

論説

「大阪都構想」と大都市制度の改革

早稲田大学政治経済学術院教授
片木 淳

はじめに

人間誰しも、イライラが高じストレスがたまってくると、「ああだこうだ」と理屈をこねる議論を聞いているよりは、一気に快刀乱麻を断つがごとき、威勢のいい結論だけを追い求めたくなる。

しかし、いくら威勢は良くても、一貫性のない、目標も理念もはっきりしない、したがって政策の論理・整合性もないような、いわば「思いつき」の制度改正（改悪）がなされたところで、結局、「何のために、どのような筋道で、どのような結果を実現した」のか、わけがわからないまま終わってしまうというようなことになれば、国民・住民にとっては、抜本的な改革が行われたという実感もわず、政治に対するイライラ感は解消されるどころか、ますます高じてしまうということになりかねない。

かつて、小泉内閣によって「構造改革」が進められた際も、マスコミをはじめ多くの学者、政治家、そして国民一般もこれを大いに称賛したが、今、それらの改革をほめる人は少ない。

それどころか、今日の「格差拡大」、「過度な競争社会」等の元凶として、しばしば批判的となっている。何故、あれほど賞賛した国民の多くが後になって、「期待したのとは反対の結果だ」と落胆し、むしろ、怒りの声を上げなければならなくなってしまったのか。

その根本的な原因は、当時、政府が「構造改革」のキャッチフレーズの下、その言葉の意味を曖昧にしたまま、わが国の将来を決定するような、重要な改革を押し進め、マスコミも学者も、あるいは国民一般も、これに無批判に追隨したことにあったといえよう¹。「論語」によれば、孔子は、子路に政治を訊かれ、「必ずや名を正さんか。」と答えたという（巻第七 岩波文庫）。「名正しからざれば則ち言順^{したが}わず、言順わざれば則ち事成らず。」だからであり、政策の定義を明らかにし、論理的な説明ができなければ、目的は実現できないということを指摘したものである。為政者の以て銘とすべき点であることは、今日においても変わらないものといえよう。

逆にいえば、一定の意図を持った政治家が、

言葉の意味をあいまいにしたまま、多くの国民・住民に過大な期待を抱かせてこれを扇動し、自らの望む方向に誘導、動員することもあり得るということであり、自戒の念を含めて言うのであるが、これを批判的に論評することこそ、学者、マスコミ等の責務であるということができよう。

つまり、わが民主主義の下においては、古代アテネの市民のように、国民・住民自身が「理をわけた議論を行動の妨げとは考えず、行動にうつる前にことをわけて理解していないときこそかえって失敗を招く」²⁾という考えの下、言葉の意味を明確にしたうえで大いにディベートを行う必要があるということである。

現在、話題を呼んでいる橋下・大阪市長の提唱する「大阪都構想」についても、小泉内閣の「構造改革」と同様、その論理と政策の整合性が不明確なまま、威勢のいいキャッチフレーズだけが独り歩きしつつあり、マスコミや政治家、あるいは国民一般の一時の熱が冷めた後、ふたたび、「こんなはずではなかった」という結果にならないか、懸念される状況である。

たしかに、期待に反して民主党政権による諸改革が遅々として進展しない、日本の現在のような閉塞状況下においては、その突破口として、思い切った改革案が多くの人々によって渴望されていることも事実である。橋下市長と大阪維新の会の勢いを見て、これだけの八方ふさがりの状況を打開していくためには、もはや理屈を

こねている段階ではない、破壊力で突破してもらうしかないという声もあろう。特に、自民党政権以来、公約されながら、遅々として進まぬ「地方分権・地域主権」の実現に切歯扼腕してきた地方自治関係者の間にも、地域主権を標榜する橋下改革に期待が高まっている一面のあることは、十分理解できる。

しかし、今、大事なことは、先に引いたペリクレスの演説が言うように、「理をわけた議論」により国や地域の問題を十分掌握したうえでその原因を明らかにし、論理的に最適な改革案を導き出し、それに最もふさわしい方法によって、

図1 大阪府の市町村



表1 大阪府と大阪市・堺市の人口・面積

	人口 人	割合 %	面積 km ²	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

その改革を進めていくということであろう。つまり、何かが変わるだけでは、問題の解決にはならないのであって、国民・住民が広く問題点の認識を共有し、これを解決するための改革案の目的とそれに至る道筋について合意し、その上で、改革を断行して初めて、長年にわたる閉塞状況が打破されたということになるということである。

これを地域政策学的観点に照らしていえば、「地域の状態を改善するためには、多くの問題の中から波及効果の大きい重要問題を見出し（問題発見能力）、次いで、「その問題を解決するための政策を立案（政策立案・問題解決能力）」し、さらに「政策の実施→政策の評価という政策過程を」踏む³という科学的なアプローチが求められているということである。

そこで、本稿では、以下、「大阪都構想」をめぐる論点を検証するとともに、指定都市市長会の「特別自治市構想」をはじめこれまでの地方分権、地域主権の流れも踏まえて、大都市制度の改革として何が最も望ましいのか、読者とともに考えてみることにしたい。

「大阪都構想」の経緯とその論点

そもそも、「大阪都構想」は、平成22年正月、橋下・大阪府知事（当時）が記者会見の場で、大阪府と大阪市の関係を「1回ぶち壊して新たな大阪をつくっていく」必要性を唱えたのが始まりである。水道事業の統合等をめぐる大阪府と大阪市の対立が背景にあったといわれる。同年4月には、その実現を公約に掲げて、地域政党「大阪維新の会」が発足し、平成23年の統一地方選、大阪府知事・市長ダブル選挙での大阪維新の会の勝利を経て、本年3月2日には、自民党・総務部会が「大阪都構想」実現に向け、

