

# 大都市制度をめぐる考察 —大阪都法案成立とその後—

Consideration over the metropolitan system of Osaka Prefecture

西脇邦雄

Kunio Nishiwaki

大阪経済法科大学 21 世紀社会研究所 客員教授

はじめに

- I 中馬大阪市長時代の大大阪市（1963 年）
- II 太田房江大阪府知事の新都機構（2004 年）
- III 戦時体制がつくった東京都
- IV 新たな広域自治体としての道州制
- V 府県は小さく、大都市を大きく
- VI 大阪府の発展的解消による府市統合がカギ

**キーワード：**自治体統合・大大阪市・新都機構・関西広域連合

はじめに

2009 年(平成 21)秋ちょうど大阪府庁舎の移転問題で、WTC ビルの購入をめぐり府議会が揺れているさなか、当時の松井府議会議員から「ワン大阪」をめざすというフレーズを伺った。そして、2010 年(平成 22)9 月に大阪維新の会が地域政党として旗揚げする。これからは、司令塔を一つにして、大阪の成長戦略や、投資戦略を集中する。国民保険や生活保護などの市町村に負担をしいる課題は、広域行政がになる。強い広域行政とやさしい基礎自治体をつくる、大阪に二つの司令塔はいらないとの主張のもとに、大都市制度のあり方の政策議論が、政治闘争の課題に、選挙の争点となっていく。2011 年(平成 23)4 月の統一自治体選挙で大阪維新の会は、大阪府議会の過半数を獲得、大阪市、堺市でも第 1 党に躍進。また、同年 11 月の大阪市長選挙、大阪府知事選挙ではいわゆる W 選挙に勝利した。

その後、大阪都構想は、総務省の地方制度調査会でも検討され、ついに国会で与野党 7 会派がその手続きを定める法案の共同提案にいたった。2012 年(平成 24)8 月 29 日参議院本会議で、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」(大都市特別区設置法<sup>1</sup>と略す)として可決成立した。

橋下大阪市長は、法案成立後、年内に公募区長などと、24 区ある大阪市内の区を 7~8 の中核市並みの権限を持つ特別自治区に再編成するための区割り案を、2 から 3 案作成するとしている。また、2012 年(平成 24)9 月 10 日、知事、市長と議会の代表で構成する大都市制度推進協議会を大都市特別区設置法にもとづく法定協議会に切り替える事を強行採決で決定したとされている。

ここで再度法案の第 2 定義の 3 に特別区の設置の項があるが、その内容を知らしめておきたい。「この法律において特別区の設置とは、関係する市町村を廃止し、(略) 特別区を設けることをいう。」すなわち大阪市を廃止し、特別区に置き換えることを意味する。戦前の東京市の廃止に続く大阪市の廃止に踏み切るとは正しいのか? 大阪府、大阪市の将来を大きく左右する大都市制度のあたらしい形が提案され、税財源の調整の仕組みと、あたらしい区の再編成の案が作られていく段階に入る。2012 年(平成 24)11 月 17 日に、橋下市長の「新たな区」移行プロジェクトは、現在の 24 区を 5 区または 7 区に再編分割する案を 4 パターン発表している。<sup>2</sup>

また、大阪都に呼応して名古屋市河村市長と愛知県大村知事から「中京都構想」が出され、新潟篠原市長と新潟県泉田知事の両首長から国の出先機関の受け皿を意識した「新潟州構想」<sup>3</sup>が呼びかけられている。

キーワードの一つは、「自治体統合」それも市町村合併のレベルではなく、大都市の広域行政の一元化である。政治の世界では一元化という言葉は、年金の一元化、課税と徴税の一元化、福祉と労働行政の一元化、など省庁や関連行政の改革のイメージで使われて来ている。しかし、広域行政の統合は、巨大な自治体のへの集権化であり、巨大官僚組織の弊害など、その危険性についてもしっかり議論すべきであると考ええる。

あらためて大都市制度をめぐる歴史的議論を概観し、大阪で具体的に展開されて来た 2 つの大阪都構想のルーツに迫りながら、地方分権の観点と、道州制との関係、諸外国の大都市との比較から課題を分析することとしたい。

## I 中馬大阪市長時代の大大阪市の提案 (1963 年)

大都市制度のあり方は、実は第 2 次世界大戦前から、東京府と東京市、大阪府と大阪市という形で対立が始まり、府県と 6 大都市(東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)の対立として議論され、国

会でも取り上げられて来た。1917 年(大正 6)、東京、大阪が府県から独立した特別市の創設を主張、それ以降 6 大都市を中心に特別市制定運動がおこり、途中東京都の発足 1943 年(昭和 18)があるが、1956 年(昭和 31)政令市の発足まで続く。

大阪では、1897 年(明治 30)に東西南北の 4 区からはじまった大阪市が、西成郡、東成郡の一部を合併、第 1 次の市域拡張をおこなう。つづいて 1925 年(大正 14)当時の関一市長のもとで第 2 次市域拡張が展開され、55 km<sup>2</sup> 75 万人から 182 km<sup>2</sup> 211 万人へと一挙に拡大する。東京市も 7 年遅れながら、1932 年(昭和 7)市域拡張 550 km<sup>2</sup>へと拡大する。

