

# 地方自治特論 A

(地域政府再編論)

2017 年度春学期

第 8 回 (資料)

2017. 6. 8 (木)

第 3 時限 (13: 00~14: 30)

3 号館 811 室

片木 淳

katagi@waseda.jp (◎は@)

次回までに

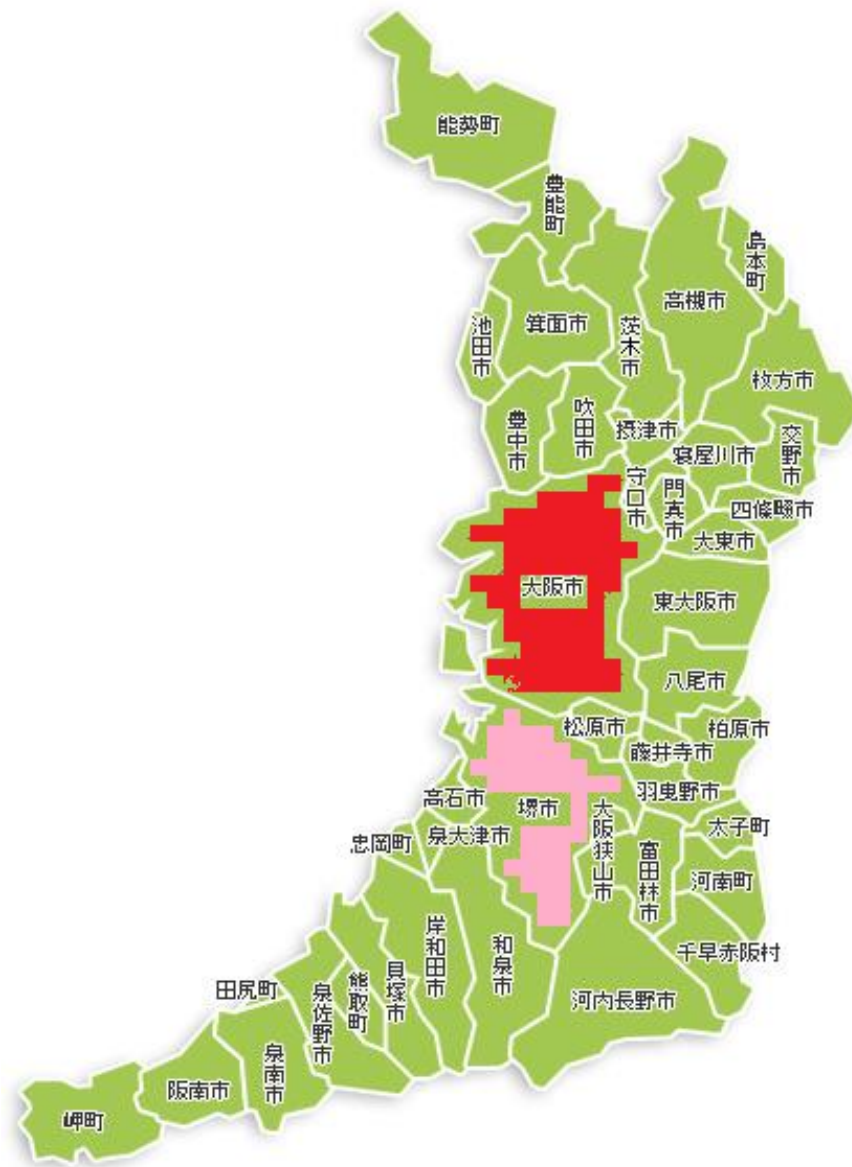
(討論資料)

朝日デジタル記事「(360°) 北海道『分権』の夢 『トップ増え、政治力でっかく』

(別途配布) を読んで、研究しておくこと。

# 1 大阪都構想

## 1.1 大阪府下の市町村



【出典：地方自治情報センターHP「全国自治体マップ検索 > 近畿地方 > 大阪府」により作成】

	人口 人	割合%	面積 km <sup>2</sup>	割合%
大阪府	8,865,245	100.0	1,898.47	100
大阪市	2,665,314	30.1	222.47	11.7
堺市	841,966	9.5	149.99	7.9

【出典：総務省統計局 HP「平成 22 年国勢調査」「道府県・市区町村別主要統計表（平成 22 年）」により作成】

## 1.2 「大阪都構想」の概要（当初）

- ① 大阪府域に「大阪都」を創設し、「十分な財源で裏打ちされた強い広域自治体」として、戦略性が必要な事業（成長戦略、広域防災機能、広域に影響がある都市計画や拠点開発、交通インフラの整備、戦略的な街づくり等）および統一性が必要な事業（国民健康保険等の運営、介護保険および生活保護の運営、消防や警察、道路の管理等）を担当させる。
- ② 指定都市である現在の大阪市と堺市を廃止し、人口 30 万人の特別自治区を設置する。
- ③ 特別自治区には、公選制の区長と区議会を置き、中核市並みの権限を与える。
- ④ 特別自治区間の税収格差を是正するために、「大阪都区財政調整制度」を創設する。
- ⑤ 特別自治区以外の市町村も原則として中核市規模に再編し、人口 30 万人の水準を満たさない市町村については、近隣の市町村との広域連携を推進する。
- ⑥ 民間で可能なものは可能な限り民間で行うべきであり、地下鉄およびニュートラム、モノレール、バス、水道および下水等の経営形態を変更すべきである。とりわけ、大阪市営地下鉄は、直ちに民営化に向けた経営形態の変更を行う。

