

令和3年12月16日
大都市行財政制度に関する特別委員会

委員会資料

企画調整局

目 次

1	指定都市市長会における活動状況について	・・・ 1
2	広域連携における取組について	・・・ 3
3	地方分権に向けた取組について	・・・ 5
4	指定都市市長会「多様な大都市実現プロジェクト」 最終報告【概要版】	・・・ 6
5	指定都市市長会「多様な大都市実現プロジェクト」 最終報告【全体版】	・・・ 11

1 指定都市市長会における活動状況について

(1) 指定都市市長会の概要

指定都市市長会は、指定都市の緊密な連携のもとに、大都市行財政の円滑な推進と伸張を図ることを目的とし、指定都市市長会議や部会等の活動において、活発な意見表明や国に対する要請活動を行っている。

(2) 指定都市市長会議等における主な取組

大都市行財政に関する諸問題や指定都市共同活動の取組等について議論・意見交換を行う指定都市市長会議を開催。また、指定都市市長会議の開催に合わせ、「総務大臣と指定都市市長との意見交換」も開催。

※開催実績（令和3年度）：5月17日、7月5日、11月10日

① 「総務大臣と指定都市市長との意見交換」（7月5日）

《総務大臣への要請内容》

- ・特別自治市の制度化に向けた議論の加速化
- ・地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲の推進

② 新型コロナウイルス感染症への対応（主なもの）

- ・河野内閣府特命担当大臣、藤井内閣府副大臣に対し、ワクチン供給や財政措置についての要請を、横浜市長により実施（4月21日）
- ・坂井官房副長官や藤井内閣府副大臣に対し、ワクチン接種の財政措置等の要請及び国からの要請を受けた7月末までの高齢者ワクチン接種完了に向けた意見交換を、横浜市長及び神戸市長により実施（5月24日）
- ・厚生労働省に対して、今後の感染症対応に備えて、感染症対策に係る広域自治体と指定都市の役割分担やワクチンの追加接種（3回目接種）等に関する提言を、横浜市長により実施（11月19日） 等

(3) 多様な大都市制度実現プロジェクト

従来から指定都市市長会が提案し、第30次地方制度調査会で検討の意義が示された「特別自治市」制度の立法化に向けた素案などについて調査・研究を行う「多様な大都市制度実現プロジェクト」が令和2年11月に設置され、前会長の指名により、神戸市長がプロジェクトリーダーとして議論を行った。

① これまでの動き

局部長級で構成される作業部会を開催するとともに、市長レベルのプロジェクト会議を5回開催。

令和3年5月に開催された第3回プロジェクト会議において中間報告を、11月に開催された第5回プロジェクトにおいて最終報告をとりまとめた。

11月12日に指定都市市長会として採択された「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」及び最終報告書により、11月16日に国に対し要請活動を実施した。

② 最終報告書の内容（詳細は6ページ以降参照）

- ・現在の大都市制度の状況、特別自治市制度の必要性・効果
- ・第30次地方制度調査会で課題として示された課題に対する指定都市市長会としての基本的な方向性
- ・特別自治市制度の「法制化案」等

（4）部会について

指定都市市長会の機動性を高め情報発信力を強化するとともに、国等に対する政策提言等について検討を行う場として部会を設置。

【部会の構成】 ◎…部会長市

- | | |
|-----------------|------------------------------|
| ① 総務・財政部会 | （構成市：◎神戸, 札幌, 仙台, 千葉, 浜松） |
| ② 厚生・労働部会 | （構成市：◎広島, 川崎, 横浜, 名古屋, 大阪） |
| ③ まちづくり・産業・環境部会 | （構成市：◎岡山, 新潟, 静岡, 福岡, 熊本） |
| ④ 文化芸術・教育部会 | （構成市：◎京都, さいたま, 相模原, 堺, 北九州） |

神戸市が部会長市を務める総務・財政部会において、以下の提言等について取りまとめを行い、指定都市市長会として以下のとおり提言活動を行った。

① 自治体情報システムの標準化・共通化に関する指定都市市長会提言

自治体情報システムの標準化・共通化にあたり、指定都市市長会も意見聴取団体に含まれることや、デジタル・ガバメント計画で定められたスケジュールの遵守、地方自治体の実情を勘案した財政支援、デジタル化に適した制度設計とすることを提言。

② 企業拠点の地方移転を更に促進するための指定都市市長会提言

地方拠点強化税制について、制度が十分に活用されていないことも踏まえ、制度の継続と更なる拡充とともに、企業の地方における業務運営の利便性向上や雇用環境の充実に資する新たな対策を検討することを提言。

2 広域連携における取組について

(1) 関西広域連合

関西広域連合では、分権型社会の実現、国の出先機関の事務の受け皿づくり、関西全体の広域行政を担う責任主体を目指し、広域防災、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7つの分野事務とその他広域にわたる政策の企画調整事務に取り組んでいる。

① 新型コロナウイルス感染症への対応

関西広域での新型コロナウイルス感染症への対応として、関西広域連合において「新型コロナウイルス感染症対策本部会議」を設置し、新型コロナウイルス感染症の発生状況の情報共有や対処方針等の検討を実施。

○これまでの主な取り組み

- ・ 関西府県民への統一メッセージの発信
- ・ 医療資器材等の構成府縣市間の相互融通
- ・ 国への提案・要望
- ・ 関西経済界との連携

② その他の取組

- ・ 政府関係機関の移転の取組については、これまで京都への文化庁の一部移転、和歌山県の総務省「統計データ利活用センター」及び徳島県における消費者庁「新未来創造戦略本部」設置のほか、国の研究機関等の関西地域への移転が実現した。
- ・ 関西全体の防災減災プラン、カウンターパート方式による災害支援、「ワールドマスターズゲームズ 2021 関西」の招致など、個々の府縣市では対応することが困難な広域行政事務への対応を進めてきた。

