資料4－3

人口減少時代を見据えた
多様な大都市制度の早期実現に関する提言

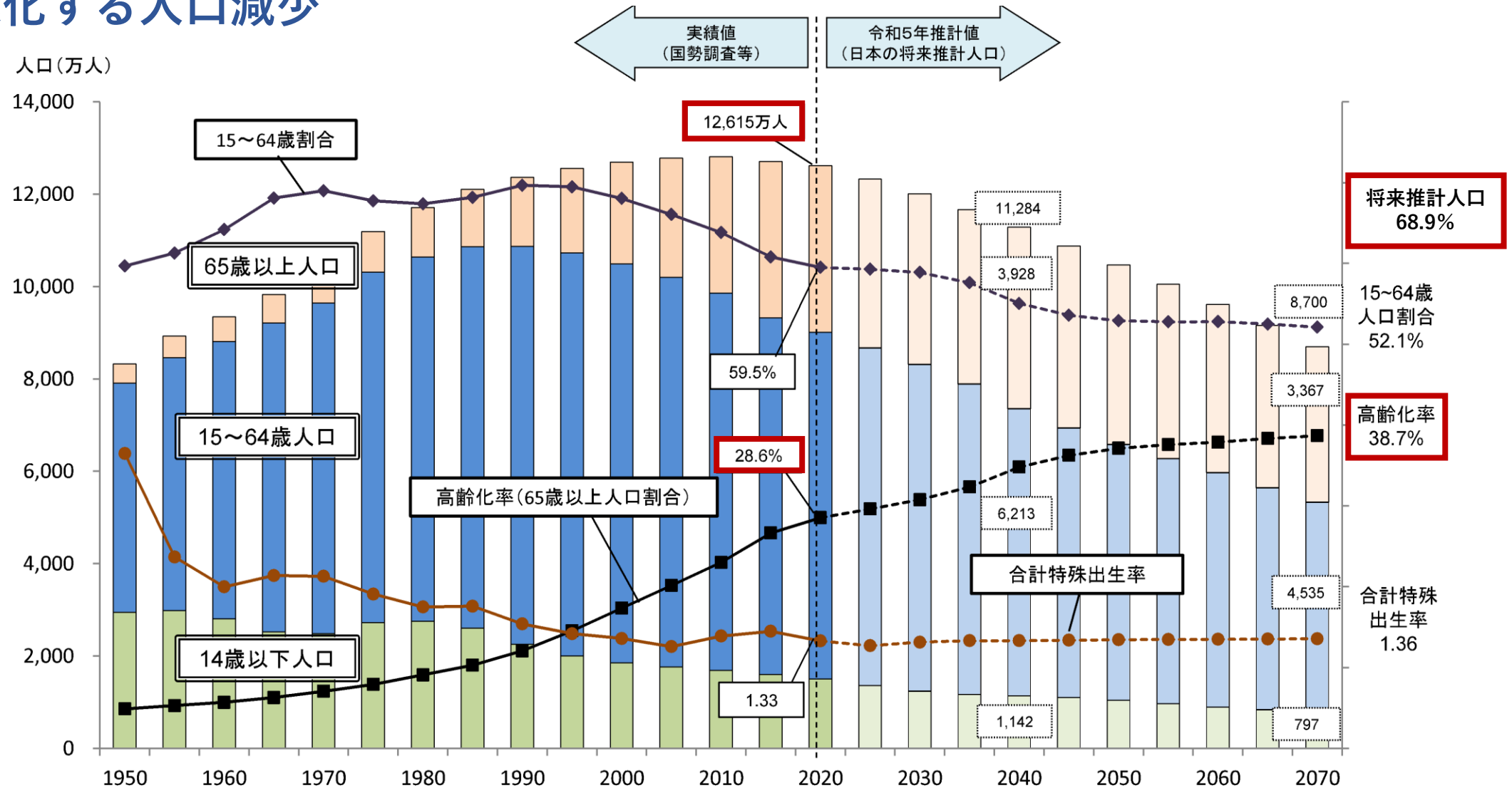
－日本の未来を拓く、持続可能な社会の実現に向けて－

補足説明資料

令和７年７月

1　時代背景と我が国に対する危機意識

加速化する人口減少



出典：厚生労働省第3回社会保障審議会年金部会（令和5年5月8日）資料を改変

2070年に人口は7割に減少し、65歳以上がおよそ4割を占める

1　時代背景と我が国に対する危機意識

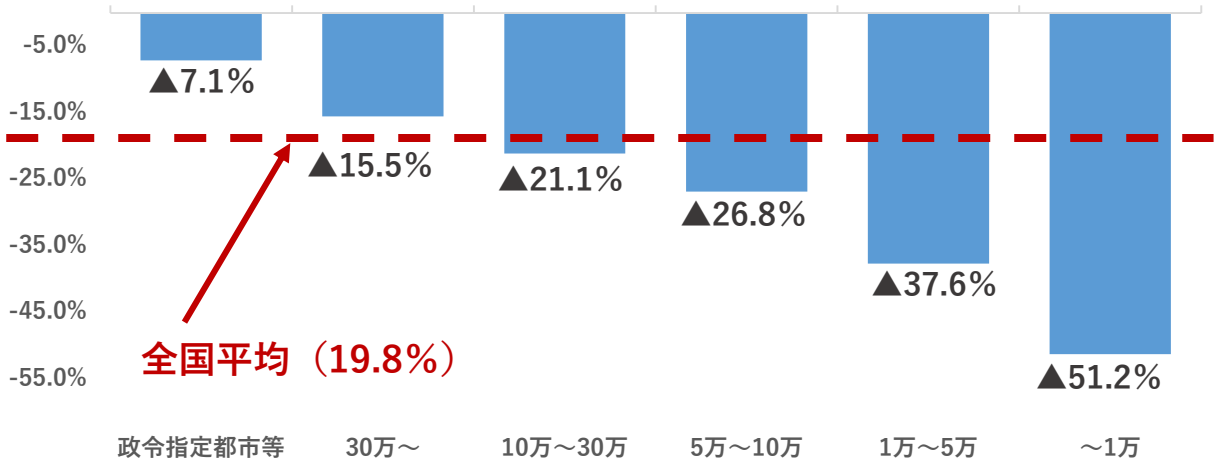
自治体の消滅可能性

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



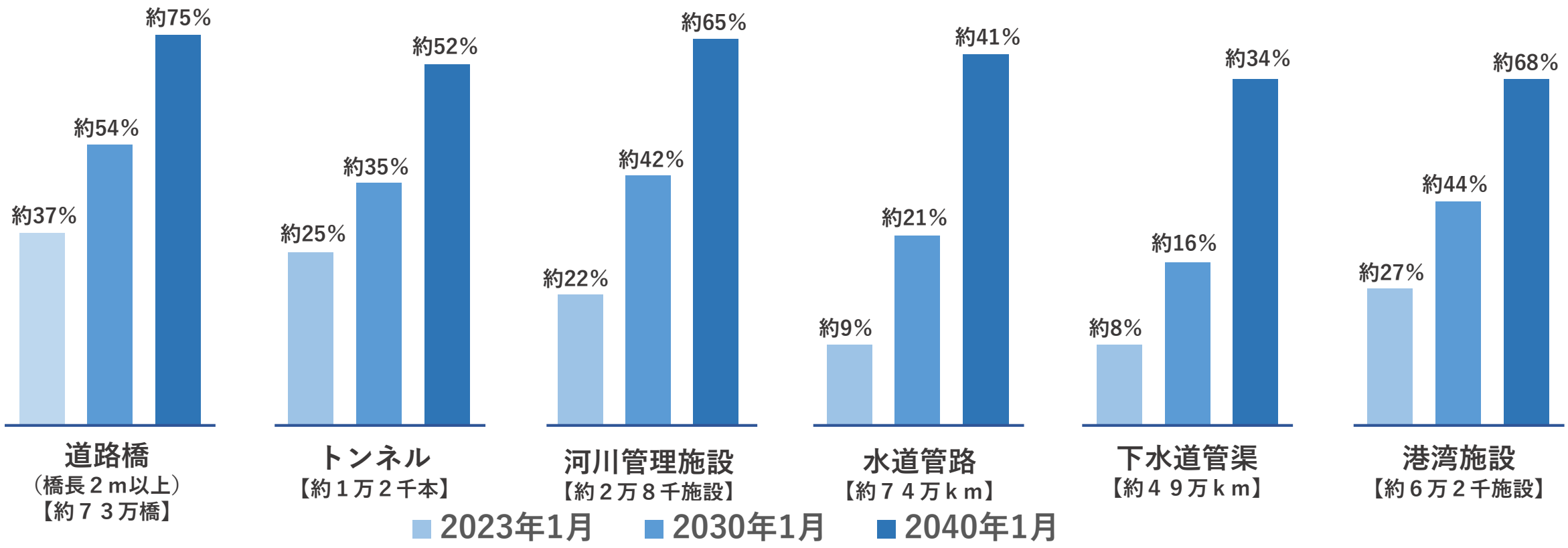
※出典：国土交通省「国土形成計画（全国計画）関連データ集」

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

1　時代背景と我が国に対する危機意識

老朽化する公共施設

建築後50年以上経過する社会資本の割合（2023年３月時点）



出典：国土交通省ホームページ

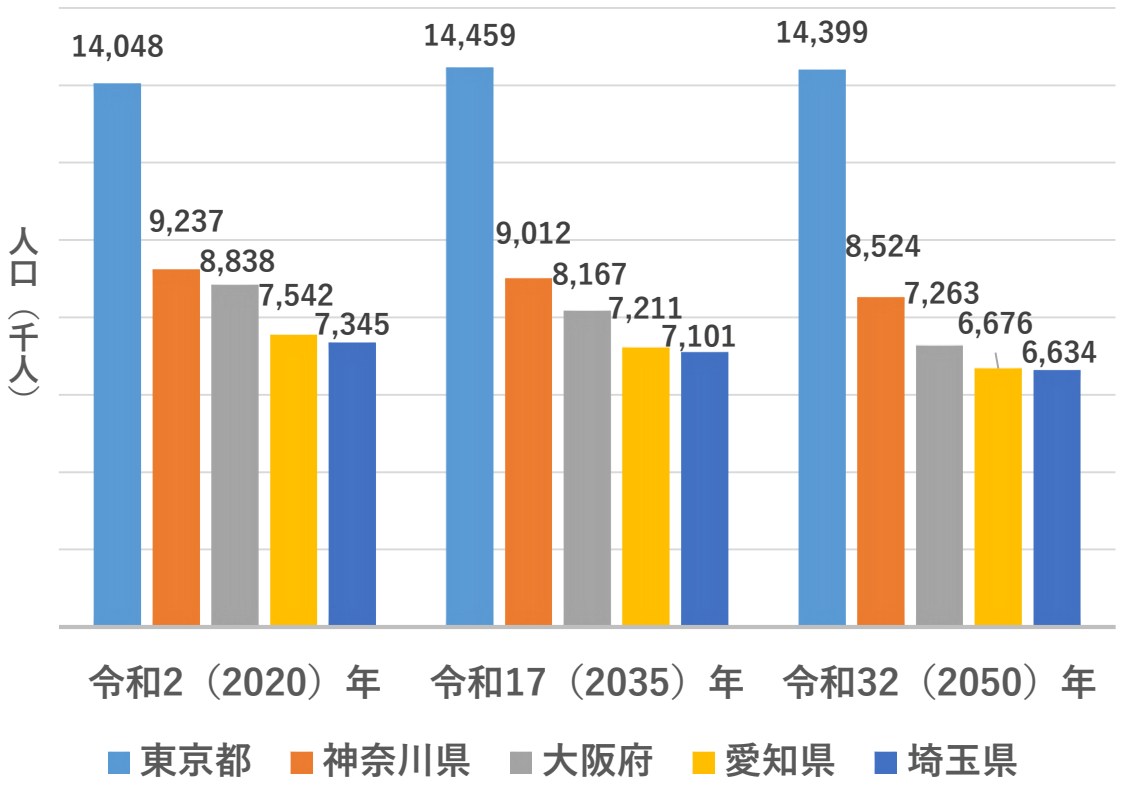
負担を分かち合う住民が減少する中
建築後５０年以上経過する公共インフラの割合が急増する見込み

