



指定都市市長会

Japan Designated Cities Mayors Association

特別市の法制化を含む 多様な大都市制度の早期実現について

令和8(2026)年4月15日

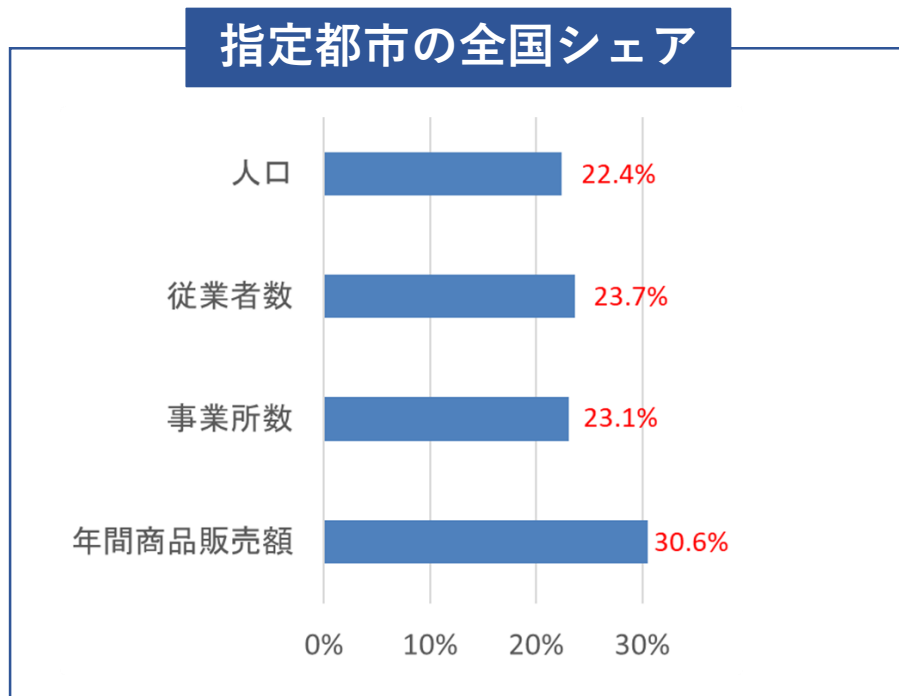
指定都市市長会 会長

神戸市長 久元喜造

1. 現行の大都市制度

指定都市の現状

- 20の指定都市に日本全体の人口の約2割が集中
(全国…約1億2,380万人 指定都市…約2,770万人)
- 指定都市は、年間商品販売額において全国の約3割を占めるなど、消費流通活動や法人事業活動が活発



※出典：【人口】人口推計（令和6年10月1日現在）（総務省統計局）、各指定都市が公表する推計人口（令和6年10月1日現在）を基に作成
【その他】令和3年経済センサス（総務省統計局）を基に作成

1. 現行の大都市制度

指定都市制度における支障・課題

指定都市制度においては、道府県と指定都市間の「**二重行政**」が存在

具体的な支障事例

- ① **重複型**：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの
 - 公営住宅、図書館、学校の設置
- ② **分担型**：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの
 - 私立幼稚園の設置認可（道府県） ⇔ 保育所の設置認可（指定都市）
- ③ **関与型**：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの
 - 都市計画事業の実施
 - 新型コロナウイルス感染症対応（ワクチン供給、緊急包括支援交付金）

※出展：第30次地方制度調査会 第14回専門小委員会資料より作成

1. 現行の大都市制度

二重行政の解消を前提とする「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の成立

➤ 国会における議論 平成24(2012)年7～8月 衆議院及び参議院総務委員会

○逢坂 誠二 衆議院議員（提案趣旨説明）

「現行地方自治法は、大都市制度に関し、特別区制度や指定都市制度等を定めておりますが、特別区制度は東京都に限られており、指定都市制度につきましては、道府県との二重行政の弊害や住民の声が行政に届きにくい等の指摘もあり、それぞれの地域の実情に応じた大都市制度を構築できるように制度改正を行うことを望む声が寄せられております。」

