

# 多様な大都市制度の早期実現に向けて

－特別市の法制化の必要性－

令和 8年 5月18日

指定都市市長会

多様な大都市制度実現プロジェクト 担当市長

川崎市長 福田 紀彦

## 指定都市を応援する国会議員の会（昨年度の取組）

- 令和7（2025）年5月 **14年ぶりに**全体会を開催し、指定都市市長と意見交換
- 令和7（2025）年6月 次期地方制度調査会に大都市制度のあり方を諮問するよう**決議**
- 令和7（2025）年9月 決議文を当時の**内閣総理大臣**及び**総務大臣**に**手交**



「指定都市を応援する国会議員の会」開催状況（令和7（2025）年5月）



石破前内閣総理大臣への決議文の手交（令和7（2025）年9月）

# 第34次地方制度調査会

## 第34次地方制度調査会発足（令和8年1月19日）

### 諮問事項

人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、**国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方**について、調査審議を求める。



※写真の出典：首相官邸ホームページ

※通常2年程度で答申（過去には1年程度で中間とりまとめ、答申が出されたケースもある。）

## 大都市地域における行政体制等について調査審議が開始

# 第34次地方制度調査会への対応状況

## 地方制度調査会 第4回専門小委員会

- 日時：令和8年4月15日(水) 9時30分～12時00分
- 議事：
  - ① 関西広域連合からの意見聴取 説明15分 質疑応答15分
  - ② 指定都市市長会(神戸市)からの意見聴取 説明15分
  - ③ 全国知事会(熊本県)からの意見聴取 説明20分 質疑応答(②と合わせて)80分



## 第34次地方制度調査会への対応状況

### ■ 主な質疑応答

- ・都道府県が弱体化し、周辺市町村を支える力がなくなることはないか。
  - 都道府県単位での人材活用のみを考え、それが弱体化に繋がるという発想を超えて、都道府県の境界を超えた連携も組み合わせながら、マンパワーが不足していく時代において、どのように人材を有効活用するかという観点が必要。
- ・特別市による周辺市町村への補完行政をどの程度、想定しているか。
  - 特別市は人材やノウハウを活用して周辺地域を支援していくというのが指定都市市長会の共通した考え方である。ただし、地域住民の福祉に対する最終責任はそれぞれの市町村にある。
- ・不交付団体である川崎市と名古屋市における財政シミュレーションについて、どのような結果になると考えられるか。
  - 財政シミュレーションは川崎市や横浜市でも行っている。精緻に行うためには権限移譲の内容を整理することが前提となる。
- ・東京都特別区が基礎的な地方公共団体とされたことを踏まえ、特別市に関しても区の権限をきちんと位置付けるべきではないか。
  - 特別区については様々な改正の結果、現在の特別地方公共団体、基礎的な地方公共団体となっており、公選の区長・議会が存在し、東京都の中で二層制ができている。これを特別市に当てはめるかは議論が必要だと思う。区のあり方が変化する中、区が住民代表機能の単位として適切かという議論は別途あるのではないかと考える。
- ・特別市になった場合も、地方交付税をもらうことを考えているのか。
  - 特別市は、広域自治体と基礎自治体の両方の性格を持つが、基本的には法律に定められた地方自治体に配分される権限は変わらないため、現行の地方交付税制度が適用されると考えている。
- ・特別市への移行は周辺自治体の住民にも影響があると思うが、住民投票の範囲を市民とするのでは不十分ではないか。
  - 特別市移行により、特別市民は知事・都道府県議会議員を選ぶ権利を失うが、その他の県民には法律上の地位の変動は起こらないことから、指定都市市長会としては特別市に移行する地域の住民に限定すればよいと考えている。ただし、議論のあるところではないかと思う。

# 「国家社会機能継続性確保施策の推進及び副首都の整備に関する法律案」（仮称） 骨子案

令和8年3月31日、与党の実務者協議において、副首都法案骨子案について合意

## 1 目的・定義

- 国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある大規模災害に備え、副首都の整備に係る施策その他国家社会機能継続性確保施策を推進し、公共の福祉の確保、国民生活の向上、多極分散型経済圏の形成を通じた経済成長に資することを目的とする。
- 首都中枢機能とは、東京圏における国家社会機能のうち中枢的なものをいう。
- 首都中枢機能代替地域
  - 【定義】大規模災害時に一定期間、首都中枢機能の一部を代替する機能を担う地域
  - 【要件】東京圏との同時被災の可能性が低いものとして政令で定める要件に該当する地域
  - 【政令イメージ】首都直下地震緊急対策区域及び富士山の火山災害警戒地域のいずれにも該当しないこと
- 副首都
  - 【定義】大規模災害時に一定期間、首都中枢機能の全部又は大部分を代替する機能を担うとともに、多極分散型経済圏の形成の中核となる機能も担う道府県
  - 【要件】東京圏との同時被災の可能性が低いこと（首都中枢機能代替地域と同様）に加え、次のいずれにも該当する地域を含むこと（道府県の申出に基づき内閣総理大臣が指定）
    - ① 政治及び行政の中枢機能を代替する機能を発揮するため、国の行政機構の立地の状況について政令で定める要件を備えること。  
【政令イメージ】国の出先機関について、一定の出先機関の立地
    - ② 経済及び人口の集積の状況について政令で定める要件を備えること。  
【政令イメージ】経済集積（県内GDPが一定規模）、人口集積（一定規模の人口）
    - ③ 副首都が担う機能を十分発揮するために必要な地方行政体制について政令で定める要件を備えること。  
【政令イメージ】①「政令市+県」（連携協約等）、②特別区の設置 **※ 制度化された場合は、「特別市」**

# 「国家社会機能継続性確保施策の推進及び副首都の整備に関する法律案」 (仮称) 骨子案

## 2 基本方針、基本的施策等

- 政府において総合的かつ効果的な推進を図るための基本方針を策定。
- 基本方針の実施に必要な場合、内閣総理大臣は、関係行政機関の長に対して必要な勧告をできる。
- 副首都が指定されたときは、副首都ごとの整備方針を定める。その際、副首都の長の意見を聞き、その意見を尊重しなければならない。
- 首都中枢機能代替地域  
事業者等によるバックアップ投資促進のため、必要な税制上の措置の整備その他の必要な施策を講ずる。
- 副首都  
上記に加え、首都中枢機能の代替のための拠点の整備、都市機能の増進に寄与するまちづくりの推進、規制緩和、民間投資の促進に必要な税制上の措置等の施策を講ずる。
- 政府は副首都の整備その他首都中枢機能代替地域の整備に必要な法制上・財政上・税制上の措置を講ずる。

