

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～



横浜市
City of Yokohama



川崎市
KAWASAKI CITY



相模原市
Sagamihara City

令和4年7月

「特別自治市」の通称使用について

「特別自治市」の通称として『特別市』を使用します

7月19日の指定都市市長会で
通称の取扱いについて合意



はじめに

3市が目指す「特別市制度」とは

- 目指す特別市の姿や考え方
- 制度化に向けた論点
- 法制化の必要性

むすび



はじめに

テーマ

持続可能な行政運営に向けた
県と指定都市の役割分担について

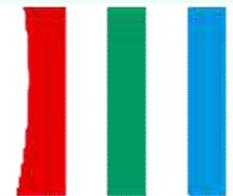


トップレベルでの協議を継続していくことを合意

「特別市」の法制化について・・・



住民目線から見て
妥当でない



早期法制化が必要

- 指定都市が指摘する二重行政は法令による役割分担や住民ニーズによるもので指摘は当たらない
- 課題が指摘されれば、個別に権限と財源の移譲を図っている

県と指定都市の二重行政は**存在する**

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）より

- 指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、「**二重行政**」の**問題が顕在化**している
- 大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、この「二重行政」の**解消を図ることが必要**
- 「二重行政」の解消のためには、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**（指定都市への移譲）
- 移譲する事務については、指定都市の**規模・能力が都道府県と遜色ない**ことを踏まえ検討
- 指定都市と都道府県の関係は、**都道府県間**の関係と同様に考えることを基本とすべき

二重行政の類型

重複型

広域自治体と基礎自治体が同一の公共施設を整備

公営住宅 / 図書館 / 博物館
体育館 / プール

広域自治体と基礎自治体が同一の施策を実施

助成等 中小企業支援 / 商店街振興
制度等 地球温暖化対策 / 環境教育

分担型

同一又は類似の行政分野で広域自治体と基礎自治体に事務・権限が分断

保育所・幼稚園 / 河川管理
県費負担教職員 (給与負担・任免など)
医療計画 / 職業訓練・紹介

平成29年度に指定都市に移譲済

関与型

基礎自治体の事務処理に広域自治体の関与等が存在

農地転用許可(4ha以下)に係る
市農業委員会と県農業会議の事務

出典: 第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料をもとに作成

県からの権限移譲を個別に進めるのは 煩雑かつ多くの時間がかかる

県からの事務・権限移譲

< 令和2(2020)年11月 >
調整会議を合同開催(横浜市・川崎市)
高圧ガス保安法(コンビナート地域)
の許認可権限の移譲について協議



< 現在 >
調整会議から2年経つが、法改正の影響等を理由に、
権限移譲のスケジュールが決まらない



川崎市神奈川県調整会議(令和2(2020)年11月)

実現した権限移譲の多くは**国の法改正**によるもの 二重行政の解消には**県市間の協議**では**限界**がある

指定都市が指摘する

第30次地方制度調査会答申で示された「指定都市に移譲されていない主な事務(73件)」のうちこれまでに権限移譲が実現した事務

県市間協議(調整会議)で 実現した権限移譲

- パスポート発給事務
(横浜市)

計 1件

国の法改正で 実現した権限移譲

- 県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編成基準の決定
 - 火薬類の製造許可等
 - 大規模災害時の応急救助の実施
- その他 約30件

権限移譲の実態

例えば…



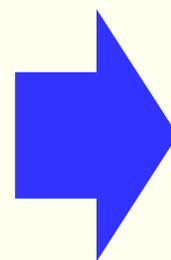
私立幼稚園の
設置認可

県市間協議で
移譲は可能



しかし

- 私立幼稚園の設置認可にあたっては、私立学校審議会の意見を聴かないといけないが、私立学校審議会は県にしか設置ができない(私立学校法第9条)
- 私立幼稚園への経常費補助金等は、国が県に対して補助すると規定されている(私立学校振興助成法第9条)



