

## 主な論点

(「横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)」を素材として作成)

- 1 指定都市制度に関する課題認識について
  - (1) 二重行政
  - (2) 税制上の不十分な措置
  
- 2 特別自治市制度の骨子について
  - (1) 市域内地方事務の全てを処理することについて
    - ア 県の「総合調整機能」への影響
    - イ 警察事務
    - ウ 県有施設
  
  - (2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて
    - ア 県の「財源の再分配機能」への影響
    - イ 県との間での財政調整
  
  - (3) その他
    - ア 広域連携
    - イ 住民自治
    - ウ 住民投票等の移行手続

# 1 指定都市制度に関する課題認識について

## (1) 二重行政

下線は神奈川県広域連携課が追加

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

### 1 指定都市制度の問題点

#### (1) 指定都市と道府県の二重行政

第30次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等の二重行政は解消されたものの、未だ指定都市と道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな課題。

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



### <論点>

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

【指定都市が挙げる「二重行政」の例】

河川管理、図書館、中小企業支援 等

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

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

【現行制度下での具体的な取組例】

- ① 「指定都市都道府県調整会議」における首長級の協議

- ・ 第1回横浜市神奈川県調整会議(平成29年3月開催)

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

ラグビー・オリパラの開催に向けた協調連携

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

(2) 税制上の不十分な措置

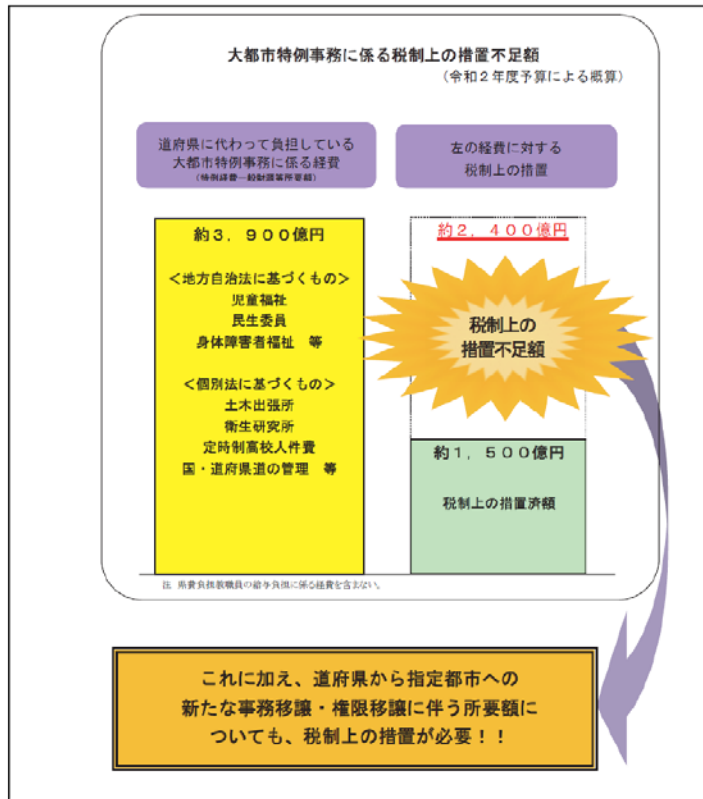
(横浜特別自治市大綱(概要)「第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性」)

1 指定都市制度の問題点

(2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

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

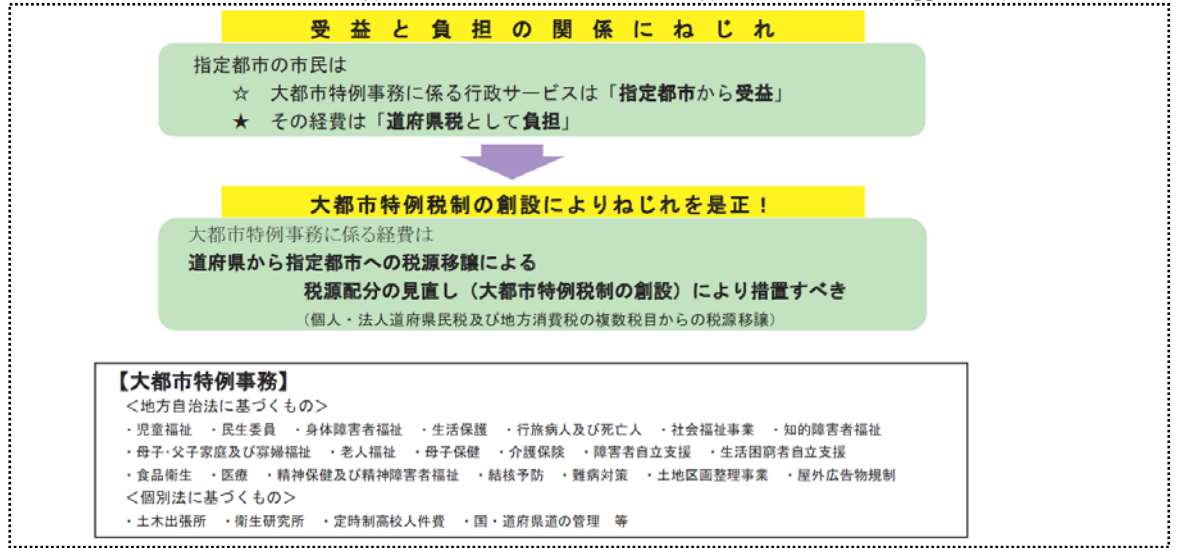
○ 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



