

# 第4回 多様な大都市制度実現プロジェクト

令和3年7月5日

# 前回（第3回プロジェクト会議）における主な意見

- 住民投票の有無にかかわらず、住民自らが進んで地域のあり方に関心を持ち、議論を交わすことが、地方自治創造のためにも重要。
- 特別自治市制度の制度化によるメリット（コロナ対策等）及び変更点を市民及び周辺市町村に対して、具体的にイメージしやすく説明する必要がある。
- 特別自治市は有事対応（コロナ、災害等）において意義がある。
- 過去の経緯を踏まえると、国民的な理解・道府県の実情が必要。
- まずは広域連携などできることを確実に進め、実績を積み重ねることで指定都市の評価が高まり、特別自治市制度の市民理解の醸成につながる。
- 指定都市制度の延長線上に特別自治市制度があるという伝え方も大事。
- 多くの権限が移譲されている中、道府県があることにより効率的な行政サービスができにくくなっていることを示すのは説得力がある。
- 経済団体・政治（国会議員）にどう働きかけていくかも検討する必要がある。また、次回の地方制度調査会で議論してもらいたい。
- 制度化までのスケジュール感を検討しておくべき。

# 最終報告の構成案

- I 特別自治市制度の必要性・効果
  - 1 現在の大都市制度の状況
  - 2 特別自治市制度を検討する意義と目的
  - 3 特別自治市制度の概要
  - 4 特別自治市制度の制度検討に当たっての基本的な方向性
  - 5 特別自治市制度の必要性
  - 6 特別自治市移行による効果
    - ① 指定都市市民のメリット
    - ②-1 近隣自治体のメリット
    - ②-2 道府県のメリット
    - ③ 国民全体のメリット
    - ④ グローバルな視点でのメリット
  
- II 地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）
  - 1 第30次地方制度調査会答申の概要（特別市（仮称））
  - 2 指摘された課題への対応
    - ① 住民代表機能を持つ区のあり方
    - ② 警察事務、広域犯罪への対応
    - 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
  
- III 特別自治市制度の法制化案
  - 1 法制化に向けた基本的な方向性
  - 2 法的位置付け
  - 3 具体的な法制化案の考え方
  - 4 特別自治市への移行手続
  - 5 具体的な法制案
  
- IV 特別自治市制度実現に向けての機運醸成
  - 1 機運醸成の対象と手法
  - 2 特別自治市の制度化に向けての当面のスケジュール

# **1. 特別自治市制度の必要性・効果**

# 1 - (1) 特別自治市制度の必要性①「基礎自治体の現状」

- 経済のグローバル化、都市交通網の充実、情報化社会の進展などにより、住民の**生活圏・経済圏の拡大**や**住民ニーズが複雑多様化**している。
- 市町村合併の進展により、道府県事務の一部を処理する指定都市・中核市が増加。**市町村の規模・能力は拡大**してきている。
- 地方分権一括法や道府県条例に基づく事務処理特例制度による市町村への事務移譲が進展。また、**道府県により広域自治体と基礎自治体の役割分担は異なっており、その実態も多様**となっている。
- 新型コロナウイルス感染症への対応においても、指定都市の役割は極めて大きいものになっている一方で、権限が道府県知事に集中しているため指定都市が**地域の実情に応じた柔軟かつ機動的な感染症対策を実施することが難しく**、現行制度の課題が顕在化している。



道府県(広域自治体)、市町村(基礎自治体)の果たす役割に変化が生じており、また、道府県によってもその役割分担が異なっているにも関わらず、行政体制は「道府県－市町村」という全国一律の画一的体制となっている。**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。**

# 1 - (1) 特別自治市制度の必要性②「大都市が果たすべき役割」

## ①基礎自治体としての「現場力」

住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、地域の実情に応じた施策の決定・実施ができることが最も重要。すなわち、国や道府県ではなく、住民の声を一番身近に聞くことができる基礎自治体が、広く行政サービスを担うことが必要である。



住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が「補完」するという基礎自治体優先の原則により、地方分権改革を進めるべき。



基礎自治体としての「現場力」と、高度な行政能力を持つ大都市としての「総合力」により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。

## ②大都市としての「総合力」

人口や産業、様々なインフラが集積する大都市は、一体的な行政運営によるスケールメリットで、効率的かつ高度な住民サービスを提供することにより、一体的な都市機能を発揮する必要がある。



