

日本都市センターでは、2010年に設置した「都市自治制度研究会」<sup>1</sup>（座長 横道清孝 政策研究大学院大学教授）において、都市制度全体のあり方について検討を進めている。2012年6月29日に開催された第8回研究会においては、今後の議論の参考に、総務省の新田一郎行政企画官（当時）から第30次地方制度調査会の審議状況等についてご報告をいただいた。本稿は、その時のご報告内容をもとに、以後の状況の変化等をアップデートしていただいたものである。

## 第30次地方制度調査会の 審議状況等について

Recent discussions in the 30<sup>th</sup> Local Government System Research Council

総務省大臣官房復旧復興支援室長 新田 一郎

Ichiro Nitta, Director of the Recovery and Reconstruction Assistance Office,  
Minister's Secretariat, Ministry of Internal Affairs and Communications

The 30<sup>th</sup> Local Government System Research Council has been in discussions on autonomous systems for large cities. At the same time the special bill, which makes it possible for major metropolises besides Tokyo to have special wards within their areas, is being discussed in the Diet. This paper is a summary of the lecture delivered for Japan Center for Cities' "Study Panel on Autonomous Systems for Cities" on June 29, 2012, updated with current situation.

現在、第30次地方制度調査会において大都市制度の在り方について鋭意審議が行われている。また、国会においても、東京都以外の大都市地域に特別区を設置することを可能とする法案が検討されている。これらの現状について以下説明する。

### 1 「大阪都構想」に係る法案の論点

いわゆる「大阪都構想」の統治機構の在り方は、広域行政を担う「大阪都」には公選知事及び議会を置くこと、基礎自治体としての

特別自治区、これは大阪市及び堺市を廃止とあるが、現時点で堺市は協議会に参画していないので、大阪市を廃止して人口30～50万人の中核市並みの特別自治区とし、公選区長及び議会を置くというものである。この点について、中核市並みの特別区を置くという考え方であれば、廃置分合の分割を使って中核市になればいいのではないかという指摘がある。「大阪都構想」では、この考えは採らないとされている。この理由は、交付税制度において、他の団体に迷惑をかけたくない

<sup>1</sup> 同研究会の概要については本号120頁を参照のこと。

いうものである。東京都の都区合算制度は、23区をひとつの東京市とみなして計算するので、実際の23区が存在するという前提で計算されていない。大阪市を、8つか9つの中核市として扱い、財源保障団体として交付税を計算してしまうと、総額が増えることになり、結果として他団体に迷惑がかかるのではないかと大阪の方では考えているようである。そのため、あくまで、都区財調の仕組みを採用し、「大阪都」の税収と都区合算で「大阪都」に配られるであろう交付税の内数でやりたいというのが大阪の方のロジックになっている。

以下主な論点について説明する。

#### (1) 対象区域をどう設定するか

このような制度を実現するために、5つの党から3つの案（民主党・国民新党案、自民党・公明党案、みんなの党案）<sup>2</sup>が国会に提出されており、現在一本化に向けた協議が進められている。

一つめの論点としては、対象地域をどうするかという問題がある。民主党・国民新党案では人口200万人となっているが、重要なのは、「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」という部分である。これは、指定都市単独に加えて、指定都市とそれに直接接しているところだけ対象地域に加えてもいいということである。こうなると、例えば札幌市なども対象となってくる。一方、自民党・公明党案とみんなの党案は、それぞれ100万人、70万人と人

口要件は違うが、いずれも指定都市と直接接している市町村に限定しておらず、隣接している限り、同一都道府県内であればいくらかも対象地域を広げていいとなっている。具体的には、自民党・公明党案は、「隣接する同一都道府県内の二以上の市町村」と書いているので、中心となる政令市に接する団体だけでなく、連たんしている限りでは対象地域を広げることができる。例えば新潟県全部を特別区にできるということで、過疎の市町村もすべて特別区にできるということになる。民主党・国民新党案では、本来指定都市だけを対象とすればいいが、指定都市と直接隣接しているところは、事実上大都市地域と連たんしている地域なので、大都市空間の一体性があるとみなしうるといえる考えのようである。

ちなみに、みんなの党案の人口70万人という要件は、合併特例で、指定都市の運用基準を70万人に緩和したので、それを想定して定めているようである。このように、200万人、100万人、70万人という違いがあるが、それに加えて対象地域の足し方が違うというところがポイントになっている。

(注) 研究会後、法案は一本化され、人口200万人以上の指定都市、又は指定都市と当該指定都市と直接隣接する市町村（但し、隣接市町村が指定都市の場合は、その指定都市に隣接している市町村を含む。）であって、その総人口が200万以上のものとされた。

<sup>2</sup> 文末の比較表（68頁）を参照のこと。

## (2) 憲法 95 条上の地方自治特別法とするか

次の論点は、憲法 95 条の地方自治特別法にするかどうかである。憲法 95 条は、半世紀以上にわたり使われていない。

各党は、大阪だけではなく人口規模の大きい大都市地域一般に適用できる制度にすべきというのが基本的なスタンスである。したがって、地方自治特別法ではなく、一般法でいくということになっている。

