

大阪における新たな大都市制度導入に向けての一考察 —英国ロンドンの GLA との比較を通じて— A Consideration for Introducing a New Large City System in Osaka : Through Comparison with GLA of London UK

和氣 海翔(大阪市職員)

WAKE, Kaito (Staff, OSAKA City Office)

本稿は、大阪における新たな大都市制度導入に向けて、英国ロンドンの広域行政体であるグレーター・ロンドン・オーソリティーとの比較を通じて考察を行うものである。【1】現在日本で採用されている大都市制度は政令指定都市制度と特別区制度であるが、政令指定都市制度は 1956 年の制度創設以来、これまで大きな制度変更がされないままであった。政令指定都市の問題点として、①二重行政の存在、②住民自治の不足、③財源措置の不足の三点が挙げられる。【2】一方、東京都で採用されている特別区制度は二重行政が解消される一方、広域行政体の権限が大きくなりすぎること、基礎自治体の自立性が確立されないという課題がある。【3】新たな大都市制度としてのひとつとして、2014 年の地方自治法改正で政令指定都市内に総合区を設置することが可能となり、また指定都市都道府県調整会議が新設されることとなった。総合区制度は住民自治の拡充が期待され、また政令指定都市の廃止を伴わないため特別区制度より実現のハードルが低いというメリットがある一方、合区を前提としなければコスト増が予想され、また二重行政の解消に直接繋がる制度ではないというデメリットがある。【4】そして大都市が広域自治体である府県から分離・独立し、府県並みの権限と税財源を持つ大都市制度である特別市制度は、府県と政令指定都市の二重行政が完全に解消されるメリットがあるが、特別市内を一層制とすることは住民自治の後退に繋がる恐れがある一方、公選の議会と区長を置き二層制とすることで一層制のメリットが失われ実質的に道府県の分割と変わらなくなるというジレンマが存在する。

【5】大阪都構想のもともとのモデルとなっていた英国ロンドンの広域行政体であるグレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) は、2000 年に設置された地域政府で、ロンドン全域にわたる企画・戦略・調整等を行い、実務を行わないという新しい形の広域行政の形である。ロンドンでは GLA の前身となるグレーター・ロンドン・カウンシル (GLC) が存在したが、公共支出の削減という観点から一層制を目指すサッチャー政権により中央政府主導で廃止された。しかし、GLC 廃止後のロンドンは全体を統合する組織がなくなったことによる諸問題から、広域行政体の復活の声が高まり、ブレア政権により GLA が設立されることとなった。GLA は、広域行政体の権限を小さくし、基礎自治体の権限を大きくすることで、GLC 時代にあった二重行政の非効率を排除しつつ、広域行政の利点を活かす新しい二層制の形として機能しているといえるだろう。

【6】日本とイングランドの地方自治体を比較すると、イングランドは日本に比べて取り扱う事務が限定的であることや、歳入は自主財源比率が低く、中央政府の交付金・補助金に頼った構造である。また、日本と異なり中央政府と地方自治体の事務の役割分担が明確になっており、さらに一層制を基本に再編されたことから中央政府と基礎自治体に多くの事務処理権限が付されている。これらの要因により自治体の機能が限定的である故にロンドンでは GLA が機能的な行政体として存在することができているのではないか。そのため、大阪にとって理想的な姿ではあるが、GLA の構造をそのまま当てはめた制度設計をすることはかなり難しいという結論に達する。

【7】終章では GLA の機能性にできるだけ近づけるような制度設計を、広域行政体“グレーター・大阪”と称して行っている。

キーワード: 大都市制度、政令指定都市、GLA、GLC、グレーター・大阪

Keywords: Large city system, Cabinet designated city, GLA, GLC, Greater Osaka

第 I 章 はじめに (略)

第 II 章 政令指定都市制度と特別区制度

1. 基本的事項 (略)

2. 政令指定都市制度の特徴

政令指定都市は、人口 50 万人以上の市の中で、政令で指定された市ことをいう。2018 年 1 月現在、20 市が政令指定都市に移行している。政令指定都市については、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、①事務配分、②関与、③行政組織、④財政の各面において他の一般市とは異なる特例が定められており、その権限は対都道府県の 7、8 割程度ともいわれる。政令指定都市の組織の大きな特徴として、行政区の存在がある。行政区は政令指定都市のみに存在する固有の制度であり、市長の権限の一部を処理するための行政機関である。行政区の区域や数は各政令指定都市の条例で定めることとなっており、行政区を最も多く設置しているのは大阪市で 24 区、最も少ないのは静岡市と相模原市で 3 区である。行政区には区選挙管理委員会と区会計管理者が置かれることとなっているが、一方で行政区は法人格を持たず、区長は公選ではなく市長が任命する市の職員であり、公選議会も存在しない。なお、大阪市については 2012 年から全国に先駆けて区長公募を実施し、外部人材を受け入れている。

3. 政令指定都市制度の沿革 (略)

4. 政令指定都市制度の問題点

(1) 二重行政

二重行政について、第 30 次地方制度調査会答申は「指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる『二重行政』の問題が顕在化している。大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、この『二重行政』の解消を図ることが必要である」と言い、「『二重行政』を解消するためには、指定都市の存する区域においてはできるだけ同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要である。」としている。そして、具体的な提案として、①事務移譲、②税財源の配分、③指定都市と都道府県の協議会の設置の 3 つを挙げている。これらは、政令指定都市の権限の強化を促す提案となっている。

一方、大阪では、「大阪府自治制度研究会」の最終とりまとめ（「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して～大阪再編に向けた論点整理～」）において、大阪府と大阪市の間に二重行政が存在することが指摘されている。具体的には、「事業仕分けを実施した結果、府市の間で 13 施設が類似ではないかと考えられる」と言い、「産業振興」、「保健・福祉」、「社会教育・文化・スポーツ等」の分野で類似施設を示している。

そして、大阪の問題の本質は、「大阪府と大阪市の二重行政の存在」というような表層的な問題ではなく、あたかも『二つの大阪』というものが存在し、両者は「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担のもと、協調することなく、それぞれが独自に、全域がほぼ都市化した狭隘な大阪府域で都市経営を行い、結果として、大阪全体における都市経営の責任が不明確な状態になっているという、言わば『二元行政』とも呼ぶべき状態にあることと指摘している。

このような「府市合わせ」と揶揄されるような府市の関係に至ったのは、戦後の特別市運動や第三次市域

拡張に至る対立に加え、政令指定都市制度発足後も 1970 年頃まで市域拡張をめぐる論争が続いたこと、このような歴史的経緯により、府市ともに、政令指定都市制度を「特別市」的に運用してきた結果、「市は市域、府は市域外」というお互いの縄張り意識が固定化したこと、あわせて、ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置するという地理的構造、周辺市も行政能力の高い大規模市が増え、実質的に大阪市と同レベルの都市域が拡大傾向にあること、などの複合的要因が重なり、あたかも二つの大阪、言わば「二元行政」の構図が出来上がり、大阪全体としての発展を阻害する要因になったと考えられるとしている。

この点に関しては関西経済同友会 (2002) も「大阪市が大阪府とほぼ同等の権限を有していることから、大阪府が統一して行政を行うことができず、大阪市域の内外においてその管轄が分断されることとなっている。特に都市計画や交通、物流ネットワーク等については府下一体となった整備が求められるが、府と市の連携が必ずしも十分でないこともあって、統一的な施策が実行できず、非効率な面が見られる。」と指摘していた。また、佐々木 (2016a) も「大阪府のように府域が狭く、南北に細長い形状の中心に強い大阪市がある場合、広域権限を与えられた政令市 (大阪市) と広域自治体 (大阪府) の二重投資が無駄を生む二重行政の問題を顕在化させる。また、人口 270 万人の市は基礎自治体 (市町村) として大きすぎ、地域に目が届かず、住民の意見も十分に伝わらないといった、住民自治の空洞化も顕著となっている。」と同調し、府市の二重行政に加えて、大阪市域での住民自治の不足についても言及している。

(2) 住民自治の不足

住民自治の不足については、第 30 次答申においても、「指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にある。このため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっている。」と言い、「少なくとも、指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要である」としている。この「指定都市のうち特に人口規模が大きい都市」の具体的な範囲は示されていないが、答申が三大都市圏 (東京圏・大阪圏・名古屋圏) と地方圏に分けて課題設定をしていることや、後述される特別市について、「大都市設置法の対象区域と同様に人口 200 万人以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある」と述べていることから、三大都市圏であり、なおかつ人口が 200 万人を超えている横浜市、大阪市、名古屋市を指していると思われる。そして、住民自治強化の方向について、①区長の区行政にかかる予算権限、人事権、財産管理権を付与する、②身分についても副市長並みに議会の同意が必要、任期は 4 年とする、③区長公選についても検討する必要があることを挙げている。つまり、住民自治の強化のためには行政区を強化することが必要であるという指摘がなされている。

砂原 (2012) も同様に、「大都市制度の設計のなかでは、都市への配慮とともに、大都市の巨大さゆえの争点も存在する。大都市が一体として発展することが望ましい一方で、巨大に過ぎれば、住民の意思が市政に伝わりにくいという問題を抱える。大阪市はその典型であり、長らく『小さすぎる』という問題が議論されてきた一方で、『大きすぎる』という問題が存在してきた。」と述べ、住民自治に関して大阪市が問題を抱えていることを指摘している。

