参考資料２

議論の着眼点集

（第６回～第11回専門小委員会資料抜粋）

審議項目1関係

「国・都道府県・市町村間の役割分担」の在り方について

第34次地方制度調査会の審議項目（審議項目1関係部分）

1.「国・都道府県・市町村間の役割分担」の在り方について

1－1 地方分権改革以降の社会経済情勢の変化と地方行政を巡る取組

○ 2000年の地方分権改革以降、基礎自治体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、その後の社会経済情勢の変化とも相まって、簡素で効率的な行政を指向する行政改革が進められ、外部化や広域化、デジタル技術の活用といった課題解決の手法が定着・広がりを見せている。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る中で、こうした地方分権改革以降の社会経済情勢の変化と地方行政を巡る取組の変遷について、どう見るか。

1－1－1 地方公共団体における事務処理の現状

○ 社会経済情勢の変化に伴う課題に対し、様々な対応をしてきた地方公共団体の現状について、どう考えるか。とりわけ、行政サービス提供の持続可能性の観点から、市町村における法令に基づく事務の処理の状況について、どう考えるか。

1－1－2 各府省における取組

○ 現場における担い手不足など、地方公共団体における事務処理上の課題に対応する観点から、危機意識を持って取り組んでいる各府省の対応や、国と地方の意思疎通の在り方について、どう考えるか。

1－2 取組の加速化

○ 人口減少等の急速な進行に伴う社会構造の変化により、課題の解決がより困難化し、公務人材に求められる役割も変容しつつある中で、地方公共団体における事務処理の現状や、これまでの各府省における取組等を踏まえると、行政分野・地域・事務の性格に応じ、事務自体や事務処理方法、制度上の事務配分の見直し、デジタル技術の実装、市町村間の水平連携や都道府県の補完・支援などの広域連携等の取組を加速化させることが適当と考えるか。

○ 適当と考える場合、これらの取組を通じて、住民に対して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国・都道府県・市町村間の役割分担や関係の在り方について、どう考えるか。さらに、当該役割分担の在り方等を実現するため、どのような制度面及び制度以外の面での対応が考えられるか。

1－2－1 AIを含めたデジタル技術の活用の方向性

○ 取組を進めていく上で、急速に進展するAIを含めたデジタル技術の時宜に適った活用の在り方について、どう考えるか。

1－2－2 地方公共団体間の連携の方向性

○ 地方公共団体間の連携については、一部事務組合や広域連合等を活用した市町村間の事務の共同処理に加え、経済成長と人口の「ダム機能」を目指した連携中枢都市圏構想、観光や産業振興、防災分野などを中心とした都道府県の区域を超えた単位での広域連合、広域リージョン連携などの取組が進められてきたが、どのような性格の事務について、どのような連携を進めていくことが考えられるか。

1－2－3 国・地方公共団体以外の主体の活用の方向性

○ 国・地方公共団体以外の主体の活用については、全国で統一的な事務処理が可能なものに地方共同法人を活用する例や、公権力の行使に当たらない事務に民間法人を活用する例などが見られるが、どのような性格の事務について、どのような主体を活用することが考えられるか。

1－2－4 地方議会及び住民自治の在り方

○ 上記の取組を進めていくことで、事務の執行の現場と住民との関わりが多様化し得るが、住民にとって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、地方議会が担うべき役割やガバナンスの確保の在り方、住民自治の在り方について、どう考えるか。

第34次地方制度調査会の審議項目（審議項目1関係部分）

1.「国・都道府県・市町村間の役割分担」の在り方について

1－3　各行政分野において取組を進めていくための枠組み

○　各行政分野において、事務自体や事務処理方法、制度上の事務配分の見直し、デジタル技術の実装等の取組を進めていくためには、国・地方間でどのような枠組みが必要と考えられるか。

1－3－1　既存の枠組みとの関係

○　例えば、地方公共団体の事務処理の在り方を分野横断的に検討する　既存の枠組みとして、地方分権改革やデジタル行財政改革の推進体制があるが、取組を進めるに当たって、これらの枠組みとの関係をどのように考えるか。

1－4　各地域において取組を進めていくための枠組み

○　各地域において、国・地方間での1－3の取組を前提として、地域の特性を踏まえた市町村間の水平連携や都道府県の補完・支援などの広域連携等の取組を進めていくためには、都道府県・市町村間でどのような枠組みが必要と考えられるか。

1－1　地方分権改革以降の社会経済情勢の変化と地方行政を巡る取組

2000年の地方分権改革の基本的な考え方

○　2000年の地方分権改革は、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た取組み。
　地方公共団体の役割については、地方公共団体の自主性、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。

地方公共団体の事務処理を取り巻く環境の変化

○　地方公共団体の事務処理を取り巻く環境を2000年と現在とで比べると、以下のような変化が見られるのではないか。

（人口）
・　2000年当時、人口はいまだ増加傾向にあった。
・　現在は、人口が減少フェーズに入るとともに、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。これに伴って社会課題は複雑・高度化し、その対応が求められるように。

（職員）
・　2000年当時、職員数は過去最大の水準（約320万人）。
・　その後、厳しい財政や地域経済の状況等を背景に、歳出削減や定員管理が強く求められ、職員数は大幅に減少（約281万人（2025年））。現在は、人口減少に伴い人材不足が深刻化。

（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3セクターは用いられつつも、自ら一体的に実施することが基本。
・　現在は、NPMの考え方の下でBPR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。

（情報システム）
・　2000年当時、情報システムは各団体で自ら整備することが基本。
・　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。

（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、地方分権改革の成果を活かし、自らの判断と責任のもとで、地域ごとに特色ある政策課題に取り組むことを期待。
・　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や格差への許容度が低下。

1－1　地方分権改革以降の社会経済情勢の変化と地方行政を巡る取組

環境の変化と役割分担の基本的な考え方との関係

○ 「市町村優先の原則」や、「企画立案から管理執行までを一貫して実施」といった役割分担の基本的な考え方は、2000年当時の地方公共団体を取り巻く環境を前提ないし制約条件としていた面があるのではないか。今日に至る環境変化に即して、役割分担の考え方自体を見直す必要はないか。

地方公共団体や各府省の取組

○ こうした変化に対応するため、近年、地方公共団体や各府省において、従来の役割分担の考え方からは導かれない事務処理上の工夫が見られるところ。こうした動きは、役割分担の基本的な考え方の見直しを求めるものと捉える必要があるのではないか。

国と地方の意思疎通の在り方

○ 2000年以降、国の施策に地方の意見を反映させるための仕組み（地方六団体への事前情報提供制度、国と地方の協議の場等）が創設されてきたところ。役割分担について検討する上で、こうした仕組みをどのように活かしていくべきか。

1－2　取組の加速化

役割分担の基本的な考え方のアップデート

○ 地方公共団体における事務処理の在り方に関して、1－1でみたような方向での変化が認められるとすれば、これに見合うような役割分担の基本的な考え方へのアップデートを体系的に検討する必要があると考えられるか。

新たな役割分担の基本的な考え方に基づく事務の割り当て

○ 新たな役割分担の基本的な考え方に基づく事務の割り当てについては、
① 法令により標準的な国・都道府県・市町村への事務の割り当てを定めつつ
② 地域の実情に即して都道府県・市町村間での柔軟な調整を可能とする
ことが考えられるか。

○ なお、これらの前提として、事務の廃止や統合を含む見直しを行うことが必要と考えられるか。

1－2－1　AIを含めたデジタル技術の活用の方向性

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

○　地方公共団体の事務処理を取り巻く環境を、デジタル技術との関わりの観点から、2000年当時と現在とで　比べて見ると、以下のような変化が見られるのではないか。

（地方公共団体と住民との接点）
- 2000年当時、住民による申請手続、証明書の取得、相談は各地方公共団体の窓口で対面で実施。
- 現在は、申請手続はオンライン、証明書の取得はコンビニ交付、各種相談はweb会議システムでリモートにより行われることも一般的に。民間のデジタルサービスに馴染んだ住民は、地方公共団体が提供するサービスにも高いユーザーエクスペリエンス（迅速性や均質性、またシームレスな操作性など）を求めるように。

