

2020年（令和2年）12月22日（火）

神戸市会 「大都市制度をめぐる動向等に関する意見陳述」

大都市制度の変遷と展望

～地方創生時代・コロナ禍に見えてくる大都市自治のかたち～

関東学院大学法学部教授／地域創生実践研究所長
出石 稔

地方自治制度の変遷

1 江戸時代の地方自治

幕藩体制 軍事力を背景とした支配（封建制度）→ 中央統制が隅々まで届かない
※地方税（年貢）→藩から幕府へ財源移転（現在と逆の構造）

= 実質的分権型国家 (一層制)

2 明治時代の地方自治

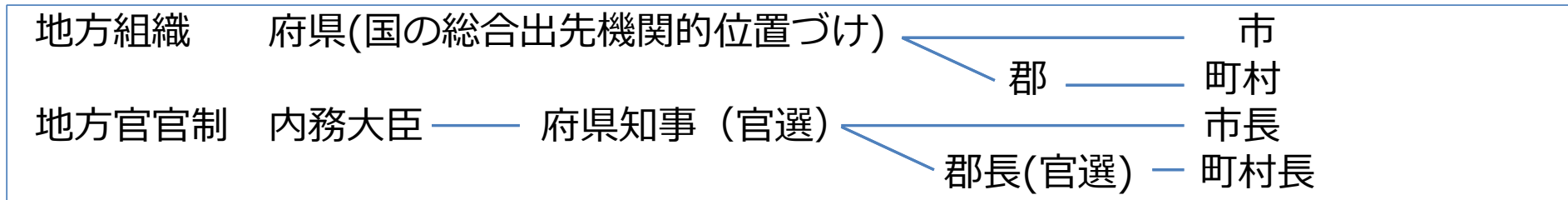
(1) 憲法に先行して導入された地方自治（憲法に根拠を持たない自治制度）

- ・ 1871（明4）年 廃藩置県（3府72県／1880年府県整理合併 = 3府38県）
- ・ 1888（明21）年 市制町村制制定 = *地方自治制度の誕生
- ・ 1889（明22）年 大日本帝国憲法(明治憲法)発布 = 地方自治の保障なし
- ・ 1890（明23）年 府県制郡制 = 3府（東京・京都・大阪）43県誕生（国会開設年）

= 形式的地方自治制度確立 (二層制)

地方自治制度の変遷

(2) 官治システム(垂直的行政統制)



* 国政委任事務(後の機関委任事務) … 徴兵事務(国の事務) を市町村実行
事務 = 包括授權 (cf. 制限列挙)

(3) 自治のシステム(近代地方自治の萌芽)

- ・ 公民(地租 or 国税年額 2 円以上負担) → 公選により議員となり市町村会を構成
- ・ 市の執行機関 = 参事会(合議制) ・ 町村の執行機関 = 町村長
- ・ 市長 = 市会推薦 3 候補者の中から内務大臣が官選
町村長 = 町村会から選任 ・ 議長兼務

= 大正デモクラシーを経て、自治拡大

地方自治制度の変遷

(4) 戦時下の自治の衰退

1936～1937（昭11～12）年 = 国全体が準戦時体制

1943（昭18）年

- ・ 府県・市町村の権限大幅に制限(市町村長の選任に旧方式復活) → 中央の出先機関的性格化
- ・ 東京に都制採用 = 国家統制の一環として東京府と東京市を合併し「東京都」誕生

= 日本の近代地方自治制度（明治21年～昭和18年の短命に終わる）

(5) 戦後自治制度の再出発

- ・ 地方自治は戦後の民主化改革の重要な柱として制度化

1946年地方自治制度改革 = 憲法8章「地方自治」（92～95条）

→1947（昭22）年4月「地方自治法」公布 = 同年5月新憲法と同時施行

= 日本国憲法による地方自治の保障



地方自治制度の変遷

(6) 戦後地方自治の主な特徴

- ・ 地方自治の憲法的保障
- ・ 知事は地方公務員（公吏）となり、都道府県は完全自治体化
- ・ 直接民主主義的制度の導入（解職請求(リコール)・条例の制定改廃請求(イニシアチブ)・住民投票(レファレンダム))
- ・ 首長公選による二元代表制（首長制）確立・地方議会の強化（調査権等）
- ・ 警察・教育の地方移譲・行政委員会設置による行政的多元主義採用
- ・ 国税と地方税の分離・独立による自治体の独自財源化・自治体の財政基盤安定
- ・ 東京都の自治体化・「特別区」制度、「特別市制」の採用



