

大都市制度に関する諸問題

日本に大都市制度は存在するのか

金 井 利 之

1 はじめに

(1) 政局と制度

① 府市合わせ首長選挙

これまで何回か北海道に来て夕張市の調査を行い『自治の重さ―夕張市政の検証』(光本伸江編著、敬文堂、二〇一一年)という本を出しましたが、当初の予定が遅れ東日本大震災後の出版となり、時機を失した観もあります。しかしそれは逆にいえば、次々と新しい問題が起きているということです。夕張、そして大震災の問題や原子力発電所事故は何も解決していないのに、何もなかったかのように大都市制度問題を議論している場合なのかという気がしないわけではありません。しかし大都市制度に関して現下の争点になっているので、ご依頼に従い、お話をさせていただきます。

昨年(二〇一一年)十一月の選挙は、大阪府知

事と大阪市長の選挙を同時に行うので「ダブル選挙」と言われたり、「大阪秋の陣」と言う人もいますが、私は「府市合わせ首長選挙」と命名しています。「府市合わせ」という言葉は元々大阪で使われていて、府と市の関係はよくなかったのです。

橋下徹大阪府知事(当時)は在任中から「大阪都構想」を掲げていましたが、構想自体は橋下知事特有のものではなく、太田房江前知事も大阪都構想を言っていました。ただ、太田前知事は発信力が弱かったので、気にとめられていませんでしたが、潜在的にそうした構想は古くからあり、かつて大阪商工都構想もありました。一方、政令指定都市の側は「特別自治市構想」を打ち出していますが、これも発信力不足であり知られていません。橋下知事は発信力、インパクトがあるので話題になっただけです。

橋下知事は大阪都構想を当時の平松邦夫大阪市長と協議を始めませんでした。対等な外交交渉で

は限界があるとして、話し合いは選挙の決着がついてから、というのが橋下知事の基本姿勢でした。考えの異なる相手と交渉するのではなく、基本的スタンスの同じ人に相手を代えてから交渉するやり方です。これを政治的民主的な交渉と呼べるかどうかはともかくとして、この方が交渉はスムーズなのは当然です。

当初、意中の候補者を大阪市長に当選させ、新市長と橋下知事で協議することを狙っていたようでしたが、意中の人は次々に尻込みしてしまつたといわれます。結局自らが大阪市長になるため府知事を辞職し、基本的スタンスの同じ候補者を大阪府知事に当選させるダブル選挙を行うことになりました。

② 制度改革の時代

以上が現下の大都市制度問題の直接の政局的なきっかけですが、制度改革の議論が政局と連動することは、一九九〇年代以降の日本政治の特徴に

なっています。

たとえば、細川連立政権を成立させるときの理由は、政治改革と称する選挙制度改革です。小選挙区制にして政治をよくするという議論で、宮沢内閣が不信任になった。いま振り返ると、効果のない有害としか思えない選挙制度改革をしたことになるのですが。

橋本政権が自社さ連立政権から自民党単独政権に戻るときに、省庁半減という「行政改革」を訴えました。このため、行政改革会議を設置しました。省庁半減と称するリストラにみえて、実は内閣機能の強化を狙ったものです。

安倍政権は、「行革推進法」という小泉政権の置き土産に加え、公務員制度改革、道州制、そして分権（地方分権改革推進法）など次々に制度改革を提唱しました。

小（しょう）鳩山政権が主張したのは「政治主導」と「政権交代」で、それ自体が自己目的化していました。このように、政策的に何をやりたいのか明確ではなく、制度ややり方を変えることが一九九〇年代以降の多くの政権の目的になっているのです。

本来政治は政策を問うことですし、「政局から政策へ」（飯尾潤）と言われ、マニフェストを中心に、選挙では政策を争っているかのとき建前はありませんが、マニフェストはほとんど重視されていないのが実態です。それよりも制度改革をめぐって政局が展開され、政策より制度という倒錯した状態が長く続いています。

実はこれは政治学の潮流でも、制度のあり方が

政局や政策の内容を決めている、という新制度論の主張と、たまたまでしょうが、一致しています。「政策より制度」そして「制度論による政局」の嚆矢は、小沢一郎の『日本改造計画』です。

かつて田中角栄が主張した『日本列島改造論』は新幹線をつくる、高速道路をつくるなど、何をやりたいのか政策を提示し、どう行いかは基本的に触れていません。当然といえば当然で、既存の制度のなかで、どう行いかは玄人の田中角栄に任せろということでした。

これに対して、小沢の日本改造計画は何をやるのかではなく、どのように行いかだけを考えている。小沢は消費税率を上げたいのか、上げたくないいのかよく分かりませんし、規制緩和に対しての考えもよく分からない。結局何をやりたいのかではなく、どうやるかに主眼を置いているのが、小沢の画期的なところでした。