（業務システムと団体間のネットワーク）
- 2000年当時、大規模な地方公共団体を中心に、大量の情報管理を効率的に行う必要性から個別に開発された大型汎用機により事務を処理。各団体間はネットワークで繋がれておらず、情報のやりとりは電話、郵送、FAXといった手法が主流。
- 現在は、多くの業務等はシステム化。LGWAN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。ネットワーク化の進展に伴い、個々の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り、サイバーセキュリティ対策の確実な実施が不可欠に。

（システムの標準化の進行、AIの登場）
- 特に近年は、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に。
- 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必要。

デジタル技術の進展と役割分担の基本的な考え方との関係

○　デジタル技術の進展により、きめ細かな住民サービスを提供するために必要と考えられてきた住民との地理的・物理的な近接性や、住民情報の保有といった条件は大幅に緩和され、事務処理主体の選択に関する自由度が高まるのではないか。

○　迅速性や均質性、またシームレスな操作性などが求められるサービスに関する事務については、都道府県や国自ら広域的に実施し、あるいは基準や仕様を策定することが積極的に求められるのではないか。

○　サイバーセキュリティやAI活用など、国際的な動向が直接に地方公共団体の事務処理に大きな影響を及ぼす領域では、国やこれに準ずる主体がより大きな役割を果たすことが求められるのではないか。

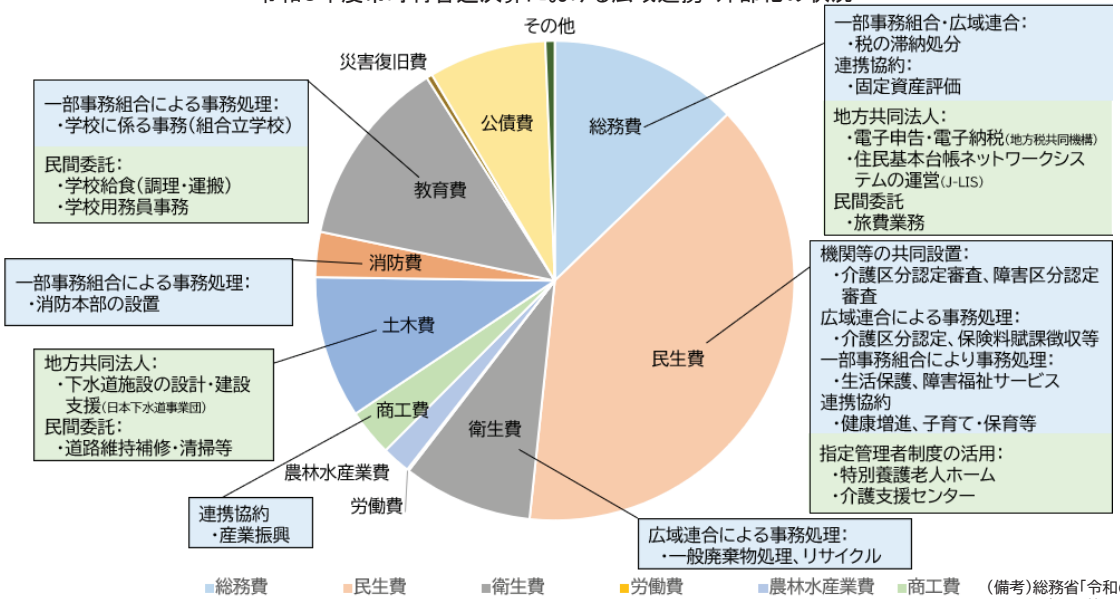
1－2－2　地方公共団体間の連携　1－2－3　国・地方公共団体以外の主体の活用

【議論の着眼点】

○　市町村の事務執行は、かつては市町村自らが執行する（直営）ことが一般的であったが、地方分権改革や地方行革を経て、幅広い分野において広域連携や外部化（アウトソーシング）の手法が用いられている状況が見て取れる。

○　その結果、市町村長は、事務を直営するだけでなく、多くの選択肢の中から最も適切な手法・主体を選択し、その進捗や成果を把握・管理するといった、市町村以外の外部主体も含めた事務執行に係る総合的なマネジメント（事務執行の総合マネジメント）が求められるようになっているのではないか。

令和6年度市町村普通決算における広域連携・外部化の状況



（備考）総務省「令和6年度市町村普通会計決算の概要」等をもとに事務局作成

1－2－2 地方公共団体間の連携

【議論の着眼点】

＜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てきた(※)と見ることができるのではないか。

※ とりわけ、昭和の大合併後は、都道府県知事が圏域を設定し、一部事務組合等の堅固な組織を推進主体とした広域市町村圏等の広域連携の取組を推進

○ 平成の合併後は、多様な手法（次頁参照）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(※)に重点が置かれてきたと見ることができるのではないか。

※ 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

＜市町村合併関係＞

昭和の大合併

○人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進

平成の合併

○地方分権の推進等のなかで、与党の「市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする」という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進

	市	町	村	計	
昭和 28(1953)年10月	286	1,966	7,616	9,868	昭和28(1953)年 町村合併促進法
31(1956)年 4月	495	1,870	2,303	4,668	
36(1961)年 6月	556	1,935	981	3,472	
40(1965)年 4月	560	2,005	827	3,392	
60(1985)年 4月	651	2,001	601	3,253	
平成 11(1999)年 3月	670	1,994	568	3,232	平成17(2005)年 市町村の合併の特例等に関する法律(新法)
18(2006)年 3月	777	846	198	1,821	
22(2010)年 3月	786	757	184	1,727	
26(2014)年 4月	790	745	183	1,718	

＜広域連携関係＞

昭和44(1969)年 広域市町村圏
「昭和44年度広域市町村圏振興整備措置要綱」制定
第1次として33府県41圏域を指定(昭和44～47年度までで340圏域を指定)

昭和52(1977)年 大都市周辺地域広域行政圏
「大都市周辺地域振興整備措置要綱」制定
平成22年4月までに19圏域を指定

平成6(1994)年 広域連合
地方自治法改正(広域連合制度の創設)

平成20(2008)年 定住自立圏
「定住自立圏構想推進要綱」制定
令和8年4月現在、131圏域

平成26(2014)年 連携中枢都市圏
地方自治法改正(連携協約、事務の代替執行の創設)
「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」(※)制定
令和8年4月現在、38圏域
※平成27(2015)年「連携中枢都市圏構想推進要綱」に改称

（参考）地方自治法に基づく共同処理制度

第2回総会資料
（令和8年5月20日）

共同処理制度	制度の概要	連携イメージ	運用状況（R5．7．1現在）
別法人を設立しない仕組み 連携協約	地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める。	A ↔ B 基本的な方針 役割分担	○締結件数：４６７件 ○連携中枢都市圏の形成に係る連携協約など
別法人を設立しない仕組み 協議会	地方公共団体が共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行う。	A B C 法律効果 調整 事務処理	○設置件数：２２７件 ○主な事務：消防、救急、広域行政計画
別法人を設立しない仕組み 機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置。	A B C 法律効果 abc 事務処理	○設置件数：４４５件 ○主な事務：介護区分認定審査、公平委員会、障害区分認定審査
別法人を設立しない仕組み 事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる。	A → B 事務処理 法律効果	○委託件数：６，８１５件 ○主な事務：住民票の写し等の交付、公平委員会、競艇
別法人を設立しない仕組み 事務の代替執行	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる。	A → B 事務処理　法律効果	○代替執行件数：３件 ○上水道に関する事務、簡易水道に関する事務、公害防止に関する事務
別法人を設立する仕組み 一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	X 事務処理 法律効果 A B C	○設置件数：１，３９２件 ○主な事務：ごみ処理、し尿処理、消防・救急
別法人を設立する仕組み 広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。		○設置件数：１１７件 ○主な事務：後期高齢者医療、介護区分認定審査、障害区分認定審査

1－2－2 地方公共団体間の連携

【議論の着眼点】

＜最近の動向＞

○　こうした中、一部の法定事務では、社会情勢の変化等を踏まえ、法制度上で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したり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すべ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の努力義務を課す

