

# 維新統治システムの政策的・法制度的課題

——大阪都構想からみる——

三野 靖

香川大学法学部教授

「維新八策（案）」における「統治機構の作り直し」には、首相公選制、参議院の廃止、条例の上書き権、地方交付税の廃止、消費税の地方税化、自治体破綻制度、道州制など、脈絡のない空疎な大風呂敷が広げられている。そのなかで、唯一「大阪都構想」は、多少なりとも具体的に検討され始め、議員立法で「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「特別区設置法」という）も成立した。本稿では、大阪都構想を通して橋下維新が考える統治システムについて、政策的及び法制度的な観点から課題を検討する。

## 大阪都構想とは

大阪都構想とは、一言でいうと、大阪市を廃止し、現在ある24行政区を再編し、特別自治区を置くというものである。特別自治区には、中核市並みの権限を付与し<sup>1</sup>、公選の長と議会を置く。東京都区制度をモデルにしているが、特別区設置法は大都市地域

における特別区の設置のための一般的な手続法であり、大阪府が「大阪都」に名称変更するためには、地方自治特別法（憲法95条、地方自治法3条2項）の制定が必要である。これだけでもハードルは高いが、大阪都構想には現実的かつ具体的な政策上の課題と根本的な法制度上の課題がある。前者は、区の再編、住民投票、事務配分、財政調整等の多くのハードルの高い課題があるが、なかでも財政調整は大阪都構想の帰趨を制する課題であり、後者は、大阪市を廃止し特別（自治）区を置くことの制度上及び憲法上の課題である。

## 大阪都構想の政策的課題

### 東京都の財政調整

大阪都構想がモデルにする東京都区制度は、一般の市町村と道府県における事務配分と異なるため<sup>2</sup>、また特別区間の税源の偏在性を調整するため、地方税の特例を定め<sup>3</sup>、特別区財政調整交付金制度（以下「都区財政調整制度」という）が設けられている。本来、市町村税である固定資産税、特別土地保有税及び法人市町村民税を都税（調整3税）とし（地方税法734条）、その収入額に都条例で定める割合（55%）の額を交付するものである（地方自治法282条）。また、調整3税以外に事業所税及び都市計画税も都税とされており（地方税法735条1項）、これらは都区財政調整制度の調整財源ではない。2012年度の都

### みの やすし

香川大学大学院法学研究科卒。法学修士。専門分野は地方自治法。香川県職員、財団法人自治総合研究所研究員を経て現職。

著書に、『ホーンブック地方自治法』（北樹出版、2010年）、『指定管理者制度—自治体施設を条例で変える—』（公人社、2005年）など。

区財政調整は、調整3税1兆5845億円のうち、特別区への交付額は8715億円であり、残りの7130億円は都の収入となっている（同年度都税収入の17.3%）。また、同じく都税とされている事業所税及び都市計画税は、同年度予算で947億円及び2144億円、計3091億円（同7.5%）が都の収入となっている。本来、市町村税であるこれらの税のうち、1兆221億円（同25%）が都税として収入されている。

また、地方交付税に関しても、特別区の区域を1つの市町村とみなして都分と合算算定し、都に交付する都区合算算定の特例がある（地方交付税法21条）。理由は、地方交付税制度は、標準的な団体を基準にして、全国の普遍的な需要を捉えて標準的な行政水準を確保する観点で算定するものであり、都区間の事務や財源区分に応じて別に都分と特別区分を算定するのが困難なためとされる。現在、東京都は都道府県で唯一の不交付団体であるが、実は2010年度から2012年度は、特別区分の黒字が都分の赤字を上回った結果、都区合算算定のお陰で不交付団体となったのである<sup>3</sup>。

以上の都区財政調整制度等の特例は、東京都、交付特別区、東京都内市町村、総務省の4者にとって「おいしい仕組み」であるとされる<sup>4</sup>。東京都にとってのおいしさは同制度の仕組みのみならず、都区合算算定による不交付団体化、交付特別区にとってはその受益、都内市町村にとっては、都分45%と都税として収入されている事業所税及び都市計画税が都の施策実施という形で分配される。総務省にとっては、合算算定により都に地方交付税を交付せずすむ。

