

第2章 わが国における大都市制度の改革とその課題

一 普遍主義バイアスをめぐって

森 裕 亮

I. はじめに

本章は、道州制における大都市制度設計において、どのような課題を検討すべきなのかということについて考察することが目的である。

わが国の大都市制度に関する考察を始めていく前に、大都市制度の多様性について若干論及しておきたい。世界的に見ても、大都市制度は各国で形成されていて、それぞれの中央地方関係の歴史を背景にして、その形態もさまざまとなっている。土岐（2003）は、大都市制度を類型化しているので、それを見ておきたい。第1には、大都市に州や県と同格の権限を付与して、州・県行政の競合と国・州（県）による二重監督を廃して自立性を高めるタイプである。ドイツのベルリン、オーストリアのウィーン、韓国の釜山、仁川などが該当する。第2に、政府直轄市である。首都制度と重なり、ワシントン、キャンベラ、北京・上海市などである。第3には、州・県の区域内に大都市を包含し、両者の間に事務配分、権限配分の調整を行う大都市に関する特例方式のタイプである。日本の大都市制度（とりわけ指定都市制度）はこの類型に該当する。このように大都市制度といっても地域によりさまざまであり、したがって、大都市制度の議論に際しては、その国の歴史や風土と、それらを背景として作られる地方制度の特徴を気に留めなければならないと思われる。

Iでも論じるが、日本の地方制度は、「一般性と総合性」（本章では、以下それぞれ「普遍主義」「総合主義」とする）に基づいた設計という特徴がある。この普遍主義に基づく地方制度は、自治体ごとに異なる制度を設けたり、地域特性によって制度運用に差を設けたりすることを基本的には許容しない。あくまで総合性を持つ都道府県と市町村（＝総合主義）の二層制を原則とする（＝普遍主義）わけである。つまるところ、普遍主義的的制度設計のもとでは、大都市独自に適用される特例制度は原則認められないということになるのである。翻っていえば、もし大都市特例制度を強化しようとするのであれば、普遍主義・総合主義を克服した先にしかそれはありえないということになる。

本章では、日本の地方自治制度の特色である「普遍主義」「総合主義」の内容を確認しつつ、国・都道府県・都市自治体それぞれが、大都市制度設計を構想するにおいて一般性と総合性をどのように捉えているのかを検討してみたい。国・都道府県・都市自治体がどれだけ普遍主義・総合主義を克服しようとしているかを解明することによって、今後の大都市制度の限界性と可能性を展望することができよう。

Ⅱ. 自治制度設計思想としての「普遍主義」・「総合主義」

1. 普遍主義と総合主義と地方制度

わが国の自治制度は、強い一般性と総合性を兼ね備えているということが法制度上の基本原則とされてきた(新藤 2002)。その原則が重視されてきたのは、新藤によれば、明治期以来の中央主導体制が戦前・戦後を通じて、そのまま残っているからであるという。「霞ヶ関各省庁のかかえる事務・事業の「現場事務所」として自治体を位置づけるかぎり、自治体政治行政組織は一般性と総合性を基軸として構成された方が、意思伝達にとって効率がよく」(2002: 4)、自治体組織は、「一般目的の総合的中央政府たらねばならない」(2002: 3)と考えられてきたのであった。ここではこの一般性と総合性を、それぞれ普遍主義と総合主義としておきたい(金井 2007)。普遍主義とは「自治制度を一般的に全自治体に適用できるように構築しようとする傾向性」である。また、総合主義(総合性)とは「国と自治体を相互に連関させて自治制度を構築するという融合性と、自治体レベルで各種の行政分野を可能な限り広く包括しようとする統合性とを合わせたもの」である(金井: 7-8)。

この普遍主義と総合主義は実際の地方制度に強く反映されている。第1に、地方自治法においては地方制度の基本構造は、「普通地方公共団体」である都道府県と市町村との二層制が前提とされている。全国どこでも広域自治体として都道府県があり、その都道府県に包含される形で基礎自治体として市町村が存在する。このスタイルは基本的に明治期以来のものである(橋本 1997)。ただ、東京都と特別区は若干通常の二層制と異なる(後節で詳述)。第2に、地方自治法第1条の2によれば、普通地方公共団体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とされており、すべての自治体に総合性を条件付けているのである。都道府県と市町村は、普通地方公共団体としてどちらも総合的な行政体とならなければならない。第3に、地方自治法上、自治体は共通の機構を有する存在として設計されている。たとえば、どの自治体にも首長と議会とがおかれている(二元代表制)。第4に、地方財政も普遍的である。地方税法は、自治体が賦課できる税目と納税義務者はもとより、課税客体(対象)や課税標準、税率などを画一的に定めているのである(新藤・阿部 2006: 60)。第5に、国による自治体の再編政策そのものも全国画一的である。顕著な例として、市町村合併をあげておきたい。わが国の市町村合併は、総合的な行政能力をもつ自治体を全国普遍的に存在させるための国家的な取り組みであった(森 2008)。市町村合併の標的は主として町村部であったものの、都市部自治体についても合併することは可能なであり(「市町村」合併)、その意味で合併政策はわが国の自治制度の普遍主義的傾向性と全ての市町村の総合主義的傾向性を明確に示す存在であるといえる。