1　時代背景と我が国に対する危機意識

東京都への一極集中の状況

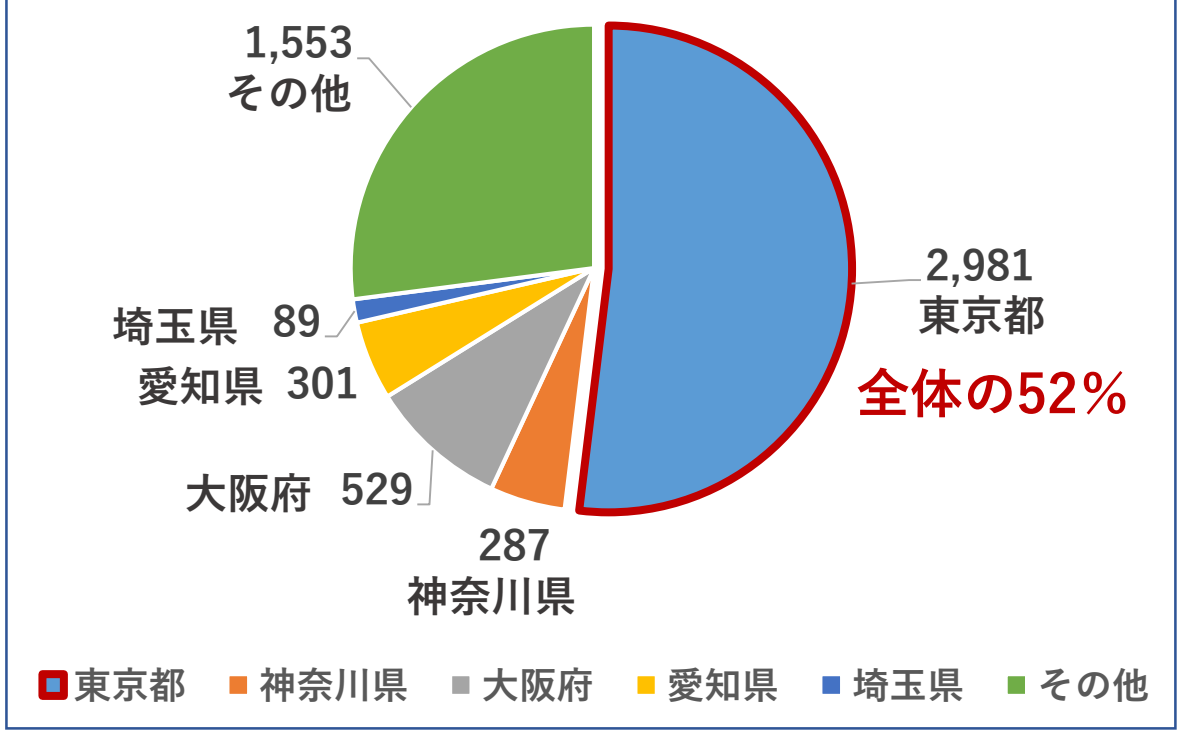
人口上位5都府県を抜粋

都道府県別総人口の推移



出典：国立社会保障・人口問題研究所　日本の地域別将来推計人口（令和５（2023）年推計）

資本金10億円以上企業数



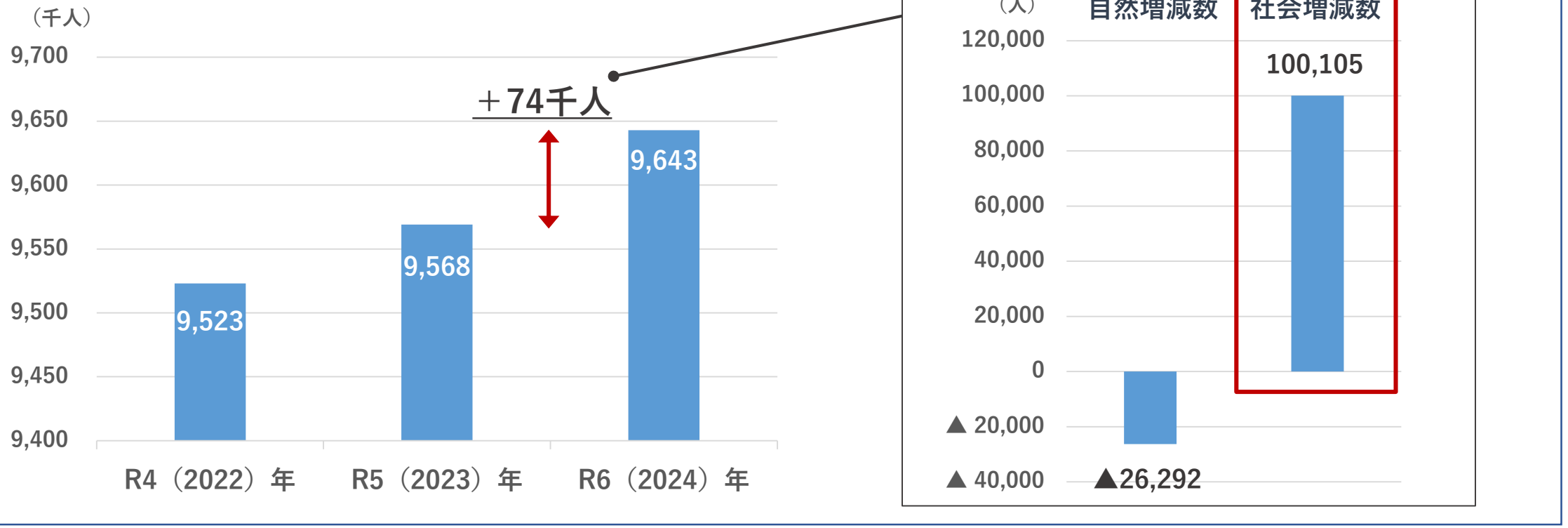
出典：令和３（2021）年経済センサスより作成

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

1　時代背景と我が国に対する危機意識

東京都への一極集中の状況

東京都特別区の人口推移



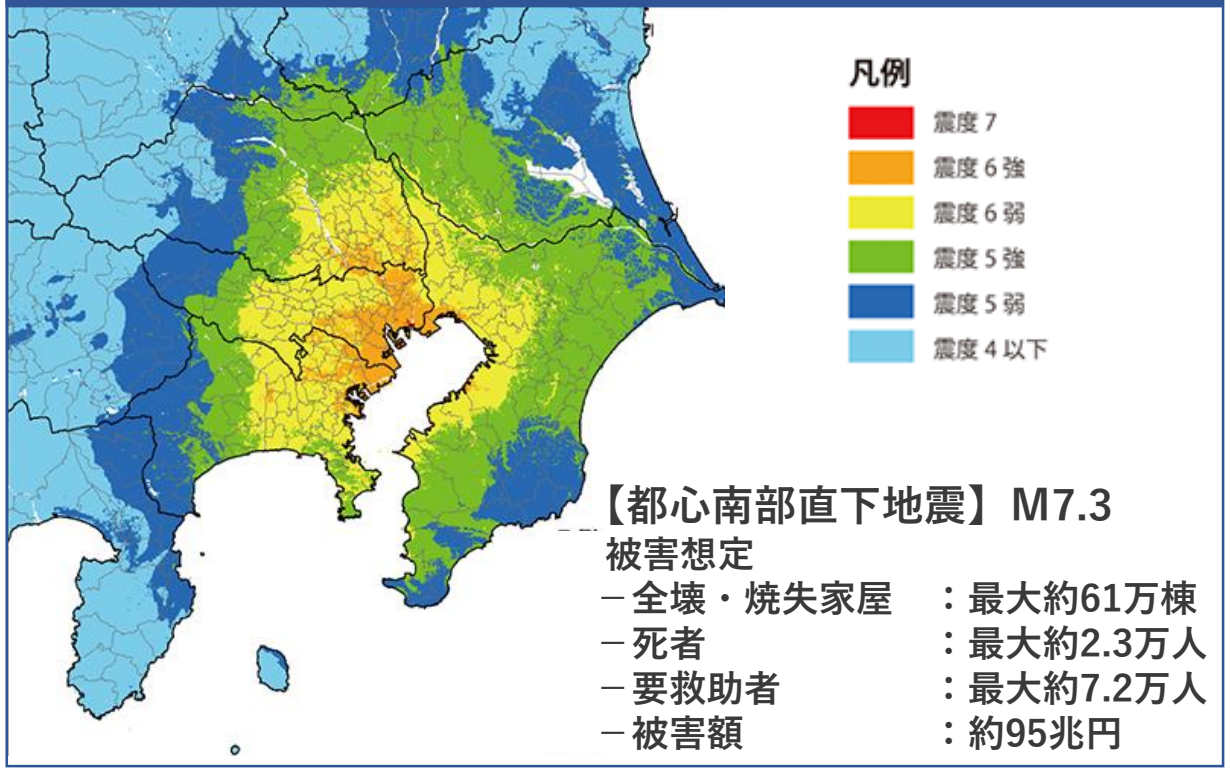
出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

