

大都市地域特別区設置法の制定過程と論点

岩 崎 忠

はじめに

大都市地域の自治制度をどのように設計すべきか。今、さまざまな構想が出されている。指定都市からは、道府県から分離・独立させる「特別自治市」構想が提唱されている。一方で、「大阪都」構想、「都市州」創設案、「中京都」構想、「新潟州」構想などといった指定都市を解体もしくは再編し、広域自治体に大都市機能を集約することを目指す構想が提起されている⁽¹⁾。

- (1) 「特別自治市」構想とは、指定都市市長会が、「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」によって2011年に示した構想である。大都市地域においては、道府県と指定都市による二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を設け、この特別自治市が地方が行うべき事務の全てを一元的に担うこととするものである。特別自治市が市域内の全ての業務を行うことから、特別自治市が市域内の全ての地方税を一元的に賦課徴収するとしている。また、広域的行政課題は大都市を中心とした広域連携で対応するとしている。

(<http://www.siteitosi.jp/necessity/city/background.html>、2012年9月20日確認)

「都市州」創設案とは、横浜・大阪・名古屋の3市による大都市構想研究会が提案した「日本を牽引する大都市 — 『都市州』創設による構造改革構想 — 」により、2009年2月に提案された案であり、地方分権を推進するとともに、地域主権型道州制を実現し、道州制下の大都市制度として「都市州」を創設しようとするものである。

(<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/daitoshi/bunken/3shikenkyu/hokoku/honbun.pdf>、2012年9月20日確認)

「中京都」構想は、愛知県を廃止して「中京都」を設置し、名古屋市との一体化を進める構想のことで、2010年12月に大村秀章氏が愛知県知事選出馬表明の際に提唱したもの。現在「中京独立戦略本部」で議論されている。

(<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000050/50775/houkokusyo1.pdf>、2012年9月20日確認)

「新潟州」構想は、①県と政令市との二重行政を排し、行政の効率化を図る、②政令市が有する高度な行政機能を全県に波及させる、③地域の課題は住民に身近なところで解決できるよう、基礎自治体の自治権の強化を図るという3点を目的にして、東京都と特別区の関係を参考に、特別区へのさらなる権限の拡大を含めて検討するとしている。2011年1月25日の泉田裕彦新潟県知事と篠田昭新潟市長の共同会見で発表されたもの。その後、新潟州構想検討委員会において検討が進められている。新潟県は東北州と一緒になくても、関東州と一緒になくても常に端で、中心にならない位置にあり、また県域がかなり広いことから独自の新潟州を強調していると思われる。

(<http://www.pref.niigata.lg.jp/kaikaku/1312495250424.html>、2012年9月20日確認)

とりわけ、「大阪都」構想には、東京都以外にも特別区の設置を可能とする制度改革法案が与野党から出され、各会派間で協議が行われ、法案として一本化した。このため、各会派から出された法律案は、2012年7月30日に撤回された。そして、同日、大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下「大都市地域特別区設置法」とする。）案は、7会派により共同で衆議院に提出され、8月29日に参議院で可決、成立した。本稿では、大都市地域特別区設置法（資料1参照）の制定過程について概観し、その論点について論じることとする。

1. 大阪都構想

大阪都構想は、橋下徹氏が突然、主張したことではなく、太田房江前知事（知事在職期間：2000年～2008年）も大阪府と大阪市の合併等を主張してきたが、大阪市の反対などで実現されてこなかったという経緯がある。この点について、橋下大阪府知事（当時）は、2010年1月12日の記者会見の中で、かつて、大阪府地方自治研究会が最終報告（2004年10月）の中で示した「大阪新都構想（府を廃止し新たな種類の広域連合を設けるもの）」や大阪市大都市制度研究会が報告書（2006年3月）の中で示した「スーパー指定都市構想（真に広域的処理を要する事務についてのみ道州が担い、その他の事務を「スーパー指定都市」が総合的に処理するもの）」を例にして、新しい制度の構築に向けた認識を示し、大阪府と大阪市の再編を含めて検討を進めると発言しており、今回の大阪都構想の出発点であったといえる。

（1）大阪再生マスタープラン⁽²⁾

橋下大阪府知事を代表とする地域政党「大阪維新の会」が2010年4月19日に発足し、「大阪再生マスタープラン」を提案している。このマスタープランには、住民の生活基盤（安心）に関わる事務は基礎自治体が、また産業基盤（競争・成長）に関わる事務は広域自治体がサービス提供主体になるという役割分担と責任を示している。

また、大阪府の新たな統治機構として大阪府、大阪市、隣接周辺市の一体化した仕組みを構築するとした。具体的には、新たな統治機構（大阪府とグレーター大阪（大

(2) 大阪維新の会HP「大阪再生マスタープラン」、<http://oneosaka.jp/policy/02.html>、2012年9月20日確認

阪市と隣接周辺市)の一体化が中心)を構築するとして、東京都23区相当の中心部で都区(仮称)を構成するとして。都区は東京都の特別区よりも権限と財源を有する基礎的自治体とし、都区の首長並びに都区に置いた議会議員は公選制とするとして。その上で、都区制の下、現府内に適正な数の基礎自治体を構成するとして。

(2) 大阪維新の会：統一地方選マニフェスト⁽³⁾

2011年1月24日、大阪維新の会は、4月の統一地方選に向け「マニフェスト～もう一つの首都機能～日本の成長と安心を担う大阪都」を発表し、大阪都構想(「ONE大阪」)の実現を掲げ、大阪府と政令市域を統合し、大阪都と特別自治区に再編するとして。

また、大阪都区内の特別区(自治区)と市町村(自治体連携体を含む)に中核市(東大阪市、高槻市)並みの権限と財源を与え、各特別区(自治区)の税収格差については、透明性の高い客観的で公平なルールに基づく財政調整制度を構築するものである。さらに、大阪市役所制度における各区(行政区)の税収格差がある点については、大阪市の予算編成権を住民に最も近い各特別区(自治区)が対応するとして。

(3) 大阪都構想推進大綱⁽⁴⁾

大阪市長の任期満了に伴う市長選に向け、橋下大阪府知事は知事を辞職し、2011年11月27日に大阪府知事選及び大阪市長選が行われることになり、大阪維新の会は、大阪府知事選及び大阪市長選に向けてマニフェストを発表するとともに「大阪都構想推進大綱」を2011年11月1日に公表した。この大綱では、地方分権の大きな流れの中で、大阪を再生させるため、大阪府域の新たな都市経営ビジョンと、それを実現するための統治機構である「大阪都」及び「特別自治区」の組織、役割分担等を示している。また、基礎自治体の理想的なモデルとして、大阪における基礎自治体は、規模及び権限の両面において中核市であるべきとした。そして、都のみならず特別自治区にもそれぞれ直接選挙で選出される長と議会を置くこととした。さらに、大阪都構想の推進

(3) 大阪維新の会統一地方選マニフェスト

<http://oneosaka.jp/pdf/manifest.pdf#search='大阪維新の会統一地方選マニフェスト'>、2012年9月20日確認

(4) 大阪都構想推進大綱

<http://oneosaka.jp/pdf/manifest05.pdf#search='大阪都構想推進大綱'>、2012年9月20日確認

体制として、2011年度に大阪都構想推進協議会を設置することとし、2013年度に新たな自治体である大阪都、特別自治区の詳細制度設計と大阪都移行計画を完成させるとした。さらに、2015年4月までに第一段階として大阪都に移行した後で、第二段階である2016年度以降は、都域の市町村の合併や広域連携を促し、全ての基礎自治体が中核市並みとなることを目指し、関西州に備えるとした。

(4) 大阪にふさわしい大都市制度推進協議会における提案⁽⁵⁾

大阪府知事選及び大阪市長選において、「大阪都構想」を掲げた大阪維新の会の松井一郎氏が大阪府知事に、また橋下徹氏が大阪市長に当選し、その後、大阪府市統合本部を設けて、大阪にふさわしい大都市制度のあり方など府市共通の課題に関し、重要事項の方針を決めることにした。

