

大阪府・市における 広域行政一元化を批判する

小西禎一

元大阪府副知事

はじめに

一月一日夜、直前の金曜日に父が緊急入院したため、私は兵庫県の実家で一人住民投票の開票速報を見守っていた。当初は選管発表の丸い数字で反対・賛成同数が続き、最終盤に近づくとも各開票所に張りつけた担当者からの報告を集計したNHK独自の数字が発表された。余談だが、現役時代選挙管理委員会が開票速報に従事していた際、選管より早いNHKの速報に悔しい思いをしたことが記憶に甦った。そしてとうとう賛成の票数が多い状況での「反対多数確定」の発表。『やった』と『ほっと』が入り混じった不思議な思いが静かに湧いてきた。大阪にいる妻からの祝福の電話。「大阪市が残った」。

吉村知事・松井市長の妄言

この勝利の余韻をゆつくり楽しもうと思っていた矢先、投票翌日の大阪府の部長会議で知事は「府市一体の成長戦略を実現せよということが府民市民の意思」、さらに松井市長の「二重行政解消が民意。広域行政の一元化をめざす」との発言があった。「何を勝手なことを言うトンねん。究極の民主主義といってコロナ禍での住民投票を強行したのは誰やねん。住民投票で示された民意は政令指定都市・大阪市を残すことやで」という、大阪市廃止解体反対を訴えていたときの怒りがふたたび甦ってきた。「条例でできるなら住民投票にかかった費用を返せ」との怒りの声が市民

から出てきたのももつともだ。

はつきりさせておく必要があるのは、二重行政の解消は住民投票では問われていないことである。賛成票を投じた市民に二重行政解消への期待があるとしても、それは政令指定都市・大阪市の存続を前提として進められなければならない。そして政令指定都市を前提とした二重行政の解消については、第三〇次地方制度調査会答申が、両者の連絡調整会議によるほか政令指定都市への権限移譲を進めることで解消すべきとの考えを示しているのである。市町村優先の原則にたった地方分権改革の当然の流れであるが、これに唯一逆行しているのが大阪の知事・市長であり、この両者が住民投票で大阪市民が悩み抜いて出した結論をいとも簡単に投げ捨てようとしていることに、大阪府政にかかわってきた者としていい知れぬ寂しさを感じざるを得ない。

条例による広域行政一元化についての考察

都道府県と市町村の事務権限の配分に関する制度

都道府県と市町村の事務権限については地方自治法や個別法によって定められているが、一般的な事務配分に加え、政令指定都市や中核市などに対しては制度上の事務配

分特例が定められている。

したがって、地方自治法はこれらの事務配分に変更を加えようとする場合は法律上の根拠を要すると考えているものと思われる。そして、このような事務配分の変更の手続きを定めたのが、地方自治法第一章「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」第四節「条例による事務処理の特例」である。この規定については松本逐条²⁾に以下のような解釈が示されている。

・本条は、地方分権一括法による改正によって設けられたものであり、地域の実情に応じて、都道府県の判断により、都道府県知事の権限に属する事務の一部を柔軟に市町村に対して配分することを可能とする規定である。

・本条の立法趣旨は、法令による事務配分の制度（筆者注…政令指定都市制度・中核市制度・施行時特例市制度のこと）と併せて、地域の主体的な判断に基づき、市町村の規模能力等に応じ地域において事務配分を定めることを可能とする制度を創設することにより、住民に身近な行政は、できる限りより住民に身近な地方公共団体である市町村が担任できるようにすることにある。

・基本的には、法令に規定される住民に身近な行政は、できる限り法令の規定でより住民に身近な地方公共団体である市町村の担任する事務とすることが一般的に望まし

いものであるが、現実の市町村の規模能力には大きな差があることなどから、一律に定めるものの外、市町村の規模能力等に応じた事務の配分の制度も併せて認めることが現実的であると思われる。

また、地方自治法は、都道府県の事務として広域事務・連絡調整事務・補完事務を規定し、市町村はそれ以外の地域の事務等を処理するとした上で、市町村はその「規模及び能力に応じて」都道府県の事務を処理することができるという都道府県と市町村の役割分担の基本原則を定めている（地方自治法二条の四・五）。

条例による広域行政一元化は違法

松本逐条が説明するように、事務処理特例条例は地方自治法の基本原則、すなわち市町村ができることは市町村が処理する市町村優先の原則を具体的に実践するために設けられたものである。地方自治法が想定する事務配分の特例は、都道府県から市町村への権限移譲であって、その逆である市町村から都道府県への権限移譲を地方自治法は想定していない、もつといえは許容していないと考えるべきである。

