

第30次地方制度調査会専門小委員会「大都市制度 についての専門小委員会中間報告」を読む

佐藤草平

はじめに

こんなにも大都市制度が世間をかまびすしくにぎわした年も珍しいであろう。2012年12月20日。そんな年を締めくくるにふさわしく、第30次地方制度調査会専門小委員会は「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（以下、「中間報告」という）を公表した。対象となった主たる制度は、①指定都市制度、②中核市・特例市制度、③都区制度、④大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下、「大都市地域特別区設置法」という）、⑤特別市（仮称）、⑥大都市圏域に係る仕組み——であった。

本稿では、第30次地方制度調査会専門小委員会での議論を中心に考察をし、「中間報告」の内容に少しばかりか深みを与えることを目的とする。

1. 大都市制度の都市

第24回専門小委員会（2012年11月29日）において太田委員は以下の通り述べた⁽¹⁾。

この報告書というのは、まず、制度をある程度無視した形で大都市が果たしている一種の機能と期待されている役割を見て、現行制度では対応し切れないので、かくかくしかじかと、こういうタイプのものかなと。だから、制度内在的な発展と現状がずれているからというのとはちょっと違うタイプの報告書かなと。

(1) 「第30次地方制度調査会第24回専門小委員会議事録」、16-17頁（発言者：太田匡彦）。

第30次地方制度調査会は、大都市制度における大都市をどのように取り扱ったのか。日本の地方自治制度における大都市制度とは、都区制度と指定都市制度であるとするのが通説である。であるから、「中間報告」（1頁）でもわざわざ「大都市等」（傍点筆者）と表記をする。その「等」に中核市および特例市が含まれるという理解である。そうするならば、ここでいう「大都市」とは、特別区の存する地域および指定都市制度の適用をみる地域ということになる。

それでは、太田委員が述べた「大都市が果たしている一種の機能と期待されている役割」とは一体何を意味するのであろうか。少なくとも地方制度調査会の事務局からはそれに対する明確な資料の提出や説明はなかった。強いてあげれば、通勤・通学10%圏の明示くらいである⁽²⁾。基本的には地方分権の文脈に同じく、自治体を基底に置いた団体自治と住民自治の仕方が論点となる。つまり、大都市（等）自治体はその対象となり、大都市ないしは都市が主たる論点として取り上げられるわけではない。もちろん、地方制度調査会は「地方制度に関する重要事項を調査審議する」（傍点筆者）（地方制度調査会設置法第2条）場なのであるから、それは至極当然のことである（横田・園田 1978：20）。したがって、「大都市（等）自治体が果たしている一種の機能と期待されている役割」とするのが正確なのであるが、その「機能と役割」とは何であろうか。

「中間報告」（1－2頁）では、たとえば、(A)大都市等全般として、①経済のけん引、(B)大都市圏として、②高齢化、③家族やコミュニティの機能の低下、④少子化、⑤社会資本整備のあり方、⑥危機管理、(C)地方の中核都市圏として、⑦住民が快適で安心して暮らせる都市環境、⑧地域を支える拠点——への対応が迫られているとされる。多くは、大都市等自治体に限らずとも共通する事項である。他に、「特別自治市」を提唱する指定都市市長会は、大都市を取り巻く状況として、①都市間競争の激化、②少子高齢社会の進展、③経済の低迷をあげ、事務権限の不足および道府県との二重行政がその障壁となっているとする（指定都市市長会 2011b：1）。また、大阪府市統合本部は、「世界レベルの都市間競争に打ち勝つため」に「経済圏域トータルでの強みを活かすための大都市制

(2) 第30次地方制度調査会第6回専門調査委員会配布資料「資料 第30次地方制度調査会諮問事項『大都市制度のあり方』関連資料」、49－55頁、同第14回専門小委員会配布資料「資料4 課題に係る論点関連資料」、1－15頁、同第17回専門小委員会配布資料「資料2 中核市・特例市関係」、24－41頁。

度に転換すべしとする⁽³⁾。

したがって、「中間報告」および大都市自治体に共通する事項は、「都市間競争」を見据えた「経済のけん引」ということになろう。しかし、大阪府自治制度研究会の「最終とりまとめ」（10頁）を見ると、明確にも「経済と大都市制度の因果関係を明確に論証することは困難で」と述べられている。大阪市・大阪府の地理的な特徴があるとはいえ、だからこそ、大阪府市統合本部は「圏域」に着眼し、橋下徹大阪市長は、「大阪都」という「システムをつくったからといって直ちに経済発展するわけでは」なく、あくまで「価値中立のある意味（中略）システム」であると言う（金井 2012 d : 33）⁽⁴⁾。もっとも、地方政府の都市経済への介入に係る効力の多寡についてさえ統一的な実証結果は提示されていないのが実情である（曾我 1998 : 72-74、金井 2012 a）。ただ一方で、横浜市が「特別自治市」に移行した場合、4.8兆円の経済効果、48.4万人の雇用効果、5,599億円（うち、地方税2,152億円、国税2,708億円）の税収効果があるという試算もある（横浜市大都市自治研究会 2012 : 19-20）。都区制度と指定都市制度の仕組みが反対のベクトルを向くことに似て、大阪市・大阪府と特別自治市を目指す自治体とは、目的は共有するけれども手段を異にする。後段の試算がもし現実のものとなるならば、横浜市の場合、「経済のけん引」という「機能と役割」は果たされることにはなる。

ここで、いま一度「大都市」という言葉に立ち返ってみたい。つまり、「大都市とは何か」、もっと言えば、アポリアとしての「都市とは何か」という命題である。都市に関しては、その人口規模や面積に係る国際的な合意が得られているわけでもなく、どのような集落や地域社会を都市と見なすのかはさまざまである（田辺監訳 2003 : 229、見田顧問、大澤・吉見・鷺田編著 2012 : 949）。日本の場合は、地方自治法における市、特例市、中核市、指定都市、都区制度および大都市地域特別区設置法における特別区設置に係る規定が法定化をみている都市の定義ということになる。その主たる要件は人口量となるが、それに対しては逢坂委員から「人口規模だけでいわゆる大都市あるいはその自治体を論ずるのはどうかというようなご指摘がございましたけれども、全くそうだと思います」⁽⁵⁾うという発言があったように、この基準に関しては会議を通して幾度にもわたって複数人から指摘

(3) 大阪府市統合本部（2012）「大阪にふさわしい大都市制度の実現に向けて」、4頁（第30次地方制度調査会第7回専門小委員会提出資料）。あわせて、「住民が活き活きと暮らせるやさしい街」を実現するともする（同上）。

