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

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　目次

１　プロジェクトチームについて・・・・・・・・・・・１

２　指定都市制度について・・・・・・・・・・・・・・３

３　「特別市」制度について・・・・・・・・・・・・・３

４　指定都市市長会との意見交換について・・・・・・16

５　まとめ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・19

６　今後の対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・20

１　プロジェクトチームについて

（１）設置趣旨等

現在、日本国内では人口減少や少子化が急速に進み、大都市を取り巻く状況についても変化している中、大都市制度のあり方や道府県と政令指定都市の役割分担に関して様々な議論が行われている。

国においても、第 30 次地方制度調査会を中心とする大都市制度の改革に係る一連の議論や制度的対応から 10 年以上経過し、社会経済システムの構造的な転換期を迎えているという背景の下、令和６年 12 月に「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」が設置されたほか、令和８年１月に設置された第 34 次地方制度調査会では、「国・都道府県・市町村間の役割分担」とともに、「大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方」について諮問されている。

また、大都市制度のあり方については、いわゆる副首都構想や都構想、「特別市」制度などが、様々な立場から議論されているところである。

その中でも、「特別市」制度については、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、その検討に当たっては十分な議論がなされるべきである。

そのような中、指定都市市長会は、令和７年 11 月、「多様な大都市制度実現プロジェクト報告書」をとりまとめ、「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。

そこで、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」を設置した。

その後、令和８年３月よりプロジェクトチーム会議を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

北海道知事	鈴木 直道
宮城県知事	村井 嘉浩（プロジェクトチーム　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（プロジェクトチーム　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	プロジェクトチーム設置
・令和８年３月	第１回プロジェクトチーム会議 （「特別市」制度について）
・　　〃	参加道府県への意見照会
・令和８年６月	第２回プロジェクトチーム会議 （中間とりまとめ（案）について）
・令和８年７月	中間とりまとめ
・令和８年８月～９月	中間とりまとめに係る要請活動
・令和８年９月	指定都市市長会との意見交換
・令和８年 11 月	第３回プロジェクトチーム会議 （最終報告書（案）について）
・　　〃	最終報告書

２　指定都市制度について

指定都市制度は、昭和 31 年まで制度上存在した旧特別市制度に代わるものとして創設された。政令で指定される人口 50 万以上の市がその適用を受け、現在では 20 市が指定都市となっている。

指定都市制度においては、保健所の設置、廃棄物処理施設の設置許可など、中核市や特別区も含め移譲されている事務に加え、指定区間外の国道・道府県道の管理、指定区間の一級河川・二級河川の一部の管理を担うなど、その規模・能力に応じた事務配分上の特例が設けられているほか、近年では、県費負担教職員の給与等の負担に係る事務や対応する税源の移譲等も行われるなど、指定都市への権限移譲が進められてきている。

さらに、都道府県と指定都市はこれまで、地方自治法に定める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ところである。

３　「特別市」制度について

（１）「特別市」制度の概要及び論点

「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、対象地域は道府県の区域外となり、実質的に独立するものである。これは、従来の道府県の区域を分割した上で、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 に増加する。

また、「特別市」は従来の市の事務に加え道府県の事務も処理するとしているが、広域自治体として道府県が担っている市町村間の連絡調整事務は担わない、ともしている。さらに、税財政制度については、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することとしている。

そして、現在の二層制の地方自治制度とは異なり、一層制の自治体とし、内部の自治構造としては、公選の区長や区議会を置かず、法人格を有しない行政区とすることが想定されている。

そこで、本プロジェクトチームでは、指定都市市長会が主張する「特別市」制度について、その意義に加え、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・要件など、多岐にわたる論点について検討した。

地方分権を推進する立場にある全国知事会として、国に対し今後の統治機構のあり方について責任ある方向性を示すため、「特別市」制度の論点に関する考え方をここに示すこととする。

（２）「特別市」制度の意義に係る疑問

指定都市市長会は、「特別市」制度の意義について、道府県と指定都市の「二重行政」の解消や、大都市特例事務における「税制上の不十分な措置」の解消、「特別市」による「経済成長や多極分散型社会の実現」などを掲げ、「特別市」の法制化を目指しており、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と主張している。

しかし、次のような点から、その主張には大きな疑問があると言わざるを得ない。

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ところである。現状においては、住民ニーズに適うものであれば直ちに問題があるとは言えず、また、法令に基づく役割分担がなされているのであれば、それは法令の趣旨に沿ったものである。したがって、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。

