

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包括する 16 都道府県を対象としたアンケート調査や、川崎市（指定都市市長会）、神奈川県、特別区長会、東京都、大阪府・市、千葉県（九都県市首脳会議）、関西広域連合からのヒアリング等を通じて、大都市地域を取り巻く状況と直面する行政課題について整理を行うとともに、大都市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。

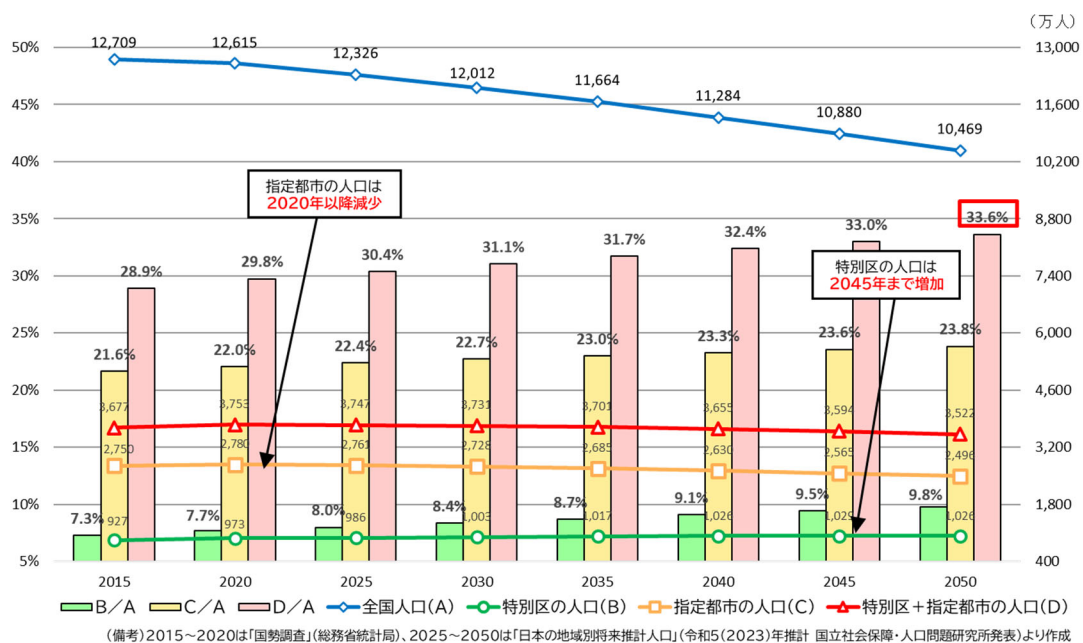


図1 指定都市・特別区の人口推移

- 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。

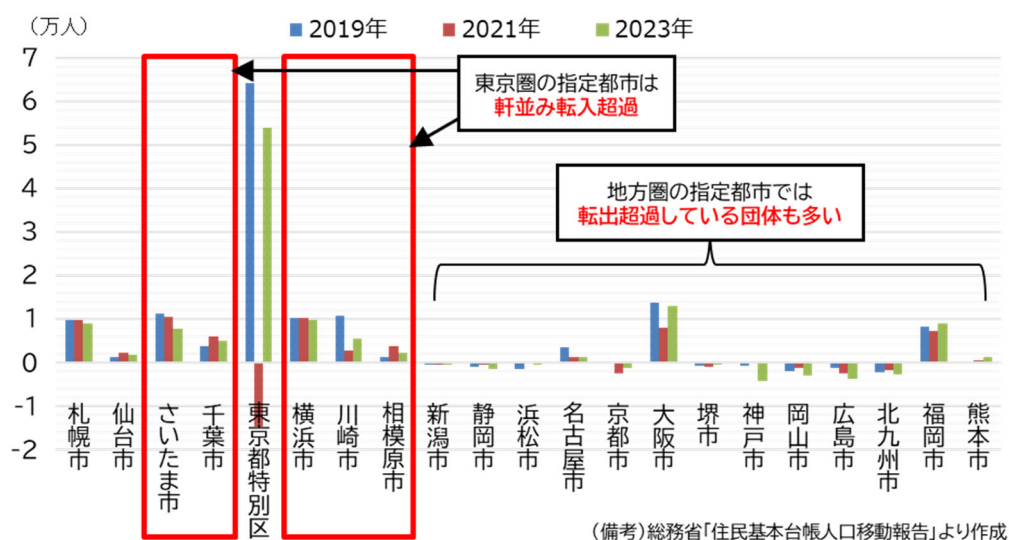


図2 指定都市・特別区の転出入数の推移

- 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。