大阪市の広域行政を府に一元化する条例は、そうした事務配分の特例手続きを定める根拠規定がなく、地方分権改

革に基づいて改正された地方自治法の基本的立場である市町村優先の原則にも反するものであり、違法・無効な条例と言わざるを得ない。

事務委託による広域行政一元化についての考察

事務委託制度

もう一つ広域行政一元化の手法として想定されるのは、事務委託制度である。

事務委託制度については、地方自治法第一章第三節「普通地方公共団体相互間の協力」第四款「事務の委託」で規定されているが、松本逐条によれば以下のように解釈されている。

・「委託」とは、一の普通地方公共団体が他の一の普通地方公共団体に、具体的な事務の一部、すなわち法律行為又は事実行為をすることを委ねることをいう。本条の事務の委託の場合委ねられた普通地方公共団体は、受託事務の範囲において自己の事務として処理する権限を有することになり、委託をした普通地方公共団体は、委託のその範囲においてその権限がなくなることとなる。

・住民基本台帳の作成に関する事務や戸籍に関する事務のように、法律によって市町村のみが処理できるものとさ

れているような事務を都道府県に委託し、都道府県がこれを管理及び執行できるかどうか、また、市町村のみが設置義務を負っている小中学校に関する事務を都道府県に委託し、都道府県教育委員会が管理及び執行することとすることができるといって問題がある。前者は、都道府県には住民基本台帳の作成に関する事務や戸籍に関する事務を処理する体制はなく、かつ、管理執行

の職員をあらたに置かない限りできないのであるから、かかる事務は委託にふさわしくないものといわざるを得ない（傍線は筆者）。後者については、たとえ、小中学校の設置義務が都道府県にないとはいえ、同種の委員会たる都道府県の教育委員会は、都道府県の学校事務を管理し及び執行し、かつ、小中学校の職員の任免その他身分取扱いに関する権限を有する外、指導、助言又は援助を行う（地教法四八）等の権限を有しているのであるから、かかる事務の委託は可能であると解すべきものである。

・（規約で定める）「委託事務に要する経費の支弁の方法」は、すべて委託をした普通地方公共団体が負担するのが当然であり、（以下略）

また総務省の研究会では、「事務の委託は、効率性に優れた共同処理方式である反面、委託団体・受託団体双方において権限が完全に受託団体に移動することに懸念が生じ

る場合がある。委託団体は委託費を支出する一方で、当該事務に関して直接、権限を行使することができなくなり、受託団体は一定の委託金収入により当該事務に関する責任をすべて負わなければならないからである」との懸念が示されていることにも注意を要する。

事務委託による広域行政一元化は違法

「事務委託」は事務の共同処理方式の一つであり、自ら管理・執行するよりもほかの地方公共団体に委託したほうが効率的・効果的と考えられる場合に用いられることを想定したものである。委託した団体は委託した範囲においてその権限を失うことから、本来は自ら執行すべきであるがやむを得ない事情によりほかの団体に委託するものである。きわめて例外的・限定的なものとして設けられたものである。表のように、市町村から都道府県への事務委託で圧倒的な件数となるのが「公平委員会に関する事務」であり、これに続くのが「行政不服審査法上の附属機関に関する事務」「公務災害に関する事務」となっているのも、こうした制度の趣旨を端的に示している。したがって「広域行政の一元化」のために二〇〇億円にもものぼる事務を委託することは、そもそも事務委託制度が想定するところではないといえるべきである。

表 市町村から都道府県への事務委託の現状 (1,940件)

