

紆余曲折の大都市制度改革

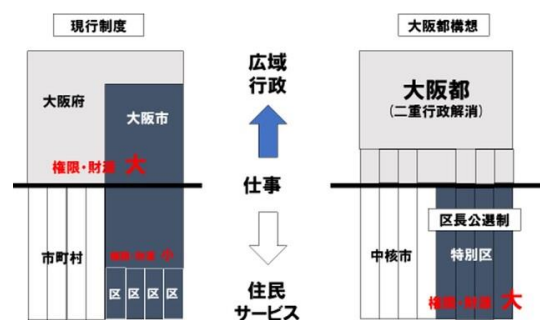
佐々木 信夫
(中央大学名誉教授)

◇大阪都構想 — 2度目も否決へ

日本は自力で大きな制度改革はできない国なのだろうか。明治維新の開国も戦後の民主化もすべて外圧、海外の力で行われている。堺屋太一氏が『3度目の日本』(祥伝社新書)で右肩下がり社会が始まった3度目の日本はどのようなかたちが望ましいかと問うている。それを自力改革で実現できるのだろうか。

1つ試金石となったのが「大阪都構想」だ。ここ10年掛けて大阪市廃止、特別区設置という大改革に向けて準備してきたが、最後の住民投票という局面で又もや「否決」となった。2015年に続き2度目である。事実はこちらだ。2020年11月1日、人口275万人の大阪市で「大阪市を廃止、4特別区を設置」といういわゆる「大阪都構想」の是非を問う住民投票が行われた。結果は反対票が賛成票を約1万7000票上回った。この住民投票は200万人以上の大都市で特別区を設置する際求められる「大都市地域特別区設置法」に基づくもの。5年前の15年5月17日も約1万票の僅差で否決されている。今回、住民の意向により大阪都構想は廃案となり、大阪市の存続が決まった。

「大阪都構想」は大阪市を廃止し、広域行政は大阪府(都)に統合し、基礎行政は新たに4つの特別区を創設し、公選の区長、区議会の2元代表制を軸に住民自治を充実させる仕組みに代える構想である。東京都の都区制度がモデルとなっているが、一般市並みの東京特別区と違い、大阪特別区は財源、事務権限とも中核市並みで東京より遥かに自治権の強い構想となっていた(図)。



なぜ、10年がかりの制度改革が成就しないのか。問われているのは大都市における自治制度が現状に合っているかどうかを問うもの。大阪都構想を求めた背景は、1つに戦後70年以上続く大阪市、大阪府による2重行政のムダを排除し、「不幸せ(府市合わせ)」とも言わ

れてきた知事、市長による2頭立て政治、司令塔不在の大阪を解消すること。もう1つは、大阪を成長させ、東京一極集中の流れを変え2眼レフ構造の日本をつくろうという2点である。

だが、筆者が現場で目にしたのは、住民投票を前に住民の目線はこうした制度改革が狙う「二重行政」「府市せめぎ合い」「意思決定の遅さ」の解決より、歴史のある「大阪市を廃止してよいか」の一点に釘づけされていた様相だった。反対運動は対案で争うのではなく、ただ提案されている構想案に「サービスが下がる」「カネが掛かる」「大阪を元に戻せなくなる」といった情緒論に近いデマ情報の流布だった。しかも自民、共産という相容れない政党が徒党を組み、3万人大阪市職員で構成される大阪市職組が先頭に立って反対運動する姿だった。間接民主制に対し直接民主制で民意を問う、こうした住民の1票で制度改革を決定する方法が今の日本で成熟した意思決定の方法かどうか。住民投票に馴染の薄いわが国で果して本当の「民意」が表出したのか、疑問も残る大阪住民投票だった。

◇戦前も大阪都構想が — しかし立ち消えに

場面は違うが、じつは大阪都構想は88年前にもあった。1932年(昭和7)、東京市が隣接5郡(荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡、南葛飾郡)82町村と合併し35区(人口約500万人)となり、世界第2位の都市になった。これに対抗しようと同年、世界第6位の商都大阪は東京市に抜かれたことを挽回しようと打って出た手が当時の大阪都構想。

