

2 0 1 1 年 度

国 際 学 研 究 科 修 士 論 文

大都市行政における都制と府制の研究
—「大阪都」構想をめぐる視点—

The Two Types of Administrative Structure in Metropolitan Areas:

Viewpoints over the Conception of ‘Osaka Metropolitan Government’

宇 都 宮 大 学 大 学 院 国 際 学 研 究 科

国 際 社 会 研 究 専 攻

1 0 4 1 0 1 A

笠 井 卓 幸

要 旨

橋下大阪市長が導入を目指す「大阪都」構想をめぐる議論は、一見真新しいもののようにあるが、大都市自治制度に関する議論には古い歴史がある。現行の大都市自治制度の二類型である都区制度と指定都市制度は、地方自治法が成立した時期の前後にそれぞれ成立した。東京では、戦時中の1943年に東京都が誕生し、大阪など五大都市では、1956年に指定都市制度が採用された。

日本の大都市におけるこの2つの自治制度は、それぞれ様々な問題が提起されながらも、自治制度管理を行う中央レベルでの制度改正に関する議論は低調で、半世紀にわたり2つの制度が継続するに至る。中央レベルでの議論が低調であった理由としては、現状が安定していることにあり、さらに都市制度の改編が関係者の利害がからむものとなり、困難な議論となることが予想されたことによる。

指定都市が存在する大都市部では、広域自治体としての府県と、基礎自治体としての指定都市との間で、二重行政や広域自治体の事務の空洞化が生じることとなった。一方で東京においては、基礎自治体としては不十分な権限しか持たない特別区が設置され、強すぎる広域自治体としての東京都に対する反発も相まって、都区制度は首都東京に限った不完全な自治制度であると認識されることとなる。

大阪都構想は、大阪府知事であった橋下徹氏が、2010年4月に打ち出し、その後選挙戦などを通じて、大阪都実現に向けて動き出した。大阪都構想とは、大阪府内の指定都市である大阪市と堺市を廃止したうえで、新たな基礎自治体としての特別自治区を設置するというものである。また、指定都市の事務のうち広域自治体が担うべきとされる水道事業や公共交通に関する事業などを、新たに広域自治体として設置する大阪都に集約することになる。都制導入の主要な目的は、大都市部における二重行政を解消し、世界の大都市と競争するための都市機能を強化することにある。

橋下氏の都構想により、これまで都制が首都東京に限った制度であるという認識から、他の大都市においても適用可能なものであると認知されることとなった。また、大阪都構想においては、現行の東京都の都区制度をモデルとしながらも、中核市並みの権限を与える特別自治区としての制度設計を行っている。これは、東京都制において、基礎自治体が不完全とされる制度的な欠陥を補うものとしてとらえることができる。

大阪都構想に対しては、指定都市である大阪市などから反論が出された。基礎自治体としての指定都市を解体し、広域自治体に権限を与えるのは地方分権に逆行するのではないかといったことや、都区制度は不完全な自治制度であり、採用するには値しない自治制度であるといった反対論が展開された。

こうした大阪都の議論の一方で、新たな自治制度に関する提案が関係自治体や関係団体から、いくつか出された。大阪府自治制度研究会は、独自に大阪地域再編への提案を行っ

た。指定都市市長会は、一層制の自治体として特別自治市の提案を行っている。また、大阪以外の指定都市の中には、行政区に積極的に権限を与える域内分権の試みもみられる。

大阪都構想を一つの社会現象としてとらえたとき、その主な特徴は、①現行の大都市自治制度に対する異議申し立て、②公選首長などの政治的役割の強化、③地方自治制度管理について中央省庁の独占的役割が崩れつつある、といったところにある。また、現在の大都市行政が抱える問題点を、政治と行政の役割の明確化、基礎自治体と広域自治体の役割分担の明確化によって解決しようという意図が見て取れる。「強い広域自治体」と「やさしい基礎自治体」という表現での自治体の役割分担については、経済のグローバル化時代の自治体に望まれる役割に、かなうものであると言えるだろう。

目次

はじめに	1
第1章 大都市自治制度論の現状と本論における課題	
第1節 大都市自治制度論の展開と諸論点	3
(1) 自治制度論における大都市制度論の位置づけ	
(2) 今日の大都市制度論の展開	
(3) 大阪都構想における諸論点	
第2節 大都市自治制度における課題設定	7
(1) 本論の構想と課題設定	
(2) 本論の目的	
第2章 大都市自治制度の現状と自治体間の競合	
第1節 基礎自治体と広域自治体の役割	10
(1) 二層制の地方自治	
(2) 基礎自治体の役割	
(3) 広域自治体の役割	
第2節 府県と指定都市の競合	13
(1) 指定都市成立の経緯	
(2) 府県と指定都市の関係	
(3) 自治体間の二重行政問題	
(4) 広域自治体行政の空洞化	
第3節 東京都の事例	17
(1) 大都市制度における東京都の意義	
(2) 都区制度の特徴	
(3) 都区制度の問題点	
第3章 大阪都構想の出現	
第1節 構想成立の経緯	20
(1) 橋下知事の誕生と大阪都構想	
(2) 指定都市としての大阪	
(3) 大阪における二重行政の現状	
第2節 大阪都のしくみ	22
(1) 大阪都構想の概観	
(2) 大阪都における特別自治区の設置	
(3) 財政調整制度の活用	
第3節 大阪都構想が目指すもの	25
(1) 広域自治行政の一元化	

(2) 経済活性化と都構想	
(3) 分権と道州制	
第4章 都市行政の制度的枠組	
第1節 地方自治法による大都市自治制度	28
(1) 現行自治制度を定める法制度	
(2) 地方自治法による大都市制度	
(3) 大阪都構想と地方自治法	
第2節 都市行政制度の国際比較	30
(1) 各国大都市における地方制度の概観	
(2) 海外と大阪の自治体規模の比較	
第5章 大都市自治制度論の展開	
第1節 大阪における「都制」と「府制」をめぐる動き	34
(1) 大阪府自治制度研究会による大阪再編構想	
(2) 再編構想に対する反応と今後の課題	
第2節 指定都市における試み	37
(1) 横浜市における域内分権	
(2) 特別自治市構想	
第3節 「都制」と「府制」の諸論点	39
(1) 指定都市と特別市の特徴	
(2) 域内分権か基礎自治体か	
(3) 都市経営と住民代表の在り方	
第6章 自治制度を決定するアクター	
第1節 誰が制度を決めるのか	42
(1) 自治制度の決定過程	
(2) 諸アクターの様相	
第2節 制度決定と住民意思	45
(1) 制度決定における住民の役割	
(2) 住民の意思	
第7章 大都市自治制度論の結論と将来展望	
第1節 本論における結論	47
(1) 「大阪都構想現象」の特徴	
(2) 本論における結論	
第2節 大都市自治制度の将来展望	49
(1) グローバル化時代の自治体像	
(2) 新たな自治制度の展望	

おわりに	5 2
あとがき	5 3
参考文献	5 4
資料	5 7

はじめに

橋下徹大阪市長が導入を目指す「大阪都」構想は、一見真新しい自治制度改編の動きに見えるが、大都市制度に関する同様の議論は古くから行われてきた。橋下氏の大阪府知事就任以前にも、広域自治体の大阪府と指定都市である大阪市の関係を改めようとする試みがあった。2004年には大阪府の研究会が、大阪府を廃止し、それに代わる「大阪新都機構」を設置するという構想を報告している。また、大阪市も2006年に、「スーパー指定都市」構想を発表するなどして、大阪府と大阪市の組織構造を改編しようとする動きが見られた。

日本の地方自治制度において、大都市制度に関する議論の動きを歴史の中でつきつめると、明治期までさかのぼることができる。特に大阪は明治期以前から日本の大都市としての地位にあり、東京や京都、名古屋といった他の大都市とともに、日本の経済活動の中心地として、また、文化の発信拠点としての役割を果たしてきた。明治期の地方行政制度においては、大阪には、東京、京都とともに府がおかれ、その中に同名の市がおかれる構造となっていた。東京や大阪をはじめとする六大市と呼ばれる都市は、早くから、府県制という明治期の地方制度から自立した都市の地位獲得の動きを見せていた。そうした中で、大都市が府県から独立した地位を獲得することが現実的に可能となったのが、戦後制定された地方自治法を根拠規定とする「特別市」制度の成立であった。「特別市」制度が認められたことは、長い間大都市が求めていた要求が達成された出来事であったといえる。

しかし、地方自治法の成立と前後して、日本の大都市制度論議を取り巻く環境が大きく変化する二つの出来事が起こることとなる。一つが、1943年の東京都の誕生である。これにより、東京、大阪をはじめとする六大市が協同して進めてきた大都市の自立に向けた運動から、東京が脱落することとなる。もう一つが、1956年の特別市制度の廃止と政令指定都市制度の創設である。大都市の悲願であった特別市制度は、結果として一度も実現されることなく幕を引くこととなる。特別市制度が廃止された理由には、大阪市をはじめとする五大市を管轄する府県側の反発があったことが影響していたものと考えられる。府県や特別市周辺の市町村からすれば、大都市の領域が府県からそっくり離脱し、その周辺部のみが残されることに強い不安を持っていたことがうかがえる。こうした状況において、特別市の廃止とともに創設されたのが、指定都市制度であった。特別市を廃止する代わりに、それに近い形で大都市の意見も反映されたものである。また、府県から離脱を不可能とした点で、府県側の意見も反映されたこととなる。こうした折衷案により成立した指定都市制度は、戦後の大都市地方自治制度として、定着することとなる。

府県と指定都市が並存する地方自治制度が長年続いてきた一方で、それに対する府県側、指定都市側双方の新たな制度に関する議論も近年活発化している。大阪都構想や指定都市が構想する府県から独立した新たな特別自治市構想といったものである。府県側としては、指定都市が府県内の基礎自治体としての地位にとどまっているものの、本来府県が担うこととされている事務・権限の多くが指定都市に移譲され、指定都市域内の自治行政にかかわる存在感は薄まりつつある。このことは、府県側からすれば、指定都市が実質的には府県から独立しているとみなすことにもつながる。また、指定都市側からすれば、府県内の地域とどまっていることにかわりはないことから、府県の影響力は依然として強く、完全に自立した自治体として、府県から独立した地位を獲得したいという願望を持っていると

いえる。

大阪都構想は、橋下市長という世間に大きな影響力のある首長により提唱されたものであることから、唐突な印象で受け取られる傾向がある。また、自らの権限を強めるために都構想を持ち上げたという見方をされることがある。しかし、明治期からの自治制度に関する論議をみれば、大阪都構想も、府県と指定都市間の新たな制度論議の流れの中で、出現したものであるととらえることができる。地域政党「大阪維新の会」を結党し、大阪都構想が本格的に提唱されたのは2010年4月であり、橋下氏が大阪府知事として就任してから2年余りが経過していた。この間、大阪府庁内部では、予算の見直しによる財政改革や、関連団体などの事務事業の見直しなどが行われていた。そうした橋下知事就任以来の初期の改革が一通り達成された後に、大阪全体を取り巻く自治体間の関係を分析したうえで、現行の地方制度を見直す動きが出てきた。大阪の地方行政の現実を目の当たりにしたことによって、地方制度改革の必要性を感じ取り、大阪都構想が生まれたのだととらえることができる。

橋下市長の大阪都構想の議論の特徴の一つは、自治体の制度論が素直に取り上げられるというよりは、橋下氏が先導するポピュリズムの動きとして取り上げられるところにある。大阪都構想に対する支持が不支持を上回るという世論調査の結果があるが、そもそも構想そのものに賛成しているのではなく、橋下氏の人気を利用することにより、問題がすり替えられている。また、出来上がった大阪都が中央集権的であり、住民の利益にはならないということが明らかになれば、大阪都構想に対する賛同は得られなくなるのではないかとこの反論がある。しかしこうした議論の展開は、過去からの自治制度論議の流れの中で検討されてきた問題点をかき消してしまうおそれがあり、議論が感情的なものとなり、本格的な制度論を展開することができなくなる。

本論では、今日の大都市制度論議の中で、大阪都構想をどのようにとらえればよいのか。また、制度論において、どのようなアクターが介在し、最終的に住民の意思がどのように反映されるべきなのかを考察する。ひいては、大阪都構想をめぐる議論の展開を中心としながら、日本の大都市自治制度論議の現状を分析することとする。

第1章 大都市自治制度論の現状と本論における課題

第1節 大都市自治制度論の展開と諸論点

(1) 自治制度論における大都市制度論の位置づけ

戦後、日本国憲法の理念の下で地方自治法が成立した後も、日本の地方自治制度を変革しようとする議論は、政界や行政官庁、経済界や学界など様々なところから提言されてきた。しかし、そうした制度論はあくまでも議論の範囲にとどまり、大幅な制度改編には結びついてこなかった。

政界や中央省庁においては、近年道州制の議論が活発化している。その主な要因は、明治時代から続く現行の都道府県体制が、社会の変革の中で役割強化を求められているからである。地方制度調査会が2006年に出した「道州制のあり方に関する答申」では、現行の都道府県が、今後の地方自治の担い手としてふさわしいかが、問われるようになっていることに言及している。その理由としては、市町村合併の影響、都道府県の領域を超える広域行政需要の増大、都道府県が地方分権の確かな担い手となるかが問われているからであることを指摘している¹。

一方で、基礎自治体については、平成の大合併が進み、全国的にその様相を大きくかえている。基礎自治体に関する議論は、すでに合併後を見据えたものとなっており、以前の中小規模の自治体という観念から、地方自治の主役としての確固とした機関として、位置づけられようとしている。

平成の大合併においては、特に農村部において大きく進捗した。それと比較して、大都市においては、従来から大きく変化したとは言いにくい状況にある²。これは、平成の大合併が、人口規模の観点から、中小規模の市町村をまとめることに力点が置かれたことに起因しているからである。また、合併することによって、指定都市となる市がいくつか誕生している。しかし、都市部においては、面積規模でいえばあまり大きいとはいえない市であっても、ある一定規模の人口を擁していることから、合併が進まなかったことも事実である。都市部にあっては、合併を誘導するうまみがあまりなかったといえる。また、大都市ですでに指定都市としての地位を獲得した地域においては、周辺の中小都市を吸収し肥大化する方法があるが、そのような事例はあまり見受けられなかった。

こうした広域自治体における道州制論や、一般の市町村の合併と比較すると、中央省庁を中心とした全国的な大都市制度についての議論や提言は、このところ低調であったといえる。地方制度調査会においても、大都市における論点については、審議項目に取り上げられても常にリストの最下位に追いやられ、見るべき成果を上げてきたとは言い難かつ

¹ 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月)参照。

² 1999年から2010年までの都道府県ごとの市町村の減少率は、全国平均が46.6%であるのに対し、大都市圏に位置する東京都、神奈川県、大阪府においては、それぞれ2.5%、10.8%、2.3%である(総務省HP『『平成の合併』による市町村数の変化』2011年12月現在 http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf)。

た³。大都市制度論議が活発化しなかった原因は、大都市制度問題が、改編を求められているにもかかわらず、難しい議論となることが想定されていたからである。

その理由は、大きく二つに集約されるであろう。一つは、現状が安定していることである。すでに指定都市制度が成立してから半世紀が過ぎており、大都市においては指定都市と府県の役割や相互関係が固定化されているということである。もう一つが、常態化した現状を改編しようとする動きは、関係者の利害がからみ、一度議論を開始すると収集がつかなくなるおそれがあることである。特に、地方制度調査会などの中央省庁の審議会での議論では、地方の関係者の利害が絡む問題を扱えば、各当事者が妥協できる範囲の当たり障りのない結論へと導かざるを得ない。仮にある程度方向性を示すにしても、現行制度を大きく変える提言にはならないものと考えられる。そのような状況が、問題の存在を認識していたにもかかわらず、大きな成果にはつながらなかったという原因をつくりだしていたといえるだろう。

こうした状況下において、現在大都市制度論を積極的に展開できるのは、当事者である大都市の関係者にほぼ限られてくる。特に指定都市制度の成立当初から指定都市としての地位を獲得していた都市においては、新たな自治制度の提言が活発に行われる条件がそろっている。実際、横浜市、名古屋市、大阪市といった三大都市圏に位置する大都市では、府県から独立した地位を獲得したいという提言を、近年公表している⁴。

また、大阪都構想も、大阪府という大都市の一当事者から出てきたものと考えられることができる。大阪都構想は、当時の橋下知事によって出されたものであるが、その背景にあるのは広域自治体としての大阪府の存在であり、大阪府の首長の提言として出されたものである。これらの提言は、橋下氏個人や大阪維新の会という地域政党の意見であると同時に、指定都市と競合する関係にある、広域自治体の意見を反映するものでもあることになる。

現行の大都市制度論争は、地方制度調査会など本来であれば主導的な立場をとるべきである中央省庁の付属機関が、その役割を十分には果たせない中で、大都市部の指定都市とそれを包括する府県が競合する形で、制度論を展開している状況がうかがえる。その構図を単純化してみれば、指定都市は、市域内で府県からの独立を目指した動きとして、また府県においては、そうした指定都市の独立の動きを、府県と指定都市を改編することによって、阻止する動きであることが見て取れる。大阪都構想も、橋下知事の単なる思い付きといった程度のものではなく、こうした議論の流れの中で、生まれたものの一つであると見なすべきものであろう。

(2) 今日の大都市制度論の展開

地方制度論は、各方面から様々な提案が出されているが、生み出された構想が地方自治法の改正などにより具体化することは、困難を極める。現に、地方自治法の下では、戦後成立以来、市町村と都道府県の二層制による地方自治が一貫して継続してきた。政界から

³ 大杉覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」(『地方自治』第761号、2011年4月)3頁。

⁴ 一例として、2009年2月に、横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会が、「都市州」構想を発表している(横浜市HP「横浜・大阪・名古屋3市による『大都市制度構想研究会』

(略称:ビッグ3研究会)」2011年12月現在

<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/daitoshi/bunken/3shikenkyu/top.html>)。

の提案が、制度改革に向けた大きな流れとなったことはなかった。また、経済界からの提案は、経済の活性化策の一環としての制度改革案であったためか、これも制度改革に向けた本格的動きにはつながらなかった。

また、中央省庁や地方自治体の中からも新しい大都市制度の提案はなされてきたが、先述のような原因のため、これまでのところ、官公庁の提言が現実的な制度改革には結びついていないのが現実である。制度改革の本格的な改編を提案する主役は、法改正を主導的に行うこととなる中央省庁から、当事者となる大都市部の指定都市やそれを包括する府県に移りつつある。特に、大阪都構想などでは、各自治体が、当事者として議論・研究を行い、新制度を提案する動きを活発化させている。

では、今日の大都市制度論、特に大阪都構想を中心とした議論が、どのようなところで起きているのであろうか。議論の当事者は、一般的には関係自治体を中心となるであろうが、大阪都構想にかかわる議論では、首長の支持母体である地域政党や、指定都市市長会のような自治体によって構成される団体の全国組織が、意見を集約して提案する機能を果たしている。

大阪都構想は、まず橋下市長が代表を務める「大阪維新の会」が発信源となっている。同党は、現在大阪府や大阪の基礎自治体の議会において多くの所属議員が議席を獲得し、大阪地域に限定した地域政党として政策を展開している。大阪維新の会は2010年4月に発足し、その主要な政策が大阪都構想であり、大阪府庁ばかりでなく、大阪の他の自治体をも巻き込んで、大阪都構想実現を目指す運動を行っている。このような動きは、大阪の各自治体の議会議員選挙にも直結し、大阪府議会はもとより、大阪市や堺市といった基礎自治体の議会においても、多くの所属議員を獲得している⁵。大阪維新の会は、既成政党と距離を置き、大阪から全国的な改革を模索している。その改革の第一歩として、大阪都構想が存在することとなる。

大阪府庁は、大阪都構想という表現は直に使用していないものの、同構想を主導する最も大きな自治体と言える。広域自治体としての大阪府は、橋下知事が就任する以前から、指定都市である大阪市との関係を問題視してきた。橋下知事就任後には、大阪府庁が事務局となる「大阪府自治制度研究会」が、「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して」という報告書を2011年1月に、「最終とりまとめ」という形で公表した。そこでは、現状の問題点を洗い出し、新たな府市の枠組みを模索し、大都市制度論を議論するにあたっての論点整理をしている。この中では、地域の実情にあわせた大都市制度を各地域が自ら発案し、国と活発に議論しながら新たな制度を作り上げる時期に来ていると提言している⁶。

