

日本の大都市制度

大杉 寛

首都大学東京大学院社会科学部教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（総務部企画調査課）
〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル
TEL: 03-5213-1722 FAX: 03-5213-1741
Email: webmaster@clair.or.jp
URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター
〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1
TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6334
Email: localgov@grips.ac.jp
URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成22年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成などを行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業にご尽力頂いた研究委員会の委員各位、またご意見、ご協力頂いた方々に心より感謝申し上げます。

平成23年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 木村 陽子
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している、日本の地方自治に関する研究・紹介事業における平成 22 年度の成果の一つをとりまとめたものです。

同事業の一環として、平成18年度より作成してきた『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』では、日本の地方自治の各分野の制度や運用のなかから主要なテーマを選定、調査研究し、平成21年度までに以下の18本の冊子を作成してきました。

- | | |
|----------|--|
| 平成 18 年度 | 「住民と自治体－自治体経営への住民参加」
「日本の地方公務員の人材育成」
「地域間の財源調査と自治体の財源確保」
「自治体のサービス提供の効率化
－指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用－」 |
| 平成 19 年度 | 「日本の地方議会」
「日本の地方自治体と ICT」
「日本の環境行政と自治体の役割」
「産業による地域振興施策」
「日本の教育行政と自治体の役割」
「日本の地方税」 |
| 平成 20 年度 | 「日本の自治行政組織」
「観光による新たな地域振興」
「高齢者医療制度の沿革と課題」
「日本の自治体の行政評価」 |
| 平成 21 年度 | 「日本の自治体計画」
「日本の公営競技と地方自治体」
「国民健康保険における自治体の位置づけと課題」
「日本の自治体の行政改革」 |

平成22年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No.19～20の2冊）の作成は、以下の2人の委員を中心にとりまとめられました(役職名は平成23年1月現在)。

(主査)

大 杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授

(副査)

田 中 豊 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.20として、日本の大都市制度について、大杉委員によって執筆されたものです。

日本の大都市制度について、指定都市制度と都区制度を取り上げ、それぞれ現在の制度に至る歴史的経緯を踏まえたうえで、現行制度の特徴や課題を概説したものです。地方分権改革が進展するなかで、これまで安定的に推移してきた大都市制度についても抜本的な見直し論議が起きている点を解説し、今後の大都市制度のあり方について展望しています。

ご執筆いただいた大杉委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成23年3月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本の大都市制度

首都大学東京大学院社会科学研究所教授

大杉 寛

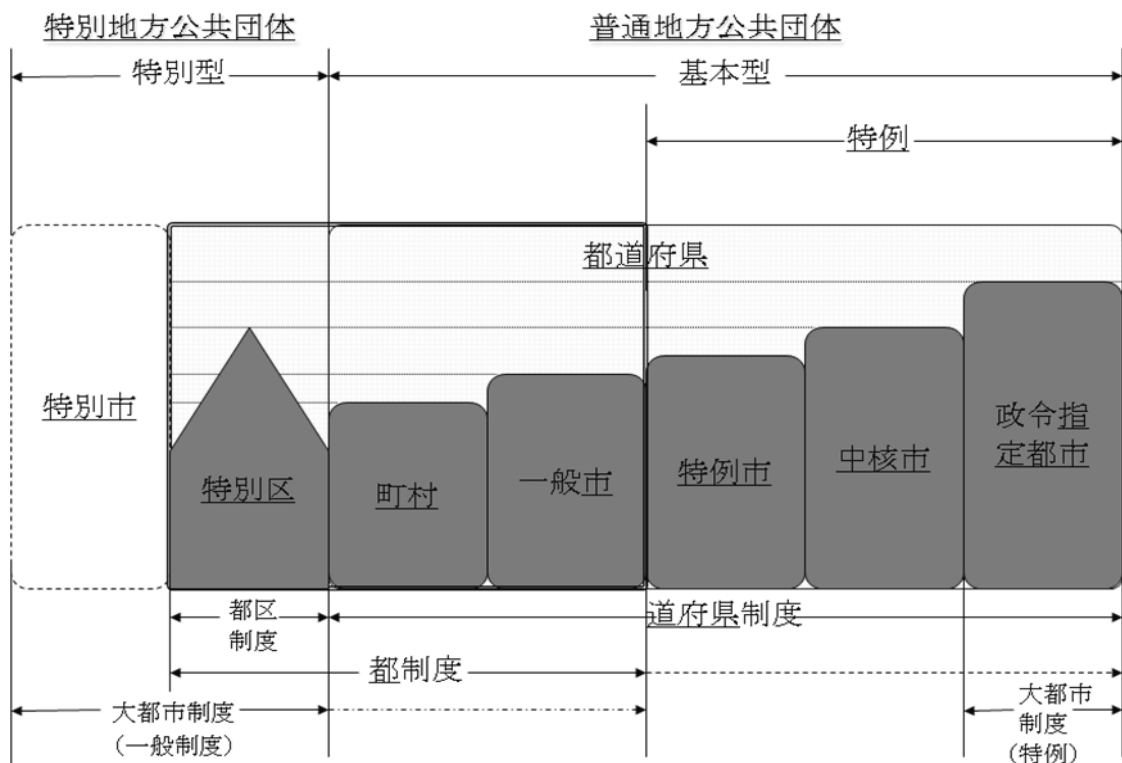
1 はじめに

本稿は、日本の地方自治における大都市制度について、歴史的経緯を踏まえて現行制度について概説するものである。あわせて、近年活発化してきた大都市制度に関する議論を紹介し、大都市制度の今後のあり方について展望を示したい。

2 地方自治制度における大都市制度の現状

日本では大都市制度に関する憲法上の規定はない。地方自治法上の「大都市に関する特例」（同法第二編第十二章第一節）及び「特別区」（第三編第二章）に関する規定をもって大都市制度と呼ぶのが通例である。

図1 日本の地方自治制度と大都市制度



(注) 図中、下線を引いた部分は地方自治法上の用語である。

図1は、現行の地方自治制度を図示したものである。地方自治法上、自治体（地方公共団体）は、①普通地方公共団体と特別地方公共団体、②広域の地方公共団体（広域自治体）と基礎的な地方公共団体（基礎的自治体）、という2つの異なる区分法で分類される。大都市制度は、

この2つの区分法をまたがるかたちで位置づけられているのが現状である。

第1に、普通地方公共団体は、広域自治体である都道府県と基礎的自治体である市町村に区分されるが、後者の市の特例として、大都市制度である政令指定都市制度を含む「大都市等に関する特例」が設けられている¹。都道府県—市町村という関係は日本の地方自治制度の《基本型》と考えることができるが、その中の特例の一つという位置づけである。

第2に、特別区制度は、現在では市町村と同じ基礎的自治体と位置づけられているが、同時に、特別地方公共団体であることから、《特別型》に属する。ただし、特別区は、地方自治法第281条「都の区は、これを特別区という」と規定されているように、都区制度として大都市制度に位置づけられていると考えられるだろう。普通地方公共団体かつ広域自治体である都と、特別地方公共団体かつ基礎自治体である特別区とが、組み合わさって成立する大都市制度である。この点で日本の地方自治制度の《基本型》とは異なる《特別型》と呼ぶことができる。ただし、大都市制度を意図して制度設計されている点で、大都市制度の一般制度とみなすことができる。

つまり、日本の地方自治制度のなかで大都市制度とは、《基本型》大都市特例制度（指定都市制度）と《特別型》大都市一般制度（都区制度）とに、制度上分岐していると考えられる。

3 大都市制度の歴史的系譜

そこで、大都市制度が分岐するまでの歴史的系譜を確認しておきたい。

(1) 郡区町村編制法（1878（明治11）年）での区

大都市制度の萌芽ともいえる制度は、郡区町村編制法における区制度であった。これは、三府五港といわれた人口が多い地域では、郡町村ではなく、のちの市にあたる区が置かれ、当初、東京15区、京都3区、大阪4区、神奈川県横浜区、兵庫県神戸区、長崎県長崎区、新潟県新潟区、堺県堺区といった27区が置かれた。ただし、東京・京都・大阪は複数の区が置かれたように、いわゆる大都市地域を包括する単一の市ではなく、各区は独立した自治体として府の直接の監督下に置かれた。

(2) 市制町村制（1888（明治21）年）と三市特例（1889（明治22）年）

市制町村制によって、現在の市町村制度にあたるしくみが整えられた。町村郡市区基準が示され、従前の区は市となる、人口2万5千以上の市街で郡から独立性をもつ場合には市制を敷くことが認められるなど、市制施行の目安が示された。複数の区が置かれていた東京・京都・大阪はそれぞれ1つの市とされた。

ところが、市制町村制施行直前にいわゆる三市特例が施行され、東京・京都・大阪の三市には市長・助役は置かれず、府知事が市長を、書記官が助役を兼務とするなど、一般市とは異なり厳しく統制されたのである。

三市特例と密接不可分な大都市特例の一つとして、市制町村制と同年に公布された東京市区改正条例が挙げられる。同条例は都市計画法の前身にあたるもので、東京市の営業・衛生・防火・通運などの事業・権限を国直轄にとどめつつ、経費を東京市に負担させるものとされた。

