

第 5 回ワーキンググループの議論を踏まえた論点整理（とりまとめイメージ）

本資料は、第 5 回ワーキンググループの議論を踏まえ、論点 1 ～ 3 について、それぞれ文章として改めて整理したものであり、全体の構成等については、第 6 回ワーキンググループの議論も踏まえ、改めて整理を行う。

論点 1：大都市が直面する行政課題について

（議論の背景）

- 人口や都市機能が集中し、経済活動をはじめとする日常の多様な活動の中心的な役割を担う大都市¹には、その特性に応じて、指定都市制度や都区制度といった大都市制度が適用され、大都市地域における行政需要への対応が図られている。
- 大都市制度のあり方については、これまで累次の地方制度調査会において議論が行われ、必要な制度的な対応が行われてきた。近年では、第 30 次地方制度調査会において大都市制度の改革について検討が行われ、平成 25 年 6 月に同調査会がとりまとめた「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」（以下「第 30 次答申」という。）では、指定都市制度や都区制度の見直しや、新たな大都市制度としての「特別市（仮称）」²の意義や課題等についての提言がなされている。
- 第 30 次答申を踏まえて行われた平成 26 年の地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）の改正では、いわゆる「二重行政」の解消を目的とした指定都市都道府県調整会議制度の創設や、「都市内分権」による住民自治の強化を目的とした総合区制度の創設など、指定都市制度の見直しが行われたほか、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 4 次分権一括法。平成 26 年法律第 51 号。）により指定都市への権限移譲が進められた。

¹ 地方自治法では、「大都市に関する特例」として指定都市制度に関する規定が設けられているが、本ワーキンググループでは、指定都市制度及び都区制度が適用されている区域を指して「大都市」の名称を用いるとともに、これらの制度及び大都市地域における特別区の設置に関する法律に基づく特別区の設置を指して「大都市制度」の名称を用いている。

² いわゆる「特別市」制度について、第 30 次答申では「特別市（仮称）」との名称が用いられており、提案を行っている指定都市市長会では、「特別自治市」との名称が用いられていた時期もあったが、現在は「特別市」との名称で提案等がなされている。本ワーキンググループでは「特別市」との名称を用いることとしている。

- また、第 30 次地方制度調査会が開催されていた平成 24 年 8 月には、議員立法により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「大都市法」という。）が制定され、東京都以外の人口 200 万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が定められた。
- 加えて、第 32 次や第 33 次など、直近の地方制度調査会の答申では、東京圏³をはじめとする三大都市圏においては、実際の都市圏が広域行政区域を超えて広がっていることを踏まえ、大規模災害や高齢者人口の急増などの三大都市圏が直面する広域的な課題に対し、圏域単位での対応の必要性や、そのための仕組みのあり方についての指摘がなされている。
- 第 30 次地方制度調査会を中心とする大都市制度の改革に係る一連の議論や制度的対応から 10 年以上が経過し、この間、新型コロナウイルス感染症への対応を契機とした社会全体のデジタル化の進展が見られるほか、人口減少や少子化が急速に進み、大都市地域であっても人材不足が顕在化しつつあるなど、社会経済システムの構造的な転換期を迎えている。
- 本ワーキンググループは、このような背景の下、ワーキンググループの開催にあたって実施した 20 指定都市、23 特別区及びこれらを包括する 16 都道府県を対象としたアンケート調査や、川崎市（指定都市市長会）、神奈川県、特別区長会、東京都、大阪府・市、千葉県（九都県市首脳会議）、関西広域連合からのヒアリング等を通じて、大都市地域を取り巻く状況と直面する行政課題について整理を行うとともに、大都市に関する制度や大都市圏での取組に関して、具体的にどのような課題があり、どのような対応の方向性が考えられるかについて、幅広く議論を行ったものである。

(大都市を取り巻く状況等とこれを踏まえた検討の視点)

- 我が国の人口は、長期にわたって大幅に減少していくことが予想されている中において、特別区の人口は 2045 年頃までは増加傾向が続くことが見込まれているものの、指定都

³ 本ワーキンググループでは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の 1 都 3 県の区域を指して「東京圏」の名称を用いている。

