

指定都市としての静岡市

「静岡型」政令市について考える

公共政策教育部法政策コース1年

51-188004 比留間 啓仁

～目次～

- 0. はじめに
- 1. 静岡市と指定都市
 - 1.1. 戦前の大都市制度
 - 1.2. 妥協の産物としての指定都市制度の誕生
 - 1.3. 指定都市の拡張
 - 1.4. 合併促進策としての指定都市制度
 - 1.5. 指定都市としての静岡市
- 2. 指定都市に期待されること
 - 2.1. 指定都市の役割
 - 2.2. 指定都市のメリット
- 3. 「静岡型」政令市
 - 3.1. 合併促進策による指定都市の特殊性
 - 3.2. 周辺市町村との関係での現在の取組み
 - 3.3. 今後の課題

0. はじめに

2014年に発表された増田寛也氏の『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』を受けて、全国の自治体で人口減少問題解決に対する熱が入るようになったのは記憶に新しい。総務省が国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」）の『日本の地域別将来推計人口（H30.3）』を基に作成した人口段階別市区町村の変動によれば、2015年の市区町村人口と比較して2040年に人口が増えている市区町村は全1749市区町村（東京都特別区を含む）中112とわずか6.4%に留まり、残りの1637市区町村では人口が減少すると予想されている¹。

この人口が減少する1637市区町村の中にはいくつか政令指定都市（以下、「指定都市」）も含まれている。この中で特に人口減少率が大きいのが静岡市であり、2040年の人口は2015年の人口と比べて約15.7%減少するとの見込みである。静岡市は移行当時における指定都市人口要件であった70万人を割る見込みであることや現静岡県知事である川勝知事が

¹ 総務省『2040年の人口の動向について』p.3-4, http://www.soumu.go.jp/main_content/000563166.pdf

ら指定都市としての評価が高くない²ことから、指定都市として今後どのような都市になるかが注目される。本レポートでは静岡市が指定都市としてどうあることが望ましいのかについて考察する。

第 1 章では指定都市制度の変遷と静岡市が指定都市に移行するまでの流れについて概観する。第 2 章では指定都市に期待される役割や指定都市がもたらすメリットについて確認する。最後に第 3 章では第 1・2 章と静岡市の現状の取組みを踏まえて、静岡市が指定都市として今後期待される役割について私見を述べる。

1. 静岡市と指定都市

1.1. 戦前の大都市制度

戦前の東京市、大阪市、京都市の自治は他の市町村とは少し異なって始まった。今現在の私たちになじみ深い市町村制の原型は 1888 年公布の「市制及び町村制」によって確立された³。しかし 1889 年 3 月 23 日定められた「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」、通称「市制特例」によってこれら三大都市には市長・助役が設置されず、市制が認められなかったのである。このような大都市には選挙権を持たない無産階級市民の比率が多く、特定の資産家によって統治される恐れが懸念されたからであった。特に市長に関しては府知事が市長を兼職することとされた。

この市政特例は各大都市の市民から猛反発を受けることになり、三大都市の統治機構をどうするかは帝国議会の大きな争点となった⁴。結局、市政特例を定めてから 9 年後の 1898 年 10 月に市制特例は廃止され、ほかの通常市と同様に府知事とは独立した市長を設置することになった。これが三大都市の自治の開始である。

経済の発達とともに三大都市だけでなく横浜市、名古屋市、神戸市を加えた六大都市に大都市としての特例が認められるようになる。1922 年 10 月には「六大都市行政監督ニ関スル件」によって六大都市が担う国務事務の一部を広域自治体である府県の許可なくできるようになった。1926 年には「六大都市行政監督特例」によってより多くの事務が府県知事の監督を不要とされる。このころから府県と六大都市の対立構図が徐々にでき始める。

この対立構図が明確になったのが 1931 年である。この年に六大都市が府県から独立した特別市制の建議を行い、ここから六大都市が特別市制運動を展開していく。府県からは残存地域の運営と府県が監督する警察行政の観点から反対することになる。この点、中央政府は特別市制を認めることはなく、大都市の特例を他の市に広げない姿勢を貫いた⁵。

