

多様な大都市制度実現プロジェクト報告書

令和 7 (2025) 年 1 月

指定都市市長会 多様な大都市制度実現プロジェクト

多様な大都市制度実現プロジェクト報告書 目次

1	これまでの経過、プロジェクトの趣旨	1
2	現状認識	2
3	現状認識を踏まえて必要な対応	3
4	新たな大都市制度「特別市」	5
5	特別市制度に関する考え方	8
6	総務省ワーキンググループでとりまとめられた個別論点に対する考え方	13
7	特別市制度の法制化案	19
8	多様な大都市制度の早期実現に向けて	23

1 これまでの経過、プロジェクトの趣旨

指定都市市長会では、平成 22（2010）年5月に「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～るべき大都市制度の選択「特別自治市（仮称）～【基本的考え方】」を公表して以来、国等に対して継続して多様な大都市制度の早期実現を求めている。また、令和 2（2020）年 11 月には、「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置し、特別市制度の立法化に向けた素案を策定し、報告書としてとりまとめ、国等に対し提言を行っている。

令和 4（2022）年 4 月からは、新たに「多様な大都市制度実現プロジェクト」（以下「プロジェクト」という。）を設置し、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するとともに、指定都市市長会としての主張をタイムリーに発信することで、次期地方制度調査会や人口減少時代の到来を見据え、特別市を含む多様な大都市制度の実現に向けた取組を進めてきたところである。

こうした中、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」（以下「ワーキンググループ」という。）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ところである。

本報告書は、令和 4（2022）年 4 月から 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り、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、政策提言を行うものである。

指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」参加市長

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

2 現状認識

(1) 進み続ける人口減少

我が国の総人口は、平成 20（2008）年をピークに減少を続けており、令和 6（2024）年4月に公表された人口戦略会議の分析レポートにおいては、2050 年までの間に全国の 4 割にあたる 744 自治体が「消滅可能性自治体」にあたるとされている。また、我が国の令和 6（2024）年の出生数は、前年より 4 万 1,000 人余り減少し、統計開始以来、初めて 70 万人を下回るなど、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を続けている。

人口減少は、我が国のあらゆる産業に影を落としているが、地方自治体も例外ではない。今年度新たに大学を卒業する主な世代が生まれた約 20 年前（2000 年代前半）の出生数は 100 万人を超えており、すでに、都市部の自治体においても職員採用が困難な状況となっている。こうした事実を踏まえると、将来的には更なる労働力の供給制約の深刻化が見込まれ、現在の行政サービスを維持していくために必要な職員の確保すら困難になる蓋然性は限りなく高いと言える。

また、高度経済成長期に整備された公共施設を中心に多くの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、厳しい未来も十分に予測される。

(2) 東京都への一極集中の加速

国立社会保障・人口問題研究所の令和 5（2023）年推計によると、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他都市からの転入による社会増に支えられた東京都だけとなっており、また、令和 3（2021）年経済センサス活動調査によると、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、人材の過度な偏在や地域格差を増幅することとなり、地域社会や日本全体の持続可能性に対する脅威となるおそれがある。

また、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状況において、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すことも想定される。

(3) 停滞する経済状況

我が国の経済状況は、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 位となった。さらには、令和 7（2025）年に国際通貨基金（IMF）が公表した推計によると、今後は、インドにも抜かれ、世界 5 位になる見通しが示されるなど、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状況にある。

3 現状認識を踏まえて必要な対応

現状認識を踏まえるとともに、将来を見据えて、我が国が持続可能な社会と更なる成長を実現するためには、時代の要請や地域の実情に応じた行政体制を実現できるよう、地方自治制度の抜本的見直しが必要である。

(1) 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

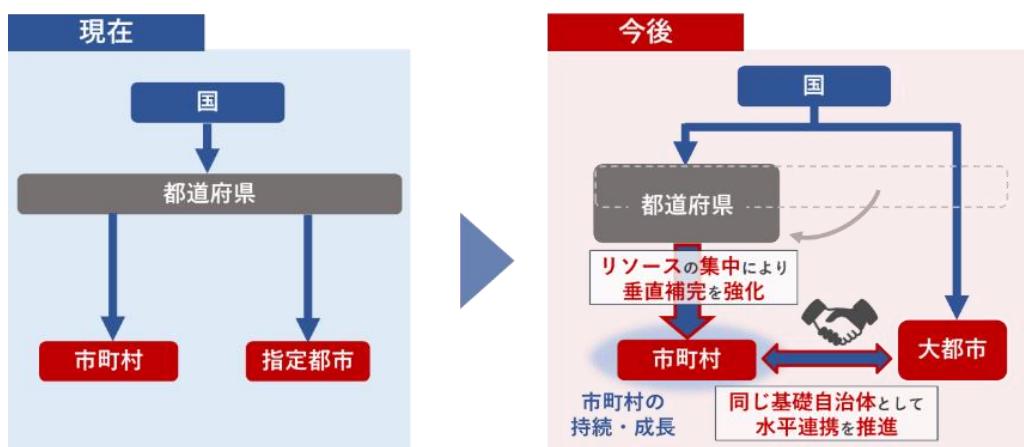
これまで、地方分権改革や市町村合併の進展等により、都道府県事務の一部を処理する基礎自治体が増加し、市町村の規模や権限は拡大してきた一方で、都道府県と市町村の二層制の構造は、基本的には明治時代以降変わっていない。

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、人材をはじめとした地域資源が限られていく中で、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。

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、基礎自治体は、業務の標準化・効率化を行うとともに、外部資源の活用や共同利用を促進するなど、基礎自治体同士を含む多様な主体との連携をさらに積極的に進める必要がある。また、広域自治体は、従来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・支援を積極的に行な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、その業務や役割の見直しも想定する必要がある。さらには、広域自治体も基礎自治体と同様に、限られたリソースでの行政運営を余儀なくされることを踏まえると、大都市が広域自治体の業務を受け持つなど、大都市と広域自治体が協力しながら、地域全体での最適なリソース配分のあり方を考え、柔軟に対応していくことも必要となる。