## 3 本部

内閣に、「国家社会機能継続性確保施策・副首都整備推進本部（本部長：内閣総理大臣）」を置く。

## 4 附則

- この法律は公布後3か月以内で政令で定める日から施行する。
- この法律の施行の日から令和12年度末までの約5年間、関連施策を集中的に推進する。
- 副首都が名称変更を希望する際の住民投票等の手続等について定める大都市法の改正を行う。

**多様な大都市制度の実現に向けた制度改革議論を促す契機に**

# 指定都市市長会としての取組経過

## 取組経過

- 平成22（2010）年5月～ 特別市制度の創設等について国などに継続して要望
- 令和2（2020）年11月 「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置①
- 令和3（2021）年11月 特別市の必要性や法制化案等の最終報告とりまとめ
- 令和4（2022）年4月 「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置②
- 令和7（2025）年11月 **人口減少時代を見据えた特別市の必要性や最新の考え方を「報告書」としてとりまとめ**
- 令和8（2026）年4月 **新たに「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置③**  
(13市長が参加 令和8（2026）年4月現在)



多様な大都市制度実現プロジェクト（令和7（2025）年11月）

**特別市の法制化に向けて取組をさらに加速**

**指定都市の市長が一体となって、  
多様な大都市制度の早期実現を目指す**

# 我が国に対する危機意識

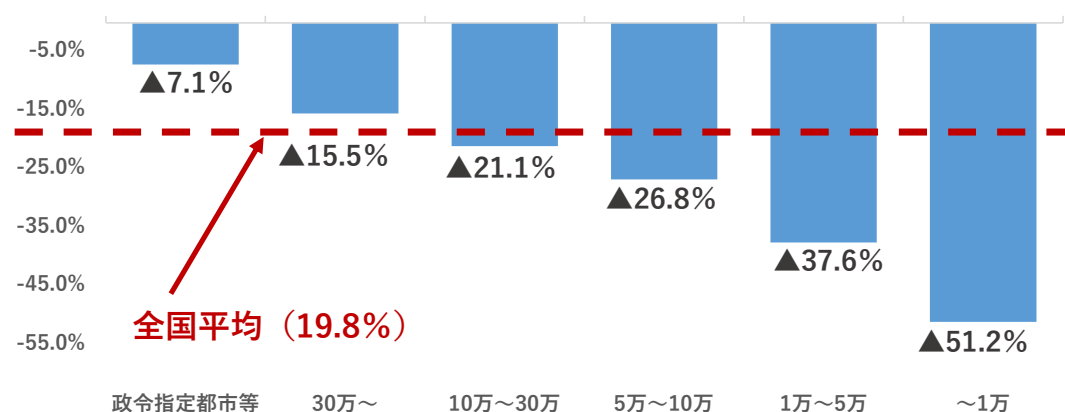
## 自治体の消滅可能性

### 2050年 消滅可能性自治体 744自治体

分類	自治体数	状況
消滅可能性	744	2050年までに若年女性人口が半減以下
ブラックホール型	25	他地域からの人口流入に依存 出生率低い
自立持続可能性	65	将来も自治体が持続する 可能性が高い
その他	895	上記分類には該当しないが 減少傾向

