

大都市制度の考え方 ～大阪都構想と都区制度改革～

公共政策大学院 法政策コース1年

漆原大介 (51-128004)

<目次>

- 1、はじめに
 - 2、大都市制度
 - 3、「大阪都構想」の考え方
 - 4、「大阪都構想」の課題
 - 5、問題設定
 - 6、都区制度とは
 - 7、都区制度改革
 - 8、2000年改革の経緯
 - 9、2000年改革後の動き
 - 10、都区制度改革の問題点
 - 11、大阪都構想、大都市制度一般に向けて
 - 12、終わりに
- [参考文献・資料]

<本文>

1、はじめに

近年、大阪を起点にして新たな地方自治制度、大都市制度の提案が反響を呼んでいる。大阪の地域政党である大阪維新の会が提唱する「大阪都構想」である。同構想は、大阪都市圏に府と市の二層構造に代わる新たな行政枠組みを設け、大阪の抱える経済的停滞や行財政課題を解消する妙案として、注目され賛否両論の渦中にある。だが、実際の所は政局上の判断や、政治経済の現況に対する国民の閉塞感によって地滑りのように計画が進展してしまったと言えよう。

そこで、本調査ではこの新制度の是非を検討する。その補助線として、住民の福祉をうたいたいと考える。特に、大阪都構想の原型となった都区制度の歴史的経緯、試行錯誤の改革の議論を対象として振り返る。それによって、過去の都区制度改革のプロセスや思考方法、背景、成果等を調査することで現在の大阪都構想に示唆を得、あるべき大都市制度一般につい

て議論することを目的として議論を進める。

2、大都市制度

(1) 地方自治制度上の位置づけ

1947年に施行された日本国憲法は、特別に第八章地方自治の項目を設けた。この規定は、「地方自治の本旨」を制度的に保障しているものと一般に解釈されている。「地方自治の本旨」は、地方公共団体の中央政府からの自立と自律的な事務の処理を意味する「団体自治」と、住民の意思と責任の下に団体の事務を処理する意の「住民自治」を基本的な内容とする。しかし、地方自治の制度に関し、憲法は公選の議会や首長という代表機関の設置と、地方公共団体の条例制定権等の基本的権能を定めるにとどめている。

そこで、この「地方自治の本旨」を実現するべく、憲法と同時に地方自治法が制定されている。同法は、基礎的な地方公共団体たる市町村と、広域の地方公共団体たる都道府県を設置することを基本に、全国に二層制の地方自治の枠組みを設けている。

しかし、日本一国内においても、膨大な人口を包含する大都市から、人口流出の進行する過疎地域まで社会実態は千差万別である。そこで、一部において地方自治法は都道府県と市町村の間の組織、権限配分等に例外規定を置き画一性を緩和している。その中でも、特に人口の集中する大都市地域を対象とする制度設計を、「大都市制度」と呼称する。

(2) 基本設計

大都市制度は、人口や産業が集中する大都市地域特有の行政需要のために設けられる一般の市の特別制度、又は一般の市とは異なった制度として定義される。

現在、日本には「政令市制度」と「都区制度」の2種類の大都市制度が存在する。「政令市制度」とは、「政令指定都市」「中核市」「特例市」の3つからなる制度で、人口など特定の要件を満たす市に対して、事務配分、監督、行政組織上の特例を認める仕組みである。

これに対し、「都区制度」とは、市の代わりに「特別区」を設置し、本来は市が担うべき事務事業の内「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」、いわゆる「大都市事務」を広域自治体である都に処理させる仕組みである。また、「特別区財政調整交付金」の税財源制度によって、都区間及び特別区相互の財源の調整、特別区の行政の自主的且つ計画的な運営の確保を図っている。

(3) 歴史

日本の地方自治史では、戦前から各種特別な大都市制度が模索され、一部が実行に移されて来た。そもそも地方自治制度は、1868年の明治維新、1872年の戸籍法による大区小区制を

経て、1888年制定の市制町村制（1890年、府県制・郡制）施行により、原型が完成した。

この流れの傍ら、東京市、京都市、大阪市を対象として、1889年に「市制特例（三市特例）」が敷かれた。同特例は、国家統治上重要な3都市に市長・助役を設置せず、その職務を府知事・書記官になさしめる等、大都市の自治権を制限することを内容としていた。

結局、この特例は3都市等の反発によって1898年に廃止されるに至る。更に、大正期に入ると大都市は一層の自治権拡充を追求するようになる。その中心であった東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の6大都市は、一般市以上の権限を獲得して府県からの完全独立した「特別市」に昇格すべく運動を展開した。

この特例市運動は、戦前の段階では1943年の東京市の都区制度移行が達成されたのみに終わった。だが、戦後に地方自治法が制定されると、従前からの議論の成果として、「特別市」が法制度内に取り入れられることになった。しかし、現実の特別市制度実施を巡っては、5大都市と5大都市を抱える府県が権限や税源を巡って政治対立¹を引き起こし、遂に特別市制度が運用される見込みは失われた。そこで、1956年の地方自治法改正により政治的妥協が図られ、大都市に一部特例を認める「政令指定都市制度」が創設されたのであった。

その後、「中核市」や「特例市」の制度が新設され、大都市制度はその対象を地方都市にまで拡大した。同時に、元来は東京を除く5大都市を念頭に制度化された「政令指定都市」もその対象数を増やし、2013年1月時点で全国20市が政令の指定を受けている。これによって、人口369万人の横浜市から人口71万人の岡山市や静岡市まで、実に雑多な規模や社会実態を持つ都市に政令指定都市制度が適用されることになったのである。

