

2014年地方自治法改正が問いかけるもの  
—フランス型大都市共同体創設の可能性—

Lesson from 2014 revision of Local Autonomy Act  
—Possibility to establish a French model  
of Greater metropolitan community—

西脇邦雄

Kunio NISHIWAKI

大阪経済法科大学 21世紀研究所 客員教授

目次

はじめに

I 指定都市への権限移譲と自治体間の連携協約

- 1 二重行政解消の方向性
- 2 自治体間の連携協約、3つの地域モデルとはなにか

II 大都市圏における広域連携について—三大都市圏大阪の考察—

- 1 全国モデルとなる共同事務処理センター  
—池田市、箕面市、豊能町、能勢町の取り組み—
- 2 母都市大阪市の力を周辺市に波及させる広域連携は可能か？

III 母都市の広域連携は大都市共同体を創設できるか

- 1 フランスの地方分権改革と4つの広域共同体EPCI
- 2 大阪新都機構と大都市拠点圏の共通性

まとめにかえて

**key word** : 母都市 新都機構 連携協約 広域共同体EPCI 大都市共同体

はじめに

いわゆる大阪都法案—大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下大都市法）<sup>(1)</sup>が、2012年8月29日に成立し、約2年が経過した。大阪都構想の進捗状況としては大阪府・大阪市特別区設置協議会（以下法定協議会）<sup>(2)</sup>が、2014年7月3日に5か月ぶりに大阪維新の議員のみで再開され、大阪府、大阪市の統合、特別区の区割り、名称、財産の処分、特別区の議会のあり方、大阪府との事務分担および税源の配分、財政の調整、大阪府・大阪市の職員の移管などを盛り込んだ特別区設置協定書（案）<sup>(3)</sup>（以下協定書）が法定協議会

において決定された。そして、2014年9月2日安倍内閣の改造前に新藤総務大臣に送られた法定協議会の協定書に対する意見書が、法律上不備がないか検討した結果「内容に問題はない」として、佐々木敦朗自治行政局長から浅田均法定協議会会長に手渡された。また閣議後の記者会見で新藤総務大臣は「大阪都構想を巡っては、正常といえない状況がある。民主主義の原点に戻ってしっかりと議論してほしい。」と注文をつけた。

橋下市長は、法定協議会の協定書（案）を「大阪都の設計図」と呼び、反対派が12月31日までに修正に応じるなら話し合うが、そうでない場合は権限を行使すると、市長専決<sup>(4)</sup>も辞さないとしていた。協定書（案）は、10月の大阪府議会、大阪市会に提案され審議が開始されたが、10月27日の大阪府議会、大阪市議会双方で否決された。両議会の審議を経て、本来ならば住民投票<sup>(5)</sup>に付されるところであった。

橋下市長は、この局面を打開するためにプレ住民投票をよびかけ、その活動をはじめた矢先に衆議院解散総選挙が12月2日公示、14日投票の日程で行なわれた。維新の党の候補者は大阪選挙区で4人しか当選せず前回の勢いは衰えたかに見えたが、比例区の得票で府内トップの114万票を獲得する。この結果を受けて公明党中央への働きかけが行なわれ、公明党大阪府本部、大阪府議会議員団、大阪市議会議員団は、住民投票までの手続きに賛成すると態度を大きく転換した。

2014年12月30日法定協議会がすべての会派の代表で開催され、翌年2015年1月7日の公明党大阪府議会議員団、大阪市議会議員団は賛成を正式に決定、1月13日の法定協議会で協定書は可決の見通しとなった。今後2月議会での再度の提案、4月統一自治体選挙の後の5月17日に住民投票という手続きがマスコミを通じて流れており、今後2月議会の審議、統一自治体選挙後の状況に目がはなせない。

本来、大阪都構想の議論は、府県と大都市の役割、とくに、戦前からの五大都市の独立運動と官選知事を長としてきた府県との根深い対立の歴史が背景にある。また、同時に、大都市のなかでも東京一極集中が進み、経済の低迷、生活保護の高い比率など大阪の相対的地位の低下、大阪市を中心に大阪がかかえる固有の問題も大きく影響している。

さらに、大都市大阪市は昼間人口が夜間人口を下回る横浜市とは逆に、昼間人口が+100万人、すなわち100万人の働き手を吸収する母都市<sup>(6)</sup>としての機能を担ってきた。そして、そのことが財政の負担として大きく影響してきたといえる。ここから見えてくるのは、大都市大阪市と近隣市との適切な広域連携の必要性であり、税の配分や財政調整をおこなう新たな制度設計をどう求めるかが課題である。そこで筆者が目にするのは、太田房江知事時代の地方自治研究会報告2004年において大阪新都機構が提案されていた点である。この新都機構の構想にもとづき大阪府、大阪市における二重行政解消と広域連携のあらたな形を模索することが本稿の目的である。

また、2014年第166回国会で第30次地方制度調査会<sup>(7)</sup>の答申<sup>(8)</sup>に基づく、地方自治法改正案が成立している。今回の法案では、「二重行政の解消」との文言が登場し、指定都市への権限移譲が明確に示され、さらに連携協約制度の創設<sup>(9)</sup>としてフランス型の連携協約が

導入された。平成の大合併が終了した今、もう一度「規模の利益」と「小さな自治の連合」<sup>(10)</sup>の在り方が問われている。近接性の原則 (proximite')<sup>(11)</sup>のもとコミュニケーション(基礎自治体)を無理やり合併せずに連携協約と広域共同体の創設で対応してきたフランスの地方分権改革が今回の地方自治法改正にも大きな影響を与えている。幸い公益財団法人自治体国際化協会による詳細な「フランスの地方自治」<sup>(12)</sup>が刊行されており、また、飯島淳子や加茂利男によるフランスの地方分権改革の調査と先行研究があり、文献調査から多くの示唆をえた。フランス型の連携協約や広域共同体の手法をモデルに、大都市大阪が抱える問題の解決策、あらたな大都市共同体の創設とその可能性について探ることとしたい。

## I 指定都市への権限移譲と自治体間の連携協約

### 1 二重行政の解消の方向性

2013年6月25日安倍総理に手交された第30次地方制度調査会「大都市制度の改革および基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(以下第30次答申)とそれに基づき2014年5月23日に成立した地方自治法改正の要点を見る。

現行の大都市等に係る制度の見直し、すなわち二重行政の解消策としては

- 1 都道府県が指定都市の区域内で処理している事務を指定都市へ移譲し、同種の手務を処理する主体を一元化。
- 2 事務移譲により指定都市に新たに生じる財政負担について適切に財政措置(県費負担給与負担などまとまった財政負担には税源の配分も含め検討)を行うとされ、個人住民税割2%の税源移譲に合意。
- 3 指定都市と都道府県が同種の任意事務などを調整する協議会の設置、協議が整わない場合の裁定の仕組みとして、指定都市都道府県調整会議の設置、総務大臣の勧告を制度化。
- 4 都市内分権として指定都市の行政区の権限を強化し、住民自治を強化する。具体的に条例で市の事務を区が専ら所管する事務と定める、区長を議会の同意を必要とする特別職とし、任期中の解職、再任を可能とする、議会内に一または複数の区を単位とする常任委員会を置き、区に係る議案などの審査をおこなうこととすべき。

という以上4点が地方自治法改正として明記された。1については第4次一括法<sup>(13)</sup>において改正された内容であり、長年指定都市側が要求していた点が多い。長年の懸案であった道府県費負担教職員の給与費負担問題は、15道府県から20の指定都市へ移譲することで、2013年11月14日に合意された。これにより2014年に第4次一括法での法改正、2015~16年の給与定数のシミュレーション協議、条例の改正などを経て、2017年に道府県費教職員の給与などの負担、教職員定数の決定、学級編成基準の決定権限が税源とともに移譲されることになった。本来は1999年の地方分権一括法により国の機関委任事務であった学級編成権が自治事務にされ、同法52条では文部科学大臣または都道府県教育委員会の措置要求制度

の削除などがおこなわれ、市の教育委員会に対して国や都道府県は最小限の関与とされた。しかし、国が義務教育国庫負担を決めるにあたって学級編成や教職員定数の標準の算定为国が行うことから、教職員定数や学級編成に市町村の自主性、自立性は大きく制約されてきた<sup>(14)</sup>。たとえば小学校低学年での35人学級など現在多くの市町村で進められているが、都道府県にしか定数、学級編成基準がなく指定都市単独では決められなかった。

このような現状を15の道府県、そこに所在する20の指定都市が打開する方向で合意したことは画期的な内容といえる。

また、診療所の開設許可や、病院の開設の際の消防の許可や保健所の監督は、指定都市が持っているが、病院の開設の許可は都道府県にあった。この改正では病院の開設許可まで指定都市に権限を移譲した。さらに、都市計画区域マスタープランも指定都市に移譲され、これまでの調整区域の線引きのみではなく、区域区分、計画目標も自ら策定できることになった。そのほか市町村立高等学校、障がい福祉サービス事業者や介護サービス事業者の監督、特別児童扶養手当の認定、商工会議所の定款変更の認可など25の法律分野で都道府県から指定都市への事務移譲がすすむこととなった。

