
相模原市にふさわしい大都市のあり方 検討報告書

令和5年3月
相模原市

はじめに

本市は、平成 22 年 4 月、全国で 19 番目、戦後に市制を施行した市としては初めて政令指定都市に移行し、既に 10 年以上が経過した。

政令指定都市移行により、県から 1,144 もの事務・権限の移譲を受け、市民に身近な基礎自治体として、市民サービスの向上に努めるとともに、大都市として、まちづくりや先進的な施策等に係る事務事業を実施するほか、区制を施行する中で、各区の個性や特徴を生かしたきめ細やかなまちづくりに取り組んでいる。

一方、現行の指定都市制度は、十分な事務・権限の移譲及びそれに見合った税財源措置等に課題があり、従前より指定都市を中心に改革の声をあげている。

そのような状況の中、本市は、大都市制度の今後のあり方などに関し、本市のめざすべき基本方向をまとめた「相模原市 新たな大都市制度検討報告書」を平成 25 年 7 月に取りまとめ、新たな大都市制度である「特別自治市」の早期創設の推進のほか、事務・権限の移譲や税財源の確保、圏域行政の推進などの取組を進めてきた。

他方で、国においては、平成 25 年 6 月の第 30 次地方制度調査会の答申以後、人口減少・少子高齢化の進展や多様化・複雑化する住民ニーズ等に対応するため、地方自治法の改正による総合区の設置や指定都市都道府県調整会議の制度化、大都市地域における特別区の設置に関する法律の施行など、大都市制度に係る諸般の改正を行ってきたが、指定都市に係る事務・権限や税財源措置等の課題は完全に解消されていない。

このような状況を踏まえ、指定都市市長会では、地域の実情に応じたふさわしい大都市制度を選択できるよう、令和 2 年 11 月に政策提言プロジェクトである「多様な大都市制度実現プロジェクト」を立ち上げ、令和 3 年 11 月に特別自治市（通称：特別市）制度の法制化を目指す最終報告を取りまとめた。

このような地方自治や大都市制度をめぐる動向、昨今の社会経済情勢の変化などを踏まえ、あらためて本市として、大都市のあり方を明らかにすることが必要との判断のもと、令和 4 年 6 月に庁内組織である「相模原市都市間連携調整会議」の下に「本市にふさわしい大都市のあり方検討チーム」を設置し、検討を進めた。

検討に当たっては、いわゆる住民自治及び団体自治の確保という地方自治の本旨を重視する方向性のもと、本市の地域特性等を踏まえた上で、「地方分権」・「広域連携」・「住民自治」・「税財政制度」に関する現状や課題のほか、本市にとっての特別市の考え方なども整理を行った。なお、本報告書を作成するに当たっては、大月市立大月短期大学経済科の山岸 絵美理准教授から貴重な御意見を頂戴した。この場を借りて御礼を申し上げたい。

本報告書の全体構成については、まず第 1 章で制度概要や社会経済情勢などの全体論を整理し、第 2 章では第 1 章に応じた本市の状況等について整理して示している。その上で、第 3 章では第 1 章・第 2 章を踏まえた本市にふさわしい大都市のあり方や特別市への考え方などを示している。

目 次

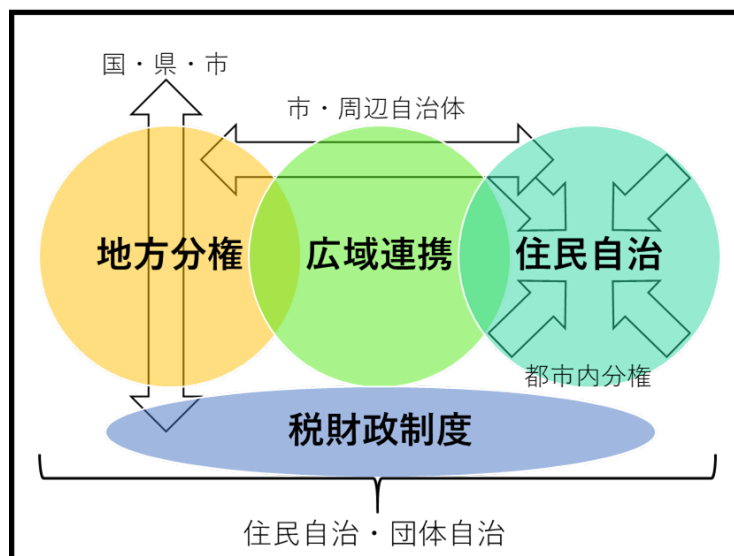
序章	1
1 大都市のあり方に関する我が国の現状と課題	3
(1) 時代・社会的背景	3
(2) 大都市制度の状況	10
(3) 大都市が果たすべき役割	16
(4) 指定都市制度の課題	18
(5) 特別自治市（特別市）の概要	25
2 大都市のあり方に関する本市の現状と課題	31
(1) 本市の特性等	31
(2) 地方分権	41
(3) 広域連携	47
(4) 住民自治	52
(5) 税財政制度	57
3 本市にふさわしい大都市のあり方	63
(1) 本市にふさわしい「地方分権」・「広域連携」・「住民自治」・「税財政制度」	63
(2) 本市にとっての特別市	65
(3) 本市にふさわしい大都市のあり方	68

序章 本検討の背景・問題意識

- ✓ 近年、我が国では、人口減少・少子高齢化の進展や自然災害の頻発化・激甚化、経済のグローバル化・産業構造の変化、地球温暖化の進行、情報通信技術の進歩、価値観・ライフスタイルの多様化など、社会経済情勢は目まぐるしく変化している。さらに、新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題を踏まえたパンデミック等非常時における対応の適正化や、今後の資源制約を見据えたDXの推進なども、社会全体として求められている。
- ✓ このような中、国及び地方公共団体は、これらの社会経済情勢の変化に的確に対応し、将来にわたり持続可能な社会を形成していくことが求められるが、特に都道府県並みの事務・権限を有し、圏域全体の活性化・発展の牽引役である指定都市においては、SDGsの達成や脱炭素社会の実現、DXの推進など、先進的・先駆的な施策・事業の実施が求められている。
- ✓ こうした行政の推進が求められる中、我が国の地方自治制度は、これまで累次の改正により、様々な制度改正が行われてきた。しかし、65年以上前に暫定的に導入された指定都市制度は、大都市特有の財政需要に見合った税財源の措置不足が顕在化するなど、指定都市が求められる役割や責任に十分に対応できず、さらに、明治以来130年以上変わらない「都道府県」と「市町村」という全国一律の二層制の自治構造は、地域特性を踏まえた地方行政の実現や社会経済情勢の変化への対応に課題を有している。
- ✓ このような背景を踏まえ、本市をはじめ全国の指定都市で構成する指定都市市長会では、「指定都市制度」や「特別区設置制度」に加え、基礎自治体をベースとし広域自治体の区域外となる新たな一層制の地方公共団体である「特別市制度」の早期法制化に向け、調査・研究、要請活動、機運醸成等の取組を進めている。
- ✓ 一方、本市においては、例外なく、我が国全体の社会経済情勢の変化の影響を受けている中、大都市特有の財政需要や課題等を共有しており、一方で中山間地域と都市部という異なる地域特性を抱える中、それぞれの強み・弱みに対応した行政運営も求められている。
- ✓ こうした中、本市は、行財政構造改革プランを策定するなど、不断の改革に取り組んでいるが、長期的・未来志向の視点から、本市の実情に沿った自立的・自主的かつ効果的・効率的な行政運営が可能となるよう、「本市にふさわしい大都市のあり方」について、継続的な議論・検討が必要となる。
- ✓ 本検討においては、この「本市にふさわしい大都市のあり方」について、昨今の社会経済情勢等を踏まえ、考え方を整理することを目的とするが、「本市にふさわしい大都市」の実現に当たっては、現行の指定都市制度において可能な取組のほか、制度化されていない特別市制度などを含め、様々な選択肢が存在する。

- ✓ こうしたことから、本検討に当たっては、特定の制度に対する評価に留まらず、社会経済情勢や本市の沿革・地域特性・県との関係性などについて、広く現状・課題を整理した上で取りまとめを行うこととする。なお、取りまとめに当たっては、「地方分権」・「広域連携」・「住民自治」・「税財政制度」を主な論点として整理するが、これは次の大きく二つの視点に基づくものである。
- ✓ 一つ目は、地方自治の本旨及び地方自治の諸原則の視点である。地方自治の本旨は一般的に「住民自治」と「団体自治」の確保によってもたらされると解釈されており、本検討においても、これらの視点を踏まえるものとする。また、団体自治については、シャープ勧告で掲げられた「基礎自治体優先の原則」・「能率の原則」・「行政責任明確化の原則」を重要な考え方として捉え、整理を行う。
- ✓ 二つ目は、本市を軸とした「都市内」・「垂直」・「水平」の三方向の視点である。本市は市民に身近な基礎自治体であるとともに、指定都市としての総合性を兼ね備えた都市であり、市域内においては行政区を設置し、独自の都市内分権・住民自治の取組を推進している。一方、国や県との垂直の関係や周辺自治体等との水平の関係も構築しており、これら三方向の視点を網羅することで、「本市にふさわしい大都市のあり方」を多角的に捉えて分析する。

＜検討の視点及び論点整理のイメージ＞



1 大都市のあり方に関する我が国の現状と課題

本章では、人口動態や社会経済情勢の整理に加え、国と地方あるいは広域自治体と基礎自治体の関係性、また、特に大都市に係る制度概要や大都市の法令、計画等における位置付け、国・県や周辺自治体との関係性などを明らかにする。その上で、大都市が果たすべき役割や、そのために必要な行政制度や税財政制度など、一般的に考えられる大都市の現状と課題について取りまとめる。

(1) 時代・社会的背景

ア 地方自治制度の沿革

- 地方自治の本旨に基づいた「地方自治法」の施行から75年以上が経過する中、平成24年に成立した「大都市地域における特別区の設置に関する法律」、平成26年地方自治法改正における総合区や指定都市都道府県調整会議の設置など、大都市制度の関連においても諸般の改正が行われている。

<現行の地方自治制度の沿革¹⁾>

年	経過	備考
1946年 (昭和21年)	日本国憲法制定	—
1947年 (昭和22年)	地方自治法制定	東京都制、道府県制、市制、町村制の統合
	特別市制度創設	五大市(京都、大阪、横浜、神戸、名古屋)を念頭にした一層制の特別市制度の創設
1949・50年 (昭和24・25年)	シャウブ勧告	GHQの要請によって結成された「シャウブ税制調査団」の勧告では、地方自治の確立・強化等のため、「基礎自治体優先」「能率」「行政責任明確化」の原則が示された。
1956年 (昭和31年)	地方自治法改正	指定都市制度創設(特別市制度の廃止)
1994年 (平成6年)	地方自治法改正	中核市制度及び広域連合制度の創設
1998年 (平成10年)	地方自治法改正	特別区を「基礎的な地方公共団体」として位置付け
1999年 (平成11年)	地方自治法改正	機関委任事務の廃止、自治事務及び法定受託事務の創設、特例市制度の創設
	地方分権一括法制定	事務・権限及び税財源移譲の推進、市町村合併の推進
2012年 (平成24年)	大都市地域における特別区の設置に関する法律の成立	指定都市を廃し、特別区を設置する特別法が議員立法により成立
2014年 (平成26年)	地方自治法改正	指定都市制度の見直し(区の分掌事務に係る条例制定、総合区制度の創設、指定都市都道府県調整会議の創設) 中核市制度と特例市制度の統合 新たな広域連携(連携協約、事務の代替執行)制度の創設

- 地方自治法では、「団体自治」と「住民自治」の確保のため、地方公共団体の区分や組織・運営等について定め、「基礎自治体優先の原則」のもと、国と地方の役割分担を図っている。

¹⁾ 総務省 HP より作成。一部追記

- また、同法では、いわゆる「能率の原則」²の観点も持ち合わせなくてはならないと定めており、地方公共団体に対して、安定した持続可能な行財政基盤の確保が要請されていることについて、十分留意する必要がある。
- さらに、同法では、地方公共団体が処理する事務について、当該団体の規模及び能力や事務の趣旨を踏まえることと示しており、併せて留意することが必要である。

イ 地方分権改革の推進

- 我が国では、国と地方が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、地域の課題を地域の事情に即して解決できるよう、地方分権が進められている。
- また、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（以下「地制調」という。）の答申では、道府県から指定都市に移譲すべき事務・権限が広く示され、第4次分権一括法以降、順次措置が行われている。

<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）³>

措置方法	項目名
第2次一括法	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、立ち入り検査等
	都市計画の決定（区域区分、都市再開発方針等に係るもの）
第3次一括法	市街地開発事業における事業認可権限等
第4次一括法	市町村立高等学校等の設置許可
	特別児童扶養手当の受給資格の認定
	農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可
	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
	土地取引の規制区域の指定
第4次一括法	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
第5次一括法	指定都市立特別支援学校の設置廃止等の認可
第5次一括法	高圧ガスの製造・貯蔵等の許可
第7次一括法	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
第10次一括法	軌道経営者に対する運輸開始の認可等
第12次一括法	液化石油ガス販売事業者の登録等

² シャープ勧告が「それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模・能力及び財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割り当てられるであろう。」と示した原則を、能率の原則という。なお、佐久間（1963）は、「市町村優先の原則と能率の原則とは往々にして相衝突する。」といい、両者の調和を図る道は、「市町村優先の原則によって市町村の責任で処理させたいと思う事務を市町村においても能率的に処理できるように、市町村の能力を強化する以外にない。」と記している。（佐久間 彊「行政事務の配分について」年報行政研究 1963 巻 2 号 p. 95-111）

³ 自治総合センター「21世紀地方自治制度についての調査研究報告書（令和3年度）」より作成

- 他方、この第4次分権一括法では、「広域的見地からの対応が必要」、「中立性・第三者性が必要」、「執行体制に懸念がある」、「広域で活動する事業者の利便性が求められる」などの理由により移譲されなかった事務・権限や、指定都市への移譲の際に都道府県との調整の仕組みが設けられた事務・権限もあるなど、様々な視点から、移譲のあり方が検討されてきた経緯がある。
- また、地方公共団体の発意に基づき、地域の実情を踏まえた事務・権限の移譲を実現するための制度も措置されている。

<「条例による事務処理の特例」制度・「提案募集」制度⁴>

	概要
条例による事務処理の特例	<p>地域の実情に応じ、都道府県の判断により、自治事務・法定受託事務を問わず、都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村に対して配分することを可能とする。</p> <p>市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、その権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる。</p>
地方分権改革に関する提案募集	<p>国が、個々の地方公共団体・特別地方公共団体から地方行政の改革に関する提案を広く募集し、提案の実現に向けた検討を、内閣府を中心に各関係府省と調整を行う制度。</p> <p>これに則り提案され、措置の方向性が定まったものについては、有識者会議の審議を経て、地方分権改革推進本部決定及び閣議決定を介し、地方分権一括法として公布・施行されることとなる。</p> <p>(提案の対象)</p> <ul style="list-style-type: none"> ①地方公共団体への事務・権限の移譲 ②地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直し)

- しかし、これらの制度が地方発意に基づく事務・権限の移譲を全て実現できるわけではない。都市計画事業の施行認可のように、第三者性の確保等を理由に、引き続き、移譲が認められなかったケースもある⁵。また、関連する事務・権限を包括的に移譲を受けることは困難な状況もあり、地方公共団体が、自主的・自立的かつ効率的・効果的な事務執行をするに当たっては様々な課題がある。

<地方分権改革における課題(一例)⁶>

	概要
体制整備	<ul style="list-style-type: none"> ・少数の職員により各種事務を処理しており、地方分権により、さらに事務が増加していくと対応が難しい。 ・現状では、専門性を有した職員の確保が難しく、累次の一括法で権限移譲された事務への対応に苦慮している。
財源措置	<ul style="list-style-type: none"> ・一括法等の法定移譲に伴う財源措置は、主として地方交付税で措置されているが、仕組み上、措置額が明確でなく、事務・権限の移譲に伴う交付税措置については、適正に財源措置がされていることが分かるような工夫・配慮が必要である。

⁴ 総務省 HP・内閣府 HP より作成

⁵ 都市計画事業の施行認可の事務・権限は、平成 26 年の提案募集において横浜市の単独提案で求められた案件だが、第三者性等を理由に移譲(法改正)に至らなかった。

⁶ 内閣府「地方分権改革の実態調査」(平成 26 年 4 月)より作成

- 一方、今後のDXの進展により、行政サービスの提供方法や事務処理・業務方法そのものが変容し、国・地方の役割分担や事務・権限の移譲のあり方が見直されることが想定される。

<デジタル技術の特性と国・地方の関係⁷⁾>

	概要
国と地方の役割分担	<ul style="list-style-type: none"> ・デジタル技術は一般的に、統一化・共通化・効率化を指向する傾向にあり、これまで地方公共団体が自らの責任で実施していた事務についても、国が担う役割が増大する可能性がある。 ・地方公共団体の自主性・自立性の制約がどこまで許容されるのか、地方公共団体に関する制度の策定等に当たって、地方公共団体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにするとの国の配慮や、地方公共団体が実施することとされている事務に対する国の関与の抑制といった地方分権改革の考え方との整理を考える必要がある。
国と地方の連携による行政サービスの提供	<ul style="list-style-type: none"> ・クラウド基盤などのプラットフォームを国が提供することが想定されている。 ・国や地方公共団体が登録・公開する社会の基盤となるデータベースを構築するため、国がデータ基盤の整備を推進する構想もある。 ・地方公共団体が、広く他の地方公共団体においても活用可能とするアプリケーションの開発や共同利用を行うことも想定されている。 ・地方行政のデジタル化の進展に際しては、このような国と地方が相互にコミュニケーションをとり、合理的な連携を行えるようにする仕組みを一層充実させること、及びその有効活用が極めて重要になると思われる。 ・事務処理の基盤となるプラットフォームの提供主体としては、国のほか、地方公共団体間のネットワークや、地方公共団体が共同で担うこともありうる。

ウ 広域連携の変遷

- 国においては、市町村が広域的な連携の仕組みを積極的に活用することで、より効率的で、かつ質的にも向上した事務処理が可能となるとし、広域連携の必要性を示している。

<広域連携の必要性（第32次地制調答申）（抄）⁸⁾>

<p>1 広域連携による基礎自治体の行政サービス提供</p> <p>(1) 基本的な考え方</p> <p><u>持続可能な形で地域において住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるようにするためには、地方公共団体がそれぞれの有する強みを生かし、それぞれの持つ情報を共有し、資源を融通し合うなど、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となる。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、地域社会を支える次世代の人材の育成、さらには、森林や農地の保全、持続可能な都市構造への転換、技術やデータを活用した都市・地域のスマート化の実現などのまちづくり等に広域的に取り組んでいくことが必要である。また、インフラの老朽化、利用者の減少に伴う維持管理コストの増大や、技術職員、ICT人材等の専門人材の不足の深刻化に対応し、他の地方公共団体と連携し、施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用に取り組むことが効果的である。</u></p> <p>行政区域を越えて活動している企業等の経済活動の基盤となり、<u>地域経済の活性化にも資することになる。</u></p>
--

⁷⁾ 総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会 報告書」（令和4年3月）より作成

⁸⁾ 総務省HPより作成

- 広域連携の一つの取組である市町村合併については、いわゆる「平成の大合併」によって平成11年度末時点で3,232であった市町村数が、平成30年10月1日時点で1,718市町村となっており、市町村合併は相当程度進捗した。
- 広域連携の手法⁹は、連携協約や一部事務組合など、地域の実情に応じた手法が採用されている。こうした中、定住自立圏と連携中枢都市圏など新たな広域連携の仕組みも整備されている。¹⁰
- 一方、三大都市圏における市町村間の広域連携のあり方について、第32次地制調答申においては、広域連携が十分に進んでいるとは言いがたいと言及しており、広域連携の取組が進まない要因について、次のような課題が示されている。

＜広域連携に対する課題（一例）¹¹＞

	課題等
現在連携を行っていない理由	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域的に解決すべき課題がない ・ 連携先との役割、資金分担についての合意が困難 ・ 人材、予算確保が困難 ・ 法的に広域連携が困難
現在行っている連携を進めていく上での課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中心となる組織・団体、人物の存在が不十分である ・ 国などの支援制度がない・利用できない ・ 連携の障害となる法令・制度が存在する ・ 連携を支援する情報の提供が不足している ・ 必要な人材、運営資金（予算）の確保が困難である ・ 連携する自治体、団体間の協力関係が不十分である ・ 役割分担の明確化が不十分である

- こうした課題等が存在するものの、持続可能な行政の維持・確保等のため、地方公共団体は、現在又は将来における共通の課題認識を圏域内で共有するとともに、圏域全体の発展と調和を目指し、連携を緊密とするための体制を構築していく必要がある。

⁹ 現行制度では、法人の設立を要しない連携手法として、連携協約・協議会・機関等の共同設置・事務の委託・事務の代替執行が、法人の設立を要する連携手法として、一部事務組合・広域連合が用意されている。

¹⁰ 連携中枢都市圏は、高次都市機能の集積・強化、生活関連機能サービスの向上が目的の一つにある。国土交通省資料によれば、高次都市機能とは、高等教育（大学等）、研究機関、救命救急センター、百貨店、特許事務所、博物館等、地方の魅力・豊かさの向上に貢献するハイレベルの機能を指す。一方、生活関連機能とは、日常生活や地域経済に不可欠の機能を指し、例えば病気・けがから命を守る医療、高齢者等の生活を支援する福祉、社会生活を営む上で必要な知識等を身につける教育、日々の買い物、通勤・通学等のための移動の機能、既存の地域産業の成長（高付加価値化）や新たな雇用と高所得を生み出す新規産業の創出や企業誘致のため最低限必要な機能が挙げられている。