もっとも今回のような広域権限を大阪府に統合する形の都構想ではなく、逆に大阪市域を知事の権限の及ばない大阪都として大阪府内から独立させ、残りは浪速県と呼ぶ構想だった。

「府市の対立」「無駄な費用の発生」「東京市に置き去りにされる」とばかり地元の運動は相当熱くなったが、時の政府は冷ややかだった。1943年(昭和18)7月1日、二重行政の解消、戦費捻出などを理由に政府は東京市と東京府を合体し東京都を創設する。その傍らで時の大阪都構想は大戦末期には立ち消えになっている。

◇日本の大都制度改革 — 3度の挫折

大阪だけの話ではない。わが国の大都市制度改革は明治以降3度も挫折している。1度目は1889年(明治22)の三市特例廃止のとき。東京、京都、大阪は市制・町村制が適用されず、国家管理の視点から官選知事が市政を担当することになる。この三市特例は9年後に廃止されるが、そこでは一般市制が適用され市に区が置かれるに止まった。

2度目は1943年(昭和18)の東京都制が誕生したとき。大正期に入りこの3市に名古屋、神戸、横浜が加わり、6大市による特別市運動が展開された。府県知事の二重監督を排し大都市の権限強化と自治の保障を求めた。しかし自治型の東京市(特別市)創設は失敗し、戦時下に先述のような東京府・市が政府により合体され官治型の東京都制となる。

3度目は戦後、1956年（昭和31）の「特別市」廃止と「政令指定都市」誕生のとき。戦後の地方自治法には50万人以上で法律により指定する特別地方公共団体を特別市にするという規定があった。しかし、特別市を抱える府県と市が特別市を認める住民投票の範囲をめぐって対立（県民全体か市民のみか）。そこで内紛を避ける視点から条文が削除され、妥協の産物として今の政令指定都市制度が誕生している。当時5大市が指定された。

◇未完の大都市制度

このように紆余曲折を経てきた日本の大都市制度改革である。戦後70年以上経つ現在、ここまで構造改革や地方分権改革を進めてきたが、その中で依然抜け落ちているのは大都市を制度的にどう扱うかという視点だ。その理由に大都市は豊かだという漠然とした認識が底辺にある。農村過剰代表制とも言われる政治制度のもと、過疎地域を含め地方都市や農村に税の傾斜配分を行うのが政治の役割だと考えてきた。

しかし実際、東京、横浜、名古屋、大阪など主要な大都市が日本経済のけん引力であることを疑う者はいない。だが、こと行政面になると大都市の活力を引き出すどころか、“角を矯めて牛を殺す”仕組みのまま。というのも、日本の地方制度は県一市（政令市、中核市、一般市）一町村という固定的な枠組みにすべての地域をはめ込み、国が一元管理するという集権構造の下にある。明治以来、その仕組みは大きく変わっていないとみてよい。

府県並みの200万、300万人を擁する大都市の首長でさえ数万人規模の市町村長と同じように霞ヶ関に陳情・請願し、官僚に頭を下げないと物事が進まない。主要国で自主、自立を認める大都市制度がない国は日本だけである。日本の大都市がもてる力をフルに発揮できる制度が存在しないこと自体が、閉塞（へいそく）不況の大きな要因ともいえよう。

ちなみに、世界の大都市制度は大きく3つのタイプから成っている。

第1は特例都市タイプ。フランスのマルセイユ、リヨンのように州・府県という広域自治体に市が包括され、かつ組織の特例や事務配分の特例で広域自治体分の一部の処理を市に移管する。日本の政令指定都市もこれに近い。

1-4. 主要国の大都市制度～3つのタイプと例



第2は特別市・都市州タイプ。ドイツのミュンヘン、ケルンのように、広域自治体（州）のもとでそれと同格の権限が都市州に付与され、広域自治体の事務と基礎自治体（市町村）の事務を併せ持つ性格の市。戦後一時期わが国でも構想された特別市に近い制度だ。