一方、石見 (2013) は、大阪市のような人口規模が大きい自治体は住民に最も近い基礎自治体とは言えないとの論調に対して、住民への行政サービスの提供は、市の本庁だけが担わなくても、現行の行政区制度の活用によって十分に対応でき、区政会議や区地域協議会などの区民参加の仕組みをうまく活用することにより、市民と市政の溝は埋めることができるため、現行制度の範囲内でも、大区役所制や住民参加の活用によ

って、住民に身近な基礎自治体としての役割は十分果たすことができると主張する。石見は政令指定都市の課題を、①政令指定都市の増加とその結果としての政令市間のばらつきという課題と、②政令指定都市制度が内包する府県との関係面での矛盾（選挙制度、事務配分、財源不足など）と整理している。

(3) 財政措置の不足

指定都市市長会がかねてより政令指定都市への財政措置の不足を主張している。2016 年の政府与党への要望では、事務の配分の特例によって道府県から事務・権限が委譲されているが、それに必要な財源について、地方税制が画一的であるため税制上の措置が不十分であること、そして、政令指定都市の市民はその事務にかかる行政サービスを政令指定都市から受けているにもかかわらず、その経費を道府県税として負担しているため、受益と負担の関係にねじれが発生していることを主張し、税源配分の見直しを行うことを要望している。

北村 (2013) も、政令指定都市制度の財政措置の問題を指摘している。大都市の事務の特例として、政令指定都市が国や府県に代わって実施する事務に必要な予算額の中で、税制上の措置がなされているのはわずかであるとし、実際に大阪市の 2012 年度の当初予算では、546 億円の所要額に対して措置がなされているのはわずか 129 億円 (23.6%) であることから、多くの事務を一般財源から「持ち出し」で実施せざるを得ず、大阪市を含め政令指定都市の多くは、制度的な限界に直面していると言う。

以上のように、政令指定都市は妥協の産物として生まれたために府県と政令市の役割分担があいまいなまま現在まで至っていることで、二重行政が生まれやすく、特に大阪では狭い大阪府域の中に強い政令指定都市の大阪市が存在することにより、歴史的経緯も相まって両者の間で二重行政を生んでおり、二元行政とも呼ぶべき状態となっていたことで、相乗効果を発揮できていなかった。また、大阪市を含め政令指定都市のうち特に人口が大きい三大都市については、住民自治の拡充の観点から、現在の行政区を強化するなどの対処が必要であること。そして、政令指定都市には委譲される事務配分に対して必要な財源が保障されておらず、税源配分の見直しが必要となっている等の課題が存在している。

5. 特別区制度

(1) 特別区制度の概要

日本の地方自治制度は、原則として市町村と府県による二層制を採用している。しかし、交通、環境、防災・安全、インフラ整備など、都市特有の問題について膨大な行政需要を抱える大都市においては、市町村、都道府県という画一的な事務配分のもとでの的確な対応をすることが困難となっており、現在の地方自治法は、大都市制度として政令指定都市制度と特別区制度を採用している。政令指定都市は市が府県の行う事務の一部を担うのに対し、特別区制度は、特別区が、一般的に市町村が行う事務を行うとともに、都が大都市行政の一体性及び統一性を確保するために必要な市の事務の一部を担うというものである。

現在、東京都内には 62 市区町村があり、その中で、23 区は特別区と呼ばれている。それぞれの特別区は、公選された区長や区議会を持つ基礎自治体である。特別区の存する区域は、大都市地域であって、人口や産業が高度に集積しているが、行政は一体性・統一性をもって円滑に行われる必要があるため、特別区制度という特別な制度が設けられている。すなわち、特別区の制度は、基礎自治体として住民にとって最も身近な行政を担いつつ、大都市地域全体の行政に責任を持つ都と連携していくというものである。

(2) 特別区制度の沿革 (略)

6. 特別区制度の特徴

(1) 大都市の一体性・統一性

特別区制度の特徴の一つとして、都が府県の仕事のほかに特別区エリアの市町村事務の一部を行っていることが挙げられる。都と特別区の役割分担の原則として地方自治法 281 条の 2 では、「市町村が処理するとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」について都が行うことと規定されている。具体的には、上水道・公共下水道の設置管理、消防事務、一定規模以上の都市計画決定（上下水道、電気ガス供給施設、産業廃棄物処理施設、市場、と畜場等関係など）などが挙げられる。

(2) 都区財政調整制度

特別区制度のもう一つの特徴として都区財政調整制度の存在がある。特別区の区域がひとつの大都市地域として発展してきたことから、この地域全体で都市機能を分担する構造となっており、個々の特別区ごとに見ると、税源に著しい偏在があるため、税源格差による行政水準の不均衡が生じないように、財政調整を行っている。¹都区財政調整制度の機能について、吉川 (2016) の言葉を要約すると、都区間配分（垂直的機能）と区間配分（水平的機能）の二つがあり、都区間配分とは、東京都が 23 区エリアの市町村事務の一部を行うため、その財源として都と区の間で配分するという垂直的機能である。一方で区間配分とは、23 区間には財政力の違いがあり、これを放置すると行政の水準に著しい格差が生じる事から、23 区間を一つのエリアとして一体性・統一性を保つために、特別区間で配分を行い、水平的な財勢力均衡化を図る機能である。この水平的機能は、23 区はもともと東京都の内部団体ということで一体的に運営されてきたため都市計画は 23 区全域で行われることから、周辺区には都営住宅を置いて、都心は開発するということになるために、周辺区に低額所得者が、都心に高額所得者が集まるという構図になるということに起因する。歴史的にそのような都市計画が行われてきたため、各区の努力が足りないということではない。

財政調整を行うにあたっての財源は、本来特別区が市であったなら市の税収である市町村普通税の相当の部分を都税として徴収し、その一部を使って特別区に交付する。具体的には、地方税法の特例によって市町村税のうち市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税・事業所税・都市計画税を都の特例として都税としている。そのうち前の 3 つ、市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税を調整税と称して、そのまた一部（現在調整三税の 55%）を区間配分として交付している。残りは都が留保し、上記の「市町村が処理する事務のうち～都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」を行う財源として確保される。また、地方交付税において都区が合算で算定されている代わりに、特別区全体及び個々の特別区の財源保障を行う役割を果たしているものでもある。特別区は東京都と合算されるため地方交付税の不交付団体である。このように、都区財政調整制度は一般の府県と市町村の間には見られない独特なしくみであるといえる。

7. 特別区制度の問題点

第 30 次答申では、都区制度の現状について、「都区制度は概ね円滑に運営されているが、平成 10 年以降も、特別区への更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況である。」とし、大きな問題点は挙げていないが、特別区の区域について、「今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である」とし、住民自治の拡充に関しても、「特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の

実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである。」と述べる等、現状の 23 区をそのままの形式で存続させることが好ましいとしているわけではない。

一方で菅原 (2012) は、特別区の主要な問題を二つ挙げている。第一は、特別区が自治法上特別地方公共団体 (自治法第 281 条以下) であって、普通の市町村である普通地方公共団体ではないこと。ほとんどは市に準拠しているが、「市」の特例である政令指定都市・中核市・特例市にはなれない。第二には、都区財政調整制度のもとにあり、(大半の特別区にとって願ってもない制度ではあるにしても) 算定を都に握られており、常に不満の種となっていること。特別地方公共団体であることと都区財政調整制度の存在が、特別区であることの永遠のテーマであるとしている。

また、佐々木 (2016b) は、「自治体としての自治権の確立を求める特別区側と、大都市の一体性を強調し区部を一元管理しようとする都側のせめぎあいから、なかなか都区制度改革が大きく前進しない」と述べている。

そして、東京商工会議所 (2008) は、「都区制度は廃止すべきである」と主張している。その理由として、「広域自治体である都が住民に身近な事務をも行うことで過度に組織が肥大化するという弊害が出ており、一方、23 区は狭小な区域と限られた権限や税財源しか持たず、財政調整に依存していることもあって、基礎自治体としての自己決定と自己責任を果たすことが困難である。」とし、東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」が必要であると主張している。

大阪府自治制度研究会 (2011) も「都区制度は広域機能の一元化が可能になるが、その一方で、東京都は大都市地域の一体性・統一性を強調し、特別区への権限移譲に難色を示すなど、基礎自治体優先の原則の徹底という意味では不十分と言わざるを得ないのではないか。」といい、東京の特別区をそのまま大阪に当てはめることには懐疑を示している。

吉川 (2016) は、特別区の必要経費は都と区の間で協議して決めるものであるが、東京都がどの市町村事務を行っているのかというのを協議することはないとし、東京都がどのような市町村事務にいくら使っているのかが明らかにされておらず極めて不公平な仕組みであるという。また、第 30 次地方制度調査会専門小委員会ヒアリングでも、特別区長側は、現行制度の下での特別区の最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な配分を確立することであるとしている。

これらを踏まえ、特別区制度は二重行政を生まない制度である反面、広域行政体である東京都の権限が大きすぎること、また財政調整制度の存在により特別区の自治権の確立ができないことが問題となっていると考察する。

8. 大阪での特別区制度導入について (略)

第三章 総合区制度と特別市制度

1. 新たな大都市制度に関する近年の法整備 (略)

2. 総合区制度

(1) 2014 年地方自治法改正 (略)