大都市は、多様・複雑化していく行政・地域課題に対し、解決するための先進的な施策を率先して展開していくべき。また、それが各自治体にフィードバックされていくことにより、日本全体に波及され、日本全体の底上げが図られる。



# 1 - (1) 特別自治市制度の必要性③「権限と財源の統一」

- 指定都市は、一般の事務に加え、事務配分の特例により道府県から移譲されている事務・権限（大都市特例事務）を担っているが、必要な財源については、**税制上の措置が不十分**となっている。
- 指定都市の市民は、大都市特例事務に係る行政サービスを指定都市から受けているにもかかわらず、その経費を国税・道府県税として負担しており、**受益と負担の関係にねじれが発生**している。
- 指定都市市民と市町村市民は同じ道府県税を納めているにもかかわらず、道府県によっては、その補助事業について指定都市と他の市町村との格差が設けられている。

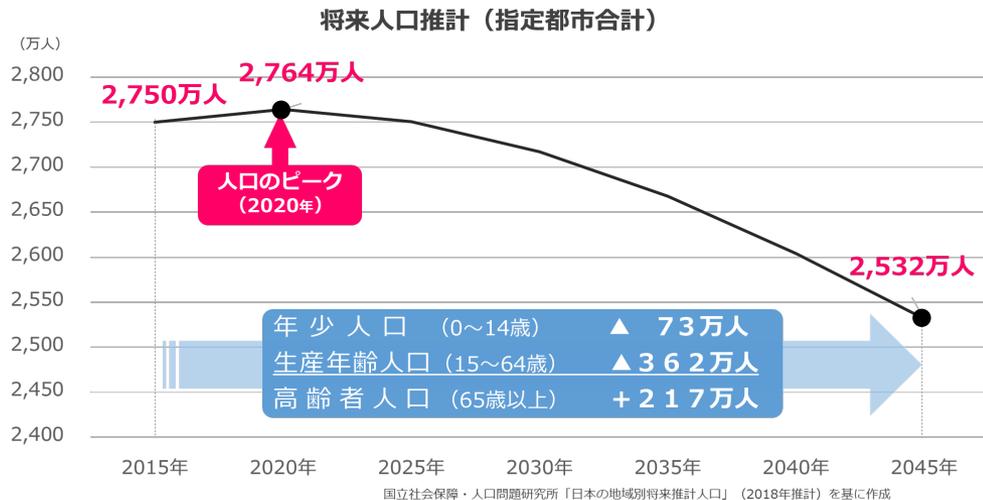
大都市が果たすべき役割を最大限に発揮するために、**権限と財源の統一が必要**。

これまでの、道府県から指定都市への権限と財源の移譲の例  
県費負担教職員の給与負担にかかる財源移譲（平成29年4月）

- 給与負担にかかる財源を道府県から指定都市へ移譲を行い、人事権者と給与負担者が指定都市に統一された。
- 道府県と指定都市の調整のもと、スムーズな権限と財源の移譲が行われ、**特別自治市移行に伴う権限・財源移譲のモデルケース**ともいえる。

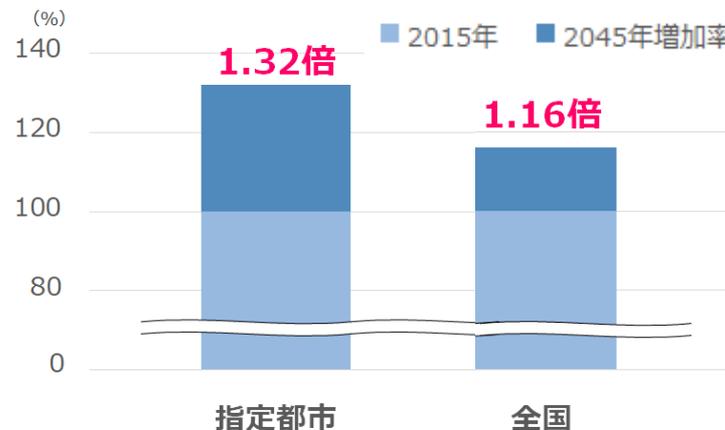
# 1 - (1) 特別自治市制度の必要性④ 「高齢化及びインフラ老朽化への対応」

