

# 二重行政の問題と大阪都構想

吉田 悦教 教授（法学部）

## 1 はじめに

平成27年5月17日に行われた所謂「大阪都構想」の是非を問う住民投票では、僅かに0.8ポイントだけ反対が上回り、当面、大阪府と大阪市の行政体制は現状維持となった。

今回の大阪都構想は、「大都市地域における特別区の設置に関する法律（大都市地域特別区設置法）」に基づき、政令指定都市である大阪市を特別地方公共団体である5つの特別区に、大阪府を大阪都に再編し、これらの特別区と大阪府の税財政制度や事務事業の分担を、現在の東京都制（東京都及び23特別区）にならって見直すものであった。（なお、大阪府を「大阪都」と名称変更するには別途法改正が必要である。）この構想の目的の1つは、大阪市と大阪府の「二重行政の問題」の解消であるが、今回は、この「二重行政の問題」とは何かを考えてみよう。

## 2 二層制と二重行政の問題

現在の日本の地方自治制度は、政令指定都市、東京23区を含め、どの市区町村の住民であつても、必ず47都道府県のいずれかに帰属する「二層制」の体制をとっている。このため、広域行

政等を行う自治体である都道府県と、住民に身近な基礎的行政サービスを行う自治体である市区町村は、各々の自治体の性格に応じ、法令等に基づく様々な事務事業を実施している。なお、都市化が進んだ市では、都道府県の事務事業の権限の一部が移譲され、中核市や政令指定都市になっている場合があるが、二層制の原則には変更はない。

こうして役割分担された都道府県と市区町村の事務事業であるが、例えば、自治体の警察事務のように、法令により都道府県の事務事業とされ、市区町村が実施できない事務事業では、二重行政は生じない。しかし、例えば、学校（高校・大学）、体育館、図書館、水道事業、公営住宅等の施設設置等の分野の事務事業は、都道府県と市区町村が、各々に役割分担された事務事業の範囲内でその実施が可能であり、その意味での二重行政は必ず生じる。

ここでは、こうした二重行政のうち、「市区町村と都道府県の各々が、同様の事務事業を別々に実施することで、結果として、行政全体の非効率が生じる場合」を「二重行政の問題」と呼び、次に、その発生過程、発生条件等を整理してみよう。

## 3 四人のジレンマと二重行政の問題

最初に二重行政の問題が生じる簡単なケースを想定してみよう。まず、ここにA県知事と、A県の人口の3割を占める政令指定都市の県庁所在地のB市長がいる。2人はそれぞれ、同規模のA県立図書館とB市図書館を、B市内に、任期の4年間の間に完成することを公約に掲げ当選した。A県知事は、二重行政の問題の回避のため、A県とB市の図書館の共同設置を提案し、B市長との協議を開始した。しかし、A県知事は、もし、この協議があつたら1月以内に調わなければ、工期等の関係で任期内の図書館完成は難しくなることが気にかかっている。また、仮にあつたら1月以内にB市長と協議が調つたとしても、その後、B市長が単独設置を強く望む支持者からの要請により、協議成立後にこれを破棄する可能性があることも心配している。悩んだ末、A県知事は協議の中止をB市長に申し入、図書館の単独設置を決定した。しかし、B市長もA県知事と同様のことを考え同様の行動をとろうとしていた。このケースは、2人の4人が、別々に取り調べを受け黙秘か自白を選ぶ「四人のジレンマ」という有名な命題に似ている。四