○福嶋 健一郎 衆議院議員（提出者）

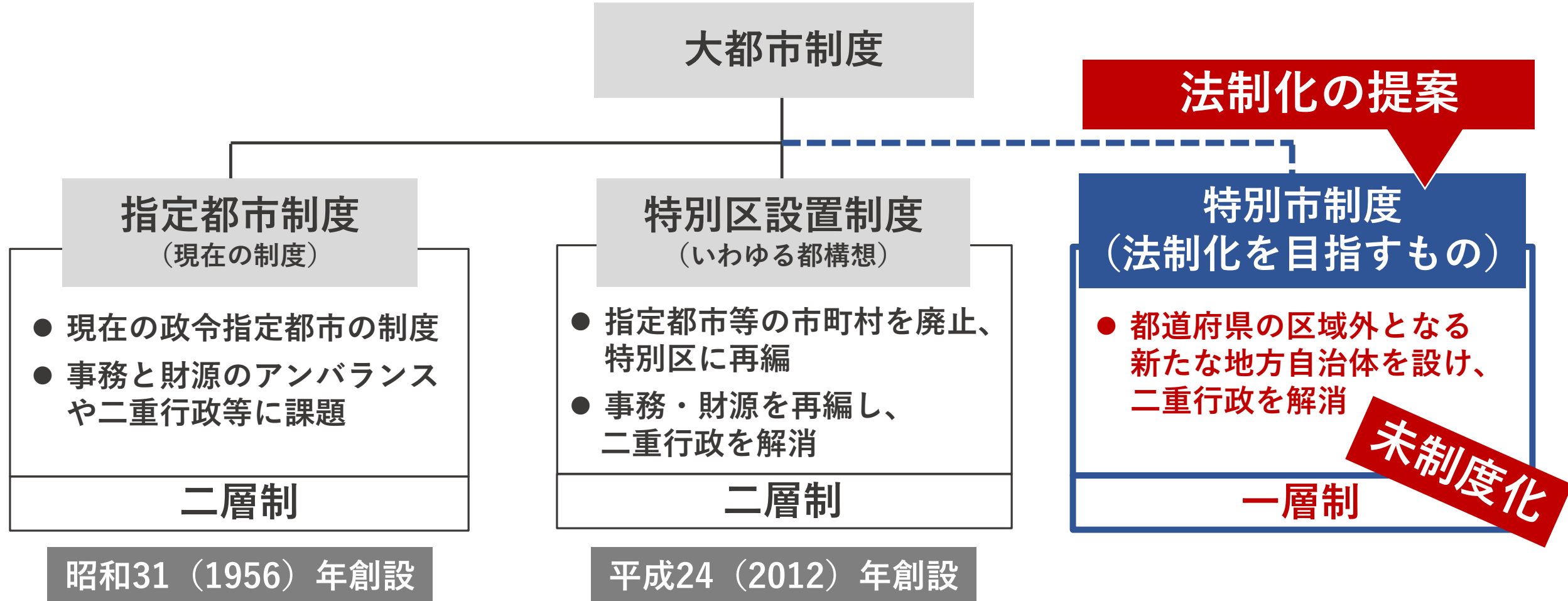
「（この法案が採決された場合のメリットについて）いわゆる二重行政等があるわけですから、そういったものの解消に寄与することも十分考えられるということで、この法案で特別区が設置されるということで、地域の実情に応じた、大阪であれば大阪の実情に応じた大都市制度が設けられて、結果としてそれが市民生活の向上につながるということを私どもも期待をして、この法案を提出しているということでございます。」

○川端 達夫 総務大臣

「（都構想と特別市という異なる考え方があることについての質問に対して）いわゆる大阪都構想と一般に言われている今回の部分は、大阪府の中にこういう機能を持たせようということでありまして、政令指定都市の皆さんからの御提案の一つは、県からは独立した組織にしたいと、こういうことでは、形としては相当違いがあるというふうに思っています。しかし、やはり二重行政とか、身近な行政をどう担保するのかということでの大都市が抱える問題を何とか解決したいという背景は、私は共通しているのではないかとこのように思います。」

2. 特別市制度について – (1) 特別市法制化の意義

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

2. 特別市制度について – (1) 特別市法制化の意義

時代の変化に対応できる地方自治制度の再構築

人口減少による
地方公務員不足の深刻化

過度な東京都への一極集中

状況変化に関わらず
一律の二層制が継続

- ▶ 限られた人的資源を有効活用し、持続可能な地方行政体制を確立
- ▶ 大都市における行政サービスは大都市が責任を持ち、道府県は他の市町村への垂直補完にリソースを集中
- ▶ 大都市が中心となって多極分散型の圏域を形成
- ▶ 地域の実情に応じて最適な制度を選択できる仕組みを構築
- ▶ 広域自治体のあり方見直しを含む大都市制度改革

