

大阪都構想の歴史的考察 —特別市制定運動とその挫折の実証的研究—

西脇 邦雄

The Historic Consideration of the Osaka Metropolis Plan

Kunio NISHIWAKI

目次

- I. 府県と大都市の対立の歴史—大阪府、大阪市対立の経緯から
- II. 戦後の特別市制定運動の挫折の実証的研究
 - 1. GHQによる民主化と地方自治法制定-第1次特別市制定運動1947年12月まで
 - 2. 1951年地方行政委員会議-神戸（かんべ）委員会勧告と第2次特別市運動の再燃「特別市制理由書」について
 - 3. 五大府県の反論「特別市制反対理由書」と「特別市制理由書」の比較
 - 4. 地方制度調査会の発足と1955年地方自治法改正案-大都市特例の提案まで
 - 5. 1956年妥協の産物、政令指定都市の誕生-大都市特例の成立と特別市条項削除

キーワード 特別市、理由書の比較、政令指定都市の誕生

第I章 府県と大都市の対立の歴史—大阪府、大阪市対立の経緯から

大阪都構想の問題提起は、どのような歴史的背景から生じたのか。戦後の大阪府と大阪市の歴史を見るだけでも、実は主なものだけで過去4回大阪府知事と大阪市長サイドから、大都市制度のあり方として論争は行われてきた。

敗戦直後、憲法制定と地方自治法制定のもとで特別市制度¹が地方自治法の条文に書き込まれた。特別法の制定により特別市の個別の指定を行う段階で、府県から一番税収の多い大都市が独立するのを必死で府県側が阻止をした。大阪府も大阪市の拡張をおそれ、大阪産業都の決議を行い周辺市町村の大阪市への併合を妨害した。これが戦後の1回目の対立である。

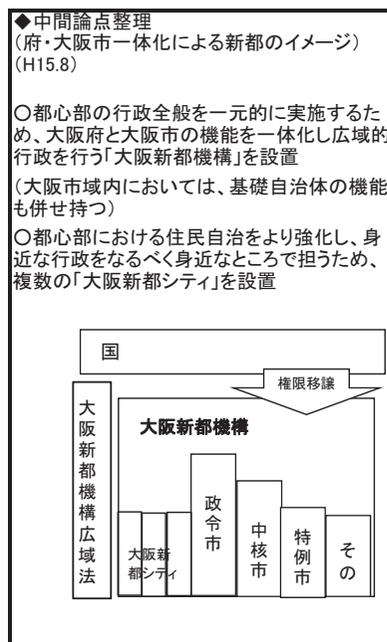
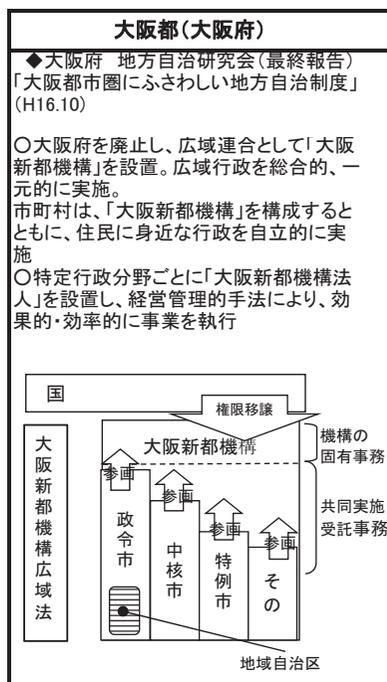
そして、2回目は、中馬馨大阪市長が、大大阪市構想²を地方制度調査会の場において展開

¹ 1947年4月17日制定の地方自治法第264条などにおいて都道府県の外に置くとされた。

² 1969年第13次地方制度調査会第10回小委員会での陳述

した。当時は自民党政権のもとで、阪奈和（大阪、奈良、和歌山）の3府県合併構想³など府県合併の法案の準備が議論されており、府県の広域合併と特別市としての大阪市の拡張は、一定説得力をもっていた。しかし、大阪府の左藤知事は、「都市問題の重点が衛星都市に移りつつあり、大阪市を超えた広域的な行政こそが必要であると主張する。その時に中心となる概念は『機能分担』である。」⁴との考え方で真っ向から対立した。その後、府県合併の法案が廃案となり、双方が正面から取り上げない時期が続く。いわゆる内堀、外堀論として、大阪府は大阪市以外の周辺部の市町村をその行政範囲とし、1970年代に大阪府域、南北の開発を進め、吹田市から豊中市にかけて千里ニュータウン、堺市に泉北ニュータウン開発を行う。大阪市も従来あった戦災復興計画に基づき、1967年に中馬馨大阪市長のもとで住之江区の南港埋め立て地での住宅建設を合わせた港湾計画が策定される。住之江区南港埋め立てにより1977年に完成したポートタウンは住宅1万戸、人口4万人の計画であった。砂原はこの方針も「市域が固定化し、府県との機能分担が強調されても、大阪市はその中心部だけの整備を進めたわけではない。都心の既存のインフラを更新、整備するよりも、むしろ拡張に力点が置かれる傾向があっ

◎主な大都市制度の構想



資料1 大阪新都機構の構想 出典：大阪府地方自治研究会報告（2004年）

³ 1963年阪奈和合併構想（関連連）、1969年府県合併調査報告書（国土計画協会）がある。

⁴ 砂原庸介『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書、2012年、86頁

⁵ 砂原庸介『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書、2012年、93頁

た。』⁵と指摘する。

3回目は太田房江大阪府知事と磯村隆文大阪市長の時代である。太田房江知事の大阪地方自治研究会⁶の報告は、大阪新都機構—大阪府と府内市町村の広域連合法人に大阪府を発展的に改組、大阪市内も自治区に再編するという案を提案した（資料4）。磯村大阪市長は、スーパー指定都市⁷を対案に提示した。筆者は大阪新都機構の構想が大阪都構想のベースになったことを指摘したい。当初は松井知事の答弁でも「二重行政の解消の財政効果4000億円」（粗い試算）などの地方自治研究会のデータを活用していた⁸。大阪大学の斎藤勁教授が座長としてまとめたこの報告は、大阪府を広域連合法人に発展的に解消する方向を大阪府の研究会が示すという画期的な内容であった。しかし、提案した大阪府側も内容を深めることができず、大阪市も従来型の反応に終始し、議論はかみ合わずに終わった。

4回目は現在も大阪府民、市民の眼前で展開している大阪都構想である。橋下知事（当時、2011年11月ダブル選挙まで）は二重行政の廃止、府市統合—トップの一元化という主張を展開し、同時に公務員の給与引き下げを行うことで府民からの支持を得た。対する平松市長（当時）は市労連（大阪市職員労組などの連合体）に依拠する守旧派と決め付けられ、二重行政の評価や大都市制度の議論はかみ合わずに終わってしまった。

