

多様な大都市制度の実現 に向けて

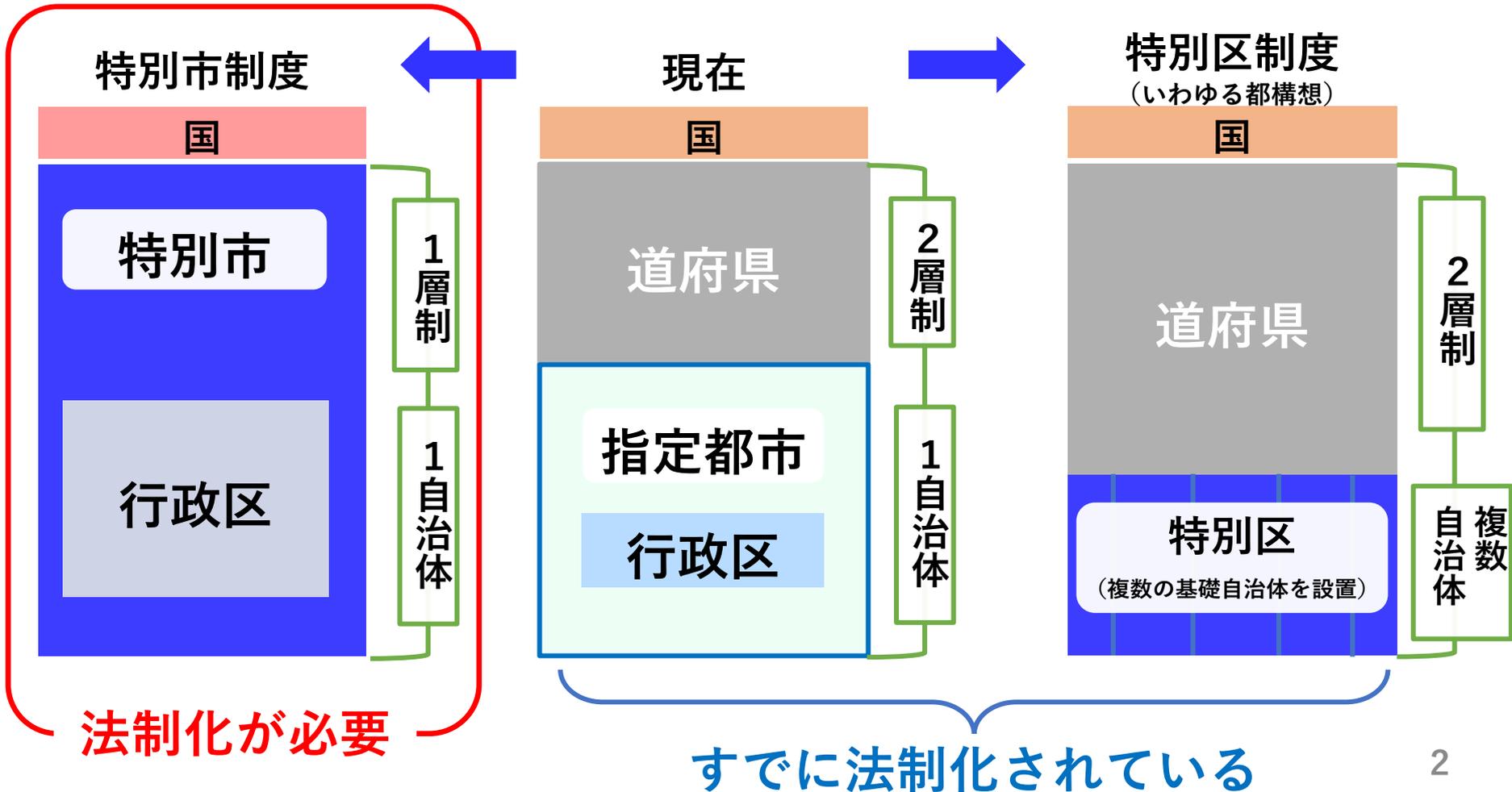


2023年12月21日

一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也

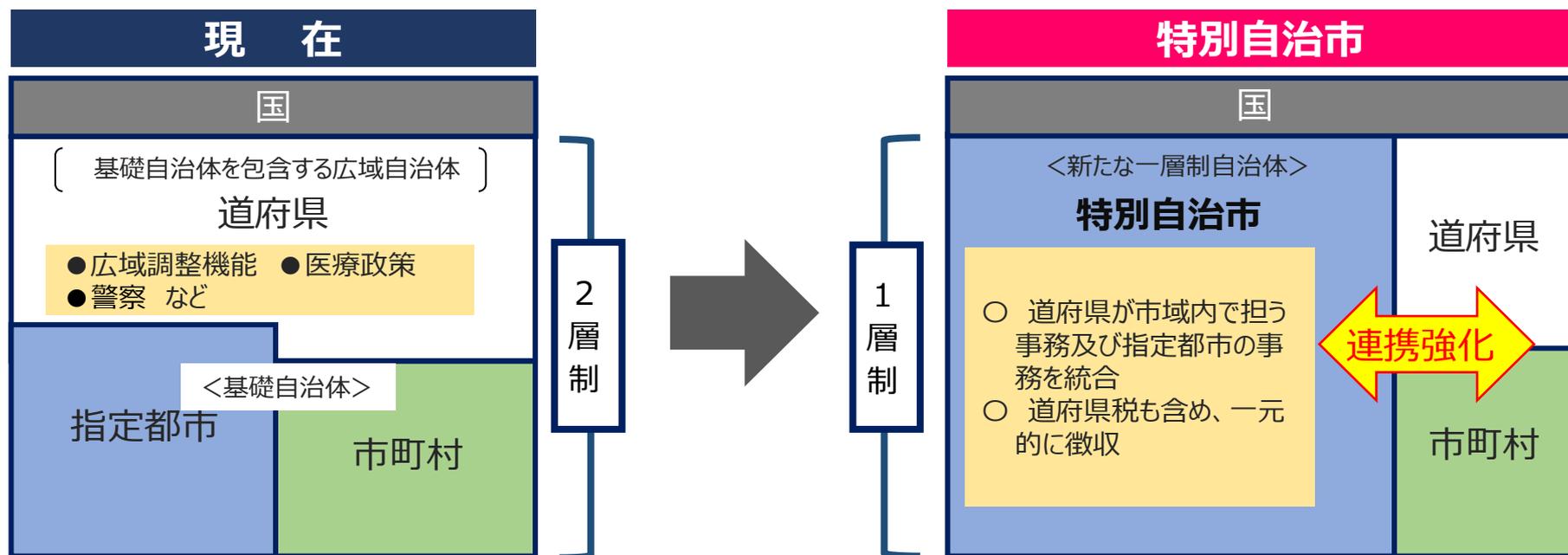
住民発意に基づく多様な大都市行政の実現

- ・ 地域事情に応じて住民が自ら発意して選択できる大都市制度
- ・ 住民に最も身近な基礎自治体が、国と直接対峙できる仕組み



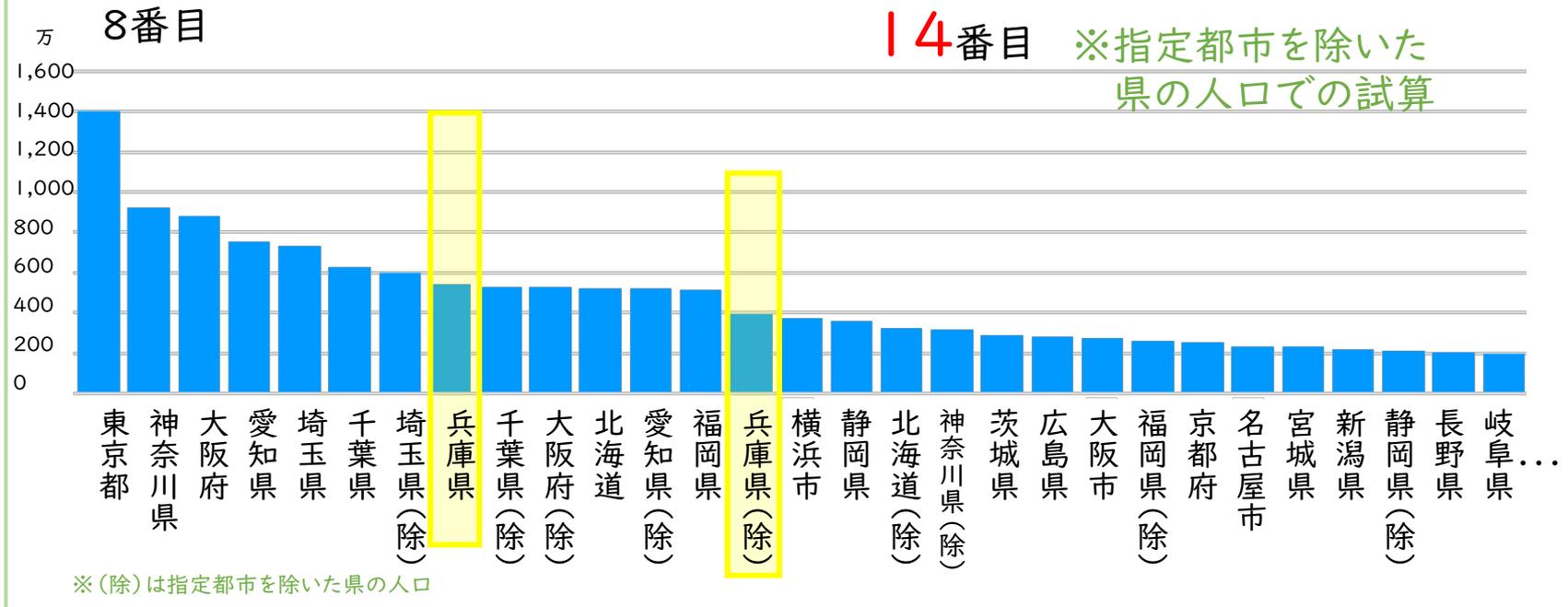
特別(自治)市制度の概要

- 特別自治市は、広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体とする。
- 特別自治市の法的位置付けは、現行の地方自治法第2条第3項に規定する市町村（基礎的な地方公共団体）、同第5項に規定する都道府県（広域の地方公共団体）の両方の役割を果たす（「特別地方公共団体」?）。現行の指定都市が担う事務及び道府県が指定都市の市域内において担う事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整事務や補完事務を除く）を処理する。
- 特別自治市は、一層制であることから、道府県が有する包括する市町村の連絡調整機能や補完機能は有しないが、圏域の核となり他の自治体と必要な連携を行う。