以上のことから、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体制を確立する必要がある。

【効率的かつ効果的な地方行政体制の姿（例）】



また、今後は地方自治体間の広域連携の仕組みがますます重要になるとともに、複数の都道府県をまたがって生活圏・経済圏を形成している圏域等においては、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。令和7（2025）年9月には、国によって「広域リージョン連携推進要綱」が制定されるなど、人口減少が進む中にあっても、地域の成長力を維持していくために、都道府県域を越えた広域単位での連携を促すための仕組みが導入されており、今後もこうした圏域を意識した地方行政体制の仕組みの構築が求められるものと考える。

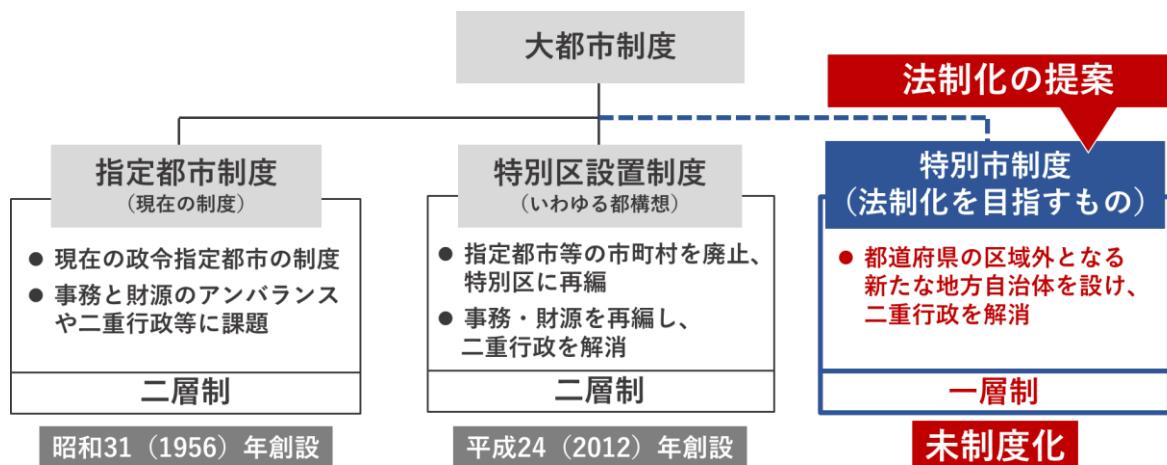
（2）大都市の役割を最大限発揮できる仕組みの構築

「現場力」と「総合力」を併せ持ち、人口・産業が高度に集積している大都市は、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、急速に人口減少等が進む時代の危機を乗り越え、我が国が持続可能な社会と更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て、大都市を中心となって圏域全体の活性化を促す必要がある。

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、旧特別市制度の廃止に伴い、昭和31（1956）年に暫定的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しない。現在においても、これらの制度のみでは都市課題に対し、十分な対応が図れないなどの課題が生じている状況にあるが、将来を見据えると、指定都市が、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求められる。

【現在の大都市制度】



4 新たな大都市制度「特別市」

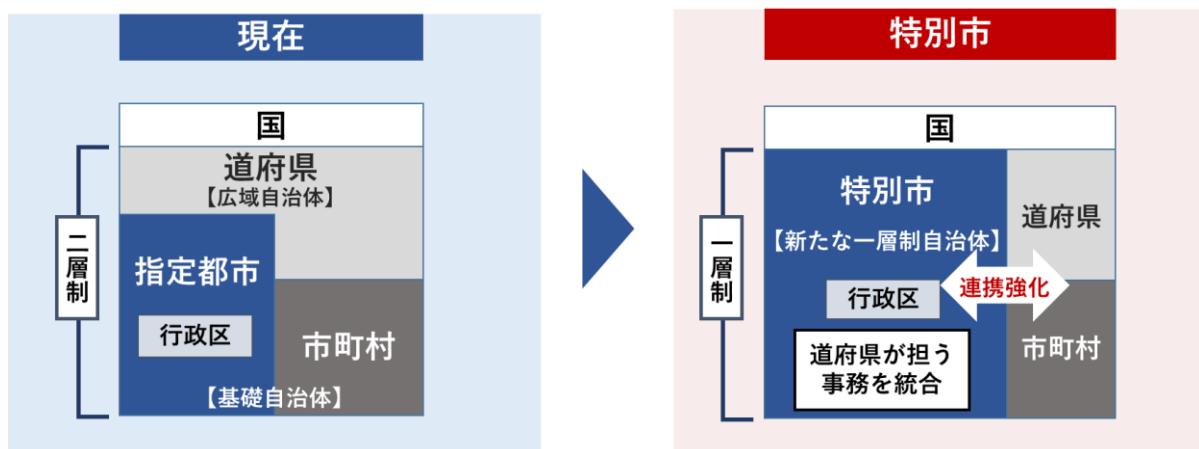
指定都市市長会では、人口減少時代を見据え、日本の未来を拓き、持続可能な社会や我が国全体の成長に繋がる地方自治制度の再構築を図る仕組みの一つとして、令和7（2025）年7月に「人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言」を策定し、新たな大都市制度「特別市」の早期法制化を提案している。

（1）特別市制度の概要と人口減少時代において特別市が果たす責務

特別市は、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。

我が国の危機的な状況が見込まれる中、特別市は、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ものとする。