以後、小沢一郎の政局になっているとはこうした意味です。政局と制度の話に終始していることが続いています。民主党への政権交代はその一つの亜流になります。

橋下も「統治機構改革」を主張する点で、小沢パラダイムの延長線上にあります。

小沢がこの二〇年間の政治のキーマンで、小沢の好き嫌いで政治が決まっている、と卑称な言い方をする場合がありますが、そのような意味ではなく、小沢のパラダイムが二〇年間を規定しているのは、「制度論による政局」「政策より制度」という政治の動きです。そして橋下は小沢パラダイムに乗った典型です。

(2) 大阪都構想の概略

① 大阪都構想の前身

橋下が掲げた政局がらみの制度論の一つが「大阪都構想」です。構想の前身は、大阪市と大阪府を廃止して、大阪都と特別自治区に再編する。最近では、大阪都と言わずに、広域団体と基礎的団体という言い方をしているようですが、とにかく二つの種類に分ける。

大阪都ないし広域行政を一本化して大阪経済再生の司令塔「ONE大阪」として成長政策を担う。一方、現行の行政区を八から九に統合して規模拡大するとともに、区長公選にし、中核市並みの権限を持つて、市民の生活に密着した政策を行う特別自治区ないし基礎的自治体を置く。こうした役割分担論でして、漠然としたイメージです。

批判する側は、大阪都構想はアイデアが漠然としていて分からないと言います。これは当然と言えば当然で、政治家が行うのはアジェンダを設定したり、方向性を示すことなので、詳細な制度設計ではないからです。

もつとも、詳細設計がなければ、制度改革の構想への賛否を言えません。マスメディアは、大阪都構想に賛成ですか、反対ですかとすぐ聞きますが、判断のしようがありません。聞くはずは、大阪都構想が課題として設定されることに賛成か反対か、方向性として賛同するか否かということになるでしょう。ただ、自治の玄人になればなるほど、詳細が分からなければ賛否を表明できません。

表1 「維新八策」骨子(2012年2月)(抄)

- (1)統治機構の作り直し 国の仕事を絞り込む＝国の政治力強化
 内政は地方に任せ、地方・都市の自律的経営
 被災地復興は被災地によるマネジメント
 面的全体運営から、点と点を結ぶネットワーク運営
 中央集権型から地方分権型へ
 国と地方の融合型から分離型へ
 地方交付税の廃止
 自治体破綻制度
 税源の再配置
 地方の仕事は地方の財布で＝権限と責任の一致
 地方間財政調整制度＝地方共有税制度
 地方間で調整がつかない場合には国が裁定
 都市間競争に対応できる多様な大都市制度＝大阪都構想
 道州制
 参議院改革→最終的には廃止を視野
 参議院議員と地方首長の兼職＝国と地方の協議の場の発展的
 解消、衆議院優越の強化
- (2)財政・行政改革
 (3)公務員制度改革
 (4)教育改革
 (5)社会保障制度
 (6)経済政策・雇用政策・税制
 (7)外交・防衛
 (8)憲法改正 憲法改正要件の1/2への緩和
 首相公選制
 参議院の廃止も視野に入れた抜本的改革
 衆議院の優越性の強化

これが政局として打ち出された大阪都構想です。

②大阪都構想の位置付けは

大阪都構想は国全体の制度と無関係ではありません。しかし、大阪都構想と他の制度との相関関係はどうなっているのかと聞かれると、ますます、大風呂敷を広げたアジェンダをつくらざるを得なくなり、それが大阪維新の会の「維新八策」です。

二月に維新八策の骨子が公表されたのですが、その時点では、維新の会のホームページには掲載されていません。産経新聞が骨子全文を入手したとして報道していました(表1)。それによると、

維新八策は八項目からなっており、最初の(1)「統治機構の作り直し」のなかで、大阪都構想を位置づけています。これは制度論です。(2)財政・行政改革、(3)公務員制度改革、(8)憲法改正も制度改革論で、八つのうち四つが制度論です。(5)の社会保障制度は、「制度」という名前ですが、政策のシステムをつくることなので、ここで言う意味の制度論ではないです。「統治機構の作り直し」のほとんどは地方自治制度のことで、参議院改革に触れていますがこれは(8)の憲

で問題解消することが分かり、首長そして議会の過半数を維新の会が占めたので問題がなくなりました。これはアメリカで全国政党が誕生してきた理由とも言われ、大統領と連邦議会上下両院が別々に選挙されるとねじれる現象があり得るので、それを解消するのが全国政党であり、民主党と共和党の政党で戦って選挙に勝てばうまくいく。もつとも、選挙に負けた場合はどうなるのかという問題があります。アメリカの政党は党議拘束が弱いのので適度に多数派工作をして解消できる。適宜多数派工作できるのであれば、政党は不要ではないかと疑問もできますが……。実際、これは日本の通常の地方議会のやり方で、首長の側が無所属の多い議員に対して多数派工作をしかけて乗り切る。むしろ橋下の側が、政党政治という教科書的な政治を行っていて、実は日本の地方自治の常識が、無所属・オール与党という非教科書的な裏ワザを使ってきた。

