

大都市広域行政の制度論

－都制と府制の比較検討－ (1)

はじめに

現代日本の地方自治制度は、明治維新の廃藩置県に始まり、その後いくつかの制度的変遷を経て、戦後の地方自治法の制定をもって完成をみた。戦後制定された日本国憲法には、団体自治と住民自治という、地方自治制度にかかわる二大原則が盛り込まれ、これに基づき制定された地方自治法では、公選の首長や議会に代表される広域自治体である都道府県と、基礎的自治体である市町村として、国家や政府系機関から独立した自治体が形成された。戦後の地方自治制度は、日本が高度経済成長を遂げ、産業の高度化と福祉国家の形成において、重要な役割を果たした。多くの国の施策が機関委任事務として自治体によって実行され、また、多額の国家予算が補助金や交付金という形で自治体に回され、国が策定した様々な政策を実行するために使われた。地方自治体は、国が計画した政策の実施機関として十分な役割を果たしてきたのである。

ところが、現在戦後一貫して変わることがなかった日本の自治制度について、いくつかの制度的変更を求める機運が盛り上がりを見せている。特に注目を集めているのが、道州制の導入と大阪府の「大阪都構想」である。一つ目の道州制は、都道府県にかわり、さらに広範囲な領域を管轄する自治体として構想されている。地域主権の掛け声のもと、国家から大幅な権限移譲を受けた道州をつくり、地域の特性に応じた政策を実現しようというものである。バブル経済崩壊以降の日本が、いまだに経済的停滞から抜け出せない中、この道州制を起爆剤として経済発展につなげたいという思いも込められている。二つ目の大阪都構想は、大阪府知事に橋下徹氏が就任し、2010年1月にその構想を発表してから、大きく報じられるようになり注目を集めている。橋下知事が大阪都構想を発表し、橋下氏が代表を務める地域政党「大阪維新の会」が、制度導入を政策目標に掲げてから、具体的な制度変更の動きを見せ、大阪の地方選挙で争点となる可能性も出てきた。

大阪都構想は、従来から指摘されていた、大阪府と大阪市という自治体同士の二重行政問題が顕在化したものである。大阪府と政令市の大阪市の関係では、大阪市に府県とほぼ同等の権限が与えられており、同様な政策を行っている面がある。水道事業の分散化傾向や、大学や文化施設等の並立等が、二重行政の弊害としてあげられる。大阪府は、広域自治体として、大阪市以外の市町村も含めた事業の展開を模索しても、府とほぼ同等の権限を持つ指定都市である大阪市や堺市があるため、広域的な政策の実現に制限があるという意識をもっている。世論調査によれば¹、大阪都構想の支持率は賛成43%、反対28%である。橋下知事の支持率が78%であることから、大阪都構想の是非については、住民が賛否を判断できるだけの情報が、十分にはいきわたっていないことを示している。今後、地方選挙などの場で、どこまで具体的な構想が語られるのかが注目される。

このような状況で議論されている大阪都構想を考えるにあたって、都制府制のそれぞれの違いについて比較検討することとしたい。大都市の広域行政には、大阪府のように、府と政令市が併存する制度がある一方で、東京都のように、強い権限を持った広域自治体と、そのもとに特別区を置く都制が併存している。都制とは首都における特別な自治体の形態という認識がこれまで主流を占めていたといえるが、大阪都構想の発表以降は、一般的な大都市広域行政制度としての制度導入もあり得ることが認識されることとなった。制度を論議するにあたっては、現状や法制度的検討、歴史的経緯、他国の事例等が参考になると考えられる。これらのことについて考察しながら、両制度の比較検討を行うこととしたい。ここでは、現行の地方自治法に定められた、広域自治体である都道府県と、基礎的自治体の市町村の枠内での考察としたい。道

