

第6回都市公共政策ワークショップⅡ

大都市行政—構想・制度・課題

講師：新藤 宗幸 理事長(公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所)

指導教員：五石 敬路

日時：平成29年11月17日(金) 18時30分～21時

場所：梅田サテライト6階101教室

議事録担当：学籍番号 M17UB523 森本雄一郎

はじめに

「大都市には大都市固有の行政システムが必要」という議論は、最近ではなく明治時代からある。日本全体を見渡したときに都市とは何かという問題もあり、現在において「大都市行政」というものを独自に主張できるものなのかは難しい問題となっている。

今日の話の流れ

- 大都市行政の構想がどういうふうに変ってきているのか
- 現在、(一応)大都市行政と法的に言われている制度の中身は何か
- 上記との関係で「大阪都構想」について
- 大都市における行政課題あるいは自治の課題とは

1. 「大都市行政」とは何か

皆さんは大阪市や横浜市を大都市と思うか？

〔大阪〕50年ほど前は、京阪電車で京都へ向かうと市域を超える辺りから蓮畑だった。現在では田園的風景は少なく、個人の住宅をはじめとした都市的状況が続いている。

〔横浜〕現在の横浜の人口は370万人であり人口だけで言うと大都市である。昔は都市的状況を示していたのは県庁や市役所、港がある中心部だけであった。田園都市線の沿線、今の緑区あたりは、雑木林や畑だった。その向こうは住宅ではなく雑木林が続いていたが、今はどこが市境かわからない。

つまり、大阪も横浜も大都市行政と言い出した頃は、都市地理学的にも大都市の空間は明瞭だった。ところが今や、都市空間的に言えば、どこまでを大都市というか分からなく難しくなっている。大都市であるがゆえに、一般市や町村、さらに府県とは異なる行政・自治の仕組みが必要だと言われたのは明治30年代から。

日本の地方自治制度は1888年から1890年にかけて定礎され、ほぼ現行の形ができる。この時に、市制特例が設けられた。東京・京都・大阪(当時の三つの大都市)は、府知事(内務省が任命)が市長の職務も執り行った。

理由：当時の3つの大都市は政治的に不安定(当時の自由民権運動による)であり、強い自治を認めるわけにはいかなく、政府直轄である府の管理下においた。

明治 33 年に市制特例が廃止され、この時から、当時の 3 大都市に加えて名古屋、神戸、横浜の 6 大都市が、府県並みの自治を認めさせる運動を展開した。⇒特別市運動

*地理的空間としての大都市には、固有の行政ニーズがある

特別市運動の理由：大都市には固有のニーズがある。例えば、経済的な機能が集中している拠点都市であり、政治的にも重要性を持つ都市であった。大都市であるが故の様々な問題（住宅問題、貧困問題、伝染病問題等）もあり、社会的病理が深刻化している。他の都市とは違い先述の行政需要がある。→府県並みの権限が必要になる。

*二層（三層）制の地方制度ではなく一元的かつ総合的行政制度を

大都市には総合的に行政が行える制度が必要であるがゆえ、特別市運動を展開する。だが、日本の戦前期の制度からは認められない。そのような中、戦争が深刻化し、1943 年に戦時行政として東京府と東京市を合併して、一元化した東京都政を敷いた。6 大都市のうち東京が否応なく抜けた、あるいは抜けさせられた。戦前期において一旦特別市運動は収束を見る。

*大規模な都市化・工業化の進行と大都市行政

戦後の 1960 年代に日本の都市化と工業化という社会経済変動が起こる。大規模な都市化は、都市的状況の自治体が増加し、全国各地に次から次へと都市が生まれてくる。

大都市行政もさることながら、都市・自治体の人口的格差、差異の問題に関係なく、都市の権限を強化しようとする運動が市民レベルから発生する。背景には公害問題、環境問題等がある中で、革新自治体である社会党や共産党の推薦を受けた首長が多数誕生するが、この段階では都市自治体の権限の変更は起きない。

一方で、都市自治体において政策上のイノベーションが起きてくる。例えば、公害環境問題（大気汚染、水質汚濁）に対して、自治体が先進的な政策を打ち出していく。また、情報公開条例、環境アセスメント条例等を制定し、中央政府、国が後追いをする。「大都市行政」というよりは「都市自治をどうするのか」ということの方が大きな問題となるが、この問題は基本的な解決を見ないまま今日に至っている。

