

新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について

1 特別市に関する説明会の実施状況について

本市が目指す特別市に係る理解促進と、法制化の実現に向けた機運醸成のため、地域活動にご尽力いただいている市民の皆様などを対象とした説明会を順次開催しています。これまでに4区で開催しました。

<最近の開催状況>

開催区	開催日	参加人数
緑 区	11月5日	95名
保土ヶ谷区	11月7日	103名
中 区	11月27日	84名

<内 容>

- 「横浜市が目指す特別市とは」（説明者：山中 竹春 横浜市長）
- 意見交換・その他

<説明会の様子>



2 「特別市」シンポジウムの開催について

特別市の必要性や、特別市の実現による効果などについて分かりやすくお知らせするため、広く市民の皆様を対象としたシンポジウムを開催しました。

<開催概要>

日 時：令和6年11月23日（土）14時00分～16時00分

会 場：港南区民文化センター ひまわりの郷

参加人数：240人

内 容：

第1部 基調講演	辻 琢也 さん（一橋大学教授）
第2部 座談会	山中 竹春（横浜市市長） 原 日出子 さん（俳優） 辻 琢也 さん（一橋大学教授）

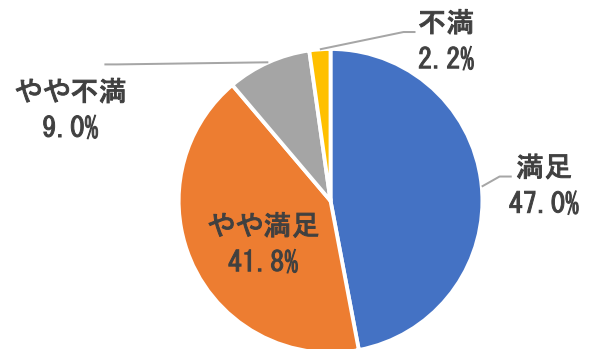
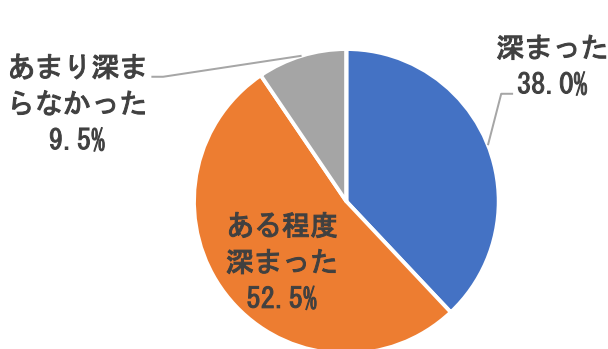
<アンケート結果>

【質問】シンポジウムに参加して、特別市制度について理解が深まりましたか。

【質問】シンポジウムについての満足度をお聞かせください。

深まった・ある程度深まった 90.5%

満足・やや満足 88.8%



<シンポジウムの様子>



基調講演



座談会

3 国の制度及び予算に関する提案・要望書について

国の令和7年度予算編成が終盤を迎えつつある時機をとらえ、国の予算の確保等を図るため、「国の制度及び予算に関する提案・要望書」を取りまとめました。

11月21日に、古川直季 総務大臣政務官に対し、特別市の早期法制化の実現に関する要望を行いました。

「特別市」の早期法制化の実現 要望内容

1 「特別市」の法制化の実現に向けた次期地方制度調査会における大都市制度改革の調査審議

指定都市が地域の実情に応じた多様な大都市制度を選択できるよう、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく特別区設置以外の新たな選択肢となる「特別市」の法制化の実現に向けて、次期地方制度調査会における大都市制度改革の調査審議を行うこと

2 大都市制度改革に係る議論等を推進するための総務省への新たな研究会の設置

第30次地方制度調査会答申を踏まえた法改正により制度化された総合区と指定都市都道府県調整会議の運用状況の検証と、大都市制度改革に係る議論を推進するため、総務省に新たな研究会を設置すること