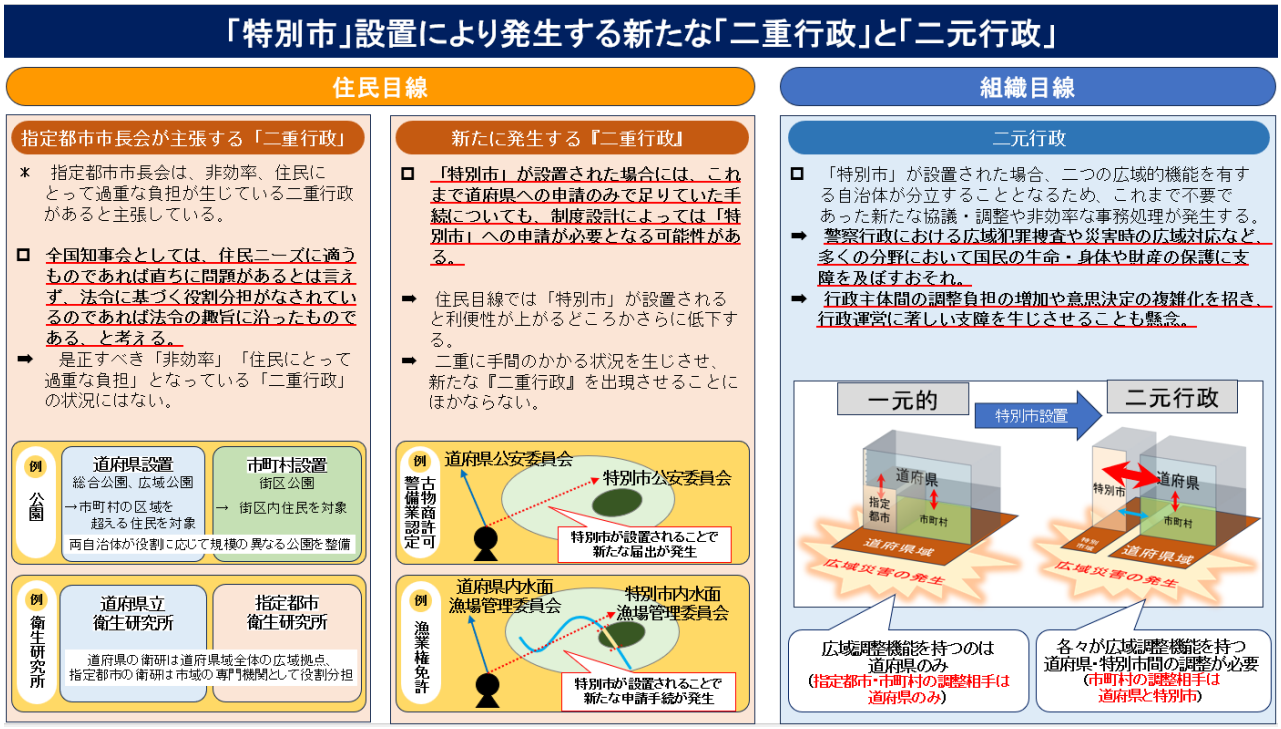
さらに、道府県から指定都市に対しては、既に様々な事務の権限移譲が行われており、指定都市から求めがあれば、必要に応じて今後もより一層の権限移譲を進めていく。なお、移譲に向けた協議が進展していない事務については、国の法改正が必要なものや、国で検討された結果、広域的な観点から道府県が行うべき事務であると整理されたものなど、権限移譲に否定的な見解が国から示されたものである。

一方、「特別市」制度においては、これまでの道府県域内に、従来の道府県と「特別市」という二つの広域的機能を有する自治体が分立することとな

る。このため、住民の目線で見た場合、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、制度設計によっては道府県と「特別市」両方への手続が必要となる可能性があり、住民の利便性が向上するどころか低下するおそれがある。これは、住民にとって二重に手間のかかる状況を生じさせ、新たな「二重行政」を出現させることにほかならない。

さらに、組織の目線で見た場合、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がある。このような「二元行政」は、例えば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がある。また、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される。（図１）

図１



イ　「税制上の不十分な措置」について

「税制上の不十分な措置」については、そもそも地方と国の歳出比率が６対４であるのに対し、税源配分は４対６であり、事務に見合う財源が地方に配分されておらず、地方税財源の不足は、自治体の共通課題である。そうした中で、指定都市の財源の不足分を、同じ地方税であり広域自治体の役割を

果たすための財源である道府県税に求めることは不合理である。指定都市は、財源の不足分を広域自治体のために措置されている財源に安易に求めるのではなく、新たな税財源の確保について検討を行うとともに、都道府県・市町村共通の課題と言える、各自治体の仕事量に見合った地方全体での十分な財源の措置を共に国に対して求めるべきである。

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」報告書で、企業集積による働き口の多さや、交通網の充実などといった、非制度的要因に強く影響されるのではないかとの指摘もあり、必ずしも、莫大な労力やコストをかけることになる「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。

