

指定都市制度を巡る議論  
—現状の課題と今後の改革についての考察—

東京大学公共政策大学院（公共管理コース）  
松縄 裕志

【目次】

1. はじめに
2. 制度の概要
3. 制度の沿革
4. 現状の課題
5. 指定都市の果たすべき役割
6. 今後の改革のあり方
7. おわりに

1. はじめに

「大阪都構想」等の議論を契機として、わが国の大都市制度を巡る議論が活発化してきている。2012年に入ってから第30次地方制度調査会においても検討が開始され、まさに今、わが国の大都市制度は大きな転換点を迎えているといえるだろう。このような状況下で、広く注目を集める大阪都構想に焦点を当て検討することも考えたが、具体的な制度設計が未だなされていないこと<sup>1</sup>、また、個人的にはその他の指定都市<sup>2</sup>も含めて広く適用可能な制度を検討したいとの思いを持つことから、今回は指定都市制度のあり方について考察を加えることとした。

指定都市制度は、創設当初より「政治的な妥協の産物」と表現されたように、大都市行政の効率的な運営という所期の目的を達成する上では、そもそも十分な仕組みとなっていなかった。であるにも拘らず、基本的な部分には何らの改革もなされることなく、現在に至るまで半世紀以上にわたり存続してきたのである。しかも、5大市を念頭に設計されたこの制度は、次第にその対象を拡大し、今や人口規模や都市の中核性が大きく異なる19市を内包するものへと変貌してきている。大阪都構想等の議論は、こうした現状に対し1つの処方箋を提示しようと試みるものであり、我々に今後の制度のあり方を再考する機会を与えてくれるものといえよう。大都市を巡る議論が注目を集める今、本稿でわが国の大都市制度、とりわけ指定都市制度について検証し、今後の望ましい改革のあり方について展望したい。

---

<sup>1</sup> 2012年2月4日 堺市の竹山市長は大阪都構想実現に向けた協議会を巡り、必要となる条例案の2月議会への提出を見送ると表明した。これを受け、堺市が大阪都構想から離脱する可能性も浮上している。

<sup>2</sup> 一般に「政令指定都市」、あるいは「政令市」と呼ばれることが多いが、地方自治法上では「指定都市」の用語が用いられるため、本稿では以下この表現で統一する。

## 2. 制度の概要

指定都市制度は、地方自治法上の「大都市に関する特例」（第2編第12章第1節）に規定される。この特例が用意された背景には、都市基盤の整備、維持・管理や産業振興など、大都市特有の課題に的確に対応していく上では、一般の都道府県・市町村による二層制では不十分であるという事情が存在した。すなわち、大都市においては人口や産業が集積する結果、一般の市町村にはない特有の行政課題が生じるが、それらに対処するための「特例」として設けられたのが指定都市制度なのである。なお、わが国では、これに並ぶもう1つの大都市制度として「都区制度」が存在する。戦時下における首都機能を強化するべく導入された「東京都制」を起源とする制度であり、現在も東京都のみに適用されている。

指定都市に移行した場合、事務配分の特例（地方自治法252条の19第1項）、監督の特例（同第2項）、組織上の特例（同法252条の20）、財政上の特例（地方税法349条の4など）が認められ、その他の市に比べ、都道府県から大幅な権限等の移譲がなされることとなっている。

移行の要件に関して、地方自治法は「政令で指定する人口50万人以上の市」（自治252条の19第1項）と規定するが、この「人口50万人以上」は指定の必要条件であるものの、必要十分条件ではない<sup>3</sup>。運用においては、①人口が概ね100万人に達していること、②人口密度が2,000人/平方キロメートル以上であること、③第一次産業就業人口が全就業人口の10パーセント以下であること、④都市的形態・機能を備えていること（市街地・都市的地域、都市的産業、都市的施設・便益、中枢管理機能等の状況、都市の風格、伝統など）、⑤行財政能力を備えていること（歳入・歳出、予算・決算、財政力指数、公債費等の財政力に関する状況、なかでも都市の中心的な自主財源となる固定資産税の課税標準額、財政を支える市の全般的な経済力など）、⑥その市に指定の希望があり、所在都道府県的意思と合致すること、⑦地域的一体性があること、といった指標が存在してきたようである<sup>4</sup>。もっとも、この中で唯一法律に明記され、事実上最も重要と考えられていた①の人口要件でさえも、1972年の福岡市の移行を機に徐々に緩和される傾向にあり、現在では70万人程度にまで引き下げられてきている。ここには、「指定」が法律ではなく、政令に拠っており、したがってその時々の政府の方針に左右されやすい、という事情もあるものと思われる。