## ① 指定都市における人口減少・高齢化の状況



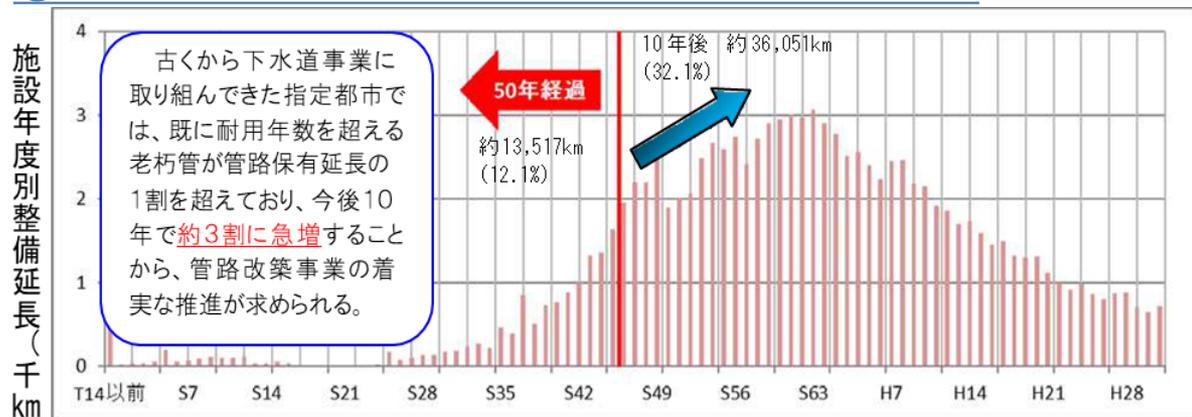
大都市も2020年をピークに人口減少社会へ

高齢者人口の推計  
(2015年を100とした場合の2045年における推計伸び率)



