

「いわゆる「大阪都構想」に  
関する経過観察」

平成27年5月28日(木)

金 井 利 之

2015年5月28日(木)

18:00~20:00

於：地方財務協会

地方財務協会  
地方行政研究会

東京大学  
金井利之

## いわゆる「大阪都構想」に関する経過観察

### はじめに

府と市の名称が同一 東京・大阪・京都の三都の三市特例の名残ともいえる  
名古屋地域に一般制度としての都区制度を適用すると「愛知都」になるのか「名古屋都」になるのか？「中京都」といわれるのか？  
例)塩野宏『行政法Ⅲ第3版』有斐閣、2006年、137頁 「名古屋都」説  
京都地域では「京都都」？「京都」？

2015年5月17日市民投票 僅差での否決  
人民投票民主主義(「ハシズム」)vs(直接)民主主義の深化  
憲法改正国民投票の予行演習？vs市町村合併住民投票の時代の終焉？

### 1. 経過

#### (1) 前史

##### ① 政令指定都市制度を巡る議論

戦前以来、特別市制構想が大阪自治制度の基本的な構想  
戦後直後の特別市制住民投票を巡る抗争→府民投票で決着＝特別市制にはしない  
＊なぜ、府民投票だと特別市制にならないという意味なのか  
＝政治算術問題(大阪市人口は大阪府人口の3割くらいしかない)

##### 政令指定都市制度

A説：足して二で割る：妥協、不安定、不満、暫定(通説)  
B説：ウィンウィン：「《特別市》としての政令指定都市」(金井説)  
大都市はカネで権限を買う、道府県は事務権限を売ってカネを得る、という取引  
A説に立つと政令市制度は不安定なはず(政令市制度の持続性を説明できず)  
B説に立てば超安定(「大阪都構想」を説明できず)

政令市側は公式には「特別市制」的議論を主張し続ける

例)特別自治市制度構想(指定都市市長会、2010年5月)

いわゆる「マンネリ特別区自治権拡充運動」と同じ

(特別区長公選制復活を公式には掲げるが、何の突破口も目指さない状態)

(特別区議会多数党にとって、区長議会選任制の方が議会権力は大きい)

なぜ、道府県が忌避するはずにもかかわらず、政令指定都市は増殖できたのか？  
→ウィンウィンだから(B説)

## ②大阪都制論

1947年12月 地方自治法改正 府県全域住民投票条項

1952年3月、大阪市の周辺7町村合併申請を府は受理せず

→同年12月、府議会は合併申請を否決

(※政治算術としての府側の「失敗」ともいえる？

大大大阪市になっていれば、「大阪都構想」への政治算術は成り立つ

但し、大阪府が大阪府を呑みこむ「大阪都構想」なので府に不利益

その意味で、大阪市域拡張阻止は大阪府の「成功」)

1953年12月、大阪府議会「大阪産業都建設に関する決議」

→1955年、大阪地方自治研究会(会長：田中二郎)「大阪商工都」構想(25自治区)

1956年、地方自治法改正、政令指定都市制度へ

1963年、中馬市長当選、市域拡張を主張、府側と論争

1970年、第14次地方制度調査会「大都市に関する答申」 これ以降、安定

2000年頃、太田房江大阪府知事「大阪新都構想」

2003年6月、中間報告 大阪新都機構(府市一元化)+大阪新都シティ(複数)

2004年10月、最終報告 大阪新都機構(広域連合)+市町村+行政区(地域自治区)

勿論、大阪市側とは平行線 磯村隆文大阪市長「スーパー指定都市」(2006年3月)

中間報告での大阪市解体から、最終報告の大阪府解体へ、急旋回

## (2)橋下徹・大阪府知事の大阪都構想

### ①多面的構想

2008年2月、橋下徹・大阪府知事

橋下は、自治制度(統治機構)に広く問いかけ、政令指定都市制度に限らない

例)知事・議会と人事委員会 条例で給与勧告に財政事情を加味するように出来ないか

例)知事・市長と公務員制度

幹部職員の左遷、政治的任用、任期付任用、校長・区長等公募人事、

職員統制(入れ墨調査など)、職員組合抑圧

例)議会内閣制度論 議員を執行部に参画させて、執行責任を議会にも持たせたい

参事会制度ともいえる

例)山縣有朋は府県制の根幹の1つを参事会制度に求めている

居石正和『府県制成立過程の研究』法律文化社、2010年

この問題は、制度改革ではなく、政党でも解消できる

既成政党(多数党=自民党)と協調するか、自己に忠誠を誓う首長政党にするか

→地域政党問題

例)知事・市長と教育委員会 「クソ教育委員会」発言(府知事時代に市町村教委へ)

