

「阪神広域市」構想についての一省察

大道安次郎

1

現代の日本の多くの都市に見られる一つの顕著な現象は、その都市の営む社会的経済的機能が市域をこえて営まれているということ、そして隣接している諸都市間の相互依存関係が密接になってきているということである¹⁾。もともと市域は行政のために設けられたものであって、あくまで人為的便宜的なものである。この市域がその都市の営む社会的経済的活動と大きなズレを示してきたのは、社会的経済的諸活動が複雑になり、高度化してきたこと、交通・運輸機関などの異常な発展、それに加えて革新につぐ革新をつづける技術の進歩など、さまざまな要因が重り合ったことなどから起ってきたものといえる²⁾。いずれにしても、現代の多くの都市は、市域を越えて、隣接諸都市の存在を考慮に入れ、また何らかの形で相互に協力しなければ、都市の機能を十分に発揮できないようになってきている。たとえば、

イ. 道路の問題についてみてみよう。道路、とくに主要道路は各市域にうまく通じていなければ道路として十分な機能を果せない。ところがA市ではA'の道路を工事して立派なものにしたのに、その隣のB市はこの道路に続いてB市の道路を改良しなくて、B市のほかのB'の道路を改良したとすると、A'とB'の二つの道路は結びつかず、その結果何のために多額の費用を使って道路を改良したか、その意味が全く無くなってしまいうことになる。

ロ. また水の問題でもそうである。A市では一年中夏冬を問わず上水道不足で悩んでいるのに、隣のB市ではあり余った水をかかえて涼しい顔

をしているということも、不合理な話である。工業用水についても同じことがいえる。

ハ. 教育の問題でもつぎのようなことが起っている。現在では各市がそれぞれの市町が別個に小・中学校を作っているため、市境の近くの子供はすぐ目の前に隣りの市の立派な学校があるのに、その学校は他市の学校であるという理由のためにそこには通えずに、自分の市の学校へわざわざ遠い道を、しかも危い道路を何本も通ってゆかねばならないというような不都合なことが、しばしば起っている。

ニ. A市の文化施設（公民館、リクリエーション施設、公園緑地等）とB市のそれとが全く隣り合わせに存在しているのに、その反面ではこの地域以外ではこうした施設がないとすると、A市B市の住民にとっては不便極まるということになる。

ホ. またつぎのような事態も起ることがある。A市の高級住宅地のすぐ隣りにB市が工場街を作る計画を推し進めたとするとうどうなるか。もしそこに工場ができると住宅地は汚染され、終日騒音に悩まされるようになることは必然である。このようなチグハグな計画が推し進められるということは、現在の都市計画は一応各市の責任において行うことが認められているからである。

以上の例は、各市が隣接都市と相互に密接な関係があることを示している若干の例に過ぎない。このほかにも各市が協力してはじめて解決できるような共通の問題が沢山ある。

イ. たとえば、し尿、じんあい処理の問題がある。現在各市ともその増大する量と処理の困難さにほとほと手を焼いている。しかもその施設に

は多額の費用を要し、単独の市でも立派なものができない。各市が協力する以外に途がない。

ロ. そのほか大気汚染防止や災害予防の問題にしても、単独の都市のレベルを越えている。

以上あげてきた事例によってみても、各都市が相互依存しており、単独のレベルを越えて協力してこそはじめて解決できるような問題が山積してきていることが明らかであろう。しかもこれらの問題をうまく処理し、解決しなければ、それぞれの都市の機能は十分発揮できなく、住民にとっては迷惑至極な事態となる。

いわゆる「広域化」の構想は、こうした現実的背景のもとに生れてきたものといえる。

ところで「広域化」の構想とその実現の方式は、それぞれの都市の規模や性格、在り方によって、具体的にはさまざまな異った形をとるものである。東京都を中心とした首都圏方式、大阪市を中心とした隣接都市との協力方式、岡山市と水島工業地帯とを結合合併方式、北九州五都市（門司市、小倉市、戸畑市、八幡市、若松市）の合併方式、その他さまざまな方式がとられているし、また考えられようとしている。現在の日本の各地方において、それぞれに適合した方式が打出されてきている。

わが国における地方自治法のこれまでの規定による協力方式としては、協議会の設置（法 252 条の 2）、委員会の共同設置（法 352 条の 7）、事務委託（法 252 条の 14）、職員の派遣（法 252 条の 17）、地方公共団体の組合——一部事務組合、役場事務組合——（法 284 条）などであるが、さらに今回の自治法改正では、現行の協議会のほかに、広域計画も共同して作成するための協議会を創設することができることとなった。また都市合併の特例等に関する法律等（時限法）も今国会を通った。

そのほか地方行政協議会（仮称）の構想も出ている。（この方式は全国を数ブロックに分けて、府県知事を長とする協議会をおき、これに地方財務局、地方建設局など各省の出先機関を参加させ、一方自治省内にこれに対応する機関において、中央における調整をはかりようとするものようである。その直接の狙いは、地方公営企業の広域化に

伴う団体間の調整、二府県以上にわたる防災体制の整備、各省出先機関と地方団体間の行政事務の総合調整をはかり、広域行政の実をあげようとするものである³⁾。)

- 註(1) この現象は日本にだけ見られるものではなく、洋の内外を問わず近代化された各都市に見られるもので、いわば世界的傾向であるといえる。
- (2) このような現象を引き起したさまざまな要因については、別の機会に詳しく探ぐってみたい。
- (3) これらの点についてはすでに長浜政寿著「地方自治」(岩波全書170)、吉富重夫「地方団体間の協力方式と問題点」(都市問題51巻3号)、浦野吉太郎「大都市圏における行政の協力関係」(都市問題研究14巻1号)その他多くの労作がある。

ところで私がここで取りあげようとしている「阪神広域市」構想は、これまでの方式とは異ったもので、新しく考え出された一つの方式といえる。それが新しい構想であるために、理論的にも多くの整理すべき問題を残しているばかりではなく、それを具体的に実現するためには多くの壁にぶつかることは容易に想像されるが、しかし、わが国では恐らくパイオニア的方式と思われるので、ここで採りあげた次第である。

そこで私は、まず、このような構想を生み出した背景あるいは諸要因といったものについて考察し、つぎに「阪神広域市」の構想そのものについて述べ、第三に何故に「阪神広域市」の構想が「慎重審議」の名のもとに見送られたかということについて考察し、最後にその将来の見通しについて若干の言葉を費すことにしたい。

