

# 大都市制度改革—大都市圏地域再編の動向から—

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授  
新川 達郎

少子高齢化・人口減少、東京一極集中等の社会や経済の変化に直面して、大都市制度の運用や改革の論議も従来と趣を異にしてきた。加えて、一連の地方分権改革と市町村合併の進展によって、大都市の実態も大きく変化している。本稿では、指定都市、中核市、特例市というこれまでの大都市制度の適用が、地方分権改革と市町村合併によって大きく変化してきた点、そしてその制度改革にも影響を及ぼしている点を明らかにするとともに、大阪都構想の住民投票に触れつつ都区制度型の大都市制度についても検討を加える。それらの諸改革が持っていた意義と今後の大都市制度改革へのインパクトを検討し、広域連携や広域行政機構などの広域化と都市内分権による地域自治化という二つの方向を踏まえながら、多様で多元的な大都市制度の改革可能性を検討する。これらの抜本的な改正が簡単に進むわけではないが、その一方では、従来の制度からの漸進的な改革を重ねながら、実質的にはこれまでの都道府県と市町村の2層制を組み替えていくような大都市の制度改革が進む可能性を展望してみたい。

## 1 大都市制度改革の時代へ

大都市制度については、これまでの地方分権改革において、必ずしも正面から取り上げられることはなかったが、その一方で大都市は、地方分権の担い手として、とりわけ市町村重視が鮮明になる中で、多くの期待を負うことになった。もちろん、大都市への地方分権がなかったわけではなく、例えば、1995年に設置された地方分権推進委員会は、指定都市への権限移譲を提案してきた<sup>1</sup>、中核市に次ぐ特例市制度を設けて権限移譲を進めることとした<sup>2</sup>。

ともあれ、この間に進んできた地方分権改革においては、日本の近代的な地方制度発足時からの課題である、大都市に特別な地方自治制度をどのように考えるのかという根本的な課題に応えることはしてこなかった。戦前あるいは戦中においては国策としての大都市の都市計画や東京都の設置などの改革があるが、その例外を除けば従来通り太平洋戦争後も

<sup>1</sup> 地方分権推進委員会第1次勧告、1996年、別紙2の1

<sup>2</sup> 地方分権推進計画（第1次）、1998年、第六、地方公共団体の行政体制の整備・確立、二、市町村の合併等の推進、(1)市町村の合併の推進、イ、参照。

都道府県と市町村という基本的な2層制の枠内に大都市をとどめることとして、大都市行財政権限への特例を認めるという方法を取り続けてきたのである。もちろん、大都市側等からは、特別市制度導入などの抜本的な改革提案があったが実現せず、これに対して地方分権改革においても、またそれを制度的に整備する地方制度調査会でも、重要な論点という認識はあったと思われるが、1990年代地方分権改革においては本格的な制度改正に向けての検討はしてこなかったのである。

しかしながら、この10年の間、地方分権改革の手詰まり感が広がるなかで、民主党政権期をはさんで、むしろ、従来の都道府県と市町村という枠組みを組み替える改革への提案が実現の可能性を持って語られるようになってきた。自民政権下で進んだ都道府県を超えた広域行政の必要性からの道州制の議論、民主党政権で成立した大都市地域特別区設置法、法案上程直前まで進んだ特定広域連合への国の地方出先機関の事務移管法案<sup>3</sup>などは、従来の市町村と都道府県の2層制の前提を崩すものであった。

これらの議論の背景には、地方分権改革が進み、それと共に市町村合併が進展したことが大きく影響している。日本社会全体で言えば、都市化と東京一極集中が進むが、その一方では、人口減少と高齢化が進展し、大都市周辺でもその傾向が明らかになってきている。そうした状況において、地方自治制度に関していえば、広域行政や広域的な連携が改めて求められることになるし、都市と周辺市町村の合併が進み都市の役割が変質してきている。また、合併できなかったところでも定住自立圏や中枢都市圏の設定などがそうした文脈で展開されてきているし、3大都市圏内の大都市においても急激な高齢化などによって新たな巨大な行政ニーズに対応せざるを得なくなっている。それらは同時に、合併後の地域協議会や地域自治区あるいは都市内分権を進めさせることとなり、従来の大都市の役割の見直しや、都道府県による広域行政の在り方を再検討させることにつながっているのである。

