
指定都市市長会
「多様な大都市制度実現プロジェクト」
報告書

令和7（2025）年11月

1 これまでの経過、プロジェクトの趣旨

指定都市市長会としての取組経過

- 平成22（2010）年5月～ 特別市制度の創設等について国などに継続して要望
- 令和2（2020）年11月 「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置
- 令和3（2021）年11月 特別市の必要性や法制化案等の最終報告とりまとめ
- 令和4（2022）年4月～
新たに「多様な大都市制度実現プロジェクト」設置
（13市長が参加 令和7（2025）年11月現在）
特別市の法制化に向けて機運醸成の取組を展開



多様な大都市制度実現プロジェクト
（令和7（2025）年7月）

指定都市の市長が一体となって、
多様な大都市制度の早期実現を目指す

多様な大都市制度実現プロジェクトの目的

プロジェクトの目的

多様な大都市制度の実現に向けた国や政党、国会議員、各種団体等への働きかけなどの機運醸成の手法や機運醸成のため必要な課題について議論を行い、具体的な活動を進めるとともに、次期地方制度調査会を見据え、大都市制度のあり方等の諸課題に対する指定都市市長会としての主張をタイムリーに発信する。

構成市長

【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	

期間

令和4（2022）年4月～令和8（2026）年3月

趣旨

- 本報告書は、令和4（2022）年4月からの**4年間に及ぶプロジェクトでの議論をとりまとめたものである。**
- この間、令和6（2024）年12月には、総務省により「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」が設置され、第30次地方制度調査会以来、約10年ぶりに国において特別市を含む大都市制度に関する議論が行われた。
- 本報告書は、人口減少時代に対する課題認識をはじめ、新たな大都市制度「特別市」に関する考え方などを提示し、**将来を見据えた地方自治制度の抜本的な見直しや多様な大都市制度の早期実現の必要性**について、**国や政党等に対し、政策提言を実施するものである。**



プロジェクト開催状況
(令和6（2024）年11月)



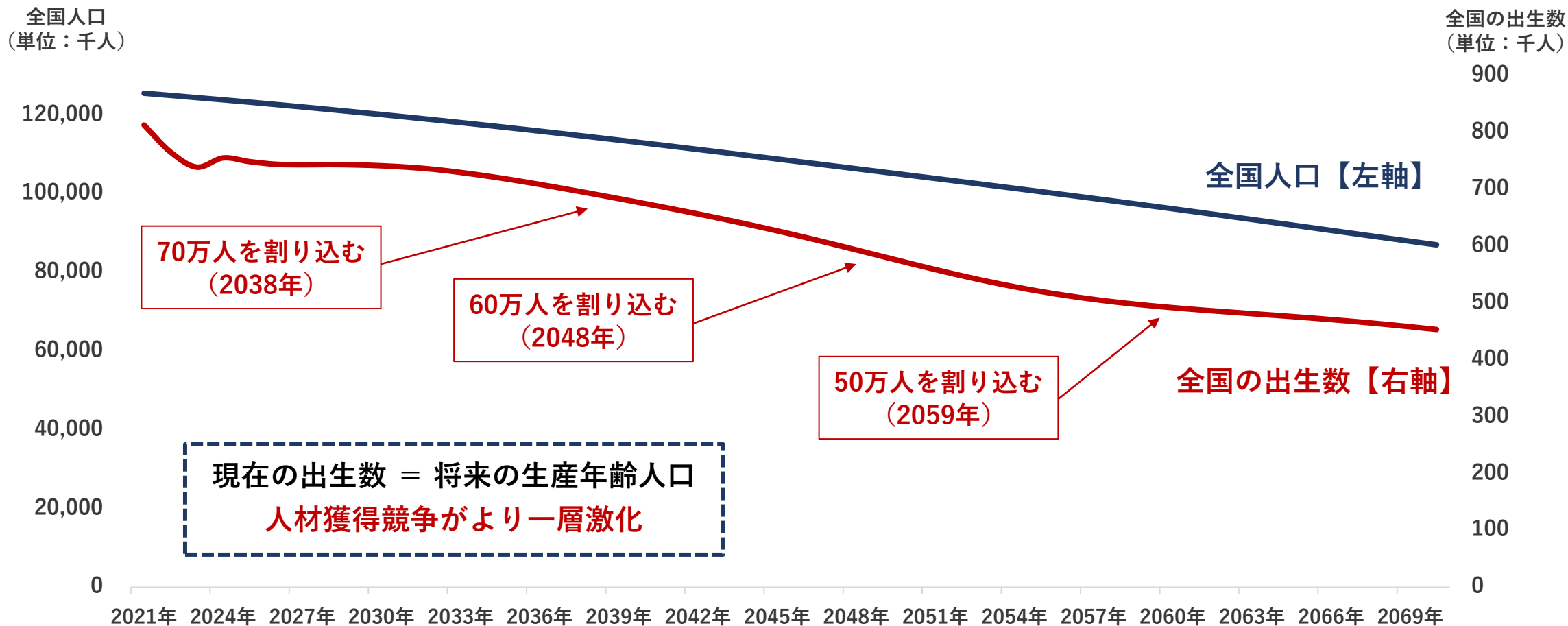
プロジェクト開催状況
(令和7（2025）年5月)



プロジェクト開催状況
(令和7（2025）年7月)

