

大都市行財政制度特別委員会資料
令和4年2月7日
政 策 局

調査・研究テーマ

「特別自治市実現に向けたプロセス の調査・研究について」関連資料

令和4年2月7日

横浜市政策局

説明事項

- 1 第33次地方制度調査会について
- 2 特別自治市制度の設計に向けた事務・事業等の調査委託について

1 第33次地方制度調査会について

第33次地方制度調査会第1回総会

■日時

令和4年1月14日(金)

■場所

首相官邸 大会議室

■議事次第

1. 会長、副会長の互選
2. 会長、副会長あいさつ
3. 内閣総理大臣あいさつ・諮問文手交
4. 総務大臣あいさつ
5. 懇談
6. 今後の運営について

■ 諮問事項

社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び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、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方について、調査審議を求める。

■ 任期

令和4年1月14日(金)から2年間

■構成委員(30名)の氏名(所属・役職名等)

【学識経験者 18名】

市川 晃	住友林業株式会社代表取締役会長【会長】
荒見 玲子	名古屋大学教授
伊藤 正次	東京都立大学教授
岩崎 尚子	早稲田大学電子政府・自治体研究所教授
太田 匡彦	東京大学教授
大橋 真由美	上智大学教授
大屋 雄裕	慶應義塾大学教授
大山 礼子	駒澤大学教授
岡崎 浩巳	地方公務員共済組合連合会理事長
宍戸 常寿	東京大学教授
砂原 庸介	神戸大学教授
田中 里沙	事業構想大学院大学学長、株式会社宣伝会議取締役
谷口 尚子	慶應義塾大学教授
土山 希美枝	法政大学教授
牧原 出	東京大学教授
村木 美貴	千葉大学教授
山本 隆司	東京大学教授
横田 響子	株式会社コラボラボ代表取締役

【国会議員 6名】

谷 公一	衆議院議員
葉梨 康弘	衆議院議員
重徳 和彦	衆議院議員
馬場 伸幸	衆議院議員
長峯 誠	参議院議員
江崎 孝	参議院議員

【地方六団体 6名】

平井 伸治	鳥取県知事(全国知事会会長)
柴田 正敏	秋田県議会議長(全国都道府県議会議長会会長)
立谷 秀清	福島県相馬市長(全国市長会会長)
清水 富雄	横浜市議会議長(全国市議会議長会会長)
荒木 泰臣	熊本県嘉島町長(全国町村会会長)
南雲 正	新潟県湯沢町議会議長(全国町村議会議長会会長)

2 特別自治市制度の設計に向けた事務・事業等の調査委託について

別添資料:特別自治市制度の設計に向けた事務・事業等の調査委託(中間報告)

特別自治市制度の設計に向けた 事務・事業等の調査委託

(中間報告)

令和4年1月

EY 新日本有限責任監査法人

1. 調査の背景及び目的

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の5大都市では、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、府県からの独立を訴えて、戦前から「特別市制運動」を展開し、その結果、昭和22（1947）年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設された。

しかし、大都市がその区域から独立することによる空洞化を恐れた5府県（神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫）等の猛烈な反対に遭い、結局、特別市制度は適用されないまま、地方自治法の改正により昭和31（1956）年に廃止された。そして、その代わりに暫定的制度として、「指定都市制度」が創設され、5大都市に適用されることとなった。

横浜市は、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が指定都市制度の改革を国に訴えてきたが、制度創設から65年が経過した現在においても、制度の抜本的な見直しはされておらず、道府県との二重行政など大きな課題がある。

平成25（2013）年3月には、横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市制度の早期創設を目指し、国等に制度創設の要請、提案を行うとともに、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換に資するため、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定した。

その後、平成25（2013）年6月に、第30次地方制度調査会（以下「第30次地制調」という。）が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供に関する答申」を行った。同答申は、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」）を検討する意義を示しつつも、住民代表機能を持つ区の必要性、道府県警察を分割することによる広域犯罪対応への懸念、周辺自治体に対する道府県の行政サービス提供への影響など、さらに検討すべき課題が存在するとした。

横浜市では、これらの経過も踏まえ、特別自治市の早期実現に向け、附属機関である横浜市大都市自治研究会（第3次）からの答申を得て、令和3（2021）年3月に8年ぶりに「横浜特別自治市大綱」を改訂（以下、改訂した横浜特別自治市大綱を「大綱」という。）し、第30次地制調答申で指摘された課題への考え方、特別自治市の立法化に向けた取組や特別自治市実現までの対処策等を取りまとめた。横浜市は、この大綱に基づき、特別自治市の実現を可能とする法律制定について、国や政党に要請活動を行っている。また、指定都市市長会においては、令和2（2020）年11月に16市長が参加する「多様な大都市制度実現プロジェクト」が設置、令和3（2021）年11月に特別自治市への移行手続等を含めた具体的な法制案等についての最終報告を取りまとめ、国等へ法制化に向けた提案を行っている。

特別自治市の実現には、神奈川県（以下「県」という。）から移管を受けて新たに担うことになる具体的な事務・事業、これらに関する財政措置や執行体制、特別自治市域内における県有施設のあり方等を検討し、具体的な提案も求められる。加えて、第30次地制調の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25（2013）年6月）が指摘した課題に対しても、大綱で示した考え方を踏まえ、更に詳細な検討を行う必要がある。

