

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

令和7年6月

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

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

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

目次

1. はじめに	1
2. 大都市を取り巻く現状とこれを踏まえた検討の視点	2
3. 指定都市制度	6
4. 都区制度	10
5. 新たな大都市制度としての「特別市」制度	12
6. 大都市圏における広域的な課題への対応	27
(1) 都道府県の区域を超えた圏域行政への対応	27
(2) 指定都市を含む市町村間の広域連携	31
7. おわりに	34

1. はじめに

- 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¹。
- 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。
- 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。

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「大都市地域」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に係る制度を指して「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。

- 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、実際の都市圏が都道府県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当たって実施した 20 指定都市、23 特別区及びこれらを含む 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、大都市制度や大都市圏での広域的な取組に関して、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。

2. 大都市を取り巻く現状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であって、指定都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ものの、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おり、大都市への人口の集中度合は一貫して高まることが予想されている。

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。

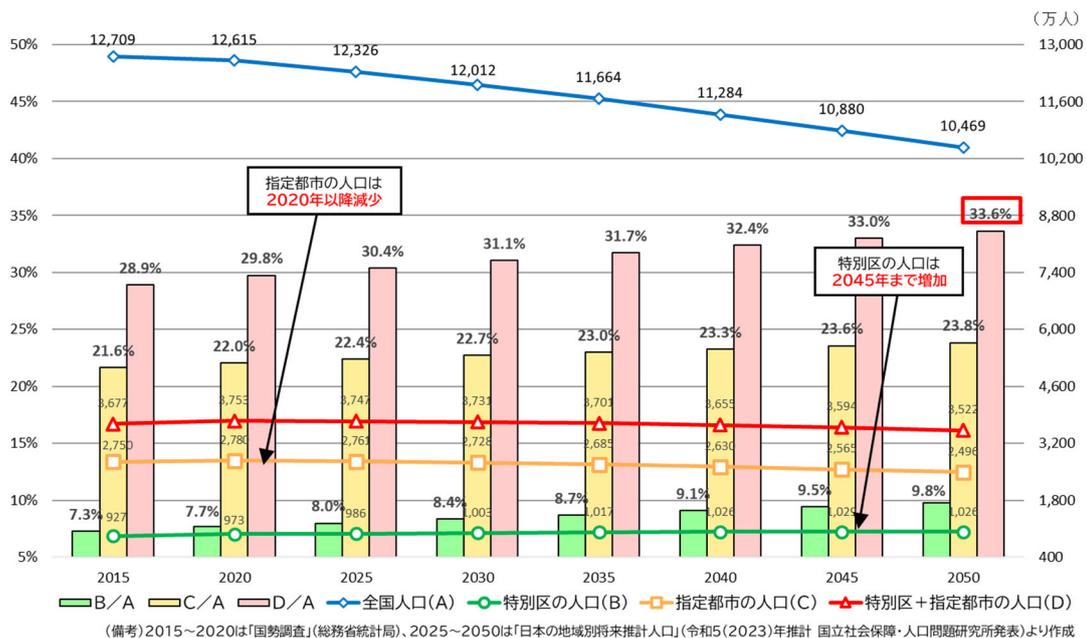


図1 指定都市・特別区の人口推移

○ また、新型コロナウイルス感染症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。

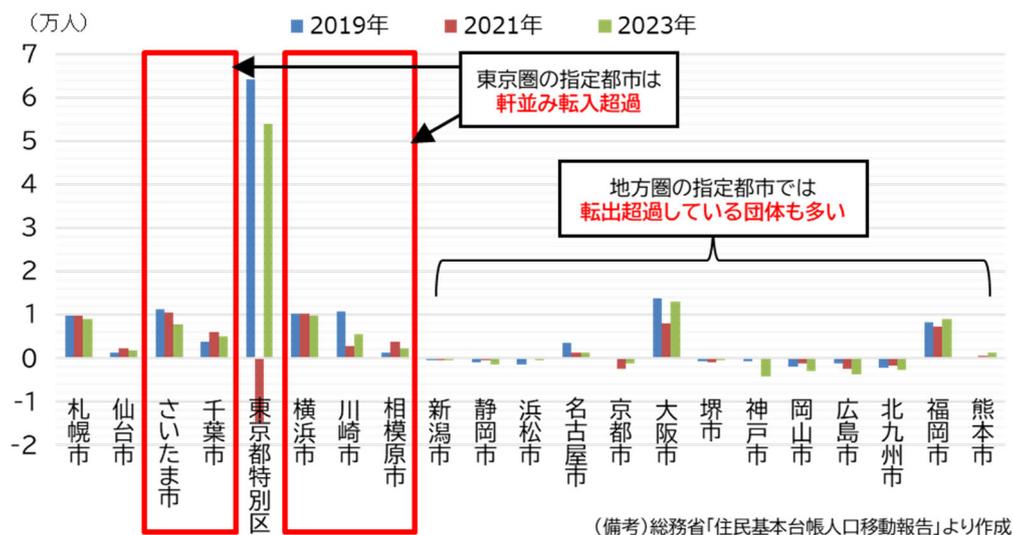


図2 指定都市・特別区の転出入数の推移

- 現在、指定都市及び特別区は、国土の約 3.3%⁴を占める面積に総人口の約 30%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、大都市地域への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、周辺市町村との連携・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。

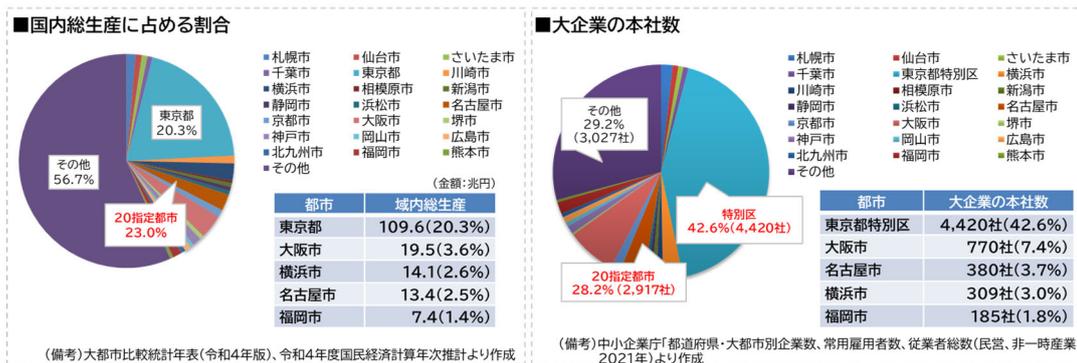


図3 国内総生産に占める割合、大企業の本社数

- 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当たっての基盤となる仕組みである。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当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。

(大都市地域と適用される制度の関係)

- 大都市制度のあり方について検討するに当たっては、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、どういった課題に重点を置くかにつ

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 それぞれの数値の算出に係る考え方については、参考資料集 P.7 を参照。

いて考えていく必要がある。また、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。

- 例えば、社会経済活動の実態と行政区域の不整合の観点からは、東京圏では、高度経済成長期以降、圏域全体での人口の増加に伴い、人口密度が高い区域⁷が東京都市部・横浜市・川崎市・さいたま市など、特別区以外の区域に徐々に広がっており、一つの大都市地域に、都区制度が適用されている区域と指定都市制度が適用されている区域が混在し、それぞれの制度が適用されている区域に、都市としての実態の差異があまり見られなくなっているのではないかといった見方がある。

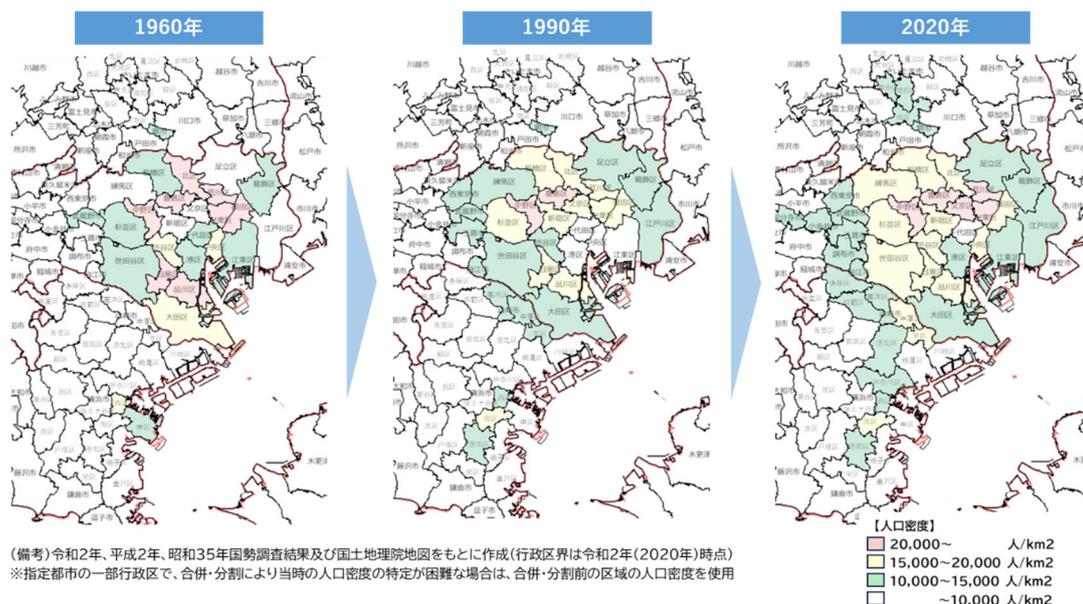


図4 東京圏の市区町村の人口密度の推移

- 社会経済活動の実態と行政区域の不整合が見られる地域においては、実際の大都市地域と制度の適用範囲をなるべく一致させる方向を模索することも考え得るが、東京圏については、その人口規模や面的な広がり、都区制度が導入された歴史的な経緯などを踏まえると、大都市制度による対応ではなく、連携や調整を図るための枠組みにより大都市圏としての一体性を確保していく方向性も考えられる。

⁷ ここでは 10,000 人/km²を超える区域を指す。

- また、新たな大都市制度としての「特別市」制度がどのような大都市地域により馴染むものかについては、同制度が広域自治体の分割を伴うものであることや、国全体に与える影響の大きさなどを踏まえて、議論を深めていくことが必要との指摘があった。さらに、本ワーキンググループでは、一層構造の新たな大都市制度として、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る「特別市」制度のほか、広域的な調整の効率性や周辺市町村との連携といった観点から、基礎自治体の事務を広域自治体に一元化する方向での制度設計も考え得るのではないかと指摘があった。

3. 指定都市制度

(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。
- 同じ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、過去の結論にこだわることなく、更なる権限移譲に向けた検討を行うことが考えられる。

内閣総理大臣が指定する市への移譲	事務処理特例条例を活用した移譲	国家戦略特区を活用した移譲										
<p>災害救助法に基づく救助の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 災害救助法により、一定規模以上の災害発生時には、市町村に代わって都道府県が救助を行うこととされている。 ○ 第30次地制調査を踏まえた権限移譲の議論(平成25年)では、都道府県から指定都市への救助実施の委任は可能であるが、救助の主体は都道府県のままとされた。 <p>↓</p> <p>災害救助法の一部改正(H30)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 熊本地震を受けた検討を踏まえ、都道府県との連携体制の確保等の基準を満たすものとして内閣総理大臣が指定する指定都市(救助実施市)は、自らの事務として救助を行うことができることとされるとともに、都道府県知事が調整を行うこととされた。 <p><救助実施市:13市> ※令和7年4月現在</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>指定効力発生日</th> <th>指定都市</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H31.4.1</td> <td>仙台市、横浜市、川崎市、相模原市、神戸市、岡山市、熊本市</td> </tr> <tr> <td>R元.10.1</td> <td>北九州市、福岡市</td> </tr> <tr> <td>R2.4.1</td> <td>さいたま市、名古屋市、京都市</td> </tr> <tr> <td>R5.4.3</td> <td>千葉市</td> </tr> </tbody> </table>	指定効力発生日	指定都市	H31.4.1	仙台市、横浜市、川崎市、相模原市、神戸市、岡山市、熊本市	R元.10.1	北九州市、福岡市	R2.4.1	さいたま市、名古屋市、京都市	R5.4.3	千葉市	<p>コンビナート地域の高圧ガス製造許可等に関する事務・権限</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第5次分権一括法(平成27年)において、高圧ガス保安法に基づく高圧ガスの製造許可等に関する事務が指定都市に移譲されたが、コンビナート地域に所在する事業所については、災害発生時にその被害が市域を超えて広域的なものとなるおそれがあることから、権限移譲の対象外とされた。 ○ 平成27年の地方分権改革に関する提案募集において、コンビナート地域における権限移譲について、上記懸念が解消されるような状況変化等の事実確認が必要だが、地域の実情に応じて事務処理特例により個別に移譲可能である旨が所管省庁より示された。 <p>↓</p> <p>事務処理の特例に関する条例(神奈川県)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「横浜市神奈川県調整会議・川崎市神奈川県調整会議(合同開催)」の協議結果を踏まえ、神奈川県の特例に関する条例が改正され、コンビナート地域に所在する事業所に対しても、横浜市・川崎市が許可等の事務を行うこととされた。 	<p>地域限定保育士試験の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 児童福祉法の規定により、保育士試験の実施は、都道府県が行うこととされている。 ○ 第30次地制調査を踏まえた権限移譲の議論(平成25年)では、指定都市の所在する県の中でも受験者数が少ない県もあり、県が行う方が効率的である等の理由により、引き続き都道府県が実施主体とされた。 <p>↓</p> <p>国家戦略特別区域法の一部改正(H27)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ その後、国家戦略特区制度において、待機児童対策等を目的として、地域限定保育士[※]制度が創設された。 ○ 国家戦略特区には指定都市が単独で指定される場合もあり、当該指定都市を包含する都道府県において地域限定保育士試験を実施するインセンティブが十分に働かず、当該試験が実施されないおそれがあることから、地域限定保育士試験については、国家戦略特区内の指定都市も実施主体となることとされた。 <p><small>※ 地域限定保育士試験の合格後3年間は地域限定保育士として働くことができる地域は当該国家戦略特区内に限られるが、3年を経過した日以後は通常の保育士試験に合格した者とみなされる。</small></p>
指定効力発生日	指定都市											
H31.4.1	仙台市、横浜市、川崎市、相模原市、神戸市、岡山市、熊本市											
R元.10.1	北九州市、福岡市											
R2.4.1	さいたま市、名古屋市、京都市											
R5.4.3	千葉市											

図5 指定都市への権限移譲の例

- 他方、指定都市と道府県の事務処理について、両者間で調整を行い、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、例えば、同種の公共施設の設置・管理や専門人材の育成、デジタル基盤の整備など、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当たって、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。

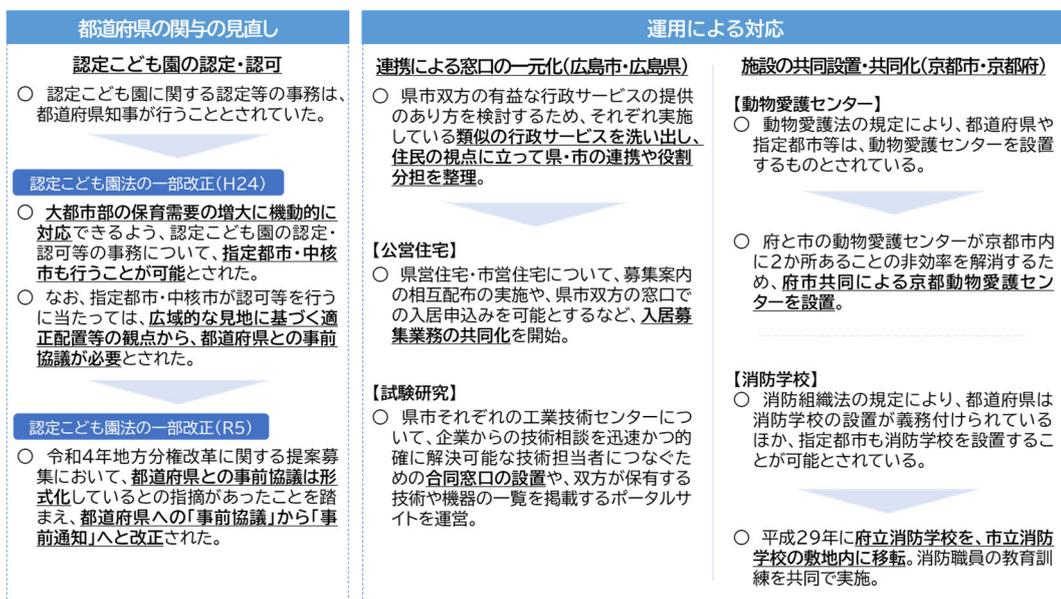


図 6 関与の見直し、運用による対応の例

(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を開催するなど、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」（地方自治法第 252 条 21 の 2 第 1 項）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、そこまでに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。
- また、調整会議については、「協議の求めを受けた市長又は知事は協議に応じなければならない」（地方自治法第 252 条 21 の 2 第 6 項）とされている一方、実際の運用では会議の開催に当たって合意が必要との意見もあることから、協議が必要である場合に確実に行われるようにするための方法について検討する必要があるのではないかと指摘があった。

4. 都区制度

(制度の概要)

- 都区制度は、人口の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、都が一体的に処理することが必要な事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を特別区が処理することとするものである。その制度は、当時の東京府と東京市を廃止し、東京府の区域に東京都を設置する東京都制（昭和 18 年法律第 89 号）に端を発するもので、昭和 22 年に制定された地方自治法において、都の区が特別地方公共団体である特別区として位置付けられて以降、昭和 27 年の区長公選制の廃止、昭和 39 年の福祉事務所等の事務移譲や課税権の法定化、昭和 49 年の保健所等の事務移譲や区長公選制の復活など、累次の都区制度改革が行われてきた。

- 平成 10 年の地方自治法改正では、特別区が「基礎的な地方公共団体」に位置付けられるとともに、都区財政調整制度の見直しなどが行われ、おおむね現在の都区制度の姿となり、同改正による一般廃棄物の収集等の事務移譲や、平成 28 年の児童福祉法⁸改正による政令で定める特別区への児童相談所設置など、特別区への事務・権限の移譲が進められてきている。

- なお、平成 24 年に制定された大都市法により、人口 200 万以上の指定都市を含む区域⁹において、市町村を廃止し、特別区を設置することが可能となっている。同法では、設置される特別区とこれを包括する道府県の事務の分担や税源の配分、財政の調整について、特別区を設置しようとする市町村及び道府県により置かれる協議会で作成する協定書において、あらかじめ定めることとされている。

(都と特別区の役割分担及び調整のあり方)

- 都から特別区に対しては、条例による事務処理特例を活用して、医療・保健衛生やま

⁸ 昭和 22 年法律第 164 号。

⁹ 大都市法では、人口 200 万以上の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。）であって、その総人口が 200 万以上のものを特別区設置の対象としている。

ちづくりの分野を中心に事務が移譲されているが、一部の事務¹⁰を除き、23区一律で移譲されている。

- また、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、「特別区へのさらなる権限移譲が考えられる都の事務」及び「特別区が処理しているものの、都が処理することが望ましいと考えられる事務」のいずれも、20以上の特別区が「特になし」等と回答しているなど、都と特別区の役割分担については、おおむね安定した状況にあると考えられる。
- 特別区は、人口規模¹¹や有する都市機能などにおいて多様であるが、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を目的とした都区制度の趣旨を踏まえると、その役割については、児童相談所のように一部の区のみに移譲されている権限もあるが、基本的には特別区部の都市としての一体性を重視すべきものと考えられる。
- また、東京都では、行政手続のデジタル化などの市区町村 DX 推進の支援や、市区町村との協働による地方公共団体間で共通で利用できるツールやシステム等の調達・開発、都及び市区町村の行政職員向けのデジタル教育の実施などを行う「GovTech 東京」の取組が見られるところであるが、都と特別区の役割分担としては、特別区においても技術系職員等の確保が難しくなっていることや、デジタル技術の進展などを踏まえると、都がより積極的に役割を果たしていくことも考えられる。
- 都と特別区の間では、地方自治法に基づき、都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るために設けられる都区協議会（地方自治法第 282 条の 2）のほか、分野横断的な意見交換等のための仕組みや、個別の行政事務ごとに都区間の連携・調整を図るための協議会などが設けられており、こうした多様な仕組みの活用を通じて、上述したような観点から、引き続き、綿密に連携・協力を図っていくことが求められる。

¹⁰ 児童福祉に係る事務は児童相談所を設置している区のみ、教育分野の中学校通信教育の実施は千代田区のみに移譲されている。

¹¹ 特別区の人口は、最少が約 6.6 万の千代田区、最多が約 94.3 万の世田谷区となっている（数値は令和 2 年国勢調査）。

5. 新たな大都市制度としての「特別市」制度

（「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、「1. はじめに」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。

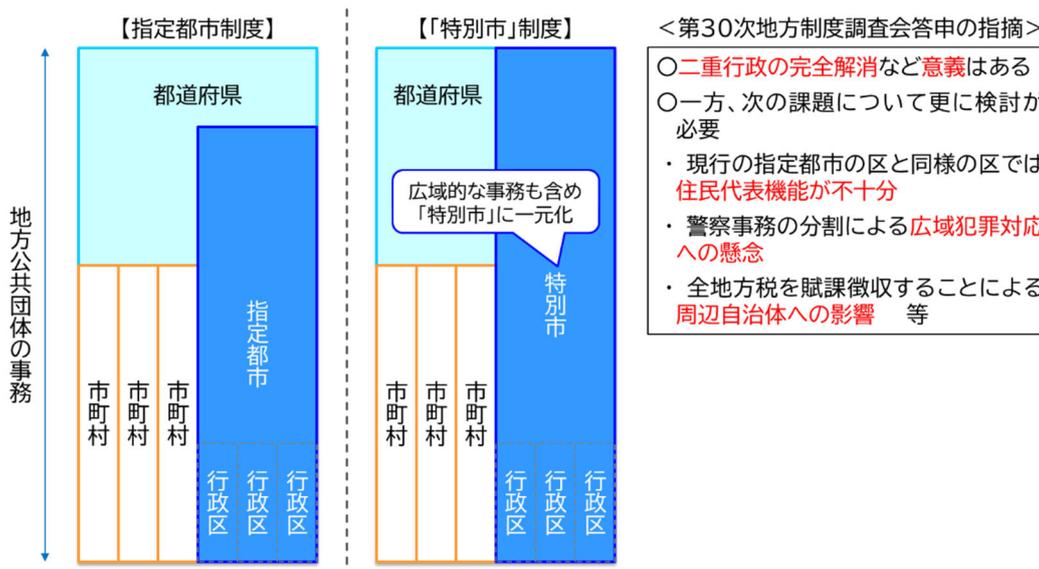


図 7 指定都市制度と「特別市」制度の比較

（「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、当該指定都市が所在する大都市圏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、指定都市が所在する大都市圏それぞれにとって、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、以下のような見方が示されている。
 - ・ 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、特別市と道府県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つながる。
 - ・ 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。
 - ・ 特別市をはじめとした力のある大都市及び大都市圏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、グローバルにも企業や人、投資を呼び込むなど、東京一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できる。

- 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。
 - ・ 多極分散や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必要があるのではないか。

- ・ 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、非制度的な要因によるところが大きいものか。
 - ・ 指定都市、道府県、指定都市以外の市町村、指定都市が所在する大都市圏それぞれの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」移行の対象となる地方公共団体の要件や「特別市」移行に当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。

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得るか、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。

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。

- 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（昭和 26 年法律第 204 号）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。
- 加えて、「特別市」が設置された場合における道府県が処理している事務への影響について、①警察事務、②医療提供体制の確保に関する事務、③都市計画に関する事務の 3 事務に関し、各省庁担当課に聞き取りを行ったところ、その結果は以下のとおりであった¹³。

【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。

¹³ 「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。」との質問事項に対する回答。

【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。

- また、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大きなものとなることが考えられる。

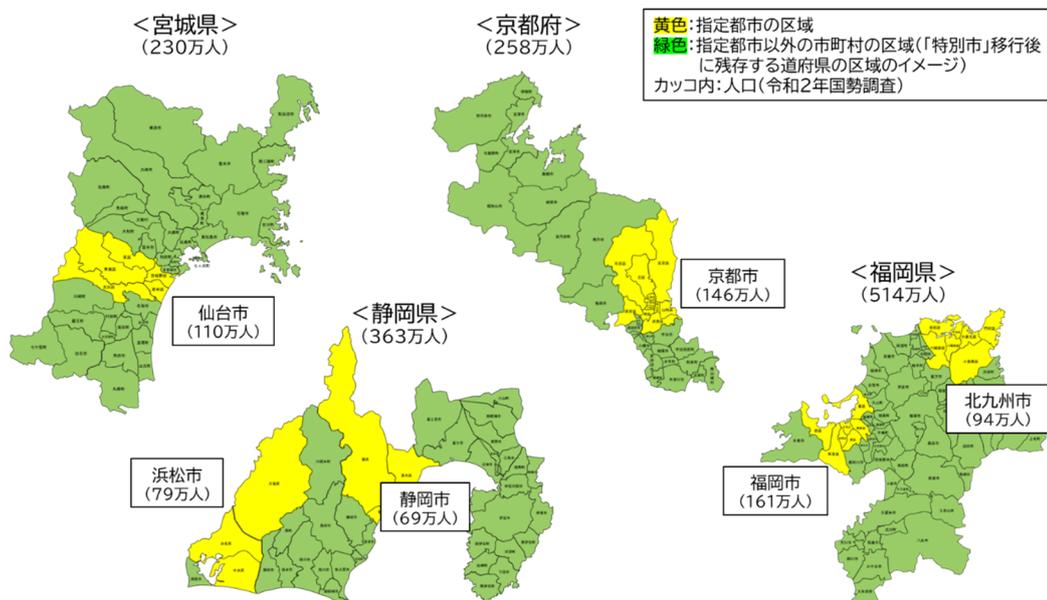


図 8 「特別市」を設置する際に残存する道府県の区域が面的に連続しない場合の当該区域のイメージ

- 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が図られるように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それぞれが事務を処理することとすつ、両者の間で総合調整を行う必要がある場合や協議が難航するような場合、「特別市」の事務処理に対する適切性・公益性を確保する必要がある場合などについては、個々の事務ごとにその必要性や妥当性等について検討が必要となるものではあるが、国が調整等の役割を担うことも含めた新たなルールを設けることが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¹⁴。

- 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。
 - ・ 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。

¹⁴ 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）。

- 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、残存する道府県との事務の共同処理や連携などにより、周辺市町村において、空間管理の視点も含めた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あらかじめ調整を行うことが必要であり、こうした調整が実効的に行われるための仕組みについて検討する必要があるほか、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¹⁵。
- 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、残存する道府県との事務の共同処理や連携などにより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可能性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

¹⁵ 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。

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、個々の住民と行政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¹⁶¹⁷。
- 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かに対応する観点から、区に一定程度事務を任せ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、区における事務は、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、こうした事務から地域コミュニティに関する事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。
- なお、「特別市」は都道府県の区域外となるため、「特別市」が設置される区域におい

¹⁶ 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。

¹⁷ 旧特別市には、内部団体として法人格のない行政区を置き、行政区には公選の区長を置くことされていた（昭和31年改正前の地方自治法第270条第1項並びに第271条第1項及び第2項）が、区議会を置くこととはされていなかった。

ては、地方公共団体は一層構造となるが、過去には、都道府県の区域外とされた旧特別市制度や、区長公選制を廃止し、特別区を都の内部的団体として位置付ける都区制度¹⁸が存在していた。

- この点、学説においては、「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」とする説¹⁹、「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」とする説²⁰、「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」とする説²¹などがある。これら様々な学説の内容を踏まえ、例えば、
- ・ 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
 - ・ 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
- といった観点から、地方自治制度の可変性と憲法との関係²²のみならず、我が国の統治機構に与える影響について議論を深めて行くことが考えられる。

¹⁸ 特別区については、昭和 27 年の地方自治法改正において、区長公選制が廃止され、「特別区はその実態に即するように、大都市の内部的部分団体としてその性格に変更を加え、都と特別区の一体的関係を明確にする」(昭和 27 年 4 月 25 日衆議院地方行政委員会議録第 34 号) ことを趣旨とする改正が行われた。その後、昭和 49 年の地方自治法改正により区長公選制は復活し、平成 10 年の地方自治法改正により「基礎的な地方公共団体」であることが規定された。

¹⁹ 宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(日本評論社、1978 年) 762 頁

²⁰ 渡辺康行・宍戸常寿・松本和彦・工藤達朗『憲法Ⅱ 総論・統治 第 2 版』(日本評論社、2025 年) 429 頁

²¹ 佐藤幸治『日本国憲法論 第 2 版』(成文堂、2020 年) 600 頁

²² 憲法上の「地方公共団体」の解釈については、「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」とした最高裁判決(最大判昭和 38 年 3 月 27 日)がある。

【「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²³。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基礎自治体である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ある 50 万以上という要件で十分なのではないかと指摘もある。
- 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するのであれば、かつての中核市²⁴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

²³ 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。

²⁴ 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いた。

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要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²⁵、「特別市」制度の要件の設計に当たっては、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。

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²⁶、法律で定めることとされており、憲法第95条の「一の地方

²⁵ 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）。

²⁶ 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）。

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²⁷、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）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、住民投票は要しない。

	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

図9 地方公共団体の廃置分合等に係る手続について

²⁷ 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。

- 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から、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²⁸²⁹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と考えられる。

²⁸ 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。

²⁹ 大都市法では、特別区を設置しようとする関係市町村において、特別区の設置についての住民投票を行うこととされている（大都市法第 7 条第 1 項）。この理由については「関係市町村が廃止されて特別区が設置されることによって、関係市町村の住民には住民サービスの提供のあり方というのが大きな影響を受けるわけですね。特に指定都市が今回廃止になるという、大阪市のような場合、そういう場合については権限や税財源の面でいわば格下げとも言える事態が生じて、通常の市町村合併以上に住民の生活等に大きな影響があると考えられます。ですから、本当にそういう指定都市を廃止して特別区という形にしているのかということについて住民の意思を尊重する、そういうことも大事であろうということで、住民投票を必要とさせていただきました」（平成 24 年 8 月 7 日衆議院総務委員会会議録第 15 号）と説明されている。

- 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。
- このほか、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。

6. 大都市圏における広域的な課題への対応

(1) 都道府県の区域を超えた圏域行政への対応 (三大都市圏を取り巻く現状と検討の視点)

- 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³⁰。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。

