

## 日本における特別市制運動

——戦後期の高揚と挫折——

横 越 英 一

### 一 占領下における特別市制運動

特別市制とは、大都市行政を府県と市という二重の団体に分割することなく、単一の特別市に担当させようとするものである。本来大都市は、その行財政能力が府県に劣らないにもかかわらず、その市域内では府県と市の行政が重複して行われ、市行政については、国と府県両方の指揮監督を受けている。したがって、特別市制の要求は、大都市を府県から独立させ、それに市町村と府県の権能の両方を与えることによって、このような二重行政、二重監督の弊を排除することが、わが国における地方自治を推進し、かつ行政能率を向上させる道である、とみるのである。

このような大都市の特別市制実現の要望を、衆議院が法律案として正式にとりあげたのは、明治二九年第九回帝国議会における東京都制案の提出にはじまり、その後、この種の都制または特別市制に関する法律案はしばしば衆議院に上程可決されながら、そのつど政府・貴族院の反対に会って、多くの場合時期尚早という理由によって葬り去られたのである。やがて、日本が昭和一二年の日中戦争を契機として、戦時体制強化の必要に迫られるや、地方自治に関して政府の企図する方向と、大都市側の企図する方向とが全面的に対立するにいたった。すなわち、政府は戦争の発

生に伴う時艱克服のためには、官治的な中央集権体制を強化しなければならないと考えていたのたいていして、大都市側は、時艱克服のためには、地方自治を拡充して、下からの国民の力を結集するとともに、行政を簡素化しなければならず、そのためにこそ特別市制を実現すべきだと考え、行動していたのである。こうした二者の対抗関係のなかで、戦争の進展とともに、政府の企図する方向が促進されていくことは当然であった。そして、その過程において、大都市側はしだいに地方自治の推進の理由を後景にしりぞけ、専ら高度国防国家建設のための行政能率の向上を強調していくこととなった。このようにして、大都市側は政府の企図する方向に馴致されていったが、その極点は、昭和一八年九月二五日の五大市長・市会議長連絡協議会における特別市制実現運動の中止声明であった。ただし、この声明は五大市としては、さし当り特別市制実現の促進運動は中止するけれども、その要望自体を放棄したわけではなく、「機ノ熟スルヲ待チテ之ヲ展開スルコト」と決議していたのである。そして、ここにいう「機」はまさに日本の敗戦とともに訪れることとなった。

昭和二〇年八月一五日の敗戦とともに、地方自治制度は大きな転換を迎えることとなった。そこでは、民主主義の波のなかで地方自治の推進が強調され、そのための手段として特別市制の実現が要望されることとなる。早くも同年一月九・一〇日に大阪市において開催された五大都市市長会議では、市民生活の確保、戦災復興、戦後財政に関する件とともに、大都市制度に関する件を議題としてとりあげていった。この会議において決議された陳情書のうち、大都市制度に関する部分を見ると、明らかに従来の方針からの転換をみることができよう。すなわち、それは冒頭において、「民主主義的平和国家トシテ我ガ国再建ノ真実不動ノ基礎ハ実ニ地方自治ノ暢達ニ之ヲ求メザルベカラズ。今ヤ単ニ戦時行政ノ必要ニ基ク自治的活動ノ圧縮ヲ速カニ恢復シテ活発ナル自治行政ノ展開ヲ必要トスルニ止

ラズ、地方自治制度制定以来六〇年ノ治績ニ鑑ミ制度自体ノ有スル政治的思想的背景ニ省察ヲ加ヘ以テ直ニ国基ヲ培フニ足ルベキ地方自治制度ノ樹立ヲ要望セザルベカラズ」という。こうした前提のもとに、新地方自治制度の一環として自治的大都市制度の確立が要望されていくこととなる。陳情書によれば、その具体的内容は、(1)府県より独立した自治的特別市たるべきこと、(2)市民生活の福祉を確保するに足る十分な権限を有すべきこと、(3)十分な財政権を有すべきこと、(4)大都市の日常生活圏を包含するに足る十分な市域を有すべきことであつた。すなわち、市内における行政は、特に全国的経営の不可分の部分をなすもの以外は、あげて市の責任において遂行することとし、そのための基礎として、十分な市域と行財政上の権限を要求したのである。

こうして、五大市の主管部局長によつて、大都市制度調査会が構成され、大都市制度要望の理由、法案の形態その他について分担研究し、戦後初の総選挙後の特別国会において、特別市制法案の成立を期することとなつた。昭和二年二月八日、神戸市において開催された五大都市土木協議会は、主として戦災復興について協議したが、復興の急速な促進を図るためには、復興計画の立案と執行を市長に一任することが必要であり、現状の抜本的な解決のためには、特別市制の実現以外に道がない、との決議を行った。続いて九日、京都市において開催された大都市市長・市会議長連合会議は、大都市制度調査会の作成した原案に基づき、「大都市制度確立に関する要望書」を決定して、各方面に配布していった。

昭和二年四月には、新選挙法による第一回の総選挙が実施された。大都市は、この総選挙後の第九〇回議会において、特別市制の実現を期待したのである。しかし、政府の考えている地方制度の改正（東京都制、府県制、市制及び町村制の改正など）は、戦後の事態に対応するための暫定的なもので、選挙権・被選挙権の拡大、地方公共団体の

長の住民による直接公選などを扱うけれども、特別市制の問題にふれないことが明らかとなった。五大都市の市長・市会議長は、六月六日連名で今回の改正が特別市制問題について、なんら顧慮していない点を遺憾とする旨の決議を行ったし、第九〇回議会の地方制度の改正をめぐる委員会討論のなかでは、委員の一部から、地方自治の民主化、地方分権の徹底を期するためには、多年の懸案たる特別市制の実現が必要である旨が強調された。こうした空気を反映して、八月三〇日大村清一内務大臣は、早急に大都市制度の確立を約束する声明を発表したし、上記の地方制度改正案の衆議院通過に際しては、「五大都市に速かに特別市制を実施すること」という附帯決議が可決されたのである。