(4) 「第30次地方制度調査会第7回専門小委員会議事録」、30頁。

(5) 「第30次地方制度調査会第3回総会議事録」、13頁。

がなされた。人口量それ自体にも昼間人口の規定の仕方に関する課題があるうえ⁽⁶⁾、まちの「役割、機能といった質的な要素も加味した制度設計」⁽⁷⁾が期待されている。

ここで、あらためて「機能と役割」とは何かを問いたい。先に検討したそれは、行政需要として表出している事象が対象となる。しかし、本当にそれだけでいいのか。つまり、都市化への対応の仕方だけを検討するので事足りるのかということである。

大都市を対象に据えるならば、その結果のみならず、原因も見ねばならないのではないか。それは、都市が発現する構造を検討するという作業である。もちろん、その作業を経たからといって、最終的な解として提示される「地方制度」の内容が「中間報告」のそれと大幅に異なることはないであろう。ただ、いくらかは異なる解が出てくる可能性は否定できないであろうし、たとえ同じ解が出ようとも、その言葉の意味内容の深みが増すはずである。「大都市制度」を「大都市・制度」と腑分けして、「大都市」そのものを検討する作業が伴わなければ、「機能と役割」だけを考えてみても、それは因果関係をはき違えて検討しているに過ぎない。そもそも、①自治制度官僚、②地方六団体、③与野党の地方行政族議員、④自治関係の研究者、⑤自治関係のマスコミ — といった「自治カムラ」(金井 2012c : 9)の構成では、「大都市」を語るには不十分である⁽⁸⁾。

とはいうものの、片山善博総務大臣(当時)が「住民の皆さんにより近いポジションにおられる方」⁽⁹⁾を委員に選任した第30次地方制度調査会であるから、団体自治に傾斜した地方分権改革に多少なりとも住民自治の息吹を吹き込んだ「中間報告」の内容となっている。それについて、次節で検討を加えたい。

2. 住民自治の拡充

(1) 大都市制度に係る審議経過の概要

第30次地方制度調査会の諮問事項は、①住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、②我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方、③東日本大

(6) 「第30次地方制度調査会第20回専門小委員会議事録」、16—17頁(発言者：林宜嗣)。

(7) 「第30次地方制度調査会第25回専門小委員会議事録」、3頁(発言者：泉房穂明石市長)。

(8) 「地方六団体の総意」に関する問題点は、西尾(2008 : 6—8)を参照。

(9) 「第30次地方制度調査会第1回専門小委員会議事録」、5頁(発言者：片山善博)。

震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方 — である。ただし、地方行財政検討会議からの連続性を有して、出はなの題目は地方自治法改正案についてであった⁽¹⁰⁾。その取りまとめとしての「地方自治法改正案に関する意見」が2011年12月15日に出されたのち、2012年1月17日に開かれた第3回総会にて次の題目を「当面は大都市のあり方と基礎自治体のあり方」⁽¹¹⁾とすると決められ、同年2月2日に開かれた第6回専門小委員会の冒頭において、「本委員会では、まず大都市の在り方についての審議を進めることと」⁽¹²⁾するとされた。

しかし、少し遡って検討を加えると、今後の審議事項の検討が論題であった第3回総会において、川端達夫総務大臣（当時）は、「次に何を御議論いただくか」は「私が決めるのではなくて、皆さんがお決めになること」⁽¹³⁾と述べたものの、去る第2回専門小委員会（2011年10月17日）においては、「地方自治法改正に対する提言をまとめていただいた後には、是非とも大都市制度の在り方について御審議をいただきたい」⁽¹⁴⁾と明言をしていた。加えて、第3回総会で配布された「第30次地方制度調査会諮問事項関連資料」は、全22頁のうち16頁が大都市制度に係る事項という構成であった。大阪市長選挙および大阪府知事選挙が行われたのは2011年11月27日。次の題目が大都市制度となることは規定の路線のことであった。

(10) 当該経緯については、上林陽治（2012）に詳しい。

(11) 「第30次地方制度調査会第3回総会議事録」、14頁（発言者：西尾勝）。

(12) 「第30次地方制度調査会第6回専門小委員会議事録」、1頁（発言者：碓井光明）。

(13) 「第30次地方制度調査会第3回総会議事録」、1頁。

(14) 「第30次地方制度調査会第2回専門小委員会議事録」、1頁。

表1 大都市制度に関する議論経過の概要

と き	会 議	主な議事次第
2011年8月24日	第1回総会	内閣総理大臣諮問文手交・あいさつなど
2011年10月17日	第2回専門小委員会	地方自治法の一部を改正する法律案について
2012年1月17日	第3回総会	今後の審議事項について
2月2日	第6回専門小委員会	大都市のあり方について
2月16日	第7回専門小委員会	①指定都市市長会（阿部孝夫川崎市長）から「特別自治市」について、②大阪府市統合本部（橋下徹大阪市長）から「大阪から提案の大都市制度（いわゆる大阪都構想）」について意見聴取
3月16日	第8回専門小委員会	①東京都（笠井謙一総務局長）、②特別区長会（西川太一郎荒川区長）から意見聴取
3月29日	第9回専門小委員会	①全国知事会（上田清司埼玉県知事）、②中核市市長会（仲川げん奈良市長）、③特例市市長会（竹内功鳥取市長）から意見聴取
4月16日	第10回専門小委員会	①これまでの議論経過について、②諸外国の大都市制度について
4月25日	第11回専門小委員会	「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について（案）」について
5月17日	第12回専門小委員会	都・特別区及び指定都市の地方税財政の特例をはじめ、「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について（案）」について
5月31日	第13回専門小委員会	「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について（案）」に関する地方六団体から意見聴取
6月18日	第14回専門小委員会	①「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について（案）」に関する国会議員の委員からの主な意見、②大都市圏の抱える課題、地方の拠点都市の抱える課題、大都市制度の抱える課題について
6月27日	第15回専門小委員会	指定都市制度について
7月9日	第16回専門小委員会	指定都市制度について
7月18日	第17回専門小委員会	中核市、特例市制度について
8月3日	第18回専門小委員会	都区制度について
9月4日	第19回専門小委員会	「特別市」（仮称）について
9月26日	第20回専門小委員会	特別区制度の他地域への適用について
10月15日	第21回専門小委員会	「とりまとめに向けた考え方について（その1）（案）」（指定都市、特別市（仮称）、中核市・特例市）
10月25日	第22回専門小委員会	「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」（特別区の他地域への適用、都区制度、大都市圏域の調整）
11月7日	第23回専門小委員会	「とりまとめに向けた考え方について（その1）（案）」同「（その2）（案）」について関係団体（全国知事会、指定都市市長会、中核市市長会、特例市市長会、東京都、特別区長会、大阪府市統合本部）から意見聴取
11月29日	第24回専門小委員会	「大都市制度についての中間報告（素案）」について
12月13日	第25回専門小委員会	「大都市制度についての中間報告（素案）」について地方六団体から意見聴取
12月20日	第26回専門小委員会	「大都市制度についての専門小委員会中間報告（案）」について
		「大都市制度についての専門小委員会中間報告」の公表

