議題資料１－１

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

最終報告書（案）

令和８年11月

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 最終報告書 概要

「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、警察事務や高度医療、大規模災害、新興感染症対応など、様々な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。
- 「特別市」は**「平時にはムダを、有事には混乱を生む」制度**と言わざるを得ない。

財政面への影響

- 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る道府県税に求めることは不合理。
- 道府県税収入が大幅に減少し、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を及ぼすことは明白であると考える。

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。

全国知事会の見解

▶ **「特別市」制度は、法制化の前に解決すべき課題や懸念が非常に多い。**

▶ 「人口減少下における持続可能な行政サービス」や「東京一極集中の是正」などの解決のために、**「特別市」制度の実現を指定都市市長会が求めている以上、なぜ「特別市」でなければならないのか**といったことや、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。**

▶ **しかし、指定都市市長会との意見交換において、解決策がなぜ「特別市」なのか、納得のいく回答は一切得られなかった。**また、**示された制度導入に係る対応策の多くは、課題や懸念の先送り**にとどまり、**全国知事会として指摘した様々な課題や懸念は解消されていない。**

全国知事会の見解（続き）

▶　人口減少が深刻化し、人的・物的資源が限られていく中、**どの自治体もフルセットの行政を維持することは困難**となっていくが、**行政サービスを持続的に提供していくためには、**都市部と非都市部に関わらず、**自治体同士の広域連携をさらに進め、行政事務の広域化・集約化が必要。**

▶　**今後、**ますます**広域自治体である道府県の役割の重要性が増す中、道府県を分離分割し、権限・財源を囲い込む「特別市」制度は、時代に逆行**している。

▶　以上のことから、**全国知事会として「特別市」制度の法制化には明確に反対する。**

▶　人口減少が進み、大都市を取り巻く状況も変化してきている中、**国と地方のあるべき姿について検討していく必要はあると考えるが、幅広い国民的な議論も必要であり、指定都市を含む道府県の住民や周辺自治体の十分な理解促進が不可欠**である。

▶　**「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、**道州制などの統治機構改革や、**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。**

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　最終報告書

１　プロジェクトチームについて

（１）設置趣旨等

○　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いたため、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となった。

○　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、令和８年１月、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。

○　令和８年３月よりＰＴ会議を３回開催し、同年７月及び11月の全国知事会議においても議論の上、全国知事会としての大都市制度のあり方に関する見解等を報告書としてとりまとめた。

（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 濵田 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

令和８年

１月	３月	６月	７月	８～９月	９月	11月
ＰＴ設置	・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	第２回ＰＴ会議（中間とりまとめ案について）	中間とりまとめ公表	中間とりまとめに係る要請活動	指定都市市長会との意見交換	・第３回ＰＴ会議（最終報告書案について） ・最終報告書　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**。**道府県の区域を分割し、道府県と同格の団体として、新たにもう一つの「道府県」を設置**するものと言え、**仮に全国20の指定都市全てが「特別市」に移行した場合、現在の47都道府県が細分化され、最大67に増加**。

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、全国の自治体財政へ与える影響、「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」によ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