いまや、特別市制実現の可能性は、きわめて色濃くなってきた。五大都市は、さらにその実現を促進するために、二一年九月には「大都市制度要綱」を作成して、政府はじめ関係機関に配布していった。この要綱は、第一章大都市制度の基本観念、第二章大都市の事業及び財源、第三章特別市制案（暫定）要綱、第四章特別市制法案（暫定）から成っていた。要綱は、まずはじめに、民主政治の要訣は、各般の行政が地方住民の自治的参画によって運営されることを基盤としなければならぬ、といい、とくに「大都市は、その区域、人口、産業経済力の上から見て大体府県と同等の実力を具備して居るばかりでなく、大都市の特質上事業の内容は寧ろ府県よりも複雑多岐に亘り広汎なものがある。それにも拘らず之を小都市と同一視して、特別な機構、権限を与えないで府県の監督下に置かれることはきわめて不合理であって、自治的活動の効率を減殺すること甚だしいものがある」と主張するのである。こうした前提にたつて作成された特別市制法案は、つぎのようなものであった。

#### 特別市制法案（暫定）

第一条 この法律で市というのは京都市、大阪市、横浜市、神戸市および名古屋市をいう。

第二条 市は従來の区域により、これを府県の区域外とする。

第三条 市は法人とし、その公共事務並に法令により従來府県又は市に属する事務及び将来市に属する事務を処理する。

第四条 他の法令で府県知事の権限に属する事項は市では市長が之を行う。

第五条 市では従來賦課徴収する市税の外に県税に相当する市税を賦課徴収することが出来る。地方分与税法による還付税及び道府県配付税の交付に関しては、市は道府県に準じて、主務大臣がこれを行う。

第七条 市は府県とその事務の一部を共同処理するため、その協議によって規約を定め、内務大臣の許可を得て府県市組合を設けることが出来る。

第八条 市に関してはこの法律で規定するものの外は市制を採用する。

#### 附 則

第九条 五大都市行政監督に関する法律はこれを廃止する。

第一〇条 この法律を施行する事項は勅令（政令）でこれを定める。

政府は一〇月になると、地方制度の本格的改正について検討を進めるために、内務大臣の所轄下に地方制度調査会（委員五〇人以内）を設置するにいたった。特別市制に関しては、特別の部会を設けたのであるが、このころから特別市制に反対する五大府県側の運動もまたとみに活発となってきた。一月一九日関係府県会議長（署名者は、神奈川県・京都府会議長、大阪府会・兵庫県会副議長）の反対陳情書、同二三日には五大府県知事の反対進言書が現われた。理由とするところは、いずれも大都市制度の問題は、地方自治制度全般の根本的改革とにらみあわせ、関係住

説  
民の積極的な調査研究と公正な判断を基盤として、産業経済発展の将来をも考慮して決すべきであり、現段階における特別市制の実施は時期尚早にすぎるといふものであった。

論  
地方制度調査会の席上では、一部の強硬な反対はあったが、一月二七日の総会で五大都市の要望の線に沿った特別市制案要綱を認めるにいたった。その内容は、五大都市を府県から独立させ、その特別市には原則として道府県の制度を適用し、国税の一部の移譲、または独立の税種の創設を行う、残存郡部との関係は、府県市組合（地方団体組合）等によって調整する、実施の時期はなるべくすみやかにする、というものであった。もっとも、地方制度調査会の総会は、府県側の反対を考慮して、附帯決議として「関係府県と市との円満な協調を行うよう政府に於て善処されし」を加えたのである。この調査会のなかに設置された五大都市特別小委員会は、引き続き調査したのち、翌二年二月に植原悦二郎内務大臣に答申した。その内容は、大阪市と名古屋市については、特別市制の実施について目下格別の支障はない、神戸市については、兵庫県地域合併協議会の答申を尊重して、その市域を拡張して、特別市制を実施して差し支えない、京都市については、郡部に反対はあるが、府知事が円満な実現に向けて努力している、横浜市については、反対の意見が強い、というものであった。

さて新しい地方自治法の基礎となるべき地方自治法は、昭和二年三月二九日の国会において成立し、憲法とともに五月三日から施行された。この自治法は、第三編特別地方公共団体及び地方公共団体に関する特例中に特別市に関する一節を設けたが、提案理由の説明に当った植原悦二郎内務大臣は、二重監督の弊を除くとともに、大都市の「自主的地位を尊重することは、地方行政民主化の本義から申しまして、特に必要があると認めます」と述べていた。

（衆議院、昭二一・三・一八日）ところで、同法は人口五〇万以上の都市について特別市となる道をひらいていたが、

具体的にどの都市を特別市に指定するかは、別の単行法によらねばならぬ、と規定していた。そこで、自治法の衆議院通過に際しては、附帯決議として「五大市を特別市に指定する法案を次期国会に提案すべきこと」が可決され、それに従って衆議院の治安及び地方制度委員会（委員三〇名、下部組織として五大都市特別市制調査小委員会七名）は、七月から特別市制指定法案の審議を開始していった。