参考 都道府県別人口順位

■ 明治23 (1890)年 府県制・郡制 制定

① 新潟県	(1,741,047人)
② 兵庫県	(1,544,991人)
③ 愛知県	(1,478,742人)
④ 広島県	(1,335,299人)
⑤ 福岡県	(1,231,444人)

⑥ 大阪府	(1,211,641人)

⑨ 東京府	(1,146,636人)

⑳ 神奈川県	(916,865人)

④⑥ 鳥取県	(404,660人)

約4.3倍

【合計】
40,453,461人

※出展：日本帝国統計年鑑（12月31日時点人口）

■ 大正10 (1921)年 郡制 廃止

① 東京府	(3,830,700人)
② 大阪府	(2,686,600人)
③ 北海道	(2,385,900人)
④ 兵庫県	(2,331,600人)
⑤ 福岡県	(2,209,800人)

⑬ 神奈川県	(1,359,000人)

④⑦ 鳥取県	(459,400人)

約8.3倍

【合計】
56,665,900人

※出展：日本長期統計総覧（12月31日推計人口）

■ 令和7 (2025)年

① 東京都	(14,002,534人)
② 神奈川県	(9,202,559人)
③ 大阪府	(8,771,961人)
④ 愛知県	(7,483,755人)
⑤ 埼玉県	(7,374,294人)

④⑦ 鳥取県	(534,003人)