いってみれば、総合性をもつ自治体が普遍的に二層存在するという形態がわが国において地方制度の原則として、国においても地方自治体においても認識されてきたのである。というのも普遍主義や総合主義については、自治制度を所管する官庁(旧自治省、総務省)はもちろんのこと、都道府県も市町村も自己の組織維持・膨張の観点から自己言説としてそれを受容していった(金井: 108)。総合主義バイアスは、歴史的に自治体自身の存在証明として理解されてきた経緯があるのである。だからこそ、大量の事務を貪欲に吸収する(権限委譲を求める)ために自ら総合主義を拡張しようとしてきたのである(金井: 126-129)。

こうした普遍主義と総合主義の下では、もし制度上何らかの特例を認めるとすれば、それは一般的制度の中でのあくまで「例外処理」という位置づけとされるしかないのである。

2. 大都市制度の特徴

(1) 普遍主義・総合主義下における大都市制度

さて、ここからわが国における大都市制度について若干考察をしておきたい。金井は、自治制度に内在する普遍主義と総合主義は、同居しつつも、常に合致するとは限らないとして、それらのせめぎ合いのもと、いまの大都市制度が生まれてきたと論じている（金井：141-156）。

いってみれば、普遍主義の軸は都道府県であるといえる。つまり、地方制度が全国均一に「府県・市町村」の二層制に整序されているのである。そうした普遍主義にとっては、いわゆる大都市に特例的に自治体を作り出す（＝都道府県の総合性を薄める）ことは大きな問題なのだが、もし個々の大都市が強固な総合主義を主張したとすれば、制度設計側（国）の普遍主義との間、そして都道府県の総合主義との間で相対立する関係ができてしまう。国が普遍主義を重視するとすれば、大都市の総合主義とは真っ向から対立するわけであり、また都道府県自身も先述のとおり自己の存在証明として機能膨脹を愛好するとすれば、大都市の総合性とは対決関係が生じる。結論からいえば、今日のわが国における大都市制度は、そうした対立構造を孕みつつ、総合主義を普遍主義の中に整序するかたちで設計されているということがいえよう（金井：8）。以下、大都市制度の特徴について明らかにしてみたい。

そもそも歴史的にいえば、大都市制度の議論の嚆矢となったのは、戦前から議論された「特別市構想」である。特別市構想とは、五大市（東京、大阪、名古屋、京都、横浜）が主張し続けた大都市自治制度構想である。特別市とは、簡単に言えば、大都市自治体の区域について、都道府県と市との行財政上の権限を特別市に集め、特別市長のもとで一元的・統一的に運営できる制度であり、大都市が都道府県から分離・独立する仕組みである（高木1993：5）。この特別市実現にむけた運動が東京市から始められ、その他五大市も運動に加わっていく。東京市は、特別市制を求めつつも、東京都制が実現（1943年）したことをもって運動から離れていくことになり、日本が戦時に突入してからは特別市運動は消滅することになったのである。

しかし、戦後に五大市の運動再開によって特別市問題が再浮上することになる。ところが、当該五大市を抱える五大府県は、「特別市外の地域だけでは府県が維持できない」という理由から、その運動に反対の姿勢を示した。1947年には地方自治法改正でいったんは特別市が制度化されたものの、結局、府県と市との対立によって特別市制度は廃止されるのであった（天川2006）。

結果的には特別市論争は、東京都制と指定都市制度とに分かれていくことになった。後述するが、東京都制と指定都市制度は逆方向を向いたしくみである。東京都制は、大都市が府県制と融合するしくみであるのに対し、指定都市は府県から大都市に権限委譲されるしくみだからである。ただ金井によれば、これらは、特別市運動という大都市による総合主義拡張運動の結果であり、また府県の総合性との折り合いの中で制度化されたものという共通項を有するといえ（金井：155）、いってみれば、都制も指定都市制度も、都道府県・市町村二層制を前提とした普遍主義と大都市の総合主義、また府県と市との総合主義の妥協策として生まれてきたものなのである。指定都市についてはあるが、そのことは次の政府側の説明を見れば明らかである。つまり政府側の姿勢としては、「差し当たり現在の府県制の下において……適正な事務配分を行うことにより大都市と府県との間の調整を図り、大都市運営の合理化を図ることが適切な措置と考える」というものだった（天川2006：33）。