※人口戦略会議資料（令和6（2024）年4月24日公表）を基に作成

### 2050年 人口規模別の人口減少率

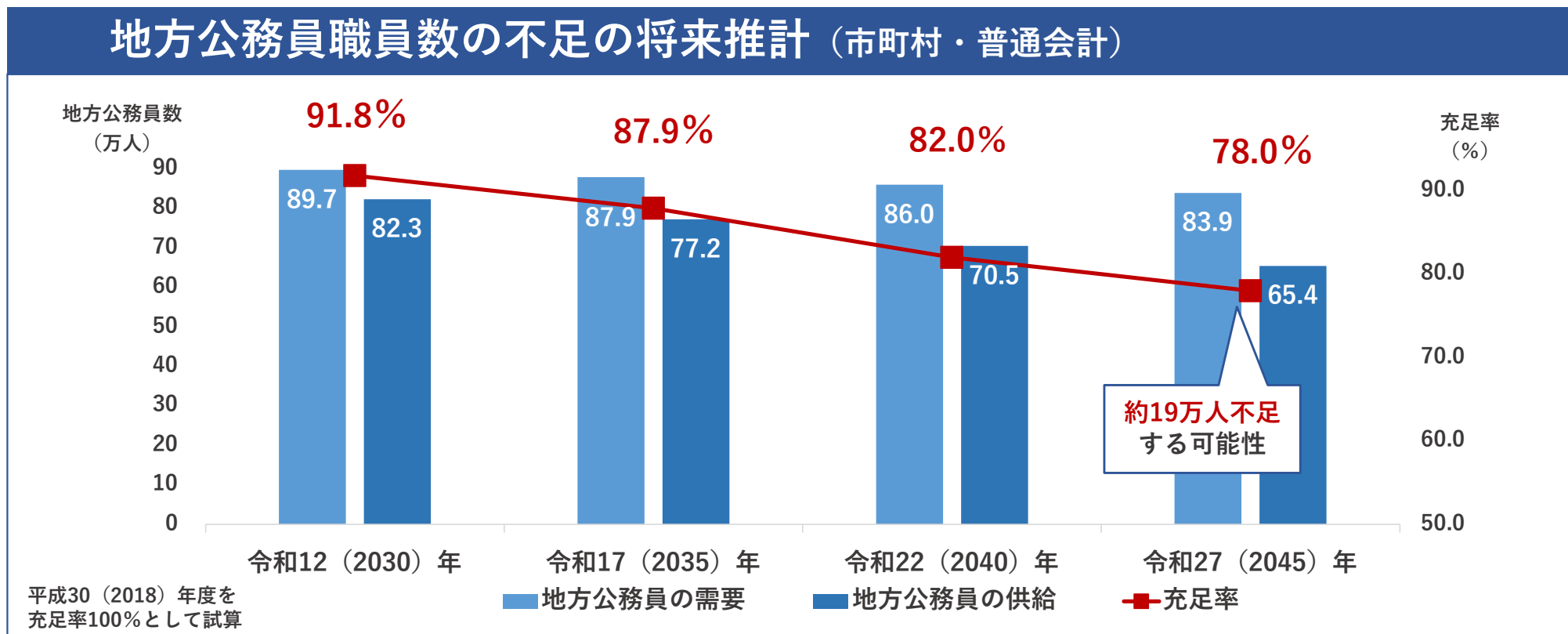


※出典：国土交通省「国土形成計画（全国計画）関連データ集」

全国の自治体が加速度的な人口減少に直面  
多くの自治体が消滅の可能性

# 我が国に対する危機意識

## 地方公務員の職員数



※出典：株式会社日本総合研究所「地方公務員は足りているかー地方自治体の人手不足の現状把握と課題ー」令和3 (2021) 年

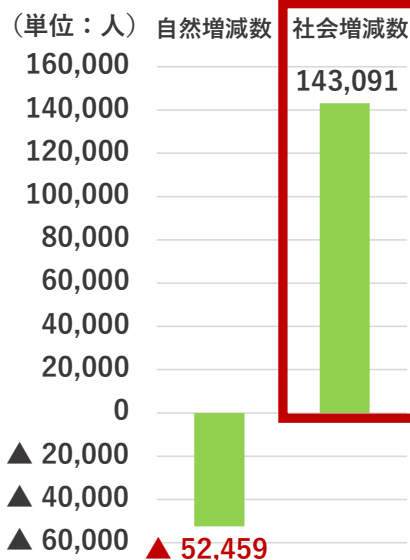
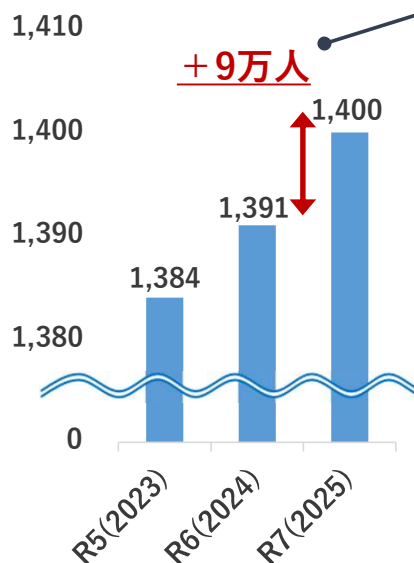
**人口減少に伴う職員数の不足等により、  
都道府県から受けてきた事務を担いきれない自治体が出てくるおそれ**

# 我が国に対する危機意識

## 東京都への一極集中の状況

### 東京都の人口推移

(単位：万人)

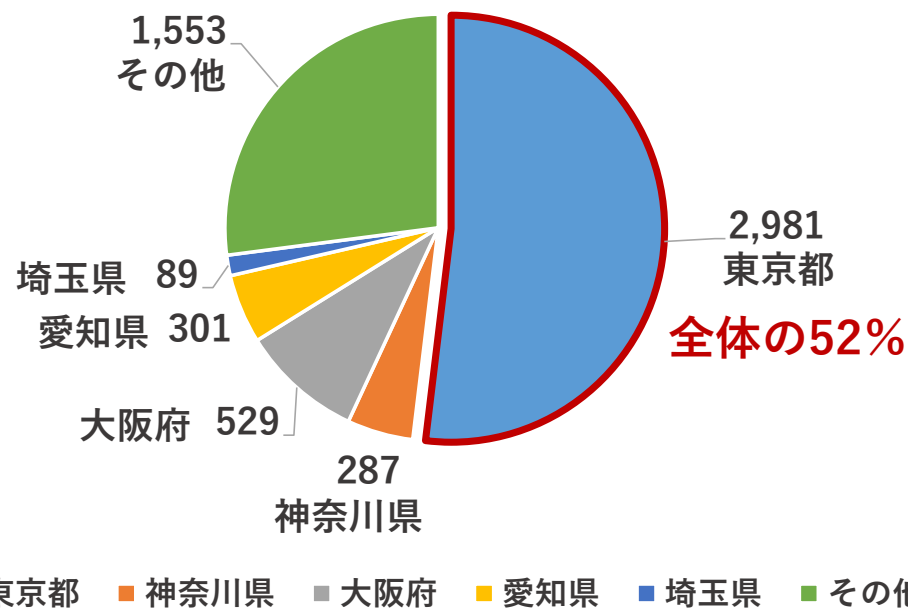


他都市からの人口流入により、東京都では圧倒的な「社会増」

※出典：総務省「【総計】令和7年住民基本台帳人口・世帯数、令和6年人口動態（市区町村別）」より作成

人口上位5都府県を抜粋

### 資本金10億円以上企業数



※出典：令和3（2021）年経済センサスより作成

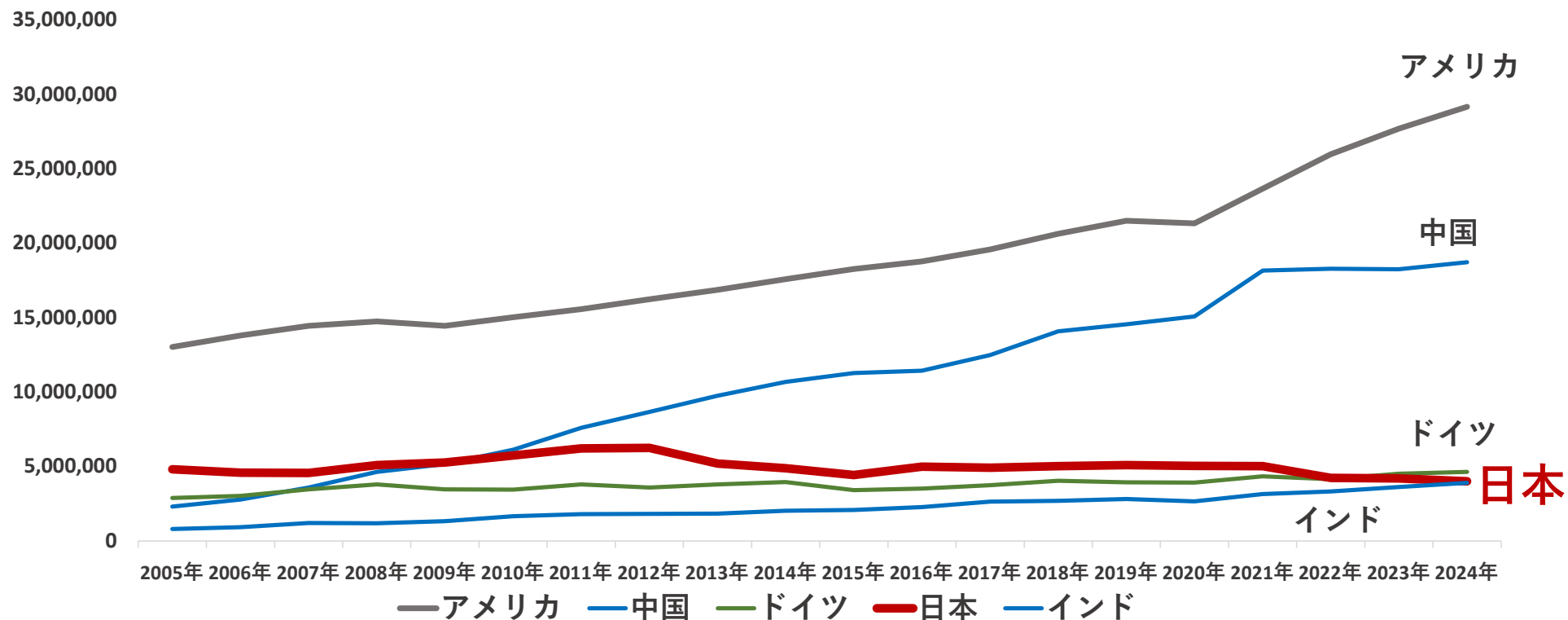
今後は東京都のみ人口が増加する見込み、大企業は東京都に偏在

# 我が国に対する危機意識

## 停滞する経済状況

### 主要国の名目GDPの推移 (単位：百万USドル)

(単位：百万USドル)



