第2回　多様な大都市制度実現プロジェクト

令和３年３月24日

第１回多様な大都市制度実現プロジェクトでの主な意見

- 住民に最も身近な基礎自治体が権限や財源を確保して、広域自治体との役割分担を明確化しながら、地域・圏域全体の発展に貢献できるような制度とすべき。

- 広域自治体のあり方も含めて、国民的な議論をもっと盛り上げていかなければ現実は進まない。税財源の移譲等の喫緊の課題を１つ１つ解決しながら、制度論を深めていく必要がある。

- 諸外国の大都市と競争可能な新たな大都市制度の一つであり、日本を牽引する新たな成長戦略であるということをしっかりと発信して、機運を高めていくことが必要。

- 何よりも大事なのは、このチャンスを失わずに特別自治市の検討を進めていくこと。一つ一つは大切な論点だが、三分の二の自治体が賛同してるものは合意事項として積み上げてはどうか。

- 住民にとってどのようなメリットがあるかということをより明確にすること、そしてこの議論を国民運動にまで醸成していくことが必要。

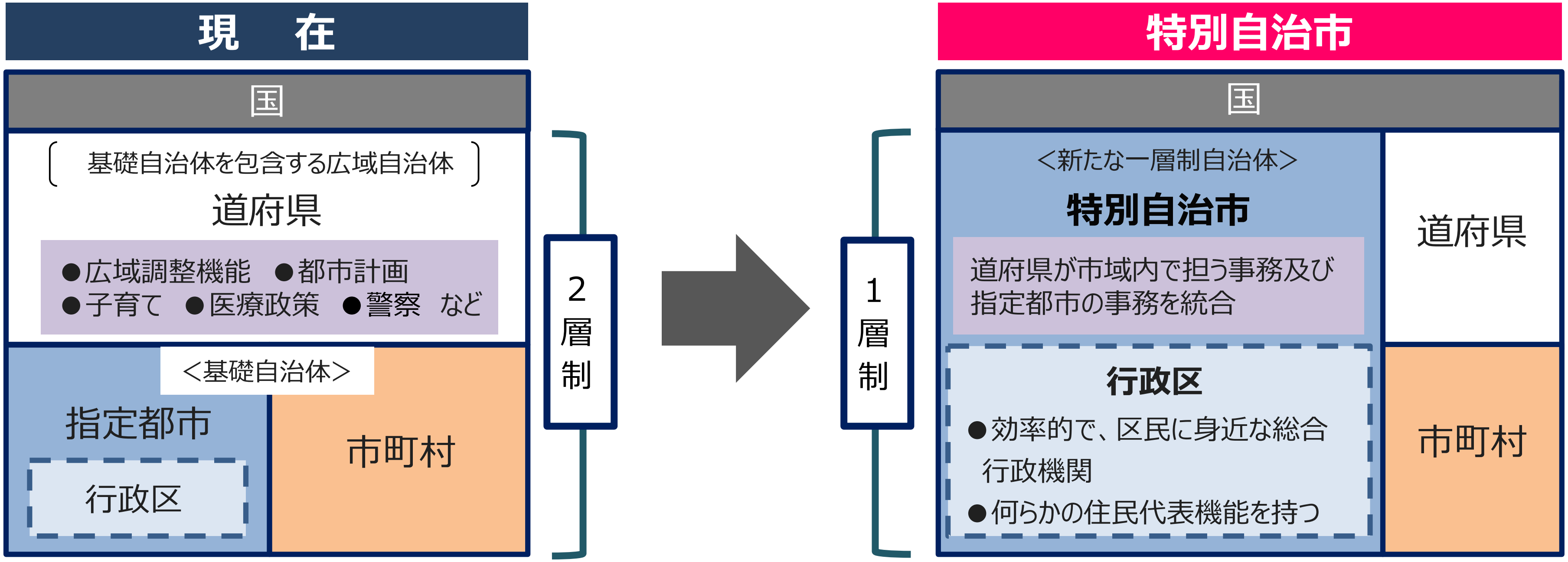
- 基礎自治体として、いかに都市の公共サービスというものを住民に提供するかということが最も重要なポイント。

