

大都市における行政課題への対応に関するWG 第6回

補足資料

令和7年5月
総務省自治行政局

道府県が処理している事務への影響に関する各省庁担当課への聞き取り結果

(質問事項) 現在、道府県が処理している事務について、仮に「特別市」が設置されることとなった場合、当該事務の処理にどのような影響が生じることが考えられるか。これに対し、どのような対応の方向性が考えられるか。

警察事務 (警察庁)

- 警察事務は、都道府県の単位で処理することを基本としており、広域自治体である都道府県と同格のものとして「特別市」が設置された場合に、「特別市」の単位で警察を置き、警察事務を処理することは考え得るのではないか。
- 警察組織としては、一定の人口規模があれば成立し得ると思われるが、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現実的な問題が存在するのではないか。
- また、指定都市を包含するような大規模な道府県警察には、有事の際に他県警察を援助する役割が期待されているが、「特別市」の設置により警察組織が分割されると、こうした機能への影響が懸念される。
- 「特別市」と残存する道府県とで警察組織を共同設置するという対応については、現行法上、公安委員会の共同設置はできないとされており、その可能性について直ちに答えられるものではないが、警察事務に対する長・議会の関わりや警察の民主的管理の在り方をどう考えるかといった課題があるのではないか。

医療提供体制の確保に関する事務 (厚生労働省)

- 高度・特殊な専門的医療だけでなく、一般的な医療サービスについても、都道府県において、限られた医療資源で良質かつ適切な医療提供体制を確保する観点から、地域医療構想による医療機関の機能分化・連携や、医療計画に基づく救急・周産期医療提供体制の確保等が進められている。
- また、大都市部に医師が集中している中、医師偏在対策については、広域的に調整することが効果的であるため、都道府県において、大都市部・非大都市部を含む取組が進められているなど、実際の医療提供体制の確保は基本的に都道府県単位で検討・調整されている。
- 大学病院や医師等の医療資源の多くが大都市部にある現状を踏まえると、「特別市」の事務とした場合には、「特別市」と残存する道府県の区域を含めた一体的な医療提供体制の確保に向けた取組が行われないこと等により、資源の効率的な活用による医療提供体制の維持が困難となることが懸念されるのではないか。
- こうしたことを踏まえると、「特別市」と残存する道府県の間で協議・調整を行うための新たな仕組みを設けることが考え得るが、その場合であっても、協議・調整が調わなかった場合の対応についてはなお課題があるのではないか。

都市計画に関する事務 (国土交通省)

- 都市計画区域の指定や、特に広域の見地から決定すべき都市施設(上下水道や一級河川等の一部)に関する都市計画の決定に係る事務については、都道府県が担っている。
- 「特別市」が設置された場合、広域調整や効率性の観点から、これらの事務を国が行うこととすることや、「特別市」と残存する道府県の間で広域調整を行うための新たなルールを設けることが考えられるが、現在都道府県が担っている地域のまちづくりに関する判断を国が行うことの妥当性は、論点となるのではないか。
- 市町村が施行する都市計画事業の認可については、適切性・公益性を確認する必要があるため、都道府県が行うこととされている。
- 「特別市」が設置された場合、「特別市」が施行する都市計画事業の認可についても新たなルールを設けることが考えられるが、認可の事務を誰が行うこととすべきかや、仮に国が行うこととする場合の業務量負担は、論点となるのではないか。

憲法上の「地方公共団体」に関する考え方について

- 「特別市」については、都道府県の区域外となるため、その区域においては一層構造となるが、憲法が地方公共団体として市町村と都道府県の二層構造を保障したもののか否かについては、積極的に解する学説と消極に解する学説の両説が存在するところであり、これが憲法上許容されるかについてが論点となり得る。
- 学説中には、「憲法上の地方公共団体の種類や地域的範囲は必ずしも固定的なものと解すべきではない」との指摘もあるが、例えば、以下のような場合について、地方自治制度の可変性を憲法との関係でどのように考えるか。
 - ①国全体の二層構造は維持しつつ、一部の区域のみに一層構造を導入しようとする場合
 - ②人口構造等の社会情勢、地方公共団体が果たすべき役割やそれに関する住民の意識などの変化が見られる場合