4 指定都市市長会の取組について

11月18日に、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」を開催し、新たな提言の骨子の策定に向けた議論等を行い、同日の指定都市市長会議において、「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）」を採択しました。

11月19日に、久元 喜造 神戸市長（会長）・福田 紀彦 川崎市長（プロジェクト担当市長）から村上 誠一郎 総務大臣に「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」を行うとともに、提言（素案）についても説明しました。

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） 概要

（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。

（構成）

- 1 時代背景と我が国に対する危機意識 ー人口減少時代の到来と停滞する日本経済等ー
- 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 ー新たな大都市制度「特別市」の提案ー

5 添付資料

- (1) 国の制度及び予算に関する提案・要望書（抜粋）
- (2) 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
- (3) 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)概要版
- (4) 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)

「特別市」の早期法制化の実現

要望先：総務省

提案・要望内容

1 「特別市」の法制化の実現に向けた次期地方制度調査会における大都市制度改革の調査審議

指定都市が地域の実情に応じた多様な大都市制度を選択できるよう、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく特別区設置以外の新たな選択肢となる「特別市」の法制化の実現に向けて、次期地方制度調査会における大都市制度改革の調査審議を行うこと

2 大都市制度改革に係る議論等を推進するための総務省への新たな研究会の設置

第 30 次地方制度調査会答申を踏まえた法改正により制度化された総合区と指定都市都道府県調整会議の運用状況の検証と、大都市制度改革に係る議論を推進するため、総務省に新たな研究会を設置すること

1 国の現状

- (1) 現行の指定都市制度は、暫定的な制度として創設されてから 68 年が経過し、道府県との二重行政や不十分な税制上の措置など、多くの課題を抱えている。
- (2) 第 33 次地方制度調査会の答申では、特別市や指定都市への権限・財源の移譲について示されておらず、「特別市」などの大都市制度改革に関する議論は進んでいない。

2 横浜市の現状

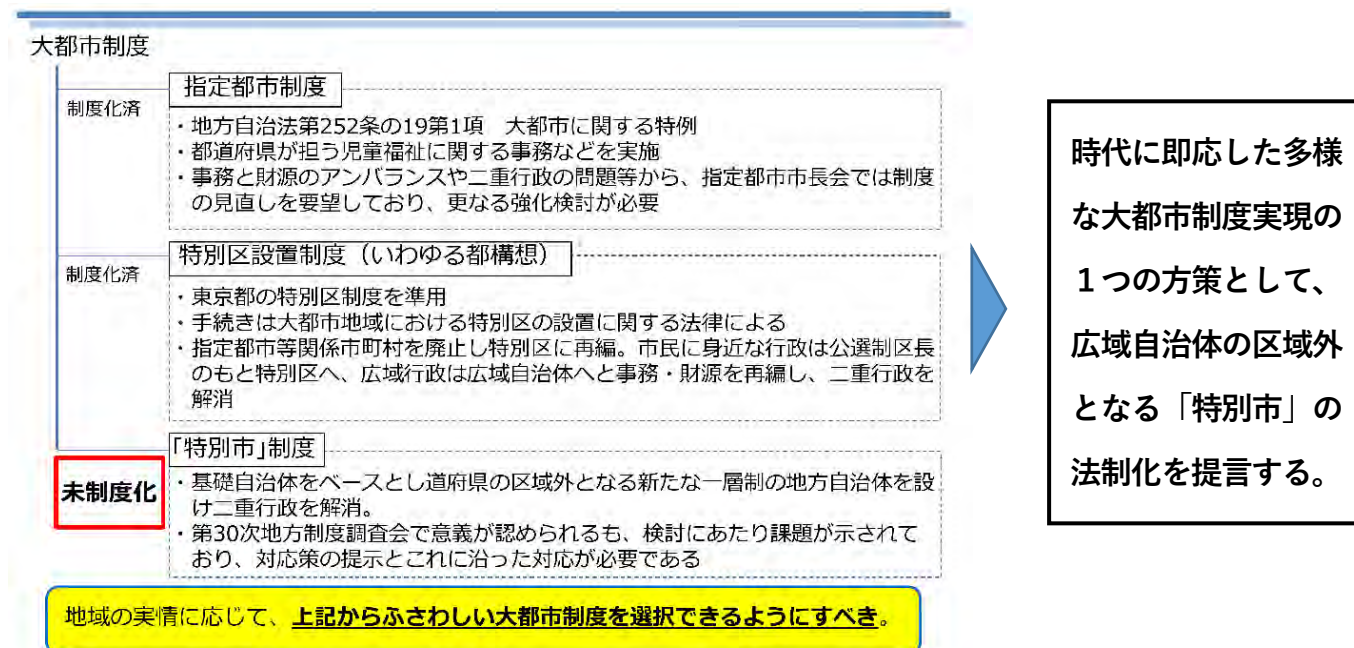
- (1) 令和 4 年 2 月に、「『特別自治市』の早期実現に関する決議」を横浜市会が可決。
- (2) 令和 4 年 7 月に、横浜市・川崎市・相模原市共同で「住民目線から見た『特別市』の法制化の必要性 ～神奈川から実現する新しい自治のかたち～」を発表。
- (3) 令和 4 年 12 月に、従来の大綱を改訂し、特別市に対して示されている懸念・課題への横浜市の基本的見解を新たに明示した「横浜特別市大綱」を公表。
- (4) 横浜市会が国への要望活動を実施し、「特別市の法制化に関する要望書」を総務省、衆参両院総務委員会等に提出。
- (5) 令和 6 年 9 月に、横浜市・川崎市・相模原市の市長及び市議会正副議長による懇談会を開催し、特別市の法制化の早期実現を目指す取組推進の共同メッセージを发出。