・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

＜これからの広域連携＞

○　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、都道府県や制度所管省庁には、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、都道府県や制度所管省庁には、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う調整の場を設け、必要に応じて都道府県自ら補完・支援を行うなど、域内の事務処理の水準を総合的・計画的に確保する役割

・制度所管省庁：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

1－2－2 地方公共団体間の連携

【議論の着眼点】

＜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、その取組を促してきたが、国による特段の支援措置は講じられておらず、また、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、最新の国勢調査によると、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も考えられるのではないか。

1－2－3　国・地方公共団体以外の主体の活用

【議論の着眼点】

＜広域での外部化の現状＞

○　2000年の地方分権改革以降、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。

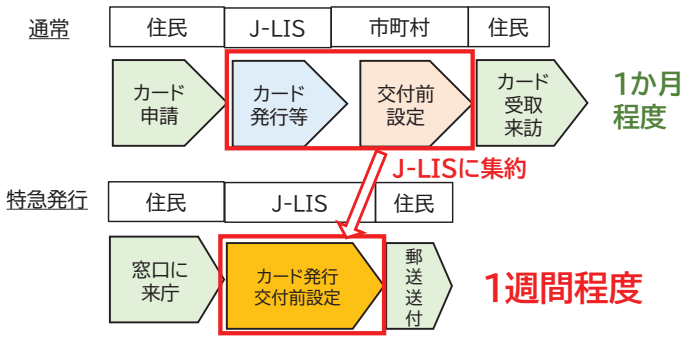
○　こうして切り出された事務については、デジタル技術を背景として、自治体クラウドのように複数の市町村が共同で外部化を行うことも可能となってきた。

○　昨今、このような広域での外部化を都道府県が主導して行うものとして、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。

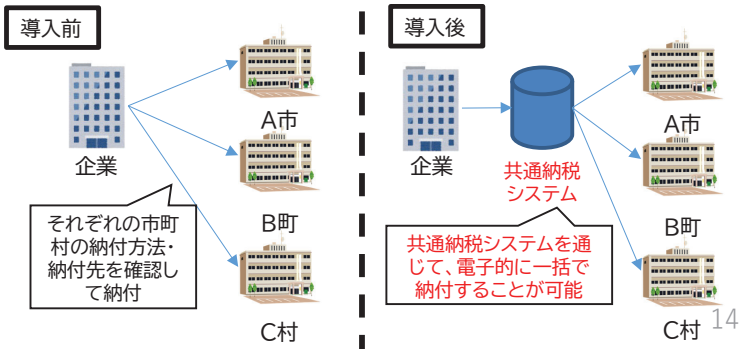
例１：地方公共団体情報システム機構（J-LIS）
～マイナンバーカードの特急発行～

紛失時や出生時にマイナンバーカードの発行に係る自治体事務の一部をJ-LISに集約することにより原則１週間以内の特急発行を実現



例２：地方税共同機構（LTA）
～地方税共通納税システムの導入～

地方税共通納税システムの導入により、個人住民税（給与所得及び退職所得に係る特別徴収）の一括納入による事業者側の納入業務の効率化等を実現



1－2－3　国・地方公共団体以外の主体の活用

【議論の着眼点】

＜国・地方公共団体以外の主体を活用する際の視点＞

○　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必要があるのではないか。

○　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有効と考えられるか。

○　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営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、制度所管省庁が法制上・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考えられるか。
　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か。

＜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は考えられるか。この際、民間企業の活動は都道府県の圏域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は考えられるか。

1－2－4　地方議会及び住民自治の在り方

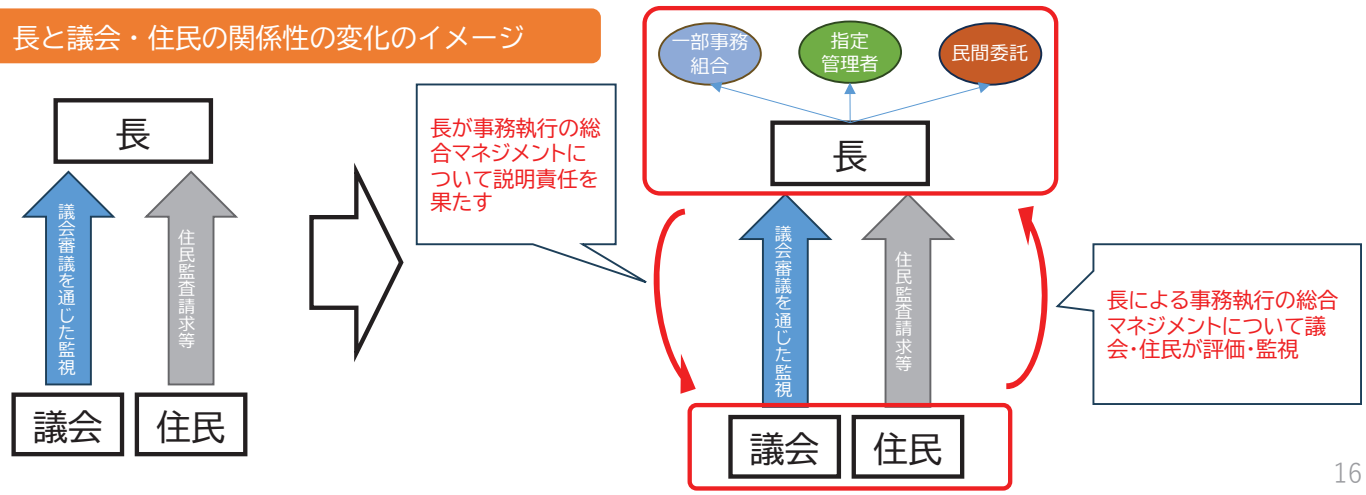
【議論の着眼点】

○　従来、地方公共団体の長と議会・住民の関係においては、主に長が直営する事務について、議会での審議を通じた監視や住民監査請求などの手法が用いられてきた。

○　先に見てきたように、市町村における事務執行において、幅広い分野で広域連携や外部化が進められいる中では、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、また監視をすることが難しく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、まず、事務執行の総合マネジメントを担う長が自らの説明責任を果たし、議会や住民はこれに対して評価・監視していくという考え方が重要ではないか。

長と議会・住民の関係性の変化のイメージ



1－3　各行政分野において取組を進めていくための枠組み

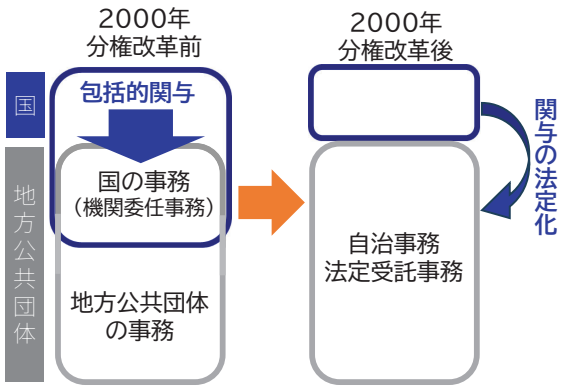
（2度の分権改革により生じた国地方関係の変化の副次的効果）

○　2000年地方分権改革及び第二次地方分権改革（以下「2度の分権改革」）が生み出した、「国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に」という理念は、結果として国の各府省庁が地方公共団体との必要な接触をも手控えるという方向をもたらした面があるのではないか。

○　このような抑制的なマインドセットに加え、国の職員の多忙さもあいまって、各府省庁が所管する制度の実態を把握する機会や意欲が減退し、政策の上流から下流、企画から実施までを見通した制度改正又は運用改善の機運が後退した面があるのではないか。

○　また、このような状況においても、複雑化する行政需要に対応するため、個別法において新たな制度を創設し、又は制度を複雑化することによって地方公共団体の事務負担は増え続けてきたのではないか。

