

# 「州都」への戦略－政令指定都市へのみちの可能性

本田 博 利

## 目 次

はじめに

### I 四国州における「州都」候補－松山市と高松市

- 1 道州制における「州都」の位置づけ
- 2 松山市と高松市の都市機能比較
- 3 急がば回れ－「州都」への戦略

### II 政令指定都市へのみち

- 1 政令指定都市制度の沿革
- 2 政令指定都市のタイプと指定要件の変化
- 3 指定要件を転換した広島市の政令指定都市移行
- 4 政令指定都市制度のメリットとデメリット
- 5 最近の政令指定都市制度のあり方の議論
- 6 指定都市市長会の道州制への提言

### III 松山市が政令指定都市に移行するための要件と手続

- 1 要件1：人口要件
- 2 要件2：都市機能要件
- 3 指定手続

むすびに代えて

## はじめに

① 「平成の大合併」の次の段階として「道州制」の議論が本格化している。しかし、これは当事者である都道府県の関係者によるものが大半で、各種のアンケートを見ても国民的な議論にはほど遠いのが実情であろう。

② 道州制の実現に向けての現在の議論は、次の2つに大別される。(筆者はBの立場に立つ。)

A：第28次地方制度調査会答申（2006年2月28

日「道州制のあり方に関する答申」の早期実現を目指すもの。(8つの区割案が主要な関心事であろう。)

B：当面は合併後の基礎的自治体の充実を図りながら、長期的なスパンで道州制の着実な実現を目指すもの。(過度的には府県合併も視野に入れる。)

③ 四国においては、地形的なまとまりなどから、「四国州」の実現に向けての議論が、4県の知事レベルで順調に進んでいるように思われる。

④ 四国州の「州都」をどこにするかについては、表立った議論はなされていないようである(タブー?)。しかしこの問題は、いずれは顕在化せざるをえない問題である。(四国中央市のように4つの県庁所在市と等距離であることから早々にその意向を表明する団体もある。)

⑤ 松山市は「平成の大合併」において旧北条市及び中島町と合併(編入)した結果、人口が50万人を超えた(2008年1月1日現在515,068人)。これにより、制度上は県に匹敵する行財政能力を有する「政令指定都市」の要件である「人口50万以上」を満たすこととなった。

⑥ 本稿においてはこれを積極的に好機ととらえ、松山市が将来の「四国州」の「州都」を目指すのであれば、「急がば回れ」で、当面は地方自治法上、州都に値する「大都市」であることを「公認」される(法第252条の19～21。大都市に関する特例)「政令指定都市」(政令で指定する人口50万以上の市)への移行を目指すことが賢明であろうと考え、表題に掲げた提案を行うものである。

## I 四国州における「州都」候補—松山市と高松市

### 1 道州制における「州都」の位置づけ

① 地方制度審議会の答申においては、「州都」については一言も触れられていない。今後議論の進展を待って、法律上の指定要件や手続が定められるものと思われる。

② ちなみに地方自治法上は「県庁所在市」については直接の定めはなく、「地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。」(法第4条第1項)の規定による。なお、都道府県合併の道を開いた第6条の2においても同様となる。

③ 「州都」の資格を有するのは、常識的には答申で示された3つの「区域例」(9・11・13道州)のような「地方ブロック」における政治・経済・文化等の中枢機能を集積した中心都市となろう。もちろん、首都機能移転法(正式には「国会等の移転に関する法律」。1992年制定)が想定するように、既存の中心都市以外も可能である。

④ 付言すれば四国州においては、州都をめぐる南関東州(横浜市・川崎市・千葉市)や関西州(大阪市・京都市・神戸市)のような競合・対立の問題は幸いにして起きないであろう。しかし、これらブロックが都市型の比較的均一な行政需要が中心であるのに対して、四国州にあっては、都市型需要に加え、農山漁村など非都市型の需要にもバランス良く応じなければならないという難しい課題がある。

### 2 松山市と高松市の都市機能比較

① 2008年1月1日現在の松山市の人口は515,068人(221,337世帯)であり、高松市の人口426,707人(178,221世帯)を10万人近く引き離している。(高松市は、2005-06年に周辺6町を編入した。編入前の2005年9月1日現在の人口は339,891人(143,146世帯)であった。)

② 地方自治法上は、両市は1994年に新たな大都

市特例として創設された「中核市」(人口要件30万人以上。現在35市。県庁所在市が多い。)に指定されている。

③ 松山市は「人口要件」面においては既に政令指定都市の指定を受ける資格を有している。高松市は、将来の飛躍的な人口の増加や更なる大合併なしには50万人以上人口の達成は困難であり、政令指定都市への道は事実上閉ざされているといえよう。

④ しかし、松山市は現在のところ次の点で高松市に対して「都市機能」面で劣っていると言わざるを得ない。端的に言えば、高松市は「成長する(している)都市」であるが、松山市は衰退はしないものの、「成長を止めている都市」と言えよう。

ア 高松市は、近畿圏の大都市(大阪市、神戸市など)と本四連絡道路で結ばれ、また、岡山市と瀬戸大橋で直結するなど生活圏・経済圏が広く、交通アクセスが発達している。松山市の日常の交流圏は対岸の広島市のみであり、岡山での新幹線への乗り継ぎに特急で3時間近くかかるなど、交通アクセスは良くない。

イ 高松市は、四国の玄関口である高松港周辺での「サンポート高松」総合整備事業をJR高松新駅と連動させ、新たな都市建設の拠点づくりに成功した。また、中心市街地のまちづくりにおいても、全国的に有名となった「丸亀町商店街」など、再開発が着実に進められている。(以上につき、「エスプラナード」72号参照。)他方松山市は、JR松山駅周辺の再開発は緒についたばかりであり、市駅周辺の再開発はその気配さえない。(以上につき、「エスプラナード」64号参照。)

ウ 高松市には四国を管轄する国の省庁の出先機関(地方支分部局)が集中し、高松高等裁判所も置かれている。(通称「四国ロースクール」の本拠が香川大学に置かれたのは、同裁判所の存在が大きいとも言われている。)

エ 経済的中枢管理機能の主要な指標となる「支店」につき、白石喜春(2007:175-184)は、「高松市と松山市の支店数は広域中心都市である高松

市の方が上回り、四国地方を管轄する支店数においても極めて高い集積量を示した。」と結論づけている。

⑤ 行政水準、特に指標となる財政状況や社会資本整備について、両市をダイレクトに比較した資料は入手できなかった。「都市間競争」の時代であるから、中核市は共同してこれくらいのデータは整備して切磋琢磨に努めるべきであろう。

