

今後の大都市制度に関する諸問題

—大阪都制論をめぐって—

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授
新川 達郎

1 大都市の地方自治制度をめぐる大阪からの問題提起

大阪の府市間では、大都市制度をめぐる、自治制度論議というよりも政治的な議論が進みつつある。大都市の権限を一元的に集めようとする大阪都構想がそれである。そのほかの地域でも、中京都構想や新潟州構想が提唱されている。こうした大都市制度をめぐる諸論は、今後の地方自治制度の設計に大きく影響を与える可能性がある。地方分権から地域主権改革、そして新たな地方自治制度の実現への動きは、東日本大震災後において、更に加速されてきたようにも思える。震災復興を含めて国政全体の諸課題に対する解決策の一つとして、地方自治法抜本改正を含めた地方自治への期待が高まっているからでもある。

こうした激動期の地方自治において、その変化の行方を左右しそうな動きの一つが、大都市制度論である。2010年年初来議論を始め、新たな動きを先導する大阪都制論、その流れに乗る中京都や新潟州の構想は、日本社会全体から注目を集めている。中京都構想は、2011年初めの愛知県知事選挙と名古屋市長選挙、名古屋市議会議員選挙などで、愛知

県と名古屋市による構想として、注目されている。また、新潟州構想も、2011年初めに新潟県と新潟市の間で提案され、議論が始まっている。もちろん3つの構想は異なっており、都区制度型の一元化を基本とする大阪都と新潟州の構想に対して、名古屋市を残しつつ周辺を合わせて中京都を構想する考え方という違いがある。そうした違いにもかかわらず、2011年7月31日には、3府県2政令市知事市長会議が開催され、共同宣言をまとめて、大都市制度改革への働きかけを強めることで合意した¹。

それら新たな大都市制度の構想は、その内容においては異なるものの、大都市圏の自治制度を考える新たな動きを示しているし、今後の地方自治制度の制度設計に大きな影響を与えるものと予想できる。大都市圏の自治制度は、政令指定都市が既に19市となり、2012年度には熊本市の移行準備が進められている。中核市や特例市の指定状況を考え併せるなら、都道府県と都市との制度の整理を考える必要性は大きいのである。

その一方で、地方分権や地域主権改革では、基礎自治体優先の原則を掲げて、市町村の権

¹ 『大都市の自立と自治』愛知宣言～地域から日本のかたちを変える！～、2011年7月31日。

限等の充実を進めてきた。そして、住民投票制度や直接請求制度の改正が議論になっている。地方自治の枠組みを抜本的に改正しようという国の方向と、大阪都制論などは必ずしもその方向と改革の速度が一致しているわけではない。

例えば、国の大都市自治制度論議は、いまだ問題提起にとどまっており、地域主権戦略会議や地方行財政検討会議での議論も結論には至っていない。地方行財政検討会議の報告を踏まえた総務省の地方自治法抜本改正の考え方においても、論点提起として、「人口規模による大都市制度の妥当性」、「大都市への一層の権限移譲」、「府県の区域と大都市の区域の在り方、府県と大都市の区域を分離する特別市制の妥当性検討」、「大都市における住民自治」などの検討が掲げられているにとどまっている²。なお、道州制論は具体的な扱いにはなっていない。

従来の政令指定都市を強化し特別市化する構想、逆に解体する構想、あるいは新たな大都市圏自治体の構想は、新たな地方自治の方向として、どのような姿を描き出そうとしているのか。一連の大都市制度改革提案の中で、おそらく、大阪での大都市制度論議が最も進んでいると思われる。大阪府と大阪市の行政のみならず、政治的な動きも活発である。そして具体的な地方制度改革の方針が提案されている。以下、本稿では、大阪における大都市制度論議を中心に、これからの大都市自治制度改革の諸課題を探ることを通じて、今

後の地方自治制度改革の方向を検討してみたい。

2 大阪都制論の主張と反論：府市の論争をめぐって

2010年初頭にはじまった、橋下徹大阪府知事による大阪都制論は、同年4月には、大阪府自治制度研究会を設置して、大都市制度の検討を進めさせることになった。その一方では、大阪都制論をめぐっては、橋下知事と大阪市との論争があり、都制論による大阪市廃止に対する有識者による批判を生んだ³。その一方では、政治的には、橋下知事をリーダーとする地域政党「大阪維新の会」によって、大阪都制を推進しようという動きにもつながっていった。