これに対して、大阪都構想に対する反論を展開する立場をとっていたのが、橋下大阪市長就任以前の大阪市役所である。指定都市である大阪市としては、大阪市役所の解体につながる大阪都構想には、常に強く反対する立場をとっていた。2010年9月に、大阪府自治制度研究会が前述の報告書の中間とりまとめを公表した際には、同年11月に大阪市の見解

⁵ 大阪維新の会は、2011年4月10日の統一地方選挙において、大阪府議会選挙で過半数の議席を獲得した。また、指定都市である大阪市議会、堺市議会においては、選挙前に目標としていた過半数の議席獲得には至らなかったが、第一党としての地位を獲得した。

⁶ 大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」2011年11月現在
<http://www.pref.osaka.jp/chikishuken/jichiseido/index.html> を参照。

を出している。そこでは、大阪府の提案には、否定的な見解を示している。

指定都市市長会は、全国の政令指定都市を束ねる立場の団体であると同時に、新たな大都市制度の在り方を模索する機関としての機能を果たしている。2009年3月には「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」を公表し、2011年7月には、「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」～」を公表している。特に「特別自治市」の提案においては、「二層制の自治構造を廃止し、大都市が、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新たな大都市制度『特別自治市』の創設が必要」と主張している⁷。

また、大都市制度を考えるうえで欠かせないのが、東京における特別区の存在である。この特別区がつくる機関として「特別区協議会」があり、特別区の実務に関する事業を行い、同時に特別区にかかわる自治制度改革の研究・提言などの活動も行っている⁸。特別区協議会は、特別区制度調査会をつくり、2007年12月に、「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」を発表している。この構想の中では、東京都内の特別区を廃止し、より自立した基礎自治体の創設を提言している。

(3) 大阪都構想における諸論点

様々な立場が交錯する中で展開する大阪都構想において、どのような議論が巻き起こっているのだろうか。大阪都構想をめぐる諸論点について、推進する立場と反対する立場のそれぞれの意見を集約すれば、次のようなものとなる。

まず、推進する立場としては、橋下市長や大阪維新の会の主張を中心として、次のような論点が浮かび上がる。

① 府市の混在による広域的な事業展開の困難性

大阪府が広域的な事業を展開しようとしても、府に準ずる権限を与えられている指定都市が存在していることから、府と市それぞれが管轄する地域に分断が生じ、大阪全体を包括するような一体的な政策の実現ができていない。これにより、都市としての一体性が損なわれ、経済のグローバル化が世界的に進む中で、国際都市としての大阪の地盤沈下を招き、大阪ひいては関西地区全体の経済的停滞を招く結果を引き起こしている。

② 府市の二重行政

府と指定都市が重複する地域において、様々な文化施設や大学など、類似する公共施設が存在することにより、予算配分に無駄が生じている。東京のように広域自治体と基礎自治体（特別区）の役割が明確に分かれていれば、二重行政の問題も起こらない。

③ 大阪市の基礎自治体としての機能不全

指定都市としての大阪市は、基礎自治体であるが、住民と市役所との距離が遠く、住民

⁷ 指定都市市長会 HP「新たな大都市制度『特別自治市』の創設に向けて」2011年12月現在
<http://www.siteitosi.jp/necessity/city/background.html>。

⁸ 協議会とは、一般に地方自治法第252条の2以下に根拠規定のある、普通地方公共団体が共同して設立し、連絡調整などを行うための機関であるが、「特別区協議会」は、特別区が共同して事務を行うために設置した公益財団法人である。また、東京都と特別区の協議の場として、地方自治法第282条の2を根拠とする「都区協議会」が存在する。

自治が十分に機能しているとは言えない。住民により直接選挙して選ばれた市長や議会議員は、住民から遠い存在となり、住民の意思を十分にくみ取ることができない。また、通常住民の窓口となる区役所は、自由に使える予算も少なく、大きな権限は与えられていない。

一方で、大阪都構想に反対する立場としては、次のような意見として集約できる。

① 中央集権体制としての大阪都

都制の導入は、広域自治体となる大阪都が基礎的自治体である大阪市から権限を奪うもので、新たな中央集権体制をつくる動きである。現状でも大阪府に権限が集中している中で、指定都市に権限があるといった考えは間違ったものであり、都制導入はさらなる集権化を目論む動きである。

② 特別区に十分な権限が与えられていない不完全な制度としての都制

大阪都構想の現行モデルは東京都であろうが、そもそも東京都制は戦時下の首都防衛を目的としてできた制度であり、現在においても不完全な制度である。特別区には、首長と議会を持つ基礎自治体としての一定の機能が与えられてはいるが、本来であれば基礎自治体に与えられる固定資産税などの税源の一部が都によって徴収されているなど、自治体としての権限移譲は十分に行われているとは言い難い。

③ 地方分権に逆行する大阪都構想

地方分権が叫ばれる中であって、大阪都構想はその流れに逆行する動きである。住民の多様なニーズに適切に対応するため、地域の事務は可能な限り基礎自治体が処理し、広域自治体の役割は圏域の調整機能など、あくまでも限定的なものとするべきである。

第2節 大都市自治制度における課題設定

(1) 本論の構成と課題設定

大阪都構想が各方面の立場によって語られている中で、本論では、大都市部における自治体の現状を把握し、そのうえで、新たな自治制度を模索するために必要な視点を考察することとする。まず、現状分析においては、戦後の地方自治法の下で、基礎自治体と広域自治体という二層制の自治体が存在し、その役割を俯瞰する。また、大都市における指定都市の特徴と、東京都における都と特別区の関係について概観する。

次に、大阪都構想が打ち出された経緯とその目的を、橋下氏をはじめ推進役として機能する地域政党大阪維新の会の主張などを中心に見てみたい。さらに、現行法下における自治制度の分析と、大阪と世界の大都市制度を比較することとする。

大阪都構想を見る方法としては、各関係団体が公表した自治制度の提案を基に、その実現の可能性を比較検討することにする。大阪府が設置した研究会の報告書や、指定都市市長会の特別自治市に向けた提案書などにより、新たな自治制度を研究調査した結果が公表されていることから、それらの特徴を考察することとする。続いて、新たな自治制度を実現させていく過程において、どのような決定プロセスが存在し、どのようなアクターが決定過程に関与することになるのかを考察する。ここにおいては、特に住民がどのようにかわる方法があるのかを重点に考えることとしたい。

したがって、本論においては大阪都構想の推進派と反対派の対決といった、これまでの報道等における、双方の立場の対決姿勢に沿った考察となるのではなく、大阪都構想を近代日本の大都市自治制度の変遷の中で起きた、一つの出来事としてとらえることから出発したい。確かに、大阪都構想は橋下市長という発信力のある首長から提案があり、その後も多数の反対意見がある中で、大阪都構想を強く推進する立場を貫いている。このことから、現行報道においても、橋下市長とそれに反対する立場との対決の構図で描かれる傾向にある。しかし、それでは、現代に特有の事象としてとらえることになりかねず、大都市自治制度論争の歴史的経過を無視することにもなりかねない。

さらに強調しておきたいことは、大阪都構想が、橋下氏が現れた現時点に特有の現象でもなく、大阪という地域に限った問題でもないということである。大阪都構想は、現代と大阪という時間的空間的な範囲を超えた、日本全体の大都市地方自治制度の問題として発展する可能性がある。指定都市制度の成立・施行から半世紀以上経過して、様々な問題が浮かび上がっている。そうした中で、地方制度審議会等の中央での議論が進まず、具体的な制度改正としての成果が見られない中で、当事者である大都市部の自治体やその関連団体が、それぞれの立場で、新たな自治制度を発信している状況にある。大阪都構想も、こうした流れの中で出てきたものであるとの認識の下で考察する必要がある。

(2) 本論の目的

本論においては、現在大都市部の自治体を中心として提言されている自治制度を比較検討する。現在の日本の大都市制度は、「都制」と「府制」というものに集約される。「都制」とは広域自治体の都と基礎自治体の特別区からなり、一般には「都区制度」として認識されている。また「府制」とは、広域自治体の府県と基礎自治体の指定都市からなり、「指定都市制度」と認識されている。大阪都構想を、現行の指定都市制度と、都構想から出発する都区制度間の意見対立としてとらえ、東京や横浜など、大阪以外の大都市の事例と比較しながら、大阪における自治制度論の特徴をあげる。

二つの制度の比較研究により、大阪都構想が、大阪地域における一論争にとどまることなく、全国的に同様の問題が存在することを前提として、大都市制度論を展開することができる。さらには、普遍的要素を抽出することにより、大都市が抱える制度論の問題を浮き彫りにすることが可能であると考えられる。日本における大都市制度論は、明治期から六大都市を中心として語られてきた。1922年（大正11年）には、「六大都市行政監督ニ関スル件」が制定され、府県の優位性を否定する制度改正が行われ、その後も特別市制運動により、六大都市はさらなる自治権を求めた⁹。大都市の府県からの独立をもとめた動きは、こうした東京、大阪を含む六大都市が協働した経緯がある。戦後の特別市制度とそれに代わって成立した指定都市制度は、大都市の運動による一つの成果であり、自治権のさらなる獲得を目指した歴史の変遷の中で、形成されたものであった。現在における、大阪都構想をめぐる論争も、こうした歴史的な経緯のなかで繰り広げられているもののひとつであることを前提として考えなければならない。

本研究においては、大阪における議論の展開を中心としながら、同時に指定都市などが

⁹ 源川真希『東京市政』（日本経済評論社、2007年）21頁。

ら出された制度論も含めて、「都制」と「府制」の特徴に迫ることとしたい。そうした経過を踏まえながら、大阪都構想の論議の特徴をとらえるとともに、全国的な大都市制度論議の理解を深めることにつなげたい。また、今後起こることが予想される本格的な大都市制度論議において、理解を深める一助としての役割を果たしたいと考える。

第2章 大都市自治制度の現状と自治体間の競合

第1節 基礎自治体と広域自治体の役割

(1) 二層制の地方自治

現在、日本の自治体は、主に基礎自治体としての市町村と、広域自治体としての都道府県の二層構造により構成されている。

市町村は、住民にとって最も身近な行政機関として、主に住民生活を支援する役割を果たしている。補完性の原理¹⁰からいえば、基礎自治体は多くの行政事務を行うことが望まれることとなる。都道府県が広域自治体と総称されることに対して、市町村について基礎的自治体という言葉が使われるのは、日本の地方自治制度の原則から言っても、市町村は第一次の基本的な普通地方公共団体としてあるべきであるということを示している。これは、法律制度的にも実態的にも、優先的に取り扱われるべきという理念に基づいていることを意味するものでもあり、地方自治における市町村優先の原理が地方自治法において示されている¹¹。地方自治法では、一般の市町村が処理することが適当でないことと認められ、都道府県がすることとされる事務についても、「当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる」（第2条第3項但し書き）としている。市町村には、可能な限り多くの役割が与えられていることを示している。

都道府県は、国と基礎自治体である市町村の中間に位置する広域自治体である。合併等の再編が繰り返された市町村とは異なり、府県は、明治期にすでに現在の名称と区域がほぼ確定していた。ただ、明治憲法下の地方制度において、府県は国の総合出先機関としての役割を果たしており、官選知事をトップとして内務省の管轄下に置かれていた。住民から選出される議員によって構成される議会（府会・県会）が設置されていたが、現在のような地方自治体とは装いが異なっていた。戦後は、都道府県は普通地方公共団体として、国から独立した立場を与えられた。

地方自治法により普通地方公共団体となった自治体は、基礎自治体、広域自治体とも、住民の選挙によって選ばれた首長と議会を中心とする二元代表制の下で、組織運営がなされている。この二元代表制による独任制の首長の存在は大統領制とも言われ、米国の連邦政府の例のように住民の直接投票によって直接選出され、強力な執行機能を持っている。首長と議会の双方は、各自自治体の住民から異なる方法により選出されることになる。この制度の下では、当然の成り行きとして、首長と議会が意見を異にして、対立する状況になることがあるが、どちらも住民から選ばれた代表であることにはかわりない。したがって、双方の意見が対立した場合であっても、どちらか一方のみが住民の意見を反映しているということではなく、双方ともに民意を反映しているということができる。

¹⁰ 「補完性の原理」とは、地域のことは住民自らや地域社会が行うこととし、地域に担えない事柄を自治体など公的機関が実施するということである。この考え方によれば、公的機関の役割分担においても、住民に近い基礎自治体が可能な範囲の役割を担うこととなる。

¹¹ 松本英昭『新地方自治制度 詳解』（ぎょうせい、2000年）284頁。

(2) 基礎自治体の役割

基礎自治体の典型的な役割となる行政分野には、次のようなものがある。まず教育においては、小学校、中学校という義務教育学校を設置することである。市町村は小中学校を運営し、児童生徒を学校に通わせるための援助等も行うこととされている。義務教育の教員の確保には、膨大な予算が必要とされることなどから、教職員の雇用は都道府県が行うこととされているが、学校等の施設を建設し維持するにも多額の予算を必要とする。戦後義務教育が9年間とされ、市町村は学校の整備が急務であったが、昭和の大合併の目的はこのような状況を解決するために行われたといえる。

市町村は住民基本台帳を整備し、住民の居住関係の公証や選挙人名簿の登録等を通じて、住民の利便を増進する役割を担っている。また、住民の登録に関して、戸籍を整備したりするなど、住民に対するサービスを行うための基礎情報を登録する役割を果たしている。

市町村は、一般家庭から出されるごみの収集やその処理を行っている。また、水道事業を展開し、一般家庭や工場などの事業場に対して、水道水の供給を行う。一方で、下水道の整備を行い、家庭や事業場から排出される下水を集水し、その処理を行っている。防災の面では、消防組織を設置し、火災やその他の災害に対応するのも市町村の重要な役割である。

(3) 広域自治体の役割

二層制の地方自治制度において、広域自治体の役割は何であろうか。地方自治法では、「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、〔中略〕広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。」(第2条第5項)として、自治体が担うべき事務のうち、広範囲にわたって行うべきものや、国と市町村との連絡を行うことがその主な業務内容となっている。

広域の事務とはどのようなものであろうか。まず、社会資本の整備に関しては、県道や二級河川といった、知事が指定した道路や河川を管理・整備することが挙げられる。国道や一級河川に関しては、本来所轄の大臣(ここでは国土交通大臣)が指定し、管理するものであるが、その一部の管理・整備については都道府県に権限が移管されており、実質的には都道府県が管理・整備を行うこととなっている。

さらに、行政分野をいくつかの分野に分けて、広域自治体が担うこととされている分野を検討してみたい。総務管理的分野においては、組織を維持するための予算・人事の管理を行うことのほか、市町村間の調整や国と市町村の連絡調整等が行われている。

法令等により府県や市町村には個別具体的な役割を与えられ、独自に事務を担当することとなる。しかし、市町村において実施される事務においても、それを国が詳細に把握する意味合いで、都道府県を通して情報の収集を行うような事例が数多く存在する。ここで、基礎自治体に対する広域自治体の関与が生まれることとなる。この広域自治体に対する基礎自治体の関与は、地方自治法の規定にある「市町村に関する連絡調整」(第2条第5項)に関する事務に該当するものであるが、地方自治法の規定によるもののほかにも、個別法により広域自治体が基礎自治体に関与する事例は数多く見られる。広域自治体の関与は、指導・助言・援助といったものから、国庫補助金の交付事務、地方交付税交付金の交付に

関する事務など幅広く存在する。

こうした広域自治体の基礎自治体への関与が存在する背景は何であろうか。第一には、歴史的背景であるが、戦前において府県が内務省の出先機関としての機能を果たしていたことから、その府県の地位の承継を受けた現在の都道府県が、中央政府（国）から独立した地位を与えられたにもかかわらず、その役割の一端を引き続き担っているということである。第二には、中央省庁単独では、基礎自治体の状況把握が十分でないことが考えられる。団体自治の原則により国から独立した広域自治体の誕生により、国は地方機関としての府県を失い、省庁ごとに全国をいくつかに分けた地方機関（地方支分部局）を創設した。財務省における地方財務局や経済産業省における地方経済産業局などがこれにあたる。しかし、全国をいくつかのブロック化した機関に分けたとしても市町村の状況を的確・詳細に把握することは困難であり、また、基礎自治体の数の多さなどから、国と基礎自治体の間で府県が関与する方法が残ったものと考えられる。

表 2-1 行政組織ごとの主な活動分野

組織 形態 活動 分野	国 (中央政府)	都道府県 (広域自治体)	市町村 (基礎自治体)
総務 管理 企画	予算・人事 法令の運用管理 不動産・商業登記 外交 国税の賦課徴収	予算・人事 条例規則の運用管理 市町村間の連絡調整 国と市町村の連絡調整 消費生活センター	予算・人事 条例規則の運用管理 地域自治組織（自治会） 戸籍・住民基本台帳 旅券の交付 住民税の賦課徴収
教育 文化	大学 専修学校 著作権	高等学校 特別支援学校 私学助成 美術館・博物館	小・中学校 公立幼稚園 図書館
福祉 保健 環境	年金 雇用保険 公害等調整 国立公園 気象	医療 児童相談所 産業廃棄物 病院	介護 国民健康保険 一般廃棄物 生活保護 病院経営

産業 社会資本	大規模ダム 国土計画 主要国道 主要一級河川 特許、エネルギー 国有林野	工業用水事業 都市計画 国道、県道 一級河川、二級河川 農業改良普及	簡易水道事業 用途地域 市町村道 普通河川、準用河川 下水道事業 公設市場
	治安 防災	自衛隊	警察 消防

注：筆者作成。本表は、組織形態ごとの大まかな役割分担を示すものであり、現実の事務分担では、これと異なる運用がなされていることもある。

第2節 府県と指定都市の競合

(1) 指定都市成立の経緯

指定都市は基礎自治体であるが府県並みの権限を有し、本来は府県が担うこととなる多くの事務権限を自ら処理する権限を有している。法律で府県が行うこととされている事務について、法律による授権や読み替え規定により指定都市が行うこととされている事例が多くみられる。

指定都市制度は、現行地方自治法では「大都市に関する特例」という位置づけであり、法律に規定されているとはいえ、あくまでも特例という扱いをされている。この指定都市制度は1956年（昭和31年）に地方自治法の改正により誕生したものであり、同年9月1日に横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の5つの都市で同時に導入された。その後、指定都市は徐々に数を増やし、現在では全国で19の都市が指定都市としての地位を与えられている（2012年1月1日現在）。

また、大都市等の制度としては、指定都市のほかに中核市と特例市がある。これらの制度は基礎自治体であるが、指定都市に準じて府県の権限を法律上委譲されている。指定都市は市内をいくつかの行政区にわけ、この行政区が市の窓口として機能しているが、中核市と特例市には、この行政区は設置できない。指定都市における行政区の存在は、指定都市に与えられたもっとも特徴のある機能であるといえることができる。

指定都市の誕生までには、戦前からいくつかの動きがみられている。当初は、大都市が府県内にとどまるものではなく、特別市として独立した地位を獲得する動きがあった。大都市が府県から独立した形態の特別市となる構想は、大正時代に旧六大市（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）が運動を開始したことにより始まった。大阪市では地下鉄の建設など、画期的な都市計画事業をおこなっており、市の実力は明らかになりつつあった。大正8年には、六大市は大都市事業事務協議会を結成し、内務省に対して、権限の委譲、府県からの独立などを要求した。しかし、明治憲法下の地方制度の体系では、大都市とはいえ、市が府県の外に出て府県と同等の地位を獲得することは困難であった¹²。

¹² 村松岐夫編『テキストブック 地方自治（第2版）』（東洋経済、2010年）16-17頁。

戦後地方自治法の制定により、「特別市制度」が採用されることとなった。しかし、この特別市制度は実際に適用されることはなく、大都市を抱える府県の反対もあり、特別市制度の廃止、それに代わる指定都市制度の創設という、制度的後退を余儀なくされたのである。

