

## ～人口減少時代における多様な自治の選択肢と多極分散型国家の構築に向けて～

### 国民民主党・地方制度調査会

#### 中間取りまとめ

令和8年4月22日

#### 1. 経緯

現在の我が国は、急速な人口減少と深刻な人材不足、デジタル技術の進展といった構造的な転換期に直面している。第34次地方制度調査会においても「国・都道府県・市町村間の役割分担」や「大都市地域における行政体制」の在り方が喫緊の課題として諮問されているように、これまでの画一的な二層制や人口規模を絶対視した市町村合併の推進だけでは、もはや対応が限界に達していることは明らかである。

地方制度の枠組みを社会経済の実態に合わせて大胆にアップデートすることは、決して目新しい議論ではない。明治36年（1903年）に政府が提出した「府県廃置法律案」の理由書には、「交通機関発達の日、府県区域の拡張を計るは、行政の整理統一を計る上に於て緊要なるのみならず、治水・道路・港湾・教育等の施設に於て其の経営の完備を謀り、併せて其の経費の節約を期するの必要あるに依る」とある。すなわち、交通・通信の発達に対応し、行政の整理統一を図り、公共サービスの経営の完備を図り、そして経費の節約を期することは、常に国家の「時運の趨勢に照らし最も緊切の措置」なのである。

しかし現実には、都道府県の形や二層制の基本構造は、戦時立法として創設された東京都制を除いて、明治以降一世紀半にわたり硬直的に維持されたままである。特に大都市においては、妥協の産物として誕生した指定都市制度の下、都市と包括する道府県との間で行政権限が重複する「二重行政」が深刻化し、都市政策の意思決定の停滞や都心と郡部との間での税財源の配分構造の歪みが政治化している。郡部においては、人口減少が続く中、基礎的行政サービスの維持さえ困難となっている。

国民民主党は、こうした地方制度を巡る課題を解決するべく、昨年秋に地方制度調査会を新たに設置し、地域が実情に応じた行政運営を選択できる「多様な自治の選択肢」を用意し、国全体の多極分散型社会の実現と持続可能な地方制度の再構築を目指すこととした。具体的には、首都機能 WT、大都市制度 WT、圏域行政 WT、地域の持続可能性 WT という4つのワーキングチームを設置し、精力的に審議を行ってきた。

先月末、与党の統治機構協議体による、いわゆる「副首都法案」の骨子案が公表されたが、後述するように課題が多く、与党リードの政策形成には強い懸念が残る。与党案に対する確固たる対案として本「中間取りまとめ」を公表することにより、後半国会における論戦を喚起するとともに、広く公論に付することとしたい。

## 2. 提言

### 提言 1. 多様な大都市制度の選択肢＝「特別市」の法制化

与党の副首都法案骨子案では、大都市体制として「特別区の設置」が例示されているが、維新の「大阪都構想」のような市域を分割する手法は、都市の意思決定の分断を招きかねず、実際に、過去二度にわたる住民投票でも否決されている。

もちろん、大都市にとっての一つの選択肢として否定はしないが、もう一つの大都市制度改革の選択肢として、国民民主党は、広域機能と基礎自治機能を一体化させ、大都市の潜在力を最大限に発揮する一層制の「特別市」制度の法制化を提案する。

「特別市」の概要は別紙の通り。人口規模は100万人以上の指定都市とするが、近隣市町村との合併等を見据えた広範囲な大都市圏の形成も視野に入れた柔軟な基準を設定する。

もちろん、全ての政令指定都市を一律に移行させる必要はまったくない。1) 現状維持、2) 指定都市の廃止と特別区の設置、3) 特別市への移行による指定都市の強化、という3つの選択肢から住民自身の選択として決定していくことが、地方自治の本旨(憲法92条)に基づく本来の在り方である。

特別市への移行に伴う住民自治の希薄化を防ぐため、地域の実情に応じた住民代表機能(都市内分権)を担保する。条例で区を設けた上で、市長が議会の同意を得て選任する特別職としての「区長」の設置や、議会内に区ごとに選出された議員で構成される常任委員会を設けるなど、行政の一体性を保ちつつ区の役割を強化する。

「特別市」が都道府県の区域外となることに伴う懸念(警察、医療、広域災害対応、都市計画など)については、特別市と都道府県が連携し、事務を共同処理する仕組みを法定化する。

