

【論 説】

大都市制度の再検討

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 大都市制度をめぐる先行研究
3. 諸外国の大都市制度
4. 政令市制度の課題
5. おわりに

1. はじめに

近年、大阪市の橋下徹市長¹⁾が提唱した大阪都構想が契機となり、大都市に関する統治のあり方が再注目されている。再注目と記したのは、大都市制度のあり方についてはこれまでに何度も議論になってきたからである。歴史を遡れば、明治初期の頃から東京や京都、大阪などの当時の大都市の統治・管理のあり方が問題になってきたことが分かる。ここで言う大都市制度という言葉は、一般的には首都に関わる統治の問題とその他の比較的人口の多い都市の統治の問題の両方を指している。

ただし、わが国の状況について言えば、1943（昭和18）年に当時の東京府と東京市が統合し、東京都が誕生した時点で、東京都には他の大都市である京都市や大阪市、名古屋市、横浜市、神戸市などは全く異なる制度が持ち込まれ、異なる道を歩むことになった。そのような事情を考慮してか、戦後の地方制度改革論議においては、大都市制度と言う時、東京都や特別区に関する事柄を除外して、具体的にはいわゆる政令指定都市を指す語として用いられてきた。

大都市制度の再検討（石見）

また、都市制度という時、特定の都市のみに特例的に付与されている権限や財政的措置のことを意味し、具体的には上記の政令指定都市に加えて、比較的近年制度が創設された中核市や特例市のことを意味している。このようなわが国の実態的な言葉の使い分けを踏まえて、小論で用いる大都市制度の意味には、首都制度（東京都や特別区に関する制度）を含めず、また、都市制度より限定的に捉え、主に政令指定都市を意味するものとして用いることにする。

しかし、それならば大都市制度の語を用いるより政令指定都市（制度）の語を直接用いるほうが分かりやすいのではないかとの疑問が生じるかもしれない。大都市制度の語を用いる積極的理由は次の事情による。第一に、小論では、若干諸外国における類似のしくみにも目を向けることを予定している。つまり、比較を視野に入れるならば、より中立的で一般的な語のほうが良いと考えたからである。第二に、次節以下で詳しく述べるが、わが国の政令指定都市（制度）は誕生から複雑な経緯を持ち、その後の進展を見ても多くの課題や問題点を抱えている。政令指定都市の存在を所与のものとして捉えるよりも、大都市制度に関する理念的な捉え方の点から実際の政令指定都市の抱える課題や問題点を批判的に考察することのほうが適当であると考えたからである。

さて、小論の目的について明らかにしなければならない。小論は、これまでの大都市制度をめぐる改革論議や先行研究の整理、諸外国の大都市制度との比較などを通じて、わが国の政令指定都市（制度）が抱える課題、問題点を明らかにすることを目的としている。そこで、小論における「問い」は、「なぜわが国の政令指定都市はこのようなしくみになっているのか」や「どのようにわが国の政令指定都市制度を改革・改善すべきか」などではなく、「何がわが国の政令指定都市制度の課題、問題点なのか」であり、“Why”や“How”をめぐるものではなく“What”を探るものである。そのように「問い」を設定した際の「仮説」としては制度基準の曖昧さの点を挙げることができる。この仮説の意味とその妥当性については次節以降で明らかにする。

2. 大都市制度をめぐる先行研究

(1) わが国の政令指定都市に関するもの

本節ではまずわが国の政令指定都市に関する先行研究について振り返り、政令指定都市（制度）をめぐるこれまでどのようなことが論じられてきたのかについて整理する。政令指定都市を含めたわが国の大都市制度を扱った比較的古い先行研究として高木鉦作のものを挙げることができる。高木は、都制度と政令指定都市制度について「自治体の制度としては全く性格の異なったものであるが、二つの形態の制度はいずれも、画一的な府県と市町村という二段階の自治体の制度のもとで、それぞれの段階の自治体について、特別の制度や扱いを定めたものといえる」²⁾と述べている。都制度の下での都と特別区の関係では、特別区は一般の市町村が扱う行政事務のうちの一つつかを扱うことができず³⁾、それが都の手に握られているのに対して、政令指定都市制度の下での府県と市との関係では、通常は府県が扱う事務のうちの一つつかが市に移譲されており、自治体の制度としては全く性格が異なるとはこの点に関する指摘である。ただし、高木の研究の主要部分は戦前の6大都市（東京、京都、大阪、名古屋、横浜、神戸）が求めた「大都市自治体が府県の区域から分離・独立し、府県の性格も有する自治体」⁴⁾になる特別市制をめぐるものであった。戦前と戦後では、国と地方の間の事務配分や税財政制度が異なるので⁵⁾、高木の戦前の特別市制をめぐる指摘から戦後の政令指定都市に関する示唆を導出する訳にはいかない。しかし、大都市の特殊性－事業－に関する記述部分は、大都市が普遍的に内包する特徴（特殊性）について指摘しているので、この部分は参考になる指摘であると考えられる。高木の言う大都市行政の特殊性とは「大都市自治体が他の市町村、さらに府県でも余り行っていない事務、いかえると大都市特有ともいえる事務を行っているということ」であり、具体的な事務として、「水道事業、市電や配電の電気事業を中心とした公有、公営の事業いわゆる市営事業で、そのなかでも大

大都市制度の再検討（石見）

都市自治体に特有なものと考えられていたのが、市電の経営であった」⁶⁾と述べている。今日の政令指定都市においても、一般の市町村と比べて、公営事業部門に所属する職員の割合が多く、また、地下鉄やモノレールなどの都市交通を有することが指定都市になる事実上の要件であると噂されている実態を考え併せると、高木の指摘の説得力が増すと言える。

第二に取り上げたいのは西尾勝の大都市特例に関する指摘である（図表1および2参照）。西尾も高木と同様に、都制度と政令指定都市の双方について「市と都道府県間の事務権限の分担関係に特例措置が設けられている」⁷⁾ことから、それを大都市特例と呼んでいる。その上で、特に政令指定都市について、その制度的な矛盾点として次の点を指摘している。第一に、選挙制度について、政令指定都市を持つ府県の知事は人口の多い政令市の有権者で

図表1 政令市の各市の概要

都市	人口（人）	面積（km ² ）	行政区数	移行年
横浜市	3,688,773	434.98	18	1956
名古屋市	2,263,894	326.43	16	1956
京都市	1,474,015	827.9	11	1956
大阪市	2,665,314	222.47	24	1956
神戸市	1,544,200	552.83	9	1956
北九州市	976,846	487.89	7	1963
札幌市	1,913,545	1,121.12	10	1972
川崎市	1,425,512	144.35	7	1972
福岡市	1,463,743	341.32	7	1972
広島市	1,173,843	905.41	8	1980
仙台市	1,045,986	788.09	5	1989
千葉市	961,749	272.08	6	1992
さいたま市	1,222,434	217.49	10	2003
静岡市	716,197	1,411.85	3	2005
堺市	841,966	149.99	7	2006
新潟市	811,901	726.1	8	2007
浜松市	800,866	1,558.04	7	2007
岡山市	709,584	789.91	4	2009
相模原市	717,544	328.83	3	2010
熊本市	734,474	389.54	5	2012

