

赤阪村の議員は現在一人いますが、その方が千早赤坂村の道路に投資だけを主張しているかといえば、全くそんなことはない。

区部選出の府議が大阪市域だけの投資誘導を主張しているかといえば、そんな考えはない。一方、大阪市域外出身の議員が大阪中心部のことをおろそかにして、大阪全体の発展があるとも考えていない。

じつは今でも府議の議席選出基盤は、大阪市域が3割にすぎず、7割の議員は大阪市域外の選出議員である。これが、府議会が都議会に変わったからといって、また特別区制度に変わったからと言って、旧大阪市域を軽ずるような行動をとるかといえば、そうは考えられない。むしろ、大阪市が持つ中枢性、ビジネス人口の移動、昼間人口のポリュウム、大阪市域内 GDP の現状が物理的に狭い市域ゆえ頭うちにある現状からして、その打破にはむしろ大阪市域の枠を広げもっと広い範囲、例えばグレーター大阪とよくいわれる区域を投資の対象として牽引力を持たせる、都市の一体性を持たせる都市経営が必要となつてこよう。

いずれにせよ、今の大阪市域に閉じこもってはいはもはや大阪の発展は望めない、新しい都議会では大阪市域内の都議と周辺選出都議で、大阪の都市の一体性を大阪市域から拡張する視点で大阪のあり方を考える議論が進もう。これは東京でもじつはそうである。人口比でいえば、確かに127名の都議のうち7割は23区部選出の都議だが、むしろ3割にとどまる多摩地域への傾斜投資が東京全体の発展につながる都市、行政側にも多摩担当副知事を置くよう要望し、実際に置かれており、40年前の鈴木都政が16年間、多摩地域重視の都政運営を続けた効果か、都議会も区部重視のゴトーチソングを唱える都議はあまり見かけない。

こうした行動様式を「やはり流出する」というなら、いま述べたチューネンの孤立国論ではないが、都心部は他の周辺との依存関係の中で初めて成立しているということに気づかなければならない。

先に述べた都区調整財源はあくまでも、特別会計で旧大阪市市域（特別区）の広域行政に使うとして、大阪全体から上がってくる大阪都税によって大阪市域から拡張した都市の一体性整備を図っていくために、広域的視点で大阪都市整備に使われていこう。それには大阪都構想の実現しか方法はなからう。現在の政令市制度のままだと、狭い大阪市の中での判断になり都市の一体性といってとってもそれは政令市域内に限定されることになる。

ある反対派の学者が「大大阪が日本を救う」というテーマ設定での「大大阪市論」は大阪市域内で大阪に重点投資をし、強くするという発想を主張していた。しかし、それは人もモノもカネも情報も流動性が少なかった「大正時代の大大阪に戻れ」と主張のように思えてならない。

現在及び将来の大阪を考えるなら、現在の政令市の殻を打ち破って、880人大阪都で大大阪を目指せというのが筋ではないか。もっといえば、大阪府内に限定しても早晚その殻を破らなければ限界があるという議論が起こつてこよう。関西はひとつ、ワン大阪に次いでワン関西という動き

が出て来よう。ヨーロッパのEUなどの動きをみていると、新たなEUという統治機構をつくり、通貨もユーロに共通化し、ユーロ鉄道（新幹線網）が国境を何の境もなく縦横無尽に敷設されてきている。そこで結ばれた都市間は相互に交流を深めながら、ヨーロッパ全体を高めている、この動きに私たちは注目しなければならない。

その点、大阪都構想であまり語られていない、大阪府庁を「大阪都庁」につくりかえ、府内の市町村への分権化を強力に進め、大阪都庁は広域政策、大都市政策、成長戦略に純化した「政策官庁」に脱皮していく必要がある。

## 7. 政令市から特別区へ移行——その意義

日本では、市町村の大都市特例として府県の仕事を市に移譲する「政令指定都市」という仕組みが始まったのが1956年（昭和31年）である。最初、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5大都市を指定してスタートしたが、現在20市まで増えた。

本論文の初めの方でもふれたが、改めて述べると、100万人とか1000万人とかの人々が暮らす大都市をどのようなシステムで運営していくか、世界のどの都市でも大都市経営には苦勞をしている。そこで使われる大都市制度も様々な工夫が凝らされているが、大別すると大きく3つである。