指定都市が全てを担うためには
国の法改正が必要

二重行政の抜本的な解消のためには 国の法改正が必要なものが多い

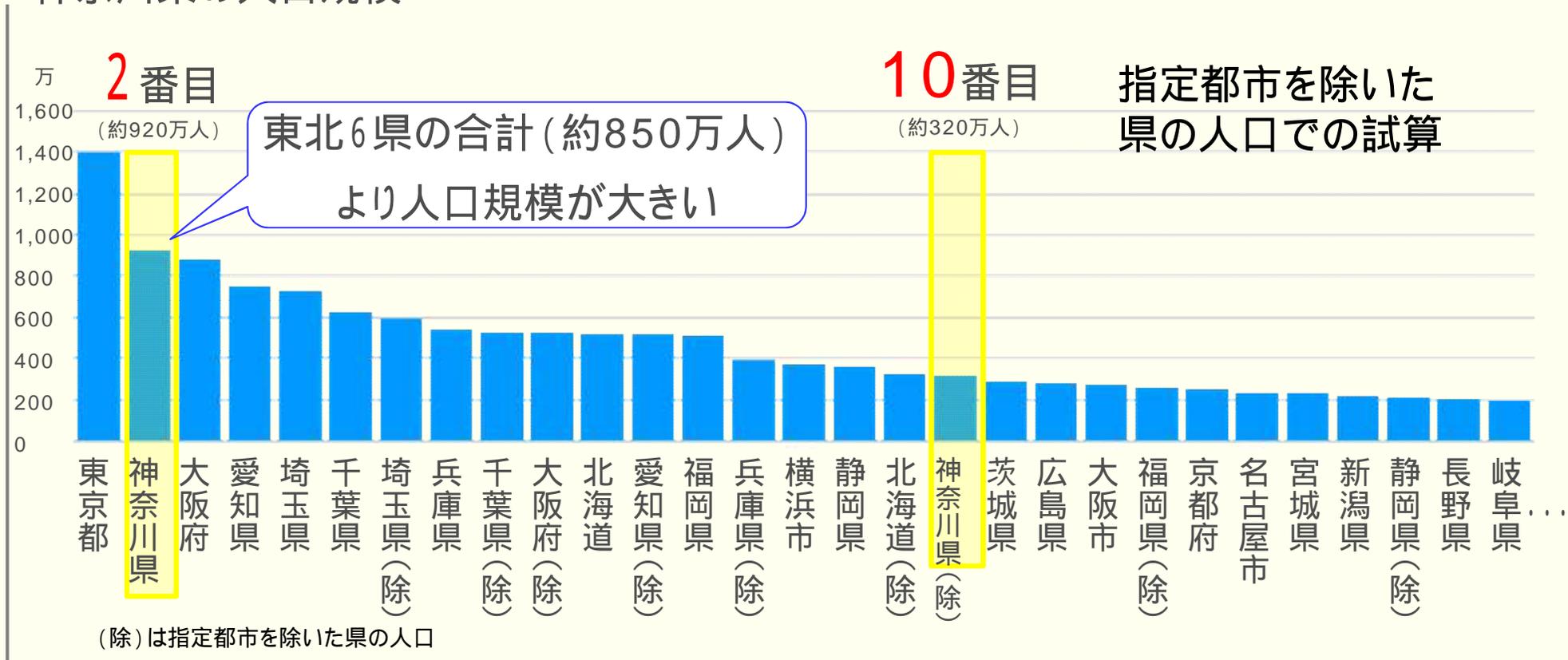
県市間の協議だけでは移譲ができない権限

- 医療計画の策定
- 防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請

など

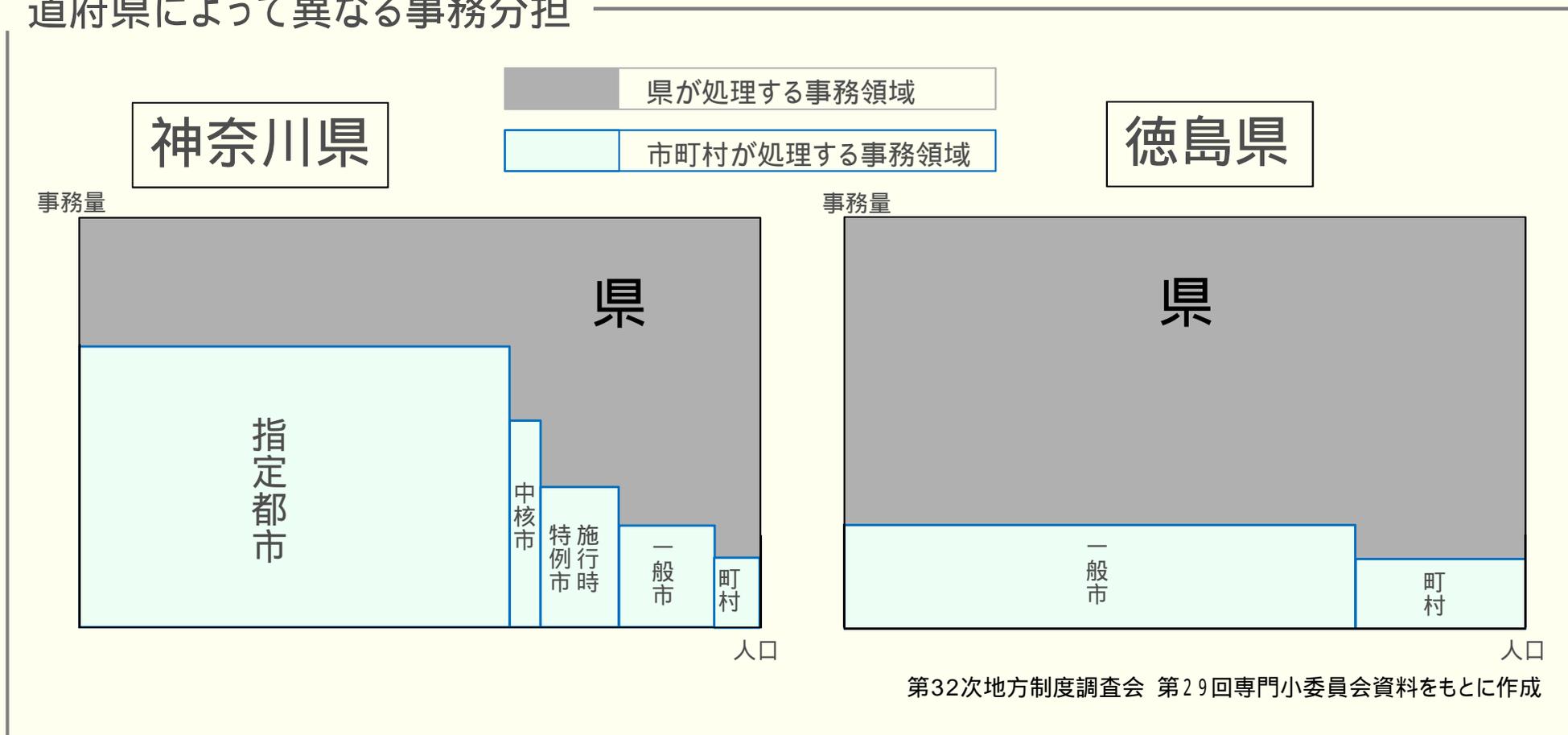
唯一指定都市が3市存在する人口規模が大きい県

神奈川県人口規模



道府県の役割・事務量には大きな差があるが 地方自治制度は基本的に**全国一律**

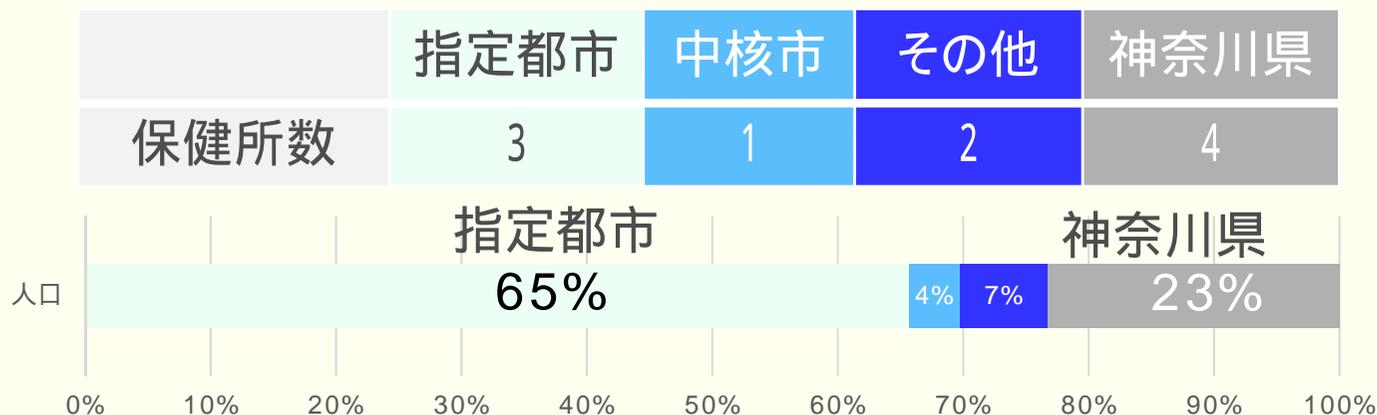
道府県によって異なる事務分担



神奈川県の特異性

例えば・・・

神奈川県内の保健所設置状況と全国の都道府県設置保健所の人口割合