本プロジェクトで特別自治市制度を検討する意義と目的

- 現行の地方自治制度のもと、指定都市制度の創設、市町村合併や基礎自治体への事務・権限の移譲、連携中枢都市圏構想の推進など、基礎自治体の権能を充実する施策が行われてきたが、広域自治体と基礎自治体という二層制の地方自治構造は変わっていない。
- 地方分権を推進するためには、基礎自治体を自立させることが不可欠である。今後も、事務・権限の移譲とともに、極めて不十分となっている税財源の大幅な移譲が必要である。
- 指定都市は、国内人口・国内総生産の20%以上を占め、我が国の社会経済及び圏域の地域経済において、極めて重要な役割を果たしている。しかし、従来から指定都市市長会が提案している「特別自治市」制度は未だ地方自治制度の中に存在しないなど、大都市制度に係る法的整備は十分になされていない。
- 人口・産業が集積する圏域の中枢都市として、指定都市がその期待される役割を十分に果たすことができるよう、人口減少・高齢化やデジタル化、グローバルな都市間競争、感染症対応など複雑多様化する時代に即応した大都市制度に転換する必要がある。
- 本プロジェクトは、時代に即応した多様な大都市制度実現の１つの方策として、**二重行政を完全に解消し、効率的かつ機動的な大都市経営を可能にすることで、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、その効果を国内に広げ持続可能な地域社会の実現を図るため、広域自治体の区域から独立した「特別自治市制度」の立法化を提言**する。

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、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基礎自治体との連携の中心的な役割を果たす。



以上を原則とし、中間報告に向け、あるべき特別自治市制度の検討を行う。

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

基本的な方向性（プロジェクトリーダー市案）

○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。（ただし、議会での議論が必要）

<住民代表機能を持つ区の例>

・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

その他、都市内分権（狭域行政）の促進策を、地域の実情に応じ付加的に導入することも考えられる。

・地域住民の意見を反映させる仕組みとして、地域協議会（地方自治法第202条の5）を置くこととしてはどうか。

（参考）各市における現在の住民参画の仕組み

	住民参画の仕組み（地域協議会等）
仙台市	地域協議会等は設置していない。
さいたま市	・タウンミーティングの実施（各区に市長が訪問し、テーマに沿って、参加者と意見交換を実施。） ・各区における対話集会の実施（区長と自治会などの地域活動団体等が、地域で抱える様々な課題等について懇談を実施。） ・各区市民活動ネットワーク連絡会の開催 ・附属機関、協議会等への参画
川崎市	これまでの区民会議制度を廃止し、「新たなしくみ」の構築を進め、区民会議が担ってきた「区における行政への参加」の機能について、その制度のあり方の検討を進めています
横浜市	地域力推進担当や地区担当等で構成する「地域と向き合う体制」を設置し、市民主体の地域運営を目指す。 「地域自治の仕組みづくり」として「地区経営委員会」と「地域協議会」の設置（泉区）、その他3区で区民会議を設置。
相模原市	区民会議：区の課題やまちづくりの方向性について協議を行う場として設置。 まちづくり会議：地域のまちづくりの課題解決に向け、各地区で活動している団体等の代表者を中心に構成。
静岡市	区民意見聴取事業において区民の多様な意見やニーズを聴取し、各区の特性を生かした区の魅力づくり事業（区の裁量予算）に反映している。
浜松市	地方自治法第252条の20に規定されている区地域協議会を設置し、市施策の諮問・答申及び意見聴取を実施。
名古屋市	「区民会議」を開催することにより、区役所が区民に情報提供し、区民の参画を得て、地域の課題及び区の特性について協議
京都市	全区に区民組織「区民まちづくり会議」を設置し、区基本計画の進ちょく管理のほか、幅広い区民の意見の聴取や課題の共有、実践を図っている。
神戸市	自治会等から意見を聴取する場を設定し、必要に応じ意見を聴取。
岡山市	各区の特色を活かした区づくり推進事業を、区民等が提案し、区民等で構成する審査会で審査。
広島市	学識経験者や地域活動を行う団体から構成したまちづくり懇談会を各区に設置し、区の行政計画を策定する際に意見交換。
北九州市	各区ごとに組織された自治総連合会や小学校区で組織しているまちづくり協議会等と連携し、様々な施策に取り組んでいる。
福岡市	概ね小学校区単位で「自治協議会」が設立されており、必要に応じ意見を聴取している。
熊本市	各区のまちづくり懇話会に、住民代表にも参画していただき、必要に応じ意見を聴取。