なお、2012年2月現在、政令指定都市には19市（大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市、さいたま市、静岡市、堺市、新潟市、浜松市、岡山市、相模原市）が指定されており、これらの人口を合計するとわが国の人口の2割を占めるまでに至っている<sup>5</sup>。また、2012年4月には熊本市も指定都市へと移行する予定である。

## 3. 制度の沿革

指定都市制度は1956年より運用が開始されたが、そこに至るまで、わが国の大都市制度は

<sup>3</sup> 宇賀克也『地方自治法概説 第4版』p.35

<sup>4</sup> “大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会『“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書』p.3

<sup>5</sup> 各指定都市の基礎データについては、10ページに掲載の資料を参照。

紆余曲折を繰り返してきた。戦前からの大まかな経緯は、次の通りである。まず、1888年に「市制町村制」が公布されるが、それと同時に設けられた特例法において、東京都、京都府、大阪府の官選知事が、東京市、京都市、大阪市の市長をそれぞれ代行することが定められた。これに3市は強く反発し、同法は施行後わずか10年で廃止されてしまう。その後は、この3市に横浜市、名古屋市、神戸市が参加して6大市体制となり、国に対して大都市制度に関する要望を継続的に行っていくこととなる。そのような中で1943年、首都防衛の強化を図る観点から東京市と東京府が廃止され、東京都が設置される。そして1947年の地方自治法改正においては、東京を除いた5大市を対象に「特別市」制度が新たに設けられる。この特別市制度は、特別市を都道府県の区域外に独立させ、府県と市とを合わせた地位及び権限を持たせる（地方自治法第264条第1項、特別市制度の廃止に伴い削除）ことを特徴としていた。しかし、これに対し5大市が属する府県は、その空洞化を懸念し激しく反発したのである。結果、この特別市制度は実施されることなく早々に廃止に追い込まれ、その代わりに創設されたのが「指定都市」制度であった。特別市制度と比較すると、その市域が道府県に包含されること、また権限はあくまで道府県から一部移譲されるものである点に特徴があった。なお、以上のような経緯から明らかなように、指定都市制度は本来、5大市を念頭に設計されたものであった。この点については、今一度十分留意しておく必要があるだろう。

当時の大臣提案によれば、「差しあたっては、大都市の実情に即した事務配分によって大都市問題を解決したいと思うのでございます。もっとも、右の事務配分のみによっては、大都市問題は根本的に解決するものとは考えておりません。いわゆる特別市問題につきましては、さらに根本的に検討すべきものと考えておりますが、これは、府県制度の根本的改革の問題とあわせて解決すべきものと考えております。」とし、指定都市制度があくまで暫定的な措置に過ぎなかった<sup>6</sup>ことが示されている。このような、あくまで暫定的なものであったはずの制度が、その後半世紀以上にわたって存続してくるわけであるが、果たしてこれまでに、いかなる課題が指摘されてきたのだろうか。次の章においては、現在の指定都市が抱える具体的な課題を整理し、今後の望ましい改革への道筋をつけることとしたい。

#### 4. 現状の課題

現状の指定都市制度の課題として、指定都市市長会が指摘するのは次の3点である<sup>7</sup>。すなわち、(a)指定都市に包括的な事務権限がなく、責任ある対応に支障があること、(b)道府県との間の不明確な役割分担により非効率な二重行政が発生していること、(c)指定都市の実情に応じた税財政制度が存在しないことである。また、これらに加え、(d)当初予期されたよりも指定都市の数が増加し、また多様化してきた結果、制度に歪みが生じてきていることも指摘できる。