【特別市制度の概要】



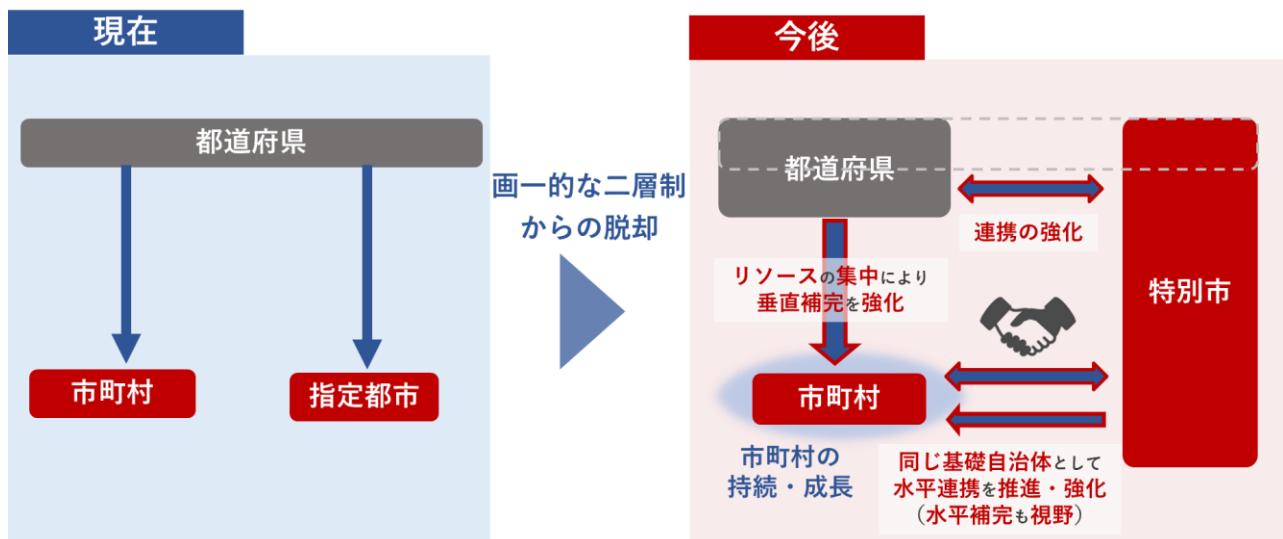
(2)特別市制度の実現による道府県との役割分担や連携による持続可能な行政サービス提供

特別市が、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ことにより、広域自治体は、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。

道府県と特別市がこうした役割分担を行い、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がるものである。

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。

【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】



(3) 特別市がもたらす効果

特別市は、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、こ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、東京都への一極集中により生じる課題の解決にも寄与する。

【市民への効果】

- 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「強靭で安全・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、周辺自治体、圏域への効果】

- 特別市が圏域の核となり、行政課題に応じて柔軟に圏域を設定し、都道府県や周辺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。
- 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、厳しい状況下にある市町村に対し、特別市による水平連携及び都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ることで、より複層的な支援を行うことが期待できる。
- 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發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。

【グローバルな視点での効果】

- 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まれる。

【日本全体への効果】

- 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。

5 特別市制度に関する考え方

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、同報告書において、特別市制度の概要や必要性・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）を整理している。また、総務省のワーキンググループにおいて、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ている。

今回、プロジェクトにおいて、改めて特別市制度の議論を行い、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」を次のとおりまとめた。

（1）指定都市制度における具体的な支障事例

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している。また、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つておらず、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している。これらは、道府県と指定都市という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ものである。

道府県の関与により、道府県との調整や確認に時間をするなど、迅速かつ的確な政策展開の支障となっている事例としては、次のようなものが挙げられる。

【道府県による関与の事例】

- ・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事務
 - ・医療計画など道府県計画による制限
- など

また、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いった声が挙がっている。さらに、企業誘致等による税収効果のうち、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収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といった課題も挙げられる。

(2) 特別市がもたらす経済成長

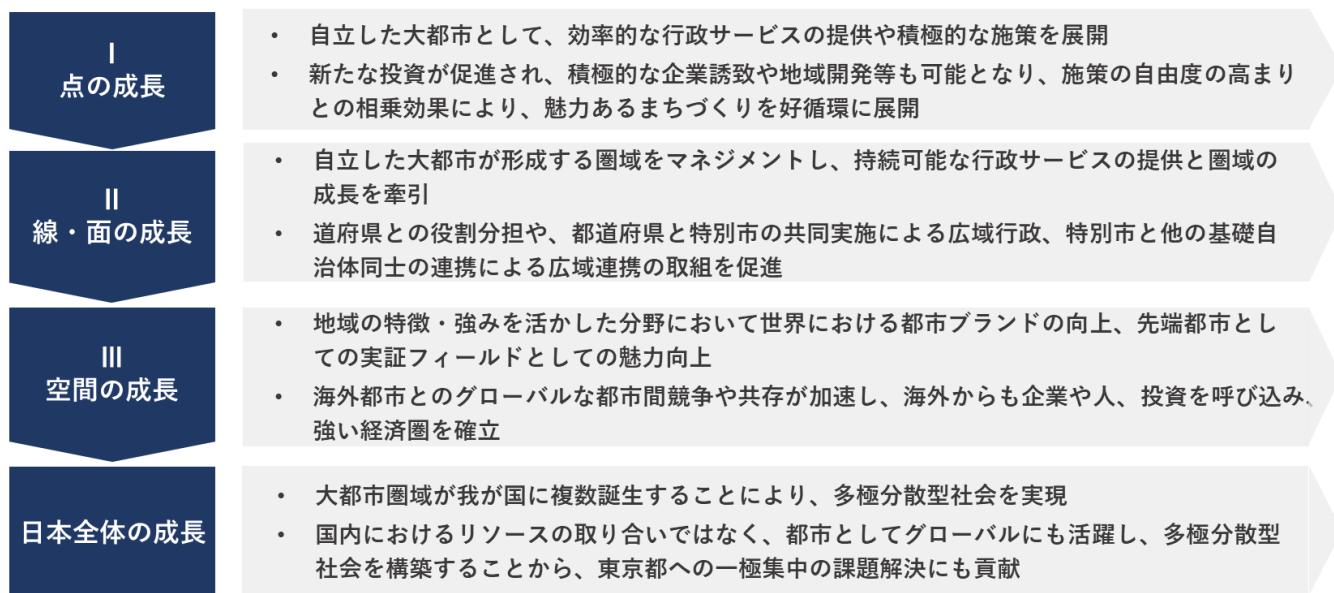
高次の都市機能が集積していて、道府県からの自立性が高い大都市が、特別市へ移行し、より自立した大都市経営を行うことで、市民サービス向上はもとより、我が国の発展・成長にとってもプラスの効果をもたらす。