地方分権改革の理念



◆地方分権推進委員会中間報告（平成8年3月29日）（抄）

第1章　何故にいまこの時点で地方分権か

Ⅰ中央集権型行政システムの制度疲労

…戦後改革はこの戦前のシステムを大きく変革するものであったが、機関委任事務制度の踏襲と拡張にみられるように、それは中央集権型行政システムを完全に払拭するものではなかった。そしてその後の高度成長期の行政活動の発展と膨張の流れのなかで、通達行政の濃密化と補助金行政の拡大にみられるように、新しい形態の集権化が積み重ねられてきた。…

Ⅱ目指すべき分権型社会の姿―地方分権推進の目的・理念と改革の方向性

…地方分権推進の目的・理念を簡潔に要約して言えば、「国と地方」、「国民と住民」、「全国と地域」、「全と個」の間の不均衡を是正し、地方・住民・個の側の復権を図ることを目的に、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することである。…

2　新たな地方分権型行政システムの骨格

…まず第一に、国と地方公共団体の関係を現行の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めなければならない。それには、国と地方公共団体を法制面で上下・主従の関係に立たせてきた機関委任事務制度を、この際廃止に向けて抜本的に改革する必要がある。…

1－3　各行政分野において取組を進めていくための枠組み

（2度の分権改革の枠組み及び方針の特徴）

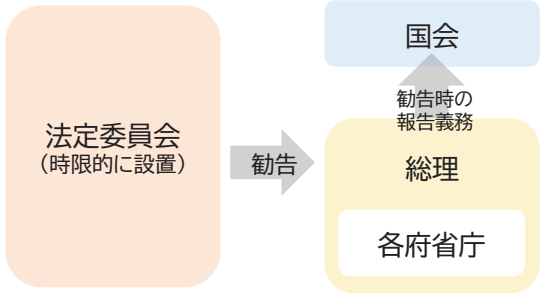
○　2度の分権改革の枠組みについては、法定の委員会(時限的に設置)が総理への勧告権(※)を持つことで、短期集中で推進された点に特徴がある。

※2000年地方分権改革時には、総理に勧告の尊重義務も課されていた。

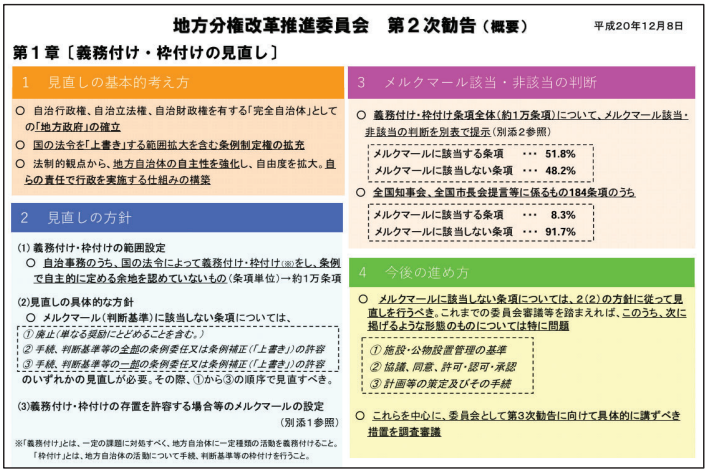
○　その推進は、事務全体を見て課題を洗い出し、抽出されたメルクマールに個別制度に当てはめ、見直していくという方針により行われた結果、国・地方に関係する制度を、悉皆的かつ体系的に整理することに寄与した。

○　その一方で、国の各府省庁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。

2度の分権改革の推進スキーム



※2000年地方分権改革時には、総理に勧告の尊重義務あり。



地方分権改革推進委員会　第２次勧告（概要）　平成20年12月8日

第１章［義務付け・枠付けの見直し］

1　見直しの基本的考え方

○ 自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「完全自治体」としての「地方政府」の確立
○ 国の法令を「上書き」する範囲拡大を含む条例制定権の拡充
○ 法制的観点から、地方自治体の自主性を強化し、自由度を拡大。自らの責任で行政を実施する仕組みの構築

2　見直しの方針

(1) 義務付け・枠付けの範囲設定
○ 自治事務のうち、国の法令によって義務付け・枠付け(※)をし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの（条項単位）→約1万条項

(2)見直しの具体的な方針
○ メルクマール（判断基準）に該当しない条項については、
① 廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）
② 手続、判断基準等の全部の条例委任又は条例補正（「上書き」）の許容
③ 手続、判断基準等の一部の条例委任又は条例補正（「上書き」）の許容
のいずれかの見直しが必要。その際、①から③の順序で見直すべき。

(3)義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールの設定（別添1参照）

※「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと。

3　メルクマール該当・非該当の判断

○ 義務付け・枠付け条項全体（約1万条項）について、メルクマール該当・非該当の判断を別表で提示（別添2参照）
メルクマールに該当する条項　・・・ 51.8%
メルクマールに該当しない条項　・・・ 48.2%
○ 全国知事会、全国市長会提言等に係るもの184条項のうち
メルクマールに該当する条項　・・・ 8.3%
メルクマールに該当しない条項　・・・ 91.7%

4　今後の進め方

○ メルクマールに該当しない条項については、2(2)の方針に従って見直しを行うべき。これまでの委員会審議等を踏まえれば、このうち、次に掲げるような形態のものについては特に問題
① 施設・公物設置管理の基準
② 協議、同意、許可・認可・承認
③ 計画等の策定及びその手続
○ これらを中心に、委員会として第3次勧告に向けて具体的に講ずべき措置を調査審議

1－3　各行政分野において取組を進めていくための枠組み

（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連合組織における意見集約や、国が制度改正を行う場合における連合組織の意見聴取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には至っていないのではないか。

地方六団体から国への意見表明の枠組みの変遷

連合組織から内閣及び国会への意見提出制度の創設（平成5年）

地方自治法に長・議長の全国的連合組織が内閣及び国会に意見を申し出又は意見書を提出することができる制度を規定（第263条の3第2項）。

地方公共団体への義務付け等について内閣の回答義務化（平成11年）

地方分権一括法において、地方自治法に以下の規定（第263条の3第3項及び第4項）を追加。
・長・議長の全国的連合組織からの上記の「意見の申し出」に対する内閣の回答努力義務
・当該意見が**地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務づけると認められる国の施策に関するもの**であるときの**内閣の応答義務**

各大臣による事前情報提供制度の創設（平成18年）

地方自治法を改正し、「各大臣の情報の提供のための措置」（いわゆる「事前情報提供制度」）の規定（第263条の3第5項）追加。

国と地方の協議の場に関する法律の制定（平成23年）

上述の制度だけでは地方にとって成果が期し難いことから、進んで、**「国と地方の協議の場」の制度化が地方の側から強く要請**されるようになり、平成23年に国と地方の協議の場に関する法律（平成23年法律第38号）が成立。

1－3　各行政分野において取組を進めていくための枠組み

（「提案募集方式」の導入）

○　平成26年からは、地方からの個別に制度改正等の提案について有識者会議等による調査・審議等を経て対応方針を閣議決定し、法令改正等を行う「提案募集方式」が導入されている。

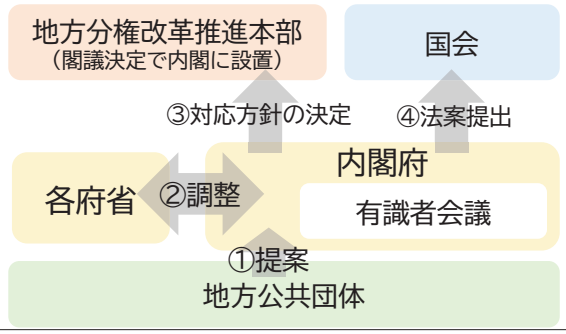
（「提案募集方式」の機能と制約）

○　「提案募集方式」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が、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、2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。

○　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(※1)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(※2)については、提案があっても十分には対応できていない。

※1 「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」(平成26年4月30日地方分権改革推進本部決定)により、提案募集の対象は以下の2点とされている。
・地方公共団体への事務・権限の移譲
・地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直し)
※2　地方共同法人の設立・活用等