## (3) 「都」を設置するか

次の論点は、「大阪府」が「大阪都」に名称変更されるかどうかである。都道府県の名称変更には法律が必要で、その法律は憲法 95 条に該当することになる。一方、平成 16 年に自治法 6 条の 2 の規定が追加され、都道府県合併の場合は、行政処分です道府県の名称を決める手続きが導入されている。みんなの党案では、行政処分で大阪府を廃止して「大阪都」を設置しようとする考え方に立っている。一方で、民主党・国民新党案、自民党・公明党案は、行政処分で大阪府を「都」や「州」にしようとするものではない。民主党・国民新党案は、大阪府の名前は大阪府のままで、特別区が設置された場合、個別法の適用について道府県を都とみなすこととしている。自民党・公明党案の場合は、自治法改正なので、道府県と都が法的に全く同じ扱いになるが、名前は変えないということになっている。なお、特別区については、いずれの案も、市町村を廃止して特別区を設置することになっている。

(注) 研究会後、法案は一本化され、道府県の名称は変更されないこととなり、特

別区が設置された道府県について、個別法の適用について都とみなすこととされた。

## (4) どのような手続きとするか

いずれの案も、手続きについては、国が一方的に決めるということではなく、地域の発意が前提となっている。市町村合併と同様に、関係自治体の申請によるということになるが、ここでの特徴は、都道府県が申請に関わってくるという点である。本来、大阪市を廃止する処分なので、大阪市だけの申請も考えられるところ、都道府県も申請主体に加えることとなっている。

特別区設置のための協議を行う場として、いずれの案も協議会を設置することとしており、その内容についても大差はない。また、いずれの案でも協議会において協議内容がまとまった場合に、その内容について議会の議決が必要となる。

民意の反映については、住民投票を義務付けるかどうか論点である。みんなの党案では不要となっているが、民主党・国民新党案、自民党・公明党案は関係市町村の住民投票が必要となっている。住民投票の内容については、2つの論点がある。一つ目は、市町村合併では住民投票を必要としないにもかかわらず、なぜ今回の手続では必要なのかという点である。これは、同じ基礎自治体とはいえ、市が特別区になるのはいわば格下げであって、住民サービスに大きな影響があることから住民投票が必要になるという考え方に基くようである。二つ目は、都道府県の住民まで住民投票の範囲に含めるのかどうかという

点である。民主党・国民新党案、自民党・公明党案のいずれの案も、都道府県の単位では住民投票を必要としないことになっている。考え方としては、都道府県にも影響があるはずであって、都道府県民全体の意見も聴くべきではないかとも考えられるところであるが、今回の手続では、都道府県民の民意反映は議会の議決で十分であるという判断がなされたようである。

次の論点が国の関わりである。みんなの党案は特に何もなく、自民党・公明党案では、総務大臣への情報提供・説明となっている。民主党・国民新党案では、基本的には、特別区設置計画の内容について国に報告し、総務大臣が意見を述べることになっているが、事務分担や税財政制度上、国が何らかの措置を講ずる必要がある場合は、事前協議と同意が必要となっている。この協議・同意は、特別区設置計画において法律を改正するという項目が出てきた場合、国の同意を得なければ改正が実現しないという事情から設けられたものと考えられる。一方、自治法の体系では、市の廃置分合にせよ東京都の特別区の設置にせよ、すべて総務大臣の協議と同意が必要になっている。これは、事務分担や税財政制度という観点ではなく、統治機構としての基礎自治体である市や特別区の廃置分合には、国家としても関心をもたざるを得ないという理由である。

最終的な処分権者は、民主党・国民新党案と自民党・公明党案では総務大臣となっており、みんなの党案では内閣が決定することになっている。

(注) 研究会後、法案は一本化され、関係市

町村の住民投票が必要とされた。国の関与は、事務分担、税財政について法制上の措置等を講じる必要がある項目については総務大臣の事前協議（同意付きではない）が必要とされ、それ以外の項目は総務大臣への報告とされた。処分権者は総務大臣とされた。

#### (5) 国への制度改正要望にいかに対処するか

次の論点は、地方側から事務配分や税財政制度を変えて欲しいという意見が出てきた場合の対応である。民主党・国民新党案は、意見の申出があった場合、政府が必要であると認めるときは、意見の趣旨を尊重して速やかに措置をするという、他の法令にも見られる規定になっている。みんなの党案も、内閣が提案を受け、内閣は国会に報告したうえで3月以内に措置の必要性を判断し、必要があると認めるときは措置を講じ、6月以内に国会に報告するという規定になっている。

自民党・公明党案は、特別区移行協定書の内容を尊重し、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を講ずるとなっている。法制上の措置とは、法律の場合、閣議決定して国会に提出するところまでを意味するものと解されている。

地域の意見をできるだけ尊重するというのが地域主権改革の立場である一方で、地域の意見の内容は様々なものが想定される。例えば、大都市の財政需要に着目して、税源配分の見直しや交付税の増額を求めてきた場合、他地域への影響等を慎重に検討する必要がある、このようなことも踏まえて制度設計をす