表2 第30次地方制度調査会委員・臨時委員名簿（2012年4月1日現在）

	氏名	所属・専門等	役職等
学識経験者 (18名)	石原 俊彦	関西学院大学教授・会計学	
	伊藤 正次	首都大学東京教授・行政学	
	岩崎美紀子	筑波大学教授・政治学	運営委員会委員
	碓井 光明	明治大学教授・行政法	専門小委員会委員長
	江藤 俊昭	山梨学院大学教授・政治学	
	太田 匡彦	東京大学教授・行政法	
	大貫 公子	行政相談委員	
	大山 礼子	駒澤大学教授・行政法	
	畔柳 信雄	株式会社三菱東京UFJ銀行相談役	副会長、運営委員会委員長
	小林 裕彦	弁護士	
	斎藤 誠	東京大学教授・行政法	運営委員会委員
	田中 里沙	株式会社宣伝会議取締役編集室長	
	辻 琢也	一橋大学教授・行政学	
	中村 廣子	新宿区中里町町会会長、新宿区町会連合会常任理事	
	西尾 勝	公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長・行政学	会長
	林 知更	東京大学准教授・憲法	
林 美香子	キャスター・慶應義塾大学特任教授		
林 宜嗣	関西学院大学教授・財政学	運営委員会委員	
国会議員 (6名)	阿久津幸彦	衆議院議員（民主党）	
	逢坂 誠二	衆議院議員（民主党）	
	鈴木 克昌	衆議院議員（民主党）	
	山口 俊一	衆議院議員（自民党）	
	武内 則男	参議院議員（民主党）	
	谷川 秀善	参議院議員（自民党）	
地方六団体 (6名)	石井 正弘	岡山県知事・全国知事会	運営委員会委員
	山本 教和	三重県議会議長・全国道府県議会議長会会長	
	森 民夫	新潟県長岡市長・全国市長会会長	運営委員会委員
	関谷 博	山口県下関市議会議長・全国市議会議長会会長	
	藤原 忠彦	長野県川上村長・全国町村会会長	運営委員会委員
	高橋 正	群馬県榛東村議会議長・全国町村議会議長会会長	
臨時委員 (2名)	中尾 修	財団法人東京財団研究員	
	林 文子	横浜市長	

注：専門小委員会の委員は学識経験者（18名）が担い、臨時委員（2名）は特定事項に関する審議のときに専門小委員会に出席することとされた（「第30次地方制度調査会第1回総会議事録」、6頁（発言者：西尾勝））。

出所：第30次地方制度調査会第10回専門小委員会配布資料「参考資料 第30次地方制度調査会委員・臨時委員名簿（平成24年4月1日現在）」に一部加筆。

(2) 住民自治の拡充

橋下徹大阪市長が提唱していた「大阪都構想」は、広域自治体からの独立を目指す「特別自治市」とは反対に、都区制度の援用、つまり、広域自治体に基礎自治体の役割を部分的に担わせるという方向性を持つ。現在の指定都市のうち、都区制度を適用する志向性を有する自治体は、大阪市・大阪府のみである⁽¹⁵⁾。だからといって、残り19の指定都市すべてが、「特別自治市」への移行を念願しているわけではない⁽¹⁶⁾。現行の指定都市制度にどのような修正を施すのか。「国土縮図型」（“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 2009：4、7）とまで称される指定都市さえ現れる中、住民自治を基点として、比較的踏み込んだ提案が「中間報告」には盛り込まれた。それはまた、指定都市に限られたことではなかった。

① 区長のあり方

行政区の区長を公選とすべきか。林文字委員は以下の通り述べる⁽¹⁷⁾。

区長を公選にするというのは一足飛びにはできないことございまして、トータルで特別市になったときに何らかの住民代表機能を持って区を充実させていきたいと思うところでございます。

林文字委員は、区長を副市長並みにすることへも同じ論理を使用し、「特別市（仮称）の制度化とセット」⁽¹⁸⁾であれば理解はできるとする。副市長並みと公選制を峻別して考えるべきという意見も出される中⁽¹⁹⁾、この論理に対して太田委員は「特別市になるまで域内分権を進める必要はない」という論証は難しく、「やりたいたころがあえてやるというのであれば、区長を公選とすべきことについて検討しても構わない」と反論を述べた⁽²⁰⁾。選択可能性を拡げる。そういった法制度を用意するならば、林文字委員が首肯するのかどうかは想像の域を超えない。しかし、「迅速かつ一元的な意思決定」（伊藤 2012 a：20）を満たすことや、「科学的に

(15) 「日本経済新聞」朝刊（2012年10月8日）。

(16) 特別自治市を目指すとしたのは、9つの指定都市である（同上）。

(17) 「第30次地方制度調査会第24回専門小委員会議事録」、21頁。

(18) 同上、20頁。

(19) 同上、27－28頁（発言者：辻塚也）。

(20) 同上、29頁。

行政をやる」⁽²¹⁾という阿部孝夫川崎市長の考え方を超えて、住民の意思の反映の仕方を考える必要があるのではないかと。「中間報告」(5頁)には「区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する」という一文が記述されたものの、力点は「副市長並み」に置かれることとなった⁽²²⁾。

② 指定都市の議会のあり方および大都市等の選挙区について

第11回専門小委員会(2012年4月25日)において、「私ばかり話をして申し訳ない」と断ったのち、西尾会長は以下の通り述べた⁽²³⁾。

先進諸国の外国の大都市制度の概略の御紹介がありましたが(中略)住民の意向をどうやって吸い上げるかが大都市の共通課題になっているのではないかとという指摘がありましたけれども、日本でももう少しそういう観点から考えなければならぬのではないかと考えているのです。(中略)そこで市議会議員と区議会議員を兼ねているというのが不適當だろうかということですね。(中略)指定都市の市議会と県議会の関係がまた大きな問題ですけれども(中略)市議会議員の一部が県議会議員を兼ねるといふ(中略)大都市の住民参加問題はちょっと今までとは違う発想で考える必要があるのではないかと考えています。