高齢化は大都市部でより急激に進行

## ② 指定都市におけるインフラの老朽化の状況

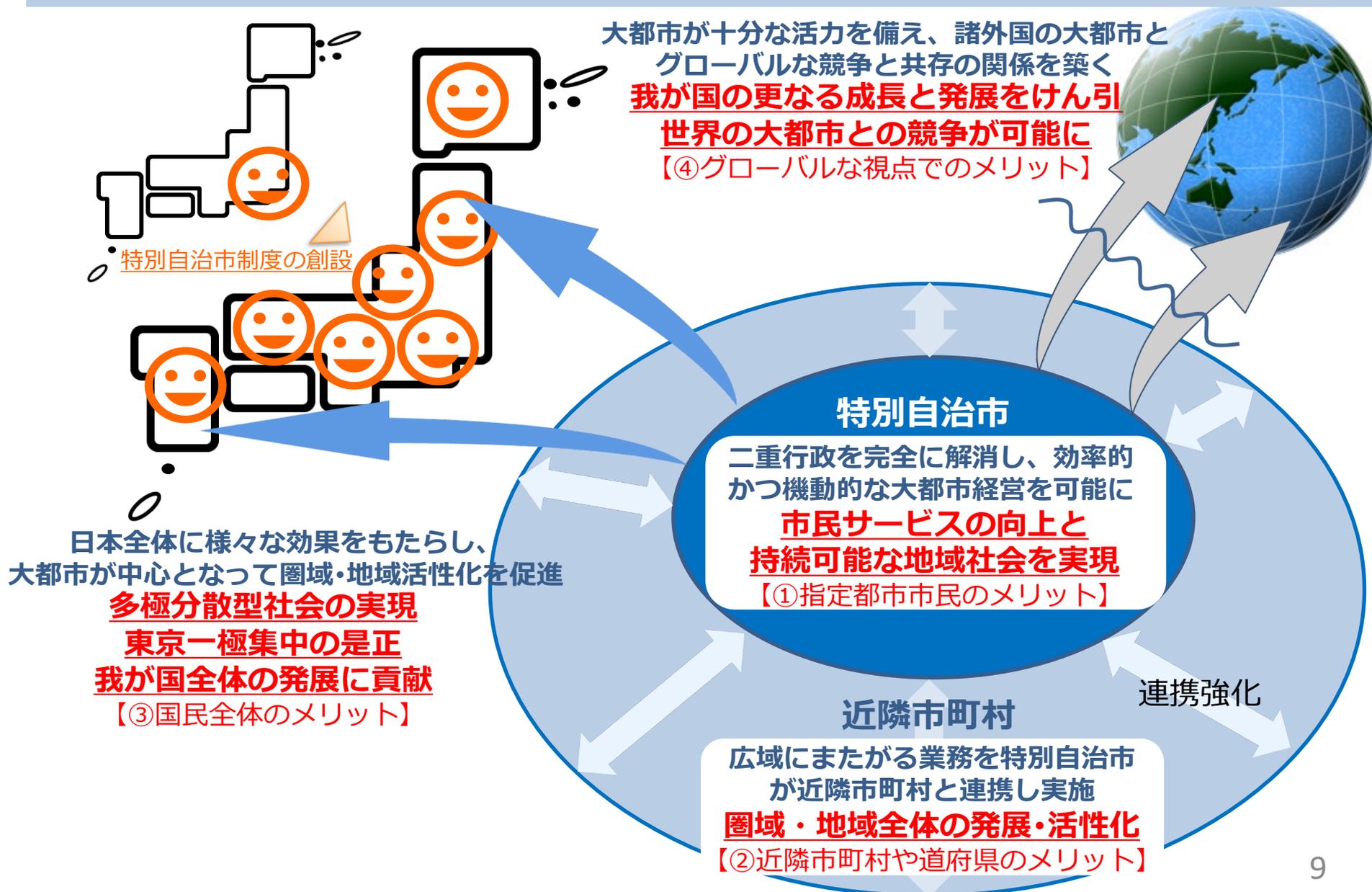


指定都市における年度別管路整備延長

(出典:国土交通省)

指定都市で極めて深刻化する  
高齢化及びインフラ老朽化への  
対応が喫緊の課題であり、  
**大都市制度改革は我が国にとって待ったなしの課題**である

# 1- (2) 特別自治市への移行による効果 (イメージ図)



# 1 - (2) 特別自治市への移行による効果①「指定都市市民のメリット」

## 現状・課題

- 地方自治法の施行から70年以上が経過し、この間、地方分権改革の推進や市町村合併等により、広域自治体と基礎自治体の役割は大きく変化してきている。
- 基礎自治体優先の原則の下、住民がより良い行政サービスを受けられるようにするためには、大幅な事務・権限と税財源の移譲により真の分権型社会を実現する必要がある。
- 指定都市は、事務配分の特例により道府県から移譲されている事務・権限を担っているが、必要な財源については、税制上の措置が不十分となっている。

## 特別自治市が創設されれば

- 二重行政の完全な解消により**事務が一本化**され、**手続きが簡素化**
- 一層制自治体となることで、**効率的かつ機動的な大都市経営が可能**に
  - ・ シンプルかつ実効性の高い行政運営が可能に。
  - ・ 都市の経済構造に応じたきめ細かな産業政策をはじめとして、地域の実情に応じた施策を実現。
  - ・ 区の機能強化により、市民ニーズに沿ったきめ細やかな施策の展開が可能に。
- 事務・権限に見合った財源が確保されることにより、各都市の**行政課題に的確に対応していくことが可能**に
  - ・ 特に都市部で今後深刻化する急速な高齢化やインフラ施設老朽化等に対し**的確に対応が可能**に。
  - ・ 新型コロナウイルス感染症など有事において、大都市の状況に応じた一元的かつ迅速な対応が可能に。

**市民サービスの向上と持続可能な地域社会を実現**

# 1 - (2) 特別自治市への移行による効果②-1 「近隣自治体のメリット」

## 現状・課題

- 大都市圏域の広域的行政課題への対応については、圏域全体をリードする「けん引役」として基礎自治体間の水平連携での対応が求められる。

特別自治市が創設されれば

**「現場力」を有する特別自治市がその経験を活かし  
広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し実施  
圏域・地域全体の発展・活性化につながる**

(近隣自治体の住民サービス向上のイメージ)

### 公共交通の運営

市域外への鉄道や公共バスの乗り入れなど、地域の足となる公共交通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、インフラ等の公共施設等を共同で利用する取組を実施。