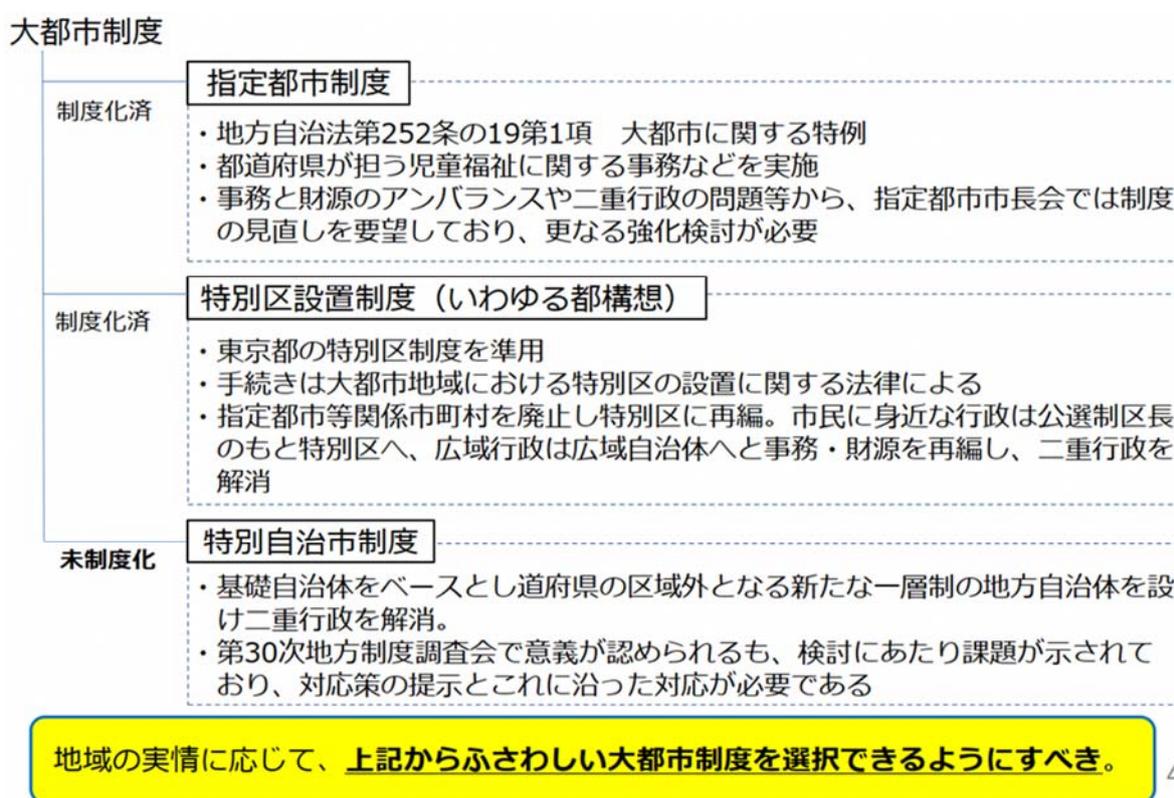
本調査は、横浜市の最新の長期財政推計や昨今の社会経済情勢等を踏まえ、改めて、大都市戦略としての特別自治市の必要性を明確にするとともに、県の事務・事業やこれに係る予算措置、保有財産や債務、職員配置等について、現時点で県が公表している各種データを入手しうる範囲で調査・分析し、また、特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取、大都市における住民自治の現況調査等、さらに、現時点での市民意識の把握の一環として実施された特別自治市に関するヨコハマeアンケートの分析なども踏まえ、今後、横浜市が特別自治市のより具体的な制度設計を行うに当たっての課題等を取りまとめるために実施するものである。

2. 大都市戦略としての特別自治市制度の必要性¹

現在、法制化されている大都市に係る地方自治制度には、①指定都市制度、②中核市制度、③都区制度、④大都市地域特別区設置法に基づき、指定都市を廃止・特別区に再編し、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度がある。

現行の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、上記の④の他に、指定都市が道府県から独立し、全ての地方事務とその権限を持つ「特別自治市」の2つがあるが、「特別自治市」については、法制度化がなされておらず、地域の実情に応じた多様な地方自治制度とはなっていない。我が国における大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別自治市」を追加することが必要であり、このことは全国 20 の指定都市市長で構成する指定都市市長会としても強く国に訴えているが、未だ実現していない。

図表 1 現在の大都市制度の状況（「中核市制度」及び「都区制度」を除く）



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10日）より

大都市を取り巻く様々な課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、将来を見据え、横浜市だけでなく、日本全体の成長力を高め、経済を活性化していくために、大都市・横浜が持つ力を最大限発揮できる特別自治市制度の早期実現を日本の国家戦略、即ち“我が国における大都市戦略”として取り組むべきである。

そして、その戦略の下、特別自治市制度実現による更なる行政サービスの充実や都市の成長による成果を、横浜市民はもちろん、近隣自治体を含めた圏域、ひいては日本全体に還元していくことが、大都市・横浜のあるべき姿であり、役割である。

¹ この章は、「横浜特別自治市大綱」（令和3年3月改訂、横浜市）を参照し、取りまとめたものである。

3. 調査内容

3.1 神奈川県の記事・事業等に関する調査

3.1.1 調査の対象範囲

神奈川県（以下「県」という。）がウェブサイト公表している「予算見積書」、「県有財産表」等のデータのうち平成30（2018）年度から令和2（2020）年度までの3か年を調査対象としている。

なお、記事・事業に係るデータは当初予算額を、財産及び債務に係るデータは決算額をベースとしてデータ収集を行い、調査・分析を進めている。

3.1.2 調査項目

調査に当たり、分析に必要な項目として、県の歳出・支出、歳入・収入、職員、県債、県有財産に係る以下の項目について、県が現時点で公表しているデータを入手しうる範囲で収集している。