結論から述べると、後段の指定都市の市議会議員と県議会議員については「中間報告」から落ち、市議会内に区選出議会議員を構成員とした常任委員会を置くといった、行政区との関係は記載をみた。

前者については、「大都市制度についての中間報告(素案)」が提示された第24回専門小委員会(2012年11月29日)において大山委員が「全然触れなくていいのかなというのがちょっと気になるところで」⁽²⁴⁾あると言及をした。それに対しては、江藤委員から「平等原則からすると、ベターな解決策が今の制度設計で」あって、

(21) 「第30次地方制度調査会第7回専門小委員会議事録」、20頁。

(22) あわせて注記すべきは、団体自治としての区長の権限について、「独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべき」(地方制度調査会専門小委員会 2012: 5)と記述されたことである。

(23) 「第30次地方制度調査会第11回専門小委員会議事録」、20-21頁。

(24) 「第30次地方制度調査会第24回専門小委員会議事録」、26頁。

それよりも、「市町村の首長と議長を集めた審議会的なものを（（都）道府県）議会が設置する」（丸括弧内筆者）といった人口規模の多寡による平等原則の弊害を補う仕組みの提案について言及がなされた⁽²⁵⁾。のちに、当該論点について「住民自治の視点から取り上げなければいけない」⁽²⁶⁾と江藤委員は変説の弁を述べるが、結局は「中間報告」で取り上げられることはなかった。

市議会議員と道府県議会議員を兼ねることは、業務量の都合上非現実的であることはそうだとし、会議を通じて度重なる議論が取り交わされていたにもかかわらずこの論点が落とされたということは、地方制度調査会の議事録を追うのみでは説明がつかない。

後者については、「中間報告」（6頁）に「市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすることを検討すべき」と記載された。パリ市のような市議会議員と区議会議員の一部兼職ではなく、トロント市などのコミュニティ・カウンスル（Community Council）に類似した仕組みを採用したことになる（岩崎 2012b：49-51）⁽²⁷⁾。地域自治区への議会の設置を望んだように、西尾会長は、「行政区にも区議会、区会といったようなものを設けて、直接公選される区議会議員を置いてもいいではないか」との考えを示したが、「かなりハードルが高い」とも述べ、より現実的な当該常任委員会を置くという案について言及をしている⁽²⁸⁾。その際に、法人格の有無と議会との関係が議論の俎上に載せられたが、法人格がなくとも公選の諮問機関のような組織を設置することは可能として、議会の機能の根幹としての税に係る審議をする可能性がない、つまり行政区には課税権がないのだから「議会」という名称にはこだわらないとされた⁽²⁹⁾。加えて、諮問機関としての区地域協議会については、現行法でも用意をされているため、その活用・併用を企図して当該案が提示をみたのである（地方自治法第252

(25) 同上、27頁。

(26) 「第30次地方制度調査会第25回専門小委員会議事録」、15頁。

(27) 第30次地方制度調査会第10回専門小委員会配布資料「資料2 第30次地方制度調査会諮問事項『大都市制度のあり方』関連資料～諸外国の大都市制度について～」。

(28) 「第30次地方制度調査会第16回専門小委員会議事録」、13頁。

(29) 同上、13-15頁（発言者：太田匡彦、西尾勝、江藤俊昭）。

条の20第6項)⁽³⁰⁾⁽³¹⁾。

なお、「一又は複数の区を単位とする」とされた訳は、横浜市西区や大阪市天王寺区などのように、区選出市議会議員が2名といった場合があるためである⁽³²⁾。

他の論点としては、選挙区に係る事項がある。中核市・特例市および都区制度にも係る論点であるが、市(区)議会議員の代表性についてのことである。林知更委員は「自治体であればその自治体の代表者であり」、「特定の選挙区なり、何なりに拘束されずに行動する」ことが「原則論というか、建前」であるとする⁽³³⁾。ただ、「国のレベルでデモクラシーを考える場合と地域のレベルでデモクラシーを考える場合とで、その構造のあり方に違いがあつていいのではないか」との提起に加え、全体の利益を首長が代表するのに対して地方議会の議員は選出区の利益を伝達するとしても「大変整合的であると見ることもできるだろう」とも言及をしているが、その真意は、「中間報告」においては「その建前論には少なくとも触れないという」⁽³⁴⁾ことにある⁽³⁵⁾。現在、市町村は条例により選挙区を設けることができるわけだが(公職選挙法第15条第6項)、設置自治体は、すべて昭和および平成の大合併の際に設けたものであるのに加え、全13の設置自治体のうち設置期限を定めていないのは3自治体に過ぎない⁽³⁶⁾。

指定都市の道府県議会議員選挙の選挙区が行政区であることを鑑みると、この論点は指定都市の市議会と道府県議会の課題にも通底することである(伊藤 2012 c)。さらには、指定都市の市議会議員は、選挙区である行政区の代表としての「区議会議員」がその実態であり、市議会は「区議会議員」の参集する会議体に過ぎず、だからこそ指定都市は他に比して市長が優位になりやすいという論もある

(30) 「第30次地方制度調査会第21回専門小委員会議事録」、22頁(発言者：山崎重孝)。

(31) なお、当該案に近い取り組みとして、横浜市は、区と各区選出市議会議員が意見交換するための協議の場である「区づくり推進横浜市議会議員会議」を1994年5月から設置している(第30次地方制度調査会第15回専門小委員会配布資料「資料2 指定都市の区・住民自治等関連資料」、14頁)。

(32) 第30次地方制度調査会第16回専門小委員会配布資料「資料1 指定都市関係資料」、7-9頁を参照。

(33) 「第30次地方制度調査会第26回専門小委員会議事録」、9頁。

(34) 同上。

(35) 「第30次地方制度調査会第15回専門小委員会議事録」、18-19頁(発言者：林知更)。

(36) 第30次地方制度調査会第21回専門小委員会配布資料「資料4 とりまとめに向けた考え方について(その1) 関係資料」、30頁。

(金井 2012b : 57)。全体代表制と地域代表制に係る建前と実態のずれ。中核市・特例市および都区制度においても選挙区を設けるべきかどうかも含め、文字通り「引き続き検討」⁽³⁷⁾しなくてはならない。