州制については、少なくとも現行の地方自治法に定められた制度ではない。また、憲法の観点からは、現行憲法が都道府県、市町村を想定した地方自治制度を念頭に構想されたものからすると、地域主権を盛り込んだ道州制は、憲法改正をも必要とする制度となる可能性もある。したがって、道州制の議論については、ここでは検討の対象とはしない。

1. 都制と府制のしくみ

都制と府制のしくみについて、まずその現状や特徴を概観することとする。大阪での最近の論争においては、2つの制度の問題や論点が明らかになりつつある。

(1) 概観

都制と府制では、広域自治体と基礎的自治体の政策の役割分担について、いくつかの違いがみられる。府制では、基礎的自治体が地方自治法に定められた政令市（地方自治法上の表記は「指定都市」）として位置づけられ、府県並みの権限が与えられている。例えば、福祉や保健に関する行政分野では、本来府県が行うこととされている事務にあたる児童福祉に関する事務、身体障害者の福祉に関する事務、生活保護、食品衛生に関する事務などが、政令の定めるところにより処理することができる定められている。また、社会資本や建設の分野では、都市計画、土地区画整理事業、屋外広告物の規制といった分野について処理することができる定められている。教育の分野では、県費負担教職員の任免、給与の決定、休職および懲戒に関する事務は、本来府県の教育委員会が行う事務であるが、政令市においては、当該政令市の教育委員会の事務として、法律に規定されている。このように政令市では、本来広域自治体が行うこととなっている事務の多くを、基礎的自治体が担当する仕組みとなっている²。

一方都制では、本来基礎的自治体が行うこととされている事務のいくつかは、都によって行われている。例えば、消防に関する事務は、本来市町村の責任によって管理され、費用負担も市町村がすることとなっている。東京都においては、これら消防事務について、東京都の組織である東京消防庁が行っている。また、水道事業、固定資産税の賦課徴収等についても、本来は市町村が行う事務であるが、東京都がとり行っている。

(2) 都制の特徴

都道府県という広域自治体の制度の中でも、都制は独特の特徴を持っている。東京都は、広域自治体でありながらも、その事務の一部は、基礎的自治体としての役割も担っている。これが、東京都が県と市という二重の性格を持つといわれる所以であり、もっとも大きな特徴でもある。

東京都は、1943年（昭和18年）にできた組織であり、戦時体制下において、首都東京の統制強化、戦時体制の強化を目的として発足している。それまでは、首都東京においても東京府と東京市が併存する府制が敷かれていた。つまり、大阪や京都と同様の形態がとられていた。当時の府県は国の総合出先機関として機能しており、その知事には内務官僚が任命されていた。東京市は、1926年から市会（議会）の互選によって市長を選出していた。東京市の廃止は、地方自治の流れを逆流させる出来事であったともいえる。

地方自治法成立後、東京都は公選知事を首長とする普通地方公共団体となり、特別区も市に準ずる権限を有し、公選の区長と議会を有する仕組みとなった。しかし、東京都と区との組織や役割は戦時下と大きく変わらなかった。むしろ、地方自治法成立後も、区長の公選制が廃止された時期あり、特別区の地位が確定しない不安定な時期が続いたのである。現在特別区の地位は、市に準ずるものとされているが、本来市の権限で行われる事務の一部は依然として東京都が行っている。現行の都制でも、広域自治体に大きな権限が集中する制度であることに変わりはないのである。

(3) 政策形成の視点

都制に対して府制では、広域自治体並みの権限を与えられた政令市が存在するため、府の

仕事は、必然的に都市中心部よりはその周辺部に関する事務量が大きくなる傾向にある。都制と府制を比較する場合、その政策的視点の重心がどこにあるかが議論されるところである。

