

# 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—

高 嶋 修 一

## はじめに

20世紀の日本を特徴づけた現象のひとつが都市化の進展であった。戦前においては、とりわけ「六大都市」と呼ばれた東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の各都市において市街地の拡大や人口の増加などが顕著であり、それに対応していかなる大都市制度を設定するのが課題となっていた。

1889（明治22）年に発足した大阪市は1897年と1925（大正14）年に周辺町村の合併（市域拡張）を行ったが、並行して他の大都市とともに明治地方自治制下での自治権拡張、すなわち特別市制の実施を目指した。具体的には1911年、1920年、1930（昭和5）年、1937年と断続的に機運が高まったものの、いずれも実現をみることはなかった<sup>1)</sup>。

敗戦と占領を契機に地方制度が抜本的に改革されることとなったことは、五大都市<sup>2)</sup>とりわけ大阪市にしてみれば宿願の特別市制を実現する好機であったが、こうした動きは、それらの所在する府県（五大府県）の掣肘を免れ得なかった。五大都市対五大府県の角逐は、特別市制実現にもっとも近づいていた大阪を主戦場として展開し、やがて大阪府は大阪市を牽制して「大阪都制案」を提示することになる。特別市制か都制かをめぐる市と府の対立はその後も間歇的に先鋭化したが、1951年の政令指定都市制度発足によりひとまずは収束をみた。

本稿においては、このうち1946年から1947年までの過程を、主として大阪市側の動向に即して取り上げる。1947年を区切りとするのは、後述するようにこの問題が特別市制運動の挫折でいったん沈静化するためである。

---

1) 大阪特別市制期成同盟会『大阪市民と特別市制』（同、1932年）3-7頁。

2) 東京市は1943年に東京府と合併して都制を布き、独自の大都市制度を採用するに至ったため、「六大都市」から離脱し、「五大都市」が歩調を合わせるようになった。

大都市制度に関する研究は数多いが<sup>3)</sup>、戦後の特別市制問題についてはまず占領改革における「民主化」の進展如何に対する評価として論じられ、一方で占領期研究の進展とともにそうした評価軸を相対化する潮流が強まるなかで、実証の深化が図られた<sup>4)</sup>。これらの先行研究は、地方政府の首長および地方議会、それらの利害が調整される場としての国会や諮問機関、そして政策決定に重大な影響力をもったGHQ/SCAPの動向に着目してきた。

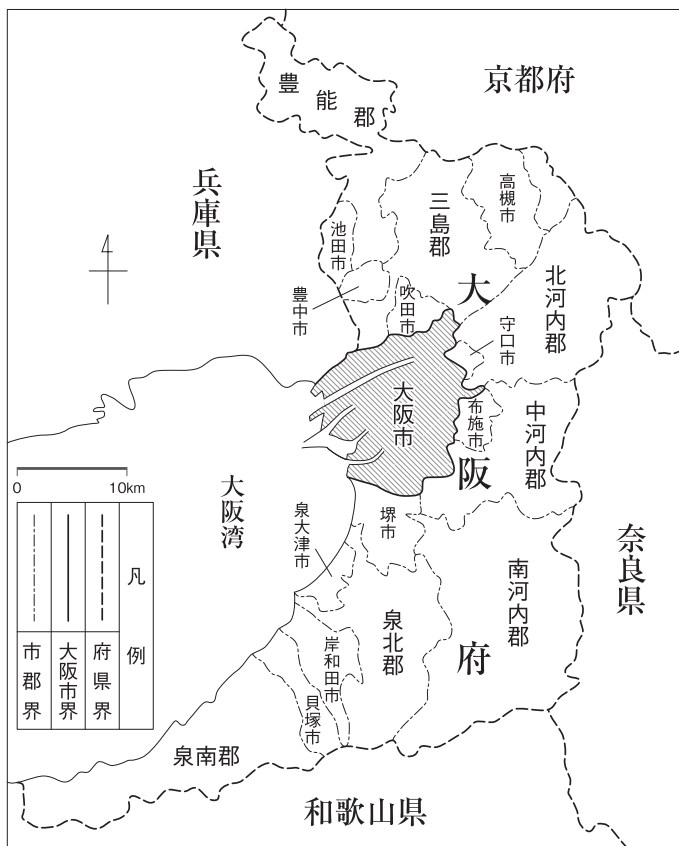
だが、特別市制運動の範囲はそれにとどまるものではなく、それぞれの都市や府県で市民（Citizen一般）をも巻き込んだ運動として展開した。本特集の趣旨に沿って言い換えるならば、特別市制問題は、ガバメントの領域のみにとどまらない、ガバナンスの問題だったのである。こうした特別市制運動のローカルな諸相についての研究は、多くはない。大阪に関しては自治体史のほかには木村収『大都市行政の展開と財政』（晃洋書房、2004年）や砂原庸介『大阪』（中央公論新社、2012年）に若干の言及があるものの、いずれも概説の域を出るものではない。

特別市制を実現しようとする勢力、あるいはそれを阻止しようとする勢力はどのように主体として立ち表れ、どこに向かって何を働きかけたのか。本稿は、主として大阪市や大阪府の公文書類およびパンフレット類を史料に用いてこうした課題に迫ろうとするものである。政治構造が流動化していた占領初期は、中央における陳情から地域での市民動員に至るまで、ある意味では選挙枝の豊富な時期でもあった。そしてそうした状況に相応しく、当時の特別市制をめぐる議論は細かな事務管掌や財政配分といった行財政の言わばテクニカルな事柄よりは、むしろ都市のあり方をめぐる大きな構想の対立として現出したのである。したがって、この課題を扱うことは単に地方政治における細かな政局を追う以上の意義があろう。

なお、図1に関連する地図を掲げる。

- 
- 3) 基本的な事実関係は大都市制度史編さん委員会編『大都市制度史』（ぎょうせい、1989年）および天川晃「地方自治制度の再編成－戦前から戦後へ－」（『年報政治学1984』）を参照のこと。
  - 4) 横越英一『日本における特別市制運動－戦後期の高揚と挫折－』（『大阪経済法科大学法学論集』第16号、1988年）、福永文夫「占領文書にみる都市問題－特別市制をめぐる－」（『都市問題研究』第43巻第2号、都市問題研究会、1991年）など。

図1 大阪府地図 (1946年)



出典：大阪市庶務部『特別市制関係資料集』(特別市制叢書6、1947年1月)を加工。

## 1. 戦後特別市制運動のはじまり

### (1) 内務省への陳情

戦後の大阪特別市制運動は、1945(昭和20)年11月に五大市市長が懇談会を

もち、連名による陳情書をまとめたことに始まるとされる<sup>5)</sup>。大阪市では、同年12月に市会で大都市制度実施に関する政府への意見書提出が決議された<sup>6)</sup>。また、市庁には遅くとも1946年2月までには「大都市制度調査実行委員会」なる組織が設置され、この問題にあっていた<sup>7)</sup>。

五大都市が目指していたのは、特別市制を制度化する単独法の制定であった。ここでは、1946年6月6日付「五大都市市長議長会議」の議事録によって、この時期における運動の様子を窺ってみよう。この会議は同年6月20日より開催されることとなっていた第90議会を睨んだもので、記録を整理すると、運動の方針は表1に示すようなものであった。

表中、1～5番は中央へ、6番は府県へ、7番は市民へとそれぞれ働きかけるものと理解できる。ここではまず中央、すなわち議会および内務省への働きかけについて見ていく。座長を務めた中井光次大阪市長は、基本的な方策について次のように述べていた。

先づ政府ヲシテ案ヲ出サセル為ニ内務省ヘ陳情スル、ソレト同時ニ五大都市関係ノ両院議員ヲ動カス 事前工作トシテ大阪、東京ノ代議士ニ連絡ヲ執ツテ其ノ上デ人選スル、サウシテ其ノ人々ノ動キニヨツテ政党ニ働ラキカケ、政府案

表1 五大都市の特別市制運動方針

- 
- 1 市長議長名ヲ以テ各政党本部ニ陳情スルコト
  - 2 五大都市関係貴衆両院議員ニ陳情懇談スルコト
  - 3 今期議会ニハ五大都市特別市制方案ヲ衆議院議員提出法律案トシテ提案方ヲ依頼スルコト
  - 4 政府当局ニ陳情スルコト
  - 5 各都市市会実行委員ハ上京陳情スルコト
  - 6 各府県当局ト懇談スルコト
  - 7 特別市制問題ヲ市民ニ普及徹底セシムル方途ヲ講ズルコト
- 

出典：大阪市公文書館蔵『特別市制関係綴 戦後（六の一）』（配架番号89805）所収、「五大都市市長議長会議」（1946年6月6日）。

---

5) 高瀬嘉一郎編『大都市制度史（資料編）I』（同、1975年）、984-985頁。

6) 同前、1005頁。

7) 「大都市制度調査実行委員会」（1946年2月5日付、大阪市公文書館蔵『特別市制関係綴 戦後（六の一）』、配架番号89805所収）。

が出サレナカツタラ議員提案トシテ貰フ<sup>8)</sup>

このような、いずれかといえば内務省重視という方針の背景には、後者への働きかけがあまり有望視されていなかったという事情があった。席上における中井一夫神戸市長の発言によれば、1946年4月に実施された戦後初の衆議院議員選挙において大選挙区制が採用されたため、都市部の利害を前面に打ち出すことが困難であったのだという（ただし大阪府は大阪市とその他の二選挙区に分割されていた）。こうした見解には佐藤正俊名古屋市長も同調していたが、竹内忠治京都市会副議長のように政党への働きかけを重視する意見もあったため、上記のような両面作戦となったのである。陳情する政党の範囲はこの時点では決まらなかったが、結果的に自由党・進歩党・社会党・協同民主党という、共産党を除く主要政党が対象となった。なお先回りして言えば、1947年5月の日本国憲法施行とともに衆参両院に常任委員会の一つとして「治安及地方制度委員会」が設置されたのちは、これらへの働きかけもなされることとなる。

