

「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」 個別論点に対する考え方（案）

令和 7 年 1 1 月

とりまとめ趣旨

- 令和7（2025）年6月に、総務省において、「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報告書」（以下「報告書」という。）のとりまとめが行われた。
- 報告書では、特別市制度全般に関する論点に加え、広域自治体が分割されることによる影響を中心として、個別具体の事務の例示がなされた上で、論点が挙げられている。
- 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、議論を行い、報告書で示されている個別具体の事業に対する論点について、現時点の考え方をとりまとめた。
- なお、特別市制度全般に関する論点については、別途「特別市制度に関する考え方」として、とりまとめを行っている。

個別論点

- 1 道府県の事務処理への影響と対応
- 2 災害時の総合調整事務への対応（例：コンビナート地域の災害対応）
- 3 警察事務への対応
- 4 医療提供体制の確保に関する事務への対応
- 5 都市計画に関する事務への対応
- 6 残存する道府県の行政サービスの提供に影響が生じないようにするための財政面での対応
- 7 特別市移行手続における道府県や周辺市町村との協議

論点

- 道府県が担っている事務について、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、残存する道府県の実務処理にどのような影響が生じ得るか。また、円滑な事務処理に影響が生じないようにするための対応の方向性をどのように考えているか。
(報告書P15)

考え方

- 今の道府県の形ができてから135年以上が経過し、生活環境や社会経済活動の変化がある中では、これまでの広域的な事務についても、必ずしも道府県の区域に捉われず、実情に合わせた柔軟な圏域により対応していくべきものとする。
- そのため、現行の広域自治体が分割されることをマイナスに捉えず、むしろ特別市と道府県との水平連携により、道府県の形に捉われない圏域での取組を推進していくことが必要とする。
- 道府県の区域内における地域資源の分配・活用という観点であれば、特別市が道府県や市町村と直接的な水平連携を行い、特別市が有する地域資源を活用することで、特別市以外の住民サービスを維持することができると考える。また、市町村のバックアップという観点であれば、むしろ道府県が市町村の補完・支援に一層注力できるようになり、プラスに働くものとする。
- 以上のことから、特別市の設置が、直ちに道府県の円滑な事務処理に支障をもたらすものとは考えていないが、仮に、道府県の実務処理にマイナスの影響が生じる懸念がある場合の対応としては、特別市への移行に際して指定都市・道府県間での事前協議を十分に行い、連携や対応の方針をあらかじめ決めておくことや、事務の性質や地域の実情に応じて特別市と道府県が事務を共同処理する仕組みを設けることなどが考えられる。

論点

- 災害発生時の総合調整事務について、例えば、コンビナート地域における災害は、被害が市域を越えて広がることもあり得ることから、特別市の設置により、特別市と残存する道府県という広域自治体間の関係となることで、円滑な調整を行うことが困難になることが懸念されるが、どのように考えているか。（報告書P15、16）

考え方

- コンビナート地域の災害対応については、コンビナート地域という、市域をまたいだ連続性があり、災害発生時には一連の対応が求められる地域であるため、石油コンビナート等災害防止法により防災本部を都道府県に置くことで、一体的な対応をとることが必要とされていると認識している。特別市が設置されて道府県の区域外となる場合であっても、防災本部の体制は、コンビナート地域という特性に鑑み、コンビナート地域単位で一の本部を設置し、一体的な対応が可能となるよう、災害対応の仕組みづくりがなされることが望ましいと考える。その上で、特別市と残存する道府県については、特別市への移行手続に係る事前の協議の中で、災害発生時の適切な対応・役割を調整し、あらかじめ組織体制を決定しておくことで十分な対応を図れるものとする。
- また、コンビナート地域に限らず、災害の状況によっては、特別市の市域内は特別市が対応し、道府県はそれ以外の地域に注力するという役割分担によって、行政サービス水準が低下することはなく、むしろ地域全体としては行政サービス水準が向上すると考える。さらに、地域内のリスク分散にも繋がると考える。
- 第5回WG資料に記載のとおり、コンビナート地域に所在する事業所に係る高圧ガス保安法事務について、地域の実情に応じて事務処理特例により個別に移譲することは可能と所管省庁より示されているところ、神奈川県での移譲の事例では、移譲に向けての協議の中で、防災活動や応急活動等が適切に実施できるよう、県、横浜市及び川崎市の役割や協力関係を整理した上で移譲に至ったものである。まさに地域の実情に応じて関係自治体同士で協議し、災害発生時の調整に係る懸念を払拭し、権限移譲を実現させたものに他ならず、特別市への移行手続においても同様に、指定都市と道府県の協議によって、災害対応に支障を生じさせない体制作りは可能と考える。
- また、コンビナート地域以外も含め、仮に被害が市域や県域を越えて広域的なものとなった場合でも、消防相互応援協定や緊急消防援助隊の制度により、現在も広域自治体同士が協力して対応している実態がある。
- 以上のことから、道府県の区域外の特別市への移行が、直ちに円滑な調整を行うことが困難になることに繋がるとは考えていない。特別市と道府県の間での協議により適切な災害対応体制が構築されれば、むしろ権限の一元化による防災力の強化に繋がるメリットもあるものとする。