このようにして、特別市制の実現はいまや時間の問題と思われるようになった。しかし、それに伴って、府県側の反対運動もまた熾烈となつていった。府県、大都市ともに、その主張の理由を掲げて国民に訴えるとともに、当時の政治体制下では占領軍総司令部の諒解を得ることに努力することとなった。たとえば、名古屋市では、六月の市会で特別市制実現促進委員会を設置したし、すでに前年八月一日の名古屋市公報に「特別市制」の解説をのせていたが、この年八月とくに「特別市制について」というパンフレット五万部を市内各戸に配布して啓蒙宣伝につとめていった。これにたいして、府県側の特別市制への反対理由は、それらの大都市と郡部との有機的関連の指摘であった。この理由は、この後においても、特別市制への反対として一貫して続き、のちには大都市の企図した周辺町村合併への反対の際にも、この有機的関連を前提とした広域的地方計画策定という観点の強調として現われてくるのである。特別市制への反対の場合には、この有機的関連の主張は、法的には憲法第九五条のいう「住民投票」の住民とは、市民ではなく府県民を指すというかたちで展開されていった。すなわち、憲法第九五条は、一の地方公共団体のみに適用される特別法を国会が制定するためには、その公共団体の住民投票において過半数の同意を得ることを要求している。そして、五大市を特別市に指定する法律は、ここにいる特別法に該当する。そして、この場合の住民投票の範囲について、政府は地方自治法案を国会に提出した当初から、それは特別市に指定される市の住民の投票を指すとの解釈を

とっていた。(たとえば、第九二回国会、貴族院地方自治法案特別委員會議事速記録第二号、昭和二年三月二四日、

鈴木俊一政府委員の説明)

昭和二年七月、東京都において全国府県知事會議が開かれた際、神奈川・大阪・京都の府県知事は、特別市制に反対の意思を表明し、ついに五大府県として「大都市制度に関する進言書」を政府に提出するにいたった。この進言書は、「元來現在行われている大都市の特別市制論は、専ら大都市側の利益のみを主張し、一般府県民の利害休戚については殆ど何等の考慮をも払われていない傾きが強い」、したがって「これを敢えて強行するにおいては関係府県何れもその都市と郡部との有機的協力態勢を切断せられ、双方に影響する所甚大にして、政治力の弱体化を来たし、日本再建の上に重大なる支障を招来するものと思考せられる」というのである。こうした前提にたった上で、憲法第九条の適用については、特別市制の実施は、当該市民だけでなく、関係府県民全部に重大な影響をもつものであるから、「その可否は関係府県民全部の一般投票によって之を決すべきであると解するが、新憲法の精神に合致し、最も民主的なる態度であると信じ主張するものである」と述べていた。五大市が内容的に特別市制の実現が民主政治推進の道であるとみるのにたいして、府県は手続的に、府県民投票こそが民主政治に合致するとみるのであるが、それは結局は特別市制否定につらならざるをえない。

このように大都市と府県との対立が激化して行くなかで、五大市はパンフレットとして、九月に「特別市制賛否の住民投票について」、一〇月に「特別市制について」を発行した。こうした対立をさらに複雑化したのは、占領軍総司令部の介入であった。すでに、この年のはじめ地方自治法案が国会で審議されている段階において、総司令部政治部は、特別市制について、さまざまな疑問点を提示していた。それは、特別市の実現が市民の世論であるという場合



の根拠、その実現の緊急性の理由、地方行政の民主化のために不可避という理由、残存郡部の財政処理方法、府県の整理を必要とすると考えられている現段階に特別市を創設することの理由などに関するものであった。そして、前述のような県市の対立の激化していくなかで、しだいに県民投票を必要とするとの意見に傾いていった。このような総司令部側の意向を微妙に反映して、政府は従来の方針を変更し、七月二六日にいたって、特別市制法律は府県民投票に付することを閣議決定した。この点について、木村小左エ門内務大臣は、治安及び地方制度委員会の席上で釈明を求められ、立法院と政府の見解のいずれが誤っているかは、個々に実験の上で最高裁判所でも決定すればよからう、と答えるにとどまった。同委員会の坂東幸太郎委員長は、閣議決定は国民に一種の不安を与え、かつ常任委員会の審議を牽制するようで、甚だ不都合であるとし、立法院として独自に審議をすすめることを明らかにした。(七月二八日)

この治安及び地方制度委員会における市民投票をめぐる賛否論は、つぎのようであった。賛成論は、憲法第九五条の字義解釈によれば、当然市民投票たるべきことを前提とした上で、まず府県が不完全自治体たることを指摘していた。それは行政区画の性質を有する市町村連合体にすぎないのであり、完全自治体たる大都市住民が熱烈に希望しており国会もまた承認した特別市制を、かかる府県の郡部住民の意思によって否定することは「封建的であり、かつ民主主義の精神に合致しないもので、新憲法を貫く個人や団体の自由を尊重する精神に反するものであります」という。もっとも特別市の指定によって府県の境界に変更をきたすことになるから、府県は利害関係者であるけれども、「その境界変更は飽くまでも結果でありまして、目的ではないのであります。」ある目的を達するための法律が、その実施の結果として境界変更のように他の住民に影響を及ぼすことがあっても、これを問題としないのが地方自治法

説の精神だ、というのである。(八月七日、川橋豊次郎委員)これにたいして、反対論は、特別市制の内容は、すでに地方自治法に規定されているから、その指定法律は専ら境界変更を目的とするものであり、府県民投票によるべきである、という。しかも、投票によって可否を判断するためには、その前提として残存部の処置、その他経過規定および特別市・残存部の今後の見透しをつける法律の制定がなければならぬ、と主張するのである。(八月三〇日、大

石ヨシニ委員)

このように治安及び地方制度委員会で、特別市制指定法律をめぐる討議している最中、八月一四日に、総司令部の地方制度担当官チルトン大佐は、同委員会の坂東幸太郎委員長にたいして、「住民の賛否投票は、府県民投票とするよう明記する」ことを指示したのである。この指示に驚いて、五大市長は、八月二一日マッカーサー司令官とホイットニー民生局長に会見して陳情したところ、民生局長は「チルトン旅行中につき同氏帰京後再考慮する」と言明した。五大市側としては、この再考慮の約束によって、その陳情が認められたものと考え、治安及び地方制度委員会は、その討論を続行し、八月三〇日特別市制指定法律案を、住民投票は市民投票をさす旨の条項をそう入のうえ仮決定し(出席者一六名中、可一二名、否三名)、なお会議録を英訳して総司令部に提出したのである。ところが、このような仮決定にもかかわらず、チルトン大佐は前の指示を取り消すことなく、九月二三日には五大市市長、関係府県知事・府県会議長、国会議員(衆院の治安及び地方制度委員会からは四名)を招致して、その席上ははっきりと「特別市制は早急実施の要なし。実施するとすれば、府県民投票に付すべきこと」を、総司令部の意向として伝達していった。ここに特別市制運動は一頓座をきたすにいたった。坂東幸太郎委員長は、委員会において、特別市制指定法律案について仮決定をした以上は、今後その趣旨の徹底するようあらゆる方面から調査研究していくと言明したが、さし当り法

