

新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について

1 「横浜特別自治市大綱」策定までの主な経過

時期 (平成)	横浜市の取組		参考：国等の動向
	当局	市会	
21年度	22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》公表	○特別委員会 (調査・研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」) ○指定都市市長会「特別自治市」構想発表
22年度			○特別委員会 (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」)
23年度	23年6月		○特別委員会 (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」) ○第30次地方制度調査会設置。臨時委員に市長就任(8月)
	8月	○横浜市大都市自治研究会設置	
	10月	○指定都市7市による大都市制度共同研究会設置	
	12月	○8市連携市長会議設置	
	24年2月		○新たな大都市制度である「特別自治市」創設に関する決議(12月) ○16指定都市議長が国に対して特別自治市創設を要望(2月)
	3月	○横浜市大都市自治研究会第1次提言	
24年度	24年6月	○「横浜特別自治市大綱素案(骨子)」とりまとめ	○指定都市議長会として、国に対して「特別自治市」など多様な大都市制度創設を要望(2月)
	12月		
	25年2月	○「横浜特別自治市大綱」策定	○第30次地方制度調査会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」(12月)
	3月		

2 第30次地方制度調査会

(1) 最近の開催状況

開催日	会議	主な内容
平成25年5月10日	第33回専門小委員会	大都市制度のあり方について議論
平成25年5月24日	第34回専門小委員会	大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申(素案)について議論
平成25年6月3日	第35回専門小委員会	大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申(素案)について地方6団体から意見聴取

(2) 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申(素案)」(以下、「答申(素案)」)の概要

＜参考資料 1 : 第 35 回専門小委員会配付資料＞

○指定都市制度の現状

- ・ 指定都市と都道府県との行政運営の中で、「二重行政」の問題が顕在化
- ・ 「二重行政」を解消するためには、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
- ・ 指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることを検討することが必要
- ・ 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ことが必要
- ・ 「二重行政」を解消するためには、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

○「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

- ・ 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、都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えることを基本とすべき
- ・ 移譲事務の分野としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野など、指定都市に移譲されていない事務全般にわたって検討の対象とすべき
- ・ 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は、税源配分も含めて財政措置のあり方を検討すべき

○「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

- ・ 区長に独自の権限を持たせる場合、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
- ・ 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べき
- ・ 区を単位とする住民自治の機能を強化すべき
- ・ 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
- ・ 条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定められるようにすべき
- ・ 区長が市長から独立した人事や予算等の権限を持つことを検討すべき

○特別市(仮称)

- ・ 「二重行政」が完全に解消され、効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義がある
- ・ 人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある
- ・ 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、実質的に特別市に近づけることを目指すこととし、特別市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ことが必要

(3) 答申（素案）に対する地方6団体の主な意見の概要

(第35回専門小委員会における意見聴取内容をもとに作成)

ア 全国知事会

- 指定都市への**事務移譲**については、**個別の事務ごとに検討**すべきである。
- 移譲事務を決定した上で、それに見合う財政措置を議論すべきである。
- **都道府県には指定都市と比較して安定した税源が十分に与えられていないこと**などに十分留意した上で検討すべきである。

イ 全国都道府県議長会

- **特別市（仮称）は、事実上都道府県の分割になるので、慎重な検討**が必要である。

ウ 全国市長会

- **特別市（仮称）は、指定都市の考え方等を踏まえながら、引き続き国における迅速な検討**をお願いしたい。
- 答申素案のとおり、**都道府県と指定都市の関係は、都道府県間と同様に考えることを基本に権限移譲**を進めてほしい。
- 県費負担教職員の給与負担に係る財政負担については、個人道府県民税などの基幹的な税目の税源移譲が必要である。

エ 全国市議会議長会

- 指定都市に新たに生じる**財政負担**について、**財源としては、道府県から指定都市へ、個人道府県民税など基幹的税目の移譲**を行ってほしい。
- **区を単位とする常任委員会**については、**指定都市の自主的な取組に委ね**てほしい。
- **特別市（仮称）は、基礎自治体の権限強化の視点からも、早期実現に向けて引き続き推進**してほしい。

(4) 今後の予定

次回以降の専門小委員会において、答申（案）のとりまとめを行い、総会において、答申として確定していく流れとなります。

3 国への提案・要望

林市長が国に対し、「横浜特別自治市大綱」に基づく提案及び要望を行いました。

日付	要望先	場所
平成 25 年5月 20 日(月)	北村 総務大臣政務官	総務省
平成 25 年5月 27 日(月)	菅 内閣官房長官	首相官邸

<参考資料 2 : 提案書「新たな大都市制度『特別自治市』創設に向けた提案」>

第30次地方制度調査会第35回専門小委員会 次第

平成25年6月3日(月)

10:00～12:00

東京グリーンパレス ばら(地下1階)

1 開 会

2 議 題

① 答申(素案)について

- ・地方六団体から意見聴取

② その他

3 閉 会

○配付資料

資 料 1 全国知事会提出資料

資 料 2 全国市長会提出資料

参 考 資 料 大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申(素案)(第34回専門小委員会 資料1)

第30次地方制度調査会

第35回専門小委員会 提出資料

平成25年6月3日

全国知事会

基礎自治体のあり方について

広域連携の仕組み等について

- 地方自治制度の基本的方向性として、地域の実情に応じて地方公共団体が選択できる仕組みとすることが重要である。
- 住民に身近なサービスは住民に身近な市町村が担うのが原則であり、今後ともサービスを維持するために広域連携の選択肢を増やすことは必要である。
- 一方、広域連携の充実にとどまらず、住民自治確保の観点から小さな町村でも独自の町づくりや村おこしができるような仕組みを考えられないか。(例えば、議会に代わる町村総会の活用、シティーマネージャー等)

都道府県による補完について

- 小規模市町村では処理困難な事務については、近隣市町村との広域連携で可能な限り対応すべきであり、それでも解決できない場合の制度として、都道府県による垂直補完という選択肢を検討すべきである。
- 都道府県による補完を実施するか否かについては、地域の事情は様々なので、対象とする事務の範囲も含め、関係市町村と都道府県の自主的な判断に委ねる制度とすべきである。

【課題等】

- ・都道府県に当該事務の処理体制があること、都道府県に対する十分な財政措置を講ずることが必要である。
- ・柔軟な連携の仕組みを含め、責任の明確化、住民意向の反映などの課題を踏まえて制度設計の検討を行う必要がある。
- ・市町村の果たすべき役割や住民自治等の点で課題があるので、原則として条件不利地域などの例外的な制度とすべきである。