3 問題点

- (1) 地域によって都道府県・市町村間の事務分担は大きく異なるため、従来の基礎自治体・広域自治体の二層制を前提としない、**地域の実情に応じた多様な地方自治制度が必要**。
- (2) 我が国における大都市制度の新たなカテゴリーとして、**日本全体の成長力を高め、経済を活性化し、大都市・横浜が持つ力を最大限発揮できる「特別市」制度の早期実現を日本の国家戦略として推進することが必要**。

- (3) 第30次地方制度調査会の答申では、「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、実質的に特別市に近づけることを目指すこととし、特別市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」とされている。
- (4) 指定都市制度の課題を抜本的に解決するためにも、「特別市」などの大都市制度改革に関し、次期地方制度調査会での調査審議や総務省の研究会における議論が必要。
- (5) 第30次地方制度調査会の答申を踏まえ、指定都市制度の見直しとして平成28年に地方自治法の改正により制度化された総合区と指定都市都道府県調整会議については、導入から8年が経過しており、現在までの運用状況の検証と課題を明らかにすることが必要。

参考1 現在の大都市制度の状況



出典：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）をもとに作成

参考2 「特別市」制度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	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。

出典：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）をもとに作成

提案の担当

政策経営局大都市制度推進本部室制度企画課長

松石 徹

TEL 045-671-4323

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

我が国の総人口は 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）では、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 割を占めるとされている。また、令和 6 年 4 月の人口戦略会議の分析レポートによると、全国の 4 割にあたる 744 自治体が「消滅可能性自治体」とされたところである。

こうした危機的な将来が予想される中でも、持続可能な形で住民に行政サービスを提供していくためには、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発想を転換し、地域の実情を踏まえて、基礎自治体同士の一層の連携や、都道府県と市町村との二層制をさらに柔軟化するなど、我が国の地方自治制度のあり方を抜本的に見直すことが不可欠な状況となっている。

また、我が国の経済が長期にわたり停滞し、国際的地位も低下している中、我が国全体の成長を促すためには、大都市が有する地域資源や情報、ノウハウ等を最大限活用しながら、個別最適と全体最適を両立できる圏域を形成するとともに、多極分散型社会を実現することが重要となる。

