

多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書

令和3年11月

指定都市市長会 多様な大都市制度実現プロジェクト

1 はじめに ～プロジェクトの経緯～

令和2年11月、指定都市を廃止して特別区に再編するいわゆる「都構想」の2度目の住民投票が大阪市において行われたことを機に、大都市制度改革の議論が高まりを見せた。

我が国においては、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・経済圏は拡大し、住民ニーズはますます複雑多様化している。大都市制度についても、激変する社会情勢に的確に対応するものでなければならぬが、現行の指定都市制度は、65年前に暫定的に導入されたものであり、人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題や、圏域全体の活性化・発展のけん引役として求められる役割に十分に対応できる制度にはなっていない。また、市町村合併の進展等により、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、道府県のあり様は、基本的には明治以降変わっていない。

こうした状況の下で、道府県と指定都市との間で生じる、いわゆる「二重行政」を完全に解消する必要性は確実に高まってきており、そのための大都市制度としては、「都構想」のように指定都市を解体し道府県に事務・権限を一元化する方法と、道府県の区域外となり、道府県の事務・権限を市が担う「特別自治市」の2つの方法がある。

前者は、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が平成24年の施行により、すでに法制化されているが、後者の特別自治市については第30次地方制度調査会答申（平成25年）において検討の意義が認められたものの、法制化がされておらず、均衡のとれた大都市制度となっていない。特別自治市制度の法制化により多様な大都市制度を実現し、住民の意思を踏まえて地方自治体が地域の実情に応じふさわしい大都市制度を選択できるようにすべきである。

以上のような問題意識のもと、大都市制度改革の議論の高まりの機を捉え多様な大都市制度を早期に実現するため、特別自治市制度の法制化に向けた素案を策定し、国及び政党に提言することを目的として、林文子指定都市市長会前会長（以下「前会長」という。）の提唱のもと、令和2年11月に指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」（以下「プロジェクト」という。）が設置された。

プロジェクトには、

郡 和子	仙台市長
清水 勇人	さいたま市長
熊谷 俊人	千葉市長（令和3年4月より神谷 俊一 千葉市長）
福田 紀彦	川崎市長
林 文子	横浜市長（令和3年9月より山中 竹春 横浜市長）
本村 賢太郎	相模原市長

田辺 信宏	静岡市長
鈴木 康友	浜松市長
河村 たかし	名古屋市長
門川 大作	京都市長
久元 喜造	神戸市長
大森 雅夫	岡山市長
松井 一實	広島市長
北橋 健治	北九州市長
高島 宗一郎	福岡市長
大西 一史	熊本市長

の 16 市の市長が参加し、前会長の指名により久元喜造神戸市長がプロジェクトリーダーを務めた。市長間で 5 回に及ぶ議論を重ねるとともに、プロジェクト参加市の局部長級職員で構成する作業部会においても精力的に検討を行ってきた。

また、議論にあたっては、アドバイザーとして、辻 琢也 一橋大学大学院法学研究科教授、砂原 庸介 神戸大学大学院法学研究科教授にも格別のご協力をいただき、議論の充実のため専門的見地からご意見をいただいたことに感謝申し上げます。

本報告書は、1 年に及ぶプロジェクトでの議論を取りまとめるとともに、指定都市市長会における今後の多様な大都市制度の実現に向けた取組の礎として記すものである。

2 我が国における大都市制度の歴史

特別自治市制度の必要性・効果などを記すに先立ち、まずは、我が国の大都市制度の歴史について振り返る。

歴史的には、大都市制度の変遷は明治期にさかのぼる。明治維新後、明治 22 年に地方制度として市制及び町村制が施行されたものの、東京市、京都市、大阪市の三大都市に対しては市制特例が設けられ、市長の職務を府知事が兼務するなど自治権が制限されてきた。その後、日清戦争後の資本主義の発展に伴い、都市の資産家を中心とした有力者が一定の政治勢力として成立したことを背景に市制特例は廃止された。また、明治 44 年の市制改正によって独任制の市長を中心とした専門的、近代的な都市行政の構築の道が開かれ、さらには都市計画などの特例が、東京市のみ適用から京都市・大阪市、さらに横浜市・名古屋市・神戸市と順次拡大されていくなど、大都市制度は少しずつではあるが拡大してきた。