そして、戦後は 1947 年(昭和 22)地方自治法に「特別市」の条項がいったん書き込まれたために大阪市周辺の町村から編入合併の声が寄せられることとなった。しかし、1952 年(昭和 27)大阪府知事が「時期尚早」と否決。大阪府の抵抗を受け、編入希望の 7 町村から庄内町が外れ、豊中市に編入。ようやく 1955 年(昭和 30)長吉、瓜破、矢田、加美、巽、茨田の 6 町村が編入されるのが、第 3 次市域拡張<sup>4</sup>である。

1947 年(昭和 22)戦後制定された地方自治法は特別市の条項は盛り込まれたものの、どの市を特別市にするかは、特別法で定めるとされたため府県側との調整が難航。住民投票の対象を、府県全域とする改正地方自治法の成立によって特別市の実施は事実上困難となった。特別市の制度を廃止するかわりに、政令で定める大都市に一部府県の権限を移譲してできたのが政令市制度である。

このような特別市制定運動の妥協の産物が、政令市であるがゆえに、大阪市側からは、1963 年(昭和 38)初当選した中馬馨市長が、大都市制度の改革と市域拡張をあらためて主張する。1969 年(昭和 44)7 月第 13 次地方制度調査会第 10 回小委員会の資料および 1970 年(昭和 45)11 月 13 日、第 14 次地方制度調査会第 8 回小委員会の資料が、大阪府地方自治制度研究会の参考資料<sup>5</sup>で出されており、その要約を見ると現在の大阪都構想と類似の発想を、中馬市長が展開している。

大阪市の市域拡張が遅れたのは「大阪府の行政領域が非常に狭くなる事から大阪府は市域拡張を阻止」したのが原因と指摘。市域が狭小である問題点は「豊中、吹田、東大阪等を一体とした全体的な都市計画が立てられない」「水源地計画も周辺市と一元的にできれば能率の高い水の供給が可能」「地下鉄の市外延伸が困難。万博終了後 20 億円近い赤字が見込まれることから北大阪急行として対応。吹田市が大阪市内であれば市民税や固定資産税などのメリットもあり、事情が違うのでは」などとし「都市が適正規模に一体化することが行政の計画性からも、市民の税金を有効に使う能率化の上からも必要」と述べている。

大阪の都市圏域は、どういう区域を考えているのか?との質問に対しても

「25 年後の大阪はいかにあるべきかの長期計画として、20km 圏を大阪市に合併」

「芦屋、伊丹、西宮、大阪府下で池田、箕面、寝屋川、ずっと南の方にまいて藤井寺、高石、そして隣接都市の10市と尼崎市、以上19市をもって大阪の将来の市域というふうに総合計画をたてている。さし当たって隣接10市の一体化が適当ではないか。」とまで踏み込んで提案をおこなった。本来大大阪の時代とは、大正時代の大阪をさし、日本で一番の繁栄する時代の事を言うが、筆者は、あえて中馬市長の長期計画を「大大阪市の提案」と名付けて強調したい。

これに対して当時の左藤大阪府知事は、第13次地方制度調査会のもとで「市域拡張だけで大都市問題が容易に解決されるものとは思われない。」「内野は内野でしっかり守備をしていただく。必ずしも内野の守備範囲を広げなければやれないのではなく、内野は再開発に専念し、都市の中核管理機能の強化に力を入れてほしい。」などと反論している。

残念ながら、中馬市長3期目で死去、度重なるオイルショックと財政危機のもとで大阪市のモノロー主義が蔓延していく。左藤知事の主張した内野、外野の役割分担と府市合わせ＝不幸せと揶揄される時代が続いていくことになる。

この要約を読むと、現在の橋下市長の主張と、中馬市長の主張は府と市のばらつきをいかに一元化するとの意味で共通する部分が多い。ただし、大阪都構想＝広域行政である大阪府を軸に再編成しようとするのか？大阪市を軸に、市域拡張の方向で考えるのか？将来の形は大きく変わってくるのではないかなと言わざるをえない。

## II 太田房江知事の新都機構（2004年）

もう一つの歴史的背景として、2004年（平成16）太田房江知事時代の地方自治研究会報告<sup>6</sup>をめぐる議論がある。大阪大学の斎藤慎教授を座長とする研究会は、大阪経済の停滞は、府と市がばらばらで適切に地域経済への対処をしてこなかったと分析。

(1)大阪府を廃止して市町村が参加する広域連合として大阪新都機構を設立。

(2)特定分野ごとに新都機構法人を設置して、経営管理的な手法で管理する。

を柱とする提言をおこなった。政令市の住民自治についても、もっと身近なところで展開するために都心部に新都シティという自治区の創設や、地域自治区の活用なども提言した。図1は、太田房江知事時代の研究会の要点を図示したものである。右側の中間論点整理に示されているのが、都心部の行政機能を一元的に行なう新都シティのイメージである。

当時の大阪市長は大阪市立大学出身の磯村市長であったが、議論は全くかみ合わず、大阪市からは「スーパー指定都市」の提案が返され「真に広域的な事務をのぞくすべての事務を政令市に移管」す