(2) 府県と指定都市の関係

指定都市制度の導入からすでに半世紀以上が経過し、その後大きな制度変更がないまま、現在に至っている。五大市が指定都市となった当時は、府県から独立した特別市の成立を目指すような大都市ばかりであったが、最近では周辺地域との合併に伴って指定都市となる都市もあり、同制度は必ずしも大都市特有のものではなくなりつつある。

指定都市には、本来府県が行うこととなっている事務や権限の多くが委譲されており、指定都市の領域においては、府県の役割も含めて基礎自治体がほとんどの自治行政事務を担っている。児童相談所の設置、都市計画の決定、県道の管理などのほか、国から府県に法定受託事務として委任されている事務の多くも、同時に移譲されている。むしろ、警察や県立学校、施設の運営管理など、委譲されない事務を挙げた方が早いくらいであるともいえる。

そうした中で、大都市部の指定都市と府県の関係はどう位置づけられるのか。指定都市成立当初は、委譲された事務も16項目であったが、その後大都市部の指定都市は国に働きかけるなどして、より多くの事務を、法令上知事から市長への読み替え規定などにより、委譲されるようになった。こうして、府県が、事実上指定都市固有の事務として定着する中であって、府県と指定都市は、お互いを感知しない関係になっていったものと考えられる。府県は、指定都市の領域においては、事務の空白地帯を生む結果になった。

一方で、多くの権限が与えられているかに見える指定都市でも、特に大都市部においては、現状に対する不満があがっている。大阪都構想に対する反論を唱える高寄昇三によれば、現在の基礎自治体を取り巻く環境は「中央統制システム」であり、これが基礎自治体の行政運営をゆがめていると指摘し、3つの問題点を挙げている¹³。

まず、第一の問題は、「画一的制度運営システム」であり、ここでは、「府県拠点方式」と「例外的措置による誘導方式」を具体例として挙げている。「府県拠点方式」とは、国が政策を策定し、地方自治体はその業務を担うことになったとしても、国からの通知や予算は府県を通して行われる。拠点となる施設を作るにあたっては、まず府県の施設が拠点となるため、第一線の窓口となる基礎自治体は十分な対応がとれない。国が基礎自治体に通知を出すにしても、府県経由で行われることから、一刻を争う事務事業においては、事務の遅延を招き、適切な行政運営ができないということである。

また、「例外的措置による誘導方式」とは、地方自治制度の運用は画一方式を創設して、自治体が新たな試みをする場合においては、逐一国に陳情する形で、例外措置を認めてもらうことが必要であることを問題としている。

第二の問題点は、「機関委任方式」である。機関委任事務が廃止され、法定受託事務に制度的な変更があっても、実質的には従来の機関委任事務の方式が踏襲されていること

¹³ 以下の論点は、高寄昇三『政令指定都市がめざすもの』（公人の友社、2009年）8-21頁を参照。

を意味する。その特徴としては、権限・財源措置がないままに事務事業の処理しなければならないこと、国と市町村の間に都道府県が介在し、委任方式が複雑になっていることを問題としている。

第三の問題点は、「許認可行政」である。端的に言えば、政府や府県が市町村に対する権限を有して、様々な市町村が行う施策をゆがめているという指摘である。

この「中央制御システム」の問題の中で読み取れることは、府県の介在が一般の市町村ばかりではなく、指定都市の政策をもゆがめているという主張である。一般の市町村においても、事務事業は「現地総合」の原則から市町村に移譲し、国や府県の関与は可能な限り減らすことを求めている。

(3) 自治体間の二重行政問題

指定都市の管轄する領域においては、府県と指定都市の間で二重行政が発生すると一般的にいわれている。二層制の地方自治制度における二重行政とはなんだろうか。基礎自治体も広域自治体も、それぞれが個別の役割を持って存在しているという観点に立てば、二重行政というものは通常起こらないはずのものである。地方自治法においても「都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。」(第2条第6項)と規定されており、二重行政問題が発生することに注意を払っているし、一般には個別法によって、都道府県が行うのか、市町村が行うのかが規定されている場合が多い。しかし、自治体に様々な役割が与えられている現在の行政分野の現状を鑑みると、基礎自治体と広域自治体のどちらもが主体となって事業を行うことができる分野も数多く存在する。また、最近の消費者行政のように、基礎・広域の双方の自治体が主体となって行うことが望まれる行政分野も生まれつつある。例えば消費生活センターは、都道府県において必置機関となっているほか、市町村においても設置することが望まれている。

二重行政の典型とされるのが、教育文化施設の並存である。図書館や美術館博物館といった文化施設は、基礎自治体、広域自治体の双方が設置している。同様の文化施設であっても、基礎自治体と広域自治体ではそれぞれの役割分担は一定程度されているものと考えられる。基礎自治体の図書館であれば、住民が手軽に読みたいと思う文芸や娯楽といった中身の図書が多く所蔵されているであろうし、広域自治体が設置する図書館であれば、より専門的で希少性の高い図書が所蔵される傾向にあるだろう。しかし、基礎自治体と広域自治体が設置した同様な施設が存在するという印象をもたれる可能性も十分に考えられる。また、大都市部においては、市が設置する大学と、府県が設置する大学が並存しているケースが見られる。似たような施設を市と府県が設置することは現実に起きていることであり、住民サービスの観点からすれば多いに越したことはない。しかし、財政的コストを考慮するならば、同一地域に行政が同じような施設を設置することは必ずしも理にかなったものではないといえる。さらに、自治体同士が互いの政策を考慮することなく、それぞれの行政内部の論理によって施設を設置することとなれば、住民の意思がないがしろにされ、限りある予算が無駄に使われているという結果にもつながりかねない。

(4) 広域自治体行政の空洞化

二重行政の問題と並んで指定都市が存在する府県において問題となるのが、府県の指定都市地域における事務の空洞化という問題である。指定都市は府県が本来行うこととされている事務が大幅に委譲されることから、府県は本来自ら行うべき事務の多くを、指定都市の領域において行うことができなくなる。そうした都市部における広域自治体行政の空洞化ともいえる状況が生じている。

広域自治体の行政事務が、指定都市の領域において空洞化することの問題点はなんだろうか。一つは行政を担う人的資源の面についてである。一般に広域自治体が行うこととされている事務には、資格や専門性をもった職種の人材が必要とされる分野が数多く存在する。例えるならば、教育や医療に関する分野がこれに当たり、教員や医師、看護師、保健師等の資格を持った職員がこれらの分野において、それぞれの業務にあたっている。公的教育分野においては、市町村が設置する小学校及び中学校の教職員は、法律により府県が給与の負担をすることとなっている。つまり府県の職員という扱いとなっているが、指定都市においては、給与は府県の負担ではあるが、指定都市が独自に採用を行っている。指定都市は独自に人事管理を行い、教職員の人事異動も指定都市の範囲内で行われこととなる。必然的に指定都市がある府県の教育委員会が行う人事は、指定都市以外の地域で行うこととなり、指定都市にあたる地域とその他の地域の人事交流は通常は果たせなくなる。給与面での処遇は、現時点においては府県の負担とされていることから、指定都市の地域とその他の地域における教員の待遇格差というものは存在しないだろうが、採用や人的な交流の面では、同一の広域自治体の中で分断が生じてしまう。

もう一つの問題が、住民の租税負担と受益の問題である。住民は必然的に基礎自治体と広域自治体の双方の住民となり、公的機関からの受益者となり、一方で負担の担い手となっている。負担の義務は、住民が各自自治体に納税することによって果たされるが、一般には基礎自治体と広域自治体の双方に納税することになる。しかし、指定都市においては、そのほとんどの住民サービスが指定都市によって担われることとなることから、指定都市内に住む住民の立場としては、広域自治体に納税しておきながら、その恩恵を広域自治体からほとんど受けていないという現象が生じる。地方税の税目によっては、府県税の一部を指定都市に交付金として渡す仕組みができていることも事実である。しかし、それはあくまでも限られた税目においてのみの交付金制度であり、府県において税収の割合が大きい個人府県民税や事業税、自動車税といった税目の税収は、指定都市に交付されるわけではない。大都市の基礎自治体は、域内の経済活動が活発であることにより、比較的豊富な市民税、固定資産税によって財源を獲得できることから、大都市部以外の地方と比較すれば、大幅に予算不足が生じることはないであろう。だが一方で、住民の税負担を考慮に入れた場合、広域自治体から受ける受益があまりに少ないという、受益を受けるべき住民側の問題が存在することとなる。

第3節 東京都の事例

(1) 大都市制度における東京都の意義

広域自治体の中にあつて、東京都の組織は、他の道府県とは少々異なる構造を成している。東京都は広域自治体でありながらも、基礎自治体の機能も有していると言われている。これは、東京都の下に普通公共団体としての市町村が存在するほかに、「首都東京」の地域にあたる部分については23の特別区が存在しているからである。特別区は現在では、大都市の特例に属さない一般の市と同等の地位を保持していると考えられているが、細部にわたっては、固定資産税の徴税権がないことや、消防や水道事業など基礎自治体が本来担当することとなる行政事務が東京都によって担われていることなど、都と区の間には特殊な関係がみられる。このような現状から、特別区は基礎自治体としての機能は不十分であり、基礎自治体としての機能の一部が東京都によって担われているといえることができる。

東京地域を管轄する自治体としては、かつて東京府と東京市があり、現在の府県と指定都市のような関係が存在していた。その後、1943年（昭和18年）に東京府と東京市が発展解消し、東京都が成立した経緯がある。当時は戦時中であり、この東京都の成立は、戦時体制下にあつて戦争継続のために首都東京の統制強化を実行に移したものであった。またそれ以前に、現在の府県と指定都市の関係のように、東京府と東京市が競合する関係が生まれ、その問題解消の意味もあつたことも事実であつた¹⁴。

このような歴史的経緯からみても、東京都の存在は特異な自治制度の形態として映る。広域自治体として東京都が存在する一方で、「首都東京」の部分については、普通地方公共団体としての基礎自治体は存在しないことになる。かわつて、特別地方公共団体としての特別区が創設された。この特別区の権限が一般市に比べて制限されている理由は、佐々木信夫によれば、大きく次の3点があるという。

「第一に、区部は常に東京という一つの行政体として機能してきた。区が独立した都市として存在したのではなく、東京市という巨大都市の一部として発展してきたことから、細かく分離することは望ましくない。第二に、それぞれの区は相互に密接な関係にあり、有機的な一体性を持っている。相互に補完的な関係を保ちながら有機的に一大都市としての機能を発揮している。第三に、住民は自らが属する区の財政能力にかかわらず、一律なサービスの享受を望んでいる¹⁵。」

現在の日本の大都市の地方行政は、1956年の指定都市制度の発足以来、主に指定都市によって担われるようになった。制度発足直後に指定都市となった五大都市以降も、人口の流入や周辺自治体との合併により人口要件をクリアした都市は、次々と指定都市としての地位を獲得してゆくこととなった。こうした大都市の地方行政の流れの中にあつて、東京の地方行政制度は唯一特異な存在として映る。こうした特異な形態が維持された理由はな

¹⁴ 1943年（昭和18年）1月の衆議院本会議で説明された「東京都制」の目的は、①帝都たる東京に真にその国家的正確に適應した確固たる体制を確立すること、②府市併存の弊を解消し、帝都一般行政の一元的かつ強力な遂行を期すること、③帝都行政の運営について、根本的刷新と高度の能率化を図ること、の3点に帰着すると説明されている（大森彌監修、公益財団法人特別区協議会編『東京23区自治権拡充運動と首都行政制度の構想 基礎的地方公共団体への道』（日本評論社、2010年）16頁。）。

¹⁵ 佐々木信夫『都知事』（中央公論新社、2011年）168-169頁。

ぜであろうか。

一つの理由は、日本の首都としての特殊性であろう。戦後地方自治法が制定され、広域自治体が国から独立した自治体として誕生して以降も、戦時体制でつくられた都制がほぼそのままの体制で引き継がれたのは、ひとえに首都としての役割から、比較的統制をとりやすい広域自治体に権限を集中させたいという意図があったものと考えられる。基礎自治体の代わりに設置された特別区は、区長の公選制が戦後の一時期廃止されるなど、住民の地方政治への参加が制約されるような事態が起きた。これも、国側からすれば住民自治に対してある種の不信感があったことの表れであると考えられる。

一方で、強力な広域自治体と特別区の体制というものが、それなりに住民の理解が得られたものであったことが、「都制」が維持され続けてきた理由であったということもできる。もし、この自治制度が住民から反発を受けるようなものであったならば、すぐさま従前の東京市の復活を要求する運動が持ち上がったのであろうし、特別区の内部からも、同様の意見が出されることになったであろう。しかし、現実にはそのような意見が大きな潮流となって、自治体再編の動きが大きく顕在化することはなかった。このことから、都区制度というものが戦時体制の中でいわば強引な形でつくられた自治体の形であったにもかかわらず、概ね東京に居住する住民の理解が得られた制度であったということがいえるのではないか。

東京都という集権的な広域自治体が存在し、そこに基礎自治体としては不完全な特別区が置かれる都区制度の存在は、指定都市が設置された日本の大都市の自治制度において、都区制度というもう一つの制度を適用することの可能性があることを示すものであった。都区制度の存在は、基礎自治体が指定都市になることによって大規模化することに対して、潜在的に一つのアンチテーゼとしての役割を果たすこととなったのである。

(2) 都区制度の特徴

現在東京にのみ適用されている都制の特徴はなんであろうか。まず、現在の東京において、「都制」は都区制度と呼ばれている。

広域自治体として、東京都と他の指定都市を抱える府県との違いとしては、以下の点が挙げられる。第一に、都区制度が東京都という広域自治体に基礎自治体が本来果たすべき事務を含む広範囲の行政権限が与えられているのに対し、指定都市制度では、基礎自治体に広域自治体の権限が移されていることから、府県が指定都市内で果たす役割は著しく低下している。先述したように、指定都市を抱える府県では、指定都市内における行政権限が少なくなることから、府県が行う事務の空白地帯が存在するという状況が生じている。府県の役割は、中小規模の一般の基礎自治体の範囲においての活動が主なものとなる。

第二に、都が主要な公共施設など社会資本の主要な運営母体としての役割を果たすのに対し、指定都市においては、指定都市と府県の双方が競って社会資本の運営母体となることから、いわゆる二重行政の問題が発生する可能性が高くなる。双方が同じような施設を作ることは住民に利用する選択肢が多くなって、高い住民サービスを受けることが可能となる。しかし一方では、双方が互いの政策に関心を払わず独善的に施設の整備をすることになれば、二重行政の弊害という意味合いが強くなる。東京都は、特別区や市町村の範囲を超えて、広域的な計画を立て実行することが可能である。

第三に、地域住民の意見の集約という意味において、また、住民と行政との距離間に違いがみられる。指定都市では、行政区が住民の身近な窓口となっているが、独立した自治体としての機能はなく、区長の住民による直接選出や議会の設置はできない。このことから、住民の意見が市の中核に届きにくくなることが懸念される。都区制度では、それぞれの特別区が自治体としての機能を持っていて、区長は住民から直接選出され、議会が存在する。人口規模も一般の市と同規模であることから、住民の意見集約は指定都市よりも果たされていると考えられる。

(3) 都区制度の問題点

一方で、東京都の特別区には、東京都庁の役割が大きすぎることからの反発もある。特別区協議会が設置する特別区制度調査会は、都区制度に関する批判を含んだ次のような提言を行っている。

第一に、集権的都区制度の廃止である。本来基礎自治体が担うべき権限を都が把持している現状を見直し、特別区が一般の基礎自治体が保有するすべての権限を持つべきという主張である。第二に、特別区内での「行政の一体性」という考え方からの脱却である。この23区内の一体性の維持という名目が、東京都による統制を強めている一つの原因となっているからである。第三に、「一体性」が必要であれば、23区間で調整すべきであって、相互の自主性、主体性を確保しつつ、対等協力の立場から必要な協力を相互補完する関係へと変えるべきであるとしている¹⁶。

こうした中で、特別区を新たな基礎自治体として創設する構想が練られている。現在の特別区を普通公共団体としての基礎自治体とするために、かつての東京市を復活させるというものや、いくつかの特別区がまとまり新たな基礎自治体を形成するといったものである¹⁷。いずれの構想も、現在の特別区と東京都の関係があいまいである上に、全国的に見ても東京のみで機能している自治制度であることが、特別区の関係者に不安を抱かせているととらえることができる。東京都が戦時体制下で生まれ、広域自治体が住民の直接選挙による知事や議会によって運営される仕組みが整った後も、強力な広域自治体として特別区の権限を制約する都区制度は、現在の地方自治制度の原則からは、例外的なものであることは事実であるといえよう。

特別区の区長や議会など、自治体を運営する立場からすると、他の基礎自治体と比較してのその権限のなさや、一部財源の欠如が大きな懸念材料となっている。特別区の中にはすでに人口90万人に近い世田谷区を筆頭として人口50万人を超える特別区が7区にのぼる。これが一般の市であれば、指定都市となる人口要件に該当するような都市である。また、そのほかにも、中核市や特例市となる人口条件を満たす特別区がいくつも存在することとなる。こうした特別区において、一般の市並みの権限も与えられていない現状では、自治体の運営者としての立場として、さらなる権限の委譲を求めることは当然のことであろう。

¹⁶ 佐々木、前掲書、174-175頁。

¹⁷ 一例として、特別区協議会が、2007年12月に、『『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想を発表した。

第3章 大阪都構想の出現

第1節 構想成立の経緯

(1) 橋下知事の誕生と大阪都構想

2008年2月、大阪府に橋下徹知事が新しく誕生した。橋下知事は、就任早々府財政についての改革に着手した。財政非常事態宣言を出し、「府債の発行を原則認めない」とし、予算案の見直しをした。また、同時に事業の見直しを始めている。予算の削減案をまとめて、そのやり取りを公開の場で行うとともに、大阪府が管理する施設に直接出向き、事務事業の見直しを積極的に行った¹⁸。こうした橋下知事の行動は、これまでの知事の既成概念を大きく塗り変えるものであると同時に、大阪府をはじめとする自治体が抱える諸問題を浮き彫りにする結果にもつながった。

その後、財政についての一定の改革が実行に移されると、橋下知事が代表を務める地域政党大阪維新の会は、2010年4月に大阪府と大阪市との関係を改める「大阪都」構想を発表した。この大阪都構想は、広域自治体である大阪府と指定都市の大阪市や堺市等を発展解消し、新たに大阪都を設置し、そのもとにいくつかの特別区を置くというものであった。これは東京都の制度を取り入れて、大阪にも都制を敷こうという構想であった。大阪都構想が生まれた背景には、橋下知事の大阪の自治体についての現状に対する不満が大きかったことにある。橋下氏は知事就任以来、大阪府の改革に乗り出して、比較的早い段階でその構想を実施するとともに、改革も知事の号令のもとに大きく動いていた。しかし、大阪全体の行政を考慮した時に、そこには指定都市としての大阪市が存在し、大阪市を含めた改革が進まなければ、大阪全体の改革にはつながらないと考えようになった。当時大阪市役所でも、職員の厚遇問題などが浮上しており、その改革が叫ばれていた。また、橋下知事は、2008年6月の施政方針演説で、「大阪維新」という言葉を打ち出した。「大阪維新」という言葉から、大阪全体の都市を変えていく社会運動を起こしていこうという主張であった¹⁹。

大阪都構想が発表された後、大阪以外の地域においても、広域自治体と基礎自治体の関係を改めるような様々な構想が打ち出された。愛知の「中京都」構想や新潟の「新潟州」構想が、各自治体の首長から発表されたのである。

「中京都」構想は、名古屋市の河村たかし市長が発表したものであるが、問題のとらえ方としては大阪都構想と同じような視点に立っていると考えられる。つまり、指定都市である名古屋市と広域自治体としての愛知県との間に二重行政問題が存在しており、その解消が望まれているということである。中京都構想では、「司令塔の一本化」ということが主張されている。