→2014年地教行法改正 新教育長(首長が議会同意で直接任免、準副知事・市長)

総合教育会議(首長と教育委員会で構成、首長が招集)

例)府と市 特に大阪府市関係

ただし、水道統合失敗は、大阪州市町村に配慮する大阪府と大阪市が対立したことが原因ともいう

## ②初期構想

2010年3月、「大阪維新の会」(橋下徹代表)が発表した「大阪都」構想

大阪市・堺市の政令指定都市を解消させ大阪府と一体化

2015年までの実現を目指す

特別区(20区以内)、東京都23区をモデルとしつつ、中核市レベルの権限

(旧大阪は8区、旧堺は3区、旧周辺9市という20区イメージ)

水道・消防・公営交通などの大規模事業は都

固定資産税・法人税などは都財源

直接公選区長・区議会

政党である以上、選挙を視野に入れている=2011年4月統一地方選挙(府議会・市会)

2010年4月、大阪府自治制度研究会設置 行政の長としての橋下の理論武装

事務局：大阪府庁政策企画部地域主権課大都市制度の在り方検討PT

(2011年5月18日付、地域主権課から独立、大都市制度室へ、部相当)

2010年9月22日 『中間とりまとめ』

2011年1月27日 『最終とりまとめ 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～』

・「二重行政」よりも「二元行政」を問題視

大阪市域は大阪市、大阪市域外は大阪府、という「我関せずのもたれ合い」

開発政策の分散による大阪経済活性化の失敗、というイメージ

(二重行政ならば、大阪府も大阪市域内に投資をしておき、市内集中投資できた)

\*実際の協定書・市民投票では、「二重行政」論を前面に出す

\*二元行政は、単なる府(=負)の開発政策の問題で、制度問題ではない?

⇒日本の全ての自治体は開発・経済政策を求められたらやらざるを得ない性を持っている、事実上の特別市制としての大阪市がある以上、

大阪府は大阪市域外に経済政策をしないという選択肢がない

つまり、特別市制は非大都市地域での過剰投資を招く制度的偏向性

都区制度ならば、都は大都市地域への過剰投資で収まる(「臨海事故」)

・府市協議主義

第1ステップ(自主協議) ①現状分析②政策協調③制度論(あるべき府市の姿)

第2ステップ(制度化された協調・協議の法定化)

第3ステップ(住民意見反映) 協議で合意できないときには住民意見を聞いて協議に反映する(最終的には住民投票)

\*大都市地域特別区設置法では、協議で合意ができれば関係市町村民投票

- \* 報告は、協議で合意ができないときに、最終決着手段としての住民投票  
ハシズムか、議論を尽くしたのちの直接民主議的決定か？
- \* 後述のように、実際の政治過程は『最終とりまとめ』通りに進行  
(2015年1月の公明党態度変更の「わかりにくさ」は、第3ステップの実現)

### (3) 橋下徹・大阪市長の大阪都構想

#### ① 「府市合わせ」選挙

- 2011年4月、統一地方選挙(大阪府議会単独過半数、大阪市会未半数)
- 2011年7月、大阪府域における新たな大都市制度検討協議会(大阪府設置条例)  
維新の会(10名)と共産党(1名)しか参加せず、府議会(自民・公明・民主)は不参加  
大阪市・堺市とも協議できず
- 2011年11月27日、「府市合わせ(不幸せ)」首長選挙  
一般には、大阪市長選・大阪知事選が同日に行われる「ダブル選挙」といわれる  
大阪府知事を辞職して市長選挙に鞍替え、大阪府知事には松井一郎(維新の会幹事長)  
大阪府市4機関のうち、3機関を橋下(あるいは「地域政党」大阪維新の会)は掌握
- 2011年11月28日、松井、大阪府知事に就任
- 2011年12月19日、橋下、大阪市長に就任
- 2011年12月、府市統合本部設置(要綱)