指定都市と都道府県の人口規模

■ 兵庫県の人口規模



出典：三市長会資料

都道府県における指定都市・特別区への人口の集中状況

(単位:人、%)

| 都道府県 | (A) | 指定都市・特別区 | (B) | 都道府県に占めるシェア | 【参考】(H17国調) 都道府県に占めるシェア |
|------|------------|----------|-----------|-------------|----------------------------|
| | | | | (B)/(A) | (B)/(A) |
| 北海道 | 5,381,733 | 札幌市 | 1,952,356 | 36.3 | 33.4 |
| 宮城県 | 2,333,899 | 仙台市 | 1,082,159 | 46.4 | 43.4 |
| 埼玉県 | 7,266,534 | さいたま市 | 1,263,979 | 17.4 | 16.7 |
| 千葉県 | 6,222,666 | 千葉市 | 971,882 | 15.6 | 15.3 |
| 東京都 | 13,515,271 | 特別区 | 9,272,740 | 68.6 | 67.5 |
| 神奈川県 | 9,126,214 | 横浜市 | 3,724,844 | 40.8 | 40.7 |
| | | 川崎市 | 1,475,213 | 16.2 | 15.1 |
| | | 相模原市 | 720,780 | 7.9 | 7.2 |
| | | 小計 | 5,920,837 | 64.9 | 63.0 |
| 新潟県 | 2,304,264 | 新潟市 | 810,157 | 35.2 | 32.3 |
| 静岡県 | 3,700,305 | 静岡市 | 704,989 | 19.1 | 18.5 |
| | | 浜松市 | 797,980 | 21.6 | 21.2 |
| | | 小計 | 1,502,969 | 40.6 | 39.7 |
| 愛知県 | 7,483,128 | 名古屋市 | 2,295,638 | 30.7 | 30.5 |
| 京都府 | 2,610,353 | 京都市 | 1,475,183 | 56.5 | 55.7 |
| 大阪府 | 8,839,469 | 大阪市 | 2,691,185 | 30.4 | 29.8 |
| | | 堺市 | 839,310 | 9.5 | 9.4 |
| | | 小計 | 3,530,495 | 39.9 | 39.2 |
| 兵庫県 | 5,534,800 | 神戸市 | 1,537,272 | 27.8 | 27.3 |
| 岡山県 | 1,921,525 | 岡山市 | 719,474 | 37.4 | 34.5 |
| 広島県 | 2,843,990 | 広島市 | 1,194,034 | 42.0 | 40.1 |
| 福岡県 | 5,101,556 | 北九州市 | 961,286 | 18.8 | 19.7 |
| | | 福岡市 | 1,538,681 | 30.2 | 27.7 |
| | | 小計 | 2,499,967 | 49.0 | 47.4 |
| 熊本県 | 1,786,170 | 熊本市 | 740,822 | 41.5 | 36.3 |

令和27(2045)年の推計人口における都道府県と指定都市の人口

- 全人口に占める指定都市の割合は23.8%で増加
- 指定都市の所在する道府県人口は神奈川県が900万超から830万、熊本県も170万超から140万と減少する。
- 指定都市の所在する道府県でも、指定都市を除く人口は一部で100万以下となる
- 2045年において神戸市の人口は約130万人、神戸市を除く兵庫県の人口は324万人

| 順位 | 都道府県 | 人口 | 域内指定都市人口 | | 政令市外人口 | 順位 | 都道府県 | 人口 | 域内指定都市人口 | | 政令市外人口 |
|----|------|------------|----------|-----------|-----------|----|------|-------------|----------|------------|-----------|
| 1 | 東京都 | 13,606,683 | | | | 11 | 広島県 | 2,428,818 | 広島市 | 1,122,112 | 1,306,706 |
| 2 | 神奈川県 | 8,312,524 | 横浜市 | 3,446,124 | 2,679,531 | 13 | 京都府 | 2,136,807 | 京都市 | 1,297,241 | 839,566 |
| | | | 川崎市 | 1,549,981 | | 14 | 宮城県 | 1,809,021 | 仙台市 | 922,655 | 886,366 |
| | | | 相模原市 | 636,888 | | 15 | 新潟県 | 1,698,989 | 新潟市 | 688,878 | 1,010,111 |
| 3 | 大阪府 | 7,335,352 | 大阪市 | 2,410,820 | 4,217,218 | 16 | 岡山県 | 1,620,031 | 岡山市 | 684,564 | 935,467 |
| | | | 堺市 | 707,314 | | 19 | 岐阜県 | 1,556,529 | | | |
| 4 | 愛知県 | 6,899,465 | 名古屋市 | 2,173,770 | 4,725,695 | 21 | 熊本県 | 1,442,442 | 熊本市 | 690,169 | 752,273 |
| 5 | 埼玉県 | 6,524,800 | さいたま市 | 1,285,867 | 5,238,933 | 43 | 山梨県 | 598,935 | | | |
| 6 | 千葉県 | 5,463,363 | 千葉市 | 905,240 | 4,558,123 | 44 | 徳島県 | 535,370 | | | |
| 7 | 福岡県 | 4,554,486 | 北九州市 | 771,168 | 2,128,746 | 45 | 島根県 | 528,988 | | | |
| | | | 福岡市 | 1,654,572 | | 46 | 高知県 | 498,460 | | | |
| 8 | 兵庫県 | 4,532,499 | 神戸市 | 1,295,786 | 3,236,713 | 47 | 鳥取県 | 448,529 | | | |
| 9 | 北海道 | 4,004,973 | 札幌市 | 1,805,120 | 2,199,853 | | 総計 | 106,421,185 | 総計 | 25,320,449 | 23.8% |
| 10 | 静岡県 | 2,942,865 | 静岡市 | 567,831 | 1,670,685 | | | | | | |
| | | | 浜松市 | 704,349 | | | | | | | |

出典：国立社会保障・人口問題研究所

兵庫県内市町別財政力指数

○ 神戸市の財政力指数は、県内では際立って高いとは言えない。

| | 市町名 | 財政力指数 | | 市町名 | 財政力指数 | | 市町名 | 財政力指数 |
|----|------|-------|----|------|-------|----|-------|-------|
| 1 | 芦屋市 | 1.02 | 15 | 福崎町 | 0.70 | 29 | 丹波篠山市 | 0.42 |
| 2 | 西宮市 | 0.94 | 16 | 三木市 | 0.69 | 30 | 南あわじ市 | 0.40 |
| 3 | 加古川市 | 0.89 | 17 | 川西市 | 0.69 | 31 | 朝来市 | 0.39 |
| 4 | 姫路市 | 0.87 | 18 | 赤穂市 | 0.68 | 32 | 豊岡市 | 0.38 |
| 5 | 宝塚市 | 0.86 | 19 | 加東市 | 0.67 | 33 | 市川町 | 0.38 |
| 6 | 高砂市 | 0.86 | 20 | 太子町 | 0.66 | 34 | 神河町 | 0.37 |
| 7 | 三田市 | 0.86 | 21 | 加西市 | 0.65 | 35 | 淡路市 | 0.35 |
| 8 | 播磨町 | 0.85 | 22 | 猪名川町 | 0.58 | 36 | 穴粟市 | 0.34 |
| 9 | 尼崎市 | 0.83 | 23 | 相生市 | 0.55 | 37 | 多可町 | 0.33 |
| 10 | 伊丹市 | 0.81 | 24 | たつの市 | 0.55 | 38 | 佐用町 | 0.29 |
| 11 | 神戸市 | 0.77 | 25 | 上郡町 | 0.51 | 39 | 新温泉町 | 0.25 |
| 12 | 明石市 | 0.76 | 26 | 洲本市 | 0.48 | 40 | 養父市 | 0.24 |
| 13 | 稲美町 | 0.76 | 27 | 西脇市 | 0.45 | 41 | 香美町 | 0.23 |
| 14 | 小野市 | 0.71 | 28 | 丹波市 | 0.43 | | | |

出典：総務省「令和3年度地方公共団体の主要財政指標一覧」を基に作成

自衛隊の災害派遣要請の課題

○災害派遣要請は、県を經由することで、「間違い」や「遅れ」が発生する可能性
→（指定都）市が権限を保有することで、国と連携して迅速な災害救助が可能。

令和元年東日本台風における山北町の事例

| 日時 | 内容 |
|-------------------|---|
| 2019年10月 13日未明 | 町は断水の恐れありと判断 |
| 同午前0時50分 | 町は陸自駒門駐屯地（静岡県御殿場市）に断水の可能性を伝達 →陸自から事前に「何かあったら相談に乗る」との連絡 |
| 同午前5時 | 陸自から町に6時に出動できる態勢が整っているとの連絡 |
| 同午前5時30分 | 町は県に派遣要請を電話連絡 |
| 同午前6時30分 | 町は正式申請 |
| | 県は、災害派遣要請三原則に照らし、要請は不要と判断 |
| 同午前8時 | 県の給水車を現地に派遣 |
| 同午前8時頃 | 陸自の給水車3台町役場に到着 →派遣要請がないため撤収 |
| 同午後0時45分 | 県の給水車が到着 |

出典：毎日新聞電子版より作成

<https://mainichi.jp/articles/20191016/k00/00m/040/228000c>

災害救助法に基づく救助実施市の移譲

- 仮設住宅等の建設が遅れた大震災を契機に、指定都市が権限移譲を要請
- 全国知事会や道府県は、道府県の総合調整機能や資源配分機能が損なわれることへの懸念を表明
- 全国知事会や道府県、内閣府との調整を経て法改正に至る。

経過等

| | |
|-------------------|---|
| 平成26年 | 地方分権に関する提案募集(指定都市市長会共同提案) ※ 東日本大震災を踏まえた要請 |
| 平成28年6月・7月・11月 | 救助権限の移譲等について要請又は意見表明 ※ 熊本地震の発生を機とした要請等 |
| 平成28年12月～平成29年12月 | 災害救助に関する実務検討会(全5回) 内閣府、道府県、指定都市の担当で構成 |
| 平成30年2月・3月 | 大規模・広域災害時の災害救助事務の連携強化に関する協議の場(全4回) |
| 平成30年4月 | 災害救助法の見直しに係る指定都市市長会要望 ※ 国の法改正の動向等を踏まえた要請 |
| 平成30年6月 | 改正災害救助法の成立(→平成30年12月「災害救助法に基づく救助実施市に関する内閣府令」の公布等) |