「提案募集方式」の実施スキーム



「重点募集テーマ等」の例

令和8年提案募集における重点募集テーマ等

①事務処理方法の見直し　②デジタル化
③地域におけるサービスの維持・向上等

令和7年提案募集における重点募集テーマ等

①デジタル化　②人口減少地域等におけるサービス空白地域の解消等

令和6年提案募集における重点募集テーマ等

デジタル化

1－3　各行政分野において取組を進めていくための枠組み

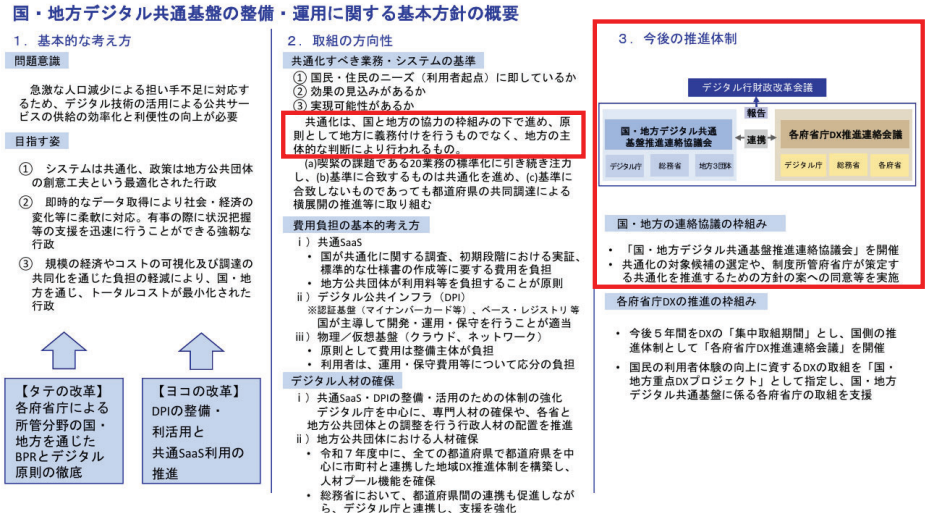
（国と地方が一体で成果を上げるような仕組みの必要性）

○　これまで見てきた枠組みの特徴や課題を踏まえると、地方公共団体と国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。

・　国地方の協議の場の実質化や、省庁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・協力した形での推進体制が整備されているデジタル行財政改革の取り組みは、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。



1－3　各行政分野において取組を進めていくための枠組み

（「国・地方関係の最適化」の必要性）
○　以上を踏まえ、人口減少等の急速な社会構造の変化に対応していくために、2度の分権改革で構築された国・地方関係を前提とした法制度を、AX／DXの進展等も踏まえ、その事務執行が最も適切な手法・主体により行われる形にアップデートする「国・地方関係の最適化」が求められるのではないか。

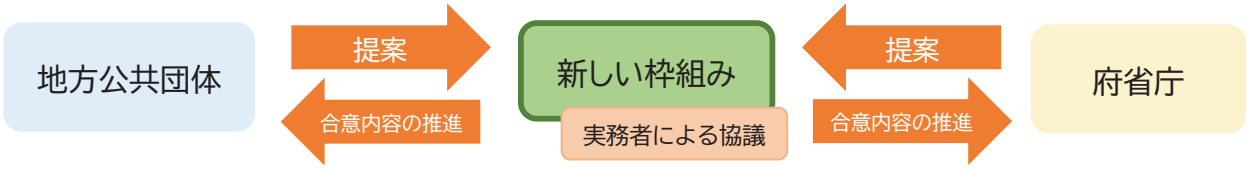
（「国・地方関係の最適化」の手法）
○　「国・地方関係の最適化」は、事務の廃止や国への移管も含めた役割分担の見直し、広域連携の制度化、地方共同法人の設立・活用等の各個別法の見直しにより行うことが考えられるか。

（「国・地方関係の最適化」の推進体制）
○　「国・地方関係の最適化」を、国・地方双方からの提案に基づくものとし、また、合意した事項を国・地方一体で推進するために、国と地方の協議の枠組みを設けることが考えるか。

○　この枠組みでは、国・地方双方の実務者により具体の実務に即した協議も必要ではないか。
　加えて、地方側の意見を聞く手法として、デジタル技術を活用して全団体へのオンライン説明や意見照会を効率的に行うことも考えられるか。

○　協議の調整役として担当する府省庁を定め、集中的・一体的に進めていくことが適当ではないか。

○　「国・地方関係の最適化」には、集中取組期間を設定し、短期集中で取り組むことが適切か。
　この期間においては、国の各府省庁から「国・地方関係の最適化」に係る積極的な提案が行われるよう、何らかのインセンティブを付与することも考えられるか。



1－4　各地域において取組を進めていくための枠組み

（2度の分権改革が生んだ都道府県・市町村関係の変化）
○　2度の分権改革は都道府県・市町村間の関係においても、対等・協力の関係という地方分権の基盤を構築することに寄与した。

○　一方、国・地方間の変化と同様に、都道府県・市町村間においても、日常的な関わりの減少が生じ、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。

○　これまで、市町村における自主的な広域連携、外部化（アウトソーシング）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。

（都道府県における取り組みの現状）
○　このような中において、奈良県の「奈良モデル」や秋田県の「機能合体」など、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住民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。

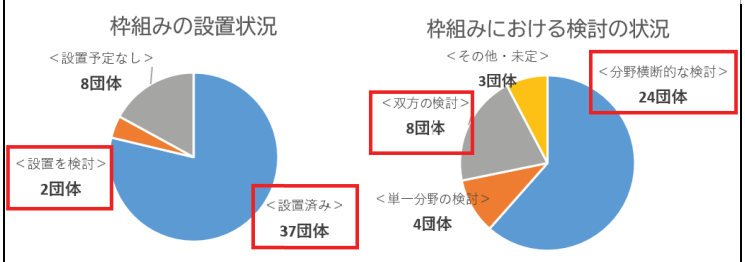
「対応方策を検討する余裕すらない」という声

【介護保険】
✓　人手が足りず、要介護認定における認定調査等の共同処理について他団体と検討する余裕や、デジタルツールの導入を検討する余裕がない。[町村：1万人未満]
✓　業務が忙しく、介護認定審査会事務の共同処理について他団体と検討する余裕や、デジタルツールの導入を検討する余裕がない。[一般市：約10万人]

【インフラ管理（道路）】
✓　共同発注について、一括して契約事務を行う団体にとっては、業務が増えることになるため取り組みづらい。（中核市）

（備考）持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会　報告書（令和7年6月）を基に事務局作成

都道府県の枠組み設置状況



（備考）都道府県への照会結果を基に事務局作成

1－4　各地域において取組を進めていくための枠組み

（「地域における担い手の最適化」の必要性）

○ 「国・地方関係の最適化」により構築された新たな国・地方関係の下で、持続可能な地域社会を形成するために、地域ごとの住民サービスの提供能力や地理的状況等の実情に応じ、住民サービスの提供主体・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。

（「地域における担い手の最適化」の手法）

○ 「地域における担い手の最適化」の手法として、都道府県が域内の市町村職員の状況やAX／DXの進度等により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、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が考えられるか。

（「地域における担い手の最適化」の推進体制）

○ 「地域における担い手の最適化」に向けた調整を行うために、都道府県と域内市町村が参画する枠組みを設けることが必要ではないか。

○ 「国・地方関係の最適化」と同様に集中取組期間を設け、最適化に向けた計画を定めることも考えられるか。

○ 「地域における担い手の最適化」を都道府県の新たな役割として、その枠組みのあり方とともに地方自治法に明記することが考えられるか。

　加えて、その負担増については国が積極的に支援を行うとともに、都道府県による分析等が過度な負担とならないよう、適切なガイドラインやデジタルツールの提供等を行うことも考えられるか。