地方自治制度の変遷

(7) その後の自治制度の改革

- ・ シャウプ勧告・神戸勧告 →地方行財政の改革促す…多くは実現せず
 - ・ 昭和の市町村大合併 市町村数 1万弱 → 約4000 (1956年)
 - ・ 東京特別区公選制廃止 (区議会推薦候補の知事任命) (1952年)
 - ・ 自治体警察廃止 (都道府県警察化) (1954年)
 - ・ 教育委員の公選制廃止 (議会の同意を得て首長任命) (1956年) →市町村優先の原則に反した改革
-
- ・ 地方交付税制度 (1954年) / ・ 地方財政再建促進特別措置法 (1955年)
 - ・ **都道府県と市町村の機能分担整理**
(都道府県：広域事務・統一事務・補完事務・連絡調整事務) (1956年) →集権化の改革
 - ・ **政令指定都市(1956年)** ・ 中核市 (1994年) ・ (施行時)特例市 (1999～2015年)
-
- ・ **地方分権(2000年)・三位一体の改革(2004～2006年)・第2期地方分権改革(2011年～)**
 - ・ 平成の大合併 市町村数 3232 → 1718
 - ・ **大都市地域における特別区の設置に関する法律** →大阪都構想 (2度目の住民投票)



大都市制度

(1) 大都市制度の背景

二層制（都道府県・市町村）の自治制度の弊害

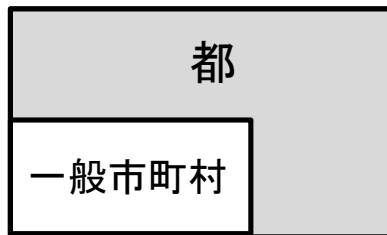


一定の規模・能力を有する大都市では、

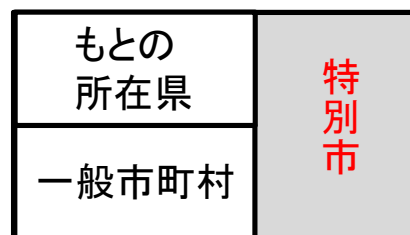
- ①国・都道府県からの二重の関与（監督）
- ②都道府県と大都市との二重行政

(2) 大都市制度の設計

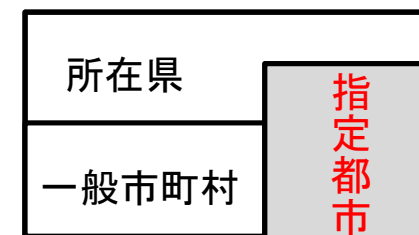
①都制型（府県本位）



②特別市型（大都市本位）



③指定都市



（出所：小原隆治「政令指定都市制度の創設」の図を筆者加工）

大都市制度

(3) 大都市制度の創設の経緯

6 大市（東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）を念頭に制度化検討



- ① 東京市 1943年 都制（A型）導入 旧東京市（35区＝区長官選） → 一層制自治体に
1947年 23区→特別区＝特別地方公共団体（都区制度創設）
2000年 区は一般市と同様の位置づけ（基礎自治体）

- ② 5 大市 1947年 特別市（B型）候補に → 実現できれば一層制自治体化 = 実現せず
理由1 市長公選制が知事官選制とバッティング（戦前）
理由2 特別市が府県から独立すると、財政的に県維持が困難