2

「阪神広域市」という構想は、阪神間6市1町（尼崎、西宮、伊丹、宝塚、芦屋、川西、猪名川）が共通の利害に結ばれているところから、これらの市町の広域的一体性をはかり、住民の福祉を増進するために、「阪神広域市」という法人を新たに設けようとするものであって、昨年末（昭和36年末）に兵庫県が提唱し、本年の1月28日に開かれた「阪神広域行政都市協議会」に正式に提案し

が展開し、北にかけて伊丹市、川西市、猪名川町が連なり、その西側に西宮市、芦屋市、宝塚市がそれぞれ境を接しながら位置している。「阪神広域市」に含まれる市町の位置（前頁の図参照）とそれら市町の人口世帯数、面積等はつぎの通りである。

阪神広域市人口、世帯数、面積一覧表 (36.3現在)

市町名	人 口			世帯数	面 積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)
	男	女	計			
尼 崎 市	214,066	202,605	416,671	104,945	47.81	8,715
西 宮 市	134,387	133,180	267,567	67,553	96.46	2,774
芦 屋 市	28,230	29,463	57,693	14,323	16.06	3,592
伊 丹 市	45,600	43,623	89,223	20,518	25.09	3,556
宝 塚 市	32,934	34,879	67,813	16,410	101.89	666
川 西 市	21,548	21,674	43,222	10,238	53.75	804
猪名川町	3,533	3,609	7,142	1,384	90.19	793
計	480,298	469,033	949,331	235,371	431.25	平均2,201

この地域は気候、風土に恵まれており、そのう え国鉄東海道線をはじめ、阪急、阪神の二大私鉄が東西に神戸—大阪間を、南北に宝塚、伊丹と西宮、尼崎間を結んでいるほか、伊丹市には国際空港があり、道路網の整備とバス、自動車の発展が相俟って交通は極めて便利である。だから立地条件には極めて恵まれているところから、尼崎市には重工業が集中し、京浜工業地帯と首位をあらそう阪神工業地帯の中核をなしており、また、芦屋、西宮、伊丹、宝塚、川西の各市と猪名川町は、文教、観光、住宅、商業地区として、それぞれの市町の性格を發揮しながら飛躍的な発展を示している。

ところでこの地域の市町は神戸と大阪という二つの巨大都市の中間に介在しているところから、二大都市（その斜傾は大阪市に向っているが）の衛星都市郡的な性格を帯びていることを見逃がしてはならない。これはこれらの6市1町は衛星都市郡として存在しているのである。単に市域が隣接しているばかりではなく、そこには利害の共通と対立が多くの場合において見られる。若干の例を示そう。その1。芦屋市は文化住宅都市として、神戸市と西宮市とに囲まれた細長い南北の市域に緑の高級住宅地や文化施設を誇り、また埋立計画の海岸地帯にも住宅地や近代的施設（ビジネス・センターやリクリエーション・センターな

ど）などの建設を目指しているが、この芦屋市の計画は隣接する神戸市の東部海岸埋立計画（そこに重工業臨海地帯造成の予定）や西宮市の計画（埋立地帯に日本石油などを誘致して、石油コンビナート造成を目指している）と利害が対立している。もしその間の調整を行わないままに芦屋市の計画が実施されれば、その計画は無意味となり、全く絵に画いた餅となろう。その2。武庫川が宝塚市、伊丹市、西宮市の市域を流れているが、上流に位している宝塚市が水不足のために多量の水を取入れたり、上流で汚物などを流しこめば、下流の伊丹市や西宮市はそれだけ迷惑を蒙ることになる。以上の例は、各市の利害の対立したり、共通している事実のほんの一例にすぎない。

この地域の各市町は単に市域が隣接しているだけではなく、市街地の多くも連担しており、飛行機の上から見ればどこからどの市であるかが殆んどその区別がつかないほどであり、それぞれの市域を越えて、共通の利害に結ばれている。それにも拘らず、各市町はそれぞれ他とは無関係に独自の計画や施設を行おうとしている。乏しい財源のために無理とは知りながらも工場を誘致したり、独立した都市としての面目を保ったりするために、アンバランスともいえる施設を誇ってみたりする。そのためにこの地域全体としては極めて無秩序な、いびつな姿となり、それぞれの市町の発展を阻害している。現在では労働、住宅、教育、交通、港湾、ガス、電気、上下水道、用地用水、衛生、治安、社会福祉などの都市経営上の諸問題は、それぞれの自治体だけでは合理的経済的な設置、運営は期しえないような段階に立ちいたっている。だからこの地域内の各市町が、行政の合理的、経済的な運営の確保を期し、共通の利害の調整と有機的な連携をはかり、一体的な発展を計画的に推し進めるような態勢を一日でも早く確立すべきであるという希望と願いは、これらのそれぞれ

の市町において抱かれてきたのである。

この希望と期待とを受けとめてまず打出されたのが、昭和36年2月27日に兵庫県の提唱のもとにつくられた「阪神広域行政都市協議会」であった²⁾。この協議会の目指すところは、広域地域に隣接して共存している芦屋、西宮、尼崎、伊丹、川西と猪名川の6市1町が相互に協力して共通の利害を調整し、有機的な連携をはかりながら、広域的な立場から各市町の共同的な発展を目指したものである。だから直接目指した目的と事業は、

1. 施設の共同化 上、下水道、し尿じんあい処理、病院、学校、公園、社会福祉等の施設の共同化計画の策定、実施の促進
2. 有機的連係 道路、港湾、交通、住宅等の有機的整備計画の策定、実施の促進
3. 都市計画事業の調整
4. 関係市区町村間の利害の調整

などである。またその組織と機関は、委員会制で、委員は構成市町の市長、議長、学識経験者をもって組織している。(会長は尼崎市長、事務局は尼崎市においた。また学識経験者代表として兵庫県副知事1名を入れている。)

阪神広域行政都市協議会規約

第1章 総 則

(目 的)

第1条 この協議会は、構成市町が、共通の利害に結ばれていることにかんがみ、これら市町の有機的連係を図るとともに諸施設の共同化を推進し、もって住民の福祉を増進することを目的とする。

(名 称)

第2章 この協議会は、阪神広域行政都市協議会(以下「協議会」という。)と称する。

(構成市町)

