

指定都市市長会 「第11回 多様な大都市制度実現プロジェクト会議」 の開催結果について

指定都市市長会では、本日、「多様な大都市制度実現プロジェクト」の第11回会議を開催しました。今回の会議では、「次期地方制度調査会における調査審議に関する指定都市市長会要請（案）」及び「人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）」をとりまとめましたので、お知らせいたします。

1 開催日時

令和7年7月7日（月）午前11時10分～午前11時45分

2 開催場所

都市センターホテル（東京都千代田区平河町2丁目4番1号）

3 会議結果の主なポイント

- ・「次期地方制度調査会における調査審議に関する指定都市市長会要請（案）」及び「人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）」のとりまとめ
- ・次回会議（11月予定）でのとりまとめに向けて、特別市制度の考え方や法制化案作成に関する意見交換を実施

詳細は、別紙資料をご参照ください。

プロジェクト参加の13市：

仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、静岡市、浜松市、名古屋市、神戸市、岡山市、広島市、熊本市

問合せ先

担当：広域行政課

042-769-8248

第 1 1 回多様な大都市制度実現プロジェクト 概 要

令和 7 年 7 月 7 日

1 次期地方制度調査会における調査審議に関する 指定都市市長会要請（案）

次期地方制度調査会における調査審議に関する指定都市市長会要請（案）概要

1 背景

- 現在、我が国には、急速に進む人口減少や長期の経済停滞等の深刻な危機が到来
- 高齢化の進行等により行政コストが増大する一方、地域資源が限られる中で、今後、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供することが困難になる可能性
- こうした状況において、長年にわたり変わらない都道府県と市町村による画一的な二層制から脱却し、国家戦略として多極分散型社会の実現を目指し、我が国の地方自治制度のあり方を抜本的に見直すことが重要

2 「特別市」制度について

- 「特別市」制度は、検討の意義が認められたものの、法的には未整備
- 「特別市」は、我が国の危機的な状況が見込まれる中、行政サービスの充実や都市の成長による成果を、市民はもとより、周辺自治体も含めた圏域、日本全体に還元していく責務を有する
- 持続可能な社会と我が国の更なる成長を実現するためには、「特別市」制度の創設を含めた多様な大都市制度のあり方について、国において十分な議論を行うことが必要

次期地方制度調査会における調査審議に関する指定都市市長会要請（案）概要

3 国における議論の状況

- 国は、「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」及び「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」を設置し、「特別市」をはじめとする大都市制度等について議論を実施
- 我が国の地方行財政制度を持続可能なものとしていくためには、その議論を次期地方制度調査会の調査審議に繋げ、地域の実情に応じた多様な大都市制度を早期に実現させることが必要

4 要請内容

- 1 我が国を取り巻く危機的な状況と将来をしっかりと見据え、これまでの国の研究会やワーキンググループでの議論も踏まえ、次期地方制度調査会に「特別市」の法制化を含めた大都市制度のあり方の調査審議を諮問し、議論を進めること
- 2 次期地方制度調査会に向けた検討を進める際には、現場の実情を知る指定都市に対して、あらかじめ十分な意見聴取を行うこと

2 人口減少時代を見据えた 多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

■ 提言の目的

人口減少時代を見据え、日本全体の危機的状況を踏まえた大都市の役割の重要性や、特別市制度の創設を含む多様な大都市制度の必要性について、国や国会議員、経済界など、多くの関係者に御理解いただき、大都市制度改革の機運醸成に繋げることを目的としたもの

■ 目次

はじめに　－提言とりまとめの背景、提言の目的、位置付け－

1 時代背景と我が国に対する危機意識　－人口減少時代の到来と停滞する日本経済等－

2 新型コロナウイルス感染症とデジタル化の進展がもたらしたもの

3 今後の地方自治制度に求められること

4 多様な大都市制度の早期実現に向けて　－新たな大都市制度「特別市」の提案－

おわりに

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

1 時代背景と我が国に対する危機意識 –人口減少時代の到来と停滞する日本経済等–

人口減少時代の到来

- 2070年には人口は現在の7割に減少し、65歳以上人口がおよそ4割を占める
- 全国の4割にあたる744自治体が消滅の可能性

東京都への一極集中のリスク

- 2020年から2050年において人口が増加すると推定されている都道府県は東京都のみ
- 首都直下地震等の大規模災害や新たなパンデミックなどの際には、社会経済活動に重大な影響を及ぼす可能性

我が国の経済の停滞

- 我が国の名目GDPはドイツに抜かれ第4位に

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

■ 2 新型コロナウイルス感染症とデジタル化の進展がもたらしたもの

新型コロナウイルス感染症の蔓延

- 令和2年4月から数度にわたり緊急事態宣言発出、未曾有の危機へ
- 人口の過度の集中に伴うリスクや、非常事態における地方自治体による地域の実情に応じた主体的判断の重要性を改めて認識

デジタル社会の到来

- 感染症拡大防止に対応したテレワーク推進など、我が国のデジタル化が一気に進展
- 国を挙げたデジタル行財政改革など、現在の地方自治制度を見直す機会が到来している

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

3 今後の地方自治制度に求められること

基礎自治体の役割の重要性

- 今後も「**基礎自治体優先の原則**」のもと、住民の声を一番身近に聞くことができる**基礎自治体ができる限り行政サービスを担う**ことが重要
- 基礎自治体が、最大限の力を発揮できるよう、現在の**画一的な地方自治制度を見直す**ことが必要
- 基礎自治体は、**業務の標準化・効率化**を行うとともに、**外部資源の積極的な活用や共同利用**などの連携を積極的に進めることが必要

広域自治体の役割の変化

- 人口減少等に伴い、これまで市町村が権限移譲を受けてきた事務を返還しようとする動きも見られてきており、これまで市町村が担ってきた役割を担うなど、**広域自治体における業務や役割を見直していくことも想定しておく**ことが必要
- **広域自治体も基礎自治体と同様に、限られたリソースでの行政運営を余儀なくされることを踏まえると、大都市が広域自治体の業務を受け持つなど、大都市と広域自治体が協力しながら、地域全体での最適なリソース配分のあり方を考え、柔軟に対応していく**ことが必要

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

3 今後の地方自治制度に求められること

効率的かつ効果的な地方行政体制の確立

- 今後、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供することは困難に
- これまでの発想を転換し、長年にわたり変わらない都道府県と市町村による画一的な二層制からの脱却など、効率的かつ効果的な地方行政体制を確立することが必要
- 人口減少等により厳しい状況下にある市町村を、地域の実情に応じて機能的に支えていくことができるよう対応していくことが重要

圏域マネジメントの仕組みの構築

- 地方圏の連携中枢都市圏など、既存の広域連携の取組もあるが、更なる取組内容の深化や分野の拡大が必要
- 三大都市圏では、人口稠密地域における都市圏域の一体性の観点などから、圏域単位で成果をあげていくことが必要
- 将来を見据え、個々の地方自治体の個別最適と地方自治体の連携による圏域の全体最適を持続的に両立できる圏域マネジメントの仕組みが必要

