

# 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

近年、特別自治市構想について、指定都市市長会等から提案がなされるなど、その動きが活発化しています。

この構想は、現行の指定都市が道府県から実質的に独立し、道府県の権限・税財源を含めて一元的に管理する「特別自治市」を法制度化しようとするものであり、地方自治制度全般に関わる問題提起です。

指定都市市長会等の動きを受け、全国最多の3指定都市が所在する本県では、令和3年6月より、有識者で構成する「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」（以下「研究会」という。）を開催し、同年11月に特別自治市構想等に関する意見や県・指定都市間の課題解決に向けた提言をいただきました。

県では、研究会の意見や提言を踏まえ、特別自治市構想に対する見解について、次のとおりまとめました。

## 【特別自治市構想の背景等】

### 1 神奈川県における地方自治

現行の地方自治制度は、広域自治体（都道府県）と基礎自治体（市町村）の二層制を採用しており、本県内には33の市町村があります。

県は、平成21年3月に「神奈川県自治基本条例」<sup>1</sup>を制定しており、県政運営にあたっては、市町村の主体性及び自主性を尊重し、適切な役割分担を図り、市町村への権限移譲に取り組んでいます。

県内には、指定都市（横浜市、川崎市、相模原市）、中核市（横須賀市）、施行時特例市（平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市）という大都市も多く所在しており、多くの事務・権限を、広域自治体である県から、基礎自治体である市町村に対し、法令や条例により移譲しています。

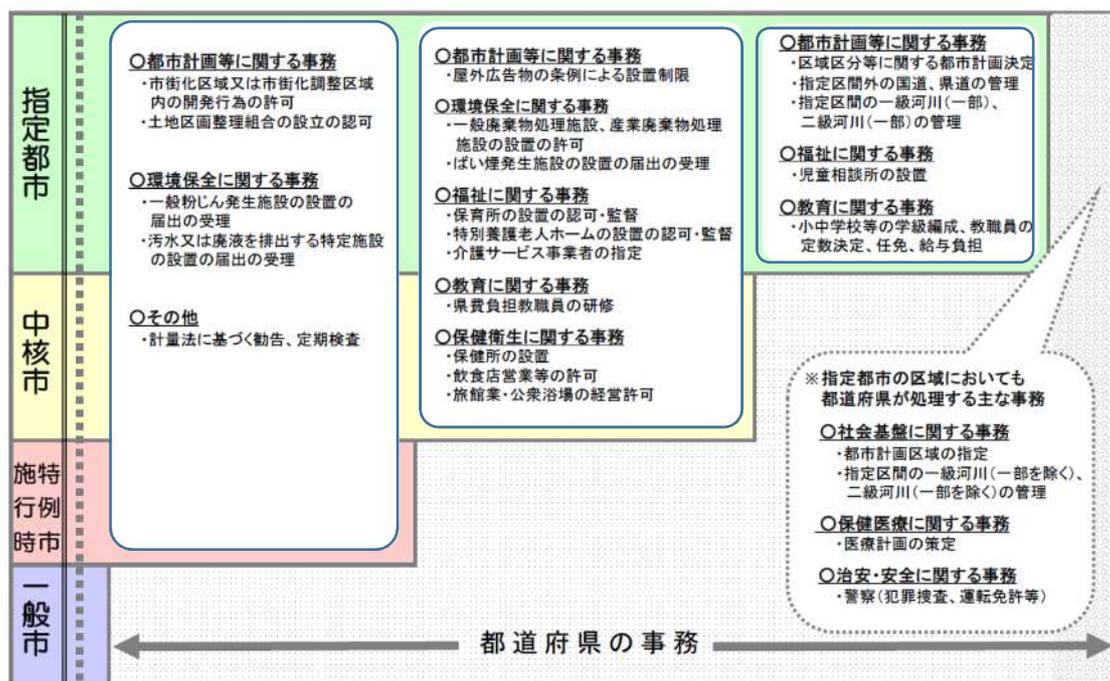
#### <広域自治体（都道府県）の役割とは>

広域の地方公共団体として、普通地方公共団体の事務で、広域にわたるもの、包括する市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理する。

出典：地方自治法第2条第5項参照

<sup>1</sup> 神奈川県自治基本条例…県政運営の基本ルールとして、神奈川県が制定した都道府県では初めての自治基本条例。基本理念としては、県民が望む地域社会の実現を目指すことや県民に最も身近な存在である市町村の意見を尊重することとしている。

## <指定都市・中核市・施行時特例市の主な事務>



出典：総務省ホームページをもとに作成

## 2 特別自治市構想の概要

指定都市市長会等においては、多様な大都市制度の1つとして、広域自治体（道府県）に包含されない一層制の地方公共団体に移行する「特別自治市」の法制度化を目指しており、以下のとおり整理しています。