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。

また、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。

さらに、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。

【特別市がもたらす経済成長 具体的なイメージ】



※ 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。

(3) 特別市の制度内容等に関するここと

ア 区の住民代表機能の考え方

特別市については、第30次地方制度調査会答申において、「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、「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」といったことが述べられている。

そのため、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、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の設置と、区長を議会同意が必要な特別職とすることの双方の検討を前提とするなど、地域の実情に応じて、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していくことが必要と考える。

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、住民代表機能のあり方については、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。

イ 広域事務、連携のあり方

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。

ウ 警察事務のあり方

警察事務については、道府県の区域外となる特別市の実現によって、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、第30次地方制度調査会においては、広域

犯罪への対応に懸念が示されている。また、ワーキンググループ報告書において、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について述べられている。

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考える。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ことが考えられる。

なお、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。

エ 税財政制度のあり方

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について述べられているが、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と考える。

また、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などにより対応を行うことを想定している。

なお、これらを踏まえても、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、検討を進める必要があるものと考える。

オ 道府県有施設の取扱い

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について述べられているが、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ものと考える。

また、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、特別市制度が法制化された後、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り、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考える。

カ 特別市移行の要件

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なることが、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は、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、必要なものと考える。

また、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。

キ 特別市移行に向けた住民投票の考え方

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。以下「大都市地域特別区設置法」という。）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ものと考える。

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考える。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特別市に移行する「市民」と考えるべきである。

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。

6 総務省ワーキンググループでとりまとめられた個別論点に対する考え方

令和7（2025）年6月に公表された総務省のワーキンググループ報告書の中では、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、個別具体的な事務の例示がされた上で、論点が挙げられている。

今回、その個別論点に関する現時点の考え方を次のようにとりまとめた。

なお、特別市制度全般に関する論点とそれらの現時点の考え方は、「5 特別市制度に関する考え方」に記載のとおりである。

（1）道府県の事務処理への影響と対応

【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、残存する道府県の事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※）

※ワーキンググループ報告書の掲載ページを表す（以下同様）

【論点に対する考え方】

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、実情に合わせ柔軟な圈域により対応していくべきものと考える。

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考える。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考える。

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、道府県の事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。

（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）

【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があり得ることから、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）

【論点に対する考え方】

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考える。

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考える。

(3) 警察事務への対応

【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）

【論点1に対する考え方】

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ている。

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考える。

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)

【論点2に対する考え方】

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な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。

(4) 医療提供体制の確保に関する事務への対応

【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があり、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)

【論点1に対する考え方】

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)

【論点2に対する考え方】

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。

(5) 都市計画に関する事務への対応

【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）

【論点1に対する考え方】

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と考えられるが、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考える。

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）

【論点2に対する考え方】

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考える。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、特別市が事務を行ふこととすれば、国の業務量負担の問題は生じないものと考える。

(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

【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)

【論点に対する考え方】

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にすると、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る。

さらに、こ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える。

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。

(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1】

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)

【論点1に対する考え方】

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考える。

【論点2】

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）

【論点2に対する考え方】

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るため、そのような制度設計がなされるべきものと考える。

【論点3】

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）

【論点3に対する考え方】

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

「5 特別市制度に関する考え方」等を踏まえ、特別市制度の法制化案（以下「法制化案」という。）として、地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正案を作成した。

なお、本法制化案は、プロジェクトで議論をした現時点で考えられる特別市制度に関する考え方を条文形式で具体的に示すことを目的に1つの例示として作成したものであり、これ以外の条文の規定を排除するものではない。今後の国等の議論の動向や指定都市市長会での検討の進捗に応じてさらに精緻化されていくものと考える。

また、今回作成した法制化案の条文の全文は、巻末資料に掲載している。

（1）法制化案の検討に当たっての考え方

法制化案の検討に当たっては、現行の地方自治法の各規定のほか、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。）及び平成24（2012）年に成立した大都市地域特別区設置法を参考にしている。なお、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たまま、その設置に係る手續を切り出して特例的に定めたものとなっている。

今回、旧地方自治法においても同様であったように、まずは地方自治法において特別市の性格等の基本的な事項を規定する必要があると整理するとともに、特別市への移行手続についても、特例的なものではなく、特別市に関する一般的な規定であると整理し、地方自治法を改正する形での条文の案を作成した。

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

法制化案の概要は、次のとおりである。

【法制化案の概要】

特別市の種類 ・特別市を特別地方公共団体とする。	(第1条の3)
特別市の事務 ・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。）等を処理する。 ・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、一般的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ならなければならない。 ・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。	(第264条)
特別市の区域 ・特別市は、都道府県の区域外とする。	(第265条)
特別市の設置 ・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	(第266条～第271条)
廃置分合の特例 ・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。	(第272条)
住民 ・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 ・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。	(第274条)
執行機関 ・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。	(第275条～第276条)
区の設置 ・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。	(第277条)
都道府県及び市に関する規定の適用 ・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。	(第278条)
政令への委任 ・特別市に関し必要な事項は、政令で定める。	(第279条)