図表 2 調査項目

調査項目	
歳出（一般会計・特別会計）	会計名、局名、款名・項名・目名、事業（細々事業）名、当初予算額、財源内訳、新性質別区分
歳入（一般会計・特別会計）	会計名、款名・項名・目名・節名、当初予算額
支出（企業会計）	会計名、事業コード、事業名、収入区分、内容、当初予算額
収入（企業会計）	会計名、事業コード、事業名、収入区分、内容、当初予算額
県職員	所属局部課、区分（本庁・出先機関）、職員数
県債残高	公債費（事業目的別）、残高、償還費（元金・利子）、公債諸費
県有財産	区分、行政財産（合計）、普通財産（合計） 所管（局・本部長、室・課名）、施設名、住所、土地（面積・価格）、建物（延べ面積・価格）

3.2 特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取

特別自治市の制度設計に向け、「道府県と指定都市の二重行政」、「大都市特例事務に関する税制上の不十分な措置」、「広域連携」、「特別自治市への移行手続」などについて、法学、行政学、財政学、まちづくりの四分野における有識者へのヒアリング等を行った。ヒアリングの主な内容は、以下のとおりである。

このうち、大津浩明治大学法学部教授及び宮脇淳北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授からは、特別自治市構想に関しての寄稿をいただいた（P9～P14）。

【有識者】

分野	有識者（専門）	※順不同
法学	明治大学法学部教授	大津 浩氏（憲法学）
行政学	北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授	宮脇 淳氏（行政学）
財政学	関東学院大学経済学部教授	望月 正光氏（財政学）
まちづくり	東京大学先端科学技術研究センター教授	小泉 秀樹氏（まちづくり）

【ヒアリングの主な内容】

- 道府県と指定都市の二重行政について
- 大都市特例事務に関する税制上の不十分な措置について
- 県の総合調整機能について
- 県の機関及び県有施設について
- 広域連携について
- 住民代表機能・住民自治について
- 特別自治市への移行手続について

3.3 大都市における住民自治等の現況調査の概要

特別自治市における住民自治構造の検討のため、次のとおり他都市における住民自治及び住民参画等の事例を調査した。

調査対象は、横浜市以外の19指定都市のほか、横浜市の行政区の人口規模²に近い中核市から千葉県柏市³とした。

3.3.1 指定都市

総務省「令和3年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」⁴に掲載されている行政区単位の住民自治（住民が行政に参画する仕組み）に関する組織の活動状況（活動状況は相模原市、新潟市、浜松市、大阪市、堺市を対象）、その他の住民参画・広聴の仕組み、自治会・町内会等の枠を越えた地域コミュニティづくりの担い手組織の事例について、各指定都市のホームページ等に掲載されている情報から調査を行った。

3.3.2 中核市（千葉県柏市）

市単位の住民自治（住民が行政に参画する仕組み）に関する組織の設置状況（任意設置）、その他の住民参画・広聴の仕組み、自治会・町内会等の枠を越えた地域コミュニティづくりの担い手組織の状況について、次のとおり柏市にヒアリングを行った。

日時	令和3年11月19日（金）15時15分～17時
場所	柏市南部近隣センター（ふれあいプラザ）2階会議室
ヒアリング対象	柏市地域づくり推進部地域支援課、南部近隣センター
主なヒアリング内容	・ 柏市の特色等について ・ ふるさと協議会について ・ 近隣センター（市民利用施設）について

² 横浜市における人口が最大の区：港北区（人口 359,745 人、令和3年11月1日現在）

³ 柏市の人口：429,903 人（令和3年11月1日現在）

⁴ 総務省（https://www.soumu.go.jp/main_content/000762440.pdf）

3.4 特別自治市に係る市民の意識調査

3.4.1 ヨコハマeアンケートの実施概要

特別自治市の認知度や、市と県の二重行政、指定都市制度における税財源の仕組みなどについて市民がどのように感じているのか、また、特別自治市に関する広報手法等について、「ヨコハマeアンケート」により、調査を行った。その概要は、以下のとおりである。

実施期間	令和3年6月18日（金）から7月2日（金）
回答者数／回答率	1,633人 / 46.3%
主な質問項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特別自治市を知っているか ・ 特別自治市を知ってもらうためにはどのような取組が必要か ・ 自身の居住地を県外の方に聞かれた際、どう回答するか ・ 指定都市と県がそれぞれ同種の事務を処理していることについてどう思うか ・ 指定都市制度における税財源の仕組みについてどう思うか

年代別・性別のメンバー数／構成比

	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	不明	計
男性	13 (0.4%)	60 (1.7%)	194 (5.5%)	422 (12.0%)	434 (12.3%)	427 (12.1%)	255 (7.2%)	1 (0.0%)	1,806 (51.2%)
女性	9 (0.3%)	102 (2.9%)	482 (13.7%)	546 (15.5%)	384 (10.9%)	132 (3.7%)	41 (1.2%)	0 (0.0%)	1,696 (48.1%)
不明	1 (0.0%)	3 (0.1%)	3 (0.1%)	6 (0.2%)	4 (0.1%)	4 (0.1%)	1 (0.0%)	0 (0.0%)	22 (0.6%)
計	23 (0.7%)	165 (4.7%)	679 (19.3%)	974 (27.6%)	822 (23.3%)	563 (16.0%)	297 (8.4%)	1 (0.0%)	3,524 (100.0%)

