

第6章 考えよう自治のかたち

この章では、5章までで学んだ東京23区のしくみの基本的な事項を踏まえて、特別区について掘り下げて考察するための素材として、特別区の自治をめぐる課題や論点の中から3点に絞って記述しています。

大都市制度の課題と変革

1. 大都市制度をめぐる議論・論点

(1) 近年の動き

最近ではいろいろなかたちの新しい大都市制度が提案されています。その構想のひとつに、指定都市市長会が提案した特別自治市があります。これは、大都市の市域では、広域の自治体・基礎的な自治体という二層制の構造を廃止し、広域の自治体の中に含まれない自治体をつくるという構想です。この自治体のエリアでは、広域の自治体・基礎的な自治体の仕事の役割分担をなくし、全て特別自治市が行うというものです。

また、大阪維新の会が提唱した大阪都構想があります。これは大阪の成長を支える都市経営の担い手となる新たな広域自治体を設置し、一方で大阪市を特別区に分け住民に身近な基礎自治体を設置して自治機能を拡充するという考えです。大阪都構想実現に向け、平成24(2012)年8月に「大都市地域における特別区の設置に関する法律(以下、「特例法」と略します。)」が議員立法で制定されました。法律に従い、大阪府と大阪市の仕事の分担や財源配分及び財政調整等については特別区設置協定書に定められ、この協定書に基づく特別区設置の賛否を問う住民投票が平成27(2015)年5月17日に大阪市で行われました。結果は、否決されました。その後、大阪府と大阪市は、平成27(2015)年12月に副首都推進本部を、平成28(2016)年4月には地方自治法上の共同設置機関である副首都推進局を設置して大阪にふさわしい新たな大都市制度の実現に向けて、特別区制度と総合区制度の検討を行いました。平成29(2017)年6月に大都市制度(特別区設置)協議会を設置し、新たな特別区設置協定書を取りまとめました。令和2(2020)年11月1日、再度の住民投票で否決され、大阪市において特別区を設置しないことになりました。

(2) 第30次地方制度調査会の議論

新たな大都市制度の導入や現行制度の見直しが提案される中、第30次地方制度調査会（以下、「第30次地制調」と略します。）は、平成25（2013）年6月に「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」を出しました。この答申には、さまざまな大都市制度についての議論のまとめが記載されています。

まず、政令指定都市に関しては、道府県と政令指定都市との間の「二重行政」を解消するために、できる限り道府県から政令指定都市へ仕事を移して仕事の主体を一元化することを今後の課題として市の機能強化を求めました。さらに、都市内分権により住民自治を強化するため、区の役割を拡充すべきとしています。

特例市については、第2次一括法等の施行に伴い一般市へ仕事が移り、特例市に特有の仕事が減少したことを踏まえ、中核市と特例市の制度を統合することを考える必要があるとしています。この答申を受け、地方自治法の一部が改正され、特例市制度は平成27（2015）年4月1日に廃止されました。なお、中核市への移行期限は平成32（2020）年3月31日までで、その間は、施行時特例市と呼ばれました。

また、答申は、都区制度についても言及しています。更なる事務移譲について都区間で議論が行われていることに触れ、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて特別区への事務移譲の基準にする必要はないとしています。そして、小規模な区の間での連携の工夫を講じることや法令による23区一律の事務移譲に加え、区の個別事情に応じた事務移譲の手法として条例による事務処理特例の活用を提案しています。

さらに、新たな大都市制度として、指定都市市長会が提案している特別自治市について触れています。答申ではその名称を「特別市（仮称）」と変更しています。特別市（仮称）のエリアでは二重行政が完全に解消され、これからの高齢化や社会資本の老朽化に備えた効果的・効率的な行政のしくみとなる点で意義があるとしています。しかし、大都市制度に新しい都市のカテゴリーをつくるためには、過去の「特別市」制度の中の「区」のような住民代表機能を持つ区が必要であることや、警察事務の分割等、さまざまな課題があり、それらについて考える必要があるとして、特別市（仮称）の創設を事実上先送りする方向性を示しています。

COLUMN 21

大都市地域特別区設置法の特別区

現行の特別区制度は形式上一般制度とされているものの、

東京都以外の地域に適用することは想定されていませんでした。しかし、平成 24(2012)年 8 月に特例法が制定され、都以外にも特別区を設置できるようになりました。