#### ② 府市協議

- 任意協議 府市合わせ選挙後から、事実上の府市統合化
- 2011年12月27日 第1回府市統合本部会議  
本部長：松井一郎、副本部長：橋下徹  
本部員：山口信彦(大阪府庁統合本部プロジェクトチーム長)  
京極務(大阪市役所統合本部プロジェクトチーム長)  
特別顧問：上山信一、堺屋太一、古賀茂明、原英史 = 運輸通産過去官僚たち  
事務局：大阪府庁政策企画部大都市制度室、大阪市職員併任発令

#### 条例協議

- 2012年1月頃、みんなの党の議員立法提案を睨みつつ「大都市制度推進条例(仮称)」  
を内部検討
- 2012年2月16日、第30次地制調、橋下から意見聴取
- 2012年4月27日、第1回大阪にふさわしい大都市制度推進協議会  
大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例(府条例・市条例)  
大阪にふさわしい大都市制度推進協議会規約(2012年4月1日施行)  
構成員 知事・市長、府議会議員9名、市議会議員9名  
事務局：大阪府政策企画部大都市制度室・大阪市都市制度改革室

#### 法定協議

- 2012年8月29日可決(9月5日施行)、大都市地域特別区設置法

同年 11 月 14 日、公募区長プロジェクトチーム、区再編素案  
5 区(30 万人規模)・7 区(45 万人規模)×北区中央部分離・不分離の 4 案併記  
2013 年 2 月、大阪府・大阪市特別区設置協議会(いわゆる「法定協」)  
2013 年 4 月 1 日、大阪府市大都市局設置(府市議会承認の規約による機関の共同設置)  
法定協・府市統合本部会議の事務局を担う

### ③公募区長

2011 年 12 月 19 日、区長公募開始 応募者 1461 人  
2012 年 4 月 26 日、第 1 回「新たな区」移行プロジェクト  
2012 年 6 月、最終選考結果 →7 月 1 日付 非常勤嘱託職員として採用  
→7 月 2 日、公募区長連絡会  
→8 月 1 日、正式就任

一見すると行政区の強化という都市内分権(「新たな区」移行プロジェクト)  
「大阪都構想」への助走にも見えるが、実際の過程は無関係  
「区将来ビジョン」(2014 年度開始、5～10 カ年)による区行政の独自性  
←「区長マニフェスト」の実現

公募＝橋下執政部(中田宏が担当)による論文審査・面接＝政治任用  
(制度上、行政区長は一般職であり、政治的自由任用ではない)  
公募区長は橋下市長退場とともに辞職するか？

公募の質の確保の難しさ 短時間の面接と限られた書類では十分な選考はできない  
選考者側の判断能力・選好

本丸は「政治家もどき」の公募区長たちによって区再編案を取りまとめさせる  
「政治的であって政治家ではない」という鶴的存在の公募区長  
橋下執政部・維新の会は、コミットメントコストを避ける  
区長たちによる区民説明・説得を期待  
→区割への区民不満が 5. 17 市民投票での反対票の一因となる？  
区再編を検討するのでは「区将来ビジョン」と整合しない  
「福笑い(府区わらい)」のような区域再編作業

### ④膠着

2013 年 9 月、堺市長選挙での竹山「再選」  
当初 2009 年市長選挙で当選した竹山修身市長は、当初は維新の会のバックアップ  
当初はオール野党、しかし、そのうち、議会对策で各会派と協調へ  
2010 年末ごろから、大阪都構想をめぐり橋下から距離を置く  
2011 年 2 月、区長権限の強化はするが公選制の導入は考えない意向を表明  
2012 年 3 月、大阪都構想(橋下の堺市分割論)への反発を表明(「堺は堺で決める」)  
(大阪都構想の理念は賛成とも言っていたが)  
2013 年市長選挙に併せて、都構想の是非の市民投票などとも主張  
(その後、同日投票は公選法上難しいなどと転進)

