

第1回 多様な大都市制度実現プロジェクト

令和3年2月4日

議論の前提

- 「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」(平成23年7月指定都市市長会)を議論のベースとする。
- 指定都市制度の課題(暫定的な制度、二重行政、不十分な税財政制度等)や現状(地域による道府県と市の役割分担の違い、地勢的な違い(市域のほとんどが市街地/中山間地・過疎地と都市が混在)等)を踏まえると、特別自治市制度など全国一律の制度ではない「多様な大都市制度の実現」が必要。
- 最近の大都市制度議論の盛り上がりや注目が向けられているこの機を捉え、指定都市市長会が目指す多様な大都市制度実現の突破口として、まずは特別自治市を早期実現させるため、現行の地方自治制度を前提に速やかな立法化を目指す。
- 令和3年3月2日の指定都市市長会シンポジウムにて検討状況を報告を行うことで機運醸成の契機とする。
- 議論をもとに、法制案を検討し、国に対し提言する。併せて、地方自治制度全体についての国民的議論が高まるよう取り組むとともに、喫緊の課題である税財源の移譲をはじめ現行制度下での課題解決等についても、引き続き国に強く求めていく。

主な論点

1. 第30次地方制度調査会答申において挙げられた課題への対応
 - ①一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
 - ②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
 - ③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
 - ④現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対象を限定する必要がある
2. その他整理すべき課題
3. 特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案
4. 市民・道府県民・国民に向けた適切な制度理解の促進

1 - ①. 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



- 特別自治市における区（区行政）のあり方、区長のあり方、区行政における住民参画のあり方等を検討する必要があるのではないかと。

1 - ①. 「住民代表機能を持つ区のあり方」に係る各市の考え方

位置付け		法人格		区長の身分	区長の選任	区長の事務
	主な意見		主な意見			主な意見
内部組織	(その他意見) ○総合区の導入を含め検討が必要。	なし	(なしの意見) ○大都市としての一体的経営の観点や効率性の見地から、区長の公選制の導入等には留意すべき。	一般職	職員から任命	○市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行。 ○現行の行政区の役割、予算、裁量を拡充した上で、区の政策・企画の立案等の事務を執行。
その他		その他		特別職	議会同意	○一体性、効率性を踏まえつつ、市民の利便性や総合行政の観点から、区役所事務の範囲拡大や区長の裁量権の拡大等について、検討が必要ではないか。
				その他	公選	○特別自治市が現行の指定都市の事務権限を強化する構想であることを考慮すると、区長の事務についても、現行の行政区長に付与されている権限以上の権限付与を検討すべきであるとする。
				その他	その他	

全 般

主 な 意 見

○市の方針との調和、都市としての一体的な成長を図ることのできる制度とする必要があるのではないかと考える。

1 - ②. 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



- ア. 現在も行政区（区役所）が地域住民とともに取り組んでいる地域防犯対策、交通安全を含む交通関連事務、消費者被害対策などは、特別自治市が主体となり担うことで総合的な対応が可能ではないか。
- イ. 広域組織犯罪等への対応については、当面の間、道府県警において対応（委託）してはどうか。
- ウ. この場合、特別自治市と道府県による公安委員会の共同設置の手法（地方自治法施行令の改正が必要）などが考えられるのではないか。