² 中日新聞「見極める川勝県政<2>政治手法」

http://www.chunichi.co.jp/article/shizuoka/shizu_area/shizu_governor2017/list/201705/CK2017052902100016.html

³ 北村亘「指定都市制度 百万都市から都構想へ」p.20,

⁴ 飯塚一幸「日清・日露戦間期の地方制度改革構想：市制町村制改正案の形成過程を中心に」

⁵ 昭和 10 年の国勢調査によれば、六大都市と 7 位以下の市には大きな人口の開きがあった。当時人口 1

ただ 1943 年に戦時体制構築策として、東京都と東京市を統合する「東京都制」が施行されることとなり、特別市制運動から東京市が脱落することになる。東京市を除く「五大都市」は道路・河川管理といった権限においても特例を認められていくが、府県から独立した特別市は太平洋戦争中も認められることがなく、日本は終戦を認められることになる。

1.2. 妥協の産物としての指定都市制度の誕生

戦後からの五（六）大都市の特別市制運動は終戦後も続く。五大都市は府県からの独立を連合国分総司令部及び内閣に提出する他、1946 年 9 月に「特別市制法案（暫定）」を発表した。その後地方制度の調査審議を行う地方制度調査会の答申で特別市の導入を行うべきであるとの答申が内務大臣に提出された。この内容が盛り込まれた地方自治法が 1947 年に施行され、ついに五大都市は府県からの完全独立が条文上認められることになる。五大都市にとっては悲願の特別市誕生である。

しかしながら戦前と同様、府県から特別市制度に対して猛烈な反発を受けることになる。府県の主張としては以下の通りだ。五大都市を域内に抱える神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県からすれば戦争からの経済復興の核として機能することが期待される五大都市を府県域外とされることを見過ごすことはできなかった。特に広域自治体は農村部に対する支援を担うための税源として五大都市は必須であり、何としても府県域内に留めておきたかったのである。

そうして府県から独立したい五大都市と独立を認めない広域自治体との妥協策として、1956 年に地方自治法が改正され、ついに今日まで続く指定都市制度として「大都市に関する特例」（地方自治法 259 条の 19～、現行法では 252 条の 19～21）が誕生する。指定都市制度では、指定都市は広域自治体の域内にとどまる一方、現行法 252 条の 19 第 1 項に掲げる事務を処理することができるようになる。この事務は広域自治体が担うべきものとされており、この規定は都道府県の事務権限を指定都市に移す規定といえるから、五大都市としては都道府県に近いレベルの事務権限を持つことになる。広域自治体としては域内に指定都市が留まるため、税財源として五大都市を確保することに成功したのである。この意味で、指定都市制度は妥協の制度であったのだ。

1.3. 指定都市の拡張

指定都市は「政令で指定する人口五十万以上の市」（現行法 252 条の 19 第 1 項柱書）と定義されている。この人口 50 万以上という定義には理由がある。戦前から指定都市制度制定までの沿革を見ればわかる通り、指定都市制度は五大都市を対象として誕生した。1956 年に地方自治法が改正された際、五大都市の多くは人口が 100 万人を超えていたが、唯一

位の東京市は 5,875,667 人、6 位の横浜市は 704,290 人に対し、7 位の広島市は 310,118 人である。この人口の開きから六大都市のみ特例が必要であるとの認識があったといえる。

神戸市だけが 98 万人と 100 万人をわずかに割ってしまっていたのである。当時の旧自治省職員は神戸市が 100 万人いれば条文でも人口 100 万人が指定都市の要件となっていたらうと話している⁶。条文上 50 万人という要件になった結果、1956 年当時人口が約 57 万人いた福岡市が指定都市の要件に該当するという問題が発生したが、結局指定都市となったのは五大都市のみであった。1956 年当時はそれまでの沿革の通り五大都市の特例という性格を指定都市制度は持っていたのである。