2 現状認識

出生数の減少

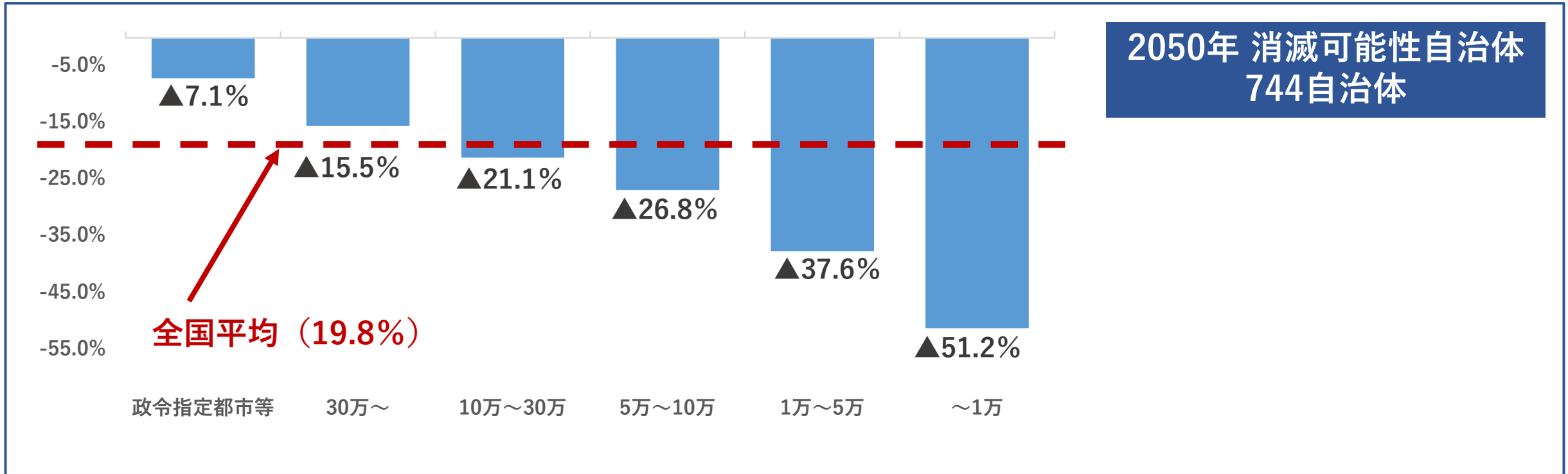


※出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（令和5（2023）年推計）

統計開始以来、初めて出生数が70万人以下となるなど、
国立社会保障・人口問題研究所の想定を上回るスピードで減少

進み続ける人口減少

【2050年 人口規模別の人口減少率】

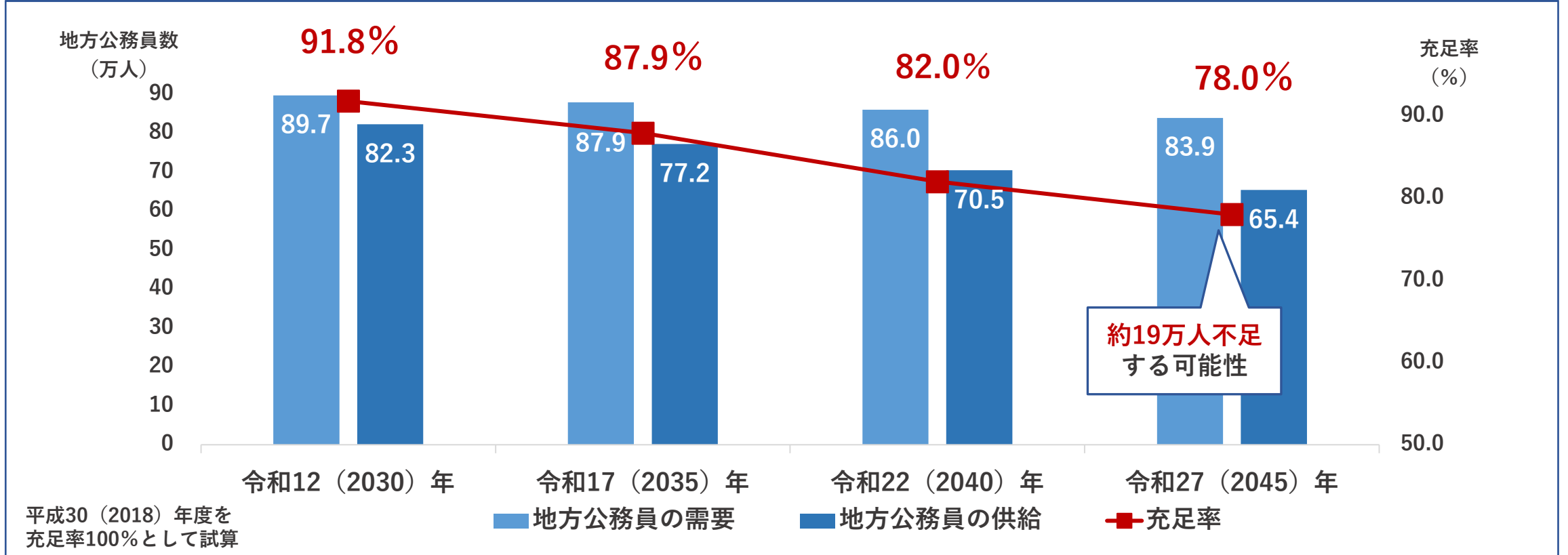


※出典：人口戦略会議資料（令和6（2024）年4月24日公表）を基に作成

全国の自治体が加速度的な人口減少に直面
多くの自治体が消滅の可能性

地方公務員の職員数

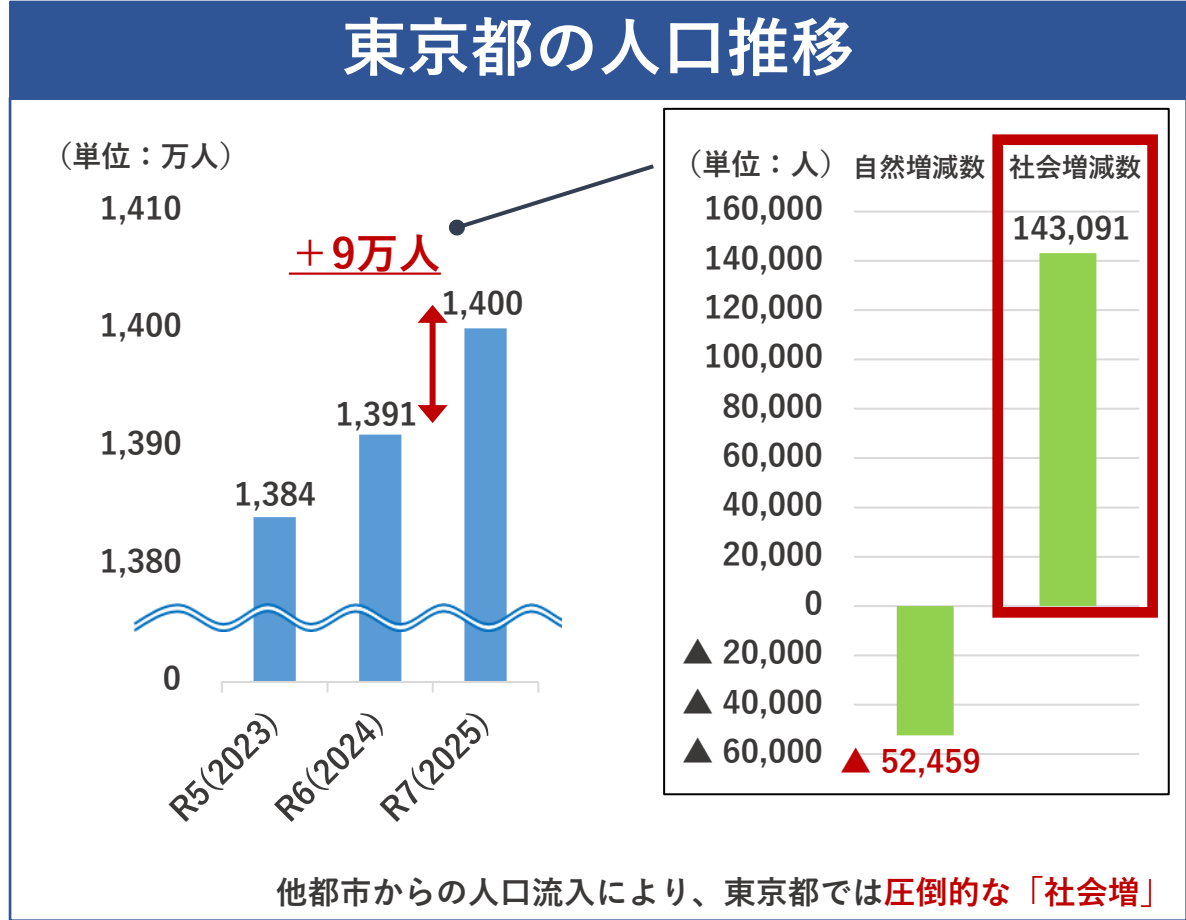
地方公務員職員数の不足の将来推計（市町村・普通会計）



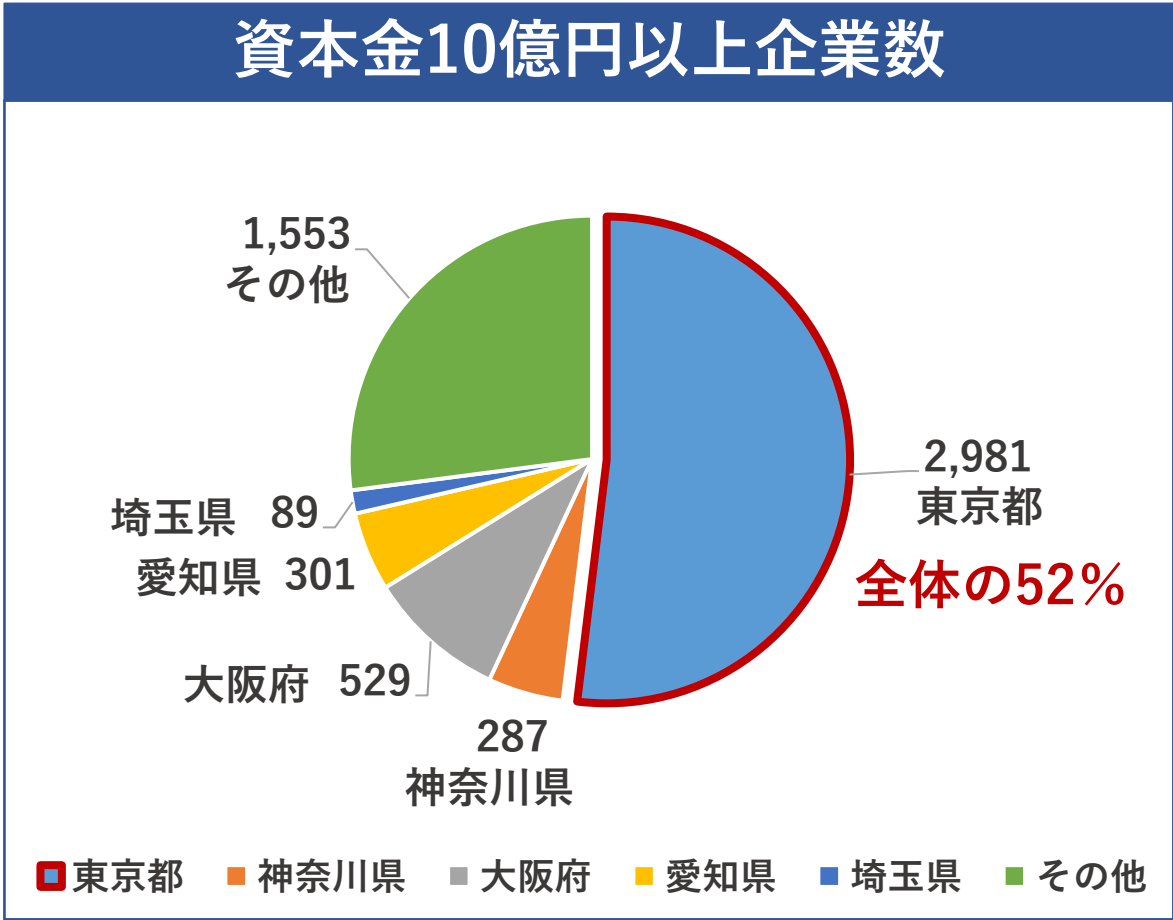
※出典：株式会社日本総合研究所「地方公務員は足りているかー地方自治体の人手不足の現状把握と課題ー」令和3（2021）年