また、大都市制度に関する検討の場として、議長と長が参画する「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」を設置するため、「大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例案」をそれぞれの首長が提案して、2012年3月23日に大阪府議会において、3月28日に大阪市議会においてそれぞれ可決された。

堺市についても協議会に参加要請されていたが、堺市は政令指定都市になって間もない(2006年4月)ことから政令指定都市を廃止して特別区になるという選択をしなかったのか、市長自身が参加見合わせの意向を表明していた。

このため、堺市では、大阪維新の会堺市議団から協議会設置の条例案が提出された。その後、公明党から修正案が提出されたが、原案・修正案ともに否決された。このことにより、「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」は、大阪府知事、大阪市長と大阪府議会議員・大阪市議会議員により構成され、2012年4月27日に第1回会合が開催された。5月17日に開催された第2回会合では、「大阪にふさわしい大都市制度“大阪都の実現”」が提示され、6月15日の第3回会合では一部追加された。

主な点は、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化し、大阪の成長に関わる広域的な戦略、政策は大阪都への一元化を基本とし、「住民に身近な事業」は基礎自治体優先の原則を踏まえ、複数の公選区長より、水平連携等を活用した中核市並みの「特別自治区」の事務にすることを検討するとした。さらに、「大阪都構想」実現後も地方分権を進め、最終的には、関西圏の総力を結集した関西州と身近な中核市程度

(5) 大阪府HP「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」

<http://www.pref.osaka.jp/daitoshiseido/suishinkyougikai/index.html>、2012年9月20日確認

の基礎自治体という構造を目指すとした。

2. 第30次地方制度調査会での大都市制度に関する議論

2011年8月に設置された第30次地方制度調査会は、①議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、②我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方、③東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方の3つの諮問事項を審査することになった。そして、総務省の地方行財政検討会議から引き継いだ地方自治法改正案の審議を終えた後で、2012年1月17日の第3回総会において、当面の審議事項として、大都市制度のあり方及び基礎自治体のあり方をとりあげることにした。その後、開催されている専門小委員会では、数回にわたり大都市制度の説明聴取が行われた。

第6回（2012年2月2日）に、総務省は大都市制度の概要・実態について説明した後、第7回（2012年2月16日）には、指定都市市長会から「特別自治市」について、大阪府市統合本部からは「大阪都構想」についてそれぞれ意見聴取を行った。

第7回専門小委員会において、橋下大阪市長（府市統合本部副本部長）は、大阪府市統合本部を代表して「大阪にふさわしい大都市制度の実現に向けて」というペーパーをもとにして、以下のように主な説明を行った。

「大阪都構想」は、現行の都道府県と市町村という枠組みを前提にするのではなく、新たな視点で、広域自治体と基礎自治体の再編をしようとするもの、現行の都区制度とは異なるものとした。その上で、大阪市を解体し、行政区を新たな基礎自治体として作り直し、広域自治体への移行を目指すとした。

さらに、大阪の二重行政は、施設の二重行政のことだけでなく、行政機構自体が府と市で二重になっていることが無駄であるとした。また、大阪市の人口規模は、京都府と広島県並みであり、公選の区長を置いて住民に身近な仕事が行えるように住民自治を強化すべきと主張し、そのための区長公選や区議会議員によるコスト増は住民自治を強化するために必要なコストであると説明した。

さらに、府と市の財政調整については、今ある税と交付税の総額内におさめるとし、交付税措置等で他自治体に影響を及ぼさないことを力説し、最後に、国は最小限度のルールを決めて、詳細は地域に任せるという方向で検討してもらいたいと強調した。

その後、地方制度調査会は、第8回（2012年3月16日）には、東京都、特別区長会から

都区制度について意見聴取を、第9回（2012年3月29日）には、全国知事会、中核市市長会、全国特例市市長会から意見聴取を行った後で、さらに、地方六団体等から意見を聴取しつつ検討を進め、第15回専門小委員会（6月27日）で、「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について」（資料2参照）をまとめた。内容としては、①大都市の抱える課題、②地方の拠点都市が抱える課題、③大都市制度が抱える課題、④大都市制度の見直しの方向性、⑤大都市制度の検討に当たり留意すべき点の5点に大きく分けられており、それぞれについて具体的な検討事項が挙げられている。

3. 各会派による関連法案の提出

大阪都構想の動き等を受けて、まず、みんなの党及び新党改革は3月9日に参議院に「地方自治法の一部を改正する法律案」（参第4号）を提出した。

その後、自民党は、「大都市問題に関する検討プロジェクトチーム」（菅義偉座長）を中心に、公明党は、「大都市自治問題PT」（白浜一良座長）を中心にして検討を進め、4月13日法案（自民党・公明党合意案）をとりまとめ、4月18日に衆議院に「地方自治法の一部を改正する法律案」（衆第9号）を提出した。

さらに、政権与党の民主党は、地域主権調査会（海江田万里会長）の下に「大都市制度等WT」（逢坂誠二座長）を設置し、検討を進め、6月12日に衆議院に、国民新党とともに「大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案」（衆第18号）を提出した。

こうして各会派から提出された法案については、道府県の大都市地域において特別区を設置するための手続規定を整備するという点において共通していたことから、民主党・国民新党が衆議院に提出した翌日の6月13日から一本化に向けた協議が行われた。

各会派から提出された法律案の論点としては、主に次の4点を挙げることができる（図表及び資料1参照）。

第一に、全ての政令指定都市で特別区制度への移行を可能にするか、大阪などの一部の自治体に限るかという規模の点である。

人口要件を70万人以上とするみんなの党・新党改革案、100万人以上とする自民党・公明党案、200万人以上とする民主党・国民新党案というように政令指定都市の適用範囲に違いが見られた。また、区域についても、指定都市に隣接する自治体までを範囲とする民主党・国民新党案もあれば、指定都市に接していない自治体までを含めるみんなの党・新

党改革案もある。協議の結果、都道府県の人口を多い順に並べ、中央値より上の200万人以上で、指定都市に隣接する自治体まで含めるということで合意したと考えられる。

<参考>

○ 人口要件の根拠（第180回通常国会衆議院総務委員会（2012年8月7日）議事録より抜粋）

野田国義委員（民主党）

二百万人以上の人口ということになっております。よろしかったら、この根拠を答えていただきたいなと思います。

山花郁夫議員（民主党）

二百万ということで申し上げますと、人口規模において、都道府県を人口の多い順に並べていきますと、中央値より上のところが二百万ということになります。つまりは、一つの都道府県の中に中央値よりも大きな都道府県並みの自治体が存在するという、このことが、一つ二重行政のようなことを招いているのではないかということで、二百万という要件を課した次第でございます。

第二に、特別区設置協定書を作成する段階で、国がどの程度関与するかという点である。

最も関与の大きい民主党・国民新党案では、「法整備を行う場合は総務大臣の協議・同意が必要」と規定、自民党・公明党案では、「総務大臣への情報提供が必要」と規定、みんなの党・新党改革案は国の関与は原則必要なしとして規定した。協議の結果、「税源配分」「財政調整」「事務分担」の3項目のうち、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものについて、誠実に協議を行うとともに、速やかに協議が調うように努めるとし、その他の項目は、報告のみとされた。

第三に、住民投票を行うのか、行うとすればどの範囲にするかという点である。

みんなの党・新党改革案は、投票を行う必要がないとし、民主党・国民新党案及び自民党・公明党案では、住民投票を行う必要があるとし、対象範囲を関係市町村のみとする内容であった。協議の結果、議会の議決後、関係市町村を対象として住民投票を行うことにした。

2012年7月6日の自治日報の記事によると、「（修正協議は）計六回行われた……各党が提出した三本の都構想法案は、人口要件や国の関与方法にかなり違いがあり、一本化協議は長期化も懸念された。しかし、橋下氏が都構想法案が成立した場合、「（国政進出