③ 「都市内分権」という言葉

第24回専門小委員会（2012年11月29日）で配布された「大都市制度についての中間報告（素案）」には、「都市内分権」という言葉は記載をみていなかったが、第26回専門小委員会（2012年12月20日）、つまり当該事項に係る最後の会合で配布された「大都市制度についての専門小委員会中間報告（案）」においてはじめて表記をみた。その言葉の意味内容および文脈における使用法をめぐって議論が交わされた。

「都市内分権」が使用された箇所は、指定都市制度の行政区に係る部分である。「都市内分権を進め、住民自治を強化するための見直し」と題して、「指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、都市内分権を進め、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供することとするため、区の役割を拡充することを検討すべきである」という文脈で用いられた⁽³⁸⁾。当該用語が多義的に用いられているのに加え、この文脈であると、都市内分権とは区の役割を拡充させることが専ら想定され、住民自治との連続性が分断されていると読めてしまう。辻委員は、国の出先機関を例にあげ、「国が地方ではなく、自分の出先機関に沢山仕事をさせても、立派に『分権』を図っていると表現することが可能にな」⁽³⁹⁾ると指摘をした。

これに対して、山崎重孝総務省自治行政局行政課長が述べた事務局としての考え方は、「ディセントラリゼーションなのか、ディコンセントレーションなのかという議論からすると、やはりディコンセントレーションだと思う」としたうえで、住民自治の強化といったときには、「住民に身近なところに決定権だとかの議論の場がおりてくることについても書くべきだと」当該委員会での意見から理解をし、そ

(37) 「中間報告」、5頁。

(38) その他2箇所の計4箇所において使用をみている。他の2箇所の文章はそれぞれ以下の通りである。①「さらに、都市内分権を進めて区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用することも検討すべきである」、②「以上のような区を活用した都市内分権の推進と併せて、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである」（「大都市制度についての専門小委員会中間報告（案）」、5－6頁）。

(39) 「第30次地方制度調査会第26回専門小委員会議事録」、12頁。

のような意味内容を込めて使用したというものであった⁽⁴⁰⁾。つまり、区の事務権限の拡大だけではなく、区長や区単位の議会などの検討案を見据えての使用ということである。

結果、当該箇所については当日のうちに修正がなされ、それぞれ「『都市内分権』により住民自治を強化するための見直し」、「指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する『都市内分権』により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することを検討すべきである」（下線筆者）とされ、かぎ括弧付きの表記と住民自治との連続性を読解できる表現へと改められた。

④ 地域自治区について

地域自治区等の仕組みを活用するといった記載が、指定都市制度、中核市・特例市制度、都区制度の箇所に押し並べてなされた。第21回（2012年10月15日）および第22回（2012年10月25日）専門小委員会で配布された「とりまとめに向けた考え方について（その1）（案）」および「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」では、この論点については、「地域自治区や支所・出張所等」という表記であった。つまり、「地域自治区等」の「等」には、主に「支所・出張所」が想定されていることになる。

「支所・出張所」が「等」の中へ含まれるに至る経緯には、辻委員が「支所や出張所については簡素化するという方向が合理的だと判断している団体もあ⁽⁴¹⁾」ため、「『地域自治区等の仕組みを活用し』というぐらいにしたほうがいいのか⁽⁴²⁾」との提起をしたことがある。

地域自治区については、第29次地方制度調査会の「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」において、「地域自治区制度の一層の活用を促す観点からは、市町村の判断により当該市町村の一部の区域を単位として地域自治区を設置することもできるようにすることについて検討すべきである⁽⁴³⁾」とされた経緯があり、斎藤委員から「それに沿った方向での議論も必要ではないか⁽⁴⁴⁾」との提

(40) 同上。

(41) 「第30次地方制度調査会第21回専門小委員会議事録」、30頁。

(42) 「第30次地方制度調査会第22回専門小委員会議事録」、32頁。

(43) 第29次地方制度調査会（2009）「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」、11頁。

(44) 「第30次地方制度調査会第22回専門小委員会議事録」、24頁。

起があった。しかし、第25回専門小委員会（2012年12月13日）において泉房穂明石市長は、自治体の適正規模について、自律ができ、かつ市民の顔が見えるという条件から考えたとき、人口「20から50ぐらいが1つの規模としていいのではないか」として、「これをあえて分断する必要があるのだろうかという問題意識」があると言及をした⁽⁴⁵⁾。

人口規模から指定都市は別として、中核市・特例市および特別区に対する当該制度のあり様をどのように用意するべきか。斎藤委員は、中核市・特例市に関して、「中間報告」において提起された指定都市の区の役割拡充にあるような権限を地域自治区に移すといったことを「各自治体で自主的取組としてお考えいただきたい」⁽⁴⁶⁾と述べて、当該論点の議論はひとまずの休止符が打たれた。

3. 大都市地域特別区設置法と都区制度

大都市地域特別区設置法は、2012年7月30日に与野党7会派共同で衆議院に提出され、同年9月5日に公布をみた⁽⁴⁷⁾⁽⁴⁸⁾。まさに、地方制度調査会を「迂回」（大杉、東京大学都市行政研究会編 1991：161）するかたちでの成立であった⁽⁴⁹⁾。この法律をめぐっては、非常に強い政治力学がはたらいたが故に、議員立法とはいえ、当該法律を立案した総務省

(45) 「第30次地方制度調査会第25回専門小委員会議事録」、13頁。

(46) 「第30次地方制度調査会第26回専門小委員会議事録」、19頁。

(47) 与野党7会派とは、民主党、自民党、国民の生活が第一、公明党、みんなの党、国民新党、改革無所属の会のことである。

(48) 大都市地域特別区設置法に係る制定過程は、岩崎（2012）に詳しい。

(49) 橋下徹大阪市長は、第7回専門小委員会（2012年2月16日）において「国で一律に権限の再配置を決めることは絶対に不可能」なので、「国の法体系に整合するかどうかというところは国でチェックはしていただくのですが、権限や財源の再配置はその都市、地域に任せてくださいというのが僕の主張で」と言及している（「第30次地方制度調査会第7回専門小委員会議事録」、23-24頁）。これに対して、西尾会長は、以下の通りの認識を示す（「第30次地方制度調査会第12回専門小委員会議事録」、28頁）。

大阪都のようなものは（中略）基礎自治体と広域自治体を統合するとか、あるいは特別市の場合なら基礎自治体が広域自治体から独立してしまう。それ自身、広域自治体の権能を併せ持つという構想で、レベルの違うものを統合するという話なのです。（中略）それは全体の自治制度の根幹にかかわる問題だと思しますので、そこまで自由化することではできないのではないかと。それが私の意見です。