しかしながら、政令指定都市制度は基本的に全ての指定都市に一律の特例を認める構造になっている。加えて、同制度の抜本的な改正は久しく行われていないのが現状である。大阪都構想は、この様な既存の大都市制度の硬直性に由来して浮上して来たとも言えよう。

3、「大阪都構想」の考え方

(1) 経緯

大阪都構想は、大阪府・市に基盤を置く地域政党（2010年4月19日結党）である大阪維新の会の提唱する新たな地方自治の枠組みである。2010年1月12日、当時の橋下徹大阪府知事が「府と大阪市は一つにまとまり、財布を一つにすべきだ」と基本的な考え方を発表したことに端を発している。

(2) 大阪の現状認識

大阪維新の会は、大阪府・市の経済状況の悪化とその問題に対処可能な自治体の整備、自

¹ 日本国憲法第95条の定めにより、特別市の指定には住民投票と過半数の同意が必要とされた。

治体改革の必要性を訴える。具体的には、現在の大阪府と大阪市の二層構造からなる「府市二元行政」の脱却、1人のリーダーによる大阪都市圏の統一的な経済成長戦略、その下で大阪がグローバルな都市間競争に対処することを目指すとされる。

同時に、大阪市という自治体は、基礎的な住民サービスを提供するにはあまりに巨大であるとの認識を示す。そして、より小規模で住民に身近な「特別自治区」を設置し、市に代わって福祉など住民生活に深く関わる行政を担わせることを提案する。

(3) 構想の概要

大阪都構想は、現在の大阪府と大阪市を統合し、新たに1つの大阪都と複数の特別自治区を設置するものである。

「大阪都」は、大阪府と大阪市が合併することで生ずる広域地方公共団体である。大阪都市圏全体において戦略性と統一性が必要な事務を担当し、その下に権限・財源を一元化して経済成長路線を推進すると共に、経済や政治行政の一部で首都機能を担わせるものとされている。

「特別自治区」は、既存の大阪市を中核都市規模に再編することで誕生する基礎的地方公共団体である。ここに教育、保健衛生、福祉など住民生活に密着した事務を担わせることで、住民自治と機動的な行政が達成されるものと考えられ、そのための財源は区間の財政調整制度及び大阪都によって保証される仕組みになると言う。

4、「大阪都構想」の課題

(1) 大阪府自治制度研究会

大阪府自治制度研究会は、2010年4月、当時の橋下徹大阪府知事の依頼を受け、「大阪から新たな自治制度を提案すべく、大都市制度のあり方について」調査・研究することを目的に設置された会議である。メンバーは学識経験者から選ばれ、座長の新川達朗、副座長の高林喜久生、委員の青山彰久、赤井伸郎、金井利之ら5人によって構成された。

同会は、全10回に渡って研究会を開催し、2010年9月22日に中間とりまとめを、2011年1月27日に最終とりまとめ『大阪にふさわしい新たな第都市制度を目指して ～大阪再編に向けた論点整理～』²を公表している。

(2) 論点

最終とりまとめは、本文3章と補論、付属資料から構成される。第1章では大阪府市間の関係について論じ、大阪経済の停滞や府市の二元行政の是正、行政改革、財政健全化の必要

² <http://www.pref.osaka.jp/chikishuken/jichiseido/index.html>

性などを指摘し、大阪維新の会と問題意識を共有している。その上で、第2章では現行制度下での府市間協議・連携の可能性を模索しつつ、第3章以下において新たな大都市制度を構築するに臨んで論点整理を行っている。

同報告は、大阪都構想、都区制度導入の抱える課題について、「不完全な2層制のため、基礎自治体が主役にならず住民に近い自治の範囲が限定的ではないか」、「大阪では消防や水道など都区制度では都の事務とされてきたものはすでに基礎自治体で実施。こうした歴史、実績からみても単純に適用するのは現実的ではないのではないか。」等と指摘している。また、補論では、財政調整のモデルや法改正のあり方について一層の検討が必要であると述べている。

委員の個別意見も参照したい。最終とりまとめに向けた意見交換で、青山彰久委員は都区制度について「基礎自治体優先の原則からは問題があるとの記述にすべき」、基礎自治体のあるべき姿について「住民がコントロールできる規模・体制をいかに実現するか」とそれぞれ報告内容を修正することを要請している。

5、問題設定

地方自治は、理念の面においては「団体自治」や「住民自治」と言った表現に示される様に、自由主義や民主主義の原理によって正当化される。加えて、国、都道府県、市区町村の権限・事務配分では、「補完性の原理」や「近接性の原理」によって、基礎的地方自治体に優先的に行政の責務を配分することが正当化されている。1990年代以降の地方分権改革も、時に原理的に、時に建前として多分にこの発想を活用して来たと言って良からう。

しかし、住民生活に身近な行政であることの一事をもって、基礎的地方公共団体に事務配分を優先すると言うのでは、あまりに漠然としており、具体的な制度設計の指針にならない。主権が存するのは国家である。加えて、国、都道府県、市区町村は全て国民ないし住民の代表によって運営されており、その限りではいずれも民主的な正当性を担保されている。むしろ、「補完性の原理」を個別に適用するに際しては、国、都道府県、市区町村にどの様に権限・事務事業を配分するのが住民の福祉にとって適切であるのか、その評価基準こそ重要になるものとする。

さて、大阪都構想においては、特別自治区に「教育、保健衛生、福祉など住民生活に密着した事務」を配分するものとしている。しかし、一言に福祉と言っても子供から高齢者、障害者などその対象は様々であり、また提供する福祉の内容も複雑多岐にわたる。加えて、各政策領域はそれぞれ個別に完結したものではなく、その過程や効果は互いに影響し合うものである。更に、これら住民生活に密着した事務は、既に戦後60年に渡って現に運用されてきており、全く白紙の状態から理想像を描くことは困難だ。そして、何より実際の運用を考慮するならば、大阪特有の事情、更には大阪市域に含まれる各地域の状況も制度に反映されな