また、「特別市」制度は、東京都への一極集中の課題解決に寄与するとしているが、その具体的根拠は明示されていない。さらに、国際的な都市間競争を考えると、大都市とその後背圏を含めたより広域のリージョンで経済成長を図っていく必要があるとも考えられ、むしろ、道府県を分割することで、従来の道府県域内での一極集中がますます進み、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がある。

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」制度が経済成長や多極分散型社会の実現につながるという具体的かつ詳細な論拠を示すべきである。

ここからは、「特別市」制度自体について、広域自治体が分割されることによる影響や、住民代表機能への影響など、多くの課題や懸念が参加道府県から指摘されているため、以下に詳述する。

（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

人口減少が進行する社会において、行政サービスを持続的に提供していくため、行政事務の広域化や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ものである。道府県が分離分割され、「特別市」という道府県と同格の団体が増えることで、言わば割拠する状況になり、これまで不要であった事務や調整が発生するほか、スケールメリットの低下、コスト増といった非効率が生じるなど残存する道府県の事務処理への影響は非常に大きい。

「特別市」という一層制の自治体が出現すれば、それまで道府県が指定都

市を包括する二層制だからこそ可能であった、同じ道府県域内での人的・物的資源の融通や調整に困難を来たすことになり、住民の安心・安全の確保などに係る広域的な行政サービスへの影響が生じる。

例えば、道府県は平時、有事を問わず、指定都市を含む域内の広域的な調整を担い、市町村間の利害調整、大規模災害や新型コロナウイルス感染症など新興感染症への対応などの役割を果たしているが、こうした事務に支障が生じる。

特に、発生確率が高まっている南海トラフ地震をはじめとした広域的な大規模災害が発生した場合、市域を跨いだ対応が強く求められ、「特別市」とそれ以外の道府県域を通じた総合調整が不可欠となる。現在は広域自治体である道府県がその機能を担っているが、「特別市」制度においては、その機能をどこが担うのか課題である。

なお、指定都市市長会はこれらの対応策として道府県との協議のための仕組みを主張するが、例えば大規模災害時には、「特別市」は自地域への対応を優先して行うことは避けられず、また緊急性の観点からも、道府県との協議のための仕組みが果たして機能するのか、その実効性については疑問がある上、協議に伴う様々なコストの増加は避けられない。

また、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が懸念されるが、これは 10 年以上前の第 30 次地方制度調査会で指摘されており、今もなお、その懸念は払拭されていない。ほかにも、大規模イベント開催時における広域交通対策や災害・テロ発生時においては道府県全域の警察力を機動的に再配置する必要があるなど、もともと警察行政は広域性を内在しており、現在の道府県単位の警察制度を分化することによるデメリットは大きい。

なお、指定都市市長会は、公安委員会と警察本部について、道府県との共同設置を主張する。しかし、そもそも公安委員会の共同設置は法令により禁止されており、仮に法令が改正されたとしても、共同設置後に、道府県と「特別市」のどちらが、どの部分を担い、どのように予算措置するのかなど、調整事項は多岐にわたる。また、自治体間の合意形成や、道府県知事と「特別市」の市長、双方の議会との関係等について、具体的な調整手法は全く整理されていない。警察事務の課題については、警察庁からも指摘（第 34 次地方制度調査会第７回専門小委員会資料）されているところである。

上記の事例のほか、道府県において広域的に実施してきた行政事務、例えば、防災・災害対応、高度医療提供体制の確保、産業政策、交通ネットワークをはじめ、都市計画、道府県立学校、水源環境保全、家畜伝染病発生時の防疫、農林水産業の振興などについても影響が懸念される。

住民に身近な医療と教育を例に挙げると、医療資源の多くが指定都市にある中、高度医療提供体制の確保については、都道府県単位で検討・調整することを基本としている。しかし、「特別市」制度においては、残存する道府県の区域では、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される。こうした懸念については、厚生労働省からも指摘（第 34 次地方制度調査会第７回専門小委員会資料）されているところである。

また、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される。

このように道府県を分断する「特別市」は、住民生活に大きな影響を及ぼすものである。

そして、これらの影響は、道府県が「特別市」を挟んで東西・南北に分断される場合など、残存する道府県の区域が面的に連続しない場合に、より大きなものとなる。

以上のように、具体的に様々な事象・事案に対する行政の対応力が削がれ、道府県の有する権限の「特別市」への分化がもたらすデメリットは大きい。

また、仮に権限を道府県から「特別市」に分化した上で何らかの調整を新たに行う機能を付すとすれば、屋上屋を重ねることとなり無駄が発生するとともに、指定都市市長会が主張する「二重行政」の解消にはつながらない。指定都市市長会は、「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や、事務の性質・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を主張しているが、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と言わざるを得ない。

