

地方制度の現状と今後のあり方

～大阪市と関西広域連合の動きを中心にした考察～

西田 淳一

1. 本稿の目的

本稿は、民間（総合商社）勤務から転身した大阪府市の筆者の行政経験¹を踏まえて、二度に亘る特別区制度の導入（大阪市の廃止）の住民投票が否決された大阪市（指定都市）と重要な設立目的の一つである「国の出先機関の受け入れ」が実現せず現在に至っている「関西広域連合」（特別地方公共団体、以下、関広連）の調査や分析を通して、地方制度の現状と今後のあり方につき、考察を試みるものである。

思い至った動機は、第一には、他の地方自治体にはない初めてのこの二つの取り組みに、大阪府市の現場で多少なりとも関係した者として、本稿での考察を通して、課題や今後の対処の仕方を考え、論点を整理したいとの思いからである。

第二には、このような大阪・関西で起きた二つの地方制度上の動きをテーマとして、関係する制度や機関との関係を包括的且つ総合的に調べ、課題や今後のあり方に言及した先行事例は管見の範囲では見当たらず、考察する意義はあると判断したからである。

本稿では、2章（2.）で、大都市制度の中心となる指定都市制度と道府県や他の制度との関係や課題について、大阪市の場合に当てはめながら考察する。3章（3.）では、地方制度の中で唯一誕生した関広連の状況と課題について、焦点を2012年11月に閣議決定されたが上程されず廃案になった事案「国の出先機関の丸ごと移管」との関係に絞って考察する。

考察に当たっては、関連する文献の他に、地方制度調査会²（以下、地制調）や指定都市市長会（以下、指定市長会）などの答申内容、行政関係者からヒアリングした内容などを参考にしている。

4章（4.）で、考察の結果を総括し、最終章（5.）で、考察結果に基づきテーマに対する提言（試案）を論じる。

2. 指定都市制度と道府県や他の制度との関係

大都市制度における指定都市制度の現状や課題については、北村亘（2013）はじめ多くの学識者や関係する政府機関や委員会などによって調査、分析され、大都市としての機能・役割、二重行政、権限、事務・財源の配分、監理など個々には指摘され、論点など整理されている³。

本章では、それらの内容も参考にしながら、指定都市と道府県との二重行政とその調整の仕組みを考察し、次に、指定都市の行政区と総合区制度の関係、指定都市の廃止と特別区制度の関係、指定都市制度と「特別自治市」制度との関係を中心に、可能な範囲で大阪市の制度や状況を考察し、それぞれの課題や適用の妥当性などを論じる。

2.1. 道府県との二重行政とその調整

¹ 大阪市西淀川区長（2012.8.1～2016.3.31）、大阪府・大阪市副首都推進局企画担当部長（2016.4.1～2017.3.30）、大阪府商工労働部長（2017.4.1～2020.3.31）。

² 「地方制度調査会設置法」（1952.8.18 法律第310号）により設置、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議する機関（主官庁：内閣府、庶務協力：総務省）。

³ 岩崎忠「2014年地方自治法改正の制定過程と論点～大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設～」『自治総研』431号、2014年9月）他。

どのような制度や組織においても、指揮命令系統が異なり権限が重なっていれば、関係者が重なるの有無を事業や施策毎に確認し調整しない限り、二重行政の問題は起こりうる。裏を返せば、チェック&コントロール（調整）機能を装備し、適切に稼働させれば事前事後で二重行政を調整・解消（コントロール）することは可能である。

制度上、道府県に近い権限⁴が付与されている指定都市と道府県の間では、二重行政の問題が顕著に表われる。解消策としては、府県と重ならない権限体系や制度に地方制度を変えるか、常に調整にて対処するかである。

前者については、指定都市制度そのものを変える制度上の問題になるのでここでは扱わず、後節で考察する。

後者（調整）については、2014年地方自治法の改正で「指定都市都道府県調整会議」（2016年4月から施行、以下、調整会議）⁵が、二重行政の調整・解消装置として地方自治法にビルトインされたので、二重行政の解消は、この装置をいかに機能させるかという視点で捉えることが可能になった。

これらの点を踏まえて、以下、大阪府市の状況を確認する。

2.1.1. 大阪府市の場合

二重行政については、1980年代に大阪市政策研究所（既に廃止されている）が各局の実情を調査した結果を報告書にまとめ、各局における二重行政の存在とその具体事例をカテゴリーに分け改善や解消に向けた検討がなされていた⁶。

本格的には、2011年12月橋下市政改革のもとで大阪府（松井知事）と共同で「大阪府市統合本部」が設置され、重複する事務・事業や団体・機関などの詳細な仕分け作業が実施され、府市両信用保証協会の統合など重複の解消に向けた取組みが本格的に開始された。

その後、大阪府市共同設置の「大阪府・大阪市副首都推進局」が事務局になり、二重行政の具体の項目・機関などにつき、調整会議を活用し調整・解消に向けた取り組みが継続された⁷。例えば、審議会などの一元化、大阪市都市型産業振興センターと大阪府産業振興機構他、類似する二つの機関の統合などで成果を挙げている。

大阪市のような人口260万を擁し中枢機能が集中している大規模中枢型⁸大都市における広域自治体（都道府県）との二重行政の問題は、権限の重複がある限り、また、求められる多様な住民ニーズに対応する限り、半ば必然的に生じる課題である。一方で、大阪府市のように、知事・市長が調整会議を活用し協働して取り組めば、二重行政は調整・解消できることが実証されたことも事実である。

よって、指定都市制度のあり方や課題を考える場合は、従来の二重行政解消の視点よりは、むしろ、具体的に検討されてこなかった大都市制度としてその機能強化を図るといった視点がより重要になっていると考えられる。

2.2. 指定都市の行政区と総合区制度の関係

⁴ 7～8割の権限。

⁵ 地方自治法第252条の21の2。

⁶ 大阪市政研究所編『大都市制度に関する研究～大阪市を事例として～』（同研究所、1989年3月）。

⁷ A項目（経営形態の見直し）、B項目（類似・重複している行政サービス）、A・B項目以外の事務事業に分類されている。

⁸ 「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」（東京市政調査会、2009年3月）で示された「指定都市の類型」を用いている。