本稿では、地方分権改革から20年、そしていわゆる「平成の合併」から10年が経過し、地方自治に関する諸改革がひとつの区切りを迎えようとしているその時期にあって、地方分権と地方制度改革の中で、最後まで残された改革課題の一つを取り上げ、検討しようとするものである。それが、大都市制度とその改革である。

地方分権改革を主導した1995年設置の地方分権推進委員会においては、法制定の趣旨からして、地方公共団体の枠組みに関する地方自治制度の抜本改革に焦点を合わせるといふよりは、国、都道府県、市町村間の分権とそれに必要な地方行政体制の議論に集中することになった。そのため、既存の都道府県と市町村の枠組みを前提として、これ自体は維持する方針で改革が進められてきたと考えてよい。しかし実態から言えば、市町村重視の分権を規模能力に応じて進めようとするれば、当然ながら、大都市制度の整備を進めざるを

<sup>3</sup> 「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」は、2012年11月に閣議決定された。しかしながら上程されることなく、直後の12月総選挙で政権交代があったこともあり、国会で議論されることはなかった。

得ないし、指定都市制度のような既存の大都市制度との関係を考えざるを得なくなることは言うまでもない。

第2期とされる地方分権改革においては<sup>4</sup>、権限移譲や財政自立の議論もあったが、それ以上に規律密度の問題やその規制緩和の論点が大きくクローズアップされた。地方公共団体の自由度を向上させる、あるいは自治立法権限を強化する方向での改革が進むことになった。その一方では、地方制度調査会での議論を含めて、住民や議会の位置づけを巡って様々な地方自治制度改革の課題が明らかになってきた。それら改革課題は同時に、大都市制度と広域行政の在り方について、多くの対立を内包する争点としてクローズアップさせることになってきた。日本に近代的な地方自治制度が導入される当初から議論がされてきたのが大都市制度であり、広域行政制度であることから、改めて特別市や道州制の議論が、地方制度調査会などを舞台に進むことになったのである<sup>5</sup>。これらの抜本的な改正が簡単に進むわけではないが、その一方では、従来の制度からの漸進的な改革を重ねながら、実質的にはこれまでの都道府県と市町村の2層制を組み替えていくような大都市の改革が進む可能性が展望できる。

以下では、大都市制度を取り巻く環境の変化について、これまでの大都市の実情を、指定都市、中核市、特例市について検討するとともに、その制度改革のこれまでの状況を確認する。加えて、大阪都構想の住民投票に触れつつ、都区制度型の大都市制度についても検討を加える。それらの諸改革が持っていた意義と今後の都市制度へのインパクトを検討し、将来において考えられる大都市制度改革の方向への示唆を得ることにしたい。

## 2 大都市制度とその運用の変化

日本の地方自治における大都市制度としては、指定都市、中核市、特例市がある。これらは基本的には、都道府県から大幅な権限移譲を行い、その運用に必要な行財政体制を整備することとして、そのための特例を設けている。これに対して、都道府県が大都市機能を担い、市町村を特別区として限定的な基礎自治体機能を持つものとするいわゆる都制度がある。以下、これら大都市の制度のこれまでの運用や改革の実情について概観してみたい。

### (1) 指定都市制度の制定と運用

1956年に指定都市制度が設置された際には、良く知られているように、1947年の地方自治法制定以来の特別市制の施行を巡る5大都市と5大都市所在府県との厳しい政治的対

<sup>4</sup> ここでは、2007年に地方分権改革推進法に基づき発足した地方分権推進委員会の活動を念頭に置いている。2010年までに4次の勧告を行っている。