案の本会議上程を断念することとなった。(九月二十九日報告) なぜならば、当時の五大市の人口は、つぎのように京都市のほかは、関係府県の残存部人口よりも少ないという状況にあったからである。(昭和二年四月二十六日人口調査)

|      |            |      |            |    |            |
|------|------------|------|------------|----|------------|
| 大阪府  | 二、九七六、一四〇人 | 大阪市  | 一、二九三、五〇一人 | 差引 | 一、六八二、六三九人 |
| 京都府  | 一、六二一、九九八人 | 京都市  | 九一四、六五五人   | 差引 | 七〇七、三四三人   |
| 愛知県  | 二、九一九、〇八五人 | 名古屋市 | 七二九、三八二人   | 差引 | 二、一八九、七〇三人 |
| 兵庫県  | 二、八二六、一九二人 | 神戸市  | 四四三、三四四人   | 差引 | 二、三八二、八四八人 |
| 神奈川県 | 二、〇一九、九四三人 | 横浜市  | 七〇六、五五七人   | 差引 | 一、三三三、三八六人 |

なお、この住民投票の範囲をめぐる問題は、やがて一二月地方自治法の一部改正において、特別市制指定法律は府県民投票に付することを明記することによって、立法的に解決されてしまった。その際、法案審査に当たった治安及び地方制度委員会の坂東委員長は、「種々の事情を勘案いたしました結果」、かく改めた、と説明するにとどまった。(二月六日。傍点筆者、以下同じ。)

戦後の民主化の嵐のなかで、特別市制はまさに実現を目前にしながら、その最後の段階においてあえなく挫折してしまつた。この問題の終幕に当って、五大都市が九月二十六日に発表した共同声明は、この間の都市側のやるかたない痛憤を現わしたものである。

#### 五大都市共同声明書

過去数十年の永さに亘って五大都市市民の熱望し來つた特別市制は、前議会に於て制度として確立し今期国会への上程を公約せられた。因つて国会に於ては、衆議院の治安及び地方制度常任委員会に於て同法案を議決せられ將に実現を見んとしたのであるが、関係筋の意嚮其他の事情により常任委員会の努力にも不拘未だ上程の運びに至ら

ないことは我々の洵に遺憾とするところである。

然しながら我々はあくまで憲法の問題と国会の權威を尊重し、右常任委員会の決議を支持して必ず特別市制を實現せざんば止まざる堅き決意を有するものである。(以下略)

このようにして、特別市制問題は一応終焉したのであって、その再燃のためには、講和条約の締結、占領の解除による、右にいう關係筋の撤退をまたなければならなかった。

## 二 講和条約後における特別市制運動

昭和二六年(一九五一)講和条約の締結、日本の独立の回復とともに、特別市制運動は再び燃えあがるのであるが、そのための基礎は、すでに占領下においてしだいに蓄積されてきていた。それは、一方ではシャウプ勸告およびそれに連なる地方行政調査委員會議の勸告であり、他方では前記の五大都市共同声明書が、前掲引用に続いて「一大収獲」として評価したところの府県からの権限とくに警察権の委譲と税制改正の実績であった。

昭和二四年九月のシャウプ勸告は、税制に関する勸告であったが、同時にわが国の行政のあり方、地方自治と民主主義の進展について重大な示唆を与えるものであった。すなわち、この勸告によって、国、府県、市町村は、それぞれ別個の税源をもつたてまえたが、この独立の財政によって遂行すべき行政の分担についても、この勸告は現状の混乱を指摘し、行政の権限と責任を国・府県・市町村の三段階に明確に分担させるべきであるとし、その事務再配分のための一般原則についても述べるところがあった。それは市町村の適当に遂行できる事務は、都道府県または国に与えられないという意味で、市町村に第一の優先権があり、第二には都道府県に優先権があり、中央政府は地方

の指揮下で有効に処理できない事務だけをひきうけるべきだ、ということである。

シャープ勸告に基づいて、「地方自治を充実強化して、国政の民主化を推進するため」、行政事務の再配分について、政府および国会に調査勸告することを目的として、同年一二月には、地方行政調査委員会が設立された。この会議は、翌二五年一〇月、一二月および二六年九月の三回にわたって勸告を行ったが、国・府県・市町村の関係については、つぎのように述べていた。

一、国と地方公共団体との間における事務配分の調整は、その事務の性質上当然国の処理すべき国の設立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は地方公共団体において有効に処理できない事務だけを行うことにすべきである。

二、市町村は住民に直結する基礎的の地方団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは、原則として市町村に配分するという方針を採るべきである。

三、府県はその地域的範囲において市町村を包括する関係にあるという意味において、つぎのような事務が府県に配分されるべきである。

(1) 市長村の区域を越えて処理しなければならない事務

(2) 市町村で処理することが著しく非能率的または著しく不適當である事務

この勸告は、従来の行政の考え方はまさに正反対であって、市町村を基礎的の地方公共団体とし、行政の流れを下から上へと逆転させるという意味で、広く市町村の支持をうけるものであった。しかし、この市町村のなかの大都市については、市町村の能力の実際上の差異を十分に考慮するとの立場にたつて、事務配分上の差異を認め、府県の一

