

特別市の法制化に向けた諸課題と対応方策等に関する答申

令和 8 年 6 月 25 日

横浜市大都市自治研究会

目 次

はじめに

1 特別市の法制化に関する論点

- (1) 総論
- (2) 特別市の位置付け
- (3) 住民投票
- (4) 移行手続
- (5) 移行要件
- (6) 法律の枠組み

2 特別市の制度設計等に関する論点

- (1) 新たな道府県の事務処理への影響とその対応策
- (2) 特別市に移行する区域に道府県が有している施設の取扱い
- (3) 広域的な役割も引き継ぐ特別市が近隣市町村において果たすべき役割
- (4) 特別市と新たな道府県の双方の行政サービスの提供に影響が生じない
ようにするための財政面での対応
- (5) 特別市における住民自治や住民代表機能の確保

むすび

はじめに

横浜市は、新たな大都市制度「特別市」の基本的考え方や国・神奈川県が指摘する特別市の課題に対する見解を「横浜特別市大綱」¹において明示している。

横浜市大都市自治研究会（以下「本研究会」という。）は、現在の政令指定都市に代わる、横浜にふさわしい都市の形を市民自ら選択できるようにするため、特別市への移行を可能とする法整備がなされることが不可欠であるとして、令和6年3月27日に横浜市長から「国における特別市の法制化議論を喚起し、早期法制化の実現を促進するため、法制化に向けた諸課題と対応方策、及びより詳細な制度設計等」について諮問を受けた。この諮問事項に対し、本研究会は、令和6年3月から令和7年11月までに6回の会議を開催し、調査審議を行ってきた。

一方で、国においては、令和6年11月21日、総務省に「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」が設置され、同年12月16日、同研究会の下に「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。同ワーキンググループでは、大都市に特有の行政課題に対応する観点から、特別市など大都市に関する制度や大都市圏における広域的な取組について、制度・運用の両面から具体的な課題を議論し、大都市が直面する行政課題への対応の方向性について論点が整理され、令和7年6月に報告書²が取りまとめられた。

本研究会では、「横浜特別市大綱」に定める特別市制度の骨子（以下参照）を前提に、国における大都市制度に係る議論の状況を随時共有し、その検討状況も踏まえながら、特別市の法制化に向けた諸課題と対応策、特別市のより詳細な制度設計等について協議を重ねてきた。

国において大都市制度に関する議論が活発化しているこの機を捉え、横浜市が実現を求める特別市の早期法制化に向け、ここに「特別市の法制化に向けた諸課題と対応方策等に関する答申」を取りまとめた。

【横浜特別市大綱に定める特別市制度の骨子】

- 特別市は、県の区域外となり、国の事務を除く全ての事務を一元的に担い、その仕事量に見合った税財源を併せ持つ新たな地方自治体
- 市と県で分かれている事務を市が一元的に行うことで、非効率な二重行政を完全に解消し、より一層の市民サービス向上を実現するための制度
- 大都市が特別市として、その役割、仕事量に見合った権限と財源を持つことで、自らの判断と責任により、大都市地域の実情に合った効率的・効果的な行政運営を進めることができるようになる

¹ 平成25年3月策定、令和3年3月及び令和4年12月改訂

² 「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」

1 特別市の法制化に関する論点

本研究会では、特別市の法制化に関する主要な論点を整理し、調査審議を重ね、次のとおり結論を得た。

(1) 総論

我が国は、人口減少・少子高齢化、長期にわたる経済の停滞など、これまで経験したことのない様々な行政課題に直面している。こうした課題に対応するためには、明治時代以降、約 140 年もの間、変わることなく続いている「都道府県」と「市町村」という普遍的かつ画一的な（二層制の）地方自治制度を見直し、持続可能な地方自治制度を再構築することにより、地方圏、三大都市圏などそれぞれの地域特性や実情に応じて、それぞれの地域に相応しい制度を選択できるようにすることが必要である。

特別市は、第 30 次地方制度調査会答申³において、「全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる『二重行政』が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。」とされており、大都市の発展だけでなく、我が国全体の発展にもつながる新たな地方自治制度である。特別市制度の実現により、人口減少下においても、大都市は各地域における圏域全体の活性化・発展のけん引役としての役割を十分に発揮することが可能となり、多極分散型社会の実現にも寄与することができる。

一方、特別市の法制化に当たっては、法律の必要性や合理性の根拠となる事実として、特別市制度が市域の住民（以下「市民」という。）、道府県や近隣自治体にとって、どのような意義があるのかを整理することが必要である。