出典：川崎市議会資料抜粋

災害救助法に基づく救助実施市の移譲

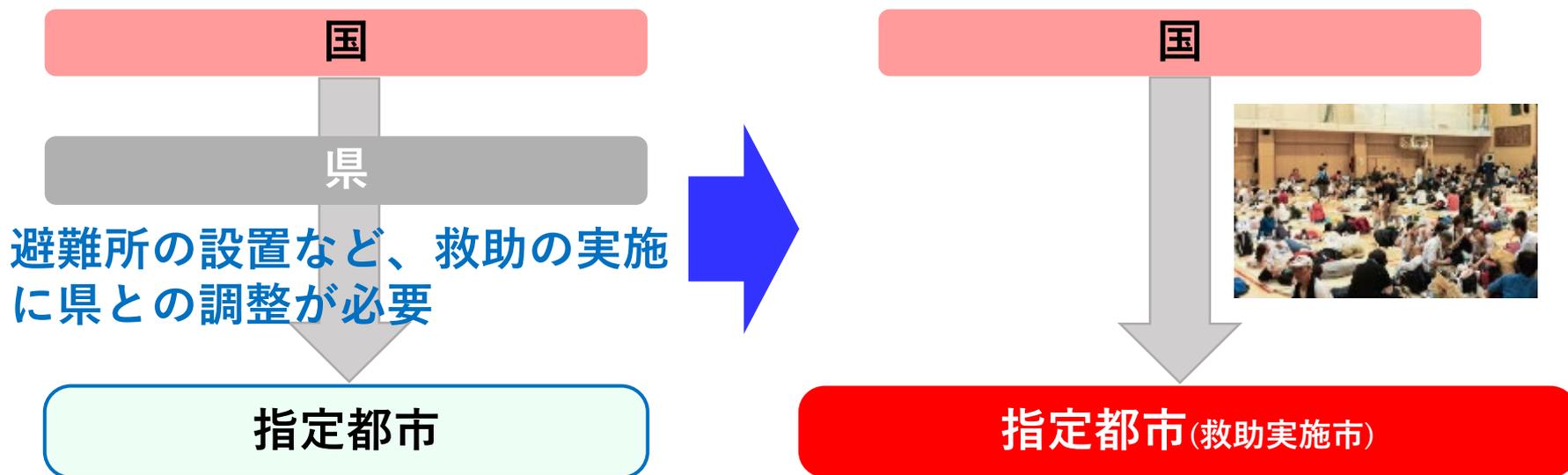
特別市が実現すると
このような効果がより広がる！

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）



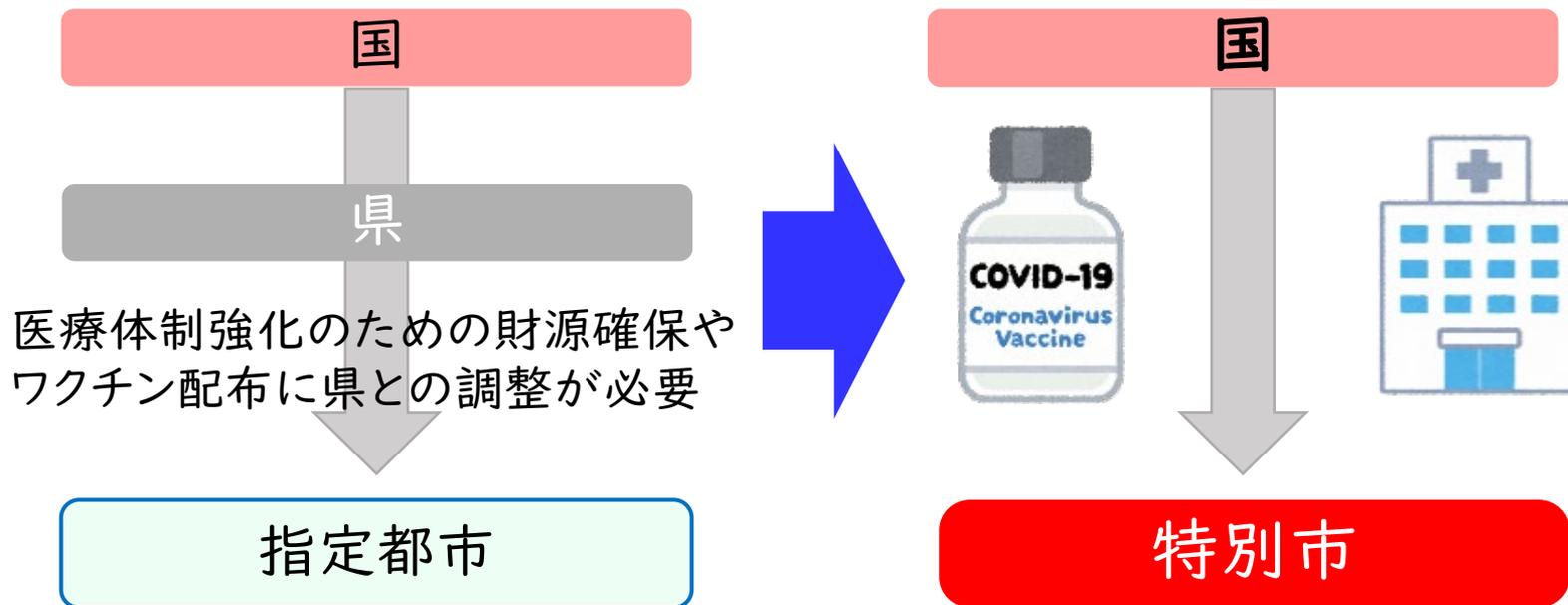
円滑かつ迅速に避難所運営や、仮設住宅の供与が可能に
指定都市だけでなく圏域全体の災害対応の底上げにつながる

特別市創設の目的効果① 司令塔の一本化

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



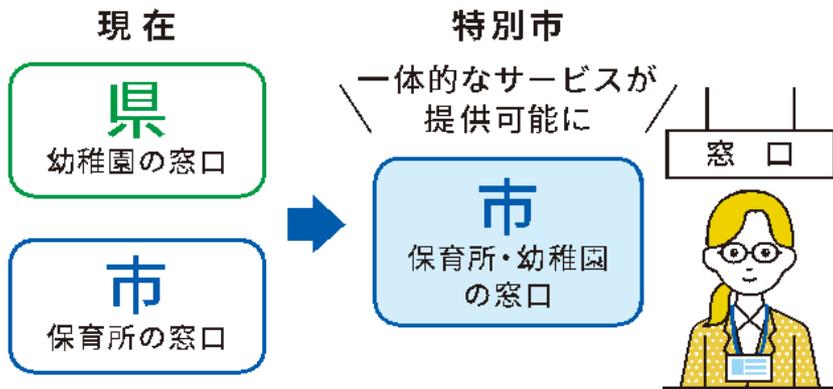
国と直接やりとりを行い素早く適切な対応が可能

特別市創設の目的効果② 窓口一本化

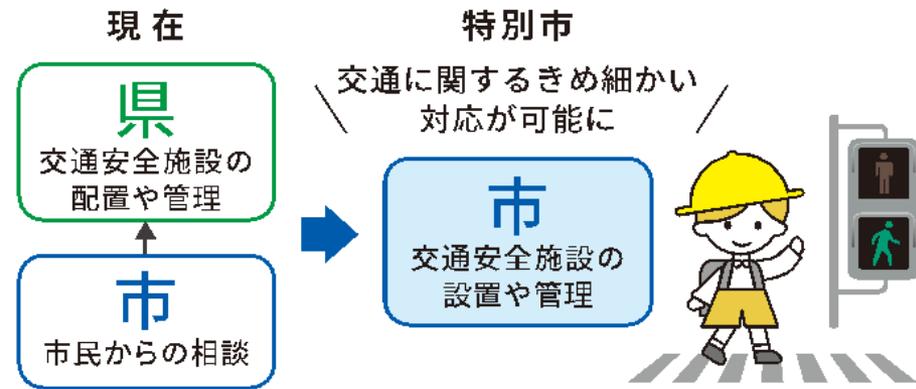
■ 行政サービスが向上

県と市で分かれている業務を市が全て行うようになるため、窓口が一本化されより便利に

■ 保育所・幼稚園の窓口を一つに



■ 信号機の維持管理等に対応

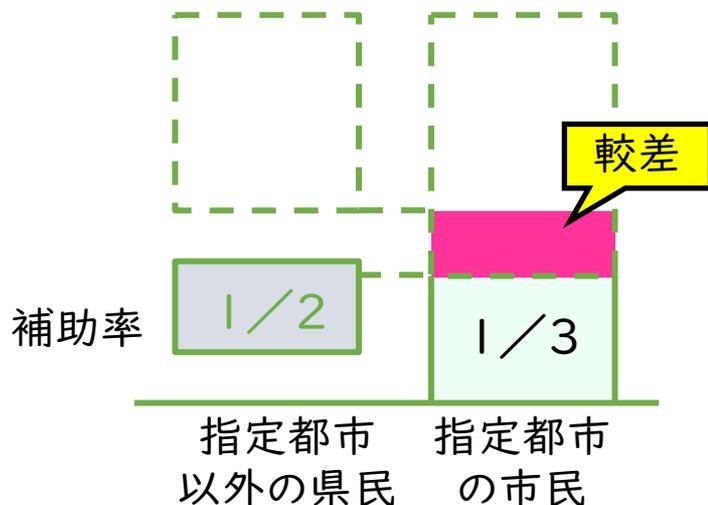


特別市創設の目的効果③ 県内サービス較差の解消

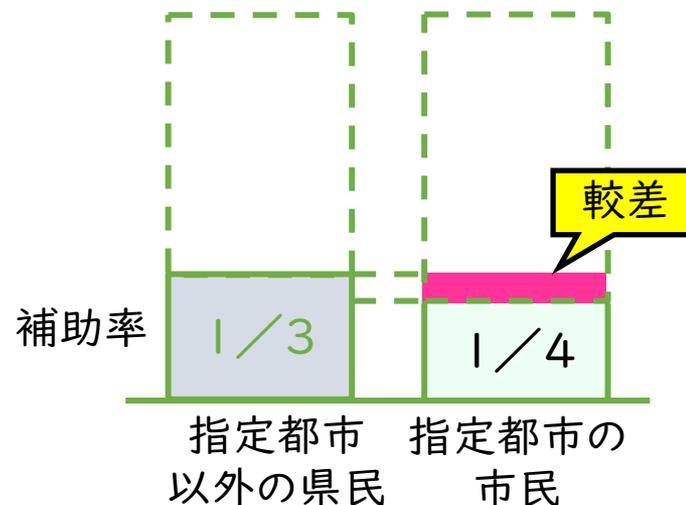
指定都市の市民は同じ県民税を払っているのに
県から受けるサービスには**較差が存在するケースあり**。

■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



指定都市と他の市町村との補助較差是正について

| 事業 | 政令市 | 中核市 | その他市町村 |
|---|-----|-----|--------|
| 重度障害者医療費助成事業 昭和60年度から県補助率が縮減され、平成10年度から補助較差が設定 | 1/3 | 1/3 | 1/2 |
| 小児医療費助成事業 平成14年度まで県内全市町村への補助率1/2、平成15年度から補助較差が設定 | 1/4 | 1/3 | 1/3 |
| ひとり親家庭等医療費助成事業 平成15年度まで県内全市町村への補助率1/2、平成16年度から補助較差が設定 | 1/3 | 1/3 | 1/2 |
| 在日外国人高齢者・障害者等福祉給付金支給事業 平成9年度の県補助制度開始以来、対象外(本市は平成7年度から事業開始) 本市は県内他都市と比して支給者数が格段に多いにも関わらず、全額本市負担 (令和4年9月30日現在 支給対象者数) 在日外国人高齢者福祉給付金:11名 在日外国人障害者福祉給付金:11名 | 対象外 | 1/3 | 1/2 |

出典：令和5年度神奈川予算に対する要望（令和4年12月、横浜市）抜粋

権限移譲を進めるために必要なプラットフォーム改革

→特別市創設によって、住民要望を受けた基礎自治体が、国と直接対峙して効果的に実現していく必要あり。



私立幼稚園の
設置認可

県市間協議で
移譲は可能



指定都市



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ませんが、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

実現した権限移譲の多くは**国の法改正**による。
二重行政の解消に**県市間の協議**は大きな限界

■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)

