資料３

中間報告（素案）

1. 「国・都道府県・市町村間の役割分担」の在り方

2000 年分権改革[1]は、当時の我が国を取り巻く社会経済情勢の変化に対応するため、国の役割を外交・防衛等に重点化するとともに、「市町村優先の原則」「関与の法定主義」「対等・協力の関係の構築」といった基本的な考え方の下、「国・都道府県・市町村間の役割分担」を整理・法定した。

ここで確立した、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ね、地方公共団体が創意工夫をもって住民のニーズに沿った行政サービスを提供するとの考え方に変わりはない。

その上で、2000 年分権改革当時から地方公共団体の事務処理を取り巻く環境に生じた以下の変化への対応を模索する必要がある。

- 人口減少局面となり、地方公共団体の人材確保が困難となるなど行政サービスの提供体制の持続可能性が危ぶまれている。
- 2000 年分権改革後に進展した NPM[2]の下、一連の事務の流れを可視化し、広域連携や外部化（アウトソーシング）、共通化・標準化等の技法を用いて、最も効率的で効果的な事務処理の在り方を追求する考え方が定着している。
- デジタル技術の進展により、住民との近接性や、現場での情報管理の必要性などの事務処理主体の選択に係る制約を、技術的に解消することが可能となってきている。

これらの変化に伴い、国・都道府県・市町村間の役割分担の具体化として、市町村の事務をより適切な実施主体に割り当てることや、事務処理を効率化するためのプラットフォームを提供すること、ばらつきがある人口減少の進度を踏まえた市町村間の連携等の調整を行うことなどが新たに求められるようになっている。

こうした、「国・都道府県・市町村間の役割分担」に関する制度・解釈・運用上の見直し（アップデート）により確保される市町村の事務処理体制によって、各地域における行政課題に向き合い、創意工夫をもって対応することを可能とすること（アクティベート）を検討する必要があるのではないか。

(1)2000 年分権改革以降の地方公共団体を取り巻く環境の変化と国・地方関係に与えた影響

[1]平成7年7月に成立した地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会の勧告事項を中心に、平成 12 年4月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」により行われた改革をいう。

[2] 経営学的なアプローチを重視した公的部門改革により業務の有効性及び効率性を実現する手法をいう。New Public Management の略。

①2000 年分権改革以降の地方公共団体を取り巻く環境の変化

地方公共団体を取り巻く環境は、2000 年分権改革当時と比較して以下のような変化がみられる。

（人口）

2000 年当時、人口はいまだ増加傾向にあったが、現在は、人口減少局面に入るとともに少子高齢化が加速度的に進行し、生産年齢人口が大幅に減少して、社会構造が大きく変容している。これに伴い社会課題は複雑・高度化し、その対応が求められるようになっている。

（職員）

2000 年当時、職員数は過去最大の水準（約 320 万人）であったが、その後、厳しい財政や地域経済の状況等を背景とした歳出削減・定員管理や外部化の広がりに伴い、大幅に減少（約 281 万人（2025 年））している。現在は、人口減少に伴い人材不足が深刻化している。

（業務プロセス）

2000 年当時、地方公共団体の事務は、民間委託や第三セクターといった手法は用いられつつも、自ら一体的に実施することが基本であったが、現在は、NPM の考え方の下で BPR[3]等の技法に触れ、事務を一連の業務プロセスとして捉え、それを分割し、適切な実施主体に割り当てる手法が定着している。

（情報システム）

2000 年当時、情報システムは各地方公共団体で自ら整備することが基本であったが、現在は、情報システムのネットワーク化が進み、全国又は広域の単位で共同処理する仕組みや機構も設けられるようになっている。

（地方公共団体に期待する行政スタイル）

2000 年当時、地方公共団体には、2000 年分権改革の成果を活かし、自らの判断と責任の下で、地域ごとに特色ある政策課題に取り組むことが期待されていた。現在もこの方向は維持しつつ、各分野における取組状況の見える化が進み、行政サービスの差異が明確化しつつある。

②2000 年分権改革後の環境の変化が国・地方関係、都道府県・市町村関係に与えた影響

（ⅰ）国・地方関係に与えた影響

2000 年分権改革は、それまでの全国的な統一性、公平性を重視する中央集権型行政システムが、行政権限の国への過度の偏在をもたらし、行政の非効率化等の弊害を生じさせているとの問題意識を背景として、地方公共団体

[3] 業務プロセスそのものの再構築を図ることをいう。Business Process Reengineering の略。

の自主性・自立性を高め、住民に身近な行政は身近な地方公共団体が担っていくことを基本的な考え方とするものであった。

2000 年分権改革における関与の法定化により、国による地方公共団体への制度的な接触の透明性が確保され、その後の第二次地方分権改革[4]における義務付け・枠付けの見直しにより地方公共団体の事務処理の自由度が高められた。

これらの改革の基本的な考え方が定着を見せる中、国・地方関係を取り巻く環境に以下のような変化がみられるのではないか。

- 複雑化する国際社会や激甚化する災害、感染症などのこれまで想定されてこなかった事態への対処が求められる一方で、各府省の人的リソースはひっ迫している。
- 地方公共団体への非制度的な関与の廃止は、一方で、国・地方間のコミュニケーションの希薄化をもたらし、地方公共団体の事務処理の実態や課題の十分な把握が困難になっている。

各府省は、新たな関与のルールの下において、

- 計画策定の法定などの定型的な手法
- 技術的助言としての通知（その前提としての資料の提出の要求を含む。）などの誘導的な手法

を多用するようになったが、これらは新たな事務負担を生むのみならず、期待する効果が必ずしも表れていないのではないか。

（ii）都道府県・市町村関係に与えた影響

国・地方間の変化と同様に、都道府県・市町村間においても、都道府県のリソースのひっ迫、都道府県・市町村間のコミュニケーションの希薄化が生じ、都道府県がかつてのような調整能力を発揮できない状況となっているのではないか。