市の人口については、緩やかに減少していくことが見込まれている。

- また、新型コロナで減少していた東京圏への人口流入は再び拡大傾向にあり、東京圏の指定都市はいずれも転入超過となっているが、地方圏の指定都市では転出超過となっている市も多く見られるなど、大都市が置かれている状況は都市ごとに多様である。
- 現在、指定都市及び特別区は、国土の約 3.4%⁴を占める面積に総人口の約 29%⁵が居住するとともに、国内総生産の約 40%を占め、大企業の本社の約 71%が所在している⁶など、人々の暮らしを支え、社会経済活動の中心的な役割を担っている。国全体として人口が減少していく一方で、東京圏への一極集中の度合は今後も高まり続けることが予想される中、大都市には、域外の市町村との連携・協力を十分に行いながら、引き続き、こうした役割を果たしていくことが求められる。
- 大都市制度は、事務処理そのものの根拠規定ではなく、必ずしも個別の行政課題への対応に直接的に結びつくものではないが、大都市である地方公共団体の組織及び運営の基本事項を定めるものであり、大都市が事務を行うにあたっての基盤となる仕組みであることから、人口減少に伴うリソース不足の顕在化が大都市においても懸念される一方、広域又は全国単位を含めたデジタル技術の活用可能性が増大しているという側面もある中で、大都市がその求められる役割を効率的・効果的に果たしていくにあたって適したものとなっているかについて検討し、必要と認められる場合には、制度的な対応を含め、適切な措置を講じていく必要がある。
- なお、大都市制度に関する検討にあたっては、大都市を取り巻く状況として、人口減少とこれに伴うリソース不足の偏在化、東京一極集中の進行、社会経済活動の実態と行政区域の不整合などの課題が挙げられる中で、こういった課題に重点を置き、地域住民の意向の反映という観点に加え、国全体の政治・行政や社会経済への影響という観点から、どのような大都市地域にどのような大都市制度が求められるかについても議論を深めていくことが重要である。

⁴ 国土地理院「令和 6 年全国都道府県市区町村別面積調」による。

⁵ 総務省「令和 2 年国勢調査」による。

⁶ 集計方法については、本ワーキンググループ第 1 回の事務局提出資料 8 頁を参照。

（三大都市圏を取り巻く状況等とこれを踏まえた検討の視点）

- 今後も人口の高い集中度が見込まれる三大都市圏では、とりわけ高齢者人口の大幅な増加が見込まれており、特に東京圏でその傾向が顕著となっている⁷。高齢者人口の急増は、高齢者医療や介護などの行政需要の急増にもつながるものであり、これらのサービスの提供体制をいかに確保するかが課題となる。例えば、東京圏では、必要となる介護職員数が特に不足することが見込まれており、東京都では介護職員・介護支援専門員を対象に特別手当を支給する独自の人材確保策が実施されているほか、特別区では、区外に区民用の特別養護老人ホームを確保するといった取組が行われている。
- 子育て分野では、保育所等の待機児童数は全国的に改善傾向にあり、定員充足率も低減傾向にあるが、東京圏や関西圏では定員充足率が依然高い水準にある。また、小学生が利用する放課後児童クラブでは、待機児童数は増加傾向にあり、待機児童の約半数が東京圏に集中している⁸状況にある。
- 住宅分野では、マンションのストック戸数は全国的に増加傾向にあるが、全体の5割以上が東京圏に立地しており、超高層マンション⁹では6割を超えるなど¹⁰、その傾向がより強く見られ、新築分譲マンションの価格は、特別区が突出して高い状況にある。他方、東京圏や関西圏では空き家戸数も多く、その数は近年増加傾向にあるが、他の地域に比べその多くをマンションなどの共同住宅が占めている。
- 防災分野では、東京都の総人口の約94%が、地震、洪水等の災害リスクエリア内に居住しているとされ、首都直下地震では、避難者は発災4～7日後に約299万人、

⁷ 東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）では、2020年から2050年にかけて高齢者人口（65歳以上）が約25%（約234万人）増加することが見込まれている（令和2年国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の日本の地域別将来推計人口（2023年推計）を基に算出）。

⁸ 令和5年5月時点の数値で待機児童の約45.7%が東京圏に集中している（こども家庭庁「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」による。）。

