

# 政令指定都市制度の発足

小原隆治

## 制度の概要

日本の地方自治は明治期の制度創設以来今日まで、基本的に都道府県（以下、府県）―市町村の二層制のしくみを取っている。そのもとで規模・能力を備えた大都市自治体の区域では、国と府県による大都市への二重の関与（旧来の表現では二重監督）、府県と大都市の間で生じる二重行政を制度的にどう解消するかが課題とされてきた。その答えとしてこれまで用意されたものを大別すると、①都制型と、②特別市制型の二種類に整理できる（図）。

①は府県本位、②は大都市本位に、大都市地域を一層制にして問題解決を図るしくみである。②政令指定都市（以下、指定都市）は②の系に属し、大都市地域でも二層制を維持したうえ、大都市自治体を一部府県並みにして問題に対処しようとする。関連規定は、現行地方自治法の第二五二条の一九〇二一の五に置かれる。他方、①の系に属す

るのは一九四三年六月制定の東京都制や、その後の都と特別区の制度（以下、都区制度）である。指定都市が一部府県並みであるのは、地方自治法第二五二条の一九第一項の概括的な規定や、地方教育行政法、道路法、河川法など個別法の規定により、保健衛生、福祉、教育、環境、まちづくりといった分野で、指定都市に対して一部府県並みの事務配分を行っていることによる。その一方で、事務配分に照応する一部府県並みの税源配分は基本的に行われていない。所要の経費は地方交付税で措置するのが制度の本則である。

大都市制度を設計するうえで国や府県との関係と並び、大都市内部のサブユニットⅡ区をどうするかも大きな要素を構成する。区を置く理由は二つある。一つは、一元的な大都市行政といってもそれを効率的に運営するには内部区分が必要だとする行政上の理由である。もう一つは、デモクラシーが希薄になりがちな大都市にあって「小さな自治」の単位を設けるべきだとする政治上の理由である。指定都市の区は公選の議会や長を置かな

図 大都市制度のイメージ



い点で政治色が欠き、そのためしばしば「行政区」の通称が使われる。しかし他面で、区は市議会議員や府県議会議員の選挙区を兼ね、それと密接に関連して区に選挙管理委員会を必ず置くことになっている。その限りで政治的な単位としての意味も帯びていると考えられる。

## 制度の沿革

戦前、東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の六大都市（のち東京市を除く五大都市）は、長らく⑧型の特別市制定を求めて運動を進めてきた。しかし、④型の東京都制が実現する一方で、特別市制が日の目を見ることはなかった。その要因は、①特別市の市長公選制（ただし市会による公選制）が官選府県知事を中心とする戦前の地方行政体制にそぐわなかったこと、②特別市が所在府県から独立してしまった場合、取り残された一般市町村の区域に残留郡部で府県を維持するのが財政的に困難なことにあった。

なかでも決定的な要因は①であったが、戦後改革で知事公選制が導入されたために①の障壁は消滅し、その結果、一九四七年四月制定の地方自治法第二六四―二八〇条により特別市の制度が創設された。他方、②の要因は存続したので、結局、そのために特別市制が五大都市に適用されないまま、のちに指定都市制度に切り換えられる経過をたどった。

具体的にいうと、地方自治法第二六五条第二項により特別市は法律で指定されることになったが、一九四七年一月改正の同法同条第七項により特別市指定法は憲法第九五条にいう特別法にあたること、特別法制定に必要な住民投票は当該市所在府県の有権者が行うことが明定された。この改正には、特別市制に反対する五大都市所在府県による立法当局への強い働きかけが作用したとされる。当時、五大都市所在の各府県ではおおむね残存郡部の人口が五大都市の人口を上回り、また、残存郡部の有権者の多くは住民投票になれば反対票を投じると見られていた。こうして特別市が実際に誕生する可能性はほぼ消えた。

その後、一九五六年六月の地方自治法改正により特別市関連規定を全文削除し、第二五二条の一九二―二〇に政令で指定を行う指定都市の関連規定が置かれた。指定都市は、府県―大都市の二層制であつても両者に明確な分離型事務配分をすれば、二重監督、二重行政の問題は解消できるとする考え方に立った制度である。その考え方を基礎づけたのは、一九五一年九月に提出された地方行政調査委員会議案に神戸委員会の第二次勧告である。

指定都市の区については、地方自治法制定当初から一九五六年六月改正までの間、五大都市が同法第一五五条第二項の市として一括して扱われていたときの区の制度をそのまま踏襲している。特別市の区（法律上の呼称は「行政区」）は区長公選