ア 松山市が「水に弱い」都市であることは、言うを待たない。周期的に渇水に見舞われる。これだけで、人口増加・都市発展の可能性はなくなる。まさに、都市発展のアキレス腱といえる。新たな水資源開発の節水の呼びかけだけでは、市民の納得は得られないであろう。

イ 松山市の下水道普及率は県庁所在市としては異常に低い。2001年度によくやく50%を超えたが、2005年度は55.1%に止まっている。公共下水道事業が今後の財政の大きな圧迫要因となることは明らかである。

ウ ゴミの焼却施設も西クリーンセンターの建て替えがようやく動きだした。建設費は200億円を超え、ランニングコストも処理の高度化で跳ね上がり、財政を圧迫する。

エ 松山市の交通事情は、特に郊外において渋滞が激しい。電車・バス事業を民間に依存しているため、財政への圧迫は免れているが、戦災復興事業以後における幹線道路の整備を怠ったツケが現在の状況を招いている。これも今後多額の事業費を要する。

以上が、行政水準面において松山市が特に劣る分野であるが、「四国の両雄」都市である両市の都市機能につき、都市建設のみならず、福祉、教育、医療などの主要分野での比較データの整備が望まれる。

### 3 急がば回れ－「州都」への戦略

① 人口規模はともかく、都市機能面で高松市に劣る松山市が、四国州の「州都」を目指すのであれば、その「戦略」として「急がば回れ」で、政令指定都市への移行を目指すことが賢明と思われ

る。政令指定都市になれば、四国ブロックで唯一であるから、文句なしに「州都」になれるであろう。端的に言えば、「政令指定都市になったが勝ち」なのである。

② さもなくば、中核市どおしの不毛な「州都争い」が膠着化し、結局対岸の大都市圏に近く、行政機能が充実した高松市の「将来性」に軍配があることが十分予想される。松山市と高松市との「綱引き」を回避するため、四国中央市などの「中間地点論」やはては「4県持ち回り論」も出されているが、新庁舎の建設を要し、職員の民族移動も不可避であるなど、非現実的・非効率的であることは否めない。

③ こうした政令指定都市への移行構想は、あながち突飛なものでも荒唐無稽なものでもない。現に人口70万人の岡山市は、県と一体となって2009年4月の政令指定都市移行が決まった。その狙いは道州制をにらんだ「州都・岡山」の実現である。ましてや次のステップとして人口47万人の倉敷市との合併を果たせば、人口110万人の広島市と肩を並べる名実ともに「百万都市」となって、中国州（あるいは中国・四国州）の有力な州都候補となろう。（中国新聞2007年8月29日付け「州都へ大合併も選択肢」、同12月1日付け「岡山市政令市 市と県 事務・権限移譲で合意」）

④ 最悪のシナリオ＝「悪夢」は、松山市と高松市の争いが決着しないまま（あるいはそれを理由に）、中国・四国州への選択がなされ、四国がそのブロックの中で埋没することが十分考えられることである。そうした愚を避けるためにも「州都」への戦略が不可欠である。

## II 政令指定都市へのみち

### 1 政令指定都市制度の沿革

① 成田頼明（1988：341）によれば、「第二次大戦の終了後、約10年の間、激烈な対立抗争に明け暮れた特別市指定問題の政治的妥協の産物として、指定都市制度が誕生」した。「現行の指定都市制度は、あくまでも特別市制の実現をめざす五

大市側の主張と、これに正面から反対する五大府県側の主張を足して2で割ったような妥協によって成り立っているために、制度面でも運用面でも、すっきりしない多くの問題が残されたままで30年間曲りなりに運営されてきた。」とされる。

② 2006年1月に出された指定都市市長会の「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」(以下、「提言」と略称)によれば、政令指定都市制度の沿革は次のようである。(4-7ページ)

- a 戦前の旧6大市(東京市、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)による特別市運動
- b 地方自治法の制定と特別市運動
  - i 地方自治法に明記された「特別市制度」(府県から独立し、府県と同一機能)
  - ii 五大市による特別市指定運動(特別市を指定する法律の制定)と五大府県の反対運動(法律の制定には、憲法95条による府県民の住民投票を要する)
    - 五大府県の主張に沿った地方自治法改正。京都市以外は、事実上不可能に。
  - iii 五大市と五大府県との激しい対立の再燃
    - 神戸委員会が大都市について事務の配分及び監督の面で特例を認めるべきことを勧告
    - 地方制度調査会の答申に沿った改正法案提出。廃案。
- c 政令指定都市制度の創設と特別市制度の廃止
  - 五大府県側は、「特別市」条項の削除を条件に解決へ。1956年自治法改正。

「大都市に関する特例」を設け、府県からの16項目の権限の移譲、府県の監督権の緩和が実現。

## 2 政令指定都市のタイプと指定要件の変化

① 地方自治法上の政令指定都市の指定要件は「政令で指定する人口50万人以上の市」(第252条の19)である。指定都市事務局(1984:564-565)は50万人とした理由として、「指定都市の範囲については、人口50万人以上の市であるが、それには横浜、名古屋、京都、大阪、神戸のいわゆる五

大市のほかに福岡市がある。しかし、今回の大都市特例の主旨は、かねてからの懸案である五大市問題について、一応のケリをつけることにある。したがって、指定都市としては、福岡市を除く五大市のみを対象とする。」と述べている。

② 現在の政令指定都市17市を沿革上の観点から分類すれば、次のようなタイプとなろう。

- a 戦前からの五大市
- b 100万都市
  - 1963年 北九州市誕生(5市合併)。政令指定都市に。
  - 地方中枢都市の人口増。大都市問題の激化。
  - 1972年 札幌市、川崎市、福岡市が政令指定都市に。「10大都市時代」。
  - 1985年 広島市が政令指定都市に。人口90万人。
- c 100万未満都市
  - 1985年 広島市が人口90万人で政令指定都市に。仙台市(92万人)、千葉市(85万人)が続く。
  - 70万都市 平成の大合併の進行。政令指定都市の指定方針を70万人に引下げ。新潟市、浜松市が加わり17市に。

※政令指定都市移行時の状況につき、資料1を次に示す(112ページ)。

③ 政令指定都市の人口要件は、1985年に広島市が指定を受けるまでは関係者の間では「法律上は50万人以上だが、実質100万都市でなければ指定を受けられない」とされてきた。このため、例えば塩野宏(2006:136)は、「自治法上は人口50万以上の都市で政令で定めるとされているが、実務上は、人口100万を基準としている。」と記している。

