

大都市行財政制度に関する特別委員会行政調査報告

大都市行財政制度に関する特別委員会委員長 山下 てんせい

1. 日程

令和4年12月12日（月）～13日（火）

2. 調査項目・場所

(1) 川崎市

- ・特別自治市にかかる川崎市の検討状況について（現状・課題、解決に向けた方向性）
- ・特別自治市実現に向けた神奈川県との調整及び横浜市・相模原市との連携について

(2) 特別区長会事務局

- ・都・区制度にかかる現状と課題及び課題解決に向けた取組みについて

(3) 神戸市東京事務所

- ・施設見学
- ・東京事務所の業務内容について

(4) 指定都市市長会事務局

- ・現行の大都市制度にかかる課題について
- ・多様な大都市制度実現プロジェクトでのこれまでの検討状況及び今後の予定について

3. 委員長所見

(1) 川崎市

川崎市を訪問し、特別市の課題、解決に向けた方向性などの検討状況と神奈川県との調整並びに横浜市・相模原市との連携についてお話を伺った。

神奈川県は、横浜市・川崎市・相模原市と三つの政令指定都市（以下三都市という）を有する人口規模の大きい県である。これらの都市はこれまでも、県からの権限や財源移譲が遅々として進まないことや、指定都市の市民が同じ県民税を払っているにもかかわらず県から受けるサービスに較差がある等の問題を指摘し、新たな枠組みとして「特別市」の法制化を求めてきた。

令和4年5月6日に行われた第44回県・横浜・川崎・相模原四首長懇談会（知事＋3市長）において、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協議し、トップレベルでの協議を継続していくことは合意したものの、県は住民目線から見て妥当ではないという姿勢を崩さない。

大きな論点として「二重行政」がある。平成25年6月の第30次地方制度調査会の答申によると、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解消を図る必要があると指摘されている。

この問題解決のために、同種の事務を処理する主体を一元化するため、三都市は

指定都市への移譲を求めているが、神奈川県はこの指摘について、法令による役割分担や住民ニーズによるものであり、この指摘は当たらないとしている。逆に大阪においては市から府へと一元化するとしており、二重行政の指摘はむしろ府から指摘されていた。この比較から考察すると、都道府県であれ指定都市であれ、事務の一元化を図る必要性は認めるものの、現状はそこで綱引きをしているに過ぎない状況であると思われる。

また神奈川県は、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くとも言っているが、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。また実現した権限移譲の多くは国の法改正によるもので、県と三都市の協議ではスピード感はじめ、多くの住民ニーズを取りこぼしている可能性が高い。

以上のような事情から、指定都市市長会において、多様な大都市制度実現プロジェクトが設置され議論が進んでいる。（この内容については、（４）指定都市市長会事務局にて述べる）

ではなぜ神奈川県でこの議論が極めて活発なのかというと、道府県の役割・事務量には大きな地域差があるにもかかわらず、地方自治制度が基本的に全国一律であることの弊害を最も大きく受けているからである。例えば保健所の設置数と県人口割合は、神奈川県が４か所 23%であるのに対し、三都市では３か所で 65%にもものぼる。また先述のとおり同じ県民税を払っているにもかかわらず、県から受けるサービスに較差がある。よって、二重行政解消とサービスの均質化のための新しい仕組みについて、早急を実現することが強く求められているのである。

特別市構想に対する神奈川県からの課題や懸念は以下のようなものである。

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

これらの課題や懸念に対する三都市の意見は、以下のとおりとなっている。

1については、三都市はむしろ県が指定都市以外の市町村の補完や支援に回ることが可能となり、また近隣市町村との新たな連携や協力関係が構築できると考えており、そういったメリットを市民・県民に丁寧に説明していく方針とのことである。

2については、国・地方間の適切な税源配分が求められ、これは大都市税財政問題として継続的に要望している。また県が処理する事務について、適切な税源配分や財政調整を図るため相応の負担は負うといったところまで議論されているようである。

3については、特別市が法制化され、移行に向けた取り組みの中で県市間で詳細に検討、協議すべき事項としている。

4については、何らかの住民代表機能を持つ区が必要としつつも、大都市としての一体性を損なわぬよう、行政区として法人格は有しない方向で考えられている。すなわち特別区という考え方には当たらないものの、区役所の機能強化・役割拡充、区長の権限強化などは考えられる。

以上のような観点から、三都市では何れも課題や懸念には当たらないと考えており、特別市の法制化に向け、国や政党への働きかけや、様々な手段を用いた広報の実施、首長自らが先導して市民や周辺自治体への丁寧な説明、広聴を行う等の活動を進めている。



(2) 特別区長会事務局

東京 23 区の区長会事務局を訪問し、都・区制度の現状と課題についてお話を伺った。現在の都区制度に至るまでには様々な変遷があり、長らく法定基礎自治体ではない状態があった。戦後民主化が進む中で、戦災復興や大都市問題などを経て、権限財源を保持したい都と、圏域自治を自律的に進める必要を訴える特別区との長い協議の末、特別区が法定自治体となったのは平成 10 年のことであったという。

その際、都区の役割分担が原則明確化されたが、税源配分に関してはきちんと定められておらず、都区間の税源の配分は都区財政調整を経て交付されるという「財調交付金」が四分の一ほどを占めている。