法改正とも関わってきます。統治機構と言いながら、地方自治制度と言ってもいいものです。そのイメージは、地方・都市の自律的経営、都市間競争に対応できる多様な大都市制度＝大阪都構想、自治体破綻制度、点を結ぶネットワーク運営など、どうやら点としての都市をイメージした地方自治制度を想定しているらしく、そのなかに大阪都構想を位置付けることになりそうです。

一方、府知事時代にどんな制度論を言っていたのか振り返ってみましょう。議会内閣制論を提唱して議長会と議論になっていましたが、忘れさられました。なぜなら、制度論ではなく地域政党

大阪都構想は先ほども触れたように、市と府がライバル関係にあつて相容れなかったもので、制度改革しようという話でしたが、これも地域政党で問題解消が可能で、府と市の首長と議会多数派が同一政党であれば、府市交渉による政策協調も簡単ですから、本当は制度改革の必要がなくなる。現在、府市統合本部会議というかたちで一緒にやっており、選挙で勝つたので制度には問題がないとも言えます。政党で解消するという通常のやり方です。ちなみに、選挙に負けたのが気に入らないので制度改革で設置されたのが北海道開発

局です。社会党の田中敏文北海道知事が誕生したため、北海道開発は国直轄で行うようにしたのが、当時の吉田茂自由党政権でした。

この他に橋下知事がけんかしていた相手が、人事委員会と教員委員会です。橋下は人事委員会勧告を下回る給与改定をするために勧告権を条例でしぼると言い、財政状況が厳しいときにはそれに配慮した勧告を委員会にさせることを企図しました。これも労使交渉で引き下げ妥結すれば問題のないことなのですが、条例によってしぼるのは今回の職員基本条例につながる議論です。教育委員会と教職員に対する姿勢も同じ発想です。

知事時代に唯一手を出さなかったのが公安委員会です。元知事の横山ノックや島田紳助のようにならないよう、警察の問題には手を出していない。ちなみに横山ノックは、「警察は知事の部下だ」と言ってセクハラ事件をしたとの証言があり、警察は自分の部下と錯覚していたようですが、事実上は部下ではなかったのです。

自分の意に沿わない権力に対して、自分の意思を通じたい、というのは政治家として当たり前のことで、そのときに制度論でやるのか、それとも制度改革をせずに選挙論あるいは管理支配論（マネジメント論）で行うのかということなのです。

2 大都市制度の内実

(1) 大都市とは

以上が最近の動向です。大都市制度がアジェン

ダになっている状況ですが、では大都市とは何でしょうか。大都市を社会経済的に捉えると、一体なにが大都市なのかよく分からないのが日本の特徴です。山間部や離島は大都市ではありませんが、どこまでが大都市なのかよく分からないのです。これは日本の都市計画の特徴とも関係していて、都市と農村の線引きが不明瞭ではっきりしないことにも関連しています。

近世まで江戸では、江戸の範囲を地図で区切った朱引きという概念があり、都市的範囲は明確で、ご城下の区域もはっきりしていたのですが、近代になってなし崩し的に東京市街は拡張し、通勤圏、経済圏などで設定することになりました。

しかしその区域は明瞭ではないので、あるエリアを設定しても、その外も関係しているのが大都市圏広域行政問題は不可避的に発生し、それを否定する論拠がありません。新幹線通勤だと長野県の軽井沢、栃木県那須高原も東京のエリアになってしまうのですし、電力だと新潟県柏崎刈羽や福島県浜通り・奥只見まで東京圏です。

それでも戦間期には、市域拡張によって大都市圏を包含する市域として大東京市、大大阪市を考えることができました。現在の東京二三区エリアになったのは戦間期の世田谷や練馬といった周辺郡部の合併によるものです。市域の拡張によって社会経済的な大都市東京をほとんどカバーすることとはこの時期成立するのですが、戦後の巨大都市化で困難になりました。いまはどこまでが大都市か分からなくなっています。

これが、日本における大都市制度がよくわから

ない最大の原因です。大都市が分からないのだから、大都市制度もわかりにくいのです。

(2) 大都市制度の両義性

大都市制度は曖昧な表現で、大都市に関する自治制度なのか、それとも大都市に関わる国の制度一般なのかは、必ずしも明確ではありませんが、さしあたり「大都市の自治制度」であるとの了解は成立しています。

① 大都市用の国制度

しかし、大都市用の国制度がないのかというと、例えば、明治期の市制特例や戦中期の都制といわれる制度は、国の役人である地方官の官選府知事あるいは官選都長官が大都市エリアを国として支配する制度でしたので、完全に国の制度です。市制特例は東京市、京都市、大阪市の三大都市については、市長を置かず府知事が市長の役割を兼務するもので、三大市は市の実態がなく府が兼ねていました。これは都制と同じようなもので、府と都は同じ概念だったので三都と呼ばれていた。