1 - ②. 「警察事務、広域犯罪への対応」に係る各市の考え方

ア. 交通関連事務、消費者被害対策などは、特別自治市が主体となり担うことで総合的な対応が可能ではないか。

イ. 広域組織犯罪等への対応については、当面の間、道府県警において対応（委託）してはどうか。

ウ. 特別自治市と道府県による公安委員会の共同設置の手法などが考えられるのではないか。

ア. 交通関連事務、消費者被害対策などは、特別自治市が主体となり担うことで総合的な対応が可能ではないか。		イ. 広域組織犯罪等への対応については、当面の間、道府県警において対応（委託）してはどうか。		ウ. 特別自治市と道府県による公安委員会の共同設置の手法などが考えられるのではないか。	
	主な意見		主な意見		主な意見
賛同	(賛同意見) ○原則、特別自治市が主体となり担うことを基本とする。 ○人口規模を考えると、特別自治市が警察組織を持つことに特段支障は生じ得ないのではないか。	賛同	(賛同意見) ○現状においても、複数の都道府県に跨るような広域犯罪には合同捜査本部等を設置し対応していることに鑑みると、特別自治市警察本部を作っても、現在の制度体系をそのまま準用することが可能ではないか。	賛同	(その他意見) ○共同設置は選択肢の一つと考えるが、委員の選任方法等について吟味する必要がある。
慎重	(慎重意見) ○犯罪の組織化等により、消費者被害等についても横断的かつ広域的な捜査・対応が必要となっており、慎重な検討が必要。	慎重	(慎重意見) ○道府県への委託は（道府県からの独立を標榜する）特別自治市の趣旨に反するのではないかと懸念する。 ○警察本部については、分割した上で広域連携で対応するという選択肢、共同設置した上で一部の部署（交通分野等）を市庁舎内に配置するという選択肢もあり得ると考える。	慎重	
その他		その他		その他	

全般

主な意見

○地域の実情に応じて柔軟に対応できる制度設計とすべきではないか。

○県民市民に影響の大きい分野であり、事務を移譲することで生じるメリット、デメリットを十分に検討する必要があると考える。

※○は事前アンケートでプロジェクト参加市の2/3以上から回答があったもの

1 – ③. 地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響

- 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

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



- ・税源の偏在性は、道府県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や、道府県内市町村の財政力指数により地域ごとに異なることから、整理を行う必要があるのではないか。
 - ア. 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ことをPRすべきではないか。
 - イ. 広範囲に及ぶ課題について、圏域・地域の中心市である特別自治市が、近隣自治体と連携し、中心となって取り組むことにより、答申で示された課題解決にもつながり得るのではないか。
 - ウ. 広域で実施すべき業務については、特別自治市から県への交付金を検討してはどうか。
- ※平成29年に実施された教職員給与権限移譲では、道府県・指定都市が合意のうえ、（比較的）スムーズに道府県から指定都市への権限・財源移譲がなされたことから、これを参考事例としてはどうか。

1 - ③. 「地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響」に係る各市の考え方

ア. 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ことをPRすべきではないか。

イ. 広範囲に及ぶ課題について、近隣自治体と連携し、取り組むことにより、答申で示された課題解決にもつながり得るのではないか。

ウ. 広域で実施すべき業務については、特別自治市から県への交付金を検討してはどうか。

	主な意見		主な意見		主な意見
賛同	<p>(その他意見)</p> <p>○地方財政計画における一般財源同一水準ルールの下では、真に必要な財政需要が地方交付税で措置される保証はない点に留意する必要がある。</p>	賛同	<p>(賛同意見)</p> <p>○特別自治市が制度化され、事務・権限・財源が拡大・拡充されれば、連携中枢都市圏制度を活用した取組もさらに加速するものと考えている。</p>	賛同	
慎重	<p>○地方交付税の財源調整機能は確かに存在するものの、それでも留保財源等の課題が残るところであり、これらの課題を解消するためには、イ.に記載いただいたように、特別自治市の役割(行政需要)を拡大する方向で税財源の問題に真正面から向き合うことが望ましいと考える。</p>	慎重	<p>(その他意見)</p> <p>○特別自治市を中心として近隣自治体と連携を行う場合には、広域的な調整機能(企業における連結決算のイメージ)の導入もありうるのではないかと考える。</p>	慎重	<p>(慎重意見)</p> <p>○特別自治市が道府県に対して交付金を支出するよりも、特別自治市の行政需要を拡大する方向で税財源の問題に向き合うことが望ましいと考える。</p>
その他		その他	<p>○地域の実情に応じて柔軟に対応できる制度設計とすべき。</p>	その他	<p>(その他意見)</p> <p>○地域の実情に応じて柔軟に対応できる制度設計とすべき。</p>

