

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

## 1 プロジェクトチームについて

### (1) 設置趣旨

- 「特別市」制度は、道府県に包含されない一層制の地方公共団体を新たに設置しようとするものであり、国の議論においても、残存する道府県やその他の市町村への影響など、様々な課題が指摘されていることから、検討に当たっては十分な議論がなされるべき。
- 指定都市市長会は「特別市」制度の早期実現に向け、地方六団体などの関係団体と今後意見交換を進めていくとしており、全国知事会としても、指定都市市長会と議論する場の設置が必要である。
- 人口減少下における道府県と政令指定都市の役割分担等を踏まえた大都市制度のあり方について、総合的に調査、研究等を行うため、全国知事会総務常任委員会に「大都市制度のあり方に関する検討プロジェクトチーム（以下「PT」という）」を設置した。

### (2) 参加道府県知事（16道府県）

北海道知事 鈴木 直道、宮城県知事 村井 嘉浩（リーダー）、埼玉県知事 大野 元裕、千葉県知事 熊谷 俊人、神奈川県知事 黒岩 祐治（副リーダー）、新潟県知事 花角 英世、静岡県知事 鈴木 康友、愛知県知事 大村 秀章、京都府知事 西脇 隆俊、大阪府知事 吉村 洋文、兵庫県知事 齋藤 元彦、岡山県知事 伊原木 隆太、広島県知事 横田 美香、高知県知事 濱田 省司、福岡県知事 服部 誠太郎、熊本県知事 木村 敬

### (3) これまでの活動

R8.1月

PT設置

R8.3月

第1回PT会議  
（「特別市」制度について）  
参加道府県への意見照会

R8.6月

第2回PT会議  
（中間とりまとめ案について）

R8.7月

中間とりまとめ 公表

## 2 指定都市制度について

- 都道府県と指定都市はこれまで、指定都市都道府県調整会議等における協議を通じて、住民メリットや効率性の観点から必要に応じて権限移譲を進め、道府県と指定都市のお互いの役割分担を随時見直している。
- 現行の指定都市制度の下で、道府県と指定都市がそれぞれの機能を活かし、連携・協調しながら、地域の実情やニーズを踏まえた行政サービスの提供や、様々な行政課題の解決に取り組むことができている。
- 一方で、指定都市市長会は、現行の指定都市制度について、道府県と指定都市間の「二重行政」が存在するとし、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と主張している。

## 3 「特別市」制度について

### (1) 「特別市」制度の概要及び論点

- 概要：「特別市」は道府県の区域外となり実質的に独立。指定都市の事務に加え道府県事務も処理。市域内の地方税は道府県税も含めて全て一元的に賦課徴収。内部の自治構造は、公選の区長や区議会を置かず、法人格を有しない行政区。
- 論点：
  - ・ 「特別市」制度の意義
    - ・ 広域自治体が分割されることによる影響（残存する道府県の総合調整機能への支障、道府県やその他市町村の財政へ与える影響、「特別市」に移行する区域に道府県が有している施設の移転等に伴う費用負担、「特別市」における周辺自治体との連携における課題）
    - ・ 「特別市」における住民代表機能への影響
    - ・ 仮に制度化された場合の「特別市」への移行手続・要件

## 3 (2) 「特別市」制度の意義に係る疑問

### ア 「二重行政」について

- 指定都市市長会がいわゆる「二重行政」として指摘する事例は、現行の制度で個別に協議・調整し、運用上の工夫を重ねることで課題解決を図ってきた。指定都市市長会が主張するような是正すべき「非効率」、「住民にとって過重な負担」となっている「二重行政」の状況にはない。
- 権限移譲に進展がない事務は、法改正が必要なものや、広域的観点から道府県が行うべき事務とされたものなど国から移譲に否定的な見解が示されたもの。
- 「特別市」が実現しても、これまで不要であった新たな調整業務や非効率な事務処理が発生するなどの「二元行政」が生じるおそれ。

### イ 「税制上の不十分な措置」について

- 地方税財源の不足は、自治体共通の課題。指定都市の財源不足分を広域自治体の役割を果たすための道府県税に求めることは不合理。
- 各自治体の仕事量に見合った地方全体での十分な財源措置を国に対して共に求めるべき。

