

大都市行財政制度特別委員会  
令和4年8月5日  
政 策 局

【調査・研究テーマ】  
特別自治市の立法化に向けたプロセスについて  
関連資料

## 説明事項

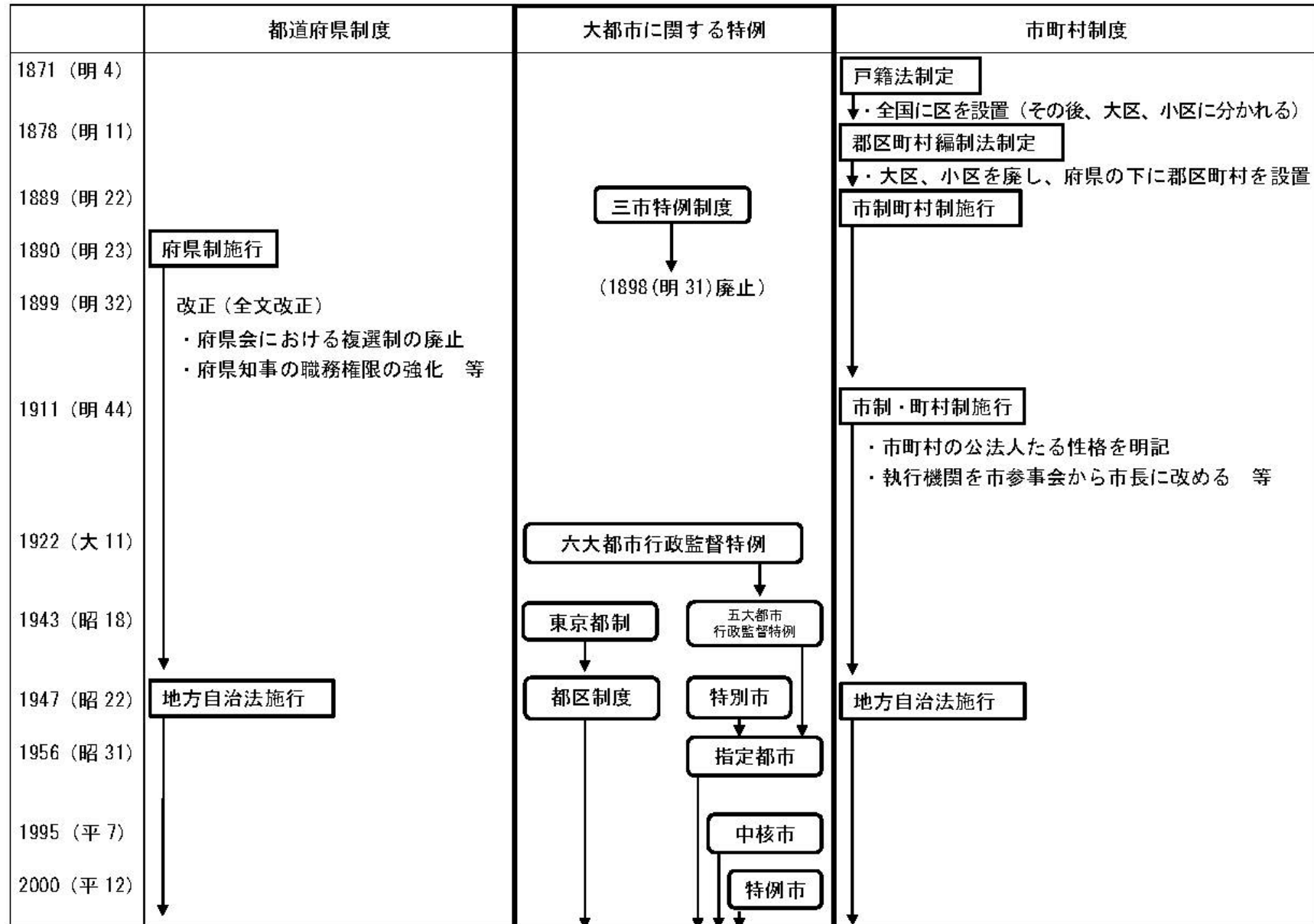
1 これまでの大都市に関する法制度について

---

2 「住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性」について

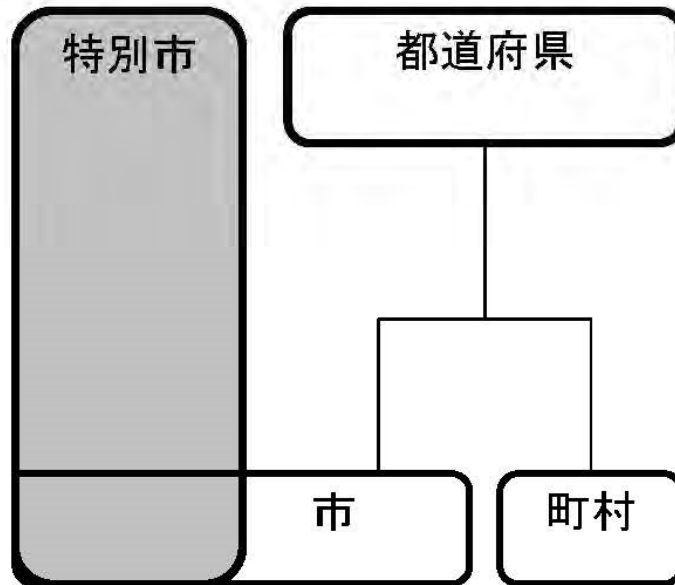
# Ⅰ これまでの大都市に関する法制度について

# 大都市に関する制度の沿革



## 特別市(1947(昭和22)～1956(昭和31))

※ 特別市の指定は行われず、制度は廃止(制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた)



根拠法：「地方自治法」(第264条)

### 特別市の特徴

対象となる市	人口50万以上の市で法律で個々に指定するもの※1
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	<p><b>法律の適用関係の特例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律に特別の定め※2があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用</li> </ul> <p><b>組織の特例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区の設定 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区は法人格を有しない</li> <li>・ 区長は公選</li> <li>・ 区に議会は置かれない</li> </ul> </li> </ul>

※1 この法律は、地方自治特別法となり、関係自治体の住民投票が必要とされていた。

※2 「特別の定め」

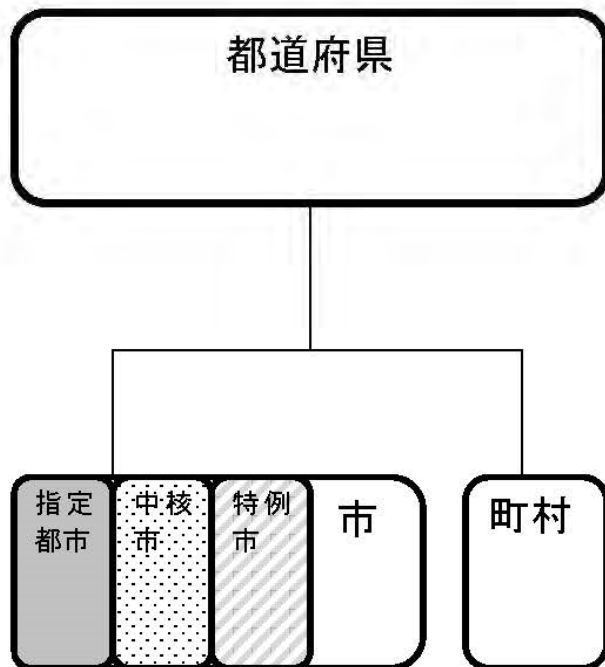
- ・ 議会の議員の定数に関する規定
- ・ 助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など

# 指定都市・中核市・特例市

(1956(昭和31)～)

(1995(平成7)～)

(2000(平成12)～)



## 指定都市の特徴

対象となる市	人口 50 万以上の市のうちから政令で指定
都道府県との関係	都道府県に包括される
特例の内容	<p><b>事務配分の特例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都道府県が処理する事務のうち、             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民生行政に関する事務</li> <li>・ 保健衛生行政に関する事務</li> <li>・ 都市計画に関する事務</li> </ul> </li> <li>などの一部を指定都市が処理</li> </ul> <p><b>関与の特例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとされる</li> </ul> <p><b>組織の特例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区の設置等</li> </ul> <p><b>財政上の特例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大都市の特別の行政需要を考慮             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 普通交付税の態容補正</li> <li>・ 地方譲与税等の割増</li> <li>・ 宝くじの発行が可能 など</li> </ul> </li> </ul>

根拠法：「地方自治法」(第 2 5 2 条の 1 9)

# 都区制度の概要

- 都の区を特別区とし、特別区は特別地方公共団体として法人格を有し、公選の長と公選の議会を置くこととされている。
- 都は、市町村が処理する事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するとされている。

## 事務配分の特例

(主なもの)

- ・ 上水道の整備、管理運営
- ・ 公共下水道の整備・管理運営
- ・ 消防に関する事務
- ・ 都市計画決定(上下水道、電気ガス供給施設、産業廃棄物処理施設、市場、と畜場等関係)