を)積極的に考える必要はないんじゃないかなと思う」などと発言。民主、自民両党は、次期衆院選で台風の目にもなりかねない維新の会の勢いをそぎたいとの思惑で一致したことから、修正協議は予想外にスムーズに進んだ。」と報じている。

第四に、法形式は、地方自治法の改正か、それとも特例法の設置かという点である。

第180回通常国会総務委員会(2012年8月7日)の公明党西博義議員の「東京都の特別区については、地方自治法で定められております。今回、地方自治法の改正という形の法案ではなくて、新規立法ということで法案を提出された理由についてまずお伺いをしたいと思います。」という質問に対して、佐藤茂樹議員(公明党)は、「まさに法形式をどうするかというのが、各党の実務者協議、十回やりましたけれども、何回かそれぞれ主張を交えて争点となったところでございます。ただ、それぞれの主張はありましたけれども、最終的に我々が合意した認識といたしましては、次のようなものでございました。それは、地方自治法における特別区というのは、都にのみ置かれることを前提として制度化され、これはもう長年の運用によって定着してきたものでございます。これに対して、本法案における特別区は、地域の実情に応じた大都市制度の特例として道府県に置かれるものであって、いわば改革推進的要素を有することから、その設置手続に関しては、最終的に、地方自治法の改正という法形式ではなくて、地方自治法とは別の新規立法、そういう法形式を採用させていただいたところでございます。」と答弁している。

この点については、東京都の特別区という一地域しか適用されない制度を地方自治法という一般法に置き、東京都以外で、人口要件を満たす政令指定都市(札幌、さいたま、千葉、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、堺、神戸)に一般的に適用される法律を特例法として制定するのは法形式的には反対ではないかと思う。

<参考>

○ 大都市地域特別区設置法と地方自治法との違い(第180回通常国会衆議院総務委員会(2012年8月7日)議事録より抜粋)

西委員 手続を定めるということで、余り東京都という形にとらわれずに、それぞれの自治体の自由度を高めるという趣旨を尊重されたというふうにお伺いしましたけれども、私もそれは一つの考え方だというふうに思います。

次に、特別区に関して、今回の法案と地方自治法、これを見比べると、一つは、今回、住民投票ということを入れられております。二つ目は、特別区設置協議会を設置するということが義務化されております。それからもう一つは、事務分担

等に関する意見申し出に係る措置というのが今回取り入れられております。

こういうところの違いがあるのかなというふうに見ておりますが、地方自治法と異なる規定を今回この法案に盛り込んだ理由について教えていただきたいと思っております。

佐藤（茂）議員 今、西委員が御指摘ありましたように、大きく地方自治法との違いというのは、今御指摘のとおりの三点は大きな相違点だと思っております。

それぞれ今挙げられたことの例について申し上げれば、住民投票につきましては、関係市町村が廃止されて特別区が設置されることによって、関係市町村の住民には住民サービスの提供のあり方というのが大きな影響を受けるわけですね。特に指定都市が今回廃止になるという、大阪市のような場合、そういう場合については権限や税財源の面でいわば格下げとも言える事態が生じて、通常の市町村合併以上に住民の生活等に大きな影響があると考えられます。ですから、本当にそういう指定都市を廃止して特別区という形にしているのかということについて住民の意思を尊重する、そういうことも大事であろうということで、住民投票を必要とさせていただきます。

二点目の、特別区設置協議会の設置を義務づけたと。現行法では協議会ができるという形になっていたかと思うんですけれども、設置を義務づけたことについても、道府県における特別区の設置というこの新たな手続に関して必要な事項について、原則として関係自治体の自主的な判断をできるだけ尊重してあらかじめ定めておくこととするために、特別区設置協定書の作成と、その他特別区の設置に関する協議を行うための特別区設置協議会を設置するものとしたところでございます。

三点目に、事務分担に関する意見申し出に係る措置、これも新しい要素でございますが、実際に特別区を設置して運用してみた、その運用していく中で、特別区を設置する前に想定していた事務配分や財政調整の仕組みが想定どおり機能しないとか、あるいは実際に運用していった新たな必要性が出てきたという場合に、特別区の制度の円滑な運用を実現する、そういう観点から、事務分担等に関する意見申し出に基づいて政府が新たな措置を講ずる必要の有無について検討して、期限を六カ月程度ということをめどにして、必要であると認めるときには法制上の措置等を講ずる、そのようにしたところでございます。

図表 特別区設置に係る各会派関連法案の比較

	民主党・国民新党	自民党・公明党	みんなの党・新党改革
対象地域	一の指定都市又は一の指定都市及び当該市に隣接する同一道府県内の市町村。 総人口が200万人以上のもの	一の指定都市又は指定都市を含み、隣接する同一都道府県の区域内の二以上の市町村。 総人口が100万人以上で政令で定める数を超えるもの	指定都市又は指定都市及びこれに隣接し若しくは近接する市町村。 総人口が70万人以上
法形式	大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案 (6月12日に提出：衆18号)	地方自治法の一部を改正する法律案 (4月18日に提出：衆9号)	地方自治法の一部を改正する法律案 (3月9日に提出：参4号)
都	都は設置しない	都は設置しない	都を設置する
区	市町村を廃止、特別区を設置	市町村を廃止、特別区を設置	市町村を廃止、特別区を設置
手続	① 道府県・関係市町村の申請 ② 協議会の設置が必要 (特別区設置基本計画の作成) ③ 議会の議決が必要 (道府県・関係市町村) ④ 住民投票 (関係市町村のみ)	① 道府県・関係市町村の申請 ② 協議会の設置が必要 (特別区移行協定書の作成等) ③ 議会の議決が必要 (道府県・関係市町村) ④ 住民投票 (関係市町村のみ)	① 道府県・関係市町村の申請 ② 協議会の設置は任意 (都・特別区基本計画の作成等) ③ 議会の議決が必要 (道府県・関係市町村) ④ 住民投票不要
国の関与	○ 基本計画の中で法整備を伴う場合、国と協議、同意が必要 ○ 総務大臣が特別区の設置を決定	○ 特別区移行協定書について総務大臣に情報提供・説明 ○ 総務大臣が特別区の設置を決定	○ 計画について事前協議なし ○ 内閣が都・特別区の設置を決定
事務配分・税財政	○ 事務分担・税財政制度に意見の申出があった場合、政府は必要があるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに、必要な法制上の措置を講ずる。	○ 政府は、特別区移行協定書の内容を尊重し、特別区の設置の申請があったときから6月を目途に必要な法制上の措置等を講ずる。	○ 事務・財源配分等につき国が講ずべき措置について、内閣が提案できる。内閣は国会に報告。 ○ 内閣は提案を尊重し、概ね3月以内に措置の必要性を判断し、所要の法制上の措置を講ずる。内閣は、概ね6月以内に、対応状況を国会に提出する。
その他	政府は、地方公共団体から新たな大都市制度についての提案の申出を受けたときは、地方制度調査会においても検討する。		

(出典：総務省資料 一部修正)

4. 民主党政権と地方制度調査会

今回の各会派による関連法案の提出の中で、とりわけ政権与党の民主党の対応は疑問視せざるをえない。民主党政権は、内閣総理大臣の諮問機関である第30次地方制度調査会に「大都市制度のあり方」を諮問しておきながら、大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案を、地方制度調査会の議を経ないで国会に提出したことである。この点について、新藤宗幸氏は、「民主党は野党ではない。政権・政権党は地方制度調査会への諮問を取り下げたうえで、法案を提出せねばならないはずである。政権を担っている責任を踏まえた政治手続きとは到底いえない。政権と政権党とは別個の機関・組織の論理も議院内閣制のもとでは成り立つものではない。」⁽⁶⁾と批判的である。そもそも政治家が専門家の助言を受けずに政局から判断して法律を作成することは、内容としてよいものにつながるのか疑問である。本来議員立法でも専門家への諮問をできるようにすべきであり、地方制度調査会のような機関に諮問できないことは課題である。