加えて、「特別市」が道府県の区域外となってしまうと、例えば、現行制度においては、２以上の都道府県で事業を行う公益法人は国が所管するなど事業区域と都道府県の区域によって所管が定められている事務が各種あることから、国の事務が増大する等の影響も生じる。

イ　道府県やその他市町村の財政へ与える影響

指定都市市長会は令和７年 11 月に「多様な大都市制度実現プロジェクト報告書」の中で、東京都への一極集中について、「人材の過度な偏在や地域格差を増幅することとなり、地域社会や日本全体の持続可能性に対する脅威となるおそれがある」と指摘しているが、現に指定都市が所在する道府県と当該指定都市との関係に着目すると、その生産年齢人口と総生産の割合は、

国全体に占める東京都の割合を上回っており、仮に「特別市」制度が導入された場合、東京都以上の集中と偏在が発生することになる。また、それらを何らかの形で調整する役割を持つ組織を新たに設けるとすれば、屋上屋を重ねることになりかねない。

そして、「特別市」の設置によって指定都市域の税源が移譲されると、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に対する様々な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。

加えて、「特別市」への人口や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るおそれがあり、「特別市」制度は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や経済活動の縮小につながりかねない。

また、企業の事務所や人口などの外形的な要因により税収が振り分けられるものであっても、その源となる経済の付加価値は「特別市」のみで生み出しているものではない。大都市と周辺市町村は、労働力、物流、医療、防災、交通、上下水道などあらゆる面で一体の生活圏、経済圏を形成しており、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がある。

こうした懸念に対し、指定都市市長会は、道府県の財源減少分は地方交付税で措置されると主張するが、交付税制度では失った財源の 75%までしか措置されず、残りの 25%の道府県独自の行政サービスの財源としている留保財源については保障されない。

また、道府県の財政への影響に関する対応策として指定都市市長会は、必要に応じて財政調整の仕組みを導入すること、例えば「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。しかし、現在はその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、将来にわたり財政調整が機能するのかといった重要な点が示されていない。その時々の社会経済情勢や市長の交代など、様々な不確定要素が考えられる中、指定都市市長会が主張する財政調整の手法が、持続可能な制度として機能するのか大いに疑問である。

そして、仮に指定都市市長会の主張する手法により残存道府県に調整した財源を交付したとしても、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ないのではないか、との懸念は払拭されない。

さらに、そのような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、例えば、広域交通網や港湾施設、河川等の様々な基盤整備や、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。また、残された道府県域での新たな基盤整備や施設の建設には莫大な費用が発生するが、財政調整のための制度を検討したとしても、こうした費用の財源を充足させる可能性は極めて低い。

加えて、「特別市」の税収を区域外となった残存道府県の地域へ交付する仕組みについて、「特別市」の市民の理解を得られるのか疑問がある。

このほか、財政面への直接的な影響ではないが、道府県職員の確保や行政区域が狭まることによる職員定数の再検討などの影響も避けられない。

ウ　全国の自治体財政へ与える影響

「特別市」制度が導入されることによる財政への影響は、一般的に指定都市所在道府県とその域内の市町村に限定されると捉えられがちであるが、自治体間の財政調整機能を担う地方交付税制度を通じて、全国の地方自治体にも影響を及ぼす可能性があることに留意すべきである。

行政事務は一般的に「規模の経済」、いわゆる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人口等の単位当たりの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）が算定されている。

しかし、「特別市」制度は、市町村同士が合併する「平成の大合併」の取組や、道府県と指定都市を再編して広域行政機能を一元化するいわゆる「都構想」の取組と異なり、従来の道府県の行政事務を「分割」する取組であることを踏まえると、スケールメリットが現在よりも働かなくなり、現在と同程度の行政事務を行う場合、効率化に努めたとしても追加的なコストが生じる蓋然性は極めて高い。

地方交付税制度においても、道府県が単独で行っていた行政事務を、「特別市」と残存道府県が分割して実施するとした場合、スケールメリットが弱まることとなり、全国トータルの基準財政需要額は現在よりも「割高」に算定され、財源不足額が拡大する結果となる。

また、スケールメリットの低下に加え、第 34 次地方制度調査会第９回専門小委員会でも提示されているように、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、財源不足額は拡大することが考えられる。

このように、「特別市」制度は関係自治体の財源不足額の拡大をもたらす

ことが考えられるが、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となる。

したがって、「特別市」制度は、指定都市所在道府県のみならず、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と考える。

