

# 中核市移行に関する基本的な考え方

～市民目線の新たな中核市へ～

平成28年10月

明石市

# 目 次

■ 明石市の目指す新しい中核市 ■	1
はじめに ～時代の流れと市民ニーズを踏まえたまちづくり～	1
1 地方分権・権限移譲の取り組み	3
(1) 明石市の取り組み	3
(2) 地方分権改革の流れ	3
2 市民目線の新たな中核市へ 2つの目的	5
(1) 30万都市に相応しい権限と責任を	5
(2) 中核市の事務・権限を活用した市民サービスの向上	6
3 市民サービス向上に向けた施策展開	7
(1) 市民サービスの向上に向けた3つの柱	7
(2) 市民サービスの向上に関する3つの重点施策	8
(参考) 中核市への移行により新たに実施する事務	11
4 中核市への移行目標時期	12
■ 中核市移行に向けた準備 ■	13
5 事務処理体制の構築	13
(1) 新たに必要となる組織	13
(2) 新たに必要となる職員	13
(3) 人材育成	13
6 財政影響額の推計	15
(1) 中核市移行後の歳出影響見込額	15
(2) 中核市移行後の歳入影響見込額	15
7 今後の取り組みと主なスケジュール	18
(1) 県との連絡体制に基づく中核市移行準備の推進	18

(2) 市民への周知・説明 .....	18
(3) 事務執行体制の整備 .....	18
(4) 条例等の整備及び付属機関の設置 .....	18
(5) 職員の確保及び育成 .....	19
(6) 中核市移行に必要となる経費と財源の精査 .....	19
(7) 施設整備 .....	19
(8) 市民サービスの向上に向けた取り組み .....	21
(9) 今後の主なスケジュール（予定） .....	21
<b>■ 資料編 ■</b> .....	<b>22</b>
資料1 中核市制度の概要 .....	22
(1) 中核市制度の趣旨 .....	22
(2) 中核市指定要件の変遷 .....	23
(3) 中核市指定の手続き .....	23
資料2 これまでの経過 .....	24

## ■ 明石市の目指す新しい中核市 ■

### はじめに ～時代の流れと市民ニーズを踏まえたまちづくり～

明石市は、子どもたちの頑張りをまち全体で応援することが、明石の未来につながるという強い思いから、「こどもを核としたまちづくり」を推進しています。具体的には、中学校3年までのこども医療費の完全無料化や離婚前後のこども支援施策、ひとり親家庭の支援、第2子以降の保育料の完全無料化など、明石に産まれる全ての子どもの健やかな育ちを支える施策展開を図ってきているところです。

これらの施策展開を図るにあたって明石市が最も重視していることは、国や都道府県の動きを待つ従来型の行政運営に甘んじることなく、市民に最も身近な基礎自治体として、時代の大きな流れを捉えたとともに市民ニーズを的確に把握することです。

現在、地方創生の取り組みにおいて、人口減少、東京一極集中の是正という問題が取り上げられています。明石市としては、早くから問題意識を持ち、市民が何を求めているかを把握し、こどもに重点化した施策展開を図ることによって、一旦減少していた人口が3年連続で増加するという成果を挙げることができています。

一方、10年後、20年後の将来を見据えたとき、明石のまちが継続して成長し、発展し続けていくためには、市民サービスの向上に資する事務・権限を積極的に獲得し、自己決定・自己責任のまちづくりが可能となる一層の権限移譲、地方分権が欠かせないと考えています。

そこで、明石市は、中核市制度と特例市制度の統合が答申された第30次地方制度調査会※の審議過程において、全国市長会※を代表して中核市指定要件の緩和を求める意見陳述を行ったほか、全国の特例市が加盟する全国特例市市長会（以下「特例市市長会」という。）※の役員市としても、中核市指定要件の緩和や基礎自治体への一層の権限移譲を求める提言活動を国や関係機関に対して継続して行うなど、明石市のまちづくりの将来を見据えた地方分権の推進に向けた活動を積極的に行ってきたところです。

このような取り組みのなか、平成26年5月の地方自治法の改正により中核市の指定要件が人口30万人以上から20万人以上へ緩和されたことは、地域の中心的な存在である人口20万人以上の都市がこれからの地方自治を牽引していくという、大きな時代の流れ、要請であると考えています。

明石市は、このような時代の流れを捉えて速やかに中核市へ移行し、これからの人口減少時代においても市民ニーズを的確に把握した施策展開を図ることにより、明石のまちが継続して成長・発展していく自己決定・自己責任のまちづくりをより一層進めていきます。

#### ※地方制度調査会

「地方制度調査会設置法」（昭和 27 年法律第 310 号）に基づく内閣総理大臣の諮問機関。内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置される。

委員は、学識経験者や国会議員、地方自治体の首長や議員などから選ばれ、任期は 2 年。

平成 25 年 6 月、第 30 次地方制度調査会からの答申により、中核市・特例市の両制度を統合し特例市への一層の事務の移譲を可能とすべきとの方向性が示され、平成 26 年 5 月、この答申内容を踏まえた地方自治法の一部改正が行われ、中核市の指定要件を「人口 20 万人以上の市」に緩和するとともに特例市制度が廃止された（法施行は平成 27 年 4 月 1 日）。

#### ※全国市長会

全国各市間の連絡協調を図り、市政の円滑な運営と進展に資し、地方自治の興隆繁栄に寄与することを目的に、全国の市長（特別区の区長を含む）をもって組織されている。平成 28 年 4 月現在、全国の 813 市区が加盟している。

法的には、昭和 38 年の地方自治法の改正により、市長の全国的連合組織として自治大臣（現・総務大臣）への届出団体となり現在に至っている（地方自治法第 263 条の 3）。

#### ※全国特例市市長会

特例市相互の綿密な連携のもと、特例市行財政の円滑な運営及び進展を図ることにより、地方分権の推進に資することを目的に平成 12 年 11 月に設立。

平成 27 年 4 月より地方自治法改正を踏まえ「全国施行時特例市市長会」に名称を変更。

平成 28 年 4 月現在、会員市は 37 市、明石市は副会長に就任している。

# 1 地方分権・権限移譲の取り組み

## (1) 明石市の取り組み

政令指定都市（以下「指定都市」という。）以外の規模や能力の比較的大きな都市の事務権限を強化し、住民に身近なところで行政を行うことを目的として平成7年に中核市制度が、平成12年に特例市制度が創設されました。

明石市は、平成14年に特例市の指定を受け、環境や都市計画などに関する事務権限の移譲を受けるとともに、これまでに兵庫県の事務処理特例制度※を活用するなど、60を超える法令に基づく400項目に及ぶ事務権限の移譲を受けてきました。

そして、平成27年11月には景観行政団体※へ移行するなど、市民サービスの向上に資する事務権限の移譲に積極的に取り組んできました。

また、特例市市長会において、平成25年度から監事市、平成27年度からは副会長市として、その活動を通じた国や関係機関への更なる権限移譲、地方分権を求める要望・提言などを継続して行うとともに、時代状況を踏まえた自律可能な都市制度のあり方についての調査研究、提言活動を行うなど、将来の地方自治のあり方を見据えた取り組みも積極的に行ってきました。