この点につき、実務上の支配的解釈とされてきた長野士郎(1970:1066)は、「これらの六大都市(注 五大市及び北九州市を指す)は、規模能力ともに他の都市と比較できない実体を有しており、その行なうべき行政の内容は質、量ともに他

資料1 政令指定都市移行時の状況

都市名	移行年月日	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )
札幌市	1972.4.1	1,240,613	1,118.02
仙台市	1989.4.1	918,398	783.50
さいたま市	2003.4.1	1,067,294	168.33
千葉市	1992.4.1	856,878	272.08
川崎市	1972.4.1	1,014,951	135.08
横浜市	1956.9.1	1,375,710	405.60
新潟市	2007.4.1	802,359	726.10
静岡市	2005.4.1	700,879	1,374.05
浜松市	2007.4.1	820,336	1,511.17
名古屋市	1956.9.1	1,591,935	250.07
京都市	1956.9.1	1,284,818	610.61
大阪市	1956.9.1	3,011,563	202.18
堺市	2006.4.1	830,489	149.99
神戸市	1956.9.1	1,113,977	529.33
広島市	1980.4.1	899,399	675.62
北九州市	1963.4.1	1,042,388	456.90
福岡市	1972.4.1	1,002,201	334.78

※人口・面積は「大都市のあゆみ」より引用（新潟・浜松市を除く。）  
 ※新潟市の人口・面積は2007年3月末現在、浜松市は、2007年4月1日現在の数値  
 （指定都市市長会事務局調べ）

の都市と異なるものをもっているものということができる。したがって、ただ人口要件を充たしたのみでは、直ちに本条の適用があるものではなく、既存の指定都市と同様、本条掲記のような事務を自ら処理する必要性が認められ、また、それを能率的に処理するだけの能力を持たなければならないと考えられる。」とする。この記述は、仙台市、千葉市が加わった12大都市の時期（1996：1032）、さらには、本書を継承した松本英昭（2001：1136）においても変わりはない。

④ 「平成の大合併」によって政令指定都市に移行した静岡市、新潟市、浜松市につき、大西隆（2007：62-63）は、「人口集中地区（DID）面積の面積割合は静岡市7.1%、浜松市5.6%、新潟市13.5%であり、DID人口の割合が下位3市は浜松市58.5%、新潟市69.7%、静岡市85.7%である。「政令指定都市」=大都市=人々が集まって暮らす都会というイメージは、三大都市圏の政令指定都市などには当てはまるとしても、最近指定

されたところはどうも様子が違う。新潟市、静岡市、浜松市などは、大都市という性格と同時に過疎地を含む農山漁村も包み込んだ、いわば国土の縮図のような都市である。」と指摘している。いわば、合併のご祝儀？であり、西尾勝（2007：140）が、札幌市、仙台市等を「大規模地方中核市」と呼ぶのとは全く性格を異にする政令指定都市が現れたと言えよう。

※政令指定都市指定に向けた合併の状況につき、資料2を次に示す（113ページ）。

⑤ 政令指定都市の指定要件を法律に定める人口50万人以上のとおり運用すべきという意見ももちろんある。例えば成田頼明（1988：351）は、「指定都市の拡大・強化方式」として、「特別市の復活が考えられないとすると、現実的な改革案の一つとして、指定都市そのものは制度的に存置し、その指定を法律の定める通りに50万規模の都市に

資料2 政令指定都市指定に向けた合併の状況

都市名	指定に向けた合併の状況
札幌市	手稲町と合併し人口が83万人から90万人に
仙台市	泉市、秋保町を編入し、人口が72万人から90万人に
さいたま市	浦和市49万人と大宮市46万人と与野市9万人が合併し人口104万人に
千葉市	合併なし
川崎市	柿生村・岡上村を編入し人口が98万人から99万人に
新潟市	13市町村と合併し、人口が52万人から81万人に
静岡市	静岡市47万人と清水市23万人が合併して人口が70万人に
浜松市	12市町村と合併し、人口が60万人から80万人に
堺市	南河内郡美原町との合併により人口79万人から83万人に
広島市	13町と合併し、人口が55万人から85万人に
北九州市	門司市16万人、小倉市31万人、若松市11万人、八幡市35万人、戸畑市11万人が合併し、人口が104万人に
福岡市	志賀町と合併し、人口が85万人から88万人に

※大阪・名古屋・京都・横浜・神戸市を除く。  
(指定都市市長会事務局調べ)

までひろげながら、行財政面での自主性・自律性を高め、府県の二重行政・二重監督を解消するように手直しすることが考えられる。」とする。

筆者は、後出4④の遠藤博也の主張とともに、成田の考えに賛成である。法治主義のもとにおいては、このようなまぎらわしいダブルスタンダードは好ましくないことはもちろんであり、その指定要件は社会情勢の変化に応じて適切な水準に設定すべく、場合によっては法律改正によってでも対応すべきものなのである。

⑥ こうした指定要件の変遷を受けて、全国市長会(2005:4)は、「政令指定都市の指定要件については、法律上人口50万人以上とされている要件と現実の運用との関係を見直し、客観的な要件を明確にしていく必要がある。」というきわめてまっとうな提言を行っている。

⑦ 現在政令指定都市でない人口50万人以上の市は、船橋市(56万)、相模原市(65万)、姫路市(53万)、岡山市(65万)、松山市(51万)、熊本市(66万)、鹿児島市(60万)の7市である。

3 指定要件を転換した広島市の政令指定都市移行

① 「人口100万都市要件」の転換となったのが、

当時人口が90万人不足であった広島市の政令指定都市移行である。

澤田秀男(旧自治省から広島市助役に外向)・中川剛(1981:22-24)によれば、当時の自治省内には次の2つの考え方があった。

a 「都市規模重視論」(根強い意見)

都市の大きさ、都市のサイズを重要視。都市の大きさは人口によりはかる。おおむね100万人以上。

b 「都市機能重視論」

都市機能、つまり都市の質、なかみで判断すべき。

流通面を含む経済的機能の充実。国の出先機関の立地=行政的機能の充実。ローカル新聞・テレビなどの報道機関の存在。出版・印刷・高等教育機関・プロオーケストラなどの文化・社会的機能の集積。