地方制度調査会は、これまで妥協の産物といわれてきた指定都市と都道府県の間を表現するように3種類の事務に分類した。すなわち、指定都市側が移譲を希望する事務、都道府県から所管の指定都市へ権限移譲可能な事務、地方自治法第252条の17の2にもとづく条例による事務処理の特例で一以上の指定都市に移譲されている事務の3種類に大別し、意向調査<sup>(15)</sup> ※1～3としてまとめた。そして第30次答申において指定都市へ大幅に移譲する方向を明記した。

いまだに不十分とは言え都道府県の権限を強化するのではなく、役割分担の原則から、指定都市に事務を移譲し二重行政といわれる実態を解消しようとする姿勢が明確である。

都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務

種別	事務内容	移譲状況	注
1	国庫支出補助-奨励	国庫補助金交付に準じて、国庫補助金交付	○
2	介護支援専門員の登録	介護職員等に関する事項	○
3	介護サービス事業者の業務改善計画の届出の受理-中等	介護職員等に関する事項	○
4	介護サービス事業者の業務改善計画の届出の受理-低等	介護職員等に関する事項	○
5	都道府県介護支援専門員試験の検定	介護職員等に関する事項	○
6	国民健康保険組合の設立認可	国民健康保険に関する事項	○
7	市町村相互、都道府県内市町村間で事業を行うための協定の承認	市町村相互間の協定に関する事項	○
8	都道府県国民年金センターの指定	国民年金に関する事項	○
9	特定高齢者福祉サービス事業者の業務改善計画の届出の受理-中等	高齢者福祉に関する事項	○
10	都道府県国民年金センターの指定	国民年金に関する事項	○
11	特別児童扶養手当の申請書の受付	特別児童扶養手当に関する事項	○

種別	事務内容	移譲状況	注
12	都道府県老人福祉計画の作成	老人福祉に関する事項	○
13	介護サービス事業者の業務改善計画の届出の受理-低等	介護職員等に関する事項	○
14	個人用紙の届出	労働に関する事項	○
15	労働争議の解決	労働に関する事項	○
16	労働法の解説等	労働に関する事項	○
17	労働関係調整機関の設置	労働に関する事項	○
18	労働争議の調整	労働に関する事項	○
19	労働争議の調停	労働に関する事項	○
20	労働争議の仲裁	労働に関する事項	○
21	労働争議の調停-中等	労働に関する事項	○
22	労働争議の調停-低等	労働に関する事項	○
23	労働争議の調停-中等	労働に関する事項	○
24	労働争議の調停-低等	労働に関する事項	○
25	労働争議の調停-中等	労働に関する事項	○



言われてきた「二重行政」を解消するには、「指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。」「協議会の構成員としては執行機関と議会がともに参画することが協議の実効性をたかめるうえで重要である。」また、「協議が調わない事項は、現行の自治紛争処理委員<sup>(17)</sup>による調停を利用することが可能であるが、調停はすべての当事者が受諾する必要があるため、解決が見込めない場合を想定したあたらしい裁定の仕組みを設けるべき」とまで踏み込んだ。それが指定都市都道府県調整会議の設置に関する事項である<sup>(18)</sup>。都道府県、指定都市の長はそれぞれからの協議を受け入れなければならないとされ、総務大臣に対し必要な勧告を求めることができる、その際に関係行政機関の長への報告、意見をもとめ、勧告を調整する3人の勧告調整委員の任命など自治紛争処理委員だけでなく、あらたな裁定の仕組みも法制化された。

また、大都市法が、特別区の制定手続きを定め、都区制度に近い形での大都市制度の再構築を計るのに対して、第30次答申では、「都市内分権」により住民自治を強化するとうたわれ、「条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができる」とすべき」「区長が市長から独立した人事や予算の権限、例えば区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に係るものに関する市長への提案権、市が管理する財産のうち専ら区に係るものの管理権などをもつこととする」そのために、「区長について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できる」と提言した。これが総合区制度として法制化された<sup>(19)</sup>。

橋下大阪市長の衆議院総務委員会での意見陳述を読めば、「都道府県指定都市調整会議の一番の欠点は、会議を設けてそれで終わり。一番重要な決定権はどこが持つのか。」「区長に権限と財源を渡そうと思えば民主的な正当性が必要で、例えば公選が絶対に必要になるかと思います。」<sup>(20)</sup>と問題提起を行っている。しかし、従来のような双方が協議を呼びかける形では、2003年当時の太田房江知事と磯村大阪市長時代のようにお互いの主張をおこなって、まともにテーブルにもつかない状況であったものが、都道府県指定都市調整会議という協議の場が法制化されたことで、環境は大きく変わる可能性がある。大臣の勧告権、勧告調整委員の任命をいかに活用できるかにかかっていると見える。

また、総合区か特別区設置による区長公選かの議論も、今回の研究では深く追求できないが、東京都のように不完全自治体だが、区長公選をとっている都区制度についての評価を行ったうえで議論すべき問題であろう。公選区長が存在する場合、当然のことだが区長は自らの支持基盤である区内の有権者の利害を第一に意思決定していく。東京都で議論されているようにたとえば中央区長は、わずかな夜間人口＝有権者に顔をむけ、圧倒的な昼間人口に対する配慮は後回しになる。また、民主党政権の地域主権改革のもとで都市計画決定を特別区に移譲するかどうかの議論があったが、当時の石原都知事の反対もあり頓挫した。都心部の重要な都市計画決定が、23区の区長にばらばらに付与されることに都側は大きな抵抗を示した。北村亘は「残る厄介な問題は、住民自治の拡充による狭域単位の暴走である。つまり、住民の意向がストレートに反映する行政単位が小さければ小さいほど、

その利益は広域的な利益と対立する可能性が高まるということである。」「『住民の代表による行政』という政治的正当性を区がもつことで、区という狭域の利益を追求することに対して、市域全体の利益の観点から統制と加えることは困難になる。」<sup>(21)</sup>と指摘している。このような区長公選論の懸念もあるなか住民の解職請求を定めた特別職としての区長を制度化する総合区制度は、都市内分権の主張をうけ現行の制度で最大限住民自治を拡充する方向を示したといえる。

## 2 自治体間の連携協約、3つの地域モデルとはなにか

つぎに第30次答申で示されたあらたな連携協約について考察する。答申では、「基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」の項目でふれられている。平成の大合併が進み1999年3月末3232あった市町村は、目標とされた2010年3月末に1727に減少、2014年4月5日時点では1718となり、1514の市町村が合併によって発展解消したことになる<sup>(22)</sup>。人口減少、少子高齢化の進行のもとで、地方分権の担い手としての自治体の行財基盤の確立が強く求められ、合併によって市町村あたり人口も36387人平均から68947人に、面積も114.8km<sup>2</sup>から215.0km<sup>2</sup>に拡大した<sup>(23)</sup>。しかし、組織の専門化、専門職員の増加によって体制が充実した市町村がある一方で、人口規模の小さい市町村の専門職員の不足、行政区域の広域化による旧市町村域の振興や公共施設統廃合の難航、住民の声の反映の課題が生じている場合があると指摘している。そして、今後自主的な市町村合併や共同処理方式<sup>(24)</sup>による広域連携、都道府県による補完などの多様な手法を市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。現行の一部事務組合や事務の委託の制度のほか、地方自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきと提言した。

これまでの広域連携の仕組みとしては地方自治法を根拠とする共同処理の規定と、地方自治法に基づかない自治体間の連携がある。2012年の総務省調査<sup>(25)</sup>で後者は、青森、山梨、和歌山、愛媛、熊本県および県内市町村で多くの事例がみとめられた。山梨県では小児救急医療事業推進委員会の共同設置による初期、二次救急の受け入れの輪番制度があり、その他の分野として不法投棄対策、道路整備推進などで広域連携がとられている。

地方自治法の共同処理規定では、普通地方公共団体間の協力で、法人の設立を要しない簡便な仕組みとして、協議会、機関等の共同設置、事務の委託の3種類がある。また別法人を設置して特別地方公共団体として事務を共同処理する仕組みとして、一部事務組合と広域連合の2種類に大別される。

次に、共同処理別構成団体の実際を見てみる（表2）。

総務省2012年7月1日状況調によると、何らかの形での共同事務を行っている団体数は総件数7921件、関係団体延べ20827団体である。内訳として協議会191件、機関等の共同設置400件、事務の委託5668件、一部事務組合1546件、広域連合115件となっている。事務の種類でみると公平委員会1296件、住民票の写しの交付1161件、競艇事業869件、ごみ処理572件となっている。広域連合は2005年6月に施行され、一部事務組合と違い、たとえば県