この点について、特別市が実現し、道府県と市との二重行政が完全に解消されることにより、市民にとっては、子育てや教育、福祉、医療、まちづくりなど、市民生活に身近な行政サービスの窓口が一元化するため、相談先などが明確になるとともに、よりスピーディできめ細かいサービスを受けることができる。また、地方税の納税先が特別市のみになれば、受益と負担が整理されるため、市民が納めた税金（地方税）の使われ方がより分かりやすくなるなどのメリットもある。

道府県にとっては、特別市が道府県の区域外となり、自立した行政運営を行うことになるため、限られたリソースを道府県の補完・支援を必要とする市町村に振り向けることが可能となり、特別市と道府県の役割分担のもと、特別市と新たな道府県の圏域全体の行財政運営体制の最適化を実現することが期待できる。

近隣自治体にとっては、道府県による垂直補完だけでなく、特別市による水平的

³ 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成 25 年 6 月 25 日）

な連携や支援が推進・強化されることによって、単独では処理することが困難な事務事業への対応がこれまで以上に可能になることも期待される。なお、このような機能を特別市に付与するために、特別市の区域を超える広域の見地から必要があると認められる場合には、特別市が近隣市町村の求めに応じて事務を処理することができるよう法整備を行う必要がある。

(2) 特別市の位置付け

特別市は、都道府県に包含されない一層制の地方公共団体であり、日本国憲法（以下「憲法」という。）がその地位を保障しているのか、また、地方自治法における「基礎的な地方公共団体」なのか「広域の地方公共団体」なのか、さらに、「普通地方公共団体」なのか「特別地方公共団体」なのかが論点となる。

ア 一層制の地方公共団体の憲法保障

地方公共団体の二層制の憲法保障をめぐる学説には、「制憲時基準説⁴」、「自治体階層制（完全）立法政策説⁵」、「二層制原則説（例外許容説）⁶」、「二層制原則＋主権者意思発動による例外許容説」などがある。

「二層制原則＋主権者意思発動による例外許容説」とは、制憲時基準説又は二層制原則説に準拠しつつ、一層制や三層（以上）制の地方公共団体は、当該地方公共団体住民の主権者としての選択結果であれば、例外的に許容されるとするものである。即ち、地方公共団体を「国民主権の地域的行使の場」と考える立場から、当該地方公共団体の住民にとって二層制の変更は、その行使の場の段階構造を変更するものであり、国民主権の直接的発動として憲法が制度化している「憲法改正国民投票」（第96条）や「地方自治特別法の住民投票」（第95条）の趣旨に照らして、参政権行使という住民自治の段階構造の変更により影響を受ける住民の直接的意思表示（住民投票による賛成）が必須となるべきことを、地方自治の本旨（第92条）及び国民主権（前文及び第1条）が要求するとしている説である。

つまり、制憲時基準説に立ったとしても、制憲当時の枠組みを一切変えてはならないということではなく、合理性が認められる限りで、さらには枠組み変更に係る手続の民主的な正統性がある場合には、一層制に変更することも容認されるとする説である。現に、昭和22年に憲法と同時に施行された地方自治法（以下「旧地方

⁴ 市町村と都道府県という地方公共団体の種別まで含めて憲法制定当初の二層制の状態を憲法が保障するという説で、従来は、これを改変するにはいかなる場合にも憲法改正を要とする二層制絶対保障説と結びつけて考えられていた（1962（昭和37）年2月26日東京地裁判決など）。

⁵ 地方公共団体の階層制については一層制、二層制、三層制等のいずれにしようが、全て国会の立法政策であるという説。（宮澤俊義（芦部信喜補訂）『コンメンタール全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）P762-763）

⁶ 憲法は明文で二層制を保障していないが、歴史的沿革から二層制は憲法第92条の「地方自治の本旨」の一要素になったとしつつ、合理的な理由があれば部分的に一層制を採用しても合憲とするという説。（成田頼明「地方自治の保障」田中二郎編（宮澤俊義還暦記念）『日本国憲法体系 5・統治の機構 2』（有斐閣、1964年）P289-294）

自治法」という。)においては、完全な一層制の地方公共団体となる特別市制度が存在しており、憲法が二層制を絶対的に要請していたとは言い難い。

本研究会は、「二層制原則＋主権者意思発動による例外許容説」の立場から、特別市制度の創設は、大都市が一元的な行政権限を持ち、政策選択の自由度を高めることで、日本全体の経済発展を支え、我が国の成長力を強化するという国家戦略的観点から合理性を有するものであること、また、制度選択に当たっては、当該大都市の住民が自ら住民投票を行うという民主的な手続を担保することにより、一層制という地方自治制度の例外的な仕組みを立法により創設することは支障ないと考える。