*過疎と過密の国土構造と地域自治

都市化と工業化の裏面は、極端な過疎と過密の問題が生じる。そうすると、大都市行政というよりは、過疎と過密という国土構造の問題を前提にして、いかにして住民の自治を強化していくかという方がはるかに大きな制度課題になった。

というのは、例えば、妥当かは別として東京 23 区でも消滅可能都市（増田レポート）があるという。豊島区のような自治体も含まれているが、これが消滅するのだろうか。

一方で、過疎の地域では単なる高齢化ではなく集落全体が崩壊してしまう現実がある。これをどう食い止めるのか。基本的には、大都市地域におけようが、あるいは過疎におけようが「地域の自治」をどうするのか（地方創生などと政府は言っているが）を考えなければならない時代になっている。

大都市行政そのものを正面から別の仕組みが必要だという形で論じることが果たして可能かどうかはかなりの疑問が生じている。そこで、今話したようなことを次は具体的な地方自治制度の中で考えてみる。

2. 地方自治制度のなかの大都市制度

*「特別市」構想の歴史的文脈

3 大都市（東京・大阪・京都）に市制特例が設けられた。その後特別市運動が展開され、6 大都市による特別市構想が政治的に主張されていくが実現を見なかった。1943 年の東京都政の施行が大きな理由であった。

憲法と地方自治法は 1947 年 5 月 3 日に同時に施行されている。戦後に制定された地方自治法は「特別市」という規定を設け、府県と同等の特別市を設けることができると規定した。当時、東京を除く 5 つの市も都市地理学的に大都市であることは事実であった。

ところが、憲法 95 条では、一つの地方公共団体に適用する法律を国会が制定するときには、当該地方公共団体の住民投票を必要とし、過半数の賛成を得なければならないとしている。これを特別法と言う。

憲法 95 条というのは、明らかに GHQ の民生局若手官僚が憲法に入れたもの。背景には、州議会が特定の自治体だけを対象とした特別法を乱発し、都市自治体に介入していくという歴史があった。この歴史を踏まえて、当該自治体の住民投票で過半数が必要であるという条項を入れ、憲法 95 条を制定した。現実にも、戦後いくつか戦災都市の復興のために特別法を制定させて、95 条に基づく住民投票が行われた。

戦後、地方自治法は特別市制度を法的に規定したが、どこの都市を特別市にするかは、別途法律をもって定めるとした。府県側からみれば、特別市になって市が出て行ってもらっては困るので、予測されるような府県（大阪、京都、神奈川等）は猛烈な反対運動を展開する。他方、5 つの市は早く法律を制定することを要求する。

ここで問題なのは、一つの自治体に適用される法律をどう考えるかということである。例えば、大阪市を特別市に指定するという法律のときに、大阪市民の住民投票が 96 条で必要なのは当たり前だが、大阪市民だけでいいのだろうか。当該問題に利害関係があるのは大阪府全体ではないのか。大阪市は特別市になりたがるのは当たり前。そのことに利害関係があるのは大阪府民全体じゃないのか（学問的にも決着がつかない）。当時、府県域全体でこの投票をしたときに、唯一特別市になれたのは大阪だけ（大阪市民数が過半数を獲得している）。だが、特別市は制定を見ない、というか現実をもたなかった。そこで、1951 年に府県側と市側の妥協の産物として、政令指定都市がつくられた。

*政令指定都市制度の誕生

政令指定都市は、知事の権限の一部を委譲される。ただ、大半が機関委任事務（2000 年廃止）だった。機関委任事務とは法律ないし政令で、府県知事、市町村長、行政委員会に事務の執行を委任した国の事務である。だからこれらの所管事務は、所管大臣は指揮命令ができる。かつて、保育にかける児童を保育事業で措置するというのは市長に対する厚生労働大臣の機関委任事務だ

った。この場合の市長は厚生労働大臣の下級機関になる。だから保育料等の条例などは制定できない。

また、行政区を設けることができ、市会の選挙区は行政区になる。行政区を作って、身近な行政はできる限り行政区で処理をするという大都市の社会経済的特徴に合わせた。政令指定都市は機関委任事務とはいえ、府県の仕事の一部が市長の仕事になって、住民にいくらかは身近になった。とはいえ、特別市運動が主張してきた「大都市であるがゆえの自治」とはかけ離れたものであった。

*政令指定都市と市町村合併—20の政令指定都市の誕生

市町村合併が進行し、その影響もあって今や政令指定都市は 20 を数える。かつての都市地理学的要素をもっていた大都市が、今の政令指定都市に当てはめることはほとんど不可能である。