(2) 総合区制度の特徴

総合区制度が特別区制度と異なる最大の特徴は、政令指定都市の廃止を伴わないことである。大阪府・大阪市共同で設置され、新たな大都市制度検討の事務局を担っている副首都推進局によれば、総合区制度は、「政令指定都市において住民自治を拡充（住民意思を的確に反映し、地域の実情に応じた住民サービスをより身近な区役所で実現）するため、現在の行政区長の権限を強化させた区制度」であり、「議会の同意を得て選任される区長（特別職）を置き、区の区域内に関する事務を、区長が総合的かつ包括的に執行する」こととなる。¹⁴総務省の資料によると、総合区の位置づけは行政区と同じく政令指定都市の内部組織であり、特別区と異なり法人格は有しない。区長は従来の行政区の事務に加えて総合区の政策・企画の立案、総合区のまちづくり等の事務を行う。特別区と同じように職員の任命権を持つが、予算に関しては編成権を持つ特別区長と異なり意見具申権を有するのみである。一方、身分は行政区長が一般職であるのに対し、総合区長は特別区長と同じ特別職となる（公選か否かの違いはある）。総合区は行政区と同様、公選の議会を持たない。また、総合区を導入する手続きは、条例を制定するだけで住民投票の必要はなく、特別区設置よりハードルは低い。

(3) 総合区制度のメリット

総合区制度のメリットとして富田ら（2017）は、「都市内分権」の実現を挙げている。大阪市の素案では、「総合区は、住民意見を的確に反映し、地域の実情に応じた行政サービスを提供できるよう、一般市が実施する事務をベースにしながら、直接住民を対象とする事務を 中心に住民生活と密接に関わる事務を行う」こととされ、局から総合区に移管される事務として、市立保育所の運営、民間保育所の設置認可、児童いきいき放課後事業、放置自転車対策、道路・公園の維持管理（幹線道路・大規模公園を除く）、スポーツセンター・プール等の運営などがある。道路・公園の維持管理を例にとると、現在は区民からの相談受付は区役所・公営書・公園事務所で実施し、区役所と市役所の間で連絡・意見調整を行い、補修などの対応は市役所で実施しているのに対し、総合区導入後は区民からの相談から対応までを区役所で一元的に実施するというように変化する。これにより道路・公園の維持管理に関する区民の要望に対し、迅速かつきめ細かく対応できるとしている。

また、特別区が市の廃止を前提としているのに対し、総合区は市域全体でなく一部のみに総合区を導入する事や、導入後に区割りを変更することも可能であることから、特別区の導入に比べて手続きが簡単であり、柔軟性のある制度であることもメリットと言えよう。

(4) 総合区制度の課題

富田らは、総合区のデメリットとして行政コストの増大が懸念されることと、各区相互間で行政サービスに差が生じることを挙げている。各区への事務権限配分が拡大すると、各区の規模が小さいままでは専門性の高い職員の確保が難しくなるため、総合区制と抱き合わせで合区論も出てくることになり、総合区制度導入に伴って合区が必要だとすると、住民に身近な行政サービスを担う役所がかえって遠くなる恐れがあると指摘している。

また西脇（2017）も、横浜市や大阪市は税務、保健センター、公園事務所、環境事業所が、複数の区を管轄するよう広域に配置されているため、「専門職が必要な事務の 24 区への分散は、職員配置における非効率とコスト増が予測される」言い、24 の区を一定規模に再編し、行政の分散、区への分権と行政効率のバランスを保つことが求められると述べている。また、合区について、「従来からの 24 区に居住する住民の歴史的な共同体意識との整合性、区の住民代表者会議である区制会議と基礎単位となる小学校区の地域活動協議会に再編されてきた住民自治が発展していくのが課題となる」としている。

加えて、私見であるが、府県との二重行政の解消に関しては、総合区制度はそれ自身が二重行政の解消につながる制度とはいえないのではないか。二重行政については、総合区制度と同時に制度化された指定都市都道府県調整会議によって協議・調整を図ることとされている。しかし、調整ができなかった場合について、第 30 次答申では、「協議会において、協議が調わない事項が生じた場合には、現行制度上、自治紛争処理委員による調停を利用することが可能である。しかしながら、調停はすべての当事者が受諾することが必要であるため、それでも解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることとすべきである。」といった抽象的表現に留まっており、改正された地方自治法でも「指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする。」(第 252 条の 21 の 3 関係)と府県と政令指定都市の利害が大きく対立したときなどは、総務大臣の勧告により解決するとなれば、両社の対立が深まることが予想される。広域機能を広域自治体へ一元化する特別区制度に比べると、総合区制度では抜本的解決は図れないのではないだろうか。

3. 特別市制度

(1) 特別市制度について

特別市制度は、現在の政令指定都市とは異なり、大都市が広域自治体である府県から分離・独立し、府県並みの権限と税財源を持つ大都市制度であり、「特別自治市」と呼ばれることもある。1947 年に地方自治法により制度化されたが、実現されることはなく 1956 年の政令指定都市制度の創設と同時に地方自治法から削除され、現在も制度化されていないままである。

特別市制度の考え方について伊藤 (2014) は「大都市独立論」という言葉を用いている。大都市独立論とは、「大都市固有の政策課題に対応しつつ、道府県との二重行政を解消し、効率的かつ一体的な大都市行政を可能にするために、大都市を道府県から分離独立させ、道府県と市の機能を併せ持つ自治体を創設する改革構想」であるとしている。近年でも指定都市市長会が『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～』を 2011 年に公表している。また、横浜市は横浜市大都市自治研究会を設置し、2013 年 4 月に『横浜特別自治市大綱』を策定している。そして、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、京都市、神戸市の 7 政令指定都市は、同年 4 月に「特別自治市の早期実現に向けて (共同研究会報告)」を発表している。

(2) 特別市制度のメリット

指定都市市長会は特別市のメリットについて以下のとおり掲げている。ⁱⁱⁱ

- ・ 「住民の利便性が向上」
国や道府県と指定都市で分かれていたり、類似している事務を統合し窓口を一本化することにより、住民の利便性が向上する。
- ・ 「行政全体のコストを削減」
国や道府県と指定都市とで重複している事務を統合することにより、職員や経費の削減が可能となり、事務の効率化及び組織の簡素化を図ることができる。
- ・ 「地域の実情に応じた柔軟性のある行政の推進」

行政サービスを特別自治市単独で行うのか、広域自治体と共同で行うのか、基礎自治体の連携で行うのかなど、国の制度設計に拠ることなく、住民に最も身近な基礎自治体でもある特別自治市が大都市圏の実情に応じて柔軟に選択する。

・ 「財政の自立」

税源移譲により国税の一部並びに市域内の全ての地方税を特別自治市の歳入にすることにより、都市基盤の整備・更新や少子高齢化対策など、大都市特有の課題や行政需要への確に対応することができる。

・ 「日本全体の経済成長を牽引」

特別自治市が市域の都市経営を一元的に担い、さらに周辺基礎自治体との連携を強めることにより、大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにする。

・ 「東京一極集中の是正・大規模災害時のリスク分散」

強化された大都市が地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながる。

また、第 30 次答申も、「全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる『二重行政』が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する」といい、また、「大規模な都市が日本全体の経済を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。」と、その意義を評価している。

(3) 特別市制度の課題

第 30 次答申は、特別市の意義を評価している一方で、その導入には慎重であり、「まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。」と述べるに留まっている。答申が指摘する課題を以下に列挙する。

- ・ 一層制の大都市制度である特別市について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の政令指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度の公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。
- ・ 特別市は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。
- ・ 特別市は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県税の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。
- ・ 現在の全ての政令指定都市を特別市制度の対象とする場合、現在 47 の広域自治体が最大 67 に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口 200 万人以上とするなど、一定の人口の政令指定都市を対象を限定する必要がある。

また、伊藤 (2014) は、特別市構想を実現するうえでの課題として①大都市が特別市として独立する場合、残存区域となる道府県や周辺市町村とどのような関係を構築するか、②特別市の内部構造をどのように設計するか、という二点を挙げている。①については、かつての五大都市が関係府県の反対を招き、結果として特別市への移行を果たせなかったという歴史から、「大都市一人勝ち」、「大都市エゴ」等の批判をかわし、大都市独立論の正当性根拠を獲得できるか、という課題が依然として残っていることを指摘している。

また、②については、かつて地方自治法に規定されていた特別市制度では、特別市の内部に区議会を設置されないものの、公選の区長を設置することが予定されていたのに対し、近年特別市への移行を目指す政令指定都市の側では、行政区に議会を置き区長を公選にする構想に対しては否定的であり、大都市一層制を志向していることを挙げ、大都市が特別市のみの一層制になることは、住民自治の後退につながる批判も根強い一方、特別市の内部に公選の区長と区議会を置くことは、二層制の自治構造を廃止して迅速かつ一元的な意思決定を行う体制を整備するという制度改革の趣旨に反し、実質的には道府県の分割と変わらなくなり、大都市制度改革としての意義が問われることになるだろうと述べている。

一方、廣田 (2014) は、横浜市や指定都市市長会の特別市構想は、「大都市自治体を大都市経営の主体として捉え、大都市が自立して自由に政策を展開できるよう『大都市の一体性の維持』を確保するという、どちらかといえば団体自治の視点が強い」とし、他方で「市長のリーダーシップを削いでしまうような公選の区議会や区長の制度の導入には否定的」であり、住民自治の視点が弱いことを指摘している。そして、「地制調委員の斎藤氏が指摘したように、かつての『特別市』が合憲の制度として地方自治法上に導入されたのは、それが公選の区長を有する制度であったためと考えられるからである」ため、「特別自治市は、広域自治体と基礎自治体の地位・権限を併せもつとされるが、はたして無条件に基礎自治体の地位を有すると言ってしまうのか、疑問が残る。」と述べている。