このように大阪都構想の議論は、府県と大都市の対立、とくに、戦前の六大市の独立運動（1943年東京市廃止、東京都成立まで）や戦後の五大市の特別市制定運動と、官選知事を長としてきた府県との根深い対立の歴史が背景にある。また、同時に、東京一極集中が進み、経済の低迷、生活保護の高い比率など大阪の相対的地位の低下、大阪市を中心に大阪がかかえる固有の問題も大きく影響している。大阪市の人口は260万人であるが、昼間人口は+90万人と流入が超過となり、横浜市のように昼間に-31万人が流出する都市と大きく機能が異なる。大阪は母都市⁹として産業、人口の集積を抱え、そのための交通、上下水道、廃棄物、道路などのインフラに多くを投資した結果、公営住宅や福祉的経費も増大してきた。東京都と類似の都区制度を機械的に当てはめ、母都市大阪市を廃止することは、明治時代東西南北の4つの区から始まった都市の歴史的な集積、北村亘が指摘するように大阪市の持つ中枢性¹⁰、周辺市との連携によるインフラ整備の可能性などを失う大きなリスクがある。

この論文では、戦後の特別市制定運動の結果として地方自治法に特別市が一旦明記されながら、妥協の産物と言われる政令指定都市へ変遷した経過を実証的に分析する。さらに地方自治法制定過程で示された蠟山政道の「地方都」の構想¹¹と、吉富重夫の「連合都市制」の構想¹²

⁶ 大阪大学大学院国際公共政策研究科斎藤勁教授を座長にした研究会。2004年報告で新都機構を提言。

⁷ 2003年8月大阪市大都市制度研究会「新たな大都市制度のあり方に関する報告」

⁸ 大阪府議会議事録平成26年9月定例会総務常任委員会-10月23日-03号、清水大阪府議会議員の質疑内容より

⁹ metropolitan, core cityなどの訳。イギリスのL.G Greenが提唱した大都市圏の中核都市。吉富重夫『地方自治の理念と構造』1963年、有斐閣。政令指定都市市長会「指定都市とは」<http://www.siteitosi.jp/about/about.html>。2018.02.25 7:35

¹⁰ 北村亘『政令指定都市』中公新書、2013年、70-73頁；昼夜間人口、工業製品出荷額、全産業事業所数など政治経済、行政、情報、文化などの主成分分析を行い、都市の中枢性を明らかにしている。

の歴史的背景を明らかにすることも目的である。市域の拡張と府県から権限移譲を主張する大都市。大都市が独立したのちの残存部の問題を中心に反対する府県。いかにこの対立を克服し大都市制度の本来の姿を描くべきか、大都市制度や地方分権の議論が後退し、大阪の問題に矮小化されている昨今、歴史的背景から問題を再考したい。

第Ⅱ章 戦後の特別市制定運動の挫折の実証的研究

第1節 GHQによる民主化と地方自治法制定-第1次特別市制定運動1947年12月まで

戦前の特別市制運動は、戦後のGHQによる民主化政策の過程で大きな前進を遂げることになる。敗戦直後の混沌とする世情の中、五大市¹³市長懇話会¹⁴は1945年11月「府県から独立した十分な権限と日常生活圏を包括する十分な地域を備えた」特別市の制定を内容とし他7項目の陳情書を政府に要望することを決めた。1946年2月には「大都市制度確立に関する要望」¹⁵も行われた。当時のGHQの姿勢も影響し、10月に地方制度調査会¹⁶が設置され、12月答申¹⁷にも要望の内容が反映される。その結果「五大市は所属の道府県から独立し、道府県の制度を適用」「国税の一部移譲、起債の簡易化」「残留郡部は独立の府県として存続する」との答申が政府に出されるのである。そして、新しく制定される地方自治法265条に特別市の要件が定められ、具体的にどの市を指定するかは、別に法律で指定するとされた。特別市の要件とは①50万人以上の人口の市を法律で指定 ②都道府県及び市に属する事務を行う ③特別市は都道府県の区域外とする ④財政については府県と市を合わせた権限をもち、府県税及び市税を合わせた特別市税とする ⑤市長は公選とする ⑥特別市に行政区を置き、区長は公選とする、などである。また、憲法と同じく、地方自治法は1947年5月に施行されるが、特別市を指定する法律は、憲法95条により指定される市の住民投票に付されると考えられた¹⁸。

五大市側は特別市の制定は必至と捉えていたが、五大市を抱える府県（五大府県とは、神奈川県愛知県、京都府、大阪府、兵庫県を指す）は徹底的に反対運動を展開する。特別市を府県の区域外とするとしたことで、大都市が府県から分離すると、残存部だけで自立した行政運営ができない、と強い危機感を募らせた。また、憲法95条の「一つの地方公共団体にのみ適用される特別法」としてその住民投票の範囲が当該の市民だけで良いのか、府県民全体を対象にするのかをGHQや政府に迫った。五大市共同事務局の作成した自由党特別市制調査特別委員会

¹¹ 蠟山政道『地方制度の改革』社会思潮社、1953年、68頁

¹² 吉富重夫『新版地方自治 実態と展望』勁草書房、1957年、261頁

¹³ 北村亘『政令指定都市』中公新書、2013年、24-25頁；1922年六大都市行政監督に関する件が公布され、東京市、大阪市、京都市の三大都市と横浜市、名古屋市、神戸市を指定。1943年東京都制移行ののちは、東京市を視く大都市を五大市として一部の国の事務について府県知事の許可が不要とされた。

¹⁴ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）1』大都市制度史刊行会、1975年984-985頁

¹⁵ 京都市など編「大都市制度確立に関する要望」五大市共同事務局、1946年、

¹⁶ 当時の勅令で設置され、内務大臣の諮問に応ずるように審議した。現在の地方制度調査会とは異なる。

¹⁷ 「改正地方制度資料その3」内事務局、1948年、7-8頁

¹⁸ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、162頁

議事概要によれば当時の状況を名古屋市長塚本三が以下のように述べている¹⁹。

「(略) 衆議院の治安および地方制度委員会において、議会に特別市の指定法を提出するように準備を進められたのである。そうして、まさに本会議に提案されようとする直前において、突如としてGHQから差止めの強い勧告が来たことをご承知のとおりである。しかも GHQから強い差止の勧告が来たにも関わらず、治安及び地方制度委員会は10対3を持ってあくまで上提すべしというので、当時の委員長であった坂東幸太郎氏はGHQから呼びつけられチルトン氏に会って帰って来たのであるが、その姿は赤い顔をして肩を震わせてよほど強い警告を発せられたことは想像に難くない。指定法の衆議院に上提せられるに当たり、GHQが衆議院に強い干渉を加え、政府に向かって地方自治法の中の住民投票を県民投票に改正するように強い勧告をした。こういう事態に立ち至ったのは、当時特別市制の反対運動に敗れた府県側のGHQに対する強い呼びかけのあった結果であると承知している。ことに、当時あの反対運動の急先鋒に立たれた神奈川県知事内山岩太郎氏のあの堪能な語学の力がチルトン氏を動かしたかのよう