### ※事務処理特例制度

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成11年法律第87号）により創設された、都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県の条例で定めるところにより市町村へ移譲することができる制度（地方自治法第252条の17の2）。

### ※景観行政団体

「景観法」（平成16年法律第110号）に基づく、景観計画の策定など良好な景観形成のための様々な施策を実施することができる団体。

指定都市及び中核市は自動的に、その他の市町村は都道府県と協議し、その同意をもって移行することができる。

## (2) 地方分権改革の流れ

国における地方分権改革は、平成5年6月に衆参両院で決議された「地方分権の推進に関する決議」からスタートしました。この決議において、国と地方の役割の見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化など地方公共団体の自主性、自律性の強化を図ることが現下の急務とされました。

その後、平成7年7月に施行された「地方分権推進法」に基づく地方分権推進委員会による勧告を踏まえ、平成11年7月に成立した「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」により、機関委任事務の廃止や国と地方、都道府県と市町村の関係の見直しなどが行われました。

さらに、平成18年12月に成立した「地方分権改革推進法」に基づく地方分権改革推進委員会による勧告を踏まえ、平成26年5月までに4次の「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（一括法）」が成立、義務付け・枠付けの見直しや国から都道府県、都道府県から市町村への権限移譲が行われるなど、住民に最も身近な基礎自治体である市の実情に応じた行政運営を行うことができる範囲が拡大してきました。

平成23年には、第30次地方制度調査会が設置され、2年余りの検討を経て「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」が出され、人口20万人以上であれば保健所を設置することにより中核市になるという形で、中核市・特例市制度の両制度を統合するという方向が示されました（平成26年5月に地方自治法が改正され、中核市の指定要件を緩和、特例市制度を廃止）。

そして、平成26年からは、4月に決定した「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」に基づき、地域の実情や課題に精通した地方の発意と多様性を重視し、個々の地方公共団体から全国的な制度改正の提案を広く募る「提案募集方式」が導入されるなど、地方分権改革は新たなステージを迎えています。

## 2 市民目線の新たな中核市へ 2つの目的

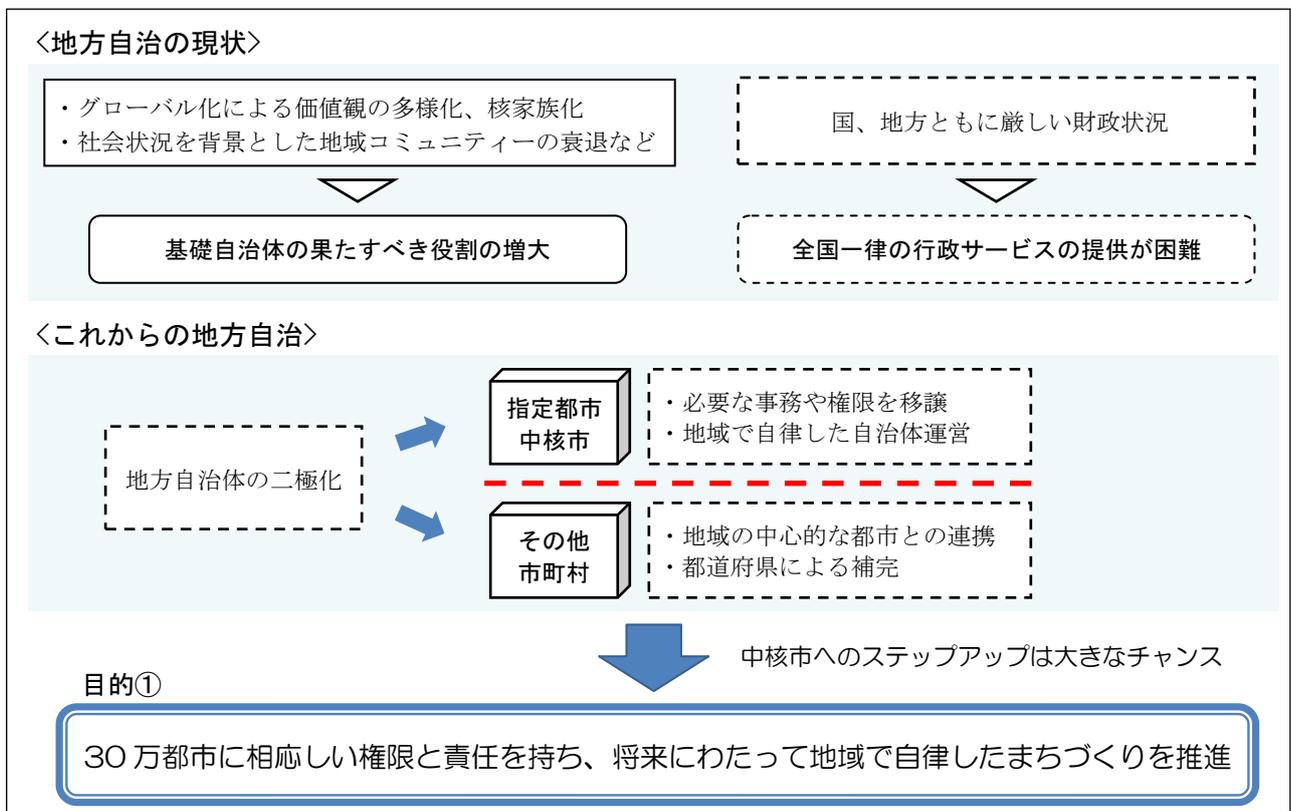
### (1) 30万都市に相応しい権限と責任を

我が国はすでに人口減少局面を迎えており、右肩上がりの経済成長が見込めないなか、国、地方ともに財政状況は厳しく、国や都道府県主導の全国一律の行政サービスの提供は困難となりつつあります。一方、成熟した社会状況を背景とした核家族化や地域コミュニティの衰退などに伴い、行政に対する市民ニーズはますます多様化、複雑化しており、市民に最も身近な基礎自治体である市の果たすべき役割はこれまでになく大きくなってきています。

このような状況を踏まえ、今後も国や都道府県から基礎自治体への権限移譲や規制緩和が進むものと考えられます。しかしながら、より多くの権限等の受け皿となり得るのは地域の中心的な都市である指定都市や中核市であり、他の市町村はこれら指定都市や中核市などとの広域連携や都道府県の補完を受ける形での行政運営を行っていくことが予想されます。

明石市は、古くから交通の要衝として発展し、現在も神戸や大阪への良好なアクセスや恵まれた自然環境、豊かな食文化や日本標準時を伝える歴史など、他市にはない大きな魅力に満ちたまちです。さらに、「こどもはまちの未来そのものである」という明確なビジョンの下、「こどもを核としたまちづくり」を進める中で、一旦減少したまちの人口が3年連続で増加するなど、着実な発展を遂げてきました。

そこで明石市は、今後のまちの可能性をより一層広げるため、30万都市に相応しい権限と責任を持ち、将来にわたって地域で自律したまちづくりを進めるという目的を持って中核市へ移行し、地域の中心的なまちにとどまらず、関西を代表する都市へとステップアップしていきます。