出典：総務省資料および熊本市資料

大量に票を獲得しなければならないが、政令市には府県の事務のかなりの部分が移譲されているので、知事の仕事として政令市の市民に訴えるべきものがないと言う⁸⁾。第二に、府県と政令市間の事務権限の配分について、社会福祉法人の認可は知事の権限であるが、社会福祉施設の設置の認可は政令市の市長の権限になっているなどの不統一性について指摘している⁹⁾。その上で、都制度も含めた大都市特例の今後の課題について指摘している。少し長いが引用すると、「社会経済的な実態としての都市の圏域と政治・行政上の自治体の区域とは、原則的には一致していることが理想なのであるが、都市が大都市になり、さらにこれが大都市圏に発展していくと、この圏域と区域をどのようにして調整するかが難しい課題になる」と述べ「これは世界各国に共通する問題なのである」¹⁰⁾としている。この点は、後の諸外国との比較の際にも参考とすべき視点である。

第三に取り上げたいのは金井利之の政令指定都市に関する指摘である。金井は、府県側から見た政令市制度の利点（特徴）として、税収面に注目している。大都市が道府県から完全に独立する特別市制度では、道府県は大都市地域から得られる道府県税収を喪失してしまうが、政令市制度では税収を利用することができる。そこで、道府県に「『皮一枚』であっても、事務権限は残していなければならない。限りなくゼロにすることはできるが、ゼロにしてはいけない」¹¹⁾と言う。また、「道府県は、事務移譲により、法的に、大都市行政の負担から一部解放される」¹²⁾ことも道府県側にとっての利点である。そして、政令市制度創設の過程について「五大府県側と五大都市側の対立は、自民党裁定によって収拾された。大都市特例一六項目の五大市への移譲と、特別市規定の全面削除との取引」¹³⁾という捉え方は分かりやすい整理である。一方、大都市側から見た政令市になる利点について、「権限・職員数・税財政制度などからは、必ずしも『特例』の意味は乏しく、むしろ、法定外の事務事業や、『中央公認のステイタス・シンボル』としての意味が大きい」¹⁴⁾としている。後者の「中央公認のステイタス・シンボル」は「格付け」とも表現されているが、政令市の数が増加するにつれ、「格付けイン

大都市制度の再検討（石見）

フレ」が起きていると述べている¹⁵⁾。また、政令市に次ぐ中核市制度の創設は、政令市と一般市間の区分を「希釈化（希薄化）」する動きであると捉えている¹⁶⁾。

第四に取り上げるのは、比較的最近のものであるが、北村亘の政令指定都市に関する研究である。北村はまず、大都市のジレンマについて触れている。大都市のジレンマとは、「大都市は、経済活動の中心であるがゆえに税収に恵まれているが、（中略）大都市の税収で実施している行政サービスの恩恵が、大都市の納税者ではない他市の住民にも及んでしまう」¹⁷⁾ ことである。北村は、政令市制度のような大都市への特例措置（府県からの自律度を高めるしくみ）はこの大都市の抱えるジレンマへの対応策であると捉えている¹⁸⁾。また、これまでの政令指定都市をめぐる議論や研究にない北村の新し

図表2 政令市の特例

次に掲げる事務のうち都道府県が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができる。

- 一 児童福祉に関する事務
- 二 民生委員に関する事務
- 三 身体障害者の福祉に関する事務
- 四 生活保護に関する事務
- 五 行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
- 五の二 社会福祉事業に関する事務
- 五の三 知的障害者の福祉に関する事務
- 六 母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務
- 六の二 老人福祉に関する事務
- 七 母子保健に関する事務
- 七の二 介護保険に関する事務
- 八 障害者の自立支援に関する事務
- 九 食品衛生に関する事務
- 十 精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務
- 十一 結核の予防に関する事務
- 十二 土地区画整理事業に関する事務
- 十三 屋外広告物の規制に関する事務

出典：地方自治法第 252 条の 19①

い試みは、主成分分析を用いて、政令市の各都市を位置づけていることである。主成分分析とは、北村の説明によれば「与えられたデータのばらつきをうまく説明する『評価の観点（座標）』を抽出する手法」のことであり「統計学的に多くの情報を縮約する方法」¹⁹⁾のことである。北村は、熊本市までの20の政令市に関する23の変数を分類する評価軸を見つけようとし、3つの評価軸を抽出した。第1主成分は、政治経済的な中枢性を意味する軸で、これが圧倒的に高いのは大阪市である。名古屋市、横浜市、福岡市、札幌市などが続いている。第2主成分は、近隣の都市へ人口や専門家、製造品などの能力や資源を供給している能力供給力を意味する軸で、川崎市や横浜市が突出して高い。第3主成分は、各道府県における「地域の拠点性」を意味する軸で、京都市、横浜市、札幌市などが比較的高い²⁰⁾。この北村の分析によって同じ政令市（特に同じ旧5大市という沿革を持ち）ながらも京都市と大阪市のちがいが明らかになったことは興味深い。つまり、京都市は「道府県の中で占める比重は高いけれども中枢性は低い」政令市であり、一方、大阪府は「中枢性が高いにもかかわらず、大阪府で占める拠点性の割合は低い。人口で府に占める割合の低さが作用している」²¹⁾からである。

わが国の政令指定都市に関する先行研究はこの他にもたくさんがあるが代表的なもののみを列挙した²²⁾。上記の整理からも、大都市の特殊性（一般の市町村が扱っていない事業を担っている点）や制度的な矛盾（選挙制度上での矛盾や道府県と政令市間での事務配分上での矛盾）について指摘され、また、最近の政令市数の増加や中核市などの新たな都市制度の創設が、政令市の価値や意味を「希薄化」させたことなどが指摘された。さらには、北村の統計的手法を用いた政令市の分類は、政令市の数が多くなった今日だからこそ、各都市の特性を踏まえた国の取り扱い（税財政上の優遇措置や権限移譲など）などが必要であると指摘しているのである²³⁾。

政令指定都市の中にも、旧5大市や地方ブロックの中核都市（札幌市、仙台市、広島市、福岡市）、平成の大合併によって政令市になった都市（さいたま市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、堺市、岡山市、熊本市）など、

大都市制度の再検討（石見）

多様なタイプの都市があり、これを一括りにすることには確かに限界があるが、一度政令市になるとそれが既得権化しているので、北村の言うように、各都市の特性に応じて税財政上の優遇措置や権限移譲の内容について今更再検討を行うことは難しいであろう。そもそも、指定の要件が不明確なこと（地方自治法上では、人口50万人以上という一要件しか規定されていないこと）、そして、時々の政府の事情や都合で政令市制度が便利に用いられてきた（大規模の市町村合併を促進する誘因として政令市になることが利用されたことなど）ことに問題の本質が横たわっていると言える。