イ 特別市の地方公共団体としての性格

現在の日本の地方自治制度は、市町村と市町村を包括する都道府県による二層構造（二層制）となっている。地方自治法上の「基礎的な地方公共団体」あるいは「広域の地方公共団体」に係る規定について、「都道府県・市町村のうち地方自治法が基礎的な地方公共団体としているのは、市町村であって都道府県ではない。地方自治法第2条第5項によれば、都道府県は基礎的な地方公共団体たる市町村を『包括』する『広域の地方公共団体』である」、さらに「このように性格づけられた都道府県は、その『包括性』ないし『広域性』に相応しい種類の事務を、そしてそれのみを担当すべきものである」と解釈されている⁷。

特別市は、市域内における国の事務を除く全ての地方事務を一元的に担う地方公共団体であり、市町村が処理するとされている「地域における事務」を当然に処理することから、基礎的な地方公共団体としての性格を有することは疑いようがない。

一方で、特別市は、広域の地方公共団体に包括されない一層制の地方公共団体であるとともに、基礎的な地方公共団体である市町村を包括しないため、現行法上、広域の地方公共団体である都道府県の事務である「市町村に関する連絡調整に関するもの」を処理することはない。また、現行法上、都道府県が処理する「広域にわたるもの」のうち、特別市域内で行われている事務を担うものであるが、これをもって広域の地方公共団体とは言い難い。都道府県が処理することとされている事務の一部を処理している指定都市は、基礎的な地方公共団体であって、広域の地方公共団体とはされていない。

本研究会は、特別市は広域の地方公共団体としての役割・機能の一部を担い、かつ、基礎的な地方公共団体としての性格を有する、現在の地方自治法の規定（第2条第3項及び第5項）では定義されない一層構造の新たな地方公共団体であると考ええる。

なお、地方自治法の「基礎的な地方公共団体」及び「広域の地方公共団体」とい

⁷ 「第二条 地方公共団体の法人格及び事務」第一法規株式会社（2000）『注釈 地方自治法』P156。引用した第二条の執筆は山内一夫、小早川光郎。

う規定は、旧地方自治法が規定していた特別市を廃止した昭和 31 年の地方自治法改正⁸により設けられたものであるため、旧地方自治法における特別市においては、これに係る規定は存在しない。

ウ 特別市の地方公共団体としての種類

特別市が「普通地方公共団体」なのか「特別地方公共団体」なのかという点について、特別市は一般的・普遍的な都道府県・市町村という二層制の地方公共団体ではないが、区域レベルにおいても住民自治の要素を量的・質的に担保することにより、地方自治法に定める普通地方公共団体と同様に位置付けられると考えることもできる。

一方、かつて特別地方公共団体である東京都の特別区が憲法上の地方公共団体であるかどうかという議論があった⁹が、平成 10 年地方自治法改正¹⁰により特別区は基礎的な地方公共団体と位置付けられ、一般市町村とほぼ遜色のない状況となっているとして、法制度的には憲法上の「地方公共団体」としての要件は充足したものとする考え方もある¹¹。これを踏まえれば、特別区と同様に、一般的・普遍的な地方公共団体であるとは言い難い特別市を地方自治法における特別地方公共団体として位置付け、憲法上の地方公共団体として保障されたと考えることもできる。

本研究会は、特別市は普通地方公共団体の位置付けであっても、特別地方公共団体の位置付けであっても、憲法上の地方公共団体であると整理する。

なお、旧地方自治法における特別市は、特別地方公共団体として位置付けられていた。

(3) 住民投票

二層制の地方公共団体である指定都市から一層制の地方公共団体である特別市に移行する際の住民による意思決定の方法、つまり、住民投票の制度化の有無、また、制度化する場合の住民投票の範囲等が論点となる。

二層制から一層制への変更は、国民主権の地域的行使の場の変更であり、その段階をいくつにするのかについては、当該地域において主権者（住民）自らが選択し、意思決定を行うものとする。と考える。

以上を踏まえ、本研究会は、一層制である特別市への移行に当たっては、民主的な正統性を担保するために住民投票は不可欠であるとする。また、国家戦略的な観点から、大都市（指定都市）が特別市へ移行するという合理性も踏まえると、住民投票の範囲は、移行の対象となる当該大都市（指定都市）の住民に限定されるも

⁸ 昭和 31 年法律第 147 号

⁹ 昭和 38（1963）年渋谷区長選挙贈収賄事件最高裁判決において、特別区は憲法上の地方公共団体の地位を認められなかった。

¹⁰ 平成 10 年法律第 54 号

¹¹ 佐藤文俊（2025）「逐条地方自治法」学陽書房 P1503

のと考えられる。

一方、新たな道府県¹²の住民についても投票を行う住民の範囲に含めるべきか、という点について、特別市の設置が地方自治法に規定されていた際は、関係都道府県の住民の投票に付すこととされていた（旧地方自治法第265条第9項）。昭和22年の地方自治法制定当時は、当該規定は存在せず、特別市の住民投票の範囲は当該「市民に限る」と解釈されていたが、その後の法改正により関係都道府県の選挙人の投票に付す旨の当該条項が規定されたものである。この法改正の経緯として、「関係府県は、特別市指定の法律に必要な住民投票の範囲は当該『府県民』であるとの解釈をとって、（連合国軍最高司令官）総司令部をはじめとする関係方面に強力に働きかけた。その結果、政府側は『府県民』であるという新たな解釈を採用したのであり、政府の態度急変の背後には総司令部側からこのような方向をとるべきとの強い示唆があった」旨が指摘されている¹³。