2000 年分権改革以降、市町村は自主的な広域連携、外部化や官民連携などの民間活用、デジタル技術の活用等により事務執行上の課題に対応してきたが、小規模な市町村においては、こうした対応方策を検討する余裕すらないという声も聞かれる。

このような中において、奈良県の「奈良モデル[5]」や秋田県の「機能合体[6]」な

---

[4] 平成 18 年 12 月に成立した地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進委員会の勧告に基づき、第1次から第4次までの「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」により行われた一連の改革をいう。

[5]「市町村合併に代わる奈良県という地域にふさわしい行政のしくみ」として、人口減少・少子高齢社会を見据え、「地域の活力の維持・向上や持続可能で効率的な行財政運営をめざす、市町村同士または奈良県と市町村の連携・協働のしくみ」をいう。

[6]例えば観光振興や道路の維持管理のように、県と市町村に重複又は類似する業務については、

ど、都道府県が積極的に枠組みを設け、広域連携の推進や都道府県の補完・支援に積極的な役割を果たし、市町村と総力を結集して行政サービスの維持に向けて取り組んでいる例もみられる。

一方で、このような枠組みの有無は都道府県ごとに異なり、枠組みが設けられている場合であってもその態様には差異がある。

（2）「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデート

①「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートの必要性

（1）で見てきたように、2000 年分権改革以降、「市町村優先の原則」の考え方の下、権限移譲、義務付け・枠付けの見直しや市町村合併が進められてきたが、近時において、人口減少や少子化の急速な進行に伴い世帯構成や労働力需給等の社会構造が変化し、課題が新たな局面を迎え、2000 年分権改革当時に整理された市町村の行政サービスの提供体制の持続可能性が危ぶまれている。

その一方で、地方公共団体間の連携や国・地方公共団体以外の主体の活用、AIを含むデジタル技術の進展は、地方公共団体の事務処理を取り巻く環境に以下のような変化をもたらしている。

（ⅰ）地方公共団体間の連携、国・地方公共団体以外の主体の活用の進展の影響

2000 年分権改革によって、事務の性質が明確となり、それを前提とした地方公共団体間の連携や国・地方公共団体以外の主体の活用が進展を見せた。これらの過程においては事務の BPR が不可欠であり、これにより事務を一連の業務プロセスとして捉え、それを分割し、適切な実施主体に割り当てる手法が定着を見せた。

（ⅱ）AI を含むデジタル技術の進展の影響

2000 年分権改革当時、住民による申請手続等は各地方公共団体の窓口で対面により実施されていたが、現在はこれらをオンラインで行うことが可能となり、住民との近接性という事務処理の前提の一つが変化している。

加えて、多くの業務がシステム化されるとともに、LGWAN[7]や住民基本台帳ネットワークシステム等のネットワークで繋がれ、マイナンバー制度の情報連携等、地方公共団体間や国との間でデータのやりとりが瞬時に行われるようになり、現場での情報管理の必要性という前提条件にも変化が生じている。

双方が一体化し又は共同して実施することにより、住民サービスの向上、業務の効果的・効率的実施、行政コストの縮減等を図ることをいう。

[7] 地方公共団体の組織内ネットワーク（庁内 LAN）を相互に接続し、地方公共団体相互のコミュニケーションの円滑化や情報の共有による情報の高度利用を図ることを目的とした、高度なセキュリティを維持した行政専用の閉域ネットワークワークをいう。Local Government Wide Area Network の略。

このような、地方公共団体の事務が可塑的なものであるとの認識の浸透と事務処理主体選択の制約条件の変化により、2000 年分権改革当時に最適と思われた事務の整理について、改めて現代の環境に適合する形に並べ替えることが可能となっているのではないか。

具体的には、市町村が担っている事務のうち、その性質上、必ずしも市町村が行う必然性がないものについて、より適切な主体に割り当て直すことや、事務処理を効率化するためのプラットフォームを提供すること、ばらつきがある人口減少の進度を踏まえた市町村間の連携等の調整を行うことなどが考えられるのではないか。

2000 年分権改革が目的としてきた、地方公共団体が創意工夫をもって住民のニーズに沿った行政サービスを提供する体制を、今後も持続可能なものとしていくため、「国・都道府県・市町村間の役割分担」に何らかの制度・解釈・運用上の変化を与え、アップデートすることを検討する必要があるのではないか。

②「国・都道府県・市町村間の役割分担」についてのこれまでの検討の枠組み

（ⅰ）二度の分権改革の枠組み及び方針の特徴

2000 年分権改革及び第二次地方分権改革（以下「二度の分権改革」という。）の枠組みについては、時限的に設置された法定の委員会が総理への勧告権を持つことで、短期集中で推進された点に特徴がある。

その推進は、事務全体を見て課題を洗い出し、抽出されたメルクマールに個別制度を当てはめ、見直していくという方針により行われた結果、国・地方に関係する制度を、悉皆的かつ体系的に整理することに寄与した。

その一方で、各府省の関心がメルクマールへの該当・非該当に集中し、所管制度を主体的に見直し、新たな国・地方の役割分担や関与の類型に基づいて組み替えるには十分至らなかったのではないか。

（ⅱ）地方六団体を介した意見表明の枠組みの拡充とその課題

これまで地方から国への意見表明の枠組みとして、地方六団体[8]を通じた意見表明の機会の充実が図られてきた。

しかしながら、個々の団体間で意見の相違がある場合の地方六団体における意見集約や、国が制度改正を行う場合における地方六団体の意見聴取のタイミングの難しさなどから、当初期待されたような活用は十分なされていないのではないか。

---

[8] 地方自治法第 263 条の 3 に規定する「全国的連合組織」をいう。「全国的連合組織」に該当するものは、全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会の六つである。

（iii）地方分権改革における「提案募集方式」の機能と制約

地方分権改革における「提案募集方式[9]」は、ボトムアップで個別具体の事務執行に係る課題を解消するとともに、重点募集テーマの設定により分野横断的な課題解決にも寄与している。

