

# 「大都市再編」

## ～つぎはぎだらけの大都市制度～

### 目次

1. 初めに
2. ONE大阪！
3. スーパー自治体東京都
4. 実は特例の「政令指定都市」
5. 「不幸せ」な大都市制度
6. 議論のための論点&参考文献

### 1. 初めに

「大阪都構想」と言われると、一度は聞いた事があるという方が多数であろう。今月27日に控える大阪府長&大阪市長選の争点である。しかしそれ以外にも、「中京都」や「新潟都」構想がある事をご存知だろうか？今、大都市の形を巡って、大阪以外にも議論が広がりつつある。なぜなら、二重行政をはじめとした「大都市制度の未整備」という問題点が指摘されているからである。

そこで今回の政治部会では、地方自治の話では蚊帳の外になりやすい「大都市の行政制度」について発表し、「望ましい大都市制度とは何か？」について議論していきたい。蛇足ではあるが、ここで問題。日本にはいくつ政令指定都市があるのでしょうか？答えは下の地図に。



## 2. ONE大阪！

大阪都構想とは具体的にどんなものなのか？

現行の大阪府制度		維新の会による「大阪都構想」	
大阪府		大阪都	
大阪市 堺市 (市内には行政区がある)	市 町・村	特別区 (旧大阪・堺市)	市 町・村

(参考文献より作成、Excel で案外簡単に作れるもんだね)