結果的に、市長選挙では維新の会から対立候補をぶつけられるなかでの勝利  
維新の会の「選挙常勝」神話の消滅

2014年1月、法定協で公明党が明確に反対に回る

2014年2月、橋下市長の出直し選挙を求めて辞職

2014年3月23日、橋下再選、しかし府市議会構成は不変

→維新の会は、法定協の委員を差し替えることで、法定協過半数掌握

2014年7月23日、法定協議会協定書では、「5区・分離」

→7月24日 総務大臣への提出

2014年9月1日 総務大臣意見書 法令上の不備はない、関係者間で真摯な議論を

2014年10月27日、大阪市会・府議会で協定書否決

## ⑤5. 17市民投票

一連の膠着過程で、橋下市長は、公明党への「復讐」を表明

総選挙小選挙区において、公明党候補のいる小選挙区に、橋下自身も含めて、維新の  
会候補をぶつける、というアイデア

\*なぜ自民党ではないのか？

首相官邸への秋波という政局判断＝「成金(「府(歩＝ふ)」と「都(と、と金)」  
にする)」立法には国政自民党の協力が必要

公明党の方が小選挙区で脆弱(「喧嘩は弱い者で行う」という手法)

→公明党本部と橋下の密約？(あくまで噂のレベル)

2014年12月、総選挙

→公明党本部から公明党大阪府議団・市議団への圧力？(あくまで噂のレベル)

2015年1月13日 公明が賛成に転じ、法定協で協定書可決

2015年3月13日17日、維新の会・公明党の賛成により、市会・府議会で協定書可決

公明党：大阪都構想自体には反対

しかし、市民投票で決着をつけるために、名目上は協定書には賛成しておく  
(決着が付かなければ、いつまでもダラダラこの問題が残る)

2015年4月、統一地方選挙

2015年4月27日、告示(公明党が賛成に転じてから3ヶ月半後)

2015年5月17日、大阪市民投票

2016年6月、法定協議会・大都市局の廃止議案 府市連携局か？

## 2. 「大阪都構想」と政治算術

### (1) 為政者利益

合利的行為者モデルに立つ場合、政治行為や政策案は、当該行為者の利益(利権)極大化

政治的行為者 政治的利益＝権力 と読み替えるのが便利

為政者利益に関する推論

例) エージェンシーコスト論 vs コミットメントコスト論

## ①「都」への集権化

大阪府知事として「大阪都構想」(=大阪市権限・財源を大阪府に吸収)を提唱するのは合利的

⇨しかし、大阪市長としては合利的ではない 例)平松市長の反対

大阪府知事を事実上の同志(部下)として持っていれば、大阪市長が進める「大阪都構想」もそれなりに合利的ではある

⇨知事・市長が一体ならば、制度改革は不要

大阪市が大阪府を「飲み込む」タイプの「大阪都構想」ならば、大阪市長として合利的  
「大阪都」の意思決定は実質的には旧大阪市為政者・市民側の支配下にある場合

例)旧都制 大東京の成立により、東京都民の9割が区部住民 都議も区部中心

旧大東京市役所には優秀な都市官僚制、旧東京府庁に人材はいない

→都の意思決定は旧東京市役所官僚・区民によって規定される

⇨しかし、堺市や周辺9市が脱落した段階で、大阪市+周辺が大阪府を飲み込めず  
そもそも、一体としての大阪大都市地域は不在

大阪市役所が圧倒的に大阪府庁より強力という訳でもない

## ②「区」への分権化

大阪市長として区長公選制は非合利的、大阪府知事としては中立的

大阪市長職に恋々とせず、新たな転身を目指している場合、大阪都構想は合利的

大阪市を解体し、自身が失職しても、それを成果に新たな立身出世への政治的投資(名声・評判・業績など)となれば、むしろ望ましいこと

例)1974年特別区長公選制の復活に美濃部都知事が賛成 知事職に恋々とせず?

大阪市役所が管理不能なくらい伏魔殿化→コミットメントコストを避けるための分権化

例)都庁身軽論 1960年改革(福祉事務所)→1974年改革(保健所)

橋下市長は管理統制主義者、コミットメントは利得と理解するタイプ

例)職員・教員統制条例、入れ墨調査、職員信条調査、桜宮高校事件、感染症対応

区長公選化に合理性を感じる政治主体はあるか?