他方で、個別の地方公共団体の提案に基づくものであるという性質上、二度の分権改革のように悉皆的・体系的な見直しを行うものとはなっていないのではないか。

また、提案募集の対象は既存制度における事務・権限の移譲及び規制緩和とされており、事務執行の最適化のための新規制度の立案については、提案があっても十分には対応できていないのではないか。

③「国・地方関係の最適化」の考え方と枠組み

（ｉ）「国・地方関係の最適化」の考え方

（1）で見てきたような環境の変化や、近年の AI・デジタル技術のさらなる進展等も踏まえ、2000 年分権改革により確立した国・地方関係を前提として、市町村による行政サービスの提供が住民から見て最も適切な手法・主体により行われるよう、事務の処理や主体を規律している個別の法制度について最適な形にする「国・地方関係の最適化[10]」が求められるのではないか。

（ii）「国・地方関係の最適化」の枠組み

これまで見てきた枠組みの特徴や課題を踏まえると、国と地方公共団体との間でインタラクティブに意見交換がされ、国・地方双方の実需にアドホックに対応しつつも、一定の体系性を持った対応を可能とする枠組みが求められているのではないか。

こうした考え方は、第3回専門小委員会において、長野県の阿部知事からも以下のように示されている。

・国と地方の協議の場の実質化や、府省ごとの国と地方の協議の場の開催など政策の立案段階から国と地方で共同作業を行い、政策を共同で決定

---

[9] 二度の分権改革における委員会勧告方式に替えて平成 26 年から内閣府において実施している地方分権改革の推進方式であり、個々の地方公共団体等から事務・権限の移譲等に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行うものをいう。

[10] 地方分権改革による事務の類型化や関与の法定化等によって事務配分や事務処理に関連する制度の透明性と可塑性が高まったことを前提として、広域連携や外部化に関する制度が充実し、さらにデジタル技術の進展により、地方公共団体の事務の担い手を組み替えることができるようになっている。こうした組替えを住民福祉の充実に最もふさわしい形で行うことを本報告において「最適化」と表現している。

「最適化」は、国からのトップダウン、地方からのボトムアップのいずれかのみによって成されるものではなく、住民目線で最も効率的・効果的で持続可能な行政サービスを目指して取り組むことが必要である。

するなど、「国と地方が一体で成果を上げるような仕組み」が必要ではないか。

この点、国と地方公共団体が連携・協力する形の推進体制が整備されているデジタル行財政改革会議[11]の取組は、ここで述べられているような仕組みの先例として参考になるのではないか。

これらを踏まえ、実務者や有識者の参画の在り方、国・地方の双方から積極的な提案が行われるためのインセンティブの創出、期限設定の有無など、この枠組みを実効性のあるものとするための在り方について、検討することが必要である。

④「地域における担い手の最適化」の考え方とその枠組み

（ⅰ）「地域における担い手の最適化」の考え方

③により構築された新たな国・地方関係の下においても、個別の市町村における人口減少の進度、行政サービスの提供能力や地理的状況等の実情によっては、なお行政サービス提供体制の持続可能性が危ぶまれる場合もある。こうした課題を抱える市町村においても行政サービス提供の持続可能性を確保するために、その提供主体・手法の組み合わせを最適なものとする「地域における担い手の最適化」が求められるのではないか。

（ⅱ）「地域における担い手の最適化」の枠組み

「地域における担い手の最適化」は、域内市町村の参画の下、都道府県が域内の市町村職員の状況やAX/DXの進度等を踏まえて個別の市町村の事務処理の持続可能性の分析を行うとともに、その結果に基づき、広域連携、広域での外部化や官民連携などの民間活用、NPO等との連携、AI・デジタル技術の活用等の組み合わせが都道府県内で最適化されるよう調整することを可能とする枠組みが必要ではないか。

この枠組みにおいては、都道府県・市町村双方から具体的の提案を可能とするとともに、地方自治法における位置付け、期限設定の有無、都道府県への支援など、この枠組みを実効性のあるものとするための方策について、検討することが必要である。

（3）二つの枠組みで用いる具体的な手法とその方向性

[11]令和5年に内閣官房に設置され、利用者起点で我が国の行財政の在り方を見直し、デジタルを最大限に活用して公共サービス等の維持・強化と地域経済の活性化を図り、社会変革を実現するために開催された会議をいう。同会議の下に、デジタル庁、総務省、一部の全国的連合組織が参画する「国・地方デジタル共通基盤推進連絡協議会」を置き、国と地方の協力の枠組みの下でシステムの共通化等について検討が進められた。

①AI を含めたデジタル技術の活用

（ⅰ）地方公共団体を取り巻くデジタル技術に関する環境の変化

近年、クラウドコンピューティングの活用等を背景に、ガバメントクラウド上に整備され、機能・帳票・データ形式等が標準化された基幹業務システムの利用が始まり、共通性が高い業務・システムを広域で共同処理することが可能となっている。

AI エージェントの登場など急速な進展が見込まれる AI 技術は、高度な技術を適切なガバナンスの下で効果的に利活用することが求められている。

ネットワーク化の進展に伴い、個々の地方公共団体のセキュリティ上の不備が全体に影響を及ぼすようになる一方で、AI 技術の高度化によりサイバー攻撃は著しく高速化しており、地方公共団体におけるサイバーセキュリティ対策の強化が喫緊の課題となっている。

（ⅱ）AI を含めたデジタル技術の活用の方向性

上述のとおり、近接性や住民情報の保有など、これまで事務処理主体の選択の前提となっていた条件に変化が生じる中、均質性や迅速性等が求められる場合に、国や都道府県が積極的な役割を果たすことが必要ではないか。

特に、サイバーセキュリティ対策や AI 活用については、基準の作成や基盤の提供などについて、国やこれに準ずる主体が今後果たすべき役割を検討することが必要である。

②地方公共団体間の連携

（ⅰ）これまでの市町村合併と広域連携

これまで、市町村合併と広域連携は交互に重点が置かれ、平成の合併後は、多様な手法の中から地域の実情に応じて最も適したものを市町村が自ら選択する自主的な広域連携の取組[12]が進められてきた。