1－3及び1－4の枠組みの方向性の相互の関係

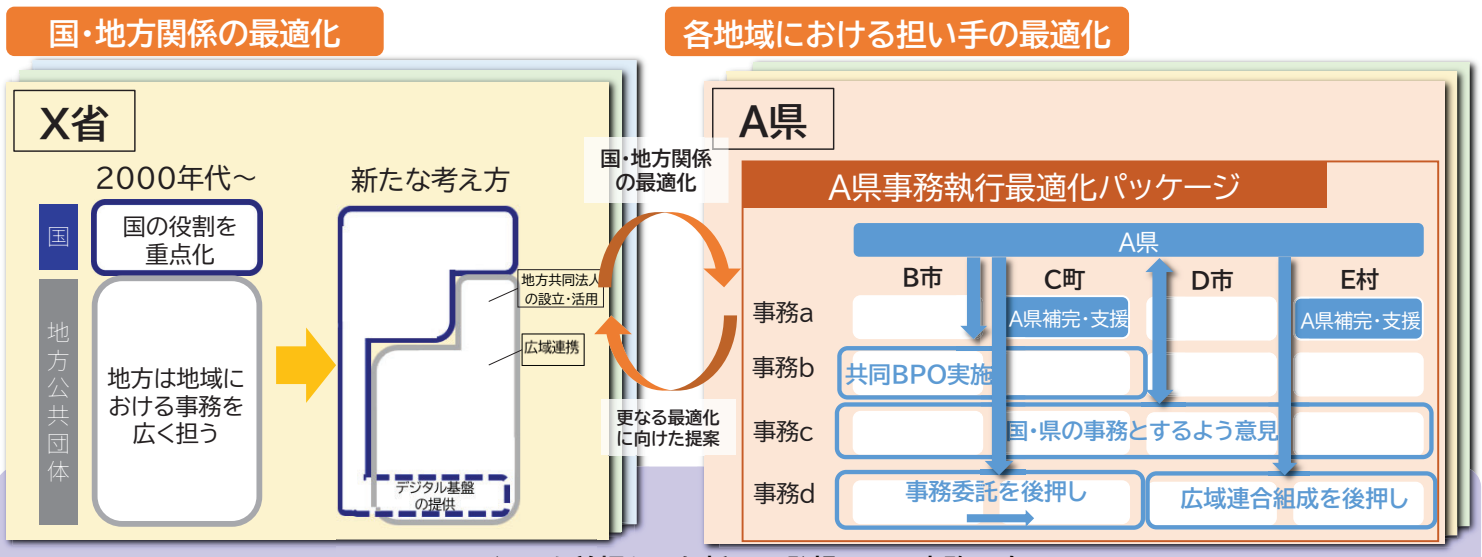
（2つの枠組みの関係性）

○ 1－3の枠組みにおいては、法制度の見直しを中心に、一般的な国・地方の事務執行の最適化を目指す。

○ その上で、1－4の枠組みでは、一般的な事務執行の最適化では、なお事務執行に困難が生じる市町村における体制確保を目的として、広域連携等の調整を行い、都道府県内の事務執行の最適化が図られる。

　さらに、この調整の過程で法制度の見直しの必要性が明らかになった場合には、都道府県が1－3の枠組みに対し提案を行うことも考えられる。

○ このように、2つの枠組みは、我が国の行政サービス提供体制全体が、その受け手である住民から見て最適な形となるよう、国・都道府県・市町村の「対等・協力」関係を実質化する枠組みとして機能する必要があるのではないか。



AX／DXを前提とした新たな発想による事務見直し

審議項目2関係

「大都市地域における行政体制」の在り方について

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

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。

2－1　大都市地域が果たすべき役割

○　大都市地域が果たすべき役割に関して、

・　大都市周辺も含めた大都市地域において、大都市はその中心として、地域全体の発展のため、地域をけん引していく役割がある

・　国全体で見た場合、大都市は、その区域における活発な経済活動により、多極分散型社会の実現や我が国の国際競争力向上を主導する役割がある

との見方をどのように受け止めるか。

○　このような役割を期待する場合、地方自治法等が定める大都市の事務権限や財政制度等に関する改革が、どのように、どの程度寄与すると考えるか。

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（概要版）」（令和7年11月）　抜粋

大都市の役割

住民に身近な基礎自治体としての役割

- 社会経済環境の変化に的確に対応し、大都市として多くの住民に対して、福祉・まちづくり・ごみ処理・義務教育・消防などの住民に密着した行政サービスについて、効率的かつ効果的に提供していく
- 住民ニーズの把握から意思決定までのスピードを高めていく

圏域における中枢都市としての役割

- 都市圏全体の活性化、発展のための牽引役となる
- 人が集まり活動を生むフィールドを創出していく
- 魅力あるまちを増やし、多極分散型社会の実現を目指していく

先端都市として都市行政を先導する役割

- 環境問題や安全・安心の問題など、都市的課題に対し、先駆けて施策を打ち出す
- 都市行政の先端都市として全国をリードしていく
- 都市の国際競争力を強化し、世界を引きつける都市の魅力向上を図っていく

2－2　いわゆる「特別市」の意義　　2－3　「特別市」の制度化を検討する場合の論点

○　これまでの総会・専門小委員会における「特別市」に関するヒアリングや意見を踏まえると、「特別市」を巡る指定都市側の主張と都道府県側の主張の相違は、次のようにまとめられるのではないか。

指定都市側の主張

2－2　いわゆる「特別市」の意義

- 都道府県と指定都市の間の「二重行政」の有無
  ➡二重行政が存在。「特別市」になれば効率的な行政運営が可能。
- 人口減少による職員不足等、市町村の持続可能性が課題
  ➡市域の行政サービスは「特別市」が一元的に担い、都道府県は他の市町村の補完にリソースを集中すべき。
- 東京一極集中が加速
  ➡「特別市」が中心となった多極分散型の圏域形成が必要。

2－3　「特別市」の制度化を検討する場合の論点

広域事務への影響等

➡【広域事務】分割されるが、「特別市」と都道府県の協議により対応方針を決定。事務の性質等によっては、「特別市」と都道府県による事務の共同処理も。

➡【市町村に関する連絡調整】「特別市」と他市町村が水平連携

➡【市町村の補完】都道府県は市町村の補完に注力できる。「特別市」による他市町村の水平補完も実施。

財産・施設に関する影響等

➡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。

財政への影響等

➡「特別市」は市域の地方税を一元的に徴収。「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、調整を行う仕組みの導入を検討。

住民自治等の確保

➡地域の実情に応じた、住民代表機能の担保や住民自治強化に向けた仕組みの構築を想定。引き続き議論が必要。

都道府県側の主張

2－2　いわゆる「特別市」の意義

- 都道府県と指定都市の間の「二重行政」の有無
  ➡都道府県と指定都市の間で連携・調整が図られており、特筆すべき課題はない。
- 人口減少による職員不足等、市町村の持続可能性が課題
  ➡「特別市」に都道府県税が移譲されると、市町村に対する補助事業の実施等が困難に。
- 東京一極集中が加速
  ➡圏域内で「特別市」への一極集中が進み、格差問題が発生。

2－3　「特別市」の制度化を検討する場合の論点

広域事務への影響等

➡【広域事務】分割されると、効率性や資源の広域調整の面で影響がある。

➡【市町村に関する連絡調整】調整コストの増加に繋がる。都道府県域を通じた総合調整を誰が担うのかが課題。

➡【市町村の補完】現行も指定都市と周辺市町村の連携は進んでいない。域外の市町村を水平補完することは、権限・財政の面でも課題がある。

財産・施設に関する影響等

➡施設の移管・統廃合に係る費用負担は莫大。

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し、事業実施に大きな影響。

住民自治等の確保

➡「特別市」は、その規模から、住民と行政の距離が遠くなる。1層制となることで、住民の政治参加の機会も少なくなる。

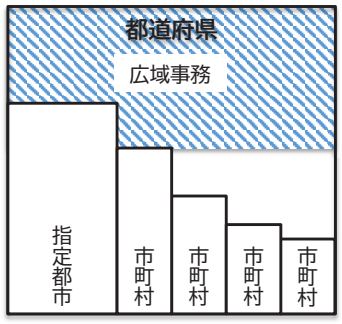
2－2 いわゆる「特別市」の意義　2－3 「特別市」の制度化を検討する場合の論点

