

◎大都市制度のしくみと沿革

金子宣治 石川美枝子

1 はじめに

昨年の六月、国会においてなされた憲政史上初めてといわれる「地方分権の推進に関する決議」は、次のように高らかに謳っている。

「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、(中略)国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。」

今や国民の四人のうち三人までが都市で暮らす時代となり、大都市を中心に、都市は暮らしの拠点として、また、社会経済活動の場として、その重要性を高めつつある。東京一極集中問題に象徴されるようなさまざまな問題を抱える大都市は、暮らしの豊かさやゆとりの創造が求められる新たな時代を迎え、人間が住むにふさわしい場として再生されるた

めの分岐点に差しかかっている。

このような状況下で明治以来百年続いていく全国一律の地方自治制度は時代の要請に適應されなくなり、国会決議にもあるように二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが求められている。

特に大都市には、地域の中心として、また圏域の中核都市として、自主性、自律性の発揮が求められており、このため、制定後約四十年、ほとんど変わることがなかった大都市制度、特に、政令指定都市制度は、安らぎと潤いを持ち個性ある魅力的な都市を創るためにふさわしいものに変革される必要がある。

2 一 大都市制度

① 一 大都市制度のしくみ

我が国の地方自治制度は、画一的に都道府県と市町村という二層制の構造をとっているが、大都市特有の問題を解決する必要から、首都東京における「都区制度」と、本市をはじめとする十二の都市における「政令指定都

市制度」という二つの大都市制度を採用している。

大都市に特別の制度を設ける必要があるとの議論は、遠く市制制定(明治二十一年)当時から行われていた。しかし、戦前は「六大都市行政監督ニ関スル法律」(大正十一年)により、六大都市(東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸)に対する監督権の緩和が図られた程度であった。

戦後においては、後述するように地方自治法の制定に際して、大都市行政の特殊性に対応する制度として、五大市(横浜・名古屋・京都・大阪・神戸)を府県の区域外に独立させ府県と同等の権能を認める「特別市」の制度が設けられたが、この特別市の実現をめぐる五大市とこれを含む五府県との間に激しい論議が行われ、この対立の結果、妥協の産物として政令指定都市制度が生まれた。

政令指定都市制度は、「政令で指定する人口五十万人以上」の市について、大都市行政に係る所定の事務権限を道府県から市に法令に基づいて移譲する(大都市特例)ものであ

- 1―はじめに
- 2―大都市制度
- 3―大都市制度の歴史
- 4―最近の地方分権論議と大都市制度
- 5―横浜市における取り組みの現状と今後の方向
- 6―おわりに

表一 地方自治法による大都市特例

福祉行政	児童福祉に関する事務の一部 民生委員に関する事務 身体障害者の福祉に関する事務の一部 生活保護に関する事務の一部 行旅病人及び行旅死亡人の取扱いに関する事務 母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務 老人福祉に関する事務の一部 精神薄弱者の福祉に関する事務
環境衛生行政	母子保健に関する事務 伝染病の予防に関する事務の一部 寄生虫病の予防に関する事務の一部 食品衛生に関する事務の一部 墓地・埋葬等の規制に関する事務 興行場・旅館・公衆浴場の営業の規制に関する事務の一部 結核の予防に関する事務の一部
都市計画建築行政	都市計画に関する事務の一部 土地区画整理事業に関する事務の一部 屋外広告の規制に関する事務の一部

る。現在地方自治法に基づく大都市特例が十八事務(表一)その他の個別法で定められたものが五十一事務、合わせて六十九事務が定められ、これらの面で、市が道府県なみの機能をもつというものである。

一方、「都区制度」では、都は一般の道府県とは異なり、特別区の区域において一都市としての権能をも行使している。また、特別地方公共団体である特別区は、昭和四十九年の特別区制度の改正によって区長の公選制度が復活されるとともに、一般の市とほぼ同等

の事務を処理する権能が与えられ、市に準じる地位を持ち機能を果たすものとされている。上述のように大都市制度には二種類あるが、以下、本稿では主に「政令指定都市制度」を中心として述べることにする。

② 政令指定都市制度の現状と問題点

既に述べたように、政令指定都市制度は、もともと昭和三十年時点における五大都市を対象に創設された制度であり、その後四十年近くを経た現在、果たして大都市行政の要請に適切に対応しているかどうかについては、さまざまな観点からの議論がある。

現在の大都市制度は、あくまでも大都市に對する特例であること、すなわち地方自治法上は十八項目の都道府県の事務を暫定的かつ特例的に大都市に移譲して、大都市の権限を大きくしようとするもので、固有の本格的な大都市制度は残念ながらつくられないまま今日に至っている。

- ① 特例の多くが機関委任事務であり、大都市の自主性、独自性を生かしうるものとなっていない。
- ② 特例が個別法令による設定という形で拡大されてきたため、体系性を欠くものとなり、市民の暮らしの立場に立った総合的な都市づくりを推進し得る内容になっていない。
- ③ 各行政分野における関連する事務を一体的に移管するものとなっていない。
- ④ 二層性(都道府県、市町村)の地方制度の中での制約。