（ⅱ）地方公共団体間の連携に関する近年の動向

一部の法定事務では、社会経済情勢の変化等を踏まえ、法制度として広域連携を義務付けたり、広域連携を後押しするための都道府県の役割を明確化するなどの例が出てきている。

・後期高齢者医療：都道府県の区域ごとに全ての市町村が加入する広域連合の設置を義務付け

・消防：消防の広域化の位置付けを明確にし、都道府県に推進計画策定を努

12 中心市と近隣市町村が相互に役割分担して連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能等を確保する定住自立圏や、圏域の設定を指定都市や中核市の発意に委ね、近隣市町村を含む圏域で都市機能を維持確保する連携中枢都市圏などの広域連携の取組を推進

力義務化

・水道：広域連携の推進を都道府県の責務とした上で、計画策定・協議会の設置の手続等を法定

（iii）地方公共団体間の連携の方向性

市町村における行政サービスの持続可能性を確保する観点から、制度を所管する府省や都道府県には、市町村の事務処理の実態を適時適切に確認し、課題（事務処理体制等）を把握した上で、必要に応じて、市町村に対し、事務の広域的な処理等に係る助言を行う役割がより強く期待されるのではないか。

さらに、各府省や都道府県には、次のような役割を果たすことも期待されるのではないか。

・都道府県：市町村同士の広域連携に係る利害調整等を行い、必要に応じて都道府県自ら補完・支援を行うなど、都道府県内の事務執行の最適化を図る役割

・制度所管府省：特に広域連携を求める必要性が高い事務について、上記例に見られるように、個別法で広域連携を制度的に担保していく方法を検討する役割

（iv）三大都市圏における広域連携

三大都市圏においては、これまで連携の必要性が指摘されてきたが、国による特段の支援措置は講じられておらず、また、資源制約による課題が顕在化していないこと等から、取組の進捗が十分には見られてこなかった。

しかしながら、三大都市圏においても、東京都以外は人口が減少する状況に転じた中で、三大都市圏が日本全体の経済を牽引し、国際的な競争力を保ちつつ、低い出生率や急速な高齢化の進行などに伴う生活環境の課題を解決していくことが求められる。

このため、三大都市圏においても必要な協力体制を構築し、市町村間の広域連携を適切に行っていくことが求められるのではないか。また、そのために必要な支援措置を国が講じることの要否について、2.「大都市地域における行政体制」の在り方に関する議論を踏まえて検討することが必要である。

③国・地方公共団体以外の主体の活用

（ｉ）広域での外部化の現状

2000年分権改革以降、事務を一連の業務プロセスとして捉え、それを分割し、適切な実施主体に割り当てる手法が定着し、施設管理に係る指定管理者の活用や、ゴミ収集などの現場業務の外部委託などの外部化の手法が広く用いられるようになった。

こうして切り出された事務については、デジタル技術を背景として、自治体ク

ラウドのように複数の市町村が共同で外部化を行うことも可能となってきた。

このような広域での外部化を都道府県が中心となって行うものとして、上下水道分野での法人の設立や自治体情報セキュリティクラウドの運営などの例も見られる。

さらに、これを全国単位で行うものとして地方共同法人を用いる手法があり、全国単位での外部化の効果として、行政の効率化に加え、住民・事業者の利便性に大きく寄与する例も見られる。

（ii）国・地方公共団体以外の主体の活用の方向性

個別の事務において、市町村単独での外部化、都道府県単位での外部化、全国単位での地方共同法人の活用等から最適な手法を選択できる環境の整備が必要ではないか。その際には、当該事務が近接性を要するか、高度専門人材が確保できるか、事務内容が画一性を有するものか、デジタル技術の活用が有効か、といった要素を考慮することが求められるのではないか。

都道府県単位での事務の共通化・共同化を通じた外部化については、外部化の手法・対象業務の決定やその前提となる市町村の事務見直し等における市町村間の調整が必要であるが、その推進にあたっては都道府県が積極的な役割を果たしていくことが求められるのではないか。

全国単位の広域での外部化については、全国一元的な制度の運用主体となる地方共同法人の活用が適切な場合、地方の発意を基礎として、制度所管府省が法制上・財政上の措置について積極的な役割を果たしていくことが求められるのではないか。なお、全国的なネットワークを有する郵便局のより一層の活用を進めることも考えられるのではないか。

（iii）政策企画段階からの官民連携

近年、地域づくりに関する事務等において、事務の執行のみならず、戦略策定等の提案から執行までを一貫して官民連携で行う事例が見られる。

こうした事例を踏まえ、従来よりも広範な官民連携を推進することが考えられるのではないか。この際、民間企業の活動は都道府県の域内にとどまらないことから、より広い圏域での連携である広域リージョン連携の取組をさらに進めていくことが考えられるのではないか。

（4）「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートと地方議会及び住民自治の在り方

従来、主に長が直接執行する事務について、議会の監視や住民監査請求などの手法が用いられてきたが、広域連携や外部化の進展に伴い、従来型の長と議会・住民の関係のみでは実効的に民意を反映し、監視をすることが困難になっているのではないか。

今後、より一層広域連携や外部化が進められるとすれば、長による事務執行の総合マネジメントの状況や成果に対して、意思決定機関たる議会や主権者である住民が評価・監視する仕組みが必要ではないか。

（5）今後の検討の方向性

上記で検討してきた「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに関し、国・都道府県・市町村が一体となって「国・地方関係の最適化」や「地域における担い手の最適化」を進めていく方針や国や都道府県に期待される役割の変化等を的確に反映する趣旨から、地方自治法第１条の2や第２条の改正を含め、制度・解釈・運用上の見直しについて、今後さらに検討を深める必要があるのではないか。