ア 特別市の種類

旧地方自治法と同様に、特別地方公共団体と整理している。そのため、第3編の第1章に規定を置く案としている。

イ 特別市の事務

都道府県に包括されない一層制の地方自治体となることから、旧地方自治法と同様に、原則として地域における事務を一元的に処理し、都道府県が処理することとされる事務と市が処理することとされる事務の両方を処理するものとしている。ただし、都道府県が処理することとされる事務のうち、市町村に関する連絡調整等のように一層制の特別市域内では発生し得ない事務は除かれるものと想定している。

また、特別市の役割として、圏域の核となり、都道府県や周辺市町村等とも連携して圏域の維持・活性化を促進することが求められることから、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することを規定するとともに、圏域における都道府県との役割分担のもと、必要に応じて、市町村等の事務を補完することも視野に入れた規定を置いている。

ウ 議会

特別市の議事機関として、特別市の住民からの選挙によって選ばれる議員から組織される議会を置くものとし、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ものとしている。これにより、地域の実情に応じて、区の住民代表機能を強化・担保する観点から、区内選出の議員で構成する区の常任委員会等を設置することも可能としている。

エ 執行機関

特別市の長として市長を、補助機関として副市長を置くものとしたほか、委員会や委員も含めた各種執行機関に係る内容は、普通地方公共団体の規定を準用するものとしている。

オ 区の設置

指定都市と同様に、特別市にも区を設けるものとしている。区長は、市長の補助機関である職員を充てるほか、地域の実情に応じた市長の権限に属する事務の分掌に伴い、必要に応じて、当該特別市の判断で特別職の区長を選任することも可能としている。特別職の区長を選任する場合には、議会の同意を得なければならないものとしている。

(3) 特別市への移行手続

特別市への移行について、旧地方自治法においては、法律により指定するものとされていた。しかし、その後の地方分権改革の動向や、その流れを汲んだ地方自治法の改正、大都市地域特別区設置法の制定等を踏まえ、地方自治の本旨に基づき、地方からの発意による特別市への移行が時代にふさわしいものと考え、法制化案に規定する移行手続を整理した。

具体的には、地方からの申請に基づく都道府県合併について定めた地方自治法第6条の2と、特別区の設置を定めた大都市地域特別区設置法を参考としている。

特別市への移行に当たっては、特別市へ移行しようとする指定都市等と関係都道府県との間での協議が必要不可欠であることから、指定都市等から都道府県への特別市設置協議会の設置に向けた協議の求めを端緒とし、指定都市等と都道府県の各議会の議決を経て、特別市設置協議会を設置し、特別市の設置に関する特別市設置協定書を作成して、その内容について各議会の議決の承認を得るものとした。また、必要な事項について総務大臣への協議や報告を行うこととしている。

特別市への移行の賛否については、住民投票を実施し、その範囲は、特別市へ移行しよ

うとする指定都市等の住民としている。また住民投票において過半数の賛成があったときは、指定都市等と都道府県は共同で特別市の設置を申請することができることとした。

特別市の設置の申請があったときは、内閣が国会の承認を経てこれを定めることができることとしている。国会の承認を必要としているのは、大都市地域特別区設置法による特別区の設置とは異なり、特別市の設置はその反射的効果として都道府県の形状・境界の変更を生じさせるものであることから、地方自治法第6条の2や法律に基づく都道府県の廃置分合や境界変更を規定している同法第6条との権衡を勘案したものである。そして、内閣による特別市設置の処分は、総務大臣による告示によってその効力を生ずるものとした。

【特別市への移行手続】



(4) 地方自治法以外の法令への影響

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。

そのため、旧地方自治法が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ことや、現行の地方自治法においても、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ことを参考に、本法制化案においても、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いている。

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、例えば、都道府県と市町村の間の関係を定めた規定など、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、各法令について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

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っていかなければならない。

国においては、今回指定都市市長会がとりまとめた本報告書を踏まえ、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もらいたい。

指定都市市長会では、本報告書を踏まえ、多様な大都市制度の早期実現に向けて、引き続き、機運醸成を図るとともに、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。

巻末資料

- 1 プロジェクト会議の開催実績**
- 2 国への要請活動等の実績**
- 3 関係者との意見交換等**
- 4 法制化案**

1 プロジェクト会議の開催実績

	日程	主な内容
第1回	令和4（2022）年5月25日	機運醸成に向けた活動方針確認
第2回	令和4（2022）年7月19日	共同でポスター・チラシを作成することを確認 広報の重点取組期間を設定することを確認
第3回	令和4（2022）年11月9日	国への提言文（案）とりまとめ 活動結果中間報告（案）とりまとめ プロジェクトの今後の展開（案）確認
第4回	令和5（2023）年5月15日	令和5年度の具体的な取組の方向性確認
第5回	令和5（2023）年7月3日	制度の深化に向けた調査・検討 広報の重点取組期間を設定することを確認
第6回	令和5（2023）年11月20日	国への提言文（案）とりまとめ 報告書（案）とりまとめ 次年度以降の取組の方向性（案）確認
第7回	令和6（2024）年5月20日	令和6年度の具体的な取組の方向性確認 広報の重点取組期間を設定することを確認
第8回	令和6（2024）年7月25日	国への要請文（案）とりまとめ 新たな提言の骨子（案）の議論開始
第9回	令和6（2024）年11月18日	「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）」とりまとめ
第10回	令和7（2025）年5月16日	令和7年度の具体的な取組の方向性確認 広報の重点取組期間を設定することを確認
第11回	令和7（2025）年7月7日	国への要請文（案）とりまとめ 「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（案）」とりまとめ
第12回	令和7（2025）年11月17日	特別市制度に関する考え方（案）及び法制化案 とりまとめ プロジェクトの報告書をとりまとめ