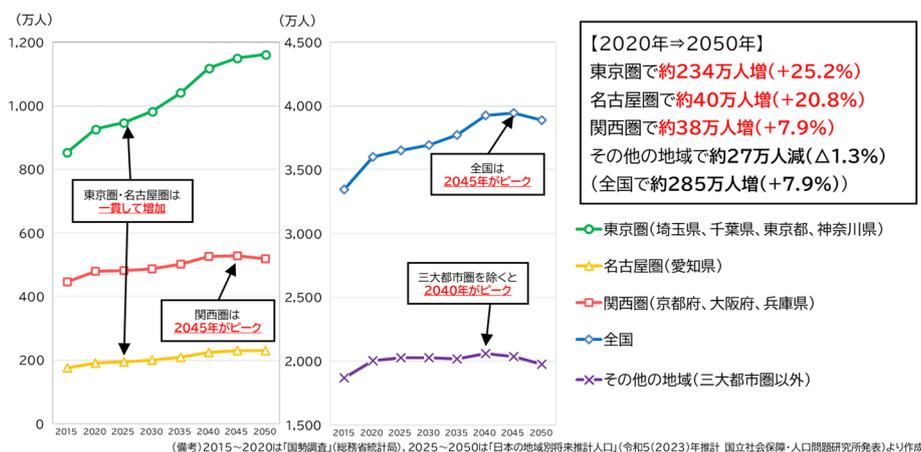


図 10 三大都市圏とその他の地域の高齢者人口の推移

³⁰ 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）。

- 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³¹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³²では6割を超えるなど³³、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。

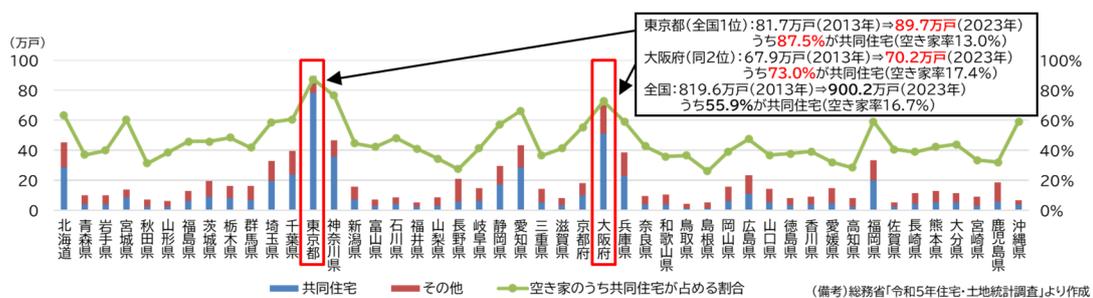


図 11 空き家戸数

- 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、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

³¹ 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。）。

³² 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。

³³ 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。）。

確保などが指摘されている³⁴。

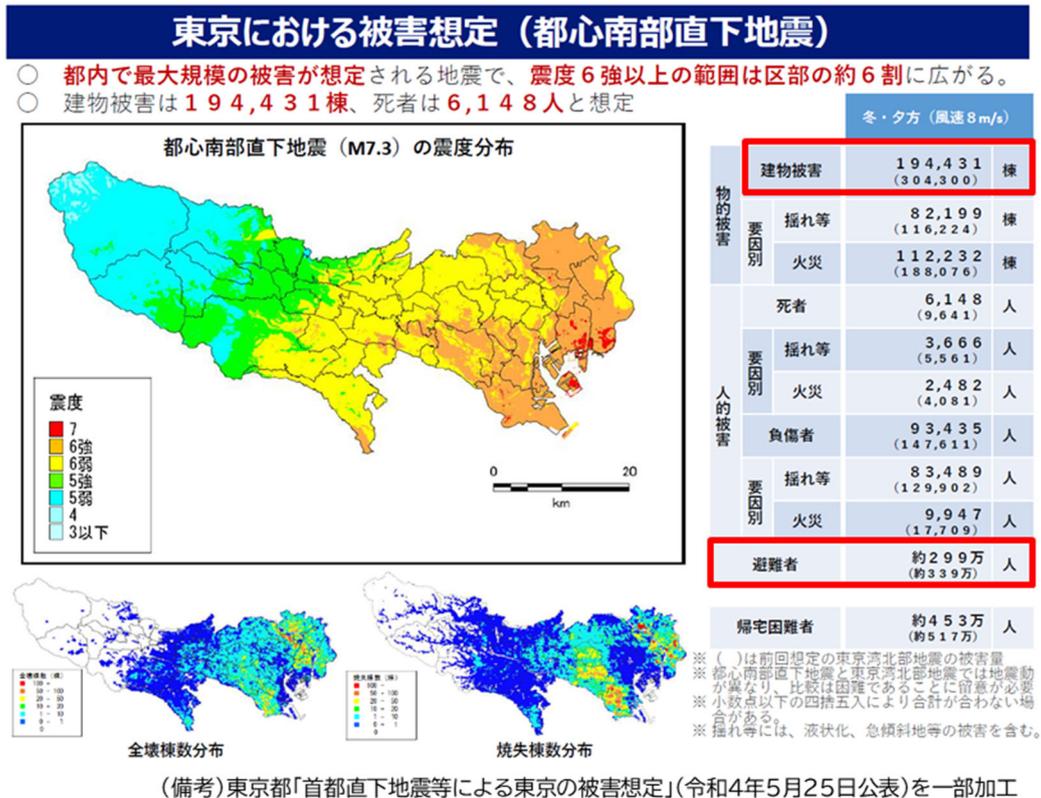


図 12 東京における被害想定

- 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。

(圏域単位での取組の現状)

- 圏域単位での調整を行うための仕組みとして、東京圏では、九都県市首脳会議の枠組みがある。同会議は、その前身となる六都県市首脳会議が昭和 54 年に設立されて以降、防災・危機管理対策、廃棄物問題、環境問題など、多分野にまたがる広域的な課題への取組が行われており、平成 15 年には、大気汚染へ対応として、ディーゼル車の

³⁴ 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。

規制に率先して取り組んでいた東京都に連帯する形で、東京圏全体でのディーゼル車規制に合意し、一都三県で同様の条例を制定するなどの動きが見られた。近年では、春と秋の年2回開催され、国への要望等の活動が行われている。

- また、関西圏では、8府県及び4指定都市が構成団体となっている、我が国唯一の府県域を越える広域連合である関西広域連合において、防災、観光・文化・スポーツ振興、産業振興、医療、環境保全、職員研修などの幅広い分野における広域行政が推進されている。

(都道府県の区域を超えた圏域行政への対応)

- 三大都市圏は、経済・生活圏が都道府県域を超えて広がっているという特徴を有するが、中でも、その特徴が顕著である東京圏では、九都県市首脳会議がかつてほどの活発な議論が行われていないのではないかと指摘も見られる中、少子化対策や高齢社会対策、大規模災害対策などの広域的に調整を行いながら取り組むべき課題に対し、圏域で一体となって、実効性のある調整を行うための仕組みを構築していく必要がある。

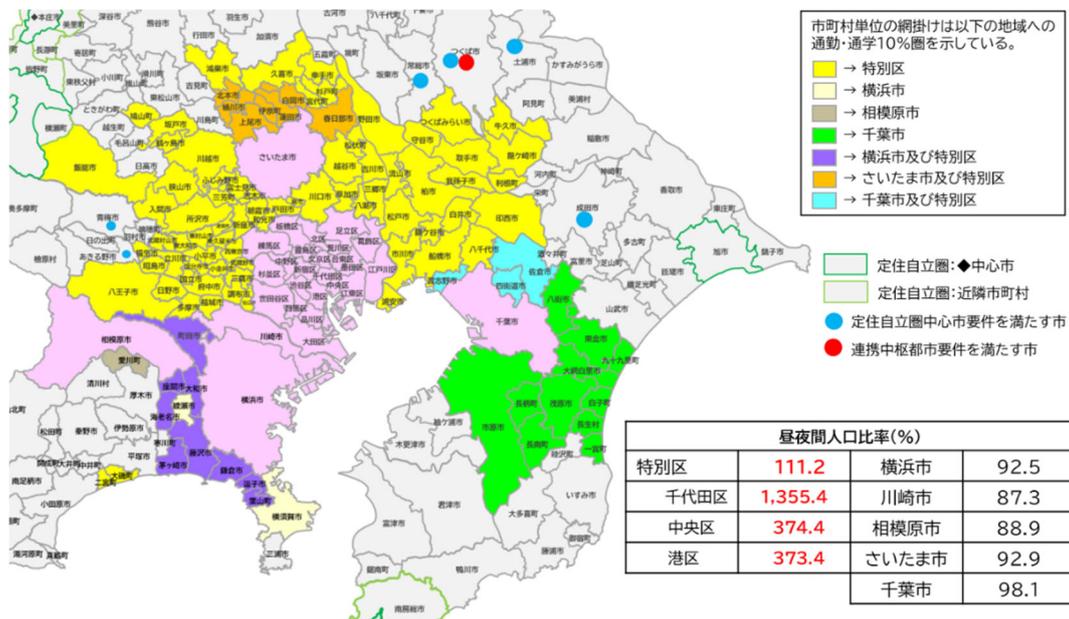


図 13 三大都市圏における面的な広がり (東京圏)

- また、東京圏については、人口規模が突出し、我が国全体に与える影響も大きいことから、圏域単位での調整の仕組みを構築するに当たって、国とも連携しながら、広域的な課題への対応に戦略的に取り組めるようにすることが重要と考えられる。

- 例えば、防災分野では、大規模水害時の広域避難について、国と東京都が中心となって、東京圏の関係地方公共団体や民間事業者との連携による検討が行われており、また、首都直下地震における帰宅困難者等対策では、国や東京都、東京圏の関係地方公共団体が連携して、関係機関間の連携・役割分担等について、議論が行われている。インフラの老朽化対策、急速な高齢化社会への対応など、東京圏の課題として指摘されている他の分野においても、こうした国と連携・調整を行うための仕組みを広げていくことが重要である。
- さらには、防災や子育て、介護、交通といった分野の広域的な課題については、市町村が重要な役割を果たしていることから、圏域単位での取組を進めるに当たっては、都道府県が、当該都道府県内の市町村の意見を聴取し、とりまとめる役割を担うなど、市町村の意見を反映するための仕組みを設けることも必要と考えられる。なお、これらの分野の広域的な課題に対しては、後述するように、経済面や生活面での活動実態を踏まえつつ、市区町村間で連携して取り組むことが重要となるものである。

(2) 指定都市を含む市町村間の広域連携

(指定都市を中心とした広域連携の現状)

- これまで三大都市圏以外の地方圏では、相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる核となる都市として、昼夜間人口比率おおむね 1 以上の指定都市等が中心となって、近隣市町村との間でコンパクト化とネットワーク化を進め、経済成長のけん引等に取り組む「連携中枢都市圏」の形成が進められてきた。
- 現在では、地方圏に所在する 10 の指定都市のうち 7 の指定都市において、連携中枢都市圏が形成され、広域的な産業政策、観光振興など、地域の実情に応じた多様な連携の取組が進められており、加えて、地方圏の指定都市では、ごみ処理や消防などの分野において、近隣の市町村との間で、事務の委託や一部事務組合などの地方自治法の事務の共同処理の仕組みを活用した取組を行っている例も見られる。
- 三大都市圏の指定都市においても、近隣の市町村との間で、地方自治法の事務の共同処理の仕組みを活用した取組は見られるが、こうした連携は、三大都市圏以外の地方圏においてより活用されている傾向が見られ、三大都市圏の指定都市においては、国への要望や災害時を想定した協定の締結等の緩やかな連携が図られている。

	特別区	横浜市	川崎市	名古屋市	大阪市	神戸市	新潟市	広島市
病院・医療	—	九都県市首脳会議 ※子ども医療費助成に係る要望等		—	広域連合 ※災害医療に係る訓練やコーディネーター養成等		一部事務組合 ※休日夜間診療所運営	連携協約 (連携中核都市圏) ※診療所の人的支援等
介護	—	—	—	—	—	—	一部事務組合 ※施設運営	連携協約 (連携中核都市圏) ※介護人材育成
火葬場	一部事務組合(5区)	県広域火葬計画		災害時の相互 応援協力協定	府広域 火葬計画	—	事務の委託	一部事務組合
ごみ処理 (処分)	一部事務組合	九都県市首脳会議 ※海洋プラスチックごみ対策の要望等		最終処分場(市外) の共同利用	一部事務組合	2030年度以降 広域化を検討中	一部事務組合	一部事務組合
水道	東京都が実施	一部事務組合		市外への給水 事務の委託 ※下水道使用料の徴収	事務の委託 ※下水道の処理事務	一部事務組合	一部事務組合	市外への給水 事務の委託 ※下水道使用料の徴収
消防・救急	東京都が実施	県下消防 相互応援協定	県下消防 相互応援協定	広域消防 相互応援協定	消防指令センターの 共同運用 (令和7年4月予定)	事務の委託 ※消防指令事務	連携協約 (連携中核都市圏) ※映像通報システムの導入	事務の委託 ※消防事務

(備考) 地方自治法に基づく事務の共同処理制度を活用したもの(セル着色)については、総務省「令和5年度 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調べ」による。同制度を活用していないもの(白色セル)については、各団体のホームページに掲載されている情報をもとに作成。

図 14 大都市圏における分野別の共同処理等の状況

(指定都市と周辺市町村の間の連携のあり方)

- 人口減少や高齢化等の人口構造の変化が進む中で、地域のリソースを効果的に活用していくためには、圏域における社会・経済活動の中心的な役割を担うことが期待される指定都市が中心となって、地域や組織の枠を越えた連携を進めていくことが重要であり、とりわけ、周辺市町村を含めた圏域全体で持続的な行政サービスの提供を可能とする観点からは、法令に基づき行うこととされている分野の事務や専門人材の確保、公共施設の集約化等に重点を置いた連携に、これまで以上に取り組むことが必要になるものと考えられる。
- この場合、指定都市には、一般的に市町村間で見られる一部事務組合等の連携を超えて、他の市町村に対し補完的な役割を果たしていくことが求められるものと考えられるが、指定都市は、都道府県とは異なり、あくまで他の市町村と同様の基礎自治体であり、他の市町村は指定都市の区域外にあることを踏まえると、当該補完的な役割を果たすことには受益と負担の観点から一定の限界があるとも考えられる³⁵。
- また、市町村に対する補完的な役割は、一義的には都道府県が担うべきものであることから、指定都市が補完的な役割を担う場合には、指定都市と道府県との間で、その役割分担について調整する必要がある。指定都市が中心となった広域連携の推進に当たっては、こうした点に留意して必要な方策について検討することが重要である。

³⁵ 指定都市が他の市町村に対して果たし得る役割については、事務の及ぼす効果が住民だけにとどまるのか、住民以外にも及び得るのかなど、事務の性質によっても異なるものと考えられる。

(三大都市圏における市区町村間の連携のあり方)

- 三大都市圏においては、社会経済活動の実態と行政区域が整合していないことが多く、これまで連携の必要性が指摘されてきたものの、一定の規模・能力を有した市区町村が多く存在するこれらの地域での連携は、十分に進んでいるとは言いがたいとの指摘も見られる³⁶。今後も更なる人口の集中が進めば、受益と負担の不一致が大きくなることが懸念され、また、これらの地域でも指摘される専門人材の確保の困難さや大規模災害対策の重要性の高まり、医療や介護、子育てなどの分野の取組の社会的な基盤としての必要性などを踏まえれば、これらの分野の取組や専門人材の確保といった課題に対し、これまで以上に、市区町村間で連携して広域的に対応する必要がある。
- このため、三大都市圏においては、規模・能力が同程度の市区町村間での共同処理の仕組みを活用した連携や、相互補完的・双務的な役割分担に基づく連携、公共交通機関が発達し、人の移動が市区町村域を越えているという特徴を踏まえ、実際の人の動きに応じた隣接していない市区町村間の連携などに取り組む必要があるほか、三大都市圏の特性を踏まえつつ、比較的资源を有すると考えられる指定都市等を中心とした連携の枠組みについて検討することが考えられる。



図 15 出口によって市区町村が異なるなど市区町村境に近接している駅の例

- なお、連携を進めていくに当たっては、分野に応じて、活動範囲が市区町村の区域に限定されない企業や NPO などの多様な主体の参画を得ることも重要であり、また、直面

³⁶ 第 32 次地方制度調査会「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(令和 2 年 6 月 26 日)では、「三大都市圏については、(略)相当の人口集積があり、また、現時点では必ずしも 75 歳以上人口の増加や 15~74 歳人口の減少が深刻化しておらず、資源制約による課題が顕在化していないこと等から、このような広域連携が十分に進んでいるとは言いがたい。」との指摘がある。

している課題への対応の方向性について共通認識を形成し、共同処理をはじめとする連携のあり方などについて検討を行うための会議体等を関係市区町村等の中で設置するという方法も効果的であると考えられる。

7. おわりに

- 我が国がこれまでにない急速な人口減少に直面する中で、今後、更なるリソースの集中が予想される大都市には、周辺市町村とも連携しながら、経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするための中心的な役割を果たしていくことが求められている。
- 本報告書では、大都市地域を取り巻く現状を踏まえ、大都市制度や大都市圏における広域的な取組について、制度・運用の両面から検討を行い、大都市が直面する行政課題に対応し、求められる役割を担っていくために必要な対応の方向性に関する論点整理を行った。
- 大都市が直面する行政課題に対しては、制度的な対応と非制度的な対応の両面から取り組んでいくことが不可欠であるが、大都市がその事務を行うに当たっての基盤となる大都市制度のあり方については、中長期的な視野を持って、継続的に検討していくことが重要となるものであり、本報告書が、その一助となることを期待する。

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(概要)

○ 大都市制度改革について提言を行った第30次地制調査から10年以上が経過し、急速な人口減少や人材不足の深刻化、デジタル化の進展などの変化が見られる中、**大都市制度のあり方や大都市圏での広域的な取組**に関し、論点を整理するとともに対応の方向性を検討*1。

*1：以下の4.について論点整理を行い、その他の項目について対応の方向性を検討

1. 大都市を取り巻く現状と検討の視点

- ▶ 全国的な人口減少が進む中、特別区は2045年頃まで人口の増加が続く、**大都市*2への人口の集中度合は一貫して高まる**ことが予想
- ▶ **東京圏への人口集中や経済・生活圏と行政区域との不整合**などの課題が挙げられる中で、地域住民の意向の反映や国全体の政治・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

*2：本WG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「大都市」と呼称

2. 指定都市制度

- ▶ 指定都市への**更なる権限移譲に向けた検討**だけでなく、**人材不足の顕在化**を見据え、事務の性質に忠じた、道府県との間での**事務の一元化・共同化**についても検討

4. 新たな大都市制度としての「特別市」制度

- (1) 「特別市」制度の意義
 - ▶ 様々な評価が見られることから、制度導入の目的や住民にとってのメリットなどの観点から、**引き続き議論が必要**
- (2) 制度を検討する際の課題
 - ▶ 以下の項目について、議論を深める趣旨で、**論点を整理**

【広域自治体が分割されることによる影響】

- ① 警察、医療提供体制、都市計画など、残存する道府県の事務処理への影響とその対応策
- 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
- ③ 「特別市」が周辺市町村において果たすべき役割
- ④ 行政サービスの提供に影響が生じないための財政面での対応

【住民自治の確保】

- ・ 「特別市」の区等での住民自治や住民代表機能の確保について
- 【「特別市」移行の要件・手続】
 - ・ 手続の端緒や国の役割、住民投票の要否・範囲等について

3. 都区制度

- ▶ 特別区部の都市としての一体性を重視しつつ、特別区においても**技術系職員の確保が困難**になっていることや**デジタル技術の進展**などを踏まえ、**都が積極的に役割を果たす**ことも検討

5. 大都市圏における広域的な課題への対応

- (1) 都道府県の区域を超えた圏域行政への対応
 - ▶ 経済・生活圏が都道府県域を超えて広がっている東京圏では、少子化対策や高齢社会対策、大規模災害対策などの広域的に調整を行いながら取り組むべき課題に対し、**圏域で一体となって実効性のある調整を行うための仕組みの構築が必要**
 - ▶ **国と連携・調整を行うための仕組み**を広げていくことや、防災や子育て、介護、交通などの市町村が重要な役割を果たしている分野の課題について、**市町村の意見を反映するための仕組み**を設けることも必要
- (2) 指定都市を含む市町村間の広域連携
 - ▶ **地方圏**では、指定都市が中心となり、**法令に基づき事務や専門人材の確保、公共施設の集約化**等に重点を置いた連携が必要
 - ▶ **三大都市圏**では、規模・能力が同程度の市区町村間での連携に加え、**比較的リソースを有する指定都市等を中心とした連携の枠組み**についても検討

参考資料 目次

参考資料 1	ワーキンググループ開催要綱、構成員名簿	37
参考資料 2	ワーキンググループ開催実績	39
参考資料 3	大都市を取り巻く現状と課題	40
参考資料 4	指定都市制度	46
参考資料 5	都区制度	51
参考資料 6	「特別市」制度	55
参考資料 7	大都市地域における各種制度の比較	64
参考資料 8	圏域行政関係	65
参考資料 9	広域連携関係	70
参考資料 10	自治体アンケート	73
参考資料 11	諸外国における大都市等に関する制度	76

※ 本参考資料は、ワーキンググループにおいて議論が行われた資料について、時点更新等の修正を行ったものである。

「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」 開催要綱

1. 開催趣旨

大都市に特有の行政課題に対応する観点から、大都市に関する制度や大都市圏域での取組に関し、具体的な課題の整理及び対応の方策について幅広く議論を行うことを目的として、「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」の下にワーキンググループ（以下「WG」という。）を開催する。

2. 構成員

WGは、別紙のメンバーをもって構成する。

3. 座長

- (1) WGに、座長を置く。
- (2) 座長は、会務を総理する。
- (3) 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が指名する者がその職務を代理する。

4. 議事

- (1) 座長は、WGを招集し、主宰する。
- (2) 座長は、必要に応じ、必要な者に出席を求め、その意見を聴取することができる。
- (3) WGは原則として公開とし、WG終了後に配布資料を公表する。ただし、座長が必要と認めるときは、WGを非公開とし、又は配布資料を非公表とすることができる。
- (4) WG終了後、議事概要を作成し、公開する。

5. その他

- (1) WGの庶務は、総務省自治行政局行政課において処理する。
- (2) 本要綱に定めるもののほか、WGに関し必要な事項は、座長が定める。

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

構成員名簿

(座長)

太 田 匡 彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授

(構成員)

伊 藤 正 次 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授

川 嶋 三恵子 読売新聞東京本社編集局政治部長（前教育部長）

北 島 周 作 東京大学大学院法学政治学研究科教授

久木元 美 琴 京都大学大学院人間・環境学研究科准教授

関 口 智 立教大学経済学部教授

野 口 貴公美 一橋大学副学長・大学院法学研究科教授

野 澤 千 絵 明治大学政治経済学部教授

福 岡 安都子 東京大学大学院総合文化研究科教授

待 鳥 聡 史 京都大学大学院法学研究科教授

村 上 裕 一 北海道大学大学院公共政策学連携研究部・法学部教授

(オブザーバー)

全国知事会

全国都道府県議会議長会

全国市長会

全国市議会議長会

全国町村会

全国町村議会議長会

指定都市市長会

特別区長会

(※構成員は五十音順、敬称略)

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 開催実績

○令和6年12月16日 第1回ワーキンググループ

- ・意見交換

○令和7年1月28日 第2回ワーキンググループ

- ・地方公共団体へのヒアリング①

○令和7年2月18日 第3回ワーキンググループ

- ・地方公共団体へのヒアリング②

○令和7年3月21日 第4回ワーキンググループ

- ・地方公共団体へのヒアリング③

○令和7年4月25日 第5回ワーキンググループ

- ・論点整理①

○令和7年5月30日 第6回ワーキンググループ

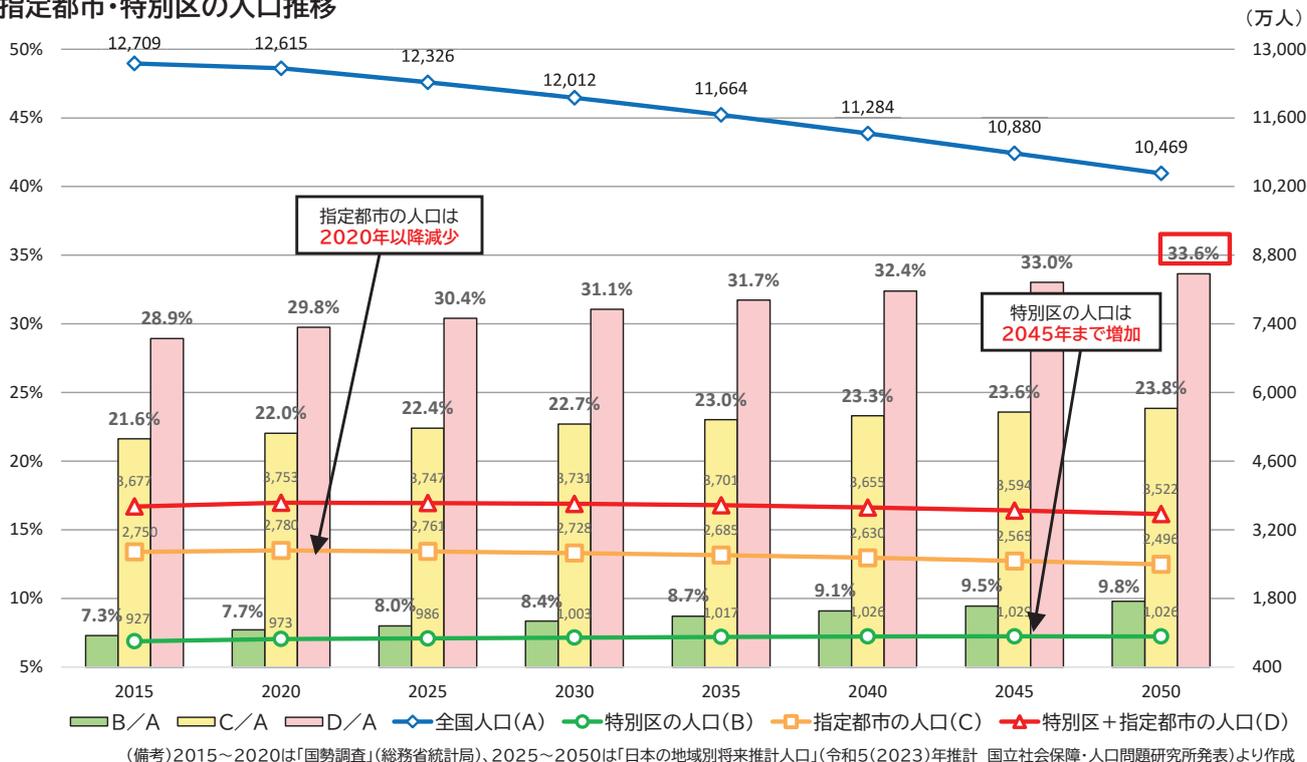
- ・論点整理②

○令和7年6月18日 第7回ワーキンググループ

- ・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（案）について

- 全国的な人口減少が進む中、2023年時点の推計で、**特別区の人口は2045年頃までは増加傾向が続くが、指定都市の人口は今後減少**していくことが見込まれている。
- 他方、**指定都市・特別区の人口の全国に占める割合は、一貫して高まる**ことが予想されており、2050年には、**指定都市と特別区の合計で33.6%**となる見込み。

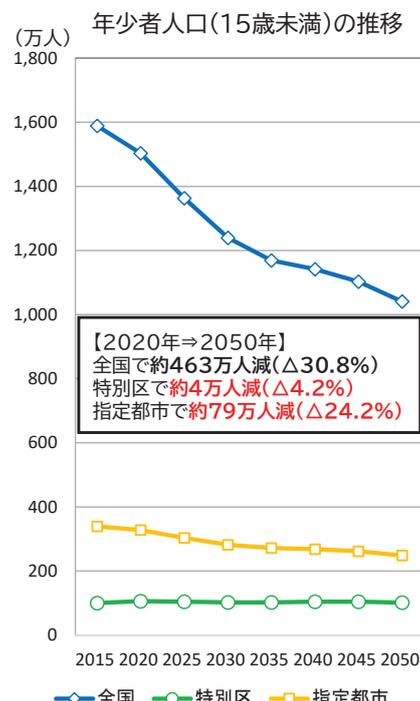
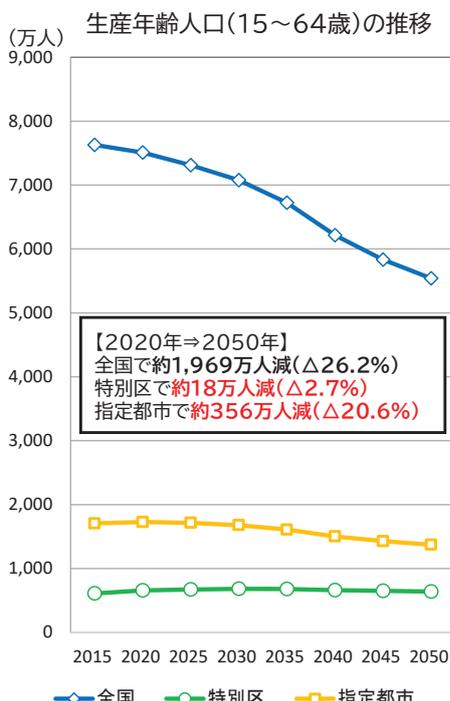
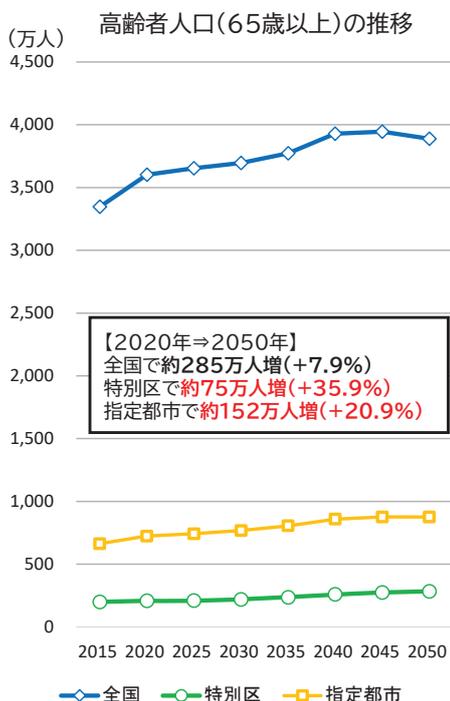
指定都市・特別区の人口推移