### ①特別自治市が担う事務

現行の指定都市が担う事務に加え、道府県が指定都市の市域において担う事務を処理する。（ただし、包括する市町村間の連絡調整事務や補完事務は除く。）

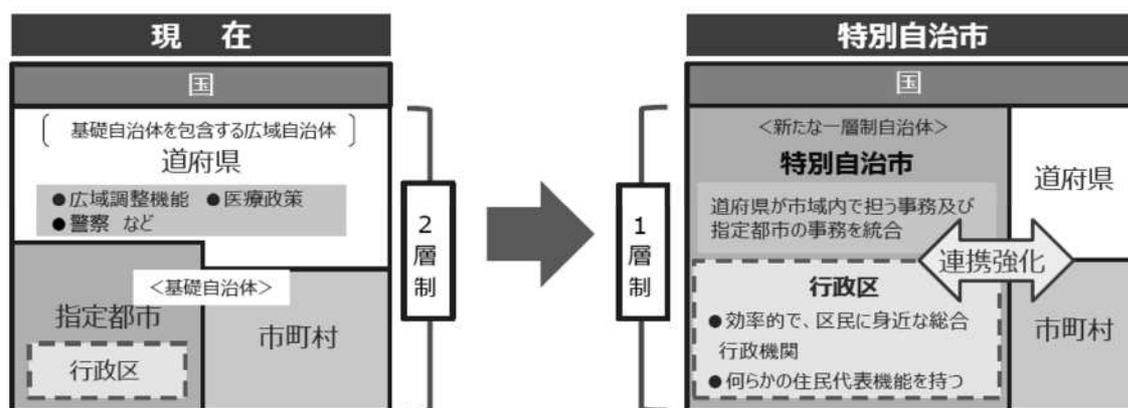
### ②税財政制度

市域内の地方税は、現在の道府県税も含めて、特別自治市が一元的に賦課徴収する。

### ③内部の自治構造

市内部の自治構造は、行政区（市の内部組織）のままとし、法人格を有しない。

## <現行の地方自治制度と特別自治市構想>



出典：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）

### 3 特別自治市構想の法制度化を目指すとしている理由

指定都市市長会等は、現行指定都市制度上の課題として、道府県と指定都市間の「二重行政」や、大都市特例事務に関する「税制上の不十分な措置」を挙げています。

こうした課題を前提に、現在の二層制の地方自治構造では指定都市が求められる役割を十分に発揮できないとし、「二重行政」の完全な解消等を実現する制度として、既に法制度化されている特別区設置制度（いわゆる都構想）<sup>2</sup>に加え、「特別自治市」の法制度化が必要であるとしています。

2 特別区設置制度（いわゆる都構想）…指定都市等の関係市町村を廃止し、特別区を設置するもの。住民に身近な行政は公選の区長及び区議会を置く特別区へ、広域行政は広域自治体へと事務・財源を再編する。手続きは「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成24年8月29日成立）による。

## 【特別自治市構想に対する神奈川県の見解】

### 1 特別自治市構想の法制度化を目指すとしている理由について

指定都市市長会等が「特別自治市構想の法制度化を目指す理由」として掲げる指定都市制度の課題は、以下の理由により、合理性がないと考えます。

第1に、この構想が「二重行政」に当たると指摘している事例は、法令による役割分担がなされているものや、住民ニーズに基づくものであり、「二重行政」の指摘は当たらないと考えます。

また、指定都市から指摘があれば、県は指定都市と調整の上、権限移譲を実現してきた経緯があります。

まず、県と市町村が事務レベルで協議する「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」において協議を行い、事務処理の特例に関する条例によって、財政措置の上、事務・権限を移譲してきました。

加えて、国では、地方自治法において、道府県と指定都市の事務処理を調整するための協議の場として、「指定都市都道府県調整会議」を制度化しています。

このように、仮にいわゆる「二重行政」のような課題が具体的に生じていても、現行制度を十分に活用することで解決は可能です。

指定都市市長会は、「道府県と指定都市で類似する施策を実施しており、その中でも非効率なものや手続面等で住民にとって過重の負担になっている」ものを「二重行政」とし、その具体例として、図書館、公営住宅、商店街振興などを挙げています。

しかし、道府県と指定都市が、類似した事務を行う場合や同一市域内に図書館、公営住宅等の類似する施設を整備する場合であっても、それらは法令による役割分担がなされているものや、住民ニーズに基づくものであり、指定都市市長会が主張するような「非効率」「住民にとって過重の負担」ではないことから、「二重行政」の指摘は当たらないと考えます。

本県を例とすれば、県立の図書館については、専門性の観点から主に社会・人文系の専門図書や工学・産業技術・自然科学の専門図書を収集しており、市町村立図書館を補完しています。加えて、広域性の観点から、県内の全市町村立図書館が所蔵する資料の横断検索システムや搬送システムを構築し、それらの相互貸借を可能とする基盤の整備や市町村立図書館職員への研修等による人材育成支援を担っており、市町村立図書館との役割分担がなされています。