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

現在、指定都市の区域内には、その地理的利便性や住民ニーズにより、多くの道府県有施設が所在しているが、「特別市」に移行してしまうと、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、移管または廃止等を検討しなければならない。

具体的には、

① 指定都市の区域内に設置されている施設で、「特別市」外への「移転」が必要となるもの（道府県庁舎や警察本部など）

② 指定都市の区域内に所在する施設・公物で、当然にまたは協議により、「特別市」への「移管」等が必要となるもの（港湾施設や河川等の物理的に移設できないインフラ施設など）

③ 指定都市の区域内に所在する施設で、住民サービス等の継続性や施設新設のコスト等の観点から、「特別市」との協議により「移管」を検討するもの（道府県立学校や道府県営住宅など）

といった場合が想定される。

また、職業能力開発校（職業能力開発促進法）や精神科病院（精神保健及び精神障害者福祉に関する法律）など、都道府県による設置が求められている施設については、「特別市」が都道府県と同格の団体であるとの前提に立てば、指定都市が「特別市」に移行した場合、残存道府県と「特別市」のそれぞれが施設を持つこととなると考えられ、その場合、新たな施設の建設等が必要となる。

上記に伴う費用としては、まず、「特別市」の区域外への移転や新設を行う場合は、新たな施設のための用地取得や建設費用の負担が生じるとともに、既存建物の除却や土地の処分に係る費用が発生する。

次に、「特別市」に移管する場合には、「特別市」に移管費用や管理費用、残債務の引き受けなども発生する。

他方、庁舎等、「特別市」が既存の市の施設で行政サービスを提供できる等の理由で、市が引き継ぐ必要がなく、当該施設を廃止する場合は、既存建

物の除却や土地の処分に係る費用が発生する。

この移転や移管等に係る費用は、莫大なものとなることが考えられるが、当該費用は指定都市側の意向により生じるものであり、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に対して、負担を求めていくことも考えられる。

また、コスト面以外では、もともと道府県民による利用を想定し、道府県内各地からアクセスのしやすい都市部に設置している文教施設等が「特別市」域外に移転してしまうと、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が生じる。

一方、指定都市市長会は道府県有施設の取扱いについて、法制化後、移行に向けた協議の中で検討すべき事項としているが、「特別市」の住民のみならず、残存する道府県の住民にとっても大きな負担や影響を及ぼすものであり、「特別市」法制化の是非を判断する非常に重要な要素となる。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である。

また、指定都市市長会は、住民の利便性の観点から、当面、「特別市」域に配置を継続する可能性を主張するが、残存道府県が住民サービスを提供する施設がその区域外にあることは本来的な取扱いとは言えず、また、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。

なお、道府県有施設の取扱いとは直接的な関係はないが、国の出先機関の再配置や分割等も必要となると考える。

オ　「特別市」による周辺自治体との連携における課題

現在、医療提供体制の確保や都市計画の策定、広域交通網の整備など、広域的な総合調整が必要な分野においては、道府県がその本来的な機能として、市町村間の調整を行っている。これまでも述べてきたように、「特別市」制度においては、道府県が「特別市」以外の周辺自治体との調整を行うだけでなく、「特別市」も周辺自治体と調整を行う必要が生じるが、このことは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、従来の道府県域内において道府県と「特別市」による「二元行政」が生じるおそれがある。

ここでは、「特別市」と周辺自治体との連携においての課題、特に指定都市市長会が主張する「水平連携」や「水平補完」における課題を指摘する。

（ア） 「特別市」による「水平連携」について

指定都市市長会の主張する「水平連携」だけでは、自治体同士の利害が一致せず、意見が対立した場合に、「特別市」が主導的な立場で連携を推進できるのか疑問がある。具体的には、対等・協力の関係を前提とした「水平連携」では、広域的な調整が必要な課題が生じた場合、自治体間の利害の一致する部分についての取組にとどまるため、十分に調整・解決していくことができるか、その実効性には懸念がある。

例えば、地震等の大規模災害時には、自地域への対応を優先して行うこととなり、人的支援、物的支援などに関し、「水平連携」が機能しないおそれがある。また、「特別市」にとってメリットが大きい連携は積極的に行う一方で、メリットが小さい連携には消極的になるなど、「特別市」側の選り好みにより連携が行われる懸念もある。

さらに、自治体間の水平連携自体は、現行の指定都市制度の下でも可能である中で、我が国の地方自治制度の抜本的な改変を要する「特別市」制度でなければできないことなのか、具体例も示されていない中では疑問がある。

なお、現状においても、一部の道府県では、廃棄物、消防、上水道などの分野において、指定都市と周辺自治体の連携が進んでいないケースも見られる中、「特別市」となることで、指定都市市長会の主張する「水平連携」が果たして実現するのかも疑問がある。