<sup>5</sup> 道州制については、2006年に第28次地方制度調査会の答申、また2008年には道州制ビジョン懇談会の中間報告がある。

立があった。その結果、妥協の産物として大都市特例が設けられ政令による指定が行われることになった<sup>6</sup>。最初に横浜、名古屋、京都、大阪、神戸が指定され、権限移譲の特例、財政上の特例、行政監督の特例、行政区の設置が実施され、都道府県並みの権能を持つが、なお都道府県の区域内に所在する都市と位置づけられた。指定にあたっての法律上の人口基準は50万人以上であるが、大正時代以来の特別市制運動を展開してきた都市が主であり、実質的には人口100万人以上の抜きでた大都市が、主に指定の対象となった。

その後の大都市特例の指定は、したがって、1960年代まで抑制的に行われており、概ね旧5大市と同程度の大都市で人口100万人という要件を基本としながら、その一方では時代の環境変化や要請に応える形で、指定が行われてきた。例えば、1963年の北九州市の誕生は、産業都市の変化に応えるべく都市合併を推進するために、指定都市制度の施行が目標とされた結果であった。

その後の都市への人口集中と地方ブロック圏の中核都市の発展を見据えて、1972年には、札幌市、福岡市の指定が行われるとともに、従来の基準による川崎市の指定が実現した。福岡市の指定に際しては人口が86万人余りであったことから、80万人以上が基準とされるようになったといわれている。その結果、1980年以降は、広島市（1980年）、仙台市（1989年）、千葉市（1992年）と、人口規模80万人台での指定都市移行が行われている。

1995年からのいわゆる第1期地方分権改革とともに進んだ地方行政体制の強化策として、市町村合併が強力に推進されることになった。そして指定都市の指定もまた、合併促進策の一つとされたのである。国の市町村合併支援プラン（2001年）、新合併支援プラン（2005年）によれば、これまで以上の地方行財政上の支援策及びその拡充策が打ち出されている<sup>7</sup>。そこでは「政令指定都市の指定の弾力化」を掲げ、「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」としている。これによって、2000年代には、合併による政令指定都市移行が大きく進むことになった。

2003年には、さいたま市が大型合併によって指定都市に移行したが、この場合には人口は100万人を超えていたため、従来の基準での移行ということができない。2005年には静岡市、2006年には堺市、2007年には新潟市、2009年には岡山市、2010年には相模原市、2012年には熊本市が移行した。特に、静岡市の合併による指定都市移行は、人口70万人以上でも実現した点で注目されることになった。さらに2009年の岡山市は70万人をわずかに下回る人口でも移行できたことから、70万人前後という基準があると考えられることになった。

合併促進のための指定都市制度の適用は、2010年までに合併を行った市町村に適用され

<sup>6</sup> 指定都市の指定条件等については各市の資料による。（<http://www.siteitosi.jp/>、2015年7月31日閲覧）

<sup>7</sup> 首相官邸『市町村合併支援プラン』2001年、2005年

る期間限定の措置であるが、実際には、従来の大都市とは異なったタイプの多くの都市を指定都市とすることになった。広大な面積を持ち、都市的な集積はあるにしても、過疎地域や中山間地域、あるいは農村地域を多く抱える指定都市が誕生することになった。人口減少高齢化と一極集中が進む日本の縮図といわれるような指定都市が誕生することにもなった。

## (2) 中核市制度の制定と運用

1995年に発足した中核市制度は、1996年から指定が始まり、2015年4月迄には45市が指定を受けている<sup>8</sup>。1980年代末の地方分権改革への議論が始まった時期に、臨時行政改革推進審議会での議論や全国市長会などから第2政令指定都市の提案があるなど、従来の指定都市に準じた大都市制度を設けて、地方分権を積極的に進めようという提案が行われた。これを受けて1993年には第23次地方制度調査会答申に基づいて、翌年には地方自治法改正があり、中核市制度と広域連合制度が創設された。