【出典：平成 23 年 11 月 1 日、大阪維新の会「「大阪都構想推進大綱」から要約、抜粋】

## 1.3 「大阪都構想」の概要（平成 27 年 2 月 12 日、「特別区設置協定書の要旨」）

大阪市を廃止し、市内の 24 区を再編して 5 つの特別区を設置。

新設される特別区には、公選の区長および公選の議員からなる区議会を設置。

従来の大阪市の権限のうち、大阪全体の成長、都市発展及び安心・安全に関わる事務は広域の地方自治体としての大阪府（「大阪都」）が処理し、特別区は東京都の特別区と中核市が処理している事務など住民に身近な事務を処理する。これに伴い、税財政制度についても、東京都の特別区に適用されている制度と同様の制度を導入する。

自由民主党、民主党、共産党等が反対し、公明党も内容的には反対であるが、賛否を問う住民投票の実施自体には賛成した。

### 1. 特別区の設置日

平成 29 年 4 月 1 日

### 2. 特別区の名称及び区域

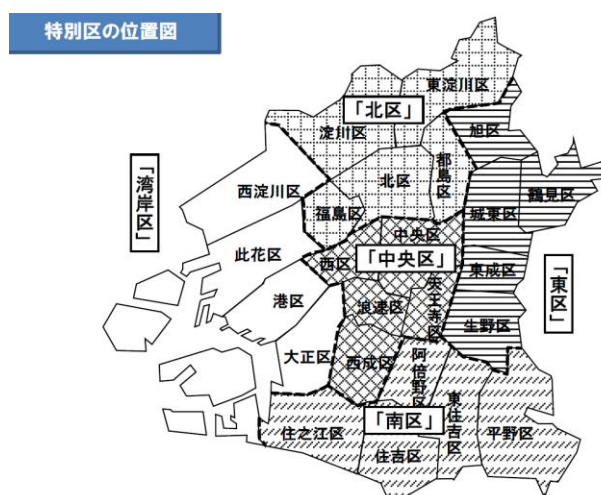
名称	特別区の区域
北区	大阪市都島区、北区、淀川区、東淀川区及び福島区の区域
湾岸区	大阪市此花区、港区、大正区、西淀川区及び住之江区（南港北1～3丁目、南港東2～9丁目、南港中1～8丁目及び南港南1～7丁目の区域に限る。）の区域
東区	大阪市城東区、東成区、生野区、旭区及び鶴見区の区域
南区	大阪市平野区、阿倍野区、住吉区、東住吉区及び住之江区（湾岸区の区域となる区域を除く。）の区域
中央区	大阪市西成区、中央区、西区、天王寺区及び浪速区の区域

（人口、面積＊）

	北区	湾岸区	東区	南区	中央区
H22 人口 人	628,977	343,986	583,709	693,405	415,237
面積 km2	46.94	58.39	35.81	50.73	30.60

【出典：大阪府 HP「大阪府・大阪市特別区設置協議会 > 第17回大阪府・大阪市特別区設置協議会について」（平成26年7月23日）「資料5 特別区の概要」】

＊ 人口（H22 国調）と面積は、第17回大阪府・大阪市特別区設置協議会（平成26年7月23日）資料5「特別区の概要」による。



【地図の出典：大阪府 HP「大阪府・大阪市特別区設置協議会 > 第17回大阪府・大阪市特別区設置協議会について」（平成26年7月23日）「資料5 特別区の概要」】

### 3. 区議会の議員の定数

名称	北区	湾岸区	東区	南区	中央区
議会の議員の定数	19 人	12 人	19 人	23 人	13 人

#### 4. 事務の分担

##### (1) 特別区が処理する事務

東京都の特別区が処理する事務および中核市の事務を処理するとともに、都道府県および指定都市の事務のうち住民に身近な事務を処理する。また、特別区の特例により都が処理することとされている市町村の事務でも、住民に身近な特別区が処理することが相応しい事務も処理する。

##### (2) 大阪府が処理する事務

大阪府は、特別区を包括する広域の地方公共団体として、大阪全体の成長、都市の発展および安心・安全に関わる事務や特別区の連絡調整等、都が処理する事務（(1) の事務を除く）を処理する。

#### 5. 税源の配分及び財政調整

##### (1) 税源の配分

大阪府の税源は、道府県税ならびに法人市町村民税、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税および事業所税とし、特別区の税源は個人市町村民税、市町村たばこ税、軽自動車税等とする。

##### (2) 財政の調整

###### ① 財政調整の目的・財源及び配分割合

法人市町村民税、固定資産税および特別土地保有税を財政調整財源とし、これらの収入額に大阪府の条例で定める割合を乗じて得た額を特別区財政調整交付金として特別区に交付する。なお、同交付金が目的を達成するための額を下回るおそれがある場合には、条例で定める額を加算する。

###### ② 特別区財政調整交付金の種類・割合

特別区財政調整交付金は、普通交付金と特別交付金とし、普通交付金は総額の94%、特別交付金は同額の6%とする。

###### ③ 大阪市債の償還にかかる財政調整財源の負担

発行済みの大阪市債（既発債）の償還に必要な経費として、特別区が負担する額は特別区財政調整交付金の交付を通じて財源保障を行う。大阪府が負担する額は、税源配分等を通じて財源を確保する。

###### ④ 都市計画税・事業所税の取扱い

大阪府と特別区の双方の事業に充当することとし、交付金により特別区に配分する。

#### 6. 財産処分

##### (1) 財産の取扱い

大阪府が保有していた財産は、当該財産に関連する事務の分担に応じて特別区ま

たは大阪府が承継する。なお、普通財産、債権、基金等は、特別区が承継することを基本とし、大阪府が処理することとされた事務の執行に密接不可分なものは、大阪府が承継する。