### 大阪都構想の財政調整

大阪都構想においても財政調整制度を創設としており、都区財政調整制度と同様の制度を採用した場合、調整3税は2010年度決算で、法人市民税1081億円、固定資産税2792億円、計3873億円である。大阪府と大阪市で作っている大都市制度推進協議会の最新の資料（2012年9月10日）では、調整3税だけでは十分な財政調整はできず、地方交付

税（同年度470億円）及び臨時財政対策債（同年度911億円）も調整財源としたうえで、4区又は5区の区割りで特別自治区への配分割合を67%にした場合、加えて事業所税（同年度250億円）及び都市計画税（同年度571億円）も調整財源にし、同配分割合を71%にした場合に各区の収支が均衡するという。

しかし、借金である臨時財政対策債を調整財源とすることの政策的矛盾、現行の都区財政調整制度と異なるスキームは関係法律の改正が必要であること等、実効性と実現可能性のハードルは極めて高い。地方交付税（普通）については、同年度決算で大阪市は470億円、大阪府は2928億円が交付されているが、大阪都に移行することによって交付額が増える<sup>5</sup>ことになれば、総務省及び他の自治体の納得を得ることはできまい。そもそも維新八策（案）で掲げている地方交付税の廃止をどう説明するのであろうか。また、各区に公選の長と議会、行政委員会等を置き、事務も分散すること等による再編に伴うコストは、200億円から800億円程度かかると推計し、行政改革で補うとするが、財政調整の試算には含めていない<sup>6</sup>。

以上、大阪都構想における財政調整制度で生み出される大阪都の財源は、上記のような歪な制度にしても1700億円程度であり、地方交付税の増額も困難なことが想定される。東京都の都区財政調整制度等で生み出される東京都の財源の約1兆円とは大きな差があるうえ、大阪府と大阪市はともに交付団体であることを考えると、財政調整において東京都のような政策的な意味はなく、むしろ不安定な制度運営になりかねない<sup>7</sup>。

### 大阪都構想の法制度的課題

#### 都区制度の歴史と逆コースの大阪都構想

現在の東京都の都区制度の沿革は、1943年に東京府と東京市を廃止し、制定された東京都制であるが、以下はその提案理由<sup>8</sup>の冒頭である。「其ノ二」「其ノ三」の理由については、大阪都構想にもみられ

るが、当時の東京都制は国家行政との一体化を集権的に実現させるために立案されたのである<sup>9</sup>。

「東京都制制定ノ趣旨ト致シマス所ハ、之ヲ要約致シマスルト、凡ソ次ノ三點ニ歸着スルト思ヒマス、其ノ一ツハ帝都タル東京ニ眞ニ其ノ國家的性格ニ適應致シマシタ確固タル體制ヲ確立スルコトデアリマス、其ノ二ハ帝都ニ於ケル従来ノ府市並存ノ弊ヲ是正解消シ、帝都一般行政ノ一元的ニシテ強力ナル遂行ヲ期スルコトデアリマス、其ノ三ハ帝都行政ノ運営ニ付キ根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ圖ルコトデアリマス」

地方自治法は、「特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする」（1条の第3項）、「第3編特別地方公共団体」「第2章特別区」に「都の区は、これを特別区という」（281条1項）、そして役割分担規定や都区財政調整制度等を規定している。しかし、「都」の制度がどういうものかは規定しておらず、①「都」という広域の地方公共団体があること、②「都」には基礎的な地方公共団体ではあるが、特別地方公共団体に位置づけられる特別区が設置されること、が規定されているのみである。このように法制度上も「都」の制度というものが明確でないのは、1943年の東京都制に原因があり、「都」の制度そのものに軋轢や矛盾が内在し、現行の都と特別区との権限配分からしても、上記の①②は相互矛盾しており、以下のように指摘される<sup>10</sup>。特別区は「基礎的な地方公共団体」とされたにもかかわらず、一体性及び統一性の確保の理由のもと、一般の市町村が有する権限や財源さえ付与されていない。本来、特別区が一般の市町村と同様の基礎自治体であるならば、東京都は東京府又は東京都にならなければならない。都は、基礎自治体である特別区の自治権を奪い続けることによって存在しており、「都」の制度は常に不安定な制度にならざるを得ない。

