

「二重行政」は解消すべきものなのか？

2020.08.23. 帝塚山・住民投票なぜなに座談会

話題提供：柏原 誠（大阪経済大学）

二重行政による無駄な投資

府と市が狭いエリアの中で
同じような施設を2つずつ作り双方共に経営破たん

これまで、全域が都市化した狭隘な大阪府域に広域行政を担う大阪府と大阪市という二つの行政主体が存在し、互いに調整することなくそれぞれの判断で縦割りの行政運営がおこなわれてきました。

その結果、府市がそれぞれに類似の施設やサービス提供を行い、大阪都市圏全体として最適化されない状態が続き、多額の税金を注ぎ込んだ多くの事業が破綻へと追い込まれました。

大阪府	大阪市
りんくうゲートタワービル (GTB)	ワールドトレードセンタービル (WTC)



府市二重行政

税金が無駄に湯水の如く使われていた

開発費用

659億円

開発費用

1,193億円



機能が重複し、共に経営破綻

維新プレス号外
2020.08. 01. より

脳内で「二重行政＝重複＝ムダ→都構想で解消すべし」となってませんか？

りんくうゲートタワービルとWTCの「失敗」は二重行政？

⇒ **NO** (理由) 継続的な行政でない, 計画当時はバブル期, テクノポート大阪, 関空等「世界都市」大阪へ向けた民活事業, 国も補助金等で推進→ともに失敗した

→「大阪府と大阪市が存在していたから」起こった失敗ではない。

わいてくる疑問

- ▶ Q 1 そもそも「二重行政」とは？
- ▶ Q 2 「二重行政」はなぜ起こるのか？
- ▶ Q 3 「都構想」で二重行政は解消できるのか？
- ▶ Q 4 「二重行政」は解消すべきか？

A 1. 「二重行政」の定義と具体的な事例 (副首都推進局の説明)

- ▶ 大阪府と大阪市の二重行政については、これまで、**広域機能を有する両者が、狭い府域の中で、大阪トータル**の視点が十分でないまま、**役割分担を明確にすることなく、府市それぞれが、それぞれの考え方に基づくサービス提供が行われ、大阪都市圏全体として最適になっていない状態**と考えており、平成23年12月に従前の大阪府市統合本部が設置されてから、現在の副首都推進本部に至るまで、継続して、広域機能の一元化や二重行政の見直しの観点から、その解消に向けた取組を進めてきたところです。
- ▶ その対象としては、**大学、港湾、信用保証協会、特別支援学校、府立公衆衛生研究所・市立環境科学研究所、府立産業技術総合研究所・市立工業研究所、高校**などがあり、この間、府市間で協議・検討を行ってきたところです。
- ▶ (すでに完了) 府市信用保証協会の合併、市立特別支援学校の府への移管、府立公衆衛生研究所・市立環境科学研究所の統合(大阪健康安全基盤研究所)、府立産業技術総合研究所・市立工業研究所の統合(大阪産業技術研究所)など
- ▶ **特別区制度によって、大阪府市を再編し広域行政を大阪府に一元化することで、将来にわたって解消**することができます。
- ▶ ※赤字は柏原

維新の会の二重行政に対する考え方

▶ 広域機能を指定都市ももっていることは「全体最適」を妨げる

→ 指定都市を廃止して、特別区に解体すれば、広域機能は一元化して、二重行政問題は解決

(背景になる維新の地方自治の考え方)

- ・ 公選の首長が民意を体現→首長の意思決定が迅速にされるべき (統治者から見て)
 - ・ 異なる主体の協力や調整は「コスト」=非効率のもと
 - ・ コストの高い地域は、競争力を失い、発展しない
- ⇒ 「都構想」は大都市・大阪の成長のために必要である