を主とした国家公務員および大阪府市統合本部をはじめ「大阪都構想」に関する業務に従事した、またはしている大阪市・大阪府の職員に多大なしわ寄せがきた、またはきているのも事実ではないか。「大阪都構想」の内実に迫れば迫るほど、その「しわ寄せ」は増す。言うは易く行うは難しである。

とりわけ、後者に関する一端を第30次地方制度調査会において垣間見ることができる。大都市地域特別区設置法、あわせて本家本元の都区制度についてここでは考察をしたい。

(1) 大都市地域特別区設置法への楔

みんなの党に続いて、大阪都構想に係る「地方自治法の一部を改正する法律案」を自民党・公明党が合意をもって衆議院に提出した一週間後の2012年4月25日に開催された第11回専門小委員会において、西尾会長が当該構想への私見を述べた。それは、大阪市・大阪府の財政状況に懸念を示しながらも、東京都以上に、東京の「区部とその周辺のベッドタウンの地域が府域になってい」て、「東京の状況に最も近いのは大阪」であることは「認めざるを得ないのではないかと思」うという内容であった⁽⁵⁰⁾。人口密度(人/km²)を検討すると、順に、東京都の区部が14,386、大阪市が11,981、ついで川崎市が9,990と、東京都の区部と大阪市のみが10,000を超える⁽⁵¹⁾。橋下徹大阪市長は、当該論点について、政令市は「基礎自治体でも何でもな」として、加えて大阪市は「広域行政では狭過ぎるというのが僕の感覚、僕の認識である」ので、「もうちょっと大きい範囲で広域行政体の所管エリアを広げてほしいというのが大阪都構想である」と言及をした⁽⁵²⁾。

特別区と府の事務配分および税源配分を工夫すれば、都区財政調整制度(以下、「都区財調」という)の特別区・大阪府への適用は可能であるが(菅原 2012: 113)⁽⁵³⁾、ひとたび「特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意すべき」⁽⁵⁴⁾とされると、その思惑は崩れる。たとえ区議会議員の

(50) 「第30次地方制度調査会第11回専門小委員会議事録」、17-19頁。

(51) 第30次地方制度調査会第14回専門小委員会配布資料「資料4 課題に係る論点関連資料」、20-21頁。

(52) 「第30次地方制度調査会第7回専門小委員会議事録」、8頁。

(53) なお、橋下徹大阪市長および松井一郎大阪府知事も「あるべき姿としては、特別区間の水平調整で行うことが望ましいと考え」と、山口信彦大阪府市統合本部事務局長は言及をしている(「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、30-31頁)。

(54) 「中間報告」、9頁。

定数を「5人ぐらい」⁽⁵⁵⁾としても、大阪市を5ないし7つの特別区に分けたうえで、都区制度に類した仕組みとするならば、現行よりも基準財政需要額は膨らむはずである⁽⁵⁶⁾。具体的な論が進んでいるからこそ、山口信彦大阪府市統合本部事務局長は、区割り、専門職員の配置を含めた組織体制、財政調整の仕組みの検証の必要性から、「時間軸の設定ということも考えて事務分担を考えていきたい」と述べる⁽⁵⁷⁾。時間軸の設定については、都区制度における特別区の自治権拡充運動および行政運営の実態から、特別区がその自治権を拡充して1998年の地方自治法改正によって「基礎的な地方公共団体」になったことを鑑み、「中間報告」（10頁）には「東京都の特別区においては、長期間にわたり段階的に所掌事務を増加してきたことにも留意すべきである」との一文が挿入された。

しかし、特別区は長い年月をかけて「基礎的な地方公共団体」となったのだが、ただ区長公選と区議会設置の条件を満たしたからといって、大阪に設置するそれが直ちに「基礎的な地方公共団体」になるのではないという解釈を強調すべく、「中間報告」にはいくつかの留意が示された。その背後には、山口事務局長が第23回専門小委員会（2012年11月7日）において、「基本的には、事務分担にかかわらず、公選区長・区議会を置きますので、基礎自治体という性格づけはしっかり行っていただきたいと考えております」⁽⁵⁸⁾と言及したことがある。

留意事項のひとつは、1952年から1974年まで存在した都配属職員制度に関することである。都配属職員制度とは、「都知事は、主として国および都の事務に関する特別区の区長の権限に属する事務に従事させるため、都の吏員その他の職員を配属するものとする」（1952年改正地方自治法施行令第210条第1項）という規定を主たる根拠としたものであった（東京都政調査会 1970：147-149、佐藤 2010：27-28、特別区協議会 2012：341-343、391）。この制度は、特別区が東京都の「内部団体的性格を持っていたことの表れであ」⁽⁵⁹⁾り、西尾会長は、「都職員配属制度のようなものを再びやると考えておられるとは思わないのですけれども、仮にそういう運用をなさるとしたらば（中略）その1点だけでも基礎的な地方公共団体と言いがたいのではな

(55) 「第30次地方制度調査会第7回専門小委員会議事録」、27頁（発言者：橋下徹大阪市長）。

(56) 「第30次地方制度調査会第20回専門小委員会議事録」、19頁（発言者：辻塚也）。

(57) 「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、30頁、36頁。

(58) 「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、31頁。

(59) 「中間報告」、10頁。

いか」⁽⁶⁰⁾と言及を加えた。

なお、西尾会長は、特別区が基礎的な地方公共団体へと至った経緯として、①区長公選、②都配属所員制度の廃止、③都区財調の法定化と客観指標に基づく配分 — の3つの要因をあげる⁽⁶¹⁾。もちろん、福祉事務所、保健所、清掃事務などに代表される事務移管という変遷もあったわけだが、だとすると、大阪に特別区を設置する場合、どれほどの事務分担、税源配分、財政調整等のあり方が要請されるのか。つまり、特別区の下限に係る問題である⁽⁶²⁾。この問いについて、西尾会長は、「保健所もない、福祉事務所もない、それでも特別区だったということまで戻れば、一番縮小した特別区なのだと思う」⁽⁶³⁾との見解を示した。この表現であると、1952年の地方自治法改正に関しては判然としないが、少なくとも1964年の地方自治法改正より前の特別区の姿が想定されていることになる。ただし、その下限の特別区がたとえ基礎的な地方公共団体としての上記3要件を具えていたとしても、それを基礎的な地方公共団体と規定するか否かには、解釈の余地がなお残るであろう。

