

審議項目 2 議論の着眼点

第34次地方制度調査会の審議項目(審議項目2関係部分)

2.「大都市地域における行政体制」の在り方について

※今回、主に議論する項目

2-1 大都市地域が果たすべき役割

- 国全体で、将来にわたり、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供するための方策が課題となる中、大都市地域はどのような役割を果たしていくべきと考えられるか。
- 大都市地域が果たすべき役割に照らし、今後あるべき大都市制度をどのように考えるべきか。

2-2 いわゆる「特別市」の意義

- 考え得る大都市制度の一つとして提案がなされている「特別市」については、制度化した場合の国全体における意義や住民にとってのメリット・デメリットをどのように考えるか。

2-3 「特別市」の制度化を検討する場合の論点

- 「特別市」の制度化を検討する場合、以下のような点をどう考えるか。

2-3-1 広域事務への影響等

- これまで都道府県が担っていた広域事務や連絡調整事務への影響として、どのようなものがあるか。また、これについての対応方策について、どう考えるか。
- 広域事務については、いずれの地域でも影響が生じるものと、地域によって影響が異なるものがあるのではないか。
- 「特別市」が、当該区域以外において広域的な役割を果たすとの議論があるが、これを仕組みとして担保することは可能か。

2-3-2 財産・施設や議員・職員への影響等

- 広域事務以外に、都道府県が有する財産・施設や、都道府県議会議員・都道府県職員の取扱い等、「特別市」と「残存する都道府県」に分割することが及ぼす影響として、どのようなものがあるか。

2-3-3 財政への影響等

- 「特別市」「残存する都道府県」「全国の地方公共団体」のそれぞれに関し、財政面でどのような影響が生じると考えられるか。現行制度上、財源調整機能が及ばない財源超過額の拡大が生じる等の課題がある場合、どのような対応方策が考えられるか。

2-3-4 大都市制度以外への影響

- 長年にわたり定着してきた都道府県の区域を分割することにより、大都市制度以外にも、都道府県制度そのものの在り方や、現在の区域を前提に行われてきた国の事務や国民生活に及ぼす影響について、どう考えるか。

2-3-5 「特別市」の設置手続

- 「特別市」の設置手続に関し、以下のような点をどう考えるか。

2-3-5-1 指定都市と都道府県の間での協議

- 事務配分や財産処分、施設の取扱い等が課題となることを踏まえ、事前に、指定都市と都道府県との間で協議を行う必要性についてどう考えるか。

2-3-5-2 住民の意思確認

- 「特別市」の設置についての住民の意思確認の在り方として、どのような方式・どのような範囲で確認を行うことが適切と考えられるか。

2-4 住民自治等の確保

- 大都市地域における住民自治や住民代表機能の在り方をどう考えるか。その上で、「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」を巡る指定都市と都道府県の主張

○ 指定都市側と都道府県側の主張の相違は、以下のとおり(今回の議論に関する部分)。

指定都市側の主張

2-3 「特別市」の制度化を検討する場合の論点

2-3-2 財産・施設や議員・職員への影響等

- ➡施設の移管・統廃合・費用負担等について、「特別市」と都道府県の協議により対応方針を決定。
- ➡施設によっては、住民の利便性の観点から、当面「特別市」にそのまま設置する可能性も。

2-3-3 財政への影響等

- ➡「特別市」は市域の地方税を一元的に徴収。
- ➡財政調整については、地方交付税制度により対応することが望ましい。それでもなお、「特別市」と都道府県の財源配分に著しい不均衡がある場合、「財政調整交付金」等の形で調整を行う仕組みの導入を検討。

2-3-4 大都市制度以外への影響

- ➡各種選挙制度への影響等を含め、国をはじめ様々な関係者と議論を深めていく必要。

2-3-5 「特別市」の設置手続

- ➡「特別市」に移行する指定都市と都道府県との間で協議が必要。
- ➡市単位の住民投票により住民の意思を確認する必要がある(特別市以外の都道府県民には、都道府県が提供する住民サービス、都道府県の名称等を含め、直接的な不利益は与えない)。

都道府県側の主張

2-3 「特別市」の制度化を検討する場合の論点

2-3-2 財産・施設や議員・職員への影響等

- ➡「特別市」は都道府県の区域外となるため、指定都市の区域内にある道府県有施設は、移転や移管等を検討する必要。
- ➡移転や移管等に係る費用は莫大。原因者である指定都市に対して、負担を求めていくことも考えられる。

