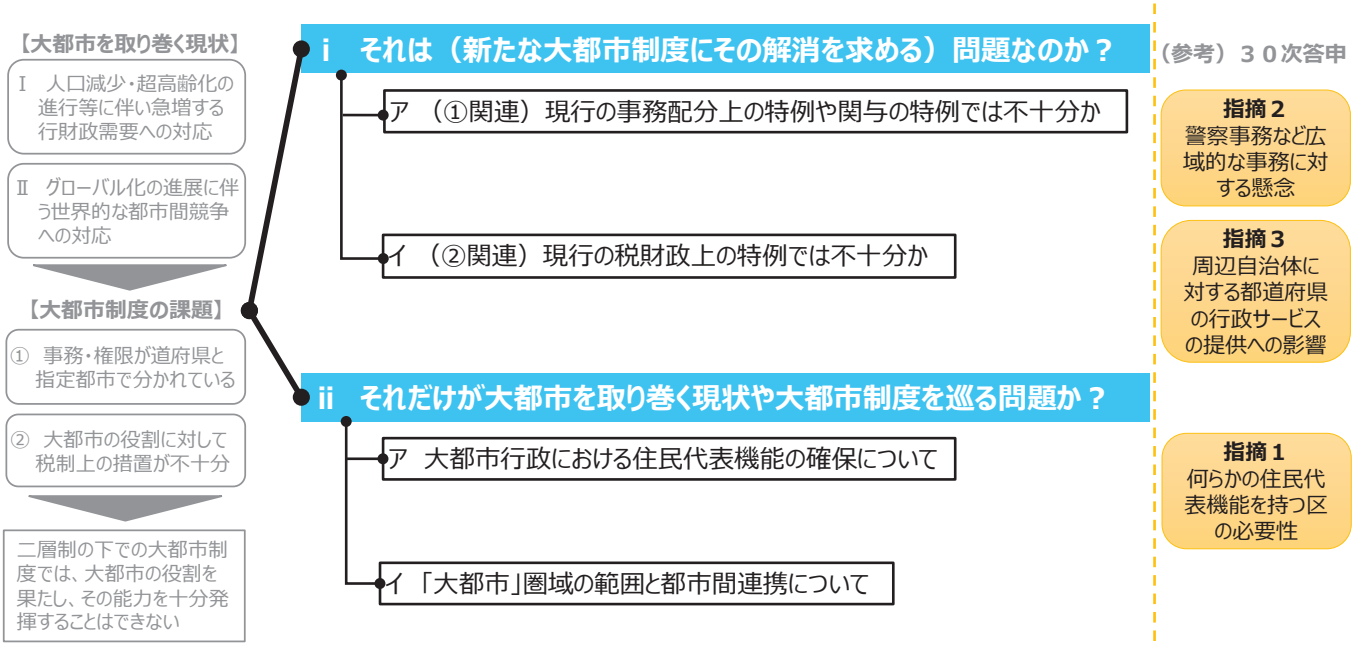
◆ その際、社会・行政のデジタル化の進展などの社会経済環境の変容が、こうした現行制度を支える理念にどのような影響をもたらすのか、また、諸外国の大都市や大都市（圏）行政に関する制度やその変遷が我が国の大都市制度にどのような示唆・教訓を与えるかについても考慮して検討する必要があるのではないか。

◆ その上で、仮に提案を制度化する場合に、どのような点に留意する必要があるか、現行制度との調和をどのように図っていくのか等について、課題を整理することとしてはどうか。

検討に当たっての主な論点（案）②

新たな大都市制度の提案に対する論点について

✓ このような新たな大都市制度の提案に対する論点としては、以下のとおり整理できるのではないか。



✓ 他方、大都市を取り巻く現状認識や大都市制度の課題に関する指摘と、一層制の大都市制度の提案の間には、ギャップがあるのではないか。例えば、近年の社会経済環境の変容（社会・行政のデジタル化の進展、大規模災害・感染症への対応など）が大都市を取り巻く現状認識にもたらす変化や、現行の大都市制度の特徴に収まらない効果への期待などを整理することで、新たな大都市制度の提案につながる要素が明確にならないか。

（参考）第30次地方制度調査会答申【抜粋】　（特別市（仮称）関係）

第１回 資料２を加工

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成２５年６月２５日））

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。
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。

指摘１　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。

指摘２　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。

指摘３　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。

検討に当たっての主な論点（案）③

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について

✓ 個々の論点について、以下のように検討の視点が整理できるのではないか。これに対し、新たな大都市制度の提案は、現行制度の設計思想を越えた対応が必要であるとの主張を含むものではないか。

i　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

ア （①関連）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か

- さらなる道府県から指定都市への事務移譲によって、住民の利便性向上が期待できる事務はあるか。
- 警察事務など広域的・統一的な対応が求められる事務についても指定都市に移譲する効果があるのか。
- 道府県との政策調整に時間を要したなどにより、大都市としての積極的な政策展開に支障を来すような事例はあるか。
- 道府県・指定都市の重複・類似業務の統合は、結果として多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにならないか。

イ （②関連）現行の税財政上の特例では不十分か

- 指定都市への事務・権限の移譲に伴い新たに生じる財政負担に対し、適切に財政措置を講じることが基本ではないか。
- 社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の問題は、他の市町村でも課題なのではないか。
- 道府県の周辺自治体へのサービス提供を通じた補完や財政調整などの役割をどのように考えるか。

＜現行制度の設計思想を越えた対応の必要性に着目した視点＞

- 大都市として自立的な、果断な、スピーディな政策課題への対応を行う上では、個別の事務・権限の移譲や重複・類似サービスの統合にとどまらず、指定都市の区域に道府県が存在している現状を解消する必要があるということか。
- 大都市がデータ管理やそのためのシステム構築を一元的に行うことによる行政サービスの効率化など、ＤＸやデジタル化の進展を踏まえた大都市制度のあり方についてどのように考えるか。

- 道府県による財政調整によって、指定都市は必要以上に財源不足に陥っている、あるいは、指定都市と周辺自治体との財政状況は遜色なく、財政調整の必要性よりも、大都市の役割に応じた税源配分の見直しの重要性が高いということか。
- 新たな大都市制度により、東京23区とそれ以外の大都市との間の格差の問題への効果的な対応が可能となるか。

検討に当たっての主な論点（案）④

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

ii　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

ア　大都市行政における住民代表機能の確保について

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

イ「大都市」圏域の範囲と都市間連携について

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

検討に当たっての主な論点（案）④

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

その他、　新たな大都市制度の検討にあたっての留意点

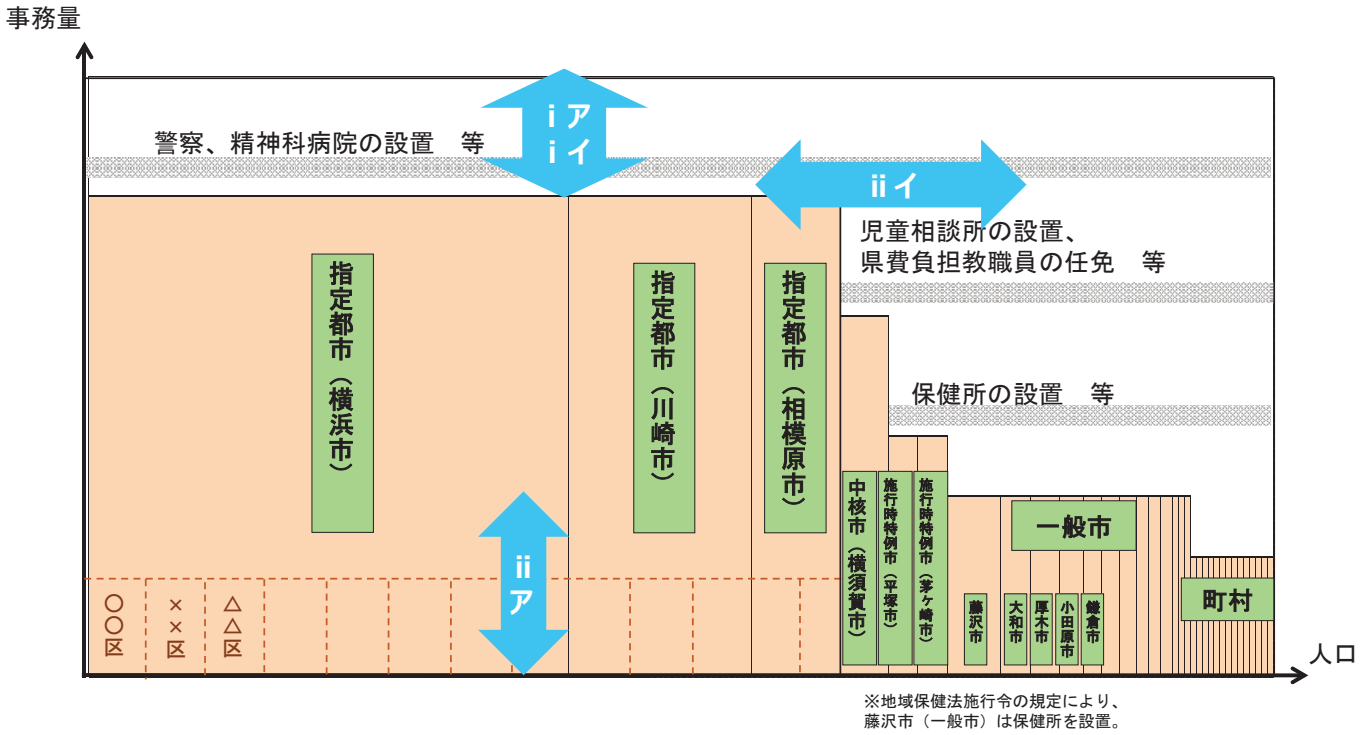
＜新たな大都市制度の対象範囲・要件について＞

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

＜新たな大都市制度を適用させる手続について＞

- 新たな大都市制度を適用しようとする場合に、誰が、どのように関わるべきか。例えば、移行の提案を道府県と大都市との共同申請とするか、国会の同意の必要性など国がどこまで関わることとすべきか。

（参考）新たな大都市制度の提案に対する主な論点（イメージ）

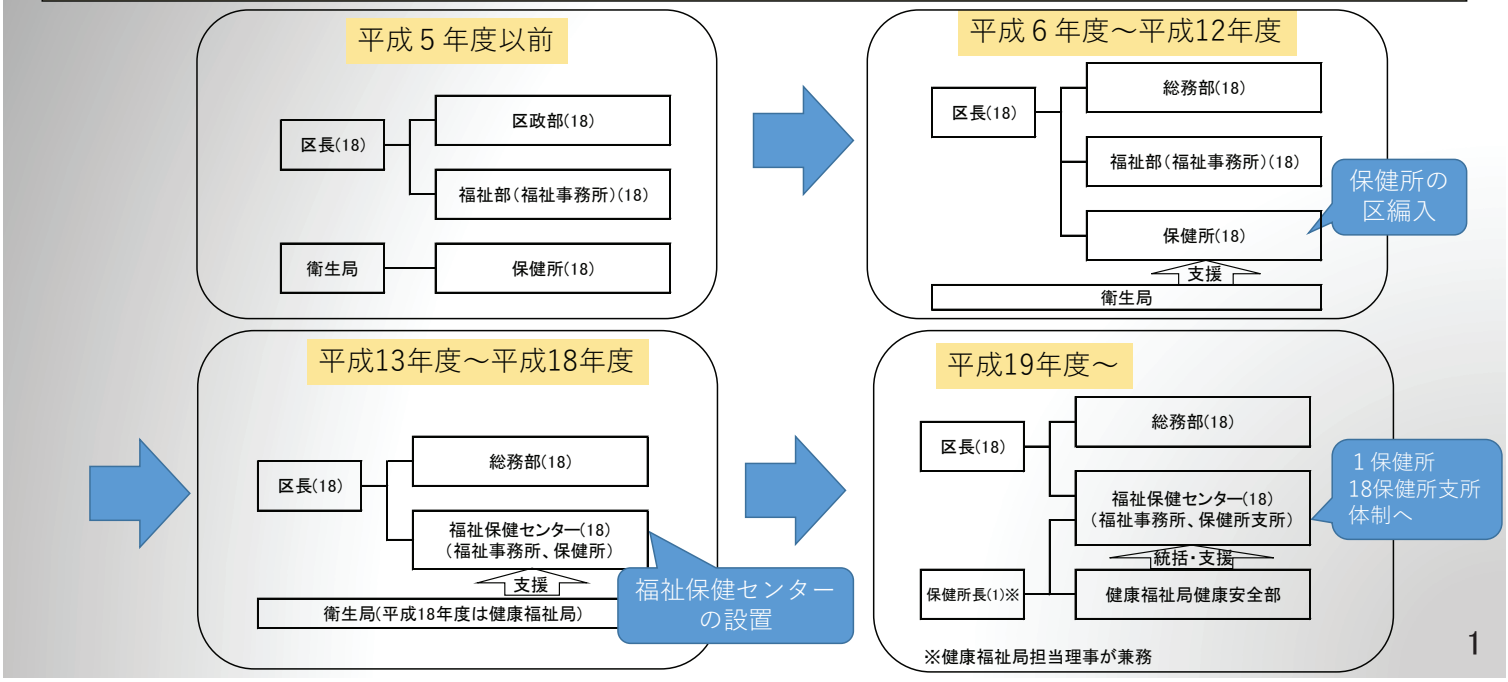


※「多くの大都市等を包含する都道府県内の市町村の事務処理の状況（神奈川県）」をもとに作成

○横浜市における保健所機能の変遷

横浜市追加提出資料

保健所は、局から区に編入（平成6年7月）、福祉保健センターの設置（福祉事務所と保健所の統合：平成14年1月）、1保健所・18保健所支所の設置（平成19年4月）と変遷してきている。これらの再編に伴い、保健所、保健所支所の保健師などの専門職、事務職員の減員は行っていない。
なお、令和3年度に新型コロナウイルス感染症対応の体制強化とし、保健所及び保健所支所に職員を増員した。



1

新型コロナワクチン感染症対応について①

ワクチン接種における国・県市の役割

○　接種場所、医師、看護師等の確保に時間を有する中、県等との調整に時間を要し、大都市として、迅速なワクチン接種体制を確保することが困難
→　人口が集中し、大規模な対応が求められる大都市にはより迅速な対応が可能となる事務配分としていく必要がある。

国　全国的な配分

↑

県　県が県内の配分（調整枠を保持）

↑

指定都市　ワクチン接種計画等を提出

※　指定都市への大都市特例はなく道府県が配分
※　令和４年度の指定都市の国の施策及び予算に関する提案で「ワクチン流通等の調整に関する道府県の権限を希望する指定都市に移譲」を要請

2

新型コロナワクチン感染症対応について②

都道府県別の９月１日現在の感染者とワクチン接種の状況

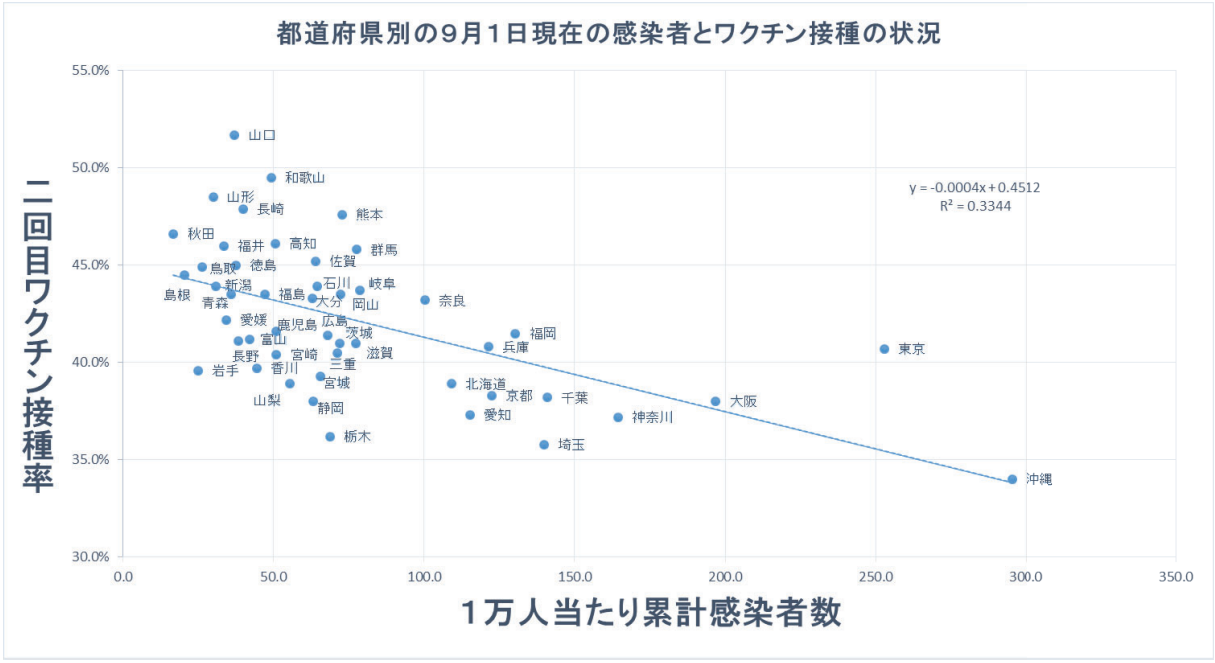
○　人口当たり感染者数は東京圏、沖縄で多く、関西圏が続いている。
○　ワクチン接種は感染者数の比較的少ない地方部で多くなっている。

都道府県名	一万人当たりの感染者数		2回目接種率		都道府県名	一万人当たりの感染者数		2回目接種率	
	順位	感染者数	順位	接種率		順位	感染者数	順位	接種率
北海道	11	109.1	37	38.9%	滋賀	15	77.4	29	41.0%
青森	39	36.0	17	43.5%	京都	8	122.6	39	38.3%
岩手	45	25.0	35	39.6%	大阪	3	196.9	42	38.0%
宮城	22	65.6	36	39.3%	兵庫	9	121.5	30	40.8%
秋田	47	16.8	6	46.6%	奈良	12	100.2	21	43.2%
山形	43	29.9	3	48.5%	和歌山	31	49.2	2	49.5%
福島	32	47.1	18	43.5%	鳥取	44	26.3	12	44.9%
茨城	18	72.1	28	41.0%	島根	46	20.5	13	44.5%
栃木	20	68.8	45	36.2%	岡山	17	72.3	19	43.5%
群馬	14	77.6	9	45.8%	広島	21	67.9	25	41.4%
埼玉	6	139.9	46	35.8%	山口	38	37.1	1	51.7%
千葉	5	140.9	40	38.2%	徳島	37	37.6	11	45.0%
東京	2	252.9	31	40.7%	香川	33	44.4	34	39.7%
神奈川	4	164.4	44	37.2%	愛媛	40	34.3	22	42.2%
新潟	42	30.9	14	43.9%	高知	30	50.5	7	46.1%
富山	34	42.2	26	41.2%	福岡	7	130.4	24	41.5%
石川	23	64.5	15	43.9%	佐賀	24	64.0	10	45.2%
福井	41	33.6	8	46.0%	長崎	35	40.0	4	47.9%
山梨	27	55.4	38	38.9%	熊本	16	72.8	5	47.6%
長野	36	38.4	27	41.1%	大分	26	62.8	20	43.3%
岐阜	13	78.7	16	43.7%	宮崎	28	51.0	33	40.4%
静岡	25	63.1	41	38.0%	鹿児島	29	50.9	23	41.6%
愛知	10	115.3	43	37.3%	沖縄	1	295.5	47	34.0%
三重	19	71.1	32	40.5%	全国		119.9		40.3%

出典：累計感染者数はNHKのホームページ、ワクチン接種回数は政府CIOポータル（医療従事者分は含まず）、
分母となる人口は令和2(2020)年1月1日住民基本台帳年齢階級別人口の総人口を用いて作成

3

新型コロナワクチン感染症対応について③



4

新型コロナワクチン感染症対応について④

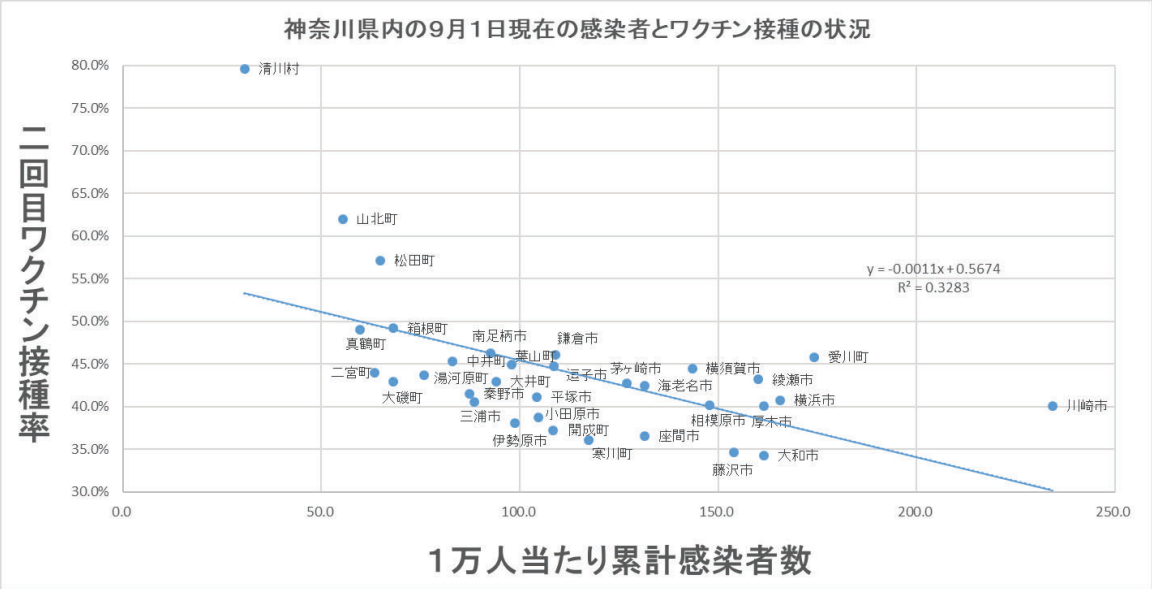
神奈川県内市町村別の９月１日現在の感染者とワクチン接種の状況

○　人口あたり感染者数は都に近い横浜市、川崎市で多くなっている。
○　ワクチン接種率は感染者の少ないところで高くなっている。
○　指定都市は感染者に比して、ワクチン接種を積極的に進めている。

市町村名	1万人あたり感染者数		2回目接種数		市町村名	1万人あたり感染者数		2回目接種数	
	順位	感染者数	順位	2回目接種率		順位	感染者数	順位	2回目接種率
横浜市	3	165.6	22	40.8%	南足柄市	22	92.7	6	46.3%
川崎市	1	234.4	25	40.1%	綾瀬市	5	160.0	15	43.2%
相模原市	8	147.8	24	40.1%	葉山町	20	97.9	10	44.9%
横須賀市	9	143.5	12	44.5%	寒川町	13	117.3	31	36.0%
平塚市	17	104.3	21	41.1%	大磯町	27	68.0	17	43.0%
鎌倉市	15	109.0	7	46.0%	二宮町	30	63.4	13	43.9%
藤沢市	7	153.9	32	34.6%	中井町	25	83.0	9	45.3%
小田原市	18	104.7	27	38.8%	大井町	21	94.1	16	43.0%
茅ヶ崎市	12	126.9	18	42.8%	松田町	29	64.8	3	57.1%
逗子市	16	108.5	11	44.7%	山北町	32	55.4	2	62.0%
三浦市	24	88.5	23	40.6%	開成町	14	108.3	29	37.2%
秦野市	23	87.3	20	41.5%	箱根町	28	68.0	4	49.2%
厚木市	6	161.6	26	40.1%	真鶴町	31	59.7	5	49.0%
大和市	4	161.5	33	34.2%	湯河原町	26	75.8	14	43.7%
伊勢原市	19	98.7	28	38.1%	愛川町	2	174.2	8	45.8%
海老名市	10	131.4	19	42.4%	清川村	33	30.7	1	79.6%
座間市	11	131.5	30	36.6%	計		162.4		40.6%

出典：神奈川県HPを参考に作成

新型コロナワクチン感染症対応について⑤



資料2

ドイツ・フランス・イングランド・イタリア・スペインの大都市制度例

―日本における特別自治市の議論に提供する比較論的な素材―

総務省　政治資金適正化委員会事務局長　**植村　哲**

1

欧州の大都市制度との比較に際しての「着眼点」

※グローバルの大都市間競争と地域に根ざした大都市制度とのバランスを各国とも模索
（大都市制度のコンセプトや背景事情については各国で特徴あり）

1. 各国の大都市（制度）に関連する「政治」と「歴史」の特徴

(1) 国家の形成過程と大都市

○「単一国家か連邦国家か」の単純な違いを遙かに超える「国家と大都市との関係の複雑さ」
○大都市のアイデンティティ・誇り：国王・領邦との対立関係により醸成
○多民族・多文化国家における「地域の独立性」の拠点である大都市

(2)「都市の自治」の歴史と哲学

○大都市のアイデンティティ・誇りを支える歴史的記憶の再生産：区制度、市民参画、税率の自主的設定　等
○都市と周辺区域との関係：都市圏の連坦度合い、都市圏の歴史的発展の過程　等

2. 圏域内で大都市が「社会・経済」上果たす役割

(1) 行政的区域と社会・経済上の圏域との対応関係

○都市化区域の連坦・集約の程度/人口の流動・生活経済圏の特徴

(2) 大都市内の行政計画と広域計画との調整

○都市計画・土地利用計画上の広域的な役割分担の設定の有無
○都市内・近郊公共交通網の整備に関する広域的な調整の有無

(3) 総合的・包括的権限を有する中間自治体・広域連合体の有無や形態

○中間自治体・広域連合体の権限や設置コンセプトの特徴
○圏域内での政治的なイニシアティブに大都市が果たす役割

3. 大都市の「グローバルな競争力」の意義

●欧州・EU圏域の文脈：統一市場の中での人材・ナレッジを中心とした獲得競争
●全世界規模の文脈：大都市の「ブランド」と住民対応とのバランス

2

欧州各国の自治体に関する基礎データ

	国レベル			基礎自治体	中間自治体	州(相当)	
	人口(人)	面積(㎢)	人口密度	団体数	団体数	団体数	
ドイツ	82,914	357,582	232	11,014	401	16	(注1)
フランス	66,942	551,500	121	34,965	99	18	(注2)
イギリス	66,436	242,495	274	398		4	(注3)
イタリア	60,422	302,069	200	7,904	97	20	(注4)
スペイン	46,733	505,969	92	8,131	50	19	(注5)
				(注6)			
日本	126,443	377,930	335	1,741		47	

(注1)ドイツの中間自治体である郡(Kreis)のうち、107団体が郡の地位を兼ねる独立市(kreisfreie Stadt(3都市州を含む))（純粋な郡は294団体)。州(Land)のうち3団体は都市州(Stadtstaat)。

(注2)フランスの県(département)数について、行政区分の数は101。地方公共団体としての県は93団体、「特別の地位の地方公共団体」として①パリはコミューンと一体の特別地方公共団体、②アルザス州の旧2県が2021年に合併、③コルシカ州の旧2県が2018年に合併。また海外県5団体は州の地位を兼ねる(département et région d'outre-mer (DROM))。この結果、中間自治体としては99団体となる(なお、ローヌ県の権限はリヨン・メトロポールの領域について後者に全面移譲)。州について、本土13団体、海外州5団体。このほかに特別の地位を有する海外領土(collectivité d'outre-mer (COM))を6団体有する。

(注3)イギリスの州相当の団体数については、連合王国においてそれぞれ国家相当とも言える地位が規定されているイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドを計上している。

(注4)イタリアの中間行政区分は県(provincia)83団体及び大都市(città metropolitana)14団体。このほかに旧県制度に対応するものとして自由コムーネ連合(libero consorzio di comuni)6団体及び非行政ユニット(unità non amministrativa)4団体（フリウリ＝ヴェネツィア・ジュンタ州の旧県)がある。

(注5)スペインの中間自治体（県 provincia）のうち、７県は自治州(comunidad autónoma)と一致、2県は自治市(ciudad autónoma)と一致。州相当団体は17自治州＋２自治市。

(注6)このほか、欧州各国とも基礎自治体の広域連合体の制度を有しており、その活用については業務分野や基礎的自治体の包含度合いなど多様な状況にある。

【時点／出典】	【URL】
ドイツ：2018.12.31"Statistisches Jahrbuch 2019"	https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/_inhalt.html
フランス：2021 "Les Collectivites Locales en Chiffres 2021"	https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2021
イギリス：2021.4.1 LGIU (Local Government Information Unit) HP	https://lgiu.org/local-government-facts-and-figures-england/
イタリア：2021 tuttitalia.it Fusione Comuni » Nuovi Comuni 2021	https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2021/
スペイン：2019.1.1 Statista "Número de municipios en España en 2019, desglosado por tamaño"	https://es.statista.com/estadisticas/633516/numero-de-municipios-segun-numero-de-habitantes-espana/

人口：OECD.Stat＞Historical Population＞2018年
面積："Demographic Yearbook 2019" Table3 (United Nations Statistics Division)
https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/products/dyb/dyb_2019/

3

ドイツの大都市制度の「着眼点」

1. 大都市（制度）に関連する「政治」と「歴史」の特徴

(1) 国家の形成過程と大都市

○中世の都市とドイツ統一前の領邦国家の歴史的経緯を色濃く反映
　⇒独立市(kreisfreie Stadt)の自治に対する理念への強い愛着(Die Luft der Stadt macht frei.)
○連邦構成国家＝州(Land)：地方自治制度の法規範権あり、集権的な統制権限
○州毎の都市制度の多様性：ベルリン・ハンブルク・ブレーメン＝都市州(Stadtstaat)など

(2) 「都市の自治」の歴史と哲学

○ゲマインデ(Gemeinde)の「自治行政」(Selbstverwaltung)
○ナチス時代の反省から代表民主主義に強く傾斜⇒1990年代以降、上級市長(Oberbürgermeister)の公選制が都市州以外の州に普及
○コンセンサス型の政治運営の文化：連立政権、名誉職に関する市議会会派の数のバランス重視　等
○大都市における区及び区委員会等の制度：公選職による議会体の設置
○人口の国土分散と都市部集約の傾向が顕著

2. 圏域内で大都市が「社会・経済」上果たす役割

(1) 行政的区域と社会・経済上の圏域との対応関係

(2) 大都市内の行政計画と広域計画との調整

(3) 総合的・包括的権限を有する中間自治体・広域連合体の有無や形態

・圏域の中心となる大都市と周辺自治体との社会・経済的な立場の違いが明確か
・郡(Kreis)：独立市以外のゲマインデ・広域連合体(Verband)の補完的役割（≠ 総合的な地方公共団体）
・シュタットヴェルケ(Stadtwerke)等の公共サービス事業体を柔軟に設置、資本関係で市がコントロール
・メトロポールレギオン(Metropolregion)の枠組みなどによる広域圏の経済戦略の設定
　（州をまたぐ枠組みの場合もある）

3. 大都市の「グローバルな競争力」の意義

●欧州・EU圏域の文脈：旧西独地域は圏域内の経済の中心
●全世界規模の文脈：メトロポールレギオンなどによる圏域の経済戦略

4

ドイツの独立市制度 (1)

1. ドイツにおける市町村制度の体系

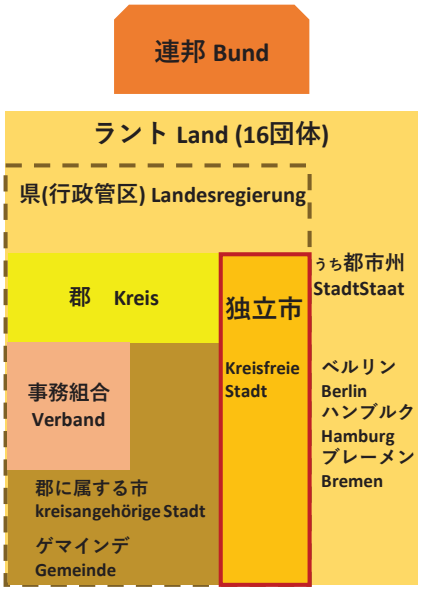
(1) ドイツ連邦共和国(BRD)＝連邦国家

➡ **地方自治制度は連邦構成国家である各ラント（州）(Land)の法体系による**

(2) ラントにおける法規範：市町村規則(Gemeindeordnung)

（市町村の基本的な制度枠組みを規定：我が国の地方自治法と同様の規定内容）

Cf. 中間地方公共団体である郡(Kreis, Landeskreis)：郡規則(Kreisordnung)において規定



(3) 市町村の分類

①郡から独立した市(kreisfreie Stadt) = 独立市

ア 各ラントの市町村規則：「沿革的に郡に属していない都市」という定義が多い
＝人口規模等の客観基準に基づく分類ではない

Cf. 市町村規則：「都市の郡への帰属」の規定が設けられている例が多い

イ 郡の権限を市が直接有する＝所属ラント内での地方制度は「一層制」の状態

②郡に属する市(kreisangehörige Stadt)

○ラントにより、人口要件で「大規模の郡に属する市」と「中規模の郡に属する市」を区別する例あり
例：ノルトライン＝ヴェストファーレン州：人口50,000人以上
ラインラント＝プファルツ州：人口25,000人以上
○バイエルン州：人口50,000人以上のゲマインデが独立市に移行する手続規定を設定

③ゲマインデ(Gemeinde)

Cf.「市」の呼称：自治体の定性的な要件に基づくものではない

※事務組合（広域連合体）(Verband)の仕組みも広く活用されている

ドイツの独立市制度 (2)

2. 独立市（又は一定規模以上の市）の特徴

※各ラントにおいて規定に差異あり：ノルトライン＝ヴェストファーレン州(NW)、
ラインラント＝プファルツ州(RP)及びバイエルン州(BY)の例から分析

●2011年末段階で**BRD内で計107団体**（連邦人口の1/3強（約2,500万人）をカバー）

●**独立市の規模：人口5万人弱から360万人超（ベルリン）まで多様**
Cf. 人口10万人規模の市でも13団体は「郡に属する市」に分類されている

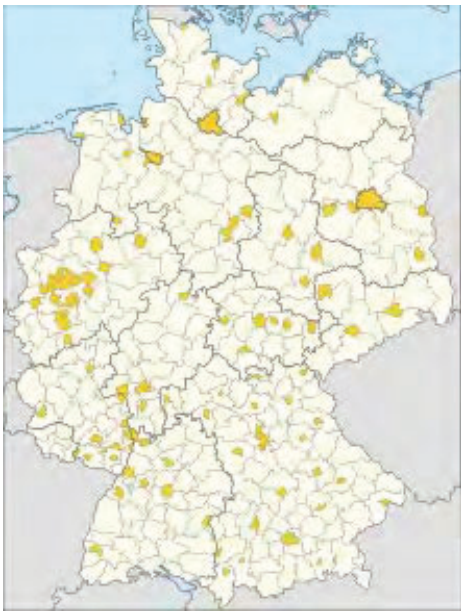
●**人口50万人規模以上の独立市：連邦全土で14団体**
Cf. ベルリン・ブレーメン・ハンブルク：都市かつ単独州である「都市州」(Stadtstaat)
(ブレーメン州：ブレーメン市・ブレーメンハーフェン市の２都市で構成)

(1) 機構上の特徴：区(Bezirk (Stadtbezirk, Ortbezirk))の設置

○区代表会議・区委員会といった公選職の合議体を設置
○市議会議員との何らかの連携性を担保
○市議会との関係：意見表明・会議出席などの双方向的関係を構築
○権限：住民近接性の高い事務の執行権限や建設計画等での関与を担保

【参考：市議会議員と市長の選挙方法】

A ノルトライン・ヴェストファーレン州
○市議会議員：比例代表制（任期5年） ●市長：市民の直接選挙＋市議会の多数決
B バイエルン州
○市議会議員：比例代表制 ●第一市長：常勤、市民の直接選挙
●その他の市長（一ないし複数名）：市議会の互選により選出



ドイツ連邦共和国内の「郡から独立した市」（独立市）の分布図
（出典：https://de.wikipedia.org/wiki/Kreisfreie_Stadt）

(2) 権限上の特徴

①ゲマインデとしての権限

○義務的権限：学校、建築計画、公営住宅建設、社会給付、若者支援、幼稚園　等
○任意的権限：各種公営施設の運営、経済振興、各種非営利団体の設立認可　等

②付加される郡の権限：住宅給付、郡道建設、救急業務・災害救助、廃棄物処理、治安当局、病院　等

※ドイツにおける中間自治体としての郡の位置づけ：**補完性・広域性を念頭に置いた権限**の設定

➡ **日本の都道府県のように総合的・包括的な権限を有する地方公共団体とは位置づけられていない**

ドイツにおけるゲマインデ内の区制度の例(1)

		ノルトライン＝ヴェストファーレン州 Nordrhein-Westfalen (NW)	ラインラント＝プファルツ州 Rheinland-Pfalz (RP)	バイエルン州 Bayern (BY)
主たる根拠法令		ノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村規則 (Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW))	ラインラント＝プファルツ州市町村規則 (Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz (GemO))	バイエルン州市町村規則 (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO)) 各都市の区委員会規則(Satzung für die Bezirksausschüsse (Bezirksausschuss-Satzung))
区制度の名称		**Stadtbezirk(独立市：22団体)** **Ortschaft(その他のゲマインデ)**	**Ortsbezirk(ゲマインデ共通)**	**Stadtbezirk(10万人以上の都市：8団体)** **Gemeindeteile(1952年1月18日以前のゲマインデで議会に議員がいない地区)**
区の設置の考え方		集落(ジードルング)(Siedlung)の構造、人口分布及び自治体圏域の発展を考慮に入れて区割り(GO NRW第35条)	○地域の市民共同生活の形成のためゲマインデが設置可 ○ゲマインデの基本規則(Hauptsatzung)により設置及び区割りの考え方を規定(GemO第74条) ○法施行前に存在する広域連合に属さないゲマインデの区はこれを存置	○歴史的な関係、名称及び市民・事業活動条の特別の関係に配慮(GO第60条)
区に設置される組織	独立市又は一定規模以上の都市	独立市：義務的設置(3以上10以下の範囲で)		人口10万人以上の都市の区域を区に区分
	その他のゲマインデ	任意設置	任意設置	
	合議体及び区長	**Stadtbezirkの合議体：区代表会議(Bezirksvertretung)（GO NRW第36条）** ○内部に委員会(Ausschuß)を設置することは不可 ○区委員(Mitglieder)：任期5年(市議会の改選期に一致)、普通直接投票により選出、定数は区毎で奇数の設定(区内の住民数により規定) ○区委員ではない市議会議員(Ratsmitglieder)：区代表会議における意見表明権を有する ○市長(Oberbürgermeister)：区代表会議に意見表明権を持って参加可(会議の申し出がある場合は義務)、助役(Beigeordnete)その他の職員を参加させることも可能	**Ortsbezirkの合議体：区代表会議(Ortzbeirat)(GemO第75条)** ○基本規則により人口300人未満の区では設置しないことが可 ○区委員(Mitglieder)：3名～15名の範囲で公選 ○区に住所を有する区委員ではない市議会議員：区代表会議における意見表明権を有する ○ゲマインデの長(Bürgermeister)及び助役(Beigeordnete)：区代表会議に出席し意見表明権	**Stadtbezirkの合議体：区委員会(Bezirksausschuß)(GO第60条)** ○人口100万人以上の都市には必置 ○小委員会(Unterbezirksschuß)の設置可
		Stadtbezirkの代表：区代表(Bezirkvorsteher)(GO NRW第36条) ○11名～19名の委員の互選により選出 ○市議会(Rat)：区代表に区長(Bezirksbürgermeister)の名称付与が可能 ○区の代表の職務に対して報償受給可	**Ortsbezirkの代表：区代表(Ortsvorsteher)(GemO第76条)** ○区代表会議議員の選出から３ヶ月以内に区に住所を有する市民から名誉市長(ehrenamtliche Bürgermeister)の投票により選出 ○副代表(Stellvorsteher)：名誉助役(ehrenamtliche Beigeordnete)の投票を受けて区代表会議内からの互選で1ないし2名を選出	**理事会(Vorstand)：会長(Vorsitzende)と2人の副会長(Stellvortreter)を区委員会で互選(例：ミュンヘン市BS第19条)**
		Ortsschaft：区委員会(Bezirksausschuß)又は区代表(Ortsvorsteher)のいずれかを選択して設置(GO NRW第39条)		
	区の行政機関	**Stadtbezirk：区行政事務所(Stadtbezirksverwaltungsstelle)を設置**（複数区の行政を束ねることも可）**(GO NRW第38条)** ○事務所長(Leiter)又は次長(Stellvertreter)：区代表委員会の議事への参加義務	**区行政事務所(Verwaltungsstelle)(GemO第77条)** ○人口100,000人以上のゲマインデ：単独又は複数で人口15,000人以上の区に支所(Außenstelle)として設置可能 ○ゲマインデの身分公務員により運営：任用・解任時には区代表会議の意見を聴く	**区行政事務所(Verwaltungsstelle)(GO第60条)** ○第一市長(erste Bürgermeister)から都市の行政機関の事務権限を委任

7

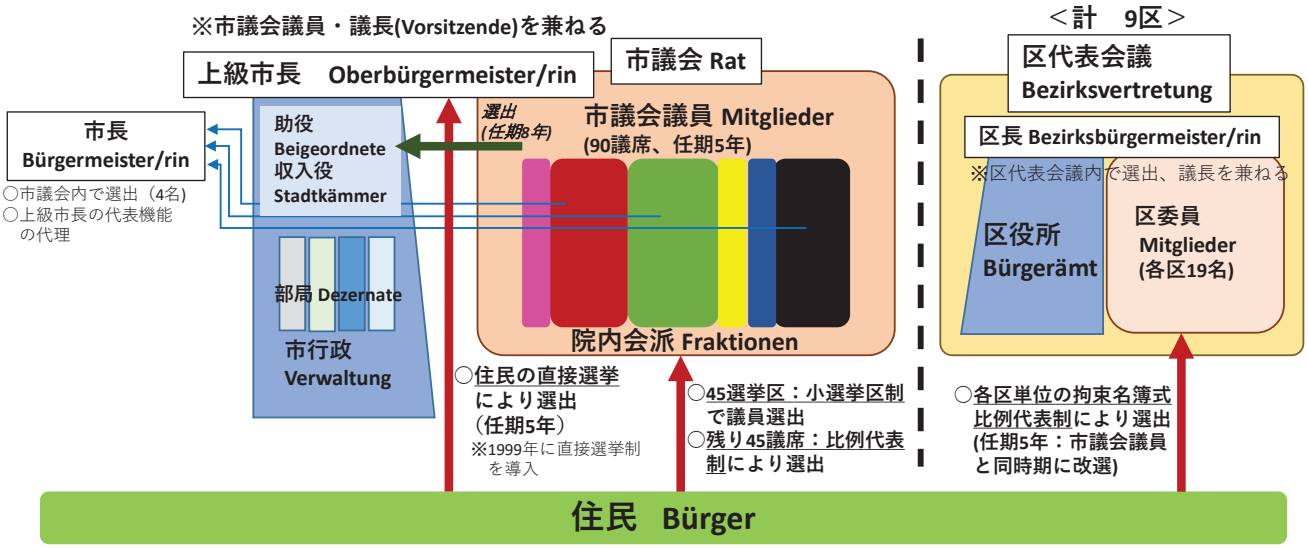
ドイツにおけるゲマインデ内の区制度の例(2)

		ノルトライン＝ヴェストファーレン州 Nordrhein-Westfalen (NW)	ラインラント＝プファルツ州 Rheinland-Pfalz (RP)	バイエルン州 Bayern (BY)
区の権限		**市全体の利益の遵守とその事務権限の中で区の区域を越えない以下の業務を所管(GO NRW第37条)** a) 運動施設、高齢者施設、墓地、図書館その他の社会・文化活動施設など区内の学校及び公共施設における事業及び設備 b) 記念碑保全、景観保全及び緑化 c) 建築物の増改築並びに道路・街路・広場の維持修繕及び街路照明（交通確保の義務関連を除く）の工期の確定 d) 地区内の連合体、組合その他の団体及びイニシアティブに対する支援 e) 区内の文化事業並びに公共の場における芸術及び郷土・民俗文化の維持、既存の代親関係(vorhandenen Paten- oder Städtepartnerschaften)の保全 f) 区の事務に関する情報提供、文書作成及び代表	（公開情報での制度規定の事例なし）(P)	**区内の市民社会生活の促進のため、市議会において決定された区予算の範囲内で以下の業務を所管(例：ミュンヘン市BS第10条)** a) 健康・環境、男女平等、社会統合及び移民、文化、若者政策及び社会福祉、学校及びスポーツ、高齢者政策、娯楽並びに市街区振興の分野に関する団体・組合及び事業への補助 b) 市施設の運営 c) 区における「市と市民の共働」事業における市民プログラムへの協調支援（区の出資割合は25%） d) 市議会で議決された範囲内における区委員会の開催の執行
	権限付与・行使のプロセス	○市議会に権限の画定権限 ○区の間及び区と市所管委員会との間の権限に関する争訟：市中央委員会(Hauptausschuß)で画定 ○市議会における区代表会議からの諮問・意見表明権：区に関連する予算、市計画・インフラ投資・建設計画 ○市長及び区長：区代表会議の決定に対し14日以内に異議申し立て（執行停止効力）→区代表会議にて3週間以内に再議、最終確定権は市議会		○各都市の区委員会規則において付与された権限を列記 (例：ミュンヘン市BS第9条→別表1) ⇒各行政分野の区に係る市決定について広範な聴聞・意見権限を付与（例：ミュンヘン市BS第12条～第14条・第16条） ⇒街路・広場・建築に関する計画や週市場の運営等については一定の決定権も付与 ○建設計画の策定・変更等：区委員会と協調して策定 (例：ミュンヘン市BS第15条)

(参考)各州の独立市の数		22団体	12団体	25団体
	人口10万人以上の独立市 （下線：人口40万人以上）	ビーレフェルト(Bielefeld)、ボッフム(Bochum)、ボン(Bonn)、ボートトロップ(Bottrop)、ドルトムント(Dortmund)、デュイスブルク(Duisburg)、デュッセルドルフ(Düsseldorf)、エッセン(Essen)、ガイゼンキルヒェン(Geisenkirchen)、ハーゲン(Hagen)、ハム(Hamm)、ヘルネ(Herne)、ケルン(Köln)、クレフェルト(Krefeld)、レーフェンクーゼン(Levenkusen)、ムンヒェングラートバッハ(Mönchengladbach)、ミュルハイム・アン・デル・ルール(Mülheim an der Ruhr)、ミュンスター(Münster)、オーバーハウゼン(Oberhausen)、レムシャイト(Remscheid)、ゾーリンゲン(Solingen)、ヴッペルタール(Wuppertal)	カイザースラウテルヌ(Kaiserslautern)、コブレンツ(Koblenz)、マインツ(Mainz)、トリアー(Trier)	アウクスブルク(Augsburg)、エアランゲン(Erlangen)、フュルト(Fürth)、インゴルシュタット(Ingolstadt)、ミュンヘン(München)、ニュンベルク(Nürnberg)、レーゲンスブルク(Regensburg)、ヴュルツブルク(Würzburg)
	人口10万人未満の独立市		フランケンタール（プファルツ）(Frankenthal (Pfalz))、ランダウ・イン・デル・プファルツ(Landau in der Pfalz)、ノイシュタット・アン・デル・ヴィーンシュトラーセ(Neustadt an der Wienstraße)、プリマーゼンス(Primasens)、シュパイヤー(Speyer)、ヴォルムス(Worms)、ツヴァイブリュッケン(Zweibrücken)	アンベルク(Amberg)、アンスバッハ(Ansbach)、アシャッフェンブルク(Aschaffenburg)、バンベルク(Bamberg)、バイロイト(Bayreuth)、コブルク(Coburg)、ホーフ(Hof)、カウフボイレン(Kaufbeuren)、ケンプテン（アルゴイ）(Kempten (Allgäu))、ランツフート(Landshut)、メミンゲン(Memmingen)、パッサウ(Passau)、ローゼンハイム(Rosenheim)、シュヴァーバッハ(Schwabach)、シュヴァインフルト(Schweinfurt)、シュトラウビング(Straubing)、ヴァイデン・イン・デル・オーバープファルツ(Weiden in der Oberpfalz)

8

ケルン市の機構



【区制度】

1. ケルン市の区（計9区：下記の順に附番）

インネンシュタット(Innenstadt)、ローデンキルヒェン(Rodenkirchen)、リンデンタール(Lindenthal)、エーレンフェルト(Ehrenfeld)、ニッペス(Nippes)、コールヴァイラー(Chorweiler)、ポルツ(Porz)、カルク(Kalk)、ミュルハイム(Mülheim)

2. 主な権限

○児童・若年者・家族への支援　○社会的支援及び高齢者支援　○学校運営　○スポーツ振興
○文化振興、記念碑・地域彫像の管理及び郷土民俗活動の保全　○市民センター運営
○公共の緑地及びレクリエーション施設の運営　○街路管理　○地域団体の活動支援

3. 区委員会：1975年に設置、年間7回開会、区の権限に関する事項を決定

https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Stadtbezirke_und_Stadtteile_Kölns

ケルン市の区

ノルトライン＝ヴェストファーレン州の州旗(Nordrhein-Westfalen (NRW)

ケルン市の市章

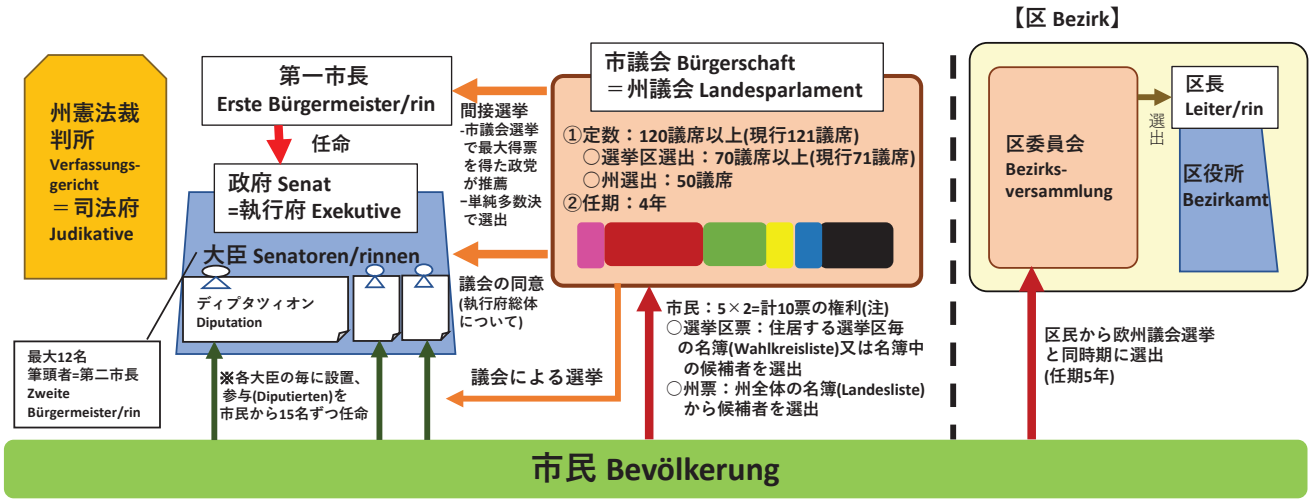
https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Stadtbezirke_und_Stadtteile_Kölns

	区	街区数	面積(㎢)	住民 (2019.12.31)	
				人口(人)	人口密度(人/㎢)
1	インネンシュタット Innenstadt	5	16.37	129,055	7,884
2	ローデンキルヒェン Rodenkirchen	13	54.55	111,040	2,035
3	リンデンタール Lindenthal	9	41.80	153,600	3,675
4	エーレンフェルト Ehrenfeld	6	23.98	109,770	4,578
5	ニッペス Nippes	7	31.75	118,577	3,735
6	コールヴァイラー Chorweiler	12	67.16	82,732	1,232
7	ポルツ Porz	16	78.92	114,699	1,453
8	カルク Kalk	9	38.16	121,637	3,187
9	ミュルハイム Mülheim	9	52.20	150,709	2,887
	ケルン市合計	86	404.89	1,091,819	2,697

出典：ケルン市HP資料　stadtteilinformazionen_einwohner_2019.pdfより

ハンブルク市（都市州）(Freien und Hansestadt Hamburg)

1. 統治機構：都市州(Staatstadt)として州（連邦構成国家）と市の両面を担う/議員内閣制的な構造



(注)市民は候補者に5票全てを投じること(kumulieren)も、異なる名簿の候補者に票を投じること(panaschiren)も可能

2.ハンブルク市の区制度

(1) 区役所の主な業務

○第１部　徴収・業務(Derzernat 1 Steuerung und Service)：人事・選挙・法務・出納事務
○第２部　市民業務(Dezernat 2 Bürgerservice)：戸籍・住民窓口、外国人関係、区民センター(Kundenszenter)
○第３部　福祉・若者・健康(Dezernat 3 Soziales, Jugend und Gesundheit)
○第４部　産業・建築・環境(Dezernat 4 Wirtschaft, Bauen und Umwelt)

(2) 現行の区の区域（2008年～）（計7区）

ハンブルク=ミッテ(Hamburg-Mitte)、アルトナ(Altona)、アイムスビュッテル(Eimsbüttel)、
ハンブルク=ノルト(Hamburg-Nord)、ヴァンツベック(Wandsbek)、ベルゲドルフ(Bergedorf)、
ハールブルク(Harburg)

https://de.wikipedia.org/wiki/Bezirke_in_Hamburg

ハンブルク市の区

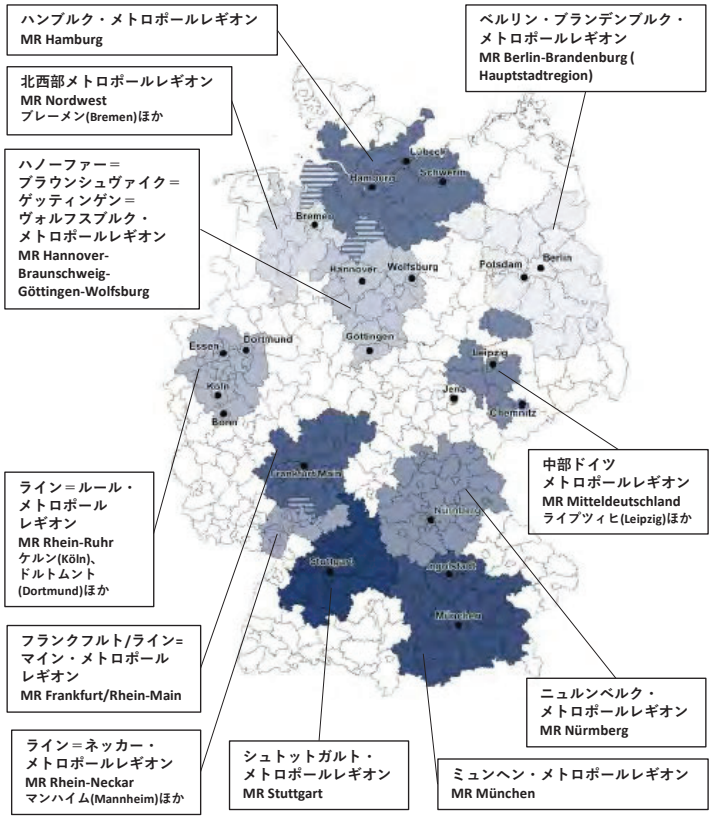
ハンブルク市の市旗（州旗）

https://de.wikipedia.org/wiki/Bezirke_in_Hamburg

区	街区数	面積(㎢)	住民 (2019.12.31)	
			人口(人)	人口密度(人/㎢)
1 ハンブルク=ミッテ Hamburg-Mitte	19	142.2	301,543	2,121
2 アルトナ Altona	14	77.9	275,264	3,534
3 アイムスビュッテル Eimsbüttel	9	49.8	267,051	5,362
4 ハンブルク=ノルト Hamburg-Nord	13	57.8	314,593	5,443
5 ヴァンツベック Wandsbek	18	147.5	441,012	2,990
6 ベルゲドルフ Bergedorf	14	154.8	130,260	841
7 ハールブルク Harburg	17	125.2	169,426	1,353
ハンブルク市合計	104	755.2	1,899,160	2,515

出典：https://de.wikipedia.org/wiki/Bezirke_in_Hamburg

ドイツのメトロポールレギオン(Metropolregion)



出典：https://www.econstor.eu/bitstream/10419/193440/1/1067309713.pdf

1. 経緯

(1) 欧州・世界規模の都市間競争を念頭に社会・経済的な発展の原動力として中核的都市を擁する圏域を形成

⇒2006年までに圏域計画担当大臣会議(Ministerkonferenz für Raumordnung)の場において認定（11圏域）

(2) 典型的な機能

○決定・監督機能：州及び州を超える機関の存在
○イノベーション・ネットワーク機能：研究機関、文化関係団体等の関与
○ゲートウェイ機能：人・知・材の往来
○シンボル機能：圏域のイメージ形成

2. 制度形態

(1) 設置根拠：圏域ごとに多様

○州の法律、協定、認定された圏域計画などの例
○州(Land)をまたがる圏域：連邦基本法第29条に規定される州間協定(Intraföderale Staatsverträge)に基づき設定

(2) 運営上の機構

①地域連合(Verband)を設置する例
・圏域内の自治体に商工会議所などが加わる場合もある
・州の監督権限の対象となる場合あり
②各種計画・人材確保の有限会社等を設置する例
⇒圏域会発のプランニング・シンクタンク機能
③既存の具体業種分野における企業体を束ねるホールディング機能を付与する場合

(3) 権限(1(2)及び2(2)に対応)：圏域の戦略形成や人材開発プログラム、ナレッジ産業対応、交通・モビリティ等

13

フランスの大都市制度の「着眼点」

1. 大都市（制度）に関連する「政治」と「歴史」の特徴

(1) 国家の形成過程と大都市

○フランス革命以来の「ジャコバン的」中央集権化
⇒中世期までの地域の独自性を画一化する方向で地方制度を設計・運用（19世紀～20世紀半ば）
○県地方長官(préfet)の存在感：地域における国・政府の代表＋行政の合法性の統制
○首都パリに対する国家側からの強い統制：1975年に市長公選制導入、警察権限の国家統制　等

(2)「都市の自治」の歴史と哲学

○コミューン(commune)全般について「一般的権限条項」(clause générale des compétences)＋税率自主権
○市長（メール）(maire)：市議会議長を兼ね強い政治的主導権、住民からの親近感も強い存在
○パリ・リヨン・マルセイユ（三大都市）：特別法による区制度の導入（公選職による議会体の設置）
○都市圏の連坦度合い：パリについては顕著に進行、大都市のジェントリフィケーションと郊外問題

2. 圏域内で大都市が「社会・経済」上果たす役割

(1) 行政的区域と社会・経済上の圏域との対応関係

(2) 大都市内の行政計画と広域計画との調整

(3) 総合的・包括的権限を有する中間自治体・広域連合体の有無や形態

・三大都市内の「街区」の特性：社会階層の違い、ジェントリフィケーションやスラムの状況
・各メトロポールにおける都市計画・公共交通等の広域的なプランニング・開発
・中間自治体である州(région)及び県(département)：「総合的な地方公共団体」の位置づけではない（州・県単位の計画や行政契約による「権限の持ち寄りによる取組」の傾向）

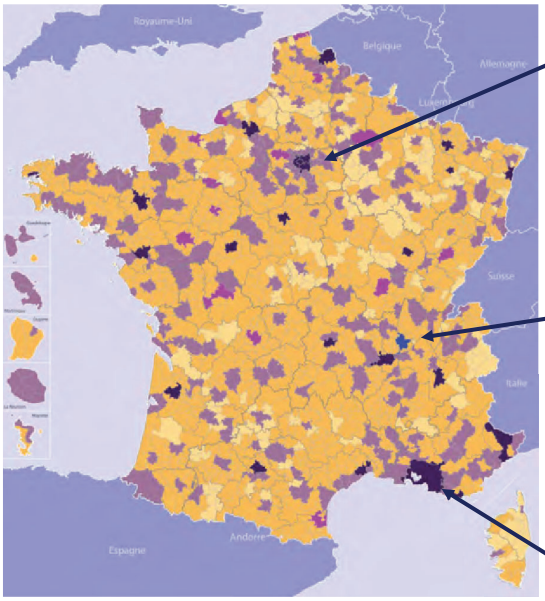
3. 大都市の「グローバルな競争力」の意義

●欧州・EU圏域の文脈：国内での周辺部がEU内では「核」となりうるメリットを活用
●全世界規模の文脈：パリにおいて世界規模の戦略は顕著（大規模イベント・金融・観光・文化芸術）

14

フランスの三大都市（圏）(1)

【2021年1月1日段階の課税型広域連合体の分布図】



メトロポール
Métropoles
団体数：21
構成コミューン数：908
圏内人口：18,154,555人

リヨン・メトロポール
Métropole de Lyon
団体数：1
構成コミューン数：59
圏内人口：1,415,357人

出典：
https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/ressources/documents/poster/poster_EPCIaFP_2021.pdf

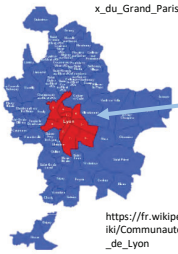
グラン・パリ・メトロポール
Métropole du Grand Paris

https://ja.wikipedia.org/wiki/メトロポール・デュ・グラン・パリ#/media/ファイル:Établissements_publics_territoriaux_du_Grand_Paris.svg

パリ市
Ville de Paris

https://ja.wikipedia.org/wiki/パリの行政区

リヨン・メトロポール
Métropole de Lyon

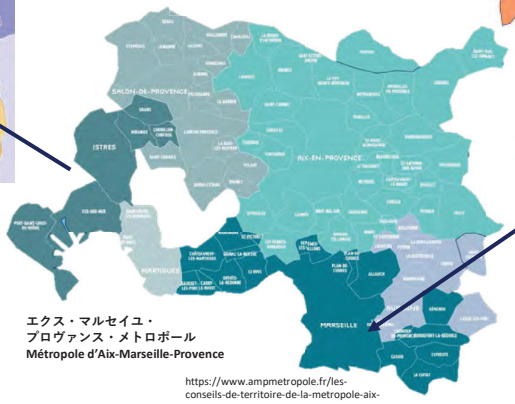


https://fr.wikipedia.org/wiki/Communauté_urbaine_de_Lyon

リヨン市
Ville de Lyon

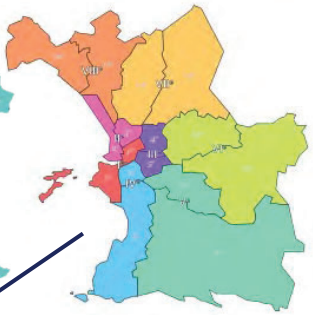
https://www.actualitix.com/carte-de-lyon.html

エクス・マルセイユ・プロヴァンス・メトロポール
Métropole d'Aix-Marseille-Provence



https://www.ampmetropole.fr/les-conseils-de-territoire-de-la-metropole-aix-marseille-provence

マルセイユ市
Ville de Marseille



https://fr.wikipedia.org/wiki/Secteurs_et_arrondissements_de_Marseille

フランスの三大都市（圏）(2)　中心市の比較

			パリ Paris	リヨン Lyon	マルセイユ Marseille
圏域	人口(2017年)		2,187,526人	516,092人	863,310人
	面積(人口密度)		105.4㎢（20,754.5人/㎢）	47.9㎢（10,781.1人/㎢）	240.6㎢（3,587.9人/㎢）
指標	住居(2017年)	住居総数	1,382,779件	301,474件	444,172件
		主たる居所の割合	82.6%	87.3%	88.8%
		空き家率	8.5%	8.1%	8.1%
		主たる居所の所有率	33.1%	33.6%	43.8%
	雇用(2017年)	事業所雇用総数	1,837,650人	322,729人	341,538人
		うち給与所得者率	86.0%	87.7%	87.1%
		15～64歳失業率	11.9%	13.3%	17.7%
自治体の地位			特別の地位の地方公共団体(collectivité à statut particulier)であるVille de Paris（コミューンと県の双方の地位を持つ）+MGPのテリトワール（T1）	コミューン(commune)	コミューン
(根拠法令)			CGCT第L2512-1条（定義） CGCT第L2511-1条～第L2511-35-1条（PLM法）	CGCT第L2511-1条～第L2511-35-1条（PLM法）	CGCT第L2511-1条～第L2511-35-1条（PLM法）
統治機構			○パリ議会(conseil de Paris)：区単位の比例代表名簿で議員を選出（定数：364名） ○議長＝メール(maire)を互選、27名の副市長(adjoints au maire)を議会内から任命	○コミューン議会：区単位の比例代表名簿で議員を選出（定数：72名） ○議長＝メールを互選、21名の副市長を議会内から任命	○コミューン議会：地域市役所単位の比例代表名簿で議員を選出（定数：101名） ○議長＝メールを互選、28名の副市長を議会内から任命
区など	概況		○圏域を20の区(arrondissement)に分割(CGCT第L.2511-3条・R第2512-2条)：2020年から中心の1～4区を単一の区議会(パリ中心区議会(Paris Centre))に統合	○圏域を9の区に分割	○圏域を16の区に分割 ○2区ごとに地域市役所(mairie de secteur)を設置
	制度		○法人格なし(1982年12月28日憲法院決定) ○コミューン議会選挙時に区単位で議員を選出(503名)，うち各選挙の名簿筆頭者163名がパリ議会議員の地位を兼ねる（残り340人は区議会議員(conseillers d'arrondissement)の地位のみ） ○区長(maires d'arrondissement)：区議会議員の互選 ○区役所(mairies d'arrondissement)：補助金や都市計画への意見提出権、教育・社会・文化・スポーツ・情報化に関する近隣施設関連の決定権限を市から委任	○法人格なし(1982年12月28日憲法院決定) ○コミューン議会選挙時に区単位で議員を選出(221名)，うち各選挙の名簿筆頭者72名がコミューン議会議員(conseillers municipaux)の地位を兼ねる（残り148人は区議会議員の地位のみ） ○区長：区議会議員の互選 ○区役所：補助金や都市計画への意見提出権、近隣施設関連の決定権限を市から委任、戸籍等の窓口事務	○法人格なし(1982年12月28日憲法院決定) ○コミューン議会選挙時に地域市役所単位で議員を選出(303名)，うち各選挙の名簿筆頭者101名がコミューン議会議員の地位を兼ねる（残り202人は(地域市役所単位の)区議会議員の地位のみ） ○区議会議員(maire de secteur)：区議会議員の互選 ○地域区役所：補助金や都市計画への意見提出権、近隣施設関連の決定権限を市から委任、戸籍等の窓口事務
権限	一般的権限条項		首都として付与されていないコミューンの権限あり	コミューンとして一般的権限条項(clause générale de compétences)が適用(CGCT第L2121-29条)	
	具体的な権限	都市計画	都市計画文書(＝テリトワール(T1)として)及び個別の建設計画	個別の建設許可：都市計画文書(PLU, ZAC)の決定は広域連合体に移譲	
		福祉・衛生	保育所や高齢者福祉施設の任意的運営		
		教育	幼児教育学校及び小学校の設置、施設整備並びに運営（教職員の給与を除く）		
		文化・スポーツ	図書館、美術館、音楽学校、劇場の設置運営、文化行事、スポーツ施設の設置運営、プロスポーツクラブを含むスポーツ活動への助成、観光面の整備		
		土木	コミューン営道路の維持		
		公共秩序	交通・駐車取締等の権限を地方長官から移譲	メールの警察権限に基づく公共秩序の維持（交通・駐車取締、立ち入り検査権限　等）	
		国の事務の執行	戸籍事務（出生・婚姻・死亡の登録）及び選挙事務（メール・副市長が国の機関としてコミューンの組織を用い執行）		

パリ市の市章

リヨン市の市章

マルセイユ市の市章

フランスの三大都市（圏）(3)　メトロポールの比較

		グラン・パリ・メトロポール Métropole du Grand Paris (MGP)	リヨン・メトロポール Métropole de Lyon (ML)	エクス・マルセイユ・プロヴァンス・メトロポール Métropole d'Aix-Marseille-Provence
圏域	人口	7,109,664人	1,415,357人	1,900,023人
	面積	814.2㎢	533.7㎢	3,149㎢
	構成コミューン数	131団体	59団体	92団体（中心的コミューン：マルセイユ及びエクス＝アン＝プロヴァンス(Aix-en-Provence)）
都市圏	人口(2010年)	12,400,000人	2,240,000人	1,700,000人
	コミューン数	1,798団体	514団体	90団体
広域連合体の地位		課税型広域連合体(établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre)としてのメトロポール(Métropole)	特別の地位の地方公共団体(collectivité à statut particulier)（県と大都市連合体の双方の地位を持つ）	課税型広域連合体としてのメトロポール
(根拠法令)		CGCT第L.5229-1条（2014年1月27日法律(MAPTAM法)により創設）	CGCT第L.3611-2条（MAPTAM法第26条等で改正）：「第6章 県」に規定を追加	CGCT第L.5217-1条（2010年12月16日法律により創設）
統治機構	広域連合体	メトロポール議会(conseil de la métropole)：直接選挙（コミューン議会議員と同時の選挙で選出(fléchage)）	メトロポール議会(conseil de la métropole)：県と同様の直接選挙	メトロポール議会：直接選挙（コミューン議会議員と同時の選挙で選出）
	区域設定	テリトワール(territoire)：12法人、テリトワール議会(conseil de territoire)を設置		テリトワール：6法人、テリトワール議会を設置
	協議構造(事実上のものを含む)	○メール議会(conférence des maires)（法定） ○テリトワール議会 ○開発評議会(conseil de développement) ○治安・犯罪防止評議会 ※構成コミューンとの間で税財政協約(pactes financiers et fiscaux)を締結	●メトロポール議会(conférence métropolitaine)：メトロポールと構成コミューンの協議枠組み（会長：メトロポール議長） ●地域別メール議会(conférences territoriales des maires)：地域毎の構成コミューンのメールの協議枠組み（諮問的権限） ○治安・犯罪防止評議会	○メール議会（法定） (注)グラン・パリとエクス・マルセイユ・プロヴァンスの2つのメトロポールのみ法律上設置 ○開発評議会 ※構成コミューンとの間で税財政協約を締結
中間自治体(県・州)との関係		○パリについては制度上県の権限を排他的に行使 ○MGPへの具体の移譲権限以外はそれぞれの権限を行使 (注)小冠三県（セーヌ＝サン＝デゥニ、ヴァル＝ド＝マルヌ、オー＝デュ＝セーヌ）の領域を包含	○制度上、県の権限を排他的に行使 ○MLへの具体の移譲権限以外はそれぞれの権限を行使	○所属県の人口の95%、面積の62%を占める
権限	義務的権限	都市圏の地域開発計画、住宅・都市政策、経済・文化・社会、国際的イベント、環境、広域都市計画(PLUi)	都市圏の地域開発計画、住宅・都市政策、上下水道、環境、広域都市計画(PLUi)	都市圏の地域開発計画、住宅・都市政策、上下水道、環境、広域都市計画(PLUi)
	国からの移譲	任意移譲はなし、福祉住宅等は委任協約形式(convention)	委任協約による住居・福祉住宅等の権限移譲 国の権限に係る地域開発、経済・イノベーション、交通、環境、高等教育・研究の各種計画への参加	
	州・県からの移譲	なし	インフラ整備に係る国・州計画契約(contrat de plan Etat-région)の策定への参画	

17

イングランドの大都市制度の「着眼点」

1. 大都市（制度）に関連する「政治」と「歴史」の特徴

(1) 国家の形成過程と大都市

○産業革命期の工業都市：20世紀以降、長期的な産業構造転換への取組の歴史
○「柔軟な地域経営」と「中央政府による地方制度への集権的な関与」（権限踰越(Ultra vires)の法理）
○首都ロンドンのプレゼンスが突出して高い：1965年に大ロンドン市制度(Greater London)の導入
○2010年代以降、合同行政機構(Combined Authority (CA))による都市広域圏としての対応
　（グレーター・マンチェスターCA(GMCA)ほか10団体、構成団体数　計54団体）

(2)「都市の自治」の歴史と哲学

○都市部を中心とする二層制から一層性への制度変更の歴史
○執行府＝議会体の合議機関が伝統的：2000年代に導入された選択的市長公選制は広まらず
○二大政党制による政権交代を繰り返す中で自治制度や広域連携政策の見直しが進展
○「都市＝産業活動・壮年時の住居」「郊外・田園地域＝所得向上後の安らぎの居所」のイメージが根強い

2. 圏域内で大都市が「社会・経済」上果たす役割

(1) 行政的区域と社会・経済上の圏域との対応関係

(2) 大都市内の行政計画と広域計画との調整

(3) 総合的・包括的権限を有する中間自治体・広域連合体の有無や形態

※合同行政機構：国との間の個々のシティ・ディール(City Deal)・分権ディール(Devolution Deal)により役割・権限をカスタマイズ
○メニュー例：圏域の経済戦略、地域交通計画、雇用・住宅政策　等
○地域産業パートナーシップ(Local Enterprise Partnership (LEP))：自治体と民間企業のパートナーシップがCAの戦略と密接に関連するケースが多い

3. 大都市の「グローバルな競争力」の意義

●欧州・EU圏域の文脈：Brexitを受けた戦略の再構築は？
●全世界規模の文脈：公用語が英語という強みを生かした都市への資本集積

18

イングランドの大都市制度（合同行政機構）

1. 法的位置付けと要件

- 2009年地域民主主義、経済開発、建築法及びこれに基づく命令により設置することができる地方公共団体
- 合同行政機構は、２以上の地方公共団体の領域を含む必要がある（積極要件）
- 合同行政機構は、他の合同行政機構の領域を含むことはできない（消極要件）

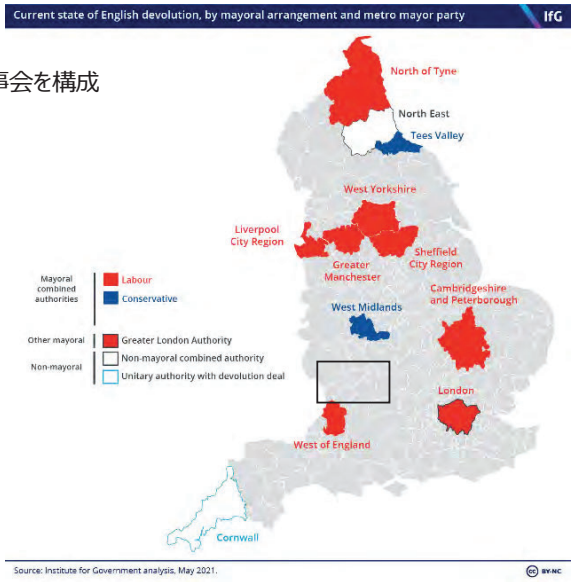
2. 設置の流れ（イメージ）

構成団体によるレビュー（パブコメを含む）→構成団体による命令案骨子作成・公表→各構成団体における議決→構成団体から国に対する申出→国務大臣が命令案の作成→議会の承認→国務大臣による命令の発出

3. 組織

- 直接選挙による公選首長を設置することができる（設置しなくてもよい）
- 構成団体のリーダー又はメイヤー（設置された場合、公選首長）が理事会を構成
- 公選首長は、理事会を主宰する

※ イングランドでは地方公共団体の議会と執行機関の関係は選択制が採られており、リーダーは議会が選任する首長を、メイヤーは直接公選首長を指す



4. 権限

- 構成団体が幅広く権限を移譲可能
- 国との間で分権協定(Devolution Deal)：アドホックに権限設定（公選首長を設置した場合に限る）

5. 財源

- 構成団体からの拠出
- カウンシル税への付加金の導入（公選首長を設置した場合に限る）
- 公共交通機関等の事業収入　　等

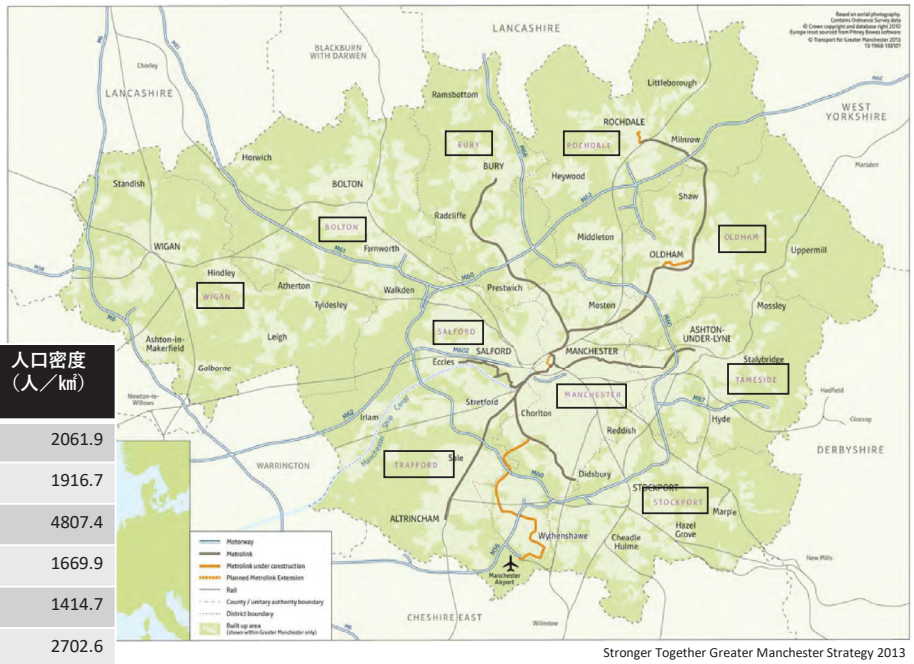
6. 設置団体（GMCA等10団体）

合同行政機構	設置年	合同行政機構	設置年
Greater Manchester	2011	Tees Valley	2016
Liverpool City Region	2014	West Midlands	2016
North East	2014	Cambridgeshire and Peterborough	2017
South Yorkshire	2014	West of England	2017
West Yorkshire	2014	North of Tyne	2018

19

グレーター・マンチェスターの構成団体

○ GMCAは人口56万人のマンチェスターほか10団体で構成され、総人口は285万人となっている。



Stronger Together Greater Manchester Strategy 2013

構成団体	人口	面積（㎢）	人口密度（人／㎢）
Bolton	288,248	139.8	2061.9
Bury	190,708	99.5	1916.7
Manchester	555,741	115.6	4807.4
Oldham	237,628	142.3	1669.9
Rochdale	223,659	158.1	1414.7
Salford	262,697	97.2	2702.6
Stockport	294,197	126.0	2334.9
Tameside	227,117	103.2	2200.7
Trafford	237,579	106.0	2241.3
Wigan	330,712	188.2	1757.2
GMCA総計	**2,848,286**	**1276.0**	**2232.2**

※Office for national statisticsのデータを基に作成
Estimates of the population for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland
Standard Area Measurements (Latest) for Administrative Areas in the United Kingdom

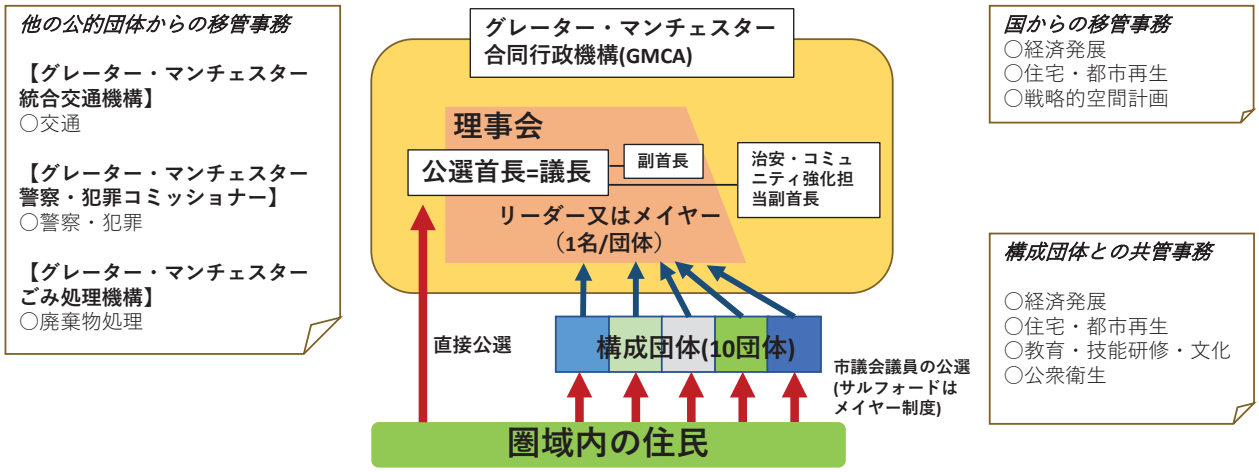
20

グレーター・マンチェスターの組織・権限①

○ GMCAは、構成団体との共管事務（公衆衛生等）のほか、他の公的団体から移管された事務（交通、警察・犯罪等）、国からの移管事務（経済発展等）を所掌。

○ GMCAを構成する10団体のリーダー・メイヤーと公選首長の11名でGMCAの理事会を構成
○ 警察・犯罪のほか、消防・救急における強制力の行使や土地収用等は、基本的に公選首長の独自権限
○ 公選首長の専権事項を除き、理事会の合議（原則、月１回）で意思決定

○ 理事のうちから副首長を、理事のほかに治安・コミュニティ強化担当副首長を設置（公選首長が任命）



※ イングランドでは、警察・犯罪の事務はイングランド全体において自治体とは別の公的団体が、交通の事務は大都市圏においては大都市圏ディストリクトとは別の公的団体が所掌等している。

21

グレーター・マンチェスターの組織・権限②

○ 公選首長は、10名の理事の担当分野を決定、自身が交通分野を担当

所掌分野	理事	出身団体	出身政党	備考
交通	バーナム・公選首長	ー	労働党	
健康	リース・リーダー	Manchester	労働党	副首長
デジタル・職業・スキル	ウェスターン・リーダー	Trafford	労働党	
平等	ウォーリントン・リーダー	Tameside	労働党	
資源・投資	モリニュー・リーダー	Wigan	労働党	
住宅・ホームレス	デネット・メイヤー	Salford	労働党	
若者・統合	オブライアン・リーダー	Bury	労働党	
経済	ウィルソン・リーダー	Stockport	自民党	
共生・包摂	シャー・リーダー	Oldham	労働党	
環境	エモット・リーダー	Rochdale	労働党	
（文化）	（故グリーンハルジ・リーダー）	（Bolton）	（保守党）	※２０２１年７月逝去

※https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/who-we-are/leaders/等を基に作成

22

イタリアの大都市制度の「着眼点」

1. 大都市（制度）に関連する「政治」と「歴史」の特徴

(1) 国家の形成過程と大都市

○中世の都市国家と各地域の王国・公国の分立の歴史的経緯を色濃く反映
　⇒都市(città)の歴史・文化に対する強烈なアイデンティティ
○いわゆる「準連邦国家」：州(regione)の独自性/特別の地位を有する州の存在
○地方自治の法制的なひな形は国法レベルで規定

(2)「都市の自治」の歴史と哲学

○第二次大戦後、コムーネ(commune)及び市長(sindaco)の主導力は不調：国政上の党派政治の強い浸透
　⇒1993年の市長公選制等により、自治体政治の脱政治化と市長のイニシアティブ強化に貢献
○2000年代後半の欧州金融危機以降、財政統制の集権化＋ポピュリズムの活性化で主導力は流動化か
○首都ローマ：法律及び憲章による特別の地位
　※ムニチピオ(Municipio)の設置：公選職による議会体（与党会派は市議会と連動せず）
○人口の国土分散と都市部集約の傾向が顕著

2. 圏域内で大都市が「社会・経済」上果たす役割

(1) 行政的区域と社会・経済上の圏域との対応関係

(2) 大都市内の行政計画と広域計画との調整

(3) 総合的・包括的権限を有する中間自治体・広域連合体の有無や形態

・圏域の中心となる大都市と周辺自治体との社会・経済的な立場の違いが明確か
・大都市(città metropolitana)：旧県(province)制度⇒中間地方公共団体による大都市圏の広域的計画・調整
（大都市の中心市市長が市長兼議長）

3. 大都市の「グローバルな競争力」の意義

●欧州・EU圏域の文脈：北部各地域は圏域内の経済の中心、経済的な南北格差の問題
●全世界規模の文脈：観光・食・モードなど特化した分野での競争力志向？　中小企業体の国際競争力の高さ

23

首都ローマの制度(1)

1. 法制的枠組み

①憲法第119条に規定する財政連邦主義に関する政府への委任に関する2009年5月5日法律第42号第24条
○**「首都ローマ」(Roma capitale)**：憲法の規定に基づき特別の地位・行政的・財政的自治を享受、イタリア共和国・ヴァチカン市国の外交的代表性も発展させることを要請

○**首都ローマに新たに付与される権能**
a) 国の省庁と整合性を図った歴史的、芸術的、環境的及び河川に関する財産の付加価値付けへの協調
b) 特に製造業及び観光業を中心とした首都ローマの経済社会の発展
c) 都市の発展及び圏域計画
d) 公共及び民間の建築
e) 特に公共交通及びモビリティを中心とした都市サービスの調整及び運営
f) 内閣及びラツィオ州と連携した民生保護(protezione civile)
g) 憲法第118条により国又はラツィオ州から移譲されるその他の権限

②2010年9月17日デクレ法律第156号(首都ローマに関する暫定的制度：統治機構について①から委任)
➢**首都ローマ議会**(Assamblea capitolina)、**首都ローマ執行府**(Giunta capitolina)及び**市長**(Sindaco)を設置
➢統治機構の詳細については首都ローマが規定する**憲章**(Statuto)に委任