憲法上の「地方公共団体」に関する学説

- 地自法1条の3は、「地方公共団体」として、普通地方公共団体(都道府県および市町村)および特別地方公共団体(特別区、地方公共団体の組合および財産区)を挙げている。このうち、憲法上の保障が及ぶものはどれか。一般には、市町村のほか、都道府県も憲法上の「地方公共団体」であると解している。(中略)このことから、憲法は市町村と都道府県の二層制を保障していると解されている。(渡辺康行・穴戸常寿・松本和彦・工藤達朗『憲法Ⅱ 総論・統治』(2020年))
- 憲法は地方公共団体として市町村と都道府県の二層構造を保障したもののか否か、については諸説があった。確かに、憲法上の地方公共団体の種類や地域的範囲は必ずしも固定的なものと解すべきではない。(中略)しかし、少なくとも今日では、都道府県は上述の地方自治を担うべき実質を備えた存在であることは否定し難い。したがって、立憲民主主義の観点から中央と地方との関連を改革すべく、都道府県よりも大きな政治的単位(例えば、次に述べる道州制のごときもの)を設け、それに憲法が地方自治に関して定める組織や権能を与え、それとの関連で府県制を廃止するというようなことならばともかく、濫りに都道府県から憲法上の地方公共団体としての地位を奪うことは許されないと解される。(佐藤幸治『日本国憲法論 第2版』(2020年))
- 憲法はかならずしも現在存するすべての地方公共団体が、そのまま地方公共団体として存続することを要求するわけではなく、地方公共団体は、すべて「地方自治の本旨に基いて」法律で定められるべきことを要求するにとどまる。(中略)ところで、なにが「地方自治の本旨」であるかといえ、右にのべられたように、全国の区域が原則として地方公共団体の区域に区分され、その各地域における公共事務が、多かれ少なかれ国から独立に、その地方公共団体の事務として、その住民の参与によって、処理される体制の存することをいうと解される。したがって、たとえば、府県から地方公共団体たる性格を奪い、市町村だけを地方公共団体とすることにしても—もちろん、そうすることの立法政策上の当否は別問題として—、ただちに「地方自治の本旨」に反するとして、憲法違反になるとはいえない。(宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1978年))

「特別市」と憲法上の「地方公共団体」との関係について

最高裁判決(最大判昭和38年3月27日)

<事案の概要>

東京都の特別区においては、昭和21年の東京都制改正により区長公選制が採用されていたが、昭和27年の地方自治法改正により、区長公選制は廃止され、区議会が都知事の同意を得て区長を選任する制度に改められた※。この区長選任制の下で、昭和32年に、区議会における区長の選任に関し金銭の提供・収受があったことを被疑事実とする贈収賄事案があり、憲法93条2項が地方公共団体の長の公選を定めていることとの関係で、特別区が憲法上の地方公共団体に該当するかが争点となった。

※ 本判決後、昭和49年の地方自治法改正により、区長公選制が復活した。

<判旨>

右の地方公共団体【※憲法93条2項の「地方公共団体」】といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。(中略)特別区は、その長の公選制が法律によつて認められていたとはいえ、憲法制定当時においてもまた昭和27年8月地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体と認めることはできない。

(参考)都区制度の沿革

1943年(昭和18年) 東京都制の制定

(従来¹の東京府及び東京市を廃止し、これらの事務を継承する東京都を設置
都の下級組織として区を設置し、区長は都長官が任命)