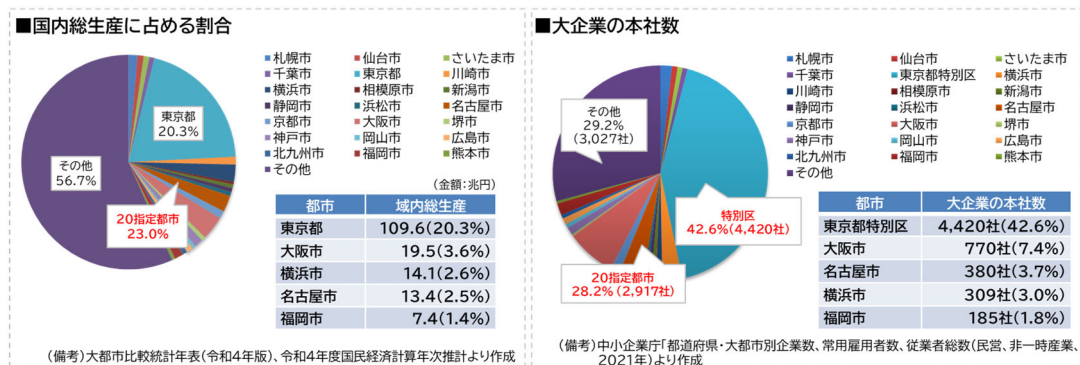


図 3 国内総生産に占める割合、大企業の本社数

- 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、こういった課題に重点を置くにつ

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。

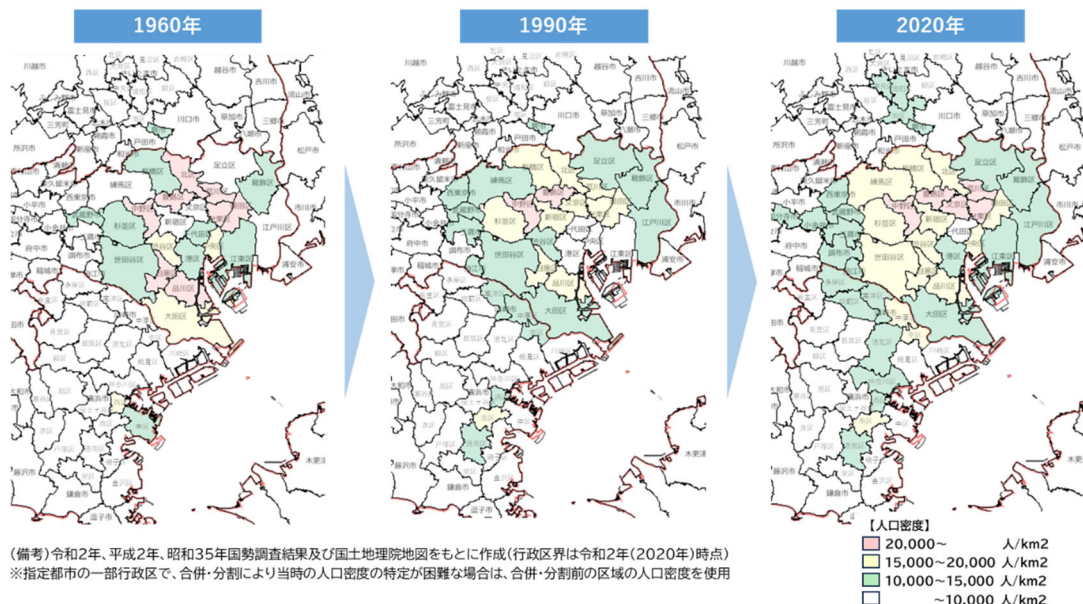


図4 東京圏の市区町村の人口密度の推移

- 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

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压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、高压ガス保安法に基づく高压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、地域限定保育士試験制度が創設された。