2.首都ローマ憲章(Statuto di Roma Capitale)（2013年3月30日施行）の主な規定内容

第1章 総則（第1条～第5条）
（首都ローマの位置づけ、基本計画、首都ローマ大都市(Città metropolitana di Roma Capitale)との関係、パリティの推進）

第2章 市民参加及び市民の権利の保護(partecipazione popolare e tutela dei diritti civici)（第6条～第14条）
（参加の権利、知る権利(diritto all'informazione)、住民請求(iniziativa popolare)、住民参加予算(bilancio partecipativo)、住民投票(referendum)、非営利活動法人、市民生活に適合した行政運営(tempi e modalità della vita urbana)）

第3章 首都ローマの行政機構（第15条～第25条）
（首都ローマ議会及び議員(consiglieri capitolini)・議長(Presidenza)・委員会(Commissioni)等、市長、執行府）

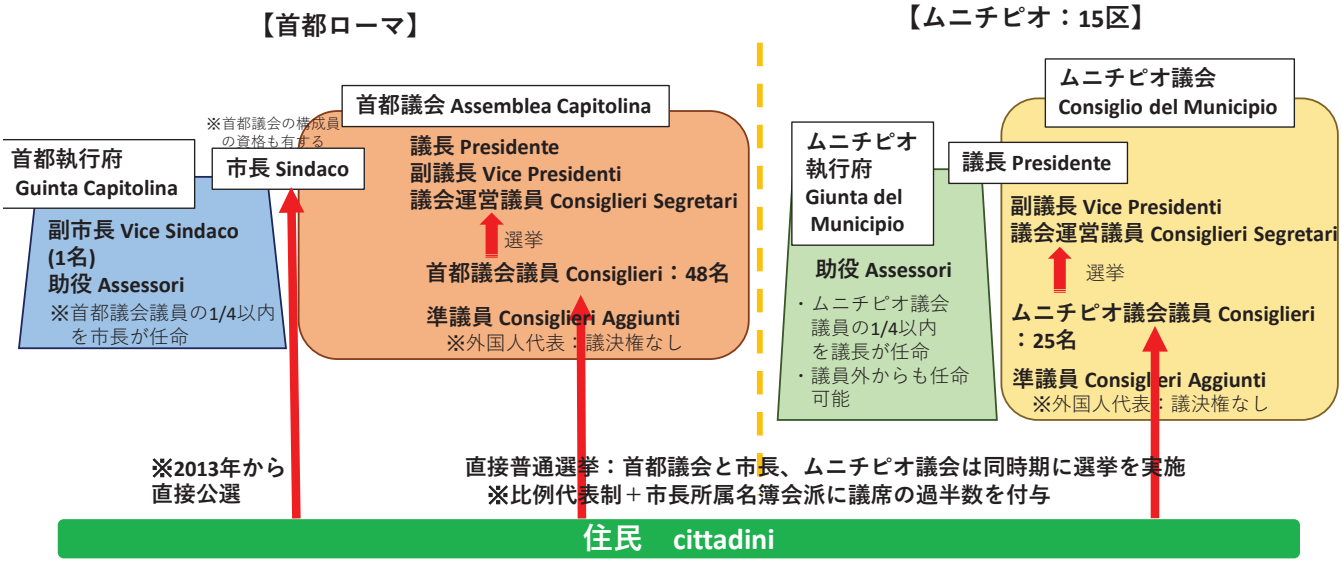
第4章 ムニチピオへの分散化(decentramento municipale)（第26条～第29条）
（区域の基本原則、ムニチピオ(Municipio)の組織、首都ローマ議会との関係）

第5章 市の本庁及びサービス部局の組織(organizzazione degli uffici e dei servici)（第30条～第35条）

24

第6章 地域公共サービス(第36条), 第7章 財政、会計及び税財政の見直し(第37条～第41条), 第8章 憲章の検討及び改正（第42条・第43条）

首都ローマの制度(2)

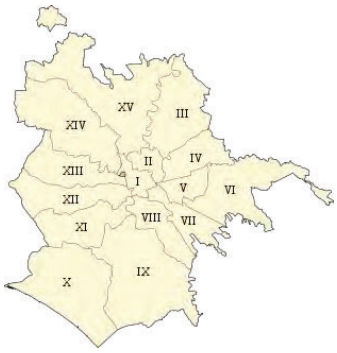


1. ムニチピオの制度的位置づけ（首都ローマ憲章第26条）

○分散化(decentramento)：首都ローマの業務・機能執行に関する参加、諮問及び管理の行政区分
○対応するコミュニティを代表、首都ローマの範囲内における利益と発展に対応
○ムニチピオ議会議長評議会(Consulta dei Presidenti dei Municipi)：首都ローマ執行府との協議枠組み（3カ月に1回は招集）

2. ムニチピオの権限（首都ローマ憲章第26条）

○戸籍関連業務
○福祉・生活支援業務
○就学・教育業務
○地域の文化・スポーツ・娯楽に関する活動及びサービス
○都市の維持管理、首都の文化遺産の管理、地域の利益となる私有建築物の規律
○地域の利益となる緑地の維持管理（考古学地域、公園及び歴史街区を除く）
○工芸・商業分野の経済発展のための施策（大規模商業施設を除く）
○首都ローマ地方警察組織規則に規定される都市警察の機能



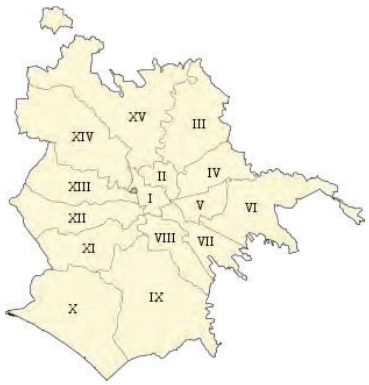
https://it.wikipedia.org/wiki/Municipi_di_Roma#Presidenti_dei_municipi

25

首都ローマのムニチピオ

ラツィオ州の州旗
(Lazio)

首都ローマの市章



https://it.wikipedia.org/wiki/Municipi_di_Roma#Presidenti_dei_municipi

ムニチピオ	人口(人) 2018.12.31現在	面積(㎢)	人口密度(人/㎢)	議長所属会派
1区　歴史地区(チェントロ・ストリコ) Centro Storico	170,328	20.09	8,478.25	民主党(PD)
2区　パリオーリ/ノメンターノ Parioli/Nomentano	168,410	19.66	8,566.12	PD
3区　モンテ・サクロ Monte Sacro	205,832	98.03	2,099.68	中道左派
4区　ティブルティーノ Tiburtino	175,921	48.94	3,594.63	5つ星運動
5区　プレネスティーノ/チェントチェッレ Prenestino/Centocelle	245,073	26.92	9,103.75	5つ星運動
6区　ローマ・デッレ・トッリ Roma delle Torri	257,556	113.88	2,261.64	5つ星運動
7区　アッピオ＝ラティーノ/トゥスコラーナ/チネチッタ Appio-Latino/Tuscolana/Cinecittà	307,184	45.84	6,701.22	市民革命
8区　アッピア・アンティカ Appia Antica	130,784	47.15	2,773.79	中道左派
9区　エウル Eur	183,343	183.31	1,000.18	5つ星運動
10区　オスティア/アチリア Ostia/Acilia	231,701	150.74	1,537.09	5つ星運動
11区　アルヴァリア/ポルトゥエンゼ Arvalia/Portuense	155,652	71.48	2,177.56	5つ星運動
12区　モンテ・ヴェルデ Monte Verde	141,141	73.07	1,931.59	5つ星運動
13区　アウレリオ Aurelio	133,367	66.93	1,992.63	5つ星運動
14区　モンテ・マリオ Monte Mario	192,000	133.55	1,437.66	5つ星運動
15区　ミルヴィオ Milvio	160,795	187.31	858.44	5つ星運動
（住所不定者）	922			
合　計	2,860,009	1,286.90	2,222.40	

出典：https://it.wikipedia.org/wiki/Municipi_di_Roma#Presidenti_dei_municipi

26

イタリアの大都市制度

1. 大都市(città metropolitana)の制度概要

(1) 1990年6月8日法律により導入

➡ 2000年の憲法改正により、地方公共団体(ente locali)に位置づけ

※憲法第114条：共和国はコムーネ(Comuni)、県(Province)、大都市(Città metropolitane)、州(Regioni)及び国(Stato)により構成

(2) 中間地方公共団体としての地位

①従来の県の圏域を継承：中心となる県庁所在市が大都市圏を構成するものを「大都市」に位置づけ

②県の権限と独自の権限を行使

(3) 大都市の組織

①大都市市長(sindaco metropolitano)：大都市の中心市の市長かつ②③の議長

（注）県議会議長(presidente della provincial)：県内の市長(選挙後18ケ月経過の者）から選出

②大都市議会(consiglio metropolitano)

○任期5年、圏内の市長(sindaci)及びコムーネ議会議員(consiglieri comunali)により選出

○議席：人口300万人　24名、80万人～300万人　18名、80万人未満　14名

③大都市協議会(conferenza metropolitana)

○圏域内の市長により構成

○大都市規程(statuto)の案を1/3以上の賛成で確定→圏域住民の過半数により可決

イタリア全土における大都市の分布
https://it.wikipedia.org/wiki/Citt%C3%A0_metropolitane_d%27Italia

(4) 主な権限　※これら以外に国及び州からの権限移譲も想定される

①県の権限：圏内の地域計画(pianificazione territoriale provinciale)、公共交通計画(pianificazione dei servizi di trasporto)、県教育ネットワーク計画(programmazione provincial della rete scolastica)、基礎自治体のデータ収集・技術支援、人種差別行為への統制及び男女機会均等の推進、地域特性に基盤を置いた地域戦略と業務管理、州・国等との機関間関係

②大都市の権限

○大都市圏三か年計画(piano strategocp triennale del territorio metropolitano)：圏域内のコムーネ・広域連合体の権能行使の方針

○その他の総合的圏域計画、圏内の一般利益に係る公共サービスの管理運営の調整システム、圏域内の都市計画と整合したモビリティ及び交通網(mobilità e viabilità)、経済・社会発展及び先端研究の振興・連携（大都市の戦略との調整）、情報化・デジタル化の促進・連携

2. 大都市の現況

●法律上明記されている団体：バーリ(Bari)、ボローニャ(Bologna)、フィレンツェ(Firenze)、ジェノヴァ(Genova)、ミラノ(Milano)、ナポリ(Napoli)、レッジョ・カラブリア(Reggio Calabria)、ローマ(Roma)、トリノ(Torino)、ヴェネツィア(Venezia)

●特別の法体系上の団体※：カリアーリ(Cagliari)、カターニア(Catania)、メッシーナ(Messina)、パレルモ(Palermo)

※特別の地位を有する州（サルデーニャ(regione Sardegna)、シチリアRegione siciliana) 及びフリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア(regione Friuli-Venezia Giulia)はこの法律の原則を踏まえて対応

27

イタリアの大都市制度 ：大都市の一覧

大都市名	所属州	制度導入年月日	大都市の状況(2018年12月31日現在)				中心市の状況(2020又は2021年)	
			人口	面積	人口密度	構成コムーネ数	人口	面積
バーリ Bari	プーリア州 Puglia	2014年4月8日	1,248,489人	3,825㎢	326人/㎢	41団体	313,003人	116.2㎢
ボローニャ Bologna	エミリア＝ロマーニャ州 Emilia-Romagna	2014年4月8日	1,017,196人	3,702㎢	274人/㎢	55団体	394,503人	140.9㎢
カリアーリ Cagliari	サルデーニャ州 Sardegna	2016年2月4日	430,372人	1,248㎢	344人/㎢	17団体	149,474人	85.0㎢
カターニア Catania	シチリア州 Sicilia	2015年8月4日	1,103,917人	3,553㎢	310人/㎢	58団体	294,108人	182.9㎢
フィレンツェ Firenze	トスカーナ州 Toscana	2014年4月8日	1,012,407人	3,515㎢	288人/㎢	42団体	359,323人	102.3㎢
ジェノヴァ Genova	リグーリア州 Liguria	2014年4月8日	837,427人	1,839㎢	455人/㎢	67団体	558,930人	240.3㎢
メッシーナ Messina	シチリア州 Sicilia	2015年8月4日	622,962人	3,247㎢	191人/㎢	108団体	225,225人	213.8㎢
ミラノ Milano	ロンバルディア州 Lombardia	2014年4月8日	3,261,873人	1,575㎢	2,071人/㎢	133団体	1,397,975人	181.7㎢
ナポリ Napoli	カンパニア州 Campania	2014年4月8日	3,072,996人	1,171㎢	2,624人/㎢	92団体	940,398人	117.3㎢
パレルモ Palermo	シチリア州 Sicilia	2015年8月4日	1,245,826人	4,992㎢	249人/㎢	82団体	610,139人	160.6㎢
レッジョ・カラブリア Reggio Calabria	カラブリア州 Calabria	2016年8月7日	544,815人	3,184㎢	171人/㎢	97団体	173,456人	239.0㎢
ローマ Roma	ラツィオ州 Lazio	2014年4月8日	4,335,849人	5,352㎢	810人/㎢	121団体	2,782,858人	1,287.4㎢
トリノ Torino	ピエモンテ州 Piemonte	2014年4月8日	2,256,142人	6,829㎢	330人/㎢	316団体	847,033人	130.0㎢
ヴェネツィア Venezia	ヴェネト州 Veneto	2014年4月8日	852,351人	2,461㎢	346人/㎢	44団体	255,305人	415.9㎢

出典：https://it.wikipedia.org/wiki/Città_metropolitane_d'Italia

28

スペインの大都市制度の「着眼点」

1. 大都市（制度）に関連する「政治」と「歴史」の特徴

(1) 国家の形成過程と大都市

○レコンキスタ前の領邦の歴史とフランコ政権下の権威主義的独裁の記憶
⇒地域の独立志向・中央への反感が強い（特にカタルニア(Cataluña)及びパイス・バスコ(País Vasco)）
○いわゆる「準連邦国家」：自治州(comunidad autónoma)毎に付与される権限のメニューが異なる
○地方自治の法制的なひな形：国法→各自治州の自治憲章(Estatuto de Autónoma)・自治州法律で確定

(2)「都市の自治」の歴史と哲学

○首都マドリッド(Madrid)のほか、バルセロナ(Barcelona)（カタルニア自治州）・ビルバオ(Bilbao)（パイス・バスコ自治州）の経済的プレゼンスが高い⇒言語を含めた自立・独立運動の拠点
○（例）カタルニア自治州とバルセロナ市との関係：一枚岩ではない
（前者は保守～中道左派、後者は市民政党（←市長(Alcalde)）＋社会民主党）
○マドリッド市・バルセロナ市：法律による特別の地位⇒実効性は自治州法律で担保か
○バルセロナ市：区(Distritto)に公選の議会体（市の与党会派との連動性を意識、多くの市民参加の枠組み）

2. 圏域内で大都市が「社会・経済」上果たす役割

(1) 行政的区域と社会・経済上の圏域との対応関係

(2) 大都市内の行政計画と広域計画との調整

(3) 総合的・包括的権限を有する中間自治体・広域連合体の有無や形態

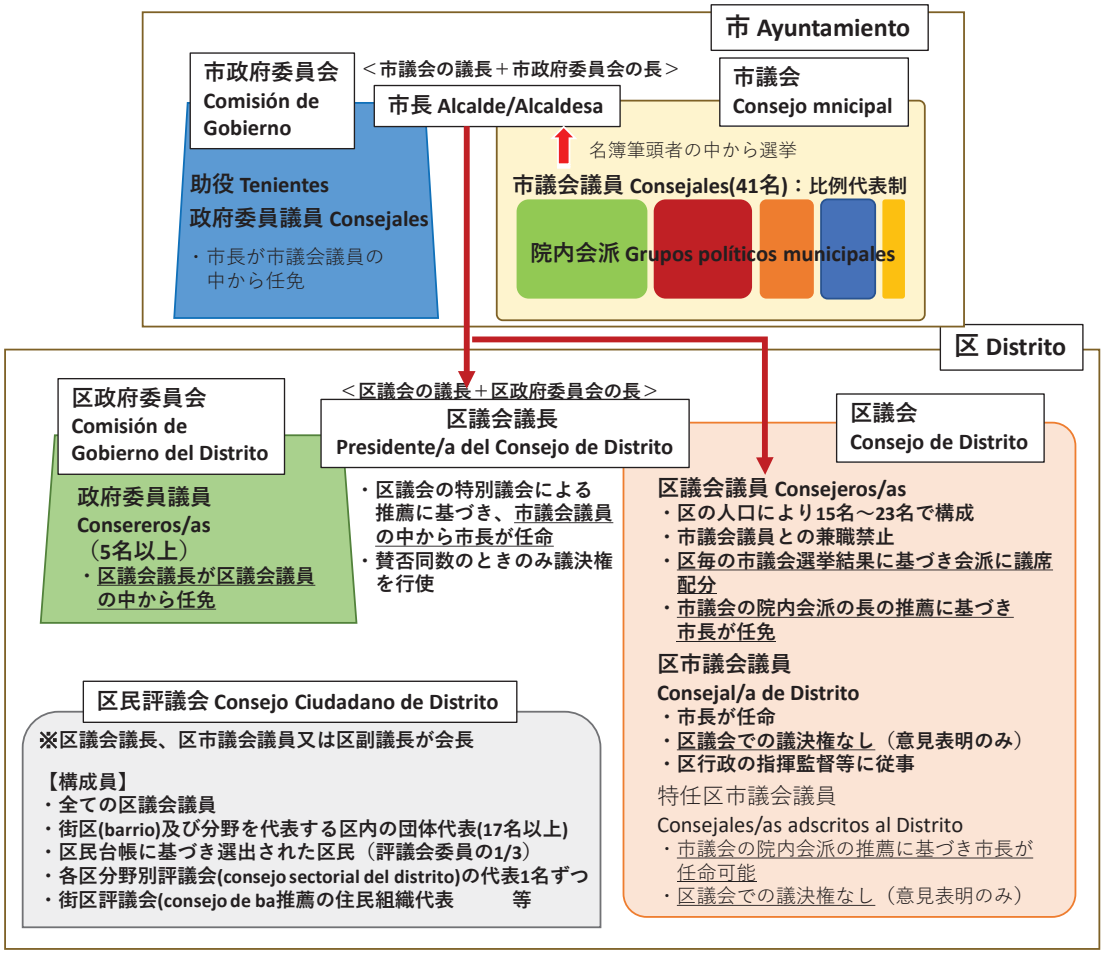
・圏域の中心となる大都市と周辺自治体との社会・経済的な立場の違いが明確か
・広域連合体であるコマルカ(comarca)及び自治州政府との連携枠組みが発展
・県(provincia)：間接選挙・補完的機能⇒大都市は自治州と直接的な関係を構築

3. 大都市の「グローバルな競争力」の意義

●欧州・EU圏域の文脈：スペイン国内経済の中心地としての色彩が色濃い
●全世界規模の文脈：文化遺産や都市運営の市民参加の観点で特徴を発揮

29

バルセロナ市及び区の機構



30

バルセロナ市の権限

1.法令上の根拠

(1) 一般制度（国の法律）

○地方制度基本法(Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL))

○カタルニア自治憲章(Estatuto de autonomía de Cataluña)：カタルニア自治州で成立の後国会で議決

(2) バルセロナ市に特化した法的枠組み

●バルセロナ市憲章（自治州法律）(Ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona)

○バルセロナ市の特別制度に関する法律第1/2006号(Ley 1/2006, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona)

2. バルセロナ市の具体的な権限

※バルセロナ市憲章 第4章（市の権限）から抽出

(1) 都市計画

①総合地域計画(Plan Territorial General)・分野別地域計画(Planes Territoriales Sectoriales)の策定・変更への直接的関与

②市総合調整計画又は広域総合調整計画(Plan General de Ordenación Municipal o Supuramunicipal)（市域部分）の調製

(2) 公共の場の管理

○自治州政府と共同設立の公社(consorcio)による運営

(3) 経済活動に関する市のイニシアティブ

(4) 市の戦略的なサービス・インフラの運営

(5) 都市旅客交通

○市・自治州政府・大都市交通法人(Entidad Metropolitana del Transporte)による大都市交通運営公社(Consorcio Autoridad del Transporte Metropolitano)による（周辺広域連合体を含めた）調整

(6) モビリティ

(7) 情報通信

(8) 環境・健康増進・消費・衛生

○自治州政府と共同設立のバルセロナ衛生公社(Consorcio Sanitario de Barcelona)によるセンター・サービス運営

○公社内のバルセロナ公共健康・環境局(Agencia de Salud Pública y Medio Ambiente de Barcelona)による規制

(9) 福祉サービス

○自治州政府と共同設立の社会福祉公社(Consorcio de Servicios Sociales)による運営

(10) 児童・若者・女性の社会参画：自治州政府の委任又は連携枠組みに基づいて市内の全ての施設を運営

(11) 文化・スポーツ

○自治州政府と共同設立のバルセロナ文化遺産評議会(Consejo del Patrimonio Cultural de Barcelona)における図書館・アーカイブ・美術館・考古学・建築遺産関連の行政間調整

(12) 教育

○自治州政府と共同で設立する公社による教育視学機能

(13) 市民の安全・危機管理

バルセロナ市の区・街区 (1)

※バルセロナ市(ciudad de Barcelona)：10区(Distrito)・72街区(Barrio)を設置

カタルニア自治州の自治州旗
(Cataluña (Catalunya))

バルセロナ市の市章

区	人口(人) 2019.1.1現在	面積(㎢)	人口密度(人/㎢)	街区数	区議会議長会派
1区　シウタット・ヴェラ Ciutat Vella	103,429	4.11	25,159.09	4街区	Barcelona en Comú (バルセロナと共に)
2区　エイシャンプレ Eixample	265,910	7.46	35,625.67	6街区	Barcelona en Comú
3区　サンツ＝モンジュイック Sants-Montjuïc	184,091	22.68	8,118.32	8街区	Barcelona en Comú
4区　レス・コルツ Les Corts	81,974	6.02	13,607.11	3街区	カタルニア社会党
5区　サリア＝サント・ジェルヴァシ Sarrià-Sant Gervasi	149,260	19.91	7,497.11	5街区	カタルニア社会党
6区　グラシア Gràcia	121,798	4.19	29,082.62	5街区	Barcelona en Comú
7区　オルタ＝グイナルド Horta-Guinardó	171,495	11.96	14,342.64	11街区	カタルニア社会党
8区　ノウ・バリス Nou Barris	170,669	8.05	21,198.48	12街区	カタルニア社会党
9区　サント・アンドレウ Sant Andreu	149,821	6.59	22,724.25	7街区	Barcelona en Comú
10区　サント・マルティ Sant Martí	238,315	10.39	22,943.58	10街区	カタルニア社会党
合　計	1,636,762	101.36	16,148.01	72街区	

出典：https://es.wikipedia.org/wiki/Distritos_de_Barcelona

バルセロナ市の区・街区 (2)

Ciutat Vella

1 el Raval
2 el Gòtic
3 la Barceloneta
4 Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera

L'Eixample

5 el Fort Pienc
6 la Sagrada Família
7 la Dreta de l'Eixample
8 Antiga Esquerra de l'Eixample
9 Nova Esquerra de l'Eixample
10 Sant Antoni

Sants-Montjuic

11 el Poble Sec
12 la Marina del Prat Vermell
13 la Marina de Port
14 la Font de la Guatlla
15 Hostafrancs
16 la Bordeta
17 Sants-Badal
18 Sants
PM Parc de Montjuïc
FP Zona Franca-Port

Les Corts

19 les Corts
20 la Maternitat i Sant Ramon
21 Pedralbes

Sarrià - Sant Gervasi

22 Vallvidrera,Tibidabo i les Planes
23 Sarrià
24 les Tres Torres
25 Sant Gervasi-Bonanova
26 Sant Gervasi-Galvany
27 el Putget i Farró

Gràcia

28 Vallcarca i els Penitents
29 el Coll
30 la Salut
31 Vila de Gràcia
32 el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova

Horta - Guinardó

33 Baix Guinardó
34 Can Baró
35 el Guinardó
36 la Font d'en Fargues
37 el Carmel
38 la Teixonera
39 Sant Genís dels Agudells
40 Montbau
41 la Vall d'Hebron
42 la Clota
43 Horta

Nou Barris

44 Vilapicina-Torre Llobeta
45 Porta
46 el Turó de la Peira
47 Can Peguera
48 la Guineueta
49 Canyelles
50 les Roquetes
51 Verdun
52 la Prosperitat
53 la Trinitat Nova
54 Torre Baró
55 Ciutat Meridiana
56 Vallbona

Sant Andreu

57 la Trinitat Vella
58 Baró de Viver
59 el Bon Pastor
60 Sant Andreu
61 la Sagrera
62 el Congrés i els Indians
63 Navas

Sant Martí

64 el Camp de l'Arpa del Clot
65 el Clot
66 el Parc i la Llacuna del Poblenou
67 la Vila Olímpica del Poblenou
68 el Poblenou
69 Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou
70 el Besòs i el Maresme
71 Provençals del Poblenou
72 Sant Martí de Provençals
73 la Verneda i la Pau

出典：https://es.wikipedia.org/wiki/Distritos_de_Barcelona

33

令和３年度　２１世紀地方自治制度についての調査研究会
（第３回）議事要旨

１　日　時　　令和３年９月７日（火）１５：００～

２　場　所　　ウェブ会議（自治総合センター）

３　出席者

辻	琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
伊藤	正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
稲継	裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田	匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村	亘	大阪大学大学院法学研究科教授
橘田	誠	横浜市政策局大都市制度推進本部室長
砂原	庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島	和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾	波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

４　概　要
（事務局、橘田構成員及び植村事務局長より資料に基づき説明）

【ＤＸやデジタル化の進展と大都市制度との関連性】
○　ガバメント・クラウドの議論のように、システム標準化・共通化によって国がベース部分の一定のクオリティを担保するようになると、大都市だけができるデジタル化というのは想像しにくく、大都市だけを特別扱いする必要はないのではないか。

○　標準化を進め、ガバメント・クラウドに載せることとされている17業務以外の様々な事務について、大都市独自の能力や視点でデータ化、デジタル化等の取組を進められているものもある。また、国全体のデータ分析ではなく、大都市が区域内の大量のデータを収集・分析して政策決定に活かすこともあり得るので、大都市とデジタル化という切り口もありうるのではないか。

○　デジタル化の進展により区ごとの行政サービス提供体制確保の要請が弱まるとあるのは、住民に身近な行政を区が提供するという要請が、デジタル化が進めば、デジタルでサービスをカスタマイズして個別にリーチすることが可能となるという、住民と役所との物理的・精神的な距離の問題として理解できるのではないか。

○　ＤＸによりデータ活用の幅が広がっていくと、例えばデータを活用して官民でまちづくりを考えていくときに、大都市としては、都道府県や国との調整等に時間がかかるといったことが制約となるのかもしれない。このような合意形成プロセスを考えると、大都市にある程度の権限が一元化されることで、地域における今後の開発の在り方の検討を活発化させる要素があるのではないか。都市が連坦しているときに大都市だけでそれを決めるのはどうなのかという点は今後精査が必要だが、グローバルな都市間競争を進めるための都市戦略が一元的に作れる制度は一つの選択肢としてあり得るのではないか。

○　オープンデータを使うという方向性については大都市に特有の話ではないのではないか。大都市だから取れるデータというものもあるかもしれないが、それをオープンにしないで大都市だけが使うということでよいのか。むしろ、例えば外字の話などの例外処理が必要なケースが多いという意味で、大都市だからこそ課題が大きいという面があるのではないか。

○　例えばＡＩのプログラム等を用いることで、よりよいガバナンスができるならそのプログラムを公開すべきであり、公開するのなら大都市だけ特別扱いすべきではない。また、デジタル化により大都市でも住民にアクセスしやすくなるので大都市の区単位の地域自治の要請が弱まるというのであれば、それは大都市に留まらず地方自治全体の課題としての広がりを持ちうる。そうすると、都道府県・市町村の中で大都市だけ特別扱いすべきだということがなぜ言えるのかという問題が突きつけられているのではないか。

○　デジタル化について大都市に特例を与えるべきということではなく、データを活用したまちづくり、独自の政策決定の際に、現状では都道府県との調整コストが非常に大きいが、そのような制約が取れることで効果的な解決策につながるということは考えられないか。

○　ＤＸやアウトソースが進展し、行政の規模の経済や範囲の経済が全体としてどのように変化するのか、その中で国・都道府県・市町村を含め行政の役割がどう変化していくのか議論する中に答えがあるのではないか。その上で、大都市独自の議論として何が残るのかということではないか。

○　デジタル化の議論が大都市の関係で出てきた背景として、現在最もデジタル化が進んでいるのが税務事務でありそれが特に指定都市の区において顕著であるということ。昔は区ごとに課税、収納していたが、現在は、区役所に窓口は残しながら、システムは税務センター等を作って全市で最適化を図るようになってきている。市対象住民数が少ないとデジタル化のメリットは享受しにくいという意味で、ＤＸの実験場という特徴が指定都市にあるのではないか。

○　デジタル化の進展に当たっては、常にシステムの標準化と独自開発を繰り返しながらシステムが移行することとなるが、この標準化と独自開発をどう共存・両立させるかが問題となる。これは大都市だけの問題ではないが、基礎自治体として多くの住民を対象にシステムを運営していかなければならない大都市が、とりわけ果たさなければならない役割は大きいのではないか。

【保健所のあり方やワクチン分配の方法等】

○　横浜市の保健所支所を福祉事務所と統合し福祉保健センターとしておきがら、二つの指揮命令系統に服させるのは、普通の行政機関では混乱のもとになると考えられるが、結局は保健部門と福祉部門で分かれているということか。あるいは何らかの工夫があるのか。また、ワクチンの分配に関しては、人口が少ないところほどワクチン接種率が高いというデータは、感染者が多いところにより多くのワクチンを配布すべきという論拠としては使えると思うが、横浜市が直接国からワクチンの配布を受けることができればよかったという論拠として使えるのか。

○　福祉保健センターのうち保健所支所の部分については保健所からの指揮命令系統に服することになる。これらの職員については保健所職員としての兼務発令を行っているが、組織上はあくまで区の福祉保健センターの職員である。

○　ワクチンの分配の仕組みに問題があったとしても、接種計画を立てるのは指定都市に限らずどこも同じであり、県との関係において指定都市が特別扱いされる必要があるのか。

○　各都道府県とも人口が多いところほど接種率が上がらず、感染者数が多いという傾向がある。大都市の接種率を上げる観点からは、特に人口の多い指定都市において、ワクチン配分について国と直接調整する権限を持つことで迅速な接種体制を組めるのではないか。

○　現在の大都市制度において、保健所のあり方やワクチン分配の方法等にどのような課題があり、何を変えなければならないのかということが明確でなく、現行の大都市制度を大きく変えなければ解決しないという切羽詰まった問題があるのか説明が尽くされていないのではないか。

【欧州諸国の大都市制度】

○　都市が連坦しているところでの都市間連携が重要だと考えるが、ドイツのメトロポールレギオンをはじめ欧州諸国における中間的な都市間連携を行う圏域では、核となる大都市がリーダーシップをとっているのか、あるいは、構成団体が対等の立場でコンセンサスを得て運営されているのか。

○　欧州諸国では、一般に、都市間連携に当たりそれぞれの自治体の領域及び階層の単位としての権限を尊重していくコンセンサス型の意思形成を図る文化が強い印象がある。一例だが、フランスのグラン・パリ・メトロポールのトップはパリ市長とはなっていない。大きな都市が引っ張っていくのではなく、全体でコンセンサスを形成していくことが重視されている。党派の違いを超えて、広域でどうパートナーシップを組んで行くかに腐心している面がある。また、例えばドイツでは、ハンブルクやライン＝ネッカーのメトロポールレギオンなど複数の州の境界をまたがって昔の領邦国家の単位などで連携を形成している事例がある。コンセンサス型で権限を持ち寄って一緒に何かを作っていこうという志向が強いと感じる。

○　他の国は大都市の中の区に議会や何らかの自治の仕組みを設けているが、イングランドについては、例えばマンチェスターは一層制だと思うが、その中の都市内分権や住民自治の仕組みはどうなっているのか。バラや区といった単位なのかもしれないが、そのレベルでの自治や行政サービスの提供の仕組みはどうなっているか。

○　イングランドのバラの詳細は確認させていただきたい。なお、イングランドの地方の統治機構はその時々の政府の方針で変わることも多い。他方、コミュニティの営みはしっかりしており、民間を含め近接事務のパートナーシップをつくる制度及び運営の伝統があると思う。

○　日本とヨーロッパの都市の連坦の度合いの違いについて言及があったが、例えば日本では、京都市から大阪市、神戸市まで行政区画が分からないくらいずっと連坦が続いているというような特殊事情がある。市街地と農地が明確に分かれているヨーロッパとの違いをどのように考えるか。

○　日本の大都市圏で都市が連坦していることで、隣接する自治体間で企業・住民の誘致合戦が行われたりする。都市と周辺の役割の違いが明確ではない中で、どのような協力関係を取り結ぶかは難しく、欧州諸国とは違う整理の仕方を考えていく必要がある。また、鉄道網については、日本では民間主導で開発したものがそのまま継続している状況だが、ヨーロッパでは公的関与が強く、どのように路線を引き運営していくかについて自治体間のコンセンサスを前提とする進め方の色彩が濃い。日本においては自治制度と社会経済的な実態との関連性が必ずしも整合的に作り込まれておらず、そこをどう乗り越えていくかは論点になり得るのではないか。

○　都市が連坦しているのは三大都市圏であり、これをどうするかが重要である。その際、市単位ではなく都市圏単位で議論するのが自然。このような都市圏のエリアが都道府県域とも全然違う中で自治体が総合行政主体であることを重視するかというのは一つ重要な論点ではないか。都道府県を含め総合行政主体が多数あることで競争が生じることはやむを得ず、競争をある程度抑えて協力を導くためには、総合行政主体であること自体を見直すことも考えられる。また、そもそも自治体の領域を超えた大都市の問題に応える政治主体は日本には存在しないのではないか。こうした問題を解決しないまま大都市制度を作ってもうまくいかないのではないか。

○　世界的には、都市圏を比べるようなデータでは東京は「グレーター東京」、すなわち概ね一都三県の領域が一体として見られており、都市圏として世界一の人口規模とそれに近い面積規模と捉えられているが、日本ではこの事実があまり認識されていない。ご指摘があったとおり、このような都市圏と自治制度との整合的関係は大きな課題だと感じる。今日見てきた欧州諸国の中で、ヨーロッパで東京圏や関西圏に近い都市の連坦状況にあるのはパリとロンドンの両都市圏くらいではないか。

○　本日の欧州諸国の事例では区長が議員から選出される例が多い。現在の指定都市においては、市長が区長を任命することで大都市としての一体性を確保できるとの議論があるが、議員選出ではねじれや二重行政が生じる可能性が考えられる。ヨーロッパでこのような事態が生じている事例はあるか、また、解決方法についてはどうか。

○　実際にねじれが生じている可能性はあるが、仕組みをどう工夫するかではないか。例えば、区長・区議会の選挙を市議会議員の選挙のタイミングと合わせる、あるいは、比例代表制を採り、市議会議員の選挙の結果に応じた区議会の議席配分とするなどの工夫によって、市・区レベルの合議体における会派編成の傾向を調整できる。また、区に委ねる権限範囲の設定や市・区レベルでの協議や調整の枠組みの設定などによる調整もありうる。これには、各国でコンセンサスの政治文化がどこまで根強いかなどによりバラエティがある。

○　欧州諸国の都市間連携の動きを踏まえ、大都市と近隣の自治体とが関係をどう構築してサービスを提供していくのかが大きな流れになってくるということなら、増加する自治体連携により提供されるサービスに対してどう民主的統制を効かせていくかが課題になるのではないか。例えば、関西広域連合の業務を道路の設置管理などにまで拡大していったときに、どのような優先順位とするのかが広域連合の議会で審議されることになるが、民主的統制が実効的に機能するのかといった議論もある。

○　一般に、地方制度を変える時、特に階層間の権限の移譲については、なぜどのように変えるのかが国民や住民に分かりづらいため、その説明の仕方が問われる。また、広域

での事務が増えるときに住民の声をどのように反映させるかもそうであるが、公的主体の権限が強化される際に、民主的統制の観点からカウンターバランスを図る必要があるという、民主政治の哲学上本来求められる視点も忘れないようにすることが重要ではないか。

第４回

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

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

3

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**。

4

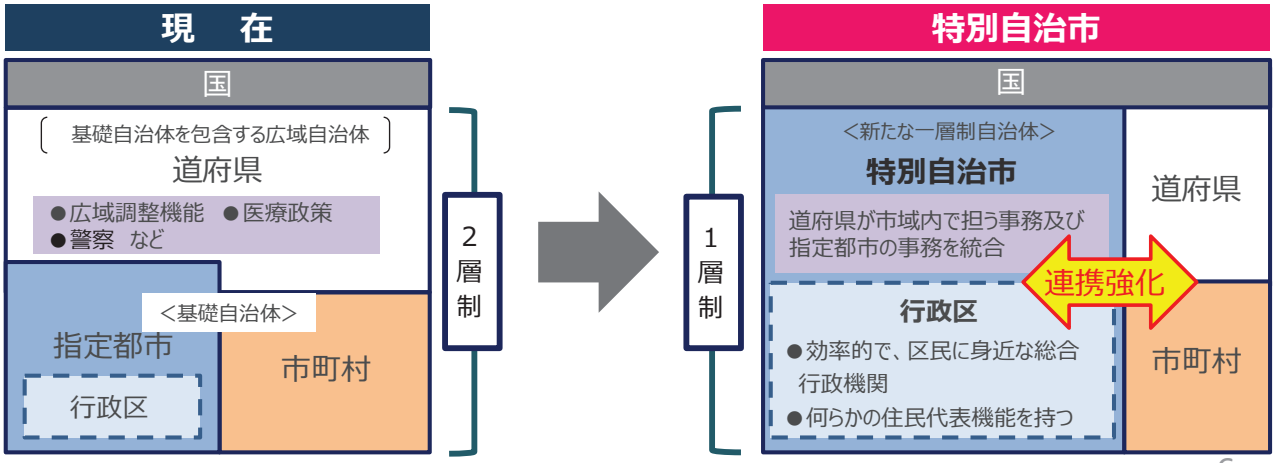
Ⅰ-2 特別自治市制度の意義と目的

- 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枢都市として、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。

5

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。



6

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

〇特別自治市は、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。

〇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。

〇二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。

7

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。

8

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」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。

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。

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**。

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.

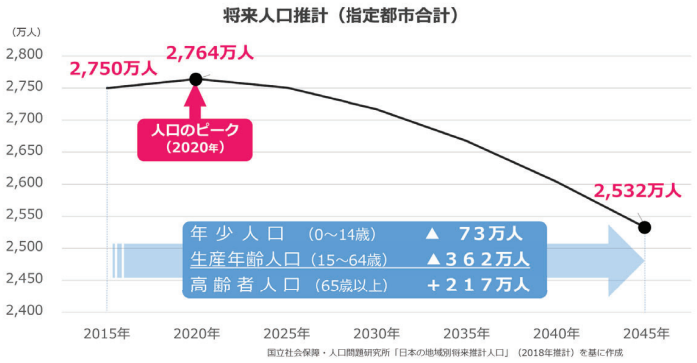
県費負担教職員の給与負担にかかる財源移譲（平成29年４月）

○ 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。

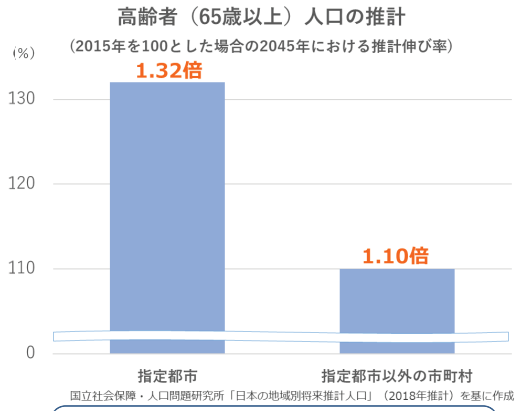
○ 道府県と指定都市の調整のもと、スムーズな権限と財源の移譲が行われ、特別自治市移行に伴う権限・財源移譲のモデルケースともいえる。

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

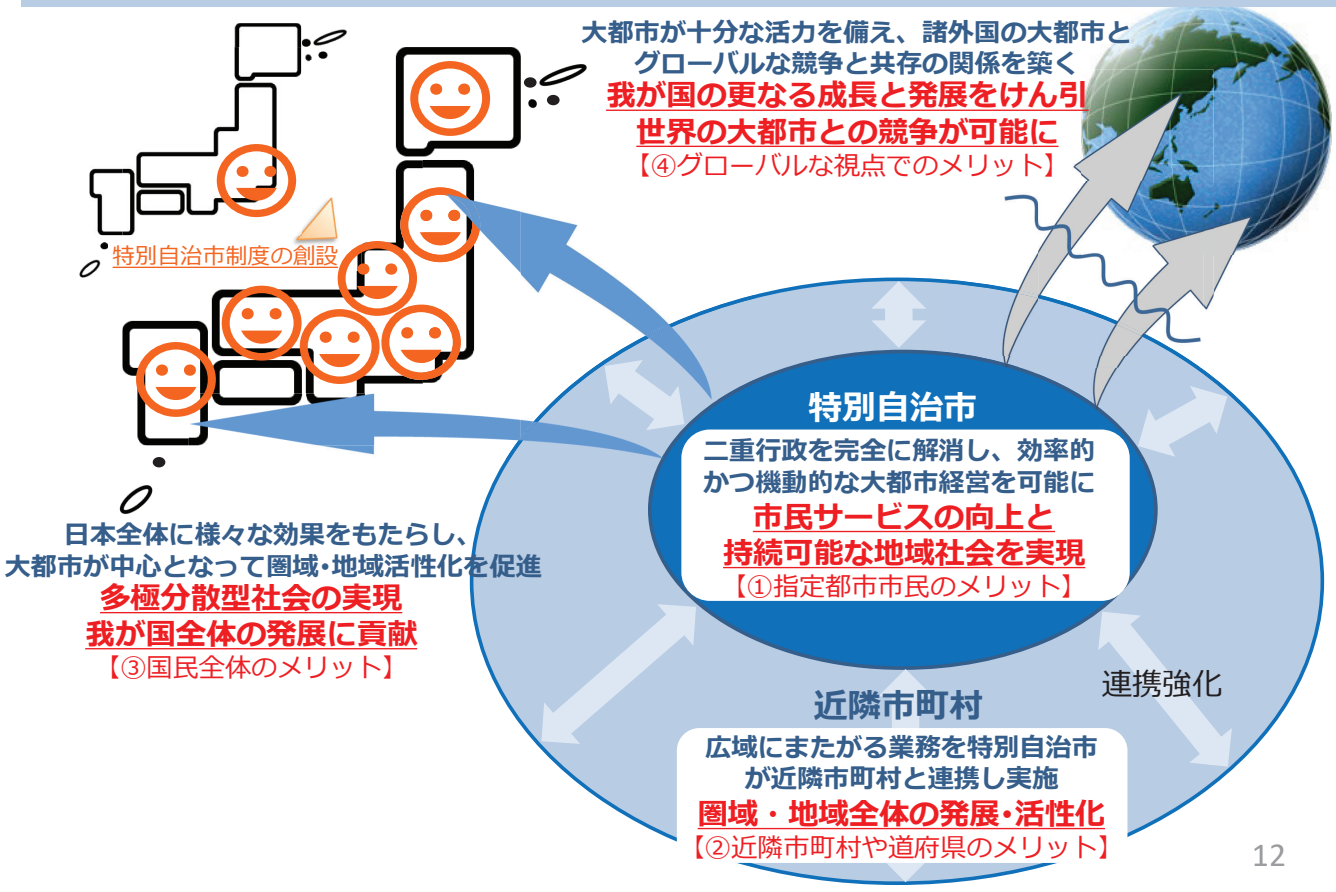
②指定都市におけるインフラの老朽化の状況

指定都市における年度別管路整備延長

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し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

13

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。

14

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

15

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。

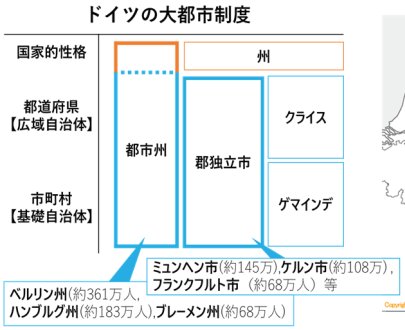
多極分散型社会の実現により、我が国全体の発展に貢献

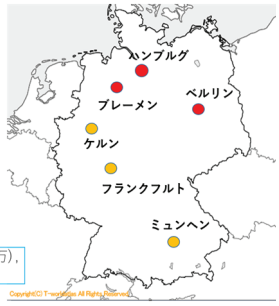
16

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**

17

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』

18

Ⅱ　地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）

19

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。

20

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。

21

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。

22

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。

23

Ⅲ　特別自治市制度の法制化案

24

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。

25

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。

26

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も、**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。

27

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。

28

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。

29

Ⅳ　特別自治市制度実現に向けての機運醸成

30

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

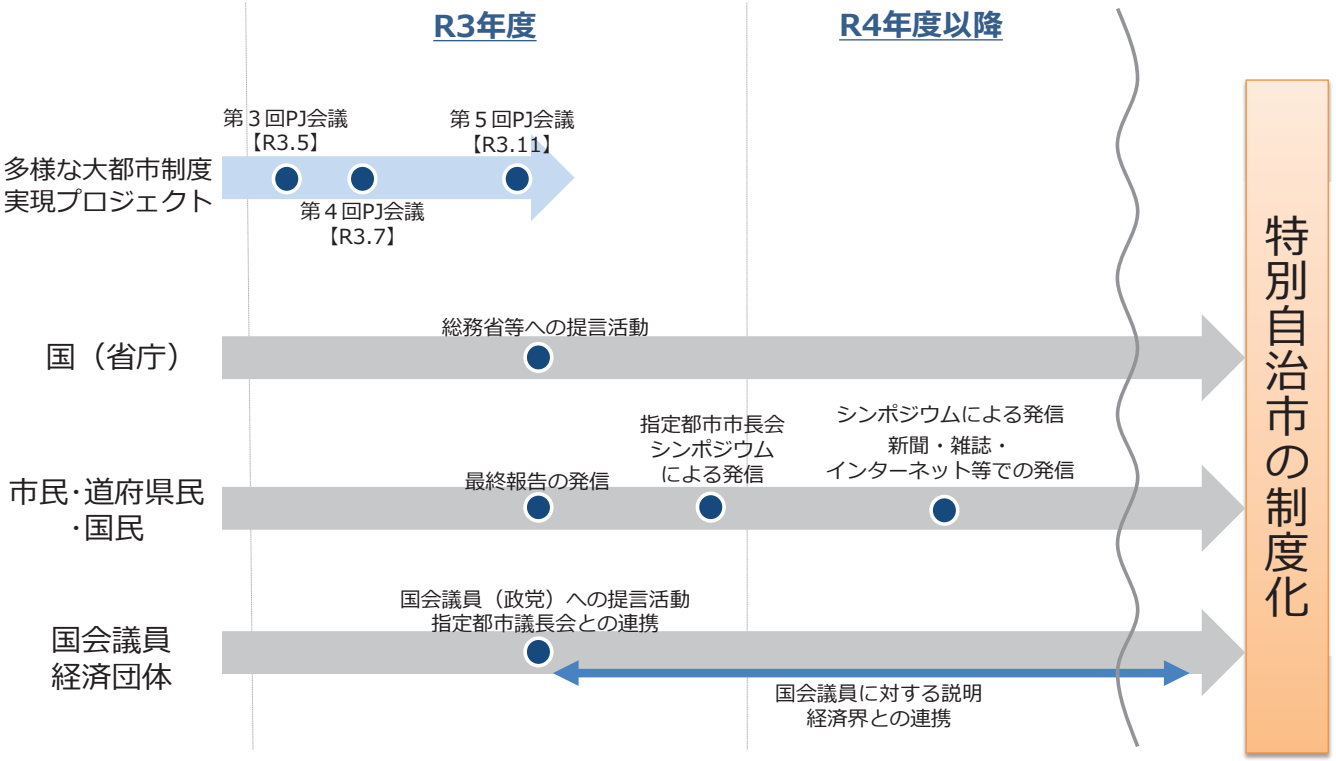
✓ 国（省庁）・国会議員・経済界等へ

- **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

31

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。

32

資料2

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ないが、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
髙島 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る。

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、東京市のみの適用から京都市・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能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。このことからも、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。

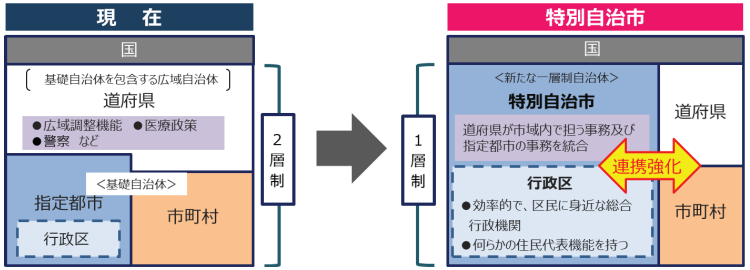
①特別自治市は、広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体とする。

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げるものである。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に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するとともに、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も、**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。

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）

資料3

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案）

新たな大都市制度の提案が指摘する課題

新たな大都市制度の提案について（大都市（制度）の現状・課題）

✓ 指定都市が指摘している、大都市を取り巻く現状とこれを踏まえた大都市制度の課題については、主に以下の２点に集約されるのではないか。

【大都市を取り巻く現状・課題】

Ⅰ　人口減少・超高齢化の進行等に伴い急増する大都市の行財政需要への対応

・少子化対策、高齢者医療・介護等の社会保障経費の急増

・老朽化する公共施設の保全・更新等

Ⅱ　グローバル化の進展に伴う世界的な都市間競争への対応

・市域・圏域の経済活動の活性化

・大都市の魅力・都市機能の向上

【大都市制度（指定都市制度）の課題】

①　事務・権限が道府県と指定都市で分かれており、効率的な大都市行政や効果的なサービス提供に課題

→（1)事務配分上の特例や(2)関与の特例が不十分？

②　大都市の果たしている役割に対して税制上の措置が十分でない

→（4)税財政上の特例が不十分？

このような認識の下、都道府県－市町村の二層制の地方自治構造の下での現行の大都市制度では、大都市が求められる役割を果たし、その有する能力を十分発揮することはできないと指摘

✓ これらの課題について、一層制の大都市制度を創設することによってまとめて解消を図ろうとする提案と言えるのではないか。

1

※「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」「横浜市特別自治市大綱」等を参考

（参考）現行の指定都市制度の主な特徴と議論の着眼点（案）

第１回 資料２を加工

◆ 現在の指定都市制度の主な特徴は以下の通りであるが、特別市（仮称）制度との対比で見れば、**大都市を府県の区域から分離することによる府県との対立を回避し、その利害得失のバランスを考慮した制度設計を行ったもの**と言えるのではないか。その後の指定都市制度の見直しについても、その思想の枠内においてその改善を目指すものと言えるのではないか。

(1)事務配分上の特例	指定都市と道府県との二重行政の解消を図る	・厚生、衛生、都市建設など都市行政の各部門において道府県が処理する事務は、原則として大都市の事務とする。 ・一方、広域的・統一的処理を必要とする事務については道府県に留保する。
(2)関与の特例	国・道府県の二重監督を回避し、指定都市による自主的な行政執行を図る	・大都市が事務を処理するに当たって、道府県知事等の許認可等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ものとする。 ・一方、一般市町村と同じ立場で事務を処理する場合や、地方自治法に基づく是正の要求等については、知事の関与を受ける。
(3)行政組織上の特例	大都市における住民に身近な行政の円滑な処理や住民の意思の行政運営への反映を図る	・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し、区長、区会計管理者、区選挙管理委員会等を置く。 ・一方、区長の公選・区議会の設置は行わない。
(4)税財政上の特例	大都市にふさわしい行政需要を賄う財源の確保を図る	・大都市に生じる特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の譲与額や個人住民税所得割の税率等の特例を設けている。 ・一方、大都市で生ずる地方税収は道府県の税収にもなり、主に大都市以外の地域に対する歳出の財源として再配分される。

◆ 指定都市等からの大都市制度の見直しに関する提案（特別自治市）については、大都市が直面している（又は今後直面することが見込まれる）課題に対して、これまでの現行制度の制度設計の思想の枠内で対応することが適当なのか、新たな分離モデルを構築することによって対応することが適当なのかについて、議論を行う必要があるのではないか。

◆ その際、社会・行政のデジタル化の進展などの社会経済環境の変容が、こうした現行制度を支える理念にどのような影響をもたらすのか、また、諸外国の大都市や大都市（圏）行政に関する制度やその変遷が我が国の大都市制度にどのような示唆・教訓を与えるかについても考慮して検討する必要があるのではないか。

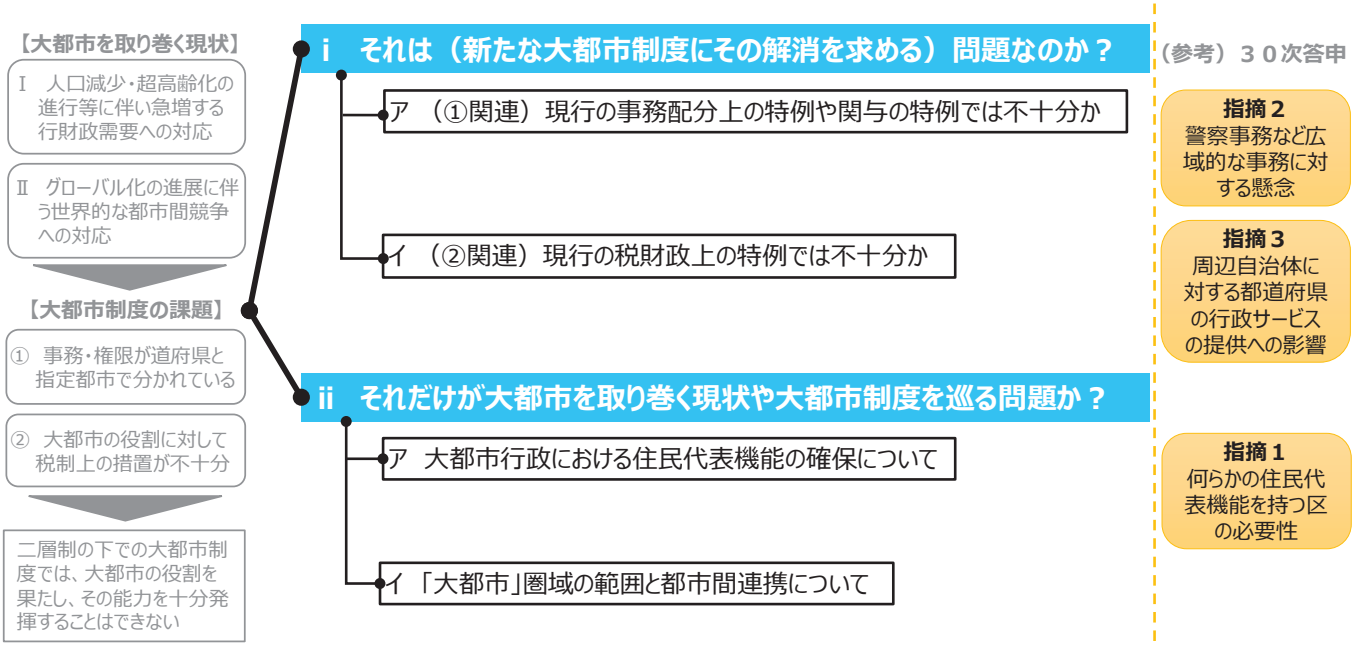
◆ その上で、仮に提案を制度化する場合に、どのような点に留意する必要があるか、現行制度との調和をどのように図っていくのか等について、課題を整理することとしてはどうか。

2

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案）①

新たな大都市制度の提案に対する論点について

✓ このような新たな大都市制度の提案に対する論点としては、以下のとおり整理できるのではないか。



✓ 他方、大都市を取り巻く現状認識や大都市制度の課題に関する指摘と、一層制の大都市制度の提案の間には、ギャップがあるのではないか。例えば、近年の社会経済環境の変容（社会・行政のデジタル化の進展、大規模災害・感染症への対応など）が大都市を取り巻く現状認識にもたらす変化や、現行の大都市制度の特徴に収まらない効果への期待などを整理することで、新たな大都市制度の提案につながる要素が明確にならないか。

3

（参考）第30次地方制度調査会答申【抜粋】　（特別市（仮称）関係）

第１回 資料２を加工

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成２５年６月２５日））

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。
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。

指摘１
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。

指摘２
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。

指摘３
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。

4

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案）②

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について

✓ 個々の論点について、以下のように検討の視点が整理できるのではないか。これに対し、新たな大都市制度の提案は、現行制度の設計思想を越えた対応が必要であるとの主張を含むものではないか。

i　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

第４回研究会で議論

ア　（①関連）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か

P8
- さらなる道府県から指定都市への事務移譲によって、住民の利便性向上が期待できる事務はあるか。
- 警察事務など広域的・統一的な対応が求められる事務についても指定都市に移譲する効果があるのか。

P14-15
- 道府県との政策調整に時間を要したなどにより、大都市としての積極的な政策展開に支障を来すような事例はあるか。
- 道府県・指定都市の重複・類似業務の統合は、結果として多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにならないか。

イ　（②関連）現行の税財政上の特例では不十分か

P24-25
- 指定都市への事務・権限の移譲に伴い新たに生じる財政負担に対し、適切に財政措置を講じることが基本ではないか。
- 社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の問題は、他の市町村でも課題なのではないか。

P25
- 道府県の周辺自治体へのサービス提供を通じた補完や財政調整などの役割をどのように考えるか。

＜現行制度の設計思想を越えた対応の必要性に着目した視点＞

P15
- 大都市として自立的な、果断な、スピーディな政策課題への対応を行う上では、個別の事務・権限の移譲や重複・類似サービスの統合にとどまらず、指定都市の区域が道府県の区域に含まれているという現状を解消する必要があるということか。

P19
- デジタル化の影響は大都市を含めあらゆる自治体に及ぶ一方、幅広いデータを活用した政策決定を行う際の道府県との調整コストが大都市において特に高いなど、デジタル化が特に大都市の独立性の要請を高める側面があるということか。
- 道府県による財政調整によって、指定都市は必要以上に財源不足に陥っている、あるいは、指定都市と周辺自治体との財政状況は遜色なく、財政調整の必要性よりも、大都市の役割に応じた税源配分の見直しの重要性が高いということか。
- 新たな大都市制度により、東京23区とそれ以外の大都市との間の格差の問題への効果的な対応が可能となるか。

5

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案） ③

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

ii　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

ア　大都市行政における住民代表機能の確保について

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

イ「大都市」圏域の範囲と都市間連携について

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

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案） ④

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

その他、 新たな大都市制度の検討にあたっての留意点

＜新たな大都市制度の対象範囲・要件について＞

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

＜新たな大都市制度を適用させる手続について＞

- 新たな大都市制度を適用しようとする場合に、誰が、どのように関わるべきか。例えば、移行の提案を道府県と大都市との共同申請とするか、国会の同意の必要性など国がどこまで関わることとすべきか。

主な論点（案） ｉアについて①

ｉ　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

ア （①関連）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か

- さらなる道府県から指定都市への事務移譲によって、住民の利便性向上が期待できる事務はあるか。
- 警察事務など広域的・統一的な対応が求められる事務についても指定都市に移譲する効果があるのか。

- 第30次地方制度調査会答申において指定都市への移譲を検討すべきとされた事務については、第４次分権一括法等により、34法律に基づく事務が移譲された。他方、22法律に基づく事務は移譲が検討されたが実現しておらず、例えば、医療計画の策定や私立学校の設置認可、都市計画事業の施行認可等の事務がある。その理由として、指定都市の区域を越えた広域的な見地からの判断や調整、執行が必要となることや、地域の利害から一定の距離を置いた第三者性が必要となることなどが挙げられている。このような状況において、更に移譲を進めることで住民の利便性が向上する事務としてどのようなものが想定されるか。
- 指定都市を道府県から分離して特別自治市を設置する場合、これらの広域的な見地からの事務の適正性確保や、第三者性の確保の要請をどのように考えるか。
- 第三者性が求められる事務については、特別自治市の区域においては国が事務を処理することや、あるいは、審議会による審査などの手法により第三者性を高めることが考えられるか。
- 広域的な見地からの事務の適正性確保が必要な事務については、人口規模や面積など、どの様な広域性が求められるのか、個々の行政分野ごと異なっており、個別に検証が必要になるのではないか。また、特別自治市の設置により、広域的な事務執行が行われるエリアが縮小されることによるコストをどのように捉えるか。例えば、三次医療圏の区域が縮小することによる高次機能病院の再編や、学区の分割による公立高校の再編が必要となるのではないか。
- また、広域的な事務について、近年の指定都市への移譲事例を見ると、例えば、病院の開設許可については都道府県による事前の同意協議が、災害救助については都道府県による連絡調整が併せて設けられるなど、広域的な見地からの事務の適正性確保のための仕組みが併せて設けられている。
- これを踏まえると、警察事務など、特別自治市の設置後も、なおその区域を越えた広域的な観点からの判断や調整、執行が必要な事務がある場合、特例的に道府県による処理や関与を許容することが考えられるか。その場合、実施の担保のため、地方公共団体による任意の共同処理を期待するのではなく、法律上に道府県の権限を位置付けることが必要だと考えられるか。

8

第4次分権一括法による指定都市への事務・権限の移譲

○移譲された事務・権限【２５法律】

・第30次地方制度調査会答申（平成25年6月25日）で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲
→「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第４次一括法）」において措置

○移譲された主な事務・権限の例

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

市町村立小中学校等に係る以下の権限について、指定都市に移譲。
・県費負担教職員の給与等の負担
・県費負担教職員の定数の決定
・学級編制基準の決定
（個人住民税所得割の2%を県から指定都市へ税源移譲。）

権　限	都道府県	指定都市
県費負担教職員の任命権		○
県費負担教職員の給与等の負担	○ →	
県費負担教職員の定数の決定	○ →	
学級編制基準の決定	○ →	

病院の開設許可

病院の開設許可について、指定都市に移譲。
※都道府県への同意協議等を医療法に規定。

権　限	都道府県	指定都市
診療所の開設届出等 （病床数19床以下）		○
病院の開設許可 （病床数20床以上）	○ →	

都市計画区域マスタープランの決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定）

都市計画区域マスタープラン※の決定について、指定都市に移譲。
※一の指定都市の区域内の都市計画区域に係るもの

権　限	都道府県	指定都市
区域区分決定 （市街化区域と市街化調整区域の線引き）		○
都市計画区域マスタープランの決定 （区域区分の方針、都市計画の目標等）	○ →	

9

第4次分権一括法等において指定都市に移譲されなかった事務①

広域的な見地からの対応が必要な事務

根拠法	事務の内容	移譲されなかった理由（各府省回答）
医療法	医療計画の策定、地域医療支援病院の承認	○ 三次医療圏又は他の二次医療圏と一体として広域的な視点で策定・承認し、都道府県域全体として整合した医療提供体制を整備する必要がある。
予防接種法	臨時の予防接種の実施	○ 広域的な視点に立ち、その必要性や実施の範囲を検討した上で実施する必要がある。
社会福祉法	都道府県福祉人材センターの指定	○ 福祉分野という特殊な領域での人材確保に当たっては、広域的な調整や一元的なコントロール、情報集約が不可欠。
老人福祉法	都道府県老人福祉計画の策定	○ 市町村の区域を超えた広域的な視点に立ったサービス提供体制の確保を図るものである。
介護保険法	都道府県介護保険事業支援計画の策定	○ 市町村の区域を超えた広域的な視点に立ったサービス提供体制の確保を図るものである。
医療会議総合確保促進法	地域医療介護総合確保基金の活用	○ 都道府県全体として広域的な観点から地域医療介護総合確保基金の活用についての都道府県計画を策定する必要がある。
森林法	民有林の開発行為の許可、保安林の指定（一部）・管理	○ 土砂の流出等の災害や水害を発生させるおそれがあるかどうかといった観点から広域的に運用する必要がある。
都市計画法	都市計画区域の指定、都市計画基礎調査の実施、空港・上下水道等の施設に係る都市計画の決定	○ 一の指定都市の区域を超えた広域的な見地から行う必要がある。
国土利用法	土地利用基本計画の策定	○ 一の指定都市の区域を超えた広域的な見地から行う必要がある。
自衛隊法	防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請	○ 市町村による一義的な応急対応と都道府県による関係機関間の総合調整を前提としており、警察の運用、消防の広域応援等の権限を有していない指定都市が災害派遣要請権限のみを持つことことは当該総合調整に支障を来すことにつながる。

※ 内閣府HP公表資料「内閣府 地方分権改革」（https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kakugiketteitou/kakugiketteitou-index.html）より一部を加工

10

第4次分権一括法等において指定都市に移譲されなかった事務②

広域的な見地からの対応が必要な事務（続き）

根拠法	事務の内容	移譲されなかった理由（各府省回答）
学校教育法	私立幼稚園、私立小学校・中学校・高等学校等の設置認可	○ 近隣市町村の幼児児童生徒数や需要動向を踏まえるなど、近隣市町村との調整や広域的な視点での認可判断が必要。
私立学校法	学校法人（一部）の設立認可	○ 近隣市町村の幼児児童生徒数や需要動向を踏まえるなど、近隣市町村との調整や広域的な視点での認可判断が必要。
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	都道府県障害福祉計画の策定	○ 都道府県障害福祉計画は市町村の区域を超えた広域的な視点に立った障害福祉サービスの提供体制の確保のために作成する計画であり、管内の市町村との調整が必要。
地滑り等防止法	地滑り防止区域の管理	○ 地滑り行政は対策実施箇所の周辺を含めて広域に影響が及びうるものであるほか、専門性の高い技術が必要である。
砂防法	直轄区域以外の砂防設備の管理	○ 砂防行政は対策実施箇所の下流も含めて広域に影響があるものであるほか、専門性の高い技術が必要である。
ダイオキシン類対策特別措置法	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	○ ダイオキシン類による土壌汚染は広域的に発生するものであることから、これに対応するため、都道府県が持つ総合的な調整機能が発揮される必要がある。

中立性・第三者性が必要な事務

国民健康保険法	国民健康保険組合の設立認可	○ 国保組合の設立が市町村の行う国保事業に及ぼす影響について中立的な立場から判断することができるのは、市町村の国保事業の運営を把握する立場にある都道府県のみである。
都市計画法	都市計画事業（一部）の施行認可	○ 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・公正性を確保する必要がある。

執行体制に懸念が示された事務

根拠法	事務の内容	移譲されなかった理由（各府省回答）
麻薬及び向精神薬取締法	麻薬取扱者及び向精神薬取扱者（一部）の免許	○ 麻薬取締者の免許は麻薬取締業務と一体的に行われるべきであるが、当該業務を専門に行う麻薬取締員が置かれていない指定都市では当該業務を適切に行うことができない。
急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律	急傾斜地崩壊危険区域の指定	○ 当該事務は急傾斜地崩壊危険区域の指定、急傾斜地崩壊防止施設の整備など、専門的な技術と十分な執行体制が必要である。

※ 内閣府HP公表資料「内閣府 地方分権改革」（https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kakugiketteitou/kakugiketteitou-index.html）より一部を加工

11

第4次分権一括法等において指定都市に移譲されなかった事務③

広域で活動する事業者の利便性が求められる事務

根拠法	事務の内容	移譲されなかった理由（各府省回答）
浄化槽法	浄化槽工事業者の登録	○　指定都市の区域内外で営業する登録事業者は、指定都市と都道府県のそれぞれに対し登録が必要となり新たな負担となる。
建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律	解体工事業者の登録	○　指定都市の区域内外で営業する登録事業者は、指定都市と都道府県のそれぞれに対し登録が必要となり新たな負担となる。
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	第一種フロン類回収業者の登録	○　指定都市の区域内外で営業する登録事業者は、指定都市と都道府県のそれぞれに対し登録が必要となり新たな負担となる。
中小企業等経営強化法	経営革新計画の認定	○　事業者の利便性を考慮し、全国レベルの取組以外の事業は都道府県が承認を行うことが適切。

その他

根拠法	事務の内容	移譲されなかった理由（各府省回答）
介護保険法	介護支援専門員の登録	○　介護支援専門員の登録事務は同専門員となるための実務研修の実施事務を含むが、事務の移譲により研修内容にばらつきが生じることで、専門員の質の低下を招くおそれがある。
児童福祉法	保育士試験・登録	○　現在、試験は全国共通で年１回実施されており、指定都市に事務を移譲しても、受験者数や登録者数が増加するといったメリットは想定しがたい。

※　内閣府HP公表資料「内閣府 地方分権改革」（https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kakugiketteitou/kakugiketteitou-index.html）より一部を加工

12

指定都市への移譲時に調整のための仕組みが設けられたもの

根拠法	事務の内容	調整のための仕組み
災害救助法	災害時の応急救助の実施	○　都道府県知事が救助実施市の長と物資の生産等を行う事業者その他の関係者との間で、医療を含め物資の供給や役務の提供について連絡調整を行うこととする（災害救助法第２条の３）。
学校教育法	市町村立公立学校等の設置認可	○　都道府県教育委員会の認可に代えて都道府県教育委員会に届け出ることとする（学校教育法第４条第４項）。
医療法	病院の開設許可	○　医療計画の達成の推進のため、開設地の都道府県知事に協議し、その同意を求めなければならないこととする（地方自治法施行令第174条の35第３項）。

※　内閣府HP公表資料「内閣府 地方分権改革」（https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kakugiketteitou/kakugiketteitou-index.html）より一部を加工

13

主な論点（案） ｉアについて②

ｉ　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

ア （①関連）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か

- 道府県との政策調整に時間を要したなどにより、大都市としての積極的な政策展開に支障を来すような事例はあるか。
- 道府県・指定都市の重複・類似業務の統合は、結果として多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにならないか。

- 政策調整に時間を要する事務の中心は、観光や産業、地域活動への支援等の法律に基づかない事務や、法律上役割分担が定められていない図書館や公営住宅の設置、公的病院の開設等の事務など、「二重行政」が指摘される任意事務であると言えるのではないか。
- このような事務については、効率性や、住民・事業者への分かりやすさの観点から、主体を一本化する意義があるということができるか。このような道府県・指定都市による類似の任意事務の統合は、合理化・効率化が図られる反面、結果として多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにならないかという点についてどのように考えるか。
- 現在、このような事務について指定都市と道府県との間の政策調整に大きな支障が生じているのか。新たな大都市制度の提案は、このような政策調整に支障がある事例について「二重行政」による弊害を取り除く有効な方策だと評価することができるか。
- 他方で、平成26年の地方自治法の改正により、指定都市都道府県調整会議が設置され、指定都市及び道府県は、互いに、その事務が競合せず（同法第２条第６項）最小の経費で最大の効果を挙げる（同条第14項）よう協議を求めることができることとされた（応答義務や総務大臣の勧告等の実効性確保の仕組みあり）。当該会議が有効に活用されず、政策調整が円滑に行われていないとすると、それは運用の問題として評価されるべきものか。あるいは、当該会議の活用ではなく、特別自治市の創設により解決を図るべき政策調整の問題があると考えられるか。
- 仮に、特別自治市の設置後も、一定の広域的な事務について例外的に道府県が特別自治市の区域を含め処理することとした場合、関連する事務については、それぞれが処理する事務に関し、道府県と特別自治市との間の調整が生じることとなるが、これは指定都市とこれを包括する道府県との間の協議と比べ、より円滑な調整が可能だと考えられるか。

主な論点（案） ｉアについて③

- また、道府県と指定都市の間で政策調整が必要となる事務については、国が許認可権を有していたり、国庫補助事業の対象となっていること等により、国との調整が必要なものもあるのではないか。このような場合には、特別自治市を創設することで、国・道府県・指定都市の三者間の調整が国・特別自治市の二者間の調整で済むこととなり、機動性が高まるということができるか。その一方で、当該事務に広域性がある場合には、引き続き、国、特別自治市及び道府県の三者間の調整が必要となるのではないか。

- 大都市として自立的な、果断な、スピーディな政策課題への対応を行う上では、個別の事務・権限の移譲や重複・類似サービスの統合にとどまらず、指定都市の区域が道府県の区域に含まれているという現状を解消する必要があるということか。

- 道府県からの事務・権限の移譲の必要性や道府県と指定都市が任意事務として行っている類似サービスの統合の必要性以外に、大都市として自立的・機動的に政策課題に対応する上で、指定都市の区域が道府県の区域に含まれているという現状に問題があるとすると、それはどのような問題か。
- 特別自治市の設置後も、仮に、なおその区域を越えた広域的な観点からの適正性確保が必要な事務があり、道府県が処理又は関与を行うことになるとすると、少なくとも当該事務について、単独でスピーディな対応を行うことは難しいのではないか。

指定都市都道府県調整会議

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）

指定都市都道府県調整会議

指定都市の市長

都道府県知事

【構成員として追加可能な者】
・他の執行機関の代表者
・職員
・議会を代表する者として議会が選任した者
・学識経験者

協議を調えるために必要と認めるとき
総務大臣の勧告を求める申出が可能

総務大臣の勧告
（指定都市都道府県勧告調整委員
及び各省の意見を聴く）

16

指定都市と都道府県との協議・調整

指定都市都道府県調整会議の開催状況（平成28年4月1日～令和2年12月31日）

	開催状況		開催状況
仙台市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　R2.1.31 〈主な議題〉・会議運営要綱について、・県と市の連携について、・県有施設等の再編について	横浜市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　R2.11.16 〈主な議題〉・大都市行政について、・県市の協議連携について
川崎市	〈開催回数〉１回　〈開催日〉　R2.11.5 〈主な議題〉・大都市行政について	新潟市	〈開催回数〉５回　〈直近開催日〉　R1.8.7 〈主な議題〉・調整会議の運営方法及び今後の方向性について、・県と新潟市の課題整理について、・新潟市の都市機能向上に向けた取組について、・新潟都心の都市デザインについて、・二重行政等の各テーマについて　等
名古屋市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　H28.8.30 〈主な議題〉・調整会議運営要領について、・県と市の連携事業について	京都市	〈開催回数〉５回　〈直近開催日〉　R2.8.26 〈主な議題〉・府市施設の連携強化について、・災害対策について、・産業、観光施策の連携強化について、・文化庁機能拡大と文化政策について、・次世代育成・医療・福祉について、・京都都市圏ネットワークの充実について、・子育て支援の充実について、・新型コロナウイルス感染症の拡大防止について　等
大阪市	〈開催回数〉16回　〈直近開催日〉　R2.12.28 〈主な議題〉・府立大学・市立大学の統合について、・大都市制度(総合区・特別区)について、・ＩＲ推進会議について、・Ｇ20サミット首脳会議の誘致について、・改革評価について、・副首都実現に向けた都市機能の強化について、・大阪臨海部の戦略について、・府市一体化・広域一元化条例案の検討　等	神戸市	〈開催回数〉５回　〈直近開催日〉　R2.12.15 〈主な議題〉・都市の魅力づくりについて、・インバウンド拡大に向けた取組について、・行政サービスの更なる改善について、・防災対策の推進について、・交通インフラの整備について、・次世代成長産業の創出支援について、新型コロナウイルス感染症への対応について、・県管理の河川の管理権限移譲について　等
岡山市	〈開催回数〉４回　〈直近開催日〉　R1.11.1 〈主な議題〉・空路利用の促進について、・日本遺産の申請について、・道路交通基盤整備の推進について、・岡山芸術交流の開催ついて、・東京五輪の事前キャンプ誘致について、・平成30年7月豪雨災害について、・受動喫煙防止対策の推進について、・学校におけるESD・SDGsの推進について　等	広島市	〈開催回数〉７回　〈直近開催日〉　R2.2.7 〈主な議題〉・オバマ大統領訪問に係る今後の取組について、・救急医療体制の整備について、・平成30年7月豪雨災害からの復興への対応について、東京五輪に向けた取組について、避難行動等の研究結果を踏まえた取組と自主防災組織の呼びかけ体制構築について　等
熊本市	〈開催回数〉２回　〈直近開催日〉　H31.1.21 〈主な議題〉・文化・芸術にかかる行政の連携について、・被災者の住まいの再建について、・国際スポーツ大会（ラグビーワールドカップ、女子ハンドボール世界選手権大会）の推進について　等		

※開催実績なし：札幌市、さいたま市、千葉市、相模原市、静岡市、浜松市、堺市、北九州市、福岡市（９市）

17

出典：令和３年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果

会議の実施による効果

○パスポート発給事務の移譲、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務の権限移譲について今後協議を進めていくことを確認（横浜市）

○県と両市は高圧ガス保安法に基づく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（横浜市・川崎市）

○職員研修の共同実施、ハイレベル国際コンベンション等新潟開催推進会議の設置、県保健環境科学研究所と市衛生環境研究所の連携に関する覚書締結　等（新潟市）

○京都難病相談・支援センターの共同設置・運営の開始、京都府立医科大学附属病院における病児保育事業の市民受入れの開始、子ども医療費支給制度の更なる拡充、・救急安心センター事業（#7119）の共同実施　等（京都市）

○府市地方衛生研究所の統合・地方独立行政法人化、府市公設試験研究機関の統合、G20サミット首脳会議・日本万国博覧会の府市共同誘致、府市大学の法人統合、大阪港湾局の共同設置　等（大阪市）

○防犯カメラの申請受付の一元化、合同庁舎（県・市）の完成・供用開始、・県が管理する河川の管理権限移譲（実現に向けて県市で協議中であり、時期は未定）（神戸市）

○災害公営住宅を補完する手段としての県営住宅の提供、「熊本県と熊本市との連携による文化芸術の振興に関する覚書」の締結（熊本市）

出典：令和３年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果

主な論点（案） i アについて④

i　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

ア （①関連）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か

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

- システムの標準化・共同化やオープンデータ化といったデジタル化の影響は、大都市のみならず、地方公共団体に共通して及ぶものであり、このような影響について、大都市を他の市町村と異なる取扱いをする必要があるということにはならないのではないか。
- 例えば、ガバメント・クラウドなどの国によるデジタル基盤の提供は、これまでの、大都市がそれぞれ規模能力を生かし独自にデジタル化を進めてきた状況を変え、むしろ小規模な市町村であってもデジタル化の対応を容易にするものだということができるか。
- 他方で、標準化・共同化の対象とはならないシステムも存在しており、引き続き大都市が独自にシステム整備を行う部分も残り、また、デジタル技術を活用した施策を講じる段階では、引き続き多くの住民を有し、デジタル化の投資回収が容易な大都市において、スケールメリットを生かした新たな施策に積極的に取り込むことができるということができるか。
- 例えば、大都市の規模能力を生かし、モニタリング等による幅広いデータ収集やデータ分析を行い、データに基づく施策を積極的に、臨機応変に講じていくことが想定されるところ、その際に道府県との調整コストが特に高い場合には、特別自治市の設置により、このような調整コストをなくすことで、スピーディな課題対応を可能にすることが求められるということができるか。

自治体情報システムの標準化・共通化

これまでの取組・現状

○ **自治体ごとにおける情報システムのカスタマイズ**により、
・維持管理や制度改正時の改修等において、**自治体は個別対応を余儀なくされ負担が大きい**
・情報システムの差異の調整が負担となり、**クラウド利用が円滑に進まない**
・**住民サービスを向上させる最適な取組を迅速に全国へ普及させることが難しい**　　等の課題が発生。

○ このような状況を踏まえ、**地方公共団体に対し、標準化対象事務(※）について、標準化基準に適合した情報システム（標準準拠システム）の利用を義務付ける 「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」**が成立。

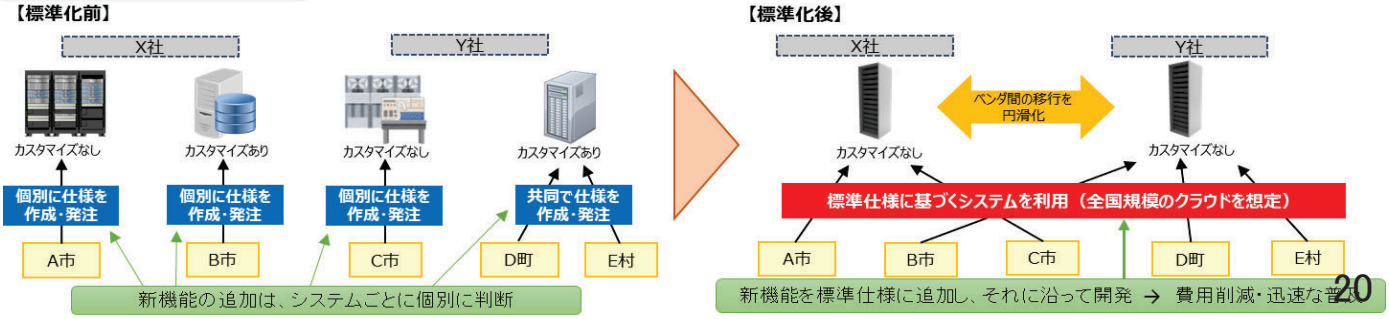
※ １７業務（児童手当、住民記録、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、就学、国民健康保険、国民年金、障害者福祉、後期高齢者医療、介護保険、生活保護、健康管理、児童扶養手当、子ども・子育て支援）＋検討中の３業務（戸籍、戸籍の附票、印鑑登録）が対象

目標・成果イメージ

○ 標準化・共通化の取組により、**人的・財政的な負担の軽減を図り、自治体の職員が住民への直接的なサービス提供**や**地域の実情を踏まえた企画立案業務などに注力**できるようにするとともに、**オンライン申請等を全国に普及させるためのデジタル化の基盤を構築。**

○ **令和７年度**までに、**標準準拠システムへの円滑な移行**を目指す。

情報システムの標準化イメージ



20

地方公共団体情報システムの標準化に関する法律の概要

趣旨

国民が行政手続において情報通信技術の便益を享受できる環境を整備するとともに、情報通信技術の効果的な活用により持続可能な行政運営を確立することが国及び地方公共団体の喫緊の課題であることに鑑み、地方公共団体情報システムの標準化について、基本方針及び地方公共団体情報システムに必要とされる機能等についての基準の策定その他の**地方公共団体情報システムの標準化を推進するために必要な事項を定める。**

概要

① 情報システムの標準化の対象範囲

・各地方公共団体における事務の処理の内容の共通性、住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化の観点から、標準化の対象となる事務を政令で特定

※ 児童手当、住民基本台帳、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、就学、国民健康保険、国民年金、障害者福祉、後期高齢者医療、介護保険、生活保護、健康管理、児童扶養手当、子ども・子育て支援

② 国による基本方針の作成

・政府は、地方公共団体の情報システムの標準化の推進について、基本方針を作成
・内閣総理大臣、総務大臣及び所管大臣が、関係行政機関の長に協議、知事会・市長会・町村会等から意見聴取の上、方針案を作成

③ 情報システムの基準の策定

・所管大臣は、①の事務の処理に利用する情報システムの標準化のための基準（省令）を策定
・ 内閣総理大臣及び総務大臣は、データ連携、サイバーセキュリティ、クラウド利用等各情報システムに共通の事項の基準（省令）を策定
・策定時に地方公共団体等の意見反映のための措置を実施

④ 基準に適合した情報システムの利用

・地方公共団体が①の事務の処理に利用する情報システムは、③の省令で定める期間内に基準に適合することが必要
・①の事務と一体的に処理することが効率的である場合に、基準に適合する情報システムの機能等について、①の事務以外の事務を処理するために必要な最小限度の追加等が可能

⑤ その他の措置

・地方公共団体は、国による全国的なクラウド活用の環境整備の状況を踏まえつつ、当該環境においてクラウドを活用して情報システムを利用するよう努める。
・国は、標準化のために必要な財政措置を講ずるよう努めるとともに、地方公共団体が基準への適合を判断するための支援等を実施

⑥ 施行期日等

・令和３年９月１日
・法律の施行後５年を経過した場合において、法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる

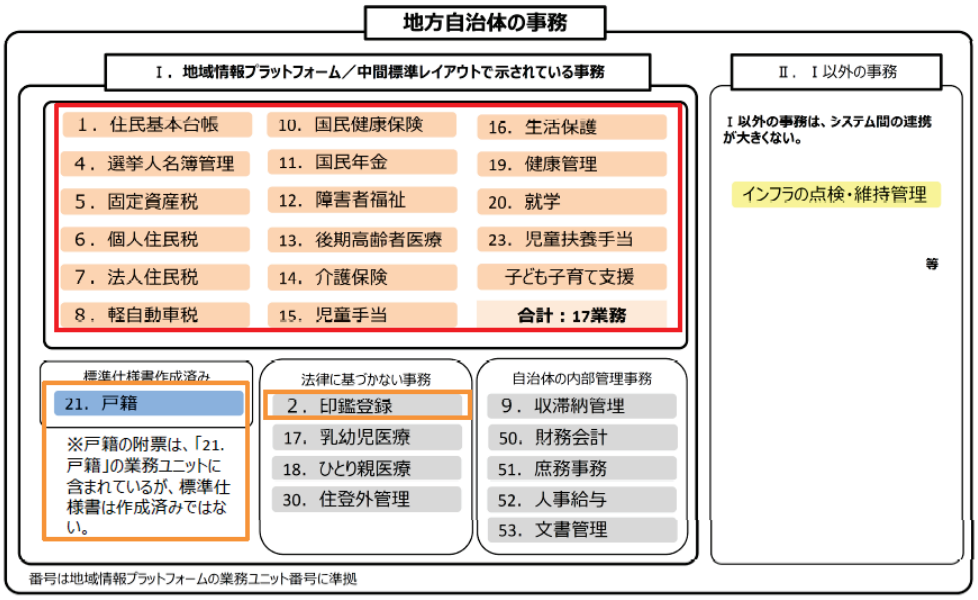
21

地方公共団体の情報システムの標準化について

地方公共団体の基幹業務等システムの統一・標準化の対象業務の範囲

地方公共団体の基幹業務等システムの統一・標準化に関する関係府省会議（令和3年9月22日）配付資料（抜粋）

○　「地方公共団体の基幹業務システム」とは、国民生活に直接関係する事務に係る情報システムであって、相互に連携が必要なシステムを指す。
○　具体的には、「地域情報プラットフォーム／中間標準レイアウト」で示されている17の「業務ユニット」に係るシステムを指す。
○　加えて、「デジタル社会の実現に向けた重点計画（令和３年６月１８日閣議決定）」において、「標準化対象事務は、標準化法の趣旨を踏まえ、情報システムによる処理の内容が地方公共団体において共通しているかという観点等から、累次の閣議決定において示されてきた 17 業務に、戸籍、戸籍の附票及び印鑑登録事務を加えることを検討する。」とされており、今後、地方公共団体の意見を聞く等、手続を進める予定。