### 提言 2. 圏域の持続的発展と「水平連携・垂直補完」の再構築

大都市の権限強化が、周辺自治体からの人材流出や行政機能の低下を招いてはならない。基礎自治体の自前主義、単独運営の限界を直視し、制度設計において「横の連携と縦の補完」を組み込む。

第一に、「特別市」が都市圏のハブとなり、周辺市町村との「水平連携」を強化することで、都市機能の集約とネットワーク化を実現する。専門人材の不足に対応するため、圏域共同での採用試験、研修、人事交流を推進し、人材の偏在リスクを圏域全体で吸収する仕組みを構築する。

第二に、自前での行政運営が困難な小規模自治体に対しては、インフラの維持管理や専門性の高い行政事務、超高齢社会を迎えた医療・介護などの分野について、都道府県による「垂直補完（代行や共同化）」へと軸足を移す。これにより、市町村単独での疲弊を防ぎ、行政サービスの持続可能性を担保する。

「特別市」（提言1）が都市政策を担当し、都道府県が周辺自治体の補完や支援を担当する（提言2）というように、市長と知事が分担し事務を効率的に遂行するという考え方は、災害救助法に基づく「救助実施市」（大規模災害が発生した際、都道府県を介さずに市が自らの権限と責任で救助を迅速に行えるよう内閣総理大臣から指定を受けた市）において既に制度化されており、実際に15の市が指定されている。

こうした考え方を災害対応以外の事務一般に拡大し、知事が特別市以外の市町村の補完や支援、都道府県の区域を超えた圏域行政への対応等に集中することを可能とする。

第三に、エネルギー、公共交通などの地域インフラについては、複数のインフラ事業を束ねて圏域や官民で共同運営する新しい経営モデルの導入を促進する。

### 提言3. 自立と連携を支える財政・税制の抜本的再構築

自治体が真に自立し、地域の実情に応じた行政サービスを持続的に提供していくためには、大都市制度や圏域行政の再構築と連動した税財政制度の見直しが不可欠である。

警察、消防、教育、公衆衛生など「ナショナル・ミニマム」については国が全額財源を保障する。その上で、これら以外の領域については国の関与を減らし、各自治体の裁量と自由度を大幅に拡大する。自治体が行財政改革による歳出削減、地域経済活性化の取り組みによる税収増等により財政力を強化しても、その分だけ地方交付税が減額され、財政運営上のインセンティブが損なわれるといった「モラルハザード的構造」を是正する。

「特別市」の制度化に伴い、都道府県と特別市の間で事務権限が移譲されることに応じて適切な税源配分を実施する。大都市、市部、郡部といった自治体ごとの役割の違いを踏まえ、財源配分に著しい不均衡が生じないよう新たな財政調整制度を構築する。広域業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ルールを明確化する。

経済社会のデジタル化の急速な進展により、課税団体と本来あるべき税収帰属地の乖離が拡大している。総務省の検討会でも指摘されているように、確固たる統計を用いた「清算制度」を導入し、あるべき税収帰属地へ適正に財源を配分する現実的なアプローチを推進する。

## 特別市の設置に係る制度の整備の推進に関する法律案（仮称）概要

### 1 趣旨・目的

人口減少時代において大都市に求められる対応

- 二重行政を是正し効率的・効果的な行政運営を確保
- 中枢都市として更なる都市機能を発揮

指定都市制度

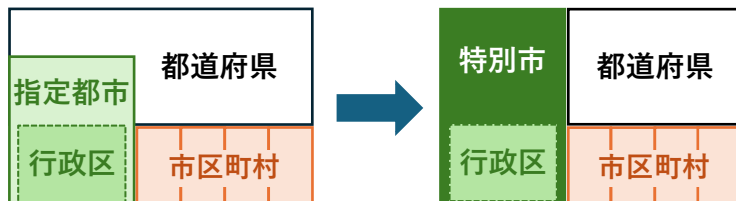
特別区制度

特別市制度

新たな大都市制度のオプションを整備、地域の実情に応じて選択できるように

### 2 特別市の定義・要件

〔現行制度 = 二層制〕



【特徴】 都道府県に包括されない一層制の特別地方公共団体

【人口規模】

- ①人口 100 万以上の指定都市
- ②指定都市 + 隣接市町村で人口 100 万以上
- ③指定都市 + 隣接市町村 + 再隣接市町村で人口 100 万以上