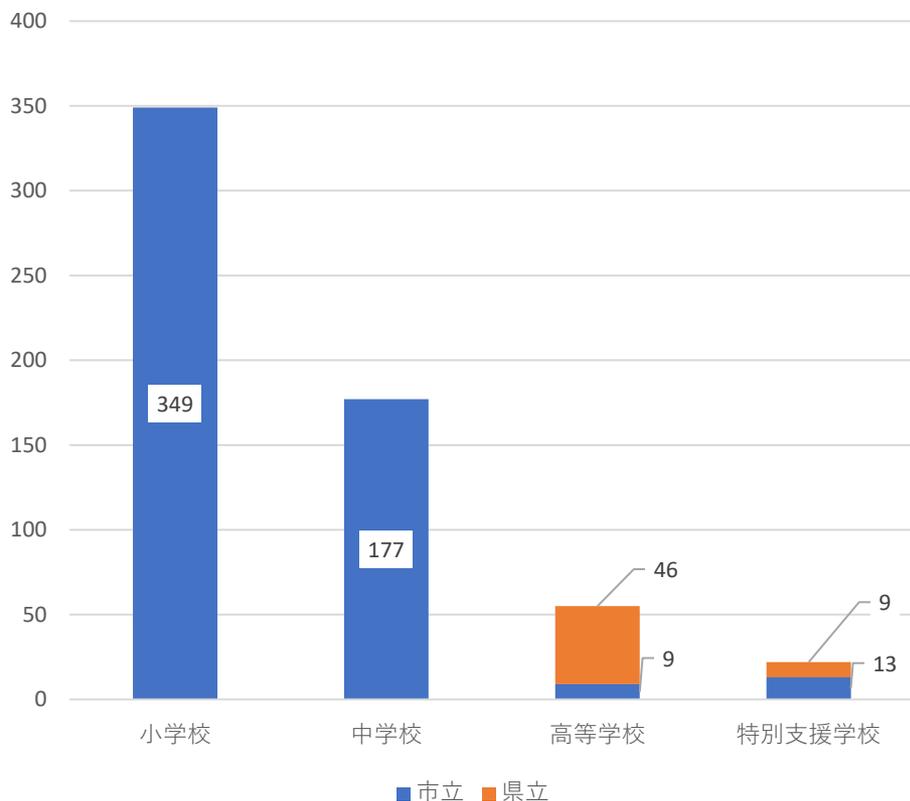
計 1件

国の法改正で 実現した権限移譲

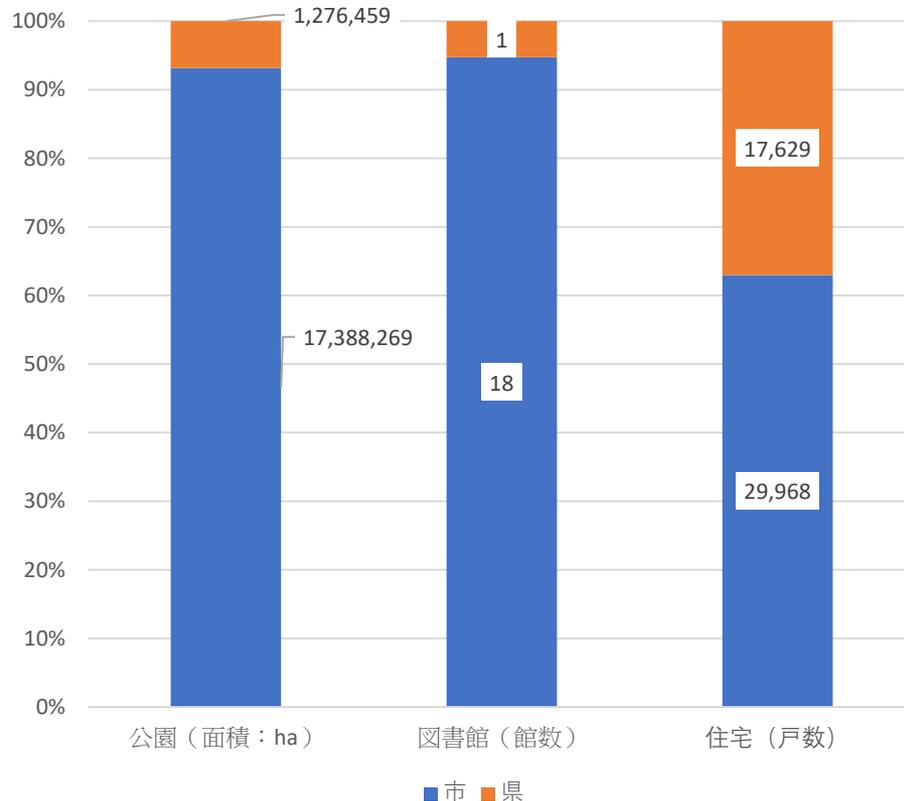
- 県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編成基準の決定
 - 火薬類の製造許可等
 - 大規模災害時の応急救助の実施
- その他 約30件

横浜市内の県・市サービス提供状況

横浜市内小中学校等の状況 単位：（校）



行政サービス等の状況

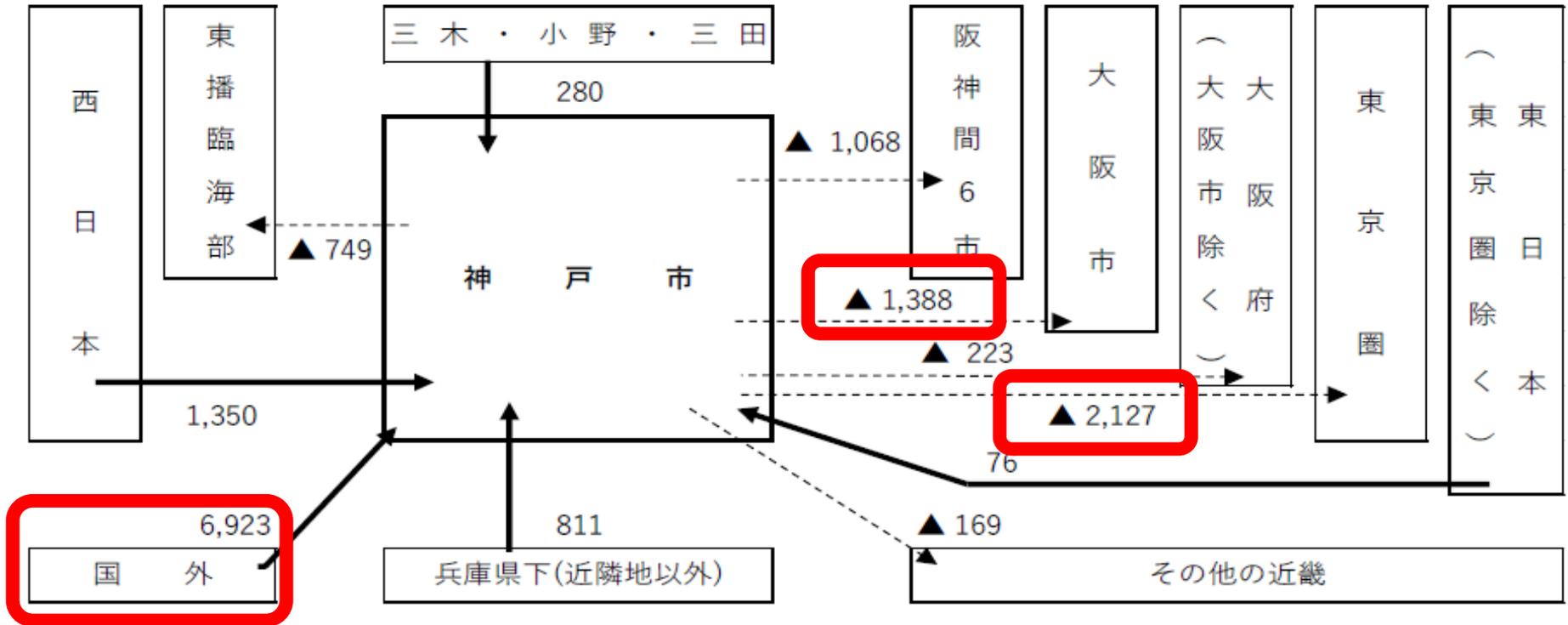


出典：令和4年度学校基本調査

出典：横浜市 横浜市の講演データ集、横浜市ホームページ、神奈川県ホームページ、神奈川県 令和4年度版かながわの住宅 より作成 ※住宅は県営、市営を表す

神戸市の人口動態

- 転入超過だった地域は三木・小野・三田、兵庫県下（近隣地以外）、東日本（東京圏除く）、西日本、国外。
- 大阪府（大阪市を除く）、その他の近畿においては転入超過から転出超過に転じた。
- 東京圏への転出超過数は前年より761人拡大。

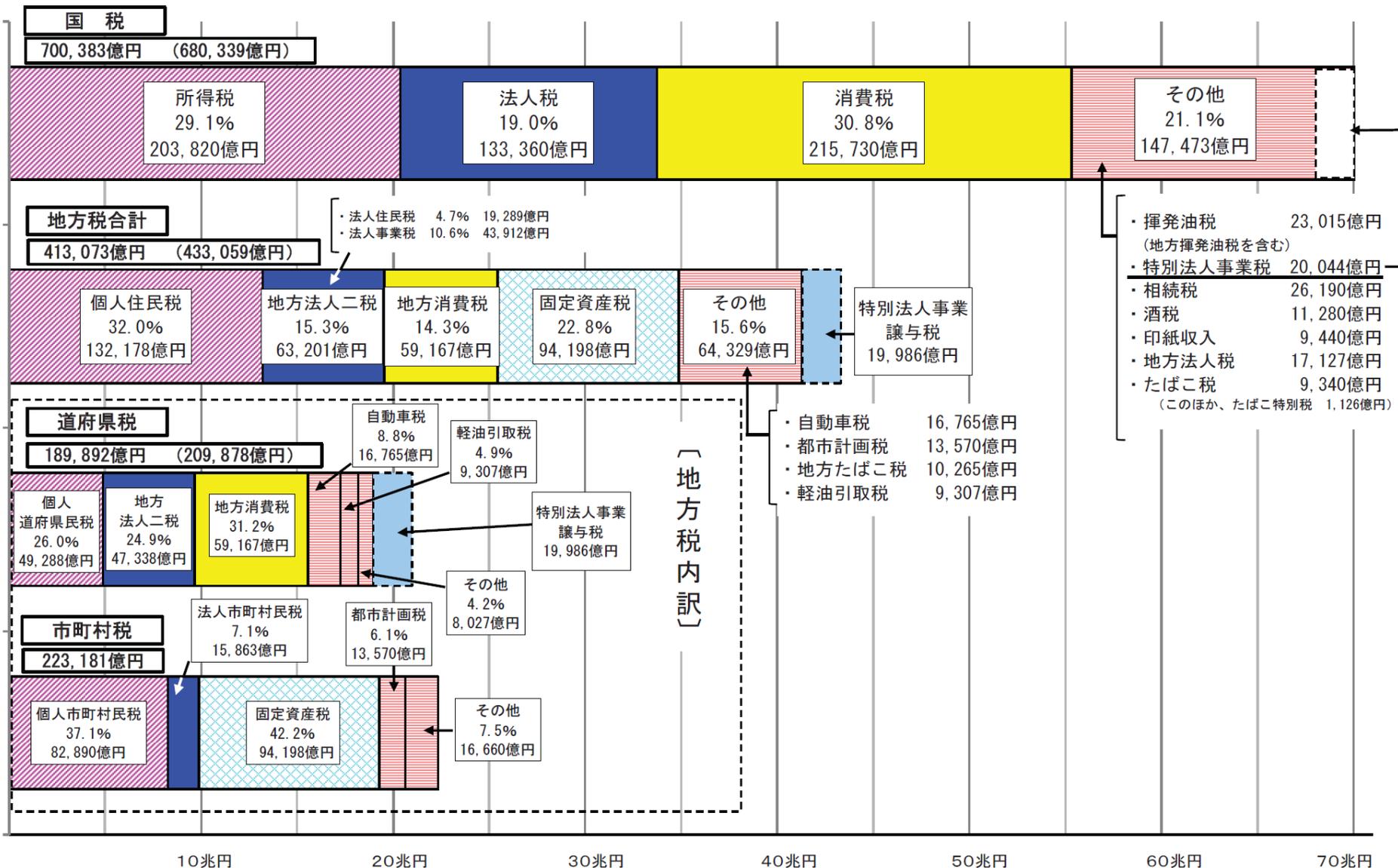


※阪神間6市…芦屋市，西宮市，宝塚市，尼崎市，伊丹市，川西市

※東播臨海部…明石市，加古川市，高砂市，加古郡

※東京圏…埼玉県，千葉県，東京都，神奈川県

国税・地方税の税収内訳(令和4年度地方財政計画額)