## (2) 債務の取扱い

大阪市が負担していた債務については、特別区または大阪府が承継する。

### ① 債務負担行為の取扱い

債務負担行為に基づく債務は、関連する事務の分担に応じて、特別区または大阪府が承継する。ただし、アジア太平洋トレードセンター（ATC）ほか2社に関する特定調停における損失補償債務については大阪府が承継し、大阪市の財政調整基金の一部等を引当財源として活用する。

### ② 地方債の取扱い

既発債は、大阪府が承継する。既発債の償還経費は、大阪府、特別区等および公営企業等の事業承継団体が所定の負担を行うものとする（大阪市の一般会計等に属する既発債の場合、事務の分担に応じた割合を勘案してその3割を大阪府の負担、7割を特別区等の負担とする）。特別区等の負担は、その総額を全ての特別区共通の債務と位置付け、特別区等が償還負担金を大阪府に支払う。

## 7. 職員の移管

特別区および大阪府において、事務の分担に応じた最適な職員体制を構築する。

大阪府および大阪市の職員は、原則として事務の分担に応じて、特別区または大阪府のいずれかの職員として引き継ぐ。

## 8. その他特別区設置に関し必要な事項

### (1) 都区協議会

大阪府および特別区の手続きの処理について、大阪府と特別区および特別区相互間の連絡調整を図るため、大阪府・特別区協議会（仮称）を設置する。

### (2) 特別区において共同で処理する事務

国民健康保険事業、水道事業、身体障がい者更生相談所等の設置、システム・施設・財産の管理などについては、一部事務組合、機関等の共同設置により、全ての特別区が共同で処理する。

### (3) 特別区の支所等

住民の利便性を確保するため、現在の区役所および保健福祉センターを特別区の支所等とする。

【以上、出典：大阪府 HP「大阪府・大阪市特別区設置協議会 > 第22回大阪府・大阪市特別区設置協議会」（平成27年2月12日）「資料2 特別区設置協定書の要旨」】