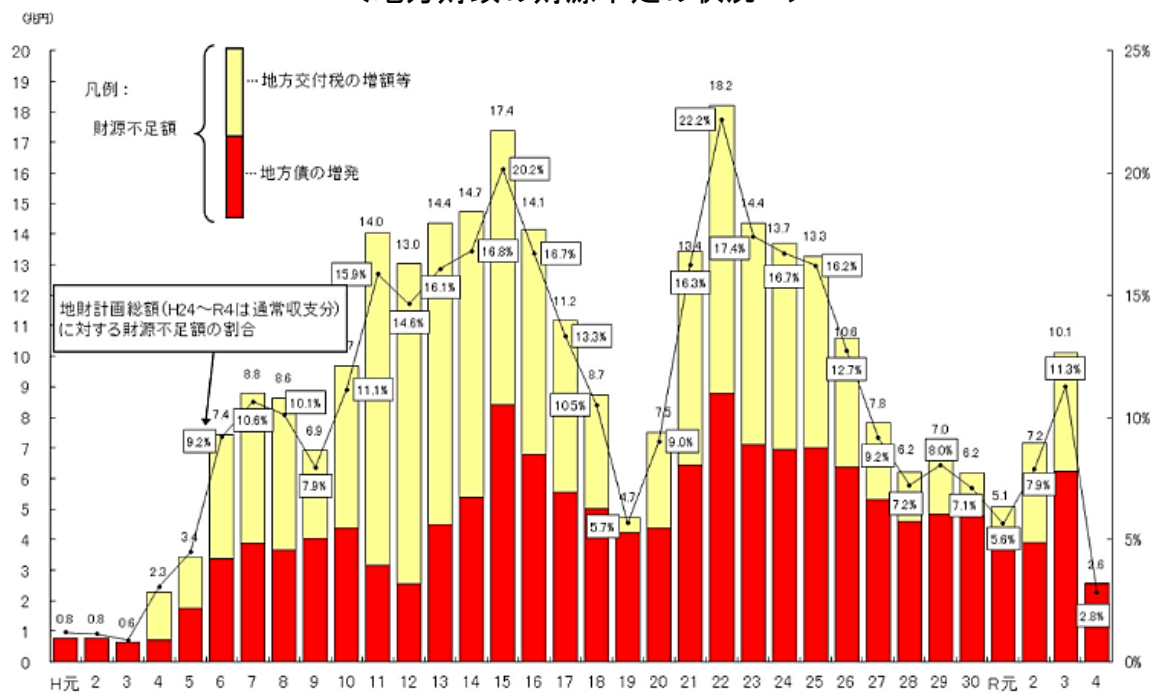
¹¹ 国土交通省「都道府県域を越えた広域連携に係る意識調査について」（令和3年6月）より。なお、同調査は全国の都道府県及び市町村を調査対象としている。

- 加えて、広域連携に取り組む際の課題の共有や事業の実施に当たっては、DXの視点が重要となる。
- 個々の事務・権限、制度、そして住民ニーズに応じた地方自治体間の連携による広域行政を、こうした多様な連携手法やDXの視点などにより、実現していくことが求められる。¹²

エ 厳しい地方財政の状況

- 地方財政における国（地方交付税交付金と国庫支出金）への依存を脱却すべく、「三位一体の改革」として、国庫補助負担金改革、税源移譲及び地方公税改革を一体的に進め、地方の一般財源割合の引き上げ、地方税の充実、地方交付税への依存の引き下げ等が行われた。
- しかしながら、国における累次の国・地方の歳出抑制及び財源配分の見直しにより、地方財政においては、一般財源や臨時財政対策債¹³（以下「臨財債」という。）などの地方債を活用せざるを得ない状況が顕在化している。

＜地方財政の財源不足の状況¹⁴＞



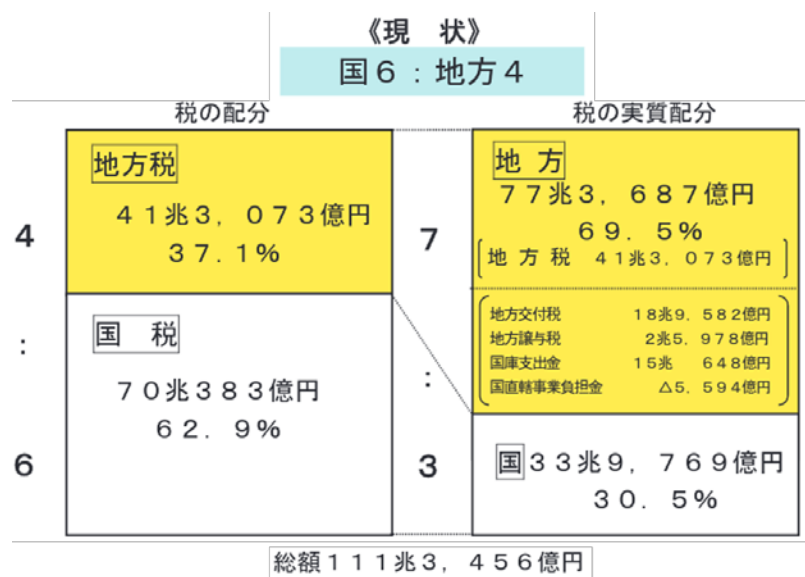
¹² なお、国においては、第1期地方創生において「中高年層を中心とした移住政策」を掲げていたところ第2期地方創生では「誰もが活躍するコミュニティ」というコンセプトのもと「全世代・全員活躍」として掲げ直したという経緯があるが、こうした事例を踏まえると、広域連携のあり方については、国の政策に対し一律に準拠するのではなく、地域の実情に応じることが重要である。

¹³ 地方の財源不足について、国と地方が折半で負担するという考えにより、その地方負担相当分を地方公共団体が地方債によって補う場合に発行する特例的な地方債。臨時財政対策債の元利償還金は、償還する各年度の基準財政需要額に全額算入され、その年度に財源不足が発生すれば地方交付税として交付（補填）される仕組みとなっている。

¹⁴ 総務省「地方財政の財源不足の状況」より

- また、地方財政は普通建設事業費などの投資的経費が予算の主要部分を占めていたが、現在は、社会保障費等の扶助費に置き換わりが進んでいる。
- 扶助費に関する対人社会サービスは、多様化・複雑化しており、地域ごとに異なる需要もあることから、いわゆる「ナショナルミニマム¹⁵」に基づく国による統一基準をどの程度設定するかについては、継続した検討を要すると考えられる。
- 国により一定水準を設定することに必ずしも適さないものもあれば、地方から統一的な水準のもと国において主導的に取り組むことを求めている分野もあり、¹⁶そのあり方については、国における更なる整理・検討が必要であり、国と地方の適切な役割分担のもと、適切な税財源の移譲や財政措置が求められる。
- そのような中、国と地方の税配分については、現在、不均衡の状態が続いており、その是正を図るため、地方税財源を拡充強化するとともに、必要な地方財源の総額を確保するなど、地方公共団体の実態に即応した税財政制度の確立が求められる。

＜国と地方の税配分の状況（令和4年度）¹⁷＞



¹⁵ 「ナショナルミニマムとは、国が憲法 25 条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準である。」「なお、国の定めるナショナルミニマムは地方自治体の判断で下回ることのできない最低基準であり、地方自治体の独自性や裁量はナショナルミニマムを上回る部分についてのみ認められる。ナショナルミニマムの保障は、地方自治体や企業等と適切な役割分担をしつつも、最終的には国の責任で確保すべきものである。」（厚生労働省「ナショナルミニマム研究会中間報告（平成22年6月）」）

¹⁶ 指定都市市長会の「令和5年度 国の施策及び予算に関する提案」（9 子育て家庭等の経済的負担の軽減措置や子どもの貧困対策）では、「子ども医療費助成に対する統一的な国の医療費助成制度の創設」などを要望している。

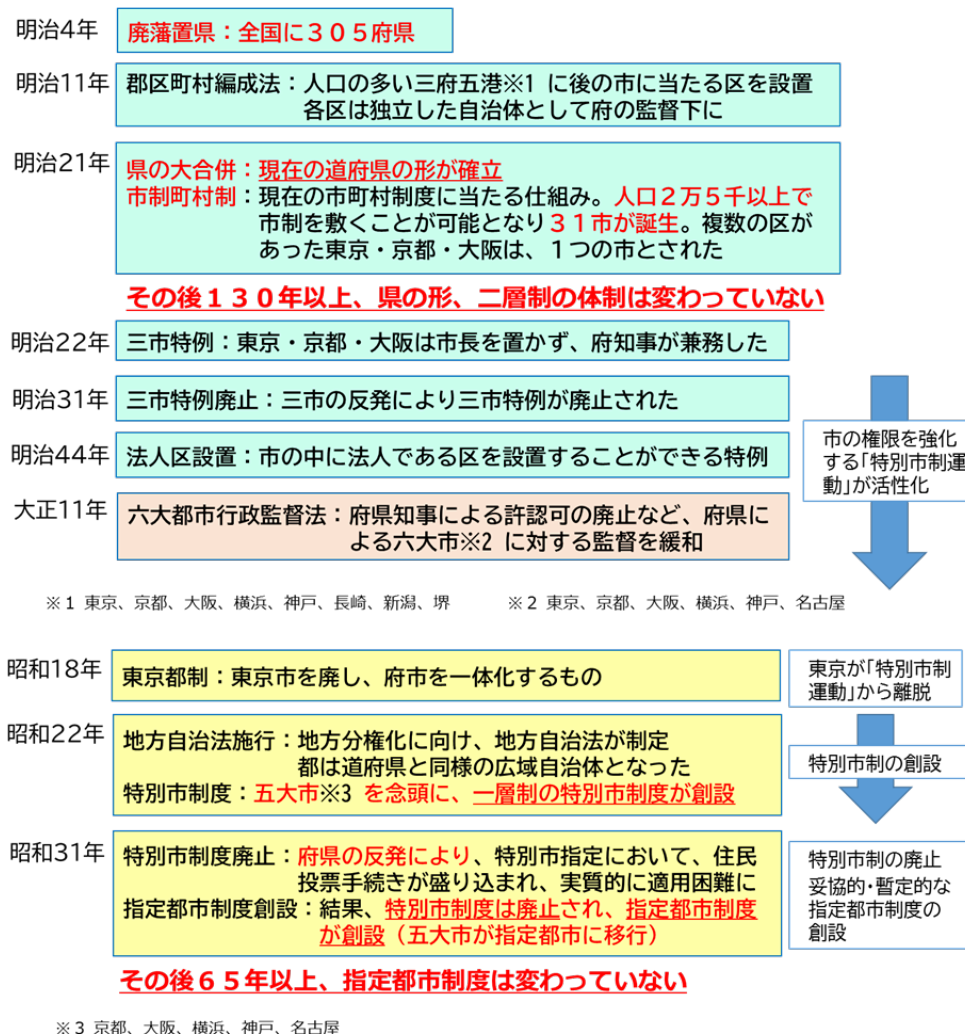
¹⁷ 指定都市市長会「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」（令和5年度）より作成

(2) 大都市制度の状況

ア 大都市制度の変遷

- 地方自治法は、「大都市に関する特例」を設けており、これにより指定都市の権能等が規定されている。指定都市は、普通地方公共団体であり基礎自治体であるが、大都市の特例という制度の枠組みにより、一般市とは異なる区分で整理される。
- 現在の広域自治体の形や都道府県と市町村の二層制の自治構造は、明治以降130年以上変わらない状況であり、府県と大都市は特別市をめぐる議論など、対立の構造にあった歴史がある。
- そのような中で整備された指定都市制度は、指定都市としては妥協的・暫定的な制度として受け止めており、65年以上たった現在まで、根本的な制度改革は図られていない。

<大都市制度の沿革¹⁸⁾>



¹⁸⁾ 相模原市作成

イ 指定都市制度の概要

- 指定都市は、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。政令による実質的要件は次のように解される。

<指定都市移行の実質的要件（相模原市の移行時の場合）¹⁹>

- | |
|-----------------------------------|
| 1. 人口 80 万以上で将来的に 100 万程度が見込まれること |
| 2. 人口密度や産業別就業比率が一定水準以上あること |
| 3. 既存の政令指定都市と遜色ない都市形態、機能を備えていること |
| 4. 県からの移譲事務を適正かつ能率的に処理できること |
| 5. 大都市経営に対応できる行財政能力が備わっていること |
| 6. 行政区の設置、区の事務を処理する体制が備わっていること |
| 7. 指定都市移行に関して、県と市の意見が一致していること |

- なお、市町村合併支援プラン（平成 13 年）及びその後の新市町村合併支援プラン（平成 17 年）において、プランの期限内に合併する市町村に限り「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する。」とされ、人口要件は 70 万人程度に緩和されたとみなされている。
- このように、指定都市の移行要件は、変化してきた経緯があり、結果として現在の指定都市は、全国で計 20 市が指定を受け、移行時期、面積・人口等が多様な状況にある。

<指定都市の多様性²⁰>

	最古・最大	本市	最新・最小
指定都市移行日	昭31年9月1日 横浜市 他4市	平22年4月1日	平24年4月1日 熊本市
面積 (km ²)	1,558 浜松市	329	144 川崎市
人口 (万人)	377.7 横浜市	72.5	69.3 静岡市

- 一方、指定都市制度については、その規模等に関わらず、行政執行等に関し、特例が一律措置されている。その一つが「事務配分の特例」である。次の事務については、その全部又は一部を政令により指定都市が行うこととされている。

¹⁹ 相模原市行政区画等審議会第 1 回資料（平成 20 年 5 月 31 日）より

²⁰ 相模原市作成

＜指定都市における事務配分の特例（大都市特例事務）²¹＞

号	事務（下線は制度創設以降に対象となった事務）
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
5の2	<u>社会福祉事業に関する事務</u>
5の3	<u>知的障害者の福祉に関する事務</u>
6	<u>母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉に関する事務</u>
6の2	老人福祉に関する事務
7	母子保健に関する事務
7の2	介護保険に関する事務
8	障害者の自立支援に関する事務
8の2	生活困窮者の自立支援に関する事務
9	食品衛生に関する事務
9の2	医療に関する事務
10	精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務
11	結核の予防に関する事務
11の2	難病の患者に対する医療等に関する事務
12	土地区画整理事業に関する事務
13	屋外広告物の規制に関する事務

- これらの事務のほか、道路法や大気汚染防止法など、個別法及び政令において指定都市への事務配分の特例が規定されているもの、保健所事務として行うもの、都道府県条例による事務処理の特例によって指定都市に移譲されているものがある。
- また、指定都市は、都道府県知事等の許可・認可・承認その他の処分、改善・停止・制限・禁止その他これらに類する指示、その他命令を受けるとされている事項について、知事の関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて大臣関与に代えることとなる（指定都市に対する「関与の特例」）。
- さらに、「行政組織上の特例」として、指定都市は、条例で区（行政区）を設置するものとされ、また、区の事務所の分掌事務は条例で定めることとされている。加えて、個別法の規定により、人事委員会、農業委員会、市警察部²²、児童相談所、身体障害者更生相談所、精神保健福祉センター等の設置について義務を有し、又は設置することが可能とされている。
- なお、平成26年の地方自治法改正で「総合区」制度が新設されたが、これは、「指定都市は、人口規模が都道府県並みであり、その政治行政の範囲も幅広く多様であることに鑑みて、政策や企画の立案を含め、住民に身近なところで総合的かつ包括的に行政が行えるようにするとともに、指定都市の市長が膨大な業務にとらわれることなく、指定都市全体の視点からの政策や経営、重要な課題等に集

²¹ 地方自治法第252条の19第1項に基づき相模原市作成

²² 設置主体は都道府県となる。

中して取り組むことができるようにする」ことを目的に規定されたものと解されている。²³

- 総合区は、総合区長を議会同意職の特別職とし、総合区長に職員任免権や予算に対する意見具申権といった大きな職能・権限を与えている。総合区の設置は、指定都市の一体的な行政運営が留意すべき点であるが、当該区域に特殊な地域事情がある場合、総合区の設置により対応するという方法も考えられる。なお、令和4年4月1日現在、総合区を設置した指定都市は存在しない。

<「区」の比較表²⁴>

	区	総合区	東京都の特別区	地域自治区 (地方自治法)
位置付け	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	市町村の内部組織
法人格	無し	無し	有り	無し
主な事務等	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	・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	・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）	・事務所を置き、市町村長の権限に属する事務を分掌 ・地域協議会（構成員は区域内の住民）を置く。
長	区長	総合区長	特別区の区長	事務所の長
身分	一般職	特別職	特別職	一般職
選任 (任期)	市長が職員から任命 (-)	市長が議会の同意を得て選任（4年）	公選（4年）	市町村長が職員から任命 (-)
権限	—	職員任免権 予算意見具申権	職員任命権 予算編成権 条例提案権 等	—
備考	区地域協議会を置く指定都市は、その一部の区の区域に地域自治区を設置できる。	設置する場合、一部の区域、全域いずれも可	—	当該市町村の全域に設置しなければならない。

- 最後に、指定都市には、「税財政上の特例」が設けられている。この特例は、次の六つの大枠に分類できる。

²³ 松本英昭「逐条地方自治法 第9次改訂版」p.1426

²⁴ 総務省資料より相模原市作成

＜指定都市の税財政上の特例等²⁵⁾＞

	概要
地方税法上の特例	<ul style="list-style-type: none"> 固定資産税において、大規模償却資産に係る人口規模別に課される課税制限規定が適用除外 事業所等において事業を行う者に対する目的税である事業所税²⁶⁾を課す
地方交付税に関する特例	<ul style="list-style-type: none"> 基準財政需要額の算定（「単位費用」×「測定単位（人口、道路の面積等）」×「補正係数」）における財政需要の反映 (例) 測定単位：道路橋りょう費について、指定都市は区域内の都道府県が管理する国道及び都道府県道を管理することから、その道路分が加算された道路面積が測定単位となる 補正係数：社会福祉費について、指定都市は児童相談所の設置や母子相談員の設置を行うことから、事務の増加分を割増した補正係数が用いられる
起債に関する特例	<ul style="list-style-type: none"> 地方債の許可又は起債の方法、利率若しくは償還方法の変更の許可が都道府県知事の許可に代えて総務大臣の許可となる
宝くじ等収益金の特例	<ul style="list-style-type: none"> 公共事業等の財源に充てるため、総務大臣の許可を受けて宝くじ（当選金附証券）を発行し、宝くじ販売収益金を歳入とすることができる
旧道路特定財源等の財源付与の特例	<ul style="list-style-type: none"> 国・県道の管理等の移譲に伴い、「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」など、財源付与の措置がなされている
個人市民税所得割の税率の特例	<ul style="list-style-type: none"> 県費負担教職員制度の見直しに伴う税源移譲により、指定都市に住所を有する者は、道府県民税の税率が4%→2%・市民税の税率が6%→8%となる。また、退職所得の分離課税に係る所得割の税率について、指定都市に住所を有する者に係る道府県民税の税率2%相当分が、指定都市所在道府県から指定都市へ交付されている

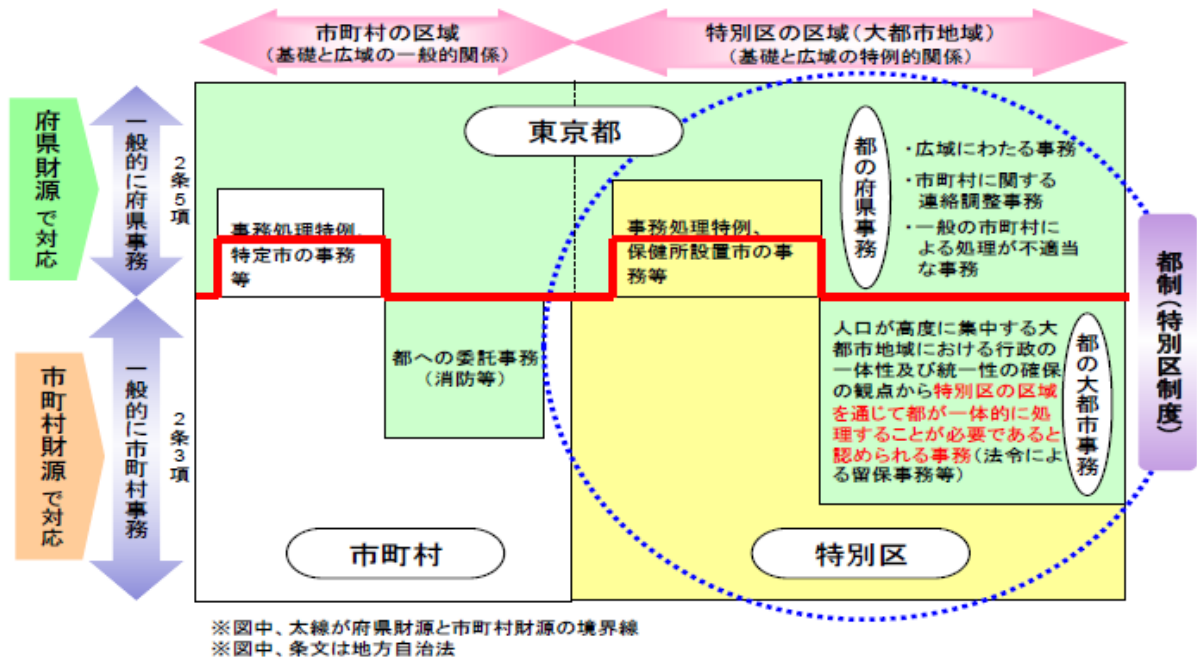
ウ 都区制度の概要

- 都区制度は、大都市行政と身近な自治の両立を図る特別地方公共団体とされ、現在、東京の特別区の存する区域にのみ適用されている。

²⁵⁾ 一般財団法人自治総合センター「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）より作成

²⁶⁾ 事業所税は、都市の行政サービスと所在する事業所等の受益関係に基づくもので、指定都市以外では東京23区、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、人口30万に以上の市で政令で指定するものに課税権があり、令和3年1月1日現在は計77団体が権利を有する。事業所税の課税標準は事業所床面積と従業者給与総額に基づき賦課され、都市の都市環境の整備又は改善に関する事業費用に用途が限定される。

＜都と特別区の役割分担²⁷＞



○ 人口規模の大きい大都市を含む地域が存する道府県において、都区制度を導入するための規程が「大都市地域特別区設置法」である。

同法は、人口 200 万人以上の指定都市又は指定都市及び隣接市町村の総人口が 200 万人以上の地域において、特別区設置協定を作成した上で、これら関係市町村の住民投票を経て、指定都市を廃し特別区を設置できるとしたものであり、平成 24 年に議員立法により成立した。

○ 大阪市において、いわゆる「大阪都構想」について平成 27 年 5 月及び令和 2 年 11 月の二度の住民投票が行われたが、いずれの住民投票も反対が賛成を上回る結果であった。

²⁷ 特別区長会「都区制度（東京の大都市制度）について」（令和 4 年 10 月）より

(3) 大都市が果たすべき役割

ア 国等における議論

- 大都市が果たすべき役割について、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告」では、次のように整理している。

＜大都市としての「総合力」²⁸＞

- 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、多様化・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。