指定都市の廃止による特別区制度の法制化（特例法）⁹とほぼ並行する形で、第30次地制調の答申¹⁰を受けて、指定都市を残したまま行政区の基礎自治機能を強化する新たな制度として、総合区制度が2014年の地方自治法改正により導入された¹¹。

導入時期などから、総合区制度は、市を廃止する特別区制度に対して、市を廃止せずとも都市内分権により行政区の機能を強化するという対案的視点も含んで導入されたものと推察している。

以下では、両制度の違いを見た上で、大阪市が独自に導入している「区CM」制度との比較を通して、総合区制度の必要性などを考察する。

2.2.1. 総合区と現行の行政区との相違

指定都市制度において総合区という選択肢が増えたことで、指定都市毎に異なる行政環境により柔軟に対応できるようになったことは確かである。

指定都市における現行の行政区と総合区は、市長をトップとする市の行政区にどちらも変わりはないが、総合区では、
i. 総合区長は市長が選任し議会承認を得た特別職になること、
ii. 総合区長は市長への予算具申権や職員の任免権を有すること、
iii. 特別職となる区長へのリコール制度が設けられたこと、
iv. 区の事務は条例で定めることなどが制度化された。

指定都市を残したまま、区の事務の条例化や住民自治の強化などの点で区民サービスの改善や向上のメリットはあるが、予算編成権や人事権が直接付与されるわけではなく、現行の行政区制度の枠組みを大きく変えるものではない。また、区長は特別職になるが、市長を補佐する位置づけであり、市長から分離・独立した権限が付与されるものでもない。

2.2.2. 大阪市における「区CM」制度

大阪市における現行の行政区は、橋下市政改革の中で、2012年8月（公募区長が就任）より、他の指定都市と大きく異なる独自の行政区制度になっている。具体的には、
i. 区長選任を市長選考による公募制度に変更、
ii. 局長より職階上位の「区CM」（区長兼任）制度¹²の導入、
iii. 区担当教育次長制度の導入（後に導入）、
iv. 区長会議の改正（区にかかわる局の事業や予算の審議・承認など）、
v. 区長会議代表者の市議会本会議への理事者出席
vi. 区民代表者からなる区政会議の強化など、総合区を先取りした類似、或いはそれ以上の事務分掌を持つ「区CM」制度が総合区制度の法制化の以前から導入されている。

改定された「市政改革プラン3.0」（2020年度～2023年度）の「改革の柱」4「ニア・イズ・ベターの徹底」で、「『区CM』制度の趣旨を踏まえたルールや制度の適切な運用の徹底」が

示されており、「区CM」制度による基礎自治機能の強化が現在も推進されている。

一方、大阪市では、二度目の「都構想」（特別区制度の導入）の後に、適正区割（合区）を伴う統合区の導入も検討されており、橋下市政改革から10年以上も制度改革への挑戦が続いているので、安定した市政運営の状況にあるとは必ずしも言えない。

2.2.3. 総合区制度の必要性和問われている課題（適正区割への再編）

区長・「区CM」の経験より、市長の権限と裁量権のもとで区政運営の強化、例えば、市長による区（長）への権限移譲の強化や局（長）と区（長）の役割や事務分掌を明確化すること、或いは、大阪市のように「区CM」制度の導入などによって総合区制度類似の運用は可能と考えられる。

大阪市はじめ指定都市で検討すべき重要な行政課題は、区における人口のバラツキや社会保障政策の増強などに応じた適切な区民サービスの提供のために、適正規模の行政区に再編することである。

大阪市の場合は、二度目の「都構想」では、現在の24区を4区に合区する案を住民投票で示している。

一方、浜松市が大都市制度（「特別自治市」）の検討に先行して進めている区割の見直しは、変化する市・区環境に対してより良い区民サービスの提供を優先させる取り組みであり、他の指定都市にとっても参考になる進め方である。

2.3. 指定都市の廃止による特別区制度の導入

産業・経済や文化などで地方の中核都市として機能している大都市（指定都市）を廃止して道府県管下の特別区に再編する場合は、そのメリット・デメリットをよく検証した上でその適否を考える必要がある。まず、指定都市制度と国内で唯一存在する「東京都区制度」（以下、都区制度）との関係を見た上で、続いて大阪市の場合を考察する。

2.3.1. 指定都市制度と都区制度との関係

地方自治法による特別区（都区制度）は東京都23区だけに適用されている¹³。東京市政調査会¹⁴の研究¹⁵などから、都区制度と指定都市制度はともに戦後の特別市¹⁶制度に同じルーツをもつことがわかる。その例証として、「東京都と五大市（先発指定都市）は共通の制度遺産をもつ。その一つは垂直的分業としての区制度であり、もう一つは内部的分業である『局制』にある。自治制度官庁は、道府県には長らく局の設置を認めようとせず、局制を東京都と大都市（指定都市）にのみ許容してきた。」¹⁷ことが挙げられている。実際、大阪府は「局制」を敷いており、大阪府は「部制」である。一部の府県を除いて他の道府県も同様の組織を継承している¹⁸。

⁹ 大阪府市の「都構想」の動きを受けて、2012年8月「大都市地域における特別区の設置に関する法」（以下、「特別区設置法」）が制定され、人口200万人以上の指定都市を廃止して特別区に再編できる新たな制度（特別区制度）が導入された。

¹⁰ 人口が非常に多い指定都市では、都市内分権により住民自治を強化し区の役割を拡充することなどが示されている。

¹¹ 地方自治法第252条の20の2。

¹² 「区CM」制度：米国のシテーマネジャー制度を取り入れ、「区の区域内の基礎自治に関する施策や事業の実質的な責任者で、決定権を有する事項について総理し、局長等を指揮監督する」制度（大阪府HP）。

