

特別市制度に関する考え方（案）

令和 7 年 1 1 月

これまでの特別市の議論や整理を踏まえて、追加説明が必要な事項

趣旨

- 指定都市市長会では、令和3（2021）年11月に「多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書」をとりまとめた。
- 同報告書では、特別市制度の概要及び必要性・効果、第30次地方制度調査会で指摘された課題への対応（考え方）を整理をした。
- 総務省に設置された「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」では、特別市制度についても議論がなされ、令和7（2025）年6月には、同ワーキンググループの報告書が公表された。
- 今回、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」において、改めて議論を行い、この間の様々な議論や整理を踏まえて、現時点の「特別市制度に関する考え方」をとりまとめた。
- なお、特別市制度の創設に当たっては、各種選挙制度への影響などを含め、引き続き、国をはじめ様々な関係者と議論を深めていく必要がある。

主なとりまとめ事項

- 1 指定都市制度における具体的な支障事例
- 2 新たな大都市制度としての「特別市」の必要性
- 3 特別市がもたらす経済成長
- 4 特別市の制度内容等に関すること
 - 4－1 区の住民代表機能の考え方
 - 4－2 広域事務、連携のあり方
 - 4－3 警察事務のあり方
 - 4－4 税財政制度のあり方
 - 4－5 道府県有施設の取扱い
 - 4－6 特別市移行の要件
 - 4－7 特別市移行に向けた住民投票の考え方

1 指定都市制度における具体的な支障事例

これまでの議論や整理

- 指定都市制度は、不明確な役割分担等による道府県と指定都市間の二重行政が存在するとともに、指定都市の市民は、大都市特例事務に係る行政サービスを指定都市から受けているにも関わらず、その経費を道府県税として負担しており、応益原則に反し受益と負担の関係にねじれが発生
- 指定都市は、大都市として、多種多様な行政課題に対応しているにも関わらず、その能力・役割に見合った権限と財源を十分に持っておらず、効率的かつ機動的な大都市経営ができていないという課題が発生
- 指定都市制度の課題は、道府県と指定都市の二層制の構造上の課題であり、個々の権限移譲の推進等により、実質的に特別市に近付ける取組だけでは解決できない課題である。

具体的な支障事例

- 道府県の関与により、道府県との調整や確認に時間を要するなど、迅速かつ的確な政策展開の支障となっている。
 - ・ 新型コロナウイルス感染症など大規模な危機事象への対応
 - ・ 都市計画事業の認可など土地の使用・管理
 - ・ 私立幼稚園の設置認可・指導など道府県と市の類似業務
 - ・ 医療計画など道府県計画による制限 など…
- 指定都市の市民からは、交通安全対策の標識に関して「規制」と「安全対策」の項目で権限が異なり、相談窓口が分かれているため、市民ニーズへの迅速な対応が図れていないとの声が多数挙がっている。
- 企業誘致等による税収効果のうち、法人事業税など税源涵養効果の一部は道府県税となっており、魅力的なまちづくりによる税収増が地域や新たな再開発等へ還元・循環できず、効果的な都市や圏域の成長に繋がらない。

2 新たな大都市制度としての「特別市」の必要性

これまでの議論や整理

- 指定都市の市民は、受益と負担の関係にねじれが発生しているなどの課題
- 特別市は、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とし、市民サービスを向上
- 特別市の実現により、圏域・地域全体の発展・活性化、我が国の更なる成長等に繋げることが可能
- 指定都市制度と特別区設置制度が法制化されている中、地域の実情に応じて大都市制度を選択できるようにするため、新たな大都市制度として、「特別市制度」の法制化が必要

考え方

- 人口減少社会等において持続可能な行政サービスの提供等が求められる中、特別市の実現によって、道府県と特別市がしっかりと役割分担を行い、それぞれの役割に注力することで、日本全体における持続可能な行政サービスの提供に繋がる。
- 広域事務については、都道府県との役割分担のもと、都道府県と特別市の連携、特別市と他の基礎自治体同士の連携を促進することが可能となる。さらには、都道府県域をまたぐ広域連携が促進される。
- 高次の都市機能が集積していて、道府県からの自立性が高い大都市は、特別市への移行によって、より自立した大都市経営を行うことが、市民サービス向上はもとより、我が国の発展・成長にとってもプラスの効果をもたらす。
- 指定都市移行の経過や地域特性などもあり、全ての指定都市が特別市に移行することを前提としたものではない。

これまでの議論や整理

- 現場力を有する特別市がその経験を活かし広域にまたがる業務を周辺市町村と連携して実施することで、圏域・地域全体の発展及び活性化に繋がる。
- 特別市の導入により我が国全体の成長を牽引する大都市が複数誕生し、個性と魅力を競い合う経済圏を作ること、は、多極分散型社会の実現に繋がり、我が国全体の発展に貢献するとともに、地域経済圏域の発展に寄与
- 特別市の創設により、大都市が我が国の更なる成長と発展を牽引し、世界の大都市との競争が可能