人のジレンマでは、例えば、双方が黙秘すれば禁錮1年、片方の囚人が先に自白すればその囚人は無罪でもう1方の囚人は禁錮5年、双方が自白すれば禁錮3年という条件下では、双方が自白を選択するとされる。また、仮に2人の囚人が事前に双方の黙秘を合意しても、取り調べが始まると、この口約束は破棄され2人とも自白し、本来、双方が黙秘をする状態が最も得であるにもかかわらず、結局、両方とも自白を行ってしまうことも知られている。今回の図書館のケースでは、黙秘が「共同設置」、自白が「単独設置」に相当し、双方が共同設置ではなく単独設置を選ぶことになる。なお、囚人のジレンマでは、囚人が自白をすればマフィアに家族が殺されるといったような罰則があれば2人の囚人は黙秘を選択するとされるが、今回のケースでは、同様の罰則は考えにくい。なお、A県知事とB市長の間に、過去からの個人的な信頼関係や政治的な同志である等の関係がある場合などは、これらの特殊な関係が、罰則と同様の働きをして、最終的に双方が図書館の共同設置を選択する可能性はある。したがって、二重行政の問題は、市町村と都道府県の双方に、こうした特殊な関係がある場合を除き、両者の協議や相談では、その解消が難しいことが予想される。では、次に、どのような場合に二重行政の問題が生じやすいかを考えてみよう。

#### 4 予算規模と二重行政の問題

都道府県や市町村の事務事業の多くは財政支出を伴うため、市町村の予算規模が一定以上の

規模であり、例えば、都道府県と同規模・同レベルの事務事業の実施や公共施設の設置が可能でなければ、二重行政の問題は生じにくい。逆に、予算規模の大きい大都市の設置する施設は、都道府県と同様の施設と同規模・同水準の施設とすることが財政的に可能であり、二重行政の問題が生じやすい。したがって、今回の大阪都構想では、大阪市を再編して設けられる5つの特別区の個々の予算規模は、当然、現在の大阪市全体の予算規模より小さくなるため、各特別区と大阪の間では、現在の大阪府と大阪府間のような二重行政の問題は新たに発生しにくい。(ただし、既存の施設などで既に生じている二重行政の問題をどう解消するかといった問題は残る。)

なお、二重行政の問題を根本的に解消する方法の1つとして、都道府県の全ての事務事業と市町村の双方の事務事業を行う「特別市」を設ける構想がある。この構想では、特別市のエリアでは、二層制ではなく一層制となるため、二重行政の問題は生じない。(なお、特別市制度は、戦後、地方自治法に存在した時期があったが、既に廃止されている。)

#### 5 施設等のオーバースペックと二重行政の問題

最後に、二重行政の問題を招きやすい「オーバースペック」について指摘したい。これは、現在、大阪市の大阪歴史美術館や科学館などのように、市外在住の利用者が7割など、その利用者も多くが市外在住者である社会教育施設の規模や水準の問題である。従来、こうした市外

在住者の施設利用が多いという問題は、大都市の昼夜間人口比率の高さにその原因が求められてきた。しかし、こうした施設のなかには、例えば、その利用者を市内在住者に限定したり、あるいは、市外在住者には住民より非常に高い利用料金を課したりすることで、市外在住者の利用者をゼロにしたり大きく減らすことが可能なものも多い。むしろ、この問題の本質は、大都市が設置する施設が、その設置時点で市外在住者を利用者として見込み、必要以上の規模・水準の「オーバースペック」仕様のものとなっている点にある。(ただし、交通、道路、公園、ごみ処理などの施設や行政サービスなどは、市外在住者の利用の排除等が困難であり、全ての施設にこのオーバースペックの指摘があてはまる訳ではない)大阪都構想が実現すれば、前述したように各特別区の個々の予算規模が現在の大阪市より小さくなるため、区外在住者の利用を含めたオーバースペック仕様の施設等の設置は財政的に難しく、二重行政の問題は生じにくくなる。

#### 6 おわりに

大阪都構想が、二重行政の問題の解消に資する面があることは否定できない。一方で、二重行政の問題の解消という観点からみると、現在の都道府県と市町村の具体的な事務事業の役割分担の在り方をもう一度見直し、両者が重複して実施可能な事務事業の範囲を再整理するという手法も有効であろう。