22

自治体DX推進計画　概要

1．自治体におけるDX推進の意義

○　新型コロナウイルス対応において、様々な課題が明らかとなったことから、デジタル化の遅れに対して迅速に対処するとともに、「新たな日常」の原動力として、**制度や組織の在り方等をデジタル化に合わせて変革していく、言わば社会全体のデジタル・トランスフォーメーション（DX）が求められている。**

○　政府が示す目指すべきデジタル社会のビジョン「デジタルの活用により、一人ひとりのニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会～誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化～」の実現のためには、**住民に身近な行政を担う自治体、とりわけ市区町村の役割は極めて重要。**

○　自治体においては、まずは、
・自らが担う行政サービスについて、デジタル技術やデータを活用して、**住民の利便性を向上させる**とともに、
・デジタル技術やAI等の活用により**業務効率化を図り、人的資源を行政サービスの更なる向上に繋げていく**　ことが求められる。

○　さらには、データが価値創造の源泉であることについて認識を共有し、データの様式の統一化等を図りつつ、多様な主体によるデータの円滑な流通を促進することによって、**EBPM等により自らの行政の効率化・高度化を図るとともに、多様な主体との連携により民間のデジタル・ビジネスなど新たな価値等が創出**されることが期待される。

2．自治体DX推進計画策定の目的

○　「デジタル・ガバメント実行計画」における自治体の情報システムの標準化・共通化などデジタル社会構築に向けた各施策を効果的に実行していくためには、**国が主導的に役割を果たしつつ、自治体全体として、足並みを揃えて取り組んでいく**必要がある。

○　このため、総務省は、「デジタル・ガバメント実行計画」における自治体関連の各施策について、**自治体が重点的に取り組むべき事項・内容を具体化**するとともに、**総務省及び関係省庁による支援策等をとりまとめ、「自治体DX推進計画」※として策定。**　※計画期間（R3.1～R8.3）

3．推進体制の構築

- 組織体制の整備
  （全庁的・横断的な推進体制）
- デジタル人材の確保・育成
- 計画的な取組み
- 都道府県による市区町村支援

4．重点取組事項

- **自治体情報システムの標準化・共通化**
- **マイナンバーカードの普及促進**
- **行政手続のオンライン化**
- **AI・RPAの利用推進**
- **テレワークの推進**
- **セキュリティ対策の徹底**

5．その他の取組事項

＜自治体DXの取組みとあわせて取り組むべき事項＞
- 地域社会のデジタル化
- デジタルデバイド対策

＜その他（※デジタル・ガバメント実行計画記載の事項）＞
- BPRの取組みの徹底（書面・押印・対面の見直し）
- オープンデータの推進
- 官民データ活用推進計画策定の推進

23

主な論点（案） i イについて①

i　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

イ （②関連）現行の税財政上の特例では不十分か

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

- 指定都市への税財政措置については、指定都市等は事業所税を課することができるほか、旧道路特定財源の自動車税環境性能割交付金等で、区域内の一般国道等分が（加算して）交付されている。また、交付税算定上、指定都市が大都市特例として実施する事務や昼間流入人口等について測定単位や補正係数に反映し、基準財政需要額が算定されている。
- 平成29年度に県費負担教職員の給与負担事務が道府県から指定都市に移譲された際には、個人住民税所得割の税率２％相当分を道府県から指定都市に税源移譲するとともに、道府県・指定都市にとって財政運営への影響を最小限にすること、すなわち財政中立を基本として地方財政措置が講じられた。
- 具体的には、普通交付税の算定上、基準財政需要額については、事務の移譲に伴う標準的な経費を全額算入し、基準財政収入額については、道府県・指定都市ともに税源移譲による影響額を全額算入することとされた。
- 特別自治市を創設する場合であっても、特別自治市に移譲される事務を踏まえた税源移譲等を検討する必要があるのではないか。その際、特別自治市と道府県との間の税源配分・財政調整は財政中立が基本となるのではないか。この考え方を超えて、大都市固有の事情に基づく税源配分・財政調整を行うことが必要だとする理由はあるか。この点、社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の問題は、他の市町村と共通の課題であり、事務量に応じた税財政上の措置が講じられているものであり、大都市固有の事情とはならないのではないか。
- 特別自治市を創設することで二重行政による不効率が解消されるのだとすれば、むしろ、効率化分については、特別自治市の財政需要は圧縮して捉えられるのではないか。

24

主な論点（案） i イについて②

- また、従来の地方税の議論では、税源の偏在是正、地方公共団体間の財政力格差の拡大抑制、あるいは、大都市部への税収集中の構造的課題への対応に焦点が当てられ、制度改正が行われてきている。大都市に一層の税源配分を行うことについて、これらの観点との関係の整理が必要ではないか。
- 例えば、大都市として我が国の成長を牽引し、世界の大都市との競争するための財源が必要だということであれば、どのようにしてその財源を確保するのが適当だと考えられるか。特別自治市を創設することにより従来の道府県の税源が移譲されるという発想を離れ、正面から検討することが必要ではないか。
- 新たな大都市制度によっても、移譲事務に応じた税源移譲等を行うのであれば、それのみで東京23区との都市間格差の解消には繋がらないのではないか。大都市間の格差問題はそもそも地域間の税源の偏在の問題が大きいのではないか。

- 道府県の周辺自治体へのサービス提供を通じた補完や財政調整などの役割をどのように考えるか。

- 都道府県は、地方自治法上、広域事務、連絡調整事務及び補完事務を担うこととされているところ、指定都市の規模能力の大きさから、特に道府県の補完事務については、より小規模な市町村の区域において重点的に行われていると言うことができるのではないか。
- このような補完事務については、第32次地方制度調査会答申においても、人口減少社会の中で都道府県の果たすべき補完の役割は更に大きくなり、市町村間での水平連携が難しいところや、専門人材の確保・育成が期待されているところでは、都道府県が積極的に補完の役割を果たすことが期待されている。
- このような都道府県の補完事務の実施を通じて、結果として財政調整の機能を果たしているということはできるが、税財政措置としては、あくまで、道府県において処理される事務について、当該事務の実施に必要となる税源配分や財政措置が行われているものである。新たな大都市制度を創設する場合であっても、道府県が行うべき補完事務の必要性が低下するものではないため、事務配分に応じた税源配分の観点からは、都道府県による当該事務処理に必要な税財源を維持することが必要となるのではないか。

25

指定都市に係る税制度の概要

〇事業所税

指定都市等は、目的税として、事業所税を課するものとされている。

〇旧道路特定財源

- 自動車税環境性能割交付金　市町村道分に加え、区域内の一般国道等分を加算して交付。
- 軽油引取税交付金　指定都市のみに、区域内の一般国道等を対象に交付。
- 地方揮発油譲与税　市町村道分に加え、都道府県と同じく、区域内の一般国道等分を交付。
- 石油ガス譲与税　都道府県と同じく、区域内の一般国道等分を交付。

名称	自動車税環境性能割交付金	軽油引取税交付金	地方揮発油譲与税	石油ガス譲与税
総額	自動車税環境性能割収入額 ×0.95×47%（令和４年度以降は43%） 上記の他、指定都市に対し加算	軽油引取税収入額×0.9 ×指定都市の区域内にある一般国道等の面積に占める割合	地方揮発油税収入額の全額	石油ガス税収入額の１／２
交付団体 ・ 譲与団体	市町村 （特別区含む）	指定都市	都道府県 市町村（特別区含む）	都道府県 指定都市
交付基準 ・ 譲与基準	１／２市町村道の延長 １／２市町村道の面積 ＜指定都市への加算＞ 自動車税環境性能割収入額 ×0.95×35% ×（指定都市の区域内の一般国道等の延長・面積／都道府県の区域内の一般国道等の延長・面積合計）	指定都市の区域内の一般国道等の面積／都道府県区の域内のの一般国道等の面積合計	〇都道府県・指定都市（58／100）※ １／２一般国道等の延長 １／２一般国道等の面積 〇市町村（42／100） １／２市町村道の延長 １／２市町村道の面積	１／２一般国道等の延長 １／２一般国道等の面積

※　地方揮発油譲与税は、前年度の地方交付税の算定の基礎となった基準財政収入額が基準財政需要額を超える都道府県・指定都市については、本来の譲与額から、当該超過額の10分の2に相当する額又は本来の譲与額の3分の2に相当する額のいずれか少ない額を控除して譲与する。

26

＜参考＞事業所税の概要

ア　意　義

事業所税は、人口３０万以上の都市等が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、都市の行政サービスと所在する事業所等との受益関係に着目して、事業所等において事業を行う者に対して課する目的税である。

イ　課税団体　　７７団体（令和３年１月１日現在）

①　東京都（特別区の存する区域に限る。）

②　地方自治法第２５２条の１９第１項の市（２０市）

③　②以外の市で、首都圏整備法第２条第３項に規定する既成市街地又は近畿圏整備法第２条第３項に規定する既成都市区域を有する市（８市）

④　②及び③以外の市で、人口３０万人以上の市で政令で指定するもの（４８市）

（事業所税創設時（昭和50年）は人口５０万人以上の市。昭和51年改正で人口３０万人に引下げ。）

ウ　納税義務者等

	納税義務者	課税標準	税率	免税点
・資産割	事業者	事業所床面積	６００円／㎡	１，０００㎡以下
・従業者割	事業者	従業者給与総額	１００分の０．２５	１００人以下

エ　税　収（令和元年度決算額）

資産割　2,738億円(70.8%)、従業者割　1,129億円(29.2%)、合計 3,867億円

オ　使　途

次に掲げる事業に要する費用

(ｱ)　道路、都市高速鉄道、駐車場その他の交通施設の整備事業
(ｲ)　公園、緑地その他の公共空地の整備事業
(ｳ)　水道、下水道、廃棄物処理施設その他の供給施設又は処理施設の整備事業
(ｴ)　河川その他の水路の整備事業
(ｵ)　学校、図書館その他の教育文化施設の整備事業
(ｶ)　病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設の整備事業
(ｷ)　公害防止に関する事業
(ｸ)　防災に関する事業
(ｹ)　その他、市街地開発事業その他の都市環境の整備及び改善に必要な事業で一定のもの

27

指定都市の税収等の状況（令和元年度決算）

（単位：百万円）　（単位：人）　（単位：km2）　（単位：円）

都道府県	団体名	歳入	うち一般財源	うち市町村税	うち個人住民税（特別区民税）	うち法人住民税（都民税）	うち固定資産税	人口	面積	人口1人当たり税収額
北海道	札幌市	1,004,028	553,677	338,947	140,989	31,637	115,301	1,959,313	1,121	172,993
宮城県	仙台市	529,996	302,989	221,797	90,728	25,592	75,205	1,064,060	786	208,444
埼玉県	さいたま市	553,678	328,232	274,012	132,820	22,232	86,680	1,314,145	217	208,509
千葉県	千葉市	463,263	264,967	202,584	90,718	17,199	68,910	972,516	272	208,309
神奈川県	横浜市	1,794,131	1,017,209	846,456	409,323	58,637	276,339	3,754,772	438	225,435
	川崎市	739,134	403,552	361,896	172,752	18,359	125,652	1,514,299	143	238,986
	相模原市	306,647	184,114	131,098	60,951	6,507	45,856	718,300	329	182,512
	3市計	2,839,911	1,604,876	1,339,451	643,026	83,504	447,847	5,987,371	910	223,713
新潟県	新潟市	401,441	243,257	136,102	56,017	11,088	49,157	788,465	726	172,617
静岡県	静岡市	321,728	201,330	142,603	57,004	11,467	53,523	698,275	1,412	204,221
	浜松市	359,322	221,549	151,343	65,143	12,052	54,470	802,527	1,558	188,583
	2市計	681,050	422,879	293,946	122,147	23,519	107,993	1,500,802	2,970	195,859
愛知県	名古屋市	1,229,420	697,343	600,909	230,106	69,945	217,969	2,301,639	327	261,079
京都府	京都市	768,585	439,100	305,500	117,450	34,236	107,214	1,409,702	828	216,713
大阪府	大阪市	1,764,214	960,941	776,114	212,002	149,945	295,395	2,730,420	225	284,247
	堺市	418,506	234,307	151,523	60,156	11,126	57,875	834,787	150	181,511
	2市計	2,182,721	1,195,248	927,637	272,157	161,071	353,270	3,565,207	375	260,192
兵庫県	神戸市	860,399	472,481	309,262	126,419	26,239	113,267	1,533,588	557	201,659
岡山県	岡山市	341,027	209,828	131,836	54,224	12,486	46,428	708,973	790	185,954
広島県	広島市	630,898	351,715	239,772	100,919	22,934	82,600	1,195,775	907	200,516
福岡県	北九州市	554,598	298,276	176,548	63,698	13,420	70,216	950,602	492	185,722
	福岡市	882,411	457,529	344,454	132,213	44,166	120,817	1,554,229	343	221,623
	2市計	1,437,009	755,804	521,002	195,912	57,587	191,034	2,504,831	835	207,999
熊本県	熊本市	407,076	204,185	117,804	51,490	10,227	41,470	733,721	390	160,557
東京都	都（特別区の存する区域）＋特別区	－	－	3,485,082	1,044,135	715,048	1,285,240	9,570,609	623	364,144

※1 「一般財源」は、地方税、地方譲与税、税交付金、地方交付税、地方特例交付金及び臨時財政対策債の合計額である。

※2 計数は超過課税及び法定外税を含む決算額であり、固定資産税には国有資産等所在市町村交付金を含む。

※3 「都（特別区の存する区域）＋特別区」の計数は、特別区の存する区域において東京都と特別区が徴収した市町村税相当額である。

※4 人口は令和2年1月1日現在の住民基本台帳人口によった。

※5 面積は「全国市町村要覧令和3年版(自治行政局市町村課作成)」によった。

28

指定都市所在都道府県の税収等の状況（令和元年度決算）

（単位：百万円）　（単位：人）　（単位：km2）　（単位：円）

都道府県	歳入	うち一般財源	うち都道府県税	うち個人住民税	うち法人2税	うち地方消費税（清算後）	人口	面積	人口1人当たり税収額
北海道	2,425,830	1,464,916	667,834	141,891	144,626	210,250	5,267,762	83,424	126,777
宮城県	1,127,971	597,973	312,293	62,507	87,645	86,089	2,292,385	7,282	136,231
埼玉県	1,757,492	1,332,873	894,373	292,468	167,515	247,162	7,390,054	3,798	121,024
千葉県	1,709,086	1,210,052	821,565	266,190	161,476	235,460	6,319,772	5,158	129,999
神奈川県	1,882,674	1,516,372	1,154,630	336,715	299,086	321,408	9,209,442	2,416	125,375
新潟県	1,044,959	601,213	281,749	59,238	66,898	84,754	2,236,042	12,584	126,004
静岡県	1,141,842	800,229	526,116	121,973	144,044	139,279	3,708,556	7,777	141,865
愛知県	2,295,883	1,529,625	1,228,458	313,544	386,429	286,230	7,575,530	5,173	162,161
京都府	871,150	572,400	325,544	76,232	96,312	93,676	2,545,899	4,612	127,870
大阪府	2,582,153	1,860,667	1,310,358	298,016	470,166	336,516	8,849,635	1,905	148,069
兵庫県	1,843,318	1,184,880	710,793	206,924	168,865	194,631	5,549,568	8,401	128,081
岡山県	706,740	468,661	242,922	53,868	61,571	69,834	1,903,627	7,114	127,610
広島県	964,387	631,120	365,430	85,939	97,034	105,011	2,826,858	8,480	129,271
福岡県	1,656,890	1,043,850	630,920	136,471	170,973	187,797	5,129,841	4,987	122,990
熊本県	825,323	457,421	193,509	40,428	41,351	63,767	1,769,880	7,409	109,335
東京都	－	－	3,372,709	965,855	1,465,042	629,402	13,834,925	2,194	243,782

※1 「一般財源」は、地方税、地方譲与税、税交付金、地方交付税、地方特例交付金及び臨時財政対策債の合計額である。

※2 計数は超過課税及び法定外税を含む決算額（地方消費税清算後）である。

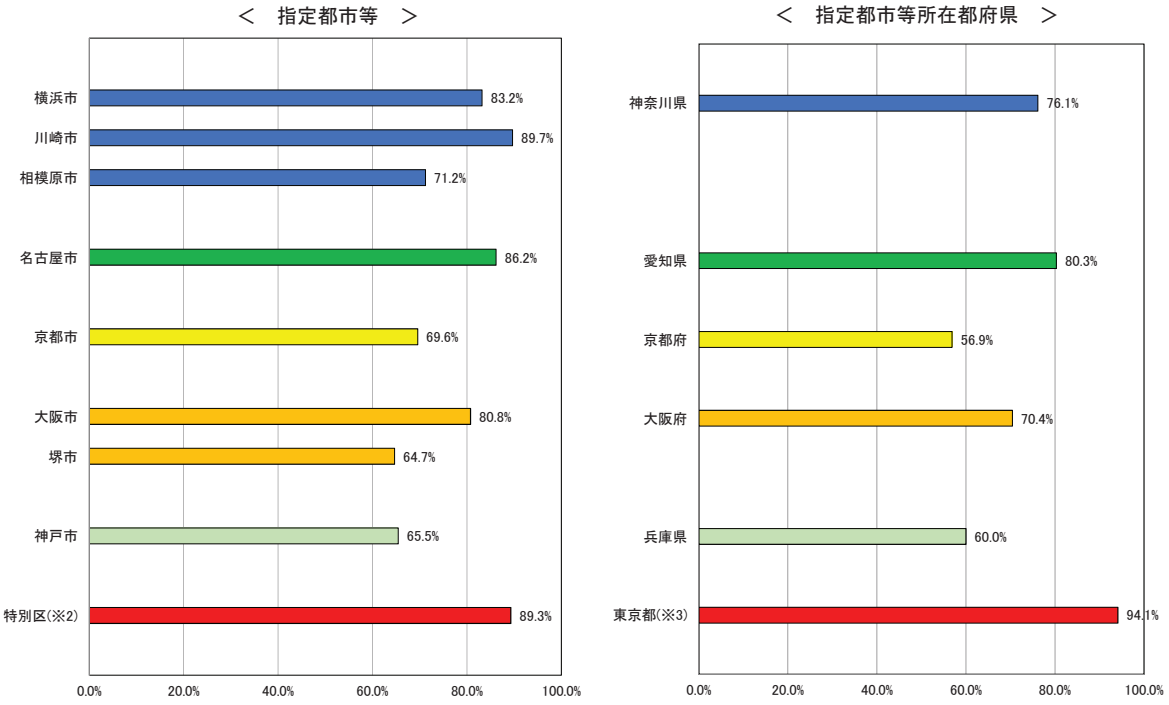
※3 「東京都」の計数には、特別区の存する区域において東京都が徴収した市町村税相当額を含まない。

※4 人口は令和2年1月1日現在の住民基本台帳人口によった。

※5 面積は「全国市町村要覧令和3年版(自治行政局市町村体制整備課作成)」によった。

29

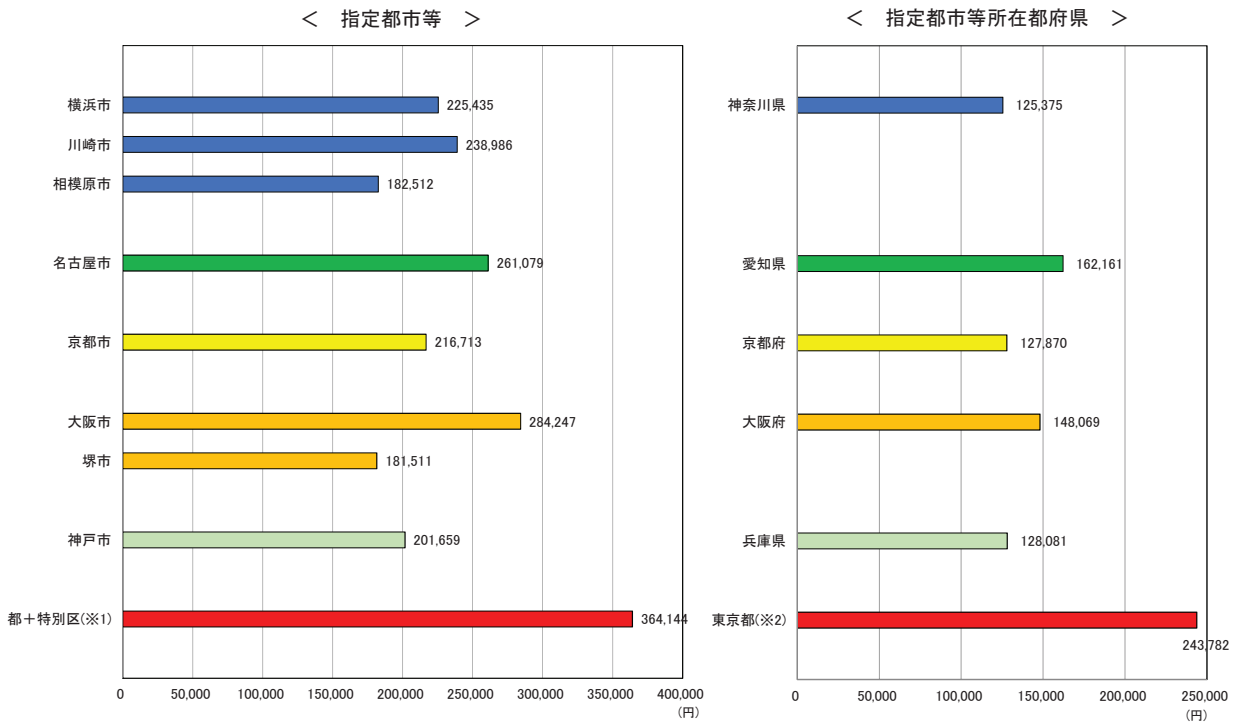
指定都市等及び指定都市等所在都府県における一般財源に占める税収の割合（令和元年度決算）



※1 「一般財源」は、地方税、地方譲与税、税交付金、地方交付税、地方特例交付金、臨時財政対策債及び特別区財政調整交付金の合計額である。
※2 「特別区」は、一般財源に占める地方税及び特別区財政調整交付金の合計額の割合である。
※3 「東京都」は、一般財源（特別区調整交付金相当額を除く）に占める都税（都税として徴収した市町村税相当額を含み、特別区調整交付金相当額を除く）の割合である。

30

指定都市等及び指定都市等所在都府県の人口１人当たりの税収額の状況（令和元年度決算）



※1 「都＋特別区」は、特別区の存する区域において東京都と特別区が徴収した市町村税相当額の人口１人当たりの税収額である。
※2 「東京都」は、特別区の存する区域において東京都が徴収した市町村税相当額を除いた人口１人当たりの税収額である。

31

所在都道府県内の市町村税収等に占める指定都市の割合（令和元年度決算）

都道府県	団体名	歳入	うち一般財源	うち市町村税	うち個人住民税（特別区民税）	うち法人住民税（都民税）	うち固定資産税	人口	面積	人口1人当たり税収額の指数
北海道	札幌市	29.0%	30.1%	44.2%	48.1%	48.0%	39.1%	37.2%	1.3%	118.8
宮城県	仙台市	34.1%	41.2%	58.8%	62.9%	71.0%	51.1%	46.4%	10.8%	126.7
埼玉県	さいたま市	20.2%	20.8%	23.2%	26.5%	27.5%	18.7%	17.8%	5.7%	130.3
千葉県	千葉市	18.7%	18.5%	19.4%	20.9%	23.9%	16.6%	15.4%	5.3%	126.0
神奈川県	横浜市	44.5%	44.3%	44.7%	47.7%	46.9%	40.7%	40.8%	18.1%	109.7
	川崎市	18.3%	17.6%	19.1%	20.1%	14.7%	18.5%	16.4%	5.9%	116.3
	相模原市	7.6%	8.0%	6.9%	7.1%	5.2%	6.7%	7.8%	13.6%	88.8
	3市計	70.4%	69.9%	70.8%	75.0%	66.8%	65.9%	65.0%	37.6%	108.9
新潟県	新潟市	32.2%	33.5%	40.0%	46.9%	40.2%	32.3%	35.3%	5.8%	113.3
静岡県	静岡市	19.4%	21.2%	21.1%	23.1%	20.9%	18.6%	18.8%	18.2%	112.0
	浜松市	21.7%	23.3%	22.4%	26.4%	22.0%	18.9%	21.6%	20.0%	103.4
	2市計	41.0%	44.4%	43.5%	49.5%	42.9%	37.4%	40.5%	38.2%	107.4
愛知県	名古屋市	37.3%	36.2%	37.9%	40.1%	41.5%	33.8%	30.4%	6.3%	124.6
京都府	京都市	58.9%	58.9%	65.9%	67.0%	74.0%	60.4%	55.4%	17.9%	119.0
大阪府	大阪市	40.9%	40.3%	44.9%	36.7%	67.5%	43.9%	30.9%	11.8%	145.7
	堺市	9.7%	9.8%	8.8%	10.4%	5.0%	8.6%	9.4%	7.9%	93.0
	2市計	50.6%	50.2%	53.7%	47.2%	72.5%	52.5%	40.3%	19.7%	133.3
兵庫県	神戸市	33.0%	31.5%	32.5%	34.9%	37.4%	29.0%	27.6%	6.6%	117.4
岡山県	岡山市	34.1%	36.0%	42.6%	50.0%	46.1%	35.4%	37.2%	11.1%	114.4
広島県	広島市	42.6%	42.9%	49.7%	55.3%	55.3%	42.7%	42.3%	10.7%	117.5
福岡県	北九州市	20.4%	21.2%	21.2%	20.3%	16.7%	21.4%	18.5%	9.9%	114.4
	福岡市	32.5%	32.6%	41.3%	42.2%	54.9%	36.7%	30.3%	6.9%	136.5
	2市計	52.9%	53.8%	62.5%	62.6%	71.6%	58.1%	48.8%	16.7%	128.1
熊本県	熊本市	35.4%	37.4%	50.2%	57.5%	52.3%	41.8%	41.5%	5.3%	121.0
東京都	都（特別区の存する区域）＋特別区	－	－	82.3%	76.6%	93.5%	81.2%	69.2%	28.4%	118.9

※1「一般財源」は、地方税、地方譲与税、税交付金、地方交付税、地方特例交付金及び臨時財政対策債の合計額による割合である。

※2 計数は超過課税及び法定外税を含む決算額であり、固定資産税は国有資産等所在市町村交付金を含む。

※3「都（特別区の存する区域）＋特別区」の計数は、特別区の存する区域において東京都と特別区が徴収した市町村税相当額による割合である。

※4 人口は令和2年1月1日現在の住民基本台帳人口によった。

※5 面積は「全国市町村要覧令和3年版(自治行政局市町村課作成)」によった。

※6「人口1人当たり税収額の指数」は指定都市所在都道府県の人口1人当たり市町村税収額を100とした場合の当該指定都市の人口1人当たり税収額の指数である。

32

指定都市・中核市・施行時特例市が実施する主な事務と交付税への反映

指定都市	中核市	施行時特例市	普通交付税関係費目
○ 都市計画等に関する事務 ・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定 ・市街地開発事業に関する都市計画決定 ○ 土木行政に関する事務 ・市内の指定区間外の国道の管理 ・市内の県道の管理	○ 都市計画等に関する事務 ・屋外広告物の条例による設置制限	○ 都市計画等に関する事務 ・市街化区域等における開発行為・建築等の許可 ・土地区画整理組合の設立の許可	道路橋りょう費 都市計画費 その他の土木費
○ 文教行政に関する事務 ・県費負担教職員の任免、給与の決定	○ 文教行政に関する事務 ・県費負担教職員の研修	—	その他の教育費
○ 民生行政に関する事務 ・児童相談所の設置 ○ 衛生行政に関する事務 ・難病医療対策	○ 民生行政に関する事務 ・身体障害者手帳の交付 ・母子相談員の設置 ・母子・寡婦福祉資金の貸付け ・養護老人ホームの設置認可・監督等 ・生活保護審査支払業務等 ○ 保健所の設置（保健所設置市） ・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施 ・飲食店営業等の許可 ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可 ・浄化槽設置等の届出 ・温泉の供用許可	—	社会福祉費 高齢者保健福祉費 生活保護費 保健衛生費
		○ 計量法に基づく勧告、定期検査	商工行政費

33

指定都市等の基準財政需要額の算定方法

基準財政需要額の算定において、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・中核市・特例市の財政需要は、測定単位や補正係数に反映している。

基準財政需要額 ＝ 単位費用 × 測定単位（人口、道路の面積等） × 補正係数

- 測定単位（人口、道路の面積等）：Ⅰ　測定単位による場合
- 補正係数：Ⅱ　補正係数による場合

Ⅰ　測定単位による場合

（例）道路橋りょう費（測定単位：道路の面積）の場合

○　指定都市については、当該団体の区域内にある国道（都道府県が管理することとされるものに限る。）及び都道府県道を管理することとされていることから、国道及び都道府県道分が加算された測定単位を用いる。
（指定都市以外の道路法第17条第2項が適用される市も同様）

道路橋りょう費に係る需要額 ＝ 単位費用 × 当該団体内の市道・都道府県道・国道面積 × 補正係数

Ⅱ　補正係数による場合

（例）社会福祉費（測定単位：人口）の場合

○　指定都市は児童相談所の設置、母子相談員の設置等の事務を行うことから、これらの事務等に係る経費分を反映するために割り増した補正係数を用いる。

社会福祉費に係る需要額 ＝ 単位費用 × 測定単位（人口） × 事務等の増加に伴い割り増した補正係数

34

令和３年度　21世紀地方自治制度についての調査研究会
（第４回）議事要旨

１　日　時　　令和３年11月29日（月）10:00～

２　場　所　　ウェブ会議（総務省　選挙部会議室）

３　出席者

辻	琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
伊藤	正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
稲継	裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田	匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村	亘	大阪大学大学院法学研究科教授
砂原	庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島	和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾	波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

４　概　要
（高島構成員、事務局より資料に基づき説明）

【指定都市市長会のプロジェクト最終報告】
○　高齢化の進展等により財政が苦しくなるのでどうにかしてほしいと主張する一方、水平連携で他の市町村を助ける、グローバルに打って出ると主張する矛盾点など、指定都市市長会プロジェクトの中間報告公表時に当研究会で指摘した論点について、対応されていないのではないか。

○　指定都市市長会プロジェクトの最終報告は、学術的な議論を基礎としたものというより市長による議論をまとめた政治的なものということか。

○　指定都市市長会としては、市長間で議論した内容について学識経験者からのアドバイスを受けつつとりまとめたものと考えている。

○　最終報告には各市長の議論の結果が反映されており政治的に折衷的な文書という性格は否めない。個人的には独立はあまり望ましくなく、独立するのであれば少なくとも市レベルでは住民投票を行った方が良いと思うが、市長の合意を考えるのであれば現在のような提案が一つの形なのではないか。

○　特別自治市構想については、理論的な課題と政治的にどのように実現できるかという課題があるが、今回の報告は特に後者の解決に力点を置いているということではないか。

○　報告書には16市長の名前しか記載されていないが、本報告書は指定都市市長会としてオーソライズされているのか。

○　報告書は16市長の議論による総意。特別自治市の制度化を含めた多様な大都市制度の実現については指定都市市長会の一致した意見。

【特別自治市の法的位置付け】
○　最終報告において、特別自治市を特別地方公共団体として位置付けている理由は何か。かつての特別市が特別地方公共団体だったことが前提になっているのか。

○　指定都市市長会では、地方自治法第５条において普通地方公共団体が二層制を前提としていることを踏まえ、旧特別市の位置付けと同様、特別地方公共団体とした。

○　地方自治法第５条は、普通地方公共団体の区域は従来の区域によることとし、都道府県は市町村を包括するとしていることを踏まえ、一層制の特別自治市については特別地方公共団体とすることと整理したのではないか。

○　現行の地方自治法上、ある地方公共団体が他の地方公共団体の権能を持ち合う組合等は特別地方公共団体と位置付けられており、他方、都は特別区を包括していることから普通地方公共団体として位置付けても良いと考えることも出来るかもしれない。とすると、特別自治市が基礎的自治体と広域的自治体を兼ねると正面から言う場合、普通地方公共団体に置いておくのは難しくなるのではないか。

【二重行政・政策調整】

○　国際競争力を高めるという観点から、例えばカジノ誘致や金融都市などが議論されることがあるが、国際競争力で勝つ都市であるために何が必要なのか指定都市市長会の考えをお伺いしたい。

○　二重行政は任意事務で生じている部分が多いが一番は経済政策であり、企業のスタートアップ支援など特に大都市に特化した政策について、方向性の違いなどから都道府県との調整が必要になることで事務処理のスピード感に差が出ている。特別自治市制度によって、両者の住み分けができるのではないかと考えている。

○　茨城県では中小企業支援の８割はつくば市内の企業に対して行われており、つくば市も同様の支援や融資を行っている。二重行政という意味での中小企業支援の制度融資は指定都市に限らず様々な都市で行われており、指定都市だけの問題ではないのではないか。

○　指定都市の経済政策については、港湾事業から空港管理、企業融資へと変わってきている。スタートアップとして身近な支援を手厚く行うには、指定都市に資源を集中させて、より綿密な支援体制で行うのが現実的ではないか。

　また、大きな施策については、県よりも国との交渉を密接かつ機動的に行っていく必要があり、よりダイレクトに国と話ができる関係をつくりたいということではないか。

○　道府県と指定都市の間の調整の問題については、現状として道府県が実質的にどの程度の調整機能を果たしているのか、政策領域によって大きく異なるのではないか。実質的に国がかなりの部分で調整機能を果たしている中で、指定都市には、道府県を介して二重に調整する必要があるのかという疑問があるのではないか。

○　今後、ＤＸの進展を通じて、行政が保有するデータの民間への共有や経済政策、産業振興策などの取組を自治体が独自に行いたい場合に、特別自治市になることで現在の道府県との関係が変わり、制度上ないしシステム上、これまで出来なかったことができるようになる部分はあるのか。

○　指定都市都道府県調整会議は二重行政の解消を目的として作られた仕組みだが、道府県が一般的に広域調整を行う場合に、指定都市との間でどのように調整を図っていくかということはあまり考えられていない仕組みなのか。指定都市が都道府県に対し、権限移譲を求めて協議を行おうとしても応じてもらえないケースもあり、そうした点は改善する余地があるか。

【広域性・区域分割】

○　以前、横浜市は二次医療圏を単体で構成しているから特別自治市になっても問題がないと説明されたが、医療資源の有効活用の観点からは、横浜市の人口規模で二次医療圏を単体で構成すること自体適切ではなく、分割して皆で利用する必要があるのではないか。

○　医療従事者等の専門職が特別自治市に集中した場合、周辺の市町村への専門職の派遣ということを含め、県と特別自治市で完全に切り分けて行うことは可能なのか。

○　特別自治市制度のねらいは道府県区域から外れることで自らの区域を事務の対象とする存在を自分だけにすることかと思うが、本当にそれぞれの事務の範囲をそれほど明確にできるのか。例えば、神奈川県庁や神奈川県の図書館などを横浜市に置くことはできなくなるのか。区域外への施設の設置や区域外に本社のある企業への補助金の給付が望ましいこともあるのではないか。

　また、スタートアップに対する支援を道府県と市の両方が行うことには問題があるのか。それぞれが異なる重点をもって支援を行えば良いのではないか。このような調整コストを下げるために区域を分割するといったドラスティックなことが必要なのか。

○　企業支援や住民向け補助金など都道府県と指定都市が二重に実施して良い部分もあると思うが、都道府県の区域内に存在する限り最終的には調整は必要となるし、首長同士の仲が悪くなった時は特に調整についての懸念が生じるため、独立した行政体制を採る方が良いと考えている。

○　近隣の自治体が違う方向を向いていることで調整ができないような場合に、自治体の領域を統合すること、即ち広域行政主体が公共サービスを実施したり、複数の自治体が

合併して機能を統合するというように、政府の領域そのものを動かすことで解決を図ることは理解できる。他方、そのように領域を動かさずに自治体の中身、権限を変えることで都市問題の解決につながるのか。領域の変更ができないのなら、機能を切り出すような方法をオプションとして考えるべきではないか。その意味では、特別自治市制度より連携の方が重要ではないか。

【税財源】

○　大都市の事務権限に見合う財源については交付税措置がされているという理屈もあり得ると思うが、税制上の措置が不十分であるという指定都市市長会の主張はどのような議論によるものか。自治体には課税自主権があり、これを行使することもできるのではないか。

○　指定都市市長会として税制上の措置が不十分だということは以前から要請してきており、まず都市に配慮した税制を作っていただきたいと考えている。独自課税をするかどうかはそれぞれの地域ごとに考えるべきであり報告書には記載していない。

○　指定都市の市民が大都市特例事務に係る行政サービスを受ける一方、その経費を国税・道府県税として負担するという「受益と負担のねじれ」については、県費負担教職員の給与負担に係る財源移譲でかなりの部分の課題は解消されたのではないかと思うが、必要な財源が手当てされていないという根拠としてどういうものが想定され、どのような議論がなされたのか。

○　県費負担教職員の負担に係る事務は指定都市に移譲され、財源のねじれも解消されてきているが、以前から指定都市が主張しているとおり大都市事務に係る財源は不十分であると考えており、そうした立場から主張を行っている。

○　都道府県と市町村の間の受益と負担の関係が非常にわかりにくくなってきている中で、受益と負担のねじれが県費負担教職員に係る財源移譲によりだいぶ解消に近づいたという指摘はそのとおりではないか。

○　税財源についての一番大きな課題は受益と負担のねじれと財政制度の見える化。道府

県は指定都市が集めた収入を財源とする一方、財源の一部をさらに指定都市に再分配しており、これが実質的に調整機能を果たす場合とそうでない場合があることから、指定都市には、こうした財政制度を見える化、簡素化し、併せて無駄な経費を削減すべきという発想があるのではないか。

○　今後増大するインフラ更新費や社会保障関係費に対する財政措置をどうするかという議論は他の市町村にも当てはまる課題であることから、これと特別自治市制度に関して財源をどうするかという議論は分けて考える必要があるのではないか。

現在の指定都市における道府県税収やそれを指定都市に配分した場合に税源の配分がどうなるのか、本来であれば試算した方が良いのではないか。

○　指定都市の通勤・通学10％圏と財政力指数の状況は市によって事情が大きく異なっていることから、特別自治市になることに伴う道府県との税源配分の形もそれぞれ相当異なり、全ての市を一律に考えることは難しいのではないか。

【移行手続（住民投票）】

○　特別自治市への移行手続について、一般法として定め、憲法第95条に直接当たるものではないと整理することで、住民投票を制度化しないこととしていることについては、筋が通っているように見えるものの危惧がある。住民からすると、二層制から一層制になる法的な影響が大きいことに加え、府県の区域から抜けるという影響も廃置分合以上に大きいと思われるが、そうした点を踏まえても住民投票は必要ないと考えているのか。

○　二層制でなくなるということは大きな問題ではないかという議論もあるが、指定都市市長会は、地方議会で議論して決めるのであれば、議会制民主主義の観点から必ずしも住民投票は必要ないという意見も多くあり、最終的には制度化しないこととなった。一方、住民の意思を確認する必要があるという市長もかなりおり、住民投票を条例で定めて実施する方向で検討したいという意見もあった。

○　指定都市市長会プロジェクトでは、特別自治市への移行手続に関し、これまで行ってきた行政法や憲法学の議論に堪えられるほどの議論を重ねてはいない。住民投票が必要不可欠とは言い切れず、議会制を前提に、市議会と県議会の同意や双方の共同申請によ

ることで十分担保できるのではないかというのが最終報告の結論だったのではないかと思う。

○　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住民投票を法制化した際、憲法第95条の影響がなかったとは言えないだろう。今回の特別自治市制度においても、制度的に住民投票を要求される可能性はあるのではないか。廃置分合は地方公共団体の法人として本質は変わらないが特別自治市は質的な変更を伴うのではないか。

第５回

資料

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案）

新たな大都市制度の提案が指摘する課題

新たな大都市制度の提案について（大都市（制度）の現状・課題）

✓ 指定都市が指摘している、大都市を取り巻く現状とこれを踏まえた大都市制度の課題については、主に以下の２点に集約されるのではないか。

【大都市を取り巻く現状・課題】

Ⅰ　人口減少・超高齢化の進行等に伴い急増する大都市の行財政需要への対応

・少子化対策、高齢者医療・介護等の社会保障経費の急増

・老朽化する公共施設の保全・更新等

Ⅱ　グローバル化の進展に伴う世界的な都市間競争への対応

・市域・圏域の経済活動の活性化

・大都市の魅力・都市機能の向上

【大都市制度（指定都市制度）の課題】

①　事務・権限が道府県と指定都市で分かれており、効率的な大都市行政や効果的なサービス提供に課題

→（1)事務配分上の特例や(2)関与の特例が不十分？

②　大都市の果たしている役割に対して税制上の措置が十分でない

→（4)税財政上の特例が不十分？

このような認識の下、都道府県－市町村の二層制の地方自治構造の下での現行の大都市制度では、大都市が求められる役割を果たし、その有する能力を十分発揮することはできないと指摘

✓ これらの課題について、一層制の大都市制度を創設することによってまとめて解消を図ろうとする提案と言えるのではないか。

1

※「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」「横浜市特別自治市大綱」等を参考

（参考）現行の指定都市制度の主な特徴と議論の着眼点（案）

第１回 資料２を加工

◆ 現在の指定都市制度の主な特徴は以下の通りであるが、特別市（仮称）制度との対比で見れば、**大都市を府県の区域から分離することによる府県との対立を回避し、その利害得失のバランスを考慮した制度設計を行ったもの**と言えるのではないか。その後の指定都市制度の見直しについても、その思想の枠内においてその改善を目指すものと言えるのではないか。

(1)事務配分上の特例	指定都市と道府県との二重行政の解消を図る	・厚生、衛生、都市建設など都市行政の各部門において道府県が処理する事務は、原則として大都市の事務とする。 ・一方、広域的・統一的処理を必要とする事務については道府県に留保する。
(2)関与の特例	国・道府県の二重監督を回避し、指定都市による自主的な行政執行を図る	・大都市が事務を処理するに当たって、道府県知事等の許認可等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ものとする。 ・一方、一般市町村と同じ立場で事務を処理する場合や、地方自治法に基づく是正の要求等については、知事の関与を受ける。
(3)行政組織上の特例	大都市における住民に身近な行政の円滑な処理や住民の意思の行政運営への反映を図る	・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し、区長、区会計管理者、区選挙管理委員会等を置く。 ・一方、区長の公選・区議会の設置は行わない。
(4)税財政上の特例	大都市にふさわしい行政需要を賄う財源の確保を図る	・大都市に生じる特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の譲与額や個人住民税所得割の税率等の特例を設けている。 ・一方、大都市で生ずる地方税収は道府県の税収にもなり、主に大都市以外の地域に対する歳出の財源として再配分される。

◆ 指定都市等からの大都市制度の見直しに関する提案（特別自治市）については、大都市が直面している（又は今後直面することが見込まれる）課題に対して、これまでの現行制度の制度設計の思想の枠内で対応することが適当なのか、新たな分離モデルを構築することによって対応することが適当なのかについて、議論を行う必要があるのではないか。

◆ その際、社会・行政のデジタル化の進展などの社会経済環境の変容が、こうした現行制度を支える理念にどのような影響をもたらすのか、また、諸外国の大都市や大都市（圏）行政に関する制度やその変遷が我が国の大都市制度にどのような示唆・教訓を与えるかについても考慮して検討する必要があるのではないか。

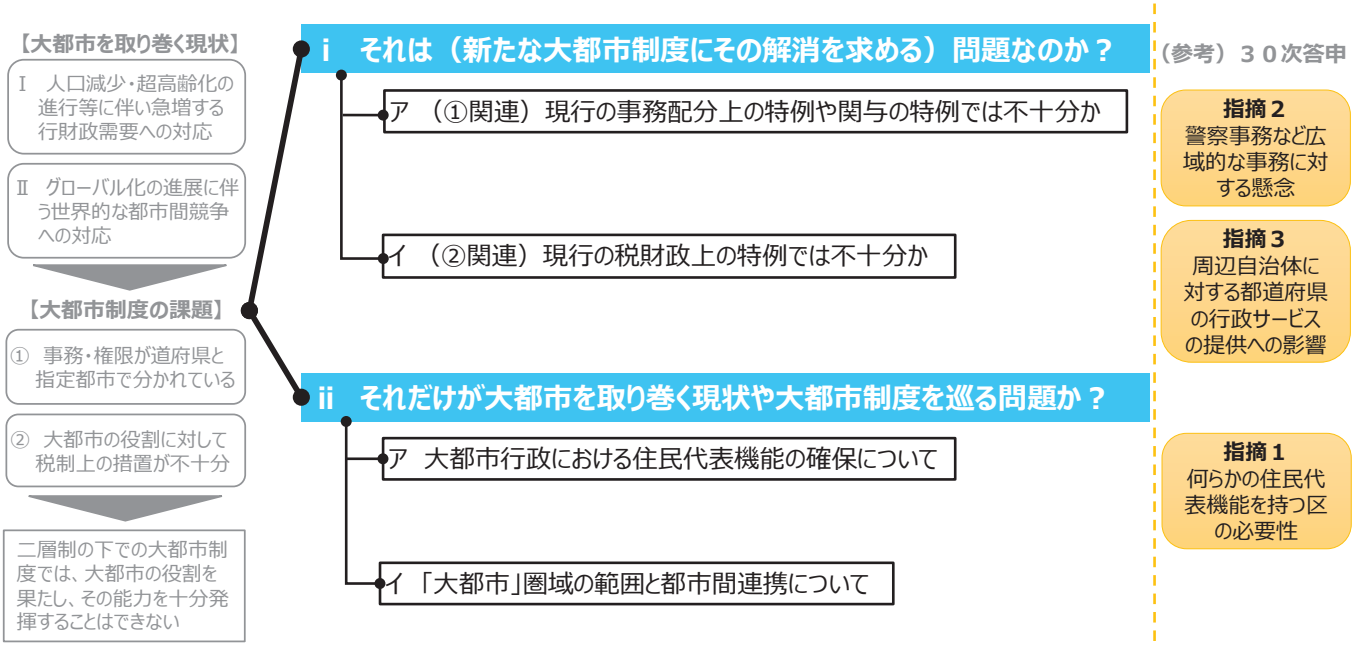
◆ その上で、仮に提案を制度化する場合に、どのような点に留意する必要があるか、現行制度との調和をどのように図っていくのか等について、課題を整理することとしてはどうか。

2

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案）①

新たな大都市制度の提案に対する論点について

✓ このような新たな大都市制度の提案に対する論点としては、以下のとおり整理できるのではないか。



✓ 他方、大都市を取り巻く現状認識や大都市制度の課題に関する指摘と、一層制の大都市制度の提案の間には、ギャップがあるのではないか。例えば、近年の社会経済環境の変容（社会・行政のデジタル化の進展、大規模災害・感染症への対応など）が大都市を取り巻く現状認識にもたらす変化や、現行の大都市制度の特徴に収まらない効果への期待などを整理することで、新たな大都市制度の提案につながる要素が明確にならないか。

3

（参考）第30次地方制度調査会答申【抜粋】　（特別市（仮称）関係）

第１回 資料２を加工

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成２５年６月２５日））

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。
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。

指摘１　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。

指摘２　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。

指摘３　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。

4

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案）②

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について

✓ 個々の論点について、以下のように検討の視点が整理できるのではないか。これに対し、新たな大都市制度の提案は、現行制度の設計思想を越えた対応が必要であるとの主張を含むものではないか。

i　それは（新たな大都市制度にその解消を求める）問題なのか？

前回(第４回)研究会で議論

ア （①関連）現行の事務配分上の特例や関与の特例では不十分か

- さらなる道府県から指定都市への事務移譲によって、住民の利便性向上が期待できる事務はあるか。
- 警察事務など広域的・統一的な対応が求められる事務についても指定都市に移譲する効果があるのか。
- 道府県との政策調整に時間を要したなどにより、大都市としての積極的な政策展開に支障を来すような事例はあるか。
- 道府県・指定都市の重複・類似業務の統合は、結果として多様な住民ニーズに応えるサービス提供を抑制することにならないか。

イ （②関連）現行の税財政上の特例では不十分か

- 指定都市への事務・権限の移譲に伴い新たに生じる財政負担に対し、適切に財政措置を講じることが基本ではないか。
- 社会保障経費や公共施設の保全・更新費用の問題は、他の市町村でも課題なのではないか。
- 道府県の周辺自治体へのサービス提供を通じた補完や財政調整などの役割をどのように考えるか。

＜現行制度の設計思想を越えた対応の必要性に着目した視点＞

- 大都市として自立的な、果断な、スピーディな政策課題への対応を行う上では、個別の事務・権限の移譲や重複・類似サービスの統合にとどまらず、指定都市の区域が道府県の区域に含まれているという現状を解消する必要があるということか。
- デジタル化の影響は大都市を含めあらゆる自治体に及ぶ一方、幅広いデータを活用した政策決定を行う際の道府県との調整コストが大都市において特に高いなど、デジタル化が特に大都市の独立性の要請を高める側面があるということか。
- 道府県による財政調整によって、指定都市は必要以上に財源不足に陥っている、あるいは、指定都市と周辺自治体との財政状況は遜色なく、財政調整の必要性よりも、大都市の役割に応じた税源配分の見直しの重要性が高いということか。
- 新たな大都市制度により、東京23区とそれ以外の大都市との間の格差の問題への効果的な対応が可能となるか。

5

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案） ③

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

ii　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

今回(第５回)研究会で議論

ア　大都市行政における住民代表機能の確保について

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

P8-9

- 現行制度における指定都市区域選出の道府県議会議員の位置づけについて、どのように考えるか。

P16

イ「大都市」圏域の範囲と都市間連携について

- 大都市の社会経済活動の広がりと行政区域との関係をどのように考えるか。大都市の行政サービスに対する受益と負担にズレが生じているか。

P22

- 三大都市圏においては、市町村間連携が進んでいるとは言いがたいのではないか。
- 都市間連携を進める上で、例えば、圏域の中枢都市といった、大都市圏を代表する役割や位置付けを制度上明確にすることにより期待される効果があるということか。

P23

新たな大都市制度の提案に係る主な論点（案） ④

新たな大都市制度の提案に対する問題提起について（つづき）

その他、 新たな大都市制度の検討にあたっての留意点

今回(第５回)研究会で議論

＜新たな大都市制度の対象範囲・要件について＞

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

P32-33

＜新たな大都市制度を適用させる手続について＞

- 新たな大都市制度を適用しようとする場合に、誰が、どのように関わるべきか。例えば、移行の提案を道府県と大都市との共同申請とするか、国会の同意の必要性など国がどこまで関わることとすべきか。

P35

- 移行に当たり住民投票が必要か。その際の住民の範囲はどこまでとすべきか。

P36

主な論点（案） ⅱアについて①

ⅱ　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

ア　大都市行政における住民代表機能の確保について

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

- 広域自治体と基礎自治体の権限を共に有する一層制の特別自治市を設置した場合、特別自治市に置かれる区の法人格、区長や区議会の設置の必要性についてどのように考えるか。
- 現在の指定都市の区についても、３分の１の指定都市において区の平均人口が20万人を超え、中核市と同等の規模に達しており、住民自治の充実が必要とされている。また、第30次地方制度調査会答申は、とりわけ「人口が非常に多い指定都市」について総合区の設置や、区単位の常任委員会による調査・審査を行うなど住民自治機能を強化すべきとしている。一層制の特別自治市を設置した場合、その区については更なる住民自治機能の強化が求められるのではないか。
- 同答申においては、「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」とされている。
- 「少なくとも」としている趣旨について、同調査会の審議の中では、昭和22年から31年まで存在した旧特別市制度の存在が一層制の自治制度の合憲性や立法政策としての妥当性の一つの下支えになるとしても、それは時代制約的なものであり、その後の都道府県の完全自治体化や基礎自治体中心主義の進展を踏まえ、改めて、一層制の非常に大きな大都市において住民代表機能を持つ分権的な組織の必要性を検討すべきではないかという意見があった。今日、新たな一層制の大都市を制度化するに当たっては、例えば区議会など、旧特別市制度で設けられていた公選区長より一層明確な住民代表機能が求められているといえるか。

8

主な論点（案） ⅱアについて②

- 諸外国の例を見ると、ドイツの独立市や都市州、フランスの三大都市においても法人格を持たない区が設置され、直接選挙による公選制の区議会や区議会議員の互選による区の代表が置かれている例が見られる。日本においても同様に区議会を設置し、区議会から区長を選任することが考えられるか。あるいは、区長・区議会議員ともに直接公選とすることは考えられるか。
- 区議会を設置する場合、代表機能を確保するため、議員一人当たりの人口をどの程度とすべきか。市制・区制の一体性の確保の観点からは、市議会と区議会の多数派の傾向をある程度一致させるため、例えば区議会議員の当選上位者を市議会議員とすることも考えられるか。
- デジタル化により区ごとの行政サービスの提供体制確保の要請が弱まる側面があることは、区単位での住民自治の充実の必要性を低下させると考えられるか。一方、デジタル弱者への対応をはじめオンラインによらない各種手続のための窓口業務や、単純な事務手続にとどまらない住民の相談対応業務の必要性は残るほか、地域活動の支援施策等のできるかぎり住民に身近な意思決定・実施が望ましいものなど、区が引き続き担うことが求められる事務が想定され、このような事務について民主的なコントロールを及ぼすための住民自治の強化の必要があるといえるか。

9

区の比較

（指定都市制度）

	総合区	区	（旧）特別市の区	東京都の特別区
1 位置づけ	指定都市の内部組織 ※条例で設置（提案権は市長）	指定都市の内部組織 ※条例で設置（提案権は市長）	（旧）特別市の内部組織 ※条例で設置（提案権は市長）	特別地方公共団体
2 法人格	なし	なし	なし	あり
3 長	総合区長	区長	区長	特別区の区長
主な事務	総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務 市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	特別区の政策・企画の立案 市が処理することとされている事務を処理（上下水道等、一部の事務は都が処理）
権限	職員任命権 予算意見具申権	ー	ー	職員任命権 予算編成権 条例提案権　等
身分	特別職	一般職	特別職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選	公選
任期	4年	ー	4年	4年
市長との関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	ー
リコール	あり	なし	あり	あり
4 議会	なし （市議会の判断で区常任委員会を設置する等の工夫が可能）	なし （市議会の判断で区常任委員会を設置する等の工夫が可能）	なし	あり

10

＜住民自治・区関係＞ 特別区及び指定都市の行政区の人口・面積の状況

都市名	全域の人口等			区の人口（人）			区の面積（㎢）			区の人口密度（人/㎢）		
	人口（人）	面積（㎢）	区の数	最大	平均	最小	最大	平均	最小	最大	平均	最小
札幌市	1,973,395	1121.3	10	289,323（北区）	197,340	112,355（清田区）	657.5（南区）	112.1	24.4（厚別区）	6,146（白石区）	1,760	207（南区）
仙台市	1,096,704	786.4	5	311,590（青葉区）	219,341	141,475（若林区）	302.2（青葉区）	157.3	50.9（若林区）	3,377（宮城野区）	1,395	1,028（太白区）
さいたま市	1,324,025	217.4	10	191,563（南区）	132,403	93,499（西区）	49.2（岩槻区）	21.7	8.4（中央区）	14,320（浦和区）	6,089	2,274（岩槻区）
千葉市	974,951	271.8	6	211,736（中央区）	162,492	129,421（緑区）	84.2（若葉区）	45.3	21.2（美浜区）	7,568（稲毛区）	3,587	1,745（若葉区）
特別区	9,733,276	627.5	23	943,664（世田谷区）	423,186	66,680（千代田区）	61.9（大田区）	27.3	10.1（台東区）	23,182（豊島区）	15,511	5,719（千代田区）
横浜市	3,777,491	437.7	18	358,530（港北区）	209,861	104,935（西区）	35.8（戸塚区）	24.3	7.0（西区）	15,665（南区）	8,630	6,426（金沢区）
川崎市	1,538,262	143.0	7	263,683（中原区）	219,752	171,119（幸区）	39.5（川崎区）	20.4	10.0（幸区）	17,889（中原区）	10,756	5,893（川崎区）
相模原市	725,493	328.9	3	281,411（南区）	241,831	170,207（緑区）	253.9（緑区）	109.7	36.9（中央区）	7,428（中央区）	2,206	670（緑区）
新潟市	789,275	726.3	8	180,345（中央区）	98,659	43,437（南区）	176.6（西蒲区）	90.8	37.8（中央区）	4,777（中央区）	1,087	309（西蒲区）
静岡市	693,389	1411.8	3	249,297（葵区）	231,130	213,026（駿河区）	1073.8（葵区）	470.6	73.1（駿河区）	2,916（駿河区）	491	232（葵区）
浜松市	790,718	1558.1	7	235,240（中区）	112,960	26,726（天竜区）	943.9（天竜区）	222.6	44.3（中区）	5,305（中区）	508	28（天竜区）

※人口は令和2年国勢調査の値。面積は、国土交通省国土地理院「令和2年全国都道府県市区町村別面積調（10月１日時点）」（少数第2位四捨五入）による。

※区の人口密度欄の平均は市全域の平均値であり、その他欄の平均は各区の値の平均値である。

11

都市名	全域の人口等			区の人口（人）			区の面積（㎢）			区の人口密度（人/㎢）		
	人口（人）	面積（㎢）	区の数	最大	平均	最小	最大	平均	最小	最大	平均	最小
名古屋市	2,332,176	326.5	16	248,802（緑区）	145,761	66,957（熱田区）	45.7（港区）	20.4	7.7（東区）	10,946（東区）	7,143	3,145（港区）
京都市	1,463,723	827.8	11	277,858（伏見区）	133,066	36,602（東山区）	292.1（右京区）	75.3	6.8（下京区）	14,911（中京区）	1,768	673（左京区）
大阪市	2,752,412	225.3	24	192,152（平野区）	114,684	62,083（大正区）	20.7（住之江区）	9.4	4.4（浪速区）	20,319（西区）	12,216	3,384（此花区）
堺市	826,161	149.8	7	159,757（北区）	118,023	37,604（美原区）	40.4（南区）	21.4	10.5（東区）	10,241（北区）	5,514	2,849（美原区）
神戸市	1,525,152	557.0	9	238,877（西区）	169,461	94,791（長田区）	240.3（北区）	61.9	11.4（長田区）	8,344（長田区）	2,738	876（北区）
岡山市	724,691	790.0	4	314,523（北区）	181,173	93,108（東区）	450.7（北区）	197.5	51.2（中区）	2,912（中区）	917	580（東区）
広島市	1,200,754	906.7	8	247,020（安佐南区）	150,094	77,103（安芸区）	353.3（安佐北区）	113.3	15.3（中区）	9,315（中区）	1,324	393（安佐北区）
北九州市	939,029	491.7	7	249,933（八幡西区）	134,147	57,494（戸畑区）	171.5（小倉南区）	70.2	16.6（戸畑区）	4,675（小倉北区）	1,910	1,129（若松区）
福岡市	1,612,392	343.5	7	322,503（東区）	230,342	132,864（城南区）	95.9（早良区）	49.1	15.4（中央区）	13,353（中央区）	4,695	2,309（早良区）
熊本市	738,865	390.3	5	189,524（東区）	147,773	91,177（西区）	115.3（北区）	78.1	25.5（中央区）	7,368（中央区）	1,893	1,021（西区）

※人口は令和2年国勢調査の値。面積は、国土交通省国土地理院「令和2年全国都道府県市区町村別面積調（10月1日時点）」（少数第2位四捨五入）による。

※区の人口密度欄の平均は市全域の平均値であり、その他欄の平均は各区の値の平均値である。

12

特別区及び横浜市の区の人口順位及び議員定数

特別区					横浜市の区			
		人口	都議	区議			人口	市議
1	世田谷区	943,664	8	50				
2	練馬区	752,608	7	50				
3	大田区	748,081	7	50				
4	江戸川区	697,932	5	44				
5	足立区	695,043	6	45				
6	杉並区	591,108	6	48				
7	板橋区	584,483	5	46				
8	江東区	524,310	4	44				
9	葛飾区	453,093	4	40				
10	品川区	422,488	4	40				
					①	港北区	358,530	8
11	北区	355,213	3	40				
12	新宿区	349,385	4	38				
13	中野区	344,880	3	42				
					②	青葉区	310,756	7
14	豊島区	301,599	3	36				
					③	鶴見区	297,437	7
15	目黒区	288,088	3	36				
					④	戸塚区	283,709	6
16	墨田区	272,085	3	32				

特別区					横浜市の区			
		人口	都議	区議			人口	市議
17	港区	260,486	2	34				
					⑤	神奈川区	247,267	5
					⑥	旭区	245,174	6
18	渋谷区	243,883	2	34				
19	文京区	240,069	2	34				
20	荒川区	217,475	2	32				
					⑦	港南区	215,248	5
					⑧	都筑区	213,132	5
21	台東区	211,444	2	32				
					⑨	保土ケ谷区	207,811	5
					⑩	金沢区	198,939	5
					⑪	南区	198,157	4
					⑫	緑区	183,082	4
22	中央区	169,179	1	30				
					⑬	磯子区	166,731	4
					⑭	泉区	152,378	4
					⑮	中区	151,388	3
					⑯	瀬谷区	122,623	3
					⑰	栄区	120,194	3
					⑱	西区	104,935	2
23	千代田区	66,680	1	25				

※人口：令和2年国勢調査の値。

※都議・区議・市議：特別区の区域を選挙区とする都議会議員定数、特別区の区議会議員定数及び横浜市の区の区域を選挙区とする市議会議員定数。

13

指定都市の区の組織等の状況（札幌市～浜松市）

（令和3年4月1日現在）

			札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市
区長及び区の組織の状況	区長	職階位（本庁●●級）	局長級	局長級	局長級	部長級（中央区：局長級）	局長級	局長級	局長級	部長級（他政令市の局長級に準ずる）	局長級	部長級（他政令市の局長級に準ずる）
		市議会への出席	予委・決委は全区長出席、常委に関係区長が出席する場合あり	本会議・委員会とも全区長出席	予委・決委（区審査）は、全区長が出席	本会議・委員会とも関係区長出席	予委・決委・常委に関係区長が出席する場合あり	本会議代表質問に全区長出席、一般質問・予委・決委・常委に関係区長出席	本会議は全区長出席 委員会は関係区長出席	本会議・委員会とも全区長出席	本会議は全区長出席 常委は関係区長が出席する場合あり	本会議は関係区長のみ出席、委員会は全区長出席
	職員数	区役所職員数	3,256人	1,526人	1,553人	972人	7,887人	2,369人	320人	2,092人	544人	942人
		全職員に占める区役所職員の割合	14%	10%	10%	8%	18%	12%	4%	19%	6%	10%
		1区の平均職員数	326人	305人	155人	162人	438人	338人	107人	262人	181人	134人
	標準的な区役所の組織	市民分野	市民部 3課	区民部 3課 まちづくり推進部 3課	くらし応援室 区民生活部 5課	地域振興課 市民総合窓口課	総務部 6課	まちづくり推進部 4課 区民サービス部 2課	区政策課 地域振興課 区民課 まちづくりセンター	地域総務課 区民生活課	地域総務課 戸籍住民課	区振興課 区民生活課 まちづくり推進課
		保健福祉分野	保健福祉部 4～7課	保健福祉センター 7～8課	健康福祉部 5課	保健福祉センター 4～5課	福祉保健センター 6課	地域みまもり支援センター（福祉事務所・保健所支所） 6課		健康福祉課 保護課	保険年金課 健康支援課 福祉事務所 4課	社会福祉課 長寿保険課 健康づくり課
		土木・建築分野	土木部 1課	建設部 3課			土木事務所	道路公園センター 2課		建設課		
		産業分野								産業振興課		
	※区役所組織への編入状況	福祉事務所	○ （移行時～）	○ （移行時～）	○ （移行時～）	○ （移行時～）	○ （昭和52年～）	○ （平成7年～）	× （健康福祉局）	○ （移行時～）	○ （移行時～）	○ （移行時～）
		保健所	× （保健福祉局）	○ （平成8年～）	△（一部機能を全区へ移管）	△（一部機能を全区へ移管）	○ （平成6年編入。平成19年～支所化）	○ （平成9年編入。平成28年～支所化）	× （健康福祉局）	△（申請窓口機能を全区へ移管）	× （保健福祉長寿局）	× （健康福祉部）
		保健センター	○ （平成9年～）	○ （平成8年～）	○ （移行時～）	○ （平成9年～）	－	－	× （健康福祉局）	○ （移行時～）	○ （平成28年4月～）	○ （平成22年～）
		土木事務所	○ （移行時～）	○ （移行時～）	× （建設局）	△（一部機能を全区へ移管）	○ （平成17年～）	○ （平成15年～）	× （都市建設局）	△（道路新設工事業務の一部を全区へ移管）	× （建設局）	× （土木部）
		建築課	× （都市局）	○ （移行時～）	× （建設局）	× （都市局）	× （建築局）	× （まちづくり局）	× （都市建設局）	× （建築部）	× （都市局）	× （都市整備部）
		農政事務所	× （経済局）	× （経済局）	－	× （経済農政局）	× （環境創造局）	× （経済労働局）	× （環境経済局）	△ （6箇所）	× （経済局）	× （産業部）

14

指定都市の区の組織等の状況（名古屋市～熊本市）

（令和3年4月1日現在）

			名古屋市	京都市	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市
区長及び区の組織の状況	区長	職階位（本庁●●級）	局長級	局長級	本庁局長より上位で一般職のトップ（指定職）	局長級	局長級	局長級	局長級	局長級	局長級	局長級
		市議会への出席	－	通常は出席なし、要請により出席	本会議は区長会議の代表者（正副会長）3区長が出席。代表質問、一般質問で苦弁を求められた区長は出席する。 委員会は委員から出席要請があった場合に当該区長が出席。また、区長として説明（陳情の見解表明を含む）がある場合は出席。	本会議は関係区長のみ出席、委員会は全区長出席	通常は出席なしであるが、要請により出席可能	－	－	－	当初議会の代表質疑のみ全区長出席	本会議及び常任委員会に全区長出席
	職員数	区役所職員数	3,352人	2,014人	4,743人	954人	1,879人	512人	1,808人	1,763人	2,537人	1,139人
		全職員に占める区役所職員の割合	10%	10%	13%	9%	9%	6%	13%	15%	15%	12%
		1区の平均職員数	210人	183人	198人	136人	209人	128人	226人	252人	362人	228人
	標準的な区役所の組織	市民分野	区政部 2課2室	地域力推進室 区民部 1課	総務課 市民協働課 窓口サービス課	企画総務課（南区役所は総務課、区政企画室） 自治推進課 市民課	総務部 3課 （まちづくり課、市民課、保険年金医療課）	総務・地域振興課 市民保険年金課	市民部 4課 会計課	総務企画課 ｺﾐｭﾆﾃｨ支援課 市民課	総務部 4課 市民部 4課	総務企画課 区民課 まちづくりセンター
		保健福祉分野	・保健福祉センター福祉部 3課 ・保健福祉センター（福祉部を除く）部署数は区によって異なる	健康福祉部 4課 子どもはぐくみ室	保健福祉課	保険年金課 保健福祉総合センター 4課	保健福祉部 3課 （福祉事務所） ・健康福祉課 ・こども家庭支援課 ・生活支援課		厚生部 3課	福祉事務所 4課 国保年金課	保健福祉センター 6課	保健福祉部 3課（福祉事務所）
		土木・建築分野						地域整備課	建設部3課 又は 農林建設部4課	まちづくり整備課	地域整備部 3課	土木センター
		産業分野						農林水産振興課				
	※区役所組織への編入状況	福祉事務所	○ （平成3年～）	○ （平成9年～）	○ （昭和39年～）	○ （移行時～）	○ （平成8年～）	× （保健福祉局）	○ （移行時～）	○ （平成6年～）	○ （移行時～）	○ （移行時～）
		保健所	× （健康福祉局）	× （保健福祉局）	× （健康局）	× （健康福祉局）	× （健康局）	× （保健福祉局）	× （健康福祉局）	× （保健福祉局）	○ （平成9年～）	× （健康福祉局）
		保健センター	－	○ （平成22年～）	○ （平成14年～）	○ （移行時～）	○ （平成10年～）	× （保健福祉局）	○ （平成9年～）	○ （平成6年～）	－	○ （移行時～）
		土木事務所	× （緑政土木局）	× （建設局）	× （建設局）	× （建設局）	× （建設局）	○ （移行時～）	○ （移行時～）	× （建設局）	○ （移行時～）	○ （令和3年～）
		建築課	× （住宅都市局）	× （都市計画局）	× （都市計画局）	× （建築都市局）	× （建築住宅局）	× （都市整備局）	○ （移行時～）	× （建築都市局）	× （住宅都市局）	× （都市建設局）
		農政事務所	× （農業委員会）	× （産業観光局）	× （経済戦略局）	× （産業振興局）	× （経済観光局）	○ （移行時～）	△ （4箇所）	× （産業経済局）	× （農林水産局）	× （農水局）

15

主な論点（案） ⅱアについて③

ⅱ　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

ア　大都市行政における住民代表機能の確保について

● 現行制度における指定都市区域選出の道府県議会議員の位置づけについて、どのように考えるか。

- 道府県においては、特に事務の移譲が進む指定都市の区域において道府県の行政需要が減少し、小規模な市町村の区域における道府県の補完行政の比重が相対的に高まっているといえる。
- 他方、都道府県議会議員の選挙区については、公職選挙法第15条は、人口を基準に選挙区を設けることや、「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない」ことを定めており、この結果、例えば神奈川県では、県議会議員のうち38%が横浜市域選出、川崎市・相模原市を含めると63%が指定都市区域選出となっている。
- 都市部出身の道府県議会議員の定数に関しては、一票の格差訴訟の判例は、最大較差3.09であった平成元年東京都議会議員選挙について、地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の要素として「都心部における昼間人口の増加、行政需要の増大」等を考慮することを認めつつ、これらを「考慮しても、右の較差を是認することはでき」ないとしており、これを踏まえると、道府県による補完行政の地域差を考慮したとしても、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とする選挙権の平等の要求に反するような定数の配分は困難と考えられるのではないか。
- これを踏まえ、指定都市区域選出の道府県議会議員の役割をどう見るか。議会を構成し、条例の制定改廃や予算策定、決算認定、契約締結など、議会総体として権限を行使することを通じて役割を果たしていくことが期待されているということができるか。
- 他方、特別自治市を設置した場合には、道府県議会については、従来道府県による補完行政の比重が大きかった地域選出の道府県議会議員の比率が高まることとなり、当該補完行政について、より的確な民意の反映ができるということができるか。
- また、特別自治市については、特別自治市の住民の選挙権等の対象は、当該特別自治市の市長、市議会議員等となる。仮に特別自治市設置後、道府県が警察事務などの一定の広域事務を引き続き処理することとなる場合には、当該広域事務に対する特別自治市の住民による民主的統制についてどのように考えるか。

16

地方議会議員の選出

○　議会は、直接選挙により選出された議員により構成。
○　議員は、選挙人が投票により選挙する。（§17）
○　議員の定数は条例で定める。（§90、§91）

①　**任　　期**：原則として、一般選挙の日から起算して**4年**（§93）
　　補欠議員の任期は、前任者の残任期間（公選法§260①）

②　**選 挙 権**：日本国民たる**年齢満18歳以上**で、
　　引き続き**3か月以上市町村の区域内に住所を有する者**（§18、公選法§9）

③　**被選挙権**：当該地方議会議員の**選挙権を有する者**で、**年齢満25歳以上**のもの（§19、公選法§10）

④　**地方議会の議員の選挙（都道府県、市町村等）の区域・定数**：
- 都道府県：
  市町村の区域（公選法§15①～⑤・⑨）　⟹
- 指定都市：
  行政区の区域（公選法§15⑥）
- その他市、町村：
  原則その市町村の区域をもって選挙区となるが、
  特に必要があるときは**条例で選挙区を設置**（公選法§15⑥）

①一の市の区域、
②一の市の区域と隣接する町村の区域　又は
③隣接する町村の区域を合わせた区域
のいずれかを基本とし、条例で規定。
なお、指定都市の区域においては、行政区の区域を分割せずに2以上の選挙区を設ける必要。

※　原則として、各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、**人口に比例して、条例で定めなければならない**。（公選法§15⑧）

17

平成元年東京都議会議員選挙　定数訴訟判決（最大較差3.09）のポイント

- 「公選法一五条七項は「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定しており、地方公共団体の議会は、議員定数配分規定を定めるに当たり、同項ただし書の規定により、人口比例により算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加えて選挙区別の定数を決定する裁量権を有することが明らかである。そして、どのような事情があるときに右の修正を加えるべきか、また、どの程度の修正を加えるべきかについて客観的基準が存在するわけではないから、議員定数配分規定が公選法一五条七項の規定に適合するかどうかについては、地方公共団体の議会の具体的に定めるところがその裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決するほかはない。」

- 「しかしながら、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり、このことは前掲各大法廷判決の趣旨に徴して明らかである。そして、公選法一五条七項の規定は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求しているものと解される。したがって、議員定数配分規定の制定又はその改正により具体的に決定された定数配分の下における選挙人の投票の有する価値に不平等が存し、あるいは、その後の人口の変動により右不平等が生じ、それが地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、右のような不平等は、もはや地方公共団体の議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化すべき特別の理由がない限り、このような議員定数配分規定は、公選法一五条七項に違反するものと判断せざるを得ない。」

- 「本件定数配分規定の下における右の較差、逆転現象及び人口比定数と現定数とのかい離が示す選挙区間における投票価値の不平等は、選挙区の人口と配分された定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる地方公共団体の議会の議員の選挙制度の下で、地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達していたものというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、右投票価値の較差は、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべきである。そして、都心部における昼間人口の増加、行政需要の増大及び各選挙区における定数の沿革的な事情を考慮しても、右の較差を是認することはできず、他に、本件において、右投票価値の不平等を正当化すべき特別の理由を見いだすことはできない。」

18

指定都市議会及び都道府県議会の議員定数等の状況

指定都市	人口（万人）	構成比（対都道府県人口、%）	議員定数（人）
札幌市	196	37.2	68
仙台市	106	46.3	55
さいたま市	131	17.7	60
千葉市	97	15.3	50
横浜市	375	40.7	86
川崎市	151	16.4	60
相模原市	72	7.8	46
新潟市	79	35.7	51
静岡市	70	18.9	48
浜松市	80	21.6	46
名古屋市	230	30.3	68
京都市	140	54.9	67
大阪市	273	31.0	83
堺市	83	9.4	48
神戸市	153	27.6	69
岡山市	71	37.4	46
広島市	120	42.4	54
北九州市	95	18.5	57
福岡市	155	30.2	62
熊本市	73	41.2	48

都道府県	人口（万人）	議員定数（人）	うち指定都市選出議員数（人）	構成比（対都道府県議員定数、%）
北海道	527	100	28	28.0
宮城県	229	59	24	40.7
埼玉県	739	93	14	15.1
千葉県	632	94	14	14.9
神奈川県	921	105	40	38.1
			18	17.1
			8	7.6
新潟県	221	53	15	28.3
静岡県	371	68	15	22.1
			12	17.6
愛知県	758	102	31	30.4
京都府	255	60	34	56.7
大阪府	882	88	27	30.7
			8	9.1
兵庫県	555	86	23	26.7
岡山県	190	55	19	34.5
広島県	283	64	26	40.6
福岡県	513	86	16	18.6
			23	26.7
熊本県	177	49	17	34.7

※　人口はR2.1現在
※　都道府県議会の議員定数及び内数としての指定都市選出議員数はR2.11現在
※　指定都市の議員定数はR元.12現在

19

神奈川県議会における選挙区の状況

神奈川県HP「神奈川県議会　議員の紹介　選挙区でさがす」より抜粋

神奈川県議会議員定数		(参考)市議会議員定数
横浜市域	40	86
川崎市域	18	60
相模原市域	8	46
3市域合計	66	
県議会総計	105	

20

横浜市議会における選挙区の状況

議員定数（人）		
行政区	県議会(※)	市議会
鶴見区	3	7
神奈川区	3	5
西区	1	2
中区	2	3
南区	2	4
港南区	2	5
保土ケ谷区	2	5
旭区	3	6
磯子区	2	4
金沢区	2	5
港北区	4	8
緑区	2	4
青葉区	3	7
都筑区	2	5
戸塚区	3	6
栄区	1	3
泉区	2	4
瀬谷区	1	3
計	40	86

※各市域における県議会議員の定数

横浜市会HP「議員」より引用

21

主な論点（案） iiイについて①

ii　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

イ「大都市」圏域の範囲と都市間連携について

- 大都市の社会経済活動の広がりと行政区域との関係をどのように考えるか。大都市の行政サービスに対する受益と負担にズレが生じているか。

- 大都市の社会経済活動の広がりについては、指定都市20市を見てみると、三大都市圏と地方圏という所在地域の違いがあることに加え、個々の都市・圏域によっても大きく状況が異なると言えるのではないか。
- 三大都市圏については、これまでも、通勤、通学、社会活動等の範囲が行政区域をはるかに超えており、広域的な対応が必要である旨が指摘されてきた。通勤・通学の状況を一例に見てみると、東京23区に通勤・通学のため流入する人口は316万人（当地を従業地・通学地とする者の45%）、大阪市は109万人（52%）と非常に大きくなっており、 名古屋市においても50万人（34%）と行政区域を超えた社会経済活動の大きな広がりが見てとれる。横浜市は流入人口が41万人（27%）である一方、市外に通勤・通学のため流出する人口が73万人（当地に常住する者の39%）と、流出超過する形で社会経済活動の広がりが見られる。
- 他方、地方圏においては、福岡市のようにある程度の規模の流入（25万人（27%））がある大都市が存在する一方、浜松市のように流入が小さく（４万人（10%））、流出（５万人（12%））超過する大都市も存在しており、地方圏の大都市の中でもそれぞれの都市によって社会経済活動の広がり方は大きく異なり、都市・圏域によっては行政区域を超えた社会経済活動の広がりがあるといえるのではないか。
- 行政区域を超えた社会経済活動の広がりが大きいところでは、公立病院による医療提供や、道路・下水道の利用、廃棄物処理などで受益と負担のズレが生じていると考えられるが、このような住民以外の者への行政サービスの提供についても、地方交付税の算定時に財政需要として捕捉され、所要の措置が行われている。したがって、このような受益と負担のズレが生じているということ自体では特別自治市を設置すべきという議論にはならないのではないか。

主な論点（案） iiイについて②

ii　それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題か？

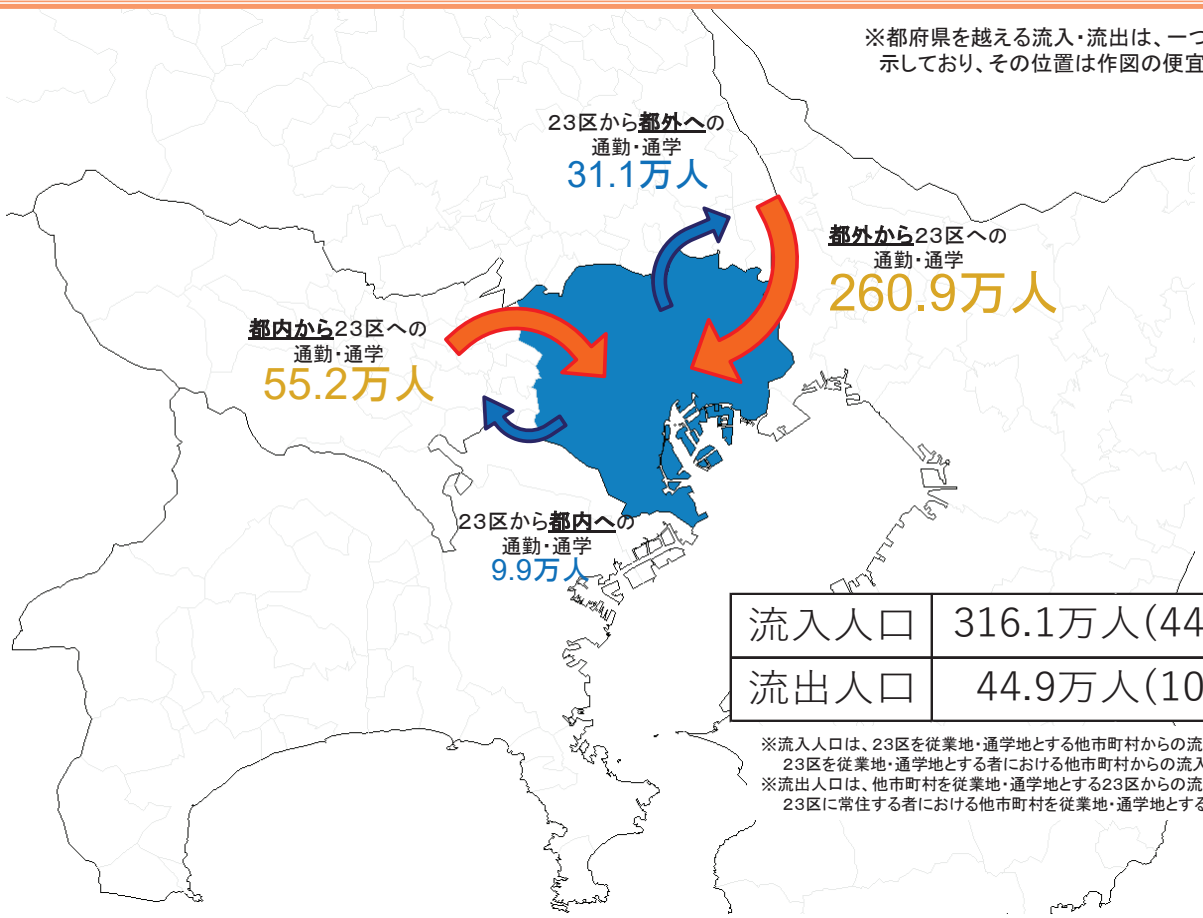
イ「大都市」圏域の範囲と都市間連携について

- 三大都市圏においては、市町村間連携が進んでいるとは言いがたいのではないか。
- 都市間連携を進める上で、例えば、圏域の中枢都市といった、大都市圏を代表する役割や位置付けを制度上明確にすることにより期待される効果があるということか。

- 三大都市圏においては、各地域で市町村間連携の取組状況は異なっており、例えば東京都では清掃事務や人事・厚生事務が東京23区により、神奈川県では、水道事業が神奈川県・横浜市・川崎市等により、大阪府では淀川左岸の水防事務が大阪市その他の市により共同処理されている。住民向けの公共施設・サービスについては、三大都市圏では、一般に各市町村の人口規模が大きく、他の市町村との共同設置・相互利用の必要性は高くないが、今後の75歳以上人口の急速な増加やインフラ老朽化等を見据え、一層の連携が必要となることが見込まれる。
- 地方圏については、第32次地方制度調査会答申は、連携中枢都市圏・定住自立圏等、自主的に行われる市町村間の広域連携についてルールを法制度化することで連携施策のPDCAサイクルが確実に実施されるようにすることを、両論を併記しつつ、提言しているが、これは、特別自治市を前提としたものではなく、市町村間の幅広い連携を促すものである。
- これを踏まえ、三大都市圏・地方圏のいずれにおいても、大都市と近隣市町村との間の広域連携については、特別自治市を設置するか否かにかかわらず、地域の実情に応じ積極的に進める必要があるのではないか。
- 特別自治市の設置に伴う連携強化の必要性という意味では、むしろ、広域行政区域が分割されることへの対応として、周辺道府県との連携が必要となるのではないか。この点、旧特別市制度の創設を提言した大都市制度に関する地方制度調査会の答申において、「残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府県市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること」としていたことも参考になるのではないか。