（2）政令市周辺のその他に関するもの

ここでは、政令指定都市そのものではなく、政令市に関係した都市制度や政令市の周辺的な問題に関する先行研究について振り返る。まずは、政令市で設けられる行政区についてである。行政区は、政令市では必ず設置（必置機関）しなければならないことが自治法上で規定されている（第252条の20）。その意味では、設置が任意の機関である一般の市町村の支所や出張所、また、同じく任意機関で近年制度が作られた地域自治区²⁴⁾と性格が全く異なる。行政区には選挙管理委員会が設置され、道府県議会議員選挙や市議会議員選挙の選挙区が設けられる。また、保健所や福祉事務所、農業委員会も行政区単位に設置される。行政区に関してもこれまでに多くの先行研究が見られる²⁵⁾。古くは、長浜政寿のものなどを挙げることができる。長浜は、行政区の役割について「行政上の処務便宜のための区画」「行政分権の合理化」のためのものと捉えている²⁶⁾。一方、その後の調査研究などでは、行政区の役割をもう少し広く捉える傾向が見られる。東京市政調査会による調査研究では、区役所（行政区）の位置づけとして、①地域行政を住民に身近なところで総合的に処理する「地域の総合出先機関」、②住民の意向を市政に反映させるパイプ役、③個性あるまちづくりの担い手としての3つの役割を指摘している²⁷⁾。①の点については、具体的には本庁（市）と行政区の間の事務配分に表われ、いわゆる小区役所制と大区役所制という2つの行政区の

タイプを生むことになった（総合性の点からすると、大区役所制を志向することになる）。前者は、戸籍事務や税務、年金などの伝統的な窓口事務だけを担う区役所であり、後者は、それに加えて土木や建築などのまちづくりに関する事務を広く担う区役所である。②の点については、区民会議や最近新しく制度化された区地域協議会などの区民参加のしくみを具体例として挙げることができる。③の点については、区の要望を予算に反映させるしくみや区長の自主執行予算などがその具体的な表われである。行政区の問題は結局、政令市と行政区の関係をめぐる問題に行き着き、政令市の問題とも言える。

次に取り上げるのは、大阪都構想や他の都構想に関する研究である²⁸⁾。東京都や特別区についてもこれまでに多くの先行研究があるが²⁹⁾、都制度と政令市制度とは歴史的淵源は同じものの、その後の制度的発展は全く異なるため、これまでは全く異なる分野の問題として捉えられていた。しかしながら、大阪都構想³⁰⁾が浮上するにあたり、政令市の意味について再検討せざるを得なくなったと言える。大阪都構想では、大阪市を廃止し、現行の大阪市の行政区を再編成し、東京都の特別区に類した特別自治区に置き換えるとしている。大阪都構想は、従来の政令市と行政区、東京都と特別区といった異なる自治制度（大都市特例）の垣根を取っ払う提案であった。それでは、大阪都構想ではなぜ大阪市を解体すべきと主張しているのか。大阪維新の会（現日本維新の会）の主張によれば、「大阪市役所は、基礎自治体としてはあまりにも巨大な存在」で、「267万人の自治を1人で担えるのか」³¹⁾という論の立て方をしている。これは政令指定都市制度全体へのある意味での問題提起とも言える。なぜならば、大阪市は267万人の大都市であるが、大阪市より人口が多く300万人を超える横浜市もあり、また、大阪市よりは少ないが200万人を超える名古屋市もある。大阪市で言えることは横浜市や名古屋市にも共通した問題である。

大阪都構想では、大阪市を解体・廃止し、現行の24行政区を8～9つの特別自治区に再編成することを主張している（図表3参照）。特別自治区には、行政区と異なり、公選の区長と区議会を置くことになるが、大阪都構想

大都市制度の再検討（石見）

で特別自治区が提案されたのは、上記の1人の市長で267万人を担えるのかという点に加えて、現行の行政区制度で担える事務事業が限られていることにも理由がある。特別自治区では、中核市並みのサービスの提供を目指すとしている。しかし、これに関しては注意が必要である。中核市並みのサービスと言う場合、第一に挙げられるのが保健所の設置である。ただし、保健所については、多くの政令指定都市がすでに行政区ごとに保健所を設けており、大阪市も行政区ごとに保健所を設置している。つまり、現行の行政区制度のままでも保健所に関する行政サービスは提供しているのである。むしろ、24

図表3 大阪都構想の変容

	都構想の内容	その他の動き
当初案 【2010年4～7月頃】	<ul style="list-style-type: none"> 大阪府、大阪市、堺市、両市に隣接する周辺の市（豊中市、吹田市、摂津市、守口市、門真市、大東市、東大阪市、八尾市、松原市）を廃止し、広域的自治体として大阪都を設置する。 大阪市の24行政区は8特別区へ、堺市の7行政区は3特別区へ、9つの周辺市は9つの各特別区に再編する。 	<ul style="list-style-type: none"> 2010年4月、大阪維新の会結成
分市構想 【2010年8～10月頃】	<ul style="list-style-type: none"> 大阪市の解体を先行的に行い、大きすぎる大阪市を8～9の市に分割する。 堺市については政令市としての歴史も浅いので、別途検討する。 法改正が必要ないことが分市構想の利点。 	
その後の都構想 【2010年11月以降】	<ul style="list-style-type: none"> 堺市、周辺の市は別にして、まず大阪市を解体し、特別区に再編する。 	<ul style="list-style-type: none"> 2011年11月、大阪府知事、大阪市長ダブル選挙で松井一郎と橋下徹が当選 2012年8月、大都市地域特別区設置法の成立 2012年12月、民主党から自民党への政権交代 2013年2月、大阪府・大阪市特別区設置協議会の設置 2013年9月、大阪都構想への反対を掲げる竹山修身が堺市長選挙で再選される

出典：北村亘『政令指定都市』中公新書、2013年、pp.224-242を基に筆者作成

行政区が8～9つの特別自治区に再編成されることで保健所の数が減り、それによって不便を感じる市民（区民）が生じるかもしれない。もちろん、20政令市の中でも比較的市域面積が狭く、そして、財政状況の厳しい大阪市に24の行政区と保健所が必要かという種類の議論はある。しかし、それは財政面や行政効率性の面から論じるべき別の問題である。また、その点を改善するためには、特別自治区への再編以外にも現行の行政区どうしの合併（合区）という選択肢もある。いずれにせよ、大阪都構想は、これまで別々に論じられてきた都制度と政令市制度の問題を同じ土俵に乗せ、そして、大阪府と大阪市の問題のみならず、政令指定都市制度全体に波及する問題を提起したものだと言える。

最後に人口などの点で政令市より一回り小さい中核市に関する先行研究を挙げてみたい。中核市制度は、そもそも「第二政令指定都市構想」³²⁾などを経て、1994（平成6）年の自治法改正によって導入された政令市に次ぐレベルの都市制度である³³⁾。中核市は政令市の「おおよそ七割」³⁴⁾の権能を持つと言われている。また、中核市に次ぐレベルの都市制度として2000（平成12）年の分権一括法によって特例市制度が導入された³⁵⁾。特例市については「中核市の事務処理のおおよそ三割の権能」³⁶⁾を有すると言われている。このような点から政令市、中核市、特例市の関係は「入れ子」構造や「引き算の論理」などと表現されてきた³⁷⁾（図表4参照）。