**人口減少に伴う職員数の不足等により、
都道府県から受けてきた事務を担いきれない自治体が出てくるおそれ**

東京都への一極集中の状況



※出典：総務省「【総計】令和7年住民基本台帳人口・世帯数、令和6年人口動態（市区町村別）」より作成



※出典：令和3（2021）年経済センサスより作成

今後は東京都のみ人口が増加する見込み、大企業は東京都に偏在

東京都への一極集中の影響

自治体間の格差の拡大

- 東京都への財・サービスの集中により、全国から人口が流入
- 地方都市の活力低下が深刻化
- 地方都市の人口減少、消滅可能性自治体の増加

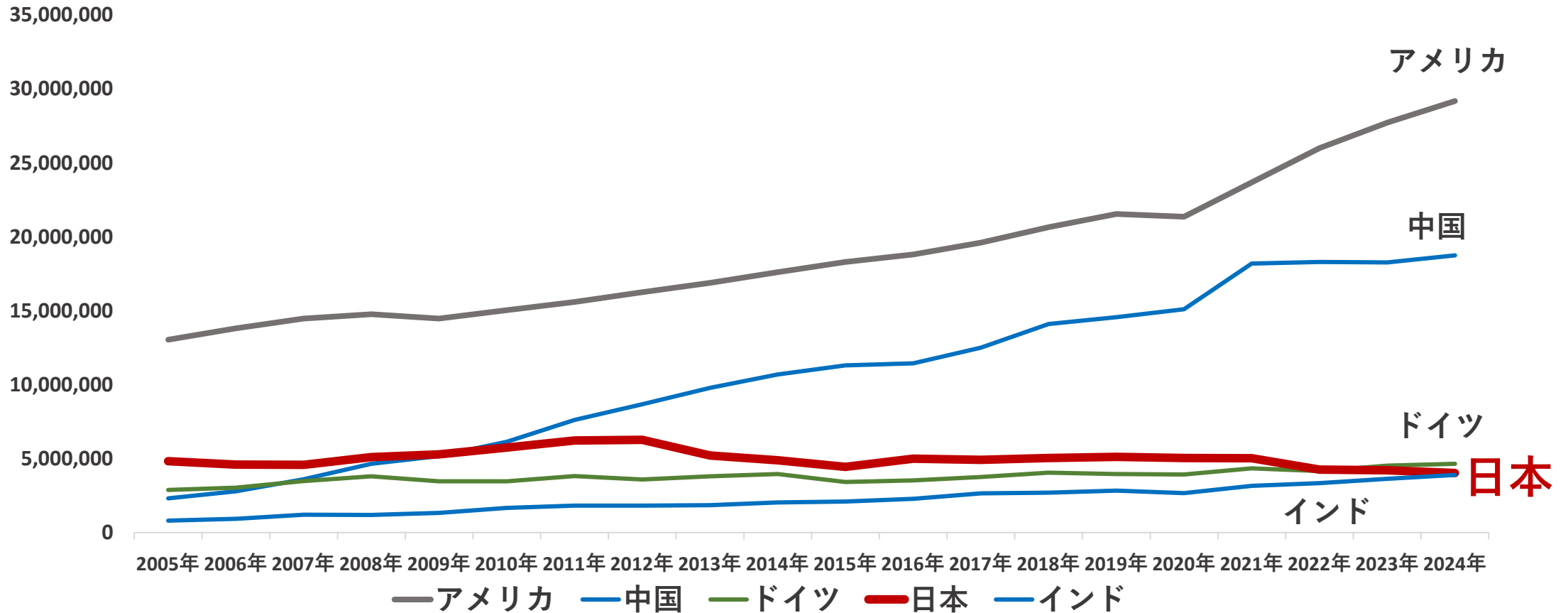
発災時における社会経済活動への影響

- 大規模な自然災害やパンデミックの発生時は、社会経済活動に重大な影響が生じる可能性

停滞する経済状況

主要国の名目GDPの推移（単位：百万USドル）

（単位：百万USドル）



※資料：GLOBAL NOTE ※出典：IMF統計 令和6（2024）年時点

今後は、インドにも抜かれ**世界5位**になる見通し

3 現状認識を踏まえて必要な対応

我が国の地方自治制度の歴史

明治 4 (1871) 年 廃藩置県 → 全国に305府県

明治21 (1888) 年 県の大合併 → 47道府県の形が確立 15,859市町村

昭和22 (1947) 年 地方自治法施行・一層制の特別市制度創設

昭和31 (1956) 年 地方自治法改正・指定都市制度の成立

約70年間、
指定都市制度は変わっていない

135年以上、
県の形、二層制の体制は変わっていない

令和 7 (2025) 年 現在 → 47都道府県 1,741市区町村

我が国の地方自治の構造は硬直的で、環境変化に対応できない状況

人口減少時代に基礎自治体に求められる役割

基礎自治体の果たす役割

基礎自治体の役割

- 住民に一番身近な基礎自治体ができる限り行政サービスを担う
- 住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、それに基づき施策を決定・実施することが重要

人口減少時代において、今後さらに重要となる事項

業務の標準化・効率化

- システム標準化やデジタル技術の活用による効率化
- 少ない人員で事務を行える体制に



外部資源の活用や共同利用等

- 自治体間の連携等による行政サービスを維持・効率化
- 施設の共同利用や共同処理など



更なる業務の標準化や外部資源の活用等が重要

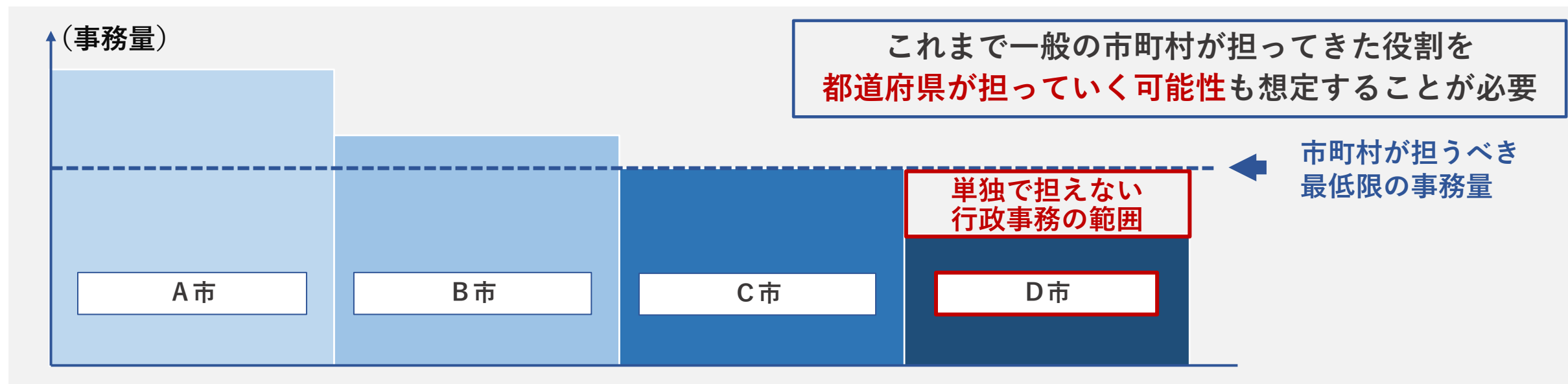
人口減少時代に広域自治体に求められる役割

広域自治体の役割の変化

人口減少時代における都道府県の役割の変化

都道府県は、市町村間の**連携が困難な地域の自治体の補完・支援を積極的**に行うことが求められる

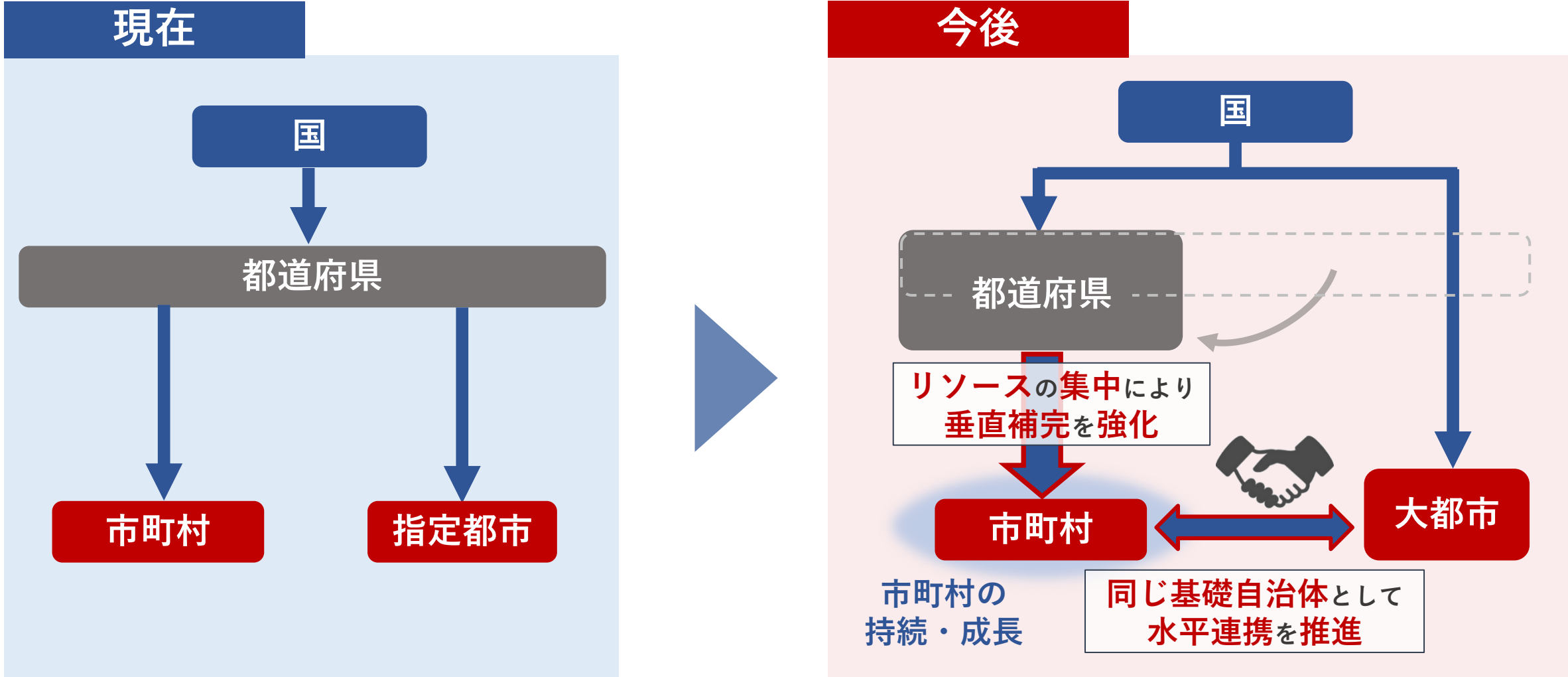
市町村が単独で担えない行政事務が発生する恐れ



持続可能な形で地域に行政サービスを提供するためには、
広域自治体が果たす役割が変化していくことも想定する必要

効率的な行政体制の実現に向けた地方自治制度の見直し

効率的かつ効果的な地方行政体制の姿（例）



地方行政体制のあり方を抜本的に見直すことが必要

大都市の役割



住民に身近な基礎自治体としての役割

- 社会経済環境の変化に的確に対応し、大都市として多くの住民に対して、福祉・まちづくり・ごみ処理・義務教育・消防などの住民に密着した行政サービスについて、効率的かつ効果的に提供していく
- 住民ニーズの把握から意思決定までのスピードを高めていく



圏域における中枢都市としての役割

- 都市圏全体の活性化、発展のための牽引役となる
- 人が集まり活動を生むフィールドを創出していく
- 魅力あるまちを増やし、多極分散型社会の実現を目指していく

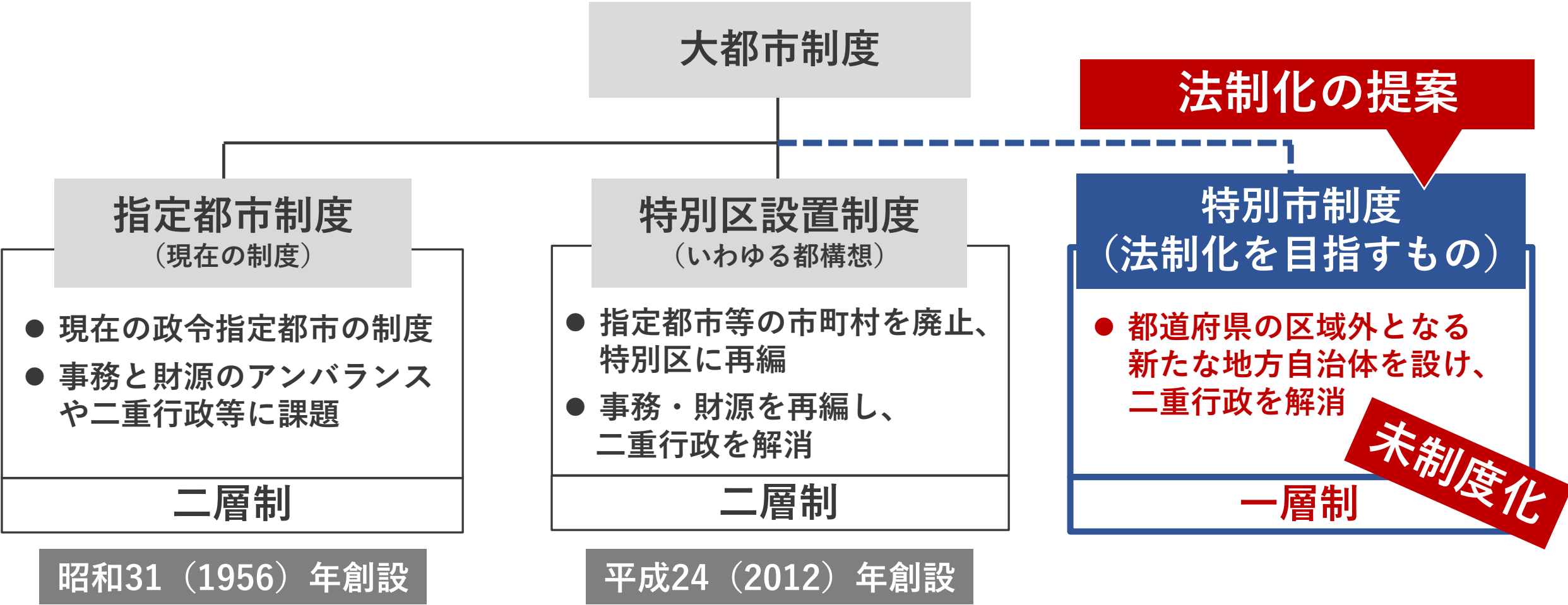


先端都市として都市行政を先導する役割

- 環境問題や安全・安心の問題など、都市的課題に対し、先駆けて施策を打ち出す
- 都市行政の先端都市として全国をリードしていく
- 都市の国際競争力を強化し、世界を引きつける都市の魅力向上を図っていく