次節では、こうして誕生した2つの大都市制度についてみておこう。

(2) 大都市制度の現況と諸課題

前節に確認したように、現在の大都市制度は、府県制を前提としたしくみであり、普遍主義と総合主義の中で帰結してきた制度なのである。本節では、東京都制（都区制度）および指定都市制度について、その特徴を概観してみよう（久世 2002；土岐 2003；新藤・阿部 2006；磯崎・金井・伊藤 2007 など）。

① 東京都制・都区制度

最初に東京都制・都区制度を見てみよう。都制とは、道府県に市の事務権限の一部を取り込んだ広域的自治体を中心とする大都市制度である（吉田 1996）。歴史的には、東京市が東京府に併合された形であり、東京市の機能は都に移行し、東京市域には特別区が設置されることとなった。よって、しくみとしては、普通地方公共団体である都と特別地方公共団体である特別区から構成されている。ただ、特別区は、特別地方公共団体といっても、一般の市とほぼ同様の事務・権能・機関を有している。とはいえ、都と区との間には一般道府県・市町村関係にはない特殊な側面がある。第 1 には、都は、府県の事務および市の事務で都が一体的に処理する必要がある事務を処理している（大都市事務＝地方自治法 281 条の 2）ことがある。地方自治法において、都は「広域の地方公共団体」（法 2 条 5 項）として位置づけられているとおり、道府県と同様の立場にたっている。しかし、先述のとおりだが、都は東京市と東京府が合体することによって形成されたのであり、ある意味で都は「市」の側面を有するのである。たとえば公共交通、病院、消防、清掃事業などが大都市事務とされてきたのである¹。第 2 には、都と特別区との間に形成されてきた都区財政調整制度である。これは、固定資産税と市町村民税法人分および特別土地保有税の 3 税について都が直接徴収（通常は、市町村が徴収する）し、都と特別区とで分配しあうという制度である。いってみれば、この制度の目的は、特別区間の財政格差是正と東京都の大都市事務のための財源確保ということであるが、都が税を徴収する権限をもつことによって、結果的に特別区と都の間に上下関係が形成されてきたという²。2000 年には都区制度改革が実施され、特別区が「基礎的な地方公共団体」と位置づけられることになり、より一層に都は、道府県的な性格（広域自治体）を帯び、特別区が市町村の性格を強めることになった³。

② 指定都市制度

指定都市（通称、政令市、政令指定都市等）制度は、人口 50 万人以上の市のうち政令で定める市に対して、都道府県との間の事務配分特例を認める大都市制度である⁴。その結果、都道府県が法律・政令に基づき処理するとされている事務のうち政令で定める事務を、指定都市が処理することができる。都道府県から指定都市に移譲される権限は、社会福祉、保健衛生、都市計画、建築などである。事務は地方自治法に定められたもの（図 1）とその他個別法で委譲が決められているものがある。

¹ 清掃事業については、2000 年以降は都から特別区に移管されている。

² 2004 年、東京都 S 区職員より口頭で教示を得た。

³ 東京都特別区長会（2004）『未完の都区制度改革の解決を目指して～平成 12 年改革で残された「主要 5 課題」～』を参照。

⁴ 指定都市の指定基準として、土岐は次のような事柄が観察されているとする（土岐 2003）。①人口が 100 万人程度で、人口密度が高いこと、②大都市の経営に対応できる行政能力、財政力が備わっていること、③行政、経済、文化などの都市機能が充実していること、④行政区を設置し、区の事務を処理する体制（区役所）が整っていること、⑤第 2 次産業、第 3 次産業の就業人口比が高いこと、⑥固定資産課税標準額が既存の指定都市と比較して高いこと、⑦地方自治法 99 条 2 項に基づく市議会および県議会の意見書があること、である。近年では、政府決定により、人口基準を 70 万人に引き下げる指針が出されている。

指定都市は特別市とは異なり、都道府県と市町村の二層制の中で制度化されたものであり、都道府県の存在を前提としたしくみである。そこで指定都市と都道府県との関係を見ておこう。一般的には指定都市は、「都道府県並み」の力を持つといわれている。というのも、上記のとおり幅広い諸事務の処理権限が指定都市に委譲されており、その意味で、指定都市は都道府県並みの局面を有するといえる。しかし、事務権限が委譲されるとはいえ、多くの関連権限が都道府県側に留保されていることには注意しておきたい（土岐 2001；金井 2007）。

