

道府県における特別区設置に係る手続の創設

— 大都市地域特別区設置法 —

総務委員会調査室 こまつ ゆき
小松 由季

1. はじめに

現行の地方自治法は、大都市制度として、東京都に適用される都区制度のほか、指定都市制度等を定めている。しかし、指定都市制度については、行政改革の必要性が高まる中で、道府県との二重行政等の問題が指摘されている。こうした問題に対応するため、大都市地域の地方公共団体等からは、「大阪都構想」や「特別自治市」創設案等、大都市制度の在り方に係る様々な提案がなされている。

「大阪都構想」に係る動きに特に注目が集まる中、第180回国会では、道府県に特別区を設けるための手続規定を整備するための法律案が各会派から提出された後、提出会派間で一本化に向けた協議が行われた。最終的には、平成24年7月30日、「大都市地域における特別区の設置に関する法律案」（衆第28号）が衆議院の7会派により国会に提出され、衆議院及び参議院の審議を経て、8月29日に成立した（平成24年法律第80号）。

本稿では、同法律案の概要及び国会における主な議論等を紹介する。

2. 大都市制度を巡る経緯

昭和22年の地方自治法制定時には、大都市制度として、特別市制度が設けられた。これは、人口50万以上の市のうち法律で「特別市」として指定したものについては、道府県の区域外にあるものとし、道府県と市の事務を併せて行わせる制度である¹。大都市地域における道府県と市との間の二重行政や国と道府県による二重監督の弊害を根本的に解決するための方策として導入されたものの、特別市が独立すれば残存区域により構成される道府県は弱体化し行政運営が困難になると想定され、関係府県は同制度に強く反発した。結局、特別市の指定は実施に至らないまま、大都市と関係府県の間で厳しい対立が続いた。

この状況を解消するため、昭和31年の地方自治法改正により、特別市制度に代わって、指定都市制度が創設された。指定都市制度は、道府県と市の二層制を前提としつつも、道府県の事務権限の一部の指定都市への移譲とこれに伴う財源の配分調整を行うこと等によって、大都市に特例を認めようとするものである。

指定都市制度は、関係当事者である大都市、道府県、残存区域の一般市町村が、それぞれ事務権限、財源、行政サービスを拡大できるという利益があることから、一定の安定性を示してきたとされる²。しかしながら、大都市に対し道府県の事務権限の一部を移譲する特例制度を積み重ねる仕組みでは、一体性・総合性を欠き、道府県との役割分担が不明確なことによる二重行政等の弊害が大きき³、また、指定都市には行政区が置かれているものの、窓口機能を有するに過ぎず、住民の声が行政に届きにくいとの指摘もある⁴。

こうした課題を解決するため、大都市地域の地方公共団体等は、独自に大都市制度の在り方について提案を行っている。その主なものとして、まず、大阪府と大阪市⁵の機能の統合・再編を行い、大阪市域に複数の特別区を設置することを主な内容とする「大阪都構想」や、県と市の司令塔一元化等を内容とする「中京都構想」、「新潟州構想」が挙げられる。また、複数の指定都市からは、道府県事務を含む地方の事務を全て一元的に担う市である「特別自治市」の創設案も提唱されている。

3. 法律案の提出

こうした動きを受け、道府県に特別区を設置することを主眼とする法律案として、平成24年3月9日にみんなの党及び新党改革から「地方自治法の一部を改正する法律案」(参第4号)(以下「みんな・改革案」という。)が、4月18日に自由民主党・無所属の会及び公明党から「地方自治法の一部を改正する法律案」(衆第9号)(以下「自民・公明案」という。)が、6月12日に民主党・無所属クラブ及び国民新党・無所属会から「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」(衆第18号)(以下「民主・国民案」という。)がそれぞれ提出された。

各会派が提出した法律案は、主要な点において以下のような差異があった。

図表 1 特別区設置に係る各法律案の比較(主要項目)