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

基本的な方向性（プロジェクトリーダー市案）

○広域犯罪への対応の運用としては、公安委員会を道府県と特別自治市が共同で設置し、警察本部を共同で運営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）

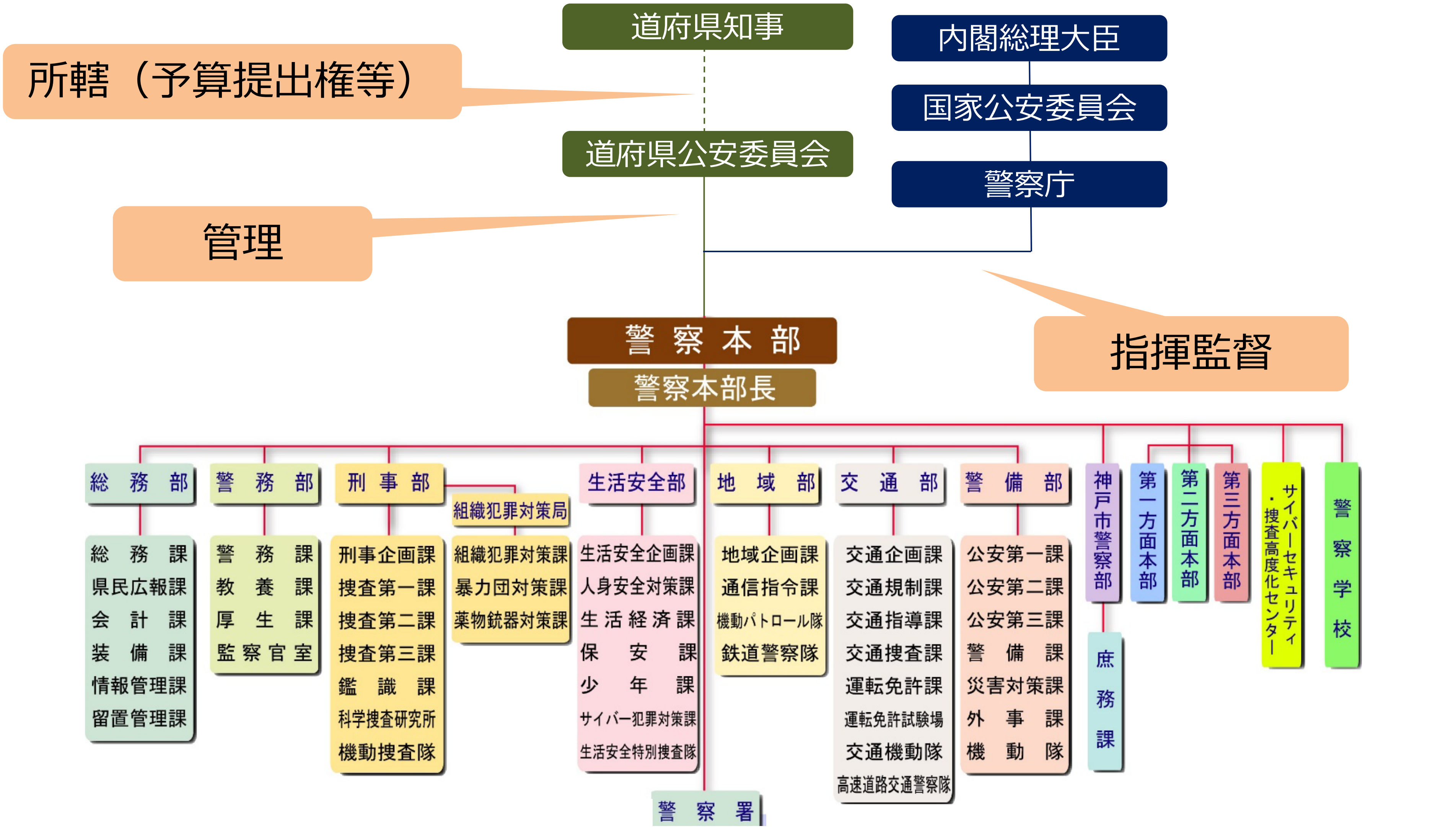
○広域犯罪への対応については、現在も警察法に基づき所轄外捜査や道府県警察間で合同捜査の形がとられているが、道府県警察が警察庁の指揮監督も受けることに鑑み、特別自治市における警察事務のあり方については、国とも意見交換をし、検討を深めていく。