出典：指定都市「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望(令和3年度)」

(参考) 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望(令和3年度)

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



<論点>

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

【現行制度下での取組例】

国への提案・要望（県、全国知事会、関東地方知事会議、九都県市首脳会議）

## 2 地方税財政制度の改革

### 1 地方の仕事量に見合った税財源の確保

【提案内容】

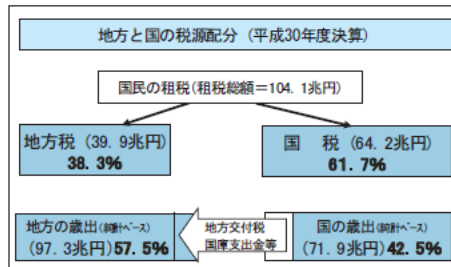
提出先 内閣府、総務省、財務省

地方の仕事量に見合った税財源を確保すること。そのために、消費税と地方消費税の配分の見直しや、所得税から住民税への一層の税源移譲などにより、税収の安定性が高く、地方自治体間の偏在が少ない地方税財源の充実強化を図ること。

◆現状・課題

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

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



総務省「国と地方の税源配分の見直し」を基に作成

◆実現による効果

税収の安定性が高く、地方自治体間の偏在が少ない地方税財源の充実強化を図ることにより、地方自治体が、地域の実情に即した施策を自主的・自立的に行うことが可能となる。

（神奈川県担当課：総務局税制企画課）

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

## 2 特別自治市制度の骨子について

### (1) 市域内地方事務の全てを処理することについて

#### ア 県の総合調整機能への影響

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P18)

#### 1 横浜特別自治市制度の骨子

##### (1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、現在神奈川県（以下「県」という。）が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全てを処理する。

県が市町村を包括する広域自治体として担っている市町村間の広域調整事務や市町村に対する補完事務を除く、例えば、第30次地制調答申別表で示された、医療法に基づく「医療計画の策定」、学校教育法に基づく「私立幼稚園の設置認可」、都市計画法に基づく「都市計画事業（一部）の施行認可」など、道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない全ての地方事務を担うことを原則とする。

#### <論点>

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

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

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

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

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

## イ 警察事務について

(横浜特別自治市大綱(概要)「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」)

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

警察事務の分割による広域犯罪の懸念

<考え方>

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

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

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

## 2. 警察事務、広域犯罪への対応

○例えば警察事務についても特別市(仮称)の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、**組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



### 基本的な方向性

- 広域犯罪への対応の運用としては、**公安委員会・警察本部を道府県と特別自治市が共同で設置**する仕組みも考えられる。(警察法、地方自治法施行令の改正が必要)
- 広域犯罪への対応については、現在も警察法に基づき所轄外捜査や道府県警察間で合同捜査の形がとられているが、**道府県警察が警察庁の指揮監督も受けることに鑑み**、特別自治市における警察事務のあり方については、**国とも意見交換をし、検討を深めていく。**

### <論点>

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

## ウ 県有施設について

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P18)

### 1 横浜特別自治市制度の骨子

#### (1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、現在神奈川県（以下「県」という。）が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理する。

(中略)

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

(参考)「横浜市大都市自治研究会第1次提言」(平成24年3月)より引用

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

#### <基本的な考え方>

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

#### <論点>

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



(2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて

ア 県の「財源の再分配機能」への影響

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P20)

1 横浜特別自治市制度の骨子

(2) 税財政制度

特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

全ての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響

<考え方>

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

なお、神奈川県にて、県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や県内市町村の財政力指数といったデータからは、「大都市が財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない。

特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要。

支障が生じる場合は県と個別調整を行う。その仕組みは今後、県と協議を行う。

さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

### 3. 地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響

- 特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、**周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋

#### 基本的な方向性

- 特別自治市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合、**必要な財政需要については、一義的には地方交付税により措置される。**
- 特別自治市は、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し実施し、圏域の中心的な役割を果たす(※)。

※広域連携の制度的な担保についても検討してはどうか。

(市町村連携による道府県事務の移譲、連携中枢都市圏制度の法定化など)

その他、広域に対しサービスが提供される経費等については、特別自治市が応分の負担をすることも考えられる。

<論点>

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

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

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

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

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

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

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

## イ 県との間での財政調整

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P20)

### 1 横浜特別自治市制度の骨子

#### (2) 税財政制度

特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

(中略)

また、水源管理に関する経費や特別自治市移行後も必要となる施設など広く県民に対しサービスが提供される経費等については、原則として、特別自治市が応分の負担をするものとする。

### <論点>

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

### (3) その他

#### ア 広域連携について

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P22)

#### 1 横浜特別自治市制度の骨子

#### (3) 広域連携

特別自治市としての横浜市は、県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する。

#### <論点>

- 第32次地方制度調査会答申においては、「通勤・通学、買い物など住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がる東京圏をはじめとする大都市圏では、高齢者数の急速な増加に伴う医療・介護サービスの確保や震災等の課題に、関係する都道府県が広域的な観点から協調して対応することが求められる。」との指摘もあり、将来課題を見据え、中枢都市を中心とした圏域を設定するのであれば、東京圏など、より広範な視野での検討が必要ではないのか。
  
- 特別自治市である横浜市は、その担う事務から、「県が市町村を包括する広域自治体として担っている市町村間の広域調整事務」を除くとしている中、自団体の利害を超越して他の基礎自治体との間の広域調整を行うことはできるのか。(県の広域調整機能(規制等を含む)を代替することが実際に可能なのか。)
  
- ※ 横浜市は、希望する近隣市町村と圏域を設定していく、その仕組みとして定住自立圏や連携中枢都市圏を準用するとしているが、想定している近隣市町村は川崎市、町田市、大和市、藤沢市、鎌倉市、逗子市、横須賀市と考えられるが、これら大和市、藤沢市、鎌倉市、横須賀市といった中核市、施行時特例市は、単体として必要な生活機能を確保できており、連携中枢都市圏で中心市となりうる団体である。なお、3大都市圏は定住自立圏の対象外とされている。

## イ 住民自治について

### (横浜特別自治市大綱(概要)「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」)

#### 1 横浜特別自治市制度の骨子

##### (4) 住民自治構造

特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

##### ア 特別自治市の内部の自治構造

○効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区(行政区)とする。

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

##### イ 区における住民自治の強化

##### (7) 住民代表機能(区選出市議員及び区長のあり方)

○特別自治市では、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化が想定される。

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

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

○区長は、市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

##### (イ) 住民参画と協働の充実

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

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

#### 【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

##### <課題>

何らかの住民代表機能のある区の必要性

##### <考え方>

住民代表機能を持つ区として、選挙により住民の代表として選出された公選職である区選出議員の役割を強化し、機能を明確化する。併せて、区長の位置づけも強化することに加え、住民自治の充実の観点から、行政への住民参画の仕組みを設けるとともに、地域協働の取組を更に推進させていく。

これらを総合的に推進し、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

## 1. 住民代表機能を持つ区のあり方

- 一層制の大都市制度である特別市(仮称)について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、**何らかの住民代表機能を持つ区が必要**

出典: 第30次地方制度調査会答申より抜粋

### 基本的な方向性

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

### <論点>

- 現行の地方自治制度は、基礎自治体と広域自治体の「二層制」を前提に、両者の役割分担と協働により住民自治の実現と地方行政上の諸課題の解決を図っているが、第30次地方制度調査会において「一層制」の合憲性が議論され、答申において現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分という指摘がされたことを踏まえると、横浜市の大綱で示された住民代表機能については改めて合憲性の観点から検討する必要はないのか。
- 第30次地方制度調査会においては、「特別市(仮称)」についてではなく、現行の指定都市制度において、「住民意思の的確な反映」の必要性が指摘されている。このため、まずは現行制度下で「区における住民自治」が十分なのか否か、住民との対話で十分に検証した上で、さらに新たな特別自治市構想での「区の住民自治の強化」の必要性や可能性を議論していくものではないのか。

## ウ 住民投票等の移行手続について

(横浜特別自治市大綱「第4 横浜市が目指す特別自治市制度」P30)

### 3 特別自治市移行に向けた手続等

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

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

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

#### <協議の場で定める事項(例)>

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

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

### ②移行手続

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

#### <論点>

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

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