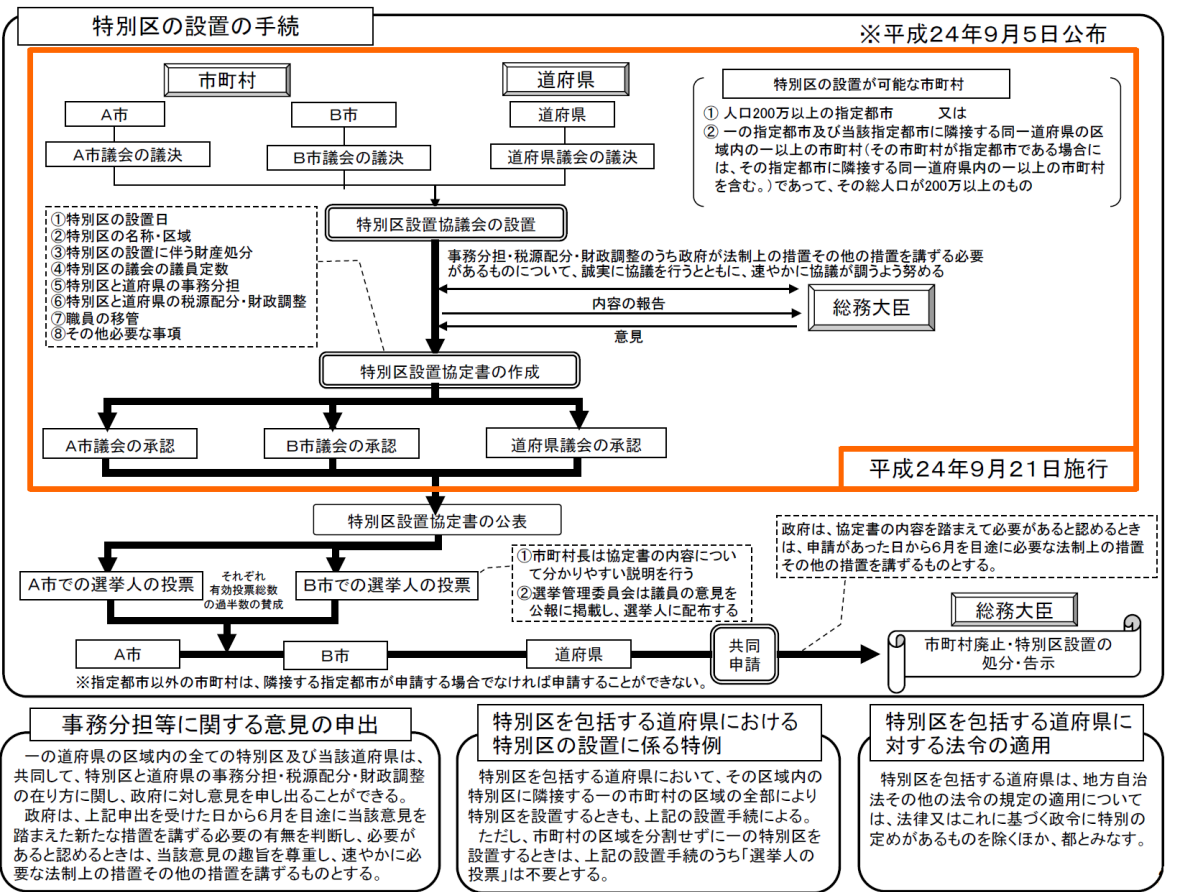
#### 1.4 大阪維新の会と大阪都構想 関係年表

<p><b>2010 年</b></p> <p>1 月 12 日</p> <p>4 月 1 日</p> <p>4 月 19 日</p> <p>5 月 11 日</p> <p>12 月 6 日</p> <p>12 月 24 日</p>	<p>橋下知事、記者会見で大阪都構想に言及</p> <p>大阪府議会内の新会派として、「大阪維新の会」発足</p> <p>府選挙管理委員会に政治団体の届け出、地域政党として「大阪維新の会」発足。「大阪都構想」を掲げる。</p> <p>指定都市市長会議「特別自治市創設を」、県並みの権限を国に要請</p> <p>大村秀章・国会議員、愛知県知事選挙への出馬表明に際して「中京都」構想を提唱。名古屋市の河村たかし市長もこれに賛同</p> <p>指定都市市長会議・大都市制度検討部会、都道府県から警察権限を移譲し「特別自治市警察」の設置を提案</p>
<p><b>2011 年</b></p> <p>1 月 25 日</p> <p>4 月 10 日</p> <p>4 月 24 日</p> <p>7 月 27 日</p> <p>8 月 24 日</p> <p>10 月 22 日</p> <p>11 月 27 日</p> <p>12 月 27 日</p>	<p>泉田・新潟県知事と篠田・新潟市長が「新潟州構想」を共同発表</p> <p>第 17 回統一地方選挙前半戦、「大阪維新の会」大阪府議会で過半数、大阪市区と堺市議会での第一党確保</p> <p>第 17 回統一地方選挙後半戦、吹田市長選挙で勝利。同 5 月には、大阪府、大阪市、堺市の 3 議長を独占</p> <p>指定都市市長会「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」～」発表</p> <p>第 30 次地方制度調査会 初会合。住民自治のあり方、大都市制度のあり方等について諮問</p> <p>橋下・大阪府知事、2012 年 2 月までの任期満了を待たず、府議会議長に 31 日付での辞職願を提出。同議会、辞職同意</p> <p>大阪府知事選挙・大阪市長選挙のダブル選挙、「大阪都構想」を選挙公約（マニフェスト）に掲げた「大阪維新の会」幹事長の松井一郎が大阪府知事に、代表の橋下徹が大阪市長に当選</p> <p>「大阪府市統合本部」設置。大阪都構想の具体化を進めるとともに、府市の広域行政・二重行政問題も検討</p>
<p><b>2012 年</b></p> <p>2 月 3 日</p> <p>3 月 29 日</p> <p>4 月 18 日</p>	<p>竹山・堺市長、松井知事、橋下大阪市長と会談。堺市には「府との間に二重行政はない」と主張し、大阪都構想推進協議会への不参加表明</p> <p>横浜市大都市自治研究会「第 1 次提言」発表。指定都市市長会、「特別自治市」等、各地域が実情に応じた大都市制度を選択することが可能となるような法改正を各党に要請</p> <p>自民党と公明党、大阪都構想を実現するための地方自治法改正案を国会に提出</p>

7月30日	民主党、自民党等の7会派「大都市地域における特別区の設置に関する法律案」を共同で国会に提出
8月29日	「大都市地域特別区設置法」成立
12月16日	総選挙。「日本維新の会」54議席を得て、衆議院第3党に。
12月20日	第30次地方制度調査会第26回専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」
<b>2013年</b>	
2月1日	大阪市・大阪市特別区設置協議会（法定協）発足
6月25日	第30次地方制度調査会「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」
9月29日	「大阪都構想」を最大の争点に、堺市長選。「大阪都構想」に反対した竹山修身市長再選
<b>2014年</b>	
3月23日	出直し大阪市長選。橋下徹市長再選。都構想に反対する政党が対立候補を立てず、投票率は23.59%（前回60.92%）で過去最低
9月2日	新藤総務大臣、協定書案に対し「特段の意見はない」旨公表
10月1日	松井知事と橋下市長、協定書をそれぞれ大阪府議会、大阪市議会に提出
10月27日	自民党、公明党、民主党、共産党の反対により、協定書が両議会において否決
<b>2015年</b>	
1月13日	法定協議会が協定書修正案を承認
2月6日	高市総務大臣、協定書に対し「特段の意見はない」旨公表
3月13日	大阪市議会、協定書承認
3月17日	大阪府議会、協定書承認
4月12日	統一地方選前半戦（大阪府・市議会選挙）
4月26日	統一地方選後半戦
4月27日	住民投票告示
5月17日	住民投票実施
6月11日	大阪府・大阪市特別区設置協議会、廃止
11月22日	大阪ダブル選挙。「統治機構改革」の公約を掲げた松井一郎氏と吉村洋文氏が 大差をつけて当選し、再度、大阪都構想を進める。
<b>2017年</b>	
5月26日	大阪市議会、法定協の設置議案、大阪維新の会、公明党などの賛成多数で可決。大阪府議会でも6月に可決される見込み。「総合区制度」の導入、並行して議論の予定。



1.5 大都市地特別区設置法の概要



【出典：地制調専門小委資料、H.24.9.26】

2 東京都制の改革構想

『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想（平成19年12月、第二次特別区制度調査会報告）

II 改革の基本的な考え方

1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

（1）払拭されない「大東京市の残像」

地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和21年、特別区を基礎的

な地方公共団体とする「東京都制（昭和 18 年法律第 89 号）」の改正が行われた。現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和 27 年の地方自治法改正により、特別区は再び都の内部団体とされ、23 区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