## 都区財政調整制度

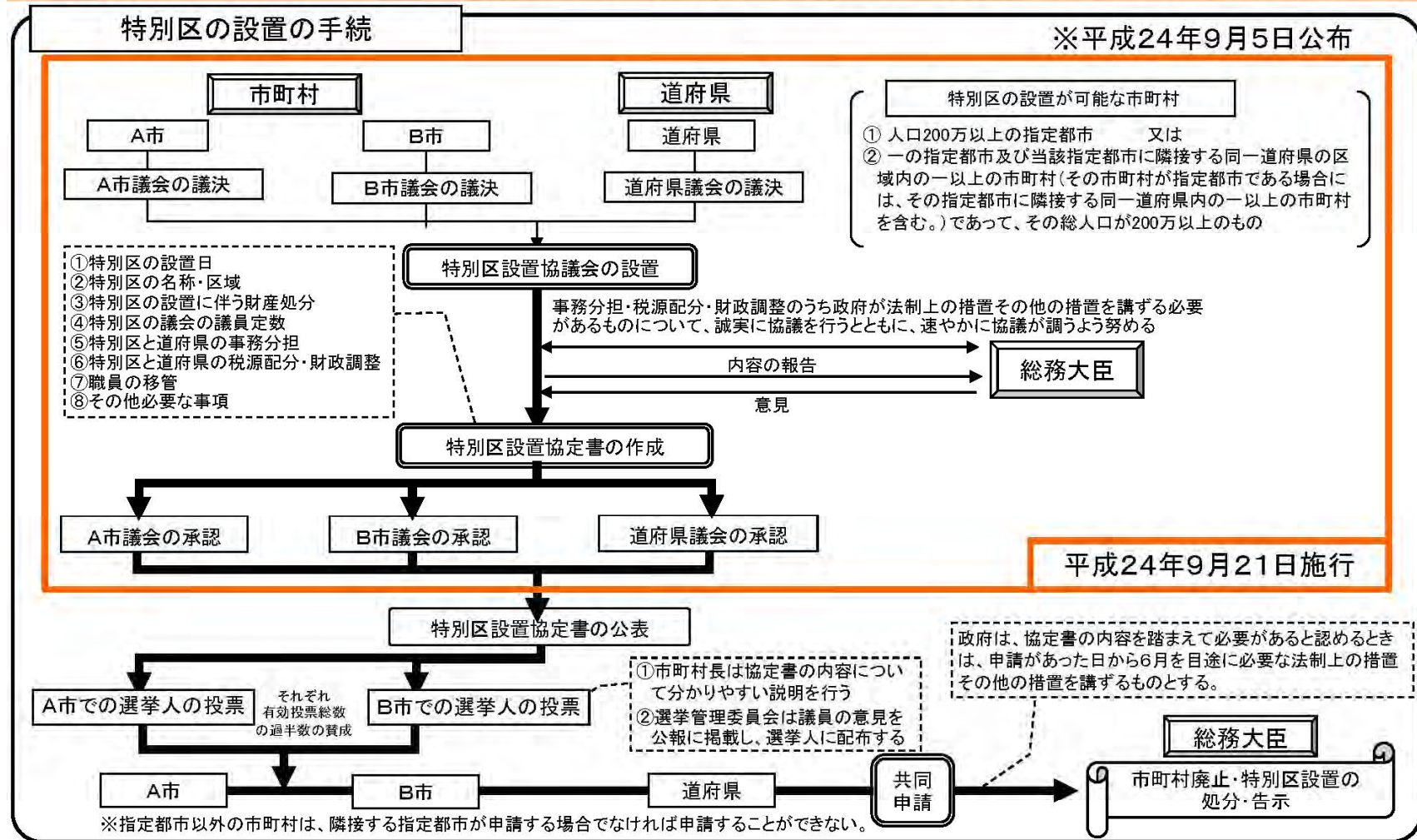
都区の事務配分に応じた財源の均衡化を図るため、都が法定の都税(市町村民税(法人分)・固定資産税)の条例で定める一定の割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付することにより、都と特別区及び特別区相互間の調整を行うもの。

$$\text{調整税} \times \text{調整率(100分の55)} = \text{特別区財政調整交付金の総額}$$

※ 都に留保された調整税(45%)については、消防費、都市計画事業(下水道、公園整備等)等の財源として充てられる。

	都が課税	特別区が課税
普通税	市町村民税(法人分) 固定資産税 特別土地保有税* <small>(※平成15年度から当分の間課税停止)</small>	市町村民税(個人分) 軽自動車税 市町村たばこ税 鉱産税
目的税	事業所税 都市計画税	入湯税

# 大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成24年法律第80号)概要



### 事務分担等に関する意見の申出

一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区と道府県の事務分担・税源配分・財政調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。  
 政府は、上記申出を受けた日から6月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無を判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

### 特別区を包括する道府県における特別区の設置に係る特例

特別区を包括する道府県において、その区域内の特別区に隣接する一の市町村の区域の全部により特別区を設置するときも、上記の設置手続による。  
 ただし、市町村の区域を分割せずに一の特別区を設置するときには、上記の設置手続のうち「選挙人の投票」は不要とする。

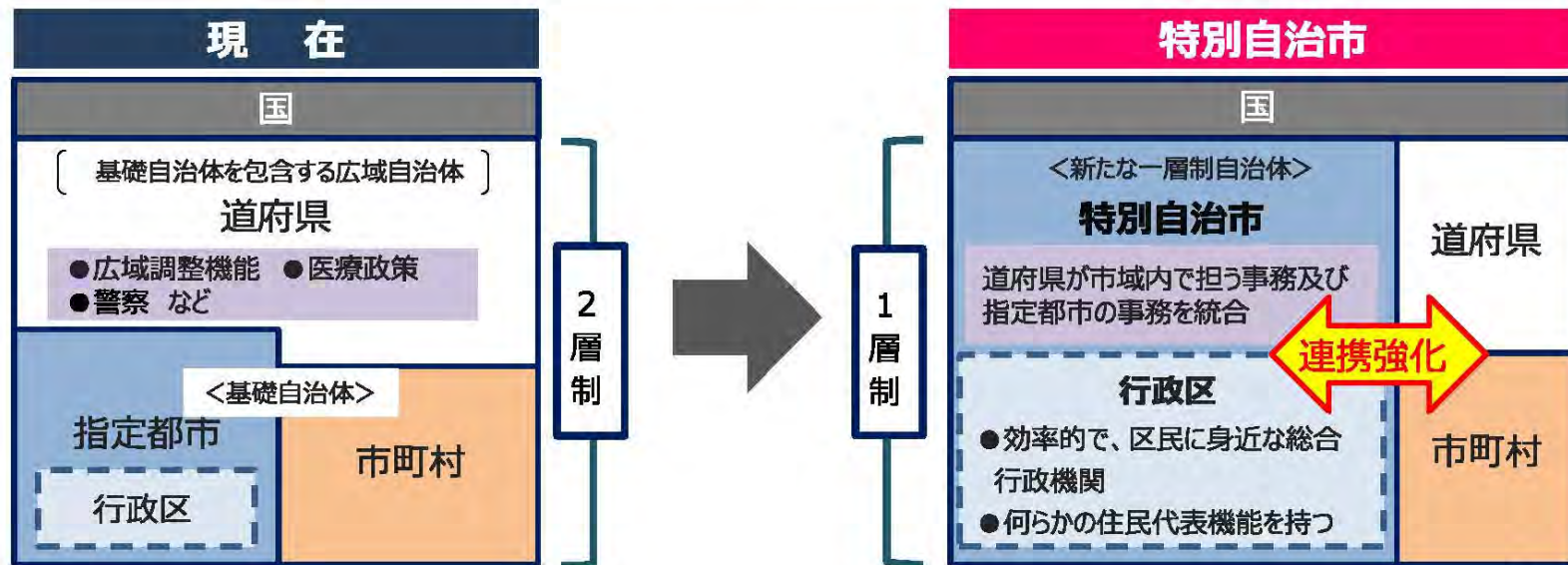
### 特別区を包括する道府県に対する法令の適用

特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。



## I - 3 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）のいずれにも該当しない新たな地方公共団体であり、「特別地方公共団体」とする。また、その事務は、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、圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担う。



6

## Ⅲ-2 特別自治市の法的位置づけの整理

項目	考え方
性格	特別地方公共団体
区域	都道府県の区域外とする（一層制自治体）
事務	基礎的な地方公共団体として、市及び市域内における都道府県に属する事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。）、その他区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理。 圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う。
税財源の調整	区域内における地方税は特別自治市が一元的に賦課徴収する（市民目線では地方税の納税先が一元化される）（地方税法等の改正が必要）
区	行政区（市の内部組織）とし、法人格を有しないこととする。 行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める。

### Ⅲ-3 移行手続きの手法案の整理

	移行手続き案① (地方自治法に規定)	移行手続き案② (別途特別法に規定)
手法案	関係団体からの申請に基づき、 内閣が国会の承認を経て定める	大都市地域における特別区の設置 に関する法律を参考に別に移行手 続法を定める
参考法令	地方自治法第6条の2 (平成16年施行)	大都市地域における特別区の設置 に関する法律(平成25年施行)
発意の主体	道府県と指定都市の共同申請	
意思決定の方法	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	市議会・道府県議会の議決 総務大臣の処分
住民投票の 考え方	移行にあたって住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、 市民目線では市の区域は変わらず、新たな住民負担も発生しないことから も、 <b>住民投票は制度化しない。</b> (地域の実情に応じ任意で実施)	
共同申請に向けた 道府県と指定都市 の調整の仕組み	『地方自治法第252条の21の2に基づく指定都市都道府県調整会議に準じ た仕組み』や『地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じ た仕組み』を参考として、道府県との調整の仕組みを設ける。	

- ・住民投票については、地域の実情に応じ実施する場合は『特別自治市に移行する基礎自治体のあり方を問うもの』  
であり、その対象範囲は、『特別自治市に移行する区域の住民』とするのが適当との意見があった。

## 2 特別自治市をより分かりやすく伝えるための工夫

### ■ 特別自治市の新たなフレーズの作成／共同アピール

#### 【「特別自治市」の通称名】

# 「特別市」

#### 【新たなフレーズ／共同アピール】

- ・ 通称名と新たなフレーズ（キャッチコピー）を併記したポスターやチラシを作成後、重点取組期間（10月～3月）の取組の周知とあわせて、報道発表（9月下旬頃）
- ・ 重点取組期間中（10月～3月）に、指定都市が一体となり、様々な手段を用いて通称名と新たなフレーズを掲載したポスターやチラシを用いて、情報発信と機運醸成に向けた活動を実施
- ・ 活動の結果は、後日、指定都市市長会のホームページに集約して活動写真などを含めて掲載するとともに、各都市のホームページからもリンクを張るなど共同での情報発信を実施
- ・ 重点取組期間中、複数の企画を設けるなど取組やアピール内容を工夫