しかしながら戦後の人口増加に伴って五大都市以外の都市が指定都市として認定されていく。1963 年には北九州市、1972 年札幌市、川崎市、福岡市、1980 年広島市、1989 年仙台市、1992 年千葉市、2003 年さいたま市が指定都市へと移行した。これらの都市は少なくとも移行後に人口 100 万人を抱える都市となる。条文上は人口 50 万人以上の市と規定される指定都市だが、実際の運用では①人口 100 万人程度以上、②行財政能力が整い、移譲された事務を適正に処理する能力を有する、③行政、経済、文化の都市機能が充実していること、④人口密度、産業別人口比率等が一定以上、⑤区の事務を処理する体制が整い、⑥指定都市となることについて当該市を含む都道府県が賛成していることの観点から指定都市への移行の判断がなされていた⁷ために、人口 100 万人を超えるかどうかが大変であったのである。このように五大都市のための特例という指定都市制度の性格は薄れていった。

1.4. 合併促進策としての指定都市制度

2000 年代に入ってから認められた指定都市は、今まで認定されてきた指定都市とは人口の点で異なっている。2003 年にさいたま市、2005 年静岡市、2006 年堺市、2007 年新潟市、浜松市、2009 年岡山市、2010 年相模原市、2012 年熊本市が指定都市に移行しているが、人口が 100 万人を割っているところが多く、人口要件が従来の指定都市認定と異なり緩和されてきたことがわかる。

このような人口要件緩和措置が取られたのは合併促進のための手段として用いられたためであった。2001 年に政府が発表した「市町村合併支援プラン」の中には、指定都市の人口要件を「70 万以上の市」とする内容が盛り込まれたのだ。その結果、指定都市に移行をたくらむ市は合併を次々に行った。特に顕著なのが新潟市と浜松市で、新潟市は周辺の 13 市町村を編入合併し、浜松市は周辺 11 市町村の編入合併を行い人口が 80 万人以上となった結果、指定都市に移行している。指定都市制度はもはや当初の大都市の特例としての性格は非常に薄れてしまい、最終的に合併促進策の手段として用いられるようにまでなってしまったのである。

1.5. 指定都市としての静岡市

⁶ 北村亘「指定都市制度 百万都市から都構想へ」p.38

⁷ 磯崎初仁「指定都市制度の現状と改革」p.53。なお①と⑥がその他の条件よりも重視されていたようである。

静岡市の指定都市化は2005年4月1日に行われた。この期間に行われたということは合併促進策としての性格をもった指定都市への移行であることがわかる。実際、静岡市は指定都市に移行する2年前の2003年4月1日に清水市と合併している。合併前の静岡市の人口は約46万人⁸、清水市の人口は約23万人⁹であったことから、大規模な市同士の合併が行われることによって当時の指定都市移行の人口要件である70万人以上の要件をクリアしたのである。

このような背景があるため、静岡市は従来から存在する指定都市とは都市として異なる点が多い。例えば人口規模の点では20ある全指定都市の中で最も人口数が少ない上、図1が示している通り、従来から指定都市であった都市とは大きな差がある。