約26.2倍

【合計】
124,330,690人

※出展：住民基本人口（令和7年1月1日時点）

2. 特別市制度について – (1) 特別市法制化の意義

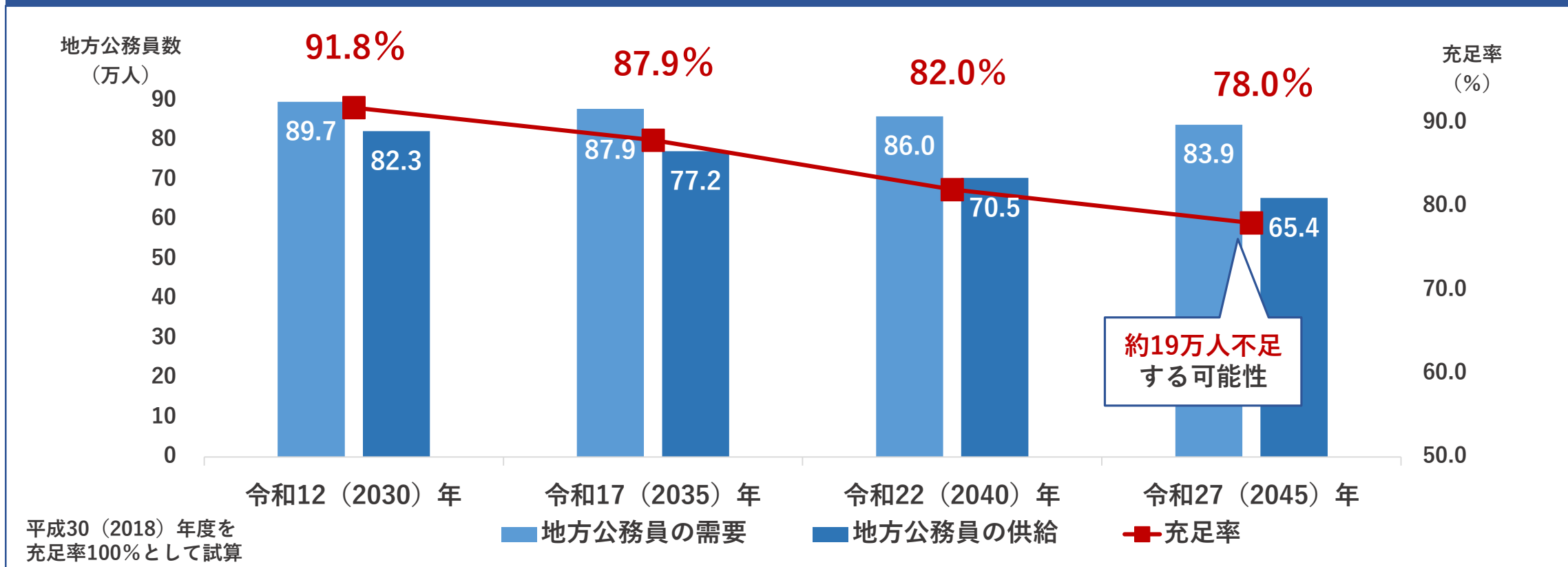
我が国の地方自治制度の変遷

明治4(1871)年	廃藩置県	<ul style="list-style-type: none"> • 全国に305府県を設置 • 以降、府県統合と分離独立を経て、明治21(1888)年の香川県分立により、現在の47都道府県の原形が確立
明治22(1889)年	市制町村制 施行	<ul style="list-style-type: none"> • 市は一次的に府県知事、二次的に内務大臣が監督 • 市長は、市会が推薦した候補者から内務大臣が選任
	三市特例制度 施行	<ul style="list-style-type: none"> • 東京、京都、大阪の三市について、市長を置かず府知事はその職務を行う等の特例（明治31(1898)年 廃止）
明治23(1890)年	府県制、郡制 制定（順次施行）	<ul style="list-style-type: none"> • 府県－郡－市町村の三層制 • 府県知事は国の地方官庁とされ、府県行政は内務大臣が監督 • 郡は一次的に府県知事、二次的に内務大臣が監督
(1910年代～)	特別市運動の展開	<ul style="list-style-type: none"> • 内務大臣・府県知事による二重監督の廃止、税財源の移譲、市長公選制の維持などの適用を主張
大正10(1921)年	郡制 廃止	<ul style="list-style-type: none"> • 地方公共団体としての郡を廃止し、国の行政区画としたことにより、府県－市町村の二層制が確立
大正11(1922)年	六大都市行政監督特例 施行	<ul style="list-style-type: none"> • 六大都市における団体事務と委任事務について、府県知事の許可・認可が不要とされる等の特例（昭和31(1956)年 廃止）
昭和18(1943)年	東京都制 施行	<ul style="list-style-type: none"> • 東京府・東京市・区を廃止し、東京都を設置
昭和22(1947)年	地方自治法 施行	<ul style="list-style-type: none"> • 特別市制度を創設
昭和31(1956)年	地方自治法 改正	<ul style="list-style-type: none"> • 特別市制度を廃止し、指定都市制度を創設
平成11(1999)年	地方自治法 改正（第一次地方分権改革）	<ul style="list-style-type: none"> • 機関委任事務の廃止と自治事務及び法定受託事務の創設 • 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与について、必要最小限とすることを規定

2. 特別市制度について – (1) 特別市法制化の意義

現状認識 地方公務員の職員数の不足

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ー」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い自治体が出てくるおそれ**

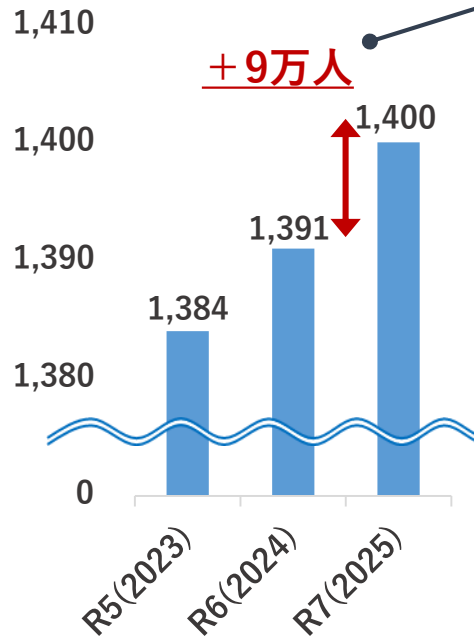
2. 特別市制度について – (1) 特別市法制化の意義

現状認識 東京都への一極集中の状況

人口上位5都府県を抜粋

東京都の人口推移

(単位：万人)