### ウ 「経済成長や多極分散型社会の実現」について

- 経済成長や多極分散型社会の実現については、総務省「大都市WG」報告書でも「非制度的要因に強く影響されるのではないか」との指摘。「特別市」に移行しなければ実現できない、というものではない。
- 道府県の分割により、従来の道府県域内で「特別市」への一極集中が進み、かえって、全国各地で行政サービスに関する格差問題などの弊害が発生するおそれ。
- 指定都市市長会は、言葉によるイメージだけではなく「特別市」により、経済成長や多極分散型社会が実現するという具体的・詳細な論拠を示すべき。

## 3 (3) 広域自治体が分割されることによる影響

### ア 残存する道府県の総合調整機能への支障

- 人口減少社会で行政事務の広域化・集約化が議論される中、「特別市」はこれに逆行する。道府県が分離分割され、道府県と同格の団体が増えることで、これまで不要であった事務や調整が発生するほか、スケールメリット低下・コスト増など残存道府県への影響は非常に大きい。
- 道府県が域内で担っている高度医療提供体制の確保、大規模災害・新興感染症対応、市町村間の利害調整等の広域的な調整事務に支障が生じる。
- 警察は所管区域が分割されるため、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念。道府県単位の警察制度を分化するデメリットは大きい。
- そのほか、救急医療、産業政策、交通、都市計画、道府県立学校、水源環境保全等、広域的に実施してきた行政事務全般に影響。
- 道府県が「特別市」を挟んで東西・南北に分断される場合、より大きな影響。
- 指定都市市長会が主張する、道府県との協議のための仕組みは、例えば大規模災害時、「特別市」は自地域への対応を優先することは避けられず、また、緊急性の観点から実効性に疑問。

### イ 道府県やその他市町村の財政へ与える影響

- 指定都市所在道府県と指定都市との関係について、生産年齢人口・総生産の割合は国全体に占める東京都の割合を上回っており、「特別市」導入で東京都以上の集中・偏在が発生することになる。
- 「特別市」設置に伴う税源移譲により道府県税収が大幅に減少し、道府県がこれまで広域自治体として行ってきた、市町村への各種支援の実施が困難になるなど、「特別市」以外の市町村に大きな影響。
- 「特別市」への人口・企業の更なる集積による税源の集中が進むことで、周辺市町村の税収がさらに減少し、様々な施策の実施が困難になり、大都市への集中をますます加速させ、他の市町村の人口減少・経済縮小につながるおそれ。
- 指定都市市長会は「道府県の財源減少分は交付税で措置される」と主張するが、道府県独自の行政サービスの財源は保障されない。
- 「特別市」の財源超過額を財政調整交付金として活用する案も示されているが、同じ地方財源の中での調整に過ぎず、仕事量に見合った財源が十分確保されるか疑問。また、そのような制度は、道府県が長年投資してきた多額の費用（基盤整備・各種補助・道府県有施設の設置等）を補填できない。

## 3（3）広域自治体が分割されることによる影響

### ウ 「特別市」に移行する区域に道府県が有している施設の移転等に伴う費用負担

- 「特別市」は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・移管・廃止等を検討する必要がある。
- 移転や移管等に係る費用は莫大なものとなるが、本来道府県が支出する必要がない経費であるため、原因者である指定都市への負担を求めていくことも考えられる。
- 利用機会等の面からも道府県民にとってマイナスの影響。
- 指定都市市長会は法制化後、移行に向けた協議の中で検討すべき事項とするが、法制化の主張に先立って移管等の考え方を具体的かつ詳細に示すべき。

### エ 「特別市」における周辺自治体との連携における課題

- 道府県と「特別市」双方が周辺自治体と調整することで、役割分担の明確化を困難にし、事務処理の非効率や新たな調整の必要が発生するなど、「二元行政」が生じるおそれ。
- 「水平連携」は、利害が一致せず意見が対立した場合、十分に調整・解決できるのか、その実効性に疑問。「特別市」側の選り好みにより連携が行われる懸念。
- 「水平補完」は区域外への権限行使が法的に認められるか、また「特別市」の住民以外の者に対して予算を投じるという財政的な面からも課題。補完される側にとっては、選挙で選んでいない首長が権限を行使するため、民主主義の観点からも疑問。