ることが求められた。

斎藤教授の提言は、大阪府を廃止して府市を一元化する非常に大胆な案で、大阪府が評価をすれば大阪府議会が反発する可能性も高かったが、議論は進まなかった。

この提言が、現在の大阪都構想のベースになっている。府市統合本部では、水道の広域企業団への統合、交通局の民営化、府立病院と市民病院の統合、港湾の一元化などが提案されており、経営管理的手法で効率化を達成しようとしている。特定分野ごとの新都機構法人というアイデアが活用されている。この提言の時期には地方分権改革の取り組みも始まったばかりであったが、大阪府の事務を市町村に分権し、なおかつ特定分野ごとの法人を設立して事業効率をはかり、政令市、中核市、特例市、町村などが広域連合を設立して、議会も設置する案は具体性がある。

### ◎主な大都市制度の構想

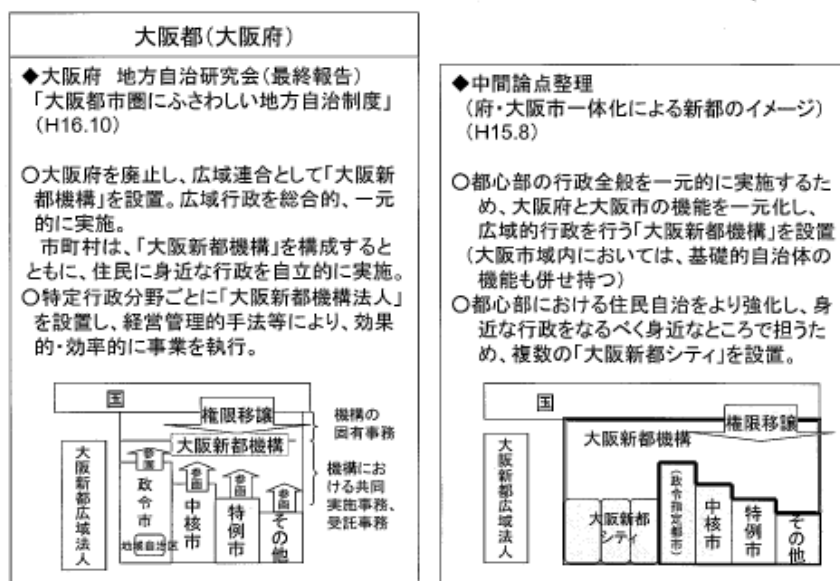


図1 大阪府地方自治研究会報告（2004年）

### Ⅲ 戦時体制がつくった東京都

東京都はⅠで述べたように、6大都市の中で特別市制定運動に参加をしていた東京市が当然中心であった。議論が分かれるが、東京都の成立は、戦時体制下のもとで軍部の圧力が強まり、1943年（昭和18）東京市と東京府の制度があったものを東京市の廃止と言う形で一元化したとの意見がある。

Ⅱで紹介した中馬市長は、地方制度調査会の小委員会で次のように述べている。「昭和7、8年頃東京都制論なるものが出たとき、東京市民は非常な怒りをもって反対し続けた。われわれ6大都市も自

治の抹殺だと反対し続けた。最後にファッション的な空気の中で段々追いつめられた状態になった。」このような立場から、府と市の統合については否定的な意見を述べ、大阪府は奈良、和歌山との合併「阪奈和の統合を、その他もっと時代の要請にこたえた広域性の方向をめざすべきだ」と府県のあり方に言及している。

また、大阪市には現在の中央区の前身として東区があった。東京都の成立の年 1943 年（昭和 18）に、1884 年（明治 17）から続いて来た区会解散式の記録<sup>7</sup>がある。

すべての残余財産を大阪市に引き渡す事を決めた最後の東区会議長竹内新次郎のあいさつは「このほど、決戦国体体制の整備、行政簡素化の国策に従い東区会の解散を断行するもの。思えば昭和 15 年の税制改正で財源を失い、学区制解散、東女学校の市移管などやむを得ず行なって来た。53 年の歴史ある区会を解散する事は東区民の長年の努力を考えると感慨無量で堪え難い。我が子を失う気持ちだ。結果の成果をさらに高めていってもらえると信じて大阪市に引き渡すので、市長以下誠心誠意をもって対処をお願いします。」（大阪府地方自治研究会報告 2011 年）との内容であった。戦時体制のもとで自治権が集権化されていった歴史が示されている。東京都の成立もこのような時代背景が大きく左右していると言わざるをえない。

1943 年（昭和 18）成立した東京都は、1947 年（昭和 22）制定の地方自治法でも継続され、旧東京市内に特別区 23 区が設置されることで、都区制度と言われる制度がスタートした。特別区と言われる通り、本来の市町村の権限は制約され、中核市にしかない保健所を持っているが、大都市の一体性を保つために消防、上下水道、都市計画決定については都が権限を持っている。さらに、財源も固定資産税、法人住民税、特別土地保有税の 55%を都が一端吸い上げ配分する形をとっている。このような不完全自治体といわれる状況から脱出をはかるため、1965 年（昭和 40）に改正地方自治法で福祉事務所、建築確認の事務を区に移管、1974 年（昭和 49）に区長公選制の導入、保健所事務を区に移管など、特別区は一貫して自治権の拡大の運動をおこなってきた。