また、公営住宅について、市営住宅では、市内の居住もしくは在勤を入居申込の要件としている一方、県営住宅では、この要件を設けていません。こうした申込要件の違い等から公営住宅のすみ分けが図られている状況にあり、指定都市域内の県営住宅、市営住宅とも応募倍率は軒並み高く<sup>3</sup>、それぞれ旺盛な公営住宅需要が認められます。

そのほか、県の商店街振興については、イベント等への事業費補助など、県・指定都市両方で行っているものの、県の重点施策に沿った事業や県内商店街のモデル事例

<sup>3</sup> 県営住宅（指定都市市域内）の応募倍率:4.1倍（令和2年度）

市営住宅の応募倍率:横浜市 8.3倍（令和3年4月募集）、川崎市 19.0倍（令和3年3月募集）、相模原市 8.9倍（令和3年5月募集）

として他地域へと展開する意義が認められるような事業を中心に補助するなど、市の事業とすみ分けの上、事業を実施しています。

また、指定都市から指摘があれば、県は指定都市と調整の上、権限移譲を実現してきた経緯があります。

まず、県と市町村が事務・権限の移譲などを事務レベルで協議する「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」において、地域の実情も踏まえながら協議を行い、地方自治法上の条例による事務処理の特例制度（事務処理の特例に関する条例）によって、財源措置の上、事務・権限を移譲してきました。

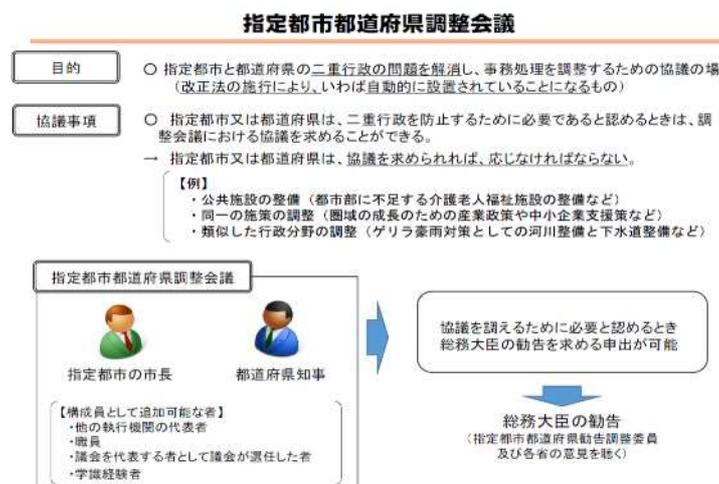
加えて、国では、第30次地方制度調査会<sup>4</sup>の答申を受け、指定都市の実情を踏まえ、道府県から指定都市への大幅な権限移譲を実現するとともに、地方自治法において、道府県と指定都市の事務処理を調整するための協議の場として、知事及び市長で構成する「指定都市都道府県調整会議」を制度化しています。この会議は、指定都市の市長又は道府県の知事からの協議の申出があれば、他方には応諾義務があり、当事者間で解決できなければ、総務大臣の勧告により解決を図ることとなっています。

したがって、仮にいわゆる「二重行政」のような課題が具体的に生じているのであれば、この制度を十分に活用することで解決は可能です。

実際に、県では、指定都市からの申出を受け、平成29年3月に「横浜市神奈川県調整会議」を開催し、パスポートの発給事務を県から横浜市へ移譲することに合意し、令和元年10月に権限移譲を実現しました。また、令和2年11月に「横浜市神奈川県調整会議、川崎市神奈川県調整会議（合同会議）」を開催し、高圧ガス保安法の許認可事務について、権限移譲を前提に協議を行うことで合意し、事務レベルでの協議を進めています。

このように、県としては、「二重行政」という用語に捉われず、個別具体の行政課題に応じて、「指定都市都道府県調整会議」なども適宜活用しながら、一つ一つ住民目線に立って対応を図っています。

## <指定都市都道府県調整会議の概要>



出典：総務省ホームページ

<sup>4</sup> 地方制度調査会…地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置されている内閣総理大臣の諮問機関。第30次地方制度調査会では、大都市制度のあり方や基礎自治体の行政体制のあり方などが調査審議され、平成25年6月に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」が決定された。

第2に、この構想が主張する、大都市特例事務に関する「税制上の不十分な措置」をはじめとした地方税財源の不足は、地方税財政制度全体の課題であることから、国における抜本的な検討が必要であり、地方が連携して国に解決を求めるべき課題です。

地方全体が財源不足の中で、単に道府県における市域の税財源全てを指定都市に移譲することでは根本的な解決にはなりません。

また、そもそも特別自治市は、包括する市町村に関する連絡調整事務や補完事務といった広域自治体が処理する事務を担わないことから、広域自治体の道府県税の全てを賦課徴収するという考え方自体が合理性を有しないと考えます。