(2) 他都市との連携

第32次地方制度調査会答申においても広域連携の必要性が指摘されているところであるが、神戸市では、従前より周辺都市をはじめとした都市間連携を進めている。

① 令和3年度の主な取組（佐用町との連携）

神戸市と佐用町は、阪神淡路大震災や平成21年の豪雨災害の際に相互に支援を行うなど交流を促進してきた。佐用町では山林が面積の8割以上を占め、美しい里山整備や木材活用の促進など先進的な取組みを進めている。神戸市においても森林や農地の保全活用は大きな課題であり、佐用町とノウハウを共有しながら各施策にあたっていくため、令和3年7月19日に「神戸市と佐用町の連携・協力に関する協定」を締結した。

○連携・協力事項

- (1) 里山・農地保全活用及び森林管理等のノウハウの共有による農業・農村振興及び森林保全
- (2) 地域資源を活かした相互交流
- (3) 災害時の相互応援
- (4) その他、本協定の目的の達成に向けて連携・協力が必要と認められる事項

○具体的な取組

令和3年10月1日より神戸市から佐用町に職員を1名派遣し、佐用町の里山・農地保全活用や森林管理等のノウハウを学び、本市の施策に活かしていく。

派遣部署：佐用町農林振興課農林土木整備室

3 地方分権に向けた取組について

(1) 地方分権に向けた取組

地方分権の推進に向け、県条例による事務処理の特例制度や、内閣府が実施している地方分権改革に関する提案募集等の活用により、市民に身近な分野の事務・権限の移譲を中心に、国・県に対し必要な対応を求めていく。

(2) 権限移譲が実現した主な例

① 県の事務処理特例条例により県からの移譲が実現した例

- ・ 栄養士・管理栄養士免許の申請受理・交付に係る事務
- ・ 薬剤師免許、登録事項変更の申請受理・交付に係る事務
- ・ ため池の届出等にかかる事務

② 法律に基づいて県からの移譲が実現した例

- ・ 病院の開設許可
- ・ 農地転用許可に係る権限
- ・ 県費負担教職員の給与・定数と学級編成基準の決定権限等
- ・ 災害救助法改正に伴う救助実施権限

(参考①) 条例による事務処理の特例（地方自治法第 252 条の 17 の 2）

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、市町村が処理することとすることができる制度。

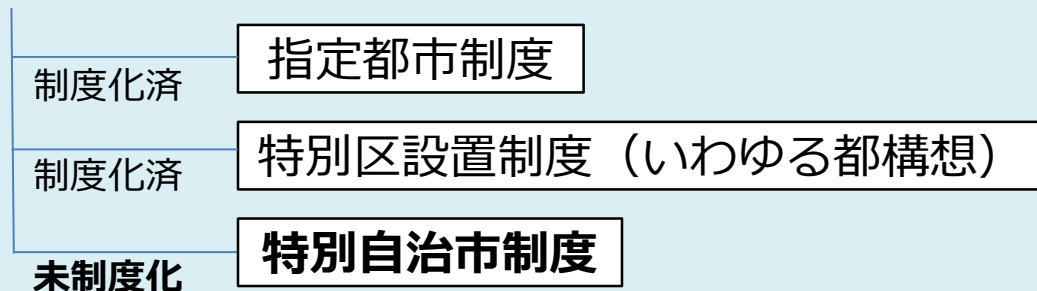
(参考②) 地方分権改革に関する提案募集

平成 26 年より、地方分権改革推進委員会勧告に替わり、地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集する「提案募集方式」が導入された。

（１）大都市制度の状況及び課題

✓ 大都市制度の状況

大都市制度



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。**

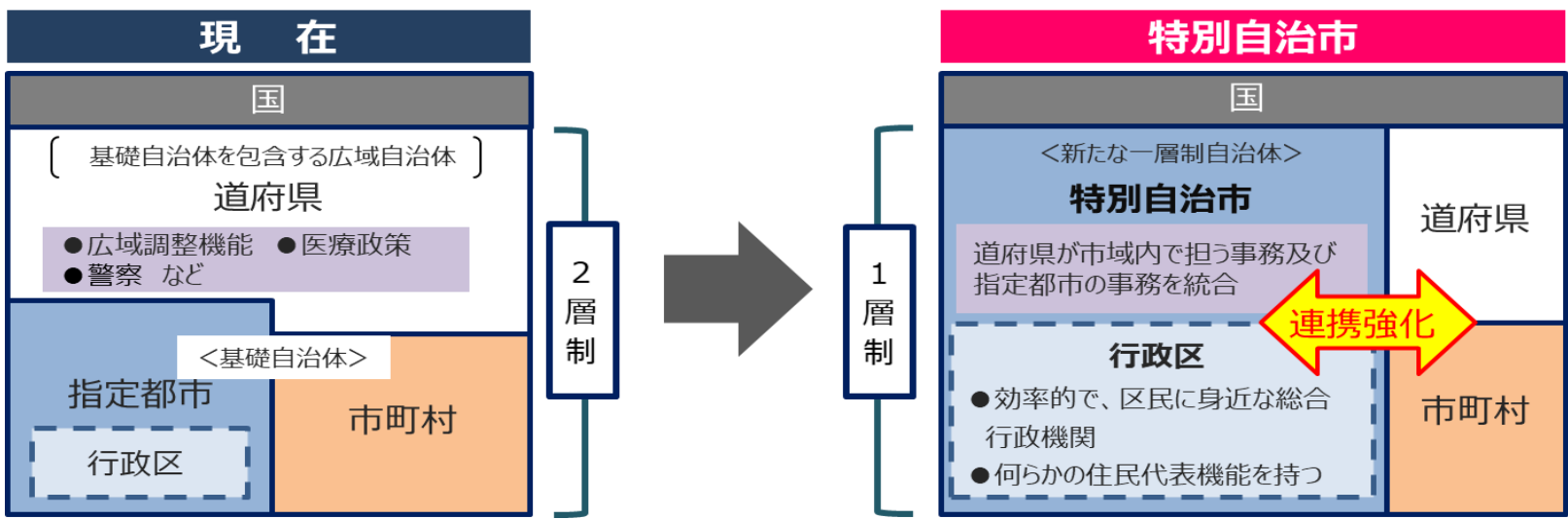
✓ 課題

- 道府県と市町村の果たす役割に変化が生じ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おり、**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。**
- 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。**
- 税制上の措置が不十分、受益と負担の関係にねじれが生じている等の課題を抱えており、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。**
- 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。**