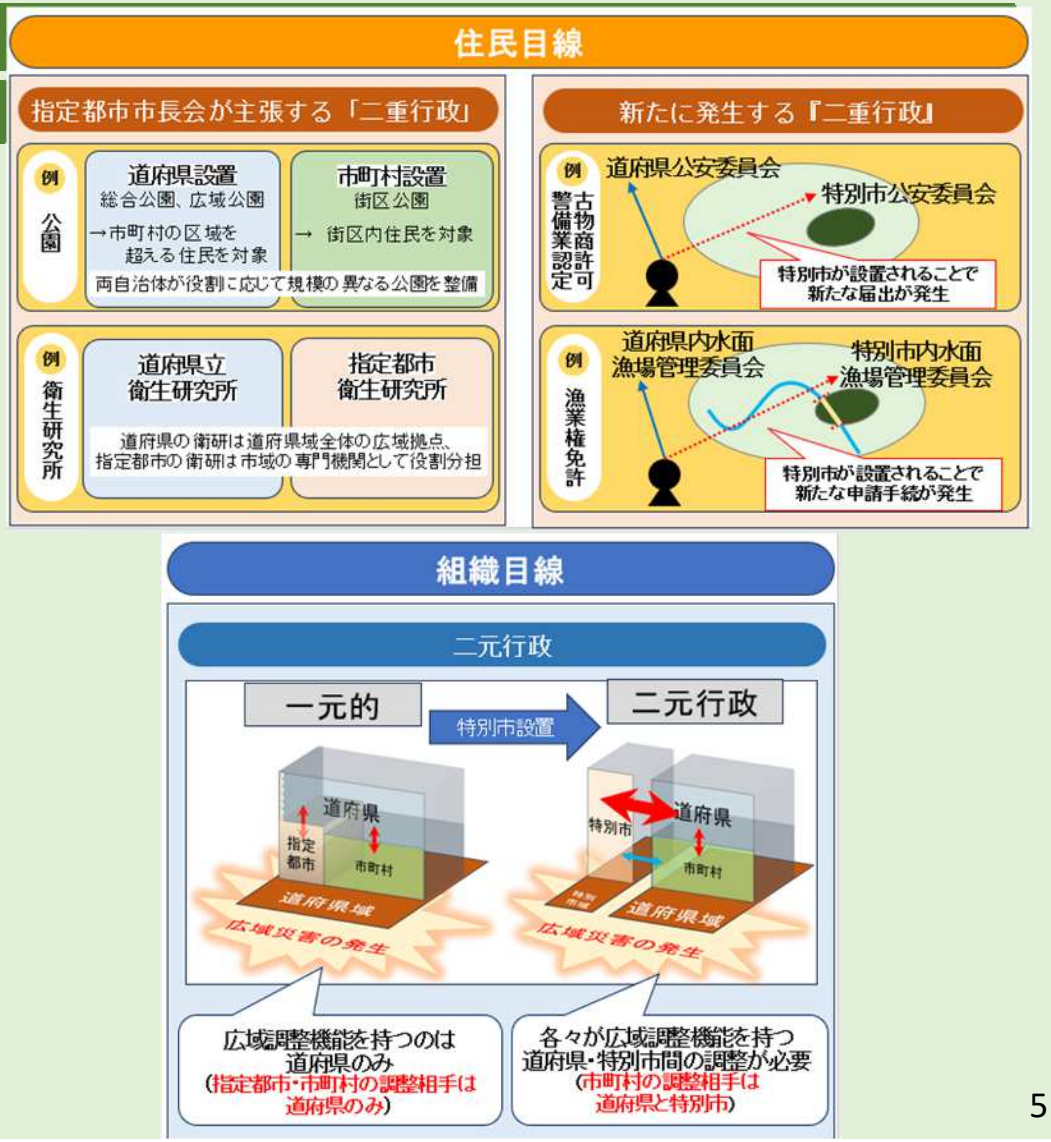
○　指定都市市長会がいわゆる「二重行政」として指摘する事例は、現行制度の下で個別に協議・調整し、運用上の工夫を重ねることにより課題の解決が図られてきた。**指定都市市長会が主張するような、是正すべき「非効率」や「住民にとって過重な負担」を伴う「二重行政」の状況にはない**。

○　権限移譲に向けた協議が進展していない事務は、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整理されたものなど、権限移譲に否定的な見解が国から示されたもの。

○　**住民目線**で見た場合、**これまで道府県への申請のみで足りていた手続について、道府県と「特別市」両方への手続が必要となる可能性**があり、**新たな「二重行政」を出現**させる。

○　**組織目線**で見た場合、二つの広域的機能を有する自治体が分立することにより、**これまで不要であった新たな協議・調整や非効率な事務処理が発生するなどの「二元行政」を生じさせるおそれ**。

- 警察行政における広域犯罪捜査や災害時の広域対応など、**多くの分野において国民の生命・身体や財産の保護に支障**を及ぼすおそれ。
- **道府県・「特別市」・市町村の行政主体間の調整コストの増加や意思決定の複雑化を招き、行政運営に著しい支障**を生じさせることも懸念。



３（２）「特別市」制度の意義に係る疑問

イ　「税制上の不十分な措置」について

○　地方税財源の不足は、自治体の共通課題。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共に国に対して求めるべき。

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」制度で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」制度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

○　人口減少社会において、行政事務の広域化・集約化の必要性が議論される中、「特別市」制度は、そうした議論に逆行する。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・コスト増といった非効率が生じる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市町村間の利害調整、大規模災害・新興感染症対応等の広域的な調整事務に支障が生じる。

○　警察については、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。

○　高度医療提供体制の確保については、指定都市に偏在する資源を効率的に活用することで可能となっていた、道府県域の一体的な医療提供体制の維持が困難となることが懸念。