1946年(昭和21年) 区長公選制に改正

1947年(昭和22年) 地方自治法に基づく都区制度の創設

1952年(昭和27年) 区長公選制の廃止、区議会が都知事の同意を得て区長を選任する制度に改正

1974年(昭和49年) 区長公選制が復活

1998年(平成10年) 特別区が基礎的な地方公共団体として位置付けられる

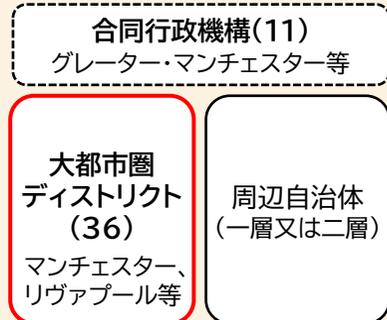
諸外国における一層制の例(英国・ドイツ・米国)

- 諸外国における大都市では、**一層制の統治構造が導入**されている例が見られるが、こうした大都市であっても、**大都市圏の課題に対応するための広域組織が設置**されている、**直接公選の議会のある区が設置**されているなど、**実質的に複層的な構造**となっている場合がある。

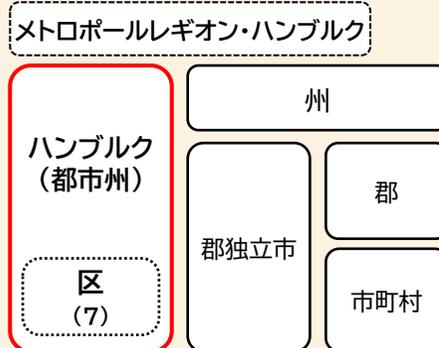
制度のイメージ

英国(ロンドン以外の大都市圏)

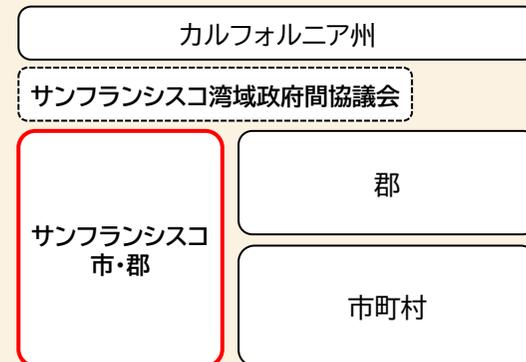
凡例 実線囲み:直接公選の議会を有する法人格のある団体
点線囲み:上記以外



ドイツ(ハンブルク)



米国(サンフランシスコ市・郡)



背景

- ・ 1986年に、広域の大都市圏カウンティを廃止、**大都市圏ディストリクトに統合し一層制**に
- ・ 2011年以降、大都市圏における広域行政への対応や権限移譲を目的に**合同行政機構**を設置

- ・ ブレーメン、ハンブルク、ベルリンの3都市は、中世の自由ハンザ都市や東西分断期の共同管理の歴史の経緯から、**都市州**の地位を付与
- ・ 1995年以降、都市間競争等の観点から、中核的都市を擁する圏域を**メトロポールレギオン**として指定

- ・ 1856年の法律により、**サンフランシスコ市とサンフランシスコ郡が統合**
- ・ 1961年に、大都市圏の政府間協議会として、**サンフランシスコ湾域政府間協議会**を設置

制度の概要

大都市圏ディストリクト

【組織】

- ・ 議会(直接公選)

【事務】

- ・ 広域自治体・基礎自治体の事務

合同行政機構

【組織】

- ・ 理事会(構成団体の代表者により構成)
- ・ 国からの権限移譲を受けるためには、公選首長を設置

【事務】

- ・ 構成団体の事務(交通、住宅、都市再生等)、他の公的団体の事務(警察、消防等)のうち移譲を受けた事務

ハンブルク(都市州)

【組織】

- ・ 議会(直接公選)、参事会(行政機関)、長(州首相・市長・参事会の長)

【事務】

- ・ 州・郡・市の事務

区

【組織】

- ・ 区議会(直接公選)
- ・ 区議会が推薦し市参事会が任命する区長

【事務】

- ・ 市から委任された事務(住民登録等)