年齢区分別人口の推移

- 指定都市では、2020年から2050年にかけて、**高齢者人口が大幅に増加(約21%)**する一方、**生産年齢人口は約21%、年少者人口は約24%の大幅な減少**が見込まれている。
- 特別区では、2020年から2050年にかけて、**高齢者人口がより大幅に増加(約36%)**する一方、**生産年齢人口は約3%、年少者人口は約4%の減少**にとどまる見込みとなっている。

指定都市・特別区の年齢区分別人口推移

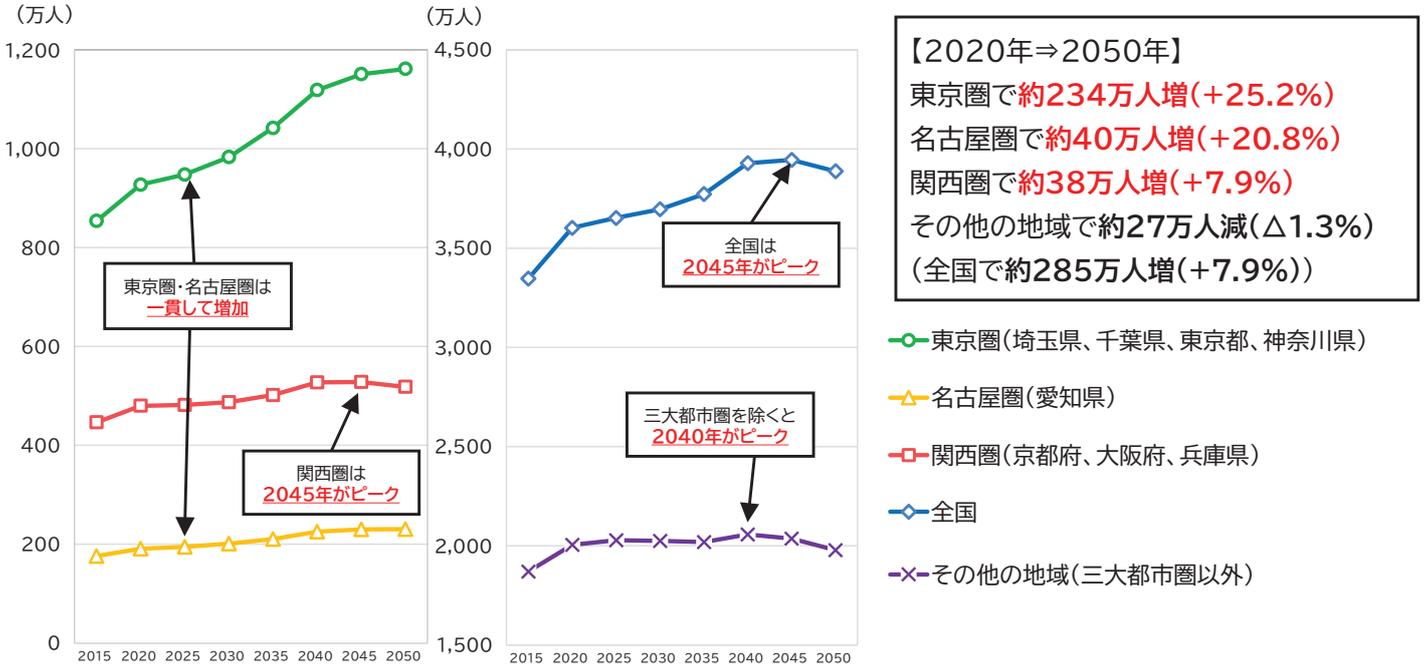


(備考)2015~2020は「国勢調査」(総務省統計局)、2025~2050は「日本の地域別将来推計人口」(令和5(2023)年推計 国立社会保障・人口問題研究所発表)より作成

圏域別の高齢者人口の推移

- 三大都市圏では、2020年から2050年にかけて、**高齢者人口の大幅な増加**が見込まれており、特に**東京圏(約25%)**と**名古屋圏(約21%)**でその割合が高くなっている。
- 三大都市圏を除くと、**高齢者人口は2040年をピークに減少**傾向となり、2020年から2050年にかけて、**わずかに減少(約1%)**する見込みとなっている。

■三大都市圏とその他の地域の高齢者人口(65歳以上)の推移

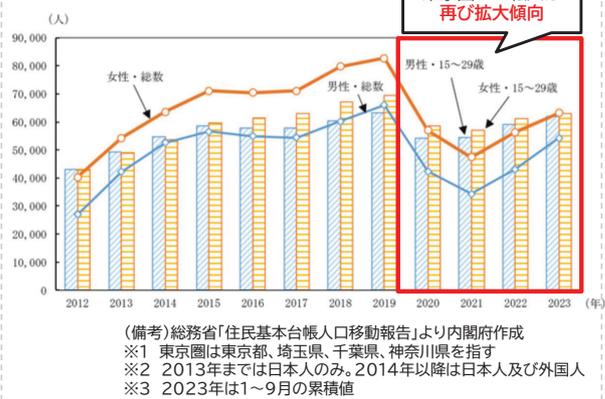


(備考)2015～2020は「国勢調査」(総務省統計局)、2025～2050は「日本の地域別将来推計人口」(令和5(2023)年推計 国立社会保障・人口問題研究所発表)より作成

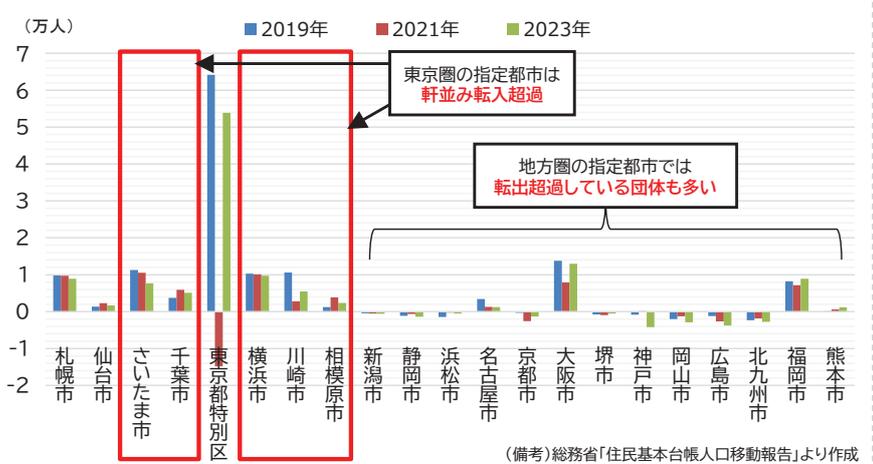
指定都市・特別区における転出入の状況

- 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、男女別では女性が多い。
- **東京圏の指定都市はいずれも転入超過**となっている一方、**地方圏の指定都市は転出超過**となっている市も多い。
- 指定都市には**圏域から人口が流入**している一方、**東京圏に対しては人口が流出**する傾向が見られる。

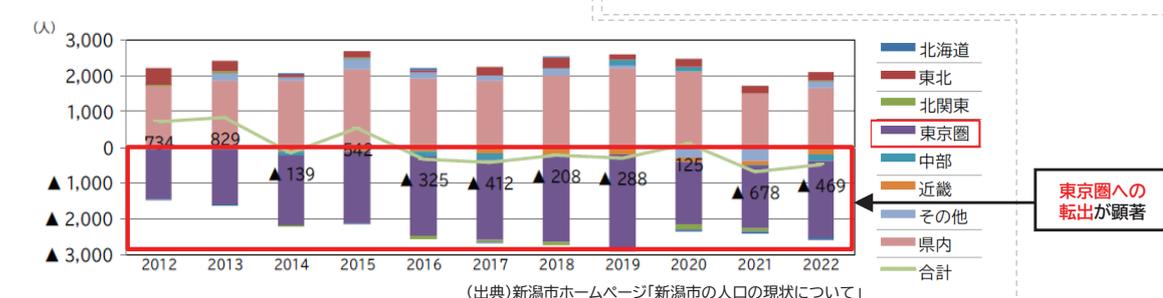
■東京圏への転入状況



■各指定都市・特別区の転出入数の推移



■新潟市の地域別転出入数の推移



指定都市・特別区における年齢別の転出入の状況

- 指定都市・特別区の転出入の状況を年齢階級別に比較すると、年齢層によって大きな出入りが見られるケースとして以下のようなパターンがあった。
- 例えば、特別区では、**青年層(15歳～34歳)で大きく転入超過**している一方、**幼少年層(0歳～14歳)・壮年層(35歳～44歳)と高年層(65歳以上)で大きく転出超過**している状況となっている。

■特別区・指定都市における年齢階級別の転出入の状況(2023年)

※ 年齢階級別の人口に対する転出入超過数の割合が0.3%より大きい場合を「大きく転入(入)超過」と評価。

1. 青年層で大きく**転入超過**、幼少年層・壮年層及び高年層で大きく**転出超過** (東京都特別区) (単位:人)

	0歳～14歳	15歳～24歳	25歳～34歳	35歳～44歳	45歳～54歳	55歳～64歳	65歳以上	総数
東京都特別区	▲10,564	70,904	26,586	▲9,636	▲5,932	▲7,613	▲9,846	53,899

2. 青年層で大きく**転入超過**、幼少年層・壮年層で大きく**転出超過** (川崎市、名古屋市、大阪市)

	0歳～14歳	15歳～24歳	25歳～34歳	35歳～44歳	45歳～54歳	55歳～64歳	65歳以上	総数
大阪市	▲3,331	13,852	3,211	▲1,397	439	66	125	12,966

3. 青年層で大きく**転入超過**、幼少年層・壮年層でも大きく**転入超過** (さいたま市、千葉市)

	0歳～14歳	15歳～24歳	25歳～34歳	35歳～44歳	45歳～54歳	55歳～64歳	65歳以上	総数
千葉市	340	2,084	949	793	348	128	446	5,088

4. 青年層で大きく**転入超過** (札幌市、仙台市、横浜市、相模原市、福岡市)

	0歳～14歳	15歳～24歳	25歳～34歳	35歳～44歳	45歳～54歳	55歳～64歳	65歳以上	総数
福岡市	260	6,139	875	432	379	104	722	8,911

5. 青年層で大きく**転出超過** (新潟市、静岡市、浜松市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市)

	0歳～14歳	15歳～24歳	25歳～34歳	35歳～44歳	45歳～54歳	55歳～64歳	65歳以上	総数
岡山市	▲577	▲794	▲1,337	▲298	▲126	65	155	▲2,912

(備考) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」をもとに作成。補正により、各項目の合計値は総数と一致しない場合がある。

都道府県における指定都市・特別区への人口の集中状況

- 都道府県に占める各指定都市・特別区の人口シェアは、5割を超える市(京都市)があるなど、**軒並み高い水準**にあるが、その**集中度合は一層高まる傾向**にある。

■都道府県に占める指定都市・特別区の人口シェア(令和2(2020)年)

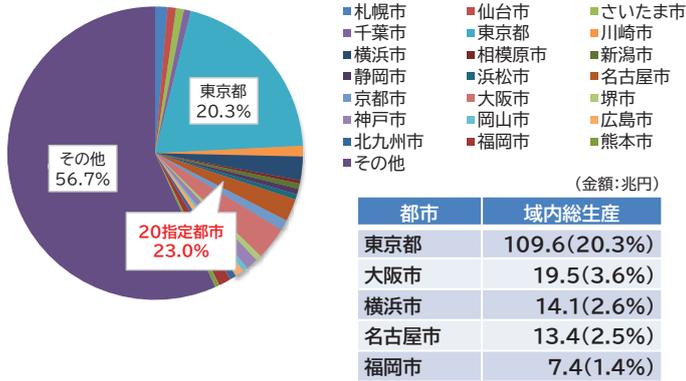
都道府県	(A)	指定都市・特別区	(B)	都道府県に占めるシェア (B)/(A)	(単位:人、%)
					【参考】(H22国調) 都道府県に占めるシェア (B)/(A)
北海道	5,224,614	札幌市	1,973,395	37.8	34.8
宮城県	2,301,996	仙台市	1,096,704	47.6	44.5
埼玉県	7,344,765	さいたま市	1,324,025	18.0	17.0
千葉県	6,284,480	千葉市	974,951	15.5	15.5
東京都	14,047,594	特別区	9,733,276	69.3	68.0
神奈川県	9,237,337	横浜市	3,777,491	40.9	40.8
		川崎市	1,538,262	16.7	15.8
		相模原市	725,493	7.9	7.9
		小計	6,041,246	65.4	64.5
新潟県	2,201,272	新潟市	789,275	35.9	34.2
静岡県	3,633,202	静岡市	693,389	19.1	19.0
		浜松市	790,718	21.8	21.3
		小計	1,484,107	40.8	40.3
愛知県	7,542,415	名古屋市	2,332,176	30.9	30.5
京都府	2,578,087	京都市	1,463,723	56.8	55.9
大阪府	8,837,685	大阪市	2,752,412	31.1	30.1
		堺市	826,161	9.3	9.5
		小計	3,578,573	40.5	39.6
兵庫県	5,465,002	神戸市	1,525,152	27.9	27.6
岡山県	1,888,432	岡山市	724,691	38.4	36.5
広島県	2,799,702	広島市	1,200,754	42.9	41.0
福岡県	5,135,214	北九州市	939,029	18.3	19.3
		福岡市	1,612,392	31.4	28.9
		小計	2,551,421	49.7	48.1
熊本県	1,738,301	熊本市	738,865	42.5	40.4

(備考) 総務省統計局「令和2年国勢調査」より作成

指定都市・特別区における経済活動の状況

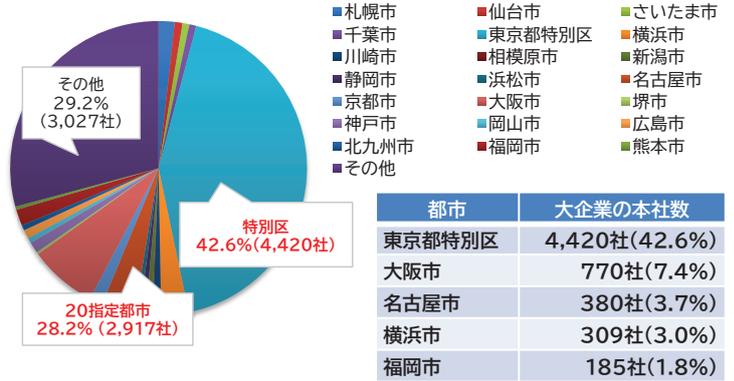
○ 指定都市・特別区は、**国土の約3.3%**の面積に、**総人口の約30%**の人口を有しており、**国内総生産(GDP)の約40%**を占めるとともに、**大企業の本社の約71%(特別区に約43%)**が所在している。

国内総生産に占める割合



(備考)大都市比較統計年表(令和4年版)、令和4年度国民経済計算年次推計より作成
 ※1 指定都市のうち、さいたま市は、令和2年度埼玉県市町村経済計算、相模原市は、平成25年度市民経済計算の試算について、静岡県は、令和2年度静岡県の地域経済計算、熊本市は、令和3年度市町村経済計算のデータを用いている。
 ※2 東京都は特別区のみデータが確認できなかったが、経済センサスの従業者数を基に特別区内の総生産を都内総生産の約83%と推計したものが(平成26年特別区長会)、この試算に基づけば**特別区+20指定都市の合計は国内総生産の約40%**となる。

大企業の本社数



(備考)中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者総数(民営、非一時産業、2021年)より作成

※ 大企業:中小企業に該当しない企業
 参考:中小企業の主な定義
 ア 製造業、建設業、運輸業その他の業種:資本金3億円以下又は従業者規模300人以下
 イ 卸売業:資本金1億円以下又は従業者規模100人以下
 ウ サービス業:資本金5000万円以下又は従業者規模100人以下
 エ 小売業:資本金5000万円以下又は従業者規模50人以下

【参考】指定都市・特別区的面積・人口

	指定都市及び特別区			全国
	面積 (km ²)	うち指定都市	うち特別区	
面積 (km ²)	12,639.96	12,012.45	627.51	377,974.71
全国比	3.3%	3.2%	0.2%	100.0%
人口 (人)	37,532,334	27,799,058	9,733,276	126,146,099
全国比	29.8%	22.0%	7.7%	100.0%

(備考)国土地理院「令和6年全国都道府県市区町村別面積調」、総務省「令和2年国勢調査」より作成

三大都市圏をとりまく現状と課題(介護・福祉)

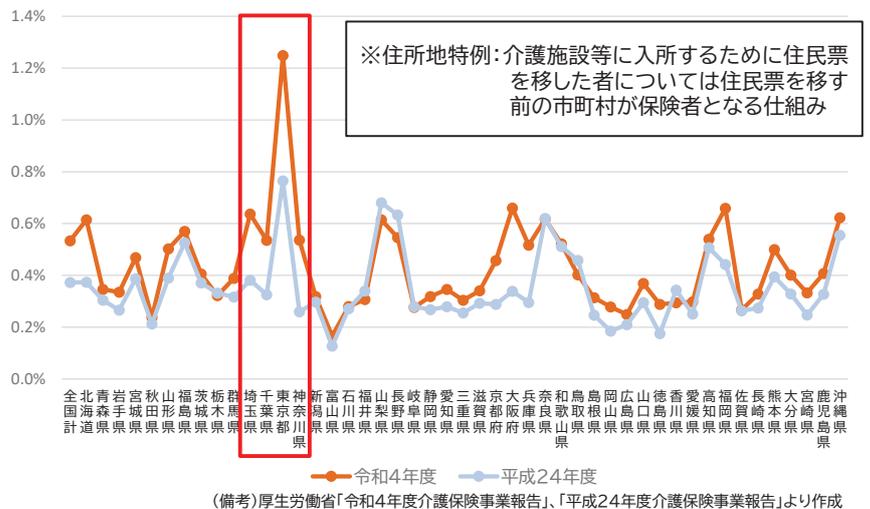
- 東京圏では、介護保険の第1号被保険者数に対して**老人福祉施設の定員数が少ない**傾向にある。また、**介護施設の域外利用率が大きく増加**している。
- 三大都市圏では、**必要となる介護職員数が不足**する見込みであり、東京都では、**独自の人材確保事業を実施**。

第1号被保険者数に対する老人福祉施設定員数

	第1号被保険者数(A)	老人福祉施設定員数(B)	(B)/(A) %
神奈川県	2,341,430	3,517	1.50
沖縄県	344,101	700	2.03
東京都	3,150,445	7,765	2.46
埼玉県	1,972,564	5,596	2.84
滋賀県	375,981	1,116	2.97
全国	35,845,134	157,211	4.39

(出典)第1号被保険者数:厚生労働省「令和4年度介護保険事業報告(年報)」
 老人福祉施設定員数:厚生労働省「令和4年社会福祉施設等調査」

第1号被保険者数に占める住所地特例被保険者数



令和8年度の介護職員の必要数

	令和4年度の介護職員数(A)	令和8年度の必要数(B)	(B)-(A)
東京都	181,690	212,525	30,835
神奈川県	145,016	168,664	23,648
愛知県	104,845	128,461	23,616
埼玉県	98,861	121,799	22,938
大阪府	193,974	215,481	21,507
島根県	17,077	17,688	611
山形県	20,856	21,394	538
広島県	53,239	53,732	493
和歌山県	23,992	24,320	328
福井県	13,693	12,349	▲1,344

(備考)厚生労働省「第9期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数(都道府県別)」より作成

東京都独自の介護職員確保施策

- ・ 東京都は、令和6年度から、**介護業界からの人材流出に歯止めをかけることを目的に**、居住形態・所有形態によらず、原則として全ての介護職員等を支給対象とした**介護職員・介護支援専門員居住支援特別手当事業(月額1万円(勤続5年目までの介護職員には1万円を加算))**を開始。

三大都市圏をとりまく現状と課題(子育て)

- 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・関西圏では定員充足率が依然高い水準**にある。
- 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、令和5年5月時点で**45.7%が東京圏に集中**している。

■ 保育所等の待機児童数・利用定員充足率

	令和4年4月		令和5年4月		令和6年4月	
	待機児童数(全国比)	定員充足率	待機児童数(全国比)	定員充足率	待機児童数(全国比)	定員充足率
埼玉県	296 (10.1%)	92.0%	347 (12.9%)	92.2%	241 (9.4%)	92.5%
千葉県	250 (8.5%)	89.1%	140 (5.2%)	89.4%	83 (3.2%)	90.2%
東京都	300 (10.2%)	90.5%	286 (10.7%)	90.2%	361 (14.1%)	90.4%
神奈川県	220 (7.5%)	96.0%	222 (8.3%)	96.1%	188 (7.3%)	96.3%
京都府	17 (0.6%)	92.2%	19 (0.7%)	91.3%	14 (0.5%)	90.1%
大阪府	134 (4.6%)	95.5%	147 (5.5%)	94.9%	111 (4.3%)	95.2%
兵庫県	311 (10.6%)	96.5%	241 (9.0%)	95.2%	256 (10.0%)	95.2%
全国	2,944 (100.0%)	89.7%	2,680 (100.0%)	89.1%	2,567 (100.0%)	88.8%

(出典)こども家庭庁「保育所等関連状況取りまとめ」

■ 放課後児童クラブを利用できなかった児童数(待機児童数)

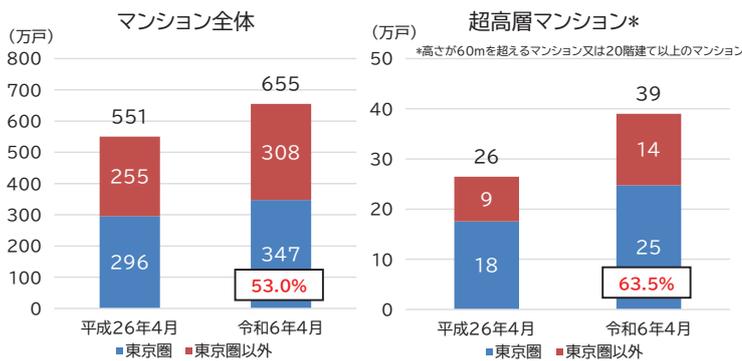
	令和4年5月	令和5年5月	令和6年5月
	待機児童数(全国比)	待機児童数(全国比)	待機児童数(全国比)
埼玉県	1,554 (10.2%)	1,881 (11.6%)	待機児童の 45.7% が1都3県に集中
千葉県	1,179 (7.8%)	1,227 (7.5%)	
東京都	3,465 (22.8%)	3,524 (21.7%)	
神奈川県	585 (3.9%)	813 (5.0%)	速報値であり都道府県別の数値は非公表
京都府	18 (0.1%)	66 (0.4%)	
大阪府	534 (3.5%)	472 (2.9%)	
兵庫県	1,015 (6.7%)	992 (6.1%)	
全国	15,180 (100.0%)	16,276 (100.0%)	18,462

(出典)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」

三大都市圏をとりまく現状と課題(住宅)

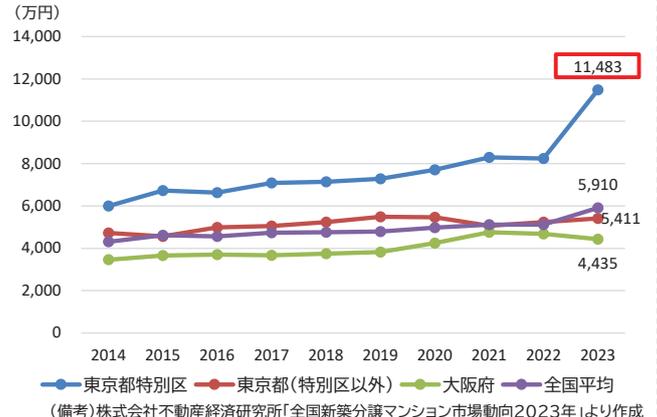
- マンションのストック戸数は**全国的に増加傾向**にあるが、その多くは**東京圏に立地**しており(**超高層マンションはその傾向がより強い**)、**特別区のマンション価格は、突出して高い**状況にある。
- 他方、**東京圏や関西圏は空き家戸数も多く、増加傾向**にあるが、その多くを**共同住宅**が占めている。

■ マンションストック戸数の推移

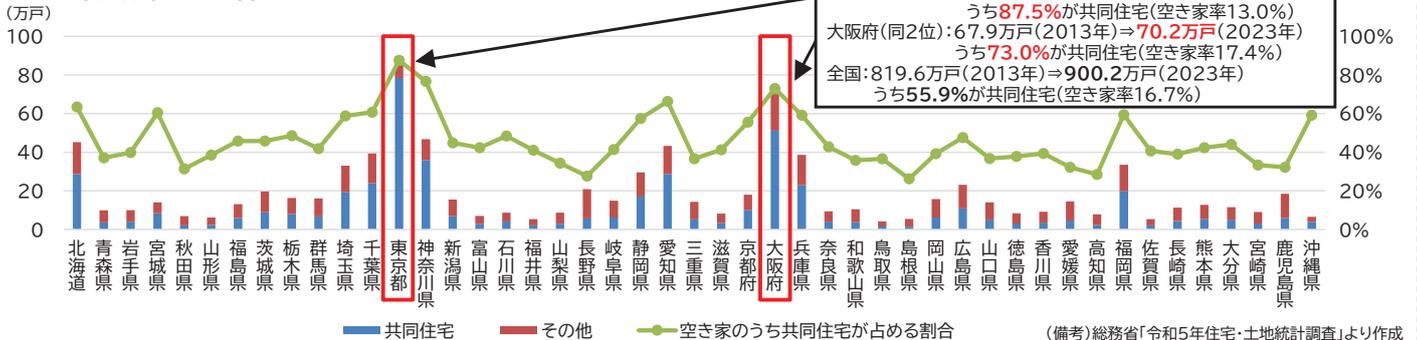


※マンション管理業協会各社の管理受託戸数 ※東京圏は東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県を指す (備考)一般社団法人マンション管理業協会ホームページ「マンション管理受託動向調査結果概要」より作成

■ 新築分譲マンション価格推移



■ 空き家戸数(2023年)



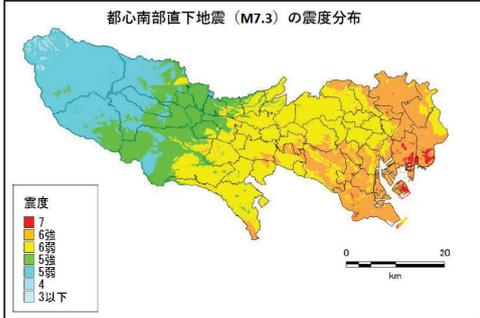
三大都市圏をとりまく現状と課題(防災)

【東京圏における災害リスク】

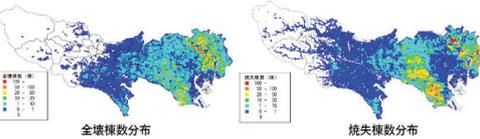
- 東京都では、**総人口の約94%**が、地震、洪水等の**災害リスクエリア内に居住**しており、首都直下地震では、**避難者は発災4～7日後に約299万人、建物被害は約19万棟**に生じるものと想定。
- 首都直下地震により東京圏で特に課題になると想定されるものとして、人口構造や都市構造を踏まえ、**増加が見込まれる要配慮者(高齢者、外国人)への対応、応急対応時の担い手(看護師、介護士、技術系職員)不足、高層建築物(30階以上)の増加に対する在宅避難対策等、ライフライン・インフラ機能の確保**などが指摘されている。

東京における被害想定 (都心南部直下地震)

- 都内で最大規模の被害が想定される地震で、震度6強以上の範囲は区部の約6割に広がる。
- 建物被害は194,431棟、死者は6,148人と想定



		冬・夕方 (風速8m/s)
物的被害	建物被害	194,431 (304,300) 棟
	揺れ等	82,199 (116,224) 棟
	火災	112,232 (188,076) 棟
人的被害	死者	6,148 (9,641) 人
	揺れ等	3,666 (5,961) 人
	火災	2,482 (4,081) 人
要配慮者被害	負傷者	93,435 (147,611) 人
	揺れ等	33,489 (129,902) 人
	火災	9,947 (17,099) 人
	避難者	約299万 (約339万) 人
	帰宅困難者	約453万 (約517万) 人



(備考)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日公表)を一部加工

※ ()は前回想定した東京北部地震の被害量
 ※ 都心南部直下地震と東京北部地震では地震動が異なり、被害は同様であることには留意が必要
 ※ 小数点以下の四捨五入により合計が合わない場合がある
 ※ 揺れ等には、液状化、急傾斜地等の被害を含む

■東京都の災害影響人口

対象災害	洪水	土砂災害	地震※	災害リスクエリア
リスクエリア内人口(2015)	398万人 (29.5%)	11万人 (0.9%)	1,261万人 (93.3%)	1,268万人 (93.8%)

(備考)「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日公表)資料より作成
 ※30年間で震度6弱以上となる確率が26%以上となるエリア

【首都直下地震対策検討WG 第3回(令和6年7月19日)資料より抜粋】

- 首都直下地震により東京圏で特に課題となると想定されるのは、次のとおり。

<人口構造>

- ✓ 揺れ、液状化影響の高い軟弱地盤である地域等への居住
- ✓ 今後も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不足(看護師、介護士、技術系職員の不足)
- ✓ 停電・断水等を余儀なくされた高層マンションでの避難生活
- ✓ 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

<都市構造>

- ✓ 密集市街地や液状化リスクの高い土地における膨大な住宅等への対応
- ✓ 高層建築物(30階以上)の増加に対する在宅避難対策等
- ✓ 災害応急対策の土台となる緊急輸送道路等の機能確保
- ✓ 社会基盤や生活基盤の土台となるライフライン・インフラ機能の確保