広域連携の仕組みを活用した権限移譲の推進【埼玉県】

パスポート 交付事務の権限移譲

ねらい

- (住民) パスポートセンターが遠くて不便
- ・ 移動時間や交通費が負担 (住民)
 - ・ きめ細かなセンター設置はできない (県)

権限移譲により身近な市町村に窓口を開設

- ・ 戸籍の取得とあわせたワンストップサービスの実現
- ・ 住民課窓口による効率的な事務執行

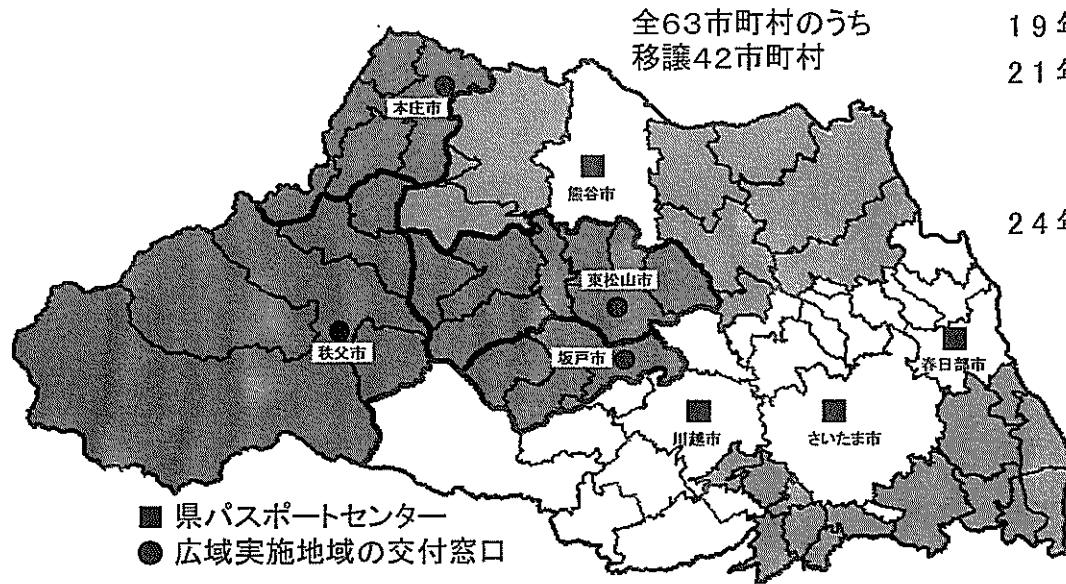
課題

- (市町村) 負担が大きく受け入れできない
- ・ 小規模町村では対応できない
 - ・ 他市町村で実績のない事務の受け入れは不安

広域連携の仕組みの活用 (中心市への事務委託)

- ・ 中心市への窓口設置により小規模市町村でも受入可能に
- ・ 県の丁寧な支援 (交付金・職員派遣・研修実施など)

パスポート 交付事務移譲市町村 (H25)



パスポート 交付事務移譲市町村の推移

19年度～ 県センターから離れた大都市に移譲 (3市)

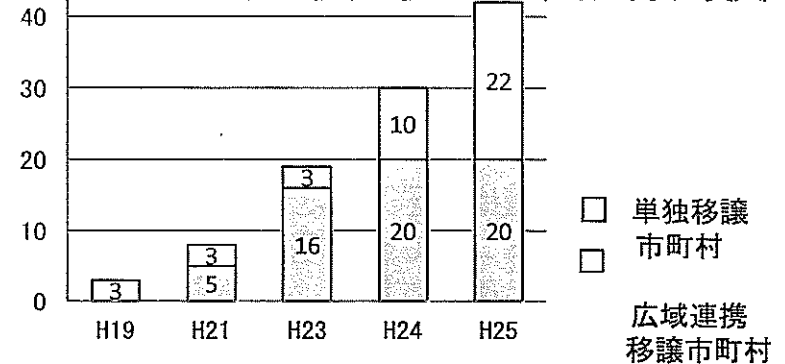
21年度～ 広域連携の仕組みの活用 (4地域20市町村)

H21: 秩父市を中心とする地域

H23: 本庄市及び東松山市を中心とする2地域

H24: 坂戸市を中心とする地域

24年度～ 他の地域でも広く移譲が拡大 (22市町村が単独で受入)



広域連携が引きがねになって移譲が拡大!

大都市制度のあり方について

指定都市への事務移譲について

- 指定都市への事務移譲については、個別の事務ごとに検討すべきである。
- 必ずしも全国一律に移譲するのではなく、地域ごとに課題の解決や合意形成を図った上で事務移譲を進められるようにすべきである。

指定都市への財政措置について

- 財政措置の検討に当たっては、移譲事務をまず決定した上で、それに見合う財政措置を議論すべきである。
- 都道府県には指定都市と比較して安定した税源が十分に与えられていないこと、地域によって財政状況が大きく異なること、現行の財政措置の状況などに十分留意した上で検討すべきである。

【財政措置の具体的内容】

- ・「現時点では判断できない」とする意見が多いが、ほかに「交付税措置」、「税源移譲と交付税措置」、「税交付金と交付税措置」という意見がある。

【税源移譲の検討】

- ・税源移譲は事務移譲と同時に実施すべきという意見があるが、中長期的に安定的な地方税財政制度の構築などについて十分議論することが必要である。

【今後の議論の進め方】

- ・「道府県と指定都市が協議すべき」と「地方制度調査会で方向性を議論すべき」という意見がある。後者においても、道府県と指定都市が合意形成を図りながら進めることが重要であると考えている。

平成 25 年 6 月 3 日
全 国 市 長 会

第 30 次地方制度調査会答申素案について

1. 大都市制度の改革

(1) 都道府県から指定都市への事務移譲

- ・答申素案のとおり、都道府県と指定都市の関係は都道府県間関係と同様に考えることを基本とし、権限移譲を行われたい。

(2) 税財源の配分

- ・県費負担教職員の給与負担に係る財政負担については、道府県から指定都市へ個人道府県民税などの基幹的な税目を税源移譲すべき。

(3) 特別市(仮称)について

- ・特別市(仮称)については、指定都市の考え方等を踏まえながら、引き続き国における迅速な検討を行われたい。

(4) 中核市・特例市制度

- ・これまで中核市・特例市の両市長会が求めている「選択制による権限移譲の枠組み」や、特例市市長会が求めている「人口要件の弾力化」についても検討されたい。

(5) 事務処理特例制度の改善

- ・事務処理特例制度は評価しているが、都道府県の意向が強く反映されるなどの課題があるため、見直しが必要。
- ・事務処理が可能となる要件を備えた基礎自治体には、当該団体が希望する場合には、自動的に事務移譲するような仕組みについても検討されたい。