(2) 特別自治市制度の概要

✓ 特別自治市の法的位置づけ

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	基礎的な地方公共団体として、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。 圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う。
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	行政区（市の内部組織）とし、法人格を有しないこととする。 行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める。

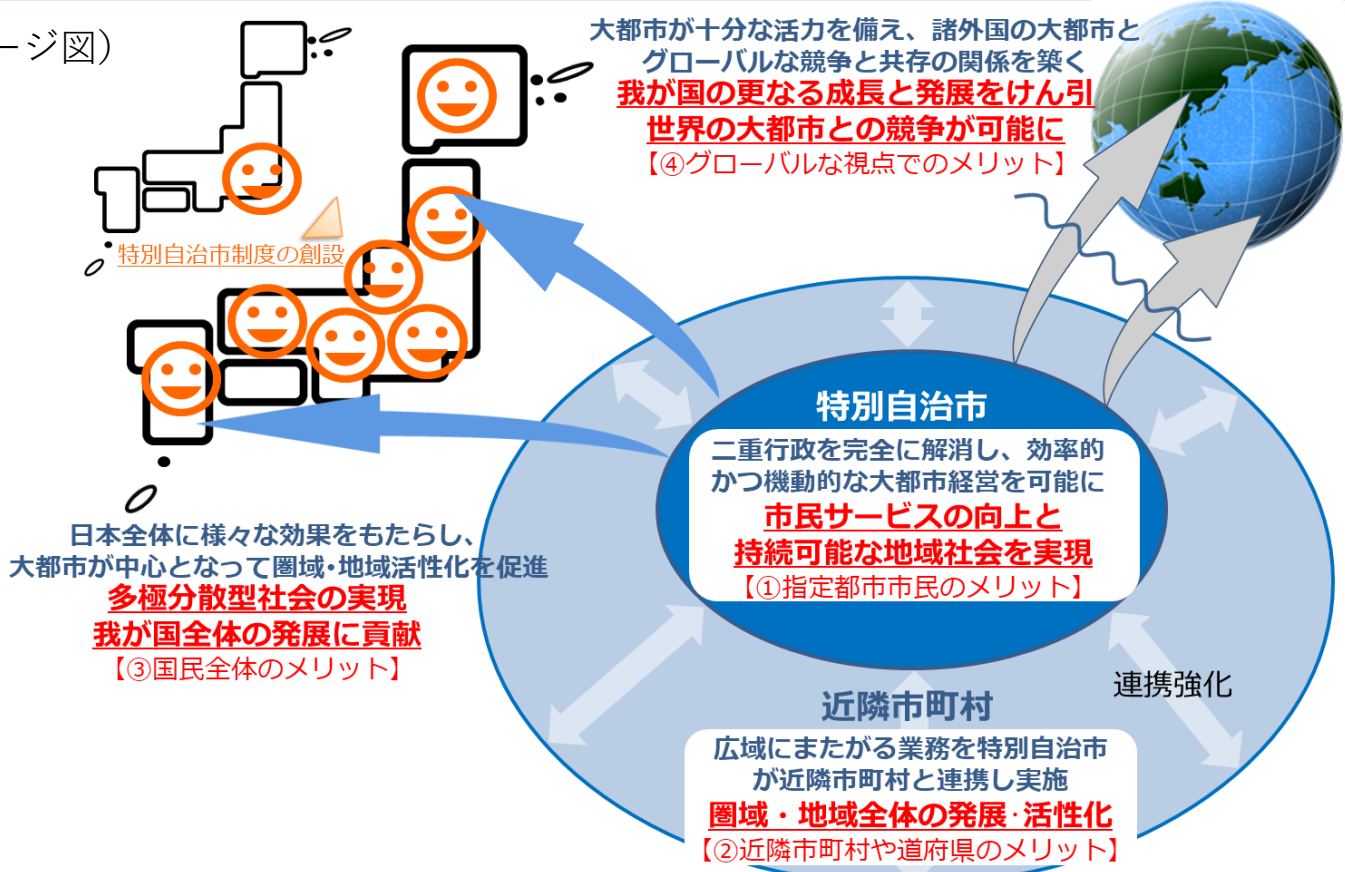


(3) 特別自治市制度の効果・メリット

✓ 効果・メリット

- ① 『大都市の自立(一層制)により二重行政を完全に解消し、市民サービスの向上を実現』
(特別自治市に移行する区域の市民にとって)
- ② 『近隣自治体との連携による持続可能な強い圏域づくり』 (近隣自治体の住民にとって)
- ③ 『多極分散型社会の実現、日本の成長のエンジンに』 (国民全体・日本の未来にとって)

(イメージ図)



(4) 地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）

	地方制度調査会の指摘	対応（基本的な方向性）
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、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、 何らかの住民代表機能を持つ区が必要	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、その 役割、予算、裁量等を拡充 することに併せ、 区長の位置づけを強化 するとともに、区行政に対する 議会の意思決定機能やチェック機能を強化 する。（議会での議論も必要） <例>・区長の特別職化・一又は複数の区を単位とする委員会の設置 など
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	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。
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	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、 圏域において連携の中心的な役割を果たし、地域の実情に応じて、広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施 する。