このような流れの中、公害や教育費・衛生費の増大、住宅不足といった大都市特有の行政需要が拡大し、このような問題に対応するため、大都市の自治権の拡充を要求する特別市運動が、大正時代以降盛んになっていった。しかし、六大市の中で首都である東京については、早くから東京市の区に区会が存在するなど、他の大都市と異なる特殊性

があり、特別市運動の足並みが必ずしも揃っていない中で、戦時体制において、官選の東京都長官への権限集中による都市経営の発展を謳う東京都制が昭和 18 年に導入されたことで、それまでの六大市での運動は東京を除く五大市での運動へと変わった。

これら大都市制度運動の一つの結実が、昭和 22 年に日本国憲法と同時に施行された地方自治法において規定された特別市制度と言える。この特別市は、警察事務を含む都道府県の事務を処理し、都道府県の区域外となる一層制の地方公共団体であり、現在、指定都市市長会が提唱している特別自治市制度と理念を同じくするものであった。

しかし、この特別市の規定は、戦後の復興期において大都市が府県の区域外となることで、残存区域への財政的な影響等を懸念した府県側と、大都市自治の拡充と行政の効率化のため制度実現を望む五大市側との激しい対立を引き起こした。

地方自治法において、特別市は人口 50 万人以上の市を法律で指定することとされたが、この法律は、日本国憲法第 95 条の「一の地方公共団体のみに適用される」法律であり、「その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」こととされた。政府は当初、住民投票を行う選挙人の範囲を特別市になろうとする市の住民としていたが、府県側からの強い働きかけにより、GHQ の解釈及び昭和 22 年 7 月の閣議決定において、「住民の範囲について当該市住民のみでなくその府県郡部の住民も加えて広く解釈する」こととされ、この解釈に基づき同年 12 月に地方自治法が改正された。これにより、特別市の実現は困難なものとなった。

しかし、大都市の重要性を国や府県も無視することはできず、五大市側と府県側が妥協する形で、昭和 31 年に地方自治法が改正され、特別市制度の廃止とあわせ現行の指定都市制度が創設された。当初 5 市からスタートした指定都市は、その後の高度経済成長期の都市部の人口増加や平成の大合併による大都市の誕生により、令和 3 年 11 月現在、全国で 20 都市となっている。

その後、道州制の議論とともに新たな大都市制度の必要性がクローズアップされると、東京都に適用されてきた特別区制度を大都市にも適用し二重行政の解消を図るいわゆる「大阪都構想」が、橋下徹元大阪市長を中心に提唱された。また指定都市市長会においても多様な大都市制度の議論を深め、平成 23 年 7 月の指定都市市長会議において多様な大都市制度の一つとして特別自治市制度を提唱した。

前述のとおり、前者については、議員立法により平成 24 年に「大都市地域特別区設置法」が成立し、新たな大都市制度の特例が誕生した一方で、後者の特別自治市制度は、第 30 次地方制度調査会答申において検討の意義が認められ、課題が整理されたものの、その後、法制化に向けた取組はなされていない。

3 指定都市制度の課題と特別自治市制度の提案

指定都市制度は、政令で指定された人口 50 万人以上の市で、道府県の中にあつて児童福祉や民生委員に関する事務など道府県の事務・権限の一部を移譲され、幅広い行政サービスを提供する大都市への事務配分等の特例である。一方で、不明確な役割分担等による道府県と指定都市間の二重行政が存在するとともに、税財政制度に関しては税制上の措置が不十分であること、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関わらず、その経費を道府県税として負担しており応益原則に反し受益と負担の関係にねじれが生じていることなどの課題を抱えている。また、指定都市は、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にも関わらず、その能力・役割に見合った権限と財源を十分に持っておらず、効率的かつ機動的な大都市経営ができていないという課題も抱えている。

また、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・経済圏が拡大し、住民ニーズが複雑多様化している中で、地方分権、市町村合併の推進により市町村の規模・能力が拡大し、地域により道府県と市町村の役割分担が多様化しているにもかかわらず、行政体制は、「道府県—市町村」という全国一律で画一的なままである。このことから、それぞれの地域の特性に応じ地方自治制度を再構築する必要がある。