## (2) 中核市の事務・権限を活用した市民サービスの向上

明石市は「明石市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づき、世代を超えて「住みたい、住み続けたい」と思われるまちづくりを実現するため、一層の市民サービスの向上に取り組んでいます。

中核市は、福祉や保健衛生など幅広い市民に身近な行政サービスを自らの責任と権限で実施することとなりますが、その中には「明石市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に掲げる重点分野など明石市のまちづくりに関連の深い事務・権限が数多くあります。

そこで、これらの中核市へ移譲される事務・権限と既存事務との相乗効果を最大限発揮することによる一層の市民サービスの向上を図ることを目的に中核市へ移行し、「住みたい、住み続けたい」と思われる、選ばれるまちづくりを推進していきます。

### 「明石市まち・ひと・しごと創生総合戦略」の推進

#### ■市民サービスの更なる向上に向けた重点分野■

##### 〈教育・子育て〉

結婚、出産から子育て、教育まで切れ目ない支援で出生、転入を促進

##### 〈福祉・医療〉

誰もが安心して暮らし続けられる環境を整備し、定住を促進

##### 〈明石の良さを発信〉

まちの魅力の更なる向上と積極的なPRで、継続的な人口増へ



#### ■中核市へ移譲される事務■

##### 〈民生行政〉

福祉施設等の設置認可に関する事務など 578 事務

##### 〈保健衛生行政〉

病院や診療所への立入検査に関する事務など 865 事務

##### 〈環境行政〉

産業廃棄物処理事業者に対する指導等に関する事務など 232 事務

##### 〈都市計画行政〉

屋外広告物業者への指導等に関する事務など 152 事務

##### 〈文教行政〉

公立小中学校教職員の研修に関する事務など 24 事務

##### 〈その他〉

外部包括監査の実施など 5 事務



これまでのまちづくり施策に加え、新たな事務・権限を活用することによる相乗効果を発揮

#### 目的②

中核市へ移譲される事務・権限を最大限活用した、一層の市民サービスの向上

### 3 市民サービス向上に向けた施策展開

#### (1) 市民サービスの向上に向けた3つの柱

中核市へ移行すると高齢者福祉や障害者福祉、保健衛生行政などを中心とした事務を市が実施することとなりますので、それ以前は県庁や県民局などで手続きを行っていた事務を市民に身近な市役所が行うことにより、事務の効率化や手続きの迅速化を図ることができます。

また、中核市という新たなステージへ踏み出すことによる都市ブランドの向上は、更なる明石の魅力発信にも寄与するものと考えています。

さらに、明石市としては、これら中核市へ移行することによる効果にとどまらず、中核市移行の目的の一つである「一層の市民サービスの向上」を図るため、次の3つの柱に基づく施策展開を図っていきます。

#### ■「市民に寄り添った」行政サービスの提供

これまで県を通じて行っていた様々な手続きを市が一括して行うことにより、手続きの迅速化を図るとともに、その先にある個々の福祉サービスなどへ適切につなぐなど、支援を必要とされる方へ必要な支援を適切な時期に届けることができるよう、「市民に寄り添った」行政サービスを提供します。

【例】身体障害者手帳の交付に関する事務、母子父子寡婦福祉資金の貸し付けに関する事務

#### ■「市の責任」に基づく行政サービスの提供

これまでは兵庫県が県内全域を視野に入れて施策展開を図っていた事務について、明石市の行政課題やまちづくりの方向性を踏まえた、「市の責任に基づく」行政サービスを提供します。

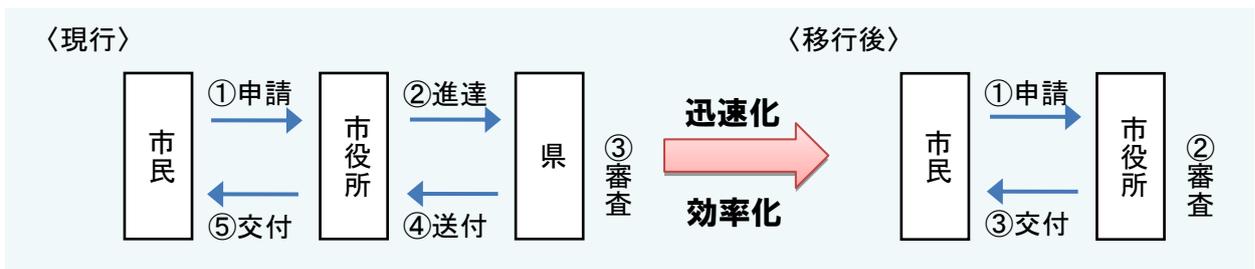
【例】公立小中学校教職員の研修に関する事務

#### ■「市民の安心・安全を守る」行政サービスの提供

福祉サービス（高齢者施設や障害者施設、保育所など）や飲食店など数多くの市民が利用する施設やサービスにかかる許認可、指導監督に関する事務、市民の健康や安全に関わる感染症予防や食中毒予防に関する事務を市が実施することとなりますので、市内の実情に応じたきめ細かな指導監督、許認可等を行うことによる、「市民の安心・安全を守る」行政サービスを提供します。

【例】福祉施設等の許認可、指導監督に関する事務、飲食店の営業許可に関する事務

※事務の効率化、手続きの迅速化のイメージ



## (2) 市民サービスの向上に関する3つの重点施策

### ■市保健所による質の高い保健衛生サービス

保健所については、専門的技術を生かすとともに、多種の保健医療職種が連携することにより、地域の保健衛生を維持、向上するための機関であり、移譲事務の約半数を占める、中核市の主たる事務とも言えるものです。

そこで、保健所業務を市民サービスの向上に向けた重点施策と位置付け、市民の命を守り健康を増進するため、これまで保健センターで行ってきた健康相談や保健指導などの地域住民に密着した業務と、専門性の高い保健所業務の推進体制の一元化を図り、地域の関係団体との連携をより一層深め、質の高い総合的な保健衛生サービスを提供します。

市立保健所は、「一人ひとりの命と健康を 地域一体で支える」ことを基本方針として、次の基本的な方向に沿って業務を推進します。

#### 健康危機管理の拠点としての機能強化

～感染症や食中毒への迅速な対応など～

平時から医療、食品衛生、生活衛生など地域の実情を把握するとともに、特に感染症や食中毒など命や健康を脅かす危機に備えて、情報の収集・共有とそれに基づく対策を迅速に行える体制を構築します。

#### ニーズに応じたきめ細かな支援

～専門知識を生かした訪問指導や相談の充実など～

子どもから高齢者まで、一人ひとりの状況やニーズを踏まえ、予防から治療、地域ケアまで、切れ目のないきめ細かな支援を行います。

#### 関係団体や地域との連携推進

～精神障害者の地域移行の積極的な推進など～

健康危機管理やきめ細やかな支援を一層推進するため、福祉部門を含めた関係団体や地域、行政が連携を深め、地域一体となった保健サービスの充実を図ります。

### ■市動物愛護センターによる殺処分ゼロに向けた取り組み

近年、動物を飼う家庭が増加し動物愛護意識が高まる一方で、動物の遺棄や虐待、不適正な飼い方による近隣への迷惑などの問題が生じています。

国においては、動物取扱業の適正化、飼い主の終生飼養の推進、殺処分の削減に向けた返還・譲渡の推進などに向けた法改正を行うとともに、動物との共生をめざしたモデル事業も推進しています。