（イ） 残存する道府県による垂直補完について

指定都市市長会は「特別市」への移行により、道府県は条件不利地域等への垂直補完に注力できるようになると主張するが、「特別市」は道府県の区域外となるため、例えば、高度医療を担う病院などの医療資源や、消防防災ヘリといった資機材など、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。

また、財政面からの影響により、残された地域だけでは、自立した行財政運営に支障が生じるおそれがある。そのため、財政基盤が脆弱化した残存道府県では、そうした垂直補完を十分に担えなくなると考えられる。

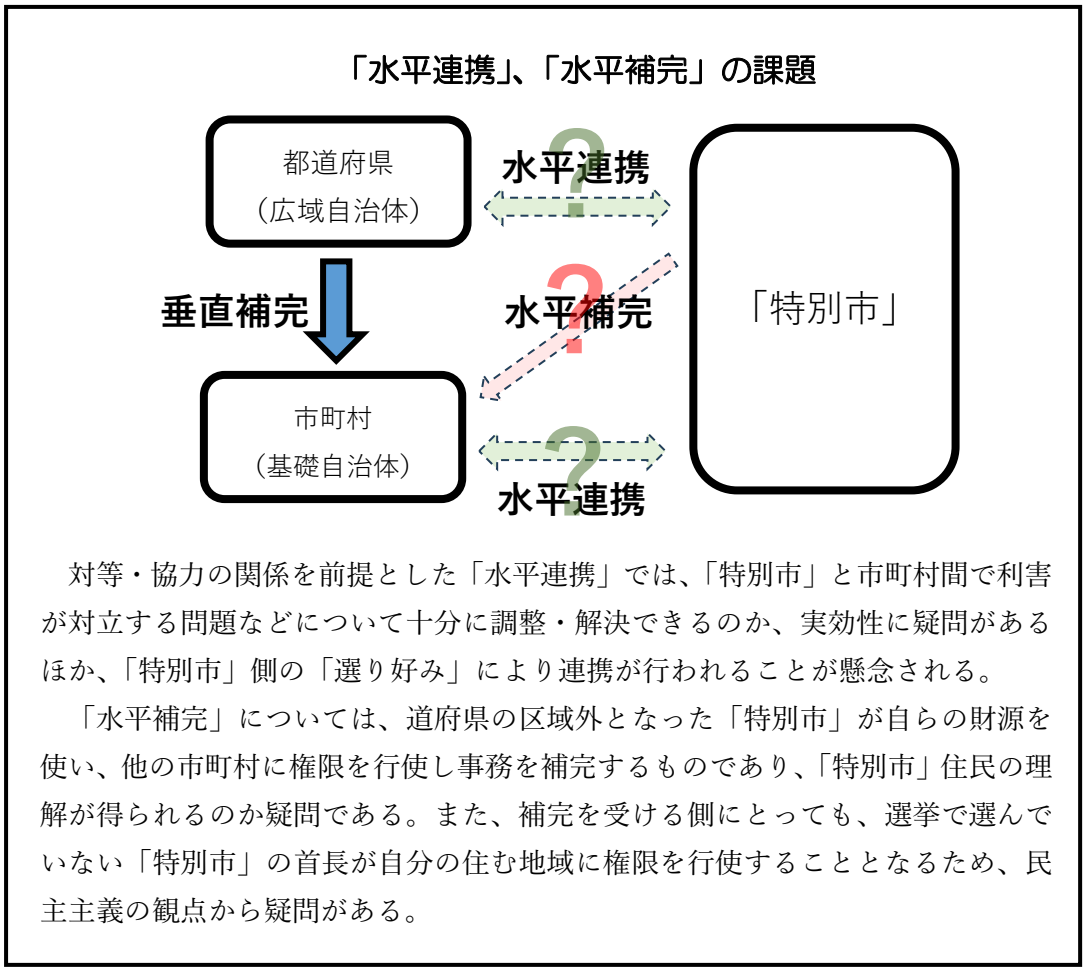
（ウ） 「特別市」による「水平補完」について

指定都市市長会の主張する「水平補完」については、道府県の区域外となった「特別市」が自治権の及ばない周辺市町村に対して、「特別市」域内で徴収した市税を財源として補完的な役割を担うことについて、自治体が区域外に権限を行使することが法的に認められるのかといった観点や、

「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、課題である。また、補完を受ける側にとっては、選挙で選んでいない首長が、自分の住む地域に権限を行使することとなるため、民主主義の観点からも疑問がある。