（参考）道府県警察本部の組織と業務の分類

部	課	地域・指定都市に近い業務	中間的業務・グレーゾーン	広域対応が必要な業務
総務部	総務課、広報課、会計課、装備課など	犯罪被害者の心のケア	庶務、情報システム、広報、会計、音楽隊、車両等装備、財産管理	
警務部	警務課、教養課、厚生課、監察官室など		職員の人事・給与・福利厚生・監察・表彰・懲戒、教養	
刑事部	捜査一課、鑑識課、機動捜査隊など		殺人等凶悪犯罪、詐欺等知能犯罪、窃盗犯罪、暴力団関係、鑑識	凶悪犯罪捜査、他都道府県警との捜査共助
生活安全部	生活安全課、人身安全対策課、保安課、少年課、サイバー犯罪捜査課など	防犯啓発・見回り活動、地域団体等との連携、ＤＶ・ストーカー被害防止、消費者被害防止、保健衛生犯罪、経済事犯、環境事犯	児童買春、青少年事件への対応	サイバー犯罪の取締り
地域部	地域企画課、通信司令課、機動パトロール隊など	交番・駐在所等の管理、地域警察の指導	110番受理・司令等警察通信指令、自動車警ら	鉄道警察、水上警察
交通部	規制課、指導課、運転免許課、交通機動隊など	交通安全教室、道路新設改良の協議、信号機・標識等設置、制限外積載等の許可	交通違反取締り、交通鑑識、運転免許	交通事故事件の捜査、暴走族対策
警備部	公安課、警備課、災害対策課、機動隊		事故時の救出・救護活動	要人警護、治安維持、テロ等犯罪捜査、大規模緊急災害対応
市警察部		指定都市その他関係機関との連絡調整		
方面本部				警察本部と警察署または警察署間の連絡調整
サイバーセキュリティ本部				サイバーセキュリティ対策人材育成、取締りのための支援・調査研究
警察学校				新任者等に対する教養訓練

※組織・業務は兵庫県警ＨＰや各都道府県警察ＨＰより作成

（参考）道府県警察組織と知事、警察庁との関係



出典：警察白書、兵庫県警察ホームページより作成

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

基本的な方向性（プロジェクトリーダー市案）

○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。

○特別自治市は、圏域の核となり近隣の基礎自治体との連携の中心的な役割を果たすことから、近隣自治体との連携を深化させる(※)。

※広域連携の制度的な担保についても検討してはどうか。
（市町村連携による道府県事務の移譲、連携中枢都市圏制度の法定化など）

その他、広域に対しサービスが提供される経費等については、特別自治市が応分の負担をすることも考えられる。

（参考）特別自治市と近隣自治体との連携による住民サービス向上のイメージ

公共交通の運営

○市域外への市バスの乗り入れなど、地域の足となる公共交通の運営を指定都市が中心となって管理・運営する取組を実施。

施設の共同利用

○指定都市が圏域における連携の核となり、以下のような事業において施設等を共同で利用する取組を実施。
・ごみ処理施設において近隣市町村のごみを受け入れ
・市水道の市域外への給水
・その他公共施設の共同設置・運営　など

救急相談センターの運営

○圏域を対象とした救急相談センター事業を指定都市が実施し、119番への転送や応急手当の助言、医療機関の案内を行うことで、救急車の適正利用の促進や医療資源の有効活用を図る。

