

ISSUE BRIEF

大阪都構想について

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 740 (2012. 3. 6.)

はじめに

I 我が国の大都市制度の概要

- 1 政令指定都市制度
- 2 東京都区制度
- 3 大都市制度をめぐる最近の議論

II 大阪都構想の概要

- 1 目的
- 2 具体的な内容
- 3 今後のスケジュール

III 大阪都構想について指摘されている問題点等

- 1 3つのハードル
- 2 指摘されている問題点等

おわりに

大阪府と政令指定都市である大阪、堺の両市を解体し、大阪の新たな統治機構・システムを構築することを目的とする「大阪都構想」は、平成 22 年 1 月に、当時大阪府知事であった橋下徹氏（現大阪市長）によって提唱された。地方から提起されている大都市制度の改革案の中で最も注目されているものの一つといえる。

橋下氏が代表を務める大阪維新の会は、大阪都構想の主な目的として、「二元行政の根絶」及び「住民生活をきめ細やかに守る組織体制の整備」を挙げ、平成 27 年 4 月の都制への移行を予定している。しかし、大阪都構想には、①府及び市の議会の賛成、②国会における関係法律の制定、③府市民の住民投票での賛成、の少なくとも 3 つのハードルがあると指摘されているほか、幾つかの問題点や批判が投げかけられている。

大阪都構想をめぐる動向は、我が国の大都市制度の今後の在り方を考える上で一つの里程標になると思われる。

行政法務課

まつだ えり
(松田 恵里)

調査と情報

第 740 号

はじめに

平成 23 年 11 月 27 日、橋下徹氏（大阪維新の会代表・前大阪府知事）が大阪市長選挙において、松井一郎氏（同会幹事長・前大阪府議）が大阪府知事選挙においてそれぞれ初当選した。両氏は、大阪府と政令指定都市である大阪、堺の両市を解体し、大阪の新たな統治機構・システムを構築することを目的とする「大阪都構想」を選挙公約（マニフェスト）に掲げていた。

近年、愛知県と名古屋市による「中京都」構想、新潟県と新潟市による「新潟州」構想、指定都市市長会による「特別自治市」構想など、地方から様々な大都市制度の改革案が提起されているが、大阪都構想は、こうした「地方発」の改革案の中で現在最も注目されているものの一つといえる。本稿では、我が国の大都市制度について概観した上で、大阪都構想の概要、指摘されている問題点等を紹介する。なお、本稿中の肩書等は、特に断りのない限り当時のものである。

I 我が国の大都市制度の概要

現在、我が国で適用されている大都市制度には、政令指定都市制度と東京都区制度がある¹。これらの概要を知ることは、大阪都構想をめぐる動きを理解する上での一助になると考えられるので、両制度の概要と最近の改革論議等について紹介する。

1 政令指定都市制度

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）には、制定当初、大都市に関する制度として、人口 50 万人以上の市で法律により指定されたものが都道府県から独立し都道府県と市の事務を併せ持つ、「特別市」に関する規定が盛り込まれていた。これは、いわゆる 5 大市（横浜、名古屋、京都、大阪及び神戸）を想定したものであったが、これらの市を抱える府県の反対等があり、実施に移されることなく、昭和 31 年に廃止され、代わって政令指定都市制度が創設された。²

政令指定都市は、都道府県の区域に包括される点において他の一般市と変わるところはないが、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、①事務配分（児童福祉、都市計画、道路管理等）、②関与（地方債の協議等において、知事の関与に代えて各大臣の関与となることなど）、③行政組織（いわゆる行政区の設置等）、④財政（地方揮発油譲与税の増額等）の各面において特例が定められている³。

政令指定都市は、政令で指定する人口 50 万以上の市と規定されている（地方自治法第

¹ 土岐寛ほか『現代日本の地方自治（改訂版）』北樹出版, 2011, p.74（土岐寛執筆）；大杉寛「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』761号, 2011.4, p.5.

² 太田和紀『地方自治法Ⅱ』（注解法律学全集 6）青林書院, 1998, pp.857-858.等

³ 「指定都市制度の概要」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000088886.pdf>

252 条の 19 第 1 項) が、立法の経緯、特例を設けた趣旨から、人口その他の都市としての規模、行財政能力等において既存の政令指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されている⁴。

2 東京都区制度

都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域自治体として、都道府県が処理する事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務の他、市町村の事務のうち人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとされており（地方自治法第 281 条の 2 第 1 項）、このような事務として、上下水道の整備・管理運営、消防に関する事務などが挙げられる。都の特別区は、基礎的な地方公共団体として位置付けられ、都が一体的に処理するものとされている事務を除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理するものとされている（同条第 2 項）。特別区には公選制の区長と区議会が置かれ、課税権や予算編成権が付与されている（同法第 283 条による市の規定の準用）。都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するための都区財政調整制度が設けられており、都が課する①固定資産税、②特別土地保有税（現在新規課税停止）及び③市町村民税（法人分）の収入額の条例で定める一定割合（現在 55%）が「特別区財政調整交付金」として特別区に交付されている（同法第 282 条）。