例)1974年都区制度改革 革新都政期の自民党岩盤としての特別区協議会

(横田政次=鈴木俊一ライン)

論理的には、市政与野党政治家(市議)

野党は市政奪還ができなければ、区への分権化は合理的

与野党市議は、区長職ができれば、野心を満たす可能性は増える

大阪市議野党の利得は、市政権奪還と、その利権構造の一員になること

(「牛後となる鶏口となるなかれ」という信条体系)

市議=区議は同数、政令市から特別区に「降格」すれば議員利権は減少

議員のままでは、大阪都構想に反対するのが合利的

## (2)「大阪都構想」のための政治算術



「大阪都構想」という政治目標を所与とした場合、それを実現するための政治戦術  
大阪市・大阪府・国政の執行部・議会という最低6機関を縦横する必要  
(本来は堺市等の周辺市を含むので、さらに多数の機関の縦横が必要)

### ①大阪地域での政治算術

「地域政党」の意味 権力分立的な制度を統合する主体としての政党  
政党によって各機関を結合できれば、強固な協調関係を構築できる  
例) 橋下大阪市長と松井大阪府知事の府市統合本部  
独立に選挙地盤を持つ政治家同士の連携は脆いが、選挙段階から「地域政党」に依  
存して当選する限り、個々の政治家の独立性は低く、連携紐帯は維持されやすい

地域政党で単独権力掌握を目指すと、選挙では敵対関係となるので他党を完全に野党  
化させる帰結を招く

当選後に議会对策による「オール与党化工作」が効かない  
例) 大阪市の単独過半数掌握の失敗による膠着、中選挙区制の効果  
例) 堺市長 維新系候補として当選しても、市議会選挙に深入りしなければ、  
議会对策で取り込み? (取り込まれ? 寝返り?) も可能  
50.5 対 49.5 民主主義 (多数派民主主義) は権力分立や融合型分権には馴染まない

### ②国政での政治算術

自治体が望む自治制度改革をするには国政の意思決定が必要、という根本矛盾  
個別自治体や地方六団体などが「分権改革」などを要望するだけでは実現せず  
結局、国政為政者の動向が制度的には決定的  
→合利的為政者モデルに従うと、分権改革は基本的には起きない  
(分権改革が生じる稀有な条件の探求)

自治体が国政に影響を与える回路が必要  
例) 大陸型参議院、制度的協議、国政選挙前の圧力団体的介入

大阪府市関係という意味では、国政為政者にとっては中立的(分権でも集権でもない)  
=国政為政者には進める利得も、阻止する利得もない  
例) 政令指定都市になるには、関係道府県の合意を前提とする慣行  
例) 1986年都区合意が形成されても国政は2000年まで都区制度改革を懈怠

大阪都構想には、立法上措置が必要である限り、国政為政者の協力が不可欠  
→地域政党の国政進出を必然化させるメカニズム  
例) 「大阪のことは大阪で決めさせる」という売り言葉に、国政為政者が「国全  
体に関わるから大阪では勝手に決めさせない」と買い言葉  
→維新の会という政治勢力を国政に誘導

地域政党(local party)の3つの意味

①特定(の地域)の自治体に存在する政党

自治体ごとに対立軸・亀裂線が異なる 例)沖縄社会大衆党  
例)大潟村遵守派 vs 自由派  
例)阿久根市竹原派 vs 反竹原派

②特定の地域の複数自治体に跨いで存在する政党 例)大阪維新の会

③複数・全国の地域に複数自治体に跨いで存在する政党 例)市民ネット

④特定の地域を地盤・利益母体として存在する国政政党 例)日本維新の会  
(ベルギーには地域政党しかない?)

国政単独過半数掌握は困難

ただし、そもそも、国政を掌握したら、大阪のことはどうでも良くなる  
→合従連衡政局ならば、バルカン政治家的機会がありうる

民主党政権末期 2012 年末総選挙を睨んで国政各党が秋波  
→大都市地域特別区設置法の制定へ

第2次安倍政権 国会 2/3 掌握を目指す官邸からの秋波  
自民党、公明党、維新の会間の複雑な三者関係

(3)政治算術のための「大阪都構想」

①方便としての構想

政治集団の結集のためには、理念・綱領に当たるものが必要

ただし、綱領はあくまで、個々の政治家の利害打算のための方便  
→政治集団結集の接着剤の方便としての「大阪都構想」

大阪都構想実現のためには、上記(2)の算術からも分かるように  
大阪市・大阪府・国の各執行機関・議会  
という6機関を縦横する必要(縦横家)

「大阪都構想」を掲げる限り、この6機関の掌握への政治的野心が正当化  
自治体政治家が職を放擲して国政進出すると普通は無責任と謗られる  
例)石原慎太郎都知事

しかし「大阪都構想」を掲げる限り、国政進出が正当化  
「大阪都構想」が実現してしまうと存在意義がなくなる?