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」

1　時代背景と我が国に対する危機意識

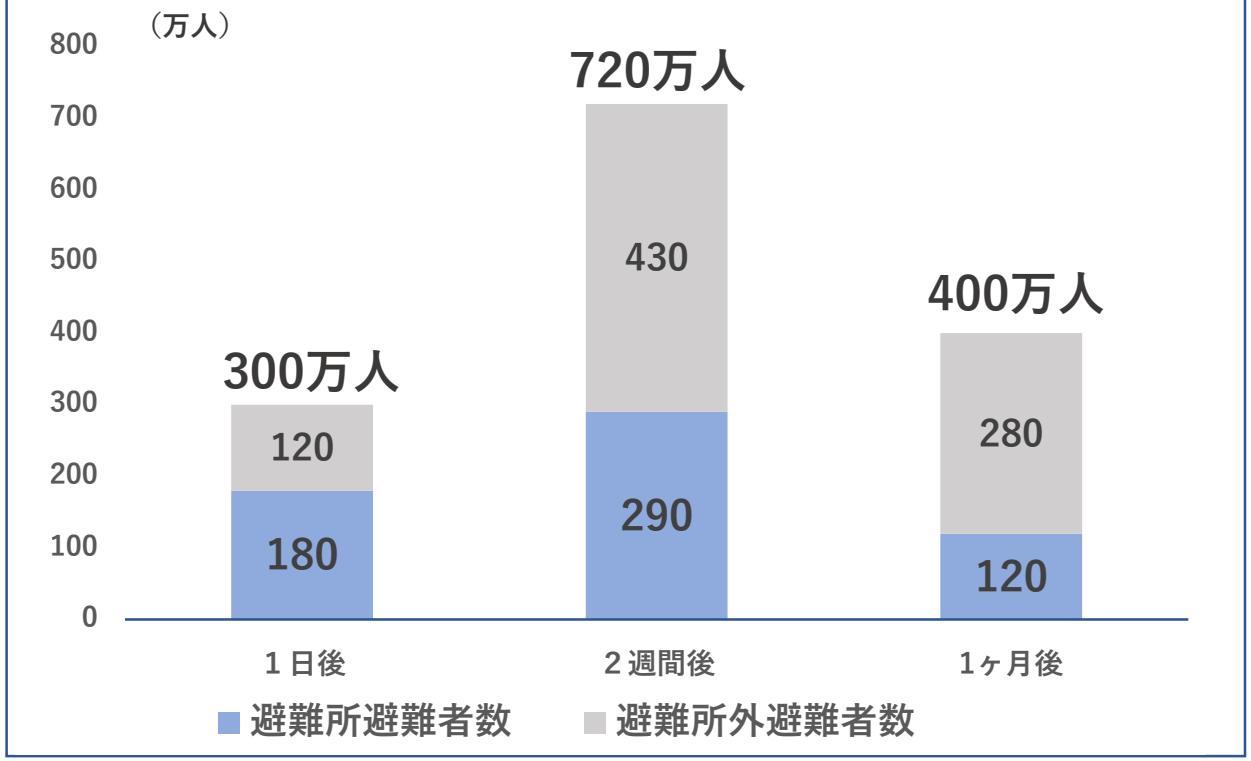
東京都への一極集中のリスク

震度分布（都心南部直下地震）



出典：首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）（平成25（2013）年12月）

首都直下地震時に想定される避難者数



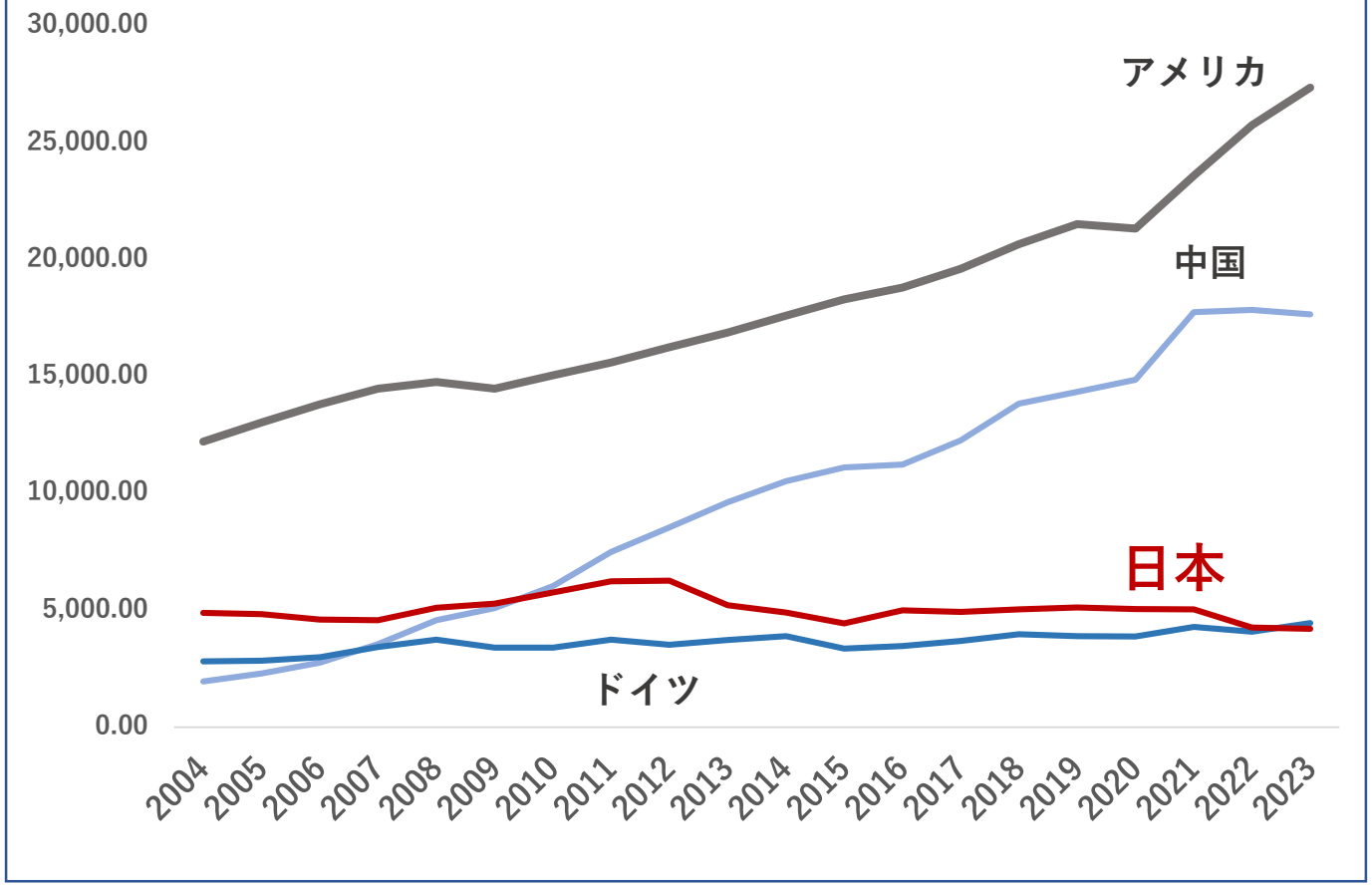
出典：首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）（平成25（2013）年12月）