＜国が示す大都市の役割等²⁹＞

答申等	役割	方向性
第30次地制調 答申 (H25.6)	我が国の経済を牽引する役割を力強く果たしていくことが求められている	<ul style="list-style-type: none"> ・住民自治を拡充していくことが重要 ・自主的な市町村合併や基礎自治体間の広域連携を進めることが必要 ・圏域全体を対象とした行政サービスの提供やその調整などが必要
大都市戦略 (H27.8)	<ul style="list-style-type: none"> ・グローバルにビジネスがしやすいまち ・高齢者が住みやすく、子供が生まれるまち ・水や緑にあふれ、歴史・文化が薫る美しいまち ・安全・安心なまち 	<ul style="list-style-type: none"> ・「都市再生の好循環」の加速 ・「コンパクト・プラス・ネットワーク」の形成 ・「災害に強い大都市」の構築 ・「都市の個性的蓄積を生かし・伸ばす」、「連携・相互補完で、より高い多様性と持続可能性を確保する」視点が重要
第31次地制調 答申 (H28.3)	三大都市圏は、日本全体の経済を牽引する極めて高次な都市圏域である必要がある	三大都市圏は、核となる都市と近隣市町村との間の連携ではなく、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用
第32次地制調 答申 (R2.6)	人と人とのつながりが希薄である三大都市圏では、対人サービスにおいて市町村に期待される役割は大きい	東京圏においては、国との連携を図りながら、東京圏全体の視点に立った戦略的な取組を進めていくことが重要
国土の長期展望 最終取りまとめ (R3.6)	大都市が牽引役となってグローバルの世界で都市間競争を勝ち抜いていくことも必要	<ul style="list-style-type: none"> ・デジタル化の実装等における適正な圏域の在り方について検討すべき ・グローバルビジネスに対応したビジネス環境・機能を充実させる

²⁸ 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2年11月）より作成

²⁹ 総務省「第30次地方制度調査会答申」（平成25年6月25日）、「第31次地方制度調査会答申」（平成28年3月16日）、「第32次地方制度調査会答申」（令和2年6月26日）、国土交通省「大都市戦略～次の時代を担う大都市のリノベーションを目指して～ 概要」（平成27年8月）、「国土の長期展望 最終取りまとめ」（令和3年6月）より作成

- このように、国においては、累次の地制調答申等において、大都市は、「先進的な施策の展開」のほか、「経済の牽引」や「国際競争力の強化」といった役割が求められる一方で、人口減少・少子高齢化の深刻化やインフラ等の社会資本整備の課題などが顕在化する中、持続可能性を高めることが同時に求められており、「周辺市町村との相互補完的な連携」や「コンパクト・プラス・ネットワークの取組」の必要性などについて言及している。

(4) 指定都市制度の課題

ア 指定都市を取り巻く現状・課題

- 指定都市が抱える課題については、概ね、以下のような整理がなされている。

<指定都市を取り巻く現状・課題³⁰>

自治総合センター「21世紀地方自治制度についての調査研究報告書（令和3年度）」（抄）

2 新たな大都市制度の検討の視点

(2) 大都市を取り巻く現状・課題

今後は指定都市においても人口減少・高齢化が進行することが見込まれており、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、大都市は、インフラが老朽化する一方で、負担を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、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、新型コロナウイルスで顕在化したような、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いる。

- 指定都市は、社会経済情勢の変化への対応や経済のけん引役としての役割を果たすことなどが求められるが、事務・権限が道府県と分かれることで、効率的な大都市行政や効果的なサービス提供等に課題があり、その解消を図ることも求められている。

イ 道府県との適切な役割分担

- 指定都市と道府県の関係において、道府県が引き続き担っている事務・権限や、道府県（知事）の関与等が法令上留保されている事務・権限については、いわゆる二重行政に当てはまるものが存在すると考えられる。また、法律・政令に基づかない任意の事務³¹についても、道府県と指定都市が似通った施策を講じることがあり、二重行政の議論が起りやすい状態にある。

³⁰ 自治総合センター「21世紀地方自治制度についての調査研究報告書（令和3年度）」より作成

³¹ 地方公共団体の事務は、「自治事務」と「法定受託事務」に分かれる。法定受託事務は、国が本来果たすべき役割に係る事務であって、適正な処理を特に確保する必要があるものについて例外的に法律・政令により国に代わって地方公共団体が処理することとされる事務、自治事務は法定受託事務を除いた事務を指し、法律・政令に基づくものと基づかない任意のものに分類される。

＜道府県と指定都市の自治事務（任意のもの）における重複（例）^{32）}＞

分野	概要
産業支援	中小企業融資、創業支援、デジタル化支援 等
商店街支援	賑わい創出・魅力づくりに対する補助 等
地球環境・温暖化対策	ZEH・太陽光発電設備・EV導入等に対する補助 等
地域経済の活性化	物価・燃料等高騰に対する補助、消費喚起事業 等
観光	観光振興に対する支援 等
農林水産業	営農支援 等

- 第 30 次地制調においても、「指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる二重行政の問題が顕在化している」と言及し、以下のような類型を整理している。その上で、「二重行政を解消するためには、指定都市の存する区域においてはできる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要である。」と言及している。

＜広域自治体と基礎自治体の「二重行政」の類型^{33）}＞

分類	概要
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
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
分担型 ※法定事務に多い	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
関与型 ※法定事務に多い	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

- このような「二重行政」を解消するため、平成 26 年の地方自治法改正により、「指定都市都道府県調整会議」が創設され、道府県と指定都市との間で具体的な調整案件がある場合等に開催されている。
- 他方、現状のスキームでは、例えば、県費負担教職員の給与負担に係る権限移譲に 10 年近く要するなど、課題が指摘されており^{34）}、行政サービスの適正化が迅速に図られないリスクも有している。

^{32）} 国土交通省「大都市戦略～次の時代を担う大都市のリノベーションを目指して～ 概要」（平成 27 年 8 月）より作成

^{33）} 「第 30 次地方制度調査会第 14 回専門小委員会資料」より作成

^{34）} 横浜市・川崎市・相模原市「住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性～神奈川から実現する新しい自治のかたち～（令和 4 年 7 月 27 日）」では、指定都市都道府県調整会議を開催しても、複数年経過後も実際の権限移譲に至らないケースが報告されている。

- 指定都市は、道府県と同等の実力を有するにもかかわらず、真に自立した行政運営の実現や、道府県と指定都市の適切な役割分担の実現には至っていないという課題が存在する。これは、シャープ勧告における「行政責任の明確化」³⁵が果たされていない状態にあるとも考えられ、不明瞭な事務・権限が後段の「指定都市の税財政上の課題」(不十分な税財政措置)につながっているとも考えられる。

ウ 住民自治の確保・強化

- 一般的には、市域が拡大し行政規模が大きくなるほど、行政と住民との距離は開くと考えられているが、特に指定都市は、一般市以上の人口を抱えるとともに、事務・権限を多く保有することから、第 30 次地制調答申において、住民自治の強化(区の役割の拡充)の必要性を指摘している。

<第 30 次地制調答申(抄)³⁶>

第 2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 制定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

③住民意思の的確な反映

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

(3) 「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである。

- こうした中、各指定都市の行政区は、区長の役割や組織体制、予算状況などが異なる実情があり、こうした実情を踏まえ、住民自治の確保・強化を図っている。

³⁵ 「行政責任の明確化」については、シャープ勧告では、「能う限りまたは実行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に区別して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し且つ一般財源によってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう。」と述べており、国・都道府県・市町村の役割分担の明確化及びそれに見合った税財源措置の必要性について示している。(佐久間彊「行政事務の配分について」年報行政研究 1963 巻 2 号 p. 95-111)

³⁶ 総務省「第 30 次地方制度調査会答申」(平成 25 年 6 月)より作成

＜県内指定都市及び本市と人口規模が類似する指定都市の行政区の状況³⁷⁾＞

		相模原	横浜	川崎	静岡	浜松	岡山	熊本	
基礎数 値	人口(万人)	72	376	152	69	80	71	73	
	区数	3	18	7	3	7	4	5	
	区平均人口(千人)	240	208	217	232	114	177	147	
	区平均面積(k㎡)	110	24	21	471	223	197	78	
区の組 織の状 況	区長職位	局長級	局長級	局長級	局長級	局長級に準 ずる部長級	局長級	局長級	
	区平均職員数(人)	107	438	338	181	134	128	228	
	区役所 組織へ の編入 状況	福祉事務所	×	○	○	○	○	×	○
		保健所	×	○	○	×	×	×	×
		保健センター	×	—	—	○	○	×	○
		土木事務所	×	○	○	×	×	○	○
		建築課	×	×	×	×	×	×	×
農政事務所		×	×	×	×	×	○	×	

- また、行政区における住民自治の補完等の役割として、地域における活動団体や自治会・町内会の推薦者や公募による住民等で構成される組織を設置し、区の行政運営に住民参加を制度上確保する取組が図られている。
- 今後、資源制約³⁸⁾の状況がより一層厳しくなり、加えて、住民ニーズや地域課題の多様化・複雑化が進み、また、デジタル化の進展³⁹⁾が見込まれる中、総合区の導入検討、各区役所・本庁・出先機関の役割分担や行政区同士の連携のあり方、「公共私」の連携等については、継続的な課題となることが想定される。⁴⁰⁾
- 住民自治の実効性の確保に向けては、住民が行政に関する様々な情報を知るための環境を適切に整備することが重要であり、昨今のデジタル化の進展に伴い、レファレンス機能の充実やオープンデータ化の取組も推進される必要がある。

³⁷⁾ 総務省「指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査」(令和3年度)より作成

³⁸⁾ 総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」(平成29年7月)では、住民が主体となった地域運営組織が全国的に広がっている背景として、「人的資源・財政資源に限られ、また大きな単位で意思決定を行う必要がある基礎的自治体にとっては、住民が行政に求めるニーズにきめ細やかに応えていくことが困難になっている」と挙げている。

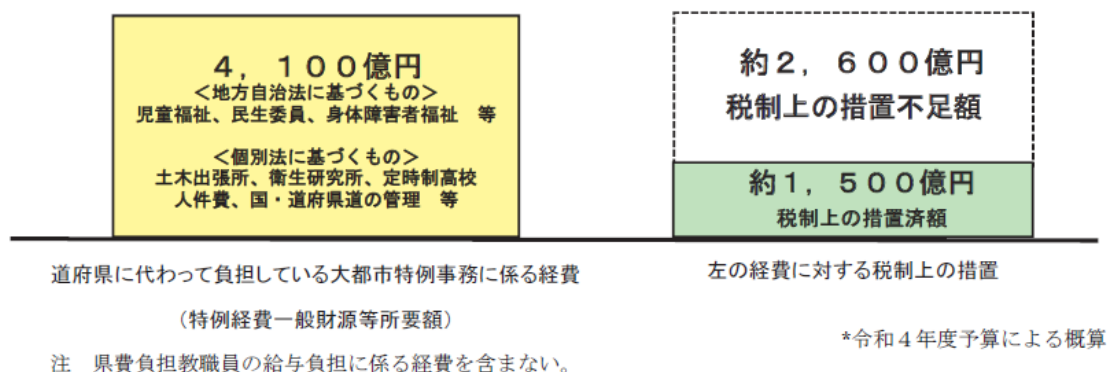
³⁹⁾ 総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」(令和4年3月)では、デジタル化の進展により「コミュニケーションや意思決定のあり方そのものが変わってしまう可能性があるのではないか、共同体の空間構造や統治のあり方そのものに変化が生じ、地域で暮らしている住民を基礎にした地方自治の有り様を大きく変える可能性があるのではないか。」という指摘を示しつつも、「地方自治の必要性はなお不変」とした上で、「むしろ、住民による意思決定に関しては、デジタル技術を活用した住民参加の充実につながる」と述べている。

⁴⁰⁾ 例えば浜松市では、7区の行政区を3区へと再編する区割り案を踏まえた条例が議決されており、令和6年に予定する新区への移行に向けた取組が進められている。

エ 大都市の役割に見合わない税財源

- 指定都市は大都市行政を総合的に運営しており、大都市特例事務への対応のほか、都市インフラの整備・維持や安全・安心の確保、福祉政策など、対応すべき大都市特有の財政需要を有する。
- このような状況に対し、指定都市では、税財政上の措置不足が顕在化している。

<大都市特例事務に係る税制上の措置不足額⁴¹⁾>



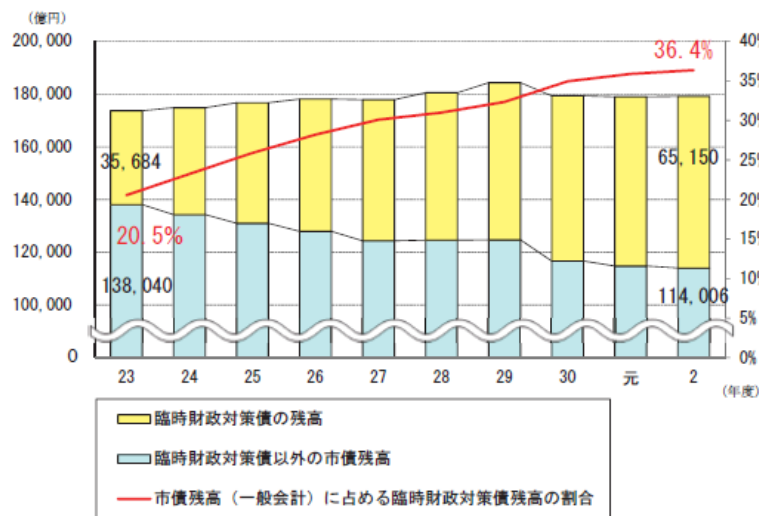
- また、人口一人当たり地方債残高、実質公債費比率、経常収支比率はともに中核市や一般の市と比較し高い水準にあるほか、臨財債の発行額及び残高並びに人口一人当たり起債額は増加傾向にあるなど、結果、指定都市は中核市や一般市と比較し、大変厳しい財政状況が課題となっている。
- しかし、財政措置の一部に、指定都市という制度上の枠組みをもって、他の市町村と異なる取扱いが行われており、各都市の実際の財政需要にそぐわない算定方法となっているものがある。例えば特別交付税の算定時に用いる財政力補正や算入率について、指定都市の数値が他の市町村より低く設定されているものがある。⁴²⁾
- さらに、指定都市は、歳入に占める地方税や地方交付税などの一般財源の割合が相対的に低く、起債等に依存した財政運営を強いられている。⁴³⁾

⁴¹⁾ 指定都市市長会「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5年度）」より

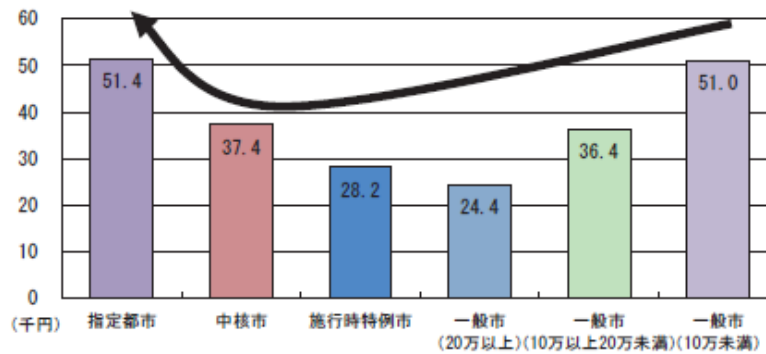
⁴²⁾ 特別交付税に関する省令（令和四年総務省令第七十六号による改正）では、重要文化財等の保存等に要する経費、小学校・中学校のプレハブ校舎の建設等に要する経費など、複数の項目において、指定都市とその他の市町村とで異なる算入率が設定されている。

⁴³⁾ 指定都市市長会「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5年度）」によれば、歳入額に地方債が占める割合は、中核市 6.9%、一般市 5.1%に対し、指定都市は 7.9%である。

<一般会計の市債残高に占める臨時財政対策債残高の割合⁴⁴>



<人口一人当たり起債額の比較⁴⁵>



- また、指定都市と道府県にいわゆる「受益と負担のねじれ」⁴⁶を生じさせている。
- そのような中、大都市は、多様化する住民ニーズへの対応のほか、人口減少や少子高齢化の進展に加え、インフラの老朽化に対する維持管理、激甚化・多発化する災害対応、デジタル化に係る基盤整備など、多様化・複雑化する課題・ニーズに対する的確に対応する必要がある。⁴⁷

⁴⁴ 指定都市市長会「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5年度）」より

⁴⁵ 指定都市市長会「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5年度）」より

⁴⁶ 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）では、「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」と言及している。

⁴⁷ 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）」では、高齢化割合の状況として、2045年の高齢者（65歳以上）の人口割合が、2015年を100とした場合、指定都市はその他の市町村と比較し、1.2倍の伸び率であると示している。また、インフラ老朽化について、今後10年で老朽管が管路保有延長のうち約3割に急増すると示している。

- このように、指定都市が大都市特有の財政需要に的確に対応し、大都市として期待される様々な役割を果たすとともに、指定都市と道府県間の「受益と負担のねじれ」の縮小解消を図るためには、抜本的な地方税財政制度の見直しが求められる。

(5) 特別自治市（特別市）の概要

ア 特別自治市（通称：特別市）構想の概要

- 指定都市市長会の「多様な大都市制度実現プロジェクト」が令和3年11月に取りまとめた最終報告では、特別市制度の必要性と指定都市に係る課題を併せて示すとともに、制度概要を次のとおり整理している。

<特別市制度の必要性⁴⁸>

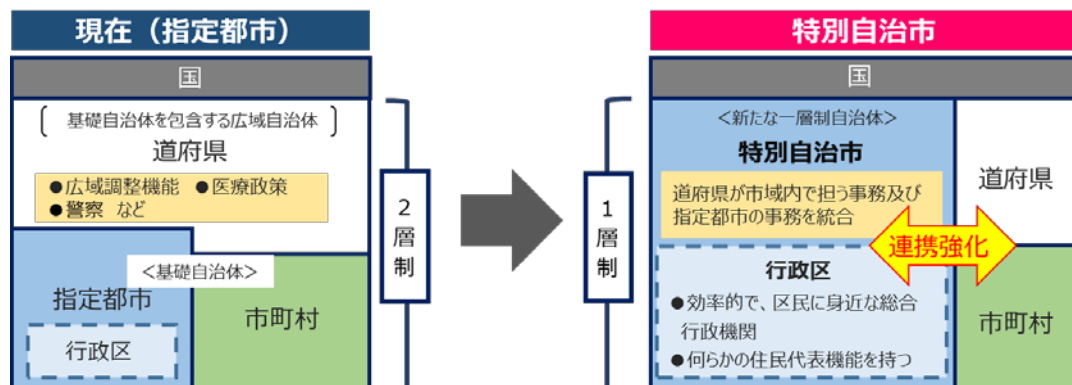
「指定都市制度の課題と特別自治市制度の提案」（抄）

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かかわらず、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かかわらず、その能力・役割に見合った権限と財源を十分に持っておらず、効率的かつ機動的な大都市経営ができていないという課題も抱えている。

また、経済のグローバル化、都市交通網の充実、デジタル化の進展などにより住民の生活圏・経済圏が拡大し、住民ニーズが複雑多様化している中で、地方分権、市町村合併の推進により市町村の規模・能力が拡大し、地域により道府県と市町村の役割分担が多様化しているにもかかわらず、行政体制は、「道府県—市町村」という全国一律で画一的なままである。このことから、それぞれの地域の特性に応じ地方自治制度を再構築する必要がある。

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。

<特別市制度の概要①⁴⁹>



⁴⁸ 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）より作成

⁴⁹ 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）より

＜特別市制度の概要②⁵⁰＞

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）
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。行政区において更なる住民自治機能の強化に努める

- また、同最終報告は、この特別市の移行による効果（メリット）として、四つの立場・視点から、次のように整理している。

＜特別市への移行による効果⁵¹＞

効果の対象	考え方
指定都市市民	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
近隣市町村・ 道府県	広域にまたがる業務を特別市が近隣市町村と連携し実施 →圏域・地域全体の発展・活性化
国民全体	日本全体に様々な効果をもたらし、大都市が中心となって圏域・地域活性化を促進 →多極分散型社会の実現、我が国全体の発展に貢献
グローバル	大都市が十分な活力を備え、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 →我が国の更なる成長と発展を牽引、世界の大都市との競争が可能に

イ 国における見解

- 特別市制度については、国における議論も行われている。第 30 次地制調答申では、特別市について、検討すべき意義に加え、課題を言及している。

⁵⁰ 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）より作成

⁵¹ 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）より作成

<第 30 次地制調答申（抄）⁵²>

<p>2 特別市（仮称）</p> <p>（1）特別市（仮称）を検討する意義</p> <p>特別市（仮称）は、<u>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。</u></p> <p>また、<u>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。</u></p> <p>（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題</p> <p>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、<u>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、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。</u></p> <p>また、特別市（仮称）は<u>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、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。</u></p> <p>さらに、特別市（仮称）は<u>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。</u></p>

○ これに対し、前記プロジェクト最終報告では、次のような考えを示している。

<第 30 次地制調答申で示された課題への考え方⁵³>

課題	対応の基本的な方向性
住民代表機能を持つ区のあるあり方	<ul style="list-style-type: none"> 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、区長の位置付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ことが考えられる。
警察事務、広域犯罪への対応	<ul style="list-style-type: none"> 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。 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、検討を深めていく必要がある。
地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響	<ul style="list-style-type: none"> 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。

⁵² 総務省「第 30 次地方制度調査会答申」（平成 25 年 8 月）より作成

⁵³ 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）より作成

ウ 道府県の見解

- 神奈川県は令和3年6月に学識経験者による研究会を立ち上げ、同年11月に報告書⁵⁴を取りまとめ、令和4年3月に、同報告書をもとに県の見解⁵⁵を示している。
- 一方、県の見解に対し、横浜市・川崎市・相模原市の三市は共同で各論点に対応する見解を示すなど、神奈川県内においても、継続的な議論が進められている。