(5) 特別自治市制度の法制化案

基本的な方向性

- 法概要の建て付けとしては、**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。
- 移行手続きは、地方分権の流れを踏まえ、「**地方からの発意**」とする。
- このうえで、現行法令との権衡を考慮しながら、以下の2つの手法が考えられる。
 - ①地方自治法において移行手続きを定める方法
 - 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とし、別に移行手続法を定める方法

✓ 移行手続きの手法案の整理

	移行手続き案① (地方自治法に規定)	移行手続き案② (別途特別法に規定)
手法案	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	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
参考法令	地方自治法第6条の2 (平成16年施行)	大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成25年施行)
発意の主体	道府県と指定都市の共同申請	
意思決定の方法	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	市議会・道府県議会の議決 総務大臣の処分
住民投票の考え方	移行にあたって住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、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ことから、 住民投票は制度化しない 。(地域の実情に応じ任意で実施)	
共同申請に向けた道府県と指定都市の調整の仕組み	『地方自治法第252条の21の2に基づく指定都市都道府県調整会議に準じた仕組み』や『地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じた仕組み』を参考として、道府県との調整の仕組みを設ける。	

指定都市市長会
「多様な大都市制度実現プロジェクト」
最終報告

令和3年11月10日

最終報告の構成

I 特別自治市制度の概要及び必要性・効果

- 1 現在の大都市制度の状況
- 2 特別自治市制度の意義と目的
- 3 特別自治市制度の概要
- 4 特別自治市の制度検討にあたっての基本的な方向性
- 5 特別自治市制度の必要性
- 6 特別自治市への移行による効果

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（特別市（仮称）部分抜粋）
- 2 指摘された課題への対応

III 特別自治市制度の法制化案

- 1 特別自治市制度の法制化に向けた基本的な方向性
- 2 特別自治市の法的位置づけの整理
- 3 移行手続きの手法案の整理
- 4 法概要骨子

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案

I 特別自治市制度の概要及び必要性・効果

I-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

- ・ 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や二重行政の問題等から、指定都市市長会では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）

- ・ 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。市民に身近な行政は公選制区長のもと特別区へ、広域行政は広域自治体へと事務・財源を再編し、二重行政を解消

未制度化

特別自治市制度

- ・ 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を設け二重行政を解消。
- ・ 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

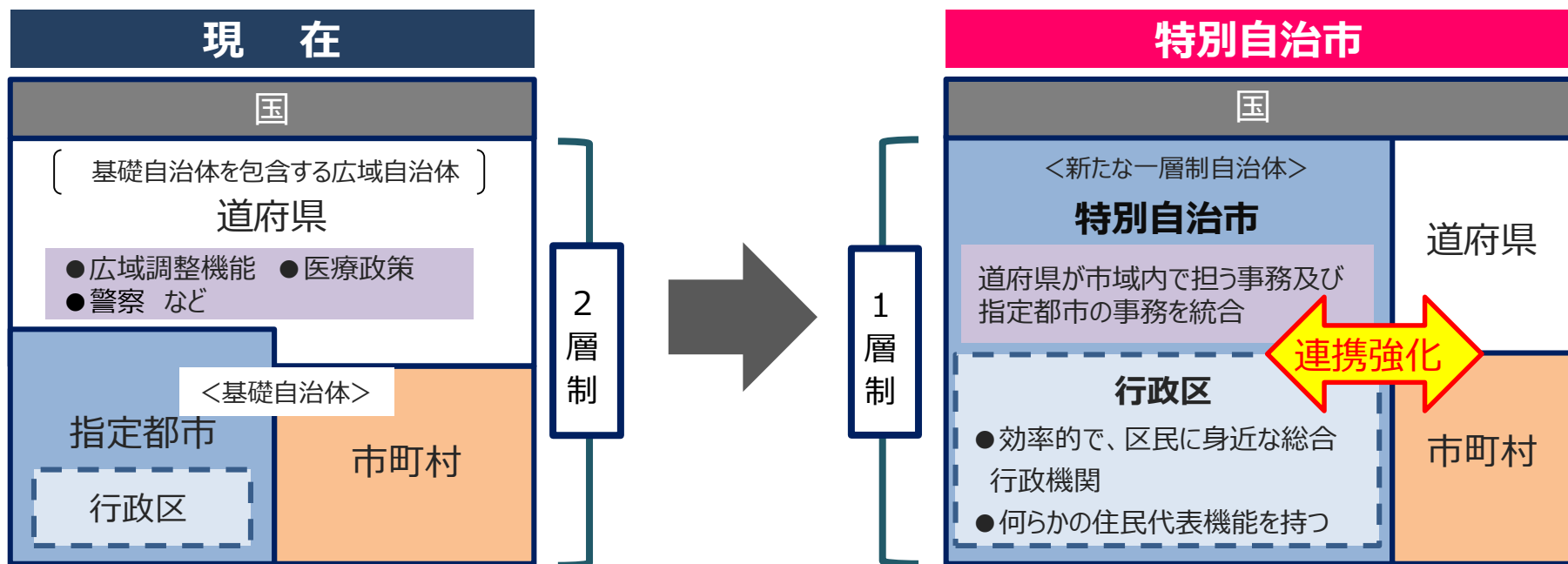
地域の実情に応じて、**上記からふさわしい大都市制度を選択できるようにすべき。**

I-2 特別自治市制度の意義と目的

- 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法制化を提言する。

I-3 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、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、圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担う。



I-4 特別自治市の制度検討にあたっての基本的な方向性

基本的な方向性

- 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。
- 全ての指定都市が一律に特別自治市へ移行することを前提とするものではない。
- 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、市民サービスを向上させる制度とする。
- 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及び国際競争力の強化につながる制度とする。
- 近隣自治体との関係性においては、圏域において、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、積極的に発信する。
- 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る。