② 広島市の主張は次のようなものであった。

a 広島市は中国地方の中核都市。札幌市、福岡市と同様。遜色なし。

b 国土庁の調査によれば、全国の県庁所在市など主要62都市中、中枢管理機能は第6位。東京・大阪・名古屋・札幌・福岡に次ぎ、京都・

横浜・神戸・北九州・川崎よりも上位。

③ さまざまな議論、折衝経緯を経て広島市の政令指定都市移行が実現したが、その「決め手」となったのが「都市機能重視論」、つまり「都市の中核管理機能が総合的に集まっている都市、それゆえに一般の都市と異なる行政需要が多面的に発生し、それへの対応を迫られている都市」については政令指定都市移行を認めるべきという考え方であった。

④ それ以降の政令指定都市への移行では、資料1のとおりいずれも人口100万人を下回っており（仙台市91万、千葉市85万）、この都市機能を重視するという考え方が基本となっている。

しかし、前出2④で見た静岡市（70万）、新潟市（80万）、浜松市（82万）や堺市（83万）の指定については、合併推進のための「アメ」として政令指定都市制度が便宜的に利用されたことは否めず、イレギュラーな性格のものと言わざるを得ない。

#### 4 政令指定都市制度のメリットとデメリット

① 大森彌（2007：48）は、「政令市は、都道府県とは仕事上の関係は弱く、半ば独立しており広域の単位は47プラス17が実態に近い（統計、国の扱いなど）といえよう。さらに事務権限の移譲が進めば、ますます道府県に近い存在になる。これらの大都市地域では実質的には一層性になっているともいえよう。」と述べる。このように、大都市行政を処理するに当たり、府県並みの事務を、県の関与抜きに自主的かつスピーディに権限行使できることが政令指定都市制度の最大のメリットである。

② 阿部泰隆（1985：44）は、当時の行政法の通説をなした田中二郎の東京大学の講義での唯一の冗談として、「あんぱんのあんこをぶん取る指定都市、皮しか残らぬ道府県」と紹介しているが、政令指定都市とそれを包含する道府県のデリケートな関係を言い表して妙である。県にとっては、都市部の「おいしい」仕事を政令指定都市に持っていかれ、残るは過疎対策だけということになり

かねない。県知事と政令指定都市市長は往々にして「仲が良くない」と言われるのもそのためである。

③ 政令指定都市制度による大都市の都市的・広域的課題への対応のためのメリットは次のように整理できる。

- i 事務配分の特例
- ii 県の監督排除。しかし、二重行政は残る。
- iii 財政上の特例（交付税加算など）。しかし、支出も増える。
- iv 行政区の設置＝都市内分権

④ 上記の一般的にメリットとされる内容について、遠藤博也（1975：127-131）は、i 事務配分上、ii 財政上、iii 行政区のそれぞれにつき、詳細な問題点をあげて、メリットばかりではないことを指摘する。結論として、「指定都市制度に歴史があるのと同様に個々の指定都市もまたそれぞれの歴史と個性を持っている」ので、都道府県と政令指定都市との関係だけをとりあげても、「一律には処理しきれない面が多い」。そして、「地方中核都市については指定都市指定の要件を緩和し、50万都市である仙台、広島は勿論、人口3・40万であっても金沢をはじめ独特の個性と風格をもった都市を指定都市としてその育成を図るべきである。」との注目すべき提案を行った。

⑤ 野田遊（2004：159-163）によれば、上記③のようなメリットはあるものの、「財政上の特例については、（略）歳入増加のメリットはあるが、しかしながら、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出増加分より上回る」ことが指摘されている。

⑥ 政令指定都市のメリット、デメリットを考えるうえでの新たな課題として、中核市、特例市制度の誕生によりこれらの市とほとんど事務の差はなくなり、単なる自治体の格付けになっているのではないかという問題がある。

そのためには、政令指定都市に更なる事務権限を移譲して、中核市、特例市との違いをきわだたせる必要があるが、これまで以上の具体的な権限

移譲項目を探しあぐねているのが実情ではないかと考えられる。

⑦ 2007年に政令指定都市に移行した新潟市に移譲された主な事務は次のとおりである。「必須移譲事務」として、一般国道・県道の管理、児童相談所の設置、県費負担教職員の任免など802事務「任意移譲事務」として、農地転用許可、NPO法人の設立認証など311事務。

しかし、これだけではいかにも物足りないと感じるのは、中核市、特例市制度がなかった時代の政令指定都市と一般市との事務処理権限には歴然とした差があったが、中核市に多くの事務が移譲され、また、事務処理特例制度(第252条の17の2)によって県から市町村への権限移譲が進んでいるためである。

⑧ 今後のもうひとつの課題として、現在の区制はただの行政区であるので、巨大都市における住民自治の要請からは不十分であり、東京都と同様に新たに議会を設置し、区長を公選制にするなどのいわゆる「都市内分権」の問題が重要になろう。

### 5 最近の政令指定都市制度のあり方の議論

地方分権改革においては、大都市行政のあり方に関する改革は先送りされた。指定都市市長会の「提言」の概要パンフレットは、「現行の政令指定都市制度の現状と問題点」を次のように提示し

ている。

### 6 指定都市市長会の道州制への提言

① 指定都市市長会の「提言」の概要パンフレットは、「新たな大都市制度」について次の資料3のとおりまとめている(116・117ページ)。

② 「提言」において、制度創設時に議論の焦点となった「特別市」制度については、巻末において次のように述べられている。(37ページ)

#### (3) 「特別市」制度について

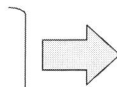
現行の都道府県制度のもとで指定都市が道府県と同等の権限を保有し道府県から完全に独立する「特別市」制度については、かつて「特別市」制度が議論されていた昭和20年代と比べ、住民の生活圏・経済圏は飛躍的に拡大しており、市域を越える広域的な行政課題も増大していく中で、こうした課題に「特別市」制度によりどこまで効果的・効率的に対応できるのか、むしろ広域自治体で処理する方が合理的ではないのかといった問題点がある。