「平成 12 年改革」は、戦後半世紀に及び 23 区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

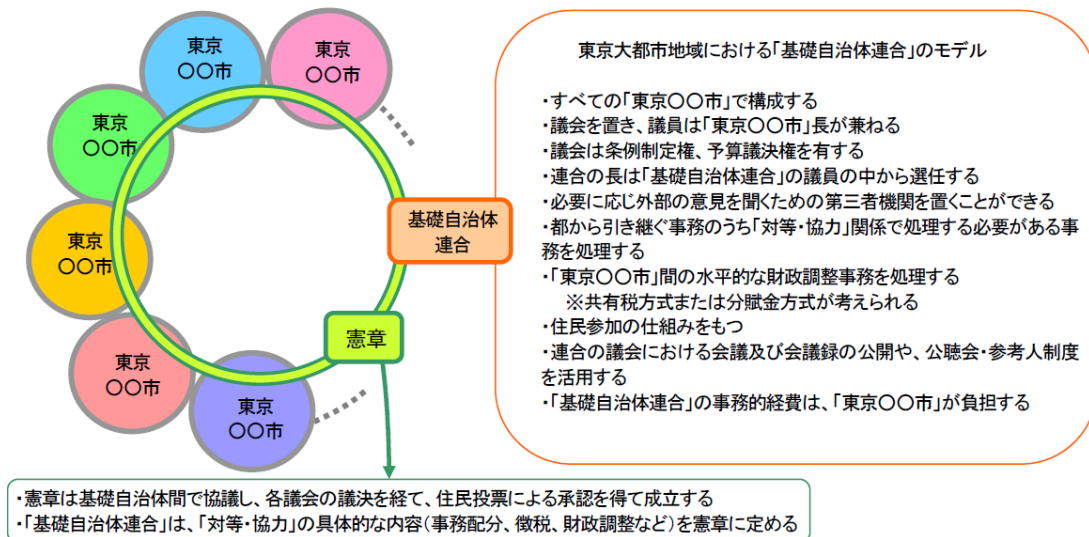
しかし、都区制度の枠内で行われた「平成 12 年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市にとらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しており、それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」であるといえる。

（中略）

### III 「基礎自治体連合」の構想

#### 3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

##### （1）東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿（イメージ）



【以上、出典：公益財団法人 特別区協議会 HP「調査研究」＞特別区制度調査会＞第二次特別区制度調査会「第二次特別区制度調査会報告（平成 19 年 12 月）」『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想【概要版】より抜粋。下線は片木】

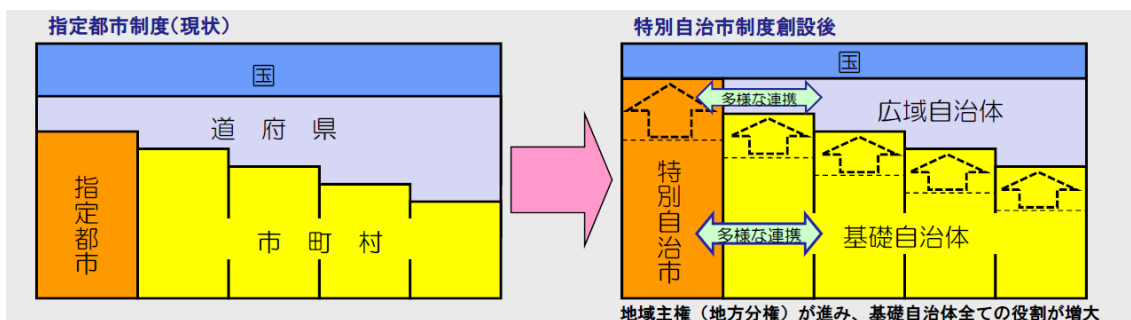
### 3 「特別自治市」構想

#### 3.1 「特別自治市」構想の概要

- ① 大都市の潜在能力を極限まで引き出し、日本を牽引するエンジンとなるための選択肢
- ② 大都市の市域においては、広域自治体・基礎自治体という従来の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」を創設
- ③ 「特別自治市」は、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方が行うべき事務の全てを一元的に担うことを基本
- ④ 大都市圏域における広域的行政課題については、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応
- ⑤ 特別自治市の創設にあたっては、新たな役割分担に応じた税財政制度を構築
- ⑥ 市域内の地域課題に対応するため、各都市の実情に応じ、住民自治・住民参加の仕組みを構築
- ⑦ 大都市の多様性を踏まえた制度設計

【出典：指定都市市長会 HP「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～ あらべき大都市制度の選択「特別自治市」～」（平成 23 年 7 月 27 日、詳細版）】

#### 3.2 特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図



【出典：指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～ あらべき大都市制度の選択「特別自治市」～」（平成23年7月27日、同HPによる。）】

なお、

- ・拙著「ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題ー都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）と中心都市・周辺地域問題ー」『平成 25 年度・比較地方自治研究会調査研究報告書』（自治体国際化協会・比較地方自治研究会）P.154～、
- ・同「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」『欧米諸国にみる大都市制度』（2013 年 3 月、日本都市センターブックレット）第 4 章）、
- ・同『「大阪都構想」と大都市制度の改革（『公営企業』2012 年 5 月号）』参照。

## 4 指定都市制度

### 4.1 指定都市制度の概要

#### 1 政令指定都市とは、地方自治法第252条の19第1項の規定により、政令で指定される人口50万人以上の市をいう。

政令指定の要件としては、法の文言では人口50万以上とのみ規定されているが、立法の経緯、特例を設けた趣旨から、人口その他の都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されているところ。

#### 2 政令指定都市は、都道府県の区域に包括される普通地方公共団体たる市であるが、現行制度上その組織、権能等について一般の市とは異なる取扱いをされている。

政令指定都市については、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、**(1) 事務配分、(2) 関与、(3) 行政組織、(4) 財政**の各面において他の一般市とは異なる特例が定められているところ。