なお、都区制度が現在の形に至るまでには数度の地方自治法の改正を経ており⁵、「都区制度は戦後、日本の地方自治制度のなかでももっとも頻繁に法改正が重ねられてきた制度とって過言ではないだろう。」⁶とも評されている。

⁴ 同上。なお、政令指定都市の人口要件については、5 大市の指定当時の人口を目安に 100 万人が一応の標準とされたが、平成になって人口 80 万以上が目安となり、大規模な市町村合併が行われた場合には更に要件が緩和されている（宇賀克也『地方自治法概説（第 4 版）』有斐閣, 2011, p.36.）。現在、政令指定都市として、大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市、さいたま市、静岡市、堺市、新潟市、浜松市、岡山市、相模原市の 19 市が指定されている。また、平成 24 年 4 月 1 日には、熊本市が政令指定都市に移行する予定である。

⁵ 特別区は地方自治法制定当初、市相当の位置付けとされていたが、昭和 27 年の改正において、都という大都市の一体的運営の必要から、区長の公選制を廃止して選任制とし、特別区の処理事務を縮小し、都区財政調整制度を設ける等、大都市の内部的な組織に近い性格を有するものとされた。さらに、昭和 31 年の改正により、都が広域自治体かつ基礎的自治体であるとされ、特別区は基礎的自治体でないことが追認された。加えて、法律上、特別区は地方公共団体とされているからとって、実態などから判断して、憲法で保障された地方公共団体とはいえないという判断が最高裁判所昭和 38 年 3 月 28 日大法廷判決で示された。しかし、高度成長期を迎え、多くの市の事務を抱え込んだ都が膨大かつ膨張する大都市需要をさばききれないといった背景から、昭和 39 年の改正では、特別区の実務処理権限が拡充され、これに伴い税財政面での所要の改正がなされた。また、昭和 49 年の改正では、昭和 50 年 4 月 1 日から区長の公選制が再び採用されるとともに、保健所の設置に関する事務を含め、都から特別区への大幅な事務移譲が行われた。そして、平成 10 年には、都と特別区の役割分担の原則の規定を設け、特別区を基礎的な地方公共団体として位置付けるとともに、都と特別区及び特別区相互間の調整等に関する改正が行われた（大杉 前掲注(1), pp.11-12; 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第 6 次改訂版）』学陽書房, 2011, p.1400.参照）。

⁶ 大杉 同上, p.11.

3 大都市制度をめぐる最近の議論

(1) 政令指定都市をめぐる改革論議

近年、大阪都構想以外にも、政令指定都市に関わる様々な改革案が地方から提起されている。それらのうちの主要なものの概要を紹介する。

「中京都」構想は、河村たかし・名古屋市長と大村秀章・愛知県知事が平成 23 年 2 月の市長・知事選挙で共通公約として打ち出したもので、愛知県と名古屋市の政策・企画立案部門の一体化や水道事業の統合等を目指す構想である⁷。この構想の実現に向けた組織として「中京独立戦略本部」が愛知県と名古屋市によって設置されている。

「新潟州」構想は、泉田裕彦・新潟県知事と篠田昭・新潟市長が平成 23 年 1 月に発表したもので、新潟県と新潟市を一体とすることを目指すものである。新潟州構想に関する検討を行う「新潟州構想検討委員会」（座長：北川正恭・早稲田大学大学院公共経営研究科教授）が新潟県と新潟市によって開催されている。

「特別自治市」構想は、全国 19 の政令指定都市の市長でつくる指定都市市長会が、あるべき大都市制度の一つの姿として平成 22 年 5 月に基本的考え方を公表した構想である。2 層制の自治構造を廃止し、大都市が広域自治体に包含されない「特別自治市」となって地方の行うべき事務の全てを一元的に担い、大都市圏域における広域的行政課題については、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応することを提案している⁸。

(2) 東京都制をめぐる改革論議

一方、東京都制については、都区協議会（都と特別区及び特別区相互間の連携調整を図るために地方自治法第 282 条の 2 に基づき設けられた協議組織）に設置された「都区のあり方検討委員会」（会長：佐藤広・東京都副知事、副会長：西川太一郎・特別区長会会長）において都区の事務配分や税財政制度等に関する検討が進められている⁹ほか、特別区長会の諮問機関である特別区制度調査会による特別区制度廃止案（平成 19 年）、東京商工会議所による「東京市」案（平成 20 年）など、多様な改革案が提起されている¹⁰。

(3) 地方制度調査会における調査審議

以上のような動向を背景として、平成 23 年 8 月に発足した第 30 次地方制度調査会（会長：西尾勝・財団法人東京市政調査会理事長）の諮問事項に「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」が盛り込まれた。平成 24 年から本格的な調査審議が始まっており、平成 25 年の夏までには答申が取りまとめられる見通しである。