- ⑤ 政令による自治大臣の指定。
- ⑥ 国、都道府県双方からの行政監督の二重性。

などの問題点を抱え、これらのことから、福祉・環境・都市計画行政など多くの分野において道府県との間で二重行政、多大な労力と時間を費やす非効率さ等を生み出している。

我が国の地方自治制度における基礎的自治体の制度が、大規模都市(政令市)、中規模都市(中核市)、一般の市町村という多様化の方向に向かいつつある中で、大都市制度自体も現在の政令指定都市という画一的な制度を、充実に向けて見直すべき時期に來ている。

3 大都市制度の歴史

① 明治期〜昭和前期

大都市制度関係の年表を表一2に示す。

前述のように、大都市に一般の市とは異なった特別の制度を設けるべきであるという議論は、市制施行当時に遡ることができ、明治以來今日まで続くその大都市制度論議の原点は、大都市をどのように特別扱いするか、であり、そこには根本的に対立する二つの方向があった。それは、一つは大都市ゆえに一般市と異なる特別な地位におき中央政府の監督を強めること、もう一つは、大都市ゆえに他都市より大きな権限をもたせるといふものである。

東京・大阪・京都の三市については前者の例として、市制町村制と同時に「三市特例法」が施行された。これは、市長・助役は置かず知事・書記官の兼務とするなど、他都市より

表一 大都市制度関係年表

年月	項目
1888(明21). 4	市制町村制
1889(明22). 4	市制・三市特例施行
1898(明31).10	この頃より東京市による大都市制度制定を要求する運動が始まる
1922(大11). 3	六大都市行政監督ニ関スル法律
1925(大14). 2	この頃、六大都市において特別市制促進の気運が高まる
1930(昭 5). 1	大都市制度調査会設置
1943(昭18). 6	東京都制
1945(昭20).11	五大市長懇話会、大都市制度確立等7項目につき政府等に要望
1946(昭21). 2	五大市市長・議長会議「大都市制度確立に関する要望」を公表(付「特別市制案」)
12	地方制度調査会、地方制度改革に関し「答申」
1947(昭22). 5	日本国憲法施行
	地方自治法施行(特別市が制度化される)
7	政府、特別市指定に関わる住民投票の範囲を「府県」へと解釈を変更
12	地方自治法の改正(特別市指定法の住民投票の範囲を「府県」とすることが立法化)
	第1次特別市政運動の終息
1949(昭24). 9	GHQ,シャープ勧告全文を公表
12	地方行政調査委員会議(神戸委員会)設置
1950(昭25).12	神戸委員会「行政事務再配分に関する第1次勧告」
1951(昭26). 5	リッジウェイ声明により、政府、いわゆる政令諮問委員会を設置
10	五大市「特別市制理由書」を公表
1952(昭27). 1	五大府県「特別市制反対理由書」を公表
3	特別市制をめぐり五大府県と五大市との対立が激化する
8	地方自治法の改正(機関委任事務等を別表に掲載、特別区の区長公選制の廃止など)
1953(昭28). 8	五大市等「大都市制度に関する意見書」等を提出
1956(昭31). 6	地方自治法の改正(特別市制の廃止と政令指定都市の法制化など)
1957(昭32). 3	指定都市「大都市特例の拡充に関する要望書」
10	第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」
1958(昭33). 7	指定都市「大都市特例の拡充に関する要望」
1963(昭38). 4	北九州市、指定都市に移行
1964(昭39). 7	地方自治法の改正(東京都と特別区の事務・財源の再配分)
1966(昭41). 2	指定都市事務局大都市制度研究会「大都市制度改革試案」
1970(昭45).11	第14次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」
1972(昭47). 4	札幌、川崎、福岡の3市、指定都市に移行
10	第15次地方制度調査会「特別区制度の改革に関する答申」
1974(昭49). 6	地方自治法改正(東京特別区長公選制)
1977(昭52).11	第三次全国総合開発計画
1980(昭55). 4	広島市、指定都市に移行
1987(昭62). 6	第四次全国総合開発計画
1988(昭63). 6	多極分散型国土形成促進法
1989(平成). 4	仙台市、指定都市に移行
7	全国市長会「第二政令指定都市構想」
	同 「都市自治体への権限移譲等に関する答申」
12	臨時行政改革推進審議会(新行革審)「国と地方の関係等に関する答申」
1991(平3). 5	「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」報告書
6	第3次行革審「豊かな暮らし部会報告(第1次)」
11	第22次地方制度調査会答申
12	指定都市「87項目権限移譲」要望
1992(平4). 4	千葉市、指定都市に移行
1993(平5). 4	第23次地方制度調査会「広域連合及び中核市に関する答申」
6	衆参両院「地方分権推進決議」採択
	地方自治法一部改正(地方6団体に「意見具申・意見書提出権」の法制化)
10	第3次行革審「最終答申」
11	地方分権特例制度第1次指定
12	指定都市「85項目の権限移譲」要望
1994(平 6). 2	「今後における行政改革の推進方策(いわゆる行革大綱)」を政府決定
4	地方自治法改正案上程(広域連合、中核市制度)
	第24次地方制度調査会発足