⁹ 高さが60mを超えるマンション又は20階建て以上のマンションを指す。

¹⁰ マンションストック戸数について、令和6年4月時点で、全体の53.0%が東京圏に存在し、超高層マンションについては63.5%が東京圏に存在している（一般社団法人マンション管理業協会「マンション管理受託動向調査結果概要」による。）。

建物被害は約 19 万棟に生じるものと想定されている。首都直下地震により東京圏で特に課題になると想定されるものとして、人口構造や都市構造を踏まえ、増加が見込まれる要配慮者（高齢者、外国人）への対応、応急対応時の担い手（看護師、介護士、技術系職員）不足、職住分離等により居住地に残した児童等の生活サポート、高層建築物（30 階以上）の増加に対する在宅避難対策等、緊急輸送道路等の機能確保などが指摘されている¹¹。

- これらは、あくまで課題の一例であるが、三大都市圏、とりわけ東京圏においては、実際の都市圏が都県の区域を超えて広がり、今後も我が国全体の中でリソースが集中していくことが見込まれる中で、圏域単位で実効的な調整や協力を行い、都道府県の区域を超えた広域的な行政課題に効果的に対応していくことが求められる。

¹¹ 内閣府「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」第3回（令和6年7月19日）資料、東京都「首都直下地震等による東京の被害想定」（令和4年5月25日）による。

論点 2：指定都市制度について

（制度の概要）

- 指定都市制度は、地方自治法が制定された昭和 22 年から昭和 31 年まで制度上存在したが実際には適用されなかった特別市制度（以下「旧特別市制度」という。）に代わるものとして昭和 31 年に創設された。政令で指定される人口 50 万以上の市がその適用を受け、現在では 20 市が指定都市となっている。
- 指定都市制度においては、保健所の設置や児童相談所の設置、廃棄物処理施設の設置許可など、中核市や特別区も含め移譲されている事務に加え、指定区間外の国道・道府県道の管理、指定区間の一級河川・二級河川の一部の管理を担うなど、地方自治法及び各個別法に基づき、その規模・能力に応じた事務配分上の特例が設けられており、これまで、累次の地方分権一括法や個別法の改正により、指定都市への権限移譲が進められてきている。

（指定都市と道府県の役割分担）

- 本ワーキンググループの開催に先立って実施したアンケート調査では、指定都市から、道府県による個別の事務処理に関し、指定都市へ更なる事務・権限の移譲を求める意見や、権限が道府県と市で分かれていることによる支障、形式的になっている道府県の関与の必要性等についての指摘が見られた。
- これらの指摘への対応については、道府県の意見や個別の事務を所管する各府省庁の見解なども踏まえて、個々に検証することが必要となるものであるが、その上で、現行の指定都市制度を前提に、以下のような対応の方向性が考えられる。
- まず、指定都市への更なる事務・権限の移譲について、現在、道府県が処理する事務で、指定都市への移譲が行われていないものの中には、これまで地方分権改革に関する提案募集等を通じて、移譲の可否について一定の議論が積み重ねられているものがあるが、過去に指定都市への移譲が困難であると整理された事務であっても、その後の状況変化や、更なる検討・工夫をすることによって、権限移譲が進展するケースが見られる。
- 同様の議論を繰り返すことは慎むべきであるが、今後も、状況変化や更なる検討・工夫の余地が認められるものについては、過去の結論に拘ることなく、更なる権限移譲に向

けた検討を行うことが考えられる。

- 他方、指定都市と道府県の事務処理について、両者の間で調整を行い、住民の利便性向上や事務処理の効率化の観点から、窓口の一元化や施設の共同設置など、事務を一元化・共同化する方向で運用の見直しが行われている例も見られる。
- 今後、指定都市や指定都市を包括する道府県であっても人材不足の顕在化が見込まれることを踏まえると、指定都市と道府県の役割分担のあり方としては、権限を移す方向性だけでなく、事務の性質に応じて、指定都市と道府県の間で事務の一元化・共同化を図っていく方向性も考えられる。
- 次に、指定都市の事務処理に係る道府県の関与について、例えば、指定都市等への移譲にあたって、広域的な見地からの調整を行う機会を確保する観点から道府県の関与が設けられている場合があるが、こうしたものの中には、分権改革に関する提案募集において、都道府県との事前協議が形式化しているとの指摘を受け、その後の事務処理の状況を踏まえ見直しが行われた例もあり、個別の事務ごとに、その実態を丁寧に把握した上で、妥当性が認められるものについては見直しを行うことが考えられる。