今後想定される**首都直下地震**や**新たなパンデミック**などの際には、
東京都への一極集中は**大きなリスク**

1　時代背景と我が国に対する危機意識

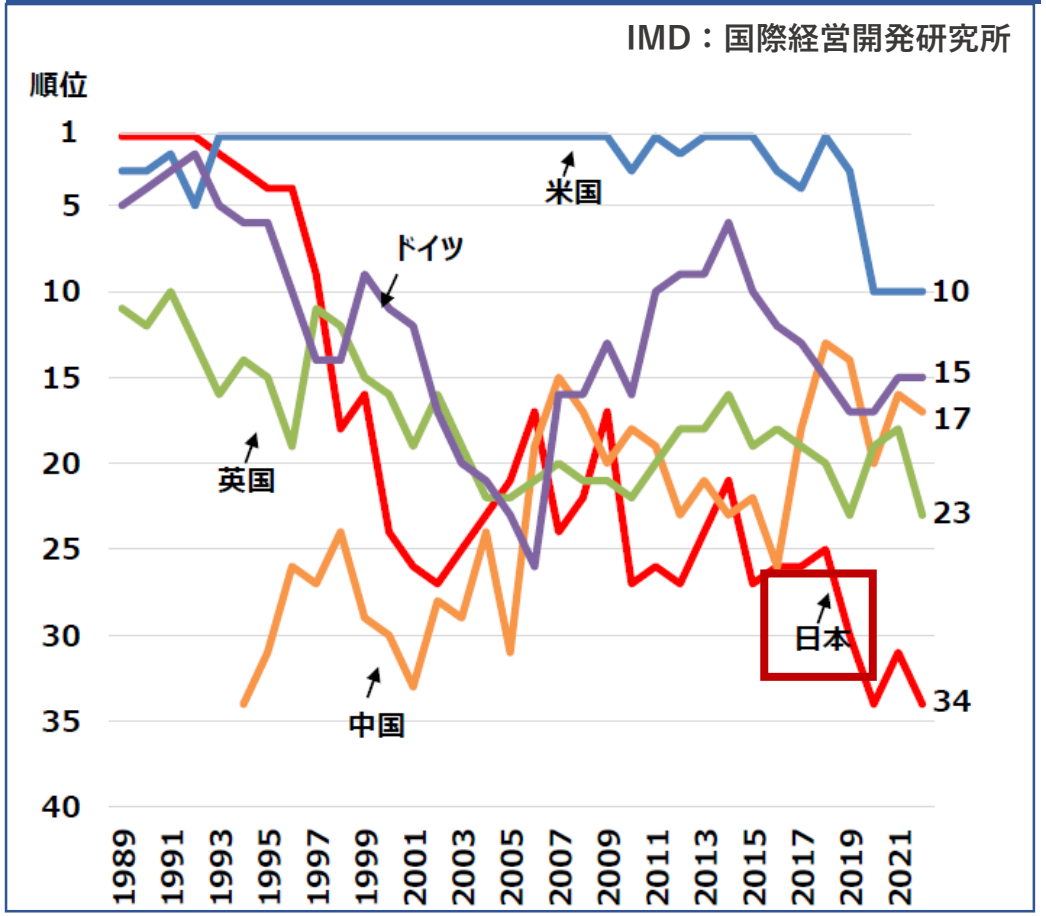
我が国の経済状況

主要国の名目ＧＤＰの推移（単位10億USドル）



資料：GLOBAL NOTE　出典：IMF

IMD世界競争力ランキングの推移



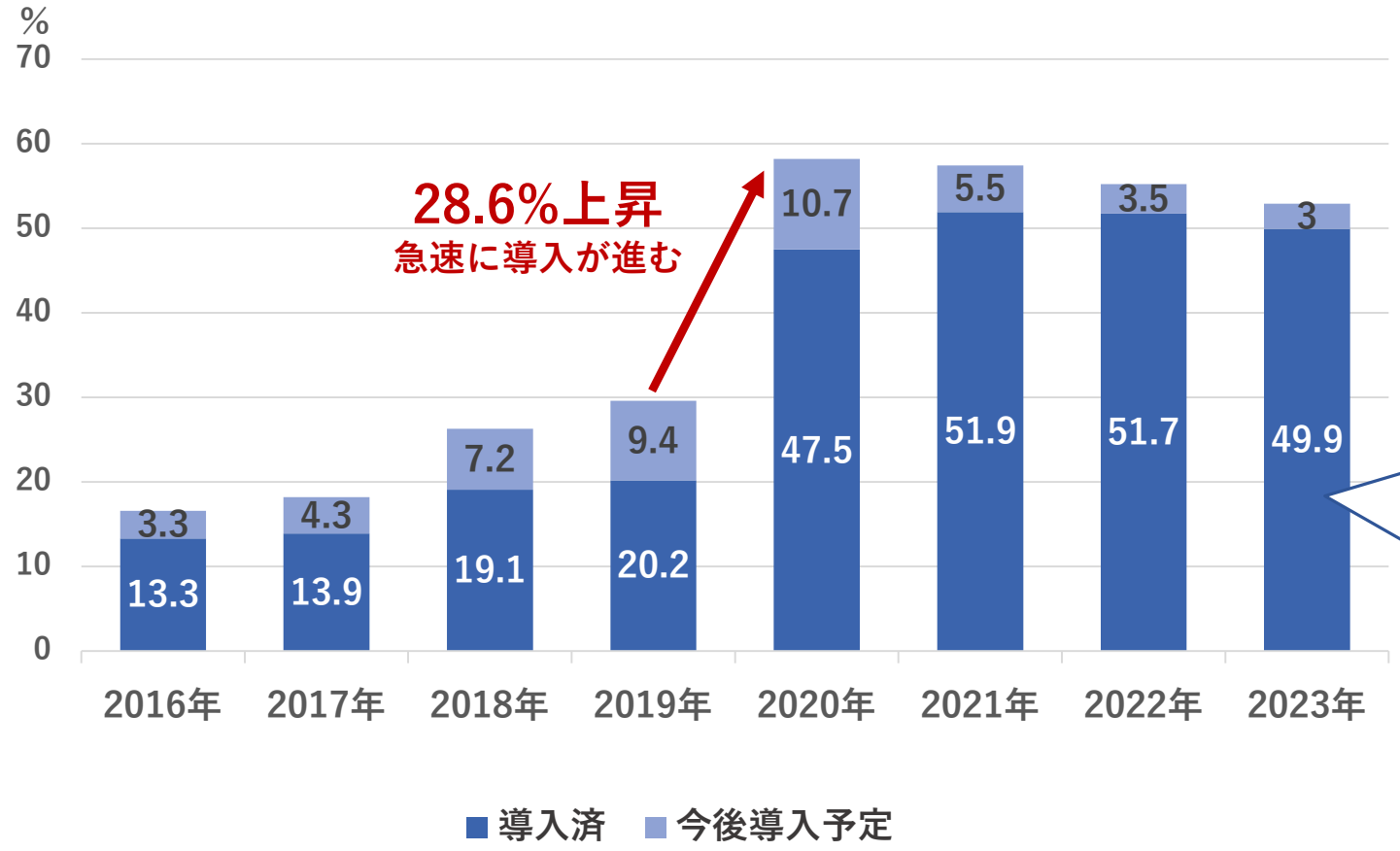
出典：経済産業省「経済産業政策新機軸部会第２次中間整理 参考資料集」

我が国の経済は長期にわたり停滞し、国際的地位も低下

2　新型コロナウイルス感染症とデジタル化の進展がもたらしたもの

我が国の企業のテレワークの導入状況

民間企業のテレワーク導入率の推移

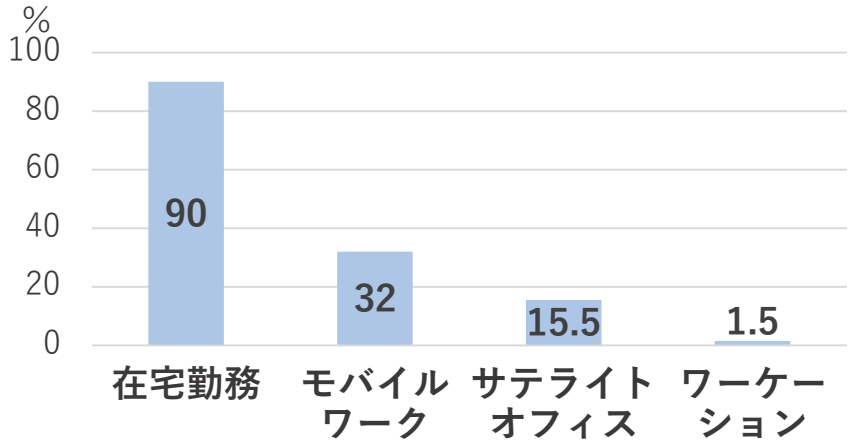


地方自治体でのテレワークの実施状況

都道府県及び政令指定都市…100%
市区町村　　…60.1%

（令和５（2023）年10月時点）

テレワークの導入形態



出典：総務省「令和6（2024）年版　情報通信白書」

民間企業のテレワークは感染症の拡大後、急速に導入が進展

２　新型コロナウイルス感染症とデジタル化の進展がもたらしたもの

デジタル行財政改革 取りまとめ２０２４

デジタル行財政改革を進めるに当たっての基本的考え方

- 地域を支える公共サービス等に関し、**システムの統一・共通化**等で現場負担を減らすとともに、**デジタルの力も活用してサービスの質も向上**させること
- デジタル活用を阻害している**規制・制度の徹底的な見直し**を進め、社会変革を起動すること
- EBPMの手法も活用し、政策手段と政策目的の論理的なつながりを図示化したものに沿って**重要業績評価指標（KPI）や政策効果の「見える化」**を進め、利用者にとって不断の改善をしていくこと

改革を進める各分野

交通／教育／介護／医療／子育て／福祉相談／防災／インバウンド・観光／スタートアップ

➢ デジタル完結を原則とし、業務やネットワーク、システムを改善し、**業務の効率化**と**質の向上**につなげる

デジタル技術を最大限に活用して公共サービス等の維持・強化と地域経済活性化を図り、社会変革を実現

3　我が国の地方自治制度の歴史

明治　4（1871）年　廃藩置県　➡　全国に305府県

明治21（1888）年　県の大合併　➡　47道府県の形が確立　15,859市町村

昭和22（1947）年　地方自治法施行・一層制の**特別市制度創設**

昭和31（1956）年　地方自治法改正・**指定都市制度の成立**

約７０年間、
指定都市制度は変わっていない

１３５年以上、
県の形、二層制の体制は変わっていない

令和　7（2025）年　現在　➡　47都道府県　1,741市区町村

我が国の地方自治の構造は硬直的で、環境変化に対応できない状況

3　我が国の地方自治制度の歴史

市町村合併による市町村数の変遷

年　月	市	町	村	計
明治21年（1888年）	－	（71,314）		71,314
明治22年（1889年）	39	（15,820）		15,859
昭和20年（1945年）10月	205	1,797	8,518	10,520
昭和28年（1953年）10月	286	1,966	7,616	9,868
昭和36年（1961年）６月	556	1,935	981	3,472
昭年40年（1965年）４月	560	2,005	827	3,392
昭和60年（1985年）４月	651	2,001	601	3,253
平成11年（1999年）４月	671	1,990	568	3,229
平成22年（2010年）３月	786	757	187	1,730

＜明治の大合併＞

小学校や戸籍の事務処理を行うため、300～500戸を標準として、全国一律に町村の合併を実施

＜昭和の大合併＞

中学校１校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進

＜平成の大合併＞

地方分権の推進等の中で、与党の「市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする」という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進

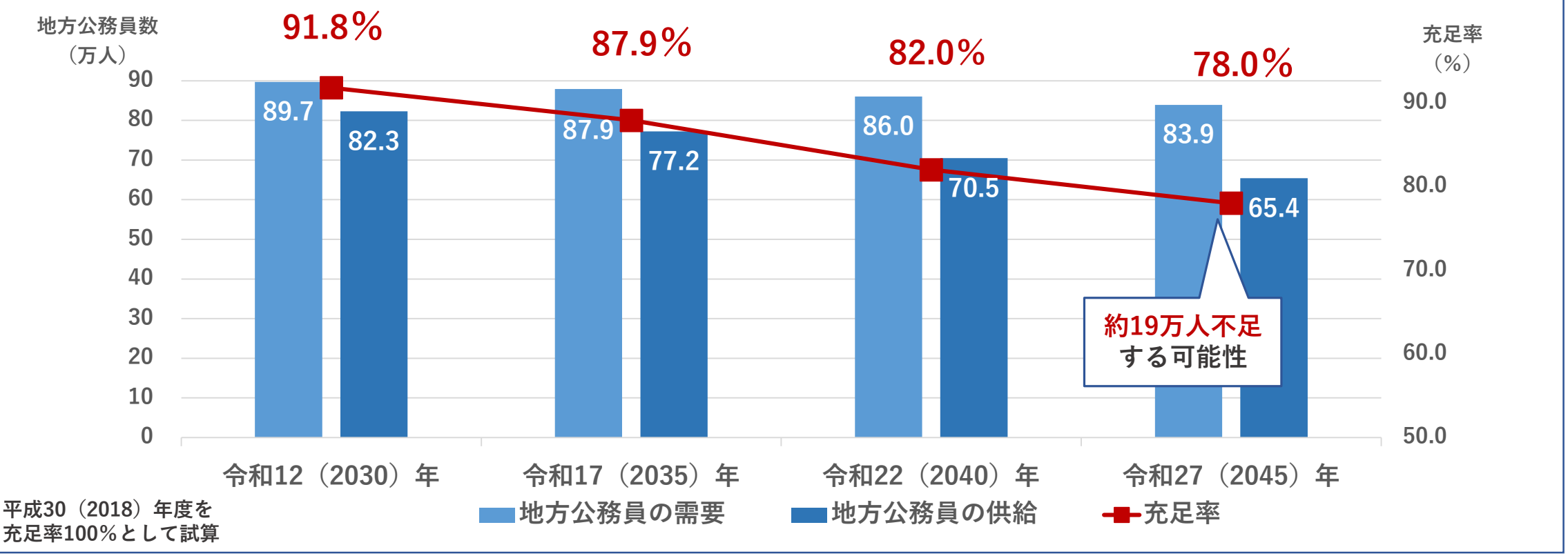
※総務省「「平成の合併」について」を基に作成

市町村合併により行財政基盤が強化された**基礎自治体が地方分権の受け皿**となり、**広域自治体も変化に対応**してきた

4　基礎自治体の役割の重要性

地方公務員の職員数

地方公務員職員数の不足の将来推計（市町村・普通会計）



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－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くなるおそれ

4　基礎自治体の役割の重要性

基礎自治体の役割

- **住民に一番身近な基礎自治体ができる限り行政サービスを担う**
- 住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する**自治体が地域のニーズを把握し、それに基づき施策の決定・実施**することが重要