る必要があると考えられる。

その他の論点として、民主党・国民新党案では、大都市地域の自治体から新たな提案を受けて、地方制度調査会において検討するという規定がある。これは、例えば横浜市は特別自治市を要望しており、その他新潟や愛知、福岡でも大都市制度を巡って様々な構想が検討されていることから、これらの提案を受け止める仕組みが必要であるというものである。一方、自民党案・公明党案、みんなの党案では、このような規定はない。

(注) 研究会後、法案は一本化され、政府は協定書の内容を踏まえて必要があると認めるときは、申請があった日から6月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとされた。新たな提案を受け止める仕組みは落とされた。

## 2 第30次地方制度調査会の検討状況について

### (1) 地方制度調査会における大都市制度の検討経過

次に、第30次地方制度調査会における検討状況を説明する。第30次地方制度調査会が「大都市制度のあり方」について議論を始めたのは、2012年1月17日の総会からで、その後は、ヒアリングを行った。

1回目のヒアリングでは、川崎市市長と横浜市市長から「特別自治市」について、大阪市市長から「大阪都構想」について説明があった。ここで論点になったのが、大規模な指定都市においては、行政区が住民自治の担い手として機能しているのかどうかという点と、指定都市の市長は「governor」として大規模かつ多様な事務を行う団体の効果的なマネジメ

ントができているのか、という点である。

ヒアリングにおいて橋下・大阪市市長からは、大阪市では自治体の規模が大きすぎて、行政区のなかで住民がどういう問題を抱えているのか、あるいはどのようなサービスを求めているのかという、住民の情報が全く入ってこないということが示された。制度論としては、昭和20年に自治法が制定された際に、人口360万人という巨大な基礎自治体を想定していたのか、という問題が指摘された。

2回目のヒアリングでは、東京都及び特別区から、現行の都区制度の評価について説明があった。東京都側は、現行の制度を基本とすべきという意見が多かった一方で、特別区側は、現行の都区制度の事務配分等に対して問題提起があった。例えば、児童相談所を中心とした特別区への権限移譲が求められるという意見があった。

3回目のヒアリングでは、全国知事会、中核市市長会及び特例市市長会から、それぞれの立場で大都市制度のあり方について説明があった。まず、全国知事会は、全般的には特別市制度について慎重であるべきだというスタンスであった。一方で、中核市市長会や特例市市長会からは、更なる権限移譲と税財源の充実について要望があった。

その後、外国の大都市制度について議論を行った上で、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整理し、その論点に沿って現在進めているところである。

### (2) 地方制度調査会における今後の検討にあたってのいくつかの論点

次に、私見にわたるが、今後検討すべきい

くつかの論点を説明する。

### ①大都市制度の導入と経済活性化の関連性

まず、大都市制度の見直しが経済成長等に資するのかどうかである。この点は、地方制度調査会においても、議論されており、経済対策は大都市制度だけではなく、我が国の法規制の見直しなど、様々な政策を講じる必要がある問題であり、自治制度が貢献できる範囲はどこまでかという点を意識する必要がある。現在、日本学術会議においてアジアの国をモデルに「経済成長と大都市制度」というテーマで議論してもらっている。

### ②特別区制度を他地域へも適用するか

次に、特別区制度を他地域に適用することの是非についてである。「大阪都構想」にも通じる議論である。一般に、特別区制度は一般制度であるとされているが、制度創設時には東京以外の地域への適用を想定していなかったのではないかと考えられる。現在、「都」や「特別区」に関する規定がある法律として、事務局では160程度を把握しているが、条文上「都」や「特別区」と書いていても、明らかに「東京」を想定していると思われるものが多くある。

なお、仮に、都道府県に一般的に特別区を置くことができると自治法で規定すれば、これらの個別法について改正を検討する必要がある。少なくとも「都の区」と規定されている部分について。「都道府県の区」と変える必要がある。既に述べた民主党・国民新党案の場合は、「道府県を都とみなす」という規定を入れることによって、原則として個別法

の改正が必要ないことになる。

個別法の適用についても検討すべき事項がある。例えば、商工会議所法では、「市の単位に商工会議所を置く」と規定されているが、23区は別扱いになっていて、23区全体をひとつの区域とみなして商工会議所を置くという規定がある。この扱いを他地域においてどうするのか。

もう1つ例を挙げると、公職選挙法では、23区の選挙区の議員定数について特例が設けられている。その内容は、本来の人口比例では一部の区などに議員定数を配分できないので、23区の昼夜間人口比率が異常に高いことに着目して、都議会議員の定数については23区を1の自治体とみなし、配当された定数について人口比例以外の方法で割り振ることができるというものである。これについても、他地域においてこのような実態があるのかどうかによって公職選挙法の特例を適用するのかが決まってくるものと考えられる。

なお、この論点については、西尾会長からは、東京都以外の地域に特別区を適用することは想定していなかったが、人口の集中度合いや経済圏の実情等を考えると、大阪への導入はあり得るかもしれないという趣旨の発言があった。元自治事務次官で第27・28次地制調専門小委員会委員長の松本英昭氏も同様のことを自治研究の論文で述べている。

