

大都市制度シンポジウム in 関東学院大学
基調講演

令和2年9月26日（土）

関東学院大学 関内メディアセンター

第1部 基調講演

「日本の地方自治制度の変遷～大都市制度の展望～」

関東学院大学法学部教授 出石 稔 氏

この度は、このような講演の機会をありがとうございます。

このコロナ禍、この会場に来てもらい、ある意味リアルに行われるようになったことは大変喜ばしく思います。

今日の議論のテーマは、大都市制度についてです。これまでの日本の地方自治制度と大都市制度が生まれてきた流れについて話します。

1. 地方自治制度の変遷

◆江戸時代の地方自治

まず、地方自治制度の変遷を見ていきたいと思います。

江戸時代は幕藩体制で、軍事力を背景とした支配が行われていました。また、封建制度で中央集権的な国家でした。徳川幕府が中央政府で、各藩が今で言う自治体でした。

幕末の頃、藩が260強あると言われていました。当時、日本の人口は3,300万ぐらいです。これを260で割ると、平均として1藩当たり12万7,000人です。

現在は、370万人の横浜市もあれば、東京都青ヶ島村のように何百人という自治体もあるので、比較にはならないかもしれません。1,718市町村と23特別区を足して1,741で1億2,000万余りを割ると、7.5万です。江戸時代の藩を自治体と捉えるならば、かなり規模の大きい一層制の自治体だったことが言えると思います。

更に、当時は、税金は年貢です。今は、自治体の税収で行政運営を全て賄えないので、国から地方交付税や国庫補助負担金などの財源移転を受けています。

江戸時代は逆です。藩が農民から年貢を集め、その一部を国や幕府に上納します。課税自主権は藩にあったのです。

元禄期は五公五民と言われました。農家が納めた収穫の5割が公、5割が民です。つまり、農家で使えるのが5割で、5割が藩に納められていました。

ところが、尾張藩では四公六民だったのです。これは、今でも続いているような気がします。河村市長が「減税日本」を掲げていますが、歴史はつながっている気がします。

江戸時代は、中央集権と言いながら分権的な国家でした。今と違って瞬時に電話やメール、LINEはできません。島津藩で何か起きたら、それが江戸に伝わるのに相当時間がかかります。幕府の隠密がいましたが、実際にはむしろ、地方自治が根付いていたと言っても過言ではありません。

◆明治時代の地方自治

明治期に入り、これが変遷していきます。

日本が清国のように欧米列強に植民地化されないために、「富国強兵」を旗印に中央集権体制にしました。日本がある意味で独立するために、明治国家が従来の藩を潰し、国家統制体制を築いていきました。

ただ、実際には地方自治制度はできていました。廃藩置県が一旦行われ、1880年には現在にかなり近い38県になりました。

法律的に言うと、いわゆる市制町村制が生まれました。これが最初の地方自治制度です。

明治憲法の発布後、先の廃藩置県を法律的に裏付ける府県制郡制が敷かれました。現在と同じ3府43県が形上、つくられます。

3府43県を足すと46府県です。学生に聞くと、一つ足りないのは大体「沖縄」と言います。沖縄ではなく、ここには北海道がないのです。

今から130年ぐらい前には、今の自治制度とほぼ同じ形が出来上がっていましたが、憲法には地方自治の規定が一切ありませんでした。府県制郡制や市制町村制を改正すれば、いかようにも地方自治を変えることができます。形式的に地方自治制度が確立されていたことになると思います。

ある意味、二層制はこの段階でできていました。今の都道府県、市町村という枠組みと同じような形のものが既にもう明治期にはできていたということです。

しかしながら、形式上の地方自治で、実際に明治以降に築かれてきた官治システムというのは、「垂直的行政統制」という言い方ができます。

地方組織というのは、とりわけ府県です。まだこの頃は都がありません。府県は国の総合出先機関的な位置付けでした。府県知事は官選で、内務大臣が任命しました。その下に市が位置付けられていました。町村については、郡がありました。今は地理的な枠組みとして町村の部分には郡がありますが、当時は「郡」という行政庁があったわけです。この郡にしても郡長は官選でした。

市長については当時、市会がありました。今で言う議会です。その市会の中から候補を3人出し、その中から国が選任しました。

このように、府県は完全に国の機関で、その下に形上、郡、市町村が置かれました。

今、「市会」という言葉を使いました。明治以降、議会のことを「市町村会」といい、市の場合は「市会」といいました。

現在、地方自治法上は「市議会」です。横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の五大市は伝統的に「市会」です。だから、正しくは「市議会議員」ですが、「市会議員」「市会事務局」といいます。面白いと思います。やはり歴史を引き継いできているところがあるのかもしれませんが。

