

大都市制度をめぐる諸問題

—「二重行政」という問題とその解—

首都大学東京都市教養学部都市政策コース准教授
松井 望

1 大都市制度をめぐる諸問題

1956年に創設された政令指定都市制度は、今年で55年目を迎える。当初は、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の旧5大都市が同制度の対象となり、制度上は普遍的ながらも、運用上は特例的な制度として開始された。その後、1961年に、北九州市の移行が決定的な分岐点となり、「5大市以外にも政令指定都市になる道が開かれ」¹、実際にも普遍的な制度となった。断続的ではあるものの、19都市にまでに増加し、多様な性格を持つ都市が同制度に位置づけられている。

このような対象都市の量的増加と質的多様化をどのように評価すべきか。一つは、行政学者の金井利之のように、「政令指定都市制度の希釈化」²と捉える向きもある。つまり、同制度が本源的にもつ特例性が失われつつある、という見方がある。一方で、行政学者の大杉覚は、「現行の大都市制度は、改革志向性が強い」³ながらも、結果的には制度上は具体的な変化はないことから、「動的均衡」⁴の状態にあると捉え、同制度の安定化を指摘されることもある。

普遍化、量的増加、質的多様化、希釈化、そして、安定化と、多様な特性をもつ同制度では、本稿のテーマである「大都市制度をめぐる諸問題」に関しても、これまでいくつも指摘されてきた。敢えてそれらを大別すれば、3つの関係性から整理ができる。

まずは、政令指定都市と同都市が位置する道府県との関係性である。これは、大都市の活動量の問題ともいえる。その活動量を抑制する要因として、いわゆる「二重行政」の解消が問題とされた。二つめは、大都市住民と政府としての大都市との関係性である。つまり、大都市住民が、その区域内でいかに自治を拡充し、保障するかが問題とされた。もちろん、各都市では多種多様な住民参加や協働手法を実践してきた。しかし、制度面からは、主に行政区の制度的な拡充が問題とされた。最後は、大都市と圏域との関係性である。大都市住民や企業の活動は日常的にも大都市区域内に留まることはない。このような流動性に反して、その区域と権能は制約されている。そこで、具体的には、大都市と近隣市町村との広域連携に関する問題として論じられてき

¹ 真淵勝『行政学案内』慈学社、2009年、123頁。

² 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、178頁。

³ 大杉覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』761号、2011年、671号、8頁。

⁴ 大杉覚・前掲注3、14頁。

た⁵。

では、これらの諸問題へはどのような解が考えられてきたのだろうか。その解として、個別大都市では、運用面での対策を提示し、実践されてきた。一方、主に制度論として、新たな大都市制度の創設も提示されてきた。

そのような解をめぐり、国レベルでも、今般配置された第30次の地方制度調査会のように様々な審議の場では、当初は審議課題に設定される。しかし、結論の段階では、大都市に関する特例制度を、現在の大都市のみならず他の一定規模を有する都市にも適用する内容が多い。例えば、中核市要件の緩和や特別市の整備がその一つである。いふなれば、大都市に関する特例制度の更なる普遍化への結論に留まってきたのである。そのため、政令指定都市制度や大都市制度に関する議題は審議未了で終わることが常であり、上記の諸問題への制度面での解を、国レベルから提示されることは皆無であった。

一方、当事者側である大都市側は、極めて威勢よく、大都市に関する特例制度の拡充型、都制度型、特別市制度型、そして、憲章都市制度型といった様々な大都市制度の提案を通じて⁶、これら諸問題への解を提示してきた。

近年に限ってみても、次のような案が提示されている。例えば、2007年2月には名古屋

市が「スーパー指定都市構想」⁷を提示した。これは、同報告書自体が「現行の指定都市制度を維持しつつ、「大都市特例」を強化」と述べるように、大都市に関する特例制度の拡充型の提案であった。2009年2月には、横浜市、大阪市、名古屋市からは、道州制への移行を前提とした場合に3市のみに適用される「都市州」⁸案を提示した。2010年5月には横浜市、そして2011年1月には、川崎市が、県域から独立し、市域に及ぶすべての事務権限を担う地方自治体としての「新たな特別市」⁹案を提示した。事務配分の考え方からすれば、特別市制度型の提案である。