もっとも、内務省への期待も確固たる根拠があったわけではなかった。中井大阪市長は上記五大市市長会議（6月6日）の席上、「内務大臣デアル大村〔清一——引用者註、以下同様〕サンガ全次官ノ時私ガ会ツテ訊ネタラ……特市ノ案ヲ今出スト云フコトハ一寸困難デアル」という、内務省のいずれかと言えば消極的な反応を紹介していた。もっとも、彼は「是ハ大村サンノ個人的ノ意見デアル」としてなお一縷の望みを保っていた<sup>9)</sup>。

こうして、議会開催直前の1946年6月17日から20日にかけて、各市の市長・議長らは2班に分かれて東京での陳情活動を行った<sup>10)</sup>。具体的な反応が得られたのは内務省であったが、その内容は、趣旨には賛同するが当期議会には間に合わないというものであった。大村内相は、「特別市制法案は今期議会には間に合はない、地方制度の大幅改正で、知事の公選、警察権の委譲等によって市長の権限が拡大

8) 「五大都市市長議長会議」(1946年6月6日付、前掲『特別市制関係綴 戦後(六の一)』所収)。

9) 同前。なお、大村は同年5月まで内務次官を務め6月時点では大臣となっていた。

10) 「大都市制度促進運動経過報告書」(推定1946年6月下旬、前掲『特別市制関係綴 戦後(六の一)』所収)。

強化されるので特別市制問題も単に制度上の問題となって其の切替へも至極簡単になると思ふ、只残存郡部の問題や財政問題については相当調査の要がある、次の議会迄には十分考慮する、各市において事務当局に何等かいろゝの調査が出来て居れば是非提出を願ひたい」と返答し、飯沼一省事務次官も「今議会には間に合はない、次期議会迄に研究したい」と述べた。

翌7月下旬、今度は大阪市会議員5名が東京へ陳情に赴いた<sup>11)</sup>。前月の内務省でのやり取りを踏まえ、次期議会への法案提出の言質を得るためであった。だがここでは、即時の具体化を諦めさせられる結果となった。大村内相は「終戦後の時代は一変したので……大都市の財政公営事業の面等から見て五大都市に対する今までの案は御破算にして考へ直さなければならぬ点が多、成べく共通単純な基本法を基として特別のものは特別のものとしてその特殊性に応じた制度を実施すれば大都市については面白い案が出来ると思ふ」と述べたが、これは特別市制単独法案の提出が見送られることを意味した。特別市制は1947年5月に施行された地方自治法の中に盛り込まれて制度化されることになるが、それを先取りする発言であったと言えよう。

もちろん、内務省は特別市制自体を否定したのではなかった。大村内相は「此の改正地方制度問題〔1946年9月公布、10月施行のいわゆる第一次地方制度改正〕が片付けば特別市制問題も身を入れて調査研究して見たい 諸君の方の協力も仰がなければならぬし 吾々としても研究し立案するが議会に出して通ると云ふ立案を地方でもやって貰ひたい 五大都市誰でも納得出来ると云ふ案を作ることに御協力を願ひたい」と、特別市制そのものには前向きな姿勢を見せていた。大村に同席した郡祐一地方局長も同様であった。「片苦しくない委員会なり協議会のようなものを拵へて五大都市の方と接触して研究して見たい……今度の改正で五大都市は非常に特別市制に近づいて居る」と述べ、地方制度改正で府県知事公選制が導入されれば「府県も市も同じ性格になって……特市の実現を非常に促進する」としたのである。

---

11) 「大都市制度調査実行委員会〔議事録〕」添付資料、「大都市制度調査委実行委員会上海陳情第一班報告書」(1946年8月2日付、前掲『特別市制関係綴 戦後(六の一)』所収)。以下、同日の内務省におけるやりとりについても同様。

ただ、運動の仕方については課題も残された。飯沼事務次官は、将来的に特別市制が実現するであろうとの見通しを述べたが、一方で、「何しろ敗戦後の日本としてあらゆる面に改善を要することが多い 特市問題ももっと具体的なもの、運動が必要でないか」と指摘した。単に制度を導入してほしいと言うのみでなく、具体的な問題を指摘し、支持基盤をもった運動として展開しなければ採りあげようがないというのである。世耕弘一政務次官の、「〔従来は〕只官僚に叩頭しに来て居たやうな向もあった」が「新憲法の本質に則してこれからは之を実施せよと力強く要求するのでなければならぬ」との発言も、同様の主旨であった。

こうして特別市制単独法の制定は見送られたが、一定の成果はあった。1946年9月1日に衆議院で地方制度改正案が通過した際に、付帯決議のひとつに「五大都市に速かに特別市制を実施すること」<sup>12)</sup> が盛り込まれたのである。同改正を担当していた地方制度改正委員会の中島守利委員長に対しても陳情を行っていたこと<sup>13)</sup> などが功を奏したといえる。

## (2) 運動の理論武装

こうして、特別市制は誰のどのような利害に基づいているのかという事柄が問題となった。言い換えれば、特別市制を正当化するための理論武装を行い、さらにはそれが市民の望みであることを示すことが、大都市の課題となったのである。1946年9月に五大都市が共同で発行した『大都市制度要綱』<sup>14)</sup> というパンフレットは、こうした課題に応える性格を帯びていた。

パンフレットの冒頭、五大都市は次のように宣言した。「大都市は其の区域、人口、産業経済力の上から見て大体府県と同等の実力を具備して居るばかりでなく、大都市の特質上事業の内容は寧ろ府県よりも複雑多岐に亘り広汎なものがあ。それに拘らず之を小都市と同一視して、特別な機構、権限を与へないで府県

---

12) 大阪府庶務部『特別市制に関する地方制度調査会審議経過』（特別市制叢書第一輯、1946年12月）1-2頁。

13) 註11に同じ。

14) 京都市・大阪市・横浜市・神戸市・名古屋市『大都市制度要綱』（前掲『特別市制関係綴戦後（六の一）』所収、1946年9月）。以下、同パンフレットの内容に関しては同様。

の監督下に置かれることは極めて不合理であつて、自立的活動の効率を減殺すること甚だしいものがある」「米英に於ては大都市は小都市と區別して特別な機構と権限とを付与し、大都市の実情に即し運営の出来る制度が定められて居るのであるから、我国に於ても此の際大都市制度を速かに確立することが必要である」。

続いて、教育・経済・保健衛生・社会事業・土木・都市計画及び戦災復興・公企業・警察・選挙・統計・その他一般行政の各項目について、それぞれにわたつて大都市が管掌すべきとする事柄を述べた。特に強調したのは「経済」と「都市計画及び戦災復興」であった。前者に関してはとりわけ価格統制と配給に関して府県からの権限移譲を求めており、「大都市の食糧その他物資については市は中央卸売市場を経営し末端配給の事務を担当するだけであつて蒐荷、配給の計画並に運営について何等の権限を有たない現状である」として是正を求めた。後者については「戦災復興事業の執行は市費を以て国の補助を受けて市が担当することになって居るが、復興計画の樹立は知事の主管するところとなり、復興に不可欠な木材その他の資材、労力、食糧加配等は凡て市長の権限でないために復興の促進に多大の支障を生じて居る」と指摘し、やはり府知事から市長への権限移譲を求めた。こうした問題はのちに「二重監督」「二重行政」（二重監督問題）と呼ばれることになる。

こうした事業運営の拡大には財政的な裏付けが必要であり、それは各種税源移譲の要求へとつながるのであるが、この問題はさしあたり焦点化しなかつたため、ここでは割愛する。

パンフレットの結論はもちろん五大都市を特別市とすべきであるというものであつたが、その領域と権限についても具体的に述べていた。「市の区域は、市住民の社会的日常生活に於て連帯性を有し、且つ一個の自治体としての一体感を形成し得る地域を以て都市区域として策定すべきであるが、差し当り従来区域によること」としつつ、この区域は「府県の区域外」であり、「従来府県に属した事務、事業を市の事務、事業とすること」とされたのである。このように、特別市は府県から独立した自治体と想定された。それが財政や国による監督を府県並とすることをも要求する根拠となつた。

さらに、大阪市は庶務部の主導で各部局から「特別市制の実施に伴ふて市民の



利益となる事項」について意見を徴取し<sup>15)</sup>、ついでそれらを「特別市制叢書」として刊行していった。「特別市制叢書」は管見の限り、1946年12月から翌1947年7月まで、19号の発行が確認され、その一覧は表2に示すとおりである。

これらの「特別市制叢書」には、二重監督問題の具体相が示されていた。たとえば民生委員を市が国に対して推薦できないため機微を欠く<sup>16)</sup>、伝染病への対応において二重の届出や府による意思決定の制度が迅速な対応の妨げになっている<sup>17)</sup>、学校の配置や教職員の任免などにおいて事務処理が遅滞する<sup>18)</sup>、といった具合である。

二重監督問題は五大都市側が特別市制を主張する際の最も基本的な理由とさ

表2 「特別市制叢書」(大阪市庶務部発行) 一覧

巻数	表題	発行年月
1	特別市制に関する地方制度調査会審議経過	1946.12
2	大阪市民と特別市制	1946.12
3	特別市制と市民厚生	1946.12
4	特別市制と公衆衛生	1946.12
5	大阪特別市制に関する諸問題	1946.12
6	特別市制関係資料集	1947.1
7	大阪の復興と特別市制	1947.1
8	警察制度改革に関する連合国軍総司令部の発表事項	1947.1
9	警察制度の沿革	1947.1
10	特別市制と学校教育	1947.1
11	特別市制と中小商工業	1947.2
12	府市職制一覧	1947.3
13	東京都の職制	1947.3
14	[タイトル不明—未見]	
15	大阪市の人口	1947.4
16	[タイトル不明—未見]	
17	大阪市制の現況	1947.5
18	特別市制覚書	1947.7
19	特別市制と住民投票	1947.7