とりわけ、2011年4月の統一地方選挙では、維新の会から多数の立候補者が、大阪府議会議員選挙、大阪市と堺市の両市議会議員選挙に立ち、大阪府議会では過半数を占めるとともに、両政令指定都市でも多数の議席を獲得し第一党の地位を占めた。さらに今年秋に予定される大阪市長選挙には、橋下府知事が出馬することで大阪市側からも都制度実現への動きをつくること、そして維新の会の大阪都制度提案の実現をめざそうとしている⁴。

政治的な動向はさておき、この間に議論されてきた大都市自治制度について、それぞれの立場からの主張があった。以下ではその論点を、簡単にまとめておこう。

² 総務省『地方自治法抜本改正に関する考え方（平成22年）』2011年1月。

³ 村上弘「「大阪都」の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想」立命館法学331号（2010年）。

⁴ 読売新聞・2011年8月7日。

橋下知事の大阪都制案は、基本的に産業基盤の整備や空港問題に端を発し、そして大阪経済の再生をめざそうとする観点から、そのための政策的な統合を地方自治体の制度改革を通じて実現しようとするものである。橋下大阪都制構想の考え方は、東京都制に範をとりながら、大都市圏の一体的行政とインフラ整備の実現をめざすとともに、基礎自治体の住民自治強化を果たそうとする。そのために、大阪市の解体と新たな特別区を設けようとするものである。橋下都区制度の構想では、大阪は8～9区、堺は3区とし、区長の公選制など区の自治の強化をめざすものである。なお、具体的な事務配分や財政制度等の詳細は今後の検討課題とされている。また、大阪都制度は、将来的には道州制に結び付くものと位置づけられているが、関西州への移行やこれと大阪都制度との関係については、具体的な方策の展望はない。この間の橋下知事の主張は、その内容において必ずしも一貫しているわけではない。例えば、特別区の取扱いについていえば、東京の都区制度とは異なる自治型特別区提案や、中核市並みの分市構想なども登場したことがある⁵。

橋下知事をリーダーとする大阪維新の会は、政治運動として、政策目標を大都市制度改革として掲げることになった。維新の会のマニフェストによれば、大阪都構想とは、「ONE 大阪」のモットーを掲げ、府と市を一体化して都制を布く。市域は自治区(特別区)として公選の議会と長を置くこととし、市民

生活を支える基礎自治体を自治区と位置づけ、そこには中核市並みの住民サービスが提供されるようにするとした。また、広域行政の一元化を実現して、交通基盤整備や鉄道の相互乗り入れ、関西国際空港アクセス鉄道建設、淀川左岸線接続、北ヤード開発の変更、阪神阪南港の国際コンテナ港湾一元化を達成する。そして、経済再生を果たすべく、大阪大都市圏の機能を、アジア結節、観光振興、バイオ産業などに特徴を持つ地域として発展させると主張する⁶。

なお、この間に、大阪府では、2010年4月に専門家による大阪府自治制度研究会を組織し、大都市制度の検討について諮問をした⁷。その報告においては、大阪大都市圏の政策問題解決のために、特に大阪経済の再生に向けては、従来の府市の活動が障害になっていることを指摘し、その改革のための政策協調や調整制度、さらには新たな大都市制度の検討を行った(この点は次節において詳述する)。

大阪都制論に対して、大阪市長はこれに反論する形で、2010年には、「地域主権宣言」と「貢献する「自治体」・大阪市」という提言を明らかにした。前者では、基礎自治体こそが住民への直接行政を実施する自治の担い手であり、広域自治体は間接行政として補完的な役割とする基本原則を明らかにした。また、後者では、大阪市域を超えた大都市圏域行政に対する大阪市の貢献が可能だし、これまでの集積を活用して周辺自治体にも貢献ができると主張する。

⁵ 以上の構想提案は、橋下知事自身のメディアへの発言などからのまとめであるが、それとともに、主として大阪維新の会ホームページ (<http://www.oneosaka.jp/>) によっている。

⁶ 地域政党「大阪維新の会」『マニフェスト～もう一つの首都機能～日本の成長と安心を担う 大阪都』。

⁷ 筆者はこの研究会の座長を務めた。

また大阪市は、2011年3月に大阪市市政改革検討会議の報告に基づく改革方針を示した⁸。その考え方は、地域力の復興と公共の再編であり、小学校区レベルにおける地域活動への市民参加とまちづくりを進め、区役所力・市役所力を発揮し、地域力や市民力を引き出すこととしている。そのために、区政会議の設置など区制改革やコーディネータ職員養成を掲げるとともに、持続可能な行財政基盤の確立をめざすという。住民自治の充実が困難だという大都市への批判に対応するものとして、都市内分権と公共部門の再構築、特にマルチ・パートナーシップ（多重多元型の協働）型の市政への転換を主張する。