このような国の動向に加え、明石市においても地域猫活動など市民の動物愛護への関心も高まってきていることから、重点施策として位置付けるものです。

動物愛護センターは、「人と動物の共生による めくもりと安らぎのあるまち 明石」を基本方針に、積極的な譲渡と適正な飼い方や動物愛護意識の醸成などの普及啓発、関係団体やボランティアなどの多様な主体の参画と協働の環境づくりを通じた殺処分ゼロの取り組みを進めます。

<b>基本方針</b>	「人と動物の共生による めくもりと安らぎのあるまち 明石」 ～殺処分ゼロを目指して～
<b>展開方向</b>	①譲渡などの積極的推進 ②適正飼養と動物愛護思想の普及啓発の徹底 ③施設運営や事業実施に関する、関係団体やボランティアなど 多様な主体との連携・協働の環境づくり

■市児童相談所※による児童虐待ゼロに向けた取り組み

明石市は、こどもはまちの未来そのものであるという認識のもと「こどもを核としたまちづくり」を進めてきました。具体的には、中学3年生までの医療費の完全無料化や離婚前後や無戸籍のこども支援施策、第2子以降の保育料の完全無料化など、こどもの立場に立った施策展開を図ってきたところです。

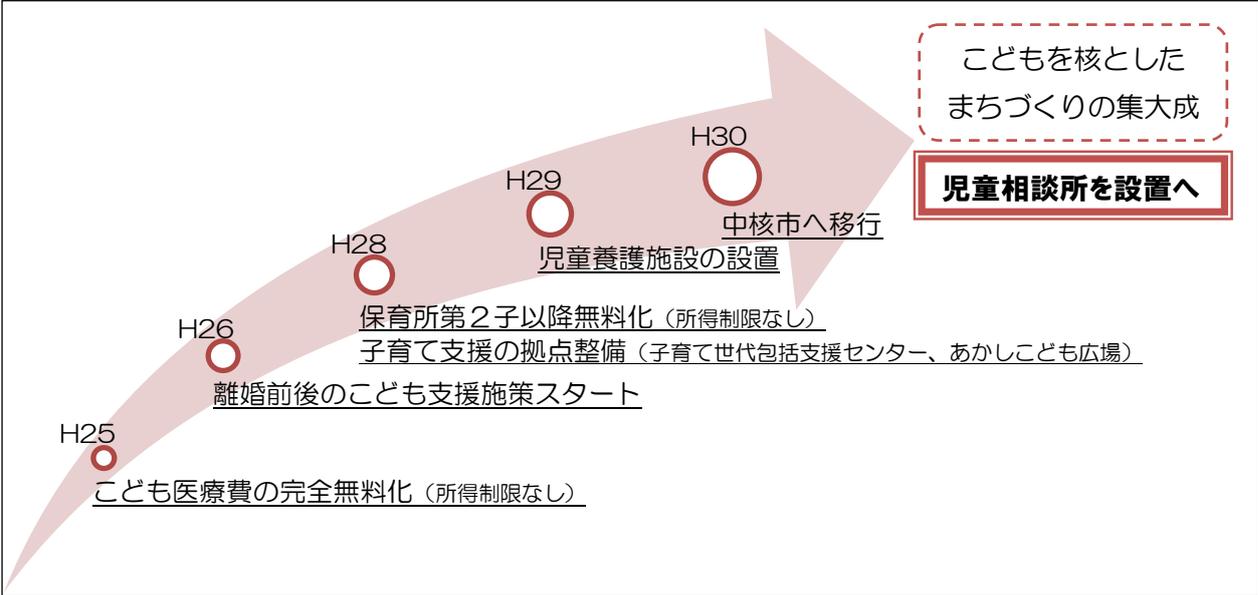
とりわけ、児童虐待に関しては、明石市児童健全育成支援システム（こどもすこやかネット）を通じた児童虐待や児童の非行・犯罪の未然防止、早期発見、早期対応に努めているほか、明石に生まれた全ての赤ちゃんの健康状態を直接会って確認する「こどもスマイル100%事業」に取り組むなど、特に力を入れてきたところです。

このような状況のなか、先の通常国会において、深刻な社会問題となっている児童虐待への対策を強化することを目的とした、児童相談所設置自治体の拡大を含む児童福祉法等の改正がなされたところです。

そこで、児童相談所の設置そのものは中核市へ義務付けられているものではありませんが、国の動向やこれまでの取り組み、今後の施策展開を踏まえ、「こどもを核としたまちづくり」の集大成として、「あかしのこどもはあかしで守る」という信念のもと、こどもの命と権利、未来を守るセーフティーネットとしての児童相談所を平成31年度を目標に設置し、児童虐待ゼロに向けた取り組みを進めていきます。

なお、児童相談所設置にかかる人員体制などについては、今後検討していきます。

【「こどもを核としたまちづくり」に関するこれまでの取り組みと今後の展開】



※児童相談所

児童福祉法第12条、第59条の4に基づき都道府県及び指定都市に設置が義務付けられるとともに、中核市に設置することができることとされている。

このたびの法改正において、これまで規定のなかった東京都特別区に児童相談所を設置することができることになるほか、法施行後5年を目途として、中核市及び東京都特別区に対し、児童相談所の設置にかかる支援等必要な措置を国が講じることとされている。

そのほか、国・都道府県・市町村の役割及び責務の明確化や児童相談所の機能強化などについて必要な改正が行われた。

【市民サービスの向上にかかる施策展開のイメージ】

中核市移行により見込まれる効果

○事務の効率化・手続きの迅速化

これまで、県庁や県の出先機関まで行かなければならなかった手続きについて、市が一括して行うことにより事務の効率化や手続きの迅速化が可能となります。

○都市ブランドの向上

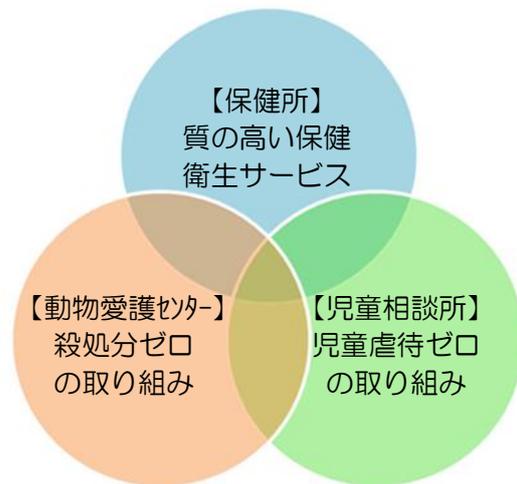
政令指定都市に次ぐ都市としての知名度の上昇や、権限移譲や自律したまちづくりに積極的に取り組む市としてのイメージアップを図ることができます。



【3つの柱に基づく施策展開】



【3つの重点施策】



「住みたい、住み続けたい」と思われる、選ばれるまちの実現へ

## (参考) 中核市への移行により新たに実施する事務

中核市への移行に伴い、明石市が新たに実施する事務数は次のとおり見込んでいます。

内訳としては、法定移譲事務（法令等に中核市が実施することが規定されている事務）が1,565事務、任意移譲事務（法定移譲事務に関連が深い事務で事務処理特例制度による移譲が見込まれる事務及び法定移譲事務に関連して兵庫県が独自に実施している事務）が291事務、合計1,856事務となります。