### 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。11

# 1 - (2) 特別自治市への移行による効果②-2「道府県のメリット」

## 現状・課題

- 小規模な市町村においては、役場の維持のために必要な労働力の確保が困難となり、また人口一人当たりのインフラ維持管理コストも急増する等、様々な課題を抱えている。
- 道府県は、大都市を中心とした圏域内の行政は大都市による市町村間連携にゆだね、道府県の補完のほか支援の手段のない市町村にリソースを重点化することが求められる。

(参照：自治体戦略2040構想研究会 第二次報告)

## 特別自治市が創設されれば

大都市が独立し自立した大都市経営を行うことで、  
**道府県は、大都市を中心とした圏域以外の市町村の補完・支援に重点化することができる。**

災害救助法制の見直し（平成31年4月）

○ 災害救助の円滑かつ迅速な実施を図るため、救助実施市（基準を満たした指定都市）が自らの事務として被災者の救助を行うことが可能に。

→ 都道府県は、救助実施市以外の市町村における救助に注力することが可能

# 1 - (2) 特別自治市への移行による効果③「国民全体のメリット」

## 現状・課題

- 新型コロナウイルス感染症対応において、人口や政治・行政・経済など諸機能が首都圏に過度に集中する東京一極集中のリスクが顕在化。
- 国際競争下での我が国全体の成長をけん引する大都市が東京以外に複数存在し、個性と魅力を競い合う経済圏が発展する分散型社会の構築が必要。
- 人口減少・高齢化が加速する中で、公共施設など行政サービスの維持と持続的成長のために、大都市が近隣自治体と連携して役割を果たすことが必要。

## 特別自治市が創設されれば

- **東京一極集中の是正**により、感染症対応も含めた大規模災害時の**リスクの分散**につながる。
- 二重行政の完全な解消により、**大都市が権限・財源をもって自立し、各地域の強みや実情に合わせた自由度の高い政策選択が可能**となる。
- 企業集積やインフラが集中する特別自治市が、圏域のサプライチェーンの要となり、**周辺地域も含めた圏域に経済効果**をもたらす。

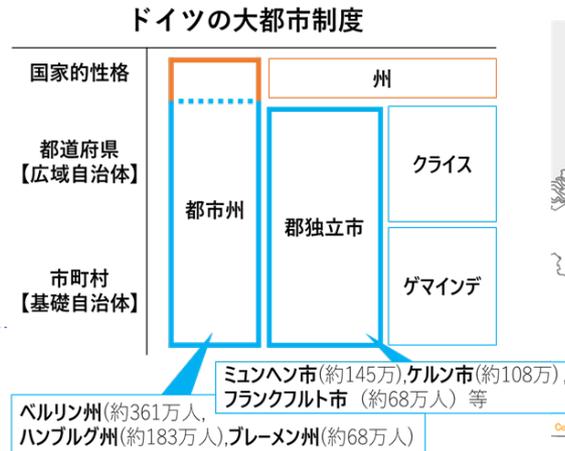
**多極分散型社会の実現により、我が国全体の発展に貢献**

# 1 - (2) 特別自治市への移行による効果④「グローバルな視点でのメリット」

## 現状・課題

- 我が国においては、極度の東京一極集中が進んでいる。
- 諸外国においては、大都市が広域自治体から影響を受けずその特性を生かし、大都市が活躍できる制度が確立されている例もある。
- 例えばドイツでは、首都ベルリンだけでなくハンブルグやブレーメンが都市州として州と同様の権限を有し自立的に都市運営を行うことができ、またミュンヘン市等の郡独立市においては広域自治体の性格も有し都市運営を行っている。

特別自治市が創設されれば



大都市が十分な活力を備えることで本来果たすべき役割・能力を発揮し、諸外国の大都市とグローバルな競争と共存の関係を築くことができる。

大都市が我が国の更なる成長と発展をけん引し、  
世界の大都市との競争が可能に

## **2. 特別自治市への 移行手続き及び住民投票の考察**

## 2 - (1) 発意の主体（移行手続きの例）

事例	指定手続きの方法
地方自治法の旧特別市規定【S22】	国が法律で定める
指定都市の指定【S31】	国が政令で指定（人口50万人以上の市）
中核市の指定【H6】	希望する市が市町村議会及び都道府県議会での議決を経て申請を行い、国が政令で指定
「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の特別区設置手続き【H25】	市町村及び道府県が設置協議会を設け、関係道府県及び市町村議会の議決を経て住民投票のうえ、総務大臣が定める