(参考) 広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について

- ・大都市制度の課題として指摘される「二重行政」として、以下のような類型の事務をどう考えるか。
 - ①重複型：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの
 - ②分担型：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの
 - ③関与型：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの
- ・①②③は、必ずしも大都市固有、指定都市・道府県間固有の課題とは言えないが、道府県から指定都市への権限移譲が進んでいることに加え、指定都市の規模能力が高く、道府県庁所在地であることが多いこと等から、特に指定都市と道府県の間で課題が顕在化している場合があるのではないか。

分類	概要	具体例（指定都市と道府県に係るもの等）	
①重複型 ※任意事務に多い			
ハード重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅の整備 ・図書館・博物館の整備 ・体育館・プールの整備 	
ソフト重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	助成等	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業支援 ・商店街振興
		制度づくり等	<ul style="list-style-type: none"> ・地球温暖化対策 ・環境教育 ・男女共同参画
※以下、法定事務に多い			
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市） ・一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市、それ以外は道府県） ・県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市）） ・病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市） 	
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況	<ul style="list-style-type: none"> ・知事による農地転用許可（4ha以下）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務 ・指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可 	

第30次
地方制度調査
会第16
回小委
員会資
料より

地方自治法・総務省の考え方

▶ 指定都市への権限移譲を進める

第4次～10次地方分権一括法で都道府県→指定都市に
県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定・学級編制基準の決定、
病院の開設許可、都市計画区域マスタープランの決定など
+ 事務処理特例条例で府→市町村など

例) 府下市町村（大阪市除く）でパスポート申請

▶ 都道府県・指定都市調整会議の創設で、調整を図る

2015年住民投票後「大阪戦略調整会議」

橋下徹氏「ポンコツ会議」

現在、副首都推進局（首長+職員）「バーチャル都構想」

※維新（都構想）とは考え方が逆

Q 2 二重行政はなぜ起こるのか？

▶ A 2. 日本の地方自治制度がそうになっているから

▶ →事務配分の考え方

▶ 「**概括例示方式**」

▶ 地方自治法第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

▶ Cf. 「**制限列举方式**」 – ポジティブリスト, 書かれていないものに手を出すと「越権行為」

例) S27-49年の東京の23特別区 (区長公選廃止, 事務は義務教育, 公園・施設管理, 住民登録など10項目)

地方自治法条文 国と地方

事務分担一般規定

- ▶ **第一条の二** 地方公共団体は、**住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。**
- ▶ **○2** 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、**国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。**

地方自治法条文 事務分担一般規定

都道府県と市町村

- ▶ **第二条** ○2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
- ▶ ○3 市町村は、**基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。**
- ▶ ○4 市町村は、前項の規定にかかわらず、**次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。**
- ▶ ○5 **都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。**
- ▶ ○6 **都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。**

ここまでのまとめ（都道府県と市町村）

▶ 日本の地方自治体は

- ・ 行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う
- ・ 市町村は、都道府県が処理するもの以外、広く処理（基礎自治体優先）
- ・ 都道府県は、以下3つの性格を持つものに限定

「広域（市町村の枠を超える）」

「連絡調整（国と市町村・市町村間の調整）」

「補完（市町村ではできないもの）」

- ・ 市町村でも、規模・能力に応じて、都道府県事務を担える
- ・ 避けるべきとされているのは「競合」≠「重複」

= 概括例示 + 分権の流れ + 基礎自治体優先原則

→ 都構想はこれに逆行

指定都市を解体 → 指定都市の広域機能を府に一元化

地方自治法条文 事務分担一般規定

特別区

- ▶ **第二百八十一条 2** 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。
- ▶ **第二百八十一条の二** 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、**第二条第五項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第三項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。**
- ▶ **2** 特別区は、**基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第二条第三項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。**
- ▶ **3** 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

Q3. 都構想（特別区）で二重行政は解消されるか？

▶ 地方自治法の建て付け

- ・（共通点）特別区も「（市町村と同様）基礎的地方公共団体」である。
- ・（市町村との相違点1）ただし，大都市の一体性から都が処理する事務（上下水道，都市計画，消防）は行わない。それ以外は，市町村に準じる。
- ・（市町村との相違点2）特別地方公共団体である。自治権の保障は，市町村（普通地方公共団体）と異なるという議論も。実際に，昭和27年から昭和49年まで，「都の内部団体」として扱われていた（区長は議会が知事の同意を得て選任，事務の制限列挙）。