¹³ 地方自治法第281条～283条。

¹⁴ 現在は「後藤・安田記念東京都市研究所」。

¹⁵ 東京市政調査会編『大都市のあゆみ』（同会、2006年）。

¹⁶ 「特別市」の一般的な定義は「広域自治体（道府県）・基礎自治体（市町村）」という2層構造を廃止し、当該市域内に関する行政事務のうち国防や司法、通商政策など国家が担うべき権能以外の全てを担う都市」とされている（総務省HP）。

¹⁷ 金井利之（2007年）p238。

¹⁸ 総務省の許可制であった道府県の局部制などの改廃は、自治法の改正により、2003年に届出制になり、2011年に廃止（不要）になった。

このように、指定都市制度は都区制度と同根の特別市制度にルーツをもち、地方の中核的機能を果たしてきた。特に当初の指定都市の対象とされ海外においてもそれなりに知名度のある5大都市¹⁹を廃止する場合は、大都市としての中核性を失うデメリットが大きいことを見逃してはならない。

二重行政を完全に解消することが本来の目的とすれば、特別区ではなく、後節で示すように、府県から分離・独立し、国と直接連携が取れ日本の成長を牽引する「特別自治市」が適しているとの見方も成り立つ。

或いは、二重行政（権限の重なり）を解消するという命題だけを考えるならば、指定都市制度を廃止し、特別区ではなく一般市を選択し、重複をミニマイズする方向での再編の考え方もあり得る。但し、その場合でも、既述の通り、大都市（指定都市）は廃止され大都市として蓄積された中核機能を失うことになる。特に横浜市・大阪市・名古屋市のような大規模中核型大都市の場合は喪失によるマイナス効果がより大きいと考えられる。

2.3.2. 大阪市が目指した特別区制度の場合

大阪市を特別区に再編する主たる目的は、府と市の二重行政を調整よりも制度として解消するため市を廃止し、同時に適正区割（合区）を実施し、住民サービスの一層の充実（基礎自治機能の充実）を図ることにあつた。

2012年2月16日の第30次地制調第7回専門小委員会において、指定市長会代表より「特別自治市」制度創設の提案が示された後に、当時の橋下大阪市長は、「都構想」（特別区制度の導入）を説明する中で、「両方の制度の考え方は一緒であり対立概念ではないが、政令市は基礎自治体ではないと理解しており、現行の都道府県や指定都市、市長村を前提としておらず、道洲制に向かうステップとしてあるべき広域行政体・基礎自治体をつくり直すというのが『都構想』。大阪市の場合は狭い市域で260万の人口を抱えており、他の指定都市と異なる環境の中で広域行政と基礎自治体を整理し直すために『都構想』（特別区）をもってきている²⁰。」という趣旨のことを述べている²¹。

結果として、大阪「都構想」に対する市域住民を対象にした二度の住民投票で、僅差ではあるが、大阪市民は市を廃止し特別区へ移行する必要はないと判断した。

二度目の「都構想」の住民投票の直前に、読売新聞大阪本社が全国の指定都市・それを有する道府県の知事（大阪府知事・市長を除く計33名）にアンケート調査を実施している²²。

それによれば、知事・市長の10名が二重行政はあると回答しているが、市を廃して特別区に移行する考えがあると答えた知事・市長は前回の調査同様に0であったことが報道されている。また、調査では、15名の市長が、道府県が担っている業務を大幅に移す「特別自治市」の法制化などによる財源・権限の強化を必要としていることを示している。

特別区ではなく「特別自治市」を指向する指定都市（市長）が多いことは指定都市のあり方を考える上で参考になる調査結果である。

¹⁹ 5大都市：横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市。

²⁰ 広域と基礎自治の一体性をより重視した場合は、狭い面積に人口が集中している大規模中核型の大都市などの大都市は「特別自治市」に適しているとも考えられる。

²¹ 答弁資料に基づき、本稿に関係する部分の筆者による抜粋要約。

²² 読売新聞大阪版朝刊1面（2020.10.10）。

2.4. 指定都市制度と「特別自治市」制度との関係

まず、指定都市制度の誕生の経緯から両者の関係を整理し、その内容を踏まえて、指定市長会が提言した「特別自治市」制度について考察する。

2.4.1. 指定都市制度の誕生経緯

指定都市制度は、戦前戦後に5大都市と5府県との間で繰り広げられた、府県から分離・独立した特別市創設に対する激しい攻防の結果、1947年「地方自治法」が制定された時点では特別市は制度化された。しかし、府県の巻き返し（住民投票の府県域への拡大）により1956年の地方自治法の改正の中で、特別市制度が廃止（削除）され、その折衷的代替制度（「妥協の産物」）として5大都市を対象とする指定都市制度が誕生している。

その後、高度経済成長や平成の市町村大合併など指定都市の増加にも繋がる動きが促進されたこともあり、今日では20の指定都市が存在する結果になっている。20の指定都市の区の運用形態は様々であり、市から区への権限移譲や予算規模も指定都市によってかなり異なっている。

一方、削除された特別市制度の廃止の理由については、1956年の地制調（地方自治法の一部改正）で、「特別市問題は府県制度の根本的改革と合わせて解決すべきもの」とされ、指定都市制度は誕生したが、特別市制度は継続して検討する課題として先送りされた。

なお、指定都市制度は、先に制度化された特別市制度の規程をもとにして導入されており、指定都市制度が「妥協の産物」とされる一つの要因にもなっている。

2.4.2. 指定市長会による「特別自治市」制度の提言

2011年7月27日の指定市長会議で「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」（副題～あるべき大都市制度の選択～「特別自治市」）が示され、既述の通り、第30次地制調第7回専門小委員会にて提案された。

その中で、地方制度の現状を捉えて、「道府県の範囲を越えた政策課題が増大」、「合併などにより市町村の規模・能力は拡大」、「事務処理特例などによる道府県事務の空洞化」などが挙げられ、指定都市制度の課題として「包括的な事務権限がなく責任ある対応に支障」、「不明確な役割分担による非効率な二重行政」、「大都市が担う事務、役割に対応できていない税財政制度」などが指摘されている。提案の基本となる考え方は、「基礎自治体優先の原則」に則った地域主権改革であり、「住民サービスの実施主体が『特別自治市』に一元化される」ことを掲げており、「特別自治市」による効果として「二重行政の完全な解消」、「行政全体のコスト削減」、「大都市の多様性を踏まえた制度設計」などを示している。