- ① 〈特例都市〉タイプ：広域自治体に包括され、かつ組織の特例や事務配分の特例により広域自治体の一部を処理する日本の「指定都市」に近い制度。例えば、フランスのマルセイユやリヨン、韓国の特例都市など。
- ② 〈特別市〉タイプ：州・府県という広域自治体から独立させ、それと同格の権限を付与。広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つ日本の自治法でいう旧特別市に近い制度。例えば、アメリカのニューヨーク市など。
- ③ 〈都制〉タイプ：その区域内に法人格を持つ区や郡を包含しつつ、広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つ日本の〈都制〉（都区制度）に近い制度。例えば韓国の広域市、ドイツの都市州など

日本の場合、大阪、名古屋、横浜など20政令市が①タイプ、東京が③タイプだが、今度、大阪都構想が実現すれば大阪は①から③タイプに移るはずだった。

大阪がこれまで使ってきた指定都市制度は、大都市域にある市の市町村特例として府県の役割を移譲する措置を政令で指定する大都市制度である。それは、大都市特有の複雑かつ多様な行政需要への対応の必要性和、合理的、能率的な行政事務処理の必要性から生まれたもの。一般の市制度と異なり、内部に複数の行政区をおき、住民に密着した行政事務の多くは行政区単位で処理

し、大都市全体としての都市経営は本庁組織が中心になって行い、本庁と行政区の二重の構造を有しているところに特徴がある。

だがこれは戦後、法律上認められながら実現しなかった「幻の特別市」制度と引きかえに、妥協の産物として生まれた「大都市に関する特例」にすぎない。地方自治法をはじめ個別法において、人口100万人以上の基礎自治体に行政裁量によって府県の権限の一部を上乗せする特例扱いを積み重ねてきた仕組みにとどまり、大都市の持つ潜在力を十分発揮するにふさわしい制度とはいえない。

つまり制度の根幹が一般市町村と同一の制度で、自治制度上、大都市の位置づけや役割が不明確なのである。また事務配分は特例的で一体性・総合性を欠き、府県との役割分担が不明確なため二重行政、二重監督の弊害が大きい。さらに役割分担に応じた税財政制度が存在しないといった構造的な問題を抱えている。

大都市経営は、交通、道路、エネルギー、上下水道、食糧、防災、犯罪防止、テロ対策など日常生活の安心、安全の確保や危機管理はもとより、企業活動をコントロールする経済的規制や産業政策、観光政策など、多くの課題を抱える。大都市経営の主体となる大都市自治体には、膨大で複雑な行財政需要に的確に応え、高い政策能力を発揮できる仕組みが必要である。同時に、生活者である住民にとっては、揺りかごから墓場までの身近な行政については、手触り感のある身近な政府が必要である。それを政令市制度が同時に実現できているかという点が残念ながらそうではない。大阪の24の行政区は巨大市の出先出張所にすぎない。地方自治の単位でもなければ、住民代表によって運営されているわけでもない。

もとより、だからといって、筆者は政令市制度を否定する立場をとるものではなく、70～100万程度までの規模なら、それなりに合理性を持つ制度だと考えている。問題は200万とか300万に及ぶ巨大市の場合、政令市制度でよいかどうかだ。どうしても住民から遠い市政となる。そこで住民自治を強化する仕組みが必要だし、府県行政と大都市行政の二重行政の弊害を取り除き、司令塔の一元化、大都市に対する国・県の二重監督の解消といった本格的な改革が求められる。

つまり行政区は政令市の出張所として自治権は一切ないが、特別区は自治体なので法人格もあり、公選の長、議会がおかれ、立法権に当たる条例制定権の課税権も有する。大阪市の行政区と今度、創設を予定している特別区は全く違うものだ（表1）。

表1 特別区と政令市行政区との違い

	法人格	長の選挙	議会	条例制定権	課税権
特別区	○	○	○	○	○
市	○	○	○	○	○
政令市行政区	×	×（市長が任命）	×	×	×

（資料）『特別区職員ハンドブック 2015』を参照。

東京でいえば、特別区がある区域は、880万の人々が暮らし、1千万人を超える人々が活動する巨大な大都市地域だ。このため、他の大都市のようにひとつの基礎自治体がこの地域全体を受け持つのではなく、それぞれの特別区が基礎自治の役割を担い、広域自治体である東京都が広域政策、広域行政を担う役割分担の下に、相互に連携しながら東京大都市地域の行政に責任を持つ、独特の大都市制度となっている。上下水道や地下鉄、バス、消防、港湾、病院などを都が受け持つ一方、都と23区間の財政調整のしくみがあり、特別区に住む880万住民は23区間の財政力の差はあっても、ほぼ均等のサービスを楽しむことができる。住んでいる人々にとって、セーフティネットの張られた、安心、安全、生き生きと暮らせる制度となっているところに特徴がある。