##### (1) 事務配分上の特例

(例1) 児童福祉に関する事務

児童相談所を市において設置することに伴い、児童福祉に関する県等の事務のほとんど全部を行うことになる。

(例2) 都市計画に関する事務

市街化区域と市街化調整区域との区分（いわゆる「線引き」）に関する都市計画決定等を除き、基本的に都市計画決定に関し都道府県が処理する事務のほとんど全部を行うこととなる。

(例3) 道路に関する事務

道路法に基づき市内の指定区間外の国道及び県道の管理を行うことになる。

(例4) 教育に関する事務

県費負担教職員の任免、給与の決定を行うことになる。

##### (2) 関与の特例

大都市としての自主的、一元的な行政執行を図るため、市が事務を処理するに当たって、知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとされている。

(例) 地方債の協議又は起債の方法、利率若しくは償還方法の変更の協議

知事の関与に代えて各大臣の関与となる。

### (3) 行政組織上の特例

指定都市における行政を能率的に執行させるため、行政組織上の特例が設けられている。

(例) 区の設定

指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けて区を設置するものとされている。

### (4) 財政上の特例

財政上の特例としては、大都市にふさわしい行政需要をまかなう財源が確保されるよう、特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の増額等の措置がなされている。

## 3 平成24年4月1日現在、指定都市として20市が指定。

都 市	人 口		移行年月日	指定政令 ※3
	指定時人口 ※1	※2		
大 阪 市	2, 5 4 7	2, 665, 314	昭和31年9月1日	昭和31年政令第254号
名 古 屋 市	1, 3 3 7	2, 263, 894	昭和31年9月1日	
京 都 市	1, 2 0 4	1, 474, 015	昭和31年9月1日	
横 浜 市	1, 1 4 4	3, 688, 773	昭和31年9月1日	
神 戸 市	9 7 9	1, 544, 200	昭和31年9月1日	
北 九 州 市	1, 0 4 2	976, 846	昭和38年4月1日	昭和38年政令第10号
札 幌 市	1, 0 1 0	1, 913, 545	昭和47年4月1日	昭和46年政令第276号
川 崎 市	9 7 3	1, 425, 512	昭和47年4月1日	
福 岡 市	8 5 3	1, 463, 743	昭和47年4月1日	
広 島 市	8 5 3	1, 173, 843	昭和55年4月1日	昭和54年政令第237号
仙 台 市	8 5 7	1, 045, 986	平成元年4月1日	昭和63年政令第261号
千 葉 市	8 2 9	961, 749	平成4年4月1日	平成3年政令第324号
さいたま市	1, 0 2 4	1, 222, 434	平成15年4月1日	平成14年政令第319号
静 岡 市	7 0 7	716, 197	平成17年4月1日	平成16年政令第322号
堺 市	8 3 0	841, 966	平成18年4月1日	平成17年政令第323号
新 潟 市	8 1 4	811, 901	平成19年4月1日	平成18年政令第338号
浜 松 市	8 0 4	800, 866	平成19年4月1日	
岡 山 市	6 9 6	709, 584	平成21年4月1日	平成20年政令第315号
相 模 原 市	7 0 2	717, 544	平成22年4月1日	平成21年政令第251号
熊 本 市	7 3 4	734, 474	平成24年4月1日	平成23年政令第323号

※1 指定時人口（単位：千人）は、

五大市 昭30. 10  
北九州市 昭40. 10  
札幌市・川崎市・福岡市 昭45. 10  
広島市 昭50. 10  
仙台市 昭60. 10  
千葉市 平2. 10  
さいたま市・静岡市・堺市 平12. 10  
新潟市・浜松市・岡山市・相模原市 平17. 10  
熊本市 平成22. 10  
の国勢調査人口を用いた。

※2 人口（単位：人）は、平成22年国勢調査（確定値）を基に作成している。

※3 地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の指定に関する政令（北九州市の指定からは同政令の一部を改正する政令による。）

【出典：総務省 HP「政策 ＞ 地方行財政 ＞ 地方自治制度 ＞ 地方公共団体の区分」指定都市制度の概要」。H.29.5.31



## 4.2 地方自治法の一部を改正する法律の概要（平成 26 年 3 月 18 日、国会提出）

地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。

### 1. 指定都市制度の見直し

#### ○ 区の役割の拡充

- ・ 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする（第252条の20第2項関係）
- ・ 市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする（第252条の20の2関係）

#### ○ 指定都市都道府県調整会議の設置

- ・ 指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする（第252条の21の2関係）
- ・ 指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする（第252条の21の3関係）

### 2. 中核市制度と特例市制度の統合

- ・ 特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする（第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係）

### 3. 新たな広域連携の制度の創設

#### ○ 「連携協約」制度の創設

- ・ 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする（第252条の2関係）
- ・ 連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする（第251条の3の2、第252条の2第7項関係）

#### ○ 「事務の代替執行」制度の創設

- ・ 普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする（第252条の16の2～第252条の16の4関係）

### 4. その他

- ・ 認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設する（第260条の38、第260条の39関係）

### 5. 施行期日

- ・ 1は公布日から2年以内で政令で定める日、2、4は平成27年4月1日、3は公布日から6月以内で政令で定める日

【出典：総務省 HP「総務省トップ > 所管法令 > 国会提出法案」 「地方自治法の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 42 号）」（成立日）：平成 26 年 5 月 23 日。H.27.4.11】