伊藤と廣田の主張を勘案すると、特別市には、大都市の一体性の観点から内部に公選の議会と区長を置かず一層制とすることは住民自治の後退に繋がる恐れがある一方、公選の議会と区長を置き二層制とすることで一層制のメリットが失われ実質的に道府県の分割と変わらなくなるというジレンマが存在するといえる。また、一層制は合憲であるのかという点は学説が分かれているためこちらも留意すべき課題となる。

そして、大阪で特別市制度を導入する場合は、特別市をどの範囲で設定するかについて検討する必要がある。大阪市の「スーパー指定都市構想」(2003) や、また、横浜市・名古屋市・大阪市が共同で設置した大都市制度構想研究会の「都市州構想」(2009) および指定都市市長会の「特別自治市構想」(2010) は、道州制を前提にするかどうかの違いはあるにしても、いずれも大阪市が大阪府から独立する形となる構想である。

一方で大阪府自治制度研究会 (2011) は、広域自治体の範囲は、ほぼ全域が都市化している大阪府域で考えるべきではないかとしている。

また、第 30 次地方制度調査会第 7 回専門小委員会 (2012) において橋下大阪市長は、大阪市が単体で特別市となり広域行政を行うのではなく、大阪府という単位で広域戦略を行うことを提唱している。

広域行政を行う範囲については北村 (2013) も、大都市の統治制度を構想する際に注意すべき最大の課題は、「どこまでを大都市統治制度の対象範囲とするのか」であるとし、大都市と周辺地域との境界が風景的にも自明であった時代に政令指定都市制度は導入されたが、大都市の行政区と社会的経済圏の乖離の結果、政令指定都市制度は、社会経済的実体に即した大都市統治制度とは言い難いものになっているという。

4. 日本の大都市制度のまとめ

政令指定都市制度は、基礎自治体である政令指定都市の権限が大きすぎるために、広域行政体である府県との役割分担があいまいになることで二重行政の非効率を生みやすく、特別区制度は逆に広域行政体である都の権限が大きすぎるために、基礎自治体である特別区の自立権を確立することができないという、まさしく正反対の制度となっている。総合区制度は住民自治の拡充という観点ではメリットが大きいといえるが、

道府県との二重行政の解消の抜本的な手段となり得るかという点、特に大阪では政令指定都市と都道府県の歴史的経緯等を考慮すると難しいのではないかと。また、特別市制度は大都市が都道府県から独立するため二重行政の完全な解消が見込まれる一方、住民自治の観点から見ると公選の区長と議会を置くか否かで大きく左右される。道州制とせず都道府県を廃止しない場合、公選の区長と議会を置くと住民自治が拡充される一方、特別市内が二層制となり実質的に都道府県の分割と変わらなくなり、公選区長と議会を置かないと住民から遠くなるというジレンマを抱える。また、大阪の場合、特別市を大阪市域のみとするか大阪府域まで広げるかという議論もあり、大阪府域まで広げた場合、一層制とする場合は特別市域内の住民自治が不足することが懸念される一方、二層制とする場合は大阪府域をどう再編するかが課題となる。

以上を踏まえ、今後の大阪の大都市制度として以下の項目をすべて満たしている制度が理想的であると考察する。

- ・ 広域行政体と基礎自治体の役割分担が明確であり二重行政を生まない制度であること。基礎自治体優先の原則を踏まえ、広域行政体は広域の戦略や企画、調整に特化し、基礎自治体が多くの事務を担う。
- ・ 基礎自治体の自立権が確立されていること。特別区制度においては、特別区間の水平的な財政調整は行わない。
- ・ 住民自治が十分に確保されていること。区には公選区長と公選議会を設置することが望ましい。
- ・ 広域行政を行う範囲は大阪市域ではなく大阪府域すること。

第IV章 グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA)

1. 英国の地方自治体構成 (略)

2. GLA とは

(1) 構成と役割

GLA は、2000 年に創設されたロンドン全域を管轄する広域行政体で、GLA とその域内を 33 に分割した基礎自治体としての区の二重構造となっている。厳密に言うと、英国の地方自治制度上、GLA は地方自治体という位置づけではなく、特別な法律 (1999 年 GLA 法) により設置され、直接の公共サービスの提供を担っていないことから、ロンドンを広域的に担う地域政府として位置づけられており、地方自治体(local authority)ではない。^{iv}また、GLA は厳密な市 (City) ではないが、「ロンドン市」と訳されることが多い^v。直接選挙で選ばれるロンドン市長と、同じく直接選挙で選ばれる 25 名の議員からなるロンドン議会、双方を補佐する事務部局、さらには市長を補佐する市長室 (Mayor's Office) で構成される。GLA はロンドン全域にわたる企画・調整と戦略策定のみを担い、具体的な行政サービスの提供は行わないほか、条例制定の権限も有しておらず、GLA 本体の職員数は 600 名ほどとなっている。一方、住民に対する教育、清掃などの、実際の行政サービスはロンドンの基礎自治体である 32 のロンドン区 (London Boroughs) とシティ・オブ・ロンドン・コーポレーション (City of London corporation。以下「シティ」が行っている。山下 (2010) はロンドン区を東京特別区に相応ずるとしている。

GLA の所管業務は、以下の分野でのロンドン全域に係る企画・調整と戦略策定を行うことである。^{vi}

- ①公共交通 (地下鉄、バス、タクシー、ドックランズ・ライト・レイルウェイ (DLR)、主要道路計画など)、
- ②地域計画及び住宅政策、③経済開発及び都市計画、④環境保全 (ロンドン区と協働し、公害や廃棄物対策にあたる)、⑤警察、⑥消防及び危機管理計画、⑦文化・観光、メディア及びスポーツ、⑧保健衛生

また、現在、GLA 本体以外に、5 つの実務機関 (Functional Body) があり、GLA と 5 つの実務機関を合わ

せて GLA グループと呼ばれている。

(2) 市長の権限

ロンドン市長は、GLA の意思決定及び事務執行の両方の機能を兼ねており、主な権限は以下の通りである。
vii①重点的・総合的な計画の策定、②予算案の策定及び議会への提案、③策定した計画を実施するための調整、④実務機関の管轄、⑤実務機関の幹部の任命、⑥ロンドンの代表者としての活動等、⑦健康格差の解消、⑧住宅政策、⑨都市計画、⑩廃棄物処理及び気候変動・エネルギー政策、⑪職業訓練、⑫文化政策等に関する権限、⑬ロンドンの 33 の地方自治体による都市計画政策に介入する権限（地方自治体が開発計画を許可しない場合でもその決定を覆すことができる。）、⑭戦略的重要性を持つ都市計画について意見の一致がみられない場合、調停をする権限

(3) ロンドン議会

ロンドン議会の選挙は市長選挙と同時に 4 年ごとに実施される。現在、同議会は、小選挙区比例代表連用制が採用されており、小選挙区（各選挙区は 2～3 の地方自治体の管轄区域から構成される）によって選出された議員 14 名と、比例代表 11 名の合計 25 名で構成されている。ロンドン議会の主な権限は、以下のとおりである。viii①市長の政策立案の補佐及び実施状況の検証、②予算案の修正及び承認（修正には議員の 3 分の 2 の賛成が必要）、③ロンドンの主要課題の調査・検討、④GLA 職員の任用等、⑤市長が各実務機関等の幹部を任命する際に、議会は市長に対して聴聞を行う、⑥議会活動に係る予算を自ら編成する権限、⑦年次報告書を作成する業務

(4) 予算・財源（略）

(5) GLA 設立後の制度変更（2007 年 GLA 法改正）（略）

(6) GLA 設立後の制度改正（2011 年地域主義法）（略）

GLA は 2000 年の設立以降、住宅、都市計画、廃棄物処理、文化・スポーツ、保健、気候温暖化対策、エネルギー政策などの幅広い分野でロンドン市長の権限拡大が行われている。中でも住宅と経済再開発の分野は特に強化されている。人口増が続くロンドンでは、低所得者向け住宅の不足が問題となっていたが、人口増の多くが子供の多い移民が占めているため、ロンドン区はそのような低所得者向けの住宅を嫌うためである。
ixそのため市長には、ロンドン区の都市計画決定を覆す権限が中央政府から委譲され、また住宅コミュニティ庁の廃止により関連資金、土地、人材が GLA に委譲された。経済再開発については、ロンドン開発公社の廃止に伴い、GLA 内部に開発権限が移行し、GLA が住宅や再開発のために土地を購入することができるようになった。

このように、現在の GLA の権限は設立当初よりかなり大きくなっており、住宅や再開発では一部サービスを提供しているが、それでもかなり限定的といえる。また、基礎自治体のロンドン区から権限を奪っているというよりは、中央政府から徐々に権限が委譲されていることも特徴として挙げられる。

3. GLA 設立までの歴史（略）

4. GLC と GLA の比較

(1) GLC とロンドン区の関係

GLA の全身であるグレーター・ロンドン・カウンシル (GLC) は、消防、救急活動、主要道路、廃棄物処理など広域の戦略的機能を果たし、ロンドン区は、住宅、保健、福祉、図書館、地方道路について責任を持

