

# 大都市制度に関する再考

——大阪都構想の検証を通じて——

佐々木 信夫

1. はじめに——問題の所在
2. 大阪都構想で問われた日本の大都市制度
3. 47都道府県制度のままの大都市制度構想は限界
4. 住民投票の価値と制度改革を委ねる危うさ
5. 大阪都構想の意義は何であるか
6. 大都市の中心部は他の依存から成り立つ
7. 政令市から特別区へ移行——その意義
8. 今後の大阪をめぐる大都市制度論

## 1. はじめに——問題の所在

2015年5月17日、わが国で例をみない大規模な住民投票が大阪市で行われた。大都市制度の大きな制度変更を求める住民投票である。大阪市を廃止し5つの特別区を創設する、いわゆる「大阪都構想」の是非を問うという内容である。これは平成の大合併について400件近く各地で行われた条例設置による住民投票と違い、大都市地域特別区設置法という国の法律に基づくもので、投票率にかかわらず、賛成か反対か票数の多い方で結果を決めるという決定型住民投票であった。

投票結果は、投票率66.83%、賛成票694,844、反対票705,585。有効投票数の0.76%の僅差で反対票が上回った。僅差とはいえ反対票が上回ったことで、今回提示された大阪都構想の実現は不可能になった。

もしも賛成票が上回っていたなら、2017年4月に大阪市は廃止され、新たに大阪都（府の名称変更には法改正）と北区、湾岸区、東区、南区、中央区の5つの特別区が誕生し、大阪は東京と並ぶ、もうひとつの「都」として新たな出発をするはずだった。

都構想のもともとの狙いは、大都市大阪を活性化し成長戦略を軌道に乗せることである。その前提としてまず統治機構を大きく変える点に目を付けた制度構想であった。大阪市と大阪府という広域権限をもった2つの自治体が長年せめぎ合ってきた。この府市合わせ（不幸せ）ともいわれる大阪府と大阪市の2重行政について広域権限を府側に一本化することで解消し、浮いた財源で医療、福祉、教育の充実、いじめ、虐待、犯罪などの防止に生かそうとした。

人口270万人という大「大阪市」に代え34万から69万人規模の公選の特別区制を5つ創設し住民自治を充実する。その一方、インフラ整備や産業、港湾、地下鉄など広域行政は府に一本化し、対外的な都市戦略を練る政策官庁「大阪都庁」をつくる。これで低迷を脱し、名門大阪を元気にし、西日本の拠点性を回復しようというものだった。

だが、その理解は十分浸透しなかった。5年前から橋下徹氏ら大阪維新の会が中心に進めてきたこの改革構想は、住民の反対票が上回り最終局面でとん頓挫したことになる。もっとも住民投票という面からはそういえるが、そこに至る過程は推進派「維新」対反対派「自民・公明・民主・共産の連合」という政治闘争の色彩が強かった。上下水道、地下鉄の民営化提案でも、府・市立大学の統合提案でも関連条例を市議会、府議会で軒並み否決してきた経緯がある。

「今のままでは大阪の発展は望めず、市民負担も増大する。都市の発展には、成長戦略や公共インフラ計画という大都市戦略をつくり、実行部隊となる強力な役所組織が絶対に必要」（推進派）とするのが改革構想の推進派の考え方である。

それに対し、「そもそも二重行政など存在しない。政令市である大阪市を廃止し特別区にすれば、二度と大阪市には戻れない。本来市が持っていた権限、財源は減り、特別区長は財布も権限も小さくなり、結果として、住民に良質なサービスを提供することができなくなる」（反対派）が都構想への反対派の意見。これが真っ向から対立していた。

外部からみていると、この真っ向から対立し、論点のかみ合わないすれ違い論争、押し問答が延々と続く中、肝心の270万市民は蚊帳の外に置かれ続けた感じだった。未消化のまま、イエス、ノーの判断を求められた大阪市民は、変えるより、変えない方の心理に傾いたのではないか。それが反対票多数になった真相ではなかったかと筆者は思う。