論点 1

- 警察事務について、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、組織犯罪等の広域犯罪への対応に支障が生じることが懸念されるほか、新たな警察本部等の設置や人員の確保など、コストの増加や分割による非効率化という現実的な問題が存在すると考えられるが、どのように考えているか。（報告書P15、16）

考え方

- 警察事務の具体的なあり方については、特別市制度に見合ったあり方を今後国と協議していきたいと考える。
- 特別市は、道府県の区域外となることから、警察事務も一元的に引き受け、特別市に公安委員会及び警察本部を設置することが前提と考える。
- 現在の指定都市については、警察法により道府県警察本部に市警察部が置かれているが、特別市によって警察本部を自らが設置することにより、その機能を強化することができるものと考えている。
- 都道府県警察の分割による広域犯罪への対応について指摘されることがあるが、現在も都道府県域を越えた広域犯罪化が進んでいる中、既に都道府県域をまたいだ都道府県警察間の連携・広域捜査による対応が図られており、特別市となっても現行と同様に、所管区域をまたいだ連携により、大きな支障は生じないものとする。
- 都道府県警察が細分化されることによるコストの増加や非効率化の可能性については、特別市が警察事務を担うことで、市が有する地域安全に関する情報やノウハウ等を活用しやすくなり、治安・防犯対策の強化を図ることが可能となるなど、地域に根差した、より一層のきめ細やかな対応が可能となると考えている。また一方で、特別市全体としては、二重行政の解消や行政運営の工夫などにより、コスト削減に繋がることも考えられる。

論点 2

- 特別市と残存する道府県とで警察組織を共同設置することについては、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と考えられるが、どのように考えているか。（報告書P16）

考え方

- 警察の民主的管理については、公安委員会の設置や委員の選任過程等における議会の関わりにより担保されていると考えられる。
- 現在の公安委員の仕組みでは、公安委員 5 名のうち 2 名は指定都市の市長が市議会の同意を得て推薦したものについて知事が任命するものとされている。特別市と道府県が公安委員会を共同設置する場合においても特別市と道府県の議会から推薦したものを含めて任命するなどの工夫を行うことが考えられる。
- 警察組織を共同設置する場合の各長や議会の関わりについては、道府県と特別市の協議により決めるべきものであると認識しているが、具体的には、今後、警察事務に関する国の関与のあり方も含め国と協議していく必要があると考えている。

論点 1

- 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がどのように考えているか。（報告書P17）

考え方

- 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、資源を効率的に活用し、一体的な医療提供体制を確保する。
- 生活環境や社会経済活動が広範囲化した現代においては、必ずしも都道府県の区域に捉われず、実情に合わせた柔軟な圏域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。特別市と都道府県との水平連携により、都道府県の形に捉われない圏域での医療提供体制の確保に向けた取組が促進されることで、プラスに作用する面もあると考える。
- 大都市部と地方の医療提供体制のあり方については、超高齢社会などを踏まえ、日本全体で検討していくことも必要であると考えている。

論点 2

- 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、なお課題があると考えるがどのように考えているか。（報告書P17）

考え方

- 広域自治体や周辺市町村との水平連携の強化により、広域的な事務への対応を図ることを考えており、事務の性質や地域の実情によっては、「共同処理」などの広域連携手法も想定している。
- 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、特別市の制度設計の中で、新たな仕組みを設けるなど、あらかじめ国と協議の上、検討したいと考えているが、事案によっては現行の地方自治法第251条の自治紛争処理委員の制度を活用することも考えられる。

論点 1

- 特別市が設置された場合、広域調整や効率性の観点から、現在都道府県が担っている事務（都市計画区域の指定、特に広域の見地から決定すべき都市施設に関する都市計画の決定に係る事務）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についてはどのように考えるか。（報告書P17）

考え方

- 都市計画に関する事務については、地方分権改革の中で機関委任事務から自治事務化され、地域の実情に通じた地方自治体が自らの責任と判断でまちづくりを進めていくことができるよう、多くの事務権限が基礎自治体に移譲されてきたところである。そのため、道府県に残された事務権限については、広域性によるところが大きいと考える。
- 都市計画区域の指定については、行政区域にとらわれず複数の市町村にまたがることもあることから都道府県の事務とされていると考えられるところであるが、特別市が設置された場合、特別市域内で収まる区域の指定については、周辺自治体への影響等も考慮した広域的な視点を持った上での特別市の事務とすることが適当と考える。そして、市域に収まらない場合は、都道府県の所掌範囲にもかかってくるため、特別市と都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。別の手法として、市域に収まらない場合には国が指定することとも考えられるが、それは、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（都市計画法第5条第4項）ことから、国が行うことの妥当性は否定されるものでないとする。
- 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、市域を越えて影響を及ぼすことが考えられることから都道府県の事務とされていると考えられるところであるが、都市計画法第87条の2第1項により、それらの施設のうち、いくつかの事務権限は既に指定都市に移譲されており、引き続き都道府県に残されている事務権限は限定的な範囲である。そのため、これら都道府県に事務権限が残されている施設については、国が直接処理するのではなく、特別市が広域的な視点を持った上で都市計画の決定を行い、必要に応じて都道府県との調整の仕組みを検討するという方法も選択し得るのではないかと考える。これらの都市施設に関する都市計画への国の関与は極めて限定的であり（都市計画法第18条第3項）、国が直接行うことまでは不要ではないかと考える。