指定都市市長会は、「指定都市は、一般の事務に加え、事務配分の特例により道府県から移譲されている事務・権限（大都市特例事務）を担っているが、必要な財源については、税制上の措置が不十分」といった課題を指摘し、特別自治市制度の必要性を主張しています。

これまでの地方分権改革の取組により、地域の実情に即した施策を自主的・自立的に行うことができるよう、地方自治体への一定の税財源の移譲は実現されましたが、依然として、指定都市のみならず、地方全体の課題として「地方の仕事量に見合った税財源」が確保されているとは言えない状況にあります。（国・地方間の財源配分（令和元年度）においては、租税の割合が国と地方で6対4であるのに対し、国と地方の歳出の割合は4対6となっています。）

地方税財政制度は法律により定められるものですので、本来の仕事量に応じた税財源は国に求めるべきであり、国において「指定都市の財政需要に応じた財政措置はどうあるべきか」という視点で、抜本的な検討が必要な問題です。

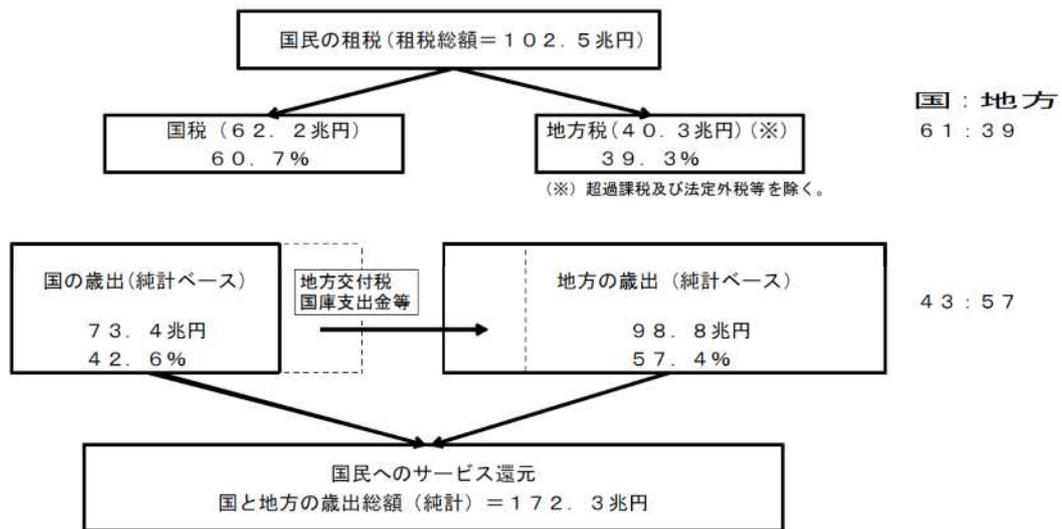
そのため、県及び指定都市は、現行制度下において、九都県市首脳会議等も活用しながら、「地方の仕事量に見合った税財源の確保」を国に求めており、今後も地方全体が連携して対応していくことが必要です。

また、大都市特例事務に関し、それに見合う税制措置が必要という考え方は理解できますが、現行制度では、税制上の措置が不十分な部分は、一義的には、地方交付税措置がなされています。

仮に、特別自治市構想が、地方交付税措置対象外経費への対応としての税財源の移譲を想定しているものであれば、地方全体が財源不足の中で、単に道府県における市域の税財源全てを指定都市に移譲することでは、根本的な解決になりません。

なお、特別自治市は、前述のとおり広域自治体が処理する市町村に関する連絡調整事務及び補完事務を担う道府県ではない（道府県と同様の機能を果たすわけではない）ことから、道府県税の全てを移管するという考え方に合理性はないものと考えます。

<国・地方間の財源配分（令和元年度）>



出典：総務省「国と地方の税財源配分の見直し」（令和3年4月）

## 2 特別自治市構想の課題・懸念について

特別自治市構想については、第30次地方制度調査会で調査・審議が行われ、

- ①内部構造として何らかの住民代表機能を持つ区が必要
- ②例えば警察事務についても、特別自治市とそれ以外の区域に分割することに伴う組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念
- ③特別自治市が全ての道府県税・市町村税を賦課徴収することに伴う周辺自治体に対する道府県の行政サービスへの影響に懸念

といった課題が示されました。

県としても、特別自治市構想には同様の課題があると考えています（P. 15《参考》を参照）が、仮にこの構想が実現した場合に、住民の目線に立って、具体的にどのような影響が考えられるのか、広域自治体の視点からも整理し「見える化」していく必要があります。