強い政府の支配下に置こうとする官治的な特例を定めたもので、これにより大都市制度にかかわる問題が顕在化した。十年後の二六年（明治三十一年）にこれが廃止され、三大市についても一般の市と同様の制度が適用されることになった。

明治後期から大正期にかけ我が国資本主義は急激に成長した。大都市は産業の発展と人口の集中により飛躍的に発展し、住宅・土地、公害、衛生、交通問題などの都市問題が激化し、大都市における行財政需要が著しく増大した。横浜市・神戸市・名古屋市を加えた六大都市については、他の都市と同一に取り扱うことは実情に合わないという理由から、市の公共事務及び市又は市長に属する国の事務（所定のものに限る）に関し、府県知事の許可を不要とする「六大都市ノ行政監督ニ関スル法律」（既述）が成立した。これは、事務や財源の移譲は全く行われなかったが、大都市の権限が拡充されたことの意義は大きく、今日の政令指定都市の出发点となったとも言われている。³²

明治期の特別市制運動は、帝都東京の特別の制度（首都制度）を中心としたものであったが、その後、大正末期から昭和にかけ、他の五大都市を含めた大都市全体の運動として特別市制促進の気運が高まり、一九三二年（昭和五年）一月には、大都市問題解決のため、大都市制度調査会が設置された。さらに、一九三四年（昭和十二年）には、地方制度調査会が設置され、東京都制度や特別市制が審議されることになったが、戦時体制強化の社会経済情勢の中で、特別市制はついに実現されること

はなかった。

② 戦後

⑦ 特別市指定されず

後述のように、戦後の約十年は「特別市時代」と呼ぶことができるが、この十年は、GHQの占領政策により二分できる。³³

前半は、GHQ主導による日本国憲法を初めとする諸法制の整備と公職追放などを中心とする民主化政策強行の時期である。しかし、こうした政策は昭和二十五年の朝鮮戦争を機に大転換を遂げ、その後半の五年は、また時計の針が逆戻りする方向に進んだものであった。

敗戦直後のまだ世情の混沌とする一九四五年（昭和二十年）十一月、五大市市長懇話会は、府県から独立した自治的で十分な権限と日常生活圏を包括する十分な地域を備えた特別市制度を内容とした大都市制度の確立などを含む七項目の陳情書を政府等に要望するなど、積極的な運動を開始した。

一方、大都市問題について否定的な見解を示していた内務省ではあったが、GHQの指示などもあり、「大都市の特殊性に即応する如き大都市制度を確立する」ことを含む大臣声明を発表して、一九四六年（昭和二十一年）十月には地方制度調査会を設置し、内務省の諮問事項について審議を進めることとした。

この結果、①五大市を、特別市として所屬府県から独立させ、原則として、道府県の制度を適用、②特別市の財政を確立するため国税の一部移譲、起債認可手続きの簡易化、③残存郡部は独立の府県として存置する、など

が答申され、これを受けた地方自治法案が同年十二月から始まる第九十二回帝国議会に提出され、翌四月に公布された。この地方自治法における特別市の概要は、

(1) 人口五十万以上の市について、法律でこれを指定する。

(2) 都道府県及び市に属する事務を処理する。

(3) 特別市は都道府県の区域外とする。

(4) 財政については府県と市を合わせた権限をもち、府県税と市税を合わせた特別市税とする。

(5) 市長は公選とする。

(6) 特別市に行政区をおき、区長は公選とする。などである。

大都市にとって永年にわたる夢であった特別市制が法制化されたが、その実現に向けてはまだ未解決の問題が横たわっていた。

まず、地方自治法成立後、この条文の施行法の制定にあたり、五大市を含む五府県は強力な反対論を提出し巻き返しに出る。その理由は、特別市が都道府県の区域外となることにより、都道府県が弱体化するとともに、中心部を失う都道府県と特別市との行政の調整が難しくなること等が挙げられ、また、争点としては地方自治法で別に定めるとされた特別市を指定する法律を住民の一般投票にかける際の「住民の範囲」であった。

この特別市法をめぐっては憲法九五条（地方自治特別法）を中心として多くの論議がなされたが、「特別市法は特別市にのみ適用されるため、当該特別市の住民に限る」とする五大市に対し、五府県側は、「特別市の指定は府県全体の問題であり府県民全体が住民で

ある」と激しく対立した。

これは、「住民の範囲」如何が、特別市実現の成否を決めるためであったが、GHQがこの問題にさしたる関心を持たなかったことや、五大府県側がGHQに懸命に働きかけたことなどから、「府県民投票」というGHQの見解が出されて、事実上決着した。そして、翌年十二月、地方自治法もその旨改正され、大都市住民だけの投票による特別市指定法の成立は不可能となった。