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

3 今後の地方自治制度に求められること

大都市の役割を最大限発揮できる仕組みの構築

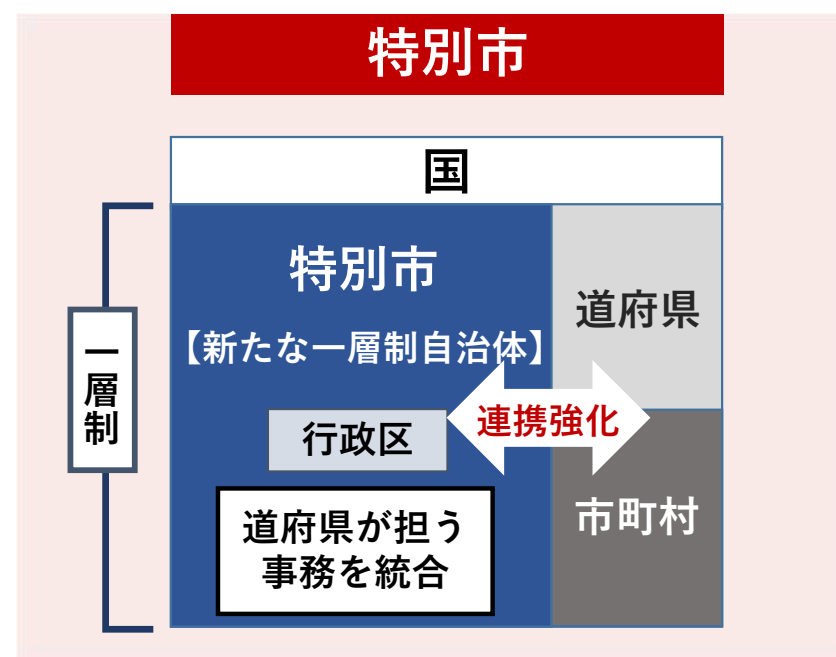
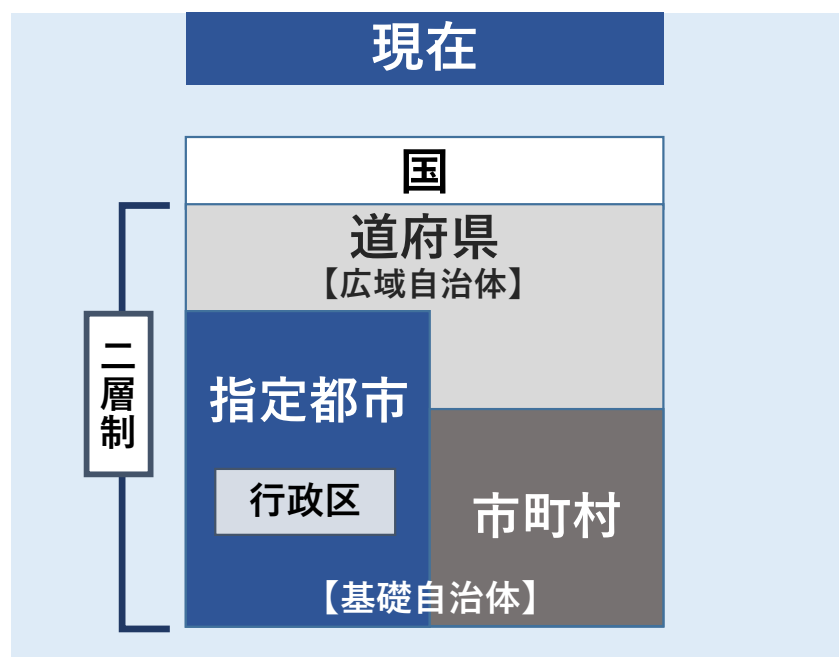
- 大都市が果たすべき役割
 - ✓ 住民に身近な**基礎自治体**としての役割
 - ✓ 圏域における**中枢都市**としての役割
 - ✓ **都市行政を先導**する先端都市としての役割
- 圏域の状況に応じた大都市の役割
 - ✓ **地方圏**：大都市が核となり、**近隣自治体との連携の中心的役割**を果たす
 - ✓ **三大都市圏**：**都市圏域の一体性の観点から、水平的・相互補完的、双務的な役割分担のもと都市課題へ対応**
- 海外における事例
 - ✓ **独立性の高い大都市がスタートアップ企業の集積等を戦略的に行うなど、その特性を生かして競い合うこと**などにより、**大都市を中心とした強い経済圏が確立している事例も**
- 新たな大都市制度創設の必要性
 - ✓ 現在の大都市制度は、**指定都市制度と特別区設置制度のみが存在**
 - ✓ 地域の状況によっては、これらの制度のみでは**都市課題に対し、十分な対応が図れないなどの課題が発生**

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

4 多様な大都市制度の早期実現に向けて－新たな大都市制度「特別市」の提案－

新たな大都市制度「特別市」について

- 現在、道府県が指定都市の市域において実施している広域自治体の事務と、基礎自治体として市が担っている事務を統合し、**住民に身近な基礎自治体が一元的に担う**ことで、**効率的かつ機動的な都市経営の実現**を可能とする新たな地方自治の仕組み
- 広域自治体に包含されない**一層制の地方自治体**



人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

4 多様な大都市制度の早期実現に向けて－新たな大都市制度「特別市」の提案－

特別市の果たすべき責務

- 我が国の危機的な状況が見込まれる中、行政サービスの充実や都市の成長による成果を、市民はもとより、近隣自治体も含めた圏域、日本全体に還元していく責務を有する

特別市の果たす主な役割

市民

- ✓ 市域内の行政事務を一元的に担い、効率的な行政サービスの提供や積極的な施策展開を行う

都道府県、近隣自治体、圏域

- ✓ 都道府県及び近隣自治体等との水平的・対等な連携協力関係の中心となって取組を強化する
- ✓ 大都市圏域の形成を行い、ネットワークの中心的役割を担うなど、圏域マネジメントを行う

グローバル

- ✓ 世界の一国の国内総生産と同等の経済力を有し、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で、我が国経済を牽引する

日本全体

- ✓ これらの役割を果たす特別市が日本各地で活躍することで、日本全体の牽引・エンジン役となる

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

4 多様な大都市制度の早期実現に向けて－新たな大都市制度「特別市」の提案－

道府県との役割分担や連携による持続可能な行政サービスの提供

- 特別市は、**基礎自治体同士の水平連携の中心的役割**を果たす
- 特別市を中心とした圏域内の行政は、特別市による水平連携にゆだね、**基礎自治体同士の広域連携が困難な地域の垂直補完に道府県のリソースを重点化**することができる
- 道府県と特別市が役割分担を行い、**それぞれの役割に注力**し、人口減少等により厳しい状況下にある市町村を機能的に支えることで、**日本全体における持続可能な行政サービスの提供**に繋がる
- **特別市と都道府県が水平連携により共同で事務処理を行う仕組みや、特別市を中心とした広域連携の仕組みの構築**などの大胆な制度改革も視野に入れることが必要

道府県との具体的な役割分担

【特別市】 圏域の状況に応じて、近隣自治体等との**水平連携**の中心的役割を果たす

【道府県】 基礎自治体同士の広域連携が困難な地域を中心として**垂直補完**にそのリソースを重点化

さらには**特別市による水平補完**も視野に入れることで
厳しい状況下にある基礎自治体に対し、**複層的な支援が可能**となる

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（案）概要

4 多様な大都市制度の早期実現に向けて－新たな大都市制度「特別市」の提案－

特別市がもたらす効果

市民

- ✓ 市域内における投資還元や手続きの迅速化による好循環が生み出す「魅力的な発展を続けるまちづくり」
- ✓ 災害対策や感染症対策への迅速・的確な対応など「強靱で安全・安心なまちづくり」
- ✓ 施策の自由度向上や情報の一元化など「市民生活が充実し、利便性も向上するまちづくり」

都道府県、近隣自治体、圏域

- ✓ 都道府県や近隣自治体等と連携した圏域マネジメントによる圏域の維持・活性化
- ✓ 基礎自治体同士での外部資源の活用や共同利用等の連携の促進
- ✓ 厳しい状況下にある市町村に対する広域自治体の垂直補完と特別市の水平連携・水平補完による複層的な支援
- ✓ 特別市が持つ豊富な地域資源を最大限に活用し、積極的な投資を行うことによる圏域・地域の活性化

グローバル

- ✓ 海外からも企業や人、投資を呼び込むことによる国際競争力の強化
- ✓ 都市ブランドの向上、先端都市としての行政課題解決の実証フィールドとしての魅力向上、強い経済圏の確立

日本全体

- ✓ 日本を牽引する特別市が我が国に複数誕生することにより、東京一極集中の課題解決にも寄与
- ✓ 多極分散型社会の実現

3 特別市に関する考え方（素案）改訂版

これまでの特別市の議論や整理を踏まえて、追加説明が必要な事項

趣旨

- 指定都市市長会では、令和3年11月に「多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書」をとりまとめた。
- 同報告書では、特別市制度の概要及び必要性・効果、第30次地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）を整理をした。
- 今回、「人口減少時代等を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言」をとりまとめることに伴い、改めて、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」において議論を行い、これまでの特別市における議論や整理を踏まえて、「特別市に関する考え方」を整理した。