こうした考えのもと、以下のとおり、大きく4点、特別自治市構想の課題・懸念を整理しました。

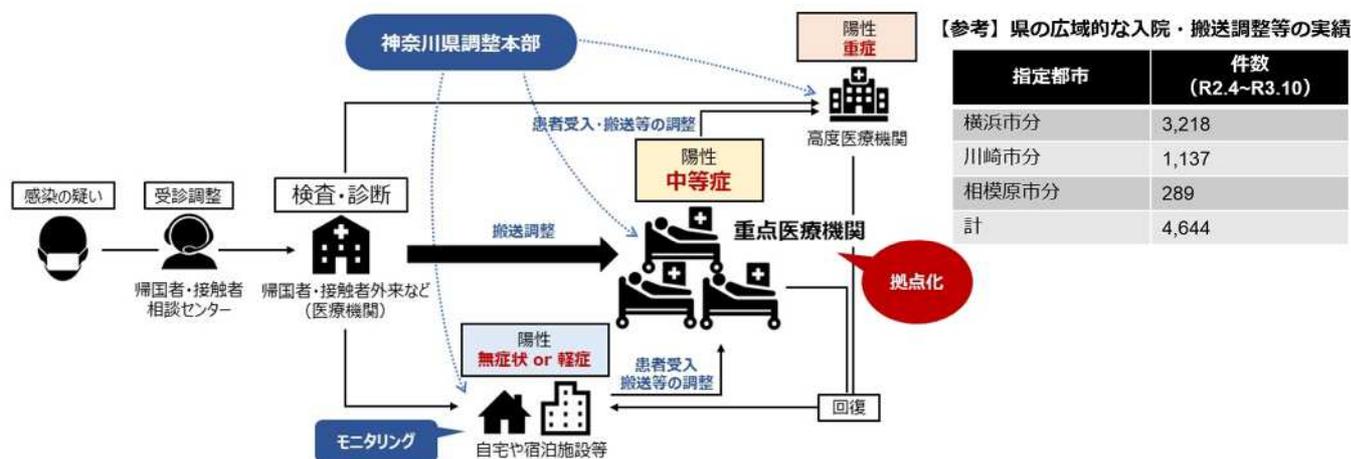
第1に、県が果たしてきた総合調整機能に支障が生じるおそれがあります。

県は、医療資源や水源など、県内に偏在する地域資源を有効活用し、広域的なスケールメリットを活かした取組や、市町村のバックアップといった取組を展開するなど、指定都市内外を問わず、総合調整機能を発揮しています。

仮に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、こうした県が発揮してきた総合調整機能に大きな支障が生じ、指定都市内外の住民サービスが低下するおそれがあります。

例えば、今般のコロナ禍において、県は、保健所所管域を超えて、患者の入院・搬送調整等を行っており、特に、患者の急増期には、大都市部の医療機関のひっ迫状況などを踏まえて、指定都市から市域外への患者の入院・搬送調整等を行いました。こうした全県的な入院・搬送等に支障が生じるおそれがあります（令和2年4月から令和3年10月の間、指定都市から市域外へ4,600名を超える患者の入院・搬送調整等を実施）。

### <新型コロナウイルス感染症対策の医療提供体制「神奈川モデル」>



出典：神奈川県作成資料

また、地震等の災害時には、自地域への対応を優先して行うことになるため、特別自治市から県への消防による支援や、県から特別自治市に対する人的支援、物的支援が減る又は遅れるなど、現在の県域としての一体性ある取組が弱体化するおそれがあります。加えて、災害の急性期（災害発生から概ね48時間以内）において中心的な役割を果たしている、DMAT<sup>5</sup>の単位が分割されることになれば、県・市双方とも活動能力が低下することになります。

この他にも、水源環境保全・再生について、県では、個人県民税の超過課税（水源環境保全税）を導入することなどにより、将来にわたり良質な水を安定的に確保するための総合的、広域的な取組を行っていますが、指定都市が特別自治市となれば、県がこれまで行ってきた一体的な水源環境保全・再生の取組が縮小し、県民・市民に対する良質な水の安定的な確保に支障が生じるおそれがあります。

さらに、警察についても、第30次地方制度調査会答申により「組織犯罪等の広域犯罪への対応」への懸念や、研究会報告書により「これまで県内で完結していた多くの事件が『県境を越えた広域事案』となり、自県及び特別自治市で解決しない事案の比率が増大し、連絡調整コストが増加し、対応力が弱体化する」といった懸念が示されています。

これに対して、指定都市市長会は、「道府県と特別自治市が公安委員会・警察本部を共同設置する仕組みも考えられる」としていますが、本来は、特別自治市が警察事務を担うことによるメリットが、都道府県警察を分割することによるデメリットを上回る点を明らかにすべきであり、公安委員会・警察本部の共同設置は、デメリットを軽減するための次善の策にすぎないと考えます。

このように、特別自治市が全ての都道府県・市町村の事務を処理することに伴う影響は、第30次地方制度調査会の答申で例示された警察事務だけではなく、災害対応や新興感染症等対策等の県の広域的なスケールメリットを活かした取組や市町村のバックアップなどといった取組にも及ぶと考えます。

---

<sup>5</sup> DMAT…「災害急性期に活動できる機動性を持ったトレーニングを受けた医療チーム」と定義されており、災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team）の頭文字をとって略して「DMAT（ディーマツト）」と呼ばれている。