都道府県の役割との関係

○ 都道府県には、①広域事務、②連絡調整事務、③補完事務の3つの事務を担うことが求められている。

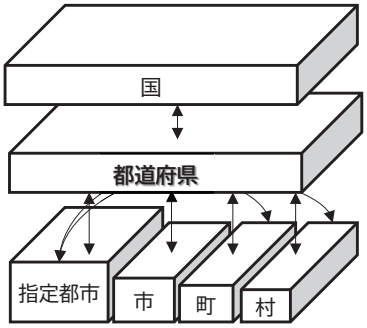
○ 指定都市制度は、都道府県がこれらの役割を果たすことを前提に、一般の市町村とは異なる特例を設けているもの。

①広域事務



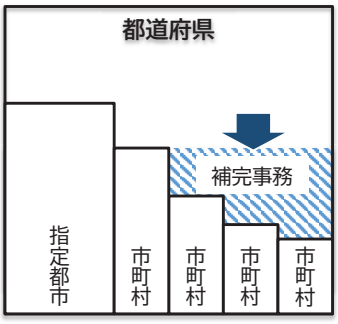
一の地方公共団体の区域を超える広がりをもつ事務を処理する

②連絡調整事務



国との関係において管内の市町村をとりまとめ、或いは市町村間の連携を図り、利害を調整する

③補完事務



指定都市の区域に存する人的・物的・財政的なリソースも活用して、規模・能力において一般の市町村が処理することができない事務を処理する

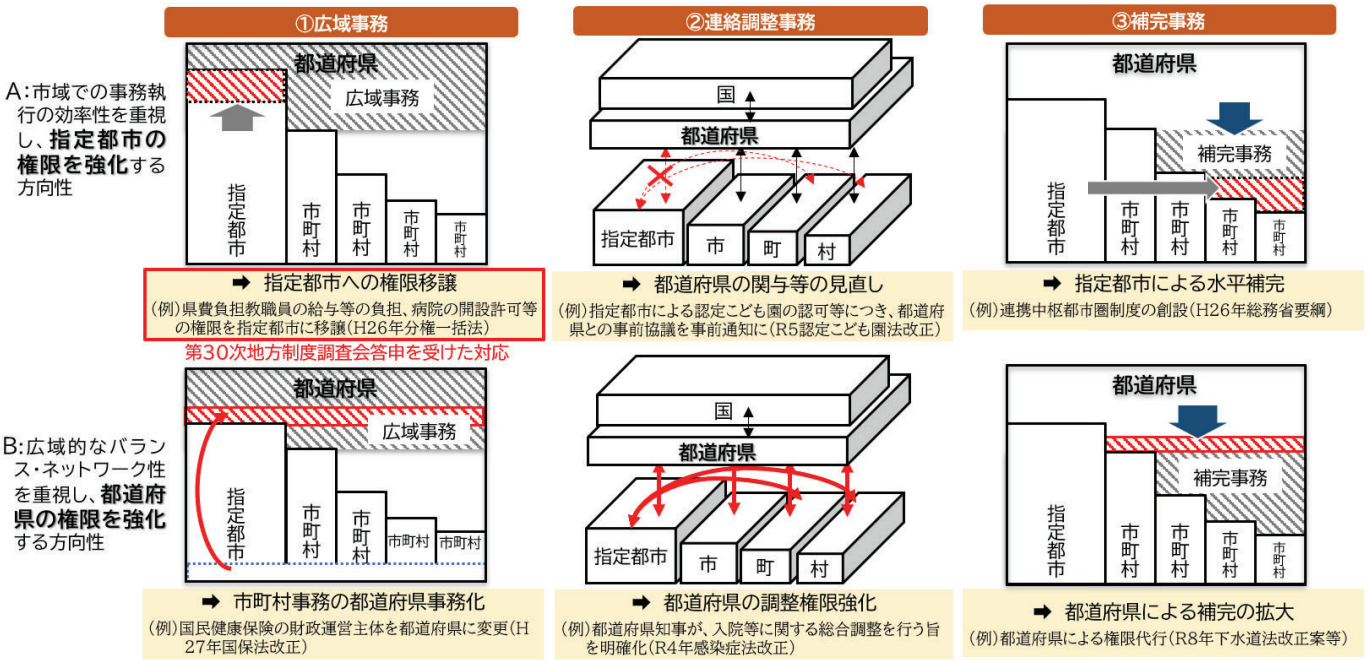
2－2 いわゆる「特別市」の意義　2－3 「特別市」の制度化を検討する場合の論点

大都市制度に関するこれまでの制度改正との関係

○ これまでの指定都市と都道府県の役割分担に関する制度改正等の取組は、前頁の都道府県の①～③の役割を前提とした上で、
- A：市域での事務執行の効率性を重視し、**指定都市の権限を強化**する方向性
- B：広域的なバランス・ネットワーク性を重視し、**都道府県の権限を強化**する方向性

の2つの方向性で行われてきたと考えられる。

○ 「特別市」について議論された第30次地方制度調査会答申とこれを受けた法改正も、都道府県が①～③の役割を果たすことを前提とした上で、指定都市の権限を強化しようとしたものと位置付けられる。

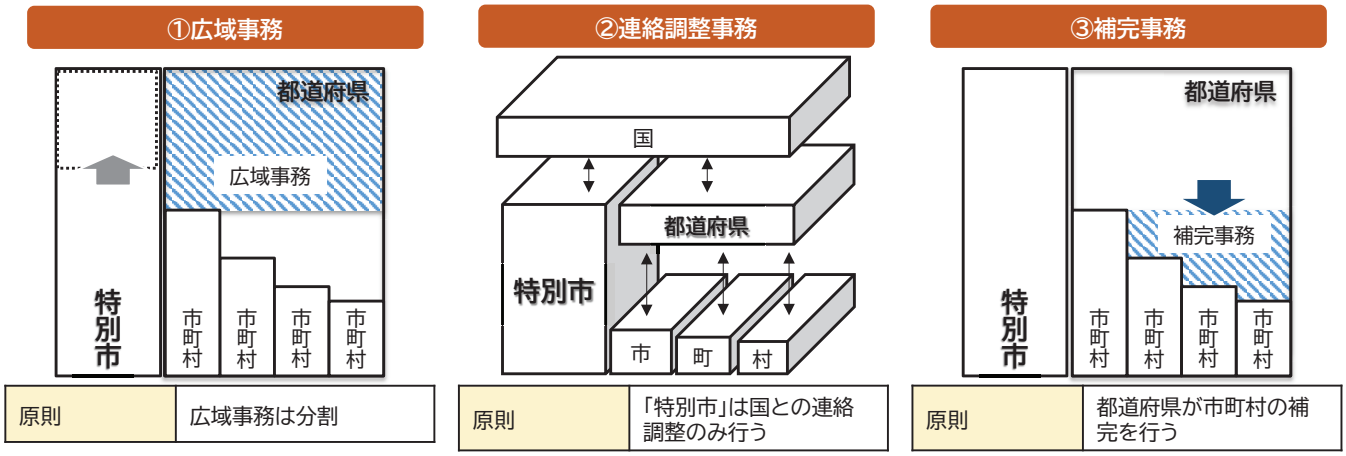


2－2 いわゆる「特別市」の意義　2－3 「特別市」の制度化を検討する場合の論点

「特別市」について

○ いわゆる「特別市」について、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という面を捉えれば、都道府県が従来担ってきた①～③の事務は以下のようなイメージとなる。