この他には、首都建設委員会、首都圏整備委員会という国の組織が設けられたことがあり、首都圏庁構想というのもありました。最近では東京DC特区構想がありました。東京は税収が多いので国の直轄地にする考えで、猪瀬直樹氏（現東京都副知事）が言い出しました。東京都はこのDC特区構想を消滅させるために猪瀬氏を抱え込んで副知事にしたので、構想は消えてしまったのですが。

大都市に関わる国の特別制度はあり得ますが、これ以外に大都市に関する国の制度はなく、三大都市圏に対しては都市計画上の特例がある程度です。これは大都市とそれ以外の都市に明瞭な違いはなく、制度を違える必要がないからだと思います。

②大都市自治制度

自治業界は原子力村に喩えるならば「自治力ムラ」であり、このムラの中では大都市自治制度とは、都区制度と政令指定都市制度であるとされています。根拠はありませんが、皆そう思っています。理解があり、中核市、特別市は大都市ではなく、「大都市等の特例」の「等」に含まれるとされています。

政令指定都市と中核市・特別市は、実は質的に大きな違いはなく、単に事務配分が内矩（うちのり）的に構成されているだけです。事務が多いのは政令指定都市で、それよりやや少ないのが中核市で、中核市よりやや少ないのは特別市で、特別市よりやや少ないのが市というように、入れ子構造になっているかたちです。事務が多いか、少ないかの違いです。

もう一つ政令市は、行政連絡・監督では、府県並みに扱うことが多い監督特例があります。都道府県を介さずに直接国とやりとりするのが政令市の魅力ということがかつてありました。が、いま省庁は、やる気のある市とは、直接やりとりしますし、省庁からの職員交流も政令市より市の方がおもしろいと言われています。省庁とのパイプの有無は、市町村の才覚次第になってきました。

さらに、政令指定都市制度と都区制度は正反対

の制度という理解もあります。政令市は基礎的自治体の権限が多いのに対し、都区制度は広域団体の権限の方が多く、同じ大都市地域にもかかわらず逆方向の制度で捉えられています。なぜそうなっているのかよく分からないのですが、成り行きでそうなっている、といわれます。

地方制度調査会が大都市制度をアジェンダに設定した場合、政令指定都市と都区制度についてこのままでもいいのか議論することになるでしょう。

(3) 大規模都市の実態と制度の乖離

①大都市圏自治制度の不在

前述したように、大都市はかなりの広がりを持つた外延のよく分からない存在であり、そのような大都市エリアに即応した大都市圏自治制度はありません。なぜなら、都区制度と政令指定都市制度によつて社会経済的な大都市圏はカバーされていません。首都圏で社会経済的な大都市圏は都区や政令市の範囲に収まっていますし、そもそも大都市圏のなかに都区と政令市が複数あり、多々自治体が存在しています。

区域と実態が合っていないので、社会経済的な大都市圏の団体をつくつてそこが司令塔になる議論があり得ます。これは区域拡張論になります。ところが首都圏でも近畿圏でも、大都市圏にあわせて自治体の区域を拡張する荒唐無稽な議論は、今日聞いたことがありません。余りに巨大なエリアにならざるを得ないからです。

ただ、戦後当初には、安井誠一郎東京都知事の

グレーター東京構想がありました。戦間期に大東京市（現在の二三区の区域）ができ、戦後復興事業は大東京市のエリアでは収まらないので、東京都を解体して首都圏のエリアに強力な団体を設置して復興を図る考えでした。

名古屋でも、戦後当初に市域拡張論がありましたが、愛知県が乗り気でなく、名古屋圏全域をカバーしているものではなく、たとえば愛知県西部に位置し名古屋市の飛鳥村は含まれていませんでした。村の近傍までは名古屋市と合併しごみ処分場が設けられています。現在の飛鳥村は名古屋港管理組合が臨海部を埋め立てた臨海工業地帯からの税収が多く、不交付団体になっています。

大阪商工都構想は大阪府域では狭いので、大阪府域まで範囲を広げる構想ですが、大阪市と連担している兵庫県の尼崎市、西宮市まで区域拡張することはできません。

社会経済的な大都市圏に応じた区域論はありません。なぜなら実現性がないからです。近時の大阪都構想が、大阪府域までは一体の大都市圏でやろうということですが、それ以上の区域拡張を図ることは現実的ではありません。かといって、関西州は関西大都市圏以外の過疎部まで含んでしまいません。

大都市圏域用の特有の自治制度、つまり大都市圏自治制度はなく、首都圏では首都圏サミットなど、事実上の協力によつて処理されています。

アメリカ政治学の議論ですと、「大都市圏ガバナンス (Metropolitan Governance) 論」対「大都市圏政府 (Metropolitan Government) 論」の対立