2-3-3 財政への影響等

- ➡「特別市」が市域の地方税を一元的に徴収すれば、残存する都道府県の歳入は大幅に減少。
- ➡地方交付税制度では「留保財源」は保障されない。指定都市側が主張する「財政調整交付金」等の方策は具体的内容や実効性が不明であるほか、「特別市」の税収を区域外に交付することが市民の理解を得られるのか疑問。

2-3-4 大都市制度以外への影響

- ➡国政選挙の区割りの見直し、国の出先機関の再配置や分割等も必要。

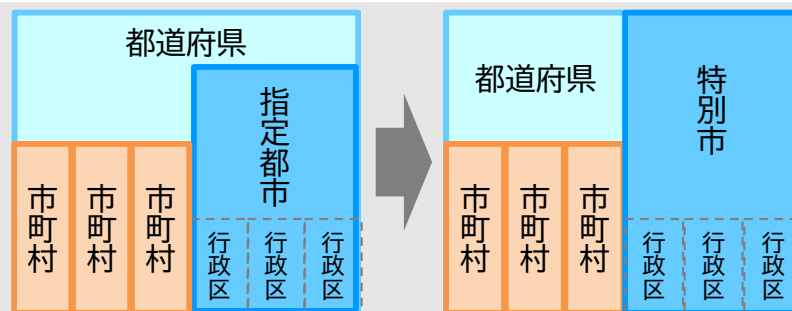
2-3-5 「特別市」の設置手続

- ➡仮に法制化されたとしても、人口・面積要件のみならず、住民投票のあり方や周辺自治体への影響を考慮した移行手続が必要。
- ➡住民投票は都道府県単位で行うべき(「特別市」に移行すれば、残された都道府県民に大きな影響が生じることは明らか)。

※指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト報告書(令和7年11月)、全国知事会「大都市制度のあり方に関する検討プロジェクトチーム 中間とりまとめ(令和8年7月)」をもとに事務局作成

(参考)「特別市」のイメージ

- ・都道府県に包含されない一層制の地方公共団体。
- ・広域的な事務を含め「特別市」に一元化。



2-3-2 財産・施設や議員・職員への影響等

指定都市側の主張

2-3-2 財産・施設や議員・職員への影響等

- ➡施設の移管・統廃合・費用負担等について、「特別市」と都道府県の協議により対応方針を決定。
- ➡施設によっては、住民の利便性の観点から、当面「特別市」にそのまま設置する可能性も。

都道府県側の主張

2-3-2 財産・施設や議員・職員への影響等

- ➡「特別市」は都道府県の区域外となるため、指定都市の区域内にある道府県有施設は、移転や移管等を検討する必要。
- ➡移転や移管等に係る費用は莫大。原因者である指定都市に対して、負担を求めていくことも考えられる。

現行制度について

- 自治体の廃置分合に関し、関係自治体間の協議等の手続を定めている例として、「市町村合併特例法」や「大都市地域特別区設置法」の例がある。
- これらの法律に基づき、市町村合併や指定都市の廃止・特別区の設置を行う際には、財産処分のほか、議員定数、職員の移管に関する事項等について、事前に関係自治体間で協議し、協定書を作成することとされている。

「特別市」について

- 「特別市」が、都道府県を分割し、都道府県に包括されない1層制の地方公共団体を創設するものだとなれば、以下のような影響が生じる。
- 自治体は、事務を実施するために必要な財産や職員を備えるものであり、新たに「特別市」と都道府県が担うこととなる事務に応じて、財産や職員の取扱いを判断することとなるのではないか。

財産処分：自治体の施設は区域内に設置されることが原則であることから、「特別市」の域内にある都道府県の施設については、施設の性質に応じて、市域外への移転・「特別市」への移管・区域外設置等の取扱いを定める必要。

また、都道府県が有する債務を「特別市」との間でどのように分割するかも検討する必要。

職員の移管：都道府県の職員の一定数を「特別市」に移管する必要。

議員定数：地方自治法上、地方議会の議員定数は条例で定めることとされている。「特別市」に移行する場合、都道府県議会議員は「特別市」の域内から選出されなくなり、新たに「特別市」の議会の議員の定数を条例で定める必要。

- これらの事項について、法制度で取扱いを一意に定めることは困難であることから、大都市地域特別区設置法の手続と同様に、事前に指定都市と都道府県の間で協議する仕組みが必要と考えられるか。