中核市に関する大都市特例は、事務の特例が中心であり、福祉事務、保健衛生事務、公害規制事務、都市計画事務、地方教育行政事務など、指定都市に準じた事務配分が行われている。そのなかで児童相談所の設置、国道等の管理、県費負担教職員人事権など一部の事務は移譲されていないが、都道府県によっては事務移譲を条例によって行っている場合もある。なお、行政監督上の特例はほとんどなく、行政区の設置もない。

中核市制度は、当初人口30万人以上で、一定の条件を満たした都市に適用される制度とされたが、その後、順次、規制が緩和された。当初、保健所設置指定都市の人口や指定都市の面積とのバランス、圏域における中心性などの観点から、人口30万人以上、面積100km<sup>2</sup>以上、人口50万人未満の場合には夜間人口よりも昼間人口が多いことが基準であった。2000年には地方分権の観点から、また人口・面積で規模能力等は確認できることから昼夜間人口基準を廃止し、さらに2002年には、地方分権推進と都道府県行政サービスの効率性の確保の均衡をとるため、人口50万人以上の場合には面積要件を廃止、そして2006年には、合併等で規模能力の拡大があり先行例でも問題がないことから、面積要件が一切なくなった。

中核市に準じた制度として、2000年に施行された人口20万人以上の都市に適用される特例市制度があったが、2014年度地方自治法改正によって中核市に一本化された。中核市もさらに規制緩和され、新たな中核市制度となった。旧特例市からの移行の特例を除けば、人口基準（20万人）だけが法定されることになった<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 中核市の指定と現状については、以下の中核市市長会のデータによる。(http://www.chuukakushi.gr.jp/、2015年7月31日閲覧)

<sup>9</sup> 総務省『中核市制度について』(http://www.soumu.go.jp/、2015年8月17日閲覧)

前述のように中核市は、市町村合併により、あるいは特例市からの移行などを含めて、2015年4月には45市となった。中核市の多くは、県庁所在都市であり、また、大都市圏内の住宅都市も見られるようになってきている。なお、中核市の中には主に市町村合併が促進されることによって指定都市に移行したところもある。静岡市、堺市、新潟市、浜松市、岡山市、相模原市、熊本市がそれにあたる。

### (3) 特例市制度の制定と運用

特例市制度は、地方分権推進委員会の第4次勧告（1997年）において、市町村の規模能力に応じて一括して権限移譲を進める必要があることから制定されることとなり、地方分権一括法（1999年）の一部として地方自治法改正における大都市特例として定められた。特例市は、中核市が処理する事務について、その一部を除き移譲を受ける。除外されるのは、都道府県による一体的な行政サービスのほうが効率的な事務とされている。指定基準は、制度設置時から人口要件のみであり、20万人以上となっている。処理する事務は、公害規制に関する事務、都市計画に関する事務などが中心となっている。

2014年地方自治法改正により、2015年4月には特例市制度は廃止された。中核市市長会及び特例市市長会から区分を廃止するよう提案があり、第30次地方制度調査会の勧告に基づき法改正されることになった。移行期の特例として従来の特例市については施行時特例市としてその権限移譲は維持されるとともに、2020年までの間は、人口20万人以下になっていても中核市に移行できることとしている<sup>10</sup>。

特例市に指定された団体では、既に清水市が合併により静岡市として政令指定都市になっているほか、11市が中核市に移行している。2015年4月段階では39市が施行時特例市となっているが、今後は2020年にかけて中核市に移行するところもあるかもしれない。その一方では、中核市制度への一本化において事務負担が重いことから保健所設置を選択制にという主張もあったことからすれば、施行時特例市の多くは慎重に検討を重ねるものとも考えることもできる。

### (4) 特別区制度の改正と大阪都構想

都区制度は、1943年の都制以来の伝統を持つが、戦後改革においても、東京都の中に特別地方公共団体としての特別区を設置することで、旧来の制度を踏襲してきた。もちろんその後、特別区の区長公選の実現や、特別区の権限強化などが進められている。都区制度の改正については、基本的な枠組みは旧来によることを前提に、実体的には都と区間の協議による調整に委ねられるという形式でこれまで進んできた。法改正としては、特別区