構想の柱として、名古屋市長の権限と愛知県知事の権限を一本化することになる。河村市長は、その後愛知県知事となる大村秀章衆院議員と連携して、中京都構想で愛知県知事

¹⁸ 上山信一『大阪維新』（角川SSC新書、2010年）130-131頁。

¹⁹ 上山、前掲書、120頁。

選挙や名古屋市議会選挙等の地方選挙戦に臨んでいくこととなった。構想の概略は、愛知県と名古屋市の企画・制作部門を一体化し、①愛知・名古屋の合体、②協力で唯一の司令塔、③重複行政の徹底排除といった内容であった²⁰。

もう一つの「新潟州」構想も、その主要な目的は、二重行政の打破を目標としたものである。新潟市は東京や大阪といった昔ながらの大都市とは前提条件が異なり、新潟市周辺の市町が合併したことにより指定都市としての新潟市が誕生した。「新潟州構想」は、大阪における橋下知事や、名古屋市の河村市長が、一方の当事者が発表したものとは異なり、泉田新潟県知事と篠田新潟市長が2011年1月25日に共同記者会見し発表したものであった。新潟州構想が誕生した理由は、「県と政令市の二重行政を排して行政を効率化」すること、「地域課題を身近な基礎自治体で解決できるよう強化を図る」ことであると、篠田新潟市長は主張している²¹。

(2) 指定都市としての大阪

大阪市は明治期から日本の大都市として東京など他の日本の大都市と歩調を合わせて、自治権確立運動をけん引してきた。東京、京都とともに江戸時代から続く三大都市の一つとして、旧六大市を代表する都市として発展した。特に大正時代から昭和初期の関一市長の時に、都市計画が行われ、地下鉄の建設などを通して、先進的な都市経営が行われることとなった。

特別市制度を取り入れた地方自治法の成立より、大阪市は特別市の第一号となる可能性があったが、地方自治法の改正に伴い、変わって創設された政令指定都市の第一号に指定されることとなった。指定都市としての大阪市は、東京が都区制度の成立によって、全国的な大都市地域の自治権拡大運動から脱落して以降、特別市制度の成立運動など、大都市の意見を主張する中心的な役割を果たしてきたと言える。現在では、横浜市や名古屋市とともに、大都市制度を構想し発信している。

大阪市は、面積222.47km²の中に、260万人余りの人口を有し、指定都市としては横浜市に次ぐ人口規模を持つ。市域内には24の行政区があり、全国の指定都市の中でも最も多くの行政区が置かれている。五大市で比較すると、大阪市の特徴としては、面積が狭小であること、人口密度が高いこと、1行政区あたりの管内人口が少ないこと等が挙げられる。指定都市としては非常にコンパクトであり、かつ市域内の行政区が細かく分けられていることがわかる。

これらのことから、指定都市としての大阪市は、比較的狭小な領域において、広域自治体並みの行政事務を展開していると見ることができる。また、水道事業や地下鉄事業などの事業を独自に行っているが、大阪市の外側に広がる都市圏全体を考慮するならば、大阪市内と市外の一体的な行政運営が望まれることも事実である。

²⁰ 2010年12月10日付『朝日新聞』「橋下・河村連合が始動 『大阪都・中京都』掲げ選挙戦へ」

²¹ 2011年3月10日付『毎日新聞』「『新潟州』地域主権の起爆剤に」

表 3-1 五大市における大阪市と他の指定都市の規模

指定都市名	大阪市	横浜市	名古屋市	京都市	神戸市
人口（万人）	262	357	221	147	152
面積（km ² ）	222.47	437.38	326.43	827.90	552.26
行政区数	24	18	16	11	9

資料：総務省 HP「指定都市一覧」、各市 HP を参照のもと、筆者作成。

（3）大阪における二重行政の現状

指定都市の領域における府県と指定都市の二重行政というものが、大阪においてはどのような形体となっているのであろうか。橋下知事は就任以来、大阪市と協力して広域行政における連携を進める動きを示していた。水道事業の統合や大阪府庁を大阪市の外郭団体が建設した施設へと移すという計画を立てていたことからもうかがえる。しかし、水道事業については、2010年1月に統合問題が頓挫し、それ以降府市の協力体制の動きは見られなくなった。その結果、橋下氏は府市連携を模索するよりも、大阪都構想を目指すことで、二重行政問題を解決するという手法にとるようになった²²。橋下氏は水道事業などのほかにも、大阪市内では公立大学として、市立大学と府立大学が並存するため、東京のように都立大学があるのみの場合よりも、効率的な運営ができていないと主張している。

大阪府自治制度研究会の「最終とりまとめ」（2011年1月27日）でも、この二重行政の問題を指摘している。この中では、研究会で事業仕訳をした結果、府市の間で13施設が類似の施設ではないかと考えられるとしている。そこでは、類似の施設として、大学のほか、図書館、美術館、体育館、病院、産業支援のための展示場などを挙げている²³。

さらには、現状の大阪は二重行政以上に「二元行政」であるとしている。この「二元行政」とは、「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担の下、「依存しあい、もたれあう」関係になっていることを意味する。さらには、大阪都市圏全体の課題については、お互いわれ関せずという意識で、協調して都市圏全体に対する有効な対策を講じる関係にはなっていないと結論づけている²⁴。

第2節 大阪都のしくみ

（1）大阪都構想の概観

大阪都構想には、二つの大きな柱がある。一つは、広域行政を現在の大阪府のエリアで一本化すること。もう一つは、大阪市内に公選の首長を8から9人置き、住民に身近な行

²² 上山、前掲書、148-150頁。

²³ 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」（2011年）8頁。

²⁴ 大阪府自治制度研究会、前掲、10頁。

政サービスを担わせることである²⁵。この二つの大きな柱から推測できるのは、東京都の制度を、そのまま大阪にも適用するということである。都制も広域自治体と基礎自治体の両方の性格が混在して中途半端で、完全な形態とは言い難い。しかし、大阪の現行制度は東京よりも遅れており、いったんは東京都型の体制に移行すべきであるとの考えがある²⁶。

大阪府の顧問を務める上山信一は、構想の概略を次のように示している。

「①大阪府と大阪市役所を同時に廃止し、新たに「大阪都」をつくる。

②都庁は、交通・産業政策など「広域行政」に専念する。特別区の区役所、各市役所、各町役場は福祉・教育など日常の住民サービスを担当する。

③現在、24ある大阪市の区役所は人口30万～80万人くらいをメドに、8～9程度の特別区の区役所に再編する。その上で、機能を大幅に強化する。つまり、中之島の本庁舎〔大阪市役所〕や府庁が担っていた業務、権限、予算は区役所に大幅に移管する。また、特別区の区長は公選で選び、特別区議会を設置して域内のことは域内で決める分権自治を確立する。

④特別区の対象エリアは現在の大阪市域よりも拡張し、堺市など周辺の10市を含む。これを「グレーター大阪」と位置づけ、都市としての競争力強化のために業務核機能を配備する²⁷。」

この概略説明からすると、大阪都が一見東京都を目指しながらも、最終的には基礎自治体として位置づけられるそれぞれの区に、現在の東京都の特別区以上の権限が与えられるような構想となっている。それは、大阪市役所の本庁舎と府庁が担っていた業務、権限、予算は区役所に大幅に移管するということからうかがえる。現在の東京都制にあっては、特別区は実質的な基礎自治体として「一般市」と同等の地位を保有しているとはいえ、都が基礎自治体の一部の機能を担っていることも事実である。一般に基礎自治体の業務とされている、水道や消防に関する分野の執行権や、徴税においては固定資産税等の税目の徴税権が東京都の権限となっている。大阪市役所の本庁舎の権限を区役所に移すということになれば、少なくとも固定資産税の徴税権は区の権限となり、東京特別区以上の権限が区に移されることとなるであろう。

大阪都構想では、現在の大阪市の域内のみに自治体としての区を設置するのではなく、大阪市とともに指定都市としての地位にある堺市や、そのほかの周辺の市をも取り組むことを模索している。上山のシミュレーションによれば、大阪市、堺市を合わせた11の市が新たに区として再編することとなる²⁸。この区域の総面積は600平方キロメートル余りとなり、東京23区全体の面積と同程度となる。総人口においては東京が885万人余りのところ、大阪は562万人余りとなり、人口規模では大阪は東京の63%ほどとなる。この区域をいくつかの特別区に分けて、公選の区長と議会を設置して、基礎自治体としての役割を担うこととなる。

大阪都構想を実現するには、既存の基礎自治体を解体することが必要なことから、関係する市当局からは強い反発が起こることが予想される。大阪市は当然のこととして、同じ

²⁵ 大阪維新の会 HP「大阪都構想について」2011年3月現在 <http://oneosaka.jp/policy/04.html>。

²⁶ 上山、前掲書、168-169頁。

²⁷ 上山、前掲書、164-165頁。

²⁸ 上山、前掲書、166頁参照。

くすでに指定都市となっている堺市や、そのほかの市からも、すでに保有している権限を大阪都に移管されるような状況となれば、それに対する反発が予想される。また、仮に構想が導入されるにしても、新たに区長や議会を設置することにより、議員数の増加に伴うコストの増加も懸念される。住民に近い自治体を作るということは、財政的な負担が増えることでもあることから、新制度導入によって新たな負担が増えることが許容されるのかどうか、大阪都構想の実現までに解決すべき課題として残ることになる。

(2) 大阪都における特別自治区の設置

大阪都構想における特徴は、現在の大阪市内を中心とする都の中央部に新たな基礎自治体を設置することである。都構想において設置される特別区は、現在の大阪市や堺市のほか、周辺の10程度の一般市を取り組んだ形で、特別区に再編する構想となっている。東京都の特別区は、地方自治法の改正により基礎自治体に近い地位を獲得したものの、依然として一般の市よりも与えられた権限が少なく、また、税源においても、税目の制限が課せられている。こうしたことから、大阪都構想においては、東京都における現行の特別区と同様の制度を適用するのではなく、より権限が与えられた「特別自治区」の設置を目指している。

橋下市長の構想では、大阪都に設置する特別自治区は、中核市並みの権限を与えるとしている。中核市指定にあたっての人口要件は30万人であることから、大阪市内の行政区を30～80万人程度の特別区を8～9設置するという大阪維新の会の構想における特別自治区の人口規模は、概ねこの基準をクリアするものであることがわかる。

(3) 財政調整制度の活用

広域自治体を大阪都へ改編することを目指すにあたって、特別区を伴う都区制度を導入するのではなく、より権限の与えられている基礎自治体としての市を設置することでも同じことではないかという意見がある。大阪都構想における特別自治区のイメージは、中核市としての権限を持つこととなっているが、新たに特別区を設置するのではなく、当初から一般の市を設置することとすればよいのではないかという論理になる。しかし、大阪都構想における大阪中心部の基礎自治体はあくまでも特別区を目指すこととされている。これについて橋下知事は、特別区という名称にこだわるというよりも、特別区制度特有の財政調整制度の重要性を説いている。

財政調整制度は、都区制度の大きな特徴の一つであり、特別区間の財源をプールして、再配分する仕組みとして機能することとなる。都区財政調整制度とは、「都と特別区及び特別区相互間の財政の均衡化を図り、特別区行政の自主的・計画的運営を確保するため、都が法定都税の条例で定める一定割合を、特別区財政調整交付金として特別区に交付する²⁹」制度である。地方税法において、一般に市町村税の税目として定められている税のうち、法人の市町村民税と固定資産税がこの交付金制度の原資となる。一度都に集められた交付金の原資は、都区協議会において、各特別区への交付金の交付額を決定する仕組みとなっ

²⁹ 総務省 HP「都区制度の概要」2011年12月現在
http://www.soumu.go.jp/main_content/000140320.pdf 参照。

ている。

都区協議会によって差配される財政調整制度は、通常の地方交付税交付金とは異なる意味を持つ。地方交付税交付金は、自治体の基準財政需要額を算出し、基本的にはその不足分を交付税として自治体に渡す仕組みである。財政的に余裕のある自治体は交付金の交付はないが、裏をかえせば、財源が他の自治体に回すことができるほど豊かである場合であっても、国が交付税の原資として、固定資産税などの市町村の主要な税目から国税として徴収することはできない。それに対して都区財政調整制度では、本来であれば特別区の基幹税となる固定資産税や法人分の区民税を都が徴収することによって、特別区間の財源配分をより平準化するところにある。橋下氏はこの制度の特徴を挙げたうえで、大阪市内においても、行政区ごとに税収を考えるならば、税収の多い区と少ない区があり、多く税収が上がるところから一般の市町村以上の税収を獲得することによって、少ない地域に分配する仕組みを作ることが重要であることを主張している³⁰。

第3節 大阪都構想が目指すもの

(1) 広域自治行政の一元化

最終的に、大阪都構想が目指すものはなんであろうか。先の大阪都構想を支える2つの主張の詳細は、次のような目的から発せられているという。

広域行政の一本化の目的は、成長戦略、景気対策、雇用の対策であると主張されている。大阪全体のグランドデザインを一本化し、集中して投資することにより世界の都市間競争に打ち勝つような政策を実施していくということである。すでにこの時点で、大阪を日本の一地方都市としてとらえるのではなく、世界の中での位置づけに注目しており、ロンドンや、上海、ソウルといった世界各地の都市と比較・競争することによって、大阪全体の沈滞を防ぎ、経済の活性化を目指すことに視点が置かれている³¹。

一方もう一つの柱として挙げられている「区長公選制」については、住民に近いところで予算の用途についての決定を行い、住民のニーズに合わせた政策を行うということを示している。指定都市制度下での大阪市内の行政は、24に分かれた区役所が住民の窓口として機能しているが、区役所の役割はあくまでも窓口業務が中心で、区長以下区役所自身が決定できる権限は非常に限られている。「区長の裁量予算が数千万円」しかない中で、区役所として自ら予算を編成したうえで、大胆な独自の住民サービスを実行することは不可能となっている³²。

しかし今でも一つの行政区の人口規模は、10万、20万人単位であり、これは一般の市と同程度の人口規模を持っていることになる。一般の市では独自に予算の編成・執行が行わ

³⁰ 日本記者クラブ提供動画『橋下徹 大阪府知事 2011.1.25』2011年11月現在
http://www.youtube.com/watch?v=ZWH0LwsUz1M&feature=player_embedded 参照。

³¹ 大阪維新の会 HP「大阪都構想について」『広域行政の一本化』2011年3月現在
<http://oneosaka.jp/policy/04.html>。

³² 大阪維新の会 HP「大阪都構想について」『区長公選制』2011年3月現在
<http://oneosaka.jp/policy/04.html>。

れているにもかかわらず、大阪市内の行政区単位では、大阪市役所の本庁という住民から離れた場所において決定されている。このような予算の編成・執行を含めて首長、議会が存在する区において実行されることが、住民の行政ニーズにかなった政策が実現できることにつながると考えられている。

(2) 経済活性化と都構想

都構想の目的は、単に行政改革の意味において有効であるのみではなく、大阪を中心とする関西地区、ひいては、日本全体の経済活動の底上げを狙うことも目標に掲げられている。その手始めとして、広域行政が行うべき分野を大阪都に移すことにより、指定都市とその他の地域との広域行政の分断を改めることが構想されている。

広域行政が分断することにより、経済の活性化に支障が出ているといった主張が都構想の推進派からは聞かれる。具体例でいえば、港湾施設や地下鉄、高速道路などの社会資本整備において、大阪府と大阪市が別個に進めているため、市内と市域外との連結がうまくいっていないことである。市営地下鉄では、市域外への延伸は十分に考慮されていないし、外部の公共交通機関とのアクセスもうまく機能していないというのである。また、先述の水道事業のように、大阪市内と市外の統合が望まれた結果、実際に統合に向けた動きがあった分野も存在する。しかし、府と指定都市が並存する現状では、その根本的な解決が図れないというのが、都構想推進派の主張である。

橋下氏が、都構想にこだわる理由の一つは、大阪府の区域全体を一つの経済地域としてとらえたときに、経済政策の司令塔が府と市に分かれているために、戦略的に政策展開ができないとの認識があるからである。大阪の市街地は、大阪市域内のみで構成されるのではなく、市域外に向かって伸びている。そこで、広域的な視点を持つ大阪都の必要性が主張される。

(3) 分権と道州制

大阪都の導入は、橋下市長が掲げる関西州の構想とどうつながっていくのか。橋下氏によれば、将来は関西州へ広域自治体は統合し、そうした場合大阪都はなくなるということを発表している³³。大阪都構想は、あくまでも現行制度化において可能な基礎自治体と広域自治体を再編することにとどまり、将来的には、広域自治体としての関西州の成立によって、国の地方機関や広域自治体としての大阪都の機能を果たす機関となることが想定される。

広域自治体の再編については、市町村合併に伴う市町村の規模の拡大が一通り完結したのちに、当然広域自治体の合併も行われることとなるという流れとも相まって、地方分権の観点から、国の地方機関からの権限の受け皿としての役割も想定されている。すでに、関西地区においては、2府5県が関西広域連合を結成している³⁴。国からの権限移譲を望んでいるとともに、従来の広域行政の範囲では十分ではなかった、さらに広い範囲におけ

³³ 日本記者クラブ提供動画『橋下徹 大阪府知事 2011.1.25』2011年11月現在
http://www.youtube.com/watch?v=ZWH0LWsUz1M&feature=player_embedded 参照。

³⁴ 関西広域連合は、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県が参加し、2010年12月に発足した。

る広域行政の展開を図ろうという試みが実行されようとしている。

橋下氏が大阪都構想を発表するのと同じく進めているのが、関西地区の各府県との連携である。この動きは2010年に関西広域連合の発足によって具体化することとなった。この関西広域連合は、府県のみが参加した広域連合としては全国で初めての試みであった。環境保全、観光文化振興、産業振興、防災、職員研修、医療といった事務について、広域連合に参加する府県が共同して行うこととしている³⁵。

関西広域連合発足の目的は、自治事務を広域で行うこととともに、国からの権限や財源の受け皿となることにある。政府が地域主権戦略大綱に明記しながら進んでいない「国の出先機関の原則廃止」を求め、地方分権の突破口にしたいという考えに立っている。本来大阪都構想は、府と市の二重行政の解消が最大の目的であった。同時に他の府県と共同して広域連合を形成し、国から権限や財源を求める動きは、従来の自治体同士の二重行政解消の問題を超えたものとなる。

大阪都が実現し、従来問題視されてきた二重行政が解消したとしても、行政組織が改編される範囲は、あくまでも特別自治区の範囲のみに限られる。大阪、ひいては関西全体の活性化を表明している橋下市長には、大阪都構想をさらに超えた変革の実現を目指す必要性があるのである。

府県が参加した広域連合の発足に、国の事務の受け皿としての意味合いがあるとなれば、現在でも数多くの自治事務を抱えている自治体の体制では、十分にその機能を果たすことは難しい。国の出先機関が所管する事務を概ね承継するというのであればなおさらである。さらに、広域連合は地方自治法に定められた自治体間の組合の一形態であり、執行機関のトップとしての連合長がおり、議会が存在するとはいっても、普通公共団体と同様の機能を果たすことは難しくなる。

広域連合の設置は、現行の自治制度の中で最大限に広域自治を実現するための方法であると解釈することができる。将来にわたっては道州制の導入も検討されているが、それを実現するためには、事務権限を失う国や解体を余儀なくされるであろう都道府県の反発が予想される。そのような状況の中で、地方分権が進展しない状況を打開したいとの思惑から、現行制度で可能な範囲内で実現しようという動きになっているものと考えられる。

大阪都構想の実現までには、先に挙げたように、現行法制度上でもいくつかの困難が予想される。道州制の導入となれば、少なくとも現行の地方自治法の改正が必要となり、国民全体の議論の中で、意見を集約しなければならない。現行の都道府県と市町村の根拠となる法律は地方自治法であることから、この法律の改正が可能であれば道州制など新たな自治制度の導入は比較的容易に進むものと思われる。

しかしながら、道州制の導入には多くの否定的な見方も存在する。道州という広域自治体の規模が都道府県と比較して大きくなることから、基礎自治体との連携がうまく取れないという可能性がある。また、地方ごとに新たな中央集権体制が誕生することも危惧される。こうした不安を取り除き、国民的な意見の集約を図ることが必要となるが、その実現までには、相当な労力と時間を要することが予想される。