4 新たな大都市制度「特別市」

新たな大都市制度の創設

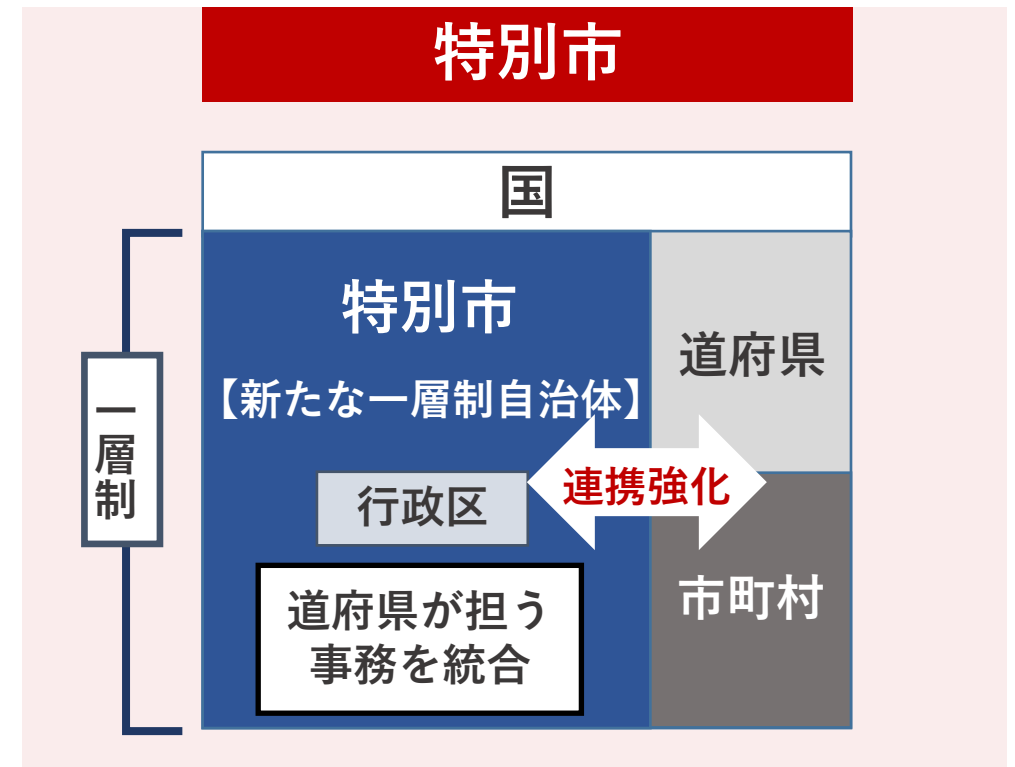
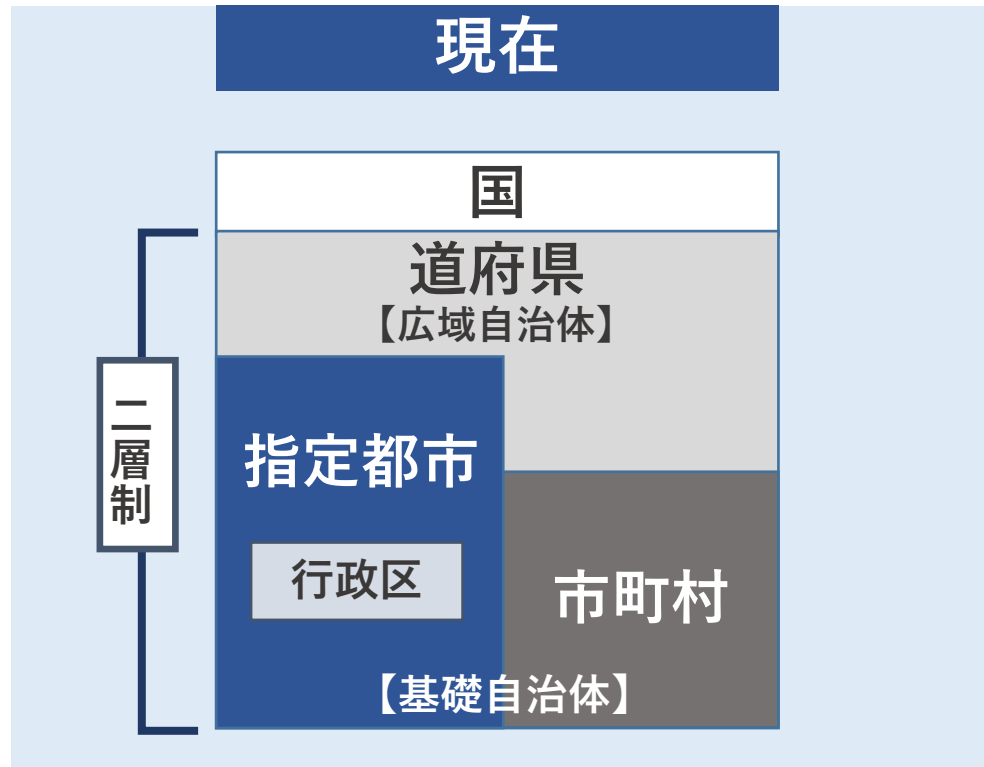


地域の実情に応じて
ふさわしい大都市制度を**選択**できるようにすべき

特別市制度の概要

■ 新たな大都市制度「特別市」について

- 広域自治体に包含されない**一層制の地方自治体**
- 現在、広域自治体として道府県が指定都市の市域において実施している事務と、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



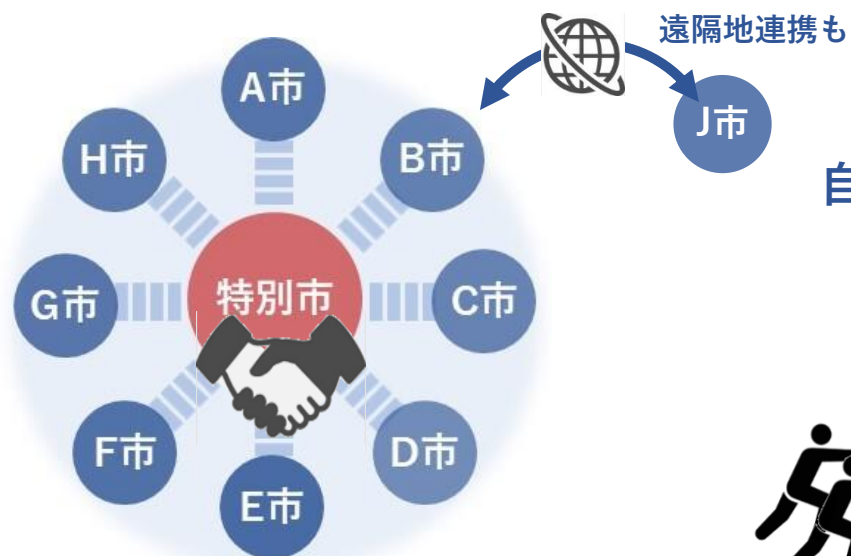
特別市が果たすべき責務

【特別市の成果を市域外にも広く還元】

- 我が国の危機的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、さらには日本全体に還元していく

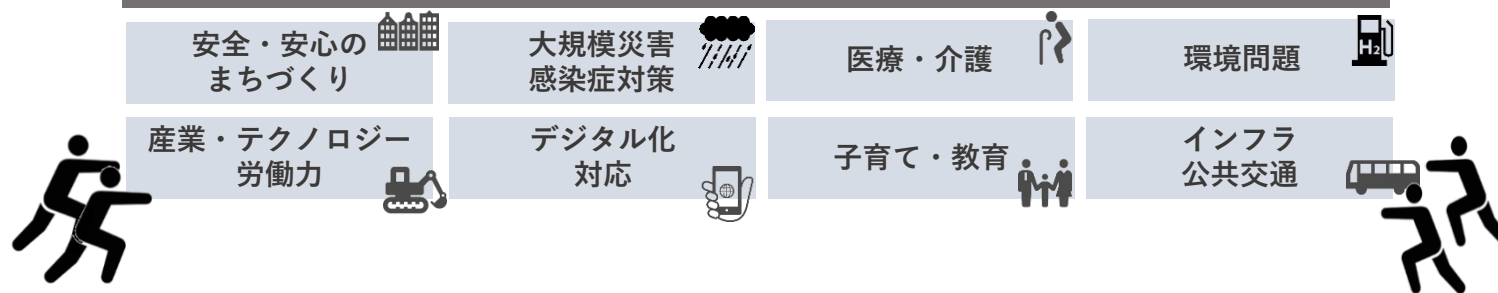


【特別市による水平連携、周辺地域への波及】



自治体間の連携強化によって行政課題を解決しながら、圏域を発展

基礎自治体として解決すべき様々な行政課題



道府県との役割分担や連携

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、周辺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た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