今回の各会派から法案提出・各会派協議は、大阪維新の会の国政参加の可能性という政局（選挙）などへの影響を踏まえ、会派主導で進められたのであろう。そこには、特別自治市構想などを含めた大都市制度全体について時間をかけて慎重に審査しなければならない地方制度調査会の審議には馴染まないという判断があり、あえて審議対象からはずしたのではないか。だからこそ、実体法には踏み込まず、地方自治法本体の改正という形式をとらずに、あえて、手続法としての特例法として議員提案という方法をとったのではないかと思う。

この点を踏まえて、民主党・国民新党案には、「政府は、地方公共団体から新たな大都市制度についての提案の申出を受けたときは、地方制度調査会においても検討する」という規定が盛り込まれていたが、会派協議の結果、削除されてしまった。この削除された内容をほぼ活かして、民主党・みんなの党、国民新党は、「大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案（衆第36号）」を8月29日に衆議院に提出している点は、今回の政権与党としての反省を垣間見ることができる。

(6) 新藤宗幸「失われた倫理と正義」『社会運動（388号）』2012年7月 pp.13～17

<参考>

○ 地方制度調査会との関係（第180回通常国会衆議院総務委員会（2012年8月7日）議事録より抜粋）

重野安正委員（社会民主党）

現在、地方制度調査会では精力的に大都市のあり方について議論、検討が行われている最中です。そのさなかに、今回大都市法案が提出されました。なぜ今この時期に、地方制度調査会で一生懸命議論されているそのときに、今回のこの法案の唐突な提出と言っていると思うのでありますが、それに至ったのか、そこについて聞いておきたい。

坂本哲志議員（自民党）

現在、地方制度調査会におきまして大都市制度のあり方について議論をされている、このことは承知しておりますし、それは十分これからも尊重していかなければならない問題であると思っております。しかし一方で、都道府県に特別区を設置してほしいという地域の要望、これに対してはやはり応える責務があるというふうに思います。しかも、大阪府あるいは大阪市という西日本を代表する大都市からの要望でもあり、そして、昨年十一月、ダブル選挙におきましてそれが一つの大きな民意となつてあらわれた、そのことについては、国の責務として、その受け皿を、枠組みをしっかりとつくっておく、これはやはり必要なことではないかというふうに思い、七党それぞれいろいろな議論をしながら、今日の共同提案になったところであり、また、現在、地方制度調査会で行われております大都市制度に関する問題、これに対しましては今後十分尊重し、……各都市からさまざまな都市の形態についての提案があった場合には、それに対していろいろな対応措置をまた考えていきたいと思っております。

逢坂誠二議員（民主党）

今回の法案の提出に至った経過は今、坂本議員が説明したとおりでございますが、加えて、与党としましては、実は、政府が二十二年の六月二十二日に地域主権戦略大綱を閣議決定してございます。この地域主権戦略大綱の中に、「国のかたちについては、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、国が一方的に決めて地方に押し付けるのではなく、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働してつくっていく。」ということを閣議決定いたしてございます。これが二年前の

六月でございます。ここで言う「国のかたち」というのは、国家全体の形のこともございますし、当然、自治の形というものも含まれるわけですが、この閣議決定を一つの出発点にして、与党としてはこの法案化の作業に入ったということでございます。

5. 大都市地域特別区設置法の概要

大都市地域特別区設置法案は、2012年7月30日に、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党・無所属会、改革無所属の会の7会派により共同で国会に提出され、8月29日に参議院で可決し、成立した。

主な内容は、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けるため、手続法として、道府県の区域内において、関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置を定めるものである。これにより、道府県でも、指定都市を含む市町村を廃止し特別区を設置することができるようになった。対象地域も200万人超の政令指定都市だけでなく、指定都市と隣接する市町村を含めた地域でも特別区の設置ができるようになった。人口要件を満たす政令指定都市は、札幌、さいたま、千葉、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、堺、神戸の10市であるが、他の地域でこの法律により手続を進めるところはないようなので、実質的には、橋下徹大阪市長が目指す「大阪都構想」を後押しする法案といっても過言でない。ただ、対象地域を大阪市だけに限定すると憲法95条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」により、特別法制定の際に、住民投票を行う必要があるため、対象地域を複数としたものと思われる。

また、特別区を設置しようとする道府県と関係市町村が「特別区設置協議会」を設置し、「特別区設置協定書」を作成することになる（資料1参照）。協定書には、①特別区の名称や区域、②特別区の設置に伴う財産区分、③特別区の議会の議員定数、④特別区と道府県の事務分担、⑤特別区と道府県の税源配分、財政調整、⑥職員の移管などを盛り込むことになる。この協議会及び協定書の内容は、「市町村の合併の特例に関する法律（平成16年5月26日法律第59号）」（以下「市町村合併特例法」とする。）の合併協議会等の規定

を参考にしたように思われる。各会派による修正協議の結果、「税源配分」、「財政調整」、「事務分担」の3項目のうち、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものについて、誠実に協議を行うとともに、速やかに協議が調うように努めるとし、その他の項目は報告のみとした。国との事前協議が不調に終わると、自治体が求める法改正が実現できない可能性がある。

また、協定書の内容については、まず、道府県と関係市町村は議会の承認が必要となり、その上で、全議会の承認を受けた日から60日以内に関係市町村で住民投票を実施し、全市町村で有効投票の過半数の賛成を得た場合、総務大臣に申請できることとした。いわゆる拘束型住民投票を制度化したのである。市町村合併特例法は、合併協議会設置時にのみ拘束型住民投票を制度化し、最終的な批准投票には、拘束型の住民投票を盛り込まなかった。民主党政権においては、片山善博総務大臣が地域主権改革の中で拘束型住民投票の制度化を目指し、地方行財政検討会議や第30次地方制度調査会で検討を進めたが、地方六団体の反対にあい実現しなかった。このようなことを考えると、今回の拘束型住民投票制度の導入は、住民投票制度のあり方を一歩前進させたということができる⁽⁷⁾。ただし、この手続の中で、住民投票の範囲を道府県全体とせずに関係市町村だけに対象を限定したが、道府県議会の議決のみで民意が反映されたと判断していいのか、周辺市町村への影響を考えると疑問である。

そして、最終的には、総務大臣は、特別区の申請を受けて特別区設置の告示をするというのが、この法律の概要である。

6. 大都市地域特別区設置法の論点

大都市地域特別区設置法には、以下のような論点がある。

第一の論点は、大都市地域特別区設置法の特別区は、東京都の特別区と同じか、それとも別か、という点である。

第180回国会総務委員会（2012年8月7日）の中で、法案提出者の一人である逢坂誠二議員は、野田（国）議員の質問に対して、「今回提案している法案でございますけれども、これは、生活圏とか経済圏がある種一体化している大都市地域において市町村を廃止して

(7) この点については、金井利之「大都市地域特別区設置法の諸性格」『地方議会人』（近日発行予定）

特別区を設置する、その手続を定めるというのがこの法案の柱であります。したがって、ここで、どういう特別区をつくるのか、その際に道府県との関係をどうするのかということについては、この法律の中ではうたってごさいません。その個別の内容につきましては、特別区の設置に関する協議を行う特別区設置協議会において協議されて、そこで作成される特別区設置協定書の中に具体的なものが記載されることになるわけでごさいます。したがって、委員御指摘の、道府県と特別区の権限の配分についても、事務分担、税源配分及び財政調整に関しては、これについては総務大臣との事前の協議が必要とされているわけですが、その他の事項については、基本的に今後地域における自主的な判断に委ねられるということになります。」と答弁している。