また、なぜ政令指定都市になりたいのかよく分からない部分がある。政令指定都市固有の税金があるわけでもない。ということは豊中市であれ寝屋川市であれ、そういう市の税金と変わらない。一方で国道の管理権限、国土交通省が直轄しないものは、市が管理しなければならない。単なるステータスシンボルを欲するのか？ 疑問がある。

*中核市の意味するもの

1996 年から中核市、2000 年から特例市制度（2016 年廃止）が制定された。市は、政令市、中核市、特例市、一般市という階層的区分が 1996 年以降明確になってくる。当初の中核市要件は人口 30 万人以上で昼夜間人口比率 100 超、面積は 100 k m²以上であったが、その後、条件が緩和されてきた。中核市や特例市を作った意図は、人口規模を明確することによって権限移譲を段階的に行っていこうということであった。

3 大阪「都」構想と東京都区制度

*東京都区制度の歴史と現在

1943 年に東京府と東京市で一体にして東京都が生まれた（旧東京市が府を併合）。旧東京市には 35 区があり、区長は吏員だが区には区議会があった。合併時も変わらず設置していた。

1947 年現行地方自治法で、改めて 35 区（後に 23 区）を再現して特別区にするという制度が設けられた。

東京市は架空の形では今日でも続いている。地方財政白書を見ると、財政状態の様々な統計が出ているが、そこに道府県民税はあるが都道府県民税はない。ようするに形から言うと、東京都は、大阪のことを想定すると分かりやすいが、大阪市以外のところに府として持つ機能と、大阪市に府として持つ機能両方が混在している。そして 23 区について言うと、1947 年時においては、内部的部分団体だと言われていた。配属職員制度（1975 年廃止）があり、東京都として採用された職員を一定特別区のポジションに配属させて、そこから都庁本体に入れる配属システムがあった。

それから、都市計画税、固定資産は区ではなく都に払っている。都税になっている。区民税は、市民税、特別土地保有税のみである。住民税の法人分も都税ですから、都の税を基本に据えて、

都区財調制度という地方交付税制度のミニチュア版を23区では実施している。

〔都区制度の欠陥〕

上下水道と消防は東京都の仕事になっている。普通は単独あるいは一部事務組合を構成し、市町村で行っている。従って23区は自治権を都によって制約されている。もう一つの欠陥は、23区の職員採用試験を23区共同でやっている。23区人事構成組合に願書を出す、希望勤務区6つを記載する。そうすると人気の区に集まってしまう。

*大阪「都」構想は時代に応えられるか

大阪都構想は東京都政のような大阪府政を敷くことによって、つまり今の大阪市を5つの区にして、大阪市を大阪府に併合しようとする。一番大きな問題は組合を作ることであり、大阪特別区事務組合、国民健康保険、介護保険、水道、情報システム管理、急患急病の診療所、斎場、霊園等、事務組合を組織する発想である。こういうものを作ることによって大阪の繁栄を取り戻すというが、東京の経済的発展は都区制度ではない。政治行政中枢が集中し、しかも日本が高度に集権的国家だからそこに経済中枢が集中してくるということ。

*新自由主義と大都市自治行政

現在の大都市という器がなくなっているにもかかわらず、大都市行政の中で展開されているのは、新自由主義なるものである。この色彩が浸透してきている。大阪都政の本当の狙いは、民営化や新自由主義による再編と思う。先ほどの特別事務組合の話をしたが、最初の段階では特別事務組合と言いながら、そうではない。次々に民営化していくことになっていくと思う。

国家戦略特区の中には、公設民営の小中学校設置が可能になっている。そうすると、大都市だからいろんな需要を抱え込むから、民間の協力が必要だときれいな文脈での話が起きてくるが、おそらく狙いは、都市行政を一種の新自由主義に持っていくことを追及している（願っている）。そのような勢力が一定程度存在する。

*大都市と隣接自治体—大都市圏行政システム

今、問題なのは大都市という器で考えるのではなく、「大都市圏行政」として見ていくことが重要。その際、基礎における住民の自治のシステムをどう作るのか、ここをしっかりと議論する必要がある。例えば川崎市では、福祉の外部委託が進んでいる。一方で各区長のもとにまちづくり懇談会に集められる人間は政治的に近い人間が集められる。そうすると、次々に民営化の話が起きてきている。当然のことながら保育所の問題一つを取り上げても、保育の質の問題が議論されるが、市役所中枢に届かない。