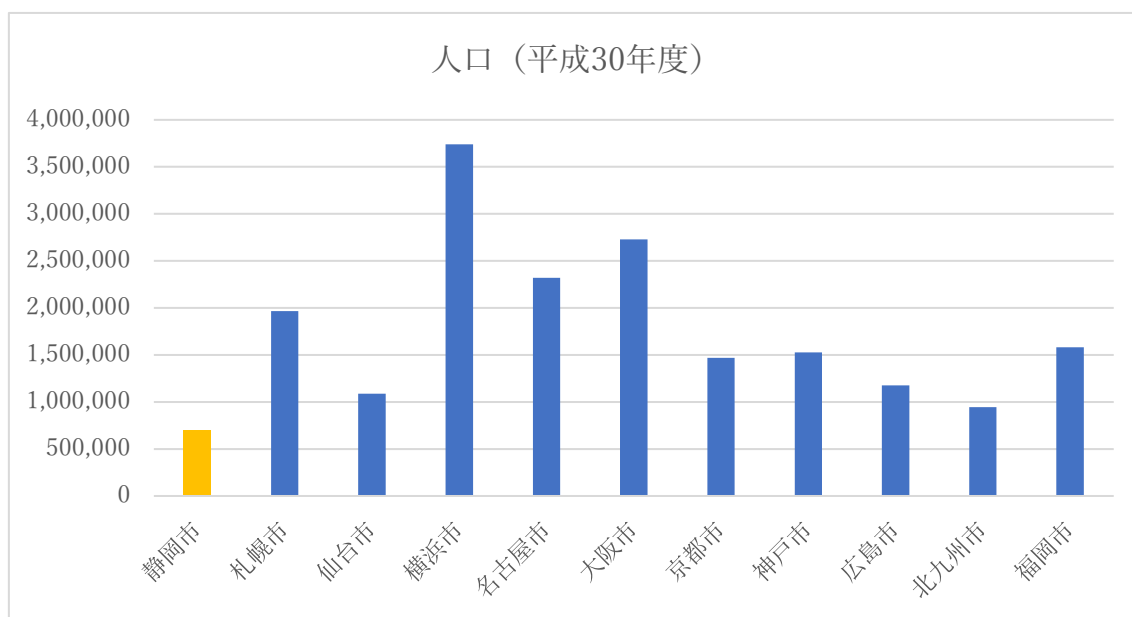


図1：静岡市と他の指定都市の人口
(各市の人口統計データを基に作成)

同様に、経済規模の目安となる数値である市内総生産額を比較してみると、図2の通り、静岡市の平成27年度の市内総生産は3兆6730億円であり、北九州市に勝っているものの他の都市ほど市内総生産額が多いわけではない。

⁸ 静岡市「旧静岡市の統計（12～14年 人口・世帯）1 静岡市の人口及び世帯の推移（毎月）」
http://www.city.shizuoka.jp/000_001612.html

⁹ 静岡市「目次（旧清水氏統計情報）1 清水市の人口（住民基本台帳人口）」
http://www.city.shizuoka.jp/000_001606.html

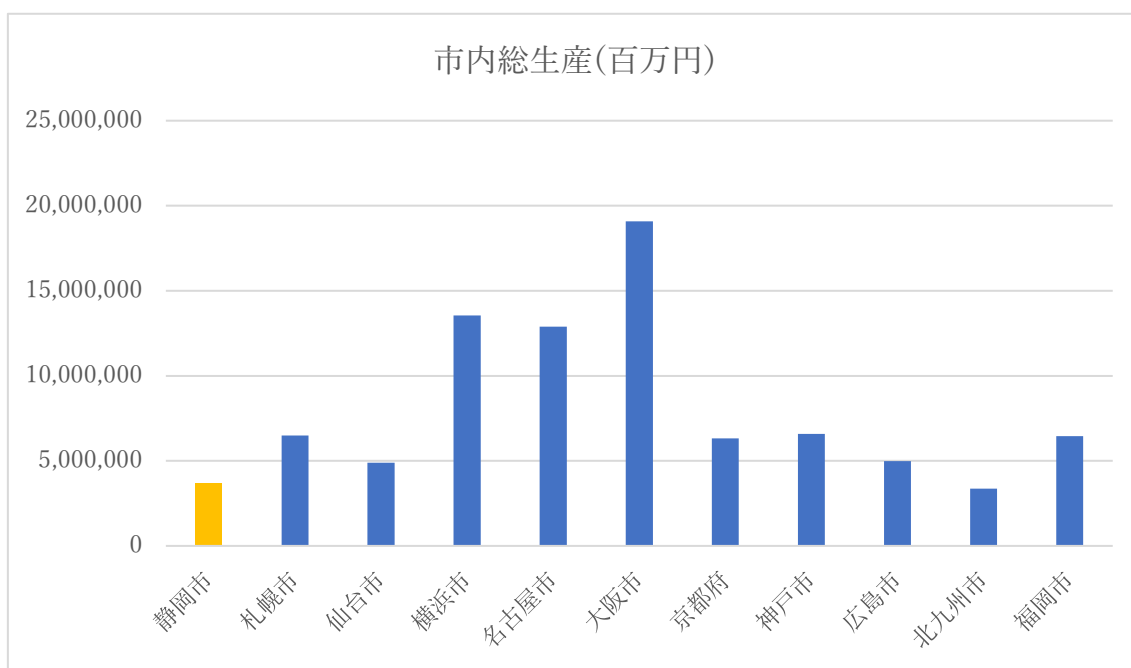


図2：静岡市と他の指定都市の市内総生産
(各市の市民経済計画の資料を基に作成)