		民主・国民案	自民・公明案	みんな・改革案
法律案の形態		特例法(新法)	地方自治法改正	地方自治法改正
特別区設置の人口要件		人口200万以上	人口100万以上	人口70万以上
都の設置		都は設置しない	都は設置しない	都を設置する
手続	住民投票	住民投票が必要	住民投票が必要	住民投票は不要
	国の関与	特別区設置計画を作成したときは、総務大臣に報告。当該計画に事務分担や税財政制度のうち政府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。	特別区移行協定書について、総務大臣に情報提供・説明	計画についての事前協議なし
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検討する。	—	—

(出所) 総務省資料等により作成

このような差異はあるものの、各会派が提出した法律案は、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、一本化に向けた各会派間の協議が行われ、合意に至った。そして、7月30日、「大都市地域における特別区の設置に関する法律案」(衆第28号)が、衆議院の7会派(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)により共同で提出された⁶。

4. 法律案の概要

本法律案は、道府県の区域内において指定都市等を廃止し特別区を設けるための手続や、特別区と道府県の事務の分担、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等について規定するものである。

(1) 特別区設置の対象及び手続の流れ

ア 対象

人口200万以上の指定都市⁷又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村であって、その総人口が200万以上のもの⁸（以下「関係市町村」という。）について、当該関係市町村を廃止し、特別区を設けることができる。

イ 特別区設置協議会

特別区の設置を申請しようとする市町村と当該市町村を包括する道府県は、「特別区設置協議会」を設置し、特別区の名称や区域、設置に伴う財産処分、議員定数、特別区と道府県の事務分担、税源配分、財政調整等について「特別区設置協定書」を作成する。

特別区設置協定書において、事務分担、税源配分、財政調整に関する事項のうち、政府が法制上の措置等を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。また、特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容を総務大臣に報告しなければならない。

ウ 特別区設置協定書についての議会の承認と住民投票

関係市町村の長及び関係する道府県の知事は、特別区設置協定書をそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

全ての関係市町村及び関係する道府県の議会が特別区設置協定書を承認した場合、関係市町村の選挙管理委員会は、特別区の設置について住民投票に付さなければならない。

全ての関係市町村における住民投票で過半数の賛成があったときは、関係市町村と関係する道府県は共同して総務大臣に対し、特別区の設置を申請することができる。

エ 特別区の設置の処分

総務大臣は、関係市町村と関係する道府県の申請に基づき特別区の設置を定めることができる。

また、政府は、特別区の設置の申請があった場合において、特別区設置協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から6月を目途に必要な法制上の措置等を講ずるものとされている。