その後、継続して検討がなされた結果、2021年11月12日、指定市長会が「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」を採択し²³、同16日に総務省に「最終報告」²⁴とともに提言がなされた。「最終報告」では、目的・必要性・効果・課題・法制化・移行手続案・今後の機運醸成（働き掛け）などが、第30次地制調の答申で示された課題にも答える形で整理されている。

²³ 大阪市が反対したため、多数決により採択された。

²⁴ 「指定市長会『多様な大都市制度実現プロジェクト』最終報告」。

一方、調整会議が制度化される前から検討はスタートしており、圏域の発展や国際競争力の強化などの視点も強調されているが、「特別自治市」制度創設の必要性が、二重行政の解消や拡大する事務・事業に対する財源配分の改善、権限と財源の統一など従来の視点に留まっているようにも窺える。

調整会議が設置された現状では、指定都市制度のままでも二重行政などの課題は調整・解消することが可能なので、「特別自治市」創設の主眼を、これまであまり検討されていない日本を代表する国際都市化への機能強化に置く必要があると考える（「最終報告」では、「グローバル化」や「国際都市」を目指すことは当初より強調されている）。

「最終報告」では、現行の指定都市制度を廃止して一律に指定都市を特別自治市に再編しないとの考えに立っている。この点は、選択肢を増やし指定都市の状況に応じて選択するという方針であり、各指定都市の自主性に委ねていることは国の分権改革の方向とも適合している。

なお、この指定市長会の一連の動きは、2012年当時の大阪府市の「都構想」の動きと並行しており、大阪府市の動きにより、より活発になったものと推察している。

2.4.3. 指定市長会の提言に対する反応と実現への難しさ

2021年12月5日の読売新聞朝刊の同提言に関する記事では、9指定都市市長²⁵が「特別自治市」を目指す考えがあると回答したことが記載されている（府県では静岡県だけが賛成）。

その後、筆者が指定市長会事務局を訪問、ヒアリングした限りでは、提言に賛成した指定都市は、まずは選択肢としての制度化を求めており、制度化されたなら適否含めて改めて検討に入るものと思われる。

一方、国では、高齢者人口がピークを迎える2040年問題を抱え、制度改革よりも「地方行政のデジタル化」や「公共の連携」、「地方公共団体の広域連携」などが示されている²⁶。

このような国の動きの中で「特別自治市」の制度化に向けては、指定市長会から国や地制調などへの積極的な働き掛けがないと、審議にのせることはなかなか難しいと推察する²⁷。

3. 関広連と国の出先機関（以下、出先機関）の移管

関広連は、「分権型社会の実現」と「関西全体の広域行政を担う責任主体づくり」、「国の出先機関の受け皿づくり」を欠かせない大きな目標として発足した。しかし、10年以上を経た今も、法案が閣議決定された「国の出先機関の丸ごと移管」は実現していない。

3章では、関広連の設立概況を通して出先機関の移管について考察する。

3.1. 関広連の設立概況～2003年から設立までの動き～

2003年の第41回関西財界セミナー（関西経済同友会と関西経済連合会の共催）において、「日本再生へ、関西からの挑戦～統治能力と競争力の強化を求めて」と題する合意事項が取りまとめられ、「規制や税制の面で住民にメリットのある地域づくりを行うため、道州制を将来像に位置づけ、その第一

歩として広域連合制度を活用した『関西州』設立を早急に検討し、関係自治体の合意を形成するための働きかけを精力的に行う」ことが提言された²⁸。

その後、関西経済6団体から2府7県3政令市に働きかけがあり²⁹、「分権改革における関西のあり方研究会」（関西分権改革研究会）が設置され、具体的な検討が産官学により開始された。

この時点で、2府7県の知事から申し入れがあり、「広域連合関西州」ありきではなく「国の出先機関のあり方と役割分担の明確化」など地方分権に関わる問題を幅広く検討することが確認されている（以後、関広連では道州制の議論は表立ったテーマにはなっていない）。

2005年1月に「分権改革における関西のあり方」がまとめられ、国の地方支分部局の事務を再編し、国、広域組織、府県、市町村に事務を再配分し、国主導の制度改革を待つのではなく、府県を越える自治組織のあり方を検討する必要があると指摘され、広域連合方式として「関広連」設立の試案が示された。

2006年6月、関西分権改革推進委員会より「関西広域連合設置案（素案）」に基づく報告書「関西広域連合のあり方に関する提案」が取りまとめられ、同年7月に府県知事及び指定都市の知事・市長などをメンバーとする「関西分権改革推進協議会」が設置され、2007年7月これまでの関係組織を統合した「関西広域機構（KU）」を設立し、関広連の設立に向けた最終ステージを迎えた。

2010年11月1日、2府5県の知事³⁰により総務大臣に許可申請がなされ、12月1日に許可があり、「設立のねらい3項目」³¹・「基本方針6項目」を掲げ、関広連が7府県により誕生した³²。

2022年1月時点では、8府県4指定都市³³になっている。

3.2. 設立後の運営状況と課題

地方自治法（第291条の7第1項）に基づき議会承認を経た「広域計画」の作成が義務付けられており、関広連では3年を計画期間として、第1期広域計画（2011年度～2013年度）に始まり、現在、第4期広域計画（2020年度～2022年度）に基づき運営されている³⁴。

一方、10年誌の中で、当時関係した知事や団体関係者、学識者も述べているが、設立趣旨や「設立のねらい3項目」の一つである「国と地方の二重行政を解消する」に基づいた「国の出先機関の丸ごと移管」などが当初に達成されなかったこ

²⁸ 「関西広域連合10周年記録誌～関西から新時代をつくる！～」(関西広域連合、2021年3月、以下、10年誌) p33。

²⁹ 関西経済連合会、大阪商工会議所、京都商工会議所、神戸商工会議所、関西経済同友会、関西経営者協会、福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県、京都市、大阪市、神戸市。