I-5 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、デジタル化の進展などにより、住民の**生活圏・経済圏の拡大**や**住民ニーズが複雑多様化**。
- 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・中核市が増加し、**市町村の規模・能力は拡大**する一方で、都道府県のあり様は明治以降変わっていない。
- 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。**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、その実態も多様化**。
- 新型コロナウイルス感染症への対応においても、感染者の多くが都市部に集中していることから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**。



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**。

I-5 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。



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ことが必要。



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。



I - 5 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**。
- 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**。
- 指定都市市民と市町村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**。

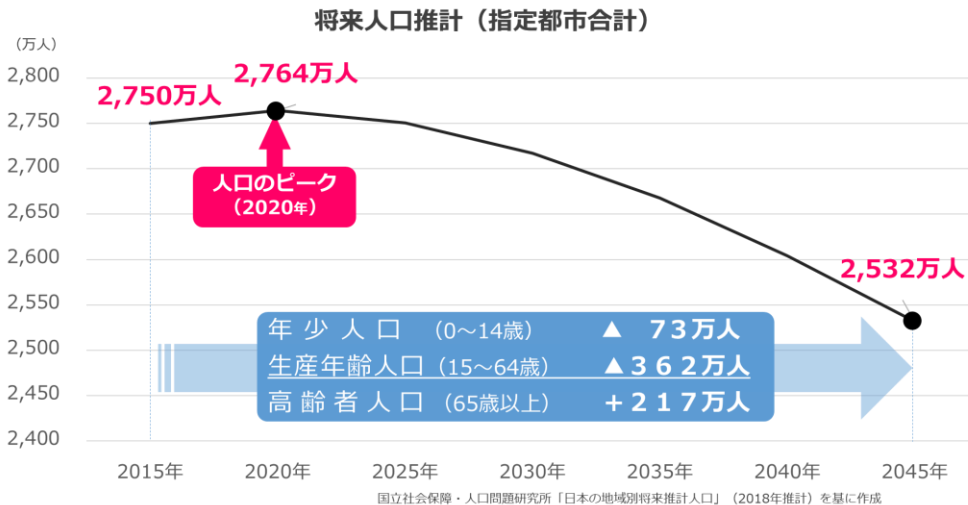
ex.

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）

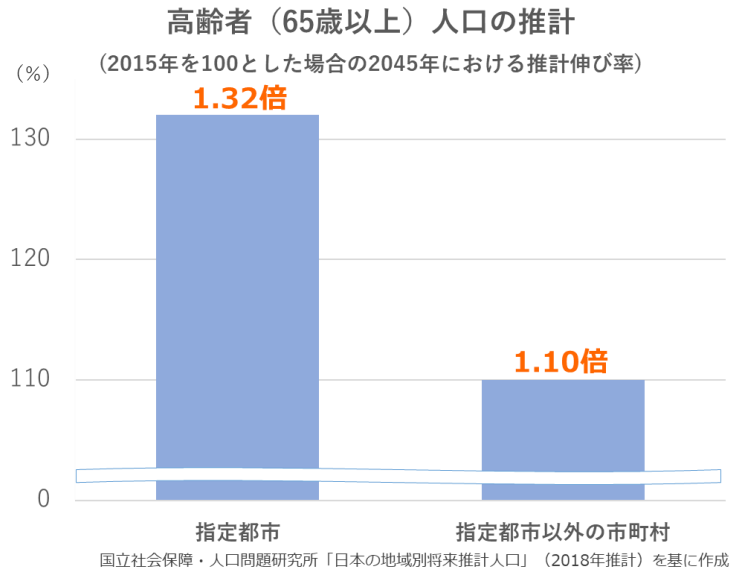
- 給与負担にかかる財源を道府県から指定都市へ移譲を行い、人事権者と給与負担者が指定都市に統一された。
- 道府県と指定都市の調整のもと、スムーズな権限と財源の移譲が行われ、**特別自治市移行に伴う権限・財源移譲のモデルケース**ともいえる。