※ 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ができるとされた。

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、両者の間で調整を行い、住民の利便性向上や事務処理の効率化の観点から、窓口の一元化や施設の共同設置など、事務を一元化・共同化する方向で運用の見直しが行われている例も見られる。
- 今後、指定都市や指定都市を包括する道府県であっても人材不足の顕在化が見込まれることを踏まえると、指定都市と道府県の役割分担のあり方としては、権限を移す方向性だけでなく、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。

都道府県の関与の見直し	運用による対応	
認定こども園の認定・認可 ○ 認定こども園に関する認定等の事務は、都道府県知事が行うこととされていた。	連携による窓口の一元化(広島市・広島県) ○ 県市双方の有益な行政サービスの提供のあり方を検討するため、それぞれ実施している類似の行政サービスを洗い出し、住民の視点に立って県・市の連携や役割分担を整理。	施設の共同設置・共同化(京都市・京都府)
認定こども園法の一部改正(H24) ○ 大都市部の保育需要の増大に機動的に対応できるよう、認定こども園の認定・認可等の事務について、指定都市・中核市も行うことが可能とされた。 ○ なお、指定都市・中核市が認可等を行うに当たっては、広域的な見地に基づく適正配置等の観点から、都道府県との事前協議が必要とされた。	【公営住宅】 ○ 県営住宅・市営住宅について、募集案内の相互配布の実施や、県市双方の窓口での入居申込みを可能とするなど、入居募集業務の共同化を開始。	【動物愛護センター】 ○ 動物愛護法の規定により、都道府県や指定都市等は、動物愛護センターを設置するものとされている。
認定こども園法の一部改正(R5) ○ 令和4年地方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は形式化しているとの指摘があったことを踏まえ、都道府県への「事前協議」から「事前通知」へと改正された。	【試験研究】 ○ 県市それぞれの工業技術センターについて、企業からの技術相談を迅速かつ的確に解決可能な技術担当者につなぐための合同窓口の設置や、双方が保有する技術や機器の一覧を掲載するポータルサイトを運営。	○ 府と市の動物愛護センターが京都市内に2か所あることによる非効率を解消するため、府市共同による京都動物愛護センターを設置。
		【消防学校】 ○ 消防組織法の規定により、都道府県は消防学校の設置が義務付けられているほか、指定都市も消防学校を設置することが可能とされている。 ○ 平成29年に府立消防学校を、市立消防学校の敷地内に移転。消防職員の教育訓練を共同で実施。

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。

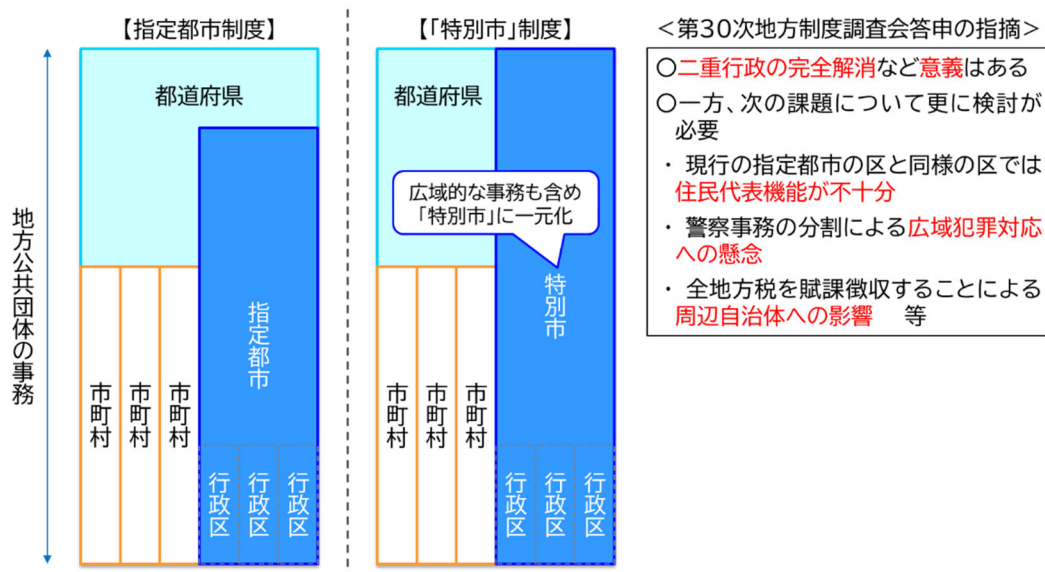


図 7 指定都市制度と「特別市」制度の比較

（「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な。
- 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な。