○　道府県立学校については、「特別市」に居住する生徒は残存する道府県立学校への進学が、「特別市」以外に居住する生徒は「特別市」内の学校への進学が、これまでのようにはできなくなることが懸念。

○　そのほか、産業政策、交通、都市計画、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。

○　指定都市市長会は、「特別市」への移行に際して、道府県との事前協議や、道府県と事務を共同処理する仕組みを設けることなどを主張するが、法制化後の協議に委ねる姿勢や、具体性を欠く新たな仕組みの導入を提案することは単なる問題の先送り。

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」制度の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入が大幅に減少し、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。

３（３）広域自治体が分割されることによる影響

イ　道府県やその他市町村の財政へ与える影響（続き）

○　「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。

○　周辺市町村の疲弊は、都市部への労働力、物流の供給に支障をきたすとともに、農業、林業、水源保全など、食糧・水の安定的供給を支える基盤にも影響が及び、結果として、大都市機能にも支障が生じるおそれ。

○　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。

○　指定都市市長会は、「特別市」の財源超過額の一部を財政調整交付金等として活用するといった財政調整措置のイメージを示しているが、イメージのみが示されているにとどまり、既存の財政調整の仕組みと両立するのか、将来にわたり機能するのかといった重要な点が示されておらず、持続可能な制度として機能するのか大いに疑問。また、結局は同じ地方財源の中での調整に過ぎず、残存道府県の仕事量に見合った財源が十分確保されるのか懸念される。

○　財政調整の制度は単年度ごとの調整に過ぎず、道府県が、道府県域全体の発展のためにこれまで長年にわたって投資してきた多額の費用（様々な基盤整備や、必要な道府県民サービスを支えるための各種補助、道府県有施設の設置など）について、とても補填できるものではない。

ウ　全国の自治体財政へ与える影響

○　行政事務は一般的に、スケールメリットが働き、自治体の規模が大きくなるほど経費が割安になる傾向にあり、地方交付税制度においてもこの傾向を前提に標準的な経費（基準財政需要額）を算定。

○　「特別市」制度は従来の道府県の行政事務を「分割」するため、スケールメリットが弱まることとなり、基準財政需要額は現在よりも「割高」に算定され、財源不足額が拡大。

○　スケールメリットの低下に加え、移行後の「特別市」が不交付団体となる場合も、道府県税等の減収により残存道府県の基準財政収入額が減少するため、財源不足額が拡大。

○　地方交付税総額が変わらないとすれば、こうした財源不足額の拡大は、全国の他の自治体に配分される地方交付税額にも影響を及ぼすものであり、「特別市」制度は、全国の道府県及び市町村にも財政面での影響が生じうる重大な問題である。

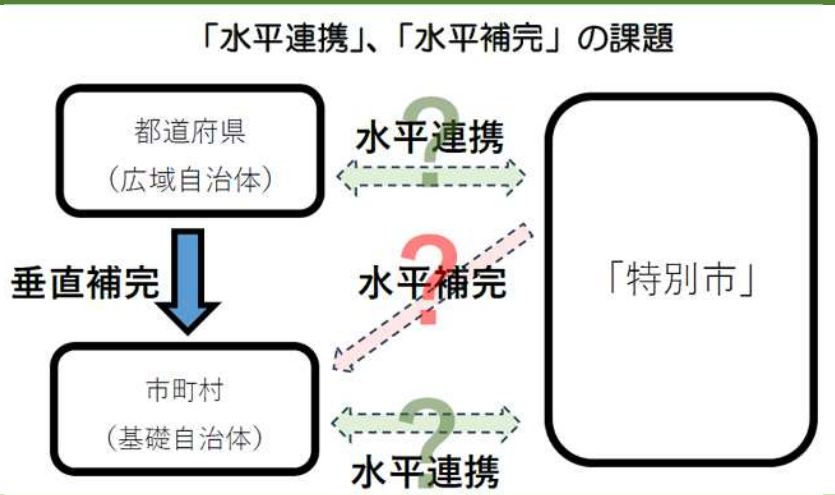
３（３）広域自治体が分割されることによる影響

エ　「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、原則として、移転・移管・廃止等を検討しなければならない。
○　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、「特別市」への移行に向けた協議の中で検討すべき事項とするが、法制化の是非を判断する非常に重要な要素。指定都市市長会の考えは、単なる問題の先送りと言わざるを得ず、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。
○　また、指定都市市長会は当面、「特別市」域に道府県有施設の配置を継続する可能性を主張するが、区域外の住民が利用することで受益と負担の関係にねじれが生じる可能性も考えると、持続可能な解決策とは言えない。