が続いています。大都市圏ガバナンス論は、大都市圏は大きいので様々な機関、団体があつて複雑で、一つのガバナメントにするのは不可能だから、各機関が調整すればいいという考えです。これに対して大都市圏政府論は、それぞれの機関の調整は時間を要し非効率なので、一つのガバナメントをつくらないとうまくいかない、という議論で対立しています。そして、日本の場合実は実態として大都市圏ガバナンス状態になっています。

大都市圏という社会経済的実態に応じた自治制度があるわけでなく、政令指定市制度と都区制度は、大都市圏という社会経済的実態に応じた制度ではないのです。その意味では、面の制度ではなく点の制度です。

②非大都市的な大都市自治制度

逆に、社会経済的にみると大都市ではない地域まで、政令指定都市制度と都区制度が適用されています。

たとえば、東京の奥多摩地域と島嶼部は大都市ではありません。ただし、これは都が一般府県の役割として管轄しているだけで、都区制度と無関係という見方も可能です。

もう一つの例は、超広域政令市です。仙台市、浜松市、新潟市などは、山岳・農山漁村など過疎部まで市域に含んでいます。これは政令市の人口要件を満たすため無理に合併をしたことも原因です。大きな都市の周辺部は人口が少なく、合併で区域拡張してもそれほど人口は増えず、人口を増やすためには相当の面積をかき集めないと効果が

ないので、区域が加速的に大きくなる傾向があります。その結果、「田園型政令指定都市」などという意味不明な存在になり、これは田園都市であり大都市ではありません。

こうした政令指定都市では、中心集積地から山村へき地まで全てを含む日本全体の縮図（国土縮図型政令指定都市）などと言ったりしますが、なぜ日本全体の縮図が大都市になるのかよく分からないものになります。

大都市制度は、大都市地域に関する自治制度なのかというと、結論はそうではない、ということになります。ですから、大都市制度という論点自体無意味になります。もつとも、そもそも日本に真の大都市制度はないので、真の大都市制度をつくる課題設定はあり得ますが。

3 大都市制度の沿革

(1) 戦前の大都市

①明治自治制度の成立

現在の大都市制度を論理的に説明できず、成り行きで大都市制度があるとすれば、歴史を振り返ってみる必要があります。

明治は基本的には農村社会で、ところどころ非農村的な江戸時代からの旧城下町、商業や港湾都市エリアが点在していました。そして、こうした都市はしばしば、不平士族・自由民権運動の根拠地にもなり、明治政府にとっては要注意地域でした。

郡区町村編制法により、都市部は「区」とし、

郡から独立した位置づけになりましたが、東京、京都、大阪の三都は一つの区にしませんでした。これは人口規模の大きな都市は住民掌握の観点から一つにせず、複数の区に分割し、人口規模、戸数に着目して制度を設計していました。

前述したようにその後、市制町村制になっても、当初の市制特例で、三都には実質的な「市」を置かず、「府」が支配しているかたちだったので、しかし、市制特例を廃止して、三都はそれぞれ一つの市になり、すべての都市に市が実態として成立しました。同時に、三都の区はそのまま存置され、人口規模で区を分割する考えも底流として残っていました。

②近代化・都市化の進展

都市部での産業化などの進展により、人口が急増するとともに都市的エリアが拡大し、様々な都市問題が発生してきました。

都市問題解決のため国は基本的に何もしないので、市は積極的に行う仕事をしなければなりません。たとえば当時の電気電灯事業に対して、通信省は地元で適当にやれといういいかげんな、よく言えば分権的な法律しかつくらなかったため地方庁の監督になり、事業は県ではなく市が行うことになりました。民間会社が市と報償契約を結んで電気事業を行い、民間企業による電気、電灯事業の供給権を認め、数年後に市が買収する権利を保留するもので、現在のPFI事業のBOT方式とほぼ同じ内容です。

都市問題に対応していくなかで、市政は徐々に

財力と官僚制を整備していきます。経済発展が人口集積を生み、この頃は、経済力すなわち人口規模であり、すなわち財力であり、すなわち職員力であり、すなわち行政能力である、という単純な相関関係ができあがっていました。特に、東京、京都、大阪、名古屋、横浜、神戸の六大都市が傑出していくのが、戦前、戦間期の特徴です。日本の都市制度すなわち区制度は人口規模で形成されていきましたが、都市化の段階に入ると人口規模の拡大は行政能力の拡大と等式として受け止められていくことになります。

③特別市制運動

近代化・都市化を経て、六大都市を中心に行政能力が蓄積し、都市官僚制が整備されていきました。仕事をするためには、政治家だけでは仕事をできないので、今日のような公務員制度が必要になります。安定した官僚制を形成して能力を蓄積するために、公務員を雇い、養うためにはある程度の財力が必要になります。

特別市制論は能力があるのだから仕事をさせろ、府県の仕事はやらなくて結構ということです。これには二つの意義があり、一つは官選知事・国の出先機関である府県からの独立という分権化で、全国市町村の分権化の先鋒を務めるのです。二つめは、国政は官僚も政党も農村部優位の政策を行うので、都市政策を求める、政策転換を求める動きでもありました。