（指定都市と道府県との間の調整）

- 急速に進む高齢化への対応やインフラの老朽化対策、大規模災害対策など、大都市が直面している課題に的確に対応していくためには、指定都市と道府県との間で円滑に調整が行われる必要がある。上述のアンケート調査では、指定都市と道府県の役割が重複している・不明確であるといった指摘も見られたところであり、指定都市と道府県の間において、直面する課題への対応を議題とした協議の場を定期的に開催するなど、首長同士が普段からコミュニケーションを重ねることが重要である。
- 指定都市と道府県との間の調整の仕組みとしては、平成 26 年の地方自治法の改正により設けられた、道府県と指定都市の「二重行政」による問題を解決するための「指定都市都道府県調整会議」（以下、「調整会議」という。）がある。
- 調整会議は、「指定都市及び都道府県の事務の処理について必要な協議を行うため」に設けられるもので、市長又は知事は、協議を調えるため必要があると認めるときは、総

務大臣に対し、勧告を行うことを求めることができる仕組みとなっている。

- 調整会議の活用状況は、平成 26 年に制度が創設されて以降、地域によってばらつきがある。定例的に開催し、幅広い議題を扱っている団体もあり、トップ同士による政策の方向性の共有や権限移譲の調整の場としての活用など、一定の成果が見られる一方、指定都市と道府県の間で課題設定が共有できないと実質的に開催が困難、スピード感に課題がある等の指摘もあり、開催していない団体もある（これまでに開催実績があるのは 11 市）。調整会議を開催していない団体の中には、調整会議以外の任意の会議等を活用して、市長・知事の間で政策課題についての意見交換等を行っている例も見られる。
- 指定都市と道府県の間での調整については、調整会議が、総務大臣による勧告の仕組みが盛り込まれた係争処理としての側面を有する制度であることを踏まえると、そこまでは至らない課題への対応については、調整会議を活用することを基本としつつ、その他の多様な枠組みを活用することも考えられる。
- なお、調整会議で協議を行うことが求められる課題の中には、立法措置が必要なものなど、総務大臣による勧告の仕組みには馴染まないものが含まれる場合もあり得るが、こうした課題については、総務大臣による勧告の仕組みに馴染まないことをもって、協議を行わないこととするのではなく、調整会議を活用し、指定都市と道府県の間で協議を行い、議論を深めていくことも考えられる。

論点 3：新たな大都市制度としての「特別市」制度について

（「特別市」制度に関する沿革）

- 昭和 22 年の地方自治法施行当時には、人口 50 万以上の市を特別市として法律で指定するものとし、都道府県の区域外とするとともに、原則として都道府県に関する規定が適用される旧特別市制度が設けられていたが、実際に指定が行われることはなく、昭和 31 年に廃止され、「大都市に関する特例」として指定都市制度が設けられた。
- 近年では、大都市制度の改革について検討を行った第 30 次地方制度調査会において、「特別市(仮称)」制度に関する調査審議が行われ、第 30 次答申では、全ての都道府県・市町村事務を処理することによる「二重行政」の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義があるとした上で、住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要であるとする提言が行われている。
- これまで指定都市市長会から提案されている新たな大都市制度である「特別市」制度について、第 30 次答申がとりまとめられてから 10 年以上が経過し、冒頭で述べたように大都市を取り巻く状況が大きく変化する中で、改めてその意義や制度を検討する際の課題について検討を行うものである。

（「特別市」制度の意義）

- 「特別市」制度は、道府県に包含されない一層制の地方公共団体を新たに設置しようとするものであり、その対象となることが想定される指定都市だけでなく、当該指定都市を包含する道府県や当該道府県の区域内にある当該指定都市以外の市町村にも大きな影響を及ぼすものである。
- このため、「特別市」制度については、指定都市、道府県、指定都市以外の市町村それぞれにとって、どのような意義があるかについて検討することが必要である。加えて、制度を検討する際の課題についても整理を行い、これに対する対応策を考えることで、「特別市」制度に関する議論を深めていくことができるものと考えられる。