ければならない。

この点、大阪都区の設計において、都構想のモデルとなった東京都の都区制度、そこでの議論が参考になるのではないかと期待する。本年で、都制、都区制度施行 70 周年を迎える。都区制度と一言にいても、唯一の制度に収斂する訳ではなく、今日に至るまで数多の議論と改革を経て来た。そこで、以下において東京都と特別区の間でその役割分担、事務配分を巡っていかなる論争と制度修正が実施されて来たのかを調査し、大阪都の是非や実現に向けて具体的な設計のあり方を考える一助としたい。

6、都区制度とは

(1) 基本設計

都区制度は、地方自治法第 281 条～285 条の 2 を根拠法律としている。また、都区制度の新規導入には、「大都市地域における特別区の設置に関する法律³」が手続きを規定している。

特別区の設置された地域においては、特別区が基礎的な地方公共団体とされる。この特別区は、地方自治法第 2 条③に基づいて一般の市町村が処理する事務の内、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」（大都市事務）を除いた事務を担うこととなっている。これに対し、本来は市町村が担う筈の大都市事務は都が自ら実施することとされる。

都区間においては、「特別区財政調整交付金」が制度化されている。これは、都区間及び特別区相互の財源の調整を行うと共に、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するための財源を保証する制度である。具体的には、特別区域の市町村民税の内、「固定資産税」「市町村民税法人分」「特別土地保有税」からなる調整 3 税の内 55%を、「基準財政需要額」が「基準財政収入額」を超える特別区に対して交付し、残りの 45%が都の大都市事務の財源となる。

都区間には、「都区協議会」が設置される。これは、都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて設ける話し合いの場である。特に、都が都区財政調整制度を条例で制定する場合には、都知事が都区協議会の意見を聞かなければならないこととされている。

(2) 歴史

東京都における都制・都区制度は、戦前からの特別市運動と、戦中の首都機能の強化の観点から 1943 年に施行された。

³ 平成 24 年法律第 80 号 2012 年 9 月 5 日公布、同月 21 日施行

その後、戦後の民主化と地方自治法の制定によって、特別区は地方自治法上の市に準ずる地方公共団体に変質する。これによって、特別区は不完全ながらも基礎的な地方公共団体となり、公選の首長や議会、行政権能を有することとなったのである。

しかし、1950年前後の日本政界の「逆コース」の潮流の下において、特別区の自治権を限定する改革が行われる。地方行政調査委員会議⁴の第二次勧告を受けた1952年の地方自治法改正により、特別区は都の内部的団体に格下げされ、区部においては都が基礎的な地方公共団体に位置づけられたのである。加えて、区長公選制が廃止された他、特別区の事務権限は「列記主義」の下に大幅に抑制されることとなった。この時点で、特別区は憲法の地方自治の制度的保障の範囲外におかれる。1963年3月27日の最高裁判所大法廷判決⁵において、特別区は憲法第93条の地方公共団体と認めることは出来ないと判じられたのである。

だが、これによって特別区の自治権の拡充と都市行政の一体性を巡り、都区間の対立激化が招来された。特に、この混乱は区長の選出不可能という形で顕在化し、この当時21年間で延べ6848日間に渡って区長が不在となった。

この事態の下、特別区による自治権拡充運動は継続的に展開される。そして、1965年の地方自治法改正では、福祉事務所等の事務事業につき、都から特別区に移管を受けた。また、1975年の改革では、区長公選制が復活し、特別区の事務に「概括主義」が採られる様になった他、保健所はじめ多くの事務が都から区に移されることとなった。加えて、2000年改革では、特別区が基礎的な地方公共団体としての地位を回復した上、清掃事業等が区の事務として移管された。

7、都区制度改革

(1) 2000年改革

上述の様に、東京都都区制度の2000年改革では、都に代わって特別区が基礎的な地方公共団体として規定された。これは、自治権の確立を目指す特別区の悲願であったとされる。また、一般廃棄物の収集・運搬・処分等清掃事務、教育委員会の処理に関する事務、保健所設置市に係る留保事務等々の事務が都から23区に移管された。他に、財政調整交付金制度の改正も紆余曲折を経て一部が実施されている。

⁴ 1949年12月26日設置。市町村、都道府県及び国相互間の事務配分の調整等に関し調査、答申。議長は神戸正雄。

⁵ 1963年3月27日の最高裁判所大法廷判決

「右（憲法93条2項）の地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。」

(2) 2000年改革への評価

イ、特別区の自治権確立

2000年改革は、主に特別区の自治権確立の観点から肯定的な評価を受けている。特別区が、法制度上の位置づけや、権限の面において都の支配から独立し、少なくとも他の市と同様の権能を獲得するに至ったという点を捉えたものである。

ロ、住民の福祉

しかし、2000年改革は住民に福祉向上といった観点からは、あまり語られていないのが現状だと私は認識している。確かに、新たに区が担うこととなった一般廃棄物、教育、保健所に係る事務は区民生活に近い領域のものである。だが、区がそれらの事務を執行するようになったことにより、具体的に住民サービスの内容が向上した、或いはその調査が行われたという形跡も見当たらない。一部には、(区の自治権確立が目的であった以上) 何の支障もなく区移管出来たことを以て改革は成功であったとみなす立場もある様だ。

そこで、2000年改革の過程において、改革の当事者内で都区間の事務配分を巡りどの様な検討がなされたのかを見てみたい。

8、2000年改革の経緯

(1) 経緯

2000年改革は、特別区側のイニシアティブによってスタートした。1979年、特別区長会によって第4次特別区政調査会が設置され、「特別区の将来構想の具体的あり方について」諮問を受けたのである。同調査会は1981年8月に『『特例』市の構想』の答申を提出した。