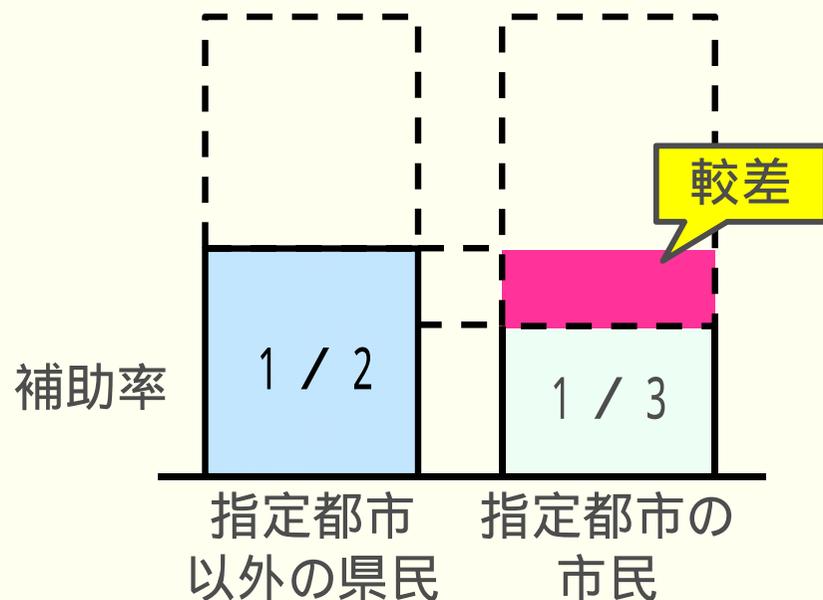


都道府県の保健所の人口割合		内訳
小	2割程度	<u>神奈川</u> 、東京 <small>下線は指定都市所在都道府県</small>
	3割～4割程度	大阪、 <u>広島</u> 、 <u>岡山</u> 、兵庫、京都
	5割～7割程度	<u>福岡</u> 、 <u>北海道</u> 、 <u>長崎</u> 、福島、宮城、高知、 <u>愛知</u> 、香川、大分、熊本、 <u>静岡</u> 、青森、石川、富山、和歌山、愛媛、鹿児島、宮崎、群馬、 <u>新潟</u> 、福井、埼玉、鳥取、 <u>千葉</u> 、秋田、島根、栃木、奈良
	8割～9割程度	滋賀、岩手、山梨、山形、沖縄、岐阜、山口、長野、三重、茨城
大	10割	<u>徳島</u> 、佐賀

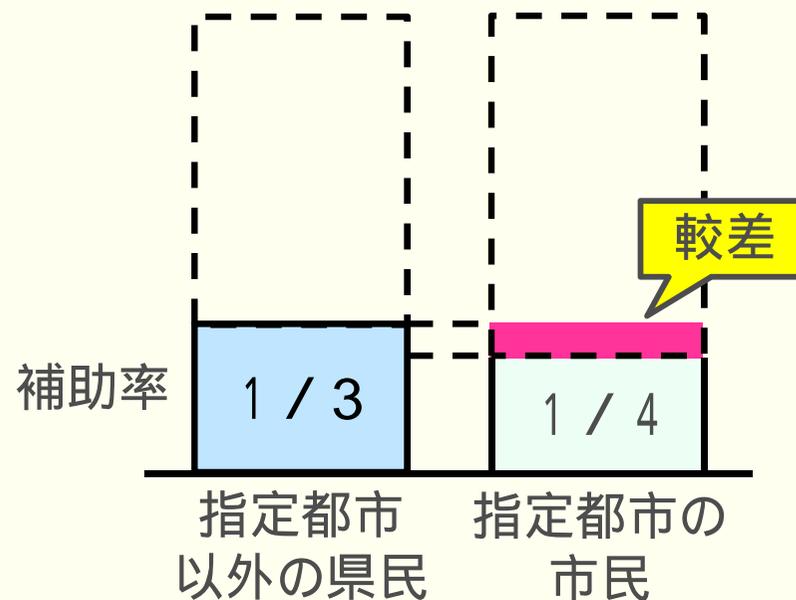
指定都市の市民は同じ県民税を払っているのに
県から受けるサービスには**較差が存在**