- 「特別市」制度の意義については、指定都市市長会からの提案も踏まえ、指定都市、道府県、指定都市以外の市町村それぞれの視点から、以下のような見方をすることが考えられる。
 - ・ 現行制度は、道府県と指定都市の二層構造となっていることで、二重行政が生じ得るが、事務処理の権限が「特別市」に一元化されることで、二重行政が完全に解消され、効率的かつ機動的な都市経営の実現が可能になると考えられる。これにより、行政サービスの充実が図られるとともに、国際的な競争力を有した魅力ある大都市として発展していくことが期待され、多極分散型社会の実現にも資すると考えられる。
 - ・ 今後、人口減少や人材不足が深刻化する中で、行政サービスをこれまで通り提供していくためには、供給側の徹底したスリム化が必要であり、「特別市」となることで、大都市におけるリソースの一元化が図られるとともに、道府県は条件不利地域の補完・支援に注力できるようになると考えられる。
 - ・ 大都市にある都市機能（医療施設、教育・文化施設、商業施設等）は、周辺市町村の住民にも幅広く活用されており、「特別市」として都市が発展し、行政サービスの充実が図られることで、こうした都市の恩恵が一層還元されることが期待されと考えられる。
- 他方、こうした見方に対しては、以下のような指摘もある。
 - ・ 経済成長や多極分散といった課題は、大都市制度だけではなく、働き口や生活のしやすさといった非制度的要因に強く影響されるのではないか。
 - ・ 国際競争力強化のためには、「特別市」単体ではなく、都市圏全体で様々なリソースを再配分して国土全体の持続可能性を高めるべきであり、都市圏の一体性の観点から、利害調整・広域調整をきちんとできるような権限をつくるべきではないか。
 - ・ 指定都市の延長線上で権限を強化した都市を全国にいくつか作ることができれば制度化する意義もあると思うが、そうではない限り、国全体でも各都道府県内でも、都市と非都市の格差が拡大してしまうのではないか
 - ・ 制度変更によって、指定都市、道府県、指定都市以外の市町村それぞれの「住民」にとってどのような意味があるのかを考えることが重要ではないか。
- このように「特別市」制度の意義については、様々な評価が見られるところであり、
 - ・ どのような目的により制度を導入しようとするのか。
 - ・ 期待される効果は、制度そのものから直接的にもたらされるものか、非制度的な要因

に依るところが大きいものか。

- ・ 住民にとって具体的にどのようなメリットがあるのか。
- といった観点から、引き続き、議論を深めていく必要がある。

（制度を検討する際の課題）

- 「特別市」制度を検討する際の課題としては、本ワーキンググループにおいて川崎市及び神奈川県から行ったヒアリングの内容も踏まえ、以下のような観点から整理することが考えられる。

【広域自治体が分割されることによる影響】

- ・ 残存する道府県の事務処理への影響とその対応策についてどう考えるか。
- ・ 「特別市」に移行する区域に道府県が有している施設の取扱いについてどう考えるか。
- ・ 道府県が果たしていた広域的な役割も引き継ぐ「特別市」が周辺市町村において果たすべき役割についてどう考えるか。
- ・ 「特別市」と残存する道府県の双方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についてどう考えるか。

【住民自治の確保】

- ・ 「特別市」における住民自治や住民代表機能の確保についてどう考えるか。

【「特別市」移行の要件・手続】

- ・ 「特別市」移行の対象となる指定都市等の要件や「特別市」移行にあたっての手続のあり方についてどう考えるか。

- なお、これらの課題の整理については、あくまで新たな大都市制度としての「特別市」制度について議論を深めることを趣旨とするものである。

（広域自治体が分割されることによる影響）

- 「特別市」は、道府県に包含されない一層制の地方公共団体であることから、指定都市が「特別市」に移行した場合、道府県は分割されることになる。このため、「特別市」移行後に、残存する道府県にどのような影響が生じるかという観点から検討を行う必要がある。