第3は都制タイプ。韓国の広域市のように、州（ないし府県）から独立しその区域内に法人格を持つ区や郡を包摂し、広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つタイプの市。東京の都区制度に類似した制度と言えなくもない。

そのほか周辺自治体を包摂した大都市圏を形成し広域行政の課題に対処する特例制度を設ける方式。カナダの旧メトロポリタン・トロントタイプの広域行政体が例であり、交通、警察、都市計画、許認可などを広域的に処理するもの。

またイングランドでは中央政府とは別に、広域自治体のロンドン市（GLA）の中に幾つもの基礎自治体のシティ（自治区）を置く、又は県と同格の特別市を置く、さらに地方都市にはユニタリー、またカウンティのもとにディストリクト（区）が置くなど多様な仕組みがある。自治体の政治制度も2000年以降は①リーダー・内閣制、②公選市長・内閣制、③市長・カウンシル、シティマネージャーの3形態からそれぞれ地元が選択する形になっている。

日本の極端な単一性に対し、西欧は多様性を特徴とする地方制度、自治制度となっている。

◇政令指定都市制度も実際は類型的

日本で1956年（昭和31）に政令指定都市制度がスタートする。

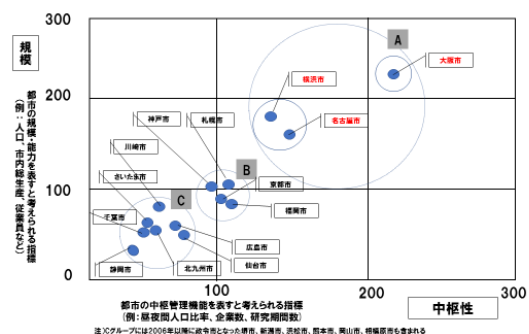
だが、これは戦後、法律上認められながら実現しなかった「幻の特別市」制度と引きかえに、妥協の産物として生まれた「大都市に関する特例」にすぎない。地方自治法をはじめ個別法において、人口100万人以上の基礎自治体に行政裁量によって府県の権限の一部を上乗せする特例扱いを積み重ねてきた仕組みにとどまり、大都市の持つ潜在力を十分発揮するにふさわしい制度とはいえない。

つまり制度の根幹が一般市町村と同一の制度で、自治制度上、大都市の位置づけや役割が不明確なのである。また事務配分は特例的で一体性・総合性を欠き、府県との役割分担が不明確なため二重行政、二重監督の弊害が大きい。さらに役割分担に応じた税財政制度が存在しないといった構造的な問題を抱えている。

しかも20市まで増えた政令指定都市は、一言に政令指定都市と言っても都市の規模も能力も違う。上図のように実際、オールジャパンを代表するAグループ、ブロック圏を代表するBグループ、後発の合併政令市など地域内の中核に止まるCグループに大別される。これを一律に扱うこと自体が間違っている。

とくに150万規模以上の大都市経営は、交通、道路、エネルギー、上下水、食糧、防災、

3-2. 政令市20都市の機能別タイプ



犯罪防止、テロ対策など日常生活の安心、安全の確保や危機管理はもとより、企業活動をコントロールする経済的規制や産業政策、観光政策など、多くの課題を抱える。大都市経営の主体となる大都市自治体には、膨大で複雑な行財政需要に的確に応え、高い政策能力を発揮できる仕組みが必要だ。

それには、府県行政と大都市行政の二重行政の弊害を取り除き、司令塔の一元化、大都市に対する国・県の二重監督の解消といった本格的な改革が求められる。それは小手先の「大都市の特例」の積み重ねというレベルではなく、明確に大都市を府県区域の権限外と位置づけ、大都市（圏）をマネジメントするための固有の行財政権限を有し、「大都市制度法」のような単独法で規定した「制度」とする必要がある。