○数項目の権限を大都市に委譲することを勧告したけれども、それをさらに特別市制の実現にまで進めることが望ましいとの結論は出さなかった。むしろ、勧告によれば、それが主張した事務配分が完全に行われるならば、二重行政・二重監督の弊はほとんど除去されるであろうし、また大都市自治の積極的な推進のために特別市制を考へるとしても五大都市はそれぞれ事情を異にし、かつ所在府県の残存区域との関係および残存区域自体の自治行政の推進を考へる必要があるので、「現今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り扱ふべきである」とするにとどまっていた。

他方、事務委譲については、警察法、消防法が相ついで制定されたにともない、昭和二三年には、府県に属していた警察および消防が、新たに都市警察および市町村消防として発足するにいたった。また税制についても、従来の国および府県による税源の独占と市町村の極端な附加税中心の方法を改め、シャープ勧告に基づき、国・府県・市町村間の税源分離を原則的に実現した。このようにして、市町村は市町村税と固定資産税を中心として、住民と直結する比較的安定した税制をもち得ることとなった。しかし、大都市については、税制上の都市的要素といわれる事業税、入場税、遊興飲食税が府県税とされたため、特殊な大都市的な行政需要に應ずる特殊な税源を欠いたままにされた。

このように、戦後の諸改革は、原則として市町村の地位を強調し、そのなかでの大都市の特殊な地位をある程度認める方向に進んだけれども、それを行財政制度の上で十分に保障するところまで行つたわけではない。時あたかも、講和条約の締結の近づくなかで、大都市がこのような政治の方向をさらに一歩進めて、特別市制の実現によって、その地位を確保しようとするのは、きわめて自然の成り行きであった。昭和二六年三月、五大都市は五大市特別市制期

成同盟（構成員は、五大市選出の衆院議員、在任の参院議員、五大市の市長・市會議員）を結成し、一〇月には「特別市制理由書」を関係方面に発送して全面的な促進運動に入った。この理由書は、従来の運動の沿革を顧みながら、特別市制要求の理由を集大成した相当大部なものである。その項目はつぎのようであるが、それを通して、ある程度その主張するところが推知することができる。

第一、序説 特別市制を要望する 一、特別市制の要望 二、占領下における自治の進展 三、行政の簡素化と能率化

第二、大都市の発達と大都市行政 一、大都市の発達 二、大都市行政 (1)生活環境の整備、(2)市民生活の保全、(3)市民の育成、

(4)国家行政の分担、(5)行政組織と財政、三、大都市行政の特質 (1)市民生活と行政、(2)大都市行政の特質、(3)大都市行政の統一性、

(4)大都市の区域と利害関係

第三、大都市と府県 一、行政の重複 二、府県の実体 (1)官治地方行政、(2)府県の民主化、(3)府県の区域、三、府県と市町村

(1)中央集権制度、(2)シャウプ勸告、(3)行政事務再配分の勸告

第四、特別市制の必然性 一、大都市行政の重要性 二、大都市二重行政制度撤廃の必然性 (1)行政の能率化、(2)行政の経済化、

(3)自治の要求、三、特別市の制度 (1)特別市の設置、(2)特別市の地位及び権限、(3)特別市の組織、(4)特別市の区域

第五、特別市制運動の沿革 一、第二次大戦以前の経過 (1)首都の問題、(2)大都市制度の問題、(3)自治の後退、二、特別市制の制

定 三、その後 (1)特別市制法案の停頓、(2)転換と前進

第六、特別市制実施上の諸問題 一、特別市の区域、二、残存府県の問題 (1)残存府県の独立性、(2)協力関係の設定、三、都制と

特別市制 四、特別市制の反対論について 五、特別市制実施の手續 (1)特別市に指定する法律の制定、(2)特別市制度に関する改

正法律の制定、(3)実施に伴う諸問題、六、参考—米英の大都市制度 (1)アメリカの大都市制度、(2)イギリスの大都市制度

府県と五大市の啓蒙宣伝活動は、しだいに激化していった。五大府県は、市側の発行した「特別市制理由書」に対

抗して、二七年一月には「特別市制反対理由書」を配布していった。これに対して、四月になると、五大都市共同事

務局は、パンフレット「特別市制反対理由書について」を発行して応戦していった。さらに五大市は、市町村のなかで五大市だけが孤立することをおそれ、五大市を特別市とすることについて、中小都市の諒解を求める運動を進めていたが、この段階で特別市を五大市以外にも拡大する運動に乗り出すことよって、府県側の反対運動に対抗してこうとした。すなわち、全国市議会議長会は、全国二六九市は知事の指揮監督を受けなくても、その行政を十分に遂行できるとの判断のもとに、二七年二月これらの都市に特別市制を施行することを目的として、全国特別市制調査委員会を設立するにいたった。府県側がこのような運動に反対することは、これもまた当然であった。たとえば、二月二八日、愛知県議会議長田辺秀世議長は、名古屋市議会議長横井恒治郎議長（当時全国市議会議長会会長）にあてて、現在市議会議長会は人口五万以上の都市に特別市制の施行を要望しているが、この問題は、シャープ勧告に基づく府県・市町村の機構および税制を再度根本的に大改革しなくてはならぬ事をはらむものであると思われるので、慎重審議を希望するとともに、「現在相互に協力援助しつつある関係の県と小都市及び町村の存立を脅かすような結論を出されないように切望致します」との申入れを行っていった。

ところが、このように県市の攻防が熾烈化していく間に、第一三回国会（昭和二六・二七・二七・七）において、五月四日「五大市を特別市に指定する法律案」と「地方自治法の一部を改正する法律案」（以上二案とも田中伊三次外八名と松沢兼人外七名の提出）が提出されるにいたった。これは講和独立を機として大都市の新しい飛躍と充実が、わが国全体の復興再建のために重点的に要望されるのであって、そのために早急に特別市制を実現すべきだとし、そのための住民投票について、地方自治法第二六五条第七項が都道府県民投票を求めているのを改正して、市民投票にしようとするものであった。ところが、これらの法案が提出されるや、それに対抗して早速翌一五日には、地方自治法から特