100万人を超える政令指定都市等が「特別区」を設置できることとする地方自治法改正案要綱を了承、3月23日には、民主党が同じく人口200万人以上の市町村による「特別区」設置手続きの骨子案を策定するなど、中央の政党まで巻き込んで波紋を広げている（表3 関係年表参照）。

「大阪都構想」の内容については、平成23年11月1日に大阪維新の会が発表した「大阪都構想推進大綱」に詳しく述べられている。これによって、「大阪都構想」の要点を抽出すれば、概要、表2のとおりである。

以下では、これらの論点に即して、「大阪都構想推進大綱」の主張の概略を紹介するとともに、その問題点等を論じていくこととする。

① 貧困都市脱却のための公務組織等の改革

大阪を含む関西経済の地盤沈下が言われ出し、から、久しい。

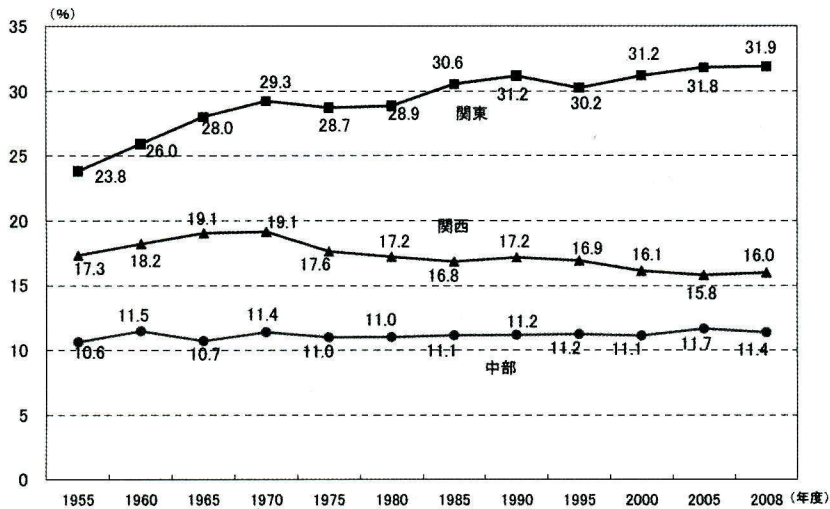
関西広域連合⁴が本年2月27日にまとめた「関西広域産業ビジョン2011～日本の元気を先導する関西～」でも、経済規模の面（GDP）からみた関西の対全国シェアは、大阪万博が開催された1970年前後をピークに年々低下する傾向を示し、近年は16%前後で推移している（図2）と指摘されている。人口についても、1975年前後から一貫して転出超過が続き、生産年齢人口の減少幅も他地域と比較して非常に高い（図3）。また、我が国の人口が減少傾向に転じ、人口や経済機能、産業基盤の東京への更なる一極集中等を背景に関西産業の空洞化も進んでおり、関西の求心力低下が続いている。

「大阪都構想」は、「この課題に正面から立ち向かうため」には「徹底した公務員改革と公務組織の経営形態の変換が必須である」というのであるが、何故、そのような結論になるのか、理

表2 「大阪都構想」の要点とその概要

要点	概要
① 貧困都市脱却のための公務組織等の改革	全国で最高の生活保護率、低い消費支出、高い完全失業率など大阪は、まさに貧困都市へと転がり落ちており、この課題に正面から立ち向かうためには、徹底した公務員改革と公務組織の経営形態の変換が必須である。
② 二元行政・二重行政の打破	大阪の新たな成長のためには、大阪市と大阪府の二元行政・二重行政を打破し、「1人のリーダーが成長戦略を実施できる体制」を整備しなければならない。
③ 「大阪都」の新設	戦略性が必要な事業（成長戦略、広域防災機能、都市計画や拠点開発、交通インフラの整備等）および統一性が必要な事業（国民健康保険、生活保護、消防や警察、道路の管理等）は、大阪都を新設して、これに一元的に担当させる。
④ 「特別自治区」の新設	指定都市である現在の大阪市と堺市を廃止し、人口30万人から50万人規模の特別自治区を設置する。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。
⑤ 大阪市営事業の民営化	民間で可能な事業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。

図2 GDPの国内シェア推移



(出典) 関西広域連合・広域産業振興局「関西広域産業ビジョン2011～日本の元気を先導する関西～」(平成24年2月27日)

由についての論理的な説明が十分でない。しかも、平成22年12月28日に橋下大阪府知事（当時）が定めた「大阪の成長戦略」には、そのことが全然、触れられていない。

すなわち、「大阪の成長を阻害してきた要因

を明らかにした上で、今後10年間の成長目標を掲げ、それを実現するための短期・中期（3～5年）の具体的な取組方向を明らかにすること」をねらいとするこの「大阪の成長戦略」では、大阪の長期低落傾向を表す次の4つの事象と