2. 指定都市に期待されること

この章では指定都市として期待される内容について論じる。前半では指定都市に期待される役割について、後半では指定都市のメリットについて確認する。

2.1. 指定都市の役割

指定都市は①基礎自治体運営、②周辺都市との関係での中枢都市機能、③日本全体で見たときに日本経済のけん引役の3点が期待されていると考える。

まず①については、指定都市であろうとも基礎自治体であるため当然の役割である。ただ、指定都市は他の基礎自治体と異なり権限が大きい分責任ある運営が行われており、実際この点を移行理由として掲げていた自治体もある¹⁰。

②については、今まで指定都市に移行した都市を見ると中枢的役割を果たしていることがわかる。例えば札幌市は北海道経済圏の、仙台市は東北経済圏の、広島市は中国経済圏の中心地として機能しており、市内総生産額も高い。経済以外にもその県内で最も人口が多い都市であるから、文化や都市機能といった点でも中心的役割を果たしている。

最後に③については、五大都市の特例として認められた経緯をかんがみれば、指定都市に

¹⁰ 熊本市「なぜ熊本市は政令指定都市をめざすのか」

http://www.city.kumamoto.jp/hpkiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=1188, 新潟市「政令指定都市・新潟市における行政区の基本的な考え方」

https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gaiyo/gaikaku/seireishi/seireishi_ayumi/kuwari/sankou2.html

当初から期待されていた役割であると言えよう。現状では東京都が突出している（総生産が104兆3000億円¹¹）ものの、各三大都市圏に属する代表的な指定都市である横浜市、大阪市、名古屋市の市内総生産額は指定都市の中では上位3位を占めている。この点を重視して日本経済けん引機能を果たせる都市にのみ指定都市を絞るべきだとの主張もある¹²ほどである。③は東京一極集中の解決の観点からも重要である。

2.2. 指定都市のメリット

指定都市に移行するということはそこに何かしらのメリットがあるからこそ生じるはずである。指定都市に移行するメリットには以下のように複数考えられる。

最も大きなメリットは、事務権限の強化による責任ある行政が可能となる点である。これは地方自治法に規定がある最も根本的なメリットである。図3のように、同法252条の19各号の事務を指定都市は都道府県に代わり処理することができるようになるためである。