論点 2

- 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るべきかや、仮に国が行うこととする場合の業務量負担についてどのように考えるか。（報告書P17）

考え方

- 都市計画事業の認可についても、実現はされなかったものの、平成20（2008）年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ていたものであることから、国が行うこととするよりは、特別市が行うことを軸に検討すべきものとする。また、埼玉県や京都府など、既に事務処理特例によって、都道府県から市町村へ事務が移譲されている府県の事例が複数存在することからも、基礎自治体である特別市が行うことを軸に検討することが望ましいと考える。
- 前述のとおり、地方分権改革推進委員会からの勧告がありながら引き続き都道府県の事務とされた理由は、土地収用権が付与されることから、適切性・公益性を確保するために、第三者である都道府県が確認する必要があるとされたためと考えられる。そのため、特別市が事務を担うことへの懸念を払拭するための対策として、適切性・公益性を確認するため、第三者的な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による土地収用に対する公平性・公正性・透明性の確保などが考えられる。
- これらの対策を講じた上で、特別市が事務を行うこととすれば、国の業務量負担の問題は生じないものとする。

論点

- 特別市への移行により、特別市の財源超過額が拡大する場合、残存する道府県の財源不足額が拡大するほか、他の地方公共団体にも影響が生じることが懸念される。こうした影響を避けつつ、特別市だけでなく残存する道府県、さらに他の地方公共団体において、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にすることが不可欠であり、そのための仕組みとしてどのようなものが考え得るか。（報告書P20）

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るため、特別市の税財政制度は、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べきものであると考えており、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と考える。
- 現行の地方交付税制度とその運用を前提とすると、広域自治体の標準的な財政運営に支障をきたすことはなく、残存する市町村に対する直接的な影響はないものと考えているが、広域にまたがる業務について、都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こと等も考えており、そうした中においても調整が可能であると考えている。
- さらに、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。
- 具体的には、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超過財源が増加する場合は、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。
- 一方で、道府県は留保財源が減少するものの、これまで道府県が指定都市に対して留保財源を活用して対応してきた単独補助等の歳出も不要となることも踏まえた精査が必要であると考えており、特別市への移行により、他の地方公共団体へ影響が及ぶことのないよう、今後国と協議の上、検討を進めていく必要があるものと考えている。

論点

- 特別市移行後の残存する道府県が広域自治体として十分に機能し得るかという観点から検討することも考えられるが、移行手続の中で、残存する道府県が広域自治体として十分な規模能力を有するかについて、特別市に移行する区域の地方公共団体と道府県との間で協議が行われる仕組みが必要と考えるがどう考えているか。（報告書P24）
- 特別市移行後に残存する道府県が広域自治体として十分に機能し得るかという観点から、特別市移行の手続の中で、残存する道府県の事務や財産、組織体制、特別市と残存する道府県の間で広域的に対応する事務とその方策などについてあらかじめ協議を行い、決めておく必要がある。その内容は、住民にとって投票に当たっての重要な判断材料となり得るため、協議については、住民投票を必要とする場合、実施前に、指定都市と道府県の間で行われる必要があると考えるがどう考えているか。（報告書P26、27）
- 指定都市と周辺市町村との間で、特別市移行後の特別市と周辺市町村との連携のあり方や当該連携において特別市が担う役割などについて、協議を行うことも考えられるがどう考えているか。（報告書P27）

考え方

- 特別市への移行手続については、特別市へ移行する指定都市等と残存する道府県との間での十分な協議やそれぞれの議会での議決が必要であると考えているため、その協議の中で、残存する道府県の広域自治体としての規模能力についても議論されるべきものとする。
- 特別市への移行手続については、住民投票を実施する前に、特別市へ移行する指定都市等と残存する道府県との間での協議を行い、合意が図られることが必要であると考えているため、そのような制度設計がなされるべきものとする。
- 特別市は、周辺自治体等との水平的・対等な連携協力関係の中心となって取組を強化するとともに、大都市圏域の形成を行いネットワークの中心的役割を担うなど、圏域マネジメントを行う役割を果たすことを考えているため、連携の分野・内容や特別市移行後の影響度合いに応じて、移行前にあらかじめ調整しておくことが望ましい事項については、周辺市町村と事前協議を行うことも必要になると考える。