## 2 「住民目線から見た「特別市」の法制化の 必要性」について

Ⅰ はじめに

■ 四首長懇談会（令和4年5月6日）

・トップレベルでの協議を継続していくことを合意

県：特別市の法制化について、住民目線で妥当ではない  
3市：特別市の早期法制化が必要



四首長懇談会（令和4年5月）

■ 県と指定都市の二重行政

・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）

■ 権限移譲の実態

・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

→ 令和2年11月に、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関して県との調整会議を開催（横浜市・川崎市合同）



調整会議（令和2年11月）

・これまで実現した権限移譲の多くは国の法改正によるもの

・指定都市が指摘する二重行政の解消には、

県市間の協議では限界

→ 県市間協議（調整会議）で実現した権限移譲は、パスポート発給事務（横浜市）のみ

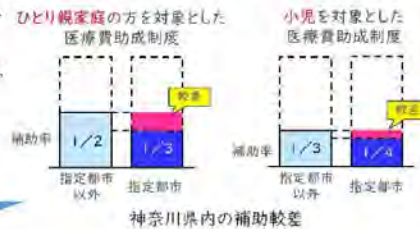
二重行政の抜本的な解消のためには、国の法改正が必要なものが多い

■ 神奈川県の特長

・神奈川県は、唯一指定都市が3市存在する人口規模が大きい県

・道府県の役割・事務量に大きな差があるが、地方自治制度は基本的に全国一律

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



■ 本日の会見の開催趣旨

- ✓ 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、未来志向で議論が必要
- ✓ 二重行政の完全解消には、地方自治の新しい仕組みが必要

Ⅱ 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～

■ 目指す特別市の姿や考え方

【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こう変わる！】

行政サービスが向上（一体的なサービスの提供）

素早い対応が可能（地域課題を迅速に解決）

■ 目指す特別市の姿

・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）、雇用・労働（就労）支援など

・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、交通安全対策など

<子育て支援の事例>

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



<交通安全対策の事例>

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



出典：横浜市長・川崎市長・相模原市長 共同会見（令和4年7月27日）資料

II 3市が目指す「特別市制度」とは ～特別市の制度化に向けた論点～

■ 特別市の制度化に向けた論点 「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① 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ  
 論点② 県の財源不足が拡大するおそれ  
 論点③ 県民・市民への大きな費用負担  
 論点④ 住民代表機能への影響

論点① 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ

三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充・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

今後の方向性

- 県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③ 県民・市民への大きな費用負担

三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

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

論点② 県の税源不足が拡大するおそれ

三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

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

論点④ 住民代表機能への影響

三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

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



県は指定都市以外の市町村の補充・支援により一層注力

■ 特別市の法制化に向けた論点まとめ

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



II 3市が目指す「特別市制度」とは ～特別市の法制化の必要性～

■ 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
- ・市町村の規模・能力は拡大
- ・広域自治体と基礎自治体の役割分担が多様化
- ・現行制度の課題が顕在化

地域特性に合わせた  
地方自治制度の再構築が必要

【大都市が果たす役割】

基礎自治体としての「現場力」

大都市としての「総合力」

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

【現在の大都市制度の状況】



地域の实情に応じて、ふさわしい大都市制度を選択できるようにすべき

【特別市実現による効果】

- ・『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』
- ・『近隣自治体との連携による持続可能な強い圏域づくり』
- ・『多極分散型社会の実現、日本の成長のエンジンに』

■ 特別市法制化の必要性まとめ

- ✓ 特別市の移行により、住民サービスが向上  
→ 各都市の行政課題に的確に対応することが可能に
- ✓ 特別市制度は、市民はもとより、近隣自治体及び我が国の未来にとっても重要な制度
- ✓ 地方自治体が地域の实情に応じて相応しい大都市制度を目指すもの
- ✓ 実際の移行には、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

III むすび

■ 特別市制度は・・・

- ・地方自治の「新しい仕組み」 将来を見据え、今こそ法制化が必要！

■ 地域にふさわしい地方自治の実現

- ・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すべき

■ 地域にふさわしい地方自治の実現

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

■ 特別市のメリット

特別市が実現すると・・・

- ・現在の県と指定都市の二重行政を解消し、迅速かつ柔軟な行政運営が可能
- ・住民目線でも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  
→ 県内市町村に対しても大きなメリット

■ さらなる機運醸成に向けて

- ・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



国への要請活動(横浜市)



国への要請活動(川崎市)



国への要請活動(相模原市)

■ 神奈川県から地方自治の未来をつくる

- ✓ 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
- ✓ 「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、新しい地方自治のかたちをつくる

出典：横浜市長・川崎市長・相模原市長 共同会見（令和4年7月27日）資料



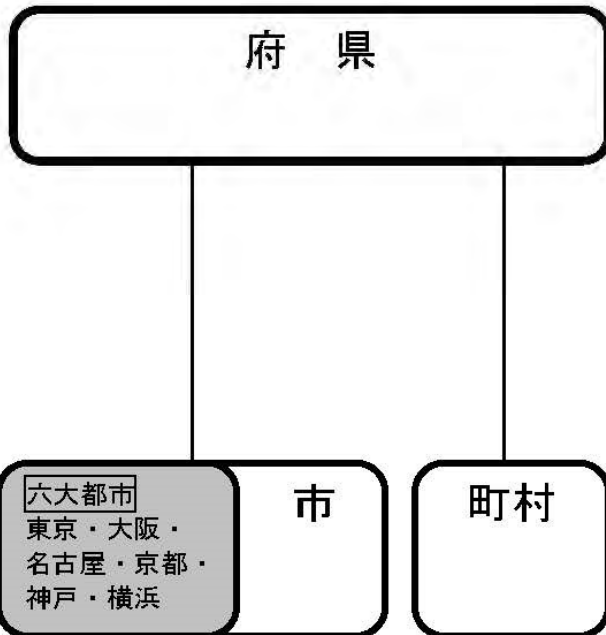
# 參考資料

## <目次>

- ・ 六大都市行政監督特例の特徴 . . . 18
- ・ 特別市制度 関連資料 . . . 19
- ・ 特別市制度 参照条文 . . . 21
- ・ 指定都市制度 関連資料 . . . 24
- ・ 指定都市制度 参照条文 . . . 27
- ・ 大都市地域設置法 参照条文 . . . 31
- ・ 特別自治市 法概要骨子 . . . 32

# 六大都市行政監督特例※(1922(大正11)～1956(昭和31))

※昭和18年より「五大都市」(東京市は廃止され、東京都に)



## 六大都市行政監督特例の特徴

対象となる市	法律で6市(5市)を規定
府県との関係	府県に包括される
特例の内容	<b>監督の特例</b> ・市の公共事務(団体事務)と市又は市長に属する国の事務(委任事務)について、府県知事の許可・認可が不要とされる等の特例が設けられる

(参考)

- ・許可・認可等が不要とされるもの(例)
  - ・市役所の位置、区の名称、区役所の位置の制定・変更
  - ・議員・助役の定数
  - ・手数料・使用料の制定・変更
  - ・条例の廃止
  - ・不均一課税
  - ・選挙法、道路法、河川法、運河法、家畜市場法、電気事業法における市長の行為に対する知事の認可

根拠法：「六大都市行政監督ニ関スル法律」

# 特別市制度①

## 1946年（昭和21）大都市制度に関する地方制度調査会の答申（抜粋）

〔諮問第三〕

### 第二 五大都市

- (一) 五大都市は夫々の市の区域により特別市として現在所属している府県から独立させること。
- (二) 特別市には、原則として道府県の制度を適用すること。
- (三) 特別市における国政事務(警察事務を含む。)の処理は、原則として、道府県に準ずること。
- (四) 下部組織
  - (イ) 区はすべて行政区とすること。
  - (ロ) 町内会及び同連合会等について、なるべく煩瑣な規定を設けないこと。
- (五) 財政
  - (イ) 国税の一部を移譲すること。
  - (ロ) 独立税種を創設すること。
  - (ハ) 公企業の経営権を拡張すると共に或る程度収益主義を認めること。
  - (ニ) 事務の担任区分を明かにし、国費、地方費の費用負担区分を是正すること。
  - (ホ) 起債認可の手続を簡易化すること。
  - (ヘ) 各種の国庫補助金を整理統合してこれを一般財源として賦与すること。
- (六) 残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府縣市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること。
- (七) その他
  - (イ) 区長の選任は、次の何れかによるものとする。こと。
    - 甲 市会の同意を得て市長が選任する。
    - 乙 市長が任免する。
    - 丙 選挙人が直接選挙するものとする。
  - (ロ) 残存郡部を独立の府県とした場合の名称、府県庁の所在地は一応従来通りとし、残存郡部の意思により適宜決定するものとする。こと。
  - (ハ) 実施の時期は、なるべく速かならしめること。
  - (ニ) 復興に伴う人口激増の趨勢に鑑み、市会議員の定数を特例により増加する方法を講ずること。

### 附帯決議

諮問第三に対する答申の取扱に関しては、五大府県及び五大都市が円満な協調を遂げられるように、政府の善処を要望する。

## 特別市制度②

### 1947年（昭和22）地方自治法の制定

- 地方制度調査会の答申を踏まえたもの。
- 特別市は、
  - ①人口50万以上の市の中から法律で指定。
  - ②都道府県の区域外にあるものとし、特別地方公共団体とする。
  - ③行政区を設けるものとし、行政区の区長は、直接公選とする。

### 住民投票関係

- 「特別市制」を盛り込む地方自治法案が第92回帝国議会に提出され、区長の任命方法を直接公選制とすることなどの修正が加えられた上で、昭和22年4月16日成立した。
- 法律の成立に際し、衆議院において「五大都市を特別市として指定する法律は次の議会に提出すること」とする附帯決議が行われており、この附帯決議を受けた特別市指定の法律が、昭和22年5月3日に施行される日本国憲法の第95条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」に当たると考えられ、当該規定の「地方公共団体の住民の投票」の範囲について疑義が生じた。
- 内務省は、GHQに対し解釈について回答を求め、昭和22年7月26日「特別市制施行の場合一般投票を行う住民の範囲について当該市住民のみでなくその府県郡部の住民も加えて広く解釈する」ことを閣議で決定した。
- 1947年(昭和22)12月の地方自治法の一部改正に際し、議員修正により、第265条第7項として「第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。」とする一項が追加された。