## 共同処理別構成団体の状況(H24.7.1現在)

(設置数)

構成団体の 区分処理方式	都道府県 相互間 A	2以上の都道府県にわたるもの		1都道府県内のもの		都道府県- 市町村相互間 B+D	市町村相互間 C+E	計 A+B+C+ D+E	前年(H23) 調査結果	増減 (H24)-(H23)
		都道府県- 市町村相互間 B	市町村相互間 C	都道府県- 市町村相互間 D	市町村相互間 E					
1 協議会	1	4	2	7	177	11	179	191	216	-25
2 機関等の共同設置	—	—	1	1	398	1	399	400	395	5
3 事務の委託	23	56	825	1,693	3,071	1,749	3,896	5,668	5,264	404
4 一部事務組合	2	—	16	37	1,491	37	1,507	1,546	1,572	-26
5 広域連合	—	1	—	5	109	6	109	115	115	—
6 地方開発事業団	—	—	—	1	—	1	—	1	1	—
計	26	61	844	1,744	5,246	1,805	6,090	7,921	7,563	358
構成比(%)	0.3%	0.8%	10.7%	22.0%	66.2%	22.8%	76.9%	100.0%	—	—

表2 「共同処理別構成団体の状況」

出典：総務省

の産業廃棄物行政と市町村の一般廃棄物＝ごみ行政を広域総合的に処理するなど、広域行政を多角的に展開できる良さを持っている。

つぎに「市町村における事務処理の在り方に関する調査結果<sup>(26)</sup>」を検討する。一部事務組合、広域連合について「特に課題はない」67.6%、73.9%とおおむね評価されているが、「課題がある」の回答も32.4%、26.1%となっている。複数回答ではあるが一部事務組合「迅速な意思決定が困難」78.5%、広域連合「構成団体の意見が反映されにくい」41.1%、が選択されている。協議会、機関等の共同設置、事務の委託をそれぞれみると「課題がある」26.2%、15.4%、13.1%であり定着しているといえるが、その回答では「迅速な意思決定が困難」85.6%、67.9%、47.6%と同様の指摘がある。そのほか、機関の共同設置では幹事市町村の負担が大きい、事務委託では費用負担の調整が困難などの課題も言われている。

このような現行の事務の共同処理制度の課題を改善するために自治体間の柔軟な仕組みを制度化するとして提言されたのが「連携協約」制度の創設、「事務の代替執行」制度の創設である。連携協約は国家間の条約のように、地域の実情に応じて自治体間で締結、紛争解決の手続きもビルトイン、別組織を作らない簡素で効率的な相互協力の仕組みと説明されている<sup>(27)</sup>。地方自治法改正要綱では、新第252条の2第1項関係に「普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める協約（以下「連携協約」という）を当該他の普通地方公共団体と締結することができるものとする。」と規定された。そして「連携協約に係る紛争があるときは、都道府県が当事者となる紛争にあっては総務大臣、その他の紛争にあっては都道府県知事に対し、自治紛争処理委員による処理の方策の提示を求める旨の申請をすることができる」と紛争解決の手続きも定められた。

「事務の代替執行」は、地方自治法252条の16の2第1項関係とされ、「事務の一部を、当該



他の普通地方公共団体または普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行できるものとする。」とされた。従来の事務の委託の場合は、執行権限がなくなり、当該自治体に情報が入りにくい等の欠点があったが、執行権限を失わずに他の自治体に事務の管理、執行を委託できることとなる。

そして第30次答申は、新たな広域連携に向けた柔軟な連携の仕組みの活用として3つの地域での推進を提言している。

- 1 地方中枢拠点都市
- 2 地方中枢拠点都市から相当距離がある等、条件不利地域
- 3 急速な高齢化や公共施設の老朽化が進む中で、水平的、相互補完的、双務的な役割分担が求められる三大都市圏、具体的には東京圏（東京23区、横浜市、川崎市、相模原市、さいたま市、千葉市の通勤、通学10%圏<sup>(28)</sup>）関西圏（大阪市、堺市、神戸市、京都市の通勤、通学10%圏）名古屋圏（名古屋市の通勤、通学10%圏）

である。

地方中枢拠点都市とは定住自立圏構想<sup>(29)</sup>にかわり打ち出された概念である。地方中枢拠点都市とは、総務省の2014年8月25日要綱によれば指定都市または中核市、昼夜間人口比率がおおむね1以上（昼間人口が流出超過でない）であることを基準に、その圏域の中心的役割を担うという意味を有することを宣言することによって都道府県と国が助言と支援をするとされる。

あらたな地方中枢拠点都市と周辺市との連携協約を活用した広域連携は今後の取り組みに委ねられるが、のちに示す大阪府の共同処理の取り組みなどが、さらに広がる仕組みとして評価したい。

そして三大都市圏の課題は公共施設と介護保険施設のあり方である。人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えるとともに、地方圏を上回るスピードで急速な高齢化が進展している。とくに標準財政規模に占める更新費用の割合で比較すると、負担増の影響は三大都市圏のほうがその他の地域より深刻である。また、介護保険施設サービスでは、急速に需要が拡大することから、供給枠をすぐ隣の市町村だけでなく離れた地域も含めた連携によりサービス供給量を確保していく可能性が高いのではないかと指摘している。しかし、首都圏の9都府縣市協議会の設置、愛知県の中京都構想、大阪府市の大阪都構想と強い広域行政をめざすアドバルーンはあがったが、指摘された課題での広域連携の取り組みは遅々として進んでいない。次に三大都市圏の大阪を実例に共同処理、広域連携について現状を分析し、あらたな連携協約の活用や、広域連携の展望を探る。

## Ⅱ 大都市圏における広域連携について—三大都市圏大阪の考察—

### 1 全国的なモデルとなる共同事務処理センター

#### —池田市、箕面市、豊能町、能勢町の取り組み

大阪府は人口880万人超、指定都市—大阪市、堺市、中核市—高槻市、豊中市、東大阪市、特例市—吹田市、茨木市、枚方市、寝屋川市、八尾市、岸和田市（2013年11月現在）など33市9町1村で構成されている。平成の大合併の波に乗り大阪府内にも「富田林市、河南町、千早赤坂村」「泉佐野市、泉南市、阪南市、田尻町、岬町—泉州南」「守口、門真」「岸和田市、忠岡町」「堺市、美原町」の合併協議会が2003年から続々と誕生していた。また、池田市、豊能町の住民による合併発議（2004年1月）もおこなわれた。しかし2005年2月の堺市と美原町の合併以外の協議は、住民投票で否認されすべて失敗に終わっている。大阪府ではこの後、地方分権改革法による市町村への権限移譲の方向も見据え、2009年からは特例市並みの権限移譲計画をまとめ、特例市制度よりも多くの事務—保育所、児童施設の認可、NPOの認証、障がい者手帳の交付まで—を事務移譲する大阪版特例市構想を理念とする大阪発地方分権改革ビジョン<sup>(30)</sup>を策定して臨んだ。2013年には全市町村合計で83.3%の事務の移譲を実現し、うち広域連携で対応している事務が2762事務中745事務とされる<sup>(32)</sup>。この計画の2014年からの第2フェーズ3カ年においては、大阪府でなくては担えない事務以外すべてを市町村に移譲するといわれている。このように大阪府が市町村への権限移譲計画を策定し、その際に町村や小規模な一般市の対応として広域連携の手法が様々な形で検討された。なかでも池田市、箕面市、豊能町、能勢町（以下2市2町）の取り組みは、共同処理の全国モデルとして紹介されている。

以下は日本自治学会2013年度活動集からの報告を要約したものである<sup>(32)</sup>。もともと1970年以来池田、箕面に豊中市を加え、3市2町での市長、町長連絡会議が続けられてきていた中で、2009年7月に大阪府からの移譲事務を広域連携で処理を検討することになり、広域連携研究会が発足した。同年12月には2市2町の首長会談で権限移譲の受け皿を共同処理センターとして設置する方向が確認された。2010年には関連予算を提案、2011年から受け皿については地方自治法改正で機関等の共同設置がまだ可決されておらず、地方公務員法に基づく相互併任<sup>(33)</sup>という形でスタートした。2011年8月には地方自治法改正が施行され、10月に共同処理センターとしてオープンし、集中処理と分担処理の形で移譲事務を受け入れた。共同処理センターは、新たなセンターを設けたわけではなく、2市2町の内部組織の9課の総称となっている（図1）。職員を選任し一か所に集まって事務を行う集中処理方式と、幹事市（箕面市）の職員が、通常業務と一緒に2市2町の事務を行う分担処理方式に分けられている。集中処理は、児童福祉を除く福祉部門の広域福祉課のみで、池田市にある府と池田市の合同庁舎で事務が行われている。それ以外の8課については分担処理で、児童福祉、生活安全部門は箕面市、公害規制、まちづくり部門は池田市がそれぞれ幹事市となり事務処理をしている。共同処理センターの職員は、それぞれの市町の職員として事務を進めるだけでなく、事務の効果はそれぞれの市町に帰属するので、各市町の主体性を