っていた。計画については、GLC がグレーター・ロンドン地域についての基本的な開発計画を作り、各区はこれに基づき地域計画を立てる。GLC とロンドン区の関係は階層の上下関係ではなく、守備範囲の広狭の関係であり、GLC は、グレーター・ロンドンという、より広い地域について効率的に執行できる事務について責任を負う団体であるべきで、権限が競合する場合には、そうした権限は区の権限に加えられるというのがそもそもの基本的な考え方であった。しかし、GLC とロンドン区の役割分担があいまいになり二重行政を生んでいる事務も存在した。例えば、開発規制である。開発規制のシステムは 1947 年法によって確立され、その後基本的な枠組みにほとんど変化がなかったが、ロンドンにおいては GLC とロンドン区という二つの自治体の権限争いの場となり、規制事務の自治体間の配分は困難でかつ複雑化していた。GLC の規制権限は、申請されたタイプに応じ、①直接コントロールする場合、②ロンドン区が行う許可に対し公式の指示を与える場合、③ロンドン区に GLC に対する通知が義務付けられているだけで GLC は何ら支持する権限を持たない場合、と分けられ複雑になっていた。また、申請件数が急増したこともあり、この二つの要素が相まって開発規制の事務手続きが大幅に遅滞したとの見方がされている。^x

(2) GLC 廃止後の業務の移管

GLC の廃止により、公営住宅の修復や司法サービス、計画などの業務は、ロンドンの各区に引き継がれたが、ほかの業務については、廃棄物処理や産業振興・雇用促進、防火規制などが各区合同委員会に、公共交通は政府任命期間である運輸省 (Department of Transport) にといった具合にそれぞれ引き継がれ、移管先が決定していない業務等についてはロンドン清算団体 (London Residuary Body) に一時的に引き継がれた。

GLC には、約 22,000 人の職員が勤務していたが、1986 年 3 月 31 日付で、そのうち約 3,000 人が退職し、残る約 19,000 人の大部分は各区および他の業務引き継ぎ機関に、約 1,800 人は引き継ぎ機関であるロンドン清算団体に勤務することとなった。

このように、GLC 廃止後は各区と中央政府に事務が委譲された。各区の権限が強くなり二重行政が解消された一方で、中央政府の統制がより強くなったともいえる。

(3) GLA とロンドン区の関係

GLA の 32 のロンドン区およびシティは、ロンドンの地方自治体サービスを提供する基礎自治体であり、1986 年の GLC 廃止後、その機能の多くを引き継いで権限を拡大し、一層制の地方政府として 14 年間機能してきた実績を持つ。また GLA 創設によって殆ど影響を受けず、サービス提供や地域計画に関する広範な権限を有している。また GLA と前後して創設されたスコットランド政府などとは異なり、GLA はロンドン区を管轄しているわけではなく、計画や住宅、交通など一部を除き、市長と区の間にはヒエラルキーはなく、基本的には区は従来通り直接国と結びついている。

GLA は自前の執行組織を持たず、ロンドン全体の将来像を戦略的に企画し、ロンドン区や国との調整に特化した独特の中核の広域地方政府として設計されたため、GLC を単純に復活させたわけではない。前述のとおりロンドン市長には、ロンドン全域に関わる公共交通、地域計画、経済開発と都市開発、環境保全、警察、消防および緊急計画、文化・メディア・スポーツ、保健衛生などの分野における戦略的な企画・調整機能が付与されたが、GLC への反省から巨大な官僚機構が再現されないよう、これらの権限は、本体の外側にある実施期間の理事会に理事を送り込む任命権など、間接的かつ部分的な統制権限によって行使される。市長に予算編成権はあるが、その殆どを占める実施機関の予算は国の補助金で裁量の余地は殆どなく、GLA 本体の予算規模はごく小さい。

大都市圏における一層制の地方自治体は公共交通や警察、ごみ処理、消防・救急を広域の事務組合で行っ

ているが、ロンドンにおいてはごみ処理のみ事務組合が存在し、その他は GLA の傘下の実務機関が行っている。地方のカウンティとディストリクトの機能分担も明確になっている。

GLA とロンドン区の関係について、東京都と特別区の関係と比較すると、消防など大都市の一体性を保つため広域で行うものについては GLA も傘下の実施機関が行っており似通っているといえるが、東京都が特別区間の水平的な財政調整を行っているのに対し、GLA はロンドン区に対してそれを行っていないというのが大きな相違点である。

(4) GLC と GLA の比較を通じて

GLC と GLA は、どちらもロンドンにおける広域の戦略的機能、企画・調整機能を有した広域行政体であることから、グレーター・ロンドン地域の広域的業務を処理するという基本的な部分は変わらない。また、サッチャー政権は二層性が二重行政を生んでいると批判し、GLC を廃止したが、労働党への政権交代をきっかけにわずか 14 年で二層性が復活していることから、ロンドンのような巨大都市には全体を統括する機関が必要であり、一層性では不十分だったようである。一方で、GLC の廃止にあたり計画策定など戦略的なのは中央政府の管轄に移され、消防などの実務はロンドン区が共同で組織する組合に、その他の教育や住宅供給等のサービスは原則的に各ロンドン区に移管された。また、GLA 設立にあたり、中央政府から交通、経済、都市計画等の分野に関する広域線戦略を策定する権限が委譲され、また消防・救急などが組合から GLA へと移管されたが、ロンドン区へ移管された具体的な行政サービスは、そのまま区が実施することとなった。つまり、GLA は公共交通、住宅、都市計画、環境、警察、消防、保健衛生といった特定分野について、グレーター・ロンドン全域にかかる企画・調整と戦略策定を担い、その実施はロンドン区が行うという明確な線引きがなされたことにより、GLC 時代に存在した二重行政は解消されているようである。また、GLA は東京都と異なりロンドン区間の財政調整を行っておらず、GLA から財政的制約を受けていない。大阪市の行政区や総合区と異なり、ロンドン区は公選の議会も有している。

以上のことから、GLA は、広域行政体の権限を小さくし、基礎自治体の権限を大きくすることで、GLC 時代にあった二重行政の非効率を排除しつつ、広域行政の利点を活かす新しい二層制の形として機能しているといえるだろう。そして、前章の最後で考察した、大阪にとって理想的な大都市制度の姿に近いものとなっている。

第 V 章 GLA と日本

1. 日本とイングランドの地方自治制度の比較

(1) 地方自治制度の法的根拠

日本の地方自治制度は、成文憲法である日本国憲法第 8 章の規定を受け、地方自治法により、法律に基づく事務であるか否かを問わず、一定の区域と住民と自治権を構成要素とする自治体が、その役割を果たすために必要な「地域における事務」を処理すべき事務として、法令に違反しない限り自治体に広い権限が認められており、自治体にはいわゆる包括的機能が付与されている。

一方、英国では法律と区別された憲法典はなく、地方自治については英国議会が設定する法律及び慣習法がその拠り所となっている。英国の地方自治制度の日本と大きく相違する点は、自治体の権限に制約があることである。具体的には、英国の自治体は、原則として法律により個別に授権された事務しか処理できず、授権された範囲を超える行為は、越権の法理 (Ultra Vires) により違法となり無効となるとされてきた。しかし、近年、自治体の権限は拡大傾向にあり、2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000) により、地域社

会及び住民の福祉の増進に関する 3 分野 (経済、社会福祉、環境) の政策を一定の制約の下で自由に実施しうることとされた。また、2011 年地域主義法 (Localism Act 2011) においては、自治体に「包括的権限 (General Power of Competence)」を与える改正がされ、日本の制度に大きく近づくこととなった。しかし、地方自治体は、個人が行えることの範囲で、法令で禁止されていないいかなる行動をもとることができる包括的権限が付与された一方で、特定の物品に対する課税や合併など統治構造の変更など、公権力の行使に関わる事項などは包括的権限に含まれておらず、実態的には中央統制が厳しいままとなっている。

(2) 地方自治体の構造

日本の地方自治制度では、都道府県と市町村による例外のない二層制となっている。日本国憲法上、「地方公共団体」は、地方自治の沿革や実態を考え併せると、都道府県、市町村という標準的な二層制を指すと解され、基礎的自治体である市町村と広域自治体である都道府県が補完性の原則に基づいて適切な役割分担のもとに協力連携する制度として構築されている。

一方で、英国では地域によって地方自治体の構成種別が異なる。英国はイングランド、スコットランド、北アイルランド、ウェールズで構成する連合王国 (United Kingdom) であるため、以下、ロンドンが属するイングランドにおける地方自治体について記すこととする。イングランドは、サッチャー政権により大都市圏については県であるカウンティが廃止されて県機能と市町村機能を合わせ持つ大都市ディストリクトの一層制となった。非大都市圏についてはユニタリーの一層制の地域と、カウンティとディストリクトの二層制の地域が混在している。ロンドンのみ地域政府である GLA が存在し、GLA とロンドン区、シティの二層制の構造になっている。なお、シティはロンドン区と同様の行政サービスを提供するだけでなく、独自の警察組織を持っている。これらにより、地方自治体の構造は日本の方が画一的であるといえる。

(3) 地方自治体の規模

総務省によると、2018 年 1 月現在の市町村数 (特別区を含む) は 1741 であり、都道府県を含めると 1788 となっている。一方でイングランドはカウンティが 27、ディストリクトが 237、ユニタリーが 56、ロンドン区が 32 とシティを合わせて総数 344 である。日本は平成の大合併により地方自治体数が減少し、イングランドにおいてもサッチャー政権下で一層制を推し進め地方自治体数が削減された。日本とイングランドは大規模な市町村合併を実施してきたという点で共通している。市町村合併を進めた国々に共通しているのは市町村に比較的広い範囲の事務を分担させようとしている、大市町村主義を採用している事である。一方、日本の市町村合併が基礎自治体同士の合併であったのに対し、イングランドでは基礎自治体を廃止して広域へ単層化した地域もある。これは、自治単位数を削減し、中央政府の目が届きやすくするという狙いがあったという。^{xi}