これから地方制度調査会で検討していくことになるので、特別区制度をどこまで広げるか、その場合に事務配分や財政調整をどうするかという議論になると考えられる。

### ③「特別市」を創設するか

次の論点は、特別市を創設するかどうかである。この点については、全国知事会が消極意見であることを踏まえて、慎重に検討していくことになる。特別市を創設する場合、区の性格や権限、議会・住民自治のあり方、税財政のあり方などが個別の論点になるが、特に、指定都市が都道府県から独立した場合、そのエリアにおいて都道府県議会議員がいなくなり、住民自治を代弁すべき議員の数が減ってしまうことをどう考えるか、当該エリアの税収が全て指定都市の税収になることについてどう考えるか、その結果として残る都道府県と周辺市町村への影響をどう考えるかが、重要な論点だと考えられる。併せて広域自治体を創設することと実質的に同じこととなることを考えると、道州制など広域自治体の改革を進めようとする流れとは逆に、広域自治体を増やすだけの改革になるのではないかの指摘もある。

このほか、特別市ではなく、大都市圏域全体の調整の仕組み、拠点都市の連携も論点となっている。この点については、一部事務組合や広域連合といった現行制度で実施可能であり、地域の自主的対応に委ねるべきという考えもあるが、その手法でこれまで有効に機能していたのかどうかについて、改めて検証する必要があると考えられる。

### ④現行の大都市制度を前提とした見直し

新しい制度の創設を伴う大胆な見直しではなく、現行制度を前提とした見直しも現実的な対応としてありうると考えられる。

権限配分の見直しでいえば、特別区につい

ては、児童相談所の権限移譲が区長会から要望されている。指定都市については、義務教育に係る教員の給与負担と任命権の相違が課題であり、指定都市が給与も負担すべきではないかという論点がある。

事務の調整のあり方も論点となる。例えば、指定都市と都道府県の二重行政の関係でいえば、指定都市と県が協議をすることによって一定の問題解決を図ることが考えられるが、現状では自主的な対応に委ねられている。その結果、協議を実施しているところもあれば、していないところもある。また、実施していても有効に機能しているのかどうかについて検証する必要がある。例えば、都区協議会のように、制度として一定の事項については協議調整をしなければならないこととするという方法もあり得るのではないかと考えられる。ただし、先述のヒアリング時の特別区側からの意見では、都区協議会の回数が少なく、時間も短いため、有効に機能しているのかどうかという指摘があったことも踏まえた制度設計が求められる。

税財源の配分については、権限配分と密接に関わる論点であるが、例えば、指定都市が教員の給与を負担する場合、その財源をどうするのか、例えば、道府県民税の一部を市町村民税に移譲することが考えられるのかどうかという論点がある。

中核市・特例市に関しては、特に特例市のあり方が問われていると考えられる。地域主権改革一括法（第二次分）で、市町村への権限移譲を行った結果、特例市固有の権限が少なくなってしまった。その結果、一般市と特例市の権限の差が少なくなったことをどう考

えるかということである。

また、大都市制度の適用区分の再検討が論点としてある。現在は、指定都市・中核市・特例市を人口基準で分けているが、人口減少時代に突入している状況下において、この要件設定でいいのかどうかという問題である。人口要件以外の要素、例えば地域における中枢性を要件に加えることなども考えられるのではない。但し、中核市についてはもともと面積要件や中枢要件があったが、権限移譲を進めるために、これらの要件を廃止してきたという経緯があり、この経緯も踏まえて検討する必要がある。

#### ⑤その他の論点

最後に、地方自治制度全体のあり方という観点からは、大都市制度を検討するに当たっては、それ以外の市町村をどうするのか、都道府県の役割をどう考えるかという点を併せて考えなければならない。また、今回の地方制度調査会の委員には、住民目線からのご意見を頂くという観点から、行政相談員や地域活動をやっている方などにも委員になっているが、これらの委員からは、制度論や住民自治論だけではなく、住民にとってどのようなメリットがあるか住民目線で議論すべきという指摘がある。制度を所管するものとして常に意識しなければならない視点であると考えている。また、経済界の委員等からは、納税者の立場とすれば、経済成長と行政改革という観点から議論すべきという意見もあり、これも重要な視点である。

議会のあり方についても面白い議論が地方制度調査会において展開されている。住民の

声を吸い上げ反映させる仕組みは、諸外国においては、カナダのコミュニティ・カウンシルのようにいろいろな形があるわけで、それを議会と呼ぶかどうかは別にして、日本のプロトタイプ的な議会以外のものを検討すべきではないかという意見が出されている。また、その際に、例えば戦後の一時期に可能であったように、県議会議員と市議会議員の兼職も考えられないか。そうであれば、指定都市における県議会議員の扱いという従前からの論点も一気に解決できるのではないかという意見がある。実際には、簡単な話ではないが、議会・議員の位置づけについても一回見直してみてもどうかという議論がなされている。