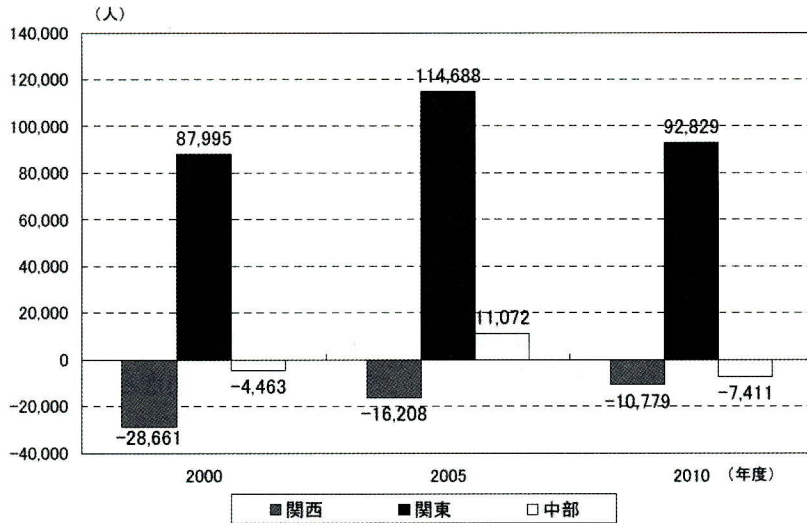
表3 大阪維新の会と「大阪都構想」関係年表

平成22年	
1月12日	橋下知事、記者会見で「大阪都構想」に言及。
4月1日	大阪府議会内の新会派として、「大阪維新の会」発足。
4月19日	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。
5月11日	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。
12月6日	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。
12月24日	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。
平成23年	
1月25日	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。
1月27日	大阪府自治制度研究会、「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して～大阪再編に向けた論点整理～」最終とりまとめ。
2月24日	民主党東京都連の国会議員10人、政策集団「東京維新の会」を設立。
4月10日	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、大阪市会と堺市議会での第一党確保。
4月24日	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。
7月27日	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。
8月24日	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。
10月22日	橋下・大阪府知事、平成24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。
11月27日	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。
12月27日	「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。
平成24年	
2月3日	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。
2月16日	みんなの党、「中京都構想アジェンダ」発表。
3月2日	自民党・総務部会「大阪都構想」実現へ地方自治法改正案要綱了承。
3月9日	みんなの党、「大阪都構想」実現へ法案を参議院に提出。
3月10日	大阪維新の会、衆院選向けの政策集「船中八策」（維新八策）原案公表。
3月23日	民主党・大都市制度等ワーキングチーム（逢坂誠二座長）、大阪都構想へ「特別区」設置手続きを提示。
3月24日	大阪維新の会、衆院選の候補者養成をめざす「維新政治塾」をスタート。
3月29日	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。
4月4日	民主党のワーキングチーム、「大阪都」構想への特別区の人口要件を緩和

もに、その背景にある7つの主要要因が指摘されており（図4）、「縦割りの弊害による総合的な経済政策の欠如」や「時代遅れな大都市制度」も掲げられているが、その意味するところは、前者が「産業振興、金融、税制、規制・保護など、国の経済政策は縦割りで総合性が欠如」していること、後者が首都圏整備法、近畿圏整備法など「時代遅れとなった大都市圏制度を抜本的に見直す必要が生じている」ことを意味するに過ぎない。

- ① 80年代にいち早くサービス産業等への転換が進んだ東京に対し、大阪では産業構造の転換が遅れたこと
- ② 本社機能の東京への長期流出傾向、情報発信力の低下あるいは工場等制限法の立地規制等による工場の周辺部、アジア等への移転・転出
- ③ 経済低迷、構造不況業種からの失業者増加や急速な高齢化低所得者層の増加に

図3 人口の社会移動

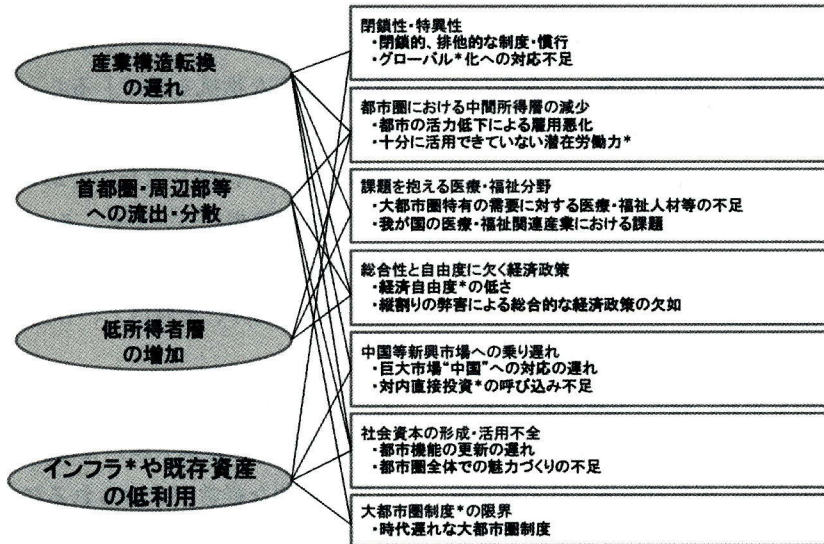


(出典) 関西広域連合・広域産業振興局「関西広域産業ビジョン2011～日本の元気を先導する関西～」(平成24年2月27日)

図4 要因分析・検証—長期低落をもたらした背景にある要因—

【大阪の長期低落を表す主な事象】

【背景にある主な要因】



(出所) 大阪府「大阪の成長戦略」(平成22年12月28日)(同 HP「府政運営・市町村>政策」)