³⁰ 当初の奈良県が抜け鳥取県が加わった2府7県。

³¹ 3項目：i. 地方分権改革の突破口を開く（分権型社会の実現）、ii. 関西における広域行政を展開する（関西全体の広域行政を担う主体づくり）、iii. 国と地方の二重行政を解消する（国の地方支分部局の事務の受け皿づくり）。

³² 2003年以前の動きを含めた設立までの詳細は10年誌 p28～p49。

³³ 設立時の2府7県に、奈良県、京都市、大阪市、堺市、神戸市が加わり、連携団体は福井県と三重県になっている。

³⁴ 広域防災、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、広域職員研修、本部事務（資格試験・免許等、他）、の7分野（局）で運営されている。

²⁵ 仙台市・千葉市・横浜市・川崎市・浜松市・名古屋市・岡山市・広島市・福岡市の9市。

²⁶ 第32次地制調「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政制度のあり方等に関する答申」（2020.6.26）。

²⁷ 2022年1月14日「第33回地制調第1回総会」で岸田総理が諮問したが、その中に本件は項目として含まれていない。

ともあり、関西での広域行政のセンターとしての機能を、目標に沿った形で十分に発揮できていない状況も窺える。

今後、関広連が関西広域行政の中心団体として発展するためには、広域行政での二重行政の解消や出先機関の移管は、引き続き検討すべき課題と考えられる。

3.3. 出先機関の移管の動きと廃案になった背景

関広連設立の動きに対して、民主党政権下で2010年12月に「アクションプラン～国の出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定され、それに基づき「地域主権戦略会議」（以下、戦略会議）が設置された。

戦略会議のもとで移管に向けた事務・事業の仕分け作業が詳細に行われ、出先機関関連法案が取りまとめられ、2012年11月に「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」及び「国の出先機関の事務・権限のブロック単位（広域連合体等）での移譲について」が閣議決定されたが、国会に上程されず解散・総選挙により廃案になった。具体的には、経済産業局・地方整備局・地方環境事務所の丸ごと移管が実現せずに終わった（この時、既に関広連は設立されている）。

当時、廃案になる一年前に開かれたセミナー³⁵「関西広域連合の経緯と展望」の中で、関広連本部事務局長が「当面の最重点課題は、国出先機関の丸ごと移管です。その第1ステップとして、経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の3機関の移管を求めることにしました。（途中省略）立ち上がり当初の1、2年を正念場として、具体的な成果を分かりやすいかたちで世に示していかなければなりません。」と述べており、出先機関の移管が重要事項であったことを示している。

出先機関の丸ごと移管が実現せず、関広連への広域機能の集権・集約がねらい通りに図れず、二重行政を残す結果となり、調整の中で運営が続けられている。

この点について、嘉田前滋賀県知事（現在、参議院議員）が10年誌の中で、「10年前から地方支分部局の移管ということは言うてきましたが、それは今、残念ながら国政の方で見ても全く沙汰済みです。」³⁶と発言している。この指摘は、当初に関広連に設置された「国出先機関対策検討委員会」が改組を重ね2019年5月に「政府機関等との地方創世推進会議」に改組された状況によっても裏付けられている。

3.4. 出先機関の誕生と「存置」の問題

戦後、地方の公選知事制への動きの中で、各省庁は中央集権体制を維持するために独自に地方に出先機関を設置していた³⁷。当時の地制調の「国政事務処理特別小委員会」

（1947.2.17）の答申によれば、「知事の公選の時期が迫るに伴い、中央各省が国政事務の統一的処理に名をかり、地方にそれぞれ直轄の特別行政機関を設置しようとする趨勢極めて顕著なものがあり、地方行政の民主化を阻害し、新憲法の規定する地方自治の本旨に反すること甚だしきに至る虞があるので、（途中省略）左の通り措置することが最も適当と認めると述べられている。具体的には、「一、新憲法に則り、地方分権の趣旨を徹底するために国政事務はこれを大幅に地方公共団体に委譲する。二、現在の地方長官の権限はこ

れをそのまま公選都道府県知事及び特別市長に引き継ぐ。三、現在の特別地方行政機関は原則として廃止し、国政事務の性質上止むを得ず新憲法施行後存置を要すると認められるものに限り、法律によりこれを設置するものとする。」と示されている。

このような答申がなされたが、上記三.の条項が置かれたために、1948年に「国家行政組織法」が制定され、各省庁の地方における権益の表われとも言える出先機関は、廃止されず法的に担保され「存置」されることになった。

既述3.3.の通り、関広連への3機関の丸ごと移管は閣議決定されたが実現せず³⁸、各省庁を代表する地方での執行機関として、関西でも「存置」の状況が続いている。

3.5. 出先機関の丸ごと移管（法案）が閣議決定された要因

出先機関関連法案の閣議決定は、i. 全国知事会や関広連による国の戦略会議への熱心な働き掛けがあったこと、ii. 戦略会議のもとで関係者による事務仕分けなどの精緻な分析がおこなわれたこと、iii. 地方分権を積極的に推し進めようとする当時の政権与党（民主党）の理解と協力があったこと、この3点が主な要因として有機的に結びついた結果と考えられる。

しかし、その後、自民党への政権交代が起こり、iii.の要因がなくなり、また、当時、戦略会議のメンバーであった橋下大阪知事の大阪市長への転身などによるi.の要因も弱まったことなどにより、廃案になった後、出先機関の丸ごと移管は、再開の動きに繋がらなかったものと推察する。

見方を変えれば、ii.の精緻な仕分け資料や法案などの関連資料が残っている可能性があり、i. iii.の要因などが調整できれば、出先機関の丸ごと移管は、再度、検討することは可能と考えられる。

3.6. 商工（経済産業）分野での組織や施策・事業の重なり～近畿経済産業局（以下、近経局）を例として～

大阪府での商工労働行政の経験から、商工分野では、国・地方ともに行政サービスの対象先は、共通した企業や経済団体、機関であり、その数も多く施策や事業での重なりは起こりやすい。また、行政でも出先機関や関広連はじめ都道府県から市町村まで多くの行政アクターが関係している（重なる部分が多い）。