第3条 協議会は、次の市町をもって構成する。
尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、川辺郡猪名川町。

(事 業)

第4条 協議会は、次に掲げる事業を行う。

- (1) 上下水道、し尿じんあい処理、病院、学

校、公園、社会福祉等の施設の共同化計画の策定及び実施の促進。

- (2) 道路(駐車場を含む)、港湾、空港、交通(軌道を含む)、住宅等の有機的整備計画の策定及び実施の促進。
- (3) 都市計画事業の調整。
- (4) その他関係市区町村間の利害の調整。

第2章 組織及び機関

(組 織)

第5条 協議会は、次に定める委員によって組織する。

- (1) 構成市町の長
- (2) 構成市町の議会の議長
- (3) 学識経験者で前2号の者の協議により選ばれた者

2 委員は非常勤とする。

(役 員)

第6条 委員は互選により会長及び副会長2名を定める。

- 2 会長及び副会長の任期は1年とする。
- 3 会長は協議会を代表し、会務を処理する。
- 4 会長に事故あるとき、または欠けたときは、副会長が選任の際、定められた順序によりその職務を代行する。
- 5 役員は非常勤とする。

(事務局)

第7条 協議会に事務局を置く。

- 2 事務局の位置は、会長所在の公庁とする。
- 3 事務局の職員は、関係市町の職員の中から協議して定める。

(部 会)

第8条 協議会にその業務の一部を主掌する専門部会を置くことができる。

第3章 協議会の会議

(会 議)

第9条 協議会の会議は、協議会の業務の管理及び執行に関する事項を決定する。

(会議の招集)

第10条 協議会の会議は、会長が招集する。

- 2 委員の半数以上から会議招集の請求があるときは、会長はこれを招集しなければならない。
- 3 会議開催の場所及び日時は、会議に附すべき事件とともに、会長が予め委員に通知しなければならない。

(会議の運営)

- 第11条 協議会の議事は、会長が議長となる。
- 2 協議会の議事は、委員の半数以上が出席し、出席委員の過半数で決する。
 - 3 議長は裁定権を有するが、表決権を行使することはできない。
 - 4 前各項に定めるものを除く外、会議の運営に関し必要な事項は、協議会の会議で定める。

第4章 協議会の財務

(協議会の経費)

- 第12条 協議会に要する経費の負担額、支出方法その他必要な事項は関係市町の長が協議して定める。

第5章 雑 則

- 第13条 この規約に定めるものを除く外、協議会に関し必要な事項関係市町の長が協議して定める。

附 則

この規約は、昭和36年2月27日から施行する。

ところでこの協議会でとくに注意しておきたいことは、第一、県が提案したこと、第二、国内の各市町の存在もそのまま認め、合併の問題は一応考慮の外にしていること、第三、法の規制を受けずに協議会方式をとっていることなどである。この協議会はカナダのトロント方式をモデルとしているといわれているが、法の規制を受けない点で根本的な相違がある。

このようにして「阪神広域行政都市協議会」は、多大の期待をもって出発したのであるが、その事業を実施する段になると、予期しなかった意外な難関にぶつかった。この協議会で満場一致で決めた事項についても、各市に持ち帰って市会にはかるとホゴ同然になるようなことがしばし

ばあった。ことに問題になったのは、し尿処理場の共同設置の場所についてであった。その共同設置については、既存の尼崎市を除いては、他の市町は等しく切望していた。乏しい各市町の財政では完全なものではできない。共同してこそはじめて立派なものができるというので、共同設置については意見の一致を見たのであるが、その設置場所について意外な反対が起った。昨年2月の協議会で、共同処理場を武庫川と仁川の合流点、尼崎市田近野につくろうと「全員一致」で決めた。ところが尼崎市会が反対したために駄目になった。そこで昨年12月14日の協議会で、武庫川じり東岸の西宮市平左衛門新田出先海面を埋め立てて共同し尿処理場を設置しようとの案が出た。他の5市町は賛成したが、尼崎市は再び港湾計画がくずれると反対し、この問題はいまなお、未決定のままである。焦眉の急を要する問題を広域の見地から打開しようとしても、一つの都市が反対すれば、どうにも手の打ちようがないことが、これによって痛感されたわけである。協議会は法的になんらの権限をも持たない任意の組織にすぎないから、そこで決定された事項は、単なる申し合せか紳士協約の域を脱せず、たとえ満場一致で決まったことでも、市会に持って帰って反対にあえばホゴ同然になってしまうのである。どうすればよいか。いろいろな打開策が考えられるであろう。市の合併を口にするのは容易であるが、現状としてはかなり飛躍がある。到底早急に実現しそうもない。そこで考え出されたのは、この協議会に法的権限を持たすような組織をつくってはどうかという案である。現在の府県制や現在の6市1町の存在はそのまま認めた上で、広域行政を強力に推進するためには、この協議会に法的強制力を持った法人にする以外に方法がないという考え方から、「阪神広域市」の構想が打出されたのである。だからそれは一部でいわれているように「理想案」ではなく、むしろ目前にひかえた現実的問題の打開のために考え出された苦肉の「現実案」といえる。

さきにも触れたように「阪神広域市」構想は「突如」として打出された感じを一般に抱かせて

いるが、実は「突如」としてではなくて、生まれるべくして生れ出たのである。「阪神広域都市協議会」がこの地域に生れ出たのが必然的であるといえるならば、「阪神広域市」構想もまた必然的であったといえる。ただ「突如」と思われるのは、一般的なP. R.や啓蒙の不足が一つの大きな原因だったことは否定できない。

註(1) 「阪神広域市」という名称は阪本知事が命名したとのことである。立案は県の本庄地方課長を中心に行われた。

(2) 兵庫県には、広域行政を推進するために、この「阪神広域行政都市協議会」のほかに、「播磨広域行政都市協議会」を昭和26年3月6日発足させている。これは姫路、明石、相生、加古川、竜野、赤穂、高砂の各市並びに稲美、志方、揖保川、御津、太子の各町および阿閉村の7市6町村をもって構成されている。