保つことができる、また、別で議会を設置する必要もない。あくまで試算だが、単独で移譲を受けた場合より、職員14人分の減、約1億2千万円の効果が生まれるのではないかと報告されている。法改正を先取りする形で、事務移譲の受け皿を準備し、隣接の体力ある市が小規模の町の事務を支援し、職員同士の交流、意識改革にもつながる効果のある取り組みが評価されたといえる。



図1 「豊能地区共同処理センター」  
出典：池田市ホームページ<sup>(34)</sup>

この章で取り上げた市町村間の共同処理の取り組みは、大阪府が小規模の市町村を補完するのではなく、専門人材を派遣、支援し、事務の移譲について内部組織の共同設置にむけてコーディネートした実例である。第30次答申は、公共施設と介護保険施設を三大都市圏のテーマとしていたが、大阪府の事務の移譲、特例市並みの権限を持つ自治体に、共同処理を活用して行政機能を高めていく方法は、三大都市圏でのモデルになるのではないかと期待される。

つぎに母都市としての大阪市の大都市圏における役割を分析し、広域連携の可能性について検証する。

## 2 母都市大阪市の力を周辺市に波及させる広域連携は可能か？

母都市とは1983年施行の高度技術工業集積地域開発促進法、通称「テクノポリス法」で26の地域が指定された際に、その中心的な都市を母都市とするとされたのが最初のようにあるが、長沼進一<sup>(35)</sup>は、core cityとするのがふさわしくmother cityとは呼ばないと指摘している。しかし、2009年「大阪市の財政の現状」<sup>(36)</sup>をみると「大阪市は大都市圏の母都市として、地下鉄等の交通網の整備や社会教育施設など、さまざまな事業を実施しており、高度な都市機能が集積しています。」との記述がみられる。北村亘は前掲書で「納税者の規

模や程度を超えて、近隣都市からの流入人口に対応した大都市の機能を『母都市機能』と呼ぶ<sup>(37)</sup>。」としている。ここでは母都市としての大阪市の機能を分析し、高度に集積している都市機能と広域連携の可能性を考える。

まず2005年の国勢調査データでの昼夜間人口比<sup>(38)</sup>は、東京都23区の都区部1.35を抜いて1.38を示す。2010年では東京都1.31、大阪市1.33であり下がってきているものの、全国最高となっている。実際の数字としては夜間人口267万人に対して昼間人口354万人となっている<sup>(39)</sup>。この数字は財やサービスの流入というプラス面もあるが、物と人の集中により行政需要は増大するという面もある。具体的には約90万人ちかい人口の流入により、都市基盤の充実（街路、公園など）、利便性の確保（地下鉄、バス事業など）、生活環境の充実（清掃、下水道事業など）、防災機能の充実（消防、救急など）などの行政コストが増大することが挙げられる。ちなみに東京都以外の主要な都市では、横浜市0.92、名古屋市1.13、京都市1.08、神戸市1.03（2010年国勢調査にもとづく）<sup>(40)</sup>となっている。昼夜間人口比と行政コストの相関は明確ではないが、昼間人口に対応する都市施設の比較を見ると流入人口に対応してきた姿が見える。その利便性にこたえる地下鉄の営業キロは大阪市129.9km、流入人口の少ない横浜は53.4km、名古屋市93.3km、京都市31.2km、神戸市30.6kmとなっている。また、もっとも顕著なのがごみ処理施設年間処理量であり、2011年3月で大阪市118万9千トン、横浜市91万5千トン、名古屋市62万2千トン、京都市49万7千トン、神戸市52万1千トンとなっている<sup>(41)</sup>。下水道の普及率も大阪市は1980年代の前半に100%を達成<sup>(42)</sup>しており横浜市の99.8%、名古屋市京都市99.0%、神戸市97.8%より早期にインフラを整備してきた。

くわえて母都市としての機能に対する財政構造の問題がある。地下鉄の総距離数は先に見たが、地下鉄の2011年度の予算104億円、乗降人員のうち66.4%は市外利用者、バス事業も8億円、30%は市外利用者<sup>(43)</sup>である。また、80億円の運営整備費を投じている大阪市立図書館、大阪歴史博物館や美術館などの社会教育施設利用者も66.4%が市外利用者となっている。また、118億円の整備運営費をかける大阪市立大学の83.2%は市外の学生である。同様に市立大学附属病院入院患者の43.2%、工業研究所の受託研究のうち37.3%など大阪市が維持管理する高度な行政サービスの利用者の大半は市外居住者であり、これらの利用者からサービスの対価—利用料や診療費などは請求できたとしても、維持管理費の請求＝課税はできないという大都市大阪市の悩みがある。さらに早くから都市基盤を整備してきたがゆえに人口や企業が集積してきたが、大阪市設の建築物床面積<sup>(44)</sup>の17%超が40年をこえ3.8%は50年を超える。築30年超でとると50%を超える建築物が一斉の設備更新を迎えるという課題も抱えている。各地でトンネルや高速道路の崩落、水道設備の老朽化と漏水率の増加、橋梁や下水道設備の劣化など都市基盤の維持更新がおぼつかない状況が言われているが、大阪市の抱える課題も深刻である。

1969年（昭和44）7月第13次地方制度調査会第10回小委員会の中馬馨大阪市長が述べていたように<sup>(45)</sup>大阪万博があるからと言って地下鉄の延伸に取り組んでも、現行の指定都市の制度では、吹田市、豊中市の駅前の開発益や固定資産税がはいる仕組みはない。北村亘

の指摘のように実際は夜間人口である大阪市民が流入人口の行政コストも負担していくしか方法はない。

実は大阪市隣接都市協議会(以下隣都協)が1956年から組織されており、当初は豊中、吹田、守口、布施(東大阪市に合併)、八尾、堺の各市で発足し、のち門真、大東、松原、摂津の各市も加盟し、大阪市含む11市で構成されている。50年を超える歴史を重ねるが、八尾市と行政上の協定を締結(1961年)大阪市の八尾工場によるごみ共同処理、八尾空港西側跡地検討会、図書館などの施設の共同利用、寝屋川水系の改善協力以外の目立った広域連携の実績はない。大阪市の母都市としての機能を高めることが目的化され、指定都市の枠組みの中で自己完結していく過程が続いてきたといえる。

しかし、橋下市長の誕生、続く大阪府市統合本部<sup>(46)</sup>設置以降、母都市としての機能をいかしつつ、周辺市へ大阪市の力を波及させる取り組みが結果として進められている。具体的には「ごみ焼却処理事業の一部事務組合設立について」(以下ごみ処理事業)と「大阪港、神戸港埠頭公社の民営化と経営統合」(以下埠頭公社の統合)「大阪府市港湾の行政委員会の共同設置」(以下府市港湾の共同管理)が、方針として決定された。それぞれ関係する議会の議決が必要な部分もあり、大阪都構想の協定書の議決とからんで、議会の同意が取り付けられるか未知数ではある。けれども八尾市、松原市のごみ処理を一部事務組合の設立で共同処理する方針は、大阪市のごみの減量化と、その能力を周辺市に適応する大都市圏での広域連携のモデルとなる。

また、港湾埠頭公社の民営化と、大阪港、神戸港の埠頭会社の経営統合は、ニューヨークのような広域の港湾についてのポートオーソリティ<sup>(47)</sup>を設立する全国でも画期的な取り組みであり、注目されるべきである。さらに、2014年8月に発表された大阪府、市港湾の行政委員会の共同設置についても大阪、神戸のポートオーソリティの設立と府内の堺泉北港、阪南港(大阪府港湾局)、尼崎、西宮、芦屋港(兵庫県港湾局)にわかれる大阪湾諸港の共同管理を目指すものである。

それぞれの事業についての経過をたどり、その意義について再確認する。

2009年平松市長時代には、「将来八尾工場の切り離し、港工場の廃止、老朽化した大正、森ノ宮工場を都心部の立地を考慮して現地で建て替える。現在の9工場から7工場稼働体制とする。」<sup>(48)</sup>との将来計画を示した。しかし、橋下市長が選挙マニフェストに森ノ宮工場の廃止を掲げていたこと、大阪城の東側に立地し、住民からも景観をふくめて焼却工場存続への厳しい世論があること、また、人口減少や経済の低迷も反映し、ごみの減量化が目標を超えて達成、100万トン以下の処理量への減量が可能になったことなどから、計画の見直しに入った。そこで将来切り離すとした八尾工場も見据えた広域化の視点が再検討の方針となる。大阪市は2012年4月に平松市長時代の計画を見直し、「あらたに大阪府の策定したブロック単位でのごみ処理体制を構築する、2015年100万トン、将来90万トン为目标とする、森ノ宮工場を廃止、大正工場の建て替えは行わない、9工場から6工場稼働体制とする」との方針を決めた。この方針に基づき大阪市、八尾市、松原市の3市によるごみ処