³⁵ 2010年12月24日付『産経新聞』「地方異変 関西広域連合」

第4章 都市行政の制度的枠組

第1節 地方自治法による大都市自治制度

(1) 現行自治制度を定める法制度

自治体は、法律用語では「地方公共団体」の名称が使われているが、これは日本国憲法が自治体を「地方公共団体」と規定していることに由来している。地方自治法では、普通地方公共団体と特別地方公共団体を合わせた、すべての地方公共団体を組織する根拠法として機能しているが、日本国憲法上の地方公共団体には、特別地方公共団体は含まれないものと解釈されてきた³⁶。また、都道府県についても憲法でいうところの地方公共団体に該当するか否かという解釈の違いがある。都道府県が地方公共団体であれば、都道府県を廃止するような制度改変は現行憲法上不可能であるが、都道府県が地方公共団体に該当しないという解釈であれば、都道府県を廃止し自治制度を市町村のみとすることについても、憲法上は可能となる。

普通地方公共団体には、市町村を「基礎的」自治体と定義し、都道府県を「広域」自治体と定義している。このことから日本の自治制度は二層制をとっていることになるが、これは戦前から継続してきた制度を、戦後においても承継し、法制度上においても事実として認めることとなったことを意味する。戦前の法体系では、自治制度を一括して規定する現行の地方自治法のような法律は存在せず、府県制、市制、町村制といった個別の法律によってその組織制度や運営方法が決められていた。また、東京都の成立にあつては、「東京都制」という法律を別個に制定している。地方自治法は、明治以来、都市の発展の状況や社会情勢の変化に応じて、個別に制定された法律を集約して、自治体を大まかに基礎自治体と広域自治体という二層制の区分に再編したものだといえる。

(2) 地方自治法による大都市制度

大都市に関する自治制度には、現在「指定都市」「中核市」「特例市」の3つが地方自治法により規定され、運用されている。いずれも「大都市等に関する特例」として規定されているもので、基礎自治体のなかでも大規模な都市を対象として、これらの制度が設けられている。

地方自治法の成立当初は、「特別市」制度の規定が設けられていた。これは、戦前の六大市（東京市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）が盛んに「特別市」制度の導入を要求し、その流れの中で導入が検討されてきたものであった。明治憲法下では、府県が同意する必要があるということからも、中央集権的な国家体制ということからも特別市制度を導入することはかなわなかったが、戦後は制度上「特別市」の導入が認められるこ

³⁶ 松本英昭は、特別地方公共団体と憲法に規定される地方公共団体の関係について、「地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団は、その性格、組織及び機の点からして憲法にいう地方公共団体とはいいい難く、地方自治法上、もっぱら自治政策の見地からする地方公共団体であるとされている。特別区については、憲法にいう地方公共団体であるか否かについては、大きな論議の存するところである。」としている（松本英昭『新版 逐条地方自治法』（学陽書房、2001年）1273頁）。

ととなった。

しかし、この「特別市」制度は現実に導入されることもなく廃止されることとなる。「特別市」を現実に導入するためには、特別法の制定を必要とした。地域を限定した特別法の制定には、憲法上住民投票が必要となり、住民投票を行う範囲について、「特別市」制度導入を目指す市域のみの範囲でよいのか、「特別市」を目指す市が属する府県全体の範囲となるのかといった問題があった。制度設立当初は、特別市となる地域のみが住民投票の対象地域とされたが、その後府県全体が住民投票の対象地域とされた。府県においても、自らの事務権限を狭めることにつながることから制度に対する反発があり、1956年の法改正により、「特別市」制度は廃止され、指定都市制度が導入された。

指定都市となるための主要な条件は人口規模であり、特別法の制定や住民投票などは必要とされないことから、人口条件を満たした多くの市が指定都市になる傾向にある。平成に入り新たに指定される都市は、大都市部に位置する都市ばかりでなく、周辺市町村との合併に伴い人口規模が増大し、指定都市となる例が増えている。

「指定都市」のほかに、1994年の法改正で「中核市」が、また、1999年の法改正で「特別市」の制度が導入された。これら3制度は、指定の条件としての人口規模の違いや、各都市に移譲される権限の範囲の違いがみられる。本来は都道府県が担当することとされている事務について、政令で定められた事務を行うこととなる。また、法律によっては、最初から「指定都市」が行うこととされている事務も存在する。

「指定都市」の最大の特徴としては、行政区の設置があげられる。行政区は、条例を制定して指定都市の市域いくつかの区にわけ、市長が行う事務の一部を、区長をトップとする区役所が分掌して行う。行政区は、市から独立した自治体ではなく、区長にも市の一般職の職員が就任する。通常、市民向けの窓口としての機能は区役所が果たすこととなるため、必然的に住民が直接選挙によって選んだ市長や議会は、住民から遠く離れた存在となる印象は否めない。

(3) 大阪都構想と地方自治法

都制が敷かれている自治体は現在東京都のみであることから、都制は東京のみに適用される制度であると考えられる傾向がある。しかし、都制は法制度上、日本の首都のみに適用するものと限ったものではない。むしろ都制とは、広域自治体である「都」が、基礎自治体の機能の一部を担う制度であることに、最も特徴があるといえる。

東京都が1943年に成立した際には、その根拠法として「東京都制」が定められた。当時は先述のとおりすべての自治制度を包括して定めた地方自治法のような法律はなく、府県制やその他の自治体を規定する根拠法がいくつかにわかれていた。戦後の地方自治法では、「普通公共団体は都道府県及び市町村とする」(第1条の3第2項)という規定以上の文言はなく、都と他の道府県の違いや都となる条件については規定されていない。

このようなことから、大阪府が大阪都になることは、名称変更のための特別法が成立すれば現行の地方自治法でも可能なことであるが、大阪府と大阪市を大阪都とその特別区に再編するには、次のような問題があると考えられる。

まず、関係自治体において、首長と議会が同意することである。大阪府においては橋下市長が都構想の推進役として動いている。府議会においても、先の府議会選挙において橋

下氏が代表である大阪維新の会の勢力が大きく伸長し、都構想の実現にも同意する条件は整いつつあるのが現状であるといえよう。一方で、大阪都構想における特別自治区の区域に再編されることとなる大阪市や堺市などの基礎自治体においては、今後議会の意見がどのように集約されるかが、その後の動向を左右することとなる。

次に、都道府県の名称を変更しようとするための法律の制定である。地方自治法では「都道府県の名称を変更しようとするときは、法律でこれを定める」(第3条第2項)としており、国会で名称変更のための法律が成立しなければ、最終的に都制を敷くことはできない。また、大阪府の名称変更の法律は、地域を限定した特別法となる可能性が高いことから、そのような場合は住民投票が必要となる。「大阪都」構想においては、基礎自治体として特別区を設置するとしているが、地方自治法には「都の区は、これを特別区という」(第281条第1項)という規定があることから、府の名称のまま特別区を設置することは不可能で、必然的に都になることが求められる。都への名称変更が特別法の制定によって実現できなければ、「大阪都」構想の実現は果たせなくなる。

一方で、法改正に関しては、地方自治法の抜本的な改正も想定される。政治的な状況が、都構想の実現に向けて大きく舵を切るようなことになれば、現行の地方制度にとらわれない大胆な発想の下で、新しい地方制度が出現する可能性が出てくる。

第2節 都市行政制度の国際比較

(1) 各国大都市における地方制度の概観

地方行政制度は各国の政治制度の要素によって多様な形態をとっているのが実情であり、日本の地方制度も、現行制度にたどりつくまでの独自の歴史的な経緯が存在する。したがって、日本の地方制度を考察するには、日本国内に限っての制度研究を行えばよく、各都市の実情から、最も適切な制度を導き出せばよいという考え方もあるだろう。しかし、日本の大都市制度を考察するにあたって、国外の都市行政制度と比較することは、地方制度の普遍性を追求する上では有意義なものとなる。特に、大阪都構想が、アジア諸国の大都市をはじめとする世界の大都市との経済的な国際競争力を高めるという目的を持っていることからすれば、他国の制度と比較することによって、グローバル経済の中での自治体の機能向上を一つの目的とした都構想が、どのような位置づけにあるのかをうかがい知ることができる。

各国の地方行政制度研究については、国家単位の事例研究の実績がある。しかし、各国の地方制度を類型化し、その特徴を分析することは、現時点において十分に行われているとは言い難い³⁷。そこで一つの試みとして、各国の地方制度における都市行政の類型化について考えてみたい。

ここでは、各国大都市の地方制度として、第一に、大都市に軒並み特別の地位が与えら

³⁷ 一例として、森田朗は、地方制度の持つ共通した性質を理解するためにも、各国でより望ましい地方制度を検討するうえでも、多数の国の地方制度の類型化が重要であることを指摘し、この類型化が、今後の重要な課題であるとしている(森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年、22頁)。

れているもの（「広域都市型」）、第二に、首都に限って特別の地位が与えられており、他の大都市は国内の普遍的な地方制度の形態をとっているもの（「首都特別地区型」）、第三に、大都市であっても特段の大きな地位が与えられておらず、広域自治体から独立した地位にないもの（「大都市内包型」）の、3類型に分類することとする（表4-1参照）。

第一の類型は、韓国、中国、ベトナムといった東アジア地域にみられるものや、ヨーロッパにおける連邦国家であるドイツやロシアにみられる。これらの国々においては、首都はもちろんのこと、他の大都市においても、同様に都市が独立した形で他の地方団体と併存した形態をとっているのが特徴である。中国では、現在北京、天津、上海、重慶の4都市が、その規模と重要性のゆえに省と同等の直轄市の地位にある³⁸。韓国では、第二次世界大戦後の地方制度確立の中で、首都ソウルが特別市となり、釜山をはじめとする6つの都市が、広域市として独立した地域となった。ドイツやロシアの大都市は、独立した地位獲得にあたっては、比較的古い歴史的背景を持っているといえる。ドイツにおいては、首都ベルリンのほかハンブルクとブレーメンが都市州の形態をとっている³⁹。ドイツでは、中世以来の領邦国家が現在の州（ラント）の起源となっており、古くから準国家的地位にあった都市が州に該当する地位を与えられているといえる。また、ロシアにおいては、首都モスクワとともにサンクトペテルブルクが州と同等の地位にあるが、双方の都市とも、歴史上首都としての地位にあった都市である。

第二の類型は、連邦制の国家に見られるように、首都に当たる地域に特別の地位が与えられているものであり、アメリカのワシントンDC、メキシコのメキシコシティ、ブラジルのブラジリアのように、「連邦特別地区」としての地位が与えられている。これらの国は、連邦国家であることから、州に主権が与えられている場合が多い。したがって、首都はどの州にも属さないことが、特別の地位を与えられている前提となる。

第三の類型は、大都市であっても州のような地方制度のなかに組み込まれて、大都市としての特別な地位を得ていない制度であり、ヨーロッパ諸国など、ほかの多くの国々がこの類型に分類されると考えられる。日本の地方制度も、大都市について独立した地位が与えられていないことから、この第三の類型に分類されるといえる。ただし、東京都の例から見れば、日本の都区制度は、この第三の類型の範疇にありながらも、その中に第一の類型の要素を併せ持つ制度であると見なすこともできるであろう。

表4-1 大都市制度の分類

類 型	①広域都市型	②首都特別地区型	③大都市内包型
制度を採用する主な国々	中国、韓国、ベトナム、ドイツ、ロシア など	アメリカ、メキシコ、ブラジル など	日本、イタリア、フランス など
特 徴	主要都市に、独立した地位が与えられている。	首都となる都市に限って、独立した地位が与えられている。	大都市であっても、広域の自治体の内部に含まれた地位にある。

注：筆者作成。

³⁸ 山下茂『体系比較地方自治』（ぎょうせい、2010年）222頁。

³⁹ 山下、前掲書、137頁。

(2) 海外と大阪の自治体規模の比較

都構想とその対案となる特別自治州構想を念頭に置いた場合、東アジア地域に特有の独立した大都市の存在は今後の日本の大都市制度を考えていく上で、参考になるものと考えられる。都構想と特別自治市のうち、将来どちらの制度が適用されることになったとしても、東アジアの大都市制度が、最も似通った制度であるといえるからである。

中国の直轄市と韓国の特別市・広域市は基礎自治体ではなく、日本でいうところの広域自治体の位置づけにあり、内部行政機関は次のような構成となっている（図 4-1、4-2）。中国の直轄市については、市域が市管轄区もしくは県・県級市に分かれ、さらに最下層には、鎮・郷といった地方組織が存在する。したがって、直轄市以下の内部構造は、概ね三層制となっている⁴⁰。韓国の特別市・広域市においては、市域内に自治区が設置されており、広域市においては一部郡がおかれている。この自治区と郡が韓国の特別市・広域市においては基礎自治体としての地位にあり、二層制の構造となっている⁴¹。

図 4-1 中国の直轄市

直轄市	
市管轄区	県・県級市
(街道)	郷・鎮

出典：山下茂『体系比較地方自治』（ぎょうせい、2010年）221頁参照、筆者作成。

図 4-2 韓国の特別市・広域市

特別市	広域市
自治区	自治区・郡

出典：山下、同左書、214頁参照、筆者作成。

次に、大阪市、大阪府と、中国、韓国の都市の規模について、見てみたい。（表 4-2 参照）。中国、韓国の大都市と比較すると、大阪市は人口、面積においても小規模である。特に中国の直轄市の規模は大きく、大阪府全体と比較しても、その大きさが際立っている。

大阪市の規模は、日本においては、指定都市の中でも面積が狭小な部類に入るが、人口規模は、東京、横浜に次いで3番の規模を誇り、非常にコンパクトな都市であるということが出来るであろう。ただ、中国、韓国の大都市との比較では、人口規模においても、小さな都市といえる。都市の規模は、国家単位の事情があり、面積や人口規模で比較することによって、その適正な規模を一律に導き出すことはできない。

しかし、基礎自治体としての機能にとどまらず、広域行政自治体としての機能を推進するという立場からいえば、現在の大阪市市域のみでその目的を目指すには、経済活動においてライバルとなる東アジアの諸都市と比較して、小規模であるという印象はぬぐえない。

⁴⁰ 街道は、市管轄区の内部組織となる。

⁴¹ 小林弘和「韓国」（森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年）63-66頁。

表 4-2 大阪と中国、韓国の主要都市との比較

都市名	大阪市	北京市	上海市	ソウル市	釜山市	大阪府
人口（万人）	253	1,382	1,405	1,043	357	886
面積（km ² ）	222	16,808	6,340	605	766	1,898
区等の数	24	16	18	25	16	—

注：各行政機関等 HP の情報をもとに筆者作成。北京、上海の人口は、戸籍人口による。

なお、各都市との比較の参考として、大阪府を加えている。

第5章 大都市自治制度論の展開

第1節 大阪における「都制」と「府制」をめぐる動き

(1) 大阪府自治制度研究会による大阪再編構想

本節においては、2011年1月に大阪府自治制度研究会が、「最終とりまとめ」として発表した「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～」(以下「最終とりまとめ」)の内容を中心に、大阪府が考える大阪における自治制度の問題点と、新たな自治制度に関する提案について考察することとした⁴²。この「最終とりまとめ」では、地方制度調査会など中央政府レベルでは、新たな大都市制度に関する議論に進展が見られない現状の中で、大都市の立場として大阪府が問題提起するところから始まっている。さらに、二重行政といわれる大阪府と大阪市との現状を分析し、それを克服するための提案を行っている。

「最終とりまとめ」には、大阪府が事務局となる研究会が作成したものでありながら、「大阪都」の表現は出していない。そうした意味では、当初から「大阪都」を実現するといった結論ありきの研究会ではなく、現状の問題点の洗い出しに徹するとともに、最終的には関係機関と協議を経たうえで、新しい自治制度の導入を目指すという姿勢がうかがえる。橋下知事もこの研究会の冒頭において、「この大阪からきちっとモデルを作って、今の民主党政権の中では、国の国家像、それから都市の像、その辺りがまったく構築されていませんから、大阪ですすねきちっとそれを作って、民主党政権にそれを使っていただく⁴³」と述べている。このことから、当時の橋下知事としても、大阪都構想を前提としていないことがうかがえる。また、地方自治の主役は基礎自治体としたうえで、広域自治体の役割は、大都市としての戦略性、一体性、統一性が不可欠なものに重点化するとしている。

「最終とりまとめ」やその前段の「中間とりまとめ」の現状分析のなかで大阪の地方制度の問題として取り上げられているのが、大阪における地方行政の特徴は、「二重行政」であるというよりは「二元行政」であるとしている点である。すなわち、

- 「・ あたかも「二つの大阪」というものが存在し、
- ・ 両者は「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担のもと、
- ・ 協調することなく、それぞれが独自に全域がほぼ都市化した狭隘な大阪府域で都市経営を行い、
- ・ 結果として、大阪全体における都市経営の責任が不明確な状態になっている⁴⁴」

という指摘である。

大まかに言えば、「二重行政」が、府市それぞれが重複する施設を運営して、そこに無駄

⁴² 大阪府が設置した大阪府自治制度研究会は、2010年に10回の研究会を開催して、2011年1月27日に「最終とりまとめ」を公表した。なお、「最終とりまとめ」ほか、関係資料は、大阪府HP「大阪府自治制度研究会」2011年11月現在

<http://www.pref.osaka.jp/chikishuken/jichiseido/index.html> のものを参照した。

⁴³ 大阪府HP「第1回大阪府自治制度研究会議事録」2011年11月現在

http://www.pref.osaka.jp/chikishuken/jichiseido/2010jichiseido_01.html。

⁴⁴ 大阪府自治制度研究会、前掲「最終とりまとめ」1頁。

が生じているという指摘なのに対し、「二元行政」は、府と市の間に分断が生じており、大阪における全体的な都市経営の責任が不明確であるというところに特徴がある。二元行政は、府と市が互いに関心を持たずに、広域自治体としての役割を果たしていることから生じている。指定都市としての大阪市が、府に代わり広域行政の一部を担うことにより、府と市は互いに気兼ねすることなく独自に政策を実行することができるが、同時に都市内部の分断を招いていることを意味する。その結果として、広域行政の戦略的な運営ができないう現実につながっている。

このような分析は、都構想を模索する橋下市長の主張とも重なる部分でもある。高速道路建設や、地下鉄網の整備、または、府市間で統合問題の話し合いがもたれたにも関わらず頓挫した水道事業のように、インフラ整備の統合がうまくいっていない要因は、府市間の分断にあると考えることができる。

二元行政の解消を目指すにあたって、「最終とりまとめ」では、現在の大阪府域での広域都市機能を一元化すべきとしている。その方法として、全府域においての「大阪再編」、「都区制度」の導入、「特別市」の設置、「大阪市の分割」といった諸案が挙げられている（表5-1）。この目標に向けて、府市が個別に行動するのではなく、両者が十分に協議して、共

表 5-1 「最終とりまとめ」による新たな大都市制度の比較

	「大阪再編」型	「都区制度」型	「特別市」型	「大阪市の分割」型
概要	大阪府と大阪市を廃止して新たな広域自治体創設し、大阪府域を複数の基礎自治体に再編する。	現行の東京都と同様の制度を採用する。	現在の大阪府の区域に、広域機能と基礎機能を併せ持つ一層制の自治体を創設する。	大阪市を複数の市に再編し、広域機能は大阪府に返上する。
特徴	基礎自治体と広域自治体の役割を明確化する。大阪市を住民コントロールが効く基礎自治体に再編する。	基礎自治体としての特別区を導入し、上下水道、消防などの事務を都が行う。都区協議会を設置する。	府県から独立した特別市を設ける。市内は行政区に分けられるが、区長には市の職員が任命され、区議会もない。	指定都市としての大阪市を解体・分割したうえで、広域事務は大阪府に一元化する。
問題点	大阪市の培ってきた都市としての一体性を損なうおそれがある。抜本的な法制度の整備が必要。	不完全な二層制のため基礎自治体の主役にはならず、住民に近い自治の範囲が限定的になる。	行政区に自治機能はなく、住民から遠い巨大な官僚組織となる。	基礎自治体の主役という観点からは不十分。基礎自治体間での財政格差が残る。

出典：大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」（36-37頁）をもとに、筆者作成。

同して進めることが必要であると結論付けている。また、新たな制度導入にあたっては、法改正が必要となる部分には、府市が共同して国に提案することと、全国一律という観念にとらわれず、地域の実情に応じた地方制度の設計をすることが望まれるとしている。