<sup>10</sup> 総務省『特例市制度について』（<http://www.soumu.go.jp/>、2015年8月17日閲覧）

<sup>11</sup> 大杉覚『日本の大都市制度』自治体国際化協会・政策研究大学院大学、2011年、6-17頁

の地位を限りなく普通地方公共団体に近づけ権限移譲を進めることとしてきた。特に地方分権改革が進んできた経緯の中では、特別区も基礎的な地方公共団体とされ、市に準じた扱いがされる団体となった<sup>11</sup>。しかしながら特別地方公共団体であることに変わりはなく、都の内部団体の性格に抜本的な改革は加えられることなくこれまで経過してきた。

このように東京都と特別区の間では漸増主義的な改革の積み重ねが進んでいるもののその歩みが遅々としている間に、大阪府と大阪市を巡る議論において、都区制度が大きく注目されることになった。従来の都区制度には移行手続の定めはなく、地方自治法は都に区を置くこととしているだけであるため、東京都と東京23特別区に限定された制度という理解がされていた。しかし、2011年に就任した橋下徹大阪市長（前知事）は、都制によって大阪府と大阪市の2重行政をなくし、大都市機能の一元化によって成長エンジンの機能を発揮させ、身近な基礎自治体としては特別区の設置による住民福祉の充実を目指す改革を志向した。橋下市長は、その構想実現のための政治勢力を作り上げ、地域政党としては大阪維新の会の代表に、国政では維新の党の主要メンバーとなって、国政にも勢力の基盤を築いた<sup>12</sup>。

その働きかけもあって大都市地域特別区設置法が2012年に成立し、法律上は都の区だけではなく、各道府県でも特別区制度を導入する具体的な手続が定められた<sup>13</sup>。これによって、人口200万人以上の指定都市または隣接市町村人口合計が200万人以上の地域では、関係団体の協議による特別区設置協定を策定し、住民投票の賛成多数を得て指定都市等を廃止しその区域に特別区を設置することができる。単独の都市でこの規定の対象となる指定都市は、横浜市、名古屋市、大阪市の3市であり、隣接市町村と一体となって特別区を設置できる指定都市は、札幌市、さいたま市、千葉市、川崎市、京都市、堺市、神戸市などとなっている。

この法改正を受けて、橋下市長は、2013年に大阪府・大阪市特別区設置協議会を設置し、2015年3月両議会の議決を受けて、5月に住民投票を実施することにした。橋下市長らは、大阪の司令塔を一元化しインフラ整備などを通じて経済成長を目指そうとするとともに、2重行政を解消して効率的な行政を実現し、特別区を置いて住民サービスの充実を図ると主張していた。反対派は、道府県の名称はそのままであり、大阪都構想が実現しても大阪都の名称が名乗れるわけではないし、インフラ整備や経済開発は府と市が協調すればよいのであり、特別区に分割することによる財政不安やサービス低下があって、2重行政の解消も額面通りには受け取れないなどと反論していた。普通地方公共団体である大阪市を特

<sup>12</sup> 大阪維新の会『大阪維新～チーム橋下の戦略と作戦～』PHP研究所、2012年、参照。

<sup>13</sup> 大都市地域における特別区の設置に関する法律は、2012年に法律第80号として制定され、翌2013年に全面施行された。

<sup>14</sup> 澤井勝・村上弘・大阪市政調査会編著『大阪都構想 Q&Aと資料—大阪・堺が無力な「分断都市」になる—』公人社、2011年、参照。

<sup>15</sup> 2015年5月17日の投票結果は、210.5万有権者のうち66.83%という高い投票率のもと、賛成694,844票（49.62%）、反対705,585票（50.38%）となり、1万741票差で反対が多数を占め大阪都構想は否決された。

別地方公共団体にすることによる自治の破壊だとする論調も見られた<sup>14</sup>。市民の関心も高く投票率も上がったが、投票の結果は、僅差ではあったが反対が多数を占めて、大阪都構想は実現しなかった<sup>15</sup>。