＜神奈川県及び県内三指定都市の見解⁵⁶＞

論点	神奈川県の見解	横浜市・川崎市・相模原市の見解
県の総合調整機能への支障	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県は県内に偏在する地域資源を活用し、警察事務やコロナ対策、災害対応、水源環境保全など、広域的なスケールメリットを生かした取組や市町村のバックアップ等、総合調整機能を発揮。 ・ 資源等が集中する指定都市が特別自治市となり、県の区域外となれば、この総合調整機能に大きな支障が生じるおそれ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特別市は、県の総合調整機能に支障を生じさせるものではない。 ・ むしろ、県が指定都市以外の市町村の補完・支援に、より一層注力することが可能となるため、県内市町村に対するメリットも期待できる。
県財政への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県内の指定都市域内の県税全てが指定都市に税源移譲されると、県独自の行政サービスの財源である留保財源が大幅に減少。 ・ 特別自治市は、県から特別自治市となる指定都市に財源を集中させるもので、他の県内市町村域における県の行政サービスの水準維持が困難となるおそれ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域自治体において必要な財政需要については、一義的に地方交付税で措置されるべきもの。 ・ 国・地方間の適切な税源配分や財政調整が可能となるよう、地方税財政制度の見直し等が必要。 ・ 県が処理する事務について、適切な税源配分や財政調整が必要。
県民・市民の費用負担	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定都市が特別自治市になると、県有施設の市域外への移転費用や新たな行政機関の設置・運営費用などが生じるが、指定都市市民等の費用負担の観点からの説明が不足。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特別市が法制化され、移行に向けた取組の中で、県・市間で詳細に検討・協議すべき事項。 ・ 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。 ・ 従来の設置場所から変更しないことも考えられる。

⁵⁴ 特別自治市構想等大都市制度に関する研究会報告書（令和3年11月26日）

⁵⁵ 特別自治市構想に対する神奈川県の見解（令和4年3月16日）

⁵⁶ 特別自治市構想に対する神奈川県の見解（令和4年3月16日）及び横浜市・川崎市・相模原市「住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性～神奈川から実現する新しい自治のかたち～」（令和4年7月27日）より作成

住民代表機能への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・特別自治市では、住民は県知事や県議会議員の選挙に参加できなくなる。 ・巨大な一層制の特別自治市において、1人の市長と市議会のみで地方自治を行うことは、住民意思の的確な反映が可能か疑問。 	<ul style="list-style-type: none"> ・特別市には、何らかの「住民代表機能を持つ区」が必要。 ・区は、都市内分権を確保しながら、大都市としての一体性を損なわないよう、法人格は有しない。 ・区はその役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置付けの強化や、区行政に対する議会の意思決定機能、チェック機能を強化。
特別市の法制度化	<ul style="list-style-type: none"> ・実現した場合、県内全域における行政サービスの大幅な低下や県民生活に大きな影響を及ぼすおそれがあり、住民目線から見て妥当でない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・県の見解は課題や懸念に当たらない。 ・三市は新しい地方自治の形をつくる特別市の法制化に取り組む。

- 特別市制度については、未だ制度化されていない構想段階であり、制度化に当たっては、指定都市及び都道府県双方におけるメリットないし、現行の行政サービスに影響が出ないよう検討を行うことが必要である。加えて、現行の行政サービスがそもそも十分であるのかという視点や、将来にわたって持続可能な地方自治制度がどうあるべきかといった多様な視点で検討を行うことも必要である。
- また、現行制度下において、大都市に関する様々な課題が顕在化している中、そもそも、その現行制度の活用により当該課題の解決に至るのかという点を含め、制度の不断の見直しの検討など、現状を等閑視しない、「住民目線」で「未来志向」の議論が必要である。

エ 道州制との関係

- 道州制は、特別市制度の議論でも登場する制度論である。第28次地制調は「道州制のあり方に関する答申」を示し、道州制の導入が適当であると整理している。
- 同答申によれば、道州制は、都道府県から市町村、また国から道州への大幅な権限移譲が必要であるとし、道州は、「圏域を単位とする計画及び実施」、「環境の保全及び管理」などの広域事務を担う役割に軸を置くこととなる。また、道州制は、大都市を含む基礎自治体と広域自治体との適切な役割分担及びふさわしい税財政制度の見直しが含まれるなど、現在の特別市の議論と同様の目的がある。
- さらに、道州制の類型においては、道州に属する基礎自治体を現在の行政区域のままとするものや、指定都市等の大都市またはその周辺市町村を一つの大都市州とするものなどがあり、道州制と特別市制度は不可分の関係性にはないが、高い相関関係を有していると考えられる。

- 地方においては、道州制の推進母体として、知事・指定都市市長による「道州制推進知事・指定都市市長連合」が平成 24 年 4 月に設立され、不定期に総会やフォーラムの開催、政党・政府への要請活動等を行っている。
- しかし、自民党総裁の直属機関であった道州制推進本部が平成 30 年に廃止されるなど、現在、国や政党等における議論は進展していない。⁵⁷

⁵⁷ なお、川崎市では、「新たな地方分権改革の推進に関する方針」（令和 4 年 2 月）の中で、特別自治市は道州制を前提としないという整理を行っている。

2 大都市のあり方に関する本市の現状と課題

本章では、前章で整理した一般的に考えられる大都市の現状と課題に対し、本市の特性等を踏まえつつ、県や周辺自治体との関係、住民自治の概況などを整理することで、大都市としての本市の現状と課題について取りまとめる。

(1) 本市の特性等

ア 本市の沿革

- 本市は、戦後の昭和 29 年に「相模原市」として市制をスタートし、平成 15 年の中核市への移行や、平成 18 年・19 年の旧津久井 4 町との本市への編入合併⁵⁸を経て、平成 22 年に全国 19 番目の指定都市に移行した。

<本市沿革⁵⁹>

年	主な出来事	
	相模原市	旧津久井 4 町
1954 年 (昭和 29 年)	相模原市の誕生【市制施行】(全国で 453 番目、県下で 10 番目の市) 人口は約 8 万人	
1955 年 (昭和 30 年)	工場誘致条例の制定(積極的な工場誘致により内陸工業都市として発展)	相模湖町の誕生 城山町の誕生 津久井町の誕生 藤野町の誕生
1958 年 (昭和 33 年)	首都圏整備法による市街地開発区域第 1 号の指定	
1971 年 (昭和 46 年)	人口 30 万人を超える	
1975 年 (昭和 50 年)	学校や下水道整備等の緊急課題を「こども急増びんぼうはくしょ」にて公表	
1977 年 (昭和 52 年)	人口 40 万人を超える	
1982 年 (昭和 62 年)	人口 50 万人を超える	
2000 年 (平成 12 年)	保健所政令市へ移行(人口 60 万人を超える)	
2003 年 (平成 15 年)	中核市へ移行 相模原市と旧津久井 4 町で「市町村合併に関する調査研究部会」を設置 4 町長が相模原市長へ合併協議の申し入れ	
2006・7 年 (平成 18・19 年)	旧津久井 4 町との合併(人口 70 万人を超える)	
2012 年 (平成 22 年)	指定都市へ移行(全国 19 番目・戦後生まれの市では唯一の指定都市)	

⁵⁸ 一つの市町村に他の市町村が編入される方式(吸収合併)。なお、二つ以上の市町村が一つの新しい市町村を作る方式を新設合併(対等合併)という。

⁵⁹ 相模原市作成

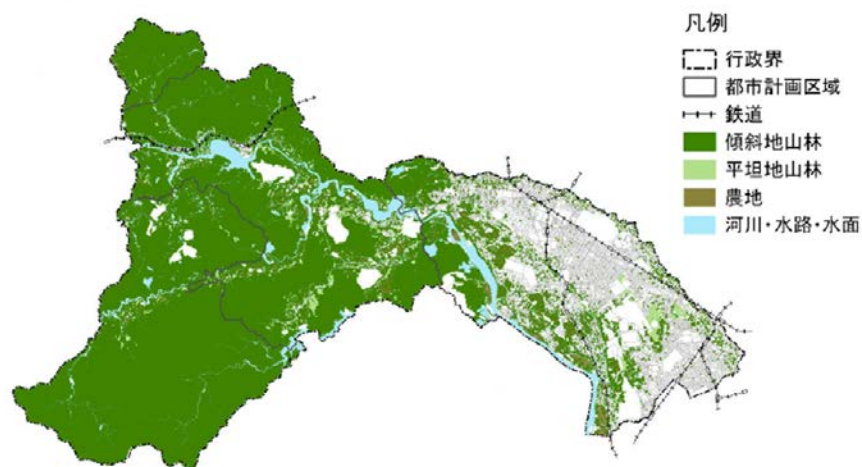
- 合併前の旧相模原市においては、昭和30年7月に工場誘致条例を制定し、「内陸工業都市」として大きく発展していくこととなった。一方、昭和期から東京や横浜などへの通勤・通学人口が多く、ベッドタウンとしての傾向を強く有しており、複数の鉄道が乗り入れる相模大野駅や橋本駅の周辺においては、高次の都市機能が集積するに至っている。⁶⁰
- 旧津久井4町との合併については、地方分権の推進、少子高齢化への対応、日常生活圏の拡大、住民ニーズの多様化などの変化に対応し、より質の高いサービスを提供していくため、住民の利便性の向上、サービスの高度化・多様化、広域的視点に立ったまちづくり、行財政の効率化、総合的な行政展開など、ある程度の規模と財政基盤の強化を得ることを主な目的としたところである。
- さらに指定都市移行については、合併を契機として、より持続可能で、安定した都市経営を図るためには、「人や企業に選ばれる都市」を目指し、都市基盤の整備や産業の誘致、環境に配慮した魅力ある街並みづくり、福祉、教育、医療など市民生活に密着したサービスの向上などに取り組み、都市としての総合力を高めることが必要との判断のもと、取組が進められたものである。
- なお、指定都市移行後、全国初の「シビックプライド条例」の制定をはじめ、「SDGs 未来都市」への選定や指定都市として初めて「気候非常事態宣言」を表明しゼロカーボンの取組を推進するなど、大都市として先進性のあるまちづくりを積極的に推進しており、市域内のみならず圏域に対する好事例の展開など、その役割を果たすべく努めている。
- さらに、持続可能な都市経営を可能とするため、「相模原市行財政構造改革プラン」に基づく取組など、積極的な歳入確保や事務事業の精査・効率化など、更なる行財政改革にも取り組んでいる。

イ 都市構造と今後のまちづくり

- 本市は、主に旧相模原市の区域における都市部と津久井地域における広大な水源地域や豊かな自然環境を有する特徴がある。

⁶⁰ 相模原市統計資料より、本市の昼夜間人口は、平成7年には83.7%であったところ、令和2年には88.9%と上昇傾向にあるが、なお100%を下回る状況である。

<本市の自然環境の状況⁶¹>



- このような地理的特性等も踏まえ、一つの市の中に「相模原都市計画区域」と非線引きの「相模湖津久井都市計画区域」の二つの都市計画区域を有することと整理され、本市は、指定都市の中で唯一、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域を有する市となった。
- こうした中、本市は、首都圏中央連絡自動車道の開通やリニア中央新幹線の神奈川県駅（仮称）の設置、相模総合補給廠の一部返還等を契機に、橋本駅及び相模原駅周辺を首都圏南西部における「広域交流拠点⁶²」と位置付け、周辺自治体からの求心性を高めるまちづくりを推進している。
- 加えて、「相模原市立地適正化計画」を策定し、持続可能な都市への転換にも取り組んでおり、都市と自然がベストミックスする特徴を最大限に生かした一体的なまちづくりと、人口減少等の社会経済情勢に的確に対応するための持続可能なまちづくりの双方を図るための方向性を有している。

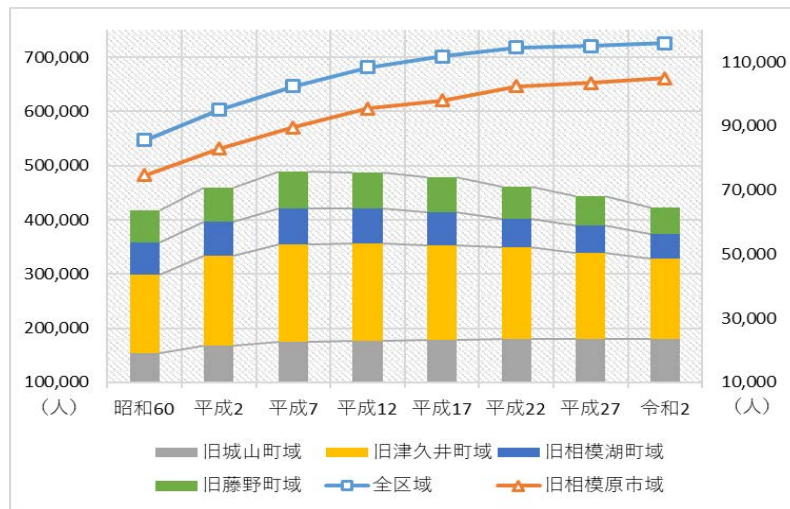
ウ 人口動態

- 本市は、市制施行以降、高度経済成長期の発展や市町村合併等を経て、その人口は増加の一途をたどってきた。昨今、全国的に人口減少・少子高齢化が進む中、今後、本市においても同様の傾向をたどり、2025年には人口のピークを迎え（728,042人）、その後は減少を続けると予測されている。

⁶¹ 相模原市都市計画マスタープラン（令和2年3月）より

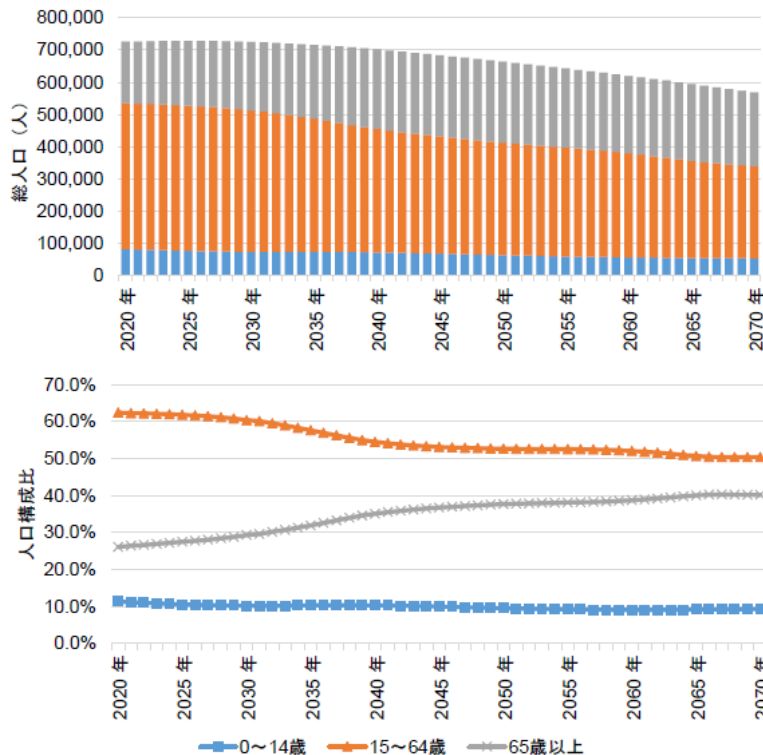
⁶² 首都圏南西部の玄関口として、また、東京都心や関西方面、湘南方面等の様々な圏域からの交通網が交差する内陸ハブシティとしての役割を果たしていくため、橋本駅・相模原駅周辺の一体的なエリアを中心として、「広域交流拠点」の形成に取り組んでいる。（「広域交流拠点推進戦略」（H26.6）より

<本市（旧相模原市・旧津久井4町含む）の人口推移⁶³>



○ 特に、本市は年齢3区分別における15～64歳人口（生産年齢人口）の構成比が減少し、65歳以上人口（老年人口）構成比が増加することが予測されており、2037年には市民の3人に1人が高齢者となる見込みである。

<本市の年齢3区分別人口及び構成比の推移（中位ケース）⁶⁴>

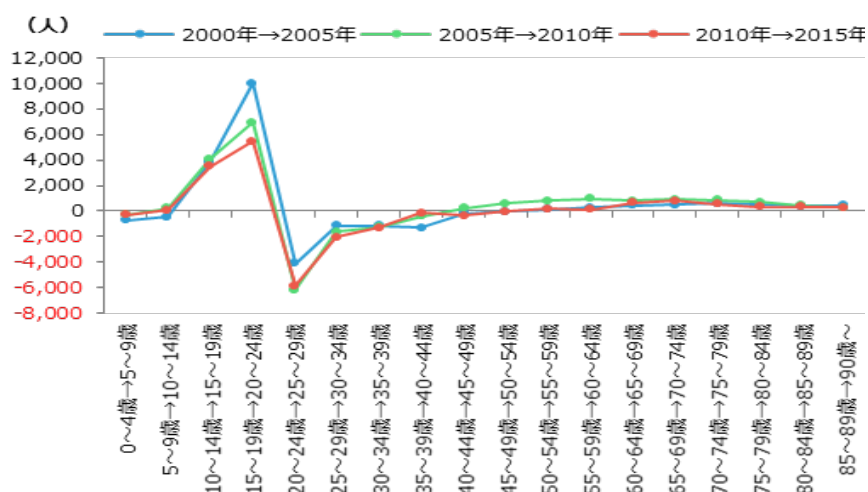


⁶³ 相模原市統計資料より作成。なお、左軸は全市及び旧相模原市、右軸は旧津久井4町を示す。なお、平成22年以降の旧相模原市域及び旧津久井4町は住民基本台帳人口（4月1日時点）、それ以外は各時点の国勢調査の結果に基づく。

⁶⁴ 令和2年国勢調査に基づく相模原市の将来人口推計より

- 本市の出生・死亡数、転入・転出数の内訳でみると、社会増減については、転入数は基本的に転出数を上回る傾向にあるが、自然増減については、2015年頃を境に死亡数が出生数を上回り、かつ、その差が拡大している状況となっている。
- 転入・転出の状況では、本市は近年、転入超過の傾向であったものの、特に新型コロナウイルス感染症が拡大した2020年以降においては、転入が転出を大きく上回る状況となっている。
- なお、本市は、市域内に多くの大学が立地することもあり、入学期における転入超過と、卒業・就職期における転出超過が大きな特徴である。

＜市年齢階級別純移動数推移⁶⁵＞



＜本市の人口1万人当たり大学学生数⁶⁶＞

	全国平均 (指定都市、特別区を除く)	指定都市平均	相模原市	横浜市	川崎市
大学学生数(人) (院生、聴講生等を含む) (人口1万人当たり)	170.10	312.99	268.95	222.93	158.35

エ 地域特性

- 本市の地域特性について、指定都市市長会が整理した指標⁶⁷を参考に、規模性・中枢性の観点から、以下の表のとおり分析を行った。⁶⁸

⁶⁵ 内閣府 RESAS より作成

⁶⁶ 文部科学省「令和元年学校基本調査」より作成

⁶⁷ 指定都市市長会「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」(平成21年3月)

⁶⁸ 中枢性指標のうち上場企業本社数を、中小企業庁が集計する大企業数に置き換えている。

＜本市の規模指標に係るデータ＞

分野	指標	相模原市	指定都市平均	指定都市最大	指定都市最小	時点	出典
Ⅰ 人口	人口（人）	725,302	1,390,701	3,778,318	693,759	R2.10.1	R2 国勢調査
	人口集中地区人口密度(1 km ² 当たり)	9,516.1	8,023.17	12,262.2	5,196.4	R2.10.1	R2 国勢調査
	人口集中地区対市域面積比率	21%	40%	100%	6%	R2.10.1 (市面積はR4.4.1)	R2 国勢調査 国土地理院 面積調
Ⅱ 経済	全産業事業所数	22,480	58,432	179,252	22,480	H28.6	H28 経済センサス
	製造品出荷額等(百万円)	1,401,787	2,167,762	4,201,227	458,763	H30.1 ～12 実績	R1 工業統計調査
	年間商品販売額(百万円)	1,194,815	8,170,776	41,563,672	1,194,815	H27.1～ 12 実績	H28 経済センサス
Ⅲ 行政	地方公務員従業者数(人)	7,951	17,890	45,965	7,951	R3.4.1	地方公共団体定員管理調査資料
	基準財政需要額(百万円)	133,171	184,588	737,680	133,171	R2 決算	地方財政状況調査
	歳出総額(百万円)	380,200	538,671	2,369,287	380,200	R2 決算	地方財政状況調査資料
Ⅳ 情報・文化	情報サービス業従業者数(人)	1,790	16,866	37,990	1,350	H27.10	H27 国勢調査
	映像・音声・文字情報政策業従業者数(人)	430	3,137	16,700	400	H27.10	H27 国勢調査
	学術・開発研究機関従業者数(人)	980	1,766	8,180	160	H27.10	H27 国勢調査
	広告業従業者数(人)	190	2,035	11,970	190	H27.10	H27 国勢調査

＜本市の中核性指標に係るデータ＞

分野	指標	相模原市	指定都市平均	指定都市最大	指定都市最小	時点	出典
Ⅰ 人口	昼夜間人口比率	88.94%	101.45%	128.42%	87.27%	R2.10	R2 国勢調査
	対都道府県人口比率	8%	30%	57%	8%	R2.10	R2 国勢調査
Ⅱ 経済	上場企業本社数	20	161	840	20	H28.6	中小企業庁統計資料
	銀行業事業所数	54	174.7	517	54	H28.6	H28 経済センサス
	金融商品取引業・商品先物取引業事業所数	12	47.4	198	11	H28.6	H28 経済センサス
Ⅲ 行政	国家公務員従業者数(人)	1,060	6,112	13,200	1,060	H27.10	H27 国勢調査
	管区地方支分部局等数	3	16.4	28	3	R4.9	各省庁等HP
Ⅳ 情報・文化	放送業事業所数	5	22.7	112	4	H28.6	H28 経済センサス
	専門サービス業事業所数	427	1,730.95	7,945	427	H28.6	H28 経済センサス
	学術・開発研究機関事業所数	26	63.65	157	17	H28.6	H28 経済センサス

- 他方、本市の土地利用状況については、市域のうち、約6割を占める広大な山林を抱えているほか、相模湖・津久井湖・宮ヶ瀬湖が市西部に所在し、一級河川の相模川をはじめ、道志川、串川、境川などの河川が市域を流れるなど、神奈川県内における豊かな水源地域でもある。特に、相模川水系（相模ダム・城山ダム・宮ヶ瀬ダム・相模川水系その他）は県内上水道の水源地域のうち約6割を占めており、県民にとって貴重な水がめを保有している状況である。
- こうした地理的特性により、都市部と中山間地域では、直面している課題は大きく異なる。