I-5 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

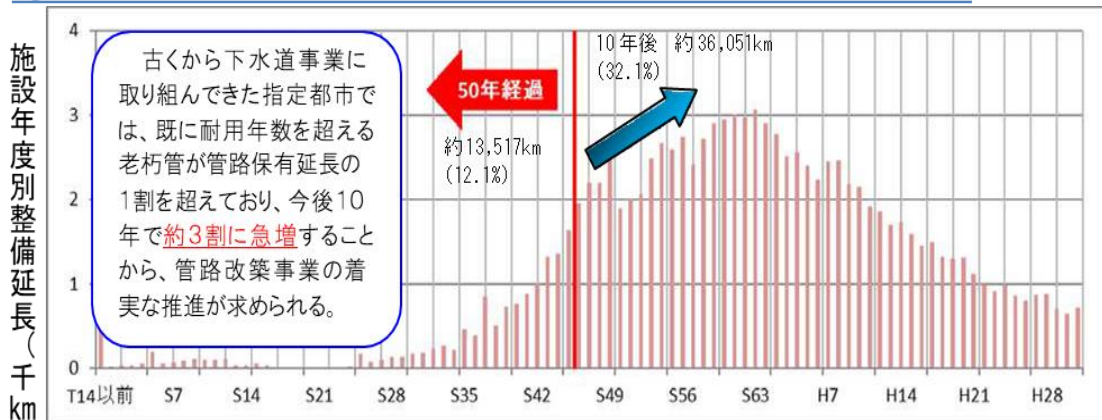


指定都市も2020年をピークに人口減少社会へ



指定都市は他の市町村に比べて約3倍のペースで高齢化が進行

② 指定都市におけるインフラの老朽化の状況



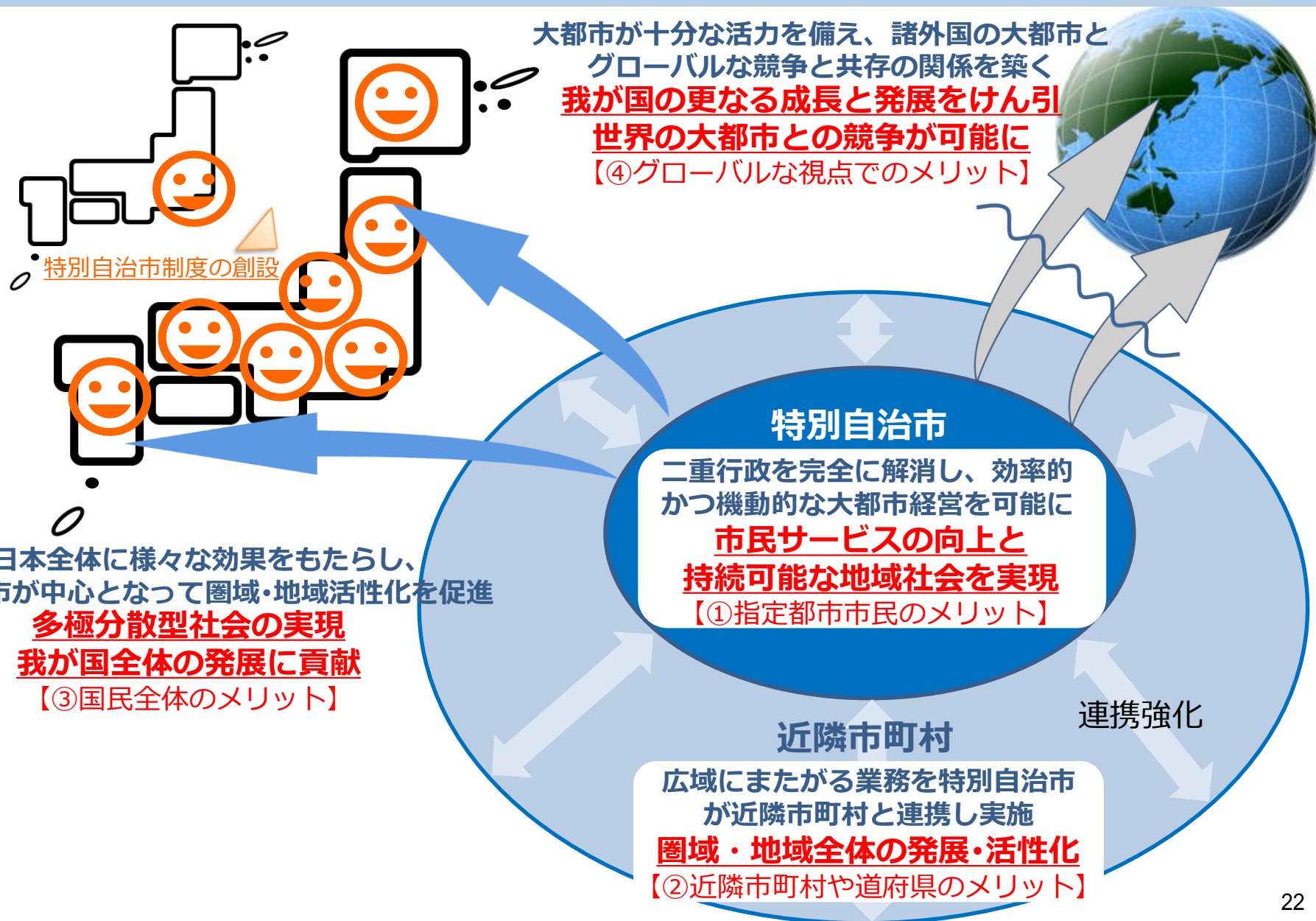
指定都市における年度別管路整備延長

（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、このままでは大都市の活力が失われかねない。

大都市制度改革は我が国にとって待ったなしの課題

I-6 特別自治市への移行による効果（イメージ図）



I-6 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。
- 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ことが必要。
- 道府県と指定都市で事務・権限が分かれている。また、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。

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・窓口が一本化され、手続きが簡素化**
- 一層制自治体となることで、**シンプルかつ実効性の高い行政体制に**
 - ・ 地域の実情に応じた一元的な施策を実現（都市の経済構造に応じたきめ細かな産業政策など）
 - ・ 市民に身近な区の機能強化を実現。
- 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する**的確な対応が可能に**。
 - ・ 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

I-6 特別自治市への移行による効果②-1 「近隣市町村のメリット」

現状・課題

- 2040年頃にかけて生じる変化・課題、大規模な自然災害や感染症等のリスクに的確に対応するために、地域の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点が重要。
- 市町村においては、他の地方公共団体と連携し、住民の生活機能の確保、地域の活性化・経済成長、災害への対応等に広域的に取り組んでいくことが必要。

(参照：第32次地方制度調査会答申)

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市町村と連携し実施
圏域・地域全体の発展・活性化につながる

(近隣市町村の住民サービス向上のイメージ)

公共交通の運営・活性化

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特別自治市が中心となって管理・運営する取組を実施。また、圏域での公共交通の活性化を図る。

施設の共同利用

特別自治市が圏域における連携の中心的な役割を果たし、インフラ等の公共施設等を共同で整備・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。

I-6 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必要がある。

(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・支援に注力することができる。

ex.