人口減少時代において、今後さらに重要となる事項

業務の標準化・効率化

- **システム標準化やデジタル技術の活用**による効率化
- 少ない人員で事務を行える体制に

外部資源の活用や共同利用等

- **自治体間の連携等**による行政サービスを維持・効率化
- 施設の共同利用や共同処理など

更なる業務の標準化や外部資源の活用等が重要

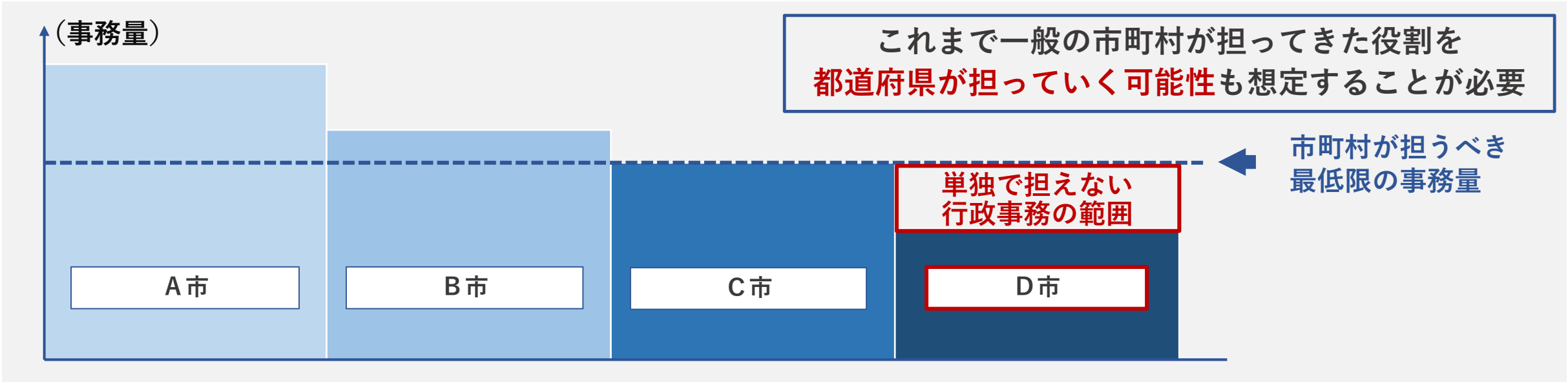
5　人口減少時代に広域自治体に求められる役割

広域自治体の役割の変化

人口減少時代における都道府県の役割の変化

都道府県は、市町村間の**連携が困難な地域の自治体の補完・支援を積極的に**行うことが求められる

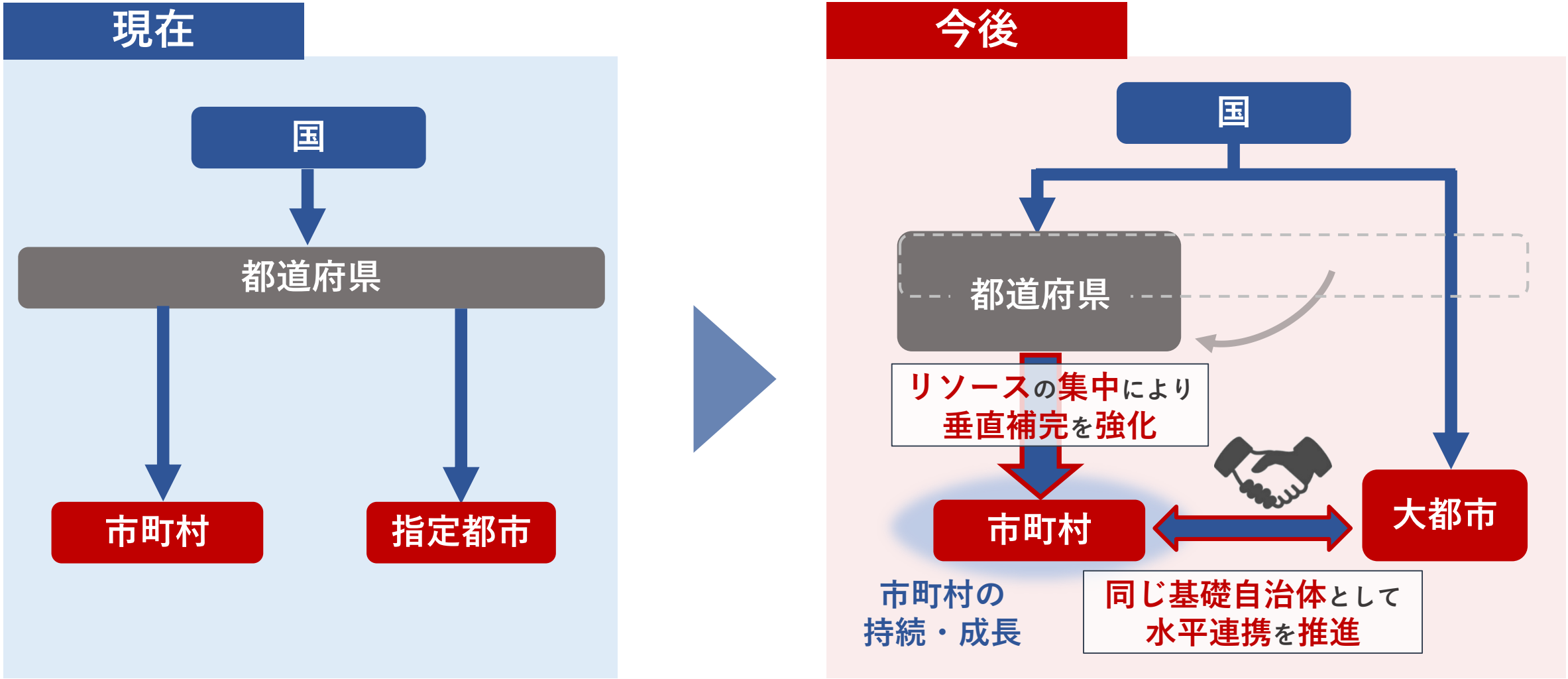
市町村が単独で担えない行政事務が発生する恐れ



持続可能な形で地域に行政サービスを提供するためには、
広域自治体が果たす役割の変化も想定しておくことが必要

6　効率的かつ効果的な地方行政体制の確立

画一的な二層制からの脱却

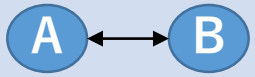
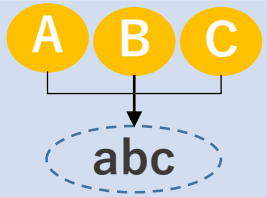
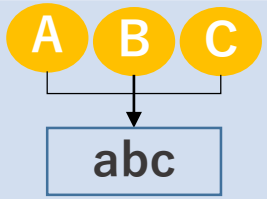
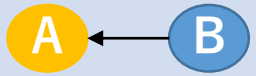
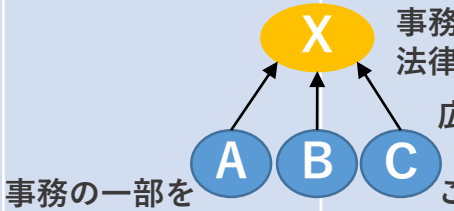


地方行政体制のあり方を抜本的に見直すことが必要

7　圏域マネジメントの仕組みの構築

既存の広域連携の仕組み

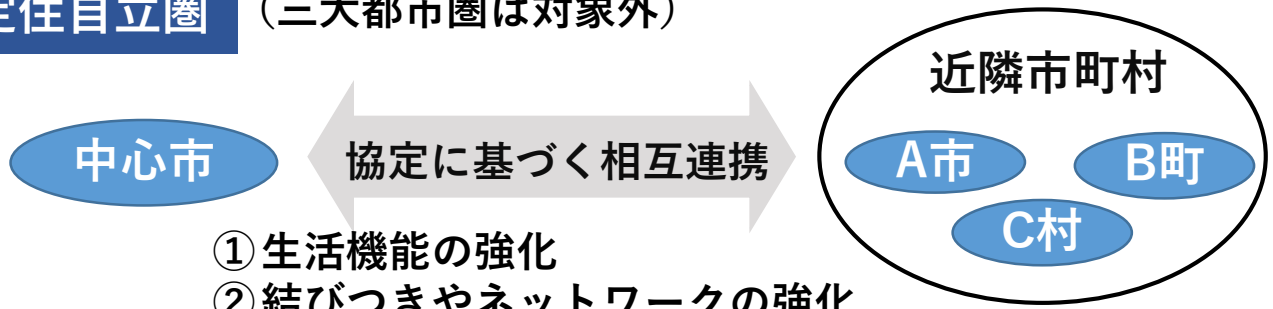
事務の共同処理制度　（三大都市圏も対象）

	連携協約	協議会（管理執行）	機関等の共同設置	事務の委託	事務の代替執行	一部事務組合	広域連合
連携イメージ	 基本的な方針 役割分担	 事務処理 （機関無し）	 事務処理 （機関あり）	 事務処理 法律効果	事務処理 法律効果	 事務の一部を 共同処理	

連携中枢都市圏　（三大都市圏は対象外）

① 経済成長の牽引
② 高次の都市機能の集積・強化
③ 生活関連サービスの向上

定住自立圏　（三大都市圏は対象外）



①生活機能の強化
②結びつきやネットワークの強化
③圏域マネジメント能力の強化

圏域の発展には既存の連携の取組内容の深化や分野の拡大が必要
三大都市圏においても圏域単位での連携の加速が求められる

7　圏域マネジメントの仕組みの構築

圏域単位でのマネジメントの仕組みの必要性

個別最適と全体最適

人口増加の時代

- 人口の増加や都市の拡大に伴い増加する行政課題に対し、個々の自治体が新たな政策や取組の工夫等により対応するなど、**個別最適**を追求

人口減少により個々の自治体が維持できるサービスや施設等が縮減する時代

- 行政の課題解決手法が成熟し、自治体同士がネットワークで結ばれるようになったことで、全体最適の支障となる行政サービスの質や水準に直結しない業務のカスタマイズは避けることが必要
- その上で、標準化された共通基盤を用いて、効率的にサービスを提供する体制の構築が必要
- 個々の自治体の個別最適を追求しながらも、**圏域での全体最適**を図ることが必要

個別最適と全体最適を両立できる**圏域マネジメントの仕組み**が重要

8　大都市の役割を最大限発揮できる仕組みの構築

大都市の役割

住民に身近な基礎自治体としての役割

- **社会経済環境の変化に的確に対応**し、**大都市として**多くの住民に対して、福祉・まちづくり・ごみ処理・義務教育・消防などの**住民に密着した行政サービス**について、**効率的かつ効果的**に提供していく
- 住民ニーズの把握から意思決定までの**スピードを高めていく**

圏域における中枢都市としての役割

- **都市圏全体の活性化、発展のための牽引役**となる
- 人が集まり活動を生むフィールドを創出していく
- 魅力あるまちを増やし、**多極分散型社会の構築**を目指していく