その理由としては、大都市としての一体性・統一性を確保するためや、都にやってもらう消防や上下水道のような事務経費に市町村税を充当するための税源配分、また特別区相互間に著しい税源の偏在があるので、行政水準の均衡が必要であるからということである。

結果として都区財政調整制度は必要だが、例えば千代田区のように、夜間人口と昼間人口に大きな隔たりがある区のインフラ整備は行き届いているかといった問題を耳にしたことがある。このような区の税収と行政サービスは釣り合っているのか、疑問に思っている。

一方、特別区の担う事務事業の範囲だが、これは政令指定都市と比べて狭い。先述の消防や上下水道、一定規模以上の都市計画は都が担っている。また児童相談所のように、都から一定の権限と財源を移譲されているものもあるが、政令指定都市と比べればきわめて限定的と言わざるを得ない。

結果として特別区職員の事務処理能力は平準的かつ限定的となっていると思われるが、この視点については各々考え方があろうと思うので今後の議論に委ね、今後も都と特別区の間で自治権のやりとりが進むと思われるが、都市としての一体性をとるか、エンジンとしての強みをとるかという選択はいずれ大切になるのではないかと、私見として申し上げていく。



(3) 神戸市東京事務所

この度の視察において様々な情報提供や協力をいただいた東京事務所を訪問し、所長や職員と懇談を行った。

東京事務所については予算決算や事業概要で説明を受けることはあっても、実際どのような機能を担い、どのような仕事をしているか具体的な話が聞け、想定した以上に興味深く、活発な意見交換となった。

その中で、東京に出先機関があるという事が、単に政府や各省庁との橋渡しだけにとどまらず、東京と神戸市の懸け橋として、あるいは東京における神戸らしさの発信源として、新しい挑戦を続けていることが伝わってきた。

地域プロモーションの企画や調整、移住促進の手助け、出向職員のケア、企業との連携による新たな事業の実施等、様々な取り組みについて紹介されるたびに「そんなことまで！」と驚嘆の声を上げる委員もいた。

委員長としての見解ではあるが、今後は機能や職責を考え、東京事務所の増員を考えてもよいのではないかと思う。



(4) 指定都市市長会事務局

指定都市市長会事務局を訪問し、大都市制度の沿革と、現在進行している多様な大都市制度実現プロジェクトについてお話を伺った。

戦後の特別市制度において旧五大都市（神戸・大阪・京都・名古屋・横浜）による「二重行

政」「二重監督」の撤廃のため府県から分離独立するといった主張について、対象五府県による財源問題の反対と住民投票の範囲を府県域とすべきという主張に阻まれたことが、政令指定都市という制度（1956年地方自治法改正）になった背景である。その後65年が経過し、広域自治体（都道府県）と基礎自治体（市町村）の果たす役割分担が変化し、大都市の領域が大きくなった現在において、都道府県一市町村といった画一的な行政体制が地域特性に合わなくなったという現実がある。

その解決方法として二度にわたる地方分権改革が実施されたが、川崎市のレポートにも記した通り権限移譲の多くは国の法改正により行なわれ、府県と指定都市が協議して実現した権限移譲は極めて少ないことから、府県と市との協議では限界がある。

もとより全国人口の20%、商業活動においては30%を担う指定都市がエンジンとなり、各々の圏域の活性化や東京に対する防波堤となり、ひいては国益に資するという主張のもと、令和4年10月に開かれた第33次地方制度調査会第8回専門小委員会において、指定都市市長会会長である久元喜造神戸市長は、ポストコロナ・DX時代における大都市自治体の役割という題目で発表を行った。

その中で、あるべき大都市制度の姿として、全国一律・画一的な二層制の地方自治制度から、時代に対応した新たな一層制自治体を地域の特性に応じて選択できるよう主張した。現在、特別区設置制度（いわゆる都構想）が法制化されているが、特別市制度は法制化されておらず、そのため選択の余地がない。この現状を打破するための早期法制化を国へと働きかけが現在進行している。

指定都市市長会では令和2年11月に、多様な大都市制度実現プロジェクトを設置し、16の指定都市市長が参加、令和3年11月に一旦最終報告を取りまとめ、新たな機運醸成のために新たに多様な大都市制度実現プロジェクトを開催し、プロジェクトリーダーには福田川崎市長が就任された。

また令和4年7月の指定都市市長会議では、この件について、金子総務大臣（当時）との意見交換を実施している。

今後は、国への要請と共に国会議員への要請活動を、指定都市を応援する国会議員の会と連携して拡大していくことになると思うが、その際には我々市会議員の果たすべき役割も重要になってくると考えている。



(5) 総括

大都市制度という大きな問題に取り組む特別委員会として、これまで多くのことを学び考察を重ねてきたが、法制化を実現するためには問題点の共有と理解が不可欠である。

しかし、現実には県と指定都市は、一枚岩になっておらず、市民にさえその必要性和メリットデメリットを伝えられていないことを痛感した。大都市が抱える財源の問題は待ったなしであり、我々が足下で担う役割は大きい。

さしあたって、特別区設置制度（いわゆる都構想）は法制化されているが、特別市制度は法制化されていないため選択の余地がないという状況になっている。この点を解決していくため、努力しなければならないとの思いを強くした。

以上