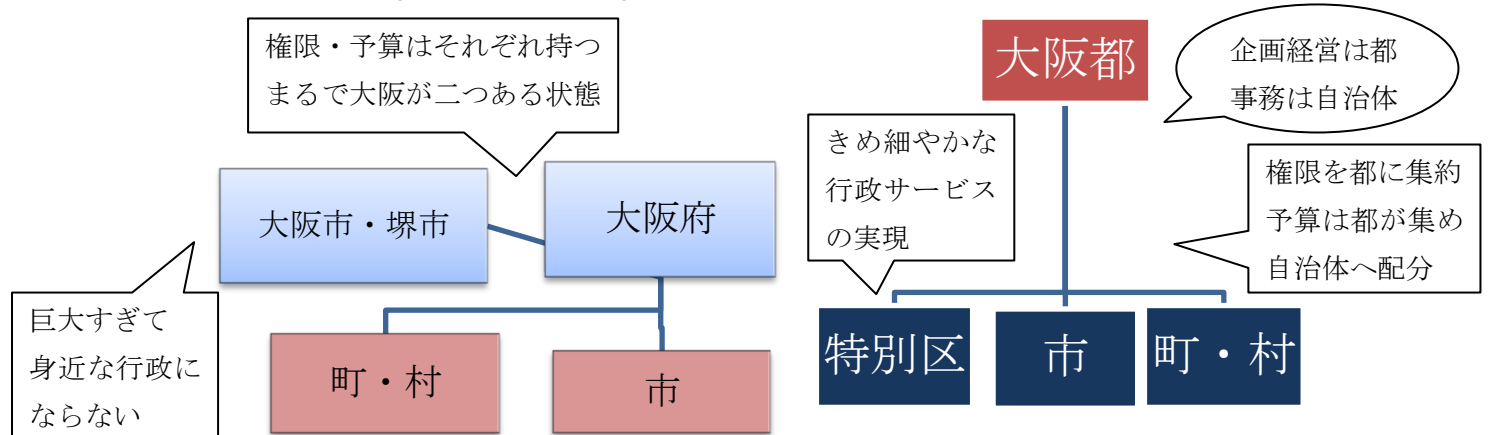
主な目的：府・政令市の一体化による行政の効率化

→政令市の権限を府（都）が吸収し、広域行政の主導権を握る

市民にとって身近な行政サービスの実現

→旧大阪・堺市を 20 の特別区（人口 30 万人規模）に再編

…としている。下の図を参照。



現状…広域行政は府と市の権限が同じなのでそれぞれが同じ事をやりやすい。

構想…大阪都が広域行政を一手に引き受け、特別区は市町村と同じ事をやる。

つまり大規模な事業は大阪都が旗を振り、住民サービスは特別区がやる。

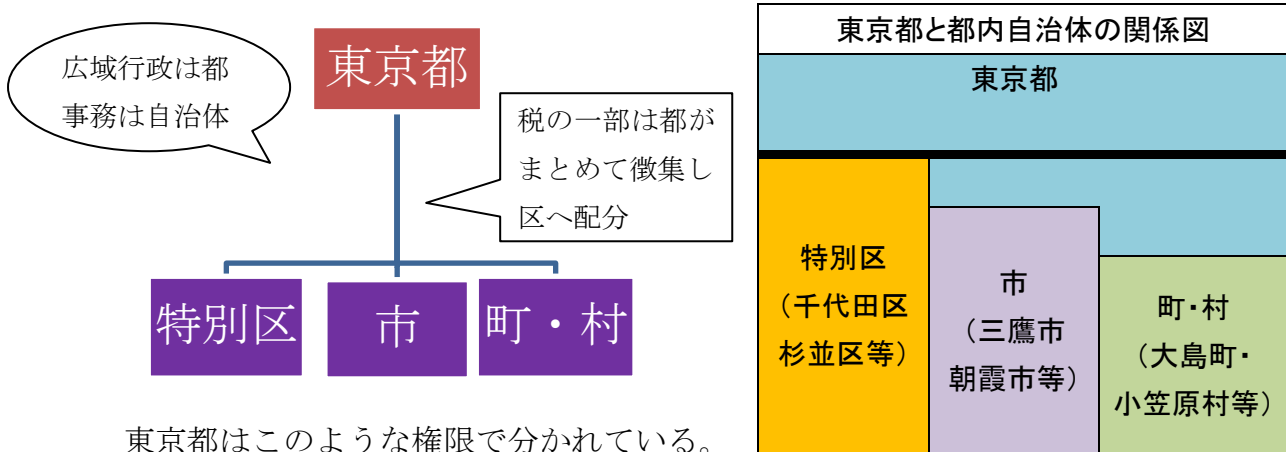
(例：関空の整備は府（都）が行い、小学校は特別区（市町村）が運営する)

→人口 880 万人・日本第二位の経済規模を持つ自治体の誕生！

※広域行政：一つの自治体では効率が悪い（できない）事業を、他の自治体と連携して行う事。例えば下水道やゴミ処理事業を一つ一つの町で行うのではなく、複数の自治体で効率良く行えるようにする。(参照：総務省HP)

### 3. スーパー自治体東京都

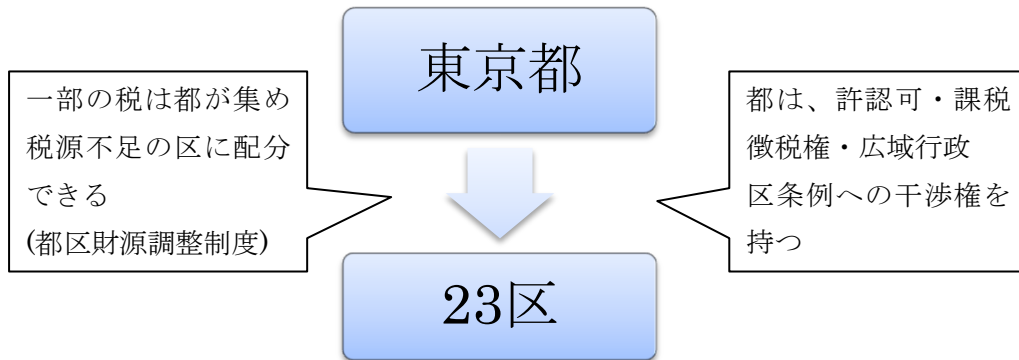
では東京都はどのようなになっているだろうか？そこには巨大な権限と予算で勝負する「スーパー自治体」の姿がある。