考え方

- 日本の大都市として十分な活力を備え、地域の特徴・強みを活かした分野において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ことで、海外都市との都市間競争や都市ブランドの向上、先端都市としての行政課題の解決の実証フィールドとしての魅力向上、さらには、強い経済圏の確立などの効果が見込まれる。
- 特別市をはじめとした力のある大都市及び大都市圏域が我が国に複数誕生することにより、国内におけるリソースの取り合いではなく、海外からも企業や人、投資を呼び込むなど、東京都への一極集中の課題解決にも寄与しながら、多極分散型社会を実現する効果が期待される。
- 特別市は、メガリージョンの活力を強化させるものであり、人口減少社会等においても複数の大都市圏域が我が国の成長を牽引し、持続可能な社会の実現に寄与していくことが期待される。

3 特別市がもたらす経済成長 具体的なイメージ

I 点の成長

- ・ 自立した大都市として、効率的な行政サービスの提供や積極的な施策を展開
- ・ 新たな投資が促進され、積極的な企業誘致や地域開発等も可能となり、施策の自由度の高まりとの相乗効果により、魅力あるまちづくりを好循環に展開

II 線・面の成長

- ・ 自立した大都市が形成する圏域をマネジメントし、持続可能な行政サービスの提供と圏域の成長を牽引
- ・ 道府県との役割分担や、都道府県と特別市の共同実施による広域行政、特別市と他の基礎自治体同士の連携による広域連携の取組を促進

III 空間の成長

- ・ 地域の特徴・強みを活かした分野において世界における都市ブランドの向上、先端都市としての実証フィールドとしての魅力向上
- ・ 海外都市とのグローバルな都市間競争や共存が加速し、海外からも企業や人、投資を呼び込み、強い経済圏を確立

日本全体の成長

- ・ 大都市圏域が我が国に複数誕生することにより、多極分散型社会を実現
- ・ 国内におけるリソースの取り合いではなく、都市としてグローバルにも活躍し、多極分散型社会を構築することから、東京都への一極集中の課題解決にも貢献

経済成長の要素

技術革新

生産性向上

投資促進

雇用創出

業務効率化

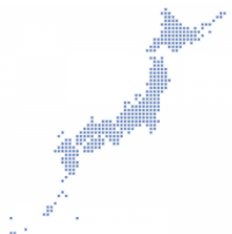
+

多極分散

※ 特別市制度は、地方自治の仕組みの視点から、現在よりも経済成長や多極分散型社会の実現がしやすい形にするものである

※ 経済成長は単一の制度的要因のみによってもたらされるものではなく、様々な要因が複合的に重なることによってもたらされる

我が国の持続可能な社会の構築と経済成長の好循環を実現



4－1 区の住民代表機能の考え方

これまでの議論や整理

- 法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分【指摘事項】
- 過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要【指摘事項】
- 特別市における区は、法人格を有しない行政区（市の内部組織）
- 区は、区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置付けを強化するとともに、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

考え方

- これまでの議論や整理を踏まえ、大都市の一体性を確保し、迅速な意思決定を可能とすることを考慮しながら、次の事項の検討を前提とするなど、地域の実情に応じて、区の住民代表機能を強化・担保し、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する。
 - ・ 区内選出議員の市議会議員で構成する区の常任委員会等を設置
 - ・ 区長は、議会同意が必要な特別職化
- 一方、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する中、住民意思を的確に市政へ反映していくためには、上記に限らず、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をはじめ、各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を構築・運用していくことも考えられる。
- なお、本件には、市議会にも多様な見解があると考えられることから、検討には引き続き十分な議論が必要である。

4－2 広域事務、連携のあり方

これまでの議論や整理

- 現場力を有する特別市がその経験を活かし広域にまたがる業務を周辺市町村と連携して実施し、圏域・地域全体の発展・活性化に繋がる。

考え方

- 特別市は、市域内の地方税の全てを賦課徴収するとともに、一元的な行政権限を有するため、人口減少など、我が国の危機的な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、日本全体に還元していく。
- 道府県と特別市が役割分担を行い、特別市による水平連携及び道府県による垂直補完、さらには特別市による水平補完も視野に入れながら、それぞれの役割に注力し、人口減少等により厳しい状況下にある市町村を地域の実情に応じて機能的に支えていくことで、日本全体における持続可能な行政サービスの提供に繋げていく。
- 人口減少社会等を背景として、自治体間の広域連携がこれまで以上に重視される中、特別市と都道府県が共同で事務処理を行う仕組みや、特別市を中心とした広域連携の仕組みの構築など、大胆な制度改革も視野に入れた制度設計が求められる。