<p style="text-align: center;"><b>民生行政に関する事務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児童福祉施設の設置認可等に関する事務</li> <li>・ 保育所の設置認可等に関する事務</li> <li>・ 老人福祉施設等の設置認可等に関する事務</li> <li>・ 介護サービス事業者の指定に関する事務</li> <li>・ 障害福祉サービス事業者の指定に関する事務</li> <li>・ 母子父子寡婦福祉資金の貸付に関する事務</li> <li>・ 身体障害者手帳の交付に関する事務</li> <li>・ 小児慢性特定疾患医療費の支給認定等に関する事務</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p style="text-align: right;">〈578事務〉</p>	<p style="text-align: center;"><b>保健衛生行政に関する事務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 病院や診療所への立入検査に関する事務</li> <li>・ 薬局の開設許可に関する事務</li> <li>・ 感染症予防に関する事務</li> <li>・ 精神障害者への支援に関する事務</li> <li>・ 特定疾患に関する支援に関する事務</li> <li>・ 飲食店の営業許可に関する事務</li> <li>・ 食中毒予防に関する事務</li> <li>・ 旅館、公衆浴場等の営業許可に関する事務</li> <li>・ 人口動態統計、医療施設調査に関する事務</li> <li>・ 犬、ねこの引き取り、譲渡に関する事務</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p style="text-align: right;">〈865事務〉</p>
<p style="text-align: center;"><b>環境行政に関する事務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 産業廃棄物処理事業に対する指導等に関する事務</li> <li>・ 産業廃棄物処理施設の許可等に関する事務</li> <li>・ ポリ塩化ビフェニル廃棄物の保管及び処分にかかる届出等に関する事務</li> <li>・ 使用済自動車取引業の登録に関する事務</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p style="text-align: right;">〈232事務〉</p>	<p style="text-align: center;"><b>都市計画・建設行政に関する事務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 屋外広告物業者への指導等に関する事務</li> <li>・ サービス付き高齢者向け住宅事業の登録等に関する事務</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p style="text-align: right;">〈152事務〉</p>
<p style="text-align: center;"><b>文教行政に関する事務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 重要文化財の現状変更等の許可に関する事務</li> <li>・ 公立小中学校教職員の研修に関する事務</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p style="text-align: right;">〈24事務〉</p>	<p style="text-align: center;"><b>その他の事務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外部包括監査の実施</li> <li>・ 身体障害者が郵便等による不在者投票を行うために必要な証明書の発行</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p style="text-align: right;">〈5事務〉</p>

※〈〉内の事務数は、法定移譲事務及び任意移譲事務の合計です。事務数は、法令改正や今後の県との協議等により変更されることがあります。

## 4 中核市への移行目標時期

平成 27 年 7 月に政策部に中核市準備室を設置し、先に中核市へ移行した他都市の状況を確認するとともに、兵庫県との間で「明石市の中核市移行に関する県・市連絡会議」を設置し、移譲対象となる事務の整理や保健所の移管に関する協議等を重ねてきました。

その結果、今後の事務引継のスケジュールや中核市移行後の施策展開の検討などに必要となる準備期間を総合的に勘案し、**平成 30 年 4 月 1 日**の中核市移行を目指すこととしました。



## ■ 中核市移行に向けた準備 ■

### 5 事務処理体制の構築

中核市移行後の事務処理については、円滑かつ効果的な執行にとどまらず、市民サービスの向上を図る施策展開を見据え、必要な職員の確保と移譲事務の業務量や既存事務との関連性を踏まえた組織体制を構築します。

#### (1) 新たに必要となる組織

中核市移行に伴う新たな事務を実施するにあたって、次の分野において新たな組織の設置が必要と見込まれます。

今後、より具体的な事務の内容や既存事務との関連、中核市移行後の市民サービスの向上施策などを総合的に勘案し、具体的な組織体制案を検討していきます。

#### 【新たな組織の設置が必要な分野】

分野	所掌概要	関連部局
民生行政	○福祉施設等の指導監督に関する事務を所管する部署	総務部、福祉部
保健衛生行政	○保健所（現在の保健センター業務と一元化） ・企画総務部門を所管する部署 ・保健予防部門を所管する部署 ・健康増進部門を所管する部署 ・生活衛生部門を所管する部署 ○動物愛護、狂犬病予防に関する事務を所管する部署	市民・健康部、福祉部、 こども未来部、環境部
環境行政	○産業廃棄物処理施設、事業者にかかる許認可、指導監督に関する事務を所管する部署	環境部

#### (2) 新たに必要となる職員

中核市移行に伴う新たな事務に加え、関連する既存事務を含めた総合的な行政サービスを提供するため、66名程度の職員が必要と見込んでいます（民生行政分野で13名、保健衛生行政分野で46名、環境行政分野で6名、文教行政分野で1名）。

今後、より具体的な事務の引き継ぎや新たな市民サービス向上に向けた施策立案などに応じて改めて精査、検討していきます。

また、中核市準備室や他のプロジェクト組織をはじめ、既存部署の統廃合による職員の適正配置についても併せて検討していきます。

#### (3) 人材育成

新たに実施する事務のなかには、形式的な事務引継のみで対応できる事務が多数ある一方、中長期的な事前研修を実施するなど、専門的な知識・経験の習得を必要とする事務もあります。

そこで、事前に専門的な知識を有する職員を確保するとともに、兵庫県等への職員の研修派遣や人事交流等を通じて、計画的な人材育成を進めていきます。

**【職員の事前の研修派遣が必要な分野】**

分 野	研修内容	関連部局
民生行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会福祉施設等の指導監査に関する事項</li> <li>・ 児童福祉施設の設置認可に関する事項</li> <li>・ 身体障害者手帳の障害程度認定及び交付に関する事項</li> <li>・ 指定障害福祉サービス事業者等の指定に関する事項</li> </ul>	総務部、福祉部、こども未来部
保健衛生行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 薬事、環境衛生に関する事項</li> <li>・ 感染症、結核対策に関する事項</li> <li>・ 精神保健福祉に関する事項</li> <li>・ 食品衛生に関する事項</li> <li>・ 動物愛護、狂犬病予防に関する事項</li> </ul>	市民・健康部、福祉部、こども未来部、環境部
環境行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 産業廃棄物処理にかかる処分業の許可等に関する事項</li> </ul>	環境部

## 6 財政影響額の推計

中核市へ移行することにより、歳出面では、事務経費や職員人件費などの増加が見込まれる一方、歳入面では普通交付税の算定の基礎となる基準財政需要額の増額が見込まれます。

これら中核市移行に伴う市の財政への影響額について、次のとおり平成 26 年度決算時点における推定をまとめました。

なお、中核市への移行によって市民税が増税になるなど、市民の負担が増えることはありません。

### (1) 中核市移行後の歳出影響見込額

#### ① 事業費

行政分野	主な内容	影響額（千円）
民生行政	小児慢性特定疾病医療費、軽費老人ホーム運営費など	205,733
保健衛生行政	食品衛生指導費、結核患者医療費、人口動態調査費、犬及び猫の引き取りに要する費用など	67,850
環境行政	廃棄物処理施設の設置の許可等に要する費用など	1,379
文教行政	公立小中学校教職員の研修に要する費用など	24,748
合 計		299,710