東京都はこのような権限で分かれている。

ちなみに、23区の一部事業（消防やゴミ処理）は都が受け持っている。

さらに、以下の特色を持つ。



※大雑把に比較する東京都と23区の予算規模（一般会計）

東京都 6兆2000億円：3兆円 23区

（ちなみに特別会計等は含まず。含めると東京都は12兆4000億円の予算規模）  
→「企画経営大規模事業：都の仕事」「住民サービス：区の仕事」の構図

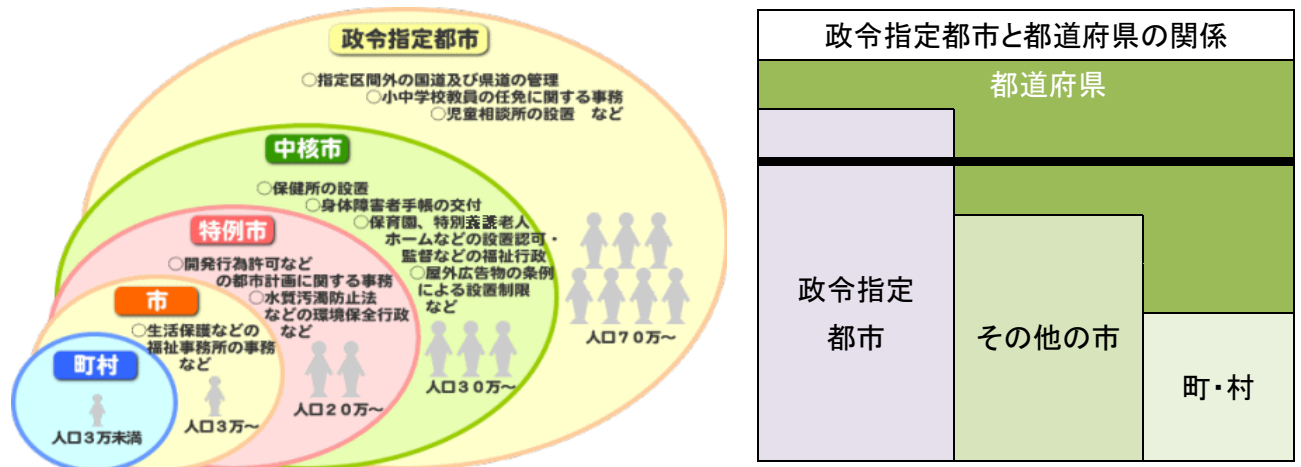
東京23区も、一応は「基礎自治体」つまりは普通の市町村扱いを受けている。しかしながら、都に大幅な裁量権があり、財政面でも都に頼る場面が多くなっている。東京は区の自治権が制限され、都の影響力が大きい自治体と言える。

自治権が制限されている例を一つ。1975年まで、23区の区長は選挙で選ばれる事が無かった。制度が変わったのも都条例の改正があったからである。このように23区に与える東京都の影響は大きい物なのである。

#### 4. 実は特例の「政令指定都市」

政令指定都市とは、政府の出した「政令」によって定められた、人口規模の大きい自治体を特別扱いする制度の事である。

日本の大都市制度は、  
 「地方自治法 第二編 普通地方公共団体 第十二章 大都市等に関する特例」  
 を根拠に定められている。つまりは、自治体に関する基本的なルールに特例を加えただけなのである。では「政令指定都市」とは具体的にどんなものなのか。その関係性と権限を図と地方自治法の引用で表してみる。



→政令で指定する人口五十万以上の市（以下「指定都市」という。）は、次に掲げる事務のうち都道府県が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができる。（第二百五十二条の十九 1.）

#### →つまり、一部の権限は都道府県並に認められている。

…という事である。

さらに、予算の面から考えてみよう。  
 政令市は、人口規模もそうだが経済規模が非常に大きい。そこから出る税金や経済的な影響は非常に大きい。例えば、京都市の無い京都府と京都市ならどちらが経済への影響が大きいだろうか。つまりは、

#### →経済的な影響力も殆ど都道府県と同じである(上回る事も…)

以上のことから、「政令指定都市＝都道府県」といっても過言では無いのである。  
 ちなみに、政令指定都市にも市議会はもちろんある。市内を「行政区」で分けて（例：神奈川県川崎市多摩区）そこから議員を選出している。ここに関しては制度上の差はあまりない。（都道府県は多少影響があるかもしれない）

## 5. 「不幸せ」な大都市制度

さてここまでは現状を見てきた。これの何が問題であるのかを考えよう。  
まずは政令指定都市制度の問題から考えてみる。

### 1. 二重行政の問題

都道府県も政令指定都市も、似たような事をやってもばらばらに行政を行ってしまう。いわゆる「行政の無駄」が起きやすい。

例：りんくうゲートタワーとWTC

→産業振興のために大阪府と大阪市が立てたビル。オフィス供給のためにやったが、二つとも同じようなものなので企業の進出が分かれた。最後は共倒れ。

### 2. 権限・財源移譲が中途半端

一部の権限では政令指定都市＝都道府県であるが、特例を増やし続けたため政令市がやりたい事業の権限が都道府県に残されている場合がある。また財源の移譲も間にあっていない。

例：危機管理・防災に関する権限は政令指定都市に無い

### 3. 都道府県庁と市役所の対立

「市はやりたいけど、県はやりたくない（逆もまたしかり）」という事業で政策の対立が起りやすい。また、両者とも「自分の方が偉い」と考えるフシがあるため、政策で対立したり不毛な争いを起こしてしまうことがある。しかもお互い都道府県内への影響力が強いので下手に手を出せない。