(注) 1 各税目の%は、それぞれの合計を100%とした場合の構成比である。

2 国税は特別会計を含み、地方税には、超過課税及び法定外税等を含まない。

3 国税は特別法人事業税を含み、地方税は特別法人事業譲与税を含まない。()内は、国税は特別法人事業税を除き、地方税は特別法人事業譲与税を含めた金額である。

4 計数はそれぞれ四捨五入によっているので、計とは一致しない場合がある。

法人課税の概要

法人税 (国)

13.3兆円

※ 税収の33.1%は地方交付税の原資

所得

× 税率
23.2% =

法人税額

地方法人税 (国)

1.7兆円

※ 税収の全額が地方交付税の原資
法人住民税法人税割の一部を国税化したもの

法人税額

× 10.3%

法人住民税 (県・市)

1.9兆円

法人税割

県

法人税額

× 1.0%

市

法人税額

× 6.0%

均等割

資本金等の額及び従業者数に応じて税率区分

7万円 ~ 380万円

法人事業税 (県)

4.4兆円
(2.0兆円)

※ ()内は特別法人事業税(外数)

【資本金1億円超の普通法人】

外形標準
課税

付加価値割

付加価値額
(収益配分額+単年度損益)

× 1.2%

資本割

資本金等の額

× 0.5%

所得割

所得

× 1.0%
(2.6%相当)

【資本金1億円以下の普通法人・公益法人等】

所得割

所得

× 7.0%
(2.6%相当)

【電気供給業・ガス供給業・保険業を営む法人】

(電気供給業(送配電事業)(注1)・ガス供給業(導管事業)(注2)・保険業を営む法人)

収入割

収入金額

× 1.0%
(0.3%相当)

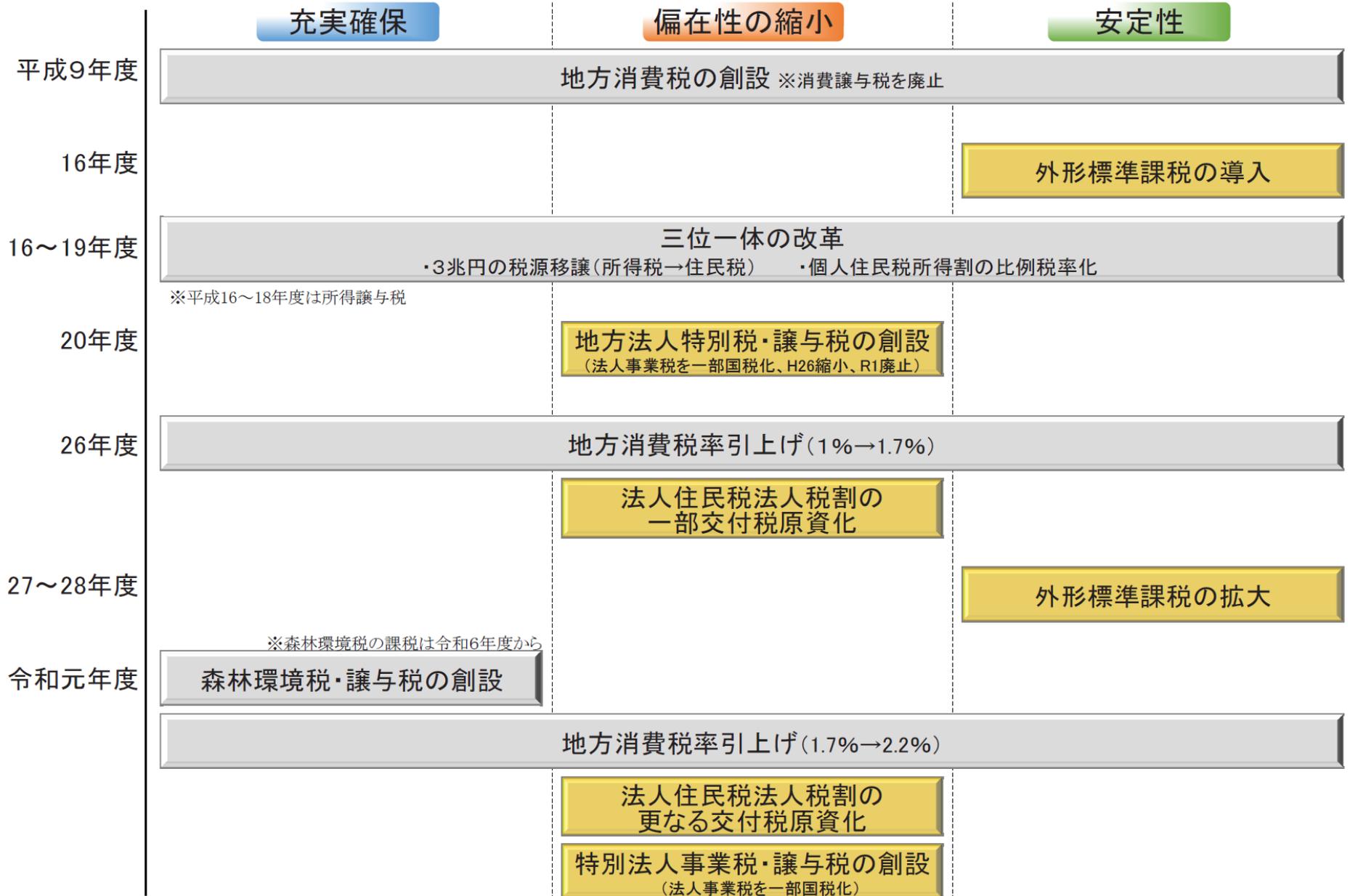
(注1)小売電気事業等、発電事業等及び特定卸供給事業については、資本金1億円超の普通法人は収入割、付加価値割及び資本割により、資本金1億円以下の普通法人等は収入割及び所得割による。

(注2)導管事業以外の事業については、導管部門の法的分離の対象となる法人の供給区域内でガス製造事業を行う者は収入割、付加価値割及び資本割により、その他の者については他の一般の事業と同様。

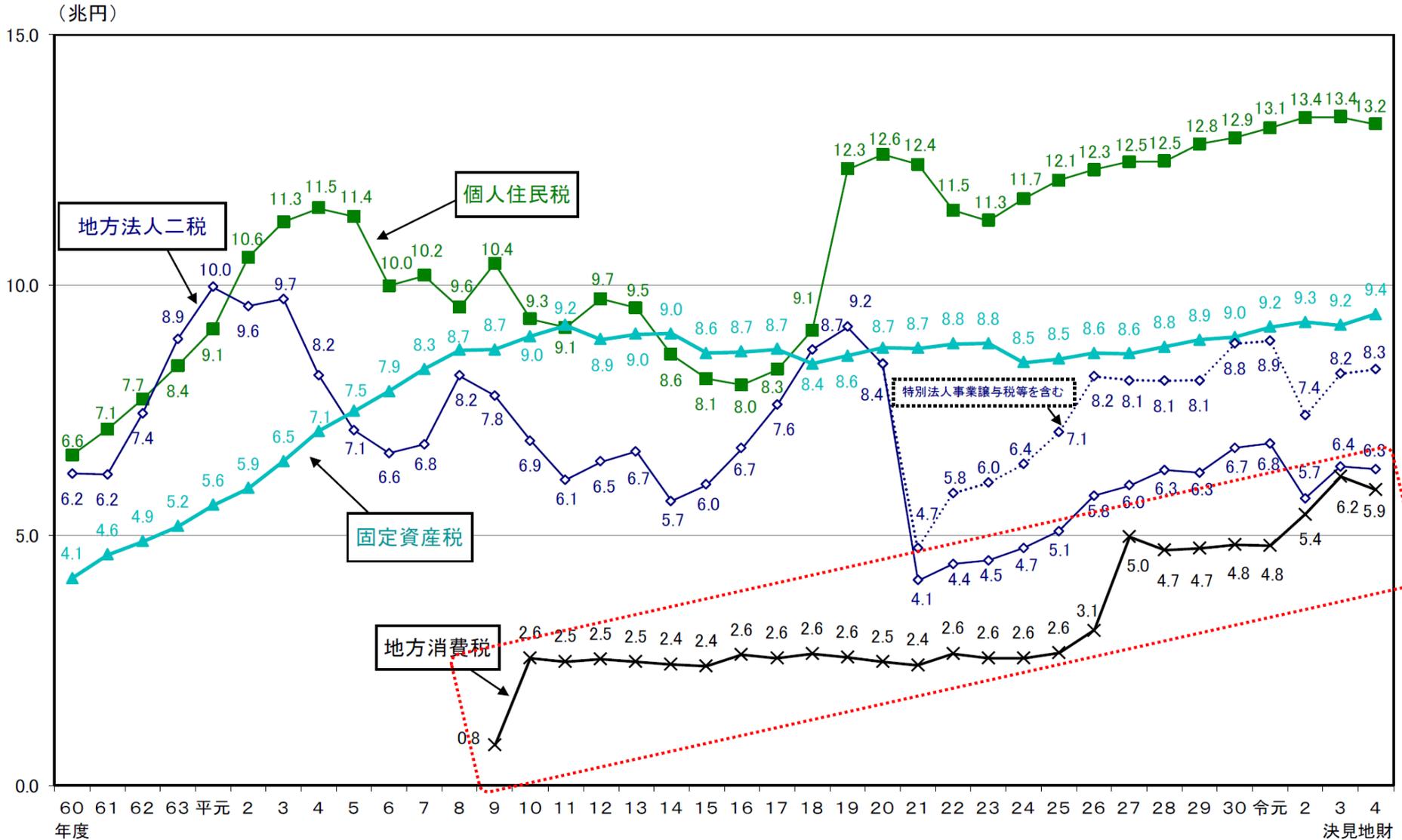
※ 税収はR4収入見込額。なお、端数処理の関係で、計が一致しない場合がある。

※ 税率の括弧内は、特別法人事業税相当分の税率(外数)。

地方税の充実確保と偏在性が小さく安定的な地方税体系の構築



主要税目(地方税の収の推移)