※平成 26 年度決算時点における事業費の積算

#### ② その他の経費

区 分	主な内容	影響額（千円）
職員人件費	・職員人件費（66人分）	547,800
その他	・包括外部監査にかかる費用 ・保健所施設維持費 など	79,089
合 計		626,889

**歳出への影響見込額の合計（①+②）= 926,599千円**

### (2) 中核市移行後の歳入影響見込額

中核市移行に伴う新たな事務を実施する経費は、地方交付税で措置されることとなっています。具体的には、普通交付税の基準財政需要額※を算定するにあたり、関連する算定項目の普通態様補正係数※が一般市よりも上乘せされることで基準財政需要額が増加することとなります。

（普通交付税＝基準財政需要額－基準財政収入額※）

平成 26 年度ベースで基準財政需要額を試算すると、約 16 億 5 千万円の増加が見込まれます。

その他、補助金等の負担割合の変更や手数料収入などの影響が見込まれます。

① 中核市移行に伴う基準財政需要額の増加見込み額 1,653,058千円

② その他の歳入への影響額  $\Delta$ 665,659千円

(内訳)

ア) 使用料・手数料 3,390千円

イ) 国庫支出金 35,919千円

ウ) 県支出金  $\Delta$ 704,968千円

**歳入への影響見込額の合計 (①+②) = 987,399千円**

**歳入影響見込額 - 歳出影響見込額 = 60,800千円**

※基準財政需要額

普通地方交付税の算定の基礎となるもので、地方公共団体が合理的かつ妥当な水準の行政を行い、又は施設を維持するために必要となる財政需要を、一定の方式により算定した額。

基準財政需要額 = 単位費用 (法定)  $\times$  測定単位 (国調人口等)  $\times$  補正係数 (寒冷地補正等)

※普通態様補正係数

地方公共団体の都市的形態の程度や遠隔の度合いなどに応じる行政の質量差又は制度上の権能差によって生じる単位あたりの経費の差を、基準財政需要額に反映させるための補正。

※基準財政収入額

普通地方交付税の算定の基礎となるもので、地方公共団体の財政力を合理的に測定するため、法定普通税を主体として標準的な税収入の一定割合によって算定した額。

基準財政収入額 = 標準的税収入見込額  $\times$  基準税率 (75%)

## 【（参考）地方交付税制度の概要】

### ○地方交付税とは

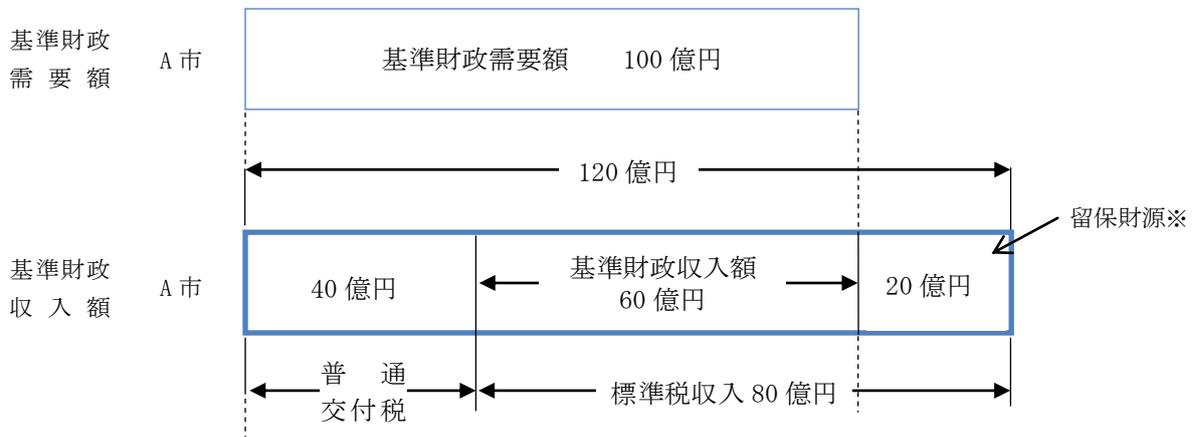
地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保証するもの。

本来は地方の税収入とすべきところを団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうよう財源を保証する見地から、国税として国が徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する「国が地方に代わって徴収する地方税」である。

### ○地方交付税の種類

交付総額の94%が普通交付税として、残りの6%が普通交付税で補足されない特別の財政需要に対する特別交付税として交付される。

### ○普通交付税の仕組み



### ※留保財源

基準財政需要額ではとらえられない自治体の行政需要に対応する財源として基準財政需要額から除かれたもの。

## 7 今後の取り組みと主なスケジュール

### (1) 県との連絡体制に基づく中核市移行準備の推進

兵庫県からの事務引継を円滑に行うため、兵庫県と明石市の協議、調整を担う「明石市の中核市移行に関する県・市連絡会議」を設置し、具体的な協議を進めています。

連絡会議には、下部組織として連絡会議の調整を行う幹事会と、保健所業務の移管に必要な事項の調整を行う保健所移管ワーキング会議を設置し、個別の協議、調整を進めていきます。

#### 【明石市の中核市移行に関する県・市連絡会議の概要】

構成	○兵庫県 企画県民部長、企画県民部企画財政局長ほか関係部の庶務担当課長等 ○明石市 副市長、中核市担当理事、中核市担当部長ほか関係部長
下部組織	○幹事会 連絡会議の総合的な調整を実施 ○保健所移管ワーキング会議 保健所移管に必要な事項の調整

### (2) 市民への周知・説明

中核市への移行を円滑に進めるには、その目的や中核市移行後の姿を市民の皆さまに分かりやすく伝え、中核市移行についての理解を深めていく必要があります。

これまでも広報あかしにおいて2回の特集記事を掲載するとともに、記者会見において中核市移行に向けた考え方を説明してきたところですが、引き続き広報あかしや市ホームページ、出前講座など様々な機会や媒体を活用して、中核市制度や移譲事務の内容、今後のまちづくりの方向性などについて周知していきます。

### (3) 事務執行体制の整備

中核市移行に伴う新たな事務を漫然と実施するのではなく一層の市民サービスの向上を図るためには、より効率的、効果的な事務の執行を実現するための組織体制の再構築が必要です。

そこで、新たな事務の受け入れにとどまらず、既存事務との整理や今後の職員配置の最適化に関する取り組みなどを踏まえた組織体制について検討、整備していきます。

### (4) 条例等の整備及び附属機関の設置

中核移行に伴う新たな事務を実施するにあたっては、基準や手続きなどの事項を定める条例や規則等を整備する必要があります。

また、有識者などで構成される審議会や協議会などといった附属機関を設置しなければならない事務もあります。

今後、先に中核市へ移行した他市の事例なども参考に、必要となる条例や規則、附属機関の設置及び運営について検討していきます。

## (5) 職員の確保及び育成

目まぐるしく変化を続ける社会情勢や多様化する市民ニーズへの確に対応し、移譲事務を最大限活用した一層の市民サービスの向上を図るためには職員の資質向上が欠かせません。