II 大阪都構想の概要

大阪都構想は、水道事業の統合や高速道路の延伸などをめぐる大阪府と大阪市の対立を背景に、平成 22 年 1 月に、府知事であった橋下氏によって提唱された。また、同年 4 月

⁷ 大村ひであき・河村たかし『アイチ・ナゴヤ 共同マニフェスト』大村秀章ホームページ
<http://www.ohmura.ne.jp/wp-content/uploads/2012/02/concerted_manifest.pdf>等

⁸ 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～【詳細版】」（平成 23 年 7 月 27 日）指定都市市長会ホームページ
<http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23_07_27_02.pdf>

⁹ 「都区のあり方検討委員会幹事会 平成 22 年度検討状況報告」特別区長会ホームページ
<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/arikata/pdf/231219/231219_tenpu2.pdf>

¹⁰ 土岐ほか 前掲注(1), pp.78-79.

には、「大阪から新たな自治制度を提案すべく、大都市制度のあり方について」調査・研究を行うため、「大阪府自治制度研究会」（座長：新川達郎・同志社大学大学院総合政策科学研究科教授）が大阪府に設置されるとともに、大阪都構想を掲げる地域政党「大阪維新の会」（以下「維新の会」という。）が設立された。

維新の会による大阪都構想の内容については、平成 23 年 11 月の大阪府知事・市長選挙の際にマニフェストとともに公表された「大阪都構想推進大綱」¹¹（以下、「大綱」という。）に詳しく述べられている。また、維新の会のホームページに掲げられている「大阪都構想について」（平成 22 年 9 月 30 日付け）¹²によると、上山信一著『大阪維新』¹³に維新の会の政治指針が記されているほか、大阪府自治制度研究会「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して」の「中間取りまとめ」（同月 22 日）¹⁴の中身を実現することも維新の会の政治方針であるとされている。以下、これらの資料を基に大阪都構想の概要をみていく。

1 目的

大綱は、大阪都構想の主な目的として、「二元行政の根絶」及び「住民生活をきめ細やかに守る組織体制の整備」を挙げている。以下、その要点を紹介する。

（１）二元行政の根絶

大阪は、中心部に位置する大阪市域に人口や産業が高度に集中しているが、周辺市も含めて都市としての一体性を保ったまま全国で 2 番目に狭い大阪府の全域が市街化し大阪都市圏を構成している¹⁵。本来、都市として一体的な経営が求められるにもかかわらず、特別市運動等をめぐる大阪市役所と大阪府庁の対立という歴史的経緯等から、「市は市域、府は市域外」という「二つの大阪」・「二元行政」の状態となり、都市経営主体の分立が定着し、大阪都市圏の都市経営の責任の所在が不明確な無責任体制に陥っている。¹⁶

さらに、大阪市は市域で府県並みの施策や施設整備を行う一方、大阪府は市町村の補完行政や施設整備を府民の利便性を考慮して府域中心部に位置する大阪市域で行う結果、二重行政の問題も生じている¹⁷。

¹¹ 大阪維新の会「大阪都構想推進大綱」（平成 23 年 11 月 1 日）大阪維新の会ホームページ
<<http://oneosaka.jp/pdf/manifest05.pdf>>

¹² 大阪維新の会 政務調査会長 浅田均「大阪都構想について」2010.9.30. 大阪維新の会ホームページ
<<http://oneosaka.jp/policy/04.html>>

¹³ 上山信一『大阪維新』角川 SS コミュニケーションズ, 2010. 上山信一・慶應義塾大学総合政策学部教授は、同書の執筆時、大阪府の特別顧問（政策アドバイザー）であった。

¹⁴ その後、「最終とりまとめ」が発表されている。

大阪府自治制度研究会「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して～大阪再編に向けた論点整理～ 大阪府自治制度研究会 最終とりまとめ」（以下「研究会報告書」という。）（平成 23 年 1 月 27 日）大阪府ホームページ <http://www.pref.osaka.jp/attach/9799/00000000/02HP_jichi_saisyu.pdf>

¹⁵ 大阪府は約 886 万人、大阪市は約 267 万人、堺市は約 84 万人の人口を擁しており（いずれも、平成 24 年 1 月 1 日現在の推計値。『大阪の統計』756 号, 2012.2, p.8.参照）、大阪市及び同市に隣接する堺市に大阪府の人口の約 4 割が集中している。

¹⁶ 研究会報告書 pp.15-16 は、こうした歴史的経過や地理的構造、都市化や産業集積の状況等が重なった結果、府市間で区域分断的な機能分担が固定化し、府県と政令指定都市という関係が実質的に「府県と特別市」という関係として定着したと分析しており、こうした府市の関係は、政令指定都市制度そのものに起因するものではないとする。

¹⁷ 研究会報告書 p.8.等によれば、大阪府自治制度研究会において事業仕分けを実施した結果、産業振興、保健・

大阪の新たな成長のためには統一された経済成長戦略が必要であり、二元行政を根本から打破し、1人のリーダーが成長戦略を実施できる体制を整備することが必要不可欠である。

