

「大阪特別区」への疑問

昨年に紹介した『大都市制度の構想と課題』第5章で、大阪市を廃止して設置される「大阪特別区」について、次のように批判している。参考まで抜粋して紹介したい。

事務分担の考えから浮かぶ率直な疑問としては、なぜわざわざ特別区という組織形態にしなければならないのか、ということである。住民に身近な事務はより住民に身近な単位で実施するという表現からは、一見、補完性の原理に即してより住民自治の尊重を目指した改革なのではないかという印象を受ける。しかし、現在基礎自治体である大阪市を4つの特別区にあえて分割し、その扱いはあくまで特別区でありつつも、中核市並みの権限を付与するという意味は非常にわかりにくい。仮に現行の都区制度における特別区よりも多くの権限を与えられる「大阪特別区」だとしても、それはあくまでも特別地方公共団体としての位置づけの範囲を出るものではなく、完全な基礎自治体とは異なる。特別地方公共団体たる特別区と、普通地方公共団体たる一般市町村とは、行政組織としてはあくまでも別の位置づけなのであり、特別地方公共団体は組織の自律性という観点からはどうしても一般市に比して制約を免れないのである。

そもそも、大阪市を解体し4つの大阪特別区に再編することの最大の狙いは、「大阪府と大阪市では広域行政の指令塔を大阪府に一本化」することにあると考えられる。首長を1人とし、権限を集約して強いリーダーを置くという考えは、地方分権や補完性の原理とはいわば真逆の集権的理論である。この目的を実現せんがための大阪特別区のしつらえであると考えると、あえて自治権の制約された特別区として大阪市を分割するという構想についても一定理解できよう。現行の都区制度にならない財政調整制度を設ける点や、消防事務を大阪市から奪い、大阪府の事務とする点についても同様である。ただし、行政組織としての自律性、すなわち団体自治と住民自治の実現という観点からすれば、人的資源や財源の配分、非常時における組織運営としての危機管理等について、特別地方公共団体である特別区では一般市に比して制約された自律性しか有しないという点は動かしがたい。

とりわけ、現行の都区制度における特別区の成り立ちや、1952年の都区制度改革以降の自治権拡充運動を思い起こせば、近年の一連の大阪都構想は歴史的逆行ではないかとさえ思われる。地方自治法では、首長に強大な権限が集中しすぎることがないように、二元代表制や執行機関の多元主義が採用されていることからすれば、大都市行政を運営する組織体制としての大阪都構想がその適格性を有しているかについては疑問を禁じ得ない。

少なくとも、大都市行政の組織と運営については、組織の自律性と自治の関係性の観点から、その有すべき機能と事務分担が客観的に議論されるべきではないだろうか。

(2022年1月5日)