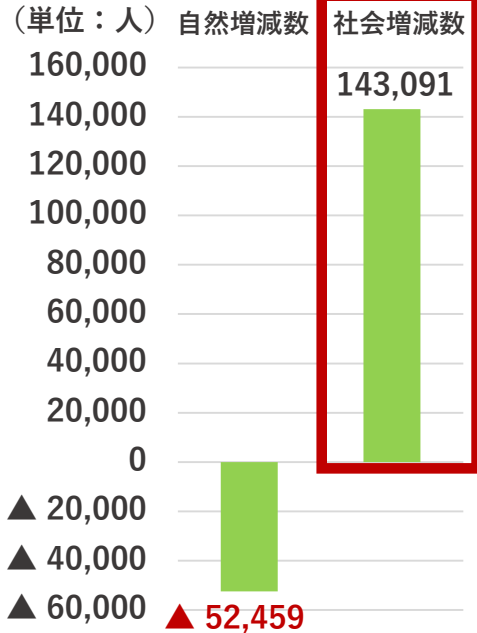
+9万人

1,400

1,391

1,384

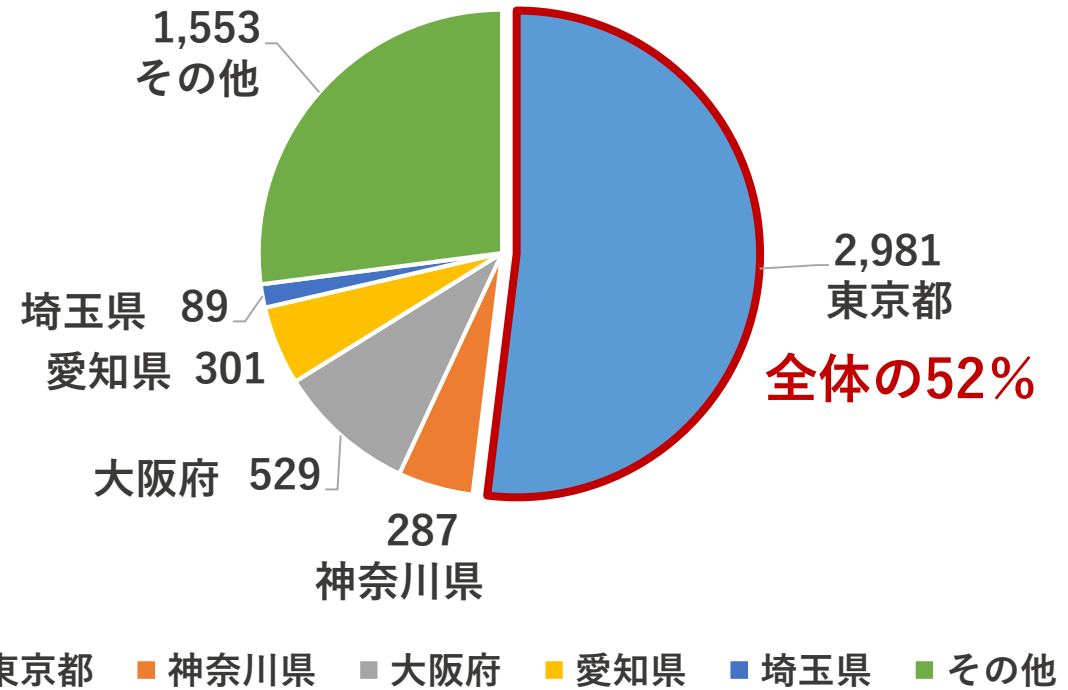
(単位：人)



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」

※出典：総務省「【総計】令和7年住民基本台帳人口・世帯数、令和6年人口動態（市区町村別）」より作成

資本金10億円以上企業数

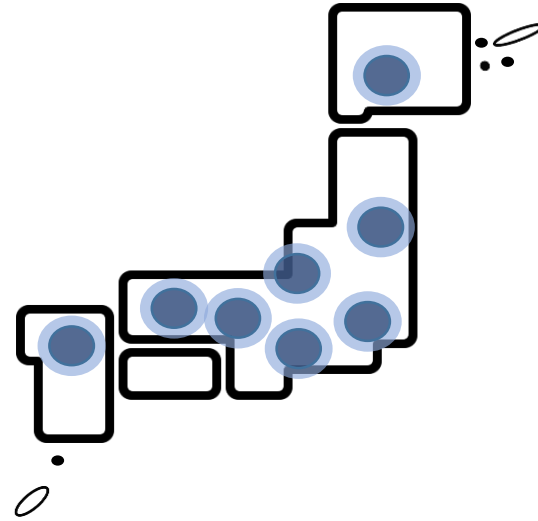
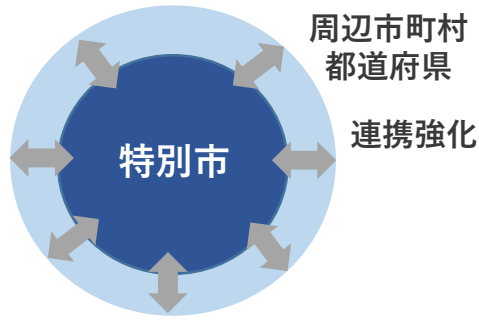