(2) 住民生活をきめ細やかに守る組織体制の整備

267万人の人口を擁する大阪市の組織では住民生活をきめ細やかに守るには組織が大き過ぎるが、各行政区の区役所組織は窓口業務が中心で住民生活を守る組織としては不十分である。児童虐待対応、災害時の危機管理、生活道路・施設の整備、福祉施設の整備、福祉サービスの提供、小中学校教育などのあらゆる行政サービスは、現在、全て住民から遠い大阪市役所が仕切っており、各行政区役所では全く対応できない。これら住民サービスを、住民により近い「特別自治区」(後述)が全て担えるような組織体制と仕組みを整備する。

2 具体的な内容

大阪都構想の具体的な内容については、以下のように整理することができる(図1参照)¹⁸。

- ①大阪府域に「大阪都」を創設する。大阪都は、広域自治体である大阪府庁と政令指定都市である大阪市及び堺市の分立が障害となり、大阪都市圏全体で一体性及び統一性ある行政を展開できなかった点を抜本的に改めるための、十分な財源で裏打ちされた強い広域自治体であり、大阪都市圏全域において戦略性が必要な事業(成長戦略、広域防災機能、広域に影響がある都市計画、インフラ整備等)及び統一性が必要な事業(国民健康保険等の運営、消防や警察、道路の管理等)に重点を置く。
- ②現在24行政区を持つ大阪市及び7行政区を持つ堺市を廃し、旧市域におおむね人口30万人から50万人規模の基礎自治体として、特別自治区10~12区(大阪市は9~10区¹⁹、堺市は2~3区に再編)を設置する。
- ③特別自治区には公選制の区長と区議会を置くとともに、中核市²⁰並みの権限を与える。
- ④特別自治区間の税収格差問題を解決するために、「大阪都区財政調整制度²¹」を創設する。
- ⑤特別自治区以外の市町村も原則として中核市に再編するが、人口30万人の水準を満た

福祉等の分野で13の類似施設が府市間で設置されているほか、同じ目的を持って類似の事業が行われるなどしており、こうした二重行政の問題については、住民にとって低コストで最適なサービスを提供するという観点から府市の役割を整理する必要があるとされる。

¹⁸ 構想の具体的な内容を整理するに当たっては、新聞記事などの資料も参考にした。

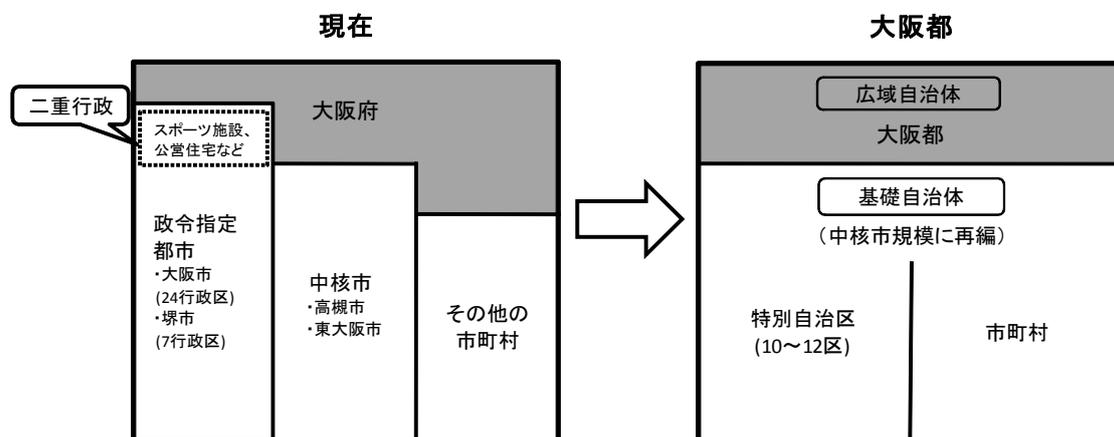
¹⁹ 大阪維新の会熟議会「参考資料(1)大阪問題と大阪維新」2011.10.19, pp.14-15. 大阪維新の会ホームページ<<http://oneosaka.jp/news/%E5%8F%82%E8%80%83%E8%B3%87%E6%96%99%281%29%20%E5%A4%A7%E9%98%AA%E5%95%8F%E9%A1%8C%E3%81%A8%E5%A4%A7%E9%98%AA%E7%B6%AD%E6%96%B0.pdf>>

²⁰ 中核市は、政令で指定する人口30万人以上の市とされ、政令指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが中核市が処理することに比して効率的な事務その他の中核市において処理することが適当でない事務以外の事務を処理することができる(地方自治法第252条の22第1項)。中核市が処理する主な事務として、保健所の設置、屋外広告物の規制などがある(地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第174条の49の2以下参照)。