2000 年（平成 12）はじめて地方自治法で基礎自治体としての位置づけが明確にされ、ごみ行政が区に移管された。さらに、第 2 次特別区制度調査会<sup>8</sup>は、2007 年（平成 19）12 月 11 日に「都の区の廃止と基礎自治体連合構想」を発表し、特別区を廃止して、東京〇〇市という基礎自治体の連合体に再編することを求めた。最近では 2010 年（平成 22）6 月決定された政府の地域主権戦略大綱の中で、三大都市圏の用途地域の線引きを市区町村の権限に移譲する方向が出され、「一体的な都市づくりが難しくなる」と反対の東京都と権限を求める特別区が対立し、結論が先送りされるという事態がおこった。

このような東京都の成立と特別区の権限移譲の歴史をふりかえると、大阪都構想の問題点はあきら

かである。図2は2011年（平成22）に大阪市が大阪都構想の批判材料として作成したものである。東京都と同様に主要な3税を都に吸い上げ配分するとした場合の市税の流れを示している。身近なところで税の使い道をコントロールすべきとした地方分権の考え方からみても当然批判がある。

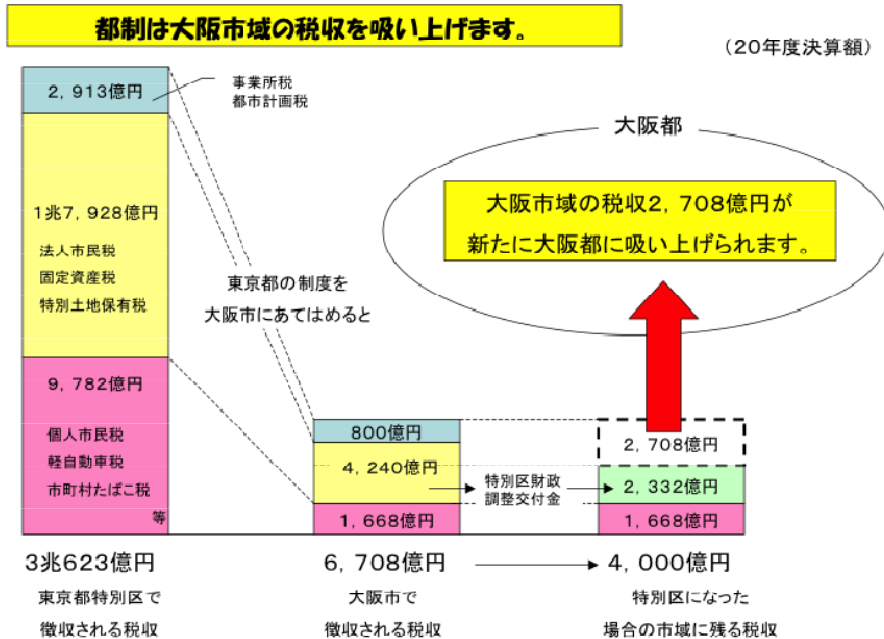


図2 大阪市作成資料 平成20年決算からの推計

(1)東京都の成立が戦時体制を反映した集権化の歴史であり、特別区は東京市が持っていた権限や財源を奪われ、長い年月をかけて取り戻す運動をしている。地方交付税の不交付団体という首都圏の経済規模、豊かな税収財源を持っている東京でさえ、特別区はその配分、権限をめぐる都と争って来た。

大阪都構想は、大阪市の廃止と大阪府への一元化になる可能性が高く、大阪都への集権化と、あらたな区＝特別自治区に中核市並みの権限が本当に与えられるのか？東京都の特別区以下にならないか？その制度的な保障はきわめて困難といわざるをえない。

(2)東京都の成立は、首都圏であり不交付団体であることを前提にしている。大阪都構想では、あらたな区への税の配分案が示されているが、交付税をあてにしないと成り立たない状況である。しかも、主要な3税（法人住民税、固定資産税、特別土地保有税）と地方交付税、特別交付税の割合をかえて計算した財政調整の試算4パターン<sup>9</sup>が2012年（平成24）9月10日大都市制度推進協議会に知事、市長から提案されている。結果3税だけではほとんどの区が赤字であり、都市計画税と事業所税という目的税2税を調整財源にしてからうじて税の偏在が解消できる試算となっている。

くわえて議会の新たな設置、区役所ごとの都市計画担当などの人員配置に 200 億円の追加費用がかかる。

大阪都構想による特別自治区が豊かになる制度低保障はなく、かつ地方交付税の配分による国の関与が増す可能性が高い。

(3)また、東京都議会の議員からの意見を聞くと、都議会の関心が、重点投資を行なう東京 23 区の議論に偏り、周辺市町村の課題が丁寧に議論されない。都への集権化の弊害との指摘がある。