また、個別大都市のみならず、2010年5月には、指定都市市長会からも「特別自治市（仮称）」構想が提示されている。同構想では、「広域自治体と同格」に位置づけ、「地方の事務とされているもの全てを一元的に担うことを基本」として、「住民自治・参加機能を充実させる仕組みを構築」し、「周辺自治体との関係は多様な形」¹⁰を採用するとある。そのため、上記の諸問題のすべてを一挙に解決する構想となっている。

この様に当事者である大都市側から提示された解としての大都市制度構想は、大都市に関する特例制度の拡充型か特別市制度型に収斂している。この二つの解の間では、警察権

⁵ 同問題には、横浜市が「新たな大都市制度における広域連携・財政調整に関する研究会」を設置し、2011年3月に論点の整理を行った。ただ、大都市にとっての広域性や補完という問題が、制度改革の対象であるのか、現行の事務の共同処理制度を始めとする広域連携の仕組みで解決可能な運用の問題であるかは、判然とはしない部分も残る。

⁶ 松井望「政令指定都市制度と大都市制度」『都市問題研究』63巻9号、2001年、47頁。

⁷ 名古屋市総務局企画部大都市・広域行政推進室『道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書』2007年12月、131頁。

⁸ 横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会『日本を牽引する大都市—『都市州』創設による構造改革構想—』2009年2月、10~11頁。

⁹ 横浜市『新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》、2010年5月」「真の分権型社会の実現に向けた新たな大都市制度の創設及び地域主権改革の推進に関する要請」2011年1月31日、川崎市長阿部孝夫。

¹⁰ 指定都市市長会『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市（仮称）【基本的考え方】』2010年5月、4頁。

限を基礎的自治体である大都市がどの程度までを受け入れるかが主要な論点¹¹となり、その記述が異なる¹²。一方で、同論点を除くと、存外、名称の新しさの他には、制度構想の内容は、さほど大差はないかのようでもある。

このように国レベルでの大都市制度に関する諸問題の看過と解の無提示、一方、当事者レベルでの積極的な解としての大都市制度構想の提示というように、両者の間では温度差がある。この温度差はなぜ生じるのだろうか。本稿では、「大都市制度をめぐる諸問題」の捉え方と、その諸問題への解との間での不一致にこそ、その要因があると考えられる。

2 「二重行政」という問題

ここでは、「二重行政」を対象にその要因を考えてみたい。上記の諸問題のうち大都市住民と大都市という政府との関係性、そして、大都市と圏域との関係性の問題は、制度運用からもその解を導き出すことが可能である。一方、「二重行政」は、制度改正による解が必要な問題として、特に、当事者側である大都市側の諸提案では中心的に提示されてきた。また、昨今では、道府県側からも、大都市との「二重行政」を問題として指摘をするようになってきている。

では、「二重行政」とは、どのような現象を指しているか。実は、大都市にとっては、そ

れ自体が一つの問題といえる。例えば、この言葉どおり、同一分野の政策や事業を、異なる主体、つまり政令指定都市と道府県が、同一目的で実施する現象を「二重行政」として捉えることは、比較的素直な理解であろう。これは財団法人東京市政調査会が編集した『大都市制度史（資料編）Ⅳ』内に集録されている「二重行政」に関する資料に基づけば、「行政サービス重複提供型」¹³に該当する捉え方である。

しかし、各種提案では、このようなサービス提供のみを「二重行政」として捉えているか、といえ、必ずしもそうでもない。

例えば、上述の指定都市市長会が2010年5月に提案した「特別自治市（仮称）」ではどうか。同提案では、「市域内で府県施策を実施するなど」を「二重行政」であるとして、これが「非効率」¹⁴であると述べる。では、具体的には、どのような事例か。同提案では、一般国道の整備・管理の権限移譲、一級河川等の現行区分の廃止、指定都市区域内での完結する流域の河川の権限移譲、経済産業局が有する地域産業関連業務の移譲等の必要性を指摘する。それは、これらが「不明確な役割分担により非効率」¹⁵が生じていることを理由としてあげる。

また、その他の個別の大都市側からの各提案はどうか。例えば、横浜市、大阪市、名古屋

¹¹ 大森彌『変化に挑戦する自治体』第一法規、2008年、201頁。

¹² 指定都市市長会が、2011年7月に国に対して要請した『平成24年度国の施策及び予算に関する提案』では、「特別自治市」の構想が提案されている。その中では、警察機能は「特別自治市の業務とする」とも述べる。ただし、「地域の実情に応じて広域的対応が必要な場合は、特別自治市が広域自治体に事務を一部委託したり、特別自治市間で共同して警察本部を設置するなど、多様な形での連携も選択肢の一つ」（指定都市『平成24年度国の施策及び予算に関する提案』2011年7月、13頁とも述べ、大都市主体での警察業務の実施を主張する。