神奈川県内の補助較差

ひとり親家庭の方を対象とした
医療費助成制度



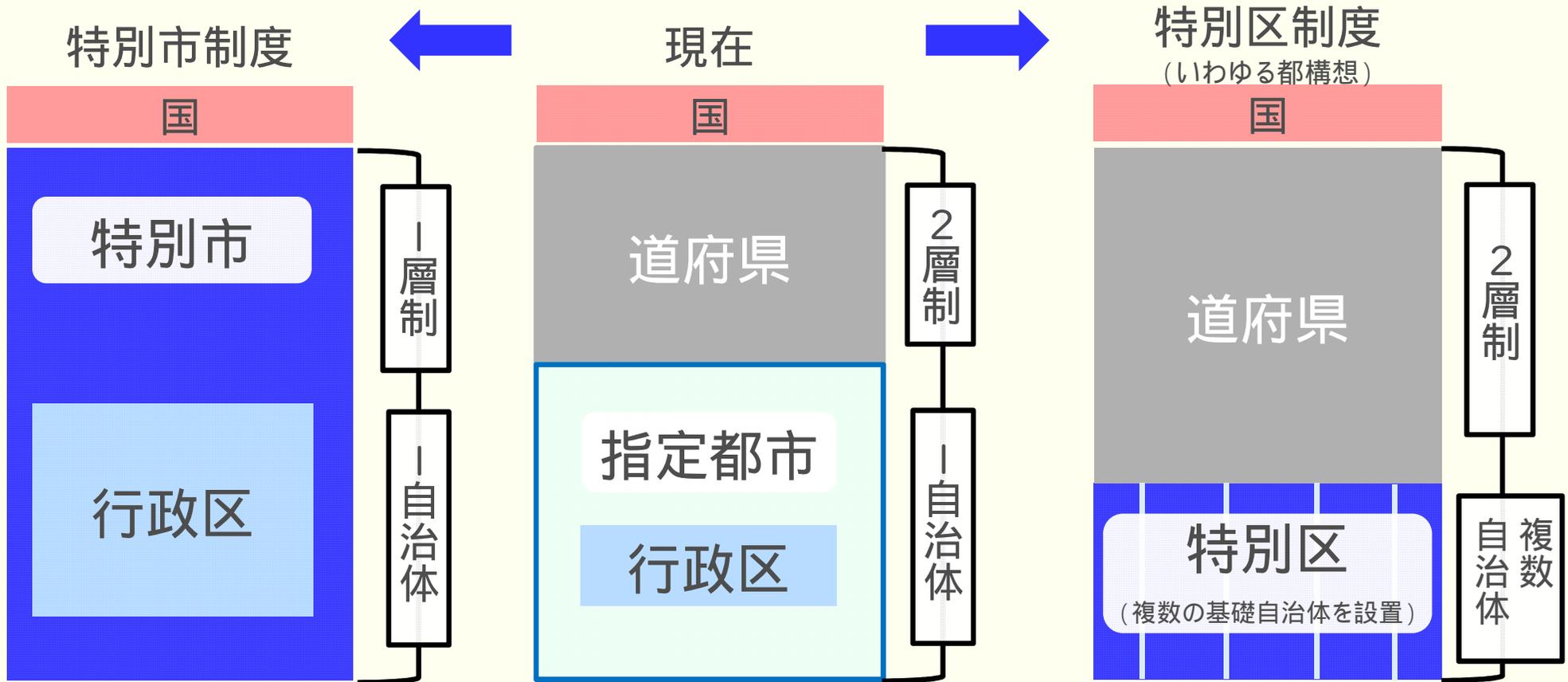
小児を対象とした
医療費助成制度



- 四首長懇談会で示された県からの指摘を3市で改めて**住民目線で精査・分析**
- 県と指定都市の役割分担については、現行の枠組にとらわれず、**未来志向の議論**が必要
- 二重行政の完全解消には、**新しい仕組み**が必要

本日の開催趣旨

特別市制度は
二重行政を完全に解消する 新しい仕組み



法制化が必要

法制化されている

3市が目指す「特別市制度」とは

特別市は…

新たな地方自治体

- 指定都市が、県の**区域外**となり、市及び市域内における**県に属する事務**を担う
- 市民に**身近な課題**は、基礎自治体である特別市で解決する

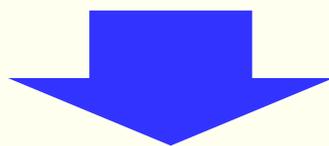
特別市になることで…



現在の県と指定都市の**二重行政を解消し、**

- ✓ 特別市は、**迅速かつ柔軟な行政運営が可能に!**
- ✓ 県は、**特別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に!** (県内他市町村にもメリット)

特別市が実現するとうこう変わります！



行政サービスが向上する
[一体的なサービスの提供]