都制度（都区制度）の魅力は、50万単位で基礎自治を担う特別区を設置し、広域行政、広域政策は都に一本化するという点にある。とくに特別区の住民にとっては「自治の原則」と「均衡の原則」を同時に実現できる点が優れている。一方、広域自治体である都にとっては、都政として大都市の一体性を確保した戦略的な都市経営ができるという点である。

今、大阪市の住民は、特別区の設置について賛否を求められたが、特別区についてどこまで理解されたか。先行例となっている東京の例を紹介することで、そのイメージを形成しておきたい。

東京の特別区、いわゆる23区では、880万の人々が暮し、昼間は1200万人もの人々が活動しているが、この巨大な大都市地域に集まる人々や産業を対象とする大都市行政は、各特別区が個性を発揮しながらも、全体として円滑に行われる必要がある。このため特別区は、相互に連携・協力しながら、様々な行政課題に取り組んでいる。特別区は、区民に最も身近な基礎自治体であるが、地方分権が推進され、地方自治体はこれまで以上に自らの判断で、地域ニーズに応じた個性的な施策を展開することが可能となっている。特別区も、互いに競い合いながら地域特性を生かした様々な行政活動をし、他の区よりより優れた低いコストのサービスを実現しようと競い合っている。公選制のよさが遺憾なく発揮されているのが、特別区制度である。大阪が都制度（都区制度）になれば、これまで大阪市に1つしかなかった教育委員会が5つできるし、府の機関であった児童相談所が5つでき、保健所も5つになる。府費負担教員（市の公立学校教員）の人事権も特別区に移る。何よりもより細かなエリアに予算編成権が来るのである。条例制定権と予算編成権が5つの特別区ができることで生まれるのである。大規模地域計画は大阪都の権限となるが、それをやるやらないは、これまでの府市の争いではなく、都知事選挙でやるやらないを決めた方がはっきりする。それを可能とするのが都制度である。さらに進めることだけでなく、やらないことをスピーディーに決めるのも重要ではないか。

## 8. 今後の大阪をめぐる大都市制度論

大阪都構想の否決に対し、政令市である大阪市を残し、行政区を総合区に変えるという提案が

あった。今後、この問題が政治過程の中でも検討されていくことになる。国は2014年の大都市制度に関わる地方自治法改正で、①政令市の行政区の権限を拡大して「総合区」にできる、②総合区長は副市長と同様、議会の同意を要し任期4年の特別職とする、③総合区の市議は議会内に一または複数区で常任委員会を置き区長を監視する、④二重行政の解消を狙い、府県と市で調整会議などの協議会を設けるといった内容の法改正を行った。

筆者なりに、この総合区などが生まれた同法改正に至る背景と評価を述べておこう。今回の地方自治法改正は、第30次地方制度調査会の答申を受けてのもの。総合区の設置は特別自治市の主張にもあるが、むしろ包括的な総合区とすべきだとの議論がでてきた背景は国土縮図型ともいえる第4政令市の類型、過疎地も抱えた後発の政令市の要求である。この点が見落とされている。大阪のような200万超大都市の行政区より、新潟、浜松市といった広域合併で70万政令市になった市の行政区に、旧市町村単位の自立性を認める観点から市町村類似の「総合区」にすべきだとして提案されているのである。そうした観点からすると、副市長並みの特別職を総合区の代表に据えるべきだという、同法が述べている意味も理解できよう。その措置で、旧市町村は特別職の行政区長（総合区長）を頼りに合併後の自治権が担保されると理解する。

大阪市の場合、橋下市政での行政区重視の市政改革、公募区長導入で既に自治法でいう「総合区」は現市政下においても既に存在するといつてよい<sup>4)</sup>。それをあえて、合区しなければならないとすれば、そこでの総合区設置の意義、その根拠と規模、合意形成の手続きはどうなるのか。総合区にどんな事務事業を持たせ、財政措置をするかは条例に委ねられている。政令市体制のまま、現行24行政区に代わる拡大行政区（総合区）を置く意義は？ 各政令市はむしろ特別職人件費増や区長への指揮命令系統の乱れを懸念される。従来の行政区に5倍近い行財政権限を移管した橋下改革（総合区）。役人区長ではなく、市民感覚に近い民間区長を公募により選抜し、シティ・マネージャー（区長）として各局長に予算要求を含め執行上の命令権を持つ上位ポストのライン組織に位置付けた橋下改革は、総合区の設置や特別職人事のモデル！ という見方が強い（地制調委員ら）。