④シャープ勧告と特別市運動の再燃

シャープ使節団は、一九四九年（昭和二十四年）に地方自治に関する広範な勧告を行い、行政事務再配分について、

①行政責任明確化の原則

各行政機関の事務を明確にし、一つの事務は特定の機関に割り当てる。

②能率の原則

規模、能力、財源の整った行政機関に事務を割り当てる。

③市町村優先の原則

低い段階の行政機関に事務配分の優先権が与えられる。

からなる、いわゆるシャープ三原則を示した。市町村優先の行政事務配分を打ち出したシャープ勧告と、それに基づく地方行政調査委員会（いわゆる神戸委員会）の設置により、再び特別市制論議が再燃した。

大都市行政の民主化と簡素化をめざす特別市制の実現を要望する五大市に対し、全国知事会は、五大市の特殊性、行政能力を一応認めながらも、特別市制度実施は「一部が全体を破壊する一方的主張」であるとした。

このような状況の中で神戸委員会は、一九五〇年十二月以降、シャープ勧告に沿って行政事務再配分を明らかにし、五大市に事務配分上の特例などを認めた勧告を出したが、二重行政・二重監督の弊害は行政事務再配分により除去できることなどから、特別市制度については明確な結論が出さなかった。

こうした調査委員会議の報告をめぐり、特別市法の制定・具体化の段階に入った一九五二年（昭和二十六年）十月、五大市は連名で「特別市制理由書」を発表した。これに対し翌年二月、五大府県が「特別市制反対理由書」で反論を加えると、さらに二か月後の四月には五大市が「特別市制反対理由について」で反駁するなど、特別市運動は激化していった。これに併せるように全国知事会、全国市長会などの関連団体や報道機関なども論争に加わることとなった。

一方、一九五二年（昭和二十六年）五月、マッカーサーの後任となったリッジウェイは、占領政策の再検討を日本に要請する声明を発表した。この声明は、戦後の我が国政治・社会に大きな影響を与えたが、これを受けて非公式の諮問機関として設置された政令諮問委員会は、地方公共団体の事務配分についてさらに検討するため強力な機関を設置するよう要請し、これによって誕生したのが、今日まで続く「地方制度調査会」である。

地方制度調査会は、一九五二年（昭和二十七年）十月、第一次答申として「地方制度の改革に関する答申」を出したが、これに対し激しく反対意見を繰り返す五大府県側に対し、五大市は、自治法という特別市ではないが大都市

行政の一元化、合理化を図るもので、「制度自体として十全のものとは言えない」としながらも「府県と大都市の間を調整しつつ大都市の特殊性を生かすものとして、その現実性の点よりは高く評価されるべきもの」があるとして、速やかな実現を求めて、「大都市制度確立に関する要望書」を翌年十二月に提出した。この間、一九五五年（昭和二十七年）八月には、機関委任事務などを別表に列記したり、特別区の区長公選制の廃止などを内容とした地方自治法の改正などが行われた。

⑤政令指定都市制度の誕生

その後も、五大市と大都市特例に反対する府県の確執は激しく続いたが、一九五九年（昭和三十一年）一月、政府は、人口五十万以上の都市に都道府県から十六項目の事務を移譲し、都道府県の指揮監督を要せず、直接主務大臣の指揮監督を受けることなどを内容とした、地方自治法改正案を発表した。

これについても、賛成・反対の甲論乙駁の議論や動きがあり、なかなか結論が出なかった。特に、特別市制条項を地方自治法から削除しようとする政府や五大府県側に対し、五大市は「特別市制条項削除反対声明」を発表するなど、真向から対立したが、結局、五大市と府県の長い間の対立の妥協の産物として、十六項目の事務移譲と引き換えに特別市条項を削除することで決着した。

そして六月、地方自治法は改正され、これにより特別市制は、制度としては法制化されたが、特別市が指定されることなく廃止され、新たに政令指定都市制度がスタートした。この地方自治法の改正は、政府の意向に合った

形での戦後の地方自治の手直しが一段落したと言われるように、「地方自治の後退」ということでは極めて重大な改革¹⁾といえよう。

政令指定都市制度は、一九五六年（昭和三十一年）に創設されて以来、若干の法改正がなされたほかほとんど変化はないが、制度がスタートした翌年の一九五七年（昭和三十三年）三月、指定都市は「大都市特例の拡充に関する要望書」を、そして一九五九年（昭和三十三年）七月には、「大都市特例の拡充に関する要望」を政府や国会などに提出し、特例は不十分であるとして拡充を求める要望行動等を繰り広げた結果、現在見られるような個別法による事務配分特例が定められるようになった。