2. 基礎自治体の行政サービス提供体制等

(1) 合併市町村関係

- ・行政区域の広域化を踏まえた財政措置は、地域の実情を踏まえた様々な取組みに対する確かな措置を行われたい。

(2) 広域連携関係

- ・多様な選択肢の中から、自ら選択できる方向とされていることを評価。
- ・定住自立圏の対象とならない地域における財政措置などについて、更なる検討を行われたい。

(3) 教育委員会関係

- ・答申素案においても、教育委員会設置の選択制について明記されていることを評価。
- ・教育委員会制度の改革に当たっては、地方制度調査会において審議されたい。
- ・指定都市市長会、中核市市長会、全国特例市市長会、特別区長会の意見は別紙のとおりであるので、ご配慮いただきたい。

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方
に関する答申（素案）」に対する指定都市市長会意見

指定都市制度について

（事務移譲について）

- 「都道府県と指定都市の関係は都道府県間関係と同様に考えることを基本とすべき」という方向性については、是非その方向で進めていただきたい。

（税財源の配分について）

- 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、住民と行政サービスとの間の受益と負担の関係に沿った財政措置が必要である。
- このため、県費負担教職員の給与負担に係る事務の移譲をはじめとする道府県から指定都市への事務・権限の移譲に伴って新たに指定都市に生じる財政負担については、道府県から指定都市へ個人道府県民税などの基幹的な税目に関する税源移譲が必要であり、このことは、これまでも指定都市が継続して主張してきた通りである。
- なお、移譲にあたっては、道府県から詳細な情報が提供されることを前提に、必要となる経費を全て適切に算定したうえで、関係者の合意形成が図られるべきである。

（「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について）

- 住民自治を強化するための具体的な方策が示されているが、住民自治の強化については、住民の参画が肝要であり、各都市においてすでに住民主体のまちづくりを実践しているところである。
- 区長権限の独立化や選任手続きについては、市長との関係や組織の一体性確保、責任のあり方など留意すべき点がある。
- 区を単位とする常任委員会の設置のあり方については、各都市における区の規模や位置付け等が異なるので、地域の実情に応じた、裁量、選択可能なものとされたい。

特別市（仮称）について

- 大都市と言っても、歴史、文化、さらには地域において果たしている役割などが様々であり、多様な大都市制度の実現が必要である。その中で、特別市（仮称）の意義について、「二重行政」の完全な解消や政策選択の自由度が高まることなど、明確に示した点は評価している。
- 特別市（仮称）の早期実現に向け、「さらに検討すべき課題」とされた項目について、指定都市の考え方等を踏まえながら、引き続き国における迅速な検討をお願いしたい。
- さらに、人口200万以上の団体に限定しない制度とすることを基本に引き続き検討をお願いしたい。

「第30次地方制度調査会における答申（素案）」について

1. 中核市・特例市制度について

- (1) 地方分権のけん引役として先導的な役割を担う中核市・特例市においては、その主体性を発揮し、地域の特性、実情に応じた独自のまちづくりを進めるため、基礎自治体による主体的な判断による「選択制による権限移譲の枠組み」の確立について検討いただきたい。
- (2) 中核市・特例市の両制度の統合については、積極的な権限移譲の観点からは望ましいものと考えられるが、具体的な制度設計を行うに当たっては各市長会への意見聴取の機会を十分に設定していただきたい。
- (3) 現行制度の中核市に移行する要件を満たしながら移行しない市の理由として財政措置が不十分であることが挙げられている。両制度の統合による一層の事務の移譲を進めるためには、都道府県からの税源移譲なども含めた財源措置のあり方についての見直しが必要である。
- (4) 条例による事務処理特例制度においては、都道府県と対等の立場で協議することが重要である。都道府県によって進捗が異なる状況もあることから、「権限(事務)移譲に関する基本的ルール」や協議の場の確立が必要であるため、引き続き検討いただきたい。

※平成16年の地方自治法改正に基づく要請制度については、市町村の積極的な活用に向けた要請手続き・効果の見直し等が必要である。

2. 地方中枢拠点都市について

- (1) 地方中枢拠点都市については、安定的かつ積極的にその役割が担えるよう、定住自立圏の法制化や広域連携に係る中心市への役割に応じた財源措置について引き続き検討を進め、早急に制度化を図っていただきたい。

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申」（素案）に対する意見

全国特例市市長会

1 中核市・特例市の制度の統合について

① 人口規模による枠組みの見直しと権限の選択制

両制度を統合し、今後一つの制度としてまとめて行けるように、現在の中核市・特例市が地方分権の推進に果たしてきた役割と実績を前提に、人口規模のみによる画一的な基準の適用を行わないこと。また、保健所の設置のみを要件とするのではなく、地域の実情に応じて権限を主体的に選択できる制度、又は複数の権限の類型から選択できる柔軟な制度として設計して頂きたい。

② 権限移譲に伴う財源措置

権限の配分にあたっては、各都市が健全で自律可能な財政運営を可能とする、権限に見合った適切な税財源を措置して頂きたい。

③ 中核市・特例市との協議の場の設置

両制度の統合にあたっては、当事者である両市長会との十分な調整を踏まえて実情に応じた制度設計をしていただくよう、必要な協議の場を設置して頂きたい。

2 都道府県からの事務移譲について

事務処理特例制度による都道府県からの事務移譲にあたっては、両者の対等な関係の下に適切に運用されるよう、十分な情報提供と財源措置、人材支援等について明確なルールを制度化して頂きたい。

3 住民自治の拡充

地域自治区等の仕組みや市議会議員の選挙区のあり方等住民自治の仕組みについては、各都市の規模、歴史、地勢等の状況が異なるため、そこでのニーズを見極め、実態に応じた適切な制度になるようさらに検討が必要である。

4 広域連携について

本素案にあるとおり、各都市が立地する条件により広域連携のニーズも異なるため、住民生活に身近な事務は、基礎自治体間の水平連携によることを基本に、財源措置等の支援体制を充実する等、定住自立圏の制度を含む柔軟な連携の仕組みを制度化して頂きたい。