【今回整理を行った主な事項】

- 1 指定都市制度における具体的な支障事例
- 2 新たな大都市制度としての「特別市」の必要性
- 3 特別市がもたらす経済成長
- 4 特別市の制度内容等に関すること
 - 4－1 区の住民代表機能の考え方
 - 4－2 特別市の移行に向けた住民投票の考え方
 - 4－3 広域事務、連携のあり方
 - 4－4 警察事務のあり方
 - 4－5 税財政制度のあり方
 - 4－6 道府県有施設の取り扱い

1 指定都市制度における具体的な支障事例

これまでの議論や整理

- 指定都市制度は、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、指定都市市民は、行政サービスの多く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、受益と負担の関係にねじれが発生
- 指定都市は、大都市として、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が発生
- 指定都市制度の課題は、道府県と指定都市の二層制の構造上の問題であり、個々の権限移譲の推進（実質的特別市）では、解決できない課題である。

具体的な支障事例

PLUS 1

- 道府県の関与により、道府県との調整や確認に時間を要するなど、迅速かつ的確な政策展開の支障となっている。
 - ・ 新型コロナウイルス感染症など大規模な危機事象への対応
 - ・ 都市計画事業の認可など土地の使用・管理
 - ・ 私立幼稚園の設置認可・指導など道府県と市の類似業務
 - ・ 医療計画など道府県計画による制限 など…
- 指定都市の市民からは、交通安全対策の標識に関して「規制」と「安全対策」の項目で権限が異なり、相談窓口が分かれているため、住民ニーズへの迅速な対応が図れていないとの声が多数挙がっている。
- 企業誘致等による税収効果のうち、法人事業税など税源涵養効果の一部は道府県税となっており、魅力的なまちづくりによる税収増が地域や新たな再開発等へ還元・循環できず、効果的な都市や圏域の成長に繋がらない。

2 新たな大都市制度としての「特別市」の必要性

これまでの議論や整理

- 指定都市の市民は、受益と負担の関係にねじれが発生しているなどの課題
- 特別市は、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
- 特別市の実現により、圏域・地域全体の発展・活性化、我が国の更なる成長等に繋げることが可能
- 指定都市制度と特別区設置制度が法制化されている中、地域の実情に応じて大都市制度を選択できるようにするため、新たな大都市制度として、「特別市制度」の法制化が必要

考え方

PLUS 1

- 人口減少社会等において持続可能な行政サービスの提供等が求められる中、特別市の実現によって、特別市と道府県がしっかりと役割分担を行い、それぞれの役割に注力することで、日本全体における持続可能な行政サービスの提供に繋がる。
- 広域事務については、都道府県との役割分担のもと、都道府県と特別市の連携、特別市と他の基礎自治体同士の連携を促進することが可能となる。さらには、道府県域をまたぐ広域連携が促進される。
- 高次の都市機能が集積していて、道府県からの自立性が高い大都市は、特別市への移行によって、より自立した大都市経営を行うことが、市民サービス向上はもとより、我が国の発展・成長にとってもプラスの効果をもたらす。
- 指定都市移行の経過や地域特性などもあり、すべての指定都市が特別市に移行することを前提としたものではない。

3 特別市がもたらす経済成長

－多極分散型社会の構築により東京一極集中の是正にも寄与－

これまでの議論や整理

- 現場力を有する特別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繋がる。
- 特別市の導入により我が国全体の成長を牽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繋がり、我が国全体の発展に貢献するとともに、地域経済圏域の発展に貢献
- 特別市の創設により、大都市が我が国の更なる成長と発展を牽引し、世界の大都市との競争が可能

考え方

PLUS 1

- 日本の大都市として十分な活力を備え、地域の特徴・強みを活かした分野において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で、海外都市との都市間競争や都市ブランドの向上、先端都市としての行政課題の解決の実証フィールドとしての魅力向上、さらには、強い経済圏の確立などの効果が見込める。
- 特別市をはじめとした力のある大都市及び大都市圏域が我が国に複数誕生することにより、国内におけるリソースの取り合いではなく、グローバルにも企業や人、投資を呼び込むなど、東京一極集中の課題解決にも寄与しながら、多極分散型社会を実現する効果が期待できる。
- 特別市は、メガリージョンの活力を強化させるものであり、人口減少社会等においても複数の大都市圏域が我が国の成長を牽引し、持続可能な社会の実現に寄与していくことが期待される。

3 特別市がもたらす経済成長 具体的なイメージ

I 点の成長

- ・ 自立した大都市として、効率的な行政サービスの提供や積極的な施策を展開
- ・ 新たな投資が促進され、積極的な企業誘致や地域開発等も可能となり、施策の自由度の高まりとの相乗効果により、魅力あるまちづくりを好循環に展開

II 線・面の成長

- ・ 自立した大都市が形成する圏域をマネジメントし、持続可能な行政サービスの提供と圏域の成長を牽引
- ・ 道府県との役割分担や、都道府県と特別市の共同実施による広域行政、特別市と他の基礎自治体同士の連携による広域連携の取組を促進

III 空間の成長

- ・ 地域の特徴・強みを活かした分野において世界における都市ブランドの向上、先端都市としての実証フィールドとしての魅力向上
- ・ 海外都市とのグローバルな都市間競争や共存が加速し、グローバルにも企業や人、投資を呼び込み、強い経済圏を確立

日本全体の成長

- ・ 大都市圏域が我が国に複数誕生することにより、多極分散型社会を実現
- ・ 国内におけるリソースの取り合いではなく、グローバルにも活躍し、多極分散型社会を構築することから、東京一極集中の課題解決にも貢献

経済成長の要素

技術革新

生産性向上

投資促進

雇用創出

業務効率化

+

多極分散

我が国の持続可能な社会の構築と経済成長の好循環を実現

4－1 区の住民代表機能の考え方

これまでの議論や整理

- 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【指摘事項】
- 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【指摘事項】
- 特別市における区は、法人格を有しない行政区（市の内部組織）
- 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

考え方

PLUS 1

- これまでの議論や整理を踏まえ、大都市の一体性を確保し、迅速な意思決定を可能とすることを考慮しながら、次のことを前提とするなど、住民代表機能を強化・担保し、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。

- ・ 区内選出議員の市議会議員で構成する区の常任委員会等を設置
 - ・ 区長は、議会同意が必要な特別職化を検討
- 本件には、市議会にも多様な見解があると考えられることから、検討には十分な議論が必要である。

4－2 特別市への移行に向けた住民投票の考え方

これまでの議論や整理

- 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）では、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が変わらず、新たな住民負担も発生しないことから、特別市の移行の意思決定においては、住民投票は制度化せず、地域の実情に応じて任意で実施すると整理
- 移行手続きについては、市議会及び道府県の議決を経た上で、市と道府県が共同申請すると整理

考え方

PLUS 1

- 特別市への移行により、指定都市の住民が道府県民でなくなるという影響があること、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」では、住民投票が必要とされていることを踏まえ、住民投票の制度化にはさらなる議論を行う必要がある。
- 特別市に移行する市民には、市の区域の変更や新たな住民負担は発生しないが、道府県の区域外となることや、道府県知事や道府県議会議員の選挙権がなくなるといった影響も考えられる。
- 一方、特別市以外の道府県民には、道府県が提供する住民サービス、道府県の名称等を含め、直接的な不利益となる影響等は与えない。
- 仮に住民投票が制度化された場合には、特別市への移行は、特別市に移行する基礎自治体のあり方を問うものであるため、住民投票を行う範囲は「市民」を前提と考えるべきである。

4－3 広域事務、連携のあり方

これまでの議論や整理

- 現場力を有する特別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し、圏域・地域全体の発展・活性化に繋がる

考え方

PLUS 1

- 特別市は、市域内の地方税の全てを賦課徴収するとともに、一元的な行政権限を有するため、我が国の危機的な状況が見込まれる中、行政サービスの充実や都市の成長による成果を、市民はもとより、周辺自治体も含めた圏域、日本全体に還元していく。
- 道府県と特別市が役割分担を行い、特別市による水平連携及び道府県による垂直補完、さらには特別市による水平補完も視野に入れながら、それぞれの役割に注力し、人口減少等により厳しい状況下にある市町村を地域の実情に応じて機能的に支えていくことで、日本全体における持続可能な行政サービスの提供に繋げていく。
- 人口減少社会等を背景として、自治体間の広域連携がこれまで以上に重視される中、特別市と都道府県が共同で事務処理を行う仕組みや、特別市を中心とした広域連携の仕組みの構築など、大胆な制度改革も視野に入れた制度設計が求められる。