※ 当時、五大都市のうち京都市を除いた四市はいずれも人口規模において残存府県住民の人口規模を下回っていた。

(参考)当時の五大都市の人口※が各府県に占める割合 ※昭和25年国勢調査人口

大阪市(大阪府):51%、京都市(京都府):60%、名古屋市(愛知県):30%、横浜市(神奈川県):38%、神戸市(兵庫県):23%

※「大都市制度史」三百十七頁以下の内容を要約

## (参照条文) 特別市制度①

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄） ※ 昭和31年改正前の規定

### 第三編 特別地方公共団体

#### 第一章 特別市

第二百六十四条 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基く政令により特別市に属するもの及び従来法律又はこれに基く政令により都道府県及び市に属するもの（政令で特別の定をするものを除く。）の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

2 第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

3 特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合には、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。

4 法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない。

5 第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。

6 第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。

7 第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。

8 第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

9 第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。

第二百六十六条 第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。

第二百六十七条 特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条 特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。

2 助役の定数は、条例でこれを定める。

3 特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基く政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

## (参照条文) 特別市制度②

第二百六十九条 特別市に収入役一人を置く。

2 特別市は、条例で副収入役を置くことができる。

3 副収入役の定数は、条例でこれを定める。

第二百七十条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

2 特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。

3 行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。

4 第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。

第二百七十一条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

4 区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。

5 区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。

第二百七十二條 行政区に区収入役一人を置く。

2 区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

3 特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役となることができない。

4 区収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。

第二百七十三条 区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は条例に基く委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その他の会計事務を掌る。

2 特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨を告示しなければならない。

3 前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。

第二百七十四条 行政区に区出納員を置くことができる。

2 区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

3 区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。

## (参照条文) 特別市制度③

第二百七十五条 前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。

2 前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。

3 第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。

4 区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。

第二百七十六条 行政区に選挙管理委員会を置く。

2 前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。

第二百七十七条 第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第四百四十五条、第五百二十二条、第六十条、第六十二条乃至第六十七条、第六十八条第六項及び第七項、第六十九条乃至第七十一条、第八十条の四第四項、第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百十八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。

第二百七十八条 この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第二百七十九条 削除

第二百八十条 この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。



# 指定都市制度①

## 1951年(昭和26)地方行政調査委員会議(地方行政調査委員会議設置法(昭和24年法律第281号)に基づくもの)による第二次勧告(抜粋)

### 第一 行政事務再配分に関する特例

#### 一 大都市に関する特例

(中略)

大都市における事務の再配分に関連して、大都市の区域における特別市制の実施が問題とされている。従来、大都市に特別市制を必要とする主な理由として、その区域における二重監督及び二重行政の弊が指摘されてきたのであるが、当会議は、事務の再配分が勧告通り実施されることにより、これらの弊害は、ほとんど除去されるものとする。また、大都市における自治行政を更に積極的に推進する制度を考えるにあつては、各都市は、それぞれ人口、面積はもちろん、文化的、社会的、経済的緒条件において特殊の事情を存しておくから、これら諸般の事情を考慮すべきであり、且つ、ひとり大都市の事情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮する必要があるので、現行の特別市制が適当か、その他いかなる制度が適当であるかは、各都市について具体的に取扱うべきである。

(参考)「行政事務再配分に関する第二次勧告について」の説明 ※「大都市制度史(資料編)Ⅱ」六十一頁以下参照。

○ 大都市における事務の再配分に関連して、大都市の区域における特別市制の実施が問題とされている。特別市制の利害得失として一般に論ぜられているところは、次の通りである。

(1) 利点 主なるものをあげれば

イ 大都市行政は、一般市町村のそれと比較して、量的に龐大であり、また質的に複雑であるにもかかわらず、現行制度のもとにおいては一般市町村と画一的取扱をうけている。このような画一性は、大都市が府県の区域から独立することによつて抜本的に除去せられ、大都市行政の特殊性に即応した行政の運営が可能となり、それが最終的に保障される。

ロ いわゆる二重行政、二重監督の弊害は完全に除去される。

従来、一般に二重行政とは、大都市とそれを区域的に包括する府県が大都市の区域において同一内容の行政を実施する場合を意味し、その多くは営造物行政、助長行政に見られるとされている。また、二重監督は大都市行政に対して府県と国がそれぞれ監督権を行使することを指称する。前者は財政的に不経済であり、後者は、大都市の行政のためにその創意を生かし合理的能率的な運営を保障する所以ではないとされる。故にこの二重行政及び二重監督を除去することが、大都市に特別の制度を必要とする主な理由とされている。

ハ 大都市は、現在、郡部住民のためにかかりの負担をしているが、府県の区域から分離することにより、その負担にかかる財源は自己のために使用できるようになり大都市の財政権はそれだけ拡充強化される。

## 指定都市制度②

### 1951年（昭和26）地方行政調査委員会議（地方行政調査委員会議設置法に基づくもの）による第二次勧告（抜粋）

#### (2) 弊害 主なものをあげれば

イ 大都市といえども市町村と同様に基礎的な地方公共団体であるから、府県の区域から分離して府県の機能をも併せ行う（現行の特別市はまさにそうである）こととなれば、大都市行政に本質的でない夾雑物を取り込み、かえって大都市行政の合理的能率的運営に支障を来す虞がある。

ロ 大都市は周辺部と沿革的にも社会的にも経済的にも一体をなしてその中心を形成しつつ生成発展してきた。ところが大都市が府県の区域から分離して独立することになればこの一体性は断絶され大都市が今後区域を拡張しようとしても現在以上に困難を伴い、残存部の施策が必ずしも大都市に有利には行われず、又分離によつて必要な施設も生じ二重行政以上に不経済となり、大都市にも残存部にとつても不利である。

ハ 大都市の府県からの分離は、残存区域が府県となるか又は廃置分合を必要とするかのどちらかの結果を必然的に伴う。後者は、府県の統廃合以上に困難を伴い、また、前者は現行の府県を二分して、二つの小さな府県を設置することになり、府県の規模を合理化すべき時代の要請に逆行する。

ニ 大都市が分離した後に残る区域が仮に府県として設置されても、現行よりも財政的に弱小となる。

ホ 残存区域が府県として設置されても、府県の機能を営むに相当した規模とはいいい難い。特に都市と農村との調整機能は両者を同時に含む区域としての府県において可能であるが、分離の結果これが不可能となる。

○ これらの利害得失は、それぞれ理由があると考え、しかし当会議としては府県と市町村の担当すべき機能を考え、大都市制度の問題（特別市制の施行による利点の実現）は、行政事務の適切な配分及びこれに伴う税財政制度の改正によつて殆んど解決されると考える。しかし、大都市行政を更に積極的に推進する制度として大都市が府県の区域から分離しこれに特別市制を施行することが適当か、その他いかなる制度が適当かは、ひとり大都市の実情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮して、五大市すべてについて一義的にではなく、各大都市ごとに決定すべき問題と考える。

### 1953年（昭和28）第1次地方制度調査会による答申「地方制度の改革に関する答申」（抜粋）

#### 第一 地方行政制度の改革に関する事項

##### 三 大都市制度に関する事項

(一) 差し当つて事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図るものとする。

(二) 右に関しては、左の方針によるものとする。

1 大都市に対する府県知事の許認可権を整理するものとする。

2 大都市の区域内において府県が行う補完行政に属する事務とみなされるものは、大都市の事務とするものとする。

## 指定都市制度③

- 3 法令による委任事務で広域的又は統一的処理を必要とする事務以外の事務は、原則として大都市の事務とするものとする。なお、営造物、施設の設置等サービス行政に属する事務については、府県と大都市との協議によりその範囲を定めるものとする。
- 4 府県の区域内における大都市とその他の市町村との間の連絡調整は、府県が行なうものとする。

### 第二 地方財政制度の改革に関する事項

#### 七 大都市制度に関する事項

警察制度及び教育制度の改革その他大都市財政の実情に鑑み、左の措置を採るものとする。

##### (一) 大都市の存する区域に係る道府県税について左の特例を設けること。

- 1 大都市の区域に係る償却資産税、煙草消費税及び自動車税は、当該大都市に移譲すること。
- 2 道府県に配付すべき遊興飲食税及び入場税のうち、大都市の区域に係る部分は、当該大都市に配付すること。

##### (二) 地方交付税の交付基準について特別の配慮を加えること。

##### (三) 地方債の配分について特別の配慮を加えること。

## 1956年（昭和31）地方自治法の一部改正

- 「大都市の特例に関する事項」という一章を設け、政令で指定する人口50万以上の市を「指定都市」とする政令指定都市制度を創設。
- 厚生、衛生、都市建設及び教育など都市行政の各部門について、大都市と府県との間に事務移譲を行い、一定の府県の監督を廃止。
- 特別市問題は、府県制度の根本的改革とあわせて解決すべきものとし、特別市の規定を削除。

#### ※委員会での政府委員（小林与三次君）答弁

「…特別市の問題は、現在の府県制度の根本的改革の一環として、総合的にそれは考えないといかぬ。今の府県のまま、現在法律に書いてある通りの特別市というものをそのままやることは適当でない、こういう判断でございます。…そこで、今、調査会はごらんの通り大都市の事務配分によつてさしあたりやる、府県制度については、さらに根本的な検討を加える、府県制度の問題もあれば、大都市制度の問題もある。その他の問題もある。そういう問題を総合的に検討して、その一環として特別市の問題につきましても結論を出してもら、その時には、いわば今の府県制度がそのまま維持されるか、それが変わるか、それはわからぬ次第でありまして、そういうものを総合的に立法するのが法律の書き方といたしましても筋の通つた考え方ではないか。…」

#### ※答弁資料

「人口50万以上の市は、既往の五大都市の外福岡市があるが、今回大都市に関する特例を設けて事務移譲を行う趣旨が、年来の懸案事項であるところの五大市問題について一応のけりをつけ、根本的解決は地方制度の全般的な改革の際併せて検討しようという点に存するのであり、この意味で、指定都市に指定する市は従来の五大市のみと考えている。なお、五大市中最も人口の少ない神戸市も、98万の人口を擁し、優に福岡市の二倍に近い規模をもっており、五大市と福岡市とは同様に考えることができないと思う。」