よる低所得者層の増加

- ④ 関空・阪神港などのインフラや人材資源を含む既存資産の低利用

そのため、「大阪の成長戦略」は「府として取り組むべき施策・事業だけではなく、法制度の改革や創設など国として取り組むべきこと」等も提言しようとするものであるにもかかわらず

ず、大阪府・市の「公務組織等の改革」には全く触れられていないのである。その結果、大阪・関西が目指すべき方向としては、「ハイエンド都市（価値創造都市）」と「中継都市（アジアと日本各地の結節点）」を謳うとともに、「成長をリードしていく仕組み」として、「総合特区制度の提案」と「大都市圏制度の再構築に向けた提案」を行っている。前者は、「アジア標準の競争環境を整備する総合特区」が大阪・関西で指定されることを、後者は、国において、現行の大都市圏法制度を見直し、「大都市圏戦略基本法（仮称）」を制定すること、投資効果の高い大都市圏における国際交流・産業・高次都市機能の集積や都市基盤の整備促進に繋がる「新たな国家戦略」の構築について、より実効性の高い法制度とすることを提案しているにすぎない。

なぜ、当時、「大阪都構想」に触れなかったのか。また、その後、内容が固まってきたというのであれば、「大阪の成長戦略」の中に、「大阪都構想」がどのような理由で、どのように位置づけられるのか、追加してでも、明らかにしていく必要がある。「大阪都構想」も民営化の必要性を指摘している（後述⑤）ように、国全体や地域の課題には国や地方公共団体の能力を超えるものも多い。特に、地域経済の再生・活性化は、「親方日の丸」、「武家の商法」といった言葉があるように、国や自治体だけで取り組むには限界のある課題である。大阪府と大阪市の組織をいじって、どのような成果が上がるのか、それこそ、ペリクレスではないが、「理をわけた」説明が必要であろう。

また、大阪府経済の浮揚は、大阪府・市というような狭い地域で考えるべき問題であるのか、という点も議論の余地がある。

経済のグローバル化に伴う厳しい地域間競争の下においては、関西圏といったもっと広い地域で考えるべき問題ではないのかという点である。上に述べた「関西広域産業ビジョン2011」も、広域行政の責任主体として、関西の広域経済圏を構成する「連携団体」との一体的な取り組みを実現することによって、関西広域連合によるシナジー効果の極大化が期待されるとし、活発なアジアを中心とする外需を積極的に取り込んで、アジアの経済拠点としての成長を目指すこととしている。

橋下市長が大阪府知事時代から推進する道州制としての関西州の実現という文脈においても、このような狭い地域での解決策は関西広域連合の今後の展開や道州制の導入によって、いずれ無駄な寄り道になってしまうのではないのか、という疑問もある。この点、橋下市長は、道州制を実現しようとしても「反対の知事や議会から大変な抵抗を受け」るし、「国会議員も腰砕けになりがちなので」、「せめて大阪で統治機構の変革」に取り組むのであるとしている⁵が、大阪都構想についても、その実現のためには、国会における法律改正や住民投票のハードルが控えており、それほど、容易なものではない。

② 二元行政・二重行政の打破

大阪都構想（推進大綱）では、本来、都市として一体的な経営が求められるにも関わらず、特別市運動や市域拡張運動をめぐる大阪市役所と大阪府庁の対立という歴史的経緯等から、「市は市域、府は市域外」という「二つの大阪」、「二元行政」の状態に陥った。そして、その結果、都市経営主体の分立が定着し、大阪都市圏の都市経営の責任の所在が不明確な無責任体制に陥っているとみる。さらに、大阪市は市域で府

県並みの施策や施設整備を行う一方、大阪府は市町村の補完行政や施設整備を府民の利便性を考慮して府域中心部に位置する大阪市域で行う結果、二重行政の問題も生じている。そこで、大阪の新たな成長のためには1つの経済戦略を実施可能とすべく、大阪市と大阪府の二元行政の根本からの打破が必要不可欠であり、大阪府庁と大阪市役所を再編し、「1人のリーダーが成長戦略を実施できる体制」を整備しなくてはならないとしている。

まず、「『市は市域、府は市域外』という『二元行政』の状態」に陥っていると言いながら、他方で、大阪市が市域で府県並みの施策や施設整備を行う一方、大阪府もそれらを大阪市域で行う結果、「二重行政の問題も生じている」とするが、では、その限りでは「二元行政」ではないのではないか、といったくなるのであるが、この辺も、整理が必要であろう。

いずれにしても、この「二元行政」、「二重行政」の議論は、もともと、大阪府自治制度研究会の「最終とりまとめ」（平成23年1月27日）から引用しているものである。すなわち、同とりまとめは、「都市として一体的な経営が求められるにもかかわらず、ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域にあたかも『二つの大阪』が存在することとなり、言わば『二元行政』の状態を作り出し、区域分断的な機能分担の固定化、都市経営主体の分立という状況を招いた」とするとともに、「狭隘な府域の中心部に集積力を有する市域があるという地理的構造のもと、府市の間で区域分断的な機能分担が行われることにより、市は市域で府県並みの施策や施設整備を行う一方、府は府民の利便性を考慮して中心部である市域に、施設を整備したり他の市町村の補完行政を行い、こうしたことが二重行政の