(2) 再編構想に対する反応と今後の課題

「最終とりまとめ」に対しては、大阪市は当時の平松市長のコメントを出している⁴⁵。このなかで目を引くのが、「都区制度」が大阪においては明確に否定されたと主張している点である。これは、大阪都構想に対する大阪市側の反論といえるものであり、大阪府自治制度研究会が「最終とりまとめ」の中で4つの改編構想を例示しているが、その中に一つとしての都区制度は、否定されたと結論付けている。

実際のところ、「最終とりまとめ」において、東京都をモデルとした都区制度は、実現に向けて動き出すには、いくつかの問題があることを指摘している。都区制度を大阪において導入するにあたっては、「不完全な2層制のため、基礎自治体が主役にはならず住民に近い自治の範囲が限定的ではないか」ということや、消防や水道など都区制度では都において実施することになる事務が、大阪ではすでに基礎自治体で実施されており、新たに設置する都にこのような事務を移すことは、現実的ではないのではないかと指摘している⁴⁶。

しかし、実現が可能か否かという点においては、都区制度が明確に否定され、他の再編案が都区制度よりも有効な選択肢として結論付けられているわけではない。都区制度の以外の「特別市」の設置や「大阪市の分割」、基礎自治体と広域自治体の役割を明確にするという「大阪再編」案についても、実現に向けては自治体間の調整や法の整備において、都区制度導入と同様に困難を伴うものとなるということが予想されるという指摘がなされている。

また、大阪維新の会が推進する大阪都構想自体が「最終とりまとめ」に示された都区制度と同じものであるという単純な構図にもなっていない。再編案と大阪都構想を比較すれば、概ね都区制度を採用する一方で、基礎自治体となる特別自治区には中核市並みの権限を持つとされる。そうした大阪都構想は、「最終とりまとめ」における「大阪再編」型にも近いものであるととらえることができる。さらに、大阪再編案の特徴が、基礎自治体と広域自治体の役割の明確化に最大の特徴があることから、大阪都構想は、都区制度よりも、むしろこの「大阪再編」案に近いものであるということが出来る。

「最終とりまとめ」では、大阪における地方制度の現状分析と再編案の提案をする一方で、今後の方針を示している。一つは大阪府と大阪市が協議したうえで制度設計のすり合わせを行うこと。そのうえで、二つ目として制度改正に向けた提案を国に対して行うこととしている⁴⁷。こうした再編案の実現に向けたプロセスを取り入れているのは、いずれの再編案であってもまず大阪全体の総意として意見の取りまとめが必要となるとともに、国会において、法改正なり特別法の制定が必要となるからである。「最終とりまとめ」が単なる再編案の列挙にとどまらず、その実現のプロセスを取り入れたことから、再編を実現させることを意識した提案であることがうかがえる。また、その後のプロセスは、大阪と

⁴⁵ 大阪市役所 HP「大阪府自治制度研究会『最終とりまとめ』についての大阪市長コメント」2011年11月現在 <http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000110353.html>。

⁴⁶ 大阪府自治制度研究会、前掲「最終とりまとめ」36頁。

⁴⁷ 大阪府自治制度研究会、前掲「最終とりまとめ」17頁参照。

いう一地方にとどまらず、国会や中央省庁が絡むテーマとなる。そうした過程において、新しい自治制度が各関係者に十分に説得できる内容として取りまとめることができるかが、再編実現への鍵となる。

第2節 指定都市における試み

(1) 横浜市における域内分権

大阪市が、行政区に財源の使途などについて、地域に応じた決定権を広めようとしているが、その実現に向けての動きは途に就いたばかりといえる。橋下市長が、都制導入に伴い基礎自治体としての特別自治区を設置して、指定都市としての大阪市域を分割することに対して、橋下市長就任前の大阪市においては、行政区への権限移譲は、指定都市としての大阪市を維持したままに分権を進める方法を模索するものといえた。

こうした行政区を中心とした域内分権は、指定都市のなかでは横浜市において先進的な試みがみられる。横浜市は、指定都市第一号の五大市の中にあつて、最大の人口規模を誇る都市であり、同時に全国一の基礎自治体でもある。大きくなりすぎたともいえる横浜市中で、域内分権の先進的な実現がなされたのも、必然的な流れであつたといえる。

指定都市における行政区の位置づけは、「小区役所制」と「大区役所制」に区分される。「小区役所制」とは、区役所を単に地域の出先機関としての位置づけであるのに対し、「大区役所制」は、総合的な出先機関として本庁各局の権限を区役所に移譲するものである⁴⁸。横浜市は早くから「大区役所制」を目指し、1977年には各局の地域出先機関を行政区に移譲するための「大区役所主義」を打ち出して改革を進めた⁴⁹。特に、2002年の「横浜市役所分権宣言」以降は、区役所の権限強化が加速した。

財政面においては、1994年から導入された「個性ある区づくり推進費」により、区役所独自の事業が展開されている。この事業予算は、自主企画事業費と区庁舎・区民利用施設管理費からなり、その目的としては、(1)局の縦割りの弊害をなくし、区役所の自主性を高める、(2)地域のニーズに的確に対応し、個性ある区づくりを推進、(3)地域的、個別的、緊急的ニーズに迅速に対応、(4)区役所職員が主体的に参画というものがある⁵⁰。保育事業等の子育てに関する事業や、防災国際交流に関する事業などを、区役所ごとに独自に設定している。

(2) 特別自治市構想

指定都市市長会は、2011年7月に「特別自治市」構想を発表した。指定都市では、これまで大阪、名古屋、横浜の各市が、独自に新たな指定都市のあり方を発表していた経緯がある。大阪市が2003年に「新たな大都市制度のあり方について」、名古屋市が2007年に「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査研究報告書」、横浜市が2008年に「新

⁴⁸ 廣田全男編著『大都市制度の現状と再編課題 ―横浜市の場合―』（学文社、2009年）45頁。

⁴⁹ 廣田、前掲書、48頁。

⁵⁰ 横浜市役所HP「個性ある区づくり推進費」2011年11月現在
<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/kuren/18/role/promote-p2.html>。

たな大都市制度の提案「中間報告」をそれぞれ発表した⁵¹。これらの提案において一致していることは、将来の道州制を見据えながら、指定都市が発展した形で道州から独立した形での基礎自治体を形成することである。広域自治体から独立した大都市としての都市経営を進めるという意図が強く感じられる提案となっている。

特別自治市とは、こうした大都市が個別に提案していた新たな自治制度を、指定都市が共同提案したもので、先に各都市から出された内容を、より具体化したものである。基礎自治体としての指定都市が府県から独立し、一層制の地方自治体が、広域自治体が所管する行政事務も一手に引き受ける仕組みをとっている。また、現在国の事務である職業紹介や、国が直轄で管理する国道の管理を行うという踏み込んだ内容となっている。つまりは、国が行う事務は、外交、国防、司法など中央政府しか果たしえない事務に特化し、そのほかの行政事務はすべて特別自治市が担う仕組みである。

指定都市がこうした権限の大きな自治体の創設を提案することとなった理由としては、市町村の規模能力の拡大、基礎自治体優先の原則、一体的大都市機能の強化という3つが挙げられる⁵²。まず、一つ目として、府県から基礎自治体への権限の委譲により、府県の役割が減少している事実がある。特に指定都市では、府県の権限が大幅に委譲されることから、このような現状が顕著に表れており、府県が担うべき事務に空洞化が生じている。その結果、府県の役割は必然的に見直しが必要だという論理になる。

二つ目として、住民が身近な基礎自治体が、できる限りの公的サービスを提供する役割を果たし、基礎自治体では対応できないことを広域自治体や国が行うというものである。これは、「補完性の原理」の考えに基づくものであり、ニアーズベストという「近接性の原理」によるものでもある。

三つ目として、大都市が一体的な都市機能を発揮することにより、住民サービスが効率化・高度化するとしている。特に、東日本大震災を経験した防災面の観点から、被災者支援や復興活動に対応するには、一体化した大都市機能の発揮が重要であるとしている。さらに、総合的かつ自立性の高い大都市行政が求められているとして、大都市が先進・先導的な施策を行うことによって、全国的規模で波及させることや、東京一極集中に対して多極分散型の国家へと転換するための方法として位置づけている。

特別自治市は、国が担うこととなる一部の事務のほかは、すべての行政事務を所管することとなるが、そこには従来国が所管する職業紹介や、府県が所管する警察事務が含まれる。現行のハローワークをはじめとする職業紹介は、住民の身近な窓口で受けられるとともに、市が所管する生活保護や福祉サービスといった支援と総合化することができるとしている。これによって、住民に対しワンストップサービスを実現することができ、市民の利便性が飛躍的に向上するとしている⁵³。また警察については、府県から引き継いで、特別自治市に公安委員会を設置するとしている。警察事務についても、窓口を一本化することによりワンストップサービスを充実させるとともに、従来市が行っている児童虐待や青少年健全育成に関する事務などと密接に関連付けることによって、さらなる政策の向上

⁵¹ 横浜市役所 HP「横浜市大都市制度構想研究会」2011年11月現在

<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/daitoshi/bunken/3shikenkyu/gaiyo.html>。

⁵² 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」（2011年）2-5頁。

⁵³ 指定都市市長会、前掲、9頁。

を図ることができるとしている⁵⁴。警察事務については、現行においても府県の事務としながら、指定都市の区域においては市警察部を設置している。しかし、この市警察部は、あくまでも府県の警察本部の内部組織であり、指定都市が警察事務に対し関与する仕組みとはなっていない。警察組織の基礎自治体への移管は、そうした現状に対する解決策としてとらえることもできる。

第3節 「都制」と「府制」の諸論点

(1) 指定都市と特別市の特徴

現行の指定都市制度は、広域自治体である府県制度の枠内で、可能な限り府県の事務を移譲するという妥協的な制度として成り立っている。指定都市制度が創設する前には、同様の制度として特別市制度が存在したが、指定都市と特別市の違いはどこにあるのだろうか。指定都市と特別市の特徴を表すと次のようになる（表 5-2）。

表 5-2 指定都市および特別市の制度比較

	指定都市	特別市
府県との関係	府県の区域内	府県の区域外
人口要件	50 万人以上	50 万人以上
区長の選出方法	官選（市長が任命）	公選
行政区の職員の身分	市の職員	市の職員
区議会	無し	無し

注：現行地方自治法と、特別市制度が規定されていた当時の地方自治法をもとに、筆者作成。

まず、現行の指定都市制度と、廃止となった特別市制度の違いで最も大きいのは、府県の中にとどまるのか、府県から独立するのかという点にある。指定都市が府県の枠内にとどまるのに対し、特別市は府県から独立して、広域自治体としての立場も獲得する。また、行政区の区長は、指定都市が市の職員の中から任命される官選であるのに対し、特別市の区長は選挙によって選出される。

指定都市と特別市の間こうした違いがある一方で、指定都市、特別市になるための人口要件や区の職員の身分は双方の都市制度とも異なるところはない。区長が公選である場合は、副区長・区収入役以下の職員は、特別市の市長の任命によるものであった。また、特別市は特別地方公共団体にあたり、議会の規定は特段ないことから、議会は設置しないものと想定される。

指定都市と特別市の比較によってわかることは、制度間の違いよりも、似かよった点が多いことである。特別市制度が廃止されて、指定都市制度が導入されたのは特別市となるような大都市を包括する府県が、特別市が独立することをおそれて特別市制度に反発した

⁵⁴ 指定都市市長会、前掲、10-11 頁。

ことが大きい。大都市としても戦前からの自治権獲得の歴史があり、双方の意見の集約は、国会や中央官庁等の国政レベルにおいても困難なものであったことが予想される。そうしたなかで指定都市制度が創設されたわけであるが、府県側が強く要求する府県からの独立を避けるかわり、制度の中身は特別市に準じた性格のものとなっている。また、制度創設後は、指定都市制度は可能な限り府県の事務が移譲され、特別市的な要素が徐々に強まるという形で運用されてきたということがうかがえる。

(2) 域内分権か基礎自治体か

大阪都構想は、都を設置するということから、地方分権に逆行する集権的なものととらえられる傾向がある。しかし、都の特別区とは異なり、特別自治区という形で中核市並みの権限を持つ基礎自治体となるという意味においては、基礎自治体を主役とした地方分権の流れにかなったものであるととらえることができる。そうした中で、指定都市が進める行政区への権限の委譲と、指定都市を基礎自治体としての特別区に細分化するという双方の案が、大阪都導入をめぐる論戦の中で争点となる可能性がある。指定都市においては、横浜市の事例のように、区役所を総合窓口化したうえで、権限や財源を移す試みがされている。指定都市の現行制度を維持したまま可能な限り住民に近い場所へ意思決定を移す試みである。

一方で、大阪都構想により導入が試みられているのが特別自治区であるが、従来の東京都における都区制度とは異なり、中核市並みという、指定都市に次ぐ権限が与えられる基礎自治体となることが想定されている。また、なによりも公選による区長と議会が設置されるということは、住民の意思が選挙により反映されることになる。さらには、行政区に代わり、より住民に近い基礎自治体が設置されることから、様々な政策が住民自治の下で施行される可能性が高まるとも考えられる。

しかし、身近な基礎自治体が創設されることとなると、区長や区議会議員が多数誕生することを意味し、自治体の運営コストが高まることにつながるのも事実である。さらに財源の配分の観点からは、これまで同一の指定都市内において、豊かな地域から比較的貧しい地域に対して再配分する仕組みが機能していたが、基礎自治体の分割により、再配分機能が果たせなくなるということにもつながりかねない。そうした負の部分認識したうえで、指定都市において域内分権を進めるよりも、基礎自治体の分割による分権を進め、より住民に近い自治体を創設するほうが良い制度になるという根拠がなければ、大阪都構想自体に影をおとすことになるであろう。

(3) 都市経営と住民代表の在り方

指定都市の解体とより住民に身近な基礎自治体の創設をめざすからには、財政コストの増大などの負の面をカバーできるだけのそれなりの根拠が必要となる。そうした中で、大阪都構想においては、どのような論理が働いているのであろうか。

橋下氏が主張するところでは、行政区の区長と、公選による区長では、果たせる役割が異なり、公選の区長には住民に対してより強い指導力を発揮できるとしている。「公選職は、役所組織内の指揮命令権だけを重視する役人とは異なる。住民に対して、法律の権限があってもなくても、直接号令をかけ、そして住民がそのような号令にしたがってくれること

が公選職の存在意義です⁵⁵。」との主張がある。また、基礎自治体の首長とは、小学校の通学路であれば、ここに信号が必要で、ここが危険個所であるから対策が必要であといった住民生活に密接な環境で政策を実行する必要性を説いている。こうしたきめ細かな政策を実施するには、260万人を超える大阪市のような基礎自治体の市長では対応不可能としている⁵⁶。

大阪都構想は、基礎自治体と広域自治体の役割分担の明確化の点に最も大きな特徴を見いだせる。基礎自治体の首長が、実質的には広域自治体の首長も兼ねるような指定都市制度の仕組みでは、どのような優秀な人間が市長となっても、公選職の立場を十分に発揮することは難しくなる。指定都市としての行政区に権限を移すのではなく、基礎自治体としての特別区としたうえで基礎自治体の役割を担うことこそが、地方分権の時代にふさわしい制度となるという論理が垣間見られる。

⁵⁵ 橋下徹、堺屋太一『体制維新 一大阪都』（文藝春秋、2011年）171頁。

⁵⁶ 日本記者クラブ提供動画『橋下徹 大阪府知事 2011.1.25』2011年11月現在 http://www.youtube.com/watch?v=ZWHOLWsUz1M&feature=player_embedded 参照。

第6章 自治制度を決定するアクター

第1節 誰が制度を決めるのか

(1) 自治制度の決定過程

これまで、大阪都構想を中心に、現代日本の大都市自治制度の現状や問題点についてみてきたが、今後自治制度についての改革が行われるのであれば、どのような過程を経ることになるのであろうか。大阪都構想にかかわる議論では、大阪都構想に賛成か反対かという二者択一の判断を迫るような内容が中心となって展開されたが、現実には自治制度を変えるという方向で動き出すことになれば、大きな変革を伴うものとなるのが必定である。そうした中で、どのようなアクターが介在し、どのような過程を経て制度決定が行われるのかは、やや複雑な様相を呈することになるであろう。

自治制度を再編するに当たっては、新制度を設計し、それに基づき法律の制定や改正が行われる。また、特定地域に限った特別法の制定にあたっては、住民投票が必要となる。そうした過程において、各アクターの動きが同じ方向に向かって連動しない限りは、新制度は成立しない。

制度決定過程において、そこに介在することとなるだろうアクターとして、どのような関係者が登場することとなるのであろうか。国会、政党、中央省庁をはじめとした中央政界や官庁や当事者となる各自治体の首長や議会などが挙げられる。さらには、地域の有権者としての住民は選挙による投票や住民投票を行う立場として重要な役割を果たすこととなる。

大阪都のような新制度を作り上げるには、次のような道筋をたどることが想定される(図6-1)。まず、関係自治体が意見をすり合わせて、各自治体の首長や議会が自治制度改正に向けて合意することである。関係する自治体は、広域自治体としての大阪府のほか、指定都市としての大阪市及び堺市、その他大阪都の特別区に参加する意思のある基礎自治体も含まれる。様々な立場にある自治体が意見を集約し、なおかつ、首長と議会という二元代表制の下で選出された機関が各自治体で同時に同じ方向に向かって意思表示することが必要となる。

続いて、都制を導入することとなれば、地方自治法の規定により都道府県の名称を変えるための新法の制定などが必要となる。この法律の制定などは、大阪の自治体同士の協議において、どのような制度を導入するのか、その中身によっては、地方自治法の改正や、自治制度に関する特別法の制定が必要となる。また、特別自治区といった現在の東京都における特別区の権限を越える中核市並みの自治体になるのであれば、地方自治法の改正または新法の制定が必要となるであろうし、税の徴収を現行の特別区の扱いとは異なり、固定資産税の徴収なども特別区が行うこととするのであれば、地方税法の改正もしくは特別法の制定などが必要となる。このように、国会や中央省庁における大阪都導入に向けての一連の作業は、どのような構想を描くのかによっても、大きく異なってくる。

最後に、特別法の制定における住民投票である。ある特定の地域に限った特別法の制定を行う場合は憲法の規定により、その地域の住民の住民投票によらなければ、特別法が成立しない。最後の関門となるのが、この住民投票である。

もっとも、一番目の制度設計の段階において、自治体の首長、議会が中心となって制度設計を行うわけであるが、首長や議会議員を選ぶ時点において、各候補者が新たな自治制度について争点化し、公約という形ですでに住民公表された状況にあるのであれば、住民投票における賛成票も容易に得られる可能性が高くなると考えられる。

図 6-1 新たな自治制度導入に向けての道筋

順序	①	②	③
新制度へ向けての作業	関係自治体間での新制度導入に向けた協議及び首長・議会の同意	法律の制定・改正	特別法制定のための住民投票
当事者	首長、議会を中心とした自治体関係者	国会、政党、中央省庁	住民（有権者）

注：筆者作成。

(2) 諸アクターの様相

先述のように新しい自治制度を導入する過程にあたっては、様々なアクターが介在することとなるが、それぞれのアクターの役割と特徴はどのようなものであるのだろうか。当事者となる自治体の関係者、法律改正等に絡む中央政界・官庁の関係者、および関係自治体の住民の大きく3分類に分けて考えてみたい。

まず、当事者となる自治体の関係者であるが、自治体の首長、議会の議員のほか、各自自治体の行政職員等が存在する。自治体の首長は、新たな自治制度導入を先導する役割を担っている。大阪都構想において、都構想を言い出したのは大阪府知事としての橋下氏であり、知事を辞職して大阪市長に鞍替えした行動からも、自治体の首長の役割が大きいことがうかがえる。二元代表制においては、首長と議会が同等に住民から公選されることから、どちらも民意に従って、執行機関、議決機関としてそれぞれの役割を果たすこととなる。しかし、実際の行政を行う執行機関である首長には発言の重さがある。