＜本市の都市部・中山間地域で異なる課題（例）^{69）}＞

区分	内容
都市部	<ul style="list-style-type: none"> ・都市化に伴う緑地の消失及び分断化 ・都市型農地の減少 ・広域交流拠点の形成に伴う環境負荷の低減の必要性 ・大気汚染、騒音、振動、悪臭等による生活環境の悪化 ・レクリエーションや憩いの場、人と自然とのふれあいの場の充足の必要性 ・平地林等におけるごみの散乱や不法投棄 ・ヒートアイランド現象の顕在化 ・都市化や事業所集積に伴うエネルギー消費量及び温室効果ガス排出量、ごみの増加 ・集中豪雨の増加による浸水被害など気候変動の影響と顕在化 ・広域交流拠点（橋本・相模原）のまちづくりによる交通環境の変化 など
中山間地域	<ul style="list-style-type: none"> ・人口減少及び少子高齢化の進行 ・集中豪雨の増加による自然災害の増加など気候変動の影響の顕在化 ・人工林の管理不足による荒廃、生物多様性への負の影響、水源かん養機能の低下 ・里地里山などの手入れ不足による生物多様性への負の影響 ・ニホンザル、ニホンジカ、イノシシ等の野生動物の増加による農作物被害や生活被害 ・ダム集水区域における油、ごみや生活排水の流出防止 ・相模湖、津久井湖の富栄養化 ・リニア中央新幹線の建設工事に伴う開発などに対する環境配慮 ・自然災害に強い道路環境の整備、交通不便地域^{70）}対策 など

- また、本市は法令上、三大都市圏（首都圏整備法で定める既成市街地及び近郊整備地帯）に属さない地域や条件不利地域^{71）}を含んでおり、都市部と中山間地域で制度によっては取扱いが異なるなど、特殊な実情がある。

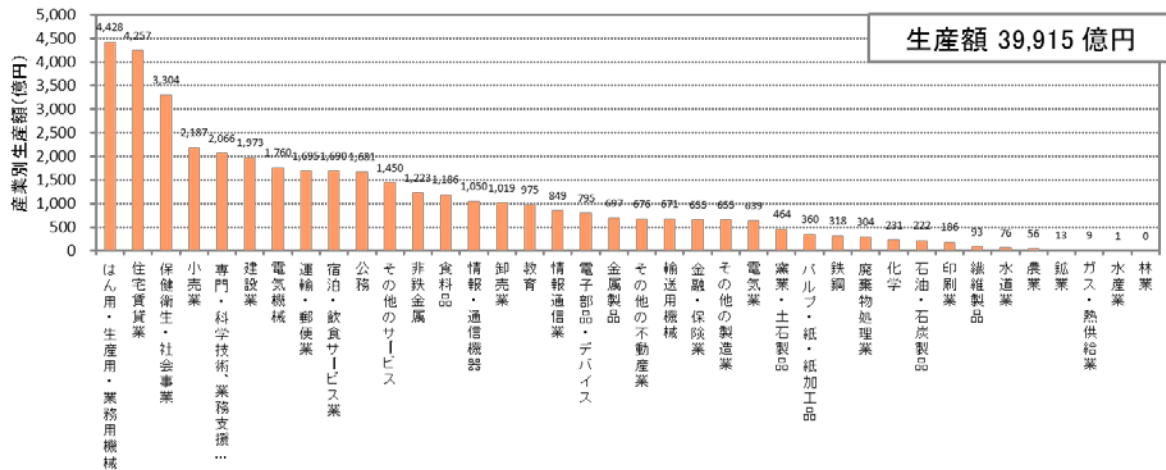
^{69）} 相模原市総合計画（令和2年3月）、第3次相模原市環境基本計画（令和2年3月）、相模原市総合都市交通計画（令和4年3月）より作成

^{70）} 相模原市総合都市交通計画（令和4年3月）では、「交通不便地域」について、「相模原都市計画区域の市街化区域において住居系の土地利用を図る区域、相模湖津久井都市計画区域及び都市計画区域外の区域において、鉄道駅等から1,000m以上離れ、かつ、バス停留所から300m以上離れた地域」と定義している。

^{71）} 例えば、総務省の「地域おこし協力隊」に係る地域要件として、条件不利地域を「①過疎地域自立促進特別措置法（みなし過疎、一部過疎を含む）、②山村振興法、③離島振興法、④半島振興法、⑤奄美群島振興開発特別措置法、⑥小笠原諸島振興開発特別措置法、⑦沖縄振興特別措置法のいずれかに該当する市町村」としており、本市は旧青根村、鳥屋村、牧野村の地域が山村振興法の対象地域に指定されている。

- 次に、本市の産業構造であるが、製造業、特に「はん用・生産用・業務用機械」の生産額が高く、第二次産業を強みとする傾向を表しているほか、「住宅賃貸業」の生産額は「はん用・生産用・業務用機械」に次いで多いなど、ベッドタウンの特徴を示していると考えられる。⁷²

＜市内生産額の産業別順位 ⁷³＞

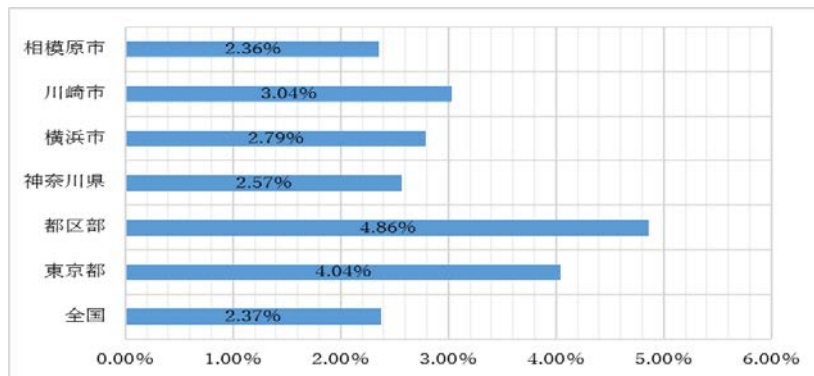


- このように、本市は、地理的特性として広大な自然と都市部を有しており、都市部ならではの生活に加え、都市部にはないライフスタイルを中山間地域で実現することが可能である。また、市内に多くの大学等が立地する状況や、これまで内陸工業都市として発展してきた経緯や産業構造からは、「住まう場」、「学びの場」、「働く場」としての多様性を有していると言える。
- 加えて、本市では在留外国人を含め多様なバックグラウンドを持つ人々が、多様な本市の特性に応じた様々なライフスタイルを実現し、また互いに交流をしている状況にあるなど、都市の様々な分野において個性・多様性の蓄積が進んでいる。
- 都市の個性・多様性の蓄積は、ヒト・モノ・カネ・情報等の豊富な連携・交流によるイノベーションの活性化や、新たな価値・アイデアの創出、都市の活性化をもたらすことも考えられることから、本市は大都市として、個性・多様性の受け皿の役割を果たしていくことが求められる。

⁷² 不動産業には不動産仲介・管理業や住宅賃貸料といった現実に市場取引がなされる活動だけでなく、「持家」についても、仮にその家を借りた場合には払わなければならないであろう「仮の賃貸料」も不動産業の生産として含めている。

⁷³ 環境省「地域経済循環分析システム (2018)」より作成

<在留外国人割合の状況⁷⁴>



オ 計画上の位置付け

- 本市の位置付け・役割を客観的に図る上で重要となるのが、国において定めている「首都圏広域地方計画」と「首都圏整備計画」である。

<首都圏広域地方計画における本市の位置付け・役割⁷⁵>

首都圏広域地方計画	
概要	国土形成計画法に基づき、首都圏における国土形成の方針及び目標と、広域的見地から必要とされる主要な施策を定めたもの。
役割等	内容
スーパー・メガリージョンの形成	リニア中央新幹線駅 周辺を広域交流拠点等として都市機能の集積、結節機能の強化、対流拠点の整備等を促進
首都圏中枢機能の継続性確保・バックアップ機能強化	新幹線駅を有する中枢都市（さいたま市、宇都宮市、高崎市、長野市、新潟市等）、リニア新駅立地予定都市（相模原市、甲府市、飯田市等）等で都市機能の充実を図ることで、関東全域で都市機能のバックアップを促進
首都圏南西部国際都市群の創出	<ol style="list-style-type: none"> 内陸型国際ゲートウェイの整備推進 <ul style="list-style-type: none"> リニア中央新幹線駅を中心とした、国内外のヒト、モノ、情報、文化が交流・集積する内陸型国際ゲートウェイの形成を推進 各地の国家戦略特区・国際戦略総合特区・地域活性化総合特区との連携により、知的創造の交流拠点整備を推進 湘南・鎌倉、高尾山、箱根・富士山方面等の観光の拠点としてハブ機能を強化 首都圏の成長を牽引する産業・研究機能の集積強化 <ul style="list-style-type: none"> ロボットや航空宇宙等の技術面で広域的に連携し、新産業の創出及び育成を強化 研究開発や高度産業人材育成機能を充実強化 戦略的な企業誘致の推進により、製造業を中心とした産業集積基盤を強化 災害時の拠点機能の強化 <ul style="list-style-type: none"> 基幹的広域防災拠点や首都中枢機能を併せもった首都圏のバックアップ拠点を整備 広域防災基地及び在日米陸軍基地の返還地等において、自衛隊、消防、警察等応援部隊の広域的な救援活動拠点としての機能を強化 関連インフラの整備等 <ul style="list-style-type: none"> 南北の連携強化等、関連する交通インフラ整備を促進 企業の立地支援（土地利用を含む）等の充実

⁷⁴ 総務省「人口推計（令和4年6月報）」、東京都統計資料、神奈川県統計資料より作成

⁷⁵ 国土交通省「首都圏広域地方計画」（平成28年3月）より作成

＜首都圏整備計画における本市の位置付け・役割⁷⁶>

首都圏整備計画	
概要	首都圏整備法に基づき、今後の首都圏整備に対する基本方針、目指すべき首都圏の将来像及びその実現に向けて取り組むべき方向を明らかにするとともに、既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域における各種施設の整備に関し、その根幹となるべきものを定めたもの。 <u>東京圏の東京都区部以外の地域においてその周辺の相当程度広範囲の地域（自立都市圏）の中核となるべき都市の区域として、「業務核都市」を定めている。</u>
業務核都市	
概要	業務核都市のうち業務施設を特に集積させることが適当と認められる地区である「業務施設集積地区」を定めており、多極分散型国土形成促進法（多極法）の政令で定める「中核となる施設 ⁷⁷ 」の整備等が促進されることとなる。
役割等	内容
町田・相模原業務核都市基本構想（H16.3）	<ul style="list-style-type: none"> ・町田、相模大野、相模原及び橋本の各駅周辺地区、南町田、小山田・小野路西部、木曾・山崎団地、相原・小山、麻溝台・新磯野及び相模原インターチェンジ（又は相模原愛川インターチェンジ）周辺の10の活動拠点を育成・整備する ・町田、相模大野及び橋本の各駅周辺3地区や、まとまった規模の機能立地が可能で隣接する他の業務施設集積地区と連携が図り得る相原・小山を業務施設集積地区とする

- このように、本市は、国の計画において重要な位置付けがなされており、実際、業務核都市として、町田市とともに様々な施設の集積が図られ、結果、圏域としての拠点性や自立性等の向上につなげてきた。

- 今後の本市のまちづくりに当たっては、「経済の牽引」や「国際競争力の強化」といった大都市の役割を踏まえつつ、首都圏南西部の広域交流拠点としてのポテンシャルや、町田市との関係において都市機能の集積を図ってきた経緯等を踏まえた視点も重要となる。

⁷⁶ 国土交通省「首都圏整備計画」（平成28年3月）より作成

⁷⁷ 研究施設、情報処理施設、電気通信施設・放送施設、展示施設・見本市場施設、研修施設・会議場施設、交通施設、インテリジェントビル、流通業務施設、教養文化施設、スポーツレクリエーション施設、スポーツ・音楽・展示等の多様な機能を有する施設をいう。（国土交通省HPより）

(2) 地方分権

ア 現行制度上の取組状況

- 地方分権改革に関する提案募集について、本市独自提案は毎年0～2件で推移しているが、令和3年度における全国の指定都市の提案件数（追加共同提案を除く）の平均は約5件となっており、本市においては、より積極的な案件の掘り起こし等が求められる。

＜提案募集の件数推移（本市関係）⁷⁸＞

	R 4	R 3	R 2	R 1	H 3 0	H 2 9	H 2 8	H 2 7	H 2 6
本市独自	2件	0件	2件	0件	1件	0件	1件	1件	2件
本市提案による 指定都市との共同	0件	0件	0件	0件	1件	3件	0件	0件	0件
その他 指定都市共同	12件	8件	8件	15件	9件	7件	9件	6件	2件
県との共同	1件	0件	2件	4件	1件	0件			

- また、条例による事務処理の特例制度について、本市は、本制度に基づき、令和4年4月時点で県から108件の事務・権限の移譲を受けており、他の指定都市と比較しても遜色ない事務・権限を備えている。

＜事務処理特例条例による移譲状況（令和4年4月1日時点）⁷⁹＞

	県事務処理特例条例別表における移譲状況（県条例別表番号の件数）			
	事務処理特例条例 により移譲	大都市特例及び個別 法により移譲	市独自条例により執 行	計
相模原市	108件	44件	2件	154件
横浜市	94件	44件	12件	150件
川崎市	91件	44件	12件	147件

- 神奈川県では、「①基礎自治体の機能の強化と住民サービスの向上」、「②県・市町村トータルでの機能強化」、「③市町村の主体的な判断の尊重」を権限移譲の推進の視点としており、県と関係市町村等で構成する「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」において、移譲対象となる事務・権限を決定している。
- 一方、事務・権限の新規移譲の際には、それに見合った執行体制・財源の確保が必要となる。しかし、人員確保や専門知識・ノウハウの習得、システム整備など、事務処理体制の構築に要する初期費用が掛かることが想定され、今後、本市

⁷⁸ 相模原市作成

⁷⁹ 相模原市作成

が移譲を受ける際の支障となることが考えられる。⁸⁰県からの交付金の加算など、必要に応じて財政措置を拡充するほか、実態に即した需要額の積算となるよう、財政措置のあり方の見直しが定期的に行われることが求められる。⁸¹

イ 県との役割分担等

- 本市は、指定都市の移行の際に、地方自治法に規定する大都市特例事務や個別法の規定等に基づくものとして、県から計 1,114 件の事務・権限の移譲を受け、より自主的・自立的かつ効率的・効果的な行政運営を行うことを可能にした。

<指定都市移行により本市に移譲された主な事務・権限とその効果⁸²>

事務・権限	移行前の状況	移行後の効果
児童相談所の設置	市内にある県の施設で、虐待など児童に関する専門的な相談や一時保護、施設入所措置を実施	児童相談所が福祉事務所、保健所等と同様に市の機関になるため、相談受付から施設入所措置まで、切れ目なく一貫して関わることができ、支援を必要とする人への迅速な対応が可能に。
身体・知的障害者更生相談所の設置	藤沢市内にある県の施設や巡回相談等により、身体・知的障害者に関する専門的な相談や療育手帳の判定などを実施	専門的な相談や判定などが市内で実施できるようになり、市民の利便性が向上。
精神保健福祉センターの設置	横浜市内にある県の施設で、こころの健康の増進・病気の予防等専門的な相談・支援等を実施	市内に設置することで、身近な場所で専門的な相談・支援等が実施できるようになり、また、福祉事務所等との連携により円滑な相談・支援が可能に。
療育手帳・精神障害者保健福祉手帳の交付	市を経由して、県が交付	市が交付を行うことにより、申請から取得までの期間が短縮。
都市計画の決定	一定規模以上の都市計画の決定は、県が実施	決定権限の拡大により、大規模なプロジェクトの計画から実施まで、市が主体性を持って迅速に行うことが可能に。

⁸⁰ 内閣府「基礎自治体への権限移譲の施行に係る状況調査の概要」（平成 25 年 7 月）では、今後の移譲事務執行上の課題として「システム整備など業務執行に係る財源措置が必要」等が挙げられている。

⁸¹ 総務省「第30次地方制度調査会 第25回専門小委員会」においては、全国市長会から「専門知識の習得等、事務処理体制の構築に要する初期費用について交付金を加算するなど、必要に応じて財政措置を拡充するほか、実態に即した需要額の積算となるよう、市町村の要望を踏まえ財政措置のあり方の見直しを定期的に行うことが考えられないか。」との課題が提起されており、同地制調答申において、「事務移譲に伴う人的支援、財政措置に関しては、一部の都道府県において実施されているように、適切な事務処理体制を構築するため、都道府県から市町村へ職員を派遣することや初期費用等を適切に見込んだ財政措置を行うなど、都道府県において地域の実情を踏まえた運用上の工夫を行う必要がある。」と示している。

⁸² 相模原市作成

国県道の管理	県が国県道の整備や維持補修等を実施（直轄国道を除く）	市内の道路を市が一体的に道路管理することで、市のまちづくり計画に沿って、主体的に整備を進めることが可能に。 また、道路に関する各種相談・申請等の窓口が一元化し、市民の利便性が向上。
特定非営利活動法人(NPO法人)の設立認証	県が実施	手続が市内で行えるようになり、きめ細かな対応により、市民活動の更なる活性化につながる。
大規模小売店舗立地法の運用	県が法の運用主体	市が主体となることで、地域の実情に応じた総合的な商業政策が可能となる。特に、大規模小売店舗による交通渋滞、騒音、廃棄物など生活環境に関する影響について、地域の意見に基づき、市が店舗設置者へきめ細やかな配慮を求めていくことが可能に。
特別高度救助隊の設置	高度救助隊を設置	特殊災害対応自動車や電磁波探査装置などの高度探査装置を導入することで、大規模災害等への効果的な救助活動が可能に。

- また、指定都市移行後においても、法改正又は事務処理特例制度による事務・権限の移譲により、事務処理の効率化・迅速化や手続に係る住民負担の軽減、地域住民の意向を反映した主体的な意思決定の実現を図ることで、地域の実情を踏まえた行政の展開を可能としてきた。

<法改正により本市に移譲された主な事務・権限とその効果⁸³>

事務	効果
<ul style="list-style-type: none"> ・ 区区分等に係る都市計画の決定 ・ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ・ これまで以上の自立と権限の下、本市の地域特性等を捉えた線引き見直し等が可能に。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人事権者と給与負担者が指定都市に統一され、教職員定数や学級編成基準などを市が独自に定められるようになったことから、各学校の課題や地域の実情に応じた教職員配置が可能に。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方版ハローワークの創設（国と地方による雇用対策の一体的実施） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体が無料職業紹介を行う際の届出や国の監督を廃止することで、地方公共団体が民間とは明確に異なる公的な立場で無料職業紹介の実施が可能に。 ・ 国と地方公共団体による雇用施策についての協定締結や同一施設での一体的な実施が可能に。

⁸³ 相模原市作成

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）	・大都市としての総合力を生かし、避難所運営や仮設住宅の供与等の救助活動を、より柔軟・迅速・円滑な実施が可能に。
--------------------------------------	---

<事務処理特例条例により本市に移譲された主な事務・権限とその効果⁸⁴>

事務	効果
一般旅券（パスポート）の発給申請の受理等	<ul style="list-style-type: none"> ・平成10年に県が運営するパスポートセンターの出張所が開設されたが、開設日は週1回で申請のみの受付であり、受取に厚木市の県央支所に向く必要があるなど、市民負担が大きかった。 ・本市への権限移譲が行われることで、市内でのパスポートの申請・受取がワンストップで可能となった。
農地転用の許可（4ha以下）	<ul style="list-style-type: none"> ・有効な農地利用や地域のニーズに応じたまちづくりが可能となるとともに、手続の迅速化や二重審査・手続の解消、農業振興、農地行政の推進を含む総合的・一体的な土地利用が可能に。 ・太陽光、風力、バイオマス、水力及び地熱を利用した発電設備を農地に設置する場合には、農地転用許可が必要になる場合があり、農地転用の需要はさらに高まる可能性がある。

<事務処理特例条例により本市に移譲された主な事務・権限（分野別）⁸⁵>

分野	事務・権限
福祉	在宅重度障害者等手当支給に係る事務
医療・衛生	医療法人の設立認可等 保健師、助産師、看護師の業務従事者届の受理
環境	鳥獣の捕獲許可等 特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律に基づく届出
産業・経済	事業協同組合等の設立認可等 農地転用の許可等 ふく営業の認証等
社会資本	市管理県道及び市町村道（旧県道敷地に限る）に係る県有財産の境界確定等 一般国道に係る国土交通省所管国有財産の立入・境界確定等
市民生活・文化	有害図書類の陳列方法等に係る立入調査等 一般旅券の発給申請の受理等 出土文化財の分類及び台帳の作成等

⁸⁴ 相模原市作成

⁸⁵ 相模原市作成

- このように、本市は様々な事務・権限の移譲を受け、行政サービスを提供してきたが、未だ本市を含む指定都市に対して移譲が実現していない事務・権限も存在している。加えて、任意事務については、本市と県が同一または類似した施策を講じる状況もあり、本市においても、県から移譲されていない事務・権限等のあり方について、適宜検討することが重要である。⁸⁶
- 他方、本市は中山間地域・水源地域を抱える中、広域自治体としての県との連携・協調体制も重要である。特に治山・治水や環境の分野においては、災害対応など広域的見地を含めた対応が求められる事務・権限が存在している。

＜本市の地理的特性に関連する本市と県の役割分担の状況（一例）⁸⁷>

事務概要	県の主な役割	県に対して求める更なる対応等
治山・治水	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民有林の補助治山事業や、治山事業実施場所として山地災害危険地区の選定 ・ 治水事業（河川対策・流域対策・被害軽減対策等）の総合的な実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 山地災害危険地区の更なる周知徹底 ・ 水源林整備による間伐材の残置に係る二次被害防止 ・ 治山事業の実施基準の明確化及び地域の実情に応じた実施候補選定 ・ 急傾斜地崩壊対策、土砂災害特別警戒区域のハード対策の推進 ・ 河川改修の迅速な実施
鳥獣被害対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村の要請を受け被害防止に関する個体数調整のための捕獲等が可能（令和3年の鳥獣被害特別措置法改正による） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被害を防ぐための捕獲、市町村や県域をまたぐ林の中の繁殖場所に生息し、農地周辺に出没する可能性がある個体の捕獲など、隣接都県を含む広域的な対策の実施 ・ 複数市町村が連携して捕獲活動ができるような関係自治体間の連絡調整
ナラ枯れ対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 森林病虫害防除対策補助金を国から受け取り、被害市町村に配分 ・ 県が管理する森林の発生状況調査、防除技術習得に向けた研修会の実施、衛星デジタル画像の提供、ガイドラインの策定及び配布及び国への予算拡充に関する要望 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村の負担軽減に向けた検討、国への要請 ・ 市域・圏域をまたがる面的な防除のための積極的な被害防止対策の検討

