

大都市制度を巡る動向について

神戸市会・大都市行財政制度に関する特別委員会
(令和6年12月17日)

参考人

伊藤 正次

東京都立大学大学院法学政治学研究科教授

意見の概要と構成

- ◆ 第30次地方制度調査会答申から約10年の社会情勢の変化を踏まえ、大都市制度の動向について、参考人個人の私見を陳述
- ◆ いわゆる「特別市（特別自治市）」構想をとりまく情勢は10年前に比べて変化している面があり、その実現に向けては、住民・関係者の理解と精緻な制度設計・推進戦略が必要と史料
- ◆ 構成
 - 1 第30次地制調答申の「宿題」
 - 2 情勢変化①：「非平時」における広域調整
 - 3 情勢変化②：デジタル化・DXと行政区・住民自治
 - 4 まとめと展望

1 第30次地制調答申の「宿題」

住民自治、警察制度、税財政

◆住民自治

「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。」

◆警察制度

「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。」

◆税財政

「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。」

住民投票の要否と範囲

◆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）

「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）」

◆指定都市市長会・多様な大都市制度実現プロジェクト会議「特別市に関する考え方の追加説明資料（素案）」（令和6年11月18日）

「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。」

- 地方自治法制定当初の特別市制度では、5大府県における住民投票が必要であるとされた
- 「特別市」の設置は地方自治法第6条第1項に定める「都道府県の廃置分合又は境界変更」に該当し、法律の制定を要するが、この法律は憲法第95条に定める地方自治特別法に該当するか
- ➡ 府県の住民を対象とする住民投票の制度化・実施は不可避か

2 情勢変化①：「非平時」における広域調整

地方自治法改正（令和6年）：国の指示に基づく都道府県による広域調整

3. 大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例

現行の国と地方公共団体との関係等の章とは別に新たな章を設け、特例を規定する。

① 国による地方公共団体への資料又は意見の提出の求め

事態対処の基本方針の検討等のため、国は、地方公共団体に対し、資料又は意見の提出を求めることを可能とする。

② 国の地方公共団体に対する補充的な指示

適切な要件・手続のもと、国は、地方公共団体に対し、その事務処理について国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施するため講ずべき措置に関し、必要な指示ができることとする。

【要件】個別法の規定では想定されていない事態のため個別法の指示が行使できず、国民の生命等の保護のために特に必要な場合（事態が全国規模、局所的でも被害が甚大である場合等、事態の規模・態様等を勘案して判断）

【手続】閣議決定

③ 都道府県の事務処理と規模等に応じて市町村（保健所設置市区等）が処理する事務の処理との調整

国民の生命等の保護のため、国の指示により、都道府県が保健所設置市区等との事務処理の調整を行うこととする。

④ 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る国の役割

国による応援の要求・指示、職員派遣のあっせん等を可能とする。

➤「特別市」と都道府県の調整を国が指示？

3 情勢変化②：行政のデジタル化・DXと行政区・住民自治

デジタル化・DXに伴う区の役割の変化

◆区の役割

- 行政的機能：大都市の広い市域を空間的に分割して身近な単位で行政サービスを提供
- 政治的機能：市（議）会議員・道府県議会議員の選挙区
- このうち、行政的機能はデジタル化・DXに伴い変化しつつある

◆フロントヤード改革

- 手続・申請のオンライン化の進展
- 「書かないワンストップ窓口」➡「行かない窓口」
- サービス提供空間としての区の役割の低下

◆バックヤード改革

- 本庁と区の役割分担の見直し：RPAの活用等で一部業務は本庁に集約？

区と住民自治

◆「住民代表機能」をもつ区は依然として必要か

- 第30次地制調答申の認識は、デジタル化・DXが進展する中、時代遅れになりつつあるのではないか
 - 他方、デジタル化になじまないきめ細やかな対人サービスを機能させるには、区よりも狭域なコミュニティの役割を充実させる余地もあるのではないか
- ➡区を対象とする「都市内分権」にとらわれず、市、区、コミュニティの役割をより柔軟に検討する必要があるのではないか

◆区の政治的機能をどう考えるか

- 市民が区に一定の愛着や親近感をもっているのであれば、行政的機能と切り離し、区選出市会議員による常任委員会等で区の課題を議論する等、区の政治的機能を維持・強化する方向が考えられるか
- あるいは、一層制自治の意義を強調するのであれば、区を前提とする選挙区制度を将来的には見直す方向が考えられるか

4 まとめと展望

まとめと展望

- コロナ禍を経てデジタル化が進む現在において、「非平時」における都道府県による広域調整の重要性が強調されるなど、「特別市」構想実現に向けた道のりは、10年前より厳しさを増している側面がある
- 「特別市」への移行手続については、道府県単位の住民投票が必要となる可能性
- 第30次地制調答申が提示した「宿題」のうち、警察制度、税財政の取扱いは依然として難問
- 区を単位とする住民自治の充実・強化は、デジタル化が進む現在においては、時代遅れの課題となりつつあるのではないか
- ポストコロナ・DX時代に即した新たな視点から「特別市」の制度設計・推進戦略を練り直す必要があるのではないか

ご清聴ありがとうございました



**TOKYO
METROPOLITAN
UNIVERSITY**