指定都市は、かつての五大市が 1956 年に指定都市となったあと、北九州市、川崎市、札幌市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市、さいたま市と続き、その後平成の大合併を経て、静岡市、堺市、新潟市、浜松市が指定都市となった。したがって、2008 年現在は全部で 17 の指定都市が存在する。

図 1：都道府県から指定都市に移譲される事務

児童福祉に関する事務	民生委員に関する事務
身体障害者の福祉に関する事務	生活保護に関する事務
行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務	社会福祉事業に関する事務
知的障害者の福祉に関する事務	母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務
老人福祉に関する事務	母子保健に関する事務
障害者の自立支援に関する事務	食品衛生に関する事務
墓地、埋葬等の規制に関する事務	興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務
精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務	結核の予防に関する事務
都市計画に関する事務	土地区画整理事業に関する事務
屋外広告物の規制に関する事務	

(出展：指定都市市長会ホームページ)

③諸課題について

ここで現行制度の課題について考えておきたい。本田は、指定都市制度のように、府県を持つ事務の若干を大都市へ移譲することによって大都市行政を展開しようとする仕組みの限界を指摘している（本田 1995）が、現行の指定都市制度が、都道府県・市（区）町村二層制を制度的前提としていることで、「都道府県と大都市の間の事務再配分」のしくみに矮小化されている部分（新川 1996）⁵が注目されるべきである。この構図は東京都においても見られる。すなわち、都区制度改革以降、大都市自治問題が、「広域自治体としての都」と「基礎自治体としての特別区」の間における役割分担（都の大都市事務の限定、区への事務移管）問題と財源移転問題に収斂されているのである⁶。

重要なことは、普遍主義・総合主義にもとづく制度設計思想からは大都市制度自体「特例主義的」な「周辺領域」に位置づけられることである。いってみれば、大都市制度問題が、大都市自治固有の論理の問題としてではなく、あくまで都道府県と大都市との間の均衡点を探る問題（ゼロサムの発想）となっていることによって、大都市制度に自治制度における重要な位置づけを与えることができないのである。府県と大都市とが総合性を確立しようとするれば、必然的に事務の取り合いがおこるし、ある意味それはゼロサムゲーム（金井：142）である。金井は、二層制を前提とした府県と市町村との間のゼロサムゲームを続けるだけでは、大都市制度はあくまで「例外」でありつづけるとしている。ただ、一般的自治体には存在しないような大都市固有の事務権限が検

⁵ そもそも、原則的に事務移譲を中心とした特例ことどまるものとして政治的に決着が図られたからである。新川（1996）および本章 2（1）節を参照。

⁶ 前出、東京都特別区長会（2004）資料。

討されるような「ポジティブサム」のゲームが可能となったとき、大都市制度が自治制度の中軸となるかもしれないとするのである（金井 155-156）。

したがって、大都市制度が自治制度の中核たりえるためには、大都市自治・大都市行政の固有性についての認識、翻って、普遍主義・総合主義バイアスに対する問題感覚と、その感覚をもとにした基本的な都道府県と大都市との関係の仕切り直しが求められてくるのである。

Ⅲ. 大都市制度の新設計—普遍主義・総合主義の相克

最後に、近年の大都市制度に関する議論の方向性・傾向性について整理しておきたい。1990年代以降の大都市制度の議論検討について振り返ってみると、1991年の指定都市市長懇談会『市民の暮らしからみた明日の大都市』（明日都市懇）が大都市のあり方を提言しているが、以降、1990年代後半から続けられた一連の地方分権改革においては、「都市」がその議論の俎上にのることはあまりなく、改革の結果としても従来の大都市特例以上の改革は実質的に登場することはなかった（新川 2002）。分権改革過程では、都市自治のための制度構成についての議論がほとんど見受けられなかったのである。

しかし、分権改革以降、さまざまに都市自治に対する議論が散見され、大都市制度のあり方が模索される状況が生じつつある。とりわけ平成の大合併が2000年以降大きく加速し、市町村再編の一方で都道府県再編の議論が浮上するにしたがって、大都市制度についても議論が及ぶようになってきている。こうした諸議論は、中央政府レベルにおける検討のみならず、都道府県や大都市自治体等多方面から行われているのが現実である。さて、本節ではこれらの諸議論を整理しつつ、わが国の大都市制度の限界性と可能性をさぐってみたい。今回の視点として、改革議論の中で「普遍主義・総合主義バイアス」がどのように認識され、バイアスがどの程度克服されているのかということから大都市制度改革の限界と可能性を論じたい。どこまで大都市固有の論理が認識された議論が展開されているのか。それとも未だ都道府県と大都市間の事務配分のゼロサムゲームを繰り返しているのか。大都市自治体について、今回は大阪府・大阪市に限定してみたい。その理由は、他地域と比較して、府県と大都市それぞれの立場が最も明確に示されている事例であり、特殊大阪的な独自性は見受けられることは確かだが、基本的な主張や骨格そのものは他大都市の主張と大きく異なるものではないからである。くわえて、他地域資料の入手可能状況の制約ということもある。東京都や他大都市における議論については今回触れることができなかったので別稿を期したい。さて、以下から大阪の取り組みを見る前に、さしあたり中央政府レベルでの大都市制度に関する議論・検討について触れておく。