のちに同条例は東京市以外の大都市にも準用されるようになった。

(3) 三市特例廃止（1898（明治 31）年）と法人区の設置（1911（明治 44）年）

三市特例に対する反発は強く、例えば、東京・京都・大阪三市の市会を中心に特例廃止要求が提起されたり、帝国議会開設後の衆議院では毎回のように三市特例廃止法案が提案されたりした。結局、1898 年には三市特例は廃止され、三市には一般市の制度が適用されることとなった。

明治後期には、大都市権限の拡充を意味する大都市特例を目指す特別市制運動が次第に活発化した。そうしたなかで、1911 年に市制改正が行われ、勅令指定によって市にある区を法人とする規定が置かれたことで、三大市に法人区制度を導入する行政組織上の特例が措置された。しかしながら、それ以上の大都市権限の拡充を実現するには至らなかった。

(4) 六大都市行政監督法（1922（大正 11）年）と特別市制運動

大正期から昭和期初めにかけて特別市制運動はさらに活発化した。

1922 年には六大都市行政監督法が公布された。この法律は、勅令の定めにより府県知事の許可・認可を除くことで、六大都市に対する国と府県とによる二重監督を緩和することをねらいとしたものである。提案理由には、いわゆる六大市は人口・経済力・事務処理能力等について他都市を凌駕し、優に府県並みであることから、他都市と同一の扱いは実情に適さないことが挙げられた。

また、道路法（1920 年）では六大都市を市内国道・府県道の管理者として勅令により指定する制度が盛り込まれるなど、個別法においても、大都市の権限を強化する大都市特例が実現された例が見られた。

以上のような大都市制度をめぐる背景には、東京市政調査会などの民間団体をも巻き込みながら、特別市制運動が積極的に推進されたことが指摘される。しかしながら、戦前期には結果として特別市制度の実現には至らなかった。《基本型》となる地方制度（府県制、市制、町村制）を前提としたうえで、大都市特例制度をピースミールに付加する手法がとられたといえよう。

(5) 東京都制（1943（昭和 18）年）

第 2 次世界大戦中、戦争遂行体制の一環として、帝都の一体性を確保すべく導入されたのが東京都制である。東京都制は、東京市を廃止し、府・市を一体化した東京都を設置するものである。特別市制運動で見られた、東京市を東京府から分離独立させる考え方とは対極的で、特別市制と真っ向から対立してきた大都市権限を抑制する主張と共通した集権的な制度設計といえる。なお、東京市の区は東京都制により形式上は廃止されたが、東京都制のもとでも法人区として旧来の区域・名称のまま実質的に存続した。

大都市制度という観点から東京都制の意義を確認すれば、第 1 に、これまでの六大都市がときに連携しつつ推進してきた特別市制運動から東京が脱落し、分断されたこと、第 2 に、現在の都区制度に至る、《特別型》大都市一般制度の原型が形作られたこと、そして第 3 に、以上

の結果、現在に至る2つの大都市制度の分岐点となったこと、が指摘される。

(6) 地方自治法（1947（昭和22）年）と特別市制度

第2次世界大戦後、占領改革の一環として日本の地方自治制度は分権化に向けて改革が行われた。その第1段階（第1次地方制度改革）では、他の地方制度に関する法同様に東京都制についても改正が行われ（1946（昭和21）年東京都制の一部を改正する法律）、知事・市町村長の直接公選化の措置と足並みをそろえ、都長官及び区長の公選化などが新たに規定された。

第2段階（第2次地方制度改革）では、東京都制を含む既存の地方制度関連法制は廃止・統合され、新たに地方自治法が制定された。

地方自治法では、大都市制度は、《特別型》大都市一般制度として位置づけられたことが注目される。

すなわち、第1に、五大市を念頭に置いた特別市制度が特別地方公共団体の一つとして規定された（地方自治法「第三編 特別地方公共団体及び地方公共団体に関する特例」中「第一章 特別地方公共団体」の「第一節 特別市」）。

普通地方公共団体とされた一般の市との相違を中心に特別市制度の概要を整理すると、①特別市は都道府県の区域外とする、②人口50万以上の市につき、法律で指定する、③行政区及び事務所を設置する、④行政区には公選の区長を置く、といった点に特徴が見いだされる。

第2に、都は道府県と並ぶ普通地方公共団体として位置づけられる一方で、旧来の区は特別区として、特別市とともに特別地方公共団体の一つとして規定された（地方自治法「第三編 特別地方公共団体及び地方公共団体に関する特例」中「第一章 特別地方公共団体」の「第二節 特別区」）。

「都の区は、これを特別区という」（地方自治法第281条）として、特別市に設置される行政区とは区別された。特別区には同法の市に関する規定が適用されるなど（同法第283条）、市相当の基礎的な自治体として位置づけられたといえる。また、都及び特別区はともに旧東京都及び旧東京市の地域への適用が当然に念頭に置かれていたが、法律条文上は東京のみを対象とせず、一般制度として規定された点で、東京都制（昭和18年制定）とは異なるといえる。

都及び特別区の自治体としての性格・権能、両者の関係などについては、以降現在に至るまでに、大きな制度改革が4たび行われた。この点は後述する。

なお、1932（昭和7）年に東京市が市域を拡張し、旧来の15区に新たな20区を加えて35区となっていたが（いわゆる「大東京市」）、特別区の権限拡大や戦災復興に向けた取組みの必要性などから、1947（昭和22）年に22区に整理統合され、同年、1区が独立して現行の23区となった。

(7) 地方自治法改正（1956年）と政令指定都市制度の創設（特別市制度の廃止）

特別市制度は、五大市側からみれば、戦前期来の特別市制運動が結実したものとされたが、五大市を含む府県側からは強く反発を招き、両者は激しく対立した。府県側からGHQへの働きかけなどもあって、地方自治法制定と同年に行われた法改正では、特別市指定の法律制定にあたって、関係都道府県の選挙人の賛否の投票（特別法制定のための住民投票）に付さなければ

ならないという一項が新たに盛り込まれた。これにより、当時、府県内に占める五大市の人口比率は京都市を除いて5割を切っていたことから、五大市への特別市制度の適用は実質的に閉ざされた。

その後も特別市制度をめぐる五府県・五大市間で厳しい対立が続いたが、結局、《特別型》大都市一般制度として位置づけられた特別市制度は廃止され、指定都市制度が地方自治法改正により創設された。指定都市制度は、地方自治法上は、「第二編 普通地方公共団体」に「第十二章 大都市に関する特例」として設けられており、図1でいえば、《基本型》大都市特例制度とその位置づけは整理されよう。東京以外の大都市に関する地方自治制度上の性格づけが、《特別型》大都市一般制度（特別市制度）から《基本型》大都市特例制度（指定都市制度）へと、大きく転換されたといえよう。

指定都市制度は、府県・大都市いずれの側からも妥協的で暫定的な制度だと受け止められ、改革に向けてたびたび活発な議論が展開されてきたが、都・特別区に関する制度とは対照的に、法制化以降大きな改革はなされずに現在に至っている。指定都市制度の概要と現在までの運用状況については後述したい。

表1 大都市制度の系譜

1878 (明治 11) 年	7 月	三新法制定 (郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則)
1888 (明治 21) 年	4 月	市制町村制公布
1889 (明治 22) 年	2 月	大日本帝国憲法公布
	3 月	市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設クルノ件公布
	4 月	仙台市、 横浜市 、静岡市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市など 31 市に 市制施行
	5 月	東京市、市制施行
	10 月	名古屋市、市制施行
1890 (明治 23) 年	5 月	府県制、郡制施行
1898 (明治 31) 年	10 月	東京市、京都市、大阪市の市制特例廃止
1911 (明治 44) 年	9 月	市制改正 (東京市、京都市、大阪市に法人区を設置)
1922 (大正 11) 年	3 月	六大都市行政監督ニ関スル法律公布
1932 (昭和 7) 年	10 月	六大都市特別市制促進協議会設置
1936 (昭和 11) 年	1 月	六大都市「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を政府に提出
	10 月	内務省地方局、東京都制に関する 2 試案を発表
1937 (昭和 12) 年	8 月	地方制度調査会発足
1942 (昭和 17) 年	1 月	六大都市「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を政府に提出
1943 (昭和 18) 年	3 月	府県制、市制、町村制改正公布
	6 月	東京都制、東京都官制公布
1945 (昭和 20) 年	11 月	五大市市長懇話会、特別市制度確立等を要望
1946 (昭和 21) 年	2 月	五大市市長議長会議「大都市制度確立に関する要望」
	9 月	東京都制、府県制、市制町村制改正 五大都市「特別市制法案」
1947 (昭和 22) 年	5 月	日本国憲法・地方自治法施行
	12 月	地方自治法改正 (特別市の指定には、五大市が属する府県民全体の投票が必要)
1951 (昭和 26) 年	10 月	五大市「特別市制理由書」
1952 (昭和 27) 年	2 月	五大府県「特別市制反対理由書」
	12 月	五大市「大都市制度の確立に関する意見書」を提出
1953 (昭和 28) 年		地方制度調査会設置
	10 月	第 1 次地方制度調査会答申
1956 (昭和 31) 年	6 月	改正地方自治法公布 (特別市制度廃止と指定都市創設)
	9 月	大阪、名古屋、京都、横浜、神戸市が指定都市に移行