※資料：GLOBAL NOTE ※出典：IMF統計 令和6（2024）年時点

長期にわたり**経済が停滞し、相対的地位が低下**

# 我が国の地方自治制度の歴史

## 我が国の地方自治制度の変遷

明治4(1871)年	廃藩置県	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 全国に305府県を設置</li> <li>• 以降、府県統合と分離独立を経て、明治21(1888)年の香川県分立により、現在の<b>47都道府県</b>の原形が確立</li> </ul>
明治22(1889)年	市制町村制 施行	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 市は一次的に府県知事、二次的に内務大臣が監督</li> <li>• 市長は、市会が推薦した候補者から内務大臣が選任</li> </ul>
	三市特例制度 施行	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 東京、京都、大阪の三市について、市長を置かず府知事が行う等の特例（明治31(1898)年 廃止）</li> </ul>
明治23(1890)年	府県制、郡制 制定（順次施行）	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>府県－郡－市町村の三層制</b></li> <li>• 府県知事は国の地方官庁とされ、府県行政は内務大臣が監督</li> <li>• 郡は一次的に府県知事、二次的に内務大臣が監督</li> </ul>
(1910年代～)	特別市運動の展開	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 内務大臣・府県知事による二重監督の廃止、税財源の移譲、市長公選制の維持などの適用を主張</li> </ul>
大正10(1921)年	郡制 廃止	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方公共団体としての郡を廃止し、国の行政区画としたことにより、<b>府県－市町村の二層制が確立</b></li> </ul>
大正11(1922)年	六大都市行政監督特例 施行	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 六大都市における団体事務と委任事務について、府県知事の許可・認可が不要とされる等の特例（昭和31(1956)年 廃止）</li> </ul>
昭和18(1943)年	東京都制 施行	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 東京府・東京市・区を廃止し、東京都を設置</li> </ul>
昭和22(1947)年	地方自治法 施行	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 特別市制度を創設</li> </ul>
昭和31(1956)年	地方自治法 改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>特別市制度を廃止し、指定都市制度を創設</b></li> </ul>
平成11(1999)年	地方自治法 改正（第一次地方分権改革）	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 機関委任事務の廃止と自治事務及び法定受託事務の創設</li> <li>• 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与について、必要最小限とすることを規定</li> </ul>

# 我が国の地方自治制度の歴史

## 時代の変化に対応できる地方自治制度の再構築

人口減少による  
地方公務員不足の深刻化

過度な東京都への一極集中

状況変化に関わらず  
一律の二層制が継続

- ▶ 限られた人的資源を有効活用し、持続可能な地方行政体制を確立
- ▶ 大都市における行政サービスは大都市が責任を持ち、道府県は他の市町村への垂直補完にリソースを集中
- ▶ 大都市が中心となって多極分散型の圏域を形成
- ▶ 地域の実情に応じて最適な制度を選択できる仕組みを構築
- ▶ 広域自治体のあり方見直しを含む大都市制度改革

### 参考 都道府県別人口順位

#### ■ 明治23 (1890)年 府県制・郡制 制定

① 新潟県	(1,741,047人)
② 兵庫県	(1,544,991人)
③ 愛知県	(1,478,742人)
④ 広島県	(1,335,299人)
⑤ 福岡県	(1,231,444人)
---	
⑥ 大阪府	(1,211,641人)
---	
⑨ 東京府	(1,146,636人)
---	
⑳ 神奈川県	( 916,865人)
---	
④⑥ 鳥取県	( 404,660人)
【合計】 40,453,461人	

#### ■ 大正10 (1921)年 郡制 廃止

① 東京府	(3,830,700人)
② 大阪府	(2,686,600人)
③ 北海道	(2,385,900人)
④ 兵庫県	(2,331,600人)
⑤ 福岡県	(2,209,800人)
---	
⑬ 神奈川県	(1,359,000人)
---	
④⑦ 鳥取県	( 459,400人)
【合計】 56,665,900人	

#### ■ 令和7 (2025)年

① 東京都	(14,002,534人)
② 神奈川県	( 9,202,559人)
③ 大阪府	( 8,771,961人)
④ 愛知県	( 7,483,755人)
⑤ 埼玉県	( 7,374,294人)
---	
④⑦ 鳥取県	( 534,003人)
【合計】 124,330,690人	