に当時了解をされておった。」

塚本名古屋市長は続いて五大市側の対応も証言する。

「当時天皇の通訳をやっていた山県氏を通じてマッカーサー元帥に会見を申し込んだ。マッカーサー元帥は快く5人の市長を総司令部で引見された。そこで、マッカーサー元帥にその経過を申しあげて、こういう事態になったのは、あなたの部下のチルトンがこういう干渉を日本の政府ならびに国会にしたためて、政府、国会は困っている。あなたの手で是正してくれという嘆願をした。」

マッカーサーは、ホイットニーを呼び善処するように目の前で指示をされたが、ホイットニーも「この問題はチルトンが所管している」とチルトンに話が戻されたとされる。チルトンは五大市に対して「この問題は自分が全責任を負っている。同時に自分が全部の権限を与えられている。この問題に関しては府県側から猛烈なる反対が自分のところに来ている。(略) 自分自身の判断によれば、特別市制を今直ちに断行することは日本の国のためにもならんし、五大市のためにもならんという信念を持っている。(略) 親が子供に水泳を覚えさせるのに二つの方法がある。一つの方法はいきなり子供を深い淵に追い込むことで、もう一つの方法は浅い所から泳ぎを稽古させて、深いところへ連れていく方法である。(略) 自分は日本の国民のために、日本の五大市のために後者を選択する。(略) まず府県の持っている大きな権限を五大市に渡し、五大市を行政的に強化する。諸君が県の持っている大きな権限を先に渡してくれという相談なら相談に乗る。」

上記の会議事概要によれば、憲法制定過程に深く関わったGHQ民政局のホイットニーの手を離れチルトンが全責任を負って対応していた。また、当時の憲法改正草案の作成には、ケーディス、ラウエル、ハッシーらの法律家による民政局を中心に作られた運営委員会といくつか

¹⁹ 高瀬嘉一郎『大都市制度史(資料編)2』大都市制度史刊行会、1976年、864頁

の小委員会があり、チルトンは地方行政に関する小委員会の責任者となっていた。チルトンは大学教授であったが、アメリカや日本の地方行政に深い知識があったわけではないとされる²⁰。語学力のある内山神奈川県知事の陳情に、相当な影響を受けたとされるのだが、一方でチルトンは府県の権限を五大市に移譲する方向性も示しており、この時点で妥協案を立案していた可能性がある。

政府は1947年7月24日、憲法95条の住民投票を「五大市の市民対象」から一転して「関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付す」との方針を示した。続く12月法律改正が行われ特別市は事実上一旦凍結されるのである²¹。当時京都市を除く4市は戦災の影響から転入が制限されていた。その人口は府県の半分にも到底満たず、府県の賛同なくして特別市実現の可能性はなかったと言われる。しかし12月には警察法、消防組織法が公布され、自治体警察と都市消防の形が生まれる。翌1948年には教育委員会法が制定され、教育の民主化、地方分権が一気に進むことになる。

年	事 項
1911（明治44）年	市制改正
1922（大正11）年	六大都市行政監督に関する法律制定
1933（昭和8）年3月	東京都制案 衆議院に提出
1943（昭和18）年3月	市制改正
1943（昭和18）年10月	東京都制施行
1945（昭和20）年8月	終戦
1946（昭和21）年9月	東京都制・府県制・市制町村制改正
1947（昭和22）年5月	地方自治法施行
1947（昭和22）年12月	地方自治法改正
1953（昭和28）年10月	地方制度調査会 第一次答申
1956（昭和31）年6月	地方自治法施行
1956（昭和31）年9月	指定都市制度発足

資料2 特別市運動の年表

出典：行政区調査研究会（大阪市）第1回配布資料1 - 1²² を編集

²⁰ 天川晃「日本国憲法第八章『地方自治』の新設」地方自治総合研究所監修『戦後自治の政策、制度事典』公人社、2016年、5頁

²¹ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、164頁

²² 「行政区調査研究会」（大阪市）<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000130263.html>
2018.02.26 23：50

第2節 1951年地方行政委員会議-神戸（かんべ）委員会勧告と第2次特別市運動の再燃 「特別市制理由書」について

特別市制定の攻防はいったん沈静化したかに思えたが、1949年シャウプ使節団の勧告²³、地方行政調査委員会議-神戸（かんべ）委員会²⁴の設置と1951年の勧告をめぐる五大市と関係する府県の対立が再燃することになる。シャウプ勧告は第3編付録Aの項において地方財政の問題、強力なる地方団体の必要、職務の分掌、平衡交付金、財政の均等化の遂行など、現在の地方自治制度の根幹につながる制度設計を提案した。更に「市町村、都道府県、中央の事務の重複」「中央政府の統制が過大」との指摘を行い、「事務の再配分には市町村に第一の優先権を与える」「平衡交付金による地方団体の財政の均等化」などの勧告を行った。そして現在の地方交付税の算定基礎となる単位費用の考え方も提案されている。同時に平衡交付金による地方団体の均等化を行う際に、「大都会を有する府県、50万人以上の都市、その他の市、警察のある町村、無警察の町村などの分類は適当なものであろう」とも書き込んだ。また、勧告に基づき地方行政調査委員会議—いわゆる神戸委員会も設置され、その第1次勧告を機に特別市制定運動は再燃した。

第1次勧告²⁵では「事務再配分の行われた後の府県の地位は、市町村の上級機関たるべきものでなく、府県の処理すべき事務は

- 1 数個の市町村の区域にわたるいわゆる広域事務
- 2 市町村で処理することが非効率な事務
- 3 市町村に対する連絡事務に限られるべき」

と府県と市の関係に言及している。府県が上級機関でなく、広域事務や連絡事務に限られると府県の役割を限定した。五大市は、行政能力で府県を超える実力があり、連絡調整も府県を頼らず国と可能なことから、当然のこととして府県から独立した大都市制度-特別市制の意見書²⁶が神戸委員会へ提出された。そして、1951年9月神戸委員会の第2次の勧告²⁷が注目の中で行われた。

その内容は「従来、大都市に特別市制を必要とする主な理由として、その区域における二重監督および二重行政の弊が指摘されてきたのであるが、当会議は、事務の再配分が勧告通り実施されることにより、これらの弊害は、ほとんど除去されるものと考えて。」と五大市の意見

²³ 1949年来日したコロンビア大学のシャウプ博士らをメンバーとする調査団。占領軍司令部に日本の税制の問題点を分析し、二回にわたる報告を提出した。シャウプ使節団「シャウプの税制勧告」露出版社、1985年

²⁴ 地方行政調査委員会議設置法(昭和24年法律第281号)に基づいて設置された地方行政調査委員会議は神戸正雄博士を議長とした5人からなる委員会。シャウプ勧告で提案された市町村優先の事務配分、地方公共団体の財政力強化のための調査を行った。3回にわたる勧告とは、「国庫補助金制度の改正に関する勧告」(1950年5月14日)、「行政事務再配分に関する勧告」(同年12月22日)、「行政事務再配分に関する第2次勧告」(1951年9月22日)である。