東京２３区の通勤・通学による流入・流出状況

※都府県を越える流入・流出は、一つの矢印で示しており、その位置は作図の便宜上のもの。

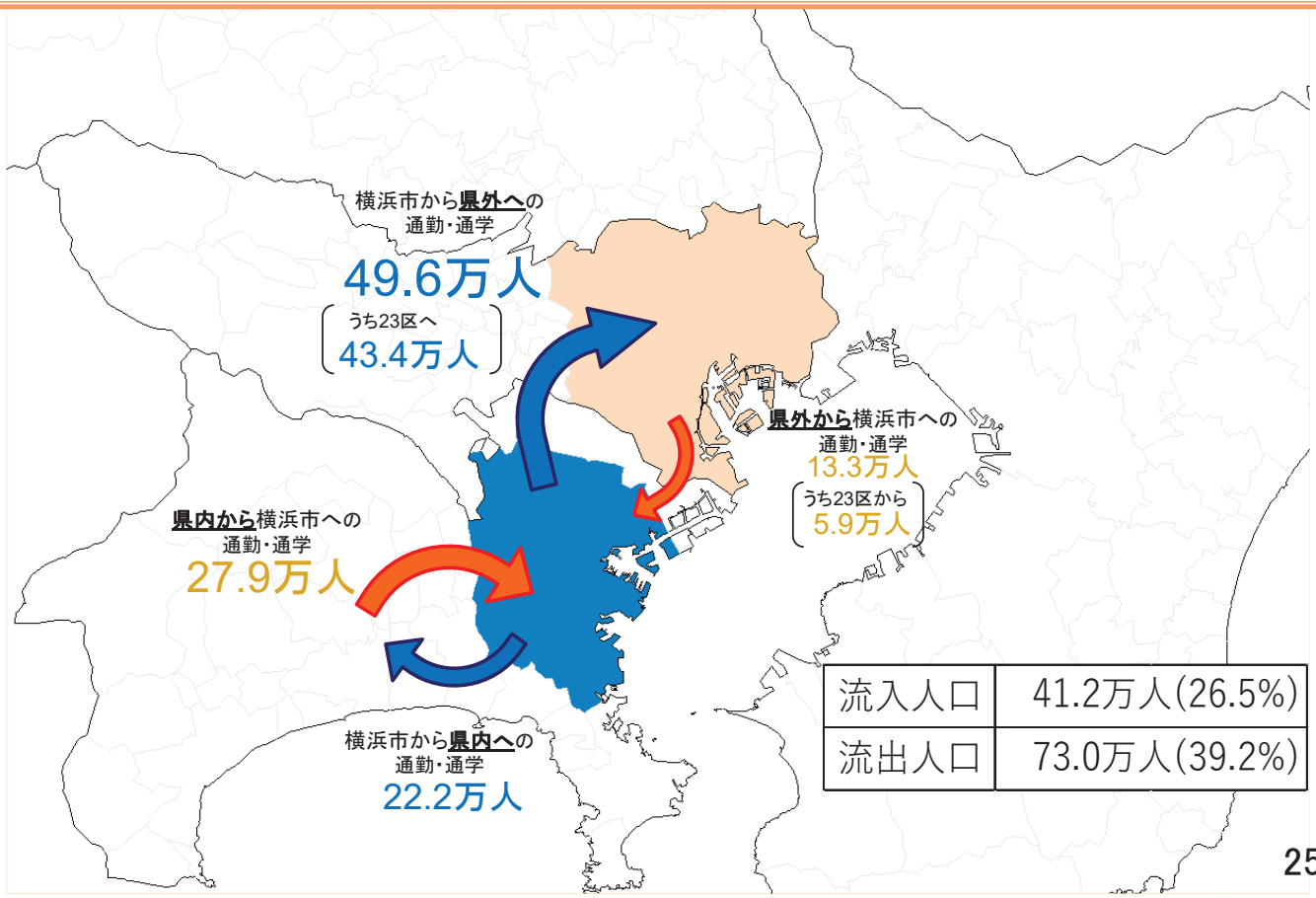


流入人口	316.1万人(44.5%)
流出人口	44.9万人(10.3%)

※流入人口は、23区を従業地・通学地とする他市町村からの流入者数。括弧内は23区を従業地・通学地とする者における他市町村からの流入者の割合。
※流出人口は、他市町村を従業地・通学地とする23区からの流出者数。括弧内は23区に常住する者における他市町村を従業地・通学地とする者の割合。

24

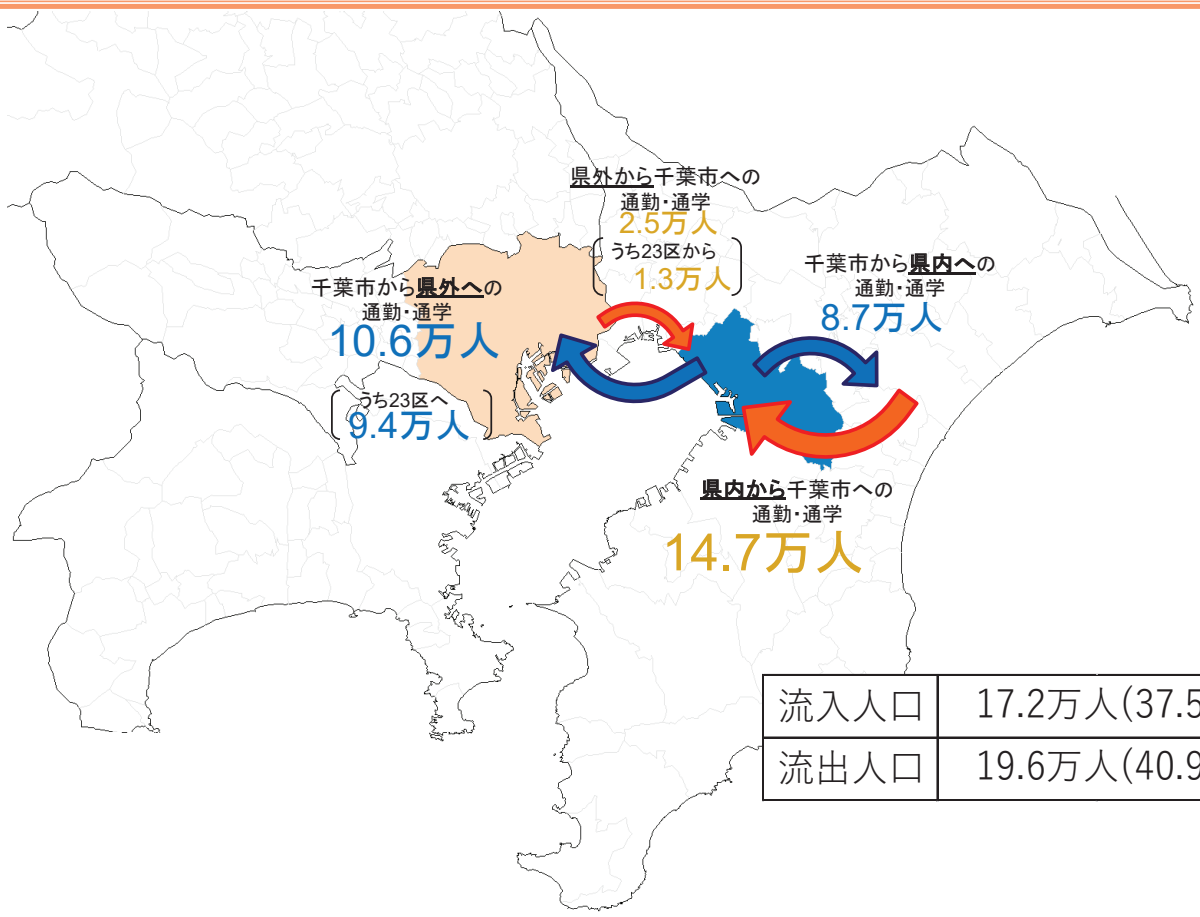
横浜市の通勤・通学による流入・流出状況



流入人口	41.2万人(26.5%)
流出人口	73.0万人(39.2%)

25

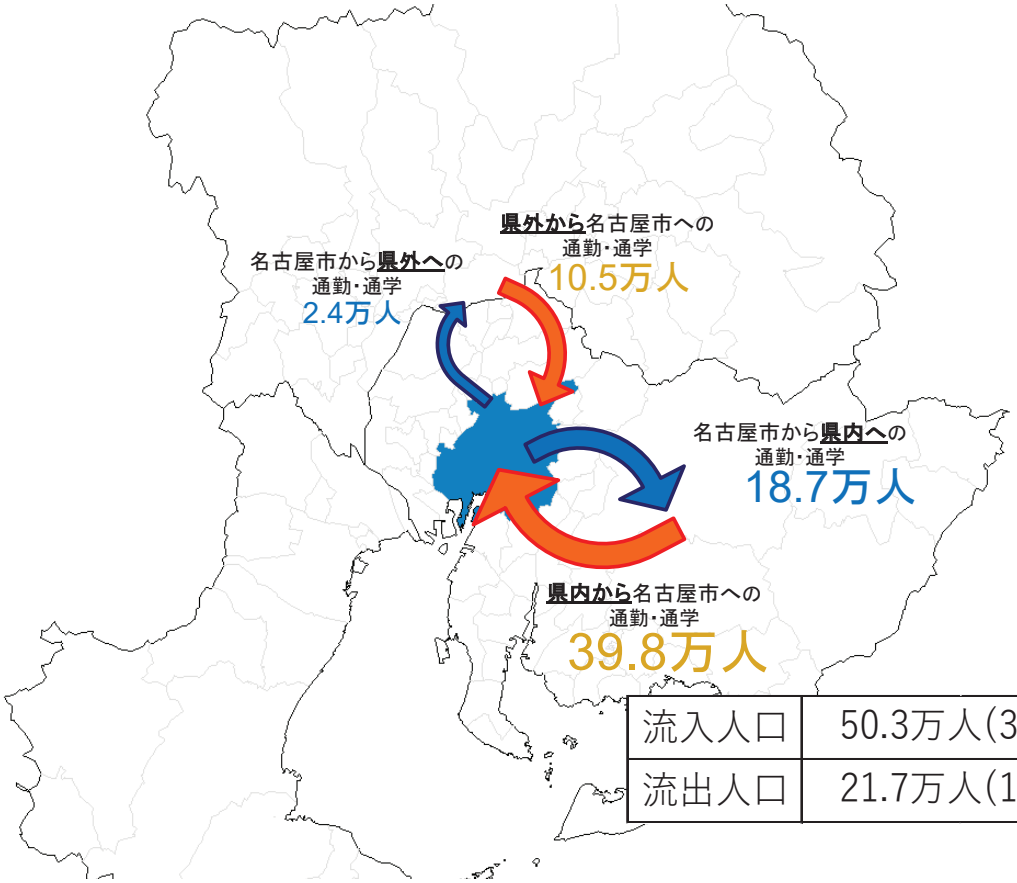
千葉市の通勤・通学による流入・流出状況



流入人口	17.2万人(37.5%)
流出人口	19.6万人(40.9%)

26

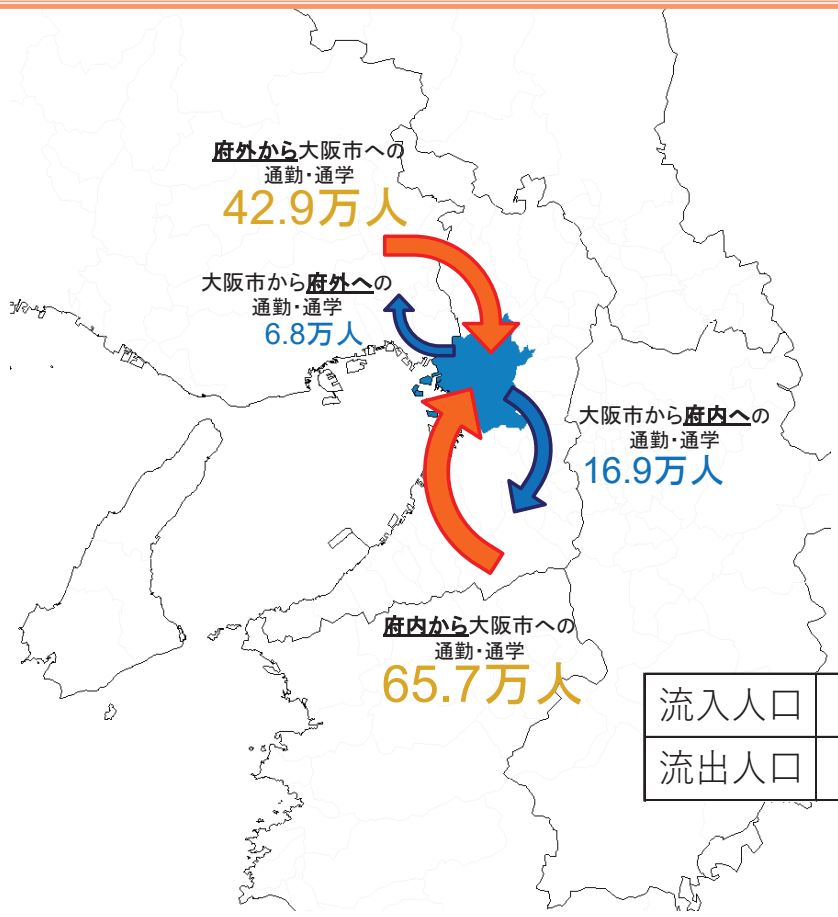
名古屋市の通勤・通学による流入・流出状況



流入人口	50.3万人(33.8%)
流出人口	21.7万人(18.1%)

27

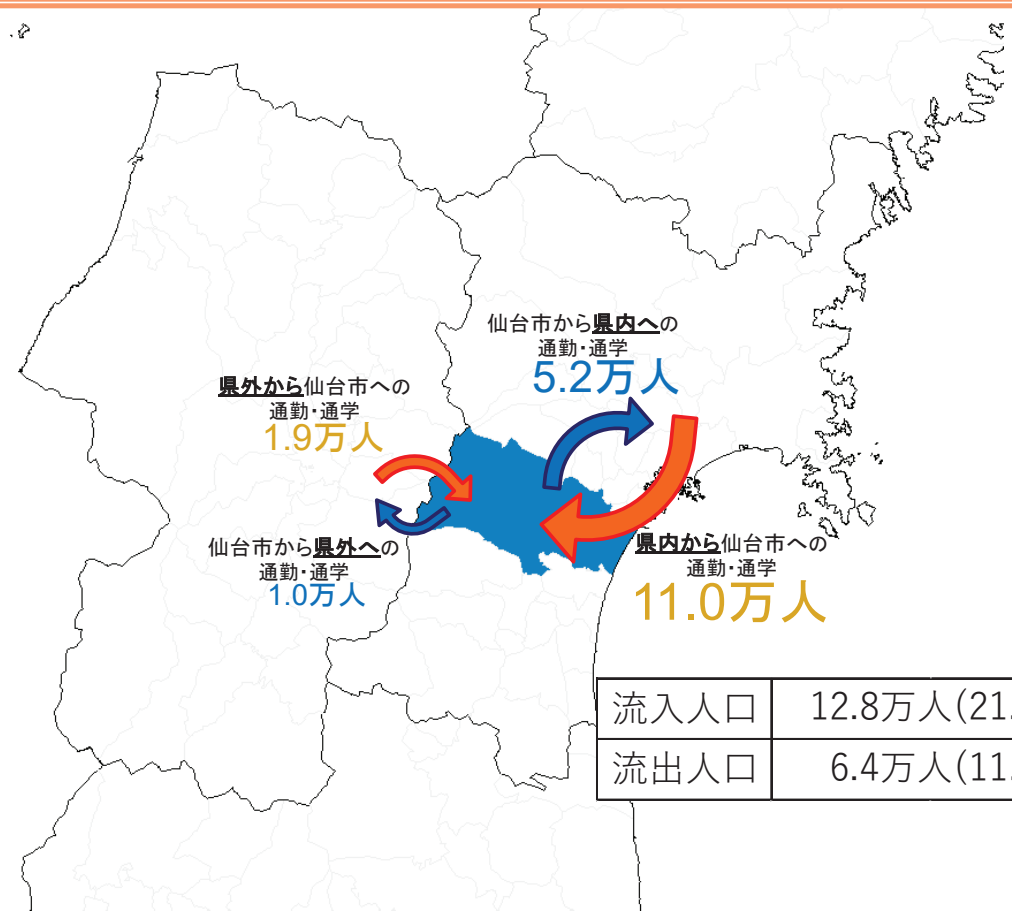
大阪市の通勤・通学による流入・流出状況



流入人口	108.6万人(52.4%)
流出人口	24.7万人(20.2%)

28

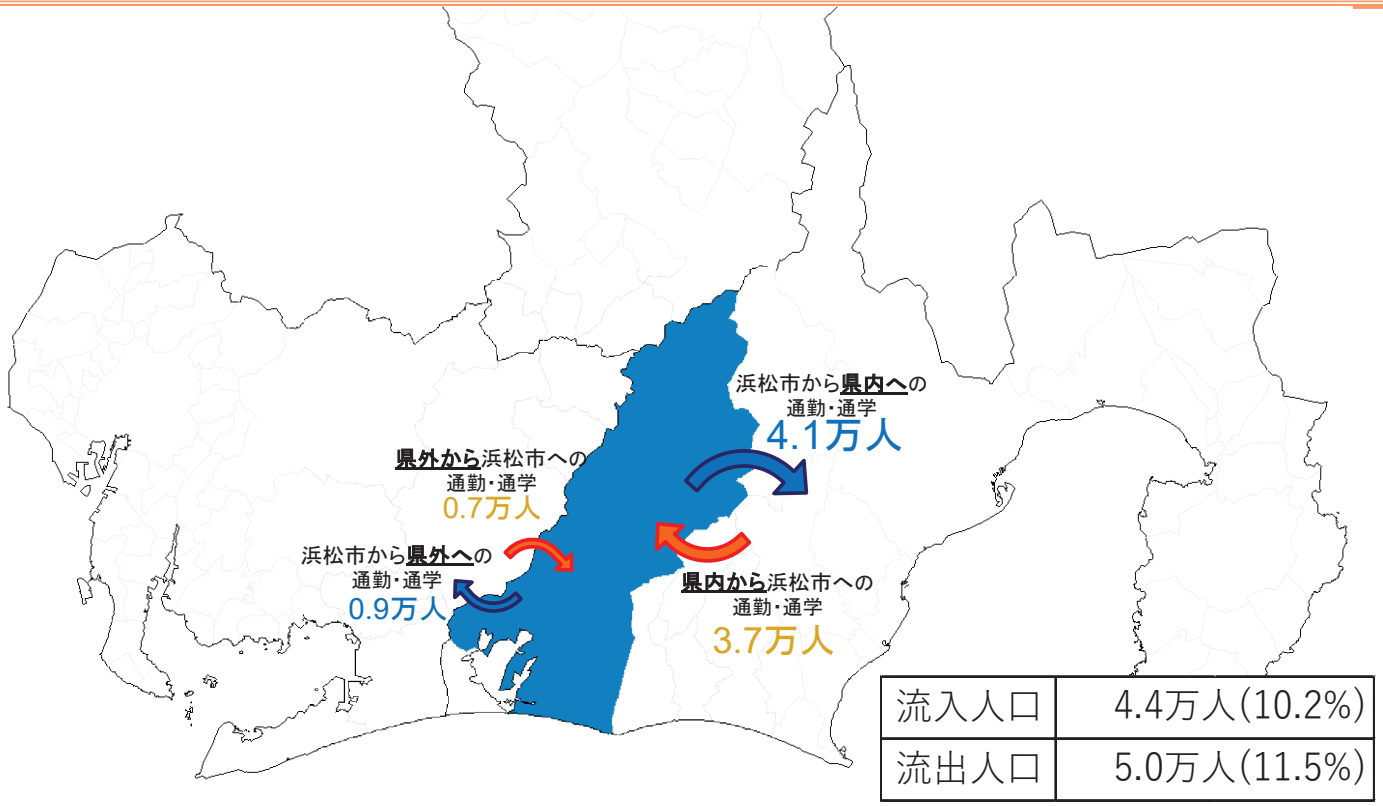
仙台市の通勤・通学による流入・流出状況



流入人口	12.8万人(21.0%)
流出人口	6.4万人(11.7%)

29

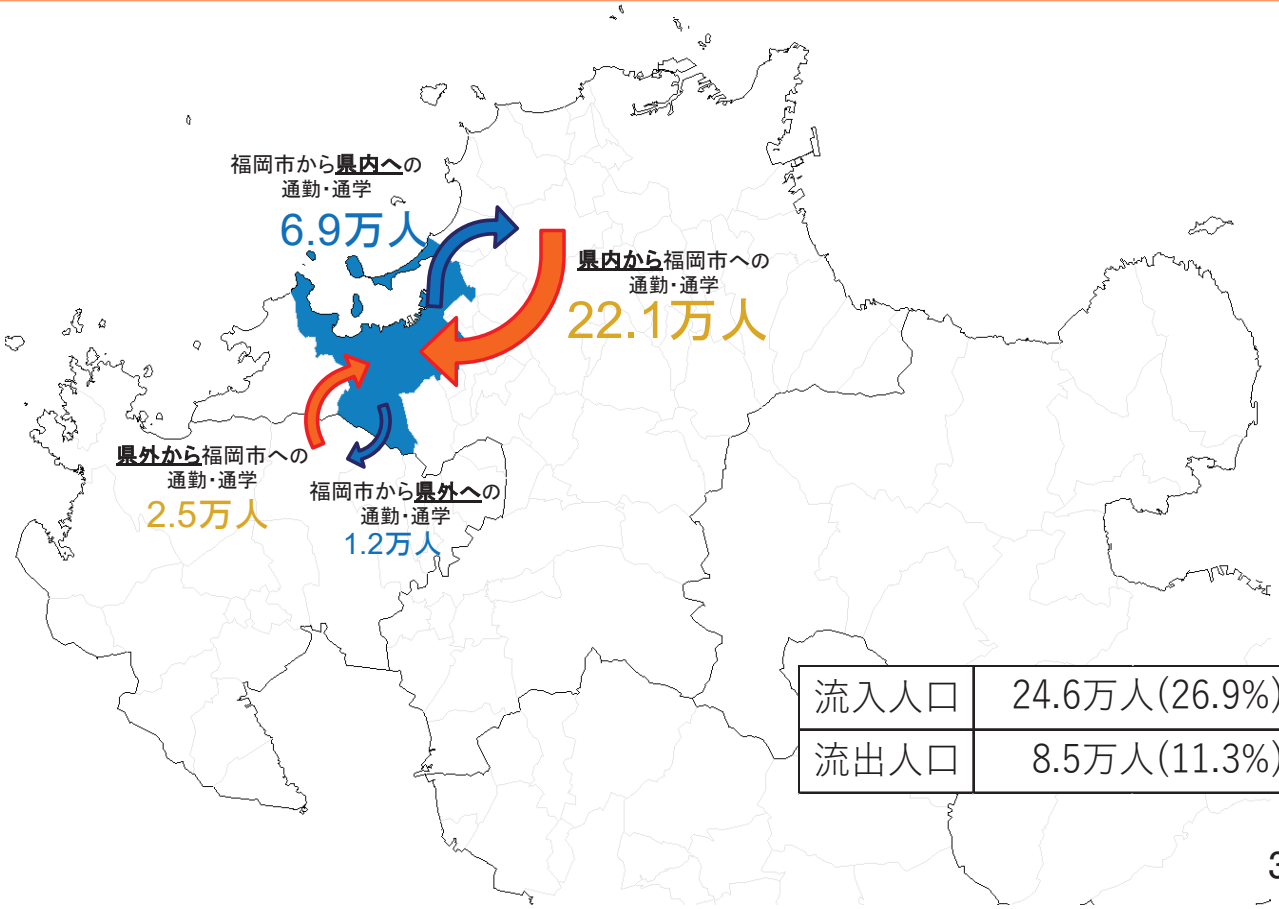
浜松市の通勤・通学による流入・流出状況



流入人口	4.4万人(10.2%)
流出人口	5.0万人(11.5%)

30

福岡市の通勤・通学による流入・流出状況



流入人口	24.6万人(26.9%)
流出人口	8.5万人(11.3%)

31

主な論点（案）その他について①

その他、 新たな大都市制度の検討にあたっての留意点

＜新たな大都市制度の対象範囲・要件について＞

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

- 第30次地方制度調査会答申は、全ての指定都市を新たな大都市制度の対象とする場合、「現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対象を限定する必要がある」旨指摘している。これは、人口200万人以上であれば制度の対象として適当と評価しているというより、広域行政の区域が67に細分化されることによる行政効率の低下等を懸念しているものではないか。広域行政の区域を分割してもなお特別自治市となる意義を有する人口規模の要件をどのように考えるか。

- 旧特別市制度においては、50万人の人口要件が設けられていたが、議論の経緯を踏まえると、これは当時の五大都市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）を対象とする目的で設けられた要件であり、具体的にどの市に適用するかということについては地方自治法の施行後に法律で指定することとされていた。同時に、府県についても、五大都市を除いた府県の残存部分が独立の府県をなす力があるか各都市別に検討すべきと考えられていた。

- このように考えると、新たな大都市制度が求められる「大都市」とは、広域行政の区域を分割するデメリットをメリットが上回るものである必要があると考えられるところ、人口200万人以上などの一定の人口要件に加え、都市としての中枢性や、道府県の残存区域について独立の広域自治体として規模能力が十分かなど、どのような基準が考えられるか。大都市が置かれた地域の多様性を前提とすると、人口要件以外の要件については、制度として画一的な要件を設けるのではなく、例えば、旧特別市制度のように、国において特別自治市を設置しようとする地域の実情を踏まえ、個別に判断することが適当か。

- 大都市としての中枢性については、政治・行政・経済の中枢機能の立地や、物的資源・人的資源の集積など、どのような中枢性が新たな大都市制度の対象となる都市に求められるか。あるいは、中枢性は求められないということも考えられるか。

主な論点（案）その他について②

- 新たな大都市制度を適用する区域として指定都市の隣接市町村をどう考えるかについては、大都市地域特別区設置法は、特別区を設置する区域として人口200万以上の指定都市に加え、指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県内の市町村の総人口が200万人以上のものについても対象としており、指定都市の隣接市町村も特別区への移行が可能とされている。

- 特別自治市の設置に当たっても、指定都市の隣接市町村についても対象とすることが適当ではないか。その際、人口要件その他の要件は特別自治市に移行しようとする指定都市及び隣接市町村に適用されると解するのが適当か。また、社会経済活動の広がりを踏まえ、隣接市町村以外の周辺市町村についても新たな大都市制度の適用を可能とすべきだと考えられるか。

- 隣接市町村等としてどの範囲が適当かについては、指定都市及び隣接市町村等の自主的な判断のみに委ねるのではなく、道府県や国において広域的あるいは国家的な観点から判断する必要はないか。例えば、横浜市が特別自治市になる場合、川崎市が神奈川県の飛び地となるといった状況が生じることを踏まえ、どのように考えるか。

人口200万人を超える指定都市

〇人口200万人を超える指定都市

① 横浜市　（372.5万人）
② 名古屋市（229.6万人）
③ 大阪市　（269.1万人）

〇隣接市町村を含め人口200万人を超える指定都市

	※隣接市町村全てを含む区域が特別自治市に移行した場合の残存部人口
① 横浜市　（372.5万人、隣接自治体を含む合計649.4万人）	神奈川県：263.2万人
② 名古屋市（229.6万人、隣接自治体を含む合計360.0万人）	愛知県　：388.3万人
③ 大阪市　（269.1万人、隣接自治体を含む合計566.8万人）	大阪府　：317.1万人
④ 札幌市　（195.2万人、隣接自治体を含む合計253.6万人）	北海道　：284.6万人
⑤ さいたま市（126.4万人、隣接自治体を含む合計362.8万人）	埼玉県　：363.9万人
⑥ 千葉市　（97.2万人、隣接自治体を含む合計214.0万人）	千葉県　：408.3万人
⑦ 川崎市　（147.5万人、隣接自治体を含む合計520.0万人）	神奈川県：392.6万人
⑧ 京都市　（147.5万人、隣接自治体を含む合計202.0万人）	京都府　：59.0万人
⑨ 堺市　　（83.9万人、隣接自治体を含む合計428.5万人）	大阪府　：455.4万人
⑩ 神戸市　（153.7万人、隣接自治体を含む合計290.4万人）	兵庫県　：263.1万人
⑪ 福岡市　（153.9万人、隣接自治体を含む合計206.3万人）	福岡県　：303.9万人

※人口は、H27年国勢調査の結果に基づく。

34

主な論点（案）その他について③

その他、 新たな大都市制度の検討にあたっての留意点

＜新たな大都市制度を適用させる手続について＞

- 新たな大都市制度を適用しようとする場合に、誰が、どのように関わるべきか。例えば、移行の提案を道府県と大都市との共同申請とするか、国会の同意の必要性など国がどこまで関わることとすべきか。

- 旧特別市の設置手続については、特別市は、国家的見地から国会において人口50万以上の市の中から法律で指定することとされていた。現行の地方自治法上の都道府県の廃置分合・境界変更についても法律で定めることとされ、また、都道府県の合併については例外的に都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定めることも可能とされている。

- 大都市地域特別区設置法においては、特別区の設置は、申請に基づき総務大臣が定めることとされており、国会承認や法律で特別区を設置することは求められていない。他方、特別自治市の設置は、広域行政区域の縮小・分割を伴うものであり、広域自治体の区域を変更せず、広域自治体と基礎自治体との間で権限・財源を変更する特別区の設置以上に、広域行政のあり方やひいては国家の統治機構に与える影響が大きい。これらの制度を踏まえると、特別自治市の設置に当たっては、法律による設置や、少なくとも国会の承認以上の国の関与が必要だと考えられるか。

- また、旧特別市制度や都道府県の境界変更等と異なり、関係地方公共団体からの申請を制度として前提とするのであれば、大都市地域特別区設置法と同様、関係する指定都市、ともに特別自治市に移行しようとする近隣市町村等及び道府県がそれぞれの議会の議決を経て、共同して申請することが適当ではないか。

35

主な論点（案）その他について④

その他、 新たな大都市制度の検討にあたっての留意点

＜新たな大都市制度を適用させる手続について＞

- 移行に当たり住民投票が必要か。その際の住民の範囲はどこまでとすべきか。

- 旧特別市制度における特別市の設置や、現行の地方自治法上の都道府県の廃置分合・境界変更については、法律で定めることとされており、当該法律は憲法第95条に定める一の地方公共団体のみに適用される特別法（地方自治特別法）に当たることから、住民投票が必要とされている。また、大都市地域特別区設置法の特別区の設置に際しても、同法上、住民投票が求められている。これを踏まえると、特別自治市の設置に当たっても住民投票が必要ではないか。特別自治市の住民は、特別自治市の設置により当該区域が二層制の地方自治の対象外となり、従来の、市町村の住民であり、かつ道府県の住民でもあるという地位を失うことが住民投票が必要となる一つの理由となるのではないか。

- あるいは、特別自治市の設置申請に際して指定都市等や道府県の議会が議決することをもって、住民投票を不要とすることが考えられるか。

- 住民投票を必要とした場合、投票を行う住民の範囲については、特別自治市となる区域の住民に加え、道府県の残存区域の住民についても、特別自治市の設置により道府県の行財政基盤や行政サービスに大きな影響が生じることから、その範囲に含める必要があるのではないか。

36

旧特別市制度創設時の帝国議会での議論①

◆第92回帝国議会 貴族院 地方自治法案特別委員会（昭和22年3月25日）

○政府委員（林敬三）

之に付きましては昨年の秋以來、地方制度調査會にも此の問題を諮問致しまして、さうして研究を致しました譯でございます、（略）此の問題は五大都市の問題でございますが、五大都市の何處に之を適用するかと云ふことになりますと、確定した結論と云ふものが未だ出て居ない、それで大體申しますと、名古屋と大阪と神戸に付ては地方制度調査會の意向も殆ど一致して異議がない、併し京都と横濱に付きましては相當の異論があつて、贊成もあり反對もある、斯う云ふ實情であると云ふ意味の答申が出て參つて居るのでございます、（略）具體的に之をどの市に適用するかと云ふことに付ては、此の法文が出來上つて、成立致しまして、施行致されましてから後で具體的に研究致しまして、さうして必要なものに付きましては、此の法文にありますやうに、法律で人口五十萬以上即ち現在に於ては五大都市に付きまして、其の中でどれをやるかに付て法律で指定する譯であります（略）

◆第92回帝国議会 貴族院 地方自治法案特別委員会（昭和22年3月24日）

○政府委員（鈴木俊一）

（略）特別市の設定の方法でありますが、是は人口五十萬以上の市に付て法律で之を指定すると云ふことに致しました、人口五十萬以上の市と申しますと、所謂從來五大都市と申しまする市が總て包含されるのであります、其の他の市は大分是と人口が懸け離れて居ります、此の特別市を指定致します法律は、憲法九十五條の、「一の地方公共團體のみに適用される」法律と云ふことになる譯でございます、從つて其の特別市を指定致します法律は、其の特別市の住民の一般投票に付せられると云ふことになるのであります、特別市の指定の方法に付きましては、色々の方法があらうと思ひます、或は地方議會の議決を經て之を定めるとか、或は關係の全體の縣民の一般投票に依つて決めるとか、色々方法があると思ひますが、此の法案に於きましては、特別市の市民の一般投票に付すると云ふ方法を採りました、さうして特別市を其の區域に施行することが宜いかどうかと云ふことに付きましては、國會に於て、第一次に國家的な立場から之を判定をして、施行した方が宜いと云ふことになりましたならば、其の法律を其の特定の市民の一般投票に付すると云ふことになる譯であります（略）

◆第90回帝国議会 貴族院 東京都制の一部を改正する法律案特別委員会（昭和21年9月9日）

○國務大臣（大村清一）

（略）地方分權を致すと致しまするとと、現在國家で留保致して居りまする所謂國政的な行政は、出來るだけ大幅に之を地方團體に移譲する、乃至は地方團體の機關に委任をすると云ふやうな形に相成つて行くと思ふのであります、其のやうな傾向を是認致しまするならば、御話のやうに、六大都市の如き大都市を一般都市とは別に扱ひまして、大體府縣並に六大都市を扱つて行くと云ふことになる傾向だと思ふのであります、それから更に從來特別市制の上に於きまして解決の困難な問題は、獨立致しました特別都市の財政關係と、それから其の六大都市を持つて居りました府縣の財政關係との間に於きまして如何なる調和をするかと云ふ點になかなか難點があつたのであります、當時の難點は、固より此の府縣から六大都市が特別都市として獨立致しますと、其の府縣の財政に非常な惡影響を與へる、有力なる六大都市に獨立されては殘つた府縣が困ると云ふやうな事情もあつたのでありますが、戰爭に依りまして、六大都市の財政力と云ふものに付きましては非常な變化が起つて來て居ることもありますし、さう云ふやうな彼此色々の點を考へて行きまするとと、六大都市に特別市制を布くと云ふやうな問題は解決し易くなりつつあるやうに考へるのであります（略）

37

旧特別市制度創設時の帝国議会での議論②

◆第90回帝国議会 衆議院 所得税法の一部を改正する等の法律案外二件委員会（昭和21年8月10日）

○政府委員（郡祐一）

五大都市の特別市制は従來から問題になつて居りましたが、終戰後所謂五大都市の模様が可なり變化致して參つて居ります、それから一方に於きまして此の度の地方制度の改正で、監督權の整備を可なりに行ひましたので、所謂二重監督と云ふ見地から五大都市が特に著しく不便、不利な状況にあるとは必ずしも申せないかも知れませぬが、併しそれ以上に五大都市のやうな規模を持ちました所に付きましては、制度上一般市制と別箇の制度があることはより望ましいと申します點に付きましては、是は十分檢討致さなければならぬと存ずるのであります、隨ひまして議會も直ちに考へて居ります地方制度調査會に於きまして大都市部會の特別部門を設けまして、此處で檢討致さなければならぬと思ふのでありますが、其の場合の最も論點となり難點と相成ります部分は、殘存部分を如何に經理致すかと云ふことでございます、此の敗政的な問題或は財産問題、是等の問題に付きまして非常な混雜を此の際起すと云ふやうなことでありましては、終戰後の事態に即しない部分もあるのであります、隨ひまして五大都市の特別市政を考へます際の殘存部分の處理に付きましては、各市毎の實情に應じまして當該府縣、當該市の實情に應じまして、事柄を考へて參りたいと思ひます、卒然と五大都市の都市部を除きました殘りが何れの府縣に於ても殘存部分として獨立の縣をなす力があるか、或はそれが適當であるかと云ふ點には疑念の存する點が多分にあるのでございます、各都市別に實態に付きまして檢討を加へて參りたいと考へて居ります

◆第90回帝国議会 貴族院 本会議（昭和21年7月2日）

○國務大臣（大村清一）

御答へ致します、大阪市を初め其の他の大都市が我が國の有力なる國力の源泉であつたのでありまするが、是等大都市の戰後復興を圖り、其の行政機能を發揮せしめますことは、國内の速かなる回復を圖り、國家再建に寄與せしめる所以でありまして、之が爲必要なる方途を講ずることは喫緊の要務であると存ずるのでございまするが、其の爲に今直ちに特別市制を實施する必要がありや否やに付きましては、尚篤と掘下げて、愼重に檢討し、之を決定すべきであると考へる者であります、我が國二百に餘る市の中で特別のもの、即ち特別の大都市に對しまして、一律の市制で律することは適當でないと云ふことは、多年朝野に叫ばれて居りまして、それは一つの間違ひない定見であらうと思ふのでありますが、併し特別市制を如何に定めて行くかと云ふことに付きましては、多年の懸案に相成つて居りまして、政府と致しましても、從來此の點に多大の注意を拂ひ、研究も致して來て居るのでございまするが、何分此の問題は、今後地方行政の範圍をどこに置くかと云ふ、最も基本的な問題と直接關聯があるのであります、從つて此の面から十分檢討を加へる必要があると思ふのであります、即ち、第一に、特別市の範圍を如何に定めるか、第二には只今御質問の中にもあつたことでございまするが、特別市と殘存郡部との關係を如何に調整するかと云ふやうな基礎的部面の外、現下の復興計畫、食糧對策、財政對策等の現實的部面を併せ檢討致しまして、特別市制の内容と之が實施の時期を決定すべきであると思ふのであります

38

令和３年度　21世紀地方自治制度についての調査研究会
（第５回）議事要旨

１　日　時　　令和３年12月23日（木）１０：００～

２　場　所　　ウェブ会議（総務省　選挙部会議室）

３　出席者

辻	琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
伊藤	正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
稲継	裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田	匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村	亘	大阪大学大学院法学研究科教授
橘田	誠	横浜市政策局大都市制度推進本部室長
砂原	庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島	和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾	波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

４　概　要
（事務局より資料に基づき説明）

【区の位置付け、住民代表機能】
○　特別自治市の住民代表について、市のレベルと区のレベルであまり分裂させないことを考えたときに、議会のルートを使うのか、行政のルートを使うのか２つ考えられ、どちらがよいかが論点となる。議会のルートとしては区議会の上位当選者を市議会議員とすることなどにより市議会と区議会の多数派の傾向を一致させる方法が考えられるが、行政ルートで区長を市長の補助機関のような立場とし、区長をヒエラルキーの中に置いた上で、住民代表機能はむしろ区議会を担わせ、議会については選挙の結果市レベルと区レベルで分裂することを許容する方が合理的ではないか。

○　むしろ議会の方を市と区で一緒にすべきではないか。区が公営事業のようなサービス提供を行うのみであれば区長をマネージャーのような位置づけにすることも考えられるが、特別区同様、基礎自治体としての役割を担うことになるのであれば政治問題は多分に出てくるので難しいのではないか。そうすると、議会を基本的な代表機関として考え、市議会と区議会が何らかの方法で同じ方向を向く仕組みが必要であり、選挙を一緒に行うことや、議員の兼職を認めることは十分考えられるのではないか。

○　戦後直後は議会の議員同士の兼職ができたと記憶しているが、現行制度においてどのような扱いなのか。

○　市制・町村制の時代には議員の兼職を認めていたところであり、地方自治法施行時にどのような規定となっていたかは確認したいが、現行の地方自治法の規定上は第92条において兼職が禁止されている。なお、昨今では議員数や立候補者数が減少から、兼職の復活を主張する声もある。

○　今の大きな議論の流れでいうと、大都市制度の中で区の法人格を考えるのであれば、それは都区制度の中で考えるもので、特別自治市の区は法人格を持たないことを前提に議論することになるのではないか。法人格がない前提では、基本的には区の中だけで議論される予算事項もなく、市全体として受益と負担の一体性が考慮されることとなるため、法人格がない中で区長の政治的な力をどう強化するか、議員のあり方をどう考えていくかが論点となるのではないか。

○　区に法人格がない場合であっても、独自に予算を動かせることとするのであれば、例えば対外的な代表権限は市長に委ねた上で、実質的な決定権限を区の合議機関である議会に持たせることも可能であり、法人格の有無は問題ではないのではないか。

○　確かに法人格と区長の公選制や議会、予算については十分割り切れない部分がある。他方、歴史的な経緯があって、これらを備えた特別区という一定の完成形ができているので、特別自治市の区については、そこまで求めない形としてどのようなものがあるか検討する必要がある。

○　特別自治市の区議会議員の数については、横浜市を含め、政令指定都市の区は歴史の古いところが多く、旧中心区を中心に人口の少ないところがあるため、現行の市議会議

員を区の選出区域ごとに割り振っても、議員数が２、３人程度の選挙区ができてしまうという課題がある。

○　特別自治市の区議会議員の定数を、例えば現行の横浜市の区の最大の定数である８のままとするのは少なすぎるのではないか。特別区のように40～50の定数が必要かどうかは疑問があるが、住民の様々な意見を集約するためにはもう少し多い人数で議会を構成しなければいけないのではないか。

○　市政、区政において、政党などに期待し、同じ方向を向くように操作するのが住民代表制度のあり方として本当によいのか。むしろ、ヒエラルキーに従って行政組織を動かし、住民代表機能は住民の自由な選挙の結果に委ね、それにより議員の反発が強くなっても行政として合理的に応えていくという建付けの方が筋が通っているのではないか。

○　複数政党制を念頭に置けば問題ないのではないか。重なり合う地域に広域の利益を追求する政党とより狭域の利益を追求する政党があり、違う方向を向いているのであればそれはそれなりの理由があるのであり、複数政党制であればそれは可能。同じ政党であれば政党内で競争せずに同じ方向を向ける仕組みとするというのが一つの考え方ではないか。

政党政治だけでこういった一体性の確保を行うのは難しいが、政党の関係なしに連記制にして議員個人を選ぶといったことも考えられるのではないか。定数が一桁程度であっても、議会ではなく理事会として運営するなど、特定の都市のためにカスタマイズすることを考えつつ、競争のあり方のバリエーションを設けることは十分考えられるのではないか。単一国家の中で政治制度を変えることは避けた方がよいが、議論としてはあり得るのではないか。

○　指定都市の市長は選挙で政党色が変わることがある一方、区については、一貫した地域づくりに取り組み、変に政党色がつかない、政権交代のたびに仕事がしづらくなったりすることないようにしておくというのも一つの知恵ではないか。

○　政党を使う場合でも、毎回毎回政権交代で前政権をひっくり返すというのとは違う、比較的安定的な制度とすることはできるのではないか。政党よりも個人の方が、ポピュリストが敵を作るためにあえて対立を増幅したり、住民投票によって不安定性を助長したりすることがあるので、より安定的なものとして政党を考える方がよいのではないか。

○　議会のあり方として、議会にたがをはめるような方法はふさわしくないのではないか。行政の継続性や公務の連続性は行政組織が担当するべきで、フランスの県知事が国から任命されていたように区長はヒエラルキーに組み込んでしまってもよい。その代わり、議会はしっかりとした住民代表機関として置くべきであって、その意思のあり方を操作、誘導すること適当ではないのではないか。

○　住民自治機能が特別自治市に求められるという議論の前提は、第30次地方制度調査会の際は、都市内分権とセットだったのではないか。現行の指定都市でも都市内分権を進めて区に一定の権限を移譲し、そのような区には住民代表機能や住民自治機能が求められるという発想だったと思うが、現在、区にどの程度の権限を与えるかについては、かつてとは議論が変わってきている可能性がある。

区が課税権を持つなど実質的な権限を持つ自治体としての実質を備えるのでなければフルセットで民主的な統制機能を置く意義はさほどないのではないか。特別自治市制度の是非については別途の論点だが、特別自治市を設置する場合には、住民自治の強化は必要だが、議会や長の公選制を必ずしもセットで議論する必要はないのではないか。

○　区議会議員と区長がともに公選である必要があるのかは定かではないが、垂直的権力分立という観点からすると、区の住民代表機能や区の権限・機能の強化が、いわば前提条件となって特別自治市を認めうるかという議論になるのではないか。

○　都市内分権の必要性について、区に例えば課税権がなくても、区議会が政治的な意思を持つことで、狭い地域のエゴかもしれないような利益を主張し、統治が難しくなるのではないか。

○　第30次地方制度調査会における議論では、住民に身近なサービスを提供する区への分権化や住民自治機能の強化はプラスに評価されており、民主主義の観点などからはあり得ると思う。他方、デジタル化や行政の執行の効率性という観点からは大都市内部での都市内分権の余地はそれほど大きくなく、議会を設けることで政治的な対立を抱え込む

可能性があるというデメリットの方が大きいのではないか。

○　産業振興など、大都市が一体的に総合力をもって進めていくべき分野のほか、今後、大都市の超高齢化が進んでいく中で対人サービスをどうするのかということが問われている。ローカルなニーズを住民に身近なところで把握していかなければならない。例えばヤングケアラーや、引きこもりの問題など、本当にこれから必要なサービスのニーズについて、子供であれば学校を経由して情報がとれるかもしれないが、成人ケアラーの実態などの把握は難しい。限られた人材や資源、財源で、地域の様々な主体が連携してこれに対応することを考えると、より住民に身近な区単位でニーズ把握、サービス供給についての計画作成、予算策定が必要なところもあり、これらは分散型・分権型で考えていかなければならない領域ではないか。

○　行政統治的な観点からは中央集権的な発想の方がやりやすいが、例えば横浜市の人口370万人というのは一般の県の人口規模をはるかに凌駕している。特別区において一時期区長の公選制が廃止されていたが、特別区住民は、市町村住民には市町村長、市町村議会議員、都道府県知事、都道府県議会議員の４票の選挙権があるのに対し、３票の選挙権しかないことに非常に強い不満があった。これが、例えば人口370万人の横浜市で、市長と市議会議員の２票の選挙権しかないことになると、更に強い不満がでてくるのではないか。こうした軋轢をどう解決するかが大きな論点になるのではないか。

○　分権のニーズは当然あるが、選挙で区の代表を選ぶという政治制度だけで都市内分権を進めるのは適当でない。現行の都市内でも例えば区長に予算的あるいは人的な裁量を委ねた上で、市議会議員や地域住民が区政に参画するなどの移行期間が必要であり、このような形を採らなければ、区が政治的な争点をつくるだけの機関になってしまうおそれがある。

○　特別自治市制度において都市内分権を行わない場合、区単位の区政が行われる局面も限られてくる。いわば、たがの外れた事務権限を持つ市長権力が生じ、うまく機能しなくいのではないか。そのため、特別区のようなフルセットとは言わないが、福祉系の住民サービスなどについては、区レベルで住民意思の集約機能を持つ機関が必要となるのではないか。

デジタル化の影響については、区で総合的な業務を行う必要がなくなるという議論ではなく、大都市について独立した制度を作る必要はないという議論になるのではないか。新たな大都市制度の必要性が判然としない中で制度をつくるのに、大都市の中では権力を一元化したいというのは矛盾しているのではないか。

○　かつての特別市制度創設時の地方制度調査会答申では、区長の選任方法として、市会の同意を得て市長が選任する、市長が任免する、選挙人が直接選挙するという３案があり、五大市は市長が任免することを希望していた。指定都市市長会では、様々な議論を踏まえ、特別自治市の区長は特別職として議会が同意するという形式が良いのではないかと議論していた。

○　指定都市の議員は行政区単位で選出されているので、その議員の機能をどう高め、住民代表機能を強化していくかという視点から考えていくべきではないか。区議会もしくは区常任委員会を設置するような場合は、区政に係る議決や意思決定に区選出の議員が関わり、市全体のガバナンスには市議会議員として参画していくという形が適切ではないか。

○　指定都市市長会の議論では、都市としての一体性を考え、区長は基本的に補助機関として検討していた。議会等については、地域に応じた幅を持たせた制度にしてほしいという意見が出ていた。

【道府県議会】

○　特別自治市が設置された場合、単純に考えると道府県議会には当該市の選出議員はいないこととなり、当該市の問題は道府県議会では扱わないこととなるが、本当にそういう割り切った議論にしていくのかどうかが論点ではないか。

○　指定都市区域選出の道府県議会議員の位置付けについては、現行の指定都市制度を前提とすると問題になるが、特別自治市制度では解決する。他方、現行制度下でも、指定都市選出の道府県議会議員は、地元の選挙区の利益を代表し、地元に利益を還元するのではなく、大所高所から議論をしているという観点もあるのではないか。

【移行要件、対象範囲】

○　指定都市市長会の議論では、どの程度の人口規模からの特別自治市への移行を希望しているのか。

○　指定都市市長会では、現行の指定都市制度、大都市地域特別区設置法に基づく制度、特別自治市制度の３つの制度から地域の実情に応じて選べる仕組みとなることを希望しており、特別自治市への移行に係る人口要件については議論していない。これについては、必要に応じ制度設計を行う総務省や有識者に議論いただくものと考えている。

○　指定都市市長会としては、指定都市の中で特別自治市に移行したいところの選択肢として議論している。現在の指定都市制度の中で更に分権を図れないかという団体と特別自治市に移行したいという団体が双方ある状況。

○　例えば横浜市が特別自治市として移行する時に、一緒に独立したいという市町村が出てきた時はどうするのか。横浜市が拒否権を持ってえり好みをすることとなれば横浜市のエゴのための制度となる。周辺市が中心市への抱きつき戦略を採るのであれば、限りなく都政に近い形になるのではないか。それでも特別自治市制度があった方が良いとするメリットは何なのか。独立したうえで連携させるのであれば、道府県の中に留め置いた方が良いのではないか。

○　指定都市市長会では、現行の指定都市制度が良いのか、大都市制度地域特別区設置法に基づく制度が良いのか、もしくは法制化されていない特別自治市制度という新たな制度が良いのかという議論をしており、現時点で、一緒に独立したいという市は特別自治市になって良い、悪いという議論はしていない。

○　申請手続にも関係するかもしれないが、近接する市町村が特別自治市として一体化していくという制度にすれば、協議手続の中で議論することができるのではないか。

○　既存の市町村の区域を維持したままの特別自治市移行しか認めないのか、特別自治市への移行を契機とする市町村の区域変更を認めるのかという実体を先に決めてから、それにふさわしい手続を組むべきであり、既存の市町村区域を重視する必要があるかは最初に検討しなければならないのではないか。

○　旧五大市を中心に、大規模な指定都市は市町村合併に積極的でなかった経緯もあり、周辺市町村を含めて特別自治市に移行するというのはイメージしづらい一方、人口70万～80万程度で最近指定都市になったところでは、道府県の規模が小さかったり、財政力が厳しかったりするので、抱きつき戦略の問題がよりシビアに出てくるのではないか。

○　特別自治市に移行したい側は周辺市町村を併合して移行することは望まず、むしろ、残される側が都道府県に残るよりも、特別自治市への併合を望むのではないかということを危惧しており、そういう戦略をどう判断するかを考える必要があるのではないか。

○　周辺自治体が抱きつき戦略を採り、指定都市と共に独立していこうとしたときに、どういう手続で認めていくかが非常に重要ではないか。

○　横浜市と隣接している神奈川県の市は比較的財政力も高く独立性があり、現時点で横浜市と一緒になろうという発想はなく、連携できる部分は連携していこうという議論をしている。

○　特別自治市制度を議論する時に、他の自治体に対して閉じたイメージとするのか、開いたイメージとするのかは最初に決めないとどのような制度設計になるのかわからず後々議論が混乱するのではないか。ひとつの自治体が完全な独立を目指すのか周りとグラデーションのような連携を想定するのかある程度整理しなければ大都市のイメージは見えない。自治体間の連携を考えたときには、特定の自治体の独立性を高めることは避けた方がよく、政治的な連合を組むなどして他の自治体と連携するアプローチの方がよい。初めに独立した自治体が単独で完結するということを前提に議論を続けるべきかどうかは一つの大きな問題提起としてある。

○　特別自治市制度が大都市に適用される特別の制度である以上、何らかの人口要件が必要になるという考え方は理解できる。他方、一つの道府県よりも大きい人口規模の特別自治市が一層制になることによる住民代表機能に関する課題を踏まえると、より大きい人口規模要件を設定することは、この課題感とは矛盾するのではないか。

○　大都市単独でも特別自治市に移行できるし、近隣の市町村と一体になっても移行できるという制度にした方が、地域の自主性に配慮した制度設計になるのではないか。

【移行手続（住民投票）】

○　特別自治市への移行に当たっては、これまでの道府県知事や道府県議会議員に対する選挙権がなくなるという非常に大きな変更、投票権の制約を伴うため、これを単に議会の議決だけで済ますということはありえず、住民投票が必要ではないか。

○　指定都市市長会としては、我が国が議会制民主主義を採用していることを重視し、指定都市の住民が道府県から受けている行政サービスが警察や一部の公立高校に関する事務に限られていることや、大都市地域特別区設置法に基づく制度と比較した場合の影響も考慮し、住民投票は任意とすべきとの結論に至った。

○　特別自治市を設けることにより道府県の残存区域の住民への影響がどの程度あるのかは制度ができていない中では見えない。住民投票の範囲については、旧特別市制度において、政府側は、特別市の住民と考えていたところ、ＧＨＱとの関係や政治的な思惑により府県民全体になったという経緯があると聞く。特別自治市の制度設計や最終決定は、特別自治市になる市民が行うのが原則ではないか。そうでなければ、過去に特別市を実現できなかったときと同じように、残存区域の住民が特別自治市について最終決定できてしまい、指定都市市長会が提案する制度の趣旨とは異なる方向性になるのではないか。

○　住民投票については、特別自治市の独立により残される側、道府県の区域が変更されることにより影響を受ける残存区域の住民の同意、即ち住民投票の方がむしろ重要であり、必要性は高いのではないか。

○　住民投票の範囲については、非常に悩ましいが、道府県の残存区域にも非常に影響が生じるので、そこまで含める必要があるのではないか。

○　法制度上の議論もあるが、実質的に残存部にどれだけの影響があるのか、これは制度設計とは別の論点だが、実質的にかなり大きな論点ではないか。

【その他】

○　指定都市市長会としては、現在は、指定都市の区域で道府県と指定都市がパイを奪い合っている状態であるが、将来の人口減少を見通すと、道府県と指定都市が住み分けを行うことは、財政面、人材面から、地域の住民、ひいては国民全体にもメリットがあると考えている。

第６回

新たな大都市制度の意義と課題の整理（案）

１．はじめに

２．特別自治市制度の意義と課題
（1）道府県・市町村の事務権限の一元化
（2）「二重行政」の解消
（3）税財源の確保
（4）広域連携の推進
（5）成長のけん引
（6）道府県による補完事務への専念

３．特別自治市の要件・対象範囲
（1）人口要件その他の要件
（2）移行区域の範囲

４．特別自治市の事務・機構等
（1）事務権限
（2）税財源措置
（3）区における住民自治機能

５．特別自治市への移行手続
（1）手続主体
（2）住民投票

６．結び

１．はじめに

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

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

第 30 次答申から８年が経過し、同答申を踏まえた地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 26 年法律第 51 号）（以下「第４次分権一括法」という。）により指定都市への権限移譲が進められるとともに、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）の改正により道府県と指定都市の「二重行政」による問題を解決するための指定都市都道府県調整会議が置かれるなど、平成 25 年当時から指定都市が置かれる状況は変化してきている。

また、指定都市市長会の多様な大都市制度実現プロジェクトにおいても、第 30 次答申が指摘した課題を踏まえた検討が行われた。このような状況を踏まえ、今般、自治総合センターの調査研究事業として、令和３年度 21 世紀地方自治制度についての調査研究会において、社会経済情勢の変化、国内外の大都市地域における地方自治制度のあり方をふまえたこれからの大都市制度のあり方の検討を試みた。

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

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

---

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

研究会における議論に基づき、本報告書では、第 30 次答申やプロジェクト最終報告書で示された考え方を踏まえ、まず、特別自治市制度の意義と課題を検証したうえで、特別自治市の要件や移行市町村の範囲、特別自治市の事務や機構、特に区における住民自治機能のあり方、特別自治市への移行手続等に係る課題や論点について考察する。

２．特別自治市制度の意義と課題

「第 30 次答申」では、特別自治市制度は「全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する」とし、「また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある」としている。

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

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

(1) 道府県・市町村の事務権限の一元化

（指定都市への事務権限の移譲）

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

また、近年、第 30 次答申により「指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。都道府県から指定都市に移譲する事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の関係と同様に考えることを基本とすべきである」ことが提言されており、これを踏まえて立案された第４次分権一括法等により、県費負担教職員の定数の決定・給与等の負担や、病院の開設許可をはじめとする 34 法律に基づく事務が移譲されている。

（特別自治市への道府県・市町村の事務権限の一元化）

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

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

（広域事務等の取扱い）

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

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

ている。
こうした状況を踏まえて、道府県による第三者性や広域性が必要だとされてきた事務については、果たしてどのような課題があるか、改めて検証が必要である。また、法律上特別自治市に全ての事務を一元化する場合に、第三者性や広域的な見地からの事務処理が真に必要な事業については、どのようにしてそれらを担保するのかが論点となる。
まず、第三者性が求められる事務については、特別自治市の区域においては国が事務を処理することや、あるいは、特別自治市に審議会を設置し、審査を行うなどの手法により第三者性を高めることで対応することが考えられる。
また、広域的な見地からの事務の適正性確保が必要な事務については、人口規模や面積など、どの様な広域性が求められるのか、個々の行政分野ごと異なっており、個別の事務ごとに各制度の趣旨に照らした検証が必要になると考えられる。
その際、例えば、指定都市への移譲を可能とした災害時の応急救助の実施の事例の分析や、特別自治市が事務を処理することによる三次医療圏の区域の縮小に伴う高次機能病院の再編、学区の分割による公立高校の再編、介護・看護・保育等の専門職の確保・調整を行う区域の変更など、広域的な事務執行が行われるエリアが縮小されることにより道府県と特別自治市に生じるコストと権限の一元化によるメリットとの比較検討が必要となる。ただし、後述する、特別市制度創設の際に検討された府県市組合のような共同処理の方式を必要に応じて検討することによって、一元化を図りつつ、広域的な課題への対応を行うことも考えられる。

（警察事務等への対応）
また、広域的な見地からの事務処理に関しては、例えば、近年指定都市に移譲された病院の開設許可については都道府県による事前の同意協議が併せて設けられるなど、単純な権限移譲ではなく、一定の広域的な見地からの事務の適正性確保のための仕組みが併せて設けられる事例がある。また、事務の広域性によっては、単純に特別自治市が一元的に処理することが馴染まない事務もありうる。こうした事務についても、その事務の内容を十分精査したうえで、必要に応じて共同処理等の方式を採用することによって対応することが考えられる。
このような事務の代表的な例としては、警察事務が挙げられる。第30次答申は「特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある」としている。
この指摘に対し、プロジェクト最終報告書は「広域犯罪への対応の運用としては、道府県と特別自治市が公安委員会・警察本部を共同設置する仕組みも考えられる」とし、「警察事務に関しては、警察庁の指揮監督を受けることなどに鑑み、国とも意見交換し検討を深めていく必要がある」として、具体的な仕組みは国との協議の中で検討していくこととしている。全ての権限が一元化されるという特別自治市制度の意義を損なうという見方がある一方、第30次答申の指摘に一定の答えを出しているものと評価することができる。
このように、警察事務など、特別自治市の設置後も、なおその区域を越えた広域的な観点からの判断や実施が必要な事務がある場合、道府県と特別自治市による事務の共同処理や協議等の特別な調整の仕組みを設けることで課題を解決することも考えられる。

(2) 「二重行政」の解消
（「二重行政」の現状）
「二重行政」については、道府県と指定都市が重複して事務を実施していることのほか、同一・類似の行政分野で事業規模等により道府県と指定都市が役割分担していること、指定都市の事務処理に当たり道府県の関与等があることも含めて捉えられる[2]。このような分担・関与が行われている事務は主に法定事務であり、これについては、(1)において事務権限の一元化という視点から検討したところである。プロジェクト最終報告書においても「不明確な役割分担等による道府県と指定都市間の二重行政が存在する」旨が指摘されており、本項では、道府県と指定都市の役割分担が明確化されておらず、重複・類似のサービスが提供されている状況について「二重行政」として取り上げる。
このような「二重行政」が問題として指摘されている事務としては、公営住宅や図書館等の公共施設の整備、観光振興、地域振興や中小企業支援など、任意事務や法令上、努力義務とされている事務が多い。このような事務について道府県と指定都市との間で政策調整が円滑に行われていないという課題が考えられる。
このような課題に対しては、平成26年の地方自治法の改正により、指定都市都道府県調整会議が設けられ、指定都市及び道府県は、互いに、その事務が競合せず、最小の経費で最大の効果を挙げるよう協議を求めることができることとされた[3]。指定都市都道府県調整会議の活用状況は地域によって異なる。実際、指定都市都道府県調整会議における協議により政策調整が行われるほか権限移譲にも結びついている。

[2] 第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料４ P17参照。
[3] 地方自治法第252条の21の２第６項において、協議を求められた指定都市の市長又は都道府県知事には応答義務が課されており、また、同法第252条の21の３において当該協議を調えるための総務大臣による勧告等の仕組みが設けられている。

ただし、同会議で権限移譲に結びついた事務は法令上義務とされている事務が主であり、その権限移譲についても調整会議後に長い協議を要している事例もある。さらに、任意事務や法令上、努力義務とされている事務は協議が行われにくい。特に、同一市域内に病院、図書館、公営住宅等、道府県と指定都市で同一又は類似した施設を整備したとしても、住民のニーズがあるとされ、協議が進まないことが予測される。このような事務についていかに協議を進めるか、さらには、道府県と指定都市との間で政策調整が円滑に行われていない場合の同会議の積極的な活用とともに、設置後７年が経過した指定都市都道府県調整会議の効果を検証していく必要がある。

（特別自治市設置による解消）

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

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

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

（デジタル化との関係）

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

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

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

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

(3) 税財源の確保

（指定都市の税財政上の特例）

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

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

この点、そもそも、各地方公共団体がそれぞれの税収で行政サービスに要する費用を負担する、即ち「受益と負担」を完全に一致させることは必ずしも想定されていない。また、地方財政制度上、人口や産業の集積度合い等による地域間格差にかかわらず地方公共団体が必要な行政サービスを提供できるよう財源の不均衡の調整が行われている。

加えて、このような「受益と負担のねじれ」については、個人住民税所得割の標準税率は市町村民税が６％、道府県民税が４％とされているところ、平成 29

年度に県費負担教職員の給与負担事務等が道府県から指定都市に移譲された際に、その財源として、税率２％相当分を道府県から指定都市に税源移譲された。

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

（特別自治市の設置による税源配分・財政調整）

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

また、道府県税を特別自治市が賦課徴収することで、特別自治市の自主財源が充実し、「受益と負担のねじれ」の更なる解消にも繋がると考えられる。しかし、第 30 次答申において指摘されているように「特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある」。

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

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

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

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

（高齢化等との関係）

プロジェクト最終報告書は、指定都市制度について「人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題」に「十分に対応できる制度にはなっていない」と指摘し、事務・権限に見合った財源確保の必要性を主張している[4]。

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

(4) 広域連携の推進

（広域連携の状況）

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

（特別自治市の設置による広域連携）

プロジェクト最終報告は、「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」としている。具体的には「特別自治市による公共交通の運営や圏域での活性化の推進、特別自治市と近隣市町村による公共施設の共

[4] 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）P13 参照。

同整備・利用」などの取組について、更なる拡充が期待できるとし、特別自治市を、「圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う」ものとして法的に位置づけることとしている。

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

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

特別自治市の設置に伴う連携強化については、広域行政区域が分割されることへの対応として、近隣道府県との連携が求められる。昭和 21 年に旧特別市制度の創設を提言した「大都市制度に関する地方制度調査会」の答申においても「残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市[5]との関係は、府県市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること」とされているように、道府県と特別自治市との間で必要に応じ事務の共同処理の仕組みを設けることが考えられる。

(5) 成長のけん引

第 30 次答申は、前述したとおり、特別自治市について、「大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点でも意義がある」としている。

この点、プロジェクト最終報告は、「特別自治市制度の導入により我が国全体の成長をけん引する大都市が複数誕生し、個性と魅力を競い合う経済圏を作ることは、多極分散型社会の実現につながり、我が国全体の発展に貢献する」とし、

[5] 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市。

「特別自治市が創設されれば、大都市が我が国の更なる成長と発展をけん引し、世界の大都市との競争が可能となる」とする。

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

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

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

(6) 道府県による補完事務への専念

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

（道府県の補完事務）

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

第 32 次地方制度調査会の議論（第 29 回専門小委員会）では、各都道府県における指定都市等の存在の状況によって都道府県と市町村の事務の領域が異なっ

ていることが指摘されており[6]、指定都市を包括する道府県の事務の領域は狭い傾向にある。

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

（特別自治市設置の効果）

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

（道府県議会の構成）

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

都道府県議会議員については、憲法及び公職選挙法（昭和25年法律第100号）に基づき、人口比例で選挙区を設けることとされており、この結果、例えば神奈川県では、県議会議員のうち38%が横浜市域選出、川崎市・相模原市を含めると63%が指定都市区域選出となっている[7]。

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

これを踏まえると、現在の道府県の議会においては、指定都市区域選出の道府県議会議員は、議会を構成し、条例の制定改廃や予算策定、決算認定、契約締結など、議会総体として権限を行使することを通じて役割を果たしていくことが期待されている。このため、特別自治市を設置した場合には、道府県議会の構成について、従来道府県による補完行政の比重が大きかった地域選出の道府県議会議員の比率が高まることとなり、補完行政について、より的確な民意の反映が行われやすくなると評価できる。

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

[7] 令和３年４月１日時点。

（施設等の再編）

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

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

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

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

３．特別自治市の要件・対象範囲

(1) 人口要件その他の要件

第30次答申は、全ての指定都市を特別自治市制度の対象とする場合、「現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法[8]の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対象を限定する必要がある」旨指摘している。この点、プロジェクト最終報告書では、対象となる指定都市の要件は示されておらず、全指定都市が対象とされている。

旧特別市制度においては、50万人の人口要件が設けられていたが、議論の経緯を踏まえると、これは当時の五大都市を対象とする目的で設けられた要件であり[9]、具体的にどの市に適用するかということについては地方自治法の施行後

[8] 大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）

[9] 地方自治法案の審議に際し、林敬三政府委員は「この問題は五大都市の問題でございますが、五大都市のどこにこれを適用するかということになりますと、確定した結論という

に法律で指定することとされていた。

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

人口要件については、第 30 次答申が指摘しているように、例えば人口 200 万人以上とすることも考えられる。この場合、指定都市単独で人口 200 万人を超えているのは横浜市、名古屋市、大阪市の３市であり、広域行政区域は最大 50 となる。また、(2)で後述するとおり、仮に同一道府県内の隣接市町村も特別自治市に移行可能とし、指定都市及び同一道府県内の隣接市町村の人口が 200 万人以上となる団体を対象に含めることとした場合、６の区域が追加されることとなり、広域行政区域は最大 56 まで増加することとなる[10]。さらに、旧特別自治市制度において、旧五大市を対象とする目的で人口 50 万以上とされていたことを踏まえると、旧五大市等、一定の都市が対象となるような人口要件とすることや、後述するように国が関与して決定するとすれば例えば旧特別市の要件と同様に人口 50 万人以上とし、指定の段階で個別に判断することも考えられる。

また、広域行政区域を分割するデメリットをメリットが上回る大都市としては、一定の人口要件に加え、都市としての中枢性や、あるいは、旧特別市の指定の検討に際しても、府県の残存部が独立の府県をなす力があるか各都市ごと検討すべきと考えられていたように[11]、道府県の残存部について独立の広域自治体

ものが未だ出ていない（中略）具体的にこれをどの市に適用するかということについては、この法文が（中略）施行いたされましてから後で具体的に研究いたしまして、（中略）法律で人口五十万以上即ち現在においては五大都市につきまして、その中でどれをやるかについて法律で指定する訳であります」と述べている。（第 92 回帝国議会 貴族院 地方自治法案特別委員会（昭和 22 年 3 月 25 日））

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

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

として規模能力が十分かなどの基準も必要となると考えられる。例えば、京都市及び京都市に隣接する京都府内の市町村が全て特別自治市に移行する場合、現在人口 258 万人[12]である京都府の残存部の人口は 58 万人となる。

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

(2) 移行区域の範囲

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

（社会経済活動の広がり）

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

例えば、三大都市圏における通勤・通学の状況を一例に見てみると、東京 23 区に通勤・通学のため流入する人口は 316 万人[13]（当地を従業地・通学地とする者の 45%）、大阪市は 109 万人（52%）と非常に大きな社会経済活動の広がりが見られ、また、横浜市は流入人口が 41 万人（27%）である一方、市外に通勤・通学のため流出する人口が 73 万人（当地に常住する者の 39%）と、流出超過する形で社会経済活動の広がりが見られる。

地方圏においても、浜松市のように流入（４万人(10%)）、流出（５万人(12%)）共に小さい都市がある一方、福岡市のようにある程度の規模の流入（25 万人（27%））がある大都市もあり、都市・圏域によっては行政区域を超えた社会経済活動の広がりが見られる。

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

日））

[12] 令和２年国勢調査（人口等基本集計）より。以下、人口について同じ。

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

別自治市に移行することが合理的なケースも想定される。

（移行市町村の範囲）

大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成 24 年法律第 80 号。以下「大都市地域特別区設置法」という。）は、特別区を設置する区域として人口 200 万以上の指定都市に加え、指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県内の市町村の総人口が 200 万人以上のものについても対象としており、指定都市の隣接市町村も特別区への移行が可能とされている。これを踏まえ、特別自治市の設置に当たっても、指定都市の隣接市町村についても対象とすることが考えられる。

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

（移行市町村の範囲の判断）

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

４．特別自治市の事務・機構等

(1) 事務権限

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

ただし、２(1)で見たように、警察事務など、特別自治市の設置後も、なおその区域を越えた広域的な観点からの判断や実施が必要な事務がある場合、道府県と特別自治市による事務の共同処理や協議等の特別な調整の仕組みを設けることが考えられる。

このような調整の仕組みについては、個別の事務について、各制度の趣旨に照らし、当該事務に求められる広域性や広域的な事務処理の必要性を検証した上

で、必要があるという結論に至った事務については、道府県と特別自治市の任意の共同処理に任せるのではなく、これを制度上担保するために、法律で共同処理することを規定する[14]、あるいは道府県との協議等について規定することが適当だと考えられる。

(2) 税財源措置

特別自治市の税財源については、一層制の地方公共団体となる特別自治市が道府県税、市町村税を賦課徴収することが基本となるが、具体的な税源配分や財政調整のあり方については２(3)で見たように、特別自治市が処理することとなる事務を踏まえた検討が必要である。

また、２(6)で見たように、特別自治市の設置により道府県が市町村の補完・支援に一層注力することができることとするためには、道府県が引き続き処理することとなる事務について適切な税財源措置が行われる必要があり、道府県の財政運営への影響を最小限にすることが求められる。その際、任意事務や法令上努力義務とされている事務の取り扱い、とりわけ、施設の設置管理運営費の取り扱いとともに、道府県の自主事業の対応については、その事務の内容を踏まえ調整する必要がある。

今後、具体的な制度化の議論が行われる際には、個々の指定都市の置かれた状況が大きく異なることから、現在の指定都市における道府県税収を指定都市に配分した場合の各地域における影響について精査する必要がある。また、このような多様性を踏まえると、特別自治市を設置した場合の道府県との税源配分・財政調整についても、一律に捉えるのではなく、それぞれの都市についてあるべき税源配分・財政調整を検討することも考えられる[15]。

(3) 区における住民自治機能

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

---

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

[15] 大都市地域特別区設置法は、第 11 条において、「一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区とこれを包括する道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる」こととし、政府は、必要があると認めるときは必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとされている。

（指定都市の区）

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

指定都市の規模は、最大の横浜市で 378 万人、大阪市で 275 万人、名古屋市で 233 万人と非常に大規模なものとなっており、また、指定都市の区についても、３割の指定都市において区の平均人口が 20 万人を超え[16]、中核市と同等の規模に達しているなど、市の一体性の確保による効率的・効果的な区の実現とともに、住民自治の充実が必要とされている。

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

（特別自治市の区）

第 30 次答申は、特別自治市について「法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である」としている。

「少なくとも」としている趣旨について、第 30 次地方制度調査会の審議の中では、昭和 22 年から 31 年まで存在した旧特別市制度の存在が一層制の自治制度の合憲性や立法政策としての妥当性の一つの下支えになるとしても、それは時代制約的なものであり、その後の都道府県の完全自治体化や基礎自治体中心主義の進展を踏まえ、改めて、一層制の非常に大きな大都市において住民代表機能を持つ分権的な組織の必要性を検討すべきではないかという意見があった[17]。

一方、特別自治市の目指す「効率的かつ機動的な大都市経営」を具現化するうえで、一体性をどのように確保しながら、行政区の住民代表機能を確保していくかという課題も大きい。こうした二つの方向性を踏まえながら、今後、区役所が担う役割を勘案しながら、検討していく必要がある。なお、憲法上の地方公共団体に市町村が該当することに異論はないが、憲法が二層制を保障したものかについては意見が分かれており[18]、都道府県の完全自治体化をどのようにとらえ、特別自治市の議論につなげていくかを検討すべきであるとする見解もある。

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

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

（区の法人格）

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

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

（区長・区議会）

旧特別市の区のように、区を法人格のない行政区とした上で、一つには公選の区長を設置することも考えられる。また、諸外国においても、例えばドイツの独立市や都市州、フランスの三大都市においても法人格を持たない区が設置され、直接選挙による公選制の区議会や区議会議員の互選による区の代表が置かれているように、日本においても同様に区議会を設置し、区議会から区長を選任する

[16] 令和３年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果より。

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

[18] 佐藤幸治「憲法〔新版〕」青林書房（1990 年）P249 参照。

ことも考えられる。

また、大都市としての市政と区政の一体性を確保するという点では、議会にその役割を求める観点からは、市議会と区議会の多数派の傾向をある程度一致させるため、例えば双方の選挙期日を合わせることや、あるいは、区議会議員の当選上位者を市議会議員とすることや、市議会議員と区議会議員を兼務させることも考えられる[19]。他方、区長にその役割を期待する観点からは、区長を非公選の長の補助機関として行政機関としてのヒエラルキーの中に位置づけることで行政の安定性・継続性を確保した上で、住民代表機能は区議会が担うこととし、市議会と区議会の傾向を一致させていく仕組みは設けないという制度設計も考えられる。

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

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

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

（デジタル化等による事務の集約）

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

他方、デジタル弱者への対応をはじめオンラインによらない各種手続のための窓口業務や、単純な事務手続にとどまらない住民の相談対応業務の必要性は残る。このほかにも、地域活動の支援施策等のできるかぎり住民に身近な意思決定・実施が望ましいものなど、区が引き続き担うべき事務が想定される。高齢化の進展による対人サービスの充実の必要性はこれまで以上に高まると見込まれるほか、近年顕在化したヤングケアラーの問題のように、地域における実情や行政サービスのニーズの把握など、より住民に近い場所で地域の様々な主体と連携して対応することが一層重要となる。このような区の事務について具体的に

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

公選の区長や公選の議員からなる区議会がどのように関与し、民主的なコントロールを及ぼすことができるか検討していく必要がある。

５．特別自治市への移行手続

(1) 手続主体

特別自治市への移行手続について、指定都市、道府県をはじめ、どの行政主体がどのように関わることとするのかが論点となる。特に、３ (1) で見たように、特別自治市の人口要件以外の要件、例えば道府県の残存部の規模能力が独立の広域自治体として十分かについて、個々の地域の実情に照らし、国家的な見地から判断する必要性を踏まえると、国の関与をどう考えるかが重要となる。

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

この点について、旧特別市の設置手続においては、制度上、道府県と指定都市の申請が設置手続の起点となることとはされておらず、国会において国家的見地から人口 50 万以上の市の中から法律で指定することとされていた。都道府県の廃置分合・境界変更についても、地方自治法第６条において、旧特別市と同様に法律で定めることとされている[20]。また、都道府県の自主的な合併を可能とするために平成 16 年に創設された同法第６条の２において、都道府県合併については、例外的に関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定めることも可能とされ、この場合、地方公共団体の申請が手続の起点とされているが、ここでも、内閣や国会の関与が規定されている。

他方、市町村の廃置分合・境界変更は、市町村の申請に基づき都道府県知事が議会の議決を経て定めることされており、このうち市の廃置分合・境界変更には、総務大臣への同意協議が必要とされている。また、大都市地域特別区設置法においては、特別区の設置は、申請に基づき総務大臣が定めることとされており、国会承認や法律で特別区を設置することとはされていない。しかしながら、特別自治市の設置は、広域行政区域の分割・縮小を伴うものであり、市町村の廃置分合・境界変更や、広域行政区域を変更せず、広域自治体と基礎自治体との間で権限・財源を変更する特別区の設置と同様に考えることはできない。

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

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

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

(2) 住民投票

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

（住民投票の要否）

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

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

他方、地方自治法第６条の２に基づく申請による都道府県の合併や、市町村の廃置分合・境界変更、さらには市町村の廃置分合・境界変更に伴い都道府県域が変更となる場合については、住民投票は設けられていない。

この点、第一に、地方自治法第６条の２に基づく申請による都道府県の合併については、既存の都道府県の区域を分けることなくその区域を統合することにより拡大する場合に限って簡便な手続を設けたものであり、都道府県の区域内に新たな境界を設定する場合については政治行政や社会経済への影響の大きさ

から、なお同法第６条に基づき法律で定める必要があることとし、当該法律が地方自治特別法に該当するため住民投票が求められていることに留意が必要である。

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

他方、大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置については、特別区の設置は旧特別市のように地方自治特別法により行われるものではなく、関係地方公共団体の申請に基づき総務大臣が設置の処分を行うこととされているものであるが、指定都市の権限・税財源の縮小や住民への影響を考慮し、住民投票が求められている[21]。

特別自治市の設置については、法律によりこれを行う場合には、当該法律は地方自治特別法に当たると解され、住民投票が必要となる。一方、地方自治特別法は昭和 20 年代に事例があるが、近年は事例がない。また、地方自治法に基づく指定都市、中核市の指定や、道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（平成 18 年法律第 116 号）に基づく特定広域団体の指定は、地方自治特別法ではなく、一般制度を定めた法律に基づく政令で行われている。法律を不要とし、国会承認を経て処分行為により設置する場合については、地方自治特別法の制定のための住民投票は必要とされない。このように法律により設置しないこととした場合であっても、その影響の大きさに鑑み、住民投票を求めることも考えられる。この点、特別自治市の設置は、道府県からの分離・独立や二層制から一層制への移行を伴うことから、都道府県合併や市町村の廃置分合・境界変更以上に丁寧な手続が求められていると考えられ、住民投票を必要としている大都市地域特別区設置法による特別区の設置と比べても地域住民への影響が小さいということはできないことから、特別自治市の設置に当たっては住民投票の必要

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

性が高いと考えられる。この点については、プロジェクト最終報告書が示すように住民投票は「地域の実情に応じ任意で実施」すべきという意見もあった。

（住民投票を行う住民の範囲）

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

一方、道府県の残存部の住民についても投票を行う住民の範囲に含めるべきかについては、旧特別市の設置に際しては、法律上、関係都道府県の住民の投票に付すこととされた。地方自治法制定の際には、特別市の住民投票の範囲は当該「市民」と解釈されていたが、その後の法改正により地方自治法上も関係都道府県の選挙人の投票に付す旨が規定されたものである。これについては、「関係府県は、特別市指定の法律に必要な住民投票の範囲は当該「府県民」であるとの解釈をとって、総司令部をはじめとする関係方面に強力に働きかけた」、その結果、政府側は「府県民」であるという新たな解釈を採用したのであり、「政府の態度急変の背後には総司令部側からこのような方向をとるべきとの強い示唆があった」とも指摘されている[22]。また、都道府県の廃置分合・境界変更に係る住民投票については、関係する都道府県住民全体の住民投票が必要となるが、都道府県の合併では住民に投票は不要となっている。特別自治市の設置も道府県の分割に類する行政区域の変更であり、道府県の境界変更を伴うことからすれば、住民投票の必要性が高いと考えられるが、残存部の住民への具体的な影響や制度の均衡も考慮しながら、道府県住民の住民投票の有無を考える必要がある。

特に道府県の残存部については、特別自治市の設置により、その制度設計によっては道府県の税財源を含む行財政基盤や２(6)で見たような施設の再編を含め行政サービスに影響が生じることも考えられる。このため、指定都市の主張するような制度設計とするのか、それとも影響が最小となるよう、財政中立的な制度とするかなど制度設計と合わせて住民投票の必要性について検討する必要がある。税財源の縮小や施設・サービスの再編を受忍する立場から、道府県の残存部の住民の同意が重要だとする見解がある一方、残存部の市町村への影響は小さく、道府県の議会が議決することをもって住民投票を不要とする見解もあるなか、この点については、更なる検討が必要である。

６．結び

ここまで、特別自治市制度の意義や特別自治市の要件、区における住民自治機能のあり方や特別自治市への移行手続について検討を行ってきた。

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

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

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

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

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

令和３年度　21世紀地方自治制度についての調査研究会
（第６回）議事要旨

１　日　時　　令和４年２月10日（木）10:00～

２　場　所　　ウェブ会議（総務省　選挙部会議室）

３　出席者

辻	琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
伊藤	正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
稲継	裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
太田	匡彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
北村	亘	大阪大学大学院法学研究科教授
橘田	誠	横浜市政策局大都市制度推進本部室長
砂原	庸介	神戸大学大学院法学研究科教授
髙島	和也	神戸市企画調整局企画課大都市連携担当課長
沼尾	波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授

４　概　要
（事務局より資料に基づき説明）

【報告書案のまとめ方】
○　報告書案は、指定都市市長会プロジェクトの報告書の内容に沿って議論し、それを評価する目次立てとなっており、これまで事務局が整理してきた議論の枠組みを反映していないのではないか。本研究会は指定都市市長会の主張を審査する性格のものではなかったはず。議論の内容が再現されないと議論のウエイトが変わってしまう。議論の方針を決めたのであれば報告書の取りまとめもそれに従っていただく方がよいのではないか。

○　事務局が用意した枠組みとしては、それは新たな大都市にその解消を求める問題なのか、それだけが大都市を取り巻く現状や大都市制度を巡る問題なのか、という形で、指定都市市長会側の新たな大都市制度の提案をベースに、それを評価するものであった。

このため、報告書については、むしろ研究会での議論に沿って特別自治市の提言を中心に構成するよりは、第30次地方制度調査会答申や指定都市市長会プロジェクト報告書の記述を前提として置いた上で研究会での議論をまとめた方がよいかと考え、このような構成にした。賛否両論ある個々の議論はできる限り反映する一方、ヒアリングや議論の経過をそのまま記載するとわかりにくい部分もあり、議論の順番よりも、第30次地方制度調査会の議論の枠組みに沿う形で整理している。

ただし、第１章「はじめに」の後に、大都市を巡る現状などの記述が何ら無いまま第２章として「特別自治市制度の意義と課題」を置く構成は飛躍感があるというのはもっともであり、指定都市市長会プロジェクトの報告書をそのまま審査したように見えかねないため、修正について座長とも相談したい。

○　報告書案は、研究会の中で、第30次地方制度調査会答申との関係において、どのような問題提起や視点があったのかをわかりやすくまとめた構成となっている。ただし、大都市制度の中の特別自治市の位置付けに相当するようなところの意義や課題といった部分は記載されていないため、これまでの議論を踏まえて記載を補うことを考えたい。

○　特別自治市制度の課題について、広域的な人の移動も含めて、特別自治市だけが単独で事務や権限を持つことの周辺地域への影響についても考えていく必要があるとの意見があったと思うが盛り込まれているのか。

指定都市が特別自治市となっても周辺市町村への行政サービスや専門職が確保できるかという資源配分の問題がある一方、大都市が特別自治市となり様々な権限を持つことで、産業振興やデジタル化によるスピーディーな対応を図ることにより個性や魅力ある都市づくりができる可能性があるという面もあり、これらを同程度のバランスでまとめてほしい。

○　ご指摘の点については、２(4)に「道府県から完全に分離・独立した地方公共団体を設置することを目指すのではなく、道府県の中にあって近隣市町村との広域連携を強化することこそが求められているのではないか」という意見を掲載しており、報告書案全体として、肯定的意見と否定的意見の両方を分かりやすく記載するようにしている。

○　研究会の性格上、どの意見が多かったかというより、どのような意見があったかを踏

まえ、意義と課題を質的に整理するという色彩が強いものになっており、現段階で、課題も含めてしっかり記述されているのではないか。

○　指定都市市長会プロジェクトの最終報告書では、こういう理由で特別な新しい制度が必要となるという立法事実的な部分を強調する必要があったが、今回は、総合的な行政主体である特別自治市が事務を担う新しい制度を、やや一本足打法のような感はあるが、ある程度限定的に捉えるという前提で報告書をまとめたのであれば問題はないのではないか。

○　報告書案のまとめ方にやや違和感はあるが、新たな大都市制度というときに、課題が多いとしてこれまで制度化されていないのが特別自治市制度であって、それを中心に扱うこと自体は問題ないのではないか。

○　大都市制度の研究会ということからすると、全体としての違和感は残るが、あえて修正が必要ということではない。大阪都構想推進派と大阪市特別自治市化の推進派が何十年も議論してきた中で、大阪都は制度化され、特別自治市はされていないという主張は理解でき、そういう動きに応えるという報告書だと感じた。