【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な。
- 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な。

- 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。

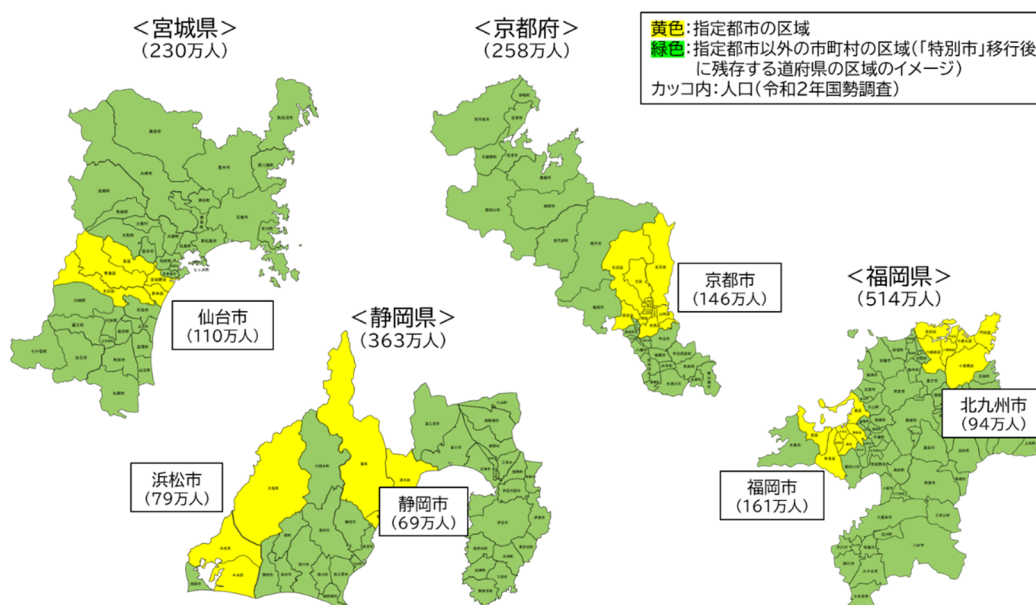


図 8 「特別市」を設置する際に残存する道府県の区域が面的に連続しない場合の当該区域のイメージ

- 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しつつ、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場合があることも踏まえつつ、「特別市」において一定の負担を担うなど、負担のあり方

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・穴戸常寿・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の指摘もある。
- また、仮に、多極分散の観点から、いわば地域を代表するような中核性を有する都市に適用されることが想定されるものとするのであれば、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可否を検討することが考えられるものであるが、後述するように、市町村の廃置分合や大都市法に基づく特別区の設置といった基礎自治体に係る制度は関係地方公共団体の意向により手続が開始される一方、都道府県の廃置分合については基本的には法律により決められるものとなっており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、住民投票の可否に関し、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。