区分	事務の名称	委託 件数	受託団体 (団体数)
数 都 道 府 県 に わ た る も の	公平委員会に関する事務	1	和歌山県 (1 県) 【1 組合】
	競艇に関する事務	29	滋賀県 (1 県) 【18市 1 町 10組合】
	行政不服審査法上の附属機 関に関する事務	1	和歌山県 (1 県) 【1 組合】
都 道 府 県 内 の も の	農地等災害復旧工事に関する 事務	1	熊本県 (1 県)
	歴史文化博物館の事務	1	長崎県 (1 県)
	港湾施設に関する事務	1	香川県 (1 県)
	児童福祉に関する事務	8	埼玉県、千葉県、新潟県、静岡県、大阪 府、岡山県、熊本県 (7 府県)
	介護区分認定審査に関する 事務	8	京都府 (1 府)
	災害弔慰金等支給審査会に 関する事務	24	岩手県、宮城県 (2 県)
	上水道に関する事務	27	東京都、広島県 (2 都県)
	下水道に関する事務	107	秋田県、福島県、茨城県、栃木県、埼玉 県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、 富山県、愛知県、滋賀県、大阪府、兵庫 県、広島県 (15 都府県)
	災害等廃棄物に関する事務	6	熊本県 (1 県)
	し尿処理に関する事務	1	滋賀県 (1 県)
	教育に関する事務	2	茨城県、長野県 (2 県)
	区画整理に関する事務	1	長崎県 (1 県)
	消防、救急に関する事務	59	千葉県、東京都 (2 都県)
	職員研修に関する事務	77	福井県、鳥取県、島根県 (3 県)
	公務災害に関する事務	177	富山県、愛知県、三重県、長崎県 (4 県)
公平委員会に関する事務	1,143	北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田 県、山形県、福島県、栃木県、神奈川県、 福井県、岐阜県、静岡県、愛知県、滋賀 県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、 岡山県、広島県、徳島県、香川県、愛媛 県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊 本県、大分県、鹿児島県、沖縄県 (31 道 県)	
情報基盤整備に関する事務	19	鳥取県 (1 県)	
行政不服審査法上の附属機 関に関する事務	247	宮城県、秋田県、神奈川県、和歌山県、 広島県、佐賀県 (6 県)	

(注) 【】は委託団体の件数・種別を示す。総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の
状況調」(2018年7月1日現在)より筆者作成。

また、都道府県に事務を処理する体制がなく、かつ管理
執行の職員を新たに置かないかぎりできない場合、係る事
務は委託にふさわしくないと考えられている。市の職員の
丸ごと移管でしか執行できない消防や水道事務はまさにこ
うした事務にあたる。さらにいえば、大阪市は一元化しよ
うとしている「広域行政」を半世紀にわたって自らの事務
として営々と執行してきているのであり、いまさらほかの
地方公共団体に委託して執行してもらわなければならない
理由などまったくない。

以上から、事務委託制度による広域行政一元化は事務委
託制度の趣旨に反し、その範囲を超えるものであって違法
な制度運用といわざるを得ない。

条例等による広域行政一元化は

地方自治法や大都市法に反し違法・無効なもの

そもそも条例や事務委託による「広域行政一元化」とは、
政令指定都市としての特例権限をすべて奪い取り、一般市
と同等の権限しか有しない市とすることを意味する。これ
は、政令指定都市制度を定めた地方自治法を無意味なもの
にしてしまうものである。

また、大都市地域特別区設置法では政令指定都市を廃止

することについては住民投票における賛成多数を要件とし
ており、これに基づき大阪市では二度までも住民投票が実
施されたのである。にもかかわらず、条例や事務委託に
よって、住民投票の意に反し、議会の判断のみによって政
令指定都市の権限を失わせることが大都市地域特別区設置
法の趣旨に反することは明らかである。

おわりに

大阪市民は二度にわたって大都市制度という行政関係者
にとっても難しい問題について二者択一の判断を求めら
れ、二度政令指定都市大阪市の存続という結論をだした。
いま、府政・市政に携わる者が求められているのは、この
有権者の意思に基づき、新しい大阪府と大阪市の関係を築
いていくことである。まだまだ収束しない新型コロナウイ
ルスの感染拡大という状況のもと、府民の暮らしと生活を
守るために行政は最大限の努力を行うべきである。制度い
じりにこれ以上の時間と労力を費やすことは許されない。
いま行政がなすべきことにしっかりと取り組まれることを切
に希望して、この小稿のまとめとしたい。

つぎに「府市一体化・広域一元化に向けた条例」とはどのようなものを想定しているのか。第一に対象分野は「成長やまちづくりに関するもの」として産業振興、都市魅力向上、まちづくり・都市基盤整備などを挙げる。さきに私が事務委託の対象になり得ないと指摘した消防・水道を対象としたことは当然であるが、消防車の到着時間が短くなる」と「都構想」のメリットとしていたものを簡単に

「府市一体化・広域一元化に向けた条例」とはどのようなものを想定しているのか。第一に対象分野は「成長やまちづくりに関するもの」として産業振興、都市魅力向上、まちづくり・都市基盤整備などを挙げる。さきに私が事務委託の対象になり得ないと指摘した消防・水道を対象としたことは当然であるが、消防車の到着時間が短くなる」と「都構想」のメリットとしていたものを簡単に

市・大阪市の権限・財源を市民のためにどう活かしていくのか、大阪の成長・発展にどうつなげていくのかということとでなければならぬ。そのために大阪府と大阪市の連携を強化することには異論がない。