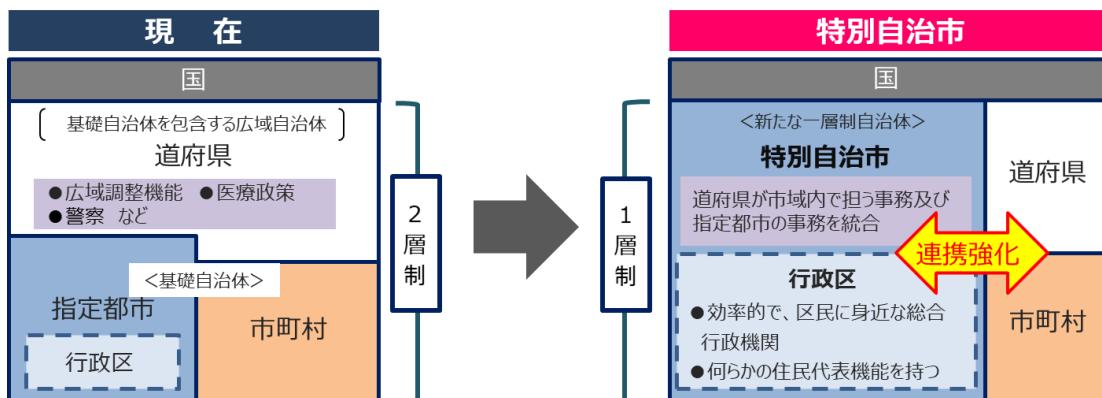
特別自治市は、住民に身近な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が補完するという近接性・補完性の原理に基づき、現場力と総合力を有する基礎自治体である指定都市に権限と財源を一元化させ、地域における全ての事務を一体的に担う一層制の地方自治体であり、指定都市制度の課題である二重行政の解消、及び、効率的かつ機動的な大都市経営の推進のために、非常に有効な制度である。

プロジェクトでは、これまで指定都市市長会で議論されてきた制度案をベースに、改めて議論を深め、特別自治市制度について以下のように整理した。

- ①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。
- ②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。
- ③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を有しないが、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。

なお、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した制度ではなく、希望する指定都市が特別自治市への移行を可能とする制度として整理した。

<図：現在の地方自治制度と特別自治市制度の概念図>



特別自治市制度は、現在、道府県と指定都市に分かれている権限と財源を統一するものであるが、現在の指定都市制度下でも権限と財源の統一は、一部で進みつつある。一例として、平成 29 年 4 月に行われた県費負担教職員の給与負担にかかる事務・権限と財源移譲が挙げられる。これは道府県と指定都市の調整の下、スムーズに事務・権限と財源の移譲が行われた好事例であり、特別自治市移行に伴う事務・権限及び財源移譲のモデルケースとなり得る。

また、一部では、大都市制度改革は中長期的な課題であるという指摘もある。しかし、高齢化の進展については、65 歳以上人口の 2015 年から 2045 年にかけての伸び率が指定都市以外の市町村は 1.1 倍であるのに対し、指定都市は 1.32 倍と推計（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2018 年推計）」より）されており、急激な社会保障関係費の増加が予想されていること、また、指定都市において高度経済成長期に集中的に整備されたインフラが、今後 10 年で急速に更新のタイミングを迎えることなどを鑑みると、大都市が今後もその活力を失うことなく地域及び日本の成長のエンジンとしての役割をより積極的に果たしていくためにも、我が国にとって大都市制度改革は待ったなしの課題である。

4 特別自治市制度の効果（メリット）

特別自治市制度は、指定都市がその役割と能力にふさわしい権限と財源を持ち自立的な都市経営を行うことにより、市民サービスの向上につながるものである。そして、その効果は特別自治市の市民のみにとどまらず近隣市町村や我が国全体にも様々なプラスの効果をもたらす。

プロジェクトでは、特別自治市への移行による効果（メリット）を以下の 4 点に整理

した。

1点目は、「指定都市市民のメリット」である。具体的には、道府県と指定都市との二重行政が完全に解消することにより、事務や窓口が一本化され、手続きが簡素化するなど、市民サービスの向上が図られる。

また、一層制の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なるとともに、事務・権限に見合った財源の確保により、各都市の行政課題に的確に対応していくことが可能となり、持続可能な地域社会を実現できる。