筆者作成。

- 
- 15) 「特別市制に関する各局部庶務主管課長会議経過報告」(1946年12月6日付、大阪市公文書館蔵『昭和21年度特別市制に関する綴』、配架番号9471所収)。  
 16) 大阪市庶務部『特別市制と市民厚生』(特別市制叢書第三輯、1946年12月)  
 17) 大阪市庶務部『特別市制と公衆衛生』(特別市制叢書第四輯、1946年12月)  
 18) 大阪市庶務部『特別市制と学校教育』(特別市制叢書第十輯、1947年1月)

れ、たとえば1947年8月に発行された別のパンフレットでは上記の事柄に加えて上下水道や交通などで「府の素人監督行政が市の専門的行政を阻害し市民に迷惑を与える」などといった批判が展開された<sup>19)</sup>。

## 2. 大都市制度をめぐる市と府県の対立

### (1) 大都市制度調査会

1946年11月、大阪市議の担当委員らが内務省へ赴き、再度陳情を行った<sup>20)</sup>。大村内相は、「特市問題は解決の時機到来せり」としつつも、次のように述べた。

東京の様な都制になるかは地方制度調査会の審議に俟つ訳であるが、唯大阪は他の四大都市とは異なる。其の点で多少都制になる可能性もあるが、併し政治都市東京と商工都市大阪は自ら都市の性格が変わって居るので、十分検討の上民主化せる特市を実施し市民の要望に添ひたいと存ずる。

大都市制度の帰趨を「地方制度調査会」に委ねるというのである。郡地方局長もこれにあわせる形で「新憲法の趣旨に依り地方制度は民主化したるものにしたいたい。従って内務省案はない」と発言した。

大村が言及した地方制度調査会とは、1946年9月28日公布の地方制度調査会官制（勅令第472号）に基づき設置された、内務大臣所轄の諮問機関であった。委員は内務大臣の奏請により内閣が任命することとされ、定員は50名とされたものの、実際的人数は81名となり、このほかにも途中で委員の任免が行われていた。さらに各官庁から幹事として34名が名を連ねていた<sup>21)</sup>。

10月24日付の諮問は4項目からなった。全体としては府県制・市制・町村制に基づく明治以来の地方制度を抜本的に改革し、地方自治法の制定を方向付ける

---

19) 大阪特別市制実施対策本部『二重行政、二重監督に伴う諸弊害の実例及び特別市制と食糧問題との関係』（1947年8月）、4頁。

20) 「大都市制度調査実行委員陳情経過報告書」（1946年11月4日付、前掲『特別市制関係綴戦後（六の一）』所収）。

21) 内事局『改正地方制度資料 その3』（同、1948年）、3-5頁。

ものであった。このうち大都市制度に関するのは諮問第三号であり、その内容は「大都市の現行制度について、改正を加える必要があると認められる。これに対する改正の要綱を示されたい。」というものであった。また、より詳細な「調査項目」は、表3に示す通りであった。

同調査会は諮問各号につき部会に分かれて審議することとし、諮問第三号は第二部会で議論することとなった。第二部会の委員は表4に示す通りである。

会議は11月4日から25日までの間に5日間にわたって開催された。議論は、全体としては五大都市にとって有利な方向で進んでいった。五大都市側は前述の『大都市制度要綱』を資料として配布するなど周到な準備を調べており、会議の席上でも大阪市長の中井光次委員らが特別市制について詳細に説明をすることができた。地方制度調査会の中島守利会長、第二部会長の永江一夫ともに特別市制を容認する姿勢を示し、さらに幹事として説明役を務めた鈴木俊一内務省地方局行政課長も、立場上は中立ながら地方自治法の成立を睨んで「特別市制というものは必ず必要ということになるのであります」と、前向きな態度を示したのである<sup>22)</sup>。

これに対し、五大府県側は当初、守勢に立っていた。特別市制反対の急先鋒であった神奈川県知事の内山岩太郎委員は、この状況について「市当局の方からは、非常に早くから運動しておる、もうすでに二十年來の仕事である。こういう

表3 地方制度調査会諮問第三調査項目

---

第一	東京都 〔省略〕
第二	五大都市
(一)	大都市制度として東京都制の方式によるか、所謂特別市制の方式によるか
(二)	大都市に道府県制を適用するか、又は別箇の制度を設けるか
(三)	大都市における国政事務の処理をどうするか
(四)	区その他下部組織をどうするか
(五)	財務について特に考慮する必要があるか
(六)	残存郡部をどうするか又これと大都市との関係をどうするか
(七)	その他大都市制度について特に定めるべき事項があるか

---

出典：前掲『改正地方制度資料その3』、7-8頁。

22) 同前、321頁。

表4 地方制度調査会第二部会構成員

	氏名	所属
委員	1 永江一夫	衆・社会党
	2 本多市郎	衆・自由党
	3 大久保留次郎	衆・自由党
	4 佃良一	衆・進歩党
	5 神戸真	衆・進歩党
	6 西尾末広	衆・社会党
	7 大矢省三	衆・社会党
	8 中野四郎	衆・無所属
	9 松平外与麿	貴・公正会
	10 山田三郎	貴・無所属
	11 東郷彪	貴・火曜会
	12 石川一郎	商工関係代表
	13 佐々木惣一	学界代表
臨時委員	1 安井誠一郎	東京都長官
	2 内山岩太郎	神奈川県知事
	3 藤井彦次郎	京都府会議長
	4 桑原幹根	愛知県知事
	5 中井光次	大阪市長
	6 塚本三	名古屋市会議長
	7 細見達蔵	神戸市会議長
	8 中田守雄	大阪府会議長
	9 黒田清右衛門	兵庫県会副議長
	10 田島義士	横浜市助役
	11 木村惇	京都府知事
	12 岸田幸雄	兵庫県知事
	13 竹内忠治	京都市会副議長
	14 木村清司	名古屋市助役
	15 安藤七郎	愛知県会副議長
	16 重田忠保	戦災復興院次長
	17 桂作蔵	内務参与官

出典：『戦後自治史V』14-15 頁（自治大学校研究部監修・地方自治研究資料センター編『戦後自治史』復刻版第三巻所収、文生書院、1977年）。

ふうによせられ、市当局から見れば常識であるといわれているのでありますが、一体それは県民にとってどんなことであるかと申しますと、実は極めて事新しい問題<sup>23)</sup>、「所謂特別市制の問題に付いては、五大都市側の運動が具体化されたも

23) 同前、238頁。

のが動機となりまして、問題が提起されて居る」<sup>24)</sup>と述べていた。京都府会議長の藤井彦三郎委員が「今まで曾つて此の五大都市の特別市制に対しまして、市から府に対して御相談があつたように承つていないのであります……ただ五大都市が勝手にやられている……そうして府県には中央からも、調査しろとか或は研究しろとかいような御命令は何もない」<sup>25)</sup>と述べたのも、先手を打った五大都市側とそれを容認していた内務省への批判であった。内山が五大都市側の用意した『大都市制度要綱』を「でつち上げ」と罵り、「府県の区域は歴史的な産物であり、府県住民の共通的な感情、習慣というものは法令を超越した存在であります」と口走ったことは<sup>26)</sup>、五大府県側の準備不足と、そのことへの焦りとをよく示していたといえる。

もちろん、内山も感情的な反応に終始したわけではなかった。大都市が特別市として府県から独立すると、財政、食糧事情、戦災復旧、教育文化、勤労行政、治安維持、保健衛生など（『大都市制度要綱』で挙げられた各項目）で支障があり、神奈川県についていえば連合国軍との渉外事務でも問題が生じるとして、「大都市の区域を府県から分離せずに、当該市に対して必要最大限の監督権排除の措置を講じ、之に伴う財源を府県から移譲する」ことを主張し、「若しそれでも満足が出来ないというのであれば、思い切つて東京都制の方に進むべきである」<sup>27)</sup>と述べたのである。

もっとも、「東京都制の方」は内山も望むところではなかった。彼は「市に権限を委譲して欲しい。或いは二重監督を排して欲しいということは、これはまことに尤もである。」と認め、その上で大都市制度案について「東京都の型のもの、それから所謂特別市制で完全に分離するもの、それから県の中に於て特殊の待遇を与えようとするもの」の三つがあるとして、そのうち「一番宜いのは中間の、府県の中に於て首府であり、又大都会である大都市に特殊の待遇を与えることが

---

24) 同前、303頁。

25) 同前、237頁。

26) 同前、304-309頁

27) 同前。

理想」と結論したのである<sup>28)</sup>。

付言すれば、1943年に実施された東京都制は、この会議においていずこからも支持されていなかった。永江部会長が「東京都制の方式によるという御意見は、一つも此の委員会では出ない」と宣言し、表3の調査項目第二号(一)にあたる「都制か特別市か」について採決し後者が採択された際にも、内山は「ハア」と応じ、あえて反論しなかったのである<sup>29)</sup>。

だが、調査項目第二号(二)の、特別市に府県制を適用するか別箇の制度とすべきかという問題をめぐって再び会議は紛糾した。この文言の解釈をめぐっては委員間で差異が生じて若干の混乱が見られたが、幹事の鈴木俊一が、特別市を道府県なみの上級団体とするか市町村なみの下級団体とするか、という区分であると説明したところ、五大都市側は上級団体であることを望み「府県制を適用する」案が採択された<sup>30)</sup>。この時には、内山ただひとりが反対した<sup>31)</sup>。