先端都市として都市行政を先導する役割

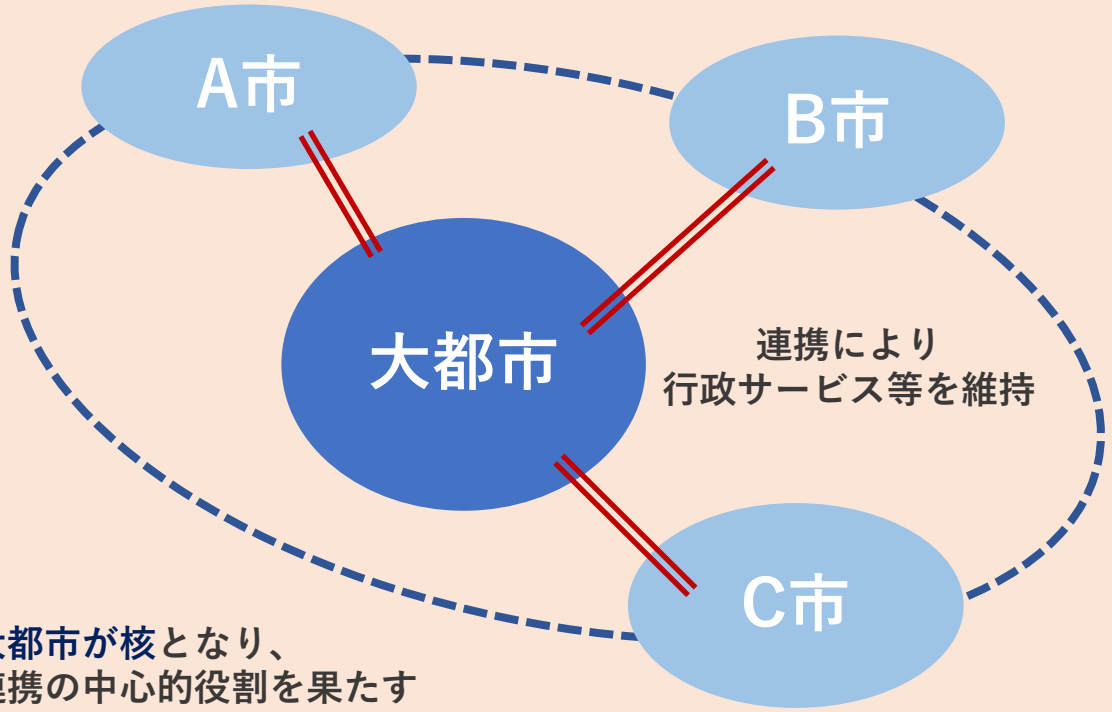
- 環境問題や安全・安心の問題など、**都市的課題に対し、先駆けて施策を打ち出す**
- 都市行政の先端都市として**全国をリード**していく
- 都市の**国際競争力を強化**し、**世界を引きつける都市の魅力向上**を図っていく

8　大都市の役割を最大限発揮できる仕組みの構築

大都市を中心とした連携

地方圏

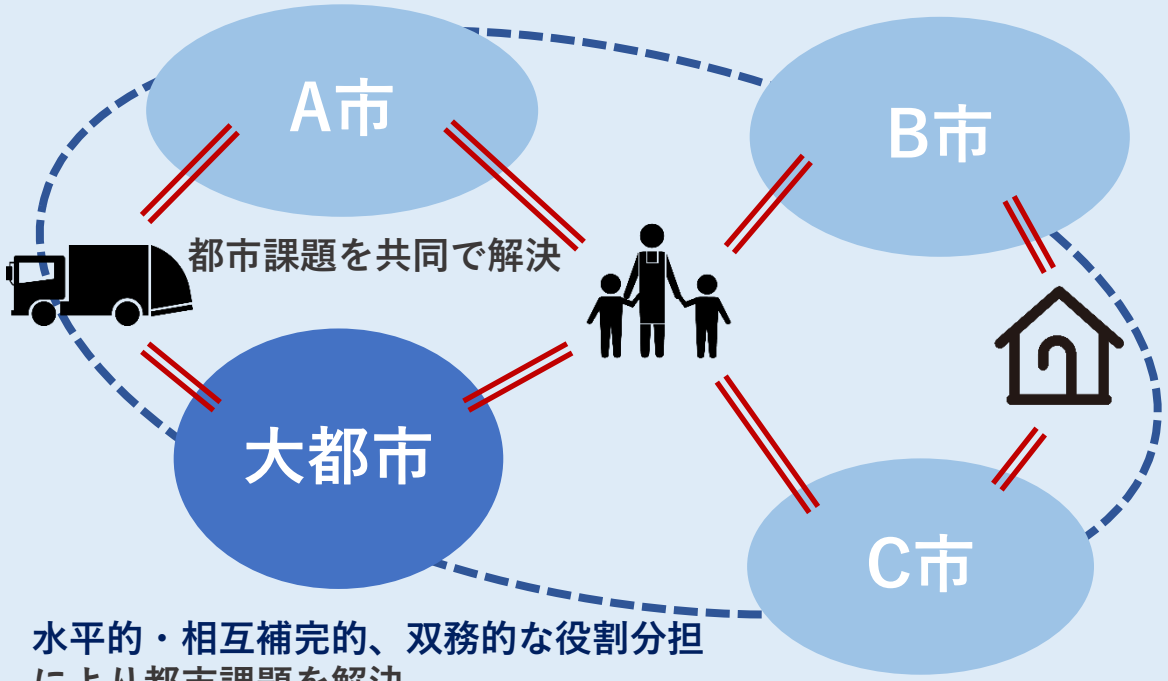
課題　人口減等により、都市圏全体として維持できる行政サービス・インフラ等の全体量が縮減



大都市が核となり、
連携の中心的役割を果たす

三大都市圏

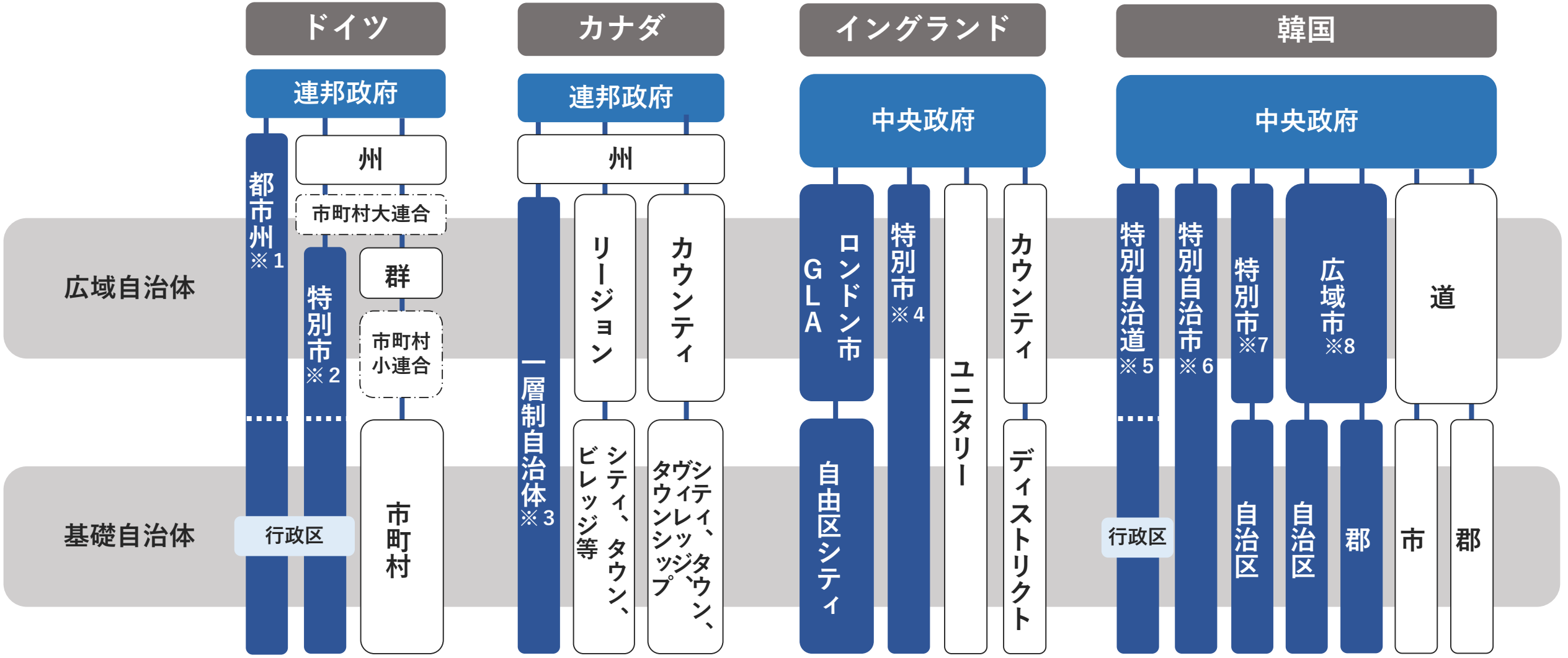
課題　社会経済的に一体性のある都市圏域（通勤圏等）の範囲が広く、課題も輻輳



水平的・相互補完的、双務的な役割分担
により都市課題を解決

地方圏や三大都市圏など、大都市が地域や圏域の実情に応じて、その役割を最大限発揮できる仕組みの構築が必要

8　大都市の役割を最大限発揮できる仕組みの構築

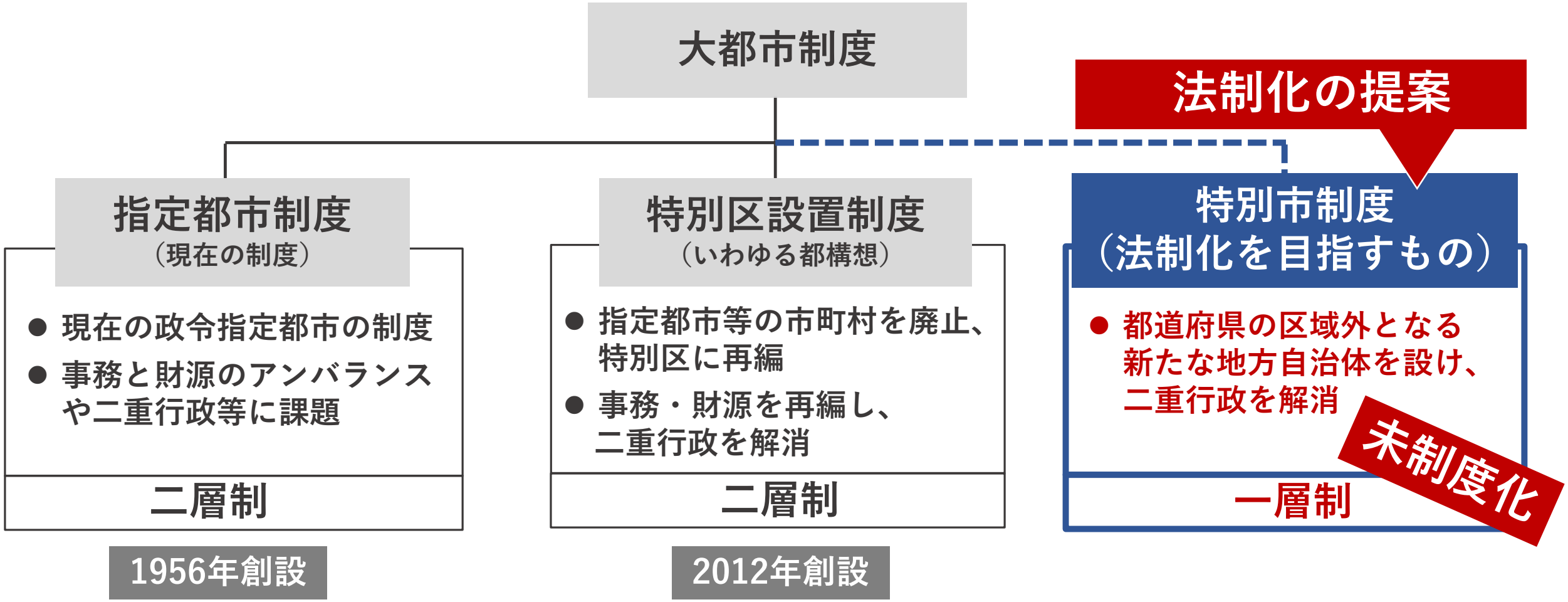


※1　ベルリン、ブレーメン、ハンブルク
※2　ミュンヘン等
※3　トロント、オタワ、ハミルトン等
※4　マンチェスター、リバプール等
※5　済州等
※6　世宗
※7　ソウル
※8　釜山、大邱、仁川等