「国政委任事務」という言葉があります。このような官治システムが敷かれている

中で、徴兵事務などをはじめ、多くの事務は府県、市町村、郡の仕事が国の仕事として執行させられていました。具体的に「こういう事務、こういう事務」と抱えるのではなく、包括授権です。とりあえず「自治体」といいますが、国が府県や市町村を従えていました。やはり歴史的に日本が植民地化されないための統治として、形式的には自治体的なものがありましたが、実際には国の下部機関でした。

その後、徐々に自治のシステムが芽生えてきました。近代地方自治の萌芽です。この頃から大正デモクラシーで、選挙制度が徐々に公選に近づいていきます。有権者も、最終的には普通選挙の実現に至ります。

このように、自治が芽生えていきますが、憲法では保障されていませんでした。

そして、戦時下に入ります。1937年が日中戦争です。この頃から国全体が準戦時体制に入って行くわけです。

そうすると、明治維新と同じなのです。「戦争に勝つために」ということで、国を挙げて戦争遂行体制を築いていくためには、地方自治は憲法でも保証されていないし、中央集権が更に強化されていきます。大正デモクラシーで色々と変わっていったところが元に戻っていきます。府県や市町村の権限を大幅に制限していきます。市町村長の選任も官選に戻って行きました。形上の自治体が正に中央の出先機動的な性格に逆戻りして行きました。

とりわけ東京都制を考えてみると、1943年に東京に都制が敷かれます。今、話題になっている大阪都構想の話は、東京都にならうという形です。

都制が敷かれたのは、当時の東京府と東京市を合併したわけです。当時の東京市の中には、今の横浜市の行政区に近いような区がありました。

東京市と東京府を合併して「東京都」にして、ある意味一元制にしたわけです。広域行政のほうに一元化したということです。

これはなぜやったかという、やはり二重行政の解消等があります。もう一つ言うなら、ここではやはり戦争遂行体制、帝都防衛のために一元化していくということです。東京都ができたのは、実は戦争を勝ち抜くための制度だったと言えます。

そのようなことから、昭和18年には日本の近代自治制度は終わりを告げ、戦争にまい進していくこととなります。

戦後、地方自治は再出発します。日本国憲法で地方自治が保障されます。地方自治は戦後の民主化改革の重要な柱として制度化されて行きました。言い換えれば、戦前、戦中の反省に基づいた分散・分権の統制体制をつくっていくわけです。

教育もそうです。教育勅語が廃止され、地方に移して行きます。警察もそうです。特高を廃止し、自治体警察になり、その後都道府県警察になっています。

日本の中での憲法改正論には、地方自治の規定はありませんでした。GHQから地方自治の章が示されたのです。結果的にそれが功を奏して今の地方自治があるのかもしれない。1946年の地方自治制度改革は憲法改正と同時です。日本国憲法は昭和21

年 11 月 3 日に公布されます。そのとき、第 8 章として、92 条から 95 条までのわずか 4 か条ですが、地方自治の章が設けられました。翌年の 1947 年 5 月 3 日に施行されます。地方自治法も同時に施行されましたので、憲法記念日は地方自治法記念日でもあります。このようにして、戦後は早い段階で日本国憲法による地方自治の保証がなされたこととなります。

戦後の地方自治の主な改革については、かなりの部分に地方自治が認められていきます。

直接民主主義制度は、いわゆるリコール制度やイニシアティブです。これは諸外国にはない日本独自の制度です。このようなかなり踏み込んだ自治制度が形上できていくこととなります。

また、東京都に特別区が設置されました。区長が公選になったり、公選でなくなったり、変遷がありますが、東京都自体が自治体として他の道府県と同じように位置付けられた上で、特別区が置かれます。更に昭和 22 年には、特別市制度が採用されています。

戦後、改革がスタートしたのですが、その後の自治制度の改革を見てみると、また逆戻りをしています。戦後、地方自治が憲法で保障されたことから、「これからは地域のごことは自治体が独自にやってくれ」となります。団体自治と住民自治の原則の下、自治体は国や都道府県に強制されないようにし、自分たちのことは自分たちで決めていくことになったのです。

しかし、戦後すぐに「そうやってやってくれ」と言っても、焼け野原になった日本国土を復興していくには、やはり国が主導し、自治体と協力して進めていくことが必要です。そこで、地方交府税制度や、都道府県と市町村の権能の分担整理などが行われています。これはかえって集権化です。

都道府県は、当該都道府県内市町村の事務を統一し、決めることができました。

一方、その後、特別市の実現はなかなか叶わず、代わりに 1956 年に政令指定都市制度ができました。さらに 1994 年に中核市制度ができます。現在はありませんが、1999 年に（施行時）特例市の制度ができ、2000 年に念願の地方分権が実現し、2004 年から 2006 年にかけて地方税財源の三位一体の改革が行われました。この 10 年は 10 次にわたる地方分権改革一括法が制定され、現在も続いています。

