



地方都の構想

蠟山政道氏の提案について――

東京大学教授 杉村章三郎

地方制度の改革における一つのピークをなすものは合理的な大都市制を確立することである。この問題については学者や実務家によりいろいろの解決策が論ぜられているが、実施面では今日に至るまで殆んど何等の根本策が講ぜられていないというのが事実である。この時に当つて地方制度調査会における学識経験者中の有力な委員であられる蠟山政道氏が「特市問題」は地方制度調査会の取り上げべき議題としても根幹的なものの一つである。従つてそういう重要問題を回避してしまつたらばその調査の結果えられる成案が如何なるものであらうとも、それは骨を抜かれた枝葉末節的な改革案になつてしまつてしまふことがある。」というような意気込みを以て會議に臨まれることは地方制度の將來のために何よりのことであり、頼もしい次第でもある。その蠟山氏が大都市制の解決策として地方都の構想を發表しておられるのは（市政・昭和二十八年一月号）同調査会における一つの指導的方向を示すものとして注目に値すると思ふ。

蠟山氏における地方都の構想は大略、次の通りである。

- (1) 地方都の区域は特別市の属する府県の区域とする（現在は五大市の属する府県となる）。
- (2) 地方都の構成は特別市、市及び町村の三者による連合体とし各地方公共団体の自治を尊重すること。

(4) 地方部の権限は制限せられ、その半数を執行権とし他の半数を勸告権とする。

(5) 地方部の行政事務は地方部の全域にわたる広域行政事務と連絡調整事務に限り、補完行政事務を行わないこと（広域

行政の内容は地方計画・水利計画・港湾・道路・交通・住宅建設・病院医療・高等学校以上の教育及び警察等）。

(6) 地方部の財政は概ね現行府県税とするが特別市の区域に対する課税権をもたぬために、当分の間は特別市の分損金を

もつて補填する。

(7) 地方部内の弱少町村に対しても補完行政を行わないから極力その行財政能力の強化を図る必要があるので、その合理

的な合併措置を講ずること。

なお蠟山氏によれば地方部の制度は現在の都制の場合とは根本的に異なる自治本位の観念から出発したものであつて、できうべくんば都制もこの地方部に合致するよう改編せられることが望ましいという。

X X X X X X

いうまでもなく合理的な大都市制度の樹立は明治以来の懸案といふべきであり、終戦後地方自治法が制定せられるに至つて始めて解決の方向が曲りなりにも定められたといえよう。即ち、大・中・小都市に対する劃一的制度を改め、東京都を除く人口五十万以上の大都市を特別市として府県の区域から分離し、行財政面において府県から独立せしめ国家に直結する地方公共団体としようとするのである。

特別市の制度は市町村を以て基礎的の地方団体とする自治制をその本来の形とする考え方をとる限り合理的なものといえようが、現在なお実現せられていない。それは五大市が特別市となり府県から独立すると大都市を除いた府県の残存部分は弱

体となり自立できなくなるので所属府県に強い反対があるからである。

地方都の構想は大都市の特別市としての独立を認めながら而も残存部分の弱体化を来さしめないような工夫の上に打ち建てられたもので一石二鳥を狙う案ということができる。

しかし、一步その構想に基いてなされた提案の内容に立入つて見るといろいろの疑問が浮んでくる。第一に地方都は特別市と市町村との連合体というが、その法律的性格はどのようなものになろうかということである。地方都は現行制度において認められている地方公共団体の組合のような性格をもちながら、独立の事務をもち個々の住民とこれに対する課税権を与えられ、住民から直接公選せられる主要機関をその組織運営の中心としているところから見ると複合的の地方団体でないようにも見える。又、特別市の区域に課税権をもたぬために当分の間はその財源の空白を特別市の分担金を以て埋めようとしている。その説明によれば特別市の事務の中、地方都の行政事務に移管せられるものもあるもので、地方都の行政から受ける利益に対しても分担金を支出することは当然であるというのであるが、分担金を中心とする法律関係は現行の制度には存しない新たなものとなるであろう。