大阪都構想は、明治以来の日本の仕組みを変える最初の具体的な提案、日本を改めるモデルケース<sup>11</sup>、大阪は東京よりも70年遅れている<sup>12</sup>、8区ほどの基礎自治体に再編することは地方分権そのもの<sup>13</sup>、大

阪市内の各地域を自治権を持った特別自治区に再編する<sup>14</sup>という。しかし、大阪都構想は、大阪市の自治権（権限、財源）を取奪するものであり、また制度自体が不安定なものになるおそれがあり、むしろ大阪府は大阪都になってはいけないのである。都区制度の歴史や制度矛盾を考えれば、自治制度としては逆コースである<sup>15</sup>。

### 特別区の区長公選制廃止

東京都の特別区は、1947年の地方自治法の制定により区長は公選になったが、1952年の同法改正により、特別区は都の内部的部分団体であると同時に、地方的な事務処理に必要な限りにおいて法人格を有する特別の性格の地方公共団体とされ、区長公選制も廃止された。1974年の地方自治法改正で、区長公選制が復活したが、特別区の性格は、「憲法上の自治体」ではなく、「従来の延長上にある」とされた<sup>16</sup>。そして、特別区は憲法上の地方公共団体にあたるか、区長公選制の廃止は憲法違反であるかが争われた裁判がある<sup>17</sup>。

「憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたった所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共の事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となって処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである。この趣旨に徴するときは、右の地方公共団体といひ得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されない」。

そして判決は、特別区の自治権に重大な制約が課されている実体から、特別区は「憲法制定当時においてもまた昭和27年8月地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体と認めることはできない」とする<sup>18</sup>。このように判決は、社会的基盤を有し「自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された」自治体からその実体を無視して、「憲法で保障した地方自治の権能」を法律で奪うことは許されないとするが、東京都の特別区は憲法上の地方公共団体でなく公選制の廃止は違憲でないとした。一方、市町村が憲法上の地方公共団体であることに学説上争いはない。

### 大阪都構想と憲法上の地方公共団体

大阪都構想は、その中心ターゲットである大阪市を廃止し、権限及び財源の制限された特別自治区に分割するものである。そして、特別区設置法は、「地方自治法第281条第1項の規定にかかわらず…特別区の設置を行うことができる」、「特別区を包括する道府県」の法令の適用は「都とみなす」と規定していることからすると、同法によって設置される「特別区」は、地方自治法の「特別区」と同じ性格の団体と位置づけられる<sup>19</sup>。

判決の考え方を前提にすれば、東京都の特別区と異なり、現在「憲法上の地方公共団体」である大阪市を「憲法上の地方公共団体」でない特別（自治）区にすることは、制度的保障説<sup>20</sup>に立ったとしても「地方自治の本旨」（憲法92条）に反し、法律をもつてもなし得ないのではないか。また、権能の面でも、憲法はより自治体の自治権を充実させる方向で地方自治を保障していると考えべきで、大阪府が憲法上の地方公共団体である大阪市から重要な権限及び財源を奪取し、「制限自治区」<sup>21</sup>化することは許されない。

ここでは、現在の特別区が憲法上の地方公共団体でないという前提で立論しているのではない。特別区の権限及び財源を奪取することによって存立している都区制度自体が、全権限性及び基礎自治体優

先の原則<sup>22</sup>に反しており、大阪都構想における特別（自治）区が、いかに基礎自治体と位置づけられ、公選の区長と議会を置き<sup>23</sup>、移行に際して住民投票を実施しても、このことをもって憲法上の地方公共団体といえるわけではなく、特別（自治）区の全体の権能や大阪府（都）との関係、そして社会的基盤の有無などから考えるべきであろう<sup>24</sup>。補完的立場にあるべき広域自治体が基礎自治体の自治権を奪取する制度であるにもかかわらず、なおもって特別（自治）区を憲法で保障された自治権を有する自治体であると糊塗することは、地方自治の本旨をけがすものである。地方自治に関する法律は、地方自治の本旨に基づかなければならず、大阪都構想及び特別区設置法は、憲法規範の変更に繋がるおそれがある。■