年月	関連制度	指定都市の事務配分の特例	指定都市(追加年)
1947年	S22 特別市制度の創設 (自治法§264等)		
1956年	S31 指定都市制度の創設(特別市制度廃止) (自治法§252の19等)	(現行) ①児童福祉に関する事務 ②民生委員に関する事務 ③身体障害者の福祉に関する事務 ④生活保護に関する事務 ⑤旅行病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務 ⑥社会福祉事業に関する事務 ⑦知的障害者の福祉に関する事務 ⑧母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉に関する事務 ⑨老人福祉に関する事務 ⑩母子保健に関する事務 ⑪介護保険に関する事務 ⑫障害者の自立支援に関する事務 ⑬生活困窮者の自立支援に関する事務 ⑭食品衛生に関する事務 ⑮医療に関する事務 ⑯精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務 ⑰結核の予防に関する事務 ⑱難病の患者に対する医療等に関する事務 ⑲土地区画整理事業に関する事務 ⑳屋外広告物の規制に関する事務 ※下線は指定都市制度創設以降に事務権限の特例の対象となった事務	横浜市、名古屋市、京都市、 大阪市、神戸市(S31) 北九州市(S38) 札幌市、川崎市、福岡市 (S47) 広島市(S55) 仙台市(H元) 千葉市(H4) さいたま市(H15) 静岡市(H17) 堺市(H18) 浜松市、新潟市(H19) 岡山市(H21) 相模原市(H22) 熊本市(H24)
1965年	S40 地方行政連絡会議法の制定		
1995年	H7 中核市制度の創設(自治法§252の22等)		
2000年	H12 特例市制度の創設(自治法§252の26の3等)		
2004年	H16 区地域協議会制度(自治法§252の20等)の創設		
2012年	H24 大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定		
2014年	H26 総合区制度(自治法§252の20の2)及び指定都市都道府県調整会議(自治法§252の21の2等)の創設	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 累次の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は進展 </div>	
	中核市制度と特例市制度を統合		

指定都市制度の概要

1 指定都市とは、地方自治法第252条の19第1項の規定により、**政令で指定される人口50万以上の市**をいう。

政令指定の要件としては、法の文言では人口50万以上とのみ規定されているが、立法の経緯、特例を設けた趣旨から、人口その他の都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されている。

2 指定都市は、都道府県の区域に包括される普通地方公共団体たる市であるが、現行制度上**その組織、権能等について一般の市とは異なる取扱い**をされている。

指定都市については、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、(1) 事務配分、(2) 関与、(3) 行政組織、(4) 財政の各面において他の一般市とは異なる特例が定められている。

特例	趣旨	内容
(1)事務配分	指定都市と道府県との二重行政の解消を図る	<ul style="list-style-type: none"> 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する。
(2)関与	国・道府県の二重監督を回避し、指定都市による自主的な行政執行を図る	<ul style="list-style-type: none"> 大都市が事務を処理するに当たって、道府県知事等の許認可等の関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要するものとする。 一方、一般市町村と同じ立場で事務を処理する場合や、地方自治法に基づく是正の要求等については、知事の関与を受ける。
(3)行政組織	大都市における住民に身近な行政の円滑な処理や住民の意思の行政運営への反映を図る	<ul style="list-style-type: none"> 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置し、区長、区会計管理者、区選挙管理委員会等を置く。 一方、区長の公選・区議会の設置は行わない。
(4)税財政	大都市にふさわしい行政需要を賄う財源の確保を図る	<ul style="list-style-type: none"> 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譲与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。

地方公共団体の主な役割分担

(令和7年4月1日現在)

	医療・保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	治安・防災その他
道府県	<ul style="list-style-type: none"> 医療計画の策定 精神科病院の設置・指定 	<ul style="list-style-type: none"> 保育士、介護支援専門員の登録 身体・知的障害者更生相談所の設置 国民健康保険事業(財政運営等) 	<ul style="list-style-type: none"> 私立学校、市町村立(指定都市を除く)高等学校の設置認可 教育職員の免許(・高等学校の設置) 	<ul style="list-style-type: none"> 産業廃棄物処理業の許可 第一種フロン類回収業者の登録 公害健康被害の補償給付 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画区域指定 指定区間の1級河川、2級河川管理 	<ul style="list-style-type: none"> 警察 災害応急措置(所掌事務に係るもの)
指定都市	<ul style="list-style-type: none"> 病院の開設計可(都道府県の同意協議) 精神障害者の入院措置 動物取扱業の登録 		<ul style="list-style-type: none"> 小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 市立小中学校等の職員の任免、給与の決定・負担 	<ul style="list-style-type: none"> 建築物用地下水の採取の許可 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画(区域区分等) 市街地再開発事業認可 指定区間外の国道、県道の管理 指定区間の1級河川、2級河川(一部)の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 災害救助(指定都市の申請に基づき内閣総理大臣が救助実施市を指定)
中核市	<ul style="list-style-type: none"> 保健所の設置 薬局開設許可 飲食店営業等の許可 旅館業の経営許可 感染症発生届の受理、患者の入院措置等 	<ul style="list-style-type: none"> 保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督 介護サービス事業者の指定 身体障害者手帳交付 児童相談所の設置(中核市、特別区は、政令指定された団体に限る) 		<ul style="list-style-type: none"> 廃棄物処理施設の設置許可 産業廃棄物処理業の許可(区域内のみの業) ばい煙発生施設の設置の届出受理 	<ul style="list-style-type: none"> 屋外広告物の規制 市街化区域・調整区域内の開発許可 土地区画整理組合の設立認可 	
市町村	<ul style="list-style-type: none"> 保健センターの設置 健康増進事業の実施 定期・臨時(一部)の予防接種 結核に係る健康診断 埋火葬の許可 	<ul style="list-style-type: none"> 保育所の設置 生活保護(市及び福祉事務所設置町村) 養護老人ホームの設置 障害者自立支援給付 介護保険事業 国民健康保険事業(保険料賦課・徴収等) 	(・小中学校・幼稚園の設置)	<ul style="list-style-type: none"> 一般廃棄物の収集・処理 一般廃棄物処理業の許可 騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定(市) 	<ul style="list-style-type: none"> 上下水道の整備・管理 都市計画(用途地域等) 都市計画(用途地域等以外の地域地区等) 市町村道、橋梁の建設・管理 準用河川の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 消防・救急 避難指示、災害応急措置 【その他】 戸籍・住基

指定都市への権限移譲の例

○ 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。

内閣総理大臣が指定する市への移譲

災害救助法に基づく救助の実施

- 災害救助法により、一定規模以上の災害発生時には、市町村に代わって都道府県が救助を行うこととされている。
- 第30次地制調答申を踏まえた権限移譲の議論(平成25年)では、都道府県から指定都市への救助実施の委任は可能であるが、救助の主体は都道府県のままとされた。

災害救助法の一部改正(H30)

- 熊本地震を受けた検討を踏まえ、都道府県との連携体制の確保等の基準を満たすものとして内閣総理大臣が指定する指定都市(救助実施市)は、自らの事務として救助を行うことができることとされるとともに、都道府県知事が調整を行うこととされた。

<救助実施市:13市> ※令和7年4月現在

指定効力発生日	指定都市
H31.4.1	仙台市、横浜市、川崎市、相模原市、神戸市、岡山市、熊本市
R元.10.1	北九州市、福岡市
R2.4.1	さいたま市、名古屋市、京都市
R5.4.3	千葉市

事務処理特例条例を活用した移譲

コンビナート地域の高圧ガス製造許可等に関する事務・権限

- 第5次分権一括法(平成27年)において、高圧ガス保安法に基づく高圧ガスの製造許可等に関する事務が指定都市に移譲されたが、コンビナート地域に所在する事業所については、災害発生時にその被害が市域を超えて広域的なものとなるおそれがあることから、権限移譲の対象外とされた。
- 平成27年の地方分権改革に関する提案募集において、コンビナート地域における権限移譲について、上記懸念が解消されるような状況変化等の事実確認が必要だが、地域の実情に応じて事務処理特例により個別に移譲可能である旨が所管省庁より示された。

事務処理の特例に関する条例(神奈川県)

- 「横浜市神奈川県調整会議・川崎市神奈川県調整会議(合同開催)」の協議結果を踏まえ、**神奈川県事務処理の特例に関する条例が改正され、コンビナート地域に所在する事業所に対しても、横浜市・川崎市が許可等の事務を行うこととされた。**

国家戦略特区を活用した移譲

地域限定保育士試験の実施

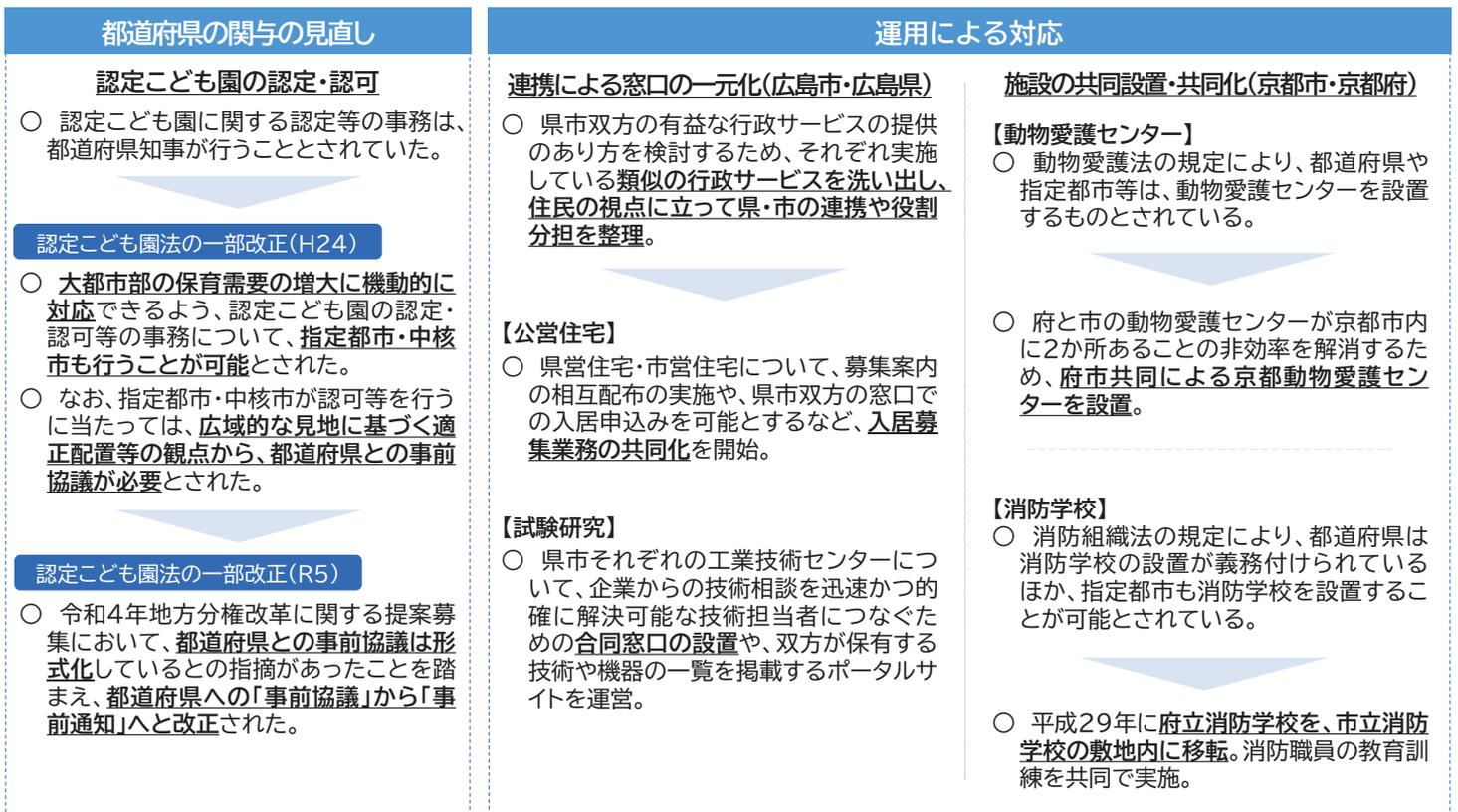
- 児童福祉法の規定により、保育士試験の実施は、都道府県が行うこととされている。
- 第30次地制調答申を踏まえた権限移譲の議論(平成25年)では、指定都市の所在する県の中でも受験者数が少ない県もあり、県が行う方が効率的である等の理由により、引き続き都道府県が実施主体とされた。

国家戦略特別区域法の一部改正(H27)

- その後、国家戦略特区制度において、待機児童対策等を目的として、**地域限定保育士※制度が創設された。**
※ 地域限定保育士試験の合格後3年間は地域限定保育士として働くことができる地域は当該国家戦略特区内に限定されるが、3年を経過した日以後は通常の保育士試験に合格した者とみなされる。
- 国家戦略特区には指定都市が単独で指定される場合もあり、当該指定都市を包含する都道府県において地域限定保育士試験を実施するインセンティブが十分に働かず、当該試験が実施されないおそれがあることから、**地域限定保育士試験については、国家戦略特区内の指定都市も実施主体となることとされた。**

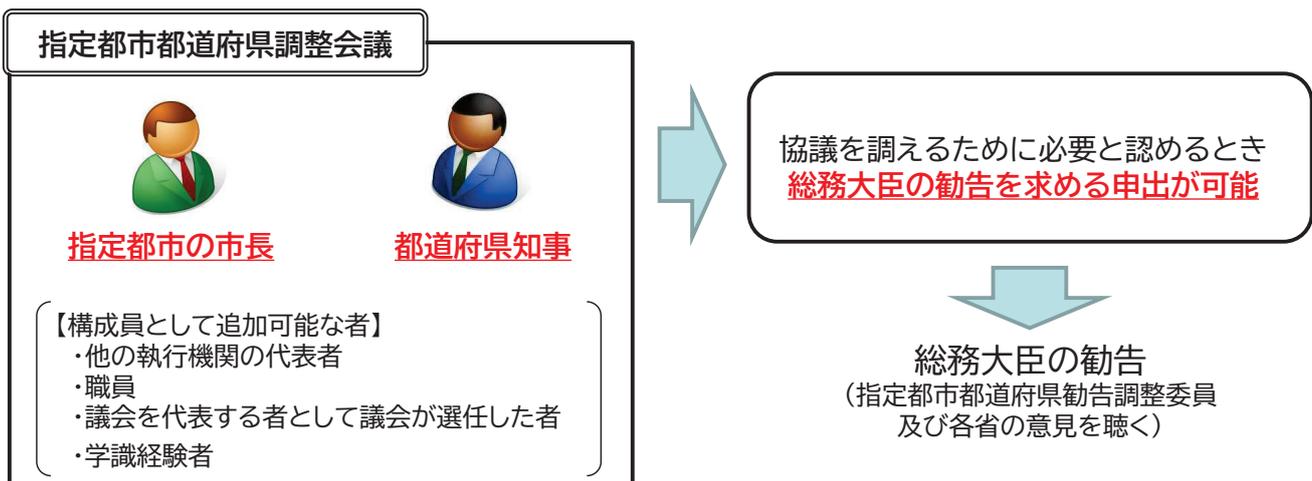
都道府県の関与の見直し／指定都市と道府県間の調整の例

- 指定都市等への移譲に当たって設けられた**都道府県の関与**について、その後の事務処理の状況を踏まえ、**見直し**が行われた例がある。また、指定都市と道府県間の事務処理について、**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、**両者間の調整を通じた運用による対応**が行われている例も見られる。



指定都市都道府県調整会議

- 目的**
- 指定都市と都道府県の**二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するための協議の場**（平成26年改正地方自治法の施行により、いわば自動的に設置されていることになるもの）
- 協議事項**
- 指定都市又は都道府県は、二重行政を防止するために必要であると認めるときは、調整会議における協議を求めることができる。
- 指定都市又は都道府県は、**協議を求められれば、応じなければならない**。
- 【例】**
- ・公共施設の整備(都市部に不足する介護老人福祉施設の整備など)
 - ・同一の施策の調整(圏域の成長のための産業政策や中小企業支援策など)
 - ・類似した行政分野の調整(ゲリラ豪雨対策としての河川整備と下水道整備など)



指定都市都道府県調整会議に関する地方自治法の規定

- 指定都市都道府県調整会議は、「**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。
- 市長又は知事は、必要があると認めるときは、調整会議において協議を行うことを求めることができ、協議の求めを受けた市長又は知事は**協議に応じなければならない**こととされている。
- 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**こととされている。

■地方自治法(抄)

(指定都市都道府県調整会議)

第二百五十二条の二十一の二 指定都市及び当該指定都市を包括する都道府県(以下この条から第二百五十二条の二十一の四までにおいて「包括都道府県」という。)は、指定都市及び包括都道府県の事務の処理について必要な協議を行うため、指定都市都道府県調整会議を設ける。

- 5 指定都市の市長又は包括都道府県の知事は、第二条第六項又は第十四項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、指定都市の市長にあつては包括都道府県の事務に関し当該包括都道府県の知事に対して、包括都道府県の知事にあつては指定都市の事務に関し当該指定都市の市長に対して、**指定都市都道府県調整会議において協議を行うことを求めることができる**。
- 6 前項の規定による求めを受けた指定都市の市長又は包括都道府県の知事は、当該求めに係る協議に応じなければならない。

(指定都市と包括都道府県間の協議に係る勧告)

第二百五十二条の二十一の三 指定都市の市長又は包括都道府県の知事は、前条第五項の規定による求めに係る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、文書で、当該指定都市及び包括都道府県の事務の処理に関し当該協議を調えるため必要な勧告を行うことを求めることができる**。

- 2 指定都市の市長又は包括都道府県の知事は、前項の規定による勧告の求め(以下この条及び次条において「勧告の求め」という。)をしようとするときは、あらかじめ、当該指定都市又は包括都道府県の議会の議決を経なければならない。
- 8 総務大臣は、指定都市都道府県勧告調整委員から意見が述べられたときは、遅滞なく、指定都市の市長及び包括都道府県の知事に対し、第二条第六項又は第十四項の規定の趣旨を達成するため必要な勧告をするとともに、当該勧告の内容を国の関係行政機関の長に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

指定都市と都道府県との協議・調整

- 「指定都市都道府県調整会議」は、**11市で開催実績**があるが、現時点で、**定例的に開催しているのは一部の団体**にとどまっている。

■指定都市都道府県調整会議の開催状況(平成28年4月1日～令和6年11月30日)

開催状況		開催状況	
仙台市	〈開催回数〉2回 〈直近開催日〉 R2.1.31 〈主な議題〉・県と市の連携 ・県有施設等の再編	横浜市	〈開催回数〉2回 〈直近開催日〉 R2.11.16 〈主な議題〉・大都市行政 ・県市の協議連携
川崎市	〈開催回数〉1回 〈開催日〉 R2.11.16 〈主な議題〉・大都市行政	新潟市	〈開催回数〉5回 〈直近開催日〉 R1.8.7 〈主な議題〉・調整会議の運営方法及び今後の方向性 ・県と新潟市の課題整理 ・新潟市の都市機能向上に向けた取組 ・新潟都心の都市デザイン ・二重行政等の各テーマ 等
名古屋市	〈開催回数〉2回 〈直近開催日〉 H28.8.30 〈主な議題〉・調整会議運営要領 ・県と市の連携事業	京都市	〈開催回数〉11回 〈直近開催日〉 R6.11.7 〈主な議題〉・府市施設の連携強化 ・災害対策 ・産業、観光施策の連携強化 ・文化庁機能拡大と文化政策 ・次世代育成・医療・福祉 ・京都都市圏ネットワークの充実 ・子育て支援の充実 ・府民・市民の視点に立った効率的・効果的な行政運営 等
大阪市	〈開催回数〉31回 〈直近開催日〉 R6.9.13 〈主な議題〉・府立大学・市立大学の統合 ・大都市制度(総合区・特別区) ・改革評価 ・副首都実現に向けた都市機能の強化 ・大阪臨海部の戦略 ・府市一体化・広域一元化に向けた条例案 ・事務委託に係る規約・内部組織の共同設置 ・副首都ビジョンの改定 等	神戸市	〈開催回数〉8回 〈直近開催日〉 R5.12.25 〈主な議題〉・都市の魅力づくり ・インバウンド拡大に向けた取組 ・行政サービスの更なる改善 ・防災対策の推進 ・交通インフラの整備 ・次世代成長産業の創出支援 ・県管理の河川の管理権限移譲 ・基幹道路の整備促進 等
岡山市	〈開催回数〉5回 〈直近開催日〉 R3.11.19 〈主な議題〉・空路利用の促進 ・日本遺産の申請 ・道路交通基盤整備の推進 ・岡山芸術交流の開催 ・東京五輪の事前キャンプ誘致 ・平成30年7月豪雨災害 ・治水対策に係る連携 ・岡山県と岡山市の役割分担のあり方 等	広島市	〈開催回数〉8回 〈直近開催日〉 R3.2.15 〈主な議題〉・オバマ大統領訪問に係る今後の取組 ・救急医療体制の整備 ・平成30年7月豪雨災害からの復興への対応 ・ひろしま都心活性化プランの推進 ・広島港宇品地区のクルーズ受入機能の強化及び周辺エリアの賑わい創出 ・公営住宅における県市の連携強化の検討 等
熊本市	〈開催回数〉6回 〈直近開催日〉 R6.8.19 〈主な議題〉・文化・芸術にかかる行政の連携 ・被災者の住まいの再建 ・熊本都市圏における高規格道路の整備 ・アフターコロナにおける経済回復に向けた観光分野の連携 ・半導体産業集積強化 ・国際スポーツ大会に係る連携強化 等	※開催実績なし：札幌市、さいたま市、千葉市、相模原市、静岡市、浜松市、堺市、北九州市、福岡市(9市)	

(備考)総務省「令和5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」及び各団体のホームページより作成

指定都市と道府県の間調整の枠組みの例

○調整会議を活用している例

府市トップミーティング(京都)

- 「府市トップミーティング」を調整会議として位置付け(昭和53年から「京都府知事と京都市長との懇談会」を開催。令和6年度から名称を「府市トップミーティング」に改め、年に数回、機動的に開催)
- 令和6年度第3回府市トップミーティング(R6.11.7)の概要(出席者)
 - ・ 京都府:知事、副知事(3名)、総合政策環境部長
 - ・ 京都市:市長、副市長(3名)、総合企画局長(議題)
 - ・ これまでの府市トップミーティングの合意事項に関する取組の発表(半導体産業の振興、市立高校と府立高校の連携)
 - ・ フリートーク(府市連携による大学政策の充実、メディア関連イベント及びアート関連イベントの連携強化)

○調整会議以外の枠組みを活用している例

埼玉県知事・さいたま市長意見交換会

- 埼玉県とさいたま市にわたる政策課題や重要施策について、首長同士が直接意見交換を行い、一層の連携・協調を図るため、令和2年から開催
- 第5回埼玉県知事・さいたま市長意見交換会(R6.8.8)の概要(出席者)
 - ・ 埼玉県:知事ほか
 - ・ さいたま市:市長ほか(議題)
 - ・ 「さいたま市みんなのアプリ」の周知と「パパ・ママ応援ショップ」への協力依頼
 - ・ 家庭から出る使用済みリチウムイオン電池(LIB)からのレアメタル回収
 - ・ イベント開催時における機運醸成のためのPR活動の推進

熊本県・熊本市調整会議

- 平成28年度から「熊本県・熊本市調整会議」を開催(平成24年度から熊本県・熊本市政策連携会議を開催。調整会議の法制化を受けて調整会議を設置)
- 令和6年度第2回熊本県・熊本市調整会議(R6.12.26)の概要(出席者)
 - ・ 熊本県:知事、副知事(2名)、議長
 - ・ 熊本市:市長、副市長(2名)、議長(議題)
 - ・ 熊本都市圏の交通渋滞対策について

千葉県と千葉市の連携推進会議

- 千葉県と千葉市それぞれが質の高い行政サービスを効率よく提供するとともに、千葉市や周辺地域の発展、県全体の活力の向上を目指し、令和3年度から開催
- 令和6年度千葉県と千葉市の連携推進会議(R6.11.14)の概要(出席者)
 - ・ 千葉県:知事
 - ・ 千葉市:市長(議題)
 - ・ 水道事業について

(備考)各団体のホームページより作成

昭和18年 東京都制施行	<ul style="list-style-type: none"> ○ 東京府・東京市を廃し、府の区域をもって東京都を設置 ○ 東京都の機能は、従来の府・市の機能を合わせたもの ○ 都長官(官吏)が都を統括 ○ 区には、条例・規則制定権、課税権、起債権なし ○ 区長は、官吏
昭和21年 東京都制改正	<ul style="list-style-type: none"> ○ 都長官・区長は公選 ○ 区に、条例・規則制定権、都条例による区税の課税権、起債権を付与
昭和22年 地方自治法制定	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区は、特別区になり、特別地方公共団体として位置付け ○ 特別区に、原則として市に関する規定を適用
昭和27年 地方自治法改正	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別区を都の内部的団体に位置付け(都が基礎的な地方公共団体) ○ 区長公選制を廃止(区議会が都知事の同意を得て選任)
昭和39年 地方自治法改正	<ul style="list-style-type: none"> ○ 都の福祉事務所等を特別区へ移管 ○ 特別区に、地方税法上の課税権を付与
昭和49年 地方自治法改正	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区長公選制を復活 ○ 都が行う保健所設置市の事務を特別区へ移管 等
平成10年 地方自治法改正 (平成12年4月1日施行)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理 ○ 都から特別区への事務の移譲(一般廃棄物の収集・運搬・処分等) ○ 都知事から特別区長への事務委任の義務付け、都知事の指揮監督の規定の廃止 ○ 都区財政調整制度の改正(調整財源の法定化、都の総額補填の廃止等) 等

都区制度の概要

1. 制度の趣旨

- 都区制度は、東京都の特別区の存する区域において、**人口の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、当該区域を通じて、**都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を除いた上で、一般的に市が処理するものとされている事務を特別区が処理することとするものである。**

2. 事務配分の特例

- 都は、都道府県が処理する事務のほか、特別区に関する連絡調整に関する事務、**市町村の事務のうち都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理**する。

(都が処理する主な事務)

- ・上水道の整備、管理運営
- ・公共下水道の整備・管理運営
- ・都市計画の決定(用途地域、上下水道、電気ガス供給施設、市場、と畜場等に関するもの)
- ・消防に関する事務
- ※ H28児童福祉法改正で政令で定める特別区に児童相談所設置が移譲

3. 都区財政調整

- 都は、**都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化**を図り、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、**固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税の収入額と法人事業税交付金相当額の一定割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付**する。

4. 地方税の特例

- 都は、特別区の存する区域において、**固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税**を課するものとし、法定外普通税、**事業所税、都市計画税、法定外目的税**を課することができる。(地方税法第734条、第735条)

条例による事務処理特例により特別区が処理することとされている事務について

- **条例による事務処理特例を活用して、医療・保健衛生やまちづくりの分野を中心に、都から特別区に事務が移譲**されており、一部の事務(児童福祉に係る事務は、児童相談所を設置している区のみに移譲。教育分野の中学校通信教育の実施は、千代田区のみに移譲)を除き、大半が**23区一律で対象**とされている。

■特別区における条例による事務処理特例の活用状況

分野	医療・保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	消防・防災その他
事務数	77	52	52	51	198	36
具体的な事務の例	<ul style="list-style-type: none"> 母子保健法に基づく事務(養育医療機関の指定の申請書の受理等) 医療法に基づく事務(病院の開設許可に係る申請書の受理等) 医師法に基づく事務(医師の氏名等の届出の受理等) 	<ul style="list-style-type: none"> 身体障害者福祉法に基づく事務(知事が発行した通知書の交付等) 児童福祉法に基づく事務(一時預かり事業の開始の届出の受理等) 	<ul style="list-style-type: none"> 学校教育法に基づく事務(私立の幼稚園、小中学校、高等学校等の設立廃止認可等) 	<ul style="list-style-type: none"> 大気汚染防止法に基づく事務(解体等工事に係る調査の結果の報告の受理等) 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画法に基づく事務(開発行為の許可等) 宅地造成及び特定盛土等規制法に基づく事務(宅地造成等に関する工事の許可等) 土地区画整理法に基づく事務(土地区画整理事業の認可等) 	<ul style="list-style-type: none"> 消防組織法に基づく事務(消防団長の任免等) 統計法に基づく事務(建設工事統計に係る事務)

(参考)町田市 (一般市、人口約43万)

分野	医療・保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	消防・防災その他
事務数	277	66	51	56	117	21

(備考)「特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例」、「市町村における東京都の事務処理の特例に関する条例」、「教育委員会事務処理特例条例」、「文化財保護条例」をもとに作成

東京都の市区町村における共同処理の状況について

- 特別区では、**職員の採用や研修、ゴミの収集等**について、**23区共同で一部事務組合が設立**されているほか、斎場に関する事務について、一部の区により一部事務組合が設立され、共同処理が行われている。
- 市町村では、**水道、下水、消防等**に関する事務を多くの団体が**都に委託**しているほか、**広域行政圏協議会を設置し、公共施設の相互利用等**に取り組んでいる市町村も存在する。

分類	事務の内容				
	特別区	市町村			
他団体による事務の管理執行	事務の委託(都への委託)	1件	○児童自立支援施設に係る事務(世田谷区、江戸川区、荒川区、港区、中野区、板橋区、豊島区)	116件	○専用水道事務等:23件、下水道使用料徴収事務等:34件 ○消防事務:29件、救急事務:29件 ○指定介護療養型医療施設の届出等:1件
	事務の委託(都内の区市町村間)	0件		74件	○競艇事業:2件 ○戸籍証明書の交付等の事務:12件 ○介護区分認定審査事務:2件 ○公共下水道事務:55件 ○し尿処理事務:3件
	事務の委託(都外の自治体への委託)	0件		51件	○競艇事業:48件(府中市:26件、青梅市:22件) ○公共下水道事務:2件(東村山市、清瀬市→所沢市) ○住民票の写し等の交付等の事務:1件(町田市→相模原市)
組織の設置	機関等の共同設置	0件		2件	○東京都市公平委員会(13市、9一部事務組合) ○東京都市町村公平委員会(12市、13町村、14一部事務組合)
	協議会の設置	1件	○東京二十三区清掃協議会(23区)	2件	○多摩北部都市広域行政圏協議会 →5市(小平市・東村山市・清瀬市・東久留米市・西東京市)によって構成され、文化事業や図書館の相互利用等のサービスを実施 ○西多摩地域広域行政圏協議会 →8市町村(青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、日の出町、檜原村、奥多摩町)によって構成され、公共施設の相互利用や公共サービスの広域的展開などを実施
特別地方公共団体の設立	一部事務組合	4件	○特別区人事・厚生事務組合(23区) ○特別区競馬組合(23区) ○東京二十三区清掃一部事務組合(23区) ○臨海部広域斎場組合(港区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区)	29件	○病院(3件) ○斎場・墓苑(5件) ○環境・衛生(10件) ○水道企業団(1件) ○競輪・競艇(3件) ○その他(7件)
	広域連合		○東京都後期高齢者医療広域連合(全区市町村)		

(備考)地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(令和5年7月1日現在)をもとに作成
青字は、特別区の区域においては都の事務に位置付けられている事務

都と区の役割分担・調整の例(空き家対策)