問題を起こして」といると指摘していた。そして、同研究会は、事業仕訳を行った結果、府市双方で実施している「二重行政」の事業として合計105事業を指摘し、それらを「広域自治体で実施」すべきものの49事業、「基礎自治体で実施」すべきものの56事業に仕分けしている。また、府市が運営している類似の施設として、産業振興、社会教育・文化・スポーツ等、保健・福祉の3分野の13施設、たとえば、中小企業等の技術支援のための研究所、総合医療センター、大学、図書館、美術館、体育館等を指摘している。

しかし、これらの「二重行政」については、仮に、類似の施設を府市で設置・運営しているとしても、それぞれの施設に対して府民・市民のニーズが相応にあるのであれば、その限りでは非難されるべきものではないのではないか。たとえば、大阪府立大学と大阪市立大学は、両方とも、入試倍率も高く、優秀な学生を世に送り出しており、それだけ府民・市民のニーズに応えた施設であるといえる。さらに、財政効率上の理由からどうしても両者を統合しなければならないというのであれば、府あるいは市のいずれかに運営主体を統一すればよいのである。その場合には、「補完性の原理」により、まず、住民に近い基礎自治体である大阪市に任せて広域自治体としての大阪府は手を引けばいいのであり、「大阪都構想」というような制度改革案を持ち出すまでもない。

二重行政については、堺市の竹山市長が本年2月3日、松井知事、橋下大阪市長と会談し、「堺市の場合、大阪市と違って、一般市から中核市、政令市へと移行しており、府の役割と重複しないよう十分調整してきた。府との間に二重行政はない」（同年2月19日読売新聞）と主張し、後述の大阪都構想推進協議会への不参加を伝え

ている。

昨年秋のダブル選挙の結果、大阪維新の会が知事と大阪市長の両方を抑えることとなった今日、少なくとも、二重行政は両者の合意により整理できる環境がととのったわけであり、仮に、大阪府・市の間に「二重行政」が存在するのであれば、「大阪都構想」を云々する前に、その早急な解消が期待される場所である。

③ 「大阪都」の新設と「特別自治市構想」

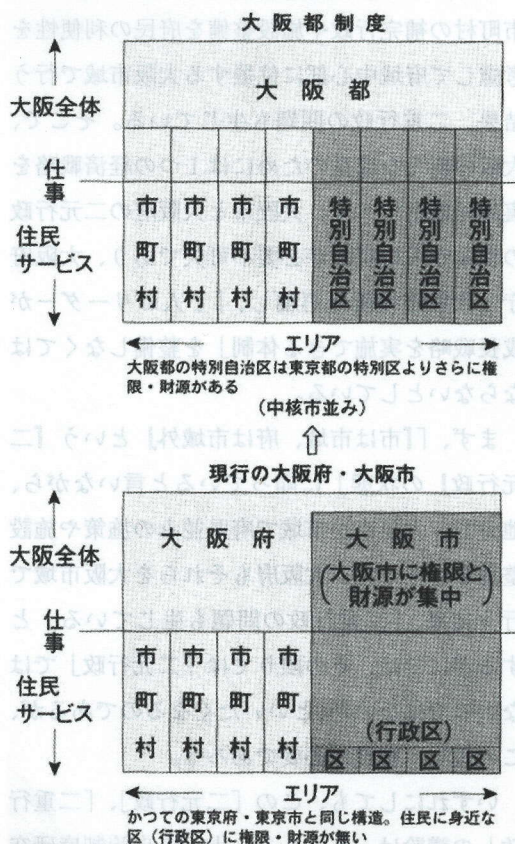
次に、「大阪都構想」は、大阪府域に「十分な財源で裏打ちされた強い広域自治体」としての「大阪都」を創設し、戦略性が必要な事業（成長戦略、広域防災機能、広域に影響がある都市計画や拠点開発、交通インフラの整備、戦略的な街づくり等）および統一性が必要な事業（国民健康保険等の運営、介護保険および生活保護の運営、消防や警察、道路の管理等）を担当させるというものである（図5）。

グローバル経済下の厳しい地域間競争の時代において、大阪の経済浮揚を大阪府の区域のみで考えることは、狭きに失するという前述の点のほか、基礎自治体である大阪市から事務を取り上げて、大阪都というような広域自治体に委ねることについても、地域主権（地方分権）の観点からの疑問もある。

この点については、横浜市をはじめ、指定都市市長会が真っ向から反する「特別自治市構想」を従来から提唱している。

たとえば、平成23年7月27日の指定都市市長会の「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』～」は、道府県制度が明治以来改革されていないため、効果的・効率的な行政運営が阻害されており、「道府県制度の見直しを行い、基礎自治体を中心とした新たな制度を構築する

図5 「大阪都」と大阪府・大阪市の違い

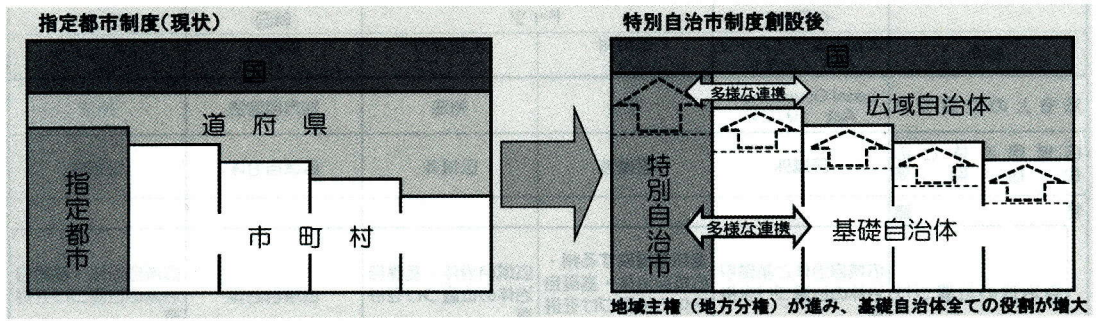


(出典) 橋下徹・堺屋太一『体制維新——大阪都』(2011年、文春新書) P.227

ことが必要である」とし、「基礎自治体であるとともに、高度な行政能力を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市は、道府県と同等の事務を行うことが可能」であり、能力・役割に見合った権限と財源が確保されることが必要だとしている。