加えて、以下の個別の論点についても引き続き検討を深める必要があるのではないか。

- 「提案募集方式」などの二度の分権改革の取組の成果を生かしつつ、「国・地方関係の最適化」の枠組みにおける、実務者や有識者の参画の在り方、国・地方双方から積極的な提案が行われるためのインセンティブの創出、期限設定の有無など、この枠組みを実効性のあるものとするための在り方
- 「地域における担い手の最適化」の枠組みにおける、地方自治法における位置付け、期限設定の有無、都道府県への支援など、この枠組みを実効性のあるものとするための在り方
- 2.「大都市地域における行政体制」の在り方の議論も踏まえて、大都市が「地域における担い手の最適化」の枠組みにおいて果たすべき役割
- サイバーセキュリティ対策や AI 活用に関し、基準の作成や基盤の提供などについて、国やこれに準ずる主体が今後果たすべき役割
- 三大都市圏においても、必要な協力体制を構築し、市町村間の広域連携を適切に行っていくために必要な支援措置を国が講じることの要否

2.「大都市地域における行政体制」の在り方

大都市地域[13][14]には、人口や産業が高度に集積し、地方公共団体の区域を超えて市街地が連坦するとともに、生活圏・経済圏が行政区域を超えて広がっている。こうした大都市地域においては、とりわけ規模・能力が大きな地方公共団体が存在するところ、指定都市制度や都区制度といった特有の大都市制度が設けられ、社会経済情勢の変化に応じて改正がなされてきた。

これまでの大都市制度の改正は、主に大都市と都道府県の間の事務配分の合理化・適正化の観点からなされてきたものと考えられる[15]。他方、大都市とそれ以外の市町村との関係に関しては、必ずしも主要な課題として認識されていなかった。

これは、大都市地域が全体として人口増加局面にあるときには、各市町村が各々で人的・財政的リソースを確保し、行政サービスを執行することがある程度可能であったからではないかと考えられる。

しかしながら、近年、大都市地域についても多くの地域で人口減少局面にあり、中心となる大都市は、当面、比較的人口規模が維持されるものの、それ以外の市町村では人口減少が急速に進行し、特に大都市から地理的に離れた遠隔地の市町村では、専門職をはじめ人材確保が困難な状況となっている。

また、国際的な都市間競争に対応する観点からは、これまで以上に大都市が経済をけん引する役割が重要となるが、その際には市町村の区域を超えた大都市地域で都市インフラ整備等に取り組むことも重要と考えられる。

このような変化はいずれも、地方公共団体の経営資源が制約される中、大都市地域全体として、いかに合理的に行政サービスを提供していくかを問うものであり、これまでのように、大都市と都道府県との関係性から考えるだけでは十分な対応ができないものと考えられる。

これらを踏まえれば、今後の大都市制度の在り方は、大都市地域における「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資するものとなるよう、都道府県と大都市のみならず、その他の市町村を含めた「大都市地域における担い手の最適化」という観点から検討する必要があるのではないか。

(1)「特別市」制度を検討する意義

[13]ここでは、指定都市・特別区を大都市という。

[14]指定都市・特別区及びその周辺の市町村から成る地域を大都市地域という。

[15] 昭和31年の指定都市制度発足以降、都道府県との間の「二重行政」等の指摘を踏まえ、基本的には都道府県の事務を指定都市に移譲する方向で改正がなされてきたほか、平成 26 年には、指定都市都道府県調整会議等の指定都市と都道府県の間の事務処理に関する調整の枠組みが制度化された。特別区については、昭和27年にはその事務処理の範囲が限定されたものの、昭和39年以降は福祉事務所や保健所の事務等をはじめ、都から累次の権限移譲がなされている。

都道府県に包括されない一層制の地方公共団体を創設する「特別市」[16]の制度化については、主として人口減少下で持続可能な大都市制度を確立する観点や、大都市が中心となって圏域全体の経済を活性化させる観点から提案がなされているところ。

・ ヒアリングでは、指定都市側から、「特別市」の設置により指定都市と都道府県の「二重行政」が解消され、事務の合理化や意思決定の迅速化が図られるほか、「特別市」がその能力を生かして周辺の市町村を水平補完することや、都道府県が周辺の市町村への補完にリソースを集中できるようになることで、大都市地域全体で限られたリソースを有効活用し、行政サービスの持続可能性を高められる旨の主張がなされた。

・ これに関し、「特別市」による周辺市町村の補完の対象とする事務や地理的範囲など、実際に当該補完がどの程度行われるかについては、その時々の政治情勢等により左右される可能性があり、実効性を担保するためには、制度として義務付けることが必要ではないかといった議論があった。

このような点も踏まえた上で、「特別市」を実効的な制度として実現することが可能だとすれば、大都市地域における「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資する一つの方策として位置付けることは考えられるのではないか。

① 「特別市」の制度化による効果

仮に「特別市」を制度化した場合、指定都市の区域においては、現在都道府県が処理している事務を含め、原則として地方公共団体が処理すべき事務を「特別市」が一元的に処理することとなる。

これまで、指定都市と都道府県の間では、同種の事務を重複して実施する、両者が密接する行政分野の事務を分担することにより調整が必要となる、或いは指定都市の事務処理に都道府県が関与するといった、いわゆるタテの「二重行政」が指摘されてきたが、これらは「特別市」の制度化により解消されるのではないか。

結果として、市域内の事務に関しては、これまで指定都市と都道府県がそれぞれの事務に必要な人員体制を整備し予算措置を実施してきたことに比べ、スケールメリットによる効率化が図られるほか[17]、意思決定の一元化により、行政課題に

---

[16] 昭和 22 年に制定された地方自治法には「特別市」に関する規定が設けられていたが、実際に指定されることのないまま、昭和 31 年に制度上廃止され、代わって指定都市制度が創設された経緯がある。また、第 30 次地方制度調査会においても「特別市（仮称）」について検討が行われたが、「二重行政」の解消等の意義が認められる一方で、住民代表機能の在り方や周辺自治体への影響等について課題が指摘され、制度化には至っていない。