4－4 警察事務のあり方

これまでの議論や整理

- 警察事務について、特別市の区域とそれ以外の区域に分割されることになるが、広域犯罪への対応に懸念【指摘事項】
- 警察本部等を新たに設置し、人員を確保する必要があるなど、コストの増加や分割されることによる非効率化という問題が存在する可能性

考え方

PLUS 1

- 警察事務について、特別市は道府県の区域外となることから、特別市公安委員会及び特別市警察本部の設置を前提とする。
- ただし、かつて自治体警察が存在していたものの、広域犯罪等への対応も考慮し、現在の警察法により、都道府県警察に移行した経過も踏まえ、公安委員会・警察本部を道府県と特別市が共同設置することも可能とする。
- 共同設置により実施する場合においても、生活安全部門や交通部門など、市民生活と密着する分野については、特別市が中心的な役割を担うことを基本と考える。

4－5 税財政制度のあり方

これまでの議論や整理

- 特別市は、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、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可能性【指摘事項】
- 特別市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合には、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
- 特別市は、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

考え方

PLUS 1

- 特別市は地方税を一元的に徴収する。地方税財政制度は、地方自治制度を財政面から支えるものであるため、道府県から権限移譲される事務事業に応じた財源配分が行われるものである。
- 広域にまたがる業務について、都道府県と特別市が事務を共同処理する場合は、双方が相応の負担金を支出する。
- 上記を踏まえても、特別市と都道府県の財源配分に著しい不均衡が生じる場合は、現在行われている行政サービスの円滑な実施に支障が生じることのないよう、必要な調整を行うことができる仕組みの導入についても、あらかじめ国と協議の上、検討を進めていく。

4－6 道府県有施設の取り扱い

これまでの議論や整理

- 指定都市域内には、道府県庁や警察本部などの多くの道府県機関・道府県有施設が設置されており、特別市移行によって、多額の移管費用が発生する可能性

考え方

PLUS 1

- 既に指定都市域内にある道府県有施設等の取り扱いについては、周辺住民の利用実態や施設の性質等を踏まえて、施設の移管・統廃合を費用負担も含めて、道府県と協議していくことになる。
- 人口減少社会等において、公共施設の適正配置を考える契機になるとともに、これから高度経済成長期に作られた公共施設の維持更新見直し時期を迎える中、移転等によるコストが一時的にかかる可能性がある一方で、将来的には維持管理コストの縮減なども見込める。
- 具体的な施設再編等については、特別市が法制化された後、移行に向けた協議の中で、道府県・市間で詳細に検討・協議をするべき事項である。
- 道府県民や特別市民の利便性の観点から、特別市にそのまま設置することが望ましいと考えられる施設は、当面、特別市域に配置された状況も続く可能性はあるものとする。

4 特別市の法制化案作成に向けた整理状況

法制化案作成に向けた考え方

基本的な方向性

- 「特別市に関する考え方(素案)改訂版」(令和7年7月)の内容をベースとして、プロジェクト等における議論を踏まえ、作成する。
- 特別市の法制化案は、「地方自治法」を改正して規定する手法を採用する。

主な考え方

	今回の考え方	【参考】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)
性格	● 特別地方公共団体	● 特別地方公共団体
区域	● 都道府県の区域外とする。(一層制の自治体)	● 都道府県の区域外とする。(一層制の自治体)
事務	● 市及び都道府県に属する事務等処理する。 ● 一般の市町村の求めに応じ、 <u>市町村事務を補完する</u> 事務を担うものとする。 この場合において、特別市、都道府県及び市町村は、相互に競合しないようにしなければならない。 ● 事務を処理するに当たっては、 <u>広域にわたる地域社会の持続的発展に資するよう</u> にする。	● 市及び都道府県に属する事務等処理する。 ● 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。
区	● 行政区とし、法人格を有しない。 ● <u>区長</u> については、「 <u>議会の同意を要する特別職(非公選)とする場合</u> 」と「 <u>従来と同じ取扱いとする場合</u> 」の両パターンを作成する。 ● 区内選出の市議会議員で構成する <u>区常任委員会</u> について、「 <u>必置とする場合</u> 」と「 <u>必置としない場合</u> 」の両パターンを作成する。	● 行政区とし、法人格を有しない。 ● さらなる住民自治の強化に努める。
住民投票	● 住民投票の制度化には更なる議論を行う必要があることから、「 <u>制度化する場合</u> 」と「 <u>制度化しない場合</u> 」の両パターンを作成する。 ● 仮に住民投票を行う場合、その範囲は「 <u>市民</u> 」を前提とする。	● 制度化しない。(地域の実情に応じて任意で実施)
警察事務	● 特別市公安委員会及び特別市警察本部の設置を前提とするが、都道府県との共同設置も視野に入れ、 <u>公安委員会の共同設置を認める規定</u> を置く。	● ー(触れず)
移行手続	(次ページに記載)	(次ページに記載)

※ 特に「区」の住民代表機能の考え方については、市議会にも多様な見解があると考えられることから、検討には十分な議論が必要である。

法制化案作成に向けた考え方

移行手続の考え方

- 移行手続の規定についても、特別市に係る一般的な規定を定めるものであることから、別に特別法を制定するのではなく、「地方自治法」に規定する手法を採用する。

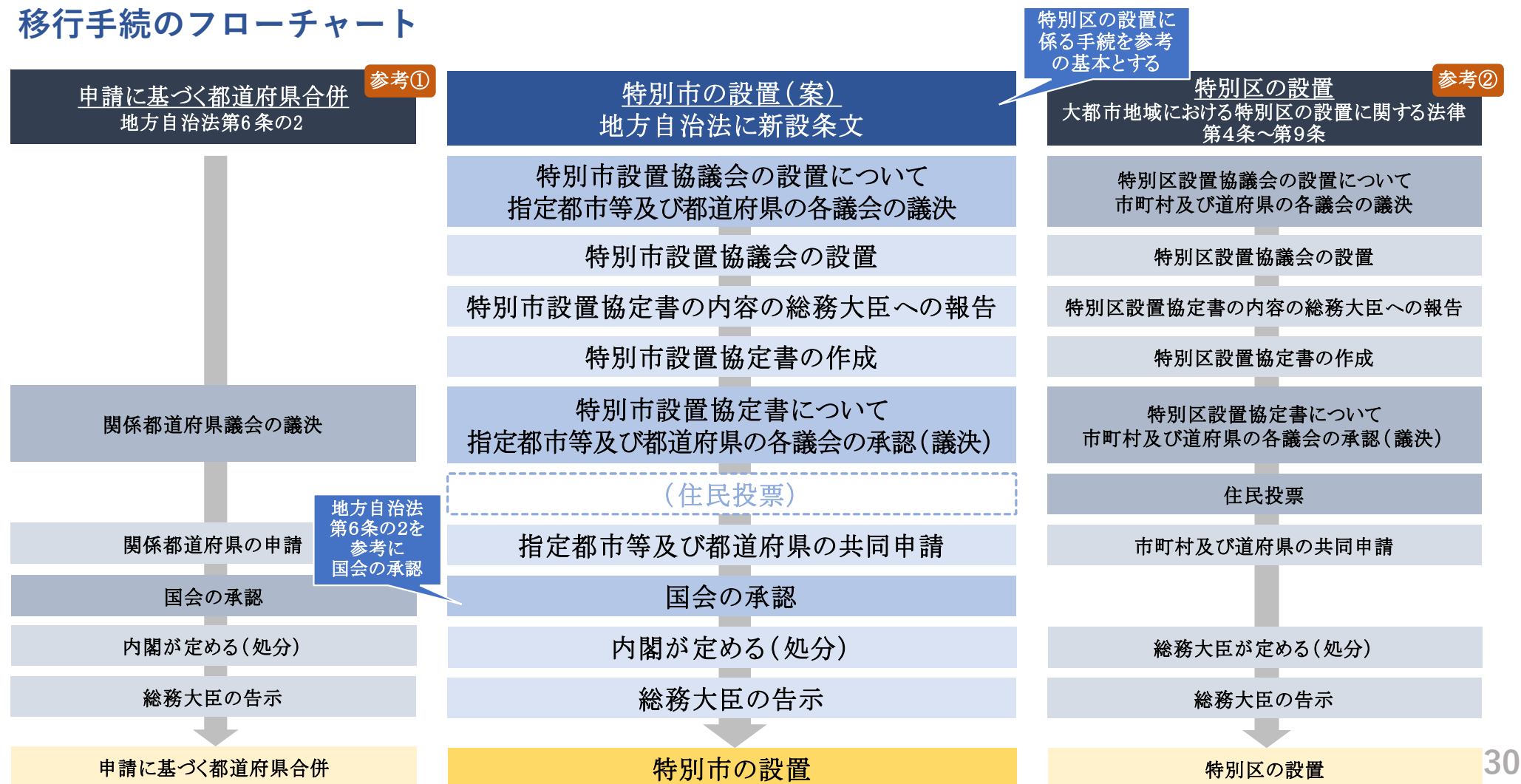
	今回の考え方	【参考】多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書(令和3年)
参考法令	● 地方自治法第6条の2 ● 大都市地域における特別区の設置に関する法律	案① 地方自治法第6条の2 案② 大都市地域における特別区の設置に関する法律
移行手続	● <u>大都市地域における特別区の設置に関する法律</u>の手続を参考に、<u>地方自治法</u>に移行手続を定める。 ● その上で、地方自治法第6条の2を参考に、<u>国会の承認</u>プロセスを加える。 指定都市等及び都道府県の各議会で設置協議会の設置の議決 → 設置協議会の設置 → 設置協定書の作成 → 指定都市等及び都道府県の各議会の承認(議決) → 指定都市等及び都道府県の共同申請 → <u>国会の承認</u> → <u>内閣の指定</u>	案① <u>地方自治法第6条の2を参考に「地方自治法」に規定</u> 市議会及び道府県議会の議決 → 指定都市と道府県の共同申請 → 国会の承認 → 内閣の指定 案② <u>大都市地域特別区設置法を参考に「特別法」を制定</u> 市町村及び道府県の各議会で設置協議会の設置の議決 → 設置協議会の設置 → 設置協定書の作成 → 市町村及び道府県の各議会の承認(議決) → 市町村及び道府県の共同申請 → 総務大臣の指定