1. 中央政府レベルの検討

中央政府レベルの大都市制度の議論・検討をまずは確認しておきたい。具体的には、第27次地方制度調査会とその後に続く第28次地方制度調査会における議論である。

第1は、第27次地制調答申（2003年）である。この答申では、大都市特有の社会経済状況から、大都市に対

⁷ 東京都においては、「東京自治制度懇談会」が道州制や大都市制度についての議論を行っているところである（<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/jiti/jitikon/top.htm>）。

するより一層の事務権限委譲を進める必要があるということを原則として、都道府県から基礎自治体に対する権限委譲、指定都市や中核市等の権能強化を検討していくべきであることが主張されている。また、基礎自治体がそうした形で権能を拡大していくと、必然的に都道府県の役割は縮小していくことになるが、そこで道州制の導入検討が必要と主張している。ここで想定される道州は自治体であり、地方制度としては、都道府県の区域を越える広域自治体としての道州と基礎自治体の二層制からなるものとされる。

第2は、第28次地制調（2005年）である。実を言えば、答申の段階では大都市制度に関する部分はこれまでの主張と大きな進展はなく、それほど多くのページが割かれているわけではない。道州制との関係でいえば、「道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政等を設けることが適当である」と触れるにとどまっている。ただ、調査会において総務省から提出された資料には、「道州大都市を含む全ての市町村は道州に包括されることが原則と考えるべき」ではないかとされていること、また第24回専門小委員会の議論の中では、「道州と市町村との事務配分」に関する資料が提示されており、道州・市町村二層制の下での両者の事務配分のあり方が議論されていたことは触れておきたい。

2. 都道府県レベルの検討—大阪府「大阪新都」構想

それでは、舞台を大阪に移そう。大阪府は大都市制度に対してどのような見解を持っているのであろうか。

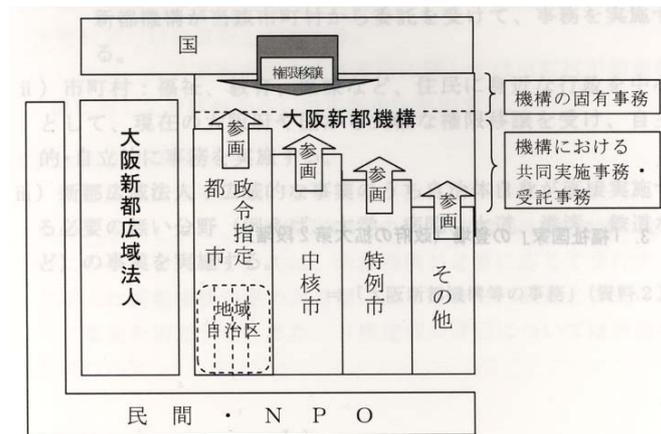
まずは、『大阪府行財政計画（案）』（2001年策定）という資料を見ておきたい。その中の1節、「新しい行政システム「大阪モデル」づくり～21世紀の府県像を目指して、透明でわかりやすい行政運営～」で大都市制度の方向について触れている。ここでは、大阪府としては市町村に対して「権限委譲を推進するとともに、府域の市町村における都市型の多様な合併への取り組みなどに対し積極的に支援していく」とする。そうすれば一方で「都道府県の事務が縮小することは免れない」ことは明白であるのだが、その上で、府は「都道府県の意思と能力に応じ、都道府県と国との協議により権限と財源を移譲する制度の創設を求める」として広域自治体としての権限強化を構想するのである。また、大都市制度については、新しいタイプの「大阪都」というべき構想や府市連合などを検討していくことが言及されている。太田房江前知事は現代大都市における特別市の限界性を指摘しつつ、大阪都を推進すべきであるという方針を打ち出している⁸。

そして、2004年に大阪府地方自治研究会は『大阪大都市圏にふさわしい地方自治制度』を取りまとめている。大阪府としては、大阪市域を超える大阪都市圏の広がり、都市圏全体の経済的低迷、府市事務の重複等の問題に取り組んでいくべきであるとして、そのために、大阪市域のみならず都市圏全体をカバーし、各々の自治体が統一的に都市圏再生を展開しうる新・広域的自治体の必要性を唱導している。この広域的自治体の創設において、課題となるのは大阪市の位置づけである。府として、大阪市をどのように認識しているかという点、大阪市が大都市としてのノウハウや人材を豊富に蓄積しているとしつつ、その行財政能力は大阪都市圏全体の課題に対応しきれないとする。また、府市二重行政を問題視し、二重行政の解消のためには府市連携にとどまらず、抜本的見