3) トロント方式というのは、1953年カナダのトロント市 Toronto とその周辺の12市町村が、共同の都市圏開発の推進母体として、「トロント首都法」(The Municipality of Metropolitan Toronto Act, 1953) によって、トロント首都議会をつくりあげた。「阪神広域都市行政協議会」はこの方式に準じてつくったといわれているが、構成市町村の存在をそのまま認め、必ずしも合併を前提としていない点は同じであり、また委員の構成も同じ原理に立っているが、「首都議会」は法的には地方公共団体として、市とみなされているのに対して、阪神の協議会の場合は何ら法的規制力がない。この点が異っていることに注意しておく必要がある。というのは、「トロント首都法」第一部「設定と議会」のところで、つぎのように定められているからである。「1953年4月15日首都地域の住民は「首都トロント」 The Municipality of Metropolitan Toronto という名称の地方公共団体を形成する。首都は自治省法 The Department of Municipal Affairs Act およびオンタリオ自治委員会 The Ontario Municipal Board Act の適用については市とみなされ、都市行政事務のためにはヨーク・カウンティから分離した市である。首都は市町村法第421節の適用についても市とみなされる。」と規定しているからである。

3

「阪神広域市」の構想が生れるまでの事情は大體以上のようなものである。そこでつぎに「阪神広域市」構想そのものについて述べてみたい。

さきに私は「阪神広域市」の構想は「阪神広域行政都市協議会」の行詰りを打開するための窮余の一策として考え出されたものであるといった。

「阪神広域行政都市協議会」がよい意図と狙いを持っていた。それにも拘らず行詰ったのは、法的規制力を持っていなかったからである。だからこの「協議会」に法的規制力を持たせれば必ずそのよい意図と狙いは実現される筈であると考えて、「阪神広域市」の構想が打出されたのである。このように「阪神広域市」の構想は「阪神広域行政都市協議会」の発展線上にあるので、この両者を対比しながら、「広域市」構想をうかがうが、「広域市」構想そのものをよりよく浮きぼりにすると思われるので、私の敘述はこのような方法を採用したい。

「阪神広域市」構想は「阪神広域市に関する法律案要綱」としてまとめられたが、それはつぎのとおりである。

【総 則】

第1 (目的) この法律は阪神間市町が共通の利害に結ばれていることにかんがみ、これらの市町の広域的一体性をはかり、もって住民の福祉を増進することを目的とする。

第2 (阪神広域市) 前項の目的を達成するために、阪神広域市 (以下「広域市」という) を設け、広域市は法人とする。

第3 (構成) 広域市はつぎの市町の区域をふくみ、広域市長および広域市議会をもって構成する。兵庫県尼崎市、同西宮市、同芦屋市、同伊丹市、同宝塚市、同川西市、同川辺郡猪名川町。

第4 (権限) 広域市はつぎの権限を有し、行なうものとする。

(イ) 産業配置と住宅、学校計画の適正化。

(ロ) 道路 (駐車場をふくむ) 橋梁の整備と交通規制。

(ハ) 上水道、下水道、し尿じん芥処理施設等の計画の策定、および実施。

(ニ) レクリエーション・センターの建設と市街の緑化。

(ホ) 大気汚染防止と災害の広域的予防。

(ヘ) その他関係市町の利害の広域的な調整に

関する事項。

第5 (総合整備計画の作成)

①広域市は前項にかかげる事項に関する総合整備計画を作成して知事と協議したのち、自治大臣の承認を得なければならない。

②自治大臣は総合整備計画を承認しようとする場合は、あらかじめ当該計画について、関係各省の意見を求めなければならない。

第6 (事業の実施) 総合整備計画に基づく事業は、広域市が実施する。

第7 (広域市長) 広域市長は相接住民の公選により選出し、広域市を代表する。

第8 (広域市議会) ①広域市会は構成市町の首長たる議員と、相接住民の公選による10名の議員とをもって組織する。

②広域市の議会の議長は、広域市長をもってこれにあてる。

第9 (選挙区) 公選議員選出の選挙区は市町の行政区域に関係なく圏内人口10分の1を目途に10区に分割し、小選挙区制とする。

第10 (事務局) 広域市長を補佐するため市長補佐、およびつぎの局を置く。

財政局、計画局、建設局、教育局、水道局。

第11 (事務所) 事務所の位置は広域市長が議会の同意を得て定める。

第12 (部会) 議会は専門の事項を所掌するために部会を置くことができる。

【財務】

第13 (経費) 広域市の経費は広域市税、特別交付税および関係市町の分賦金によりまかなう。

第14 (予算および決算) ①広域市長は毎会計年度歳入歳出予算を作成し、会計年度開始以前に議会に提出し、承認を得なければならない。

②広域市長は毎会計年度決算を作成し、会計年度終了後1カ月以内に議会において認定を得なければならない。

第15 (地方債) 広域市は総合整備計画に定める事業の実施に要する経費の財源とするための地方債を地方自治法第250条に基づき発行することができる。

第16 (補助金) 広域市は総合整理計画に定める

事業の実施に要する経費の全部または一部について国または地方公共団体から補助を受けることができる。

【政府機関等の協力】

第17 (政府機関等の協力) ①広域市の総合整備計画に定める事業の実施に関しては関係各省庁、関係地方公共団体は優先的に協力しなければならない。

②自治大臣および関係各省庁の長は広域市に対し、総合整備計画の作成およびその事業の実施に関し、適切な助言または指導をすることができる。

第18 (資金の融通) 国は広域市が総合整備計画に基づき事業を実施するに要する経費について、長期または低利の資金の融通、またはあっせんに努めなければならない。

第19 (固有財産等の譲渡または貸付) 国または地方公共団体は、広域市が総合整備計画に基づく事業を実施するための必要があるときは、国または地方公共団体の財産を減額譲渡または無償貸付をすることができる。

【付則】

①広域市構成市町村第4項を除く事務について執行するものとする。

②第6項の規定に基づく広域市が実施する事業に伴う構成市町の現有施設は、広域市に移管するものとする。

③(施行年月日) 昭和37年10月1日とする。

④(特別法の住民投票) この法律は、日本国憲法第95条の規定により関係市町の住民の投票に付するものとする。

「協議会」規約は5章13カ条と付則より成っているが、「広域市」法律案要綱は総則、財務、政府機関等の協力の項目に分けられ、全部で19条、それに付則4カ条から成っている。