丸山高満監修『地方自治辞典 新版』良書普及会、1986年、438頁

²⁵ 高瀬嘉一郎『大都市制度史(資料編)2』大都市制度史刊行会、1976年、1頁

²⁶ 高瀬嘉一郎『大都市制度史(資料編)2』大都市制度史刊行会、1976年、1頁

²⁷ 高瀬嘉一郎『大都市制度史(資料編)2』大都市制度史刊行会、1976年、39-47頁

書を突き放した。また、「ひとり大都市の事情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係および残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮する必要があるので、現行の特別市制が適当か、その他いかなる制度が適当であるかは、各都市について具体的に取り扱いすべきである」と責任回避の内容であった。

当然議論は再燃し、のちに紹介する1951年10月五大市「特別市制理由書」²⁸と、それに真っ向から反対する1952年2月五大府県「特別市制反対理由書」²⁹の応酬が行われることとなる。改めてそれぞれの理由書の内容を検討し、特別市制の制定理由と、府県側の反論を対比していく。

特別市の主張は「第1 序説」において「大都市行政を府県年という二重の行政に分割せず、単一の『特別市』に担当せしめよということである。その主張の根拠は、自治の拡充と行政の効率である。」と冒頭で述べている。そして、新憲法と同時に地方公共団体の自治が保障され、特別市の制度も同時に制度化された。さらにシャウプ勧告は、国、府県、市町村という三段階の行政機関において、住民に直結する市町村が、能力の及ぶ限り地方の行政を担当し、それを補完するものとしての府県行政のあり方を定め、国家行政との民主主義的な行政原則が確認された。これは、明治以来の中央集権、上からの行政を下からの行政へと国政の流れを180度転換したものであると、占領下における自治の進展として評価する。そして、「第2 大都市の発達と大都市行政」では五大市の行政能力の実態を示し、その行政能力は巨大であるが、地方自治法上は市であり、府県は市の上に置かれ、都市行政に関しても全面的に監督の権限を持っており、権限の重複と責任の分割は全面的であると主張している。「第3 大都市と府県」では行政の重複として具体的な行政事務での指摘が行われ、二重監督、二重行政の問題を指摘した（資料3）。

さらに「第4 特別市の必然性」において、サンフランシスコ講和後の我が国の発展にとって五大市の進展は、我が国運の進展であり

- ・ 国家直轄に置くことで二重行政を排除できる
- ・ 行政の簡素化と経済化を実施、市民負担を減らす
- ・ 権限と責任を市に集中することで、民主的統制と監視を強化する

としたのである。

「第6 特別市実施上の諸問題」では

- 1 特別市の区域
- 2 残存府県の問題

が詳細に検討されている。1の問題は、大都市の区域と現在の市の区域が一致しているのかという問題である。大阪市の場合、多少の拡張が考えられるとし、実質上大阪市の一部として考

²⁸ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、93-344頁

²⁹ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、345-802頁

- 1 都市計画 単に市内に関するものでも府県の都市計画委員会の審議、府県承認
- 2 道路 五大市の国、府県道の管理は市長だが、都市計画事業で府県の統制を受ける
- 3 河川 管理権が市長にある河川でも占用使用の許可権が府県。大阪市の防漏堤建造、河川占用で困難がある
- 4 港湾 国、府県、市の検眼が入り乱れている。築造についても府県と重複。
- 5 土地区画整理 都市計画で制約、不法占拠の撤去は知事権限
- 6 住宅・建築行政 住宅建設は市内で競合 建築行政は五大市への移管が確定せず
- 7 上水道事業 府管水道と一部競合 起債の許可が府県
- 8 下水道事業清掃事業 衛生、農政から府県が監督
- 9 交通事業 軌道事業、バス事業の決定権限は府県知事の監督下の陸運事務所
- 10 警察及び消防 情報連絡などで二重になる
- 11 生活保護、福祉行政 府県の監督で不要なものあり
- 12 勤労行政 市の関与がない、失業と生活保護など関連多い
- 13 生活物資の配給 市が全面的に行うが、府県が中間的に介入し敏速な措置が取れない
- 14 農業関係 農地及び主食の供出も権限は府県、実際は市が行っている
- 15 産業の助長 各種協同組合の監督権は府県、任意的な事業は競合
- 16 教育行政 義務教育の設備は市、給与は府県のため人件費の制約を受け、児童転入による学級増加が困難。定員と給与の規制で優秀な教員を生活費の高い市内に得難い。校舎の建設、各種統計にも府県が介入。
- 17 防疫行政 決定権は全て府県にあり、伝染病の予防、予防接種など対応遅れることがある。伝染病院も府県の許可事項。
- 18 一般衛生行政 旅館、興行所、公衆浴場などの監督は市の保健所、営業許可は府県のため、重複遅延あり。
- 19 行政及び財政 行政と行政機構の重複は市民の二重負担
- 20 二重行政と中間行政 府県は第1次の出先機関であり、五大市も府県の監督を受ける。情報、報告、統計、通達も府県を経由。平衡交付金、公共事業の認証、補助金の申請、記載について府県経由は全くの二重の手数。府県によって大都市の要求がゆがめられることもある。

資料3 特別市が問題とした府県との二重行政、二重監督の例

出典：特別市制理由書「大都市と府県」³⁰

えられる対象に、豊中、吹田、守口、布施、堺、八尾の6市と周辺町村、兵庫県尼崎市への地域拡張が考えられるとした。京都、神戸、横浜も農村地域を抱えているが、中心に大都市行政が存在する以上、全域を特別市にすることに支障はないとした。

2は、残存府県の問題である。大阪市を除く大阪府は、16市134町村であり、もともと面積は全国の府県のうち最下位であるが、最小の面積になる。しかし、人口で茨城県に次ぐ16位、工業生産は神奈川県に次ぐ7位、府税額も静岡県に次ぐ10位と「一流である」と述べている。そして大阪市の拡張があってもこの傾向は変わらないと評価している。資料4は、特別市制理由書に掲載された五大市を含む府県の規模の表のうち、大阪府、京都府、兵庫県である。なお、これら以外では、名古屋市を除く愛知県は、人口10位、工業生産額7位、県民税8位である。また横浜市を除く神奈川県は、人口26位、工業生産額9位、県民税20位と記載されていた。特別市制理由書では五大市それぞれの府県の残存部について人口、産業、税額などの分析を加え、「残存府県は自立できない」とする反対論に、京都府のことを意識しつつ現行の府県制度

³⁰ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、138-144頁

○大阪府の場合

	大阪府	大阪市	大阪市以外の 大阪府	大阪府を除く大阪府と全国都道府県との比較
人口	3,857 (人)	1,956 (人)	1,901 (千人)	茨城県 (第15位 2,039) に次ぐ
面積 (方秆)	1,815	187	1,638	香川県 (第45位 1,859) に次いで最下位
従業員5人以上工場数	10,019	6,165	3,854	兵庫県 (第6位 3,845) の上位略同等
工業従業員 (人)	345,432	206,742	138,690	福岡県 (第6位 161,175) に次ぐ 名古屋市を除く 愛知県の次ぎになる
工業生産額 (百万円)	171,031	90,462	80,569	神奈川県 (第6位 87,058) に次ぐ
農家戸数 (戸)	90,695	3,663	87,022	石川県 (第36位 86,500) の上位
農地面積 (町)	39,085	1,137	37,948	和歌山県 (第43位 40,831) に次ぎ現在と変わらない
府税額 (百万円)	9,312	7,488	1,824	静岡県 (第9位 2,132) に次ぐ
市町村分平衡交付金基準 財政需要額 (百万円)	6,868	4,373	2,495	広島県 (第5位 2,540) に次ぐ
同基準財政収入額 (百万円)	6,905	5,040	1,865	福岡県 (第2位 1,986) に次ぐ