確かに、現行の地方自治法第281条の2は、「都は、……市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする」とした上で、「特別区は、……都が一体的に処理するものとされているものを除き、……市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。」と規定している。東京都の特別区の場合、一般的な市町村が行っている上下水道の整備・管理、都市計画（上下水道等関係）、消防・救急活動については、特別区が行わずに、都が行っている。その一方で、東京都の特別区は、保健所の設置、飲食店営業等の許可、温泉の利用許可、旅館業・公衆浴場の経営許可といった中核市の権限も有している。

① 総務大臣と協議が調う場合

大阪で東京都と同じ特別区を設置する場合は、大きな修正がなく総務大臣と協議が調うことが予想される。仮に、協議が終了し、特別区設置協定書において、現行の特別区と同様の内容を記載しておき、東京都と同じ特別区が設置された段階で、大阪府が「条例による事務処理の特例」（地方自治法252条の17の2）により設置された特別区に権限を移譲することは法的に可能である。しかし、この場合は、事務権限の移譲となるため、税源配分、財政調整などについては対応ができない点が欠点である。

また、東京都と異なり、中核市並みの特別区を設置する場合は、東京都の特別区と異なる「第2の特別区」を特別区設置協定書に定める前に、総務大臣と協議することになる。そして総務大臣と協議が調った場合、法改正の作業に入る。小原隆治氏は、「今ある都区制度関連法令は、現に存在する東京都と23の特別区を前提に書かれている。……大阪府市が現行の都区制度と異なる大都市制度を目指すとしたら、府市レベルでも国レベルでも今後の実務作業は膨大になろう。……この大阪都構想法案により目的に向けて

大きく前進したと考えるなら、それは全くの期待外れまたは見当外れに終わる」と指摘している⁽⁸⁾。確かに、第30次地方制度調査会第18回専門小委員会（資料2「都区制度関係資料」pp. 19～29）に提出された資料によると、必ずしも全ての法律において都又は特別区に関する特例が定められている訳ではないが、「都の」、「都に」、「都が」、「都と」、「都は」、「都を」、「都」、「特別区」、「区」（特別区を指すもの）のいずれかの用語が用いられている法律を検索した結果、142法律があり、これらの法律を大阪に適用する作業が予想される。また、現行の東京都制度及び特別区制度を今のままにしておくか、あるいは見直しをするのかといった点にも影響を与える可能性があるであろう。

② 総務大臣との協議が調わない場合

総務大臣との協議が調わないにも関わらず、特別区設置協定書を締結してしまった場合は、特別区設置協定書の内容が東京都及び東京都特別区を規定する法律に優先されるのかという点である。第180回通常国会衆議院総務委員会（2012年8月7日）の中で、法案提出者の一人である逢坂誠二議員は、野田（国）議員の質問に対して、「今回提案している法案でございますけれども。これは、生活圏とか経済圏がある種の一体化している大都市地域において市町村を廃止して特別区を設置する、その手続を定めるというのがこの法案の柱であります。」と答弁しているが、果たしてこの法律は単なる手続法なのか、それとも特別区設置協定書への委任法ともいうことが可能ではないかという点である。例えば、大都市地域特別区設置法による協定書を、米国のホームルールチャーターに似た制度であると指摘することもでき、米国のホームルールチャーター制度と同様に、個々の基礎自治体の組織形態とか、所掌事務の範囲を自分で決めることができる制度と考えることができる⁽⁹⁾。なお、今回の大都市地域特別区設置法は、基礎自治体の上に存在するカウンティといった広域自治体と基礎自治体を統合する、いわば、府市を統合する場合に地元の合意に委ねたところは特徴的であろう⁽¹⁰⁾。

この点に関して、総務省は、2011年2月28日に、地方自治法改正に向けた地方六団体とのやり取りの中で、「今回の（地方自治法の）改正案」に対する全国知事会等地方六団体の意見に対して、「地方自治法の一部を改正する法律案に関する考え方について」という総務省自治行政局通知を出している。この中で、「現在、政府としては、

(8) 小原隆治「大阪都構想法案をめぐる論点」『月刊自治研 (vol. 54 no. 636)』2012年9月

(9) 前掲注(8)参照

(10) 前掲注(7)参照

法令による義務付け・枠付け等の見直し等によって、地方公共団体の自主性・自立性を高めるため、国等による事前規制から事後の是正措置に転換していく改革を進めているところですが、本制度（国等による違法確認訴訟制度）の創設はこの改革に資するものと考えています。」と回答しており、法令による義務付け・枠付けの見直しに伴う条例化に対して、国等による違法確認訴訟制度を活用する可能性があることを明記した。

今回の大都市地域特別区設置法による協定書の作成に向けた国との協議において、協議が不調に終わった場合で、法律に基づかずに協定書に基づいて事務執行を行う場合も、国は、誠実に協議を行わなかったとして、「国等による違法確認訴訟制度」を活用する可能性があると考えているのではないかと見守りたい。

第二の論点は、区割りの問題と職員の移管の問題である。

橋下市長は、大阪市を解体して、24の行政区を1区30万人から50万人程度を想定して8～9の特別区に再編する方針である。この区割りについては、8月に公募区長が就任したことを踏まえ、大阪市内の税収格差を踏まえた区割りにするのか、地域の活性化を目的とした区割りにするのか、議員定数86人をどう配分するのかなど課題は山積である。区割り後の特別区の名称についても、歴史的経緯、地域の事情などを踏まえるとなかなか簡単には決まりそうもなさそうである。

また、職員の移管については、市職員が全て特別区の職員になるのか、一部は大阪府の職員になるのか、今後、処遇を含めて調整が必要である。

第三の論点は、東京都の都区財政調整制度が大阪に馴染むかという点である。

東京都は、そもそも不交付団体であり、国から地方交付税をもらわない豊かな自治体であるのに対して、大阪は府も市も地方交付税に頼っており、自力で財政需要を賄えない団体である。東京都の都区財政調整制度は、固定資産税、市町村民税（法人分）、特別土地保有税の3税を都が徴収して、そのうちの55%を23区に配分して区間の財政力の格差を是正している。大阪市内の税収格差（2008年度市税決算額）は、中央区と西成区との間で約17倍もあり、区間の財政調整が十分にできるかは困難が予想される。この点について大杉覚氏は、「都区制度といういびつな自治制度が存続するには、厳しい利害関係があったとしても、都区財政調整制度が求心力をもって都区制度の根幹をなすだけの、『おいしい』とだれもが思える十分な税財源の存在が不可欠だ」といい、「もしこの条件に欠ける場合には、都区財政調整制度が求心力を発揮する保証はなく、むしろ真逆の遠心力として作用

する可能性が高くなると推測されよう」と指摘する⁽¹¹⁾。一方、菅原敏夫氏は「大阪は住民税は少ないが、固定資産税はほぼ東京都23区並みにあること。本来東京都は、特別区と合算して交付税算定しているため交付団体にはならないが、一般の道府県と同様に算定したら東京都は交付団体になるはずである。一方、大阪は府も市も交付団体なので、東京のように垂直調整がなされることはなく、特別区間の水平調整を行われることになるので、都区財政調整はむしろ大阪に馴染むのではないか。」と指摘する⁽¹²⁾。

今後は、両者の意見を踏まえ、さらなる検討が必要であると思う。

第四の論点は、憲法上の地方公共団体（普通地方公共団体）である「市」を解体して、特別地方公共団体である「特別区」にすることは「地方自治の本旨」に反して憲法に違反する可能性があるのではないかという点である。

これは、特別区が憲法上の地方公共団体にあたるか、区長公選制度の廃止は憲法違反であるかが争われた事例で、最高裁判決（昭和38年3月27日）は、「地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等の地方自治の基本的権能を附与された地域団体であること……特別区は、その長の公選制が法律によつて認められていたとはいえ、憲法制定当時においても昭和27年8月地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体とは認めることはできない。」とした（資料3）。