(2) 特別区設置後の事務の分担等に関する意見の申出

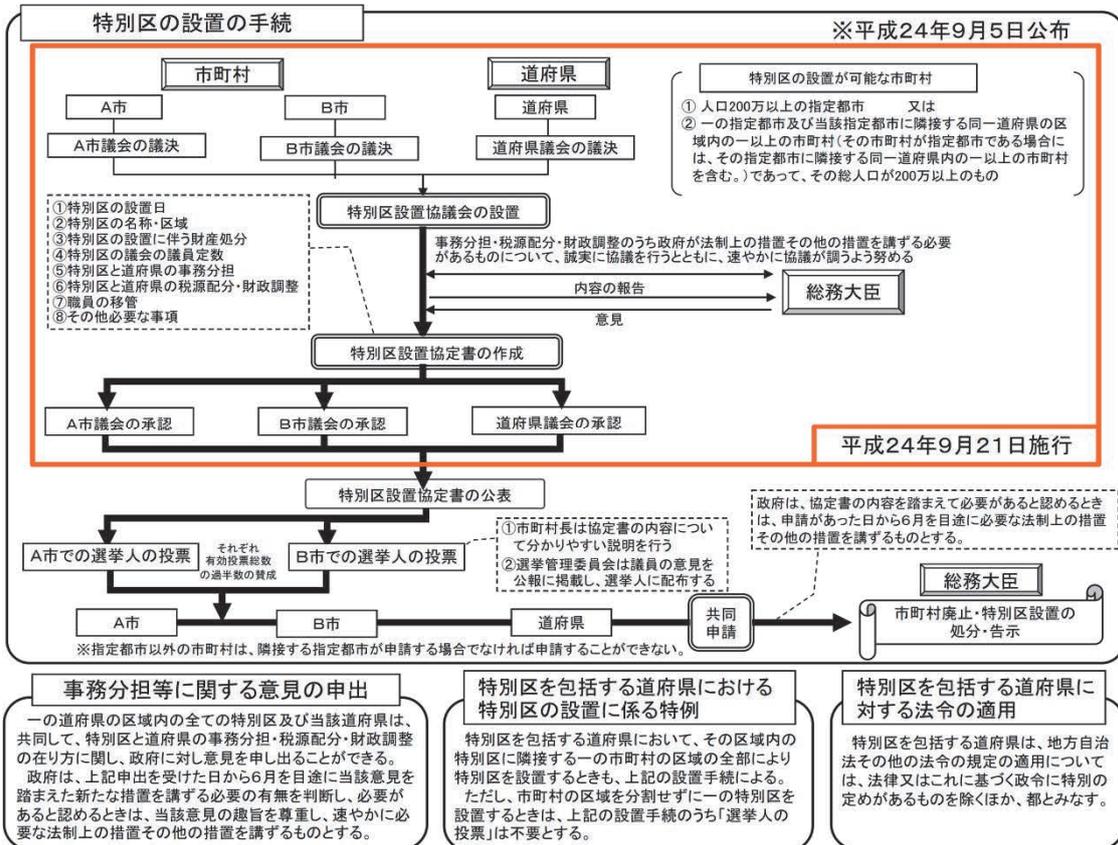
一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区とこれを包括する道府県の事務分担・税源配分・財政調整の在り方に関し、当該特別区及び道府県の議会の議決を経た上で、政府に対し意見を申し出ることができる。

政府は、当該申出を受けた日から6月を目途に新たな措置を講ずる必要の有無について判断し、必要があると認めるときは、速やかに法制上の措置等を講ずるものとされている。

(3) 特別区に隣接する市町村の区域における特別区の設置

特別区に隣接する一の市町村の区域を分割して特別区を設置する場合には、(1)の特別区の設置と同様の手続によることとする。ただし、市町村の区域を分割せず、そのまま一つの特別区となる場合は、住民の共同意識や生活環境等への影響は比較的小さいと考えられることから、設置手続のうち住民投票は不要とされている⁹。

図表2 大都市地域における特別区の設置に関する法律 概要



(出所) 第30次地方制度調査会第20回専門小委員会資料

5. 国会における主な議論

(1) 本法律案提出の背景

質疑においては、今この時期に本法律案を成立させること背景について問われた。特に、法律案提出の直接の理由として、大阪維新の会が提唱する「大阪都構想」があるのではないかと指摘もみられた。

これに対して発議者からは、本法律案の提出は、地域の民意を正面から受け止めた結果であるとされ、その背景には地方分権や「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、国が一方向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」ことを明記した「地域主権戦略大綱」(平成22年6月22日閣議決定)の考えがあることが説明された¹⁰。

また、「大阪都構想」との関連については、「実際、具体的にこのような提案をされてい

るのは、大阪市、大阪府からの提案というふうに認識をいたしております」¹¹との答弁があった。ただし、この法律案は「大阪都構想」の実現が望ましいとか、あるいは市民生活にメリットがあるという価値判断に基づいて提出されたものではなく、あくまで特別区を設置する枠組みを設けるものであると説明されている¹²。

（２）各会派提出案で差異があった事項に関する協議結果

本法律案の提出前に各会派がそれぞれ取りまとめた法律案では、法律案の形態や国の関与等について内容の差異がみられた。そこで、以下の事項について、各会派間の協議の結果、いかなる考え方に基づいて本法律案の内容に決着したのかが問われた。

ア 法律案の形態

本法律案は地方自治法改正案とは別の新規立法とされた。その理由としては、本法律案の規定を用いて設置される特別区は、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り、いわば改革推進的要素を有するためであると説明された¹³。