メトロポールレギオン・ハンブルク

【組織】

- ・ レギオン会議、レギオン評議会、運営委員会

【事務】

- ・ 経済、交通、観光、住宅、文化、自然、気候、エネルギー等の分野における連携プロジェクト

サンフランシスコ市・郡

【組織】

- ・ 議会(直接公選)、長(直接公選)

【事務】

- ・ 郡・市の事務

サンフランシスコ湾域政府間協議会

【組織】

- ・ 執行委員会(湾域の9郡・101市町の代表者等により構成)、総会、委員会

【事務】

- ・ 土地利用、住宅、環境保護等の調査・分析、教育・啓発、広域連携の調整

【参考】OECD諸国における行政組織の構造について

○ 国ごとに国家形態や地方公共団体の法的位置付けなどは異なり、一つの国の中で様々な統治構造が採用されている場合があるなど、単純に比較することはできないが、OECDの調査によれば、加盟国の行政組織の階層構造は様々であり、人口規模が小さい国を中心に一層構造となっている国も見られる。また、日本は、基礎自治体の平均的な人口規模が比較的大きい国となっている。

注:一つの国の中で様々な統治構造が採用されている場合や、一部の地域において地理的に重複する団体がカウントされている場合があるなど、国によってカウントの仕方は区々である。また、「広域的団体」には、連邦制・準連邦制国家(表中*)における連邦構成州等が含まれる。

■OECD諸国における行政組織の階層構造について

国名	人口(千人)	広域的団体(注)の数	中間層の団体の数	基礎自治体の数	基礎自治体当たりの人口(千人)
米国*	328,527	50	3,031	35,748	9.2
ドイツ*※1	83,093	16	401	10,792	7.7
フランス	67,456	18	101	34,965	1.9
英国※2	66,797	3	35	379	176.2
スペイン*	47,104	17	50	8,131	5.8
ポーランド	38,390	16	380	2,477	15.5
ベルギー*※3	11,489	6	10	581	19.8
日本	126,140	47	-	1,747	72.2
メキシコ*	125,772	32	-	2,465	51.0
トルコ	82,579	81	-	1,389	59.5
イタリア	60,339	20	-	7,904	7.6
韓国※4	51,709	17	-	226	228.8
コロンビア	48,911	33	-	1,103	44.3
カナダ*	37,589	13	-	3,898	9.6
オーストラリア*	25,371	8	-	562	45.1
チリ	19,038	16	-	345	55.2
オランダ	17,345	12	-	352	49.3
ギリシャ	10,722	13	-	332	32.3

【参考】OECD諸国における行政組織の構造について

国名	人口(千人)	広域的団体(注)の数	中間層の団体の数	基礎自治体の数	基礎自治体当たりの人口(千人)
チェコ※5	10,669	14	-	6,258	1.7
ポルトガル※6	10,286	2	-	308	33.4
スウェーデン	10,279	21	-	290	35.4
ハンガリー	9,771	19	-	3,155	3.1
オーストリア*※7	8,878	9	-	2,095	4.2
スイス*	8,575	26	-	2,172	3.9
デンマーク	5,817	5	-	98	59.4
フィンランド※8	5,522	1	-	309	17.9
スロバキア	5,453	8	-	2,927	1.9
ノルウェー※9	5,348	10	-	356	15.0
ニュージーランド※10	4,937	11	-	67	73.7
イスラエル	9,050	-	-	251	36.1
アイルランド	4,927	-	-	31	158.9
リトアニア	2,794	-	-	60	46.6
スロベニア	2,089	-	-	212	9.9
ラトビア	1,913	-	-	119	16.1
エストニア	1,325	-	-	79	16.8
ルクセンブルク	622	-	-	102	6.1
アイスランド	361	-	-	69	5.2

【出典】Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure). OECD(2021)より事務局作成。

※1 13の連邦州と3つの都市州を広域的団体としてカウントし、連邦州の下に存在する107の郡独立市と294の郡を中間層の団体としてカウント。

※2 北アイルランド、スコットランド及びウェールズを広域的団体としてカウントし、イングランドに存在する26のカウンティカウンシル、大ロンドン(GLA)及び8つの合同行政機構を中間層の団体としてカウント。