2 国への要請活動等の実績

(1) 総務大臣との意見交換

日程	相手方	テーマ
令和4（2022）年7月19日	金子総務大臣	多様な大都市制度の早期実現に向けて
令和5（2023）年7月3日	松本総務大臣	多様な大都市制度の早期実現に向けて
令和6（2024）年7月7日	松本総務大臣	多極分散型社会の実現に必要な「地方自治のあり方の見直し」について
令和7（2025）年7月7日	村上総務大臣	多極分散型社会の形成に向けた多様な大都市制度の早期実現について

(2) 国への提言・要請活動

日程	相手方	内容
令和4（2022）年12月5日	松本総務大臣	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
令和5（2023）年11月21日	馬場総務副大臣	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
令和6（2024）年11月19日	村上総務大臣	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 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）
令和7（2025）年8月6日	古川総務大臣政務官	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 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

3 関係者との意見交換等

(1) 国会議員との意見交換等

ア 「指定都市を応援する国会議員の会」役員勉強会

- ・テーマ 特別市制度の実現のために
- ・開催日 令和4（2022）年11月16日（水）
- ・出席者 指定都市を応援する国会議員の会 役員議員10名、
相模原市長、神戸市長、川崎市長、浜松市長

イ 「指定都市を応援する国会議員の会」役員懇談会

- ・テーマ 多様な大都市制度の早期実現に向けて－特別市の法制化の必要性－
- ・開催日 令和5（2023）年11月21日（火）
- ・出席者 指定都市を応援する国会議員の会 役員議員8名
相模原市長、神戸市長、川崎市長

ウ 「指定都市を応援する国会議員の会」全体会（指定都市市長との意見交換）

- ・テーマ 日本の持続的発展に必要な多極分散型社会の実現について
地方分権改革の推進について
多様な大都市制度の早期実現について
- ・開催日 令和7（2025）年5月16日（金）
- ・出席者 国会議員147名（本人出席101名、代理出席46名）
指定都市市長17名（本人出席14名、代理出席3名）

エ 「指定都市を応援する国会議員の会」全体会

- ・議題 人口減少時代における持続可能な発展に必要な大都市制度のあり方
についての次期地方制度調査会に向けた働きかけ
- ・開催日 令和7（2025）年6月19日（木）
- ・出席者 国会議員約80名（代理含む。）
相模原市長、神戸市長、川崎市長、横浜市長
- ・備考 決議を採択

(2) 経済界との意見交換

ア 経済同友会地域共創委員会会合

- ・テーマ 指定都市の現状と大都市制度改革の必要性－特別市の法制化に向けて－
- ・開催日 令和5（2023）年10月25日（水）
- ・出席者 経済同友会地域共創委員会 委員65名
川崎市長

イ 経済同友会地域共創委員会第6回正副委員長会議

- ・テーマ 指定都市市長会との意見交換
- ・開催日 令和7（2025）年1月9日（木）
- ・出席者 経済同友会地域共創委員会 委員12名
神戸市長、川崎市長、名古屋市長、相模原市長、広島市長

(3) 第33次地方制度調査会ヒアリング対応

- ・第33次地方制度調査会 第8回専門小委員会
- ・テーマ 社会全体のデジタル・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についての指定都市市長会の意見等
- ・開催日 令和4（2022）年10月24日（月）
- ・出席者 神戸市長

(4) 総務省「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」ヒアリング対応

- ・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（第2回）
- ・テーマ 人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の実現に向けて
－ 新たな大都市制度「特別市」の提案 －
- ・開催日 令和7（2025）年1月28日（火）
- ・出席者 川崎市長

(5) 全国市長会との意見交換

- ・第 95 回全国市長会議（正副会长会議）
- ・テーマ 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ついて
－特別市の法制化に向けて－
- ・開催日 令和 7（2025）年 6 月 4 日（水）
- ・出席者 全国市長会会长、副会长
川崎市長、神戸市長

(6) 全国市議会議長会指定都市協議会との意見交換

- ・全国市議会議長会指定都市協議会 第 37 回総会
- ・テーマ 多様な大都市制度の早期実現に向けた指定都市市長会の取組状況について
- ・開催日 令和 7（2025）年 8 月 21 日（木）
- ・出席者 川崎市長

4 法制化案

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

第一編 総則

第一条の三 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。

- ② 普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。
- ③ 特別地方公共団体は、特別市、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。

第二条 略

②～⑧ 略

⑨ この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

- 一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村、特別市又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）
- 二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

⑩～⑯ 略

第三条 地方公共団体の名称は、従来の名称による。

- ② 都道府県の名称を変更しようとするときは、法律でこれを定める。
- ③ 都道府県以外の地方公共団体の名称を変更しようとするときは、この法律に特別の定めのあるものを除くほか、条例でこれを定める。
- ④ 特別市以外の地方公共団体の長は、前項の規定により当該地方公共団体の名称を変更しようとするときは、あらかじめ都道府県知事に協議しなければならない。
- ⑤ 特別市の市長は、第三項の規定により当該特別市の名称を変更しようとするときは、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。
- ⑥ 特別市以外の地方公共団体は、第三項の規定により条例を制定し又は改廃したときは、直ちに都道府県知事に当該地方公共団体の変更後の名称及び名称を変更する日を報告しなければならない。
- ⑦ 都道府県知事は、前項の規定による報告があつたときは、直ちにその旨を総務大臣に通知しなければならない。

- ⑧ 特別市は、第三項の規定により条例を制定し又は改廃したときは、直ちに総務大臣に当該特別市の変更後の名称及び名称を変更する日を報告しなければならない。
- ⑨ 前二項の規定による通知又は報告を受けたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

第三編 特別地方公共団体

第一章 特別市

(特別市の事務)