地方制度調査会では、人口減少社会やポストコロナ経済社会等に対応するための地方行政体制のあり方等について調査審議が行われてきているが、我が国の人口の約 20% を占める指定都市が果たす役割や経済発展を支える大都市の制度改革についての議論が十分されておらず、現在の地方自治制度は、この間の社会変容に対応した持続可能な地域社会の構築や我が国全体の成長に繋がる仕組みとなっていない。

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おり、各都市においても、その地域にふさわしい大都市制度の実現を目指した取組を行っている。

こうした中、平成 25 年には、「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、同答申で示された「さらに検討すべき課題」については国で議論されないまま 10 年以上が経過し、未だ法的整備はされておらず、均衡の取れた大都市制度とはなっていない。

特別市制度の創設は、道府県との二重行政の完全な解消や、基礎自治体に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基礎自治体同士の連携強化による圏域の発展、さらには日本の国際競争力の強化にも繋がるものである。そして、その効果を日本全体に広げることで、東京一極集中の是正や多極分散型の持続可能な地域社会を実現し、大都市が日本の成長のエンジン役を果たすことを可能にするものである。

急速に進む人口減少等を乗り越え、我が国がさらなる成長を実現するためには、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、国が真摯に受け止め、十分な議論がなされることが不可欠である。

については、持続可能な地域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、住民の意思を踏まえて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、下記のとおり要請を行う。

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、指定都市が果たす役割や大都市制度のあり方について、次期地方制度調査会において調査審議を行い、特別市の法制化に向けた議論を加速すること。
- 2 次期地方制度調査会に向けた検討を進める際には、研究会の設置などにより、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6年11月19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（素案）

－日本の未来を拓く、持続可能な社会の実現に向けて－

概要版

令和6年11月

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

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

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实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

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推進体制の確立

- 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の二層制の更なる柔軟化などの必要性

基礎自治体と広域自治体に求められる役割

- 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
- 広域自治体は、条件不利地域の小規模市町村の補完・支援だけでなく、これまで市町村が担ってきた役割を担うなど、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

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

3 今後の地方自治制度に求められること

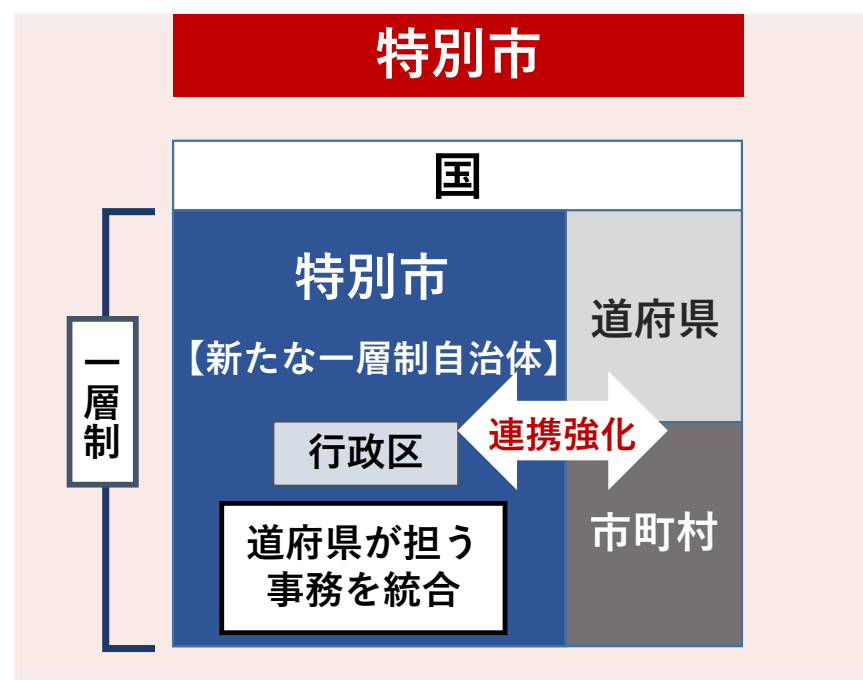
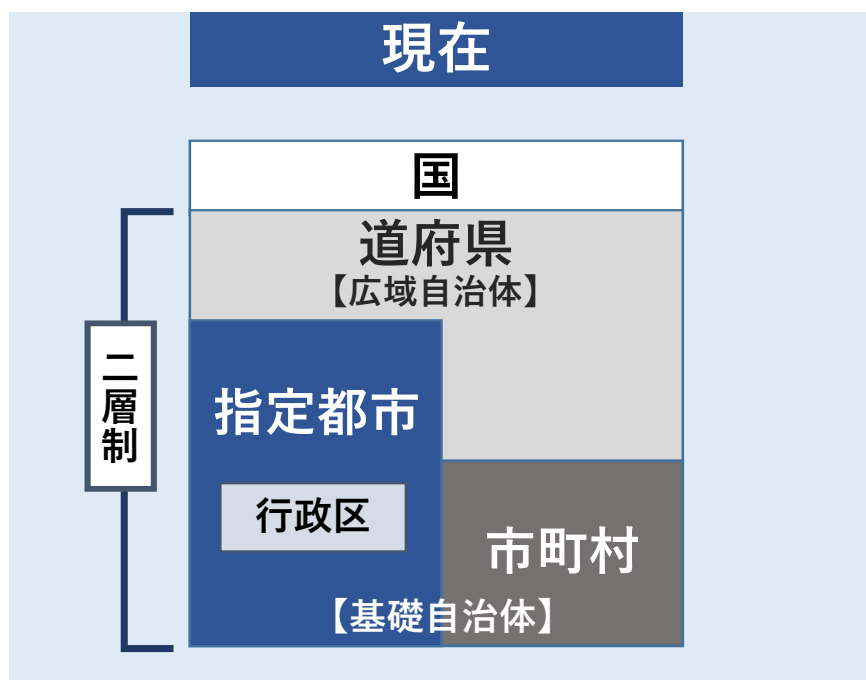
大都市の役割を最大限発揮できる仕組みの構築