政令指定都市制度は一般の市制度と異なり、内部に複数の行政区をおき、住民に密着した行政事務の多くは行政区単位で処理し、大都市全体としての都市経営は本庁組織が中心になって行う、本庁と区の二重の構造を有しているところに特徴がある。指定要件は法律上50万人だが、昭和31年5大市でスタート以降、将来人口を100万見込みとし、さらに合併促進策として70万都市まで指定し現在20市になっている。

「大都市の特例」として認められている内容は主に以下の4項目にある。

- ①事務配分上の特例：地方自治法252条の19第1項において、道府県が処理するとされている社会福祉、保健医療、都市計画など市民生活に関連する18項目の事務について処理する。その他、個別法令において定める事務についても処理が可能となっている。
- ②行政関与の特例：同法252条の19第2項において、社会福祉事業の改善命令、土地区画整理事業計画の許可等の事務については、県知事の許可、認可、承認等の関与を要しないか、県知事に代えて直接主務大臣の関与を受けることとされている。2000年の分権改革以前は、「行政監督の特例」と言われていたものがこれに当たる。
- ③行政組織上の特例：同法252条の20において、条例で区域を分け、区を設置することとされている。その他にも、人事委員会の必置、職員共済組合の設置等が認められている。
- ④財政上の特例：大規模償却資産に係る固定資産税の課税制限の適用除外、道路特定財源としての地方道路譲与税、石油ガス譲与税等の措置、また宝くじの発行等が認められている。

もっとも、この指定都市制度は、半世紀以上も前に創設された制度であり、また正確には「制度」というより「法律上の特例」を積み重ねてきたものだけに、現代の大都市経営にふさわしい制度かどうか様々な問題を抱えている。指定都市市長会は『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案』（平成23年7月27日）の中で3つ問題点を指摘している。

- ①部分的な事務権限移譲の結果、責任ある迅速な対応ができない。つまり、包括的な権限がなく、同一事務でも、一部の決定・執行権限が道府県に留保されている。

②道府県との役割分担が不明確である。つまり、同じ市域内で道府県が類似施策を行い、類似施設を運営するなど、非効率な2重行政が発生している。

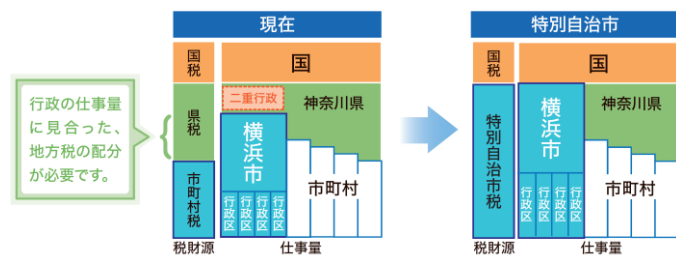
③大都市が担う事務、役割に対応する税財政制度になっていない。つまり、道府県から移譲されている特例事務に見合う税制上の措置が不十分であり、また都市的税目の配分割合が低いなど、大都市特有の財政需要に対応できていない市町村税制になっている。

そもそも、指定都市制度は戦後自治法に規定された特別市をつくらうとして失敗した政治的妥協の産物として生まれた経緯がある。結果、大都市において事務事業を効率的に行い、住民福祉の向上を図るための行財政上の特例という「暫定的措置」に止まるもので、大都市問題を根本的に解決する手立てが講じられているものとは言えない。

◇特別自治市の構想など — 新たな動き

今回の大阪の動き、アナウンス効果は既に他の大都市の改革の機運を高めている。全国の20政令市でつくる全国指定都市市長会はこの度、都道府県から独立する形の「特別自治市」の創設を提言。375万都市・横浜市は林文子市長が先頭に立ってその具体化へ動いている。