⁸⁶ 法令上、都道府県知事の所掌となっている事務・権限については、地域の実情に応じ、条例による事務処理の特例制度による移譲が可能となっており、同制度の法定協議や、指定都市都道府県調整会議の活用等により、調整を進めることが選択肢として考えられるが、国が既に示す法の趣旨や解釈との関係において、いかに整合を図るかという点が、移譲のハードルの一つと考えられる。この点、例えば「都市計画事業の認可権限」については、一部の都道府県（埼玉県など）で、事務処理特例条例による市町村への移譲を実施しており、そのような先行団体での事務執行体制等を研究することも有効であると考えられる。

⁸⁷ 相模原市「令和4年度 県の予算・制度に関する要望書」、神奈川県市長会「令和5年度 県の施策・制度・予算に関する要望」、農林水産省 HP より作成

観光振興	<ul style="list-style-type: none"> ・県観光振興計画に基づき策定した観光戦略に基づき、予算措置を実施 ・国内外の観光客を誘致するため、行政団体(県市長会・県町村会)、旅行業団体、交通事業者等、その他観光産業に関わる団体で構成する神奈川県観光魅力創造協議会を設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・相模原市の観光振興計画との協調・連携 ・縣市一体となった観光施策の推進、効果的かつ戦略的な情報発信等
------	---	--

- この点、県が定める「かながわ水源環境保全・再生施策大綱」(計画期間：平成19年度から令和8年度まで)では次のように現状・課題を整理しており、広域自治体としての県の役割を明記している。

＜県の水源環境保全・再生の必要性及び取組の評価⁸⁸⁾＞

広域自治体による取組の必要性	<p>水は個々の市町村域を越えて循環しており、都市地域のように水源を自地域内で確保できない市町村もあることから、広域的な視点から保全・再生のあり方を検討する必要がある、個々の流域を単位とする、ある程度の広域性も持った地域課題として捉えられるべきものであり、広域的な自治体である都道府県が中心となって取組を推進することが必要</p>
----------------	---

- また、今後の県との役割分担、事務・権限の移譲のあり方を検討するに当たっては、DXの進展による影響を鑑みる必要がある。実際、オンライン化による一部事務の廃止等について、事務処理特例条例の改正が行われている。

＜オンライン化による事務処理特例条例の改正⁸⁹⁾＞

事務・権限	概要
一般旅券の発給申請の受理	旅券法の一部改正(令和4年4月27日公布、令和5年3月27日施行。)において、申請者の利便性の向上等を目的に旅券の発給申請手続等が電子化されることに伴い、移譲済みの事務の一部が廃止された。
保健師・助産師・看護師の業務従事者届の受理	令和3年12月21日に閣議決定された「令和3年の地方からの提案等に関する対応方針」に基づき、令和4年度の届出から従前の紙による届出のほか、オンラインによる届出も可能とされたことに伴い、移譲済みの事務から一部事務が除外された。

⁸⁸⁾ 神奈川県「かながわ水源環境保全・再生施策大綱」(平成17年11月)、神奈川県水源環境保全・再生かながわ県民会議「かながわ水源環境保全・再生施策 これまでの歩みとこれから 総合的な評価(中間評価)報告書」(令和2年6月)より作成

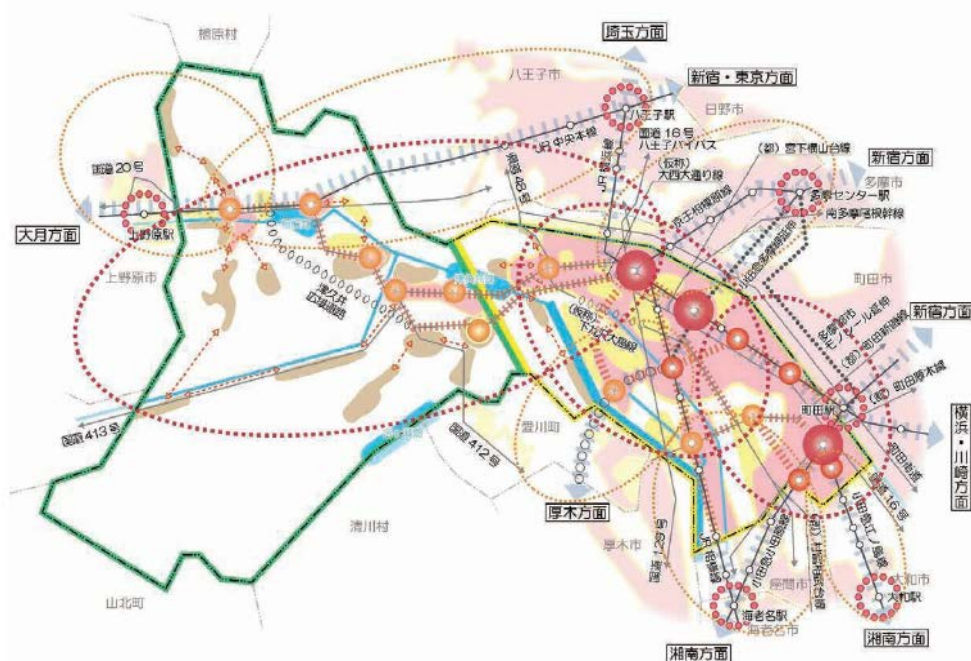
⁸⁹⁾ 相模原市作成

(3) 広域連携

ア 周辺自治体との関係

- 本市は計画上、山梨県上野原市、東京都八王子市・町田市・多摩市、神奈川県愛川町・厚木市・座間市・海老名市・大和市（以下「周辺自治体」という。）と生活圏域を形成していると想定している。⁹⁰

<拠点と生活圏域のイメージ⁹¹>

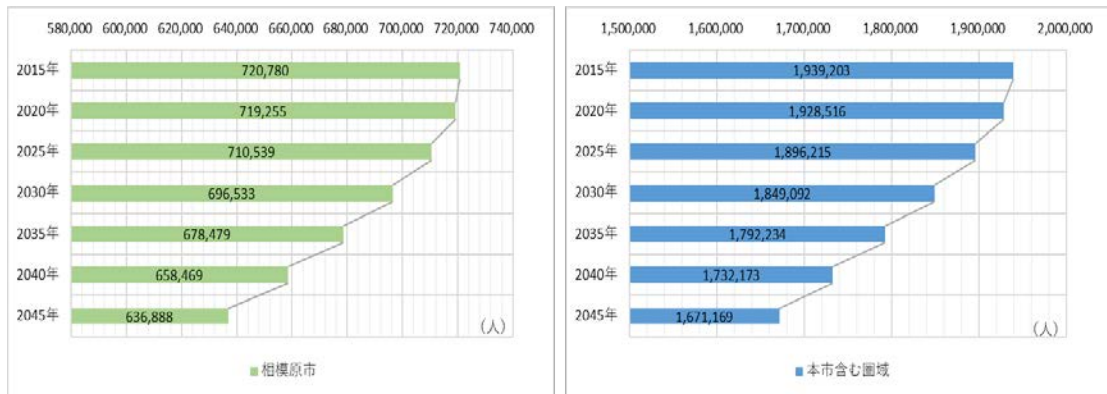


- この本市を含む生活圏域では、本市と同様に将来推計人口が減少するなど、人口動態において共通の特性を有している。

⁹⁰ 相模原市立地適正化計画（令和2年3月）より

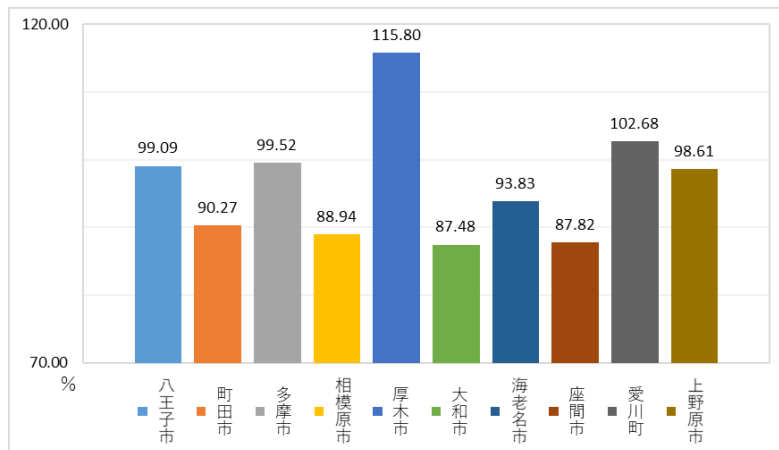
⁹¹ 一般的に圏域は、連携中枢都市圏など制度上の圏域や三大都市圏等の都市圏のほか経済圏、商圈、生活圏など多様な枠組みがあり、官・民で各圏域における定義は異なる。本報告書では、既存計画で示す生活圏域をベースに整理する。実際、本市及び周辺自治体では圏域内の昼間人口の相互移動（流出入）が多く（本市から周辺自治体への通勤・通学者数は全体の約3割（R2国勢調査より）、本市市民の周辺自治体での昼間滞在人口は全体数の約6割（内閣府 RESAS より））、強固な生活圏域が構成されていると考えられる。

<本市及び本市を含む圏域の将来推計人口⁹²>



- また、本市及び周辺自治体は、昼夜間人口比率について、厚木市と愛川町を除き100%を下回るベッドタウンの性格を有している。

<本市及び周辺自治体の昼夜間人口比率⁹³>

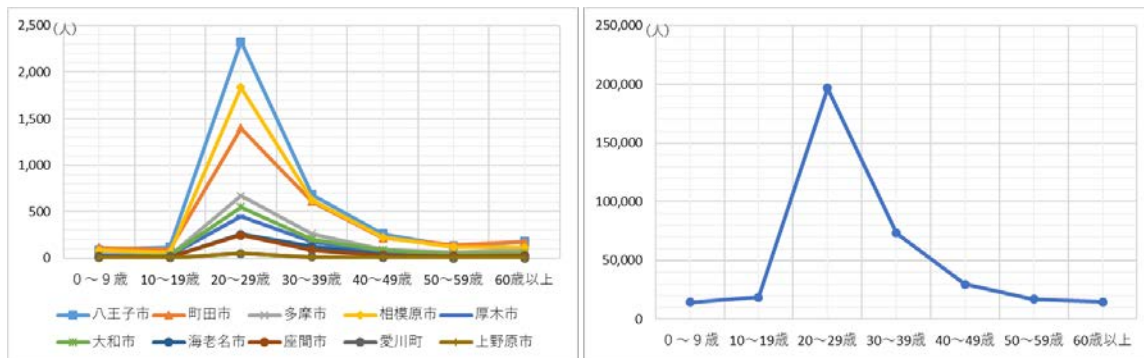


- さらに、都区部への転出者数の年齢別の内訳をみると、全国においても、20歳代の転出数が顕著に高い状況にあるが、本市及び周辺自治体においても、20歳代の都区部への転出が突出している傾向がある。

⁹² 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（平成30年推計）」より作成

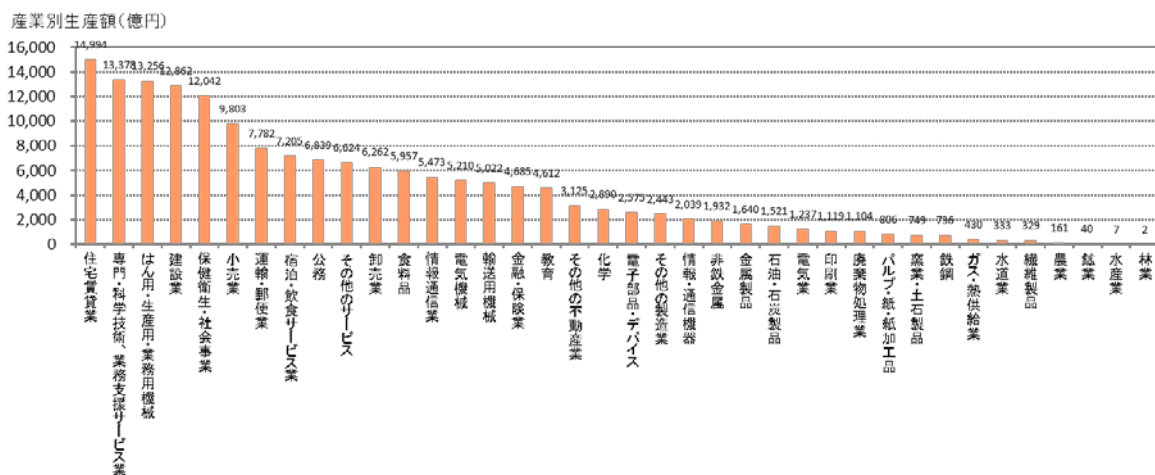
⁹³ 令和2年国勢調査より作成

＜本市及び周辺自治体から都区部への年齢別転出者数（左）・全国から都区部への年齢別転出者数（右）⁹⁴＞



- 産業構造の傾向では、本市を含む圏域においては、「住宅賃貸業」、「専門・科学技術・業務支援サービス業」、「はん用・生産用・業務用機械」の順に生産額が大きい状況となっており、本市と類似した特徴がある。

＜生産額の産業別順位（本市を含む圏域）⁹⁵＞



- このように、本市と周辺自治体は、人口動態や産業構造等について、共通の特徴を有する中、これに付随する様々な共通課題が顕在化しており、⁹⁶圏域内における様々な手法・枠組みを活用し、連携の取組を実施することが求められる。

⁹⁴ 総務省「住民基本台帳人口移動報告」（令和3年）より作成

⁹⁵ 環境省「地域経済循環分析システム（2018）」より作成

⁹⁶ 総務省「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」（平成30年7月）では、圏域単位での対応が求められる行政課題として、「若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏」、「標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」、「スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ」を上げている。また、国土交通省「国土審議会大都市圏政策ワーキングチーム 第5回」（平成21年12月）資料では、大都市圏の共通課題として、環境、人口減少・少子高齢化、防災、国際競争力強化を分野として整理し具体的課題を示している。さらに、「第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料」では、圏域ごとに特徴や行政需要は異なるという考え方を整理している。

- また、課題によっては、九都県市首脳会議⁹⁷や指定都市市長会などの都市間ネットワークを活用した取組も有効となる。

イ 広域連携状況

- このように圏域内外において、本市と関係自治体との共通課題が考えられる中、以下の表に示すように、本市は様々な広域連携に取り組んでいる。

＜本市の広域連携に関する取組状況（一例）⁹⁸＞

連携・協定等の名称	関係自治体・団体	連携に基づき実施している事業・概要等
周辺市町村との連携		
町田市との連携	町田市	施設・サービスの相互利用、市民レベルの交流、行政分野の連絡調整 等
八王子との連携	八王子市	
絹の道都市間連携研究会 ⁹⁹	町田市、八王子市	観光マップの作成・広域観光調査・オリパラに係る意見交換・インバウンド対応・公共施設マネジメント研究 等
県央相模川サミット	厚木市、海老名市、座間市、愛川町、清川村、神奈川県	クリーンキャンペーンの実施、観光振興、水害防災対策、合同防災対策、ナラ枯れ被害防止対策に係る情報共有、カーボンニュートラル推進に向けた共同宣言の実施 等
高尾山・リニア広域観光拠点地区連絡会	八王子市、あきる野市、大月市、都留市	専用 WEB サイトの制作、観光 PR 等
隣接していない自治体との連携		
銀河連邦	大樹町、能代市、大船渡市、角田市、佐久市、肝付町	フォーラムの開催、災害時における相互応援等
都道府県との連携		
水位等の観測データの提供に関する協定	神奈川県	水位等の観測データの提供
相模原市立大野南中学校分校 夜間学級（夜間中学）の設置	神奈川県	県立神奈川総合産業高等学校内に市立の夜間学級（夜間中学）を設置し、他市町村に居住する生徒も通える広域的な中学にするため、県教育委員会と連携

- このほか、本市が指定都市として参加する「指定都市市長会」、「九都県市首脳会議」は、広域的、又は首都圏ないし大都市としての共通課題等について、多方面にわたり連携した取組を進めている。

⁹⁷ 埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県の知事、横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市・相模原市の市長により構成され、共有する膨大な地域活力を生かし、共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的とした会議

⁹⁸ 相模原市作成

⁹⁹ 令和4年度は総務省委託事業「多様な広域連携推進事業」を受託し、三市連携で調査研究を実施した。

＜本市の広域連携に関する取組状況（全国的な連携）（一例）¹⁰⁰＞

連携・協定等の名称	関係自治体・団体	実施している事業・概要等
全国的な連携		
指定都市市長会	指定都市（20市）	指定都市市長会議・サミットの開催、部会・特命担当市長による取組、政策提言プロジェクト、国への要望等
九都県市首脳会議	東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、千葉市、さいたま市、横浜市、川崎市、相模原市	九都県市首脳会議の開催、下部組織の設置、共同検討会の設置、国への要望等

○ このように、他自治体と連携・協力関係を構築し、市民の利便性の向上や行政の効率化、スケールメリットの発現など、様々な事業効果を生み出している。

＜広域連携事業の効果（一例）¹⁰¹＞

事業	概要	効果
病児・病後児保育事業の広域利用に関する協定	八王子市及び町田市と施設の相互利用を可能とする広域連携協定を締結し、利用可能な施設を拡充することにより、病児・病後児保育の利用者の利便性向上を図る。	・居住地や勤務地に近い施設の利用が可能になるなど、 <u>圏域の市民の利便性の向上に寄与</u> ・新たな施設の設置や既存施設の拡充等に要する <u>費用負担の抑制に寄与</u>
九都県市合同商談会	首都圏産業の国際競争力の強化を図るため、平成20年度から九都県市が連携して合同商談会を開催。	多くの参加者が集まることで <u>スケールメリットが生まれ</u> 、取引先の新規開拓のきっかけづくりや新たなビジネスチャンスの創出に寄与

＜指定都市市長会議及び九都県市首脳会議の成果（一例）¹⁰²＞

	要請等の内容	成果
指定都市市長会議	「一時保護の体制強化に係る指定都市市長会要請」（令和2年）※本市取りまとめ	令和3年度厚生労働省予算に一部要請項目が反映された。
九都県市首脳会議	①「特別養護老人ホームの持続可能な運営と整備の促進」（平成31年） ※本市提案 ②「令和元年に発生した台風による大規模土砂災害からの復旧等に対する支援の充実」（令和2年） ※本市提案	①介護施設等の整備にあわせて行う広域型施設の大規模修繕・耐震化整備について、新たに補助対象として認める方針が打ち出された。 ②被災者生活再建支援法について、損害割合が30%台の「中規模半壊」世帯を支援金の支給対象に追加されることとなったほか、災害ボランティアセンターに係る経費について災害救助法の国庫負担の対象とされることとなった。

¹⁰⁰ 相模原市作成

¹⁰¹ 相模原市作成

¹⁰² 相模原市作成

(4) 住民自治

ア 近年の取組

- 本市は、指定都市移行により、行政区（緑区・中央区・南区）を設置した。三つの区には、本市の歴史や特性等を考慮して、22のまちづくり区域を設定し、各地区にまちづくりセンターを設置する中で、賑わいのある市街地や豊かな自然環境をはじめ、地域特性を生かしたまちづくりを推進してきた。¹⁰³

- 本市の区役所機能は、効率的かつ一体的な行政運営や地域の特性を生かしたまちづくりが進められるよう、本庁各局との役割分担と連携強化の観点から、都市内分権の推進を図ってきた。

＜本市の区役所機能に関する近年の取組¹⁰⁴>

年度	主な取組の概要
H24	自治会集会所等に関する普通財産の管理に係る事務を移管
H25	地域防災に関する事務を移管
H26	(1) 商店街の振興・地域の観光行事の支援・地域市民まつり補助金に係る事務の移管 (2) 地縁団体の認可、区長所管事務に属する補助金等の交付、自治会等集会所建設資金の融資資格の審査等、区長の委任事務の拡大 (3) 副区長の設置 (4) 組織再編 (5) 公民館との連携の強化
H29	地域における防犯・交通安全に関わる事務の一部を移管
R元	観光事務の一部及び野生鳥獣（緑区）に関する事務の一部を移管
R3	(1) 区政総合推進担当 ¹⁰⁵ の配置 (2) 地域活性化事業交付金にかかる予算を各区の予算枠に移管

- また、本市は各区の地域課題に対応し、活力や魅力あるまちづくりが持続的に進められるよう、各区が目指すべきまちづくりの方向性を示す「区別基本計画」を策定しており、この計画の遂行の中で、地域課題や住民ニーズ等を的確に把握し、各区の実情に応じた区政の推進を図ることが、住民自治・住民参加の観点から極めて重要となる。

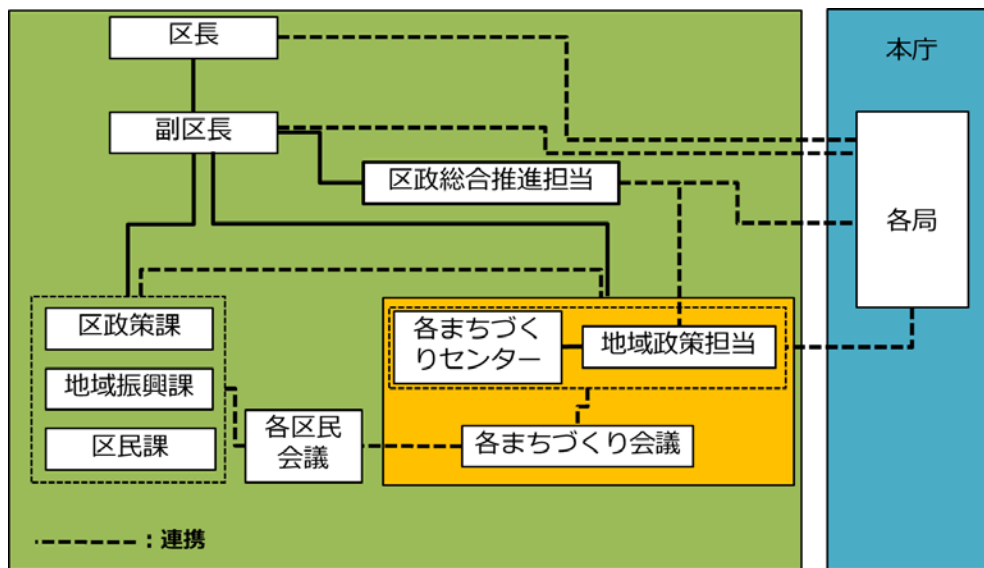
¹⁰³ 相模原市行政区画等審議会「相模原市の行政区画の編成について」（平成20年7月18日）では、付帯意見として、「区役所を拠点に、地域の個性を生かしたまちづくりが推進されるよう、地域の課題や状況を的確に把握し、区政に反映できるような仕組みや区の自主性を高める事業の実施が図られるような仕組みを構築すること。特に、津久井地域の水源地としての豊かな自然環境は、首都圏における他の指定都市にはない、本市の誇るべき特徴でもあることから、その特徴を生かしたまちづくりについて配慮すること。」と述べている。