(a)まず、指定都市に包括的な事務権限がない点である。指定都市市長会は、指定都市が高度な行政能力を有するため、道府県と同等の事務を処理することが可能であり、したがって能力に見合った権限・財源の移譲が確保されるべしとする。この背景には、特例的な事務配分のために、移譲される権限が一体性や総合性を欠いているという事情がある。例えば、都市部で顕在化している待機児童の問題に関連して、幼稚園の設置認可は道府県の権限、一方保育所の設置認可は指定都市となっているし、今後さらに重要性を増すものと思われる社会福祉の分野で

<sup>6</sup> 本田弘『大都市制度論－地方分権と政令指定都市－』p79

<sup>7</sup> 政令指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」

は、社会福祉法人の設立認可を道府県、社会福祉施設の設置認可を指定都市が担当するといったように、事務権限が分散している。

つまり、指定都市は、他の市町村に比較すれば制度上大幅な権限移譲を受けることができるものの、あくまで道府県の権限の一部が移譲されるにとどまっており、したがって、大都市行政の効率的な運営という理想とは、未だ若干の乖離があるものと思われる。

(b)次に、道府県との間の非効率な二重行政についてである。二重行政は、(i)指定都市と道府県が同様の行政サービスを提供する場合（高校、医療、図書館、公営住宅、各種助成金等）、(ii)指定都市が行う事務であるが、道府県の決定や同意が必要とされる場合（都市計画・土地利用の決定等）、(iii)市内であるが、政令指定都市と道府県とで部分的に管理が分かれている場合（河川管理等）などに分類されるが、西尾・神野<sup>8</sup>は、中でも特に「サービス実感の伴わない道府県税負担」と「政令指定都市域選出の県議会議員の役割」にその弊害が象徴的に示されていると指摘する。

なお、ここでは「非効率」な二重行政という点に注意を払う必要がある。最近話題となっている大阪都構想では、二重行政の解消という論点が最も強調され、かつ住民からも関心を集めているようである。大阪維新の会の主張は一見尤もらしいが、そもそも二重行政の存在そのものが問題か、という点については冷静な判断が必要といえよう。仮に道府県との間で業務が重複する場合があったとしても、例えば図書館や公園といった施設で利用者がいづれも十分に多く、あるいは地域を分担して整備されている場合には、市民の生活サービスの向上に資する場合も多い<sup>9</sup>。つまり、それぞれが効率的に運営され、地域を分担し、あるいは相乗効果を持つような運営となっているのであれば、存続させておいても構わないはずである。仮に司令塔を1人とすることに執着するのであれば、極端な話として国がすべての事務を決定し、地方は粛々と事務を遂行すればよい、との指摘も場合によってはありうるのだろう。しかし、地方分権の流れは決してそうではなかった。

いづれにせよ、わが国の地方自治が都道府県と市町村という二層構造となっている以上、両者の間で事務の重複等が発生する可能性は否定できない。特に、この弊害は道府県と指定都市の間で顕著である。したがって、冷静に二重行政の弊害の有無を判断するとともに、仮に非効率が発生しているのであれば、出来る限りこれを解決出来るような仕組みが必要となろう。

(c)続いて税財政制度の不存在であるが、指定都市市長会は、現行の地方税制が画一的であるため、大都市の財政需要に見合ったものとなっておらず、結果的に受益と負担の関係にねじれが生じているとする。従来、人口や産業が集積する大都市は財政的に豊かである、と考えられてきたようであるが、果たしてこれは事実だろうか。指定都市は確かに税収も多いが、歳入に占める法人税の割合が大きいため、景気変動の影響を受けやすいとされる。また都市基盤の整備や産業振興のため、道路や地下鉄といった大規模なインフラ投資を行うことが求められるが、その財源の多くを地方債に依存しているのが現状なのである。なお、2011年度は19市全てが地方交付税の配分を受けている。

このような背景には、指定都市にも一般の市町村と同じ枠組みで税財政制度が適用されている事実がある。これは、1949年のシャープ勧告に基づいて地方税法が制定された当時、そもそ

<sup>8</sup> 西尾勝・神野直彦『地方制度改革』p.164-165

<sup>9</sup> 松井望は、政府間同士でのコストといった、住民からかけ離れた観点からでなく、住民を土台とした基準から二重行政を立証すべきと主張する。「大都市制度をめぐる諸問題－「二重行政」という問題とその解」p.41