例えば、新型コロナウイルス感染症対応においては、保健所設置自治体である指定都市が、感染症法に基づき入院調整、疫学調査などを実施する一方で、道府県が、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき医療提供体制の確保に関する措置を実施することとされている。それに応じて国の財源もまず道府県に交付することとされているため、必ずしも大都市の状況に応じた対策がなされているとは言えない中、特別自治市制度の導入により、大都市の状況に応じた一元的かつ迅速な対応にもつながるとの意見が多く、多くの市長から挙げられた。

2点目は、「近隣市町村のメリット」である。具体的には、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て実施することで、圏域・地域全体の発展及び活性化につながる。

広域連携の必要性は、これまでの地方制度調査会でも議論がされており、第32次地方制度調査会答申（令和2年）においては、「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」といった旨がまとめられている。

プロジェクトにおいても、近隣市町村の住民サービスの向上につながるイメージとして、特別自治市による公共交通の運営や圏域での活性化の推進、特別自治市と近隣市町村による公共施設の共同整備・利用などが挙げられた。これらは既に一部の指定都市においても取組が進められているものもあるが、特別自治市制度の導入により、地域の実情に応じた取組の更なる拡充が期待できるとの意見があった。

なお、特別自治市が広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施することは、道府県側から見てもメリットにつながるといえる。総務省がまとめた「自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告書（平成30年）」において、2040年頃の社会情勢を鑑みると行政資源が限られていくなか、「都道府県は区域内に責任を有する広域自治体として、都道府県の根幹的な役割の一つである補完機能、広域調整機能を発揮し、核となる都市のない地域の市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要である。大都市等を中心と

した圏域内の行政は大都市等による市町村間連携にゆだね、都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」とされている。特別自治市制度の導入は、道府県にとっても、大都市圏以外の市町村の補完・支援により一層注力することができるメリットがあると考えられ、これは平成31年4月に改正された災害救助法制の見直しにも通じるものである。

3点目は、「国民全体のメリット」である。我が国では、これまでも東京へのヒト・モノ・カネの一極集中が深刻な状況であったが、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・経済などの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ますます顕在化した。特別自治市制度の導入により我が国全体の成長をけん引する大都市が複数誕生し、個性と魅力を競い合う経済圏を作ることは、多極分散型社会の実現につながり、我が国全体の発展に貢献するとともに、企業やインフラが集積する特別自治市がその地域の強みや実情に合わせた政策展開を実施することにより、地域の経済圏域の発展に貢献することができる。

4点目は「グローバルな視点でのメリット」である。我が国では極度の東京一極集中が進んでいるが、世界各国では、独立性の高い大都市が、例えばスタートアップ企業の集積等を戦略的に行うなど、その特性を生かし、競い合うことで、大都市を中心とした強い経済圏が確立されている。これら各国においては、特別自治市のような大都市制度が採用されている例もあり、例えばドイツでは、首都ベルリンだけでなくハンブルクやブレーメンが都市州として、ミュンヘン市等が郡独立市として、州又は広域自治体の性格も有しながら都市運営を行っている。このほか、アメリカ（ニューヨーク市）、韓国（ソウル市）でも基礎自治体と広域自治体の機能を併せ持つことで一体的な都市運営がなされており、世界の経済をけん引する都市となっている。我が国においても、特別自治市が創設されれば、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となる。

なお、特別自治市への移行による効果をわかりやすく伝えるため、プロジェクトでは、以下の3つのフレーズをまとめた。

- 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、また日本の未来にとって）

5 地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）

特別自治市制度を含む大都市制度についてはこれまでも地方制度調査会で議論がされてきたところであるが、第30次地方制度調査会答申（平成25年）では、「特別自治市（地方制度調査会では「特別市（仮称）」。以下この項において同じ。）制度は、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」とされた。

一方で、いくつかの課題も指摘されており、プロジェクトは、これに対する基本的な方向性を以下のように取りまとめた。

①住民代表機能を持つ区のあり方

1点目は、「一層制の大都市制度である特別自治市について、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」という指摘である。

これに対しては、都市内分権を担保しつつも大都市としての一体性を損なわないよう特別自治市における区は行政区（市の内部組織）とすること、また、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こととした。例えば第30次地方制度調査会で議論があった区長の特別職化による位置づけの強化や一又は複数の区を単位とする議会の委員会の設置などにより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（議会での議論も必要）することが考えられる。なお、大都市としての一体性を損なわないよう、地域の実情に応じ取り組めるようにすべきとの意見が複数の市長からあり、引き続き検討する必要がある。