いずれにしても第30次地方制度調査会の審議は引き続き行われるので、今後ともその状況に注視して頂きたい。

(参考) 研究会における委員との主なやりとり

#### ○委員

各党の法案では、自治体から違うアイデアが出てきた場合に、6カ月以内に立法措置をするとか、尊重するということが書かれているが、もし現行とは異なる制度を立法措置しなければならなくなった場合にどうするのか。大阪都という制度が一般制度になるのか、大阪の特例措置法になるのかわからないが、仮に成立して、なお立法措置の必要がでてきた場合に、これらの制度はどういう法的位置づけになるのか。

#### ○当方

大阪が求めてくるであろう、カスタマイズ

された都制度を、「新たな都制度」とするのか、大阪府だけの制度にするのかという問題がある。後者の場合は憲法 95 条の問題が出てくる。「新たな都制度」というのは、今回法律で新たに設ける都制度は、東京都とは違う都制度とすることによって、憲法 95 条の対象外となるということ。大阪の具体的な提案等を踏まえて今後検討することとなる。

#### ○委員

議会のあり方について、地方制度調査会の審議におけるいくつかの意見をご紹介いただいたが、これまでの議会像のあり方を変えるような議論、方向性は見えてきているか。

#### ○当方

議会ではなくて地域協議会のようなものを各区に置いて、区選出の市議会議員がメンバーになるというものや、ドイツのようにそこに住民も加わり、住民と議員がひとつのテーブルで議論するという案もある。あとは、フランスのように、区議会議員と市議会議員を一緒に選ぶ、具体的には得票数上位が市議会議員で下位が区議会議員になるといった選挙制度もある。ただ、全体の議論としては、まだ方向性は出ていない。

#### ○委員

行政区をどう捉えるか。広い意味で行政区といっても、議会を置くか、公選区長を置くかなど、いろいろなあり方が考えられる。その意味で、議会のあり方はかなり大きな要素で、そこを含めて考えれば特別自治市の可能性も広がるのではないかと思う。議会や公選区長を置くのとはまた違う選択肢を考えられるかが、非常に大きな点だと思う。

#### ○委員

大阪都の区の事務配分について、橋下市長は東京特別区とは違う、中核市並みの権限を持たせるということを言っているが、中核市並みとは具体的にどのような権限配分なのか、大阪では検討されているのか。

#### ○当方

事務配分については、大阪府の協議会や府市統合本部等において検討が進めば、いずれ地制調に報告する時期が来るのではないかと。

なお、事務配分等の問題については、各党が検討している法律が成立すれば、現在の協議会が法律上の協議会に切り替わり、議員だけでなく首長や有識者を加えて実際の計画策定に入っていくということになるので、その場で、決めていくことになる。

#### ○委員

行政区の区長を公選にする場合の問題点は検討されているのか。特別市制では、区に法人格がなかった。そうすると、執行機関多元主義的な意味合いで、公選の執行機関が並ぶという形になるが、それは現実的に可能なのか。議会の場合は制限列举なので大丈夫だと思うが、公選市長の権限が概括例示されている中で、公選区長が置かれたときに安定するのかという問題がある。

#### ○当方

まず、ご指摘の特別市制における行政区に公選区長をおいた仕組みはそれほど悪いものではなかったと評価できるのではないかと。ただ、政治的な対立などが出てきた場合に、円滑な執行ができなくなるのではないかと。問題は、現在、行政区のままにしたとしても、行政区にどのような法的権限を付与

するかという決まりはなく、各自治体が自由に決めている状態。それを制度としてインプットする場合には、調整が必要になるかもしれない。実際問題としては、行政区への事務の委任の内容が自由化されていれば、仮に、政治的対立が起きても各自治体の中で自主的に調整してしまうかもしれない。

法人格を与えるかどうかの最も大きな論点は、財政調整の問題である。財政調整をしないで済むことが法人格を有さないメリットではないかと考えている。

#### ○委員

財政調整をしないということは、予算調製権を市長に残すことになる。そうすると、区長に財政権がないということになり、この点が一番難しい。区長が予算権を持ってないとすると、実質的には要求庁にしかねない。それでは、結局区長は補助金を要求するための位置づけになってしまうのではないか。

#### ○委員

今の状況でそれを公選で選ぶ必要はあるのかどうか。

#### ○当方

そのような事情も踏まえ、現在、地方制度調査会においては、公選区長だけではなく、議会類似の仕組みを取り入れられないかなど幅広く議論している状況。

(注) 大都市地域における特別区の設置に関する法律は平成24年8月29日に成立した<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 同法の概要については69頁の図を参照のこと。