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**

I-6 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。

特別自治市が創設されれば

- 東京一極集中の是正により、国土の均衡がとれた発展につながるとともに、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・財源をもって自立することで、各地域の強みや実情に合わせた政策展開により、地域の経済圏域が発展。
- 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。

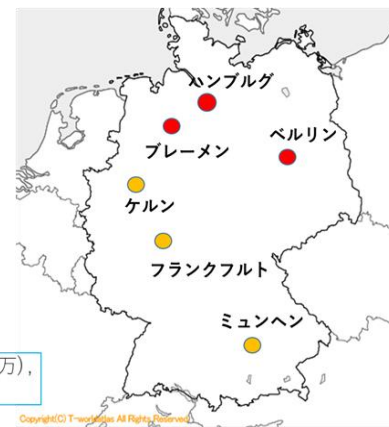
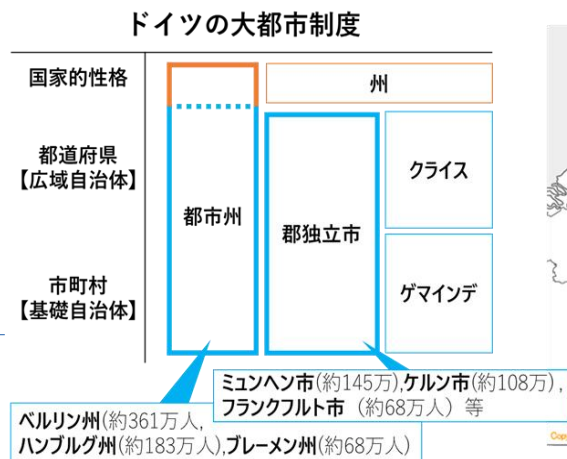
多極分散型社会の実現により、我が国全体の発展に貢献

I - 6 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**

I-6 特別自治市への移行による効果（アピールポイント）

ポイント①

- ✓ **特別自治市に移行する区域の市民**にとって…
『大都市の自立（一層制）により二重行政を完全に解消し、
市民サービスの向上を実現』

ポイント②

- ✓ **近隣自治体の住民**にとって…
『近隣自治体との連携による持続可能な強い圏域づくり』

ポイント③

- ✓ **国民全体・日本の未来**にとって…
『多極分散型社会の実現、日本の成長のエンジンに』

Ⅱ 地方制度調査会で指摘された課題への 対応（考え方）

Ⅱ-1 第30次地方制度調査会答申（特別市(仮称)部分抜粋）

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で**大きな意義を有する**。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

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**である。

また、特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、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**がある。

さらに、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**するという懸念もある。

なお、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を対象を限定する必要がある。

（3）当面の対応

まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

Ⅱ-2 課題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

- 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、その**役割、予算、裁量等を拡充**することに併せ、**区長の位置づけを強化**するとともに、区行政に対する**議会の意思決定機能やチェック機能を強化**する。
（議会での議論も必要）
- <例>
- 区長の特別職化
 - 一又は複数の区を単位とする委員会の設置 など

- ・プロジェクトにおいて、大都市としての一体性を損なわないよう、地域の実情に応じて取り組めるようにすべきとの意見があった。

Ⅱ-2 課題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。**

Ⅱ-2 課題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、**圏域において連携の中心的な役割を果たし、地域の実情に応じて、広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施する。**
- ・広域連携の手法は、地域の実情に応じ対応することとする。
（連携中枢都市圏制度の活用や市町村連携による道府県事務の移譲など）
 - ・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。

Ⅲ 特別自治市制度の法制化案

Ⅲ-1 特別自治市制度の法制化に向けた基本的な方向性

- いわゆる都構想は、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。
- 特別自治市については、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。
- 制度設計に当たっては、地域の実情に応じた多様性に配慮す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する。
- 移行手続きは、地方分権の流れを踏まえ、「地方からの発意」とする。
- このうえで、現行法令との権衡を考慮しながら、
 - ①地方自治法において移行手続きを定める方法 と、
 - 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とし、移行手続きは別に法律で定める方法
が考えられる。

Ⅲ-2 特別自治市の法的位置づけの整理

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	<p>基礎的な地方公共団体として、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。</p> <p>圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う。</p>
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	<p>行政区（市の内部組織）とし、法人格を有しないこととする。</p> <p>行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める。</p>

Ⅲ-3 移行手続きの手法案の整理

	移行手続き案① (地方自治法に規定)	移行手続き案② (別途特別法に規定)
手法案	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	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
参考法令	地方自治法第6条の2 (平成16年施行)	大都市地域における特別区の設置 に関する法律(平成25年施行)
発意の主体	道府県と指定都市の共同申請	
意思決定の方法	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	市議会・道府県議会の議決 総務大臣の処分
住民投票の 考え方	移行にあたって住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、 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ことから も、 住民投票は制度化しない。 (地域の実情に応じ任意で実施)	
共同申請に向けた 道府県と指定都市 の調整の仕組み	『地方自治法第252条の21の2に基づく指定都市都道府県調整会議に準じ た仕組み』や『地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じ た仕組み』を参考として、道府県との調整の仕組みを設ける。	

・住民投票については、地域の実情に応じ実施する場合は『特別自治市に移行する基礎自治体のあり方を問うもの』であり、その対象範囲は、『特別自治市に移行する区域の住民』とするのが適当との意見があった。

Ⅲ-4 法概要骨子（移行手続き案①）

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、基礎的な地方公共団体として、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。
- ②圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担うものとする。
- ③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）

- 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、道府県及び指定都市はあらかじめ当該道府県及び市の議会の議決を経なければならない。
- ③第一項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。
- ④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。

（特別自治市の住民）

特別自治市の区域内に住所を有する者は、当該特別自治市の住民とする。

（特別自治市の長、補助機関）

特別自治市に市長及び副市長を置く。

（行政区の設置）

- ①特別自治市の市長の権限を分掌させるため、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。なお、特別自治市は行政区において住民自治機能の強化に努める。
- ②行政区の事務所の長として区長を置く。
- ③行政区には選挙管理委員会を置く。

（都道府県・市に適用される規定の準用）

- ①この法律又はこれに基づく法令に特別の定めがあるものを除くほか、第2編中都道府県に関する規定及び、市に関する規定は特別自治市にこれを適用する。
- ②ただし、第5条第2項、第8条の2（以下略）中市に関する規定、第19条中都道府県に関する規定はこれを適用しない。