も都市間の権能の差を想定する必要がなかったことが影響しているとされる。改革をしていく上では、確かに避けては通れない論点といえよう。

(d)最後に、指定都市の増加・多様化である。当初は5大市を念頭に設計された制度であったが、現在では19市を内包するまでになっており、同じ指定都市間でも大きな違いがみられるようになってきている。例えば人口に注目すれば、360万人を優に超える横浜市と70万人弱の岡山市とでは、実に300万人の開きがある。また、広大な市域を有し、農村地域も抱える静岡市、浜松市、新潟市などは、従来の指定都市とは都市としての性格が根本的に異なるといえる。このように多種多様な都市が存在する中では、画一的な制度により全てを同様に扱うことはできなくなってきているといえよう。

以上より、現状の指定都市制度についてはいくつかの問題が生じており、今後大都市特有の課題に適切に対処し、行政を効率的に運営していくためには、これらを何らかの形で改善していくことが求められるといえるだろう。今後の改革の方向性としては、(a)指定都市が包括的な事務権限を受けることが出来る制度を構築するとともに、指定都市側もそれを受け入れるだけの行財政的基盤を整える努力をすること、(b)非効率的な二重行政が出来る限り生まれないような仕組みを整備すること（二重行政が本当に非効率となっているか客観的に検証すること）、(c)有効な税財政制度の構築を早急に行うことが必要となるといえる。また可能な限り、(d)各都市の実態に即した運用が図られるよう、多様性を認める制度を検討していくことも求められよう。新たに構築される制度は、少なくともこれらの要請に応えるものでなければならない。

## 5. 指定都市の果たすべき役割

具体的な改革の枠組みを考える前に、指定都市が今後果たしていくべき役割について、ここで改めて整理することが有用と思われる。なぜなら、前述のように、制度自体が5大市と府県間との対立の果てに辿り着いた妥協策であり、確かに、大都市行政を効率的に運営するといった目的はある程度認知されているものの、指定都市の具体的な役割や位置付けについては明確にされていないと考えるためである。

思うに、指定都市に期待される役割として、次の3点が存在するのではないか。すなわち、(a)基礎自治体としての役割、(b)周辺地域における中枢都市としての役割、(c)日本全体を牽引する役割である。以下、順に検討する。

### (a)基礎自治体としての役割

第一に、基礎自治体としての役割である。一般に、市域が拡大し、行政規模が大きくなるほど、市役所は住民と疎遠になりがちである。しかしながら、指定都市は基礎自治体であるため、当然、住民に最も身近な主体として直接的に市民サービスを担う必要がある。いくら事務権限等が充実したとしても、根幹である基礎自治体としての役割を疎かにすることは許されない。特に昨今、景気後退等に伴う生活保護世帯の急増や、都市部での急激な高齢化に対応することが急務となっている。このような役割を果たしていくには、住民の意向を反映させる仕組みを用意することも一層求められていくだろう。

### (b)周辺地域における中枢都市としての役割

次に、都市圏における中枢都市としての役割である。その地域の中核都市として交通網の整

備や教育機関、医療機関等の充実を通じ、周辺地域の発展に貢献していくことが求められる。特に、近年新たに指定都市の仲間入りを果たした都市の多くは各地方における拠点都市であり、それらの都市の発展は周辺地域の経済全体を活性化することに直結するものといえる。国際的な都市間競争が過熱しているといわれるが、この点からも、指定都市には、その中枢性を生かし、周辺地域と一体となってさらなる発展を目指していくことが期待される。

### (c) 日本全体を牽引する役割

最後に、日本全体を牽引する役割である。個人的にはこれが最も重要でないかと考える。現在のように成熟した社会においては、従来みられたような国主導の政策よりも、国に依存しない形で各地域が各々の魅力を最大限発揮していくことが必要である。互いに切磋琢磨することで多様な発展をし、総体として国全体の発展を目指すべきである。そのためには、人口や産業の集積する大都市が先進的な政策の推進や経済の活性化を通じて、各地域を主導していく姿勢が求められるだろう。