第二百六十四条 特別市は、広域の地方公共団体に包括されない基礎的な地方公共団体として、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により都道府県又は市が処理することとされるもの（第二条第五項において都道府県が処理するものとされている事務のうち、市町村に関する連絡調整に関するものその他政令で定めるものを除く。）及び法律又はこれに基づく政令により特別市が処理することとされるものを処理する。

2 特別市は、当該特別市の区域を超える広域の見地から、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て、その規模又は性質において当該市町村が処理することが適当でないと認められるもの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、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

3 特別市は、前二項の事務を処理するに当たっては、国及び関係する地方公共団体の協力の下に、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)

第二百六十五条 特別市は、都道府県の区域外とする。

(特別市設置協議会の設置)

第二百六十六条 指定都市又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する一以上の市町村（以下本条から第二百七十二条までにおいて「関係指定都市等」という。）の長は、関係指定都市等を包括する都道府県（以下本条から第二百七十二条までにおいて「関係都道府県」という。）の知事に対して、特別市の設置に関する協定書（以下「特別市設置協定書」という。）の作成その他特別市の設置に関する協議を行う協議会（以下「特別市設置協議会」という。）の設置に向けた協議を行うことを求めることができる。

- 2 前項の規定による求めを受けた関係都道府県の知事は、当該求めに係る協議に応じなければならない。
- 3 第一項の規定による求めに係る協議の結果、特別市の設置を申請しようとする関係指定都市等及び関係都道府県は、第二百五十二条の二第一項の規定により、特別市設置協議会を置くものとする。
- 4 特別市設置協議会の会長及び委員は、第二百五十二条の三第二項の規定にかかわらず、規約の定めるところにより、関係指定都市等若しくは関係都道府県の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から、これを選任する。

(特別市設置協定書の作成)

第二百六十七条 特別市設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

- 一 特別市の設置の日
 - 二 特別市の名称及び区域
 - 三 特別市の設置に伴う財産処分に関する事項
 - 四 特別市の議会の議員の定数
 - 五 特別市と関係都道府県の事務の分担に関する事項
 - 六 特別市と関係都道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項
 - 七 関係指定都市等及び関係都道府県の職員の移管に関する事項
 - 八 前各号に掲げるもののほか、特別市の設置に関し必要な事項
- 2 関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事は、特別市設置協議会が特別市設置協定書に前項第五号及び第六号に掲げる事項のうち政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、共同して、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。
 - 3 前項の規定による協議の申出があつたときは、総務大臣並びに関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事は、誠実に協議を行うとともに、速やかに当該協議が調うよう努めなければならない。
 - 4 特別市設置協議会は、特別市設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。
 - 5 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別市設置協定書の内容について検討し、特別市設置協議会並びに関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事に意見を述べるものとする。
 - 6 特別市設置協議会は、特別市設置協定書を作成したときは、これを全ての関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事に送付しなければならない。

(特別市設置協定書についての議会の承認)

第二百六十八条 関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事は、前条第六項の規定により特別市設置協定書の送付を受けたときは、同条第五項の意見を添えて、当該特別市設置協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

2 関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速やかに、特別市設置協議会並びに他の関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事に通知しなければならない。

3 特別市設置協議会は、前項の規定により全ての関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事から当該関係指定都市等及び関係都道府県の議会が特別市設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、全ての関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事から同項の規定による通知を受けた日（次条第一項において「基準日」という。）を関係指定都市等の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別市設置協定書を公表しなければならない。

(関係指定都市等における選挙人の投票)

第二百六十九条 前条第三項の規定による通知を受けた関係指定都市等の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別市の設置について選挙人の投票に付さなければならない。

2 関係指定都市等の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別市設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。

3 関係指定都市等の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票に際し、当該関係指定都市等の議会の議員から申出があつたときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選挙人に配布しなければならない。

4 前項の場合において、二人以上の議員は、関係指定都市等の選挙管理委員会に対し、当該議員が共同で表明する意見を掲載するよう申し出ることができる。

5 関係指定都市等の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票の結果が判明したときは、直ちにこれを全ての関係指定都市等の長及び関係都道府県の知事に通知するとともに、公表しなければならない。その投票の結果が確定したときも、同様とする。

6 関係指定都市等及び関係都道府県は、第一項の規定による投票の結果を尊重しなければならない。

7 政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項の規定による投票について準用する。

8 第一項の規定による投票は、普通地方公共団体の選挙と同時にこれを行うことができる。

(特別市の設置の申請)

第二百七十条 関係指定都市等及び関係都道府県は、全ての関係指定都市等の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があつたときは、共同して、総務大臣に対し、特別市の設置を申請することができる。

2 前条第一項の規定による投票の結果、関係指定都市等のいずれかの地方公共団体においてのみその有効投票の総数の過半数の賛成が得られなかつた場合には、当該地方公共団体を除く関係指定都市等及び関係都道府県は、共同して、総務大臣に対し、特別市の設置を申請することができる。ただし、関係指定都市等の指定都市以外の市町村にあつては、当該関係指定都市等の指定都市が特別市の設置を申請する場合でなければ、当該申請を行うことができない。

3 前二項の規定による申請は、特別市設置協定書を添えてしなければならない。

(特別市の設置の処分)

第二百七一条 特別市の設置は、前条第一項又は第二項の規定による申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定めることができる。

2 前項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。

3 第一項の規定による処分があつたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示しなければならない。

4 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

5 関係指定都市等は、第三項の規定による告示があつたときは、直ちに特別市設置協定書に定められた特別市の議会の議員の定数を告示しなければならない。

6 前項の規定により告示された特別市の議会の議員の定数は、第二百七十八条第一項の規定により適用される第九十条第一項の規定に基づく当該特別市の条例により定められたものとみなす。

7 政府は、前条第一項又は第二項の規定による申請があつた場合において、特別市設置協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があつた日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(特別市の廃置分合の特例)

第二百七十二条 第六条第一項の規定は、特別市の設置に伴う都道府県の境界変更について、適用しない。

2 前条第一項の規定により特別市の設置の処分が行われたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。