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

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

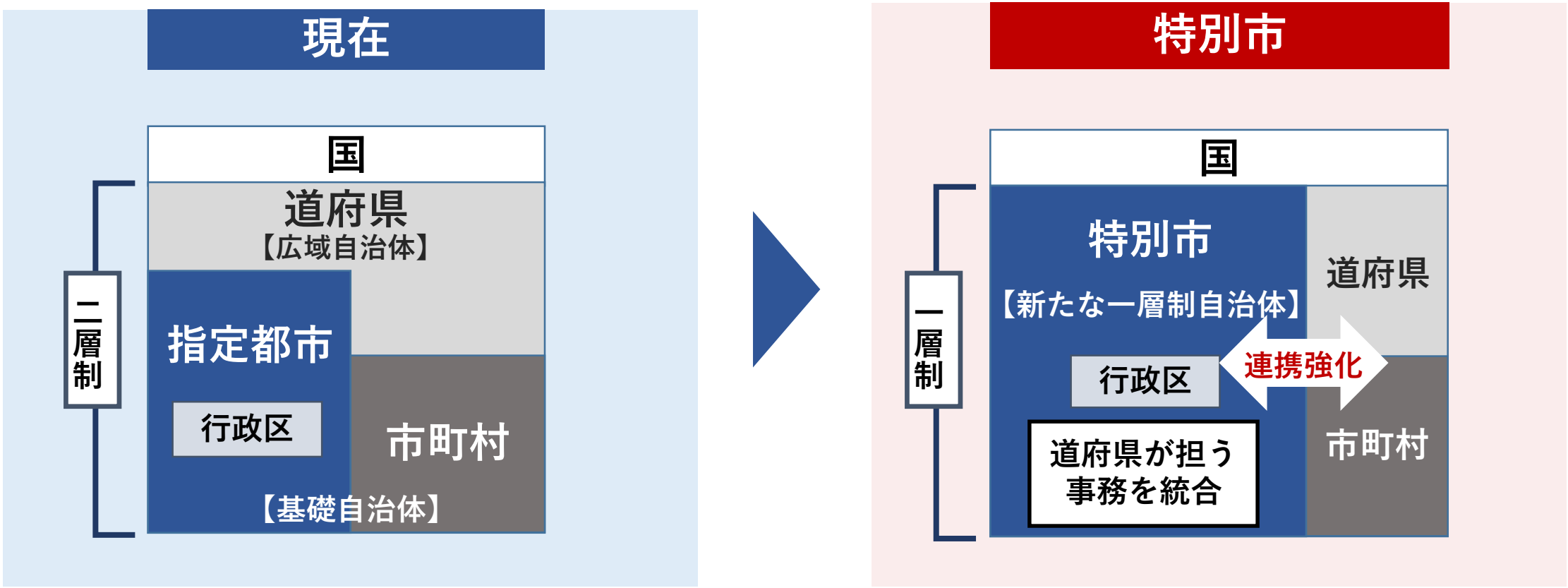
新たな大都市制度の創設



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

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

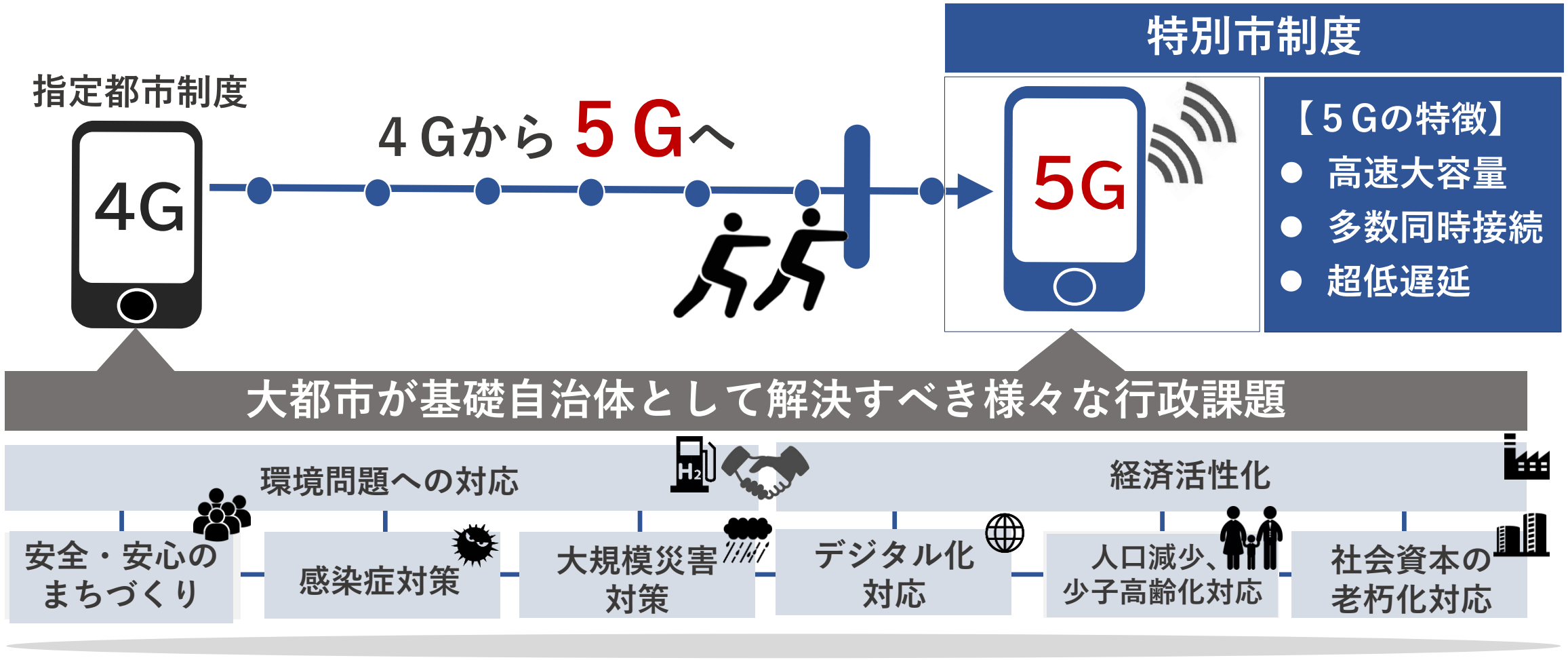
特別市制度の概要



広域自治体に包含されない**一層制の地方自治体**で
指定都市の市域内で道府県が担う事務も処理

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

特別市はプラットフォーム改革



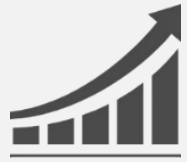
特別市の実現は、行政サービス向上のためのプラットフォーム改革

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

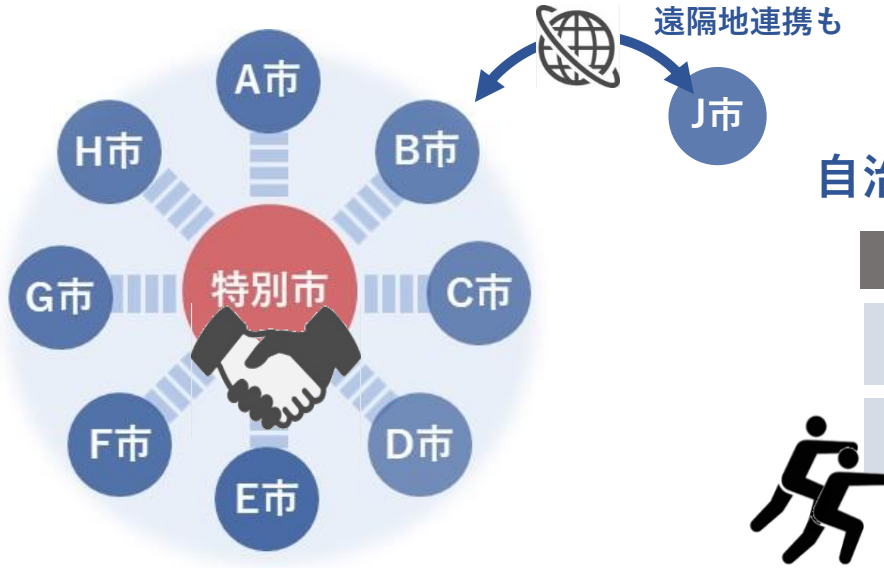
人口減少時代に特別市が果たすべき責務

【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】



自治体間の連携強化によって行政課題を解決しながら、**圏域を発展**

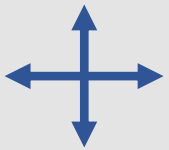
基礎自治体として解決すべき様々な行政課題

安全・安心のまちづくり	大規模災害感染症対策	医療・介護	環境問題
産業・テクノロジー労働力	デジタル化対応	子育て・教育	インフラ公共交通

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

特別市が果たす主な役割

広がり/強弱イメージ

市民	●	市域内の行政サービスを**一元的に担い**、 **効率的な行政サービスの提供**や**積極的な政策展開**を行う
都道府県 近隣 自治体	↔	都道府県及び近隣自治体等との**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
圏域	⟷	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
グローバル		世界の一国の国内総生産と同等の経済力を有し、**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、**我が国経済を牽引**する
日本全体		これらの役割を果たす特別市が日本各地で活躍することで、 **日本全体の牽引・エンジン役**となる