2-3-3 財政への影響等

指定都市側の主張

2-3-3 財政への影響等

- ➡「特別市」は市域の地方税を一元的に徴収。
- ➡財政調整については、地方交付税制度により対応することが望ましい。それでもなお、「特別市」と都道府県の財源配分に著しい不均衡がある場合、「財政調整交付金」等の形で調整を行う仕組みの導入を検討。

都道府県側の主張

2-3-3 財政への影響等

- ➡「特別市」が市域の地方税を一元的に徴収すれば、残存する都道府県の歳入は大幅に減少。
- ➡地方交付税制度では「留保財源」は保障されない。指定都市側が主張する「財政調整交付金」等の方策は具体的内容や実効性が不明であるほか、「特別市」の税収を区域外に交付することが市民の理解を得られるのか疑問。

現行制度について

- 団体間の財源の不均衡については、地方交付税制度による調整が行われている。

「特別市」について

- 「特別市」が、都道府県を分割し、市域の地方税を一元的に徴収するものだとなれば、都道府県との間で財源の不均衡が生じる可能性。
- このような財源の不均衡については、地方交付税による調整がまず行われると考えられる。その上で、以下のような論点があると考えられるか。

(1)全国の自治体との関係

- ・ 「特別市」の財源超過額と都道府県の財源不足額が拡大する場合、トータルで見た財源不足額が従前よりも増加する。交付税総額が変化しないとすれば、他の自治体に配分される交付税の額に影響が生じるのではないか。

(2)残存する都道府県との関係

- ・ 指定都市市長会は、地方交付税による調整の対象外である「留保財源」の減少に関し、「新たな調整の仕組み」により対応することを提言。その具体的な内容や額について当事者間で利害が対立する可能性も高く、単に当事者間の協議に委ねるのではなく、制度として位置付けなければ、実効性は担保できないのではないか。

➡関係資料p6～7

地方交付税について

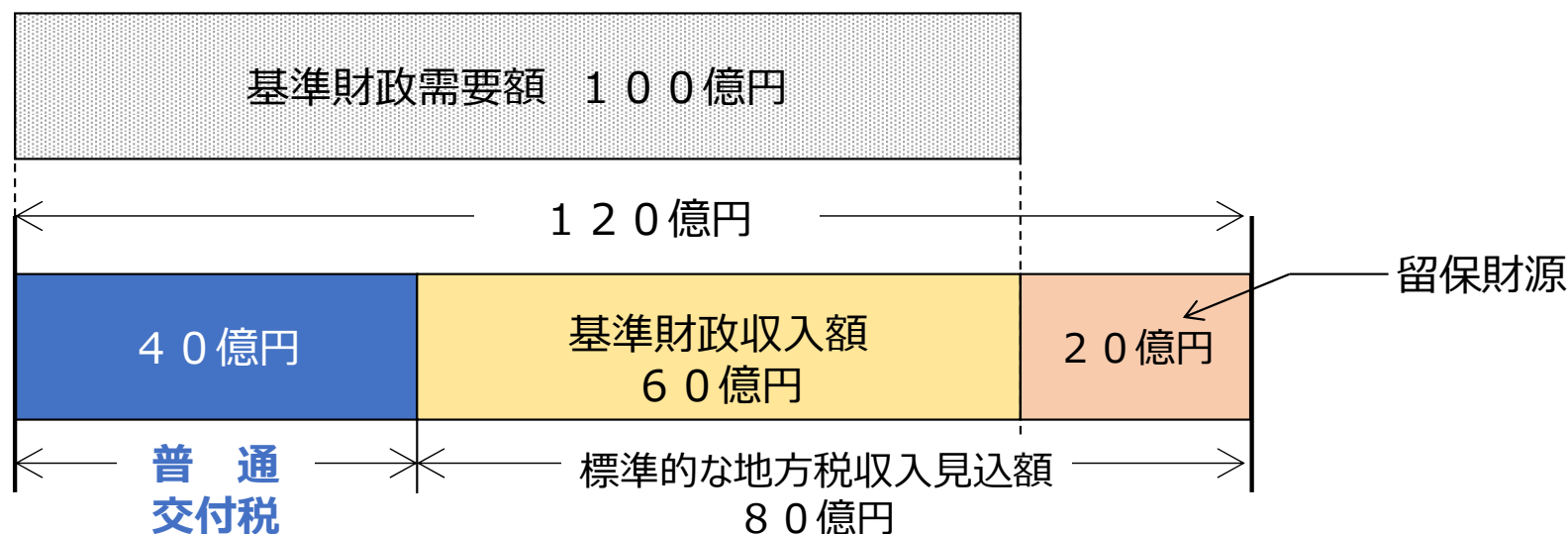
- 所得税、法人税、酒税、消費税の一定割合及び地方法人税の全額とされている地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するためのものである。