別市制条項を全面的に削除しようとする「地方自治法の一部を改正する法律案」（大石ヨシニ外七名と前尾繁三郎外五九名の提出）が提出されるにいたった。いまや県市の対立は、衆議院の舞台で争われることになったのである。これらの法律案の取扱いについて、自由・改進黨・社会の三党間で数回にわたって協議したが、本来結論のべき問題ではなかった。そのためいずれの法律案も、衆議院の地方行政委員会に付託されたまま、審議が進められず、そのままいに七月末国会の閉会を迎えて、審議未了に終ってしまった。特別市の指定が現状の変更をめざすものである限り、それとは逆の法律案を対置して、結局両者ともに審議未了にして、現状を継続させたことは、一応府県側の勝利であった、といえよう。

こうした状況のなかで、昭和二七年八月には、地方制度に全般的な検討を加えることを目的として、総理府の附属機関として地方制度調査会が設置された。これは総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議するためのもので、昭和三二年にいたる間、第一次から第四次の調査会が任命されてつぎのような答申を行った。

地方制度の改革に関する答申（第一次調査会、昭和二八年一〇月一六日）、昭和三〇年度地方財政に対する措置に関する答申（第三次調査会、昭和三〇年一二月七日）、昭和三二年一〇月一八日）

このうち、大都市問題にさしあたり関連をもつのは、昭和二八年および三二年の「地方制度の改革に関する答申」である。まず昭和二八年の答申は、地方公共団体の種類としては、従来通り市町村と府県の二段階制をとり、大都市については特別市制ではなく、「差し当って事務及び財源の配分により大都市行政の運営の合理化を図るものとする

説 こと」と述べていた。具体的にそこで考えられているのは、大都市にたいする知事の許認可権の整理、府県が行う補完行政事務の大都市への移管、法令による委任事務中広域的または統一的処理を必要とするもの以外の大都市への移管などであった。ついで昭和三二年の答申は、いわゆる道州制の促進をめざすものであった。答申は「基礎的的地方公共団体たる市町村の充実強化を図ることによって、日本国憲法の基本理念たる地方自治の本旨の実現に資するとともに、現行府県はこれを廃止し、国と市町村の間には、いわゆるブロック単位に、新たに中間団体及び国の総合地方出先機関を設置し、同一人をもって両者の首長及び必要な補助職員とする等の方法により、その一体的総合的運営を確保する」という。ここにいう中間団体とは、地方公共団体としての性格と国家的性格とをあわせもった「地方」（仮称）と呼ばれるものであり、その首長たる「地方長」（仮称）は地方の議会の同意をえて、総理大臣によって任命される。国の総合地方出先機関は「地方府」（仮称）と呼ばれ、その首長は「地方長」をもって充てられる、という組織である。なおこの答申には、少数意見として、現行の地方制度のまま府県の統合を行うとする意見がつけられている。調査会における表決は、出席三三名中、「地方制」案一七名、「府県統合」案一二名、両案ともに反対三名、棄権一名であつて、「地方制」案は辛じて過半数に達したものであつて、このことは今後紛糾がなお続くことを予測させるものであつた。

その間、現実政治の上では、答申に従つて、昭和二九年六月に警察法が改正され、国家地方警察と自治体警察の二本建て制度が廃止され、都道府県警察が設置されるようになり、また三一年六月には、地方自治法が改正され、特別市制に関する条章の削除と引き替えに、「大都市に関する特例」が設けられ、政令で指定する大都市にたいして、府県から一六項目の事務委譲が行われることとなつた。それは、1 児童福祉、2 民生委員、3 身体障害者の福祉、4 生

活保護、5 行旅病人及び行旅死亡人の取扱、6 母子福祉資金の貸付、7 伝染病の予防、8 寄生虫病の予防、9 食品衛生、10 墓地埋葬業の規制、11 興行場・旅館及び公衆浴場の営業の規制、12 結核の予防、13 都市計画、14 土地地区画整理事業、15 屋外広告物の規制、16 建築基準行政の実施に関する事務であり、これらは、三二年一月五大市に移された。地方制度調査会が、地方制度の検討をすすめ、またそれによって地方制度が改正されていくなかで、従来の大都市と府県との対立は、そのままこの調査会を中心として、激しい攻防を繰り返すこととなった。そしてまた、この対立は同じころ進行しつつあった大都市の周辺町村合併の問題にも大きく影を落すこととなった。その意味で、この攻防の間に現われた争点をここでみておこう。

(1) 府県の主張。府県側の発表した主要な意見はつぎのようである。全国知事会―「地方制度改革に関する意見」(その1―昭和二七年一月、その2―昭和二八年一月)、「府県制度改革に関する意見」(地方制度調査会へ提出、昭和三二年八月)。全国都道府県議会議長会―「地方制度改革に関する意見」(その1~5、昭和二八年一月~五月)、「府県制度改革に関する意見」(地方制度調査会へ提出、昭和三二年八月)。五大府県―「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見」(昭和三二年九月)。

これらを通じてみられることは、地方自治の本旨の尊重を理由として、官治的・道州制に反対して、現行の国―都道府県―市町村の制度を維持するとともに、大都市が周辺地域と社会的、文化的、経済的に有機的な生活圏を形成していることを理由として、特別市制の実施に反対していることである。このような考え方を、最も明確に出しているのは、昭和三二年九月の前記の五大府県の意見であった。この意見書の「基本的考え方」は、つぎのように述べている。

1 府県制度の改革は、あくまで地方自治の本旨を尊重し、これを伸長する方向により行うべきである。しかも一

地方を構成する都市と農村が、均しく社会的、文化的、経済的相互依存関係をいよいよ緊密化し、それぞれの発展をはかり、その地方全体の福祉を伸長するよう考慮するべきである。