政令市と中核市の関係などについて、中核市からの政令市への移行の効果の観点から分析したものに野田遊の研究がある。ここでは、少し野田の研究を振り返りながら、そこから政令市制度の課題について整理することにする。野田は、中核市から政令市への移行に伴う事務配分上の特例、行政監督上の特例、行政組織上の特例、財政上の特例、そして、財政効果について試算した上で移行の効果について次のように結論づけている。つまり、「移譲事務の増加に伴って増加すると考えられる歳出は、少なく見積もっても財政上の特例による歳入増加分より上回る結果となった。こうしたことから、政令指定都市は中核市に比して財政悪化に陥りやすいと考えられる」³⁸⁾と述べてい

図表4 市町村規模と都市制度

政令指定都市（20）				
中核市（41）				人口 50 万以上
特例市（40）			人口 30 万以上	・児童相談所の設置
一般の市（686）			・保健所の設置	・指定区間外の国道
		人口 20 万以上	・身体障害者手帳の	及び県道の管理
	人口 5 万以上	・開発行為許可など	交付	・小中学校教職員の
	・生活保護など福祉	都市計画環境保全	・保育園、特別養護	任免
	事務所の事務	行政等	老人ホームなどの	・区役所の設置等
町村（932）			福祉行政	
人口 5 万未満			・屋外広告物の条例	

注：市町村数は 2012 年 4 月 1 日現在のもの

出典：大阪維新の会（政調会）『大阪維新』PHP 研究所、2012 年、p.57

る。具体的には、仙台市や千葉市の政令市移行前後の決算収支を比較し、「政令指定都市移行に伴う事務経費を歳入増加分で賄っていない」³⁹⁾ としている。これらのことから「中核市から政令指定都市への移行は、財源不足の選択をすること」になり、「政令指定都市における財源増強に向けた検討が必要」⁴⁰⁾ と述べている。

以上の行政区、大阪都構想、政令市と中核市の関係と言った政令市周辺の問題に関する先行研究から政令市制度の抱えるいくつかの特徴や課題が明らかになった。第一は、政令市制度の特徴であるが、政令市と行政区の関係は、各市でかなりの異なりが見られたということである。第二は、大阪都構想が問題提起した政令市の規模の問題である。これは、1 人の市長で 200 万人を超える自治体を担えるのかという問いであった。この点については後に少し詳しく検討することにする。そして、第三は、野田の先行研究が明らかにした政令市における財政力の脆弱性⁴¹⁾ という問題点と財源増強の必要性という課題であった。

第二の問題、つまり大阪都構想が提起した 1 人の市長で 200 万人を超える自治体を担えるのかという問いについて少し掘り下げて考えてみる。しかし、この問題は、政令市の市長が果たすべき役割とは何かという新たな問いを引き起こすことにもなる。政令市は人口規模だけではなく権能の点でも一般の

市と異なる。道府県の権能の約7割が政令市に移譲されている実態を踏まえると、政令市の市長の役割は都道府県知事に近いと言える。都道府県知事については、1人の知事で200万人を超える県を担えるのかと言った種類の議論は聞かれない。例えば、東京都について1人の都知事が人口1,300万人を超える都を担えるのかと言った意見はない。

当然、都道府県と政令市は役割が異なる。約7割の事務が移譲されているとは言うものの、都道府県は広域（中間）的な自治体であり、政令市は基礎的な自治体である。この場合の広域（中間）的もしくは基礎的という言葉の意味は、事務の種類や数ではなく、住民への近さを指している。都道府県の広域（中間）的という語には、自治体の広さや国（中央）と市町村との中間という意味もあるが、それも突き詰めれば住民との距離の意味になる。大阪都構想では、人口267万人の大阪市では住民に最も近い基礎的な自治体とは言えず、だから、市を解体し、行政区を公選区長や公選区議会を有する特別自治区に再編するという論理であるが、住民に最も近い基礎的な自治体の意味をいま一度、確認する必要がある。

基礎的な自治体には大きく分けて2つの機能が期待されていると言える。一つは、住民への行政サービスの提供である。これは市の本庁だけが担わなくても、現行の行政区制度の活用によって十分に対応できる内容である。特に、行政区が多く事務事業を扱う大区役所制を志向すればかなりの対応が可能である。基礎的な自治体に期待されるもう一つの機能は、市民の声を市政に反映させる民主主義的な機能である。確かにイメージとしては、小規模な町村や一般の市より、人口規模の大きい政令市のほうが、住民にとっての市政は遠い存在で市民の声が反映しにくいように見える。ただし、政令市の市議会議員の選挙は行政区を基盤に行われており、行政区は公選議会を持たないものの、行政区単位に選出される市議会議員を通して、市民（区民）の声はそれなりに市政に反映されている。また、従来からいくつかの政令市では実践されている区民会議や近年増えつつある区地域協議会などの区民参加のしくみを上手く活用することにより、市民と市政の溝は埋めることができ

大都市制度の再検討（石見）

る。

このように整理すると、政令市の人口規模が大きいからと言って必ずしも住民にとって身近な基礎的な自治体としての役割が果たせないということにはならない。現行制度の範囲内でも、大区役所制や住民参加の活用によって十分その役割を果たすことができる。加えて言うならば、大阪都構想が問題提起した政令市の市長が対応可能な住民の数という点については、上記のように政令市の市長に求められる役割は都道府県知事に近い役割なので、市の人口の多さに基づく主張は意味を持たないと言える。

3. 諸外国の大都市制度

(1) 英国における大都市制度をめぐる動き

前節では、政令市自体に関する先行研究や政令市を取り巻くその他の問題に関する先行研究から政令市制度の有する特徴や課題について整理した。本節では視点を変えて、諸外国における大都市制度について概観し、その特徴や課題を整理し、わが国の政令市制度との相異などについて明らかにし、また、わが国の政令市制度の改善の手がかりなどを探りたい。まず、英国の大都市制度について検討する。

英国の地方自治制度は複雑である。イングランドについて見ると、ユニタリー・オーソリティー（UA）のみの1層制地域とカウンティとディストリクトから成る2層制地域が混在している。イングランド以外のウェールズ、スコットランド、北アイルランドについては1層制である⁴²⁾。イングランドの1層制のUAは主に都市部において見られ、2層制地域におけるカウンティとディストリクトの権能を併せ持っているのも、わが国で議論された特別市（構想）に近いものと言える。イングランドにUAが導入されたのは、メジャー保守党政権下においてであった。メジャーは、まず1層制導入への抵抗の少ないウェールズやスコットランド、北アイルランドで、それまでの2層制を1層制に再編した。続いて、イングランドにおいても、当初は全面

的に2層制を1層制に再編することを目指したが、反対する地域が多く、抵抗のない地域のみで1層制への再編を行った。その結果、イングランドにおいては2層制と1層制が混在することになった。ただし、イングランドの2層制の歴史は古くなく、完全な2層制が導入されたのは1974年のことである。それまでは、カウンティと基礎自治体⁴³⁾から成る2層制とカウンティ・バラと呼ばれる1層制が混在していた。カウンティ・バラとカウンティの対立が激しく、新しい時代に対応した新しいしくみへの再編が必要になり、結果的に完全な2層制が採用されることになった⁴⁴⁾。カウンティ・バラとカウンティとの対立は、都市と農村の対立であり、イングランドの地方自治制度をめぐっては、都市と農村の対立、そして、1層制か2層制かという議論がいつの時代においても問題になる。