例：「中之島モンロー主義」「府市あわせ」

→また大阪。大阪市役所も大阪府も「自分が大阪を引っ張っているんだ」と考え、相手に得点を与えないために対立・対抗しやすい。その結果がビルの共倒れ。

### 4. 「住民自治」から遠く離れてしまう

人口100万人の大都市と1000人の村なら、どちらのほうか自分の一票が重いだろうか。また自分の要望をかなえてくれそうか。スケールメリットというのはあるが、あまりに巨大な役所になると地方自治から遠くなってしまう。住民の無関心が広がりやすくなってしまいうという指摘はある。大阪の再編成や、東京での自治権拡大運動が正にそれである。

以上が政令指定都市に指摘されている問題点である。

ならば、都に移行した方が良くないか？と思うが、都制度も問題点がある。

## 1. 都制度では二重行政が解決しない

大阪都構想で考えてみよう。大阪・堺市を20分割するとしているが、つまりは区議会・区役所が20個に増えるという事である。例えば、今までは大阪市役所が一手に引き受けていた住民票の管理も、20区に分かれてしまう。管理コストだけでも単純に20倍だ。さらには、無駄な公共施設を作る事の解決にもならない。（区界に面して並び立つ公民館なんてのもありえない話ではない。）

## 2. 住民サービスが悪くなる

例えば、今まではスケールメリットで残せた図書館や公共施設、福祉事業等が分割される事で、それぞれの事務コストが上がる。もしも区の財政が耐えられなくなったら、こういった住民サービスが悪くなるのではないか？

大阪市西成区は5人に1人が、あいりん地区では3人に1人が生活保護を受けている。もし西成区が独立したら、生活保護の受給が止まってしまうかも…。

## 3. 都への依存が深まる

今までの政令市だったら、財政的にも権限的にも都道府県とやりあえた。しかしどちらも分割によって小さくなってしまったら、財政援助を受けるかもしれないし、権限でも都にお伺いを立てなければならない。そうなったら区の独立とは名ばかりで、実際には都の都合次第で政策も住民サービスも決まってしまうのではないか。

## 4. 政令指定都市よりも「住民自治」が遠ざかる

三つの問題点から「確かに30万分の一票になるから、住民の一票が重みを増した。住民サービスについては、自分達の選択が責任に繋がった。しかしもっと大きい事業については都が権限を握るから都の政治が重要になる。さらにもっとも財政的に都に依存したら、住民サービスでさえも都の意向次第になるから、都の重要性がますます大きくなる。都の人口は880万人。政令市だったころのほうが一票は重かった。結局都になっても行政の無駄は無くならなかったし。自分の一票じゃ何も変わらない。ならば政治に関心はなくなるし、自治の責任も負わなくていいや」と都民が感じるようになったら、住民自治ではなくなる。

以上のように、権限をどこかに集めるとどうしてもどこかに綻びが出てしまう。「あっちを立てればこっちが立たない」大都市制度は両立が難しい問題なのだ。

## 6. 議論のための論点 & 参考文献

さて最後に、議論のための論点を提示しようと思う。この問題は行政の効率化か住民自治が焦点になるが、そこから先の話は三すくみの関係になる。これを整理してから大いに議論してもらいたい。

### 論点1. 効率的な行政を目指すか？住民自治を目指すか？

→大都市に大幅な裁量権を与え、幅広い事業を行えるようにするか？  
地方自治を尊重し、住民が自治の責任を負えるようにするか？

### 論点2. 政令指定都市を使うか？都制度を使うか？

→政令指定都市に裁量を与え、大都市が飛躍する環境を作るか？  
都制度を使って、都が一体となって飛躍する環境を作るか？

#### ◆参考文献

「道州制」ちくま新書 873 著：佐々木信夫 2010/11/10 発行

「都知事」中公新書 2090 著：佐々木信夫 2011/1/25 発行

「橋下徹 改革者か壊し屋か」中公新書ラクレ 380 著：吉富有治 2011/3/10

「大阪都構想と橋下政治の検証」公人の友社 著：高寄昇三 2010/7/28

その他何本かの論文

なお、1 p の日本地図は、

wikipedia (<http://ja.wikipedia.org/wiki/政令指定都市>) から、

4 p の市町村権限の図は、

岡山市HP ([http://www.city.okayama.jp/kikaku/kikaku\\_00120.html](http://www.city.okayama.jp/kikaku/kikaku_00120.html)) に掲載。