### (5) ポスト「大阪都」の構想と大都市制度改革

大阪都構想への反対が多数を占めたことで、橋下大阪市長は特別区ではなく、反対派が主張していた総合区制度導入及び府県と指定都市の調整会議の設置に言及することになった。これらの制度は、2014年地方自治法改正によって、大都市制度改革の柱として導入されたものである。大阪では構想に反対した議会勢力が主張してきたところもあるし、都構想反対が多数を占める中で大阪都構想を推進した大阪維新の会の考え方にもなっていた<sup>16</sup>。

総合区制度については、特別職としての区長制度を置くこと、そして予算要求や事務権限の特例などが法定されおり、条例によって区の独自性を高めることができるようになっている。従来から行政区改革に取り組んできた指定都市側からすれば、そうした改革はすでに実質的に制度以上に進められており、都市内分権という観点からしても、積極的に採用する価値が感じられていないように見える。行政区改革に熱心でなかった指定都市においてのみ意義があるかもしれない。

そうした状況を踏まえて、その後、橋下市長は、特別区制度反対派の提案を待つ姿勢に転じ、反対派だった自民党などでも早急に結論を出す可能性は低くなっている。現時点では、2015年秋には各政党会派の総合区提案が出そろうのではないかとされている<sup>17</sup>。総合区が導入されるのかどうか、また、どのような内容になるのかは本稿執筆時点では定かではない。

既に大きく進んでいるのが、大阪戦略調整会議の設置である。これは、2014年地方自治法改正において、総合区制度と共に導入された指定都市都道府県調整会議制度の設置を意味しており、大都市制度に関するもう一つの柱たる自治法改正である<sup>18</sup>。府県と政令市の長により構成されるが、議会も参加が可能であり、大都市と府県間の課題について協議を行うとともに、必要な場合には総務大臣の勧告を求めることができる。大阪府と大阪市、そして堺市が参加するこの会議は、各団体において本年6月には相次いで関連条例が可決され設置されることになった<sup>19</sup>。

<sup>16</sup> 産経新聞・2015年7月15日

<sup>17</sup> 時事通信社『官庁速報』2015年8月4日

<sup>18</sup> 総務省自治行政局『地方自治法の一部を改正する法律関係資料』2014年

<sup>19</sup> 大阪戦略調整会議は、2015年7月24日に第1回会議が開かれたが、実質的な審議には至っていないと評される。(http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000318377.html 2015年7月31日閲覧)

### 3 大都市制度の変質と改革の動向

#### (1) 大都市制度の普遍化と成熟化

この四半世紀の間に進んだ地方分権改革は、市町村重視の権限移譲と同時に市町村合併を進めさせることになった。国からの権限移譲が進まないなかで、都道府県から市町村への移譲が進むと同時に、地方分権と合わせた合併促進策としての大都市特例の適用が進むことにもなった。また大都市制度の適用範囲を拡大するべく中核市制度や特例市制度が創設されることになった。実際、前述のように、都市自治の仕組みとしての大都市制度である指定都市、中核市、特例市についてその制度設計と運用実態をみてきたが、大都市それ自体が地方分権改革と「平成の合併」によって、その枠組みを大きく組み替えられてきたこと、大都市制度の適用が分権と合併を促進させる重要な手段とされたことは明らかである。これらは結果的には、大都市制度の一般化、普遍化を推し進めることになると同時に、各都市の規模能力を向上させ大都市経営への習熟を促すことになった。

大都市制度の一般化、普遍化は、中核市や特例市制度の制定を含めて、大都市制度の適用団体の増大を招いた。指定都市の住民が総人口の2割以上に達し、また国民の半数近くがいずれかの大都市制度の住民となっている。今や、指定都市制度は、特殊な地域のための制度ではなく一般的な制度であって、旧来の5大都市を念頭に置いた限定的なものではなく、中核市やさらには特例市まですそ野を広げた階層的で順次的なものとして位置づけられるようになった。頂点に指定都市が置かれることは変わらないが、指定都市も数が増えて多様化し、境界領域では中核市と変わらないとすら考えられるところもある。さらには中核市と特例市の境目も区分の必要性はないと認識されるようになり、こちらは制度上、中核市に一本化されることになった。