府県と特別市候補市対立＝特別市設置法困難
（憲法95条に基づく府県民による住民投票要）



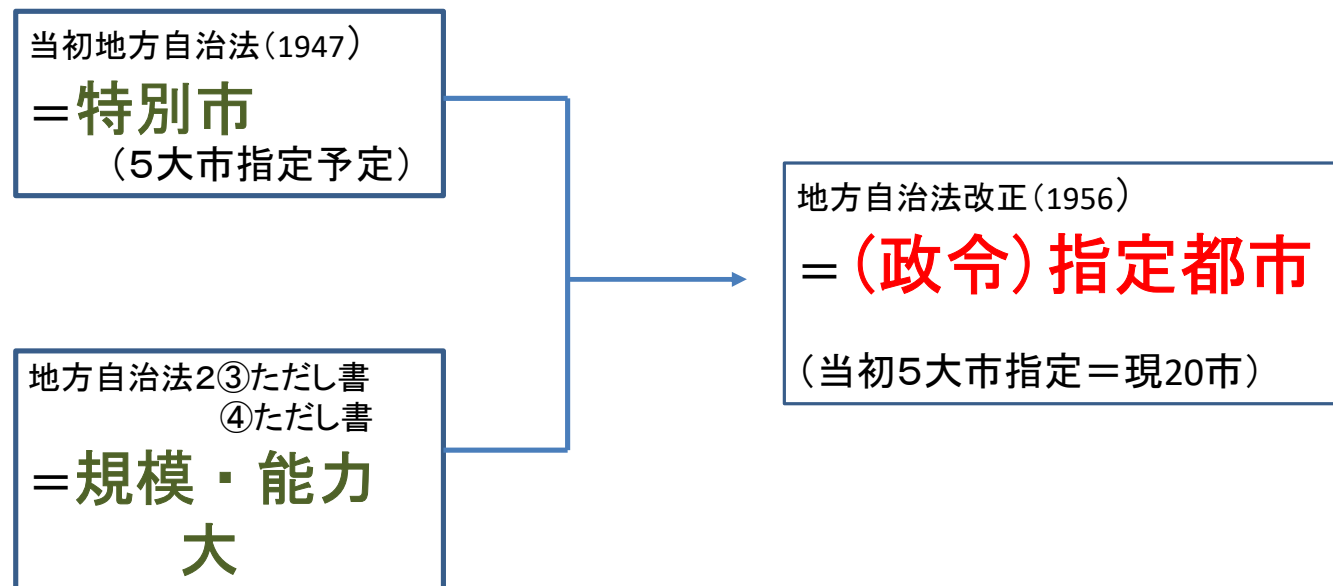
大都市制度

(4) 指定都市制度の創設の経緯

1956年地方自治法改正 「特別市関連規定」全文削除



「指定都市関連規定」創設 (252条の19・20)



大都市制度

(5) 指定都市・中核市・(施行時)特例市

○指定都市・中核市・施行時特例市

	指定要件	指定手続	機能
指定都市 (1956年) 20市	人口50万人以上(100万人以上目安・合併特例70万人以上)	政令で定める	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治法で定める事務のうち、政令で定めるもの 行政区設置・区選挙管理委員会必置 社会福祉、保健衛生、都市計画などの都道府県のお務 土地区画整理事業認可・地方債許可などで知事の監督不要(国と直接交渉)
中核市 (1994年) 60市	人口20万人以上(当初から要件変更あり)＝特例市からの移行進む	あらかじめ都道府県の同意を得た市の申し出に基づき総務大臣が政令を立案。市議会・都道府県議会の議決必要	<ul style="list-style-type: none"> 指定都市が処理することができる事務のうち、中核市が処理することが適当でない事務以外の事務で、政令で定めるもの 道路管理・県費負担教員の任免等以外の指定都市処理事務(児童相談所設置可)
施行時特例市 (1999年) 25市	当初人口20万人以上で指定 特例市制度の廃止(2015年4月1日施行)の際、現に特例市である市＝中核市への移行進む		<ul style="list-style-type: none"> 中核市が処理することができる事務のうち、特例市が処理することが適当でない事務以外の事務で、政令で定めるもの 振動・騒音規制、開発許可事務等