※3 3つの地域(ブリュッセル首都圏地域、フランデレン地域、ワロン地域)と3つの言語共同体(フランマン語共同体、フランス語共同体、ドイツ語共同体)の地理的に重複する2層を広域的団体としてカウントし、フランデレン地域とワロン地域にそれぞれ存在する5つの州を中間層の団体としてカウント。 ※4 7つの道、2つの特別自治道、6つの広域市、ソウル特別市、世宗特別自治市を広域的団体としてカウント。

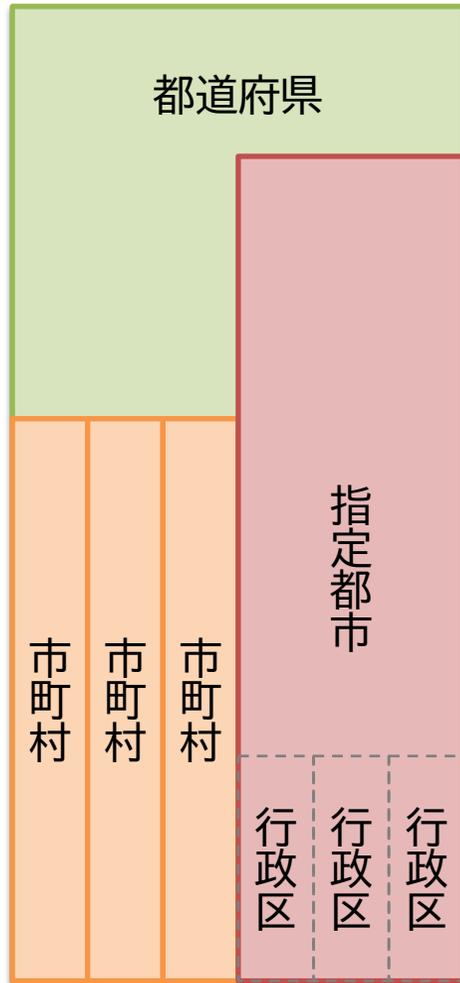
※5 プラハ(一層制)は広域的団体としてカウント。 ※6 アソール諸島及びマデイラ諸島(いずれも自治地域)は広域的団体としてカウント。 ※7 ウィーン(都市州)は広域的団体としてカウント。

※8 19の県が存在するが、自治権を有するオランダ県のみを広域的団体としてカウント。 ※9 オスロ(一層制)は基礎自治体としてカウント。 ※10 オークランド(一層制)は基礎自治体としてカウント。

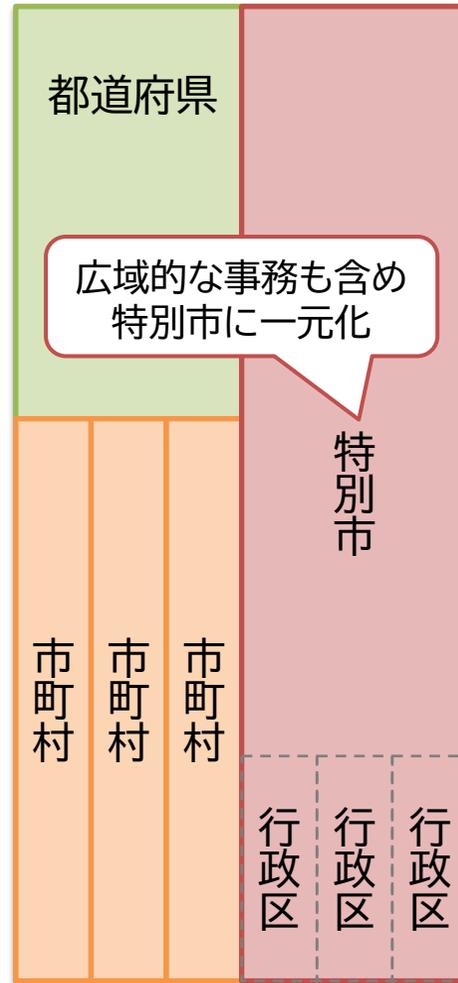
參考資料

地方公共団体の事務

【指定都市制度】



【「特別市」制度】



< 第30次地制調答申の指摘 >

- 二重行政の完全解消など意義はある
- 一方、次の課題について更に検討が必要
 - ・ 現行の指定都市の区と同様の区では住民代表機能が不十分
 - ・ 警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念
 - ・ 全地方税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響 等