日本で経験をしたことのない200万人超規模の住民投票。しかも、目にみえない統治の仕組みを変えることを一般市民の判断を委ねるという方法。長らく国が制度設計をし、それを自治体、国民が使うという集権型システムに慣れてきた国民にとって、今後、大阪問題に限らず、憲法改正や道州制移行で同じ手法が使われた場合、うまく応答できるだろうか。

ちなみに同年4月に行われた第18回統一地方選挙で無競争当選者が3割近くに達し間接代表制、地方議会のあり方が問われた。今後この改善の兆しはみえない。そうした中で、住民投票という直接参加の方法も、正当性のある結論を出せるものなのかどうか、疑問なしとしない。

以下、本稿では、大阪都構想と住民投票の例を素材としながら、日本の大都市制度のあり方とその改革方向について再考してみたい。

## 2. 大阪都構想で問われた日本の大都市制度

政治や経済、人口減少に関し、東京一極集中のみが問題になりがちだが、じつは日本の大都市

は全体として税収減に陥っている。その一方で少子高齢化やインフラ老朽化、貧困や格差の拡大といった負の問題を抱えるなど厳しい状況に置かれている。

政府は人口減少対策として大都市に頼る方向で、政令指定都市や中核市を核に近隣市町村との連携を強め「連携中枢都市圏」を形成することでセーフティネット（安全網）を張ろうとしているが、果して肝心の大都市がその任に耐えられる状況かどうか<sup>1)</sup>。

そうした中、住民投票で否決されたとはいえ、大阪再生を掲げ統治システムを変えようとした「大阪都構想」は、「未完の大都市制度」といわれる日本の制度の根本に関わる問題点を突いている。

というのも、大阪府のように府域が狭く、南北に細長い形状の中心に強い大阪市がある場合、広域権限を与えられた政令市（大阪市）と広域自治体（大阪府）の二重投資が無駄を生む二重行政の問題を顕在化させる。また、人口270万人の市は基礎自治体（市町村）として大きすぎ、地域に目が届かず、住民の意見も十分に伝わらないといった、住民自治の空洞化も顕著となっている。

現行制度から解決方法を選ぶとすれば、結局、東京が使う特別区を内包する都区制度しか見当たらない。基礎自治は公選制の特別区に、広域行政は本来の広域自治体に一本化する選択しかないわけだ。そこに着目したのが大阪都構想といえよう。

大都市制度との関わりでいえば、今回の大阪都構想は、大都市となった基礎自治体をめぐり①自治の単位、②統治の範囲、③大都市経営に関する広域権限の置き方——をどう考えるかという問題があることを示している。

もとより、主要国の大都市もこれらの問題点を考慮した制度設計に苦慮している点は共通である。世界の大都市制度を大別すると、①特例都市タイプ（政令市に近い制度＝仏マルセイユ、リヨンなど）、②特別市タイプ（州・府県と同格の市＝米ニューヨークなど）、③都制度タイプ（内部団体として特別区を包含＝韓国広域市、ドイツ都市州など）——に類型化される。

ただ、これらの諸国での日本との違いは、地域の特性によって選択できる多様性を持たせている点であろう。しかも大都市は2層制が多く、主要国では基礎自治を担う区にも公選の議会と首長（議員互選を含む）を置き、住民自治を確保している点である。