国立社会保障・人口問題研究所の先日の発表<sup>10</sup>によれば、2060年のわが国の推計人口は8,674万人となり、うち65歳以上の人口割合は39.9パーセントである。人口は、2010年時点から約4,000万人の減少が見込まれ、そのうち生産年齢人口（15-64歳人口）が45.9パーセント減少する一方、老年人口の割合（65歳以上人口）は17.5パーセント増加すると予測される。この結果、日本全体としては大都市への人口集中が続くとともに、地方の過疎化が進行するものと思われる。これに加え、グローバル化も加速する中では、国による画一的な政策では対処のできない領域が増加傾向にあるといえよう。そのような中で、指定都市はその人口や産業の集積を活用することで経済を活性化させ、日本全体を牽引する可能性を有しているのである。指定都市には今後、益々この役割を担っていく責務があるといえよう。

## 6. 今後の改革のあり方

それでは、指定都市制度をより実効性あるものとするために、今後どのような方向性で改革を進めていくことが望ましいか。具体的には、(1)現状の制度を維持しつつ、指定都市の権限を大幅に拡充する、(2)指定都市を解体して都制とする、(3)指定都市を道府県から分離させる、といった3つの方策があるものと思われるが、以下ではこれらを比較しながら順に考察していく。なお、その際、4で触れた課題を解決し、また5で掲げた指定都市の役割を果たすことが出来ることが前提となる。そこで今回は、以下のような指標を基に、私なりに評価を加えてみることにしたい。

すなわち、①事務権限が十分に移譲され、都市の総合的・一体的な経営が可能となるか、②道府県との明確な役割分担があり、都市を効率的に経営することが可能となるか、③住民自治が十分に機能するか、の3点である。①については、国、あるいは道府県からの権限・財源の移譲を拡大することにより、より一層、周辺地域、そして日本全体を牽引する役割を果たすことが可能となると考えるためである。②については、①とも密接に関わるのであるが、二重行政の問題を解決するために外せない視点である。たとえ道府県との間で二重構造となっても、両者の間で適切な役割分担がなされ、あるいは相乗効果を生むような仕組みとなっていれば良いものと考えられる。また、税財政制度についての検証も、この点に関連してくるものと思われる。③に関しては、都市の規模や権限が拡大する中でも、基礎自治体として住民の意向

<sup>10</sup> 国立社会保障問題・人口問題研究所 『日本の将来人口推計』2012.1.30

を反映した政策を実施していくことが必要との考えからである。これが保障されることで、時代の変化に柔軟に対応し、住民に身近な基礎自治体としての役割を着実に発揮していくことが期待できる。

#### (1)現状の制度を維持しつつ、指定都市の権限を大幅に拡充する場合

政令指定都市制度を存続させながらも、道府県からより多くの権限を移譲する案である。第27次地方制度調査会<sup>11</sup>においても、「(特別市の廃止と指定都市制度創設の経緯等を踏まえれば、)指定都市については現行制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべきであり、「大都市圏全体で行政課題を解決することが求められる分野については、指定都市と周辺市町村との連携を強化するとともに、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが求められる」としている。①事務権限を大幅に拡充するのであるから、現状に比べれば都市の総合的経営は行いやすくなるものと考えられる。②その一方、指定都市が道府県と並存する以上、一定の事務の重複は避けられないのではないかと。場合によっては、二重行政の弊害が発生する恐れもある。③管轄する圏域が広く、行政区を単位とした自治は有効に機能しない恐れがある。

#### (2)指定都市を解体して都とする場合

「大阪都構想」にみられるように、指定都市を府県側に吸収することで解体し、公選の区長をトップとする特別区を新たに設置しようという案である<sup>12</sup>。①確かに、意思決定主体が一元化されるため意思決定が迅速になり、また資源の集中的かつ有効な活用も可能となるであろう。つまり、大都市行政の総合的・一元的な経営は確保されやすくなるものといえる。②大阪維新の会が、二重行政の弊害解消を最大の根拠に据え、大阪都構想を掲げていることは明らかである。都構想を実現することにより、大阪府と大阪市の間で不要な二重行政が解消され、効率的な行政運営、さらに大阪経済の復活が期待できるという。しかし、この点、都政では、単一団体が広域にわたる事務や市町村との連絡調整事務等、府県としての役割を担いながら、同時に大都市行政を行うという二重人格・二重行政となっているとの指摘が存在する<sup>13</sup>。様々な行政サービスを特別区が各々引き継ぐことで、スケールメリットを失い、従来以上に非効率となる恐れもある。③特別区を設置し公選の区長と議会を据えることで、住民の声を反映しやすくなると主張される一方で、中核市並みの権限を有する特別区を設置した場合、住民にとって判断の出来る政策に限られ、また都市計画など重要政策については声が届きにくくなるとの批判も存在する<sup>14</sup>。