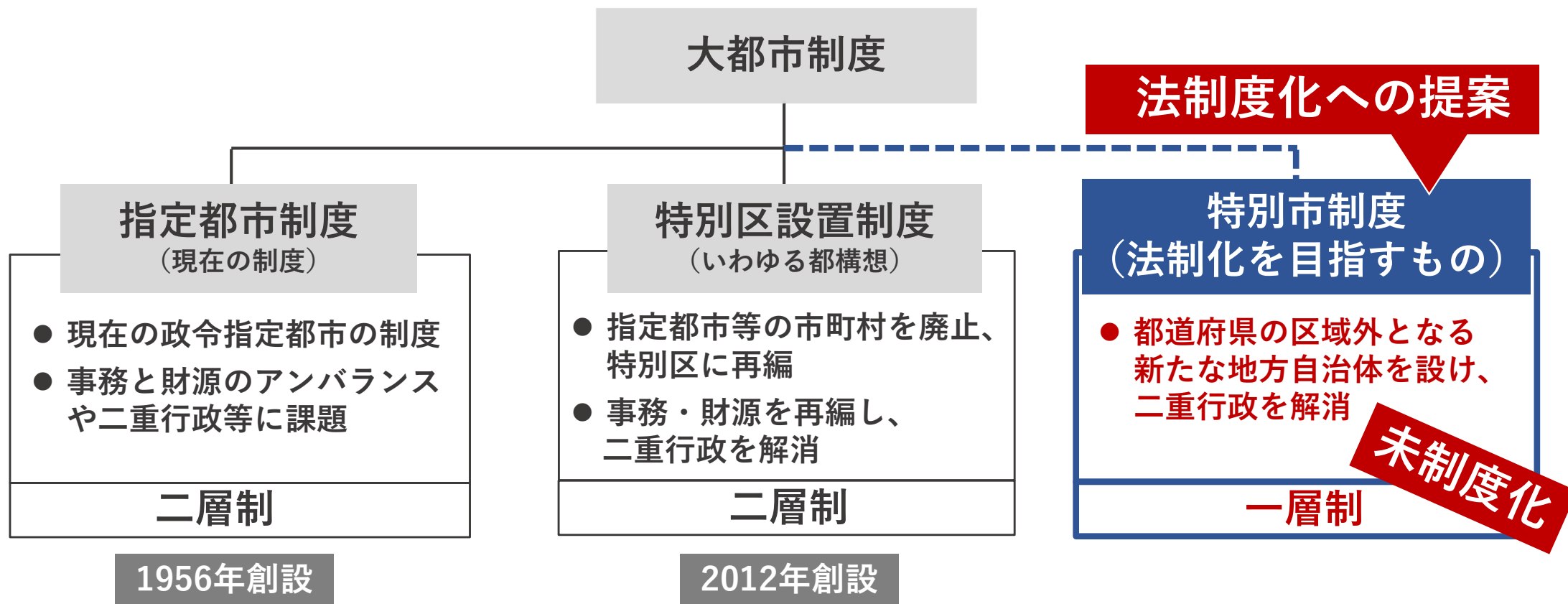
※出典：日本帝国統計年鑑（12月31日時点人口）

※出典：日本長期統計総覧（12月31日推計人口）

※出典：住民基本人口（令和7年1月1日時点）

# 新たな大都市制度「特別市」

## 新たな大都市制度の創設

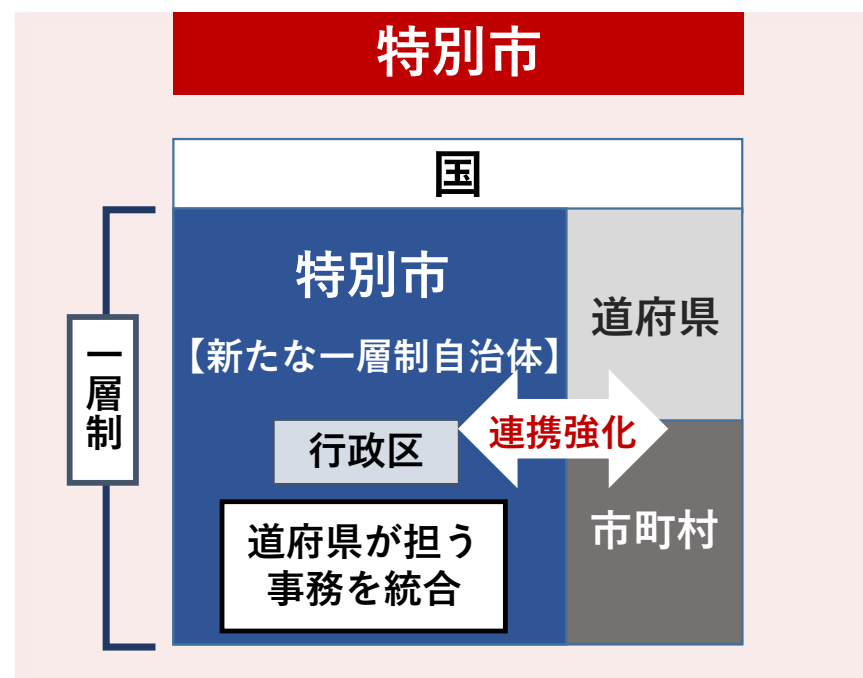
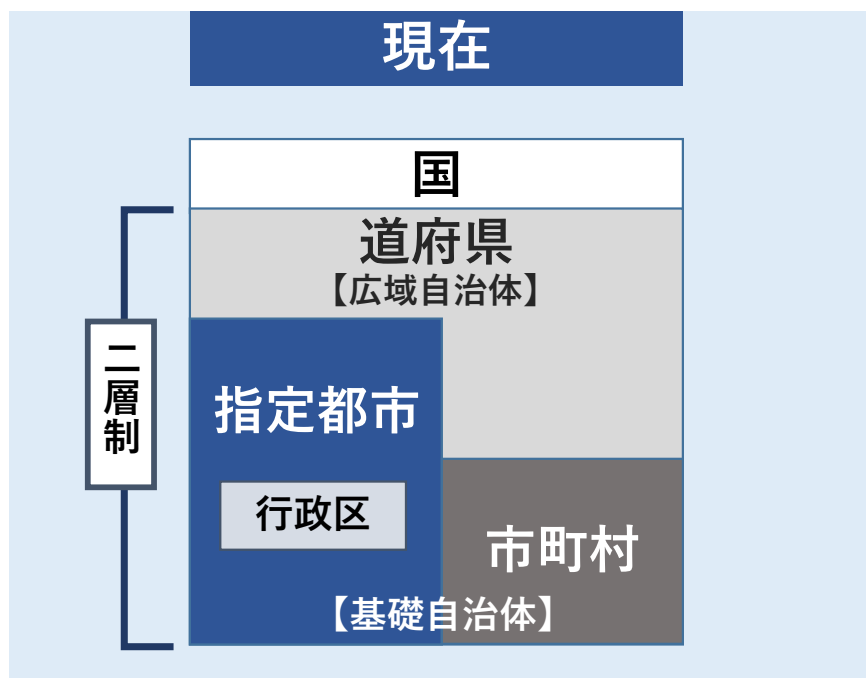