なお、指定都市市長会は、現在は「水平連携」・「水平補完」を主張しているが、法制化後、時が経過し、「特別市優先」の市長に交代してしまうと、それらが全く機能しない可能性がある。そのため、「特別市」の市長の方針に関わらず「水平連携」・「水平補完」等が行われるよう、「特別市」の責務や具体的な事務、財政負担のあり方を担保する必要があると考えられる。（図２）

図２



（４）住民代表機能への影響

「特別市」は一般の市町村と比べ規模が大きいため、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となりうることについては、総務省「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」報告書でも指摘されているところである。

加えて、「特別市」は現在の道府県の権限を併せ持つ一層制の自治体となることにより、これまで知事と道府県議会が判断・対応してきた様々な案件についても、最終的な意思決定は１人の市長と１つの市議会で行うことになる。当然、判断・対応に要する時間も今まで以上にかかることが想定され、多種多様な行政課題に適時・適切に対応できるのか、疑問がある。

なお、指定都市市長会は、住民代表機能への影響に関する対応策として、区内選出の市議会議員で構成する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。しかし、道府県から指定都市域における事務の移譲を受けることも踏まえれば、そのような措置を講じたとしても、最終的な意思決定が１人の市長に集中する以上、住民と行政の距離が遠くなることに変わりはなく、住民参画の機能や住民ニーズへの即応性が低下するおそれがある。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。

また、「特別市」の住民は、都道府県レベルの政治参加の機会がなくなるため、住む地域によって行使できる選挙権が異なることになり、法の下の平等や選挙権の保障といった点でも課題がある。

なお、政治参加の機会に関連して、国政選挙についても、区割りの見直しが必要になるといった影響があると考える。

（５）移行手続・要件

「特別市」制度は、これまでの地方自治制度を根底から変える構想であり、仮に法制化されたとしても、人口・面積要件のみならず、住民投票のあり方や周辺自治体への影響を考慮した移行手続が必要である。

具体的には、残された道府県の財政や広域調整の事務に大きな影響を与えることが懸念されることから、該当道府県の同意（議会の議決）や、住民投票など、住民意思が適切に反映される必要がある。

指定都市市長会は、移行手続のうち住民投票については、その範囲は「特別市」に移行する市民としている。

しかし、指定都市が「特別市」に移行すれば、残された道府県民に大きな影響が生じることはこれまでの議論からも明らかである。旧特別市制度においても、関係道府県への影響を考慮して道府県民を対象とした住民投票とされていたことからも、「特別市」を再び制度化するのであれば、住民投票の範囲を「特別市」に移行する市民に限定することは妥当でない。

さらには、都道府県の廃置分合に係る手続きとの整合性の観点からも課題がある。具体的には、「特別市」の設置は広域自治体である道府県の分割を伴うものであるため、住民投票の対象を都道府県民とする、都道府県の廃置分合に

伴う手続に準拠すべきと考える。
以上のことから、住民投票については、道府県民を対象とすべきである。

（６）その他

上記の項目のほか、本プロジェクトチームにおいては、大都市制度のあり方について、次のような意見があった。

・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。
・道州制の実現のためには、50 万人から 100 万人程度の基礎自治体が自立して行政サービスを担う体制を作る必要があると考えている。その一つの手法として「特別市」制度は意味のあるものであり、将来を見据え、道州制と一体的に議論する中で検討を進めていくべきものと考える。
・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　指定都市市長会との意見交換について

本プロジェクトチームが令和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月に本プロジェクトチームと指定都市市長会で意見交換を実施した。

この意見交換では、指定都市市長会から、本プロジェクトチームの「中間とりまとめ」を踏まえた指定都市市長会の「特別市」に対する考えが示されたが、それに対する全国知事会としての考えは以下のとおりである。

（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

指定都市市長会は、「あらかじめ丁寧な事前協議や、道府県と特別市の連携や特別市と市町村の連携を行っていくことで、適切に対応することが可能であり、道府県の調整機能に支障を生じさせるものではない」、「特別市の法制化に

より、従来の二層制に捉われない、水平的関係による広域連携体制を構築」するなどと主張する。

しかし、対等・協力の関係を前提とした「水平連携」では、広範かつ多岐にわたる行政課題について、自治体間で利害が一致する部分のみの取組にとどまるおそれがある。特に、広域的な調整が必要な課題が生じた場合、とりわけ有事や利害の対立が生じたときに、指定都市市長会が主張する「協議」や「連携」は機能しない懸念があり、実効性のある解決策とは言えない。また、「協議」や「連携」自体が道府県、「特別市」、市町村それぞれに大きな負担やコストをもたらすことにもなる。

したがって、現行の二層制の下、広域自治体である道府県が、行政課題全般にわたり、引き続き広域的な調整機能を担う方がより効果的であると考える。

（２）道府県やその他市町村の財政へ与える影響

指定都市市長会からは、「財源配分に著しい不均衡が生じる場合は、必要に応じて調整の仕組みの導入について検討する必要性」などの主張とあわせ、「財政調整措置のイメージ」が示された。