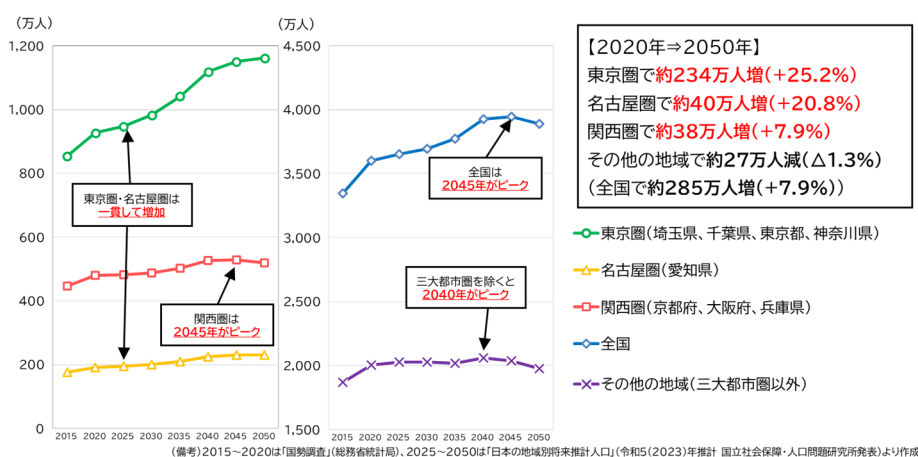


図 10 三大都市圏とその他の地域の高齢者人口の推移

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。

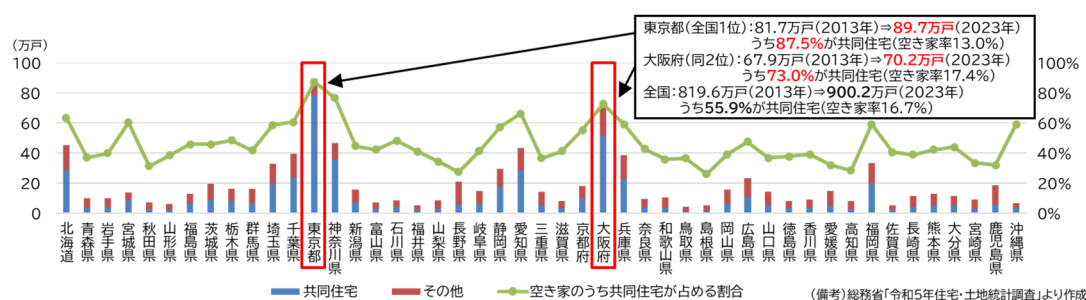


図 11 空き家戸数

- 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。

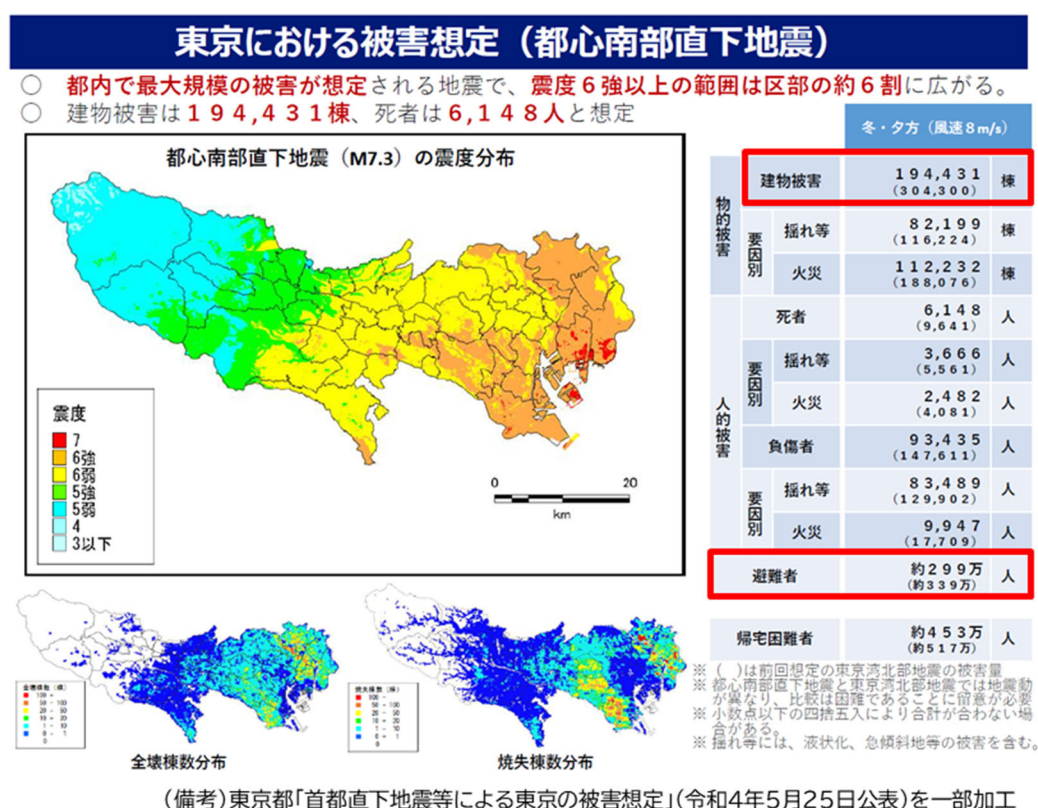


図 12 東京における被害想定

- 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。

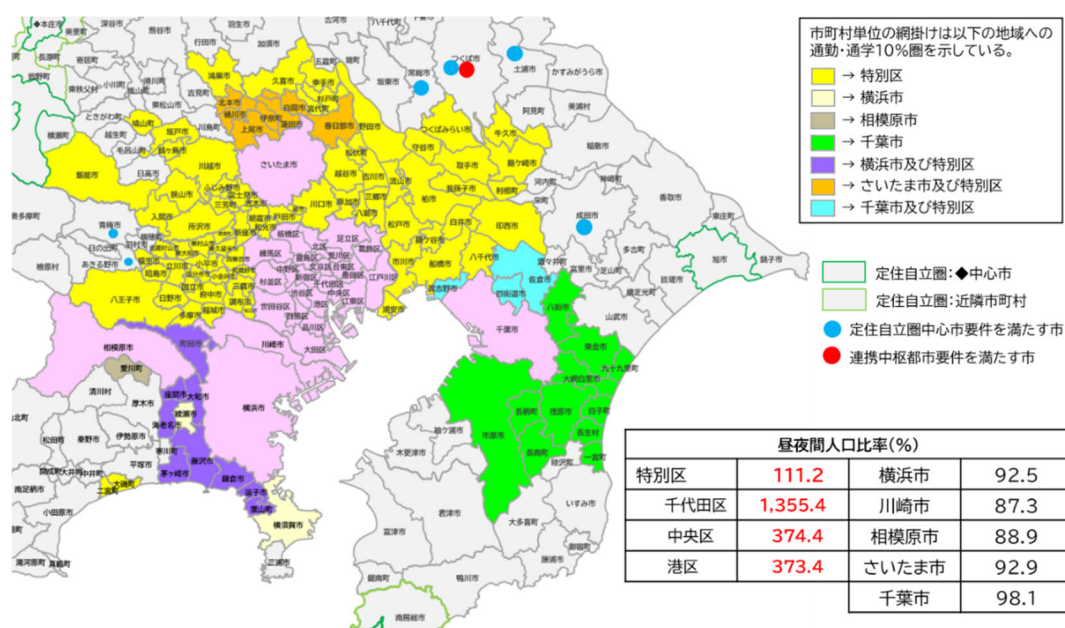


図 13 三大都市圏における面的な広がり（東京圏）

- 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 ※映像通報システムの導入	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。