「特別市」が創設された場合のイメージ



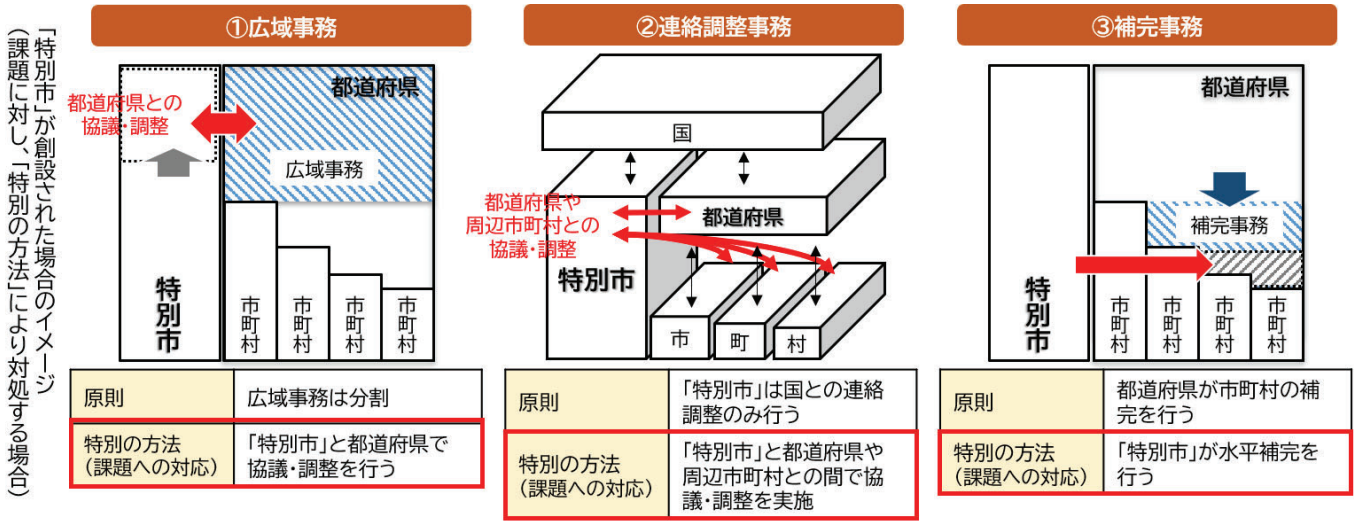
2－2 いわゆる「特別市」の意義　2－3 「特別市」の制度化を検討する場合の論点

○ 今次の地方制度調査会において、指定都市市長会から提言されている「特別市」は、
- 都道府県を分割し
- 「特別市」に関しては都道府県は従来の①～③の事務を行わないこととした上で
- それによって生じる課題を別の特別の方法を用いて補おうとするもの

と整理できる。

○ この点において、第30次地方制度調査会答申やこれを受けた法改正とは、大きく異なるものと考えられるのではないか。

「特別市」が創設された場合のイメージ（課題に対し、「特別の方法」により対処する場合）



○ このような特別の方法により課題に対処しようとする場合には、当事者の発意に委ねるのではなく、制度として義務付けがなければ、安定的な事務執行は望めないのではないか。

○ ひるがえって、都道府県を分割した上で、そこで生じる課題に関して特別の方法により対処しようとする制度は、どのような合理性を持つと考えられるか。

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すれば、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すれば、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。

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。

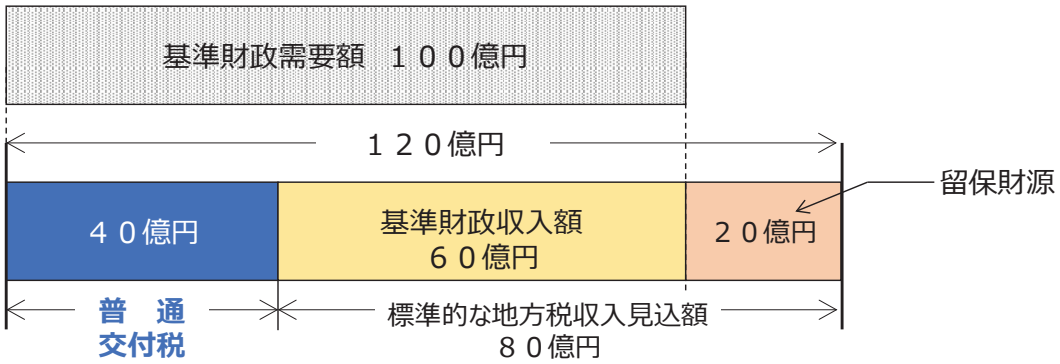
総　　額：所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額

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%）

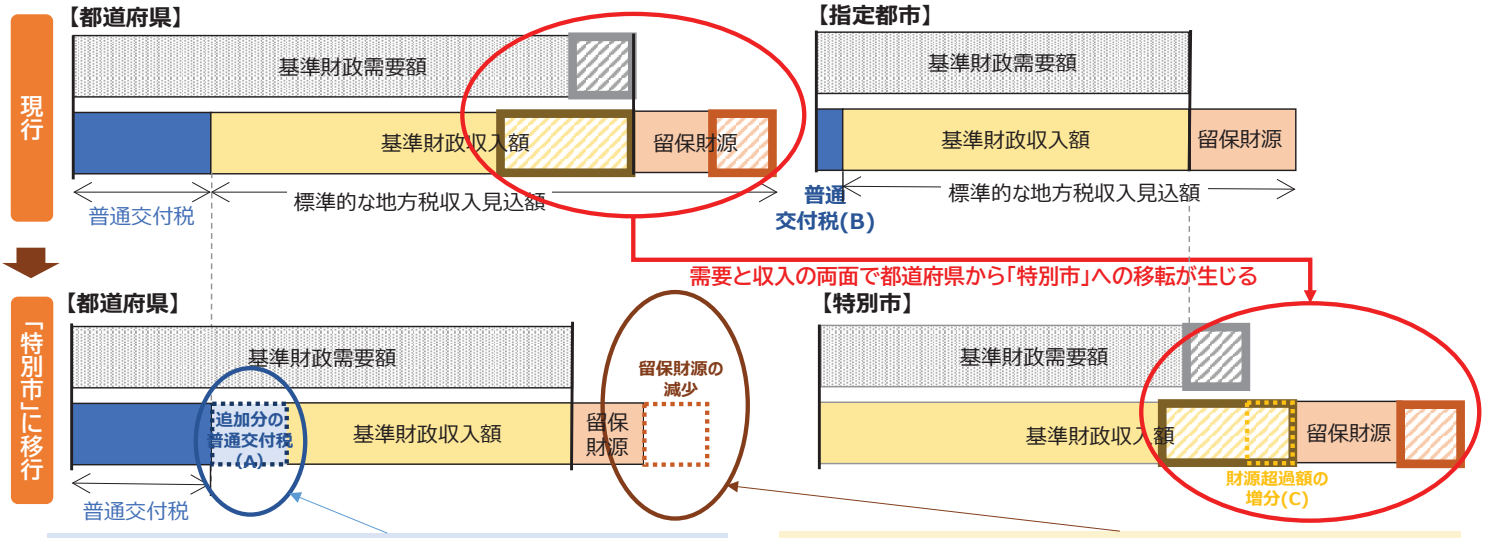
○ 算定例 ：



「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すれば、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。

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すれば、「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。

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）

2－4 住民自治等の確保

指定都市側の主張

➡ 「特別市」には指定都市と同様に区を設置（法人格を有さず、公選の区長や議員はいない）。

➡ 区内選出の議員で構成する区の常任委員会等の設置や、区長を議会同意が必要な特別職とすること等、地域の実情に応じて、住民代表機能を担保。

都道府県側の主張

➡ 住民と行政の距離が遠くなり、住民意思を行政運営に的確に反映させることが課題。

➡ 「特別市」の住民は都道府県レベルの政治参加機会がなくなり、住む地域により行使できる選挙権が異なることとなる。

※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

現行制度について

○ 2層制を前提に、指定都市と都道府県のそれぞれにおいて、公選の長と議員により住民代表機能を担保している。

○ 指定都市は規模が大きく所掌する事務も幅広いことから、住民との距離が遠くなりがちであり、制度上行政区が置かれているものの、これまでも、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されてきた。

「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すれば、「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しないこととなる。

○ 他方、「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。

○ このため、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、指定都市における住民自治に係る取組を参考としつつ、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。

＜参考＞指定都市における住民自治に係る取組例

・市議会において、区を単位として調査・審査等を実施（横浜市）　・区地域協議会を設置し、区単位の施策について協議会が市長に意見を述べる（新潟市）