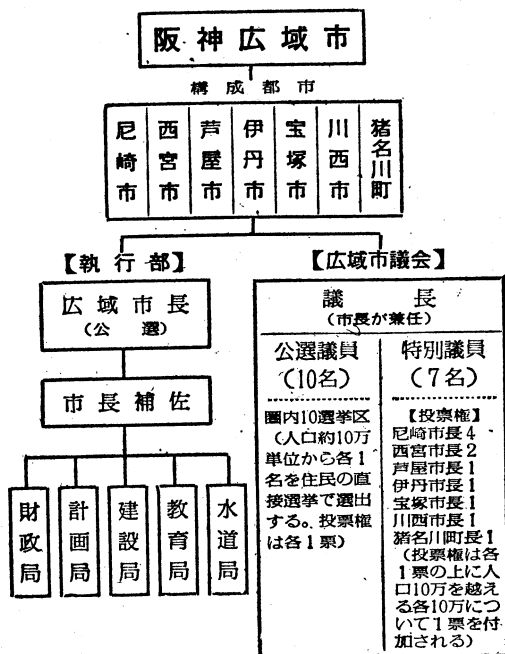
両者を比べて、まず最初に気づくことは、「協議会」は「規約」となっているのに対して、「広域市」の場合は「法律案要綱」となっていることである。これはさきにも述べたように、「広域市」の場合は法的規制力を持たそうとしているため

ある。このことは、「広域市」案の第2条に「広域市は法人とする」と明記していることからもうかがえる。

「目的」を規定している第1条でも、「規約」では、「これらの市町の有機的連係を図るとともに諸施設の共同化を推進し」と記しているのと比べると、「法律案要綱」では、「これらの市町の広域的一体性をはかり」と強化した表現をとっている。また第4条は、「規約」では「事業」の計画や実施を「促進」「調整」という表現をとっているのに比べて、「法律案要綱」では「権限」という表現を取り、「規制」や「実施」という言葉を用いている。(なお「要綱」では「規約」よりも幅を拡げて、産業配置と住宅、学校計画の適正化、リクリエーション・センターの建設と市街の緑化、大気汚染防止と災害の広域的予防等についても権限を有するものとしている。) また組織や事業実施の面でも、両者の間に大きな差異が認められる。事業主体として、協議会は促進や調整のみしか行なうことができないが、広域市では自らの権限において行なうことができる。また広域市長は住民の直接選挙で選ばれるのに対して、協議会長は委員(構成市町の長と議会の議長と学識経験者)の互選によるものとされている。ところが広域市の組織はつぎの表で示すように「広域市議会」と「執行部」(事務局)から成っている。議会は特別議員7人(構成市町の首長)と公選議員10人で構成される。しかし特別議員の議決投票権は尼崎市長4票、西宮市長2票、残りの市町長はそれぞれ1票という差をつけている。これは人口10万をこえる各10万について1票を付加しようとするものであって、人口に従って発言権を強くさせようとするのがその狙いである。特別議員を間接選挙の形で選んでいる点はトロント方式に準じているが、人口数に従って発言権を認めようとしている点では新しい方式を加味したもので、一つの新しい方式といえる。公選議員は圏内を10選挙区にわけて、人口10万単位で、それぞれ1人を住民の直接選挙で選ぶ。議決投票権はそれぞれ1票。これはウィニペグ方式に準じたものである。広域市長は公選である点は、トロント方式、

ウィニペグ方式が間接選挙であるのとは異っている。市長が議長を兼ねる点はトロント方式、ウィニペグ方式に似ている。そして市長の下に、市長補佐をおき、さらに水道、教育、建設、計画、財政の5局をおいて、広域市全域にまたがる事業を推進するのである。

このように見てくると、広域市の組織は、トロント方式とウィニペグ方式に準拠しながらも、独自の工夫を加えて、一つの新しい方式を打出したものだといえる。この点からいえば、わが国ではもちろん、世界でも類例のない一つの新しい方式であるといえる。



なおこのほか協議会規約と比較すると、「法律案要綱」では、併合整備計画の作成、財務、政府機関等の協力などについての規定もあるが、「規約」には全然設けられていない。(これはその必要がないからである。)

また「要綱」では付則として、構成市町の現在施設の移管についても規定し、また特別法の住民投票についても明記している。

念のために両者の主なる差異点を比較一覧表の形で示しておこう。(次頁参照)

ところで「協議会」はトロント方式に準じた考

広域市と協議会の比較一覧

住民との関係	基礎団体との関係	事業主体	概成	性格	
意思の反映や利害調整が直接的	基礎団体の合意がなくても法的に推進できる	みずから事業ができる	市長または広域的に選挙された議員を含む	法人格を持つ特別地方公共団体	広域市
間接的	基礎団体の合意がないと事業ができない	事業ができない	職員が選ばれた議員	法人格を持たぬ普通地方公共団体の共同の執務組織	協議会

え方に拠っており、「広域市」はウィニペグ方式に準じた考え方に拠っていると、立案者達はいっている。しかしトロント方式では事業主体に法人格を認めているのに対して、「協議会」ではそれが認められていない点に大きな差異がある。ただトロント方式の考え方にヒントを得て、広域行政機関としての「協議会」を設置しようとしたのであろうということだけはいえる。「広域市」は確かにウィニペグ方式の考え方に拠っている。しかしウィニペグ方式はトロント方式を修正したものであって、「協議会」と「広域市」との間にある質的差異のような大きな距離はない。ウィニペグ方式とトロント方式との距離の主なる点は、トロント方式では間接選挙制をとっているのに対して、ウィニペグ方式では直接選挙制をとり、選挙区を市町の行政区域に関係なく圏内人口を一定数に分割し、小選挙区制を採っている点にある¹⁾。だからさきにも述べたように、広域市方式はトロント方式とウィニペグ方式とを参考に

しながら、さらに新しい工夫を加味した別個の方式だといえる。

註(1) トロント方式によって作られたトロント首都 the Municipality of Metropolitan Toronto の議会は、各市町村長13人、トロント市政管理者2人、トロント市参事会員九人の計24人で構成、この議会の監督のもとで7人の執行委員会で行政を行なう方式であるが、議員が人口に比例しない、間接選挙制で選出されている点が問題点とされていた。このトロント方式に改善を加えたのが、1960年にできたウィニペグ方式といわれているものである。ウィニペグ市(人口24万)、周辺19都市(人口20万)をもってウィニペグ首都 the Metropolitan Winnipeg をつくりあげ、その運営は市民から直接選挙された議員からなる首都議会が行なう。その選出は、市町村の行政区域に関係なく、人口4万4千人を単位として10選挙区に分け、それぞれの選挙区から1人、計10人の議員を選出する仕組みとみている。だからこの方式は、人口に比例しながら、直接選挙の形をとっているもので、トロント方式の欠陥を補ったものといえる。