理事業の共同処理への協議が開始される。3市の関係をみると、松原市は大阪市の南西部に隣接しているが、2002年松原市立の焼却工場が老朽化で閉鎖され、建て替えまでの暫定措置として大阪市と協定し、市域のごみ処理を委託してきた。八尾市は南東部に隣接するが、大阪市との行政協力協定に基づき建設された大阪市環境局八尾工場<sup>(49)</sup>を八尾市の焼却工場として利用してきた。すでに大阪市との協定により実際のごみ処理は行われており、2013年3月に基本合意書を締結、同10月に一部事務組合理約とごみ処理事業の承継に関する協定について合意し、3市の議会手続きに入る段階にある。しかし、既存の共同処理制度が「迅速な意思決定」に課題があると回答されていたように、一部事務組合は、特別地方公共団体であり、議会承認によるあらたな組合設立の手続きが必要であり、それだけでなく図2のようにガバナンスのための組合議会の設置（今回の協定で議員数は大阪市10人、八尾市2人、松原市2人）も必ずおこなわなければならない。くわえて議員の選任、監査委員会や公平委員会の設置、その他附属機関として懲戒審査、情報公開、個人情報保護、退職手当の各審査会などその手続きはハードルが高い。連携協約のような簡便な制度がこのような状況を補完するのではないかと痛感している。



図2 「ごみ焼却施設一部事務組合の組織図案」

出典：大阪市環境局<sup>(50)</sup>

つづいて港湾管理の広域連携について見ていく。神戸大阪港湾埠頭公社の民営化から経営統合に至った背景には、2009年に出された国際コンテナ戦略港湾の選定という政府の方針がある。アジア諸国が著しい経済成長を遂げ、インフラの整備を行うにつれ、日本の港湾の相対的な地位が低下し、日本への基幹航路<sup>(51)</sup>の頻度が減少しているとの認識のもとに、物流の結節点である港湾の国際競争力を高めるために今後の港湾の整備について、選択と集中を行うとした。阪神港の課題としては、西日本の貨物が韓国釜山経由で、欧米に輸出されている現状を改善し、阪神港に集荷することを目標とした。そのための内航フィーダー<sup>(52)</sup>、鉄道フィーダー、インランドポート<sup>(53)</sup>の構築などをはかるとし、4港湾管理者（大阪市、神戸市、大阪府、兵庫県）と大阪、神戸の埠頭公社が計画<sup>(54)</sup>を提出、国に選定を要望した。関西財界も後押しし、2010年8月に国際戦略港湾に選定された。この計画では、西日本人口6000万人の後背地を抱える阪神港を西日本の産業と国際物流のゲートポートと位置付ける。民間の視点からコンテナターミナルを一元的に管理する経営主体を確立し釜山港と競えるターミナルコストの低減化、阪神港のみで可能な内航フィーダーによる集荷の確立が強く打ち出された。負債圧縮、遊休資産の処分など財務体質を強化し、埠頭公社の民営化を2011年4月に達成、経営陣も民間から迎え入れた。そして、2014年6月大阪市、神戸市は阪神国際港湾株式会社として経営統合を10月に行うことが決められた。このような港湾管理の広域化と民営化の流れは、ニューヨーク州とニュージャージー州によりニューヨーク港湾公社—ニューヨークポートオーソリティが設立されていることがモデルになっているが、港湾公社は空港、鉄道、バス事業など自治体からも独立した権限を持ち、州境をこえた広域の交通インフラを一元管理する巨大な組織である。戦後GHQは占領政策の一環としてポートオーソリティと類似の港務局構想<sup>(55)</sup>を提案したが、現実には新居浜港以外は、自治体ごとの港湾局が管理する形になったとされる。阪神港の集荷が戻せるか、物流の効率化が図れるか、大きな期待が寄せられている。

次に、大阪湾内の港湾の一元管理の課題である。2012年4月府市統合本部第9回戦略会議資料によれば、阪神港と釜山港は半径25kmでほぼ同規模であるが、管理者が阪神港は神戸市、兵庫県、大阪市、大阪府4つに分かれて、神戸港、尼崎西宮芦屋港、大阪港、堺泉北港、阪南港などを管理している。2009年コンテナ取扱個数では、釜山港が11954TEU<sup>(56)</sup>、阪神港が4090TEUであり、3倍近い開きになっている。大阪湾内での縦割りの管理の弊害として

- 1 各港にフルセットで機能をもつ＝コンテナ埠頭、中古車埠頭、青果埠頭、リサイクル施設などが立地している。
- 2 湾全体での利用に偏り。大都市圏の大阪港に機能が集中、隣接の尼崎、堺泉北には遊休地、空間に余裕がある。
- 3 港湾管理者ごとに投資計画を策定。それぞれの自治体の財政状況で予算化するので、投資の選択と集中に限界。

などの点が指摘されている。2012年4月の時点では、港務局、広域連合、一部事務組合の3つの方法が議論され、現行の港務局制度の法改正を求め、物流に特化した独立組織とし

て、管轄の自治体から独立して港湾一体の管理運営ができる機動的柔軟な制度への改正を国に求めるとされた。しかし、2014年8月に開かれた府市統合本部戦略会議では、港務局制度の改正の機運が熟さず、現行制度では困難との検討結果がでる。第30次答申の連携協約も検討されたが、意思決定に知事市長の権限が残ることから、より最善の策として行政委員会の設置という方針が決められた。全国の港湾管理者の状況は、166港のうち都道府県39市町村120港務局1（新居浜港）一部事務組合6（名古屋港管理組合、四日市管理組合、境港管理組合など）<sup>(57)</sup> となっている。港湾の広域的な組織としては、京浜港連携協議会（東京都、横浜市、川崎市）が2009年12月に地方自治法に基づく協議会として設置されている。ニューヨークのようなポートオーソリティをめざし、港務局制度の改正で対応を考えたが至らず、協議会よりも独立性が高い行政委員会の共同設置の手法で府市港湾の共同管理をすすめるとした。専門性の高い委員6人が港湾の管理を担う案であるが、実際のところ管理者は一元化せず、予算以外の通常の港湾法12条の管理業務について行政委員会が共同管理することになる。



図3 「府市の港湾管理に関する業務 比較フロー」  
 出典：「府市港湾の行政委員会の共同設置について」  
 （府市統合本部2014年8月19日資料（抜粋））

図3のフロー図によると連携協約+内部組織の共同設置も検討された。筆者の意見では行政委員会の府市港湾委員会の事務局、及び港湾委員会という有識者の組織の規定を連携協約で定めることで、行政委員会の共同設置と同様の制度が可能である。だが、港湾施設という重要なまた資産的にも大きいインフラ施設であるために、条例の制定、規約の議会の合意、などの慎重な手続きを踏み、共同処理の実例が多くある委員会の共同設置での結論にいたったようである。

三大都市圏で母都市の機能を広域連携により周辺市、隣接市に拡張できれば、第30次答申で提唱されていた都市インフラの維持更新や国際戦略をもったインフラの整備、活用に



大きく展望を開く結果となる。大阪の実例はまぎれもなく母都市大阪市の力を周辺市に波及させる取り組みである。そしてそれは母都市である大阪市を5つの特別区に再編する方向と間違いなく矛盾すると言える。

### Ⅲ 母都市の広域連携は大都市共同体を創設できるか

#### 1 フランスの地方分権改革と4つの広域共同体EPCI

2004年太田房江知事時代に提案された大阪新都機構は、「これはフランスで2010年<sup>(58)</sup>に導入された、『大都市拠点圏 (po 'le me' tropolitain)』制度を彷彿とさせる基礎自治体重視の大都市統治制度と言えた。」と北村は指摘し<sup>(59)</sup>、「フランスの大都市拠点圏は課税権を有しないが中央政府や、レジオン（州相当）やデパルトマン（県相当）といった広域自治体から権限移譲を受けて、行政事務を実施するというコミューン（基礎自治体相当）主体の組織である。」と述べている。

あらためて飯島淳子、加茂利男の研究を参考に、フランスの地方分権改革と大都市制度の特徴を調査し、大阪府域で大阪市の母都市の機能の拡張－大阪新都機構が目指した広域連携、大都市圏における府県再編の方向性についてふれる。フランスの基礎自治体コミューンは、中世の教区に由来し、その数は36700となるが、規模で大別すると人口200人未満のコミューンが1万に上り、2000人未満のコミューンが3万2000に及ぶ<sup>(60)</sup>。コミューンの議長（メール）は地域の名望家が選ばれ、フランス特有の公職兼任制度により、コミューン議会と県、州の議員が兼任できることから、フランス政治への登竜門となっているという。特に上院はこれら議会の選挙人団から選出されるため、コミューンが政治的に大きな影響力を持つという。