道府県との連携の考え方

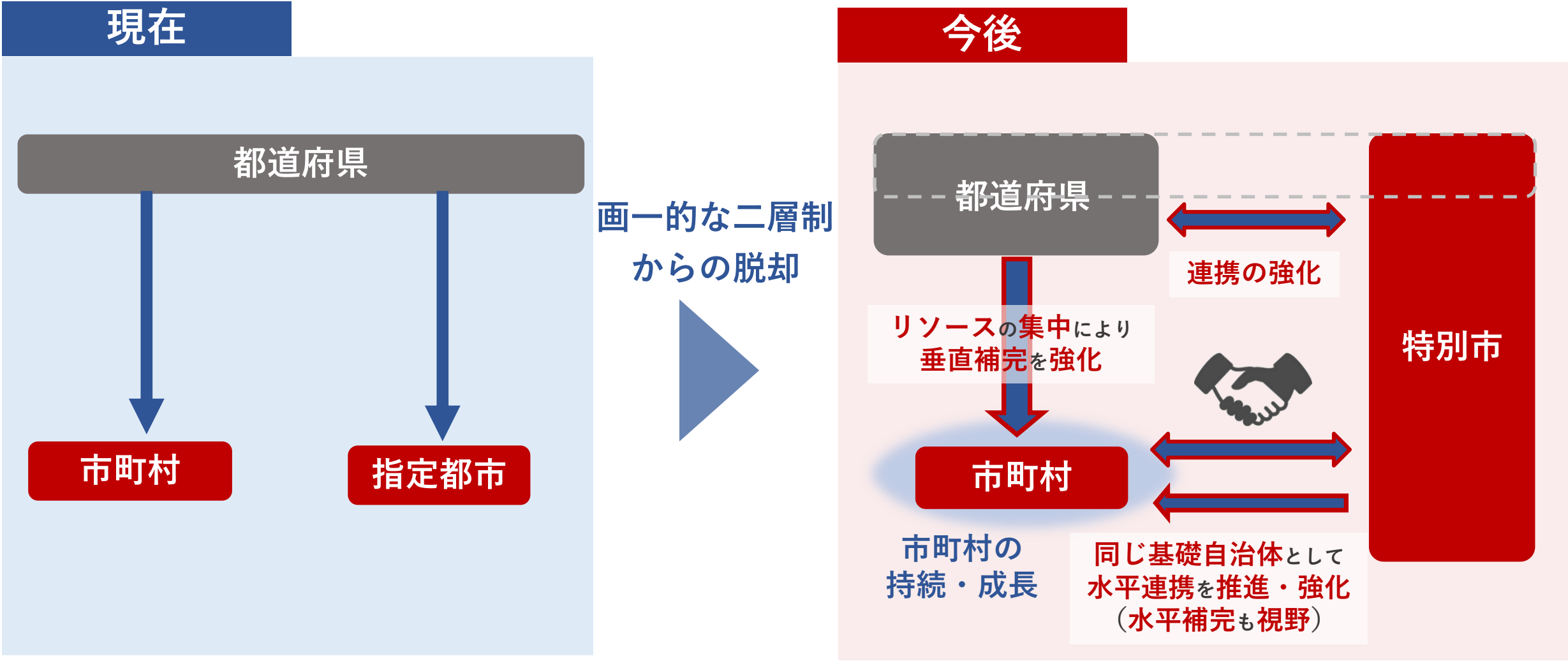


大胆な制度改革も視野に、更なる広域連携を促進

- 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も視野に入れて、広域連携を促進

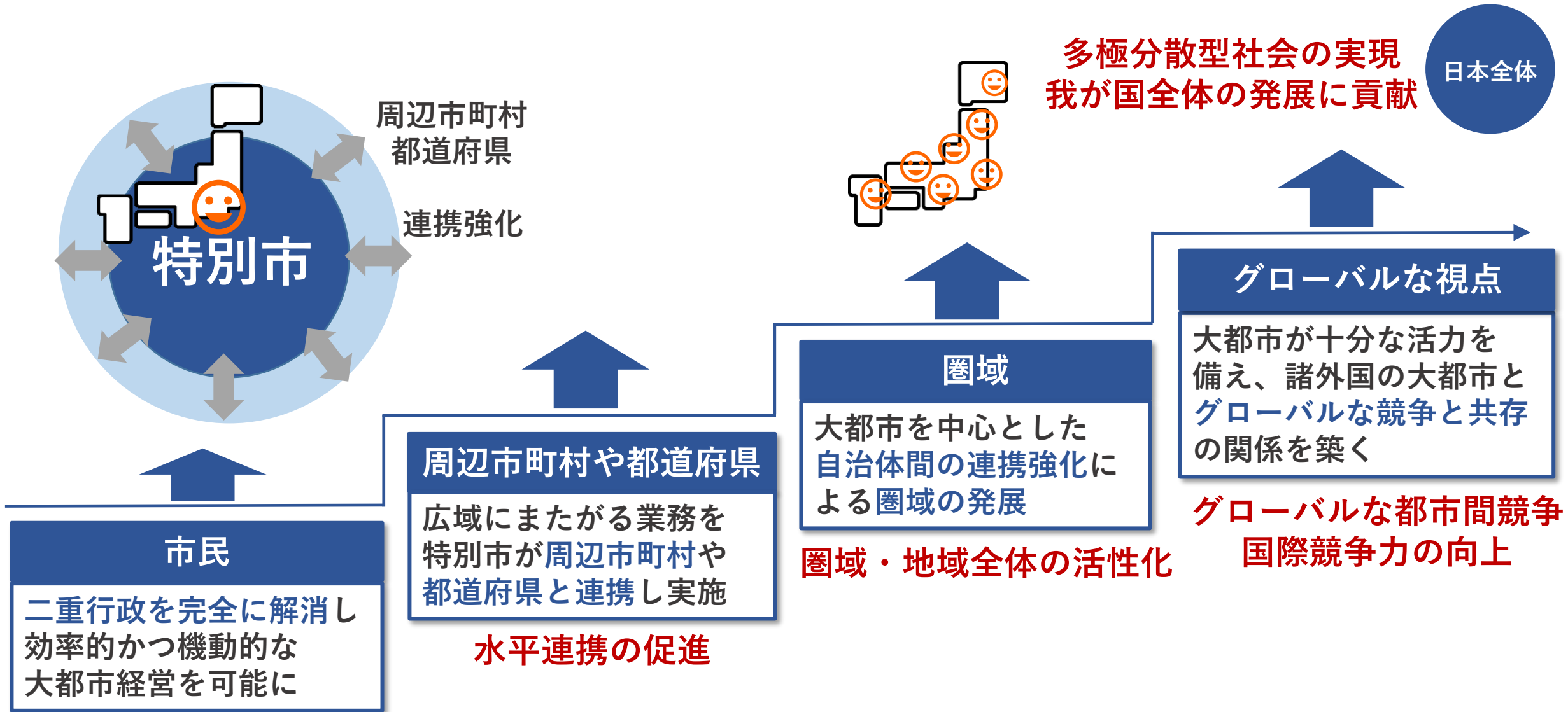
道府県と特別市がそれぞれの役割に注力・連携することで、
日本全体における持続可能な行政サービスの提供が可能に

特別市制度の実現による持続可能な行政サービス提供の姿



特別市の実現によって持続可能な行政サービスの提供が可能に

特別市がもたらす効果



効率的な行政サービスの提供
積極的な施策展開

国家戦略として取り組むべき

5 特別市制度に関する考え方

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（2021）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。
- 総務省に設置された「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」では、特別市制度についても議論がなされ、令和7（2025）年6月には、同ワーキンググループの報告書が公表された。
- 今回、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、改めて議論を行い、この間の様々な議論や整理を踏まえて、現時点の「特別市制度に関する考え方」をとりまとめた。
- なお、特別市制度の創設に当たっては、各種選挙制度への影響などを含め、引き続き、国をはじめ様々な関係者と議論を深めていく必要がある。

主なとりまとめ事項

- 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 広域事務、連携のあり方
 - 4－3 警察事務のあり方
 - 4－4 税財政制度のあり方
 - 4－5 道府県有施設の取扱い
 - 4－6 特別市移行の要件
 - 4－7 特別市移行に向けた住民投票の考え方

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、指定都市の市民は、大都市特例事務に係る行政サービス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、応益原則に反し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課題であり、個々の権限移譲の推進等により、実質的に特別市に近付ける取組だけでは解決できない課題である。

具体的な支障事例

- 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、市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收効果のうち、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收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

- 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、道府県と特別市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、都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、全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。

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周辺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寄与
- 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

- 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まれる。
- 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、海外からも企業や人、投資を呼び込むなど、東京都への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される。
- 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、海外からも企業や人、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、都市として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、東京都への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

※ 特別市制度は、地方自治の仕組みの視点から、現在よりも経済成長や多極分散型社会の実現がしやすい形にするものである

※ 経済成長は単一の制度的要因のみによってもたらされるものではなく、様々な要因が複合的に重なることによってもたらされる

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

- 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、次の事項の検討を前提とするなど、地域の実情に応じて、区の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
- 一方、住民ニーズの多様化やDXの進展など、地域社会を取り巻く環境が大きく変化する中、住民意思を的確に市政へ反映していくためには、上記に限らず、区によらない、より小規模な単位での行政サービスのあり方をはじめ、各地域の実情に応じた住民代表機能の担保や住民自治強化に向けた仕組みを構築・運用していくことも考えられる。
- なお、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、検討には引き続き十分な議論が必要である。

4－2 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周辺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

- 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、人口減少など、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。

4－3 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

- 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、公安委員会や警察本部の共同設置を含めた警察事務の共同処理など、道府県と特別市が共同で事務を担うことも可能とする。
- 共同で事務を担う場合においても、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。

4－4 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周辺市町村と連携して実施

考え方

- 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、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、道府県と特別市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、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。

4－5 道府県有施設の取扱い

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【指摘事項】

考え方

- 既に指定都市域内にある道府県有施設等の取扱いについては、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が更新や見直しの時期を迎える中、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まれる。
- 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・指定都市間で詳細に検討・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。

4－6 特別市移行の要件

これまでの議論や整理

- 現在の全ての指定都市を特別市制度の対象とする場合、現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性
- 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定人口以上の指定都市に対象を限定する必要
- かつての中核市のように、面積や昼夜間人口比率など、人口以外の要件を設定することも考えられる。
- 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」も参考に、特別市移行の対象に指定都市に隣接する市町村を含めることも考えられる。

考え方

- 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について、区域内の事務を一元的に担う特別市への移行を可能とし、より自立した都市経営を行えるようにすることが、日本の将来において必要と考える。
- そのため、既に広域自治体の業務の大部分を担っている実績があり、人口50万人以上が要件とされる指定都市であることが、特別市移行の要件と考える。
- なお、指定都市移行の経過や地域特性などもあり、全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。
- 人口要件以外の要件についても、既に指定都市であることにより、大都市としての十分な規模・能力・実績を有することが担保されているため、必要ないものと考えている。
- 対象に隣接する市町村を含める制度設計については、否定されるものではない。