４．特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案

○大阪都構想は、地方自治法の特別区規定を活用しつつ、移行手続については別途特別法を定めることにより制度化がなされた。

○今回のプロジェクトの目的である法概要の提案に当たっては、特別自治市そのものの規定が地方自治法に存在しないことから、地方自治法への規定が必要と考えられる。

○なお、制度設計に当たっては、地域の実情に応じた多様性を認めるべきとの意見が多かった。

基本的な方向性（プロジェクトリーダー市案）

○法概要の建て付けとしては、旧特別市規定を参考としながら、地方自治法に特別自治市の定義を規定することを基本としつつ、

○移行手続等に関しては、
地方自治法に規定する方法や、
大都市地域に関する特別区の設置に関する法律の規定を参考に特別法を別途制定する方法などが考えられるが、
まずは、特別自治市の制度案を整理し、その上で法制面の検討を進めていく。

制度化にあたって整理すべき事項１（たたき台）

①特別自治市の位置付け

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	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。また、圏域の核となり他の基礎自治体との連携の中心的な役割を果たす。 ただし、地域の実情に応じ、例えば道府県が担う方が効果的な事務などは道府県への委託等を許容する仕組みとしてはどうか。
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）

制度化にあたって整理すべき事項２（たたき台）

②移行手続

項目	考え方
手続	①指定都市制度と同様に国が政令又は法律で指定 ②大都市地域における特別区設置法に準じ、道府県と市で協定を作成
移行要件	12ページ記載のような地方公共団体への移行を前提とした上で、別途人口要件も設けるべきかについては議論が必要。
住民投票	①実施不要 ・市民目線では市の区域は変わらず、行政の担い手が変化するのみであるため ②市民を対象とする ・旧地方自治法の特別市規定においても住民投票を要していたため ・大都市地域における特別区設置法においても住民投票を要しているため ・地方自治のあり方を住民が直接意思表示できることが必要であると考えられるため

（参考）旧地方自治法の特別市規定と特別区設置法

	参考例（旧地方自治法の特別市規定）	参考例（大都市地域における特別区設置法）
位置付け	特別地方公共団体	地方自治法の特別区規定を準用
区域	都道府県の区域外	地方自治法の特別区規定を準用
性格	（旧地方自治法第264条） 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基づ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づ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。	（地方自治法281条　特別区規定） 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされているもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされているものを処理する。
事務の範囲	同上	特別区設置協定書で定める
税財源の調整	法に記載なし	特別区設置協定書で定める
移行手続	（旧地方自治法第265条第2項） 特別市は、人口50万人以上の市につき、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。	（大都市地域における特別区設置法第3条～第9条の概略） （１）関係市町村・道府県による特別区設置協議会の設置 （２）特別区設置協議会による特別区設置協定書の作成 （３）特別区設置協定書の関係市町村・道府県の議会の承認 （４）関係市町村における選挙人の投票 （５）関係市町村・道府県による特別区の設置の申請 （６）総務大臣による特別区の設置の処分
移行要件	人口50万人以上の市	（１）人口200万以上の指定都市 （２）一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村でその総人口が200万以上
住民投票	（旧地方自治法第265条第9項） 第265条第2項の法律は、第261条及び第262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。	（大都市地域における特別区設置法第7条） 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。
区の設置	（旧地方自治法第170条） 特別自治市は、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。 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投票する。	-

５．市民・道府県民・国民に向けた適切な制度理解の促進

基本的な方向性（プロジェクトリーダー市案）

○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。

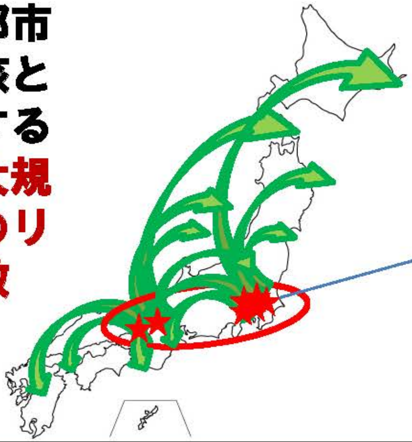
○周辺自治体との関係性においては、圏域・地域の連携の核として、近隣自治体との広域調整業務を補完的に行うことで、圏域・地域全体の発展に資することから、特別自治市制度導入による近隣自治体に及ぼす好影響についても、発信していくべきではないか。