■ 東京都 ■ 神奈川県 ■ 大阪府 ■ 愛知県 ■ 埼玉県 ■ その他

※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

2. 特別市制度について – (1) 特別市法制化の意義



多極分散型社会の実現
我が国全体の発展に貢献

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

周辺市町村や都道府県

広域にまたがる業務を
特別市が周辺市町村や
都道府県と連携し実施

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

グローバルな視点

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

効率的な行政サービスの提供
積極的な施策展開

国家戦略として取り組むべき

2. 特別市制度について – (2) 広域自治体が分割されることによる影響

① 道府県の事務処理への影響と対応

- 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定
- 事務の性質や地域の実情によっては、特別市と道府県が事務を共同処理する仕組みを設定

② 道府県有施設の取扱い

- 特別市移行に向けた協議の中での検討・協議を想定
- 周辺住民の利用実態や施設の性質等を踏まえ、施設の移管・統廃合、費用負担を含めて検討
- 道府県民や特別市民の利便性の観点から、当面、特別市域に配置する可能性も想定

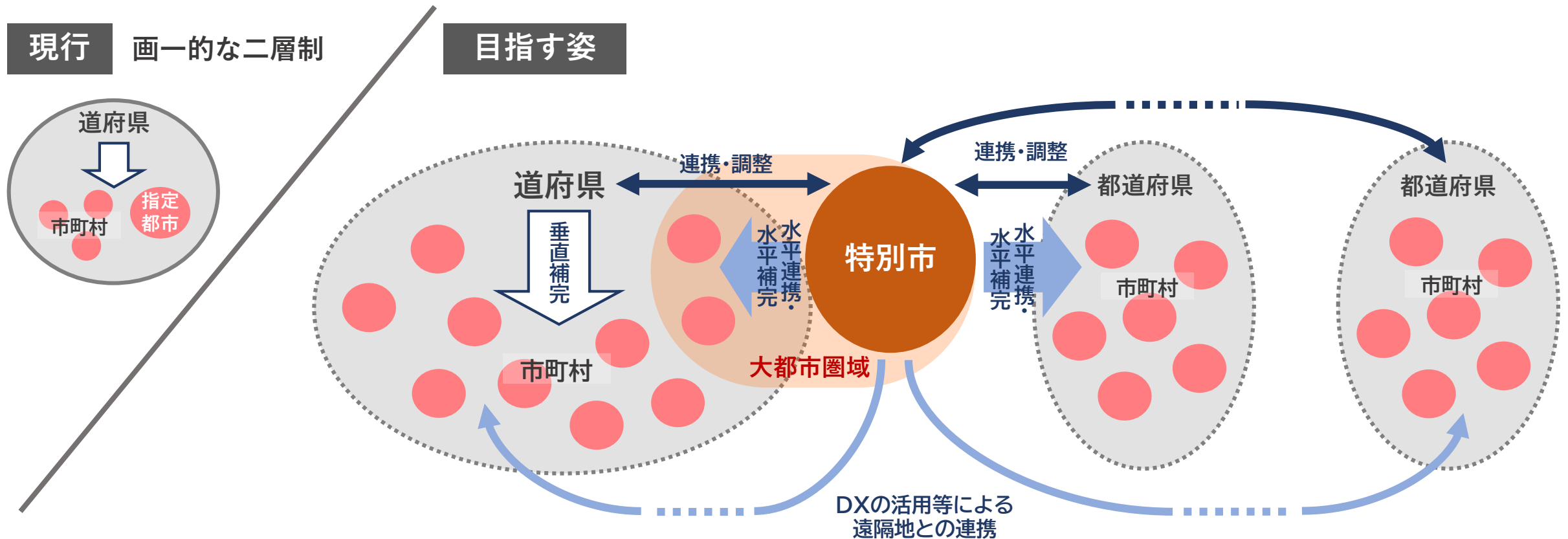
③ 財政面での対応

- 特別市は地方税を一元的に徴収し、道府県から権限移譲される事務事業に応じて財源を配分
- 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、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、あらかじめ国と協議の上、調整を行う仕組みの導入について検討