すでに見てきたように、本来、指定都市制度は五大市を想定して作られたものであったが、一九六三年（昭和三十三年）から一九六六年（昭和三十一年）にかけて地方自治法の一部が改正され、地方の中核都市が指定されるなど、対象が拡大してきた。北九州市（昭和三十八年四月一日）、札幌市、川崎市及び福岡市（昭和四十七年四月一日）、広島市（昭和五十五年四月一日）、仙台市（平成元年四月一日）、千葉市（平成四年四月一日）が指定都市に移行し、現在では十二市を数えるに至っている。

④ 地方制度調査会

前述したように、リッジウェイ声明を受けたかたちで発足した地方制度調査会も、昭和三十年以降地方自治制度に関する幾多の提言をしたが、「政令指定都市制度の創設によって大都市制度問題はすでに解決したとの理解があったかもしれないし、また、大都市制度

の改革は特別市問題を再燃させると懸念されたのかもしれない²⁾と言われるように、大都市問題が議論の俎上に登ることが少なくなった。

このような中で、指定都市誕生後の一九五七年（昭和三十三年）十月の第四次地方制度調査会「地方制度改革に関する答申」では、府県を廃止し、国と市町村の間に中間的団体として国と地方公共団体との両者の性格をもつ「地方」を設置し、その後、大都市制度は府県の事務を極力市町村に移譲し、大都市行政の運営合理化のため、事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮すべきとした。

また、一九六三年（昭和三十三年）十月の第八次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」で、都の事務の特別区への大幅な移譲、特別区及び特別区相互間の合理化等が提言されたほか、第九次から第十次（一九六五年から一九六七年）では、事務再配分の見直しの一環として大都市問題が議題となった。

この第九次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」、第十次地方制度調査会「行政事務再配分に関する第二次答申」では、指定都市のほか人口二十五万人以上の市にも、他の市町村より事務を多く配分することを検討すべきであるとしている。

一方、指定都市は、大都市制度研究会を設置し、一九六六年（昭和四十一年）二月、市が統一的・総合的行政の主体となるべきとし、大都市行政の一元化を求め、事務の再配分や府県税の移譲等を内容とする「大都市制度改革試案」を発表した。

その後、第十三次の「都市制度に関する中

間報告」ならびに第十四次の「大都市制度に関する答申」では大都市制度が議題にのぼり、その成果として、東京都特別区の区長が公選制になった（一九五九年（昭和四十九年）六月）。

しかしその後、再び大都市問題は、第二次地方制度調査会まで議題になり得なかった。この理由としては、大都市問題を解決していくうえで、事務の共同処理や連絡協議など、制度よりも政策あるいは運用が重視されるようになったことや、税収の鈍化を背景にして、大都市の関心が行政制度から財政制度に移行したことなどが言われている³⁾。

4 最近の地方分権論議と大都市制度

すでに述べたように昨年の国会において「地方分権の推進に関する決議」が採択された後、細川政権の誕生とあわせ、地方分権推進の気運がかつてないほどの高まりを見せた。新聞報道においても、地方分権が見出しに現れる回数は一九九二年頃より急激に増え、また取扱いも好意的であり、このことを裏付けている。

過去数年を振り返ってみると、表1-2に示したように、第二次、第三次行革審や、第十二次及び第二十三次地方制度調査会がそれぞれ多くの答申をまとめたほか、全国市長会や全国知事会、さらには指定都市等が、それぞれ提言や要望などを発表している。一方、民間レベルでも、行革国民会議や政治改革推進協議会（民間政治臨調）、あるいは各種経済団体などがさまざまな提言等を打ち出し、世はまさに「地方分権」の百花争鳴の様相を

呈している。しかし、それはまた、地方分権の果実を受け取るはずの市民が登場していない「聴衆なき混成合唱」とも言えようか。

しかしながら、これだけ各種各様の答申・提言等が公表されているが、本稿の主題である大都市制度については避けているかのごとく、ほとんど言及されていない。その理由は明らかではないが、既に述べたように、大都市の特例に関しては「政令指定都市制度」で一件落着いたとも考えられているかのようである。あるいはまた、指定都市の要望行動をみても、大都市特例の拡充要望（権限移譲要望を含む）に比べ、税財政に関する要望活動が頻繁であることから、指定都市自身の関心の所在が、行政制度よりむしろ財政制度に移ったのかもしれない。

このような状況の中でも、一九九九年（平成元年）十二月に出された臨時行政改革推進協議会（新行革審）の「国と地方の関係等に関する答申」は、後の第二十三次地方制度調査会に継承された都道府県連合制度や市町村連合制度など広域行政への対応策のほか、地域中核都市制度など都市自治体の行財政基盤の強化なども打ち出しているが、特に大都市に関連するものとして、（具体化を図るため、地方制度調査会等での調査審議をはじめ必要な検討を進め、速やかに実施に移すものとして）現行政令指定都市に対して、大都市圏における中核都市として機能を十分発揮するため、国及び都道府県の事務権限の移譲範囲を拡大すること、及び、大都市行政の一体性の確保と地域における自治の確保等の観点から必要な改革を推進すること、などが提言されてお