以上

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申（素案）」
に対する意見

第 1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

(2) 東日本大震災の教訓と課題への対応

平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災によって、職員自身が被災し、災害対応の拠点となるべき庁舎が壊滅する事態が生じた。住民を把握するための住民基本台帳データも喪失するなど基礎自治体の行政機能そのものが失われ、大災害時において基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった。

被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村や都道府県が広域的な対応を積極的に行った。東日本大震災後、遠方の地方公共団体と災害時相互応援協定を締結したり、情報途絶対策等を拡充したりするなど、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が醸成されてきている。

災害関係法制においては、順次法改正が実施され、人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等への応援業務の対象の拡大や市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定の創設など、所要の見直しが進みつつある。

※

さらに、原発事故災害の影響により住所地以外への避難を余儀なくされている方々に対しては、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発避難者特例法）に基づき避難先市町村等により行政サービスが提供されるとともに、避難元市町村による避難場所に関する証明書の交付等により、避難生活に極力支障が生じないような対応が行われてきた。

このように、東日本大震災の教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が進められつつある。

【意見（1）】

上記下線の「市町村」に「区」を加え、「市区町村」としていただきたい。

【理由】

特別区は、東日本大震災発災直後から、「日頃東京の活動を支えていただいている被災

地の窮状に鑑み、考えられる全ての支援協力を全力で行う」との特別区長会申し合わせに基づき、被災自治体に対し、以下のような支援を積極的に行ってまいりました。

- ① 平成 25 年 4 月 1 日現在の被災自治体への派遣職員数は延べ 6,086 人で、平成 25 年度においても 107 人の中長期派遣を決定しており、特別区は全国派遣決定数の約 20%を占めています。
- ② 宮城県女川町の災害廃棄物を受け入れ、特別区 19 清掃工場において 25,412 トンの処理を行いました。
- ③ 区営住宅を避難住宅として提供するなど、特別区内への避難者は、平成 25 年 4 月 1 日現在で 6,000 人を超えています。

以上のとおり、特別区は、基礎自治体として、関係機関と協力、連携して被災地を全力で支える諸活動の一翼を担ってきたものと考えております。

上記該当部分については、被災地支援の現状認識を記載したものでありますので「市区町村」に改めていただくようお願いいたします。

【意見（2）】

上記※印の部分（「・・・所要の見直しが進みつつある」と「さらに、原発事故災害の影響により・・・」の間）に、以下のとおり加筆していただきたい。

今後は、基礎自治体が主体的な判断で被災者の支援ができるよう自由度を確保した財政支援等が必要であり、そのために、災害救助法の改正による災害関係法制の更なる整備が求められる。

【理由】

広域的かつ複合的な被害が発生した東日本大震災では、国や県を通じた垂直型の支援だけでなく、都道府県の枠を越えた基礎自治体間の水平型の支援活動が有効に機能しました。

こうした中、昨年 6 月には災害対策基本法が一部改正され、さらに、その際の衆参両院における附帯決議や翌 7 月の中央防災会議防災対策推進検討会議の最終報告等を踏まえ、第 183 回国会に災害対策基本法等の改正案が提出されました。このように災害対策法制の整備が前進していることは評価するところですが、大規模災害での支援活動においては、基礎自治体が国や都道府県の垂直的な支援を補完するという枠組みは残されたままです。

支援する意思を有する基礎自治体、支援を求める基礎自治体双方が、即座の対応を躊躇なく起こすためには、災害救助法において、大規模災害での支援活動における基礎自治体首長の主体的な役割と責務、その責務に基づき基礎自治体が行う水平型の支援活動に係る経費についての国の財政措置が明確に規定されることが必要です。

大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申（素案）

前 文

平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位推計）によれば、我が国の人口は、平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。

このような人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されている。人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていく。基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていくことが求められている。人口が収縮していく中で、都市構造や土地利用のあり方の見直しについても、基礎自治体が適切に役割を果たしていくことが求められている。

人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後さらに増大するものと考えられる。大都市等は安心安全な生活空間を形成することにより、第三次産業を中心に経済をけん引していくことが期待されている。

言うまでもなく、大都市はひとり大都市のみで存立できるものではない。他の基礎自治体と相互依存することで成り立っている。大都市等のあり方の見直しは、基礎自治体そのものや広域自治体のあり方にも大きく影響するものである。

当調査会は、平成23年8月24日に「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、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及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」について諮問を受け、●回の総会と●●回の専門小委員会において、関係団体からの意見聴取を含め、調査審議を行ってきた。諮問事項のうち、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」に関しては、平成23年12月15日に「地方自治法改正案に関する意見」を提出した。

平成24年1月17日の第3回総会以降「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方」について、上に述べたような基本的な認識に立ち調査審議を進め、以下の結論を得たのでここに答申する。

第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

1 現状認識

(1) 我が国における今後の基礎自治体の役割

少子高齢化が進行し、我が国が人口減少社会となったことは否定できない事実である。人口減少が進む中であっても集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯も増加していく。医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において、住民に身近な基礎自治体の役割が増え、住民一人当たりの行政コストも増大することが見込まれている。このことを前提にして、これからの我が国のあり方を真剣に考えていくことが必要である。

人口減少下であっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。このためには、まず、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくかが問われているのである。

指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（以下「地方中核拠点都市」という。）を核とする圏域は、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。

また、地方圏のうち地方中核拠点都市を核とする圏域以外の地域についても、都市機能を集約し、近隣の基礎自治体とネットワーク化することによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である。

(2) 東日本大震災の教訓と課題への対応

平成23年3月に発生した東日本大震災によって、職員自身が被災し、災害対応の拠点となるべき庁舎が壊滅する事態が生じた。住民を把握するための住民基本台帳データも喪失するなど基礎自治体の行政機能そのものが失われ、大災害時において基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった。

被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村や都道府県が広域的な対応を積極的に行った。東日本大震災後、遠方の地方公共団体と災害時相互応援協定を締結したり、情報途絶対策等を拡充したりするなど、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が醸成されてきている。

災害関係法制においては、順次法改正が実施され、人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等へ

の応援業務の対象の拡大や市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定の創設など、所要の見直しが進みつつある。

さらに、原発事故災害の影響により住所地以外への避難を余儀なくされている方々に対しては、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発避難者特例法）に基づき避難先市町村等により行政サービスが提供されるとともに、避難元市町村による避難場所に関する証明書の交付等により、避難生活に極力支障が生じないような対応が行われてきた。