3 大都市自治制度の論点～大阪府自治制度研究会のとりまとめから～

大阪大都市圏における大都市制度についての検討を求められた大阪府自治制度研究会では⁹、前述のように大阪再生戦略という観点から、経済発展と住民福祉を充実させる政策と、それを実現できる体制を考えることになった。そして、現行の府市の体制の問題として、表面的な2重行政問題ではなく、大都市圏の行政として、大阪市は市域内を、そして大阪府は市域外をもっぱら考えて政策展開をしてきたこと、その結果、資源配分が非効率になり、圏域の発展という共通の目標が果たせないでいることを明らかにした。

こうした問題を解決するに当たって、まず基本的な論点として、第1に、大阪経済再生のために府市の政策協調の必要性があるかど

うかを検討した。第2に、政策決定の効率化という観点から、府市の政策協議とその制度化の必要性を検討し、新たな自治制度へ向かう必然性があるかを探った。第3に、基礎自治体優先原則について、住民に身近な事務を総合的に担うことでよいのか、また大阪市は基礎自治体として適正規模なのかを検討した。第4に、広域自治体が果たす基礎自治体の補完役割とは何か、市町村自治とその水平的連携が前提となるがそれでは実現できない広域行政、あるいは市町村からの委託による広域行政の中身は何かについて検討した。

こうした論点については、まず、現行の枠組みのまま、解決できないのかを検討した。大都市圏のインフラや開発拠点整備については、新たな大都市制度によらなくとも、政策協調や調整がうまく進めば、達成できる目標だと考えられた。また、大都市の住民自治問題も、都市内分権が徹底されれば、解消できる側面が多いのではないかと指摘された。しかしながら、こうした政策協調や都市内分権は、これまでも必要だとされてきながら、実際には達成できなかった。そのことを踏まえ、これらを制度的に補強し実現する方策を考えること、そして必要に応じて新たな大都市制度への移行を進めることとした。

大都市圏域における自治制度の基本的な考え方としては、第1に、制度選択における多様性と自主性の確保を前提とし、第2に、住民自治型の広域自治体と基礎自治体の役割分担を基本とする。第3に、基礎自治体については、補完性原理や近接性原理に基づいて優

⁸ 大阪市『なにわのルネッサンス 2011』2011年3月。

⁹ 以下の記述は、大阪府自治制度研究会『最終とりまとめ』2011年1月、に依拠したものである。

先されることと、基礎自治体の水平連携がやはり優先されることとしている。また、基礎自治体からの委託によって、広域自治体がその任務を果たすことを基本とした。第4に、広域自治体については、広域的な大都市機能の一元的、一体的、戦略的発揮が可能なものとする。第5に、基礎自治体と広域自治体間の協調協議と互惠を原則とし、かつ基礎自治体間の協調と互惠を原則として制度設計をしていくこととした。

研究会においては、大都市制度について、従来から存在するものを含めて4つの選択肢について検討し、それぞれの利害得失を明らかにした。第1に、現行の東京都の仕組みである都区制度については、実績はあるものの、不完全な2層制であり、特別区の自治権が制約されるとともに、都への事務配分が肥大化し、住民自治が適切に働かないという問題指摘があった。第2に、政令指定都市制度導入までの間、法律上存在した特別市制度についても検討したが、府県と大都市の区域を完全に分離することは、既に連担している都市圏の分断になり、また特別市の行政機能の肥大化を招くとともに、住民自治が発揮できない可能性が指摘される。第3に、従来の府県と市町村の関係を変えず、大阪市を分割して複数の都市とする案では、もちろん、現行制度によることになるが、基礎と広域の自治体間の役割分担改革の不十分、都市間格差の発生が懸念された。第4に、抜本的な大都市制度再編については、基礎自治体の機能充実、そ

して広域自治体の広域機能純化の仕組みを提示している。

大阪府自治制度研究会報告は、直ちに大都市制度改革を実施しようというものではない。むしろ、大阪市と大阪府の政策協議や政策協調を着実に進めることができれば多くの課題は解決できると捉えている。しかしながらこうした協調が進まないとき、つまり、自主協調できない場合の制度対応として、調整制度を提案している。さらには、調整制度による調整が整わない場合には、新たな大都市制度を提案し、最終的には住民がその導入を判断する自治の枠組み変更を求めている¹⁰。