○京都府の場合

	京都府	京都市	京都市以外の 京都府	京都市を除く京都府と全国都道府県との比較
人口	1,833 (千人)	1,106 (千人)	727 (千人)	福井県 (第45位 752,374) に次ぎ、最下位の鳥取県 (600,177) の上位
面積 (方秆)	4,621	535	4,076	徳島県 (第35位 4,103) に次ぐ
従業員5人以上工場数	2,578	1,555	1,023	宮城県 (第36位 1,036) に次ぐ
工業従業員 (人)	79,878	53,022	26,856	和歌山県 (第34位 29,021) に次ぐ
工業生産額 (百万円)	29,339	22,669	6,640	島根県 (第41位 6,573) に次ぐ
農家戸数 (戸)	85,787	6,942	78,845	富山県 (第42位 81,756) に次ぐ
農地面積 (町)	47,089	4,645	42,444	高知県 (第41位 43,638) に次ぐ
府税額 (百万円)	3,067	2,542	515	奈良県 (第42位 552) に次ぐ
市町村分平衡交付金基準 財政需要額 (百万円)	3,255	3,202	953	山梨県 (第40位 972) 東京区部以外 (第41位 954) に次ぐ
同基準財政収入額 (百万円)	2,570	2,040	530	徳島県 (第42位 542) に次ぐ

○兵庫県の場合

	兵庫県	神戸市	神戸市を除く 兵庫県	神戸市を除いた兵庫県と全国府県との比較
人口	3,309 (千人)	764 (千人)	2,545 (千人)	神奈川県 (第7位 2,487) の上位
面積 (方秆)	8,323	418	7,905	静岡県 (7,770) の上位
従業員5人以上工場数	3,845	772	3,073	広島県 (第8位 3,031) の上位
工業従業員 (人)	208,960	63,695	145,265	福岡県 (第6位 161,175) の次ぎで 静岡県 (第7位 122,444) の上位
工業生産額 (百万円)	108,554	34,489	74,065	静岡県 (第7位 63,410) の上位
農家戸数 (戸)	199,702	6,815	192,887	静岡県 (第9位 193,770) に次ぐ
農地面積 (町)	113,552	4,690	118,242	秋田県 (第15位 119,004) に次ぐ
県税額 (百万円)	4,689	2,311	2,378	静岡県 (第9位 2,132) の上位
市町村基準財政需要額 (百万円)	4,186	1,638	2,548	新潟県 (第3位 2,554) に次ぐ
市町村基準財政収入額 (百万円)	3,353	1,691	1,662	埼玉県 (第5位 1,710) に次ぐ

資料4 大阪市、京都市、神戸市が府県から独立した際の影響

出典：大都市制度史資料編2³¹ より抜粋

³¹ 高瀬嘉一郎『大都市制度史(資料編)2』大都市制度史刊行会、1976年、171-174頁、177-178頁

を前提とするならば「自立可能なことを明らかにした。」と述べている。

また、「協力関係の設定」として、残存部による府県、市町村との関係については「府県、特別市の組合その他何らかの恒久的な協力方式が必要」「市町村との関係は従来と変わりなく、緊密さを加える」とされた。

最後に「第7 特別市制実施の手続き」において、2点の地方自治法改正案を主張している。一旦定められた地方自治法265条2項の規定によって、特別市となるためには五大市それぞれ特別市にする法律を5本通さねばならない。その際、憲法95条による住民投票の規定が設けられ、同265条7項にある「府県民投票に付せる」が条件とされた点を「市民投票に付せる」に改正することを主張している。五大府県側の圧力や GHQの判断で府県民投票が書きこまれた経緯を踏まえ「一つの公共団体のみに適用される法律」の住民投票の範囲は、特別市の区域の住民であるとの解釈に変更すべきとした。

もう1点は、公選の区長を市長の任命に改めるとしている。東京都制が公選区長を置いたことで、特別市の区長も公選区長となったが、五大市の側は区長が選挙で選出されると、一体性を損なうとの考えが強く、行政区と公選区長は矛盾するとの考えであった。

第3節 五大府県の反論「特別市制反対理由書」と「特別市制理由書」の比較

次に、五大府県側の提出した「特別市制反対理由書」について検討する。

「一 特別市制に反省を求める（一）振り出しに戻った特別市」の項目である。まず、戦後の大都市の独立運動を振り返り「公吏たる市長が官吏たる府県知事の持つ権限（例えば警察命令権）を行使することに憲法上疑義があるとされたこと、いま一つは、府県から独立することによって、残存区の存立が重大な脅威を受ける」「この間の利害の調整についての、合理的な解決策を見出し得なかった」と指摘している。そして、最初にして唯一の大都市制度が東京都である、首長を官吏として憲法問題をクリアし、三多摩地方、伊豆大島、八丈島を含む旧東京府の区域を都の区域とすることで、残存区域の問題を解決したのである、と評価している。現行の特別市制は、この最も重要にして困難な「残存区域の問題」を解決しておらず、無視している。この点をまずもって反省されなければならない、と手厳しい。

「(二) 理論的根拠を失った特別市制」においては、地方行政委員会議の第2次答申がその根拠となり、大都市が府県から独立する根拠が失われたとしている。この中で「特別市制を必要とする主な理由として、その区域における二重監督及び二重行政の弊が指摘されてきたのであるが、当会議は、事務の再配分が勧告通り実施されることにより、これらの弊害はほとんど除去されるものと考え。」と五大市の理由書は否定されたと評価した。

「(三) 利己主義的特別市理論の台頭」においては、特別市の新しい理屈が生まれている、良い税は府県が独占し、市内から徴収する府県税を市内に還元せず相当額を郡部に使っているとの主張である。しかし、市町村も同様に財政赤字を抱えており、府県からの独立の問題では

なく、税制の問題として議論されるべきであり、大都市だけに税源を与える理由はない。このような議論こそ「残存区域の問題」と考える、大都市が府県税の多くを持って独立すれば、残存区域の自治行政が行き詰まる、と記述されている。