なお、感想だが、先日、川崎市議会の総務委員会で川崎市の特別自治市構想に対するパブコメの結果が報告されたが、かなり多くの意見があり、市民のほとんどが反対である一方、川崎市は原案どおりとする立場を採っており、市の意向と市民の受止めには相当乖離があると感じた。

○　特別自治市制度についての懸念は、依然として制度がどういうものか分からないので、今後具体的に詰めていっていただければよいのではないかと考えており、本報告書案について修正して欲しいということはない。

○　指定都市市長会プロジェクトでまとめた提案をきっかけに、特別自治市制度には様々な意義や課題もあるという視点で意見を頂戴したと認識。特に二重行政などの課題の解消や市民の視点から見てどうかということを含め、引き続きご意見をいただきたい。

○　今回の議論や指摘を踏まえ、特に税源配分や財政調整などについては指定都市側だけ

では情報が不足しており皆様のご助力をお願いしたい。引き続き指定都市市長会としても検討を行い、理解が得られるよう努めていきたい。

【税財源、政策税制】

○　特別自治市については、税財源の確保だけでなく、特別自治市に法人事業税や自動車税が入ることで、政策税制として環境や産業に活用できる点が魅力的なのではないか。

○　本研究会では、税財源がどう確保されるべきか、全て特別自治市に移行されるのか、財政中立という考え方を採るのかという議論が大部分であったため、これらが記述の中心となっている。政策税制については、自動車税や法人事業税について政策税制としての実際のイメージが沸きにくく、また、個別の税制の話は本研究会では議論されてないため報告書案には盛り込まれていない。

○　脱炭素の関係では、水素スタンドや電気自動車のスタンド設置に対し補助金を交付する動きがあり、自動車税の課税権を指定都市が持っていれば、指定都市としても一体的にいろいろな政策を考えられる可能性があったのではないかという話を聞いているので、その点を補足しておく。

○　税財源の話は研究会でも取り上げたが、政策税制の一部の話というより、法人税の減少や譲与税化など、歳出歳入構造全体の問題を含めて税財政がどうあるべきかを考えることが重要。経済成長・成長のけん引との関係についても税財源の配分がどうなるかのモデル・シミュレーションが大きく影響するものであり、今後の大きな検討課題と位置付けている。

○　特別自治市という形である程度アカウンタビリティを集約することを選択した場合には、税財源に関し、財政中立的な税財源の再配分をした上で、都市の成長のエンジンとなる分野について税源を涵養するインセンティブを与えることが重要になるのではないか。

【新型コロナウイルス・デジタル化】

○　報告書案が第30次地方制度調査会における指摘や課題等を踏まえ、その一つの解決策

を示していることはある種の区切りとなるが、当時は想定されていない新型コロナウイルスやデジタル化などの社会状況の変化が特別自治市制度に対して逆風となりかねない中で、これらの状況との関係でどう受け取られるのかは意識した方がよいのではないか。

○　デジタル化に関しては、大都市特有のメリットがあることや、大都市かどうかにかかわらず推進する必要があることなど、大都市制度においてどう捉えるかという観点から記述している部分がある。

新型コロナウイルスについては、感染症法上の権限と新型インフルエンザ特措法上の権限の体系が異なることで課題も生じているが、別途地方制度調査会で議論する内容となっている。

○　新型コロナウイルスについては給付金の配り方を含め、現に進行中の問題であるため、確定的に議論を行うことが難しい。デジタル化については、市町村と道府県との関係のあり方を含めて考えなければならないが、デジタル・ガバメント構想において進行中の内容でもあり、これ以上確定的な議論は難しい。

【広域事務、広域連携】

○　広域事務の取扱いについて、２(1)において「道府県の区域に及ぶ広域的な見地から」との記述があるが、指定都市の担うことになる広域的な事務について道府県と調整しつつ権限を集約するのだというのが特別自治市の議論であって、道府県の区域に及ぶ広域的な問題をどうにかしようという話は別の議論になるのではないか。

○　２(1)の「道府県の区域に及ぶ広域的な見地から判断や調整、執行が必要」である旨の記述は、第４次分権一括法立案時の検討過程において、道府県から指定都市に移譲されなかった事務は、個別法において道府県単位の広域性を考慮する必要があるという理由で移譲されなかったという事実関係を示しているもの。人口規模や面積など、実際にどのような広域性が必要となるのかは個別の事務ごとに各制度の趣旨に照らした検証が必要になる旨も併せて記載している。

○　指定都市の区域を前提に新しい制度を導入しても、更なる広域性に対応できるわけではなく、広域事務への対応を、特別自治市のメリットや対応すべき課題とすることは議論としてふさわしくないのではないか。

都市圏の範囲は一つの市の区域を越えており、広域事務が道府県と分断されるとしたら、特別自治市制度は広域事務の問題の解決や広域連携の推進とは整合せず、もともと二重行政を解消してアカウンタビリティーを狭めることのみが政策目的となっているのではないか。

○　２(1)を中心とした報告書案の「広域事務」の用語については、地方自治法上、広域的な事務は道府県が処理することが規定されており、都道府県が処理する事務の種類の一つとして用いている。広域性を検討した結果、警察事務のように、広域性が特別自治市の範囲に収まらない場合は道府県と連携して処理することも想定している。

他方、実質的な意味で都市圏を超えて広がる広域的な事務の対応として特別自治市という方向性が合っているのかとのご意見については、報告書案の２(4)において、道府県から分離・独立した特別自治市を作るという完結する方向を目指しつつ、一方で連携していくというのは異なる方向性が共存しており、目指す大都市のイメージが見えないという形で記載し、広がりのある事務への対応という課題に対し特別自治市が課題解決方法として成立しているのかという問題意識を表現している。

○　広域事務は事務の実態が個別の政策領域で複雑であったり、地域によって取扱いが異なったりすることがある。一般論では、指定都市の区域を超えて道府県が行わなければならないものは広域的な見地から道府県が行うことと整理できるが、実態論では、道路や住宅マスタープランなどの各政策領域において、指定都市と道府県との調整やその際の国の役割を詳細に見ていかなければならない。今回は個別の政策領域の確認はできておらず、例示も交えながら抽象的に意義と課題を記述している。

○　都市圏における広域事務や広域行政としては、住宅や公共交通があるが、これらを念頭に置くと、道府県と指定都市の連携のみならず、指定都市と他の自治体や指定都市同士の連携が必要になる。他方、広域事務や広域行政を道府県が行うものという意味で用いているのであれば違う話になる。一貫性を持った議論を行うことが必要。

○　住宅政策や道路、軌道交通等のインフラ整備については、大都市制度を離れてまずこ

れらの問題をどうするかを議論しなければ、求められる広域性のあり方というのは出てこないのではないか。そういった議論の上で大都市制度のあり方を考えていく必要があると考えられるが、本研究会ではそこまで射程が及んでおらず、現時点でできる整理をしているということではないか。

○　まさに住宅問題やインフラ問題こそ大都市制度で対応すべき課題であり、そうした問題に対応できるような大都市制度を考えるべきではないか。大都市制度の中のオプションとしての特別自治市制度はそうした考え方とはややずれるところがあり、特別自治市の限界があることについて念頭に置いた方がよいのではないか。

【その他】

○　報告書案では、メインとなる意見と、「～という意見もあった」などの補足的な付け加えのような書きぶりの記述があるが、どう書き分けているのか。

○　研究会において、議論が集中して展開され、かつ、大きな方向性が見えたものは書き切りの形で記述しており、研究会での意見をしっかり残すべきというところについては、「意見もあった」と記載している。例えば、住民投票の部分は、必要性が高いというのは研究会の大きな結論だと思うが、自主性に任せるべきという意見もあったため、そのことを明記する形で記載している。

○　報告書案において、二重行政という用語にカギ括弧が付いているのは、第30次地方制度調査会答申の定義を引用する意図かと思うが、わからない人もいると思うので定義を記載した方がよいのではないか。また、二重行政とされる状況を完全に解消することがベストかどうかは議論があったと思うので、記載を整理していただきたい。

○　二重行政という項目の中で、道府県と指定都市の役割分担が明確化されておらず、重複・類似のサービスが提供されている状況を二重行政と定義している。

○　二重行政を解消することへの懸念に対する記載は本文にあるため理解いただきたい。二重行政という用語に対する注釈については、わかりやすい場所に入れるよう調整したい。

参考資料

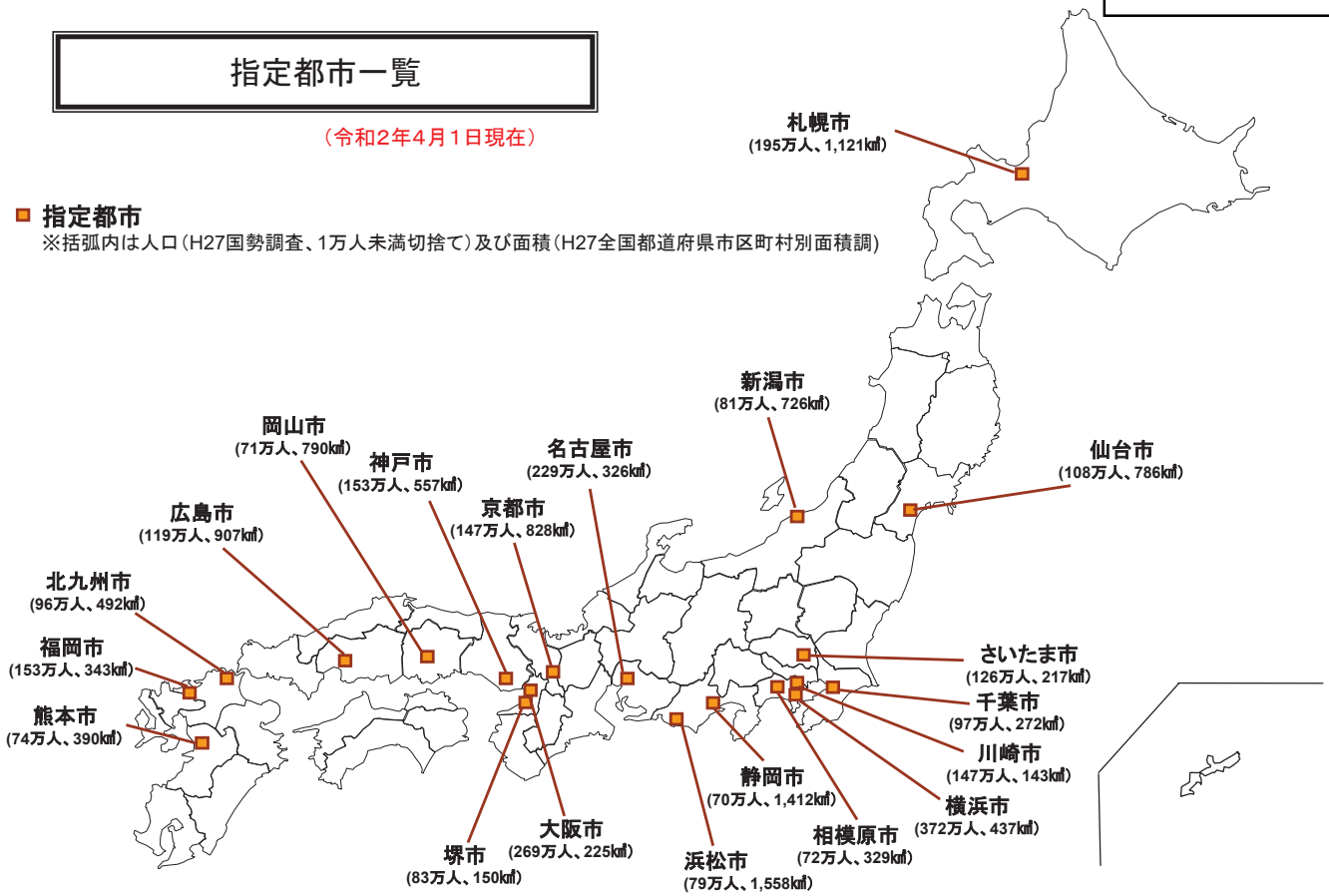
事務局作成資料

指定都市一覧

（令和2年4月1日現在）

■ **指定都市**

※括弧内は人口（H27国勢調査、1万人未満切捨て）及び面積（H27全国都道府県市区町村別面積調）



都道府県における指定都市・特別区への人口の集中状況

（単位：人、%）

都道府県	(A)	指定都市・特別区	(B)	都道府県に占めるシェア (B)/(A)	【参考】(H17国調) 都道府県に占めるシェア (B)/(A)
北海道	5,381,733	札幌市	1,952,356	36.3	33.4
宮城県	2,333,899	仙台市	1,082,159	46.4	43.4
埼玉県	7,266,534	さいたま市	1,263,979	17.4	16.7
千葉県	6,222,666	千葉市	971,882	15.6	15.3
東京都	13,515,271	特別区	9,272,740	68.6	67.5
神奈川県	9,126,214	横浜市	3,724,844	40.8	40.7
		川崎市	1,475,213	16.2	15.1
		相模原市	720,780	7.9	7.2
		小計	5,920,837	64.9	63.0
新潟県	2,304,264	新潟市	810,157	35.2	32.3
静岡県	3,700,305	静岡市	704,989	19.1	18.5
		浜松市	797,980	21.6	21.2
		小計	1,502,969	40.6	39.7
愛知県	7,483,128	名古屋市	2,295,638	30.7	30.5
京都府	2,610,353	京都市	1,475,183	56.5	55.7
大阪府	8,839,469	大阪市	2,691,185	30.4	29.8
		堺市	839,310	9.5	9.4
		小計	3,530,495	39.9	39.2
兵庫県	5,534,800	神戸市	1,537,272	27.8	27.3
岡山県	1,921,525	岡山市	719,474	37.4	34.5
広島県	2,843,990	広島市	1,194,034	42.0	40.1
福岡県	5,101,556	北九州市	961,286	18.8	19.7
		福岡市	1,538,681	30.2	27.7
		小計	2,499,967	49.0	47.4
熊本県	1,786,170	熊本市	740,822	41.5	36.3

（出典）総務省統計局「平成27年国勢調査」

都道府県、指定都市、指定都市を除く都道府県の人口順位

（単位：人）

都道府県			指定都市			指定都市を除く都道府県		
1	東京都	13,515,271						
2	神奈川県	9,126,214						
3	大阪府	8,839,469						
4	愛知県	7,483,128						
5	埼玉県	7,266,534						
6	千葉県	6,222,666						
						(1)	埼玉県(さいたま市除く)	6,002,555
7	兵庫県	5,534,800						
8	北海道	5,381,733						
						(2)	大阪府(大阪市,堺市除く)	5,308,974
						(3)	千葉県(千葉市除く)	5,250,784
						(4)	愛知県(名古屋市除く)	5,187,490
9	福岡県	5,101,556						
						(5)	兵庫県(神戸市除く)	3,997,528
			①	横浜市	3,724,844			
10	静岡県	3,700,305						
						(6)	北海道(札幌市除く)	3,429,377
						(7)	神奈川県(横浜市,川崎市,相模原市除く)	3,205,377
11	茨城県	2,916,976						
12	広島県	2,843,990						
			②	大阪市	2,691,185			
13	京都府	2,610,353						
						(8)	福岡県(福岡市,北九州市除く)	2,601,589
14	宮城県	2,333,899						
15	新潟県	2,304,264						
			③	名古屋市	2,295,638			
						(9)	静岡県(静岡市,浜松市除く)	2,197,336
16	長野県	2,098,804						
17	岐阜県	2,031,903						
18	栃木県	1,974,255						
19	群馬県	1,973,115						
			④	札幌市	1,952,356			
20	岡山県	1,921,525						
21	福島県	1,914,039						
22	三重県	1,815,865						
23	熊本県	1,786,170						
						(10)	広島県(広島市除く)	1,649,956
24	鹿児島県	1,648,177						
			⑤	福岡市	1,538,681			
			⑥	神戸市	1,537,272			
						(11)	新潟県(新潟市除く)	1,494,107
			⑦	川崎市	1,475,213			
			⑧	京都市	1,475,183			
25	沖縄県	1,433,566						
26	滋賀県	1,412,916						
27	山口県	1,404,729						
28	愛媛県	1,385,262						
29	長崎県	1,377,187						
30	奈良県	1,364,316						
31	青森県	1,308,265						
32	岩手県	1,279,594						
			⑨	さいたま市	1,263,979			
						(12)	宮城県(仙台市除く)	1,251,740
						(13)	岡山県(岡山市除く)	1,202,051
			⑩	広島市	1,194,034			
33	大分県	1,166,338						
34	石川県	1,154,008						
						(14)	京都府(京都市除く)	1,135,170
35	山形県	1,123,891						
36	宮崎県	1,104,069						
			⑪	仙台市	1,082,159			
37	富山県	1,066,328						
						(15)	熊本県(熊本市除く)	1,045,348
38	秋田県	1,023,119						
39	香川県	976,263						
			⑫	千葉市	971,882			
40	和歌山県	963,579						
			⑬	北九州市	961,286			
			⑭	堺市	839,310			
41	山梨県	834,930						
42	佐賀県	832,832						
			⑮	新潟市	810,157			
			⑯	浜松市	797,980			
43	福井県	786,740						
44	徳島県	755,733						
			⑰	熊本市	740,822			
45	高知県	728,276						
			⑱	相模原市	720,780			
			⑲	岡山市	719,474			
			⑳	静岡市	704,989			
46	島根県	694,352						
47	鳥取県	573,441						

（出典）総務省統計局「平成27年国勢調査」

都道府県における指定都市・特別区の面積シェア

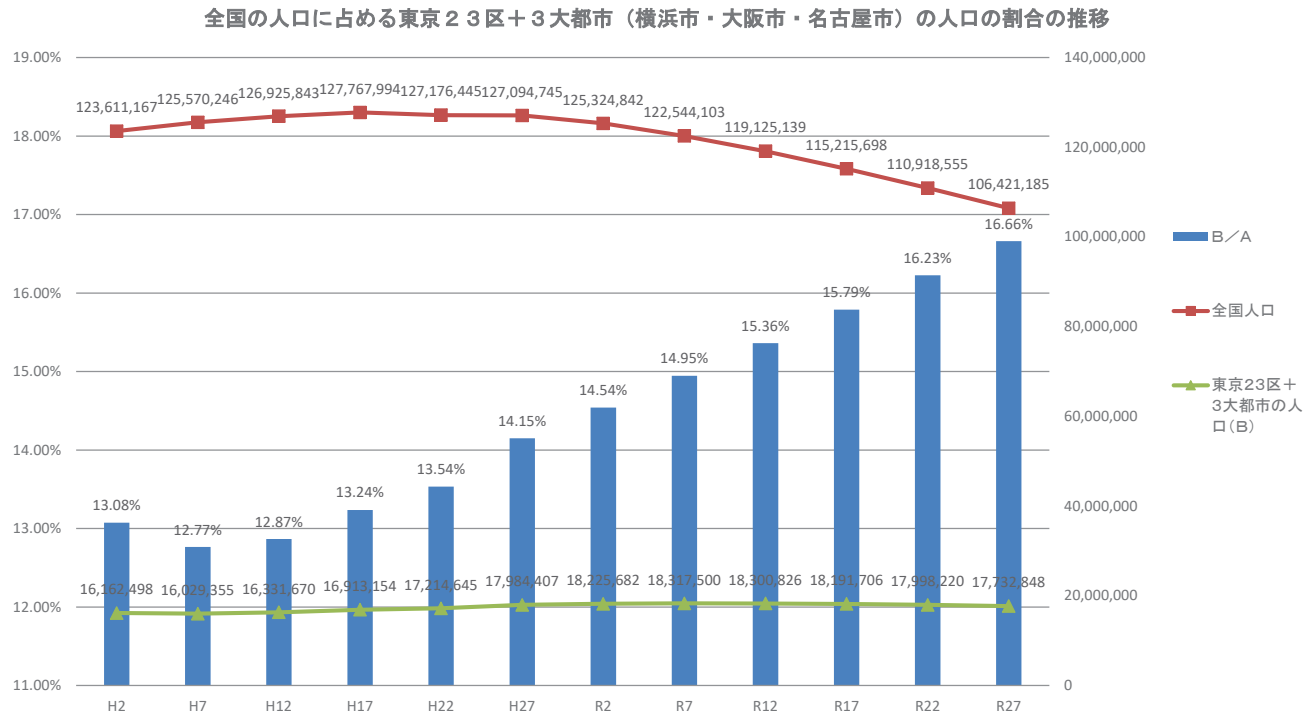
（単位：㎢、％）

都道府県	(A)	指定都市・特別区	(B)	都道府県に占めるシェア (B)/(A)
北海道	83,424.31	札幌市	1,121.26	1.3
宮城県	7,282.22	仙台市	786.30	10.8
埼玉県	3,797.75	さいたま市	217.43	5.7
千葉県	5,157.65	千葉市	271.76	5.3
東京都	2,190.93	特別区	626.70	28.6
神奈川県	2,415.83	横浜市	437.49	18.1
		川崎市	143.00	5.9
		相模原市	328.66	13.6
		小計	909.15	37.6
新潟県	12,584.10	新潟市	726.45	5.8
静岡県	7,777.42	静岡市	1,411.90	18.2
		浜松市	1,558.06	20.0
		小計	2,969.96	38.2
愛知県	5,172.48	名古屋市	326.45	6.3
京都府	4,612.19	京都市	827.83	17.9
大阪府	1,905.14	大阪市	225.21	11.8
		堺市	149.82	7.9
		小計	375.03	19.7
兵庫県	8,400.96	神戸市	557.02	6.6
岡山県	7,114.50	岡山市	789.96	11.1
広島県	8,479.45	広島市	906.53	10.7
福岡県	4,986.40	北九州市	491.95	9.9
		福岡市	343.39	6.9
		小計	835.34	43.8
熊本県	7,409.35	熊本市	390.32	7.8

（出典） 国土交通省国土地理院「平成27年全国都道府県市区町村別面積調」

三大都市圏の人口の全国シェアの推移

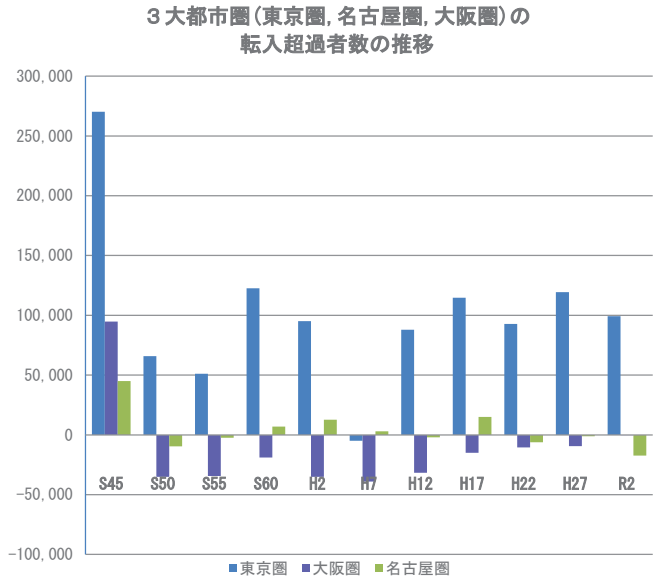
少子高齢化により人口減少が進むなか、大都市部（東京圏、名古屋圏、大阪圏をいう。以下同じ。）への人口集中が進行していくことが予想される。

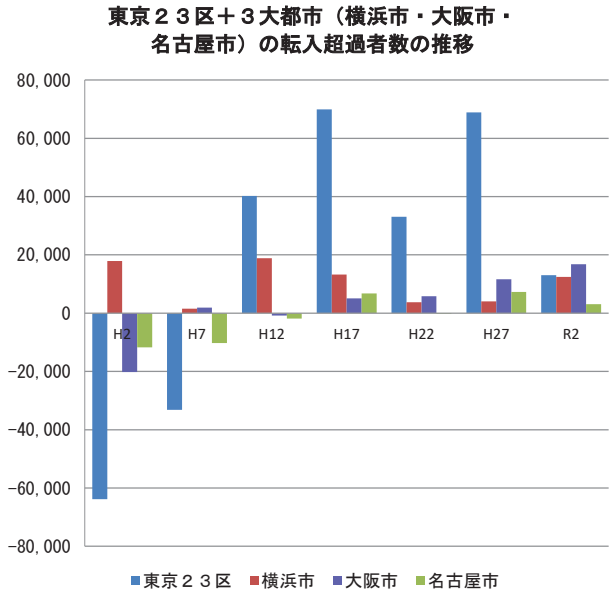


（出典）「国勢調査」（総務省統計局）・「日本の市区町村別将来推計人口」（平成30(2018)年推計　国立社会保障・人口問題研究所発表）

三大都市圏の人口の社会増減の推移

東京圏への人口流入は続いているが、大阪圏や名古屋圏では人口流出が続いている。一方、東京２３区や大阪市など都心への人口回帰も見られる。





（※　転入超過者数＝転入者数－転出者数）

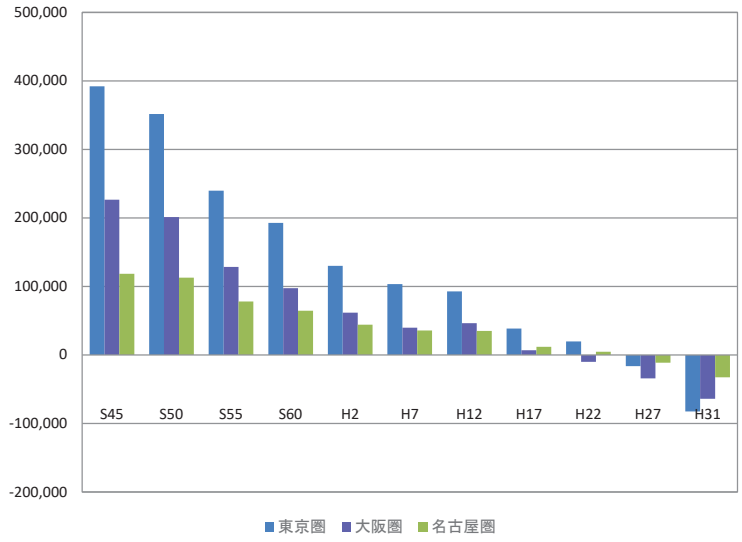
東　京　圏：　東京都，神奈川県，埼玉県，千葉県
名古屋圏：　愛知県，岐阜県，三重県
大　阪　圏：　大阪府，兵庫県，京都府，奈良県

（出典）「住民基本台帳移動報告」（総務省統計局）

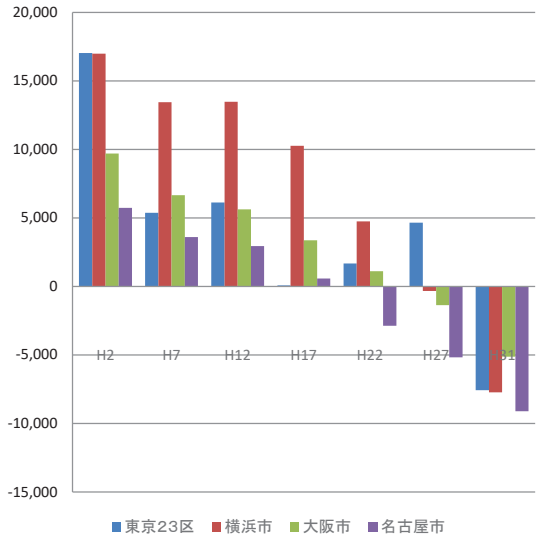
三大都市圏の人口の自然増減の推移

三大都市圏においても、出生者数を死亡者数が上回り、自然減が始まりつつある。

３大都市圏（東京圏、名古屋圏、大阪圏）の出生超過者数の推移



東京２３区＋３大都市（横浜市・大阪市・名古屋市）の出生超過者数の推移



（※ 出生超過者数＝出生数－死亡数）

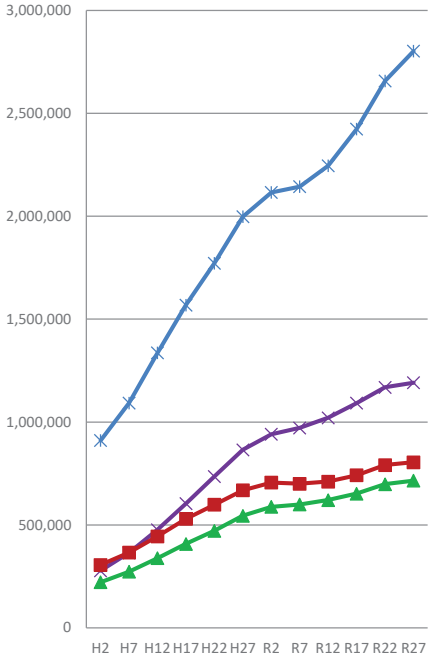
東 京 圏： 東京都，神奈川県，埼玉県，千葉県
名古屋圏： 愛知県，岐阜県，三重県
大 阪 圏： 大阪府，兵庫県，京都府，奈良県

（出典）「人口動態統計」（厚生労働省）

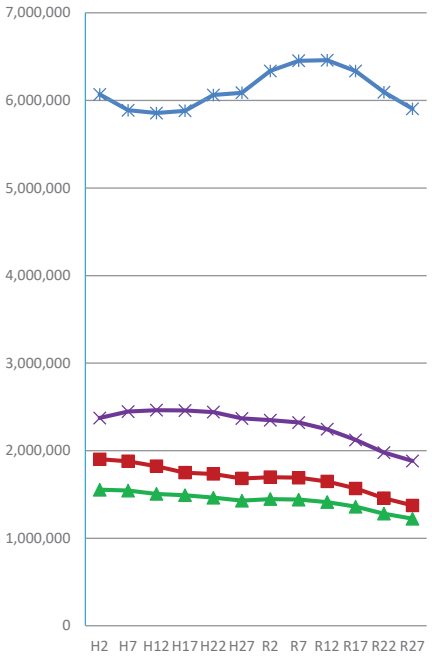
三大都市圏の年齢区分別人口の推移①

三大都市圏においても、年少者人口・生産年齢人口が減少する一方、高齢者人口は大幅に増加していくことが予想される。

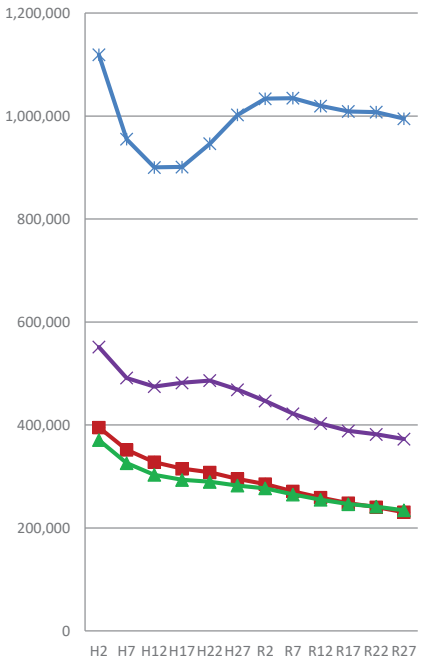
高齢者人口（６５歳以上）の推移



生産年齢人口（１５～６４歳以上）の推移



年少者人口（15歳未満）の推移

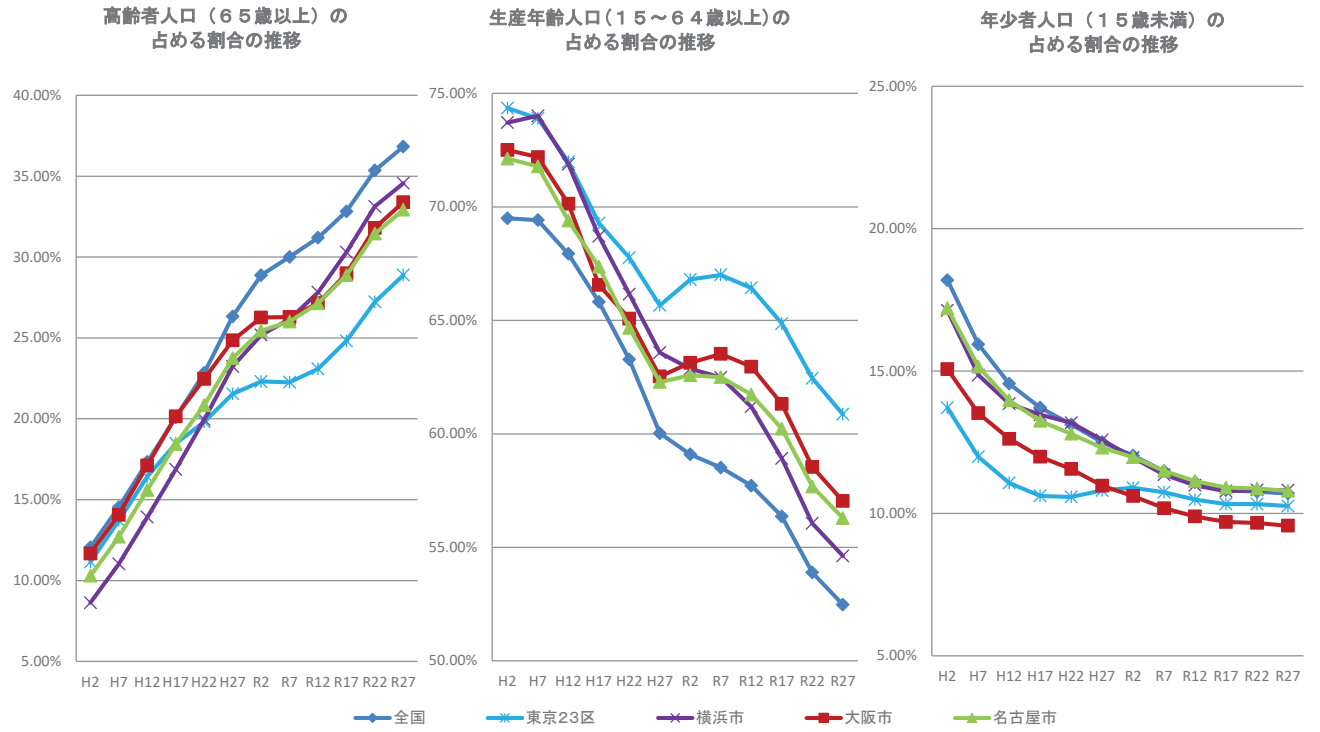


東京23区　横浜市　大阪市　名古屋市

（出典）「国勢調査」（総務省統計局）・「日本の市区町村別将来推計人口」（平成30(2018)年推計　国立社会保障・人口問題研究所発表）

三大都市圏の年齢区分別人口の推移②

三大都市圏においても、他の地域と同等以上に、生産年齢人口の占める割合が減少していくことが予想される。

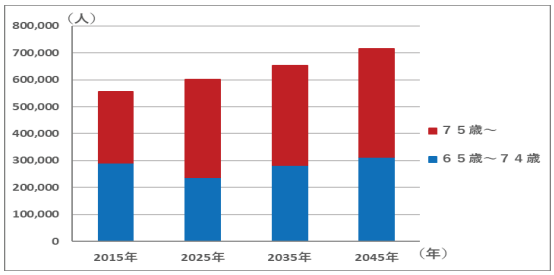


（出典）「国勢調査」（総務省統計局）・「日本の市区町村別将来推計人口」（平成30(2018)年推計　国立社会保障・人口問題研究所発表）

三大都市圏における高齢者人口の急増

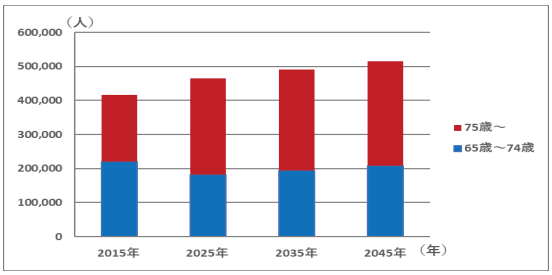
○三大都市圏における高齢者人口の伸び率は、その他の地域における高齢者人口の伸び率を上回る。特に、75歳以上人口において顕著である。

【神奈川横浜市】（政令指定都市）



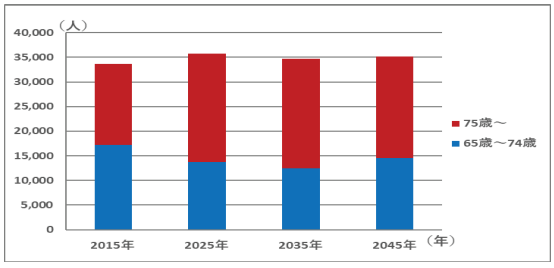
＜2015年と2045年の高齢者人口伸び率比較＞
・65歳以上：1．37倍　・75歳以上：．1．70倍

【兵庫県神戸市】（政令指定都市）



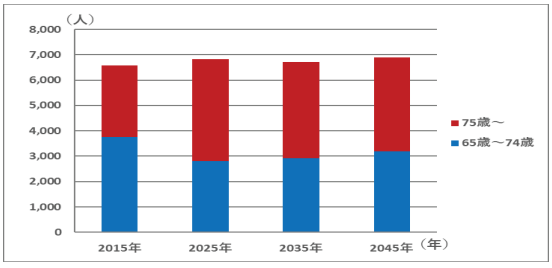
＜ 2015年と2045年の高齢者数伸び率比較＞
・65歳以上：1．23倍　・75歳以上：1．55倍

【中国地方A県B市】



＜ 2015年と2045年の高齢者数伸び率比較＞
・65歳以上：1．04倍　・75歳以上：1．25倍

【中国地方C県D町】



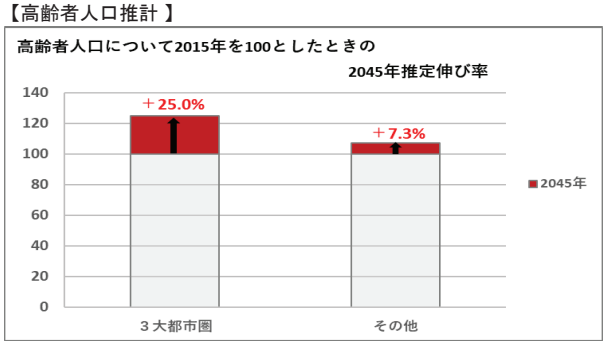
＜ 2015年と2045年の高齢者数伸び率比較＞
・65歳以上：1．05倍　・75歳以上：1．31倍

※ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」H30(2018)年推計より作成

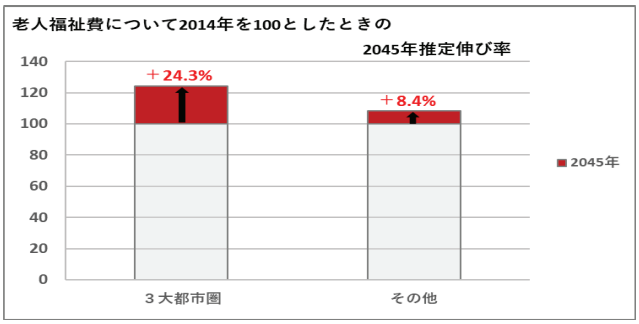
三大都市圏における高齢者人口の急増に伴う財政負担の急増

○ 三大都市圏における高齢者人口・老人福祉費の伸びと、その他の地域における高齢者人口・老人福祉費の伸びを比較

【高齢者人口推計 】

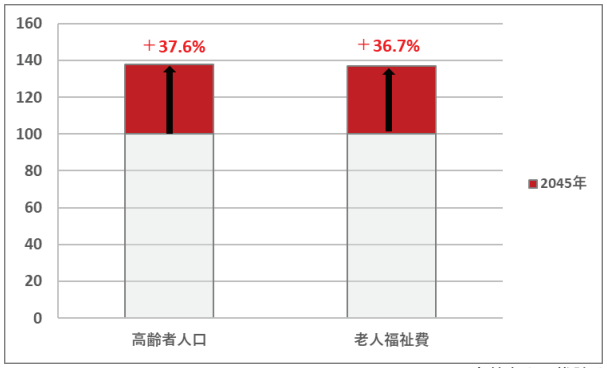


【老人福祉費推計】

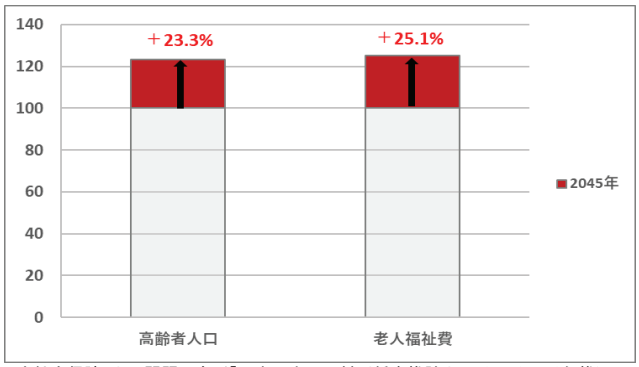


＜具体例＞

【神奈川県横浜市】(政令指定都市)



【兵庫県神戸市】(政令指定都市)



※ 高齢者人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」(H30(2018)年推)より作成

※ 老人福祉費推計は、H27国調人口とH26老人福祉費より求められる相関式を用いて算出

指定都市基礎データ（札幌市～浜松市）

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	川崎市	横浜市	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市
人口（人、H27国勢調査）	1,952,356	1,082,159	1,263,979	971,882	1,475,213	3,724,844	720,780	810,157	704,989	797,980
15歳未満（%）	11.3%	11.9%	13.0%	12.6%	12.5%	12.6%	12.3%	12.1%	12.1%	13.5%
15歳以上64歳以下（%）	63.3%	62.4%	63.2%	61.5%	66.0%	63.6%	63.1%	60.3%	58.9%	59.3%
65歳以上（%）	24.8%	21.7%	22.5%	24.5%	18.9%	23.2%	23.7%	26.8%	28.4%	26.1%
面積（k㎡、R2.10.1）	1,121	786	217	272	143	438	329	726	1,412	1,558
歳入（百万円、R1決算）	1,004,028	529,996	553,678	463,263	739,134	1,794,131	306,647	401,441	321,728	359,322
地方税	338,947	221,797	274,012	202,584	361,896	846,456	131,098	136,102	142,603	151,343
地方交付税	110,869	24,905	6,771	13,739	1,427	23,732	17,300	57,230	17,899	23,644
国庫支出金	236,221	85,489	96,885	80,175	133,230	319,255	59,673	66,342	52,651	58,939
地方債	88,543	50,603	51,261	49,938	47,541	185,781	27,865	57,629	39,328	34,406
その他	229,448	147,202	124,749	116,827	195,039	418,906	70,710	84,137	69,248	90,990
歳出（百万円、R1決算）	992,751	520,569	547,430	456,068	735,658	1,765,971	296,379	396,836	313,613	349,575
義務的経費	568,589	286,083	310,587	258,934	415,760	1,029,068	184,463	213,327	179,034	187,390
人件費	163,553	113,384	124,642	93,726	147,339	352,493	69,487	87,930	73,911	78,441
扶助費	319,167	113,842	131,406	111,739	197,149	477,311	87,610	81,398	67,488	71,371
公債費	85,869	58,857	54,539	53,469	71,273	199,264	27,366	43,999	37,634	37,578
投資的経費	100,511	56,663	73,315	45,040	88,113	235,247	23,793	55,222	40,647	58,428
うち普通建設事業費	93,970	54,795	73,162	42,222	87,730	235,247	21,986	55,222	39,263	56,699
その他	323,652	177,824	163,528	152,094	231,785	501,656	88,124	128,287	93,931	103,757
財政力指数	0.73	0.91	0.98	0.93	1.02	0.97	0.89	0.70	0.89	0.87
経常収支比率（%）	95.3	98.7	98.9	98.5	100.3	101.2	99.8	94.9	94.7	92.7
実質公債費比率（%）	2.1	6.1	5.3	12.9	7.5	10.2	2.7	10.5	6.4	5.5
将来負担比率（%）	49.7	78.8	32.0	138.3	123.7	140.4	31.3	139.6	48.9	—
ラスパイレス指数(R1.4.1)	99.6	102.4	102.0	101.3	101.1	100.2	99.3	98.8	102.6	100.0

※ 財政指標については、いずれもR1決算数値。

※ 人口の太枠は200万人以上、網掛けは80万人未満の市、面積の太枠は1,000k㎡以上、網掛けは300k㎡未満の市、財政力指数の太枠は1.00以上、網掛けは0.80未満の市、経常収支比率の太枠は99.0%以上の市。

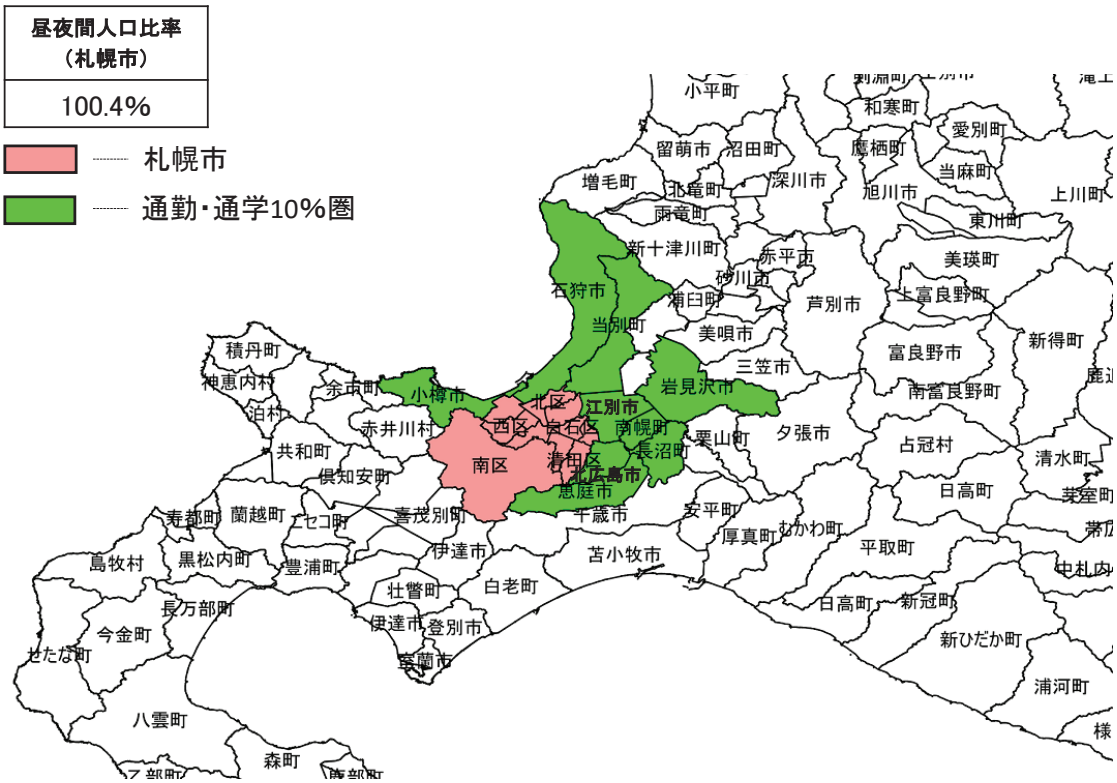
※ 将来負担比率：充当可能財源等が将来負担額を上回っている団体については「－」を表示

指定都市基礎データ（名古屋市～熊本市）

	名古屋市	京都市	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市
人口（人、H27国勢調査）	2,295,638	1,475,183	2,691,185	839,310	1,537,272	719,474	1,194,034	961,286	1,538,681	740,822
15歳未満（%）	12.3%	11.0%	11.0%	13.5%	12.0%	13.5%	13.9%	12.4%	13.0%	14.0%
15歳以上64歳以下（%）	62.3%	60.1%	62.5%	59.1%	60.0%	60.5%	61.2%	57.2%	64.8%	61.1%
65歳以上（%）	23.7%	25.8%	24.8%	26.7%	26.8%	24.3%	23.4%	28.8%	20.3%	23.9%
面積（km²、R2.10.1）	327	828	225	150	557	790	907	492	343	390
歳入（百万円、R1決算）	1,229,420	768,585	1,764,214	418,506	860,399	341,027	630,898	554,598	882,411	407,076
地方税	600,909	305,500	776,114	151,523	309,262	131,836	239,772	176,548	344,454	117,804
地方交付税	6,130	59,822	44,514	34,196	74,686	33,844	46,156	65,681	35,365	46,941
国庫支出金	209,338	149,020	421,185	103,171	172,026	63,418	132,987	109,619	169,200	86,295
地方債	82,322	82,079	100,265	47,631	105,579	32,815	82,609	64,832	74,362	61,063
その他	330,721	172,164	422,136	81,986	198,847	79,115	129,374	137,919	259,031	94,973
歳出（百万円、R1決算）	1,217,190	765,989	1,756,789	415,725	848,479	325,775	626,663	550,111	868,661	398,501
義務的経費	708,368	461,418	1,101,684	249,728	504,805	196,261	372,325	317,088	472,420	219,302
人件費	259,374	166,513	304,487	82,832	185,200	76,978	133,328	109,492	139,342	81,408
扶助費	318,208	212,274	572,052	130,282	213,100	83,043	165,489	139,163	226,978	101,297
公債費	130,786	82,631	225,144	36,614	106,506	36,240	73,508	68,434	106,100	36,597
投資的経費	106,559	78,946	157,306	50,075	114,827	40,916	66,427	64,274	87,034	76,047
うち普通建設事業費	106,186	77,706	156,343	49,148	108,198	39,446	58,829	63,750	86,213	67,300
その他	402,263	225,625	497,799	115,922	228,847	88,598	187,911	168,748	309,208	103,153
財政力指数	0.99	0.80	0.92	0.81	0.79	0.79	0.83	0.71	0.89	0.70
経常収支比率（%）	99.6	98.9	93.4	100.7	99.3	90.2	98.4	99.6	92.9	91.6
実質公債費比率（%）	8.2	10.4	3.2	5.3	4.6	5.6	12.4	9.9	10.2	6.6
将来負担比率（%）	104.8	191.1	21.2	9.4	66.1	—	183.7	170.8	112.3	126.7
ラスパイレス指数(R1.4.1)	99.4	101.8	96.5	100.3	100.3	100.5	99.9	101.7	101.8	100.1

※　財政指標については、いずれもR1決算数値。
※　人口の太枠は200万人以上、網掛けは80万人未満の市、面積の太枠は1,000km²以上、網掛けは300km²未満の市、
　　財政力指数の太枠は1.00以上、網掛けは0.80未満の市、経常収支比率の太枠は99.0%以上の市。
※　将来負担比率：充当可能財源等が将来負担額を上回っている団体については「－」を表示

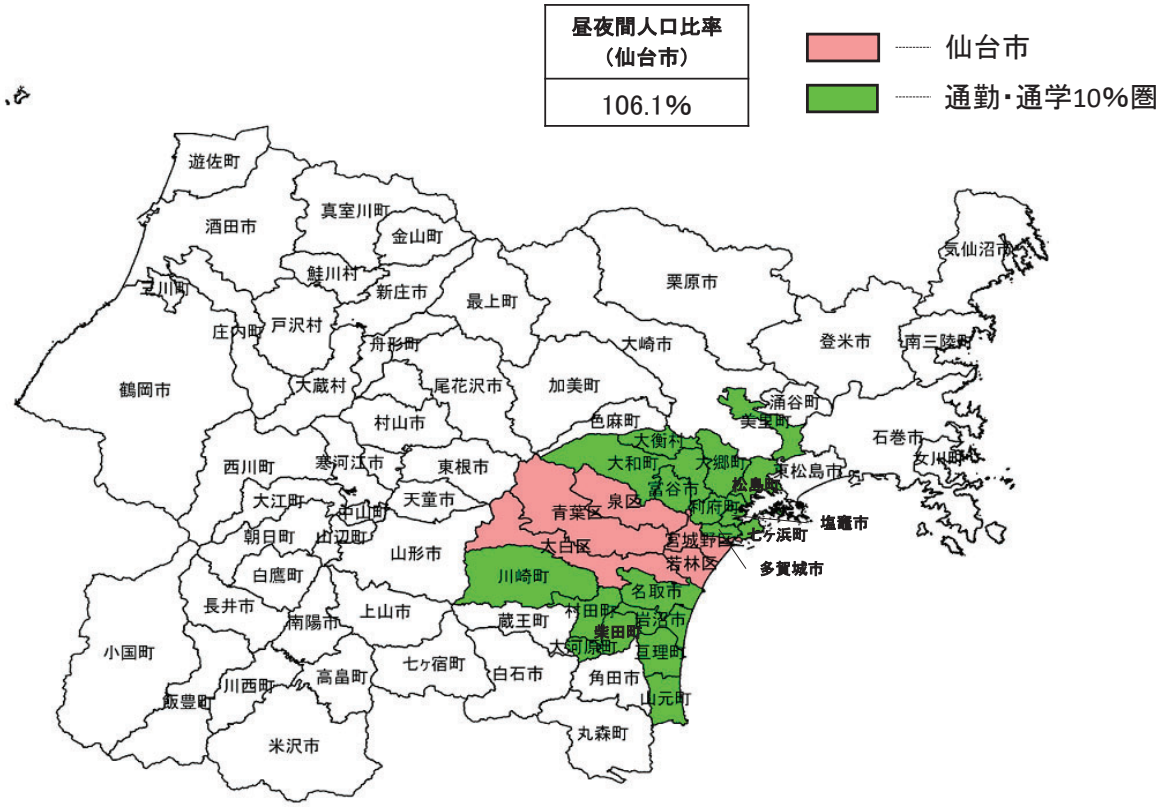
札幌市の通勤・通学10%圏



出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

仙台市の通勤・通学10%圏

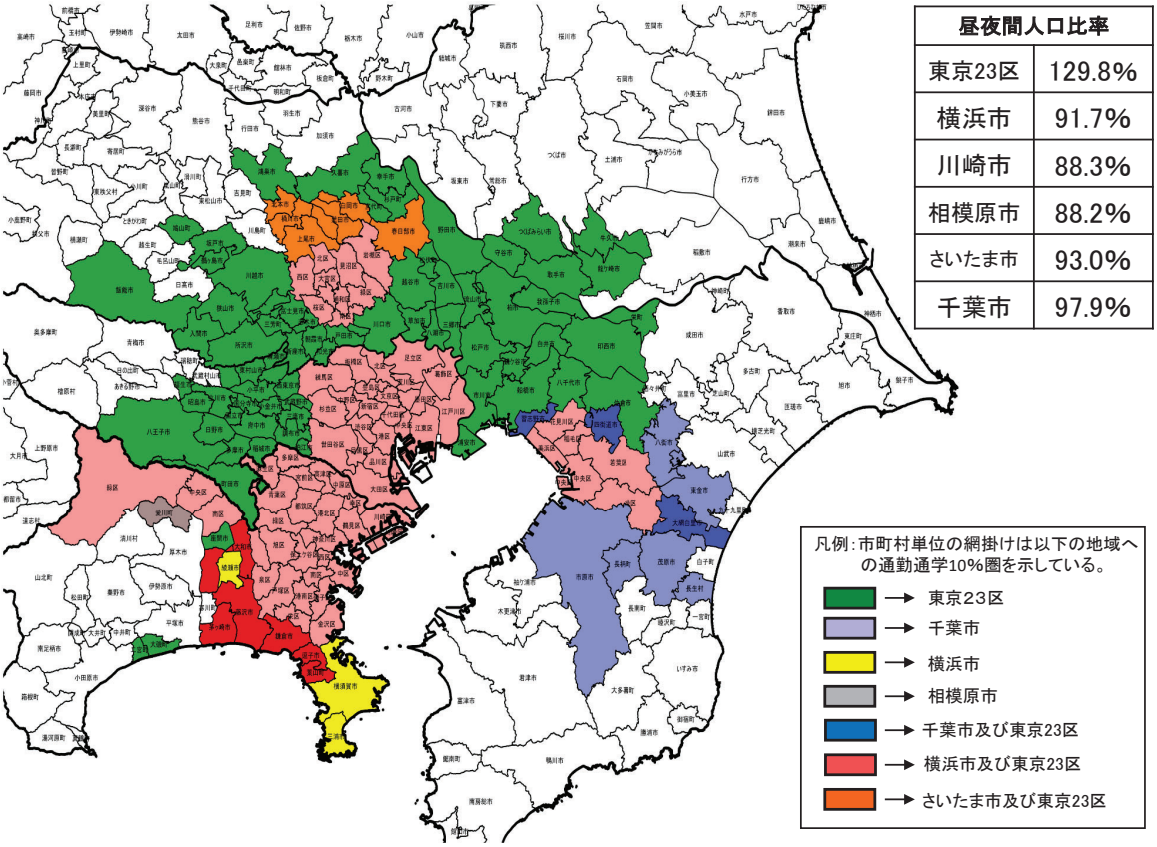
昼夜間人口比率（仙台市）
106.1%



出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

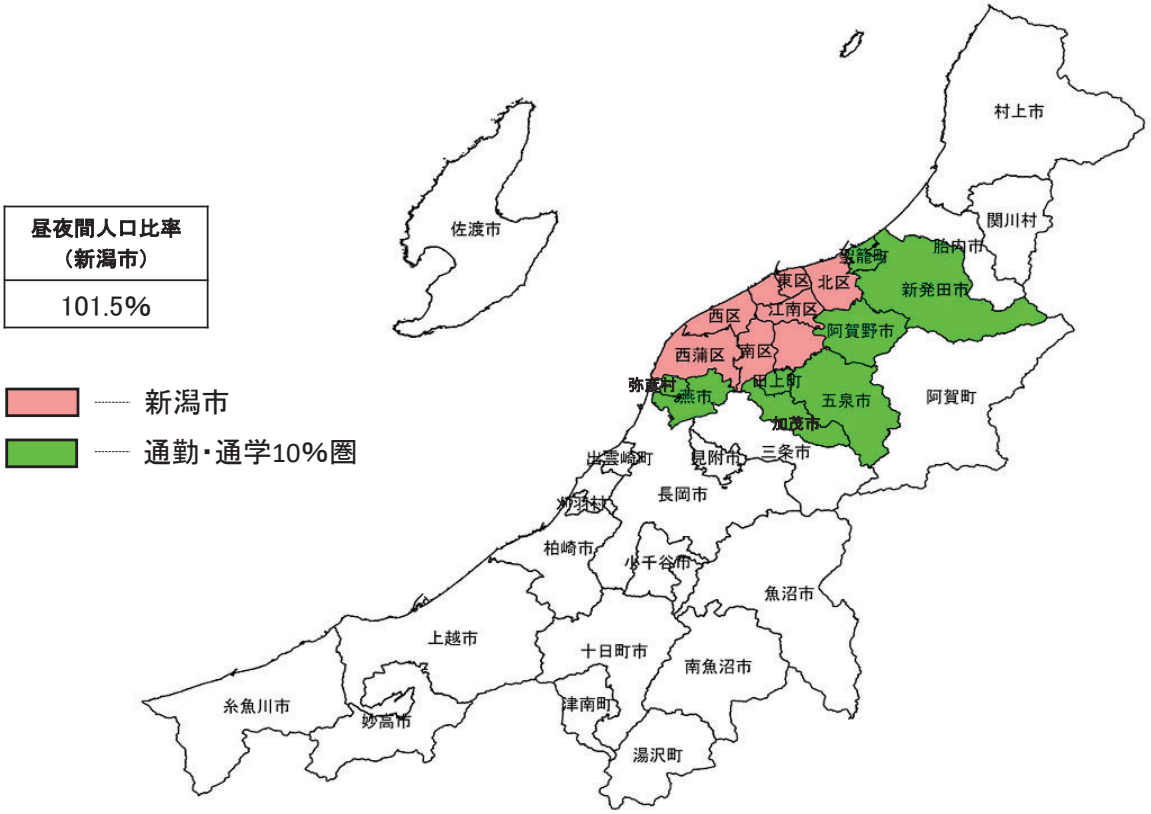
東京23区・横浜市・川崎市・相模原市・さいたま市・千葉市の通勤･通学10%圏

昼夜間人口比率	
東京23区	129.8%
横浜市	91.7%
川崎市	88.3%
相模原市	88.2%
さいたま市	93.0%
千葉市	97.9%



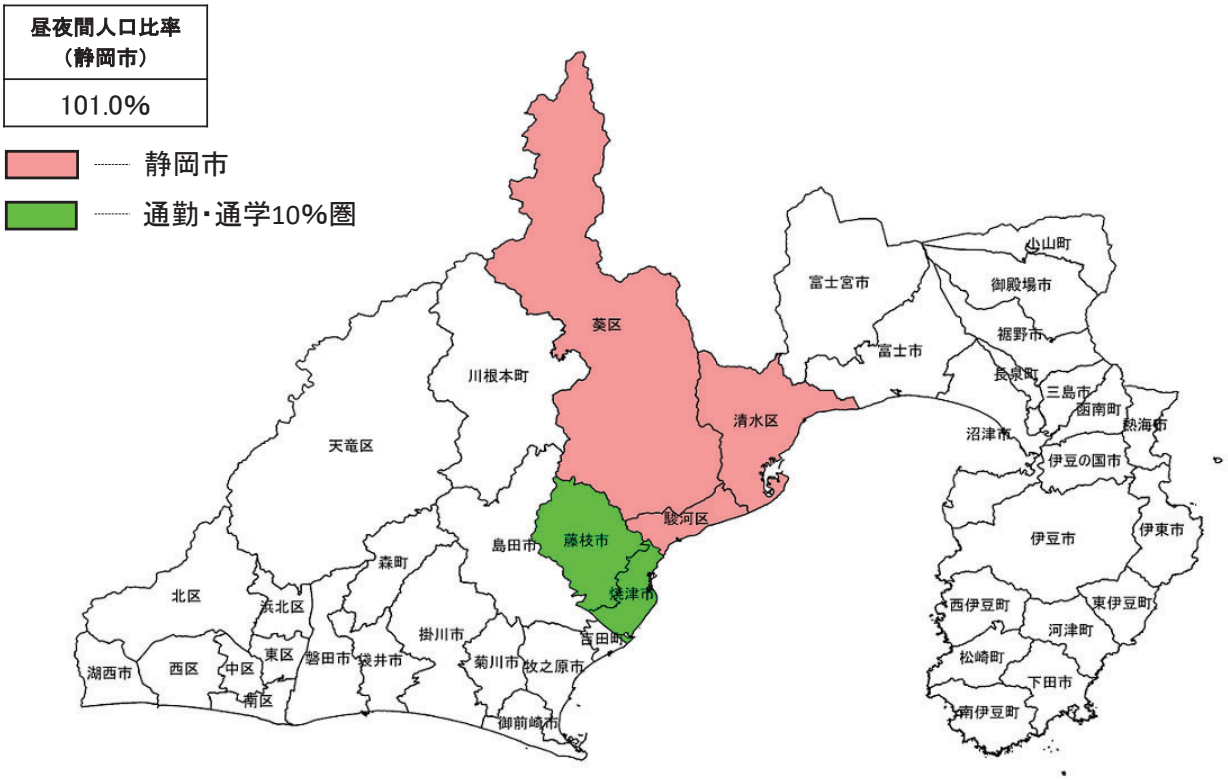
出典：総務省統計局「平成27年国勢調査」従業地・通学地による人口・就業状態等集計より作成

新潟市の通勤・通学10%圏



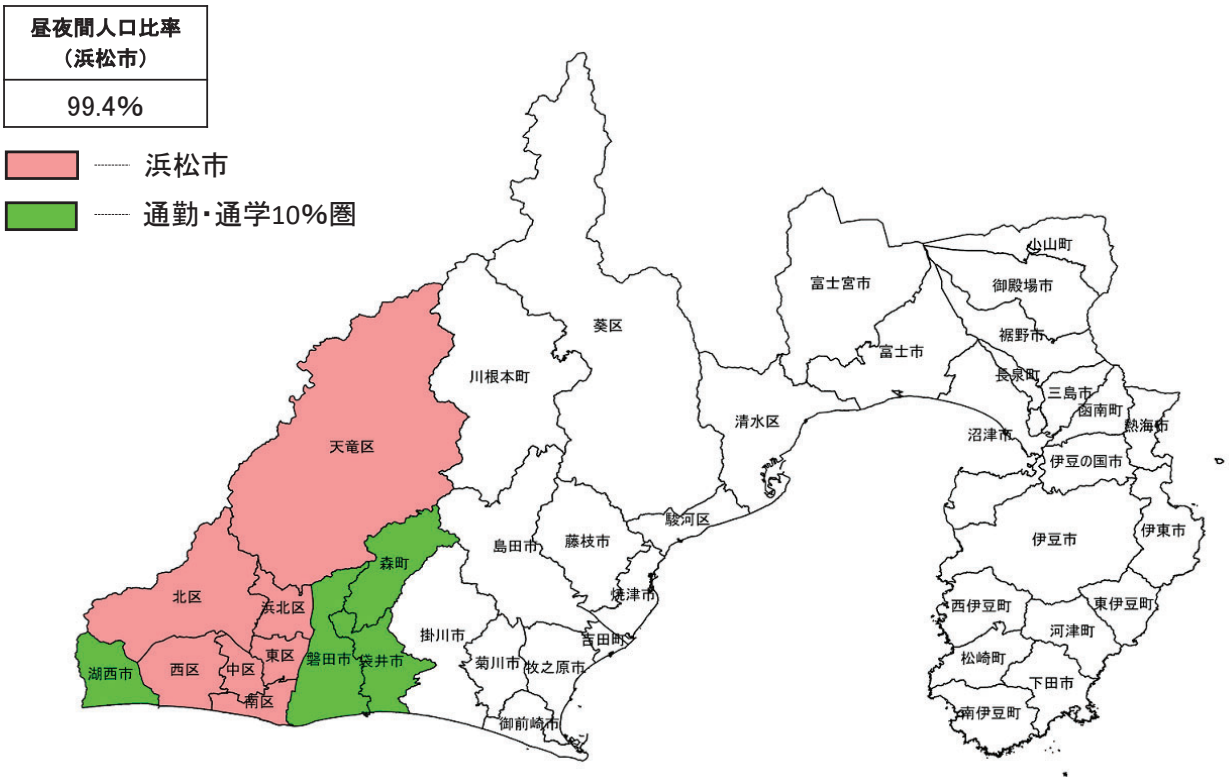
出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

静岡市の通勤・通学10%圏



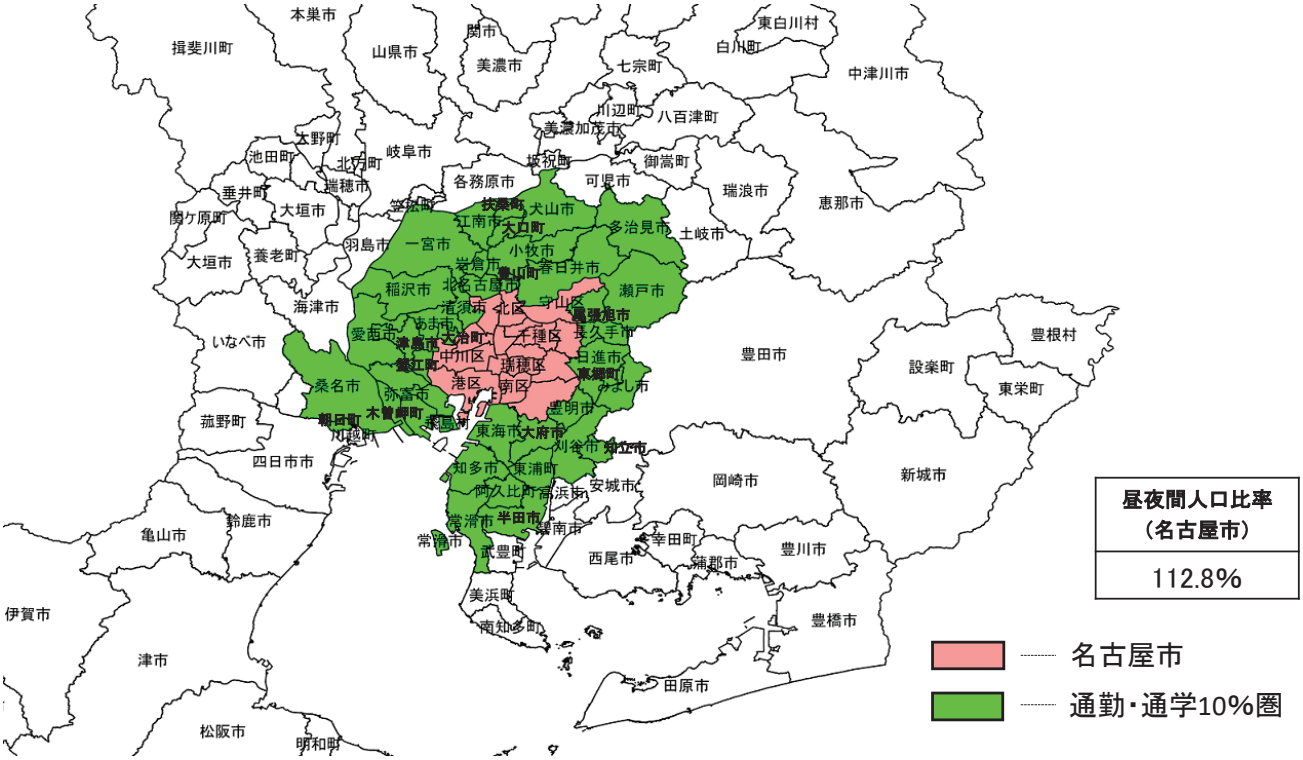
出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

浜松市の通勤・通学10%圏



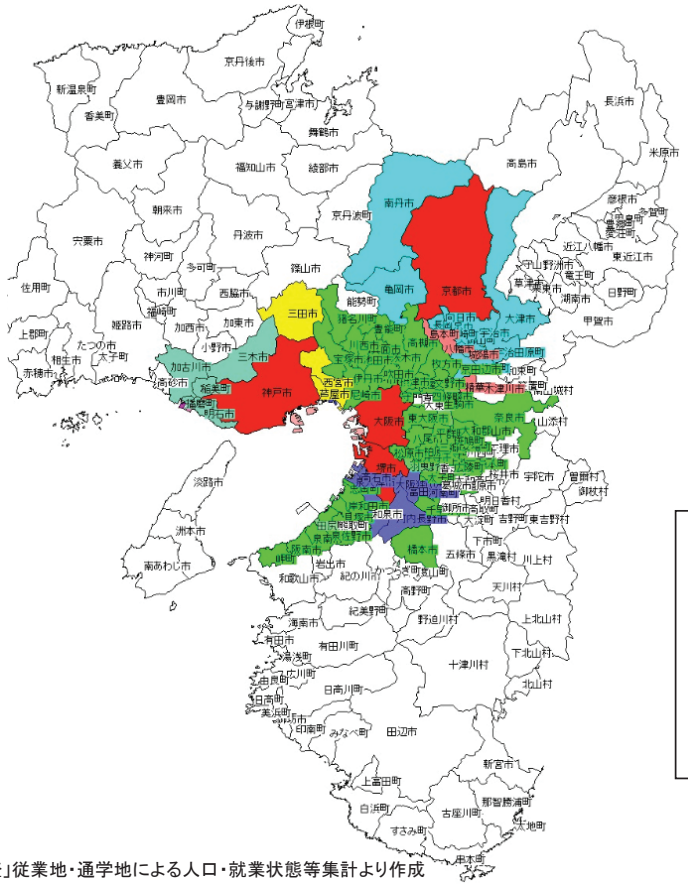
出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

名古屋市の通勤・通学10%圏



出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

大阪市・堺市・神戸市・京都市の通勤・通学10%圏



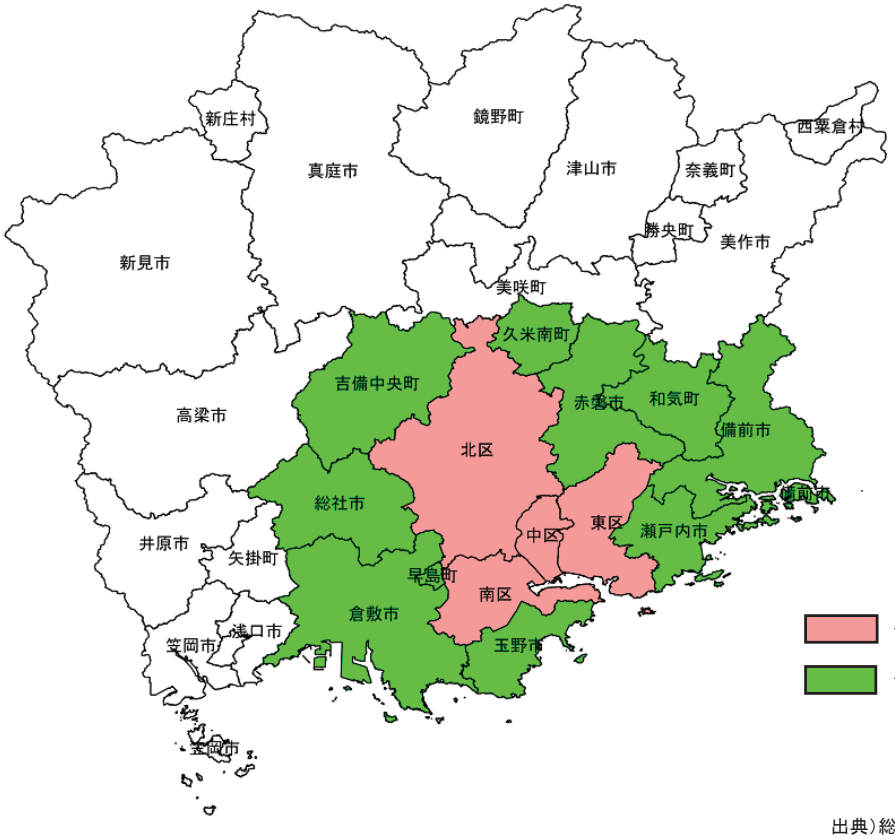
昼夜間人口比率	
大阪市	131.7%
堺市	93.6%
神戸市	102.3%
京都市	109.0%

凡例：市町村単位の網掛けは以下の地域への通勤通学10%圏を示している。

- 神戸市
- 京都市
- 大阪市
- 大阪市及び堺市
- 神戸市及び大阪市
- 京都市及び大阪市

出典：総務省統計局「平成27年国勢調査」従業地・通学地による人口・就業状態等集計より作成

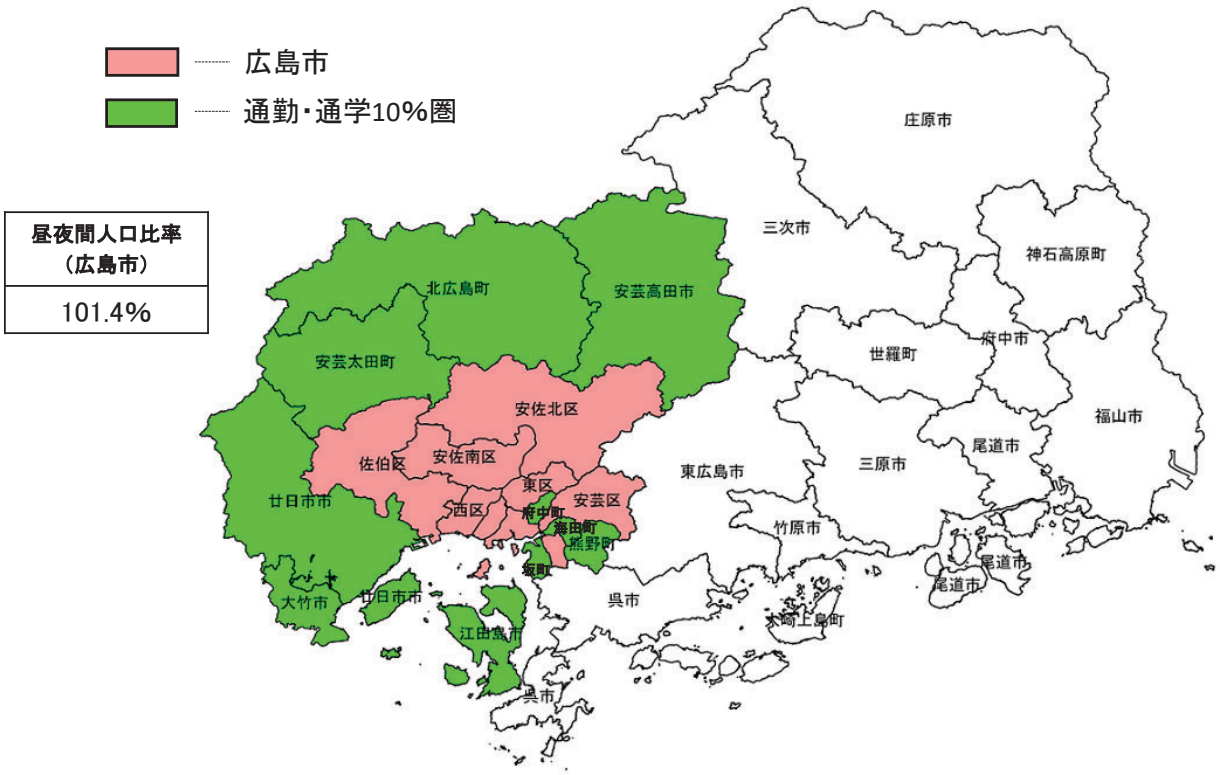
岡山市の通勤・通学10%圏



昼夜間人口比率（岡山市）
103.6%

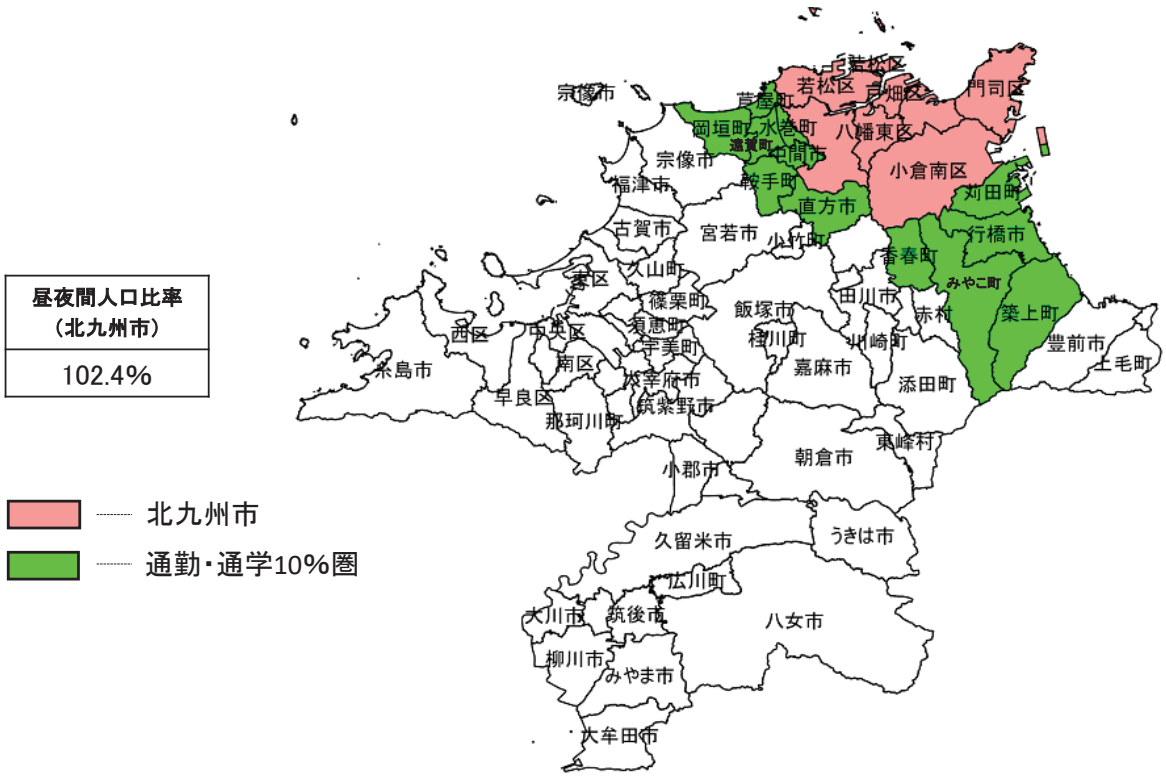
出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

広島市の通勤・通学10%圏



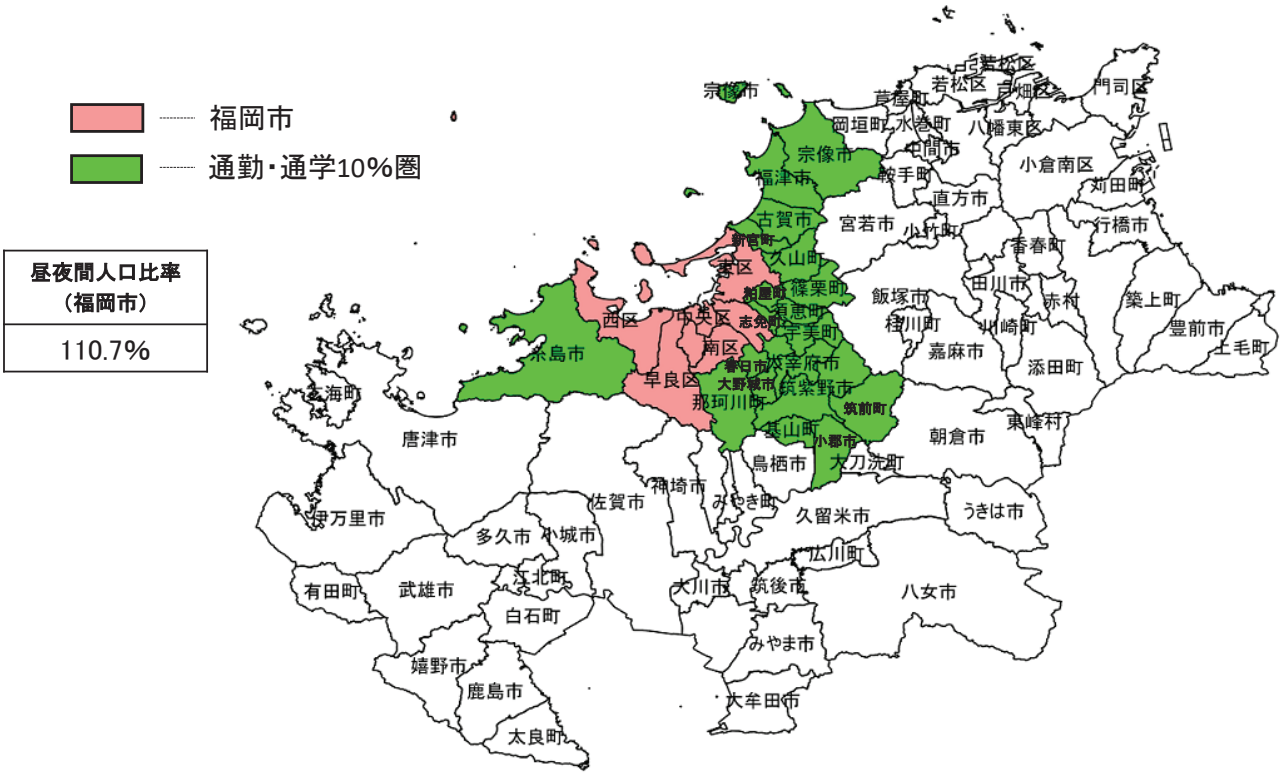
出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

北九州市の通勤・通学10%圏



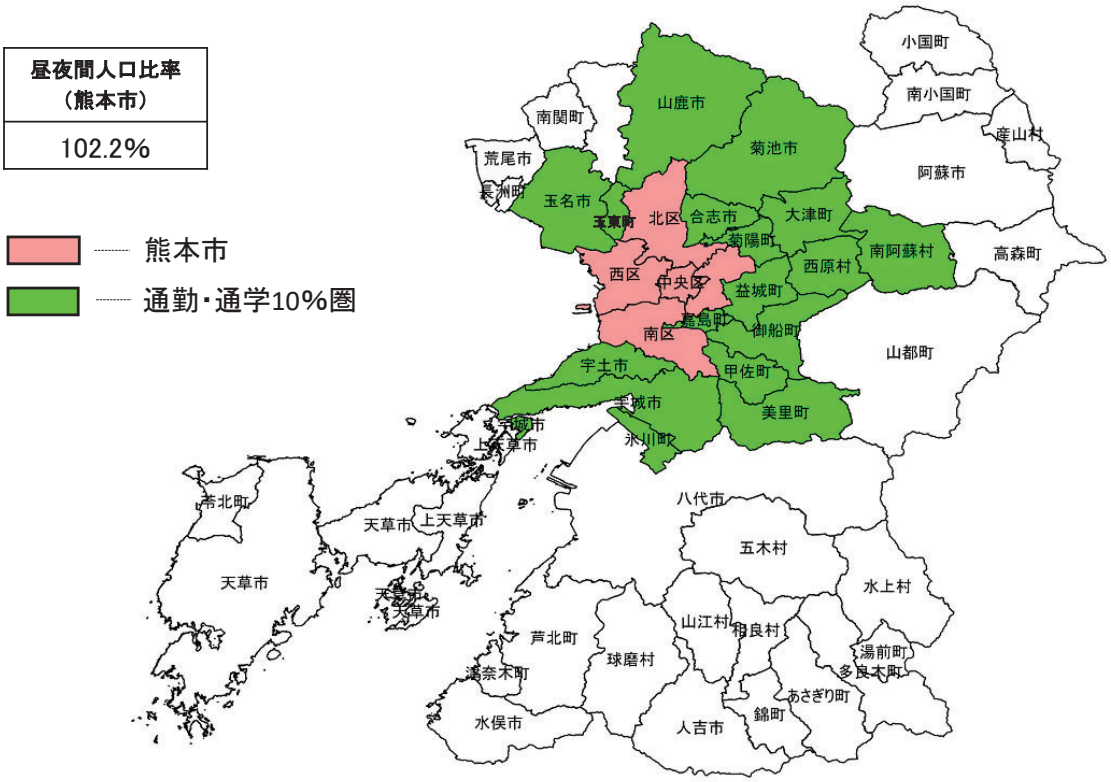
出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