## (参照条文) 指定都市制度①

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄） ※ 制定時

### 第二編 普通地方公共団体

#### 第十一章 大都市等に関する特例

第二百五十二条の十九 政令で指定する人口五十万以上の市（以下「指定都市」という。）又は指定都市の市長若しくは指定都市の委員会その他の機関は、左に掲げる事務の中都道府県又は都道府県知事若しくは都道府県の委員会その他の機関が法律又はこれに基く政令の定めるところにより処理し又は管理し及び執行することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理し又は管理し及び執行することができる。

- 一 児童福祉に関する事務
- 二 民生委員に関する事務
- 三 身体障害者の福祉に関する事務
- 四 生活保護に関する事務
- 五 行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
- 六 母子福祉資金の貸付等に関する事務
- 七 伝染病の予防に関する事務
- 八 寄生虫病の予防に関する事務
- 九 食品衛生に関する事務
- 十 墓地、埋葬等の寄生に関する事務
- 十一 興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務
- 十二 結核の予防に関する事務
- 十三 都市計画に関する事務
- 十四 土地区画整理事業に関する事務
- 十五 屋外広告物の規制に関する事務
- 十六 建築基準行政の実施に関する事務

2 指定都市又は指定都市の市長若しくは指定都市の委員会その他の機関がその事務を処理し又は管理し及び執行するに当たつて、法律又はこれに基く政令の定めるところにより都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可、承認その他これらに類する処分を要し、又はその事務の処理若しくは管理及び執行について都道府県知事若しくは都道府県の委員会の改善、停止、制限、禁止その他これらに類する指示その他の命令を受けるとされている事項で政令で定めるものについては、政令の定めるところにより、これらの許可、認可等の処分を要せず、若しくはこれらの指示その他の命令に関する法令の規定を適用せず、又は都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可等の処分若しくは指示その他の命令に代えて、主務大臣の許可、認可等の処分を要するものとし、若しくは主務大臣の指示その他の命令を受けるとする。

## (参照条文) 指定都市制度②

第二百五十二条の二十 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。

2 区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。

3 区の事務所又はその出張所の長は、事務吏員を以てこれに充てる。

4 区に選挙管理委員会を置く。

5 第四条第二項の規定は第二項の区の事務所又はその出張所の位置及び所管区域に、第一百七十五条第二項の規定は第三項の機関の長に、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定は前項の選挙管理委員会について、これを準用する。

6 前五項に定めるものの外、指定都市の区に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

## (参照条文) 指定都市制度③

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄） ※ 現行規定

### 第二編 普通地方公共団体

#### 第十二章 大都市等に関する特例

##### 第一節 大都市に関する特例

（指定都市の権能）

第二百五十二条の十九 政令で指定する人口五十万以上の市（以下「指定都市」という。）は、次に掲げる事務のうち都道府県が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができる。

- 一 児童福祉に関する事務
- 二 民生委員に関する事務
- 三 身体障害者の福祉に関する事務
- 四 生活保護に関する事務
- 五 行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
- 五の二 社会福祉事業に関する事務
- 五の三 知的障害者の福祉に関する事務
- 六 母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務
- 六の二 老人福祉に関する事務
- 七 母子保健に関する事務
- 七の二 介護保険に関する事務
- 八 障害者の自立支援に関する事務
- 九 食品衛生に関する事務
- 十 精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務
- 十一 結核の予防に関する事務
- 十二 土地区画整理事業に関する事務
- 十三 屋外広告物の規制に関する事務

2 指定都市がその事務を処理するに当たつて、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可、承認その他これらに類する処分を要し、又はその事務の処理について都道府県知事若しくは都道府県の委員会の改善、停止、制限、禁止その他これらに類する指示その他の命令を受けるものとされている事項で政令で定めるものについては、政令の定めるところにより、これらの許可、認可等の処分を要せず、若しくはこれらの指示その他の命令に関する法令の規定を適用せず、又は都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可等の処分若しくは指示その他の命令に代えて、各大臣の許可、認可等の処分を要するものとし、若しくは各大臣の指示その他の命令を受けるものとする。

## (参照条文) 指定都市制度④

### (区の設置)

- 第二百五十二条の二十 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。
- 2 区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。
  - 3 区の事務所又はその出張所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てる。
  - 4 区に選挙管理委員会を置く。
  - 5 第四条第二項の規定は第二項の区の事務所又はその出張所の位置及び所管区域に、第一百七十五条第二項の規定は第三項の機関の長に、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定は前項の選挙管理委員会について、これを準用する。
  - 6 指定都市は、必要と認めるときは、条例で、区ごとに区地域協議会を置くことができる。この場合において、その区域内に地域自治区が設けられる区には、区地域協議会を設けないことができる。
  - 7 第二百二条の五第二項から第五項まで及び第二百二条の六から第二百二条の九までの規定は、区地域協議会に準用する。
  - 8 指定都市は、地域自治区を設けるときは、その区域は、区の区域を分けて定めなければならない。
  - 9 第六項の規定に基づき、区に区地域協議会を置く指定都市は、第二百二条の四第一項の規定にかかわらず、その一部の区の区域に地域自治区を設けることができる。
  - 10 前各項に定めるもののほか、指定都市の区に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

## 大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成24年法律第80号)(抄)

(特別区設置協定書の作成)

第五条 特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

- 一 特別区の設置の日
- 二 特別区の名称及び区域
- 三 特別区の設置に伴う財産処分に関する事項
- 四 特別区の議会の議員の定数
- 五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項
- 六 特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項
- 七 関係市町村及び関係道府県の職員の移管に関する事項
- 八 前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協議会が特別区設置協定書に前項第五号及び第六号に掲げる事項のうち政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、共同して、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

3 前項の規定による協議の申出があったときは、総務大臣並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事は、誠実に協議を行うとともに、速やかに当該協議が調うよう努めなければならない。

4 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。

5 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別区設置協定書の内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事に意見を述べるものとする。

6 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に送付しなければならない。

(特別区を包括する道府県に対する法令の適用)

第十条 特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。



## Ⅲ-4 法概要骨子（移行手続き案①）

地方自治法第三編特別地方公共団体に以下を第五章として加える。

（特別自治市の事務及び性格）

- ①特別自治市は、基礎的な地方公共団体として、市及び市域内における都道府県に属する事務(ただし、市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。)、その他その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。
- ②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担うものとする。
- ③特別自治市は都道府県の区域外とする。

（特別自治市の移行手続）

- ①特別自治市は、道府県及び指定都市からの申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定める。
- ②前項の申請については、道府県及び指定都市はあらかじめ当該道府県及び市の議会の議決を経なければならない。
- ③第一項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。
- ④特別自治市の指定があつた際は、都道府県の区域も自ずから変更する。

（特別自治市の住民）

特別自治市の区域内に住所を有する者は、当該特別自治市の住民とする。

（特別自治市の長、補助機関）

特別自治市に市長及び副市長を置く。

（行政区の設置）

- ①特別自治市の市長の権限を分掌させるため、条例でその区域を分けて行政区を設け、その事務所を置く。なお、特別自治市は行政区において住民自治機能の強化に努める。
- ②行政区の事務所の長として区長を置く。
- ③行政区には選挙管理委員会を置く。

（都道府県・市に適用される規定の準用）

- ①この法律又はこれに基づく法令に特別の定めがあるものを除くほか、第2編中都道府県に関する規定及び、市に関する規定は特別自治市にこれを適用する。
- ②ただし、第5条第2項、第8条の2（以下略）中市に関する規定、第19条中都道府県に関する規定はこれを適用しない。

## Ⅲ-4 法概要骨子（移行手続き案②（特別法部分））

**移行手続き案①の地方自治法改正案の移行手続き部分を「別に法律で定める」とし、  
「大都市地域における特別自治市への指定に関する法律案（仮称）」を定める。**

（目的）

特別自治市に移行するための手続について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設ける。

（対象（以下、「関係市町村」という））

(1)指定都市

(2)一の指定都市及び当該指定都市と同一の圏域を形成する同一道府県の区域内の一以上の市町村

（特別自治市移行協議会の設置）

特別自治市への移行を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二百五十二条の二の二第一項の規定により、特別自治市への移行に関する協定書（以下「特別自治市移行協定書」という。）の作成その他特別自治市への移行に関する協議を行う協議会（以下「特別自治市移行協議会」という。）を置く。

（特別自治市移行協定書の作成）

①特別自治市移行協定書は、特別自治市への移行について必要な事項について、作成するものとする。

②特別自治市移行協議会は、特別自治市移行協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。

③総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別自治市移行協定書の内容について検討し、特別自治市移行協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県に意見を述べるものとする。

（特別自治市移行協定書についての議会の承認）

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別自治市設置協定書の送付を受けたときは、前条第三項の意見を添えて、当該特別自治市移行協定書を速やかにそれぞれの議会の付議して、その承認を求めなければならない。

（特別自治市の指定の申請）

関係市町村及び関係道府県は、特別自治市移行協定書についてそれぞれの議会の承認を得たときは、共同して、総務大臣に対し、特別自治市の指定を申請することができる。

（特別自治市の指定の処分）

①特別自治市の指定は、前条の規定による申請に基づき、総務大臣がこれを定めることができる。

②第一項の規定による処分があった際は、都道府県の境界は自ずから変更する。

③政府は、前条の規定による申請があった場合において、特別自治市移行協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

# 住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性

～神奈川県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



「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

4

「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

5

## 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

6

## 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

## 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)  
高压ガス保安法(コンビナート地域)  
の許認可権限の移譲について協議



川崎市神奈川県調整会議(令和2(2020)年11月)