「第3『大都市と府県』について」では、特別市制理由書に書かれていた行政分野ごとの課題を逐一反論している。以下資料5にその反論部分を挙げる。

- 1 都市計画 各都市の自主的措置の委ねるべき、広域的な地方計画との調整を図る場合に限り、府県の調整作用を受ける
- 2 道路 府県道や主要道路は市外に通じているため府県が調整、単なる市内道路は府県の調整はいらない。
- 3 河川 管理権が市長にあっても占用使用の許可権の一部は府県にある。大阪市防潮堤の建造などに困難があるとの主張だが、河川管理は上流からの一貫性がある、多少不便でも府県の統制が必要。
- 4 港湾 国、府県、市の管理権が入り乱れているとのことだが、港湾法で解決の方途が明らかにされている。港湾の築造という困難な問題も事業を分担してきた。
- 5 土地区画整理 事業中の不法占拠物の撤去などはすべて市町村に委ねる。
- 6 住宅及び建築行政 住宅不足の際に市内で競合と指摘があるが、より多く建築するのは結構なことだ、競合と見るべきでない。建築行政は府県から市へ移るが未だ実現していないのは、市の受け入れ態勢の問題。
- 7 上水道事業 起債に関して府県の統制というが、記載が一定の枠に縛られているのでやむをえない。
- 8 下水道工事及び清掃事業 府県の監督、統制は廃止するよう改めるべき。
- 9 交通事業 府県知事の監督下の陸運事務所が権限というが、その効果は1市町村の区域に限られず、特定の市町村の利益と便益が主張されてはならない。大都市は自ら経営し、直接の利害関係者であり、府県がこれを統括することが適当である。
- 10 警察及び消防 二重の意味がわからない、連絡と協力が足りないからだと言いたい。
- 11 生活保護その他の福祉行政 生活保護法、保健所法の改正で大都市はほとんど独立の運営。その他の施設の重複は、担当者同士の良識で避けられる。
- 12 勤労関係行政 労働の需給関係は広域的性格を有するため、国及び府県が管掌。生活保護、失業などもこれに即応して措置される。
- 13 生活物資配給 現在は米麦のみ、府県内の総合的調整が必要。中央市場も市内に限らず広域性を有する。
- 14 農業関係 農地と主食の供出は国の統制に関わる事務。府県、市それぞれ部内で処理。
- 15 産業の助長 監督と指導助長は違う。監督権がないから指導助長ができないのはおかしい。
- 16 教育行政 予算の制約は当然あるが、必要な学級増加ができないほど窮屈ではない。定員と給与の規制は、都市が給与を釣り上げ郡部から優秀な教員を無統制に引き抜いた結果。校舎増改築の起債の介入も言われているが、希望通り割り当てられた市町村はどこにもない。大学、高校も国立も私学も競合している、多いほど良い。
- 17 防疫行政 強制的予防措置が必要かの情勢判断を府県が行い、国庫補助の対象となる。自発的に行う予防措置は、府県に左右されない、緊急避難的な予防措置も否定されない。
- 18 一般衛生行政 旅館、興行場、公衆浴場など、保健所の指導と府県の許認可が分かれているのは、市の権限に改めるべき。
- 19 行政及び財政 府県と市の組織が重複と見るのは府県行政の価値を無視している。
- 20 二重監督と中間行政 平衡交付金、公共事業の認証、補助金、起債など府県を経由することは、二重の手数。中央の交渉に府県が仲介することも問題と言っているが、これこそ府県の市町村に対する調整作用。すべて一定の枠、限度がある。これを全国の市町村が取り合う、中央は実情がわからないので、府県と中央の協議で決定される。大都市が無用を主張するのは、他の迷惑を考えない行為。

資料5 特別市制に対する五大府県の反論

出典：特別市制反対理由書「第三 大都市と府県」より作成³²

³² 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、378-384頁

このように五大市の二重行政、二重監督の指摘について5、6、8、18などは一部改善の意見が書かれており、事務の再配分により二重行政、二重監督の弊害は除去されとの立場で書かれている。だが、「残存区域の問題」は「4 残存区域の存立に重大な脅威を与えるもの」の項で、大都市が独立すれば「残存府県の財源は欠乏」「府県はその重心を失い、安定を欠き、民心の動揺、不統一をきたす」「大阪府から大阪市が独立することは、人体から心臓を抜き取ることに等しく、京都府から京都市が独立することは、饅頭からあんを抜き取ることに等しい」と指摘している。

以下にこれら2つの資料を比較検討する。

第1は、残存部の評価が180度違う点である。特別市制理由書では、大阪府から大阪市が独立しても人口190万人、茨城県に次ぐ16位、平均以上の県の規模を維持し、「現存府県中の一流である」とし、他の府県についても自立可能を検証したとする。しかし、特別市制反対理由書では、大都市が府県から独立すれば残存部の脅威とされる。事実、府県が大都市の税収を吸い上げそれ以外の市町村に配分していることを、特別市がどう考えるのか？二重行政制度の撤廃による国民負担の軽減により、財源を捻出する可能性はないのか？十分な答えは示されなかった。

特別市制理由書では、「残存府県との関係は、従来の沿革から言っても財産処理、事業の協同処理、施設の共用、共同管理など各種の形式を通じて綿密に行われなければならない。」「府県、特別市の組合他何らかの形で恒久的な協力方式の定立を必要とする。」「特別市はやはり市である。(略)残存府県の市町村までが不利な影響を受けることはありえない。」³³と述べられている。府県、特別市の組合他、恒久的な協力方式を具体的に提案できれば、地方行政委員会議の議論も特別市側に引き寄せられた可能性がある。残存部の自立を妨げるとの意見に対し、説得力ある対案が必要であった。

第2は、特別市制反対理由書で、事務再配分に関し五大市側への譲歩の項目が書かれていることである。資料5に示した20項目の中で、5土地区画整理「不法占拠物撤去」は市町村へ、6住宅及び建築行政「市の受け入れ態勢の問題」、8下水工事及び清掃事業「府県の監督、統制は廃止」、18一般衛生行政「旅館、興行場、公衆浴場は市の権限に改めるべき」と部分的ではあるが、特別市の指摘に配慮して、権限移譲を認めた記述がある。府県側も二重監督、二重行政の指摘を全て反対できなかった状況が見てとれる。この内容が後の大都市特例と言われる事務の再配分、政令指定都市の制度化へとつながるものである。

第3は、地方行政委員会議いわゆる神戸委員会の第2次勧告が「二重行政、二重監督は事務の再配分により除去できる」とした点への特別市側の具体的な反論がない点である。特別市制理由書は多くの二重監督の弊害を列挙したが、事務の再配分ではなく府県からの独立によってしかこの弊害を除去できないことを実証できていない。

³³ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、178-179頁

このようにシャープの税制調査団及び神戸委員会の勧告が刺激となり第2次特別市制定運動が展開され、五大市と府県が激突した。これらは現在にも引き継がれる府県と大都市のあり方を考える基本的な論点である。

次に「事務再配分により除去できる」とした制度、大都市特例を盛り込んだ地方自治法改正と政令指定都市誕生の流れを追うこととする。

第4節 地方制度調査会の発足と1955年地方自治法改正案-大都市特例の提案まで

特別市制定問題では、各党の内部がまとまらず混迷が続く中で、政府は、1952年8月地方制度調査会を設置³⁴し、特別市問題の解決を図る。当時の地方自治庁の改革案要綱³⁵では、