イ 特別区設置の人口要件

本法律案は「人口200万」を基準としている。この数値は、都道府県を人口順に並べると「中央値より上のところが200万」であり、一つの都道府県の中に当該中央値よりも大きい都道府県並みの人口を有する市が存在することが二重行政を招いているのではないかとこの考え方に基づいて設定したと説明された¹⁴。

ウ 国の関与の在り方

本法律案は事務分担、税源配分、財政調整のうち政府が法制上の措置等を講ずる必要があるものについて事前に総務大臣との協議を義務付けている。この点については、各会派の協議において、地域の自主的な判断をできる限り尊重するために国の関与を極力小さくすることが望ましいとの考え方で一致し、総務大臣に対する報告を原則とするが、国が法制上の措置等を講ずることが必要となる事項については、協定書の内容を円滑に実行できるようにするため、事前に総務大臣との協議を義務付けたものとされた¹⁵。

エ 住民投票

特別区の設置に当たっては、関係市町村における住民投票が必須とされている。これは、新たな特別区では、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、通常は市が処理する事務の一部について、特別区でなく道府県が処理することとなり、特別区の権能が従来の市より制限されることも想定され、通常の市町村合併以上に住民の生活等に大きな影響が生じ得るためとされる¹⁶。

（３）特別区が設置される場合に想定される影響

指定都市制度については、道府県と指定都市による二重行政等の課題が指摘されている。そこで、本法律案が成立した場合の二重行政解消に係る効果や、「大阪都構想」を念頭に、大阪に特別区を設置する場合における地域住民にとってのメリットが問われた。

これに対し、発議者からは、本法律案はあくまで大都市地域において特別区を設置するための手続を定めたものであり、メリットについては回答しにくいとしつつも、区議会や

区長を通して細かに住民の意思が生活に反映されることや、府立病院と市立病院の一体的な改革を永続的な仕組みとすることが可能となり二重行政解消に寄与すること等が考えられるとの答弁があった。また、特別区に分割することにより議会経費等が増大する可能性も指摘されたが、発議者からは、コストの問題については特別区を設置する地域が自主的に対応を検討するものであるとの考えが示された¹⁷。

また、質疑では、特別区を設置することにより設置以前よりも地方交付税の算定が多額になって、全国の多くの地方公共団体の地方交付税の額に影響を及ぼすのではないかとの懸念が示されつつ、特別区の設置に伴う他の地方公共団体の地方交付税額への影響も問われたが、総務大臣からは、設置される特別区と道府県の事務分担等が明確でないことから、現時点における算定は困難であり、今後の議論を見極めていきたいとの答弁があった¹⁸。

さらに、特別区設置により、権限や財源が道府県に吸い上げられ、地方分権の流れに逆行するのではないかとの指摘がなされた¹⁹ほか、普通地方公共団体である指定都市から特別地方公共団体である特別区に移行することの妥当性²⁰が問われた。これに対し発議者からは、特別区を設置する場合、具体的な権限や財源の配分については関係市町村が自ら検討し、最終的には住民投票も実施するので「統治のあり方を住民みずからがしっかりと決めるという点において、まさに地方自治の本旨にかなうものである」との考えが示された²¹。

（４）特別区が設置される地域を包括する道府県の名称

当初提出されていた各党案のうち、みんな・改革案では、特別区が設置される地域を包括する道府県について、「都」に名称変更することとされていた。しかし、本法律案には「都」への名称変更に係る規定が盛り込まれなかったため、この点の是非について質疑があった。

これに対し、発議者は、本法律案は地方自治法上の都と特別区の制度の特例として、道府県に特別区を設置するというニーズに技術的に応えるものであり、名称変更については盛り込まなかった旨を答弁している²²。

総務省からは、地方自治法上、都道府県の名称の変更については別途法律で定めるとされていることから、特別区が設置された道府県の名称を変更する場合には、別途法律の手当てが必要となることが説明された²³。