広域行政では、異なるアクターであっても、企業毎の個別の施策や事業よりは、むしろ、地方の状況に応じて共通して適用できる施策や事業、例えば、スタートアップ促進事業、事業承継対策、成長産業支援など類似した括りになりやすく、異なるアクター（機関）間の一本化（統合や移管）は図りやすい。また、一本化により行政効率性は高まり費用対効果の改善も期待できる。

関広連とは広域産業振興分野で関係したが、当該分野に關係する近経局（出先機関）と関広連広域産業振興局においても、広域での施策や事業を対象にしており、施策や事業におけるお互いの類似性は高く、一本化（関広連への出先機関の移管）に適している行政の領域と考えられる。

なお、2019年12月より関広連のメンバー府県による自主的組織として「関西府県商工労働担当部長会議」（事務局は府県の持ち回り）が設置されている。施策や情報・課題の共有な

³⁵ 関西大学法学研究所開催の第43回現代法セミナー。

³⁶ 10年誌 p.222。

³⁷ 1946年地方農地事務所（後に地方農政局）、地方財務局、1947年地方商工局（後に経済産業局）、作物報告事務所、公共職業安定所、労働基準局、1948年地方建設局（後に地方整備局）など。

³⁸ 第一次安倍内閣時の「経済財政改革の基本方針2007」に基づき検討は始まっていた。

ど府県を越えた広域的な対応が進められており、関広連との連携が図りやすい状況になっている。

4. 考察の結果

2000年から施行された地方分権一括法（通称）による機関委任事務の廃止や国から地方への財源移譲・配分の見直しなどを除く地方制度の体制や組織の改革は、本稿の考察により、大阪・関西の動きと国への働き掛けにより加速されたことが確認できたと考える。

すなわち、一つには、大阪「都構想」の動きから生じた「特別区設置法」の創設、地方自治法改正による総合区制度や調整会議の設置、指定市長会による「特別自治市」の法制化に向けた国への提言である。

もう一つは、関広連の誕生と「国の出先機関の丸ごと移管」の法案が閣議決定まで至った動きである。

これらの成果は、大阪・関西の動きや国への働き掛けなくして国の地方分権改革や地制調の動きだけでは、恐らく実現しなかったものと推察する。

これらの点を踏まえて、前章までの各項目に関係する主な考察結果につき、以下で論じる。

4.1. 指定都市制度と他の制度との関係及び課題

三つの制度（総合区・特別区・「特別自治市」）との関係と二つの課題（適正区割と住民投票）について論じる。

4.1.1. 総合区との関係

大阪市は2012年8月から「区CM」制度を推進しており、現在も推進中である。その効果検証をもって「区CM」制度を評価し、総合区の必要性和導入の適否を検討するのが行政的には適切なプロセスである。

また、総合区制度が施行されて約6年が経過しているが、本稿での調査の限りでは、現在、総合区を具体的に検討している指定都市は大阪市以外にない。国においては、制度の課題や有用性を確認（検証）する必要があると考える（特別区制度についても同様のことが言える）。

4.1.2. 特別区制度（導入）との関係

考察の通り、課題の一つである二重行政の調整・解消は、知事・市長が協働し調整会議を適切に機能させることによって可能な状況になっている。

一方、二重行政が起こらない（権限の重なりのない）制度として、市を廃止して特別区制度を導入する場合は、一般市同等或いはそれ以下の権限による、権限が重ならない基礎自治体として再編する必要があると考える。大阪市が目指した中核市並の権限を府から移譲する特別区³⁹は、例えば、中核市がもつ保健所（設置）の権限と都道府県の医療行政の権限などとの関係で調整が必要な場合もあり、二重行政を完全に断ち切ることが難しい要因を含んでいると思われる。

もう一つの課題であるグローバル化に向け大都市制度を強化する点では、横浜市・大阪市・名古屋市のような大規模中核型大都市（指定都市）において市を廃止する特別区を選択は、中核市並であったとしても、既述（2.3.）の通り、戦前戦後から蓄積された大都市としての歴史や経済、文化などでの多

様な中枢機能喪失のデメリット（リスク）が大きく、必ずしも適しているとは言えないマイナス面があると考えられる。

東京では「特別区長会」（特別区区長の任意団体）が戦後の都区制度の誕生以来、一般市同様の基礎自治体を目指し権限と機能を勝ち取るために東京都や国と調整（自治権拡充運動）を重ねてきた経緯があり、「特別区長会」より依頼を受けた第二次特別区制度調査会が『『都の区』の制度から離脱し、『行政の一体性』の観念から脱却し、新たな基礎自治体の関係を構築することが必要』⁴⁰として都区制度から基礎自治体（市）と市の連合体への再編を提言している。

このような動きがあることは、指定都市制度のあり方を考える上で参考になる。

4.1.3. 「特別自治市」との関係

指定都市制度は「妥協の産物」として誕生したが、本来、制度的に代替できない致命的な問題を含んでいる。それは特別市が府県から独立した大都市制度であるのに対し、指定都市制度は特別市の折衷的代替として、府県の中に留まり府県に近い権限を付与されたので、府県との間で二重行政が起こる制度であり、且つ制約された特別市DNA⁴¹をもった大都市制度（指定都市制度）として当初から誕生していることにある。

よって、大都市制度を有効に機能させるためには、二重行政の解消と制約のない大都市機能（特別市DNA）の発揮という二つの課題に対応する必要がある。前者については、調整会議で対処することが可能となった。残る課題は後者への対処であり、指定市長会が国に提言したように、府県から分離・独立した「特別自治市」制度を新たな大都市制度として設置することが考えられる。道府県の中にいて制約された特別市DNAをもつ指定都市では大都市制度の実現を目指すことは難しいからである⁴²。

市長会が「最終報告」で示したように、選択肢を増やし大都市制度を機能させる観点からも、「特別自治市」制度の法制化を図ることは必要であり適切な対応と考える。

4.1.4. 適正区割と制度再編での課題

指定都市が上記4.1.1.～4.1.3.の再編を検討する場合に区数を変更する適正区割については、大都市制度への再編の問題としてではなく、都市内分権の視点から市域内の区の再編として捉え、浜松市のようにまず適正区割（合区）を優先させ、分けて進めることが適したやり方と考える。

