

大阪都構想の違憲性について

2020 年 10 月 30 日

弁護士

片木 淳

元大阪府総務部長

元大阪市経済局参事

元早稲田大学大学院教授

I 憲法上の「地方公共団体」

最高裁判決（1963 年）は、「（憲法上の）『地方公共団体』と叫ぶ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を必要とするものというべきである」とし、「東京都の特別区は憲法 93 条 2 項における『地方公共団体』であるとは認められない」と判示した。

しかし、この最高裁判決は、当時の特別区長の区議会選任制度の下での同議員の贈収賄事件に関するものであり、特別区の「地方公共団体」性そのものが直接の対象となったものではない。また、その判決の論理に対しても、「地方公共団体」の権能を法律で奪えば、「憲法上の地方公共団体性を剥奪することができることになる」（渋谷秀樹「憲法上の『地方公共団体』とは何か」（自治総研通巻 432 号 2014 年 10 月号））など、多くの批判があり、その判決の先例としての拘束性は疑問である。

今日においては、東京都の特別区も、憲法上の「地方公共団体」に該当するというのが多数説である（中里見博「特別区と憲法上の地方公共団体」憲法判例百選Ⅱ）。

II 大阪都構想の特別区と憲法上の「地方公共団体」

東京都の特別区は憲法上の「地方公共団体」と解すべきであり、基本的に東京都制をモデルとしている大阪都構想の特別区も、東京都の特別区と同様、憲法上の「地方公共団体」として制度設計すべきものであった。上記事件における原判決（東京地裁 1962 年 2 月 26 日判決）は、東京都の特別区を憲法上の「地方公共団体」とであると解した上で、「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、これを一層完全なる自治体へと発展せしめることこそ」、憲法の趣旨に沿うものである旨判示した。大阪都構想の特別区についても、同様に考えるべきである。

加えて、大阪市民は、長年にわたり、憲法上の「地方公共団体」である大阪市の市政運営に参画し、そのサービスを享受してきたという沿革からも、大阪市を引き継ぎ、これに

替えて創設される4つの特別区についても、憲法上の「地方公共団体」として制度設計すべきは当然である。

したがって、憲法上の「地方公共団体」であった大阪市を突然廃止して、一方的に、そうでない特殊な団体に替えることは、旧大阪市民の「住民自治」の確保、他地域住民との平等取扱いの観点から許されず、違憲となると解すべきである。

今回の大阪都構想では、以下に述べるように、憲法上の「地方公共団体」としての地位・権能を認めておらず、違憲である。

なお、大阪都構想の根拠である「大都市地域における特別区の設置に関する法律」自体については、特別区に関する抽象的な定めと設置に関する手続きを定めているにすぎず、直ちに違憲とまではいえないであろうが、議論の余地は残っている。

ア 大阪都構想では、上下水道、消防行政等の事務が大阪府（都）に移管されるが、特別区の住民には、これらの事務について完全な「住民自治」が認められていない。すなわち、これらの事務は、特別区以外の住民がそのサービスを受けないにもかかわらず、大阪府（都）の事務として、4つの特別区選出議員（現府議会議員定数88人中、3割の合計27人）以外の議員（7割の61人）を含む大阪府（都）議会において、その意思決定がなされ、特別区設置前に大阪市民の有していた「住民自治」が制限され、保障されていない。

東京都制においても、同様の問題、たとえば、「23区以外の三多摩、大島地方の選出した都議会議員が、23区の行政に対しても発言権を持つという不合理」（上記東京地裁判決）を抱えているのであるが、上下水道、消防の事務はごく一部の例外を除き、特別区以外の市町村のほとんどにおいてそれらの事務が都によって執行されており、議員定数も特別区選出議員が全体の約7割を占めているため、事実上、問題が表面化していないだけである。

イ また、財政についても、都区合算制度を採用したため、地方交付税の取扱上、特別区ごとの基準財政需要額の算定は認められず、新設される都区財政調整制度でもこれが完全に補てんされるという見込みは極めて薄い。したがって、大阪市、大阪府ともに交付団体である大阪都構想の場合には、スケールデメリットによる特別区の財政需要の増加に見合った措置が講じられず、財政難に陥ることは必至である。その結果、憲法上の「地方公共団体」に保障されるべき標準行政も確保されないこととなる。

特別区が地方交付税の直接の対象団体とされていない東京都制においても、問題は同様であるが、現状では、都自身が不交付団体であるため、その都区財政調整制度により基準財政需要額が事実上充足され、問題化していないにすぎない。

ウ なお、大阪都構想では、大阪市の大部分の課税権は大阪府（都）に移管され、残余の

課税権のみ特別区に与えられるが、これについても上記の大阪府（都）に移管される事務に連動するものであり、アで指摘したのと同様のことがいえよう。

逆に、このように、大阪都構想がその特別区について、憲法上の「地方公共団体」としての地位・権能を認めていないにもかかわらず、これに課税権を付与することの根拠が、問題となる。

Ⅲ 「地方公共団体」の二段階制と大阪都構想

都道府県と市町村からなるわが国の「地方公共団体」の二段階制が憲法上の要請か否かについては、学説は、大きく「二段階制を立法政策と解する見解」と「二段階制を憲法上の要請と解する見解」に分かれている（2017年4月、衆議院憲法審査会事務局「国と地方の在り方（地方自治等）」に関する資料）。

後者の説によれば、大阪都構想のように、現在の大阪市を廃止し、これに替えて創設された特別区が憲法上の「地方公共団体」でなければ、二段階制でなくなるから、当然、憲法違反となる。

前者の説については、上に述べたように、今回の場合は、長い沿革を有する大阪市に替わる4つの特別区も憲法上の「地方公共団体」たるべきことから、大阪府（都）と併せて二段階でなければならず、そもそも、この二段階立法政策説が適用されないため、やはり、大阪都構想は違憲である。

なお、仮に、この二段階制立法政策説が適用される場合には、一見すれば、大阪府（都）が存続するので合憲ではないかと考えられようが、その場合でも、前述のとおり、特別区の住民にとって、大阪府（都）に移管された事務に関して完全な「住民自治」が保障されないことから、大阪府（都）自体も完全な「地方公共団体」ということはできず、4つの特別区以外の大阪府（都）民との平等性からいっても、やはり違憲であると解すべきである。

以上、いずれの点からいっても、今回の大阪都構想は、違憲である。