大都市地域における各種制度の比較

	旧特別市 (昭和31年改正前の地方自治法)	指定都市 (地方自治法)	特別区 (地方自治法)	特別区 (大都市地域特別区設置法)
対象区域	法律で指定する人口50万以上の市 (旧法265②) ※指定が行われないまま制度廃止	政令で指定する人口50万以上の市 (法252の19①)	都の区(法281①)	①人口200万以上の指定都市 ②指定都市及び隣接する市町村で 総人口が200万以上(法2①)
設置手続	法律で指定	政令で指定	—	・特別区設置協議会の設置(法4) ・特別区設置協定書案の作成、総務大臣への協議・報告(法5) ・特別区設置協定書の関係市町村・道府県の議会の承認(法6) ・特別区の設置の申請(法8) ・総務大臣による特別区の設置の処分・告示(法9)
住民投票	関係都道府県の選挙人の投票	なし	なし	関係市町村の選挙人の投票
事務配分	・市が処理する事務に加えて、都道府県が処理する事務も処理。	・厚生、衛生、都市建設など都市行政の各部門において道府県が処理する事務は原則として大都市の事務とする。 ・一方、広域的・統一的処理を必要とする事務については道府県に留保。	・特別区は、基礎的な地方公共団体として、一般的に、市町村が処理する事務を処理する。 ・一方、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、特別区の区域を通じて一体的に処理することが必要である事務については、都が処理する。	・特別区設置協定書で定める。
財源調整	—	・大都市に生じる特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の剰余額や個人住民税所得割の税率等の特例を設けている。 ・一方、大都市で生ずる地方税収は道府県の税収にもなり、主に大都市以外の地域に対する歳出の財源として再配分される。	・都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を諮り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、「都区財政調整制度」が設けられている。 ・他地域では市町村税である固定資産税等を都が課税・徴収し、その収入の一定割合を各特別区に交付する。	・特別区設置協定書で定める。

大都市地域における各種制度の比較(区について)

第1回WG事務局提出資料

	旧特別市の区	指定都市		特別区
		区	総合区	
1 位置付け	旧特別市の内部組織 ※条例で設置(提案権は市長)	指定都市の内部組織 ※条例で設置(提案権は市長)	指定都市の内部組織 ※条例で設置(提案権は市長)	特別地方公共団体
2 法人格	なし	なし	なし	あり
3 長	区長	区長	総合区長	特別区の区長
主な事務	・市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを分掌し、補助 執行	・市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを分掌し、補助 執行	・総合区の政策・企画の立案 ・総合区のまちづくり等の事務 ・市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを執行	・特別区の政策・企画の立案 ・市が処理することとされている 事務を処理(上下水道等、 一部の事務は都が処理) ※大都市法に基づき設置された 特別区については、特別区設置 協定書で定める。
権限	—	—	・職員任免権 ・予算意見具申権	・職員任命権 ・予算編成権 ・条例提案権 等
身分	特別職	一般職	特別職	特別職
選任	公選	市長が職員から任命	市長が議会の同意を得て選任	公選
任期	4年	—	4年	4年
市長との関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	—
リコール	あり	なし	あり	あり
4 議会	なし	なし (市議会の判断で区常任委員会を 設置する等の工夫が可能)	なし (市議会の判断で区常任委員会を 設置する等の工夫が可能)	あり