これに対し、東京都の側も都区制度改革の調査を開始する。1981年11月に都制度調査会が設置され、「東京都における新たな行財政制度」に関して調査・研究した上で、1984年に「新しい都制度のあり方」を報告したのである。

都区両サイドの調査報告を受け、都区間で改革の骨格を巡る議論が持たれることになり、1986年には「都区制度改革の基本的方向」が両者の間で合意された。その後も、都区協議会等を通じて具体的な制度設計を詰める協議が続けられ、1994年には「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」を作成、自治省に提出されている。また、この間1990年には第22次地方制度調査会が「都区制度改革に関する答申」を提出している。

かくして、都区間における長期の議論を経て1998年に地方自治法が改正される。そして、2000年には「都区制度改革実施大綱」が合意され、清掃事務の区移管等の制度改革が実施されたのである。

(2) 特別区制度調査会

イ、委員

特別区政調査会は、9人の学識経験者、行政経験者によって構成された。メンバーは、会長の辻清明、委員の大内正二、大森彌、加藤芳太郎、佐藤進、高木鉦作、立田清士、成田頼明、橋本博夫である。同調査会の事務局は、特別区協議会がこれを務めた。

ロ、活動

特別区政調査会は、1979年に特別区長会会長から「特別区の将来構想の具体的あり方について」の諮問を受け、活動を開始した。その後は、毎月1回のペースで全26回に渡って会議を開き、1981年8月に『『特例』市の構想—特別区制度の将来—』を答申したのである。

これら26回の会議の内、実質的な議論は24回、その内で特別区の事務事業に係る話し合いには7回分の時間が割かれた様だ。尚、これは第4次の特別区政調査会であり、従前からの議論の蓄積が活用されていることには注意を要する。

ハ、答申

答申『『特例』市の構想—特別区制度の将来—』は、①特別区を普通地方公共団体としての市に改めること、②一般の市と異なった行財政上の「特例」を設けることを基本的な内容とするその上で、特例市の事務権能、財政制度について定めている。

特例市の事務権能につき、一般の市が行うものとされている事務は、特例市が処理することを原則とし、一般廃棄物の収集・運搬、建築基準行政に関する事務、保健所設置市の事務等を特例市の事務権能とすべきだとする。

二、議論

上述の様に、特別区政調査会では、全7回に渡って特別区（特例市）の担うべき事務事業に関して議論が開かれている。しかし、議事録を見る限り、その話し合いでは十分に客観的なデータに裏打ちされた論証、住民サービスの向上の視点が盛り込まれていたとは言い難いと考えられる。

この問題意識は、調査会メンバー間においても懸案として捉えられていた節がある。以下、多少長くなるが先達の経験や知見を参考にすべく引用する。

辻清明会長は、「今までの答申では区における自治原則みたいなものを中心になってあったんです。だから、こういう事業は自治の建前からすると当然、区であるべきと言う、多少理想案と言いますか、演繹法……。だけど、区はどういう仕事を伸ばしどう言う点は手控えた方がいいとか、これはメンツにこだわらず都でやった方がいいんだとか、そういうことを個々の事業について実情に基づいてあまり検討しなかったということは言えるんです。」

「(清掃事業に関して) 終末は都でやれ、運搬は区でやれとか言っているけど、實際上、区民自身にとってはどっちでも同じように思っているんじゃないですか。」

「仮に管理機能と名付けると、そういう二つの側面があって、つまり、便宜であれば管理機能で、例えば、清掃車が来てきちんと清掃してくれれば、大都市の住民はなにもその原因とか機能を考える必要はないんじゃないか、日々の生活が妨げられず、かつスムーズに行われるような手段を提供してくれれば、それで十分であって、それを自分たちの手でいちいち直すとか、改めると言うことはする必要はないんじゃないか。これはやっぱり、巨大組織における管理機能の必要性だと思うんです。(中略) そうでなくて、それだけでいいのかという問題が自治機能のほうでしょう。そういう問題はもっと自分たちで関心を持つべきである。(後略)」などと述べている。

また、大内正二委員は、改革を巡る区側の認識について「清掃の問題は、とにかく区に対する文句が多いんです。(中略) こんなに文句が来るんだったら、俺がやった方がいいんじゃないかなという既成事実みたいなものがありましてね、ごみの場合は。」

「ですから、区の中でごみに対する文句が日常化していますから、自分の仕事みたいになっていますね。だから、迅速に清掃事務所の方に連絡することになるんですけど、清掃事務所をお願いしますと言うよりは、それが自分の所があれば、早くやれ、とすることが出来る。

(略)」と、清掃事業を区に移管する根拠が、区の漠然とした意識に由来していることを述べている。

(3) 都制度調査会

イ、委員

都制度調査会は、学識経験者、行政経験者からなる 15 人の委員と、7 人の専門調査員によって形成された。委員メンバーは、座長の雄川一郎、荻田保、大内正二、大川政三、加藤富子、川越昭、佐藤竺、下山瑛二、鈴木誠一、成田頼明、橋本博夫、林卓男、林忠雄、日笠端、肥後和夫からなる。

ロ、活動

都制度調査会は、1981 年 11 月に鈴木俊一東京都知事から「東京都における新たな行財政制度のあり方」について諮問を受け設置された。

その後、19 回に渡って調査会が開かれ、1984 年 6 月に答申「新しい都制度のあり方—巨大都市東京都の実態にふさわしい自治制度を確立するために—」を報告した。しかし、議論は多岐に及び、特別区の事務事業に関する議論は 3 回に留まっている。

