

指定都市市長会 「多様な大都市制度実現プロジェクト」 中間報告(案)

令和3年5月17日

1

現在の大都市制度の状況

大都市制度

制度化済	指定都市制度 <ul style="list-style-type: none">地方自治法第252条の19第1項 大都市に関する特例都道府県が担う児童福祉に関する事務などを実施事務と財源のアンバランス等から、指定都市市長会では長年にわたり事務に見合った税財政制度の見直しを要望しており、更なる強化検討が必要。
制度化済	特別区設置制度(いわゆる都構想) <ul style="list-style-type: none">東京都の特別区制度を準用。手続きは大都市地域における特別区の設置に関する法律による指定都市等関係市町村を廃止し特別区に再編するとともに、市民に身近な行政は公選制区長のもと特別区で、広域行政は広域自治体へと事務・財源を再編
未制度化	特別自治市制度 <ul style="list-style-type: none">基礎自治体をベースとし道府県の区域外となる新たな一層制の地方自治体。第30次地方制度調査会で意義が認められるも、検討にあたり課題が示されており、対応策の提示とこれに沿った対応が必要である。

地域の実情に応じて、上記からふさわしい大都市制度を選択できるようにすべき。

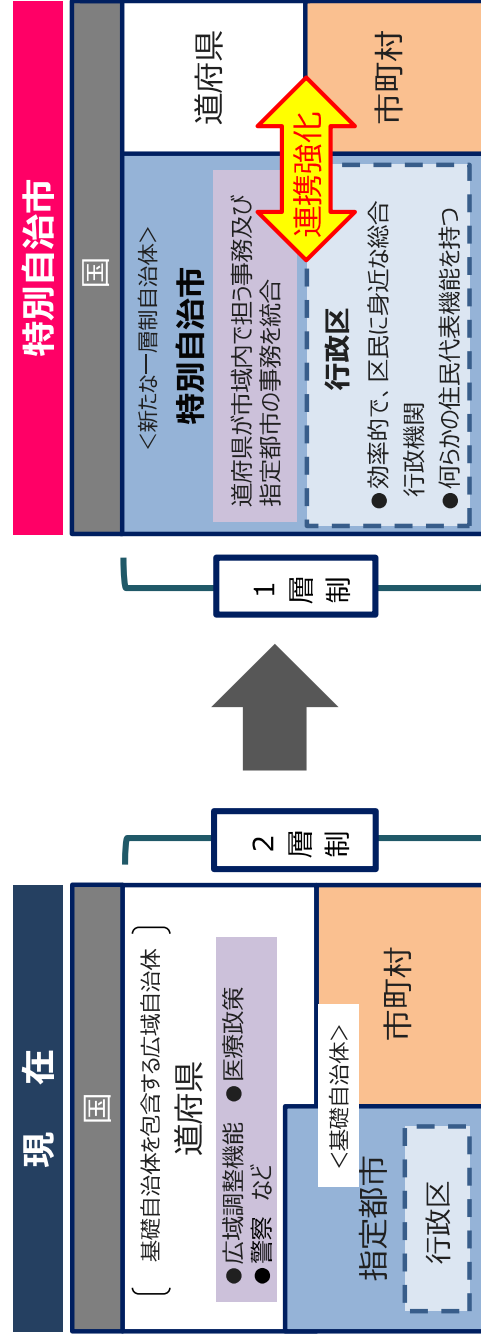
2

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。
- 現在の二層制の地方自治構造では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ず、人口・産業が集積する圏域の中核都市として、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とし、市民サービスの向上はもとより、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自立した地域社会の実現を図るため、国民的ないしは国民的理理解と協力の下、広域自治体の区域外となる「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、広域自治体に含ま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、包括する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。



特別自治市制度の必要性

二重行政の解消・行政の効率化

■ 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
⇒ 市民サービスの向上と持続可能な地域社会を実現！

■ 広域にまたがる業務を特別自治市が近隣自治体と連携し実施
⇒ 圏域・地域全体が発展し、周辺市町村や道府県にもメリット！

日本・世界の成長のエンジンとしての発展

■ 大都市が中心となって圏域・地域全体の活性化を促進
⇒ 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に！

■ 諸外国では地域に応じた大都市制度により多極分散型の国土を形成
⇒ 諸外国の大都市と競い共存し合うことで我が国全体の発展に貢献！

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

- 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とし、市民サービスの向上をはかる。
- 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、我が国全体の持続的な経済発展につながる制度とすべき。
- 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、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し行うことで、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。
- 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、**日本の大都市が十分な活力を備え、諸外国の大都市と競い共存し合う**ための制度とすべき。

