

# 府市統合・再編論、 大阪市分割論の虚実

木村 収

本会理事



一 大阪府域自治体再編論の標的は大阪市「解体」

就任二年目を迎えた橋下徹大阪府知事は、大阪府・市をふくめた大阪府域の自治体再編を検討し、つぎの地方選挙の争点とするとの意向を表明した。以後市政批判のオクターブは高まり、二年間の府市協調ムードは一転冷え込んだ。一方、国の地域主権戦略会議の構成員である知事は、二〇一〇年一月および三月の会議で、政令指定都市との役割分担は曖昧で、権限・財源等の分散は非効率で、住民にとっては不幸であるとして、政令指定都市等の区分は解消すべきであると提案している。

そして四月に入ると、大阪府・市と隣接一〇市を一体化した新たな統治機構（二〇特別区をふくむ）の創設をめざす地域政党大阪維新の会を立ち上げた。知事みずからその代表として、福島・生野両区での市会議員補欠選挙など独自の政治活動を展開しつつある。

この構想は、東京都区制度をイメージしたものと受けとめられ「大阪都構想」としてクローズアップされてきた。しかし区長公選論のみが語られたり、その全体像、具体的内容はいまだ明らかではない。都区制度もどきともいうべきものである。

六月の定例記者会見で大阪都構想についての質問に、知事は「研究中」と答えたうえで「議会も首長も全部が維新の会になって本気で考える。明治維新も先にこんな制度をつくるという構想があったのではなく、いまの状態を変えるということからはじまった」と説明している（産経新聞「二〇一〇年六月二日」）。魔術の自身は明かさないのがよいとの戦略であろうか。

かりに大阪都を実現するには、関係自治体の賛同がまず必要であるが、さらに法律改正・住民投票など複雑で息の長い工程を一つひとつクリアしなければならぬ。こうしたこともあろうか八月下旬に知事は、大阪市を八ヶ九の市（現在の区は二四）に分ける大阪市分割論を選択肢の一つとしてあわせて検討するとの意向を示した。法律改正を要しない



ことをその理由に挙げているが、これは地方自治の根幹を否定する内政干渉で上からの目線による論法そのものである。

ここにきて、府市再編論議は、都区制度もどきの大阪都制論と大阪市分割論の二つに絞られたといえよう。

大阪都制論（大阪地域は八〇九の特別区となる）にしる大阪市分割論にしる共通しているのは、大阪市が解体され、八〇九の基礎自治体（特別区もこんにちでは不完全ながら基礎自治体）に細分化されることである。

大阪市民にとって、いま問われている再編論の核心は、大阪市の存続を是とするか、大阪府（都）のもとで八〇九の基礎自治体に分割されることを是とするかという選択の問題であり、つぎの地方選挙の争点となるのであれば、論点は「大阪市の存続か、解体か」というキャッチフレーズに集約されよう。

分割論は、都市圏の基礎自治体は二〇〇〜三〇万の人口規模がもつとも効率的であるとの考え方にたっているようである。しかし最適規模論は「解」のない難問である。そもそも基礎自治体の拠って立つ自然的・社会的・経済的条件は多様であり、事務・権限配分も異なる。機械的に人口一人あたりの経費を基準にして効率を論じることには限界がある。

大都市圏の母都市である大都市と自立的圏域での人口二〇〇〜三〇万規模の都市とは自ら事情が異なっている。大都市行政需要の特質は、大量性・多様性・高度性や域内での流動性が激しく相互依存関係が強いことにある。このことから大都市行政は一体性・統一性・総合性をその特性としている。機械的に分割することはまさに大都市の動態を捨象した「机上の空論」である。

戦前から大阪市は区を自治区ではなく行政区としてきた（東京市では自治区）。これは自治区では「大都市の解体」（関一市長）となると考えられたからで、大阪市として統一的に「大大阪」にむけて市政が展開されてきた。明治・大正期に自治区の代行的性格を担っ



ていた学区制度では財政力格差によって教育格差を生じたことが教訓となっていた（一九二七年に六七の学区が廃止）。分割によると財政力格差が生じることがまちがいない。

また大阪市の分割は、新たな基礎自治体の数に対応する公選市（区）長・市（区）議会・行政委員会のほかそれぞれに事務事業組織が必要となり財政負担は大きくなる。市民生活や経済活動にも大きな影響が生じることが避け難い。さらに分割はヒト・カネ（負債や基金等）、モノ（資産）の配分をどうするかも難題となる。地域の長期にわたる混乱・停滞は避け難く、活力が生まれるどころではない。

## 二 基礎・広域自治体の役割分担 歴史と実態無視の「広域自治体」論

地方自治法では、市町村は「基礎的な地方公共団体」、都道府県は「市町村を包括する広域の地方公共団体」と規定されている（二条）。第二七次地方制度調査会答申（二〇〇三年）が基礎自治体・広域自治体と用いて以降この用法が広く用いられるようになった。

その役割分担は、基本である市町村が市町村優先の原則に基づき地域において包括的役割を果たすことが期待されているのに対して、都道府県は、「広域にわたるもの」、「連絡調整」、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない」と認められるもの（補完事務）となっている（統一事務は地方分権一括法で廃止）。

これは、政令指定都市関連の一九五六年の法改正で、具体的な事務事業の例示とあわせて規定された。例示はその後廃止され市町村優先の役割分担が一段と明確になった。第一次地方制度調査会答申（一九五三年）が「大都市の区域内において府県が行う補充行政に属する事務とみなされるものは、大都市の事務とするもの」と明記していることにも留意すべきであろう。

なお『要説地方自治法』（松本英昭）は、競合関係（二重行政）について、非効率不経



済な事態が生じることをいい、単に同一内容の事務が二重に行われることをすべて『競合』とすべきではない」とのべている。また広域行政についても「市町村の相互協力関係としての広域行政処理方式で市町村の事務として処理する方が望ましいものが少くない」と解説している。『日本広域行政の研究』（佐藤俊一）も「企画段階では広域的観点が求められるものの、執行段階では必ずしも広域的事業でないことに注意しなければならない」とのべている。「鳥の目」で企画し、「虫の目」で執行する事務事業が多いのが現実である。

大阪府・市では「市は市域、府は市域外」（いわゆる内野・外野論）という役割分担が形成されてきた。戦前すでに世界的大都市であった大阪市は、早くから発生した都市問題に対応してインフラ整備から社会事業・商工行政まで先駆的に事業を展開し、戦後は焦土のなかからこんにちの大阪のまちを築き上げてきた。一方戦後自治体となった府は、都市化が進む市域外で府下都市を補完する大きな役割を果たしてきたが、こんにち都市型社会として成熟するなかで、基礎自治体の充実もあってその役割は縮減しつつある。

大阪府地方制度研究会は、一九九五年の「地方制度に関する基本調査」で、府市の役割分担について、「とりわけ大阪のように相互に入り組んだ活動が蓄積されてきたところでは明確に役割分担することが困難である。むしろ、有機的で分離しがたい相互の「相乗り関係」を前提として、自治団体としての自立性と独自性をいかに発揮していけるかが問題となる」とのべているが、これがいまなお続く実態である。

基礎自治体への分権が大きな流れとなっているこんにち、それに逆流するような「安心は基礎、競争・成長は広域」を基準に「融合」から「分離」「へ」と仕分けし再編することは現実的ではない。