

第2回都市公共政策ワークショップ「大都市における自治制度について」議事録

(取りまとめ・M1 沢田泰子)

■ 概要

▽ 日時 2011年4月22日午後6時半～9時半

▽ ゲストスピーカー 大森雅文・大阪市政策企画室部長

▽ 配布資料 ①「地方自治制度の変遷（明治維新～政令指定都市制度創設まで）」（大森部長作成）②「第八編地方行政調査委員会と第二次特別運動の展開」（大都市制度資料編第2分冊より、指定都市事務局発行）③「大都市制度に関する大阪市の見解」（大阪市作成）④「大阪市QA集」（大阪市作成）

■ 大森部長から説明

▽ 地方自治制度の変遷について

資料①にある変遷を説明。明治4年に戸籍法が制定され、明治5年に、徳川時代の町村の区域とは別に、「区」が置かれた。しかし、根付かず、明治11年に郡区町村編成法が制定された。同法で区の制度が廃止され、府県のもとに郡、区（現在の市）が置かれた。当初、区が置かれたのは「三府五港」。三府とは東京、京都、大阪、五港とは横浜、神戸、長崎、堺、新潟。明治13年に、名古屋、仙台、金沢などが加わり、計36区となった。明治11年には府県会規則、地方税規則も定められた。いわゆる「三新法」。

三新法では大都市に関する制度はなかったが、明治13年に三府神奈川県区郡部会規則が定められ、三府と神奈川県府県会には、都市にかかわる問題を扱う区部会と、郡部に関わる問題を扱う郡部会が置かれ、両者に共通する事項は連帯して議決するとされた。いわゆる「三部経済制」。

明治21年には市制町村制が定められたが、東京、京都、大阪の三市では、府知事、書記官が市長、助役の職務を行い、府市を一体とする特例が適用された。三市に独立性はなく、市側は、「大都市は府と一体化するのではなく、自治を認められた市とし、通常の市以上の特別の取り扱いが必要」と反論。明治31年に三市特例が廃止された。しかし、一般の市制が適用されたため、大都市側は特別市制を要求。「二重監督、二重行政の廃止」「大都市を府県から独立させ、市長は公選」と求めた。大正11年、六大都市行政監督特例が制定され、六大市が行う事務の一部は府県知事の許可を受けなくても良いとされたが、大都市側は妥協せず、あくまで特別市制を求める運動を続けた。

政府は東京を切り離して対応し、昭和18年、戦争が決戦段階になったため、首都行政を一元化し、能率化するとして、東京都制を制定。戦後の昭和22年に、地方自治法が成立し、同法で指定される特別市は府県から独立し、府県と同じ機能をもつとする特別市制度がようやく創設された。ところが、府県側が強く反発。特に、大阪府の赤間文三知事はGHQを動かし、反対した。結局、昭和31年に地方自治法が改正され、特別市の条項は削除され、大都市に関する特例が設けられた。横浜、名古屋、京都、大阪、神戸が政令指定都市となった。

▽ 大阪府と大阪市の対立

特別市を巡って五大市と府県が激しく対立していた昭和26年の文書(資料②)を見ると、府と市がこの頃から現在と同じような主張を戦わせていることがわかり、興味深い。

大阪市など五大市は意見書で、「大都市は一般の市町村と異なり、行財政能力においても府県をしのぐ実力をもっているから、地方公共団体の事務とされたもので、大都市において処理することが非能率または不適當な事務はない」「大都市行政はその影響するところが全国的であるから、所在府県が連絡調整に任ずるよりも、国が直接担当すべき」と主張している。

一方、大阪府は「府下市町村は渾然一体となり、大大阪の産業を構成」しているから、大阪市が特別市となって「分離独立」すると、「その他の十六衛星都市、百三十四ヶ町村はどうなるか、この大大阪の産業は何人が支え、何人がその発展の責に任ずるのであろうか」として、大阪市が特別市になることに反対している。

▽ 大都市制度に関する大阪市の見解

資料③は昨年六月に作成した。これが昨秋の地域主権確立宣言につながった。まず、地域主権の推進にあたっての基本的な考え方として、基礎自治体内の事務はすべて基礎自治体が処理するべきだ。そうでなければ、「この仕事は府の担当」などと、責任逃れをすることにつながってしまう。基礎自治体は、基礎自治体同士による「水平連携」で補完し合う。間接行政体の府県の役割は、物流ネットワークや高速道路網などに限定されるため、広域自治体(道州)に発展的に解消されるべきだ。

■ 質疑応答

院生からは、「都市間連携で目指すものは何か」「地域主権の地域とは何か。区が基礎自治体と言えるのでは」など多数の質問が出された。大森部長からは、「関西の4政令市が最も連携したいのは観光。特区の一本化もできればいい」「地方自治法上、基礎自治体は大阪市で、それ以外はありえない。確かに大阪市は人口が多いため、市長は遠くになってしまうが、その代わり、豊富なエンターテインメントなど大都市ならではの恩恵もある」などと説明があった。

また、永田准教授が「自治を考える上で軸はどこにあるのだろうか」と問題提起。大森部長は「260万という人口は確かに多いが、いくつかに分ければいいという問題ではない。どのような負担に基づいて行政サービスを実施するかは、30万都市にもある課題」などとした。

最後に、永田准教授が「大都市の自治は行政サービスだけではない。経済発展が軸になることもある。一つの軸はなかなか難しい。経済の軸だけなら、税の分配など効率性で語られるかもしれないが、コミュニティの再構築でいうと、橋下知事の言う形や大阪市の言う形がいいのかはわからない。答えが出ないので、これだけの歴史にわたって変遷している。今日感じた疑問を自分なりの思考の糧にしてほしい」とまとめた。