⇒特別区も，基礎的自治体として住民のニーズに応じて総合的に行政を実施するはず（潜在的可能性）だが，集権化による一元化，特別地方公共団体としての位置付けによる，権限の喪失，税財源配分と財源調整などを通じた，府への従属的な地位を通じて，「二重行政」は特別区の自治に反して解消される。

Q 4. 重複した行政はすべて解消すべき？

論点1 重要なのは「住民」の視点ではないか？

1. 住民から見て新たな縦割りが生じるのでは？ 例 道路管理
2. 指定都市の行政の総合性が奪われる 例 都市計画
3. 一元化で、大阪市へのサービスなのに、府が決定する 例) 水道, 消防

論点2 「よい重複」と「悪い重複」があるのでは？

▶ 「よい重複」の条件

1. 地理的に棲み分けられている
2. 内容に質的な違いが見られる
3. 重複しても需要が供給を著しく下回らない

論点3 「不確実性（新規感染症，地震・風水害等の災害）」の時代

重複や一定の余剰などの「冗長性（じょうちょうせい）」がもつ復元力

※冗長性 = ICT用語で、データの二重化・容量の拡充によって、非常時への対応を迅速に行えるようにすること（積極的な意味）

もう少し具体的に考えてみる－1

- ▶ **事例1** (府) 公衆衛生研究所, (市) 環境科学研究所
→ (独法) 大阪健康安全基盤研究所

※保健所とともにコロナ感染症対策の最前線

- ▶ **事例2** 都市計画権限

- ・用途地域を決めることはまちづくりにとって重要
- ・広域インフラでも, 住民生活への影響は大

- ▶ **事例3** 市立中央図書館問題

- ・前回都構想議論 (当初) 府立と市立の中央図書館が「二重行政」
→議論を経て統合の対象外に
- ・今回は, 中央図書館は所在地の中央区へ移管
- ・大阪市立図書館は中央図書館と23区の地域館でネットワーク
- ・現在の案では, 市立中央図書館は特別区への継承で機能を失いかねない

もう少し具体的に考えてみる－2

▶ 事例4 道路管理で縦割り？

- ・現在 大阪市（指定都市）－市域内の「府道」「市道」を一元管理
- ・特別区設置後
区道（旧市道）→大阪市 府道→大阪府に管理主体が分かれる

▶ 事例5 高校は府に一元化すべきか？

- ・（現状）府下では、大阪市の他、堺市、東大阪市、岸和田市が市立高校設置
府立高校－普通科中心、市立高校－実業（商業・工業など）高校主体
- ・特別区設置後
大阪市の立の高校は府へ移管
－市立高校のユニークな教育内容は維持発展できるか？

結論

▶ Q1 そもそも「二重行政」とは？

(維新・都構想) 広域機能を指定都市ももっていることは「全体最適」を妨げる
→指定都市を廃止して、特別区に解体すれば、広域機能は一元化して、二重行政問題は解決

▶ Q2 「二重行政」はなぜ起こるのか？

日本の地方自治制度の考え方（総合行政+基礎自治体優先）では発生するのが自然
規模・能力に応じて、基礎自治体は、広域自治体のもつ権限を求めて総合行政を行おうとしてきた

▶ Q3 「都構想」で二重行政は解消できるのか？

府と対等でない関係になるため、府から「二重行政」と認定される行政はできない可能性が高い。しかし、特別区も基礎自治体であるから、二重行政は「制度的にはなくなるならない」

▶ Q4 「二重行政」は解消すべきか？

二重行政=ムダと短絡すべきではない。市民目線で施策毎に吟味すべき。特に、アフターコロナでは、健康・災害対策における冗長性の視点も採り入れるべき