[17] 「特別市」の設置に伴い、①これまで指定都市と都道府県で類似の事務を実施してきたものについては、実施主体が「特別市」に一元化されることによりスケールメリットによる効率化が図られる一方、②これまで都道府県が一元的に実施してきた事務については、実施主体が「特別市」と都道府県に分かれることでスケールデメリットによる非効率化が生じる可能性がある。①と②のどちらの影

迅速に対応することが可能となるのではないか。

② 「特別市」の制度化に係る課題・論点

一方、「特別市」は、これまで二層制を前提としてきた地方自治制度を大きく変更するものである。

このため、「特別市」制度を創設する場合は、以下のような課題・論点について制度的な対応を要することとなるが、真に実効的な制度を構築できるかという点で、なお懸念があり、引き続き検討が必要ではないか。

（ｉ）広域事務への影響等

これまで都道府県が担ってきた事務については、都道府県と「特別市」の間で、以下のようなヨコの「二元行政」に対応するための新たな調整の必要が生じ、事務執行が非効率化する面もあるのではないか。

類型	生じ得る課題
社会サービス資源の不足	都道府県単位で社会サービス資源を充足するための調整を実施していたものに関し、調整主体が分かれる（例：医療提供体制、私立学校の設置認可等）。
行政サービスの非効率化	都道府県が有するインフラ等に係る事務について、インフラの所有区分に加え、管理執行を担う職員も含めて実施主体が分かれる（例：流域下水道等）。
組織体制の非効率化	都道府県が実施していた事務全般に関し、別々に人員体制を整備し予算措置を行うこととなるため、スケールデメリットが生じる。 なお、現行指定都市が担っていない事務で、人員・体制やノウハウを十分有しないものについては、移行後の体制整備が課題となる（例：警察、河川管理、砂防・地すべり・急傾斜地対策等）。

このような課題には、「特別市」と都道府県の間で、地方自治法上の事務の共同処理や個別の協議を行う等により対応することも考えられるが、安定的な事務執行を担保するためには、具体的な調整の仕組みを当事者に委ねるのではなく、制度化する必要があるのではないか。

また、「特別市」は、指定都市と同様、市町村事務のノウハウを豊富に有するほか、職員や税源の移管を受けることで、指定都市以上に充実した人的・財政的

響が大きいかについては、個別の団体の状況にもよると考えられる。

リソースを有することとなる。その能力を用いて周辺市町村の事務を補完することは、大都市地域全体で合理的に行政サービスを提供していく観点から有効な方策と考えられるのではないか。

他方で、「特別市」による補完が実際にどの程度行われるかは、その時々の政治情勢等により左右される可能性があり、実効性を担保するためには、制度として義務付けることが必要ではないか。その際、対象とする事務や地理的範囲、都道府県による市町村の補完との役割分担について、あらかじめ明確に整理しておく必要があるのではないか。

（ii）財産・施設や議員・職員への影響等

地方公共団体は、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。

まず、現在の指定都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、市域外への移転や「特別市」への移管、区域外設置等の取扱いを定める必要があるほか[18]、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があるのではないか。

また、都道府県議会議員は「特別市」の域内から選出されなくなることも踏まえ、新たに「特別市」の議会の議員の定数を条例で定める必要があるのではないか[19]。

これらの事項については、「特別市」への移行前に取扱いを定める必要があり、事前に指定都市と都道府県の間で協議する仕組みを制度化する必要があるのではないか。

（iii）財政への影響等

「特別市」の市域内の地方税が「特別市」に帰属する結果、「特別市」と都道府県の財政にどのような影響が生じるかについては、指定都市側と都道府県側で異なる主張がなされている。また、指定都市と都道府県のそれぞれの財政状況や人口比率等が個別の地域ごとに異なることから、「特別市」が実現した場合の財政への影響も地域ごとに大きく異なると考えられる。

他方で、一定程度の財源の不均衡が生じる可能性が否定できないとすれば、そのような場合に備えた対応方策の検討が必要ではないか。

---

[18] 地方公共団体の事務所（都道府県庁や市役所等）の位置は条例で定めることとされ、「事務所の位置を定め又はこれを変更するに当つては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない」とされている（地方自治法第4条第2項）。また、図書館、体育館、公園等の公の施設は、当該地方公共団体の区域内に設置されることが原則であるが、他の地方公共団体の協議により、区域外に設置することも可能とされている（地方自治法第 244 条、第 244 条の3）。

[19] 地方公共団体の議員定数は、条例で定めることとされている（地方自治法第90条及び第91条）。

財源の不均衡については、現行の地方交付税制度による調整を基本とすることが考えられるものの、以下の点については現行制度では対応できないため、特に検討が必要ではないか。

- 地方交付税による財源調整を行う場合、都道府県の財源不足額の増加等により、他の地方公共団体に配分される地方交付税の額に影響が生じる可能性があること。
- 地方交付税の算定上、基準財政収入額に算入されない「留保財源」は、各地方公共団体が地域の実情に応じた独自の施策を展開するための財源となっているが、「特別市」の設置により都道府県の税収が減少すると留保財源も減少し、都道府県の自主的な行政運営に影響が生じることとなる。これに関し、「特別市」から都道府県への新たな交付金制度のような対応等、どのような対応が考えられるか検討が必要であること。

（ⅳ）住民自治等の確保

「特別市」は、都道府県に包括されない一層制の地方公共団体であることから、「特別市」の住民は、都道府県の知事と議員に係る選挙権を有さず、「特別市」の市長と議員に係る選挙権のみを行使することとなる。このことは、意思決定の一元化により、市域内の行政課題に対して迅速に対応することが可能となるという面もあるのではないか。

また、指定都市には都道府県の事務・権限の多くが移譲されている結果、都道府県の指定都市の区域における事務・権限は他の市町村の区域におけるそれに比べて小さいにもかかわらず、人口規模の大きい指定都市から選出される都道府県議会議員の数が多くなっているとの指摘があるところ、「特別市」の制度化がこのような課題を解消するという面もあるのではないか。