⁸ 太田前知事は府議会で次のように答弁している。「私がいわゆる大阪都構想を提唱いたしましたのは、大阪都市圏の抱える課題を解決し、大阪を魅力ある都市として再生するためには、府と市が力を合わせて努力することはもちろんのこと、さらに既存の制度にとらわれない新しい仕組みが必要であるというふう考えたからでございます。（中略）いわゆる特別市制度につきましては、大阪の経済圏、生活圏が大きく広がってきていることを考えますと、現在の大阪市域を前提とした制度では、広域的行政課題に適切に対応することはできないというふう考えられます。そうした特別市の考え方ではなく、基礎的自治体の機能と、これを包含する広域的自治体の機能が相まって、その地域のさまざまな行政上の諸課題に対応するのが基本的な地方自治の姿であると考えます」。

直しが必要と主張する。そのために、府と大阪市との行財政能力を結合して、府や大阪市がもつ計画・調整機能を含め都市圏の総合戦略やビジョンを構築する機能を広域的自治体に集約し、大阪大都市圏の一体的総合的な広域事業展開を図るべきだとするのである。そこで、大阪府を廃止し、「大阪新都」の構築が構想されている。これは、広域自治体としての固有の事務⁹を実施する権限と課税権をもつ「広域連合」と位置づけられている。市町村は新都機構の構成員として、基本的には大幅な（中核市並とされている）権限委譲を受ける。報告書では、大阪府の広域連合化として案がまとめられているが、さらに「大阪府と大阪市との一体化」案も「より優れた」案として提示されている。

図1：大阪新都機構



(出典：大阪府地方自治研究会（2004）)

いってみれば、「大阪新都」構想は、府下市町村への事務権限の移譲ということを検討しながらも、大阪府の再編・強化が軸にあるといえる。この構想の髄は、恐らく、基本的に「大阪府の主導」（関西圏域における広域行政研究会 2007：14）によって新都を立ち上げるというところにあるわけであり、とくに大阪府・大阪市一体化案を含めて「大阪市が大阪府を飲み込む」のではなく、「府が市を併呑」する構想（府の総合性）を企図するものといえないであらうか。

3. 都市自治体レベルの検討—大阪市「スーパー指定都市」形成

地方分権改革以降、自治体、とくに指定都市からの制度改革提言が目白押しとなっている。最近では、指定都市市長会が2006年に『道州制を見据えた新たな大都市制度のあり方についての提言』を出したり、個々の指定都市からは名古屋市、仙台市、横浜市などが大都市制度のありかたについて提言を行ったりしてきている。

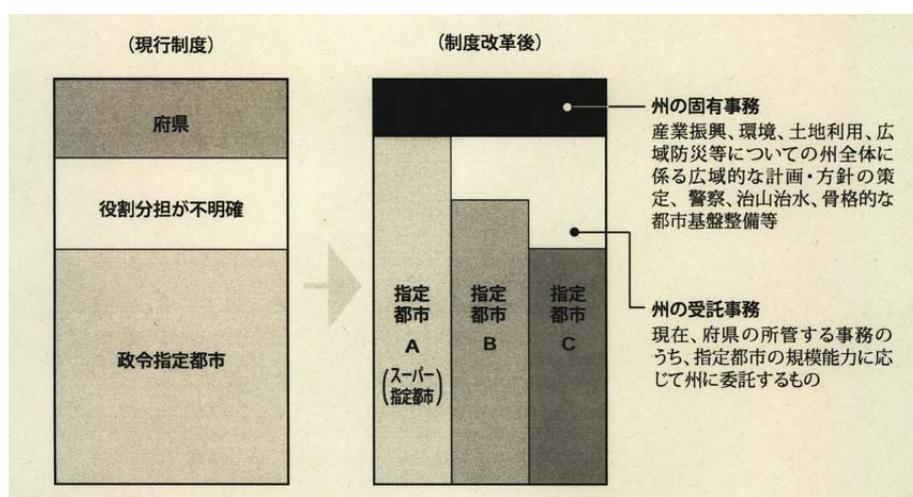
さて、大阪市は、2003年に『新たな大都市制度の在り方に関する報告』をまとめているが、そこでは今後の大都市制度として、広域自治体である「州」（道州）の区域内に基礎自治体である「新たな指定都市」をおく二層制を提案している。二層制といっても、原則として現在府県が処理している事務を含めて、指定都市が包括的に事務権限を有する一方で、州の事務は、都市基盤整備事業、警察・治山治水、大気汚染規制など広域的規制等に限定することを主張している。指定都市が一旦全ての事務を包括するということだが、当面の取り組みとして、大都市が基礎的自治体として十分機能しうるように、国・府県からの事務権限の移譲や関与の見直しを推進してい