そして、大都市は、全体として、一体的な都市機能を備えた都市を形成し、市民も一つのまとまりとしての大都市を当然のものと認識しており、また、大都市の一体的な行政運営によるスケールメリットで、住民サービスが効率化・高度化できるなど、一体的大都市機能強化の必要性を指摘している。

図6 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～ある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。)

特に、東日本大震災においても、仙台市は、大都市として一つの自治体であったからこそ、早期復旧した市中心部を基点に、津波で壊滅的被害を受けた東部地域や地盤が損壊した丘陵住宅地等での被災者支援や復興活動を進めることができていたとした。

さらに、諸外国の大都市制度においても、大都市の独立性を高め、強化する方向にあり、世界的な都市間競争の中、大都市の発展が国全体にとってもプラスになるとの考えのもとに、大都市を特別に位置付け、権限や財源を強化する国家的戦略が採られているとしている。

そして、新たな大都市制度として「特別自治市」を次のように提案した。

- 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

さらに、指定都市が提案する「特別自治市」に関し、次のような位置付け及び役割を、地方自治法に明確に盛り込んでいくことが必要であり、制度の詳細についても、政令で規定するのではなく、法律で明確に規定すべきであるとしている。

- ① 特別自治市は、その市域内の地方の事務を全て行う。
- ② 特別自治市は、その市域内における全ての地方税を一元的に賦課徴収する。
- ③ 特別自治市は、広域自治体の区域外とする。

図7 諸外国における大都市制度

	イギリス	ドイツ		韓国	カナダ
名称	大都市圏ディストリクト(36)	都市州(3)	郡独立市(117)	広域市(6)	トロント市
法令上の位置づけ	Local Government Act 1972等	なし	州法	地方自治法	州法
広域自治体との包括関係	区域外	区域外	区域外	広域自治体	区域外
特徴					
自治体の位置づけ	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体	広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有
事務配分の特例	ごみ処理・消防等以外の広域自治体の事務と基礎自治体の事務を行う	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の事務を行う	広域自治体・基礎自治体の事務を行う	基礎自治体の事務のうち一定のものを行う	広域自治体・基礎自治体の事務を行う

※名称の()内は団体数

「第28次地方制度調査会」提出資料より作成

(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～ある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。)

さらに、諸外国においても大都市の発展が、国全体にとってもプラスになるとの考えの下に、大都市を特別に位置付け、権限や財源を強化するのが一般的であり、大都市の迅速かつ効果的な施策展開が可能となっているとした(図7)。

そして、その例として、2007年に施行されたカナダ最大の都市トロント(オンタリオ州)の新制度を紹介し、大都市の位置づけ・役割の見直し、大幅な権限移譲・関与の見直しが行われた結果、大都市の魅力や競争力を高める新規施策が次々展開されたこと、フロントストリートウエストにおける再開発の取組、都市緑化・ヒートアイランドの緩和等都市の魅力・環境向上の取組、国際競争力の強化に向けた経済振興の取組、新税の導入等の財政の自立性向上に成果があったとしている。

このように、「特別自治市」構想は、「広域自治体に権限を集めるのではなく、市民の皆様身近な基礎自治体である大都市が県から独立

し、日本の成長戦略に貢献する権限や財源を備えた特別自治市の創設を目指す」ものであり、「大阪都構想」とは全く発想を逆にするものである(平成23年12月9日、林史子・横浜市長の同市議会答弁)。

平成24年3月29日、指定都市市長会は、民主党、自民党、公明党等に対し、「大都市には、その規模や歴史・文化の違い、地域で果たしている役割など、それぞれ異なる特性があることから、特別区制度を東京都以外にも適用するための内容のみならず、『特別自治市』をはじめ、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、規定についても盛り込むこと。また、法案作成にあたっては、指定都市を含む地方の意見を十分に取り入れること」を要請した。

つまり、大阪都構想とは反対に、広域自治体による大都市行政の一体的運営を否定し、「大阪都構想」のいう「戦略性が必要な事業」も「統一性が必要な事業」も含めて、すべての事務事

業の基礎自治体による運営をめざすものであり、その意味では、より「補完性の原理」に沿った構想である。しかし、他方、「大阪都構想」も、次に述べるように、住民に身近な行政は独立した基礎自治体としての「特別自治区」に実施させようとしており、その限りでは、こちらがより「補完性の原理」に立っているといえる面もある。

したがって、論点は、今後、激化する国際的な競争環境の中でそれぞれの地域において、大都市がどうあるべきであるのか、「大阪都構想」のいうように大都市である大阪市等を廃止、分割し、より広域の大阪府が戦略的、統一的事務を実施することとすべきであるのか、それとも、「特別自治市構想」のように広域自治体である都道府県から独立した大阪市等の地位・役割を認めて、その自立性の向上を図るべきなのか、ということになる。