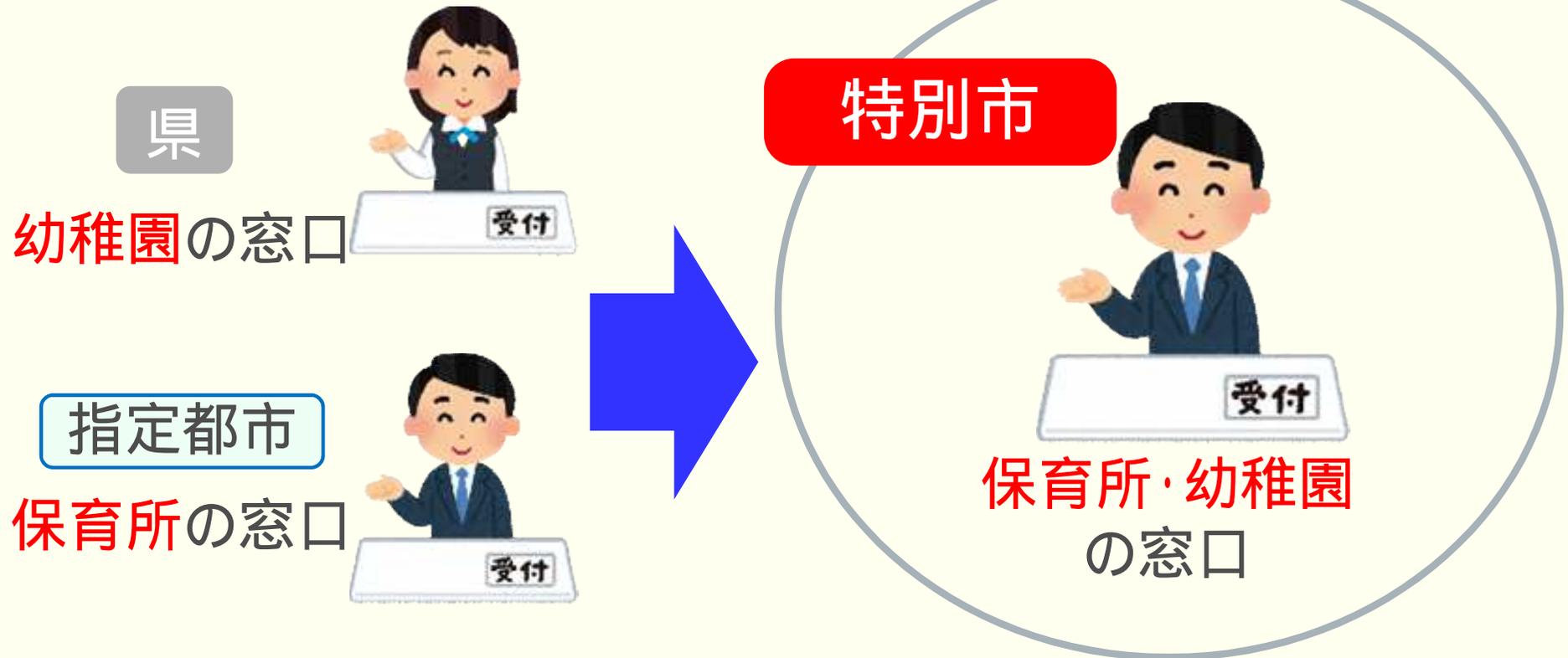
窓口を一本化することで、
手続きの簡略化など、
市民の方の利便性が高まる

素早い対応ができる
[地域課題を迅速に解決]