2 今日の社会、経済、交通等の実情を考え、かつ広域行政を能率的に処理するため、府県の規模の合理化を目的とする統合の必要がある以上、大都市のみ府県統合の外に独立せしめることは、この改革の方向に逆行するものといふべきである。

こうした前提の上にたつて、大都市については、つぎのように述べていた。大都市は本来地方の開発伸展の中核として、周辺地域と有機的な生活圏を形成しているにもかかわらず、特別市制によって、この一体性を分断するとき、きわめて不合理であり、関係住民全体の福祉をそこなうものである。とくに、現在広域行政の立場から府県の統合が問題になっているときに、大都市が独立しようとすることは、府県の区域の細分化を主張するものである。府県が大都市と他の市町村間の連絡を完了し、その利害を調整しながら、広域的統一行政を行おうとするとき、「大都市だけが、二重行政を無駄であるとし、行政の簡素化、能率化を主張して、府県の枠外に出ようとするときは、大都市の利己主義といふべきである。」大都市の主張する二重行政の弊は、事務配分の適正化によって解決すべきであり、それはすでに昭和三十一年の地方自治法の改正によって、ほぼ解決済みである。その上、もしあくまでも二重行政の排除を主張するのであれば、むしろ実現可能な特定の新府県においては、新府県と大都市との行政一元化による都制によって解決すべきである、というのである。

(2)市側の主張。市側の発表した主要な意見はつぎのようである。全国市長会「地方制度改革意見」（昭和二十七年十一月）、「地方財政改革意見」（同上）、「地方制度調査会において当面答申を要すべき事項（行政関係）に対する意

見」（昭和二八年七月）、「府県制度改革に関する意見」（地方制度調査会へ提出、昭和三二年八月）。全国市議会議長会―「地方制度改正意見」（昭和二八年一月）、「地方制度調査会における」地方公共団体の種類、機能、規模、性格等に関する問題点の考え方」に対する意見」（昭和二八年四月）、「道州制要綱」（昭和二九年八月）、「府県制度改革に関する意見」（地方制度調査会へ提出、昭和三二年八月）。五大市―「大都市制度に関する意見書」（昭和二八年七月）、「地方制度調査会答申案に対する意見」（昭和二八年八月）、「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」（昭和三二年八月）。五大市議会議長―「大都市制度確立に関する決議」（昭和二八年一月）。五大市市長・議長―「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」（昭和三二年八月）。

これらを通じてみられることは、前述のシャープ勧告および地方行政調査委員会議の勧告の線に沿って、基礎的自治団体としての市町村の重要性を強調し、地方にゆだねるべき行政事務は原則として市町村の権限と責任とするとともに、逆に府県制度の廃止を主張していることである。そして、このように市町村の権限を強調するなかで、五大市は特別市制の実現を期待していたのである。すなわち、五大市は「吾が国将来の地方制度は、特別市を一つの焦点、一つの出发点として再編成に進むべきものと考える」点において一致し、（五大市「大都市制度に関する意見書」）「法の規定する特別市制度が実現に移されず放置されていることは、甚だ遺憾とするところである。」（五大市議長「大都市制度確立に関する決議」）そして、事務再配分、大都市への事務委譲については、府県側がこれによって、大都市問題が解決されたのであって、もはや特別市制の必要なしとの結論をだしてくるのにないして、五大市は、それは行財政の現状の打開が緊急を要することによるもので、この委譲を当面の暫定措置として、しかも「特別市制実現への漸進的形態」としてのみ承認する、との態度をとっていったのである。

市側の上記のような市町村の権限と責任の強調は、府県制度の存続にたいする消極的な態度と表裏をなすものであった。しかし、府県制度廃止後の処理については、必ずしも意見は一致していなかった。すなわち、全国市長会は、主として国―特別地方公共団体たる道州―市町村連合団体―市町村という線で考えていた。ここにいう道州とは、全国を九ないし一〇ブロックに分け、特定の広域的事務を処理する特別地方公共団体として設置されるもので、それが現行の国の出先機関の行う広域的事務をも処理することが考えられていた。（「府県制度改革に関する意見」）

これにたいして、全国市議会議長会は、主として国―国の機関たる道州―新中間機関―市町村という線を描いていた。ここでは、全国市長会という道州の中にふくまれていたものが分離され、国の総合出先機関のみを道州といい、その他に市町村の立場において市町村の共同の利益を推進するために、特定の広域的事務（法律上列記主義）を処理する特別地方公共団体たる新中間機関が考えられていたのである。（「地方制度改革正意見」）

(3) 町村側の主張。町村側の発表した主要な意見はつぎのようである。全国町村会―「地方制度改革に対する意見」（昭和二十七年一月）、「府県制度改革に関する意見」（地方制度調査会へ提出、昭和三十一年八月）。全国町村議会議長会―「地方制度に関する意見」（昭和二十七年一月）、「地方制度改革に関する意見」（昭和二十八年二月）、「府県制度改革に関する意見」（地方制度調査会へ提出、昭和三十一年八月）。

これらを通じてみられることは、町村側は府県と市の中間にあって動揺していたことである。全国町村会は、上記の昭和二十七年の意見においては、基礎的の地方公共団体たる市町村、広域的の地方公共団体たる都道府県という線で考えていたが、昭和三十一年の意見では、国―国の機関たる道州―府県―市町村というように転換していった。ここにいう道州とは、国の広域行政主体であり、その出先機関を統合したものである。その下にあって、府県は、道州庁の支分

庁であると同時に自治体としての性格をもつところの市町村の総合組合的なものである、という。これにたいして、町村議会議長会は、原則として現行府県制度を維持するとの意見を表明していた。

以上のような府県、市、町村の意見の相違は、昭和三二年に自治庁がそれらの団体にたいして実施した意見聴取にも反映されていた。それらの意見の内容は、市は一般に道州制の新設、府県は現行制度の維持を主張したのにたいして、町村では道州制支持八八、府県統合支持七三、現行区域の改革に消極的なもの三三という状況であった。