- (1) 新たな廃藩置県するとき画期的なもの
- (2) 簡素能率的な制度
- (3) 新憲法の下に確立された地方自治を我が国の国情に合わせていく

との方向が示されていた。

そして、地方制度調査会設置法により設置された地方制度調査会には

- (1) 市町村を原則1万人規模として自治能力を育成
- (2) 道州制を含む都道府県の再検討
- (3) 特別市制を直ちに実施することは弊害があるが、現在の紛争を解決するための二重行政の排除、行政事務の再配分を骨子とする暫定的調停案の実現
- (4) 酒、たばこ税の還元、平衡交付金の全体額削減と財政調整機能の確立

の重要な項目が諮られることとなる。

1953年7月第5回行政部会における地方自治庁の説明資料³⁶によれば、「大都市の規模能力に応じた特殊の制度」を設ける際に以下に挙げる3つの制度があるとして、検討を加えている。

- (1) 特別市制 二重行政、二重監督、財源配分の不合理は解消するが、隣接地域との治山、治水、総合開発などの広域行政の処理に問題がある。一部事務組合や協議会の方式もあるが、十分解決が可能か。また、残存区域で一府県を設立する、あるいは隣接府県に吸収する方法が考えられるが、大都市からの交付金制度、あるいは国が大都市から取り上げて交付することが可能か。

残存区域を隣接府県と合併することは、府県の統廃合と関連なく行い得るものか。

- (2) 都制 都制の実施は残存区域の処理の問題を発生しない点で特別市に勝る。しかし、大都市と残存区域の一体性がない中で結合することが適当か、大都市と郡部の財源配分上の不合理を解決する保証はないのではないか。都と区の間には二重行政が残るのではないか。
- (3) 大都市に関する特別措置 新しい地方公共団体の制度を実施せずに問題解決を図る方法

³⁴ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、1135頁

³⁵ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、1138頁

³⁶ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、1200-1204頁

が、「行政事務の再配分および関連する税財政制度の調整」である。

ただ、いかなる事務を特別市に移譲するのか、広域的な事務の扱いは府県で良いか、その際にいかなる財源調整を講ずるべきか、などの指摘が書かれている。当時説明を行った自治庁行政課（長野士郎）の速記録によれば「終わりの方はだいたい結論的なことを言っておって恐縮であります」と断りつつ、「大都市制度を考えるにあたっては、それよりもまず、現行府県制度を改革する用意があるのかを決定してから、事を判断すべきではないだろうか。（略）もしそうであるならば、結局大都市問題を解決すべき当面の措置としては、事務の再配分およびこれに伴う財源調整をのぞいて他にないのではないか。」³⁷と明記されていた。

その後三つの制度改革の議論が行政部会で行われ、1953年10月第1次地方制度調査会の答申³⁸が当時の吉田茂首相あてに出された。その内容として

一 地方公共団体の種類、性格、規模及び事務の配分に関する事項

(1) 地方公共団体の種類、性格に関する事項

1 地方公共団体の種類

市町村と府県の二段階制をとる

2 地方公共団体の性格

イ 市町村は現状の通り。

ロ 府県は市町村と国の間に位置する広域自治体として、国家的性格を有する事務を処理することもその任務とする

(2) 地方公共団体の規模の合理化に関する事項

・新しく設置される市の人口要件は、これを5万人とする

・府県の規模の合理化については、その実態に即し、道州制の問題などと合わせて考慮するものとする

として市町村と府県制の枠組みが決められた。

三 大都市制度に関する事項 においては、

1 大都市における府県知事の許認可権を整理する

2 大都市の区域内で府県が行う補完行政に属する事務は大都市の事務とする

3 法令による委任事務で広域的または統一的処理を行う事務以外は、原則として大都市の事務とする

との原則が示された上で、

(3) 事務配分については、次の項目が例示された。

1 建築基準法に関する事務

2 旅館業法、興業場法及び公衆浴場法に関する事務

³⁷ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、1208頁

³⁸ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）2』大都市制度史刊行会、1976年、1309-1312頁

- 3 結核予防法に関する事務
- 4 屋外広告物法に関する事務

また上記4点以外にも「考えるとするもの」として

- 1 伝染病予防に関する事務
- 2 児童福祉法に関する事務
- 3 生活保護に関する事務
- 4 社会教育法に関する事務
- 5 図書館法および博物館法に関する事務
- 6 教育公務員特例法に関する事務
- 7 教科書の発行に関する臨時特例法に関する事務
- 8 法令による委任事務で大都市に配分することが適当と認められるもの

が、列挙されたのである。

さらに同答申中の第二部の中では地方税の改革に関する事項で、税財源として、「大都市の区域にかかる償却資産税、タバコ消費税、自動車税は大都市に移譲」「飲食税、入場税は大都市に配分」「地方交付税の特別な配慮」「地方債の特別な配慮」が盛り込まれることとなった。

ただし、地方制度調査会の任期が1年で設定されており、次期の第2次、第3次の地方制度調査会に議論は引き継がれ、答申を踏まえて「地方自治法の一部を改正する法律案要綱³⁹」が提出されるのは、1955年5月となった。この法律案要綱の特徴は、

第1で「基礎的な地方公共団体たる市町村の権能を明らかにするとともに、都道府県の市町村に対する補完事務も市町村が処理できる」

「都道府県の事務として、広域事務（総合開発など）、統一的な処理を要する事務（試験免許など）、連絡調整事務及び補完事務（高等学校、病院設置など）を例示する」ことで府県と市町村の機能を明らかにしたこと。

第7において50万人以上の市を政令で指定し、都道府県の事務とされるものを指定都市に移管するとの内容が明記されたことである。

以下、大都市特例と呼ばれるが、次に挙げる18の事務を府県から大都市へ移譲する案が提示された。

³⁹ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、1-4頁

- 1 児童福祉に関する事務
- 2 民生委員に関する事務
- 3 身体障害者の福祉に関する事務
- 4 生活保護に関する事務
- 5 行旅病人および行旅死亡人の取り扱いに関する事務
- 6 母子福祉資金の貸付等に関する事務
- 7 伝染病の予防に関する事務
- 8 トラホームおよび寄生虫病の予防に関する事務
- 9 食品衛生に関する事務
- 10 墓地埋葬等の規制に関する事務
- 11 興行場、旅館および公衆浴場の営業の規制に関する事務
- 12 結核の予防に関する事務
- 13 都市計画に関する事務
- 14 土地区画整理事業に関する事務
- 15 屋外広告物の規制に関する事務
- 16 建築基準行政の実施に関する事務
- 17 指定都市の設置する小中高において使用する教科書の展示会の開催等に関する事務
- 18 指定都市の設置する小学校、中学校等の学校給食に関する企画ならびに学校給食のための配給物資の管理および利用に関する事務