り、特筆すべきものと考えられる。

その後、一九九九年（平成四年）六月、第三次行革審の第三次答申では「豊かなくらし部会」が、「地方分権特例制度（パイロット自治体）」を提起したが、同年十二月に閣議決定された制度では、当初期待されたような法律上の制度とはならず、地方公共団体の自主性・自立性の発揮のため、国の許認可及び補助金等の特例措置を試行的に講じるだけの運用上の特例とされ、事実上骨抜きとなった。自治体への権限移譲を実現し地方自治を促進するものとして大いに期待されていただけに、肩透かしを食ったようである。

翌年四月には、第二十三次地方制度調査会が「広域連合及び中核市に関する答申」をまとめた。この答申は、都道府県レベル及び特別区を含む市町村レベルでの広域行政体として、特別地方公共団体である「広域連合制度」の創設や、一定の要件を備えた人口三十万人以上の市に、指定都市に準じる事務配分の特例を認める「中核市制度」を提言している。

前者は、国や都道府県から直接権限を移譲される団体であり、独自の課税権は認められていないものの、地方債や住民からの分担金の徴収などが認められている。また後者は、新行革審や全国市長会（後述）などが要求してきた中規模都市の機能強化を推進しようとするものであり、両者とも一九九九年（平成六年）四月、国会に上程された。

一方、この間、都市サイドとしても大都市制度の確立に向けさまざまな努力を重ねてきた。まず、一九六九年（昭和四十三年）六月、全国市長会が「二十一世紀を展望した都市政策」

提言」を発表し、都市自治体がその規模、機能、能力等に応じて自主性・自立性をもった統合的な施策を展開するため、

①基礎的の地方公共団体である都市自治体に対し、大幅な事務の移譲と自治権の拡大
②人口三十万程度以上の都市に対し、現行の大都市特例等により措置されている事務配分などの機能の付与（いわゆる第二政令指定都市制度）

③国と府県、府県と大都市間の機能分担の見直しと共に、政令指定都市等に対しより一層の機能を付与すること

などからなる新たな都市自治制度を提唱した。翌一九九九年（平成元年）七月には、この提言に付随するものとして「都市自治体への権限移譲等に関する具体的方策について」を発表し、都市規模に応じた権限移譲等の具体的項目について列挙したが、これらの提言を通して言えることは、都市自治体への権限移譲は一律画一的ではなく、規模・能力に応じた権限移譲を行うことにより実態に即したかたちで実現を図っていくこととすることである。

特に政令指定都市については、今後増大かつ多様化する住民の行政ニーズに対応し、その責務を果たすため、都道府県に準じる程度の大都市にふさわしい権限移譲等が必要としている（しかし、これらについては今後の研究課題とされたが、現在までのところ何の動きもないようである）。

また、それぞれの圏域の中核都市として、政令指定都市も様々な努力をしてきた。

政令指定都市制度が発足して三十年以上が経過し、社会・経済情勢の変化に伴い、特に

人口集中の著しい指定都市においては、多種多様な市民ニーズに対応し市民生活に密着した個性的な街づくりを進めるにあたり、現行の指定都市制度では十分に対応できなくなっていることから、指定都市が自主性・自立性を発揮できる大都市制度の早急な確立を求めた。

このような中で、一九九二年（平成三年）五月、「市民のくらしから明日の都市を考える懇談会」（後述）の報告書は、市民の暮らしの立場から地方自治制度を見直し、市民の主体的参加に基づき新しい高度な地方自治制度を目指し、①「大都市特例法」の制定、②「大都市圏連合制度」の創設、③「憲章都市制度」の創設、などを提言した。

第一の「大都市特例法」とは、大都市に関するすべての特別措置を一本の法律に体系的に包括し、地方自治法及び地方税財政法等の特例法として制定されるものである。規定すべき内容としては、①現在の十二政令指定都市も含めた適用対象となる大都市の要件、②現行の大都市特例に加えて、これらと一体的、総合的に処理した方が合理的な事務権限及び新たに大都市に移管した方が合理的な事務権限のすべてを、網羅的に列挙して規定、③これらに対応した税財政上の特例措置、さらに大都市に保障した方が好ましい自治財政権の賦与等である。

また、「大都市連合制度」とは、大都市が広域的経済社会圏のリード役としての役割を適切に果たしていくため、新たな特別地方公共団体を創設する広域行政制度である。その主眼点としては、①数市町村、数都道府県を

またがる連合など広域的課題に応じて多様なレベルで柔軟に対応、②処理すべき仕事の内容に応じて道府県や国も参加、③必要に応じて起債権、課税権をもつ、などである。

第三の「憲章都市制度」とは、大都市特例法」の規定に基づいて独自の「都市憲章」を住民投票で制定した大都市を「憲章都市」とし、先の大都市に保障されるべき特例事項に加えて、さらに「憲章都市」にのみ許容される特別措置（事務権限、規制権限、自主財政権等）を賦与するというものである。