県を通さず
国と直接やりとりすることで
ニーズに沿った対応ができる

相談窓口の一本化による行政サービスの向上

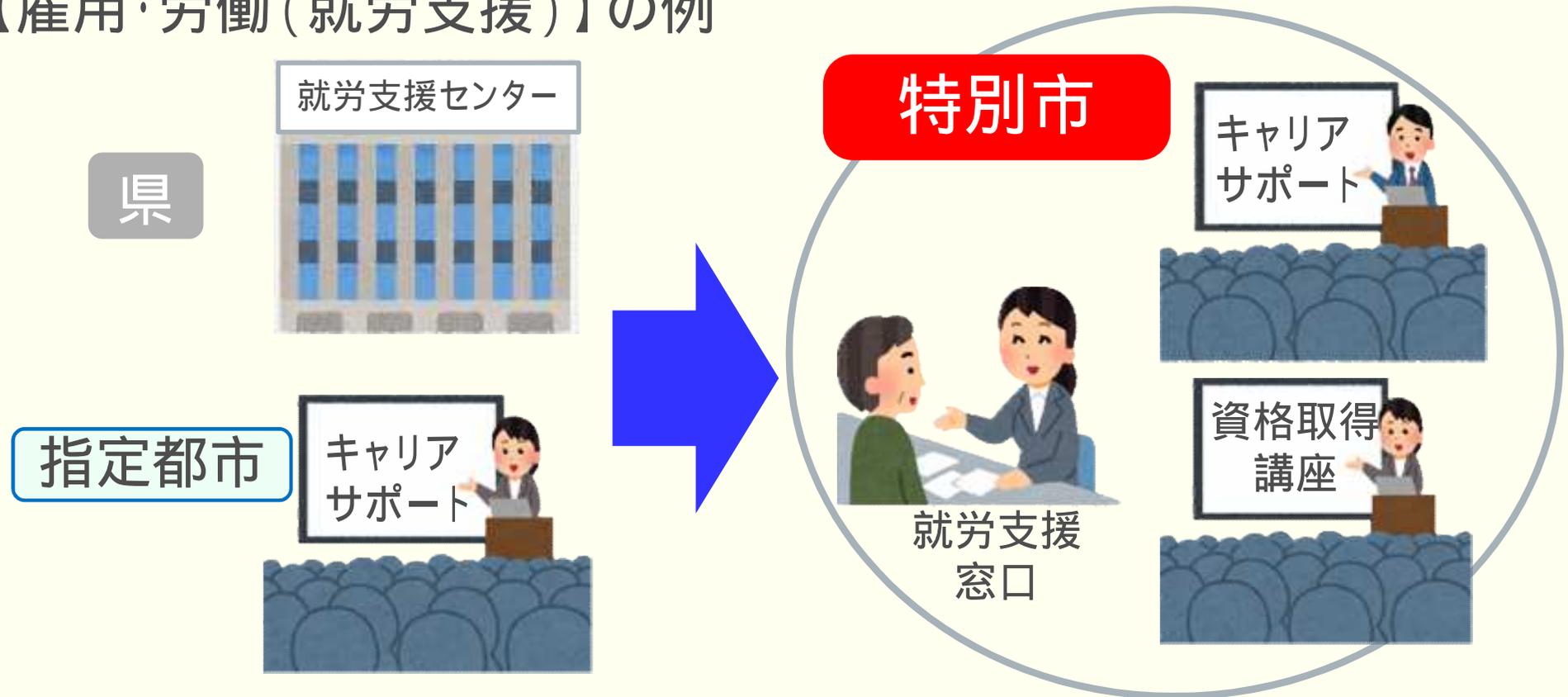
【子育て支援（保育所・幼稚園）】の例



保育所・幼稚園などの手続きを一括して行うとともに、
子育て支援に関する様々な情報を一元的に提供

相談窓口の一本化による行政サービスの向上

【雇用・労働（就労支援）】の例

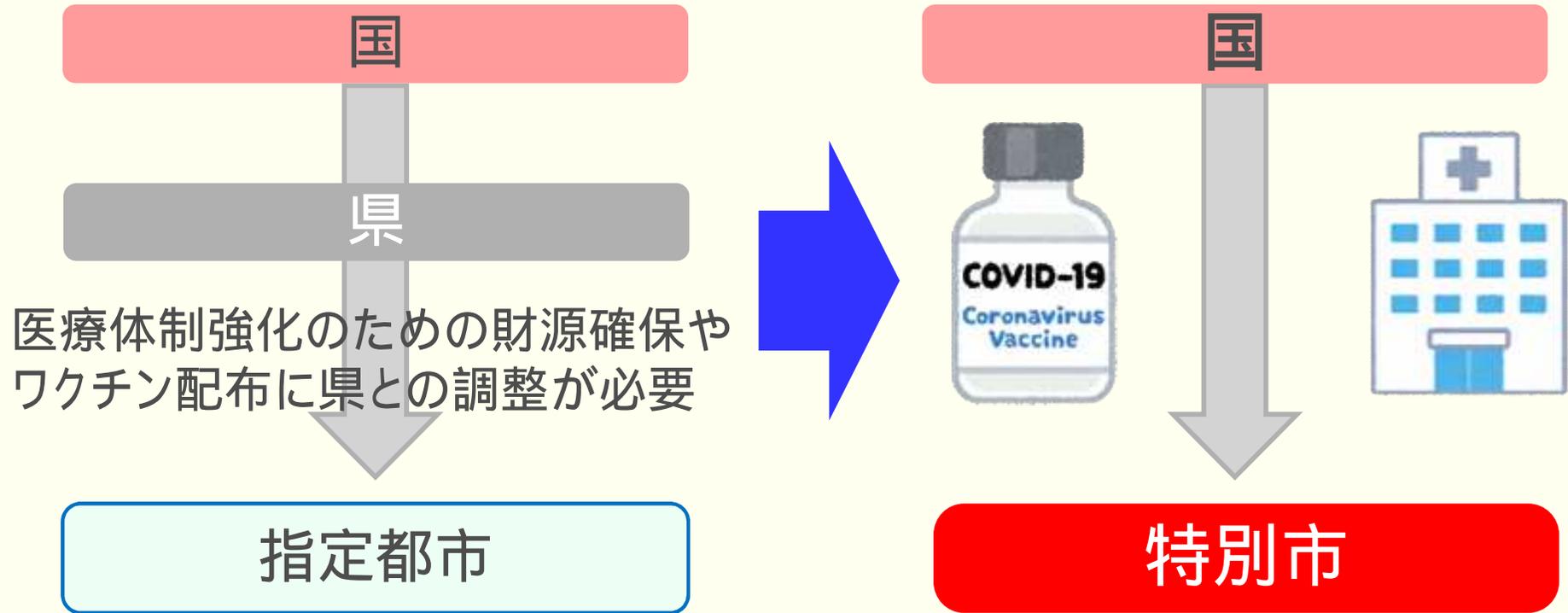


職業紹介だけでなく
関連するサービスを**一体的に提供**

司令塔の一本化による

迅速かつ地域の実情を踏まえた課題解決

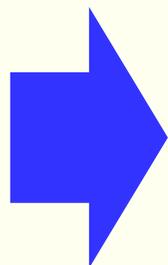
【新型コロナウイルス感染症対策】の例



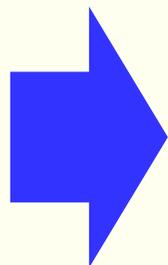
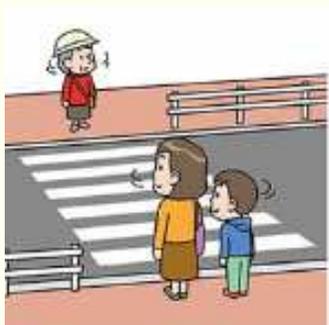
国と直接やりとりを行い素早く適切な対応が可能

迅速かつ地域の実情を踏まえた課題解決

【交通安全対策】の例



横断歩道の設置



信号機の設置

市民ニーズを迅速かつ的確に把握しながら、
市民の**安全・安心を確保**

なお、広域犯罪への対応の運用としては、県と特別市が公安委員会・警察本部を共同設置する仕組みも考えられます。警察事務については、警察庁の指揮監督を受けることなどを鑑み、国とも意見交換をし、検討を深める必要があります。

特別市が実現すると
このような効果がより広がる!

これまでの取組と効果

司令塔の一本化による

迅速かつ地域の実情を踏まえた課題解決

【災害対応】の例

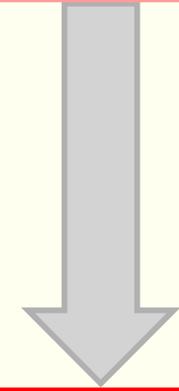
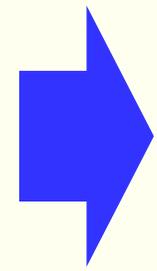
大規模災害時の救助実施市の指定 (平成31年4月から)

国

国

県

避難所の設置など、救助の
実施に県との調整が必要



横浜・川崎・相模原市

横浜・川崎・相模原市 (救助実施市)

円滑かつ迅速に避難所運営や、仮設住宅の供与が可能に
指定都市だけでなく圏域全体の災害対応の底上げにつながる

「特別自治市構想に対する神奈川県の見解」において

県から示されている課題・懸念

- ✓ 論点 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ
- ✓ 論点 県の財源不足が拡大するおそれ
- ✓ 論点 県民・市民への大きな費用負担
- ✓ 論点 住民代表機能への影響

論点 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ

3市の基本的な考え方

- 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
-
- 近隣市町村にもメリット!
 - 特別市は、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果たす
 - 特別市の創設によって、県や近隣市町村との新たな連携・協力関係を構築

論点 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ

今後の方向性

- 県内の総合調整機能に支障を及ぼすものではなく、メリットの方が大きいことを市民・県民等に丁寧に説明



- 効率的・効果的な住民サービスを提供できるよう、新たな連携・協力関係の構築のあり方について、県と3市で建設的な検討・議論が必要

論点 県の財政不足が拡大するおそれ

3市の基本的な考え方

- 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**

論点 県の財政不足が拡大するおそれ

今後の方向性

- 県からは留保財源が大幅に減少すると示されているが、今後、**根拠となる数値を県から提示**いただきながら、**県・三市で調査・研究**を行っていくことを**提案**

【参考】特別市に移行した場合の歳入・歳出

出典：特別自治市構想に対する神奈川県の見解

横浜市が特別自治市に移行した場合（一般財源等ベース）

<現状>

歳出	13,783	基準財政需要額 (10,638)		交付税措置外経費 (3,145)	その他 【超過課税、 宝くじ収入 等】(736)
歳入	13,783	国庫補助 (1,056)	交付税 (1,047)	基準財政収入額 (8,535)	