(参考) 特別区設置手続の特別法の制定経過(大都市地域における特別区の設置に関する法律)

- 平成24年の特別区の設置手続の法制化において、「地方自治法」とは別に特別法を制定するという法形式が採用されたのは、「地方自治法」における従来の特別区は都にのみ置かれることを前提として制度化されて長年の運用によって定着してきたという経緯があり、設置手続の位置づけが異なるという特殊性があったためと説明されている。
- 今回の特別市に係る規定については、そのような特殊性がないことから、「地方自治法」に規定を置くこととしている。

法制化案作成に向けた考え方

移行手順のフローチャート



地方自治法の改正内容（素案）

● 地方自治法の関係規定の改正とともに、第3編に「特別市」を規定する章を新設する。

1. 特別市の種類

- 特別市を**特別地方公共団体**とする。

2. 特別市の定義

- 地域における事務**、その他の事務で法律又はこれに基づく政令により**都道府県又は市が処理するもの**等処理する（都道府県の市町村に対する連絡調整・補完事務等を除く）。
- 一般の市町村の求めに応じ、**市町村事務を補完する**事務を担うものとする。この場合において、特別市、都道府県及び市町村は、相互に競合しないようにしなければならない。
- 事務を処理するに当たっては、国・関係地方公共団体の協力の下、**広域にわたる地域社会の持続的発展に資するよう**にする。
- 特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

3. 区域

- 特別市は、都道府県の区域外とする。

4. 移行手続

- 協議会設置 → 協定書作成 → 指定都市等及び都道府県の各議会の議決 → 総務大臣への申請 → 国会承認 → 設置の処分**
- （協定書の必要的記載事項）
 - 一 特別市の設置の日
 - 二 特別市の名称及び区域
 - 三 特別市の設置に伴う財産処分に関する事項
 - 四 特別市の議会の議員の定数
 - 五 関係指定都市等及び関係都道府県の職員の移管に関する事項
 - 六 その他必要な事項
- （設置の処分）**指定都市等及び都道府県の申請**に基づき、内閣が**国会の承認**を経て定める。

※ **住民投票**については、「制度化する場合」と「しない場合」を作成

5. 配置分合の特例

- 特別市設置に伴う都道府県の配置分合・境界変更は、法律の定めを不要とし、その境界は特別市設置に伴い自ずと変更される。

6. 機構

- 議会・市長・副市長を置く。
- 都道府県・市町村に必置の委員会・委員は全て特別市にも設置する。
- 行政区を置く。
 - 区の事務所を置く、区の出張所を置くことができる。
 - 区長**、区の選挙管理委員会を置く。
 - 区は地域協議会を置くことができる。
 - 区長は、区の区域に係る政策及び企画をつかさどるほか、市長の権限に属する事務のうち主として行政区の区域内に関するもので市長の定めるものを執行し、これらの事務の執行について当該特別市を代表する。

※ **区常任委員会**については、「必置とする場合」と「しない場合」を作成

※ **区長**については、「特別職とする場合」と「従来と同じ取扱い」を作成

7. 都道府県及び市に関する規定の適用・政令への委任

- 地方自治法第二編の**都道府県に関する規定**を適用。
- 地方自治法の**市に関する規定**を適用させる必要がある箇所は個別に適用関係を整理。
- 他の法令の都道府県及び市に関する規定中、**都道府県又は市が処理することとされているもの**に関するものは、特別市にも適用。
- 特別市に関し必要な事項を政令で定める。

8. (施行令) 公安委員会の共同設置

- 公安委員会**は、特別市と残存する都道府県との**共同設置**を認める。

地方自治法以外の法令への影響

地方自治法施行令の改正

警察事務

- 公安委員会及び警察本部については、単独設置のほか、特別市と都道府県の共同設置も視野に入れるが、現行法上、公安委員会は共同設置が認められていないため、共同設置を認める改正が必要になると考えられる。

経過措置

- 特別市への移行の場面において、事務や財産の承継など基本的事項については、市と都道府県の協議による特別市設置協定書に定められることを想定するが、それを法的にも担保するため、「大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令」を参考に、「地方自治法施行令」に経過措置が規定されることを想定する。

他の法令への影響

- 特別市という新しい地方自治体の形が誕生することにより、都道府県の事務が規定されている法律など、他の法令に影響を及ぼすことが想定される。
- 地方自治法に「他の法令の都道府県及び市に関する規定の適用」に関する規定を置くことで、大半の法令においては、個別の改正を不要とし、「都道府県」等の文言を読み替えて対応されることを想定している。
- 一方で、一部の法令等においては、単純な文言読替えでは対応できないことから、別途、改正等が必要になるものと考えられる。
 - … 都道府県と市町村の間に生じる事務を規定する法令
警察法、公職選挙法 など

5 今後のスケジュール

5 今後のスケジュール

今後の要請活動等

- 次期地方制度調査会における調査審議に関する指定都市市長会要請（要請先：国）
 - 人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（提言先：国、国会議員、経済界）
- ※ 今後、日程調整の上、実施予定

次回プロジェクト会議の予定

- 4年間の政策提言プロジェクトを総括し、「最終報告」(※)をとりまとめ
- 今後の取組の方向性まとめ

※ 「最終報告」には、「特別市に関する考え方」(制度論)及び「地方自治法改正案」を反映予定

次期地方制度調査会における調査審議に関する 指定都市市長会要請（案）

現在、我が国には、急速に進む人口減少や長期の経済停滞等の深刻な危機が訪れており、高齢化の進行や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方、地域資源が限られる中で、今後、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供することが困難になると考えられている。

こうした状況において、持続可能な社会と我が国の更なる成長を実現するためには、長年にわたり変わらない都道府県と市町村による画一的な二層制からの脱却など、効率的かつ効果的な地方行政体制を確立するとともに、国家戦略として多極分散型社会の実現を目指し、大都市が持つ豊富な地域資源を最大限に活用し、大都市が中心となって圏域全体を活性化していくなど、我が国の地方自治制度のあり方を抜本的に見直すことにより、日本を牽引する大都市が、その役割を十分に果たすことができる環境を整えることが重要である。