(注) 横浜市大都市制度検討委員会「新たな大都市制度創設の提案」(平成 21 年 1 月)、37 頁。

4 都・特別区制度～都制度から都区制度へ

(1) 都・特別区制度の遷移と平成 12 (2000) 年改革

都制度は東京都制を継承して地方自治法では一般制度として規定され、特別区制度は明治期以来の区制度を継承しつつ、地方自治法で新設された制度である。この都・特別区制度は、地方自治法のなかでは頻りに法改正が重ねられてきた規定の一つとあってよいだろう。ただし、それら法改正による制度改革は、いずれも、先に述べた《特別型》大都市一般制度としての枠内でのものである。4 度にわたる主要な改革により現行制度に至るまでの遷移を概観したい。

(a) 特別区の自治権制約と都の内部団体化（1952（昭和 27）年地方自治法改正）

地方自治法により特別区は市相当の位置づけとされたが、多くの事務権限は東京都に留保された。そのため、特別区は実質的な自治権限の拡充を求めたことから、事務権能や財政権、人事権等をめぐり、都区間での争いが激化するようになった。こうした事態に対して、戦後復興を円滑に進めるうえでも、大都市行政の簡素・能率化が強く要請され、都と特別区の一体性の強化が重視された。そのため、特別区の自治権を大幅に制約する改革が 1952 年地方自治法改正によって行われた。

主要な改正点は、①特別区の手務が地方自治法上、10 の事務に制限列挙されたこと、②特別区の区長の公選を廃止し、区議会が都知事の同意を得て選任する方式に改められたこと、③事務・財源に関する都区間及び特別区間で調整上必要な措置を、都条例で講ずることが義務づけられ、都知事の助言・勸告権限が新設されたこと、④地方自治法施行令により都知事が都吏員を区事務処理のために配属するいわゆる都配属職員制度が設けられたこと、である。

この法改正により、特別区は制限自治区として、都の内部団体的な位置づけとなったといえる。1956（昭和 31）年地方自治法改正では、道府県とともに都は広域の地方公共団体（広域自治体）と位置づけられるとともに、特別区の区域については基礎的な地方公共団体（基礎的自治体）でもありとされた。裏を返せば、特別区は基礎的自治体ではなくなったのである。当時の最高裁判所判決²でも、法律上、特別区は地方公共団体とされているからといって、実態などから判断して、憲法上で地方自治が保障された地方公共団体とはいえないという趣旨が示されている。

(b) 都から特別区への事務移管（1964（昭和 39）年地方自治法改正）

1952（昭和 27）年地方自治法改正と同法施行令により、生活保護法に定める市長の権限に属する事務をはじめ、市長の事務権限とされるものの多くは区長には認められず、都の事務に留保された。

ところが、1950 年代後半から高度成長時代を迎え、1962 年には東京は世界で初の人口 1000 万を抱える大都市となり、1964 年にアジアで初のオリンピック大会を迎えようとするなかで、東京の大都市行政需要が膨張の一途をたどり、交通渋滞、水不足など大都市問題が激化した。広域自治体としての事務のみならず、多くの市の事務を抱え込んだ都政はこうした事態に対応しきれず、麻痺状態に至った。都政の混乱と停滞は著しく、当時の池田勇人首相に「東京都に都政なし」とガバナビリティの欠如が批判された。

こうした事態を踏まえ、1964（昭和 39）年地方自治法改正は、①都から特別区への事務権限の移譲、②都区及び特別区相互間の連絡調整を図るための都区協議会の設置、を内容とするものであった。

この改正で特別区の手務権限は大幅に増加し、また、都区双方の協議の場が法定化された点は特徴的である。しかし、特別区の自治権は制限されたままであり、また、一部の市相当の手務権限は都に留保され、それらに関する市長権限は、特別区の存する地域を都の区域とみなして一括して都知事が担い続けたことなどからも、特別区が都の内部団体的な性格は有し続けることとなった。

(c) 区長公選の復活（1974（昭和49）年地方自治法改正）

特別区がほぼ市相当の事務権限を有するようになるとともに、基礎的自治体相当の自治権を確保するようになったのが、1974（昭和49）年地方自治法改正によってであった。

法改正に至る経緯には、地方政治の多党化に伴い、党派的对立が強まった特別区議会で区長選任ができなくなり、区長不在期間が長期化するなどの事態が続出したこと、こうした事態を打開するために公職選挙法によらない準公選制で区長を選任する動きが生じたことなどがあった。本改正で区長公選制が復活するとともに、都職員配属制度は廃止されるなど、特別区の自治権は大いに回復された。

また、市に属する事務は原則として特別区の手務とされた。加えて、保健所設置市の事務も特別区に移管されるなど、法令上都が処理することとされている事務を除くと、一般市以上の事務権限をも有するまでになったのである。

しかしながら、特別区は地方自治法上の基礎的自治体と位置づけられたわけではなく、都が広域自治体であるとともに、特別区の存する区域の基礎的自治体のままであった。また、法令上では一般には市町村事務とされる、清掃、消防、上下水道、都市計画などの主要な事務が、引き続き法令により都に留保されたのである。こうした点から、特別区は都の内部的な団体としての性格を払拭しきれたわけではなかった。

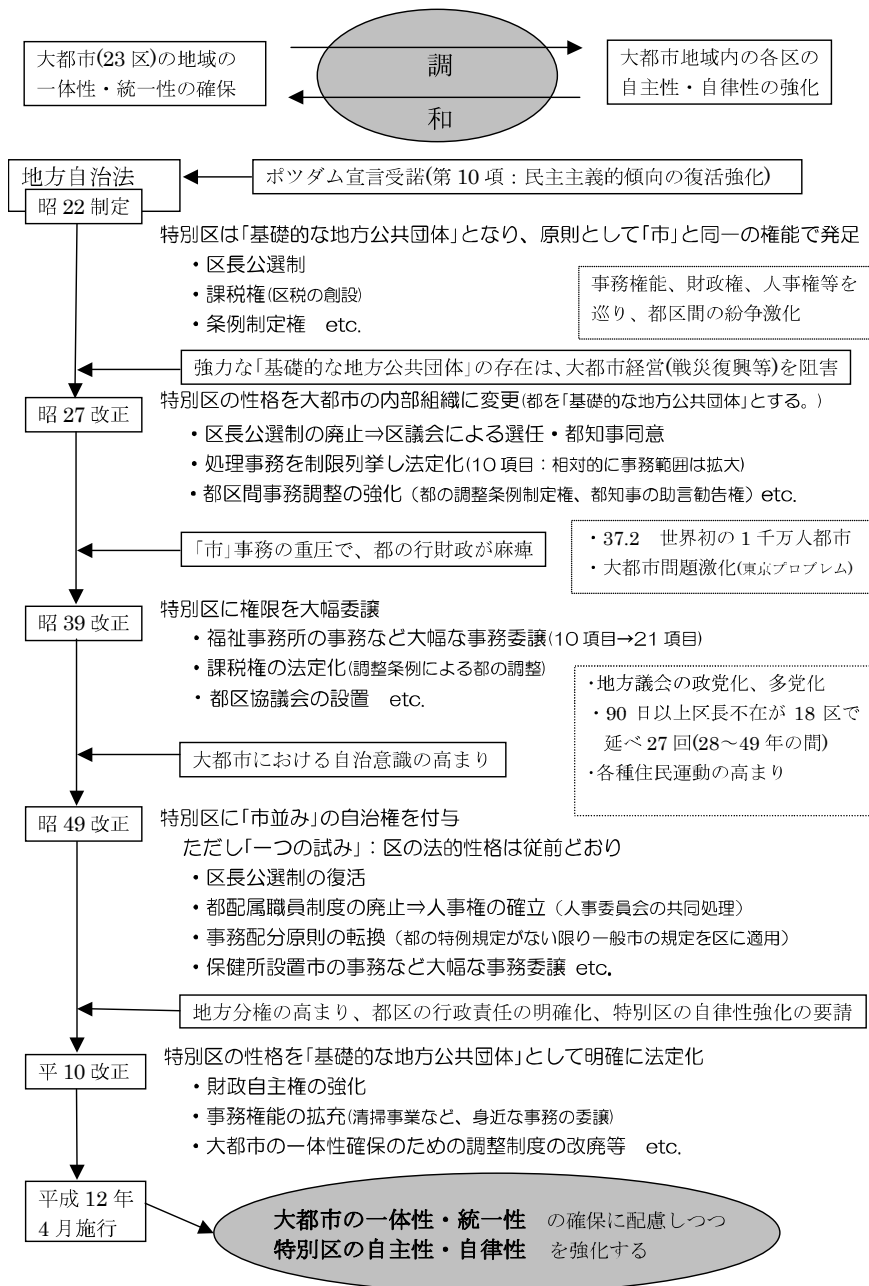
(d) 平成12年改革（1998（平成10）年地方自治法改正）

1974年改正後、ただちに特別区側はさらなる改革に向けて活動を開始し、東京都側もこれに応じて都区間で協議を重ねた。都区間で合意した「都区制度改革の基本的方向」（1986（昭和61）年）から約15年、第22次地方制度調査会答申（1989（平成2）年）からも約10年をかけて到達したのが、1998（平成10）年地方自治法改正である。そのプロセスは、都区双方が合意を積み上げてきた「地域からの改革」と特徴づけられるものであった。第1次地方分権改革における地方分権一括法による地方自治法改正（1999（平成11）年）とあわせて2000（平成12）年に施行されたことから、平成12年改革と一般に呼ばれる。