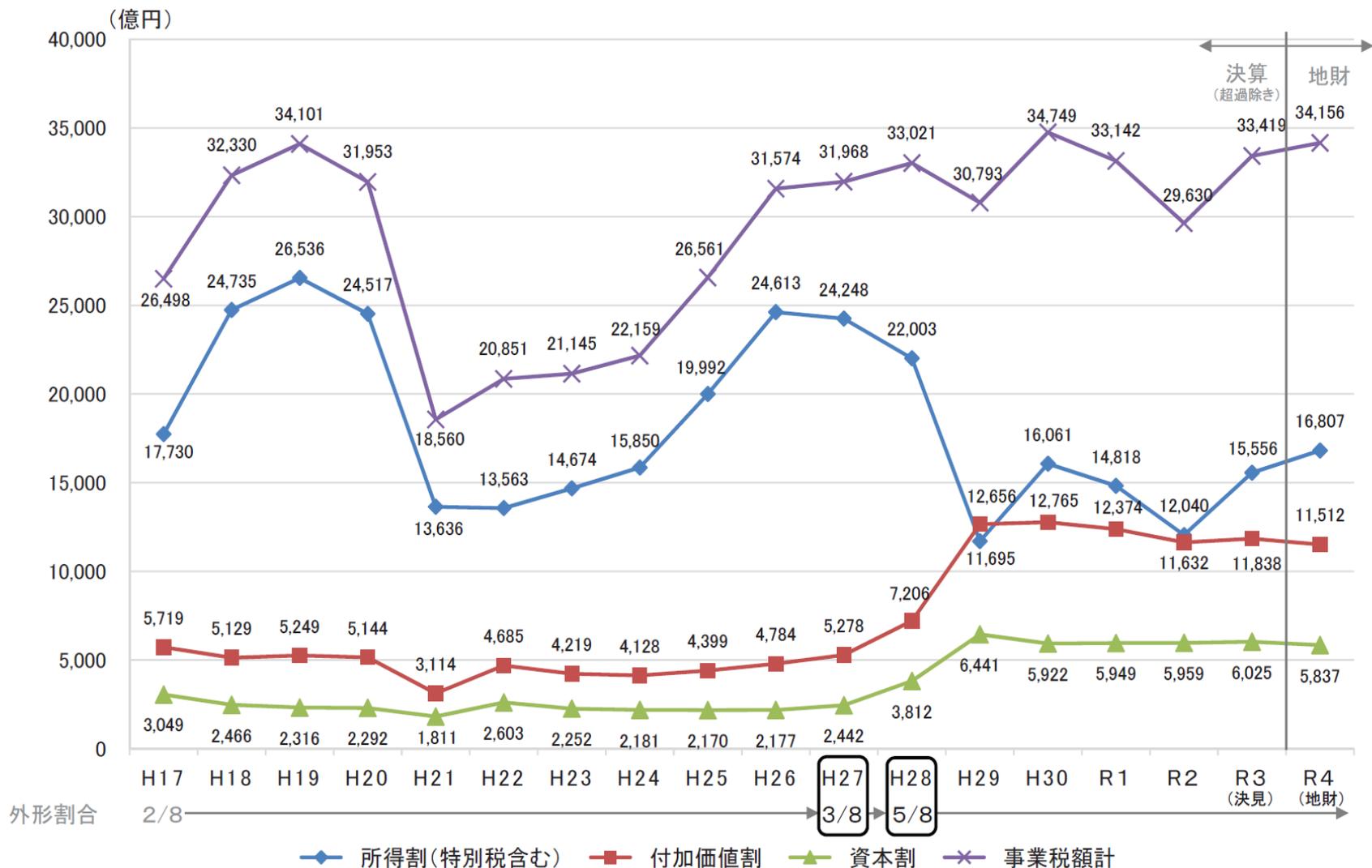
(注) 1 表中における計数は、超過課税を含まない。

2 令和2年度までは決算額、令和3年度は決算見込額(令和4年7月)、令和4年度は地方財政計画額である。

3 地方法人二税の平成21年度以降の点線は、国から都道府県に対して譲与されている特別法人事業譲与税等を加算した額。

外形標準課税対象法人の各割の税額推移

○ 所得割に比べ、付加価値割及び資本割は安定的。外形標準課税の割合の拡大(H27、28改正)に伴って伸びている。

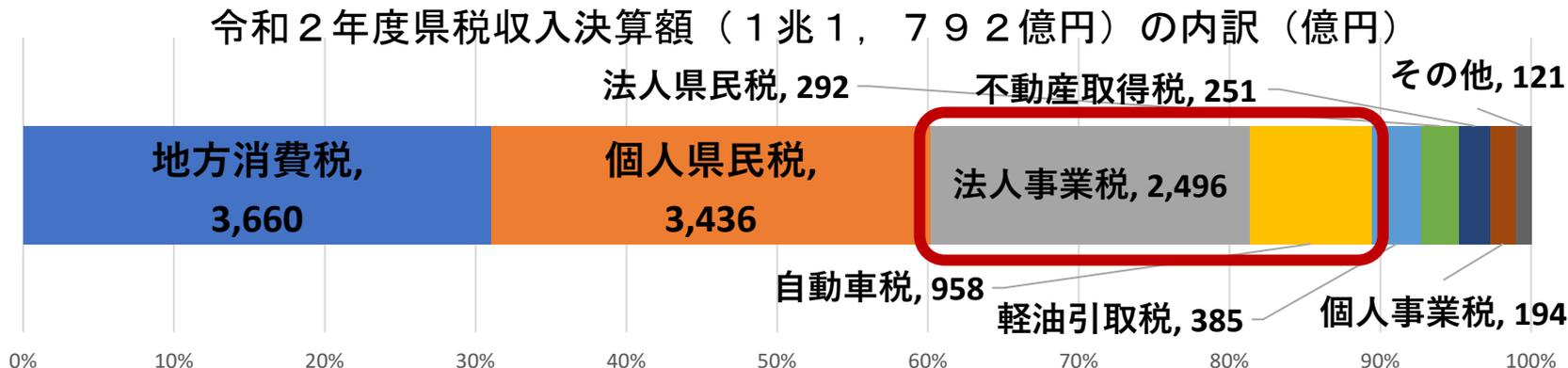
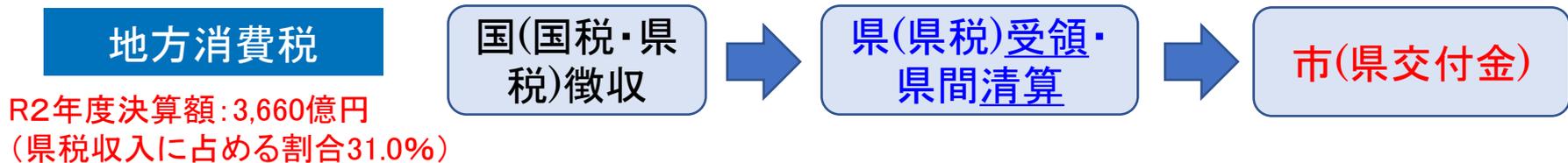
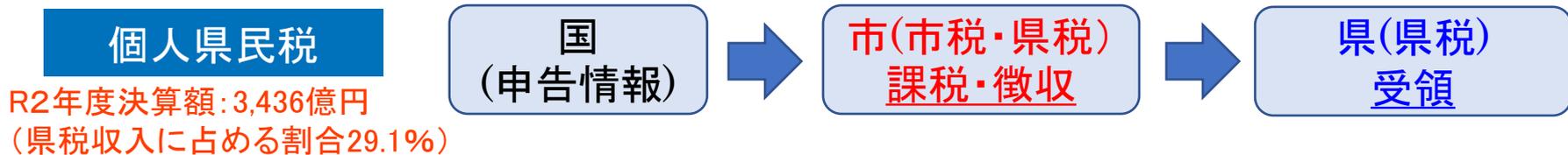


※ 「地方財政状況調査」及び「道府県の課税状況に関する調」等を基に作成。

※ R2までは決算額、R3は決算見込額を調定額の各割毎のシェアで按分して算出、R4地財計画額。超過課税分を含まない。

デジタル化・ネットワーク化の進む県税賦課徴収業務

- 県の基幹税である個人県民税は市が課税・徴収事務。その情報管理は市。
- 同じく基幹税である地方消費税についても、国が徴収。
- 自動車税等については、地方税共同機構の活用等も可能。

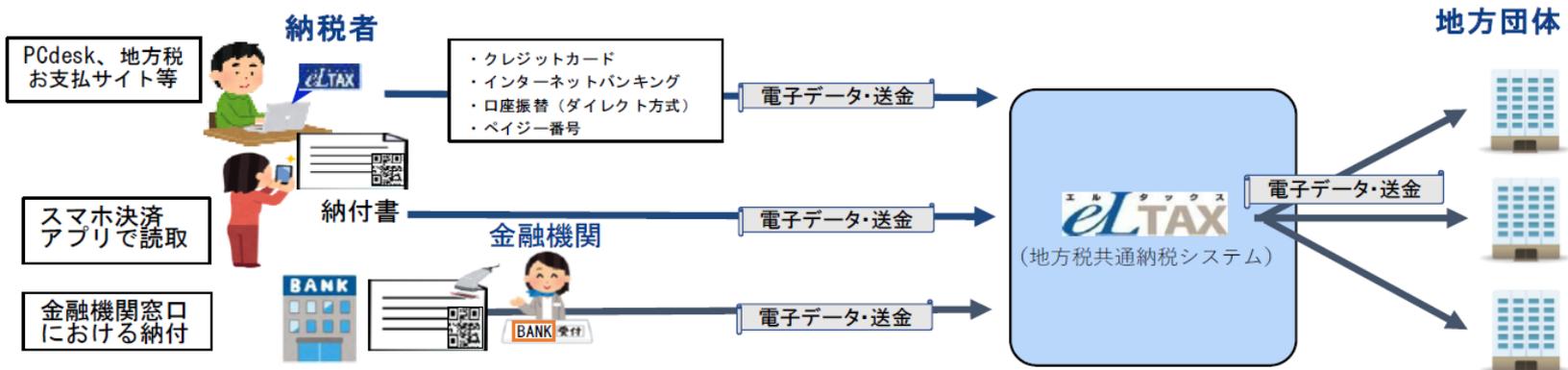


出典：令和2年度神奈川県県税統計等より作成

地方税共同機構: 地方税共通納税対象税目の拡大とキャッシュレス化の進展

- R3税制改正により、特定徴収金の対象税目に固定資産税、都市計画税、自動車税種別割及び軽自動車税種別割の4税を追加 (R5. 4~)
- R4税制改正により、共通納税システムの対象税目や納付手段が拡大 (R5. 4~)
共通納税システムで全ての税目の納付が可能 / スマホ決済アプリやクレジットカード等による納付が可能

○ R5. 4月からのeLTAXを通じた電子納付 (イメージ)