<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

## 権限移譲の実態

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・・・



県  
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**

10

# 権限移譲の実態

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

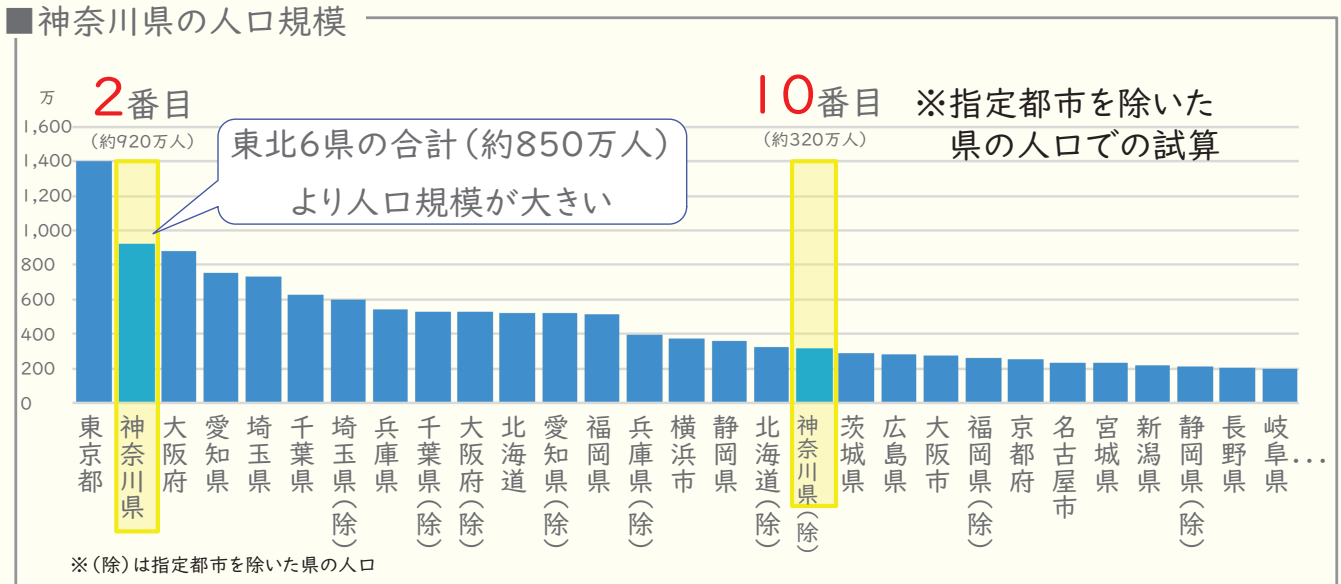
など

11



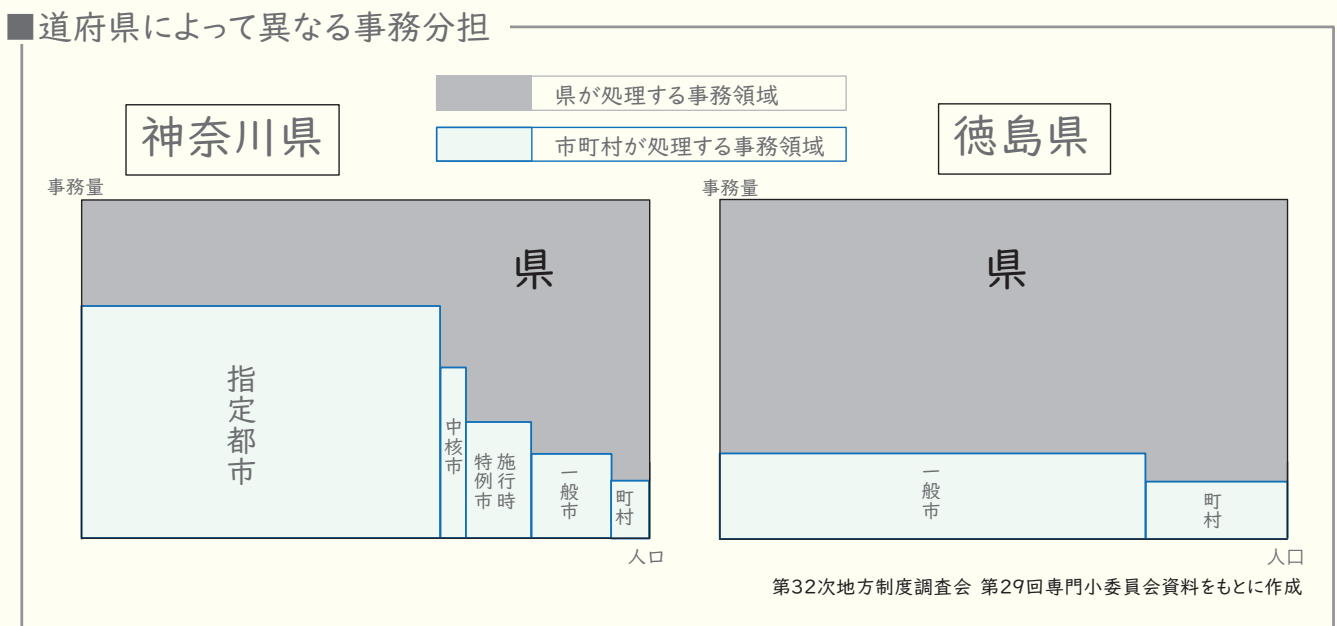
# 神奈川県の特特殊性

唯一指定都市が3市存在する人口規模が大きい県



# 神奈川県の特特殊性

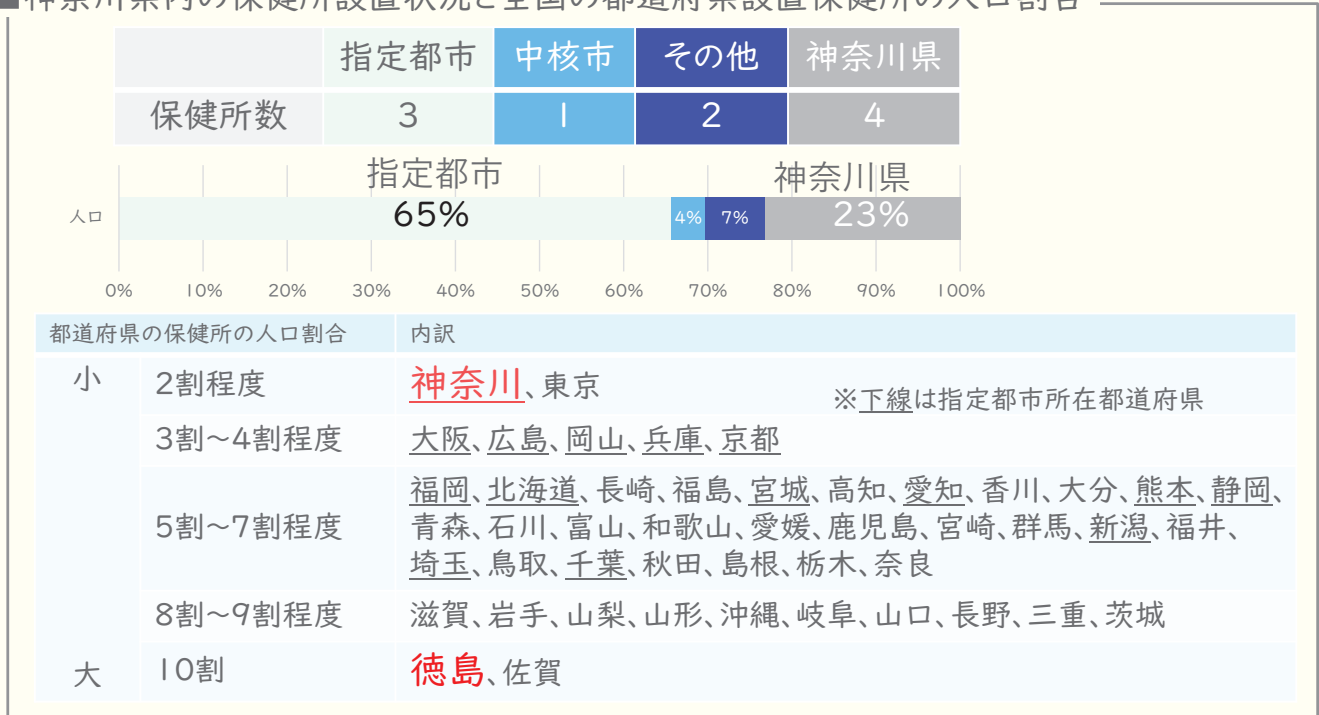
道府県の役割・事務量には大きな差があるが  
地方自治制度は基本的に全国一律



# 神奈川県の特特殊性

例えば・・・

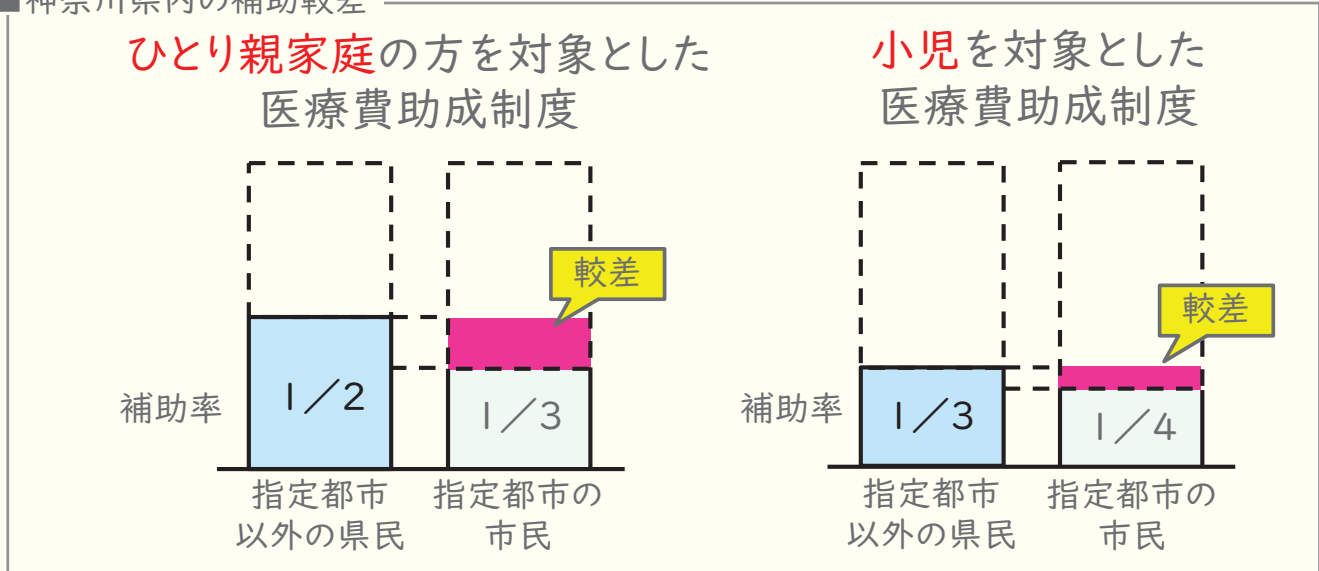
■神奈川県内の保健所設置状況と全国の都道府県設置保健所の人口割合



# 神奈川県の特特殊性

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