しかし、「府市の連携強化」と「府市一体化・広域一元化」は似て非なるものである。前者は府市の自主性・自立性を前提としたうえで、それぞれの立場から連携を模索していくことであり、意見不一致となることも当然想定し得るものである。それに対して「府市一体化」とは、彼らのいう何でも一致すべきであるというドグマのもと、府市いずれか——これまでの流れからみれば大阪市の自立性を放棄することを意味する。このまったく意味の異なるものを何の説明もせず、意図的に「ごちゃ混ぜにして、自分たちの都合のいいほうへ誘導するいつもの手法がここでも使われていることを見逃してはならない。」

実質的に意味をもつのは手法の二つ目として想定されている事務委託や機関の共同設置ということになる。ここで前述した「条例による権限移譲」が挙げられていないのはあまりにも当然といえるが、さきにのべたことは都道府県と市町村の権限配分にかかわる基本的な考え方を整理したものであるのでもそのままにしておく。事務委託については

捨て去るところなど、「都構想」なるものがいかに杜撰なものであったかを示しているといえる。
第二に府市一体化・広域一元化の手法はどのようなものか。まず、対象分野に係る基本方針や計画は副首都推進本部で決定するとしている。そのため副首都推進本部を条例に明記し、地方自治法上の「指定都市都道府県調整会議」より強固な仕組みとするとしているが、その詳細はまだ明らかにはなっていない。ここで注意すべきは「副首都推進本部の決定」がどのような意味をもつかである。府市の意思決定手続きや両議会の議決権を拘束するものとするならば、団体自治権や議会の議決権を侵害する違法なものと言わざるを得ない。そうではなく府市の意思決定や議会の議決の前提たる原案の決定を意味するものとすれば、それはいまの副首都推進本部の機能と基本的には変わるところがなく、大層に大騒ぎするほどのものではないということになる。

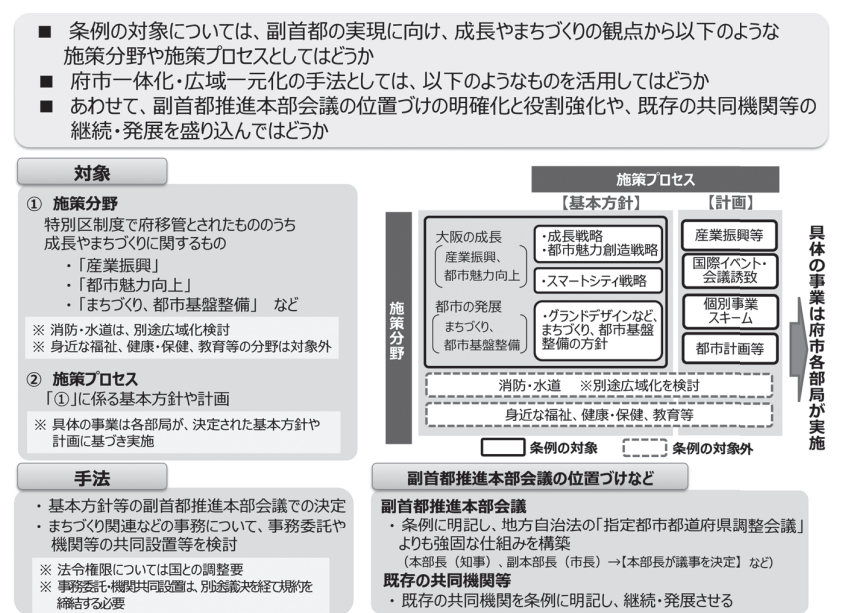
〈追記〉

さきの原稿を書き上げたのち、年の瀬も押し詰まった十二月二十八日に第二回副首都推進本部会議が開催され、「府市一体化・広域一元化に向けた条例の検討にあたって（検討の視点）」（図参照）が示されたので、その意図するところと問題点を追加しておきたい。

まず、彼らは住民投票の結果をどう受けとめているのか。「今後は、大阪市を残した形で、副首都の実現に向け、過去の二重行政に戻すことなく、さらに府市連携を強固にし、府市一体で成長、まちづくりを強力に推し進めていくことが必要」である。そのため「府市一体化・広域一元化に向けた条例の検討」を行うとしている（同会議・資料2「さらなる府市一体化・広域一元化に向けて（これまでの府市の取組み）」）。どこまでも反省しない人たちの驚いてしまう。

住民投票で、副首都の実現などまったく問われてはいない。そしてもう聞き飽きた「二重行政の解消」につなげる。市民が何をいおうと自分たちの進めてきた方向は変えないことをあけすけにのべているのだ。住民投票で示された大阪市民の意思は政令指定都市・大阪市を存続させることに尽きる。それをうけて行政が、とりわけ大阪市が検討すべきことは、政令指定都