②警察事務、広域犯罪への対応

2点目は、特別自治市が道府県の区域外となることで、「警察事務についても特別自治市の区域とそれ以外の道府県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」という指摘である。

近年、国境を越えた経済犯罪やサイバーテロなど都道府県警察の垣根を越えた対応が求められる広域的な犯罪が増えており、その意味では地方制度調査会の「広域犯罪への対応に懸念がある」という指摘は重要な論点となっている。一方で、繁華街対策、交通、道路使用許可に加え、街づくり、生活安全、いじめ、虐待などの事案は、現在も指定都市と道府県警察が連携のうえ対応しているが、住民に身近なこれらの事務については、地域に関する情報を有する基礎自治体が果たす役割は大きいと言える。

広域犯罪への対応の運用としては、道府県と特別自治市が公安委員会・警察本部を共

同設置する仕組みも考えられる。

また、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、いずれにせよ警察事務に関しては、警察庁の指揮監督を受けることなどに鑑み、国とも意見交換し検討を深めていく必要がある。

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

3点目は、「特別自治市は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、(道府県の税収が減り、ひいては) 周辺自治体に対する道府県の行政サービスの提供に影響する」という指摘である。

これに対しては、現在の指定都市制度は、道府県の事務を広範に処理しているにも関わらず税制上の措置は不十分であり、令和3年度においては全ての指定都市が地方交付税の交付団体となっていることを踏まえると、特別自治市に大きな財源余剰が生じるとは考えにくい。また、特別自治市移行に伴い道府県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となっている。

さらに、特別自治市の性格として、「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」こととしており、圏域・地域全体の発展・活性化につながると考える。

プロジェクトにおいては、特別自治市による広域連携については、掛け声で終わらぬよう近隣市町村との連携を制度的に位置付けてはどうかという意見もあった。広域連携の仕組みは、現行制度においても、例えば連携協約を活用した連携中枢都市圏構想や協議会、一部事務組合、広域連合等、国の要綱や地方自治法に基づく多様な手法や市町村連携による道府県事務の移譲も考えられ、その手法は地域の実情に応じ有効なものを選択し、実施していくこととしたい。

また、世界の大都市との競争を視野に入れれば、現在の指定都市の区域がそのまま特別自治市に移行して競争するよりもむしろ、特別自治市と周辺市町村が有機的に連携し圏域の活性化を図っていくことが重要との意見もあった。

人口減少社会においては、様々な資源的制約を見据えて都市圏の基礎自治体同士が水平的連携を行い、圏域の行政ニーズへの対応や課題解決を行っていく必要がある。これまでも指定都市は、道府県内はもとより道府県外の市町村とも様々な連携を行っている例もあり、特別自治市においても、今後も各地域の実情に応じた圏域の活性化を図っていく。

なお、基礎自治体の境界を超える広域連携について、同じ大都市制度である都区制度と比較した場合には、都区制度では広域自治体である都が広域調整機能を担うのに対し、特別自治市制度では特別自治市が圏域において他の基礎自治体との連携の中心的役割を担うこととしており、近隣自治体との新たな広域連携のあり方となるポテンシャルがあるとの意見もあった。

6 特別自治市制度の法制化案

以上の議論を踏まえ、プロジェクトにおいて特別自治市の法制化にあたっての論点をまとめた。

まず、制度自体の規定の方法について、いわゆる都構想は、地方自治法の特別区規定を適用しつつ、移行手続きについては、別途「大都市地域特別区設置法」を定めることにより制度化がされた。一方、特別自治市については、現在の地方自治法において類似の制度がないため、特別自治市を新たに規定する必要がある。

昭和31年まで地方自治法上に存在していた特別市制度の規定（以下「旧特別市規定」という。）を参考としながら、地方自治法に特別自治市の性格、事務等の定義等を規定する形とした。特別自治市制度の法的位置づけにあたって整理した事項は、表1のとおりである。

基本的な考え方としては、旧特別市規定に倣って、都道府県の区域外とする特別地方公共団体とした上で、指定都市制度の課題の一つである二重行政を解消するため、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。）を全て担うこととした。また、受益と負担の関係のねじれを解消するため、区域内における地方税を一元的に賦課徴収することとした。一層制の自治体とすることで、生活圏・経済圏全体の発展にも資する効率的かつ機動的な大都市経営も可能になるとともに、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ことで、圏域・地域全体の発展・活性化を可能とする。