明石市はこれまでも、これからの時代に相応しい職員を確保・育成するため、人物重視の職員採用試験をはじめ、ジョブローテーションや自己申告制度、人材育成評価制度を導入するなど、優秀な人材の確保と職員の資質向上に取り組んできました。

中核市移行後は、今まで以上に業務の幅や専門性が求められることから、これまでの取り組みに加えて県や先進他都市などとの人事交流なども含めた人材育成を進めていきます。

また、保健所業務を中心に新たに必要となる専門職員（医師、獣医師、薬剤師など）については、明石市の中核市移行の目的やこれからのまちづくりの方向性に賛同する人材を全国的に公募するほか、関連する団体とも連携しつつ優秀な人材の確保に努めます。

## (6) 中核市移行に必要な経費と財源の精査

法定移譲事務及び関連する事務の実施にかかる経費や、これまで県を経由していた国庫支出金の増額、県と市の負担割合が変更となることによる県支出金の減額、職員人件費の増額など、中核市移行に伴う財政影響については、普通交付税の算定の基礎となる基準財政需要額の増額を踏まえ、平成 26 年度決算を基にした積算において歳出の増加額は歳入の増加額の範囲内に収まるものと見込んでいます。

今後、新たな事務の実施準備に必要な経費を積算するとともに、事務経費につきましても引き続き精査していきます。

## (7) 施設整備

中核市移行に伴う新たな事務を実施するにあたって、以下の 2 つの施設を新たに整備することを予定しています。施設整備に際しては、財政負担を低減する観点から既存施設や市有地の有効活用を図ることとします。

### ① 保健所

市立保健所は、従来の保健センターとの一元化を図ることをはじめ、訪れる市民の利便性や整備に要する経費の節減、施設の老朽度などを総合的に勘案した結果、市立産業交流センターを改修して整備することとします。

### 【保健所施設整備の概要】

設置時期：中核市移行と同時期の平成 30 年 4 月に、明石市域を所管区域とする市立保健所の設置を目指します。

設置場所：明石市大久保町ゆりのき通 1 丁目 4 - 7（市立産業交流センター）

施設概要：事務室、衛生検査室、診察室、多目的室、会議室など

※市立産業交流センターの概要

所	在：明石市大久保町ゆりのき通1丁目4-7
構	造：鉄骨鉄筋コンクリート造（一部鉄骨造、鉄筋コンクリート造）
階	数：6階建て ※うち、2階から5階を活用予定
延床面積	：5,071 m <sup>2</sup>

② 動物愛護センター

動物愛護センターは、殺処分ゼロに向けた犬・猫の譲渡推進、動物とのふれあいの促進、動物愛護に関する学びの展開などに資する施設として整備します。

場所については、周辺環境や建築上の法規制等を考慮し、また市有地の有効活用を図るため、大久保北部の市有地内に整備することとします。

【動物愛護センター整備の概要】

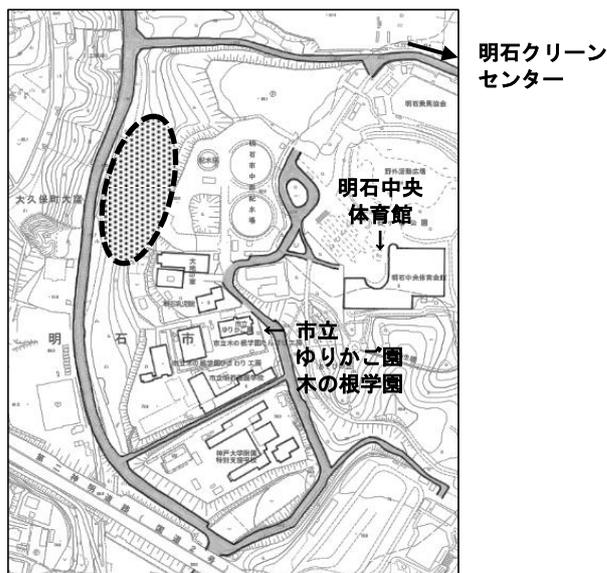
設置時期：中核市移行と同時期の平成30年4月に、動物愛護センターの設置を目指します。

設置場所：動物愛護センターは、市の所有する遊休土地の有効活用、收容される犬や猫の適正飼養に適切な環境などを総合的に勘案した結果、大久保町大窪に所在する市有地に整備します（明石市大久保町大窪 2746-1、2747-1）。

敷地面積：約 6,000 m<sup>2</sup>（2筆合計 17,265 m<sup>2</sup>のうち一部）

施設概要：動物愛護センター（事務室、多目的ホール、收容犬舎・猫舎、治療室など）  
屋外施設（多目的広場、收容犬運動場）  
駐車場（来客用、公用車用）  
※建築面積 約 700 m<sup>2</sup>

※（参考）動物愛護センター設置場所



## (8) 市民サービスの向上に向けた取り組み

明石市は、中核市へ移行する大きな目的として「市民サービスの向上」を掲げています。

今後、「市保健所による質の高い保健衛生サービス」「市動物愛護センターによる殺処分ゼロに向けた取り組み」「市児童相談所設置による児童虐待ゼロに向けた取り組み」の3つの重点施策をはじめ、このほかの移譲事務についても、事務の効率化や手続きの簡素化、迅速化などに努めるとともに、「市民に寄り添った行政サービスの提供」「市の責任に基づく行政サービス」「市民の安心・安全を守る行政サービス」の3つの考え方を基に、一層の市民サービスの向上に向けた施策の検討を行っていきます。

## (9) 今後の主なスケジュール（予定）

- 平成 28 年 7 月 「中核市移行に関する基本的な考え方」（案）に対する市民への意見募集
- 8 月 「中核市移行に関する基本的な考え方」策定
- 夏頃 専門職員等採用試験の実施
- 平成 29 年 1 月 総務省へ中核市移行にかかるヒアリング資料の提出  
厚生労働省へ保健所政令市にかかるヒアリング資料の提出  
総務省・厚生労働省によるヒアリングの実施
- 3 月 市議会における中核市指定申出にかかる議案の審議、議決
- 4 月 兵庫県知事へ中核市指定の同意申し入れ  
兵庫県や他の先進地への職員の研修派遣（～H30.3）
- 6 月 兵庫県議会における明石市の中核市指定同意議案の審議、議決  
兵庫県知事による明石市の中核市指定申出への同意
- 7 月 保健所、動物愛護センターの整備（～H30.3）
- 8 月 総務大臣へ中核市指定申出
- 10～11 月 中核市指定の政令公布
- 12 月 中核市移行に関連する条例・規則等の制定、改廃
- 平成 30 年 4 月 中核市へ移行  
市立保健所、動物愛護センターの開設

## 資料編

### 資料 1 中核市制度の概要

#### (1) 中核市制度の趣旨

現在、全国には790の市がありますが、市域の広さや人口の多少など置かれている状況がそれぞれ異なることから、抱える行政課題もまた多様となっています。

その一方で、市の権限は、指定都市以外は長らく同じような事務権限が付与されていたことから、指定都市以外で比較的規模や能力が大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近なところで行政を行うことができるようにすることを目的に、平成7年に施行された改正地方自治法により中核市制度が創設されました。