年代別・性別の回答者数／回答率

	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	不明	計
男性	2 (15.4%)	15 (25.0%)	75 (38.7%)	223 (52.8%)	242 (55.8%)	278 (65.1%)	151 (59.2%)	1 (100.0%)	987 (54.7%)
女性	1 (11.1%)	20 (19.6%)	146 (30.3%)	208 (38.1%)	169 (44.0%)	69 (52.3%)	20 (48.8%)	0 (0.0%)	633 (37.3%)
不明	0 (0.0%)	2 (66.7%)	2 (66.7%)	3 (50.0%)	2 (50.0%)	3 (75.0%)	1 (100.0%)	0 (0.0%)	13 (59.1%)
計	3 (13.0%)	37 (22.4%)	223 (32.8%)	434 (44.6%)	413 (50.2%)	350 (62.2%)	172 (57.9%)	1 (100.0%)	1,633 (46.3%)

3.4.2 ヨコハマeアンケートの実施結果

主なアンケート結果は、以下のとおりである。

(1) 特別自治市の認知度等について・・・「制度の概要まで知っている」が12.4%

「名前だけは聞いたことがある」が47.5%

Q4 あなたは、「特別自治市」を知っていますか。 (単一選択)			
n = 1,633			
ア	制度の概要まで知っている (⇒Q5)	12.4%	203
イ	名前だけは聞いたことがある (⇒Q5)	47.5%	776
ウ	全く知らない (⇒Q6)	39.4%	644
無回答		0.6%	10
		100.0%	1,633

(2) 市民の（居住地に関する）意識について・・・「横浜市民」が82.2%

Q13 あなたは、自身の居住地を県外の方に聞かれた際、どう回答しますか(どの回答が最も自然に感じますか)。 (単一選択)			
n = 1,633			
ア	私は「横浜市〇〇区〇〇町住民(在住町会)」です	1.2%	19
イ	私は「横浜市〇〇区民(在住区)」です	9.2%	151
ウ	私は「横浜市民」です	82.2%	1,343
エ	私は「神奈川県民」です	5.8%	95
オ	いずれにも該当しない	1.1%	18
無回答		0.4%	7
		100.0%	1,633

(3) 二重行政について・・・「整理される方がよい」が80.5%

Q2 市民の方々の暮らしに関わる様々な分野で、指定都市と県がそれぞれ同種の事務を処理しています。このことについて、あなたは、どう思いますか？ (単一選択)			
n = 1,633			
ア	指定都市と県で重複している事務は整理される方がよい	80.5%	1,315
イ	今のままでよい	7.4%	121
ウ	わからない	9.7%	158
その他		2.4%	39
無回答		0.0%	0
		100.0%	1,633

(4) 指定都市制度における税財源の仕組みについて・・・「制度を見直すべき」が74.7%

Q3 「指定都市」は、法律に基づき、道府県に代わり多くの事務を担っていますが、その仕事を行うために必要な税財源は十分ではありません。あなたは、このような「指定都市」制度における税財源の仕組みについて、どう思いますか。 (単一選択)			
n = 1,633			
ア	「指定都市」の事務負担に見合った税財源が配分されるように制度を見直すべき	74.7%	1,220
イ	「指定都市」のような大都市は現行の制度のまま多くの事務を担うべき	5.5%	90
ウ	わからない	13.9%	227
その他		5.6%	91
無回答		0.3%	5
		100.0%	1,633

4. 今後の予定

県の事務・事業やこれに係る予算措置、保有財産や債務、職員配置等について、収集した各種データを分析するとともに、特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取、大都市における住民自治の現況調査等、現時点での市民意識の把握の一環として実施した特別自治市に関するヨコハマeアンケートの分析なども踏まえ、3月末までに、特別自治市のより具体的な制度設計を行うに当たっての課題等を取りまとめていく。

憲法から見た特別自治市制度

明治大学法学部教授 大津浩

1 問題の所在

巨大化し自立化を強める一部の政令市（法令用語では指定都市）とこれを包括する道府県との関係は再考を余儀なくされている。現実には「二重行政」が常態化する一方で、これへの対処策として道府県から政令市へ権限移譲がなされた場合でも財源移譲は不十分なまま残されており、かつ道府県からの関与も残されている。道府県からの独立を要求する政令市に対して、道府県側は協議による「二重行政」解決と国への共同陳情による行財政問題解決を提案する。しかし道府県側のそれは理想論であって、現実には、重要な権限や財源を手放すことのない国とその下で相対的に有利な権限・財源状況にある道府県が、政令市の望むような権限・財源改革に常に消極的となるため、結局は現状維持の状態が続き、政令市の自立化が阻害される。政令市側は、このような状況を打破するために特別自治市構想を主張するのであるが、財政的な損得や行財政の効率性の議論を展開する限り、政令市と道府県はそれぞれ前提とするものが異なるため、政令市側の主張に十分な正当性を認めもらうことには困難が付きまとう。

私は、特別自治市問題は都市住民の自己決定権の問題、すなわち民主主義の深化の問題だと思う。もちろん植民地独立運動のように、政令市側に一方的に独立する権利まで認めるものではないが、日本国憲法が保障する地方自治原理、とりわけ住民自治の原理と調和するように現行法を解釈し、あるいは法改正できるならば、一定の条件（自立できるだけの人口規模要件と関係道府県議会の同意の要件）を満たした政令市は、憲法が保障する地域的自己決定権の問題として特別自治市化する権利を持つと考える。もちろんこうした条件を備えた政令市であっても、住民投票の結果、独立よりも、道府県の指導と管理を受け入れつつ道府県内の他の市町村と連帯する道を選ぶというのも、これまた住民の自己決定権の結果であるなら正しい選択である。現状の最大の問題点は選択の自由がないことである。政令市が一定の条件を満たすことができたとしても、現行制度の下では道府県から独立するという選択肢がないため、道府県の指導と管理の下で他市町村と強制的に連帯させられ、住民の自己決定権が阻害されてしまうのである。以下、憲法原理としての住民の自己決定権が特別自治市構想とどのように結びつくのかを素描したい。