²¹ 基礎自治体間の財政調整制度として現在唯一存在する都区財政調整制度を参考に創設するもので、大阪市に交付される地方交付税、固定資産税、法人市民税、特別土地保有税等を財源とし、その約6割を特別自治区に配分することにより、各特別自治区に中核市並みの財源を保障することが想定されている。

さない市町村については、近隣の市町村との広域連携を推進することで中核市並みの権限と財源の移譲を目標とする²²。

図1 大阪都構想のイメージ



(出典)「大阪再編問う 秋の陣」『日本経済新聞』2011.10.10; 「2015年 大阪都実現?」『東京新聞』2011.11.29; 「大阪都 三つの壁」『朝日新聞』2011.11.28.等を参考に筆者作成

なお、大阪都構想の考え方は、東京都制に範をとるものと指摘されている²³が、橋下氏は、権限と財源が東京 23区は非常に制約されているのに対し、特別自治区は中核市並みとすると述べている²⁴。

3 今後のスケジュール

平成 23 年 12 月 27 日、大阪にふさわしい大都市制度の在り方など府市共通の課題に関し、行政として協議し、重要事項の方針を決めるための大阪府市統合本部（以下「統合本部」という。）が、本部長を大阪府知事、副本部長を大阪市長として設けられ、大阪都構想の実現に向けた取組が始まった。同本部の会議資料²⁵及び大綱に示された今後のスケジュールを整理すると、おおむね次のとおりである（図 2 参照）。

大阪都実現への工程は、①平成 27 年 4 月 1 日に大阪府を大阪都へ移行し旧大阪市及び旧堺市域に特別自治区を設置するまでの第 1 段階と、②都域の市町村の合併や広域連携を促し、全ての基礎自治体が中核市並みの事務を担う体制を整備し、関西州に備える、平成 28 年度以降の第 2 段階に大別される。

²² 大綱があるべき基礎自治体の規模を中核市の指定要件である人口 30 万人とするのは、「中核市が担う事務は住民に密接なものばかりであり、政令指定都市とは異なり広域で判断すべき事務が存在しないことから、基礎自治体の理想的なモデルである」ためと説明している。

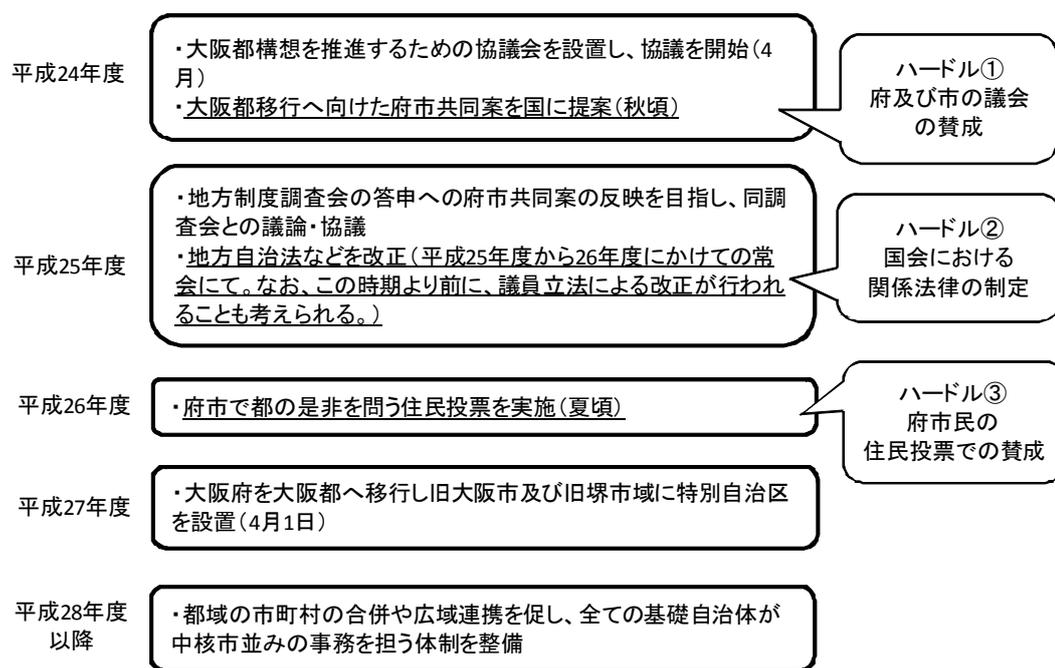
²³ 新川達郎「今後の大都市制度に関する諸問題—大阪都制論をめぐって—」『都市とガバナンス』16号, 2011.9, p.31.

²⁴ 「大阪ダブル選 橋下・松井氏の会見詳報」『朝日新聞』（大阪）2011.11.28,夕刊.