6

特別自治市移行による指定都市市民の住民サービス向上のイメージ

市民サービスの向上

- 特別自治市の責任と権限、財源に基づき、市民のニーズに沿ったきめ細やかな施策を一元的に展開。
- 市県民税などを含む、道府県と市で分かれている窓口が一本化されるとともに、県の関与が廃止され、サービス提供が迅速化。

戦略的な都市の発展

- 道府県と市のインフラを一元的・効果的に活用することにより、戦略的な都市の発展につながる。

行政コストの削減

- 道府県と市の重複・類似業務の統合に伴う組織の簡素化や事務の効率化などにより行政コストを削減し、市民サービスに還元。

(例) 新型コロナウイルス感染症への対応

- 指定都市の所在する道府県内における陽性者の5割が指定都市に集中している状況であり、特別自治市が制度化され道府県と同等の権限が付与されれば、大都市の状況に応じたより一元的かつ迅速な対応が期待できる。

7

特別自治市移行によ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

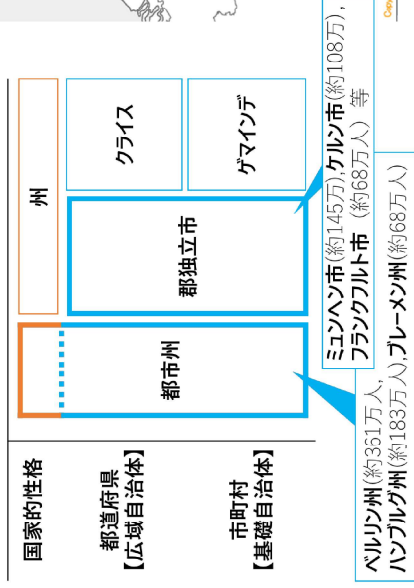
- 指定都市が圏域における連携の核となり、インフラ等の公共施設等を共同で利用する取組を実施。

救急相談センターの運営

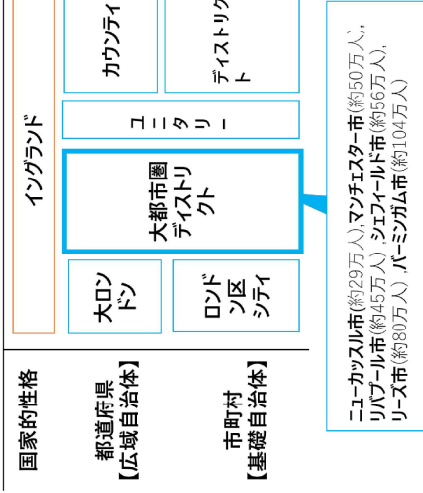
- 圏域を対象とした救急相談センター事業を指定都市が実施し、119番への転送や応急手当の助言、医療機関の案内を行うことで、救急車の適正利用の促進や医療資源の有効活用を図る。

(参考) 諸外国の大都市制度の例

ドイツの大都市制度



英国 (イングランド) の大都市制度



地方制度調査会で指摘された問題点への対応

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、現在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

- 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、**区長の位置づけの強化**とともに、議会の機能強化を行う。（議会での議論が必要）

＜住民代表機能を持つ区として以下の例が考えられる＞

- ・区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけの強化を検討（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

・特別自治市における区は、区長の位置付け等を条例により明確化しなければならないとすることも検討してはどうかという意見もあった。

・地域住民の意見を直接反映させる住民自治拡充の仕組みとして、地域協議会（地方自治法第202条の5）や地域特性を踏まえた住民自治機能強化のための組織の設置等を付加的に導入することも考えられる。

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

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

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

- 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、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し実施し、圏域の中心的な役割を果たす(※)。

※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。

13

法的位置づけの検討

14

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

- 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。

15

制度化にあたって整理すべき事項 1

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、包括する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、広域業務を近隣自治体と連携実施し、圏域の核となり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）
区	現在の行政区をもとに、さらなる住民代表機能の強化を図る。

16

制度化にあたって整理すべき事項 2

② 移行手続

項目	考え方
手続	<ul style="list-style-type: none">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し申請などを引き続き検討を行う。
移行要件	16ページ記載のような新た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引き続き議論を行う。
住民投票	市民目線では市の区域は変わらず、行政サービスの主体が特別自治市に一本化されることによりサービスが向上し、新たな住民負担も生じない。また、市町村の合併においても住民投票を必要としないことから必須ではないと考えられる。 一方で、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。また、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。 などの意見があり、引き続き検討を行う。

(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府県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年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270条第1項) 特別市は、市長の権限に属する事務を分算させるため、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。 (旧地方自治法第271条第2項) 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選挙する。	