2 日本国憲法が想定する地方自治の原理

日本国憲法の地方自治原理を示す最も重要な言葉が「地方自治の本旨」（憲法92条）である。従来、「地方自治の本旨」の法的な意味は曖昧なままであったが、近年では国民主権の深化の視点からこれを捉える考え方が有力になりつつある。「地方自治の本旨」は一般に住民自治と団体自治から説明されるが、団体自治は手段にすぎず、その本質は住民自治の実現にある。住民自治の本質は住民の自己決定権であるが、これは主権者国民による自己決定権の一部をなすものである。つまり地方自治とは、「国民主権の地域的な実現」を意味するのである。そして憲法92条が法律によっても侵しえない「地方自治の本旨」を保障していることの意味は、「主権者国民の地域的な主権行使の場」としての自治体の地位と制度と権能の保障にあるのである。

3 二層制の問題とは主権者国民による地域的主権行使の場の基本枠組みの選択問題

特別自治市は広域自治体に包括されない（巨大な）基礎自治体の一層制を作ることと言われる。それでは、憲法は都道府県と市町村の二層制を義務付けているのであろうか。

有名な「渋谷区長選贈収賄事件」最高裁判決（昭和38（1963）年3月27日）は、歴史的沿革を基準に「憲法上の地方公共団体」の地位の有無を判別する解釈を示すことで、区長直接公選制が廃止された東京都特別区についてその「憲法上の地方公共団体」の地位を否定し、結果的に二層制の憲法保障を認めなかった。しかし特別自治市問題にとって重要なのは、その後の差戻審（東京地判昭和39（1964）年5月2日）において、区長直接公選制を廃止した昭和28年地方自治法改正が、特定の自治体に対する特別な制度を立法化する場合に住民投票による賛成を義務付ける憲法95条の地方自治特別法に該当するかを論点としたところにある。東京地裁は、特別区については「憲法上の地方公共団体」ではないことから憲法95条の保障の域外とし、かつ東京都についても地方自治法上の「特別区」制度が他の自治体にも適用される可能性を持つ一般法であることを理由に、住民投票を要する憲法95条の対象ではないとした。

この裁判はここで終わってしまったが、現在の深化した国民主権論及び地方自治権論の視点からいうならば、当該手続きが地方自治特別法の問題であるか一般法の問題であるかは別に、主権者国民が特別区と都の二層の「地方政府」の場で主権を地域的に行使していた状態から、一層の「地方政府」の場のみで主権の地域的行使をするという重大な変更がなされた点に着目すべきだったのである。そして日本国憲法が、国民による主権の全国的行使の最も重要な場である憲法改正については96条で国民投票を義務付けている点、並びに95条で特定自治体を狙い撃ちにする立法を地方自治特別法に分類し住民投票による賛成を必須としている点に鑑みれば（これを「半直接制」型の統治形態と呼ぶ）、主権行使の基本枠組み自体の変更については、日本国憲法は常にレファレンダム（国民投票および住民投票）という直接民主制の発動を義務付けていると考えるべきだったのである。現代の深化した憲法解釈論では、日本国憲法は二層制を原則として義務付けているけれども、例外的に地域的主権者としての住民が直接民主主義の手続（住民投票）によって地域的主権行使の基本枠組み（段階構造）の変更を認めた場合に限り、一層制や三層（以上）制への変更が認められるという考え方（二層制原則説＋主権者意思発動による例外許容説）が次第に有力になりつつあるといえよう。

4 特別自治市への転換の手續上の論点

① 憲法95条地方自治特別法該当性

憲法95条は、特定の自治体の組織・運営・権能について他と異なる取り扱いをする法律について、国会単独立法の原則（憲法41条）の例外として住民投票による同意を義務付ける。1949年～1952年の18都市を対象とする15の地方自治特別法（広島市平和記念都市建設法、旧軍港市転換法等）の実例があるが、これらはすべて特権付与型（国有財産法の例外としての無償譲渡等）の立法であり、差別的立法への抵抗手段というよりもむしろ自治体の個性尊重の方向で用いられてきた。地方自治特別法該当性の基準はかなり恣意的であり、立法権を独占する国会の広い裁量に委ねられているのが実情である。つまり特殊な制度を適用するために、特定の自治体を名指ししオーダーメイド的な法律を作ることがどうしても必要な場合を除けば、特殊な自治制度の設置方法も、一般法の個別的適用に留めるか、地方自治特別法の制度を使うかは国会の政治判断に委ねられている。特別自治市