制であつたが、そのしくみは指定都市の区に引き継がれなかった。そこには一九五二年八月の地方自治法改正により都区制度をあらため、特別区長公選制を廃止したことの影響も働いたと見られる。

それから今日まで指定都市制度の抜本的な改正は行われていない。ただ、そのなかで二〇一四年の改正もたらず変化は軽視できない。まず五月の地方自治法改正により、指定都市と所在府県の間で生じた問題に関し、両者で協議するための調整会議を必置とした。また、市議会の同意を得て市長が選任する特別職の区長を置く総合区のメニュ―が用意された。つぎに六月の地方分権改革第四次一括法制定により、公立小・中学校教職員給与負担等を府県から指定都市に移し、すでに手もとにある人事権と一体的に運用できるようにした。給与負担財源については、二〇一三年一月にすべての指定都市と所在府県の間で合意が成立し、府県から指定都市への税源移譲（個人住民税所得割二百分）で手当てすることになった。これまでの地方交付税措置を本則とするやり方とは異なる対応である。

## 指定都市への移行

特別市も指定都市も、もともと制度適用対象としては五大都市だけを想定していた。そのため五大都市のみが適格となるように特別市については地方自治法第二六五条第二項、のち指定都市について

は同法第二五二条の一九第一項で人口五〇万以上とする指定要件を定めた。指定都市の場合、制度創設時点で神戸市だけが人口一〇〇万にわずかながら欠けていたので、法定要件を一〇〇万以上とすることができなかったといわれている。

しかし、その後の急激な都市化にもなつて大市以外にも相応の実態を備えた大都市が現れ、一九六三年四月移行の北九州市を皮切りに指定都市制度は次第に拡張適用されていった。その際、現実には一〇〇万以上で運用された人口要件のほかに、人口密度、産業別人口比率、都市機能などに関しても運用上の要件が設けられていたとされる。また、自治体レベルの合意形成から政令の閣議決定にいたるまでの手続きについては、地方自治法に関連規定が一切ないため、先行移行事例の積み重ねがいわば慣習法の役割を果たした。

人口一〇〇万以上の要件は、近年、平成の市町村合併を推進する誘因とするために、七〇万以上にまで切り下げて運用された。政府が要件切り下げを公式に表明したのは二〇〇一年八月制定の市町村合併支援プランが最初で、以後、市町村の合併の特例等に関する法律が効力を持つ二〇一〇年三月末まで七〇万以上の基準が適用された。その結果、静岡から熊本まで七つの市が指定都市に移行し、二〇一五年六月現在、指定都市は二〇を数えるにいたっている。

## ウェストロウジアン問題

英国では以前からとくにスコットランドへの分権に関連し、ウェストロウジアン問題 (West Lothian Question) として語られる論点がある。国からスコットランドにだけ教育権限を移すと、国政でスコットランド地方選出国會議員がイングランド地方の教育政策に発言権を行使する一方で、イングランド地方選出国會議員はすでに国の所管にないスコットランドの教育政策に発言権を行使できない。それをどう考えるかという論点である。

一般化していえば、全国であれ一地方であれ一定区域のなかにある自治体に対して不均等な分権をすると、この種の問題が必ず発生する。指定都市の場合もそうである。つまり、指定都市選出の府県會議員が指定都市以外の府県区域にあつて府県権限に属する事項に発言権を行使する一方で、指定都市以外選出の府県會議員は指定都市の区域にあつて指定都市に配分された一部府県並み権限に属する事項に発言権を行使できない。

そのうえ、府県によつては府県會議員に占める指定都市選出議員の比率が高く、五割を超える例さえある。第三〇次地方制度調査会第一六回専門小委員会配付資料 (二〇一二年七月九日) によると定数ベースで神奈川県が六二・六%、京都府が五八・三%の構成比を示す。

これまで日本で、事務配分と政治代表の非対称

的なあり方を問うウェストロウジアン問題が十分議論されてきたとはいいにくい。さらにそこに税源配分のあり方を加え、三者間の均衡を制度的にどう図るかをあらためて検討してみる必要があるように思える。

△こはら たかはる・早稲田大学政治経済学術院教授▽

【参考文献】東京市政調査会編『大都市のあゆみ』(東京市政調査会、二〇〇六年)、北村亘『政令指定都市』(中公新書、二〇一三年)、大都市制度等に関する研究会「大都市制度等に関する研究会報告書『大都市に関する制度構想とこれからの都市課題』『れんこう政策資料』第二一四号 (二〇一三年一〇月)、日本行政学会編『年報行政研究四九 大都市制度の改革』(ぎょうせい、二〇一四年)