広域自治体と基礎的自治体のそれぞれの役割は、一言でいえば、「広域型か」、「地域密着型か」という言葉で括られると考えられる。大阪でいえば大阪府の橋下知事は、広域自治体として関西州を提唱したこともある。現時点では、関西周辺の府県が連携して広域連合を作り、国の権限や財源の受け皿となるという制度設計を進めている³。広域自治体としては、一つ一つの都市に縛られずに、都市や農村部を含めた政策を広域的に進めることが求められている。その一方で、政令市においては、都市部のみの行政を行うことから、比較的地域的視点の広がりには欠如する傾向にあると考えられる。橋下知事が、「世界の都市と競争するには、大阪市は狭すぎる。大阪府はあんこを抜かれた皮だけ。あんこと皮が合わさらないと、やっぱり戦えない。」とまんじゅうを引き合いに出して、府と市の現状を表現している⁴。これに対して、大阪市の平松邦夫市長は、市と府の役割分担の重要性を説き、「府と市の役割を明確にすれば二重行政は解消できるはず」と主張している⁵。これらの主張を総合すると、大阪府の主張が、府やさらに広い関西という地域を意識しているのに対し、大阪市の主張は、広域自治体並みの権限を、あくまでも現在の市域のみで行使するという視点に立っていることが垣間見られる。

2. 広域行政制度の法的検討

地方行政制度は、主に地方自治法に規定されている。この法律の中での、広域行政の位置づけや、特別区及び政令市との関係について考察する。

(1) 地方自治法による位置づけ

1947年(昭和22年)4月、従来の複数の法律(都制、府県制、市制町村制)を一本化する新たな自治制度を定めた地方自治法が公布された。これが日本の自治制度を規定した法律で、普通公共団体として、都道府県と市町村を規定している。さらに、都道府県については、市町村を包括する広域地方公共団体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び規模性質において市町村が処理することが適当でない認められるものを処理することとされている。

府制との関連では、政令市制度も重要になる。この制度は横浜市や大阪市など5つの大都市と府県との論争のうえ、1956年(昭和31年)に導入された。地方自治法上は、大都市の特例として規定されているもので、現在政令市は全国に19市がある。

政令市には、3つの特例がある⁶。第1に、事務配分の特例である。法律に府県やその機関が行うこととされている事務のうち、指定都市に8割の事務が移管されている状況にある⁷。第2に、監督の特例である。市が処理する事務について知事の許認可や命令が必要な場合、指定都市については、許認可を不要としたり、知事の命令に関する法律を適用しないこととしている。第3に、組織上の特例である。市長の権限に属する事務を分掌して行わせるため、市にいくつかの区を設置することができる。

(2) 組織の比較

東京都および政令市の下には区が設置されているが、それぞれの法的位置づけは異なっている。東京都の23区は、地方自治法に定める特別区であり、普通地方公共団体ではないが、市に準じる自治体として扱われる。一方の政令市の区は、行政区とも呼ばれ、政令市内部の組織であり、市の出先としての役割を果たしている機関である。特別区には法人格があるが、政令市の区は、市の機関であるので、法人格を有していない。

東京都の特別区は、二元代表制の原則に基づいて、区長や議会の議員が公選によって選ばれている。これに対して、政令市の区では、区長は市の一般職の職員が就任するポストである。また、政令市の機関の一つであるため、区議会はない。住民の意思・意見は、理論上市長や市議会を通じて実現させることになる。

【参考文献】

村松岐夫編『テキストブック 地方自治』(第2版) 東洋経済 2010

宇賀克也『地方自治法概説』(第2版) 有斐閣 2007

佐々木信夫『東京都政 -明日への検証-』岩波新書 2003

高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証 府県集権主義への批判』公人の友社 2010

¹ 2010年10月19日付け朝日新聞

² 国の法令で定められている事務のほか、府県によっては独自の委任条例を制定し、府県の事務の一部が市町村に委任されている場合もある。

³ 2010年10月28日付け下野新聞

⁴ 2010年10月23日付け朝日新聞

⁵ 2010年10月19日付け読売新聞

⁶ 宇賀克也『地方自治法概説』(第2版) 有斐閣 2007、pp. 28-29

⁷ 村松岐夫編『テキストブック 地方自治』(第2版) 東洋経済 2010、p. 86