

## 大都市広域行政の制度論

### 一都制と府制の比較検討一 (2)

#### 3. 大都市広域自治制度の歴史の変遷

現在の都制と府制は地方自治法の規定に基づくものであるが、二つの制度が併存することになった歴史的背景には、明治期から続いてきた大都市地方制度形成へ向けての、様々な模索があった。

##### (1) 府県の設置

廃藩置県による府県の設置は、江戸時代から続く旧大名領や天領の範囲を引き継いだものであった。その後、各府県には旧藩主に代わり官選知事が就任し、細分化していた各府県は合併してその数を減らすとともに、管轄する領域を拡大していった。明治23年には府県制が公布され、現在の府県の範囲がほぼ確定することとなった。

府は東京、京都、大阪という旧来の3大都市圏に設置されたものである。それぞれの府の中心部には、府と同名の市が設置された。当初は特例として市長は置かず、知事が市長の職務を行うこととされた。大都市に自治権を付与することは、新政府としても抵抗があった。しかし、大都市関係者の不満が強かったこの特例は明治31年に廃止され、これらの市にも市長が置かれることとなった<sup>1</sup>。

##### (2) 東京都の成立

東京都は戦時体制下の昭和18年に成立した。都は従来の東京府の領域を承継し、中央から任命される東京都長官が、知事と東京市長の職務を担うこととなった<sup>2</sup>。

戦後、東京都は他の府県と同様に民選知事が就任する地方公共団体となった。東京都は府県の機能と市の一部の機能を併せ持つ自治体で、その下には特別区が置かれるなど、日本の首都として、他の自治体には見られない制度を残すこととなった。特別区については、区長公選制の廃止(1952年)や公選制の復活(1974年)などの制度変更がみられたが、首長としての区長や議決機関としての議会を持つ一般の市とほぼ同様の地位を獲得することとなった。1998年の地方自治法改正では、「基礎的地方公共団体」としての地位を法律上獲得した<sup>3</sup>。

##### (3) 政令市制度の導入

大都市が府県から独立した形態の特別市となる構想は、大正時代に六大市(東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)が運動を開始したことにより始まった。大阪市では地下鉄の建設など、画期的な都市計画事業をおこなっており、市の実力は明らかになりつつあった。大正8年には、六大市は大都市事業事務協議会を結成し、内務省に対して、権限の委譲、府県からの独立などを要求した。しかし、明治の地方制度の体系では、大都市とはいえ、市が府県の外に出ることは困難であった<sup>4</sup>。

新憲法下で成立した地方自治法には、当初特別市制度を認める条文が規定された。ここでの特別市とは、都道府県の区域外とするもので、特別区には行政区を設置し、区長は公選とする制度であった。

これに対し、五大市といわれる、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の各市を抱える府県は反対運動を起し、昭和31年の地方自治法改正で、特別市の規定は削除された。同時に地方自治法に大都市に関する特例(政令指定都市制度)が設けられ、政令市が誕生した<sup>5</sup>。横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5市は、政令市指定の第1号となり、基礎的自治体でありながら、府県に準じた権限を獲得することになった。政令市はその後増加を続け、市町村合併の進展や、市町村への権限移譲の流れを受けて、さらに増加する可能性がある。

#### 4. 各国の大都市制度

各国の広域自治制度について、首都行政とその他の大都市行政の仕組みを比較検討する。

##### (1) 大都市と首都行政の仕組み

日本の首都東京と、第二の都市大阪を比較するにあたって、各国の事例を比較することは、自治制度のあり方を考えるうえで有意義である。各国の首都の自治体としての形態は様々である。連邦制の下で、アメリカのワシントン DC、メキシコのメキシコシティ、ブラジルのブラジリアのように、首都として特別の地位を与えられているもの、韓国のソウル市、中国の北京市のように大都市制度の中で首都の地位を与えられているもの、日本の東京、イタリアのローマなどのように、広域自治体の中に組み込まれた形で、首都としての地位を維持している都市がある。