県の事務の
8割執行

県の事務の
3割執行

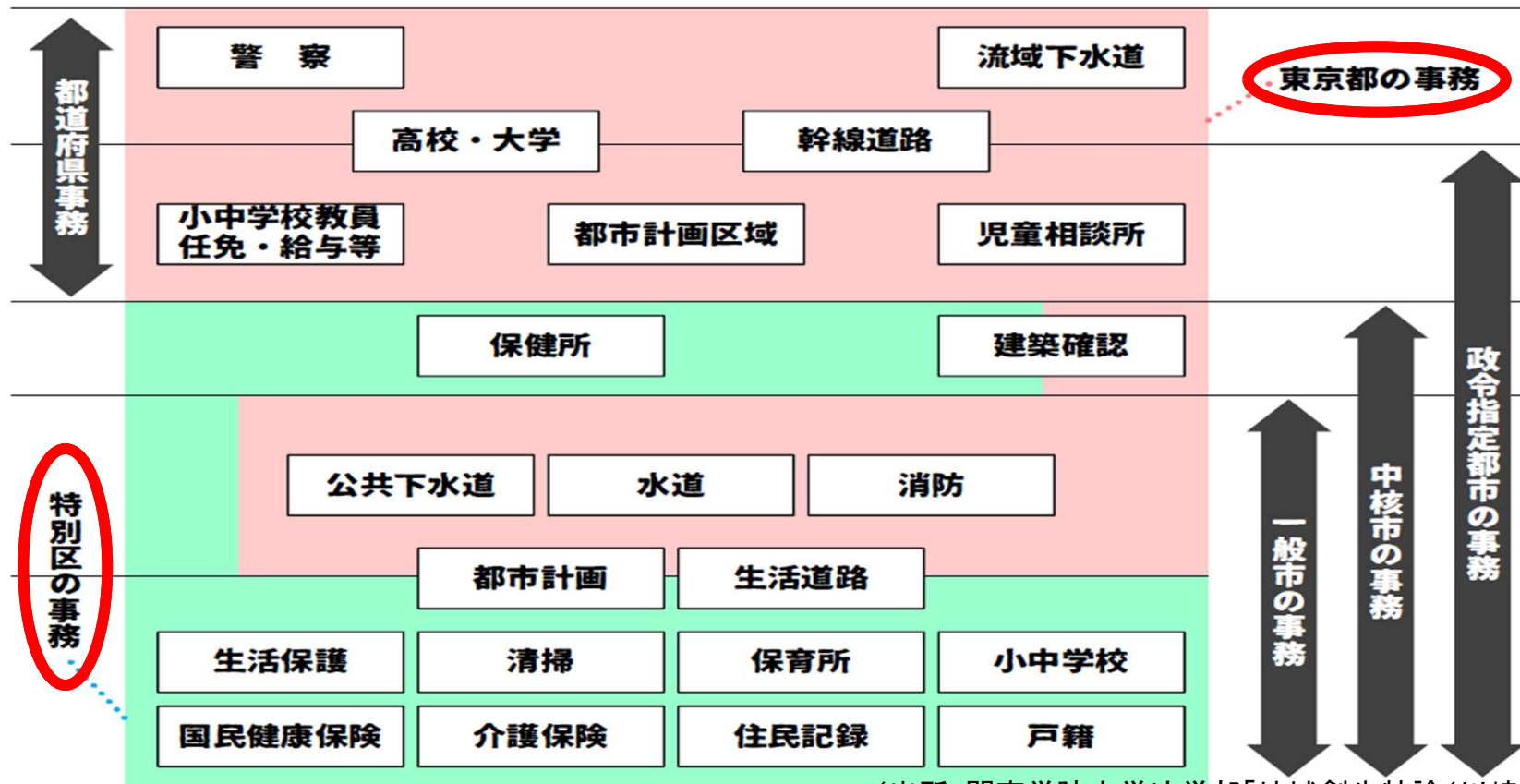
県の事務の
7割執行

*市町村は、処理する事務の範囲の違いにより、(政令)指定都市、中核市、施行時特例市、(一般)市、町村の5段階に分類される。
ただし、基本的に市町村は対等・関与等の関係なし。



大都市制度

政令指定都市と特別区等との事務の比較



(出所: 関東学院大学法学部「地域創生特論(川崎)」資料を筆者加工)

ウィズ・コロナにおける大都市のあり方

(2020.9.26「大都市制度シンポジウムin関東学院大学」でのパネルトークから)

