

# 地方制度調査会の審議項目に対する現時点の整理（案）

## 審議項目 1 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。

### ■考え方

- 人口減少等により厳しい状況下にある市町村を支え、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供し続けるためには、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・支援などを組み合わせながら、複層的に支えていく体制が必要であると考えている。
- その際、大都市地域に限らず、非大都市地域も含めた全国的な持続可能性の確保という視点を持ち、地域間で支え合う構造を構築していくことが重要である。
- 大都市は、当該地域が有する地域資源を最大限に活用し、市町村間の水平連携を推進する役割を果たすとともに、大都市が市域内における道府県の業務を担うことで、道府県が市町村の補完・支援へリソースを集中することを可能とする役割を果たすものと考えている。
- また、大都市圏は、都道府県を超えた人やモノの活発な移動により複数の都道府県をまたがって生活圈・経済圏を形成している場合があり、そのような圏域においては、都道府県単位ではなく、圏域で一体的な対応を行う必要があるものと考えている。
- 加えて、我が国が持続可能な社会と更なる成長を実現するためには、効率的かつ機動的な大都市経営を可能とすることで、大都市が圏域全体の経済成長を牽引し、国際競争力を高めることが必要になると考えている。

## 審議項目 1 ② 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。

### ■考え方

- 前述のとおり、大都市地域には、広域的な行政需要への対応や基礎自治体間の連携の推進など、国全体の持続可能な行政サービスの確保に資する役割が求められており、これらの役割を力強く果たすことができる大都市制度が必要であると考えている。
- その際、大都市地域は、その規模や歴史・文化、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を有していることを踏まえ、地域の実情にふさわしい大都市制度を自ら選択できることが重要であると考えている。
- しかし、現在の大都市制度は、昭和31（1956）年に暫定的に創設された指定都市制度と、平成24（2012）年に創設された特別区設置制度に限られており、道府県と市の役割分担に起因する意思決定の遅れや非効率が生じるなど、地域によっては、これらの制度のみでは都市課題に対し十分な対応が図れず、その結果として地域の持続可能性の確保にも課題が生じている。
- このため、地域の実情に応じて多様な制度から選択可能とする観点から、新たな大都市制度として「特別市」の法制化を早期に実現する必要があると考えている。

## 審議項目 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。

### ■考え方

- 特別市が制度化された場合の国全体における意義としては、人口減少時代において求められる大都市地域の役割を最大限に発揮し、行政サービスを持続可能な形で提供していくことに寄与する点が挙げられる。
- 具体的には、特別市が圏域における市町村間の連携の中心的役割を果たすことで、都道府県は、広域的な調整機能に加え、自力での対応が難しい市町村への支援に重点的に取り組むことが可能となる。このように、特別市と都道府県の役割分担の明確化と行政機能の最適配分が図られることで、人口減少等により厳しい状況にある地域も含め、全国的に持続可能な行政サービスの提供体制の構築に繋がるものと考えられる。
- また、経済的な側面として、圏域の発展を通じて我が国の更なる成長を実現することも挙げられる。特別市の実現により、自立的かつ一体的な大都市経営が可能となり、インフラ整備や土地利用、産業政策等における意思決定の迅速化が図られることで、経済活動を促進しやすい環境が整う。その結果、域外からも企業や人材、投資の呼び込みが進み、特別市を中心とした圏域の活性化や我が国の国際競争力の強化にも繋がることが期待される。
- さらに、こうした特別市を核とする圏域が複数形成されることで、その効果が全国に波及し、多極分散型の持続可能な社会の構築に寄与するとともに、東京都への一極集中により生じる課題の解決にも資するものと考えられる。

## 審議項目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。【続き】

### ■考え方

- 特別市内の住民にとってのメリットとしては、特別市が市域内の行政サービスを一元的に担い、効果的な施策を展開できるようになることで、市域内における投資還元や手続の迅速化による経済の好循環が生み出す都市の発展、災害対策や感染症対策への迅速・的確な対応、施策の自由度向上や情報の一元化による市民生活の充実・利便性の向上などの効果が期待できる。
- 一方で、行政区域が変更となることに伴う支障が生じないように、これまで利用してきた道府県有施設の利用や、住所変更に伴う各種手続などに十分配慮する必要がある。加えて、制度移行に伴う一時的な行政コストの増加や、行政組織の再編に伴う影響にも適切に対応していくことが求められる。
- また、行政機能が一元化され、意思決定の主体が集約されることにより、住民と行政との距離が心理的に遠くなるのではないか、あるいは地域ごとの実情やニーズが十分に施策に反映されにくくなるのではないかといった指摘もあるが、特別市への移行は基本的に市域の拡大を伴うものではなく、当該住民に対する基礎自治体の役割は何ら変更されるものではない。
- いずれにしても、特別市の制度化に当たっては、住民サービスの向上というメリットを最大限に発揮しつつ、制度移行に伴う負担の軽減やきめ細かな地域ニーズへの対応を図るなど、円滑な運用に向けた工夫を講じていくことが重要である。