五大都市側の立場にあった委員は、もちろん特別市制を支持していた。神戸市会議長の細見達蔵は、「現在与えられている市長の権限プラス府県知事の権限を以て、この特別市制法としていただきたい」<sup>32)</sup>と『大都市制度要綱』の内容を反復する主張を行い、名古屋市会議長であった塚本三委員は、すでに衆議院の付帯決議で「五大都市の要求するような」特別市制が定められたのだから「国論がそういう風に決定して居る」と述べて<sup>33)</sup>、特別市制に反対する余地はもはやなく、どのように実施するのかを議論すべきと主張した。貴族院議員であった山田三郎委員が、「大都市が独立しますけれども、ほかのものよりももつともつと広い自治権を持つ、従つて府県の同じ制度をそこで準用〔する〕」というやや折衷的な意見を述べた際にも、塚本は「具体的にどんな制度ですか御示しを願いたい」とたみかけ、名古屋市助役であった木村清司委員も、「われわれは上級自治団体に

---

28) 同前、310頁。

29) 同前。

30) 同前、322頁。

31) 同前、326頁。

32) 同前、275頁。

33) 同前、314頁。

すべきであるという趣旨で決定したのです。その点をよく頭に入れるような趣旨でお伺いしたい」と、あくまで強硬であった<sup>34)</sup>。

しかし、このようなやり方で内山を納得させることはできなかった。第二部会の審議は答申案にまとめられ総会にかけられたが(表5)、ここに至っても内山

表5 大都市制度に関する地方制度調査会答申(諮問第三)

---

第一	東京都 〔省略〕
第二	五大都市
(一)	五大都市は夫々その市の区域により特別市として現在所属している府県から独立させること。
(二)	特別市には、原則として道府県の制度を適用すること。
(三)	特別市における国政事務(警察事務を含む)の処理は、原則として道府県に準ずること。
(四)	下部組織
(イ)	区はすべて行政区とすること。
(ロ)	町内会及び同連合会等については、なるべく煩瑣な規定を設けないこと。
(五)	財政
(イ)	国税の一部を移譲すること。
(ロ)	独立税種を創設すること。
(ハ)	公企業の経営権を拡張すると共に或る程度収益主義を認めること。
(ニ)	事務の担任区分を明かにし国費地方費の費用負担区分を是正すること。
(ホ)	起債認可の手續を簡易化すること。
(ヘ)	各種の国庫補助金を整理統合してこれを一般財源として賦与すること。
(六)	残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府県市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること。
(七)	その他
(イ)	区長の選任は、次の何れかによるものとする。こと。
甲	市会の同意を得て市長が選任する。
乙	市長が任免する。
丙	選挙人が直接選挙するものとする。こと。
(ロ)	残存郡部を独立の府県とした場合の名称、府県庁の所在地は、一応従来通りとし、残存郡部の意思により適宜決定するものとする。こと。
(ハ)	実施の時期はなるべく速ならしめる。こと。
(ニ)	復興に伴う人口激増に鑑み、市会議員の定数を特例により増加する方法を講ずること。

付帯決議

諮問第三に対する答申の取扱に関しては、五大府県及び五大都市が円満な協調を遂げられるように、政府の善処を要望する。

---

出典：前掲『改正地方制度資料その3』、11-12頁。

---

34) 同前、355頁。

は「部会を通つた特別市制なるものは、やり方が非常に杜撰であり、無責任」「極めて利己的な、一方的な、市民だけが、或いはむしろ市の当局者、市議員とか市長さんという人達が主として今日まででつち上げたもの」と非難し、事態を紛糾させたのである。内山の不満は「横浜市が現在の地域でもつて独立すれば、神奈川県は完全に三つに分れてしまう」ことにあり、「府県を直ちに分けてしまう」ことや五大府県を一律に処遇することについては終始一貫して反対し続けた<sup>35)</sup>。

答申案はなんとか総会を通過したものの、こうした事態を受け、第二部会では五大都市特別市制関係小委員会を設置して引き続き議論を行うこととなった。

## (2) 府県側の反対論と五大都市の反駁

いま見たように、地方制度調査会では神奈川県知事の内山がほぼ一人で特別市制への反対論を保持していた。他府県委員は欠席が多かったが、これがボイコット戦術であったのかどうかは判断が難しい。いずれにせよ、内山が孤塁を守る間に府県側は急遽府県会等の意見収集に着手し、会議の席上でそれらを開陳した<sup>36)</sup>。

まず大阪府以外の動向について述べると、愛知県会は名古屋市部選出議員を除けば概ね特別市制に反対であり、兵庫県会も反対であった。兵庫県町村長会は、特別市には反対しないが神戸市が周辺町村の合併を企図していることには反対していた。内山が知事を務める神奈川県では賛成反対両論があったが、「県会としては大部分が反対である」と報告された。

次に大阪府会であるが、実は特別市制そのものについては「地方分権を徹底する所以であり、地方行政の民主化実現の意図に添うものである以上勿論異論はあり得ない」と賛意を示していた。これは府会議長であった中田守雄をはじめとする市部選出議員が特別市制に賛成したためであった。ただ、府会ももちろん一枚岩であったわけではなく、「残存部分の地域が、一自治体として存立し得るよう財政力を賦与することに特別の留意を求めたい」とも述べていた。大阪府市長会（除大阪市）でも「〔将来的に〕第二次的に隣接する地域の特別市への合併が必至

---

35) 同前、55-56頁。

36) 同前、337-340頁。以下、会議上における府県会等の議論に関しては同様。



となるであろう……斯くの如き合併された特別市の独立は、残存部分にとつて重大なる影響を齎す」という理由から否定的な意見が多かったという。

このように、特別市が府県から独立した後における残存市町村の財政力は特別市制問題における焦点の一つであった。大阪についていえば、表6に示すように府として一体のままでは、税収の大きな大阪市が府を介した再分配の仕組みを通じて周辺町村を支えるという構造が成り立っていたのであるが、特別市として大阪市が独立してしまえばその仕組みは失われてしまうことが予見された。大阪府町村会長が「大阪府はその地理的、経済的、文化的、沿革の諸事情から、大阪市を中心として、強く一体的密接な関係」にあるとして、反対の意を表明したのも、このような事情からであった。

1946年12月18日に開催された地方制度調査会第二部会小委員会会議（前述）の席上、田中広太郎大阪府知事は府会の様子について説明し、特別市制に関しては大略3つの意見があるとした<sup>37)</sup>。一つは、特別市制を実現すべきという賛成意見である。これは先に述べたように主に市部選出の府会議員によるものであった。二つ目が特別市制に反対の意見であり、郡部の町村から選出された議員に多かった。先にも触れた残存郡部の財政基盤が弱体化するという懸念が、その理由であった。そして三つ目が特別市制の趣旨には賛成だが時期尚早であるという意見で、これらの意見が大体同数で拮抗していたという。

田中府知事自身は、「強いて〔特別市制に〕反対しない。理想論としては、都制のやうにするといふことも学究的純理論としては成立つ。大阪全体の特別市制

表6 大阪府財政における大阪市の意義（1947年度予算）

単位：百万円

	歳入		歳出	
	經常		經常	
大阪市	766	876	592	784
残存地域	475	659	591	752
大阪府計	1,242	1,536	1,184	1,536

出典：大阪府「大阪市特別市実施反対資料」（1947年9月付、大阪府公文書館蔵『昭和二十二年 特別市制関係資料綴』所収）。

37) 「地方制度調査会五大都市特別市制関係小委員会」（1946年12月18日付、前掲『特別市制関係綴 大都市制度調査実行委員会・特別市制促進実行委員会 戦後（六の一）』）。

がよいと思ひますが、現実の問題としてはこの現在の状勢から言ったらいろゝの問題でとてもできません。実際問題として東京府市が合併したときのやうな問題でうまく行かない。」と述べ、都制をちらつかせつつも主張を明言することは避けた<sup>38)</sup>。いずれにせよ、1946年末頃において、大阪府会および知事は、それほど強硬に特別市制に反対したり、あるいは対抗して都制案を主張したりしていたわけではなかったのである。

大阪府が特別市制に強く反論するようになるのは1947年7月頃からであった。それまでの府は食糧問題や大阪港修築などが先決であるとして時期尚早論を唱えていた<sup>39)</sup>。ところが、「昭和二十二年七月」と年月が記された「大阪特別市制実施について」という文書においては、「大阪府の地勢は大阪市を中心として南北に細長く三方を山に囲まれて西は大阪湾に臨み、交通通信機関は悉く大阪市を基点として、放射状に発達し大阪市は扇の要の如く府民生活の中心をなしている」「府下の各都市は大阪市に依って結ばれ一体化せられている」と府市の一体性を述べて、都制を主張したのである<sup>40)</sup>。同時期に作成されたとみられる別の文書では、府は二重監督問題の存在を認めたくえで、その解消法として3つの選択肢を挙げた。ひとつは「最少必要限度の事務のみ府県の監督下に置くと言ふやり方」で、1926年に定められた五大市行政監督特例を拡張するというものであった。第二は大阪市が市域拡張により周辺地域を併合したうえで特別市制として独立し、残存郡部は分割して隣接府県に合併するという方法であった。しかしこれらについてはいずれも否定し、第三に都制を掲げてこれを支持するという論法を採ったのである<sup>41)</sup>。こうした主張は陳情用資料と思しき「大阪市特別市制実施反対資料」(1947年9月)にも引き継がれており<sup>42)</sup>、大阪府の都制論はこの時期に方向付けら