#### 【中核市の指定状況】

移行年月日	都市名	指定数
平成8年4月1日	宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、岐阜市、静岡市、 浜松市、堺市、姫路市、岡山市、熊本市、鹿児島市	12市
平成9年4月1日	秋田市、郡山市、和歌山市、長崎市、大分市	17市
平成10年4月1日	豊田市、福山市、高知市、宮崎市	21市
平成11年4月1日	いわき市、長野市、豊橋市、高松市	25市
平成12年4月1日	旭川市、松山市	27市
平成13年4月1日	横須賀市	28市
平成14年4月1日	奈良市、倉敷市	30市
平成15年4月1日	川越市、船橋市、相模原市、静岡市（合併により再指定） 岡崎市、高槻市	35市
平成17年4月1日	富山市（合併により再指定）、東大阪市 ※静岡市が指定都市へ移行	35市
平成17年10月1日	函館市、下関市	37市
平成18年4月1日	※堺市が指定都市へ移行	36市
平成18年10月1日	青森市	37市
平成19年4月1日	※新潟市、浜松市が指定都市へ移行	35市
平成20年4月1日	盛岡市、柏市、西宮市、久留米市	39市
平成21年4月1日	前橋市、大津市、尼崎市 ※岡山市が指定都市へ移行	41市
平成22年4月1日	※相模原市が指定都市へ移行	40市
平成23年4月1日	高崎市	41市
平成24年4月1日	豊中市 ※熊本市が指定都市へ移行	41市
平成25年4月1日	那覇市	42市
平成26年4月1日	枚方市	43市
平成27年4月1日	越谷市、八王子市	45市
平成28年4月1日	呉市、佐世保市	47市

※下線は、その後指定都市へ移行した市

## (2) 中核市指定要件の変遷

中核市制度創設時は、「人口 30 万人以上、面積 100 平方キロメートル以上、ただし、人口 50 万人未満の場合は、昼夜間人口比率が 100 を超えること」が指定要件とされていました。

その後、地方分権の推進を図る観点から要件の緩和が進み、平成 27 年 4 月に施行された地方自治法の一部を改正する法律においては、その前年に出された第 30 次地方制度調査会の答申を踏まえ、特例市制度を廃止（平成 27 年 4 月 1 日より従来の特例市を「“施行時”特例市」に位置付け）するとともに、中核市の指定要件が人口 20 万人以上の市へと緩和されました（人口が 20 万人に満たない施行時特例市は、平成 32 年 4 月 1 日までに中核市へ移行しない場合、一般市となります）。

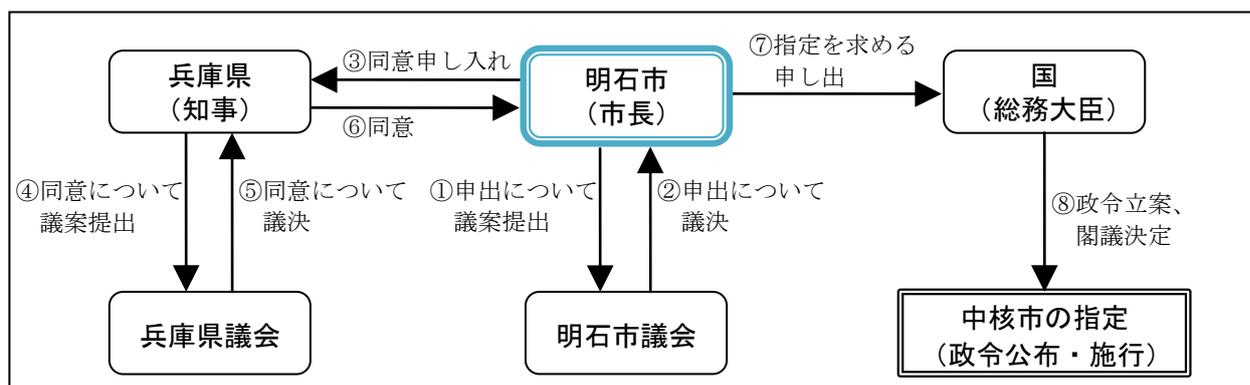
兵庫県内で中核市指定要件を満たすのは、明石市、加古川市、宝塚市の 3 市です。

### 【中核市指定要件の変遷】

法施行年	人 口	面 積	昼夜間人口比率
※(昼間人口÷夜間人口)×100			
平成 7 年 (制度創設時)	30 万人以上	100 ㎢以上	100 超 (人口 50 万人未満の場合)
▼▼▼			
平成 11 年	30 万人以上	100 ㎢以上	廃 止
▼▼▼			
平成 14 年	30 万人以上	100 ㎢以上 (人口 50 万人未満の場合)	
▼▼▼			
平成 18 年	30 万人以上	廃 止	
▼▼▼			
平成 27 年	20 万人以上		

## (3) 中核市指定の手続き

中核市の指定は、地方自治法の規定により市議会の議決を経て県の同意（県議会の議決）を得たうえで、市長から総務大臣への申出に基づき行われることとされています。



## 資料2 これまでの経過

- 平成26年4月 地方自治法の一部を改正する法律案が衆議院本会議で可決したことを受け、記者会見において市長が「中核市移行に関する本格的な検討を開始する」旨を表明。  
政策部政策室において、中核市移行にかかる本格的な調査・研究を開始
- 5月 地方自治法の一部を改正する法律（平成26年法律第42号）公布  
※中核市指定要件が人口30万人から「20万人以上」に緩和  
（平成27年4月1日施行）
- 6月 市議会総務常任委員会において、地方自治法の改正を踏まえた今後の取り組みについて報告。
- 平成27年7月 兵庫県より理事（中核市担当）を迎えるとともに、政策部に中核市担当部長及び中核市準備室を設置。
- 9月 市長が兵庫県知事を訪問、明石市の中核市移行に向けた協力を要請。  
市議会総務常任委員会において、移譲が見込まれる事務や中核市移行にかかるメリット、今後の取り組みなどについて報告。
- 11月 兵庫県との間で1回目の「明石市の中核市移行に関する県・市連絡会議」を開催、移譲事務の一覧等の提示を受ける。
- 12月 市議会本会議質問への市長答弁で、平成30年4月を目標に中核市移行を目指す旨を表明。
- 平成28年3月 市議会総務常任委員会において、兵庫県より提示された移譲対象事務への対応方針、移譲事務数、市立保健所設置に向けた考え方などについて報告。
- 5月 市長が兵庫県知事を訪問、これまでの取り組みについて報告するとともに、今後の人事交流などについて協力を要請。
- 6月 市議会総務常任委員会において、動物愛護センターの整備について報告。  
同じく市議会総務常任委員会において、「中核市移行に関する基本的な考え方」（案）について報告。
- 7～8月 「中核市移行に関する基本的な考え方」（案）のパブリックコメントを実施
- 9月 市議会総務常任委員会において、「中核市移行に関する基本的な考え方」（案）に関するパブリックコメント結果について報告