第2に、財政面からも、県内全域で現行水準の行政サービスが提供できなくなるおそれがあります。

道府県税収入は、道府県が広域自治体として、域内における幅広い行政サービスを提供するために活用するものであり、使用料や手数料のように、個々の行政サービスの直接の対価として支払われるものではありません。

本県の県税は、約6割が指定都市域から、約4割が同市域外から収入されています。その一方、これらの県税や他の収入（国庫支出金や地方交付税等を含む）をもとにした歳出を通じ、県が広域自治体として行う行政サービスは、県の試算では、指定都市域と同市域外で約5割ずつ提供されています。

仮に、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としている「留保財源」<sup>6</sup>が大幅に減少することとなり、現在の県の行政サービス水準は低下します。

県の試算では、横浜市が特別自治市に移行した場合、「留保財源」やその他財源を含む歳入減が、歳出減を上回る結果、令和元年度決算ベースでは、約450億円の財源不足が見込まれ、県が政策的判断で実施する独自事業の財源が不足することとなります。

さらに、仮に全ての県内指定都市が特別自治市に移行した場合、県の財源不足は約680億円に拡大すると見込まれ、これは県の政策的経費（一般財源約2,000億円）の3分の1に相当することとなり、各種医療費助成や私立学校経常費補助などの見直しが必要となります。

このように、特別自治市構想は、県から指定都市に財源を集中させるものです。

そうなれば、特別自治市となる指定都市以外の県内市町村域において、県の行政サービスの水準維持が困難となるだけでなく、災害対応、新興感染症等対策、水源環境保全・再生といった、その事業効果が指定都市にも広く波及する県の行政サービス水準が大幅に低下するおそれがあります。

このことについては、第30次地方制度調査会の答申においても、特別自治市が市内の全ての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる「周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供」の影響について、懸念が示されています。

こうした指摘に対し、指定都市市長会等は、近隣市町村との広域連携の推進により、課題解決に支障がないようにしていくとの考えを示しています。

しかし、特別自治市構想が想定する広域連携のもとでは、財源の問題や市町村間で利害対立する問題なども含めて、十分に調整・解決していくことができるか、実効性に疑問があります。

---

<sup>6</sup> 留保財源…地方交付税の算定において、法定普通税等の一部（原則25%）を基準財政収入額の算入対象としないことにより、税収（財源）が留保されるもの。地方自治体は、留保財源を活用することで独自事業の財政需要に対応している。

<本県試算>

①行政サービスの提供への影響

<県税と歳出の比較（令和元年度決算）>

		【県税】 (億円)			行政サービスの提供 【歳出】 (億円)	
		金額 (A)	構成比 (B)	人口構成比	金額 (C)	構成比 (D)
指定都市	横浜市	3,832	40.1%	40.8%	5,199	31.3%
	川崎市	1,441	15.1%	16.4%	1,753	10.5%
	相模原市	577	6.0%	7.8%	1,070	6.4%
指定都市計		5,850	61.3%	65.0%	8,022	48.2%
その他市町村		3,698	38.7%	35.0%	8,610	51.8%
県全域計		9,548	100.0%	100.0%	16,632	100.0%

- 租税は、使用料や手数料のように、個々の行政サービスの直接の対価として支払うものではない。
- 県は、広域自治体としての幅広い行政サービスを県内市町村において提供している。  
(県単土木、各種医療費助成など)
- 県は、個別市町村に割り当てることが難しい広域行政サービスも提供している。  
(災害対応、新興感染症等対策、水源環境保全・再生など)

**県内全域で現行水準の行政サービスを提供できなくなる恐れがある**

出典：令和元年度神奈川県決算をもとに作成

②特別自治市に移行した場合の歳入・歳出

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>

		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)
歳出	歳入	臨時債 (1,056)	交付税 (1,047)	留保財源 (2,408)		
13,783	13,783	基準財政収入額 (8,535)				

<横浜市を除く>

		基準財政需要額 (6,961)		交付税措置外経費 (2,367)		歳入減 $\Delta 4,908$ (うち留保財源等 $\Delta 1,231$ )
歳出	歳入	臨時債 (930)	交付税 (919)	留保財源 (1,442)	その他 (471)	
9,328	8,875	基準財政収入額 (5,112)				歳出減 $\Delta 4,455$ (うち交付税措置外経費 $\Delta 778$ )

**留保財源やその他財源（超過課税等）の減収による歳入減が、歳出減を上回る結果、歳出9,328億円、歳入8,875億円となり、約450億円の財源不足が見込まれる。この財源不足は、交付税では措置されない。**

- ☞ 全ての県内指定都市が特別自治市に移行した場合、県税収入の割合から推計すると、約680億円の財源不足に拡大。
- ☞ この財源不足額は、県の政策的経費（一財2,000億円）の3分の1に相当。