ただし、UAになった都市は、わが国の政令市に比べると規模が小さい。比較的大きなところでも中核市や特例市程度の規模の都市である。わが国の政令指定都市に規模的に近いのは、かつてのサッチャー政権によって廃止された大都市圏カウンティ（Metropolitan County Council: MCC）である。MCCも1974年のイングランドへの完全2層制の再編時に導入されたものであり、6つの都市にMCCが置かれた。そして、大都市圏カウンティの下に大都市圏ディストリクトという基礎自治体も設けられ2層制となった。上記のようにMCCはサッチャー政権下で廃止されたが、大都市圏ディストリクトはその後も存続し、旧MCCの区域では、大都市圏ディストリクトのみによる1層制となった。ただし、旧MCCは、人口規模から見るとわが国の政令市に近いが、自治制度的には大都市圏における広域的な自治体であり、わが国の大阪都構想に近いしくみであった。

近年、英国で見られる動きについてもう一点説明したい。それは、都市圏（city regions）と都市協定（City Deals）締結に関する動きである。都市圏（city regions）とは、都市およびその周辺のエリアを一つの圏域と見なすもので、通勤・通学、各種の都市機能の利用（医療、娯楽など）で、都市と周辺エリアとの社会・経済的な交流に注目した概念である。ただし、この都

大都市制度の再検討（石見）

市圏はしばしば政治・行政的な統治体としての意味を持つこともある。1974年に完全2層制が導入された地方制度改革の際にも、地方制度改革に関する王立委員会の一員であったデレク・シニアは、地方制度としての都市圏（city regions）の導入を強力に主張した。結局、その主張は受け入れられることはなかったが、その後、再び都市圏（city regions）が再注目されるようになったのは、ブレア労働党政権（実際にはプレスコット副首相）が推進した公選制の地域議会をイングランドに導入するリージョナリズムが行き詰ってからである。2004年11月にノース・イーストでの公選制地域議会導入の是非をめぐる住民投票が否決されると、それに代わる地方自治改革のアイテムとして、複数の改革案が提案され実際に導入されたものもあるが⁴⁵⁾、都市圏（city regions）もその時に再注目されることになった。

若干細かい経緯を述べると、グレーター・マンチェスターとリーズ都市圏については、ブラウン労働党政権の末期に法定の都市圏としての地位を付与されることが決まっていた。この両地域を含めて、都市圏に注目し、それを統治のしくみとして積極的に利用しようとしたのは2010年5月に誕生した保守・自民による連立政権であった。連立政権は、労働党政権が重視したリージョンの単位を集権的（中央の手先で官僚主義的）で無駄なくみとみなし、リージョンより狭域のサブ・リージョンをより好んだ。都市圏（city regions）もサブ・リージョンの一種と捉えられた。ちなみに、都市圏（city regions）のうち、バーミンガム市、ブリストル市、リーズ市、リバプール市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市の8市は1995年から「核都市グループ（Core Cities Group）」を形成していた。また、都市協定とは、連立政権の打ち出した政策で、中央政府と各都市圏（city regions）が個別の協定を締結することにより、「既存の施策では実行できない革新的な取り組み」⁴⁶⁾によって地域経済の成長を目的としたものである。2012年7月に第一弾として核都市およびその周辺エリアの都市圏（city regions）と中央政府の間で協定が締結されたが、2012年10月、政府は都市協定の第二弾の対象として20の都市圏（city

regions) に対して、協定の締結を呼びかけた⁴⁷⁾。都市圏 (city regions) は、わが国の制度で言えば、大都市周辺地域広域行政圏⁴⁸⁾ に類したものであり、大都市制度と言うより広域行政の範疇に入るものかもしれない。

こうして見てくると、英国（特にイングランド）における都市制度は、最近の都市圏 (city regions) にしてもかつての大都市圏カウンティ (MCC) にしても、どちらかと言えば広域行政や都制度に近いもので、わが国の政令市制度より広いエリアを対象としたものである。英国の都市制度の中で最もわが国の政令市制度に近いのは、1974年まであったカウンティ・バラである。上記のようにカウンティ・バラは、完全にカウンティから独立した権能を持っていたので、政令市より独立性が高く特別市に近い。しかしながら、カウンティ・バラはカウンティとの対立が激しく、当時求められた都市部と農村部の連携・協力の必要性に対応することができずに再編されることになった。

都市部と農村部の連携・協力の必要性とは、都市経済の拡大や公共交通手段の発達により農村部から都市部への往来もしくは流失が盛んになったことがその背景にあった。こうした状況を踏まえて、イングランドでは、旧 MCC や都市圏 (city regions) などの主として都市を超える広域単位でのしくみを作ることによって対応してきたと言える。サッチャーは MCC が対立する労働党の拠点になっているという政治的理由から MCC を廃止したが、それ以後も、交通などの特定の機能に関しては広域的なしくみが続けられた⁴⁹⁾。わが国でいう一部事務組合に近い対応である。わが国の政令市に関する西尾勝の先行研究が指摘したように都市が大都市になり、さらに大都市圏に発展すると、その圏域と区域をどう調整するかという点がイングランドでも問題になったわけである。

(2) 他の国々における大都市制度

わが国の特定の制度と類似のものを海外の国々に求めるとするのは難しい作業である。それぞれの国における制度の発展には、歴史的経緯や政治文化、統治制度のちがいがなどがあるからである。フランスなどは、単一国家と

大都市制度の再検討（石見）

いう点ではわが国に近い統治制度を有しているが、特例的な都市制度はなく、州、県、市町村（コミューン）から成る画一的な3層制の地方制度の国である。フランスでは、市町村（コミューン）の数が3万6,000もあるため、脆弱な市町村（コミューン）間における連携・協力のしくみとして、大都市圏共同体（CU）、新都市組合（SAN）、市町村共同体（CC）、都市圏共同体（CA）などの広域行政のしくみが作られてきた。この中で、比較的人口規模が大きく都市制度的なものは大都市圏共同体（1966年創設）である。2008年1月現在で14のCUがあるが、新設する場合には圏域人口が50万以上という条件が設けられている⁵⁰⁾。

イタリアも単一国家であり、フランスとよく似た地方制度が採用されている。州、県、コムーネの3層制でコムーネの数（8,101）が非常に多い点も似ている。そこで、イタリアでも広域行政のしくみが発達してきた。一つは、コムーネ共同体と呼ばれるもので、人口5,000人未満の小規模コムーネが2つ以上連合して形成されるものである。もう一つは、大都市制度と呼ばれるもので、トリノ、ミラノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、ローマ、パリ、ナポリの9大都市圏の中心都市と周辺のコムーネで形成されるしくみである。ただし、この大都市圏での広域行政のしくみはあまり進んでいない。その理由は、県や州の反対、周辺部のコムーネが大都市に飲み込まれることへの懸念が背景にあるようである⁵¹⁾。また、上記の9大都市は県と同等の権能を持っているので、これらの都市はわが国の政令市より独立性の高い特別市である。