1 - ④. 移行要件

- 現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対象を限定する必要がある

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



「3. 特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案」で議論

2. その他整理すべき課題

- ① 特別自治市域内で国・県が執行するすべての事務権限の移譲を受けるか。
国の事務（直轄国道、ハローワーク等）も担う制度設計とするか。
⇒今回は、県が実施する事務（国から委任を受けているものを含む）を対象と
してはどうか。
- ② 事務と財源の移譲に伴い、人員をどのように対応するか。
⇒地域の実情に応じ協議することとしてはどうか。
・人員の移管を受けて、すべての事務を実施することとしてはどうか。
・ノウハウの継承を考えると、当初は委託を活用してはどうか。
- ③ 特別自治市域内の道府県有施設（博物館や学校等）の取扱いはどのように
対応するか。
⇒地域の実情に応じ協議することとしてはどうか。
・特別自治市に移管し、引き続き周辺市町村の住民も利用できるよう管理・
運営することとしてはどうか。
・特別自治市と周辺自治体（道府県や近隣市町村）との共同設置・運営とし
てはどうか。

2. 「その他整理すべき課題」に係る各市の考え方

①権限移譲については、今回は、県が実施する事務を対象としてはどうか。		②事務と財源の移譲に伴い、人員をどのように対応するか。（移管？委託？など）		③特別自治市域内の道府県有施設の取扱い。（移管？共同設置？など）	
	主な意見		主な意見		主な意見
賛同	(その他意見) ○将来的には、国の事務のうち、本来地方が担うべきものも対象とすることを明示いただきたい。	賛同	○市職員が自ら事務を実施しないとノウハウが身につかないため、人員の移管や新たな採用により対応すべきと考える。	賛同	○学校については、教育委員会との関係が複雑にならないよう、検討すべきではないか。
慎重		慎重	○職員の勤務条件が異なることから、慎重に検討すべき。 ○移譲された事務は特別自治市側で処理するものであり、これを前提とした対応が適切と考える。	慎重	○運営に必要な財源の移譲とあわせて原則特別自治市へ移管とするが、設置趣旨や利用対象者に応じて判断が必要である場合は、地域の実情に応じて施設ごとに個別協議とする。
その他		その他	○地域の実情に応じて、個別の事務ごとに、柔軟に対応できる制度設計とすべき。	その他	○地域の実情に応じて、施設ごとに、柔軟に対応できる制度設計とすべき。

※○は事前アンケートでプロジェクト参加市の2/3以上から回答があったもの

3. 特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案①

- ①法の立てつけとして、特別自治市の法制化に向けては、
- ア. 地方自治法制定当初に規定され、現在は「削除」されている「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正
 - イ. 「大都市地域特別区設置法」の対案として、人口200万人以上など、一定以上の人口の指定都市を対象とした、特別自治市の設置を可能とする特別法
 - ウ. 過去に議員立法により提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や道府県の事務・権限及び税財源を移譲することを可能とする手続法
- など、様々な手法を検討していく必要があるのではないかと。

また、成立に向けた手法として、閣法を訴えるのか、議員立法を訴えるのか、どちらが適当か検討する必要があるのではないかと。

- ②住民投票の規定については、旧特別市法制において道府県民の投票要件が規定された1947年当時の状況とは大きく変化していることから、これまでの議論を踏まえつつも、現状に合った法制を検討する必要があるのではないかと。例えば、市町村合併（市町村の廃置分合）の手続においては住民投票を要していない。特別自治市の設置は、市の廃置分合を行うものでなく、市町村合併の手続とのバランスも考慮すべきではないかと。