1998（平成10）年地方自治法改正は、大都市行政の一体性・統一性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化する方向で都区関係を見直すことを目指したものであった。その主たる内容は、①特別区を基礎的自治体に位置づけたこと、②都区間の役割分担の原則を打ち出したこと、③都区財政調整制度を法定化したこと、④清掃事業の区移管等の事務移譲を行ったこと、とまとめられる。

つまり、1974年改正で実質上は市相当の基礎的自治体とみなされるようになったものの、地方自治法上で特別区を基礎的自治体と明確に位置づけたのは、この平成12年改革においてである。

図2 戦後都区制度の歴史的変遷（概略）



(注) 特別区制度調査会資料。

(2) 現行都区制度の概要

(a) 東京都と23特別区の概要

現在、都は東京都のみである。特別区は23あるが、それは旧東京市の市域に相当する東京都に包括される大都市地域にのみ存する。表2にあるように、23特別区間の面積・人口・予算にはかなりの差がある。市でいえば、指定都市が適用される人口規模を有する特別区もある(例えば、世田谷区は人口約83万)。

表2 23特別区の面積と人口

区分 区名	面積 (km ²) (2008年10月1日)	人口 (住民基本台帳人口) (2008年1月1日)	2008年度普通会計 当初予算 (単位:千円)
(総数)	621.98	8,387,659	2,984,084,497
千代田	11.64	45,461	44,594,565
中央	10.18	105,230	60,669,385
港	20.34	195,066	108,806,126
新宿	18.23	278,350	120,617,967
文京	11.31	185,782	63,578,534
台東	10.08	162,744	94,754,906
墨田	13.75	233,241	95,221,470
江東	39.94	428,294	138,830,238
品川	22.72	342,472	137,301,762
目黒	14.70	252,073	94,554,284
大田	59.46	668,423	214,546,832
世田谷	58.08	825,782	234,669,394
渋谷	15.11	196,510	73,795,873
中野	15.59	299,380	97,487,835
杉並	34.02	523,470	154,167,974
豊島	13.01	242,557	89,051,912
北	20.59	317,289	133,875,662
荒川	10.20	181,205	79,939,158
板橋	32.17	512,873	172,604,580
練馬	48.16	684,107	210,419,729
足立	53.20	630,897	218,014,000
葛飾	34.84	429,267	149,491,529
江戸川	49.86	647,186	197,090,782
境界未定地域	4.80	—	

(注) 公益財団法人特別区協議会ホームページ掲載統計資料を修正。

なお、東京都が広域自治体として包括するのは、23特別区のみではなく、いわゆる多摩・島しょ部（表3の市部・郡部・島部）の26市・5町・8村がある。区部（特別区の存する区域）を除いた多摩・島しょ部だけでも、仮に一つの県とみなして全国都道府県と比較すると、上位10位に入るほどの人口規模がある。

東京都とこれら多摩・島しょ部の市町村との関係は、都制度のもとにありながら一般の道府県・市町村の関係と同じ、《基本型》一般制度が適用される。ただし、制度運用面では、一般の道府県・市町村の関係とは大きく異なる。例えば、市町村事務である消防事務については1

市を除き多摩地域の市町村は東京消防庁に委託しており、同様に上水道事務についても、3市1町を除き多摩地域の水道事業は東京都水道局によるなど、実態として役割分担が都と特別区との関係と近似している。また、市の特例である中核市、特例市の要件を満たしていても、実際にそれらに移行した市はない。なお、人口約58万の八王子市は地方自治法上の指定都市の人口要件を満たしているが、下記に述べるように運用上の基準を満たしているとはいえ、指定都市に移行していないが、中核市にも移行していない。隣接する県（埼玉県〔指定都市1市、中核市1市、特例市6市〕・千葉県〔指定都市1市、中核市2市〕・神奈川県〔指定都市3市、中核市1市、特例市5市〕）などに比べて、都の担う役割が相対的に非常に大きいことが指摘される。

表3 東京都の人口（2010年12月1日現在）

	人口	面積 (k㎡)	人口密度 (1k㎡当たり)
東京都総数	13,053,011	2,187.65	5,967
区部	8,849,389	621.98	14,228
市部	4,117,571	783.93	5,252
郡部	58,555	375.96	156
島部	27,496	405.78	68

(注) 東京都ホームページより。2005年国勢調査に基づく推計。

(b) 都区の役割分担の原則と事務配分

都区間関係は一般の都道府県・市町村関係とはこれまでも異なる役割分担となっていたが、1998年地方自治法改正でその原則が明確に定められた。新設された第281条の2では、都は、特別区の存する区域において特別区を包括する広域自治体であるとされたうえで、都が処理する事務は、①都道府県一般の事務（同法第2条第6項）、②特別区に関する連絡調整事務、③市町村事務（同法第2条第3項本文）のうち、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」、とされている。第281条の2第2項では、特別区が基礎的自治体であることを規定したうえで、その処理する事務は、都の事務とされた③を除いた市町村事務であるとされている。

都区の役割分担の原則は定められたものの、大都市行政の一体性・統一性の確保の観点から、都が一体的に処理する必要がある事務とは何か、は必ずしも明確ではない。当事者である都区はこれを「都が行う大都市事務」と呼ぶが、それに対する認識は両者で隔たりがある。とくに共管競合事務など具体的な事務をめぐってどのように区分すべきかは、次に述べる都区財政調整制度の財源配分と連動することから、後述するように、両者間で厳しい協議が進められているのが現状である。

現在、法定された「都が行う大都市事務」としては次のものがある。

- 都市計画決定に関する事務（都市計画法）

- 上水道の設置・管理に関する事務（水道法）
- 下水道の設置・管理に関する事務（下水道法）
- 感染症の予防・まん延防止に関する事務（感染症予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）
- 消防に関する事務（消防組織法）

(c) 税財政制度

①都区財政調整制度

都区制度を特徴づける固有のしくみとして、都区財政調整制度が挙げられる。

都は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めにより条例で特別区財政調整交付金（以下、財調交付金）を交付することとされている（地方自治法第282条）。

図3にあるように、財調交付金は、市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税（ただし、2003年度より新規課税は停止）といういわゆる調整三税を調整財源とし、その収入額に条例で定める割合（配分割合）を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行できるように都が交付する交付金である（同第2項）。この財調交付金による財政調整制度を、都区財政調整制度（以下、都区財調制度）と呼ぶ。都区財調制度は、国が行う地方交付税制度と算定方法等が類似したしくみであり、都と特別区間の垂直的な財政調整と、特別区間の水平的な財政調整とからなる。都区財政調整制度はこれまでしばしば制度変更等を重ねてきたが、1998年法改正で法定化された。

法改正当初は財調交付金の配分割合は52%であったが、現在（2007（平成19）年度より）は55%である。財調交付金総額は普通交付金（法改正当初は98%、現在95%）と特別交付金（同2%、同5%）とに分けられる。

普通交付金は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区に対して、その財源不足額を補てんするために交付される。交付金の総額と、特別区ごとに計算した財源不足額の合計とは必ずしも一致しないことから、かつては財源不足額合算額に対して普通交付金の総額が不足する場合には都の一般会計から借り入れて補てんする、いわゆる総額補てん制度がとられてきた。しかし、平成12年改革によってこの制度は廃止され、地方交付税制度と同様に、不足額に応じて特別区ごとの基準財政需要額を同じ割合で割落として調整することとなっている。なお、財源超過区から超過分を納付させ調整財源に加える、いわゆる納付金制度についても、同様に廃止された。