地方自治法制定当初の規定では『地方からの発意』の記載はなかったが、地方分権の流れや、近年の法令を鑑みると、『地方からの発意』を重視した手続きを規定すべきではないか。

## 2 - (2) 手法案の整理

	手法案	参考法令	発意の主体	意思決定の方法①(議会)	意思決定の方法②(住民投票)	課題
案①	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	・地方自治法第6条の2 (H16年施行)	道府県と指定都市の共同申請	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	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。また住民代表である市議会及び道府県議会の同意を経ることを踏まえる必要がある。	・地方自治法第6条の2は都道府県合併に関する規定であり、特別自治市移行への適用の可否
案②	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	・大都市地域における特別区の設置に関する法律 (H25年法施行)	道府県と指定都市の共同申請	市議会・道府県議会の議決	一方で、自治体のあり方は当該自治体市民への社会経済的な影響が大きい事項であり、市民が直接意思表示できる仕組みを制度として組み込むことも検討すべきではないか。	・地方自治法第6条との整理

※発意の主体は、指定都市のみとする意見があった。また、道府県との共同申請の場合は、当該道府県の応諾に関する協議等の仕組みを設けるべきとの意見があった。

## 2-（3）具体的な法制化案の考え方

- 法概要の建付けにあたっては、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する。
- 移行手続きのスタートは、地方分権の流れを踏まえ、「地方からの発意」とする。
- そのうえで、移行手続きについては、新たな一層制自治体の指定であることや、現行法令との権衡を考慮すると、指定都市及び道府県からの申請により、内閣が国会の承認を経て定める方法（案①）が考えられる。  
また、大都市地域における特別区の設置に関する法律を参考とした手続き法を制定する方法（案②）も考えられる。
- 主権者の意思表示に関しては、案①及び案②ともに、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。また住民代表である市議会及び道府県議会の同意を経ることを踏まえる必要がある。
- しかし、  
大都市地域における特別区の設置に関する法律においても関係市町村民を対象に住民投票を要していること、  
また、政治・行政や社会経済的な影響の大きい地方自治体のあり方を変更することについて、これまで都道府県について必要としていた国会の関与をなくすこと、及び住民が直接意思表示できる手続きを担保することが望ましいと考えられること  
から、特別自治市に移行する市民を対象として直接住民の意思を問う仕組みを設けてはどうか。

## 2 - (4) 具体的な法制案①

### 案①の法概要

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、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。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。
- ②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き①)

- 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、指定都市はあらかじめ当該市の議会の議決を経て、都道府県の同意を得なければならない。
  - ③前項の同意については、当該都道府県の議会の議決を経なければならない。
  - ④第一項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。
- 【⑤第一項の申請にあたっては、指定都市における選挙人の賛否の投票に付さなければならない。】
- ⑥特別自治市の指定があった際は、都道府県の区域も自ずから変更する。

(特別自治市の移行手続き②)

- ①前条の申請については、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による申請を可能とする。
- ②前項の場合、前条の指定都市は関係市町村と読み替える。

## 2 - (4) 具体的な法制案②

### 案②の法概要

#### 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、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。  
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。
- ②特別自治市は都道府県の区域外とする。
- ③移行手続きは別に法律を定める。

#### 大都市地域における特別自治市への移行に関する法律案（仮称）

(目的)

道府県の区域外である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。

(関係市町村)

- (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

(手続)

- (1)関係市町村・道府県による特別自治市移行協議会の設置
- (2)特別自治市設置協議会による特別自治市移行協定書の作成
- (3)特別自治市設置協定書についての関係市町村・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)関係市町村及び道府県による特別自治市への移行の申請
- (6)総務大臣は(5)の申請があった際は、特別自治市への移行の処分を行う。
- (7)前項の指定があった際は、都道府県の境界は自ずから変更する。
- (8)前項の境界変更は、地方自治法第6条第1項の規定はこれを適用しない。