行政区画の変更に係る住民投票については、都道府県の廃置分合等は、地方自治法第6条の規定により法律で定めることとされ、この法律の制定には憲法第95条の規定により住民投票が必要である。一方で、都道府県の申請に基づく都道府県合併は、地方自治法第6条の2に定められているとおり、関係都道府県の議会の議決を経た申請に基づいて内閣が国会の承認を経て定めるものとされ、住民投票は必要とされていない。また、地方自治法第7条に定める市町村の廃置分合等についても、関係のある普通地方公共団体の議会の議決を経た申請に基づいて総務大臣が定めることとされ、住民投票は必要とされていない。このように、市町村の廃置分合等や申請に基づく都道府県合併において、住民投票は必須の手续とはされておらず、地方公共団体の発意による行政区画の変更は、代表民主制による手続（関係地方公共団体の議会の議決）があれば足りると考えられる。

特別市の設置に伴い、包括道府県の行政区画は変更することとなるが、広域の地方公共団体としての性格に変更はなく、新たな道府県の住民の自己決定の段階構造に変更はないため、当該住民による住民投票は必須とは言えないと考える。

本研究会は、特別市の移行に当たっては、移行する地域の住民を対象とした住民投票が不可欠であると考え、特別市の設置を一層制への移行とともに道府県の境界変更も伴うものであると捉えた場合でも、新たな道府県の住民による投票は不要であり、現行の地方自治法に規定されているとおり道府県議会の議決を経ること、当該道府県の住民の意思が反映されているものと考え。

(4) 移行手続

特別市移行の発意の主体とその手続が論点となる。例えば、都道府県の廃置分合

¹² 本研究会答申では、特別市設置後に当該特別市域を除いた区域で構成され、存続する道府県を「新たな道府県」と呼称する。

¹³ 「第1章指定都市制度の成立と展開」（財）東京市政調査会編（2006）『大都市のあゆみ』（指定都市市長会企画・制作）P28。引用した第1章の分担執筆は天川晃。

（地方自治法第6条）や旧特別市の設置（旧地方自治法）については、制度上、地方公共団体からの発意が手続の端緒とされておらず、法律で定めることとされている。また、大都市地域における特別区の設置（大都市地域特別区設置法¹⁴）については、関係市町村・関係道府県の議会の議決が手続の端緒となり、関係市町村での住民投票を経て、総務大臣が定めることとされている。

指定都市制度等の大都市特例のような事務配分の特例等の仕組みを作る際には、国において基準を設けることが馴染むが、どの大都市を特別市にするかを国の発意で指定することは、地方分権の趣旨には馴染まない。

本研究会は、地方自治の本旨を踏まえ、特別市移行の発意の主体は、地方公共団体即ち指定都市とするものとする。また、その発意に当たっては、特別市移行を希望する指定都市の市議会による議決とともに、特別市への移行が包括道府県の境界変更を伴うものであるため、当該道府県議会の議決も必要であるとする。

(5) 移行要件

特別市は大都市制度改革の一方策であるため、特別市への移行は、現行の指定都市であることを前提とするものとする。移行に当たっての人口規模等の要件が論点となる。

例えば、第30次地方制度調査会答申では、特別市（仮称）制度の対象として、「大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある」¹⁵としている。大都市地域特別区設置法と整合を図ることも考えられるが、本研究会は、今後、大都市においても人口減少が見込まれる状況を踏まえると、特別市への移行は、移行を希望する指定都市からの発意によるものとして、指定都市であるという形式要件のみでも足りるものとする。

なお、大都市地域特別区設置法では、指定都市及び隣接する市町村で200万以上であることでも要件を満たすとしており、特別市への移行においても、指定都市に隣接する市町村がともに移行を希望することも考えられる。これも踏まえ、特別市の移行に当たっては、指定都市及び隣接する市町村を含めた地域も対象とすることも考えられる。

(6) 法律の枠組み

特別市を法制化するに当たり、特別市は地方自治を担う団体であることから、その設置に関しては地方自治法に規定することとなると考えるが、その移行手続について地方自治法に定めるのか、別途法律を制定するのかが論点となる。