このように、東日本大震災の教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が進められつつある。

2 三大都市圏・地方圏の課題

(1) 三大都市圏の抱える課題

三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）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。これまで地方圏がその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。また、高齢者医療、介護や生活保護などの行政需要が急増することへの対応や、独居老人や老老介護の問題など、家族やコミュニティの機能の低下への対応も必要になる。一方で、人口減少に歯止めを掛けるためには、出生率を回復することが必要である。三大都市圏には若い世代が比較的多いことを踏まえると、三大都市圏は少子化対策においても果たすべき役割が大きい。

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、人となり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。東日本大震災を教訓として、人口・産業が集中している大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対策を講じていくことも必要である。

三大都市圏には、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市が圏域内に数多く存在する。このため、自主的な市町村合併によるほか、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、定住自立圏施策のような一又は少数の中心市に集約し、ネットワーク化するという手法とは異なる広域連携が必要である。

さらに、三大都市圏のように通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている大都市圏においては、大都市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である。

(2) 地方圏の抱える課題

地方圏は、三大都市圏に先行して、すでに高齢化や人口減少といった課題に直面してきた。人々が快適で安心して暮らせる都市環境を確保するとともに、三大都市圏から地方圏への人の流れを作るためにも、地域を支える拠点の構築が課題となる。

このため、平成21年以降、人口5万程度以上で昼夜間人口比率1以上等の要件に該当する中心市を持つ圏域において定住自立圏施策が進められ、平成25年4月1日現在で、84市(人口4万未満の複眼型中心市5市を含む。)が中心市宣言を行っている。しかしながら、相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の「集約とネットワーク化」の取組が進んでいないのが現実である。

今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、「集約とネットワーク化」を進めることが重要である。

このような地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市等の一定以上の人口規模のある都市から相当の距離があるような地域については、基礎自治体間の広域連携だけにより課題を解決することは難しいものと考えられる。今後は、このような地域において基礎自治体が提供すべき行政サービス等に関して、都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たすことも必要である。

3 制度改革等の必要性

(1) 大都市等に関する地方自治制度の改革による対応

大都市等に関する地方自治制度としては、昭和31年に特別市制度に代えて指定都市制度が創設された後、指定都市に準ずる規模の都市に規模・能力に応じた事務移譲を進めるため、平成6年、11年にそれぞれ中核市制度、特例市制度が創設された。その後、中核市については人口要件以外の要件が撤廃され、指定都市については合併団体に対する運用上の人口要件が一時緩和された。現在、指定都市、中核市、特例市に指定されている市の数は、それぞれ20、42、40に増加している。

その結果、指定都市、中核市、特例市に指定されている都市も多様になり、各制度において一律に決められる事項と各都市のそれぞれの状況に対応しなければならない事項とが生じている。

また、都区制度は、昭和18年以降東京のみに適用されており、累次の改革において特別区への事務移譲等が進められてきた。

先に述べた三大都市圏や地方中枢拠点都市を核とする圏域の抱える課題に対しては、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。

このような中で、新たな大都市制度や、現行の指定都市、中核市、特例市、特別区に係る制度の見直しについて、各方面から様々な提案が行われている。

この際、大都市等における効率的・効果的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりについて、地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方策を示すことが必要である。

また、このことは、明治以来の区域を継承している都道府県についての議論、ひいては広域自治体のあり方の議論にもつながっていくものとなる。

(2) 基礎自治体における行政サービスの提供のあり方についての制度的対応

平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえ、引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である。

自主的な市町村合併に対しては、引き続き必要な支援措置を講じていくことが重要である。しかしながら、市町村合併に向けた現実の取組は進んでおらず、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗することは想定し難い状況にある。

人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービスの提供のあり方については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併のほか、共同処理方式による市町村間の広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意し、それぞれの市町村が最も適した仕組みを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

現行の地方自治法に基づく事務の共同処理の制度（一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託）においては、それぞれの効果が法定されている。今後必要となる地方中枢拠点都市を核とする圏域及び定住自立圏における市町村間の広域連携や都道府県による市町村に対する補完を進めるためには、これまでの共同処理の方式よりも柔軟な地方公共団体間の関係を構築することが求められるものと考えられる。これを踏まえた制度面での対応が必要である。

また、合併市町村においては、行財政の効率化等の成果が現れつつあるが、併せて行政区域の広域化に伴う課題なども顕在化している。課題の解決に取り組む合併市町村に対しては、合併の効果を最大限に発揮できるよう適切な支援を行っていくことが必要である。

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

(1) 指定都市制度の現状

①指定都市制度の枠組み

指定都市は、地方自治法制定時に制度上存在したが実際には適用されなかった特別市に代わる制度として、昭和31年に創設された。以来、現在に至るまで、50年以上にわたり制度の基本的な枠組みは変更されていない。

②効率的・効果的な行政体制の整備

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

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

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

③住民意思の的確な反映

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

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

(2) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

①事務移譲

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

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

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

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

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

②税財源の配分

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

③指定都市と都道府県の協議会

これまで言われてきた「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることとすべきである。

協議会においては、例えば、都道府県による指定都市の区域内における公の施設の設置や指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち指定都市又は都道府県が協議を求めた事項等について協議の対象とすることを検討すべきである。また、これに併せて、指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち協議会で定めたものについては、お互いに処理状況を報告することとすべきである。

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

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

(3)「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

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

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

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

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

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

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

ととすべきである。

2 中核市・特例市制度

(1) 中核市・特例市制度の現状

中核市と特例市は、市町村への権限移譲を規模・能力に応じて段階的に進めるため、それぞれ平成6年と平成11年に設けられた制度である。これまで、住民に身近な権限を適切に行使するとともに、地域の中心的な都市として地域を支える役割を果たしてきたものと評価できる。

その後、平成23年8月に公布された義務付け・枠付けの見直し等に関する第2次一括法（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）等により、まちづくりや環境規制の分野において一般市への事務の移譲が進展した。これを踏まえて、特例市に対して更なる事務の移譲を進めることが必要である。

(2) 具体的な方策

①両制度の統合

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である。その際には、現在の特例市については、少なくとも引き続きこれまで処理してきた事務を処理し続けることとすることを前提とする必要がある。

②都道府県からの事務移譲

今後、都道府県から中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、中核市・特例市が多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとすべきである。

条例による事務処理特例制度は、本来都道府県から市町村に事務の移譲を行う際に、両者間で適切に協議を行い、事務処理に必要な財源を適切に措置することにより、各市町村の規模・能力や地域の実情に応じた事務の移譲を行うことを企図した制度である。