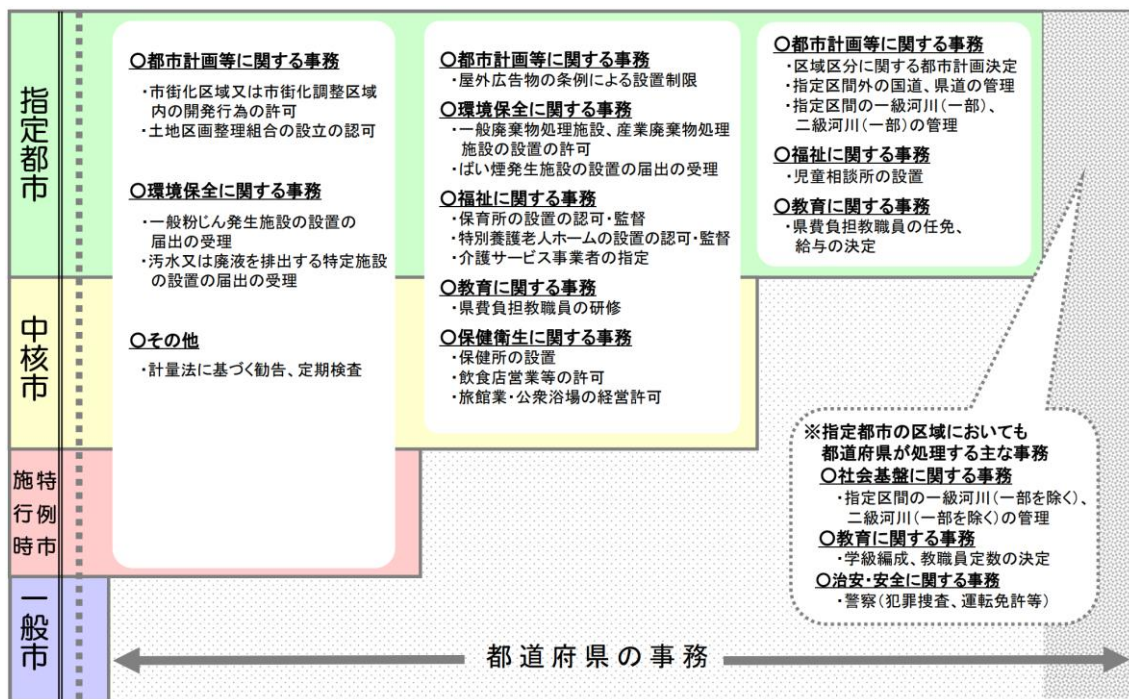


図3：指定都市の事務権限

(総務省「指定都市・中核市・施行時特例市の主な事務指定¹³」より)

また、都道府県から当該事務を行うにあたり当該事務を行う予算も指定都市が使えるようになる。その上、指定都市には区を置かなければならないため、区単位で住民は行政サービ

¹¹ 東京都「都民経済計算（都内総生産等）平成27年度年報」

<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/03/28/18.html>

¹² 北村亘「指定都市制度 百万都市から都構想へ」

¹³ 総務省「指定都市・中核市・施行時特例市の主な事務指定」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000153148.pdf

スを楽しむことができる。そのため指定都市はより大きな事務を自己の権限で行えるようになり市民のニーズにより的確に対応できるようになるのである。

次に民間投資への誘因効果が期待される¹⁴。商業、金融、サービス業などでは政令指定都市が優先的に市場・ビジネスの場として選ばれるため、指定都市となることで企業からカバーすべき地域と位置付けられやすくなるのである。指定都市となればさらに経済的に活発な地域となりうる。

3. 「静岡型」政令市

静岡型政令市とはいわゆる従来の政令市ではなく静岡市独自の政令市のあり方を指す。このフレーズは静岡市が指定都市に移行する2年前の2003年に当時の静岡県知事の石川嘉延が「地方分権時代の全国モデルとなる静岡型政令指定都市の実現を目指す」と発言していたり¹⁵、市議会の候補者が選挙で口をそろえて発言していた¹⁶りしたことから、静岡市は従来の指定都市のような人口規模や経済規模になることは難しく、従来とは異なる指定都市を目指そうとしていたと思われる。しかしながら静岡市が指定都市に移行して以降、この静岡型政令市としてどのような指定都市を目指しているのかについての静岡市行政の考えやビジョンが調査してもわからなかった。

現時点で人口が最も少なく、また人口減少スピードも速い静岡市は指定都市として新たなモデルとなることが期待されていると言えよう。それでは静岡市は指定都市としてどのような役割が期待されているのだろうか。

3.1. 合併促進策による指定都市の特殊性

1章で確認したように、指定都市は移行時期や経緯を踏まえて大きく3つに分類できる。すなわち、①五大都市（1956年に指定都市となった5つの都市）、②拡張された指定都市（1960年代～2000年までに指定都市となった市）、③合併促進策で誕生した指定都市（2000年代以降に指定都市となった市）の3つである。この中で③だけは他の指定都市とは性格が異なる。というのも①と②は基本的には社会増及び自然増（特に社会増）によって人口規模を増やした結果指定都市の人口要件を満たした都市であるため人を引き付けるだけの経済規模や都市機能等が備わっていると考えられるのに対し、③は周辺市町村と合併するという市の規模変更によって人口要件（しかも緩和された人口要件）を満たした都市であるか

¹⁴ 熊本大学政策創造研究センター政令指定都市・道州制に関する研究会「熊本都市圏における政令指定都市に関する研究報告及び政策提言」p.14-15, http://www.cps.kumamoto-u.ac.jp/seisakusozo/result/index3pdf/h18_teigen.pdf

¹⁵ 静岡県本部・静岡県職員組合「静岡市の政令指定都市構想への問題提起」
http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_gunma30/jichiken/1/06.htm

¹⁶ 毎日新聞「特集：静岡市、政令指定都市に移行『市民と協同』課題に、あす産声」
https://blogs.yahoo.co.jp/zzb_news/1341100.html