これは大阪都構想と違う。大阪の場合、大阪市を廃止し広域的な仕事と財源を大阪府に集約する構想だが、横浜市の「特別自治市」構想は逆のアプローチで、政令市がこれまで県が持っていた権限、財源を担う、つまり市を強くする改革案だ。警察や府県税など都道府県の業務と財源を市に移し、都道府県から完全に独立した特別自治市をつくるというもの。これは戦後地方自治法でひと時認められた「特別市」を復活させる構想とも言える。



横浜市の資料『横浜特別自治市』(2019年12月)より

横浜市が特別自治市になると、およそ5兆円の経済効果が期待され、1200人の一般行政職員が削減できると試算している。また、市域内における県議会機能の停止と同時に、区選出の市会議員による区議会の設置や区長公選などにより、より住民自治の制度的強化が期待できると提言。これにより企業誘致政策や就業支援・雇用対策、義務教育、子育て支援などの積極的な政策展開が可能になるという。

だが懸念される点もある。ざっくりいうと県の中にもう1つ県をつくるようなもの。大阪で問題になった「2元行政」(首長同士のせめぎ合い)がより顕在化するのではないかと。大都市が府県から独立した場合の残存地域における利益が損なわれる可能性がある。というのも税収の多い大都市が独立した場合、同一府県内にあってそれまで不足する財源を大都市の

税収によって賄っていた他の市町村は以後の財源が確保できなくなる。さらにそれによって大都市への人口集中がますます増し、大都市部の土地価格高騰や地方の過疎化につながるのではないかとこの点である。

もし特別自治市を創設するなら府県制度から広域の州制度へ移行した上での話ではなかろうか。この先の人口減少を考えると府県再編は必至。なので特別自治市も州制度移行なら可能だし、むしろ積極的に特別自治市や政令市、中核市の機能強化を図るべきだ。

東京でも動きが出てきた。東京23区は都に対し、小中学校の教職員を任免する人事権を任せるよう求めている。市町村の主要財源である固定資産税は都が徴収し各区に再配分するこの仕組みの改革も求めている。より強い基礎自治体づくりを求め権限、財源の移譲を迫る23特別区と、それをやるなら特別区域の再編をせよと迫る東京都。この間で続く権限、財源をめぐる争いは平行線のままだが、何らかの妥協点を見出すとすれば、筆者は大阪特別区の案がヒントと見る。

現在の一般市並みの権限、財源にある東京特別区から「中核市並み」（一般市と政令市の中間）の特別区にシフトするために40～70万人規模の特別区に再編し、都からの権限、財源、業務の更なる移譲を行う必要があると考えている。もし東京区部を人口40～70万人特別区に再編するなら、筆者は次のように試案が適切と考える（この案は東京新聞2020年10月30日に掲載）。

人口40万以上の10区(江東、品川、大田、世田谷、杉並、板橋、練馬、足立、葛飾、江戸川)はそのまま。他の13区を6区に再編し東京23区は東京16区に改変される。仮称だが東京区(千代田+中央+港)、飛鳥山区(荒川+北)、小石川区(文京+豊島)、東京西区(新宿+中野)、山の手区(渋谷+目黒)、墨東区(台東+墨田)で概ね50万人前後の区となる。これで人口規模が平準化され財政規模も大きく変わらない16特別区が誕生する。

バーチャル新東京都構想



“新東京都構想” 試案（筆者作成）

◇「廃県置州」の議論と絡めよ

るる述べてきたが、基本的に大都市経営は広域権限をどのように一本化し、身近な基礎自治をどう充実させるか、つまり「集権化」と「分権化」をどう両立させるかが課題だ。その制度構想が問われている。大阪都構想による改革は頓挫したが、大都市改革がこれで終わる訳ではない。横浜市（375万人）、名古屋市（232万人）が動き出すと大阪も再び議論が沸き