の制度化についても、一般法の形式をとるやり方も地方自治特別法の手続きを用いるやり方も両方可能である。前者の場合には、地方自治法の改正と必要な手続法の制定により、一定の要件を満たした大都市（巨大な政令市に限定？）に県から独立し、県と同格の地位・権限と財源を認めればよいから、これは地方自治特別法ではなく、地方自治法上の「特別区」制や大都市地域特別区設置法（いわゆる大阪都構想法）と同じ一般法となるので、この意味では憲法95条に該当しない。そうではあっても大都市地域特別区設置法のように政治選択として住民投票を義務付けることは可能であるし、前述のように地域的主権者の主権行使の場の基本枠組み変更問題として考える場合には、一般法として特別自治市機構手続き立法を行う場合にも、「半直接制」型の日本国憲法の国民主権原理と「地方自治の本旨」が住民投票による直接民主制の手続きを義務付けていると解する余地は十分にある。他方で、道府県からの分離のあり方や隣接することとなる旧所属道府県との関係については、政令市それぞれの特事情があることに鑑みると、政令市ごとにオーダーメイド型の地方自治特別法を制定する方向も十分に検討に値する。もちろんこの場合は、憲法95条により住民投票による賛成が必須となる。

② 都道府県の廃置分合・境界変更手続との関係

特別自治市がそれまで所属していた県から独立した場合、制度上は特別自治市が「県」の地位も持つことになるが、それは元の県の分割・境界変更の意味を併せ持つことになる。この点で、地方自治法上の都道府県の廃置分合・境界変更の制度との関係が問題となる。地方自治法6条は都道府県の廃置分合・境界変更を法律事項とするが、従来の行政解釈では、地方自治法6条に基づく都道府県の廃置分合を定める法律は特定自治体を対象とするので憲法95条の地方自治特別法に該当するとされてきた。この場合は関係する県民の投票が必要となる。県民投票による廃置分合は反対票が多数にあることが予想されるため、事実上憲法95条は、類別としての都道府県の存在ではなく、個別の都道府県の存在それ自体を事実上憲法保障してきたといわれる。

しかし道州制賛成派の議論が強まる中で、2004年に地方自治法が改正され、都道府県の合併については関係都道府県議会の議決と国会の承認さえあれば総務大臣の告示だけで（住民投票抜きで）合併が可能となる「都道府県の申請による合併の特例制度」ができた（6条の2）。同制度は、市町村合併制度（7条）に倣ったもので、自治体間の自主的合併は「地方自治の本旨」にかなうので、特例として認めたとされる。この経緯から分かることは、法律で地方自治特別法に該当すると定めていた案件も、法改正で一般法の形式に替えればそれだけで地方自治特別法の対象から外してしまえるというような恣意的な運用が常態化している事実である。都道府県の合併の場合に限った特例であり、地方自治法6条がある限り都道府県の分割と新しい「県」の設置の意味も持つ特別自治市の制度化のための立法は地方自治特別法でなければならない（したがって県民投票が必要）という主張がなされるかもしれない。しかし特定の政令市を名指しした地方自治特別法を国会に制定させる場合でも、特別自治市化の手続きに入った政令市がある道府県におけるその同意の手続きを規定する一般法を新「6条の3」として地方自治法に挿入するならば、当該政令市を対象とする住民投票は憲法上必須であるにせよ、分割される側の道府県を対象とする県民投票は憲法上は必須ではなくなり、例えば県議会の同意だけで済むような制度設計も可能である。政令市の住民は二層制から一層制への主権行使の場の大変更があるのに対して、「分割」される県の側の残余の県民のほうは二層制は維持されるのだから、憲法上、住民投票が必須となるわけではない。

③ 住民投票の範囲をめぐる論点

特別自治市の設置手続きにおいては住民投票が必須だとしても、それは政令市の住民投票でいいのか、県民投票であるべきなのかという論点がある。1947年制定の原初の地方自治法（7月26日公布、12月12日一部改正）に定められていた「特別市」制度が道府県住民全体を対象としていたこと（265

条7項)は、特別自治市移行手続きにおける当該政令市住民に限定された住民投票制こそ正当という主張を妨げない。なぜならこの規定の制定過程を見れば、当初は「特別市」となる自治体の住民投票こそ正当としていた政府が、道府県側からの激しい反発とGHQをも巻き込んだロビーイングに折れた結果、道府県民投票の規定に変わったという史実があったからである。地方自治特別法における住民投票の対象は、あくまでも大幅な制度変更の対象となる自治体(特別自治市の場合には巨大政令市の住民というのがその制度趣旨から導かれるはずである。独立された側の道府県は制度変更は生じていないのだから、独立されることで経済的財政的な影響を受けるという理由では地方自治特別法の対象にはならない。したがって憲法95条を根拠に道府県民投票を主張することもできない。当時も、住民投票対象を道府県民全体とするのは憲法95条に違反するという主張はかなり強かったのである。

財政的「影響が及ぶ」か否かを基準に住民投票範囲を決めるのは、二層制の変更に関する憲法理論的考察からは誤りである。国会が政令市の立法化要求を受け入れることが前提であるが、特定政令市ごとにオーダーメイド型の特別自治市設置法を地方自治特別法として制定させる場合であれ、一般法の形式で政令市から特別自治市への移行を認めるための地方自治法改正と新たな手続き法制定の場合であれ、二層制の変更こそがその中核的な意義である以上、地域的主権行使の段階構造の選択問題として参政権に直接影響が出る範囲に住民投票対象を限定することが必然となる。財政的「影響が及ぶ」範囲の住民の声を反映させるには、道府県議会の同意手続きこそが最も適切である。

なお、地域的主権行使の場の基本枠組みの選択として直接民主制の手続を通じた一層制(特別自治市)を創出するのだから、上手くいかなかったときは同じく特別自治市の住民投票と関係地方議会(県議会及び特別自治市議会)の賛成に基づき、二層制に復帰する道を法律上に設けておくべきであろう。全ては住民の選択に委ねられる。