○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。

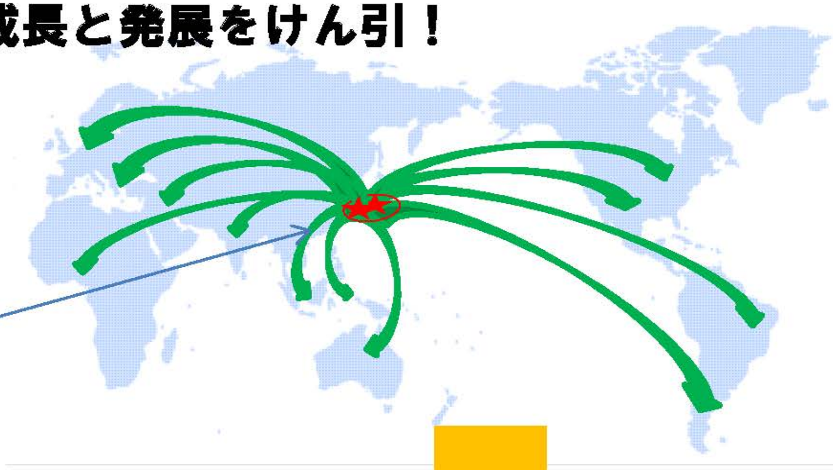
（参考）特別自治市創設による多極分散型社会の実現

・大都市（特別自治市）の活性化が、**周辺地域にも経済効果**をもたらし、
さらに、東アジアや世界の拠点として**我が国の経済をけん引**！

大都市の活性化は、当該大都市だけでなく、**周辺地域も含めた大都市圏全体の活性化、東京一極集中の是正**へ。さらに、その効果は全国に循環！
また、大都市が地域の核として存在することで、**大規模災害時のリスクも分散**



日本国内の大都市が諸外国の大都市と**グローバルな競争と共存の関係**を築き、**東アジアや世界の拠点**となり、我が国の成長と発展をけん引！



我が国の更なる成長と発展をけん引！

出典：平成25年4月　指定都市7市による大都市制度共同研究会「「特別自治市」の早期実現に向けて」より抜粋

（再掲）特別自治市移行による近隣の住民サービス向上のイメージ

公共交通の運営

○市域外への市バスの乗り入れなど、地域の足となる公共交通の運営を指定都市が中心となって管理・運営する取組を実施。

施設の共同利用

○指定都市が圏域における連携の核となり、以下のような事業において施設等を共同で利用する取組を実施。

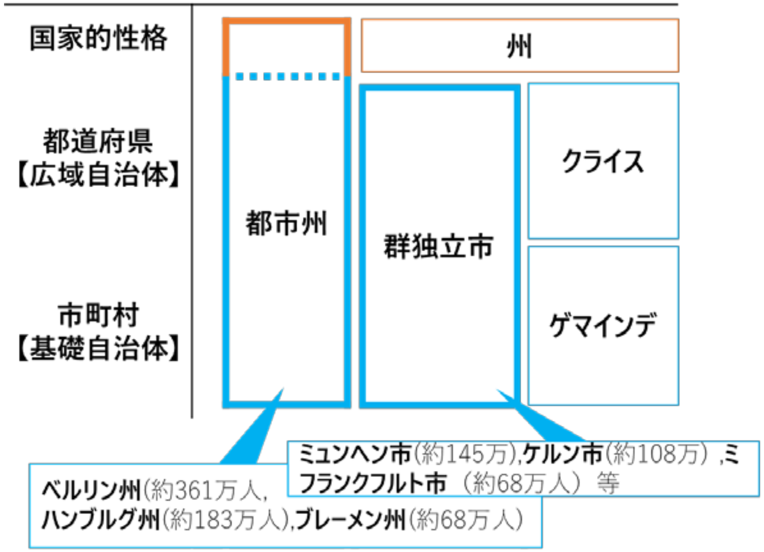
- ・ごみ処理施設において近隣市町村のごみを受け入れ
- ・市水道の市域外への給水
- ・その他公共施設の共同設置・運営　など