旧地方自治法における特別市は、地方公共団体からの発意が手続の端緒ではなく、

¹⁴ 大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）

¹⁵ 大都市地域特別区設置法は、市町村を廃止し特別区を設ける要件を人口200万以上であることとしている（第2条）。

その指定は法律で行うこととされていた¹⁶。

特別区については、地方自治法に特別区が処理する事務のほか、東京都の特別区の廃置分合及び境界変更の手続が規定されている一方で、大都市地域における特別区の設置については、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることとして、地方自治法ではなく、新規立法された大都市地域特別区設置法に設置手続が規定されている¹⁷。

このように様々な法律の枠組みが考えられるが、本研究会は、特別市は、一定の要件を満たす指定都市等に一般的に適用される制度であるものとして、一般法である地方自治法に移行手続を含め規定することが適当であると考えます。

地方自治法に規定する特別市制度の基本的な事項については、現在の各指定都市の成り立ちや特徴などの多様性をどう考慮するのかにも留意する必要があると考えます。特別市に設置される区に係る議会の機能・権限など住民自治に関する制度設計については、特別市の基本的な制度として地方自治法において規定するものと考えます。一方で、区行政における住民参画や地域協働など、各指定都市の実情に応じた取組に係る制度については、条例で規定することも考えられる。

2 特別市の制度設計等に関する論点

令和6年12月に総務省に設置された「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」（以下「ワーキンググループ」という。）では、特別市に係る制度設計に関し、論点整理が行われ、令和7年6月に報告書（以下「ワーキンググループ報告書」という。）が取りまとめられた。

本研究会においては、ワーキンググループでの議論を踏まえ、特別市の制度設計等について主要な論点を整理し調査審議を重ね、次のとおり結論を得た。

(1) 新たな道府県の事務処理への影響とその対応策

現在、道府県が担っている事務に関し、特別市の設置による新たな道府県の事務処理への影響やその影響への対応策が論点となる。

この点、本研究会は、現在、道府県で完結している事務について、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、新たな道府県の事務処理に影響が生じるおそれがある場合は、広域自治体の機能の一部を担う特別市と新たな道府県による事務の共同処理制度の創設（現行の地方自治法に規定する各種制度の活用を含む。）や特別市と新たな道府県の協議・調整の仕組みの構築などにより解決が可能であると考えます。

以下、ワーキンググループで取り上げられた事例を参考に具体的に考察する。

¹⁶ 「特別市は、人口 50 万以上の市につき、法律でこれを指定する。」（旧地方自治法第 265 条第 2 項）。なお、この法律は、憲法第 95 条に規定する「一の地方公共団体のみに適用される特別法」として住民投票を行う必要があるとされていた（旧地方自治法第 265 条第 9 項）。

¹⁷ 第 180 回通常国会・衆議院・総務委員会（平成 24 年 8 月 7 日）佐藤茂樹議員答弁。

【広域的な計画策定（医療計画）】

広域的な計画策定に関する一例として医療法に基づく医療計画がある。特別市は、市域内の地方事務を全て処理することになるため、市域内の状況や将来の医療需要等に応じて特別市が主体的に医療計画を策定することにより、迅速かつ円滑に地域の医療需要を反映させた医療提供体制を構築することが可能となると考える。

一方で、特別市の設置後も新たな道府県における医療提供体制等に影響が生じることのないよう、上述した特別市と新たな道府県による事務の共同処理制度の創設や医療提供体制等に関する協議・調整する仕組みを設けるなどにより、資源を効率的に活用し、必要に応じて一体的な医療提供体制を確保するなど、医療機関とも十分に調整を行いながら検討を進める必要がある。

なお、医療計画における三次医療圏は、基本的に都道府県を単位に設定されているが、法令で複数の都道府県にまたがる区域の設定が可能であり、特別市と新たな道府県で同一医療圏を設定することも考えられる。

【広域的な災害対応】

災害対策基本法では、災害が発生した場合は、市町村が第一次的に応急対策を実施し、都道府県がこれを補完・支援することとされている。広域的に発生した災害であっても、被災者の救助や災害復旧・復興は、主に市町村が対応し、都道府県の役割は国との連携、及び市町村を補完・支援することである。

平成 31 年に新たに設けられた災害救助法に基づく「救助実施市制度」¹⁸において、15 の指定都市が救助実施市¹⁹となっているが、現状、特段の支障が生じていない状況にあり、特別市においても、直接国と連携・調整しながら災害対策を実施できるものとする。

また、特別市は、広域的な機能を持つ地方公共団体であることから、災害時における危機管理対応の中心として、国の助言等に基づいて、他の被災市町村に必要な支援を実施することができるよう義務付けを行い、災害時の拠点としての機能を強化していくことも考えられる。