大阪「都構想」は、知事・市長マニフェストの実行などの事情により、この点の混同（適正区割と特別区導入の二つの事案の同時実施）があり、住民投票の結果に少なからず影響したと考えられる。

4.1.5. 住民投票及びその範囲と地方議会の議決などでの課題

戦後に住民投票の範囲の変更が要因となり導入されず廃止となった特別市制度と住民投票により導入が否決された大阪「都構想」（特別区制度の導入）の二つの事案には、住民投

³⁹ 筆者は、この場合の特別区は「道洲制に向かう一里塚」としての特別区の位置づけとは切り離して考えている。

⁴⁰ 第二次特別区制度調査会報告（2007年12月）では、『『都の区』の制度の廃止と『基礎自治体連合』の構想』をまとめている。

⁴¹ 制約された特別市DNAとは、道府県と同等の権能をもつDNAの一部の権能が道府県の中で休眠させられているDNAを意味している（筆者の定義）。

⁴² 特別区制度では道府県が大都市機能を担うことになる。

票の対象範囲が導入（賛否）に影響する重要な要因になっている。

また、制度導入における議会の議決と住民投票の関係についても、パブリックコメントや住民調査なども踏まえて憲法95条の住民投票との関係で整理すべき論点を含んでいると考えられる。

考察により認識を深めた論点であるが、制度執行のプロセスの問題であり本稿のテーマとは直接には関係しないので、指摘するだけに留める。なお、指定市長会の「最終報告」では、住民投票は「制度化せず任意の実施」としている。

4.2. 関広連への出先機関の移管

関広連は次の10年の目指すべき方向を示した「関西新時代宣言」を10周年記念式典で発表している。4項目⁴³のうち2の「新次元の分権型社会を実現」では、「広域行政の成果を積み重ね、国の事務権限の受け皿たる能力を示し、省庁等有する権能の移管や関西広域連合に相応しい大括りの国の事務・権限の移譲につなげ、地域が自ら政策を決定し実行できる分権型社会の一日も早い実現を目指します。」と宣言している。

関広連は、国の地方分権改革のもとで関西の経済団体と自治体が一体となり誕生した特別地方公共団体である。その団体が10年の進化を経て発出した宣言を、国はじめ関係者はしっかり受けとめ、戦後に「原則廃止」から「存置」に変わった出先機関につき、関広連への移管の審議を再開することで、出先機関の地方分権化の検討を先送りせず前に進める時期にきていると思われる。

経験から、行政（職員）は、制度や体制（組織や器）の変化に対して最適を求めて解を見いだすプロ集団であり、地方制度改革においても行政（職員）の積極的な動きが必要と考える。

5. 考察から見えた課題に対する提言（試案）

前章までの考察を通して、以下の提言につき概括的に論じる。

5.1. 指定都市制度に加え「特別自治市」制度を導入する場合の視点の切り替え（二重行政の解消から大都市制度の強化へ視点の重点を置いた導入）

制約された特別市DNAをもつ指定都市制度のもとで特別市の残影を引きずり取り組みが十分に進まなかった大都市制度を、グローバル（国際的）な視点で強化することに重点を置き、その視点で「特別自治市」制度を導入することが必要である。

世界的に大都市のグローバル化が進む中で、大都市制度を担う「特別自治市」が国際都市間競争に遅れをとらず発展するために、また、指定都市との差別化においても「特別自治市」の「国際都市化」⁴⁴を強化することが必要不可欠と考えるからである。

都市の国際化を進める上で参考になる次のような一文がある。「中世の自由都市が絶対主義の成立とともに自律性を失

って国家の行政機構の一部に組み込まれ、資本主義の発達とともに都市の商業・工業団体や中産市民層が都市の自治を実現し、金融資本主義や福祉国家の形成とともに都心-郊外を含む大都市圏の統治や、経済活動・社会問題に広範に関与する都市政府システムが誕生してきたのは、いずれも『都市の再生』にともなう統治システムの転換・変容であった。（途中省略）いずれにしても『新しい都市の種類』『グローバルな都市地域』は、新しい統治の課題と制度をともなって現れると考えられるのであり、『世界都市ガバナンスのあり方』が『都市の再生』の行方を左右することは間違いない。」⁴⁵と述べている。

大都市制度を考える上で示唆に富む指摘であり、「特別自治市」もこのような世界（都市）観に基づき、都道府県から独立した制約のない「特別自治市」固有のガバナンス⁴⁶のもとで、グローバルな機能を備えた国際都市を能動的に構築する必要があると考える。

特に、今まで欧米の大都市を中心に展開してきた世界都市間競争は、中国の台頭やアジア諸国の成長により様相が異なってきており、アジア各国の中核機能をもつ大都市が加わり都市間競争が一層激しくなるのは明らかである。筆者も総合商社や商工行政で欧米・アジア諸都市と交流した経験から実感している。

「特別自治市」による「『国際都市化』⁴⁷への取り組み」を導入の条件にすることも必要と考える。

なお、指定市長会の「最終報告」では、具体的な記載はないが「特別自治市」が創設されれば、効果として「（前文省略）諸外国の大都市とグローバルな競争と共存の関係を築くことができる」として、「大都市が我が国の更なる発展をけん引し、世界の大都市との競争が可能になる」ことを掲げている⁴⁸。

5.2. 関広連への「国の出先機関の丸ごと移管」の再審議

国の戦略会議のもとで徹底した仕分けがおこなわれた結果、関広連への出先機関関広連法案が閣議決定された状況を考察した。政治情勢が影響するとはいえ、国の地方分権改革の方針と適正プロセスに基づき、政府と地方の行政機関で結論をだした移管をそのまま放置することは、国の健全なガバナンスとは言い難い。