ドイツは、連邦制国家であり、また東西ドイツの統合という独特の歴史を有する国である。州の下の地方制度は、郡と市町村から成る2層制が基本であるが、人口10万人以上の市では、郡に属さない特別市になることができる。特別市は2006年12月31日現在で116ある⁵²⁾。ドイツでもう一点注目したいのは都市州の存在である。ベルリン、ブレーメン、ハンブルクの3つは都市州と呼ばれる。ベルリンは、東西統一後の首都であり、人口も340万人を擁しているので首都制度として考えるべきものであるが、ブレーメンと

ハンブルクの事例は興味深い。特に、ブレーメン州は人口が67万人しかなく、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の2つの自治体で構成されている。さらに興味深いことに、この2市は65 km 離れていて、その間にはニーダー・ザクセン州の土地が横たわっている⁵³⁾。一方、ハンブルクは、175万人の人口を有し、ハンブルク市=州というしくみである。市域は、7つの区に分けられ、公選の区議会と市参事会の任命による区長を有している⁵⁴⁾。ハンブルク都市州（市）の性格は特別市と言える。

最後に韓国の状況について取り上げたい。韓国の地方制度は2層制が採用されている。広域レベルの自治体としては、ソウル特別市、7つの広域市（釜山、仁川、光州、大田など）、8つの道、済州特別自治道（それまでの済州道が2006年から特別自治道になった）があり、基礎自治体としては、特別市には自治区が設けられ、広域市には自治区と郡が設けられ、道には市と郡が設けられ、特別自治道には自治権のない行政市（市議会はなく、市長も道知事による任命）が設けられている⁵⁵⁾。かつては基礎自治体であった「邑」や「面」は規模が小さすぎることから、現在では「洞」とともに自治区や市、郡の出先機関（わが国の支所、出張所のようなもの）になった。ソウル特別市は首都制度であるので、わが国の政令市に近いのは7つの広域市である。ただし、韓国の広域市は広域レベルの自治体であり、わが国の政令市より強い権能を有している（わが国でかつて議論になった特別市のようなものである）。広域市の下自治区は、かつては自治体ではなく単なる市の下部行政区域にすぎなかった。しかしながら、広域市が処理しなければならない行政事務があまりにも多かったため、1988年に区を基礎自治体にし、住民生活に関連する事務は区が担当するようになった。これによって市は全市的な事務だけを担えばよくなった（この区の基礎自治体化、市と区間の機能分担についてはソウル特別市でも同様である）⁵⁶⁾。これらの点からも広域市の権限の強さが伺い知れる。

これまで諸外国における都市制度の状況について概観してきた。そこから言えることは、わが国の政令市制度のように府県から完全に独立するのでは

図表5 諸外国の大都市制度の比較

特別市タイプ	広域圏・都市連合タイプ
<p>【韓国の広域市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ソウル特別市や道、済州特別自治道と同じレベルの広域自治体 ・広域市の下に自治区や郡の基礎自治体が置かれる。 <p>【ドイツの都市州】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ハンブルク都市州＝市という特別市 ・7つの区（公選区議会と市参事会が任命する区長）が置かれる。 	<p>【イングランドのシティー・リージョン】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市とその周辺の自治体で形成する都市連合 <p>【フランスの大都市圏共同体】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・圏域の人口が50万人以上 <p>【イタリアの大都市圏】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中心都市と周辺のコムーネで形成（9大都市圏）

出典：筆者作成

なく、半ば独立したというしくみはあまり諸外国においては見られないということである。都市の特殊性（都市の大都市化、大都市圏域化）により、拡大した都市および都市圏に何らかの統治のしくみを作らなければならない場合の作り方としては、英国の都市圏（city regions）のような基礎自治体の連合的なしくみと、韓国の広域市のように市自体が広域レベルの自治体になる2つのタイプがあることが整理できた。フランスの大都市圏共同体（CU）やイタリアの9大都市圏は前者のタイプに属し、ドイツのハンブルク都市州（市）は後者のタイプに属す（図表5参照）。また、後者の場合、市の負担が大きくなるので、市の下部機関として区の設置が必要であり、この区の性格が自治区になるか行政区になるかは国によって異なるが、市と区の間での適当な機能分担が求められることは間違いがない。

4. 政令市制度の課題

これまでのわが国の政令市およびその周辺のしくみに関する先行研究に関する整理と、諸外国の大都市制度に関する整理から、わが国の政令市制度の特徴や課題、争点・論点などが見えてきた。それは大きく次の2つに分けることができる。

一つは、そもそも政令市制度の創設時（1956年）には、旧5大都市のみを対象にした事実上の限定（特例）的なしくみだったものが、いつの間にか一般制度に変容したことである。しかしこれはある意味で仕方のないことだったのかもしれない。社会経済の変容に伴う旧5大都市以外の他の都市の成長・発展（合併による北九州市の誕生、工業都市としての川崎市の発展など）だけでなく、政令市が大都市の「ステイタス・シンボル」になり政令市になることを強く希望する市が増えた（特に札幌、福岡、広島、仙台などの地方ブロックの中心都市が政令市になることを希望した）こと、またそれに加えて政府側も合併などの政策遂行のためにその「ステイタス・シンボル」を利用してきた。つまり、政令市の増加は、都市の自然的な発展や都市側の希望だけではなく政府の関与によっても、増えるべくして増えたのであり、特例的制度から一般制度への制度変容は政府の作為の結果でもある。ただし、そうした場合、政令市とは何か、政令市になる意味（都市にとってのメリット）とは何かということが再び問題になり、その意味も変容してきたと言える。金井の言葉でいう「格付けインフレ」が生じ、政令市の「ステイタス・シンボル」にはかつてのような特別な輝きはなくなった。現在の政令市（その意味）とは何かと問われれば、事務事業面では府県の約8割の権能が移譲されていること、組織面では行政区の設置が義務づけられていること、財政面では地方揮発油譲与税の増額、地方交付税の算定上の措置、宝くじの発売などの税外収入があることくらいしか言うべきことがない。そして、政令市の中には「大都市の中の大都市」と呼ばれる横浜市から「政令市らしくない政令市」までかなりのばらつきがある。増えるべくして増え、意図的に政令市の数を増やし、その結果生じることになった政令市間のばらつき、これをどう考え、どう対処するのか（もしくはしないのか）が、政令市をめぐる第一の課題である。

もう一つは、府県側と大都市側との妥協の産物という政令市制度が生み出された際の経緯、そして、府県から完全に独立するのではなく半ば独立するという政令市の持つ性格についてである。諸外国を見渡しても、わが国の政令市のようなタイプはなく、府県から完全に独立し、広域レベルの自治体と