---

38) 同前。

39) 「特市問題に関する意見書」(7月16日付、大阪府公文書館所蔵『昭和二十二年 特別市制関係資料綴』請求記号BB3-0022-39所収)。

40) 大阪府「大阪特別市制実施について」(1947年7月付、前掲『昭和二十二年 特別市制関係資料綴』所収)。

41) 「特別市制とは何か」(作成年月不明、前掲『昭和二十二年 特別市制関係資料綴』所収)。

42) 「大阪市特別市制実施反対資料」(1947年9月付、前掲『昭和二十二年 特別市制関係資料綴』所収)。

れたと言える。

こうした府市の一体性については、実は大阪市も認めるところであった。たしかに大阪市は大阪府下の郡部町村から食糧の供給を受けているし、労働者も郡部に居住して鉄道で市内に通勤する者が多い。しかし大阪市は同時に、そうした関係は何も府内郡部の町村との間だけに成り立っているわけではないと反論した。例えばコメは岡山県や北陸3県からの供給にも仰いでいるし、通勤者にしても兵庫県の尼崎市から大阪市内へ流入する者がかなりの割合になる。要するに、「府市民の社会経済的關係は行政区画によって遮断されるものでない」<sup>43)</sup> というのである。

これは、大都市が抱える食糧等の問題がもはや「単なる地方的な問題ではなく、国家的に調整すべき問題」であるという認識に立ったもので、そうである以上、市を府県に併合したところで問題は解決せず、むしろ「府縣市組合、又は、市町村組合をつくって、共通の利害をもつ事業の調整を行つて行く」<sup>44)</sup> という、機能別組合を結成すべきという主張につながるものであった。中井光次大阪市長が地方制度調査会の席上で「国家的見地から経済なり警察なり考へなければならんが、自治行政といふものは分れてもどうするといふことはない。切離してその間に紐帯を決めて組合の間でやるべき」と述べたことも、同様の主旨であったと理解できる<sup>45)</sup>。

そして、こうした発想は、地方制度調査会の中島会長も共有していた。彼は、「五大都市の如き府県と対等の都市に対しては、府県と共同体のようなものを許す、いわゆる連合で事務を処理することを許すというような規定を地方制度の上につくりまして、そしてこれらの問題の調節を図りたいと考えております。」<sup>46)</sup> と述べていた。さらに、同会幹事であった鈴木俊一（繰り返すが彼は当時内務省地方局行政課長であった）も地方自治法が成立すれば府県や市町村が「地方自治体」

43) 「府側の特市反対論について」(1947年7月19日付、大阪市公文書『特別市制調査関係書類』、配架番号9465所収)。

44) 大阪市庶務部『特別市制に関する諸問題』(特別市制叢書第五輯、1946年12月)16頁。

45) 註37に同じ。

46) 前掲『改正地方制度調査資料その3』、249頁。

という同一の範疇に属することになるため、それらの間で組合を結成することが容易になると説明していたのである<sup>47)</sup>。

既に述べたように、もっとも強硬な態度で特別市制に反対した内山でさえ、大都市の成長とその結果として市部で発生した二重監督問題の存在は認めており、その限りでは市の自治権拡張を否定していたわけではなかった。要するに、特別市制を主張した五大都市も、それに反対した府県の側も、都市化の進展に伴って新しい統治の方法が必要とされていたことについては認識を共有していたのである。異なっていたのは問題の解決法であり、大阪市は府からの事実上の独立によって、大阪府は市の解消による府への一元化によって、それぞれ目的を達成しようとしたことになる。

都市化の進展に対し地方制度はどう改変されるべきなのかという問題は、戦前から戦中にかけてすでに提起されていた問題であった。戦前に大阪市を含む各都市で実施された市域拡張は、空間領域の拡大によってそれに対処する試みであったが、両大戦間期以降の都市化は同時に社会の多元化を伴う現象であり、空間領域を拡大するだけでは事態に対処し得なくなっていた。問われていたのは、いかなる領域によれば人々や諸集団間の利害調整が可能なのかではなく、領域以外のいかなる方法でそれは可能なのか、あるいはそうした社会の多元化状況の中で領域はいかなる意味を持ち得るのか、という事柄であった<sup>48)</sup>。こうした見方に照らせば、大阪都制案がいずれかと言えば従前型の市域拡張的な考え方の延長上にあったのに対し、特別市制案は機能主義的な統治機構への再編を志向していたことになる。

なお、地方制度調査会第二部会の五大都市特別小委員会では、大阪・名古屋については特別市とすることに支障なし、神戸は市域拡張のうえ特別市として支障なし、京都は郡部に反対があるものの知事は特別市の円満な実現に努力する、横

---

47) ただし塚本三委員は、大都市がその府県のみならず地方の中心首都であるからという理由で特別市制を主張しており、大阪市の主張した機能別の統治については、その意図を十分に理解していなかった。そのことは、彼が「その都市々々の経済区域産業区域文化区域というようなものを包擁する州道制が出来れば是〔特別市制〕は別」と述べたところにも端的に表れていた（前掲『改正地方制度調査資料その3』、313頁）。

48) 高嶋修一『都市近郊の耕地整理と地域社会：東京・世田谷の郊外開発』（日本経済評論社、2013年）結章、補章。

浜は反対の意見が強い、という答申がなされた<sup>49)</sup>。

### 3. 市と区と市民

#### (1) 市民の動員

大阪市が市民への普及啓蒙を開始したのは1947年夏頃で、ちょうど前述した「特別市制叢書」の刊行が一段落したタイミングに合致していた。同年7月、大阪市会に「大阪特別市制実施対策本部」が設置され、翌月にはその下に「特別市制普及企画委員会」が設置されたが<sup>50)</sup>、そこでは次のようなことが方針として定められた<sup>51)</sup>。

- 一. 経済界、実業界が自発的に特市促進の運動を進めるよう推進すること。
- 二. 官製の期成同盟会ではいけない。市民から盛り上った特市賛助団体が必要である。
- 三. 特市問題を詳細に説明した特市早わかりを作製、各戸に配布する。
- 四. 生徒、学童を通じての普及宣伝が必要である。
- 五. 市関係のあらゆる会合を通じて特市普及の宣伝をする。又市の各局において作製する諸印刷物に、特市標語など、特市普及を加味した文句を挿入する。

形式上は自発的に盛り上がった運動の体裁を整えつつ、実際には市民への啓蒙や宣伝普及につとめることとされたのである。では、こうした運動はどのように組織されたのであろうか。大阪市行政局長名で発給された文書には次のように記さ

---

49) 自治大学校研究部監修・地方自治研究資料センター編『戦後自治史V』82-83頁(『戦後自治史』復刻版第三卷所収、文生書院、1977年)。

50) 前掲木村論文。

51) 特市実施対策本部作成資料(タイトルなし、1947年8月4日付、大阪市公文書館所蔵『特別市制関係綴 大都市制度調査実行委員会・特別市制促進実行委員会 戦後(六の二)』、配架番号89810所収)。

れていた<sup>52)</sup>。

- 一. 特市の市民運動はすべて市議員を中心とし組織される大阪特別市制実施対策本部及び各区支部によって行はれる。
- 二. 市民に対する啓発宣伝は本部、支部並に大阪都市協会がこれを担当する。
- 三. 市理事者及び区長は本部支部並に都市協会と密接な連繫をとってこれを援助する。

ここにあるとおり、動員の単位は「各区支部」、すなわち大阪市管下の区であった。当時の大阪市は22の区を擁しており、特別市制実施対策本部のもと、区ごとに支部が設置されたのである。その具体的内容については、表7に掲げた「当

表7 「当面の特別市制促進運動実施要領」 (1947年7月)

- 
- 一. 各区支部を通じて行う運動
    1. 校下単位座談会の開催 前期に引続き開催地区の実施を完了せしめるものとす。
    2. 特別市制問答を作製実行員などの指導層に配付する。
    3. 其他各区支部の実情に応じた啓蒙普及を各支部の企画において行う。
  - 二. 一般市民を直接対象とする啓発運動
    1. 懸賞ポスターの配布 (一等当選のもの)
    2. スライド広告の作製、映写
    3. 絵入特市早わかりポスターを作製 (散髪屋、風呂屋、区役所など一般に眼につき易い処に貼り付ける)
    4. 「特市の真相はこうだ」を印刷売却
    5. 「特市早わかり」ビラ印刷各戸に配付並びに諸会合に貸し付け来会者にも配付
  - 三. その他
    1. 市職員に対する知識啓発
      - A. 各局部係長以上を対象とし、
      - B. 区各課長及他区の実務担当者を対象とし、
    2. 学校を通じての啓発
      - A. 校長会幹事会の開催——懇談
      - B. 各区校長会の開催
    3. 各界各層代表者との懇談会  
社会事業団体、文化団体、経済団体、港湾関係諸団体、浪速□鉄協会などとの各種団体との連絡懇談

註：□はタイプ不鮮明による判読不能を示す。

出典：「当面の特別市制促進運動実施要領」(前掲『特別市制関係綴 大都市制度調査実行委員会・特別市制促進実行委員会 戦後(六の二)』所収)

---

52) 「特別市制促進に関する運動の実施について」(1947年7月22日付、大阪市公文書館所蔵『特別市制促進運動に関する書類綴』、配架番号12256所収)。

表8 大阪特別市制促進実行委員会  
各区支部における座談会回数

区名	回数	区名	回数
北区	9	大淀区	4
都島区	6	西淀川区	9
福島区	10	東淀川区	
此花区	4	東成区	5
東区	5	生野区	
西区		旭区	
港区		城東区	10
大正区	9	阿倍野区	10
天王寺区	7	住吉区	
南区		東住吉区	10
浪速区	2	西成区	15