#### (3)指定都市を道府県から分離させる場合

指定都市を道府県の区域外とし、分離した組織とする案である。1947年の「特別市」制度や、指定都市市長会による2010年の「特別自治市」の構想がこれに分類できる。前者が道府県からの完全な独立を目指したのに対して、後者は事務権限を道府県のそれと同等とした上で、両者の協力・連携を確認するといった点で若干の差異があるようだが、道府県の事務も含め、地

<sup>11</sup> 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』2003.11.13

<sup>12</sup> 大阪維新の会ウェブサイト

<sup>13</sup> 高寄昇三「大阪都構想と政令指定都市」p21-22

<sup>14</sup> 村上弘「大阪都構想ーメリット、デメリット、論点を考えるー」p.565 は、大阪都の下では全有権者のうち大阪市民・堺市民が占める割合が低下する(堺市民の割合は1割程度になる)ため、重要政策について意見が反映されにくくなるとする。

方の事務とされるものを一元化する点に変わりはない。①したがって、大都市行政の総合性・一元性を確保することに寄与するといえるだろう。②また、現状で道府県の事務とされるものも、その全てを大都市の事務とすることから、両者の間で二重行政が生じる余地は排除できるものと思われる。ただし、市域を超える広域的な課題に対して、特に他市町村との利害が対立するような場合には、対応が困難となることは事実である。③特別自治市については未だ制度具体化の過程であるようだが、特別市構想においては公選の区長による区を設けることとなっていた。この場合には、住民自治も確保されるものといえる。一方で、区の権限が強大化し、基礎自治体化することで、市の存在が揺らぎ、両者の間で軋轢を生むような事態を招かぬよう注意が必要となる。

なお、これらの他にも、巨大になりすぎた指定都市を複数の基礎自治体に分割し、全国の基礎自治体を一律に扱うといった案も存在する。こうすることで、民主的正統性を確保しながら、住民に密着した行政サービスを行いやすくなるためである。しかしながら、この案は指定都市を単なる基礎自治体としてしか捉えていないものと思われる。今後人口が急激に減少し、スケールメリットを生かした効率的な行政運営が求められる中であっては、限られた資源を集中的に投下することで、周辺地域や日本全体を牽引する役割を大都市に担わせねばならないだろう。したがって、前述のように指定都市の果たすべき役割を広範に捉えるならば、望ましい改革のあり方とはいえない。また、市町村合併の主要な根拠の1つとなってきた財政基盤の強化という観点からもやはり問題となる。

また、意欲のある大都市に自らの権能を選択させる仕組みとして、「憲章都市」を設けるといった構想も存在する。これは、地方自治法や関連する法律を統合し、大都市特例法といった根拠法を設け、そこに定められた事務権限のメニューの中から、望むものを大都市が自主的に選択し、自らの権能とするというものである<sup>15</sup>。個人的には、これは理念を述べたものに過ぎないと考えるためここでは評価の対象としないが、指定都市の中でも人口規模や中枢性に大きな差異が生じている中では、この憲章都市のように各都市の特性に応じて柔軟な制度設計を行う、という発想は大きな示唆を与えてくれるものと思われる。

さて、以上のようにみてくると、(1)はあくまで現状維持に近く、したがって道府県と市町村という二層制を前提とした変更となるため、これまで指摘したような課題を抜本的に解決することには繋がらないのではないかと懸念される。確かに、道府県と指定都市との間で協議制度を常設し、互いに調整をすることで解決できる問題も少なくない。また、他の案に比べ大胆な改革を伴わないため、比較的实现可能性の高い案といえるかもしれない。しかしながら、これまでの制度の沿革や課題に鑑みれば、現状の延長線では将来の展望は開けないのではないかと懸念される。一方、(2)はまず、旗印に掲げる二重行政の解消という点に疑問符が付く。大阪都構想は一見、二重行政の解消に寄与するようであるが、特別区との間で新たな二重行政が生じるとの懸念は否定できないのである。そもそも、現状の都区制度も必ずしも成功しているわけではなく、大阪都のように「特別自治区」に東京 23 区以上の権限を移譲する場合、両者の対立が一層深まる恐れもあるだろう。さらに、やはり首都制度としての向きが強く、指定都市一般に適用することは困難であるといわざるを得ない。