- 地域の実情を把握している**市区町村が主体となって空き家対策を実施**することを基本し、都は補助金などの**財政的支援を中心**に空き家対策の実施がなされている。
- **都内全市区町村が参加**する**東京都空き家対策連絡協議会**が都によって設置されており、都と市区町村の空き家対策に係る調整・協力の仕組みが整備されている。

都の取組

都が策定する実施方針に基づき、以下の取組等を実施

- エリアリノベーション推進支援事業
市区町村と民間事業者が連携して特定のエリアにおける空き家等の集中的・連鎖的な活用や再生を推進する取組に対して、財政的支援を実施。
- 民間空き家対策東京モデル支援事業
先端技術を駆使した空き家対策や「空き家予備軍」へのアプローチを通じた空き家の発生抑制に資する取組、セーフティネット住宅に改修する取組への支援など、民間の力や知見を空き家対策に活用する施策を展開。
- 「東京空き家ガイドブック」等の発行

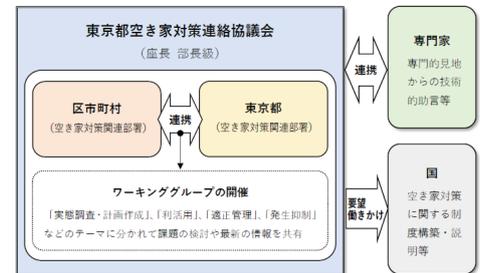
区の取組

空き家等対策の推進に関する特別措置法等に基づき、市区町村が主体となって空き家対策を実施

- 空き家実態調査
- 空家等の所有者と利活用希望者のマッチング事業
マッチング後に必要な改修費用等の助成
- 管理不全な空家等の除却費用の助成
- 専門家による相談事業
- 空家等の所有者等に対する周知・啓発
- 特定空家等に対する措置(空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく助言又は指導、勧告、命令及び代執行)

都と市区町村の調整・協力の仕組み

- 東京都は、空き家の適正管理及び利活用の推進等、空き家対策の実施主体である市区町村に対して、**他自治体の取組の情報共有や専門知識の提供等による技術的支援**を行うとともに、**空き家対策における課題解決に向けた共同検討**を行うため、東京都空き家対策連絡協議会を設置。
- 協議会では、東京都住宅政策本部住宅市場担当部長を座長とし、**都内全市区町村が参画**し、「実態調査・計画作成」、「利活用」、「適正管理」、「発生抑制」などのテーマに分かれて**ワーキンググループが開催**されている。

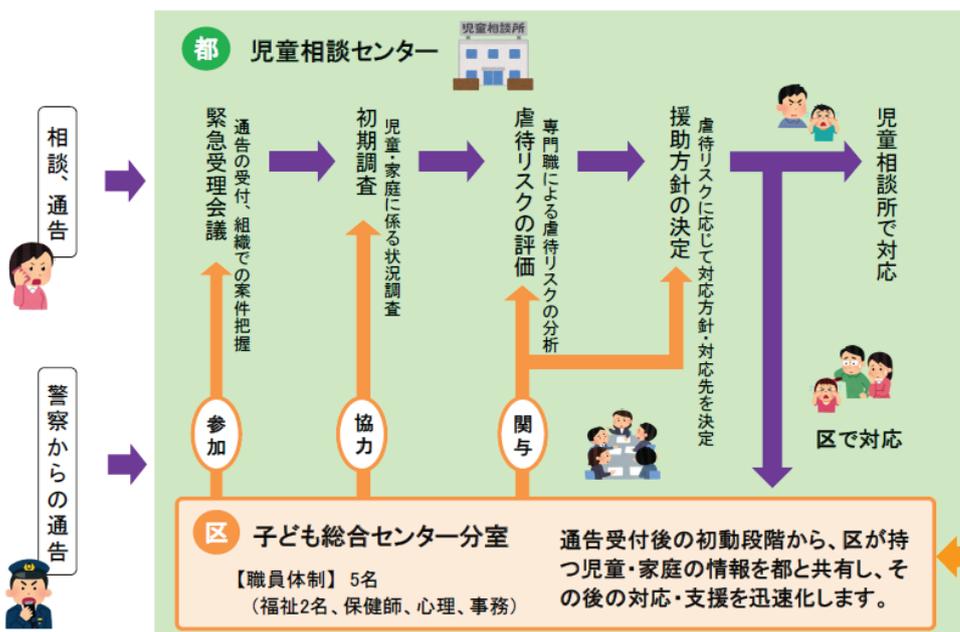


(備考)東京都及び各区のホームページをもとに作成

都と区の役割分担・連携の例(児童福祉)

- **都の児童相談センターに新宿区の子ども家庭総合センターの分室を設置**することで、東京都児童相談センターへの虐待通告事案について、初動段階から区が持つ児童・家庭の情報を共有し、その後の対応・支援を迅速化。
- **都と区が同じ職場で働く**ことにより、区が対応すべきケースにおいて、より早い段階で地域支援につなげ、虐待の早期対応・再発防止を図るとともに、虐待リスクに応じた対応を判断できる職員の育成にも寄与。

虐待相談・支援の流れと子ども総合センター分室の業務



分室設置の効果

虐待対応の迅速化

都区で切れ目のない支援を実現

職員のスキルアップ

都区が同じ職場で働くことで連携を強化し、児童や家庭をより早く適切な支援につなげ、児童虐待を予防し重篤化を防止します。

区 子ども総合センター 子ども家庭支援センター 4所

地域サービスを活用した継続的な支援

(備考)令和5年第2回新宿区議会定例会記者会見資料をもとに作成

都が積極的に役割を果たしている取組の例(GovTech東京)

○ GovTech東京は、**都と市区町村を含めた東京全体のDX**を効果的に進める新たなプラットフォームとして、2023年に東京都の外側に設立された組織(一般財団法人)であり、行政手続のデジタル化などの**市区町村DX推進の支援**や**デジタル基盤強化・共通化**、**都及び市区町村の行政職員向けのデジタル教育の実施**など様々な施策が展開されている。

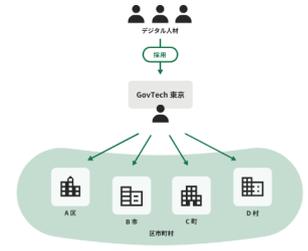
市区町村DX推進の支援

○ システムの標準化・共通化をはじめ、行政手続のデジタル化や、窓口改善のためのシステム導入支援など市区町村の政策課題等に応じて、GovTech東京の様々な専門的知見を有するデジタル人材と東京都デジタルサービス局職員によるチームを機動的に編成し、柔軟かつきめ細かに市区町村の取組をサポート。

【主なサポート内容】

- ・各市区町村のDX進捗状況やニーズ等の把握
- ・市区町村の状況を踏まえたシステム開発等に係る技術的助言、ハンズオン支援
- ・市区町村職員のデジタルスキル向上に向けた、研修会等の人材育成に関する支援

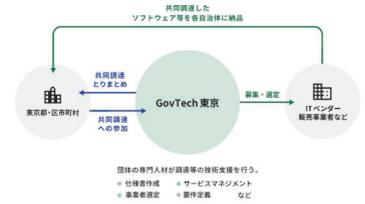
スポット相談・伴走サポート



デジタル基盤強化・共通化

○ 東京都と市区町村等で運営を行ってきた「東京電子自治体共同運営サービス」をGovTech東京が受け継ぐ形で「都・区市町村DX協働運営委員会」を設置し、機能を更に拡充させながらサービス運営を実施。また、市区町村のニーズ等を踏まえて、共同化に適したデジタルツールやシステム等についてとりまとめを行い、共同して調達・開発を実施。

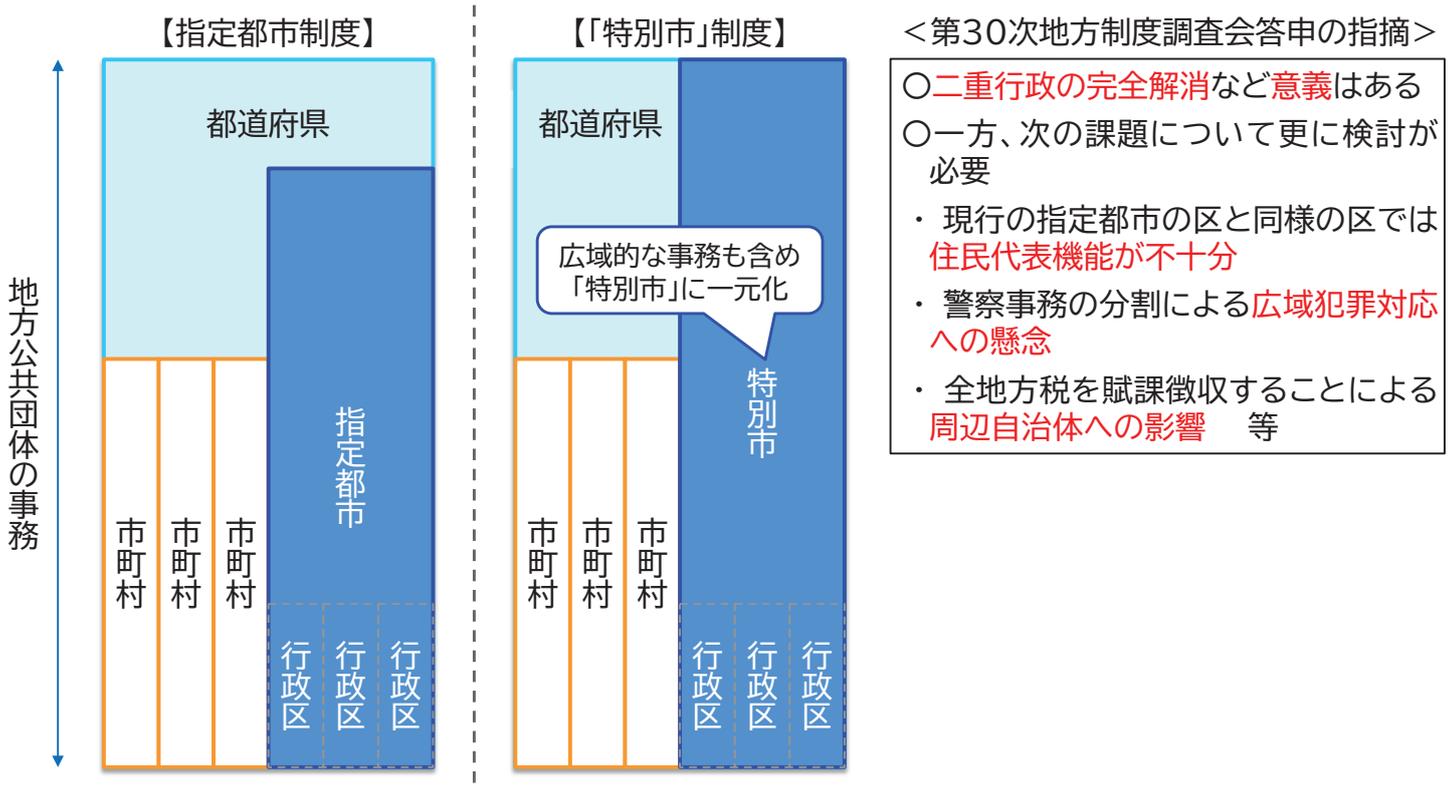
共同調達のイメージ



デジタル人材確保・育成

○ 公共に興味を持ち行政課題の解決に意欲のある多種多様な人材を様々な仕組みで登用するとともに、東京都や市区町村の行政職員向けのデジタル教育を通じて、デジタル人材の育成をサポートし、東京全体のDXを支える人材づくりを推進。

(備考)GovTechのホームページをもとに作成



第30次地方制度調査会答申【抜粋】（特別市(仮称)関係）

■「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年6月25日)

第3 新たな大都市制度

2 特別市(仮称)

(1)特別市(仮称)を検討する意義

特別市(仮称)は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるといふ点にも意義がある。

(2)特別市(仮称)についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市(仮称)については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

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。

また、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。

さらに、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。

なお、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。

(3)当面の対応

まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市(仮称)に近づけることを目指すこととし、特別市(仮称)という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

「特別市」制度の意義や制度を検討する際の課題について

○ 「特別市」制度の意義や制度を検討する際の課題として、例えば以下のような内容が挙げられるか。

「特別市」制度の意義

- 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。
⇒ 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か。
- 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。
⇒ 「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か。
- 大都市にある都市機能(医療・福祉施設、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いる。
⇒ 「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ると考えられるか。

制度を検討する際の課題

- 【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」移行の対象となる地方公共団体の**要件**や「特別市」移行に当たっての**手続**のあり方についてどう考えるか。

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か。

「特別市」の設置による事務処理への影響とその対応について

○ 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。

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があり得るところ、「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と懸念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と懸念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と懸念があるのではないか。

「特別市」・残存する道府県への影響

対応の方向性

- 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と懸念があるのではないか。

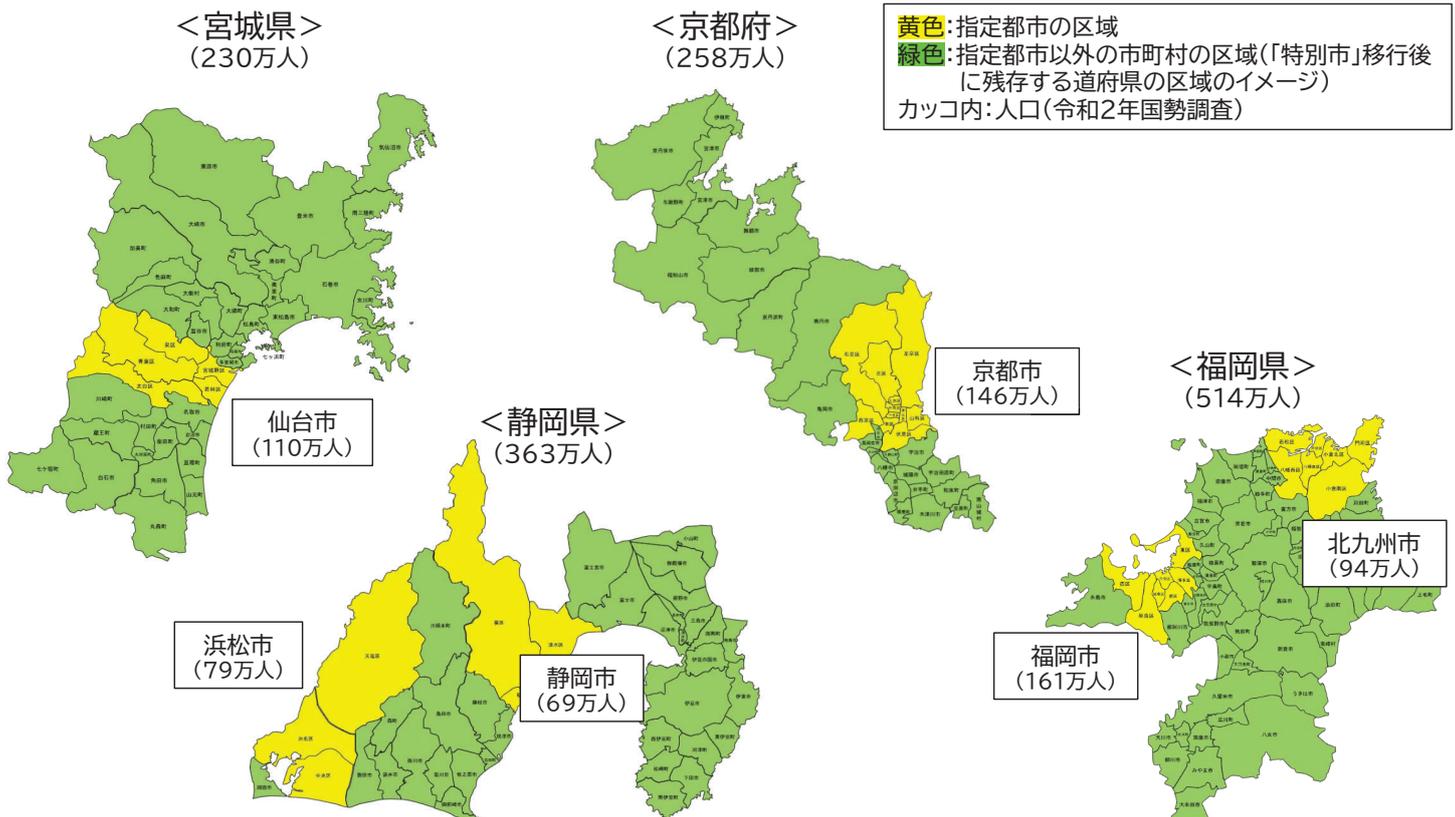
道府県が処理している事務への影響に関する各省庁担当課への聞き取り結果

(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)	医療提供体制の確保に関する事務 (厚生労働省)	都市計画に関する事務 (国土交通省)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 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と。 ○ 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と。 ○ 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と。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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懸念されるのではないかと。 ○ 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と。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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と。 ○ 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るべきかや、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と。

「特別市」を設置する際に残存する道府県の区域が面的に連続しない場合の当該区域のイメージ

○ 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る。



指定都市の区域内の道府県有施設について

○ 神奈川県では、県庁所在地である横浜市を中心に、**指定都市の区域に県民利用施設の約4割が立地**している。

(神奈川県における県民利用施設の設置状況)

区域	県民利用施設の数	施設の例
横浜市	27	公文書館、県民センター、音楽堂、スポーツ会館、図書館、歴史博物館、労働プラザ、女性自立支援施設、看護専門学校、公共職業能力開発施設
川崎市	2	図書館、森林公園
相模原市	9	交流センター、漕艇場、都市公園、障害者支援施設
その他の区域	60	美術館、博物館、カヌー場、地方港湾、地下駐車場、男女共同参画センター、児童養護施設、障害者支援施設、看護専門学校、公共職業能力開発施設
合計	98	—

(備考)神奈川県ホームページ掲載「県民利用施設一覧表」をもとに作成

(「特別市」に移行する区域に立地する道府県有施設の取扱いについて)

○ 「特別市」への移行に伴い、指定都市の区域内に立地する道府県有施設のあり方については、**道府県と指定都市の間で協議して決めるべきもの**と考えられるが、例えば、以下のような施設の性質等に応じて、**移転のみならず、譲渡や共同設置、区域外設置(※)**といった選択肢も考えられるのではないかと。

- ① 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施設**
- ② 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施設**
- ③ **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施設**
- ④ **直ちに移転や譲渡を行うことが難しい施設** 等

(※) 公の施設については、**関係地方公共団体の議会の議決を経て、協議により、区域外に設置することができることとされている**(地方自治法第244の3)。

(参考)大都市法における関係都道府県・関係市町村の財産処分

○ 大都市法に基づく特別区の設置の際には、**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おり、当該協定書に基づき、財産処分が行われる**(大都市法第5①、大都市法施行令第18)。

主要財政指標の比較 (指定都市、指定都市を除く道府県内市町村)

団体名	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	市民税(百万円)	道府県内市町村(指定都市を除く)	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	市町村民税(百万円)
札幌市	0.71	95.4	2.9	18.2	172,495	北海道	0.38	89.9	9.0	14.6	185,686
仙台市	0.88	97.0	6.1	52.3	114,024	宮城県	0.52	96.7	6.3	—	62,474
さいたま市	0.95	95.6	6.3	20.1	162,484	埼玉県	0.82	94.1	4.7	—	431,760
千葉市	0.89	98.4	10.7	122.4	108,989	千葉県	0.85	92.5	4.7	—	405,648
横浜市	0.94	98.1	9.5	127.2	484,080						
川崎市	1.03	97.2	8.4	124.0	205,273	神奈川県	0.91	95.1	4.4	21.9	256,336
相模原市	0.83	96.0	2.8	—	69,150						
新潟市	0.65	94.2	12.1	123.0	64,605	新潟県	0.49	91.9	10.3	54.7	77,389
静岡市	0.83	92.8	6.1	31.9	66,321	静岡県	0.81	89.5	5.5	9.4	149,338
浜松市	0.81	91.2	3.8	—	75,338						
名古屋市	0.97	99.9	6.4	83.0	296,022	愛知県	0.98	88.5	2.3	—	425,036
京都市	0.80	98.5	11.8	140.5	150,647	京都府	0.57	94.1	7.7	25.9	69,760
大阪市	0.92	92.0	0.9	—	351,297	大阪府	0.73	95.5	2.9	—	362,617
堺市	0.76	100.9	5.4	—	71,946						
神戸市	0.76	97.6	4.9	62.6	153,621	兵庫県	0.70	93.4	6.6	2.2	279,916
岡山市	0.74	90.0	5.6	—	66,043	岡山県	0.53	91.0	7.1	—	66,140
広島市	0.78	98.7	9.6	165.4	121,913	広島県	0.59	91.7	5.8	1.8	99,665
北九州市	0.69	97.1	10.1	143.2	76,683	福岡県	0.56	92.7	5.8	—	140,248
福岡市	0.87	94.1	8.0	66.9	177,451						
熊本市	0.69	93.0	5.5	92.9	62,776	熊本県	0.40	91.9	9.0	—	47,869

(備考) 総務省「令和5年度地方公共団体の主要財政指標一覧」「令和5年度市町村別決算状況調」より作成

(各指標の説明)

財政力指数: 基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値

経常収支比率: 経常経費(人件費、扶助費、公債費等)に充当された一般財源の額が、経常一般財源(地方税、普通交付税等)、減収補填債特例分及び臨時財政対策債の合計額に占める割合

実質公債費比率: 当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去3年間の平均値

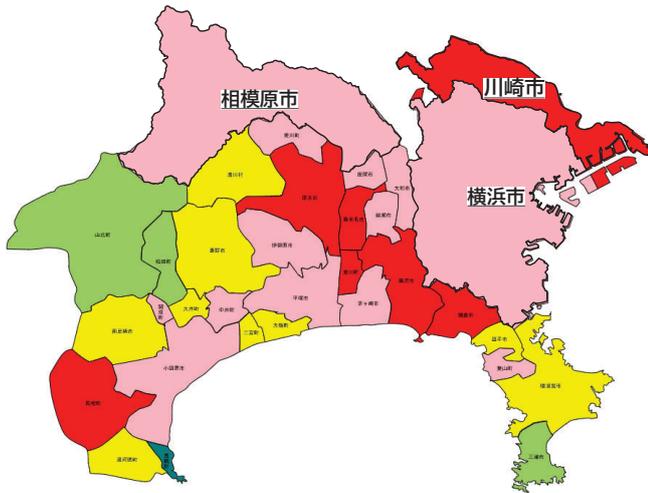
将来負担比率: 地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率

※ 充当可能財源等が将来負担額を上回っている団体については「—」を表示している。

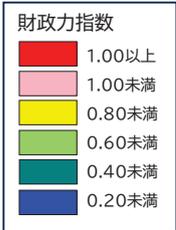
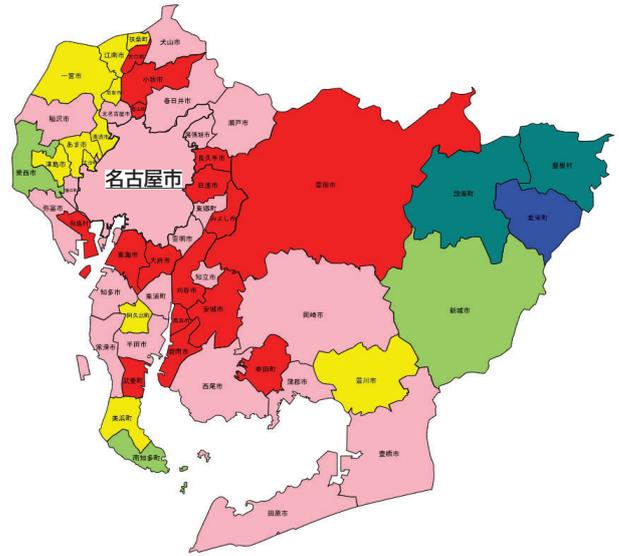
※ 道府県内市町村(指定都市を除く)の各指標については、指定都市を除く道府県内市町村の加重平均により算出している。

市町村別財政力指数(神奈川県・愛知県)

【神奈川県】



【愛知県】



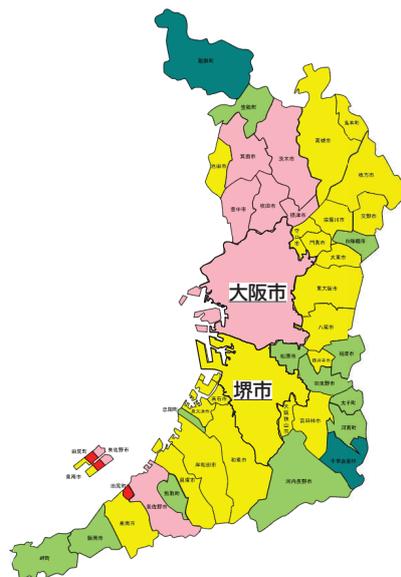
(備考)総務省「地方財政状況調査」のうち「令和5年度地方公共団体の主要財政指標一覧」より作成

市町村別財政力指数(京都府・大阪府・兵庫県)

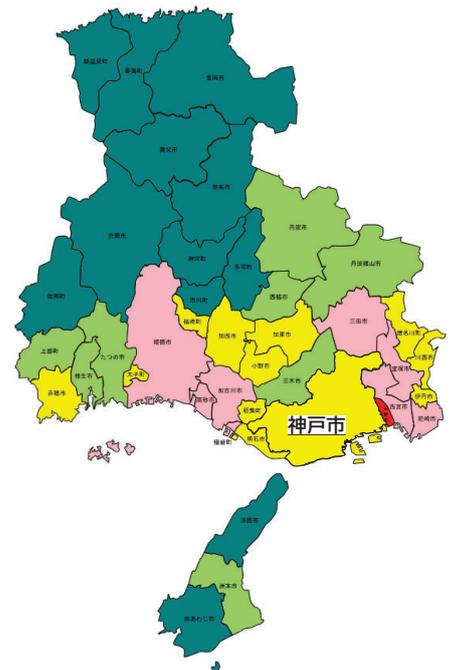
【京都府】



【大阪府】



【兵庫県】



(備考)総務省「地方財政状況調査」のうち「令和5年度地方公共団体の主要財政指標一覧」より作成

指定都市における区単位の取組の例①

議会における区を単位として調査・審査等を行う仕組み

◆区づくり推進横浜市会議員会議(横浜市)

- 委員構成:当該区選出の市会議員(2~8名)で構成
- 任期:市会議員の任期
- 所掌事務・権限等:個性ある区づくり推進費に関する協議、区の主要事業に関する必要に応じた協議
- 活動状況:個性ある区づくり推進費の翌年度予算案、当該年度執行計画、前年度実績と当該年度の執行状況及び翌年度予算編成の考え方に関する協議、局が行う事業及び区配事業を含む区の主要事業に関する協議

区単位の住民自治に関する組織

◆区民会議(相模原市緑区・中央区・南区)

- 委員構成:市内22の地区に設置されたまちづくり会議の代表者、公益的団体の代表者、学識経験者、公募市民等
- 選任方法:関係団体は市長名で推薦を依頼、公募市民は公募委員選考委員会により選考し、いずれも市長が委嘱
- 任期:2年
- 所掌事務・権限:区長の求めに応じて、区政運営、区の事務事業及び地域に関わる区の施策について意見地域の課題解決について情報交換を行い、区内12地区で活動している地区経営委員会の活動に反映
- 活動状況:地域課題等の意見交換、区の魅力の抽出(グループワーク)、区内視察等を実施

◆区民まちづくり会議(京都市)

- 委員構成:自治会組織、学識経験者、事業者、NPO法人、市民公募委員等
- 選任方法:自治会組織からの推薦、公募による選出等
- 任期:原則2年
- 所掌事務・権限:区基本計画に係る各事業の事業決定・実績報告、区基本計画全体の進捗管理・評価
- 活動状況:各区基本計画の進捗確認を実施

(出典)総務省「令和5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」

指定都市における区単位の取組の例②

地方自治法における指定都市の区を単位とした住民自治に関する仕組み

◆指定都市における区地域協議会(地方自治法第252条の20第7項等)

- 指定都市は、必要と認めるときは、条例で、区地域協議会を置くことができる。
- 区地域協議会は、指定都市の市長その他の機関の諮問に応じることや、必要と認める事項について意見を述べることができる。また、住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加と協働活動を通じて、多様な意見の調整、身近な地域づくりなどを行うことが期待される。

【区地域協議会の具体的な法律効果】

- ・区地域協議会の構成員の構成に関し、構成員選任に当たっての市長の配慮義務
- ・区地域協議会が単なる諮問機関ではなく、自ら建議できる機関であることを明確化
- ・区地域協議会の構成員について非常勤職員への報酬支給原則の対象外とする 等

【参考】新潟市における区地域協議会(名称:区自治協議会)

- 概要:新潟市が目指す分権型政令市を実現し、市民と行政との協働によって、住民自治の推進を図るために、各行政区(計8区)に設置する市長の附属機関。新潟市が指定都市に移行した平成19年4月に創設。
- 委員構成:各区につき原則30人(地域から選出された者、公益的団体等から選出された者、区長が必要と認めた者)
- 選任方法:区自治協議会からの推薦に基づき市長が任命。推薦は、各区地域協議会内に置かれる推薦会議による。
- 任期:2年(再任可能)
- 所掌事務・権限:区の地域課題のうち、市長や市の機関から諮問されたものや、区地域協議会自ら必要と認めるものについて、審議し、市長や市の機関に対して意見を述べる。また、市長は、次の事項のうち、区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合は、あらかじめ区地域協議会に意見を聴かなければならない。
 1. 総合計画及びこれに準ずる計画(区に関するものに限る)に関する事項
 2. 区役所が所管する施設のうち、区民等への影響を考慮して市長が別に定めるものの設置及び廃止に関する事項並びに管理に関する事項
 3. 区役所が企画立案を行う施策のうち、市長が定める事項

(備考)新潟市ホームページをもとに作成

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が否か**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 第2版』(2025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が否か、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ことにどまる。**(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一もちろん、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