特別交付金は、災害等の特別の財政需要がある場合など特別の事情があると認められる場合に、当該特別区に対して交付される。

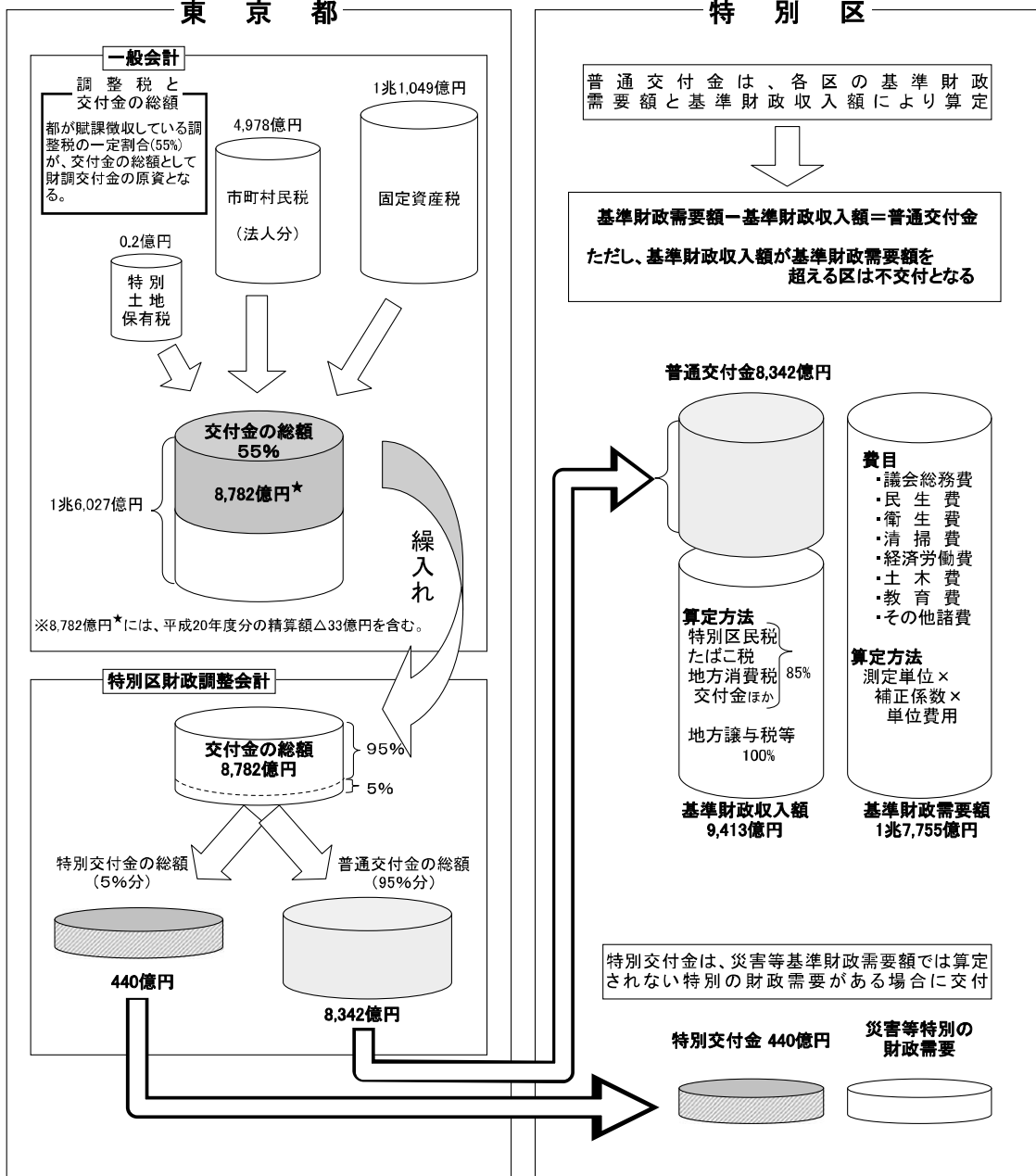
以上概要を示した都区財政調整制度は、一般の都道府県・市町村関係には見当たらない制度である。こうした制度が設けられた理由として、次のような指摘がなされる³。

- 都区間には、一般の都道府県・市町村の間とは異なる事務配分の特例があり、都が一般的には市が処理する事務の一部を処理していること
- その場合、事務に要する経費に充当するため、市町村税源をもとに都と特別区との間の財

源配分を行う必要があること

- 税目によって、市町村税源を都区間で分けきることとすると、特別区間で極端な税源偏在を生ずること
- 特別区間で税源偏在が著しい税目を都区間の財源配分に用いるとともに、その税源により財政力の異なる特別区間の財源調整を行うことが適当であること

図3 都区財政調整制度の基本的しくみ



※ 図中の数値は、平成22年度フレームに基づく数値である。
 ※ 区別算定の結果、各区の普通交付金の合計額が普通交付金の総額を超える場合は、総額に見合うよう各区の基準財政需要額を割落す。
 (注) 東京都ホームページより。

②都区制度下の税制度

上述した都区間の事務配分特例及び都区財政調整制度とも密接に関係して、一般の市町村民

税に相当する税目の一部が都税とされている。

財調交付金の財源とされる市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税の調整三税のほか、都市計画税、事業所税が都税である。

③地方交付税制度における都区合算規定

地方交付税制度において、一般の都道府県・市町村関係にはない、いわゆる都区合算規定が都区制度ではとられている。すなわち、都にあっては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもってその基準財政需要額及び基準財政収入額とするものである（地方交付税法第 21 条）。都区間の事務配分特例などにより、都と特別区について別々に算定することが技術的に困難であることが理由とされる。

なお、財源超過を理由にこれまで地方交付税交付金が東京都に交付されたことはない。仮に財源不足で交付されるとしても、一般の市町村とは異なり、特別区は交付対象ではない。

(d) 東京都及び特別区の組織

①組織機構～議会及び執行機関

東京都は普通地方公共団体として道府県と同様に地方自治法第 2 編が適用されるが、特別地方公共団体である特別区に関しても、法令により特別の定めがない限り、市に関する規定が適用される（同法第 283 条）。つまり、東京都、特別区ともに議会と長とで構成される二元代表制のしくみをとっている。長（都知事、区長）、議会議員ともに住民によって直接選挙で選ばれる⁴。

②都区協議会

地方自治法で唯一必置とされた協議会が都区協議会である。都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって設置される（同法第 282 条の 2）。

都区協議会は、①都知事、②都知事がその補助機関の職員から指名する者（7 人）、③特別区の区長が特別区の区長のなかから協議により指名する者（8 人）、以上 16 人の委員で組織される（同法施行令第 210 条の 16）。都側、特別区側が同数の構成となっており、都知事が会長となるのが通例である。

都区財調に関する条例を制定する場合には、都知事はあらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならないとされる（同法第 282 条の 2 第 2 項）。

③特別区間の共同処理・広域連携

特別区間では次のような一部事務組合（地方自治法第 284 条第 1 項に基づく）が設置されている。

- 特別区競馬組合（構成員：23 特別区、設立年：昭和 25 年）

- 特別区人事・厚生事務組合（構成員：23 特別区、設立年：昭和 26 年）
- 臨海部広域斎場組合（構成員：5 特別区、設立年：平成 11 年）
- 東京二十三区清掃一部事務組合（構成員：23 特別区、設立年：平成 12 年）

なかでも特別区人事・厚生事務組合については、特別区人事委員会を設置している一部事務組合であり、とくに 23 特別区職員の採用試験・選考を一括して行っている点で、他に例のない仕組みとなっている。

また、東京二十三区清掃一部事務組合は平成 12 年改革に伴い設立されたもので、清掃事業のうち収集・運搬は特別区が各自で行っているが、中間処理についてはこの組合が担っている。なお、清掃事業に関しては、23 特別区と東京二十三区清掃一部事務組合とを構成員とする東京二十三区清掃協議会が設立されている（地方自治法第 252 条の 2 に基づく協議会）。

その他の連携組織としては、特別区長会、特別区議会議長会、公益財団法人特別区協議会がある。なかでも特別区長会、公益財団法人特別区協議会は、特別区間の相互調整や都区協議で中心的な役割を担っている。

(3) 平成 12 年改革後の都区制度論議

以上述べた現行都区制度下で、都と特別区の間で見解の一致をみない点が残されており、両者間で協議が進められる一方で、さらなる制度改革を目指した構想が提言されてきた。

(a) 実務者協議の展開：「主要 5 課題」から「都区のあり方」へ

先述のとおり、1998 年地方自治法改正によって都区財調制度が法定されたが、その配分方法は当事者である都区間の協議によって決定されることになった。しかしながら、両者の見解が大きくかけ離れ、決着がつかず、法施行後もいわゆる「主要 5 課題」が積み残された。「主要 5 課題」とは次の通りである。

- ①今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成 17 年度までに協議する。
- ②今後の小中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。
- ③今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等をふまえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。
- ④都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。
- ⑤清掃事業の特例的な対応が終了する平成 17 年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改革やどうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行う。

しかしながら、平成 12 年改革後も「主要 5 課題」をめぐる議論が重ねられたものの、当初予定の 5 年間の期限では折り合いがつかず、結局、次のような「主要 5 課題の整理についての都区の合意事項」という妥協が図られ、根本的な課題の解決は先延ばしされた。

- ①今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度

などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。

②平成 18 年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に 200 億円の特別交付金を平成 18 年度に限り設ける。特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。

③「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ（19 年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成 19 年度財調協議において合意できるよう努力する。

この合意に基づき、2007 年度財調協議で財調財源の配分割合を都区間で 45 : 55 とした。また、「合意」第 1 項で掲げられた 3 つの課題に関する実務者間の協議の場が都区間で設けられた（都区協議会のもとに設置された「都区のあり方検討委員会」（2006 年））。2010 年度中には、都の 444 事業の一つ一つについて、都区いずれの事務として整理すべきかの検証作業が完了する予定である。ただし、特別区再編をにらんだ特別区の区域のあり方という議題に対しては、特別区側からの反発が強く、実質的な議論に入れない状態である。

(b) 改革構想の競合

「主要 5 課題」の都区協議が難航するなかで、都区双方は、学識経験者を中心とした調査研究機関を設置し、それぞれ提言をまとめた。

特別区側が設置した特別区制度調査会は、その最終報告「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」（2007 年 12 月）で、そのタイトルにあるように、特別区が「都の区」であること自体が「集権体制」のあらわれとして、地方分権の流れのなかで基礎自治体優先の原則を重視する観点から、都区制度そのものを廃止し、特別区が連合体中加入することを前提に「市」に移行する（東京都は東京府となる）提言を打ち出した。