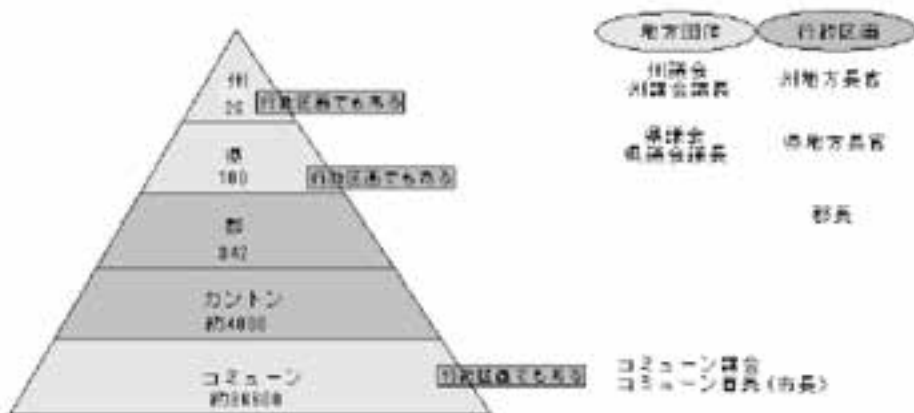


図4 「フランスの地方自治の概略」

出典：『フランスの地方自治システム』藤井由美（）

しかし、1960年代の都市化の進展により多数のコミューンにまたがる大都市圏がパリ以外でも形成されたため、1966年リール、ストラスブール、リヨン、ボルドーの4都市にコミュニ

ンレベルの広域事務を集約的に実施する組織として「大都市圏共同体（communaute 's urbaine）を創設する法律を制定、1968年から実施した。コミューン単独の小規模な自治体で行政サービスを行うことは困難であり、古くから広域連携の法制度は発達し、特定目的や多目的の組合（syndicats des communes）が多用されてきたが、本格的なコミューン連合、共同体はこのとき初めて誕生したとされる<sup>(62)</sup>。まさに政府主導で作られた広域共同体であったといえる。そして、フランス政府はさらなるコミューンの合併を目指し、1968年に内務大臣となったレイモン・マルスランは、1971年には強制的なコミューン合併法（マルスラン法）を提案する。しかし、地方議員との兼任の多い上院では反発が強く、法案は成立したが、政府の提案したコミューン合併はほとんど進まなかった。1万143コミューンを対象に3600件余りの合併案を提案したが、合併件数は838件だったとされる<sup>(63)</sup>。それ以後1976年選挙では左翼陣営の自治体が多数誕生するなど、コミューンの合併はタブー視されているという<sup>(64)</sup>。

つづくミッテラン政権は、1982年地方分権法で州（region）を法的に位置づけ、県の官選知事の廃止、国の後見監督権の廃止などで、3層制を制度化した。また、1983年権限配分法で分野ごとの包括的権限を各層の自治体に移譲をおこない、税財源の再配分もふくめて中央集権の形を大きく変えたとされる。州は国土整備、経済開発、高等学校の整備、管理の事務を執行する。県は、社会福祉、県道の整備、管理、中学校の整備、管理の事務を執行する。コミューンは、都市計画に基づく土地利用規制、小学校の整備、管理、域内道路の整備管理、窓口事務を執行するとの役割分担がきめられた。しかし、この分権改革は新たな矛盾も明るみに出した。すなわち小さな地域のアイデンティティを守ることと、効果的なサービスの供給という二つの目的の追求は、容易でなかった<sup>(65)</sup>。1990年代コミューン間の事務組合の設立だけでなく、様々な広域共同体の仕組みが出来上がっていく。1999年7月12日「コミューン間協力の強化、簡素化に関する法律」（シュベヌマン法）が提案される。そして次の2010年法と、二つの法律によって種々の広域共同体が4つの種類に整理される。飯島によれば、2010年法は、フランス地方制度のミルフィーユ状態（mille-feilles territorial ミルフィーユケーキをたとえに錯綜した状態をさす）、すなわち行政階層の過剰と団体数の過剰を問題状況として取り上げ、単純化、明確化、合理化を目標として出されたとされる。フランスにおいては三層制（コミューン、県、州）がとられているが、実際にはコミューン間協力公施設法人（e' stablishment public de coope' ration intercommunale 以下固有の税源を有するものは、EPCI、そうでないものは広域共同体という<sup>(66)</sup>）が基礎的自治体の役割をにない、かつEUの影響があり、6層制（コミューン、EPCI、県、州、国、EU）であるともいわれる。36700のコミューン、101の県、26の州という数の多さ、権限の錯綜などが、地方自治体の非効率を生み、フランス国家の競争力を妨げかねないと懸念されたという。

1999年法、2010年法を経て整理された、4種類のEPCIとは、まず農村地域対象のコミューン共同体（communate' s de communes）でその数2223。次に人口1.5万人以上の

1 又は複数の中心コミューンを含む人口5万人以上の都市圏を対象とする都市圏共同体 (communaute's dagglomeration) で、その数213。更に人口45万人以上の大都市を対象とする大都市共同体 (communaute's urbaine's) でその数15。最後に都市経営と世界的競争力の観点に立った人口50万人を要件としたメトロポール (me'tropole) がそれである。これらの広域共同体EPCIは、地方直接3税 (建築所有物不動産税、非建築所有物不動産税、住民税) を中心に固有の税源を有している。従来はコミューン議会から広域共同体議会に議員を送っていたが、2014年からは広域共同体に直接選挙が導入され<sup>(67)</sup>、重要な決定にたいする民主的正当性も与えられ、全体の95%のコミューンと90%の人口をカバーしている<sup>(68)</sup>。2010年法では、官選の県地方長官 (pre'fe) に強力な権限が与えられ、圏域人口5000人以上を基準に、すべてのコミューンの広域共同体への加入と広域共同体の合理化再編が進められている。

次に飯島の「フランスにおける大都市制度」の報告にあるストラスブール大都市共同体およびストラスブール=ミュールーズ大都市拠点圏 (po'le me'tiropolitan) の報告から、大都市圏の広域共同体について検討する。ドイツとの国境の町、ストラスブール市は27.6万人の人口規模である。ストラスブール大都市共同体はストラスブール市をはじめとする28のコミューンを構成員として、46.8万人をかかえている。1972年に市と大都市共同体の二重行政が問題視され、政治的に両者が合併され協定により「ストラスブール大都市共同体は、コミューンの権限に属する諸活動を管理する」と定められた。以降ストラスブール市は固有の職員を持たず、大都市共同体が職員7000人を雇用している。市は毎年諸活動の費用を償還しており、我が国でいえば広域連合が各自治体の職員を吸収した共同処理の究極の形態と言える。ただし、個別具体的な権限の行使としては、大都市共同体とコミューンの間に予算配分の取り決めがある。コミューンが文化17.5%小学校17%スポーツ8%社会福祉7%幼児教育6%などを担い、大都市共同体が交通21.5%道路都市計画19%などを担う。これらの費用負担については大都市共同体と構成コミューンのすべての議決で決められる。また、大都市共同体の議会の90人中50人がストラスブール市の議員であり実権を握っているが、近年他のコミューンのメールが議長を務めるなど、バランスをとる動きもあるという。とくに大都市共同体の構成員、予算規模は大きく課税権も持つことから、税や予算の決定の民主的正当性の議論があったようだが、2014年からの直接選挙が導入され、コミューン議会議員選挙の同一名簿の上位当選者が広域共同体の議員も兼職するとなり、一挙に解決に動くこととなる<sup>(69)</sup>。広域共同体が単なる広域連携ではなく、コミューンという基礎自治体に対し優位に立つ地方公共団体として実態を整える流れといえる。

次にメトロポールの制度についてみる。メトロポールは我が国で論議されている横浜市などが唱えてきた都市州に類似の大都市制度を創出するもので、世界都市をめざす戦略的な大都市制度である。コミューンから経済社会文化面の発展策、地域整備、住宅政策、地区改善政策、公共サービスの管理、環境保護、生活環境政策が移譲、県から県道管理が、州から経済活動の権限が義務的に移譲される。そして、メトロポールの求めにより福祉事

務所、中学校（県）高等学校（州）が協約により移譲され、国からも大規模施設、インフラ整備の権限が移譲される。飯島の報告ではストラスブール市は、メトロポール設立の道はとらなかった。権限面で大都市共同体と変わらないのに加え、2010年法が協約未締結の場合について触れられず、なおかつ協約による権限移譲にともなう事務局の移管が定められていないので、インセンティブにかけるとされた。リスクとしては、県道の管理等は、負担のみの移譲のおそれがある点、また、残存地域を州、県から押し付けられる等の懸念があるとされた。8つの大都市圏が要件を満たしているが、サルコジ大統領の側近のエストロジ市長のニース市以外は手を挙げず世界都市をめざすメトロポールは、成功と評価されていない。