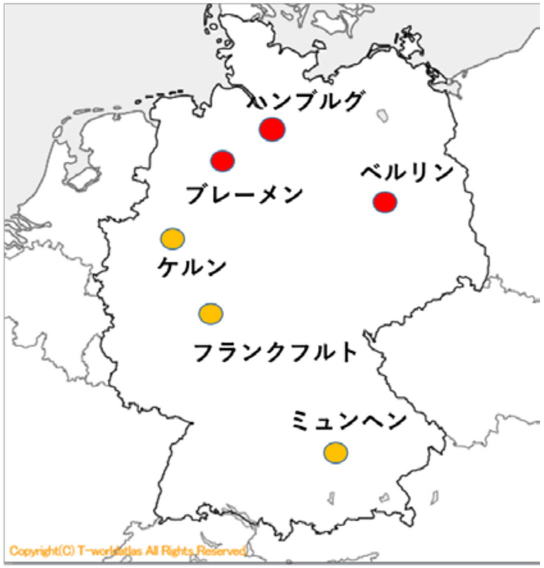
救急相談センターの運営

○圏域を対象とした救急相談センター事業を指定都市が実施し、119番への転送や応急手当の助言、医療機関の案内を行うことで、救急車の適正利用の促進や医療資源の有効活用を図る。

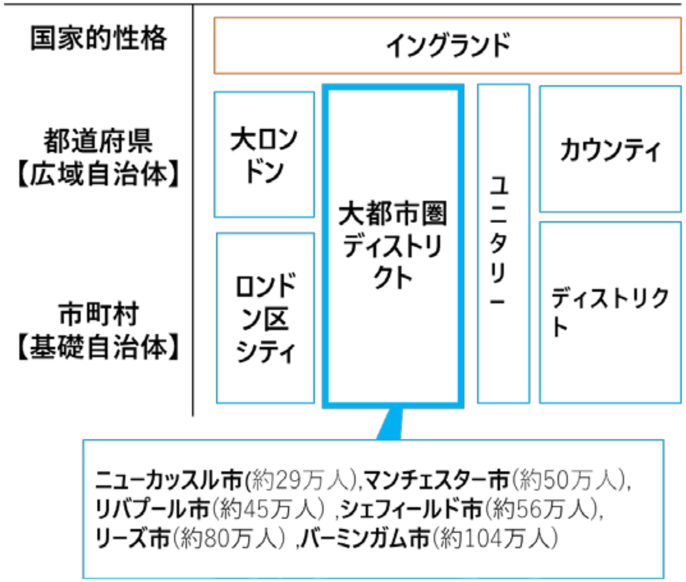
（参考）世界からみた日本における特別自治市の必要性

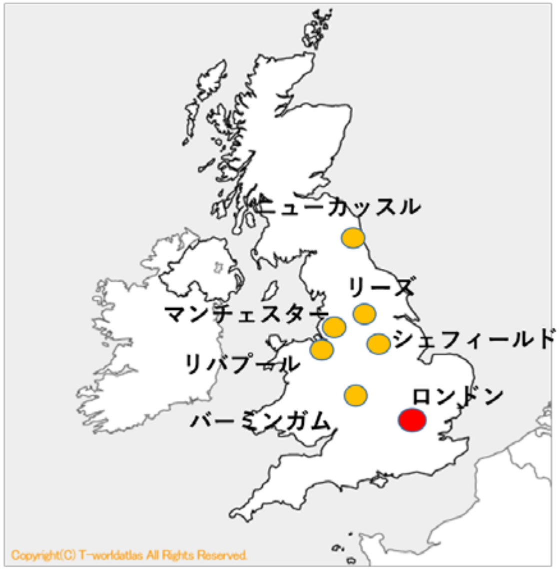
ドイツの大都市制度





英国（イングランド）の大都市制度





（参考）世界からみた日本における特別自治市の必要性

○諸外国では、各国の規模や歴史・文化により、それぞれが異なる風土を形成しており、大都市制度についても、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割などに応じて、それぞれの国がその国にふさわしい大都市制度を構築している。

○日本では現状、人材、資産、情報全てが首都東京に集中しているが、諸外国ではそれぞれの大都市制度により、大都市が地方を牽引する、多極分散型の国土を形成している。

○日本も多極分散型の社会へと変革すべく、その受け皿となる地域の大都市が、今以上に大きな役割を果たし、圏域・地域の成長エンジンとして日本経済を牽引するためにも、特別自治市制度を選択可能とすべき。