(4) 地方自治体の機能

日本の自治体は内政に関するほとんどの権限を有するのに対し、英国の自治体は長らく法律により付与された権限に限定されていた。しかも、最近の歴史を見ると、国民医療サービス (NHS) が国営化されたように、自治体の事務は、国、独立行政法人など他の機関に移管され、減少している。また、日本はおよそすべての行政分野で中央政府と県と市町村が法的権限を分け合い、協力し合いながら行政を執行するため自治体の権能が広がっている面があるが、イングランドは国と地方の業務の役割分担が明確である。例えば日本では国道を県が管理することがあるが、イングランドではそういうことはない。以上により、日本の自治体の方が所掌する事務は広いといえるだろう。

2. 日本とイングランドの地方財政の比較

(1) 地方自治体の課税権

日本とイングランドでは、地方税にかかる地方自治体の権限（課税権）が大きく異なっている。日本では、地方税法等によって、地方税の税目が多岐にわたり、2013 年度の地方自治体合計では全体の歳入の約 35% を占めているのに対し、イングランドでは、日本の住民税と固定資産税に相応するカウンスルトックスが唯一の地方税であり、その割合は 15% 程度に留まる。課税の対象となるのは居住用資産であり、可動住宅や居住に供されている船舶も含まれる。空き家については、課税対象であるが各地方自治体が軽減措置を適用することができる。カウンスルトックスの税額の算出は、最終的な決定は地方自治体に委ねられているが、毎年度、各地方自治体は経常支出から政府補助金等（特定補助金、地方交付金、事業用レイト）を控除し、当該年度に必要なカウンスルトックスからの歳入額を定めるというものとなっている。税の徴収については、二層制地域では基礎自治体が行う。

(2) 中央政府による財政調整

日本と英国の財政調整制度は、税収格差と需要格差を調整するという点や、国から地方への交付のみで自治体間の相互調整がないという点で共通している。しかし、その他の面が大きく異なっている。日本の財政調整制度は地方交付税制度である。総額は所得税・法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%、地方法人税の全額と決まっており、普通交付税（94%）と特別交付税（6%）に分かれている。各団体の普通交付税額は、基準財政需要額から基準財政収入額を引いた額、つまり財源不足額となる。

一方、イングランドの一般交付金は歳入援助交付金（Revenue Support Grant）、事業用レイト交付金（Redistributed Non Domestic Rate）および警察補助金から構成される。歳入援助交付金は、各地方自治体の在世需要額の理論計算値と財政収入額の理論計算値との差額を補填する方式で、日本の地方交付税制度に類似している。

日本の場合、行政サービスにおいて自治体の果たす役割が大きいため、国際比較でみて地方への税源配分が多いほうであっても地方交付税への期待が大きいのが特徴である。一方で英国は、自治体の行政サービスの範囲が比較的小さいため、比較的小さい範囲での調整ということになるが、それ以上に小さい地方税（地方への税源配分）となっているため、自治体財政としては財政調整への期待はそれなりに大きい。地方税は、自治体の歳出予定額（財政規模）から交付金、補助金、財産収入、料金等を除いた部分、すなわち自治体財源として足りない部分について、地方税を課すために税率を決めるものとなり、最終的には各自治体の議会で地方税率決定をすることにより自治体の歳出が決まる。^{xii}

また、2012 年地方財政法により、これまで全額が国税であった事業用レイトの 50% を各地方自治体が保持できるという分権的財政改革が実施された。しかし、地方税化された分は自治体の自主財源となるものの、税率の決定は地方自治体ではなく中央政府が設定するものであり、課税自主権に対する中央政府の統制は強く残されている。また、特定補助金についても、その交付額は中央政府の予算査定に委ねられるため、緊縮財政へと政府が方針を転換すれば、特定補助金への依存度が高いほど、その状況は激変することになる。^{xiii}

3. 日本とイングランドの地方自治体の歳入構成の比較

本節では、日本とイングランドの地方自治体の歳入構成の比較を行う。ケースとして①地方自治体合計、②広域行政体（GLA、東京都、大阪府）、③基礎自治体（ロンドン区、東京都区町村、大阪府市町村）の 2013 年度の歳入構造について、それぞれ自主財源比率や交付金・補助金比率などの比較を行う。

(1) 地方自治体歳入合計 (図表省略)

日本は自主財源が 51%と約半分を占めているのに対し、イングランドは 36%と日本よりも低い割合となっている。また、イングランドの一般交付金と日本の地方交付税の割合は 14%と 17%であり似通っているが、日本は自主財源である地方税が 35%を占め最も高い比率となっているのに対し、イングランドは使途が制限されている特定補助金が最も高い比率であり 43%となっている。このことから、イングランドは日本より中央政府の関与が大きく、地方自治体の裁量は小さい傾向があることを読み取ることができる。

(2) 広域行政体 (GLA、東京都、大阪府) の歳入構成 (図表省略)

三者の歳入構成は大きく異なっている。まず、自主財源比率が最も高いのは東京都であり、その比率は 85%にもなっている。また、歳入に占める地方税の比率が 70%と非常に大きい。これは、都区財政調整制度により特別区から市町村税の一部を都税として徴収していることも影響していると思われる。また、中央政府からの一般交付金である地方交付税は交付されていない。次いで大阪府が 61%となっている。大阪府は地方交付税が 10%を占めているが、歳入合計に占める比率が最も大きいのは地方税で 37%となっている。一方、GLA の歳入は、自主財源が 26%でありかなり低いことがわかる。GLA は中央政府からの交付金・補助金が 74%にも達しており、歳入比率が最も大きいのは特定交付金の 40%である。一方、一般交付金は 33%と、イングランド地方自治体全体および後述するロンドン区の一般交付金が 14%であるのに対して、かなり高い水準となっている。

以上、歳入構成から広域行政体の裁量の大きさを比較すると、GLA は東京都や大阪府と比較して裁量が小さいことがわかる。これは、GLA が戦略・企画・調整に特化した広域行政体であることも要因の一つかもしれないが、GLA もイングランドの他の地方自治体と同様、中央政府による財源依存が大きいことが大きな要因となっている。

(3) 基礎自治体 (ロンドン区、東京都市区町村、大阪府市町村) の歳入構成 (図表省略)

最も自主財源比率が高いのは大阪市であり、大阪府に匹敵する水準である。地方税が 38%と最も高くこちらも大阪府とほぼ同水準となっている。このことから、政令指定都市である大阪市の権限の大きさが伺える。しかし、大阪府の他の市町村と比較すると自主財源比率は高くなっている一方で地方税や国庫支出金の比率はほぼ同じであり、また東京都の市町村と比較しても財政の優遇状況は見て取れないため、政令指定都市が財政的に措優遇されている傾向はさほど見て取れない。

東京特別区であるが、自主財源比率が 41%に留まり、東京都の 85%や大阪市の 60%、そして特別区を除いた東京都市町村よりもかなり小さくなっている。また特別区財政調整交付金が 28%を占め、地方税とほぼ同じ比率となっていることから、東京特別区は大都市でありながら財政的に制約を受けていることが読み取れる。

そしてロンドン区及びシティは、GLA と自主財源比率がほぼ同水準であるが、特定補助金が 66%と極めて高いため、自治体の裁量は小さく中央政府への依存度が高いことがわかる。また、広域行政体からの制約を受けている東京特別区よりもさらに自主財源比率が小さく、日本の基礎自治体より裁量が小さいといえるだろう。このように、日本の基礎自治体とイングランドの基礎自治体では歳入構成が大きく異なっている。

(4) GLA と日本の比較を通じて

イングランドの地方自治体は日本に比べて取り扱う事務が限定的であることや、歳入は自主財源比率が低く、中央政府の交付金・補助金に頼った構造であること、そして、日本と異なり中央政府と地方自治体の事

務の役割分担が明確になっていること、さらに一層制を基本に再編されたことから中央政府と基礎自治体に多くの事務処理権限が付されていること、などの要因により自治体の機能が限定的である故にロンドンでは GLA が機能的な行政体として存在することができていると考察する。また、英国は政権交代によって自治体の基本構造を含めた変革が行われているが、日本は明治以来、二層制の地方構造が変わっていないという歴史の違いもある。改革に対する柔軟性は英国が勝っているといえるが、自治の安定性は日本が勝っているといえる。これは成分憲法で地方自治が保障されているどうかの差とも言い換えることができるのではないかと。そしてこれらの違いを考慮すると、GLA が大阪にとって機能的であるのかという問いについては、理想的な姿ではあるが、GLA の構造をそのまま当てはめた制度設計をすることはかなり難しいという結論に達する。このため、次章では大阪への提言として、できる限り GLA の機能性を取り入れた制度設計を考察することとする。

第Ⅵ章 “グレーター・大阪” への提言

大阪の発展に向けた新たな大都市制度を GLA の構造や機能を参考に“グレーター・大阪”と称して提言を行う。なお、大阪維新の会や関西経済同友会が提唱する“グレーター・大阪”と同じ名称を使用するが、内容について筆者が一から考案するものとする。なお、“グレーター・大阪”は区域ではなく GLA のように広域行政を行う行政体とし、広域の戦略・企画・調整に特化した小さい組織であることを理想とする。また、道州制ではなく、都道府県制度が存続する前提とする。

1. 広域行政の範囲

現行の政令指定都市制度では大阪府・大阪市ともに広域的機能を有している。特別区制度であれば大阪府に一元化されるが、特別市制度では大阪市のみを独立させ広域機能を担わせるパターンと大阪府域で特別市を作るパターンが想定される。第Ⅲ章でも大都市の範囲については大阪府域が望ましいと考察しているが、GLA が人口約 878 万人、面積約 1577km² を範囲としているのに対し、大阪府が人口約 883 万人、面積約 1899km² と同程度であることも勘案して、“グレーター・大阪”は大阪府域と設定する。