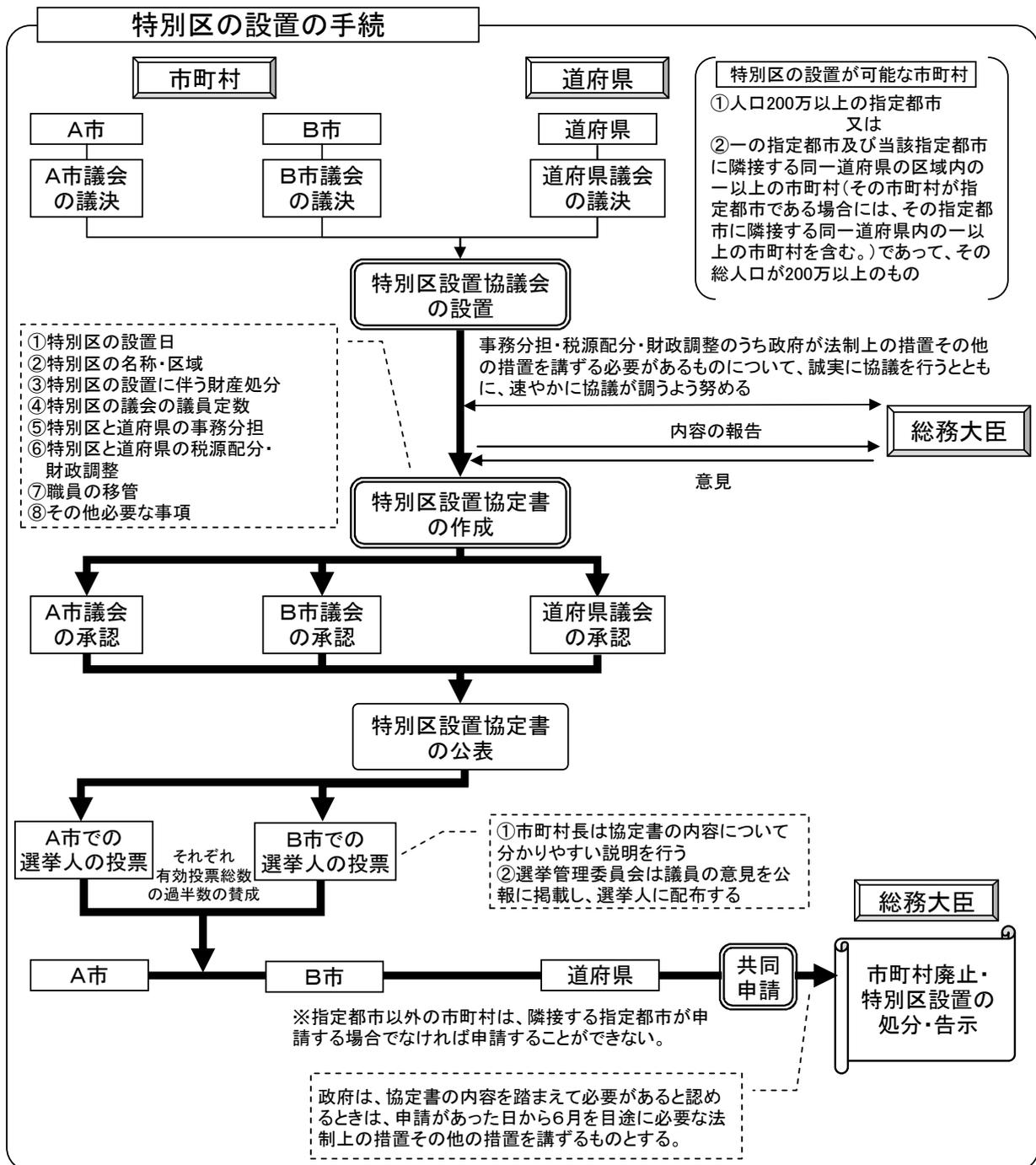
### 大阪都構想に係る各党法案の比較

	民主党・国民新党 (H24. 6. 12提出)	自民党・公明党 (H24. 4. 18提出)	みんなの党 (H24. 3. 9提出)	
対象地域	全国 (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) ※ おおむね200万人以上の規模を想定	全国 (一の指定都市又は指定都市を含み、隣接する同一道府県の区域内の二以上の市町村であって、その総人口が100万人以上で政令で定める人数を超えるもの)	全国 (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で、その総人口が70万人以上)	
地方自治特別法(憲法95条)か	特例法(新法)	一般法(地方自治法改正)	一般法(地方自治法改正)	
都	都は設置しない	都は設置しない	都を設置する	
特別区	市町村を廃止し、特別区を設置する	市町村を廃止し、特別区を設置する	市町村を廃止し、特別区を設置する	
手続	地域の発意	道府県及び関係市町村による申請	道府県及び関係市町村による申請	
	民意の反映	①協議会の設置が必要 (特別区を設置する計画の作成等を行う) ※ 計画の内容は、区域、名称等	①協議会の設置が必要 (特別区移行協議会において特別区移行協定書の作成等を行う) ※ 設置時期、区域、事務分担、財政調整、議員定数等を記載	①協議会の設置は任意 (ア 都・特別区基本計画の作成等を行う都・特別区設置協議会 イ 事務・財源配分等についての提案に関する協議を行う事務・財源配分等協議会)
	②議会の議決	②議会の議決が必要(道府県・関係市町村)	②議会の議決が必要(都道府県・関係市町村)	②議会の議決が必要(道府県・関係市町村)
	③住民投票	③住民投票が必要(関係市町村のみ)	③住民投票が必要(関係市町村のみ)	③住民投票は不要
国の関わり	①特別区設置計画を作成したときは、議決の前に総務大臣に報告。総務大臣は検討し、遅滞なく意見を述べる ②特別区設置計画に、事務分担、税財政制度等のうち、国において法制上の措置等を講ずる必要があるものを記載する場合は総務大臣に事前協議し、同意を得なければならない ③総務大臣が特別区の設置を決定	①特別区移行協定書について総務大臣に情報提供・説明 ②総務大臣が特別区の設置を決定	①計画についての事前協議なし ②内閣が都・特別区の設置を決定	