しかしながら、移譲事務の内容については都道府県の意向が強く反映されているのではないかと、また、事務移譲に伴う財源措置が不十分なのではないかとの懸念も存在する。このような懸念を払拭し、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするため、以下のような措置をそれぞれの地域の実情に応じて講じることが考えられる。

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。

移譲事務の内容については、平成16年の地方自治法改正により、市町村長が議会の議決を経て都道府県知事に対して特定の事務の移譲を要請できることとされた。この場合においては、都道府県知事は市町村長と速やかに協議しなければならないこととされている。しかしながら、未だ活用実績がないことから、市町村の意向を反映するためには、市町村の側が本制度を積極的に活用することが必要である。

③住民自治の拡充

中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点であり、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきである。

また、中核市・特例市の市議会議員の選挙区は、指定都市では区の区域をもって選挙区とされているのに対して、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体とされている。より地域に密着し、住民との結び付きの深い市議会議員を選出する観点から、選挙区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。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

3 都区制度

(1) 都区制度の現状

特別区は、昭和39年の福祉事務所等の事務移譲や課税権の法定化、昭和49年の保健所等の事務移譲、区長公選制の復活や都からの配属職員制度の廃止、平成10年の一般廃棄物の収集等の事務移譲や都区財政調整制度の見直しなど、累次の都区制度改革により、平成10年の地方自治法改正後は、「基礎的な地方公共団体」として、都が一体的に処理することが必要な事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を処理している。

都区制度は概ね円滑に運営されているが、平成10年以降も、特別区への更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況である。

(2) 具体的な方策

①都から特別区への事務移譲

今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。

都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。

また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきである。

②特別区の区域の見直し

一方、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。

③都区協議会

都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がある。

④住民自治の拡充

特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである。

また、特別区の区議会議員についても、中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため、より地域に密着した区議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうか、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

第3 新たな大都市制度

1 特別区制度の他地域への適用

(1) 大都市地域特別区設置法の制定

現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時には東京都以外の地域に適用することは想定外であった。仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合には、人口の集中度合いや経済圏の実情など、社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に適用することが考えられる。

そのような中、平成24年8月に、議員立法により「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。）が制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が確定した。

そこで、大都市地域特別区設置法において総務大臣との協議事項とされている事務分担、税源配分及び財政調整を中心に、同法に基づき特別区を設置

する際に留意すべき点を明らかにしておくことが必要である。

(2) 具体的な留意点

①総括的な留意点

大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に当たっては、各地域の判断に委ねられる部分が多いが、いわゆる「二重行政」の排除や行政の効率化といった住民の期待に応じたものとするよう留意すべきである。

また、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。

さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。

②事務分担

事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とし、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきである。

また、特別区において処理すべき事務については、仮に、道府県の特別区が中核市並みの事務を処理することとした場合、現在都の特別区が処理していない事務も処理することとなり、円滑に事務処理を行うことができるかどうかについて特に留意すべきである。

なお、特別区を設置しようとする指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えることができるのかという観点にも留意すべきである。東京都の特別区においては、長期間にわたり段階的に所掌事務を増加してきたことにも留意すべきである。

③税源配分及び財政調整

税源配分及び財政調整については、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である。その際、税源の偏在がある中で特別区において適切に行政サービスを提供できるよう、税源の配分と道府県と特別区の間での財政調整の仕組みを適切に組み合わせるとともに、特別区間で偏在度の大きい税を道府県と特別区の間での財政調整の財源とすることが基本である。

税源の配分に当たっては、目的税とその用途との関係にも留意すべきである。また、現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区との間での事務分担に応じた財源上の配慮が必要である。

指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区の事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意すべきである。

特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があることに留意すべきである。

④財産処分及び職員の移管

特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担に応じることを基本に検討すべきである。その際、市町村合併について、合併関係市町村の職員が合併市町村の職員としての身分を保有するよう措置するとともに、合併市町村が職員の身分取扱いに関して職員のすべてに通じて公正に処理しなければならないとされていることとの均衡にも留意すべきである。

なお、東京都と特別区の間では、都職員がその身分を有したまま特別区に配属される制度が昭和49年まで存在したが、これは当時の特別区が都の内部団体的性格を持っていたことの表れであることに留意すべきである。

⑤道府県に置かれる特別区の性格

道府県に置かれる特別区は、道府県と特別区の手続き分担や税源配分、財政調整等のあり方によっては、平成10年の地方自治法改正で「基礎的な地方公共団体」と位置付けられた都の特別区とは性格が異なってしまう可能性もあることに留意すべきである。

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を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。

3 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）の広がりや、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大都市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大都市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、大都市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。

ある。

第4 「平成の合併」後の基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービスの提供のあり方

1 「平成の合併」の経緯と現状

人口減少・少子高齢化の進行等に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進された。

その効果については、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要があるが、短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れているものと評価することができる。

市町村合併によって組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることによって体制が充実した市町村がある一方で、合併後も人口規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合があるなど、市町村合併の効果の発現には、一様でない面がある。

市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている状況にある。

このような課題の解決に向け、それぞれの合併市町村においては、コミュニティ活動等を行う団体への地域単位での支援、コミュニティバスの運行・エリアの拡大、地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援、支所機能の充実によるサービスの維持・向上等、様々な取組を実施している。

合併市町村における支所や出張所、自治会などについては、コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられる。しかしながら、地域によっては支所・出張所の適正配置の努力が必要なところもあり、地域の実情に応じた取組が進められるよう留意すべきである。

「平成の合併」により市町村の面積が拡大する等市町村の姿が大きく変わった面がある。市町村の安定した財政運営を可能にするとともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するためにも、支所機能を適切に活用する等の取組を継続的に進めることができるようにすることが必要である。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置を講ずる必要がある。

2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題

(1) 市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性

人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービスの提供

のあり方については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併のほか、共同処理方式による市町村間の広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意し、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

中でも、将来的に近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く存在し、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高い状況にある。市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すための方策を講じるべきである。

さらに、自ら処理することが困難な事務について、将来的に都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完にも一定のニーズがある。都市機能が集積した都市から相当離れていること等の理由から、市町村間の広域連携によることが困難な場合には、都道府県による補完も重要な選択肢であり、これに資する方策を講じるべきである。

(2) 現行の事務の共同処理制度の特徴

現行の地方自治法では、事務の共同処理の制度について、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託の各方式が定められ、その効果が規定されている。全国の市町村においては、広域市町村圏施策が展開されて以降、現行の制度を活用して相当の成果が上げられている。