しかし一方で、「特別市」制度は、その導入により、いわゆる「二重行政」の問題が解消され、指定都市が市域内の行政を一体的かつ総合的に実施することができ、市民サービ

### Ⅲ 現行の政令指定都市制度の現状と問題点

#### 1 指定都市が果たしている機能

- 住民に最も身近な基礎自治体としての機能
- 都市圏における中枢都市(母都市)としての機能
- 都市行政の最先端都市として全国の諸都市を先導する機能



包括的な事務権限と自主財源が不可欠

#### 2 現行制度の問題点

- 役割分担に応じた税財政制度が存在しない
- 一般の市町村と同一の制度を適用
- 道府県との間の役割分担があいまい



大都市特例事務に要する財源に対する税制上の措置不足



大都市への事務配分は、特例・部分的 ⇒ 一体性欠如



「二重行政」の弊害・非効率等

出典：指定都市市長会パンフレット「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言(概要)」



資料3 道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言

IV 新たな大都市制度

1 検討にあたっての視点

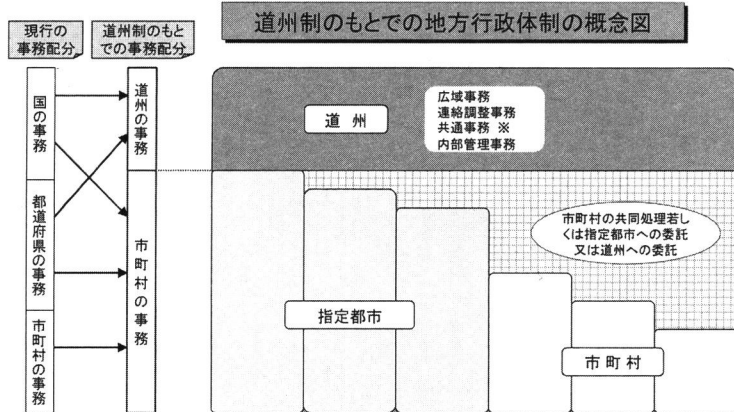
- 大都市は真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うべき
- 住民本位の自主的かつ総合的な行政運営
- 大都市固有の行財政需要への対応
- 事務権限に見合う自主財源の制度的保障
- 各都市の多様性に対応した弾力的な制度
- 基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応

2 道州制のもとでの大都市制度

(1) 事務権限

ア 基本的な考え方

- 「基礎自治体優先の原則」の徹底  
「広域事務」「連絡調整事務」等真に道州が担うべき事務以外は、すべて一般的・網羅的に指定都市の事務とする。
- 道府県から指定都市に事務権限を移譲することによるメリット  
指定都市が区役所その他の行政資源を活用して実施することにより、住民ニーズをより一層反映した事業展開や、住民にとってより身近な場所できめ細かい行政サービスを提供することが可能となる。
- 道州による補完についての選択制  
道州の補完を必要とする事務についても、指定都市の事務と位置づけた上で、指定都市が道州と協議して委託し、又は道州と共同で処理することができることとする。



【ポイント】  
 ○ 道州が担う事務は、広域事務(市町村の共同処理等で対応できないものに限る。)や連絡調整事務などに限定する。  
 ○ それ以外の事務については「補完性の原理」、「近接性の原理」に基づき、すべて市町村が担うことを原則とする。  
 ○ 市町村が事務処理にあたって補完を必要とするときは、市町村の共同処理や指定都市・道州に対する事務の委託を行う。

イ 「道州の事務のメルクマール」の設定

道州が担うべき事務をまず確定し、それ以外の事務は指定都市に移譲すべき事務として包括的に整理(控除方式)

【道州が担うべき事務】  
 「広域事務」「連絡調整事務」「共通事務(※)」「内部管理事務」

※共通事務  
 文化・スポーツ・国際交流など、広域自治体、基礎自治体を問わず、その双方において単独又は共同で実施される事務

ウ 指定都市が担う事務の具体例

- ◇ 道府県営住宅の設置・管理
- ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定(一元化)
- ◇ 道府県立高等学校の設置・運営
- ◇ 一級河川・二級河川の管理(一元化)
- ◇ 一般国道の管理(一元化)
- ◇ 医療計画の策定
- ◇ 中小企業振興対策(一元化)
- ◇ 環境保全のための大気汚染・水質汚濁施設などの規制(一元化)
- ◇ 旅券の発給申請の受理・交付
- ◇ 職業訓練(能力開発等)
- ◇ 土地収用委員会及び労働委員会の設置・運営
- ◇ 警察のうち交通規制、風俗警察、街頭犯罪等の軽犯罪などに係るものなど

### 3 現行の道府県制度のもとでの制度改革

#### (1) 道州制導入への第1ステップ

- 現行の道府県制度のもとにおいても、二重行政などの弊害を解消するうえで、道州制の導入を待たずに更なる事務権限の移譲や関与の見直しを進めていくことが必要
- 現行の道府県制度のもとにおいて、道府県からの事務の移管の進め方や財源措置の検討を進め、実践していくことは、将来の道州制の導入に向けた、大きな第一歩となる。

#### (2) 改革の具体化策について

ア 事務権限の移譲 ⇒ 「道府県の事務のメルクマール」については、提言書を参照

- 指定都市が現在国、道府県に対し要望している権限移譲と関与の見直しのうち未実施63項目の完全実施
- 現在の道府県の事務のうち、真に道府県が担うべき事務以外の事務の完全移譲
- 指定都市に移譲されるべき事務の具体例(未実施63項目を除く)

◇ 道府県営住宅の設置・管理	◇ 医療計画の策定
◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定(一元化)	◇ 旅券の発給申請の受理・交付 など

#### イ 財源措置

基本的考え方 現行の道府県制度のもとにおいても、指定都市が担う事務権限に係る経費に要する自主財源を、地方税を基本として確保する税財政制度が設けられることが必要不可欠

税源移譲モデル試算 ⇒ 試算結果の詳細は、提言書を参照

- 「道州制のもとでの大都市制度」の場合と同様の理由から、現行の地方税制度の枠内で、道府県から指定都市に移譲される事務権限に見合う税源移譲モデル試算を提示
- 大阪府の事務に「道府県の事務のメルクマール」をあてはめて分類した「大阪市が担うべき事務」について、所要経費を試算し、その試算額に基づき、大阪府と大阪市をモデルとした税源移譲の試算を作成

試算結果	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 「大阪市が担うべき事務」の所要経費(「特定財源」充当分は控除)の試算額 ⇒ 3,095億円</li> <li>◆ 税源移譲モデル試算(第1案) ⇒ 移譲額 3,029億円 (大阪府・大阪市関係分:平成15年度決算ベース)</li> <li>◆ 税源移譲モデル試算(第2案) ⇒ 移譲額 3,046億円 (大阪府・大阪市関係分:平成15年度決算ベース)</li> </ul>
------	---