る。

①残存する道府県の事務処理への影響とその対応策について

- 現在、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、残存する道府県における事務の処理にどのような影響が生じるか、また、円滑な事務の処理に影響が生じないようにするための対応の方向性についてどう考えるかが論点となる¹²。
- 例えば、医療計画に関する事務について、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おり、また、精神病床・感染症病床・結核病床については、病床の機能分化、地域的偏在の是正の観点から、都道府県の区域ごとに基準病床数が設定されている。こうした医療機能の提供体制については、必ずしも容易に確保できるものではなく、「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における必要な体制の確保が困難となることが懸念される。
- また、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。
- さらに、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ているが、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。
- このような「特別市」が設置されることによる残存する道府県の事務処理への影響については、現在の指定都市の区域がそのまま「特別市」に移行した場合、道府県によっては、残存する道府県の区域が面的に連続しないこととなる場合があり、このような場合により

¹² 第30次答申では、「特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。」と指摘されている。

大きなものとなることが考えられる。

- こうしたことを踏まえ、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、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、あくまで個々の事務ごとにその趣旨を踏まえた検証が必要となるものであるが、「特別市」と残存する道府県と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、一部事務組合等）の活用等により、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。また、共同で事務を処理する場合には、「特別市」と残存する道府県は、一定のルールの下で当該事務の処理に要する費用を負担することが考えられる。
- さらに、「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ものと考えられる。

②「特別市」に移行する区域に道府県が有している施設の取扱いについて

- 道府県が有する施設のうち、特に「特別市」に移行する区域に立地するものについては、広域自治体が分割されることで、そのあり方に大きな影響が生じることが考えられることから、その取扱いについてどう考えるかが論点となる。
- この点、「特別市」の設置に伴う財産の取扱いについては、道府県と指定都市の間で、移転の要否や、そのために生じる経費負担のあり方、残債の取扱いなど、あらかじめ協議して決めておく必要があるものと考えられる¹³。
- その際には、例えば、
 - ・ 主として道府県民による利用を想定しているなど、当該道府県の区域内に設ける必要性が高いと考えられるか。
 - ・ 道府県内で指定都市の区域とその他の区域とに複数設置されているか。
 - ・ 道府県と「特別市」のそれぞれで保有する必要性が低いと考えられるか。

¹³ 例えば、大都市法では、特別区の設置の際、特別区設置協定書において、財産処分に関する事項を定めることとされている（大都市法第5条第1項）。

- ・ 直ちに移転や譲渡を行うことが可能であるか。

など、施設の性質や置かれた状況等に応じて、移転、譲渡、共同化、区域外設置などの対応を決めていくことが考えられる。

③道府県が果たしていた広域的な役割も引き継ぐ「特別市」が周辺市町村において果たすべき役割について

- 「特別市」は、道府県に包含されない一層制の地方公共団体であることから、それまで指定都市として果たしてきた基礎自治体としての役割と、道府県が果たしてきた広域的な役割の双方を引き継ぐ性質を有する地方公共団体であると評価することができる。
- 他方で、「特別市」は、現在の道府県からは分離・独立することになり、広域自治体としては、周辺市町村に対し連絡調整や補完的な役割を担う立場にはないこととなるため、道府県が果たしていた広域的な役割も引き継ぐ「特別市」が周辺市町村において果たすべき役割についてどう考えるかが論点となる。
- この点、「特別市」が設置されることにより、残存する道府県が提供する行政サービスに影響が生じることは適当ではなく、人口減少に伴う人材不足の影響は、大都市以外の地域においてより大きなものとなることが考えられる中で、「特別市」には、残存する道府県と共同・連携するなどにより、周辺市町村において広域的な役割を担うことが求められるものと考えられる。
- その際には、「特別市」と道府県の間で役割分担について調整を行うことが必要となるほか、例えば、周辺市町村における「特別市」の役割を制度上明確にするなど、「特別市」がその役割を果たすこととなるような仕組みを設けることも考えられる。

④「特別市」と残存する道府県の双方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について

- 「特別市」が設置された場合、「特別市」と残存する道府県の双方の行政サービスの提供に影響が生じないようにする必要があることから、「特別市」と残存する道府県のそれぞれが担う事務・権限や税源配分に応じた、地方交付税制度も含めた財政調整のあり方