指定都市の人口・経済規模等に関する状況

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市
人口(万人)	197.3	109.7	132.4	97.5	377.7	153.8	72.5	78.9	69.3	79.1
都道府県人口に占める割合	37.8%	47.6%	18.0%	15.5%	40.9%	16.7%	7.9%	35.9%	19.1%	21.8%
面積(km ²)	1,121.3	786.4	217.4	271.8	438.2	143.0	328.9	726.0	1,411.9	1,558.1
隣接市町村を含めた人口(万人) ※1	254.4	140.4	372.8	214.3	661.0	531.6	137.3	147.0	144.7	113.5
都道府県人口に占める割合	48.7%	61.0%	50.8%	34.1%	71.6%	57.5%	14.9%	66.8%	39.8%	31.2%
通勤・通学人口(万人) ※2	6.7	11.2	20.6	16.0	39.6	22.4	7.4	4.5	4.8	3.9
昼夜間人口比率	100.0	105.1	92.9	98.1	92.5	87.3	88.9	101.3	102.9	99.1
歳入(億円) ※3	12,278.4	5,902.3	6,666.6	5,349.8	21,079.8	8,053.4	3,540.9	4,362.9	3,608.2	3,960.1
うち市税収入(億円) ※3	3,476.1	2,249.1	2,822.3	2,054.4	8,672.7	3,781.7	1,344.0	1,349.9	1,398.2	1,505.8
歳出(億円) ※3	12,158.4	5,825.4	6,573.5	5,275.6	20,729.3	7,974.7	3,365.1	4,279.5	3,495.4	3,812.0
域内総生産(兆円) ※4	7.3	5.0	4.7	4.0	14.1	6.3	2.0	3.1	3.3	3.1

(備考)総務省統計局「令和2年国勢調査」より作成。

※1 同一道府県内の陸地で接する市町村の人口を含めた人口

※2 当該市への通勤・通学人口が100人以上あり、鉄道距離が200km以内の市町村からの通勤・通学人口の総数

※3 令和4年決算統計の数値

※4 大都市比較統計年表(令和4年版)、令和4年度国民経済計算年次推計より事務局作成。指定都市のうち、さいたま市は、令和2年度埼玉県市町村民経済計算、相模原市は、平成25年度市民経済計算の試算について、静岡市は、令和2年度静岡県地域経済計算、熊本市は、令和3年度市町村民経済計算のデータを用いている。

指定都市の人口・経済規模等に関する状況

	名古屋市	京都市	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市
人口(万人)	233.2	146.4	275.2	82.6	152.5	72.5	120.1	93.9	161.2	73.9
都道府県人口に占める割合	30.9%	56.8%	31.1%	9.3%	27.9%	38.4%	42.9%	18.3%	31.4%	42.5%
面積(km ²)	326.5	827.8	225.3	149.8	556.9	790.0	906.7	492.5	343.5	390.3
隣接市町村を含めた人口(万人) ※1	365.3	200.0	571.2	431.4	284.9	147.7	189.2	125.2	214.9	117.0
都道府県人口に占める割合	48.4%	77.6%	64.6%	48.8%	52.1%	78.2%	67.6%	24.4%	41.8%	67.3%
通勤・通学人口(万人) ※2	46.2	21.8	100.4	10.9	19.2	6.9	7.8	6.4	22.1	6.6
昼夜間人口比率	111.2	108.4	128.4	94.1	102.3	102.8	101.1	102.1	108.8	101.6
歳入(億円) ※3	14,352.9	9,630.9	19,382.8	4,629.3	9,765.4	3,910.5	7,101.5	6,053.7	11,428.8	4,128.1
うち市税収入(億円) ※3	6,095.3	3,118.5	7,859.5	1,563.6	3,140.5	1,333.2	2,421.4	1,796.7	3,582.7	1,254.9
歳出(億円) ※3	14,194.6	9,465.5	19,067.8	4,540.9	9,638.6	3,758.2	7,051.9	6,014.9	11,245.1	4,031.8
域内総生産(兆円) ※4	13.4	6.2	19.5	3.5	7.0	2.9	5.3	3.7	7.4	2.5

(備考)総務省統計局「令和2年国勢調査」より作成。

※1 同一道府県内の陸地で接する市町村の人口を含めた人口

※2 当該市への通勤・通学人口が100人以上あり、鉄道距離が200km以内の市町村からの通勤・通学人口の総数

※3 令和4年決算統計の数値

※4 大都市比較統計年表(令和4年版)、令和4年度国民経済計算年次推計より事務局作成。指定都市のうち、さいたま市は、令和2年度埼玉県市町村民経済計算、相模原市は、平成25年度市民経済計算の試算について、静岡市は、令和2年度静岡県地域経済計算、熊本市は、令和3年度市町村民経済計算のデータを用いている。

地方公共団体の廃置分合等に係る手続について

- 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

大都市地域における各種制度の比較

参考資料7

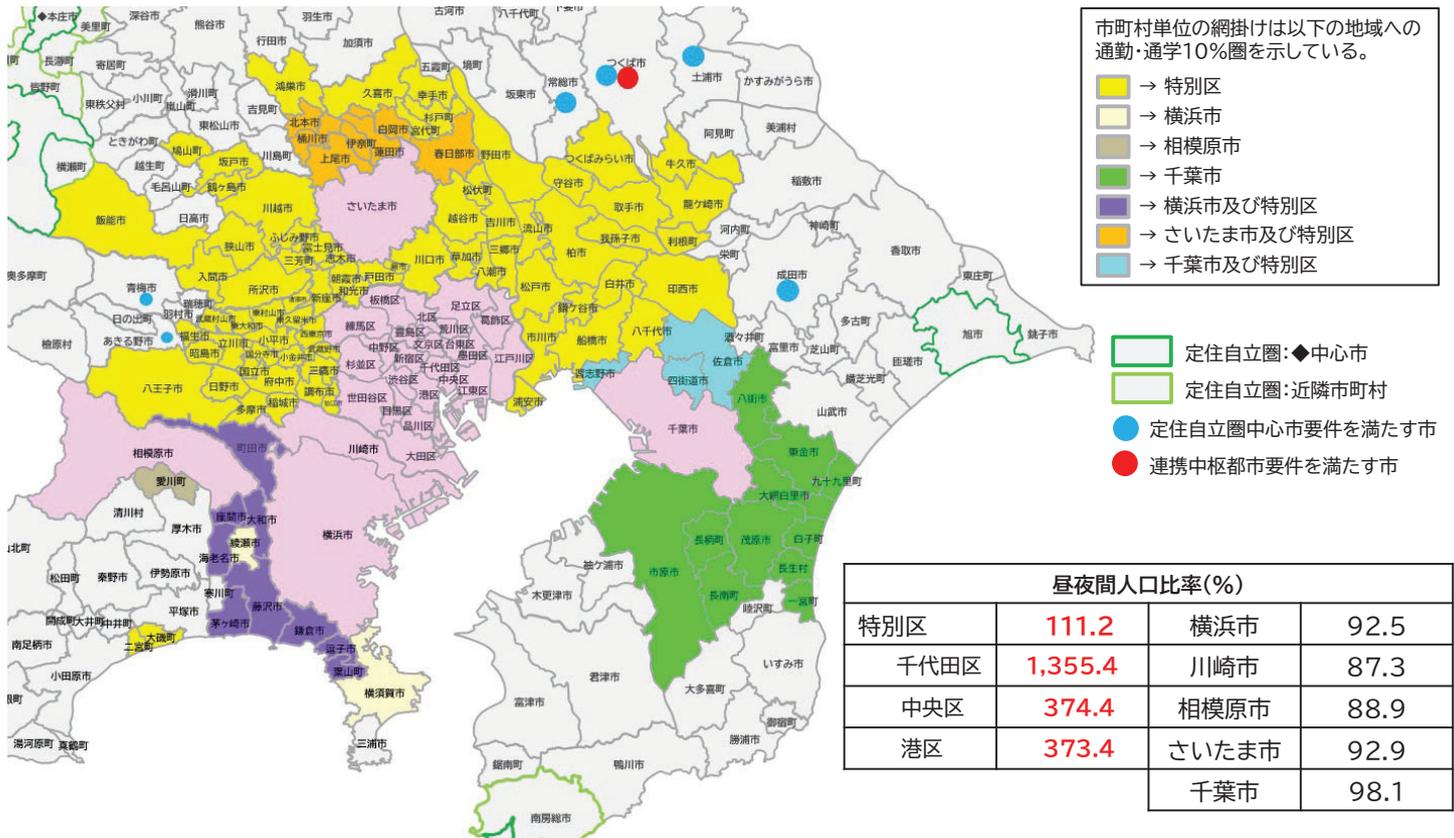
	旧特別市 (昭和31年改正前の地方自治法)	指定都市 (地方自治法)	特別区 (地方自治法)	特別区 (大都市地域特別区設置法)
対象区域	法律で指定する人口50万以上の市 (旧法265②) ※指定が行われないまま制度廃止	政令で指定する人口50万以上の市 (法252の19①)	都の区(法281①)	①人口200万以上の指定都市 ②指定都市及び隣接する市町村で 総人口が200万以上(法2①)
設置手続	法律で指定	政令で指定	—	・特別区設置協議会の設置(法4) ・特別区設置協定書案の作成、総務大臣への協議・報告(法5) ・特別区設置協定書の関係市町村・道府県の議会の承認(法6) ・特別区の設定の申請(法8) ・総務大臣による特別区の設定の処分・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を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図り、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)

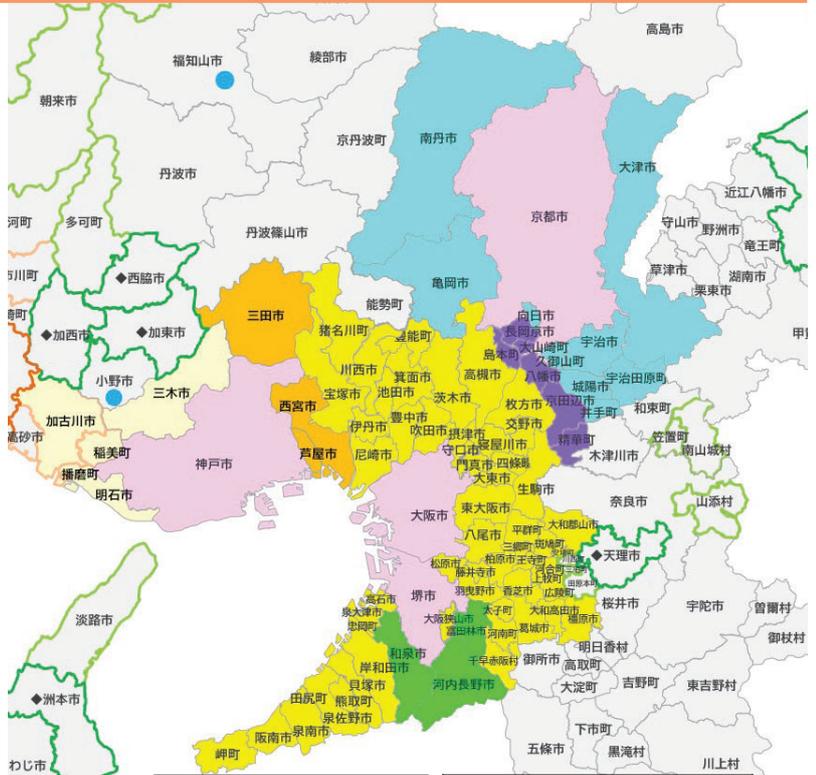
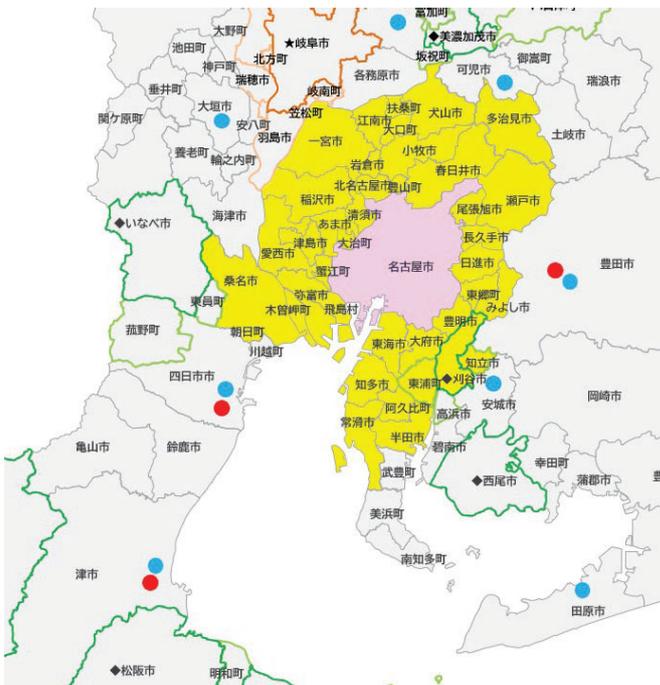
	旧特別市の区	指定都市		特別区
		区	総合区	
1 位置付け	旧特別市の内部組織 ※条例で設置(提案権は市長)	指定都市の内部組織 ※条例で設置(提案権は市長)	指定都市の内部組織 ※条例で設置(提案権は市長)	特別地方公共団体
2 法人格	なし	なし	なし	あり
3 長	区長	区長	総合区長	特別区の区長
主な事務	・市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	・市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行	・総合区の政策・企画の立案 ・総合区のまちづくり等の事務 ・市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行	・特別区の政策・企画の立案 ・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

三大都市圏における面的な広がり(東京圏)

○ 三大都市圏は、**通勤・通学10%圏**が都府県境を越えて広がっており、とりわけ**東京圏の面的な広がり**は突出。都心3区を中心に**特別区の昼夜間人口比率は非常に高い数値**となっている。



三大都市圏における面的な広がり(名古屋圏・関西圏)



名古屋市	111.2
------	-------

大阪市	128.4
堺市	94.1
京都市	108.4
神戸市	102.3

東京圏における主な都市の人口の推移

○ 東京圏全体で一貫して増加傾向が続いている中で、東京都特別区の人口は、1960年以降、おおむね一定の規模で推移していたが、近年は大きく増加傾向にある。神奈川県・埼玉県・千葉県は、徐々に緩やかになっているが、川崎市のように依然として高い水準で推移している地域も見られる。

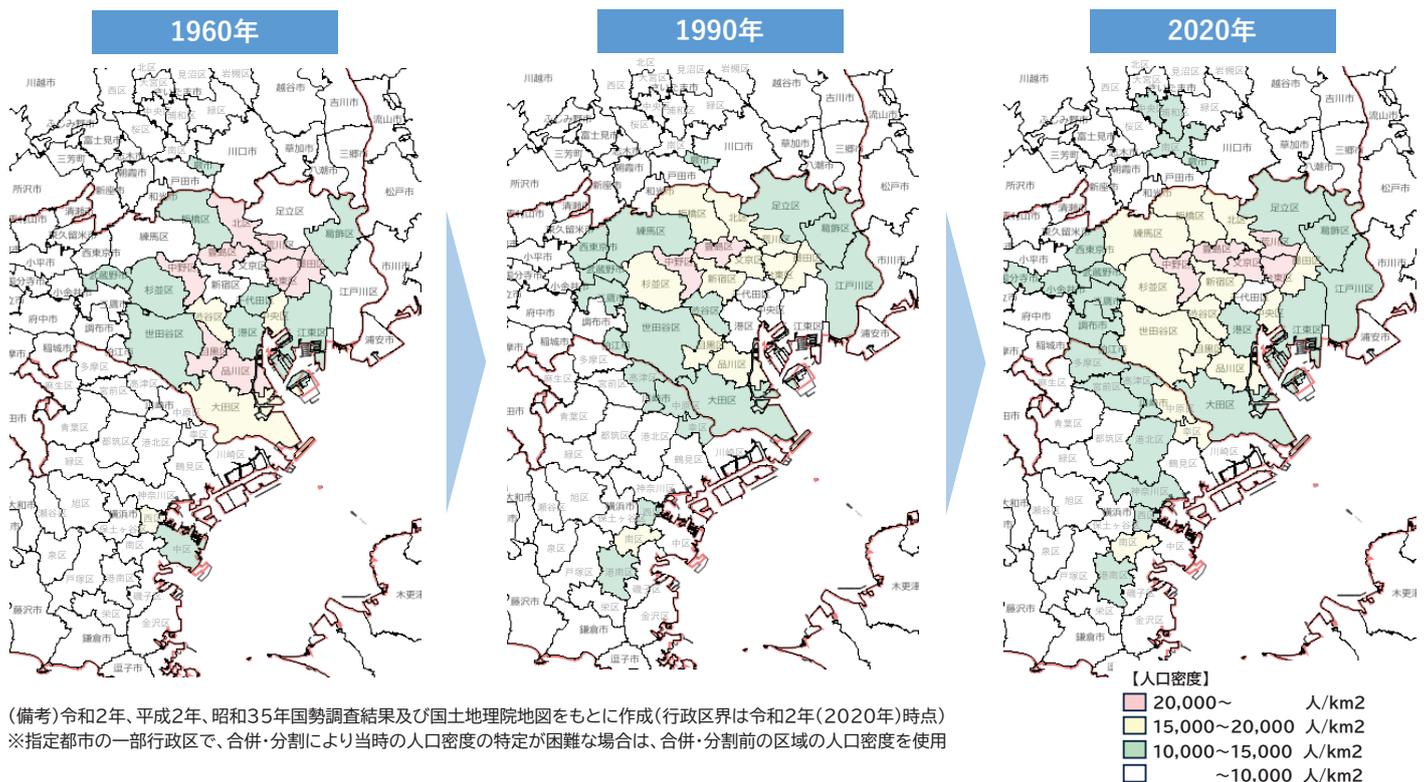
※()内の数値は、15年前からの増減率

	1960年	1975年	1990年	2005年	2020年
日本の総人口	93,418,501	111,939,643 (+19.8%)	123,611,167 (+10.4%)	127,767,994 (+3.4%)	126,146,099 (▲1.3%)
東京都	9,683,802	11,673,554 (+20.5%)	11,855,563 (+1.6%)	12,576,601 (+6.1%)	14,047,594 (+11.7%)
特別区	8,310,027	8,646,520 (+4.0%)	8,163,573 (▲5.6%)	8,489,653 (+4.0%)	9,733,276 (+14.6%)
神奈川県	3,443,176	6,397,748 (+85.8%)	7,980,391 (+24.7%)	8,791,597 (+10.2%)	9,237,337 (+5.1%)
横浜市	1,375,710	2,621,771 (+90.6%)	3,220,331 (+22.8%)	3,579,628 (+11.2%)	3,777,491 (+5.5%)
川崎市	632,975	1,014,951 (+60.3%)	1,173,603 (+15.6%)	1,327,011 (+13.1%)	1,538,262 (+15.9%)
相模原市	137,114	421,991 (+207.8%)	602,436 (+42.8%)	701,630 (+16.5%)	725,493 (+3.4%)
埼玉県	2,430,871	4,821,340 (+98.3%)	6,405,319 (+32.9%)	7,054,243 (+10.1%)	7,344,765 (+4.1%)
さいたま市	414,762	813,712 (+96.2%)	1,007,569 (+23.8%)	1,176,314 (+16.7%)	1,324,025 (+12.6%)
千葉県	2,306,010	4,149,147 (+79.9%)	5,555,429 (+33.9%)	6,056,462 (+9.0%)	6,284,480 (+3.8%)
千葉市	257,759	659,356 (+155.8%)	829,455 (+25.8%)	924,319 (+11.4%)	974,951 (+5.5%)

(備考) 令和2年、平成17年、平成2年、昭和50年、昭和35年国勢調査結果をもとに作成。
相模原市は2005年までの数値について津久井郡を、さいたま市は1990年までの数値について浦和市、大宮市、岩槻市、与野市を、千葉市は1960年の数値について千葉郡泉町、山武郡土気町をそれぞれ足し上げている。

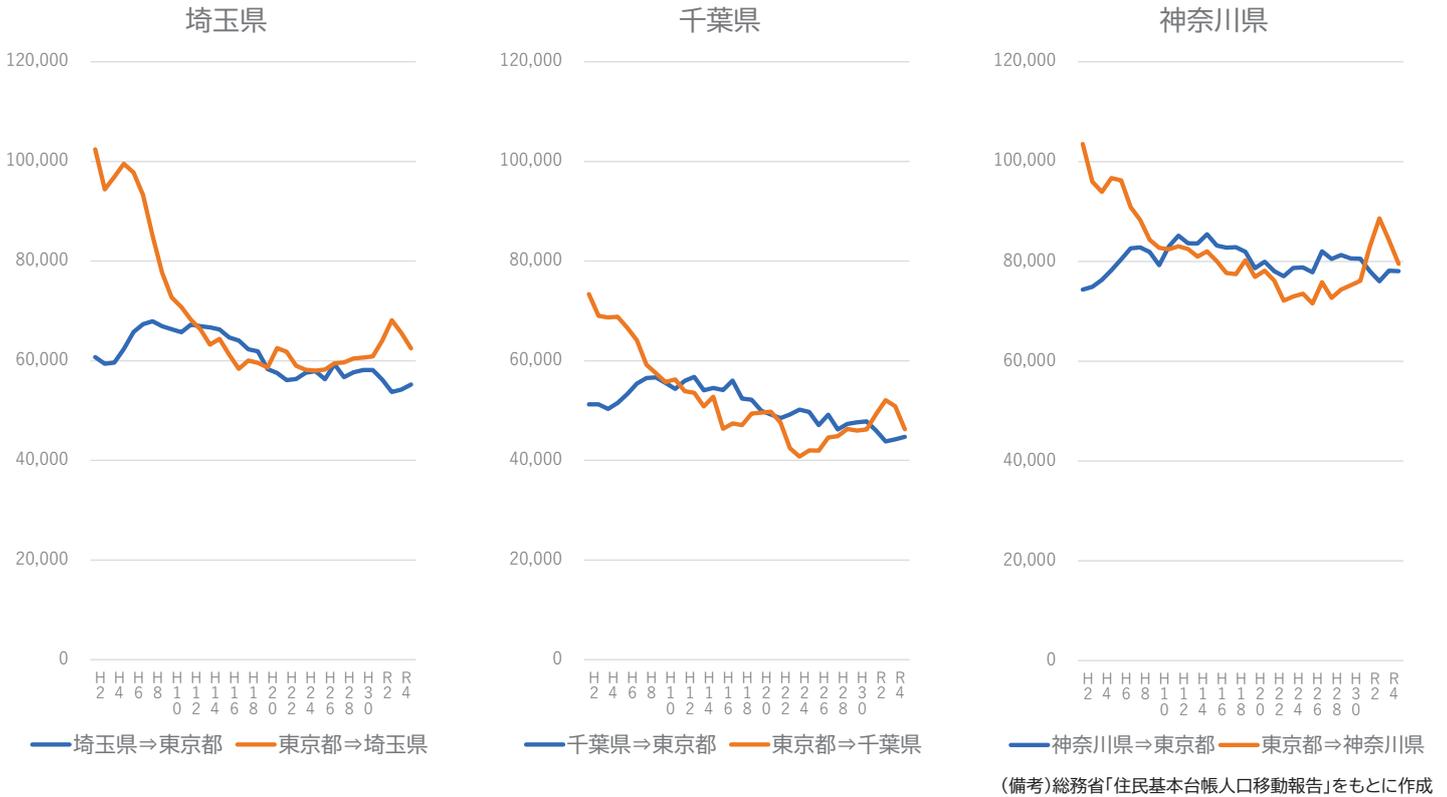
東京圏の市区町村の人口密度の推移(1960年-2020年)

- 1960年からの長期的な推移で見ると、東京都特別区では、人口密度が特に高い(20,000人/km²を超える)区域は、1990年にかけて減少したが、人口の増加に伴い、再び増加傾向となっている。
- 東京圏全体では、人口密度が高い(10,000人/km²を超える)区域は、人口の増加に伴い、東京都市部・横浜市・川崎市・さいたま市など、特別区以外の区域にも徐々に広がっている。



東京都と埼玉県、千葉県及び神奈川県との間の人口移動の推移

- 東京都と周囲3県との間の人口移動は、**東京都からの人口流出が上回る状況が平成10年頃を境に逆転し、東京都への人口流入が上回る状況が続いていた。**
- 新型コロナウイルス感染症のまん延の影響により**一時的に東京都からの人口流出が増加したものの、近年は再び周囲3県から東京都への人口流入傾向に戻りつつある。**



九都県市首脳会議

- 東京圏の都県及び指定都市は、**共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的に、環境問題や防災・危機管理対策等の広域的に対応すべき諸課題について定期的に意見交換等を行う枠組み**を設けている。

(備考)九都県市首脳会議ホームページをもとに作成

構成員

埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県の知事、さいたま市・横浜市・川崎市・千葉市・相模原市の市長

沿革

昭和54年に六都県市首脳会議として設立。以降、千葉市長(平成4年)、さいたま市長(平成15年)、相模原市長(平成22年)が加入

広域的な取組の必要性

「首都圏は、全国人口の約3割を擁し、我が国の政治、経済、文化の中心をなすとともに、**大都市圏として一つの地域社会を形成**しています。しかし、この地域への人口の集中や諸機能の集積による都市化の進展により、**個々の都県市の範囲を超えた広域的に対応すべき様々な課題が生じています。**このため、広域化した諸課題の解決に向けて、**九都県市が協調した取組を進めることが必要**となっています。」

活動内容

- 首脳会議を年2回(春・秋)開催し、**共同宣言や国に対する要望を取りまとめているほか、諸課題についての検討や情報共有、周知等の取組**を行っている。
(令和5年度の取組)
 - ・ **道路空間の有効活用による賑わい創出**について、先進事例の収集や知見や課題の共有、警察との意見交換などを実施。
 - ・ **住宅団地再生に向けた取組**について、九都県市における現状や課題を調査・共有するとともに、事例集を作成。
 - ・ **広告宣伝車の規制**について、その在り方についてとりまとめたほか、九都県市で連携して周知等を実施。
- 首脳会議の下に、廃棄物担当部局長を委員とする**廃棄物問題検討委員会**を設置し、**食品ロス削減や廃棄物の適正処理の促進に向けた啓発事業等の取組**を実施。また、環境保全担当部局長を委員とする**環境問題対策委員会**を設置し、**地球温暖化対策に係る普及啓発事業、ディーゼル車規制等の大気汚染対策、水質保全のための東京湾環境一斉調査等の取組**を実施。
- 自然災害対策としては、毎年、九都県市が持ち回りで幹事となり、**合同防災訓練(避難誘導・受入訓練、人員・資機材等の応援訓練、救援物資緊急輸送訓練などを内容とする広域応援・受援訓練等)**を実施し、相互の連携協力体制の充実・強化を図っている。

関西広域連合

○ 関西圏においては、**関西広域連合を設立**し、防災、観光・文化・スポーツ振興、産業振興、医療、環境保全、職員研修などの**幅広い分野における広域行政が推進**されている。

(備考) 関西広域連合ホームページをもとに作成

構成団体

滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市(連携団体: 福井県、三重県)

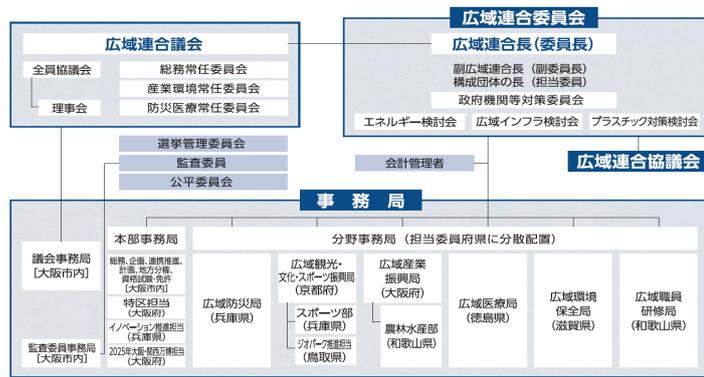
沿革

平成22年設立。以降、4指定都市(平成24年)、奈良県(平成27年)が加入。

設立のねらい

1. 地方分権改革の突破口を開く(分権型社会の実現)
2. 関西における広域行政を展開する(関西全体の広域行政を担う責任主体づくり)
3. 国と地方の二重行政を解消する(国の地方支分部局の事務の受け皿づくり)

組織図



実施事務

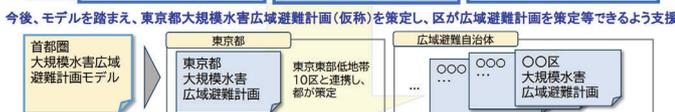
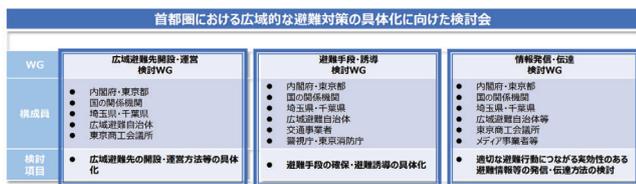
- 1. 広域防災**
 - ・「関西防災・減災プラン」及び「関西広域応援・受援実施要綱」に定める防災力の充実・発展
 - ・大規模広域災害を想定した広域対応の推進 等
- 2. 広域観光・文化・スポーツ振興**
 - ・「関西観光・文化振興計画」の戦略的推進
 - ・「2025年大阪・関西万博」や「ワールドマスターズゲーム2027関西」等に向けた観光の取組の推進 等
- 3. 広域産業振興**
 - ・「関西広域産業ビジョン」の着実な推進
 - ・地産地消運動の推進による域内消費拡大 等
- 4. 広域医療**
 - ・「関西広域医療連携計画」の推進
 - ・ドクターヘリの活用等による広域救急医療体制の充実 等
- 5. 広域環境保全**
 - ・「関西広域環境保全計画」の推進
 - ・脱炭素社会づくり 等
- 6. 資格試験・免許等**
 - ・准看護師、調理師、製菓衛生師試験の実施、免許交付等
 - ・毒物劇物取扱者、登録販売者試験の実施
- 7. 広域職員研修**
 - ・政策形成能力研修の実施
 - ・構成団体主催研修への相互参加(団体連携型研修)等

国が参加する広域的な連携の枠組みの例①

○ 防災分野では、例えば、**大規模水害時の広域避難**について、**国と東京都**が中心となって、**東京圏の関係自治体や民間事業者との連携による検討**が行われている。また、**首都直下地震における帰宅困難者等対策**では、**国や東京都、東京圏の関係自治体が連携**して、関係機関間の連携・役割分担等について、議論が行われている。

大規模水害時の広域避難の主な取組

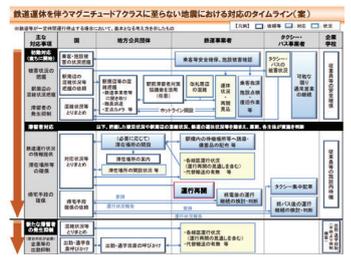
- 令和4年3月に、**内閣府と東京都が共同で座長**となり、**国の関係機関や東京圏の関係自治体、交通事業者等で構成**される「**首都圏における大規模水害広域避難検討会**」が、「**広域避難計画策定支援ガイドライン**」を策定。
- 上記ガイドラインを踏まえ、首都圏における大規模水害時の広域避難等を円滑に実施するため、**内閣府と東京都が共同で座長**となり、**国の関係機関や東京圏の関係自治体、交通事業者、通信事業者等で構成**される「**首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会**」を設置し、広域避難計画モデルの作成等、具体的な広域避難のあり方について整理が行われている。