福岡市の通勤・通学10%圏



出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

熊本市の通勤・通学10%圏



出典）総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

地方自治法の一部を改正する法律の概要

地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。

１．指定都市制度の見直し

○ **区の役割の拡充**

・区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする（第252条の20第2項関係）

・市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする（第252条の20の2関係）

○ **指定都市都道府県調整会議の設置**

・指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする（第252条の21の2関係）

・指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする（第252条の21の3関係）

２．中核市制度と特例市制度の統合

・特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口２０万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする（第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係）

３．新たな広域連携の制度の創設

○ **「連携協約」制度の創設**

・普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と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連携協約を締結できることとする（第252条の2関係）

・連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする（第251条の3の2、第252条の2第7項関係）

○ **「事務の代替執行」制度の創設**

・普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする（第252条の16の2～第252条の16の4関係）

４．その他

・認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設する（第260条の38、第260条の39関係）

第4次一括法の概要

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第４次一括法）の概要

平成26年6月
内閣府地方分権改革推進室
平成26年5月28日成立
平成26年6月4日公布

1. 第4次一括法について

地方分権改革推進委員会の勧告のうち、残された課題である国から地方公共団体への事務・権限の移譲等を推進するとともに、第30次地方制度調査会答申（平成25年6月25日）で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を推進するため、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定）を踏まえ、関係法律の整備を行うもの。

（63法律を一括改正）

（参考）
- 第1次一括法（平成23年4月成立） ― 地方に対する規制緩和
- 第2次一括法（平成23年8月成立） ― 地方に対する規制緩和、都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲
- 第3次一括法（平成25年6月成立） ― 地方に対する規制緩和、都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲

2. 改正内容

国から地方公共団体への事務・権限の移譲等

【例】
- 看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等（10条等）
- 商工会議所の定款変更の認可（38条）
- 自家用有償旅客運送の登録・監査等（44条）

都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等

【例】
- 県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定（5条等）
- 病院の開設許可（17条）
- 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定（45条）

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第４次一括法）＜法律一覧＞

平成26年６月

国から地方公共団体（４３法律）

内閣府関係
〔健康増進法（1条）〕
○誇大表示の禁止に係る勧告・命令

総務省関係
〔放送法（3条）〕
○小規模施設特定有線一般放送の業務開始届出等

厚生労働省関係
〔児童福祉法（10条）〕
〔あん摩マツサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律（11条）〕
〔食品衛生法（12条）〕
〔理容師法（13条）〕
〔保健師助産師看護師法（15条1号）〕
〔身体障害者福祉法（15条2号）〕
〔診療放射線技師法（15条3号）〕
〔臨床検査技師等に関する法律（15条4号）〕
〔知的障害者福祉法（15条5号）〕
〔理学療法士及び作業療法士法（15条6号）〕
〔柔道整復師法（15条7号）〕
〔食鳥処理法（15条8号）〕
〔歯科衛生士法（16条）〕
〔社会福祉法（18条）〕
〔歯科技工士法（19条）〕
〔美容師法（21条）〕
〔調理師法（22条）〕
〔製菓衛生師法（27条）〕
〔視能訓練士法（29条1号）〕
〔臨床工学技士法（29条2号）〕
〔義肢装具士法（29条3号）〕
〔救急救命士法（29条4号）〕
〔言語聴覚士法（29条5号）〕
〔社会福祉士・介護福祉士法等（30条1、3号）〕
〔精神保健福祉士法（30条2号）〕
○養成施設の指定・監督等
〔児童福祉法（10条）〕（再掲）
〔母子保健法（25条）〕
○指定医療機関等の指定・監督
〔消費生活協同組合法（14条）〕
○消費生活協同組合（一部）の設立認可・監督
〔医療法（17条）〕
○医療法人（一部）の設立認可・監督
（関係する都道府県の連携を規定）
〔戦没者等の妻に対する特別給付金支給法（23条1号）〕
〔戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法（23条2号）〕
〔戦没者の父母等に対する特別給付金支給法（23条3号）〕
〔戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法（26条）〕
○特別給付金又は特別弔慰金の特別買上償還に関する証明書の発行
〔介護保険法等（31、32条）〕
○介護サービス事業者（一部）の業務管理体制の整備に関する監督等
（関係する都道府県の連携を規定）

農林水産省関係
〔農産物検査法（35条）〕
○登録検査機関（一部）の登録・監督

経済産業省関係
〔商工会議所法（38条）〕
○商工会議所の定款変更の認可（一部）

国土交通省関係
〔中小企業等協同組合法（43条）〕
○事業協同組合等（一部）の設立認可・監督
〔道路運送法（44条）〕
○自家用有償旅客運送の登録・監査等
○自動車道事業（一部）に係る供用約款の認可等
〔自動車運転代行業適正化法（47条）〕
○自動車運転代行業の認定等に係る同意・監督

環境省関係
〔土壌汚染対策法（48条）〕
○指定調査機関（一部）の指定・監督

都道府県から指定都市（２５法律）

内閣府関係
〔食品表示法（2条）〕
○農林物資製造業者等への立入検査等

文部科学省関係
〔学校教育法（4条）〕
○市町村立高等学校等の設置認可
〔市町村立学校職員給与負担法（5条）・地方教育行政の組織及び運営に関する法律（附則15条）〕
〔義務教育費国庫負担法（8条）〕
〔公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（9条）〕
○市町村立小中学校等の職員の給与等の負担、県費負担教職員定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定等
〔文化財保護法（6条）〕
○史跡名勝天然記念物の仮指定、重要文化財等の管理に係る技術的指導等
〔博物館法（7条）〕
○博物館の登録

厚生労働省関係
〔児童福祉法（10条）〕
〔障害者総合支援法（33条）〕
○指定障害福祉サービス事業者等の業務管理体制の報告の受理・命令等
〔医療法（17条）〕
○病院の開設許可
〔売春防止法（20条）〕
○婦人相談所を指定都市も設置可能に
〔特別児童扶養手当等の支給に関する法律（24条）〕
○特別児童扶養手当の受給資格の認定
〔職業能力開発促進法（28条）〕
○職業能力開発大学校等を指定都市も設置可能に
〔介護保険法等（31、32条）〕
○介護サービス事業者（一部）の業務管理体制の整備に関する監督等

農林水産省関係
〔農林物資の規格化等に関する法律（34条）〕
○農林物資製造業者等への立入検査等
〔農地法（36条）〕
○農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可

経済産業省関係
〔採石法（37条）〕
○岩石採取計画の認可
〔商工会議所法（38条）〕
○商工会議所の定款変更の認可（一部）、事業状況等の報告の受理・警告等
〔工業用水法（39条）〕
○工業用水の採取許可
〔砂利採取法（40条）〕
○砂利採取計画の認可
〔商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律（41条）〕
○全国団体以外の商工会・商工会議所等の基盤施設計画の認定等

国土交通省関係
〔公有水面埋立法（42条）〕
○公有水面の埋立免許
〔都市計画法（45条）〕
○都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定等
〔国土利用計画法（46条）〕
○土地取引の規制区域の指定

６３法律（※）

（※）「国から地方公共団体」と、「都道府県から指定都市」との重複（児童福祉法、医療法、介護保険法等（2法律）、商工会議所法）を整理。

第5次一括法の概要

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第５次地方分権一括法）の概要

平成２７年６月
内閣府地方分権改革推進室

平成27年6月19日成立
平成27年6月26日公布

第５次地方分権一括法

平成26年から新たに導入した「提案募集方式」における地方公共団体等からの提案等を踏まえた「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成27年１月30日閣議決定）に基づき、国から地方公共団体又は都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等について、関係法律の整備を行うもの。　**〔19法律を一括改正〕**

（参考）
・第1次地方分権一括法（H23．4成立）― 義務付け・枠付けの見直し
・第2次地方分権一括法（H23．8成立）― 都道府県から市町村への事務・権限の移譲及び義務付け・枠付けの見直し
・第3次地方分権一括法（H25．6成立）― 都道府県から市町村への事務・権限の移譲及び義務付け・枠付けの見直し
・第4次地方分権一括法（H26．5成立）― 国から地方公共団体又は都道府県から指定都市への事務・権限の移譲

地方分権改革に関する提案募集方式
これまでの地方分権改革の成果を踏まえ、平成26年より、委員会勧告方式に替えて「提案募集方式」を導入し、地方の発意に根差した新たな取組を推進することとしている。

主な改正内容

Ⅰ　地方公共団体への事務・権限の移譲等

A　国から地方公共団体
・農地の総量確保のための仕組みの充実及び農地転用許可の権限移譲等
・医療用麻薬に係る小売業者間の譲渡の許可

B　都道府県から指定都市等
・指定都市立特別支援学校の設置等に係る都道府県の認可
・火薬類の製造許可等

Ⅱ　義務付け・枠付けの見直し等

・建築審査会委員の任期の条例委任
・農林業等活性化基盤整備計画を定める際の市町村から都道府県に対する同意協議に係る同意の一部廃止
・保育所型認定こども園に係る認定の有効期間の廃止

改正法律一覧（19法律※）

※「麻薬及び向精神薬取締法」は、国から地方公共団体への事務・権限の移譲等と義務付け・枠付けの見直し等に重複

Ⅰ 地方公共団体への事務・権限の移譲等（12法律）

A 国から地方公共団体

〔麻薬及び向精神薬取締法〕※
○麻薬小売業者間の麻薬の譲渡に係る許可を都道府県に移譲

〔農地法〕
〔農業振興地域の整備に関する法律〕
【3頁参照】

〔中小企業新事業活動促進法〕
○特定新規中小企業者に投資が行われたことの確認を都道府県に移譲

〔中小企業経営承継円滑化法〕
〔租税特別措置法〕
○事業承継の支援措置に係る認定等を都道府県に移譲

〔特定特殊自動車排出ガス規制法〕
○使用者に対する技術基準適合命令等を都道府県に移譲

B 都道府県から指定都市等

〔学校教育法〕
○指定都市立特別支援学校の設置等認可を指定都市に移譲

〔毒物及び劇物取締法〕
○特定毒物研究者の許可等を指定都市に移譲

〔医薬品医療機器法〕
○高度管理医療機器等営業所管理者の兼務許可を保健所設置市・特別区に移譲

〔火薬類取締法〕
○火薬類の製造許可等を指定都市に移譲

〔高圧ガス保安法〕
○高圧ガスの製造許可等を指定都市に移譲

Ⅱ 義務付け・枠付けの見直し等（8法律）

〔精神保健福祉法〕
○精神医療審査会委員の任期を、3年を上限に条例で規定可能に

〔麻薬及び向精神薬取締法〕※
○麻薬取扱者免許の有効期間を最長2年から3年に延長

〔認定こども園法〕
○保育所型認定こども園に係る認定の有効期間の廃止

〔特定農山村法〕
○基盤整備計画に係る知事同意協議（一部）の協議への見直し

〔採石法〕
〔砂利採取法〕
○事業者の登録拒否等の要件等に暴力団員等を追加

〔建築基準法〕
○市町村の建築主事の設置に係る知事同意協議の協議への見直し
○建築審査会委員の任期の条例委任

〔都市計画法〕
○区域区分に関する都市計画決定に係る農林水産大臣協議の対象範囲の見直し

生活保護の被保護実人員（都市の区分別）

○ 指定都市や中核市において生活保護を受ける人の割合は全国平均より高い。

【令和３年３月分】　（単位：人、％）

	被保護実人員(A)	被保護実人員シェア	人口(27年国調)(B)	人口シェア	被保護実人員の人口に占める割合(A)/(B)
指定都市(20団体)	681,881	33.2	27,497,224	21.6	2.5
中核市(62団体)	400,864	19.5	20,567,958	16.2	1.9
その他市町村	970,523	47.3	79,029,563	62.2	1.2
全国	2,053,268	100.0	127,094,745	100.0	1.6

【平成28年３月分】　（単位：人、％）

	被保護実人員(A)	被保護実人員シェア	人口(27年国調)(B)	人口シェア	被保護実人員の人口に占める割合(A)/(B)
指定都市(20団体)	721,401	33.3	27,497,224	21.6	2.6
中核市(45団体)	347,338	16.0	16,384,830	12.9	2.1
その他市町村	1,095,415	50.6	83,212,691	65.5	1.3
全国	2,164,154	100.0	127,094,745	100.0	1.7

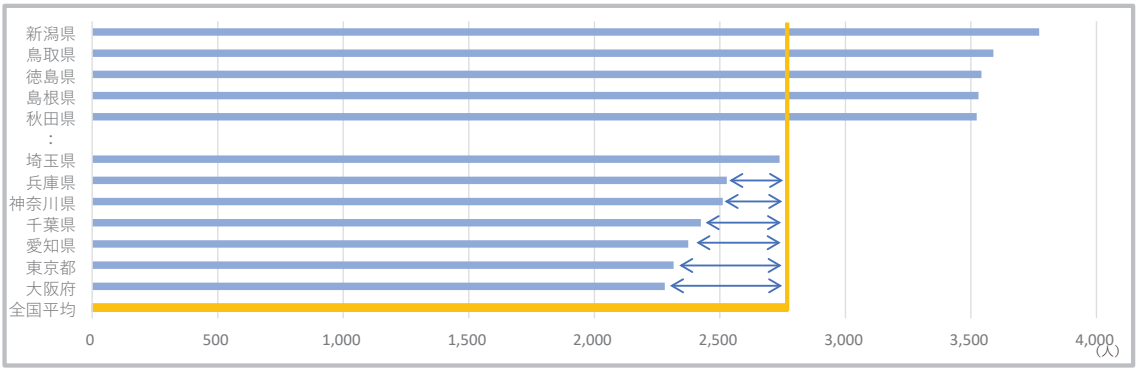
（出典）総務省『平成22年国勢調査』『平成27年国勢調査』、厚生労働省『福祉行政報告例』

大都市部における介護保険施設の整備状況

○ 65歳以上人口10万人に対する介護保険施設(※)の定員(都道府県別)では、大都市部において、全国平均よりも著しく少ない現状

※ 介護保険施設:介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護医療院、介護療養型医療施設

【 65歳以上人口10万人に対する介護保険施設の定員(都道府県別) 】



※65歳以上人口は総務省統計局「令和元年10月1日現在推計人口」による。

※厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査結果の概況」(2019年)より作成。

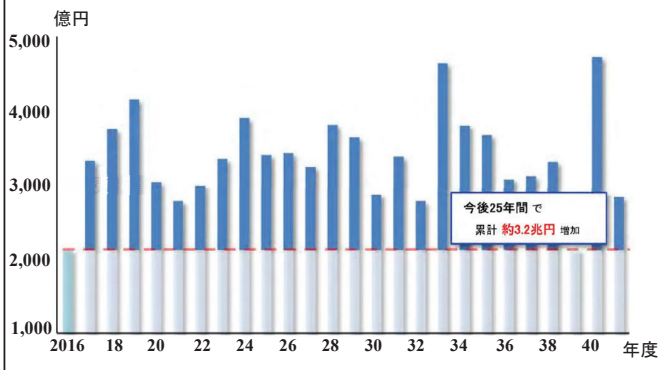
→大都市部における高齢者人口の急増に伴い、介護保険施設の早急な整備が必要となる

老朽化した公共施設の更新に伴う財政負担の急増

○大都市部においては、人口急増期(昭和30～40年代など)に集中的に整備した公共施設が一斉に更新時期を迎えるため、老朽化した公共施設の更新に伴う財政負担が急増する

・ 東京都が管理する社会資本全体の維持・更新経費の推計結果をみると、2016年以降の25年間で財政負担が大きく増加する見込みとなっている

【東京都が管理する社会資本ストックの維持・更新経費の推計】

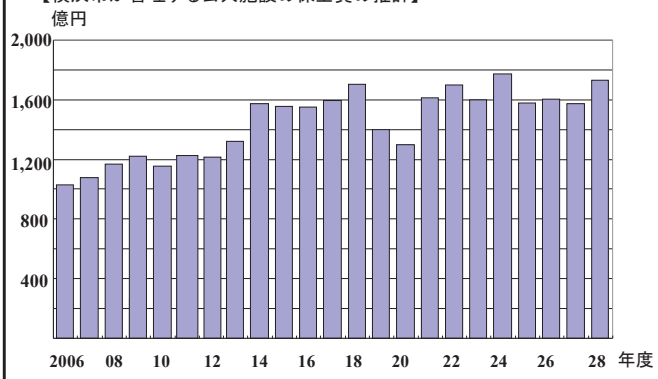


※ 東京都が管理する社会資本ストック維持・更新経費について推計

(出典) 東京都と日本の成長を考える検討会報告書(平成30年10月)

・ 横浜市が管理する公共施設の保全費の推計結果をみると、今後も財政負担は増加する見込みとなっている

【横浜市が管理する公共施設の保全費の推計】

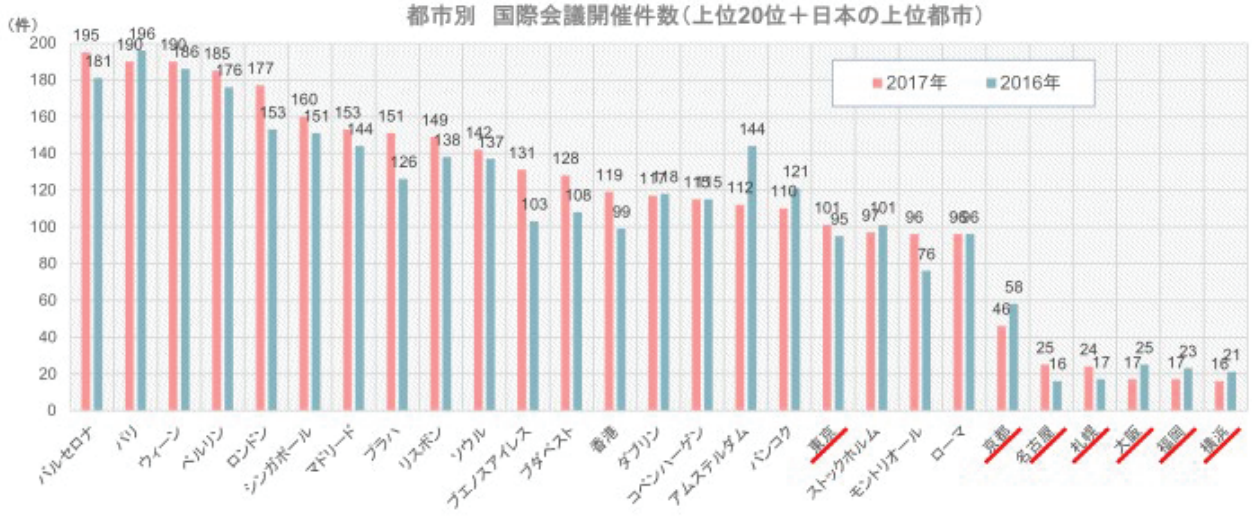


※ 横浜市が管理する公共施設(企業会計を含む)の保全費(点検、修繕、改修、更新に要する費用)について推計

(出典) 横浜市「横浜市公共施設の保全・利活用基本方針(平成21年3月)

国際会議の開催状況等について

- 2016年、2017年と2年連続で上位5位はいずれもヨーロッパの都市となっている。
- シンガポールが2年連続で6位に位置している。
- 日本の都市としては、2017年の上位20位の中に東京（18位）のみがランクインしている。



【国際会議の条件（ICCA）】
- 主催者：3か国以上をローテーションする国際機関
- 総参加者数：50人以上
- 参加国：特に条件なし
- 開催期間：定期的に開催

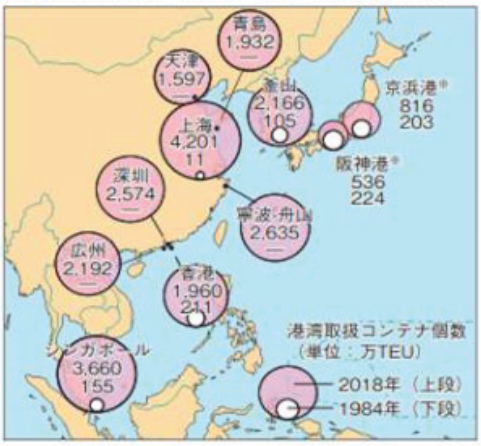
出典：ICCA「ICCA Statistics Report」（2016年版&2017年版）

（出典）国土交通省「スーパー・メガリージョン構想検討会」最終とりまとめ（令和元年５月）参考資料より作成

アジア主要港のコンテナ取扱について

- 1984年にはコンテナ取扱個数で世界のトップ10に我が国の2港が入っていたが、今では順位を大きく落とし、中国等のアジア主要港が上位を占めている。

【アジア主要港のコンテナ取扱個数】



TEU（twenty-foot equivalent unit）：国際標準規格（ISO規格）の20フィート・コンテナを１とし、40フィート・コンテナを２として計算する単位。

【世界の港湾別コンテナ取扱個数ランキング】

（単位：万TEU）

1984年

	港　名	取扱量
1	ロッテルダム	255
2	ニューヨーク/ニュージャージー	226
3	香港	211
4	神戸	183
5	高雄	178
6	シンガポール	155
7	アントワープ	125
8	基隆	123
9	ロングビーチ	114
10	横浜	110
⋮		
12	釜山	105
⋮		
15	東京	92
⋮		
31	大阪	42

2018年（速報）

	港　名	取扱量
1（1）	上海（中国）	4,201
2（2）	シンガポール	3,660
3（4）	寧波-舟山（中国）	2,635
4（3）	深圳（中国）	2,574
5（7）	広州（中国）	2,192
6（6）	釜山（韓国）	2,166
7（5）	香港（中国）	1,960
8（8）	青島（中国）	1,932
9（10）	天津（中国）	1,597
10（9）	ドバイ（UAE）	1,495
⋮		
30（28）	東京	511
⋮		
58（57）	横浜	305
⋮		
63（58）	神戸	294
⋮		
66（64）	名古屋	288
⋮		
75（77）	大阪	241

※京浜港は東京港・横浜港、阪神港は大阪港・神戸港。

注1：数値はいずれも外内貿を含む。
注2：ランキングにおける（　）内は2017年の順位。
資料：「CONTAINERISATION INTERNATIONAL Yearbook」から国土交通省港湾局作成

（出典）国土交通省「「国土の長期展望」最終とりまとめ（令和３年６月）参考資料より作成

地方公共団体の主な法令上の役割分担の現状

（令和2年4月1日現在）

	（保健衛生）	（福祉）	（教育）	（環境）	（まちづくり）	（治安・安全・防災）
道府県	・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	・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 ・国民健康保険事業（財政運営等）	・私立学校、市町村（指定都市を除く）立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・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	・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	・警察（犯罪捜査、運転免許等）
指定都市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録	・児童相談所の設置（中核市、特別区も政令指定により設置可）	・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 ・県費負担教職員の任免、給与の決定・負担	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画決定 ・市街地再開発事業の認可 ・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	・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	・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	・県費負担教職員の研修	・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	・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				・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	・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	・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	・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（保険料賦課・徴収等） ・介護サービス事業者の指定（一部の事業）	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置・運営 ・県費負担教職員の服務の監督、勤務成績の評定	・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）	・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定（用途地域等） ・都市計画決定（用途地域等以外） ・市町村道、橋梁の建設・管理 ・準用河川の管理	・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）

都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等

○移譲する事務・権限【２９事項】

・第30次地方制度調査会答申（平成25年6月25日）で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲

→「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第４次一括法）」において措置

○移譲する主な事務・権限の例

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

市町村立小中学校等に係る以下の権限について、指定都市に移譲。

- ･県費負担教職員の給与等の負担
- ･県費負担教職員の定数の決定
- ･学級編制基準の決定

（個人住民税所得割の2%を県から指定都市へ税源移譲。）

権　限	都道府県	指定都市
県費負担教職員の任命権		○
県費負担教職員の給与等の負担	○ →	
県費負担教職員の定数の決定	○ →	
学級編制基準の決定	○ →	

病院の開設許可

病院の開設許可について、指定都市に移譲。

※病院の開設許可については指定都市と都道府県が協議する等の規定を政令に定める予定。

権　限	都道府県	指定都市
診療所の開設届出等（病床数19床以下）		○
病院の開設許可（病床数20床以上）	○ →	

都市計画区域マスタープランの決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定）

都市計画区域マスタープラン※の決定について、指定都市に移譲。

※一の指定都市の区域内の都市計画区域に係るもの

権　限	都道府県	指定都市
区域区分決定（市街化区域と市街化調整区域の線引き）		○
都市計画区域マスタープランの決定（区域区分の方針、都市計画の目標等）	○ →	

近年の県から指定都市への権限移譲に関する分権提案の内容①

提案年度	提案団体（追加共同提案団体）	提案事項名	具体的な支障事例及び制度改正による効果		提案結果	不採用の理由
R2	横浜市（川崎市、熊本市）	医療法に規定する医療計画に定める事項の一部（地域医療構想等）及び地域医療構想調整会議に係る事務について、都道府県と協議の上、基礎自治体が処理できる旨の明確化	1．医療法上、都道府県知事が処理することとされている医療計画（地域医療構想含む）に関する都道府県内の統一的な事務が地域の実情にそぐわない状況になっている。 2．地域医療構想調整会議の運営等の地域医療構想の実現のために必要な措置を都道府県が実行しており、基礎自治体の実情に応じた効率的な会議運営や地域の医療機関への対応が行えない。	→ 1．区域内の医療課題等を十分に把握している基礎自治体が、医療計画を自ら策定することで、地域医療構想の達成に向けて必要な取組を実施できる。 2．地域の実情を把握する基礎自治体が地域医療構想の実現のために必要な権限を持つことで、地域医療構想調整会議をより有効かつ効率的に活用し、地域の実情を踏まえた柔軟で迅速な対応ができる。	未実現	医療提供体制の確保に当たっては、都道府県域全体を中心とした医療提供体制を整備していくことが必要不可欠であり、都道府県で一元的に調整を行わない場合は医療従事者の偏在是正等の議論・取組がきわめて困難となる。
R元	九州地方知事会	軌道法に基づく都道府県事務・権限の指定都市への移譲	指定都市内においては都道府県が管理する道路がないにもかかわらず、指定都市内で完結する軌道についても、都道府県知事において許認可等の事務を行うこととされており、現に道路を管理する指定都市長が直接処理を行っていないため、事務が非効率となっている。	→ 軌道が一指定都市内で完結するものについては、現に軌道が敷設される道路の管理者である指定都市に権限を移譲することで、より迅速かつ道路の現況に即した審査等が可能となり、軌道経営者の利益に資するとともに、より住民に身近な行政主体による総合的な行政が可能となる。	実現済（提案採用）	－
R元	熊本市（宮城県、新潟市、京都市、兵庫県、熊本県）	液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律における都道府県知事の事務・権限の指定都市の長への移譲	液化石油ガスを取り扱う事業者には「液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律」と「高圧ガス保安法」が適用されるが、後者に係る事務・権限のみが指定都市に移譲されており、事故対応や施設の保安検査等において、県と指定都市の間で判断の難しい調整業務が新たに発生している。 また、事業者にとっても両法で窓口が異なることが負担となっている。	→ 液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律は、指定都市所掌の消防行政、高圧ガス保安行政と密接な関連性を有することから、一元化することで統一的な指導と効率的な行政運営が可能となり、支障事例についても改善が図られる。	未実現（要検討）	令和3年3月に開催された政府の委員会において示された方針（権限移譲に向けた体制構築のための必要な措置に関する方針）を踏まえ、今後、法改正の措置等の必要な検討・調整を実施する。
H30	横浜市（名古屋市、神戸市）	地域医療介護総合確保基金を指定都市が主体的に活用できる仕組みの構築	地域医療構想を実現するための財政措置である地域医療介護総合確保基金は、県が策定した事業計画に基づき市町村等に交付されている。 しかしながら、神奈川県全体の配分額が不十分な上、慢性期病床整備に関する横浜市の事業提案が認められないなどにより、市では将来的な課題解決のために主体的に活用できていない。	→ 地域医療介護総合確保基金を指定都市が主体的に活用できれば、現在事業化されていない慢性期病床への転換補助の事業化など、地域の実情に合わせた柔軟で有効な基金の活用が期待できる。	未実現	地域医療介護総合確保基金は、都道府県全体として医療計画と整合性のある医療提供体制を整備するために、広域的な観点から都道府県計画を策定する必要がある。

※　内閣府HP公表資料より一部を加工

近年の県から指定都市への権限移譲に関する分権提案の内容②

提案年度	提案団体（追加共同提案団体）	提案事項名	具体的な支障事例及び制度改正による効果		提案結果	不採用の理由
H29	広島市（川崎市、大阪市、沖縄県）	喀痰吸引等業務に関する登録事務の指定都市への権限移譲	法律上、喀痰吸引等を行うための研修履修者の登録は都道府県の事務とされ、履修者の情報が指定都市に入るようになっておらず、介護事業所への立入検査において履修者が適正に医療行為を行っているか等を確認する際、履修者の情報が指定都市になく、現状では、広島県と一緒に検査を行わざるを得ない。	→ 履修者の情報が一元化されることによって、他の検査と併せて、喀痰吸引等業務が資格を持つ職員によって行われているか検査することで、業務の適正化につながる。	未実現（一部要検討）	喀痰吸引等業務の適切な推進や事業者の手続の便宜を考慮し、都道府県が一元的に取り扱うことが適当。 なお、介護事業者に対する指導監督上必要な情報を指導監督者が把握できるよう、必要な方法を検討する。 →H30に通知発出
H29	横浜市（浜松市、大阪府、北九州市）	私立幼稚園の認可権限等の移譲	認可に伴う指導権者と、給付対象施設としての確認等を行う者が一元化していない煩雑さや重複感が、設置者にとって事務負担増と捉えられ、子ども・子育て支援新制度への移行が進まない要因になっている。	→ 認可保育所等と同様、設置認可権限等を本市で一元管理することで、給付対象施設への移行促進、市民ニーズに応じた教育・保育資源の確保・充実等が可能となり、保育所待機児童解消の継続をはじめ、幼児教育行政と保育行政の総合的な施策推進が可能となる。	未実現	効率的な事務の遂行や広域的な観点から、高等学校以下の私立学校に係る設置廃止に係る認可権限等は都道府県に一元化する必要がある。
H28	さいたま市	経営革新計画承認窓口の都道府県から指定都市への移譲	本市においては関係団体（さいたま市産業創造財団）が、経営革新計画の策定支援等を含む総合的な中小企業支援を実施しているが、経営革新計画の認定は都道府県の事務とされており、市の実施する事業との連携が図りにくくなっている。	→ 中小企業にとっては経営革新計画の策定支援から認定までを一貫して市が行うことで利便性が向上する。 また、本市にとっても、関係団体との密接な連携により、中小企業の競争力強化による雇用創出にもつながるものと考える。	未実現	平成11年の創設時より、事業者の利便性を考慮し、全国レベルの取組以外の地域性の高い事業については都道府県が承認を行うこととしているもの。
H28	宇都宮市（北海道、秋田県、神奈川県、高知県、沖縄県）	「幼保連携型」以外の認定こども園に係る「認定」権限の都道府県から指定都市・中核市への移譲	「幼保連携型」認定こども園の「認可」権限は中核市に付与されているが、他の類型の認定こども園に係る「認定」権限は都道府県に存置され、中核市の域内に「幼保連携型」以外の認定こども園を設置する事業者は都道府県と中核市の両方で手続きをとる必要があり煩雑である。	→ 都道府県と中核市に分かれている認定こども園の「認定」と「確認」の申請窓口を中核市に一本化することにより事業者の利便性が向上する。	実現済（提案採用）	－

※　内閣府HP公表資料より一部を加工

近年の県から指定都市への権限移譲に関する分権提案の内容③

提案年度	提案団体（追加共同提案団体）	提案事項名	具体的な支障事例及び制度改正による効果		提案結果	不採用の理由
H28	広島市（横浜市、名古屋市）	若年性認知症支援コーディネーターの配置に係る権限の指定都市への移譲	平成28年度から都道府県を実施主体として、若年性認知症の特性に配慮した就労継続支援等を推進する「若年性認知症支援コーディネーター設置事業」が制度化されたが、都道府県の取組は低調であり、未設置の県が多い。	→ 認知症施策を指定都市が総合的かつ主体的に実施することで、指定都市が設置する地域包括支援センターや「認知症地域支援推進員」と密接に連携したきめ細かい支援の展開が可能になり、住民サービスの向上につながる。	未実現	新オレンジプランに基づき、平成29年度末までに都道府県単位で設置していくこととされているもの。まずは都道府県で網羅的にカバーできるよう進めていきたい。
H27	さいたま市	介護支援専門員業務に係る指導監査事務の都道府県から指定都市・中核市への移譲	指定居宅介護支援事業者の指導監査事務等は指定都市及び中核市に移譲されているが、指定居宅介護支援事業所において必置とされている介護支援専門員の指導監査事務等は都道府県に属したままであり、同事業所における介護支援専門員による不正事案に迅速に対応できないケースが生じている。	→ 両事務を指定都市及び中核市において一体的に行うことで、不正事案に対しより迅速かつ適切な対応が可能になる。	未実現（要検討）	介護保険法の改正により、平成30年度からすべての市町村が居宅介護支援事業所の指定権限を有することとなっており、これとの関係もふまえ、次期制度改正に向けた検討の中で検討を行う。
H27	神戸市	診療所の病床設置に係る許可権限等の都道府県から指定都市への移譲	本年度より、病院の開設許可権限が都道府県から指定都市に移譲されたが、診療所の病床設置許可等については許可権限が都道府県に残っている。 診療所の開設等申請者にとって、開設や病床の設置許可等、手続の段階ごとに許可権者が異なり、分かりづらい。	→ 診療所の病床設置等に係る権限が一体的に移譲されることで手続きの一貫性が保たれ、事務の効率化につながる。	実現済（提案採用）	－
H27	横浜市	「都市計画事業」の認可権限の指定都市への移譲	県の認可を受けるにあたっては、都市計画課が事業部署にヒアリングし、認可書類等の取りまとめを行い、県へ説明しているため、事務処理などに時間を要している。 また、県の都市計画決定権者と認可権者が別であり、事務効率に支障が生じている。	→ 地域の実情に応じ、事業効果の早期発現を優先的に考えた事業推進が可能となり、事業の進捗にあわせた迅速な事務処理の実現により事業期間の短縮につながる。	未実現	同認可には土地収用法上の収用権が付与されるが、第三者のチェックによる公平性・公正性の確保が必要であり、土地収用法においても、収用権を付与する事業の認定は都道府県知事が行っている。

※　内閣府HP公表資料より一部を加工

災害救助法の一部を改正する法律の概要

災害救助法

一定規模の災害に際しては、避難所の設置や応急仮設住宅の供与等の救助を都道府県知事が行うとともに、救助に要した費用の一部を、国が負担することを規定。

法律の概要

災害救助の円滑かつ迅速な実施を図るため、救助実施市が自らの事務として被災者の救助を行うことを可能とする制度を創設。

1．救助実施市の指定

内閣総理大臣は、申請に基づき、防災体制や財政状況等を勘案し、救助実施市※を指定するものとする。また、指定に際しては、内閣総理大臣はあらかじめ都道府県知事の意見を聴くものとする。

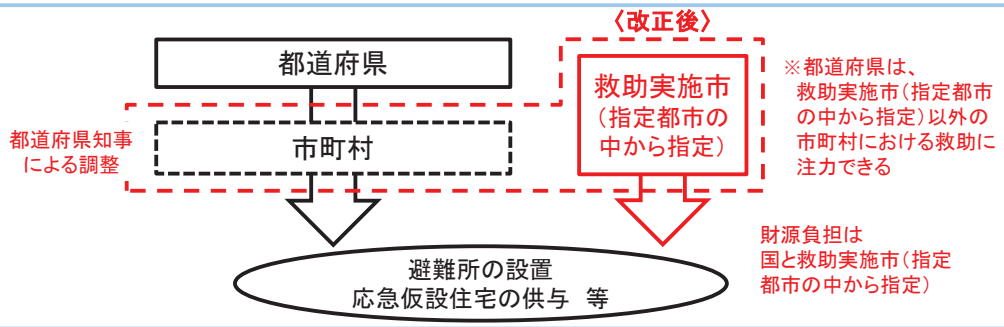
※　指定都市を指定、具体的な基準は内閣府令で規定。

2．都道府県による調整

都道府県知事は、救助に必要となる物資（食料や住宅資材等）の供給等が適切かつ円滑に行われるよう、救助実施市の長及び物資の生産等を業とする者その他の関係者との連絡調整を行うものとする。

3．災害救助基金

救助実施市は、救助費用の財源に充てるため、都道府県と同様に災害救助基金を積み立てておかなければならないこととする。



改正効果	最大2，700万人（全国20指定都市の総人口）の被災者の救助を迅速かつ円滑に行えるようになるとともに、その他の市町村の被災者の救助も迅速化されるという効果が期待できる。
施行期日	平成31年4月1日

主要財政指標の比較（指定都市、都道府県）

（令和元年度決算）

指定都市	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率（※）	ラスパイレス指数	都道府県	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	ラスパイレス指数
札幌市	0.73	95.3	2.1	49.7	99.6	北海道	0.45	99.1	20.7	326.9	99.0
仙台市	0.91	98.7	6.1	78.8	102.4	宮城県	0.63	97.9	12.9	161.9	99.9
さいたま市	0.98	98.9	5.3	32.0	102.0	埼玉県	0.77	97.7	11.1	185.5	100.0
千葉市	0.93	98.5	12.9	138.3	101.3	千葉県	0.78	97.0	8.9	140.1	99.9
横浜市	0.97	101.2	10.2	140.4	100.2	神奈川県	0.90	99.6	10.1	114.6	101.7
川崎市	1.02	100.3	7.5	123.7	101.1						
相模原市	0.89	99.8	2.7	31.3	99.3						
新潟市	0.70	94.9	10.5	139.6	98.8	新潟県	0.47	95.9	16.6	326.7	100.1
静岡市	0.89	94.7	6.4	48.9	102.6	静岡県	0.73	97.1	13.8	242.5	102.3
浜松市	0.87	92.7	5.5	－	100.0						
名古屋市	0.99	99.6	8.2	104.8	99.4	愛知県	0.92	99.8	13.7	187.3	100.7
京都市	0.80	98.9	10.4	191.1	101.8	京都府	0.59	95.4	14.8	292.9	99.3
大阪市	0.92	93.4	3.2	21.2	96.5	大阪府	0.79	98.5	15.3	164.3	100.5
堺市	0.81	100.7	5.3	9.4	100.3						
神戸市	0.79	99.3	4.6	66.1	100.3	兵庫県	0.64	95.7	14.0	338.8	100.1
岡山市	0.79	90.2	5.6	－	100.5	岡山県	0.53	98.4	11.5	198.5	100.3
広島市	0.83	98.4	12.4	183.7	99.9	広島県	0.62	96.3	13.8	223.7	100.1
北九州市	0.71	99.6	9.9	170.8	101.7	福岡県	0.65	98.3	11.7	263.3	100.6
福岡市	0.89	92.9	10.2	112.3	101.8						
熊本市	0.70	91.6	6.6	126.7	100.1	熊本県	0.42	94.2	8.5	205.6	99.9
指定都市平均	0.86	97.3	7.31	91.6	99.9	都道府県平均	0.52	93.2	10.5	172.9	99.8
全国市町村平均	0.51	93.6	5.83	27.4	－						

※　充当可能財源等が将来負担額を上回っている団体については「－」を表示している。
（出典）　総務省「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」

主要財政指標の比較（指定都市、指定都市を除く都道府県内市町村）

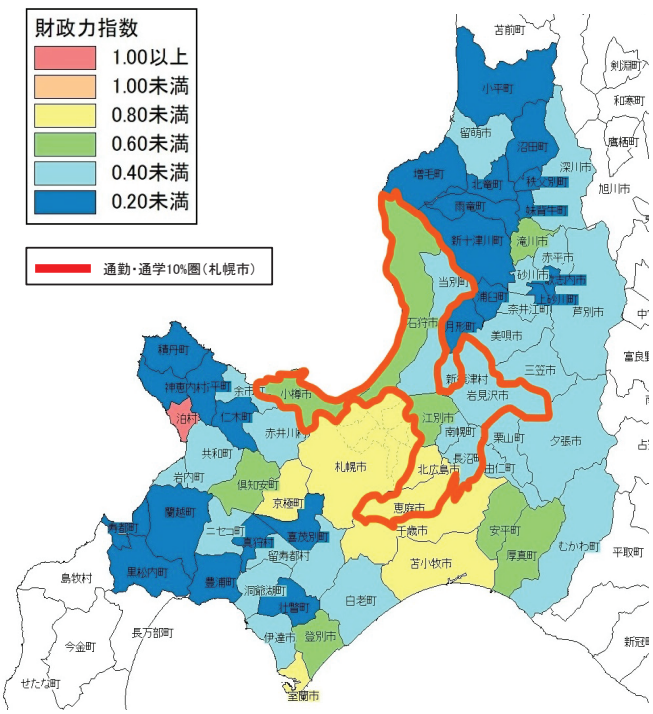
（令和元年度決算）

指定都市	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率（※）	ラスパイレス指数	都道府県内市町村	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	ラスパイレス指数
札幌市	0.73	95.3	2.1	49.7	99.6	北海道内市町村平均（札幌市除く）	0.28	88.2	9.3	58.4	－
仙台市	0.91	98.7	6.1	78.8	102.4	宮城県内市町村平均（仙台市除く）	0.54	93.9	6.3	58.4	－
さいたま市	0.98	98.9	5.3	32.0	102.0	埼玉県内市町村平均（さいたま市除く）	0.78	92.0	5.4	34.0	－
千葉市	0.93	98.5	12.9	138.3	101.3	千葉県内市町村平均（千葉市除く）	0.72	93.0	5.7	43.9	－
横浜市	0.97	101.2	10.2	140.4	100.2	神奈川県内市町村平均（横浜市・川崎市・相模原市除く）	0.91	94.3	3.8	54.1	－
川崎市	1.02	100.3	7.5	123.7	101.1						
相模原市	0.89	99.8	2.7	31.3	99.3						
新潟市	0.70	94.9	10.5	139.6	98.8	新潟県内市町村平均（新潟市除く）	0.49	89.2	9.9	89.9	－
静岡市	0.89	94.7	6.4	48.9	102.6	静岡県内市町村平均（静岡市・浜松市除く）	0.79	88.2	6.2	35.5	－
浜松市	0.87	92.7	5.5	－	100.0						
名古屋市	0.99	99.6	8.2	104.8	99.4	愛知県内市町村平均（名古屋市除く）	0.96	86.8	2.6	30.1	－
京都市	0.80	98.9	10.4	191.1	101.8	京都府内市町村平均（京都市除く）	0.54	95.0	8.3	87.6	－
大阪市	0.92	93.4	3.2	21.2	96.5	大阪府内市町村平均（大阪市・堺市除く）	0.72	97.1	5.4	60.8	－
堺市	0.81	100.7	5.3	9.4	100.3						
神戸市	0.79	99.3	4.6	66.1	100.3	兵庫県内市町村平均（神戸市除く）	0.61	91.9	8.7	80.0	－
岡山市	0.79	90.2	5.6	－	100.5	岡山県市町村平均（岡山市除く）	0.42	90.3	9.5	49.2	－
広島市	0.83	98.4	12.4	183.7	99.9	広島県市町村平均（広島市除く）	0.53	94.3	8.3	64.8	－
北九州市	0.71	99.6	9.9	170.8	101.7	福岡県市町村平均（福岡市・北九州市除く）	0.53	93.2	6.4	44.7	－
福岡市	0.89	92.9	10.2	112.3	101.8						
熊本市	0.70	91.6	6.6	126.7	100.1	熊本県内市町村平均（熊本市除く）	0.36	93.0	7.7	41.0	－
指定都市平均	0.86	97.3	7.31	91.6	99.9	全国市町村平均（指定都市除く:東京23区あり）	0.51	90.8	7.3	57.2	－
全国市町村平均	0.51	93.6	5.83	27.4	－	全国市町村平均（指定都市及び東京23区除く）	0.51	91.0	7.5	57.2	－

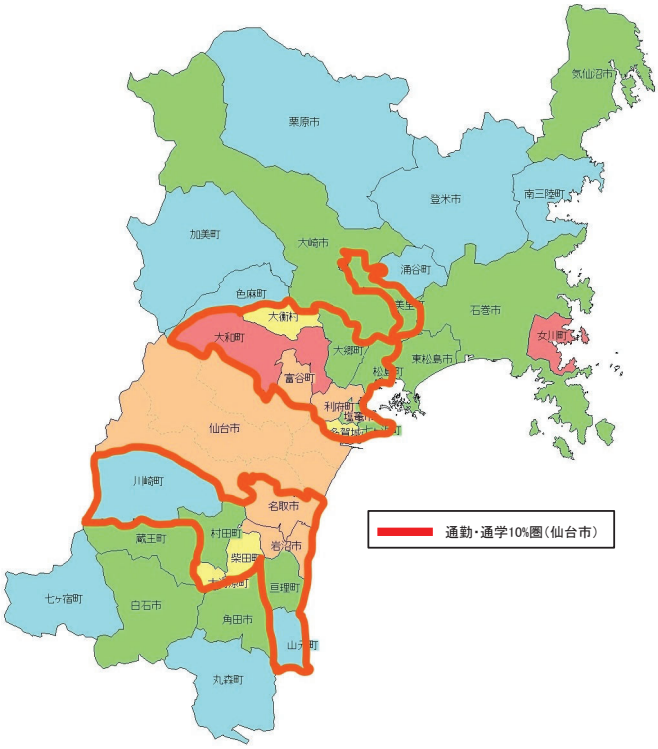
※　充当可能財源等が将来負担額を上回っている団体については「－」を表示している。
注　指定都市を除く都道府県内市町村平均及び指定都市を除く全国市町村平均の各指数は、事務局において、各市町村の数値を単純平均することにより算出している。
（出典）　総務省「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」

市町村別財政力指数（北海道・宮城県）

北海道（札幌市周辺）



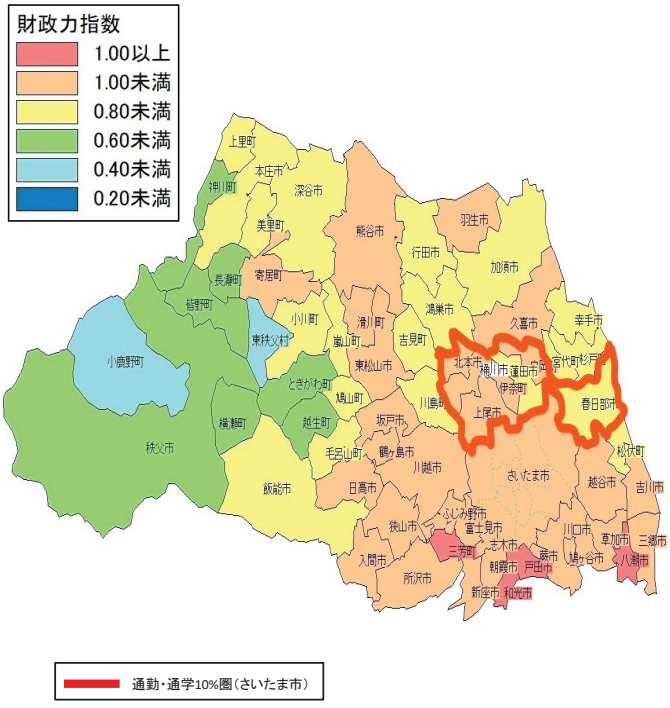
宮城県



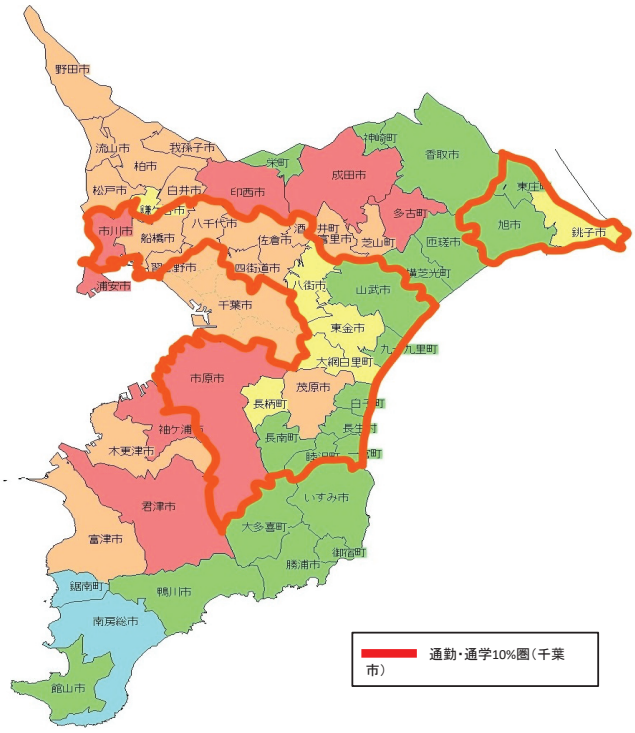
出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

市町村別財政力指数（埼玉県・千葉県）

埼玉県

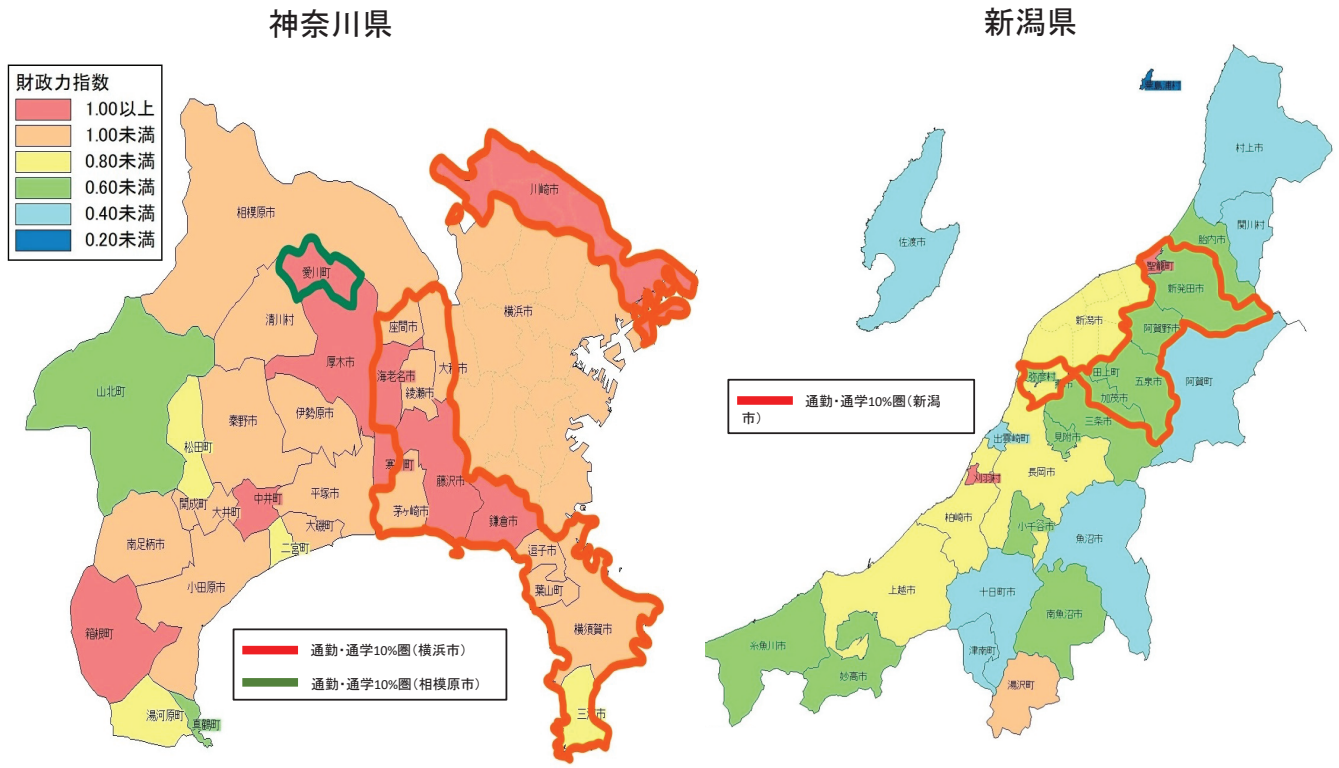


千葉県



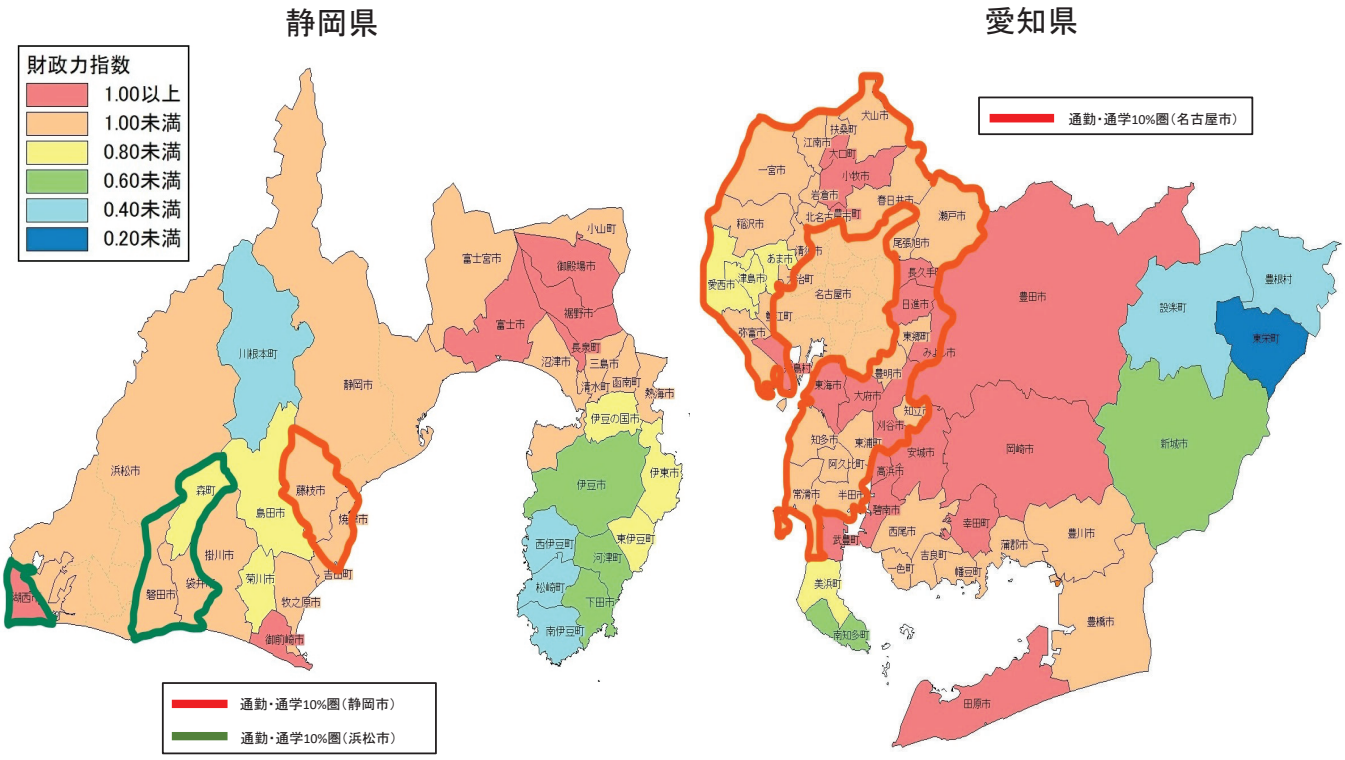
出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

市町村別財政力指数（神奈川県・新潟県）



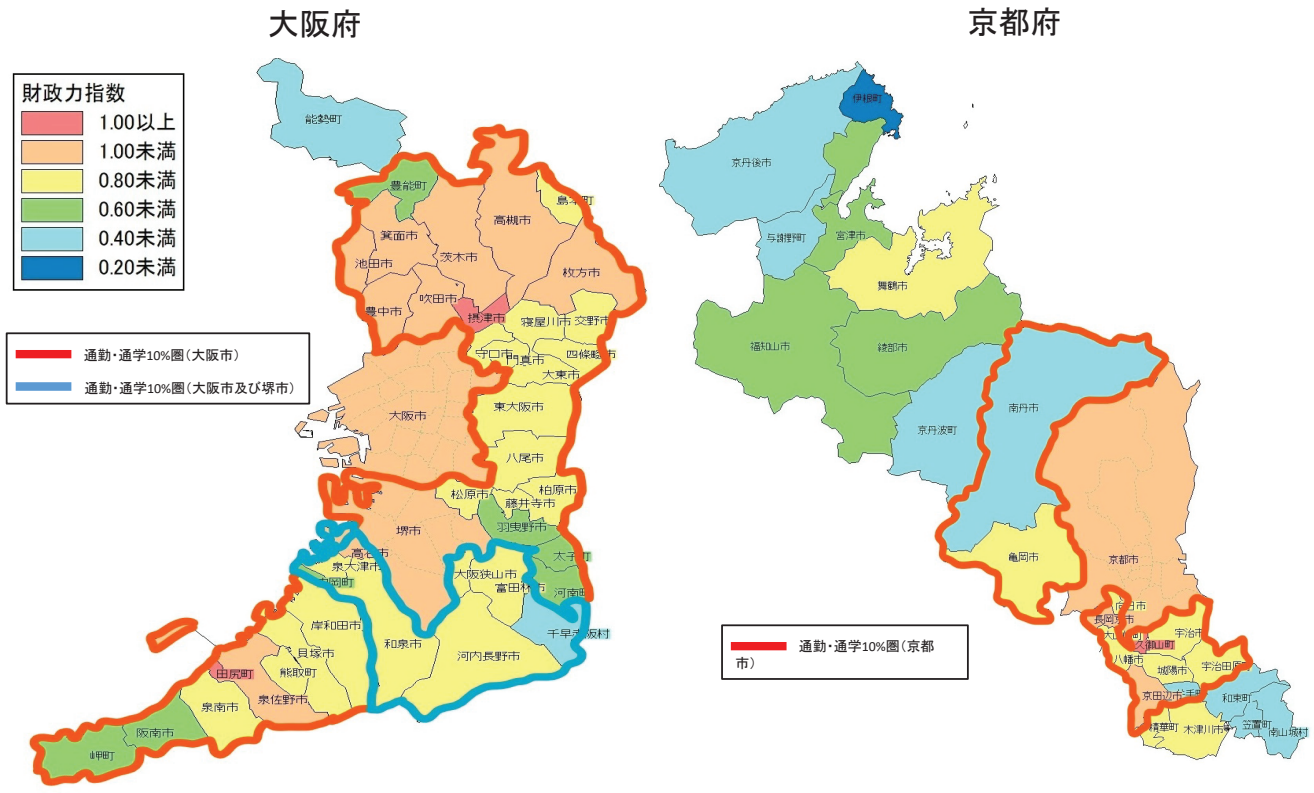
出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

市町村別財政力指数（静岡県・愛知県）



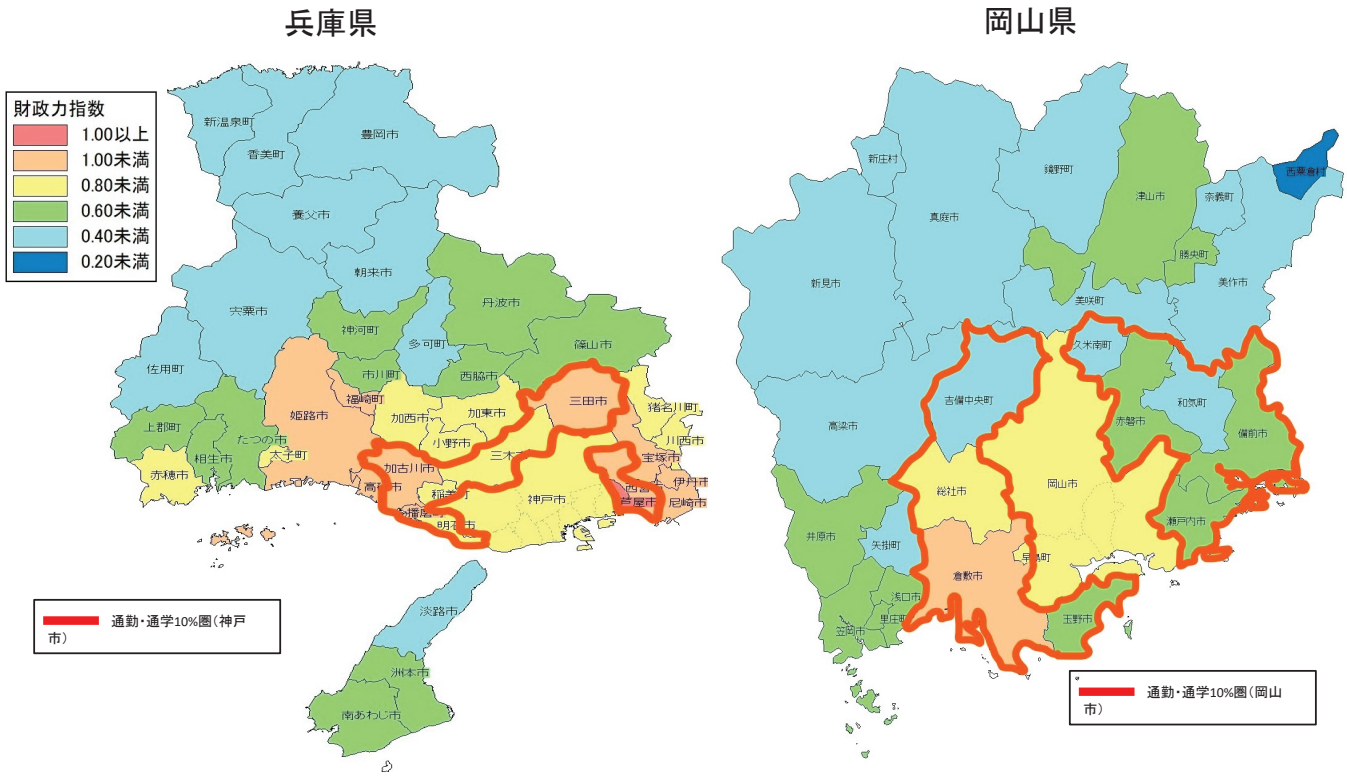
出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

市町村別財政力指数（大阪府・京都府）



出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

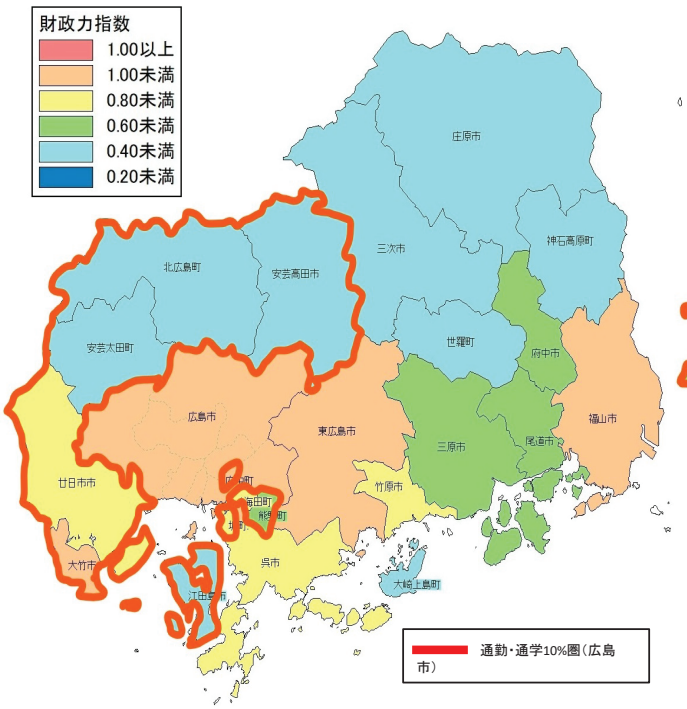
市町村別財政力指数（兵庫県・岡山県）



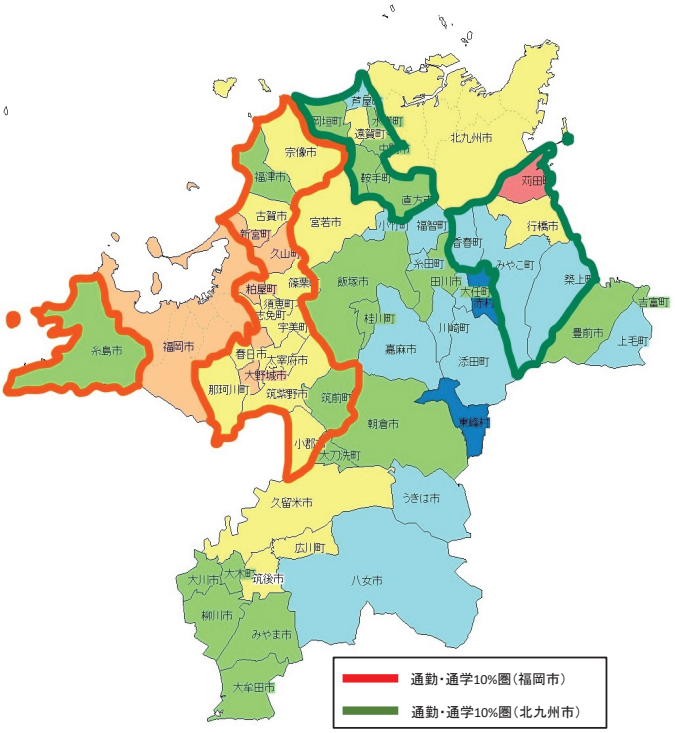
出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

市町村別財政力指数（広島県・福岡県）

広島県



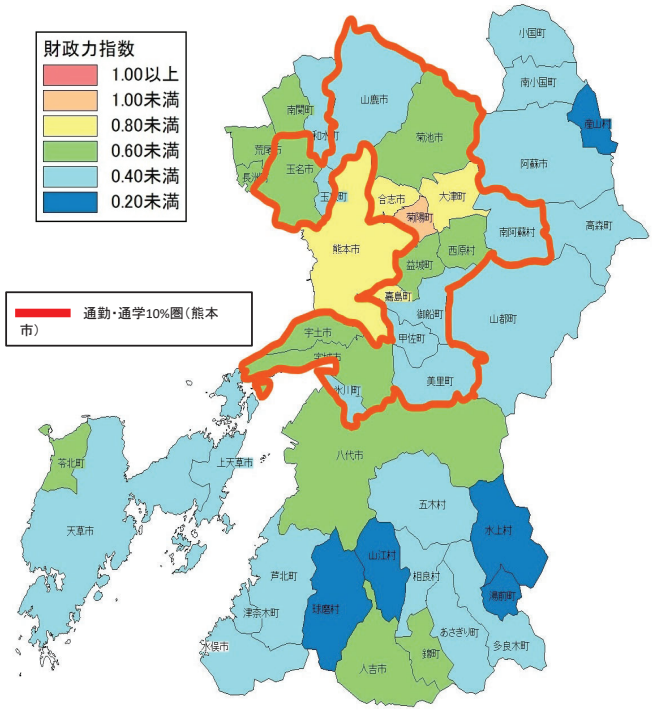
福岡県



出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

市町村別財政力指数（熊本県）

熊本県



出典：総務省「地方財政状況調査」のうち「令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧」及び総務省統計局「平成27年国勢調査」より事務局作成

指定都市議会及び都道府県議会の議員定数等の状況

指定都市	人口（万人）	構成比（対都道府県人口、%）	議員定数（人）	都道府県	人口（万人）	議員定数（人）	うち指定都市選出議員数（人）	構成比（対都道府県議員定数、%）
札幌市	196	37.2	68	北海道	527	100	28	28.0
仙台市	106	46.3	55	宮城県	229	59	24	40.7
さいたま市	131	17.7	60	埼玉県	739	93	14	15.1
千葉市	97	15.3	50	千葉県	632	94	14	14.9
横浜市	375	40.7	86	神奈川県	921	105	40	38.1
川崎市	151	16.4	60				18	17.1
相模原市	72	7.8	46				8	7.6
新潟市	79	35.7	51	新潟県	221	53	15	28.3
静岡市	70	18.9	48	静岡県	371	68	15	22.1
浜松市	80	21.6	46				12	17.6
名古屋市	230	30.3	68	愛知県	758	102	31	30.4
京都市	140	54.9	67	京都府	255	60	34	56.7
大阪市	273	31.0	83	大阪府	882	88	27	30.7
堺市	83	9.4	48				8	9.1
神戸市	153	27.6	69	兵庫県	555	86	23	26.7
岡山市	71	37.4	46	岡山県	190	55	19	34.5
広島市	120	42.4	54	広島県	283	64	26	40.6
北九州市	95	18.5	57	福岡県	513	86	16	18.6
福岡市	155	30.2	62				23	26.7
熊本市	73	41.2	48	熊本県	177	49	17	34.7

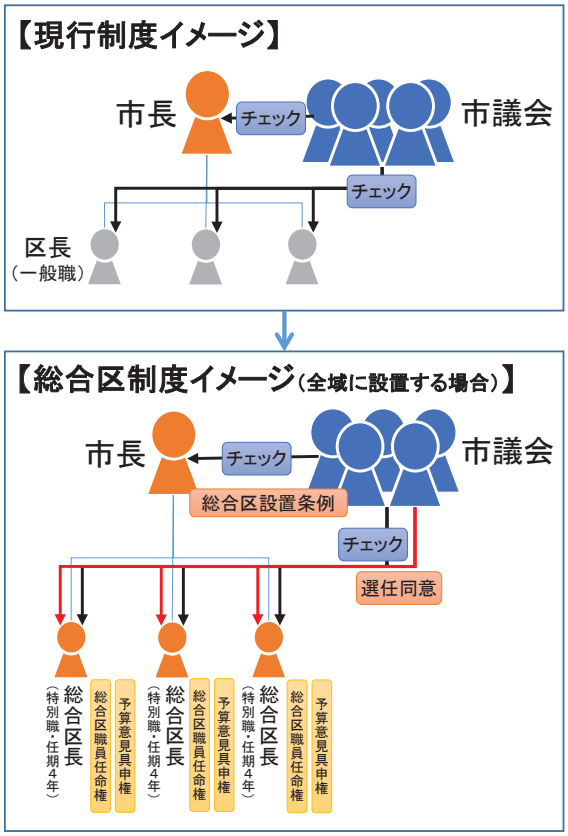
※　人口はR2.1現在
※　都道府県議会の議員定数及び内数としての指定都市選出議員数はR2.11現在
※　指定都市の議員定数はR元.12現在

区の比較

（指定都市制度）

	総合区	区	（旧）特別市の区	東京都の特別区
1　位置づけ	指定都市の内部組織 ※条例で設置（提案権は市長）	指定都市の内部組織 ※条例で設置（提案権は市長）	（旧）特別市の内部組織 ※条例で設置（提案権は市長）	特別地方公共団体
2　法人格	なし	なし	なし	あり
3　長	総合区長	区長	区長	特別区の区長
主な事務	総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務 市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	特別区の政策・企画の立案 市が処理することとされている事務を処理（上下水道等、一部の事務は都が処理）
権限	職員任命権 予算意見具申権	ー	ー	職員任命権 予算編成権 条例提案権　等
身分	特別職	一般職	特別職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選	公選
任期	4年	ー	4年	4年
市長との関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	ー
リコール	あり	なし	あり	あり
4　議会	なし （市議会の判断で区常任委員会を設置する等の工夫が可能）	なし （市議会の判断で区常任委員会を設置する等の工夫が可能）	なし	あり

総合区長の選任同意について



（参照条文）

●地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）

（総合区の設置）

第二百五十二条の二十の二　指定都市は、その行政の円滑な運営を確保するため必要があると認めるときは、前条第一項の規定にかかわらず、市長の権限に属する事務のうち特定の区の区域内に関するものを第八項の規定により総合区長に執行させるため、条例で、当該区に代えて総合区を設け、総合区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くことができる。

２　総合区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域並びに総合区の事務所が分掌する事務は、条例でこれを定めなければならない。

３　総合区にその事務所の長として総合区長を置く。

４　総合区長は、市長が議会の同意を得てこれを選任する。

５　総合区長の任期は、四年とする。ただし、市長は、任期中においてもこれを解職することができる。

６　総合区の事務所の職員のうち、総合区長があらかじめ指定する者は、総合区長に事故があるとき又は総合区長が欠けたときは、その職務を代理する。

７　第百四十一条、第百四十二条、第百五十九条、第百六十四条、第百六十五条第二項、第百六十六条第一項及び第三項並びに第百七十五条第二項の規定は、総合区長について準用する。

８～１３　（略）

１４　前各項に定めるもののほか、指定都市の総合区に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

●地方自治法施行令（昭和二十二年政令第十六号）（抄）

（総合区が新たに設置された場合の総合区長の職務の特例）

第百七十四条の四十八の四　総合区が新たに設置された場合においては、総合区長が選任されるまでの間は、市長がその職務を行う。

議会における区を単位として調査・審査等を行う組織の設置状況

該当：2市

	横浜市	岡山市
設置組織（設置時期）	区づくり推進横浜市会議員会議（平成6年5月25日）	大都市制度調査特別委員会（令和元年5月17日設置）
委員構成（委員数）	当該区選出の市会議員（2～8名）	9名
任期	市会議員の任期による	付議された事件が議会において審議されている間
所掌事務・権限等	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	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
令和2年度の活動状況（標準的な区の例）	・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)	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：「指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査」（総務省）の結果をもとに作成

令和元年8月1日現在

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第４次一括法）＜法律一覧＞

平成26年６月

国から地方公共団体（４３法律）

内閣府関係
〔健康増進法（1条）〕
○誇大表示の禁止に係る勧告・命令

総務省関係
〔放送法（3条）〕
○小規模施設特定有線一般放送の業務開始届出等

厚生労働省関係
〔児童福祉法（10条）〕
〔あん摩マツサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律（11条）〕
〔食品衛生法（12条）〕
〔理容師法（13条）〕
〔保健師助産師看護師法（15条1号）〕
〔身体障害者福祉法（15条2号）〕
〔診療放射線技師法（15条3号）〕
〔臨床検査技師等に関する法律（15条4号）〕
〔知的障害者福祉法（15条5号）〕
〔理学療法士及び作業療法士法（15条6号）〕
〔柔道整復師法（15条7号）〕
〔食鳥処理法（15条8号）〕
〔歯科衛生士法（16条）〕
〔社会福祉法（18条）〕
〔歯科技工士法（19条）〕
〔美容師法（21条）〕
〔調理師法（22条）〕
〔製菓衛生師法（27条）〕
〔視能訓練士法（29条1号）〕
〔臨床工学技士法（29条2号）〕
〔義肢装具士法（29条3号）〕
〔救急救命士法（29条4号）〕
〔言語聴覚士法（29条5号）〕
〔社会福祉士・介護福祉士法等（30条1、3号）〕
〔精神保健福祉士法（30条2号）〕
○養成施設の指定・監督等
〔児童福祉法（10条）〕（再掲）
〔母子保健法（25条）〕
○指定医療機関等の指定・監督
〔消費生活協同組合法（14条）〕
○消費生活協同組合（一部）の設立認可・監督
〔医療法（17条）〕
○医療法人（一部）の設立認可・監督
（関係する都道府県の連携を規定）
〔戦没者等の妻に対する特別給付金支給法（23条1号）〕
〔戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法（23条2号）〕
〔戦没者の父母等に対する特別給付金支給法（23条3号）〕
〔戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法（26条）〕
○特別給付金又は特別弔慰金の特別買上償還に関する証明書の発行
〔介護保険法等（31、32条）〕
○介護サービス事業者（一部）の業務管理体制の整備に関する監督等
（関係する都道府県の連携を規定）

農林水産省関係
〔農産物検査法（35条）〕
○登録検査機関（一部）の登録・監督

経済産業省関係
〔商工会議所法（38条）〕
○商工会議所の定款変更の認可（一部）
〔中小企業等協同組合法（43条）〕
○事業協同組合等（一部）の設立認可・監督
〔道路運送法（44条）〕
○自家用有償旅客運送の登録・監査等
○自動車道事業（一部）に係る供用約款の認可等
〔自動車運転代行業適正化法（47条）〕
○自動車運転代行業の認定等に係る同意・監督

国土交通省関係

環境省関係
〔土壌汚染対策法（48条）〕
○指定調査機関（一部）の指定・監督

都道府県から指定都市（２５法律）

内閣府関係
〔食品表示法（2条）〕
○農林物資製造業者等への立入検査等

文部科学省関係
〔学校教育法（4条）〕
○市町村立高等学校等の設置認可
〔市町村立学校職員給与負担法（5条）・地方教育行政の組織及び運営に関する法律（附則15条）〕
〔義務教育費国庫負担法（8条）〕
〔公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（9条）〕
○市町村立小中学校等の職員の給与等の負担、県費負担教職員定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定等
〔文化財保護法（6条）〕
○史跡名勝天然記念物の仮指定、重要文化財等の管理に係る技術的指導等
〔博物館法（7条）〕
○博物館の登録

厚生労働省関係
〔児童福祉法（10条）〕
〔障害者総合支援法（33条）〕
○指定障害福祉サービス事業者等の業務管理体制の報告の受理・命令等
〔医療法（17条）〕
○病院の開設許可
〔売春防止法（20条）〕
○婦人相談所を指定都市も設置可能に
〔特別児童扶養手当等の支給に関する法律（24条）〕
○特別児童扶養手当の受給資格の認定
〔職業能力開発促進法（28条）〕
○職業能力開発大学校等を指定都市も設置可能に
〔介護保険法等（31、32条）〕
○介護サービス事業者（一部）の業務管理体制の整備に関する監督等

農林水産省関係
〔農林物資の規格化等に関する法律（34条）〕
○農林物資製造業者等への立入検査等
〔農地法（36条）〕
○農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可

経済産業省関係
〔採石法（37条）〕
○岩石採取計画の認可
〔商工会議所法（38条）〕
○商工会議所の定款変更の認可（一部）、事業状況等の報告の受理・警告等
〔工業用水法（39条）〕
○工業用水の採取許可
〔砂利採取法（40条）〕
○砂利採取計画の認可
〔商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律（41条）〕
○全国団体以外の商工会・商工会議所等の基盤施設計画の認定等

国土交通省関係
〔公有水面埋立法（42条）〕
○公有水面の埋立免許
〔都市計画法（45条）〕
○都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定等
〔国土利用計画法（46条）〕
○土地取引の規制区域の指定

６３法律（※）

（※）「国から地方公共団体」と、「都道府県から指定都市」との重複（児童福祉法、医療法、介護保険法等（2法律）、商工会議所法）を整理。

都道府県から指定都市に移譲されていない主な事務①

	事務	根拠条文
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	地域医療支援病院の承認	医療法第４条等
10	浄化槽工事業者の登録	浄化槽法第２１条等
11	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
12	都市計画基礎調査の実施	都市計画法第６条等
13	都市計画事業（一部）の施行認可	都市計画法第５９条等

	事務	根拠条文
14	都市計画区域の指定	都市計画法第５条等
15	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
16	土地利用基本計画の策定	国土利用計画法第９条等
17	直轄区域以外の砂防設備の管理	砂防法第５条等
18	地すべり防止区域の管理	地すべり等防止法第７条等
19	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
20	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
21	地域森林計画の策定	森林法第５条等
22	民有林の開発行為の許可	森林法第１０条の２等
23	保安林の指定（一部）・管理	森林法第２５条の２、第３４条等
24	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
25	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

都道府県から指定都市に移譲されていない主な事務②

	事　　務	根拠条文
26	学校法人（一部）の設立認可	私立学校法第４条、第３０条等
27	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
28	都道府県警察の設置	警察法第３６条等
29	道路における交通の規制	道路交通法第４条等
30	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
31	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

特別市制度①

１９４６年（昭和２１）大都市制度に関する地方制度調査会の答申（抜粋）

〔諮問第三〕
第二　五大都市
（一）五大都市は夫々の市の区域により特別市として現在所属している府県から独立させること。
（二）特別市には、原則として道府県の制度を適用すること。
（三）特別市における国政事務（警察事務を含む。）の処理は、原則として、道府県に準ずること。
（四）下部組織
　（イ）区はすべて行政区とすること。
　（ロ）町内会及び同連合会等について、なるべく煩瑣な規定を設けないこと。
（五）財政
　（イ）国税の一部を移譲すること。
　（ロ）独立税種を創設すること。
　（ハ）公企業の経営権を拡張すると共に或る程度収益主義を認めること。
　（ニ）事務の担任区分を明かにし、国費、地方費の費用負担区分を是正すること。
　（ホ）起債認可の手続を簡易化すること。
　（ヘ）各種の国庫補助金を整理統合してこれを一般財源として賦与すること。
（六）残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府県市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること。
（七）その他
　（イ）区長の選任は、次の何れかによるものとすること。
　　甲　市会の同意を得て市長が選任する。
　　乙　市長が任免する。
　　丙　選挙人が直接選挙するものとする。
　（ロ）残存郡部を独立の府県とした場合の名称、府県庁の所在地は一応従来通りとし、残存郡部の意思により適宜決定するものとすること。
　（ハ）実施の時期は、なるべく速かならしめること。
　（ニ）復興に伴う人口激増の趨勢に鑑み、市会議員の定数を特例により増加する方法を講ずること。

　　附帯決議
諮問第三に対する答申の取扱に関しては、五大府県及び五大都市が円満な協調を遂げられるように、政府の善処を要望する。

特別市制度②

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

（参照条文）特別市制度①

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）　※　昭和３１年改正前の規定

第三編　特別地方公共団体
第一章　特別市

第二百六十四条　特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基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。
２　第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条　特別市は、都道府県の区域外とする。
２　特別市は、人口五十万以上の市につき、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。
３　特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。
４　法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない。
５　第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。
６　第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。
７　第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。
８　第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
９　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。

第二百六十六条　第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。

第二百六十七条　特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条　特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。
２　助役の定数は、条例でこれを定める。
３　特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基く政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

（参照条文）特別市制度②

第二百六十九条　特別市に収入役一人を置く。
２　特別市は、条例で副収入役を置くことができる。
３　副収入役の定数は、条例でこれを定める。

第二百七十条　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。
２　特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。
３　行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。
４　第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。

第二百七十一条　行政区に区長及び区助役一人を置く。
２　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。
３　区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
４　区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。
５　区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。

第二百七十二条　行政区に区収入役一人を置く。
２　区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
３　特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役となることができない。
４　区収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。

第二百七十三条　区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は条例に基く委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その他の会計事務を掌る。
２　特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨を告示しなければならない。
３　前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。

第二百七十四条　行政区に区出納員を置くことができる。
２　区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
３　区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。

（参照条文）特別市制度③

第二百七十五条　前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。
２　前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。
３　第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。
４　区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。

第二百七十六条　行政区に選挙管理委員会を置く。
２　前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。

第二百七十七条　第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第百四十五条、第百五十二条、第百六十条、第百六十二条乃至第百六十七条、第百六十八条第六項及び第七項、第百六十九条乃至第百七十一条、第百八十条の四第四項、第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百十八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。

第二百七十八条　この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第二百七十九条　削除

第二百八十条　この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

区長への事務委任の状況

（令和3年4月1日現在）

委任事務の分野	事務の例	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市	名古屋市	京都市	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市
総務関係	印鑑証明、身分証明、就学証明等の諸証明	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	市税の賦課、徴収、督促、滞納処分					○														○	
	その他	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	
コミュニティ関係	地縁団体の認可、印鑑登録、証明					○		○	○		○	○		○							
	市民利用施設の維持管理や使用料徴収		○		○	○	○					○				○					
	その他	○		○	○	○		○			○	○			○					○	
災害対策関係	災害時における避難立退勧告指示					○															
	水難救護法に基づく水難救護					○	○				○	○				○					
	その他		○			○		○				○		○						○	
国民健康保険関係	国民健康保険被保険者資格	○	○		○	○	○		○	○	○	○	○		○	○		○	○	○	
	国民健康保険料賦課徴収	○	○		○	○	○			○	○	○	○		○			○	○	○	
	その他	○	○			○	○			○	○	○	○		○	○		○	○	○	
介護保険関係	介護保険被保険者資格	○	○		○	○	○					○	○			○		○		○	
	介護保険料賦課徴収	○	○		○	○	○					○	○			○		○		○	
	その他	○	○		○	○	○					○	○			○		○		○	
後期高齢者医療保険関係	後期高齢者医療保険諸届に関する事務	○					○		○			○	○			○			○	○	
	後期高齢者医療保険料賦課徴収	○	○		○	○	○					○	○		○	○		○	○	○	
	その他	○	○			○	○					○	○		○	○		○		○	
障害者支援関係	特定障害者給付金の事務	○	○		○	○	○				○	○			○	○		○		○	
	障害者総合支援法の規定による介護給付費等の支給に関する事務	○				○	○					○				○				○	
	その他	○			○	○	○								○			○		○	
衛生関係	火葬施設利用許可、埋火葬許可	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○
	行旅病人、行旅死亡人の取扱いに関する事務										○		○	○		○					
	その他											○								○	
土木・建築関係	道路、河川等の占有許可		○																	○	
	屋外広告物許可、申請手数料徴収		○																		
	その他		○															○		○	