要するに、大都市圏の中の大都市であろうが、近隣の都市であろうが、今や、日本で最も問われるのは、近隣住区をどのレベルで考えるのかという事である。

4. 自治・分権と大都市行政システム

*大都市内の近隣住区自治システムをどうするのか

規模は中学校区で考え、そこにおける自治のシステムを再考することが必要だということ。従来の自治会では不可能である。個々のトピックスごとに、一種ごとに自治の近隣のシステムを作るべき。

1990年福祉八法の大改正で高齢者介護の問題が起きてくる。その時に自治体は老人福祉計画を作り、それに基づいて実施しなければならない。この時の基本単位は中学校区であった。近隣の部分で機能的な自治の仕組みを作ることに努力しないと意味がない。そのうえで、大都市であれ、あるいは近隣の都市であれ、自治体における上行型のシステムを作る必要がある。

一方、過疎の問題で一つ考えなければならないのは、今の政府の方針は、簡単に言うと人口ダム論である。例えば広島なら広島市を集中的に強化しよう。そうすると背後の市からの人口流出は広島で終了して、東京までこないでということ。そのことによって、地域創生、東京一極集中の是正というが、広島市に人が集中するのはいいが、背後の市はどうなるのか。挙家離村どころか挙部落離村になるだけ。中核都市を大都市というのではなく、背後にある地域の自治をどう支援していくかということが問われている。

結論：「大都市行政」という言葉をもって、大都市には大都市の需要があるから、それに合わせた強大な権限、財源を要求するのは時代遅れな話しということ。

<質疑応答>

Q. 新藤先生のお話しの中にもありましたが、なぜ、市は政令指定都市になりたがるのか？ 行政側からではなくて、人の動き的に何かメリットがあるのでしょうか？

A. 行財政的にはメリットはないと思うが「政令指定都市」という一種の老舗のブランドがある。経済的な活性化、人も増えるだろうという期待感はあると思いますよ。だけど、政令指定都市の中を通過している国道は国の直轄ではなくて、政令指定都市の管轄になる。もちろん補助金は出ているが経費を使うことになる。経済的には、法人税とか固定資産税等が増収になるであろうという期待感もあるかもしれないが。

Q. 近隣住区システムについて、もう少し具体的にお話し頂けますでしょうか？ それと大都市と周辺市の連携についてもお願いします。

A. 中学校区の大きさが適当というのは、様々な都市研究の経験則だが、人口規模的には一つの自治になりうるということ。そして今、いろんな意味でNPO等がトピックス毎に住民間の機能的な連携を作っている。それをベースとして地域で共に生きるという仕組みを強固にしていく必要がある。旧来の自治会では難しい理由は、全戸加入の原則をいつまでも保持していたのでは、近隣の自治の仕組みにはならない。そういう枠とは異なる市民運動、あるいは非営利の活動が各地で出来ているので連携をする仕組みが必要。

周辺市との連携の話は、既に救急、消防が実施している。これはもはや、中心市だけで完結できないし、周辺の自治体にそれを担える人的資源が少なくなっている。

いろいろな市が研究所を作って、いろいろな意味で技術開発している。それを自分達で抱え込むのではなく、新しい技術開発に基づくノウハウを共有し、地域全体の発展を図っていくべき。そうじゃないと単に、中心の政令市や中核市に人口が移っていただけになってしまう。

Q. 政令指定都市になったからといって、特に新しい財源があるわけではないですが、一週間前のゼミで総務省の新しい住民自治のあり方に関する研究会に関連した報告の中で、DID、アメリカで独自に住民からお金を取るシステムの話がありました。町内会ではなくて、新しい住民自治体の形で、独自に住民からお金を取ることが出来るような仕組みができないかという提言でした。私が思ったのは、防犯灯整備、ゴミ捨て等は自治体がやることなのに、住民自治の方でやってくださいという形になって来ている印象を受けました。もし仮に、現状で、中学校区なりの住民自治の形を考える時に、むしろ自治体に代わった新しい行政体として、中学校区なりの町内会ができて、そこに仕事を行政から下ろして、住民の方に税という形ではないが、負担金なり分担金の形で税に似た形で徴収していく形になっていくのではと思います。それはむしろ住民自治というよりも自治体がやる仕事を下に投げていくという形になっていくのではという懸念を抱いたのですが、これについてはいかがでしょうか？