続いて十二月には、上述したような動きを踏まえ、地方分権の推進に際し大都市の果たすべき役割にふさわしい権限の移譲を進めるとともに、指定都市の抱える諸問題に対応し、自主性・自立性を最大限発揮するために実現を必要とする国や道府県からの権限移譲等について八十七項目の要望を行った（平成五年十二月にも、同様の趣旨で八十五項目の要望を行っている）。

また、一九九三年（平成四年）二月には、仙台市長が指定都市の代表として第三次行革審「地方分権特例制度等小委員会」において、指定都市がその特性を十分生かし、魅力あるまちづくりを進めるため、必要な権限の大幅な付与とそれを可能にする財源等の財政上の課題について意見を陳述するなど、積極的な活動を展開してきた。

しかしながら、地方分権推進の気運は高まる一方、大都市制度をめぐる論議は依然として盛り上りを欠く状況のなか、一九九三年（平成五年）十月、第三次行革審「最終答申」が公

表された。答申は、「国と地方の役割分担を本格的に見直し地方自治体への権限の移管・国の関与の廃止等を着実に実行すること、地方行政に関して住民の選択と負担の下に自律的な責任ある地方自治を実現できるような行財政上の仕組みが構築されること」など、総論として、すでに言われていることに終始している感がある。

しかも、「住民に身近な行政は…（中略）…基礎的自治体たる市町村がその中心的担い手となるべきことは言うまでもないが、このことにより、国から都道府県への権限の移譲等の努力がなおざりにされてはならない」とした上で、「行財政能力に大幅な格差がある市町村の現状にかんがみれば、当面、都道府県により重点を置いた権限の移管等を進めることが現実的かつ効果的であろう。」とし、都道府県並の行財政能力をもち、圏域の中核都市として重要な役割を担う政令指定都市など大都市に対する視点が欠けている（ただし、中央官庁体制の改革、国の特殊法人の改革、規制緩和をとりあげ、さらに抜本的な地方分権への改革を提言し、一九九一年から十一年にわたる行政改革の締めくくりとした意義を見ることはできよう）。

その一方で、一九九三年（平成五年）六月には、全国市長会等地方六団体に、内閣や国会に対する意見具申や意見書の提出権を認める地方自治法の改正が行われた。また、同年七月には、全国知事会が、地方分権確立基本法の制定や都道府県政における主要な政策課題の今後の取り組みの方向性などを示した府県政懇談会報告を発表したが、大都市については、

「2 都道府県のあり方」において「政令市、中核市、パイロット自治体（地方分権特例制度）など多面的な市町村のあり方を検討・導入するにあたっては、都道府県が住民の意志に基づき、その総合調整権をもつべきである」とするに留まっており、依然として都道府県の考えが明確に定まっていないうのである。

しかし、戦後の地方制度改革の中で、取扱いの難しい問題として先送りされてきた指定都市などに関する大都市制度問題については、地方分権推進の今後の道筋において大都市と道府県との関係の再検討が必要とされ、その際、大都市道府県の圏内の大都市に対するスタンスが、とりわけ重要であろう。

以上見て来たように、華やかな「地方分権」論が、その実現すべき分権の内容、自治のイメージを描き切っていないという弱点が見られるとともに、指定都市を中心とする都市サイドの努力にもかかわらず、地方分権推進のための数多くの施策や提言、答申には、残念ながら大都市制度改革の視点が欠けていることが理解される。この点は、本年中に制定が予定されているいわゆる「地方分権大綱」をはじめ、今後の地方分権推進の諸施策の中に反映されるべきと考える。

5 横浜市における取り組みの現状と今後の方向

そもそも地方分権や大都市制度の所管が企画財政局企画調整室であることを知る人はそう多くはあるまい。というのも、昨年五月、総務局行政管理課より移管されたばかりであ

るからである。

したがって、現状では、行政管理課の培ってきた膨大なストックを十分に生かききっていないくらいもあり、内容的な取り組みよりは、むしろ、指定都市事務局における制度担当課長会（大都市制度研究委員会）を中心に神奈川県市長会などにおいて、大都市制度や権限移譲などの検討や要望行動が中心となっている。

そのような中でも本市にかかわる大都市制度論議としてまず思い出すのは、前述した「明日都市懇」報告書である。

報告書の主要な提言については既述したが、この「明日都市懇」は昭和六十三年に政令指定都市市長懇談会の決定を受けて設置され、細川前首相など多くの学識経験者及び、指定都市から細郷前市長、後に高秀現市長が委員として参加し、平成三年五月、報告書を取りまとめている。

ところで、大都市、特に政令指定都市について近年さまざまな議論がなされてきている。「市の中にランクをつけることは問題」、「すべての市に政令指定都市と同等の権限を付与する（政令指定都市制度は廃止する）」等のほか、「一都市で百〜三百万人を超える人口を抱える政令指定都市が一段階の自治制度でよいのか」、「大都市自身が地方分権論議に参加し、提言、行動すべき」といった指摘もある。