なおトロント方式やウィニペグ方式については、後日稿を改めて検討する機会を持ちたく思っている。

4

ところがこの「阪神広域市」案は、さきにも見たように本年2月4日の阪神広域行政都市協議会で継続審議の形で一応見送られてしまった。今年の春の国会に法案を提出し、今秋にその実現を期していたのであるが、ひとまず延期されたのである。どうしてこのようにならなかったのか。その間の事情や理由について簡単にうかがってみよう。

「広域市」案の構想がひとまず固ったのは、昨年の12月、そしてそれが阪神広域行政都市協議会に正式に提案されたのは、本年1月27日であった。この案を受けとった構成市町の各理事者達は、一応はアイデアとしては結構であるといながらも、それぞれの都市の立場から必ずしも全面的賛成をしなかったり、或いはむしろ批判的態度をはじめから現わしていた。尼崎市長は協議会長であったために直ちに反対意見を表現するわけにはいかなかったからであろうが、かなり批判的であった。というのは、もともと合併論者であったからである。合併への最短コースとしては、こ

の構想を受入れてもよいのではないかという態度も見受けられた。

西宮市長も合併論者であったので、むしろこの構想は中二階方式であると批判し、むしろ一部事務組合組織を拡大すべきとしていた。伊丹市長は、基本的にはすぐれたアイデアなので個人的には賛成だが、構成各市町の議会と広域市議会との関係にはなお検討の余地があるとしていた。芦屋市長は、屋上屋を重ねること、また合併ムード促進策とも考えられるので反対だといっている。これは合併反対論の立場をとっている芦屋市長としては当然だといえる。川西市長は基本的には賛成だが、さらに検討を要するといっている。宝塚市長は、構想はよいがさらに検討を加えること、またこれを踏み台として大阪、神戸両市をもふくめた大合併の方向に進むべきだとしている。猪名川町長のみはこの案に全面的を賛意を表していた¹⁾。以上のように各市町の理事者達は、それぞれの立場から、さまざまな意見を表明している。いわば狭域的立場からの受取り方である。自分達の市町のレベルでの受取り方である。これに反して、県の広域行政の立場から、広域市的な構想の実現は早いほどよい（副知事の言葉）、現状では最良の策（県地方課長の言葉）だといっていた。

このように「広域市」構想は、現状としては最も妥当な案であり、一つの「現実案」であるべき筈なのに、すでにその出発点において、広域的立場と狭域的立場との対立が表面化してきたわけである。もともと広域的立場は狭域的立場と矛盾・対立するものを内蔵している。広域的立場は狭域的立場を生かしながら、両者の矛盾・対立を克服すべきであろうが、それぞれの狭域的立場が必ずしも同じではなく、また狭域的立場から広域的立場への協力が不十分であれば、当然広域的構想の実現は不可能になるであろう。観念的には広域的立場の必要を認めながらも、ひとたび現実の問題として狭域的立場に立ちかえると、反対ないし消極的態度を取らざるをえないのが現実のようである。このことをまざまざと見せつけたのが、この度の「広域市」構想をめぐる動きであったといえる。

立派なアイデアであるから、多少の障害は克服して、あくまで実現の方向に進もうとする態度と、一応は立派なアイデアで結構なものだといながらも、内実は反対なので、できるだけ欠陥を指摘することによって、反対を合理化しようとする方向に進もうとする態度、この二つの態度のうち、後者の方向が多く構成市町の間にあったように思われる。

このような底流を秘めながら、構成市町はそれぞれの受取り方をしたのである。大別すると、合併派（尼崎、西宮）と独立派（芦屋、伊丹）と中間派ないし順応派（宝塚、川西、猪名川）に分けることができる。宝塚市は大阪・神戸両市をも含めた大阪神戸への合併を前提にするならば、この案も一考してもよいといっている。だからこれを別にすると、合併派は尼崎市と西宮市とである。尼崎市は、この以前に尼崎、伊丹、川西、猪名川の合併を提唱している。尼崎市を盤主とする「東阪神都」（仮称）案である。西宮市もまた西宮市を盟主として芦屋、宝塚を合併する「西阪神都」（仮称）案を提唱している。この合併論を底流にしているので「広域市」構想には反対なのは当然である。ところが「東阪神都」案は伊丹市などの反対もあってまだ実現のきざしは見えない。また「西阪神都」案に芦屋市は絶対反対であるし、宝塚市もまだ態度を表明していない。その上に、「東阪神都」と「西阪神都」の合併は、尼崎と西宮とがいずれも両雄であるところから、合併は容易ではなからう。もし合併を真に欲するならば、むしろ尼崎と西宮とが合併して他に呼びかけることの方が、手続の順序としてはよいのではないかとさえ思われるのに、実際はそうでないところに、尼崎と西宮の両市のそれぞれの立場や利害があるようである。容易に実現できない合併論を前面に押し出して「広域市」案を批判しているところに、この両市のこの案に対する受取り方と態度がうかがえる。

また独立派にしても、中間派にしても、それぞれ自分の市のレベルにおいて、「広域市」等を受けとっている。その上これらの市町の間には利害を共通にする面と相反する面とが入りまちっている。