したがって、(3)指定都市を道府県から離れた別の主体とする、という改革の方向性をとることが望ましいのではないかと考えられる。大都市行政の効率的な運営という要請を満たす可能

---

<sup>15</sup> 市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会『市民のくらしからみた明日の大都市』1991

性が高いことに加え、何より「補完性の原理」に基づき基礎自治体の権限を強化する、というこれまでの分権改革の方向との整合性も保たれるためである。前述の指標に照らし合わせてみても、依然対処すべき課題はあるものの、①を満たすことは間違いない。また、②についても、西尾・神野の指摘する「サービス実感の伴わない道府県税負担」や「政令指定都市域選出の県議会議員の役割」も含め、解決することができるものと思われる。最後に、③が問題となる。しかし、これについても方策次第では満たすことができるのではないか。具体的には、行政区への分権化を図ると同時に、特別市構想において想定されたような公選の区長を置くことで、住民の意向が行政サービスに反映されるよう努めることが望ましい。この点、行政区が「基礎自治体化」すると、基礎自治体としての指定都市の地位が揺らぐ恐れもあるが、両者の間で明確に役割分担を行い、なおかつ行政区間で大きな差が出すぎないように配慮をしていけば対処は可能ではないだろうか。

確かに、大都市は何も単独で成立しているのではないのであるから、道府県から離れ独立するとの発想はエゴであるといった意見や、大都市と府県の区域を完全に分離させることで、既に連担している都市圏が分断されてしまうとの意見も存在するであろう。結果、指定都市を独立させようとする場合には、特別市制度導入時に5大市と府県が激しい対立をみせたように、大きな調整コストが発生する可能性もある。しかし、前者については、今後の大都市制度改革は大都市側の利益に固執するのではなく、周辺地域の発展をいかに図れるか、将来の国の形をどうするか、という観点から行われなければならない。そのような中においては、指定都市がその裁量と同時に自覚と責任を持ち、周辺市町村とも積極的に協力関係を築いていかなければ、その存在意義を発揮することができないといえる。後者については、指定都市と周辺自治体との間で協議機関を常設する、また水平的な財政調整の仕組みを用意する等、周辺自治体と緊密に連携しながら、将来にわたって共に歩んでいけるような仕組みが整えられなければならないだろう。

## 7. おわりに

礒崎<sup>16</sup>は、従来の指定都市制度は制度の欠落部分を社会的なステイタス・シンボルとしての機能で穴埋めし、何とか存在意義を保ってきたのだが、多くの都市がこれに参加した結果、ステイタス・シンボルとしての価値さえも低下してきているという。当然のことながら、指定都市への移行は決して最終目的ではない。今後は、決してブランドやシンボルとしての位置付けに留まることなく、より一層充実した枠組みにより、大都市における行政が効率的に運営されるような制度的保障をしていくべきである。対症療法的な処置でなく、いかに中身を伴った実効的な改革と出来るか、この点こそが問われてくるものといえよう。

それとともに、指定都市側にも意識改革が求められるのではないか。裁量の拡大は当然、自己責任を伴うものでなければならない。これからの指定都市には、自主的に課題解決を目指す姿勢が強く求められ、また同時に、他都市を率先して主導する役割が期待されるのである。その際には、人口規模や中枢性の違いに応じて、制度設計の多様性を確保するという視点も必要となるだろう。グローバル化といった時代の変化が激しい中においても、これが結果的に、そのような変化に弾力的に対応することに寄与するものと思われる。