5 自治体内(都市内)分権・対内的代表制の保障

特別自治市化を求める政令市は巨大な人口を持つ。巨大な政令市は、現状のように単なる行政区しか持たない場合は内部において住民の声が反映しにくく、地域的主権者たる住民による主権の地域的行使の保障という日本国憲法の要請(前文、1条の国民主権の規定と92条の「地方自治の本旨」の規定が根拠)に反することになる。2014年改正・2016年施行の地方自治法252条の20の2の「総合区」もこうした要請に沿うものであろうが、より一層の自治体内(都市内)分権化と対内的代表制の保障が必要である。もっとも、今の政令市でこのような分権化・代表制を進めようとするれば、「二重行政」どころか事実上の「三重行政」に近づくことになる。「三重行政」の弊害を避けるためにも、巨大政令市は特別自治市に変わる必然性がある。

特別自治市になった場合に、より住民自治を進展させるためには、特別自治市内の各行政区に何らかの住民代表機関を設ける方が望ましい。外国でみられるように、巨大な市議会の議員の選挙区を行政区単位とし、彼らが全体としての市議会で活動するだけでなく、各区庁舎内に設けた「区協議会」にそれぞれ分属して区の政策を論じ、任命制区長の諮問機関となる制度があってもよいであろう。市長による区長の任命に対して「区協議会」の同意手続を設けることも考えてよい。自治体内分権はそれぞれの特別自治市ごとに条例で定めるべきである。あるいはオーダーメイド型の地方自治特別法を制定してもらった場合には、予め当該政令市の方で自治体内分権化・対内代表制度を設計したうえで、国会に対してこれを盛り込んだ地方自治特別法を制定してもらったべきであろう。

「政策は現場に宿る」 ～創造的政策力を高める特別自治市制度の実現へ～

北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授
宮脇 淳

指定都市市長会は、2021年11月16日に「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」を行った。これに続き、最大の政令指定都市である横浜市、そして川崎市、相模原市を抱える神奈川県は同年11月26日、「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会報告書」を提示し、特別自治市制度に関する論点整理を通じて問題点を投げかける形となり、大都市制度議論が再び萌芽し始めている。社会の環境と構図が大きく変化する中で、日本全体の持続的発展とそのあり方を地域の視点から考え再構築する上で極めて重要な流れといえる。特別自治市をはじめとする大都市制度議論は、2000年代初頭の第2次地方分権改革で大きな焦点となり活発な議論が展開された。しかし、同時に投げかけられた道州制議論との間で相打ち的隘路に陥り、その後の国の議論の中心的テーマから後退している。

大都市制度議論が隘路に陥った本質的原因の第1は、議論自体が都道府県と政令指定都市、あるいは政令指定都市と市町村といった行政機関間、すなわち行政体系議論が中心となり、住民の視点からは遠い存在であったことが挙げられる。特別自治市の誕生が地域住民や経済活動にいかなる変化をもたらすか次の世代にも目を向けて、地方自治の本質である地域の共助の視点から行政と政策のあり方を議論することが重要となる。それは、「政策は現場に宿る」の原則に立ち戻ることであり、基礎自治体としての政令指定都市のあり方を眺めなおすことでもある。その際、現行の政令指定都市制度の下にある行政区の取り扱いが議論される。住民の議論参加や行政へのチェック機能の制度的多様化が進む中で、ICTの進化も加わり住民ニーズや意思の把握も単純に従来との比較で希薄化するとは言えない。特別自治市の議会や行政区長の機能強化等により、共助の中でさらに充実させることが可能な時代となっている。

右肩上がり時代で外部環境の変化が少なく、均衡ある国土の発展を画一的に求めてきた戦後半世紀では、調整機能による権限や財源の配分を軸とした増分主義的発想で行政体系を形成することにも意義があった。いわゆる調整行政の展開である。しかし、外部環境が流動的で地域の多様化・成熟化が進む今日、トップダウン型の調整行政自体の有効性が相対的に低下している。国からはじまる画一的な三層の行政体系だけでなく、地域の新たな活性化・持続性の核となる創造的政策力を高める制度の構築が必要となっている。その構築では、これまで「やってきたから」を根拠に現行制度を正当化するのではなく、一歩でも住民にとってより良い地域にするための仕組みづくりの発想が核となる。制度や政策に、100点はない。だからこそ、新たな視点が抱えるマイナス点に目を向け否定するのではなく、プラスの視点でいかに克服するかを考える必要がある。たとえば、特別自治市制度が改善を求める二重行政議論について、議論の前段として二重行政自体の有無が指摘されることも珍しくない。その際に、既存の行政体制や法令を前提にそれに依拠していることで有無を判断するのではなく、より良い住民生活の実現に向けてより良い法制度を追求していく姿勢が必要である。それが、政策議論であり創造的政策力である。

第2に重要な点は、集積を生かす地域づくりの視点を持つことである。大都市を「集中」の問題として議論することも多い。しかし、日本の持続的発展を意図した場合、「集積」をどう生かしていくかの議論が重要となる。「集中」とは、人、物、資金などの資源がフロー面から一か所に集まることであり、「集積」とは各種の資源が結びつきストック面から機能することを意味する。政令指定都市に集積した資源、これまで蓄積した力を圏域さらには全国のネットワークとしていかに活用するか、財源や権限だけでなく、政策力・情報力・マネジメント力を生かせる行政体系のあり方を議論すべき時となっている。ネットワークのハブ機能を担い、行政区域に柔軟な圏域の活力をグローバル社会に結びつける基礎自治体による政策的プラットフォームを形成する。それにより、創生する地域に進化する必要がある。