→「統治機構改革」を掲げざるを得ない

②自縄自縛と煙幕

地域政党「大阪維新の会」の結党理念・看板政策となり、下ろすに下ろせない自縄自縛?

しかし、それならば、市民投票で決着を急ぐ必要はない

各党各会派と協議を進めるとして、ダラダラとした「未完の党是」とすればよい?  
極枯となった「大阪都構想」の清算と個々の政治家の再生・転生のための市民投票?

なお、一連の騒動で最も駆逐されたのは、大阪府市レベルの民主党

維新の会は、所詮は自民党亜流、政策的には大差がない、コップの中の権力闘争

### 3. 「大阪都構想」の制度設計

#### (1) 分市論

政治的には「分市論」は訴求性が低いので、政治的実現性はない

大阪維新の会も初期の段階で分市論を放棄している

藤井聡「7つの事実」のなかの【事実2】

「今の「都構想は、要するに「大阪市を解体して5つの特別区に分割することです」  
(藤井は大阪都構想＝橋下反対派である以上、この【事実2】を明らかにすることは、  
大阪都構想に対する市民の嫌悪感が高まることを期待している)

参)藤井聡 2015 「大阪都構想：知っていてほしい7つの事実」

<http://mitsuhashitakaaki.net/2015/01/27/fujii>

(「三橋貴明の「新」日本経済新聞」への藤井の投稿)

⇒藤井聡『大阪都構想が日本を破壊する』文春新書、2015年

#### 自治法7条廃置分合手続

戦後日本の合併指向性からすると、基本的に「廃置分合」も合併に向けた行為を想定  
単純な分割はあまり想定していない

分割した結果として、既存の「大阪市」を継承する「大阪市」は存続しうるか  
例) 5分市

大阪を5分割して、旧大阪市と異なる新たな5市が設置されるのか(新設分市)

大阪市から4つの新しい市が分離するのか(逆吸収分市＝分離独立分市)

この場合、旧大阪市の法律上の地位は、そのまま新大阪市に継承されるか?

政令指定都市指定政令は半自動的に改正されるか、改正されなくても「大阪市」が消滅  
する以上、指定から外れる

#### (2) 府市統合論

##### ① 垂直統合

英米型自治では垂直統合論はしばしばみられる

ニューヨーク市：カウンティとシティの垂直統合

日本では垂直統合は想定されていない

都道府県の「廃止設置」「廃止編入」(地方自治法6条の2)

市町村の廃置分合(地方自治法7条)

「廃」「置」「分」「合」なのか?

「廃置」「廃合」「分置」「廃分置」「分合」「廃分合」というセットなのか?

市町村を単に「廃」することはできない?

「廃」された市町村事務は、包括する都道府県に「補完」されれば済む?

「廃」された市町村区域は？

⇨郡制と同様に、地理的名称としての「市町村」が残ればそれでよいのでは？

⇨あるいは、保管する都道府県が「区」を地理的名称として付せばよい？

(地名を決めるのは市町村事務)

そもそも、一層制は憲法違反か

## ②府市統合方策

都制・特別市制・大都市特例など制度改革せずにも、府市統合の方法はある

なお、現行特区制度の複写では府市統合はできない

政治的統合 権力分立は政党によって統合可能 地域政党・大阪維新の会

政府間協議 都区協議会、道府県指定都市調整会議

法定協議会 特別区設置に係る協議会、その他、特別法による協議会が有り得るか

一部事務組合・広域連合

連携協約

協議会 都道府県加入の場合は総務大臣届出

機関共同設置 例)府市大都市局(府・市条例+規約)