これに対して、東京都側の東京自治制度懇談会は、その最終報告「議論の整理」で、大都市経営の重要性を主張し、大都市経営が行われるべき 23 特別区の区域については、事務権限の移管を進めるとともに、現に区が担っているも都が担うべき事務についてはむしろ都に引き上げるという考え方をその提言で示した。

つまり、都区双方が真っ向から対抗する改革構想を提起したことになる。

ただし、都区制度の改革構想に関する議論が活発となったのは、都区間協議での利害対立のみに発するわけではなかった。

一つには、全国地域間の財政力格差が問題となり、「東京富裕論」によるいわゆる東京バッシングが高まったことである。税収格差是正を名目として、法人二税（法人住民税及び法人事業税）の見直しが議論になり、現実には、2008 年税制改正で法人事業税の一部国税化措置（地方法人特別税の創設）がとられた。都区ともに、こうした「東京狙い撃ち」に対抗する必要もあった。

今一つには、当時の自民党・公明党連立政権のもとで、道州制論議が盛んになったこととも密接に関係した。例えば、道州制の区割り構想で、東京都のみ、あるいは、特別区の存する区

域のみを単独の州とする考え方が提示されたことから、東京の自治のあり方を中長期的に構想する必要に迫られた。

道州制と関連して、経済界からも都区制度に関する提言が打ち出された点は注目される。とくに東京商工会議所は、都区制度を廃止し、東京市導入を道州制実施後のしくみとして提言した（「道州制と大都市制度のあり方～東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」へ」（2008 年 9 月））。

こうした動向を踏まえ、東京都、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会は、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えて調査研究を行うために、東京の自治のあり方研究会（2009 年～）を設置した。東京の自治制度に関する議論は、これまでややもすれば都区関係に偏って焦点が当てられてきたが、東京全体を視野に入れた議論の場が形成されたといえる。

5 指定都市制度

(1) 指定都市制度の概要

2010 年末現在、指定都市は 19 市ある。全国民の約 2 割は指定都市の市民である。

指定都市制度について、指定要件、事務配分の特例、関与の特例、行政組織上の特例（区の設置）、税財政上の特例それぞれについて概観しておきたい。

(a) 指定要件

指定都市の指定は、政令によること、人口 50 万以上の市が対象であることが明文化されている（同法第 252 条の 19）。

すでに述べたとおり、廃止された特別市制度を受けて創設された制度であったことから、当初、指定都市として想定された都市は、旧五大市であった。

しかし、その後の運用にあっては、「指定に当たっては、人口のみで形式的に判断するのではなく、人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されている」⁵とされる。

人口規模のみに着目してみると、指定都市移行時の旧五大市の人口規模は、最小の神戸市が 98 万人であったのを除けば、いずれも 100 万人を超えていた。1963（昭和 38）年に合併により人口 100 万人を超えた北九州市が旧五大市に続いて指定都市に移行するなど、以降、法定の 50 万人を大きく上回る人口 100 万人程度が、暫くの間、指定都市移行の目安となった。

2000 年代に入り平成の市町村合併が推進されるようになると、合併市については人口 70 万程度を目安として政令指定する、特例的な運用が行われるようになった。

表4 指定都市の人口と移行年

	人口（単位：千人）		移行年月日
	指定時	2005年国勢調査	
大阪市	2,547	2,629	1956年9月1日
名古屋市	1,337	2,215	1956年9月1日
京都市	1,204	1,475	1956年9月1日
横浜市	1,144	3,580	1956年9月1日
神戸市	979	1,525	1956年9月1日
北九州市	1,042	994	1963年4月1日
札幌市	1,010	1,881	1972年4月1日
川崎市	973	1,327	1972年4月1日
福岡市	853	1,401	1972年4月1日
広島市	853	1,154	1980年4月1日
仙台市	857	1,025	1989年4月1日
千葉市	829	924	1992年4月1日
さいたま市	1,024	1,176	2003年4月1日
静岡市	707	714	2005年4月1日
堺市	830	831	2006年4月1日
新潟市	814	814	2007年4月1日
浜松市	804	804	2007年4月1日
岡山市	696	696	2009年4月1日
相模原市	702	701	2010年4月1日

(注)総務省ホームページより一部修正。なお、指定時人口は移行年前後の国勢調査の結果によっているため、移行年の人口とは必ずしも一致しない。

(b) 事務配分の特例

1956年法改正当初、16の都道府県事務の全部または一部について政令で定めるものは、その管理・執行の権限が指定都市に移管された。現在では、次の19事務である。

- ①児童福祉に関する事務
- ②民生委員に関する事務
- ③身体障害者の福祉に関する事務
- ④生活保護に関する事務
- ⑤行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
- ⑥社会福祉事業に関する事務
- ⑦知的障害者の福祉に関する事務
- ⑧母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務
- ⑨老人福祉に関する事務
- ⑩母子保健に関する事務

- ⑪障害者の自立支援に関する事務
- ⑫食品衛生に関する事務
- ⑬墓地、埋葬等の規制に関する事務
- ⑭興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務
- ⑮精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務
- ⑯結核の予防に関する事務
- ⑰都市計画に関する事務
- ⑱土地区画整理事業に関する事務
- ⑲屋外広告物の規制に関する事務

(c) 関与の特例

戦前来、大都市は二重監督の弊害を訴えてきたが、指定都市制度では、都道府県による指定都市への関与の緩和が図られている。すなわち、指定都市が事務処理するにあたっては、法令の定めにより都道府県知事等の許可・認可・承認その他の処分、改善・停止・制限・禁止その他これらに類する指示、その他の命令を受けるとされている事項については、政令に定めるものについては適用外とする、または、それらに代えて主務大臣によるものとする、とされている（同法第 252 条の 19 第 2 項）。

例えば、生活保護に関する事務については、次のような関与の緩和措置がなされている（地方自治法施行令第 174 条の 29 第 6 項）。

まず、適用外とされるものとしては、都道府県知事の事務の監査等に関する規定（生活保護法第 23 条第 1 項及び第 2 項）、保護施設についての都道府県知事の報告の命令等に関する規定（同法第 44 条第 1 項及び第 48 条第 3 項）がある。

次に、都道府県知事の命令に代えて厚生労働大臣の命令を受けるとされたものとして、保護施設の設備・運営の改善、事業の停止及び保護施設の廃止についての都道府県知事の命令（同法第 45 条第 1 項）がある。

(d) 行政組織上の特例

行政組織上の特例として、指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるために、条例により区域を分けて区を設置することができる（地方自治法第 252 条の 20 第 1 項）。区の事務所（区役所）及び必要に応じて設けられる出張所の位置、名称、所管区域は条例で定めるとされている（同第 2 項）。区には事務所の長としての区長、会計管理者を各 1 名、市長の補助機関である職員から市長が任命する（同法施行令第 174 条の 43、44）。また、区には選挙管理委員会が設置される（同法第 252 条の 20 第 4 項）。

なお、指定都市の区は、「都の区」（議会議員、区長（現在）ともに公選）とも、特別市の「行政区」（区長公選）とも異なる点は留意すべき点である。表 5 のとおり、指定都市ごとに区の組織上の位置づけや事務権限配分は異なる。近年では、都市内分権による住民参加を積極的に進める動向がみられるが、その取組み状況も都市により異なる。