大都市制度の再検討（石見）

同格の特別市というタイプが一般的であった（韓国の広域市など）。制度創設時の府県側と大都市側との対立状況を鑑みると、このような妥協的なしくみの設計は理解できなくはないが、そのある意味での“いい加減さ”が、その後“ツケ”を残すことになった。西尾の指摘する選挙制度上の矛盾や事務配分の不統一性であり、野田の指摘する政令市の財源不足である。そして、こうした矛盾点に鋭く切り込んだのが大阪都構想であった。大阪都構想で主張される府と市の統合は、戦前から問題になっている大都市制度の積年の課題であるばかりではなく、実は上記のように諸外国の大都市制度でも見られる特別市を作るという提案なのである。大阪都構想では、大阪市の解体、府が都に再編されると説明しているが、それは市が府の権能を併せ持つとも言え換えることができる（小が大を飲み込む合併という見方もできる）。実質的にはどちらも同じことを意味する（ただし、区の性格をどうするのか、自治区か行政区かという問題は残る。また、大阪市以外の他の周辺市町村が再編されない場合は、やはり大阪市の解体と映るかもしれないが、大阪市は一段上の大阪都という名の特別市に昇格し、他の市町村の地位が区と同格になるだけである）。話をややこしくするようだが、逆のパターン、つまり市を残して府を廃止するのとは全く異なる話である（かつてのイングランドにおける MCC の廃止のように、大阪府が廃止され、大阪府のエリアには大阪市や堺市などの基礎的自治体のみしか存在しないという場合）。小論の執筆時（2013年11月）時点において、大阪都構想の提唱者である日本維新の会の政治力が弱いため、大阪都構想が果たして実現されるかどうか分からない不透明な状況であるが、政令市制度の持つ中途半端な性格をリセットするには、都構想という名の実質的な政令市の特別市化は一つの選択肢だと言える。そして、これは第一の課題とも関連性を持つ。つまり、多くなり過ぎた政令市をどうするのか、また、政令市間のばらつきにどう対処するのかという課題について、都構想（特別市化）は一つの解決策を提示することになる。現行の政令市のうち、都制度に移行できるところは移行することにより、政令市の数は減り、ばらつきは緩和されることになる。

5. おわりに

小論の問いは、「何がわが国の政令指定都市制度の課題，問題点」なのかを探ることであった。そして，その問いに対する仮説は，制度基準の曖昧さであると「はじめに」で述べた。制度基準の曖昧さとは，具体的には，第一に自治法上で政令市になる要件は人口50万以上と明記されているにもかかわらず，実際には，時々の政府の都合などによって実際上の人口要件（制度基準）が変化したこと，第二に既存の政令市と同等の都市的機能を有することがインフォーマルな要件と噂されてきたが，その意味はまさに「インフォーマル」であり，具体的に何を意味するのかが不明確なことである。例えば，よく都市交通の存在が指摘される。地下鉄やモノレール，新交通システム，古くからの都市では路面電車などである。千葉市は政令市になるためにモノレールを建設し，それが千葉市の財政を圧迫した原因だとも言われている。しかし，都市交通を持たないのに政令市になっている市もある。また，都市的機能の一つとして，文化的施設の存在が挙げられ，具体的にそれは文化ホールや博物館・美術館ではなく動物園の有無を意味するという話を以前に堺市の担当者から聞いたことがあった。このように都市的機能の実態ははまだ暗箱の中にある。

小論では，制度基準の曖昧さという仮説から政令市制度の課題，問題点に直接アプローチする方法を採らずに，先行研究の整理や諸外国の大都市制度の比較を通して，上記の仮説の意味や影響をより明確にするという方法を採った。つまり，制度基準の曖昧さが，政令市制度の意味の変容（旧5大市のみを想定した特例的制度から一般制度への変容）を招き，府県からの完全独立ではなく半ば独立するというわが国政令市制度独特の性格とも関係していることを示した。ただし，後者の点については推論の域を出ず，制度基準の曖昧さとわが国独特の政令市制度との因果関係については明確に説明できていない。この点は筆者の今後の課題である。

大都市制度の再検討（石見）

さて、上記の2点、つまり、政令市制度の意味の変容とわが国政令市制度の独特の性格という点から、政令市の増加とその結果としての政令市間のばらつきという第一の課題と、政令市制度が内包する府県との関係面での矛盾（選挙制度、事務配分、財源不足など）という第二の課題を整理した。これが、小論の問いに対する一応の回答である。

また、小論では、政令市制度に挑戦する議論として大阪都構想について大きく扱った。大阪都構想は橋下大阪市長の政治パフォーマンスへの批判から歪曲された捉え方や評価をされることもあるが、その主張自体は昔からある府市統合論であり、また戦前からある府県主導による一元論（都制案）か大都市の独立論（特別市案）という議論の焼き直しである。ただし、橋下氏の戦略の新しさは、府と市の両方の政治的イニシアチブを握ることにより、府と市の対立、そして都制案と特別市案をめぐる対立を止揚した点にある。そして、小論は、大阪都構想を実質的な特別市化とみなし、そこに上記の政令市制度の有する2つの課題の解決の糸口を見つけようとした。「はじめに」で記したように、小論の主たる問いは“*What*”を探るものであり、最後に記した点はいくまでもその“*What*”（政令市制度の有する課題）から派生的に発見した“*How*”（課題に対する解決策）であった。橋下徹そして日本維新の会というトリックスターが、戦前から続く、そして、各国でも頭を抱える広域自治体と大都市自治体との対立にどのような解決策を見つけ出すことができるのか、できないのか、もう少し時間をかけて注視したい。

注

- 1) ただし、橋下徹現大阪市長が大阪都構想（府と市の統合）に初めて言及した2010年1月当時は、橋下氏は大阪府知事であった。
- 2) 高木鉦作「大都市制度の再検討」（日本行政学会編『年報行政研究 23 地方自治の動向』ぎょうせい、1989年）、p. 2
- 3) 消防、水道、下水道の管理に関する事務などである。本来は、消防法、水道法、下水道法に基づき市に属する事務である。
- 4) 前掲、高木「大都市制度の再検討」、p. 5

- 5) 戦前の国の官吏であった府県知事が有した権能のうちで最も重要なものが警察権に関するものであった。この警察権を特別市もしくは公吏である特別市の市長の権限にすることができるのかということが争点になった。また、税財政上の争点としては三部経済制が問題になった。6 大都市の所在府県と広島県では、大都市に関する事務経費を市部経済、大都市以外の府県域に関する事務経費を郡部経済、警察費のような大都市とそれ以外の府県域に共通した事務経費を連帯経済の3つに分けていた。このねらいは、大都市とそれ以外の府県域の間の経済力と負担の差を調整することにあった。同上、pp. 12-13 および pp. 19-20, 参照
- 6) 同上、p. 8
- 7) 西尾勝「地方自治制度の大都市特例」(東京大学公開講座『都市』東京大学出版会、1991年)、p. 221
- 8) 同上、p. 240, 参照
- 9) 同上、pp. 240-241, 参照
- 10) 同上、p. 243
- 11) 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、p. 152
- 12) 同上、p. 151
- 13) 同上、p. 176
- 14) 同上、p. 177
- 15) 同上、p. 181, 参照
- 16) 同上、p. 181, 参照
- 17) 北村亘『政令指定都市 百万都市から都構想へ』中公新書、2013年、pp. 3-4
- 18) 同上、p. 9, 参照
- 19) 同上、p. 69
- 20) 同上、pp. 71-72, 参照
- 21) 同上、p. 73
- 22) 例えば、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年、岩崎恭典「都道府県と政令指定都市・中核市・特例市制度」(『都市問題』第92号第3号、2001年)、新川達郎「地方分権改革と大都市制度の方向」(『都市問題研究』第53巻第9号、2001年)、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年)などがある。
- 23) 前掲、北村『政令指定都市』pp. 73-76, 参照
- 24) 地域自治区と合併特例区の制度的なちがいについて明確にしなければならない。地域自治区には、地方自治法に設置の根拠を持ち恒常的に設置されるものと、合併特例法に基づいて暫定的に設置されるものの2種類がある。一方、合併特例区は、合併特例法に基づくものであり、その設置期限は合併から5年以