そして、平成の大合併を経て、現在は市町村数も 1,718 になっています。「大都市地域における特別区の設置に関する法律」も制定され、大阪都構想が 2 度目の投票を 11 月に迎えます。

このように、今ようやく自治体の自主権が使えるような流れになってきているのではないかと思います。

2. 大都市制度

◆大都市制度の背景

大都市制度の背景の最大のポイントは、やはり二層制です。都道府県と市町村の自治制度の弊害として挙げられるのが、国・都道府県からの二重行政が市町村に行われることです。それにより、横浜市が国、神奈川県から二重の関与を受けているという問題がありました。今は「関与」といいますが、当時は「監督」といいました。

次の問題が、神奈川県と横浜市の二重行政です。

◆大都市制度の設計

この二つを解消するためには、やはり一層制が一つの考え方だと思います。大都市制度の設計として、2つの方策に区分できます。

一つが都制型、府県本位です。特別区があり、一般市町村が八王子や三鷹、大島町などになります。一部の地域について、広域行政側から垂直的に一元化します。

もう一つが、今回の特別自治市にもつながる特別市型で、大都市本位です。元の所在県、神奈川県から特別市が独立する形です。しかし実現しませんでした。

現在あるのは指定都市です。大都市について一部、県の権限を移譲するものです。

◆大都市制度の創設の経緯

大都市制度の変遷を見ていくと、当時、六大市を念頭に、都制型を導入して進めていました。

ただ、特別区は2000年から一般市と同様の位置付けになっています。ある意味、また二重行政に近い状態になっています。ですから、東京都が相当強い権限を持っています。

それから、五大市を念頭に特別市の制度が地方自治法に設けられましたが、実現しませんでした。理由が二つあります。

一つは、戦前から特別市の話はありましたが、当時は府県知事が官選だったので、もし特別市を市長公選制にすると、これとバッティングするという問題がありました。

もう一つは、特別市が県から独立すると、県が財政的に維持することが困難になるということで、五大市を包括する府県と大都市が対立していました。

特に憲法95条では、一部の自治体にのみ適用される法律をつくるときには、その自治体の住民の住民投票にかけなければいけません。この特別市の設置はそれに該当するということで、当該県全体での住民投票になることから、事実上、特別市の設置は難しいということになっていたのです。

◆指定都市制度の創設の経緯

1956年の地方自治改正により、政令指定都市制度が生まれました。「間を取った」という言い方がいいのか分かりませんが、このような形で現在に至るわけです。

基礎自治体側が一元化するところでは、指定都市、中核市、施行時特例市があります。指定都市は県の事務の8割を見えています。かなりの部分は権限移譲されていますが、十分ではありません。現在の指定都市には、大事な権限がなかなか行き渡っていないのではないかと思います。

今回のコロナも実はそうです。新型コロナの基本的な権限を持っているのは都道府県知事です。横浜市には権限がありません。そこが問題になると思います。

「大都市制度の展望」ということで挙げてみました。ここで挙げているのは、私が結論を出したものではありません。「こういう問題がある」ということです。

3. 大都市制度の展望

まずは大阪都構想のようなかたちを目指すのか、横浜市のような特別自治市を目指すのかがあります。道州制の動向もその根底にはあるのかなと思っています。

二つ目に、権限はともかく、財源の問題が出てきます。

三つ目に、警察や選挙の問題があります。現在は都道府県警です。横浜市が警察を持つのかという問題があります。

四つ目に、周辺自治体との連携の問題です。やはり連携は必要です。大都市だからといって横浜だけで全てできるわけではありません。特に新型コロナや大災害のときには、やはり近隣の広域自治体との連携が必要です。

現在、横浜に隣接する8市連携市長会議があります。私は大変面白い取組だと思っています、注目しています。

そのほかにも、議会をどうするかがあります。370万の都市が一層制として実現したとき、それぞれの地域や区を見られるのか、都市内分権はどうあるのかが問題になると思います。

現実的な論点としては、現在の指定都市制度の権限や財源強化で対応できないのかということがあります。既に地方自治法では、現在の行政区の権限を更に強化した総合区という制度がありますが、20ある指定都市でまだ一つも使っていません。

それから、神奈川県には横浜、川崎、相模原という大都市が三つそろっています。この広域連携による仕組みがないだろうかと思います。

地方に行くと、連携中枢都市圏という制度もありますが、神奈川県ではそれは使えません。そのような取組もあるのではないかと、つらつらと思っています。

以上、地方自治の変遷、大都市制度の経緯、今の問題点の紹介でした。