しかしながら、現に事務の共同処理を行っている市町村から、事務の共同処理の各方式について、それぞれの制度の特徴により、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか等の指摘があることも事実である。

3 具体的な方策

(1) 新たな広域連携の制度の必要性

広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきである。

人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である。現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要となる。

市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能

とする仕組みを制度化すべきである。

地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手續、合意の実行性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要である。

広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が調わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについても検討を進める必要がある。

(2) 地方圏における市町村間の広域連携のあり方

三大都市圏以外の地方圏においては、地方中枢拠点都市を核に、産業振興、雇用確保、広域観光、高度救急医療、介護、障害者福祉、広域防災、人材育成等の分野において、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくことが重要である。

このような地方中枢拠点都市を核とする圏域以外で定住自立圏施策の対象となりうる地域においては、その取組を一層促進することが必要である。このような都市機能の「集約とネットワーク化」の取組を一層促進するためには、地方中枢拠点都市の担うべき役割を整理すべきである。その上で、その役割に応じた適切な財政措置を講じる必要がある。

(3) 大都市圏の市町村

市町村合併があまり進捗しなかった大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化が進行するとともに、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎える。

大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障が生じている。

今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要である。

地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みについては、大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことにも資するものとする必要がある。その際、大都市圏においても都市機能の「集約とネットワーク化」の考え方は有効である。しかしながら、大都市圏においては、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市が圏域内に数多く存在するため、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、一又は少数の中心市に集約し、ネットワーク化する地方圏での方策をそのまま応用することは適切ではない。各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、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であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講ずるべきである。

(4) 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点

今後、市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示すことが必要である。特に、既に一定の規模・能力を備え、広域連携において中心的な役割を果たすべき都市（地方中枢拠点都市や定住自立圏施策における中心市）と近隣の市町村が連携を行う場合には、それぞれのメリットが示される必要がある。同時に、中心的な役割を果たすべき都市のリーダーシップのあり方や、市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方、さらには法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方についても検討を進めるべきである。

なお、市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されていることから、このような手法を含めて、連携を促していくべきである。

また、市町村が連携して民間部門等を活用する取組は、災害対応や監査、福祉などの分野において有効であり、特に民間部門等の専門的な人材の活用も有用である。市町村の技術系職員等の有する知識や技術を継承できるよう、専門的な人材を共同で確保することも考えられる。

これらの広域連携の取組によって、それぞれの地域が、それぞれの有する都市的な機能の魅力、自然環境の魅力等を高め、人々が地域に誇りを持って住み続けようと思えるような地域づくりを推進する必要がある。

さらに、大都市圏の住民を地方に呼び込み、交流人口を増やす取組の必要性も高まっており、近隣の都市圏域を越えた遠方の市町村との連携・交流など、交流人口の増加という視点も重要である。

(5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観

点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

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	保育士の試験・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地域密着型サービス事業者等を除く)	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	市域を超え、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	障害者福祉サービス事業者 [※] 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障害者福祉サービス事業者(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	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	○	○	
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、第23条の2、第24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、設置管理できる)	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基準策定 (指定都市は基準の付加ができる)	食品衛生法第51条、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	○	○	○

25	麻薬取扱者(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	都市計画事業の認可	都市計画法第59条等	○		○
30	市街地再開発事業の認可	都市再開発法第7条の9等	○	○	○
31	防災街区整備事業の認可	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	土地利用規制区域の指定	国土利用計画法第12条等	○	○	
36	一級河川(指定区間)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	砂防の直轄区域以外の管理	砂防法第5条等	○		

39	海岸の直轄区域以外の管理	海岸法第5条等	○	○	
40	公有水面の埋立免許	公有水面埋立法第2条等	○	○	○
41	地すべり防止工事の施行及び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の許可、意見の聴取等	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等	森林法第5条等	○		
50	民有林の開発行為の許可等	森林法第10条の2等	○		○
51	保安林の指定(一部)、保安林の管理等	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	○	○	
53	市町村立高等学校の設置認可	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等の管理に係る指揮監督 文化庁長官への届出等の経由事務	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	商工会議所に係る許可・監督	商工会議所法第7条第2項、第10条第2項及び第3項、第12条第1 項、第46条第2項及び第4項、第57条、第58条第1項、第59条第1項 及び第4項等	○	○	○
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	○	○	○

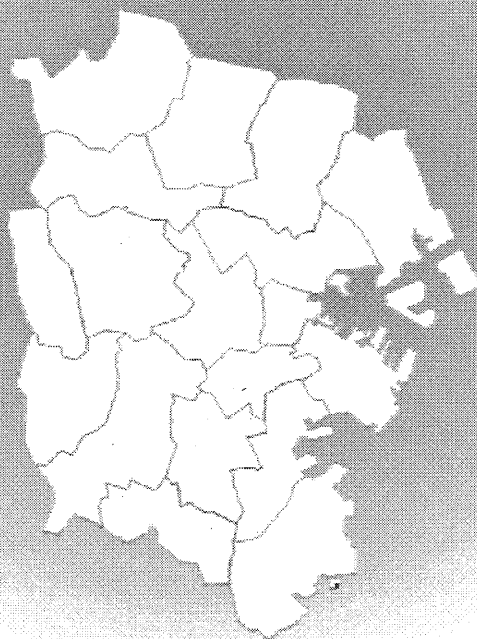
64	火薬類の製造(一部)・販売・消費許可	火薬類取締法第3条、第5条、第25条、第56条の2、令第16条等	○	○	○
65	災害時の応急救助	災害救助法第2条等	○		
66	防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請	自衛隊法第83条、災害対策基本法第68条の2等	○		
67	航空消防隊の設置(市町村消防の支援)	消防組織法第30条等			
68	都道府県警察の設置	警察法第36条等			
69	交通規制・管制	道路交通法第4条等	○		
70	公害健康被害の補償給付	公害健康被害の補償等に関する法律第4条等	○		
71	第一種フロン類回収業者の登録	特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実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	ダイオキシン類土壤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

「横浜特別自治市大綱」に基づく
新たな大都市制度「特別自治市」創設に向けた提案



平成 25 年 5 月 20 日

横 浜 市

1 横浜特別自治市大綱の概要

(1) 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性

指定都市制度の課題	横浜市の課題	課題を解決するために	現行の指定都市制度を見直し、大都市の能力を十分発揮するため「特別自治市制度」が必要	
指定都市と周辺府県の二重行政	人口減少・高齢社会の到来			効果 <ul style="list-style-type: none"> ■ 二重行政解消による行政サービスの質の向上 ■ 積極的な政策展開による経済の活性化
大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置	公共施設の保全・更新需要の増大 国際競争力の低下			