## 5 総合区と特別区（新たな大都市制度）

### 5.1 大都市制度改革～これまでの経過～

#### ■ 大都市の現状・課題

##### 住民意思の的確な反映（住民自治の拡充）

- ・市役所の組織が大規模化し、カバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民とは遠くなる傾向

##### 効率的・効果的な行政体制の整備（二重行政の解消）

- ・政令指定都市の規模・能力が高く、都道府県庁所在地であることも多いこと等から、政令指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化

（平成25年6月「第30次地方制度調査会答申」より）

#### 国における大都市制度改革に関する法整備

##### 総合区の設置

地方自治法の一部改正 【平成26年5月公布】

- 「総合区」の設置  
政令指定都市において、行政区に代えて総合区を設置することが可能に  
（都市内分権による住民自治の拡充）
- 「指定都市都道府県調整会議」の設置

##### 特別区の設置

大都市地域における特別区の設置に関する法律  
（以下「特別区設置法」）【平成24年9月公布】

- 「特別区」の設置  
政令指定都市等を廃止し、複数の特別区を設置することが可能に  
（公選区長と区議会を有する基礎自治体）
- 特別区の設置に際して広域機能を道府県へ一元化

大都市における課題解決に向けた選択肢を提示

#### 大阪府・大阪市が取組んだ改革

##### 『大阪にふさわしい大都市制度』の実現

- 特別区の設置により、住民自治を拡充  
大阪市を廃止し、5つの特別区を設置。住民が区長、区議会議員を選挙で選び、区独自の施策を実施。
- 特別区の設置により、広域機能を大阪府へ一元化  
産業、広域インフラ等広域機能を大阪府に一元化。新たな大阪府が広域自治体として都市経営を担う。

#### 平成27年5月の住民投票で、特別区の設置（特別区設置協定書）について反対多数

（投票結果）賛成：694,844票 反対：705,585票

⇒ 大阪が抱える課題解決に向けて、たゆまぬ取り組みが必要

## 5.2 大都市制度改革～大阪が抱える課題解決に向けて～

### 長期の低落傾向を脱し、成長エンジンとしての再生

- ✓ 長期にわたる人口流出、経済活動の全国シェアの低下、法人税収の落ち込み、地価の下落、高い失業率…「大阪の低迷は、日本の低迷の縮図」というべき状態 [P6 図1 参照]
- ✓ 大阪府と大阪市が広域的なまちづくりやインフラ整備などの広域機能を担い、大阪の成長・発展に取組み、現在、訪日外国人旅行者の増加など成長に向けて明るい兆しが見えつつあるが、確かな軌道に乗るには、残された課題は多い

- 大都市の再生は、日本再生の切り札
- 日本の成長をけん引する東西二極の一極を担う大阪の実現が必要

### 人口減少・超高齢社会が3大都市圏の中でいち早く到来

- ✓ 大阪府は、3大都市圏（東京都・愛知県）の中でいち早く人口減少社会が到来  
都心回帰が続く大阪市においても、近い将来、人口減少に転ずる恐れ [P6 図2 参照]
- ✓ 総人口の減少に加え、人口構成の変化（生産年齢人口の減少、高齢者人口の増加等）、首都圏への人口流出、高齢の単独世帯の増加などがもたらす影響が懸念 [P6 図3・4 参照]

- 人口減少・超高齢社会のもと、誰もが安心して暮らせる大阪の実現が必要

### 地方分権改革は道半ば

- ✓ 住民自治の拡充と、より一層の効率的・効果的な行政体制の整備など、大都市が抱える課題の解決
- ✓ 国の出先機関の関西広域連合への「丸ごと移管」もなかなか進まず
- ✓ 政府機関の大阪への移転等もなかなか進まず

- 広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化、市町村への権限移譲、国からの権限移譲等を進めていくことが必要



必要な都市機能強化と、それを支える制度づくり

副首都推進本部を設置し、  
府市一体で課題解決に向けた新たな取り組み

### 副首都化の推進

今年度、副首都化に向けた「中長期的な取り組み方向」を策定予定です。

◆副首都・大阪の意義・役割（第3回副首都推進本部会議より）

東京とは異なる個性・新たな価値観をもって、世界で存在感を発揮する「東西二極の一極」として、平時にも非常時にも日本の未来を支え、けん引する成長エンジンの役割を果たす。

- （１）『西日本の首都』（分都）として、中枢性・拠点性を高める。
- （２）『首都機能のバックアップ拠点』（重都）として、平時を含めた代替機能を備える。
- （３）『アジアの主要都市』として、東京とは異なる個性・新たな価値を発信する。
- （４）『民都』として、民の力を最大限に活かす都市を実現する。

### 大都市制度の検討

副首都化の推進と並行して、住民のみなさんのご意見をお伺いしつつ、  
「副首都にふさわしい新たな大都市制度」について検討を進めます。

『総合区制度』      『特別区制度』

## 5.3 総合区制度

### ■ 総合区の制度概要

- 総合区制度は、政令指定都市において、住民自治を拡充（住民意思を的確に反映し、地域の実情に応じた住民サービスをより身近な区役所で実現）するため、現在の行政区長の権限を強化させた区制度です。
- 議会の同意を得て選任される区長（特別職）を置き、区の区域内に関する事務を、区長が総合的かつ包括的に執行することになります。