大都市制度の再検討（石見）

内と定められている。2つのタイプの地域自治区はいずれも法人格を持たないが、合併特例法は法人格を持つ（特別地方公共団体である）。いずれの場合も区長は市町村長によって選任・任命され、また区長が選任する協議会を有している。

- 25) 代表的なものとして、岡崎長一郎「大都市行政区の課題」（岡崎・加藤・福井・加茂編『地方自治体の現状と課題』ぎょうせい、1979年）、新川達郎「指定都市の区制度における集権化と分権化—行政区の研究—」（『東北学院大学論集法律学』第35号、1989年）、沼尾史久『大都市における区政と区長—指定都市における区政に関する調査報告書—』東京市政調査会、1996年などが挙げられる。
- 26) 長浜政寿「大都市の行政区について」（日本行政学会編『行政研究叢書6大都市行政』勁草書房、1964年）、p.83およびp.85、参照
- 27) 東京市政調査会研究部『大都市における地域行政』東京市政調査会、1994年、p.7、参照
- 28) 愛知県と名古屋市の機能を統合する「中京都」構想や新潟県と新潟市の機能を統合する「新潟州」構想などが、当該地域の知事や市長から打ち出されているが、これらの構想はまだ具体的な制度設計を伴わないアイデア止まりのものである。小論では、比較的制度イメージが明確な大阪都構想を対象にする。
- 29) 代表的なものに、佐々木信夫『都庁もうひとつの政府』岩波新書、1991年、土岐寛『東京問題の政治学（第2版）』日本評論社、2003年、大森彌監修・特別区協議会編『東京23区自治権拡張運動と「首都行政制度の構想」—基礎的地方公共団体への道—』日本評論社、2010年などがある。
- 30) 大阪都構想をめぐるさまざまな立場からの批判もある。最も体系的な批判として、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』第335号、2011年）がある。
- 31) 大阪維新の会（政調会）『大阪維新』PHP 研究社、2012年、p.54
- 32) 「第二政令指定都市構想」は1989年に全国市長会が提案したものであり、その後、同じ1989年に第2次行革審が地域中核都市を提案し、また、1993年には第23次地方制度調査会が答申の中で地方中核都市を提案し、それが最終的に中核市として実現した。
- 33) 中核市制度が創設された時点では、人口30万人以上の他に、面積が100 km²以上、昼夜間人口比が100以上という3要件が付されたが、1999年の改正で昼夜間人口比の要件が廃止され、さらに2006年の改正で面積要件も廃止された。
- 34) 前掲、北村『政令指定都市』p.82、参照
- 35) 1997年10月に政府に提出された地方分権推進委員会の第4次勧告では、市町村の規模（能力）に応じた権限委譲の考え方が示され、人口20万人以上を要件とする特例市制度が設けられることになった。新川達郎「地方分権改革と都

- 市自治制度』（東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002年）、p. 167、参照
- 36) 前掲、北村『政令指定都市』p. 82、参照
 - 37) 同上、p. 82、参照
 - 38) 野田遊「中核市の政令指定都市移行効果からみた政令指定都市制度の課題」（日本行政学会編『年報行政研究 39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせい、2004年）、p. 162
 - 39) 同上、p. 163
 - 40) 同上、p. 163
 - 41) 野田は移譲事務の増加に対する財政上の措置として、交付税措置で対応するのではなく、法人所得税や消費流通課税などの都市的税目の移譲の点について触れている。同上、p. 163
 - 42) ウェールズとスコットランドには、それぞれ22と32のユニタリー・オーソリティーという名の1層制自治体がある。北アイルランドの1層制自治体はディストリクトと呼ばれ、その数は26である。
 - 43) イングランドに1974年まであった基礎自治体には、市（Non-county borough councils）、町（Urban district councils）、村（Rural district councils）という名称上の区別があった。これらの基礎自治体は、1894年地方自治法によって設置されたものであった。
 - 44) 王立委員会（レッドクリフ・モード委員会）が政府に提案した勧告では、グレーター・ロンドンと3大都市圏（南東部ランカシャーおよび北東部チェシャー、ウェスト・ミッドランド、マージサイド）を除いて、58の1層制自治体に再編するという案であった。勧告を受け取ったウィルソン労働党政府もこの案に基づいた改革を進めるつもりでいたが、1970年の総選挙で保守党が勝利した。ヒース保守党政府は、王立委員会案とは全く異なる2層制への再編を実施した。
 - 45) 公選首長制（elected mayor system）の推進や地域大臣の創設などがそれである。
 - 46) 自治体国際化協会「マンスリートピック」2012年12月、p. 2
 - 47) 同上、p. 2、参照
 - 48) わが国の大都市周辺地域広域行政圏（大都市行政圏と略す）は、広域市町村圏（1969年）に次いで1977年に設定された大都市周辺の広域行政のためのしくみである。広域市町村圏とのちがいで、次の2点を挙げることができる。①広域行政機構として、広域市町村圏の場合は一部事務組合または普通地方公共団体を作る協議会とされていたが、大都市行政圏の場合は協議会のみである。②圏域の設定について、広域市町村圏の場合は概ね10万人以上とされていたが、大都市行政圏の場合は概ね40万人程度の規模とされた（江村興治「広域行政圏」伊藤祐一郎編『新地方自治法講座 11 広域と狭域の行政制度』ぎょうせい、

大都市制度の再検討（石見）

1997年, pp.234-235 および p.238, 参照)。2008年4月1日現在, 全国に25の大都市行政圏が設定されている(総務省資料)。

- 49) その経緯については次の文献が詳しい。Leach, S., Davis, H., Game, C. and Skelcher, C., *After Abolition: The Operation of the Post-1986 Metropolitan Government System in England*, Birmingham: University of Birmingham, 1990
- 50) 山崎榮一「フランス」(竹下謙監修『よくわかる世界の地方自治制度』イメージ出版, 2008年), pp. 242-243, 参照
- 51) 伊藤武「イタリア」(同上書), p. 322, 参照
- 52) 住沢博紀「ドイツ」(同上書), pp. 176-178, 参照
- 53) 片木淳『地方主権の国ドイツ』ぎょうせい, 2003年, p. 202, 参照
- 54) 同上, pp. 211-214, 参照
- 55) 林敬鎬「韓国」(前掲, 竹下監修『よくわかる世界の地方自治制度』), pp. 338-340, 参照
- 56) 小林弘和「韓国」(森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会, 1998年), p. 65, 参照