出典：令和元年度神奈川県決算・交付税算定をもとに作成

### ③県の財源不足への対応

#### ○ 歳出の大幅見直しが必要

##### ☞ 現行の行政サービスの維持が困難（政策的事業の3分の1が実施困難へ）

【実施困難となる主な県の独自事業(横浜市域を除く試算)】

- ・ 各種医療費助成、足柄上病院への負担金 77億円
- ・ 警察官加算人員 30億円
- ・ 障害者の地域生活に関する事業 6億円

##### ☞ 上記だけでは留保財源の減収を賄えない。

<参考> 令和3年度一般会計当初予算額

- ・ 私立学校経常費補助 427億円 ☞ 全廃の検討
- ・ 県単独土木事業費 352億円 ☞ 大幅な縮小を検討
- ・ 人件費 5,113億円 ☞ 約11%カットを検討  
(懲戒処分以上の減額)



○一方、指定都市は多額の自由に使える財源を確保

☞ **特別自治市構想は、指定都市に財源を集中させるもの**

出典：神奈川県予算をもとに作成

第3に、県民・市民にとって大きな費用負担が生じます。

県は、法令及び住民ニーズ等に応じ、指定都市域内において、県庁舎や警察本部などの多くの県機関・県有施設を設けています。現在、指定都市域内にある県有施設は717施設が存在しています(財産価格は約1兆465億円)。

#### <指定都市域内にある県有施設>

横浜市	：456施設、財産価格 733,984,232千円 (土地 500,722,988千円、建物 233,261,244千円)
川崎市	：134施設、財産価格 163,157,932千円 (土地 124,976,819千円、建物 38,181,113千円)
相模原市	：127施設、財産価格 149,308,082千円 (土地 105,042,354千円、建物 44,265,728千円)

出典：神奈川県県有財産表(令和3年3月31日)をもとに作成

こうした県が保有する施設等は、県民とともに長い歴史の中で築き上げてきた貴重な財産であり、必要な県民サービスを支え、産み出す基盤であることから、仮に指定都市が特別自治市になる場合、市には県有施設等の移管費用及び債務の引き受け等が発生するものと想定されます。

また、特別自治市は県の区域外となるため、現在の県機関及び県の施設の多くは、原則、特別自治市の区域外に移転する必要があることから、県庁、警察本部等の移転に伴う新たな施設のための用地取得や建設費用の負担が生じます。さらに、新たな県域における県有施設の適正配置についても、再検討していく必要が生じます。

加えて、特別自治市は、都道府県のみを設置されている公安委員会、労働委員会といった行政委員会などを新たに設置し、運営していくことが必要となりますので、それに伴う費用も生じます。

このように、構想の実現には、多額の費用負担が生じるものと考えますが、指定都市等からは、特別自治市への移行に要する費用と、その負担の考え方が明確にされておらず、指定都市の住民等の費用負担といった非常に重要な観点からの説明が不足していると考えます。

#### <特別自治市が新たに設置する必要がある機関・施設>

(行政委員会)  
公安委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、  
内水面漁場管理委員会

(事務局等)  
警察本部、各委員会事務局

※以下の機関・施設についても設置の検討が必要

(例) 県税事務所等(横浜市域内を例にとると、横浜県税事務所、神奈川県税事務所、  
緑県税事務所、戸塚県税事務所、自動車税管理事務所、自動車税管理事務所横浜駐  
在事務所)、農業技術センター、農業アカデミー、水産技術センター、畜産技術セン  
ター、家畜保健衛生所

出典：特別自治市構想等大都市制度に関する研究会報告書をもとに作成

#### 第4に、住民代表機能への影響があります。

現行の地方自治制度は、広域自治体（都道府県）と基礎自治体（市町村）という二層制であり、各層の地方公共団体に代表者（公選の首長と議会）を置き、適切な役割分担と連携のもと、住民の多様な意見を反映させ、地域の実情に応じたきめ細かな行政サービスを提供する仕組みとなっています。既に法制度化されている、いわゆる都構想の「特別区設置制度」でも、都と区のそれぞれに公選の首長や議会が置かれているところです。

これに対し、特別自治市は、道府県と指定都市の権限と税財源を併せ持つ巨大な一層制の地方自治体であり、1人の市長と市議会のみで地方自治を行うこととなりますので、住民意思を的確に反映できるのか疑問があります。

この点について、第30次地方制度調査会の答申で、「何らかの住民代表機能を持つ区」の必要性が指摘されたように、一層制の地方自治構造では、住民参画など民主主義の機能が低下し、住民ニーズへの応答が弱くなるおそれがあります。

また、同答申では、現行の指定都市制度においても、「住民意思の的確な反映」の必要性が指摘され、既に区地域協議会<sup>7</sup>や総合区<sup>8</sup>などが法制度化されていますが、全国的に区地域協議会の活用は少なく、総合区の導入事例はありません。

同答申を踏まえると、まずは現行制度下で、行政区などへの都市内分権に十分取り組んだ上で、さらに特別自治市における住民自治のあり方の検討などを深めていく必要があると考えます。