(2) 横浜市が目指す「特別自治市制度」

■ 「特別自治市制度」の骨子

- ① 現在県が横浜市域で実施する事務及び横浜市が担っている事務の全てを処理
- ② 市域内地方税の全てを賦課徴収
- ③ 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
- ④ 行政内部の自治構造は、市－区の2層構造を基本とし、行政区を単位に住民自治を制度的に強化

ポイント
1

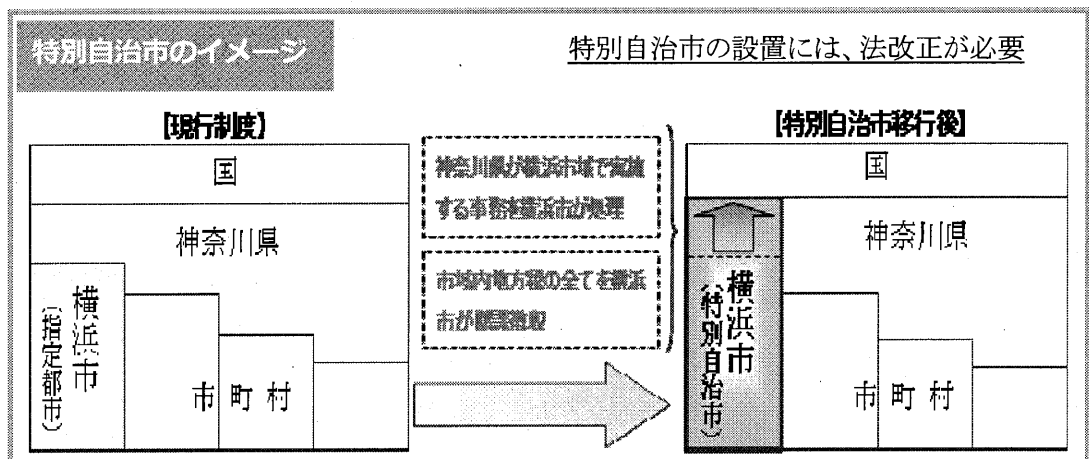
横浜市は、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」による特別区の設置は目指さない

特別区の設置による課題

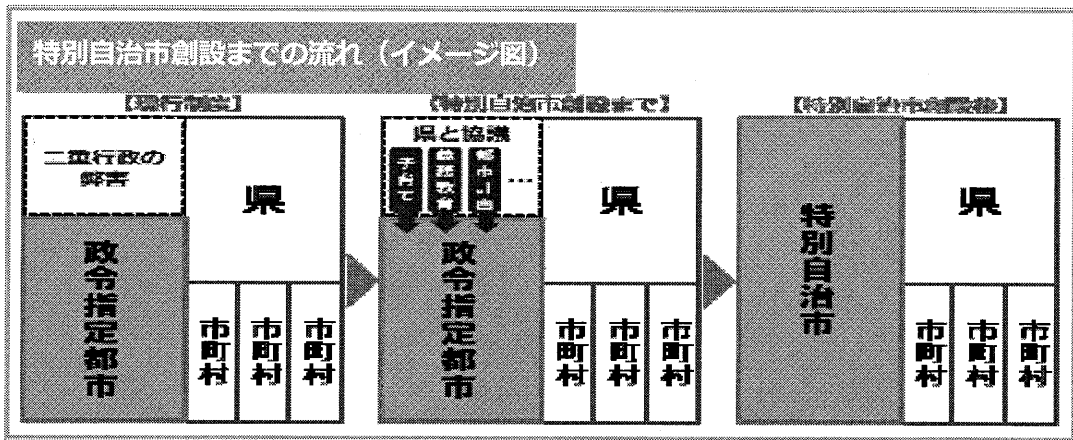
- 横浜の強みである都市の一体性をいかせない
- 組織再編に伴うコスト増が懸念される など

ポイント
2

横浜市は、大都市の役割・仕事量に見合った権限と税財源を持つ広域自治体から自立した特別な市（特別自治市）を目指す



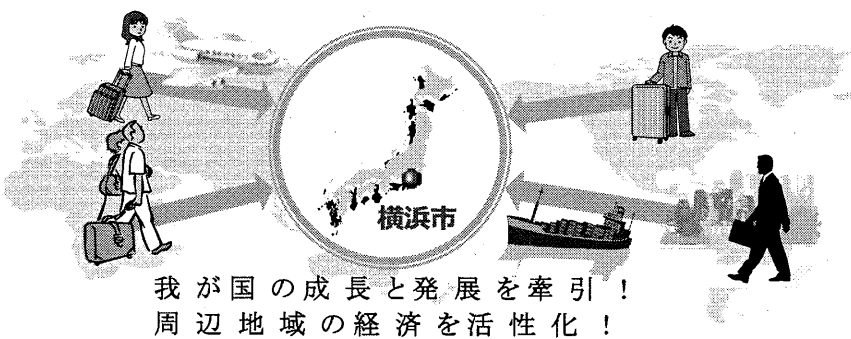
現行制度のもとでも、県との協議の場を設置し、子育て支援、教育、都市計画など、分野ごとに県との協議を進め、ゴールである「特別自治市」に近づけていく



2 新たな大都市制度「特別自治市」創設に向けた提案

- 提案 1 横浜市が目指す新たな大都市制度「特別自治市」の早期実現に向け、関連法の整備への取組
- 提案 2 「特別自治市」実現までの間、指定都市への事務と税財源の移譲（県費負担教職員の給与負担など）

○ 大都市への重点的な規制緩和や税制優遇等を進めることで、大都市が発展し、その税収や経済効果は、周辺地域をはじめ全国に循環し、我が国の成長と発展をけん引できます。



○ 特別自治市など、大都市のあり方を整理することは、国・道州・基礎自治体という新たな国のかたちを構築する道州制を推進するきっかけにもなります。

道州制に対する
横浜市の考え

- 道州制は、新たな国のかたちを構築する選択肢として、有益な考え方です
- 道州制における大都市のあり方等については、詳細な制度設計を進めます

○ 特別自治市実現に向けた課題（区における住民代表機能の必要性・周辺自治体への影響）については、第30次地方制度調査会の答申もふまえ、対応案を提案します。