そこで考えてみたい。大阪市に総合区を設置した場合どうなるか。

第1. 自治権を確立し、公選職の価値を有する特別区設置を拒否した大阪市において、役人区長（一部民間、一部元議員など）を議会同意の特別職とした場合、仮に合区で11区長としても、市議会で政党ごとに区長ポストを分け合う「会派あって議会なし」の状況が生まれえないか。現況の議会体質が変わるとは思えない。むしろ反対派が抵抗し市長の指揮命令系統が乱れ官僚制が機能麻痺に陥る可能性が大きくなる。

第2. 二重行政解消として出されている調整会議は、既に大阪府市統合本部、及び府市大都市

---

4) 大阪のあり方について、佐々木信夫『新たな「日本のかたち」—脱中央依存と道州制』（角川SSC新書）第7章参照。

局の設置で先行実施されている。歴史上、こうした会議で調整がつかずなら現在のような府市合わせ（不幸せ）は生まれていない。司令塔の二極化、二元体制、さらにミニ政令市が残存する中で二・五元体制となり調整会議は機能しまい。

第3. 結果、「大阪都構想」で掲げた二重行政解消、無駄の排除、広域権限の司令塔一元化、医療・福祉・教育・介護、さらに身近なまちづくりの基礎自治は特別区という自治体創設で実現すべしという大阪構造改革の正当性は、半年もすれば出よう。

それでもなお、総合区を設置するとなると、以下のような論点が浮上してこよう。というのも、上記の指摘を受けてもなおかつ、「総合区」制へ移行することが改革だというなら、以下の論点を1つひとつ丁寧にクリアしていかないと市民は納得しない。①コスト論～大阪都構想が掲げた、「特別区」移行に伴う初期投資、15年後の改革成果との対比で合区を含む総合区制移行が大幅に経費削減になるとの数值証明。②都市経営～広域権限を保持したままの政令市、府域全体をカバーする広域自治体の間で、大都市経営（府全体）の戦略を一元的にマネジメントできる体制はできる？ ③業業統合～市議会での3分の2条項で否決を繰り返してきた地下鉄、上下水道、バス、大学統合、各種プロジェクトを進める方策を考える（過半数条項に改正）。④成長戦略～グローバル化、対東京戦略の中で、この40年右肩下がりが続いてきた大阪をプラス成長の方向に転じさせる仕掛けは何か。減収再分配の議論が延々と続くなら、今回「大阪は改革しない」と発したメッセージを払拭できない。⑤人口減ショック～否が応でも大都市が「豊かな象徴」とされる時代は終焉する。働き手が減る一方、都市部への高齢者流入が続く。ニューヨーク、ロンドン、シカゴ、ボストンや西欧が味わった大都市の衰退、退廃は大阪に限らず東京でもやってくる。「二都構想」を否決した今どのようにして繁栄をもたらすかというシナリオが必要となる。⑥もし「総合区」を合区でつくるなら、3年以上かけてプランニングした4つの特別区案（5区か7区か）を基本に総合区構想を温めたらどうか。というのも、政令市の大都市版は特別自治市（府県同格）であるとの動きが出てこよう。その際、府県制度廃止、道州制移行が特別市設置の前提条件となろう（その内部は特別区制）。

ともかく、大都市制度は曲がり角、転換点に来ている。大阪都構想の投げかけた論点を十分吟味して今後のあり方を構想するのが国家の役割ではなからうか。同時に、地域に最もふさわしい大都市制度を地域からつくりあげるのも、これまた大都市の役割である。それが双方あいまって初めて21世紀にふさわしい大都市制度が日本に誕生する。

今回取り上げた「住民投票」のその後の動きだが、2015年11月22日の大阪市長、大阪府知事のダブル選挙で「都構想」推進派が勝利した。結果、大阪ではこの先、3～4年間かけて「大阪都構想」のブラシアップが行われ、ふたたび都制度への移行の可否をめぐる住民投票において問われることになる。