我が国の大都市制度は、平成 25 年に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が施行された一方で、従来から指定都市市長会が提案している「特別市」制度に関しては、第 30 次地方制度調査会答申で検討の意義が認められたものの、未だ法的整備はされていない。

指定都市市長会が提案している「特別市」は、我が国の危機的な状況が見込まれる中、行政サービスの充実や都市の成長による成果を、市民はもとより、周辺自治体も含めた圏域、日本全体に還元していく責務を有するものとしており、急速に進む人口減少等を乗り越え、持続可能な社会と我が国の更なる成長を実現するためには、「特別市」制度の創設を含めた多様な大都市制度のあり方について、今こそ、国において十分な議論が行われるべきである。

こうした中、国は、「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」及び「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」を設置し、「特別市」をはじめとする大都市制度等について議論を行ってきたところであるが、将来を見据え、我が国の地方行財政制度を持続可能なものとしていくためには、その議論を次期地方制度調査会の調査審議に繋げ、「特別市」の法制化に向けた議論を加速させることにより、地域の実情に応じた多様な大都市制度を早期に実現させる必要がある。

ついては、持続可能な社会や我が国全体の成長に繋がる地方自治制度の再構築を図り、地方自治体が地域の実情に応じた大都市制度を選択できるよう、下記のとおり要請する。

記

- 1 我が国を取り巻く危機的な状況と将来をしっかりと見据え、これまでの国の研究会やワーキンググループでの議論も踏まえ、次期地方制度調査会に「特別市」の法制化を含めた大都市制度のあり方の調査審議を諮問し、議論を進めること。
- 2 次期地方制度調査会に向けた検討を進める際には、現場の実情を知る指定都市に対して、あらかじめ十分な意見聴取を行うこと。

令和 7 年 月 日
指定都市市長会

人口減少時代を見据えた
多様な大都市制度の早期実現に関する提言
(案)

－日本の未来を拓く、持続可能な社会の実現に向けて－

令和 7（2025）年 7 月

指定都市市長会

はじめに　－提言とりまとめの背景、提言の目的、位置付け－

現在、我が国には、少子高齢化や人口減少、長期にわたる経済の停滞などの深刻な危機が訪れており、将来の見通しが明るいとは言い難い状況にある。こうした課題や頻発する大規模災害によるリスクに対応し、持続可能な発展を遂げるためには、全国の大都市がその力を最大限に発揮し、近隣自治体と連携しながら、圏域及び我が国全体を牽引していかなければならない。

しかしながら、これらの社会課題等への早期の対応の必要性は、国民全体で共有されるまでには至っておらず、将来に向けた大きな制度改革の機運は高まっていない。

こうした状況に対し、我々指定都市市長会は、このままでは我が国は立ち行かなくなるのではないかという強い危機意識を抱いている。

社会システムは、その時代に合ったものでなくてはならない。人口減少時代を見据え、日本の未来を拓き、持続可能な社会を実現するためには、人材不足等の厳しい状況下にある市町村を大都市による水平連携及び都道府県による垂直補完、さらには大都市による水平補完も視野に入れながら、地域の実情に応じて機能的に支えていくことが必要である。そのためには、都道府県、市町村の役割分担を含む行政体制の再整備を行うとともに、長年にわたり変わらない我が国の地方自治制度のあり方を抜本的に見直すことにより、大都市がその役割を十分に果たせる環境を整えることが重要である。

こうした考えのもと、昨年 11 月に「人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（素案）」を策定し、国や国会議員、経済界など、幅広い関係者と危機意識を共有しながら、意見交換を重ね、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」において多くの議論を行い、今般、提言をとりまとめた。

本提言は、日本全体の危機的状況を踏まえた大都市の役割の重要性や、特別市制度の創設を含む多様な大都市制度の必要性について、多くの関係者に御理解いただき、大都市制度改革の機運醸成に繋げることを目的に、指定都市市長会として策定し、公表するものである。

指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」

担当市長	福田 紀彦	川崎市長			
副担当市長	山中 竹春	横浜市長	広沢 一郎	名古屋市長	
参加市長	郡 和子	仙台市長	清水 勇人	さいたま市長	
	神谷 俊一	千葉市長	本村 賢太郎	相模原市長	
	難波 喬司	静岡市長	中野 祐介	浜松市長	
	久元 喜造	神戸市長	大森 雅夫	岡山市長	
	松井 一實	広島市長	大西 一史	熊本市長	

1 時代背景と我が国に対する危機意識 –人口減少時代の到来と停滞する日本経済等–

我が国の総人口は平成 20（2008）年をピークに減少局面に転じており、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（令和 5 年推計）によると、約 50 年後の 2070 年には現在の 7 割に減少し、65 歳以上人口がおよそ 4 割を占めるとされ、生産年齢人口についても大幅な減少が見込まれている。こうした中、全国の 4 割にあたる 744 自治体が「消滅可能性自治体」にあたるとする人口戦略会議の分析レポートが令和 6（2024）年 4 月に公表されている。

住民ニーズが多様化し、地方自治体が対応すべき課題は増大・複雑化しており、人口減少に伴う労働力の供給制約が深刻になる中、行政サービスについても維持が困難になる恐れがある。また、高度経済成長期に整備された公共施設が一斉に更新時期を迎える中、負担を分かち合う住民が減少していくなど、厳しい未来が予測されている。

さらに、2020 年から 2050 年において人口が増加すると推定されている都道府県は東京都だけとなっており、また、資本金 10 億円以上の企業の半数近くが東京都に所在するなど、東京都への一極集中が課題となっている。こうして進み続ける東京都への一極集中は、人材の過度な偏在や地域格差を増幅することとなり、地域社会、ひいては日本全体の持続可能性への脅威となり得る。加えて、政治や経済など多くの中枢的な機能が東京都に集中していることは、想定される首都直下地震等の大規模災害や新たなパンデミックなどが発生した際には、日本全体の社会経済活動に重大な影響を及ぼしかねない大きなリスクである。

また、我が国の経済状況に目を向けると、名目 GDP で平成 21（2009）年までアメリカに次ぐ世界第 2 位の経済規模であったが、平成 22（2010）年に中国に抜かれ第 3 位となり、令和 5（2023）年にはドイツに抜かれ第 4 位となるなど、我が国の経済は長期にわたり停滞し、国際的地位も低下している。

2 新型コロナウイルス感染症とデジタル化の進展がもたらしたもの

新型コロナウイルス感染症は令和元（2019）年 12 月に発生が確認されて以降、世界中に感染が拡大し、令和 2（2020）年 3 月には世界保健機関（WHO）がパンデミックの状態であると宣言するに至った。我が国においても、令和 2（2020）年 4 月から数度にわたり緊急事態宣言が発出されるなど、未曾有の危機となり、その感染拡大は、人口の過度の集中に伴うリスクや、非常事態における地方自治体による地域の実情に応じた主体的判断の重要性を改めて認識する機会となった。

また、感染拡大のリスクに対応して、テレワークやオンライン会議など、デジタル技術を活用した人との繋がりが、経済、医療、教育をはじめ様々な分野において社会経済活動の継続に大きな効果を発揮し、我が国のデジタル化が一気に推し進められた。

その結果、地域における多様で柔軟な働き方の実現に繋がるとともに、距離や組織等の壁を越えて繋がり合うデジタル社会の可能性が広く認識されることとなった。

また、国においても行財政のあり方を見直し、デジタル技術を最大限に活用して社会変革を実現するため、デジタル行財政改革会議において、「デジタル行財政改革 取りまとめ 2024」が決定されるなど、国を挙げてデジタル行財政改革が進められており、現在の地方自治制度を見直す機会が到来している。

3 今後の地方自治制度に求められること

指定都市市長会では、こうした我が国の状況に強い危機意識を抱いており、この状況乗り越えるためには、時代の要請や地域の実情に応じた行政体制を実現するための地方自治制度の抜本的改革が必要と考える。

(1) 基礎自治体の役割の重要性

住民がより良い行政サービスを受けるためには、今後も「基礎自治体優先の原則」のもと、住民の声を一番身近に聞くことができる基礎自治体ができる限り行政サービスを担い、地域のニーズをしっかりと把握しながら、施策の決定・実施を行うことが重要である。