2. 基礎自治体の構成

ロンドン区は公選の議会を有する基礎自治体であるため、同様の形式となることを基準とする。大阪府域を広域行政の範囲として広域機能を一元化する場合、基礎自治体については、二重行政を生みやすい政令指定都市制度は廃止することとする。したがって、大阪市と堺市は政令指定都市でない基礎自治体に再編することとする。なお、特別市制度は、大阪府域でひとつの特別市とした場合、二層制を採用することは現在の大阪府の姿と変わらず、大阪府を大阪特別市とする異議が無くなるため選択肢から除外する。また、一層制では公選議会がなく住民自治が不足し、なおかつ違憲のリスクもあるため、こちらも選択肢から除外する。したがって大阪市・堺市の再編の選択肢としては、以下の3つが考えられる。

①市域はそのまま一般市または中核市とする、②複数の市に分割する、③複数の特別区に分割する

①のパターンは大阪市の廃止を伴わないため、廃止・分割への住民の拒否感は生まれないというメリットがある。一方で、政令指定都市でなくなるため、行政区を配置しないことになる。そうすると、人口 270 万人で行政区がない一般市（もしくは中核市）となり、住民自治の観点からは現在より大きく後退することになる。

②のパターンでは、分割後の市は引き続き普通地方公共団体となるため、特別区制度のように広域行政体から事務や財源に大きな関与を受けることはないというメリットがある。しかし、大阪市の場合、都心の北区や中央区など財政が豊かな地域を含む市とそれ以外の市と間で財政格差が大きくなるという問題が生じる。かつて大阪都構想とともに分市構想も検討されたが、2010年10月に大阪市が発表した分市後の財政試算では、大阪市を9市に分市した場合、都心の中央区や北区を含む2市は黒字となる一方で、それ以外の7市はすべて赤字となり、また7市のうち5市は財政再生団体に、2市は早期健全化団体になるという試算結果であった。また、地方交付税についても大阪市として一括で算定・交付されている地方交付税が各市に算定・交付されるため、地方交付税の総額が約9倍となる試算結果となったこともあり、分市構想が撤回された経緯がある。つまり、分市により現在の行政サービスの水準を保つことが難しくなる市が生まれることになる。なお、大阪市と堺市を合わせて分市した場合の財政試算は散見されず、堺市のみを分市した試算も散見されない。

③のパターンでは、地方交付税は大阪府と合算して算定されるため、②のような大幅な増加にはならない。しかし、大都市としての一体性・統一性の観点から広域行政体による一部の事務を“グレーター・大阪”が行い、また“グレーター・大阪”による財政調整制度の適用を受けることとなるため、①②よりも基礎自治体としての権限が小さくなる。一方、公選議会を置くため住民自治の観点から考えると現在の行政区よりも拡充され、また財政調整によって貧困区でも現在の住民サービスの水準が保たれるというメリットがある。

いずれのパターンもメリットデメリットが存在するが、現在の行政サービスの水準を保つこと、そして住民自治を後退させないことを基準に考えると、最もデメリットが少ない③のパターンが適切であると考える。したがって、“グレーター・大阪”内の基礎自治体は特別区制度を導入することとする。

次に、大阪市と堺市以外の市についても特別区とするのか、それとも市のままとするのかを考察する。大阪市と隣接する9市も特別区として再編することが適当であるのだろうか。これについて筆者は否定の立場をとる。政令指定都市の市域に特別区を設置することは意義があると考えているが、特別区の数を多くすることはすなわち広域行政体である“グレーター・大阪”の権限がその分大きくなるということである。“グレーター・大阪”についてはGLAと同様、小さい権限の広域行政体であることを理想とするため、特別区間の財政調整を行うことは最小限にとどめておく必要がある。したがって、大阪市と堺市を特別区に再編し、その他の市については現行どおりの体制とする。なお、この場合の財政試算は散見されないため、財政効果については考えていない。

3. 事務配分と財政調整

ロンドン区はGLAからの財政調整を受けず、自主財源と中央政府からの交付金・補助金により事務を行っている。しかし、日本では、特別区制度を導入し政令指定都市を複数の特別区に分割する場合、第30次答申も述べているとおり特別区への事務配分を多くするほど、また特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区間で行うべき財政調整の規模が大きくなる。“グレーター・大阪”においては、仮に大阪市を住民投票の案と同じ5区とする場合でも、特別区間の水平的財政調整が必要となり、堺市の市域を含めたとしても同様であると思われる。これは、前述したとおりロンドン区は中央政府による財政調整による交付金・補助金が歳入の大部分を占めているため、GLAによる区間の財

政調整は行われずに済んでいるという面があるが、日本とイングランドの地方自治制度の違いや大阪の特性を考慮すると、“グレーター・大阪”による財政調整は必要であると考えられるからである。

そして、“グレーター・大阪”が GLA のように広域の戦略・企画・調整に特化する広域行政体とするためには、基礎自治体へ現在の大阪府の事務・財源の移譲をさらに進めていく必要がある。しかし、イングランドと違い地方自治体に包括的権限が付与されている日本においては、“グレーター・大阪”が GLA と完全に同じ権限・役割のみ担うことは難しいのではないかと考えられる。少なくとも GLA より基礎自治体への関与は大きくなるだろう。なお、広域と基礎自治の役割がはっきり分かれているイングランドと違い、府と市町村は連携して行っている事務も多くあるため、事務移管が適さないものもあると思われる。

具体的にどの事務や財源を移譲することが適当であるかについては本稿の課題としたい。

4. おわりに (略)

【文献リスト (英国に関するもの)】

有田智一「独・英における新たな都市・地域マネジメントの試みと課題 (4) —イギリスの広域マネジメント施策: West of England Local Enterprise Partnership の事例調査—」中部圏研究『調査季報』199 号 62 頁 (2017)、アンドリュー・スティーブンス (石見豊)『英国の地方自治—歴史・制度・政策—』株式会社芦書房 (2011)、一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治 (概要版) —2016 年改訂版—」(2016) <http://www.jlgec.org.uk/jp/research/europe/united-kingdom/autonomy/> (最終閲覧日: 2018 年 1 月 20 日)、一般財団法人自治体国際化協会 (欧州事務所)「ロンドンの地方行政—大ロンドンの廃止をめぐる—」CLAIR REPORT NUMBER 017 (1990)、一般財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所「2012 年ロンドンオリンピック・レガシーの概要」CRAIR REPORT No.402 (2014)、稲澤克祐「英国における財政調整制度改革の概要と評価—2006 年度改革と 2013 年度ビジネスレイトの再地方税化改革を中心に—」関西学院大学商学研究会『商学論究』63 巻 3 号 259 頁 (2016)、内貴滋『英国地方自治の素顔と日本 地方構造改革の全容と日英制度比較』ぎょうせい (2016)、内貴滋『英国行政大改革と日本 「地方自治の母国」の素顔』ぎょうせい (2009)、宇都宮深志「大ロンドン圏と広域行政の組織構造」有斐閣『環境法研究』通号 21 145 頁 (1993)、宇都宮深志「サッチャー政権下の地方改革—GLC 廃止政策の決定過程—」『年報行政研究』1990 巻 25 号 67 頁 (1990)、岡村裕「広域自治体大ロンドン庁 (GLA) による眺望景観保全計画の改定経緯と運用の動向」日本都市計画学会『都市計画論文集』48 号 687 頁 (2013)、笠京子「英国ロンドンの大都市制度 新しい 2 層制の在り方」時事通信社『地方行政』10668 号 2 頁 (2016)、風間慎吾「ロンドン・バーネット区—地域再生の一つの例—」自治体国際化協会『自治体国際化フォーラム』230 巻 2008 年 12 月号 16 頁 (2008)、兼村高文「英国 (イングランド) の財政調整制度について」203 頁、川西誠「ロンドンの広域行政—1963 年ロンドン行政法による改革—」日本大学政経研究所『政経研究』6 巻 2 号 1 頁 (1969)、神林真美香「グレーター・ロンドン・オーソリティーにおける近年の改革」自治体国際化協会『自治体国際化フォーラム』260 巻 12 頁 (2011)、熊谷友成「大ロンドン市政府 GLA の設立—ロンドン大都市圏計画の新たな動き—」日本地域開発センター『地域開発』通号 409 32 頁 (1998)、公益財団法人日本都市センター『欧米諸国にみる大都市制度』(2013)、大ロンドン市長ケン・リビングストン (ロンドンプラン研究会)『ロンドンプラン—グレーター・ロンドンの空間開発戦略—』都市出版 (2005)、竹下譲『パリッシュにみる自治の機能—イギリス地方自治の基盤—』イマジン出版 (2000)、竹下譲「イギリスの狭域自治体—パリッシュの機能—」中央文化社『地方議会人』33 巻 2 号 22 頁 (2002)、竹下譲=丸山康人『ロンドンの政治史—議会・政党は何をしてきたのか?』イマジン出版 (2012)、竹下譲=横田光雄=稲沢克祐=松井真理子『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい (2002)、東京都職員研究所『地方自治体の複層制を

