

大阪都構想否決と大都市制度

2020年11月1日に実施された大阪都構想住民投票は、反対が過半数を超え、維新の会が提示した大阪市を廃止し大阪都を実現する流れは終焉した。これまでの流れを概観すると大阪市を廃止し、同市を複数の特別区に再編する「大阪都構想」の新案をつくるスタートとなった法定協議会の設置議案は去る2017年5月に、維新・公明党などの賛成多数で大阪市議会で可決成立した。大阪府議会でも同様の案が可決成立し、法定協議会の初会合を開き、区割りなどの具体案づくりの流れをスタートさせている。それに先立ち、大阪都構想は2015年5月、大阪市が実施した住民投票で5つの特別区に再編する案が否決された経緯がすでにある。この住民投票結果を受けて、大阪都構想議論の場であった大阪府・大阪市特別区設置協議会は廃止されている。しかし、副首都大阪の確立、経済成長戦略の実現などと並んで統治機構改革を掲げて、同年11月の大阪府知事と大阪市長のダブル選で当選した吉村、松井の両氏が大阪都構想への再挑戦を表明し新たな制度案を検討の上、住民投票を実施する流れを形成している。政治的には、大阪市議会の法定協議会設置議案議決で公明党賛成、自民党反対の姿勢となり自公間の協力関係に課題が生じる結果ともなった。公明党は、大阪都構想に対して総合区構想を示しており、法定協議会議論を通じて総合区構想を主張する場として位置づける姿勢も示唆していた。いずれにせよ、大阪市民を二分する議論となった大阪都構想は、反対が50.6%と過半数を占め、僅差ではあるものの住民投票は都構想を否定する結論となった。

大阪都構想の結果の可否は別として地方行政の形を問いかけた存在であり、安倍政権の基本姿勢を引き継いだ菅政権でも憲法改正議論が続き、地方自治のあり方は重要な争点のひとつとして議論されている。そこでは、地方自治に関して「地方自治の本旨」の明確化に関する議論が不可欠となっている。現行憲法の地方自治の本旨が抽象的な内容にとどまることから、①住民自治・団体自治の概念、②地方自治体や住民の意向を国が尊重、③財政自律権の確立等を憲法に明記することを求める一方で、憲法に過度に具体的に書込むことはむしろ地方自治の柔軟な対応を困難にするという意見も生じている。また、現行の国・都道府県・市町村の三層制の仕組みについて、既存の都道府県と市町村の位置づけを憲法によって固定化する流れもある。こうした流れの中で、現段階まで国と地方を通じた行政体系のあり方とそこでの大都市制度の位置づけの見直し議論は見えてこない。憲法議論において、地方自治の本旨を明確にしつつ、既存の行政体系だけに囚われない将来を見据えた幅広の議論が必要となっている。

大都市制度について議論する意義はどこにあるか。それは、第1に経済社会のネットワークハブとしての機能を担い、行政区画に囚われない圏域全体の活力とグローバル社会を結びつける政策的プラットフォームを形成することである。右肩上がり時代で外部環境の変化が少なく、均衡ある国土の発展を求めてきた戦後半世紀では、人口規模の大小等による権限配分等増分主義的発想で行政体系を形成することにも有意性があった。しかし、外部環境が流動的で地域による多様化が進む今日、画一的な三層制の行政体系、とくに地域の活性化の核となる特別自治市をはじめとする大都市の再構築が必要となっている。

第2のポイントは、リスク対応力の充実である。経済社会の環境変化はないと考えるほどリスクは高くなる。不完全でも将来の変動を確率要因として認識し、リスクから受ける地域のマイナス影響を軽減する。不測の事態の中でも、将来の状況の中で発生する確率が比較的高く、組織や地域に対する影響度も大きいリスクに焦点をあて、発生した場合にいかに対処するかを事前に考えることが耐久力のある自治体経営のカギとなる。リスク対応力を高め既存の行政区画に囚われない政策的展開では、住民に近い基礎自治体間での多層的な連携を実現し、圏域の特性を生かせる柔軟な水平補の仕組みが重要である。