※実際には 4 の法制上の措置に基づき設置

### 3 基本理念

- (1) 特別市は都道府県/市町村の事務処理の一元化による効率的・機動的な行政運営を実現
- (2) 都道府県は市町村の補完・支援事務や広域行政等に集中、特別市域外の持続可能な行政運営を確立
- (3) 国際競争力が高く個性豊かで魅力ある都市の形成を図る
- (4) 都道府県/市区町村の円滑な事務処理の確保に資する
- (5) 特別市の住民の意見が行政運営に適切に反映されるよう配慮

### 4 法制上の措置等

- ・ 政府は、5 の基本方針に基づき、特別市制度整備のための法制上、財政上、税制上の措置を実施
- ・ このうち法制上の措置は、法施行後 1 年以内を目途に実施

### 5 基本方針

#### (1) 設置手続



#### (2) 組織

- ・ 議会並びに市長及び副市長その他執行機関を置く。
- ・ 条例で区を設けた上で、特別市の市長が議会の同意を得て選任する区長を置く。
- ・ 議会に区ごとに選出された議員で構成される常任委員会を設ける（=住民代表機能の強化）。

#### (3) 特別市の事務等

- ・ 地域における事務その他の都道府県/市町村の事務(連絡調整事務等を除く)を処理することが原則。
- ・ 一方で、広域行政については、都道府県と連携調整を図り、共同処理も可能とする。
- ・ 周辺市区町村を含む地域全体の活性化を図るための事務について、広域連携を推進する。

#### (4) その他必要な措置

- ・ 国及び都道府県の連携調整の仕組みの構築等、広域行政体制の整備
- ・ 特別市及び残存都道府県の財源の均衡化のための財政調整制度その他の税財政上の措置の検討

### 3. おわりに 行政DXと官民連携による「自治の再構築」

本中間取りまとめでは、与党が今国会で「成立させる」（連立合意書）としている副首都法案に対する対案を示す観点から、議論の大前提として国が整備すべき「特別市制度整備推進法案」（「特別市の設置に係る制度の整備の推進に関する法律案（仮称）」）等を取りまとめたが、同法案の成立は、地方自治の本旨を擁護するための必要条件であって、十分条件ではない。

今後、人口減少下においてもサービス水準を維持するためには、行政DXを加速度的に進め、水平連携や垂直補完、更には官民連携をテクノロジーの力で支える体制を整備していく必要がある。

デジタルで解決できる課題は国が直接サービスを提供し、自治体は対人サービスや地域性の高い実物経済に注力する。人口規模のみを物差しとする考え方から脱却し、地域住民や民間との協働による新しい自治の形へと誘導する。

そうした「自治の再構築」に向けて、引き続き精力的に検討を重ねていくこととしたい。

## （補論）与党・統治機構協議会による副首都法案について

与党・統治機構協議会による副首都法案（「国家社会機能継続性確保施策の推進及び副首都の整備に関する法律案」（仮称））骨子案（別添）には、不明な点が多く確定的に論評することは困難であるが、気付きの点だけ列挙しておく。

### 【目的・定義関連】

1) 大規模災害に備え国家社会機能継続性確保施策を推進することと経済成長との関係が依然として不明である。二つの政策テーマを一つの法律に押し込むには、よほど合理的な理由が必要であろう。

2) 法案構成の中核となる「首都中枢機能」は「東京圏における国家社会機能のうち中枢的なもの」と定義されているが、そもそも「首都」「東京圏」等の定義が不明である。最初に「首都」等を定義すべきである。

### 【副首都制度関連】

3) 経済及び人口の集積や一定の地方行政体制を要件とする「副首都」は首都中枢機能の全部又は大部分を代替するとしているが、そうした事態が生じる、つまり「副首都」が必要となる、具体的な立法事実が明示されていない。

4) 大規模災害時に首都中枢機能の「全部又は大部分」を代替する機能を担う主体が、従来から取り組みを進めてきた「九都県市」や「関西広域連合」といった圏域ブロックではなく「道府県」とする理由が不明である。

### 【大都市制度関連】

5) 副首都が担う機能を十分発揮するために必要な行政体制として一定の大都市制度を要件としているが、制度に完璧はない。メリットとデメリットは常にトレードオフの関係にあり、東京都の都区制度にも課題はある。