起こる可能性がある。さらに150万人規模の札幌、福岡、川崎、京都、神戸市という政令市も濃淡はあるが道府県行政との2重行政、2元政治の問題を内包している。

日本は大都市が国の骨格をなす「都市国家」。そこに必要な「大都市制度」はどのようなものか、本格的な議論が求められる。この点、改革を避ける政治の怠慢は許されない。廃藩置県から150年経つ。人口が減少するこの国にいま求められているのは、明治以来の統治機構を賢くたたむことだ。今回の住民投票に至る改革過程は日本の大都市、地方都市に大きな影響を与えた。これを機に、基礎自治体の権限を強化するとともに、都道府県に代わって広域政策を担う州を創設する「廃県置州」の議論を始めたらどうだろうか。

筆者は、現在の47都道府県を10州+2都市州（北海道州、九州州など10の州と、東京・大阪の2都市州）に再編することを提言する。こうした“新たな日本のかたち”を生み出すべく、政府は各界から専門家を集め第3次臨時行政調査会を設置したらどうか。

【編集委員会からの質問】

Q 1 : 現在、20市の政令市は人口90万人以上の上位13都市とそれ以下の都市とではかなり性格・経済力・行政力が異なると思います。政令市制度を再整理することが必要ではないでしょうか。

A 1 : 上位13位都市までは本論の中でAグループとBグループに分けた都市が概ね包摂されている。オールジャパンかブロック中心都市でそれぞれが大都市らしい役割と機能を有している。政令指定都市市長会が提案している「特別自治市」（略称：特別市）が相応しい都市群がこれに当たろう。県と同格の役割を与えると同時に内部には行政区より強い権限をもつ総合区を置くことも必要と考える。ただその場合、本論の中で指摘したように県の中に県をつくることになるので2元政治の弊害が露呈し地域が混乱する可能性がある。なので、道州制移行を前提に特別自治市移行を構想する必要がある。

一方、合併等で70万政令市になったCグループは県内中核都市なので、今後指定要件を法律に規定されているように50万人以上と引き下げ、中核市に甘んじている50万人以上の都市を政令市に加えるべきだと考える。これは現在の仕組みからするとあえて幾つもの行政区に分ける必要は乏しいのではないか。事実、浜松市などは5行政区を2行政区に畳む改革を進めている。内実をみると制度上行政区設置を要求しているので無理に行政区を残そうとしているが、この制度要件を外し、地域事情で行政区を置かなくても良い選択もあってよい。

Q 2 : 地方自治行政制度は、展望なき積み重ねで、ますます複層的、複雑になってきている感じがします。現場は、かなり錯綜していると思います。「大規模化する災害や感染症」「デジタル化」等々、ますます市町村単位では困難な事象が増加していると思います。道州制、県合併等々の議論は絶えざる議論が必要と思いますが、他方、議論はやや低調との感を持ちます。地方制度調査会の議論も「広域連携」「デジタル化」等現状微修正の議論に終始していると思います。道州制等抜本的な改革のためには、今後いかなる「場」を創ることが適当と思われますでしょうか。

A 2 : 府県制度は、戦前は国の総合出先機関であり、戦後60年近く（分権改革以前）各省大臣の地方機関として8割近くの業務を国の機関委任事務処理に充ててきた歴史が未だ尾を引いており、なかなか府県再編につながる道州制論議に結びついていない。コロナ禍対策をみても府県知事は便利な存在として扱われたように。しかし、実際都市、生活都市は府県の枠を超えて「圏域」で成り立っている。都市圏、生活圏に行政圏を合わせるのが合理的であ

り、行政設計上、不可欠と考える。ただ、大阪都構想の住民投票で「大阪市を残す」ことに住民は拘泥したように慣れ親しんだ制度を廃止し新たな制度に組み替えることに抵抗する住民層がいる。府県制度いえば、130年使い続けた府県名が消えることに抵抗する県民層は一定程度いると想定される。そこで東北州岩手とか九州州熊本という具合に「地名」として県名を残す前提で行政システムを変える構想にしないと大阪都構想の轍を踏むように思える。