についてどう考えるかが論点となる¹⁴。

- 例えば、「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について議論を深めていく必要がある。
- また、「特別市」が上記③で言及した周辺市町村における広域的な役割として、残存する道府県と共同・連携して行政サービスを提供するような場合には、上述のような「特別市」の財源超過額及び残存する道府県の財源不足額が拡大する場合があることも踏まえつつ、「特別市」において一定の負担を担うなど、負担のあり方についても検討することが必要である。

（住民自治の確保）

- 「特別市」は、多くの人口を抱える大都市地域に設置されることが想定される地方公共団体であり、一般の市町村と比べ、個々の住民との距離が遠くなることが考えられるため、指定都市において指摘されてきたことと同様に、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となり得る。
- 例えば、指定都市制度の行政区には公選の職は置かれていないが、都区制度においては、都と特別区の双方に公選の長、議会が置かれており、都市経営の一体性や機動性の確保とのバランスも踏まえつつ、「特別市」における住民自治や住民代表機能のあり方についてどのように考えるかが論点となる¹⁵。

¹⁴ 第30次答申では、「特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。」と指摘されている。

¹⁵ 第30次答申では、「一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なく

- この点、「特別市」においては、多くの人口を抱える中で、住民に身近な行政をよりきめ細やかに対応する観点から、区に一定程度事務を任せる必要があると考えられるのであれば、区の単位で住民代表機能を確保することが考えられる。
- 他方、区における業務は、これまでは市民分野や保健福祉分野などの窓口業務が中心であったところ、デジタル技術の活用が進む中で、こうした業務から地域コミュニティに関する業務に重心が移るなど、区の役割は変わっていく可能性もあり、このような場合には、区単位又はより小規模な単位で住民自治を充実させるための仕組みを設けることも考えられる。

（「特別市」移行の要件・手続）

①「特別市」移行の要件

- 「特別市」移行の要件については、他の大都市地域における各制度との関係を踏まえつつ検討することが考えられる¹⁶。例えば、都に適用される都区制度は、人口の高度に集中する地域における行政の一体性の確保の観点から、市町村の事務の一部を広域自治体である都において処理するものであるが、「特別市」制度は、広域自治体の事務を指定都市に一元化しようとするものであり、仮に、一定以上の人口集中が見られることは前提としつつ、都区制度ほどには集中度合が高まっていない地域に適用されることが想定されるものとするのであれば、大都市法に基づく特別区の設置が、人口 200 万以上（指定都市及び隣接する市町村で 200 万以上の場合を含む）であることを要件としていることを踏まえつつ、人口規模を要件とすることも考えられる。
- 他方、人口規模を要件とすることについては、現在の指定都市が「特別市」に移行することを想定するのであれば、今後、人口減少が進む中において、指定都市の人口要件で

とも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。」と指摘されている。

¹⁶ 第 30 次答申では、広域行政区域が細分化されることで行政効率が低下すること等の懸念から、「現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在 47 の広域自治体が最大 67 に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口 200 万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。」と指摘されている。

ある 50 万以上という要件で十分なのではないかとの指摘もある。

- また、仮に、多極分散の観点から、いわば地域を代表するような中核性を有する都市に適用されることが想定されるものと考えるのであれば、かつての中核市¹⁷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。
- 加えて、実際の社会経済活動の範囲など、大都市としての実態は、指定都市の区域を超えて周辺市町村にまで広がっている場合も考えられることから、大都市法が、特別区の設置の対象となる区域に、指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村（当該市町村が指定都市である場合にあっては、当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内のものを含む。）を含めていることも参考に、「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。
- このように、「特別市」移行の要件については、多様な観点から設定の可否を検討することが考えられるものであるが、後述するように、市町村の廃置分合や大都市法に基づく特別区の設置といった基礎自治体に係る制度は関係地方公共団体の意向により手続が開始される一方、都道府県の廃置分合については基本的には法律により決められるものとなっており¹⁸、「特別市」制度の要件の設計にあたっては、国全体の政治・行政や社会経済への影響と地域住民の意向の反映とのバランスを考慮しつつ、「特別市」制度を創設する目的や、その適用が想定される地域をどのように考えるのかについて議論を深めていく中で、検討を行っていく必要がある。
- なお、「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、これについては、画一的な基準により要件を設定することが可能なのかという課題もあることから、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とすることが考えられる。