¹³ 財団法人東京市政調査会編『大都市制度史（資料編）Ⅳ』指定都市市長会、2006年、1112頁。

¹⁴ 指定都市市長会・前掲注10、2頁。

¹⁵ 指定都市市長会・前掲注10、5頁。

屋市の3市で構成された大都市制度構想研究会では、その第2回の研究会で「大都市制度創設のメリット」を例示する。そこでは、市内道路の管理体制、義務教育教職員の給与・人事権・学級編制等の管理体制、都市計画・土地利用手続、介護保険事業者・障害者福祉サービスの施設及び事業者への指導監督権限、地域経済振興、社会教育施設、医療施設、消費者相談など住民サービスの提供¹⁶が大都市制度を創設することのメリットと述べる、つまり、現状では、これらを問題と捉えているようである。

さらに、「新たな特別市」の提唱を行った川崎市が、2009年3月に取りまとめた報告書を見てみると、同市と同市が位置する神奈川県役割分担の現状の政策分野別の整理を踏まえて、「ごく一部だけ県に事務が残されているものが分野を問わずあること、また、産業・経済分野のように、双方で事務が行われているものがあることなど、効率性や効果の面で問題がある」¹⁷との指摘がある。

これらの指摘はいずれも一般的な記述であるためか、どのような点で「二重行政」の問題にあるかが、具体的な提示はない。また、上記のサービス提供の重複性というよりも、国と自治体間での分離的な事務配分や事務実施手続を問題視している。つまり、主に実施レベルでの、手続コストの加重が、主たる「二重行政」との問題と捉えているかのようである。

なるほど、各種提案では、「二重行政」は問題である、との認識は共通しつつも、その具体的な問題に関しては、必ずしも自明ではないようである。そのため、人口に膾炙される「二重行政」という問題は、その実態が判然とはしない、鶴のような存在になっている。

もちろん、「二重行政」とは、行政上の改革課題ではなく、あくまで政治的な改革のレトリックであると割り切ることもできなくもない。そのため、厳密に「二重行政」の抽出には、さほど精力を出す必要はないのかもしれない。ただ、解としての大都市制度を実現するために少なからず立法的な措置を企図する場合、「二重行政」という立法事実がないまま、法的な政策対応を要請するための説得力を得ることが困難ではないだろうか。場合によっては、「間違った設定の問題を（正しい定義と誤って）解くという誤り」¹⁸との謗りを受けて、問題認識と解としての大都市制度構想の何れもが棄却されてしまうことにもなりかねない。

特に、それらの解としての大都市制度の提案を受ける道府県や国のみならず、大都市住民や国民にとっては、個別具体的な問題の提示がないままでは、いくら解としての大都市制度が提示されたとしても、改革推進への推進を支えようという行動に結びつくことは難しいのではないか。そのためにも、「二重行政」の実態を把握し、大都市住民、そして国民の間での理解と納得を得られるかが、問題

¹⁶ 第2回大都市制度構想研究会（開催平成20年10月22日）「配布資料 第2回大都市制度構想研究会参考資料」、1頁。

¹⁷ 川崎市総合企画局『川崎市大都市制度等調査研究報告書～望ましい分権型社会における大都市制度のあり方について～』2009年3月、10頁。

¹⁸ 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、2010年、66頁。

解決に結びつくのではないだろうか。

3 「二重行政」への解

「二重行政」が実際に抽出された場合、次なる課題は、その問題の解き方にある。「二重行政」という問題を一つひとつみていけば、道府県との間での協議で解決可能な問題もあるはずである。いわば、「二重行政」を調整問題と捉えるのである。すると、「二重行政」とは、当事者間のいずれもがその利得を増やせないままに均衡している状態ともいえる。一方、調整問題の解法には、一元化路線、二元化路線、双方撤退路線が考えられる。となれば、これらの路線をめくり、当事者間の交渉により、解決を探ることも実現的な解ではないだろうか。