## 3（4）住民代表機能への影響

- 「特別市」は規模が大きいため、個々の住民と行政の距離が遠くなり、住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題。
- 道府県の権限を併せ持つにも関わらず、1人の市長・1つの市議会が意思決定するため、多種多様な行政課題に適時・適切に対応できるか疑問。
- 「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、住む地域で行使できる選挙権が異なる点でも課題。

## 3（５）移行手続・要件

- 残存道府県に大きな影響を与えることから、該当道府県の同意（議会の議決）や、住民投票などが必要。
- 指定都市市長会は住民投票の範囲を「特別市」に移行する市民のみとするが、残された道府県民への大きな影響は明らか。旧特別市制度でも道府県民を対象。「特別市」は広域自治体の分割を伴うため、対象を都道府県民とする、都道府県の廃置分合に準拠すべき。
- 住民投票は道府県民を対象とすべき。

## 3（６）その他

そのほか、本P Tにおいては、次のような意見があった。

- 国と地方のあり方に関して、道州制等の抜本的改革が必要と考える。
- 制度的に広域行政を一元化する仕組みが必要と考える。
- 現行制度下では、二重行政が生じる可能性を完全に排除することは難しいとの認識の下、大都市地域特別区設置法の制定を求めた経過がある。  
「特別市」制度はその解決にはつながらず、新たな問題が生じる懸念もあると考える。
- 指定都市市長会が主張する「二重行政」が仮に存在するとした場合でも、その解消に当たっては、「特別市」に一元化するのではなく、広域自治体である道府県が一元的に事務を行うという視点もあると考える。
- 韓国でも、釜山に代表される広域市について、かつては広域自治体と基礎自治体の両方の権限を併せ持つ一層制の自治体であったが、事務量に耐え切れなくなり、後に基礎自治体を設置したという事例もある。
- 道府県の総合調整機能、財政面、住民代表機能への影響など、課題や懸念があまりにも多い「特別市」は、住民目線から見て法制化自体妥当ではなく、大都市制度として選択肢にすらなり得ないと考える。

#### 4 まとめ

### 「特別市」制度の主な問題点

#### 広域行政事務への支障

一層制の大都市制度で道府県域を分断すれば、資源の融通・調整が困難となり、高度医療・大規模災害・新興感染症対応など、広域行政事務に支障が生じ、ひいては住民生活に多大な影響を生じさせる。

#### 財源を道府県税に求める不合理

事務に見合う財源が地方全体に配分されていない中、指定都市がその財源不足分を同じ地方税であり、広域自治体の役割を果たすために措置されている道府県税に求めることは不合理。

#### 格差拡大

「特別市」により、大都市への集中がますます加速し、国全体で都市部と非都市部の格差が拡大するため、非都市部の人口減少や経済活動の縮小につながりかねない。

- ▶ 「特別市」について、法制化の前に解決すべき課題・懸念が非常に多いと言わざるを得ない。
- ▶ 制度導入に係る課題の解決策などの説明責任は指定都市市長会側にあり、具体的かつ詳細な論拠を示すべき。
- ▶ 指定都市市長会は、法制化後に協議・検討すれば良いとするが、「特別市」制度を含む大都市制度のあり方だけを先行して議論すべきではなく、数々の課題や懸念を明確に払拭することなく「特別市」を法制化することには反対である。
- ▶ 国と地方の役割分担のあり方も含めて、地方自治制度全体の抜本的かつ包括的な見直しの中で、丁寧かつ慎重に議論を進めていくべき。

#### 5 今後の対応

国・地方六団体・国会議員・主要政党などへ、中間とりまとめに基づき働きかけを行う。併せて、指定都市市長会との意見交換を実施。その後、指定都市市長会との意見交換結果を踏まえ、令和8年11月開催予定の全国知事会議において、全国知事会としての最終報告書をまとめることとしたい。その後も、地方制度調査会の議論の状況に応じ、さらなる議論を継続することとする。