（５）本法律案と地方制度調査会における議論の関係

平成23年8月から開催されている第30次地方制度調査会²⁴は、平成24年1月以降、大都市制度の在り方について議論を行っている²⁵。こうした中、第30次地方制度調査会の答申が出る前に本法律案を提出したことの理由や妥当性について質疑がなされた。

発議者からは、地方制度調査会における議論については承知しており、これを尊重する必要があることを認めつつ、一方で、道府県における特別区設置を可能とすることへの地域の要望に応える責務があることから、本法律案を提出したことが説明された²⁶。

また、地方制度調査会における議論は、大都市制度の在り方を中心に議論している一方で、本法律案は新たな大都市制度を実現するための手続を規定しているものであり、相対立するものではないことも説明されている。その上で、発議者からは、今後、新たに特別

区を設置しようとする手続において、特別区設置協定書の作成に当たって、地方制度調査会における議論が参照されることも十分考えられるとの見解が示された²⁷。

(6) 大都市制度に関する諸提案への対応

地方からなされている新たな大都市制度に関する提案には「特別自治市」案等もあり、特別区設置に関するものに限らない。しかし、本法律案は特別区設置に限定された内容であり、その他の提案に対応するものではないことから、その是非が問われた。

発議者からは、特別区制度は既に東京都に既存の制度がある一方で、その他の提案については既存の制度と異なる「オーダーメイドのような形」となっていることから、その対応については、各党派間で合意に至らなかった旨が説明された²⁸。また、総務大臣からは、大都市制度に関する様々な各地の構想も踏まえて、第30次地方制度調査会において幅広く検討が行われることを期待するとの意向が示された²⁹。

なお、8月29日、「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)が、民主党・無所属クラブ、みんなの党及び国民新党・無所属会により国会に提出された。同法律案は、指定都市又は特別区及びこれを包括する都道府県が、共同して、内閣総理大臣に対し、指定都市又は特別区とこれを包括する都道府県の関係に係る制度に関し政府が講ずべき措置に関する提案を可能とし、当該提案に係る手続を規定しようとするものである。

6. おわりに

本法律案は、新たな特別区を設置する際の手続のみを規定するものであり、その特別区の内容について規定するものではないことが、国会審議において発議者から繰り返し説明された。よって、本法律案成立後にその制度を活用して設置される特別区の事務権限等がいかなるものとなるかは現段階において明確ではない。今後、特別区設置を行うとなれば、実現には相当の困難が予想されるとの見方もあり、既に大阪府及び大阪市において議論が進められている「大阪都構想」を念頭に、本法律案の成立直後には、大阪において新たに特別区を設置する場合の今後の課題が報じられた。具体的には特別区の区割りや府と特別区間の事務配分が挙げられる。また、税源配分や財政調整についても、現在の大阪市内24行政区は行政区ごとの税収格差が大きく、大阪府と大阪市は共に地方交付税の交付を受けている状況であることに鑑み、「限られたパイの奪い合いになる」との指摘もある³⁰。

一方、本法律案を活用して特別区設置を進めようとする指定都市又は道府県は大阪以外には存在しないと報じられている³¹。さらに、全国20指定都市のうち12指定都市は、将来目指す大都市制度として「特別自治市」を挙げたとのアンケート結果もある³²。

現在、新たな大都市制度については、地方から種々の提案がなされている。地域の発意を尊重して新たな制度を導入していけば「一国多制度を加速する」³³ことになるが、総務大臣からは「これからあるべき地方の大都市の姿というのは、…一定の方向に収れんするものに議論の中の論点整理がされていくのではないかというふうに期待をしております」との答弁もなされており³⁴、今後の第30次地方制度調査会における議論や、地方側の動きが注目される。また、本法律案に対しては「実質的な課題解決は地方の現場に丸投げした

だけ」³⁵との評価もあるが、今後、本法律案が規定した手続に従って特別区の設置が行われる場合には、更なる法改正が必要となることから、国会においても、あるべき大都市制度に関する議論がより深められることが期待される。