4－3 警察事務のあり方

これまでの議論や整理

- 警察事務について、特別市の区域とそれ以外の区域に分割されることになるが、広域犯罪への対応に懸念【指摘事項】
- 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問題が存在する可能性

考え方

- 警察事務について、特別市は道府県の区域外となることから、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。
- ただし、かつて自治体警察が存在していたものの、広域犯罪等への対応も考慮し、現在の警察法により、都道府県警察に移行した経過も踏まえ、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。
- 共同で事務を担う場合においても、生活安全部門や交通部門など、市民生活と密着する分野については、特別市が中心的な役割を担うことを基本と考える。

4－4 税財政制度のあり方

これまでの議論や整理

- 特別市は、全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する道府県の行政サービスの提供に影響する可能性【指摘事項】
- 特別市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合には、必要な財政需要については、一義的には地方交付税により措置
- 特別市は、圏域において連携の中心的な役割を果たし、地域の実情に応じて、広域にまたがる業務を周辺市町村と連携して実施

考え方

- 特別市は地方税を一元的に徴収する。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るため、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ものである。
- 広域にまたがる業務について、道府県と特別市が事務を共同処理する場合は、双方が相応の負担金を支出する。
- 上記を踏まえても、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についても、あらかじめ国と協議の上、検討を進めていく。

4－5 道府県有施設の取扱い

これまでの議論や整理

- 指定都市域内には、道府県庁や警察本部などの多くの道府県機関・道府県有施設が設置されており、特別市移行によって、多額の移管費用が発生する可能性【指摘事項】

考え方

- 既に指定都市域内にある道府県有施設等の取扱いについては、周辺住民の利用実態や施設の性質等を踏まえて、施設の移管・統廃合を費用負担も含めて、道府県と協議していくことになる。
- 人口減少社会等において、公共施設の適正配置を考える契機になるとともに、これから高度経済成長期に作られた公共施設が更新や見直しの時期を迎える中、移転等によるコストが一時的にかかる可能性がある一方で、将来的には維持管理コストの縮減なども見込まれる。
- 具体的な施設再編等については、特別市が法制化された後、移行に向けた協議の中で、道府県・指定都市間で詳細に検討・協議をするべき事項である。
- 道府県民や特別市民の利便性の観点から、特別市にそのまま設置することが望ましいと考えられる施設は、当面、特別市域に配置された状況も続く可能性はあるものとする。

4－6 特別市移行の要件

これまでの議論や整理

- 現在の全ての指定都市を特別市制度の対象とする場合、現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性
- 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定人口以上の指定都市に対象を限定する必要
- かつての中核市のように、面積や昼夜間人口比率など、人口以外の要件を設定することも考えられる。
- 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」も参考に、特別市移行の対象に指定都市に隣接する市町村を含めることも考えられる。

考え方

- 高次の都市機能が集積していて、道府県からの自立性が高い大都市について、区域内の事務を一元的に担う特別市への移行を可能とし、より自立した都市経営を行えるようにすることが、日本の将来において必要と考える。
- そのため、既に広域自治体の業務の大部分を担っている実績があり、人口50万人以上が要件とされる指定都市であることが、特別市移行の要件と考える。
- なお、指定都市移行の経過や地域特性などもあり、全ての指定都市が特別市に移行することを前提としたものではない。
- 人口要件以外の要件についても、既に指定都市であることにより、大都市としての十分な規模・能力・実績を有することが担保されているため、必要ないものと考えている。
- 対象に隣接する市町村を含める制度設計については、否定されるものではない。

4－7 特別市移行に向けた住民投票の考え方

これまでの議論や整理

- 多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書（令和3（2021）年11月）では、住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、市民目線では市の区域が変わらず、新たな住民負担も発生しないことから、特別市の移行の意思決定においては、住民投票は制度化せず、地域の実情に応じて任意で実施すると整理
- 移行手続については、市議会及び道府県議会の議決を経た上で、市と道府県が共同申請すると整理

考え方

- 特別市への移行により、指定都市の住民が道府県民でなくなるという影響があること、「大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）」では、住民投票が必要とされていることを踏まえ、住民投票によって、住民の意思を確認する必要がある。
- 特別市に移行する市民には、市の区域の変更や新たな住民負担は発生しないが、道府県の区域外となることや、道府県知事や道府県議会議員の選挙権がなくなるといった影響も考えられる。
- 一方、当該特別市以外の道府県民には、道府県が提供する住民サービス、道府県の名称等を含め、直接的な不利益となる影響等は与えないものとする。
- 住民投票が制度化された場合には、特別市への移行は、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」と考えるべきである。