だからこそ、「中間報告」において「指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えられるのか」という観点にも留意すべきである（9—10頁）るとともに、「道府県と特別区の事務分担や税源配分、財政調整等のあり方によっては、平成10年の地方自治法改正で『基礎的な地方公共団体』と位置付けられた都の特別区とは性格が異なってしまう可能性もあることに留意すべきである」（10—11頁）と明記されたのである。「地方制度調査会のお考えを踏まえて我々は意見なり、協議なりに臨みたい」⁽⁶⁴⁾とする総務省は、地方制度調査会からの意見を得ることにより、特別区設置協定書を作成するであろう大阪市・大阪府へ一定の楔をさした。

（2）都区制度

都区制度については、二度にわたって行われた特別区長会会長の西川太一郎荒川区長と笠井謙一東京都総務局長からの意見聴取を基礎として「中間報告」へと至った。

(60) 「第30次地方制度調査会第24回専門小委員会議事録」、31頁。

(61) 同上。

(62) 「第30次地方制度調査会第20回専門小委員会議事録」、24頁（発言者：辻琢也）。

(63) 「第30次地方制度調査会第22回専門小委員会議事録」、19頁。

(64) 「第30次地方制度調査会第20回専門小委員会議事録」、15頁（発言者：山崎重孝）。

特別区と東京都の場合は、毎年度都区財調に係る議論を交わす他に、2006年から「都区のあり方検討委員会」を設けて事務配分、区域のあり方、税財政制度について話し合うとともに、都内市町村および学識経験者も交えて将来の「都制度」⁽⁶⁵⁾や東京の自治のあり方について調査研究する場として「東京の自治のあり方研究会」を2009年から設けている。それらの議論経過を踏まえた痴話げんかに似た論議が地方制度調査会の場でなされた。

都区のあり方検討委員会では、事務配分について約4年間にわたって折衝が行われ、対象とした444事務のうち53項目を特別区に移管するというひとまずの整理がつけられた⁽⁶⁶⁾。しかし、その具体化に向けては、東京都は「効率的な行政運営」⁽⁶⁷⁾を志向した区域の再編に係る議論を要請する一方、特別区は、それは特別区が主体的に判断すべきものであり事務配分の前提条件とはならないとして、具体論に向けた折衝は中断しており、現在は児童相談所のあり方に係る検討等を切り離すかたちで行っている（志賀 2012：22）。そのことについて、西川特別区長会会長は、「53項目は保留でいいよと言ったのは（中略）区長会側は、その検討結果次第で児童相談所を我々の方にくれるなら今までのものは我慢するということまでできている」⁽⁶⁸⁾ためとする。それに対して東京都は、「どういサービス提供形態がいいのだろうかをもう一度じっくり話し合しましょう」⁽⁶⁹⁾という認識のもとで折衝に臨んでいるとする。

また、児童相談所も含めて特別区へ一律に事務移管をするかどうかという議論がある。「特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例」を見ればわかるように、限られた例外規定を除いて特別区への事務処理特例は一律に行われている。このことについて、西川特別区長会会長は「個別の特別区に権限移譲を行うことを否定は」しないが、「あくまでも、事務の移管は法令に基づいて行われることが基本であると考えて」いるとする⁽⁷⁰⁾。法令による事務移管に係る課題が未だに都区間に残っている

(65) 東京の自治のあり方研究会設置要綱第1を参照。

(66) 特別区長会ホームページ（<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/arikata.html#3>）および東京都総務局行政部「区市町村行財政のホームページ」（<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/arikata/01.html>）を参照。

(67) 「第30次地方制度調査会第8回専門小委員会議事録」、12頁（発言者：笠井謙一）。

(68) 同上、12頁。

(69) 同上、11頁（発言者：笠井謙一）。

(70) 「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、26頁。

ことに加えて⁽⁷¹⁾、行政の一体性および統一性の確保の要請がある事務については、第一義的には特別区相互間の連携および特別区に対して許容される限りで都が調整機能を行行使することより対応することが予定されてはいるものの（松本 2011：1417）、ここからは特別区の横並び意識を見て取ることもできる。特別区は、東京都に対しては「『行政の一体性』からの脱却」（特別区制度調査会 2007：9）を旗印に掲げながらも、特別区自体は歴史的沿革から一体的であるとする（同上：11）。こういった特別区の姿勢に対して太田委員は以下の通り述べた⁽⁷²⁾。

一般市町村のようになりたいという一方で、（中略）普通の地方交付税制度の中へ放り込まれるのはどこなく避けたい、つまり、都区財政調整制度のようなものがあってほしいと思っておられるような気がします。それはそれとして都合がいいというか、いまいち腰が据わっていない議論のように聞こえるわけですね。

歴史的に形成された地域特性があるにせよ、その一体性は現行のまま都区財調を残す根拠としては説得力に欠ける（佐藤 2011）。さらには、都区制度の制度趣旨を逸脱するかたちで、多摩地域および島嶼地域にもその恩恵は及んでいる（同上：87-88、金井 2012 a：151）。ここより先は、都区間による受益者同士の折衝では突破できない。ともすれば、都道府県を廃止しての道州制の導入であったり、特別区および東京都の財政状況が逼迫をし、たとえば東京都が地方交付税制度の交付団体になったりするなどの外在的な要因によって、都区制度は根幹から揺らぐのかもしれない。

いずれにせよ、こういった議論経過を踏まえて、「中間報告」（10頁）には、「事務移譲について検討する際には（中略）人口規模のみを捉えて基準にする必要はない」としながらも、「社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である」という、いささか矛盾するような両論の併記となった。

(71) 「第30次地方制度調査会第22回専門小委員会議事録」、13頁（発言者：斎藤誠）。

(72) 「第30次地方制度調査会第8回専門小委員会議事録」、14頁。

4. 個別論点

(1) 特別市（仮称）⁽⁷³⁾

都道府県からの独立を志向した一層制の大都市制度としての特別市（仮称）には、
どういった課題があるのか。

① 区のあり方

「特別自治市」の制度設計は、公選区長・区議会を置かず、法人格のない行政区
を内在させるというものである（指定都市市長会 2011 a）。こういった仕組みに
対して、斎藤委員は「憲法適合性あるいは立法政策としての適否を考える必要があ
るのではないか」⁽⁷⁴⁾との提起をなし、以下の通り違憲の疑いなしとはしない⁽⁷⁵⁾。