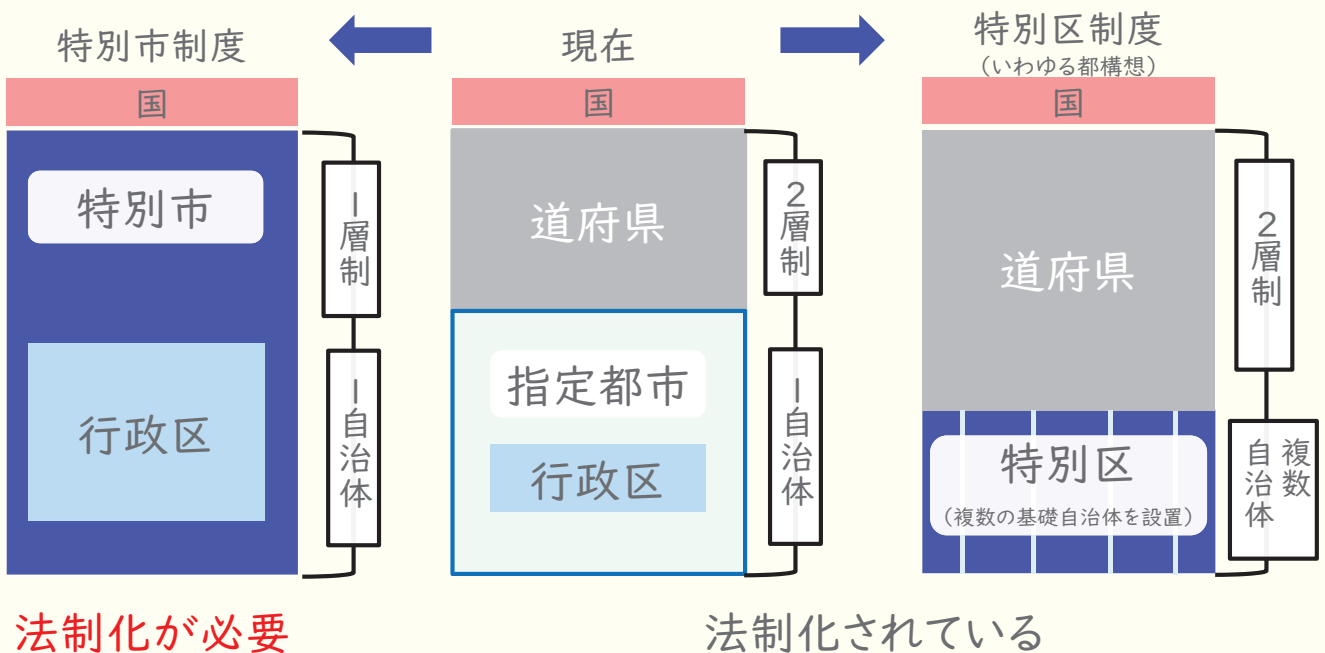
## 本日の開催趣旨

- 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

16

## 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**



17

## 3市が目指す「特別市制度」とは

18

### 目指す特別市の姿や考え方

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)

19

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]

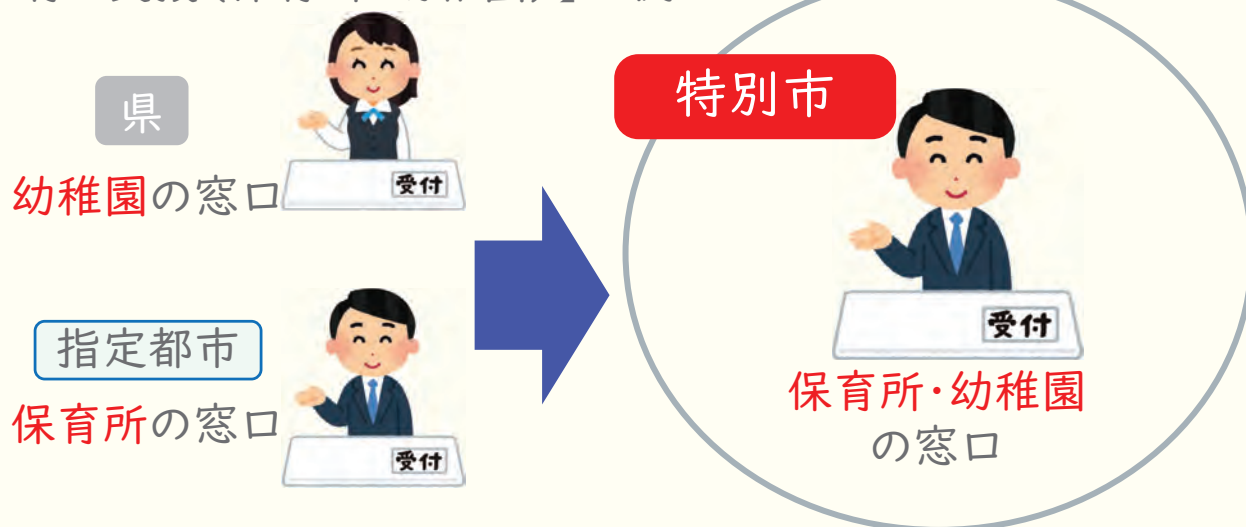
県を通さず  
国と直接やりとりすることで  
ニーズに沿った対応ができる

20

## 目指す特別市の姿①

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



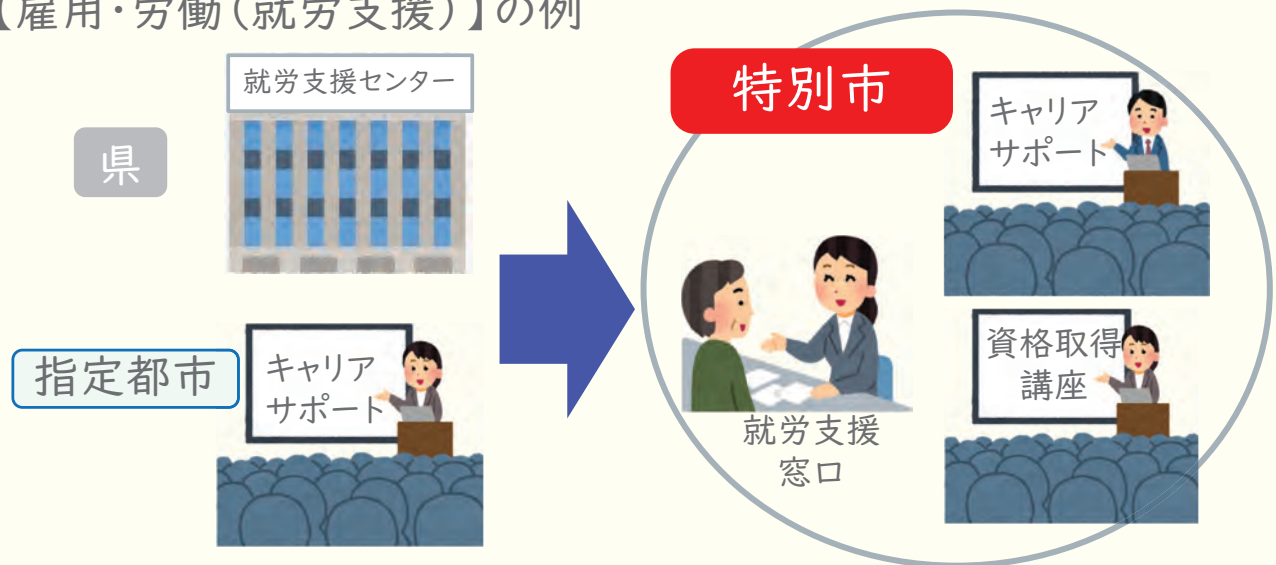
保育所・幼稚園などの手続きを一括して行うとともに、  
子育て支援に関する様々な情報を一元的に提供