オ　「特別市」による周辺自治体との連携における課題

○　「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、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もある。
○　残存する道府県による垂直補完については、「特別市」が道府県の区域外となるため、指定都市に集中する資源を「特別市」以外の市町村に従前どおり融通することが困難になる。
○　「水平補完」については、区域外への権限行使が法的に認められるのかという観点や、「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。



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　最終報告書

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。
○　指定都市市長会は、区の常任委員会等の設置や、区長の特別職化などを主張するが、住民と行政の距離が遠くなることに変わりなく、また、旧特別市制度においても、区長は公選としていることから、「特別市」制度は住民自治を後退させていると言わざるを得ない。
○　「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、残された道府県民に大きな影響が生じることは明らか。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（略）

４　指定都市市長会との意見交換について

○　本ＰＴが令和８年７月の「中間とりまとめ」において示してきた論点に関して、同年９月に指定都市市長会と意見交換を実施。
○　意見交換の主な内容は以下のとおり。
（１）残存する道府県の総合調整機能への支障、「特別市」による周辺自治体との連携における課題
（２）道府県やその他市町村の財政へ与える影響
（３）「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
（４）住民代表機能への影響
（５）移行手続・要件

（６）指定都市市長会との意見交換結果を踏まえた全国知事会の考え

○　「人口減少下においていかに持続可能な行政サービスを提供していくのか」といった地方自治制度における課題への認識は共有できたものの、その解決策がなぜ「特別市」なのかという根本的な理由や、「特別市」を法制化する必要性について、指定都市市長会からは納得できる回答は一切得られなかった。
○　指定都市市長会から示された対応策は、総じて「法制化後に協議」や「調整を行うための新たな仕組みの導入」など課題や懸念の解決を先送りにし、具体性を欠くものであった。
　加えて、仮にこれらの対応策をそのまま採用したとしても、新たな「二重行政」、「二元行政」の発生や「受益と負担のねじれ」などといった深刻な支障が生じることは避けられず、全国知事会が指摘した様々な課題や懸念は解消されなかった。

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　最終報告書

５　まとめ

○　「特別市」という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、警察事務や高度医療、大規模災害、新興感染症対応など、様々な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。「平時にはムダを、有事には混乱を生む」制度と言わざるを得ない。
○　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る道府県税に求めることは不合理。
○　道府県税収入が大幅に減少し、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を及ぼすことは明白であると考える。
○　「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。
○　このように「特別市」制度は、法制化の前に解決すべき課題や懸念が非常に多い。
○　「人口減少下における持続可能な行政サービス」や「東京一極集中の是正」などの解決のために、「特別市」制度の実現を指定都市市長会が求めている以上、なぜ「特別市」でなければならないのかといったことや、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。
○　しかし、指定都市市長会との意見交換において、解決策がなぜ「特別市」なのか、納得のいく回答は一切得られなかった。
　また、示された制度導入に係る対応策の多くは、課題や懸念の先送りにとどまり、全国知事会として指摘した様々な課題や懸念は解消されていない。
○　人口減少が深刻化し、人的・物的資源が限られていく中、どの自治体もフルセットの行政を維持することは困難となっていくが、行政サービスを持続的に提供していくためには、都市部と非都市部に関わらず、自治体同士の広域連携をさらに進め、行政事務の広域化・集約化が必要。
○　今後、ますます広域自治体である道府県の役割の重要性が増す中、道府県を分離分割し、権限・財源を囲い込む「特別市」制度は、時代に逆行している。
○　以上のことから、全国知事会として「特別市」制度の法制化には明確に反対する。
○　人口減少が進み、大都市を取り巻く状況も変化してきている中、国と地方のあるべき姿について検討していく必要はあると考えるが、幅広い国民的な議論も必要であり、指定都市を含む道府県の住民や周辺自治体の十分な理解促進が不可欠である。
○　「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、道州制などの統治機構改革や、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。

６　今後の対応

○　国、地方六団体、国会議員、主要政党などへ、「特別市」制度が法制化されることがないよう、この最終報告書に基づき働きかけを行い、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。
○　併せて、国と地方の役割分担やあるべき姿について、全国知事会としても意見を発信していく。