ハ、答申

調査会答申は、東京都における新たな大都市制度を構想すべく、都と特別区の役割分担、財源配分、財政調整、多摩や島嶼部地域への対応、都と国の役割分担、近隣縣市との協力関係など広範囲に及んでいる。そのため、答申を見る限りでは、区への移管事務についてその根拠が示されているとは言い難い内容となっているのではなかろうか。

二、議論

同調査会の議論は、東京都制全般の仕組みにまで及ぶ。その当然の帰結として、各議題に関し必ずしも実態に入り込んで検証が行われたとは言えない。また、住民の視点を活かすことの困難さも痛感しているようである。

この点は、委員の中でも問題意識として持たれていた様であり、以下に引用して参考とする。

大内正二委員は、「個々の振り分けの問題に絡んで事業そのものに対する吟味と言うものはどうなんでしょうか。(中略)たとえば、児童福祉事業、保育所なり幼稚園なりを取り上げた場合に、それを区でやるか、都でやるかを振り分けただけでは、一振り分けるのは大変重要なことでもあり、制度的には本当に重要なことだと思いますけれども、サービスを受ける面から言えば、早い話が都でやろうと区であろうと市町村であろうと、大した違いはないんじゃないか。かえって保育所の問題なんかを考える場合には、長期間保育であるとか、あるいは今問題になっておるゼロ歳児の保育であるとかと言う事業そのものに対する吟味をなしにしては、振り分けても、行政的には面白いかもしれませんが、都民として見れば、なんだか味もそっけもない振り分けになるような感じがするのですが。これは、あらゆる事業にそういうものが伴って来ているんじゃないか。(後略)」と指摘している。

これに対し、荻田保副座長は「事業そのものですか。それを取り上げたら、都政の森羅万象みなやらなければならぬということになって、とても收拾がつかないんじゃないでしょうか。」と、限界を示した。

また、林卓男委員は「(略)素人の立場で考えた場合に、個々の行政を都がやるか、区がやるかと言うことはあまり関係ないですよ。(中略)だから、実態を全然考慮外において、本来どっちの事務であるべきかという本来論でやられると、私はどうもピンとこないですよ。」と発言している。

9、2000年改革後の動き

(1) 残された課題、財政調整制度

記述の様に、2000年改革によって特別区は基礎的な地方公共団体として法的に承認された。また、清掃事業、教育事務、その他事務事業が都から区へと移管された。これによって、特

別区の自治権は大いに拡充されたと言える。

しかし、改革において事務事業移管と車の両輪となる筈の税財政制度に関しては、都区間で結論を見出すことが出来ず、2000年の都区協議会において継続審議と決定された。すなわち、都区財政調整制度を巡り①清掃事業区移管に伴う清掃関連経費の扱い、②小中学校改築需要急増への対応経費の扱い、③都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方、④都市計画交付金のあり方、⑤将来の制度改正等に対応する配分割合の変更、この「主要五課題」が都区間で争点として残されたのである。これを以て、特別区長会は2000年改革を「未完の都区制度改革」と称している。

中でも、③都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方を巡る対立の構造を見ることで、都区制度改革の問題点に触れることが可能ではないかと考える。そもそも、これは、都区間で財政調整交付金の配分割合、財源の確保をめぐる争いである。2000年改革によって、東京都は府県事務の他に市町村事務の一部である「大都市事務」を担うこととなった。そして、東京都が実施する大都市事務の予算には、市町村税を財源とする財政調整交付金の一部が充当される。つまり、特別区域における市町村事務の内で大都市事務は都が、その他の市町村事務は特別区が担当し、その財源として区部の市町村税を出所とする特別区財政調整交付金が都区双方に事務や需要に応じて配分される設計になっているのである。そのため、一体何がどこまで「大都市事務」なのか、自身の財源確保を目的に法文の解釈が都区間で論争になっているのだ。その結果、都の事務を「府県事務」と「市町村事務」に分類し、大都市事務の範囲を確定させ様とする作業が行われたが、都区間の認識の隔たりは大きい。

尚、その後も都区協議会において議論が重ねられたが決着には至らず、2007年からは新たに「都区のあり方検討委員会」が設置され、未だに協議が続けられている。また、同2007年には特別区財政調整交付金の配分割合が、都45%に対し特別区は55%に引き上げられた。

(2) 特別区制度調査会

イ、経緯

税財政制度論議の停滞を目の当たりにした特別区長会は、更なる改革の必要性を認識する。そして2003年に特別区制度調査会を設置し、特別区の今後のあり方について調査・審議を依頼した。調査会は、2005年には中間とりまとめ『都区制度の改革-新たに問われる「平成12年改革」-』と第一次報告『東京における新たな自治制度を目指して -都区制度の転換-』を、2007年には第二次報告『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を発表している。

ロ、委員

調査会は、学識経験者9人をもって構成された。会長の大森彌、委員の磯部力、伊藤正次、

大杉寛、金井利之、櫻井敬子、沼尾波子、的り淳一、安田八十五である。

この内、会長の大森彌はかつての特別区政調査会の活動にも委員として参与しており、特別区の自治権確立を目指す立場から、都区制度改革を一貫して推進している。

ハ、第二次報告『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』

調査会の報告は、「都の区」、つまり都区制度そのものの廃止と、廃止後に誕生する基礎自治体の連合組織体制の構築を提唱する。

まず、「都の区」制度廃止とは、23の特別区を、東京都から完全に独立した基礎的自治体である「東京〇〇市」にそれぞれ移行させるものである。調査会は、上述の税財政制度を巡る都区間の調整不調を以て、既存の「都の区」制度内での改革の限界と捉える。そして、都区制度が内包する「大東京市の残像」を払拭し、人口減少・少子高齢化社会に対応する分権型の社会を構築するには、制度廃止が不可避であるとの結論に達したとする。同時に、これまで都区制度を正当化して来た東京都市圏の「行政の一体性」の概念を、第二次世界大戦時の「戦時集権体制」の論理に過ぎないとして否定する。