(備考) 第7回 首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会(令和7年3月26日)資料4より抜粋

首都直下地震における帰宅困難者等対策主な取組

- 平成23年9月に、**内閣府と東京都が共同で座長**となり、**国の関係機関や東京圏の関係自治体、交通事業者や通信事業者等の関係団体等で構成**される「**首都直下地震帰宅困難者等対策協議会**」を設置し、翌年に平時における準備や災害時における行動指針をとりまとめ。
- 令和4年8月に、**内閣府が事務局**となり、**東京圏の関係自治体や学識経験者で構成**される「**首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会**」が、「**帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針**」を取りまとめ、国、自治体及び帰宅困難者が待機する施設の管理者等関係者の役割分担等について整理。
- 現在は、中央防災会議防災対策実行会議の下、**内閣府が事務局**となり、**東京圏の関係自治体や学識経験者で構成**される「**首都直下地震対策検討ワーキンググループ**」を設置し、防災対策の進捗状況の確認や被害想定の見直し、新たな防災対策の検討が行われている。



(備考) 第3回 首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会(令和4年7月21日)資料3より抜粋

国が参加する広域的な連携の枠組みの例②

- 国が参加する圏域単位の広域的な連携の枠組みとしては、以下のような例がある。
 - ・ 国土形成計画法に基づき国土交通大臣が定める広域地方計画及びその実施に関して協議するため、**全国8ブロック**に設けられている**国、地方公共団体、経済団体等で構成**される「**広域地方計画協議会**」
 - ・ 地域開発等の広域的な行政課題に対応するとともに、国の地方行政機関等を含め広く総合的な視野の下に検討を行うため、**全国9ブロック**に設けられている**都道府県知事、指定都市市長、国の地方行政機関の長等で構成**される「**地方行政連絡会議**」(平成13年度以降、開催実績無し)

■国が参加する圏域単位の広域的な連携の枠組みの例

(備考)国土交通省ホームページ「国土形成計画(広域地方計画)」をもとに作成

【広域地方計画協議会】

1 広域地方計画

- ・ 国土形成計画法(昭和25年法律第205号)に基づき、国土交通大臣が、対象となる区域における国土の形成に関する方針・目標及び目標を達成するために一の都府県の区域を超える広域の見地から必要と認められる主要な施策について定める計画。
- ・ **全国8ブロック(東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏)**ごとに策定されており、現在の計画は、概ね10年間の国土づくりの戦略を定めたものとして平成28年3月に決定。

2 広域地方計画協議会

○概要

- ・ 国土形成計画法に基づき、広域地方計画及びその実施に関し必要な事項について協議するため、**広域地方計画区域ごとに組織**。

○構成員

- ・ **国の地方行政機関の長、都道府県知事、指定都市市長、市町村団体、経済団体等**で構成。

(参考)首都圏広域地方計画(平成28年3月策定)

- ・ 国土形成計画(平成27年8月策定)を受け、新しい首都圏の実現に向けた地域の戦略を明らかにした概ね10年間の計画で、同計画に基づき、①IoT・ICT、②防災・復旧、③国際競争力、④交流ネットワーク、⑤共生社会、⑥拠点形成の6分野で38プロジェクトが推進されている。
- ・ また、新たな首都圏広域地方計画の策定に向けた検討が令和4年8月から進められており、令和6年12月には、その時点での検討状況を整理した「中間とりまとめ(素案)」が公表されている。



- 地方自治法に基づく事務の**共同処理制度**は、指定都市においては、**三大都市圏以外の地域においてより活用**されている傾向が見られる。
- **三大都市圏の指定都市**においては、国への要望や災害時を想定した協定の締結等の**緩やかな連携**が図られている。

<病院・医療>

- ・関西広域連合：**災害医療**に係る**訓練**の実施や**コーディネーター養成**、**広域連合が事業主体**となった**ドクターヘリの運航**等
- ・九都県市首脳会議：統一的な子どもの医療費助成制度の創設等についての**国に対する要望活動**等を実施

<火葬場>

- ・広島市：**一部事務組合を設置**し、関係市町の区域の**火葬場の設置、管理及び運営を共同で実施**
- ・横浜市、川崎市：広域的な観点から災害時における遺体の円滑な火葬を支援するため、**広域火葬計画を県が策定**

<消防・救急>

- ・広島市：近隣自治体の**消防事務を実施**(地方自治法に基づく事務の委託)
- ・川崎市：災害時を想定した、県下消防相互**応援協定の締結**

■大都市圏における分野別の共同処理等の状況

	特別区	横浜市	川崎市	名古屋市	大阪市	神戸市	新潟市	広島市
病院・医療	—	九都県市首脳会議 ※子ども医療費助成に係る要望等		—	広域連合 ※災害医療に係る訓練やコーディネーター養成等		一部事務組合 ※休日夜間診療所運営	連携協約 (連携中枢都市圏) ※診療所の人的支援等
介護	—	—	—	—	—	—	一部事務組合 ※施設運営	連携協約 (連携中枢都市圏) ※介護人材育成
火葬場	一部事務組合(5区)	県広域火葬計画		災害時の相互 応援協力協定	府広域 火葬計画	—	事務の委託	一部事務組合
ごみ処理 (処分)	一部事務組合	九都県市首脳会議 ※海洋プラスチック対策の要望等		最終処分場(市外) の共同利用	一部事務組合	2030年度以降 広域化を検討中	一部事務組合	一部事務組合
水道	東京都が実施	一部事務組合		市外への給水 事務の委託 ※下水道使用料の徴収	事務の委託 ※下水道の処理事務	一部事務組合	一部事務組合	市外への給水 事務の委託 ※下水道使用料の徴収
消防・救急	東京都が実施	県下消防 相互応援協定	県下消防 相互応援協定	広域消防 相互応援協定	消防指令センターの 共同運用 (令和7年4月予定)	事務の委託 ※消防指令事務	連携協約 (連携中枢都市圏) ※映像通報システムの導入	事務の委託 ※消防事務

(備考) 地方自治法に基づく事務の共同処理制度を活用したもの(セル着色)については、総務省「令和5年度 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調査」による。同制度を活用していないもの(白色セル)については、各団体のホームページに掲載されている情報をもとに作成。

地方圏の指定都市を中心とした連携中枢都市圏の取組状況①

- 地方圏の10の指定都市のうち、**7の指定都市**が近隣の市町村と**連携中枢都市圏を形成**。
- これらの圏域では、指定都市が中心となった多様な取組が見られるが、効率的な行政サービスの提供のため、**法令に基づき行うこととされている福祉や教育、インフラ管理**などの分野の事務や、**公共施設の集約化や専門人材の確保**に重点的に取り組むことが考えられるか。

	連携協約締結 市町村数	連携中枢都市圏における主な取組内容
札幌市	7市3町1村 (小樽市、岩見沢市、江別市、千歳市等)	<ul style="list-style-type: none"> ○「食」などの分野を対象とした新技術開発の支援 <ul style="list-style-type: none"> ・札幌市は、「食」「健康医療」「環境(エネルギー)」「IT」「製造」の分野を対象とした実用化・事業化の可能性が高い圏域内の新製品、新技術開発等に対して、補助や専門家の企業への派遣等を実施 ・連携市町村は、この取組を周知 ○移住促進のための事業の実施 <ul style="list-style-type: none"> ・札幌市は、道外における移住イベントの出展等や情報発信を企画・実施 ・連携市町村は、この取組を周知し、合同で出展等を実施 ○公共施設の相互利用や配置に関する検討 <ul style="list-style-type: none"> ・札幌市は、市の斎場の広域利用に関する調査・検討の実施するほか、し尿や下水等の受入・処理、雪堆積場の管理・運営、共同活用に向けた検討を実施 ・連携市町村は、調査研究等に係る会議に参加するほか、し尿や下水等収集の検討、雪堆積場の土地の提供、共同活用に向けた検討を実施
新潟市	7市3町1村 (三条市、新発田市、燕市、五泉市等)	<ul style="list-style-type: none"> ○DXプラットフォームの構築 <ul style="list-style-type: none"> ・新潟市は、DXの推進を通じた新事業創出に向け、圏域内の多様な業種の人や企業をつなぐ場として「DXプラットフォーム」を整備し、運営 ・連携市町村は、「DXプラットフォーム」を利用する企業の募集等を実施 ○文化・観光施設の相互利用 <ul style="list-style-type: none"> ・新潟市は、圏域の文化・観光施設共通割引券を市報で案内し、市の公共施設に設置 ・連携市町村は、圏域の文化・観光施設共通割引券を各市町村の広報紙等に掲載 ○バス路線等の公共交通ネットワークの確保 <ul style="list-style-type: none"> ・新潟市は、圏域内の高速バス路線等の公共交通ネットワークの構築に向けた検討 ・連携市町村は、公共交通の利用状況や利用促進策に関する調査・検討を実施し、新潟市に情報提供するとともに、連携市町村間で共有のあった取組等について各自の利用促進策への反映を検討

(備考)「連携中枢都市圏の主な取組事例」、各都市圏のビジョン等をもとに作成

地方圏の指定都市を中心とした連携中枢都市圏の取組状況②

	連携協約締結市町村数	連携中枢都市圏における主な取組内容
静岡県	4市2町 〔島田市、焼津市、藤枝市、牧之原市等〕	<ul style="list-style-type: none"> ○圏域商品の首都圏における販路拡大のための事業の実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 静岡市は、本事業に取り組む圏域内に所在する企業を選定し、商品開発から販売促進まで伴走支援 ・ 連携市町は、静岡市と選定された当該市町の事業所の間に入ってサポートし、支援 ○移住促進のための事業の実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 静岡市は、首都圏等で開催される移住イベントに圏域として出展する際の調整等を実施 ・ 連携市町は、イベントに合同で出展等を実施 ○圏域共通の電子申請サービスの運用 <ul style="list-style-type: none"> ・ 静岡市は、圏域共通で利用可能な電子申請サービスを導入するよう、連携市町の導入経費を負担 ・ 連携市町は、電子申請サービスを導入
岡山市	7市5町 〔津山市、玉野市、総社市、備前市等〕	<ul style="list-style-type: none"> ○スタートアップ支援拠点の運営 <ul style="list-style-type: none"> ・ 岡山市は、スタートアップ支援拠点の運営や圏域内の起業家をターゲットにしたイベントを開催 ・ 連携市町は、この取組を周知 ○圏域内周遊に向けた観光資源発信 <ul style="list-style-type: none"> ・ 岡山市は、文化財等を観光資源として活用するための事業の実施・とりまとめ・関係団体等との調整や、岡山城（周辺施設含む）の整備を実施 ・ 連携市町は、文化財等を観光資源として活用するための事業の実施、関係団体等との調整を実施 ○公立夜間中学の共同活用 <ul style="list-style-type: none"> ・ 岡山市は、市内に夜間中学を整備し、運営 ・ 連携市町は、住民が通学できるよう、岡山市と協定を締結
広島市	14市18町 〔呉市、廿日市市、岩国市、浜田市等〕	<ul style="list-style-type: none"> ○圏域対象の地域共通ポイント制度の運用 <ul style="list-style-type: none"> ・ 広島市は、スマートフォンアプリ等を活用した地域共通ポイント制度の普及促進等を実施 ・ 連携市町は、イベントなどでのポイント発行の実施や制度を周知 ○救急相談センター事業（#7119）の圏域での実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 広島市は、救急要請や救急受診する前に相談できる窓口を設置する救急相談センター事業を実施 ・ 連携市町は、自市町域内の医療機関との調整を行うとともに、住民に#7119を周知 ○技術職員の補完体制の構築 <ul style="list-style-type: none"> ・ 広島市は、毎年度数人程度の技術職員を確保し、技術職員が不足する連携市町の状況を勘案しつつ、復旧・復興支援技術職員派遣制度を活用した職員派遣を実施

（備考）『連携中枢都市圏の主な取組事例』、各都市圏のビジョン等をもとに作成

地方圏の指定都市を中心とした連携中枢都市圏の取組状況③

	連携協約締結市町村数	連携中枢都市圏における主な取組内容
北九州市	5市12町 〔直方市、行橋市、豊前市、中間市等〕	<ul style="list-style-type: none"> ○「食」を中心とした圏域の魅力発信 <ul style="list-style-type: none"> ・ 北九州市は、首都圏や福岡都市圏等でのイベント開催やHPを運営 ・ 連携市町は、各市町から出店・出品する業者等との調整やHP上でのイベント情報の更新などを実施 ○若者の自立支援のための事業の実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 北九州市は、子ども・若者を総合的にサポート等していく総合相談窓口として子ども・若者応援センターを運営 ・ 連携市町は、この取組を周知 ○上下水道の広域化の検討 <ul style="list-style-type: none"> ・ 北九州市は、近隣水道事業者との広域連携に関する水道広域セミナーや勉強会を主催 ・ 連携市町は、水道広域セミナーや勉強会に参加
熊本市	8市13町2村 〔荒尾市、玉名市、山鹿市、菊池市等〕	<ul style="list-style-type: none"> ○産学連携による新事業の創出支援 <ul style="list-style-type: none"> ・ 熊本市は、「産学連携コーディネータ」を配置するほか、大学教授等の研究シーズを企業が学び、事業化の契機としてもらう「小規模マッチング会」を開催 ・ 連携市町村は、この取組を周知 ○図書館の相互利用 <ul style="list-style-type: none"> ・ 熊本市は、市の図書館等に来館した連携市町村の住民に対し、図書資料の貸出等のサービスを実施 ・ 連携市町村は、連携市町村の図書館等に来館した熊本市の住民に対し、図書資料の貸出等のサービスを実施 ○市民病院における医療センターの運営 <ul style="list-style-type: none"> ・ 熊本市は、市民病院において、周産期医療に係る各医療機関との連携を図る総合周産期母子医療センターを運営

（備考）『連携中枢都市圏の主な取組事例』、各都市圏のビジョン等をもとに作成

大都市圏における課題等に対する広域連携による対応の例①

高齢者福祉 (増加する需要への対応)

- ◆新宿区では、**区外の特別養護老人ホーム**に対する**建設費を助成**
- ◆杉並区では、特別養護老人ホームについて、
 - ・区民の**入所の協力を依頼する区外協力施設**が13カ所存在(練馬区、八王子市、昭島市、福生市、東久留米市、瑞穂町、日の出町、あきる野市、八王子市、青梅市)
 - ・**自治体間協力施設**として、静岡県南伊豆町と連携して、**南伊豆町内に区民用の特別養護老人ホームを開設**



杉並区・南伊豆町の連携による自治体間連携特別養護老人ホーム「エクシリア南伊豆」(同施設ホームページより)

公共交通、行政窓口 (市町村域を越えた人の移動)

- ◆国立市と国分寺市の**2市共同市民利用施設**として、証明書の発行等の行政サービスの提供を行う「**国立駅前くにたち・こくぶんじ市民プラザ**」を国立駅高架下に開設
- ◆武蔵野市・三鷹市が、JR三鷹駅北口と武蔵境駅北口を循環する**コミュニティバス「ムーバス」を共同運行**



(出典)国立市ホームページ、武蔵野市ホームページ

出口によって
市区町村が異なるなど、
市区町村境に近接して
いる駅の例



(出典)国土地理院「地理院地図Vector」

大都市圏における課題等に対する広域連携による対応の例②

防災(帰宅困難者対策)

- ◆特別区長会調査研究機構では、**帰宅困難者対策における初動対応体制**の確立に向けた取組について、調査研究を実施
 - 帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた重点取組事項(**一斉帰宅の抑制の周知・啓発、駅周辺等における混乱防止、一時滞在施設の確保、帰宅困難者への情報提供**)の現状と課題を整理(令和5年度調査研究)
 - これらを踏まえ、重点取組事項に関する現状把握と分析、**特別区間の連携及び連携に資する施策の検討**を行うとともに、国・東京都・自治体の最新の帰宅困難者対策の把握、**帰宅困難者対策における初動対応の充実・強化に向けた自治体等の連携について検討**を実施(令和6年度調査研究)

(備考)特別区長会調査研究機構ホームページをもとに作成

会議体の設置

- ◆横浜市と隣接7市(※)が連携して「**8市連携市長会議**」を開催し、専門人材の確保・育成や、2040年頃に深刻化する高齢化やインフラの老朽化等の課題への対応について検討 ※川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市、町田市

<主な取組内容>

- ・専門人材の不足に対応するため、再任用終了後の人材活用について協議・検討し、**各市の技術職に係る会計年度任用職員等の募集情報を対象者に共有し、技術職員の相互活用を促進**
- ・**震災時の応援**(食料等の提供、被災者救出、施設相互活用等)や、**防災訓練の相互参加**などの事前対策において連携
- ・**介護人材の不足、若者向け啓発、研修等の介護人材の確保・育成**について、各市の事例共有や課題認識、連携の可能性について検討
- ・社会インフラ・公共施設の老朽化対策、相互利用等について検討

(備考)横浜市ホームページ等をもとに作成

自治体アンケートの結果(概要)

○ 20指定都市、23特別区及びこれらを含む16都道府県を対象に、大都市(圏)における行政課題に関するアンケートを実施(令和6年11月)。主な質問・回答は以下のとおり(自由記述による回答を事務局において整理)。

指定都市・道府県間の協議・調整

○ 指定都市都道府県連絡調整会議(以下「調整会議」という。)については、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、取り扱う議題の調整やスピード感到課題**があるとの指摘があり、**開催していない団体も多数**見られる(これまでに開催実績があるのは11市)。また、調整会議以外に**任意の会議等が活用**されている。

Q. 調整会議で協議・調整を行ったことにより得られた成果

- ・ 首長同士が政策の方向性を共有・確認、その後の事務的な連携が円滑化等【道府県・指定都市】
- ・ 権限移譲の実現、権限移譲に向けた協議【道府県・指定都市】
- ・ 機関・施設の統合・再編や共同設置、県市の共同事業【道府県・指定都市】
- ・ 条例改正を連携して実施【指定都市】

Q. 調整会議の開催が低調な理由、協議・調整に当たっての支障や課題

- ・ **二重行政の解消のための仕組み**と理解しているが、**そのような問題は生じていない**。【道府県・指定都市】
- ・ 首長同士で協議する必要がある議題かで判断。開催に当たり事務レベルでの合意が必要。【道府県・指定都市】
- ・ 協議の対象が**個別の事務・権限に関するもの**とされ、**指定都市と県のあり方等の枠組みの議論**ができない。【指定都市】
- ・ 権限移譲の実現に4年以上の期間を要しており、調整会議を開催したとしても、その後の**スピード感が課題**。【指定都市】

(参考) 調整会議以外の知事・市長による協議・調整のための枠組みの例 ※各自治体のホームページを参考に作成

- ・ 埼玉県知事・さいたま市長意見交換会
埼玉県とさいたま市にわたる政策課題や重要施策について、首長同士が直接意見交換を行い、一層の連携・協力を図るために開催。直近では令和6年8月8日に開催し、さいたま市アプリの周知や使用済みリチウムイオン電池からのレアメタル回収等について意見交換。
- ・ (神奈川県)県・横浜・川崎・相模原四首長懇談会
県と県内の政令指定都市が直面する共通の諸課題への共同のアプローチによって、より効果的な問題解決を図るために開催。直近では令和4年5月6日に開催し、持続可能な行政運営に向けた県と指定都市の役割分担について意見交換。

自治体アンケートの結果(概要)

指定都市・道府県の役割分担・権限移譲

○ 指定都市からは、個別の事務処理に関し、**権限が県と市で分かれていることによる支障、県と市の役割の重複・不明確、形式的になっている県の関与の必要性等**の指摘や、指定都市への**更なる権限移譲**を求める意見があった一方、**県の助言無しには移譲された事務が円滑に実施できない**といった意見も一部あった。他方、道府県からは、特段の支障・課題の意見は見られなかった。

Q. 道府県(指定都市)が処理する事務について、当該事務に関連する指定都市(道府県)の事務の処理に生じている支障・課題(いずれも指定都市からの回答)

- ・ 教育・保育施設について、認可・指導の所管が施設によって県と市に分かれており(私立幼稚園と幼稚園型認定こども園は県、幼保連携型認定こども園は市)、また、認可・指導と給付の所管が県と市に分かれる場合(私学助成は県、子ども・子育て支援新制度は市)があることから、一体的・迅速な施策の実施に支障が生じている。
- ・ 県に女性相談支援センター及び女性自立支援施設が設置されており、市の女性相談支援員が一時保護が必要と判断した場合、県に協議をすることになっているが、**県を通すことで時間を要することや入所を断られることがあるほか、入所中の支援に関して県市の役割分担が不明確**。
- ・ 環境影響評価法に基づく環境アセスメントにおいて、事業の区域が複数の市町村にまたがる場合、市は、県への意見提出時に市の環境影響評価技術審議会に諮り、県は、意見集約に当たって県の同審議会に諮ることから、**二重に審議されることとなる**。
- ・ 特定施設入居者生活介護の指定、介護老人保健施設及び介護医療院の開設について、指定都市は、あらかじめ都道府県の同意を得なければならないとされているが、**都道府県による同意は形式的な事務であり不要**。
- ・ 周知の埋蔵文化財包蔵地において市が土木工事等を行う場合、あらかじめ都道府県に通知し、当該通知に対し県は必要な勧告を行うが、実務上、市が勧告案を進達しており、**形式的な事務で不必要な事務負担が発生**している。
- ・ 森林法に基づき5年ごとに作成する市の森林整備計画は、県計画の策定後に策定する必要があるため、**市における策定期間が短く、業務が集中**する。
- ・ 林地開発許可の権限が県の事務処理特例条例により移譲されているが、技術職員が配置されておらず、**県の技術的な助言無しには事務の円滑な実施ができない**。

Q. 指定都市への更なる権限移譲が可能と考えられる道府県の事務(上記に挙げたもの以外で指定都市から回答があったもの)

- ・ 道府県の全ての事務
- ・ 都市計画事業認可
- ・ ツキノワグマの捕獲許可全般(事務処理特例条例により緊急に行う必要があるもののみ移譲されている)
- ・ 医療計画の策定
- ・ 河川管理
- ・ 農業振興地域整備基本方針の作成等
- ・ 急傾斜地崩壊危険区域の指定等
- ・ 自衛隊の災害派遣要請 等

※11市は「特になし」等の回答

自治体アンケートの結果(概要)

特別区・都間の協議・調整、役割分担・権限移譲

○ アンケートでは、都区協議会で協議・調整を行うに当たっての**支障や課題を指摘する回答は全体的に少なかった**。役割分担や権限移譲についても、いくつか挙げられたものもあったが、**具体的に事務を挙げる回答は全体的に少なかった**。

Q. 都区協議会で協議・調整を行うに当たっての支障や課題

- ・協議内容によっては、**都と特別区の主張が相違し、協議が複数年度に及ぶこともあるが、協議を尽くすことで、最終的には合意に至るものも多い**。【東京都】
- ・特別区財政調整交付金の都区の配分の見直しに当たって、都区の方針の相違から合意に至らないこともある。【特別区】
- ・都と特別区の役割分担、特別区財政調整交付金のあり方を含め、具体的に検討する時期に来ていると考えるが、都区双方の認識に隔たりが大きく、**本質的な議論が進んでいない**。【特別区】
- ・上記以外は、特段、支障や課題についての回答なし。

(参考) 都区協議会以外の特別区・都間の協議・調整のための枠組みの例

- ・都区協議会にあわせて、毎年度、**都と特別区長会との意見交換**を実施(例:令和5年度「防災対策について(マンション防災)」)。
- ・このほか、個別事業・政策により都区の協議会等が設けられる例がある。

Q. 都区協議会で協議・調整が行われることが望ましいものの、協議・調整が行われていない行政課題

- ・**都市計画交付金**について、都区の都市計画事業の実施状況に見合った配分となるよう抜本的な見直しが必要。【特別区】
- ・特別区の領域は、大都市として一体的な対応が求められる「広域・専門行政」と、住民に寄り添って生活を支える「身近な行政」の境界があいまいであり、**行政権限が混在**している(例えば、児童相談体制や保健所のパンデミック対応など)。本来であれば、こうした行政課題における**都区の役割分担を改めて考えるべき時期**にきている。【特別区】

Q. 特別区への更なる権限移譲が考えられる都の事務

- ・公立小中学校の教職員の人事・定数に関する権限【特別区】
- ・用途地域等の都市計画決定権限【特別区】 ※21区は「特になし」等の回答

Q. 特別区が処理しているものの、都が処理することが望ましいと考えられる事務

- ・公立小中学校の庶務事務システムの導入【特別区】
- ・児童相談所に係る事務、保健所のパンデミック対応【特別区】等 ※20区は「特になし」等の回答

自治体アンケートの結果(概要)

周辺市区町村との連携

- 防災やインフラ等の分野において、協議会等による緩やかな連携や、民間企業等との連携により広域的に取り組む事例が見られるが、**具体的な役割分担が明確でない、取りまとめや調整役をどうするか**が課題であるといった意見があった。
- 指定都市については、周辺市町村との双務的な連携が行われている一方、**単独の大都市が周辺の市町村のために行政サービスを展開することは難しい**との声もあり、周辺市町村に対し**補完的な役割を果たしている事例は限定的**である。

Q. 周辺の市区町村と連携・協力により行っている取組等(◆)と、取組に当たっての課題(○)

防災

- ◆**水害**に対応するための**広域避難推進**の協議会の設置
 - ・国・都・区の連携が不可欠であるが、**実災害時の役割分担が明確でない**。被災者の受け入れの可能性があると認識を23区全体で共有し、**日頃から連絡調整を行う必要がある**。【特別区】
- ◆**災害時の相互応援協定**の締結
 - ・災害時に迅速に応援要請等ができるよう、**平時からの連絡体制構築が必要**。【指定都市(三大都市圏)】
 - ・広範囲の被害が想定される災害の場合、**要配慮者等の対応について、一つの基礎自治体での対応は困難**。【特別区】
 - ・**区をまたがる施策構築は難しい**。帰宅困難者対策などは都を通じて対応していく部分が大いではないか。【特別区】
- ◆**帰宅困難者対策**の初動体制確立に向けた研究の実施
 - ・大規模災害の際には、**都や区などが保有する施設を積極的に開設する体制の構築が必要**。【特別区】
- ◆**消防ヘリ**による周辺市町村における救助・消火活動の支援【指定都市(三大都市圏)】

※民間企業等とも連携して行う取組

- ・国及び都の主宰により開催している**広域的な避難対策の具体化に向けた検討会**において、**鉄道会社、通信会社等の民間事業者が参加し、大規模水害時の広域避難の運用について検討を実施**。【特別区】
- ・鉄道会社と消防機関による**鉄道災害発生時における安全管理体制の確保等に関する覚書**を締結。【指定都市(三大都市圏)】
- ・国や都道府県、自衛隊、警察、民間企業等と連携し、**巨大地震を想定した大規模津波防災訓練**を実施。【指定都市(三大都市圏)】

※この他、災害時の**広域火葬、消防指令業務の共同運用**等について、連携を行えば効果的な対応が可能となるという意見があった。

自治体アンケートの結果(概要)

周辺市区町村との連携

Q. 周辺の市区町村と連携・協力により行っている取組等(◆)と、取組に当たっての課題(○)

子育て・教育

◆保育所入所の広域調整

・市民が他市町村の保育施設に入所した際、施設からの請求に基づき給付費を支払うこととなるが、**他市町村の施設情報を参照する仕組みがないことから、個別に照会・確認を行う必要があり、事務負担が大きい。**【指定都市(三大都市圏)】

◆圏域住民も利用できる**夜間中学**の開設(補完的連携)

【指定都市(三大都市圏以外)】

※この他、**産後ケア事業、病児、病後児の受け入れ体制構築、保育士確保対策、児童虐待防止相談**等について、連携を行えば効果的な対応が可能となるという意見があった。

インフラ等

◆**コミュニティバスの区域を越えた乗り入れ**

・地方公共団体間の経費負担や、**誰が取りまとめ役を担うのか、都の役割をどうするのか**等が課題。【特別区】

◆新たな**鉄道路線の建設**

・沿線自治体との協調が課題となっており、広域的な課題に対して、**市区間の調整役を担う行政の部署がない。**【特別区】

◆**流域治水**を推進するための**協議会**

・インフラ整備・管理については、**利害関係の円滑な調整が必要。**【指定都市(三大都市圏)】

◆**自然環境の保全、広域観光**等に係る**協議会**等の開催

【指定都市(三大都市圏)】

◆**市域外への給水**を実施(補完的連携)【指定都市(三大都市圏)】

※この他、**公共施設の共同利用、渋滞緩和対策、都市計画道路の整備、連続立体交差化事業**などの**面的なまちづくり**等について、連携を行えば効果的な対応が可能となるという意見があった。

介護・高齢者福祉

◆**徘徊高齢者**に係る**情報共有**

→**県境をまたいで隣接する団体への情報伝達は、県を介す必要があり、数日のタイムラグが生じる。**【指定都市(三大都市圏)】

◆**障害支援区分の審査**について、周辺市区町村から**事務を受託して実施。**(補完的連携)【指定都市(三大都市圏以外)】

※この他、**介護人材不足への対応、高齢者福祉施設等の共同設置**等について、連携を行えば効果的な対応が可能となるという意見があった。

その他(連携に係る全般的な課題等)

◆**単独の大都市が周辺市区町村のために行政サービスを展開**することは、施設の相互利用など双方の住民にメリットのある内容でない限り、**受益と負担の観点から難しい。**【指定都市(三大都市圏)】

◆人口減少下において**指定都市でも人材・施設等の資源が減少傾向**にあり、持続可能な行政サービスの提供のため、**一層の連携が求められる。**【指定都市(三大都市圏)】

自治体アンケートの結果(概要)

三大都市圏における都府県の区域を超える広域的な単位での取組

○ 三大都市圏において、圏域単位で取組を行うに当たっての課題として、**合意形成の困難さ**や**体制整備の必要性**についての指摘があったほか、**都市間の連携を促進させるための仕組み**や**行政以外の主体との連携**の必要性を指摘する意見があった。