このときも、大都市は人口規模が大きく行政能力が高いというのが大前提で、大都市的エリアだ

からというのは明確ではなかった。ただこの大都市的エリアは、市域拡張をした東京市、大阪市の範囲には含まれていたため、その違いがみえなかったのが、当時の都市問題のあり方です。東京市政調査会が設立し、また雑誌『都市問題』創刊はこの頃のイメージで、大都市エリアと自治体エリアと都市問題と都市政策が比較的矛盾なく接合していたようにみえた時期です。

(2) 戦後の大都市

①戦後改革と戦後復興・高度成長

戦後の改革で都市がよく分からなくなりました。憲法は「地方公共団体」として、都道府県と市区町村は特に区別しません。地方自治法では、市町村は「基礎的の地方公共団体」として同質的な存在で、全国一律の自治制度です。

そもそも戦後直後の大都市部は、空襲など戦災の被害が大きく、疎開で人も少なく、農村部が優位で力がありました。

それが戦後復興・高度成長期になると、大都市部への人口と経済の集中がすぐに復活しました。石川栄耀（都市計画家）の東京抑制計画が実現していれば、東京都の人口は三〇〇万人くらいに抑えられたかもしれませんが、いまは一千万人を超え、大都市圏エリアだと三千万人の人口規模です。戦後復興してくると横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の五大市による特別市制運動が再開しますが、なぜ特別市にしなければならぬのか理由がはつきりしません。先ほど述べたように、府県

から独立する分権改革も、官選知事が廃止され府県は完全自治体になり、特別市制は分権化の意義を必ずしも持たなくなつたのです。府県と五大市はどちらも自治体になったからです。

結局、五大市がそれほど仕事を求めるのなら、として政令指定都市という妥協が成立し、その後制度は安定します。

②事務配分論

政令指定都市は特別市を導入する代わりに、事務再配分方式で妥協するという、神戸委員会の考え方に従っているものですが、なぜ、都と政令指定都市の大都市自治体が事務権限を多く持つべきなのでしょう。

よくいわれるのは大都市の一体性ですが、では、府県が大都市行政を担っても一体性は確保できるとの質問には答えられないことになりました。そもそも大都市圏はバラバラなのだから、小さく一体化を図っても意味がないのではないかと、ともいえます。確かに、愛知県や兵庫県といった府県が大都市行政を担うと、農村に引きずられて大都市がおろそかになる心配もあります。しかし都市、そして当時いわれた残存部は連担しており、大都市だけで大都市圏行政はできないので、府県と大都市どちらが行ってもいいことになるのです。

そうすると大都市の一体性という議論で、大都市自治体が多く事務を担わなければならない、ということには必ずしもならないのです。大都市自治体は大都市圏自治体ではないので、実態と合っていないのです。大都市という社会経済的必要性から

大都市制度になっているものではないのです。

結局、人口規模と財政規模の行政能力が大きいから沢山仕事をさせるという理由に帰着しています。人口と財政が大きいことから、大阪市や川崎市などにはしつかり仕事をしてもらう、という程度の意味でしかありません。

これはむしろ大都市というより、大規模団体という意味です。大規模団体に沢山の仕事をさせる。規模能力を重視した考えです。ですから、それほど規模のない中核市はそれなりの仕事となります。

他方、政令指定都市よりも規模の小さな県があるという話になりますが、小規模県並みであればいいことにもなり、政令指定都市は五〇万人程度の人口規模でも構わないことになる。五〇万人の規模になれば府県並みの仕事を担えますが、隣接してより大きな規模の団体があれば、その団体に担わせることになり、相関関係が影響します。世田谷区は約八〇万人の人口で沢山の仕事をさせられますが、東京都は一三〇〇万人の人口がいるので、都に沢山の仕事をしてもらうことになるでしょう。

いずれにせよ大都市制度論は、単に大規模団体制度論ということになります。

4 大都市制度の決定場所

(1) 国政と自治業界

① 「自治力ムラ」政策共同体

大都市自治制度は「地方制度」の一部として、

自治業界（自治力ムラ）の専管領域と考えられています。「自治力ムラ」の構成メンバーは自治制度官僚と自治体（地方六団体）、与野党の地方行政族（地行族）議員であり、その他に自治関係の研究者、自治関係のマスコミもメンバーになり、「政官業学報」の省庁政策共同体です。

通常の省庁政策共同体は業界・企業と自治体が分離しているのが六角形になるのですが、自治力ムラの特徴は、業界団体が同時に自治体なので、五角形のかたちになります。たとえば原子力ムラの政は原子力関係の政治家、官は経産省、業は電力会社、学は原子力工学、報道マスコミ関係で、そして地元自治体の六角形の構造です。