4－7 特別市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（2021）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
- 移行手続については、市議会及び道府県議会の議決を経た上で、市と道府県が共同申請すると整理

考え方

- 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（平成24年法律第80号）」では、住民投票が必要とされていることを踏まえ、住民投票によって、住民の意思を確認する必要がある。
- 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、当該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ものとする。
- 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特別市に移行する「市民」と考えるべきである。

6 「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」 個別論点に対する考え方

とりまとめ趣旨

- 令和7（2025）年6月に、総務省において、「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報告書」（以下「報告書」という。）のとりまとめが行われた。
- 報告書では、特別市制度全般に関する論点に加え、広域自治体が分割されることによる影響を中心として、個別具体の事務の例示がなされた上で、論点が挙げられている。
- 今回、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、報告書で示されている個別具体の事業に対する論点について、現時点の考え方をとりまとめた。
- なお、特別市制度全般に関する論点については、別途「特別市制度に関する考え方」として、とりまとめを行っている。

個別論点

- 1 道府県の事務処理への影響と対応
- 2 災害時の総合調整事務への対応（例：コンビナート地域の災害対応）
- 3 警察事務への対応
- 4 医療提供体制の確保に関する事務への対応
- 5 都市計画に関する事務への対応
- 6 残存する道府県の行政サービスの提供に影響が生じないようにするための財政面での対応
- 7 特別市移行手続における道府県や周辺市町村との協議

論点

- 道府県が担っている事務について、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、残存する道府県の実務処理にどのような影響が生じ得るか。また、円滑な事務処理に影響が生じないようにするための対応の方向性をどのように考えているか。
(報告書P15)

考え方

- 今の道府県の形ができてから135年以上が経過し、生活環境や社会経済活動の変化がある中では、これまでの広域的な事務についても、必ずしも道府県の区域に捉われず、実情に合わせた柔軟な圏域により対応していくべきものとする。
- そのため、現行の広域自治体が分割されることをマイナスに捉えず、むしろ特別市と道府県との水平連携により、道府県の形に捉われない圏域での取組を推進していくことが必要とする。
- 道府県の区域内における地域資源の分配・活用という観点であれば、特別市が道府県や市町村と直接的な水平連携を行い、特別市が有する地域資源を活用することで、特別市以外の住民サービスを維持することができると考える。また、市町村のバックアップという観点であれば、むしろ道府県が市町村の補完・支援に一層注力できるようになり、プラスに働くものとする。
- 以上のことから、特別市の設置が、直ちに道府県の円滑な事務処理に支障をもたらすものとは考えていないが、仮に、道府県の実務処理にマイナスの影響が生じる懸念がある場合の対応としては、特別市への移行に際して指定都市・道府県間での事前協議を十分に行い、連携や対応の方針をあらかじめ決めておくことや、事務の性質や地域の実情に応じて特別市と道府県が事務を共同処理する仕組みを設けることなどが考えられる。

論点

- 災害発生時の総合調整事務について、例えば、コンビナート地域における災害は、被害が市域を越えて広がることもあり得ることから、特別市の設置により、特別市と残存する道府県という広域自治体間の関係となることで、円滑な調整を行うことが困難になることが懸念されるが、どのように考えているか。（報告書P15、16）

考え方

- コンビナート地域の災害対応については、コンビナート地域という、市域をまたいだ連続性があり、災害発生時には一連の対応が求められる地域であるため、石油コンビナート等災害防止法により防災本部を都道府県に置くことで、一体的な対応をとることが必要とされていると認識している。特別市が設置されて道府県の区域外となる場合であっても、防災本部の体制は、コンビナート地域という特性に鑑み、コンビナート地域単位で一の本部を設置し、一体的な対応が可能となるよう、災害対応の仕組みづくりがなされることが望ましいと考える。その上で、特別市と残存する道府県については、特別市への移行手続に係る事前の協議の中で、災害発生時の適切な対応・役割を調整し、あらかじめ組織体制を決定しておくことで十分な対応を図れるものとする。
- また、コンビナート地域に限らず、災害の状況によっては、特別市の市域内は特別市が対応し、道府県はそれ以外の地域に注力するという役割分担によって、行政サービス水準が低下することはなく、むしろ地域全体としては行政サービス水準が向上すると考える。さらに、地域内のリスク分散にも繋がると考える。
- 第5回WG資料に記載のとおり、コンビナート地域に所在する事業所に係る高圧ガス保安法事務について、地域の実情に応じて事務処理特例により個別に移譲することは可能と所管省庁より示されているところ、神奈川県での移譲の事例では、移譲に向けての協議の中で、防災活動や応急活動等が適切に実施できるよう、県、横浜市及び川崎市の役割や協力関係を整理した上で移譲に至ったものである。まさに地域の実情に応じて関係自治体同士で協議し、災害発生時の調整に係る懸念を払拭し、権限移譲を実現させたものに他ならず、特別市への移行手続においても同様に、指定都市と道府県の協議によって、災害対応に支障を生じさせない体制作りは可能と考える。
- また、コンビナート地域以外も含め、仮に被害が市域や県域を越えて広域的なものとなった場合でも、消防相互応援協定や緊急消防援助隊の制度により、現在も広域自治体同士が協力して対応している実態がある。
- 以上のことから、道府県の区域外の特別市への移行が、直ちに円滑な調整を行うことが困難になることに繋がるとは考えていない。特別市と道府県の間での協議により適切な災害対応体制が構築されれば、むしろ権限の一元化による防災力の強化に繋がるメリットもあるものとする。

論点 1

- 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支障が生じることが懸念されるほか、新たな警察本部等の設置や人員の確保など、コストの増加や分割による非効率化という現実的な問題が存在すると考えられるが、どのように考えているか。（報告書P15、16）

考え方

- 警察事務の具体的なあり方については、特別市制度に見合ったあり方を今後国と協議していきたいと考える。
- 特別市は、道府県の区域外となることから、警察事務も一元的に引き受け、特別市に公安委員会及び警察本部を設置することが前提と考える。
- 現在の指定都市については、警察法により道府県警察本部に市警察部が置かれているが、特別市によって警察本部を自らが設置することにより、その機能を強化することができるものと考えている。
- 都道府県警察の分割による広域犯罪への対応について指摘されることがあるが、現在も都道府県域を越えた広域犯罪化が進んでいる中、既に都道府県域をまたいだ都道府県警察間の連携・広域捜査による対応が図られており、特別市となっても現行と同様に、所管区域をまたいだ連携により、大きな支障は生じないものとする。
- 都道府県警察が細分化されることによるコストの増加や非効率化の可能性については、特別市が警察事務を担うことで、市が有する地域安全に関する情報やノウハウ等を活用しやすくなり、治安・防犯対策の強化を図ることが可能となるなど、地域に根差した、より一層のきめ細やかな対応が可能となると考えている。また一方で、特別市全体としては、二重行政の解消や行政運営の工夫などにより、コスト削減に繋がることも考えられる。

論点 2

- 特別市と残存する道府県とで警察組織を共同設置することについては、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と考えられるが、どのように考えているか。（報告書P16）

考え方

- 警察の民主的管理については、公安委員会の設置や委員の選任過程等における議会の関わりにより担保されていると考えられる。
- 現在の公安委員の仕組みでは、公安委員 5 名のうち 2 名は指定都市の市長が市議会の同意を得て推薦したものについて知事が任命するものとされている。特別市と道府県が公安委員会を共同設置する場合においても特別市と道府県の議会から推薦したものを含めて任命するなどの工夫を行うことが考えられる。
- 警察組織を共同設置する場合の各長や議会の関わりについては、道府県と特別市の協議により決めるべきものであると認識しているが、具体的には、今後、警察事務に関する国の関与のあり方も含め国と協議していく必要があると考えている。

論点 1

- 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がどのように考えているか。（報告書P17）

考え方

- 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で、資源を効率的に活用し、一体的な医療提供体制を確保する。
- 生活環境や社会経済活動が広範囲化した現代においては、必ずしも都道府県の区域に捉われず、実情に合わせた柔軟な圏域と自治体間の連携により対応していくことも重要である。特別市と都道府県との水平連携により、都道府県の形に捉われない圏域での医療提供体制の確保に向けた取組が促進されることで、プラスに作用する面もあると考える。
- 大都市部と地方の医療提供体制のあり方については、超高齢社会などを踏まえ、日本全体で検討していくことも必要であると考えている。

論点 2

- 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、なお課題があると考えるがどのように考えているか。（報告書P17）

考え方

- 広域自治体や周辺市町村との水平連携の強化により、広域的な事務への対応を図ることを考えており、事務の性質や地域の実情によっては、「共同処理」などの広域連携手法も想定している。
- 特別市と残存する道府県の間で協議・調整が調わなかった場合の対応については、特別市の制度設計の中で、新たな仕組みを設けるなど、あらかじめ国と協議の上、検討したいと考えているが、事案によっては現行の地方自治法第251条の自治紛争処理委員の制度を活用することも考えられる。

論点 1

- 特別市が設置された場合、広域調整や効率性の観点から、現在都道府県が担っている事務（都市計画区域の指定、特に広域の見地から決定すべき都市施設に関する都市計画の決定に係る事務）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についてはどのように考えるか。（報告書P17）

考え方

- 都市計画に関する事務については、地方分権改革の中で機関委任事務から自治事務化され、地域の実情に通じた地方自治体が自らの責任と判断でまちづくりを進めていくことができるよう、多くの事務権限が基礎自治体に移譲されてきたところである。そのため、道府県に残された事務権限については、広域性によるところが大きいと考える。
- 都市計画区域の指定については、行政区域にとらわれず複数の市町村にまたがることもあることから都道府県の事務とされていると考えられるところであるが、特別市が設置された場合、特別市域内で収まる区域の指定については、周辺自治体への影響等も考慮した広域的な視点を持った上での特別市の事務とすることが適当と考える。そして、市域に収まらない場合は、都道府県の所掌範囲にもかかってくるため、特別市と都道府県の間で適切な調整を行うこととし、そのための新たな仕組みを構築することが望ましいと考える。別の手法として、市域に収まらない場合には国が指定することとも考えられるが、それは、現行制度においても複数の都府県にまたがる区域の指定は国の事務とされている（都市計画法第5条第4項）ことから、国が行うことの妥当性は否定されるものでないとする。
- 広域の見地から決定すべき都市施設の都市計画の決定については、市域を越えて影響を及ぼすことが考えられることから都道府県の事務とされていると考えられるところであるが、都市計画法第87条の2第1項により、それらの施設のうち、いくつかの事務権限は既に指定都市に移譲されており、引き続き都道府県に残されている事務権限は限定的な範囲である。そのため、これら都道府県に事務権限が残されている施設については、国が直接処理するのではなく、特別市が広域的な視点を持った上で都市計画の決定を行い、必要に応じて都道府県との調整の仕組みを検討するという方法も選択し得るのではないかと考える。これらの都市施設に関する都市計画への国の関与は極めて限定的であり（都市計画法第18条第3項）、国が直接行うことまでは不要ではないかと考える。