これまで、地方分権改革や市町村合併の進展等により、都道府県事務の一部を処理する都市が増加し、市町村の規模や権限は拡大してきた一方で、都道府県と市町村の二層制の構造は、基本的には明治以降変わっていない。このため、基礎自治体それぞれの役割を果たし、最大限の力を発揮できるよう、現在の画一的な地方自治制度を見直す必要がある。

また、人口減少等に伴い行政の担い手や専門人材等が不足する中においても基礎自治体が行政サービスを安定的に提供し続けるためには、業務の標準化・効率化を行うとともに、外部資源の積極的な活用や共同利用等を促進するなどの基礎自治体同士を含む多様な主体との連携を更に積極的に進める必要がある。

(2) 広域自治体の役割の変化

都道府県は、市町村を包括する地方自治体として、広域にわたる事務、市町村に関する連絡調整事務及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務を担うこととなっているが、市町村合併や地方分権改革などによる基礎自治体の規模や権限の拡大等に伴い、広域自治体の事務の範囲は変遷してきた経過がある。

こうした中、人口減少等に伴い、行政の担い手や専門人材等が不足することなどにより、これまで市町村が権限移譲を受けてきた事務を都道府県へ返還しようとする動きも見られてきており、将来にわたり持続可能な形で行政サービスを提供していくためには、都道府県の果たす役割も変化することが予想される。これまでのように、中山間地域などの条件不利地域の小規模市町村の補完・支援を積極的に行うことが求められるだけでなく、これまで市町村が担ってきた役割を広域自治体である都道府県が担うなど、広域自治体における業務や役割を見直していくことも想定しておく必要がある。

また、広域自治体も基礎自治体と同様に、限られたリソースでの行政運営を余儀なくされることを踏まえると、大都市が広域自治体の業務を受け持つなど、大都市と広域自治体が協力しながら、地域全体での最適なリソース配分のあり方を考え、柔軟に対応していくことが求められる。

(3) 効率的かつ効果的な地方行政体制の確立

人口減少時代において、高齢化の進行や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方、地域資源が限られる中で、今後、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供することが困難になると考えられる。

こうした状況において、地方自治体が行政サービスを安定的に提供し続けるためには、これまでの発想を転換し、急速に進展したデジタル化に対応した体制整備や、地域の実情を踏まえた基礎自治体同士の更なる連携、長年にわたり変わらない都道府県と市町村による画一的な二層制からの脱却など、効率的かつ効果的な地方行政体制を確立する必要がある。その際には、人口減少等により厳しい状況下にある市町村を地域の実情に応じて機能的に支えていくことができるよう、大都市による水平連携及び都道府県による垂直補完、さらには大都市による水平補完も視野に入れて対応していくことが重要となる。

(4) 圏域マネジメントの仕組みの構築

人口減少時代における安定的な行政サービスの提供には、地方自治体間の広域連携の仕組みがますます重要となる。

大都市圏では、都道府県を超えた人やモノの活発な移動により複数の都道府県をまたがって生活圈・経済圏を形成しているところがあり、そのような圏域においては、都道府県単位ではなく、圏域で一体的な対応が求められる。

現在の広域連携の取組としては、連携中枢都市圏、定住自立圏などがあり、地方圏では、圏域の形成が進捗し、観光施策や公共施設の共同利用などの比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられているが、今後、更に取組内容を深化させていくとともに、分野も広げていくことが求められる。

三大都市圏では、首都圏における九都県市首脳会議や関西圏における関西広域連合など、都道府県と指定都市が連携した取組が進められているが、大都市圏の広域的な課題を解決し、日本経済を牽引する役割を果たすことで、圏域の更なる成長・発展に繋げていくためには、人口稠密地域における都市圏域の一体性の観点などから、今後も圏域単位で成果をあげていくことが求められる。

以上のことから、将来を見据え、地方自治体間の連携の更なる充実・強化を図り、圏域の発展を促すため、個々の地方自治体の個別最適と地方自治体の連携による圏域の全体最適を持続的に両立できる圏域マネジメントの仕組みを構築することが重要となり、例えば、

大都市の広域連携に関する権限や役割の明確化等の制度改革などを行うことも考えられる。

(5) 大都市の役割を最大限発揮できる仕組みの構築

「現場力」と「総合力」を併せ持ち、人口・産業が高度に集積する大都市は、住民に身近な基礎自治体としての役割はもとより、圏域における中枢都市として、また、都市行政を先導する先端都市として重要な役割を担っている。

そのため、地方圏においては大都市が核となり、近隣自治体との連携の中心的役割を果たし、三大都市圏においては都市圏域の一体性の観点から、水平的・相互補完的、双務的な役割分担のもと、大都市が中心となり、都市課題へ迅速に対応を行うことが求められている。

急速に人口減少等が進む時代の危機を乗り越え、我が国が更なる成長を実現するためには、大都市が持つ豊富な地域資源を最大限に活用し、地域や圏域の状況に応じ、大都市が中心となって圏域全体の活性化を促す必要がある。

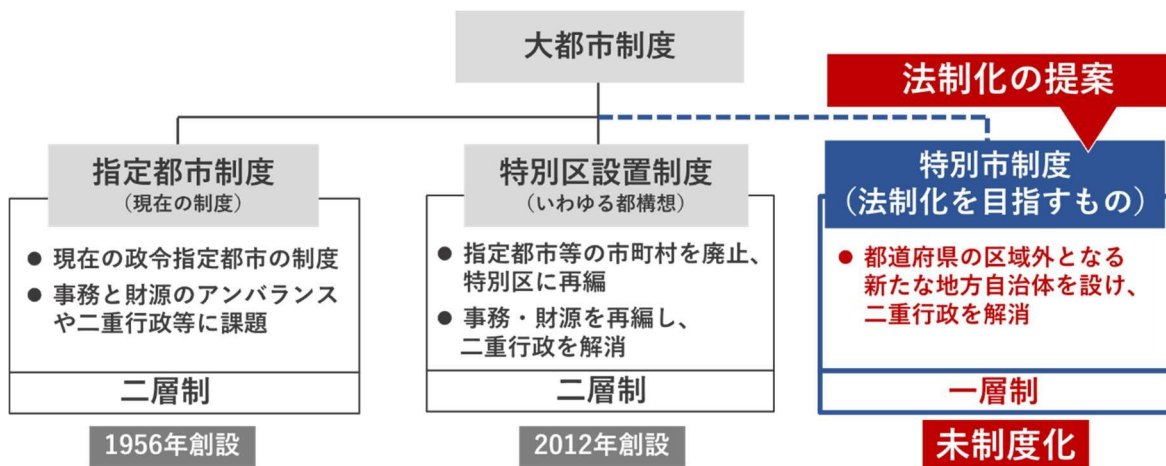
また、世界に目を向けると、自立性の高い大都市がスタートアップ企業の集積等を戦略的に行うなど、その特性を活かして競い合うことなどにより、大都市を中心とした強い経済圏が確立している事例も見られており、我が国においても、大都市がより強く圏域を牽引する仕組みを構築する必要がある。

一方、指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や道府県との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を有しているが、現在の大都市制度は、昭和 31(1956)年に創設された指定都市制度と、平成 24(2012)年に創設された特別区設置制度しか存在せず、地域の状況によっては、これらの制度のみでは現状の都市課題に対し、十分な対応が図れないなどの課題が生じている。そうした状況に対応するため、指定都市が、地域の実情に応じてその役割を最大限果たすことができる制度を選択できるよう、新たな大都市制度を早期に創設することが必要である。

4 多様な大都市制度の早期実現に向けて ―新たな大都市制度「特別市」の提案―

人口減少時代を見据え、日本の未来を拓き、持続可能な社会や我が国全体の成長に繋がる地方自治制度の再構築を図る仕組みの一つとして、地域の実情に応じた大都市制度を選択できるように、新たな大都市制度「特別市」の早期法制化を提案する。