めぐる問題—ロンドン・GLC の場合—』昭和 58 年度専門研修「海外行政研究」報告書 (1984)、東京都企画審議室『廃止提案に対する大ロンドン庁の反論』昭和 58 年度専門研修「海外行政研究」報告書 (1984)、東京都企画審議室調査部『GLC 廃止後のロンドン状況調査』東京都企画審議室 (1989)、東郷尚武『ロンドン行政の再編成と戦略計画』日本評論社 (2004)、東郷尚武「ロンドンの行政改革—新ロンドン庁 (GLA) の発足に向けて—」東京市政調査会『都市問題』90 巻 1 号 77 頁 (1999)、根田克彦「イーストロンドンの都市再生と立候補ファイルにおけるオリンピックレガシー計画」公益社団法人日本都市計画学会 都市計画報告集 No.16 2017 年 8 月号 158 頁 (2017)、馬場健「ロンドンにおける広域自治体の機能—新ロンドン・プラン策定を例として」東京市政調査会『都市問題』93 巻 11 号 75 頁 (2002)、羽生雄一郎「「自治体」としてのロンドン」一般財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所『在英日本商工会議所会報』94 号 1 頁 (2014)、星野泉「イギリス地方財政調整制度の変遷」地方財務協会『地方財政』52 巻 3 号 172 頁 (2013)、細谷雄一『迷走するイギリス—EU 離脱と欧州の危機』慶応義塾大学出版会 (2016)、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「平成 27 年度東京都主税局委託調査 ロンドンにおける都市づくりと税財政運営に関する調査 報告書」(2016) http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc29_s3/08.pdf (最終閲覧日: 2018 年 1 月 20 日)、弥久保宏「英国における諸議会と選挙制度 (9) 大ロンドン市議会と市長の統治構造—蘇るメトロポリス—」都道府県選挙管理委員会連合会選挙『選挙や政治に関する総合情報誌』69 巻 11 号 36 頁 (2016)、山下茂『体系比較地方自治』ぎょうせい (2010)、山下茂『英国の地方自治—その近現代史と特色—』第一法規株式会社 (2015)

【文献リスト (日本に関するもの)】

鯉坂 学『『都心回帰』による大都市都心の地域社会構造の変動—大阪市および東京都のアップパー・ミドル層に注目して—』日本社会学会年報 33 号 21 頁 (2015)、池田利道『23 区格差』中公新書ラクレ (2015)、伊藤正次『『特別市』構想の設計と課題—『二度あることは三度ある』か、『三度目の正直』か』ぎょうせい『年報行政研究』49 号 42 頁 (2014)、岩崎恭典=原田晃樹「政令指定都市と行政区—都市内分権のめざすもの—」大阪市『都市問題研究』55 巻 7 号 50 頁 (2003)、石見豊「大都市制度の再検討」国土館大学政経学会『国土館大学政経論叢』通号 166 号 65 頁 (2013)、大阪市「総合区の検討状況について」<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000394392.html> (最終閲覧日: 2018 年 1 月 24 日)、上山信一=大阪市役所 (大阪市市政改革本部)『行政の経営分析—大阪市の挑戦—』時事通信社 (2008)、上山信一=紀田馨『検証 大阪維新改革 橋下改革の軌跡』ぎょうせい (2015)、大阪の自治を考える研究会『大阪市廃止・特別区設置の制度設計案を批判する いま、なぜ大阪市の消滅なのか PART II』公人の友社 (2014)、大阪府自治制度研究会『大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して~大阪再編に向けた論点整理~最終とりまとめ』(2011)、岡田俊宏「都区制度の変遷について」衆議院調査局『Research Bureau 論究 : journal of the Research Bureau of the House of Representatives』12 巻 141 頁 (2015)、関西経済同友会「関西活性化のために大阪府と市の統合を」(2002)、北村亘『政令指定都市 百万都市から都構想へ』中公新書 (2013)、栗原利美=米倉克良『東京都区制度の歴史と課題 都区制度問題の考え方』公人の友社 (2012)、幸田雅治「都区制度における「一体性」と大阪都構想の持つ意味」ぎょうせい『年報行政研究』49 号 24 頁 (2014)、小原隆治「戦後都区制度改革の歴史と論点」ぎょうせい『年報行政研究』49 号 2 頁 (2014)、佐々木信夫「大都市制度に関する再考: 大阪都構想の検証を通じて」中央大学経済学研究会『経済学論纂』56 巻 3・4 号 261 頁 (2016)、佐々木信夫「大阪都構想からみた、東京「都区制度改革」の課題」都政研究社『都政研究』49 巻 6 号 4 頁 (2016)、指定都市市長会「“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」(2009)、菅原敏夫「都区制度の現状と課題: 都区財政調整制度を中心に」大阪市政調査会『市政研究』175 号 6 頁 (2012)、砂原庸介『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書 (2012)、砂原庸介「領域を超えない民主主義? 広域連携の困難と大阪都構想」阪急コミュニケーションズ『アステイオン』84 号 196 頁 (2016)、総

務省「平成 25 年度決算財政状況資料集」http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/jyoukyou_shiryou/h25/index.html (最終閲覧日: 2018 年 1 月 30 日)、総務省「平成 25 年度市町村決算カード」<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card-14.html> (最終閲覧日: 2018 年 1 月 30 日)、第 27 次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』(2003)、第 30 次地方制度調査会『第 1 回～第 5 回総会資料』(2011～2013)、第 30 次地方制度調査会『第 1 回～第 7 回専門小委員会資料』(2011～2013)、第 30 次地方制度調査会『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』(2013)、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—1946～47 年の大阪特別市制運動を中心に—」一橋大学大学院経済学研究科『一橋経済学』10 巻 1 号 65 頁 (2016)、爲我井慎之介「政令指定都市制度の設計概念と制度的変容」高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究』18 巻第 2・3 合併号 97 頁 (2016)、寺洋平「日本国憲法下における大都市制度—その展開と課題— (1)」東洋大学法科大学院『白山法学』207 頁 (2016)、東郷尚武「広域行政制度の新展開に向けて—大都市圏制の創設を軸に—」都政研究者『都政研究』36 巻 4 号 4 頁 (2003)、富田宏治＝梶哲教＝柏原誠＝森裕之『初歩から分かる 総合区・特別区・合区』自治体研究社 (2017)、新川達郎「基礎自治体と広域自治体の役割分担—地方分権と地域主権論議の中で」中央文化社『地方議会人: 未来へはばたく地方議会』41 巻 1 号 13 頁 (2010)、西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会 (2007)、西村茂＝廣田全男＝自治体問題研究所『地域と自治体第 35 集 大都市における自治の課題と自治体間連携』自治体研究社 (2014)、西脇邦雄「総合区による都市内分権と新たな住民自治の提案—大阪市総合区 3 案の検討—」21 世紀社会総合研究センター「大阪経済法科大学 21 世紀研究第 8 号 (2017)、日本行政学会『大都市制度の改革』ぎょうせい (2014)、橋下徹＝堺屋太一『体制維新—大阪都』文集新書 (2011)、日野貴之「地理学的視点から見た都区制度」常葉大学教育学部『常葉大学教育学部紀要』37 号 21 頁 (2017)、藤井聡『大阪都構想が日本を破壊する』文集新書 (2015)、村上弘「『大阪都』の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想—」立命館大学法学会『立命館法学』2010 年 3 号 (331 号) 241 頁 (2010)、村中洋介「日本における大都市制度と大阪都構想—第 30 次地方制度調査会答申および 2014 年地方自治法改正を受けて—」日本法政学会『法政論叢』51 巻 1 号 43 頁 (2015)、吉川貴夫「都区財政調整制度の仕組みと課題」東京自治問題研究所『東京』371 号 4 頁 (2016)、横浜市会議政局「大都市制度等に関する資料<11> (地方制度調査会関係資料等)」『市会ジャーナル 平成 26 年度 Vol.7 (通算 134 号)』(2014) <http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/pdf/journal/26-7.pdf> (最終閲覧日: 2018 年 1 月 20 日)

ⁱ 特別区長会 (<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/QA.html>) 最終閲覧日: 2018 年 1 月 11 日。

ⁱⁱ 大阪市『総合区・特別区 (新たな大都市制度) に関する意見募集・説明会資料』<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000369/369027/setsumeikaishiryou.pdf> (最終閲覧日: 2018 年 1 月 15 日)

ⁱⁱⁱ 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～詳細版」(2011) 5 頁。

^{iv} 財団法人自治体国際化協会『英国の地方自治 (概要版) —2016 年改訂版—』

<http://www.jlge.org.uk/jp/research/europe/united-kingdom/autonomy/> (最終閲覧日: 2018 年 1 月 20 日) (2016) 13 頁。

^v ほかに、「大ロンドン市」「大ロンドン庁」「大ロンドン都」などと訳される。

^{vi} 前掲注 iv 参照 13 頁。

^{vii} 同上 14 頁。

^{viii} 同上 15 頁。

^{ix} 公益財団法人日本都市センター『欧米諸国にみる大都市制度』(2013) 100 頁。

^x 東京都職員研究所『地方自治体の複層制をめぐる問題—ロンドン・GLC の場合—』昭和 58 年度専門研修「海外行政研究」報告書 (1984) 34,35 頁。

^{xi} 山下茂『体系比較地方行政』ぎょうせい (2010) 453 頁。

^{xii} 星野泉「イギリス地方財政調整制度の変遷」地方財務協会『地方財政』52 巻 3 号 (2013) 173 頁。

^{xiii} 稲澤克祐「英国における財政調整制度改革の概要と評価—2006 年度改革と 2013 年度ビジネスレイトの再地方税化改革を中心に—」関西学院大学商学研究会『商学論究』63 巻 3 号 (2016) 268 頁。