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い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、比較的リソース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。

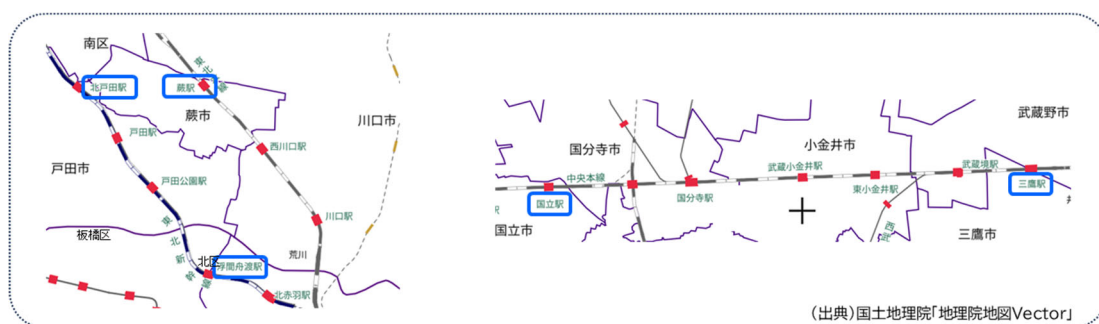


図 15 出口によって市区町村が異なるなど市区町村境に近接している駅の例

- 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から、このような広域連携が十分に進んでいるとはいいがたい。」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間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。