私は州に想定されるブロック単位に道州制構想委員会（10州なら10委員会）をつくり、州内の知恵と有力者、専門家を入れて「〇〇州構想」を地元から提案する”熱量”を高める仕組みが要ると考える。道州制移行基本法を国会で可決後、内閣に道州制策定本部委員会を置く、それと同時に各ブロックに「〇〇州」構想委員会を2年間という期間限定で成案を得るよう促す地域参加型の道州制移行の制度設計をすべきと考え、それには第3次臨時行政調査会の設置がまず不可欠と考える。国と地方、府県制度のもつ矛盾、無駄をあぶり出す、そのアナウンスを臨調を司令塔に順次流し続け、国民世論の形成と盛り上がりを狙うべきと考える。

Q3：今回の大阪都の住民投票は結局「大阪市を廃止すべきかどうか」に問題がすり替えられた感じがします。他方、（仰るように）横浜市のように政令市の権限を強くする（結果的に県の力を更に削ぐ）考え方もあります。寧ろ大阪市の権限を強くする方向で住民に信を問うた方が良かったのではないのでしょうか。

A3：「大阪都構想」というネーミングが最後までネックになった感じがする。もともと大阪維新の会創設時の案をみると、大阪都構想は「グレーター大阪」構想だった。つまり大阪市を含め、堺市や豊中市など隣接する政令市、中核市を包括したグレーター大阪区域（これは東京区部とほぼ同じ面積）を対象に強い特別市（のちに大阪都市州へ）を構想する制度設計から始まった。グレーター大阪市が大阪府の権限、財源を飲み込む仕組みが当初の大阪都構想だった。この方が次代に合っているとみた。しかし、現実問題として10市合併を実現しないとこのグレーター大阪市はできない。そのエネルギーは大都市の合併が殆ど日本で行われていない現実をみると如何にハードルが高いか分かって。

そこで次善の策として、現在の大阪府、大阪市を前提に2重行政の解消、意思決定の一元化を狙い東京の都区制度をモデルにしながら中核市並みの4特別区をつくり、大阪市を事実上廃止するという建て付けに代わっていった。前者のグレーター大阪都構想も今回否決された後者の大阪府強化、基礎自治充実の大阪都構想も既存の大阪市を廃止するという点では、慣れ親しんだ伝統ある大阪市を消すな、の一点では同じとなる。いま、大阪市を残したうえで24行政区を8つの総合区に畳み直し、副市長クラスの区長が仕切る改革案が浮上している。

これは2年前まで自民、公明が維新や府市両首長が推進する「都構想」に対抗する案として主張してきたもので、後者が否決された後、であるなら「総合区」で行こう！と大阪市長が提案すると自公は乗らざるを得なくなる政治的な思惑もあって動き始めている。ただ、ニューヨーク、ロンドンなどの大都市自治の仕組みをみるなら、ただ単に拡大行政区にあたる「総合区」を設置したから改革が成就したという話にはならない。一方で、広域行政一本化の「府市統合（共同設置）の広域行政推進局」を置く条例制定と、もう一方で現法律の枠内で許される「総合区長準公選」条例を設定し、住民参加によって選ばれた区長候補を大阪市長が形式上任命する方法ぐらいを考えないと特別区制度とまったく違うものになり改革の意味を失いかねない。

また区議会に代わり、区協議会でも設置し、総合区域内から選出される大阪市議（概ね15名）と住民選出の協議会委員15名を合わせ30人の区議会的な区協議会を置き、行政執行のチェック機能と政策提案権を担保する仕組みを創造すべきと考える。それはゆくゆく道州制でグレーター大阪特別市が出来た際も生かされる自治制度となろう。

いずれ、戦後昭和31年まで認められていた「特別市」が府県住民らの反対で消え、代わって妥協の産物として内閣が決める政令指定都市の制度が始まったように、日本は「漸進的な改革」しか受け入れない体質があるので、大阪都構想はバーチャルな形で初心を残し道州制の動きなどを見ながら再構築へ動きことが「災い転じて福となす」になるのではないか。そう長らく府市特別顧問として制度設計に関わってきた筆者の意見である。