<横浜市を除く>

歳出	9,328	基準財政需要額 (6,961)		交付税措置外経費 (2,367)	歳出減 $\Delta 4,455$ (うち交付税措置外経費 $\Delta 778$)	
歳入	8,875	国庫補助 (930)	交付税 (919)	基準財政収入額 (5,112)	留保財源 (1,442)	歳入減 $\Delta 4,908$ (うち留保財源等 $\Delta 1,231$)

<県の留保財源> 令和元年度2,408億円
横浜市移行による影響 960億円

論点 県民・市民への大きな費用負担

3市の基本的な考え方

- 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

論点 市民・県民への大きな費用負担

今後の方向性

- 人口減少や少子高齢化などの社会経済状況にも適切に対応し、**効率的・効果的な行政運営の観点**などを含め、**幅広く総合的な検討が必要**
- **県・市で調査・研究**を行っていくことを提案



多種多様な公共施設

論点 住民代表機能への影響

3市の基本的な考え方

- 特別市には、何らかの「住民代表機能を持つ区」が必要
- 区は、都市内分権を担保しながら、大都市としての一体性を損なわないよう、行政区として法人格は有しない
- 区はその役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけの強化や、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

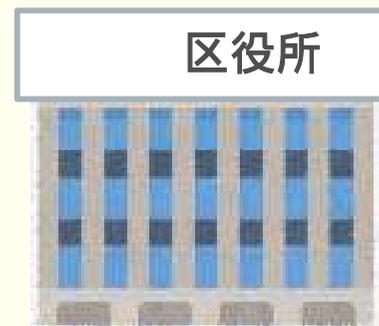
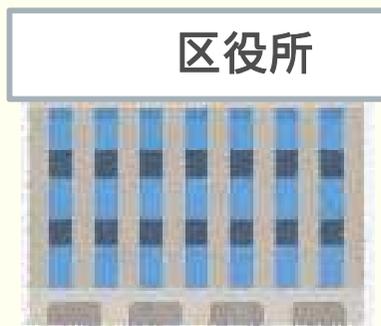
論点 住民代表機能への影響

今後の方向性

- 住民代表機能を持つ区のあり方については、**地域の実情**に応じて、検討を行っていくことが必要

例えば・・・

- ・区役所の機能強化・役割拡充、区長の権限強化
- ・地域協働の取組、区行政への住民参画など



特別市の制度化に向けた論点まとめ

特別市の制度化に向けた論点

- ✓ 論点 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ
- ✓ 論点 県の財源不足が拡大するおそれ
- ✓ 論点 県民・市民への大きな費用負担
- ✓ 論点 住民代表機能への影響



課題や懸念には当たらない

県内3指定都市は、
特別市の法制化に向けて取組を進める

特別市の法制化の必要性

【基礎自治体の現状】

生活・経済圏の拡大
住民ニーズが複雑多様化

- 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

市町村の
規模・能力は拡大

- 道府県事務の一部を処理する指定都市・中核市が増加

広域自治体と基礎自治体の
役割分担が多様化

- 地方分権一括法等により市町村への事務移譲が進展

現行制度の課題が顕在化

- 「新型コロナウイルス感染症対策」など柔軟かつ機動的な対策実施が困難

**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**

特別市の法制化の必要性

【大都市が果たすべき役割】

基礎自治体としての
「現場力」

- 住民の声を身近に聞ける基礎自治体が広く行政サービスを担うことが必要

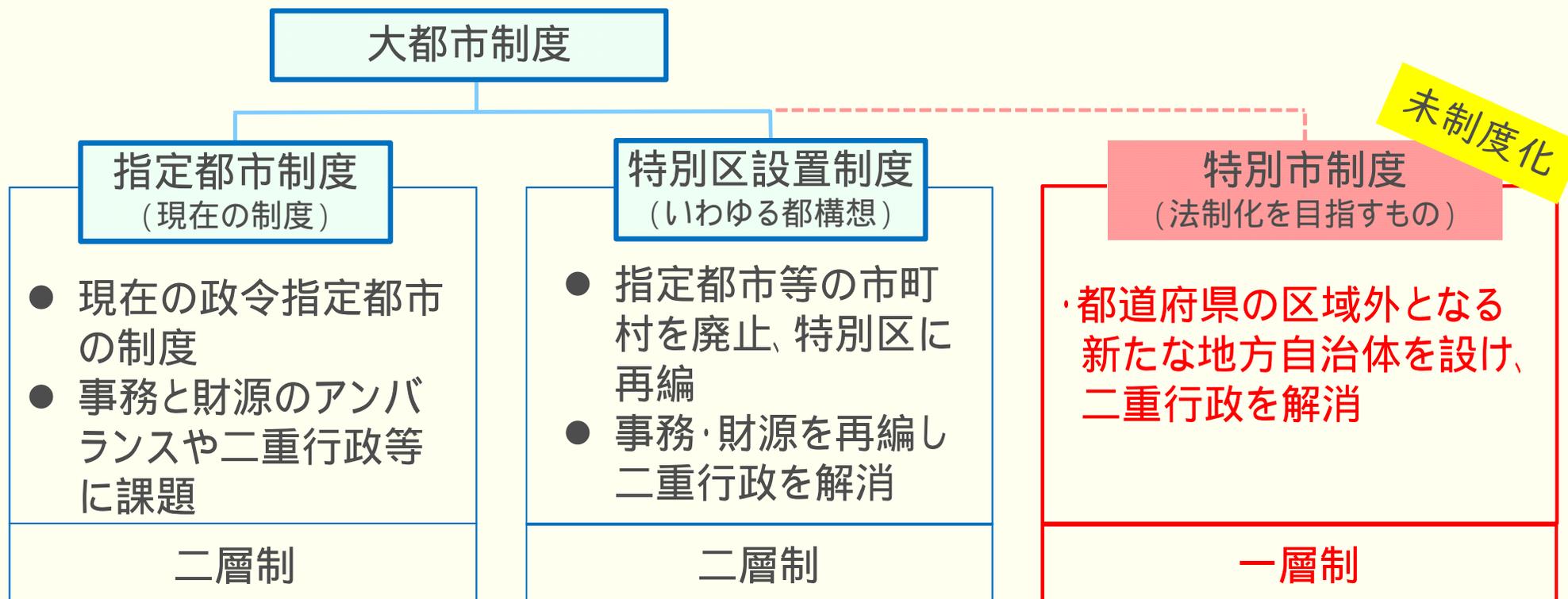
大都市としての
「総合力」

- 人口・産業・インフラが集積する大都市が効率的かつ高度な住民サービスを提供し、一体的な都市機能を発揮
- 多様化・複雑化する課題に対し、大都市が先進的な施策を展開すべき