ら、従来型の市より人を引き付ける力が当然弱い。静岡市はこの③の都市にあたるから、1.5.で確認したように人口も経済規模も①・②の指定都市に比べて小さいのである。

このような観点から考えると、2.1.で述べた指定都市としての役割について、静岡市を含む③の指定都市は日本経済をけん引する役割を果たすことは主としては期待されていないと言えるだろう。また基礎自治体運営は基礎自治体にとっては当然の責務である。そうすると、③の指定都市は周辺都市との関係での中枢都市機能を果たすことが第1に期待されているといえ、またこの点につき強化すべきであると考ええる。

3.2. 周辺市町村との関係での現在の取組み

現在静岡市は周辺市町村との関係で中心的役割を果たしている。静岡市は静岡・浜松大都市圏の中で中心市を構成する市の1つであり、静岡市に近い富士市、富士宮市、藤枝市、焼津市、島田市、吉田町、牧之原市、南部町が周辺市町村となっているようである。総務省の定義によれば周辺都市とは「都市圏の『中心市』への15歳以上通勤・通学者数の割合が該当市町村常住人口の1.5%以上あり、かつ、中心市と接続している市町村」¹⁷を指すから、これらの市町村から静岡市に通勤通学者が一定規模数いることがわかる。実際、昼夜間人口比率は103と、昼間人口が夜間人口の方が多い。これは周辺市町村との関係では仕事・学問の関係で中心地となっていると解釈できる。

加えて静岡市は同市を中心市とする「しずおか中部連携中枢都市圏」の宣言を平成28年に行った。これは地域間の連携を強化する目的の制度で、①圏域全体の経済成長のけん引、②高次都市機能集積・強化、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上を圏域内の市町村と分担することで人口減少社会においても持続可能な経済・快適な生活を維持できるようにする制度である¹⁸。しずおか中部連携中枢都市圏を構成するのは藤枝市、焼津市、島田市、牧之原市、吉田町、川根本町である。これらの町との関係ではより中心的な役割を果たしていくと思われる。

「周辺」の概念を広げて静岡県内という観点からの取組みを見ると、静岡市は浜松市との会合(G2)やこれに静岡県を入れたサミット(G3)を毎年行い、協同して圏域内をけん引するための話し合いの機会を設けていた。しかしこれらの取組みは平成28年度以降行われなくなっており、連携を目的とした行政のトップが顔を合わせて意見交換する場が現在ではなくなってしまっている。

3.3. 今後の課題

静岡市も周辺市町村も人口減少が進んでいく時代には、市町村同士が連携して効率的な

¹⁷ 総務省統計局「平成20年住宅・土地統計調査 用語の解説 < 地域 >」

<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/1-5.html>

¹⁸ 総務省「連携中枢都市圏構想」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html

行政運営を図っていく必要がある。その中で、指定都市で規模が大きい静岡市は周辺市町村との連携を強化していくことが今後より期待されているといえよう。連携中枢都市圏は主に静岡市より西側の市町村と結ばれているが、東側の市町村との関係でも中枢的役割を果たす必要がある可能性は十分にあり、周辺市町村との連携の模索は今後も続けていく必要がある。

また静岡・浜松大都市圏との関係では中心市として経済的に牽引する役割が今後も期待されている。現在静岡市は「しずおか中部連携中枢都市圏」の宣言以降、静岡・浜松大都市圏という視点ではなく、「しずおか中部連携中枢都市圏」を構成する藤枝市、焼津市、島田市、牧之原市、吉田町、川根本町の範囲でのみ種々の政策を考えているようである¹⁹。G2やG3が中枢都市宣言以降開催されなくなったことがこのことを裏付けている。経済的観点からは静岡市周辺都市のみだけでなく静岡・浜松大都市圏という中で中心的役割が期待されていることは今後も変わらないために、浜松市や静岡県とともに広域の観点から中心的役割を担っていくことを模索する必要がある。そのために浜松市や静岡県との連携強化を図っていくことが指定都市として期待される役割であろう。

¹⁹ 静岡県「しずおか中部連携中枢都市圏ビジョン概要版」<http://www.city.shizuoka.jp/000743265.pdf>