#### (1) 総合区制度の創設

「地方自治法」の一部改正 【平成26年5月公布】

政令指定都市において、現在の行政区に代えて総合区を設置することを可能とするため、地方自治法の一部改正により創設されました。

#### (2) 法律上の制度比較

	政令指定都市（行政区制度）	政令指定都市（総合区制度）
自治体の位置づけ	普通地方公共団体（政令指定都市）	普通地方公共団体（政令指定都市）
区の位置づけ	行政区（市の内部組織）	総合区（市の内部組織）
区 長	一般職（市長が任命）	特別職（議会の同意を得て、市長が選任）
主な事務	<p>(※)</p> <p>市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを区役所が分掌し、区長が補助執行</p>	<p>・総合区の政策・企画の立案 ・総合区のまちづくり等の事務 ・市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行</p> <p>【以上の事務は、市を代表】</p> <p>市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを区役所が分掌し、区長が補助執行</p>
人事・予算・条例に関する権限		<p>（人事） 区役所職員の任免権 （予算） 市長への予算意見具申権 （条例） 条例提案権はなし</p>
リコール（解職）	なし	あり

※行政区長は市長の補助機関（市長の事務執行を補助する役割）として、区内の政策・企画の立案やまちづくり等の行政サービスを提供

#### <ひとくちメモ>

政令指定都市・・・人口50万以上で政令で定められる都市。大阪市を含め、全国に20市

行政区・・・政令指定都市の区域を分けて設置

一般職・・・一般的な公務員（特別職以外）

特別職・・・選挙や議会同意により選ばれる公務員など

## 5.4 特別区制度

### ■特別区の制度概要

○特別区は基礎自治体であり、選挙で選ばれる区長・区議会が置かれ、区長が住民に身近な事務を担う制度です。

(特別区設置法による場合、政令指定都市等を廃止して特別区を設置します。)

#### (1) 特別区設置法の制定



「特別区設置法」	【平成24年9月公布】
<p>特別区制度は東京都に限られてきましたが、人口200万以上の政令指定都市等の区域（例：大阪市、横浜市）を包括する道府県において、政令指定都市等を廃止し、基礎自治体である「特別区」を設置することが可能になりました。</p> <p>(特別区の設置により、広域機能を道府県へ一元化)</p>	

※現在は、特別区は東京都のみに設置されています。

#### (2) 法律上の制度比較

		政令指定都市（行政区）制度	特別区制度（東京都の場合）
自治体の位置づけ		普通地方公共団体（政令指定都市）	特別地方公共団体（特別区）
首長		市長（公選職）	区長（公選職）
議会		市議会（市議会の判断で区常任委員会を設置する等の工夫が可能）	区議会
主な事務		一般的な市町村の事務に加え、都道府県の権限である「児童相談所」「都市計画（都市再生特別地区）」「県費負担教職員の任免」等も行う	一般的な市町村の事務に加え、保健所の事務等も行う。ただし、一般的な市町村の事務のうち「都市計画（用途地域）」「上下水道」「消防」等は都が一体的に行う
課税権		一般的な市町村税 (個人市民税、法人市民税、固定資産税、都市計画税、市たばこ税、軽自動車税等)	一般的な市町村税 ただし、以下の5税は都が課税 【都が課税する税目】 法人市民税、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税
財政調整			上記5税のうち、法人市民税、固定資産税、特別土地保有税を活用して、都と特別区及び特別区間の財政調整を実施
行政区		市長の権限に属する事務を分掌し、補助執行させるため、政令指定都市の区域を分けて設置	(行政区は設置しない)
行政区長		・一般職（市長が任命） ・市長の指揮監督を受ける	

<参考> 改正地方自治法・特別区設置法の概要

	改正地方自治法	特別区設置法
制度改正の背景	<p>政令指定都市制度は、昭和31年の制度創設以来、50年以上にわたり基本的枠組みは変更なし。</p>  <p>住民自治の拡充や二重行政の解消に向けて、地方自治法が一部改正</p>	<p>特別区制度は、東京都以外の地域への適用は想定されていなかった。</p>  <p>人口200万以上の政令指定都市等の区域（例:大阪市、横浜市）を包括する道府県において、特別区の設置が可能に</p>
概 要	<p>◇総合区制度の創設</p> <p>総合区制度は政令指定都市の市長の権限に属する事務のうち、主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、行政区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される区長を置く都市内分権の仕組み</p> <p>【総合区長の権限】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○総合区の政策・企画の立案、まちづくり</li> <li>○住民の交流促進</li> <li>○福祉・保健サービスの事務 等</li> <li>⇒上記事務については、市を代表して執行</li> <li>○総合区の職員の任免権を有する</li> <li>○予算に係る市長に対する意見具申権を有する</li> </ul> <p>◇指定都市都道府県調整会議の設置</p> <p>政令指定都市と都道府県の二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するため指定都市都道府県調整会議の設置 (改正法の施行により、自動的に設置される)</p>	<p>◇特別区を設置するための手続きを規定</p> <p>①関係自治体で協議会を設置</p> <p>関係自治体の議会の議決を経て、特別区設置協議会を設置</p> <p>②特別区設置協定書の作成</p> <p>特別区設置協議会において、次の事項を定めた特別区設置協定書を作成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特別区の設置の日</li> <li>・特別区の名称及び区域</li> <li>・財産処分</li> <li>・特別区議会の議員定数</li> <li>・事務分担</li> <li>・税源配分及び財政調整</li> <li>・職員移管</li> <li>・その他必要な事項</li> </ul> <p>③特別区設置協定書について議会の承認</p> <p>④特別区の設置に係る住民投票を実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・有効投票総数の過半数の賛成で、総務大臣に特別区の設置の申請</li> <li>・総務大臣の処分により、特別区を設置</li> </ul>

【以上、出典:大阪市 HP「市政」「方針・条例」「主要な計画、指針・施策」「総合的な計画、指針・施策」「大都市制度」「総合区・特別区(新たな大都市制度)」に関する意見募集・説明会 2017 年 2 月 14 日」「同上資料(副首都推進局)】