²⁵ 大阪府市統合本部事務局「大阪府市統合本部について」（第 1 回大阪府市統合本部会議資料 1）（平成 23 年 12 月 27 日）大阪府ホームページ <<http://www.pref.osaka.jp/attach/15336/00091006/01siryo.pdf>>

第1段階については、おおむね次のような工程が想定されている。①平成24年4月に大阪府、大阪市及び堺市が参加する協議会を設置し、大阪にふさわしい大都市制度の検討を進める。②同年9月の府及び市の議会（以下「府市議会」という。）の定例会を経て、大阪都移行へ向けた府市共同案を国に提案する。③その後、地方制度調査会の答申への府市共同案の反映を目指し、同調査会との議論・協議を経て、関係法律の制定を実現する²⁶。④平成26年の夏頃に住民投票を行い大阪都移行について過半数の賛成を獲得する。⑤そして平成27年4月に都制へ移行する。

図2 大阪都実現への工程



(出典) 大阪維新の会「大阪都構想推進大綱」(平成23年11月1日)；大阪府市統合本部事務局「大阪府市統合本部について」(第1回大阪府市統合本部会議資料1)(平成23年12月27日)等を参考に筆者作成

Ⅲ 大阪都構想について指摘されている問題点等

²⁶ 政府は、地方制度調査会の議論を見守る構えである(「川端総務大臣閣議後記者会見の概要」(平成23年11月29日)総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000010.html>等)。政党の中には、平成24年1月に召集された第180回国会(常会)において議員立法により地方自治法の改正を目指す動きもある(「都構想法整備 各政党競う」『毎日新聞』2012.1.18.等)。

統合本部は、同国会で改正が行われる場合と行われない場合の両にらみで検討を進めることとしている(大阪府市統合本部事務局「第1回大阪府市統合本部会議・議事概要」(平成23年12月27日) p.8, 大阪市ホームページ

<<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000151/151065/1gijigaiyou.pdf>>; 大阪府市統合本部事務局「大都市制度に関する条例案について」(第2回大阪府市統合本部会議資料2)(平成24年1月12日)大阪府ホームページ

<<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000151/151065/shiryoy2.pdf>>。

1 3つのハードル

大阪都構想には、①府市議会の賛成、②国会における関係法律の制定、③府市民の住民投票での賛成、の少なくとも3つのハードルがあると指摘されている²⁷。

(1) 府市議会の賛成

関係する法律の整備後速やかに新たな大都市制度を実施できるよう、具体的な制度提案（府市共同案）を府市で策定し、国に提案することが想定されているところ、提案に当たっては府市議会のコンセンサスを得ることが必要と考えられている²⁸。なお、制度提案を府市の意思とするための府市議会の役割（同意、議決など）については、今後府市が定める条例において規定が整備されることが想定されている²⁹。

(2) 国会における関係法律の制定

現行法には大阪都構想を実現するための仕組みが存在しないため、国会において関係する法律を制定する必要がある。制度化に当たっては、大阪独自の制度とするのであれば大阪のみに適用する特別法を制定し、大阪以外にも適用できる一般的な制度とするのであれば³⁰地方自治法を改正することになると考えられる。

この点について、統合本部は、多様な大都市制度の構築に向け地方自治法等の改正を目指すことを基本戦略として掲げている³¹。維新の会も、新たな大都市制度構築に必要な法改正として、同法を改正して「ホームルールチャーター（自治憲章）³²」又は「大都市が自ら選択できる大都市制度」を一般的制度として導入することや地方自治特別法（(3)参照）の制定手続に地域からの提案、国との協議を追加する考えを示しており、法改正に必要と考えられる条項として、①各地域が自らふさわしい大都市制度を選択することを可能とする理念を定めた条項、②自治体構造（基礎自治体と広域自治体の関係）の特例を可能とする条項、③事務配分の特例を可能とする条項、④財源配分、財政調整の特例を可能とする条項、⑤上記の特例を地域の合意で決める協議機関の設置に関する条項（協議機関は恒常的なものとし、併せて、事務配分の疑義等に関して、第三者が調停等を行う裁定機関も設置）、⑥上記特例の実施に至る手続に関する条項（協議機関での協議が整えば、関係自治体の議会の議決を経て、総務大臣経由で内閣に申請、国会の承認。以上の手続に加えて住民投票を実施）を挙げている。また、地方交付税の配分を地域で可能とするには、地方

²⁷ 「大阪都 三つの壁」『朝日新聞』2011.11.28.等

²⁸ 大阪府市統合本部事務局 前掲注(25), pp.10-12.

²⁹ 大阪府市統合本部事務局 「大都市制度に関する条例案について」前掲注(26), pp.2-3.

なお、統合本部において検討されている条例案（「大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例（案）（未定稿）」（第5回大阪府市統合本部会議資料2）（平成24年2月8日）大阪市ホームページ

<<http://www.pref.osaka.jp/attach/15336/00091320/shiryo2.pdf>>）では、国への制度提案に当たって、府市議会の同意を求めることが想定されている。

³⁰ 例えば、東京都区制度にも射程を及ぼすかどうかとも議論になり得ると考えられる。

³¹ 大阪府市統合本部事務局 前掲注(25), p.10.