¹ 「特別市」の対象として想定されたのは、「五大市」（大阪市、名古屋市、京都市、神戸市、横浜市）である。

² 指定都市制度においては「五大市は、名目的には府県の区域に含まれるが、実質的には府県の仕事の多くを自ら実施することができ、事実上の行政的な独立が果たされる」、「府県は、五大市域に関しては、事務事業をほとんど実施する必要がないのであり、従って、経費もかからない」、「残存区域の一般市町村も、大都市からの府県税収で、自己の区域内への府県の行政サービスを誘致」できるため、それぞれが「名を捨てて実を取る」ことができるとされる（金井利之「大阪都構想」とは何なのか『世界』824号（平23.12）117頁）。

³ 佐々木信夫「講座実践行政学 第36回 大都市制度（上）「都」構想」『地方財務』693号（平24.3）224頁

⁴ 佐々木信夫「講座実践行政学 第37回 大都市制度（中）「政令指定都市」」『地方財務』694号（平24.4）256頁

⁵ 大阪府と大阪市の議員と長が参画する「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」の第2回会合（平24.5.17）に松井大阪府知事及び橋下大阪市長が提出した資料には、「堺市の在り方についても検討が必要」とある。

⁶ 各会派が既に提出していた3法律案は、いずれも7月30日に撤回された。

⁷ 人口が200万以上の指定都市は、横浜市、大阪市、名古屋市である。

⁸ 隣接市町村を含めれば人口が200万以上となる指定都市は、札幌市、さいたま市、千葉市、川崎市、京都市、堺市、神戸市である。

⁹ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号29頁（平24.8.7）

¹⁰ 第180回国会参議院総務委員会議録第15号15頁（平24.8.28）

¹¹ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号30頁（平24.8.7）

¹² 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号25頁（平24.8.7）

¹³ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号27頁（平24.8.7）

¹⁴ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号24頁（平24.8.7）

¹⁵ 第180回国会参議院総務委員会議録第15号10頁（平24.8.28）

¹⁶ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号28頁（平24.8.7）

¹⁷ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号25頁～26頁（平24.8.7）

¹⁸ 第180回国会参議院総務委員会議録第15号13頁～14頁（平24.8.28）

¹⁹ 第180回国会参議院総務委員会議録第15号17～18頁（平24.8.28）

²⁰ 平成10年の地方自治法改正により、特別区は基礎的な地方公共団体に位置付けられたものの、大都市の一体性の確保の見地から権能や税財政等の面において一般の市町村とは異なっているため、普通地方公共団体ではなく、特別地方公共団体の一種とされている。また、特別区が憲法上の「地方公共団体」かどうかについては「一概に判断しがたい」とされる（松本英昭『逐条地方自治法 第6次改訂版』(学陽書房 平成23年) 1407頁）。

²¹ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号32頁（平24.8.7）

²² 第180回国会参議院総務委員会議録第15号7頁（平24.8.28）

²³ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号32頁（平24.8.7）

²⁴ 地方制度調査会は、地方制度調査会設置法（昭和27年法律第310号）第2条に基づき、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置されている。

²⁵ 第30次地方制度調査会に対する諮問事項は、「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」、「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」及び「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」等である。第30次地方制度調査会は平成24年1月17日の第3回総会で、大都市制度の在り方及び基礎自治体の在り方を審議することを決定し、6月27日の第15回専門小委員会において「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」を取りまとめた。その後も当該論点に沿って検討が進められている。

²⁶ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号31頁（平24.8.7）

²⁷ 第180回国会参議院総務委員会議録第15号10頁（平24.8.28）

²⁸ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号30頁（平24.8.7）

²⁹ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号27頁（平24.8.7）

³⁰ 『日本経済新聞』（平24.9.9）

³¹ 『毎日新聞』（平24.8.29）

³² 『日本経済新聞』（平24.10.8）

³³ 松本克夫「大阪都構想 実現へ一歩」『市政』722号（平24.9）32～33頁

³⁴ 第180回国会衆議院総務委員会議録第15号33頁（平24.8.7）

³⁵ 青山彰久「自治・分権改革を迫る 第39回 大都市地域特別区設置法案」『ガバナンス』136号（平24.8）82頁