- 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**：水平的・相互補完的、双務的な役割分担のもと、**都市の一体性の観点から都市課題へ迅速に対応**
- 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**十分な対応が図れないなどの課題**が発生

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**



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、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

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

- ✓ 都道府県及び近隣市町村等との水平的・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

グローバルな視点

- ✓ 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大都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 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**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。
- **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】 条件不利地域における道府県内自治体に対する**垂直補完の役割**を果たす

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
- ✓ 都道府県との役割分担による持続可能な行政サービスの実現
- ✓ 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

グローバルな視点

- ✓ 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

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）

－日本の未来を拓く、持続可能な社会の実現に向けて－

令和6（2024）年11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。こうした危機的な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、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に対する危機意識は国民全体で共有されるまでには至っておらず、こうした危機的な状況を変えるための、将来に向けた大きな制度改革の機運は高まっていない。

この状況に対し、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、都道府県、市町村の役割分担を含む行政体制の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、日本を牽引する大都市が、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、このたび、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」において議論を重ね、国や国会議員、経済界など、幅広い関係者に対する、「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（素案）」を取りまとめた。

本提言（素案）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
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、過度な人材の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) 効率的かつ効果的な地方行政推進体制の確立

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、地域資源に限られる中で、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推進体制を確立することが必要である。

(2) 基礎自治体と広域自治体に求められる役割

【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・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。

【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思われる事務を担うこととなっているが、基礎自治体の規模・権限の拡大に伴い、広域自治体の事務の範囲は変遷してきた経過がある。

今後、人口減少下で、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。

(3) 圏域マネジメントの仕組みの構築

人口減少下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、地方自治体同士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。

(4) 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、都市の一体性の観点から、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、我が国がさら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。