図 府市一体化・広域一元化に向けた条例の検討にあたって（検討の視点）



(出所) 第21回副首都推進本部会議（2020年12月28日）資料3、2頁。

さきへのべたとおりであり、一言でいえばすでに大阪市内において円滑に事務執行されている事務を大阪府に委託する理由はそもそも存在しない。副首都推進本部で特別顧問が「市町村から都道府県への事務委託は小規模町村で想定されていること」と発言したこともこの点を裏づけている。「広域一元化」というまったく異なる目的のために事務委託という手法を使うのは事務委託の濫用といえるものであり、その規約を議決した議会は、地方自治の基本も知らないものと後世において笑い者になることを肝に銘じておいてほしい。機関の共同設置については港湾局等で、外郭団体の統合は大阪産業局や大阪産業技術研究所等で行われているところであるが、その効果・問題点を十分に検証してつぎに進む必要がある。今後想定されているものとして、たとえば道路行政があるが、大阪市内のみを対象とする道路行政と大阪府域全体を視野に入れた道路行政は自ずとその視点・考え方やこれまでの経験値が異なっており、たんに同じ道路行政としてその組織を一元化することにかほどの意味があるのかよく考えてほしい。むしろ行政の実態を無視した組織統合は無用の混乱と疲弊をもたらすことが懸念される。

むすび

ここまで「府市一体化・広域一元化」を批判してきたが、二度の住民投票を終えたあとにまだこのようなことをせざるを得ないことに、大阪府政にかかわってきた者としていような寂しさを感じざるを得ない。大阪府は市町村を前提として、市町村がそれぞれの権限と責任に基づいて行政を行うことを前提として、広域自治体としての役割を果たしてきた。しかも大阪府はこれまでも堺市の政令指定都市移行を支援し、中核市を増やし、事務処理特例条例により市町村の権限拡充を推進してきた。市町村の権限が大きくなればそれだけ発言権も強まり大阪府との衝突も増加する。そのなかで、市町村と正面から向き合っておおいに議論する、そして何が大阪のためにとってよいのかを見定めていく——そこに大阪府政のダイナミズムとやり甲斐があった。少なくとも私はそう思っただけの仕事をしてきた。意見の不一致を認めない、そのため市の権限を小さくする、いづれからそんな惨めな大阪府になってしまったのだろうか。拙稿がこんな思いをする最後となることを願って結びとしたい。

(注)

- (1) 第三〇次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」二〇一三年六月二五日。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000403632.pdf
都構想推進派が二重行政の存在を認めた答申とわが物顔で紹介していたが、その解消は政令指定都市への権限移譲で進めるべきとしていることもきちんと読んでほしい。また同答申は一二年八月の大都市地域特別区設置法制定を踏まえ、その適用上の留意点として「長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間の調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである」(一三頁)としていることに注目したい。大阪府分割によるコスト増が「二一八億円」とする市財政局の試算に対し、都構想推進派から捏造等との攻撃が加えられているが、大阪市の廃止分割によって行政経費が増大すること、そしてそれに対し交付税等の財政措置がされないことは、行政においてはまったくの常識に属する事柄である。
- (2) 松本英昭『新版 逐条地方自治法(第九次改訂版)』学陽書房、二〇一七年、一三五〇～一三五二頁。
- (3) 同右書、一三二九～一三三三頁。
- (4) 総務省「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」二〇〇九年二月、一〇頁。
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimu_kyoudo/24165.html
- (5) 水道事務の県への委託については、広島市など四市が広島県に「県の設置する工業用水道施設と共用する施設及びその附属設備の管理及び運営に関する事務」を委託している。また、消防事務の県への委託については千葉県の全市町村が「消防救急無線設備の整備及び管理」の事務を千葉県市町村総合事務組合で共同処理、同組合より県にその事務を委託している。しかし、いずれも水道・消防の本来業務の委託ではない。
- (6) なお、大阪府における市から府への事務委託は以下のとおりである。①堺市における児童自立支援施設に関する事務。ただし、政令指定都市として設置すべきだが整備までの間の措置として認められている。②堺市、岸和田市、泉北環境整備施設組合等における下水汚泥処理の事務。これは従来处理を委託していた日本下水事業団が廃止され同事務を大阪府が引き継いだものである。
<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushitosuishin/cmsfiles/contents/0000523/523284/04shinyou3.pdf>
- (7) <http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/27077/00382149/shinyo2.pdf>