総 額： 所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額

計算方法： 普通交付税 は、基準財政需要額 が 基準財政収入額 を超える団体に対して交付

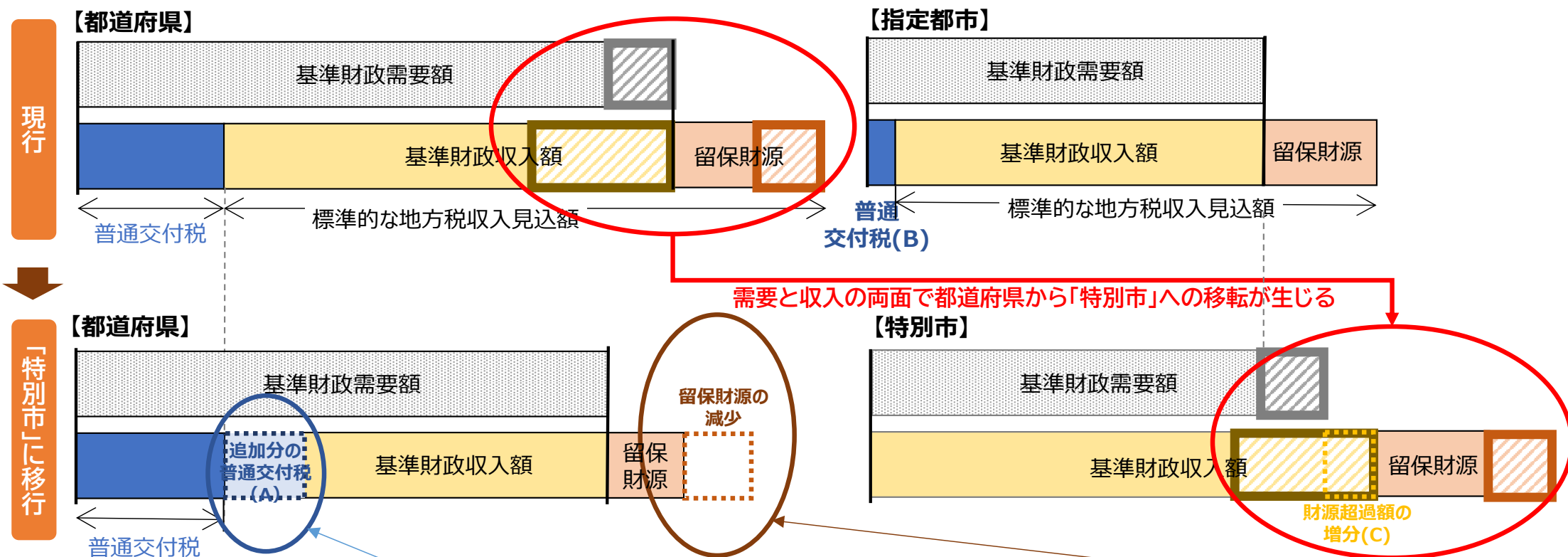
- 基準財政需要額：当該団体の標準的な財政需要として、各行政項目ごとに下記の算式により計算した額の合算額
単位費用 × 測定単位 × 補正係数
- 基準財政収入額：当該団体の標準的な財政収入として、各税目ごとに下記の算式により計算した額の合算額
標準的な地方税収入見込額 × 75%(譲与税については100%)

○ 算定例：



「特別市」が実現した場合の財政への影響(理論上のイメージ)

- 「特別市」に移行する場合、従前の都道府県の「基準財政需要額」「基準財政収入額」「留保財源」のうち市域内に相当する部分が「特別市」に移転。
- 「基準財政需要額」の移転額 < 「基準財政収入額」の移転額であり、かつ、「特別市」が不交付団体となる場合のイメージは以下のとおり。



論点①：他の自治体への影響(財源不足額の拡大)

- ・ 「特別市」が不交付団体となる場合、都道府県税の減収により追加で措置すべき交付税額(A)が、従前の指定都市への交付税額(B)よりも大きくなるため、トータルの財源不足額が拡大。
- ・ 交付税総額が変化しないとすれば他の自治体に配分される交付税の額に影響が生じる。