大都市制度の適用の拡大は、多くの都市に大都市制度への習熟の機会を付与し、市町村合併と合わせてその規模と能力の成長を促し、大都市自治の成熟化を遂げさせることになった。権限移譲の進展や自己決定自己責任領域の拡大、そして合併による行財政規模や能力の向上は、大都市への権限移譲と合わせて、都市自治の可能性を大きく拡充し、地域の発展や住民福祉に貢献する可能性を広げた。またそうした可能性があるという認識を多くの市町村にも波及させることになった。端的な言い方をすれば、大都市特例とされている事務については人口10万程度の都市であれば十分効果的効率的に処理できるしそれが都市の理想像だといった考え方も登場するようになってきたのである<sup>20</sup>。それは同時に、都道府県が持っている権限を担うことができる規模や能力を都市が一般に獲得し始めていること、そうした認識が広がりつつあることを意味している。

---

<sup>20</sup> 全国市長会政策推進委員会『地方自治の将来像についての提言』2003年4月、4頁。

## (2) 大都市制度の矛盾

合併によって拡大したうえに、大都市制度の普遍的適用とそれによる行財政能力の向上、そして都道府県からの権限移譲のさらなる進展があったことは、都市の側にも府県の側にも、多くの矛盾を感じさせることになる。別の言い方をすれば、大都市は権限面でも広域化という点でも限りなく府県に近づき、一方では府県は存立基盤が損なわれ、それ自身の存在意義をどのように発揮するかを考えざるを得なくなっている。現状の2層制の枠組みに留まることに無理が生じ始めたということもできる。

地方制度の現状は、大都市の不満と都道府県の不満を招くことになっているが、それが端的に制度改革要望となって表れたのが、指定都市による「特別自治市」の提案であり、府県側による「都構想」の提案である。特別自治市は、従来の都道府県の枠組みから大都市を切り離し、大都市区域において府県と都市を一体化させる提案であり、かつての特別市の系譜に属するものといえる<sup>21</sup>。一方の都構想は、いうまでもなく東京都制に端を発し、大阪都構想で全国的にも話題になった提案であり、それを積極的に検討しようという動きもある<sup>22</sup>。

こうした動きに対して、国の地方制度改革に向けての動きは、現時点では既存の制度の手直しにとどまっている。指定都市制度については、前述した2014年地方自治法改正による特別職区長を置く総合区制度の制定、そして指定都市都道府県調整会議の設置がある。これらは、指定都市制度の一般化普遍化都市内分校への対応という側面と、都道府県と大都市との間の問題解決を目指す側面とがあるが、市町村と都道府県の枠組みを維持する前提である以上は、都市と府県との自治の権限にかかわる根本問題を解決することにはなっていない。というのも、都市内分権を徹底すれば既存の大都市の解体的再編は必須であるし、府県との調整問題を根本的に解決するとすれば大都市側からは府県の解体という主張に至ることも自明だからである。

道州制や国の出先機関の事務移譲など国からの分権の議論が進まない状況のなかで、また、全国画一的な地方自治制度という前提が維持される状況のなかで、今後の大都市制度について、権限の拡大、区域の再編、国や都道府県との関係等について、大都市と府県の双方が満足できるような合理的な解決策が提案できる可能性は少ない。解き難い問題ということもできるし、解体的再編が求められる論点ということもできる。むしろ解決の道筋は、大阪都構想住民投票のような住民による選択と、大阪ではできなかったそれぞれの地域特性に合わせた自由な制度選択肢の設定にあるように思われる。

<sup>21</sup> 2010年に指定都市市長会議は、特別自治市構想に基づき、税制や警察制度について大都市に特別な制度の創設を求めた。また横浜市は特別自治市をより具体的に提案している。横浜市『横浜特別自治市大綱』2013年3月