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

特別市の法制化の必要性

【現在の大都市制度の状況】



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

特別市の法制化の必要性

【特別市の実現による効果】

● 市民にもたらす効果

✓ 特別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』

● 近隣自治体の住民にもたらす効果

✓ 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』

● 国民全体・日本にもたらす効果

✓ 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』

特別市の法制化の必要性

「住民目線からみて法制度化することは妥当ではない」との県の見解

3市が考える住民目線での特別市の法制化の必要性

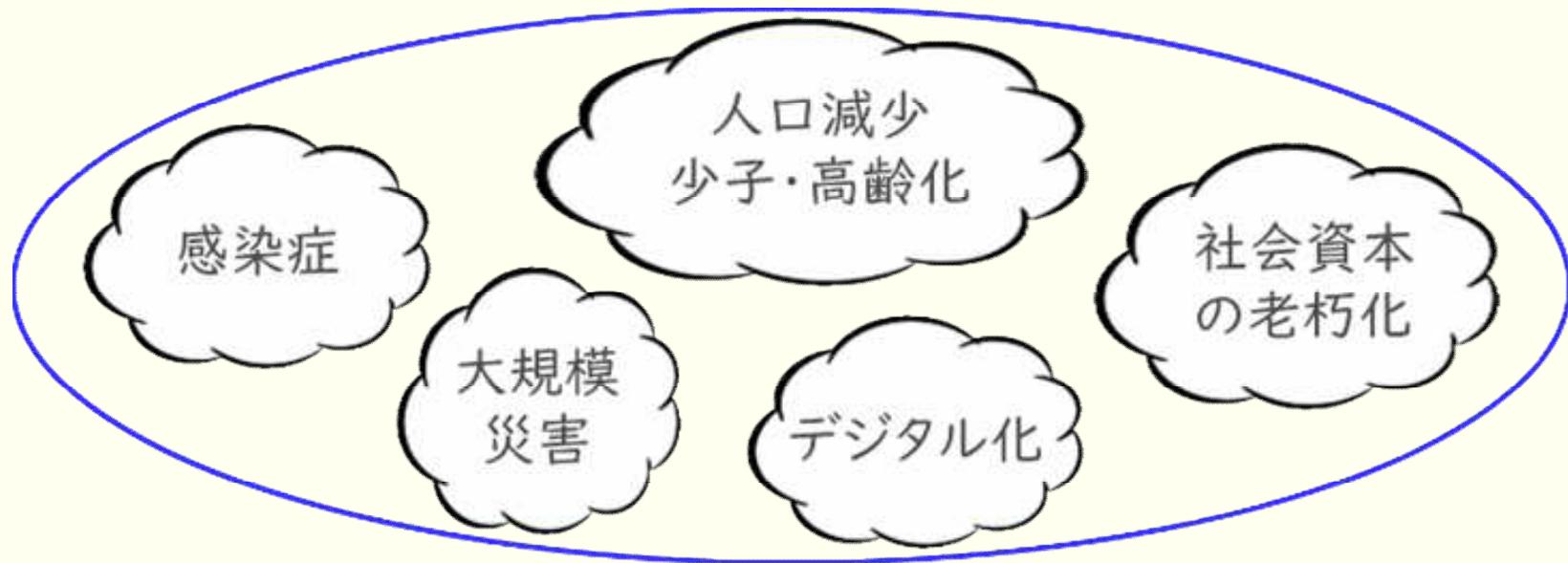
- 特別市の移行により、**住民サービスが向上し**、各都市の行政課題に**的確に対応することが可能**になる
- 特別市制度は、市民はもとより、**近隣自治体及び我が国の将来**にとっても重要な制度
- 地方自治体が地域の実情に応じて**相応しい大都市制度を選択**できることを目指すもの
- 実際の特別市の移行には、市議会・県議会の議決など、**住民の意向を確認しながら**、様々な手続きを踏まえる必要

市民・県民の皆様には特別市制度の**意義**や**メリット**などを丁寧に説明し、**住民目線の議論**を進めながら、**法制化につなげる**

むすび

特別市制度は…

地方自治の新しい仕組み



社会情勢が急速に変化する中
将来を見据え今こそ法制化が必要

全国の基礎自治体 1,718市町村
その数だけ**自治の姿**がある



地域特性を踏まえた行政運営のため
ふさわしい自治のあり方を選択できるように!

「道府県と市町村」という構造は130年以上不変 全国一律の自治構造を変えていく

1871年(明治4年) 廃藩置県 全国に305府県

1888年(明治21年) 県の大合併 47道府県の形が確立 15,859市町村

1947年(昭和22年) 地方自治法施行 10,505市町村

1956年(昭和31年) 指定都市制度の成立 4,668市町村

65年以上、
指定都市制度は変わっていない

130年以上、
県の形、二層制の
体制は変わっていない

2022年(令和4年) 現在 47都道府県 1,718市町村

現在の県と指定都市の二重行政の解消により、
迅速かつ柔軟な行政運営を可能とし、

「住民目線」で行政サービスの向上を実現

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り、

県内市町村に対しても大きなメリット

国や政党等への働きかけ 様々な手段を用いた広報の実施



持続可能な行政運営を図りながら
神奈川にふさわしい地方自治を実現することが
3市に課せられた使命です。

「真の地方分権」の実現に向けて、
3市は、地方から、この神奈川から国を動かすため、
新しい地方自治の形をつくる

「特別市」の法制化に向けて、まい進してまいります。