都区の制度では、大阪市、堺市などの複数の首長で運営する多元行政の良い部分が薄れていく。

#### IV あらたな広域自治体としての道州制

2010 年（平成 22）12 月 1 日関西の 2 府 5 県が集まり、地方自治法第 248 条に規定される特別地方公共団体として全国ではじめて結成され、関西広域連合<sup>10</sup>は道州制へ発展する今後のモデルとしても脚光を浴びている。

いま改めて道州制についての考え方の整理を行なっておきたい。東京大学法学部元教授で、地方制度調査会の会長西尾勝は、『分権改革と政治改革～自分史として』<sup>11</sup>で、これまで提唱されてきた道州制の諸構想における道州の性格を分類している。

(1)連邦制国家を構成する単位国家としての「州」を想定している構想

(2)国の直下に位置する第 1 級地方総合出先機関を想定している構想

(3)国の第 1 級地方総合出先機関＋広域自治体という融合団体を想定している構想

(4)原則として都道府県より広域の、都道府県と並存する新しいもう一つの広域自治体を想定している構想

(5)都道府県にかわる新しい広域自治体を想定している構想の 5 類型である。

第 27 次地方制度調査会の答申<sup>12</sup>は、「道州は都道府県にかわる広域自治体であるべきだ」としたうえで「道州制」は機関委任事務を復活するような仕組みのものであってはならないと付言している。また、日本社会には現行の単一国家から連邦制国家への移行を支持する社会的基盤はないとも断言している。すなわちわが国における道州制では、(1)から(3)の類型はとらないと地方制度調査会は結論づけた。

このような考え方のもとに 2012 年（平成 24）4 月 27 日政府の第 16 回地域主権戦略会議は、関西広域連合や、九州知事会、また四国知事会の要請を受け「国の出先機関の事務、権限の移譲に関する特例制度」をまとめ、2012 年（平成 24）第 180 回国会への法案提出<sup>13</sup>をめざすとした。具体的には、経

経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の移譲を受けようとする関西、九州両地域、経済産業局の移譲を受けようとする四国の意向をふまえて、国の出先機関の廃止、地方への移譲を行なう内容である。しかし、自治事務ではなく法定受託事務であること、広域防災などについての大臣の同意をあえて書き込んだ事、管轄区域のすべての都府県の同意が必要としたこと、肝心の財源についての言及がないなど内容は当初の地域主権の発想から大きく後退している。

関西広域連合は、将来的には、7省12系統からの「丸ごとの権限移譲」をめざすとしているが、当面は、経済産業局、地方環境事務所、地方整備局の3つの分野に絞って実現することを合意している。

たとえば、観光振興は、京阪神の知事、市長が、関西空港からの観光客誘致の計画策定を共同で行なうなど自治体間の連携が行なわれて来た。これに、屋上屋を重ねるかのように経済産業局が近畿の観光白書や、振興計画を作成している。また、山陰海岸のジオラマなども地方環境事務所の管理下にある。道路行政では大阪市の御堂筋＝国道25号線3.7kmは国道で、市内の基幹道路を国が管理するという状況にあったが、2011年ようやく移譲された。たとえば、LED照明に切り替える際にも、国道、府道、市道と管理者がわかれ、入札だけでも非効率な形になっている。まさに2重行政を解消するためにも国の出先機関の関西広域連合への移譲が必要だと訴えている。

さきの西尾勝が指摘しているように、道州制についての構想に、「社会的合意が成立しているなどと気を緩めてはならない。自民党の道州制推進議員連盟における内々の議論では、国の各省庁の地方出先機関の所掌事務と職員をできるだけ幅広く道州に移管しようとする構想が提示されている。」現に、地方分権改革推進委員会の第2次勧告（2008年12月8日）は、丹羽委員長のもとで、図3のような国の出先の廃止の構想を勧告した。別添4の組織改革の方向性をみると、地方振興局と地方工務局の二つの局に統合される。<sup>14</sup>