注：空欄は史料汚損のための不明を示す。

出典：「各区支部校下単位座談会開催状況」（大阪市公文書館所蔵『昭和22年度特別市制雑綴』、配架番号9469所収）。

面の特別市制促進運動実施要領」に詳しいが、もっとも基幹的な活動は、区内の小学校区を単位として区民200名前後が参加する「座談会」を開催することであった。その会場は小学校であり、もっとも少ない浪速区で2回、最多の西成区で15回開催された（表8）。こうした座談会には町内会長や町会連合会長などが来賓として招かれた。さらに、このような空間領域を単位としたピラミッド型の組織で「実行委員」を選出し、「指導層」が「特別市制問答」などのパンフレット類を読み込んで一般区民への普及啓蒙に当たるとともに、彼らが中心となって小規模なイベントを開催するという手法が採られたのである。

再び表7によれば、これらの活動と同時に学校教員を含めた市職員に対しても知識啓発が行われたほか、たとえば同年8月に『特別市制 真相はこうだ』という、当時のラジオ番組のタイトルを振ったパンフレットや「特市早わかり」といったビラが作製されて各戸に配布された。このパンフレットでは「大人に赤ん坊の着物はきせられぬ」とか大阪市は「近代文明を象徴する巨大なメカニズム」であり郡部との違いは「さながら複雑精巧なディーゼル・エンジンと水車ほど」と形

容するなど、多分に煽情的な手法が採られた<sup>53)</sup>。また、川柳や標語を募集したり、銭湯や理髪店などにポスターを貼りだしたりもした。これに対し、「経済界・実業界」との関係については、一応連絡先の収集程度はしているものの、目だった活動の記録を見出せない。

これらの活動経費は、まず市から特別市制実施対策本部に寄付の形式をとって渡され、それが各区支部に対し小学校の数（座談会の回数）などに応じて配分された。各区支部はこうした活動を重ねたのち、支部の名前で決議文を出し、それを国会議員や政党、官庁などに送付したのである。決議文の原案は本部があらかじめ作成し、各区支部はそれを若干改変したうえで採択を決議した。こうした運動が「上から」組織されたものであったことはもはや明らかであろう。そして、すべての局面でお定まりの文句として謳われていたキーワードが「地方自治の民主化」であったことは、まことに大きな皮肉であった。

このほか、1947年8月25日にはNHKのラジオ番組で特別市制の是非に関する討論を開催して市民代表・府民代表・中立の各者を出演させたり<sup>54)</sup>、大阪市の外郭団体であった大阪都市協会の発行していた雑誌『大阪人』誌上で特別市制特集を組んで大阪市長の近藤博夫が記事を執筆したりするなど<sup>55)</sup>、特別市制問題に関する普及宣伝は盛んであった。

しかし、結局のところ特別市制問題は人々の具体的な利害欲求に根差したものとはいえ難かった。表9は1947年7月に時事通信を通じて行った世論調査の結果

表9 特別市制に対する世論調査結果（1947年7月）

「あなたは大阪市を特別市とすることに賛成ですか」

	賛成	反対	わからない
大阪市平均	47.8%	11.7	40.5
衛星都市平均	40.1	12.8	47.2
郡部平均	33.7	21.3	45.0

出典：時事通信社大阪支社「大阪特別市に関する世論調査」(1947年7月、前掲『昭和22年度特別市制雑綴』所収)。

53) 大阪都市協会編輯室編『“特別市制”真相はこうだ』(1947年9月) 3-5頁。

54) 「放送討論会開催通知について」(推定1947年8月、前掲『特別市制促進運動に関する書類綴』所収)

55) 近藤博夫「大阪の特別市制について」(『大阪人』第1巻3号、大阪都市協会、1947年8月)



である。特別市制に賛成の意見が市部で最も多く、ついで衛星都市（大阪市を除く府内の市）、郡部の順であったこと、反対の意見はその逆であったことはここまでの議論と整合するが、同時に「わからない」がすべての地域で4割を超えていた事実にも注意すべきであろう。大阪市で「賛成」が「わからない」を上回ったのは宣伝普及活動の成果とも言えるが、その他の地域では「わからない」が最大多数派であり、多くの人々にとって特別市制問題が現実的な利害から乖離していたことを示している。

実際、大阪市の特別市制促進実行委員会では「一般市民は知らぬ顔をして特市運動が地についていない」「これでは市民も迷ふ、もつと市民がついて来る運動が必要だ」という意見が出ており<sup>56)</sup>、市職員向けの部内誌でも「一般的に関心が薄い」「直接利害関係がない」「今後の啓蒙運動には市民のとつき易い話題をとらえて押して行けばよい」「市の職員組合などが熱意をもたないようなことで、市民に熱意を持たせるということは無理ですね」といった「意見」が掲載されていた<sup>57)</sup>。

## (2) 区の位置づけ

特別市制運動は、市と府県の関係のみを扱っていたわけではない。市の下にあった区の位置づけ、すなわちそれらを自治区とするか、行政区とするかをも問題としていた。自治区であれば法人格を備え、区独自の条例規則を制定することが可能であって、徴税権も有する。これに対し、行政区は自治権や法人格を欠き、区議会も持たないことになる。

当時の大阪市管下の区は、市制に基づき制度上は法人区となっていたが、区議会を持たず、事実上は行政区として運用されていた。中井市長が地方制度調査会で「法人区はないことになっておりまして、今日まで有名無実のものであります」<sup>58)</sup>と述べたのは、こうした事情を踏まえてのことであり、特別市制が実現したのちも管下の区は行政区とすることを望んでいた。

56) 「特市促進座談会記録」(1947年8月14日付、前掲『特別市制促進運動に関する書類綴』所収)。

57) 「市政記者の市政縦横談」(前掲『大阪人』第1巻3号)。

58) 前掲『改正地方制度資料その3』、331頁。

特別市管下の区を行政区とする意見は、地方制度調査会でも優勢であった。貴族院議員であった松平外与磨委員は、「区の組織はやはり行政区ということをややはりおたてになつていらつしやつた方が無難じゃないか」<sup>59)</sup>と述べ、永江第二部会長も「五大都市はそれぞれの都市が一つの自治体としての、個体としての発達を期待しているのでありますから、行政区としての区は存在するのでありますけれども、その区に一つ的人格を与え、徴税権を与えるということは事実には適合しない」<sup>60)</sup>と、この考え方を支持した。五大府県側は、のちに都制案で対抗する際には区を自治区とする方針を打ち出すことになるが、1946年末の時点では確たる案を持たなかった。ただし、五大市の間でも意見は統一されておらず、京都市では管下の区を法人区とする動きが存在した。大阪の中井市長はそのことに触れ、反対の意を示していた<sup>61)</sup>。

区の位置づけをめぐることは、区長任免の方法も争点となった。これについては、行政区案を支持する委員の間でも意見に相違があった。大阪の中井市長は市長による専決的な任免を主張したのに対し、松平委員は公選を、永江部会長は市長の推薦により市会が決定するという案をそれぞれ提示したのである。中井市長は「有機的に市の一体となつて働くというものは、府県内の市町村とは性質が大分違うと思います。」「いろいろ選挙、承認ということが自主的、民主的なやり方であると思うのでありますが一々なんでもそうやることはどうかと思います。」<sup>62)</sup>と述べていた。

大阪市政の一体性確保を根拠に区の自治権を制限しようとした中井市長の立場は、「地方自治の民主化」を掲げて府からの独立を目指した自らの主張と矛盾する可能性を孕んでいた。彼はそのことに自覚的であったからこそ、市内の区は府県内の市町村とは異なると断ったのであるが、しかし「性質が大分違う」ということの中身を具体的に説明することはなかった。

---

59) 同前、251頁。

60) 同前、259頁。なお、区の下部組織であった町内会や隣組についても議論となったが「現状のままを進めるより仕方ない」(永江委員長)という方針となった(同328-329頁)。

61) 同前、328-329頁。

62) 同前、363頁。

なお、大阪府は1947年7月頃から都制論の一環として管下の区を自治区とすることを主張し始めたが、大阪市はこれに対して「大都市内に高度の自治区を認めることは大都市行政の解体自殺」<sup>63)</sup>と批判し、反対した。

こうしてみると、大阪市管下の各区は「地方自治の民主化」という旗標のもと、自らの自治権を縮小する運動を行っていたという理解も、あるいは成り立ち得よう。しかもそれは、組織も経費も形式も市が拠出した動員によるものであったにもかかわらず、形式的には自発的運動の擬制を採らされたということになるだろう。

ただしこうした評価は、領域的な広狭が自治の強弱につながるという前提—領域的に狭い範囲での意思決定がより民主的であるという前提—の上に立って初めて成立することにも注意を払っておかねばならない。そして、このような前提は必ずしも自明ではない。戦間期以降の都市において社会の多元化が進み、個別利害の拡散が進んだことを認めるのであるならば<sup>64)</sup>、問題はそうした社会状況において、より「自治的」であるとはいかなる状態なのか、という領域に踏み込まざるを得ない。当時の議論は必ずしもこうした射程をもっていた訳ではなかったが、先に触れた「都市のあり方」をめぐる議論とも関連して、示唆に富んでいたと言えよう。

## 4. 住民投票問題とGHQ

### (1) 住民投票問題

1947年3月、五大都市はまたも東京へ共同陳情に赴いた<sup>65)</sup>。新憲法がすでに公布され、特別市制の規定を盛り込んだ地方自治法も議会に上程される見込みとなっていた時期のことである。地方自治法案は特別市制を規定してはいたが、対象となる都市やその条件までは定めていなかった。このため、五大市を特別市に指定する単独法が別途必要となっていたことが、陳情の背景であった。ところが、陳情団はこのとき、新たな問題が焦点化していたことを知る。それは、新憲