但し、圏域論、水平的ネットワーク論には常に壁が存在する。基礎自治体間の連携には、常に財政力差などを反映した利害対立や都市部の独り勝ちの懸念など相互信頼感の形成が必要となる。すなわち、資源制約が強まる成熟化の中では、圏域やネットワーク自体を一般市町村にとって魅力あるものとして、水平的連携を充実させていく必要がある。その具体像を政令指定都市自らが積極的・具体的に示していく必要がある。

第3は、リスク対応力の充実である。これまでを重視し、経済社会の環境変化への認識が遠いほどリスクは高くなる。不完全でも将来の変動を認識し、リスクの顕在化から受ける地域のマイナス影響を軽減するリスクマネジメントが重要となる。地域、住民生活に対する影響度の大きいリスクに焦点をあて、発生した場合にいかに対処するかを地域そして現場の視点から事前に考えることが耐久力のある自治体経営のカギとなる。地域密着型リスク対応力を高めるには、既存の行政区域に囚われない政策的展開、すなわち住民に近い基礎自治体間での連携を機動的に実現し、水平的ネットワークの特性を生かせる仕組みが重要である。第二次地方分権改革でも国を含めた投網型の三層制に基づく調整行政が、地域の目の前にある危機に必ずしも機動的に対応できないことへの克服方策の一つとして権限移譲と共に、水平的連携や大都市制度のあり方が議論されている。

これまでの地方分権議論で中心となったのは、消極的自由の実現である。消極的自由とは、既存の経済社会の中で制約を受けている場合、その制約を取り除くこと、すなわち「・・・からの自由」を意味する。地方分権でいえば「国からの自由」であり、「・・・」は国の制度や姿勢となり国から与えられたものを意味する。これに対して積極的自由とは、制約を取り除くだけでなく、自ら新しい政策や制度を生み出す自由、自らの決定と責任、説明責任に基づいて新たな行動を展開する、いわゆる「・・・への自由」を意味する。この「・・・への自由」の「・・・」は地域の特性を踏まえ、基礎自治体自ら創造し展開していく。最終的目的である積極的自由の充実は、地方自治体自らが集積した力と連携により生み出す力を積み重ねなければ実現できない。消極的自由と積極的自由は、地方分権の車の両輪であり、後者の中核となるのが創造的政策力である。そうした地域の積極的自由を充実し、圏域全体の活性化と持続性を実現するネットワークハブとして特別自治市をはじめとした多様な大都市制度の在り方を議論していく必要がある。

令和 3 年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書 構成 (案)

1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する行財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること。

2 調査・研究テーマ

特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究について

3 調査・研究テーマの選定理由

令和 2 年に発生した新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、人口が集中する大都市のリスクや制度の課題が浮き彫りになったこと、また、同年 11 月に大阪市において、大阪市の廃止と特別区設置のため、2 回目の住民投票が実施されるなど、地域の実情に応じた大都市制度のあり方について、国民の関心を高めることとなった。

これらの動きを踏まえ、本市では令和 3 年 3 月に横浜特別自治市大綱を改正した。現行の指定都市制度はすでに 65 年が経過し、昨今の社会情勢の変化や大都市の実態に即応した制度となっていないため、横浜特別自治市大綱に基づき、特別自治市の早期立法化を国や政党に求めていく必要がある。

また、令和 3 年 5 月 17 日に開催された指定都市市長会においても、多様な大都市制度の早期実現を求める提言が採択された事を受け、本市においても、同年 6 月 4 日に特別自治市制度の早期実現を求める意見書が可決された。

今後は、これまでの制度設計から制度実現に軸足を移しつつ、実現までの課題や対処方策などのプロセスを明確にしていくことが特に重要である。

そこで、国・政党や他都市の動向もふまえ、現行制度における取組、立法化に向けた取組、特別自治市実現までの対処策など、特別自治市実現に向けたプロセスについて調査・研究し、議論を深めていくこととした。

4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会 (令和 3 年 6 月 8 日開催)

ア 議題

- ・令和 3 年度の委員会運営方法について
- ・新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・指定都市の「令和 4 年度国の施策及び予算に関する提案 (通称 : 白本) 」について

イ 委員意見概要 (委員会における委員意見等を記載)

(2) 委員会 (令和 3 年 7 月 30 日開催)

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」について
- ・指定都市の「令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

イ 委員意見概要（委員会における委員意見等を記載）

(3) 委員会（令和3年9月10日開催）

ア 議題

- ・参考人の招致について

(4) 委員会（令和3年9月30日開催）

参考人として、一橋大学大学院教授 辻 琢也氏を招致し、特別自治市制度実現に向けた展望について講演をいただいた。

ア 議題

- ・特別自治市制度実現に向けた展望について
- ・指定都市の「令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

イ 講演概要（参考人の講演の概要を記載）

ウ 委員意見概要（委員会における委員意見等を記載）

(5) 委員会（令和3年12月1日開催）

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」について

イ 委員意見概要（委員会における委員意見等を記載）

(6) 委員会（令和3年2月7日開催）

本日の概要を記載

(7) 委員会（次回開催予定）

当日の概要を記載

5 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

大都市財政の実態に即応する財源の拡充について要望を行った。

- (1) 自由民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月25日実施）
- (2) 立憲民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月24日実施）
- (3) 公明党所属国会議員に対する要望（令和3年11月22日実施）
- (4) 国民民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月19日実施）
- (5) 日本共産党所属国会議員に対する要望（令和3年11月17日実施）

6 まとめ

委員意見等から導き出される本委員会のまとめを記載