2. 特別市制度について – (2) 広域自治体が分割されることによる影響

市町村との連携、道府県との役割分担

- 特別市は、市町村との水平連携・水平補完を強化するとともに、都道府県との連携・調整を行うことで、これまでの二層制の仕組みに捉われない、水平的関係による広域連携体制を構築
- 中山間地域等の小規模市町村は、道府県の垂直補完と特別市の水平補完により持続可能性を確保



2. 特別市制度について – (2) 広域自治体が分割されることによる影響

特別市に移行する場合の財政シミュレーション

- 仮に神戸市が特別市に移行した場合の財政面への影響について、シミュレーションを実施
- 結果、地方交付税による財源調整の範囲内に収まり、**移行前後で収支は概ね±0**となる想定

算出結果

歳出	歳入	収支
+3,511億円	+3,497億円 (うち交付税+290億円)	△13億円
資産	負債	
+8,824億円	+3,029億円	

兵庫県の収支 +13億円
交付税及び譲与税配付金特別会計への影響なし

算出方法

(兵庫県令和5年度決算資料より)

- 歳出：会計科目ごとに関連する各種統計データにより按分
(例：民生費 65歳以上人口・身体障害者手帳交付数・国民健康保険被保険者数 等)
- 歳入：兵庫県下における市税のシェア等から算出
- 資産：原則、神戸市域に所在する県有財産（土地・建物）の簿価を計上 ※インフラ資産は面積按分
- 負債：県有財産の神戸市域に相当する割合から算出

2. 特別市制度について – (3) 区の住民代表機能

第30次地方制度調査会答申における指摘事項

- 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
- 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

考え方

- 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、
 - ・ 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
 - ・ 区長を議会同意が必要な特別職化

これら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

- 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の構築・運用も想定**
- 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

2. 特別市制度について – (4) 特別市への移行手続

申請に基づく都道府県合併
地方自治法第6条の2

参考①

関係都道府県議会の議決

関係都道府県の申請・
国会の承認・総務大臣の告示

申請に基づく都道府県合併

特別市の設置 地方自治法に条文を新設

指定都市等及び都道府県の各議会の議決
(特別市設置協議会の設置)

特別市設置協定書の作成

指定都市等及び都道府県の各議会の承認 (議決)
(特別市設置協定書)

住民投票 (※)

指定都市等及び都道府県の共同申請・
国会の承認・総務大臣の告示

特別市の設置

特別区の設置
大都市地域における特別区の設置に関する法律

参考②

市町村及び道府県の各議会の議決
(特別区設置協議会の設置)

特別区設置協定書の作成

市町村及び道府県の各議会の承認 (議決)
(特別区設置協定書)

住民投票

市町村及び道府県の共同申請・
総務大臣の告示

特別区の設置

(※) 住民投票について

- ・ 特別市に移行する市民には、道府県の区域外となることや、道府県知事・議会議員の選挙権がなくなるなどの影響が発生
- ・ 一方、当該特別市以外の道府県民には、直接的な不利益は与えないものと想定
→ **住民投票を行う範囲は特別市に移行する「市民」と考える**

3. 広域連携における大都市の役割

基本的な考え方

大都市は、豊富な都市機能や地域資源を有し、かつ、基礎自治体として他市町村と共通の事務を行う特性を活かし、自治体間連携の中心的役割を果たすことが求められる。

神戸市の事例

事項	内容
明石市の阪神水道企業団加入に伴う送水業務	阪神水道企業団は明石市の施設に直結する施設を持たないことから、明石市・企業団の双方と隣接する神戸市が、企業団の送水業務の一部を受託（令和7年度～）
水質検査の広域実施	阪神水道企業団加入市（尼崎市、西宮市、芦屋市、宝塚市、明石市）の農薬類検査等、水質検査業務を神戸市で受託
病院の広域利用	市民病院やこども初期急病センターの市外居住者による利用
消防指令事務の共同運用	神戸市と三田市の119番通報受付や出動指令を集約（令和9年度～予定）
病院の再編統合	三田市民病院（三田市）と済生会兵庫県病院（神戸市）の再編統合への支援（令和12年度予定）
可燃ごみ処理の受入れ	芦屋市の可燃ごみを神戸市の焼却施設で処理（令和12年度以降予定）