# **3. 特別自治市制度実現に向けての 機運醸成**

# 3 - (1) 機運醸成の対象と手法 (案)

## 1. 市民・道府県民・国民へ

- 指定都市市長会シンポジウムでの発信
- 新聞・雑誌・インターネット等での発信

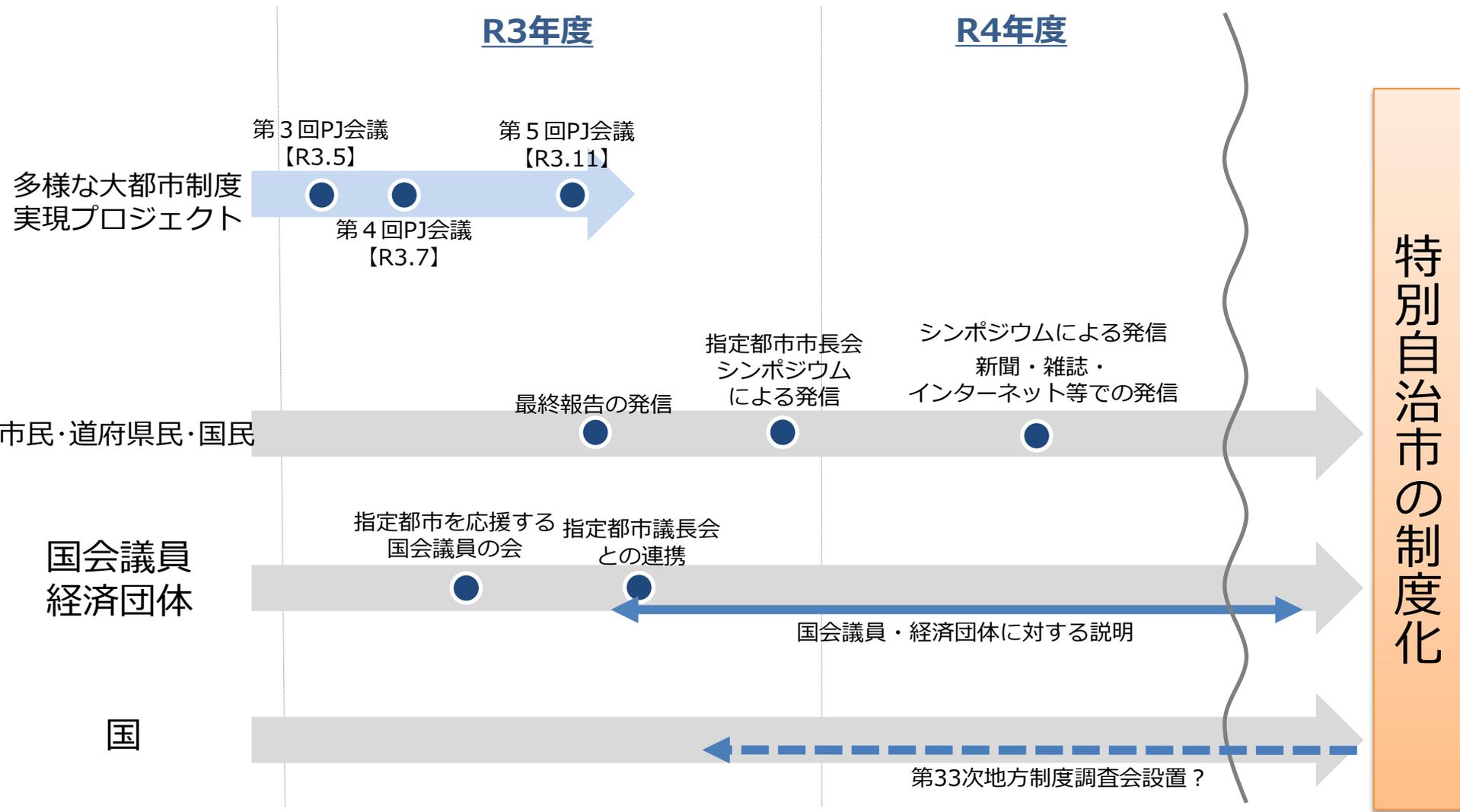
など

## 2. 国会議員・経済界等へ

- **国会議員**に対して、指定都市を応援する国会議員の会等において説明
- **市議会議員**に対して、指定都市議長会との連携
- **経済界**に対して、日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会等に対する説明

など

### 3 - (2) 特別自治市の制度化に向けての当面のスケジュール (案)



制度化にあたっては、国(地方制度調査会)において議論を進めること、国全体として機運(市民理解)を高めること、国会議員や経済界に対する説明等が必要と考えられる。