¹⁰⁴ 相模原市作成

¹⁰⁵ 地域課題や住民ニーズをよりの確に区政に反映するため、地域の要望・課題を集約し、区局間の総合調整等を担うもの。（令和3年度より各区役所に1名配置）

- この点について、本市は指定都市移行に伴い、各区に住民参加型の会議体である「区民会議」を設置し、地域課題や住民ニーズ等の把握、政策立案のための意見の聴取などに努めており、22のまちづくり区域ごとに設置された「まちづくり会議」との連携も図りながら、協働によるまちづくりを進めている。
- その上で、各区役所及び各まちづくりセンターは、「区民会議」・「まちづくり会議」や本庁各局との綿密な連携を図っており、各区で異なる地域課題等に迅速な対応が可能となるよう、本市独自の取組を推進している。

<区政に関する関係概略図¹⁰⁶>



- こうした取組により、本市は児童福祉や高齢者福祉などの福祉サービスをはじめ、市民生活に直結する分野について、市の一体性を踏まえた取組が進められている一方、まちづくり分野や農林業の振興、環境保全、観光振興などの分野については、一体性を意識しつつも、地域の個性・多様性を確保する観点から、より都市内分権を意識した取組が図られている。

¹⁰⁶ 相模原市作成

＜区の特性を生かしたまちづくり（緑区の例）^{107）}

	概要
基本計画	<p>目指す姿を実現するための三つの視点 （多様性を生かした交流のまちづくり）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・首都圏南西部の広域交流拠点として多様な都市機能・産業の集積を促進 ・豊かな自然など地域の多様性や区の魅力を生かした観光振興、交流・関係人口の拡大 （住み続けたいまちづくり） ・都市部と中山間地域といった特性に応じた多様なコミュニティ形成 ・交通ネットワークの維持確保、医療・介護サービスの充実、子育て環境の整備 （つながりと将来性を生かしたにぎわいのあるまちづくり） ・広域交流ネットワークを生かした都市機能の集積や産業の活性化 ・その効果の区全体への波及
施策例 中山間地域の 振興（一例）	<ul style="list-style-type: none"> ・中山間地域対策若手職員ワーキング ・中山間地域の災害復興と地域振興に関するアンケート調査 ・テレワークセンター「森のイノベーションラボ FUJINO」の運営 ・モデル地区（青根地域）事業の取組（廃校舎の活用トライアル・サウンディング等）

- 他方、区役所等公共施設の機能については、今後のデジタル化の進展により地理的近接性への配慮について重要性が低下する可能性があるほか、行政の窓口サービスに求められる役割や公共施設そのもののあり方が大きく変容する可能性があり、適切に対応していくことが求められる。

イ 今後の住民自治の視点

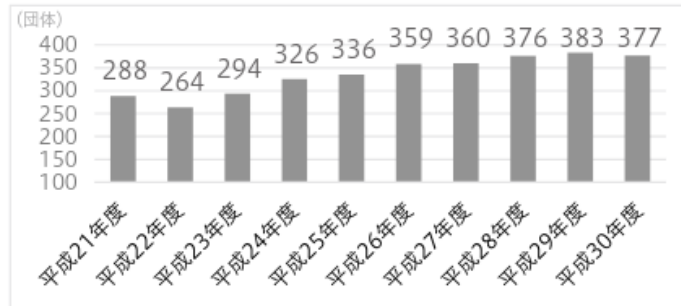
- 第32次地制調答申では、資源制約に伴い、地域や組織の枠を越えた「公共私」の連携が言及されている。地域社会で活動する多様な主体を協働の対象とする「公共私」の連携の考え方は、今後の住民自治を考える上でも重要な視点となる。
- 本市の地域社会における多様な主体の活動状況について、例えば、市民活動サポートセンター^{108）}の登録団体数や市内NPO法人数は増加傾向にあるが、これは住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化している状況を反映しているとも考えられる。
- また、住民自治の根幹の一つである地縁団体（自治会等）については、全国的に加入者が減少する傾向にあるが、本市においても同様の傾向にあり、防災・防犯・交通安全等の共助の仕組みの持続可能性について課題が顕在化している。

^{107）} 相模原市 HP より作成

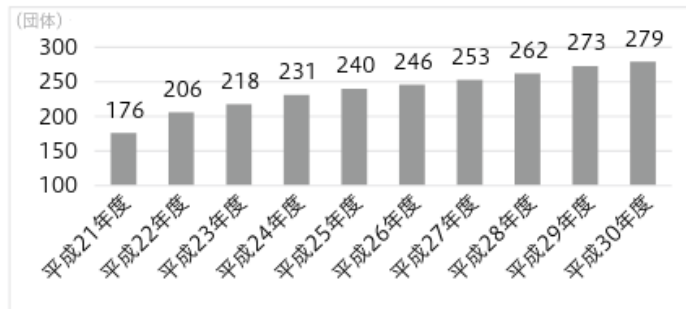
^{108）} 市民活動を支援する拠点であり、会議や打合せ、作業などの場の提供や活動に役立つ情報の収集・発信、市民活動活性化講座やフェスティバルの開催、さらにこれから団体を立ち上げるに当たっての運営等の相談などを行っている。

<市内のNPO法人数等の推移¹⁰⁹>

さがみはら市民活動サポートセンター登録団体数の推移（各年度3月31日現在）



市内NPO法人数の推移（各年度3月31日現在）



- こうした中、本市では、SDGsの理念を踏まえ、地域課題の解決や「誰一人取り残さない」持続可能なまちづくりに、共に手を携え取り組む企業・団体等を「さがみはらSDGsパートナー」として募集、登録しており、このような多様な主体が参画できるプラットフォームの構築にも積極的に取り組んでいる。
- 多様な主体の参画・連携による行政運営においては、日々の業務における市民との対話はもとより、政策決定のプロセスにおける多様な主体の参加のほか、正確な情報提供や適切に情報アクセス可能な環境の整備（レファレンス機能やオープンデータ等）の取組も重要となる。¹¹⁰
- また、男女共同参画の視点は、国において、「地域活動における男女共同参画を推進することは、男女共同参画社会の実現、及び持続可能な地域社会を構築していくための喫緊の課題である」¹¹¹と言及しているように、地域の実情を施策に反映させる上でも重要であると考えられる。

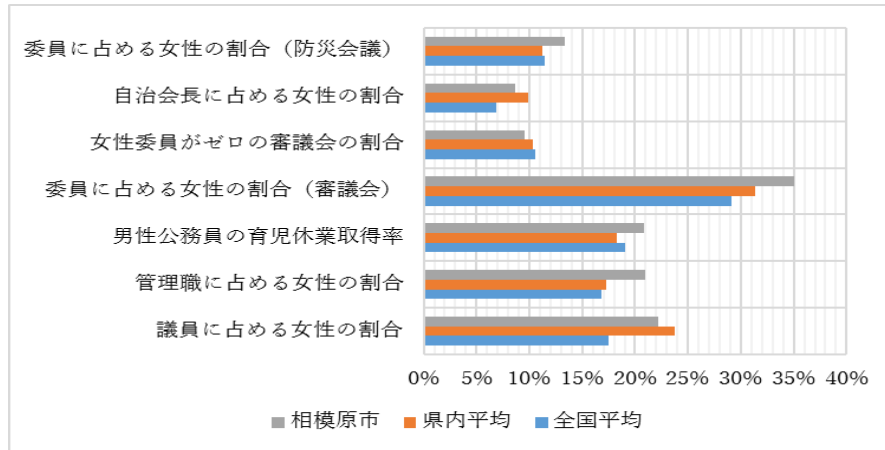
¹⁰⁹ 第2次相模原市市民協働推進計画（令和2年3月）より

¹¹⁰ 例えば、現行総合計画策定過程では、パブリックコメント、シンポジウム、オープンハウス、フィールドワーク、地区まちづくり会議、企業との懇話会、区民討議会、外国人市民との意見交換会、市政を語る会、ジュニア・市政モニター、大学生アンケート、市民アンケートなど多様な主体の参加等の取組を行っている。また、現在も、地区単位の対話（意見交換・情報共有）として、「まちづくりを考える懇談会（地域の未来を語ろう with 市長）」の取組を実施している。

¹¹¹ 内閣府男女共同参画局「持続可能な自治会活動に向けた男女共同参画の推進について」（平成29年3月）より。また、この報告書では、「住民の半数を占める女性がより積極的に自治会活動に参画する意義は大変大きい。」、「今後必要とされる会長・役員の担い手として女性の参画が進めば、持続可能な自治会活動の多様な担い手の確保にもつながることが期待される。」とも言及している。

- 女性参画の状況は、全国的に総じて低い割合にある中、本市は、各種指標において全国及び神奈川県の前平均割合を上回る状況にあるが、自治会長に占める女性の割合が低いなどの状況もあり、更なる取組の推進が求められる。

＜本市の女性参画の状況¹¹²＞



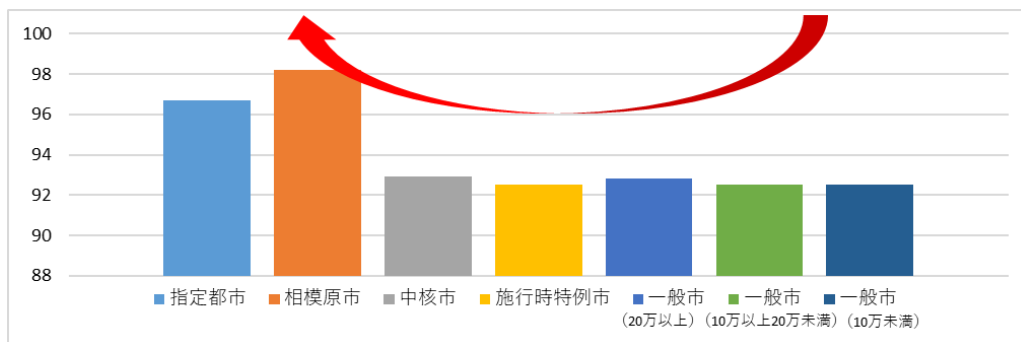
¹¹² 内閣府「市区町村女性参画状況（令和3年度）」より作成。なお、男性公務員の育休取得率のみ令和2年度の数值となる。

(5) 税財政制度

ア 本市特有の現状と課題

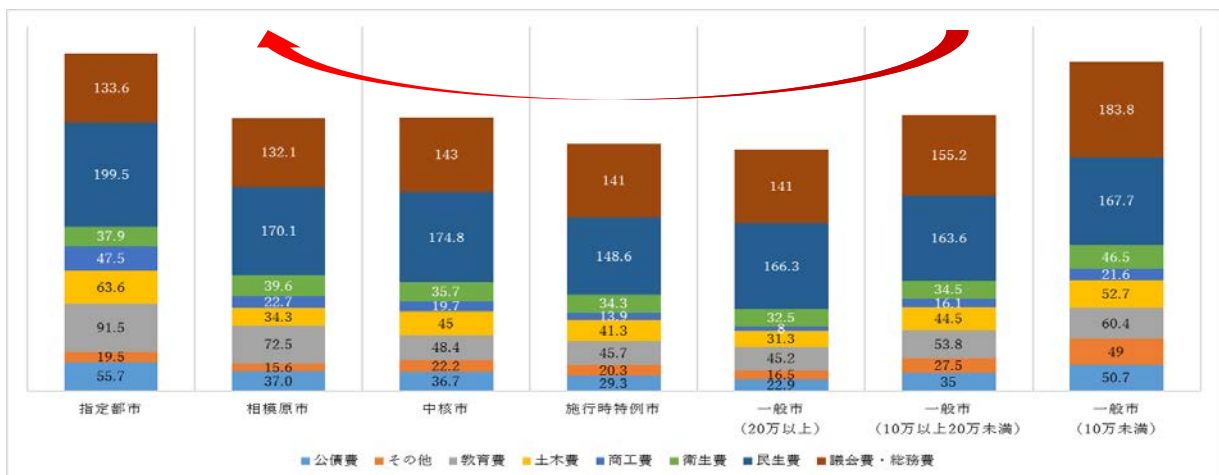
- 本市においては、必ずしも全ての財政需要等が指定都市の課題に準じたものではないが、少なからず共通の課題を有しており、また税財政上の課題についても同様である。
- 経常収支比率については、指定都市平均は中核市や一般市の平均より高く、財政の硬直化の傾向が高い状況にある中、本市は指定都市平均を上回る状況となっており、より改善が求められる状況とも言える。

＜本市の経常収支比率（他市比較）¹¹³＞



- また、人口一人当たり歳出額によると、本市の歳出額・歳出構造は中核市に近い傾向となっている。

＜本市の区分別歳出額（人口一人当たり歳出額）（他市比較）¹¹⁴＞

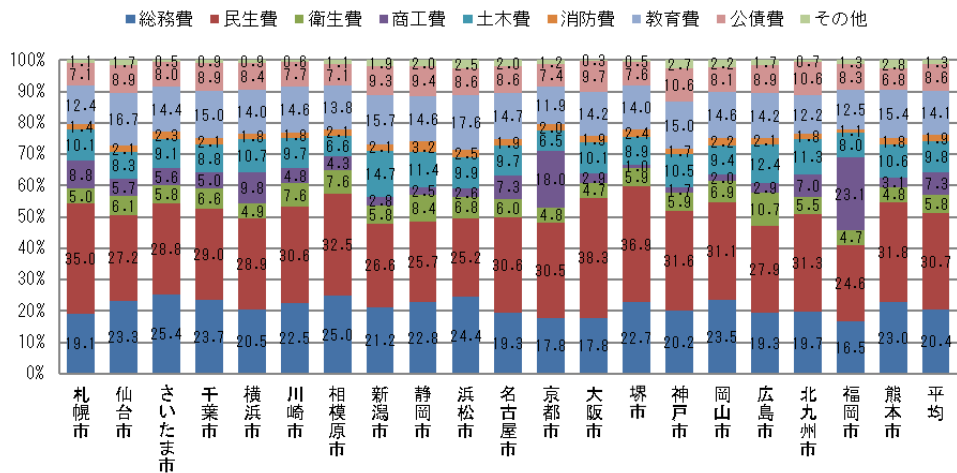


- 一方、目的別歳出額構成比自体について、土木費は本市の 6.6% に対し指定都市平均が 9.8% と高い割合にあるのに対し、民生費について本市は 32.5% と指定都市平均 30.7% を上回っている。

¹¹³ 総務省「令和2年度市町村決算状況調」より作成

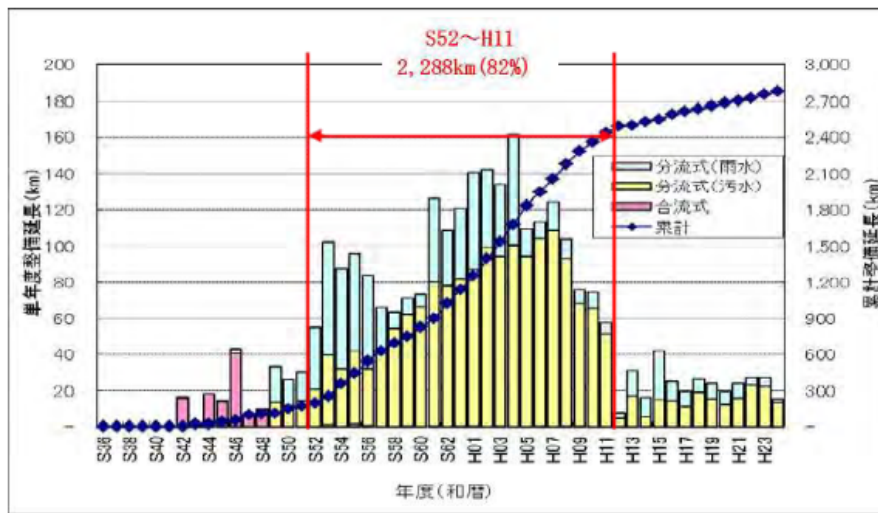
¹¹⁴ 総務省「令和2年度市町村決算状況調」より作成

<目的別経費の構成比（指定都市比較）¹¹⁵>



- しかしながら、本市においても他の指定都市と同様に、今後、インフラの老朽化の影響が顕在化すると考えられており、将来、インフラなど都市機能の更新費用等の需要増加が見込まれる。

<本市における老朽管の状況¹¹⁶>



- 加えて、本市は、他の指定都市と同様に都市的課題に起因する様々な財政需要にも適切に対応していく必要があるが、¹¹⁷これら大都市における財政状況や財政需要に対し、税財源不足の状況が顕在化している。

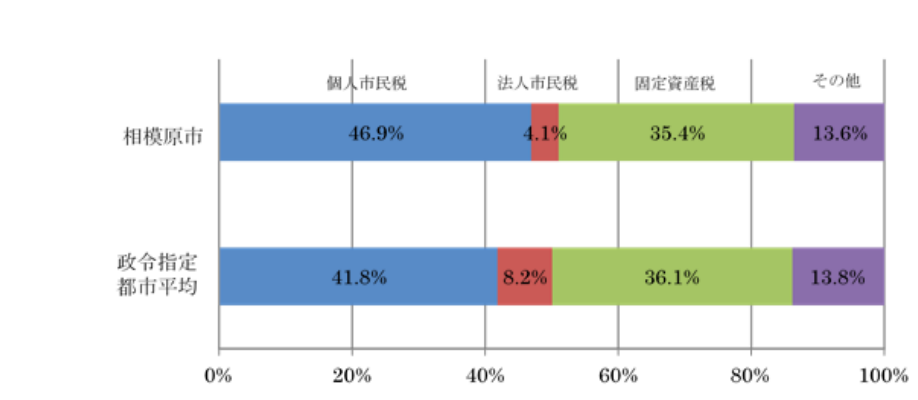
¹¹⁵ 相模原市「令和2年度 他都市比較で見る相模原市財政の状況」より

¹¹⁶ 相模原市「下水道施設維持管理計画」（平成26年3月）より

¹¹⁷ 指定都市市長会「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5年度）」では、都市的課題の例として、「12時間平均交通量」、「大気中窒素酸化物濃度」、「人口100人当たり犯罪認知件数」、「生活保護保護率」、「人口1万人当たりホームレス数」を整理しており、本市はいずれも全国平均を上回る数値を示している。

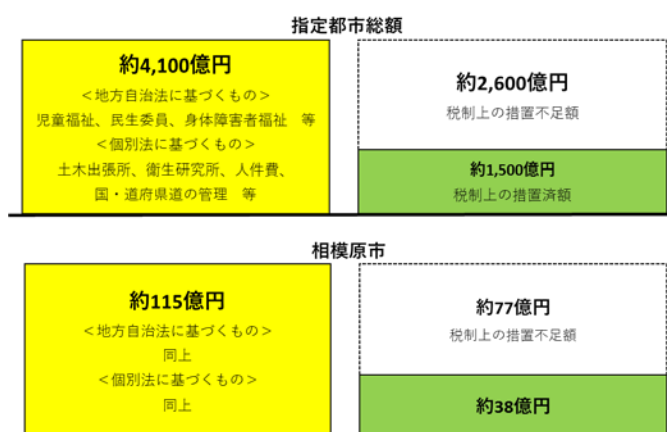
- このような中、本市の市税収入額の内訳をみると、景気動向が短期間に直接影響する法人市民税の割合が小さいことから、個人市民税と固定資産税が基幹税目として、より重要な位置付けにあると考えられる。

＜本市の市税収入額の内訳（指定都市比較）¹¹⁸＞



- 他方、大都市特例により道府県から法令上の移譲を受けている事務に係る経費について、令和4年度予算において、指定都市総額では約2,600億円、本市では約77億円の措置不足額があると推計される。また、国の直轄道路・直轄河川については、指定都市の負担及び税源移譲の考えが国において明確に整理されていない状況がある。
- こうした国と指定都市の不明瞭な役割分担や国と地方税の税源配分の状況により、地方公共団体の行政活動に要する経費の財源は、その地域の地方税収入によって賄うという望ましい姿には至っていない。¹¹⁹

＜本市の大都市特例事務に係る経費に対する税制上の措置状況¹²⁰＞



¹¹⁸ 相模原市「令和2年度 他都市比較で見る相模原市財政の状況」より

¹¹⁹ 総務省 HP では、「地方交付税による財源調整」の説明の中で「本来、地方公共団体の財源は自ら徴収する地方税など自主財源をもって賄うことが理想」と述べている。

¹²⁰ 相模原市作成。大都市特例事務に係る一般財源所要額（県費負担教職員の給与負担に係る経費を除く）に基づく。

- このような税財政上の措置不足の状況の中、地方交付税などで充てられない財源不足を補填するため、地方公共団体においては臨財債を発行しているが、地方交付税と臨財債の総額について、指定都市は全国と比較し、より多くの臨財債を発行している状況にあり、本市においても、同様の傾向となっている。

＜臨財債の配分状況¹²¹＞

	臨時財政対策債	地方交付税
全国総額	5兆4,796億円(22.0%)	19兆4,085億円(78.0%)
指定都市総額	7,648億円(43.4%)	9,954億円(56.6%)
相模原市	155億円(38.8%)	245億円(61.2%)

- この結果、指定都市の臨財債の残高は増加傾向にあり、市債発行額抑制や市債残高削減の支障となっているが、本市における一般会計の市債残高に対する割合は、指定都市の平均を上回る状況にある。

＜臨財債の残高の推移¹²²＞

	残高(億円)					
	臨時財政対策債(A)		一般会計の市債(B)		割合(A/B)	
	指定都市	相模原市	指定都市	相模原市	指定都市	相模原市
平成23年度	35,684	687	173,724	2,218	20.5%	31.0%
平成24年度	40,616	801	174,858	2,408	23.2%	33.3%
平成25年度	45,758	911	176,726	2,489	25.9%	36.6%
平成26年度	50,238	1,022	178,136	2,592	28.2%	39.4%
平成27年度	53,558	1,087	177,896	2,601	30.1%	41.8%
平成28年度	55,961	1,136	180,543	2,555	31.0%	44.5%
平成29年度	59,643	1,251	184,358	2,584	32.4%	48.4%
平成30年度	62,705	1,353	179,365	2,632	35.0%	51.4%
令和元年度	64,241	1,420	179,014	2,664	35.9%	53.3%
令和2年度	65,150	1,471	179,156	2,682	36.4%	54.8%