市民や**近隣自治体**から**日本全体**まで、幅広く役割を果たす

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

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

道府県との具体的な役割分担

【特別市】圏域の状況に応じて、近隣自治体等との**水平連携**の中心的役割を果たす

【道府県】基礎自治体同士の広域連携が困難な地域を中心とした**垂直補完**にそのリソースを重点化

さらには**特別市による水平補完**も視野に入れることで
厳しい状況下にある基礎自治体に対し、**複層的な支援が可能**となる

道府県との連携の考え方

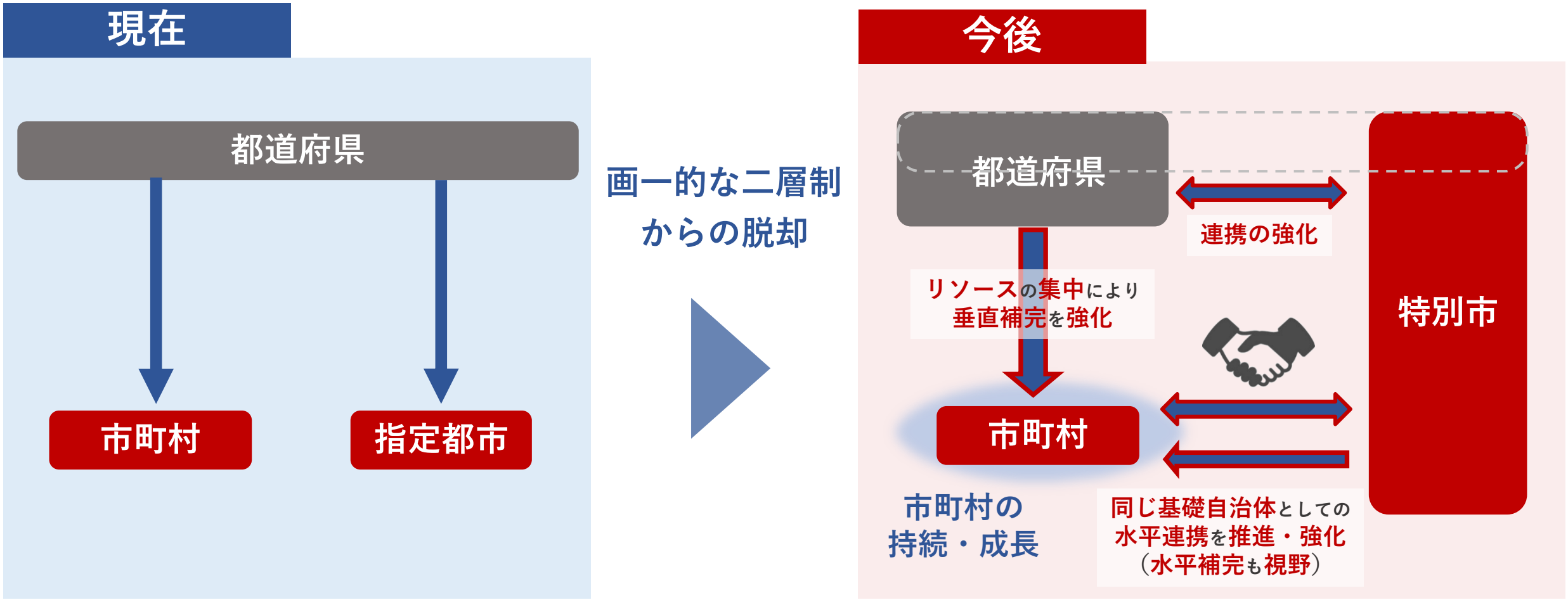
大胆な制度改革も視野に、更なる広域連携を促進

- **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**も視野に入れて、広域連携を促進

特別市と道府県が*それぞれの役割に注力・連携*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が可能*に

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

今後の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

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

特別市がもたらす効果

大都市の役割

「現場力」と「総合力」をあわせ持つ大都市は、住民に身近な基礎自治体としての役割、
圏域の中枢都市としての役割、先端都市として役割を総合的に果たす

特別市の効果

市民への効果

基礎自治体に権限と財源を統一することにより、市民サービスが向上

都道府県、近隣自治体、圏域への効果

大都市を中心とした連携強化による圏域の発展、都道府県と特別市による複層的な支援

グローバルな効果

海外から企業や人、投資を呼び込む、日本の国際競争力の強化、強い経済圏の確立

日本全体への効果

多極分散型社会の実現、東京一極集中による課題の解決

特別市は、**大都市の役割をより力強く果たす**ことが可能

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

特別市がもたらす効果　－周辺地域への波及効果－

生活利便性の向上

- 近隣市町村と連携して広域業務を実施
- 公共施設の共同整備・利用などを推進
- 各市町村も個性と魅力に磨きをかけ、魅力を高め、地域の交流拠点を形成

まちづくりを牽引

- 積極的な行政投資に繋げ、市民等が経済的効果を実感
- 民間投資を誘導し、税収増を新たな行政投資に繋げる
- 成長の好循環により、持続的な経済政策を展開
- 拠点性を向上させ、周辺地域への波及効果を創出

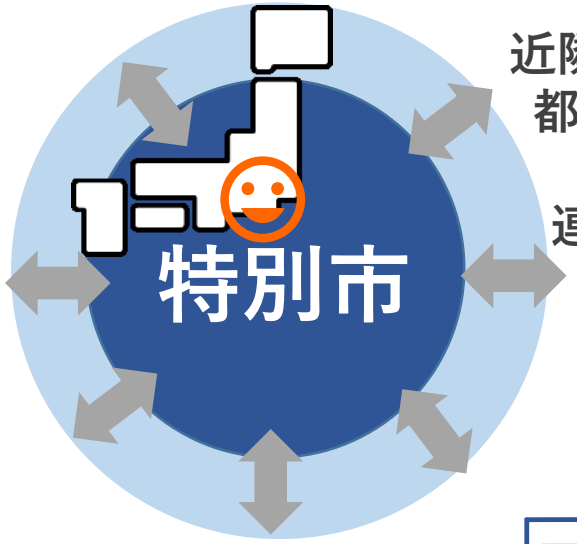
経済成長を牽引

- 個性と魅力を競い合う経済圏を形成
- 特別市が権限・財源をもって自立し、地域の経済圏域が発展
- 諸外国の大都市との競争と共存関係を築く
- 圏域のサプライチェーンの要となり、圏域に経済効果をもたらす

生活利便性の向上、まちづくりや経済成長の牽引も可能に

9　新たな大都市制度「特別市」の提案

人口減少時代に対応するための大都市の姿



近隣市町村
都道府県

連携強化

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

都道府県や近隣自治体

広域にまたがる業務を
特別市が都道府県や
近隣自治体と連携し実施

水平連携の促進

圏域

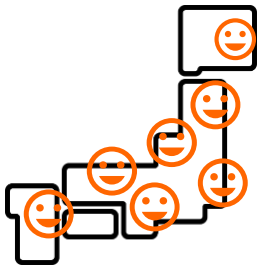
大都市を中心とした
自治体間の連携強化に
よる圏域の発展

圏域・地域全体の活性化

グローバル

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



多極分散型社会の実現
我が国全体の発展に貢献

日本全体

国家戦略として取り組むべき

１０　指定都市市長会の取組

指定都市市長会としての取組経過

- 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
- 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～　新たに「多様な大都市制度実現プロジェクト」設置
  （13市長が参加　令和６（2024）年4月現在）

特別市の法制化に向けて機運醸成の取組を展開

多様な大都市制度実現プロジェクト
（令和７（2025）年５月）

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

１０　指定都市市長会の取組

関係者との意見交換

「指定都市を応援する国会議員の会」
全体会（令和7（2025）年５月）

経済同友会「地域共創委員会」との意見交換
（令和7（2025）年1月）

指定都市市長会シンポジウム
（令和7（2025）年2月）

我が国の危機意識を共有し、将来を見据えた議論を展開

１０　指定都市市長会の取組

1　次期地方制度調査会における調査審議に関する指定都市市長会要請

総務大臣へ要請活動（令和６（2024）年11月）

【要請のポイント】

我が国を取り巻く危機的な状況と将来をしっかりと見据え、次のことを要請

- **指定都市が果たす役割や大都市制度のあり方について、次期地方制度調査会において調査審議を行い、特別市の法制化に向けた議論を加速すること**
- 次期地方制度調査会に向けた検討を進める際には、研究会の設置などにより、**現場の実情を知る指定都市に対して、あらかじめ十分な意見聴取を行うこと**

2　人口減少時代を見据えた多様な大都市制度の早期実現に関する提言（素案）

総務大臣へ説明（令和６（2024）年11月）

【提言（素案）のポイント】

人口減少時代など我が国に対する危機意識を踏まえ、次の趣旨でとりまとめ

- 道府県、市町村の役割分担を含む**地方行政体制の整備**を行うとともに、長年にわたり変わらない**我が国の地方自治制度のあり方を抜本的に見直すことが必要**
- 持続可能な社会や我が国全体の成長に繋がる地方自治制度の再構築を図る仕組みの一つとして**新たな大都市制度である「特別市」の早期法制化を提案**

１０　指定都市市長会の取組

「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」（総務省）

令和６（2024）年11月設置

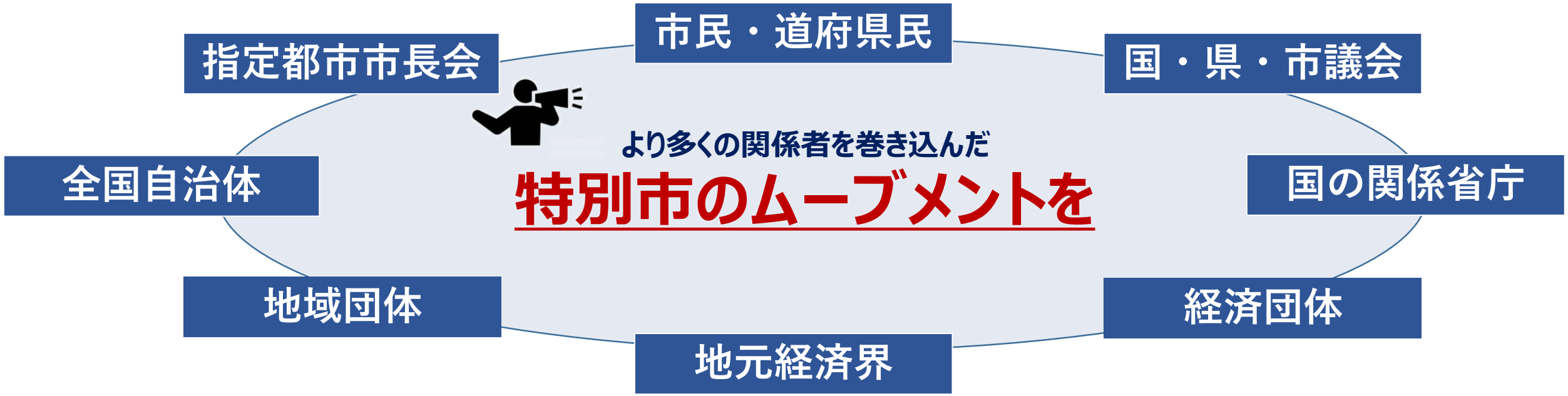
人口減少下において、地域の担い手を含めた資源の不足や偏在が深刻化する中で、
自治体の行財政のあり方を持続可能なものにしていくため、
具体的な課題の整理及び対応の方策について幅広く議論するための研究会

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

令和６（2024）年12月設置

大都市に特有の行政課題に対応する観点から、大都市に関する制度や**大都市圏域での取組に関し**
具体的な課題の整理及び対応の方策について幅広く議論を行うためのワーキンググループ

急速に進む人口減少等を乗り越えるためには、
国や国会議員、経済界なども含め、
我が国が一体となった議論を行っていくことが必要

１０　指定都市市長会の取組

特別市制度の実現に向けた機運醸成