阪神広域行政に関する各案一覧表

区分	第1案	第2案	第3案	第4案	第5案	第6案
1. 名称	阪神広域市議会	阪神広域市議会	阪神広域市議会	阪神都市連合	阪神広域行政協議会	阪神広域行政協議会
2 組	(1)広域市議会 (イ)公選議員 10名 (ロ)特別議員 (市町村) 7名 (ハ)議長 1名 計 18名 ※投票権は公選議員は各1票、特別議員は尼崎市4票、西宮市2票他市町は各1票 (計21票) (2)広域市長 直接公選により議長を兼任。	(1)広域市議会 (イ)公選議員 10名 (ロ)特別議員 17名 議会代表 { 尼崎市3名, 西宮市2名, 他市町は各1名 } 7名 (ハ)議長 1名 計 28名 ※投票権は各1票とする (計27票) (2)広域市長 直接公選により議長を兼任。	(1)広域市議会 公選議員 10名 圏内10選挙区から直接公選 ※投票権は各1票とする (計10票) (2)議長 広域市議会において選挙された議長が執行機関となる。(但し、議会の内外を問わず選出)	(1)連合議会 (イ)最初の1年間は市町議会議員全員が議員となる。 (ロ)2年目からは連合議会の議員で構成する。但し連合議会議員に限らない。 (2)議長 連合議会において選挙された議長が執行機関となる。(但し、議会の内外を問わず選出)	(1)協議会 (イ)会長 (ロ)委員 関係普通地方公共団体の長及び職員の中から選任。	(1)協議会 第5案と同じ。
3 事業	(1)産業配置と住宅、学校計画の適正化 (2)道路(駐車場を含む)橋りょうの整備と交通規制 (3)上下水道の整備とし尿じんあい処理の合理化 (4)レクリエーション・センターの建設と市街の緑化 (5)大気汚染防止と災害の広域的予防	左の事業のほかに地下鉄の整備と消防の事業を加える(但し、学校計画は都市計画で行う)	左に同じ。	左に同じ。	(1)上下水道の整備 (2)し尿じんあい処理の合理化 (3)道路の整備	左に同じ。
4 財源	(1)広域市税 (2)特別交付税 (3)分賦金 (4)補助金 (5)地方債	左に同じ。	左に同じ。	(1)分租金 (2)補助金 (3)地方債	左に同じ。	左に同じ。

<p>5 運 営</p>	<p>事業の実施は広域市自体が左に同じ。 行う。</p>	<p>左に同じ。</p>	<p>左に同じ。</p>	<p>左に同じ。</p>	<p>(1)事業を実施するに当っては、一部事務組合を組織する(現行法) (2)協議会が関係地方公共団体の名において事業を実施する場合においては補助金、地方債の枠は当該市町の規模を基準とすることなく関係市町全体の規模を基準とすること(改正法)</p>	<p>(1)事業実施に際しては暫定的な一部事務組合を設置する(現行法) (2)事業の維持管理については、一部事務組合で行うか、協議会で行うか、経費の面において経済性を考慮して決定する。</p>
<p>6 そ の 他</p>	<p>(1)事業(権限)については、猶果の権限移譲を含め、個別的かつ具体的に検討する必要がある。 (2)特別議員に議会代表を含んでいない。 (3)特別議員の投票権に差異のあるのが問題となる。 (4)特別議員の市長が地元市町と板ばさみになるおそれがある。</p>	<p>(1)左に同じ。 (2)特別議員のうちの議会代表議員の定数の差異が問題となる。 (3)特別議員の市町長と議会代表が地元市町との板ばさみになるおそれがある。 (4)議会の意志が反映される。</p>	<p>(1)左に同じ。 (2)公選議員が特定の市に集中するおそれがある。 (3)理論的には明確である。</p>	<p>(1)左に同じ。</p>	<p>法人格を有しない共通の執行機関の性格を有する。 基礎団体の合意がなければ事業が出来ないが、現在よりは広域的な事業が出来る。 個々の基礎団体 } が事業主体となる。 他の公共団体 } 一部事務組合 } 職員より選任された委員</p>	<p>直接の反映 (意志の調整)</p>
<p>7 広域市と協議会との相異点</p>	<p>(1) 性 格 (2) 事業の能率性 (3) 事業主体 (4) 構成 (5) 基礎団体との関係</p>	<p>法人格を有する特別地方公共団体である。 法的権限にもとづき強力に事業を推進出来る。 自ら事業主体となる。 (1) 直接又は間接に選挙された議員 (2) 二市町以上の区域から広域的に選挙された公選議員を含む。</p>	<p>間接的(意志の反映) (意志の調整)</p>	<p>直接の反映 (意志の調整)</p>	<p>法人格を有しない共通の執行機関の性格を有する。 基礎団体の合意がなければ事業が出来ないが、現在よりは広域的な事業が出来る。 個々の基礎団体 } が事業主体となる。 他の公共団体 } 一部事務組合 } 職員より選任された委員</p>	<p>直接の反映 (意志の調整)</p>

るところから、ますますその受取り方を混乱させた。

さらにいえることは、「広域市」の出現によって、構成市町の自治権がかなり吸いあげられ、自治権が狭げられるという感情的なもの、一種の不安とでもいえる感情もまた見逃がしてはならない。これが屋上屋論、三重行政論あるいは集権主義への批難ないし警戒となって現われたといえよう。「協議会による共同体」案が提出され、一部にかなりの共鳴を与えたのも、このようなムードの背景があったからだといえる。この協議会案は、芦屋市久堀議長から提案されたもので、協議会の会長、委員は規約により常勤または非常勤として関係市町の職員中から選任され、庁舎、人件費などは別途に不用である。ただ現行法のままでは協議会に加入しながらいやな事業の執行を押しつけられた市、町で脱退するような場合も考えられるので、現行の地方自治法にある地方共同体協議会制度（第252条の2）に法的権限を持たすように一部改正し、また予算も義務負担の形をとるようになる必要があると提案者は説明している。この「協議会」案は「広域市」案をつぶすための提案であったと、一部の人はいっているが、私はむしろさきに見たような感情的なものを背景にして、市町の自治権を縮小せず、広域行政の実をあげようとする前向きのものであったと見ている。（ただこの「協議会」案で果して一石二鳥、一石三鳥の効果が実現するかどうかは別問題として。）

以上が構成各市が「広域市」案をめぐる示した意見、態度のごく大体の姿である。

ところで「広域市」案自体にもかなり問題があった。

「広域市」案は短期間の間につくられたものである。だから多くの修正すべき点、あるいは疑義の点が多くあった。たとえば、広域市は課税権を持ち、既存の自治団体に強制力をもつから、憲法上の疑義がおこる。広域市議会の議員構成のうち、6市1町の市町長の特別議員（7人）を含んでいるが、これは東京地裁で違憲判決のあった東京都特別区の区長間接選挙問題と同じように、地