#### ウ 大都市圏における広域行政

#### エ 道府県と指定都市との関係

- 指定都市に対する道府県の関与について
- 道府県と指定都市の事務の重複の回避

} 「道州制のもとでの大都市制度」の場合と同様

#### (3) 「特別市」制度について

- 広域課題にどこまで効果的・効率的に対応できるのか、といった問題点もあるが、いわゆる「二重行政」問題の解消や受益と負担の関係の明確化などメリットも大きい。
- 各指定都市の特徴・能力、意欲等に応じた選択可能な制度の一つとして、今後更に検討を深める必要がある。

スにおける受益と負担の関係も明確化するなど、市民にとって多くのメリットをもたらす有力な制度ということが出来る。

したがって、「特別市」制度については、道州制に関する取組の状況を注視しつつ、現行の道府県制度のもとで各指定都市の特徴・能力、意欲等に応じた選択可能な制度の一つとして、今後更に検討を深める必要がある。

③ 「特別市」制度については、政令指定都市の市長の間でもその自立性、独立性の度合などをめぐって議論が分かれているようである。次に参考として韓国の広域自治団体制度について解説した資料4（自治体国際化協会（2003：21）を示す（119・120ページ）。韓国においては、広域自治団体として「ソウル特別市」、6つの「広域市」、9つの「道」が同等の権限をもって並立しており、日本のかつての特別市に近い制度が実現されている。韓国は長らく軍事政権下において中央集権体制が継続されてきたが、90年代以降の民主化運動の過程で、徹底した地方分権が進められてきている。日本の地方自治制度に示唆するところ大といえよう。

### Ⅲ 松山市が政令指定都市に移行するための要件と手続

#### 1 要件1：人口要件

① 平成の大合併に際しての政令指定都市指定の人口要件は、かつての100万人から70万人にまで引き下げられた。長年にわたり移行を目指していた堺市が、合併によらずに2006年に80万人台で指定を受けたのも、この基準の引き下げに連動しているものと考えられる。

そこで松山市が人口70万人台に達するためには、周辺の市町との合併が不可欠となるが、当面はそうした動向はないであろう。2006年からの新たな合併特例法は、未合併の人口1万人以下の町村を主要なターゲットとしており、後押しとはならない。

② そこで、人口50万人という法律上の最小限の要件による移行が可能か、ということになる。その場合の最大の拠り所となる立論は、「四国ブロックでの政令指定都市の欠如の不自然さ」、つまり国土計画全体から見て四国に政令指定都市があってもおかしくない、むしろあって当然であるという主張である。そのためには、Ⅱ 2⑥で見た全国市長会の提言に沿って、他の類似都市と連携しながら、あくまでも法律上の要件によるべきことを要望してゆく必要がある。その場合、本田（2006：37）で指摘したように、「松山市はローカルさを兼ね備えた大都市であり、100万都市共通の悩みである首長・行政と住民との距離、すなわちきめ細かな住民サービスやコミュニティ振興面でのネックは、松山では比較的解消しやすい環境にある」ことを強調しながら、21世紀の地方分権時代にふさわしい新しいタイプとしての「小粒」の政令指定都市を目指してゆくことを明確に打ち出すべきであろう。

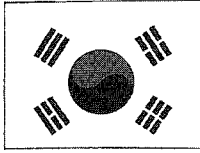
#### 2 要件2：都市機能要件

① 「松山は四国の顔であり、要であることは言う待たない。」という大方の認識が得られたとしたうえで、政令指定都市指定の最大のハードルとなるのが、都市機能面での充実である。この点、Ⅰ 2④で見たように、松山市は大きく見劣りすることは否めない。

② 本田（2005：37-38）においては、松山市の都市建設の課題につき、次のような認識を示した。

- a 戦後の戦災復興事業、特に城山を巡る街路整備により市の中心部の都市基盤整備の礎が築かれ、後世のまちづくりに向けての大きな財産となった。
- b 反面、周辺部、とりわけJR松山駅周辺の再開発は着手したばかりであり、市駅周辺の再開発と並び今後の大きな課題である。
- c また、住宅の郊外化に伴う朝夕の交通渋滞、他都市と比べて大きく見劣りする下水道整備には重点的な取り組みが望まれる。

### 資料4 韓国の広域自治団体制度



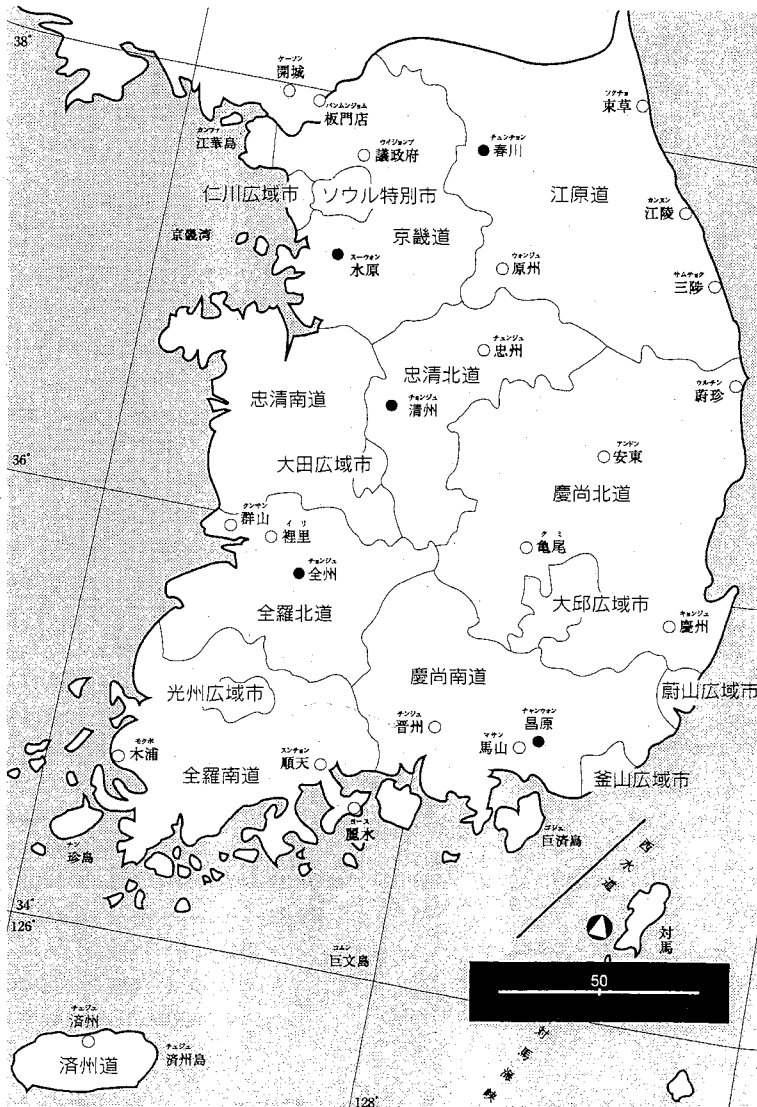
#### 国旗

太極旗(テグキ)と呼ばれ、中央の円模様は中国の易学で「宇宙最高の原理」の意味する太極を表わし、青と赤は陰陽を、四隅の黒線は易の掛の天(左上)、地(右下)、月(右上)、日(左下)を象徴しています。