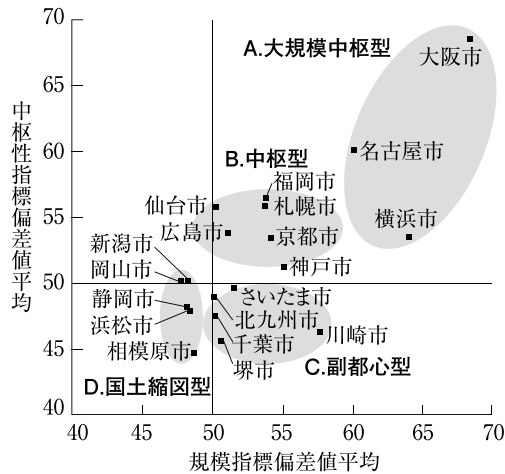
日本の政令市（現在20市）は、人口50万人（運用上70万人）以上の基礎自治体（市）に法律や条例などによって府県の権限の7～8割を移譲し大都市運営の一体性を図る制度である。1956年に始まった。ただ、制度は1つでも、各都市の性格は大きく異なっているのが実際である（図1）。

人口規模ひとつみても、横浜市の370万人から静岡市の70万人まで様々である。それ以上に特徴的なのは、中枢性や企業集積など都市の持つ性格が大きく異なる点である。一口に政令市といっても、日本を代表するA都市群、ブロック圏を代表するB都市群、大都市圏の副都心的なC都市

---

1) ここでの指摘は、佐々木信夫「再考・大都市制度改革（上）住民自治の確保が大前提」『経済教室』（『日本経済新聞』2015年5月25日）に発表した論稿に依拠している。

図1 日本の大都市の類型



(出所) 指定都市市長会「“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」(2009年3月)

群、合併などで指定要件をクリアし過疎地なども抱えるD都市群に分けられる。

もともと、このように多様化した都市に、画一的な制度を当てはめようということ自体無理があるといえよう。

歴史的にみて、制度の形成過程もなし崩し的である。戦後、法律上認められながら実現しなかった「幻の特別市」と引き換えに、妥協の産物として生まれた「大都市に関する特例」という性格を持つにとどまる。しかも、制度の根幹は一般市町村と同一で、その上に大都市特例を重ねた結果、大都市の位置づけや役割が不明確で、事務配分も特例的で一体性・総合性を欠いている。府県との役割分担が不明確なため二重行政、二重監督の弊害を生じやすく、役割分担に応じた府県と市の明確な税財政制度が存在しないという構造的欠陥もある。また、住民の利便性を考えて市の内部をいくつもの行政区に分割して、出張所の役割を持たせているが(大阪市の場合、24行政区)、普通なら中規模市に相当する20万~30万人の行政区であっても自治的要素は与えられておらず、住民自治に欠ける。

二重行政の問題について、2014年の地方自治法の改正で、①政令市の行政区の権限を拡大して「総合区」に格上げし、副市長と同格の特別職を区長とする、②区選出の市議らで地域協議会をつくる、③二重行政の解消を狙い府県と市で調整会議を設ける——などの改善を加えているが果たして有効性はあるのか。まだこれを使う自治体は現れていない。

もとより、そうした手直しでは不十分だとして、政令市そのものを府県と同格の特別自治市にしようというのが、政令市長会や横浜市などが呼びかける特別自治市構想である。従来の広域自治体と、基礎自治体という二層構造を廃止し、府県に含まれず、府県と同格の「特別自治市」を創設しようというものである。府県業務はすべて市に移し、大都市特有の課題や行政需要に対応

できる税財源の確立も図る。併せて大都市圏の中核的役割を果たせるよう、近隣の市町村と多様に連携することなどもうたわれている。

これは、戦後幻に終わった「特別市」の現代版ともいえる提案だが、住民参加の強化という視点が弱い。というのも、総合区の業務範囲と権限を拡大すると、巨大市の市長からの都市内分権は進むが、区長はあくまでも市長の部下にとどまる。自治の原則からいうと、住民のコントロールや参加を確保する機能を強めないと、市長を頂点とする巨大官僚制が確立する可能性が高い。住民自治を志向するといいながら、府県の中にもう1つの府県をつくることになりかねない。これが現在提案されている特別自治市構想である。