方共同団体の長や議会の議員らは住民の直接選挙によるとしている憲法第93条第2項に違反するのではないかという問題である。この疑義に対して、阪神広域市は「特別公共団体」であるから、いわゆる一部事務組合や財産区などと同様、普通地方公共団体ではない。だから憲法第93条の対象にはならず、憲法上の疑義もない筈だとの解釈（県地方課長）も成立するが、この点についてさらに強固な理論構成が残されている。また行政上の問題についても、広域市議会と既存の都市との関係（強制力の限界、自治権の温存など）の調整の問題、さらに事業面での問題としては、具体的にどの範囲に限定するか、また財政上の問題としては、各市町の分担会の合理的具体的な徴収方法の検討が不十分である。そのほか選挙区の区切りの問題。このようにさまざまな検討の余地と疑義が存している。

このように、はじめに提出された「広域市」案には多くの検討の余地と疑義が存していた。そしてまた構成各市からの意見や批判もあった。そこで県ではそれらに耳を傾けながら、次頁に見られるような6議案を作成して、国会での立法化に間に合うぎりぎりの2月4日の阪神広域行政都市協議会に提出した。

しかしその協議会において、激しい討論——とくに「広域市」案と「協議会」案（第5案）をめぐる——が行なわれた後で、「地方自治の根本問題にふれる試案であるから、なお今後もいっそう研究を深める必要がある。是非の結論を急ぐのは早計である。さらに慎重に研究を続け、できるならば次期国会提案に間に合うように結論を出すことにして、今回は一応見送ることにする」という結論に達した。このようにして「広域市」案は一応見送られたのである。

なお「広域市」案が一応見送られたことの事情として、つぎのことがあったことも見逃してはならない。

その1。「突如」としてこの案が出されたという印象を一般に与えたこと。全く唐突の感じである。

さきにも述べたように、立案者達にとってはこ

の案の構想は当然なことであり、また機が熟していたかと思っていたかも知れないが、案として示されたのは「突如」としてであった。協議会にとっても、また一般の住民にとってはなおさらその印象を与えた。しかもわずかに数カ月の間に結論を求めようとしたのである。構成市町の当事者達の理解が不十分な上に、一般住民は全くつんば棧敷に置かれていた形であった。この事実を無視して、十分な審議期間も置かないで、一気に「広域市」案の立法化を急いだ県当局の態度が問題であった。十分なPRや啓蒙によって、構成市町や住民の「下から」の盛りあがりを持つべきであった。

その2。この案が県から出されたこと。本来は「協議会」や構成市町の中から出されて然るべきものであった。また住民の一般の世論から盛り上がるべき筈のものであった。ところが協議会や市町からも、住民からもその声は高まらなかった。そこで県は止むなくイニシアティブをとったのである。県の善意は決して疑ってはならない。むしろ高く評価すべきであろう。「協議会」や構成市町が一体どうしていたのかと反問したくなるくらいである。しかし「上から」出されたところから「下から」の何とはなしの一種の反撥めいたものがあつたことも附言しておく。

註(1) 当時の多くの新聞紙上の阪神版に報じられたが、ここでは主として読売新聞阪神版(1月13日)を参照した。

5

「阪神広域市」の実現は一応足踏みの形となった。しかし「広域市」構想の投げかけた波紋は大きい。構成市町や一般住民に、広域行政の必要を大いに認識させた。

阪神間の行つまった行政は、広域市的な方向によって救われるという考えが一般化してきたようである。このことは最近行なわれた調査によつても見うけられる。県地方課が「阪神広域市」構想をめぐって、構成市町の経済界、商店会、文化団体、労組、学識経験者、PTA、婦人会、消防団、防犯協会、報道機関などの代表62人(うち2人は回答拒否)に、つぎの項目について、インタ

ービューによる調査を行なった。その結果は、つぎの通りであった。

現存住んでいる市町の行政をどう思うか

満足10人(17パーセント)、不満足40人(67パーセント)、仕方がない7人(12パーセント)、無回答3人(4パーセント)

具体的なサービスについてどう思うか

道路、し尿、ゴミ、下水道、上水軒、学校、住宅、交通について「不満足」と答えたものが70—92パーセントもあり、とくに道路、し尿、下水道について不満とするものが多かった。

広域市を知っているか

知らない 2人(3パーセント)

知っている 58人(97パーセント)——このうち、名前を聞いたことがあるが、わからないが11人(20パーセント)、新聞記事で案を読んだことがあるが27人(47パーセント)、広域市案をくわしく研究したが20人(33パーセント)

・広域行政は必要だと思うか

必要 55人(92パーセント)

不必要 5人(8パーセント)

理想都市をつくるために住民による協議会をつくらせて推進することをどう思うか

必要 52人(87パーセント)

不必要 6人(10パーセント)

無回答 2人(3パーセント)

この協議会はどのような構成がよいと思うか

市町、県も参加するがよい 26人(43パーセント)

住民だけの民間団体がよい 19人(32パーセント)

その他 15人(25パーセント)

以上の調査から見ても、広域市実現の必要がかなり一般的に認められてきている。各市町も、協議会も、現在の行つまった阪神間の行政をどのように打開したらよいかについて真剣に考えている。地域の広域化、広域行政の必要は単に阪神

間のみの問題ではない。すでに北九州5都市は合併に踏み切っているし、岡山県南部では岡山市、水島を結ぶ大同団結が叫ばれている。その他各地で広域行政の実現がさまざまな形で企てられている。「阪神広域市」構想もその1つであるが、ただこの「広域市構想」は他のそれとは異ったユニークな方式を打出そうとしているところに注目すべきものがある。如何なる形でこの方式が実を結ぶかに、またそれがいつ実現するか、それがわが国における広域行政、地方自治に一つの新しい型をつくり出そうとしているだけに、大きな期待をもって見守りたい。

(1962・5・12 名古屋の宿舎にて)

追記

- 1) 広域行政の範囲をどの拡がりレベルにするかは、具体的・現実的問題であると同時に、理論的にも裏づける必要がある。「阪

神広域市」の場合、この点をどうするか。また神戸市、大阪市という巨大都市との関連をどうするか、さらにまた「阪神都市圏」(国連調査団の構想しているもの)とのつながりをどうするかなど、触れるべくして触れることができなかった多くの問題が残っている。

- 2) 最近自治省などでは、地域ごとに横の連絡(二以上の都道府県の区域にわたり、自然、経済、社会的条件によって一体をなすと認められる地域については、地方行政連絡会議を組織することができるという案)の構想を発表したり、その他さまざまな広域行政を円滑に推進するための案が構想されている。これらの諸構想を検討しながら、「阪神広域市」構想をどのように位置づけるかの問題も残されている。