ここでは、各国の首都の自治形態を、「特別地区型」、「広域都市並立型」、「広域自治体内包型」の3つに分類して、各国の首都とそれ以外の主要都市との制度的な違いを比較する。

##### (2) 特別地区型

この形態をとる国々では、首都は地方自治体として位置づけられながら、他の自治体とは異なり、中央政府から特別の地位を与えられている。特にアメリカ合衆国やメキシコ、ブラジルなどの連邦制の国家においては、各州が主権を備えた国家の役割を果たしており、首都は各州から独立した地位を付与されている。

アメリカの一般的な自治体は、連邦政府や州政府がその区域を決定するのではなく、住民の意思によって形成され運営される。全国に限らず市町村によって管轄される日本とは異なり、住民の意思によって自治体が形成されなければ、自治体の空白地が存在することとなる。しかし、ワシントン DC は、そこに住む住民の意思によって建設された都市ではなく、連邦政府によってアメリカの首都としてつくられ、その運営にも連邦政府が関与する余地を与えられている。そこに住む住民の地位に関しても、連邦議会の議員を選出できないなどの制約がある。メキシコのメキシコシティやブラジルのブラジリアも、連邦地区として、国家を形成する各州から独立した首都としての特別の地位が付与されている。

これら特別の地位を与えられた首都に対して、各国の他の主要都市は、地方の州に属した形態をとっている。アメリカの人口規模を誇る大都市ニューヨーク市は、ニューヨーク州に属す一つの自治体である。ブラジルのサンパウロやリオデジャネイロは、同名の州の主要都市(州都)としての立場にある。

##### (3) 広域都市並立型

特別の地位を与えられている首都と比べて、他の自治体とほぼ同一の制度の下に置かれた首都がある。東アジアにおいて、中国や韓国などが、この事例に該当する。中国では、現在4つの都市が中央の直轄市として指定されている。首都北京と上海、天津、重慶の4市は、省級の地方政府の機能を果たしているが、首都の北京とその他の3市との間には、制度上の違いは見られない。また、韓国では、首都ソウルは「ソウル特別市」という名称であるが、他の6つの広域市との間に制度上特段の違いは見られない。ソウル市もそのほかの広域市も広域自治体であり、その下におかれる区などは、基礎的自治体としての地位にある。中国の直轄市や韓国の広域市は、日本の地方自治法に成立当初規定されていた特別市の制度とほぼ同様なものと考えられる。

なお、ヨーロッパにおいてはドイツが、首都ベルリンのほかハンプルクとブレーメンが広域市の形態をとり、都市でありながら州としての地位を有している。ドイツでも、首都とそのほかの州としての機能を持つ市との間に、自治制度上の違いは見られない。

#### (4) 広域自治体内包型

日本の東京は、特別区の23区が首都にあたるが、東京都という広域自治体の内部に取り込まれた形で首都の区域を形成している。この形態の首都は、州や県などの広域自治体の主要都市が首都となっているケースであり、特別地区型の首都のように、国家から特別の地位を与えられたり、広域自治体として独立したりはしていない。

また、この首都形態の国々においては、首都と他の大都市との自治制度に大きな違いは見られない。ただし、東京の場合は、東京都が広域自治体と基礎的自治体の両機能を併せ持つ自治体でもあることから、この分類の中でもやや変則的な事例といえる。

### 5. 自治制度をつくるアクター

都市行政の仕組みを構想し、つくり上げるのは誰なのか。そこには、国会や中央省庁、自治体の首長や議会、そして住民などの様々な政治的アクターが存在する。

#### (1) 誰が制度をつくるのか

自治体の形態を選択するにあたって、誰がオピニオンリーダーとなり最終的な決定が誰によってなされるのかは、自治体の制度形成を考えるにあたって重要な要素となってくる。

国会や総務省などの中央官庁は、制度を機能させるための法令を制定する権限を持っている。制度設計にあたって、最終決定する権限がある。また、各自治体の首長や、議会の議員は、法令に基づき、どのような自治の形態をとるかを決定することとなる。現代日本の自治制度が二代表制をとっていることから、首長と議会の双方が同意して制度設計をしなければならない。