さらに、第 33 次地方制度調査会の答申が「大都市圏においては、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応に当たり、各都府県がそれぞれ対応するのではなく、圏域として一体的な対応を行うことが求められる場合がある」と指摘するように、特別市と新たな道府県の協議・調整の仕組みを構築することで圏域として一体的な対応ができるものとする。

¹⁸ 災害救助法による救助の円滑かつ迅速な実施を図るため、救助実施市自らの事務として被災者の救助を行うことを可能にする制度（平成 31 年 4 月改正災害救助法施行）

¹⁹ H31.4 指定：仙台市、横浜市、川崎市、相模原市、神戸市、岡山市、熊本市

R1.10 指定：北九州市、福岡市

R2.4 指定：名古屋市、さいたま市、京都市

R5.4 指定：千葉市

R8.4 指定：静岡市、浜松市

【警察事務】

警察事務について、第 30 次地方制度調査会答申においても、特別市の設置により広域自治体が分割されることで、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念が示されている。

この点については、原則として警察事務は特別市が担うものとしつつ、当面の対処策として、現在の道府県警察の分割を前提としない制度設計も検討することが考えられる。

例えば、警察法や関係法令の改正により、特別市が道府県警察（公安委員会）に関する事務・権限と財源の移譲を受けた上で、公安委員会を特別市と道府県が共同設置し、双方の区域を跨ぐ形で警察本部を置く方法などが考えられる。

なお、ワーキンググループ報告書では、警察庁への聞き取り結果として、「警察事務は、都道府県の単位で処理することを基本としており、広域自治体である都道府県と同格のものとして『特別市』が設置された場合に、『特別市』の単位で警察を置き、警察事務を処理することは考え得るのではないか。」とする一方、「（略）警察本部等を新たに設置し、人員を確保する必要があるなど、コストの増加や分割されることによる非効率化という現実的な問題が存在するのではないか。」「指定都市を包含するような大規模な道府県警察には、有事の際に他県警察を援助する役割が期待されているが、『特別市』の設置により警察組織が分割されると、こうした機能への影響が懸念される。」「『特別市』と残存する道府県とで警察組織を共同設置するという対応については、（略）警察事務に対する長・議会の関わりや警察の民主的管理の在り方をどう考えるかといった課題があるのではないか。」とされている²⁰。

(2) 特別市に移行する区域に道府県が保有している施設の取扱い

道府県が保有する施設のうち、特別市に移行する区域に立地するものについての取扱いが論点となる。

本研究会は、特別市は市域内の地方事務を全て処理することから、新たな道府県の事務処理に必要な施設（道府県庁、事務所・事業所など）以外の施設は、道路や橋梁、公園等も含め、特別市に移管すること、また、移管前のサービス水準を維持することを原則とするものとする。具体的には、特別市が道府県から移管を受け、管理・運営等を行うが、利用対象は従前どおり新たな道府県の住民も対象とするなど、住民の日常生活への影響が生じないようにするものとする。この対応により、

²⁰ これらについて、指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト報告書」（令和 7 年 11 月）においては、コスト増等については、「特別市が警察事務を担うことで、市が有する地域安全に関する情報やノウハウ等を活用しやすくなり、（略）地域に根差した、より一層のきめ細やかな対応が可能となると考える。」、警察の民主的管理については、（公安委員について）「特別市と道府県が公安委員会を共同設置する場合においても特別市と道府県の議会から推薦されたものを含めて任命するなどの工夫を行うことが考えられる。」としている。

新たな道府県が特別市に移管された施設を改めて当該道府県内に新設するなどによる多額の費用負担が発生することは生じない。

また、施設移管に当たっては、残債を含めて特別市が応分の負担をして引き取ることを基本に、特別市と新たな道府県の双方で協議するものとする。その際には、当該施設は、道府県が全ての住民のために適正配置を行ったものであること、土地取得や整備・維持管理に対し特別市の住民も相応の負担をしてきた資産であること、将来のリスクは全て特別市が負うことなどを総合的に勘案し、特別市と新たな道府県で費用負担も含めて施設の取扱いについて協議するものとする。

また、設置数の多い高等学校等の教育施設や公営住宅は、移管に時間を要することが想定されるため、当面は、新たな道府県の施設として継続し、運営経費は特別市が負担することも考えられるが、将来的には新たな道府県との協議により、特別市に移管することとし、移管に当たっては新たな道府県の施設であったときの利用条件等を継続するなど、特別市の住民や新たな道府県民へ影響を及ぼさないようにすることが必要である。

新たな道府県の庁舎などは当然に新たな道府県の施設であるが、第30次地方制度調査会の専門小委員会における「特別市（仮称）が設置された後の都道府県の名称や都道府県庁の所在地については、基本的には現状を引き継ぎ、変更については、必要に応じて検討することが妥当ではないか」とする議論も踏まえ、当面は、特別市の市域内に置くことが考えられる。新たな道府県と特別市との協議により、不要の判断となった施設は、基本的には、新たな道府県が処分するものとする。この際、高度経済成長期に建設された公共施設の長寿命化や更新需要との整合を図りながら対応を進めることにより、将来的には維持管理コストの削減なども見込むことができるものとする。