その一方、新たに東京〇〇市は「対等・協力」の関係で「基礎自治体連合」を結成する。連合には、首長と議会が設けられ、条例制定権と予算議決権が付与される。また、この連合は、都が担う大都市事務の一部、自治体間の水平的財政調整事務の一部を担う。これによって、事務事業、税財源の両面における都による区の支配ないし区の都への依存を断ち切り、真に基礎自治体の自治権を確立出来ると言うのだ。

10、都区制度改革の問題点

(1) 地方自治の原則論への固執

戦後の一連の都区制度改革、特に特別区の自治権拡充運動は、多分に特別区の意志を原動力とするところが大きかった。すなわち、1952年地方自治法改正で自治権を制約されて以降、特別区側は区長公選制、市並みの事務権限、財政基盤の確立を達成して「基礎的な地方公共団体」に脱皮し、「都の支配」を排することを目標に邁進して来たのである。

自治体としての区の立場は、1963年の最高裁判所判決において、憲法上の自治体の地位を否定されるに至る。これ以後、自らの行財政権を拡張して自治権を拡充し基礎的自治体に昇格することの必要性が、特別区により強烈に認識される様になったのではないかと感じられる。

この歴史的経緯の影響を多大に受け、特別区は自治権、基礎自治体という抽象的な理念や目標の下に制度改革を進めて来た。都から個別の事務事業の移管を受け、財政調整制度を改革して財政基盤を強化する際の論理は、この自治という文言に帰着している。勿論、憲法が特別に保障している以上は、一般的に自治権侵害を是正する意義が大きいことに相違ない。

だが、地方自治の意義の1つは「地域に適合した行政サービスの供給」「縦割り行政の弊害の是正と地域に即した総合的な行政の展開」⁶等、地域住民に対していかに質の良いサービスを提供出来るか、その実態面にある筈だ。国が地方自治法の立法過程において「補完性の原則」や「近接性の原則」等の自治の原則を頼りにするのは、法制度の趣旨や国の能力からやむを得ない面がある。しかし、直接に事務事業を所管する地方自治体が主体であるならば、むしろどの事務事業をどの行政主体が担当することがなぜどの様に行政活動の質的向上をもたらすのか、実務的な議論を行うべきであるし、その作業は自治体にしかなし得ない工程である。

この欠陥は、2000年改革によって特別区が基礎自治体としての地位を固めた途端に問題を露呈している。2000年改革後に残された課題として、財政調整交付金の配分を巡り、都区間で「大都市事務」とは何かという問いが論争となった。「府県事務」「大都市事務」「市町村事務」の境界画定を目指して不毛な議論が展開されたが、これも東京都の特別区域に適合した個別具体的な自治のあり方が追求されてこなかったことに起因していると思われるべきではないか。更に、この改革以降、特別区では必ずしも次の改革ないし取り組みに向けた雰囲気形成されているとは言い難い状況にある。本来ならば、自区の事務も財源も増えた以上、その権能をいかに有効に活用するのか、各区内で体制や運用の改善が図られ、その結果として次代の都区制度の構想が練られるべき筈であるのではないだろうか。

(2) 住民の視点、住民自治の欠如

次に、改革で中核となった「地方自治」の狭さが問題として浮上してくる。

繰り返すが、戦後の特別区自治権拡充運動、その一つの到達点としての2000年改革は、法律上特別区を基礎地方公共団体として明記し、自治権を確立したという意味で確かな意義を持つ。加えて、そのプロセスは従前の様な国家主導ではなく、特別区や都などの自治体が主体的に改革を推進した点で画期的であったとの評価を受ける。日本の地方自治制度上、地方公共団体の自主組織権は大幅に制限されているとされるが、この改革では自治体が自らの統治構造を自発的に構想し、国を動かす形で法律や制度が改められた。

しかし、これまでの一連の改革では、あくまで団体としての地方自治体の権限の拡大に局限されてしまった。そもそも、地方自治は、「団体自治」と「住民自治」の二本柱で成り立つ。地方自治体の存在意義を、住民福祉の向上に認めるのであれば、住民が行政に関与することの意味の大きさが認識されよう。或いは、仮に恒常的な住民参加が困難であったとしても、地方自治体は常に住民視点での行政活動が要請されていると見るべきであろう。

だが、従前の都区制度改革、少なくとも2000年改革では、住民サービスの向上と言う観点からの、都区間の制度形成、事務分配の議論はあまり見受けられない。住民に身近とされる

⁶見田宗介、栗原彬、田中義久『社会学事典』(1994) 弘文堂

基礎的自治体の取り組みであるにも拘らずである。なるほど、住民の視点云々と言うのは、まず区の権限を拡大してはじめて有効に反映され得るのだと言うことも出来よう。しかし、現在の日本の地方自治における住民参加の実態や特別区の取り組みからして、厳しい反論だろう。そもそも、平均人口が約 39 万人の特別区ではあるが、中には世田谷区の人口 86 万人など政令指定都市に匹敵する規模の自治体も存在する。単に、特別区の権限を強化するのみでは住民自治に繋がらないことは明らかだと思われる。

この住民自治の欠如は、前述の如く都区間の不毛な論争の一因となっている。すなわち、特別区の側は自治権の拡充を訴え、都の側は大都市行政の一体性保持の観点からそれに反論すると言うある種の空中戦を展開してしまったのである。そもそも、自治権と大都市行政の一体性という抽象的な理念同士を戦わせたところで、勝敗が得られようもない。特別区制度調査会第二次報告では、その点を認識した上で、都の側の主張する「行政の一体性」そのものの正当性の否定を試みているが、自ら基礎自治体の連合組織の創設を提案しており、説得力に欠けるのではなかろうか。