もっとも、指定都市制度改革は、それ単体で完結すべきものでもない。田村<sup>17</sup>は、「大都市行

<sup>16</sup> 礒崎初仁「指定都市制度の検証と改革論」 p.24

<sup>17</sup> 田村浩一「広域行政の理論と大都市制度」 p.39

政の改革には、現在より以上の中央集権化と地方分権化が要求される。いいかえれば、より大きい区域と機関、より小さい区域と機関とを必要とする」とのロブソンの発言を引用し、大都市における行政制度が広域化と狭域化という2つの要求に応えることが求められるとしている。本稿はこれまで、指定都市について、その経緯や課題からあるべき改革の姿までを検討してきたが、指定都市制度の改革を行うにあたっては、望ましい広域行政のあり方についても同時に検証し、またこの国全体のビジョンを描いていくことも当然要請されているものであることを確認し、結論としたい。

## 【附録】

### 政令指定都市の基礎データ

都市名	移行年月日	指定時人口(千人)	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )	財政規模(億円)
大阪市	1956年9月1日	2,547	2,665,314	222.47	15163
名古屋市	1956年9月1日	1,337	2,263,894	326.43	10287
京都市	1956年9月1日	1,204	1,474,015	827.9	7381
横浜市	1956年9月1日	1,144	3,688,773	437.38	11917
神戸市	1956年9月1日	979	1,544,200	552.66	7344
北九州市	1963年4月1日	1,042	976,846	487.89	5522
札幌市	1972年4月1日	1,010	1,913,545	1121.12	8522
川崎市	1972年4月1日	973	1,425,512	142.7	5956
福岡市	1972年4月1日	853	1,463,743	341.32	7662
広島市	1980年4月1日	853	1,173,843	905.41	5885
仙台市	1989年4月1日	857	1,045,986	783.54	5786
千葉市	1992年4月1日	829	961,749	272.08	3658
さいたま市	2003年4月1日	1,024	1,222,434	217.49	4309
静岡市	2005年4月1日	707	716,197	1411.85	2786
堺市	2006年4月1日	830	841,966	149.99	3510
新潟市	2007年4月1日	814	811,901	726.1	3573
浜松市	2007年4月1日	804	800,866	1558.04	2692
岡山市	2009年4月1日	696	709,584	789.91	2552
相模原市	2010年4月1日	702	717,544	328.84	2483

- (注) 1. 移行年月日、指定時人口は総務省資料。  
 2. 人口、面積は2010年国勢調査人口等基本集計結果。  
 3. 財政規模は、2012年度一般会計当初予算案。

【参考文献・ウェブサイト】

- 宇賀克也『地方自治法概説 第4版』有斐閣 2011.3.25  
“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会 『“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書』 2009.3  
[http://www.siteitosi.jp/research/international/pdf/konwakai\\_090317.pdf](http://www.siteitosi.jp/research/international/pdf/konwakai_090317.pdf)
- 本田弘『大都市制度論－地方分権と政令指定都市－』北樹出版 1995.12.20  
政令指定都市市長会『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案』2011.7.27  
[http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h23\\_07\\_28\\_01\\_siryosiryos2\\_2.pdf](http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h23_07_28_01_siryosiryos2_2.pdf)
- 西尾勝・神野直彦『地方制度改革』ぎょうせい 2004.10.4  
松井望「大都市制度をめぐる諸問題－「二重行政」という問題とその解」『都市とガバナンス』第16巻 2011.9  
国立社会保障問題・人口問題研究所 「日本の将来人口推計」 2012.1.30  
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/gh2401.asp>  
第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』2003.11.13  
大阪維新の会  
<http://oneosaka.jp/>
- 高寄昇三「大阪都構想と政令指定都市」『都市政策』141号 2010.10.1  
村上弘「大阪都構想－メリット、デメリット、論点を考える－」『立命館法学』2011.1号(335号)
- 大杉覚『日本の大都市制度』財団法人自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター 2011.3  
磯崎初仁「指定都市制度の検証と改革論」『月刊自治研』第53巻 2011.3  
田村浩一「広域行政の理論と大都市制度」『都市問題研究』第23巻 第2号 1971  
松井望「政令指定都市制度と大都市制度」『都市問題研究』第53巻 第9号 2001  
遠藤文夫「大都市制度の改革の方向」『都市問題研究』第23巻 第2号 1971  
2010年国勢調査人口等基本集計結果（2011年10月26日公表）  
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001034991&cycod=0>