論点 2

- 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るべきかや、仮に国が行うこととする場合の業務量負担についてどのように考えるか。（報告書P17）

考え方

- 都市計画事業の認可についても、実現はされなかったものの、平成20（2008）年の地方分権改革推進委員会第1次勧告において都市計画決定権者へ移譲すべきとされていたものであることから、国が行うこととするよりは、特別市が行うことを軸に検討すべきものとする。また、埼玉県や京都府など、既に事務処理特例によって、都道府県から市町村へ事務が移譲されている府県の事例が複数存在することからも、基礎自治体である特別市が行うことを軸に検討することが望ましいと考える。
- 前述のとおり、地方分権改革推進委員会からの勧告がありながら引き続き都道府県の事務とされた理由は、土地収用権が付与されることから、適切性・公益性を確保するために、第三者である都道府県が確認する必要があるとされたためと考えられる。そのため、特別市が事務を担うことへの懸念を払拭するための対策として、適切性・公益性を確認するため、第三者的な審査機関の設置や外部有識者の関与など第三者性を担保する制度設計や、事業認可と土地収用の所管部署を分けることによる土地収用に対する公平性・公正性・透明性の確保などが考えられる。
- これらの対策を講じた上で、特別市が事務を行うこととすれば、国の業務量負担の問題は生じないものとする。

論点

- 特別市への移行により、特別市の財源超過額が拡大する場合、残存する道府県の財源不足額が拡大するほか、他の地方公共団体にも影響が生じることが懸念される。こうした影響を避けつつ、特別市だけでなく残存する道府県、さらに他の地方公共団体において、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にすることが不可欠であり、そのための仕組みとしてどのようなものが考え得るか。（報告書P20）

考え方

- 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、特別市の税財政制度は、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べきものであると考えており、財政調整については、地方交付税制度により対応することが望ましいと考える。
- 現行の地方交付税制度とその運用を前提とすると、広域自治体の標準的な財政運営に支障をきたすことはなく、残存する市町村に対する直接的な影響はないものと考えているが、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こと等も考えており、そうした中においても調整が可能であると考えている。
- さらに、そうした調整を踏まえても、なお、道府県と特別市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、調整を行うことができる仕組みの導入も考えられる。
- 具体的には、留保財源に着目する手法と超過財源に着目する手法が考えられ、前者については、県費負担教職員の市費移管の際と同様に、移管する税額の基準財政収入額への算入率を引き上げることで留保財源への影響を抑える手法が、後者については、特別市となることにより超過財源が増加する場合は、その増加額の一部を道府県に対する財政調整交付金等として活用する手法なども考えられる。
- 一方で、道府県は留保財源が減少するものの、これまで道府県が指定都市に対して留保財源を活用して対応してきた単独補助等の歳出も不要となることも踏まえた精査が必要であると考えており、特別市への移行により、他の地方公共団体へ影響が及ぶことのないよう、今後国と協議の上、検討を進めていく必要があるものと考えている。

論点

- 特別市移行後の残存する道府県が広域自治体として十分に機能し得るかという観点から検討することも考えられるが、移行手続の中で、残存する道府県が広域自治体として十分な規模能力を有するかについて、特別市に移行する区域の地方公共団体と道府県との間で協議が行われる仕組みが必要と考えるがどう考えているか。（報告書P24）
- 特別市移行後に残存する道府県が広域自治体として十分に機能し得るかという観点から、特別市移行の手続の中で、残存する道府県の事務や財産、組織体制、特別市と残存する道府県の間で広域的に対応する事務とその方策などについてあらかじめ協議を行い、決めておく必要がある。その内容は、住民にとって投票に当たっての重要な判断材料となり得るため、協議については、住民投票を必要とする場合、実施前に、指定都市と道府県の間で行われる必要があると考えるがどう考えているか。（報告書P26、27）
- 指定都市と周辺市町村との間で、特別市移行後の特別市と周辺市町村との連携のあり方や当該連携において特別市が担う役割などについて、協議を行うことも考えられるがどう考えているか。（報告書P27）

考え方

- 特別市への移行手続については、特別市へ移行する指定都市等と残存する道府県との間での十分な協議やそれぞれの議会での議決が必要であると考えているため、その協議の中で、残存する道府県の広域自治体としての規模能力についても議論されるべきものとする。
- 特別市への移行手続については、住民投票を実施する前に、特別市へ移行する指定都市等と残存する道府県との間での協議を行い、合意が図られることが必要であると考えているため、そのような制度設計がなされるべきものとする。
- 特別市は、周辺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役割を果たすことを考えているため、連携の分野・内容や特別市移行後の影響度合いに応じて、移行前にあらかじめ調整しておくことが望ましい事項については、周辺市町村と事前協議を行うことも必要になると考える。

7 特別市制度の法制化案

1 法制化案の検討に当たっての考え方

主に参考とした法律

- 検討に当たっては、『現行の地方自治法』のほか、かつて特別市を規定していた『昭和31(1956)年改正前の地方自治法（以下「旧地方自治法」という。）』、平成24(2012)年に成立した『大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下「大都市地域特別区設置法」という。）』を主に参考にしている。

特別市の「基本的な事項」の規定

- 大都市地域特別区設置法は、地方自治法の特別法として、特別区の設置に係る手続を定めた法律であるが、特別区の性格等の「基本的な事項」については地方自治法に規定している。
- 特別市についても、地方自治法において「基本的な事項」を規定する必要があると整理している。

特別市への「移行手続」の規定

- 特別市への「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、地方自治法を改正して規定する手法を採用している。

（参考）大都市地域特別区設置法が特別法として制定された経緯

- ・ 特別法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、設置手続の位置付けが異なるという特殊性があったためとされている。
- ・ 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。

※ なお、今後の特別市に関する議論の進展の中で、移行手続の位置付け等の整理の状況に応じ、特別市の移行手続を特別法で別に定めるという選択肢も十分考えられる。

2 法制化案の概要

(※ 地方自治法第3編第1章に規定を置くこととし、各条番号は、地方自治法における条番号)

特別市の種類

(第1条の3)

- 特別市を特別地方公共団体とする。

特別市の事務

(第264条)

- 地域における事務、その他の事務で法令により都道府県又は市が処理するもの（市町村に関する連絡調整に関するもの等を除く。）等処理する。
- 地域の特性等を勘案して必要があると認められるときは、一般の市町村の求めに応じ、当該市町村の事務を補完する事務を処理するものとする。
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配慮しなければならない。

特別市の区域

(第265条)

- 特別市は、都道府県の区域外とする。

特別市の設置

(第266条～第271条)

- 協議の求め 指定都市等から都道府県へ特別市設置協議会設置の協議の求め
- 特別市設置協議会による協定書の作成
協議会設置の指定都市等・都道府県の各議会の議決 → 協議会の設置
→ 協定書の作成 → 指定都市等・都道府県の各議会の承認（議決）
- 設置の申請 住民投票 → 総務大臣へ指定都市等及び都道府県の共同申請
- 設置の処分 国会の承認 → 内閣が設置の処分 → 総務大臣の告示

廃置分合の特例

(第272条)

- 特別市設置に伴う都道府県の廃置分合・境界変更については、法律の定めを不要とし、その境界は自ずと変更されるものとする。
- 特別市設置後の特別市の廃置分合・境界変更については、関係自治体からの申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定める。
- 特別市に編入されようとする自治体においては、住民投票を要する。

住民

(第273条)

- 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。

議会

(第274条)

- 特別市の議事機関として、議会を置く。
- その権限や機能等については、普通地方公共団体の議会の規定を準用する。

執行機関

(第275条～第276条)

- 市長、副市長を置く。
- 各執行機関の取扱いについては、普通地方公共団体の規定を準用する。
都道府県・市町村に置く委員会・委員は、特別市にも設置する。

区の設定

(第277条)

- 特別市の区域を分けて区（行政区）を設ける。
- 区の事務所を置き、必要があるときは出張所を置くことができる。
- 区長を置く。
- 区長は、市長の補助機関である職員を充てるほか、必要に応じて、特別職の区長を選任することもできる。
- その他、区に関する取扱いは、指定都市の区の取扱いを準用する。

都道府県及び市に関する規定の適用

(第278条)

- 地方自治法における都道府県に関する規定を特別市に適用する。
- 地方自治法における市に関する規定で必要なものを特別市に適用する。
- 他の法令において、都道府県又は市が処理することとされている事務で特別市が処理することとなるものに関する規定は、特別市にも適用する。