その中味は今より巨大な権限をもつ国の出先への再編成に他ならない。

## 【参考】組織改革の方向性(イメージ)

別添4

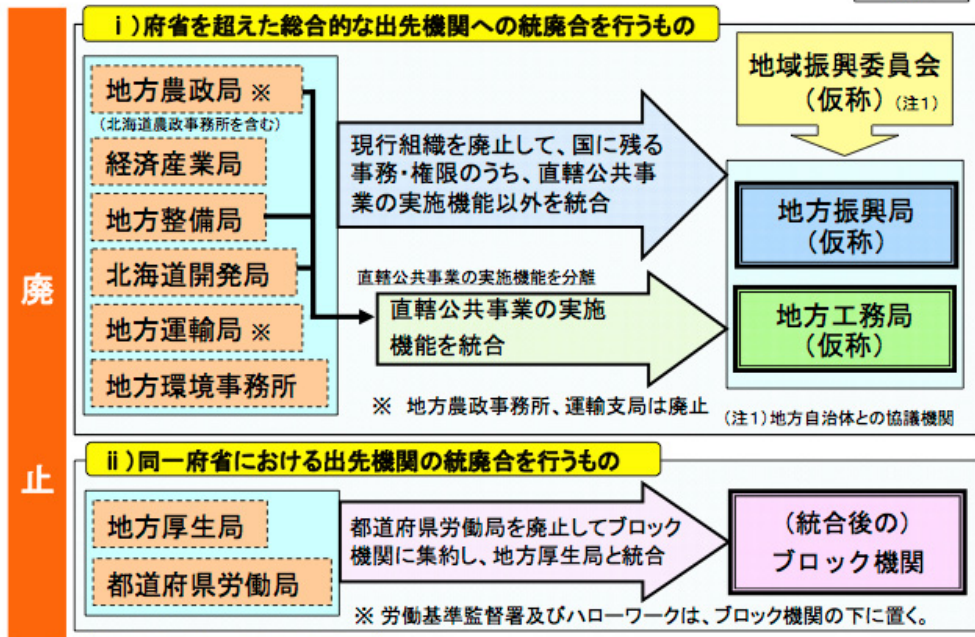


図3 地方分権改革推進委員会第2次勧告

また、分権改革を求める側にも弱点がある。関西広域連合には奈良県が参加していない。2011年(平成23)の大洪水を経験した奈良県知事は、国土交通省出身の方であるが、危機管理を知事の連合体でできるのか?と疑問を投げかけている。国土交通省からも地方整備局の「管轄範囲の府県がまとまっていないと困難」と反論された。民主党内部や全国市長会などの足並みもそろわず、結果2012年(平成24)9月8日の国会会期末では、法案提出さえ行なわれず、国の出先機関の移譲という地域主権改革の重要課題は先送りされたままとなった。

西尾勝は、あらたな道州の区割りができれば、「ある日を期して全国一斉に移行を行なうなどは、全く非現実的な机上のプラン」と切り捨てている。道州の構想を現行の都道府県にかわる広域自治体として、どう育てることができるのか?そのためには、近隣府県が広域連携の実績を積み上げ、都道府県の県境を越える政策課題で広域連合を結成し、都道府県再編の機運を醸成することが必要であると主張する。

関西広域連合は、阪神淡路大震災を通じての相互防災協定の締結、歴史的に京阪神を中心としての関西経済圏の存在、くわえて関西財界が提唱したこともあり、全国に先駆けて結成にいたった。現在合意され実務として行なわれているのは、広域産業振興、広域観光文化振興、広域防災、広域救急医

療、広域環境保全、資格試験の実施などである。

筆者の議会での経験からすると、今後関西広域連合は、

- (1)関西空港と伊丹、神戸の三空港の役割分担と観光集客振興策
- (2)阪神高速道路、近畿自動車道などの高速道路ネットワークの整備と経営統合や料金体系の統一
- (3)淀川水系の治水、利水をめぐる滋賀、京都、大阪の利害調整、ダムなどの大型公共事業の見直し
- (4)神戸港、大阪港を中心に阪神港の埠頭会社の民営化と経営統合
- (5)関西の水瓶である琵琶湖の水質保全、NOX 規制やCO2 排出量の抑制、森林の保全などの環境施策
- (6)ハローワークの国からの移譲による産業界と連携した雇用対策
- (7)関西電力管内での脱原発へむけた節電と省エネ技術の振興、再生エネルギーの普及とスマートグリッドの整備

など、国の出先機関の移譲をうけつつ、関西活性化の中心課題をコントロールする広域連合＝特別地方公共団体に発展しうる可能性を持っている。関西広域連合の成立をうけ、府県の役割は大きく変わろうとしており、大阪都構想も関西広域連合との関係を整理しつつ検討されねばならない。

## V 府県は小さく、大都市は大きく

先に述べた都道府県の発展的解消ともいえるあらたな広域自治体としての道州をいかに展望するのか？このような観点から大阪都構想をあらためて検討したい。

2010 年(平成 22)10 月 28 日神奈川県庁に当時の松沢知事を訪ねた。県内に政令指定都市が、横浜市、川崎市に加え相模原市の 3 市となった神奈川県の行政と政令市の役割、今後の県のあるべき姿などについての貴重な意見交換をさせていただいた。松沢知事は、県内に 3 市目の政令市ができた事を受けて、「市町村には広域連携などを進めてもらい更なる分権を進める。県の役割は、産業政策と警察行政と高度医療などに集中すれば良い。本来の広域行政は、首都圏連合を結成して県を越えた広域で行なわないとできない。NOX 規制ひとつとっても首都圏に流入してくる自動車に広域で規制しないと対策はできない。また、東京湾の水質浄化も同じく 1 都 3 県の課題。関西は、経済界が広域連合を応援しているのでやりやすい条件があるのではないか。」などの趣旨をお話いただいた。道州制については、東京都と神奈川、埼玉、千葉の 1 都 3 県による広域連合＝首都圏連合の結成の考え方を提唱されておられた。さらに、分権改革をすすめるために憲法と地方自治法を補完する神奈川県独自の地方自治基本法の提案もまとめられていた。



図4 首都圏連合のエリア-現在は、9都県市首脳会議がつくられている

図4は首都圏連合の都と県のエリアを図示している。現在は神奈川県に横浜市、川崎市、相模原市の3政令市、埼玉県のさいたま市、千葉県の千葉市が政令市となっており、1都3県5政令市で9都県市首脳会議が組織化されている。将来的には松沢前知事の構想されていた首都圏連合の母体となる組織である。