むしろ、都区間で問われるべきは、行政の住民サービスの質であった。特定の事務事業を都が担った場合と区に移管した場合、果たしてどちらが住民にとっての効用を高められるのかという観点からの議論である。これならば、住民にアンケートを取るなどして具体的に長短所を洗い出して議論の俎上に載せることがかなう。加えて、都区双方とも運用を工夫しサービスの向上を図るインセンティブが働くものであろう。ところが、2000 年改革で区に移された清掃事業を見ても、実際に住民サービスが向上したのか、そのための努力がなされたのか、議題に上がってこない。

(3) 都区財政調整制度

行政活動と財政は、車の両輪にたとえられる。あらゆる行政サービスは予算の裏づけを必要とし、時に財源の安定的な確保こそがサービスにとってクリティカルな要素であることさえある。

一連の都区制度改革においても、都区の税財政制度、都区財政調整制度は最大の焦点となっていた。しかし、これは同時に都区制度の議論において、大きな制約として機能してしまった。すなわち、財政調整交付金の制度が都区間で決定できるため、財政調整をめぐる議論に時間等の政治的資源を過度に投入してしまったのである。特に、自治権確立という明確な理念を達成してしまった近年の議論は、行政制度よりも都区間の財源を巡る争いになってしまった感がある。本来は、都区間の事務配分と適切な事務の執行の仕組みに関する議論があって、財源はそれに従属して決定されるべきものであろう。

(4) 法律問題

戦後の地方自治がスタートして、既に60年以上を経た。この間、福祉国家（積極国家）の施策充実に伴って、その行政サービスの最前線たる地方公共団体は膨大な事務を日々執行している。これは、同時にその事務を規律する数多の法令が形成され、厳として控えていることを意味している。

このため、都区制度改革の構想においても、全くの白紙上に理想形を創造することは出来ない。確かに、法制度は改正が可能であるし、これまでも都区制度改革の度に地方自治法が修正を受けている。だが、現状では地方自治体の権能は他の諸法律にも網の目状に組み立てられており、その調整には膨大なコストが生ずる。そこで、改革の論議においては、いかに既存の法制度と整合性を取るか、どの法令なら改正し易いかと言った観点がかなり重要になった。主権が国家にあり、法律による行政が原則である以上は当然の帰結ではあるが、同時に地方の柔軟な制度形成や運用を阻害している点は、今後の地方自治法整備において注視されるべきである。

(5) 行政資源の問題（下水道の例など）

行政活動には、行政組織と予算の他に、公共施設等の公物を必要とするパターンがある。現在までの半世紀以上に渡る地方自治の過程において、高度成長期を中心に多数の公共事業が実施され、ストックとして蓄積されてきた。

地方公共団体の改革も、これら既存の公物・設備の存在を無視してはなしえない。この公物というストックは財産であると共に、制度改正の制約としても機能する。一般に下水道の整備は、市町村の事務として分類されている。しかし、東京都区部においては都が担う大都市事務とされ、今日まで特別区の区域とは無関係に整備が進められて来た。このため、2000年改革においては、都区間における下水道事務の適切な配分を論ずる以前に、区移管は事実上不可能と断じられてしまったのである。

1 1、大阪都構想、大都市制度一般に向けて

(1) 制度設計の考え方、地方自治の原則と実態・ニーズ

以上の議論、都区制度改革の経緯から見えてくる反省を元に、大阪都構想に対して私見を述べたい。

適切な行政制度、組織の構築にあっては、理念・原則と社会実態が二本柱となって来る。立法や過去の議論を通じて抽出されてきた知見が理念として活かされると同時に、その遺産を目前の現実社会に適応するべくすり合わせる作業が制度改革である。しかし、これまでの制度改革では、前者の理念や原則に過度に傾斜して来たと言える。すなわち、特別区側が自治権の確立を唱え、都側が第都市行政の一体性確保の必要性を論ずるという塩梅である。

大阪都構想においても、「大阪都」が大阪都市圏全体において戦略性と統一性が必要な事務を、「特別自治区」が教育、保健衛生、福祉など住民生活に密着した事務を担う理念が想定されているようである。だが、これだけでは実際の制度立案の基準としてはあまりに漠然としている。大阪地域の社会実態と住民ニーズを取り込む視点を検討しなければ、実りある議論にはつながり得ないものとする。

この時、回避すべき論法がある。都と区の間では、基礎的自治体であるとか広域自治体であるとか言う性格を、正当化の根拠として用いるのを避けなければならないということである。事務事業や地域の複雑性を鑑みると、単に地理的に住民に近いから住民需要に柔軟に 대응される、もしくは広域を包含しているから戦略的で統一的な経営が可能であると表現するのみでは、説得的な議論、住民に説明責任を果たしうる提案とはならない。

(2) 制度設計のプロセス、継続的取り組み

地方自治制度の構想は、行政の膨大な活動を射程に含めた議論となる。そのため、始めから微に入り細を穿って、詳細な制度や運用に至るまで吟味し、或いは住民の意見を逐一反映することは事実上不可能である。自治制度の大枠に関しては、ある程度まで理念や原則を手がかりに上から政治的に設計せざるを得ないと言える。大阪都構想においても、同様の発想が必要だろう。現在、大阪市において都構想実現に向けた数々の議論が行われているが、その限界を覚悟しておく必要がある。実際の運用において、都と区の双方から不満が噴出することは、いずれにせよ不可避だからだ。