- 現在、道府県が処理している事務のうち、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、**特別市・残存する道府県における円滑な事務処理に支障が生じるおそれがあるもの**については、**引き続き、現在の道府県の区域単位で対応**できるようにする必要があると考えられるか。

広域的な計画策定(医療計画)

- 高度・特殊な専門的医療や広域的に実施することが必要な保健医療サービスを提供するために設ける圏域である「**三次保健医療圏**」は、**原則として都道府県単位で設定**されている。
- また、病床の機能分化、地域的偏在の是正のため、**精神病床・感染症病床・結核病床**については、**都道府県の区域ごとに基準病床数が設定**されている。

【参考】神奈川県における結核病床の分布

区域	病床数	構成比
指定都市の区域	116	79%
その他の区域	30	21%
神奈川県全体	146	100%

- 特別市の設置により広域自治体が分割されることで、**残存する道府県の区域で専門的医療等を提供する体制を確保することが困難**になる場合があるのではないか。

- **残存する道府県の区域が面的に連続しない場合**、その影響はより大きくなるのではないか。

災害発生時の総合調整

- コンビナート地域における高圧ガス保安法に基づく事務・権限は、事務処理特例により神奈川県から横浜市、川崎市に権限移譲されたが、**災害発生時には神奈川県知事が総合調整を行うこととされている**。
- コンビナート地域における災害は、被害が市域を超えて広がることもあり得るところ、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、**特別市と残存する道府県の間での調整が困難**になるおそれがあるのではないか。

警察事務

- 警察事務について、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、**組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念**があるのではないか。

- 個々の事務ごとにその趣旨を踏まえた検証が必要だが、**特別市と残存する道府県の間での協議のルール化や、共同処理制度(事務の委託、機関等の共同設置、一部事務組合など)の活用**などにより、引き続き、**現在の道府県の区域単位で対応**することが考えられるか。
- **特別市と残存する道府県の間で総合調整を行う必要がある場合**や**特別市と残存する道府県の間で協議が難航するよう**な場合などについては、**国が調整の役割を担う**こともあり得るのではないか。

- 都道府県の廃置分合(地方自治法第6条)や旧特別市の設置(昭和31年改正前の地方自治法)については、制度上、自治体からの発意が手続の端緒とはされておらず、法律で定めることとされており、憲法第95条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」として住民投票を行う必要がある。
- 申請に基づく都道府県合併(地方自治法第6条の2)については、国会の承認を経て内閣が定めることとされており、住民投票は要さない。
- 大都市地域における特別区の設置(大都市法)については、関係市町村・関係道府県の議会の議決が手続の端緒となり、関係市町村での住民投票を経て、総務大臣が定めることとされている。
- 市町村の廃置分合(地方自治法第7条)については、関係地方公共団体の議会の議決が手続の端緒となり、都道府県議会の議決を経て都道府県知事が定めることとされている。

	都道府県の廃置分合 (自治法 § 6)	申請に基づく 都道府県の合併 (自治法 § 6の2)	旧特別市 (S31改正前の自治法)	大都市地域における 特別区の設置 (大都市法)	指定都市 (自治法 § 252の 19)	市町村の廃置分合 (自治法 § 7)
手続の 端緒 (自治体の 発意)	—	関係都道府県の 議会の議決 ↓ 関係都道府県の 申請	—	関係市町村・道府県 の議会の議決 ↓ 協議会の設置	—	関係市町村の 議会の議決 ↓ 関係市町村の申請
手続上の 国の役割	法律の制定	国会の承認	法律の制定	協定書案に係る 総務大臣への協議・報告 総務大臣の意見	政令の制定	(市の廃置分合の場合) 総務大臣の同意
住民投票 の要否	憲法95条に基づく 関係都道府県での 住民投票	—	憲法95条に基づく 関係都道府県での 住民投票	大都市法に基づく 関係市町村での 住民投票	—	—
決定	法律の施行	内閣による処分	法律の施行	総務大臣による処分	政令の施行	都道府県議会の議決 ↓ 都道府県知事による処分