⁹固有事務（新都全域にわたる計画、共通政策の策定・広域的事業（広域防災、危機管理、警察等）、広域調整）、共同実施事務（法人許認可、土地取引規制等）、受託事務（市町村から委託を受けて事務を実施）の3事務を実施する。

くべきであるとしている。

実は、この報告書では、先に見た「大阪新都構想」¹⁰をつぎのように批判している。「大阪市をはじめとする大都市は、基礎的な自治体として、行政区を効果的に活用しながら、きめ細かな市民サービスを実施するとともに、人口・産業の集積した大都市圏の中心都市として、広域的な効果のある施策も実施しており、これらが各施策分野ごとに一体のものとして大都市行政を形成している。したがって、こうした総合的な大都市行政を「広域行政」と「基礎的行政」に分離し、再編するという発想は、大都市行政の実態がふまえられていないと考えられる」。とりわけ大阪府・大阪市一体化構想は、「垂直合併」構想であり、「基礎的自治体の充実・強化という地方分権の考え方に逆行する制度」と論じている。また、大都市一層制の「特別市」に対しても、それが実現しても「現行の制度以上に、広域的な行政課題についての調整が困難になることが考えられる」として、広域自治体による広域的調整の必要性は現代においては必要不可欠であるとの認識を示し、その実現性に疑問を付するのである。

図2：スーパー指定都市と州との関係



(出典：大阪市 (2003) 「新たな大都市制度のあり方について」 冊子)

この報告書の第二弾としてつくられたのが『新たな大都市制度のあり方に関する報告Ⅱ』（2006年）である。ここでは、道州制の導入必要性について、府県の役割縮小との関連で踏み込んで主張している。現実には、市町村においては合併を経てその行財政能力は拡充される方向にあるし、地域ニーズに十二分に対応していこうとすれば、現在の府県の規模よりも行政区域を狭域化（基礎自治体重視）・広域化（大都市圏化）する必要がある、このような状況であれば、必然的に府県が担うに適切である仕事は少なからざるを得ないという。このまま府県機能の縮小が続けば空洞化はやむなしであり、その先には「道州制」の方向が必然とするのである。その中で、大都市の役割はどのように描かれているのかを見てみよう。基本的なスタンスは、国・道州・市町村間の事務配分を検討するに、国・府県事務をどう再分配するかが現実の大きな問題であるとしつつ、基礎自治体の総合性を確保できる事務配分を重視するというものである。とりわけ指定都市は「真に広域的処理を要する事務を除いたすべての事務を、一体的・総合的に処理すべき」であるとし、一方「州」は「真に広域的処理を要する事務」に限定されるとするのである。したがって、指定都市の市域内の行政に拘る事務については、指定都市が包括的にその権限を有するという立場に立つ。ただ、指定都市の役割を規定するためには、まず州の事務権限範囲を明確に

¹⁰ 2003年の『大阪大都市圏にふさわしい地方自治制度』における「中間論点整理」時点のものである。

することが手っ取り早いとして、州の事務権限を例示している（図3）。

図3：州の所管事務権限について

<ul style="list-style-type: none"> ◇ 広域的に定める必要のある基本計画、基本方針、規制基準の策定等 ◇ 基幹的・骨格的な社会資本の整備、管理等 ◇ 広域的な事業活動を行う法人等に対する指導監督、規制等 ◇ 個人に対する資格の付与等 ◇ 警察に関する事務 	<ul style="list-style-type: none"> 〈市民活動に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> ○市町村の区域を越える消費生活協同組合の設立認可 ○市町村の区域を越えるNPO法人の設立認証 〈福祉、健康に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> ○広域医療計画の策定（医療圏の設定を含む） ○市町村の区域を越える医療法人の設立認可 ○保育士試験の実施 〈環境に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> ○広域廃棄物処理計画の策定 ○広域環境基本計画の策定 ○大気汚染等環境保全に係る規制（施設に係るものを除く） ○市町村の区域を越える産業廃棄物処理業の認可、指導監督 〈社会資本整備、土地利用に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> ○広域幹線交通網整備計画の策定 ○土地利用基本計画の策定 ○基幹的・骨格的な交通基盤の整備促進 ○高速自動車国道の設置・管理 ○高度情報通信基盤の整備促進 〈産業、労働、雇用に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> ○広域的な流通業無視説の整備に関する基本方針の策定 ○不当景品類及び不当表示防止法に違反する事業者に対する指導監督 ○市町村の区域を越える旅客自動車運送事業の許可 ○貨物自動車運送事業の許可 ○自動車の新規登録 ○旅行業の登録 ○指定漁業の認可、漁業の免許 ○市町村の区域を越える農業協同組合の設立認可 〈教育、文化に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> ○私立学校（幼稚園を除く）の設置認可 ○私立大学、市立高等専門学校以外を設立する学校法人の認可 〈防災、安全に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> ○広域防災計画 ○基幹的広域防災拠点の整備 ○広域的な観点から行われるダム・砂防設備の整備・管理、保安林の指定等 ○危険物取扱者試験の実施 ○警察事務（地域に密着する生活安全や交通に関する規制の設定を除く）
---	--