その後、1998年の地方自治法の制度改正では、特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ、一般的に市町村が処理するものとされている事務を特別区が処理することとした。この制度改正を踏まえ、松本英昭氏は、「一般市町村とほぼ遜色のない状況になっているとして、制度的に憲法上の『地方公共団体』として要件を充足したものとする見方もある。しかしながら、昭和38年の最高裁判決の上記のような判旨を踏まえると、1998年改正により必ずしも特別区が憲法上の地方公共団体としての要件を充足したと一概に判断しがたい。」⁽¹³⁾としている。仮に、特別区が憲法上の地方公共団体にならないとすれば、地方自

(11) 大杉覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治（761号）』ぎょうせい 2011年 p. 16

(12) 菅原敏夫「都区制度の現状と課題～都区財政調整制度を中心に～」『市政研究（第175号）』 2012年4月 pp. 10～13、及び第27回自治総研セミナーでの菅原敏夫氏の発言

(13) 松本英昭『逐条地方自治法 第6次改訂版』学陽書房 2011年 p. 1407

治の本旨からすれば、大阪都構想は是認することは難しいのではないかと、今後議論を深める必要がある。

最後に

大阪維新の会の第一段階の目標である「大阪都構想」は、大都市地域特別区設置法が、7会派により共同で国会に提出されたこともあり、比較的スムーズに可決した。

そして、今後は、各地で出されている道州制論議とともに、大阪維新の会が目指す関西州構想の論議が活発化していくと思う。しかし、道州制論議の実現性は極めて低いと考えられる。その理由は、民主党政権の地域主権改革を推進するときに掲げた「出先機関原則廃止」といった構想が、国の各省庁の官僚機構の反対により、進めることができず、出先機関特例法案も、最終的には第180回通常国会に提出されることはなかったことから明らかである。

今後、活発化していくと思われる道州制導入論議には、国の官僚機構に加えて都道府県職員からの反対も予想される。それは、道州制議論は、道州制移行に加え、市町村への権限移譲が進められるため、都道府県職員の市町村への異動が想定されるからであり、また、国の出先機関からの道州に移行される事務とともに国家公務員との混成組織となるため仕事のやりづらさが出てくることが想定できるからである。さらには、単一の都道府県をエリアとしてきた地方テレビ局、ラジオ局、地方新聞などのマスコミ関係も反対にまわることが予想される。

こうした道州制をめぐる関係団体からの反対が背景にあるので、大阪維新の会が最終的に目指す関西州構想を実現することはかなり難しいであろう。

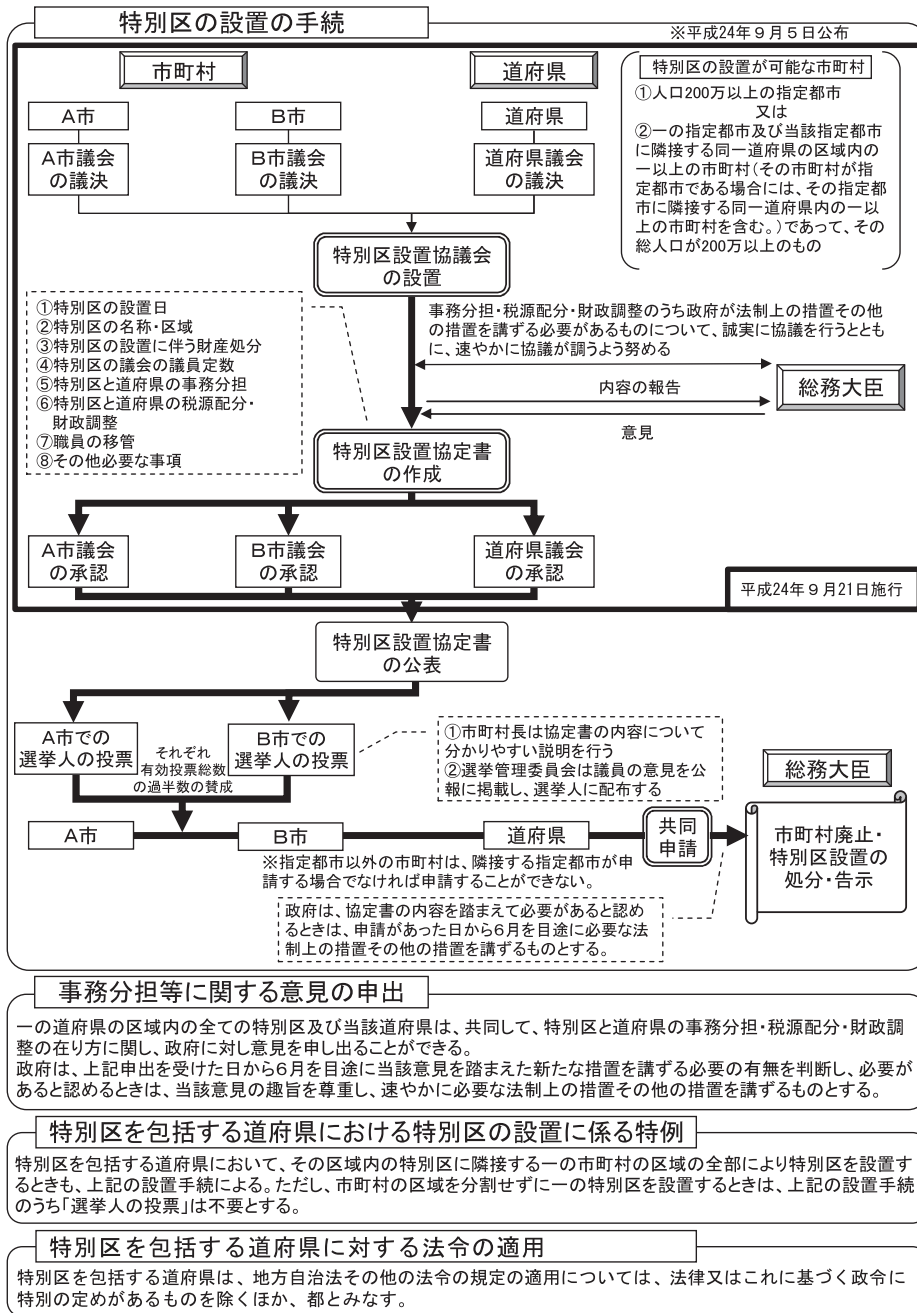
(いわさき ただし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

【参考文献】

- 青山彰久「都市・都区制度をなぜ構想するのか」『都市問題（第103巻第4号）』後藤・安田記念都市問題研究所 2012年4月
- 大杉寛「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治（第761号）』ぎょうせい 2011年 pp. 2～23
- 大森彌「都区制度の本質」『都市問題（第103巻第4号）』後藤・安田記念都市問題研究所 2012年4月
- 伊藤久雄「大都市特別区設置法による大阪市解体」『社会運動（390号）』2012年9月 pp. 33～36
- 今井照「東京都区制度から考える『大阪都構想』」『市政研究（第169号）』大阪市政調査会 2010年10月
- 岩崎忠「実務で斬る！ 地方自治制度改革第21回 大都市制度改革と大都市地域特別区設置法」『地方自治職員研修（通巻637号）』公職研 2012年9月
- 岩崎忠「実務で斬る！ 地方自治制度改革第22回 大都市地域特別区設置法の論点」『地方自治職員研修（通巻638号）』公職研 2012年10月
- 金井利之「都区制度改革」『るびゅ・さあんとり（第8号）』東京自治研センター 2008年
- 金井利之「大都市制度に関する諸課題」『北海道自治研究（第519号）』北海道自治研センター 2012年4月
- 金井利之「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究（No.139）』2012年9月 pp. 20～37
- 金井利之「大都市地域特別区設置法の諸性格」『地方議会人』近日発行予定
- 小原隆治「大都市制度改革論の論点」『るびゅ・さあんとり（第12号）』東京自治研センター 2012年
- 小原隆治「大阪都構想法案をめぐる論点」『月刊自治研（vol. 54 no. 636）』2012年9月
- 澤井勝「大阪都構想とは何か」『自治研かながわ月報（No.134）』神奈川自治研センター 2012年6月
- 澤井勝・村上弘・大阪市政調査会編著『大阪都構想 Q&Aと資料』公人社 2011年
- 新藤宗幸「失われた倫理と正義」『社会運動（388号）』2012年7月 pp. 13～17
- 菅原敏夫「都区制度の現状と課題～都区財政調整制度を中心に～」『市政研究（第175号）』2012年4月 pp. 6～17
- 辻山幸宣「地方自治制度考」『巻頭言・地方自治に思う 地方議会人』2012年9月
- 佐藤克廣「地方政府再編論と北海道」『北海道自治研究（第522号）』北海道自治研センター 2012年7月 pp. 2～10
- 三野靖「大阪都構想と自治体自治権」『月刊社会民主（9月号）』2012年9月 pp. 56～62
- 社団法人東京自治研究センター『都区財政調整制度～改革のための提案』2002年