## 2 大阪新都機構と大都市拠点圏の共通性

それに代わりストラスブール＝ミューズ大都市拠点圏は成立し動きだしている。メトロポールは人口要件が50万人以上、課税権も持つ戦略的な大都市制度であるが、大都市拠点圏の要件は圏域人口30万人以上かつ構成メンバーであるEPCIが一つ以上で15万人以上となっている。興味深いのは、この制度は2010年法を提言したパラデュール報告<sup>(70)</sup>には含まれておらず、国会の審議から導入されたものであり、既存の広域共同体EPCIを連携させるための混合組合（syndicat mixte）として性格づけられる。大都市拠点圏は、EPCI間の合意によってしか成立しないが、複数の中心をもつ広範な都市圏域で、地理的連続性が要求されないために、地理的に離れた複数の都市圏をネットワークできるという特徴を持つ。さらに、大都市拠点圏は2010年法によって混合組合に都市計画分野の権限がみとめられたものであり、経済開発、イノベーション・研究・高等教育、文化、インフラ、交通サービスの整備の役割がある。飯島は「メトロポールは大都市経営や世界的競争力を謳うには、規模と権限が不足していると拒否された一方で、大都市拠点圏は、州レベルの地域整備を行うのにふさわしい柔軟な仕組みとして歓迎されたと見ることもできよう。<sup>(71)</sup>」と評している。

北村が指摘したフランスの大都市拠点圏を、太田房江知事時代の大阪新都機構の構想（図5）と対比してみる。「大阪都市圏における新たな自治システム」<sup>(72)</sup>の報告は以下である。「大阪府を廃止し、大阪都市圏における総合的な計画、調整機能を主として担う、新しいタイプの広域連合『大阪新都機構』を設置する。新都機構は、広域自治体としての固有の事務を実施する権限を有するとともに、課税権を有し、住民の直接公選による首長、議会を置く。市町村は、広域連合である新都機構を構成する基礎自治体として、住民に身近な行政について現在の大阪府や国から大幅な権限移譲を受け、地域における事務を自主的、自立的に実施するとともに、新都機構に置かれる評議員会の構成員となり、新都機構の意思決定に参加する。また、広域的な事業の執行にあたって、新都機構が設定した目標に沿って、自らの裁量と責任をもって事業を執行する組織として『大阪新都広域法人』を設置する。さらに、自治システムの見直しに合わせて、新たな『公』の担い手である民間、NPOとも

積極的に連携協働を進める。」とあらたな自治システムを提言している。



図5 「大阪新都機構の構想」

出典：大阪府地方自治研究会報告（2004年）

その事務配分で、固有事務は、新都の総合計画の策定、進行管理。広域的見地から実施の必要性がある広域防災や、危機管理、大都市基盤整備、産業政策、警察行政。新都で総合調整するものとして、市町村の計画や財政調整等をあげている。共同実施事務としては、法人認可や土地取引規制など、市町村権限だが共同で実施した方が効率的、効果的な事務については市町村の広域連合として共同実施すると謳っている。また、受託事務として、府内市町村に中核市並み権限を移譲するが、当面行財政基盤が整っていない市町村については、新都機構が当該市町村から委託を受けて事務を実施するとした。新都広域法人は、広域的な事業のうち自治体自身が直接実施する必要のない分野、例えば大学、病院、水道、港湾、鉄道などの事業を実施するとしている。

フランスのコミュン＝基礎自治体が市町村とすれば、新都機構は267万人の大都市大阪市と82万人の堺市を二つの中心市として、それに各市町村が広域連携をした課税権を有する大都市共同体としてとらえられる。ストラズブール市での例のように、広域的見地からの事務は当然従来大阪府が果たしていたように新都機構＝大都市共同体がになる。また、交通は交通局の民営化が議論されているが、大阪全体の広域的見地から大都市共同体のものと交通事業として位置づけ、新都広域法人として展開する。また、港湾の大阪府、大阪市の共同管理委員会の設置＝行政委員会の共同設置にいたったが、新都機構のもとの新都広域法人の事業としてこれも位置付けることができる。さらに、大阪市会での合意を得ることが出来ず大阪府、大阪市の水道事業の一元化＝大阪府広域水道事業団が大阪市抜きの状態になっているが、この事業も一元化されれば、当然新都広域法人の事業となる。さ

らに、八尾市、松原市、大阪市のごみ処理事業の共同処理として一部事務組合の設立が合意されたが、他の周辺市も加入し、ごみ処理事業を大阪全体の新都広域法人が行う事業に拡張することも可能である。このような母都市大阪市の高次な大都市としての能力を周辺市に活用することができれば、新都機構はフランスの広域共同体EPCIの一つ大都市共同体と同様の機能をもつ組織といえる。

また介護保険や児童行政、公平委員会など大阪府内で複数の市町村により共同処理されている事務も、フランスの大都市拠点圏とおなじく中心市がコミューンと連携する形であり、コミューン間の広域共同体と類似の形態と評価できよう。新都機構と新都広域法人は、多重で多様な広域共同体の連合という性格に近づくであろう。

その意味では新都機構の発想は、北村の指摘通り、フランスの大都市拠点圏と類似の構想である。そして、大切なことは広域共同体EPCIが課税権を有しており、2014年から直接公選の議会選挙が導入されることである。新都機構も、大阪府の発展的解消として、課税権と直接公選の首長と議会の設置による新しいタイプの広域連合を提言している。従来の広域連携の仕組みとしての一部事務組合や広域連合では、議会の設置が義務付けられているが、税財源の移譲や課税権にまでは踏み込んだ制度設計になっていない。府県を発展的に解消した場合の課税権の問題は道州制と関連する法改正を伴う大きなハードルであるが、2004年のこの時点で、府県と指定都市の問題を新都機構という新しいタイプの広域連合のアイデアで解決の方向を出した提言は素晴らしいものである。大都市共同体とコミューン間の連携協約により、州内での地域整備をすすめる柔軟な制度としてのフランス大都市拠点圏の制度は、大阪新都機構のアイデアと同様の構想であり、今後の我が国の広域行政の在り方に大きな示唆をあたえるものである。

## まとめにかえて

2014年自治法改正は、はじめて都道府県と指定都市調整会議の法制化を行い、移譲する事務とその財源措置についても双方の合意形成の場を制度化した。指定都市への権限移譲を明確にしたと言える。このような現状で都区の制度の方向で特別区の設置を追求することは、指定都市なかでも母都市の力を低下させ、大都市共同体の形成を阻害する可能性が高い。

まず第1フェーズとして、母都市としての指定都市は、都道府県と指定都市の調整会議での権限、税財源の再配分をステップに、母都市として果たしてきた役割をさらに拡張していくための権限、財源を確保する道筋をつけることである。そして、第2フェーズとして、フランスの大都市共同体の創設をモデルに、大阪新都機構が目指した課税権を持つ広域連合を追及すべきである。

その際にあらたな連携協約は、よりスピーディで、柔軟な大都市共同体の創設に効果を発揮すると考えられる。

2014年地方自治法改正が示した指定都市への権限移譲や新たな連携協約の方針は今後の

我が国の大都市の在り方を左右する重要な決定であった。大切なことは指定都市側が要望をまとめ、大都市共同体を形成する戦略のもとに平成のあらたな独立市制定運動を展開するチャンスが訪れたと受け止められるかどうか、妥協の産物、指定都市制度からの脱却がいま改めて問われている。

## 《参考文献等》

※ホームページへのアクセスは全て2014年10月31日現在である。

- (1) 大都市地域における特別区の設置に関する法律2012年法律第80号 9月21日施行
- (2) 2013年2月1日設置。会長1名委員19名—知事市長、府議市議各9名で構成
- (3) 1の法律に基づき特別区の設置日、名称、区域、財産処分、議会議員定数などを定める
- (4) 地方自治法179条の専決処分は、首長は議会が機能しない緊急時の対処として事後承認を求める。180条は議会の首長への委任によるもの。
- (5) 1の法律による特別区設置協定書を設置する市町村において選挙人の投票に付し過半数の賛成が必要
- (6) 大都市圏で周辺市に対して中枢機能をもつ都市をさす。
- (7) 2011年8月設置。30次座長は西尾勝。地方制度調査会法にもとづき内閣府に設置され、総理大臣の諮問を受け答申をまとめる。
- (8) 「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」（地方制度調査会） 2013年6月25日、総務省[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000233789.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000233789.pdf)
- (9) 経済財政諮問会議にて新藤総務大臣から自治体間で国家間の条約の様な協定を締結する案として報告、2013年11月29日
- (10) 加茂利男『新しい地方自治制度の設計』自治体研究社、2005年、22頁
- (11) 欧州地方自治憲章（1985年）の4条3項では「公的任務は、一般に市民に最も身近な行政主体に優先的に帰属すべきものである」とある。  
「フランスの新たな地方分権その1」財団法人自治体国際化協会、2003年11月6頁  
[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/pdf/251.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/251.pdf)
- (12) 「フランスの地方自治」自治体国際化協会、2009年<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j30.pdf>
- (13) 地域の自主性および自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律、2013年の第1次一括法以来第4次一括法までが制定されている。
- (14) 安宅敬祐『指定都市の税財政制度の改革』（大学教育出版）2009年、156頁
- (15) 第30次地方制度調査会が指定都市と都道府県それぞれに事務の移譲について意向調査。2012年10月～2013年2月