指定都市の区の予算の状況（札幌市～浜松市）

（令和3年4月1日現在）

		札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市
区の予算の状況	予算要求先	【管理予算、区独自事業】市民担当部局 【その他】事業担当部局	【区独自事業】財政担当部局 【その他】事業担当部局	【管理予算、区独自事業】財政担当部局 【その他】事業担当部局	【区自主企画事業】財政担当部局 【その他】事業担当部局	【区執行事業】市民担当部局 【局執行事業】事業担当部局	【管理予算、区独自事業】財政担当部局 【局執行事業】事業担当部局	財政担当部局	財政担当部局	【区独自事業】財政担当部局 【局執行事業】事業担当部局	【管理予算、区独自事業】財政担当部局 【その他】事業担当部局
	区における自主事業予算 事業名	未来へつなぐ笑顔のまちづくり活動推進事業	①区民協働まちづくり事業 ②地域活性化推進事業 ③地域生活関連整備事業	区まちづくり推進事業	区自主企画事業	個性ある区づくり推進費（自主企画事業費）	地域課題対応事業	区政推進事業	特色ある区づくり予算	①区の魅力づくり事業 ②環境整備事業	①地域力向上事業 ②区大事業（区独自の特色ある事業）
	区における自主事業予算 令和3年度予算額	350百万円（1区あたり30～40百万円）	①90百万円（1区平均18百万円） ②33百万円（1区平均6百万円） ③156百万円（1区平均31百万円）	1,622百万円（1区平均162百万円）	60百万円（1区平均10百万円）	1,845百万円（1区平均103百万円）	416百万円（1区平均59百万円）	62百万円（1区あたり15～27百万円）	231百万円（1区平均29百万円）	①36百万円（1区あたり12百万円） ②9百万円（1区あたり3百万円）	①92百万円（1区あたり9～33百万円） ②73百万円（1区あたり0～25百万円）
	区における自主事業予算 配分方法等	区の事業計画に合わせて配分	各区が直接財政担当部局へ予算要求	各区が直接財政担当部局へ予算要求	各区が直接財政担当部局へ予算要求	基礎額として18区一律に配分する他、人口などの地域特性等に応じて配分	各区一律5百万円＋各区が直接財政担当部局へ予算要求	政策的経費等（枠外経費）を除き、財政当局が枠配分	各区25百万円＋人口面積に応じた加算分を上限に要求	各区が直接財政担当部局へ予算要求	各区が直接財政担当部局へ予算要求

指定都市の区の予算の状況（名古屋市～熊本市）

（令和3年4月1日現在）

			名古屋市	京都市	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市
区の予算の状況		予算要求先	①区役所担当部局へ予算要望 ②事業担当部局へ区が事業提案 ③財政担当部局へ予算要求	【区民提案・共汗型まちづくり支援事業予算】 区役所担当部局 【その他】 事業担当部局	財政担当部局	財政担当部局	事業担当部局	財政担当部局	事業担当部局	区役所担当部局	財政担当部局	【管理経費、区のまちづくり推進経費】 財政担当部局 【その他】 事業担当部局
	区における自主事業予算	事業名	①自主的・主体的な区政運営 ②区提案連携事業 ③区の特性に応じたまちづくり事業	区民提案・共汗型まちづくり支援事業	区の区域内の基礎自治に関する施策・事業 ※区の区域内の基礎自治に関する施策・事業については、区役所予算（区長自由経費）及び局予算（区CM自由経費）について、区長（区CM）が決定権を有し、区政を総合的に展開	区域まちづくり事業	区の個性をのばすまちづくり事業	各区まちづくり推進事業	①区の魅力と活力向上推進事業 ②区政運営調整費 ③まちづくり振興費	区行政推進事業	区役所事業費（魅力づくり事業等）	まちづくり推進経費 復興支援自治推進経費
		令和3年度予算額	①162百万円（1区平均約10百万円） ②70百万円 ③85百万円	201百万円（1区平均18百万円）	27,422百万円（1区平均1,143百万円） ※区長自由経費10,640百万円、区CM自由経費16,782百万円	268百万円（1区平均38百万円）	468百万円（1区平均52百万円）	102百万円（1区平均26百万円）	①100百万円（1区平均12.5百万円） ②4百万円（1区平均0.5百万円） ③1.3百万円（1区平均0.2百万円）	146百万円（1区あたり17～26百万円）	326百万円（1区平均46百万円）	103百万円（1区平均20百万円）
		配分方法等	①約8割は均等割、約2割は人口割で配分 ②局で執行 ③各区が直接財政担当部局へ予算要求	約5割は均等配分、残り約5割は人口配分	基準財政需要額的な考え方（人口や道路面積などの客観的な指標）にもとづき算出し、財源枠として配分	各区が直接財政担当部局へ予算要求	各区からの要求に基づき配分	各区が直接財政担当部局へ予算要求	各区からの要求に基づき配分	確定額を区の規模に応じて按分し配分	各区が直接財政担当部局へ予算要求	各区が直接財政担当部局へ予算要求

事務分掌条例制定の状況（札幌市～浜松市）

（令和3年4月1日現在）

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
札幌市	札幌市区の設置等に関する条例	（1）区のまちづくりに係る総合調整に関する事項 （2）区の住民生活に関する事項 （3）区の道路、公園及び河川の管理及び工事に関する事項 （4）区の社会福祉、子どもの育成及び保健衛生に関する事項	（1）区行政の推進に係る事項の調査、企画及び調整など （2）住民記録、戸籍、印鑑登録、防犯、区災害対策、住民組織の振興など （3）道路、公園、河川の維持管理、道路等の除雪の計画及び除雪に係る地域との連携など （4）地域福祉、区民生委員・児童委員、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、高齢者・障がい者福祉、介護保険制度、母子保健・地域子育て支援事業、生活保護、国民健康保険、後期高齢者医療、国民年金など
仙台市	仙台市区の設置等に関する条例	（1）区の事務及び事業の推進に係る総合調整に関する事項 （2）区民生活及び区の地域づくりに関する事項 （3）区の社会福祉及び社会保障に関する事項 （4）区の保健衛生に関する事項 （5）区の緑地及び公園に関する事項 （6）区の道路に関する事項 （7）区の建築に関する事項	（1）区役所内事務の連絡調整等 （2）区民協働まちづくり事業、まちづくり活動助成等 （3）児童手当、生活保護等 （4）予防接種、食品営業の許可及び登録等 （5）公園の新設・維持管理等 （6）道路の新設及び改築・維持修繕等 （7）建築物の敷地と道路の関係の建築許可、建築相談等
さいたま市	さいたま市区の設置等に関する条例	（1）区民の生活に関すること （2）区民の健康及び福祉に関すること	（1）戸籍の記載及び編製に関することなど （2）民生委員・児童委員に関することなど
千葉市	千葉市区の設置等に関する条例	（1）区の活性化及び区における課題の解決に関する事項 （2）区民に身近な行政サービスに関する事項	（1）区民参加行事の実施、地域文化の振興、地域防犯活動の推進、自主防災組織の育成支援及び地域交通安全対策の実施等 （2）住民異動届及び戸籍届の受理、住民票及び印鑑登録証明等各種証明の交付、国民健康保険に関する資格得喪・給付、高齢者、障害者及び子どもの福祉に関する各種手当の申請受付・給付、介護保険の資格得喪・給付、道路の簡易修繕等
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
新潟市	新潟市区役所事務分掌条例	（1）区政の基本的な計画及び重要施策の企画に関する事項 （2）区自治協議会に関する事項 （3）地域コミュニティの振興に関する事項 （4）文化及びスポーツの振興に関する事項 （5）広報及び広聴に関する事項 （6）住民基本台帳及び戸籍に関する事項 （7）国民健康保険に関する事項 （8）環境衛生及び一般廃棄物に関する事項 （9）社会福祉及び保健に関する事項 （10）介護保険に関する事項 （11）産業の振興に関する事項 （12）観光の振興に関する事項 （13）都市計画に関する事項 （14）道路及び公園に関する事項 （15）防災、防犯及び交通安全に関する事項 （16）予算その他財務に関する事項	（1）区ビジョンの策定 （2）区自治協議会の運営 （3）地縁団体の認可 （4）文化・スポーツイベントの実施 （5）区だよりの発行 （6）諸証明の交付 （7）国民健康保険料の賦課、徴収 （8）ごみの相談 （9）児童手当の認定・支給 （10）要介護認定 （11）商工業の融資制度 （12）観光資源の管理・支援 （13）開発行為の許可 （14）道路の整備及び維持管理 （15）防災意識の啓発 （16）区役所の予算及び決算の総括
静岡市	静岡市区の設置等に関する条例	（1）区の市民生活に関する事項 （2）区の社会保障に関する事項 （3）区の社会福祉に関する事項 （4）区の保健衛生に関する事項 （5）区の子どもの育成に関する事項 （6）区の防災に関する事項 （7）市民との協働及び市民参画による区の個性を生かしたまちづくりの推進に関する事項	（1）市民相談に関すること （2）国民健康保険に関すること（市長が定めるものを除く。） （3）高齢者の総合相談に関すること （4）健康増進法に定める保健指導の実施に関すること （5）児童手当、児童扶養手当及び子ども手当の支給に関すること （6）区の防災訓練に関すること （7）区の魅力づくり事業に関すること
浜松市	浜松市区及び区協議会の設置等に関する条例	（1）まちづくりに関する事項 （2）社会福祉、社会保障及び保健衛生に関する事項 （3）子どもに関する事項 （4）前3号に掲げるもののほか、区民に身近な行政サービスに関する事項	（1）地域振興事業 （2）国民健康保険に係る事務 （3）児童手当、児童扶養手当に係る事務 （4）印鑑登録証明

事務分掌条例制定の状況（名古屋市～熊本市）

（令和3年4月1日現在）

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
名古屋市	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に関する条例	(1)区政の総合的な企画及び調整を行うことによる総合行政の推進に関すること。 (2)区の特性に応じたまちづくりに関すること。 (3)区民の生活、福祉及び保健その他区民に身近な行政サービスに関すること。	(1)区内・局・地域との連絡・調整 (2)歴史・風土などの区の特性に応じたまちづくり (3)住民基本台帳に関すること、児童及びひとり親家庭等の福祉に関すること等
京都市	京都市区役所事務分掌条例	(1)区民が主体のまちづくりの推進及びその推進に関する総合的な調整に関すること。 (2)地域コミュニティの活性化、地域の安心かつ安全なまちづくりの推進及び個性をいかした活力あふれる地域づくりに資する取組の実施に関すること。 (3)区民のための社会福祉、社会保険及び保健衛生に関すること。 (4)区民に身近な行政サービスの提供に関すること。 (5)区に関する情報の収集及び提供に関すること。 (6)前各号に掲げるもののほか、地方自治法第153条第1項の規定に基づき市長が区長に委任する事務に関すること。	(1)区基本計画、区民のまちづくり活動の支援など (2)地域振興、市政協力委員、災害対策など (3)介護保険、児童手当、児童扶養手当、国民健康保険など (4)戸籍、住民基本台帳など (5)広報及び広聴など (6)行旅病人・行旅死亡人、埋葬許可など
大阪市	区の事務所の名称、位置及び所管区域並びに事務分掌に関する条例	(1)区における地域づくり及び安全で安心なまちづくりに関する事項 (2)区における社会福祉、社会保障及び保健衛生に関する事項 (3)その他区民に身近な行政サービスに関する事項	(1)地域の振興、地域の防犯対策及び安全対策など (2)保健福祉に係る総合相談及び地域支援、国民健康保険、母子保健など (3)統計調査、戸籍及び住民基本台帳など
堺市	堺市区の設置並びに区の事務所の位置、名称、所管区域及び分掌事務を定める条例	(1)まちづくりに関する事項 (2)区民生活に関する事項 (3)社会福祉に関する事項 (4)医療保険、介護保険及び国民年金に関する事項 (5)保健衛生に関する事項 (6)子育て支援に関する事項 (7)その他区民に身近な行政サービスに関する事項	(1)地域の主要施策に係る企画及び調整に関することなど (2)住民票の写し等及び印鑑登録証明書の交付に関することなど (3)生活保護法に基づく給付に関することなど (4)国民健康保険料の賦課に関することなど (5)地域住民の健康の保持及び増進に関することなど (6)育児相談、ひとり親家庭相談及び女性相談に関することなど (7)市民相談に関することなど
神戸市	神戸市区の設置等に関する条例	(1)区の住民生活に関する事項 (2)区の安全で安心なまちづくりに関する事項 (3)区の社会福祉、社会保障及び保健衛生に関する事項 (4)区の子供の育成等に関する事項	(1)諸証明の発行、各種届出、年金・保険関係の業務 (2)防災・地域活性、コミュニティ支援業務 (3)民生委員、障害者支援、食品・環境・動物の衛生に係る相談業務など (4)子育て支援の推進に関すること
岡山市	岡山市区の設置並びに区の事務所の位置、名称及び所管区域並びに任務を定める条例	(1)区民に身近な行政サービスの提供 (2)区の特性をいかした地域の振興 (3)区域内の道路、河川、公園等の整備及び維持管理による生活環境の向上 (4)区域内における災害への対応	(1)戸籍、住民基本台帳、印鑑登録等に関する事務 (2)まちづくり推進事業関連事務 (3)区域内の生活道路等の整備及び維持管理に関する事務 (4)各区の災害対策本部等に関する事務
広島市	広島市区の設置等に関する条例	(1)広報及び広聴に関すること。 (2)まちづくりの推進に関すること。 (3)危機管理に関すること。 (4)国民健康保険及び国民年金に関すること。 (5)社会福祉に関すること。 (6)保健衛生に関すること。 (7)介護保険に関すること。 (8)後期高齢者医療に関すること。 (9)農林業その他産業に関すること。 (10)建築及び住宅に関すること。 (11)道路、公園その他施設に関すること。 (12)その他住民に身近な行政サービスであつて市長が定めるものに関すること。	(1)広報紙の作成 (2)区の魅力と活力の向上推進 (3)区災害警戒本部・対策本部の運営 (4)国民健康保険の加入・脱退 (5)生活保護の決定・相談・指導 (6)成人と高齢者の健康相談・健康診断 (7)介護保険者証の交付 (8)後期高齢者医療の手続き (9)農業の技術指導 (10)市営住宅の入居申込・維持管理 (11)道路・橋りょうの新設・改良 (12)印鑑登録・証明
北九州市	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に関する条例	(1)区が主体となって行うまちづくりに関する事項 (2)区におけるコミュニティの活動の支援に関する事項 (3)住民基本台帳及び戸籍に関する事項 (4)区における社会福祉、社会保障及び保健衛生に関する事項 (5)区における道路その他土木に関する事項 (6)区における子ども及び家庭に係る行政サービスに関する事項 (7)その他区における行政サービスに関する事項	(1)区行政推進事業 (2)自治会等の地域コミュニティの支援 (3)住民票の発行 (4)国民健康保険 (5)道路の維持補修 (6)子ども医療 (7)災害対応
福岡市	福岡市区の設置等に関する条例	(1)広報及び広聴に関する事項 (2)税務に関する事項 (3)市民生活に関する事項 (4)スポーツに関する事項 (5)子どもに関する事項 (6)社会福祉に関する事項 (7)社会保障に関する事項 (8)保健衛生に関する事項 (9)環境保全に関する事項 (10)廃棄物に関する事項 (11)文化に関する事項 (12)公園及び緑地に関する事項 (13)道路に関する事項 (14)河川に関する事項 (15)下水道に関する事項	(1)市民相談、広報物の配布等 (2)市税に係る証明及び閲覧等 (3)印鑑の登録及び証明等 (4)市民の体力づくりに関すること等 (5)児童手当の支給等 (6)特別障害者手当の支給等 (7)生活保護に基づく金品の支給等 (8)食品衛生許可等 (9)清掃相談等 (10)清掃委託業務の検査等 (11)具体例：市民文化祭の開催等 (12)公園、緑地の占用許可等 (13)道路の舗装及び側溝改良等 (14)河川の維持修繕等 (15)下水道及び水路の敷地の寄付採納等
熊本市	熊本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)区の住民生活に関すること。 (3)区の保健衛生、社会福祉及び社会保障に関すること。 (4)法令等に基づき区において処理することとされる事務に関すること。	(1)地域コミュニティ活動支援等 (2)各種証明、道路の整備・維持管理、環境衛生関係等 (3)高齢者・障がい者支援、医療、国保・年金、生活保護関係等 (4)選挙事務、教育委員会補助執行等

指定都市及び特別区の区の人口①

（単位：人）

札幌市（10区）		仙台市（5区）		さいたま市（10区）		千葉市（6区）		横浜市（18区）		川崎市（7区）		相模原市（3区）	
区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口
北海道	5,381,733	宮城県	2,333,899	埼玉県	7,266,534	千葉県	6,222,666	神奈川県	9,126,214	神奈川県	9,126,214	神奈川県	9,126,214
札幌市	1,952,356	仙台市	1,082,159	さいたま市	1,263,979	千葉市	971,882	横浜市	3,724,844	川崎市	1,475,213	相模原市	720,780
中央区	237,627	青葉区	310,183	西区	87,146	中央区	205,070	鶴見区	285,356	川崎区	223,378	緑区	173,612
北区	285,321	宮城野区	194,825	北区	143,446	花見川区	179,200	神奈川区	238,966	幸区	160,890	中央区	269,888
東区	261,912	若林区	133,498	大宮区	113,864	稲毛区	160,968	西区	98,532	中原区	247,529	南区	277,280
白石区	209,584	太白区	226,855	見沼区	161,960	若葉区	151,078	中区	148,312	高津区	228,141	区平均人口	240,260
豊平区	218,652	泉区	216,798	中央区	98,762	緑区	126,848	南区	194,827	多摩区	214,158		
南区	141,190	区平均人口	216,432	桜区	97,910	美浜区	148,718	保土ケ谷区	205,493	宮前区	225,594		
西区	213,578			浦和区	154,416	区平均人口	161,980	磯子区	166,229	麻生区	175,523		
厚別区	127,767			南区	180,152			金沢区	202,229	区平均人口	210,745		
手稲区	140,999			緑区	116,522			港北区	344,172				
清田区	115,726			岩槻区	109,801			戸塚区	275,283				
区平均人口	195,236			区平均人口	126,398			港南区	215,736				
								旭区	247,144				
								緑区	180,366				
								瀬谷区	124,560				
								栄区	122,171				
								泉区	154,025				
								青葉区	309,692				
								都筑区	211,751				
								区平均人口	206,936				

※人口は平成27年国勢調査の値である。

指定都市及び特別区の区の人口②

（単位：人）

新潟市（8区）		静岡市（3区）		浜松市（7区）		名古屋市（16区）		京都市（11区）		大阪市（24区）		堺市（7区）	
区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口
新潟県	2,304,264	静岡県	3,700,305	静岡県	3,700,305	愛知県	7,483,128	京都府	2,610,353	大阪府	8,839,469	大阪府	8,839,469
新潟市	810,157	静岡市	704,989	浜松市	797,980	名古屋市	2,295,638	京都市	1,475,183	大阪市	2,691,185	堺市	839,310
北区	76,328	葵区	253,593	中区	237,443	千種区	164,696	北区	119,474	都島区	104,727	堺区	148,205
東区	137,577	駿河区	212,419	東区	128,555	東区	78,043	上京区	85,113	福島区	72,484	中区	124,543
中央区	183,767	清水区	238,977	西区	111,353	北区	163,579	左京区	168,266	此花区	66,656	東区	85,189
江南区	68,906	区平均人口	234,996	南区	100,870	西区	149,098	中京区	109,341	西区	92,430	西区	135,746
秋葉区	76,843			北区	93,567	中村区	133,206	東山区	39,044	港区	82,035	南区	147,626
南区	45,685			浜北区	95,900	中区	83,203	下京区	82,668	大正区	65,141	北区	158,845
西区	162,833			天竜区	30,292	昭和区	107,170	南区	99,927	天王寺区	75,729	美原区	39,156
西蒲区	58,218			区平均人口	113,997	瑞穂区	105,357	右京区	204,262	浪速区	69,766	区平均人口	119,901
区平均人口	101,270					熱田区	65,895	伏見区	280,655	西淀川区	95,490		
						中川区	220,281	山科区	135,471	東淀川区	175,530		
						港区	146,745	西京区	150,962	東成区	80,563		
						南区	136,935	区平均人口	134,108	生野区	130,167		
						守山区	172,845			旭区	91,608		
						緑区	241,822			城東区	164,697		
						名東区	164,080			阿倍野区	107,626		
						天白区	162,683			住吉区	154,239		
						区平均人口	143,477			東住吉区	126,299		
										西成区	111,883		
										淀川区	176,201		
										鶴見区	111,557		
										住之江区	122,988		
										平野区	196,633		
										北区	123,667		
										中央区	93,069		
										区平均人口	112,133		

※人口は平成27年国勢調査の値である。

指定都市及び特別区の区の人口③

（単位：人）

神戸市（9区）		岡山市（4区）		広島市（8区）		北九州市（7区）		福岡市（7区）		熊本市（5区）		特別区（23区）	
区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口	区	人口
兵庫県	5,534,800	岡山県	1,921,525	広島県	2,843,990	福岡県	5,101,556	福岡県	5,101,556	熊本県	1,786,170	東京都	13,515,271
神戸市	1,537,272	岡山市	719,474	広島市	1,194,034	北九州市	961,286	福岡市	1,538,681	熊本市	740,822	23区計	9,272,740
東灘区	213,634	北区	309,484	中区	136,640	門司区	99,637	東区	306,015	中央区	186,300	千代田区	58,406
灘区	136,088	中区	146,232	東区	120,155	若松区	82,844	博多区	228,441	東区	190,451	中央区	141,183
兵庫区	106,956	東区	95,577	南区	142,728	戸畑区	59,116	中央区	192,688	西区	93,171	港区	243,283
長田区	97,912	南区	168,181	西区	190,929	小倉北区	181,878	南区	255,797	南区	127,769	新宿区	333,560
須磨区	162,468	区平均人口	179,869	安佐南区	242,512	小倉南区	212,850	西区	206,868	北区	143,131	文京区	219,724
垂水区	219,474			安佐北区	145,018	八幡東区	68,844	城南区	130,995	区平均人口	148,164	台東区	198,073
北区	219,805			安芸区	79,353	八幡西区	256,117	早良区	217,877			墨田区	256,274
中央区	135,153			佐伯区	136,699	区平均人口	137,327	区平均人口	219,812			江東区	498,109
西区	245,782			区平均人口	149,254							品川区	386,855
区平均人口	170,808											目黒区	277,622
												大田区	717,082
												世田谷区	903,346
												渋谷区	224,533
												中野区	328,215
												杉並区	563,997
												豊島区	291,167
												北区	341,076
												荒川区	212,264
												板橋区	561,916
												練馬区	721,722
												足立区	670,122
												葛飾区	442,913
												江戸川区	681,298
												区平均人口	403,163

※人口は平成27年国勢調査の値である。

指定都市等における広域連携の状況①

三大都市圏

○ 東京23区における連携

連携の種類	名称	事務の内容	連携団体
協議会	東京二十三区清掃協議会	ごみの収集運搬に係る請負等	23特別区
一部事務組合	特別区人事・厚生事務組合	人事委員会、互助制度、職員の任用、恩給給付、公務災害補償等	23特別区
	特別区競馬組合	競馬	23特別区
	臨海部広域斎場組合	火葬場	港区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区
	東京二十三区清掃一部事務組合	ごみ処理、し尿処理	23特別区

○ さいたま市を含む連携

連携の種類		名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合		埼玉県浦和競馬組合	競馬	埼玉県
広域連合		彩の国さいたま人づくり広域連合	職員研修	埼玉県、埼玉県内全市町村
事務の委託	県への委託	―	児童自立支援施設	埼玉県

注1 出典：総務省自治行政局市町村課「平成30年度地方公共団体の事務の共同処理の状況調」（平成30年７月１日現在）より
「連携協約」「協議会」「機関等の共同設置」「一部事務組合」「広域連合」「事務の委託」の状況
総務省HP「連携中枢都市圏構想」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.htmlより
「連携中枢都市圏の主な取組事例」（R3.6時点）
注2 「連携団体」欄中、都道府県には下線を付している。
注3 広域連合のうち、後期高齢者医療広域連合については、全ての都道府県において該当があるため掲載を省略している。

指定都市等における広域連携の状況②

○ 千葉市を含む連携

連携の種類		名称	事務の内容	連携団体
協議会		千葉市ほか10市１町８一部事務組合消防指令事務協議会	消防指令業務	千葉県内10市１町、８一部事務組合
一部事務組合		千葉県市町村総合事務組合	消防団員退職金、採用試験、公務災害、公平委員会、交通災害共済等	千葉県内全市町村、37一部事務組合、１広域連合
事務の委託	県への委託	―	児童自立支援施設	千葉県
		―	公共下水道の使用料徴収等	千葉県

○ 横浜市を含む連携

連携の種類	名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合	神奈川県内広域水道企業団	水道用水供給	神奈川県、川崎市、横須賀市

○ 川崎市を含む連携

連携の種類	名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合	神奈川県内広域水道企業団	水道用水供給	神奈川県、横浜市、横須賀市
	神奈川県川崎競馬組合	競馬	神奈川県

○ 相模原市を含む連携

連携の種類		名称	事務の内容	連携団体
事務の委託	県への委託	―	公共下水道の使用料徴収等	神奈川県
	市への委託	―	住民票の写し等交付	町田市

指定都市等における広域連携の状況③

○ 名古屋市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合		名古屋港管理組合	港湾管理	愛知県
		愛知県競馬組合	競馬	愛知県、豊明市
		名古屋競輪組合	競輪	愛知県
事務の委託	市町からの受託	―	公共下水道の使用料徴収	清須市、北名古屋市、あま市、大治町

○ 大阪市を含む連携

連携の種類	連携の名称	事務の内容	連携団体
連携協約	大阪府及び大阪市の港湾及び海岸の管理に係る連携協約	港湾	大阪府
協議会	大都市制度（特別区設置）協議会	特別区設置協定書の作成等	大阪府
	公立大学法人大阪運営協議会	事務の共同管理執行、連絡調整	大阪府
機関等の共同設置	大阪府市都市魅力戦略推進会議	大阪府市の都市魅力の推進に関する事項の調査審議	大阪府
	大阪府市地方独立行政法人大阪健康安全基盤研究所評価委員会	大阪健康安全基盤研究所に関する事務	大阪府
	大阪府市新大学構想会議	公立大学の在り方についての調査審議等	大阪府
	大阪府市文化振興会議	文化振興計画の策定変更等	大阪府
	副首都推進局	副首都化に関する企画立案等	大阪府
	大阪府地方独立行政法人大阪産業技術研究所評価委員会	大阪産業技術研究所に対する意見申述等	大阪府

指定都市等における広域連携の状況④

○ 大阪市を含む連携（つづき）

連携の種類	連携の名称	事務の内容	連携団体
機関等の共同設置	IR推進局	特定複合観光施設の誘致の企画立案等	大阪府
	大阪府市公立大学法人大阪評価委員会	公立大学法人大阪に関する事務	大阪府
一部事務組合	淀川左岸水防事務組合（※）	水防	枚方市、寝屋川市、四條畷市、門真市、守口市、大東市、東大阪市
広域連合	関西広域連合	防災、観光・文化、産業、医療、環境、資格、職員研修等	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、堺市、神戸市

※ この他、大阪市を設置団体に含み同様に水防の事務を行う一部事務組合が2組合設けられている。

○ 堺市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合		大阪府都市競艇企業団	競艇	大阪府内15市
		大阪広域水道企業団	水道用水供給	大阪府内41市町村
広域連合		関西広域連合	防災、観光・文化、産業、医療、環境、資格、職員研修等	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、神戸市
事務の委託	府への委託	―	児童自立支援施設に関する事務	大阪府
		―	下水汚泥処理事務	大阪府
	市への委託	―	児童、生徒の就学事務	大阪狭山市

指定都市等における広域連携の状況⑤

○ 神戸市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合		阪神水道企業団	水道用水供給	尼崎市、西宮市、芦屋市、宝塚市
広域連合		関西広域連合	防災、観光・文化、産業、医療、環境、資格、職員研修等	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市
事務の委託	市からの受託	－	幼稚園及び小、中学校に関する事務	西宮市
	市への委託	－	幼稚園及び小、中学校に関する事務	西宮市

○ 京都市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
協議会		巨椋池排水機管理協議会	排水機場の管理等	宇治市、久御山町
一部事務組合		桂川・小畑川水防事務組合（※1）	水防	長岡京市、大山崎町
広域連合		関西広域連合	防災、観光・文化、産業、医療、環境、資格、職員研修等	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、大阪市、堺市、神戸市
事務の委託	市への委託	－	学齢児童、生徒の教育に関する事務（※2）	高槻市
		－	児童・生徒の就学事務	高槻市

※1　この他、京都市を設置団体に含み同様に水防の事務を行う一部事務組合が2組合設けられている。
※2　この他、京都市から同様の事務を1町に委託している。

指定都市等における広域連携の状況⑥

地方圏

○ 札幌市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
連携中枢都市圏		さっぽろ連携中枢都市圏	スタートアップ等による創業促進支援、IoT導入費用補助等の生産性向上支援	北海道内11市町村
協議会		北海道都市教育委員会連絡協議会	北海道内35市の連絡調整	北海道内34市
一部事務組合		北海道市町村備荒資金組合	会館、共有財産等の維持管理	北海道内全市町村
		札幌広域圏組合	広域行政圏計画の作成等	北海道内7市町村
		石狩西部広域水道企業団	水道用水供給	北海道、小樽市、石狩市、当別町
事務の委託	道からの受託	－	建築物における衛生的環境の確保に関する法律に基づく事業の登録等	北海道
	市からの受託	－	下水道共同処理、し尿処理	石狩市
	町からの受託	－	し尿処理	当別町

○ 仙台市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
協議会		仙台都市圏広域行政推進協議会	広域行政圏計画の作成等	宮城県内13市町村
事務の委託	県からの受託	－	高等学校等就学支援金の支給	宮城県
		－	学校給食に関する事務	宮城県
	市からの受託	－	ごみの焼却、埋立、下水道排水	富谷市
		－	上水道施設維持管理	塩竈市

指定都市等における広域連携の状況⑦

○ 新潟市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
連携中枢都市圏		新潟広域都市圏	見本市の開催による販路拡大、文化・観光関連施設共通割引券の発行等による地域活性化	新潟県内11市町村
機関等の共同設置		新潟県・新潟市公害健康被害認定審査会	水俣病の認定審査	新潟県
一部事務組合		西蒲原福祉事務組合（※）	障害福祉	燕市、弥彦村
		豊栄郷清掃施設処理組合	ごみ処理	聖籠町
		新潟東港地域水道用水供給企業団	水道用水供給	新発田市、聖籠町
		阿賀北広域組合	し尿処理、火葬場	阿賀野市
		新潟県市町村総合事務組合	消防災害補償、職員の任用、職員研修、公務災害、公平委員会等	29市町村、20一部事務組合、1広域連合
事務の委託	県への委託	―	児童自立支援施設に関する事務の委託	新潟県
	市への委託	―	学齢児童、生徒の教育に関する事務	阿賀野市

※ この他、新潟市を設置団体に含み同様に社会福祉関係の事務を行う一部事務組合が4組合設けられている。

指定都市等における広域連携の状況⑧

○ 静岡市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
連携中枢都市圏		しずおか中部連携中枢都市圏	都市機能強化のため駅周辺整備、移住促進事業として移住フェア等実施	静岡県内6市町
一部事務組合		共立蒲原総合病院組合	病院	富士市、富士宮市
広域連合		静岡地方税滞納整理機構	税の滞納整理処分、職員研修	静岡県、静岡県内全市町村
事務の委託	市町からの受託	―	消防、救急、保安関係事務	島田市、牧之原市、吉田町、川根本町
	県への委託	―	児童自立支援施設に関する事務	静岡県

○ 浜松市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合		浜名湖競艇企業団	競艇	湖西市
		養護老人ホームとよおか管理組合	老人福祉	磐田市、森町
		浜名学園組合	障害福祉	湖西市
事務の委託	県への委託	―	児童自立支援施設に関する事務	静岡県
	市町への委託	―	住民票写し、印鑑登録証明書の交付	磐田市、袋井市、湖西市、森町

指定都市等における広域連携の状況⑨

○ 岡山市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
連携中枢都市圏		岡山連携中枢都市圏	移住促進のため相談センター設置、見本市の開催による販路拡大	岡山県内12市町村
協議会		階田用水施設管理協議会（※1）	農業用水に関する事務	総社市
一部事務組合		岡山県広域水道企業団	水道用水供給	岡山県、岡山県内17市町村
		旭東用排水組合（※2）	農業用水供給	備前市、瀬戸内市
		神崎衛生施設組合（※3）	し尿処理	瀬戸内市
		岡山市久米南町国民健康保険病院組合	病院	久米南町
		岡山県広域水道企業団	水道用水供給	岡山県、岡山県内16市町
		岡山県市町村総合事務組合	消防災害補償、消防団員退職金、福利厚生、退職手当、共済見舞金等	岡山県内全市町村、36一部事務組合
事務の委託	県への委託	―	児童自立支援施設に関する事務	岡山県

※1 この他、岡山市を連携団体に含み同様に農業用水供給の事務を行う協議会が2組織設けられている。
※2 この他、岡山市を設置団体に含み同様に農業用水供給の事務を行う一部事務組合が7組合設けられている。
※3 この他、岡山市を設置団体に含み同様にし尿処理の事務を行う一部事務組合が2組合設けられている。

指定都市等における広域連携の状況⑩

○ 広島市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
連携中枢都市圏		広島広域都市圏	地域活性化のための地域共通ポイント制度、合同企業説明会の実施	広島県内17市町、山口県内7市町
協議会		広島広域行政圏協議会	広域行政圏計画の作成等	府中町、海田町、熊野町、坂町
一部事務組合		安芸地区衛生施設管理組合	ごみ処理、し尿処理、火葬場	府中町、海田町、熊野町、坂町
		広島県海田高等学校財産組合	学校用地財産の取得処分、施設管理	海田町、熊野町、坂町
事務の委託	県からの受託	―	港湾、漁港、取水場管理	広島県
		―	特別児童扶養手当認定等	広島県
	市町からの受託	―	消防、救急、保安関係事務	廿日市市、海田町、熊野町、坂町、安芸高田町
		―	下水道使用料の徴収	府中町、坂町
	県への委託	―	上水道管理	広島県
	市町への委託	―	小、中学校教育事務	呉市
		―	小学校教育事務	海田町

指定都市等における広域連携の状況⑪

○ 福岡市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
一部事務組合		福岡地区水道企業団	水道用水供給	福岡県内12市町、2一部事務組合
		福岡県自治振興組合	職員採用、研修、公文書館運営	福岡県内全市町村
		福岡都市圏広域行政事業組合	競艇	福岡県内16市町
		福岡都市圏南部環境事業組合	ごみ処理	春日市、大野城市、太宰府市、那珂川町
事務の委託	県等からの受託	―	特別支援学校に関する事務	福岡県
		―	競艇	滋賀県、北九州市、福岡県内7市町
	町からの受託	―	ごみ処理	那珂川町、久山町
		―	し尿処理	久山町
		―	下水道処理	久山町、新宮町
	県等への委託	―	競艇	滋賀県、福岡県内18市町6組合3企業団

指定都市等における広域連携の状況⑫

○ 北九州市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
連携中枢都市圏		北九州都市圏域	都市機能集積のための北九州空港の利活用促進、UIターン就職支援	福岡県内17市町
協議会		関門景観協議会	関門景観基本構想の作成	下関市
		北九州都市圏広域行政推進協議会	北九州都市圏広域行政計画の推進	中間市、芦屋町、水巻町、岡垣町、遠賀町
機関等の共同設置		関門景観審議会	関門景観の形成に関する重要事項の調査審議	下関市
一部事務組合		直方市・北九州市岡森用水組合	農業用水供給	直方市
		福岡県自治振興組合	職員採用、研修、公文書館運営	福岡県内全市町村
事務の委託	県からの受託	―	関門海峡ミュージアムの管理運営等	福岡県
	市町からの受託	―	競艇	福岡市、福岡県内6市町
		―	下水道料金徴収	芦屋町
	県等への委託	―	競艇	滋賀県、福岡市、県内18市町6組合、3企業団

○ 熊本市を含む連携

連携の種類		連携の名称	事務の内容	連携団体
連携中枢都市圏		熊本連携中枢都市圏	圏域事業者への産学連携コーディネータ配置、圏域市町村の病児・病後児保育施設相互利用	熊本県内17市町村
機関等の共同設置		熊本広域行政不服審査会	行政不服審査法第81条に規定する附属機関の事務	熊本県内11市町村
一部事務組合		山鹿植木広域行政事務組合	ごみ処理、し尿処理	山鹿市
事務の委託	県への委託	―	児童自立支援施設事務委託事業	熊本県
	市への委託	―	国営造成施設管理体制整備促進事業	菊池市

（参照条文）地方自治特別法

○日本国憲法（昭和二十一年憲法）　（抄）

第九十五条　一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、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。

○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）

第二百六十一条　一の普通地方公共団体のみに適用される特別法が国会又は参議院の緊急集会において議決されたときは、最後に議決した議院の議長（衆議院の議決が国会の議決となつた場合には衆議院議長とし、参議院の緊急集会において議決した場合には参議院議長とする。）は、当該法律を添えてその旨を内閣総理大臣に通知しなければならない。
② 前項の規定による通知があつたときは、内閣総理大臣は、直ちに当該法律を添えてその旨を総務大臣に通知し、総務大臣は、その通知を受けた日から五日以内に、関係普通地方公共団体の長にその旨を通知するとともに、当該法律その他関係書類を移送しなければならない。
③ 前項の規定による通知があつたときは、関係普通地方公共団体の長は、その日から三十一日以後六十日以内に、選挙管理委員会をして当該法律について賛否の投票を行わしめなければならない。
④ 前項の投票の結果が判明したときは、関係普通地方公共団体の長は、その日から五日以内に関係書類を添えてその結果を総務大臣に報告し、総務大臣は、直ちにその旨を内閣総理大臣に報告しなければならない。その投票の結果が確定したことを知つたときも、また、同様とする。
⑤ 前項の規定により第三項の投票の結果が確定した旨の報告があつたときは、内閣総理大臣は、直ちに当該法律の公布の手続をとるとともに衆議院議長及び参議院議長に通知しなければならない。

（参照条文）廃置分合・境界変更

○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）

第六条　都道府県の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。
② 都道府県の境界にわたつて市町村の設置又は境界の変更があつたときは、都道府県の境界も、また、自ら変更する。従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を市町村の区域に編入したときも、また、同様とする。
③ 前二項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体が協議してこれを定める。但し、法律に特別の定があるときは、この限りでない。
④ 前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

第六条の二　前条第一項の規定によるほか、二以上の都道府県の廃止及びそれらの区域の全部による一の都道府県の設置又は都道府県の廃止及びその区域の全部の他の一の都道府県の区域への編入は、関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定めることができる。
② 前項の申請については、関係都道府県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 第一項の規定による処分があつたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示しなければならない。
⑤ 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

第七条　市町村の廃置分合又は市町村の境界変更は、関係市町村の申請に基き、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。
② 前項の規定により市の廃置分合をしようとするときは、都道府県知事は、あらかじめ総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。
③ 都道府県の境界にわたる市町村の設置を伴う市町村の廃置分合又は市町村の境界の変更は、関係のある普通地方公共団体の申請に基づき、総務大臣がこれを定める。
④ 前項の規定により都道府県の境界にわたる市町村の設置の処分を行う場合においては、当該市町村の属すべき都道府県について、関係のある普通地方公共団体の申請に基づき、総務大臣が当該処分と併せてこれを定める。
⑤ 第一項及び第三項の場合において財産処分を必要とするときは、関係市町村が協議してこれを定める。
⑥ 第一項及び前三項の申請又は協議については、関係のある普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
⑦ 第一項の規定による届出を受理したとき、又は第三項若しくは第四項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。
⑧ 第一項、第三項又は第四項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

（参照条文）大都市地域特別区設置法①

〇大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成二十四年法律第八十号）（抄）

（定義）

第二条　この法律において「関係市町村」とは、人口（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十四条に規定する人口によるものとする。以下この項において同じ。）二百万以上の指定都市（同法第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下同じ。）又は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（当該市町村が指定都市である場合にあっては、当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内のものを含む。）であって、その総人口が二百万以上のものをいう。

２　この法律において「関係道府県」とは、関係市町村を包括する道府県をいう。

３　この法律（第十二条及び第十三条を除く。）において「特別区の設置」とは、関係市町村を廃止し、当該関係市町村の区域の全部を分けて定める区域をその区域として、特別区を設けることをいう。

（特別区設置協議会の設置）

第四条　特別区の設置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、特別区の設置に関する協定書（以下「特別区設置協定書」という。）の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会（以下「特別区設置協議会」という。）を置くものとする。

２　（略）

（特別区設置協定書の作成）

第五条　特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

一～四　（略）

五　特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項

六　特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項

七・八　（略）

２　関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協議会が特別区設置協定書に前項第五号及び第六号に掲げる事項のうち政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、共同して、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

３　前項の規定による協議の申出があったときは、総務大臣並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事は、誠実に協議を行うとともに、速やかに当該協議が調うよう努めなければならない。

４　特別区設置協議会は、特別区設置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。

５　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、当該特別区設置協定書の内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事に意見を述べるものとする。

６　特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に送付しなければならない。

（参照条文）大都市地域特別区設置法②

〇大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成二十四年法律第八十号）（抄）

（特別区設置協定書についての議会の承認）

第六条　関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前条第六項の規定により特別区設置協定書の送付を受けたときは、同条第五項の意見を添えて、当該特別区設置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。

２　関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速やかに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなければならない。

３　特別区設置協議会は、前項の規定により全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から当該関係市町村及び関係道府県の議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から同項の規定による通知を受けた日（次条第一項において「基準日」という。）を関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならない。

（関係市町村における選挙人の投票）

第七条　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。

２～７　（略）

（特別区の設置の申請）

第八条　関係市町村及び関係道府県は、全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、共同して、総務大臣に対し、特別区の設置を申請することができる。ただし、指定都市以外の関係市町村にあっては、当該関係市町村に隣接する指定都市が特別区の設置を申請する場合でなければ、当該申請を行うことができない。

２　前項の規定による申請は、特別区設置協定書を添えてしなければならない。

（特別区の設置の処分）

第九条　特別区の設置は、前条第一項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　前項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

３　第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

４　関係市町村は、第二項の規定による告示があったときは、直ちに特別区設置協定書に定められた特別区の議会の議員の定数を告示しなければならない。

５　前項の規定により告示された特別区の議会の議員の定数は、地方自治法第二百八十三条第一項の規定により適用される同法第九十一条第一項の規定に基づく当該特別区の条例により定められたものとみなす。

６　政府は、前条第一項の規定による申請があった場合において、特別区設置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。

横浜特別自治市大綱

平成 25 年３月

令和３年３月改訂

横浜市

目　次

第１　横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨・・・・・・・・・・・・・・・　1

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
　１　横浜市の主な取組
　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

第３　「特別自治市制度」が求められる背景・必要性・・・・・・・・・・・・　6
　１　指定都市制度の問題点
　２　大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題
　３　特別自治市制度の必要性

第４　横浜市が目指す特別自治市制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　18
　１　横浜特別自治市制度の骨子
　２　特別自治市制度の創設により期待できる効果
　３　特別自治市移行に向けた手続等

第５　横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス・・・・・・・・・・・・・・　31
　１　現行制度（指定都市制度）における取組
　２　特別自治市の立法化に向けた取組
　３　特別自治市実現までの対処策
　４　今後の進め方

≪参考≫　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　40
　１　大都市制度改革の経緯と横浜市の取組
　２　横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」
　３　大都市制度に関する国の動向
　４　指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（「まとめ」抜粋）
　５　世界の都市の分野別総合ランキング
　６　諸外国の大都市制度
　７　横浜市に移譲された主な事務権限
　８　指定都市に移譲されていない事務

横浜市作成資料

第１　横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の５大市では、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、府県からの独立を訴えて、戦前から「特別市制運動」を展開し、その結果、昭和 22（1947）年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設された。

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

横浜市では、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が指定都市制度の改革を国に訴えてきたが、60 年以上経過した現在においても、抜本的な見直しはされていない。

平成 22（2010）年５月、横浜市では、市会との議論を経て、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を策定し、新たな大都市制度である「特別自治市」の基本的枠組みを定めた。同時期に、指定都市市長会においても、横浜市の考え方と方向性を同じくする「特別自治市」構想を発表している。

また、平成 23（2011）年８月に設置された第 30 次地方制度調査会（以下「第 30 次地制調」という。）において、平成 24（2012）年２月から大都市のあり方について本格的な議論が始まったことを受け、市会との議論を行い、同年６月に「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」を策定し、市民、県、県内市町村、経済団体等に説明を行い、意見を聴取した。なお、第 30 次地制調には、横浜市長が臨時委員として参画するとともに、指定都市市長会からもあるべき大都市制度の選択肢として新たな大都市制度「特別自治市」の創設を提案した。「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」では、特別自治市制度創設が求められる背景・必要性、横浜特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に向けた手続等、特別自治市制度創設までの間の取組の概要を示した。

その後、同年８月には、大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成 24 年法律第 80 号）（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が成立した。

これらの状況を踏まえ、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。

その後、平成 25（2013）年６月に、第 30 次地制調が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供に関する答申」を行い、同答申を受け、平成 28（2016）年４月に地方自治法の一部改正が施行された。

一方、横浜市に次ぐ人口 275 万人（令和２（2020）年 11 月現在）の指定都市である大阪市においては、大阪市の廃止と特別区の設置のため、大都市地域特別区設置法に基づき、平成 27（2015）年５月に続き、令和２（2020）年 11 月に２回目となる住民投票が実施された。２回の投票の賛否は拮抗したが、いずれも反対多数となり、指定都市である大阪市は存続する結果となった。この間のいわゆる大阪都構想の動向は、昭和 31（1956）年に創設された指定都市制度の課題を顕在化させ、地域の実情に応じた大都市制度のあり方について、国民の関心を高めることとなった[1]。

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。

[1] 大都市制度改革の経緯と横浜市の取組の詳細は、巻末の《参考》を参照。

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

１　横浜市の主な取組

横浜市は、平成 22（2010）年５月に、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を発表した。その中では、全人口の約２割が集中し、高い集積性を有する指定都市では、様々な都市的課題が生じており、道府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展などにより、道府県の役割も変化している現状を指摘した上で、地方自治制度を抜本的に改革し、暫定的な制度である指定都市制度に代わる新たな大都市制度を早期に創設する必要がある旨を提案した。

平成 23（2011）年 12 月には、横浜市会第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」が提案され、賛成多数で可決された[2]。

平成 25（2013）年３月には、新たな大都市制度「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」（本大綱）を策定し、次の４つの基本的枠組みを示している。

① 特別自治市としての横浜市は、原則として、現在県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。
② 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。
③ 特別自治市としての横浜市は、神奈川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 特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市－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。

平成 25（2013）年 10 月には、平成 24（2012）年４月に条例に基づく横浜市の附属機関として発足した「横浜市大都市自治研究会（第２次）」に対し、市長が「横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方」を諮問し、平成 28（2016）年 10 月に答申を受けた。

また、この間の平成 27（2015）年６月には、『「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）』を公表した。

平成 30（2018）年３月には、「横浜市大都市自治研究会（第３次）」に対し、市長が「『横浜特別自治市大綱』、『第２次 横浜市大都市自治研究会 答申』や現下の社会経済情勢等を踏まえ、特別自治市の制度設計のあり方」について諮問し、令和２（2020）年 12 月に答申を受けた。

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

平成 25（2013）年６月の第 30 次地制調答申は、大都市等を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題を指摘した上で、現行の大都市等に係る制度（指定都市制度）の見直しとして、「二重行政」の解消、「都市内分権」による住民自治を強化するため区の役割拡充などを提言した。

また、新たな大都市制度として、「特別市（仮称）」についての考え方を取りまとめた。

同答申における大都市制度改革に関する主な内容[3]及び同答申を踏まえた国の動向とこれまでの横浜市の対応は、以下のとおりである。

[2] 横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」は、巻末の《参考》を参照。
[3] 大都市制度改革に関する第 30 次地制調答申の概要は、巻末の《参考》を参照。

(1) 特別市（仮称）

第 30 次地制調答申においては、「特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、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という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。」として、特別市（仮称）を検討する意義を示した。

一方で、さらに検討すべき課題（下段参照）が存在するとし、当面の対応として、「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。」とし、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」）の早期法制化は見送られた。

＜特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題＞（第 30 次地制調答申）

① 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。

② 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 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。

これらの課題に対しては、平成 28（2016）年 10 月の横浜市大都市自治研究会（第２次）答申「社会経済情勢の変化などを踏まえた横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方」において、その対応策が提案されたことも踏まえ、本大綱の第４章において横浜市としての考え方をまとめた。

(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、第４次地方分権一括法により、平成 27（2015）年度には都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する決定権限等が、平成 29（2017）年度には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が指定都市に移譲された。

また、県費負担教職員の給与負担に関しては、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された。県費負担教職員に係る事務・権限及び給与負担の移譲に伴い、小中学校の学校経営、教職員を含む人事・給与、研修、環境整備に至るまで、横浜市が総合的な対策を進めることが可能となり、児童生徒や学校・地域の実情に応じた教職員配置が拡充されるなど大きな効果があった。

平成 30（2018）年度には、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、平成 31（2019）年度には、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、内閣総理大臣が指定する指定都市（救助実施市）に移譲され、横浜市は同年４月に救助実施市に指定されるなど、個別の事務・権限について神奈川県からの移譲が進んだ。

さらに、平成 28（2016）年４月施行の地方自治法の一部改正[4]により、指定都市と道府県の二重行政を解消するための「指定都市都道府県調整会議」が設置された。

平成 29（2017）年３月に開催した「横浜市神奈川県調整会議」においては、旅券発給事務を神奈川県から横浜市に移譲することを合意し、令和元（2019）年 10 月に横浜市センター南パスポートセンターを新設した。しかし、同会議において横浜市が移譲を提起した「私立幼稚園の認可事務」、「河川管理事務」については、現時点で、移譲に向けた動きは具体化していない。また、令和２（2020）年 11 月の「横浜市神奈川県調整会議」（川崎市神奈川県調整会議と合同開催）では、「コンビナート地域の安全対策」について、高圧ガス保全法に基づく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より一層の連携・協力を推進することについて合意するとともに、「崖地の安全対策」として、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務の権限移譲について協議を進めていくこと等を確認した。

なお、指定都市都道府県調整会議については、指定都市の市長又は包括道府県の知事のいずれかが協議を求めれば、もう一方は応じる義務があるという点で、実効性は担保されている。一方、協議の対象は個別の事務・権限に関するものであり、この仕組みによる、速やかな二重行政の完全解消には課題がある。

(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大都市における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されるとともに、新たに「総合区制度」が創設された。

同法の改正に当たっては、総務大臣から各指定都市市長並びに各指定都市議会議長あてに「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成 26 年５月 30 日総行行第 87 号他）が発出され、「区の事務所が分掌する事務を定める条例について、単に現在区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分に検討した上で立案する必要があること。また、指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、同様に、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要である」とされた。これを受け、市会においては、議長から大都市行財政制度特別委員会委員長あてに「指定都市の区に関する事項の検討について」が発出された。これらの経過を踏まえ、同委員会が平成 27（2015）年 11 月に議長あてに提出した「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」においては、将来的な特別自治市への移行も念頭に、（区役所事務分掌）条例案の検討・審査等に際し、「区役所の基本的な役割・機能等」、「住民自治の強化」、「総合区制度」、「大都市制度（「特別自治市」制度）」の４点について考慮すべき内容が取りまとめられた[5]。

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、市会における議論も踏まえ、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、行政区として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

4 地方自治法一部改正（平成 26 年５月公布、平成 28 年４月施行）の概要は、巻末の《参考》を参照。
5 横浜市会大都市行財政制度特別委員会「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」の概要は、巻末の《参考》を参照。

定した。

また、総合区制度は、市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、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ものである。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。

なお、総合区制度の検討を進めている指定都市は横浜市を含め複数あるものの、令和２（2020）年度時点で、導入している指定都市はない。

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

現在、横浜市に適用されている指定都市制度は、地方自治法第 252 条の 19 第１項により、政令で指定された人口 50 万人以上の市に適用されている制度である。昭和 31（1956）年の制度創設時には横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の５市だった指定都市は、人口などの指定要件の政策的緩和もあり、現在では 20 市に達している。

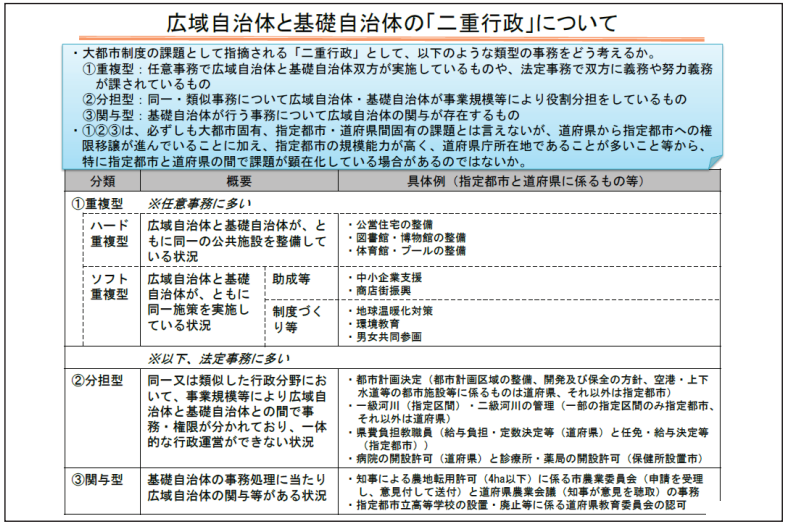
指定都市には、一般の市にはない制度上の４つの特例（「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「財政上の特例」）があるが、**基本的には都道府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中にあるため、複雑で多様な大都市行政をより効率的・効果的に執行し、行政サービスを充実させていくために十分な制度であるとは言えない。**

(1) 指定都市と道府県の二重行政

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。

第 30 次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等に係る指定都市と道府県の二重行政は解消されたものの、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。**

○　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。

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	・中小企業支援 ・商店街振興
		制度づくり等	・地球温暖化対策 ・環境教育 ・男女共同参画
	※以下、法定事務に多い		
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況		・都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市） ・一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市、それ以外は道府県） ・県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市）） ・病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市）
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況		・知事による農地転用許可（4ha以下）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務 ・指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可

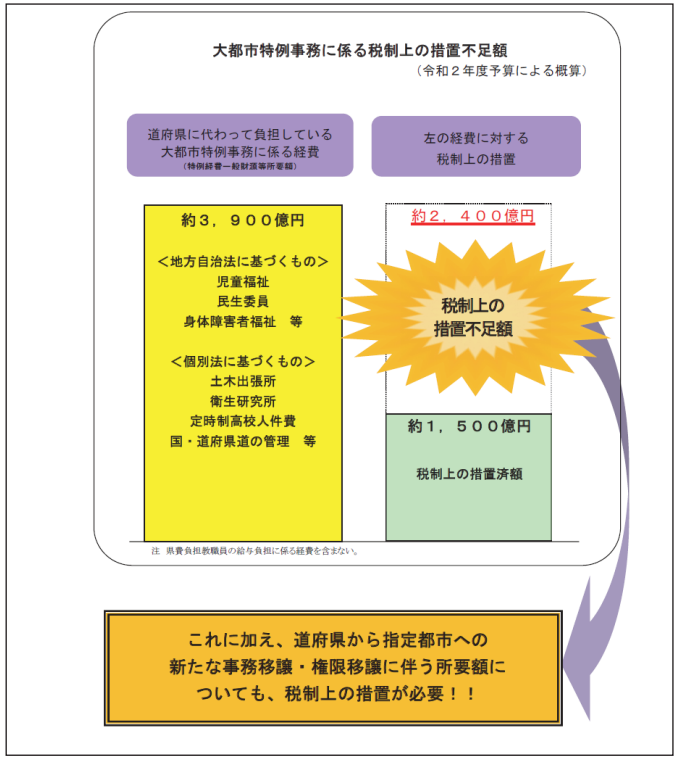
出典：第 30 次地方制度調査会第 14 回専門小委員会資料（平成 24 年６月）

(2) 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**である。

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

○　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）」

2　大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

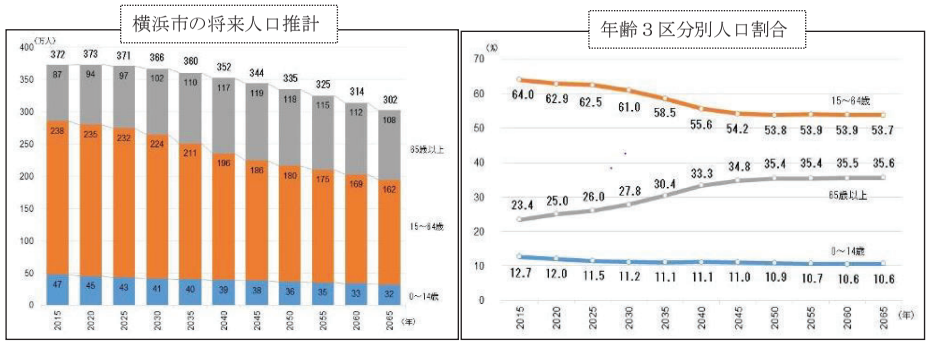
(1) 人口減少社会の到来と超高齢化の進行等

ア　人口推計

日本の人口は、平成 27（2015）年国勢調査による１億 2,709 万人から、令和 47（2065）年には 8,808 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 38.4％まで増加（出生中位推計）すると推計[6]されている。

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

○　横浜市の将来人口推計結果及び年齢３区分別人口割合の推計結果



出典：横浜市の将来人口推計（平成 30 年３月）

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

行政区別の人口推計によると、区ごとの人口増減の傾向は相当異なっている。鶴見区、西区、港北区は、今後も人口の増加が続き、人口のピークは、それぞれ令和 24 (2042) 年、令和 23 (2041) 年、令和 18（2036）年である。

南区、港南区、旭区、金沢区、栄区、泉区、瀬谷区では、人口の減少が続く。

神奈川区、中区、保土ケ谷区、磯子区、緑区、青葉区、都筑区、戸塚区は、平成27（2015）年以降、数年から十数年程度の間増加し、その後人口の減少が始まる。

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

○　横浜市の行政区別将来人口

	増減	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
鶴見区	↗	285,356	294,359	301,123	305,968	309,020	310,232
神奈川区	→	238,966	242,764	244,321	243,847	241,941	238,911
西区	↗	98,532	102,168	104,887	106,836	108,099	108,725
中区	→	148,312	152,624	155,298	156,565	156,437	155,038
南区	↘	194,827	193,069	189,864	185,581	180,290	174,376
港南区	↘	215,736	209,228	201,023	191,864	182,217	172,452
保土ケ谷区	→	205,493	207,966	208,870	208,650	206,913	203,693
旭区	↘	247,144	241,272	233,027	223,250	212,838	202,406
磯子区	→	166,229	167,643	167,149	165,273	162,398	158,800
金沢区	↘	202,229	194,343	185,282	175,541	165,421	155,216
港北区	↗	344,172	354,371	361,603	366,021	367,790	367,438
緑区	→	180,366	181,176	180,511	178,947	176,545	173,266
青葉区	→	309,692	310,384	308,683	305,842	301,421	295,032
都筑区	→	211,751	213,762	213,842	213,578	213,303	212,585
戸塚区	→	275,283	278,285	278,636	277,038	273,880	269,415
栄区	↘	122,171	117,428	111,801	105,758	99,517	93,461
泉区	↘	154,025	150,459	145,813	140,462	134,582	128,284
瀬谷区	↘	124,560	121,649	117,905	113,705	109,338	104,926

出典：横浜市の将来人口推計（平成 30 年３月）より作成

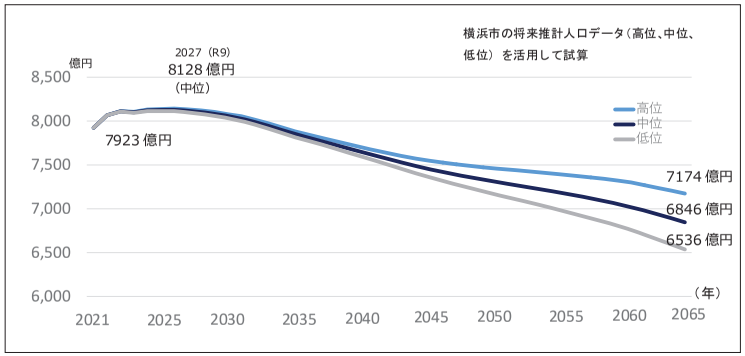
イ　横浜市における将来的な財政運営等

横浜市は、令和２（2020）年９月に、令和３（2021）年から令和 47（2065）年までの長期財政推計を初めて発表した。令和３（2021）年１月に更新された長期財政推計によると、生産年齢人口の減少や超高齢社会の進展による社会保障経費の増加、公共施設の保全・更新費への更なる対応など横浜市の財政状況は、今後一層厳しさを増していくことが見込まれ、持続可能な財政運営の実現に向けた取組がより重要となる。

具体的な推計結果として、市税総額は、令和９（2027）年度をピーク（※）に減少し、令和 47（2065）年度には、令和３（2021）年度に比べて、750 億円～1,390 億円規模の減収となる。

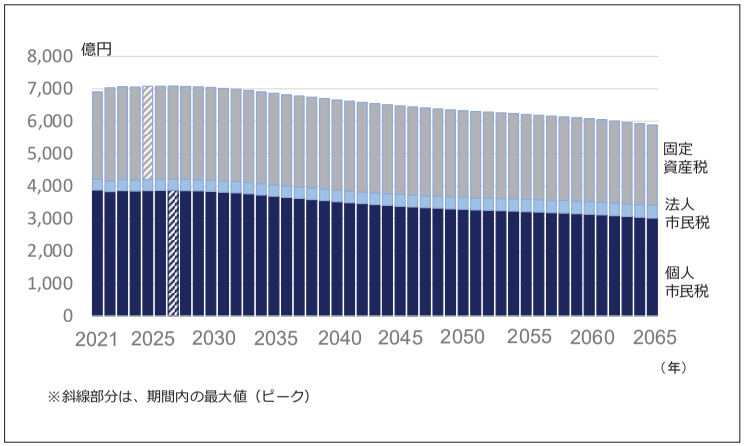
（※）中位・高位推計の場合

○　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

○　横浜市の主な税目区分別の長期推計

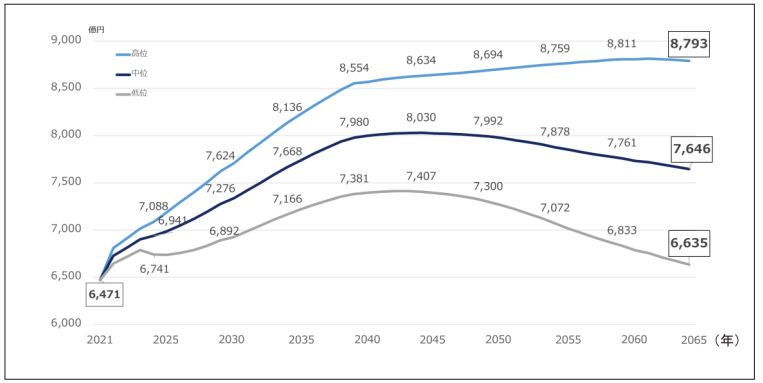


出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋

また、社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも令和３（2021）年度に比べて、増加している。

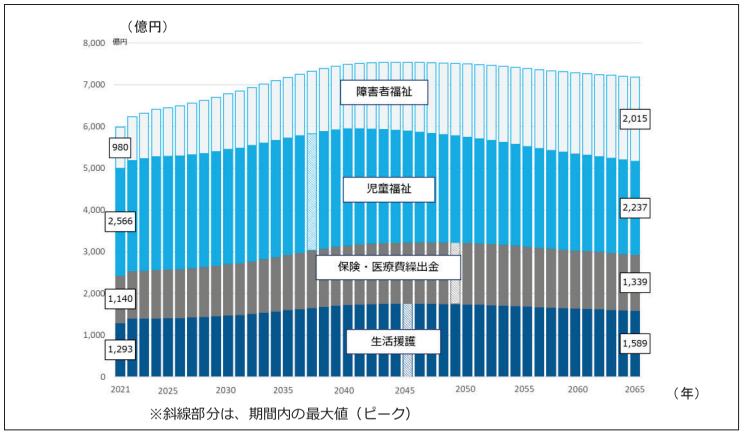
社会保障経費による歳出のピークは、高位推計では推計期間終了間際の 2060 年代、中位・低位推計では 2045 年頃と推計されている。

○　横浜市における社会保障経費の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋

○　横浜市の主な社会保障分野の長期推計

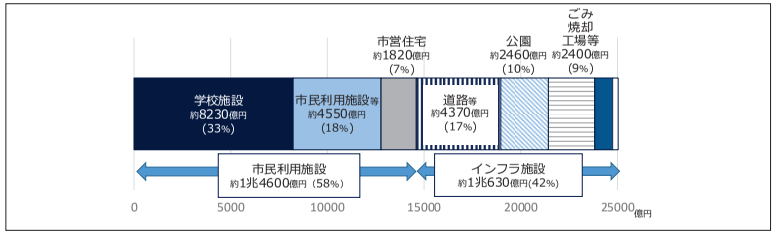


出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋

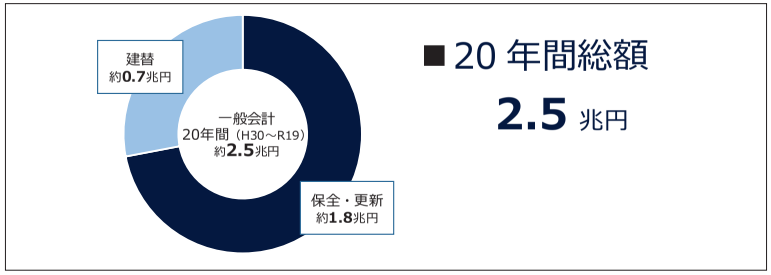
さらに、横浜市では、都市を形成する基盤及び行政サービスの提供の手段として、公共公益施設を昭和30年代半ばから平成の初めまでに集中して整備してきたため、多くは整備後30年以上が経過し、老朽化が進行している。

施設の維持に必要な保全・更新費は、平成30（2018）年度からの20年間で約2.5兆円かかると推計されている。

○　公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）



出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋

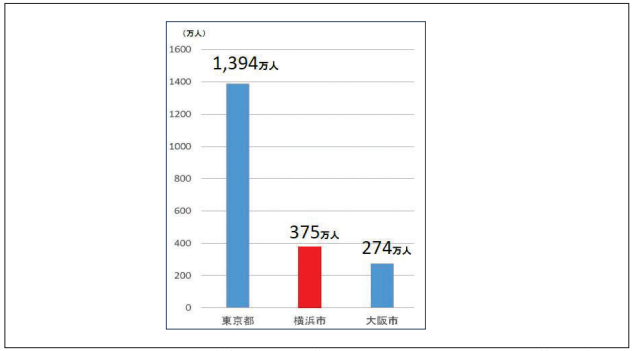


出典：横浜市の長期財政推計（令和３年１月）より抜粋

ウ　横浜市の経済規模等

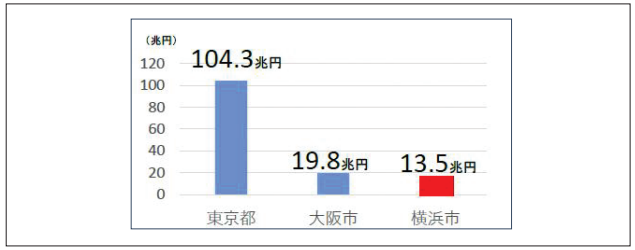
経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、東京都は横浜市の3.7倍だが、市内総生産では7.7倍、大企業数では13.4倍の差がある。また、横浜市は、東京都や大阪市と比べ、大企業が極めて少ない。

○　横浜市と他都市の人口比較



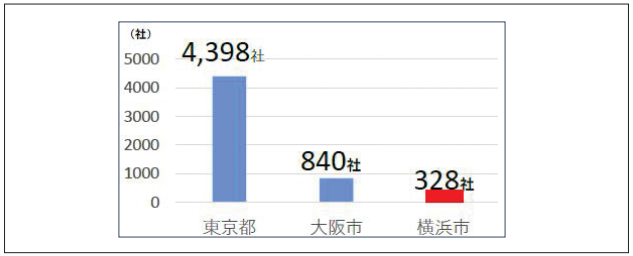
出典：各都市の人口（推計）（2019 年 10 月 1 日現在）を基に作成

○　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

○　横浜市と他都市の大企業数比較



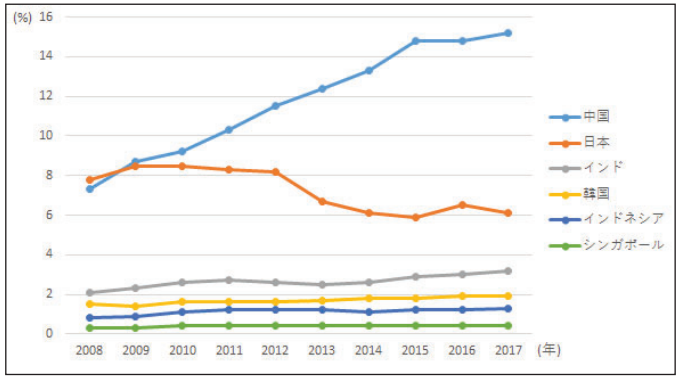
出典：中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」
（2016 年 6 月時点）を基に作成

(2) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

アジアの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げている中で、我が国の国際競争力の低下がより一層懸念される。例えば、世界の国内総生産に中国が占める割合は、平成 20（2008）年に 7.3%だったものが平成 29(2017)年には 15.3%にまで増加している中、日本は 7.8%(平成 20(2008)年）から 6.1%（平成 29（2017）年）とその割合が低下している。

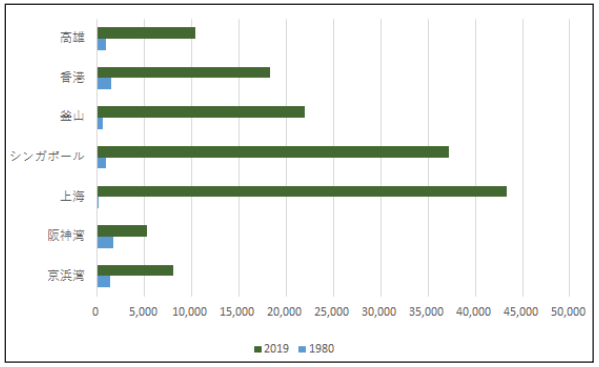
また、アジア主要港のコンテナ取扱個数を昭和 55（1980）年と平成 31（2019）年で比較すると、上海や釜山などアジアの主要港が我が国の主要港に比べ飛躍的に増加している。アジア諸国は国策として大都市の港に資本を集中投下し、国をけん引する役割を担う拠点として位置付けており、大都市が果たすべき役割は大きい。

○　アジア諸国の国内総生産（名目ＧＤＰ・世界における構成比）



出典：総務省ホームページ「世界の統計」を基に作成

○　アジア主要港のコンテナ取扱個数（単位：千 TEU）



※阪神湾は大阪港・神戸港
京浜湾は東京港・横浜港

TEU（twenty-foot equivalent unit）
国際標準規格（ISO 規格）の 20 フィート・コンテナを１とし、
40 フィート・コンテナを２として計算する単位

出典：国土交通省ホームページ
「世界の港湾別コンテナ取扱個数ランキング（1980 年, 2019 年(速報値)）」を基に作成

3　特別自治市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーなどとほぼ同等の一国並みの経済力を有する大都市である。グローバル化の進展に伴い**我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が一層低下している中で、大都市として、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務**がある。加えて、人口・産業、様々なインフラが集積する大都市としての総合力を生かし、都市としての価値をより高めていくことも必要である。諸外国においては、人口が横浜市よりも少ない都市であっても、経済だけでなく、環境や文化・交流、研究・開発等に関する戦略の下、大都市としての総合力を発揮させている都市もある[7]。

しかし、日本における指定都市制度は、60 年以上前に暫定的に導入されて以降、制度改革はほぼ行われておらず、現在の大都市に求められる役割に対応できる制度となっていない。また、事務配分や財政面などで一般の市にはない特例はあるものの、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けもなされていない。昭和 30 年代の高度成長期に導入された現行の指定都市制度は、我が国における人口減少・超高齢化が進行している中、とりわけ、大都市における急速な高齢化等に対する課題に即応できる制度とは言い難く、横浜市が将来に向け日本の経済発展を支え、国際都市として都市間競争に勝ち得るよう更なる進化・成長を遂げるためには、現在の制度では限界がある。

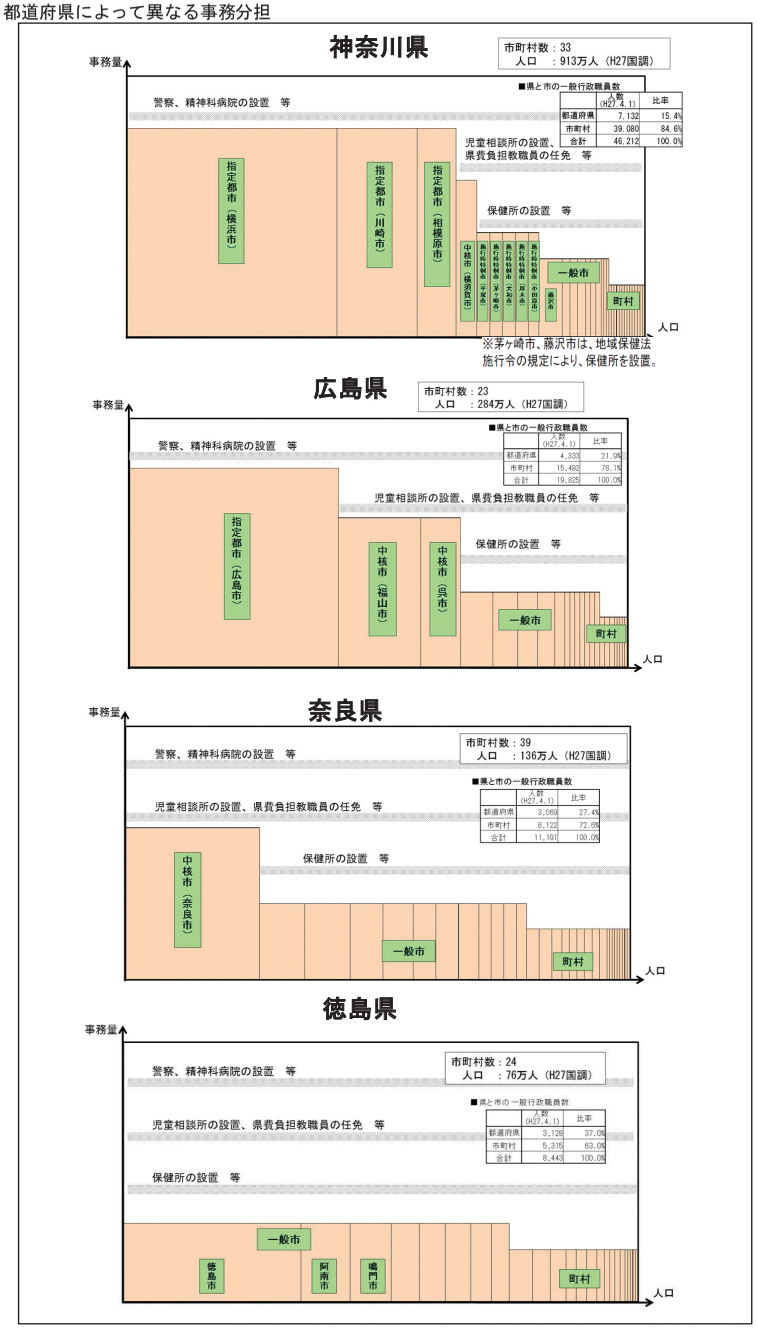
令和２（2020）年７月の第32次地方制度調査会答申においては、2040年頃には高齢者人口がピークを迎え、インフラの老朽化、都市の低密度化・スポンジ化、大規模災害のリスクなど様々な行政課題が顕在化するとともに、住民のライフコースや価値観の一層の変化・多様化が想定されること等が指摘されている。

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

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

[7] 巻末の《参考》の世界の都市の分野別総合力ランキング（(一財）森記念都市戦略研究所）を参照。

○　都道府県によって異なる事務分担



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

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

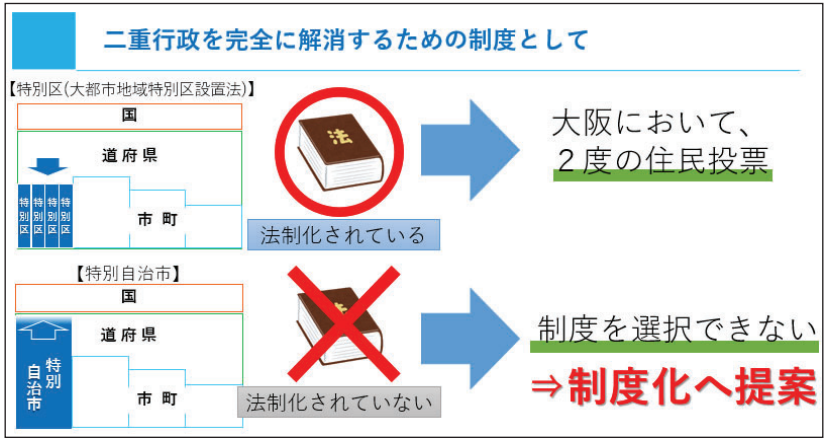
ポストコロナ社会における国・地方を含めた行政のデジタル化は、自治体間や自治体と国との調整等を容易にし、地域の実情に応じた柔軟な地方自治制度の選択を可能とさせるツールにもなり得る。

コロナ禍において、地域によって都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや、新型コロナウイルス感染症対策において抱える課題も様々であることがより一層明らかになり、現在の全国一律の都道府県及び市町村からなる二層制による地方自治制度ではなく、地域の実情に応じた多様な地方自治制度の必要性はますます高まっている。

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

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

○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

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

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

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

(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。

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。

即ち、**特別自治市制度は、県を分割して県と同じ機能を持つ新しい広域自治体を作るのではなく、現在県が横浜市域において実施している事務と基礎自治体として横浜市が担っている事務を統合**し、特別自治市が横浜市域内の行政サービスを一元的に担うことで、**より効率的な行政や積極的な政策展開ができるようにする**ものである。

指定都市には、道府県から多くの事務・権限が移譲されていると言われているが、ここ数年で顕在化した課題、例えば、災害の頻発化や感染症などの対応等に関し、道府県に事務・権限が留保されている実態がある[8]。このような事務・権限の移譲を迅速に進めるためにも特別自治市の実現は必要である。

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、市域内の県有施設、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。

なお、特別自治市制度は、県からの権限・財源の移譲に加え、将来的には、真に国が担わなければならない事務（国防、司法、通商政策など）を除き、ハローワークや直轄国道など国が担っている事務も含め全ての事務を特別自治市が担うことを目指すものである。しかし、当面は、県からの権限・財源の移譲による特別自治市への早期移行を最優先とする。

[8] 事務・権限の移譲に伴う二重行政の解消による効果は、P28～30参照。また、横浜市に移譲された主な事務・権限及び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については、巻末の《参考》を参照。

【第 30 次地制調答申で示された課題に対する考え方】

＜課題＞

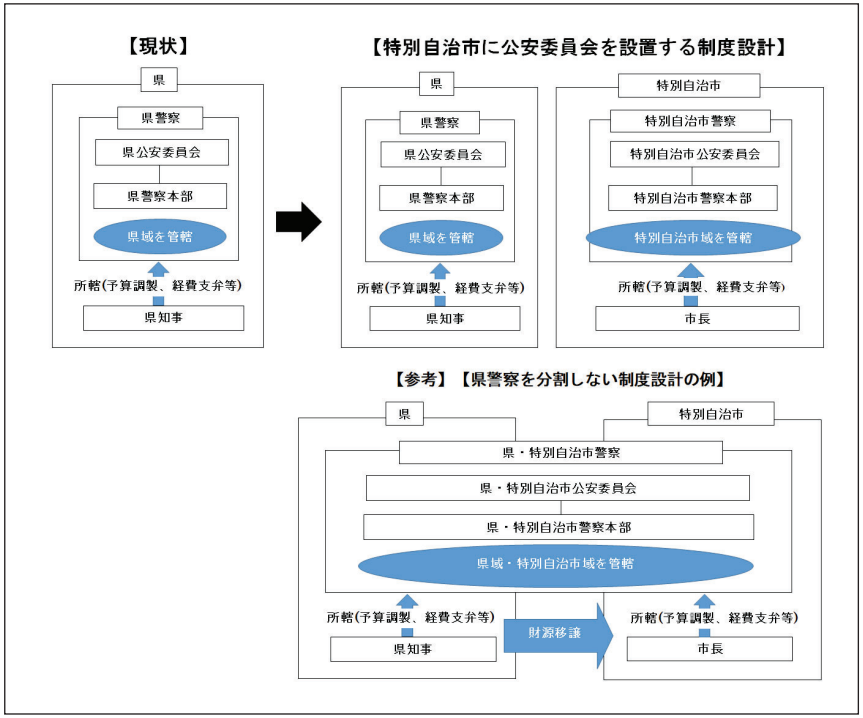
特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

＜考え方＞

現在、区役所が中心となり地域住民とともに、県警察とも連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通安全を含む交通関連事務、消費者被害対策、児童虐待対応などに関し、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ると考えられる。したがって、警察事務についても、原則として特別自治市が担うものとする。

事務の執行上、広域犯罪への対応などに支障が生じる場合には、かつての自治体警察が現在の都道府県警察に移行した経緯などを踏まえつつ、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、警察法や関係法令の改正により、横浜市が県警察（公安委員会）に関する事務・権限と財源の移譲を受けた上で、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。



(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。

特別自治市としての横浜市は、原則として、県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ため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜市域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。

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。

昭和 31（1956）年に「特別市制度」が廃止された際、廃止を求めてきた５府県側の大きな理由の一つは、「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」という点にあったものと考えられる。

しかし、この 60 年以上の間で横浜市と県、県内市町村の関係は変化している。例えば、県内における県税額の市町村別構成比と人口の構成比について、特別市制度が反対されていた頃の昭和 25（1950）年度においては、横浜市に人口構成比以上の税収が集中していたことを確認できるが、平成 30（2018）年度では税収の市町村別構成比と人口構成比はほぼ一致しており、この傾向はここ十数年変わっていない。

また、全国市町村の財政力指数の都道府県別平均では、平成 30（2018）年度において、神奈川県は 0.92 で全国２位（１位は愛知県）となっており、全国市町村平均である 0.51 と比べるとかなり高くなっている。さらに、横浜市を除いた県内 32 市町村中 14 市町村が横浜市よりも財政力指数が高いか同水準である。

【第 30 次地制調答申で示された課題に対する考え方】

＜課題＞

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。

＜考え方＞

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ものと考える。

なお、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。

特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要であり、万一、支障が生じる場合は特別自治市と県の間で個別に調整を行うこととし、その仕組みについては県と協議を行うこととする。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。

○　神奈川県内における県税額の市町村別構成比と人口構成比（横浜市内）

	県税構成比(%)	人口構成比(%)	構成比差引(%)
昭和25年度	49.19	38.24	10.95
昭和30年度	46.24	39.17	7.07
平成元年度	40.18	40.35	-0.17
平成20年度	42.67	40.77	1.90
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21
平成23年度	44.07	40.75	3.32
平成24年度	43.86	40.75	3.11
平成25年度	43.48	40.77	2.71
平成26年度	43.95	40.77	3.18
平成27年度	43.14	40.81	2.33
平成28年度	43.40	40.78	2.62
平成29年度	42.56	40.75	1.81
平成30年度	40.91	40.74	0.17

出典：神奈川県「県税統計書」、
国勢調査人口（神奈川県「人口統計調査」）を基に作成

○　全国市町村財政力指数の都道府県別平均

	都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数
1	愛知県	0.96	17	山梨県	0.56	33	大分県	0.40
2	神奈川県	0.92	18	京都府	0.55	34	長崎県	0.39
3	埼玉県	0.79	19	香川県	0.55	35	宮崎県	0.38
4	静岡県	0.79	20	宮城県	0.54	36	沖縄県	0.38
5	東京都	0.76	21	広島県	0.54	37	熊本県	0.37
6	栃木県	0.74	22	福岡県	0.54	38	岩手県	0.36
7	大阪府	0.73	23	山口県	0.52	39	山形県	0.36
8	千葉県	0.72	24	石川県	0.51	40	和歌山県	0.36
9	滋賀県	0.71	25	佐賀県	0.51	41	青森県	0.34
10	茨城県	0.70	26	新潟県	0.50	42	鳥取県	0.33
11	群馬県	0.61	27	福島県	0.47	43	秋田県	0.30
12	兵庫県	0.61	28	愛媛県	0.44	44	鹿児島県	0.29
13	福井県	0.60	29	岡山県	0.43	45	北海道	0.27
14	岐阜県	0.59	30	徳島県	0.41	46	高知県	0.26
15	三重県	0.59	31	長野県	0.40	47	島根県	0.25
16	富山県	0.57	32	奈良県	0.40	全国市町村平均		0.51

出典：総務省「平成 30 年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」を基に作成

○　神奈川県内市町村財政力指数

	市町村名	財政力指数		市町村名	財政力指数		市町村名	財政力指数
1	箱根町	1.42	12	横浜市	0.97	23	葉山町	0.90
2	厚木市	1.21	13	平塚市	0.97	24	逗子市	0.87
3	鎌倉市	1.08	14	小田原市	0.97	25	大磯町	0.87
4	寒川町	1.06	15	大和市	0.97	26	大井町	0.84
5	藤沢市	1.05	16	茅ヶ崎市	0.95	27	横須賀市	0.82
6	海老名市	1.03	17	綾瀬市	0.93	28	二宮町	0.77
7	川崎市	1.01	18	開成町	0.92	29	湯河原町	0.72
8	中井町	1.01	19	南足柄市	0.91	30	松田町	0.65
9	愛川町	1.00	20	相模原市	0.90	31	三浦市	0.62
10	伊勢原市	0.98	21	秦野市	0.90	32	山北町	0.60
11	清川村	0.98	22	座間市	0.90	33	真鶴町	0.48