自治力ムラは業界団体が地方自治体・地方六団体になっているので、五角形構造でやや特殊な形態です。そして自治体関係者には自治労も含まれます。

② 業界型行政

業界型行政は利害関係者の調整合意を経て政策決定します。担当である自治制度官庁の総務省が立案・決定を行う、その基本的舞台となるのが通常型審議会の地方制度調査会です。

今回の大阪都構想も大都市制度のあり方として地方制度調査会で処理しようと考えています。ここでは、利害関係者の合意形成ができない、つまりムラのなかで合意できないと政策形成・制度改革にいたりません。

大都市制度と道州制はムラのなかで争う事柄なので、本当はあまりやりたくないのです。道州制

は都道府県の廃止につながり、大都市制度は都道府県を弱体化させる可能性があり、府県と大都市の利害が対立しやすいので、基本的には現状維持傾向になります。

ただし関係者が合意すればいいので、政令指定都市への昇格は当該大都市の意向に加え、関係道府県の合意が事実上の手続きとして埋め込まれておりますし、中核市の場合は都道府県の合意が法的な制度となっています。

都区制度改革においても、区長公選が復活した一九七四年改革、その後の二〇〇〇年改革は、基本的に都区合意が積み上がった段階で、地制調が対応するかたちです。関係者が合意してから自治制度官庁が認めることによって、ムラの調和を図るのです。

現在の「大阪都構想」もこの回路を公式には想定して工程を組んでいます。府市統合本部の工程表によると、地制調の検討事項になったので、二〇一二年八月頃には府市が合意した案を提示したいとなっています。これは都区合意型の都区制度改革のやり方と変わりがありません。が、これだと二〇年くらいの時間がかかります。一九八〇年から議論を始めて二〇〇〇年に都区制度改革が実現していますから、長期の時間を要します。

ちなみに市町村合併は、府県を国の手先にしたので争いが生じなかつたのです。市町村間の対立に封じ込め、都道府県と市町村が争っているわけではなかつたので、地制調で対応したという仕掛けで、業界型行政での対応が可能だったので。

民主党政権は、当初は業界型行政は問題だと捉

え、一時、地制調は休止していましたが、地方六団体の要求で再開しました。地方行政検討会議の場で議論してすすめようと思っていたようすがうまくいきませんでした。行財政検討会議で住民投票制度の導入を検討すると、地方六団体は地制調の場での議論を求め、地制調を再開すると住民投票制度は否定されました。民主党政権としてはみつともないことですが、ムラの秩序としては妥当な結論になったといえます。住民投票制度を導入したのであれば、地制調で議論しても実現しません。なぜなら反対している業界関係者の集まりだからです。

(2) 代替的決定場所

① 業界間改革の決定場所

業界間行政の地制調で対応できないものが多々あると、代替的決定場所を模索する可能性がでてきます。

大都市制度も関係者が合意できる範囲であれば、地制調で処理することができます。大阪都構想は大阪府と大阪市との間で合意し、他自治体には影響を及ぼさないのであれば、それで収まる可能性があります。ところが、他の政令指定都市や都道府県にも及ぶことになれば、六団体に関係してくるので議論が紛糾して処理ができなくなり、地制調ではたぶん頓挫するでしょう。

また、業界間横断改革は業界間行政ではできませんので別の場が必要になります。第三者機関方式、御前会議方式、団体交渉方式などのやり方が

あります。

たとえば、第一次分権改革は、地方分権推進委員会という第三者機関で行われたものです。自治業界のなかの争いではなく機関委任事務という業界の外の各省規制に対して、自治力ムラが求めた緩和問題です。ムラの中の調整ではなくムラの外との争いだったのです。

次に三位一体改革は、ムラの外からお金を差し出すことを求められた業界間改革で、地制調では処理できない問題なので、経済財政諮問会議という御前会議と、国と地方の協議の場という団体交渉で調整を図ったものです。ただ、団体交渉を申し込んでくるのは大体条件の切り下げです。条件をよくするのであれば交渉は不要ですから、国と地方が協議するときは切り下げの協議になります。そして、三位一体改革は、財務省・総務省・個別省の三方一両損を目指した業界間改革だったのです。

最近では、社会保障と税一体改革で、色々な会議が次々に出てきています。よく分からない御前会議や第三者委員会、さらには国と地方の協議の場の団体交渉です。消費増税分の分捕り合戦で、財務省・厚労省に対し総務省はあっさり敗北しました。三位一体改革に続いて二連敗ですから、自治財政局の力量は低下しているようです。もう一つ、御前会議方式として地域主権戦略会議がありますが、開店休業状態でほとんどなにもやっていません。

② 業界内改革

業界間改革は地制調で対応できないのは当然で

すが、問題は業界内改革です。この業界内改革も業界間行政の地制調では膠着する傾向があるの、決定の場を別の舞台に移管する可能性があり、そうなる自治制度官庁・総務省の面目は丸つぶれで、彼らはそうなることを最も嫌っています。