イ 国・県と本市の税財政上の関係

- 指定都市と道府県との「受益と負担のねじれ」について、本市と県の関係に当てはめてみる。
- 県予算においては、各市町村別の歳出額が明らかではなく、本市域内の県税収入額と歳出額を直接比べることはできないものの、基準財政需要額の算定の多くは人口が基準として用いられるなど、対人的な行政サービスは市民生活と切り離せない部分が多い。このため、県の歳出額に占める各市町村域内の歳出額の割合

¹²¹ 相模原市作成

¹²² 相模原市作成

も概ね人口に比例していると仮定すると、本市域内における県歳出額の割合は、令和2年度決算で7.9%となり、本市においては、県税額構成比（令和2年度：6.5%）が人口構成比（令和2年度：7.9%）を1.4ポイント下回る。

- さらに、人口構成比に対する県税額構成比の比率では約82.5%となり、本市においては、県税の偏在の度合いが比較的低い状況と考えられる。

＜県税額構成比・人口構成比（令和2年度決算比較）¹²³＞

区分	県税額(百万円)	県税額構成比(A)	人口(人)	人口構成比(B)	構成比の比率A/B(%)
横浜市	470,076	40.7%	3,777,491	40.9%	99.5%
川崎市	177,319	15.4%	1,538,262	16.7%	92.2%
相模原市	74,785	6.5%	725,493	7.9%	82.3%
県合計	1,153,672	—	9,237,737	—	—

- 当然ながら、人口構成比のみを基準としており、大都市特例事務などの事務・権限の移譲状況を踏まえれば、指定都市に対する県歳出額は縮小する可能性があるが、一方、本市の地域特性を鑑みると、治山・治水の面では県と協力し事務を行っている分野もあり、県との受益と負担のねじれの関係の大小については、一概に結論付けることはできない。
- 他方、国・県の事務事業等における本市に対する格差設定については、次のような状況が見える。

＜国・県から本市（指定都市・三大都市圏等）へ格差が設けられている事務・事業・財政措置等（一例）¹²⁴＞

対象 ※R4.8時点	内容
地域内フィーダー系統確保維持費国庫補助金の補助対象	指定都市、中核市及び特別区が専らその運行を支援するもの及びその運行区域のすべてが指定都市、中核市及び特別区の区域内である場合は、地方運輸局長等が指定する地域の移動確保のための運行である場合を除き、補助事業対象外。
障害福祉サービスのうち訪問系サービスにおける国庫負担基準超過分に係る市町村負担	訪問系サービスに関する国庫負担基準を超える分については市町村負担となっているところ、当該超過分を一定の要件を満たす市町村に対し国が補助をする制度（重度訪問介護等の利用促進に係る市町村支援事業）を設けているが、指定都市は対象外。
地方拠点税制の対象	本社機能を地方に移転・拡充する場合、税制上の優遇措置を受けることが可能となる制度であり、東京23区及び首都圏整備法で定める既成市街地及び近郊整備地帯が除外されるところ、本市の一部地域は対象となるが、適合に要する地域再生計画を県が作成していないため、本市は対象外。

¹²³ 神奈川県「県税統計書」、「令和2年国勢調査」より作成。各構成比率は小数点以下第2位四捨五入。

¹²⁴ 相模原市作成

地方創生移住支援事業	東京 23 区から条件不利地域へ移住し起業や就業を行う場合、市町村が交付する支援金のうち一部が国から補助されるが、条件不利地域のうち指定都市は除外。
都市構造再編集集中支援事業補助	「立地適正化計画」に基づく「都市再生整備計画」による公共公益施設の誘導・整備、防災力強化、災害からの復興、居住の誘導の取組に対する支援であり、国による一部補助があるが、誘導施設については、三大都市圏の指定都市は対象外。

- また、県補助金の補助率については、指定都市に対する格差が生じている。

＜県単独補助金の指定都市格差の状況（神奈川県内）¹²⁵>

名称	内容	格差の内容
ひとり親家庭等医療費助成事業	ひとり親家庭等の医療費自己負担分の助成経費に対して補助	指定都市 1/3 一般市 1/2
小児医療費助成事業	小児医療費自己負担分の助成経費に対して補助	指定都市 1/4 一般市 1/3
重度障害者医療費給付補助事業	重度障害者の医療費自己負担分の助成経費に対して補助	指定都市 1/3 一般市 1/2
在日外国人高齢者・障害者等福祉給付金支給事業	外国籍県民に福祉給付金の給付に対して補助	指定都市 対象外 一般市 1/2
沿道建築物耐震化支援事業補助金	耐震診断や耐震改修費用の補助に対し、補助の一部を負担	指定都市 1/9 一般市 1/6

- さらに、地理的特性に基づく県と本市の財政需要に対する税財政上の措置として、例えば治山・治水に関しては、県が定める「かながわ水源環境保全・再生施策大綱」に基づく特別な対策のため、県において「個人県民税の超過課税（水源環境保全税）」や「神奈川県水源環境保全・再生基金」が設置されている。
- 国においても、令和元年度から先行し「森林環境譲与税」の各自治体への配分（譲与）が始まり、令和6年度から「森林環境税」の課税が予定されている。本市及び県においては、こうした財源を活用し、森林整備等に取り組んでいる。¹²⁶
- 本市としては、このような格差是正や安定的かつ継続的な税財源確保のための必要な措置について、国・県等に求めていくことが重要である。

¹²⁵ 相模原市作成（内容は令和4年度時点）

¹²⁶ 相模原市「さがみはら森林ビジョン後期実施計画（令和2年3月）」では、特に水源地域の森林整備について、県の「水源の森林づくり事業」と連携して進めるものとしている。

3 本市にふさわしい大都市のあり方

本章では、第1章及び第2章を踏まえ、序章で示した四つの論点「地方自治」・「広域連携」・「住民自治」・「税財政制度」について、「本市にふさわしいあり方」をまとめるとともに、「特別市」制度に対する本市の考え方等を整理する。その上で、「本市にふさわしい大都市のあり方」を総論として取りまとめる。

(1) 本市にふさわしい「地方分権」・「広域連携」・「住民自治」・「税財政制度」

ア 本市にふさわしい「地方分権」

- ✓ 県から移譲されていない事務・権限については、当該事務・権限に関する法令の趣旨等を踏まえた上で、本市が自主的・自立的で持続可能な行政運営を行うことができるよう、DXや行政効率の向上の視点も念頭に置きつつ、「事務処理特例制度」や「指定都市都道府県調整会議」などの様々な手法の活用や、移譲のあり方について検討し、必要に応じて県と協議を図ることが求められる。
- ✓ また、県と市に重複又は類似する事務・権限（いわゆる二重行政）についても、県市双方が持続可能な行政運営を行うため、役割分担の明確化など、当該事務・権限の効率化・迅速化を図るための検討を行うことも求められる。
- ✓ 本市は、大都市としての役割や中山間地域への対応など、多面的な責務を有しており、本市の地域特性や住民ニーズの実情に沿った、真に必要な事務・権限及び税財源が確保できるよう、現行制度上の取組をさらに推進することが必要である。
- ✓ 一方、本来、国と地方、広域自治体と基礎自治体は、それぞれの役割が明確に整理され、それに見合った税財源が確保されることが望ましいことから、抜本的な制度改正や柔軟な財源措置などを国等に求めていくことも重要である。
- ✓ 地方分権の推進に当たっては、庁内において、現状の課題等を掘り起こし、横断的に共有するなど、前向きに議論ができる体制づくり等の取組が有効となる。

イ 本市にふさわしい「広域連携」

- ✓ 本市はリニア中央新幹線駅の設置に伴い、更なるヒト・モノ等が交流する首都圏南西部の広域交流拠点として期待されている。こうしたまちづくりの観点も踏まえ、圏域の共通課題の解決、また成長と発展に資するよう、既存の連携の枠組みを活用し、更なる広域行政の推進が求められる。
- ✓ 周辺自治体など、圏域を単位とした連携の枠組みも行政主体となり得るということ意識し、自治体の規模・能力に関わらず、関係市町村との積極的な広域連携に取り組む姿勢が求められる。

- ✓ 住民ニーズの把握や広域的なスケールメリットによる効果など、広域連携の必要性を的確に捉えた中で取組を推進するとともに、圏域全体の持続可能性の更なる向上のため、例えば、生活機能や高次都市機能の維持・確保等についても、連携の可能性を検討することが望ましい。
- ✓ また、指定都市市長会や九都県市首脳会議などの都市間ネットワークを積極的に活用し、本市にとって重要な政策課題の解決や地方分権改革などについて国等に直接訴えていくことも重要である。
- ✓ こうした広域連携を行政運営の選択肢とする視点を常に持ち、個々の実績を積み重ねることが、本市にとってふさわしい広域連携のあり方である。

ウ 本市にふさわしい「住民自治」

- ✓ 住民自治を実効性あるものとするためには、引き続き、地域課題や住民ニーズ等を把握し、住民参加の取組を進めながら、市民に対する正確な情報提供や市民が自ら適切に必要な情報にアクセスすることが可能な環境の整備（レファレンス機能やオープンデータ等）を図ることが重要である。
- ✓ 区政の推進に当たっては、各区の地域課題に対応し、活力や魅力あるまちづくりが持続的に進められるよう、市の一体性の確保という視点を持ちつつ、各区の特性や基本計画等を踏まえた取組を進めることが重要である。
- ✓ 自治会等との連携を引き続き重要なものと捉えつつ、NPO法人やSDGsパートナー等の多様な主体との協働や男女共同参画の取組など、「公共私（行政・地域団体・民間の団体や事業者等）」の更なる連携や協働が求められる。
- ✓ 資源制約やDXの進展、住民ニーズの変化等に適切に対応し、将来にわたって住民自治を確保していくため、都市内分権及び区政のあり方について、長期的な視野に立って議論をしていくことが重要である。

エ 本市にふさわしい「税財政制度」

- ✓ 本市に対し、指定都市という枠組みにより格差が設けられている補助事業等については、国・県に是正等を求めていくことが必要である。
- ✓ 本市においても大都市特有の財政需要や都市的課題を抱えており、自主的・自立的な行政運営の実効性を高め、大都市としての役割を果たすため、地方税財政制度の見直しについて、引き続き国等に求めていくことが必要である。
- ✓ さらに、本市の大都市としての財政需要に加え、中山間地域や水源地域の保全など、本市特有の財政需要に見合った税財源についても確保する取組が重要である。

(2) 本市にとっての特別市

ア 特別市の法制化の必要性

- ✓ 本市においても、人口減少や少子高齢化、多様化・複雑化する地域課題や住民ニーズ等に適切に対応し、また、首都圏南西部をリードする広域交流拠点都市として、近隣自治体と圏域全体の活性化や発展を担う上においても、国・広域自治体・基礎自治体の明確な役割分担による、更なる事務権限の移譲と、これに見合う自由度の高い税財源の確保が大きな課題となっている。
- ✓ こうした中、本市は、指定都市への大幅な事務・権限とそれに見合った税財源の移譲に加え、地方分権の更なる推進や地方自治制度の抜本的な見直しにも繋がる特別市の早期法制化を実現することで、各都市が、地域の実情に応じた大都市制度を選択できるようにすること（「多様な大都市制度」の実現）が重要との立場である。
- ✓ 本市にとっても、特別市は、明治以来 130 年以上変わらない地方自治構造の見直しによる地域にふさわしい自治の実現をはじめ、自主的・自立的で迅速・柔軟な行政運営や、市民の暮らしを支える行政サービスの効率的・効果的な提供を可能とすることなどが期待されることから、本市の将来にとって重要な選択肢になり得ると考えられる。

イ 議論・検討の更なる深度化

- ✓ 本市は他都市と比べ、都市の成り立ちや特性等が大きく異なり、また、指定都市移行から約 13 年という中で、特別市に関して、更なる議論・検討が必要な状況である。
- ✓ したがって、引き続き、指定都市市長会や他都市と連携し、特別市の法制化に向けた取組を進めることで、地方分権改革の更なる推進や地方自治制度の抜本的な見直しに繋げるとともに、法制化された時に適切な選択が可能となるよう、議論や検討をさらに深めていくことが必要である。
- ✓ 今後、本市が特別市に関する議論や検討を進めるに当たっては、社会経済情勢や住民ニーズの変化等を的確に捉えながら、次に示す視点を踏まえることが求められる。

<特別市に関する議論や検討で求められる視点>

視点① 住民目線での市民サービスの向上

特別市の移行により、市民にとって歓迎すべき効果があるのかなど、住民目線・受益者目線の視点が重要であり、加えて、市民自らが特別市への移行を価値のある変革であると理解することができるのかなど、住民自治の確保を意識した検討が必要である。

視点② 本市の特性等と特別市制度の適合
特別市制度において期待される効果を本市において発揮させることに加えて、本市の都市の規模や成り立ち、地理的特性等を踏まえた中で、持続可能な行政体制の確保や市民サービスの向上、広域連携の拡充、地方自治・都市内分権の充実といった観点からの検討が必要である。
視点③ 神奈川県の特異性
指定都市は、幅広く住民サービスを担い、高度な行政課題にも対応可能な権限・能力を有する一方、道府県は、広域的な総合調整機能を有し、広く市町村の補完事務などを担っている。しかし、神奈川県は全国で唯一、三つの指定都市において、県が行うべき事務の多くを処理しており、その役割・事務量は全国的に見ても極めて特殊な状況であることから、このような県下の特殊性を踏まえた検討が必要である。
視点④ 本市と県及び県内自治体との関係
本市は、旧津久井4町との合併や指定都市への移行など、県との連携・協力のもとの、市政の発展に取り組んできた中、本市が、将来にわたり持続可能な行政運営を行うためには、都県境に位置し、県民の水がめである広大な水源地域を有する本市の特性等を踏まえた県及び県内自治体との関係や県との適切な役割分担、必要な税財源のあり方について、議論や検討をさらに深めていくことが重要である。
視点⑤ 特別市への移行時に担う業務や税財源等への影響
本市が特別市に移行する場合は、市域内で県が行っている業務を本市が担うことになるが、これらの業務を本市が担うことについては、その効果や課題などを市民サービスの視点はもとより、必要となる業務体制や財源、事業の合理性や安定性、県及び県内自治体への影響など、幅広い視点から慎重に検討することが必要である。
視点⑥ 制度議論における本市の課題認識等の主張
現状、特別市は制度化されておらず、その人口や規模の要件、移行手続（住民投票の取扱い等）、移行に伴う税財政のあり方や県及び県内自治体への影響への対応、住民代表機能の確保等の住民自治や都市内分権のあり方、県との新たな連携・協力関係のあり方など、今後、法案の具体化に当たっては制度論の深度化が必要である。このため、指定都市市長会と連携した更なる調査・検討や国における議論が必要であり、本市としては、こうした取組の中で、本市の特性等を踏まえた課題認識等を適切に主張していくことが重要である。
今後、我が国が人口減少や少子高齢化などの諸課題に適切に対応するためには、道州制や自治体間の合併など、様々な地方自治のあり方について、活発に議論されることが望ましく、こうした議論の推移に注目しながら、検討を進めることが必要である。

- ✓ これらの視点等を踏まえた議論・検討に加え、成長途上の都市として様々な可能性を有する本市としては、前述の「本市にふさわしい地方分権・広域連携・住民自治・税財政制度」の実現に資する取組を進め、着実に実績を積み上げることも重要である。

ウ 制度実現に向けた取組

- ✓ 特別市の早期法制化による「多様な大都市制度」の実現に向け、前述の視点を踏まえながら、次の取組を進めていく。

<「多様な大都市制度」の実現に向けた取組>

取組① 他都市との連携
制度実現により期待される効果から、特別市を本市の将来にとって重要な選択肢と捉え、引き続き、指定都市市長会や他都市と連携を深めながら、早期法制化に向けた取組を推進する。
取組② 地方自治の充実に向けた市民理解の促進
地方自治の充実のためには、住民自らが、すすんで地域のあり方に関心を持ち、議論を交わすことが大切である。特別市など、本市にふさわしい大都市制度のあり方を検討していく上でも、地方自治制度や大都市制度などに関して、市民の理解がより深まり、広く活発な議論が行えるよう、適切な情報提供や学びの場の確保などの環境整備に取り組んでいくことが必要である。
取組③ 職員の意識向上、庁内体制の強化、市議会との連携等
事務・権限や税財政上の課題など、大都市制度改革が求められる状況などについて、職員の理解の深度化や意識の向上を図ることに加え、本市の大都市としての発展や真の地方分権の実現のために必要となる取組等について、庁内議論の体制強化を図りながら、市議会との連携もさらに強めていくことが必要である。

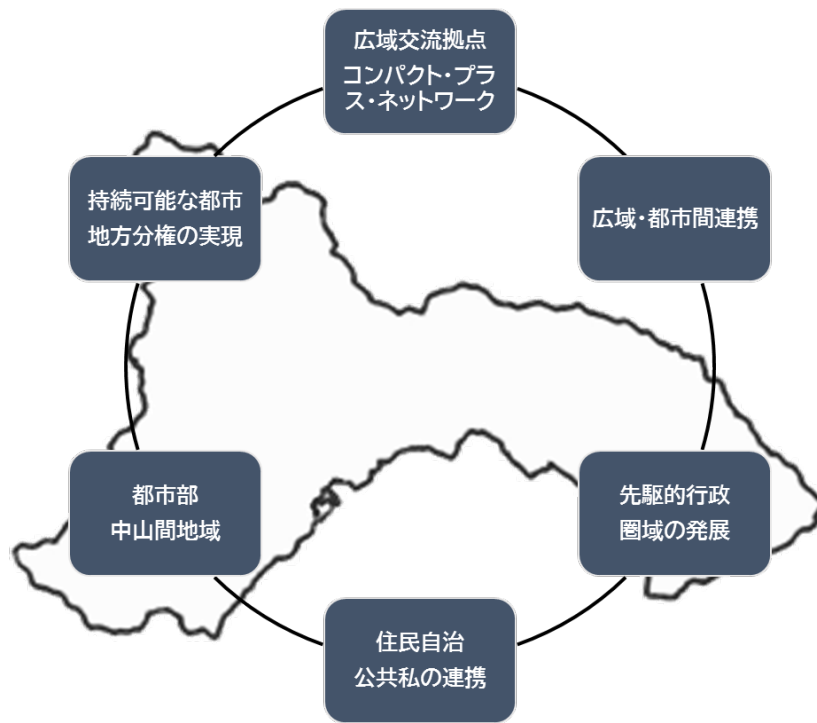
(3) 本市にふさわしい大都市のあり方

- ✓ 本市は、首都圏南西部の広域交流拠点など、成長途上の都市として様々な可能性を有しており、高次都市機能の維持・集積、コンパクト・プラス・ネットワークによるまちづくり、周辺自治体との連携・相互補完、「公共私」の更なる連携などを通じて、大都市としての能力や個性・多様性の更なる蓄積を図っていくことが求められる。
- ✓ 引き続き、圏域内の大都市として、先進的・先駆的な施策・事業の実施などを通じて圏域の発展・活性化に貢献するとともに、社会経済情勢に的確に対応し、市民が安全安心に暮らせるよう、持続可能性を高めていくことが求められる。加えて、本市は都市部と中山間地域を有する中、一体性の確保の視点、都市内での役割分担の視点の双方から行政課題への対応等を図ることが必要である。
- ✓ 特に、本市の大きな特徴である水源地域については、県民の水がめとして貢献していることや、災害対応の重要性などから、県と本市がその役割を果たした上で、引き続き相互の連携を図ることが重要である。
- ✓ 本市は、人口の急増や産業の蓄積、都市機能の拡充と、それに見合った事務・権限の獲得などを図りながら、都市として規模・能力の拡大や成長と発展を遂げてきた。今後も、成長途上の都市としての様々な可能性に対応していくためには、地方分権や特別市に関する取組に加え、総合区制度や市町村合併など、現行地方自治制度の選択についても、調査・検討に取り組むことも求められる。
- ✓ これらの取組に当たっては、地域課題や住民ニーズを、市民との対話や市民参加の取組を通じて把握することが求められ、同時に、市民に対する正確な情報提供や情報にアクセス可能な環境整備など、住民自治の実効性を確保することが重要である。

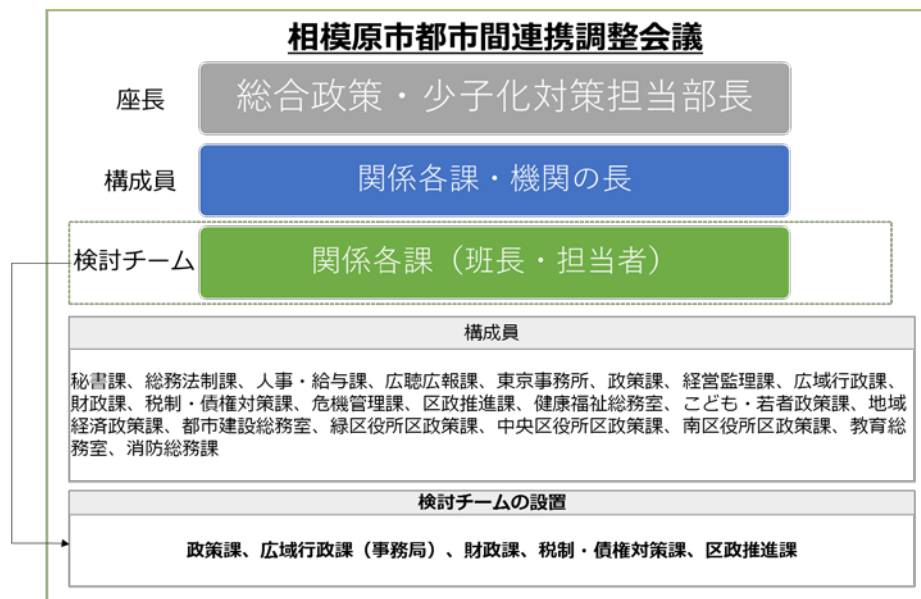


- ✓ 「地方分権」・「広域連携」の推進、「住民自治」・「税財源」の確保に加え、特別市の早期法制化に取り組みながら、「本市にふさわしい大都市のあり方」を追求していく。
- ✓ 本市にふさわしい大都市のあり方の追求に当たっては、現状を等閑視しない議論の活性化等が求められるため、庁内外に対する継続的な働きかけ等に取り組んでいく。

<本市にふさわしい大都市のあり方（イメージ）>



参考：検討体制



相模原市

市長公室 広域行政課

〒252-5277 相模原市中央区中央 2-11-15