### 《注》

- 1 市が実施している消防、上下水道及びインフラ等は、大阪都の事務とするという意味で「中核市並み」なのであって、中核市と同等の権限が付与されるわけではなく、その意味では中核市より権限の制限された特別自治区が想定されている。
- 2 典型例として、消防や上下水道は東京都が実施している。
- 3 例えば、2012年度は、都分2483億円の赤字、特別区分5015億円の黒字。橋下徹・堺屋太一『体制維新-大阪都』（文藝春秋、2011年）218頁は、「東京都は国から地方交付税を受けずに自立しています」というが正しくない。
- 4 今井照「東京都区制度から考える「大阪都」構想」市政研究169号36・37頁。
- 5 同資料では、24区を前提に個別算定した場合、1574億円増加する。
- 6 同資料。
- 7 大杉寛「大都市制度をめぐる改革議論の課題と展望」地方自治761号16頁は、都区制度といういびつな自治制度が存続するには、財政調整制度における十分な税収源の存在が不可欠であり、この条件に欠ける場合、財政調整制度が求心力を発揮する保証はなく、遠心力として作用する可能性が高くなるとする。
- 8 「第八十一回帝國議會衆議院議事速記録第五號」（官報號外昭和18年1月30日）76頁。
- 9 今井前掲論文32頁。

- 10 同 33-35 頁参照。
- 11 橋下前掲書 6・7 頁
- 12 同 236 頁 (1943 年の東京都制を指して)。
- 13 同 62 頁。
- 14 同 163 頁。
- 15 同 244 頁は、東京都は、区長公選制を含めて区の独立、地域の実情にあった区制をしようとシステムの改善を図ったが、大阪市役所の体制こそ戦時体制のままであるという。
- 16 「衆議院会議録情報第 72 回国会地方行政委員会第 35 号」(1974 年 5 月 16 日) 林忠雄政府委員答弁。
- 17 最大判昭 38 年 3 月 27 日刑集 17 卷 2 号 121 頁。
- 18 1952 年の地方自治法改正時の政府解釈は、「地方自治法制定の際は特別区は憲法上の地方公共団体として発足した」が、今回改正を加えて「憲法上の本来の地方公共団体ならざるもの」として立案したとする(「第 13 回参議院地方行政委員会会議録第 55 号」(1952 年 6 月 18 日) 岡野清豪国務大臣答弁)。松本英昭『新版逐条地方自治法〈第 6 次改訂版〉』(学陽書房、2011 年) 1407 頁は、1998 年の地方自治法の改正を経て制度的には憲法上の地方公共団体としての要件は充足したとの見方もあるが、最高裁判決の要件については一概には判断しがたいとする。
- 19 法解釈としては、本文のとおりであろうが、同法の目的が「大都市制度の特例を設けること」という点からすると、地方自治法「第 2 編普通地方公共団体」の「第 12 章大都市等に関する特例」の特例としての「特別区」なのかとの疑問がないではない。そう理解するならば、「特別区」という名の新たな大都市制度ができただけであり、憲法上の疑義はすり抜けることになる。
- 20 自治体の自治権は、憲法によって保障されたものであり、地方自治の本質的内容を否定することは法律でもってできないとする説。
- 21 第 8 次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」(1962 年)。
- 22 前者は、国や広域自治体に専属する事務や基礎自治体の権能から排除されていない事務は、すべて基礎自治体が権能を有するという原則。後者は、住民により近い基礎自治体が優先的に事務を担当すべきという原則。
- 23 仮に、憲法上の地方公共団体でないとすると、将来、公選制を廃止することも可能であることになる。
- 24 塩野宏『行政法 [第三版]』(有斐閣、2006 年) 138 頁は、市町村を廃止し(都道府県の行政区画とする)、都道府県のみの一層制にすることは憲法の地方自治の本旨に反する、同 139 頁は、憲法という地方公共団体とするかどうかは、全く立法者の任意の判断にゆだねられるものではないとする。中川剛「地方公共団体の意義」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系第 8 卷』(有斐閣、1984 年) 34 頁は、憲法が保障しているのは、都道府県、市町村の名ではなく実質であり、制度の変更が自治を活気づけるものであれば、市町村制の変更を認められるが、その場合は地方自治の本旨に適合する立証が必要であるとする。