A. 前者については、街路灯整備、ゴミ処理とか道路の整備とかは、かつては住民がやっていた。ところが最近「住民のチカラで！」という綺麗事で昔に回帰するということがよくある。本来は公共的な仕事として行政がやるべきと思う。ただ、責任を住民に丸投げするのではなく、近隣の自治を作るという話になれば、近隣の様々な先述した機能を統合するようなシステムを作って、そこに市税を入れるという、そしてその決定は住民自治で行う仕組みを作るべきと思う。

Q. 税源の地方への移譲は必要と思うが、2005年の三位一体改革の時に、結局は自治体側はいよいよにされました。それで補助金、交付金、税源移譲の話は出来なくなった。自治体には分権疲れがある。なぜ、自治体が勝てないのでしょうか？

A. ものすごく様々な要因があって、一言では難しい。現象的な話からすると、確かに、三位一体改革では騙されたという意識が自治体側には強い。ただし、一つの遺産となったものもある。補助負担金の削減・率の削減という事を巡って、地方の閣僚と協議が行われた。法的根拠はなかったが、後にそれを踏まえて第一次安倍政権の地方分権推進委員会の答申があり、法的根拠ができた。ところが問題があり、6団体あるが60分（年間4回）で協議は終わっている。協議が深まらない。一つの改革方法として、分科会が挙げられる。

Q. これからの自治体は、住民自治の再考はもちろん必要と思いますが、行政の仕組みそのものの再考が必要と思っています。2年前に先生にお答え頂いた内容は「今の行政システムに撤退の理論はない」と答えを頂きました。撤退の論理がない前提で、今後どのような選択肢があると思われますか？

A. 「撤退の理論がない」という事は当然に財政は非常に厳しくなっていく。また何年も前に計画決定した事業も継続する。ただ、中央政府もさることながら公的施設を縮小するための、壊すための補助金を出せば、手を挙げる自治体もある。

私は、機能別に細分化されている議論はやめましようと言っている。なぜ、小学校とは別に学童保育クラブが必要なのか？ 高齢化社会だからという理由でいろんな施設がある。元来老人保健施設はリハビリ施設として造ったが、今や特養と機能的にほとんど変わらない。

例えばデイケアセンターが出来れば立派ではなく、一つひとつではなく相互の連携が出来なければダメ。だが、一つひとつが立派という発想は行政から見たら有難い話で、撤退する必要も再編する必要もない。しかし、これをやっているかぎりはダメ。

Q. 近隣住区システムを組織するにあたって、機能していくためには NPO 等をまとめていくような主体が必要と考えますが、その主体は行政が介入するものなのか、旧来の自治会ではない新しい自治体みたいなものか、あるいはソーシャルビジネスみたいなものを立ち上げるのか、先生はどのようにお考えになられていますか？

A. これと言う一つの方法はないと思うが、はっきりしているのは自治体職員が一種の出張所的にモノを作ってその中心にするのはやめた方がいい。住民が自発的に主体となってやる。枠をつくる。ある程度器があれば、そこで自然とリーダーは生まれてくると思う。

Q. 質問は2点ありまして、まずは大都市圏域における都道府県の機能（補完機能、連絡調整、市町村支援等）や役割は今後どうなっていくのでしょうか？

2点目は、大阪府が事業やハコモノをつくる場合、どうしても大阪市中心になってしまいます。最近では、二重行政になるということで、ハコモノや組織を統合したりする話もありますが、この点について、先生はどう思っているのでしょうか？ 都道府県と大都市の関係性をどう考えておられますか？

A. 1点目については、日本の府県は戦前期からの国の出先機関の色彩を帯びているので、そこに機関委任事務もあり、市町村から見れば、交付税を含め補助金申請は府県を通過していくし、監督的側面、国の下級機関的側面が強い。職員もそういう思考から抜け出していない。やっぱり、府県の内部から府県というものを、市町村間の連絡調整とか、市町村の手に余る広域的な問題の処理に、純化するという声を議会も含めて上げていくことが必要と考える。大阪都構想はその逆で、府県の広域的自治体を考えていかなければならない。それが、中央から地方を監督する集権的な構造に楔を打ち込む、重要な一石になると思う。

2点目は、二重行政と言うが、二重行政にしてきたのは府側。理由は知事が直接公選制だから。例えば、大規模ホールを千早赤阪村に造って意味あるか。やっぱり、大阪市内あるいは隣接市に造る。直接公選制だからそこに造る。そうでないと票にならないから。神奈川県だって、横浜市より県が実施してきた。大半の大規模施設を横浜市に造った。二重行政問題は府県に問題がある。