21

## 目指す特別市の姿②

### 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**

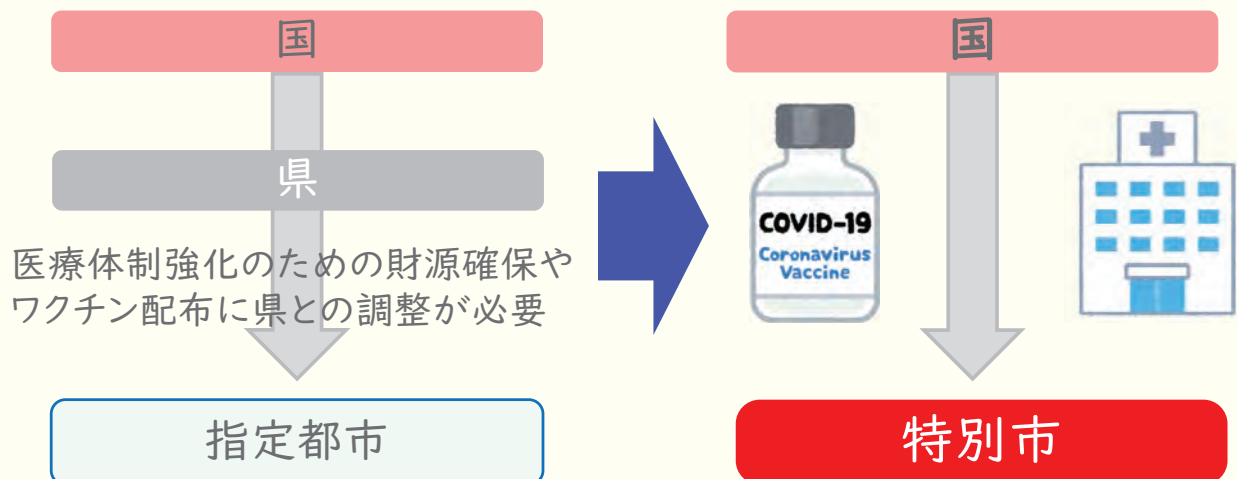
22

## 目指す特別市の姿③

### 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**

23

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！

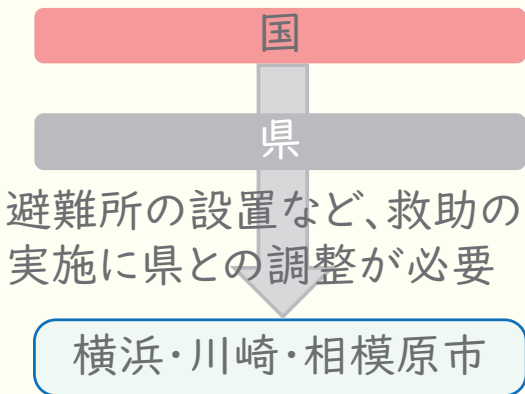
これまでの取組と効果

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)



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

## 特別市の制度化に向けた論点

「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① 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ
- ✓ 論点② 県の財源不足が拡大するおそれ
- ✓ 論点③ 県民・市民への大きな費用負担
- ✓ 論点④ 住民代表機能への影響

26

## 特別市の制度化に向けた論点①

論点① 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
  - おそらく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

27



## 特別市の制度化に向けた論点①

### 論点① 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

28

## 特別市の制度化に向けた論点②

### 論点② 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

29

## 特別市の制度化に向けた論点②

### 論点② 県の財政不足が拡大するおそれ

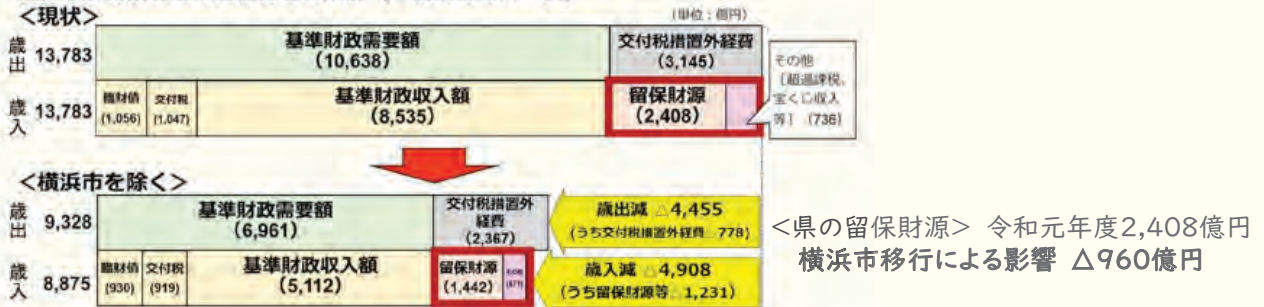
#### ■今後の方向性

- 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）



30

## 特別市の制度化に向けた論点③

### 論点③ 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

31

## 特別市の制度化に向けた論点③

### 論点③ 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**



32

## 特別市の制度化に向けた論点④

### 論点④ 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**

33

## 特別市の制度化に向けた論点④

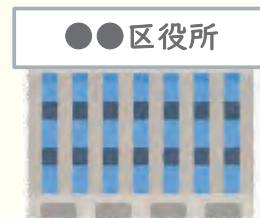
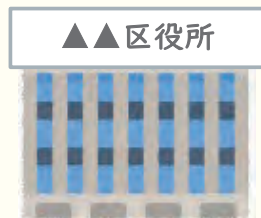
### 論点④ 住民代表機能への影響

#### ■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



34

## 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① 県の総合調整機能に支障が生じるおそれ
- ✓ 論点② 県の財源不足が拡大するおそれ
- ✓ 論点③ 県民・市民への大きな費用負担
- ✓ 論点④ 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

35

## 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	<ul style="list-style-type: none"><li>● 経済のグローバル化</li><li>● 都市交通網の充実</li><li>● デジタル化の進展</li></ul>
市町村の 規模・能力は拡大	<ul style="list-style-type: none"><li>● 道府県事務の一部を処理する指定都市・中核市が増加</li></ul>
広域自治体と基礎自治体の 役割分担が多様化	<ul style="list-style-type: none"><li>● 地方分権一括法等により市町村への事務移譲が進展</li></ul>
現行制度の課題が顕在化	<ul style="list-style-type: none"><li>● 「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</li></ul>

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

36

## 特別市の法制化の必要性

### 【大都市が果たすべき役割】

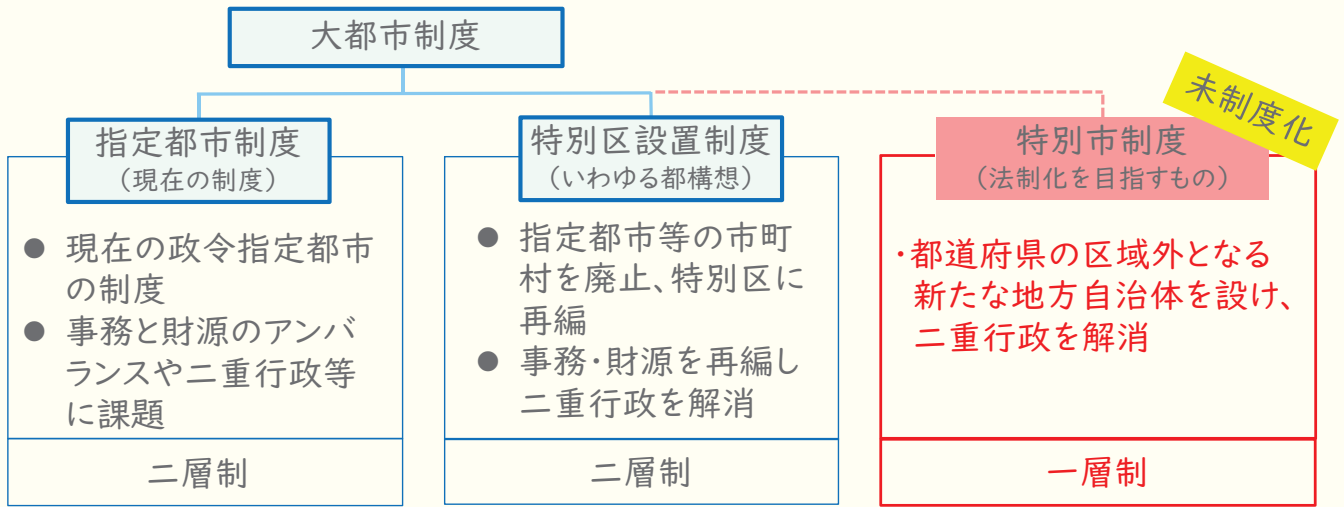
基礎自治体としての <u>「現場力」</u>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 住民の声を身近に聞ける基礎自治体が広く行政サービスを担うことが必要</li></ul>
大都市としての <u>「総合力」</u>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 人口・産業・インフラが集積する大都市が効率的かつ高度な住民サービスを提供し、一体的な都市機能を発揮</li><li>● 多様化・複雑化する課題に対し、大都市が先進的な施策を展開すべき</li></ul>

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

37

# 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

38

# 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』

39

# 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・県民の皆様に特別市制度の**意義やメリット**などを丁寧の説明し、**住民目線の議論**を進めながら、**法制化につなげる**

40

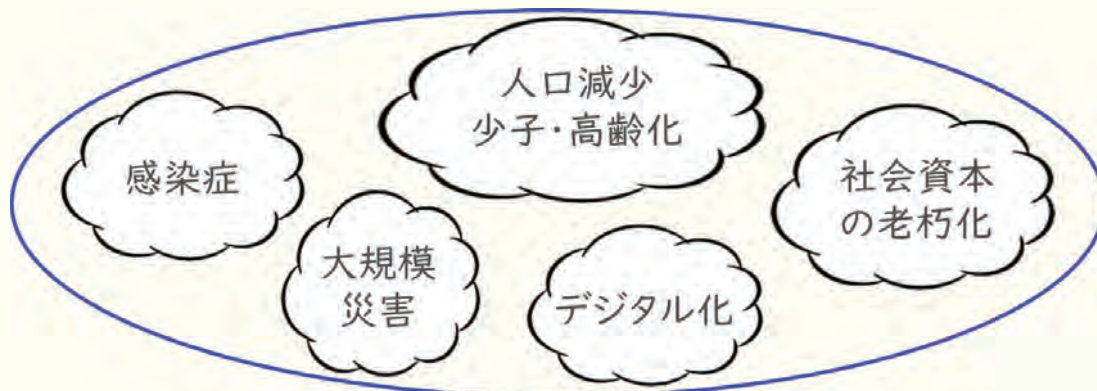
むすび

---

41

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

42

## 地域にふさわしい地方自治の実現

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!

43



「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

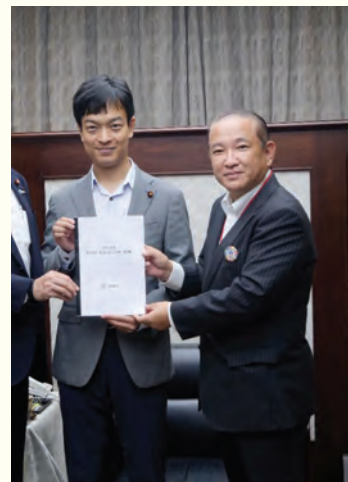
## 特別市のメリット

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。