大阪府でも、大阪市につづき堺市が政令市となり、大阪府の権限は中馬市長時代から言われて来た外野の部分のみになりつつある。今後、都道府県のような広域自治体は、道州の構想をふまえたあたらしい広域自治体に発展的に解消し再編する、そして、基礎自治体重視の考え方で、市町村に府県の権限を徹底的に分権していくとの方向性が必然的な流れと考える。そのような観点からみると、大阪府への集権のイメージで語られる大阪都構想は、分権改革の方向性との整合性をいかに計ろうとしているのか不明な点が多い。

神奈川県松沢前知事が方向付けているのは、県の役割は小さくし、市町村に権限委譲して将来は県の発展的な解消をめざすとの方向である。そして、本当の意味での広域行政は、府県を越えて首都圏や関西広域連合の枠組みをつくり、道州制を展望することである。

大阪都構想がめざす強い広域行政とやさしい基礎自治体は、このままいけば、あたらしい特別区の設置＝大阪市の解体、再編を新しい区割り案のもとに住民投票で決めていく事になる。2012年(平成24)8月31日大都市制度推進協議会の大阪維新の会委員の資料<sup>15)</sup>は、「府市の協議調整でなく、都市内分権でなく特別自治区を設置する。」と明確に述べている。それは、これまで蓄積された大阪市の歴史や文化、資産などの財産を大阪都＝大阪府に吸収することにはほかならない。東京都の成立から続く、

都と特別区との争いの歴史を繰り返すことになる。

また、第30次地方制度調査会で国際的な大都市の制度<sup>16</sup>が検討されており、各国の首都圏以外の大都市がどのような形態をとっているか参考としたい。

韓国では釜山、大邱、仁川市などを広域市に指定し、日本の政令指定都市に近い形で、道に包括されるが、道の一部の事務を直接処理する方法をとっている。また、アメリカのニューヨークシティは、日本の府県に相当するカウンティの区域外の扱いであり、カウンティとシティ、つまり広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持つ市である。イギリスのマンチェスターとバーミンガムも同様に、ゴミ処理と消防の大都市圏事務組合の事務以外は、広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持つ。

大阪維新の会の主張では、広域と基礎をわけて、強い広域自治体に再編成するとしているが、広域自治体に吸収する形で大都市制度をとっている国は見当たらない。戦前からあった特別市制定運動の歴史が物語るように、都市の集積に応じて広域の事務を付与していく方向が多くみられる。

## Ⅵ大阪府の発展的解消による府市統合がカギ

これらの検討から明らかな事は、2004年(平成16)の大阪府地方自治制度研究会の新都機構のアイデアに立ち返る事である。新都機構は、大阪府の発展的解消による府市統合の形を示した。今後、大阪府の広域行政機能はその多くを関西広域連合に移管し、基礎自治体で可能な事務は権限移譲しながら発展的解消をめざす。大阪府域全体に関連する事業—その大半は警察、高度医療、高等教育、一部のインフラの維持管理—は、大阪市と堺市が中心となり、近隣10市すなわち隣接都市協議会を当面の対象として、地方自治法248条にもとづく特別地方公共団体を結成し、新都機構＝広域連合として広域行政をになう。将来にはすべての市町村が参加する広域連合に育てる。その際に、当然議決機関たる議会が置かれるので、各自治体の議会の代表に加え、広域行政の課題に精通している専門家の参加も求める事がのぞましい。

また、「特定行政分野ごと的大阪新都機構法人を設置し、経営管理的手法によって効果的効率的に事業を執行する。」(大阪新都機構、図1)

- (1) 大阪府水道企業団への大阪市の参加
- (2) 大阪港、神戸港の埠頭公社の民営化と経営統合、そこへの大阪府港湾局の参画＝堺泉北港以南の港の管理
- (3) 大阪市環境局の民営化と周辺自治体のゴミ収集運搬と焼却処理の協力体制
- (4) 泉北高速鉄道、大阪市交通局などの広域交通網

などの分野も、府市の直営や第3セクターから民間的手法へと移されることが重要な選択になる。

最後に基礎自治体であり大都市である大阪市のあり方を提案する。

府と市の2重行政の無駄が繰り返されてきたとの主張は、一部正しい。りんくうゲートタワービルと、WTC(世界貿易センタービル)やATC(アジアトレードセンタービル)などの大型投資が府と市で競争的に進められただけでなく、副都心構想も大阪市港区弁天町と東大阪市荒本地区の2カ所が存在した。大阪市がモンロー主義になり、自己中心の都市計画を考えてきたとの不信が周辺自治体には根強くある。大阪都構想を多くの府民が支持する要因でもある。

しかし、大阪の停滞の最大の要因は、2002年(平成14)まで工場等制限法<sup>17</sup>を受け入れたために、企業や大学が大阪府外へ移転し、企業誘致策も法律が廃止されるまでほとんど手が付けられなかったとの見方が有力である。二重行政にすべての停滞の原因をもとめ、大阪都＝大阪市の廃止が解決策との短絡的な結論は危うい。