3. 広域連携における大都市の役割

神戸隣接市・町長懇話会

- 近接する自治体間での共通課題への対応を目的として、首長による懇話会を年1回開催
(構成) 神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、三田市、三木市、稲美町、明石市、淡路市
- 懇話会での議論を踏まえ、連携した取り組みを実施

➤ 取り組み例

事項	内容
図書館の相互利用	・ 平成3年より相互利用を開始
広域での有害鳥獣対策	・ 市域を超えたセンサーカメラの設置 (令和3年度～) ・ 捕獲従事者確保に関する神戸隣接市町での県への要望 (令和6年度)
職員合同研修	・ 神戸市が実施する技術研修 (舗装、コンクリート、測量、土質等)、震災研修などに隣接市町職員が参加 (平成27年度～)
「のびのびパスポート」の適用拡大	・ 神戸市の小・中学生の施設観覧料が無料になる制度「のびのびパスポート」)を他の市町にも適用拡大 (平成4年度～)

➤ 令和7年度の主な議題

- ・ 里山や里海の保全 (環境教育プログラムの共同実施、生物多様性フォーラムの広域開催)
- ・ 技術職員の確保 (相互派遣や職員合同研修の実施、採用に向けた連携した魅力の発信)

3. 広域連携における大都市の役割

広島市の事例（広島広域都市圏の取り組み）



公共交通を利用した
地域活動団体等の交流促進



圏域における技術職員の
補完体制の構築



地域貢献人材を育成する
大学・高校等への支援



松山圏域との連携



より広域的な連携



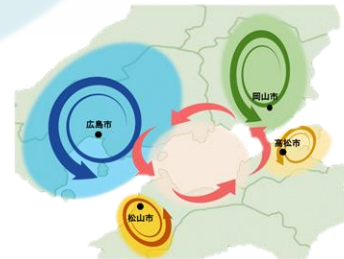
広島広域都市圏地域共通ポイント制度
「としぽ」の運用



広島広域都市圏観光振興事業



病院？救急車？迷ったら
救急相談センター
#7119
24時間365日対応
つながらない場合や、広島県外から携帯電話でかける場合は
082-246-2000
救急相談センター広島広域都市圏・
備後圏域の運用



瀬戸内4県都市長会議
(観光プロモーション等の共同実施)

構成市町

34市町（16市18町）

広島県：
広島市（連携中枢都市）、呉市、竹原市、三原市、三次市、庄原市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、府中町、海田町、熊野町、坂町、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町

山口県：
岩国市、柳井市、周防大島町、和木町、上関町、田布施町、平生町

島根県：
浜田市、出雲市、益田市、飯南町、川本町、美郷町、邑南町、吉賀町

平成28(2016)年3月～
広島市と23市町が連携協約を締結し、広島広域都市圏の取組を開始

圏域人口

2,671,982人

3. 広域連携における大都市の役割

能登半島地震の被災地支援

- 初動・応急期における短期派遣、復旧・復興期における中長期派遣いずれにおいても、**指定都市20市から全体の2～3割に及ぶ職員を派遣**

種別\派遣元	都道府県	市町村	指定都市
短期派遣 (R6.1～6)	85,867 (延べ人日) 【74%】		30,092 (延べ人日) 【26%】
中長期派遣 (R7.4.1時点)	285人 【58%】	115人 【23%】	96人 【19%】

- 神戸市は、珠洲市に対して以下の支援を実施
 - ・ 被災者への広報活動について、珠洲市からの依頼に基づき、神戸市で広報物を作成するとともに、わかりやすい災害情報の発信等に関する支援を実施
 - ・ 現場からの要望を踏まえ、スマートフォンから道路等の損傷状況を報告するアプリを神戸市が開発し、珠洲市職員により運用