他方で、「特別市」は従来の都道府県事務も担うため、所掌事務の幅は更に広がることとなり、指定都市以上に、住民に身近な行政サービスの適切な提供や住民意思の的確な反映が課題となるところ、市長と議員のみでこれに十分応えられるかという課題もあるのではないか。

これを踏まえると、一層制の地方公共団体としての一体性・機動性の確保とのバランスも踏まえつつ、住民自治や住民代表機能を担保するため、少なくとも、指定都市における住民自治に係る取組[20]も参考に、更なる取組の強化やそのための制度的対応が必要ではないか。他方で、このような対応では不十分だとすれば、かつて制度上存在した「特別市」[21]を参考に、何らかの住民代表機能

[20] 例えば、新潟市においては、行政区単位の施策について区地域協議会が市長に意見を述べる等の取組が行われている。

[21] 昭和 31 年以前に地方自治法上の制度として存在した「特別市」では、行政区に公選の区長が置かれていた。また、昭和27年から49年までの間、特別区には、区議会が知事の同意を得て選任する

を持つ行政区を置くことも考えられるのではないか。

（ｖ）大都市制度以外への影響

現在、都道府県は行政主体である他、行政区画としても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、以下のように、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。

仮に「特別市」が制度化される場合、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、制度を所管する各府省において検討が必要となるのではないか。

類型	該当し得る例
国の事務が都道府県の区域を単位として行われているもの	国政選挙、統計調査等
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
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
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

（vi）「特別市」の設置手続

（ｉ）～（ｖ）の課題について制度的な対応を行った上で、仮に「特別市」を制度化する場合には、その設置手続について、以下のような観点を踏まえた検討が必要ではないか。

- 手続の端緒を地方公共団体側の発意によるものとする場合、都道府県や指定都市の議会の議決を要することとするか。
- 財産・施設・職員の取扱いや「特別市」の議員定数に関し、事前に指定都市と都道府県の間で協議する仕組みを制度化する必要があるか。また、協議が整わない場合の取扱いをどのように定めるか。
- 住民への影響を踏まえ、住民投票の要否や、実施する場合にどのような単位で行うべきかについて検討が必要か。その際、「特別市」の設置が都道府県の分割であることや、「特別市」の設置が残存する都道府県の区域の住民に与える影響の程度を踏まえる必要があるか。

（2）今後の検討の方向性

区長と公選の議員が置かれつつも、都の内部的団体と位置付けられていた。

以上のとおり、「特別市」の制度化は、市域内における事務配分の合理化・効率化や意思決定の一元化による行政課題への迅速な対応という点で一定の意義があると考えられる一方、実効的な制度の構築という点ではなお懸念があるのではないか。

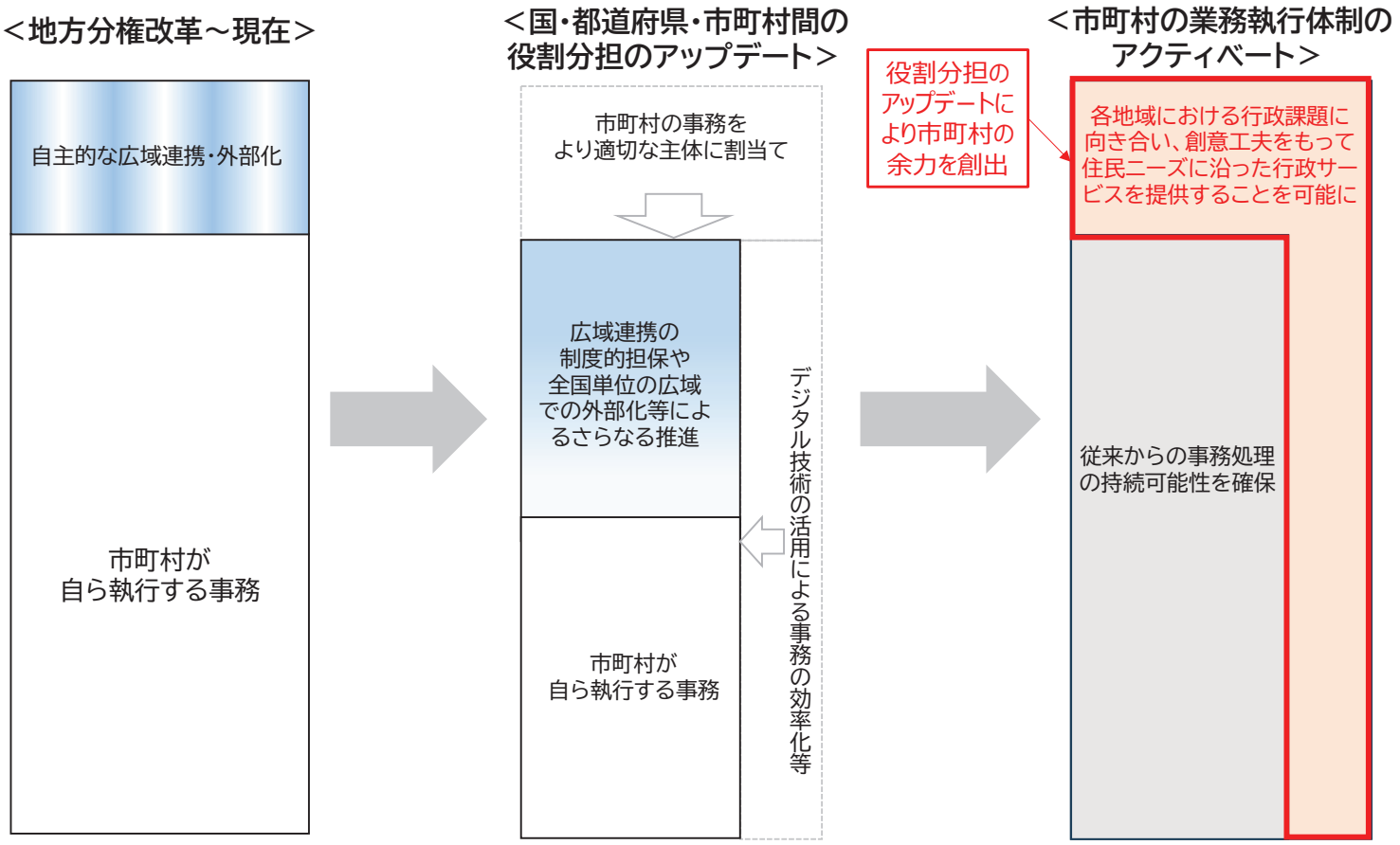
その上で、人口減少下における持続可能な行政体制の構築や圏域全体の経済活性化といった、「特別市」に係る問題提起の底流にあるものを改めて受け止めつつ、今後の大都市制度の在り方は、大都市地域における「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資するものとなるよう、都道府県と大都市のみならず、その他の市町村を含めた「大都市地域における担い手の最適化」という観点から検討する必要があるのではないか。