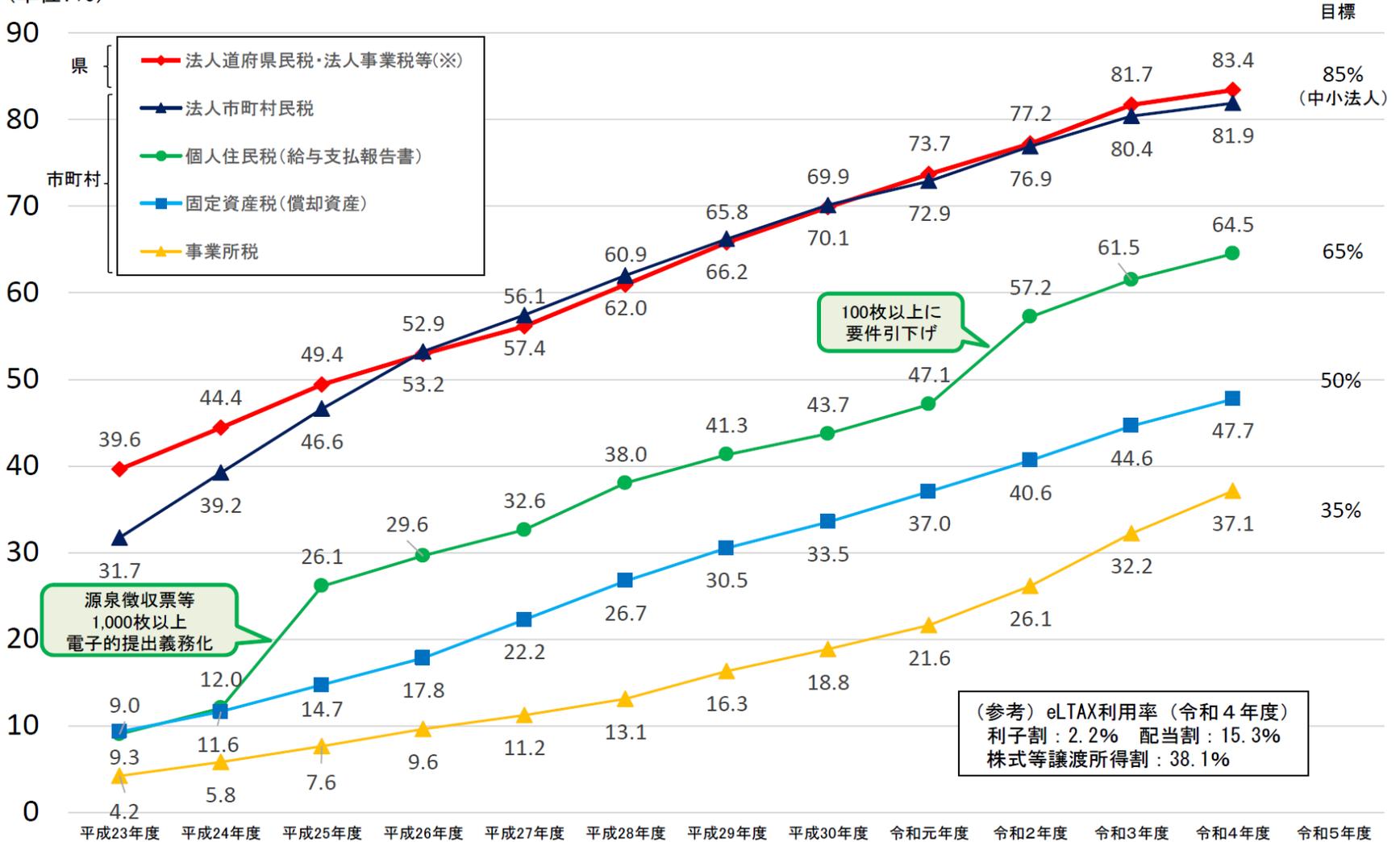
- R5. 4月以降、クレジットカード事業者、各スマホ決済アプリを地方税納付のサービス提供開始日に機構指定納付受託者として指定 (アプリによってサービス提供開始日は異なる)
- 納税者が利用できるアプリは、順次お支払サイトにて広報

出典:地方税共同機構資料

地方税の申告等に係るeLTAX利用率の推移

○ eLTAXを通じた電子申告利用率は、年々、上昇している。

(単位: %)

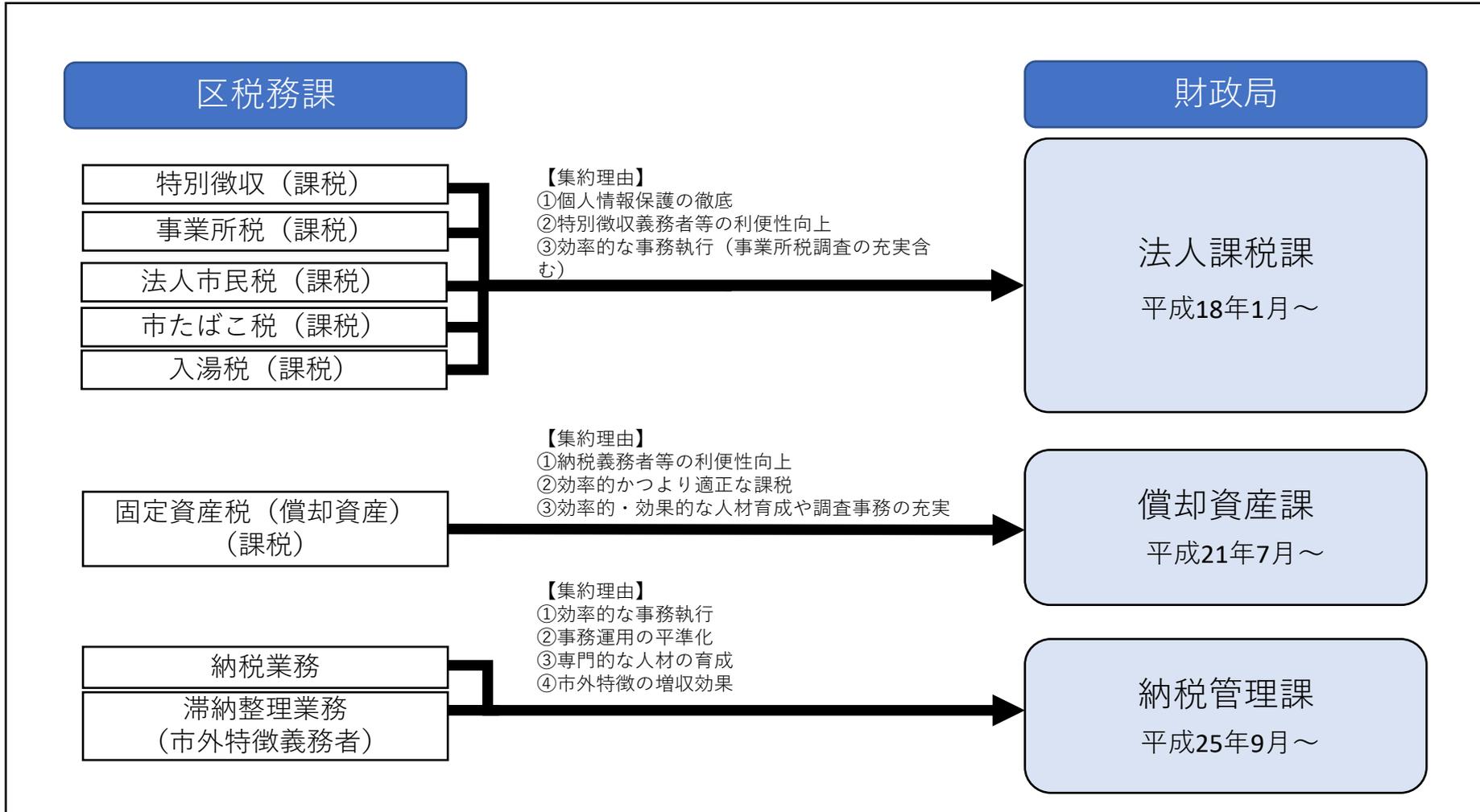


※地方法人特別税及び特別法人事業税を含む。

※目標値は「総務省におけるオンライン利用率上げの基本計画」で設定した数値。

横浜市の税務事務集約化

横浜市の税務事務においては、地域の総合行政機関として強みを持つ区役所の中であって、福祉分野との連携などを生かしながら、法人関係業務及び計数管理などの内部事務などを集約することで、市民の利便性と税務の効率性の両立を進めてきた。



デジタル化

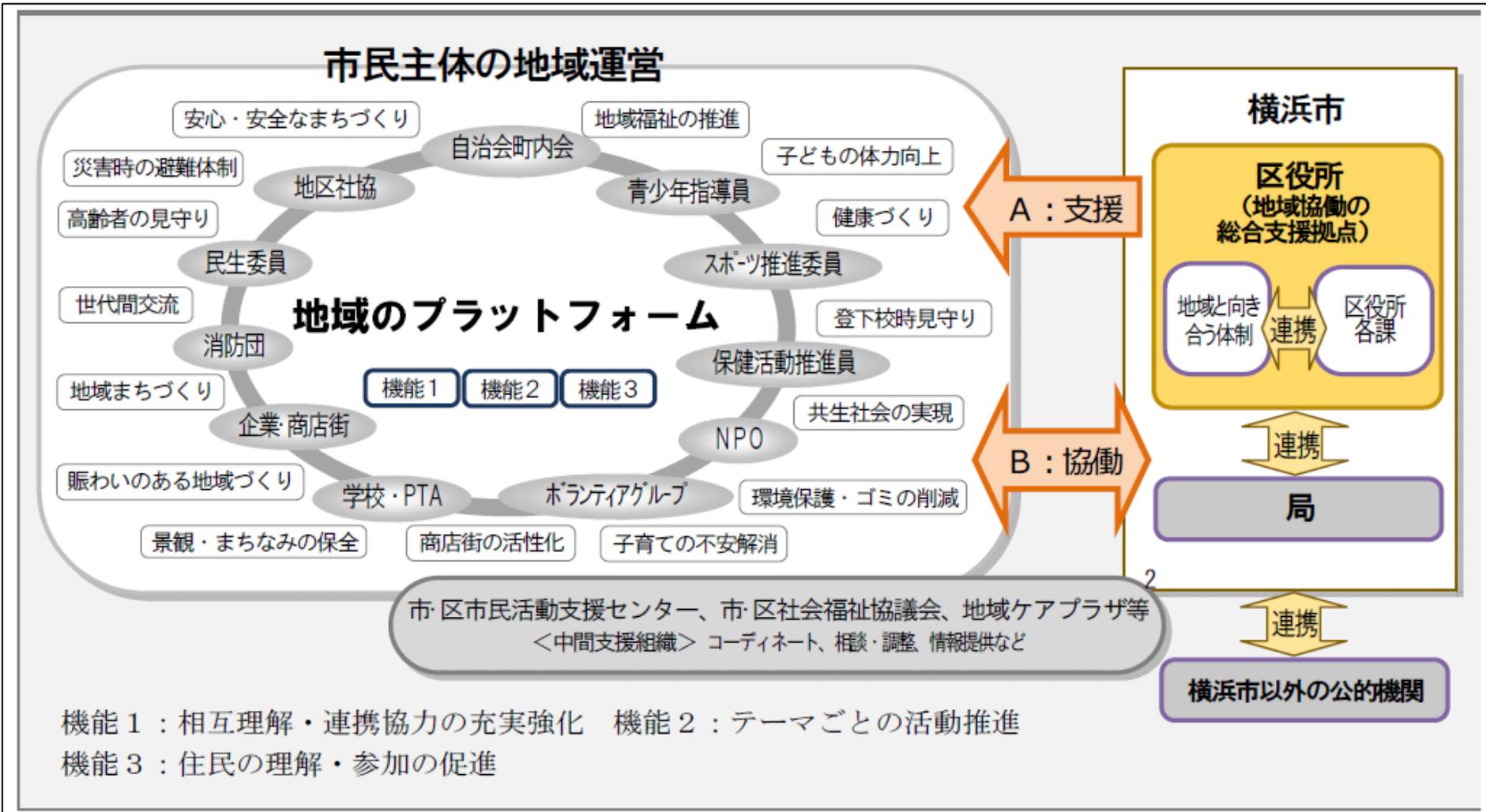
- 国が整備する「ガバメントクラウド」には、市の業務である住基、生保、市税などの基幹17業務等のアプリケーションを構築することとされ、県の業務は現時点では含まれておらず、県を介さず市と国において調整していくこととなる見込み。
- こうした動向に対応し、市民の利便性をより向上させていく必要がある。