それでももしこれを生かし、政令市と並ぶ新たな大都市制度として特別自治市を設けるなら、総合区の区長は民間から公募する特別職（シティマネジャー）とし、さらに英国型パリッシュ（区議会）のようなミニ区議会を創設するなどの工夫がある。そこでの区議は少人数とし、当該市の市議を兼務させる。それと地区代議員を加え、ミニ区議会を創設する。

横浜市の特別自治市構想の提案に同様の発想はみられるが、大都市自治体の中に基礎自治を担う総合区自治体をつくるというメッセージがない。これを明確にすべきではないだろうか。270万人の大阪市が5つの特別区の設置を求めた原点を、こうした形で体现するのも1つの方向かもしれない。

この具体化には法整備が必要であるが、もとより、政令市に代えて特別自治市がよいという立場は取らない。前述の4類型の都市群すべてにこうした一律の制度を適用することがよいとは思えないからである。現在の政令市制度で十分なところもあるし、府県の地理的条件や廃藩置県からの歴史、文化などがそれぞれ違うので都区制度がよいところもあれば、改善を加えるなら特別自治市がよいところもある。

それはともかく、現在の都区制度に加え、特別自治市など新たな大都市制度を設けるなら、現よりは地域にあった選択可能な大都市制度が生まれることになろう。

### 3. 47都道府県制度のままの大都市制度構想は限界

もとより、筆者は府県制創設から125年も経つ都道府県をそのままにして大都市制度を構想するのは限界があると考え、既に日本は都市国家の時代に入っている。新しい皮袋には新しい酒である。それは単に府県行政と大都市行政の二重行政の弊害を取り除くという話ではない。大都市経営の司令塔の一元化、大都市に対する国・県の二重監督の解消など抜本的な改革が求められる<sup>2)</sup>。

これまでのような小手先の「大都市特例」を積み重ねるのではなく、さらなる地方分権の推進

---

2) 佐々木信夫『人口減少時代の地方創生論—日本型州構想がこの国を元気にする』（PHP, 2015年）

と府県制度廃止、約10州の道州制への移行を前提に「新たな大都市制度」を構想すべきではないか。大都市を核に新たな広域州を形成し、各州が国際的な都市間競争の担い手となり、日本国内が水平的な競争関係に入るなら、人口が減ってもハイテク技術を開発しながら日本の活力を高めていくことができる。

その際、明確に大都市を州の中の州内中核都市と位置づけ、大都市（圏）をマネジメントするための固有の行財政権限を付与することが必要である。道州制移行法と同時に、「大都市制度法」のような単独法で規定した新たな大都市制度を構想すべきであろう。

話が進んでしまったが、少し原点に立ち戻り、そもそも大都市制度は何のために存在すべきかを考えてみる。

日本には、約100万規模の市に府県行政の仕事を8割ほど移す政令指定都市という制度と、逆に人口規模が800万とか1000万に達する大規模な府県に、その圏域内にある200万、300万といった大きな市の広域的な仕事（上下水道、ごみ処理、消防、港湾管理、地下鉄等）と広域政策を府県に移す都という制度（最近では都区制度ともいう）の2系統がある。

ここでその2つのいずれの制度が優れているかを議論するつもりはない。それは先述のように、置かれた都市の条件なり、歴史、文化などを踏まえ、いずれを適用した方がうまく行政が展開できるかをそれぞれの地域が考えるべきだからである。現状は大都市制度の選択肢がなさすぎるごとと、そして政令指定都市制度が優れた制度ともいえないし、都制度（都区制度）が絶対的に優れているともいえない状況にある。双方とも形成過程からして「未完の大都市制度」の様相にある。

ただ、現実問題として2つの系統の制度しかない。この二系統の大都市制度は、一定要件を満たせば、日本のどの都市でも使える。要はその都市の規模なり、立ち位置、都市としての中枢性がどのレベルにあるかによって、この2つを使い分ける必要があるということである。