このような府県と市側、とくに五大市との対立状況のなかで、地方制度調査会の答申は、特別市制を認めることなく、事務再分配によって大都市問題を解決しようとする点において、府県側の主張をいれるとともに、他方府県の存続ではなくて、それに代わるものとして道州制を認めた点において、市側の主張をいれたものであった。しかし、現実政治の上においては、昭和三一年の地方自治法の改正によって、特別市制に関する条章は姿を消し、その代償として府県から大都市への一六項目の事務委譲の道がひらかれたのにたいして、道州制は全く実現しなかった。その後一時、一部の県ないし経済団体が、東海三県の統合、大阪・奈良・和歌山の統合あるいは京都・滋賀・福井の統合の運動にのりだしたが、これもまた実現にいたらず、従来の府県制度がそのまま固着してきているのである。

むすび

戦前戦後の長年にわたって展開されてきた特別市制運動は、大小いくつかの波頭を経ながら、昭和二一、二二年、続いて二六、二七年に激しい盛り上がりを見せながら、昭和三一年には、ついに法規定上の根柢を失うこととなってしまった。特別市制が中央集権体制にたいして、大都市の自治を要求するものであるとするならば、その運動の高揚

と挫折は、日本の地方自治の辿らざるをえなかった運命を典型的に現わしている、といえよう。

## 論

戦前における特別市制運動は、天皇制下の官僚による強い中央集権体制の中で展開されざるをえなかった。トックヴィルが地方自治を教育過程における小学校教育にたとえたのは、そこにおける経験がやがて上級学校たる上部団体へと拡大・発展することを前提としていたからである。地方自治の延長線上に国の民主政治が位置していた。すなわち、英仏のようにブルジョア革命によって絶対王政を打倒した国にあっては、その後における民主政治の展開の中で、必須部分として地方自治が発展していった、といえよう。ところが、日本においては、地方自治の対極にあるものは、絶対王政としての天皇制下の官治的中央集権体制であったし、やがて日中戦争を契機とする戦時体制強化の中で、地方自治の要請は圧潰させられていくこととなった。

やがて第二次大戦における敗戦、占領下の民主政治の高揚とともに、旧来の官治的中央集権に対抗して、地方分権的な地方自治が強調され、その実現方法として特別市制の実現をめざす運動が激しく盛り上がることは、必然的現象であった。しかし、それもまた挫折して行くこととなった。このような結果に終わったのは、関係府県や町村が特別市制の実現にたいして激しく反対したためであるが、単にそれだけでなく、資本主義の発展にともない、自治体が相互に連携しながら、広域にわたる地域開発を進めざるをえなくなっていくなかで、大都市を府県の区域外とするという特別市制の要求が、しだいに現実との間に距離を生じ、当初の強さを失ってきたことによる。

かつて欧米に現われた地方自治の要求は、それに先行する絶対王政下の官治的中央集権体制を否定するものとして、つよい地方分権の要求に支えられていた。しかし、社会における資本主義の発展とともに、生産・流通過程は拡大し、自治体はしだいに連携の程度を濃化していくこととなる。地方分権を徹底させながら、その極点においては、その連



携を強化することによって広域行政を遂行していこうとする。この段階においては、地方分権を徹底させた上で、それを媒介とし、下から中央集権への要請が現われることとなる。この状態を社会的中央集権体制とよぶならば、欧米における発展は官治的中央集権体制—地方分権体制—社会的中央集権体制という継起現象として表現することができ

る。

ところが、日本では第二次大戦前の天皇制下におけるつよい官治的中央集権体制に対抗して、反措定として戦後地方分権的自治の要求が現われざるをえなかったが、しかしその段階において日本はすでに高度に発展した資本主義社会として広域行政を必要とする状況におかれていた。すなわち、欧米において地方分権体制の徹底のなかから、つぎの段階としての社会的中央集権体制が現われてくるのにならして、日本ではこの異なった要請が同時に並存して現われるのである。そこからして、つぎのような問題が現われることとなる。

第一には社会の発展のなかで社会的中央集権体制を必要とする段階において、旧来の官治的中央集権体制がかたちを変えて存続していく危険性である。この点については、かつて第九次の地方制度調査会自身が、「行政事務再配分に関する答申」(昭三八年二月二七日)において、つぎのように指摘していた。すなわち、行政の広域的、均等的処理の要請が強まり、行政機構の専門的分化の傾向が強くなればなるほど、それにたいして逆に行政の民主的かつ総合的な処理が要請され、そのためにもできる限り地方公共団体に優先的に事務を処理させるようにすべきである。「しかるに、このような行政の変化を理由として、行政権限の地方公共団体から国への引き上げ、国の地方出先機関の強化、国の地方公共団体に対する関与の増大等、中央集権的統制を強化する傾向がみられることは、遺憾である」というのである。ここにいう行政の変化が社会的中央集権体制への要請に根ざすものであり、またここで遺憾とされている

説る対象が官治的中央集権体制の復活であることは明らかであろう。

## 論

つぎに第二に、特別市制実現への要請は、地方分権的側面を強調するならば、社会的中央集権を必要とする段階においては、ますます現実と遊離せざるをえなくなる。したがって、官治的中央集権体制への危険性を阻止しながら、地方自治をすすめて行くためには、大都市としては、従来の特別市制運動の経験を反省検討しながら、その特殊な地位を確立するとともに、地域の中核都市として周辺の市町村と緊密に連携し、そうした基礎の上にたつて、府県の存廃ないし変質を課題とする新しい方式を今後発見していかねばならないであろう。

(註) 本稿は、拙稿「日本における特別市制運動—戦前期の高揚と挫折—」(故金澤尚淑博士追悼論文集『法学の諸問題』所収、大阪経済法科大学出版部、一九八七年)の続篇として執筆されたものである。併せ読んでいただければ幸いである。