また、特別自治市となれば、その住民にとって、地方自治体の選挙は、市長・市議会議員のみとなり、県知事や県議会議員の選挙には参加できなくなります。

その結果、研究会報告書でも指摘されているように、広域自治体としての行政サービスを担う県政に、住民の意見を反映させるための代表者を選出する機会が失われるほか、国政に関しても、国会議員（衆議院議員、参議院議員）の議席数が県と特別自治市に分割されることで、地域としての国政における発信力が低下するおそれがあるなど、県政や国政における住民代表機能に与える影響があると考えます。

---

<sup>7</sup> 区地域協議会…指定都市の区に設置することができる住民意思を反映させるための組織のこと。委員は区の住所を有する者のうちから市長が選任し、市長や市の機関の諮問に応じることや意見を聴かれることのほか、市長や市の機関に意見を述べる権限を有する。地方自治法第252条の20で規定されている。

<sup>8</sup> 総合区…指定都市において行政区に代えて設置することができる区のこと。行政区と同様に市の内部組織だが、総合区長は議会の同意を得て市長が選任し、総合区の職員の任免権限や予算に関して市長に意見を述べる権限を有する。第30次地方制度調査会答申で指摘された、『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の一つとして、地方自治法第252条の20の2で規定されている。

## 《参考》第30次地方制度調査会の指摘に関する整理

これまで、特別自治市構想の課題・懸念を大きく4点に整理してきましたが、第30次地方制度調査会において指摘された3つの課題とそれに対する指定都市市長会の対応（考え方）\*及び県の考えを以下のとおりまとめました。

\*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）より抜粋

### ①何らかの住民代表機能を持つ区の必要性

#### ＜第30次地方制度調査会答申＞

○現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

#### ＜指定都市市長会の対応（考え方）＞

- 特別自治市における区は、行政区（市の内部組織）とし、法人格を有しない。
- 特別自治市における区は、その役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけを強化するとともに、区行政に対する議会の意思決定機能やチェック機能を強化する。（議会での議論も必要）  
＜例＞
  - ・区長の特別職化
  - ・一又は複数の区を単位とする委員会の設置 など

#### 《県の考え》

- 特別自治市は、道府県と指定都市の権限と税財源を併せ持つ巨大な一層制の地方自治体であり、一人の市長と市議会のみで地方自治を行うことになるため、住民意思を的確に反映できるのか疑問がある。
- まずは現行制度下で、行政区などへの都市内分権に十分取り組んだ上で、さらに特別自治市における住民自治のあり方の検討などを深めていく必要がある。

### ②全ての都道府県、市町村の事務を処理することによる影響（警察事務等）

#### ＜第30次地方制度調査会答申＞

○特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

#### ＜指定都市市長会の対応（考え方）＞

- 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。

#### 《県の考え》

- 本来は、特別自治市が警察事務を担うことによるメリットが、都道府県警察を分割することによるデメリットを上回る点を明らかにすべきであり、公安委員会・警察本部の共同設置は、デメリットを軽減するための次善の策にすぎない。
- 特別自治市が全ての都道府県・市町村の事務を処理することに伴う影響は、第30次地方制度調査会の答申で例示された警察事務だけではなく、災害対応や新興感染症等対策等の県の広域的なスケールメリットを活かした取組や市町村のバックアップなどといった取組にも影響が及ぶ。

### ③全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することによる影響（周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供）

#### ＜第30次地方制度調査会答申＞

- 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。

#### ＜指定都市市長会の対応（考え方）＞

- 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。

#### 《県の考え》

- 県の試算では、仮に全ての県内指定都市が特別自治市に移行した場合、留保財源やその他財源の減収による歳入減が歳出減を上回る結果、地方交付税で措置されない県の財源不足は約680億円に拡大すると見込まれ、現在の県の行政サービス水準は低下する。
- 特別自治市構想が想定する広域連携のもとでは、財源の問題や市町村間で利害対立する問題なども含めて、十分に調整・解決していくことができるか、実効性に疑問がある。

### 3 特別自治市構想の法制度化について

前述したように、県は、特別自治市構想について、指定都市市長会等が主張する理由（根拠）自体に合理性がなく、また仮に実現した場合、県内全域における行政サービスが大幅に低下するなど、現在の指定都市域の市民を含む県民生活に大きな影響を及ぼすおそれがあるため、住民目線から見て法制度化することは妥当でないと考えます。

今後、県は、研究会からの提言も踏まえ、指定都市と一層の協調連携を図り、個別の事務・権限における課題があれば、「指定都市都道府県調整会議」を十分に活用するなど、現行制度の下でしっかりと取り組んでいきます。

こうした取組を尽くした上で、現行制度下で解決できない行政課題が認められた場合には、その解決のために、どのような地方自治のあり方が望ましいのか、県民や議会、県内市町村の皆様とともに真摯に議論を深めてまいります。