<資料1>

大都市地域における特別区の設置に関する法律案 概要



(出典) 第30次地方制度調査会第20回専門小委員会資料2の一部

<資料2>

大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について

- ・人口が集中している大都市圏においては、人口減少社会の到来や少子高齢化の進行、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期に直面しているのではないか。また、住民のつながりが希薄化し、地域社会が大きく変容しているのではないか。
- ・これまで我が国の経済成長を牽引してきた大都市圏域において、引き続き我が国の活力を維持する役割を適切に果たすとともに、住民が安心して暮らせるようにしていく必要があるのではないか。
- ・そのためには、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施するとともに、大都市における効果的・効率的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりなどが課題となるのではないか。
- ・このような課題に対して地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方策について議論を進めていく必要があるのではないか。

1 大都市圏の抱える課題

三大都市圏のうち産業や人口が集積している都市や、郊外に所在し人口が集中しているベッドタウンとしての都市、地方の拠点都市など様々であり、その抱える課題も異なるのではないか。

(社会経済情勢の変化)

- ・人口減少等社会構造の変化を踏まえると、大都市圏においては、今後急速に高齢化が進むと予想されるため、高齢者医療、介護や生活保護などの行政需要が急増すること等への対応が求められているのではないか。
- ・大都市圏においては、高度経済成長期に整備した社会資本が更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持するのかどうかなど、社会資本整備のあり方を見直しが課題となっているのではないか。
- ・大都市圏には、若い世代が比較的多いことを踏まえると、出生率の回復のため、少子化対策において果たすべき役割が大きいのではないか。

・大都市圏においては、独居老人も多く、老老介護の問題など家族やコミュニティの機能が低下しているのではないか。

・東日本大震災を踏まえ、人口・産業が集中している大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対処が特に課題となっているのではないか。また、大規模災害時における都道府県と大都市の役割分担についても見直すべき点があるのではないか。

(経済の活性化)

・大都市圏が我が国の経済成長を牽引する役割を果たすべきであるという観点から、現行の大都市制度について見直すべき点があるのではないか。

(行政改革)

・大都市圏においても、少子高齢化が急速に進む結果、これまでのような税収の伸びが期待できないこと等を踏まえれば、より一層の効率的・効果的な行財政運営が求められているのではないか。

(大都市圏域全体の調整)

・三大都市圏のように通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている大都市圏においては、大都市圏域を前提とした行政サービスの提供やその調整などが求められているのではないか。

2 地方の拠点都市の抱える課題

地方の拠点都市が抱える課題はどのようなものが考えられるか。

・地方の拠点的な役割を果たしている大都市では、行政サービスの提供についての近隣市町村との更なる連携や都市構造の集約化といった課題があるのではないか。

3 大都市制度の抱える課題

東京都の特別区、指定都市、中核市、特例市が現在抱える課題はどのようなものが考えられるか。

(「二重行政」)

・大都市における広域自治体と基礎自治体の「二重行政」とは具体的にどのような状態を指すのか。事務の内容によっては、広域自治体と基礎自治体が複層的にサービスを提供することが必要なものもあるのではないか。大都市の区域内での広域自治体と基礎自治体の間の事務の調整のあり方をどう考えるか。

(住民自治)

・指定都市など特に大規模な都市では、住民に身近な行政サービスを適切に提供しにくくなっているのではないか。

・指定都市など特に大規模な都市では、住民の声が行政に届きにくく、より一層住民の意思を行政運営に反映させるための仕組みが必要ではないか。

・住民自治の観点から、住民がより積極的に行政に参画する仕組みが必要ではないか。地域自治区など、既存の仕組みの更なる活用や見直しを検討すべきではないか。

4 大都市制度の見直しの方向性

・課題への対応策として、新しい大都市制度を検討することが考えられるか。

・例えば、東京都以外で指定都市の存する区域への特別区制度の適用、「特別市」（仮称）のような新しい大都市制度の創設、行政区域を超えた大都市圏の事務の調整の仕組みなどについてどう考えるか。

・現行の東京都の特別区制度、指定都市制度、中核市制度及び特例市制度の現状を踏まえ、課題に対応するために見直すべき点はないか。

【新しい大都市制度】

(特別区制度の他地域への適用)

・現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時に東京都以外の地域に適用することを想定していなかったと考えられる。

・仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合、どのような地域がふさわしいと考えられるか。人口の集中度合いや経済圏の実情等社会経済

情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に特別区制度を適用することが考えられるか。

・東京都以外の地域に現行の特別区制度を適用する場合、道府県と特別区の事務配分は現行制度と同じでよいか、道府県と特別区の税源配分、財政調整の仕組み、個別法の都・特別区に関する特例などについてどう考えるか。特別区以外の自治体の税財政に影響を与えないようにする必要があるのではないか。

（「特別市」（仮称）の創設）

・仮に都道府県に属さない大都市制度（「特別市」（仮称））を創設する場合、どのような課題があるか。例えば、区の性格、区の権限、議会や住民自治のあり方、税財政のあり方などについてどのように考えるか。

（大都市圏域全体の調整の仕組み）

・行政区域をはるかに超えた大都市圏において行政サービスを適切に提供する観点から、広域的な事務の調整の仕組み等は考えられないか。例えば、廃棄物処理、公共交通、病院などは、圏域全体で考えるべき行政サービスと言えないか。

（地方の拠点都市の連携の仕組み）

・地方の拠点都市が近隣市町村との広域連携を更に進めるための仕組みは考えられないか。

【現行制度の見直し】

（特別区制度）

・東京都の特別区制度について、都と特別区の間的事务配分は適切か、都区財政調整制度は有効に機能しているかなどについてどう考えるか。

（指定都市制度）

・指定都市制度について、

- ① 都道府県から更に指定都市に移譲すべき事務はあるか、
- ② 都道府県と指定都市との事務の調整等に課題はないか、
- ③ 現行の税財源の配分をどう評価するか、
- ④ 住民自治や行政サービスの提供の観点から、行政区のあり方について見直すべき点はないか、

などについてどう考えるか。

(中核市・特例市制度)

・中核市、特例市制度について、

- ① 都道府県から市への権限移譲が進み、特例市として固有に処理する都道府県の権限が減少していることから、特例市のあり方について見直す必要はないか、
- ② 中核市人口30万以上、特例市人口20万以上という区分は適切か、
- ③ 中核市、特例市に更に移譲すべき事務はあるか、
- ④ 現行の税財源の配分をどう評価するか、

などについてどう考えるか。

(大都市制度のあり方の再検討)

・現行の特別区制度、指定都市制度、中核市制度、特例市制度についてその適用区分のあり方について見直す必要があるか。その場合、人口規模で決める仕組みでよいか。大都市圏の都市か地方の拠点都市かといった他の要素を考慮する必要はないか。

・指定都市の議論をする際に、長い間指定都市であった市と、最近指定された市で分けて議論する必要はないか。

・人口が減少する中で、自ら大都市としての権限を返上することを認める仕組みを検討する必要はないか。

5 大都市制度の検討に当たり留意すべき点

大都市制度を検討するに当たり留意すべき点としてはどのようなものがあるか。

(地方自治制度全体のあり方)