（大阪市大都市制度研究会（2006）から筆者作成）

IV. おわりに－関門地域大都市制度の設計にむけて

本章では、大都市制度をめぐる現行の地方制度の問題点を明らかにし、今後の大都市制度がその問題点を克服しうるものとなりうるかどうかを見るために、国および大阪府・大阪市それぞれの制度設計方向を確認してきた。大都市のこれからの姿については、現時点で具体的な部分にまだ完全に踏み込めていないということが現実である。ただその中でも、若干の傾向性として認められたと思われることは、二層制普遍主義を観念する傾向性、もっといえば広域自治体と大都市基礎自治体との間の事務配分問題（ゼロサム・ゲーム）として大都市制度を検討する傾向性である。大阪府は自身を廃止するという大胆な方向性を打ち出したり、大阪市は指定都市の事務権限包括化（基礎自治体の総合主義の拡大＝府県総合性の削除）を目指しているものの、それらが結局二層制を前提とする事務配分論を超えるような、大都市固有の事務権限を想定する「ポジティブサム・ゲーム」を照準に入れたものなのかどうかは不明である。

今後、関門特別市の議論を進めていくとして、さしあたり、地域内部の議論展開の仕方として普遍主義・総合

主義バイアスがどの程度認識され、克服されているかということが重要である。私たちの課題は、広域自治体との総合性の張り合い＝事務権限の奪い合いというゼロサム型の議論ではなく、地域課題に直結した関門大都市に固有のニーズを洗い出した上で、関門地域の一元的地域づくりの必要性和そこで必要となる行政の内容が明らかにされるポジティブサム型の議論を展開していくことであろうと思える。というのも、やはり「固有の大都市制度を求める大都市住民の意識や自覚や要請の声」（本田 1996：26）が大都市制度改革の基底にあるべきだからあり、その意味で地域から発せられる議論の内容と質がまずは大きく問われるはずだからである。

参考文献

- 天川晃（2006）「指定都市制度の成立と展開」指定都市市長会・東京市政調査会編『大都市のあゆみ』
- 橋本勇（1995）『地方自治のあゆみ一分権の時代にむけて』良書普及会
- 本田弘（1995）『大都市制度論 地方分権と政令指定都市』北樹出版
- 本田弘（1996）「大都市制度のあり方」『都市問題』48(9)
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2007）『ホーンブック地方自治』北樹出版
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- 関西圏域における広域行政研究会（2007）『大都市制度と府県』（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部特別研究 2006年度中間報告書
- 久世公堯（2002）『地方自治制度』学陽書房
- 森裕亮（2008）「自治体首長とローカルガバナンス」山本隆・難波利光・森裕亮『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房
- 新川達郎（1996）「大都市制度と広域行政」『都市問題』48(9)
- 新川達郎（2002）「地方分権改革と都市自治制度」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社
- 大阪府地方自治研究会（2004）『大阪都市圏にふさわしい地方自治制度（最終報告）』
- 大阪市大都市制度研究会（2003）『新たな大都市制度のあり方に関する報告』
- 大阪市大都市制度研究会（2006）『新たな大都市制度のあり方に関する報告Ⅱ』
- 新藤宗幸・阿部斉（2006）『概説・日本の地方自治』東京大学出版会
- 新藤宗幸（2002）「自治体の制度構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想2 制度』岩波書店
- 高木鉦作（1993）「特別市制の制定と実施」東京市政調査会編『大都市行政の改革と理念—その歴史的展開』日本評論社
- 土岐寛（2001）「これからの大都市制度」『都市問題研究』53(9)
- 土岐寛（2003）「大都市制度」土岐寛・平石正美・石見豊『地方自治と政策展開』北樹出版
- 吉田民雄（1996）「地方分権と大都市の果すべき役割」『都市問題』48(9)