たとえば大阪の玄関口、大阪駅北側のうめきたヤードの開発、大規模緑地をつくる構想は歴史的に見て御堂筋の整備に匹敵する大事業になる。JR機構から土地を買い取る資金が650億円の規模で必要だが、大阪市の保有する関西電力の株の売却や、地方債の発行で財源をまかなえる見通しとなっている。これまでの大阪市の蓄積があるからこのような大規模プロジェクトが可能になると理解すべきであろう。大阪市には大阪全体の牽引車である自覚が求められる。

つぎに区政改革を考えるには、区役所と出先事務所の広域化を検討しなければならない。これから数年で区役所の窓口サービスが大きくかわる可能性がある。その一つに国民共通番号＝マイナンバーがある。韓国電子政府の研究を続けているが、韓国では、コンビニや駅のKIOSK端末で個人認証カードと国民番号により47種類の証明書発行が可能な社会になっている。コピーによる偽造対策技術も日本製だ。マイナンバー法案が成立すれば、区役所から住民票戸籍印鑑証明など職員の4分の1を占める窓口業務が消えるかもしれない。すでに税務事務や公園管理、環境事務所などは区ごとでなく広域化されている。スリム化した区役所の未来像を描けば、おのずと区役所の広域的な再配置が可能になり、究極は保険福祉、教育就労関係のワンストップサービスカウンターへの再編のイメージがでてくる。大阪市のような大都市での区役所＝行政単位と、住民自治をわけて考えることが必要になる。

また、新都シティに盛り込まれた自治区をめざして、住民参加を活性化させるためには、BID(Business Improvement District)=ビジネス再開発地区制度といわれる組織づくりが参考になる。従来の自治組織代表＝夜間の居住者だけでなく、企業や昼間の住民の代表者を交えて、街づくりや観光集客、安全対策、学校の活性化などを進める必要がある。東京の丸の内や大阪の船場での取り組みがあるが、アメリカでは分担金や課税も一部行なう企業と住民の組織になっている。そして、こ

のような組織を多く生みだすなかではじめて、住民参加型での都市計画の見直しが可能となる。高齢者、障がい者への住宅、介護系のサービスの適正配置や交通網の整備も、BIDでの検討をおこなえば、シニアハウスやシェアハウス、赤バス廃止にかわり乗り合いタクシーや福祉有償移送サービス、特別支援学校バスの昼間時間帯の活用などの提案がでてくるだろう。都市の持つ資源を有効に活用し、民の力を引き出す仕組みを生み出さないと活力は維持できない。

区役所の広域化と都市内分権のために、BIDの育成を提案しておきたい。大阪市が基礎自治体であり、かつ大都市としての大阪の牽引車の役割をにない、大阪全体が新都機構の構想へ進むよう期待する。

---

脚注、web page の address は、すべて 2012 年 12 月 1 日現在

<sup>1</sup>大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案

[www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/.../t051800181800.pd...](http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/.../t051800181800.pd...)

<sup>2</sup> <http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000192601.html>

<sup>3</sup> <http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/fuzokukikan/sonota/chiiki/kosokento/kenntoukai06.files/kenntoukai06-houkokusyo.pdf>

<sup>4</sup> 大阪市民の方へ 14 第 3 次市域拡張 [www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000003835.html](http://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000003835.html)

<sup>5</sup> 第 13 次地制調中馬市長の意見陳述と質疑応答（概要）

[www.pref.osaka.jp/attach/9799/00061975/shiryou10\\_3b1\\_chisei.pdf](http://www.pref.osaka.jp/attach/9799/00061975/shiryou10_3b1_chisei.pdf)

<sup>6</sup> [www.pref.osaka.jp/attach/9799/00055414/shi01\\_4\\_2.pdf](http://www.pref.osaka.jp/attach/9799/00055414/shi01_4_2.pdf)

<sup>7</sup> [www.pref.osaka.jp/attach/9799/.../shiryou05\\_san2\\_kukai.pdf](http://www.pref.osaka.jp/attach/9799/.../shiryou05_san2_kukai.pdf)

<sup>8</sup> [www.tokyo-23city.or.jp/research/chousakai2/cho2top.html](http://www.tokyo-23city.or.jp/research/chousakai2/cho2top.html)

<sup>9</sup> <http://www.city.osaka.lg.jp/toshiseidokaikakushitsu/page/0000183548.html>

<sup>10</sup> [kouiki-kansai.jp/](http://kouiki-kansai.jp/) -

<sup>11</sup> 西尾勝『分権改革と政治改革～自分史として』公人舎、地方自治ジャーナルブックレット 2006 年 10 月

<sup>12</sup> [http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/pdf/bunken\\_01\\_s0600.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/pdf/bunken_01_s0600.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=128>

<sup>14</sup>

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/081208torimatome04.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.city.osaka.lg.jp/toshiseidokaikakushitsu/page/0000182901.html>

<sup>16</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/02gyosei01\\_03000089.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000089.html)

<sup>17</sup> <http://www.houko.com/00/01/S34/017.HTM>