地域の実情に応じて  
ふさわしい大都市制度を**選択**できるようにすべき

# 特別市制度の概要

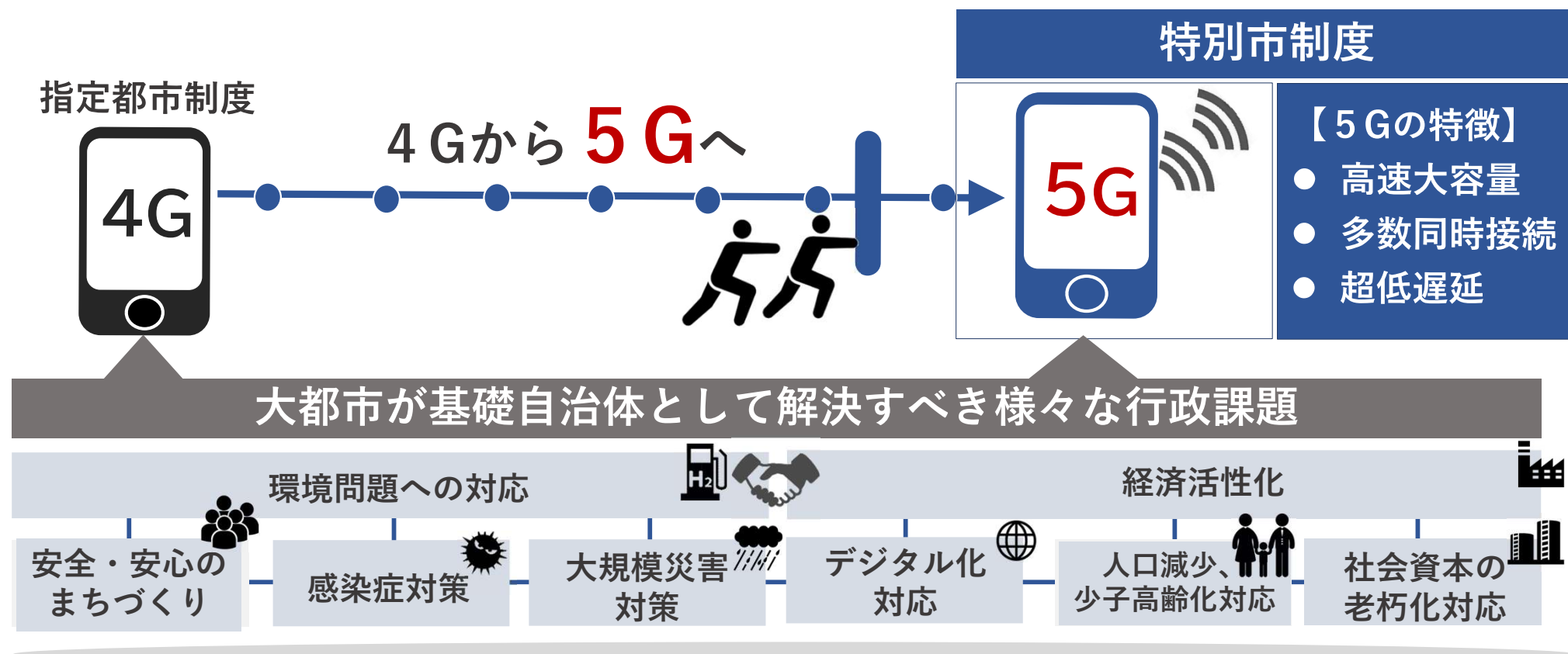
## 新たな大都市制度「特別市」について

- 広域自治体に包含されない**一層制の地方公共団体**
- 現在、道府県が指定都市の市域において実施している広域自治体の事務と、基礎自治体として市が担っている事務を統合し、**住民に身近な基礎自治体が一元的に担う**ことで、**効率的かつ機動的な都市経営の実現**を可能とする新たな地方自治の仕組み



# 特別市制度の概要

## プラットフォーム改革のイメージ



特別市の実現は、行政サービス向上のためのプラットフォーム改革

# 人口減少時代に特別市が果たすべき責務

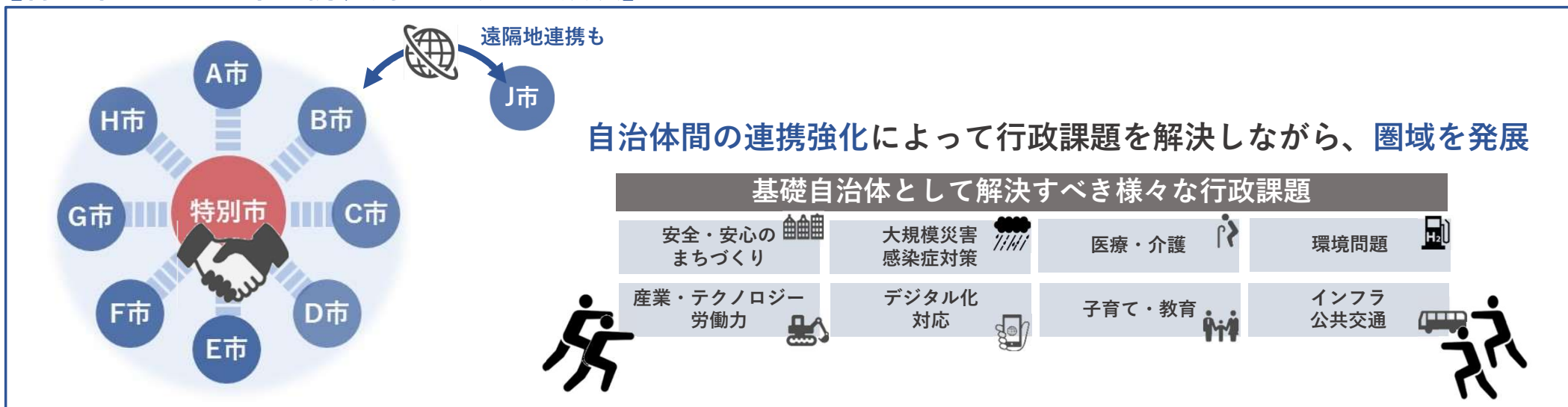
## 特別市が果たすべき責務

### 【特別市の成果を市域外にも広く還元】

- 我が国の危機的状況が見込まれる中、  
行政サービスの充実や都市の成長による成果を、  
市民はもとより、**周辺自治体も含めた圏域、さらには日本全体に還元していく**