- ③特別自治市そのものの規定と併せて、関連法令も改正する必要がある点に留意。

3. 「特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案」に係る各市の考え方

①特別自治市の法制化に向けては、地方自治法の改正、特別法の立法、手続法の立法のいずれが適当と考えるか。		①成立に向けた手法として、閣法を訴えるのか、議員立法を訴えるのか、どちらが適当と考えるか。		②住民投票の規定については、これまでの議論を踏まつつも、現状に合った法制を検討する必要があるのではないか。	
	主な意見		主な意見		主な意見
自治法	(自治法意見) ○地方自治法の改正は避けて通れないものとする。 ○特別自治市の創設は現行の地方自治法に存在しない新たな地方公共団体の創設に当たることから、地方自治法の改正により対応すべきと考える。	閣法	(閣法意見) ○地方自治法等の既存法の改正により対応する必要があり、閣法によるのが適切だと考える。	賛同	(賛同意見) ○指定都市から特別自治市への移行を、指定都市の住民目線で考えたときには、市域内の行政サービスの主体が特別自治市に一本化されるに過ぎず、新たな住民負担も生じないことから、住民投票は不要であるとする。
特別法	(特別法意見) ○人口規模など、条件のあり方については、今後協議していきたい。	議 法	(その他意見) ○地方自治法改正については、地方制度調査会に働きかけ、議論を深めた上で、閣法にて提出してはどうか。特別法は議員立法にて提出してはどうか。 ○大都市制度の中で「大都市地域特別設置法」制定の経緯を考えると、議員立法も考えられる。 ○それぞれのメリット・デメリットについて分析する等、慎重な検討が必要だと考える。 ○制度創設の可能性を狭めることのないよう、手法を限定すべきではない。	慎重	(慎重意見) ○住民投票の要否については、住民投票を実施することのメリット・デメリットを考慮しながら慎重に検討する必要があると考える。
手続法	(その他意見) ○自治法と特別法を組み合わせ対応してはどうか。 ○制度創設の可能性を狭めることのないよう、手法を限定すべきではない。	その他		その他	(その他意見) ○「大都市地域特別設置法」の対案とするのであれば、住民投票要件を設けるべきと考える。また、市町村合併においては住民投票を要していないが、条例による市町村合併に関する住民投票も数多く実施されている点等を踏まえ、特別自治市移行に際しても、住民への丁寧な説明が求められると考える。 ○指定都市の規模・能力やポテンシャルに応じて国が日本全体の経済発展などを見据え戦略的に指定するなどの手法の検討も必要。 ○有識者の意見も聞きながら、慎重に検討する必要がある。

4. 市民・道府県民・国民に向けた適切な制度理解の促進

- ①大都市が中心となって圏域・地域全体の活性化を促し、多極分散型の国土を形成することで、東京一極集中の是正と、我が国全体の経済発展につながる制度とすべきではないか。
- ②周辺自治体との関係性においては、圏域・地域の連携の核として、近隣自治体との広域調整業務を補完的に行うことで、圏域・地域全体の発展に資することから、特別自治市制度導入による近隣自治体に及ぼす好影響についても、発信していくべきではないか。
- ③また、諸外国においては、それぞれの国がその国にふさわしい大都市制度を構築することで、既に多極分散型の国土を形成している国も多く存在しており、グローバル社会において、日本の大都市が諸外国の大都市と競い共存し合うための制度とすべきではないか。

4. 「市民・道府県民・国民に向けた適切な制度理解の促進」に係る各市の考え方

①大都市が中心となって多極分散型の国土を形成することで、東京一極集中の是正と、我が国全体の経済発展につながる制度とすべきではないか。	②特別自治市制度導入による近隣自治体に及ぼす好影響についても、発信していくべきではないか。	③グローバル社会において、日本の大都市が諸外国の大都市と競い共存し合うための制度とすべきではないか。
主な意見		
賛同	賛同 (賛同意見) ○今後、近隣市町村との広域連携のあり方や圏域住民の具体的なメリット等について検討・提示していく必要がある。	賛同
慎重	慎重 (その他意見) ○周辺(近隣)自治体に及ぼす好影響については、各圏域・地域の状況や周辺自治体との関係によっても異なることを踏まえ、特別自治市(指定都市)からの一方的なPRとならないよう留意すべきである。	慎重
その他	その他 ○地域によって状況が異なることから、誤解を与えることのないよう、具体例を示すに当たっては、慎重な検討が必要ではないか。	その他