4 新たな地方自治制度へ～橋下新都構想が問いかけているもの

大阪における自治制度の改革構想は、その帰結が何であれ、市民自治と府民自治が基本である。そして自治制度としての大阪大都市制度構想を考える目的は共通しており、住民の希望からすれば大阪再生と住民福祉の充実にあることは言うまでもない。こうした諸構想は興味深いことに、主張の違いがある一方で、共通の理念と、共通の理想像を持っている。理念とは、前述した住民自治の原理であり、基礎自治体優先の原則、大都市機能の充実の原則である。そして理想とする地方自治制度としては、徹底した身近な地域への分権と住民自治の発揮できる制度を希求し、一方では、大都市機能を政策的に果たせる広域的な自治制度を望んでいるのである。加えて、

¹⁰ もちろん研究会報告は、新たな大都市制度の事務配分や財政調整制度、移行のための法手続き整備など、残された検討すべき項目は多いのであるが、大阪における大都市制度の在り方を具体的に検討し提案したことには大きな意味があると考えている。

地方自治制度の選択については、地方分権あるいは地域主権改革の考え方によりながら、自主的自立的に自治を選び取っていく自己決定を理念としているところである。

橋下構想とこれに対抗する大阪市とは、実は、基礎自治体の充実と、広域自治体、特に関西州の機能の必要性については、考え方は共通しているのである。具体的な区域に違いがあるのは、大阪市の区域を存続させるかどうか、そして最終目標に向けてのその移行手順である。理想の大都市圏自治制度にどのような段階を経て、どのくらいの時間をかけて近づいていくのかに関しては、大阪府の性急さに対して、大阪市の漸進主義が目立つことになる¹¹。

もちろん具体的な自治制度の制度設計は、大枠の共通性とは別に、いまだあいまいなままであり、この点では論争の余地は大きいのである。残された検討課題の一つは、広域行政の範囲やその役割について、どのような広域行政機能を広域自治体に一元化するのか、また基礎自治体が機能する場合にその区域を越えるものについてはどこまで水平連携による対応が可能なのかという点である。二つには、基礎自治体の役割について、住民サービスを充実するうえで、都市内分権でどこまで可能なのか、また都市として提供すべきサービスをどのように想定するのかという問題である。例えば、大阪市の現在の行政区をどう考えるのかという点である。三つには、現行の府県制度の枠を超える広域自治体が共通に

めざされているが、関西広域連合は、将来において関西州に移行するのか、またその時に既存の府県はどのようになるのかという点である。四つには、そこに登場する地方自治制度が、行財政面で存立可能な仕組みとするための条件整備である。それと関連して、五つには、国の地方自治法抜本改正とも関わるが、地方自治体による自治制度の選択を、具体化する方法であり、法制度上の諸制約を取り除く作業である。最後に指摘しておきたいのは、大都市圏自治制度の改革が、従来の国と地方との役割分担を幅広く改変することで完成していくという点である。自治制度上の地方分権にとどまらず、また従来の特区制度で微温的に進められてきた法規制の緩和ではなく、様々な分野における政府責任を大都市圏に配置し、そこに政策主体としてまた立法主体として機能させる制度改革を検討することである。

以上のような作業を通じて、大都市圏における地方自治制度は、国、府県、隣接市との相互関係を整理し、大都市への分権と集権、そして大都市からの分権と集権を、垂直方向と水平方向で再構築することになる。そこで重視されるべきは、おそらく府県と大都市の関係という論点や大都市の分割などといった視点ではなく、大都市圏における自治と都市機能の特性に応じた制度設計であり、その探求が究極の理想となる。そうした自治制度の上に、従来の公共サービス提供の枠を超える多様で多元的なニーズへの対応、区域を超え

¹¹ この点では、大阪市の歴史や文化、自治の蓄積、これまでの大都市としての集積とその価値などを総合して考えれば、当然の選択になろう。なお、同様のことが大阪府にも言えるのであるが、現時点では、政治的リーダーシップによって、それらの価値は無力化されている。

るシームレスなサービスの提供、そして地域自治的なサービス提供が実現されることになる。そうしたサービスのためにこそ、大都市圏域における基礎自治体の充実強化、広域行政機能の要請、そしていずれについても住民自治の実現を否定することはできないのである。

大都市圏行政を一元化しようとする動きと基礎自治体である市町村の権限等の充実を進めてきた地方分権の流れは、別々に議論されるべきものでもないし、制度的に相いれない別物ではない。むしろ、地方分権を徹底し、地方自治の権能を拡充しようとするほど、必然的に基礎自治体と広域自治体の権能を考慮せざるを得ないし、住民自治の充実を考えざるを得ないのである。その際に留意すべきは、むしろそれぞれの地域の特性であり、歴史、文化、伝統、蓄積、社会経済構造などを踏まえて、その地域に最適な地方自治制度をその地域が主体的に構築し実現していくことであろう。