出典：総務省「平成 30 年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」を基に作成

(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。

横浜市は、特別自治市への移行により、県が包括する市から除外されることになるが、横浜市を含む大都市圏域のつながりを断絶するものではなく、県や周辺の基礎自治体との連携は、より一層強化していく。

特別自治市としての横浜市は、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、引き続き圏域の中枢都市としての役割を果たすものとする。

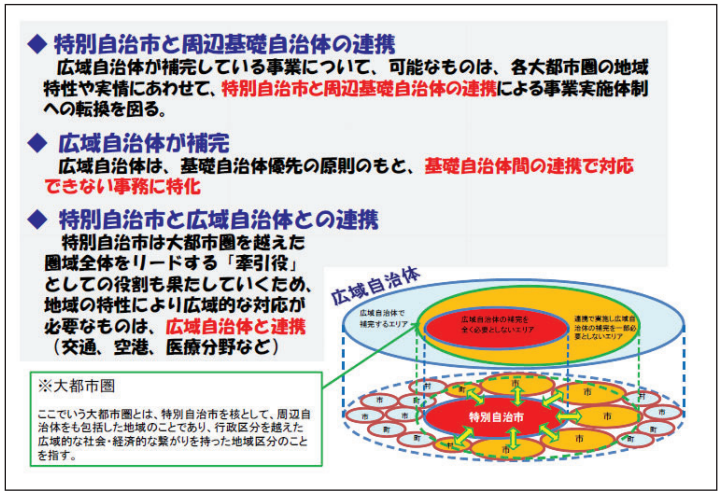
具体的には、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏や連携中枢都市圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な調整が必要な課題については、地方自治法に基づく特別自治市と他の基礎自治体との協議会の設置や一部事務組合の設置、連携協約の締結、特別自治市と県との協議会の設置などによって、その解決に支障が生じることのないようにしていく。

さらに、現行の九都県市首脳会議など首都圏の広域自治体や指定都市との連携についても、引き続き推進していく。

＜想定される連携協力の例＞

大都市の持つ専門性を活用した連携、経済・産業施策の連携、それぞれの強みを生かした観光施策の連携、地域医療の連携、市域を越えて同一生活圏を形成している場合の連携、災害発生時の連携、市民利用施設等の相互利用や共同設置、環境対策や治水対策の連携、都市間移動の円滑化、感染症対策の連携、専門人材の育成・確保に関する連携、行政のデジタル化に伴う知識・情報の共有

○　大都市圏における連携



出典：指定都市市長会「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」（概要版）平成 23 年 7 月）

(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－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　特別自治市内部の自治構造

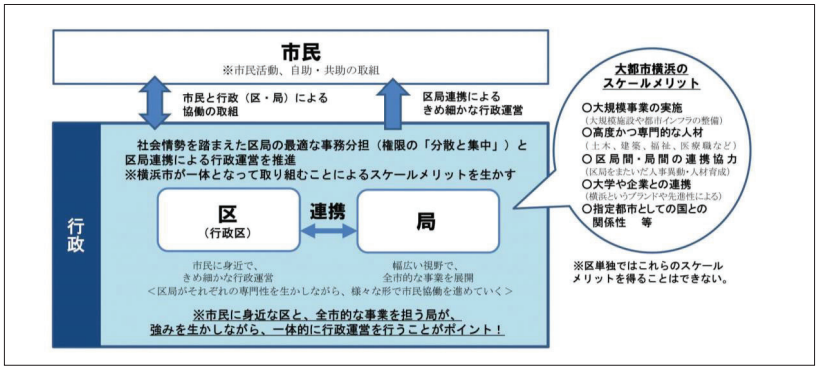
特別自治市内部の自治構造は、**特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区（行政区）**とする。

このことにより、特別自治市という一つの自治体として、区における身近できめ細かな事業と市（局）による市域全体を見据えた専門性の高い事業の両側面からなるサービスを提供でき、効率的・効果的な行政運営が可能となる。

これらを踏まえ、特別自治市の行政運営（執行）体制については、大都市としてのスケールメリットや区と市（局）の連携を最大限に生かした制度設計を行う必要がある。

特別自治市においては、横浜市域における県の事務と指定都市として現在横浜市が担っている事務とを統合し、市が担う行政分野がさらに広範になることから、例えば、災害に強いコミュニティづくり、地域経済の活性化、環境問題などの様々な課題について、できるだけ区役所が対応し、解決できるようその役割・機能を拡充するとともに、これに併せて、市（局）の役割・機能についても検討する必要がある。検討に当たっては、現在、国を挙げて取り組んでいる行政のデジタル化による業務の効率化・省力化等も十分に勘案していく。

○　特別自治市における「区局連携」を最大限生かした行政運営



出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（平成 27 年 6 月横浜市）

なお、**大都市地域特別区設置法**により、**人口 200 万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となった**が、市を廃止して特別区を設置することについては次のような課題があることから、**横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さない**ものとする。

- 横浜市は、昭和 14（1939）年の第６次市域拡張によって、ほぼ現在の市域が確定しており、80 年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営が行われてきた経緯がある。市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があることから、横浜市を廃止して特別区を設置することは、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。
- 市を廃止して特別区を設置することにより、一部の権限が市から道府県（横浜市の場合は神奈川県）に移譲されることになる。市から道府県に移譲された事務については、市民（特別区民）からは遠くなり、住民の意見が反映しづらくなる。
- 市を廃止し、事務、予算、職員などを道府県と特別区に再編することによるコスト増が懸念される。

イ　区における住民自治の強化

横浜特別自治市の住民自治の構造は、平成 27（2015）年６月に公表した『「特別自治市」制度を見据えた区のあり方（基本的方向性）』を基本に、以下に基づき制度設計を行う。

(7) 住民代表機能（区選出市会議員及び区長のあり方）

特別自治市においては、原則として、市域における県の事務と市の事務を全て処理することから、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化も想定される。**特別自治市における区は法人格を有しない行政区であり、区議会を設置しないことから、投票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。

横浜市はすでに議会基本条例に基づく「区づくり推進横浜市会議員会議」の実績等もあり、この仕組みを継承・拡充し、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や特別委員会の設置、あるいは、カナダ・トロント市における「コミュニティ・カウンシル制度」などを参考[9]に、**特別自治市の議会に、区選出議員が当該区における意思決定を担う常任委員会等を設置することについて、市会との協議により、具体的な制度設計を検討**していく。

併せて、特別自治市は大都市の総合力やスケールメリットを最大限に生かす一層制の自治体であり、**区長の選任方法は、市の意思決定機関として住民の代表で構成される市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職**とする。

なお、昭和 22（1947）年の地方自治法制定に向けた地方制度調査会の答申では、特別市制度における行政区の区長の選任方法として、①市会の同意を得て市長が選任、②市長が任免、③選挙人が直接選挙のいずれかによるとされた。政府原案では、市長の任命制とされていた区長は、国会の修正により直接公選制へと改められた。このように、かつては住民代表機能を持つ区の仕組みとして区長公選が考えられた。

一方、**横浜市においては、昭和 14（1939）年にほぼ現在の市域が確定しており、横浜に愛着・誇りを感じている市民の割合も高い[10]。その強みである都市の一体性や総合力を最大限生かし、市民サービスと日本経済の活性化を目指す横浜特別自治市においては、区民の代表である区選出市会議員のチェックによる適正な区行政が行われ、住民の意見を行政に反映させることができるような仕組みを構築することが重要**である。

9 諸外国の大都市制度については、巻末の《参考》を参照。

10 平成 30（2018）年度横浜市民意識調査において、横浜に対して、愛着や誇りを感じているかを聞いたところ、「感じている」が 48.4%、「やや感じている」が 33.2%であり、これらを合計すると『感じている』人の割合は 81.6%となっている。

【第 30 次地制調答申で示された課題に対する考え方】

＜課題＞

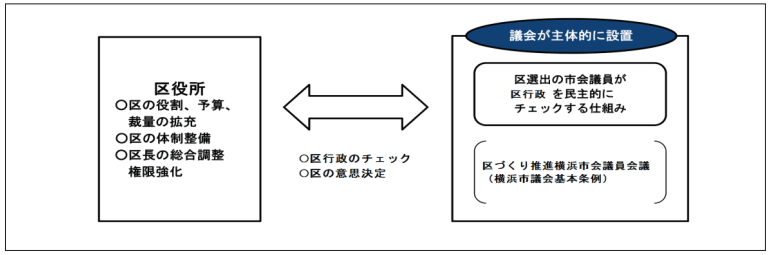
一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

＜考え方＞

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

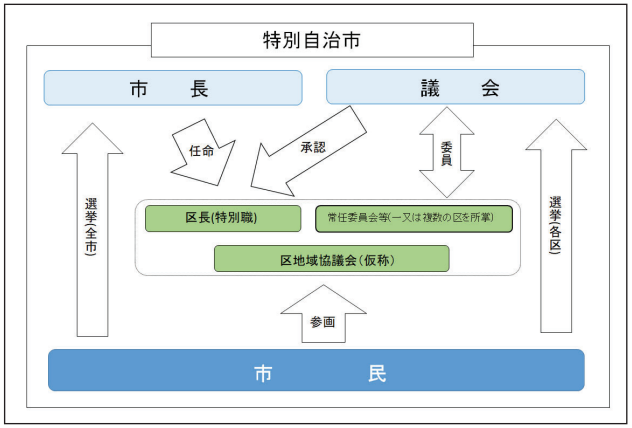
これらを総合的に推進していくことにより、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

○　区行政のチェックの仕組み（イメージ）

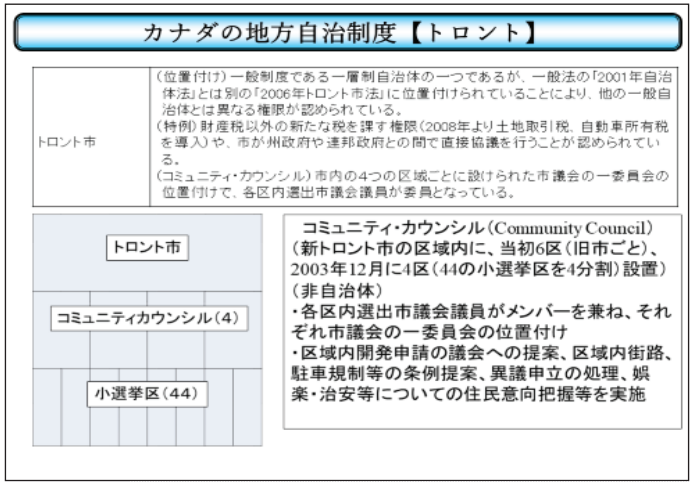


出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（平成 27 年 6 月横浜市）

○　公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）



○　カナダ・トロント市の地方自治制度



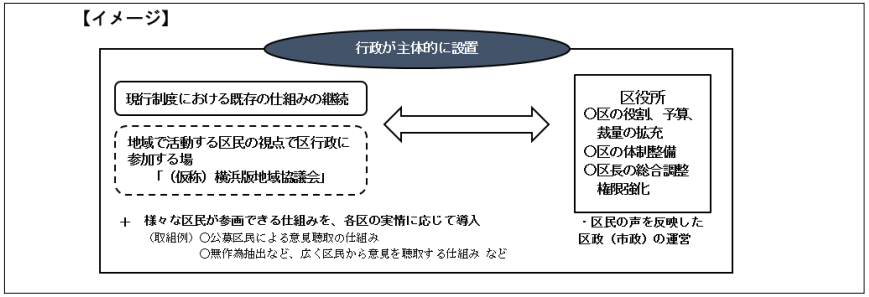
出典：第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会資料（平成 24 年 4 月）を基に作成

(ｲ) 住民参画と協働の充実

地域特性や実情に応じて、行政がより住民に近づくため、区行政における住民の参画機会の仕組み（地域で活動する区民の視点で区行政に参加する場）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。これに加え、様々な区民が区行政に参加できる仕組み（「公募委員が参画するテーマ別懇談会」、「無作為抽出区民による議論等の仕組み」など）を各区の実情に応じて導入を検討する。

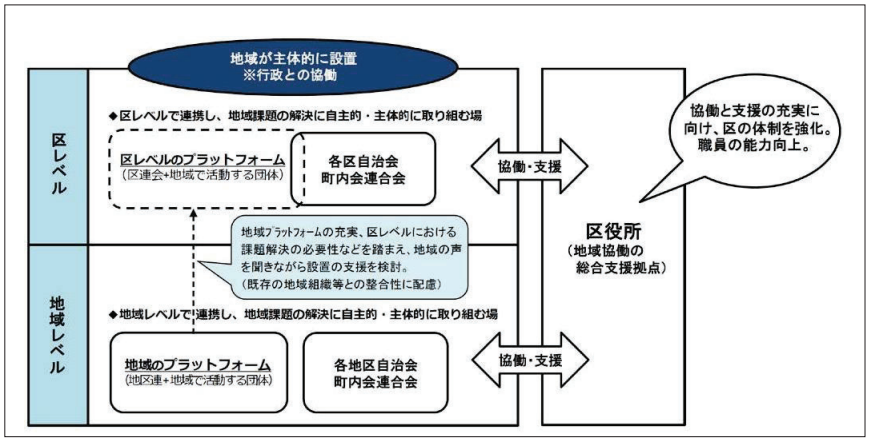
さらに、現在も各区において展開している、地域の様々な団体や人々が、地域レベルで連携して課題解決に取り組む場である「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能をさらに強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。将来的には、地域のプラットフォームの充実の状況や区レベルの課題解決の必要性などを踏まえ、地域が主体的に区レベルのプラットフォーム（区レベルの協働の場）の設置を検討するように、区役所が設置支援を行う。

○　区地域協議会（イメージ）



出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（平成 27 年 6 月横浜市）

○　地域・区域レベルで課題解決に取り組む場（イメージ）（※）



出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（平成27年6月横浜市）

※「区レベルのプラットフォーム」は、地域が行政との協働のもと自主的・主体的に課題解決に取り組む場である一方、「区における住民の参画機会の仕組み」は、区民の声を区行政（市政）に反映させるため、行政が設置する仕組みである。２つの仕組みは、その基本的な考え方や設置主体が異なる。
※地域・区レベルで課題解決に取り組む場については、各区の実情に応じ運用を行う。

＜第30次地方制度調査会答申による住民自治の制度的強化の例＞

- 区長の特別職化
  区長を議会の同意を得て市長が選任する任期４年の特別職とする。
- 区選出市会議員による常任委員会の設置
  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。
- 各区における（地方自治法に基づく）区地域協議会や地域自治区等の仕組みの活用

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

大都市が**特別自治市として、その役割、仕事量に見合った権限及び財源を持つことで、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った効率的・効果的な行政運営を進めることができる**ようになる。

身近な行政サービスを充実させるとともに、**成長分野に迅速な投資を行うなど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、さらにその影響が**周辺地域や国全体に広がり、**ひいては、**大規模な都市である特別自治市が日本全体の経済発展を支えていく**ことになる。

(2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

指定都市と道府県における**二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別自治市が一元的に担うことで、より効率的で効果的な行政サービスの提供が可能**になる。

以下、横浜市に移譲されていない主な事務・権限及び移譲（二重行政の解消）による効果等を記すが、これらの事務・権限については、特別自治市の実現の間にも速やかな移譲が必要である。

○　横浜市に移譲されていない主な事務・権限

○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
※令和３年３月現在、神奈川県、川崎市と移譲を前提に協議を行っている。

＜事務・権限の移譲（二重行政の解消）による効果（例）＞

○　子育て支援

保育所及び幼保連携型認定こども園については、設置認可及び施設型給付費の支給などに係る確認を横浜市が所管している。一方、幼稚園及び幼稚園型認定こども園については、設置認可を神奈川県が所管しており、認定こども園の認定及び施設型給付費の支給に係る確認のみを横浜市が所管している。

現在、横浜市では、横浜市私立幼稚園等預かり保育事業（市型預かり保育）等により、多様な保育ニーズに対応しているが、幼稚園及び幼稚園型認定こども園については、認定・確認を行っていても認可権限がないため、総合的・一体的な子育て支援を実施することが困難な状況となっている。

特別自治市となることで、幼稚園、保育所、認定こども園の３施設を所管することになれば、地域の実情に応じた効率的で総合的な子育て支援施策が展開できる。

○　新たな感染症への対策

新型インフルエンザ等対策特別措置法において、新型コロナウイルス感染症等への対策の権限は、県知事に集中している。市長には、知事に対して総合調整を要請するという極めて限定した権限しか与えられていない。そこで、まずは新型コロナウイルス感染症への対応状況を踏まえ、国と地方の役割分担や事務・権限について検証を行い、明確にする必要がある[11]。

横浜市は、保健所・衛生研究所、消防・救急、高度医療機関を持ち、経済活動の中心となっている。特別自治市となることで、特に感染症が拡大した際に都道府県と対等な立場で連携し、感染症対策、経済対策を機動的・効果的に実行できるようになる。

○　崖地の安全対策

現在、急傾斜地の崩壊対策は県が行っている。「急傾斜地崩壊対策事業」の権限や財源が移譲されることで、横浜市独自の助成金制度や横浜型の避難システム[12]と合わせて一体的な運用ができるようになり、市民の安全・安心に、より一層つなげることができるようになる。

○　都市計画

都市計画の基本的な方針である「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の決定権限は指定都市に移譲されたが、都市計画事業の認可権限については、依然として県が有しており、事務処理等に時間を要している現状がある。

特別自治市になることで、市等が施行する都市計画事業の認可権限が移譲されれば、事業の進捗にあわせた迅速な事務処理が可能となり、地域の実情に応じた事業効果の早期発現や事業期間の短縮につなげることができる。

○　医療政策

横浜市は「よこはま保健医療プラン」を独自に策定し、市域の医療課題や医療提供体制の動向を十分に把握し、効率的・効果的な医療提供体制の確保に向けた施策を展開しているが、医療計画の策定は県の権限となっており、また、更なる医療施策の展開のために必要となる国からの財源等の措置も十分ではない。

特別自治市になることで、横浜市が医療計画の策定や地域医療介護総合確保基金の活用などを行うことによって、より迅速かつ円滑に、地域の医療需要を的確に反映させた医療提供体制を構築することができる。

○　就業支援・雇用対策

就業支援や雇用対策については、現在、国や県が職業紹介、求人開拓、労働政策などを実施し、市が生活保護、公営住宅、若者や障害者の自立・就業支援などを実施している。大都市は、経済活動の中心地であり、企業など雇用の場が集積している。新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、雇用情勢が悪化するなか、就労や生活保護などセーフティーネットに対するニーズも高い。

特別自治市になることで、就業支援や雇用対策を総合的かつ一元的に実施できるようになり、行政サービスの質の向上につなげることができる。

なお、横浜市では、緊急度の高い現状を踏まえ、現行制度の中で国と地方がお互いの強みを生かすため、生活保護受給者等に対してハローワークと一体となって就労支援を行う「ジョブスポット」を、平成 28（2016）年３月までに、市民に身近な区役所（18 か所）に開設した。

○　コンビナート地域の安全対策

現在、コンビナート地域の許認可等権限においては、高圧ガス保安法に基づく高圧ガスの製造の許認可等の権限は県に、消防法に基づく危険物（石油等）の許認可等の権限は市に分かれている。

コンビナート地域は高圧ガスと危険物の両方が混在する施設が多いこともあり、消防を担う市が現行の危険物の許認可等権限に加え、高圧ガスの許認可等の権限移譲を受けることで、一体的な指導による保安体制の充実が図られるほか、災害発生時に迅速かつ円滑な対応が可能になる。

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

11 横浜市会においては、令和３年２月に「感染症対策の在り方の見直しを求める意見書」が可決され、内閣総理大臣他あてに提出された。
（横浜市会ホームページ：https://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/torikumi/kaketsu.files/iken030219-1.pdf）

12 横浜市では、崖崩れが発生した場合に人家に著しい被害を及ぼす可能性がある崖地をあらかじめ抽出し、その周辺地域に対して、「土砂災害警戒情報」の発表と同時に「避難勧告」を発令している。

第５　横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

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

特別自治市の創設は、二重行政の解消などにより、市民に多くのメリットを生む。しかし、特別自治市制度の創設には、法改正が必要であることから、それまでの間は、**現行の地方自治制度下であっても、県と市の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務（警察事務を除く）については、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に段階的に県と協議**を行い、市民にとってのメリットが実感できるように進めていく。

県市間での協議を前提とした現行の事務処理特例制度の活用のほか、法改正等が必要な分野については、特区制度の適用や法改正の要望を国に行うことについても、国や県と協議を進めていく。

人口減少等の社会構造の変化や少子高齢化の急速な進行に伴う行政需要の急増などにより税収の伸びが県市ともに期待できないことなどから、より一層効率的かつ効果的な行財政運営が求められていることを踏まえ、横浜市域内での事業統合や効率化をモデル的に実施していくことなども県と協議を進めていく。

＜協議分野例＞

○子育て支援分野
　私立幼稚園の設置認可など
○都市計画・土木分野
　急傾斜地崩壊危険区域の指定等、一級河川（指定区間）・二級河川の管理、都市計画事業の認可など
○福祉・保健・衛生分野
　医療計画の策定、新型インフルエンザ等対策特別措置法に係る事務など
○安全・市民生活分野
　高圧ガスの製造等の許可等（コンビナート地域に所在する事業所に限る）など
　※令和３年３月現在、神奈川県、川崎市と移譲を前提に協議を行っている。

(2) 区行政の強化に向けた取組

第 30 次地制調答申では、現行の指定都市制度においては、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、区の役割の拡充、区単位の行政運営の強化、区単位の議会活動の推進を検討すべきであるとしている。

区の役割の拡充については、横浜市は、昭和 52（1977）年度に福祉事務所を区役所に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの編入等を行い、区役所が「地域の総合行政機関」として、市民への幅広いサービス提供を推進するとともに、「地域協働の総合支援拠点」として、参加と協働による地域自治が進むよう、地域に寄り添い課題解決を進める地域支援の取組を強化してきた。

また、規則等によって、市長の事務の一部を区長、福祉保健センター長、土木事務所長等に委任したり、区の裁量で使途が決められる予算制度（個性ある区づくり推進費）や区長が自律的に組織機構の組み換えを行うことができる制度等を導入し、区における課題の解決に取り組んでいる。

現在、平成 26（2014）年度の地方自治法改正により新たに規定された「総合区制度」を導入している指定都市はないが、横浜市においては、**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など）を進めていく。**

なお、第 30 次地制調答申において、「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」とされているが、**市域内の地域自治に関することについては、横浜市の各地域における実情に応じ進めていくことが必要である。**

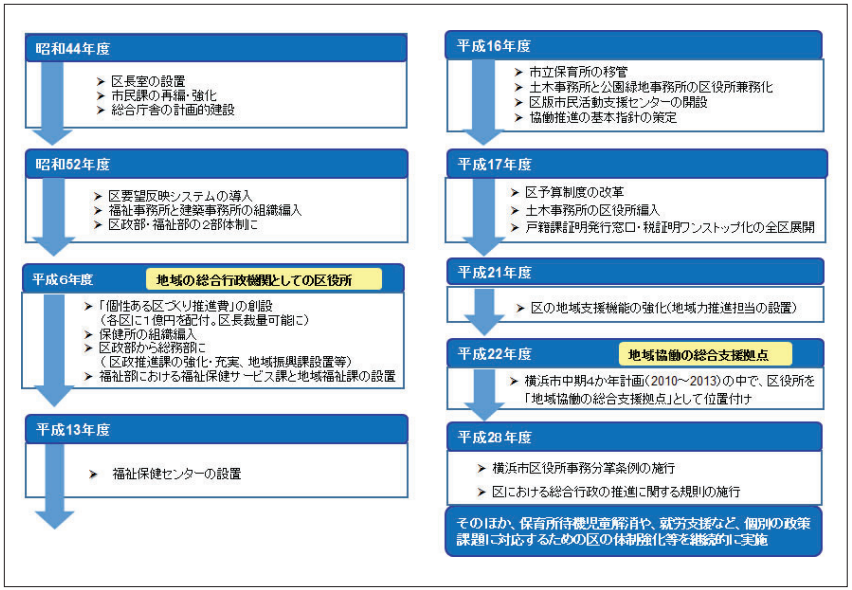
横浜市では既に各区において、地域力推進担当や地区担当等で構成する「地域と向き合う体制」を設置し、地域の実情に応じて地域課題の解決に関する様々な取組を行っていることから、それらの取組を生かすことができる仕組みを検討していく。

○　総合区と区の比較

		総合区	区	（参考）東京都の特別区
1	位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
2	法人格	なし	なし	あり
3	長	総合区長	区長	特別区の区長
	主な事務	総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務 市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	特別区の政策・企画の立案 市が処理することとされている事務を処理（上下水道等、一部の事務は都が処理）
	権限	職員任命権 予算意見具申権	―	職員任命権 予算編成権 条例提案権　等
	身分	特別職	一般職	特別職
	選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選
	任期	４年	―	４年
	市長との関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	―
	リコール	あり	なし	あり
4	議会	なし （市議会の判断で区常任委員会を設置する等の工夫が可能）	なし （市議会の判断で区常任委員会を設置する等の工夫が可能）	あり

出典：総務省ホームページ

○　横浜市の区の機能強化の取組



(3)　県内市町村等との協議による取組

大都市が中枢都市として圏域をより一層けん引するためには、隣接自治体との関係は重要である。横浜市では、基礎自治体間での広域的な課題解決を進めるため、水平的・対等な連携の構築を目指し、平成 23（2011）年 12 月に横浜市及び隣接７市による「８市連携市長会議」を開催して以来、事務レベルで連携に向けた協議を行い、複数都市間での連携や地域レベルでの連携を進めてきた。

平成 30（2018）年７月に２回目となる「８市連携市長会議」を開催し、2040 年頃の課題を見据え、８市の持続可能な成長発展に向けて更に連携を進めることなど、今後の８市連携による取組について確認している。

また、８市連携による取組のみならず、県内市町村との意見交換等も積極的に行っていく。

＜連携・協力の事例＞

○８市の広域連携に係る調査
○広域連携に係る職員合同勉強会の開催
○訪日外国人観光客誘客に向けた観光施策
○各市主催研修への相互参加　　など

2　特別自治市の立法化に向けた取組

現在の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、「大都市地域特別区設置法」に基づき、指定都市を廃止し、特別区に再編し、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度が存在するが、横浜市は、「第３　横浜市が目指す特別自治市制度」で述べたとおり、同法による特別区の設置は目指さない。

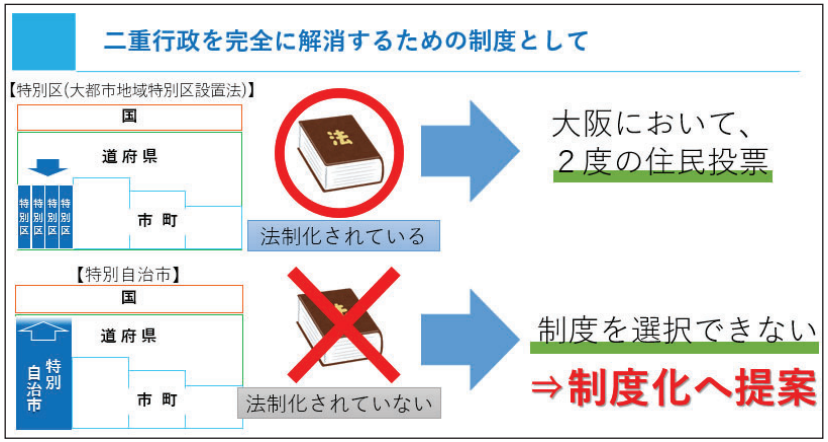
国においては、二重行政を完全に解消するため、「大都市地域特別区設置法」に基づく特別区設置以外の選択肢である特別自治市の実現を可能とするための立法化を速やかに進め、指定都市がそれぞれの地域の実情に応じた地方自治制度を選択できるようにすべきである。

具体的には、昭和 22（1947）年の地方自治法制定当初に規定され、**現在は「削除」されている「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正**とともに、「大都市地域特別区設置法」の対案として、第 30 次地制調答申で示されたとおり同法の対象区域と同様に人口 200 万人以上とするなど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（「大都市地域特別自治市設置法（仮称）」）**、さらに平成 24（2012）年に議員立法により提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、**特別自治市の立法化や道府県の事務・権限及び税財源を移譲することを可能とする手続法**など様々な手法が考えられる。

これらの法案の国会への提出方法としては、内閣からの提案によるもの（閣法）、あるいは、国会議員からの提案によるもの（議員立法）が考えられる。

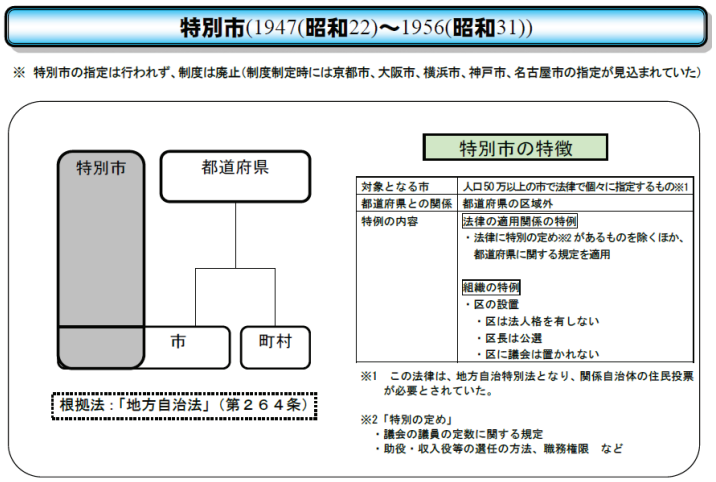
今後、特別自治市の立法化の実現に向けて、これらの手法を組み合わせることも含めて検討し、国や国会議員に対し、具体的な法制案の提案を行っていく。

○大都市地域特別区設置法と特別自治市の仕組み（再掲）



出典：令和２年度指定都市市長会シンポジウム資料

○　特別市制度の概要



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）

○　地方自治法　※昭和 31 年改正前の規定（特別市の規定）

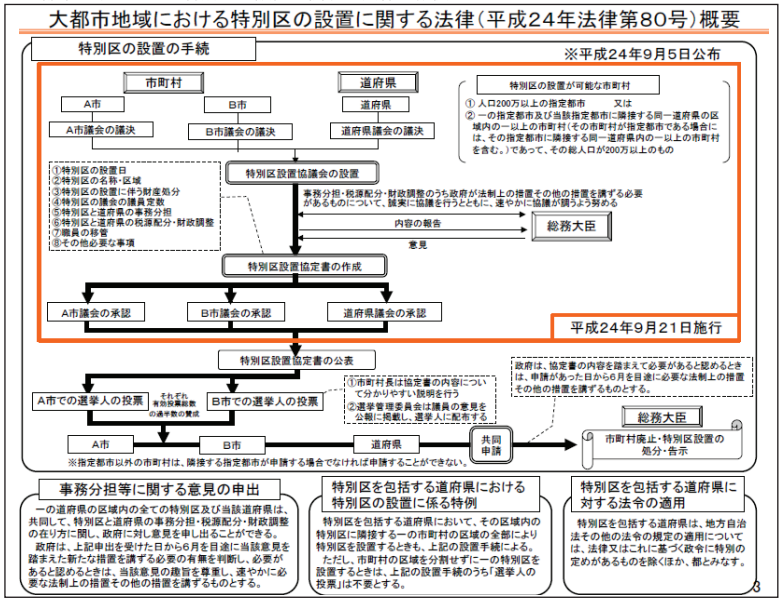
第三編　特別地方公共団体
第一章　特別市

第二百六十四条　特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基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。
2　第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。
第二百六十五条　特別市は、都道府県の区域外とする。
2　特別市は、人口五十万以上の市につき、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。
3　特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又　は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。
4　法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない　。
5　第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。
6　第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。
7　第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。
8　第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
9　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。
第二百六十六条　第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。
第二百六十七条　特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。
第二百六十八条　特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。

2　助役の定数は、条例でこれを定める。
3　特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の　事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基く政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方　公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。
第二百六十九条　特別市に収入役一人を置く。
2　特別市は、条例で副収入役を置くことができる。
3　副収入役の定数は、条例でこれを定める。
第二百七十条　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。
2　特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。
3　行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。
4　第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。
第二百七十一条　行政区に区長及び区助役一人を置く。
2　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。
3　区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
4　区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。
5　区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。
第二百七十二条　行政区に区収入役一人を置く。
2　区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
3　特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役となることができない。
4　区収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。
第二百七十三条　区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の　吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は　条例に基く委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その　他の会計事務を掌る。
2　特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨を告示しなければならない。
3　前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。
第二百七十四条　行政区に区出納員を置くことができる。
2　区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
3　区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。
第二百七十五条　前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。
2　前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。
3　第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。
4　区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。
第二百七十六条　行政区に選挙管理委員会を置く。
2　前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。
第二百七十七条 第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第百四十五条、第百五十二条、第百六十条、第百六十二条乃至第百六十七条、第百六十八条第六項及び第七項、第百六十九条乃至第百七十一条、第百八十条の四第四項、　第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百十八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百　四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。
第二百七十八条　この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。
第二百七十九条　削除
第二百八十条　この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料（平成 24 年 2 月）を基に作成

○　大都市地域における特別区の設置に関する法律の概要



出典：第 30 次地方制度調査会第 20 回専門小委員会資料（平成 24 年９月）

○　大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案（第 180 回衆第 36 号）

（目的）

第一条　この法律は、大都市制度に関する提案に係る手続について定めることにより、地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築することを目的とする。

（大都市制度に関する提案に係る手続）

第二条　指定都市（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下この条において同じ。）又は特別区及びこれを包括する都道府県は、共同して、内閣総理大臣に対し、指定都市又は特別区とこれを包括する都道府県の関係に係る制度に関し政府が講ずべき措置に関する提案をすることができる。

２　前項の提案については、当該指定都市又は特別区及び都道府県の議会の議決を経なければならない。

３　内閣総理大臣は、第一項の提案を受けた場合において必要があると認めるときは、速やかに地方制度調査会に諮問するものとする。

附　則

この法律は、公布の日から施行する。

理　由

地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築するため、大都市制度に関する提案に係る手続について定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

3　特別自治市実現までの対処策

特別自治市の立法化までの期間、あるいは、立法化が実現しても、横浜特別自治市の実現には、国や県との協議などの手続に一定期間を要することも想定されることから、その間においては、**税財源の移譲などの財源確保を前提に、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）等については、現行サービスを低下させないよう、十分な配慮が必要である。

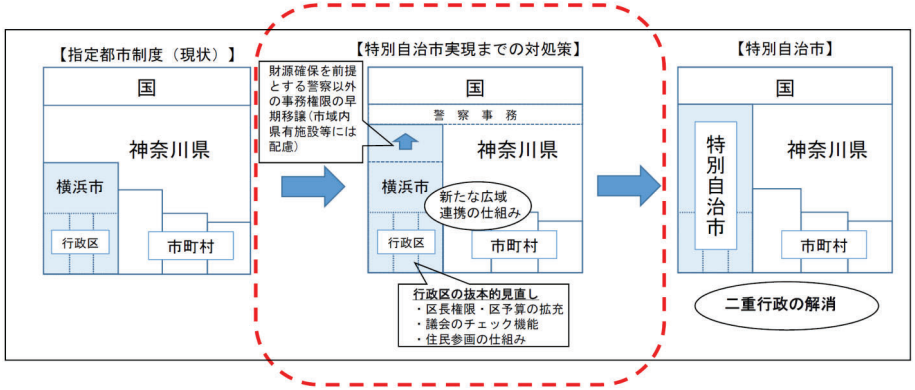
併せて、円滑に特別自治市へ移行させるため、県とも情報交換・意見交換の場を設けていく。

さらに、横浜市は、現行制度の中で行政区の機能強化を他の指定都市に先んじて進めているが、**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）を先行して進め、特別自治市における行政区の姿を示していく。**

現在、国を挙げて推進している行政のデジタル化により、各種申請や届出など定型的な行政サービスの効率化が期待され、区役所の機能が大きく変化する可能性もある。行政のデジタル化が進展しても、複雑化・深刻化が進む地域課題を解決していくためには、区役所と地域住民との協働がますます重要になることから、区役所の地域支援機能のさらなる強化も併せて検討していく。

横浜市では、地域のプラットフォームとして、自治会・町内会、地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員、各種ボランティアグループといった様々な団体がつながりを形成し、地域住民の具体的な状況などの情報等を踏まえた地域支援に取り組んでいる。今後の人口減少・超高齢社会においても、地域における様々な団体の力を維持するために、第 32 次地方制度調査会で提案された「公共私の連携」をより一層進めていく。

○　横浜市が目指す大都市制度の姿

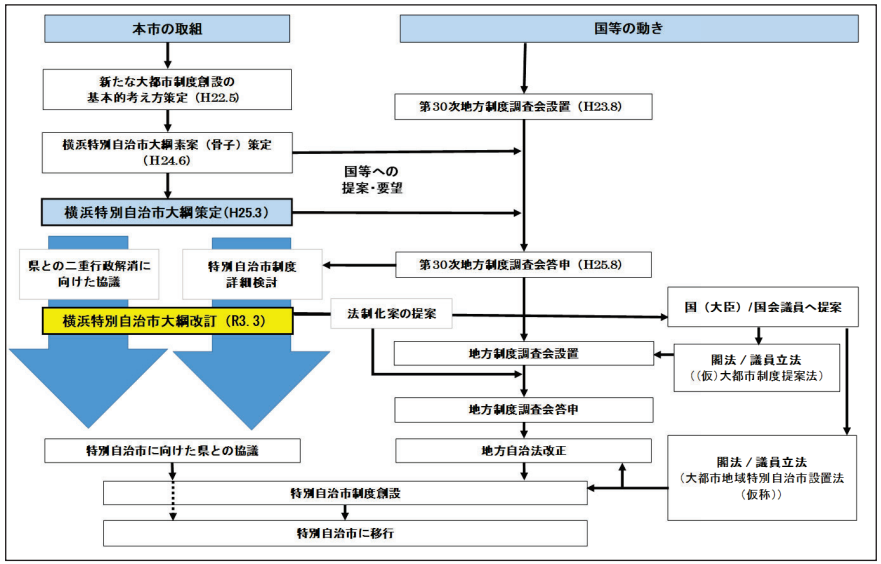


4　今後の進め方

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、本大綱に基づき、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、国への働きかけを更に強化していく。**

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も進める。

＜横浜特別自治市制度創設に向けたこれまでの取組と今後の流れ＞



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、特別自治市のより詳細な制度設計や法制化案などを作成していく。

なお、今後、国において新たな地方自治の仕組みとして、道州制の議論が再び行われることも想定される。道州制に関連した大都市の位置付けについては、横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」（平成 22 年５月）において、「現在の府県制度や将来的な道州制などどのような制度下にあっても、原則として、大都市は、地方の事務をすべて担う、広域自治体の区域から独立した特別な市」とするとしている。

市町村合併の進展など基礎自治体の規模・能力の拡大や、都道府県の区域を越える広域的課題の増大により、市町村に対する広域・補完・連絡調整機能を担ってきた広域自治体としての都道府県の役割も含め、地方自治の枠組みのあり方が問われる中で、**道州制は新たな国のかたちとしての選択肢の一つ**ではある。しかし、**道州制における基礎自治体や大都市のあり方については、これまで必ずしも十分な議論がされていない**ことから、**道州制における特別自治市のあり方については、今後、国における検討状況等を注視しながら検討**するものとする。

≪参考≫

1　大都市制度改革の経緯と横浜市の取組

1889（明治 22）年	４月	横浜市市制施行
1922（大正 11）年	３月	六大都市行政監督ニ関スル法律公布（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の６市において、一部事務で府県知事の許認可が不要に）
1927（昭和２）年	10 月	横浜市区制施行
1939（昭和 14）年	４月	横浜市第６次市域拡張でほぼ現在の市域に
1947（昭和 22）年	５月	地方自治法施行（特別市制創設）
1956（昭和 31）年	６月	地方自治法改正（特別市制度廃止・指定都市制度創設）
	９月	横浜、名古屋、京都、大阪、神戸市が指定都市に移行
1973（昭和 48）年	12 月	「横浜市総合計画 1985」で大都市行財政制度の確立を明記
1988（昭和 63）年	11 月	横浜市が主導し、指定都市 11 市で、「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会（明日都市懇）」発足
1991（平成３）年	５月	明日都市懇報告書（憲章都市制度など）
2009（平成 21）年	１月	横浜市大都市制度検討委員会「新たな大都市制度の創設」発表
	２月	横浜・大阪・名古屋３市による大都市制度構想研究会「日本をけん引する大都市－『都市州』創設による構造改革構想」発表
2010（平成 22）年	５月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」（調査研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」）公表
		横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」策定
2011（平成 23）年	２月	指定都市市長会「特別自治市構想」発表
		横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」（調査研究テーマ「水平的、対等な連携協力の可能性について」）公表
	８月	第 30 次地方制度調査会設置（我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方等が諮問事項に。横浜市長が臨時委員に就任）
	12 月	横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」 ８市連携市長会議設置
2012（平成 24）年	３月	横浜市大都市自治研究会第１次提言発表
	５月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」（調査研究テーマ「新たな大都市制度における都市内分権について」）公表
	６月	横浜市「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」策定
2013（平成 25）年	３月	横浜市「横浜特別自治市大綱」策定
	４月	指定都市７市による大都市制度共同研究会「『特別自治市』の早期実現に向けて発表」
	６月	第 30 次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サ

		ービス提供体制に関する答申」
	10月	横浜市大都市自治研究会（第２次）設置（横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について諮問）
2014（平成26）年	５月	地方自治法の一部を改正する法律成立（区役所事務分掌条例、総合区制度、指定都市都道府県調整会議の設置）
		第４次地方分権一括法成立（県費負担教職員の給与負担・定数や学級編制基準の決定、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定等の移譲）
2015（平成27）年	６月	横浜市「『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性）」発表
2016（平成28）年	４月	横浜市区役所事務分掌条例施行、横浜市神奈川県調整会議設置
	10月	横浜市大都市自治研究会（第２次）「第２次 横浜市大都市自治研究会答申」
2017（平成29）年	４月	第７次地方分権一括法成立（幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の移譲）
	５月	大阪市において、「大阪都構想」の実現に向けた住民投票実施
2018（平成30）年	３月	横浜市大都市自治研究会（第３次）設置（特別自治市の制度設計のあり方について諮問）
	４月	県費負担教職員の給与負担事務移譲に伴う税源移譲（道府県から指定都市へ個人住民税所得割の標準税率２％が移譲）
	６月	改正災害救助法成立
2019（平成31）年	４月	改正災害救助法に基づき、横浜市が救助実施市に指定
2020（令和２）年	11月	大阪市において、「大阪都構想」の実現に向けた２度目の住民投票実施
	12月	横浜市大都市自治研究会（第３次）「第３次 横浜市大都市自治研究会答申」

2　横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」

新たな大都市制度である「特別自治市」創設に関する決議

横浜市は1859年の開港以来、国際都市として日本の近代化を牽引するとともに、貿易立国日本の物流や生産の拠点として日本経済の発展を支え、現在369万人の人口を擁する日本有数の大都市として、港湾、道路、地下鉄、上下水道などの都市インフラの整備を行い、基礎自治体の機能のほかに圏域の中枢都市として広域的な機能もあわせ持っている。

我が国は東日本大震災の影響から一刻も早く立ち上がらなければならない状況にあり、加えて、経済活性化、環境問題やグローバル化への対応などの課題にスピード感を持って果敢に挑戦するために、本市のような大都市がダイナミックな経済活動を生み出す役割を果たすことが求められている。

大都市がさらにその能力を十分に発揮できるよう新たな大都市制度を創設することは、横浜市のような大都市のためだけではなく、日本という国のあり方を示すことにつながるものである。

しかし、現在の指定都市制度では、日本の成長を牽引する都市力を有する横浜市のような大都市であっても基本的には一般市と同じ枠組みの中で一部特例的な扱いをされているにすぎず、指定都市は府県にかわって多くの事務を行っているにもかかわらず、それに対して必要な財源も措置されていない。さらに、大都市は、市民・地域ニーズに的確に対応する行政サービスのきめ細やかな提供や、市民参加、協働による市政運営の推進が課題となっている。

このような問題を解消し、また、多様な行政ニーズに対応しながら大都市が総合的、自立的に行政運営を行い、さまざまな行政課題を迅速に、効率的に解決することができるよう地方分権を進めていくことが、横浜市が目指す新たな大都市制度の目的である。

よって、横浜市議会は、大都市の規模や歴史、都市圏域での役割を踏まえた新たな大都市制度である「特別自治市」の創設を強く要望する。

以上、決議する。

平成２３年１２月１６日

横浜市議会

3　大都市制度に関する国の動向

(1) 大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定

平成 24（2012）年８月 29 日、大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立した。この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置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ことを目的としている。

この法律により、**人口 200 万人以上の指定都市又は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あって、その総人口が 200 万人以上のもの（関係市町村）について、特別区の設置が可能**となった。

＜特別区設置手続の概要＞

ア　特別区設置協議会の設置

特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係市町村を含む道府県（関係道府県）は、特別区の区域、特別区と道府県の事務分担、税源配分及び財政調整等について、特別区設置協定書の作成その他特別区の設置に関する協議を行う**特別区設置協議会を置く。**

特別区設置協議会の会長及び委員は、関係市町村若しくは関係道府県の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から選任する。

イ　特別区設置協定書の作成

特別区設置協定書に、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分及び財政の調整に関する事項のうち、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協定書を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。

ウ　関係市町村における選挙人の投票

特別区の設置については、**関係市町村の選挙人の投票に付し、有効投票総数の過半数の賛成があったときは、関係市町村及び都道府県が共同して、総務大臣に対して申請する**ことができる。

総務大臣は申請に基づき、特別区の設置を定めることができる。

(2) 第 30 次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成 25（2013）年６月）

第 30 次地方制度調査会は、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」、「大都市制度のあり方」、「基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」を諮問事項として、平成 23（2011）年８月に設置された。

大都市のあり方については平成 24(2012)年２月から 12 月まで 21 回の専門小委員会が開催され、同年 12 月 20 日に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表され、平成 25（2013）年６月に最終的な答申が行われた。

答申では、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題、現行の大都市等に係る制度（指定都市制度、中核市・特例市制度、都区制度）の見直し、新たな大都市制度（特別区制度の他地域への適用、特別市（仮称）、三大都市圏域の調整）等についてまとめられている。

＜大都市制度改革についての答申（概要）＞（太字横浜市）

第１　大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

○　**三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行**していく。これまで地方圏が高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要である。

○　三大都市圏においては、人々を支えるコミュニティの機能が低下し、人とひととのつながりが希薄化している。暮らしを支える対人サービスの重要性が高まる中で、**住民の視点から公共サービスを考えていくためにも、住民自治を拡充していくことが重要**である。

○　また、**高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期**にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、**社会資本整備のあり方の見直しも問われている。**

○　三大都市圏や地方中枢拠点都市を核とする圏域の課題に対しては、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施することが必要である。これと並んで、**大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来**している。

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

○　**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。

○　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。

○　「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。

○　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。

○　**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。

○　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）

○　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。

○　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。

○　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。

○　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。

○　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。

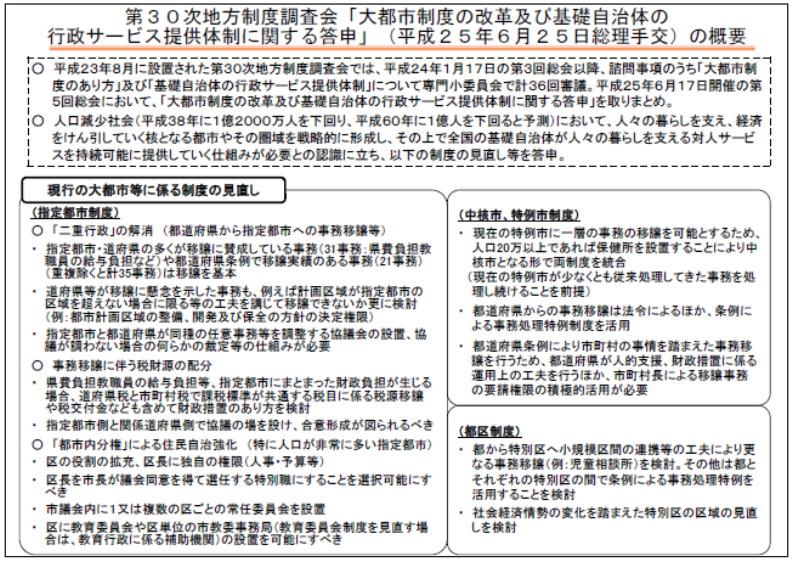
３　三大都市圏域の調整

○　三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学 10%圏）の広がりは、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていない。例えば交通体系の整備や防災対策といった圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する必要がある。

○　その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する必要がある。

○　仮に新たな枠組みを設ける場合には、圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなどについても検討する必要がある。

○　第 30 次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成 25 年６月 25 日総理手交）の概要



出典：第 31 次地方制度調査会第１回専門小委員会資料（平成 26 年５月）

○　地方自治法の一部を改正する法律の概要

地方自治法の一部を改正する法律の概要①

地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。

１．指定都市制度の見直し

○ 区の役割の拡充

・区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする
（第252条の20第2項関係）

・市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする
（第252条の20の2関係）

○ 指定都市都道府県調整会議の設置

・指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする
（第252条の21の2関係）

・指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする
（第252条の21の3関係）

２．中核市制度と特例市制度の統合

・特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口２０万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする
（第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係）

地方自治法の一部を改正する法律の概要②

３．新たな広域連携の制度の創設

○ 「連携協約」制度の創設

・普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と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連携協約を締結できることとする
（第252条の2関係）

・連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする
（第251条の3の2、第252条の2第7項関係）

○ 「事務の代替執行」制度の創設

・普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする
（第252条の16の2～第252条の16の4関係）

４．その他

・認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設する
（第260条の38、第260条の39関係）

５．施行期日

・１は公布日から２年以内で政令で定める日（平成28年4月1日）、２及び４は平成27年4月1日、
３は公布日から６月以内で政令で定める日（平成26年11月1日）

出典：総務省ホームページ

4　指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（「まとめ」抜粋）

（平成 27（2015）年 11 月 30 日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）

第３　まとめ

第３０次地方制度調査会の答申を踏まえた地方自治法の一部改正は、平成２８年４月に施行される。区の事務所が分掌する事務については条例で定める等の見直しが行われた同法の改正に当たって、総務大臣から各指定都市市長並びに各指定都市議会議長宛てに通知が発出され、「区の事務所が分掌する事務を定める条例については、単に現在、区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分検討した上で立案する必要があること。また、指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要である」とされた。

これを受け、横浜市会においては、議長から当委員会委員長宛てに「指定都市の区に関する事項の検討について」が発出された。

このような経過から、当委員会において検討を行ってきたところである。

今回、これまでの委員会における真摯な議論を踏まえ、本報告書のとおり、当委員会の考え方をまとめた。本報告書は、地方制度調査会における大都市制度の議論を経て、地方自治法が改正された趣旨も踏まえ、区のあり方に関して、理念も含め内容を整理したものである。

区の事務所が分掌する事務を定める条例については、今後、市民・文化観光・消防委員会での審査に場を移すこととなるが、市当局における条例案の検討並びに市民・文化観光・消防委員会における条例案の審査等に際しては、将来的な特別自治市への移行を念頭に、次の点を考慮するよう求める。

１　区役所の基本的な役割・機能について

本市の区役所のあり方としては、より一層の区役所の機能強化を図っていく必要があることから、区役所の基本的な役割・機能については次の点で整理すべきである。

①　住民に最も身近な総合行政機関として、区民生活に密着した行政サービスを迅速かつ的確に提供すること
②　地域の特性に応じた区行政を推進すること
③　地域協働を総合的に支援すること

また、区長の位置づけについては、公選職ではない前提のもと、市長の指揮監督を受け、条例・規則等に基づく分掌事務を掌理することを基本に整理すべきである。

２　住民自治の強化について

区役所が把握した課題やニーズについては、区が自ら完結できないものもあるため、区と局が連携して、市として一体的に対応し、総合力を発揮していくための方策を充実させていくことが必要であることから、区長が局長や市長・副市長に対して提案や意見を述べる機会や、地域の課題をこれまで以上に解決していくことができるような仕組みを確立することが必要である。

また、区行政の推進に当たっては、区役所の分掌事務や事務権限をどのようにしていくかという課題だけでなく、二元代表制を踏まえ、その事務権限等の内容に応じて区選出の市会議員による民主的なチェック機能を高めるなど、住民自治の強化を進めていくことが必要である。

議会基本条例において規定している区づくり推進横浜市会議員会議のあり方を含め、議会側として、区におけるガバナンスについて、検討していく必要がある。

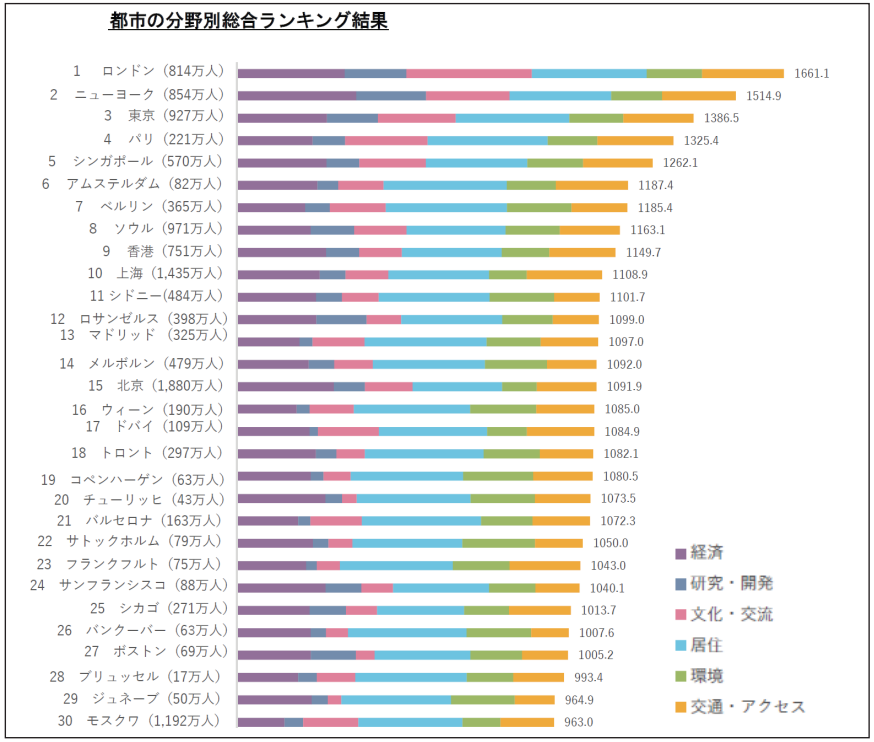
３　総合区制度について

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、議論を継続すべきである。

４　大都市制度（「特別自治市」制度）について

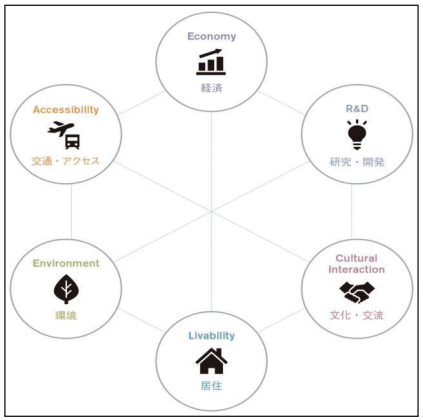
本市が目指す「特別自治市」制度については、制度の早期実現を目指し、当委員会においても継続的に議論し、実現を目指していかなければならない。

5　世界の都市の分野別総合ランキング

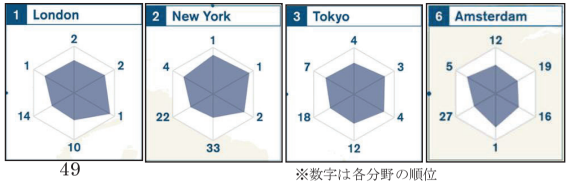


GPCI

「世界の都市総合力ランキング」（Global Power City Index, GPCI）は、国際的な都市間競争において、人や企業を惹きつける“磁力”は、その都市が有する総合的な力によって生み出されるという考えに基づき作成されたものである。GPCIでは、世界の主要都市の「総合力」を経済、研究・開発、文化・交流、居住、環境、交通・アクセスの6分野で複眼的に評価し、順位付けしている。GPCIは、順位そのものだけでなく、ランキングの構成要素を分析することで、変わりつつある世界の中で、各都市がどのような強みや弱み、課題を有しているのかを詳細に把握することができる。



出典：一般財団法人　森記念都市戦略研究所、世界の都市総合力ランキング 2020 年版を基に横浜市が作成
人口データは総務省統計局「世界の統計２０２１」、アメリカセンサス局ホームページ、欧州連合統計局ホームページ、チューリッヒ市ホームページ、バンクーバー市ホームページから引用



※数字は各分野の順位

6　諸外国の大都市制度

諸外国の大都市において、横浜特別自治市制度と同じように、市を一層制の自治体として区の位置付けを非自治体（行政区）としている都市にはニューヨーク、パリ、ハンブルクなどがある。

ニューヨークでは、区長は直接公選であるが、区委員会（区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー）の議長を兼ねる仕組みになっている。パリでは、区長は区議会議員の中から区議会の互選で選出されており、各区議会に当選した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。ハンブルクでは区議会が区長を推薦し、市参事会が任命している。

また、トロントのように、複数の選挙区を区域とし、各選挙区選出の市議会議員がメンバーとなるコミュニティ・カウンシルを市議会の委員会として設置することにより、住民自治の制度的強化を行っている事例もある。

都　市	パリ（フランス）	ハンブルク（ドイツ）	ニューヨーク（アメリカ）	トロント（カナダ）	ロンドン（英国）	仁川（韓国）
人　口	約 221 万人（2015）	約 183 万人（2018）	約 854 万人（2016）	約 297 万人（2019）	約 814 万人（2011）	約 294 万人（2018）
位置付け	県とコミューンの機能を併有	都市州（州、都・市の機能を併有）	シティとカウンティの機能を併有	広域自治体と基礎自治体が合併した団体	広域行政体（機能は極めて限定的）	広域自治体（基礎自治体の事務の一部も処理）
長及び議会	市長（議会で互選） 議会（直接公選）	市長（議会が選出） 議会（直接公選）	市長（直接公選） 議会（直接公選）	市長（直接公選） 議会（直接公選）	市長（直接公選） 議会（直接公選）	市長（直接公選） 議会（直接公選）
区の位置付け	非自治体（20 区）	非自治体（７区）	非自治体（５区）	—	基礎自治体（ロンドン区（32 区）・シティ）	基礎自治体（８区）
長及び議会等	○区長：区議会で互選 ○区議会：各区議会に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が市議会議員兼務	○区長：区議会が推薦し、市参事会が任命 ○区議会：直接公選	○区長：直接公選 ○区委員会：区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバーで議長は区長	○コミュニティ・カウンシル：市内を４つの区域に分け、市議会の一委員会として設置。区域内選出市議会議員がメンバー	○区長：直接公選又はリーダーと内閣制 ○区議会：直接公選	○区長：直接公選 ○区議会：直接公選

出典：第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会資料、自治体国際化協会（2009）「フランスの地方自治」、自治体国際化協会（2011）「ドイツの地方自治（概要版）—2011 改訂版—」、自治体国際化協会（2006）「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、自治体国際化協会（2010）「巨大都市トロントの成立」、自治体国際化協会（2011）「英国の地方自治（概要版）—2011 改訂版—」、自治体国際化協会（2006）「GLA の現状と展望」、自治体国際化協会（2008）「韓国の地方自治」、総務省統計局「世界の統計 2021」を基に作成

諸外国の大都市における区の比較表

	横浜市	ニューヨーク市	トロント市	パリ市	ハンブルク市
人口	約 375 万人（2020）	約 854 万人（2016）	約 297 万人（2019）	約 221 万人（2015）	約 183 万人（2018）
面積	約 435 ㎢	約 785 ㎢	約 630 ㎢	約 105 ㎢	約 755 ㎢
行政区の数	18 区	5 区		20 区	7 区
市：議員数	86 人	51 人	26 人	163 人	123 人
区：議員数				527 人	361 人
市長・市議会（選出方法、任期）	市長 公選（任期4年） 市議会 公選（任期4年）	市長 公選（任期4年） 市議会 公選（任期4年）	市長 公選（任期4年） 市議会 公選（任期4年）	市長 議会互選（任期6年） 市議会（任期6年） 区議会選挙の上位当選者が兼務	市長 議会互選（任期6年） 市議会 公選（任期4年）
区長・区議会（選出方法、任期）	区長 非公選	区長 公選（任期4年） 区委員会		区長 議会互選（任期6年） 区議会 公選（任期6年）	区長（任期6年） 区議会が推薦、市参事会が任命 区議会 公選（任期4年）
区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組み	区づくり推進 横浜市会議員会議 当該区選出議員	コミュニティ委員会 当該コミュニティ区を選挙区に持つ議員 ＋ 住民	コミュニティカウンシル 各地区選出議員	近隣住区評議会 区議会議員 ＋ 住民 非営利社団	地域委員会 区議会議員 住民

出典：第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会資料、横浜市ホームページ、ニューヨーク市ホームページ、自治体国際化協会（2017）「フランスの地方自治」、自治体国際化協会パリ事務所ホームページ、日本建築学会大会学術講演梗概集「パリにおける近隣住区評議会による都市保全に関する研究」、トロント市ホームページ、公益財団法人日本都市センター「ドイツにおける都市経営の実践」、ハンブルク市ホームページ、総務省統計局「世界の統計 2021」を基に作成

7　横浜市に移譲された主な事務権限

■法改正による事務権限の移譲
＜横浜市に移譲された主な事務権限等（平成 24 年度以降）＞

法律	主な事務権限等	施行期日
第２次地方分権一括法（平成 23 年成立）	区域区分等に係る都市計画の決定	H24. 4. 1
	特定非営利活動法人の設立認証等 ※横浜市はH22. 4 に条例による事務処理の特例により県から移譲済	H24. 4. 1
第３次地方分権一括法（平成 25 年成立）	市街地再開発事業における事業認可等	H26. 4. 1
第４次地方分権一括法（平成 26 年成立）	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（税財源も移譲）	H29. 4. 1
	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定	H27. 6. 4
	自家用有償旅客運送の登録・監査等（国から希望する市町村へ移譲）	H27. 4. 1（横浜市はH28.1.4に移譲）
第５次地方分権一括法（平成 27 年成立）	農地転用許可に関する事務権限（農林水産大臣が指定した市町村への移譲）	H28. 4. 1（横浜市はH28.11.1 から運用開始）
	火薬類の製造許可等	H29. 4. 1
	高圧ガスの製造許可等	H30. 4. 1
難病の患者に対する医療等に関する法律（平成 26 年成立）	都道府県が行うとされている事務を、大都市特例により指定都市が処理（特定医療費の支給に要する費用の支弁等）	H30. 4. 1
第６次地方分権一括法（平成 28 年成立）	地方版ハローワークの創設 国と地方自治体による雇用対策の一体的実施	H28. 8. 20
第７次地方分権一括法（平成 29 年成立）	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等 ※横浜市はH27. 4 に条例による事務処理の特例により県から移譲済	H30. 4. 1
災害救助法の一部を改正する法律（平成 30 年成立）	大規模災害時の応急救助の実施（内閣総理大臣が指定する救助実施市への移譲）	H31. 4. 1（横浜市はH31.4.1 救助実施市に指定）
第10次地方分権一括法（令和２年６月成立）	軌道経営者に対する運輸開始の認可等に係る事務・権限	R4. 4. 1

8　指定都市に移譲されていない事務

第 30 次地方制度調査会答申別表（平成 25 年６月）

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

	事　　務	根拠条文	※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	介護サービス事業者※の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※　全ての事業所等が一の都道府県の区域内にある介護サービス事業者（全ての事業所が一の市町村の区域内にある指定地域密着型サービス事業等のみを行う事業者を除く）	介護保険法第115条の32～第115条の34等	○	○	○
4	介護サービス情報の公表	介護保険法第115条の35等	○		
5	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	○		
6	国民健康保険組合の設立認可	国民健康保険法第17条等			
7	市域を越え、都道府県の区域内で事業を行う社会福祉法人の設立認可	社会福祉法第30条、第31条等			
8	都道府県福祉人材センターの指定	社会福祉法第93条等	○		
9	指定障害福祉サービス事業者等※の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※　全ての事業所等が一の都道府県の区域内にある指定障害福祉サービス事業者等（全ての事業所が一の市町村の区域内にある特定相談支援事業のみを行う事業者を除く）	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51条の2～第51条の4、第51条の31～第51条の33等	○	○	○
10	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	○		
11	特別児童扶養手当の受給資格の認定	特別児童扶養手当等の支給に関する法律第5条等	○	○	
12	都道府県老人福祉計画の策定	老人福祉法第20条の9等	○		
13	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第3条等 ※就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第66号）による改正後	○	○	
14	婦人相談所の設置	売春防止法第34条等	○	○	
15	医療計画の策定	医療法第30条の4等	○		
16	病院の開設許可	医療法第7条等	○	○	○
17	地域医療支援病院の承認	医療法第4条等	○		○
18	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	○		
19	臨時の予防接種の実施	予防接種法第6条等	○		
20	結核に係る定期の健康診断の実施の指示	感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律第53条の2等	○	○	
21	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			
22	浄化槽工事業者の登録	浄化槽法第21条等	○		
23	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）	○		
24	特定毒物の製造許可	毒物及び劇物取締法第3条の2等	○	○	○

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
25	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	○		
26	職業能力開発大学校・障害者職業能力開発校等の設置	職業能力開発促進法第15条の6、第16条等	○	○	
27	都市計画基礎調査の実施	都市計画法第6条等	○		
28	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定	都市計画法第15条第1項第1号、第87条の2等	○		
29	都市計画事業(一部)の施行認可	都市計画法第59条等	○		○
30	市街地再開発事業(一部)の施行等の認可	都市再開発法第7条の9等	○	○	○
31	防災街区整備事業(一部)の施行等の認可	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第122条等	○	○	○
32	都市計画区域の指定	都市計画法第5条等	○		
33	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	○		
34	土地利用基本計画の策定	国土利用計画法第9条等	○		
35	土地取引の規制区域の指定	国土利用計画法第12条等	○	○	
36	指定区間内の一級河川の管理	河川法第9条、令第2条等	○	○	
37	二級河川の管理	河川法第10条等	○	○	
38	直轄区域以外の砂防設備の管理	砂防法第5条等	○		
39	直轄区域以外の海岸保全区域等の管理	海岸法第5条等	○	○	

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
40	公有水面の埋立免許	公有水面埋立法第2条等	○	○	○
41	地すべり防止区域の管理	地すべり等防止法第7条等	○		
42	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	○	○	
43	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	○		
44	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	○	○	○
45	農林物資製造業者等への立入検査等	農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律第19条の14、第20条、第23条、令第12条等	○	○	○
46	農地(4ha以下)の転用許可	農地法第4条等	○	○	○
47	農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可	農地法第18条等	○	○	○
48	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	○		
49	地域森林計画の策定	森林法第5条等	○		
50	民有林の開発行為の許可	森林法第10条の2等	○		○
51	保安林の指定(一部)・管理	森林法第25条の2、第34条等	○		
52	市町村立小中学校等の学級編成基準の決定 市町村立小中学校等の職員の給与等の負担 県費負担教職員定数の決定	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律第3条、市町村立学校職員給与負担法第1条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第41条等	○	○	

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
53	市町村立高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第2号等	○		
54	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	○		
55	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	○		
56	学校法人（一部）の設立認可	私立学校法第4条、第30条等	○		
57	博物館の登録	博物館法第10条等	○	○	
58	史跡名勝天然記念物の仮指定 重要文化財等の管理に係る技術的指導等 政府が補助金を交付する重要文化財の管理等に係る指揮監督 文化庁長官等に提出すべき書類等の経由事務	文化財保護法第35条、第110条、第184条、第187条、第188条、令第5条等	○	○	
59	商工会議所の定款変更の認可（一部）、事業状況等の報告の受理・警告等	商工会議所法第46条、第57条～第59条、第84条、令第7条等	○	○	○
60	全国団体以外の商工会・商工会議所等の基盤施設計画・連携計画の認定	商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律第5条、第18条、第22条の2、令第2条等	○		○
61	一般旅券の発給申請受理・交付	旅券法第3条、第8条等	○	○	○
62	砂利採取計画の認可 岩石採取計画の認可	砂利採取法第16条、採石法第33条等	○	○	○
63	高圧ガスの製造・貯蔵許可	高圧ガス保安法第5条、第16条等	○	○	○
64	火薬類の製造（一部）・販売・消費許可	火薬類取締法第3条、第5条、第25条、第56条の2、令第16条等	○	○	○
65	災害時の応急救助の実施	災害救助法第2条等	○		

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
66	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	○		
67	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			
68	都道府県警察の設置	警察法第36条等			
69	道路における交通の規制	道路交通法第4条等	○		
70	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	○		
71	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	○		
72	工業用水の採取許可	工業用水法第3条等	○	○	○
73	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

出典：第30次地方制度調査会答申別表（平成25年6月）

※第30次地方制度調査会答申以降、令和３年３月現在までで移譲されている事務もあります。

横浜市

政策局 大都市制度推進本部室 制度企画課

〒231-0005　横浜市中区本町６－50－10

大都市を取り巻く現状・大都市制度の課題について（指定都市市長会）

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（R3.5）

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枢都市として、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。

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（R3.5）

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！

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（R3.5）

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。

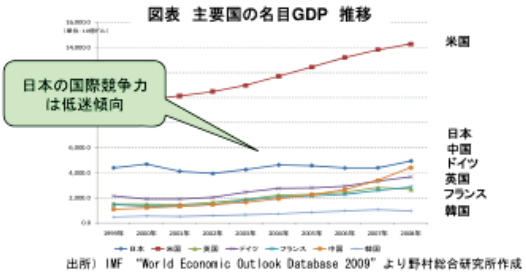
（例）新型コロナウイルス感染症への対応

○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。

指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案 ～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」（H23.7）

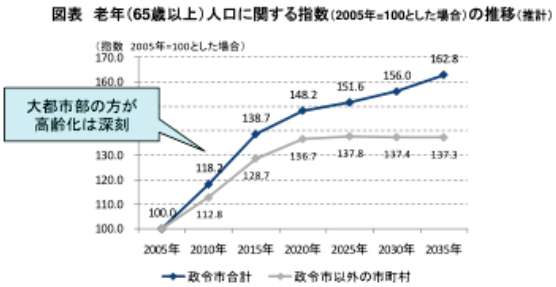
● 大都市を取り巻く状況

■経済のグローバル化などによる世界的な都市間競争の激化



出所）IMF "World Economic Outlook Database 2009" より野村総合研究所作成

■少子化の進展による人口減少社会の到来や急速な高齢化の進展



出所）人口問題研究所より野村総合研究所作成

今までのような成長・拡大は見込めない！

世界的な競争の中で、日本が強みを発揮するためには大都市への機能の集積と機能高度化が不可欠

今後も大都市が、日本全体を牽引していくためには、大都市のポテンシャルを発揮できるような地方自治制度改革が必要

指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案
～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」（H23.7）

● 指定都市制度の課題

現行の指定都市制度は、50年以上の経過の中で大都市の果たす役割が考慮されておらず、様々な制約・矛盾を抱えている。

① 部分的な事務権限移譲。責任ある迅速な対応に課題

× **包括的な権限がない**。同一事務でも、一部の決定・執行権限が道府県に留保。

× **広範な事務配分がない**。河川管理や警察、労働行政など大都市に必要な事務が欠如。

② 不明確な役割分担

× 市域内で、道府県が類似施策を実施。**非効率な二重行政が発生** 。

③ 大都市が担う事務、役割に対応できていない税財政制度

× 道府県から移譲されている**特例事務に見合う税制上の措置が不十分**。

× **大都市特有の財政需要に対応できていない市町村税制**。
都市的税目の配分割合が低い。

指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案
～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」（H23.7）

● 「特別自治市」制度創設の効果・メリット

特別自治市制度の創設により、次に掲げるような**効果・メリット**が考えられる。

○ 住民の利便性が向上

国や道府県と指定都市で分かれていたり、類似している事務を統合し**窓口を一本化することにより、住民の利便性が向上**する。

○ 行政全体のコストを削減

国や道府県と指定都市とで重複している事務を統合することにより、**職員や経費の削減が可能となり、事務の効率化及び組織の簡素化を図る**ことができる。

○ 地域の実情に応じた柔軟性のある行政の推進

行政サービスを特別自治市単独で行うのか、広域自治体と共同で行うのか、基礎自治体の連携で行うのかなど、国の制度設計に拠ることなく、**住民に最も身近な基礎自治体でもある特別自治市が大都市圏の実情に応じて柔軟に選択**する。

○ 財政の自立

税源移譲により国税の一部並びに市域内の全ての地方税を特別自治市の歳入にすることにより、**都市基盤の整備・更新や少子高齢化対策など、大都市特有の課題や行政需要へ的確に対応**することができる。

○ 日本全体の経済成長を牽引

特別自治市が市域の都市経営を一元的に担い、さらに周辺基礎自治体との連携を強めることにより、**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。

○ 東京一極集中の是正・大規模災害時のリスク分散

強化された大都市が、**地域の核として全国に存在**することで、**日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散**につながる。

大都市を取り巻く現状・大都市制度の課題について（横浜市）

横浜市特別自治市大綱（R3.3改訂版）

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

（中略）指定都市には、一般の市にはない制度上の４つの特例（「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「財政上の特例」）があるが、基本的には都道府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中にあるため、複雑で多様な大都市行政をより効率的・効果的に執行し、行政サービスを充実させていくために十分な制度であるとは言えない。

(1) 指定都市と道府県の二重行政

（中略）第30次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等に係る指定都市と道府県の二重行政は解消されたものの、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。

(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である。

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

横浜市特別自治市大綱（R3.3改訂版）

２ 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

(1) 人口減少社会の到来と超高齢化の進行等

ア 人口推計

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

イ 横浜市における将来的な財政運営等

（中略）令和３（2021）年１月に更新された長期財政推計によると、生産年齢人口の減少や超高齢社会の進展による社会保障経費の増加、公共施設の保全・更新費への更なる対応など横浜市の財政状況は、今後一層厳しさを増していくことが見込まれ、持続可能な財政運営の実現に向けた取組がより重要となる。

具体的な推計結果として、市税総額は、令和９（2027）年度をピーク（※）に減少し、令和47（2065）年度には、令和３（2021）年度に比べて、750 億円～1,390 億円規模の減収となる。 （※）中位・高位推計の場合

また、社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも令和３（2021）年度に比べて、増加している。

さらに、（中略）施設の維持に必要な保全・更新費は、平成30（2018）年度からの20年間で約2.5兆円かかると推計されている。

(2) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

アジアの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げている中で、我が国の国際競争力の低下がより一層懸念される。（中略）アジア諸国は国策として大都市の港に資本を集中投下し、国をけん引する役割を担う拠点として位置付けており、大都市が果たすべき役割は大きい。

横浜市特別自治市大綱（R3.3改訂版）

3　特別自治市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーなどとほぼ同等の 一国並みの経済力を有する大都市である。グローバル化の進展に伴い我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が一層低下している中で、大都市として、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務がある。加えて、人口・産業、様々なインフラが集積する大都市としての総合力を生かし、都市としての価値をより高めていくことも必要である。（中略）

しかし、日本における指定都市制度は、60年以上前に暫定的に導入されて以降、制度改革はほぼ行われておらず、現在の大都市に求められる役割に対応できる制度となっていない。また、事務配分や財政面などで一般の市にはない特例はあるものの、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けもなされていない。昭和30年代の高度成長期に導入された現行の指定都市制度は、我が国における人口減少・超高齢化が進行している中、とりわけ、大都市における急速な高齢化等に対する課題に即応できる制度とは言い難く、横浜市が将来に向け日本の経済発展を支え、国際都市として都市間競争に勝ち得るよう更なる進化・成長を遂げるためには、現在の制度では限界がある。

（中略）特に、超高齢化等に伴い行政需要が高まる大都市においては、特別自治市をはじめ、その地域の実情に応じた多様な地方自治制度の早期実現が必要である。

（中略）都道府県における「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」の３つの機能の範囲も一律ではない。例えば、都道府県の役割とされている経済産業政策について、実態としては、地域・圏域の経済活動の中心であり、企業市民を含む地域住民に最も身近な指定都市（大都市）においても取り組んでいる。

（中略）コロナ禍において、地域によって都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや、新型コロナウイルス感染症対策において抱える課題も様々であることがより一層明らかになり、現在の全国一律の都道府県及び市町村からなる二層制による地方自治制度ではなく、地域の実情に応じた多様な地方自治制度の必要性はますます高まっている。

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

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

横浜市特別自治市大綱（R3.3改訂版）

第４　横浜市が目指す特別自治市制度

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

大都市が特別自治市として、その役割、仕事量に見合った権限及び財源を持つことで、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った効率的・効果的な行政運営を進めることができるようになる。

身近な行政サービスを充実させるとともに、成長分野に迅速な投資を行うなど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、さらにその影響が周辺地域や国全体に広がり、ひいては、大規模な都市である特別自治市が日本全体の経済発展を支えていくことになる。

(2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

指定都市と道府県における二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別自治市が一元的に担うことで、より効率的で効果的な行政サービスの提供が可能になる。

以下、横浜市に移譲されていない主な事務・権限及び移譲（二重行政の解消）による効果等を記すが、これらの事務・権限については、特別自治市の実現の間にも速やかな移譲が必要である。

＜事務・権限の移譲（二重行政の解消）による効果（例）＞

○ 子育て支援　　○ 新たな感染症への対策
○ 崖地の安全対策　　○ 都市計画
○ 医療政策　　○ 就業支援・雇用対策
○ コンビナート地域の安全対策

大都市を取り巻く現状・大都市制度の課題について（名古屋市）

名古屋市「大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書」（H30.3）

第１章　名古屋市の現状と新たな大都市制度・広域連携を必要とする背景

２　新たな大都市制度・広域連携を必要とする背景

(1) 大都市を取り巻く現状・課題

ア　少子化による人口減少社会の到来や急速な高齢化の進展

（中略）人口減少が進む中で、大都市においては、全国に比べて高齢化が 急速に進むことが想定されており、名古屋市においても、平成22年と 平成72年を比較すると、15歳から64歳の生産年齢人口は、149万人 から100万人に減少する一方、65歳以上の高齢者人口は、48万人から 65万人に増加すると推計しています。

今後、高齢化の進展による影響は、大都市部において、特に色濃く現れると考えられており、少子化対策や、高齢者医療・介護等の行政需要の急増への対応に加え、より効果的・効率的な行財政運営及びサー ビス提供体制が求められています。

イ　グローバル化の進展による国際的な都市間競争の激化

（中略）各圏域の中核・中枢機能を担い、日本経済をけん引する大都市が都市間競争を勝ち抜いていくためには、大都市自身の魅力・都市機能の向上に加え、国際競争力強化に向けた国家的な戦略や制度改革が求められています。

ウ　地域コミュニティの機能低下

（中略）人口減少や高齢化に伴い、地域コミュニティが従来から担ってきた、人と人とをつなぐ、支え合いの基盤としての重要性が再認識される中、行政と地域の関係や身近な行政サー ビスの提供体制を検討する必要があります。

エ　公共施設の老朽化への対応

（中略）　健全な状況で施設を維持管理し、安全・安心で適切なサー ビスを継続的に提供していくためには、施設の長寿命化や保有資産量の適正化を図っていく必要があります。

名古屋市「大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書」（H30.3）

(2) 名古屋大都市圏を取り巻く現状・課題

ア　リニア中央新幹線の開業

（中略）リニア中央新幹線の開業を、当圏域の持続的な発展につなげるためには、圏域全体が一体となって、リニアインパクトを最大限に活用できるまちづくりを進める必要があります。

イ　南海トラフ巨大地震発生に対する懸念等

（中略）住民の安心・安全の確保に加え、当圏域が引き続き世界有数のものづくり中枢圏域として日本経済をけん引して いくためには、圏域全体で防災機能の強化に取り組む必要があります。

また、首都直下地震により首都圏の中枢機能が麻痺した場合に、当圏域がその補完・代替機能を担えるよう、さらなる都市機能の強化に取り組む必要があります。

ウ　東京一極集中の進展

（中略）東京一極集中に歯止めをかけるためには、各地域において成長のけん引役となる都市の存在が重要であることから、指定都市など各地域の拠点都市が持つポテンシャルを最大限発揮できるよう、新たな大都市制度の創設が求められています。

また、同時に圏域における自治体間の連携基盤を強化し、圏域全体が体となって、持続的な成長に向け取り組んでいく必要があります。

エ　広域的な取組みに関するニーズの高まり

当圏域においては、近年、交通基盤の整備が著しく進展し、人々の日常生活圏や都市活動の範囲が行政区域を越えて大きく広がるとともに、リニア中央新幹線の開業や南海トラフ巨大地震への対応など、一自治体だけでは解決することが困難な広域的な行政課題が増加しています。

（中略）今後は、当圏域の自治体間で多様な連携を図ることにより、圏域の一体感を醸成するとともに、広域的な行政課題の解決に取り組んでいく必要があります。

名古屋市「大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書」（H30.3）

第２章　指定都市制度の現状と問題点

3　現行の指定都市制度の問題点

(1) 大都市のポテンシャルが十分に発揮できない制度

（中略）指定都市が現に道府県に比肩する規模・行政能力を有しているにもかかわらず、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、且つ地方自治制度における大都市の位置づけや果たすべき役割等が法律上明確にされていないがために、道府県に事務権限が留保されているなど、道府県の関与が依然として残っているものが存在しています。

また、各省庁の個別法においても、何らの体系づけがなされることなく 省庁間でバラバラに道府県の事務とされているものと指定都市の事務とされているものが混在するなど、指定都市と道府県との役割分担が非常に曖昧になっています。

こうした制度上の問題点もあって、指定都市が抱える複雑・多様な大都市問題を他のまちづくり施策と連動しつつ、自らの権限と責任で総合的且つ一体的に解決を図ることが難しいものとなっています。（中略）

(2) 役割分担に応じた税財政制度の不存在

指定都市は、圏域の中枢都市としての役割や、人口の集中・産業集積に伴う都市的課題から生ずる大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、都市税源である消費・流通課税及び法人所得課税の配分割合が極めて低くなっています。

（中略）指定都市の市民は、道府県から移譲された事務（以下「大都市特例事務」という。）について、指定都市から行政サービスを受けているにもかかわらず、その経費を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ます。

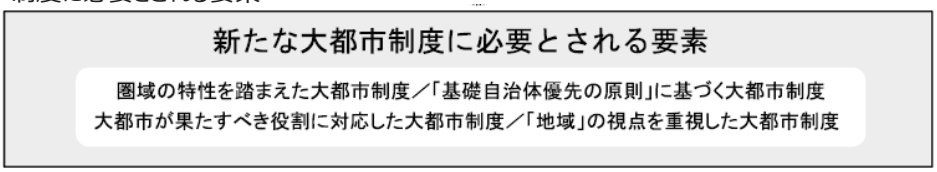
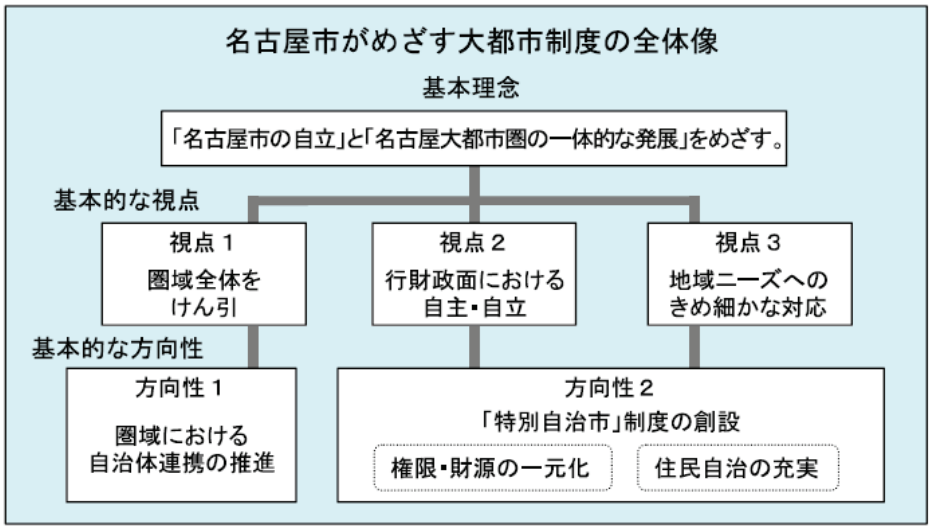
（中略）指定都市の大都市特例事務に係る経費のうち、税制上の措置不足額については、個人道府県民税、法人道府県民税及び地方消費税の複数税目からの税源移譲による税源配分の見直しを行い、大都市特例税制を創設すべきです。

また、真の分権型社会を実現していく中で、新たに道府県から指定都市に移譲される事務・権限についても、併せて必要な財源について、指定都市への税制上の措置を講じる必要があります。

名古屋市「大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書」（H30.3）

第４章　名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方

2　新たな大都市制度に必要とされる要素



3　名古屋市がめざす大都市制度の全体像