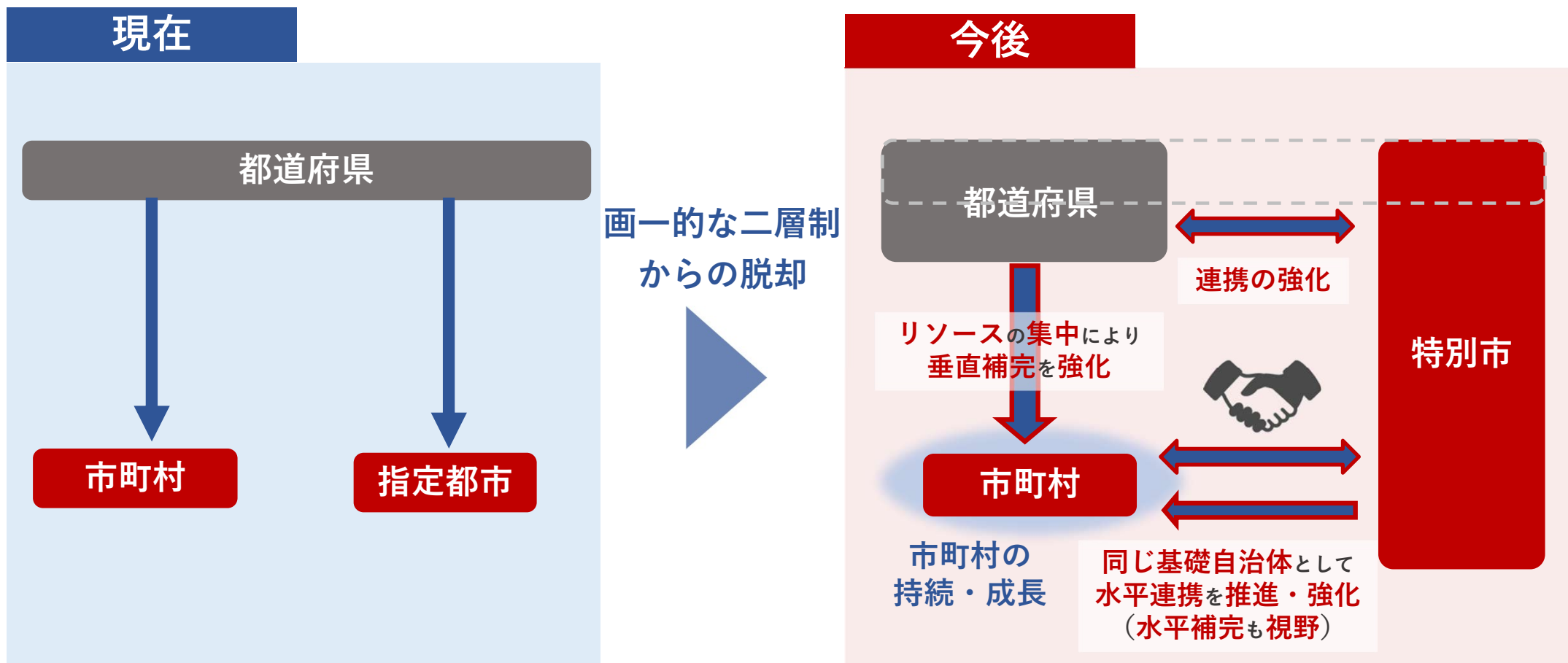


### 【特別市による水平連携、周辺地域への波及】



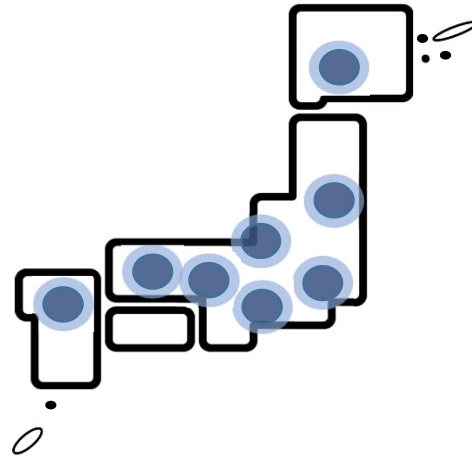
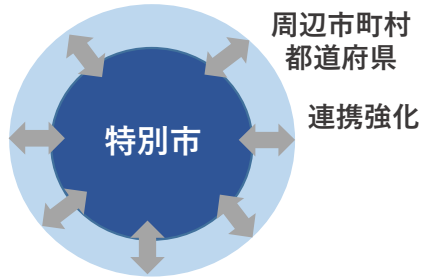
# 道府県との役割分担や連携による持続可能な行政サービスの提供