### 大阪都構想に係る各党法案の比較

	民主党・国民新党 (H24. 6. 12提出)	自民党・公明党 (H24. 4. 18提出)	みんなの党 (H24. 3. 9提出)
事務配分	事務分担、税財政制度について意見の申出があった場合、政府は、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに、必要な法制上の措置その他の措置を講ずる。	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、内閣に提案することができる ・内閣は国会に報告 ・内閣は提案を尊重し、概ね三月以内に措置の必要性を判断し、必要があると認めるときは、所要の法制上の措置等を講ずる ・内閣は、概ね六月以内に、対応状況を国会に報告
税財政制度			
その他	政府は、地方公共団体からの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検討する。	-	-

## 大都市地域における特別区の設置に関する法律 概要



### 事務分担等に関する意見の申出

一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区と道府県の事務分担・税源配分・財政調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。  
政府は、上記申出を受けた日から6月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無を判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

### 特別区を包括する道府県における特別区の設置に係る特例

特別区を包括する道府県において、その区域内の特別区に隣接する一の市町村の区域の全部により特別区を設置するときも、上記の設置手続による。ただし、市町村の区域を分割せずの一の特別区を設置するときも、上記の設置手続のうち「選挙人の投票」は不要とする。

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

### ○第30次地方制度調査会における「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
24.1.17	総会（第3回）	<p>○ 第30次地方制度調査会諮問事項関連資料について事務局から説明し議論。</p> <p>※ 近年の地方議会・住民自治関係の主な改正、大都市に関する制度の沿革、指定都市・中核市・特例市制度（概要、主な事務配分）、大都市制度に関する過去の答申内容、地方公共団体等から出されている大都市制度に関する報告書等、震災に伴う市町村の行政機能の課題と対応状況など</p>
2. 2	専門小委員会（第6回）	<p>○ 「大都市制度のあり方」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 大都市制度の概要（経緯、趣旨、事務配分の現状等）、指標（人口、面積、財政状況等）、大都市圏の拡大（各都市への通勤・通学10%圏の状況）、三大都市圏（東京圏、名古屋圏、大阪圏）の人口構造の変化、人口構造の変化と歳出に与える影響、インフラ更新需要、都（市）内総生産の状況など</p>
2.16	専門小委員会（第7回） ※ヒアリング	<p>○ 指定都市市長会（阿部孝夫川崎市長）から『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」～』を説明</p> <p>※ 現在の大都市を取り巻く現状と課題、基礎自治体優先の原則と大都市～住民がより良い行政サービスを受けるために～、新たな大都市制度「特別自治市」（「特別自治市」制度創設の効果・メリット、「特別自治市」の担うべき事務について（主要な業務）、大都市圏における連携、地方自治体の役割に応じた地方税制の構築、「特別自治市」創設に伴う財政調整、住民自治・住民参加機能の充実）、「特別自治市」の創設に向けて</p> <p>○ 大阪府市統合本部（橋下徹大阪市長）から『大阪にふさわしい大都市制度の実現に向けて』を説明</p> <p>※ 大都市制度改革は持たなし、大都市制度改革に向けた検討の視点（都市の実態にあわせた大都市制度を自ら選択できるように、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化、都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能の一元化、住民コントロールが効き、迅速、きめ細やかで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化）、大阪での取組み、概括的なロードマップ、関西圏に向けた工程イメージ図</p>

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
3.16	専門小委員会（第8回） ※ヒアリング	<p>○ 東京都（笠井謙一総務局長）から『都区制度について』を説明</p> <p>※ 東京都区部の土地利用状況、各区の人口等指標、東京都と特別区との事務配分イメージ、指定都市・中核市・特例市の事務と特別区の事務の比較、都区財政調整制度のしくみ、区別に見た固定資産税（都税）収入額と歳入決算総額、都区協議会について</p> <p>○ 特別区（西川太一郎荒川区長）から『基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題』を説明</p> <p>※ 「基礎自治体連合構想」の概要、自治権拡充の沿革、都区関係の現状（都区のあり方検討、都区財政調整協議）</p>
3.29	専門小委員会（第9回） ※ヒアリング	<p>○ 全国知事会（上田清司埼玉県知事）から『大都市制度のあり方について』を説明</p> <p>※ 指定都市制度をめぐる課題について（道府県と政令指定都市間で大きな課題は生じていないとする意見、道府県と政令指定都市間で課題を指摘する意見、「特別自治市構想」は検討すべき課題が多く、慎重な検討が必要、大都市制度の検討に当たっての留意点）</p> <p>○ 中核市市長会（仲川げん奈良市長）から『中核市制度の限界とあるべき地方制度への変革について』を説明</p> <p>※ 中核市制度の意義、中核市制度の限界、都市制度の抜本的な見直し、地域自律に向けた都市制度の見直しに関する提言（概要）、あるべき地方制度への変革、基礎自治体を中心とした地域の自律の確立</p> <p>○ 特例市市長会（竹内功鳥取市長）から『基礎自治体と地方制度について』を説明</p> <p>※ 特例市制度について、都市制度の制度設計議論のありかた、新たな自治制度の創設、住民自治のあり方（概要）</p>
4.16	専門小委員会（第10回）	<p>○ 「諸外国の大都市制度」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 英国（ロンドン）、フランス（パリ）、ドイツ（ハンブルク）、アメリカ（ニューヨーク）、カナダ（トロント）、韓国（仁川）における大都市制度について</p>