## 審議項目 3－1 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。

### ■考え方

- 地方制度調査会の資料においては、警察事務、医療提供体制の確保に関する事務及び都市計画に関する事務について論点が示されており、これらの事務については、あらかじめ丁寧な事前協議を行い、道府県と特別市の連携や特別市と市町村の連携を行っていくことで、適切に対応していくことが可能であると考えている。
- 一方、特別市が道府県の区域外となることに伴い、道府県の広域事務や連絡調整事務の対象範囲が縮小されることから、道府県はその人的・財政的資源をより重点的に配分することが可能となり、市町村に対する支援機能の充実に繋がることも想定される。

## 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。

## 現時点の整理

- 特別市は、道府県の区域外となることから、当該区域の警察事務については、都道府県警察の所管から外れることになる。このため、当該区域の警察事務は特別市が自ら担うことを基本とすることが適当である。また、地域の実情に応じて、公安委員会や警察本部の共同設置を含めた警察事務の共同処理など、道府県と特別市が共同で事務を担うことも可能とすることも考えられる。
- 広域犯罪・応援体制への対応については、現行においても都道府県警察間の連携・広域捜査による対応が警察庁による調整下で図られていることから、特別市が警察事務を担う場合においても、同様の対応によって大きな支障は生じないものと考えている。
- 警察本部の設置や人員確保に伴うコストの増加や組織分割については、一定の課題として認識はしているが、特別市が警察事務を担うことで、防犯、危機管理、福祉等の関連行政分野との連携強化や、これらの関連行政分野に係るコスト削減、地域の実情に応じたきめ細かな治安対策の実施、意思決定の迅速化など、住民に身近な行政としての機動性・実効性の向上が期待される。
- 特別市と残存する道府県とで警察組織を共同設置する場合については、現行法上、公安委員会の共同設置が認められていないが、特別市制度の検討に当たっては、警察事務の性質や広域対応の必要性を踏まえ、必要な法整備の可能性を含めて検討していくことが重要である。
- 共同設置された場合の警察事務に対する長及び議会の関わり並びに警察の民主的管理については、公安委員会制度を基本としつつ、その委員の選任過程等における議会の関与などにより、担保されるものと考えられる。

### 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と。
- 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と。

### 現時点の整理

- 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**を設けることで、医療資源を効率的に活用し、広域のかつ一体的な医療提供体制を確保することが可能になると考える。
- その具体的な方策として、例えば、特別市と道府県及び関係自治体で構成する協議の場の設置により、医療計画の策定・変更など、必要な調整を行う仕組みを構築することが考えられる。これらにより、医療機関の機能連携や救急医療体制の確保等の広域的課題についても、継続的かつ実効的な調整が可能となる。
- また、事務の性質や地域の実情に応じて、一部事務組合や共同処理、広域連合の設置、さらには医療分野に特化した広域連携組織の構築といった**多様な広域連携手法**を組み合わせることにより、より柔軟かつ実効性の高い対応を図ることも可能である。
- 医療提供体制の確保について、生活環境や患者流動の実態が都道府県域を越えて広がっている現代においては、必ずしも都道府県の区域に限定されない、実情に即した圏域設定と自治体間の連携により対応していくことも重要である。この点において、特別市の設置は、**従来の行政区域に捉われない**広域的な医療提供体制の構築を促進する契機となり得るものと考える。
- 特別市と残存する道府県の間で協議・調整が調わなかった場合の対応については、制度的な実効性を確保する観点から、新たな仕組みを設けるなど、国とも協議しながら検討されるべきものと考えているが、事案によっては地方自治法に基づく紛争処理制度の活用も考えられると認識している。これらの仕組みにより、協議不調による調整停滞を回避し、広域的な医療提供体制の維持を図ることが可能となる。

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。
- 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。

現時点の整理

- 特別市へ移行した場合、市域内で収まる都市計画区域の指定については、周辺自治体への影響等も考慮することを前提に、特別市が担うことが適当と考える。市域に収まらない場合は、特別市と道府県の間で適切な調整を行うこととし、そのための新たな仕組みを構築することが望ましいと考える。
- また、別の手法として、市域に収まらない場合には国が担うとすることも考えられるが、現行制度においても複数の都府県にまたがる区域の指定は国の事務とされていることから、その妥当性は否定されないものとする。ただし、国の関与は広域性・中立性が特に求められる場合に限定することが適当である。
- 広域の見地から決定すべき都市施設の都市計画の決定については、既にいくつかの事務権限は指定都市に移譲されている。道府県に残されている事務権限についても、特別市が広域的な影響を十分踏まえて判断することを前提に担うこととし、必要に応じて道府県との協議や関係自治体への意見聴取の仕組みを併せて検討することが考えられる。
- 都市計画事業の認可については、過去の地方分権改革推進委員会第1次勧告において都市計画決定権者へ移譲すべきとされたことがあり、既に事務処理特例によって市町村へ事務が移譲されている道府県の事例が存在することからも、特別市が担うことが適当と考える。
- なお、都市計画事業の認可を基礎自治体が行うことに係る適切性・公益性の担保については、審査機関の設置や外部有識者の関与など第三者性を担保する制度設計や、事業認可と土地収用の所管部署を分けること等が考えられる。