第一に、首長が独任制であることから、首長個人の意見がストレートに通やすい性質にあるのに対し、多数の議員によって構成される議会の意見は集約されにくい性質がある。こうした各自自治体の機関の特徴から言えることは、新制度の構想にあたっては、首長の発信力が強く、首長の構想力次第で大きく状況が変化するということである。これに対し、議会の意見は、自ら構想を発信するというよりは、首長から発信された意見について賛否を表明することが主だった役割となる。また、首長の構想によって、自治体や住民、関係者が不利益をこうむることがないかどうかを確認し、不利益があれば反論や意見を付ける

という役割となるであろう。そうした意味合いでは、二元代表制の下であっても、首長の行動が、新制度成立の過程において大きな役割を果たすこととなる。

自治体の行政職員は、首長の補助機関として、首長の役割を補佐することとなる。首長が発信したことについて、詳細にわたって誤りがないかどうかを確認しながら、綿密に首長の意思に従って進めていくこととなる。しかし、その一方で、行政職員は、各自治体に長期間籍を置く身として、意識するか否かにかかわらず、自らの立場を有利にするという方向に向かう性質がある。行政職員は、自らが管理する職域を広げたいという意味を持つ傾向もある。首長の意思に従いながらも、可能な限り自らの組織を守る意思が働くこととなるであろう。

中央政界におけるアクターとしては、国会議員や政党、地方自治を所管する総務省などの中央省庁が挙げられる。大阪都のような自治制度の改編には、現行法制度下では、法改正や新法の制定が必要となる。この法制度の改正にかかわるのが、中央の政界や省庁の役割である。

法改正を行うのは国会であることから、政党や国会議員の動向が法案成立のカギを握ることとなる。特に、内閣を担う政権党の理解が不可欠となる。自治制度を変えるための法案は、多くの法律のように内閣提出法案となる場合ばかりではなく、議院立法の可能性も十分に考えられる。

行政機関では、日本の自治制度を所管する総務省の役割も大きい。総務省は、現行の地方自治法を所管する立場にあり、法改正や新法について、あらゆることを想定しておかなければならない立場にある。また、日本の地方自治制度のグランドデザインを描く立場として、新たな自治制度が、大阪など特定の地域についてのみ適用させるのか、全国にわたる普遍的な制度として整えていくのかも考慮しなければならないであろう。

日本の自治制度は、明治期から一貫して中央政府が整備してきた。総務省の前身にあたる内務省や自治省などがこれまでの地方組織の構造を作り上げてきた。しかし、大阪都構想の動きは、そうした歴史的なこれまでの経緯とは異なり、地方からの本格的な動きを見せた初めてのケースとなっている。地方制度調査会などによる中央政府による地方制度の構想が、初めて地方からの挑戦を受ける状況として見ることもできる。そうした中で、総務省を中心とした中央官庁が、どのような動きを見せることとなるのかは注目に値する。

3番目のアクターは、自治体の住民である。これまで自治体の関係者や中央政府・官庁の役割に比べて、住民個人のレベルでは相対な役割は決して大きくはない。しかし、地域の有権者として、自治体の形態について最終決定するのは住民である。また、自治体とのかかわりにおいて、行政サービスとしての恩恵や、納税などの義務を負うのも住民自身である。こうした観点からも、住民は自治制度を決定する当事者として、重要な役割を果たさなければならない立場にあると言えるだろう。

第2節 制度決定と住民意思

(1) 制度決定における住民の役割

住民が自治制度決定において果たさなければならない役割とはなんだろうか。地方自治の本旨からいえば、住民は自治体のことについて主体的な役割を果たし、住民自らが決定を下さなければならない。しかし現実には、長期間にわたって安定した行政運営がなされてきた中で、その問題点を見極めて、新たな制度構築に向けて住民自らが動き出すことは難しい。また、仮に住民の意識が制度改革に向けて動きだすにしても、住民の様々な利害が対立する中で、その意見を一つの方向性としてまとめ挙げていくことは、非現実的である。首長や議員の立場にあっても、制度の問題を見つけ出し、それを改正しようと行動することはまれである。中央政府が全国的な状況を見たうえで、制度改革を行うのが、これまで一般的であった。

大阪都構想や、指定都市市長会による特別自治市の提案は、地方の首長を中心とした制度改革の動きで、歴史的に制度設計を担当してきた総務省をはじめとする中央官庁の想定を超えた動きであると考えられる。法制度の改正をともなう中央レベルでの制度改革であれば、住民が関与する機会は非常に限られる。しかし、自治体の首長や議会が関与し、選挙で争点化を試みるような大阪都構想の状況においては、住民がその選挙によって意思表示をすることが可能となる。また、特定地域にかかわる特別法の制定に関する住民投票でも、住民の意思表示が可能となる。これまでの制度改革とは異なり、地方から湧き上がった制度改革論議は、住民にとっても意思決定の機会をもたらすこととなった。

(2) 住民の意思

住民が自治体の選挙や住民投票で投票するにあたって重要となるのは、地方の住民としての恩恵のほか、義務を負う立場としての思慮を備えることである。これまで住民の立場としては、行政サービスを受ける対象としての意識が強かった一方で、自治体の運営についてはそれほど関心が払われなかった。大阪における二重行政なり二元行政が、現代においてこれほどクローズアップされながらも、これまでは現状の自治制度についての疑いがもたれなかったことは、住民の関心が、自治制度自体に払われてなかったことを意味するものである。

このような住民の意思については、山口二郎のいう「民主政治の商品化⁵⁷⁾」という表現とも相通じるものがある。東浩紀はこうした現象を「現代ポピュリズムの本質は、単なる衆愚政治というよりは、政治の商品化、政治への消費文化の侵入、言い換えれば“有権者の消費者化、にこそある」と分析し、「消費者は議論を好まないが、商品の品質管理には敏感である」として有権者の消費者化を前向きにとらえている⁵⁸⁾。

確かに、有権者は行政が取り扱う施策・事業についてすべて関心を持ち、政治家や行政機関に対して意見を述べることは不可能である。その結果、自治体の首長なり議会の議員なり、若しくは役所なりが政策や行政サービスを提案し、それに対して有権者が可否を判

⁵⁷⁾ 山口二郎『ポピュリズムへの反撃』（角川書店、2010年）116-118頁。

⁵⁸⁾ 2010年10月28日付『朝日新聞』「ポピュリズム“有権者の消費者化、に可能性」。

断すればよいという論理となる。しかし、国政でも地方でも、主権者となるのは個々の有権者であることから鑑みれば、有権者は消費者化するのではなく、主権者としての自覚を備えた立場をとらなければならない。自治制度の決定とは、自分たちが住む地域をどのような区域で括り、どのような名称になるかという重要な決定をすることを意味する。その重要な決定過程において、政治家を選ぶ消費者として望むのではなく、自らのことは自らが決定するという意思を持つことが望まれる。

大阪の二重行政なり二元行政が放置されてきた原因が、有権者の消費者化にあったのであれば、自治制度の改編によりその解消を目指すには、有権者のより積極的な関心・関与が必要となる。それには、消費者として単なる良い商品の追及を目指すのではなく、公共からの恩恵と公共への義務とのバランスを兼ね備えた、「生産者としての有権者」とでもいべき自覚をもった立場をとらなければならない。

第7章 大都市自治制度論の結論と将来展望

第1節 本論における結論

(1) 「大阪都構想現象」の特徴

都区制度と指定都市制度の二つの大都市自治制度があるなかで、都区制度としての「都制」は、これまで首都東京のみを対象とするという見方が一般的であった。ところが大阪都構想が出現してからは、都制が他の大都市にも適用できる制度であることが認知され、大阪においては実現に向けて大きく舵が切られることとなった。このように大阪都構想は、自治制度に関する新たな潮流を生みつつある。最後に、あらためて大阪都構想という現象の特徴を3点に絞ってあげてみたい。

第一に、現行の大都市自治制度に対する異議申し立てである。日本の大都市制度は地方自治法の下、東京の都区制度とその他の大都市の指定都市制度が並存する状態が、半世紀以上にわたって継続してきた。都区制度は、首都における特別の自治制度として認知されることとなった。東京都が法律の制定（東京都制）により戦時体制下で成立したことも、都区制度が東京のみに特有の制度であることの裏付けとなってきた。

しかし、大阪都構想は、現行地方自治法の規定でも、都区制度は東京に限らずとも、他の地域でも適用可能な制度であることを改めて証明することとなった。また、指定都市制度は、基礎自治体でありながら、一部広域自治体としての機能果たすという、基礎自治体としては大きな役割を果たしてきた。その結果、大阪においては、府と市が互いに関知しない二重行政ないしは二元行政という状況が継続してきたのである。大都市部において、指定都市制度ばかりでなく都区制度が適用可能であるとなれば、両制度のうちよりその地域に適した制度を採用しようとする流れとなる。大阪における都構想は、中核市並みの権限を持つ特別自治区を設置するという点で東京都が採用する都区制度とは異なるが、指定都市制度が東京以外の地域においても唯一の自治制度ではないことを認知させることとなった。

第二に、大阪都構想が、政治と行政の役割分担を改めて明確にしようとする意図のもとで構想されていることである。指定都市としての大阪市に対する橋下氏のイメージは、中之島にある大阪市本庁による中央集権ともいえる構造である。24の行政区は、市民の窓口として機能しているが、区長は特別区のように選挙で選出されるのではなく、市の常勤職員が市長の命より就任する。したがって、行政区単位での住民の民意は、選挙により反映させることはできず、区長をはじめとする区役所は、地元住民よりも、指定都市本庁の目を気にするようになる。これは、見方をかえれば、公選の首長なり議会が存在しない中で、常勤職員を中心とする行政が、本来公選の政治家が行うべき役割も果たしてきたことを意味する。

都制導入が現実のものとなれば基礎自治体としての特別自治区の設置は、公選によって就任する首長や議員に新たに政治的な役割を与えられることとなる。橋下氏は、大阪府知事として、首長等公選職が担う「政治」と、自治体の職員が担う「行政」の役割分担に徹

底してこだわった⁵⁹。行政は、法令等によって規定されたことについては効率的にこなすことができる。だが一方で、法令に想定されていないものや高度な政治的意思決定が必要な事項については、行政の判断だけでは決定ができない。政治の役割は、そうした時に自治体が向かうべき方向性を決定し、選挙によって住民の付託を受けた身として、住民の意思をくみ取ったうえでの判断を下すことが求められる。都制導入により、既存の指定都市を基礎自治体として分割することは、政治的決定を住民に近いところで行おうという、一種の分権論としてとらえることができる。

第三に、地方自治制度の整備が、総務省など中央省庁の自治行政官庁の専権事項であったのに対し、地方から新たな自治制度構想が出現したことにより、その独占的な役割が崩れつつあることである。これまでも、道州制をはじめとする地方自治制度の改編は地方や経済団体など民間から提案されてきた。しかし、最終的に自治制度の整備は、一貫して自治行政官庁が構想し法案を作成したうえで、制度管理を行ってきた。戦後の地方自治法による全国一律の自治制度の維持や、平成の市町村合併などは、どれも自治制度官庁からの発信により進められてきたといえる。ところが、大阪都構想に始まり、大阪府自治制度研究会の「最終とりまとめ」や指定都市市長会による特別自治市構想など、地方から具体的な改編論が出される中で、これまでの中央官庁独占の状況は変わりつつある。

大阪都構想では、特別法の制定なり地方自治法の改正が必要とされる。中央政界の一部では、この動きに対して、内閣提出法案を待つまでもなく、議院立法で制度改革を進めようとする動きが見られる。また、大阪府自治制度研究会の「最終とりまとめ」には、新たな自治制度を大阪府と府内の基礎自治体が協議のうえとりまとめ、共同して国に制度改革を求めているという内容が盛り込まれている。さらには、大阪都構想の特別自治区や、「最終とりまとめ」における地域に応じた独自の自治制度の提案などは、これまでの地方自治制度改正には見られなかった動きである。国によって定められた全国一律の自治制度を、各地方の実情に応じて多様化させようという提案である。自治制度の多様化が実現されることとなれば、自治制度の維持管理が、自治行政官庁をはじめとする国の専権事項とは限らないものとなる可能性がある。

(2) 本論における結論

大阪をめぐる大都市自治制度の構想において、大阪都構想は都制を導入するという立場と、現状の指定都市制度を維持する立場の対立を、地方選挙において戦わせることとなった。双方は互いの制度の正当性を主張しあっている。都制導入を目指す橋下氏は、二重行政の解消や世界の大都市との経済競争を念頭に、産業・経済の司令塔としての広域自治行政の一元化を目指している。また、基礎自治体を分割することにより、より住民に身近な場所での政治的決定をできるような仕組みづくりを構想している。

一方で、指定都市制度を維持する立場としての主張では、既存の基礎自治体を解体して、その権限の一部を広域自治体に渡すことは、地方分権に逆行する動きであると大阪都構想を批判している。さらには、特別自治市の創設により、大都市行政を一層制の自治体にすることによって、ワンストップサービスの充実や、堅実な防災対策の策定を見据えている。

⁵⁹ 橋下徹、堺屋太一『体制維新 一大阪都』（文藝春秋、2011年）115-117頁。

双方の主張とも、都市機能の充実や基礎自治体を重視している点では同様と言える。その違いは、どの区域で一つの都市機能を形成するかという問題に集約できる。大阪都構想が、現在の大阪府全体における改編を主張しているのであれば、橋下市長就任以前の大阪市等の主張は、現在の大阪市市域内での行政の充実を主張するものである。この地理的な区割りをどの範囲で行うかという点が異なるのみである。

しかし、こうした規模の論理の観点から、大阪都構想がもたらした意義をより掘り下げてみれば、次のようなものとなる。一つは、法人として独立した自治体をどの範囲で設置し、政治的決定をどのレベルにおいて行うかということである。指定都市は基礎自治体としての立場のほか、広域自治体としての機能も併せ持つ。選挙によって選ばれて政治的決定を行うのは、執行機関においては首長としての市長のみであり、市内に設置された行政区には政治的決定権は存在しない。日本の東京以外の大都市が指定都市となっていることは、基礎自治体が大きいがために役所が住民から遠い存在となり、身近なところでの政治決定ができていないということを意味している。

もう一つは、基礎自治体と広域自治体の役割分担についてである。指定都市は、本来広域自治体が担う事務の多くを移譲されている。また、一層制の特別自治市を設置することとなれば、基礎自治体と広域自治体が完全に一体化することとなる。職業紹介など国の事務の一部を取り込むことによって、より充実した住民サービスを提供できるとしている。

しかしこのような論理は、裏を返せば、すべての事務を国が行えばよいという結論になってもおかしくない。基礎自治体単位で地域を区切って、ほぼすべての公的事務を担うこととなっても、公選の首長があらゆる事務に関する意思決定を下すだけの余裕はなくなり、選挙を通しての住民の付託が弱められるからである。

以上の二点において、都構想はその解決策としての役割を果たすことにもなる。基礎自治体を細分化し、政治的決定を確固たるものにすることと、基礎自治体と広域自治体の役割分担が明確化することが、大阪都構想の最も大きな特徴となるだろう。

第2節 大都市自治制度の将来展望

(1) グローバル化時代の自治体像

大阪都構想は、これまでの冷戦構造下である種固定化していた地方自治体を含める体制が、経済のグローバル化に伴い変革を求められたうえでの、構造改革ととらえることができる。広域的な自治事務を都に集約することは、産業政策や社会資本整備に地域的な戦略を備えることとなり、世界の都市間競争に勝つための制度を充実させる目的がある。その一方で、世界的な競争が激化する中で競争ばかりを求めずに、セーフティーネットの充実など社会生活の安定を求めることも必要となる。橋下氏は、「強い広域自治体」と「やさしい基礎自治体」という表現で、このことを表している⁶⁰。

他の指定都市と比較して、大阪市の区域は決して広くはない。また、先に見たとおり（第4章）、大阪府全域でも、東アジアの大都市と比較した場合、その面積や人口規模は、決し

⁶⁰ 橋下、堺屋、前掲書、163-165頁。

て大きいものではないことがわかる。鉄道や高速道路、水道事業などを大阪府の区域で一本化し、そこに効率や戦略性をもたらすことは、国際的な競争の中で不可欠な前提となることは疑念のないところであろう。それと同時に、地域の住民生活を充実させ、成長に伴う利益を分配する機能は、基礎自治体が担うこととなることが望まれる。国際化のなかで、広域自治体と基礎自治体の役割分担を十分に機能させることが、現在において望まれていると言えるだろう。

(2) 新たな自治制度の展望

橋下氏の大阪都構想は、最終的な自治制度の目標としての道州制の過程において、一時的に採用されようとしている。最後に、都構想の広がり可能性と道州制の導入、さらには、国や広域自治体と基礎自治体の将来像について展望してみたい。

都構想は、現時点では、橋下氏のスタンスからすれば、あくまでも大阪にのみ焦点を絞ったものとして展開されている。例えば、他の指定都市については、都構想を広げるといった構想は示しておらず、現状を肯定するような発言が見られている⁶¹。大阪府自治制度研究会による最終とりまとめでも、自治制度は大阪の関係機関が協議したうえで国に提案するという規定があることから、全国的に普遍的な制度として形成するのではなく、地域の実情にあった自治制度の創設を説いている。こうした大阪に限った見方は、大阪都構想なり、新たな大阪再編構想なりが、一地方において発想されたものであるということからは、至極当然と言えるだろう。

問題は、これが国政レベルにおいて制度化される過程において、地域限定的な制度として整備を行うのか、若しくは、全国にわたって適用可能な制度とするのかという点にある。現行の都区制度などにとらわれない新たな制度を創設する過程において、国において法整備をすることとなるが、この過程においてどのような制度設計を行うこととなるのかがまず注目される場所である。こうした過程において、今後の国の自治制度に対する展望が見てとれる。特別法の制定などにより大阪のみにおける制度改革に絞るのか、地方自治法を大幅に改正するなどして、全国的規模の自治体再編に持って行こうとするのかによって、今後の他の地域の再編の機運もかわってくるであろう。

さらには、現在国政レベルでも検討されている道州制と都構想の関連についてであるが、大阪都構想の先には、関西全体を巻き込んだ関西州の設置が目標として挙げられている。大阪府などが参加する関西広域連合の動きは、道州制導入の先駆けとしての役割を果たしている。しかし、現実に道州制が導入されることとなれば、都構想や広域自治体としての府県がどのような状況になるのかも、新たな問題として浮上する。自治体が広域自治体と基礎自治体の二層制を前提とするのであれば、道州制が採用されることとなれば、当然広域自治体である府県は廃止し、広域自治体は道州に集約されることとなる。そうした場合意に、大阪都が成立した場合の特別自治区など基礎自治体の再編も絡むこととなるのか否かが注目される。基礎自治体はそのままの体制で残るのか、道州制の下、新たな基礎自治体としての都市が発生するかということも想定される。また、道州から独立した都市州の創設なども考えられるだろう。

⁶¹ 橋下、堺屋、前掲書、191-195頁。

今後大阪都構想にかかわる動きが一段落したとしても、日本の地方制度論議は、他の大都市にも同様に波及する可能性がある。道州制の導入などに論点が行移することも考えられることから、当分の間終息に向かうことはないであろう。しかし、いずれの制度になろうとも、大阪都構想において問題提起された政治的な決定機能を充実させること、さらには広域自治体と基礎自治体役割を明確化することは、将来にわたっても担保されるべきものとなるのではないか。

おわりに

大阪都構想による大阪府域の自治制度を改編しようとする一連の動きは、指定都市制度と都区制度が並存する形で長年維持されてきた日本の大都市制度を、大きく変える要素をはらんでいる。

現行の大都市自治制度は、指定都市制度、都区制度ともに問題点が指摘されている。指定都市では、基礎自治体としての指定都市と、広域自治体としての府県が並存する、二重行政が問題となった。また、都区制度においては、特別区が基礎自治体としては十分な権限が与えられていないことが問題とされた。しかし、自治制度を維持管理する中央政界や中央官庁では、改革に向けた動きは顕在化しなかった。これは、長年にわたる制度の枠組みが既成事実化していたことに加え、自治制度の改編により、関係自治体など当事者の利害対立を引き起こす可能性があったからである。大阪都構想による変革の動きは、そうした制度論の沈黙を破る現象と言えるだろう。