---

63) 大阪市庶務部『特別市制覚書』（特別市制叢書第十八輯、1947年7月）11頁。

64) 註48に同じ。

65) 大都市制度調査実行委員会議事録（タイトルなし、1947年3月13日付、前掲『特別市制関係綴 戦後（六の一）』所収）。

法95条にまつわるものであった。

当時、施行を待つばかりとなっていた日本国憲法95条には、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」と定められていた。特別市制を個別都市に適用するに際してはこの住民投票が要件となったが、同時に一般投票の範囲が問題となった。つまり、「その地方公共団体」という言葉の意味するところが特別市を目指す市であるのか、府下すべての市町村なのかが明確でなく、これが政治的争点となったのである。当時の五大都市および五大府県の人口は表10に示す通りであるが、戦時中の疎開によって大都市人口の比率が低下している状況下において、住民投票の範囲は死活問題であったことが理解できる。

実は、この問題については先に触れた内山岩太郎が1946年末の地方制度調査会席上ですでに指摘していた。もっとも、その時点における内山の含意は、五大都市を特別市とするならば、新憲法95条の精神に照らして住民投票をすべきであるというものであった<sup>66)</sup>。これに対し鈴木俊一幹事は、新憲法の下で一般地方制度として特別市制を制度化する分には住民投票の必要はないが、「地方自治法のほかに、特別市を作るためには、特に法律を以て、一つ関係府県の県界を変更して、特別市を新たに設置する。こういう法律をやはり別箇の法律として、議会に提出しなければならんのだらうと思います」とし、それについては「憲法

表10 大阪府の人口 (1946年4月現在)

(千人)

	五大都市	残存部	府県全体
京都	914	707	1,621
大阪	1,293	1,682	2,976
横浜	706	1,313	2,019
神戸	443	2,382	2,826
名古屋	719	2,199	2,919

註：千人未満は切り捨て。

出典：五大市『大都市制度要綱』(1946年)

66) 前掲『改正地方制度資料その3』、349頁。なお、神戸市会議長の細見達蔵委員はこの問題を避けるため新憲法施行前に特別市制を実現したいと述べていた(同、367頁)。

九十五条との関係があるように考えられます」と述べていた<sup>67)</sup>。

こうして、争点は一般投票の範囲の解釈如何ということになった。大都市側はこれを市民であると主張し（市民投票）、府県側は府県民であると主張した（府県民投票）。そして、当初優勢だったのは市民投票とする解釈であった。内務省地方局は1947年7月半ば時点でこのことを明言し、「このことは地方自治法成立当時、法制局とも打合済であり、G.H.Qにもその旨で説明の上承認をうけており、議会でもそう説明している。」と文書で回答すらしていた<sup>68)</sup>。また、7月下旬に上京した近藤博夫市長は「衆議院、政党方面は楽観して可、参議院方面も好転を観取される」と報告していたように、衆参両院の治安及地方制度委員会や自由党なども市民投票を支持していた<sup>69)</sup>。

ただ、内務省はこのころから解体が取りざたされ、権限の実質的弱体化が始まっていた。7月26日の大阪市特別市制促進実行委員会の会議上、田坂茂忠助役は「政府の情報、内務省解体のため、意気消沈し、極めて消極的であり、知事の反対気勢に押されている形である」<sup>70)</sup>と述べていた。これが事実かどうかは知り得ないが、「内務省詣で」をする側から見ればその有効性に疑問符が付き始めていたとは言えよう。

代わって事態を左右するようになったのは、GHQ/SCAPの民政局（GS）であった。同じ会議で田坂は、「G.H.Q方面に、〔投票は〕関係府県全住民とすべし、との見解があると云ふ」と述べてその影響力に注意を促していたし<sup>71)</sup>、その前日には1947年4月の選挙で参議院議員へと転身していた元大阪市長の中井光次らが、GHQ/SCAPで民政局地方行政課長として地方自治行政を担当していたC.G.ティルトン（Tilton）の下へ陳情に向かっていたのである<sup>72)</sup>。

67) 同前、350頁。

68) 内務省地方局「特別市制に関する特別法の一般投票の範囲に関する憲法第九十五条の解釈について」（1947年7月10日付、前掲『特別市制調査関係書類』所収）。

69) 「特別市制促進実行委員会」（1947年7月26日付、前掲『特別市制関係綴 戦後（六の一）』所収）。

70) 同前。

71) 同前。

72) 「特別市制に関する五大都市市長議長会議経過報告」（1947年7月29日付、前掲『特別市制関係綴 戦後（六の一）』所収）。

そして上記の会議が行われていた1947年7月26日、五大市にとって驚くべき事態が発生した。片山哲内閣が閣議で、上記の住民投票は全府県住民によることを決定したのである。内務大臣であった木村小左衛門は五大都市側に対し、閣議に欠席しておりこの件についてなにも知らされていなかったと申し開きをしたうえで、同僚関係より「かく決定せざるを得なかった事情があった」と聞かされた、と述べた。GHQ/SCAPからの圧力をそれとなく示唆したのである。片山首相がこの決定について、「軽卒な決定発表で甚だ迷惑をかけた。民主主義過ぎた」と上京した市会議員に対し国会決議に委ねる含みを持たせつつ申し開きしたのは、彼の苦しい立場を弁明したものであったとも言える<sup>73)</sup>。

このような急展開の背景には、この時期になって、五大府県が猛烈な反対運動を展開してきたという事情があった。これより少し遡る7月9日、大阪府は、特別市制法案が衆議院治安及地方制度委員会を通過し本会議にかけられる見通しが強くなったことに危機感を持ち、「今後一縷ノ望ハGHQノ許否ニ繫ツテ居ルカラコノ方面ヘノ了解運動ヲ要スル」という決意を新たにしていた<sup>74)</sup>。全体としては特別市制推進派が優位に立つ状況で、閣議において突然府県民投票を決定させるには、おそらくGHQ/SCAPの権威を借りるほかはなかったであろう。

これ以前にも府側は様々な抵抗を試みていた。たとえば1947年6月20日付で内務省が特別市制を睨み事務移管などに関する技術的な問題について検討すべく府・市双方に資料の提出を求めたのに対して<sup>75)</sup> その提出を遅らせたことは<sup>76)</sup>、消極的抵抗の一つと言える。また、次のような事件もあった。『大阪新聞』誌上に、社会党府連が特別市制に反対しているとの記事が掲載されたところ、これが「賛成の誤り」であったというのである。市側ではこれを府側の陰謀とみて、「誰の行為か調査する」と息巻いていた<sup>77)</sup>。真実は知る由もないが、意図的に「誤植」をして世論に影響を及ぼそうとしたのではないかという憶測が成立し得るほど

73) 「特別市制促進実行委員上京陳情運動報告書」(1947年7月31日付、同前所収)。

74) 「情報集」(1947年7月9日付、前掲大阪府『昭和二十二年 特別市制関係資料綴』所収)。

75) 大阪市公文書館所蔵『特別市制調査関係書類』、請求番号9464。

76) 註72に同じ。

77) 「特別市制促進実行委員会記録」(1947年8月2日付、前掲『特別市制関係綴 戦後(六の一)』所収)。

に、対立は先鋭化しており、そのことが関係者をしてGHQ／SCAPを巻き込んだ政治的解決へと向かわしめたのである。

世論の一端を窺えるのが、7月19日の『朝日新聞』社説である。同紙は、「常識的にみて市民のみに限ることには疑問を持つ」としながらも「市民と郡部民との利害関係の濃度の相違も明らかで……投票権を同じ一票と決めることも合理的でない。何等かの形で比重の差を持たすことは出来ないだろうか」<sup>78)</sup>と述べていた。

## (2) 政局の推移と法案提出の見送り

GHQ／SCAP側で担当官となっていたティルトンは、府県民投票を支持していた。その背景には、神奈川県知事であった内山岩太郎による働きかけがあった。大阪市の近藤市長は1947年7月に行われた区長会の席上で「最近残存府県側が露骨に反対運動をやり出した 神奈川県知事が暗躍している様である」<sup>79)</sup>と述べていたが、その読みは当たっていたのである。

内山は、前年の地方制度調査会の席上で「若し私ども委員として、そういう人〔GHQ担当者〕と接近する場合は、直接接近することは許されるでしょうか」と質問し、内務省側から構わないと言質をとっていた<sup>80)</sup>。内山の日記には、1946年11月4日にティルトンに面会し、「話是要領を得是非又来て呉れ」と言われたこと<sup>81)</sup>、12月23日には第8軍司令官であったR.アイケルバーガー (Eichelberger) にも会って「特別市制之問題で將軍は強くno!と云はれた」ことが記されている<sup>82)</sup>。さらに、1947年1月には内務省に対してもこのようなGHQ／SCAPの動向を示して牽制していた<sup>83)</sup>。

前掲福永論文によれば、内山はこのほかにも五府県側の決議文を彼らに送付

78) 「社説」(『朝日新聞』大阪版、1947年7月19日)。

79) 「復命書」(1947年7月19日付、前掲『特別市制促進運動に関する書類綴』所収)。

80) 前掲『地方制度調査会資料その3』、22頁。

81) 内山岩太郎日記1946年11月4日(『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』、1993年)。

82) 同前1946年12月23日。

83) 同前1947年1月7日付。

するなど、1946年末から翌年初頭にかけて活発な動きを見せた<sup>84)</sup>。もっとも、こうしたことは五大市側も行っており、1946年12月13日に東京を含めた六大市の代表がティルトンを訪れたという<sup>85)</sup>。ただ、この時期においてはこうしたGHQ／SCAPへの働きかけが決定的な影響力を必ずしも持つておらず、既述のとおり事態が五大都市側に有利な形で推移したことにも注意を払っておきたい。