³² ホームルールチャーターは、自治体の組織や運営の基本ルールを定める法規範であり、自治体の自治権を保障するものである。この制度は、アメリカで生まれたもので、地方自治の基本に関する事項について、州が最終的決定権を留保した従来の制度を否定し、自治体に決定権を移すものであり、ホーム・ルールを認められる自治体は州により制限されない限りあらゆる権限をもつものと解されている。（福士明「アメリカのホーム・ルール・チャーター制度と自治基本条例」比較地方自治研究会・自治体国際化協会編『世界地方自治憲章と各国の対応』自治体国際化協会, 2004, pp.49,54.）

交付税法、更には地方税法等の改正も必要とする³³。

(3) 府市民の住民投票での賛成

大阪のみに適用する特別法を制定する場合は、憲法第95条³⁴に規定する地方自治特別法に該当し住民投票が必要となる³⁵。なお、大阪府の名称を変更するためにも新法が必要（地方自治法第3条第2項）であるが、地方自治特別法に該当するとの解釈が有力である³⁶。

一方、地方自治法を改正して一般的な制度を設ける場合、必ずしも住民投票を要しない手続とすることも可能と考えられるが³⁷、研究会報告書では、この場合であっても、大都市制度という自らの統治形態を選択する自治の基本構造に関する重要事項であり、最終的には住民自らが住民投票により選択していくという手続が必要ではないかと述べられており³⁸、維新の会も同様の見解を示している³⁹。また、統合本部会議の資料⁴⁰でも、住民投票の実施が予定されている。

なお、大阪府民を対象とした最近の世論調査では、大阪都構想への賛成が48%、反対が27%であった⁴¹。

2 指摘されている問題点等

大阪都構想に対しては、幾つかの問題点や批判が投げかけられている。以下、それらのうちの主要なものを紹介する。

(1) 地方制度改革の基本原則に反すること

地方制度改革の基本的理念は地方分権であり、具体的方針は現地総合性・補完の原則で

³³ 地域政党「大阪維新の会」政調会長 浅田均・総務会長 東徹「大阪都構想」（平成24年1月19日の民主党大都市制度ワーキングチームにおいて配付）p.18. 大阪維新の会ホームページ

<<http://oneosaka.jp/news/120119%E5%A4%A7%E9%98%AA%E9%83%BD%E6%A7%8B%E6%83%B3%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99%28%E6%B0%91%E4%B8%BB%E5%85%9A%29.pdf>>

なお、これらの内容は、研究会報告書を踏襲したものである（大阪府自治制度研究会 前掲注(14), p.40.参照）。

³⁴ 「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」

³⁵ 研究会報告書の資料90では、大阪市域での住民投票が必要かどうかは議論の余地があるが、大阪市域に限って普通地方公共団体である地位を失い、特別区になるということを考えれば、何らかの方法で市域の意思を確認する必要があると考えられるとしている。堺市については触れられていないが、同様に考えられよう。なお、地方自治特別法の制定手続については、小林公夫「地方自治特別法の制定手続について—法令の規定及びその運用を中心に—」『レファレンス』705号, 2009.10, pp.59-78.参照。

³⁶ 松本 前掲注(5), p.1385; 村上順『逐条研究 地方自治法5』敬文堂, 2000, p.648.等

³⁷ 例えば、都道府県の申請に基づく合併の場合（地方自治法第6条の2）には、住民投票は必要とされていない。

³⁸ 大阪府自治制度研究会 前掲注(14), p.40.

³⁹ 浅田・東 前掲注(33), p.18.

⁴⁰ 大阪府市統合本部事務局 前掲注(25), p.10.等

⁴¹ 平成24年2月18・19日に朝日新聞社と朝日放送が共同で行った電話調査（コンピューターで無作為に作成した番号に調査員が電話をかける方式で、大阪府内の有権者を対象とするもの。世帯用と判明した番号は1,442件、有効回答は920人。回答率64%。）の結果（「橋下市長支持70% 本社・朝日放送 府民世論調査」『朝日新聞』2012.2.21.）。

なお、平成23年12月16日～22日に野田遊・愛知大学地域政策学部准教授が大阪市民千人を対象に行ったインターネットによる調査では、大阪都構想に対する賛成が過半数を上回った（野田遊「大阪都構想と自治：大阪市民の意向調査の分析から」2012.1.25. 野田遊ホームページ

<http://taweb.aichi-u.ac.jp/noday/data/大阪都構想と自治_earlier_ver.pdf>）。

あって、権限・財源・事務を住民に近い基礎自治体に置くことにあるとされる。大阪都構想は、これらのものを住民からより遠い団体へ吸い上げるものであり、地方分権に逆行する改革であるとの指摘がある。⁴²

これに対し維新の会は、広域行政の機能を都庁に一本化する目的は国からの権限移譲の受け皿作りであり、地方分権の流れに沿うものである旨主張している⁴³。

(2) 「二重行政」・「二元行政」について

「二重行政」は全て非効率で悪いというイメージがあるが、批判される二重行政とは、2つ以上の自治体が行うサービス等が合計で過剰になっている場合であり、これについては、各自自治体の政策評価、相互調整等によって対応が可能との指摘がある⁴⁴。