¹⁷ 中核市については、平成 7 年の制度制定当初、人口 30 万以上、面積 100k m²以上、昼夜間人口比率 100 超（人口 50 万未満の場合）であることが指定の要件とされてた。

¹⁸ 都道府県の合併については、平成 16 年の地方自治法改正により、関係都道府県の申請に基づく手続が規定されている（地方自治法第 6 条の 2）。

②「特別市」移行の手続

- 「特別市」移行の手続については、「特別市」の設置が広域自治体の分割を伴うものであることから、都道府県の廃置分合に係る制度との関係を踏まえつつ、「特別市」を設置することについての国全体の政治・行政や社会経済への影響と地域住民の意向の反映とのバランスを考慮し、検討することが考えられる。

- この点、現行の地方自治法における都道府県の廃置分合に係る制度では、手続の端緒や国の役割、住民投票の要否に関し、以下の内容が規定されている。
 - ・ 都道府県の廃置分合（地方自治法第 6 条）では、地方公共団体からの発意は手続の端緒とはされておらず¹⁹、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」として関係都道府県での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）では、関係都道府県の議会の議決が手続の端緒となり、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。

- また、このほかの地方公共団体の廃置分合等に係る制度では、以下の内容が規定されている。
 - ・ 旧特別市制度では、地方公共団体からの発意は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」として関係都道府県での住民投票を行う必要がある。
 - ・ 大都市法に基づく特別区の設置では、関係市町村及び関係道府県の議会の議決が手続の端緒となり²⁰、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。

¹⁹ ただし、財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体が協議して定めることとされており、この協議については議会の議決を経ることとされている（地方自治法第 6 条第 3 項及び第 4 項）。

²⁰ 手続の端緒となる関係市町村及び関係道府県の議会の議決は、特別区設置協議会の設置についてのものである。大都市法に基づく特別区の設置では、その後、同協議会の下で特別区設置協定書を作成し、これについて関係市町村及び関係道府県の議会の承認を得て、関係市町村における住民投票において、有効投票の総数の過半数の賛成があった場合に、関係市町村及び関係道府県は共同で申請することができ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）では、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おり、住民投票は要さない。
- 地方自治法上の都道府県の廃置分合が、国全体の政治・行政や社会経済に重大な影響を及ぼすものであることを踏まえ、法律で定めることとされていることを踏まえれば、「特別市」移行の手続についても、その端緒は関係地方公共団体の発意によることとした場合を含め、法律の制定、又は国会の承認を経た上での内閣の決定など、現行の関連手続と同程度の役割を国が担うこととすることが適当と考えられる。
- 住民投票については、「特別市」の設置が広域自治体の分割を伴うものであり、「特別市」の区域の住民は、道府県の住民たる地位を失い、道府県の長及び議会の議員の選挙を行う機会を失うといった性質を有することを踏まえると、必要性は高いものと考えられるが、その範囲については、残存する道府県の住民に与える影響や関係制度の例²¹などを考慮しつつ、議論を深めていく必要がある。
- なお、「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、「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と考えられる。
- その内容は、住民にとって投票にあたっての重要な判断材料となりうるものであることから、協議については、住民投票を必要とする場合、その実施前に、指定都市と道府県の間で行われる必要があると考えられる。

²¹ 旧特別市制度では、制定当初、特別市の指定に関する住民投票の範囲について規定が置かれておらず、国会審議において特別市の住民に限られる旨の政府答弁が行われていたが、昭和 22 年 7 月 26 日には府県の住民全体と解する旨が閣議決定され、地方自治法の一部を改正する法律（昭和 22 年法律第 169 号）により、「関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない」とする規定が設けられた。この理由については「特別市に関する問題は、関係都道府県にも関係が深い問題なので、種々の事情を勘案いたした結果、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならないものとしたのであります」（昭和 22 年 12 月 6 日衆議院会議録第 72 号）と説明されている。