これまでの大阪市は、昭和31年に横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5大都市を大都市特例として政令で指定した、政令指定都市の老舗である。それから間もなく60年経つ。この間、100万都市を特例扱いした同制度の適用都市は20市まで増えた。最近、平成の大合併を促進しようと人口70万人まで指定要件を下げたことで、新潟、相模原、静岡、浜松、堺、岡山、熊本市といった7～80万都市が指定都市になっている。

大阪府、大阪市があたかも2頭立て馬車、並立する2司令官で、今後とも市民が望む大阪を形成していくことに寄与するというなら、それを継続する判断もある。しかし、大阪都構想が掲げた考えはそれを換えようとするものであった。270万人にも達する、しかも隣接市町村、隣接県から多くの人々が通勤・通学し、昼間の人口が倍近くにも膨れ上がっている「大都市大阪」が、70万～100万都市を想定に制度化されてきた指定都市制度でうまく都市経営ができないとの判断である。産業政策の方向がみえず、市営、民営地下鉄もバラバラ、大阪の地盤沈下など、様々な面で深く広い問題を抱えるまでになっている大阪市である。

建築物でも乗り物でも、増築したり、改築したり、修理したりマイナーチェンジして使えるうちはよいが、ある段階ではフルモデルチェンジを決断しなければならない時がくる。

また、270万都市を1人の公選市長、公選議会でマネジメントしている先進国都市はない。大都市制度は多くの場合、二層制になっていることが多い。ニューヨークでもロンドンでも民主主義の基礎をなす基礎自治は小さな単位で自治権を有する特別区とし、揺りかごから墓場まで、個性を生かし歴史文化を尊重したまちづくりを公法人の自治体に委ね、住民が参加している。一方で、都市計画や都市政策、広域行政、対外的な競争戦略は司令塔が1つの広域自治体（呼称は、県であったり、特別市であったり、都市州であったり）に委ねているのが一般的である。これに該当する制度は、日本では現在、東京が使っている都制度（都区制度）しかない。

東日本の大都市東京と西日本の大都市大阪が「都制度（都区制度）」を使うことで、日本を代表する大都市として世界に打って出る姿に賛成しない国民はおそらく少ないと思う。国土面積の1%に国民の1割、1都3県という国土面積の3.6%に国民の4分の1が集中している国など、世界のどこにも見当たらない。東京一極集中は、強い大阪をつくれなかったことの裏返し現象であることに気づくべきである。首都機能の移転、副首都構想も大阪都構想と連動してよいはずであった。

しかし、住民投票の結果は、問題山積の理解もどこまで深まったか、新たな制度構想の本質がどこまで理解されたか不明のまま、反対票が上回り、否決されたのである。

#### 4. 住民投票の価値と制度改革を委ねる危うさ

211万人による日本初の大規模な「大阪都構想」をめぐる住民投票であったが、そもそもこの住民投票にどんな価値を認めたらよいだろうか。国会、地方議会など代表を通じてしか決められなかった自分たちの行政の仕組みを、初めて1人ひとりの1票で決められる。この前例のない場面が生まれたのは、東京以外でも「都」という制度を採用できることを国会が認めた大都市地域特別区設置法（以下、大都市法と略称）の制定によるもの。その法律の中に「特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない」（§7）、「有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、総務大臣に対し、特別区の設置を申請することができる」（§8）と規定されている。

5年ほど前に地域政党・大阪維新の会により産声を上げた「大阪都構想」が国の法律を変え、日本の大都市の仕組みを自ら住民が変えることができるようにした。それ自体が、日本の民主主義にとって特筆すべきことだが、さらに今回、20ある政令指定都市の枠から抜け出して、東西に「都」という制度を持つ大都市を大阪市民の手で生み出す判断をしたなら、大阪という地域から自らの地域と日本を変えていけるという、大きなメッセージを全国及び世界に送ることになったはずである。一昨年、イギリスから独立しようと住民投票を求めたスコットランドの事例に並ぶ大