問題は、それ以降である。つまり、実際の制度実行の過程で改善点を把握し、運用の修正や次の大規模な改革に結び付けていくプロセスが重要なのだと考える。以下、その態様と観点を検討する。

(3) ボトムアップ

さて、これまでの制度改革の議論で不足してきたのは、住民の視点、住民参加であると再三訴えてきた。そこで、本来であるならば制度構築の議論にいかに関住民を巻き込むか、そのあり様を論じたいところではあるが、それは住民参加一般の議論と不可分であり、筆者の能力を超える。そこで、今回は現状下で考えられる対処に留めたい。

まず必要なのは、行政の現場職員が個々の職の範囲で課題を提起するチャンネルと風土を醸成することである。その上で、既存制度化の運用変更で対処できない問題があるのであれば、それが何なのか事細かに分析出来るのであるし、都区間の協議でも地に足の着いた話し合いが可能となる。

住民の直接参加は、アンケートや陳情から討論会、住民投票まで多様であり得る。だが、当面は自治体による個別の聞き取り調査といった、住民の受動的な参画が限界であろう。地

方自治において、住民自治が機能不全を引き起こしていることは、戦後延々と続く病理であり、都構想のためだけに一朝一夕では解消し得ない。ただ、都構想の導入は、住民が自治に興味関心を持ち、住民自治の実現に向けて大きなきっかけになり得るということは、一言言及しておきたい。現在、東京都特別区の全区議会議員の定数は法定上限数が 1012 議席、現職が 913 議席となっている。各区議会の定数を平均すると 39.7 人となり、住民 0.98 万人に対し 1 人の区議が選出されているものと言える。これに対し、大阪市会の定数は 86 議席となっている。政令指定都市たる大阪市では、市会議員は行政区毎に選挙される仕組みになっているが、平均して市民 3.3 万人につき 1 人の議員が代表している。つまり、単純に計算すると都区制度導入で代表が 3 倍以上に増加する。大阪市の財政状況を鑑みると、安易に議員を増やすことは困難であるが、増加分の余裕を使って議員がいかに住民の意見を吸い上げるパイプを形成するか、大阪維新の会の政党としてどう高尚な理念を実現するべく取り組むのかも含め注目される。

近年、徐々にではあるが地域によっては行政への住民参加が試みられている。大変迂遠な提案かもしれないが、現場職員、住民から始まるボトムアップの活動、日常生活の中での継続的な取り組みが求められているのではなかろうか。

(4) 議論の出発点の設定

最後に、議論の出発点について触れておく。日本国憲法第 95 条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」、すなわち地方自治特別法の立法においては、当該地域の住民投票を経ることを要請している。この点、都区制度は形式上一般的な制度として設計されており、制度導入時の住民投票は憲法からは不要とも解される。都区制度施行のための手続法である「大都市地域における特別区の設置に関する法律」では事実として住民投票が課されているが、飽くまで国会の政治的判断であろう。だが、制度設計において、憲法の趣旨は汲み取られるべきである。全国において、都道府県と市町村の二層制の地方自治制度が構築されているのであり、都区制度は事実上東京と、今後大阪にあり得るかもしれない特別な制度なのである。そして、一度都制に移行した後でも、その制度変更は新たな都制を開始するものと同義であると捉えられる。よって、大阪における都と区の間的事務配分は、一般の都道府県と市町村の関係を議論の出発点として設定し、そこからの変更には必要性や根拠に関し説明責任が発生するものとする。その度に住民投票が必要か否かは別としても、大阪の住民にのみ特別な待遇をもたらす仕組みであることは疑いようがない。本来市町村属する事務を都に移す際には、なぜ区では他の市町村と別扱いになるのか、改革の提案者が綿密に理屈付け理解を得るべく住民目線で説明すべきであろう。

12、終わりに

今回、大都市制度の考え方と題し、東京都の都区制度の改革の歴史から、大阪都構想、ひいては大都市制度一般の設計に向けて示唆を得ようと試みた。しかし、当然のことながら千差万別の各地域に共通して最適な自治制度などあろう筈もなく、直接的な解答には至っていない。だが、過去を振り返る中で、制度改革の一般的な要点、改革の手続き、プロセス上の要請の一端は表出したものとする。その一方、結論部分では住民自治という巨大な課題に直面してしまい、立ち往生しているのが現状だ。今後、興味関心領域を自治の多様な問題に拡大しつつ、より洗練された提案が出来るよう調査を続けたい。

以上

〔参考文献、資料〕

- ・磯崎初仁、金井利之、伊藤正次『ホーンブック』（2011）北樹出版
- ・宇賀克也『地方自治法概説（第4版）』（2011）有斐閣
- ・大森彌『東京23区 自治権拡充運動と「首都行政制度の構想－基礎的地方公共団体への道」』（2010）日本評論社
- ・大森彌「都区制度の本質－「大都市行政の一体性」の呪縛」『都市問題 vol.103』（2012）後藤・安田記念東京都市研究所
- ・栗原利美『東京都区制度の歴史と課題』（2012）公人の友社
- ・成田頼明『「連合制度」と「基礎自治体連合」』（2013）学陽書房
- ・財団法人 特別区協議会『平成12年都区制度改革の記録』（2001）
- ・財団法人 特別区協議会『第四次特別区政調査会速記録』（1980）
- ・都制度調査会『都制度調査会会議録集』（1986）東京都企画審議室調査部
- ・特別区長会事務局『未完の都区制度改革の解決をめざして～平成12年改革で残された5つの課題～』
- ・大阪府『大阪府自治制度研究会 最終とりまとめ』（2011）
- ・金子宏、新堂幸司、平井宜男『法律学小辞典（第4版）』（2004）有斐閣