その際には、「特別市」に関する議論も踏まえ、人口減少下においても比較的規模・能力が維持される大都市の人的・財政的リソースを、どのように生かすことができるかという観点が重要ではないか。

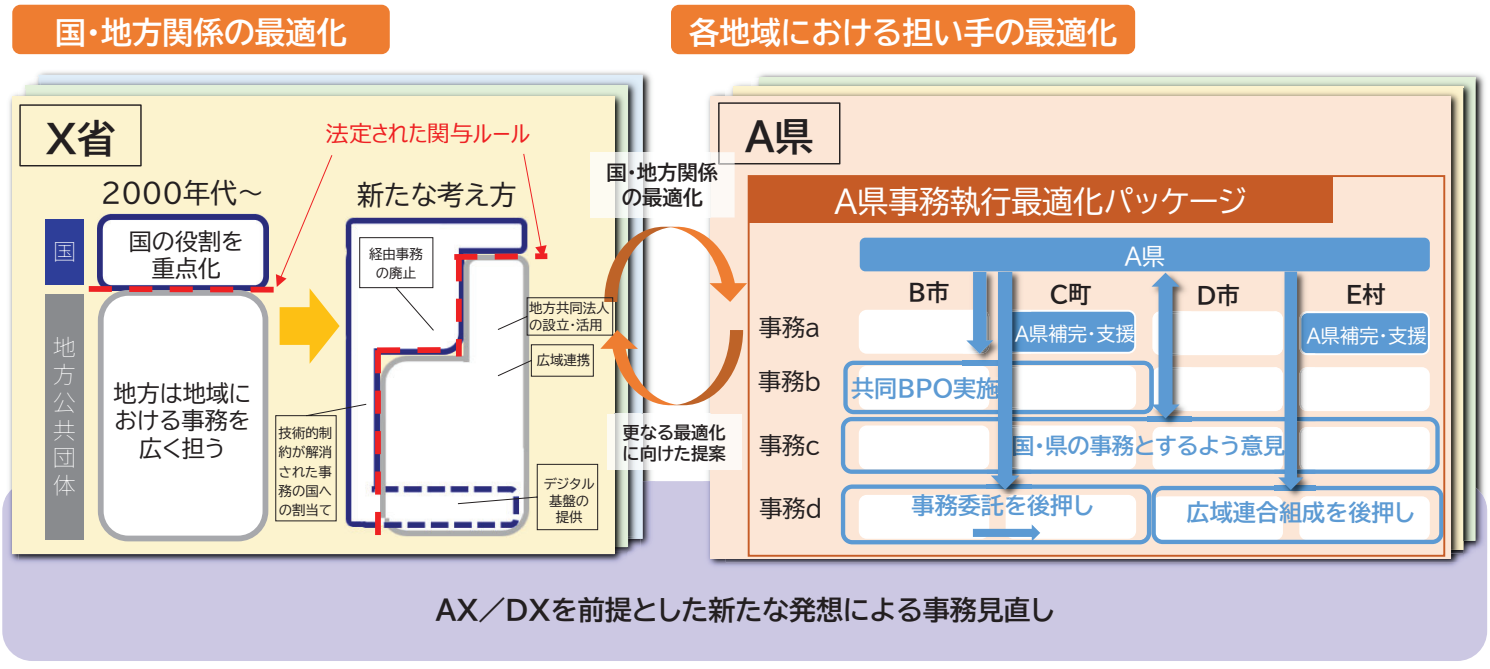
例えば、大都市以外の市町村では人口減少と高齢化が急速に進行しており、人材確保が困難な状況となっていることから、これらの市町村の行政サービスの持続可能性の担保に関し、都道府県に加えて、基礎自治体としてのノウハウを有する大都市が一定の役割を担うことも考えられるのではないか。

また、今後の経済成長に資するよう、公共交通や都市再開発等、経済成長の基盤となる都市インフラ整備において豊富な実績を有する大都市を中心に、大都市地域全体で取組を進める体制を整えること等が考えられるのではないか。

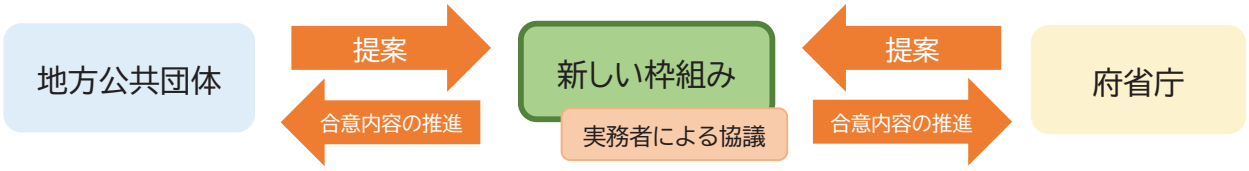
【参考①】国・都道府県・市町村間の役割分担のアップデートのイメージ



【参考②】国・地方関係の最適化と各地域における担い手の最適化のイメージ



国・地方関係の最適化に向けた協議の枠組み



【参考③】役割分担のアップデートと地方議会・住民自治の在り方

長と議会・住民の関係性の変化のイメージ