研究会報告書も、大阪における「二元行政」の克服には、まず大阪における府市協議を進めることが重要であり、協議を尽くしてもなお協調できない場合に新たな大都市制度の実現が必要との立場である⁴⁵。

その他、2層制を基本とする自治制度体系として定義づけられた広域自治体と基礎自治体という区分と、現状の住民との近接性に基づく行政サービスの区分との対応関係をリセットし、これらの議論を整理した上でなければ、いかなる大都市制度を選択しようと、二重行政問題解決へのアプローチにはなり得ないだろうとの指摘もある⁴⁶。

(3) 財政問題

都と特別自治区の間や各特別自治区の間での財政調整は、大きな課題とされる。

大阪都構想では、現在大阪、堺の両市が持つ固定資産税や法人市民税、地方交付税などのうち、約4割が大阪都によって府域全体の施策に回され、残る約6割を各区に配分している⁴⁷。しかし、大阪市を24区同士で比べると、人口1人当たりの税収額は約29倍の開きがある。住民に占める生活保護受給者の割合は、最も高い区と最低の区で約17倍もの差が生じている。このため、特別自治区の間で財政調整が不十分だと、財政力によって行政サービスの水準に差が出る。一方、完全に財政格差を解消すれば、取り分が減る裕福な区の反発が考えられる。⁴⁸

また、大阪都の財政調整制度の参考とされている東京都の都区財政調整制度については、同制度が求心力を発揮するためには十分な税収源の存在が不可欠であり、この条件に欠ける場合には遠心力として作用する可能性が高くなるとした上で、大企業が集中する東京における制度の運用状況が他の地域の参考となり得るか疑問を呈する見解もある⁴⁹。

その他、各特別自治区が議会を設け、中核市並みの大型庁舎や各種施設を新設することになれば、そのコストは相当なものになるだろうとの指摘もある⁵⁰。区議会の新設に伴うコスト増との批判に対して維新の会は、「都構想全体がもたらす行政コストの削減効果、そ

⁴² 高寄昇三「大阪都構想と政令指定都市」『都市政策』141号, 2010.10, p.29.

⁴³ 「大阪都構想への誤解を解く」(上山信一教授執筆)大阪維新の会ホームページ
<<http://oneosaka.jp/policy/07.html>>

⁴⁴ 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』2010年3号, pp.929-933.

⁴⁵ 大阪府自治制度研究会 前掲注(14), p.43.

⁴⁶ 大杉 前掲注(1), pp.17-19.

⁴⁷ 前掲注(21)参照。

⁴⁸ 「11・27大阪ダブル選 「再生」「幻想」都構想」『読売新聞』2011.11.3.

⁴⁹ 大杉 前掲注(1), pp.14-17.

⁵⁰ 村上弘「大阪都構想—メリット・デメリット、論点を考える」『立命館法学』2011年1号, p.587.

して強力な広域行政の推進による経済再生、大阪都民の所得向上に照らした場合、特別〔自治〕区の運営のために新たに要するコストなど無に等しい」と述べ、大阪市の解体により公務員を少なくとも2割は削減でき、区の職員が今まで行っていた仕事を議員が担うと考えれば人数的にも置き換えにすぎないと考えるのが順当である、などと反論している⁵¹。

おわりに

平成24年2月3日、堺市の竹山修身市長は、「指定市として堺を発展させることが市民の大半の願い」などとして、大阪都構想を推進するための協議会への参加を見送る方針を表明した⁵²。同市長は、統合本部に正式メンバーとして加わるのではなく、堺市が関係するテーマを議論する場合に限り出席する意向も示している⁵³。

また、主要紙の論調には、地方から自治の在り方を問い直す動きが出て来たことを評価しつつも、大阪都が真に大阪の再生に資するのか、住民の暮らしぶりの向上につながるのか、といった視点の重要性を指摘するものがある。⁵⁴

大阪都構想をめぐる動向は、我が国の大都市制度の今後の在り方を考える上での一つの里程標になると思われる。

⁵¹ 前掲注(43)参照。

⁵² 「堺市、都構想参加せず」『朝日新聞』（大阪）2012.2.4.

⁵³ 同上；「府市統合本部参加 堺市長「部分的に」」『読売新聞』（大阪）2012.1.11. 竹山市長はまた、一般市から中核市を経て政令指定都市となった堺市には大阪府との二重行政は全く存在しないとの認識を示している（「自治体維新 首長インタビュー 堺市長 竹山修身氏」『日経グローカル』190号, 2012.2.20, p.32.）。

⁵⁴ 「社説：2012・激動の年 多様な地方へ舵切る時」『毎日新聞』2012.1.8；「社説 「大阪都」構想 自治再生への将来像を示せ」『読売新聞』2012.1.18；「社説 大阪都の議論 政争より住民本位で」『朝日新聞』2012.2.4.