表5 指定都市の区役所組織の状況

	区長及び区の組織の状況								予算への市民要望の反映	
	職階位	市議会への出席	福祉事務所	保健所	保健センター	土木事務所	建築課	農政事務所	予算要求先	区の予算要望反映システム
札幌市	本庁局長級	予特・決特のみ全区長	○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	○(1997年)	○(指定都市移行時~)	×(本庁建築審査課)	×(本庁農務部)	事業担当部局	区の予算要望システム
仙台市	本庁局長級	すべて出席	○(指定都市移行時~)	○(1996年)	—	○(指定都市移行時~)	○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	事業担当部局	区重点要望システム
さいたま市	本庁局長級	—	○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	○(指定都市移行時~)	△(各区に窓口)	△(市内2箇所)	△(市内2箇所)	事業担当部局	区における総合行政の推進に関する規則
千葉市	本庁部長級	—	○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	○(1997年)	△(市内4箇所)	×(本庁建築審査課・指導課)	△(市内1箇所)	事業担当部局	区要望の予算への反映に関する事務処理要領
川崎市	本庁局長級	本会議代表質問のみ全区長	○(1995年)	○(1997年)	—	○(2003年)	○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	事業担当部局 市民部局	区要望及び自主事業の予算化に関する要綱
横浜市	本庁局長級	予特・決特のみ議長区・幹事区	○(1977年)	○(1994年)	—	△(各区に設置)	△(市内4箇所)	△(市内2箇所)	[局執行事業]事業担当部局 [区執行事業]市民部局	地域ニーズ反映システム
新潟市			○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	△(市内23箇所)	△(市内2箇所)	×(本庁)	×(本庁農林水産部)		
静岡市	本庁局長級	答弁がある場合	△(各区に設置)	△(市内1箇所+1支所)	△(市内9箇所)	△(市内1箇所)	×(本庁建築指導課)	△(市内1箇所)	事業担当部局	検討中
浜松市			○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	△(市内15箇所)	△(市内4箇所)	×△(本庁+市内1箇所)	×(本庁農林水産部)		
名古屋市	本庁局長級	—	○(1991年)	○(2000年)	—	△(各区に設置)	×(本庁住宅都市局)	△(市内4箇所)	事業担当部局	区における総合行政の推進に関する規則
京都市	本庁局長級	—	○(1997年)	○(1998年)	—	△(市内7箇所)	×(本庁建築指導部)	△(市内3箇所)	[局執行事業]事業担当部局 [区執行事業]事業担当部局 財政担当部局(17年度予算~試行)	区政策提案予算システム
大阪市	2区—局長級 22区—部長級	—	○(1997年)	△(市内1箇所)	○(2002年)	△(市内7箇所)	×(本庁住宅局審査課)	△	市民部局	予算要求前に各区にアリアンク実施による反映
堺市	本庁局長級		○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	○(指定都市移行時~)	△(市内3箇所)	×(本庁)	×(本庁農政部)	事業担当部局	
神戸市	本庁局長級	予特・決特及び常任委員会のみ当番の区長	○(1996年)	△(市内1箇所)	○(1996年)	△(市内6箇所)	×(本庁都市計画総局建築安全課)	△(市内2箇所)	財政担当部局(区の債性をのばすまちづくり事業費) 事業担当部局	事業要望制度
広島市	本庁局長級	—	○(指定都市移行時~)	△(市内1箇所)	○(1997年)	○(指定都市移行時~)	○(指定都市移行時~)	○(指定都市移行時~)	事業担当部局	区要望の予算への反映に関する事務手続き
北九州市	本庁局長級	—	○(1994年)	△(市内1箇所)	○(1994年)	△(市内2箇所)	×(本庁建築審査課・指導課)	△(市内2箇所)	市民部局	区重点要望事項調
福岡市	本庁局長級	—	○(指定都市移行時~)	○(1997年)	—	○(指定都市移行時~)	×(本庁建築局指導部)	×(本庁農林水産部)	事業担当部局	区重点要望システム

以下の資料をもとに懇話会事務局作成
 第28次地方制度調査会第15回専門小委員会(2005年2月18日) 指定都市市長会提出資料 資料2「現行政令指定市の行政区と市民要望反映システムの状況」
http://www.soumu.go.jp/singi/No28_senmon_15.html
 広島市企画総務局「区役所機能のあり方について」2007年、参考資料
<http://www.city.hiroshima.jp/www/contents/000000000000/1170728873177/index.html>
 各市ウェブサイト
 各市例規集

(注) “大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」2009年3月より引用。

(e) 税財政上の特例

指定都市制度の税財政上の特例としては、第1に、地方税法上の特例として、①固定資産税では、大規模償却資産に対する課税について、一般市町村では人口規模別に課される課税制限規定が適用除外とされる、②市民税では、2以上の区に事務所、事業所などを有する場合には、区ごとに均等割を課する、などである。

第2に、地方交付税に関する特例としては、基準財政需要額の算定において、大都市需要が加味される。

第3に、起債に際して都道府県並みの扱いとされるなど、一般の市町村とは異なり債券発行等で有利な条件を得ることになる。

第4に、総務大臣の許可を得て宝くじを発売できることから、宝くじ収益金を財源とすることができる。

第5に、指定区間国道等の管理移管に伴い、道路特定財源等の財源付与がなされる。

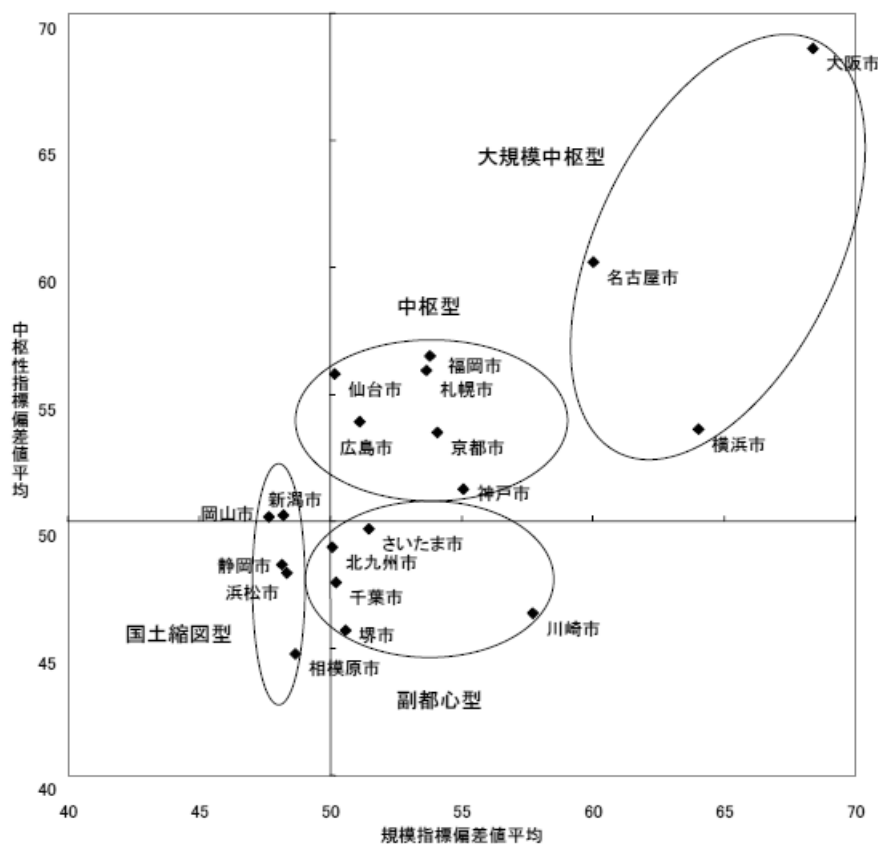
以上のような税財政上の特例がなされてはいるが、指定都市の市長で構成される指定都市市長会は、①大都市特有の財政需要があり歳出水準が一般市に比べて高いこと、②税収の割合が低く、多額の起債が必要になる歳入構造であること、③大都市特例事務に係る税制上の措置が

不足していること、④指定都市域内の市（町村）税配分割合が全国平均よりも低いこと（後者が20.9%に対して前者は20.7%）、を指定都市制度の課題として指摘している⁶。

(2) 指定都市制度の展開

指定都市制度はその発足からほとんど制度変更を経ないまま現在に至るが、その間、旧五大市から、平成の大合併を経て19市にまで、その数は大きく推移した。人口規模で見ても、最大の横浜市約360万人から最小の岡山市約70万人と大きな開きがみられる。指定都市は、かなり異なる実態をもつ都市のグループとなったといつてよい。

図4 中枢性・規模で見た指定都市の分類



(注) “大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」2009年3月、8頁。

例えば、指定都市市長会が設置した、“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会は、指定都市を中枢性と規模を基準として図5のように分析した⁷。

二重行政の解消を目指した事務配分の見直しや財源の見直しは、指定都市が一丸となって取り組むべき課題と認識され、指定都市市長会を中心に活動が展開されてきた。

その一方で、経済のグローバル化に伴う国際的な都市間競争の激化への対応を図ったり、あるいは、地方分権の進展や道州制論議の高まりのなかで将来的な大都市像を模索したりする取組については、とくに図4でいえば大規模中枢型と位置づけられた横浜市、大阪市、名古屋市

が積極的な姿勢を示してきた。横浜市、大阪市、名古屋市の三市はそれぞれが大都市構想を提示するのみならず、三市共同で大都市制度構想研究会（通称：ビッグ3研究会、2008～2009年）を設置して、一般道州から独立した「都市州」の設置を提言した。

指定都市市長会としても、広域自治体と同等の「特別自治市」（仮称）を提案してはいるが（「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市（仮称）」（2010年5月））、大都市制度改革をめぐる指定都市間での対応に温度差があることは否めないところである。

6 おわりに～新たな大都市制度構想の提起

以上、大都市制度をめぐる歴史的経緯、現行制度とその運用状況を都区制度と指定都市制度それぞれについて確認したうえで、さらなる改革構想が提起されていることに触れた。

さらに2009年に政権交代で民主党政権が誕生して以降、地域主権改革が公約に掲げられ、検討が進められているが、そうしたなかから従来とは異なる新たな改革構想が地域から提起されつつある。

例えば、事実上、東京が念頭に置かれて地方自治法に規定された都区制度（本稿でいう《特別型》大都市一般制度）を、大阪府・大阪市に適用し、二重行政を解消しようという「大阪都」構想、同様に愛知県・名古屋市に適用しようという「中京都」構想が、全国的にも知名度が高く有力な知事、市長によって提起されるようになった。

