

地方自治の自立④ 大都市制度「政令指定都市」の抱える問題

◇妥協の産物として生まれた

政令指定都市制度は府県行政の役割を8割程度併せ持つ市制度である。

それは一般の市制度と異なり、「大都市特例」として相当数の事務が県から移譲されており、内部に複数の行政区をおき、住民に密着した行政事務の多くは行政区単位で処理し、大都市全体としての都市経営は本庁組織が中心になって行う、本庁と区の二重の構造を有しているところに特徴がある。

指定要件は法律上50万人だが、昭和31年5大都市でスタート以降、将来人口を100万見込みとし、さらに合併促進策として70万都市まで指定し現在20市になっている。

「大都市の特例」として認められている内容は主に以下の4項目にある。

①事務配分上の特例：地方自治法252条の19第1項において、道府県が処理するとされている社会福祉、保健医療、都市計画など市民生活に関連する18項目の事務について処理する。その他、個別法令において定める事務についても処理が可能となっている。

②行政関与の特例：同法252条の19第2項において、社会福祉事業の改善命令、土地区画整理事業計画の許可等の事務については、県知事の許可、認可、承認等の関与を要しないか、県知事に代えて直接主務大臣の関与を受けることとされている。2000年の分権改革以前は、「行政監督の特例」と言われていたものがこれに当たる。

③行政組織上の特例：同法252条の20において、条例で区域を分け、区を設置することとされている。その他にも、人事委員会の必置、職員共済組合の設置等が認められている。

④財政上の特例：大規模償却資産に係る固定資産税の課税制限の適用除外、道路特定財源としての地方道路譲与税、石油ガス譲与税等の措置、また宝くじの発行等が認められている。

◇不完全な大都市制度の仕組み

もともと、この指定都市制度は、半世紀以上も前に創設された制度であり、また正確には「制度」というより「法律上の特例」を積み重ねてきたものだけに、現代の大都市経営にふさわしい制度かどうか様々な問題を抱えている。指定都市市長会は『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案』（平成23年7月27日）の中で3つ問題点を指摘している。

①部分的な事務権限移譲の結果、責任ある迅速な対応ができない。つまり、包括的な権限がなく、同一事務でも、一部の決定・執行権限が道府県に留保されている。

②道府県との役割分担が不明確である。つまり、同じ市域内で道府県が類似施策を行い、類似施設を運営するなど、非効率な2重行政が発生している。

③大都市が担う事務、役割に対応する税財政制度になっていない。つまり、道府県から移譲されている特例事務に見合う税制上の措置が不十分であり、また都市的税目の配分割合が低いなど、大都市特有の財政需要に対応できていない市町村税制になっている。

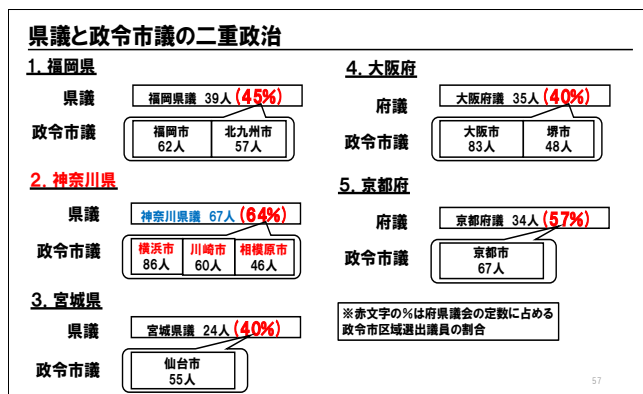
そもそも、指定都市制度は戦後自治法に規定された特別市をつくらうとして失敗した政

治的妥協の産物として生まれた経緯がある。結果、大都市において事務事業を効率的に行い、住民福祉の向上を図るための行財政上の特例という「暫定的措置」に止まるもので、大都市問題を根本的に解決する手立てが講じられているものとは言えない。

◇ 2元政治の問題も改革課題

もう1つ、2元政治という問題もある。府県議会の議員と政令市議会の議員の役割が曖昧で重なっている問題がそれだ。全国に20ある政令市では、それぞれ市議会の議員選挙がある。例えば福岡市62人、北九州市57人。一方、その2つの市域から39人の県議が選ばれている。政令市制度は概ね府県行政の8割近くが市に移管されており、市が事実上、その市域に関しては府県行政も担っている。であるのに、福岡県議会の45%を占める39の議席は政令市区域から選ばれる。いったいこの区域選出の県議は何を代表し、何を意思決定するのだろうか。県に残っている主な権限は県民税の課税権と警察権ぐらいではないか。この行使のために県議の45%の代表を市域から送っている。この部分の意思決定は119人の2市議会の議員で十分ではないのか。

この問題がより鮮明に出ているのは、神奈川県だろう。横浜市86人、川崎市60人、



相模原市46人、合わせて192人の政令市議が神奈川県の主要部分の意思決定を担っている。その一方で神奈川県議はその区域から67人選出され、県議会の64%の議席を占めている。いったい、県議はどんな権限と仕事をしているのだろうか。空間としての地域と約600万

人の県民を代表しているのは分かる。918万人県民の65%を代表しているのも分かる。しかし、議会は自治体の主要な条例、予算、契約の決定をする議決機関だが、事実上、横浜市ほか政令2市に県行政の大半が移っているのに議員だけは単に人口比だけで選出されている。

仙台市議は55人だが、他方で宮城県議59人のうち24人が仙台区域から選ばれた県議で県議会の40%の議席を占める。大阪府の場合、大阪市議83人、堺市議が48人に対し府議会は88人で、うち2市域から35名の府議が選ばれている。府議会に占める割合は40%だ。京都府議会は60人だが、京都市内から34人の府議で議席の57%を占める。ちなみに京都市議は67人。この67人に京都市区域の府県行政の意思決定を委ねるなら、極端にいうと府議34人までは要らないのではないか。

もちろん、地域としての空間と住む人々の人口を代表する意味で一定数の議員はいてよい。しかし、事実上権限がないのに空間と人口を代表するからと言って、2重に重なるように地方議員が2層にいる。この必要はあるか。もし要するというなら、政令市の市議の何割かを府県議として兼務させてれば十分ではないか。フランス型の代表制はこれだ。

この問題、以前から言われながらにして、全く改革しようとしなない。政治家にとって改革のメリットがない（ポストが減る）ということだろうが、どう見ても不合理だ。この道府県と20政令市の「2重政治」の問題は、広域の州に変えたら一辺に片付くと筆者は考える。いつの段階でそれができるのか。それまではフランス型の兼務制度で凌いだらどうか。これ自体、地方議会自身はやらないだろう。とはいえ、市民目線から見て変えるべきテーマであることは間違いない。どのような形で改革のメスを入れるか、それ自体も改革の課題と言えるかもしれない。