論点②：都道府県への影響(留保財源の減少)

- ・ 「留保財源」は交付税による財政調整の対象外。

指定都市側は、「特別市」に生じる財源超過額の増分(C)の一部を、「財政調整交付金」の形で都道府県に交付すること等を提言

2-3-4 大都市制度以外への影響

指定都市側の主張

2-3-4 大都市制度以外への影響

➡各種選挙制度への影響等を含め、国をはじめ様々な関係者と議論を深めていく必要。

都道府県側の主張

2-3-4 大都市制度以外への影響

➡国政選挙の区割りの見直し、国の出先機関の再配置や分割等も必要。

現行制度について

○ 現行、都道府県は行政主体である他、行政区画として社会に定着しており、地方自治制度以外の国の事務等についても、行政区画としての都道府県を基礎的な単位として行われているものが存在する。

「特別市」について

○ 「特別市」が47都道府県を前提とした行政区画を変更するものだとなれば、仮に「特別市」が設立される場合、地方自治制度以外の国の事務等について、新たな行政区画に応じた取扱いとするか、従来の行政区画に応じた取扱いを引き継ぐか等について、制度所管省庁において検討が必要と考えられるか。

➡関係資料p8～10

行政区画としての都道府県が基礎的な単位とされている制度の例

① 国の事務が都道府県単位で行われているもの	国政選挙 統計 等
② 国の地方支分部局が都道府県ごとに設置されているもの	都道府県労働局 等
③ 法律により設立される団体が都道府県ごとに置かれているもの	行政書士会 社会保険労務士会 等
④ 民間事業者の経済活動等に関して都道府県単位で運用・制度化されているもの	最低賃金 健康保険(協会けんぽ) 都道府県別漁獲可能量 等

2-3-5 「特別市」の設置手続

指定都市側の主張

2-3-5 「特別市」の設置手続

- ➡「特別市」に移行する指定都市と都道府県との間で協議が必要。
- ➡市単位の住民投票により住民の意思を確認する必要がある(特別市以外の都道府県民には、都道府県が提供する住民サービス、都道府県の名称等を含め、直接的な不利益は与えない)。

都道府県側の主張

2-3-5 「特別市」の設置手続

- ➡仮に法制化されたとしても、人口・面積要件のみならず、住民投票のあり方や周辺自治体への影響を考慮した移行手続が必要。
- ➡住民投票は都道府県単位で行うべき(「特別市」に移行すれば、残された都道府県民に大きな影響が生じることは明らか)。

現行制度について

(都道府県の廃置分合)・国が法律で定めることとされ、当該法律は憲法95条の「一の地方公共団体に適用される特別法」として、住民投票を要する。また、都道府県議会の議決を経て、都道府県の申請に基づき都道府県合併を行うことも可能。

(市町村の廃置分合)・市町村議会の議決を端緒として、都道府県議会の議決を経て都道府県知事が定める。

・指定都市の廃止・特別区の設置に関する手続を規定した「大都市地域特別区設置法」では、指定都市と都道府県の議会の議決を経て、関係市町村における住民投票を要することとされている。

「特別市」について

○「特別市」が都道府県を分割するものだとなれば、「特別市」への移行手続は、現行の「都道府県の廃置分合」「市町村の廃置分合」の例を踏まえて検討することが考えられるか。その際、以下のような点について、どのように考えられるか。

①手続の端緒：自治体側の発意によるものか、国が定めるものか

②住民の意思確認のあり方：議会の議決のほか、住民投票の要否・住民投票を行うとした場合の範囲

○また、財産処分、議員定数、職員の移管に関する事項等については、事前に指定都市と都道府県の間で協議する仕組みが必要と考えられるか。

➡関係資料p11～14

自治体の廃置分合に係る手続

	都道府県の廃置分合		指定都市の廃止・特別区の設置	市町村の廃置分合
	法律による廃置分合	申請に基づく都道府県合併		
手続の端緒	国による法律の制定	関係都道府県の議会の議決 ➡国への申請	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 ➡都道府県への申請
住民投票	関係都道府県での住民投票 (憲法95条に基づく)	—	関係市町村での住民投票 (大都市地域特別区設置法に基づく)	—
決定	法律の施行	内閣による処分 (国会承認を要する)	総務大臣による処分	都道府県知事による処分 (都道府県議会の議決を要する)