(3) 広域的な役割も引き継ぐ特別市が近隣市町村において果たすべき役割

特別市における広域的な役割や特別市が近隣市町村において果たすべき役割が論点となる。

本研究会は、急速な人口減少・少子高齢化により人材不足が深刻化する中で、行政サービスの提供を持続可能なものとし、我が国全体の成長を実現するためには、人口・産業が高度に集積する大都市である特別市が、基礎自治体としての役割を果たすとともに、産業・経済資源、都市・社会インフラ、文化資源や人的資源など、大都市が有する豊富な地域資源を活用して、近隣自治体も含めた大都市圏域において、それまで道府県が果たしてきた広域的な役割も担うものとする。具体的には、市町村及び都道府県の双方の事務を担い得る地方公務員制度の整備や、特別市の行政能力や人材、蓄積された事務処理のノウハウなどを生かし、特別市が近隣市町村を支援する役割を積極的に担うことも考えられる。また、概ね自立可能である近隣市町村に対しては、特別市が広域連携の中心となり、事務事業ごとの水平連携を行うことが考えられる。

一方、特別市が現在の道府県の区域外となることにより、新たな道府県は、他の市町村、特に小規模な市町村への補完・支援に注力できる。

こうした特別市と新たな道府県の役割・機能分担により、現在の道府県域全体における行政の効率性と持続性が向上することも期待できる。加えて、広域自治体と基礎自治体の事務事業を併せて担う特別市が広域連携の要となつて、近隣市町村と共同で事務を処理する仕組みを構築することにより、基礎自治体ではない道府県が広域連携に取り組む場合よりも、特別市と近隣市町村が同じ目線で課題を共有でき、住民に近い現場での対応もスムーズに取り組むことができる。これらを通じ、大都市圏域全体における実効性の高い、きめ細かな行政サービスの提供が期待できる。

なお、特別市の区域外は新たな道府県が広域自治体としての役割を担っていることから、特別市が近隣市町村との広域連携に取り組む際には、新たな道府県や近隣市町村と協議し、相互に競合することのないよう、互いの合意に基づいて良好な形で実施する必要がある。

(4) 特別市と新たな道府県の双方の行政サービスの提供に影響が生じないようにするための財政面での対応

新たな道府県は、特別市が区域外となることで、財政需要が縮小し、税収も減少するため、特別市と新たな道府県双方への財政面での対応が論点となる。

これまで行われてきた三位一体の改革や県費負担教職員の給与負担等の移譲などにおける大規模な税財源の移譲に際しては、財政中立の観点から地方財政措置が実施²¹されている。本研究会は、特別市への移行に当たっても、特別市と新たな道府県の双方の行政サービスに影響が生じないように、特別市移行後の特別市と新たな道府県の財政需要を十分に精査した上で、国において、財政中立の観点から適切な税財源配分が行われるべきものとする。

また、現在の地方財政制度では、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方公共団体が一定水準の行政サービスを維持できるように地方交付税制度が構築されている。特別市と新たな道府県において、財政需要の規模と減少する税収とに差がある場合には、地方交付税により財源保障が措置されることとなるが、地方税収のうち地方交付税における基準財政収入額に算入されない 25%分は「留保財源」として地方公共団体に残されており、特別市が全ての地方税を徴収することにより税源配分が変わり、留保財源の規模も変動することになると想定される。

また、特別市と新たな道府県が広域事務を共同処理する場合は、双方が相応の負担金を支出するなどにより対応を行うことが想定される。

本研究会は、これらの対応を行った上で、特別市と新たな道府県の財源配分に著

²¹ 三位一体の改革では、「国庫補助負担金の廃止・縮減」「国税を減らして地方税を増やす税源移譲」「地方交付税の見直し」の3つが一体的に行われた。県費負担教職員の給与負担等に関する権限移譲では、個人住民税所得割2%の税源が道府県から指定都市へ移譲され、指定都市における市民税と道府県民税の割合が6：4から8：2に変更された。

しい不均衡が生じる場合は、現行の行政サービスに支障が生じないように、財政中立の観点から財政調整が可能となる地方税財政制度の導入について、国や関係道府県と協議しながら、検討を進める必要があると考える。

また、特別市への移行を円滑に進めるためにも、国において、特別市と新たな道府県の双方に対する激変緩和措置を講ずることも必要である。具体的な措置については、特別市移行の際に、国、関係道府県、特別市へ移行する指定都市の協議により実施されるべきものとする。