## 特別市制度の実現による持続可能な行政サービス提供の姿



特別市の実現によって持続可能な行政サービスの提供が可能に

# 特別市がもたらす効果



## 多極分散型社会の実現 我が国全体の発展に貢献

**市民**  
二重行政を完全に解消し  
効率的かつ機動的な  
大都市経営を可能に

効率的な行政サービスの提供  
積極的な施策展開

**周辺市町村や都道府県**  
広域にまたがる業務を  
特別市が周辺市町村や  
都道府県と連携し実施

水平連携の促進

**圏域**  
大都市を中心とした  
自治体間の連携強化に  
よる圏域の発展

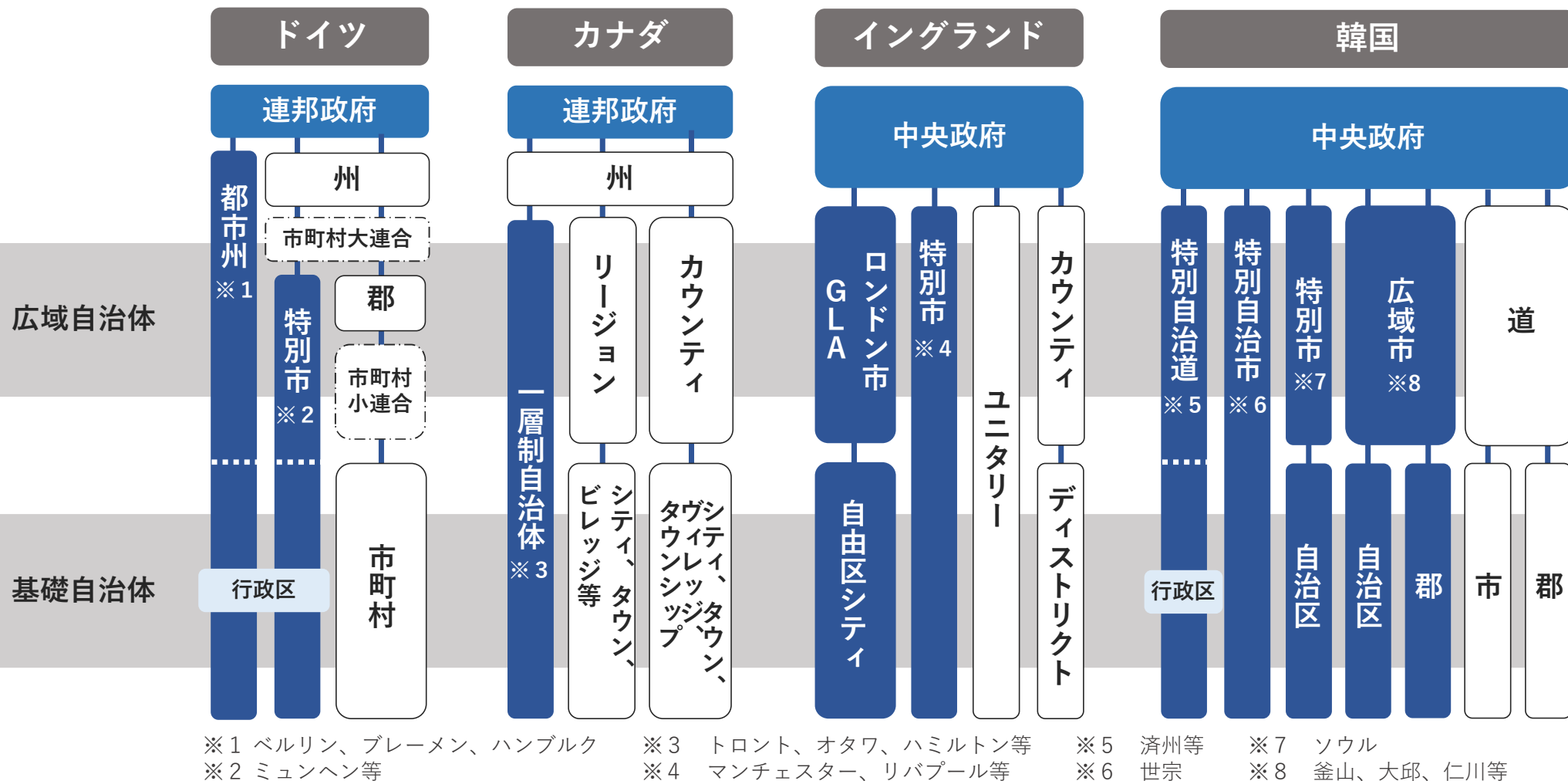
圏域・地域全体の活性化

**グローバルな視点**  
大都市が十分な活力を  
備え、諸外国の大都市と  
グローバルな競争と共存  
の関係を築く

グローバルな都市間競争  
国際競争力の向上

国家戦略として取り組むべき

# 世界の大都市制度



世界では自立性の高い大都市が活躍できる制度により経済成長を牽引<sup>20</sup>

# 特別市制度の考え方 「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）」

- 第30次地方制度調査会で指摘された課題や、総務省に設置されたワーキンググループでの議論を踏まえ、特別市の制度内容に関する個別論点について、現時点の考え方をとりまとめ（令和8年11月）

## ① 区の住民代表機能の考え方

- ・ 「区の常任委員会等の設置」「区長の特別職化」などにより、地域の実情に応じて、区の住民代表機能を強化・担保
- ・ DXの進展などの環境変化を踏まえると、区によらない、より小規模な単位での行政サービスのあり方も考えられる

## ② 広域事務、連携のあり方

- ・ 特別市と道府県による事務の共同処理や、特別市を中心とした広域連携の仕組みなども視野に入れた制度設計が必要

## ③ 警察事務のあり方

- ・ 特別市公安委員会及び特別市警察本部の設置を前提とする
- ・ 特別市と道府県の共同処理も可能とするが、市民生活と密着する分野については、特別市が中心的役割を担う

## ④ 税財政制度のあり方

- ・ 特別市は地方税を一元的に徴収し、道府県から権限移譲される事務事業に応じた財源配分が行われる
- ・ 道府県と特別市の財源配分に著しい不均衡が生じる場合の調整の仕組みについて、導入を検討

## ⑤ 道府県有施設の取扱い

- ・ 周辺住民の利用実態や施設の性質等を踏まえ、施設の移管・統廃合を費用負担も含め、道府県と協議

## ⑥ 特別市移行の要件

- ・ 人口50万人以上を要件とする指定都市であることが、特別市移行の要件と考える

## ⑦ 特別市移行に向けた住民投票の考え方

- ・ 特別市に移行する基礎自治体のあり方を問うものであるため、住民投票を行う範囲は特別市に移行する「市民」と考える

# 特別市制度の法制化案 「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）」

## 法制化案検討にあたっての考え方

- 現時点で考えられる特別市制度の内容について、条文形式で具体的に提示
- 特別市に関する基本的な事項や移行手続きについて、地方自治法を改正して規定する手法を採用

## 法制化案（抜粋）

### 特別市の種類

（第1条の3）

- 特別市を特別地方公共団体とする。

### 特別市の事務

（第264条）

- 地域における事務、その他の事務で法令により都道府県又は市が処理するもの等を処理する。
- 地域の特性等を勘案して必要があると認められるときは、一般の市町村の求めに応じ、当該市町村の事務を補完する事務を処理するものとする。

### 特別市の区域

（第265条）

- 特別市は、都道府県の区域外とする。

### 特別市の設置

（第266条～第271条）

- ① 指定都市等から都道府県へ特別市設置協議会設置の協議の求め
- ② 協議会設置について指定都市等・都道府県の各議会の議決
- ③ 協議会の設置
- ④ 協定書の作成
- ⑤ 協定書の承認について指定都市等・都道府県の各議会の議決
- ⑥ 住民投票
- ⑦ 総務大臣へ指定都市等及び都道府県の共同申請
- ⑧ 国会の承認
- ⑨ 内閣が設置の処分
- ⑩ 総務大臣の告示

### 廃置分合の特例

（第272条）

- 特別市設置に伴う都道府県の廃置分合・境界変更については、法律の定めを不要とし、その境界は自ずと変更されるものとする。

# 今年度の指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」での取組の考え方

## 地方制度調査会や国、関係団体の動向を踏まえた迅速・的確な対応

地方制度調査会において進められている大都市地域における行政体制等の調査審議の動向を的確に把握するとともに、その検討状況を踏まえながら、指定都市市長会の考えを適時適切に発信する。  
このことにより、地方制度調査会の答申への反映を図り、多様な大都市制度の早期実現に繋げていく。

## 関係団体の理解促進に向けた取組の推進

特別市制度に関しては、国から関係者間における議論の深化を求められていること等を踏まえ、我が国の将来を見据えた指定都市市長会としての考え方について、国や国会議員、全国知事会をはじめとした地方六団体、経済界等の関係団体の理解促進を図るため、積極的かつ戦略的な取組を進めていく。

## 大都市制度改革に向けた機運醸成の促進

地方制度調査会における調査審議のほか、副首都に関する国会での議論など、大都市制度への関心が高まりつつある状況を踏まえ、指定都市が一体となって、地方制度改革の必要性を戦略的に発信し、機運醸成に繋げる。

# 多様な大都市制度の早期実現に向けて

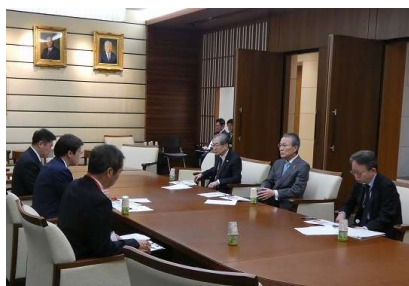
## 特別市の法制化に向けた機運醸成

- 特別市制度の法制化を実現するためには、**機運醸成が極めて重要**
- **指定都市市長会**としても、**多くの関係者に引き続き理解を深めていただくための取組を進める**
- **地方制度調査会の答申に繋げ**、多様な大都市制度を早期に実現し、将来にわたり持続可能な行政サービスを提供していくためにも、**引き続き、お力添えをお願いしたい**

## これまでの主な意見交換の状況



林総務大臣への報告書手交  
(令和7(2025)年12月)



日本経済団体連合会との意見交換  
(令和8(2026)年2月)



経済同友会との意見交換  
(令和7(2025)年1月)



全国市長会 正副会長との意見交換  
(令和7(2025)年6月)



全国市議会議長会指定都市協議会との  
意見交換 (令和7(2025)年8月)