## 審議項目 3－1 ② 広域事務への影響等

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な。

### ■考え方

- 広域事務への影響の範囲については、事務の性質や地域の状況、道府県がどこまで事務を担うのか等により異なるものと考えている。

## 審議項目 3－1 ③ 広域事務への影響等

「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。

### ■考え方

- 広域連携については、広域的な持続可能性の確保や都市課題への対応のために自治体間で任意に連携を行うものと、特別市の創設に伴い、従来一体的に処理されていた事務が制度上分かれることにより、結果として調整が必要となるものの双方が考えられる。
- 将来を見据えると、大都市は圏域の核となり、都道府県や周辺市町村等とも連携して圏域の維持・活性化を促進することが求められる。現在、指定都市においても、圏域全体の維持・発展に向けて、広域的な連携・協力の取組を進めてきている。こうした認識の下、特別市には、広域にわたる地域社会の持続的発展に資するように配慮する責務があると考えている。また、圏域における都道府県との役割分担の下、必要に応じて、市町村等の事務を補完することも視野に入れている。
- こうしたことから、前者については、従来と同様に、関係自治体の判断に基づき柔軟に連携を行うことを基本としつつも、特別市を中心とした新たな広域連携の仕組みの構築による担保が考えられ、後者についても、事務の円滑な実施に支障を生じさせない観点から、既存の広域連携の仕組みの活用や、必要に応じた制度的な対応により、適切に担保していくことが重要であると考えている。

## 審議項目 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。

### ■考え方

- 「特別市」と「残存する都道府県」に分割することで生じる影響については、それぞれの地域の実情によって異なるため、都道府県と特別市による個別の協議の中で整理されるべきと考えるが、主なものとしては、都道府県が有する財産・施設や人的体制等の取扱いが想定される。
- これらの対応策については、円滑な運用や事務の継続性を確保する観点から、あらかじめ制度設計を行うものと、**都道府県と特別市との協議**により個別に決定していくものの双方があると考ええる。
- 都道府県が有する財産、施設及び負債については、周辺住民の利用実態や施設の性質等を踏まえて、道府県との協議により、その帰属や管理の在り方を決定していくことになるものと考えている。
- 特に、都道府県が有する施設については、移管や統廃合の費用負担等も含めて検討する必要があるが、将来に向けた公共施設の適正配置を考える契機ともなりうる。また、都道府県民や特別市民の利便性の観点から、当面は、現在の配置を前提とした運用も考えられる。
- 都道府県議会議員の取扱いについては、特別市が都道府県の区域外になることに伴い、原則として特別市の区域から選出される都道府県議会議員は存在しなくなるものと考えられる。この点については、過去の市町村合併の事例も参考にしつつ、一定期間の経過措置の設定なども含め、議会とも十分な議論を行いながら、**制度的な整理**を図っていくことが考えられる。
- 都道府県職員の取扱いについては、事務の移管に応じた適切な配置等のために、専門性の高い事務を担う**職員の移管**を中心に、都道府県と特別市で協議をしていくことが想定される。

## 審議項目 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。

### ■考え方

- 地方税財政制度は、地方自治制度を財政面から支えるものであり、現行制度においては、地方交付税制度をはじめとした様々な地方財政措置により、各自治体の事務権限に応じた財源が配分されている。そのため、指定都市が特別市へ移行した場合であっても、特別市、道府県及びその他の自治体には、それぞれの事務権限に応じた財源が配分されることが基本となり、財政運営に大きな支障が生じるものではないと考えている。
- また、水源環境保全などの広域にまたがる事務を共同処理する場合の負担金における調整も考えられ、そうした調整を踏まえても、なお、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は、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、調整を行うことができる仕組みの導入も考えられる。
- 現行制度上の財源調整機能が及ばない影響がある場合の対応については、留保財源に着目する手法と超過財源に着目する手法が考えられ、前者については、県費負担教職員の市費移管の際と同様に、移管する税額の基準財政収入額への算入率を引き上げることで留保財源への影響を抑える手法が、後者については、特別市となることにより財源超過額が増加する場合は、その増加額の一部を道府県に対する財政調整交付金等として活用する手法なども考えられる。
- 関係団体から財政への影響に対する不安が示されることはあるが、特別市への移行により、他の自治体へ影響が及ぶことのないよう、国と協議の上、検討を進めていく必要があるものと考えており、丁寧な調整を行うことにより、対応可能であるものと考えている。