これまで地方自治の制度設計は、内務省から続く自治省、総務省といった地方制度を所管する自治制度官庁の独占事項であった。大阪都構想に端を発する、独自の地方自治制度を地方から提案しようとする動きは、こうした元来の手法を変える試みとなっている。大阪都構想は、単に大阪の自治制度改編の動きにとどまらず、現行の自治制度に対する全国的な制度設計の見直しの動きに連動する可能性を秘めている。また、中央からではなく、地方が独自に制度設計するようなこととなれば、地方自治法などによって全国一律に維持管理されてきた地方自治制度が、多様化するような流れに発展する可能性も考えられる。

今後どのような自治制度が導入されるにせよ、最終的には住民のかかわり方が重要となるであろう。住民意思は、国政選挙、自治体の首長・議会選挙や住民投票による投票行動によって集約されることとなる。その行動にあたって、住民自らが公共からの恩恵と公共への義務とのバランスを兼ね備えた、「生産者としての有権者」として行動できるかどうか重要となる。

また、グローバルな経済競争が激化する中であって、自治体の役割も従来のものからの変革を求められている。大阪都構想では、確固とした成長戦略を立て実行に移すことができる広域自治体と、住民のセーフティネットとしての役割を担うことができる基礎自治体の役割分担が主張されている。広域自治体、基礎自治体がそれぞれの役割を果たすことによって、世界的な競争社会の中で生きていく体制ができるのではないかと。

さらには、それぞれの自治体には、優れた経営者の存在が不可欠である。従来の慣例等に縛られない柔軟な政治的な決断を下すには、役割分担を明確化した自治体が、公選によって選出される首長や議会のもとで、十分に役割を発揮しなければならない。そのためにも、地方分権の名の下で自治組織が単に肥大化するのではなく、それぞれの役割を明確化させ、民意をくみ取った政治的な決定を下せる制度の構築が望まれるところである。

あとがき

2011年11月27日に行われた大阪府知事と大阪市長のダブル選挙では、橋下徹氏が率いる大阪維新の会が躍進し、橋下氏は大阪市長として、大阪都の実現に向けて動き出すこととなった。この選挙では、橋下氏は大阪府知事を任期途中で辞任し、大阪都実現のため自ら大阪市長選に立候補すると同時に、大阪府知事には大阪維新の会幹事長である松井一郎氏が立候補し、同時に当選を果たす結果となった。国政を担う主要政党が、軒並み反対の候補者の支援にまわるなかでの躍進であった。

橋下氏は選挙戦中、橋下独裁との批判を浴びることもあったが、大阪の民意は橋下氏の手腕に期待することを選択したといえる。橋下氏の政治手法は、ファシズムならぬハシズムという強権的手法として、否定的にとらえられる傾向がある。しかし、このような橋下氏が主導する行動は、現行法に沿ったものであり、選挙戦を通して民意を集約する現行制度の中では、いたって健全ともいえる現象である。独裁的、強権的と見えるのは、これまで問題としてとらえなれなかった行政が抱える潜在的問題点を掘り起したうえで、橋下氏の主張に対する反対意見に、鋭く反論した結果であると言えるだろう。また、タレント活動による元来の人気のほか、決断と行動の速さが、脅威ととらえられたのではないか。

ダブル選挙の影響は、大阪だけにとどまらず、中央政界にも波及している。大阪都構想を議員立法によって成立させようとする政党も現れている。またその一方で、よく意見を聞いたうえで対応したいという政党もある。結局のところ、自治制度改革の可否は、政権政党によるところが大きくなるであろう。そのような意味では、今後国会において、円滑に制度改革が進むかどうかは、依然として流動的であるといえる。

本論は、大阪都構想を中心として、大都市における自治制度を扱ったものであるが、私自身としてはこれまで大都市に居住した経験もなく、特段には大都市とは縁がない身である。そのような立場であることから、本論は日本国内の自治行政をテーマとしていながら、地域研究のような第三者的な視点でとらえた向きがある。

私が本学国際学研究科で学ぶ一つの目的としたのは、学部時代に研究の対象とした東アジアを中心とした地域研究について、さらなる思索を追求することにあつた。特に、地域研究の分野において同世代の研究者である池内恵氏、中島岳志氏の著書などを目にするようになってからというもの、その思いは強くなっていった。しかし、国際学研究科に在籍するにあたって、漠然とした課題設定しかできていないなかで、研究テーマを決め論文を作成することは、困難な作業となった。

そうした中で、中村祐司教授には、行政学研究室への所属を快諾していただくとともに、論文作成の御指導をいただいたほか、授業の取得や大学における様々な手続きに至るまで丁寧な御指導、御援助をいただいた。私が有意義な学生生活を送れたことは中村教授に寄るところが大きく、特に感謝申し上げたい。

また、行政学研究室に所属された皆様にもさまざまな面でお世話になった。特に、研究室の先輩にあたる舘野治信さん、同学年の坂本正昭さん、陳懐宇さんには、研究室のゼミ等で貴重な御意見、御助言をいただいたほか、国際学研究科の授業などにおいても、いろいろと御協力をいただいたことに感謝申し上げます。

参考文献

【書籍】

- (1) 安達智則、鈴木優子『知られざる東京権力の謎 ―中間的自治体の発見』（花伝社、2006年）
- (2) 今川晃、牛山久仁彦、村上順編『分権時代の地方自治』（三省堂、2007年）
- (3) 市川宏雄編著、富士総合研究所東京問題研究会『成熟都市東京のゆくえ ―2008年の都市基盤と政策―』（ぎょうせい、1998年）
- (4) 伊藤祐一郎『地方自治新時代の地方行政システム』（ぎょうせい、2002年）
- (5) 上山信一『大阪維新』（角川SSコミュニケーションズ、2010年）
- (6) 上山信一＋大阪市役所『行政の経営分析 大阪市の挑戦』（時事通信社、2008年）
- (7) 上山信一、桧森隆一『行政の解体と再生』（東洋経済新報社、2008年）
- (8) 大阪自治体問題研究所『「大阪都構想」を越えて 問われる日本の民主主義と地方政治』（公人の友社、2011年）
- (9) 大石嘉一郎『近代日本地方自治の歩み』（大月書店、2007年）
- (10) 大西比呂志『横浜市政史の研究 ―近代都市における政党と官僚』（有隣堂、2004年）
- (11) 大森彌監修、公益財団法人特別区協議会編『東京23区自治権拡充運動と首都行政制度の構想 ―基礎的地方公共団体への道』（日本評論社、2010年）
- (12) 居石正和『府県制成立過程の研究』（法律文化社、2010年）
- (13) 金井利之『自治制度』（東京大学出版会、2007年）
- (14) 久保信保『地方公共団体のあり方と市町村合併』（ぎょうせい、2003年）
- (15) 後藤光男編著『地方自治法と自治行政』（成文堂、2005年）
- (16) 近藤哲雄『自治体法』（学陽書房、2004年）
- (17) 櫻井良樹『帝都東京の近代政治史―市政運営と地域政治―』（日本経済評論社、2003年）
- (18) 佐々木信夫『都知事』（中央公論新社、2011年）
- (19) 自治・分権ジャーナリストの会編『フランスの地方分権改革』（日本評論社、2005年）
- (20) 陶山計介、妹尾俊之『大阪ブランド・ルネッサンス：都市戦略の試み』（ミネルヴァ書房、2006年）
- (21) 菅原琢『世論の曲解 なぜ自民党は大敗したのか』（光文社、2009年）
- (22) 砂原庸介『地方政府の民主主義 ―財政資源の制約と地方政府の政策選択』（有斐閣、2011年）
- (23) 総合研究開発機構『広域地方政府システムの提言 ―国・地域の再生に向けて―』（総合研究開発機構、2005年）
- (24) 曾我謙悟、待島聡史『日本の地方政治 ―二元代表制政府の政策選択―』（名古屋大学出版会、2007年）
- (25) 高寄昇三『大阪市存続・大阪都粉碎の戦略 地方政治とポピュリズム』（公人の友社、2011年）
- (26) 高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証 府県集権主義への批判』（公人の友社、2010年）
- (27) 高寄昇三『虚構・大阪都構想への反論 橋下ポピュリズムと都市主権の対決』（公人の友社、2010年）

- (28) 高寄昇三『政令指定都市がめざすもの』(公人の友社、2009年)
- (29) 武智秀之編著『都市政府とガバナンス』(中央大学出版部、2004年)
- (30) 趙昌鉉『現代韓国の地方自治』阪堂博之、阪堂千津子訳(法政大学出版局、2007年)
- (31) 辻山幸宣監修、埼玉県地方自治研究センター編集『誰が合併を決めたのか さいたま市合併報告書』(公人社、2003年)
- (32) 西尾勝『行政の活動』(有斐閣、2000年)
- (33) 西尾勝、神野直彦編集代表、横道清孝編著『地方制度改革』(ぎょうせい、2004年)
- (34) 日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略』(敬文堂、2003年)
- (35) 野田遊『都道府県改革論 一政府規模の実証研究一』(晃洋書房、2007年)
- (36) 橋下徹、堺屋太一『体制維新 一大阪都』(文藝春秋、2011年)
- (37) 原野翹『現代行政法と地方自治』(法律文化社、1999年)
- (38) 廣田全男編著『大都市制度の現状と再編課題 一横浜市の場合一』(学文社、2009年)
- (39) フェインズ、ジェフリー・E『主体としての都市 関一と近代大阪の再構築』宮本憲一監訳(勁草書房、2007年)
- (40) 本田弘、下條美智彦編著『地方分権下の地方自治』(公人社、2002年)
- (41) 牧田義輝『アメリカ大都市圏の行政システム』(勁草書房、1996年)
- (42) 松沢裕作『明治地方自治体制の起源 一近世社会の危機と制度変容』(東京大学出版会、2009年)
- (43) 松本英昭『新地方自治制度 詳細』(ぎょうせい、2000年)
- (44) 松本英昭『新版 逐条地方自治法』(学陽書房、2001年)
- (45) 松本英昭『地方自治法の概要』第一次改訂版(学陽書房、2007年)
- (46) 松本英昭『要説地方自治法 第五次改訂 新地方自治制度の全容』(ぎょうせい、2007年)
- (47) 源川真希『東京市政』(日本経済評論社、2007年)
- (48) 村松岐夫編『テキストブック 地方自治(第2版)』(東洋経済、2010年)
- (49) 村松岐夫、稲継裕昭、日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』(第一法規株式会社、2009年)
- (50) 森田朗編『アジアの地方制度』(東京大学出版会、1998年)
- (51) 山内健生『「ヨーロッパ統合」時代の地方自治 地方分権の国・ドイツの挑戦』(日本法制学会、1999年)
- (52) 山口二郎『ポピュリズムへの反撃』(角川書店、2010年)
- (53) 山下茂『体系比較地方自治』(ぎょうせい、2010年)
- (54) 吉田民雄『都市政府のガバナンス』(中央経済社、2003年)
- (55) 吉田民雄『都市政府のマネジメント』(中央経済社、2003年)
- (56) 吉田善明『地方自治と日本国憲法』(三省堂、2004年)
- (57) 吉富有治『橋下徹 改革者か壊し屋か一大阪都構想のゆくえ』(中央公論新社、2011年)
- (58) 読売新聞大阪本社社会部編著『徹底検証「^{ハンモットイズム}橋下主義」一自治体革命への道』(梧桐書院、2009年)

【論文等】

- (1) 磯崎初仁「指定都市制度の検証と改革論」(『月刊自治研』2011年3月号)
- (2) 今井照「東京都区制度から考える『大阪都』構想」(『市政研究』第169号、2010年10月)
- (3) 大杉覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」(『地方自治』第761号、2011年4月)
- (4) 木村収「府市統合・再編論、大阪市分割論の虚実」(『市政研究』第169号、2010年10月)
- (5) 新藤宗幸「地方政治の現状と課題－地方分権改革の低迷と首長権力の策謀－」(『市政研究』第169号、2010年10月)
- (6) 高寄昇三「大阪都構想と橋下ポピュリズム」(『世界』第813号、2011年2月)
- (7) 高寄昇三「虚構・大阪都構想への実証的反論」(『市政研究』第170号、2011年1月)
- (8) 長谷川俊英「お任せ『地域主権』か、『参加民主主義』か－知事が率いる地域政党の問題と議会改革－」(『市政研究』第169号、2010年10月)
- (9) 本郷隆夫「『大阪都構想』を批判する」(『市政研究』第168号、2010年7月)
- (10) 松谷満「ポピュリズムとしての橋下府政－府民は何を評価し、なぜ支持するのか－」(『市政研究』第169号、2010年10月)
- (11) 真山達志「大都市のあり方をめぐる議論 大阪都構想の意味するもの」(『月刊自治研』2011年3月号)
- (12) 村上弘「『大阪都』の基礎研究－橋下知事による大阪市廃止構想－」(『立命館法学』第331号、2010年10月)

【ウェブサイト】

大阪維新の会 <http://oneosaka.jp/>

大阪府自治制度研究会 (大阪府庁)

<http://www.pref.osaka.jp/chikishuken/jichiseido/index.html>

大阪市役所 <http://www.city.osaka.lg.jp/>

大阪市政調査会 <http://www.osaka-shisei.jp/index.html>

指定都市市長会 <http://www.siteitosi.jp/index.html>

横浜市役所 <http://www.city.yokohama.lg.jp/front/welcome.html>

公益財団法人特別区協議会

<http://www.tokyo-23city.or.jp/index.html>

総務省 <http://www.soumu.go.jp/index.html>

地方制度調査会 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html

資料

【特別市に関する法令】

○ 地方自治法（昭 22. 4. 17 法 67）〔一部抜粋〕

第三編 特別地方公共団体

第一章 特別市

第二百六十四条 特別市は、その公共事務並びに法律又は政令により特別市に属するもの及び従来法令により都道府県及び市に属するもの（政令で特別の定をするものを除く。）の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

2 第二条第三項及び第四項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

3 特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。

4 第二項の規定により特別市の指定があったとき又は前項但書の規定により境界の変更があったときは、都道府県の境界は、自ら変更する。

5 前二項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によってこれを定める。

6 前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

7 第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。

第二百六十六条 第九条の規定は、特別市と市町村若しくは特別区との境界に関し争論がある場合又はその境界が判明でない場合において争論がない場合にこれを準用する。

第二百六十七条 特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条 特別市に市長及び助役を置く。

2 助役の定数は、条例でこれを定める。

3 特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又は政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

第二百六十九条 特別市に収入役一人及び副収入役若干人を置く。

2 副収入役の定数は、条例でこれを定める。

第二百七十条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

2 特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。

3 行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。

第二百七十一条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

4 区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又は政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を掌握する。

5 区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。

第二百七十二条 行政区に区収入役及び区副収入役各々一人を置く。

2 区収入役及び区副収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

3 特別市の市長、助役、収入役、副収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役又は区副収入役となることができない。

4 区収入役又は区副収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。

5 第三項の規定は、区収入役及び区副収入役相互の間において区収入役又は区副収入役に、前項の規定は、区収入役及び区副収入役相互の間において区副収入役にこれを適用する。

第二百七十三条 区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の吏員並びに特別市及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その他の会計事務を掌る。

2 特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。但し、特別市の出納その他の会計事務に

については、予め議会の同意を得なければならない。

- 3 区長は、特別市の市長の許可を得て、区収入役の事務の一部を区副収入役に委任させることができる。
- 4 前二項に定めるものを除く外、区収入役及び区副収入役の権限に関しては、市の収入役及び副収入役に関する規定を準用する。

第二百七十四条 行政区に区出納員を置くことができる。

- 2 区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 3 区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。

第二百七十五条 前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。

- 2 前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。
- 3 第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。
- 4 区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。

第二百七十六条 行政区に選挙管理委員会を置く。

- 2 前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第二節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。

第二百七十七条 第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項及び第三項、第二百二十一条、第四百五十五条、第五百五十二条、第六十条、第六十二条乃至第六十七条、第六十八条第五項及び第六項、第六十九条乃至第七十一条、第二百九条、第二百八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百四十二条第一項及び第六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。

第二百七十八条 この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第二百七十九条 削除

第二百八十条 この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

○ 地方自治法施行令（昭 22. 5. 3 政令 16）〔一部抜粋〕

第二編 特別地方公共団体

第一章 特別市

第一節 通則

第九十一条 地方自治法第二百七十七条の規定により同法第六十条の規定を適用する場合には、同条第一項の規定中都道府県知事に対する届出に関する部分は、これを適用しない。

第九十二条 地方自治法第二百七十八条の規定により同法第五十八条の規定を特別市に適用する場合には、同条の規定中都に関する部分を適用する。

第九十三条 第七条、第九条、第十二条乃至第十四条、第二百二十一条、第二百二十二条、第二百二十四条乃至第二百七条、第三百十条、第三百三十三条、第四百八条、第六十七条、第七十一条、第七十七条並びに第七十九条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。但し、第二百二十二条第一項中「二十日以内」とあるのは「三十日以内」と読み替えるものとする。

第九十四条 この政令に特別の定があるものを除く外、第一編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第九十五条 特別市の議会の解散の投票又は議会の議員、市長及び区長の解職の投票並びに特別市に関する地方自治法第二百三十三条第四項及び第二百六十一条第三項の賛否の投票について同法第二百七十八条又は前条の規定により同法第二編第五章又はこの政令第一編第三章中都道府県の直接請求に関する規定を適用する場合には、市に関する規定は、行政区にこれを適用する。この場合においては、公職選挙法第二百六十五条並びに公職選挙法施行令第三百三十三条及び第三百三十四条の規定を準用する。

第二節 行政区

第一款 区長及び補助機関

第九十六条 区長は、特別市の吏員とし、その任期は四年とする。

- 2 前項の任期は、選挙の日からこれを起算する。但し、区長の任期満了の前日に選挙を行った場合には、前任者の任期満了の日の翌日から、これを起算する。

第九十七条から第二百条まで 削除

第二百一条 区長の選挙権を有する者は、その総数の三分の一以上の者の連署を以て、その代表者から当該行政区の選挙管理委員会に対し、区長の解職を請求することができる。

第二百二条 地方自治法第八十一条第二項、第八十二条第二項、第八十三条乃至第八十五条並びにこの政令第一百六条乃至

第一百八条及び百二十条中市長の解職の請求及びその解職の投票に関する規定は、区長の解職の請求及びその解職の投票にこれを準用する。但し、これらの規定中都道府県の選挙管理委員会に関する規定は特別市の選挙管理委員会に関する規定、都道府県知事に関する規定は特別市の市長に関する規定とみなす。

第二百三条 地方自治法第四十一条乃至第四十五条及び第五十九条並びにこの政令第二百二十二条、第二百二十三条、第二百二十八条、第三十条第一項、第三項及び第三十一条乃至第三十三条の規定は、行政区の区長にこれを準用する。

第二百四条 地方自治法第六十三条、第六十四条、第六十五条第二項及び第六十六条並びにこの政令第二百二十七条及び第三十一条乃至第三十三条の規定は、区助役にこれを準用する。

第二百五条 地方自治法第六十八条第五項及び第六項並びにこの政令第二十四条乃至第二十六条、第二百二十八条、第三十条第一項及び第三項並びに第三十一条乃至第三十三条の規定は、区収入役及び区副収入役にこれを準用する。

第二款 選挙管理委員会

第二百六条 行政区の選挙管理委員及び補充員は、当該行政区における選挙権を有する者の中からこれを選挙しなければならない。

第二百七条 特別市の議会の解散の投票又は議会の議員、市長及び区長の解職の投票並びに特別市に関する地方自治法第二百十三条第四項及び第二百六十一条第三項の賛否の投票については、特別市の選挙管理委員会は、行政区の選挙管理委員会を指揮監督する。この場合においては、同法第五十一条第一項の規定を準用する。

2 地方自治法及びこの政令に定めるものを除く外、行政区の選挙管理委員会に関しては、特別市の選挙管理委員会において必要な事項を定めることができる。

第二百八条 第三十四条乃至第三十七条及び第四十条中市の選挙管理委員会に関する規定は、行政区の選挙管理委員会にこれを準用する。

出典：地方自治庁編『地方自治六法』（学陽書房、昭和26年10月）より一部抜粋。

なお、旧字体は、現行のものに変換した。