その後、GHQ／SCAPへの陳情は双方ともいったん沈静化し、翌1947年7月頃から再び活発となった。先に述べた府県側の巻き返しと、それへの五大都市側の対抗の結果であろう。この頃、大阪軍政部へは府市双方の代表から「頻繁な来訪」があったという<sup>86)</sup>。内山がどのような工作を行ったのか詳細は不明だが、彼は日記に元内相の大村清一から「T氏が頗る強硬になったのは大方神奈川知事の明快なコンバーセッションの結果だと皆云ってゐますよ」と聞かされたこととしており<sup>87)</sup>、この時期にGHQ／SCAPへの接触を再度活発化した蓋然性は高い。

ただ、客観的情勢だけをみれば、依然として大阪市のほうが味方は多かった。片山内閣への対抗上であろうが、自由党は大阪市を特別市制に指定する法案を「必ず通過させる」という姿勢を見せていたし、衆参両院の治安及地方制度委員会委員長も、特に衆院が「必ず上程通過せしむる」と意気込んでいた<sup>88)</sup>。同委員会は1947年8月1日に市民投票を明文化したうえで大阪市を特別市制とする法案を提出することにつき改めて申し合わせ<sup>89)</sup>、対決姿勢を鮮明にした。また、市側もGHQ／SCAPの影響力をなお過小評価していた。8月2日に至っても「我々の陳情運動は余りにも衆、参治安及地方制度常任委員会にのみ集中し、又頼りすぎている感がある」と認めつつも、「結局本会議を通過せしめるものは議員全般にある」として議員への陳情を強化しようとしていた<sup>90)</sup>。

だが、GHQ／SCAPの力は大きく、ティルトンも強硬であった。8月8日には

---

84) 前掲福永文夫「占領文書にみる都市問題－特別市制をめぐる－」85-86頁。

85) 同前84-85頁。

86) 同前87頁。

87) 前掲内山岩太郎日記7月22日付（26日の事項については追記と思われる）。

88) 註73に同じ。

89) 8月2日『時事新報』（前掲『特別市制関係綴 戦後（六の一）』所収）。

90) 註77に同じ。



衆議院治安及地方制度委員会の板東幸太郎委員長を通じてGHQ/SCAPに対し経緯の説明などを行ったが、なんらの返事をも得ることができず<sup>91)</sup>、17日に再度陳情した際にも「住民投票は、府県民の投票に依る旨の一条を付加することを指示し、頑としてこれを撤回しない」という態度であった<sup>92)</sup>。

ここに至って市側もようやく劣勢を自覚した。GHQ/SCAPへの働きかけを再開することとなったが、時すでに遅く、8月19日には、「G,H,Qの意向が判明せぬ以上特市法案の上程は出来ず、又開会されても今迄と異った見解が現われると思うので、その結果によらなければ、次期の運動方針を協議することができない」「大体情勢は府県民投票に傾いておる」と認めざるを得ないところまで追い込まれていた<sup>93)</sup>。それでも8月22日には伝手を頼ってマッカーサーへの面会を実現させた<sup>94)</sup>。表向きは五大市長が別件での感謝を申し述べるということにして、特別市制の住民投票問題を説明するというのが狙いであった。マッカーサーからは民政局長でティルトンの上官であったC.ホイットニー（Whitney）に相談するように言われ、そちらとの面会も実現した。

しかしホイットニーは、「チルトン案なるものは知らぬが、併しそれ以外の何か新しい提居案があるまではチルトン案が最後の案である」と言明した。五大都市側は、かろうじて「決定的な最後案」ではないとの言質を取ることには成功したが、その立場を理解させたとは言い難かった<sup>95)</sup>。ティルトンの回想によれば、ホイットニーとティルトンの関係は必ずしも良好でなかった模様であるが<sup>96)</sup>、そうであるからといって特別市制という、彼らにとっては小さな事柄にあえて介入する気までは持ち合わせなかったということであろう。民政局内では、8月25日付でホイットニーに対し府県民投票を支持する旨の上申が行われている<sup>97)</sup>。

91) 「特別市制促進運動経過中間報告（自八月八日至八月十一日）」（前掲『特別市制関係綴 戦後（六の一）』所収）。

92) 「特別市制促進上京経過報告」（日付なし、1947年8月17-22日分、同前所収）。

93) 「特別市制促進実行委員会記録」（1947年8月19日付、同前所収）。

94) 「五大都市市長議長会議」（1947年8月22日付、同前所収）。

95) 同前。

96) 前掲竹前『日本占領－GHQ高官の証言』227-228頁。

97) 前掲福永「占領文書にみる都市問題－特別市制をめぐる－」91-94頁。

9月18日の新聞は、衆参両院の専門委員会が「諸藩の事情」でこの問題を取り上げないことに決定したと報じた<sup>98)</sup>。

1947年9月23日、国会議事堂において特別市制問題関係者を集めた会議がもたれ、そこでティルトンが講演を行った。このときのティルトンは、単に住民投票の範囲について述べるのみならず、特別市制に対する否定的な見解をも明らかにした<sup>99)</sup>。市の担当者は「特別市制問題に関する自己の意見を滔々として弁じ、住民投票については飽くまで府県民投票説を固守して譲らなかつた。市側としては、全く一方的な意見の圧迫に唯啞然たるものであつた。」<sup>100)</sup>と報告しており、取りつく島もなかつた様子が窺える。そして、GHQ/SCAPはこれを最後に如何なる陳情も文書も受理しないと宣言した。

ここに至って、五大都市を特別市制に指定する法案提出は見送りを余儀なくされることとなつた。9月29日、五大市は共同で次のような声明を發表した<sup>101)</sup>。

特別市制は前議会に於て制度として確立し五大市指定法の今期国会上程を公約せられ、之に基き本国会に於ては衆議院治安及地方制度常任委員会に於ていち早く法案を決議せられ特にその実現を見んとしたのであるが、常任委員会のあらゆる努力にも拘らず関係筋の意向等のこともあつて未だに上程に至らないことは洵に遺憾である。

しかし乍ら我々はあく迄も憲法の精神と国会の權威を尊重し、右常任委員会の決議を支持して特別市制の実現を期するものである。

[中略]

市民各位に於かれては、右事情を諒とせられ相結束して今後ますます特別市制実現に邁進せられんことを切望する次第である。

---

98)「特別市制は取りやめ」(9月18日『朝日新聞』大阪版)。

99) 前掲『大都市制度史 資料編I』1187-1188頁。

100)「特別市制促進実行委員会記録」(1947年9月30日付、前掲『特別市制関係綴 大都市制度調査実行委員会・特別市制促進実行委員会 戦後(六の二)』所収)。

101)「共同声明書」(1947年9月29日付、同前所収)。

特別市制をあきらめるわけではなく、あくまで他日を期すという姿勢である。ただ、1947年12月には地方自治法が改正され、府県民投票が制度化されるに至った。運動は休眠状態となり、翌年3月には特別市制実施対策本部が解散したとの新聞記事が出て、その否定に躍起になるという始末であった<sup>102)</sup>。

## むすびに

本論では1946年から1947年の大阪を中心に、大都市制度をめぐる運動と諸主体の動向を見た。占領下における地方自治制度の改変を機に、大阪市当局は他の大都市とともに戦前以来の宿願であった特別市制の実施を目指した。

市当局はまず「中央」の内務省および国会議員に陳情し、続いて市民へ働きかけを行った。後者はプロパガンダと自発性の粉飾とを組み合わせ、管下の区およびその下の学区を単位とする、戦時中の動員の延長とも言うべき方法をとって行われた。特別市構想において管下の区は法人格のない行政区と位置づけられており、要するに市は府に対しては自治権拡張を、区に対してはその抑制を企図していた、という理解もひとまず可能であろう。

これに対して、大阪府側は当初確固たる方針を持っておらず、府会には賛成派の議員もそれなりに存在し、府知事も強いて反対はしなかった。特別市制運動が五大都市共同で行われたのに対応して五大府県も共同で対抗したが、強硬な反対意見は神奈川県知事に見られた程度で、それは当初個人的な意見にとどまった。大阪府が都制案によって市に対抗するのは1947年の7月頃からであり、国会や中央官庁の大勢は特別市制実現に傾いていた。

それにも関わらず1947年の夏の間に形勢は逆転した。GHQ／SCAPが特別市制実施に必要な住民投票の範囲をめぐる憲法解釈について五大都市側に不利な決定を下したのである。その背後には五大府県側の働きかけがあり、ここに占領期特有の事情が作用していた。

このように、特別市制問題は政治過程としては大いに盛り上がりを見せたものの、他方で市民（大阪市民に限らないCitizen）の側は無関心が最大多数派であっ

---

102) 特別市制実施対策本部長田村敬太郎発各区支部長宛通知（1948年2月19日付、同前所収）。

た。要するに、特別市制運動は人々の切実な利害欲求に根差したものとみなされなかったのである。

今日的に評価すれば、都制案が市街地拡大に対応して行政区画を拡大するという戦前以来の手法であったのに対し、特別市制は地方政府を機能主義的な組合の束に再編する志向を持っており、都市化の進展に伴う社会の多元化状況に対応した案であった。しかし、いずれの案も高い関心と呼ばなかったことは、そうした状況下の都市ガバナンスがガバメントの側から見ればなおも模索の途上にあり、有効な解を提示し得なかったことを示していたと言えよう。

いったんは沈静化した特別市制問題が再浮上するのは1948～49年のことで、それはシャープ勧告による税財政制度改定に合わせて特別市制を実現しようとの目論見からであった。また、それ以後も特別市制運動は波状的に発生し、1956年に政令指定都市制度が導入されるまで続くことになる。それらの分析は、今後の課題である。