6) 政令に規定する地方行政体制の要件イメージとして、①「政令市＋県」（連携協約等）及び②「特別区」の設置に加え、③「特別市」（制度化された場合）を明示するのであれば、副首都を制度化する前提として、「特別市」を制度化する必要がある。

7) 附則の「副首都が名称変更を希望する際の住民投票等の手続等について定める大都市法の改正」について、住民投票の対象を市町村の住民でなく道府県の住民とする考えが示されているが、論拠が示されていない。

「国家社会機能継続性確保施策の推進及び副首都の整備に関する法律案」(仮称)  
骨子案(ポイント)

## 1. 目的・定義

- ・ 国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある大規模災害に備え、副首都の整備に係る施策  
その他国家社会機能継続性確保施策を推進し、公共の福祉の確保、国民生活の向上、多極分散型経済圏の  
形成を通じた経済成長に資することを目的とする。
- ・ 首都中枢機能とは、東京圏における国家社会機能のうち中枢的なものをいう。
- ・ 「首都中枢機能代替地域」  
【定義】大規模災害時に一定期間、首都中枢機能の一部を代替する機能を担う地域  
【要件】東京圏との同時被災の可能性が低いものとして政令で定める要件に該当する地域  
【政令イメージ】首都直下地震緊急対策区域及び富士山の火山災害警戒地域のいずれにも該当しないこと
- ・ 「副首都」  
【定義】大規模災害時に一定期間、首都中枢機能の全部又は大部分を代替する機能を担うとともに、多極分散  
型経済圏の形成の中核となる機能をも担う道府県  
【要件】東京圏との同時被災の可能性が低いこと(首都中枢機能代替地域と同様)に加え、次のいずれにも該当  
する地域を含むこと(道府県の申出に基づき内閣総理大臣が指定)
  - ① 政治及び行政の中枢機能を代替する機能を発揮するため、国の行政機構の立地の状況について政令で  
定める要件を備えること。  
【政令イメージ】国の出先機関について、一定の出先機関の立地
  - ② 経済及び人口の集積の状況について政令で定める要件を備えること。  
【政令イメージ】経済集積(県内GDPが一定規模)、人口集積(一定規模の人口)
  - ③ 副首都が担う機能を十分発揮するために必要な地方行政体制について政令で定める要件を備えること。  
【政令イメージ】①「政令市+県」(連携協約等)、②特別区の設置 ※制度化された場合は、「特別市」

## 2. 基本方針、基本的施策等

- ・ 政府において総合的かつ効果的な推進を図るための基本方針を策定。
- ・ 基本方針の実施に必要な場合、内閣総理大臣は、関係行政機関の長に対して必要な勧告をできる。
- ・ 副首都が指定されたときは、副首都ごとの整備方針を定める。その際、副首都の長の意見を聞き、その意見  
を尊重しなければならない。
- ・ 「首都中枢機能代替地域」  
事業者等によるバックアップ投資促進のため、必要な税制上の措置の整備その他の必要な施策を講ずる。
- ・ 「副首都」  
上記に加え、首都中枢機能の代替のための拠点の整備、都市機能の増進に寄与するまちづくりの推進、規制  
緩和、民間投資の促進に必要な税制上の措置等の施策を講ずる。
- ・ 政府は副首都の整備その他首都中枢機能代替地域の整備に必要な法制上・財政上・税制上の措置を講ずる。

## 3. 本部

- ・ 内閣に、「国家社会機能継続性確保施策・副首都整備推進本部(本部長:内閣総理大臣)」を置く。

## 4. 附則

- ・ この法律は公布後3か月以内で政令で定める日から施行する。
- ・ この法律の施行の日から令和12年度末までの約5年間、関連施策を集中的に推進する。
- ・ 副首都が名称変更を希望する際の住民投票等の手続等について定める大都市法の改正を行う。

地方制度調査会の役員体制

- ・顧問 川合孝典（東京）、浅野 哲（茨城）
  
- ・会長 足立康史（大阪）
- ・会長代行 向山好一（兵庫）
- ・会長代理 田中 健（静岡）
  
- ・副会長 臼木秀剛（北海道）、菊池大二郎（山形）、  
江原くみ子（埼玉）、  
小林さやか（千葉）、奥村祥大（東京）、  
小竹凱（石川）、水野孝一（愛知）、  
福田 玄（広島）、原田秀一（香川）、  
許斐亮太郎（福岡）  
⇒ 圏域行政WT長  
⇒ 地域の持続可能性WT長  
⇒ 首都機能WT長
  