- ・ PCR検査がなかなか受けられないなどの課題が噴出したが、自治体の保健所は疫学調査、クラスターの発見などに努めたことから、政府や都道府県の対策につながった。高く評価できる。むしろ課題は国の対応か。
- ・ 感染症法や新型インフルエンザ特措法は、地方自治法の規定上、法定受託事務に位置付けられていて、国が本来果たすべき役割だが、特に法令で指定して自治体に処理させるもの。
本来は国が強い指導力の下コロナに立ち向かっていくべきところ、法律の不備もあり国は右往左往。あまり知られていないが、厚労省は膨大な文書を発し自治体に様々な仕事をさせている。本来国が自治体に仕事をさせるのは法令に根拠が必要だが、緊急事態とは言え国の対応はお粗末。
- ・ 一部の知事の頑張りで自治体独自の対策が進められたことは評価に値する。ただし、知事の実力が如実に表れた。
- ・ 感染症法等に基づく事務は、都道府県が主体で、対策の現場は保健所であるにもかかわらず、大都市で保健所を持っている政令指定都市の市長の影が薄く感じた。
- ・ ダイヤモンドプリンセス号の感染爆発の際の民間救急利用に当たったの対応を見るにつけ、初期に県と横浜市(指定都市)の連携が果たしてとれていたのか疑問が残る。
- ・ **AGILE(アジャイル)な対応ができるようにすること**(大杉都立大学教授)

ポスト・コロナ時代の大都市のあり方

(2020.9.26「大都市制度シンポジウムin関東学院大学」でのパネルトークから)

- ・ 平常時は、特別自治市という大都市制度は、十分効果を上げられると考える。課題はあるにしても二重行政の解消は最大のメリットである。
- ・ 住民の顔が見える基礎自治体であることにも意味がある。大都市が権限と財源と責任を持ち、住民と協働し、血の通った住民の意向に沿ったまさに自治を進めることができるのではないか。ただし、いくら指定都市に権限と財源があっても基礎自治体として画一的に運営するのは困難なので、**ネイバーフッドガバメント**をいかに実質的に機能させるかが課題であろう。
- ・ **①指定都市の自治体としての独自性、②そして市内の地域の独自性をどう発揮していくかが特別自治市としてのポイントのように感じる。**
- ・ **他方で、今回のコロナや大震災のような非常時に大都市制度がどうあるべきかは、さらに制度を模索していくことが必要である。**地方では連携中枢都市圏構想などもあるが、指定都市が、災害時にひとり完結的に対策を担えるわけではない。そこででてくるのは県内や近隣都府県との広域連携であろう。さらにそこにどう広域自治体である県をからめていくのか、あるいは都区制をひく都との連携はどうあるべきかという点は難しい。
- ・ 非常時は、**司令塔としての国の権限強化と、基礎自治体が迅速に活動できる環境を整備し、基礎自治体間**が連携し、それをサポートするのが県の役割という整理をしてみたい。



大都市制度の展望

- (1)「都制型(府県本位)」・「特別市型(大都市本位)」のどちらを志向するか cf.道州制の動向
- (2)「府県と特別区」or「府県と特別市」の権限・財源をどう調整するか
- (3)警察制度・選挙制度をどうするか
- (4)近隣自治体との広域連携の制度設計はできないか(既存の広域組織では大都市には不向き?)
広域連携:横の関係の制度設計…複雑骨折→特別自治市が解の1つに
遠隔地間自治体との連携(離れているが共にある)=共在 ex.8市連携市長会議
- (5)議会をどのように位置付けるか 各区に「区議会」=常任委員会としての位置付けは
- (6)巨大都市の誕生→都市内分権をどう進めるか
住民から遠のく基礎自治体?住民参加の在り方は
- (7)「道州制」との関係はどう整理・調整できるか
- (8)指定都市の権限・財源の強化では十分では…総合区の活用の可能性は





Fin.

参考文献

- ・山口道昭・出石稔『明快！地方自治のすがた』学陽書房(2014年)
- ・(公財)地方自治総合研究所『戦後自治の政策・制度事典』公人社(2016年)
- ・伊藤正次「「特別市」構想の設計と課題」－「二度あることは三度ある」か、「三度目の正直」か－
年報行政研究 49 巻42～59頁(2014年)
- ・総務省ホームページ「地方自治制度」