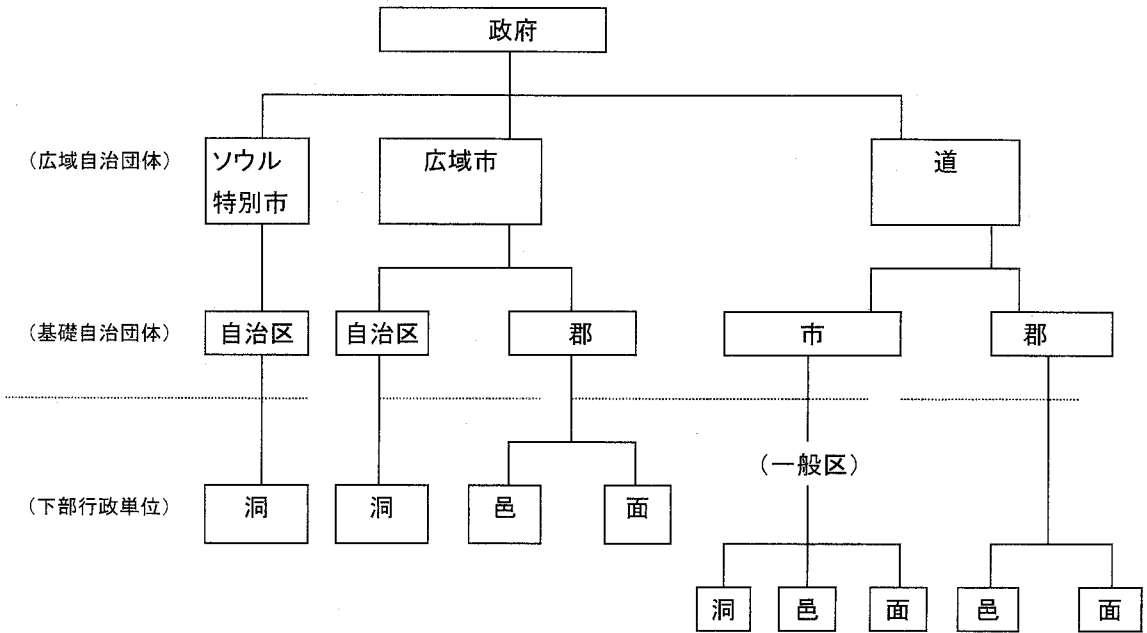
#### 国花

無窮花(ムゲンファ)は散っては咲き、また散っては咲く生命力の強さに、韓国人の歴史と性格をたとえられています。日本ではムクゲと呼ばれています。



出典：(財)自治体国際化協会『韓国の地方自治』

地方自治団体の階層構造



2 種類と体系

広域自治団体は、1 特別市（ソウル）、6 広域市（釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山）及び9 道（京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道、済州道）を指す。

基礎自治団体は、日本の市町村に該当するものであり、9 道内の市・郡及び1 特別市及び6 広域市内の自治区・郡を指し、基礎自治団体は 75 市、90 郡、69 自治区を合わせた 234 の市・郡・自治区となる。現在の地方自治団体数は、広域自治団体が 16、基礎自治団体が 232 であり、合計で 248 団体となる。

基礎自治団体である市・郡・自治区は、地域住民の日常生活と密接な関係を有する事務を処理する団体である。

一方、広域自治団体である特別市・広域市・道は、基礎自治団体の能力では処理できない事務、多様な基礎自治団体を越えて処理しなければならない広域的な事務を補完的に処理するとともに、中央政府と基礎自治団体との間の連絡調整などを行うことを目的とする（地方自治法第8条～第11条）。

特別市、広域市、道は広域自治団体として同等の権限を持つが、ソウル特別市は首都としての特性を配慮して地位・組織・運営において特例的な取扱いを受けている。

出典：財自治体国際化協会『韓国の地方自治』

このほか、先述したように、数年ごとに市民を悩ませている夏期の「渇水」はまさに松山市の「アキレス腱」であり、水問題の抜本的な解消なしに都市の人口増には対応できないことは明らかである。

③ このほか、政令指定都市としての「実力」「風格」を示す経済・文化・社会的機能の充実に向けての行政的関与の強化が不可欠である。

### 3 指定手続

① 政令指定都市への移行のための法的な手続としては、希望する市からの申請というかたちはとらない。広島市の場合、旧自治省との協議を重ねながら、商工会議所の早期実現を求める決議、市議会本会議での政令指定都市実現に関する意見書の採択、県議会における広島市の政令指定都市実現に関する意見書の採択が行われた。

このような積上げのもとに自治大臣への正式要望が行われ、市長・知事から要望書が、市議会議長・県議会議長から意見書が手渡された。

こうして、閣議において、広島市を政令指定都市として指定することを定めた政令が決定・公布されて移行が確定した。(以上につき、広島市(1983:10-11)参照)

② このように、政令指定都市の指定に向けては、県及び市の首長・議会双方の合意・協力、とりわけトップどうしの連携が不可欠である。広島市が政令指定都市に移行したときの県知事であった宮澤弘は、その回顧録(2007:181-182)で次のように述べている。一般的に、市が政令指定都市への移行を望むと、県は「仕事の一部が市に移るのですから、いい顔をしないのです。」「全国どこでも、政令指定都市の話が出てくると、県が上から押さえつけるのです。」。広島市長と県知事(宮澤)と一緒に自治省に行くと、自治大臣や事務次官が驚いて、「どこでも、政令指定都市化には県が反対するということで、政治家を使ったりして大変なものですから。」と言ったとのことである。

また、地元経済界(商工会議所など)の決議・要望なども重要な推進力になる。このような地域

の「総意」が、50万都市レベルでの政令指定都市へのみちを生み出したのである。

### むすびに代えて

① 以上、松山市が50万人規模の都市であっても政令指定都市に移行するためには、現状では不十分な都市機能の整備・充実が不可欠であることを明らかにした。しかし、このことは、市民生活の安定・向上のうえで当たり前のことであり、政令指定都市移行を目指さなくとも市政運営上の普遍的な課題であることは言うまでもない。