- ・ブロック代表
  - 北海道 稗貫秀次 帯広市議（北海道）
  - 東北 村山 隆 中山町議（山形）
  - 北関東 齋藤英彰 茨城県議（茨城）
  - 南関東 小粥康弘 横浜市議（神奈川）  
⇒ 大都市制度WT長
  - 東京 榎本あゆみ 港区議（東京）
  - 北陸信越 谷 健一 白山市議（石川）
  - 東海 富田昭雄 愛知県議（愛知）
  - 近畿 白岩正三 豊中市議（大阪）
  - 中国 高橋 徹 岡山県議（岡山）
  - 四国 仁木啓人 徳島県議（徳島）
  - 九州 泉日出夫 北九州市議（福岡）
  
- ・事務局長 西岡義高（神奈川）

※1 括弧内 : 役員の所属する都道府県連

※2 ブロック : 衆議院比例ブロック

# 地方制度の変遷と今後の改革方針

	1922年3月	1943年7月	1947年5月	1956年6月	1965年3月	1992年12月	1999年4月	1999年12月	2004年5月	2009年6月	2012年4月	2012年8月	2013年6月	2015年5月	2016年3月	2018年6月	2020年6月	2020年11月	2021年3月	2023年12月	2025年6月	2025年7月	2025年9月	2025年9月	2025年臨時国会	2026年通常国会	2027年春		
法令等	六大都市行政監督ニ関スル法律	東京都制	地方自治法	地方自治法 首都圏整備法他	市町村の合併の特例に関する法律 (旧合併特例法)	国会等の移転に関する法律	改正旧合併特例法	国会等移転審議会	市町村の合併の特例に関する法律 (合併新法)	第29次地方制度調査会 (地制調)	地方自治法	大都市地域における特別区の設置に関する法律 (大都市法)	第30次地制調	大阪府市	第31次地制調	改正災害救助法	第32次地制調	大阪府市	過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法	第33次地制調	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	指定都市市長会「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」	日本維新の会	日本維新の会	国民民主党	日本維新の会	大阪府市		
〈首都機能WT〉						国会等の東京圏外への移転の具体化について検討		移転先候補地は栃木福島地域又は岐阜愛知地域、茨城地域は補完、三重畿央地域は将来可能性あり																					
〈圏域行政WT〉 (都道府県の区域を越えた広域的な圏域行政)				首都圏について計画的な都市・交通・住宅整備を行う基本法											九都府県市首脳会議や関西広域連合も活用しながら三大都市圏における人口減少社会への対応を検討					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必要	圏域で一体となって実効性のある調整を行うための仕組みの構築が必要	都道府県単位ではなく圏域で一体的な対応が求められる			<b>方針1) 圏域行政の強化</b>				
〈大都市制度WT〉	特別市	6 大都市	5 大都市	特別市制度を規定	廃止								新たな大都市制度として特別市(仮称)について検討			救助実施市制度を創設 ↓ 現在13市を指定					住民自治や住民代表機能の確保、住民投票の可否等について引き続き議論が必要	地域の実情に応じた大都市制度を選択できるよう「特別市」制度を法制化すべき	副首都の指定要件の一つ「二重行政の解消」の具体例(b)にバスケット条項	バスケット条項は削除	<b>方針2) 特別市の制度化(地方自治法)</b>				
	指定都市			特別市制度に代えて指定都市制度を創設																									
	特別区設置	東京府と東京市を廃止し東京都を設置	東京都特別区制度を存続									人口200万以上の指定都市に特別区を設置し「都とみなす」制度を創設	大阪府構想の住民投票(第1回) 否決													副首都の指定要件の一つ「二重行政が解消されていること」の具体例(a)に明記	副首都の指定要件の一つ	いわゆる「二重行政」の解消には特別区設置のみならず特別市も選択肢	大阪府構想の住民投票(第3回)
〈持続的発展WT〉 地域の持続可能性							平成の大合併			合併推進運動の終了を答申																<b>方針3) 地域の持続的発展の確保</b>			