(5) 特別市における住民自治や住民代表機能の確保

特別市における住民自治や住民代表機能のあり方について、都市経営の一体性や機動性の確保とのバランスも踏まえつつ、どのように考えるかが論点となる。

本研究会は、特別市内部の自治構造は、特別市の移行後も、市域の一体性や総合力・機動性を最大限に生かせるよう、特別区のような法人格を持つ新たな自治体をつくるのではなく、市域全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の効率化と住民自治を両立できるよう法人格を持たない行政区とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化することが必要であるとする。

区における具体的な住民自治の強化策として、区長については、市民から公選された議員で構成する議会の同意を得た上で市長が選任する特別職とすることが適当であるとする。また、特別市における区には、公選職である市議会議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能を導入することとし、区単位で選出される市議会議員で構成する区常任委員会を置く方法も考えられる。

特別市は、現行の指定都市の市域内における指定都市と道府県の機能を統合するものであることから、特別市における住民代表機能を果たす議会の機能のあり方についても、現行の議会の機能を踏まえ、検討が必要であるとする。

また、特別市の移行に当たっては、特別市と新たな道府県それぞれの議員定数の取扱いや選挙区の再編等の検討も必要になると考える。

むすび

我が国がこれまでに経験したことのない急速な人口減少・少子高齢化や、長期に渡る経済の停滞など深刻な危機に直面している中で、限られたリソースを最大限に活用しても、事務処理に困難を抱える市町村が生じつつあり、持続可能な行政サービスの提供を実現するための地方公共団体のあり方が問われている。

こうした課題や大規模災害によるリスクに対応し、我が国が持続可能な発展を遂げるためには、高度な技術や多様な人材が集積した大都市がこれまで培ってきた力を最大限に発揮し、近隣市町村とも連携しながら、大都市を中心とする圏域にとどまらず、国全体の成長・発展をけん引していかなければならない。そのためにも、大都市がその役割を十分に果たすことができる環境を整備するための地方自治制度の見直しは急務である。

本研究会で議論を重ねてきた「特別市」は、大都市が各地域において、特別市を中心とした圏域全体の活性化・発展のけん引役としての役割を十分に発揮し、多極分散型社会の実現に寄与するものであり、更には増大する地域間格差や災害時のリスクマネジメントの観点から課題となっている東京都への一極集中を是正する効果も期待できる。

加えて、急速な進化を遂げているデジタル技術の活用により、基礎自治体の機能を有し、かつ、道府県に包括されない特別市が様々な行政分野において国と直接調整を行うことが可能となり、国においても住民の課題や実態を踏まえた政策立案や制度設計をより迅速に行うことも期待できる。

新たな大都市制度である「特別市」の法制化は、日本の成長戦略の柱となるとともに、持続可能な地方行財政制度を維持・強化することに結びつき、ひいては地方創生の切り札になりうる地方自治制度改革である。

令和8年1月には、第34次地方制度調査会が発足し、国・都道府県・市町村間の役割分担、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た。今後の国の議論に向けて、本答申を参考にさせていただくとともに、基礎自治体として最多の人口を擁する我が国最大の指定都市である横浜市が、リーダーシップを発揮し、本答申を十分に踏まえ、全国市町村の先頭に立って、この地方自治制度改革を成し遂げていくことを期待する。

【委員名簿】（敬称略、五十音順）

	出雲 明子	明治大学専門職大学院専任教授（行政学）
	伊藤 正次	東京都立大学大学院教授（行政学・都市行政論）
	宇野 二郎	北海道大学大学院教授（行政学・地方自治論）
	大杉 寛	東京都立大学教授（行政学・都市行政論）
	神尾 文彦	野村総合研究所研究理事（公共政策）
	勢一 智子	西南学院大学教授（行政法・地方自治法）
座長	辻 琢也	一橋大学特任教授（行政学・地方自治論）
	沼尾 波子	東洋大学教授（財政学・地方財政論）
	野口貴公美	一橋大学副学長・教授（行政法）
	望月 正光	学校法人関東学院常務理事・関東学院大学名誉教授（財政学）
＜臨時委員＞		
	大津 浩	明治大学教授（憲法学）

〔研究会の調査審議経過〕

	開催日	主な内容
1	令和6年3月27日	諮問、研究会の進め方
2	令和6年9月11日	地方制度調査会における議論の状況 特別市の法制化に向けた検討の論点整理
3	令和6年11月1日	特別市の法制化に向けた論点について
4	令和7年2月28日	国における検討状況 特別市の法制化に向けた論点について
5	令和7年6月27日	特別市の法制化に向けた諸課題と対応方策等の論 点整理（案）について
6	令和7年11月5日	特別市の法制化に向けた諸課題と対応方策等に関 する答申（素案）について