② 先ず、2000年の「中核市」移行の効果の検証がなされなければならない。それまで保健所が設置されていなかったことは正直驚きだが、その他の部門も含めて新しい庁舎や専門スタッフへの投資がどれだけの行政サービスの水準向上の効果を生み出したかを明らかにしたうえで、次のステップである政令指定都市移行への展望が語られなければならない。

③ 加えて、大都市行政を担い得る職員の育成が急務である。松山市の職員、特に幹部職員に、政策形成能力以前の適切な行政執行の意欲が見られない者が散見されるのは残念である(一例として、2007年12月19日付け愛媛新聞「門」欄の拙稿「松山の通行阻害問題改善を」参照)。職員の能力開発にはOJT(On the Job Training)が最も有効である。そのためには、市民のニーズを敏感にキャッチし、それを政策までに高めて、果敢に執行する「やる気のある人材」を育てる必要がある。若手の「出る杭を打つ」のではなく、「出る杭を育てる」組織風土が望まれる。

④ 終わりに、中村時広現市長が打ち出した『坂の上の雲』のまちづくり構想は、ロープウェイ街の一新、国家プロジェクトへの採択、ミュージアムの開館、そして2010年からのハイビジョン放送の実現などとして実を結び、大きく開花しつつある。

そこで次の積極的な政策展開が望まれるところであるが、今のところ、我々市民にはそれが見え

ていないのが実情であろう。本稿で提案した「州都」への戦略としての、政令指定都市へのみちを打ち出す好機である。それには先述したように県の全面的なバックアップなしには実現は難しい。

松山市長（それが誰であれ）が21世紀の松山市の飛躍的な発展を目指して政令指定都市移行構想を提起し、最後は県知事として自らフィニッシュを決めることも当然可能である。政治家として、見果てぬ夢を追求し、そして実現してもらいたいものである。

〈参考文献〉

- 阿部泰隆「大都市と都道府県の関係」ジュリスト増刊40号『これからの大都市』（1985）
- 「エスプラナード」64号（「坂の上の雲」を軸としたまちづくり 愛媛県・松山市）（2002, INAX）
- 「エスプラナード」72号（新しい都市文化の拠点づくり 香川／サンポート高松）（2005, INAX）
- ECPR「特集『道州制を考える』」17号（えひめ地域政策研究センター 調査研究情報誌）（2005）
- 遠藤博也「政令指定都市と行政区の問題」ジュリスト増刊1号『現代都市と自治』（1975）
- 大西隆「国土縮図型大都市（政令指定都市）の誕生」地域開発511号（2007）
- 大森彌「基礎自治体はどこへ向かうのか」都市問題98巻7号（2007）
- 金井利之「道州制における大都市制度」月刊自治フォーラム2005年3月号
- 佐貫利雄『都市の経済力-成長する都市 衰退する都市Ⅱ』（1989, 時事通信社）
- 澤田秀男・中川剛「広島市の政令指定都市移行の決定に関する折衝経緯」広島市公文書館紀要4号（1981）
- 塩野宏『行政法Ⅲ（第3版）』（2006, 有斐閣）
- 自治体国際化協会『韓国の地方自治』（2003）
- 指定都市市長会『大都市のあゆみ』（2006, 東京市政調査会）
- 指定都市市長会「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」（2006）（「提言」と略称）
- 指定都市市長会「同上〔資料編〕」（2006）
- 指定都市事務局『大都市制度史』（1984, ぎょうせい）
- 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, 指定都市事務局）
- 白石喜春「広域中心都市及び県庁所在市における経済的中枢管理機能の立地特性」人間社会環境研究13号（金沢大学大学院人間社会環境研究科）（2007）
- 全国市長会「分権時代の都市自治体のあり方について」（2005）
- 全国知事会「地方自治の保障のグランドデザインⅡ」（2006）
- 高寄昇三『地方分権と大都市-府県制度批判-』（1995, 頸草書房）
- 田中二郎『地方制度改革の諸問題』（1955, 有信堂）
- 東京市政調査会『都道府県制に未来はあるか』（2004）
- 長野士郎『逐条地方自治法（第8次改訂新版）』（1970, 学陽書房）、『同（第12次改訂新版）』（1996）
- 成田頼明「大都市行政と法制度」ジュリスト増刊『これからの大都市』（1985）
- 成田頼明『地方自治の法理と改革』（1988, 第一法規）
- 成田頼明『地方分権への道程』（1997, 良書普及会）
- 西尾勝『地方分権改革』（2007, 東京大学出版会）
- 日本都市センター「大都市制度等に関する調査研究報告」（指定都市事務局受託）（2001）
- 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『ガバナンス論と行政学（年報行政研究39）』（2004）
- 広島市『政令指定都市への歩み』（1983）
- 広島大学地域経済研究センター「札幌広福-地方中枢都市の役割と課題」（1991）
- 本田博利「松山市城北地区再生の課題-平和通を中心に-」ECPR（えひめ地域政策研究センター）（2005）
- 松本英昭『新版逐条地方自治法』（2001, 学陽書房）
- 宮澤弘『地方自治に生きる-宮澤弘回顧録』（2007, 第一法規）

2007年(平成19年)12月19日 水曜日

綾

媛

糸

屋

松山の通行障害問題改善を

松山市 本田 博利(59)

◇松山の大学に赴任し、問題は、市は違法と改められていない道路管に相談して撤去を要請し理上の問題が二つある。一つは、夜間の大街道入

ある。つまりは行政指導リ口の自転車道の山である。サイクルガイドがい規の適用や強制執行は考なくなる方からは、何えていないようだ。そのの規制もされない。市はしている間に物が転倒し駐輪場を利用してほしたり、人や自転車がつづい、人件費や撤去費用にかつたらどうするのか。も限度があるというが、

◇いずれも通行を阻害では何のために放置自転車対策条例があるのか。車対策条例があるのか。撤去費用がなければ、現場で車輪止めしてペナルティーを科すことも可能である。

◇もし一しは、車が多く行き交う市道上で業者が日厚堂々と商品を並べて長年販売を続けている

街の景観をも損ねている「人柱行政」の典型であり、見過ごせない事例である。事故が起きてから重い腰をあげる「放置行政」(大学教員)

(愛媛新聞社提供)