<sup>22</sup> 新潟県と新潟市、静岡県と静岡市などで話題となってきたが、法改正による人口基準緩和が前提となる。静岡県の事例では、現行の大都市地域特別区設置法を改正し、人口規模の小さな地域にも適用しようという県側の提案に対して市側の拒否感が強いと報じられている。産経新聞・2015年7月24日

### (3) 大都市制度改革の方向と論点

大都市地域の活力を維持することは、今や日本社会の持続可能性と深く関連する問題となっている。少子高齢社会、人口減少社会の趨勢の中で、経済活力を維持し、持続可能な経済、社会、環境そしてそのための政治行政体制を構築していくには、大都市とその圏域、及び非都市圏の持続可能性に着目する必要がある。いうまでもなく、今や人口の多くが大都市圏に居住することからすればその持続可能性を考えることは喫緊の課題であるし、非都市圏はすでにその持続可能性問題を突き付けられてきているからである。そして資源制約下にある日本の政治行政体制の課題からすれば、前者については大都市自治制度を通じて、後者については広域連携を通じて問題解決をすることが当面の課題といえよう。

大都市にかかわる問題の解決には、集積のメリットを生かし、デメリットを最小化する都市自治の在り方を追求することが基本となる。その基本原則は、権限の分権と集権、事業実施の分散と集中の最適配分を考えることである。併せて考えなければならないのは、分権・分散を考えるにしても、その区域や単位を柔軟に考えること、最適解はネットワークや連携にあるかもしれないことを、考慮に入れることである。

こうした観点からは、特別市制型の集権集中、特別区型の集権分散、広域連合型の分権集中、都市内分権型の分権分散の4つのパターンが考えられるが、注意しなければならないのは、4つの類型が既存の地方制度の枠組みに直結するものではないという点である。別の言い方をすれば、行政サービスの種類と性質によって、それを担う単位や区域の大きさが異なるはずであるし、その自治のガバナンスも異なってくるはずであることから、それらの条件に見合った様々な大都市自治の区域や単位を重層的に重ね、またネットワークさせていくことが求められているのである。

いわば大都市圏域の課題に応えるために一つの地域の中に多数のアドホックな機関が多様にかつ多元的に機能しつつ、それらがネットワーク化されて自立的に相互調整関係にあるというイメージである。これらがもちろん広域連携や地域連携と密接に関連していることは言うまでもない。そこでは、都市内分権を担う地域自治やまちづくり組織から、行政区、大都市、隣接市町村広域連合、府県を超える広域行政まで多様で多元的かつ重層的に存立する自治団体が協働し、さらには国とも連携しながら、大都市問題に対応していく姿が描かれる<sup>23</sup>。

地方分権と大都市制度改革の次の展望は、もちろん権限移譲や地方自治の確立などの基本原則においては変わらないにしても、おそらく地方公共団体の形式としての広域連合、指定都市や中核市、あるいは市町村合併などが前提となるという議論ではないし、また定住自立圏や連携中枢都市圏といった単純な広域連携の議論ではないであろう。現時点では、

<sup>23</sup> こうした観点からの新たな自治システムに関しては、関西広域連合による道州制や広域行政に関する検討が参考になる。関西広域連合道州制のあり方研究会『最終報告』2014年、参照。

その姿を明確に定義することは難しいが、身近な自治への分権の徹底と効率的な広域的補充による自治のガバナンスという理想はあって、そこに向かうべき道筋は明らかであり、基本的には地域の実情に沿って自治的に制度設計し選択した大都市圏域での都市制度の再編を可能とする「プロセス」を求めることになるはずである。別の言い方をすれば、未来における理想の大都市制度改革を実現するために、現在の時点で移行期における最適の制度選択をしていくという意味での移行管理をしていくことであり、そのための漸進的であっても地域社会の特性に対応した制度設計と制度選択を自治的に組み立てていくことが重要となる。