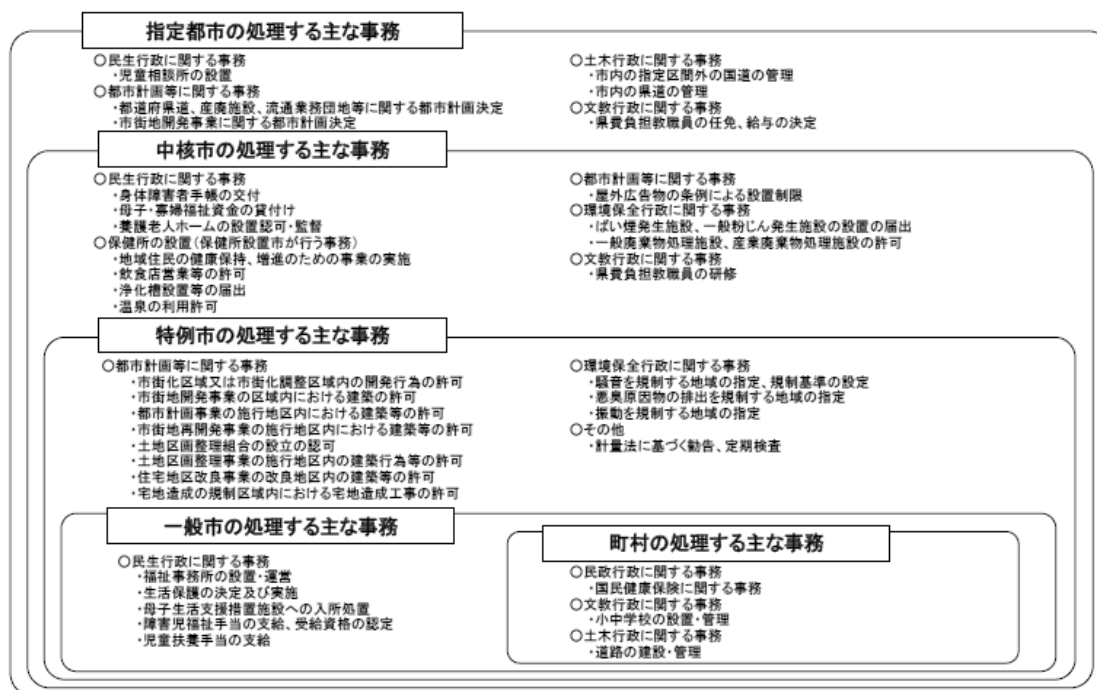
「大阪都」・「中京都」構想は、現に存在する東京都を含めて、《特別型》大都市一般制度を《基本型》大都市一般制度へと転換させる方向で改革が展開するのか、それとも、東京都とは別格の新たな《特別型》大都市特例制度へと展開するのか、あるいはやがて改革の機運はしほみ、現存制度を維持することになるのか。前二者のいずれかの場合であれば、これまでの日本の大都市制度では例をみない新たな類型を創出する制度改革に挑むことを意味することになる。

いずれにしても、これまで特例ないしは特別な位置づけとされてきた大都市制度について、日本の地方自治制度の軸に据えるべく、再考を求める機運が高まっているといえよう。

【注】

1 地方自治法第二編第「十二章 大都市等に関する特例」は、指定都市制度が規定された「第一節 大都市に関する特例」に続き、「第二節 中核市に関する特例」「第三節 特例市に関する特例」で構成されている。ここで中核市（1994年地方自治法改正で創設。40市）及び特例市（1999年同法改正で創設。41市）は指定都市に準ずる都市であるが、大都市制度からは除くこととする。

なお、指定都市・中核市・特例市の主な事務は次のとおりである（総務省ホームページより）。



- 2 最高裁判所大法廷判決（昭和 38 年 3 月 28 日）。
- 3 特別区長会ホームページ http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/gaiyo_1.html 参照。
- 4 地方議会に関しては、拙稿「日本の地方議会」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.5』財団法人 自治体国際化協会、政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター、2008 年 3 月参照。自治体の行政組織に関しては、拙稿「日本の自治体行政組織」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.11』財団法人 自治体国際化協会、政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター、2009 年 7 月参照。
- 5 松本英昭『要説地方自治法（第六次改訂版）』ぎょうせい、2009 年、679 頁。
- 6 指定都市市長会ホームページ <http://www.siteitosi.jp/necessity/city/finance.html> 参照。
- 7 下記の指標から偏差値を算出して整理している（「大都市」にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」6 頁）。

分野	規模指標	中枢性指標
I 人口	<ul style="list-style-type: none"> ・人口 ・人口集中地区人口密度 ・人口集中地区対市域面積比率 	<ul style="list-style-type: none"> ・昼夜間人口比率 ・対都道府県人口比率
II 経済	<ul style="list-style-type: none"> ・全産業事業所数 ・製造品出荷額等 ・年間商品販売額 	<ul style="list-style-type: none"> ・上場企業本社数 ・銀行業事業所数 ・証券業・商品先物取引業事業所数
III 行政	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公務員従業者数 ・基準財政需要額 ・歳出総額 	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員従業者数 ・管区地方支分部局等数
IV 情報・文化	<ul style="list-style-type: none"> ・情報サービス業従業者数 ・映像・音声・文字情報制作業従業者数 ・学術・開発研究機関従業者数 ・広告業従業者数 	<ul style="list-style-type: none"> ・放送業事業所数 ・専門サービス業事業所数 ・学術・開発研究機関事業所数

【参考文献】

- 大杉覚「都区制度改革と大都市東京」『都市問題研究』第 61 卷第 4 号、2009 年 4 月号
- 大森彌監修、公益財団法人特別区協議会編『東京 23 区 自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』日本評論社、2010 年
- 大都市制度史編さん委員会編『大都市制度史』ぎょうせい、1984 年
- 佐々木信夫『道州制』筑摩書房、2010 年
- 塚田博康『東京都の肖像』都政新報社、2002 年
- 松本英昭『要説地方自治法（第六次改訂版）』ぎょうせい、2009 年

索引

* 下記の単語、句（表現）の記載箇所に関する表示の意味は、次の通りです。
○○○…… 11（7、8、表5、19×3）との表示は、○○○の用語が11頁の7行目、
8行目、表5にそれぞれ1箇所、19行目に3箇所あることを示しています。
なお、行数の数え方は、上段から空行、図表タイトル、図表、注記を含んでいません。

か

基礎的自治体……………
2(2、6)、7(16)、8(2、12、13、27、30、31)、
11(17)

基礎的な地方公共団体（基礎的自治体）
…………… 1(14)、7(15)

基本型大都市特例制度（指定都市） …… 2(14)

郡区町村編制法…………… 2(18、19)

広域自治体……………
2(2、9)、7(27)、8(13)、10(1)、11(13)、22(4)

広域の地方公共団体（広域自治体）
…………… 1(13)、7(14)

五大市……………
4(11、33、34)、5(1、2、4)、17(21、25、27)、
21(4)

さ

財調交付金…… 12(10、12、15、20、21)、14(2)

三市特例…………… 2(25、30、33)、3(2、3、4、5)

市制町村制…………… 2(25、26、30、33)

指定都市制度……………
はしがき 2(3)、2(3)、4(32)、5(5、6、9、11、
13)、17(12、13、15)、19(11)、20(1)、21(2、
3、4)、22(9、27)

主要5課題…… 15(17、20×2、33、34)、16(17)

た

大都市行政の一体性・統一性…… 8(25)、11(20)

大都市に関する特例…………… 1(9)、5(7)、22(28)

東京自治制度懇談会…………… 16(24)

東京商工会議所…………… 17(4)

東京都制……………
3(26、28×2、31×2、33)、4(4、5、7、25)、
6(3)

東京富裕論…………… 16(31)

都が行う大都市事務…………… 11(22、26)

都区合算規定…………… 14(4、5)

都区協議会… 7(31)、14(21、22、25、29)、16(12)

都区財政調整制度……………
8(28)、11(23)、12(7、8、16、18、33)、13(図
3、7)

都区制度……………
はしがき 2(3)、2(8、15)、3(35)、6(1)、8(19)、
9(図 2、1)、12(8)、13(6)、14(6)、15(14、15)、
16(22、29)、17(3、4)、22(9、14)、24(1)

特別型大都市一般制度（都区制度） …… 2(15)

特別区……………
1(10)、2(6、7、8、10)、4(17、20、21、22、
23、26、29)、5(12)、6(1、2、3、4)、7(1、2、
3、5、6、8×2、10、13、15、16、17、20、30、
31、33、34、35、36)、8(2、4、7、9、10、12、
13、15、18、26、27、31)、9(図 2×2、2、3、
4、5)、10(表 2×2、1、2)、11(12、13×2、14、
17)、12(9×3、10、14、17×2、23、24、28、
32、37)、13(2、4、5)、14(7、10、13、14、
17、18、22、23×3、25、26、27、31、32、34
×2)、15(1×2、2、3、4×2、5、8、9、11×3、
12×3、15、36)、16(5、14×2、15、19×2、
20、22、25、37)、17(8)、23(2)、24(3)

特別区財政調整交付金（財調交付金）	12(10)
特別区制度調査会	9(図2)、16(19)
特別区の存する区域	
.....	8(13)、10(2)、11(13)、14(7)、16(37)
特別市制運動	3(7、11、12、22、29、34)、4(33)
特別市制度	
.....	3(23)、4(2、11、14、32、33)、5(2、4、5、9)、17(20)
特別地方公共団体	
.....	1(13)、2(7、10)、4(11、12、13、18×2、19)、14(16)
都配属職員制度	7(12)

は

普通地方公共団体	
.....	1(13)、2(2、9)、4(14、17)、5(6)、14(16)
法人区	3(2、9、31)

ら

六大都市行政監督法	3(11、13)
-----------	----------