なお、制度設計にあたっては地域の実情に応じた多様性に配慮すべき、との意見が多くの市長からあった。

<表1：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。

次に、移行手続きについては、旧特別市規定は国の法律による指定であったが、プロジェクトにおいては、地方分権の流れを踏まえ地方からの発意を基本とし、近年の地方統治機構変更に関する事例を参考に、2つの案について議論を行った。その概要は、表2のとおりである。

1つは、地方発意による都道府県の廃置分合について規定した「地方自治法第6条の2」を参考とした手続きである。この規定は、市町村合併が進んでいた平成16年に都道府県合併の可能性も見据えて制定されたものであり、地方からの発意を尊重し、「関係都道府県の議会の議決」を経た上で、「関係都道府県の申請」に基づいて「内閣が国会の承認を経て」都道府県合併を定めることとしている。これを参考に、特別自治市の移行手続きについて、道府県議会及び市議会の議決を経たうえで、道府県と指定都市の共同申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定める、と整理した。

もう1つは、「大都市地域特別区設置法」を参考とした手続きである。この法律は、地方自治体の統治機構をそれまでのように国が決めるのではなく、地方の合意形成により決めるものである。具体的には、市議会・道府県議会の議決により特別区設置協議会を設置、協定書を作成し、それを議会が承認した上で関係市町村において住民投票を実施する。住民投票において過半数の賛成があれば、関係市町村及び関係道府県が共同して総務大臣に対し特別区の設置を申請し、総務大臣が特別区の設置を定める。これを参考に、特別自治市の移行手続きについて、市議会及び道府県議会の議決により特別自治市移行協議会を設置し、特別自治市移行協定書を作成した上で、これを議会が承認し、総務大臣に市と道府県が共同申請する、と整理した。

なお、住民投票の考え方について、大都市地域特別区設置法における住民投票は、憲法第95条に基づく手続きではなく、指定都市を特別区に解体・再編することによる地域住民への影響の大きさを考慮して設けられた手続きである。一方、特別自治市は、指定都市が解体されるものではないため、地域住民への影響は特別区設置よりも小さく、また住民代表である議会の議決を経ていることを踏まえ、住民投票は制度化せず、地域の実情に応じ任意で実施することと整理した。

さらに、発意の主体を道府県と指定都市の共同申請としていることから、共同申請に向けた協議を円滑に実施するため、道府県と指定都市との調整の手段として、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、又は地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じた仕組みを設けることを併せて提案する。

<表 2：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
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。	

・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。

これらを踏まえ、地方自治法改正案及び移行手続きに関する特別法案の概要の骨子案について、以下の通り整理した。

<移行手続きの手法案の整理>

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。

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。

7 制度実現に向けた機運醸成とスケジュール

特別自治市など大都市制度への国民の理解は十分に深まっているとは言えず、指定都市市長会としては特別自治市制度の意義やメリットを整理し伝えていくことで、国民的理解を高めていく必要があると考える。

今後は、特別自治市制度に関する市民・道府県民・国民の理解を深めるため、指定都市市長会シンポジウムや各種広報媒体を通じ、制度実現に向けた機運醸成に取り組むとともに、政府・国会議員や経済界、関係自治体の方々にもご理解いただけるよう指定都市市長会として取組を進めていく。

8 むすび

特別自治市制度は、先に述べたように様々な効果が期待され、大都市住民はもとより、近隣自治体及び我が国の将来にとっても重要な制度である。

国においては、今回指定都市市長会が取りまとめたこの最終報告を踏まえ、次期地方制度調査会等において特別自治市の制度化に向けた議論を加速化させ、特別自治市制度の法制化による多様な大都市制度の早期実現を図り、住民の意思を踏まえて地方自治体が地域の実情に応じてふさわしい大都市制度を選択できるようにすべきである。また、これと並行して、基礎自治体の「現場力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲をより積極的に進めるべきである。

今後、国において、新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県間の関係及び都道府県と市町村（指定都市や特別区を含む。）との関係などについて検討を進めることとされているが、指定都市市長会の意見も十分に踏まえ、大都市制度の議論も含めた多角的な観点から議論をしていただくよう促していく必要がある。

引き続き、特別自治市制度の法制化による多様な大都市制度の早期実現に向けて、指定都市市長会を挙げて取組を進めてまいりたい。

(了)