中核市制度の創設も併せて考えると、これらの論議からは、政令指定都市と一般市町村との距離が小さくなってきたように感じるが、さりとて、大都市特有の問題解決のビジョン

を明確にイメージしているものは多くない。

一方、巨大化、集中化した大都市においては、福祉や保健など住民に密着するサービスの提供については、権限をできるだけ行政区に分散し、事務の効率化や住民参加の可能性を高め、大都市の自治能力を向上させることが重要になってきていることは確かであろうである。

本市では、「ゆめはま2010プラン」（長期ビジョン）に、大都市行政や大都市財源の充実などを含む「新しい大都市制度の確立」を掲げるとともに、今回の機構改革においても、区役所への権限移譲や区長の権限強化を図り、区役所を地域総合行政機関として住民の身近な要望は可能なかぎり区役所で対応できる仕組みづくりを進めようとしている。というものも、今後ますますコミュニティ

・地縁社会の希薄化や高齢化が進展する中で、豊かな地域社会づくりを進めるため、地域や地区といった地域社会を単位として、在宅福祉サービスをはじめきめ細かな住民サービスの充足が重要になってきているからである。

このため、今後の大都市制度を考えるうえで、大都市圏の中核都市、あるいは全国的な拠点としての広域的な役割と同時に、この「内なる分権化」の推進が重要になっており、従来の大都市制度や行政システムに加えて、狭域的な行政展開が行えるよう、地域行政サービスの拠点としての区役所の強化が課題となっている。

既に述べたような政令指定都市についての外部の意見に対し適切な回答を用意するためにも、また、何よりも、自治の担い手としての力量を高めている市民のまちづくりへの多

様なニーズや関心の高まりを受け、地域の行政に参加しやすい制度を作り上げて行くためにも、さらに、前述した『明日都市懇報告』の提言を実現するためにも、他の指定都市との連携を強めるとともに、本市としても独自の取り組みを推進しなければならない。

全国的な地方分権推進の流れの中、今後のいわゆる「地方分権大綱」策定や、「地方分権推進基本法」の制定に向け、借り物でない固有の大都市制度に必要な具体的内容、また、それを今後どのように実現させていくか、あるいは、行政課題の重点が「多様化、個性化、地域化」へ移る中で大都市行政の一体化や行政制度の在り方と併せ、市民参加や住民自治をいかに確立していくか、といった視点から、本市の特性や状況に根ざした望ましい権限移譲や大都市制度についての検討に取り組んで行きたいと考えている。

すでに都道府県の多くは、地方分権などについての庁内検討プロジェクトを発足させているようだが、これらを参考にしつつ、地方分権や大都市制度について、まず庁内の意識の向上を図るとともに、単に行政サイドの議論のみでなく、市民にわかりやすい議論や検討に留意し、これらの課題を市民自らのものとして意識し考える気運を高め、先に述べたような視点を踏まえ、市民とともに新しい自由な発想で「個性ある魅力的な都市」を創る

ことのできる大都市制度改革に向け努めていきたい。

6 おわりに

大都市制度が現在のように機能するまでには、多くの先人たちの激しい情熱と熱い戦いに彩られた大きなドラマがあった。

本稿を書くにあたっては、提言や歴史の評価などをめぐってきびしい批判や意見交換、あるいは温かな励ましなどで彩られた小さなドラマがあった。

もともと畑違いの浅学の筆者らのこと、高名な専門家の諸先生方の論文と同席させていただくのも面映いが、本稿はそのような小さなドラマの中で努力を傾けてきた結果である。都市が時代とともにダイナミックに発展していく中で、昭和三十年代という時点で固定された都市機能をイメージした現行の政令指定都市制度はすでに時代遅れとなっており、冒頭にも述べたように大都市制度をはじめ二十一世紀にふさわしい地方自治の確立が求められる今日、大都市制度の変遷をたどることは、来るべき時代にふさわしい新しい制度の考察に不可欠であり、また、有意義なことと思われる。

温故知新！新しい何かを得るために幾ばくかの参考になることを願っている。

〈参考文献〉

- (1) 大都市制度史編さん委員会「大都市制度史」ぎょうせい 一九八四年
 - (2) 西尾勝「自治の原点と制度」ぎょうせい 一九九三年
 - (3) 大阪市政調査会「新・都市自治論」ぎょうせい 一九九三年
 - (4) 辻山幸宣「地方分権と自治体連合」敬文堂 一九九四年
 - (5) 鳴海正泰「地方分権の思想」学陽書房 一九九四年
 - (6) シンポジウム「地方分権と大都市制度」パネルディスカッション（都市問題研究会「都市問題研究」第46巻6号 一九九四年）
 - (7) 神原勝「地方分権のための討議要綱」第16回地方の時代シンポジウム・分権論議分科会 一九九三年
- その他 神奈川県自治総合研究センター「指定都市と県」、吉田民雄「政令指定都市制度の問題点と改革構想」都市問題 第83巻 第4号 一九九三年
- △金子〓企画財政局企画調整室次長（企画調整担当課長）／石川〓同課長補佐担当係長▽