第33次地制調で審議するか、或いは、委員会や協議会を立ち上げ、再度、移管の検討に向け審議を始めることが適切な対応と考える。

なお、審議が始まった場合に、国においても先送りされた道州制の議論が再燃する可能性もあるが、メンバー府県・知事間の権益が絡む関広連が参加する審議の場で道州制の見解を議論することは難しいと思われる。また、道州制の議論は、日本の地方制度を根本から変える分権改革であり、膨大な作業と時間が伴う。国が、別途、審議する場を設け検討すべきと考える。

5.3. 調整会議の再設計

⁴⁵ 加茂利男（2005、p202～p203）。

⁴⁶ 筆者は固有の「統治と経営」と捉えている。

⁴⁷ 筆者は、東京は既にグローバルな世界都市の一つであり、「特別自治市」は、経済や文化などそれぞれ独自の特性を活かしながら、世界都市を目指し成長する「国際都市」をイメージしている。

⁴⁸ 「最終報告」ではドイツの例（ミュンヘン市やハンブルグ州など）を紹介している。

⁴³ 4項目：1 広域行政のシンボルとして躍進する「関西広域連合」、2 新次元の分権型社会を実現、3 デジタル化の推進と国土の双眼構造の実現、4 世界のネットワーク拠点“関西”（10年誌 p227）。

⁴⁴ 「世界の都市総合力指標」（GPCI）の6項目では、経済、交通・アクセス、環境、居住、文化・交流、研究・開発力を高めることが求められるが、「特別自治市」が独自性を発揮することが重要である（筆者）。

大阪府市の二重行政解消の取り組みは今も継続しているが、実績が示しているように調整会議の活用により、効率的・効果的に達成されている⁴⁹。経験からも、この制度は都道府県・指定都市間での効果的且つ合理的な調整制度であり、勧告要請もできる優れた有効な装置である。

この調整会議の対象となるアクターを都道府県・指定都市から他の行政アクターに拡大することによって、調整会議の適用範囲を広げることが可能になる。

地方自治法を改正し、国（関係省庁）・広域連合（関広連など）・市町村などをアクターに加え、柔軟に適用できるように制度を再設計（拡大）することで、より有効な装置になると考える。

なお、新たな地方制度改革は、この制度の再設計と一体（セット）として推進することが必要である。なぜなら、異なるアクター間では、権限の重なりに限らず施策や事業などで二重行政やその他行政上の問題が発生する場合があります、拡大調整会議は必要不可欠な装置になるからである。

5.4. 地制調の再編（地方分権改革の実効性をより高めるための試案）

地制調は「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えること」を目的として、1952年に設置されて以来、第33次地制調に至っている（2022年1月時点）。

この制度は、戦後、高度経済成長を経てバブル崩壊時期まで日本及び地方が同じベクトルで動いていたので、全国一律の制度で有効に機能し、その答申に基づき多くの改革がなされ成果を挙げてきた⁵⁰。しかし、少子高齢化や地域格差が広がる中で、地方の環境や求められるニーズが各市長村や地方毎に大きく異なってきている。

地制調の答申内容などを調べ本稿に取り組んだが、地方のニーズにより的確に回答できるように制度を見直すことで地制調の機能強化がより図られるという認識を新たにした。

例えば、関広連が、国（内閣府）の委嘱を受けて地制調の事務局となり、地制調設置法に準じて「関西地方制度調査会」（仮称）を設置し、関西地域における地方自治制度や大都市制度を諮問に基づき調査・研究し、国への答申・提言などできるように、現行の地制調に加えて地制調の「地方分権版」を創設することは有用であり必要と考える。

10年誌にも記載されているが、関広連は認知度の低い点や目標に対する成果の面でも課題は多く残っており、また、国の関広連への関心も、現状では決して高いとは言えない。

関広連が関西での事務局を担うことで、関広連の機能強化や活性化に繋がり、また、地制調の「地方分権版」による地方分権改革促進の新たな展開にも繋がると考えられる。

以上

主要参考文献（抄）

【著書】

- ・北村亘（2013）『政令指定都市』中公新書
- ・西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会
- ・西尾勝（2004）『行政学（新版）』有斐閣
- ・本田広（1995）『大都市制度論』北樹出版
- ・飯尾潤（2008）『日本の統治構造』中公新書
- ・曾我謙悟（2019）『日本の地方政府』中公新書
- ・曾我謙悟（2019）『行政学』有斐閣アロマ
- ・宇賀克也（2015）『地方自治法概説-第6版』有斐閣
- ・増田寛也（2014）『地方消滅』中公新書
- ・金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- ・善教将大（2021）『大阪の選択』有斐閣
- ・加茂利男（2005）『世界都市』有斐閣

【研究・発表論文・公表資料など】（脚注表示したものを除く）

- ・小原隆治「戦後都区制度改革の歴史と論点」（日本行政学会編『年報行政研究』49、2014年5月）
- ・出石稔「大都市制度の変遷と展望」（「大都市制度をめぐる動向等に関する意見陳述」於神戸市会、2020年12月22日）
- ・高嶋修一「戦後占領期の大都市制度をめぐる運動と諸主体」（『一橋経済学』第10巻第1号、2016年7月）
- ・大都市制度史編さん委員会編『大都市制度史』（ぎょうせい、1989年）
- ・『「都市問題」公開講座ブックレット37～「分権」から「自治」へ～地方分権改革から20年～』（後藤・安田記念東京都市研究所、2021年3月）
- ・篠原俊博「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」（『月刊地方自治』第669号、2003年7月）
- ・浦上哲朗・下村卓矢・野村知宏「地方自治法の一部を改正する法律について（下）」（『月刊地方自治』第802号、2014年9月）

（面談・電話ヒアリングを実施した先）

- ・総務省自治行政局
- ・指定都市市長会事務局
- ・特別区長会事務局
- ・元大阪府関西広域連合関係者
- ・元大阪市市民局関係者
- ・関西広域連合本部事務局
- ・関西広域連合広域産業振興局

⁴⁹ 総務省自治行政局の調査によれば2020年12月31日時点で、大阪府が16回と突出して多く開催している（総務省HP）。

⁵⁰ 例えば、1994年「地方分権の推進に関する答申」、1998年「市町村の合併に関する答申」、2003年「当面の地方税財政のあり方についての意見」など。