Q. 大都市圏の単位で取組を行うに当たっての支障や課題

- ・九都府県市首脳会議における意思決定は全会一致を旨としているが、利害や意見の対立がある場合は、**全ての都府県市の意見を完全に反映させ、合意することは困難**。また、九都府県市首脳会議は会議体であり、**常設の事務局を擁するような組織体ではない**ことから、**財源、制度、体制等を整える必要がある。**【都道府県・指定都市】
- ・三大都市圏においては、**連携中枢都市圏のように都市間の連携を促進させるための仕組みがないことから、九都府県市首脳会議においては国への要請事項の取りまとめ等にとどまってしまうことが近年顕著となっている。**【指定都市】
- ・制度や計画が都道府県を単位としているため、生活圏域を共有していても、行政の連携に支障が生じる状況もあり、**都道府県を超えた自治体同士の連携を前提とした制度などの設計・運用が必要。**【指定都市】
- ・行政だけでなく、**民間事業者や大学等を巻き込みながら、多様な分野の連携を展開できるかどうか**が課題となっている。また、効果測定が難しく、**事業実施のメリットを実感しにくい傾向**にある。【指定都市】
- ・首都圏で同水準の行政サービスが求められることも多いが、団体によって**財政力に大きな差があるため、団体間で格差が生じているのが現状。**【都道府県】

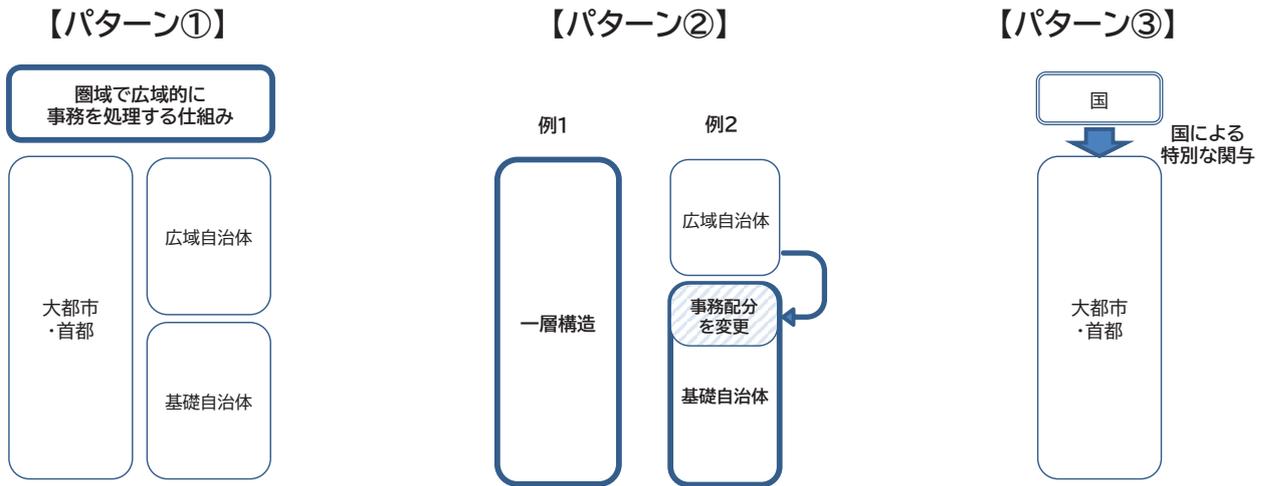
その他

Q. その他、大都市圏に特有・顕著と考えられる行政課題と対応方法等

- ・海外においては、**独立性の高い大都市がスタートアップ企業の集積等を戦略的に行うなど、その特性を生かして大都市を中心とした強い経済圏を確立している事例もある**ことから、国内にばかり目を向けるのではなく、**都市のブランド力を持って海外に発信し、国際的に競い合っていける大都市を中心とした経済圏が必要**と考える。【指定都市】
- ・我が国の成長、地方創生の推進のためには、**東京一極集中の是正が不可欠**。中でも、複数の大都市が日本の成長をけん引する**多極分散型の国土政策**が必要。【都道府県】
- ・指定都市制度は、道府県との二重行政や不十分な税制上の措置など、**機動的・効率的な行政運営ができない課題**があり、**指定都市と道府県との二重行政の解消には「特別市」の法制化が必要。**【指定都市】
- ・指定都市は、いわゆる「二重行政」の解消等を目的として、「特別市」構想を提唱し、法制化を目指しているが、**県としては、様々な課題・懸念がある**ことから、「特別市」の法制化は**住民目線から見て妥当ではない**と考えている。【都道府県】
- ・基礎自治体間の連携について、**大都市圏の特性や指定都市の役割を踏まえた柔軟化が必要。**【指定都市】

- 諸外国の大都市・首都においては、**大都市等に固有の制度**として、以下の類型のような、**独自の統治構造や事務処理の仕組みが導入**されている。
- 国ごとに**歴史的な経緯や法的位置付けなどその背景は様々**であることに留意が必要であるが、こうした大都市等に関する制度については、**都市圏の拡大や人口増、政治・社会情勢等に応じて、変化を遂げている**場合がある。

- パターン① 圏域で広域的に事務を処理する仕組みが設けられているもの
- パターン② 大都市等の一層制など独自の統治構造が適用されているもの
- パターン③ 国による特別な関与が存在しているもの



諸外国における大都市等に関する制度① 英国(ロンドン)

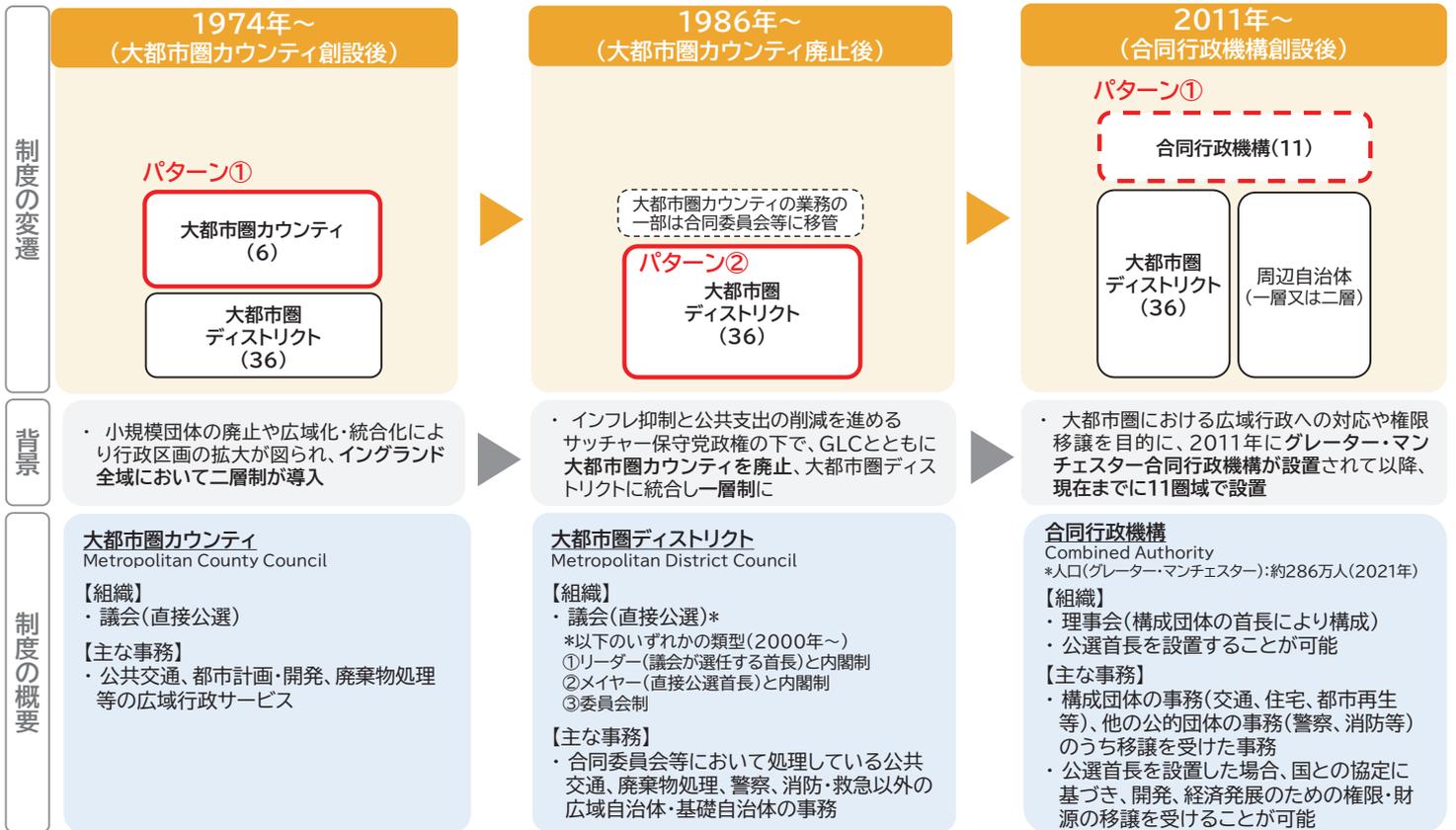
- ロンドンでは、都市の発展に伴い広域行政需要が拡大する中で、政権の方針の影響も受けつつ、**広域行政に関する制度の変革が重ねられており**、2000年以降、**ロンドン全域を管轄する大ロンドン(GLA)**が同地域の**企画調整・戦略策定**の役割を担っている。

制度の変遷	<p>1965年～ (GLC創設後)</p> <p>凡例(次ページ以降も同じ) 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</p> <p>パターン① ロンドン県に周辺地域を統合・再編</p> <p>大ロンドン (GLC)</p> <p>ロンドン区(32)とシティ</p>	<p>1986年～ (GLC廃止後)</p> <p>GLCの業務の一部は、政府任命機関、各区合同委員会等の広域的組織に移管</p> <p>パターン② ロンドン区(32)とシティ</p>	<p>2000年～ (GLA創設後)</p> <p>パターン① 大ロンドン (GLA)</p> <p>ロンドン区(32)とシティ</p>
	<p>背景</p> <ul style="list-style-type: none"> 市街地の膨張を背景に、従前のロンドン県(LCC)の区域を越えるロンドン全域を管轄する大ロンドン(GLC)を創設、既存の基礎自治体を32のロンドン区(+シティ)に再編 	<ul style="list-style-type: none"> インフレ抑制と公共支出の削減を進めるサッチャー保守党政権の下でGLCを廃止、業務は各区又は各区合同委員会等の広域的組織に移管 	<ul style="list-style-type: none"> GLC廃止後、広域行政に関する権限の細分化やリーダーシップの不在等が指摘され、ブレア労働党政権の下で、ロンドン全域を管轄する新たな広域行政組織(GLA)を創設
	<p>制度の概要</p> <p>大ロンドン(GLC) Greater London Council *人口: 約677万人(1987年)</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会(直接公選(1972年まで一部非公選)) 職員約22,000名 <p>【主な事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 総合的土地利用計画、大規模公園、広域居住計画、首都道路建設、廃棄物処理、娯楽施設等免許、内ロンドン建築規制、洪水予防、消防、司法事務、文化、スポーツ等、(内ロンドンのみ)教育、建築規制 	<p>ロンドン区・シティ</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会*(直接公選)、シティ:市会(直接公選)と参事会 *以下のいずれかの類型(2000年～) ①リーダー(議会が選任する首長)と内閣制 ②メイヤー(直接公選首長)と内閣制 ③委員会制 <p>【主な事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> GLA本体・実務機関で処理する分野以外の広域自治体・基礎自治体の事務 	<p>大ロンドン(GLA) Greater London Authority *人口: 約891万人(2021年)</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 市長(直接公選)、議会(直接公選) 職員約1,000名 実務機関(警察、消防、交通、都市開発等) <p>【主な事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 公共交通、地域開発等の企画調整と戦略策定

参考文献: 自治体国際化協会(2024)「英国の地方自治 令和5年度改訂版」、内貴滋(2024)「英国版道州制・都構想・特別自治市の成功と挫折、そして未来への挑戦」、竹下讓(2009)「ロンドンは如何に治められてきたか」等

諸外国における大都市等に関する制度② 英国(ロンドン以外の大都市圏)

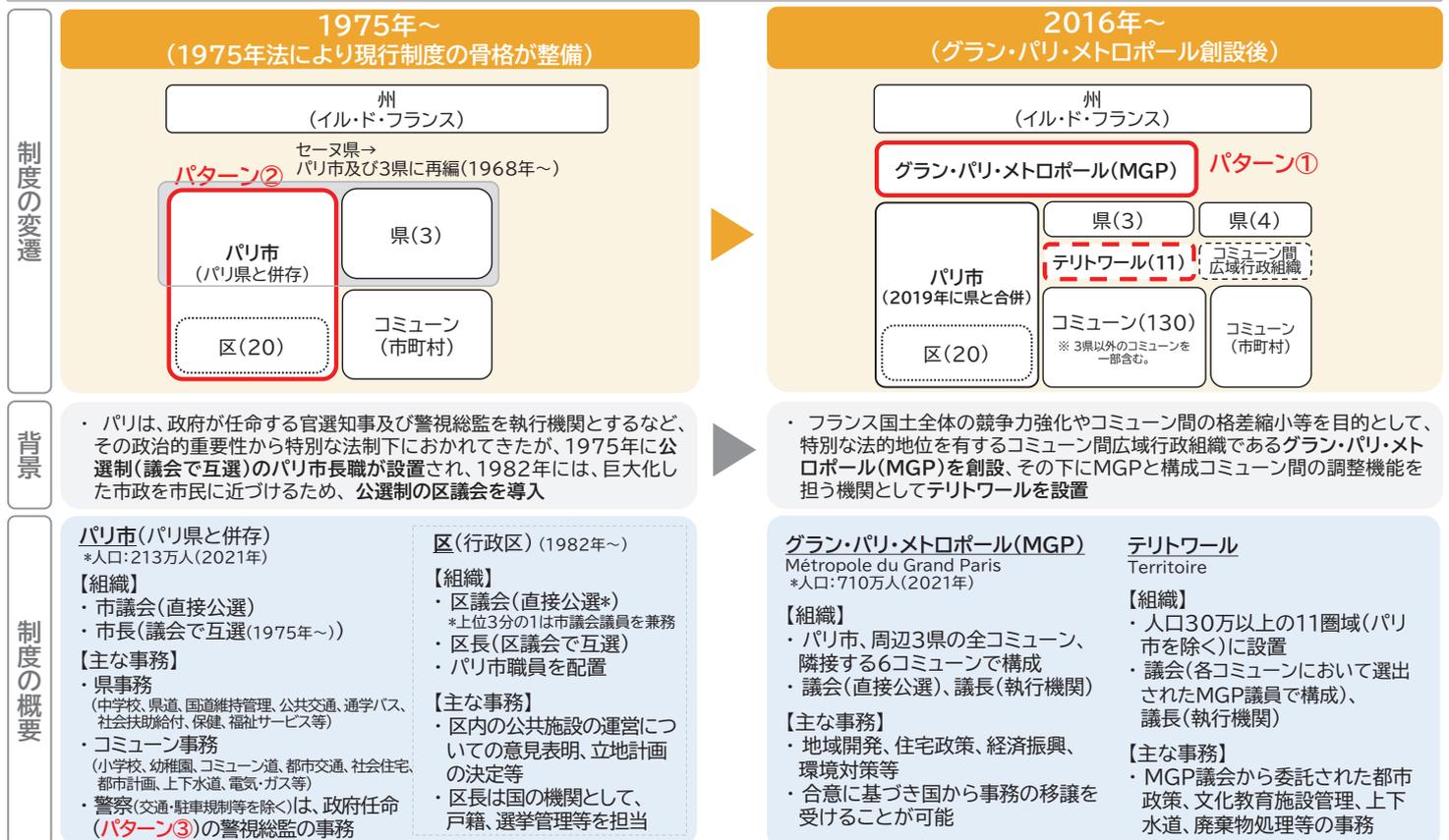
○ ロンドン以外の大都市圏においても、統治構造の変革が重ねられているが、近年では、**大都市圏における広域行政への対応や政府からの権限移譲を目的に、複数自治体で構成される合同行政機構**の設置が進んでいる。



参考文献:自治体国際化協会(2024)「英国の地方自治 令和5年度改訂版」、内貴滋(2024)「英国版道州制・都構想・特別自治市の成功と挫折、そして未来への挑戦」、竹下謙(2009)「ロンドン是如何に治められてきたか」等

諸外国における大都市等に関する制度③ フランス(パリ)

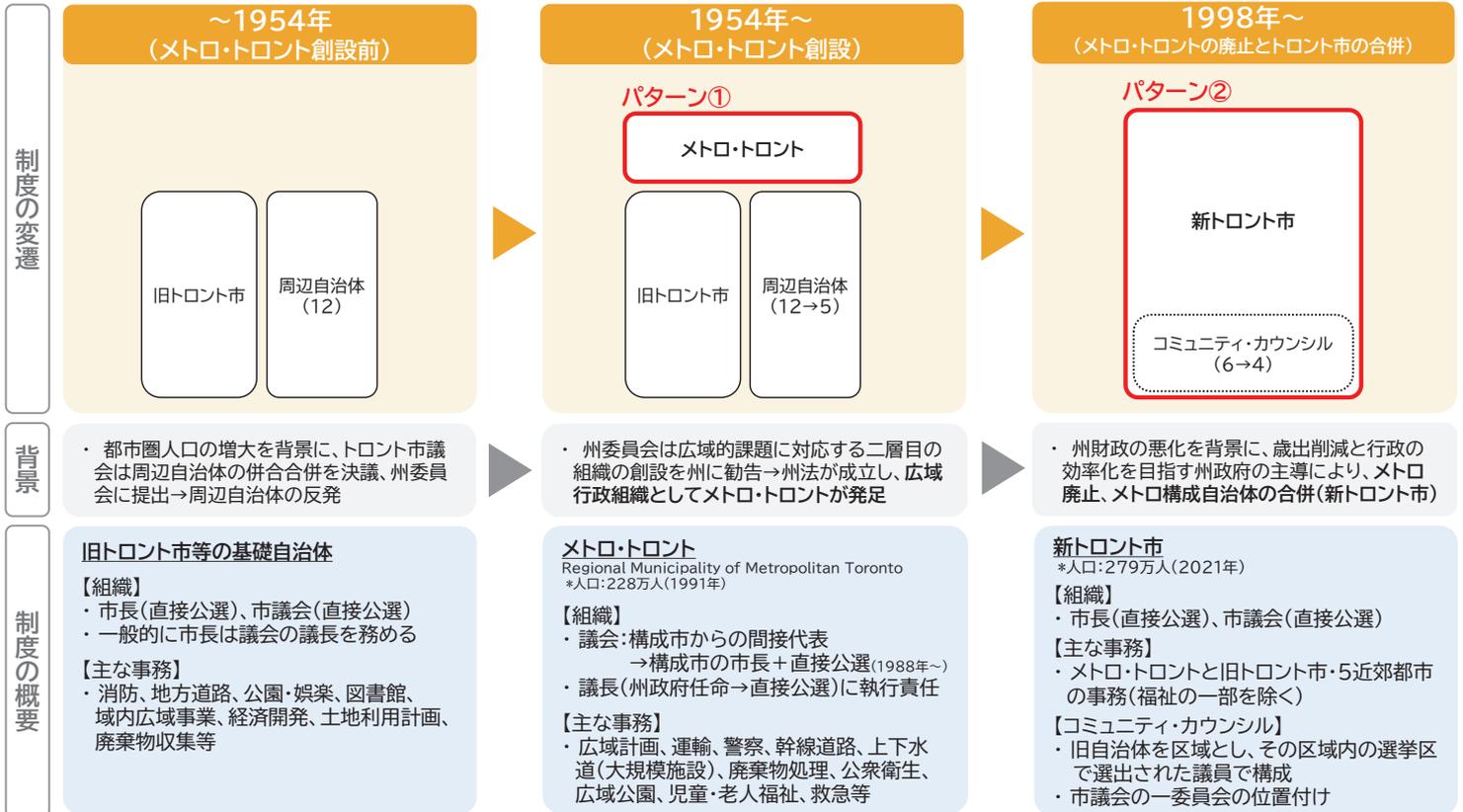
○ パリは、その政治的重要性から他の地域とは異なる制度が適用されてきたが、近年、**EUや世界との都市間競争に必要な都市の規模を確保**するものとして、周辺の自治体も含む地域を管轄する**広域行政組織であるグラン・パリ・メトロポール**が設置された。



参考文献:自治体国際化協会(2023)「フランスの地方自治」、植村哲ほか(2019)「グラン・パリの展開—フランスの首都圏の変遷と挑戦」等

諸外国における大都市等に関する制度④ カナダ(トロント)

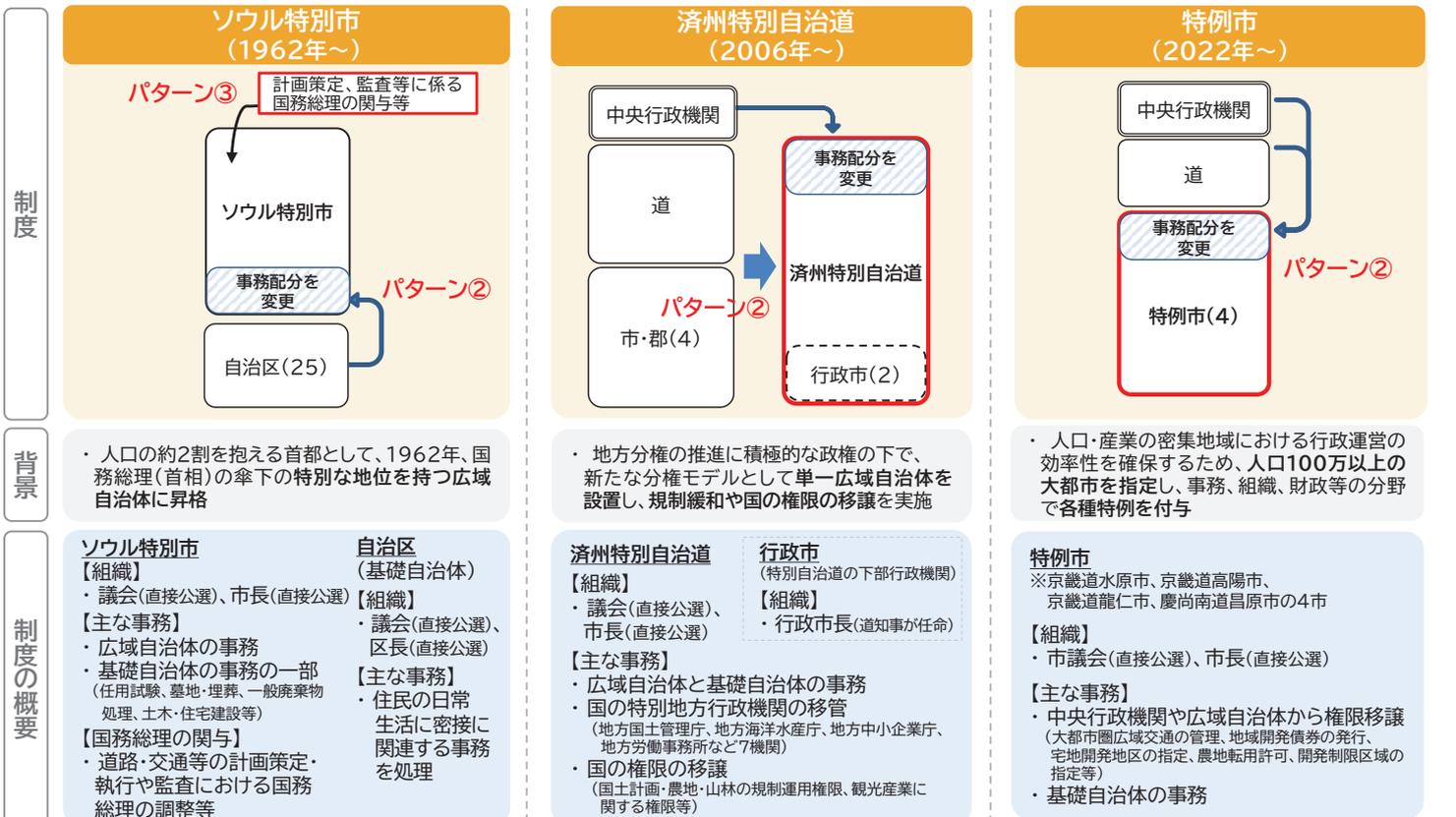
○ トロントでは、周辺自治体も含めた地域を管轄する**メトロ・トロントにより広域的な課題への対応**が行われていたが、1998年に、**歳出削減と行政の効率化を目指す**州政府の主導により、**一層制の大規模自治体(新トロント市)**が設置された。



参考文献:岩崎美紀子(2011・2012)「カナダの大都市制度(上・下)」,自治体国際化協会(2010)「巨大都市トロントの成立」,自治体国際化協会(1999)「メガシティ・トロントの発足」等

諸外国における大都市等に関する制度⑤ 韓国

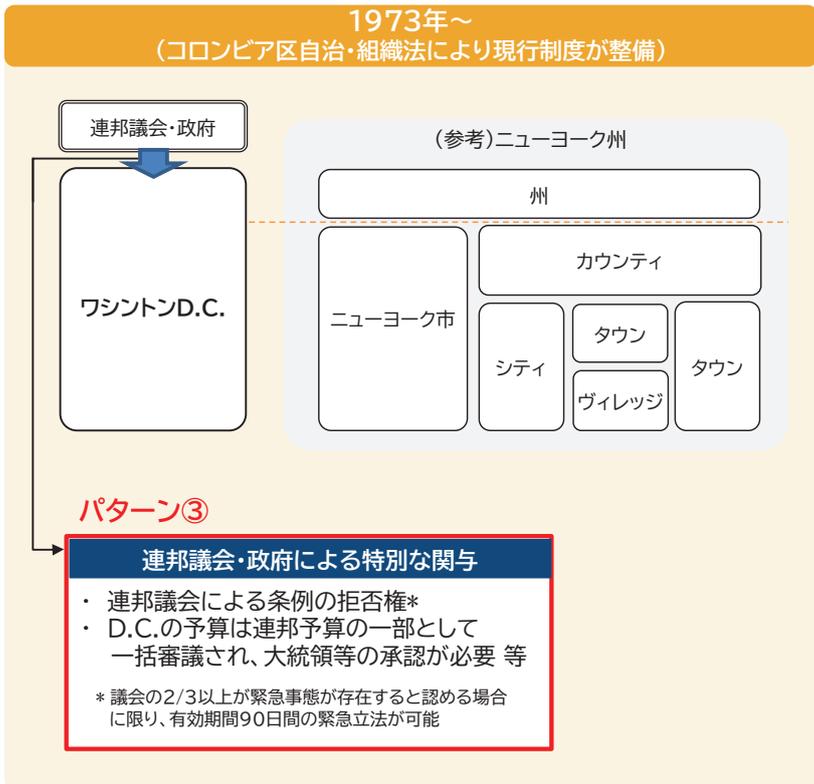
○ 韓国では、これまで、**経済成長に伴う都市化への対応、地域ごとの特色ある発展、首都圏一極体制から多極体制への転換**など、行政環境の変化に応じて、**大都市等に関する多様な制度が導入**されている。(以下の図はその一例)



参考文献:稲垣英明(2023)「韓国における地方自治の状況」、自治体国際化協会(2015)「韓国の地方自治(2015年改訂版)」,自治体国際化協会(2009)「新しい地方自治体「済州特別自治道」の出身」等

諸外国における大都市等に関する制度⑥ 米国(ワシントンD.C.)

○ ワシントンD.C.は、**いずれの州にも属しておらず**、首都として、連邦議会が専属的な立法権を有しており、**連邦議会・政府による自治権に対する特別な関与**が認められている。



背景

- ワシントンD.C.は、合衆国を構成するいずれの州にも属しておらず、首都として、合衆国憲法の規定により、連邦議会が専属的な立法権を行使する地区とされている。
- 従前は大統領が任命する3人の委員からなる委員会がD.C.の行政を執行していたが、1973年のコロンビア区自治・組織法(Home Rule Act)により、市長と市議会による自治権が認められた。
- ただし、連邦議会による条例の拒否権や、予算の連邦予算の一部としての一括審議や大統領等の承認など、連邦議会・政府による制約の下にある。

制度の概要

ワシントンD.C.
Washington, District of Columbia

【組織】

- 議会(直接公選)、市長(直接公選)

【主な事務】

- 州の事務
(裁判所、刑務所、保健規制、社会福祉、私立学校の認可、自動車運転免許等)
- 市の事務
(警察、消防、道路、上下水道、保健、教育、都市計画、経済振興、防災、文化事業、観光振興、住宅、病院、廃棄物処理、図書館等)

参考文献: 東京都政策報道室(1999)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書(その2)」、自治体国際化協会(1990)「コロンビア特別区に見る自治制度:首都ワシントンの制度的性格と今後の展開」等

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。

	英国(ロンドン以外の大都市圏)	ドイツ(ハンブルク)	米国(サンフランシスコ市・郡)
制度のイメージ	<p>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</p> <p>合同行政機構(11) グレーター・マンチェスター等</p> <p>大都市圏 ディストリクト (36) マンチェスター、 リヴァプール等</p> <p>周辺自治体 (一層又は二層)</p>	<p>メトロポールレギオン・ハンブルク</p> <p>ハンブルク (都市州)</p> <p>区 (7)</p> <p>州</p> <p>郡</p> <p>郡独立市</p> <p>市町村</p>	<p>カリフォルニア州</p> <p>サンフランシスコ湾域政府間協議会</p> <p>サンフランシスコ 市・郡</p> <p>郡</p> <p>市町村</p>
背景	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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的経緯から、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 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<p>大都市圏ディストリクト</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会(直接公選) <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 広域自治体・基礎自治体の事務 <p>合同行政機構</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<p>ハンブルク(都市州)</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会(直接公選)、参事会(行政機関)、長(州首相・市長・参事会の長) <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 州・郡・市の事務 <p>区</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 市から委任された事務(住民登録等) <p>メトロポールレギオン・ハンブルク</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> レギオン会議、レギオン評議会、運営委員会 <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<p>サンフランシスコ市・郡</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会(直接公選)、長(直接公選) <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 郡・市の事務 <p>サンフランシスコ湾域政府間協議会</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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

参考文献: 自治体国際化協会(2024)「英国の地方自治 令和5年度改訂版」、同(2021)「ドイツの地方自治 令和3年度改訂版(令和5年度増補改訂版)」、サンフランシスコ市・郡及びサンフランシスコ湾域政府間協議会のホームページ等

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ある場合など、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

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

(備考) Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD(2021)より作成。

※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 アソーレス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、自治権を有するオーランド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。