- (16) 地方制度調査会第30次答申 別表21-26頁（総務省）  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000233789.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000233789.pdf)
- (17) 地方自治法251条により3人が任命。地方自治体間の紛争の調停、都道府県の関与などの審査を行う
- (18) 地方制度調査会第30次答申、2013年6月25日
- (19) 地方自治法第252条20の1項-10項、第86条1項関係
- (20) 2014年4月24日衆議院総務委員会発言要旨(大阪市都市制度改革室)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/toshiseidokaikakushitsu/cmsfiles/contents/0000264/264073/youshi.pdf>
- (21) 北村亘『政令指定都市一百万都市から都構想へー』中央公論新社2013年、259-260頁
- (22) 市町村合併資料集（総務省）<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>
- (23) 同上
- (24) 広域連携には地方自治法によらないものもあるが、法的な規定があるものを共同処理としている
- (25) 「地方公共団体間の事務の共同処理状況調（平成24年7月1日現在）」（総務省自治行政局）2012年、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000196052.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000196052.pdf)
- (26) 「市町村における事務処理の在り方に関する調査結果」（総務省）2012年12月31日  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000210436.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000210436.pdf)
- (27) 「あらたな広域連携について」（総務省法案説明資料）2014年1月24日
- (28) 大都市圏を定義する指標の一つで、毎日の中心市への通勤、通学者が人口の10%以上の地域を周辺市として圏域を構成する
- (29) 2008年総務省が打ち出した人口5万人程度、昼夜間比率1以上などを条件に中心市を定め、近隣市と連携して20万人程度の圏域をつくり行政サービスの効率化をめざす構想。（総務省）[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000283569.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000283569.pdf)
- (30) 合併が進まない反省から、市町村への思い切った分権を決めた。  
「大阪発地方分権改革ビジョン」（大阪市）2009年3月[http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/9749/00000000/vision\\_2103honbun.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/9749/00000000/vision_2103honbun.pdf)
- (31) 「平成25年度市町村ハンドブック」公益財団法人大阪府市町村振興協会編
- (32) 小南修身「池田市・箕面市・豊能町・能勢町における広域連携の取り組み」『2013年度活動報告集』日本自治学会、2014年5月、56-59頁
- (33) 併任とは同じ首長から現在の職種と他の職種を兼ねる事例を受けることを指すが、相互併任は、複数の自治体の辞令を得て仕事をする場合をいう
- (34) 「共同処理センターのイメージ」（池田市）[http://www.city.ikeda.osaka.jp/kakuka\\_annai/sougou\\_seisakubu/1219/005635.html](http://www.city.ikeda.osaka.jp/kakuka_annai/sougou_seisakubu/1219/005635.html)
- (35) 大阪市立大学大学院経済学研究科教授、2010年9月大阪市民民主議員団講演会資料
- (36) 「大阪市財政の現状」（大阪市）各年度版が刊行されている<http://www.city.osaka>



lg.jp/shisei\_top/category/889-6-5-0-0.html

- (37) 北村亘『政令指定都市一百万都市から都構想へー』中央公論新社2013年、90頁
- (38) 夜間人口を分母に昼間人口を分子にしたもの。夜間常住人口－昼間流出人口＋昼間流入人口＝昼間人口。1を超えると流入超過とみる。
- (39) 「大阪市財政の現状」について(大阪市)2012年9月、<http://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000182825.html>
- (40) 同上、2頁
- (41) 同上、4頁
- (42) 「11 充実期の下水道事業」(大阪市公文書館デジタルギャラリー2007) <http://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000025791.html>より
- (43) 乗降人員の調査は2000年のデータにもとづく。  
「大阪市財政の現状」について(大阪市)2012年9月、3頁<http://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000182825.html>
- (44) 同上、4頁
- (45) 「第13次地制調中馬市長の意見陳述と質疑応答」大阪府地方自治研究会報告、2011年
- (46) 2011年12月27日に大阪府、大阪市に共通の課題や重要事項を協議し、方針を決定するために設置された。知事を本部長、市長を副本部長とする会議。  
「大阪府市統合本部について」(大阪府) <http://www.pref.osaka.lg.jp/daitoshiseido/togohonbu/>
- (47) port authority ロンドンやニューヨークの広域港湾を自治体ごとの管理ではなく一元的に管理する公企業的な運営組織のこと。
- (48) 「大阪市ごみ焼却場整備配置計画」(大阪市ごみ焼却場整備・配置検討委員会)、2009年
- (49) 1995年3月竣工、八尾市上尾町7-1、総工費280億円、600トン/日
- (50) 「一部事務組合の概要(案)」(大阪市環境局)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000243/243641/251030.pdf>
- (51) 北米、欧州と日本を結ぶ航路のこと。「国際コンテナ戦略港湾について」(大阪市港湾局) <http://www.city.osaka.lg.jp/port/page/0000090661.html>
- (52) 外国航路の本船が寄港する港と寄港しない港を結ぶ国内航路のこと－同上
- (53) コンテナのラウンドユース(有効利用)のために日本海側の港と阪神港の結節点でコンテナ貨物の集積地を作ることを指す。すでにインランドポートデコとして滋賀県野洲市に集積積み替え施設が開設。
- (54) 「阪神港国際コンテナ戦略港湾の選定に向けた計画書(概要版)1-4」(神戸市大阪市神戸港埠頭公社 大阪港埠頭公社 兵庫県 大阪府) 2010年3月
- (55) 1953年成立の港湾法に基づく公法人、自治体の長が委員の任免、独立性が高く、独立

- 採算が原則であるが、地方債の発行は総務省が認めず、工事以外の維持費は使用料などでまかなう問題がある。(前出、府市統合本部第9回戦略会議資料)
- (56) コンテナ船の積載能力を表す単位。1TEU=20フィートコンテナ換算
- (57) 「港湾管理者一覧表」(国土交通省港湾局)2014年4月  
<http://www.mlit.go.jp/common/000211526.pdf>
- (58) サルコジ大統領が提案した2010年12月16日法のこと、以下2010年法
- (59) 北村亘『政令指定都市 百万都市から都構想へ』中央公論新社、2013年、216頁
- (60) 飯島淳子「フランスにおける大都市制度」『欧米諸国に見る大都市制度』日本都市センター、2013年、187頁
- (61) 藤井由美・吉崎佳代子「フランスの地方自治システム」(フランス・シェ・ヴ)  
<http://www.france.japon-japan.com/collectivitefrance0706.pdf>
- (62) 加茂利男『新しい地方自治制度の設計』自治体研究社、2005年、52頁
- (63) 加茂利男、稲継裕昭、永井史男 編著「自治体連携の国際比較―市町村合併を超えて」ミネルヴァ書房、2010年、15頁
- (64) 加茂利男『新しい地方自治制度の設計』自治体研究社、2005年、66頁
- (65) 同上、55頁
- (66) 飯島淳子「フランスの地方制度改革の現状」『比較地方自治研究会調査報告書』、公益財団法人自治体国際化協会、2013年3月、107-127頁
- (67) 同上、114頁。コミューン議会と同時に同一名簿により、上位当選者が広域共同体議員を兼任
- (68) 2013年1月1日現在、2456の広域共同体が存在。
- (69) 飯島淳子「フランスにおける大都市制度」『欧米諸国に見る大都市制度』日本都市センター、2013年、195頁
- (70) 2009年3月に元首相のパラデュールを委員長とする委員会が、「決断の時」と題する2010年法の基本となる20の提言を報告した。  
飯島淳子「フランスの地方制度改革の現状」『比較地方自治研究会調査報告書』公益財団法人自治体国際化協会、2013年3月、108頁。
- (71) 飯島淳子「フランスにおける大都市制度」『欧米諸国にみる大都市制度』日本都市センター、2013年、210頁
- (72) 「大阪都市圏における新たな自治システム」『大阪府地方自治研究会』2004年  
大阪府地方自治研究会(座長:大阪大学大学院国際公共政策研究科斎藤慎教授)の2004年報告で新都機構を提言した。