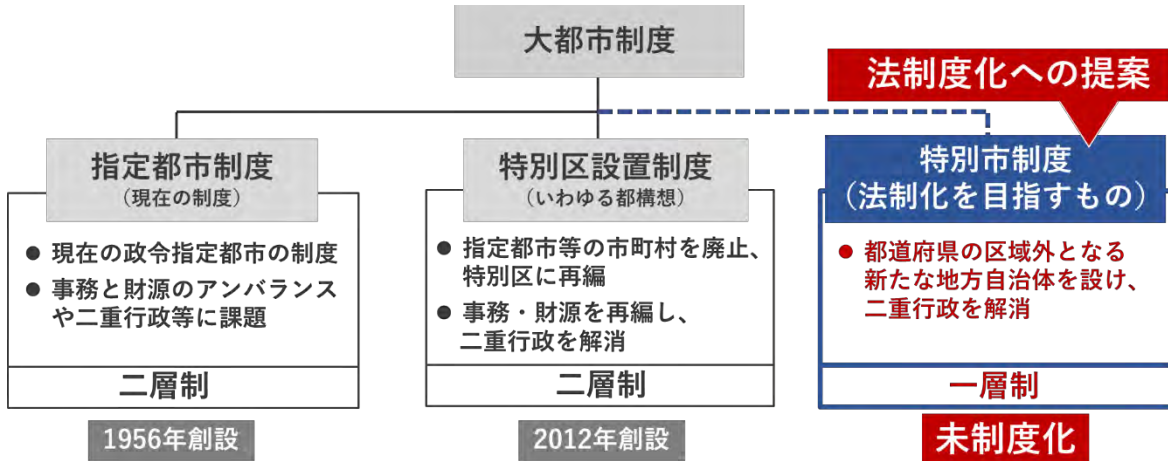
また、世界に目を向けると、独立性の高い大都市がスタートアップ企業の集積等を戦略的に行うなど、その特性を生かして競い合うことなどにより、大都市を中心とした強い経済圏が確立している事例も見られており、我が国においても、大都市がより強く圏域を牽引する仕組みを構築する必要がある。

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、住民の意思によって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。

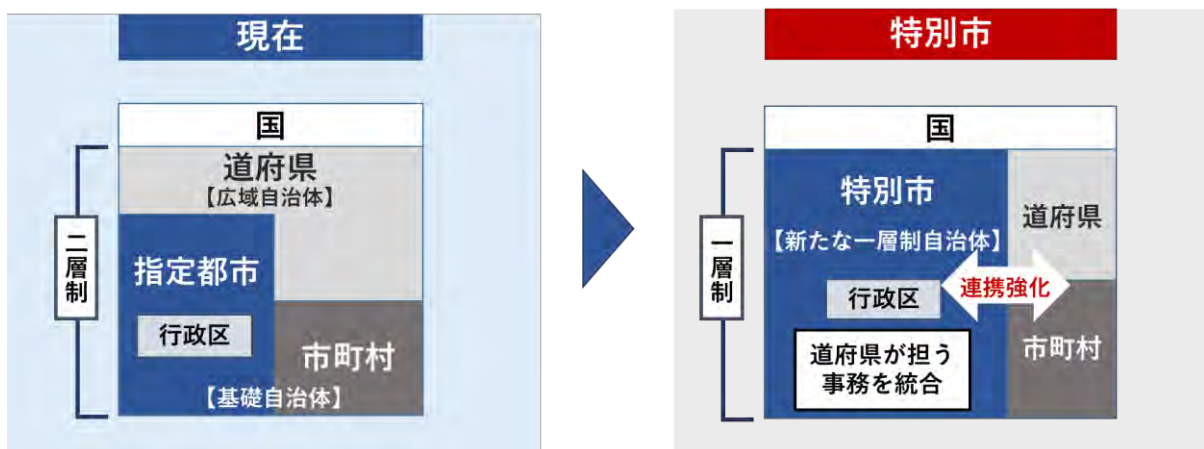
< 現在の大都市制度 >



(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、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。

(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】

都道府県及び近隣市町村等との水平的・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大都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、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。

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、都道府県のリソースを市町村間の広域連携が困難な地域における補完・支援に振り向けることが可能となる。

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や経済成長を前提とした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。

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の早期法制化を含めた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く必要がある。

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（素案）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。