例えば、「二重行政」が、大都市と道府県の同一区域内での施設整備や同種事業の実施である場合、施設や事業の一元化路線を解とすることも考えられる。その場合一元化の主体をめくり、まずは、大都市と道府県の間での協議がその解法となる。そして、協力的に一元化路線を選択することが双方にとっての利得が高いはずである。より具体的には、事務事業に関わる場合には、両自治体間での協議を行い、例えば道府県による条例による事務処理特例制度に基づき、解へと導くことが期待できる。

ただ、協議といっても、大都市側の大都市制度担当部門と、道府県側での市町村課をはじめとする条例による事務処理特例制度を担当する部門との二者間の協議で済むものでは

ない。協議を通じた解法の難しさはここにある。移譲対象となる事務事業は、それらを所管する各事業担当部門が当然ある。一元化路線をめぐっては、大都市と道府県の利得が異なることはもちろん、それぞれの内部でも利得の構造は異なるものである。そのため、大都市と道府県の内外での、クロスセクショナルな協議の仕組みが安定的に運営され、いずれからの合意に結びつかなければ、少なくとも、自治体間での「二重行政」という調整問題の解決には至らない。

このような当事者間での調整の手間を考えれば、一足飛びに、第三者的介入による一元化路線である解としての特別市制度型を求める理由は分かりやすい。しかし、その場合、改めて論じるまでもないが、国の出先機関の存在が、都道府県の観点からは「二重行政」と論じられてきたことは見落としてはならない。つまり、新たな特別市制度型の下でも、国との「二重行政」という調整問題に直面することになる。しかし、地方分権改革推進委員会、現在の地域主権戦略会議でも、国の出先機関改革と都道府県への移管という争点が審議され続けたものの、未だその解には至っていない。そのため、特別市制度型でも、まずもって自治体総体と国との間での事務再配分が整わなければ、「二重行政」という調整問題を根本的に解決することは難しいのである¹⁹。

そのため地道に、国と自治体総体として事務再配分に関する協議を行うことが必要になる。現在では、今般設置された国と地方の協

¹⁹ なお、前掲注12でも示した、指定都市市長会による『平成24年度国の施策及び予算に関する提案』では、「ハローワーク」や「直轄国道」も「特別自治市の役割」と位置付けており、この点にも留意されている。

議の場こそが、その解の証明の場になり得る。しかし、国と地方の協議の場では、その同設置法により、自治体の全国的連合組織でなければ構成員とはなれない。つまり、政令指定都市独自の見解を表出する機会とは与えられてはいない。そこで、まずは、政令指定都市が「一つの声としてまとまり」²⁰となり、同場又は同場の分科会等への定常的な参画の機会の確保を要請することが、制度改革の推進力になるとも考えられる²¹。

本稿では、「大都市制度をめぐる諸問題」を「二重行政」に焦点を当てつつ考えてみた。やや大胆で絢爛豪華な大都市制度の構想が、その名称の新しさを競うように提案される現在、複雑でデリケートな調整問題をまずは一つひとつ解くことが適当であると述べた。おそれるべきは、大都市制度の論議で生じる「温度差」が、道府県と国との間ではなく、むしろ、大都市住民や国民との間に生じることにある。

そのためにも、地道ではあるが「二重行政」の把握と検証が必要となる。その場合の立脚点は明らかである。「二重行政」とは、「地域住民の真の生活ニーズ」²²に阻害するか否かという点に尽きる。住民からはかけ離れた問題として、政府間同士での手続コストの議論に限ることないはずである。つまり、住民を土台とした基準から、「二重行政」を立証することが急務である。

ただし、この作業は、個別の大都市、さら

には大都市間のみでは、その証明は困難である。「二重」の主体である道府県、そして、国ともペアを組んでステップを踏みつつ、精査をすることが、「大都市制度をめぐる諸問題」への解の証明へと結びつくはずである。「大都市制度をめぐる諸問題」を、特定の大都市と道府県との諸問題として矮小化することなく、いまこそ、自治体が一心となり解決する時ではないだろうか。

²⁰ 真淵勝『行政学』有斐閣、2010年、388頁。

²¹ 事務再配分では、「地方の事務とされているもの全てを一元的に担う」という主張は極めて明快ながら、個別事務の判断には、一つひとつの精査が必要だろう。例えば、国民健康保険制度を始めとする社会保険制度は、例えその人口が多い大都市ではあっても、「全てを一元化」することが適当だろうか。むしろ、リスク分散を考えれば、保険者としては大都市でも「都道府県単位」での一元化ではなく、より大きな規模も適当とも考えられないだろうか。

²² 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、220頁。