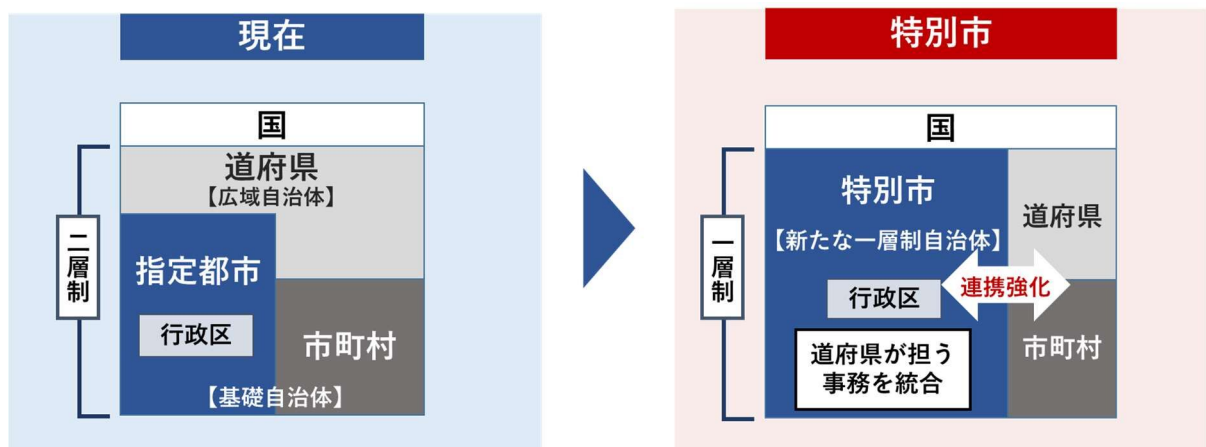
<現在の大都市制度>



(1) 新たな大都市制度「特別市」について

特別市は、現在、道府県が指定都市の市域において実施している広域自治体の事務と、基礎自治体として市が担っている事務を統合し、住民に身近な基礎自治体が一元的に担うことで、効率的かつ機動的な都市経営の実現を可能とする新たな地方自治の仕組みであり、広域自治体に包含されない一層制の地方自治体である。

<特別市制度の概要>



(2) 特別市の果たすべき責務

特別市は、市域内の地方税の全てを賦課徴収するとともに、一元的な行政権限を有し、我が国の危機的な状況が見込まれる中、行政サービスの充実や都市の成長による成果を、市民はもとより、近隣自治体も含めた圏域、日本全体に還元していく責務を有する。

(3) 特別市の果たす主な役割

特別市は、主に次のような役割を果たすことが可能となる。

【市民】

市域内の行政事務を一元的に担い、効率的な行政サービスの提供や積極的な施策展開を行う。

【都道府県、近隣自治体、圏域】

都道府県及び近隣自治体等との水平的・対等な連携協力関係の中心となって取組を強化するとともに、大都市圏域の形成を行い、ネットワークの中心的役割を担うなど、圏域マネジメントを行う。

【グローバル】

世界の一国の国内総生産と同等の経済力を有し、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で、我が国経済を牽引する。

【日本全体】

これらの役割を果たす特別市が日本各地で活躍することで、日本全体の牽引・エンジン役となる。

(4) 道府県との役割分担や連携による持続可能な行政サービスの提供

特別市は、大都市としての豊富な地域資源等を積極的に活用し、基礎自治体同士の水平連携の中心的役割を果たす。そのため、広域自治体においては、特別市を中心とした圏域内の行政を特別市による水平連携にゆだね、基礎自治体同士の広域連携が困難な地域の垂直補完にそのリソースを重点化することができる。

道府県と特別市が役割分担を行い、特別市による水平連携及び道府県による垂直補完、さらには特別市による水平補完も視野に入れながら、それぞれの役割に注力し、人口減少等により厳しい状況下にある市町村を地域の実情に応じて機能的に支えていくことで、日本全体における持続可能な行政サービスの提供に繋がる。

また、人口減少時代を背景として、地方自治体間の広域連携がこれまで以上に重視される中、広域連携を促進する仕組みとして、特別市と都道府県が水平連携により共同で事務処理を行う仕組みや、特別市を中心とした広域連携の仕組みの構築など、大胆な制度改革も視野に入れた制度設計も求められる。

（５）特別市がもたらす効果　－人口減少時代に対応するための大都市の姿－

特別市は、道府県との二重行政の解消や、市域内の基礎自治体と広域自治体の権限と財源を統一することにより、市民サービスの向上はもとより、大都市を中心とした地方自治体間の連携強化による圏域の発展に寄与する。また、魅力あるまちづくりにより、海外から企業や人、投資を呼び込むことで、日本の国際競争力の強化にも繋がるものである。

そして、そうした特別市及び特別市を中心とした圏域が複数形成されることで、その効果が日本全体に広がり、多極分散型の持続可能な社会を実現し、東京一極集中により生じる課題の解決にも寄与する。

【市民】

市域内の行政サービスを一元的に担い効果的な施策を展開することで、次の効果が期待できる。

- ・市域内における投資還元や手続きの迅速化による好循環が生み出す「魅力的な発展を続けるまちづくり」
- ・災害対策や感染症対策への迅速・的確な対応など「強靱で安全・安心なまちづくり」
- ・施策の自由度向上や情報の一元化など「市民生活が充実し、利便性も向上するまちづくり」

【都道府県、近隣自治体、圏域】

特別市が圏域の核となり、行政課題に応じて圏域を柔軟に設定し、都道府県や近隣自治体等との連携によって、圏域をマネジメントし、維持・活性化を果たす。

また、外部資源の活用や共同利用等の連携を力強く進めることができるとともに、都道府県との役割分担のもと、厳しい状況下にある市町村に対し、特別市による水平連携及び都道府県による垂直補完、さらには、特別市による水平補完も視野に入れることで、より複層的な支援を行うことが期待できる。

地方圏や三大都市圏など、地域の特性に応じた大都市の役割を発揮することも可能となるため、特別市が持つ豊富な地域資源を最大限に活用しながら、積極的な投資を行うことで、圏域・地域の活性化が促進される。

【グローバル】

日本の大都市として十分な活力を備え、地域の特徴・強みを活かした分野において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で、海外からも企業や人、投資を呼び込み、都市ブランドの向上、先端都市としての行政課題解決の実証フィールドとしての魅力向上、さらには、強い経済圏の確立などの効果が見込める。

【日本全体】

日本を牽引する特別市が我が国に複数誕生することにより、東京一極集中の課題解決にも寄与しながら、多極分散型社会を実現する効果が期待できる。

おわりに

人口減少の時代に突入した我が国は、これまでの人口増加を前提とした社会システムのままでは立ち行かなくなる危機的状況にあることには間違いがなく、その脅威は今後更に増していくことが見込まれている。

こうしたことを踏まえれば、課題が顕在化し、立ち行かなくなってから対応するのでは遅く、現時点からその危機を真正面から見据え、未来を想定した対応を始めなければならない。

一方、新型コロナウイルス感染症を契機としたデジタル化の進展は、これまでの価値観を大きく変革するパラダイムシフトとなり、国においても、デジタル行財政改革により社会変革を実現することを目指すなど、現在の地方自治制度を見直す絶好の機会となっている。

また、近年、自然災害が激甚化・頻発化する中、災害救助法改正の背景もあり、都道府県とともに指定都市が直接、被災地支援の初動対応や復旧・復興に大きな役割を果たしていることや、アメリカ、ドイツ、韓国などの海外において、大都市が広域自治体の区域外となることで一元的に都市経営を行う大都市制度が存在し、こうした大都市が国の経済を牽引している事実にも注目する必要がある。

こうした中、国では、昨年「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」及び「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」を設置し、特別市をはじめとする大都市制度のあり方等についても議論がなされたところであり、我が国の未来を拓くための大きな一歩を踏み出した。

急速に進む人口減少等を乗り越え、持続可能な社会と我が国の更なる成長を実現するためには、国家戦略として多極分散型社会の実現を目指し、我が国の地方自治制度のあり方や、指定都市市長会がこれまで繰り返し要請・提言を行っている特別市を含む多様な大都市制度のあり方について、国や国会議員、経済界なども含め、我が国が一体となった議論を行っていかなければならない。

特別市を含む多様な大都市制度の実現は、我が国の成長戦略の柱、地方創生の切り札になるものと確信している。現在の地方自治の仕組みでは、新たな時代への対応が十分でないことを強く認識するとともに、今ここにある危機への対応こそが我が国の新たな発展のチャンスと捉え、本提言を十分に踏まえた議論が多くの関係者において進められることを期待する。