・大都市のあり方の見直しは、大都市と大都市が所在する都道府県との関係、大都市とその周辺の市町村との関係、大都市圏とそれ以外の圏域との関係に大きく影響する。また、都道府県や市町村のあり方自体にも影響を与える。このような影響を十分踏まえ、地方自治制度全体のあり方について検討する必要があるのではないか。

(住民にとってのメリット)

・住民にとってどのようなメリットがあるのかという視点で検討する必要があるのではないか。例えば、大都市のあり方の見直しを通じて国全体の経済成長や地域経済の活性化等をどのように実現するかという観点から検討することが必要ではないか。

(住民の意思の反映)

・大都市のあり方を変更する場合には、住民がどのように関わるべきか。

(議会のあり方)

・大都市の住民参加としての議会のあり方については、例えば、一定の場合には議員が別の議会の議員等を兼職できるようにするなど、新たな視点で新しいタイプの議会像を考えることはできないか。

(その他)

・効率性と住民自治のバランスについてどう考えるか。

・現行の都と特別区の制度と首都制度との関係をどう考えるか。自治制度のみではなく、個別法の都・特別区に関する特例などを踏まえ検討する必要があるのではないか。

(出典) 第30次地方制度調査会第15回専門小委員会資料

<資料3>

昭和38年3月27日最高裁判決と昭和37年2月26日東京地裁判決との争点比較

最高裁判決	東京地裁
地方公共団体の一般的要件	
<p>地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、<u>事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもつているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であること。</u></p>	<p>憲法が旧憲法に存しなかつた新たなる地方自治の条章を設けるに至つた所以は、民主政治確立のためその基礎として地方自治の重要性を認め、過去において犯された中央集権より由来する弊害を排除し、<u>地方分権の徹底化、すなわち民主主義原理よりする、地方に関することは地方民の自治に委すという団体自治、住民自治の精神を貫き、地方公共団体の完全なる発展を希求すること論を俟ないところで、憲法第92条に「地方自治の本旨」に基くということがこのことを意味するに外ならず、憲法第93条の「地方公共団体」の意義を解釈するに当たつても、右の精神を離れては到底正解することを得ないと思うのである。</u></p>
特別区に関する評価	
<p>明治11年郡区町村編制法施行以来地方団体としての長い歴史と伝統を有するものではあるが、未だ市町村のごとき完全な自治体としての地位を有していたことはなく、そうした機能を果たしたこともなかつた。</p> <p><u>戦後・・・区は、・・・区長公選制を採用することとなり、・・・特別区は「特別地方公共団体」とし、原則として市に関する規定が適用されることとなつた。しかし、・・・政治の実際面においては、区長の公選が実施された程度で、その他は都制下におけるとさしたる変化はなく、特別区は区域内の</u></p>	<p>都の区の沿革を顧みるときは、つとに市の下級地方公共団体として認められ、終戦後民主主義の建前より地方自治制度の根本的改革に際し、その一環として昭和21年10月5日より東京都制の一部を改正する法律が施行せられ、区の課税権、起債権、分担金徴収権等の制度を復活し、区会の権限も地方自治体たるにふさわしく拡張されたのみならず、区長の選出には当該区民による直接公選制が採用せられ、新憲法施行の直前に公選が行われ、またその後においてもこれが続けられて来たのである。なるほど特別区は他の市とはやや異り、検察官主張の如き特別の取り扱いがなされていたこ</p>

<p>住民に対して直接行政を執行するとはい え、その範囲および権限において、市の場 合とは著しく趣きを異にするところが少な くなかった。</p> <p>地方自治法においても、都は条例で特別 区について必要な規定を設けることができ (282条)、都知事は特別区に都吏員を配 置することができることとした(同法施行 令210条)ほか、同法附則2条により現 に効力を有する東京都制191条の規定に 基づき、都制時代に都が処理していた事務 の多くのものが依然として都に留保されて いた。</p> <p><u>特別区の財政上の権能については、区 は、・・・自主財政権が与えられ、独立して 区税を賦課徴収し得ることとなつたにもか かわらず・・・、区を独立の課税権を有す る地方団体としては取り扱わず、・・・現在に 及んでいる。</u></p> <p><u>特別区は、・・・自治権に重大な制約が加 えられているのは、東京都の戦後における 急速な経済の発展、文化の興隆と、住民の 日常生活が、特別区の範囲を超えて他の地 域に及ぶもの多く、都心と郊外の昼夜の口 差は次第に甚だしく、区の財源の偏在化 も益々著しくなり、<u>23区</u>の存する<u>地域全 体にわたり統一と均衡と計画性のある大都 市行政を実現せんとする要請に基づくもの</u></u></p>	<p>とはこれを認めるにやぶさかではないが、 これは都と区との間における特殊関係の存 在するためであり、これがため<u>特別区は、 一般に比して権能の差を存するとしても、 その住民に行政を執行する地方公共団体で あるという事実を否定することはできない のである。</u></p> <p>そもそも地方自治に関し憲法の企図するこ ころは、前述せる如く地方自治を確立し、 そのため既存の地方公共団体はこれを<u>一層 完全な自治体とすることにあるのは論を俟 たないところで、この趣旨に立脚する限り、 特別区も前述の如く憲法の発足時より存在 した団体であるから、たとえこれが重要機 能を全面的には持たない特殊団体である としても、これを<u>一層完全なる自治体へと発 展せしめることこそ、憲法の前示趣旨に合 するものというべく、その長の公選制を廢 して一層不完全なる自治体とすることは、 右趣意に抵触すること明らかである。</u></u></p> <p>区の統合整理は当該区民により、自己の所 属する基礎的公共団体の消滅を意味せず、 且つ当該区民の利益と目されたため反対の なかつたものと考えられるのであり、地方 自治法の改正により、<u>区長公選制の廢止</u> という特別区の実体が消滅に頻するや、忽ち にして各区民の間に激越なる反対が惹起さ れた事実に徴するも、いわゆる区民の共同 体意識が全然なかつたものとはいえないの である。しかして現今の市町村の実態を見 るときは、交通不便なる昔時における地方 集落体の孤立した時代とは異り、都市が膨 脹、発展、隣接し、交通の至便、経済生活 の必要等に応じ、各市区町村間の住民の交</p>
--	---

	<p>流が極めて頻繁なる現状においては、共同体意識という観念はしかく強固であるとは断定し得ないのである。又この共同体意識を強調し、共同体的自治をあまりにも固執するときは、過去において苦い経験をなめた全体主義素朴なる中央集権へ逆行するの危険をはらむ虞なしとしないのである。</p>
<p>地方公共団体としての判断</p>	
<p><u>特別区の実体が右のごときものである以上、特別区は、その長の公選制が法律によつて認められていたとはいえ、憲法制定当時においてもまた昭和27年8月地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体と認めることはできない。従つて、改正地方自治法が右公選制を廃止し、これに代えて、区長は特別区の議会の議員の選挙権を有する者で年齢25年以上のものの中から特別区の議会が都知事の同意を得て選任するという方法を採用したからといつて、それは立法政策の問題にほかならず、憲法93条2項に違反するものといふことはできない。</u></p>	<p>東京都は今や人口1千万人を超えて日本全人口の1割に達し、特別区1区のみにも優に地方の1県又は大都市に匹敵するものであり、これを都の内部に吸収しその内部的機構とすることは、かえつて幾多の障害を生ずる虞なしとせず、むしろ独立した自治団体として、区民自治を全うせんとしたのが、特別区の企図した趣意であるとみるならば、前示解釈は洵に相当であると思料されるのである</p> <p>特別区の区長公選制を廃止した地方自治法第281条の2は、違憲の譏りを免れない無効のものと解するの外ないのである。</p>

(出典：社団法人東京自治研究センター『都区財政調整制度～改革のための提案』2002年 53～55頁をもとに作成)