しかし、財政調整手法の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、将来にわたり財政調整が機能するのかといった重要な点が示されていない。そのときの社会経済情勢や市長の交代など、様々な不確定要素が考えられる中、指定都市が主張する財政調整の手法が、持続可能な制度として機能するのか大いに疑問である。

しかも、あくまで財政調整の制度は単年度ごとの調整に過ぎず、道府県が、道府県全域を発展させ、全体で道府県税を確保するために、これまで長年にわたって投資してきた多額の費用（基盤整備・各種補助・道府県有施設の設置等）を補填できるものではない。

指定都市市長会が示す「財政調整のイメージ」では、財政調整の制度設計の根幹部分が示されておらず、道府県やその他市町村が指摘する課題や懸念は払拭されない。

（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

指定都市市長会は、「特別市移行に向けた協議の中で周辺住民の利用実態や施設の性質を踏まえ、施設の移管・統廃合、費用負担も含めて個別に検討」や、「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」などと主張する。

しかし、道府県有施設の移転等に伴う莫大な費用負担や利便性の低下につい

ては、「特別市」の住民だけでなく、残存する道府県の住民にも多大な影響を及ぼし、法制化の是非を判断する重要な要素となることから、指定都市市長会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である。それを「移行に向けた協議の中で」検討することは、重大な課題の先送りにほかならない。

また、「当面、特別市域に配置する可能性」については、仮に「特別市」域に配置を続けた場合、道府県の施設について、道府県の区域外となった「特別市」の市民が利用を継続することになる。しかし、区域外の住民に道府県の施設を利用させることは、区域の住民以外に税金を投じることになるため、受益と負担の関係にねじれが生じ、住民の理解を得ることは困難であり、持続可能な解決策とは言えない。

（４）住民代表機能への影響

指定都市市長会は、「権限と責任が明確化されることにより、住民意思をより直接的に反映できる行政運営の実現が可能」、「区の常任委員会等の設置や、区長を議会同意が必要な特別職とすることの検討」などを主張する。

しかし、「特別市」は１人の市長と１つの市議会のみで、道府県の事務や権限を併せ持つ巨大な一層制の自治体を運営することになるため、住民と行政の距離は遠くなり、多種多様な行政課題に適時・適切に対応できるか疑問である。

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。

（５）移行手続・要件

指定都市市長会は、「住民投票を行う範囲は、特別市に移行する「市民」と考える」と主張する。

しかし、「特別市」が実現してしまうと、残された道府県民に大きな影響が生じることは、これまで述べてきたとおり明らかである。道府県民を対象とした住民投票を規定していた旧特別市制度や、都道府県民を住民投票の対象とする都道府県の廃置分合に係る手続きとの均衡の観点から、「特別市」制度においても、住民投票の対象は道府県民とするのが妥当である。

（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

今回の意見交換を通じ、「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」といった我が国の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。

そして、上記のとおり、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。それに加え、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。

５　まとめ

「特別市」制度については、道府県の総合調整機能への支障（広域行政事務への支障）、財政面への影響、都市部と非都市部の格差拡大、住民代表機能への影響など、多くの課題や懸念がある。

特に、道府県の総合調整機能への支障（広域行政事務への支障）については、これまでの二層制が合理的に機能している中、例えば人口 100 万人規模を超えるような巨大な一層制の大都市制度が設けられ、道府県域を分断するようなことになれば、同じ道府県域内での資源の融通や調整に困難を来たすこととなり、警察事務や高度医療提供体制の確保、大規模災害、新興感染症への対応など、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ことは大きな問題であると考える。こうしたことから、「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。

また、財政面への影響については、そもそも、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である。さらに、「特別市」の設置によって指定都市域の税源が移譲されると、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に対する様々な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。

そして、「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と考えられる。

このように、指定都市市長会が求める「特別市」制度について、大都市制度の選択肢の一つとするには、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である。

しかし、前述のとおり指定都市市長会との意見交換において、なぜ解決策が「特別市」なのか、指定都市市長会から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、仮にそれを受け入れたとしても、かえって新たな支障や混乱をもたらすことになりかねない。よって、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。

今後、我が国において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・集約化が必要となってくる。

そして、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ものである。

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、明治以来続いている「国・都道府県・市町村」という統治構造も含め、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。

これまで全国知事会が取り組んできた地方分権改革を推進する視座をもって、地方公共団体の分化・割拠により非効率とならない持続可能な行政サービスを提供していくという観点から、「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である。

６　今後の対応

全国知事会では、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、更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。