(ア) 官邸主導

たとえば道州制を地制調で議論して答申はするが、実質的に先送りになります。道州の区割りまで答申したのに、誰もやる気がなく、地制調に任せていて道州制は実現しないとみんな思います。そうしますと当時の安倍首相官邸主導のもと道州制ビジョン懇談会を設け、実現を画策することがありました。

もともと道州制は、内務省⇨府県制に対抗する内閣⇨道州制という色彩があり、官邸主導で道州制を検討するのはしごく当然でした。しかし、安倍首相が短期間で退陣したので、その後、道州制の議論もしぼんでいきました。

官邸主導として、内閣官房や内閣府などに審議機関・事務局を設置して処理することがあります。ただ、これは内閣が弱ければできないので、当面可能性は低いです。

(イ) 議員立法先行

大阪都構想は先ほどもいきましたように公式回路としては地制調で位置づけ、ムラのなかには迷惑を及ぼさずに、府市合意で提案することとき雰囲気醸しだしています。一方で、制度と政局が絡んだ動きとして議員立法先行論があります。

審議会や業界間行政では調整できないときに、政治主導の議員立法で突破するやり方で、これは

自治力ムラも使ってきました。最近では地方自治法二〇三条、二〇三条の問題があります。議会三団体と首長三団体が対立した「議員報酬」規定問題で、地制調では膠着状態になってしまっているので、当時の政権与党の自民党に駆け込んで自治法を改正しました。

ムラの調整がつかない、業界型調整ができないとき駆け込み的に議員立法することがあり、大阪都構想も自民党、みんなの党の野党が法案をつくっても勝手にやっているだけですが、与党・民主党が乗れば議員立法先行はあり得ます。そして地制調の議論は吹き飛ばされてしまうのです。

政治主導、あるいは業界のアウトサイダーが決めようというのです。ムラからみれば略奪行為で、ムラの主催者である総務省を中心に関係者の意見を調整している一方で、外からオオカミのようなものを呼んできて実行してしまうわけです。

もともと国会が唯一の立法機関ですから、議員立法でやるのは建前的には正しいのですが、ムラの論理では地制調を吹っ飛ばす行為がいけないことになるのです。審議会の議論を通さなければいけません、議会がいきなり法律をつくるのはけしからん、議会というのは通用しない論理のような気がします。

しかし、議員立法はムラの社会から見ると、実態を知らない外の人が勝手にやっていると映るわけです。よく知らない外野の素人が決めて、混乱して困るのはムラの人です。外の人は逃げることで済みます。あるいはムラの一員にもかかわらず、外敵と通謀して勝手にやったのでけしからん、と

いうことになるのです。

(ウ) 自治体丸投げ

次に自治体丸投げ論があります。自治力ムラでは自治制度官庁を中心に地制調で制度を考えるのが建前ですが、しかし自治のロジックとして、制度自体を自治体が考えていいのではないかと言われたとき、自治制度官庁はどう議論をたてるのか、ということですが。

自治制度官庁のイデオロギーとして、地域のこととは地域が自主的に決めると言っているのに、制度は地域で自主的に決めさせないと言い、自家撞着に陥っています。

現在の大阪都構想は、地制調に提言すると称していますが、一方で地制調に求めているのは大枠のことで、詳細は大阪府と大阪市で立案すると主張したので、地制調の西尾勝会長が憤慨していたことが報道されていました。国に立法等措置を求めているのは現行法体系の整合性の外枠のみで、細部は府市で立案するとしたら、白紙委任することになるので地制調は承知しません。

しかし自治のロジックからいうと制度設計自体を自治体を選ぶべきではないだろうか、と言われたとき地制調はどう対応するのか。しかし、細部が分かっているのに、諾と言えるのか、ということですが。とはいえ、自治とはそういうものではないか、ともいえます。

おわりに

地方自治特別立法は議員立法と自治体丸投げを

連動させて、法律を制定する最後の切り札ですが、政局と絡んでいるので、いいかげんな制度が通ってしまうと禍根を残すことが懸念されます。

他方で制度を他者がいいものだと押しつけられるのか、です。いままでは押しつけてきましたが、分権の見地から、それで筋が通るのかを改めて問われざるを得ないのです。

大都市制度といっても、大都市に特有の制度はなく、大規模団体に関する制度というだけです。

そして大阪都構想は、大阪という大都市の制度ではなく、大阪辺りに人が多いので結果的に大規模団体です。分割すれば三〇万人くらいで大規模団体ではないので、要は大規模団体はどのようにするかです。

冒頭に申し上げたように、関心は移り行くけど、構造は変わっていきません。夕張問題は忘れられたけど、借金は消えていない。三月一日は一年で震災を思い出すでしょうが、震災復興問題は忘れ去られつつある。一方で、基地・原発・ダム立地自治体問題の構造は変わっていない。大阪都構想に飽きたときの次は何になるのだろうか。心配な点です。

へかない としゆき・東京大学法学部教授

本稿は二〇一二年三月五日の自治のかたち研究会の内容をまとめたものです。 文責・編集部