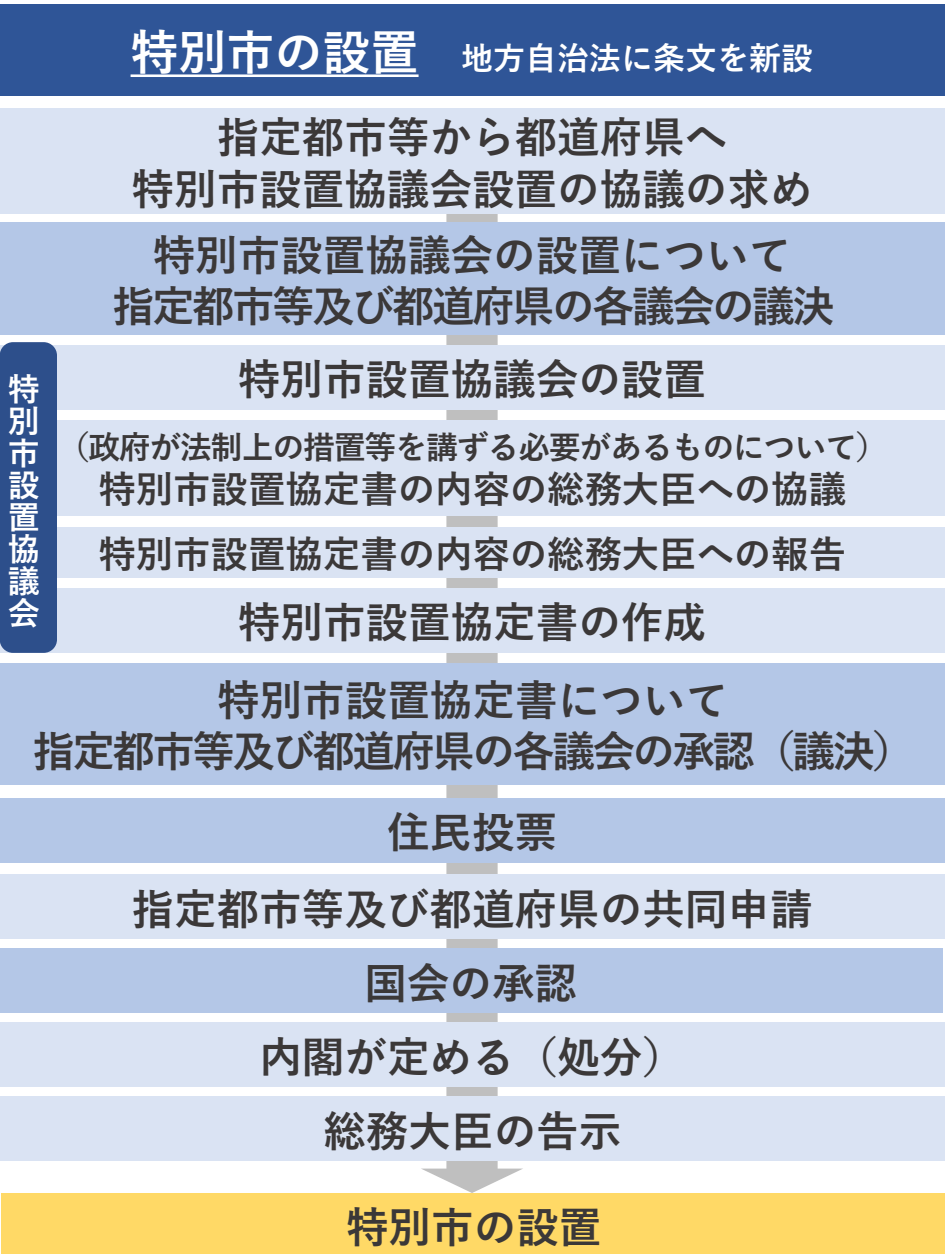
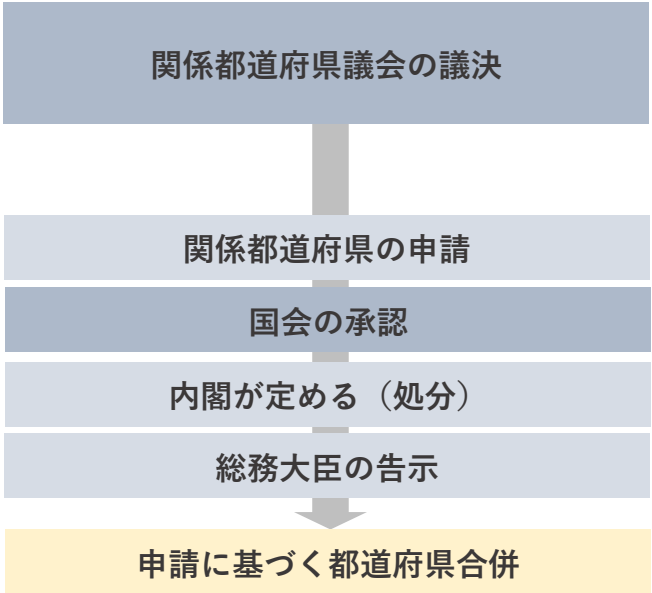
政令への委任

(第279条)

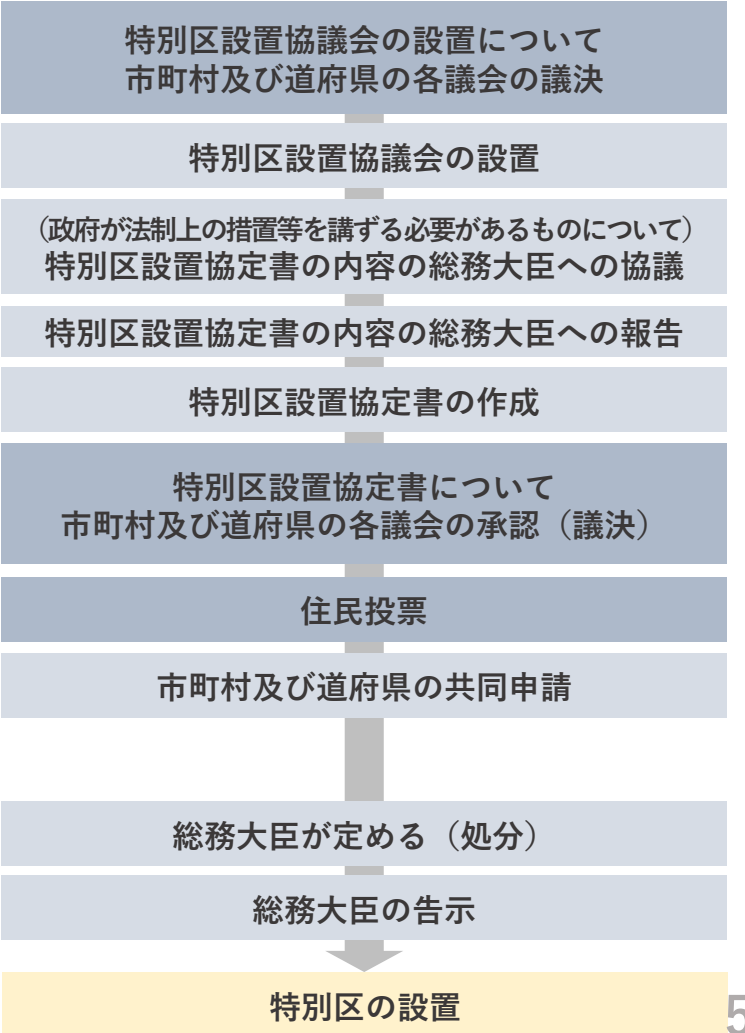
- 特別市に関し必要な事項は、政令で定める。

3 特別市への移行手続

申請に基づく都道府県合併 参考①
地方自治法第6条の2



特別区の設置 参考②
大都市地域における特別区の設置に関する法律



4 地方自治法以外の法令への影響

地方自治体の事務を規定する法令への影響

- 特別市制度の法制化に当たっては、法令への影響は地方自治法の規定にとどまらず、地方自治体の事務等を規定する多くの法令の規定にも影響が及ぶ。

「都道府県」や「市」に関する規定の適用

- 本法制化案においては、地方自治法に「他の法令中の都道府県や市に関する規定を特別市に適用する規定」を置くことで、多くの法令においては個別の改正を不要とし、「都道府県」や「市」等の文言を読み替えて対応することを想定している。

(参考)

旧地方自治法 … 他の法令中の「都道府県」及び「市」に関する規定を「特別市」に適用する規定を置いていた。
現行の地方自治法 … 他の法令中の「市」に関する規定を「特別区」に適用する規定を置いている。

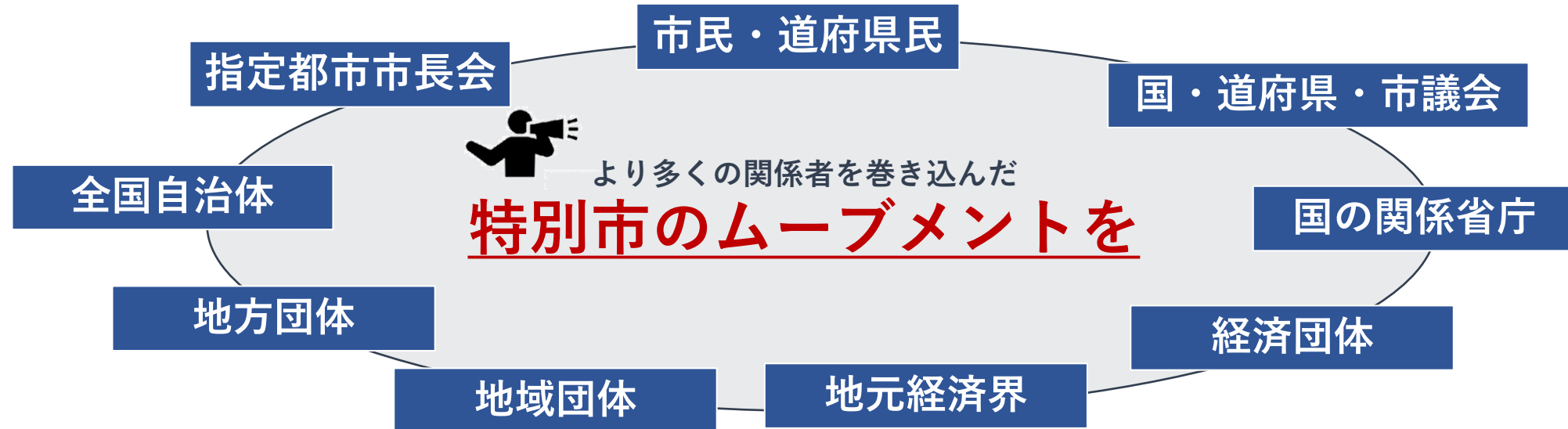
個別の法改正の必要性

- ただし、当該規定を置いた場合においても、各法令の規定の内容によっては、一層制である特別市にそのまま適用することが難しい規定もある（例：都道府県と市町村の間の関係を定めた規定など）ことから、別途、政令等で適用を除外する規定を定めることや、各法令の個別の改正を行うこと等が必要となる。

8 多様な大都市制度の早期実現に向けて

多様な大都市制度の早期実現に向けた機運醸成

機運醸成に向けて



【これまでの指定都市市長会での意見交換の状況等】



指定都市を応援する国会議員の会との
意見交換（令和7（2025）年5月）



全国市長会 正副会長との意見交換
（令和7（2025）年6月）



全国市議会議員会指定都市協議会との
意見交換（令和7（2025）年8月）



経済同友会との意見交換
（令和7（2025）年1月）

多様な大都市制度の早期実現に向けて

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特別市制度を含む多様な大都市制度のあり方について、**我が国が一体となった議論を早急に行う必要がある**。

国への提言

本報告書を踏まえ、**次期地方制度調査会**において、**特別市制度の法制化に向けた議論を加速させ、多様な大都市制度の早期実現を図っていただきたい**。

今後の指定都市市長会の取組

- 多様な大都市制度の早期実現に向けて、**引き続き、機運醸成を図る**。
- **国や国会議員、経済界、全国知事会をはじめとした地方六団体等の関連団体と更なる意見交換を進め、理解を深めていただく取組を一層進めていくこととする**。