【参考】ガバメントクラウドを活用する業務システム

- **業務システム**とは、相互のシステム間の連携が大きい、「地域情報プラットフォーム／中間標準レイアウト」で示されている事務に係るシステムをさします。
- **基幹業務システム**は、地域情報プラットフォーム／中間標準レイアウトで示されている事務のうち、各府省において標準仕様書を作成することとされている事務（現時点では、下記の17業務）に係る業務システムをさします。これらは、ガバメントクラウドの活用を積極的に国が推進します。
- **基幹業務以外の業務システム**のうち、基幹業務に付属又は密接に連携する業務システムについては、ガバメントクラウドに構築することができることとします。



区役所を中心とした協働による地域づくり



機能1：相互理解・連携協力の充実強化 機能2：テーマごとの活動推進
機能3：住民の理解・参加の促進

(地域協働局の新設)

- 「協働と参画のまちづくり」の推進に関して、地域活動の新たな担い手の発掘・育成を含む、多様な主体の参画・連携による施策を深化させ、将来にわたって持続可能なまちづくりを実現するため、企画調整局参画推進課を発展的に改組し、関連部署を集約・再編することにより地域協働局を新設
- 各局室区が所管する地域活動支援の関連事業を横断的につなぐ役割として地域協働課を新設し、多様な地域活動主体への支援を通じて施策の充実を図るため地域活性課を新設
- 地域活動への多様な主体の参画を推進する観点から、地域協働課に在住外国人支援の充実を担う係長（地域共生担当）を新設するとともに、企画調整局から男女共同参画センターを移管の上、男女共同参画課として再編
- 地域住民と行政との身近な接点である区役所に関して、業務改革の推進による窓口サービスの効率化・質的向上に取り組むとともに、地域課題を把握・解決する役割を一層強化していくため、行財政局から区役所課及び住民課を移管

○国が推進する基幹業務システム標準化への対応として、円滑なシステム移行や業務効率化による市民サービスの維持・向上を図るため、企画調整局デジタル戦略部に課長及び係長を新設

(区役所会計審査業務の集約による業務効率化)

○新財務会計システムの導入に伴う会計事務の電子化・集約化により、各区役所の会計担当を廃止し、審査業務を会計室会計課に移管

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、**区長の位置付けの強化**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、区長の位置付けの強化を検討（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
- ・都市の状況によっては、条例で一般職の区長とすることができ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。

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」中間報告P11

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。**

特別市→市域内において県の機能を併せもつ基礎自治体をつくる

DX時代における行政の流通革命

アプリ改革(政策改善)を進めるためのプラットフォーム改革(4G→5G)

①基礎自治体重視のみえる化推進

部分的に残っている県業務を基礎自治体である指定都市に取り込むことで、住民と身近に接する基礎自治体を強化し、自治体としての受益と負担の見える化を推進する。

②国と向き合い、改善を促進する =「遅い」お役所仕事の克服

これによって、必要とする調整業務・事務手続きを減らし、時間・職員・組織・予算のムダを削減できる。また、住民と現場で接する基礎自治体が、国等の行政機関に直接対峙し、住民ニーズを政策に迅速に反映しやすくなる。

③制度変更を最小にして、よき市民自治をパワーアップする

日常生活に係る変更は最小限度。地方自治制度上は大きな改革でありながら、区域・市域の変更は伴わない。しかも、最大の財政規模の一つである県費負担教職員は、既に市に移管済み。これまでの地方分権の延長線上で、大きな混乱なく、成果をあげやすい。

特別市制度創設に係る財政調整に関するメモ

- ・ 財政制度に関しては今後の制度設計次第。現時点では、既存制度と現況から基本的な方向を類推するのにとどまる。
- ・ 現行の地方交付税制度とその運用を前提とすると、特別市創設で変更を要するのは、道府県(広域自治体)分の算定。それまで算定してきた道府県分から、指定都市(特別市)市域に係る広域自治体分を分けて算定する必要がある。また、特別市分に関しては、これまでの市分の算定に、広域自治体分を合算して算定することになる。市町村分に関しては、従来と変わらない。
- ・ いずれにしても算定された基準財政需要額から基準財政収入額をさしひいた額が地方交付税として配分されるので、仮に基準財政需要額の減少を上回って基準財政収入額が減少したとしても、標準的な業務の遂行に支障をきたすことはない。ちなみに、東京都と異なって兵庫県は交付団体である。
- ・ 実際、財政的には、道府県から指定都市への最大の移譲案件と言われた県費負担教職員の人件費移譲は、近年、行われ、すでに完了している。

県費負担教職員に係る事務移譲に伴う財政措置(横浜市)

● 権限・税源移譲の経緯

25年3月 「義務付け・枠付けの第4次見直し」の閣議決定で移譲方針が決定

25年11月 権限移譲に関する財政措置のあり方について、関係道府県と指定都市が合意

【合意事項】財政中立を基本とした適切な財政措置を前提とし、個人住民税所得割2%を移譲

26年6月 「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」(第4次一括法)公布

【内容】30年4月1日までの間に権限移譲されることが決定(その後、移譲時期は、政令により29年4月1日に決定)

28年12月 税制改正大綱により、個人住民税所得割2%の税源移譲が決定

29年4月 道府県から指定都市へ県費負担教職員の給与負担等の権限移譲が実現

● 財政フレーム

25年11月に合意した財政中立を基本とした適切な税財政措置が実現しました。移管に係る給与費等の事業費を1,510億円と見込み、その財源として、国費355億円、県税交付金965億円、地方交付税等190億円(地方交付税50億円、臨時財政対策債140億円)の歳入を見込んでいます。

・歳出

| | |
|-------------------|---------|
| 給料・諸手当・共済費、非常勤報酬等 | 1,510億円 |
|-------------------|---------|

・歳入

| | | |
|-------------|-------------|---------------|
| 歳入計 1,510億円 | | |
| 国費 355億円 | 県税交付金 965億円 | 交付税等 190億円 |

※29年度は経過措置として、県税交付金として交付

指定都市・道府県における教育の部門別職員数の変化

| | 指定都市 | | | (参考)H29 職員合計 | | 指定都市所在道府県 | | | (参考)H29 職員合計 |
|-------|--------|---------|---------|-----------------|------|-----------|---------|----------|-----------------|
| | H28 | H29 | 増加数 | | | H28 | H29 | 増加数 | |
| 札幌市 | 1,764 | 9,789 | 8,025 | 22,490 | 北海道 | 46,378 | 38,387 | -7,991 | 63,986 |
| 仙台市 | 1,090 | 5,868 | 4,778 | 14,201 | 宮城県 | 18,011 | 13,191 | -4,820 | 22,717 |
| さいたま市 | 1,281 | 5,850 | 4,569 | 13,766 | 埼玉県 | 41,022 | 36,644 | -4,378 | 59,180 |
| 千葉市 | 942 | 5,080 | 4,138 | 11,685 | 千葉県 | 39,289 | 35,027 | -4,262 | 58,222 |
| 横浜市 | 2,506 | 17,678 | 15,172 | 43,520 | 神奈川県 | 48,918 | 25,298 | -23,620 | 50,698 |
| 川崎市 | 1,332 | 7,048 | 5,716 | 18,834 | | | | | |
| 相模原市 | 528 | 3,452 | 2,924 | 7,614 | | | | | |
| 新潟市 | 898 | 4,776 | 3,878 | 11,321 | 新潟県 | 19,286 | 15,132 | -4,154 | 29,539 |
| 静岡市 | 588 | 3,360 | 2,772 | 8,775 | 静岡県 | 24,951 | 18,596 | -6,355 | 32,510 |
| 浜松市 | 888 | 4,431 | 3,543 | 8,897 | | | | | |
| 名古屋市 | 2,815 | 12,481 | 9,666 | 34,887 | 愛知県 | 46,597 | 37,121 | -9,476 | 62,500 |
| 京都市 | 1,599 | 7,542 | 5,943 | 19,693 | 京都府 | 16,962 | 10,903 | -6,059 | 22,546 |
| 大阪市 | 3,906 | 14,989 | 11,083 | 41,665 | 大阪府 | 52,200 | 38,028 | -14,172 | 69,340 |
| 堺市 | 627 | 4,417 | 3,790 | 9,323 | | | | | |
| 神戸市 | 2,026 | 8,711 | 6,685 | 21,192 | 兵庫県 | 36,246 | 29,454 | -6,792 | 54,263 |
| 岡山市 | 768 | 3,859 | 3,091 | 8,433 | 岡山県 | 15,175 | 12,043 | -3,132 | 19,950 |
| 広島市 | 1,270 | 6,293 | 5,023 | 14,571 | 広島県 | 19,161 | 14,109 | -5,052 | 25,594 |
| 北九州市 | 699 | 5,168 | 4,469 | 12,743 | 福岡県 | 31,196 | 20,336 | -10,860 | 39,838 |
| 福岡市 | 1,174 | 7,737 | 6,563 | 16,139 | | | | | |
| 熊本市 | 632 | 4,073 | 3,441 | 9,721 | 熊本県 | 14,159 | 10,708 | -3,451 | 18,598 |
| 総計 | 27,333 | 142,602 | 115,269 | 349,470 | 総計 | 469,551 | 354,977 | -114,574 | 629,481 |

特別市制度の創設と日本の地方自治制度

①見逃してきた積年のムダや不公正を、もう許さない

「指定都市は豊かだから」と、見逃してきた積年の「不公平」や「ムダ」を是正しなければならない。とりわけ、デフォルトとして都道府県を經由して行政資源を裁量的に再配分することには、人口規模の大きい指定都市にとって弊害が大きい。道府県は基礎自治体ではなく、人口不均衡が著しいからである。

②誤解を招きやすいプラットフォーム改革を先送りしない

「アプリ改革」に比べて「プラットフォーム改革」は誤解を招きやすい。特別市の創設も、道府県相当を増やしてさらに行政経費を増やすものとみられることがある。しかし、市域内の道府県と指定都市が一元化することで大きな行革効果を期待できる。しかも、現行市域の変更を伴わないので、住民にとって市区町村合併や都構想のような抵抗感がない。実効性の高い改革である。

③大都市から日本の自治をスマートに変革。効果は広く全国に

特別市の創設は、他の市町村を犠牲にして指定都市に人口や税財源を集中させるものではなく、市町村間の資源配分に関しては中立である。現場で住民サービスを担う特別市が、道府県を介さずに迅速に国に働きかけて実現する改革効果は、全国で広く享受できる。