④ 「特別自治区」の新設と東京都制の改革

「大阪都構想」は、267万人の人口を擁する大阪市の組織では住民生活をきめ細やかに守るには組織が大き過ぎ、児童虐待対応、災害時の危機管理、生活道路・施設の整備、福祉施設の整備、福祉サービスの提供、小中学校教育などのあらゆる行政サービスは、現在、全て住民から遠い大阪市役所が仕切っており、各行政区役所では全く対応できない。これら住民サービスを、住民により近い「特別自治区」が全て担えるような組織体制と仕組みを整備する必要があり、このため、都市間競争に打ち勝ち、税収を増やすことのできる新たな強い広域行政体を一から作り、大阪府、大阪市、堺市という既存の役所を丸ごと再編することによって個別の改革・改善を超えた、二重行政の解消を含む組織丸ごとの抜本的改革・改善を実施し財源確保する。そ

してその財源を医療・福祉・教育という住民サービスに回す。つまり、公務員改革・行政改革によって多額の財源を確保し、住民サービスの財源に充てるとというのが大阪都構想の都市経営モデルであるとしている。

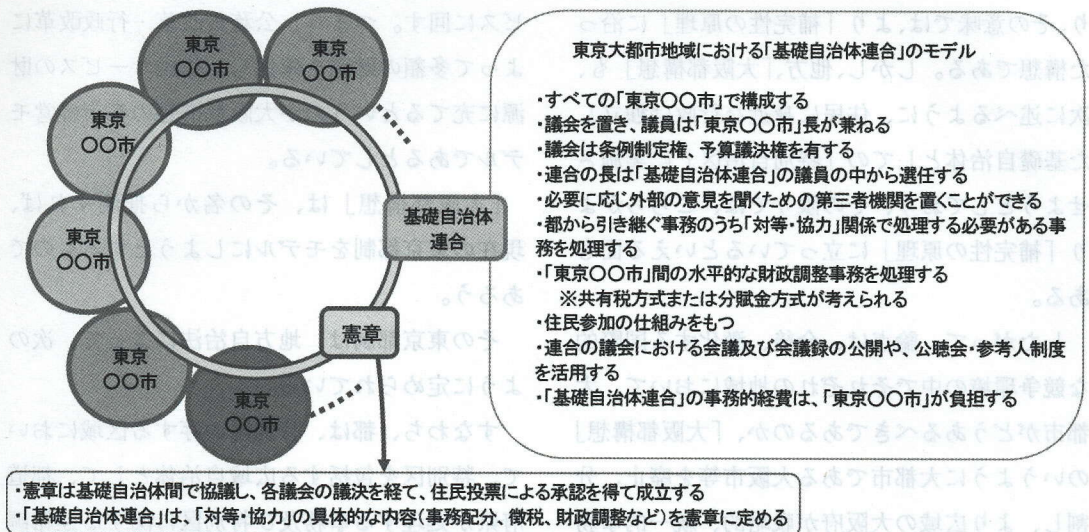
「大阪都構想」は、その名から推測すれば、現在の東京都制をモデルにしようとするものであろう。

その東京都制は、地方自治法によって、次のように定められている。

すなわち、都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域自治体として、都道府県が処理する事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、市町村の事務のうち人口が高度に集中する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当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとされており（第281条の2第1項）、このような事務として、上下水道の整備・管理運営、消防に関する事務などが挙げられる。

都の特別区は、「基礎的な地方公共団体として」位置付けられ、都が一体的に処理するものとされている事務を除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理するものとされている（同条第2項）。特別区には公選制の区長と区議会が置かれるとともに、条例制定権、予算編成権、課税権が付与されている（同法第283条による市の規定の準用）。都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するための都区財政調整制度が設けられており、都が課する①固定資産税、②特別土地保有税（現在新規課税停止）及び③市町村民税（法人分）の収入額の条例で定める一定割合（現在

図8 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿（イメージ）



（出典）特別区協議会 HP「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】』

55%)が「特別区財政調整交付金」として特別区に交付されている（同法第282条）。

このような東京都制の歴史は、戦時中の昭和18年、戦争遂行体制の整備のため、東京都制および東京都官制の制定により、それまでの東京府と東京市が廃され、東京都と都の長として東京都長官が設置されたことに遡るものである。

東京都制については、その是非をめぐって長年にわたる論議があり、地方自治法第282条の2に基づき設けられた都区協議会の「都区のあり方検討委員会」において都区の事務配分や税財政制度等に関する検討が進められてきているが、都と特別区側の意見が折り合わず、結論が出せない状況である。

そのような中で、平成19年12月、特別区長会の諮問機関である特別区制度調査会が特別区制度の廃止を提案した（第二次特別区制度調査会報告『「都の区」の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想』）。すなわち、同報告は、これまでの「都区制度を支えてきた基本観念である、東京大都

市地域における『行政の一体性』から脱却し、『都の区』の制度廃止を実現する必要がある」とし、その上で、「人口、面積、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自立性を維持しながら、『対等・協力』による相互補完を行う仕組みとして『基礎自治体連合』を提案」したのである。

この点、大阪都構想は、住民に身近な行政は従来の行政区を独立した基礎自治体として自立させようとしており、その限りでは、特別区長会側の東京都制改革案に近いと思われるが、それでは、なぜ、「都構想」という名を付けたのか、まず、その「名を正す」べきではないか、と思われるのである。

また、上の第二次特別区制度調査会報告では、東京大都市地域においては「基礎自治体連合」が大都市行政を担当することになるだろうが、この点についても「大阪都構想」ではどう考えるのか、説明がほしいところである。