Ⅲ-4 法概要骨子（移行手続き案②（特別法部分））

**移行手続き案①の地方自治法改正案の移行手続き部分を「別に法律で定める」とし、
「大都市地域における特別自治市への指定に関する法律案（仮称）」を定める。**

（目的）

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。

（対象（以下、「関係市町村」という））

(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

（特別自治市移行協議会の設置）

特別自治市への移行を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二百五十二条の二の二第一項の規定により、特別自治市への移行に関する協定書（以下「特別自治市移行協定書」という。）の作成その他特別自治市への移行に関する協議を行う協議会（以下「特別自治市移行協議会」という。）を置く。

（特別自治市移行協定書の作成）

- ①特別自治市移行協定書は、特別自治市への移行について必要な事項について、作成するものとする。
- ②特別自治市移行協議会は、特別自治市移行協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。
- ③総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別自治市移行協定書の内容について検討し、特別自治市移行協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県に意見を述べるものとする。

（特別自治市移行協定書についての議会の承認）

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別自治市設置協定書の送付を受けたときは、前条第三項の意見を添えて、当該特別自治市移行協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

（特別自治市の指定の申請）

関係市町村及び関係道府県は、特別自治市移行協定書についてそれぞれの議会の承認を得たときは、共同して、総務大臣に対し、特別自治市の指定を申請することができる。

（特別自治市の指定の処分）

- ①特別自治市の指定は、前条の規定による申請に基づき、総務大臣がこれを定めることができる。
- ②第一項の規定による処分があった際は、都道府県の境界は自ずから変更する。
- ③政府は、前条の規定による申請があった場合において、特別自治市移行協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

IV 特別自治市制度実現に向けての機運醸成

IV-1 機運醸成の対象と手法

✓ 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

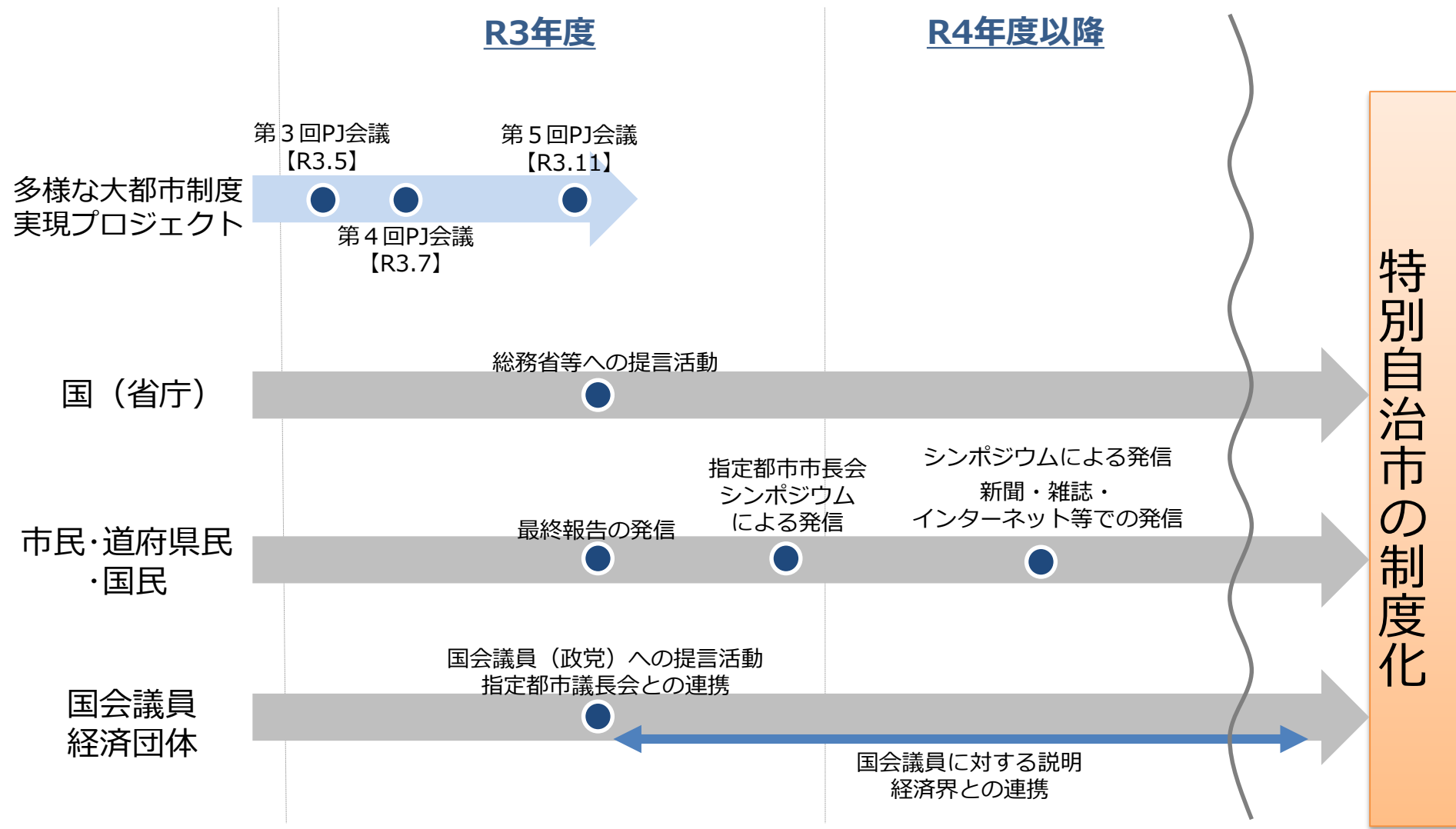
など

✓ 国（省庁）・国会議員・経済界等へ

- 国（省庁）に対して、総務省等への提言活動の実施
- 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
- 経済界について、「経済界との連携強化担当（特命担当市長）」の設置を契機として、日本経済団体連合会等と連携し、特別自治市制度を含めた「国と地方の行政システム」のあり方等の検討の実施

など

IV-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、国会議員に対する説明や経済界との連携等が必要と考えられる。42