特例法は、道府県の一定の要件を満たす市町村を廃止し、特別区を設置する場合の手続きを定めています。一定の要件とは、特別区を設置しようとする区域の人口が 200 万以上（指定都市単独または一つの指定都市とその隣接する同一道府県内の市町村の総人口のどちらか）であることです。新たに設置される特別区を包括する道府県は、法令の規定上、原則「都」とみなされます。

特別区を設置しようとする場合、関係する市町村と道府県は協議し、法改正が必要な事項は総務大臣への事前協議を行ったうえで、仕事の分担、税源配分及び財政の調整などについて特別区設置協定書を作成します。

「地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けること」が特例法の目的であり、実際、大阪府・大阪市の両議会で議決された「特別区設置協定書」の内容は、都の特別区とは異なる点がいくつかありました。

詳しくは、特別区協議会編集『「大都市地域特別区設置法」にもとづく特別区制度設計の記録』(2016 年)、『「大都市地域特別区設置法」にもとづく特別区制度設計の記録Ⅱ』(2022 年)を参照

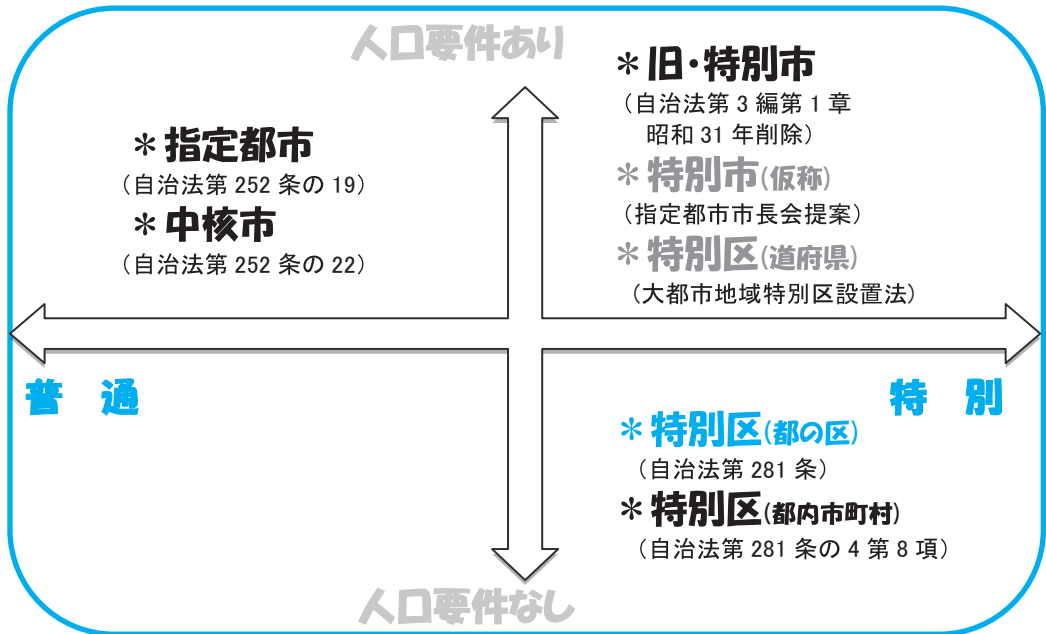
2. 特別区の種類と性格

特別区には、地方自治法による 2 種類の特別区と特例法による特別区の 3 種類が定められています（図表 6-1 参照）。

このうち、都内市町村の特別区と特例法による道府県の特別区は、市町村の発意で新たにつくるタイプで、今のところ設置されていません。それに対し、東京 23 区にあたる「都の区」の特別区は、新しくつくるタイプとは性格的に異なり、東京の歴史的経緯のもとに引き継がれてきた区を、地方自治法で特別区としたものです。

指定都市や中核市など大都市の特例は、人口規模により定められ、その規模に応じて都道府県から仕事を移すことで分権を推進する制度です。一方、都の特別区には人口要件はなく、東京 23 区をみても、図表 6-2 のように人口は多様です。また、基礎的な自治体の仕事の一部を、特例によって広域の自治体である都の仕事とするなど、他の大都市の特例とは違ったしくみになっています。

図表 6-1: 大都市制度の類型



注 1: 上記の区分は、本プロジェクトチームで整理したものです。

注 2: 「特別市(仮称)」は、指定都市市長会が提案した特別自治市を指します。第 30 次地制調の答申では「特別市(仮称)」という名称を使っています。

注 3: 「特別市(仮称)」と「特別区(道府県)」の 2 つの自治体は、その性格から特別地方公共団体であると推定されます。この前提の上で、これら 2 つの自治体は、指定都市に設置されるものであると類推しました。

図表 6-2: 特別区の人口