## 審議項目 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。

### ■考え方

- 特別市制度は、人口減少時代を見据え、我が国が持続可能な社会と更なる成長を実現するために、地域の実情に応じた行政体制を構築する観点から、地方自治制度の在り方を抜本的に見直すものとして提案しているものであり、**都道府県制度の在り方**についても併せて検討されるものと認識している。
- 本件は地方制度調査会の諮問事項とされている「国・都道府県・市町村間の役割分担」にも深く関わるものであり、従来議論されてきた道州制などの制度も含め、**多様な視点から検討**されていくものと認識している。
- 現在の区域を前提に行われてきた国の事務については、特別市と残存する道府県それぞれが担う事務に応じて対応されることが基本となると考えられるが、事務の性質によっては、従来の区分を基本とした対応を行うことも考えられる。
- 国の事務や国民生活に及ぼす影響として、例えば国政選挙の選挙区の見直し等が考えられるが、参議院議員選挙における「合区」を参考としつつ、従来の区分を基本とした対応を行うことも考えられる。
- 民間の活動や社会慣行の中には、都道府県区域を前提として行われてきたものも多く見られるが、こうした事項については、必ずしも制度上の区域変更と一致させる必要はなく、従来通りの運用とすることも可能であると考えられる。このように、**制度上の取扱いと国民生活に根差した実態**とを適切に区別しながら対応することで、**両者は十分に両立し得る**ものと考えられる。

## 審議項目 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。

### ■考え方

- 特別市への移行に当たっては、特別市へ移行する指定都市等と道府県との間で、事務分担や財産処分、施設の取扱い等について、**あらかじめ十分な協議**が必要であると考ええる。
- そのため、指定都市市長会の「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）」においても、特別市への移行手続に際して、必要な事項について十分な協議を行うために、指定都市等及び道府県で協議会を設置し、双方で協議を重ねた上で合意形成し、移行手続を進めることとしている。
- こうした事前協議の枠組みを設けることにより、関係団体間の役割分担や財産・施設の取扱いについて円滑な調整を図るとともに、制度移行に伴う支障を未然に防止することが可能となるものと考えられる。

## 審議項目 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。

### ■考え方

- 特別市への移行については、対象となる指定都市等の住民が道府県民でなくなることなど、住民に一定の影響が生じることに加え、大都市地域における特別区の設置に関する法律では、住民投票が必要とされていることも踏まえ、住民投票によって、住民の意思の確認を行うことが適切と考えられる。
- 特別市へ移行する指定都市等の住民については、道府県の区域外となることのほか、道府県知事や道府県議会議員の選挙権を有しなくなるといった影響が想定される。一方で、それ以外の道府県民に関しては、道府県が提供する住民サービスや道府県の名称等を含め、直接的な不利益となる影響等は生じないものと考えられる。
- このため、特別市の設置は、特別市へ移行する基礎自治体の在り方を問うものであることから、住民投票を行う範囲については、特別市へ移行する指定都市等の住民とすることが適切であると考ええる。

## 審議項目 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。

### ■考え方

- 大都市地域においては、住民ニーズの多様化やDXの進展など、地域社会を取り巻く環境が大きく変化してきており、住民の意思を的確に反映していく仕組みの確保が一層重要となってきている。このため、行政区域の単位にとらわれず、**より小規模な単位**での行政サービスの在り方をはじめ、各地域の実情に応じた住民意思を多様な形で行政運営に反映する仕組みが求められる。
- そのため、特別市においても、行政区域の単位にとらわれない小規模な単位も含め、社会環境の変化や地域の実情に応じた住民自治を強化するための仕組みを構築・運用していくことが考えられる。また、特別市は、従来よりも事務・権限が拡充されることから、区の単位での住民代表機能の確保の必要性についても言及されることがあるが、この点については、区内選出の市議会議員で構成する区の常任委員会等の設置と、区長を議会同意が必要な特別職とすることの双方の検討を前提とするなど、地域の実情に応じて、**区行政に対する議会の意思決定機能**や**チェック機能を強化**し、区の単位での住民代表機能を強化・担保していくことが考えられる。
- このように、特別市移行後も市域の一体性や総合力・機動性を最大限に生かせるよう、特別区のような法人格を持つ新たな自治体を設置することなく、住民自治を制度的に強化することが必要であると考え。
- なお、住民自治や住民代表機能の在り方については、各議会や地域住民にも多様な見解があると考えられることから、引き続き**十分な議論**を行いながら検討していくことが必要と考えている。