大阪都構想においては、大阪府と大阪市という、自治体間の調整が最大の課題になるものと考えられる。同じ自治体内部の首長と議会の意見が合致したとしても、それ以上に府と市の意見調整は困難なものになることが予想される。自治体同士の意見調整の場において、それぞれが、権限の堅持ないし獲得という行動にできれば、制度形成の合意にいたらない可能性がある。

最終的に、既存の制度を維持するのか、「大阪都」のような新制度を採用するのかには、住民の意見が反映されることとなる。住民の意見は、主に選挙によって反映されることとなる。他の政策でもそうだが、制度設計において詳細は国や自治体が詰めるにしても、制度自体をどうするのかという大枠は選挙を通じて住民の意思により決定されることとなる。

#### (2) 住民による意思決定

自治体の形態を決定するに際して、そこに住む住民は重要であるとともに、最終的決定者を選ぶのも住民である。住民がどのような意思決定をするのかが重要な要素となる。

こうした中で、住民が意思決定に際してどのような判断基準を持ちうるかが重要となる。住民の意思というのは、人気のある政治家による主張や、自分の利益にかなう制度へ流れる傾向にある。住民としては、自治体が何をしてくれるのか、選挙の候補者が当選の暁には何をしてくれるのかという政策メニューによって判断しているといえる。これは、民主主義の政治体制下においては当然のことと思えるかもしれない。しかし、候補者の甘言によるメニュー提示は、「消費者化した有権者」には受け入れられるにせよ、住民の負担は覆い隠され、将来にわたって思いがけない負の側面が顕在化するおそれをはらむものである。

有権者に必要なのは、候補者によって示された政策メニューの良し悪しを見る「消費者型」の判断よりも、むしろ、行政活動による利益と負担の割合を考慮に入れる「生産者型」の判断ではないだろうか。制度設計でも政策でも、それぞれの当事者が、意識的にも無意識的にも自己の利益を考慮しがちである。政策とは、「無知のベール<sup>6</sup>」のたとえのように、どのような境遇に置かれても誰もが納得できるようなものであることを理想とする。制度論においても、自己の利益にとらわれることなく、基礎的自治体と広域自治体が、本来どのような役割分担をすべきかを考慮に入れた判断がなされることが肝心である。

【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  
西尾勝『行政学』(新版) 有斐閣 2001  
源川真希『東京市政』日本経済評論社 2007  
吉田民雄『都市政府のガバナンス』中央経済社 2003  
森田朗 編『アジアの地方制度』東京大学出版会 1998  
山内健生『「ヨーロッパ統合」時代の地方自治』日本法制学会 1999  
山口二郎『ポピュリズムへの反撃』角川書店 2010  
上山信一『大阪維新』角川SSC新書 2010

---

<sup>1</sup>西尾勝 『行政学』(新版) 有斐閣 2001、pp. 72-77

<sup>2</sup>源川真希 『東京市政』 日本経済評論社 2007、p. 195

<sup>3</sup>吉田民雄 『都市政府のガバナンス』 中央経済社 2003、pp. 106-107

<sup>4</sup>村松岐夫 編『テキストブック 地方自治』(第2版) 東洋経済 2010、pp. 16-17

<sup>5</sup>吉田民雄、前掲書、pp. 107-109

<sup>6</sup> 無知のベールは、アメリカの政治哲学者ジョン・ロールズが提唱したもの。公正な政策を考案するには、自分がどのような身体の状態・社会的境遇に生まれるかわからない人たちが委員会をつくり、どのような状況に生まれようとも、それぞれが納得できる政策をつくるのが理想とされることを説いた。