次に地方都の権能であるが、この案では執行権と勧告権とが相半ばする中途はんばなものになつてゐる。わが国の如き権力思想の伝統をもつ国家においては、勧告権はよほどの強い効果を与えないと実効に乏しいから地方都の統制力は存外弱いものとなるであろう。又、地方都の事務が広域行政を担当することはわかるが、外には補充行政を行わず連絡調整事務だけを担当するということがわたくしには了解できない。連絡調整の作用が府県の市町村に対する強力感を抱かせるものだからである。

第三に地方都内の各地方公共団体の代表者を以て組織せられる諮問機関が、果して都内の地方団体の連絡調整の役割を果すことができぬか、疑問である。もちろんそれは、当該機関に与えられるべき権限にもよることではあるが、諮問機関

はやはり力の弱いものであつてその設置目的を達成することは困難ではなからうか。

要するに地方都の構想は提案者が自認するように「現行法上の制度をもつてしては理解できない」多くの新奇な考を採り入れたものであり、その意味において法律的に多くの難点を含むものである。

x x x x x x

かつての神戸勧告は大都市市行政の特殊性やその行財政能力の優越性を十分認識しながらも、特別市の実施については懐疑的であつた。それは、残存区域の自立の可能性につき疑をもつたのと、現在における二重行政と二重監督の弊は事務再配分が勧告の提案通り実行されれば殆んど解消すると考えたからである。かくして神戸勧告は「現行の特別市制が適当か、その他いかなる制度が適当であるかは各都市について具体的に取扱うべきである。」とし、大都市に対する特別制度を見送つた形であつた。又、財政殊に税制面においても大都市の特殊性を法制化するような勧告をしなかつた。かように勧告が大都市制に對して消極的であつたことは、その作成に参加した一人として慚愧の至りというべきであるが、強いて弁明すれば、この勧告を為した委員會議は国と地方団体との間における事務再配分の仕事を主な任務としていたようであるのと、臨時設置の機関であるため、各個において事情の異なる大都市について調査研究し、個々の都市につき結論を出すような期間がなかつたからである。

x x x x x x

わたくしとしては、かつての神戸委員会において大都市制につききりした結論が出せなかつた経験に鑑み、蠟山氏の地方都の構想は多くの法律上の疑点を持つ提案とはいひながら、「自治本位の觀念」から出發した試案として敬意を表する次第である。又、この構想は東京都についても適用が望ましいということであるから、首都の問題を解決する一つの方向をも示唆することであらう。

しかし、翻つて地方都の構想が現在或は近い将来において実現できるかという点、わたくしの経験からすればそれは極めて悲観的だといひ度い。なるほどこの提案は、「特別市がその独立を主張し保持するに急であつて、自己の生活圏又は経済圏たる府県区域に対する相互的又は従属的共通性を忘れるならば、大都市の特別市化は到底許され難いであらう。」と警告し、分担金制の創設等により大都市側の自己主張を抑制する制度を設けているのであるが、法制的改革面で最も重要なところは府県を解体して権能を制限し、特別市の区域における課税権その他の権能を全く認めない点に存する。このような改革を認める雅量が府県側や府県強化論者にあるならば、大都市制度が今日なお未解決の状態にあるということはあり得ない。わたくしが地方都の構想の前途が極めて悲観的であるというのは、この状態を知つてゐるからである。だから、実際の見地からいつて地方都の構想は理想案の域を脱しないのではなからうか。もちろん、だからといつてわたくしは、その価値を否定するのではないし、むしろ都市をその理想に近づける一案として賛意を表するのであるが。

地方都の構想が現在の段階において理想案の域を脱しないとすれば、差当りなすべきことは大都市を区域に含む府県における事務配分の徹底的調査を行い、府県の機能の究明を行い、二重行政、二重監督のおこらないような法的措置を講じ、更にするすんでは大都市に対する財源上の特例、殊に税制の特例を認めることに努力することであらう。

ともあれ、地方都の構想につき蠟山氏は「今日の状況の下で考えられる殆んど唯一の方途」と考へておられるから、同氏の地方制度調査会におけるこの問題に関する健闘が期待せられるわけである。

なお、地方都の構想については大阪市立大学の吉富教授の批評がある（都市問題研究五巻四号）。同氏もこの構想に賛成しておられる。