事務委託 例)委託消防

代替執行

職員派遣 例)大都市制度室

事務処理特例

逆機関委任事務・代執行

民営化・地方独法化

## (3)法律上の措置

### ①拘束型住民投票？

5. 17 市民投票は法定住民投票、条例に基づく諮問型住民投票と異なる

しばしば、「拘束型住民投票」と解説された⇒では、誰の何を拘束するのか？

大都市地域特別区設置法

同法を廃止したら、住民投票の効力はどうなるのか？

住民投票で賛成多数ならば、関係自治体が共同して設置申請できる(8条①)

\*住民投票は設置申請するための必要条件に過ぎず、申請は義務ではない

設置申請には協定書は添付する義務(8条②)

\*協定書に基づかない設置申請は不可という意味での拘束力はある

\*しかし、総務大臣は協定書を認可するわけではない

\*設置処分がされても協定書には基本的には効力を持たない

申請がされたら、総務大臣は設置処分・告示を行うことができる(9条①②)

\*設置は義務か？裁量か？処分基準は？

設置処分により協定書にある議員定数を関係市町村は告示する義務(9条④⑤)

\*区割・区議定数は、協定書が唯一拘束力を持つ

大都市地域特別区設置法は、裏(ネガ)地方自治特別立法

一見すると、一般法のような書きぶりになっている

しかし、実態は「道府県」のみを対象として、一の自治体である「東京都」にのみ適用しない法律

都区制度は一般制度であり、一般制度である都に適用しない法律も一般のはず

とはいえ、大都市市域特別区設置法の制定により、東京都以外では都が設置できないことを立法上明示したため、逆に、東京都区制度は一般制度と言えなくなった

ならば、どうせ住民投票を要するならば、単純に大阪都構想は地方自治特別立法によって処理すべきだった？

地方自治特別立法手続法

関係自治体の法定協議、協定書＝法案部分と特別区条例案部分

関係自治体の議会の同意を得て国会に地方自治特別立法案を請願(直接請求)

内閣は意見書を付して国会に提出する義務

国会両院の議決

住民投票

制定施行(発効)

## ②必要な措置

大都市地域特別区設置法

・設置処分をしたら、「特別区設置協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする」

\*必要があると認めるときのみ

\*法制上の措置は、国会が唯一の立法機関である以上、総務大臣は責任を負えず

\*協定書の内容を踏まえない措置は講じることができないのか？

\*6カ月という目途＝努力目標

但し、法制上その他の措置をしないと、都区に適用される現行法令がそのまま適用

「看做し都」(10条) その意味での拘束力はある

・特別区設置後の関係道府県・特別区による意見申出(法11条①)

\*特別区設置後の事務配分・税源配分・財政調整問題

\*あくまで、「必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずる」＝国側の政策的裁量

\*つまり、市民投票で何かが決まるわけではない

法律制定権、予算編成権・予算議決権

そもそも、国は常に自治制度に関して措置を立案し、国会は常に法律を制定できる

内閣は予算編成し、国会(衆議院)は議決する固有の権限を持つ

協議書や市民投票の結果に、予算・法制などは拘束されない

→大阪市民の思いもよらない制度が国によって強行される可能性はある

例) 戦間期都制論の悪夢

特別市制運動の延長として唱えられていた「都制」論が、結果的には、戦

時体制下の国によって篡奪され、1943年都制に転落した経験

『都市問題』のバックナンバーで零落の軌跡がみえる

現在の政治情勢は集権・国権的な状態なので、仮に市民投票が可決されていけば、

大阪市民の自治にとっては悲劇的な大阪府区制度になったであろう

### おわりに

制度改革は政局と不可分

政治屋の権力闘争の副産物である以上、改革すればするほど悪くなる？

超党派にしないと進まない？

例) 地方分権推進国会決議

例) 特別区長準公選運動は、社会党系運動の形態から超党派の形態へ

分権改革に有利な政局と不利な政局の時機の鑑別

国権的集権的立法は可能

政府与党・官邸は、いつでも「都制法案」を提出できる

大阪都制法案(「成金」法案)ならば地方自治特別立法

⇒府民投票？改憲国民投票とのダブル・プレビシット？

都制法案ならば一般法(=政令指定都制)

国会=与党はいつでも同法を可決成立できる

「民間人」橋下入閣の「口実」に便利 橋下総務大臣？

【了】