⑤ 大阪市営事業の民営化

「大阪都構想」は、また、大阪都市圏全域において戦略性が必要な事業及び統一性が必要な事業を実施する主体は広域自治体に限るものではなく、民間で可能なものは可能な限り民間で行うべきであり、経営形態を変更すべき事業として、地下鉄及びニュートラム、モノレール、バス、水道及び下水等があげられる。とりわけ、大阪市営地下鉄は経営形態変更による改善の象徴的存在として、直ちに民営化へ向けた経営形態の変更を行うとする。

このためもあってか、大阪都庁の外部に以下の機構等を置くとし、それぞれの改革方針を示している。

- (1) 地方独立行政法人大阪病院機構
- (2) 大阪都公立大学法人
- (3) 大阪広域水道企業団
- (4) 国民健康保険組合、介護保険組合
- (5) 大阪港務局
- (6) 地方独立行政法人大阪学術振興機構

これらの点についても、なぜ、「大阪都構想」でなければならないのか、論理一貫した説明が求められるところである。これらは、地方自治体としての事務執行の効率化の問題であり、「大阪都構想」が実現しようがしまいが（機構の共同設置は現行制度でも可能である）、問題があれば、即座に取り組むべき課題である。むしろ、「大阪都構想」が争点となることによって、それが実現するまで、先送りになってはならない問題といえよう。

おわりに

以上、見てきたとおり、「大阪都構想」は、その目的とするところが、大阪経済の浮揚、大阪都への権限の集中、特別自治区への地方分権、

二重行政の解消、公営企業の民営化等、相互に直接関係のない改革課題が論理的な一貫性を欠いたまま束ねられており、いわば「ごった煮」ともいえるものである。したがって、これを論ずるときには、「抱き合わせ販売」に乗せられないようそれぞれを分けて検証すべきであるといえよう。

読売新聞が「大阪都構想」について昨年11月30日から政令市長と政令市がある道府県知事計30人に実施したアンケート調査の結果によれば、賛成5人、反対3人で、どちらとも言えないが22人であった（平成23年12月10日朝刊、以下、これによる）。この22人のうち10人は「大阪の特殊事情」（奥山恵美子・仙台市長）などと大阪固有の問題と考えており、「今後の支持の広がりには未知数だ」としている。「大阪都構想」に賛成したのは、大阪市長選で橋下氏を応援した大村秀章・愛知県知事と河村たかし・名古屋市市長ら5人であり、反対は、川勝平太・静岡県知事と矢田立郎・神戸市長、高谷茂男・岡山市市長だったとのことである。

また、「どちらとも言えない」のうち、清水勇人・さいたま市長が「政令市を分割しては都市としての一体性をいかした経営ができない」と答えたほか、阿部孝夫・川崎市市長など複数の市長が、今ある市町村の権限を強化すべきだとして、構想に否定的な見方を示したと報ぜられている。

今後の展開として、「大阪都構想推進大綱」は、大阪府と大阪市・堺市からなる大阪都構想推進協議会を設置すること、その協議事項として、大阪都の所掌事務・組織と事務分掌、特別自治区の所掌事務・組織と事務分掌、都と特別自治区の税財源配分、特別自治区の財政調整、特別自治区の区域、協議終了後の住民投票等を定め

るとともに、それぞれの事項の協議に際しての基本原則を記述している（同第3章）。

また、「大阪都構想」実現への工程として、大阪都構想推進協議会の設置・協議、国による法改正、住民投票等を経て、平成27年4月までに大阪の自治体再編の第一段階を完成させ、大阪都へと移行した後、第二段階である周辺市の再編を実施するなど、年次ごとの目標を示している（同第4章）。

一方、政党の動きとしては、本年3月から4月にかけて、民主党の大都市制度等ワーキングチームが「大阪都構想」の実現に向け、自治体側からの提案で「特別区」を設置することを可能にするため、①政令指定都市と周辺市町村の総人口が200万人以上の地域の市町村（産経新聞4月4日）とその区域がある道府県が協議会を設置する、②協議会で市町村を「特別区」と改組する案を策定し、市町村、道府県議会で出席議員の過半数での同意を得る、③市町村で住民投票を行い、有効投票数の過半数の賛同を得て、最終的に総務大臣の決定・告示で「特別区」を設置できることとしたと報ぜられている。民主党は、こうした方針を踏まえた新法案を国会中に議員立法で提出する方針であり、みんなの党の「大阪都構想」実現を後押しするための地方自治法改正案に加え、自民、公明両党も同様の法案提出を目指している状況であり、今後の展開が注目される。

注

- 1 拙著『平成16年度予算と三位一体改革』（2004年2月、朝日新聞 HP「WASEDA.COM」[オピニオン]）。同「書評 小滝敏之著『地方自治の歴史と概念』（『自治研究』82巻第2号、2006年2月号）P.142

- 2 ペロポネソス戦争の最中に行われたペリクレスの有名な葬送演説（BC.431年）、久保 正彰訳『トゥーキュディデース 戦史』（1966年、岩波文庫）による。
- 3 戸所隆『地域政策学入門』（2000年、古今書院）P.42
- 4 平成22年12月1日、関西の2府5県により全国初の取組みとして設立された広域連合。平成24年度前半までには、大阪市、堺市、京都市および神戸市が加入する予定である。
- 5 橋下徹・堺屋太一『体制維新——大阪都』（2011年、文春新書）P.251-252