- 3 特別市の廃置分合又は境界変更は、特別市及び関係のある地方公共団体の申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定める。
- 4 前項の申請については、特別市及び関係のある地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 5 第三項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。
- 6 第三項の規定による処分があつたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。
- 7 第三項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。
- 8 第三項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。
- 9 前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 10 前七項の規定にかかわらず、市町村の区域を特別市の区域に編入する場合においては、第二百六十六条から前条までの規定（第二百七十条第二項ただし書を除く。）を準用する。この場合において、これらの規定（第二百六十六条第一項、第二百六十八条第三項、第二百六十九条の見出し及び同条第一項から第五項まで並びに第二百七十条を除く。）中「関係指定都市等」とあるのは「関係特別市等」と、第二百六十六条第一項中「指定都市又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する一以上の市町村」とあるのは「特別市及び特別市に編入されようとする市町村」と、「関係指定都市等」とあるのは「関係特別市等」と、「関係指定都市等を包括する都道府県」とあるのは「特別市に編入されようとする市町村を包括する都道府県」と、第二百六十八条第三項中「関係指定都市等の長」とあるのは「関係特別市等の長」と、「当該関係指定都市等」とあるのは「当該関係特別市等」と、「関係指定都市等の選挙管理委員会」とあるのは「特別市に編入されようとする市町村の選挙管理委員会」と、第二百六十九条の見出し及び同条第一項から第四項までの規定中「関係指定都市等」とあるのは「特別市に編入されようとする市町村」と、同条第五項中「関係指定都市等の選挙管理委員会」とあるのは「特別市に編入されようとする市町村の選挙管理委員会」と、「関係指定都市等の長」とあるのは「関係特別市等の長」と、第二百七十条中「関係指定都市等及び」とあるのは「関係特別市等及び」と、「全ての関係指定都市等」とあるのは「全ての特別市に編入されようとする市町村」と、「関係指定都市等のいずれか」とあるのは「特別市に編入されようとする市町村のいずれか」と読み替えるものとする。
- 11 特別市の区域内に新たに土地を生じたときは、特別市の市長は、当該特別市の議会の議決を経てその旨を確認し、直ちにこれを告示しなければならない。

(特別市の住民)

第二百七十三条 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。

(特別市の議会)

第二百七十四条 特別市に、その議事機関として、当該特別市の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。

2 第八十九条第二項及び第三項の規定は、特別市の議会について準用する。

(特別市の長)

第二百七十五条 特別市に市長を置く。

(特別市の補助機関)

第二百七十六条 特別市に副市長を置く。ただし、条例で置かないことができる。

(特別市における区の設置)

第二百七十七条 特別市は、特別市の市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。

2 特別市の区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域並びに特別市の区の事務所が分掌する事務は、条例でこれを定めなければならない。

3 特別市の区にその事務所の長として区長を置く。

4 特別市の区長又は区の事務所の出張所の長は、特別市の市長の補助機関である職員をもつて充てる。

5 前項の規定にかかわらず、特別市の区長に、区の区域に係る政策及び企画をつかさどらせるほか、特別市の市長の権限に属する事務のうち主として行政区の区域内に関するもので特別市の市長の定めるものを執行させ、これらの事務の執行について当該特別市を代表させるとときは、特別市の市長が議会の同意を得て特別市の区長を選任することができる。

6 前項の規定により選任された特別市の区長の任期は、四年とする。ただし、特別市の市長は、任期中においてもこれを解職することができます。

7 第五項の規定により特別市の区長が選任された場合の区においては、当該特別市の区の事務所の職員のうち、特別市の区長があらかじめ指定する者は、特別市の区長に事故があるとき又は特別市の区長が欠けたときは、その職務を代理する。

8 特別市の区に選挙管理委員会を置く。

9 第四条第二項の規定は第二項の特別市の区の事務所又はその出張所の位置及び所管区域について、第一百四十二条、第一百五十九条、第一百六十四条、第一百六十五条の規定による。

十五条第二項並びに第百六十六条第一項及び第三項の規定は第五項の規定により選任された特別市の区長について、第百七十五条第二項の規定は特別市の区長又は第四項の区の事務所の出張所の長について、第二編第七章第三節中市の中選挙管理委員会に関する規定は前項の選挙管理委員会について準用する。

10 第二百五十二条の二十第七項から第十項までの規定は、特別市の区について準用する。

11 前各項に定めるもののほか、特別市の区に關し必要な事項は、政令でこれを定める。

(都道府県及び市に関する規定の適用)

第二百七十八条 この法律又は政令で特別の定めをするものを除くほか、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。この場合において、必要な読み替えは、政令で定める。

2 前項の規定にかかわらず、第二編第一章（第七条の二を除く。）、第七十四条の二第七項及び第九項、第二百五十二条、第二百五十二条の十七の二から第二百五十二条の十七の四まで、第二百五十二条の十七の六第二項並びに第二百五十二条の十七の七の規定は、これを適用しない。

3 第十三条の二、第十八条、第七十四条の二、第一百八十一条の五第三項、第二百二条の四から第二百二条の九まで、第二百三十八条の六及び第二百六十条から第二百六十条の四十九までの規定中市に関する規定は、特別市にこれを適用する。

4 他の法令の都道府県及び市に関する規定中法律又はこれに基づく政令により都道府県又は市が処理することとされている事務で第二百六十四条第一項の規定により特別市が処理することとされているものに関するものは、特別市にこれを適用する。

5 前項の場合において、事務の性質上他の法令の都道府県及び市に関する規定をそのまま特別市に適用しがたいときは、政令で特別の定めをすることができます。

(政令への委任)

第二百七十九条 この法律に規定するものを除くほか、特別市に關し必要な事項は、政令で定める。

第二百八十条 削除