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
4.25	専門小委員会 (第11回)	<p>○ 「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(案)」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 大都市の抱える課題、現行の大都市制度の現状と課題、新しい大都市制度、大都市の検討に当たり留意すべき点など</p>
5.17	専門小委員会 (第12回)	<p>○ 「大都市に係る税財政制度」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 地方税制(都・特別区における地方税制度等の沿革、特別区の存する区域の市町村税等の状況、固定資産税(都税)税収額、指定都市の税収等の状況、指定都市所在都道府県の税収等の状況など)</p> <p>※ 地方財政(都・特別区における事務配分・税の特例と都区財政調整、東京都と特別区の地方交付税の算定状況、指定都市・中核市・特例市が実施する主な事務と交付税への反映など)</p> <p>○ 「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(案)」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 第11回専門小委員会における議論を踏まえ修正を加えたもの</p> <p>※ 大都市圏の抱える課題、地方拠点都市の抱える課題、大都市制度の抱える課題、大都市制度の見直しの方向性、大都市制度の検討に当たり留意すべき点など</p>
5.31	専門小委員会 (第13回)	<p>○ 地方六団体から「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(案)」について意見聴取。</p> <p>○ 「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(案)」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 第12回専門小委員会における議論を踏まえ修正を加えたもの</p>
6.18	専門小委員会 (第14回)	<p>○ 「「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」に関する国会議員の委員からの主な意見について」、「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(案)」※1、「今後の審議予定(案)」及び「課題に係る論点関連資料」※2について事務局から説明し議論。</p> <p>※1 第13回専門小委員会における議論及び国会議員からの意見を踏まえ修正を加えたもの</p> <p>※2 都市圏域関係、定住自立圏構想、二重行政関係、住民自治・区関係</p>

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
6.27	専門小委員会 (第15回)	<p>○ 「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」を事務局から説明。</p> <p>※ 第14回専門小委員会の議論を踏まえ修正を加えたもので、「今後検討すべき論点」について確定することを確認。</p> <p>○ 「指定都市の区・住民自治等関連資料」について事務局から説明し議論。</p> <p>※ 指定都市の区の概要、区の組織等の状況、区長への事務委任の状況、区の予算の状況、区における自主事業、市議会議員(又は道府県議会議員)が選出された行政区単位において市民や区長とともに活動し、市政に反映する仕組み、区単位の住民自治に関する組織の設置状況(任意設置)、地方自治法における普通地方公共団体の議員の兼職禁止規定の沿革 など</p>
7.9	専門小委員会 (第16回)	<p>○ 「指定都市制度(行政区のあり方、都道府県との関係、事務配分と税財源等)」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 指定都市の区・住民自治に関する検討の視点、議員の兼職禁止等、指定都市の区別の議員数、指定都市の職員数の状況、都道府県と指定都市の事務・権限に関する検討の視点、近年都道府県から指定都市に移譲された主な事務、都道府県の事務のうち、指定都市に移譲されていない主な事務、都道府県と指定都市の税財源に関する検討の視点、道府県と指定都市の財政指標等の比較、都道府県と指定都市との間の調整に関する検討の視点、政策調整の場の設置例、協議会の制度概要、機関等の共同設置の制度概要</p>
7.18	専門小委員会 (第17回)	<p>○ 「中核市、特例市制度」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 中核市・特例市に関する検討の視点、近年中核市に移譲された主な事務、指定都市が処理する事務のうち中核市に移譲されていない主な事務、近年特例市に移譲された主な事務、中核市が処理する事務のうち特例市に移譲されていない主な事務、中核市・特例市の通勤・通学10%圏(昼夜間人口比率1以上の市)</p>

## 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

【地方制度調査会第15回専門小委員会(平成24年6月27日)配付資料】

- ・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と。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と。
- ・これまで我が国の経済成長を牽引してきた大都市圏において、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と。
- ・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と。
- ・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、その解決策について議論を進めていく必要があるのではないかと。

### 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と。

#### 【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と。
- ・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がどうかなど、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と。
- ・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と。
- ・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と。
- ・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と。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と。

#### 【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と。

#### 【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と。

#### 【大都市圏全体の調整】

- ・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と。

### 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と。

### 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と。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と。
- ・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と。
- ・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と。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と。

### 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と。

（「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、都と特別区間の事務配分は適切か、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。