資料6 大都市特例 18の事務が大都市へ移譲

出典：地方自治法の一部を改正する法律案要綱

この改正案が示されると五大市側が、大都市特例を一步前進として評価したのに対し、府県側は「地方自治法改正反対意見書」⁴⁰において、補完事務とされる「高等学校、盲聾学校（当時の表現のまま）、生活困窮者、農林水産業、中小企業の振興が含まれるが、移譲をする市町村の規模能力に明確な基準を欠く」「事務の再配分は、大都市の主張に耳を貸して作られた感が強い」と厳しく反対する。さらに、五大府県の「地方自治法の一部改正法案の問題点」⁴¹によれば、「地方制度調査会において府県制度と道州制も検討されている。府県の事務のみ大都市に再配分することは時期尚早」との主張もされた。国会での議論も五大市側と五大府県側の議員で対立し、審議未了廃案となるのである。

第5節 1956年妥協の産物、政令指定都市の誕生-大都市特例の成立と特別市条項削除

再度自治庁の地方自治法改正法案要綱が出されるのは、1956年1月⁴²である。当時の朝日新聞の記事によれば「五大市としては『今回の改正により市民の受ける利益は大きくまた行政費も大いに節約できる』という点で一致しており、府県側がこの程度の妥協にさえ応じない場合は特別市制によって今後府県から完全独立するとの強い方針を決めている。一方、五府県側はこのような形で権限を市に取られることに強い不満を持っており

一、大都市行政の問題は地方制度調査会が審議中だからその結論が出てからでも遅くない。

⁴⁰ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、6頁

⁴¹ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、9頁

⁴² 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、42-46頁

一、大都市制度についてはただ事務配分の問題だけではなく、府県制度改革の問題にも関連するので、それだけ早急に切り離して処理するのは不適當である。

という二点をあげて正面から反対している。五大市と五大府県の争いは次第に激化しているの
で自民党の一部では府県側の不満をやわらげるための中間案を検討しているが、それでもなお
双方納得させるのは困難な模様である。」と「難航する地方自治法改正」の記事を掲載してい
る⁴³。

激化する対立を収拾したのは自民党の党議による特別市条項削除の決定であった。党議が内
定したと伝えられた同年3月2日自民党の岸幹事長（のちの岸信介首相）と大阪市会松尾議長
の会談、翌3日午後の五大市議長との会談の記録⁴⁴によれば松尾議長から「(略) 地方自治法
中から特別市の規定を削除せんが如きは断じて承服しがたい。なんとなれば、特別市制の実現
こそ、五大都市市民の永年の宿願であり大理想である。(略) この大理想の旗が、消滅する
ということであって、このようなことは五大市にとって到底堪えうところではない。かくては
五大市に重大な決意を強いるものである」と述べたとある。岸幹事長は多くの時間を費やして
「現在の政治情勢においては地方自治法上の特別市の規定は存するといえどもその実現は不可
能であり、いわば死文に等しいものである。一方、18項目の事務移譲は明日から現実に市民の
福祉に多大の増進をもたらすことは言を待たない。」「敢えて死文にこだわって、直ちに市民の
便宜をもたらす18項目の移譲を逸すべきではない」旨を力説したと記録されている。このよ
うな交渉を経て、大都市への18項目の権限移譲と引き換えに、すでに制定されていた地方自治法
から特別市条項を削除するとの党3役決定が行われるに至った。特別市の条項削除により府県
側の政治家をなだめ、大都市特例の実をとる五大市の主張に沿うとの政治決着である。その後
3月6日法案が閣議決定され、衆参両院の審議により6月3日可決、12日公布となった。

しかし、法案審議の過程でも水面下で自治庁と厚生省などが実施時期、項目をめぐる攻防
を繰り広げていた。自由民主党総務会は、1956年4月10日大都市特例の全面移譲方針の再確認
を行い、「あるものは移譲し、あるものは留保して、事務の一元化が骨抜きとされる虞があ
る。」中で、翌日関係当局に政令立案を要請した⁴⁵。最終1956年8月24日に自治、厚生、建設
事務次官通達⁴⁶により政令がまとまり、9月1日大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市
の5大都市を指定都市として政令指定都市制度がスタートした。当時の自治庁当局の見解⁴⁷
によれば、「事務の配分の基本方針は、実施して支障のない市民の日常生活に直結する事務を中
心に行う」「人口50万人以上の都市に福岡市もあるが、かねてから懸案の五大市のみを考える」
「(移譲する事務を) 担当している府県の職員は、引き続き指定都市の職員になるものとされ
る」としている。

⁴³ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、46-47頁

⁴⁴ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、59-60頁

⁴⁵ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、103-104頁

⁴⁶ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、200頁

⁴⁷ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、199頁

攻防の状況を時事通信地方行政版は以下のように伝えている。「大都市（実際には横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の五大市）に特例を認めて五大府県から16項目⁴⁸の事務を移譲する代わりに、特別市の規定を削除する—という内容を含んだ地方自治法改正案が成立したのは、第24通常国会の最終日である6月3日のことであった。この改正案は昭和29（1954）年3月提案一步手前で潰れ、翌昭和30（1955）年の第22特別国会には提案されたが何ら審議が行われないうまま廃案となった経緯があり、いわばいわくつきの難法案であった。第24国会提案は、実質的には3度目であったが、いつの場合も問題となったのは大都市の特例の問題であった。五大市に特例を認めるべきだとする五大市側と、これに反対する五大府県側がそれぞれ党、政府に陳情を繰り返し、さらに市側と府県側の国会議員が一枚加わってしばしば暗礁に乗り上げた。結局この問題は党3役のあっせんで、五大市に特例を認める代わりに特別市の規定を削除するということで妥協がついた。

五大市側にしてみれば、事務移譲を足がかりとして次の段階では特別市制を狙っていたわけだが、これが潰れたことになり、一方五大府県側にすれば、事務移譲を認めた代わりに特別市の規定を削除して五大市側の進出を阻止した恰好となった。つまり市側、府県側とも差引き同程度のものをえたわけである。⁴⁹と論評している。

戦後の民主化の過程として、1947年5月、憲法、地方自治法の制定がされた。府県からの独立が書き込まれた地方自治法の特別市の条項の実施をめぐり、五大市と属する府県とは対立を繰り返し広げた。1次、2次の特別市制定運動を経てようやく1956年6月に10年の歳月を経て、この対立は一旦政治決着する。五大市は大都市特例として、権限を得る代わりに、目標としていた特別市の削除という裁定を受ける。まさに「妥協の産物、政令指定都市」の運命をたどるのである。

憲法制定と同時に施行された地方自治法、戦前からの運動を引つぐ形で書き込まれた特別市制度。大都市特例とそれを拡張したい政令指定都市、当時の平松市長時代の特別自治市や都市州の構想と府県に集権化の方向で大都市制度を強化する橋下知事の大阪都構想。大阪都構想を戦後地方自治法制定過程での大都市制度のあり方の議論が、70年経った今また再燃しているとして正しく受け止めなければならない。

⁴⁸ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、90頁
教科書関係、給食関係の権限移譲は教育関係法案に入るため地方自治法改正案の内容16項目との表記になっている。（筆者補足）

⁴⁹ 高瀬嘉一郎『大都市制度史（資料編）3』大都市制度史刊行会、1976年、194頁