基礎自治体が自治の中心であることが、現在の憲法解釈として前提にある程
度なるのであれば、その基礎自治体が備えるべきものもある程度、憲法自身の
解釈として出てくるのではないか。そうすると、非常に大きな大都市において、
一層、それだけがあって、その内部に住民自治的な組織が非常に弱いものしか
ない。つまり、ブロックを分けて行政区は置けれども、そこでの住民代表機
能が全くない場合は、違憲ということもあり得るのかなというのが私の感触で
はあります。

ただし、同時に、「東京の特別区と同じようなものを置かないと違憲かという
ところまでではないだろう」⁽⁷⁶⁾ともする。この背景には、特別市の規定が存在した時
代に比べて、都道府県の性格が「より完全自治体になっ」⁽⁷⁷⁾たという見方がある
（磯崎 2010 : 12-16、46-48）。こういったことを含有して、「中間報告」（11

(73) ここでは、「中間報告」に即して「特別自治市」ではなく「特別市（仮称）」という名称を
使用するが、前者に係って伊藤（2012 a : 18-19）が、従来の大都市独立論が「日本を牽引す
るという『明るい未来』」のみを前提としていたことに対して、今般のものが「財政負担を伴
う『暗い未来』への対処、いわば『最悪回避戦略』」をもあわせて提唱している点に着目して
いることは、注記に能うのではないか。

(74) 「第30次地方制度調査会第19回専門小委員会議事録」、11頁。

(75) 同上、23-24頁。

(76) 同上、24頁。

(77) 同上、11頁（発言者：斎藤誠）。

頁)には「何らかの住民代表機能を持つ区が必要である」と記述された。

② 特別市（仮称）の性格

特別市（仮称）に法人格を持った区が置かれた場合、その区は基礎的な地方公共団体ということになるのか、という問いが西尾会長から出された⁽⁷⁸⁾。これに対して、特別区が法人格を持ちながらも東京都の内部団体であった経緯をあげながら、山崎行政課長は、「要は法人格を与えられた地方公共団体ができたら、即座にそれが基礎的な地方公共団体として位置づけられるかどうかは、どういう制度を仕組まれるかによるのではないか⁽⁷⁹⁾」との弁を述べた。あわせて、西尾会長は、特別市（仮称）は全国市長会に属するのか、それとも全国知事会に属するのかについても問うたが、それに対する明確な応答はなされずに終わっている⁽⁸⁰⁾。

ついで、特別市（仮称）は特別市が地方自治法に規定されていたときと同様に、特別地方公共団体であることを想定しているのかという問いが西尾会長から発せられた⁽⁸¹⁾。これに対して山崎行政課長は、「特別地方公共団体と普通地方公共団体の差は、普遍的にある団体が普通地方公共団体で、ある特別な理由なり、特別の地域にあるのが特別地方公共団体と考えていますので、特別市というものが限られた大都市地域にあるとすると、従来の解釈の延長でいけば、特別地方公共団体である⁽⁸²⁾」とした。すると、西尾会長は、特別市（仮称）の論点から若干逸れて、「どうして東京都は特別地方公共団体ではないの⁽⁸³⁾」かと問い、山崎行政課長が「特別区は、都の区なので、特別区は特別地方公共団体であ」って、「都道府県は、一般的に都道府県という広域の地方自治体」であるという通例の解釈を述べるが、大阪市・大阪府の統合も念頭に入れながら、「県の機能と（中略）東京市としての権能と両方を持っていて、「極めて特異的な存在」である東京都が「特別地方公共団体になる」ことはあるのかと被せた⁽⁸⁴⁾。しかし、これに対する事務局の明確な解釈は聞かれずに終わっている。

(78) 同上、15頁。

(79) 同上、16頁。

(80) 同上、15頁。

(81) 同上、16頁。

(82) 同上。

(83) 同上。

(84) 同上。

③ 警察事務について

都道府県から完全に独立することは本当に可能なのか。現行の都道府県事務のうち、最大の焦点の一になるのが警察事務である。当該論点については、とりわけ都道府県を廃止したうえで道州制に移行するといった際にも焦点になるが、1954年に警察法が改正されたことが実質的な意味において指定都市制度の遠因になったことを鑑みるとともに、地方警務官制度をはじめ警察行政改革をも視野に入れることが要請される（西尾 2004：14-16、西尾 2007：167-169、伊藤 2012b）⁽⁸⁵⁾。

「特別自治市」構想は、「現行の道府県警察から特別自治市内の全ての警察権限の移譲を受け、新たに特別自治市警察を設置する」（指定都市市長会 2011a：10-11）とする。ただ、現実可能性も加味して、林文字委員は、①警察事務の府県警察への委託、②特別自治市間で共同しての警察本部の設置——も選択肢として考えているとする⁽⁸⁶⁾。実際には、管轄区域が細分化されることによる広域の犯罪捜査等に支障が生じることが懸念される^{(87) (88)}。

こういったことから、特別市（仮称）をたとえ創設するにしても、上記①のように、道府県という枠組みをいわば薄皮の如く残すといった考えが提案された⁽⁸⁹⁾。いわば「薄皮論」とでも称せるこの考え方は、警察事務だけに止まらず、「中間報告」（11頁）の「都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すことと」するという記述へとつながる⁽⁹⁰⁾。

④ 特別市（仮称）を除いた当該都道府県内自治体との関係

第23回専門小委員会（2012年11月7日）において、全国知事会副会長の上田清司埼玉県知事から「特別市域に集中する都道府県の税財源が、特別市制度の導入により特別市の市税とされた場合に、都道府県財源の低下に伴って周辺市町村への行政サービスに影響を与えないか」という疑義が呈された。いわゆる「残存地域」に係る問題は、特別市が実際に適用をみなかった経緯を振り返ってみても、都道府県側の最も有効な論拠となる。しかし、たとえば横浜市の場合、税収が横浜市に集中し

(85) 同上、18頁（発言者：小林裕彦）および同、23頁（発言者：斎藤誠）。

(86) 同上、18頁。

(87) 「中間報告」、11頁。

(88) 「第30次地方制度調査会第19回専門小委員会議事録」、18頁（発言者：伊東正次）。

(89) 同上、19頁（発言者：辻琢也）。

(90) 同上、20頁（発言者：大山礼子）。

ているとはいえないうえに、横浜市が「特別自治市」に移行することにより神奈川県内の財政負担が軽減されるという実証的な分析がなされている（横浜市大都市自治研究会 2012：21－29、上林得郎 2012：25－27）。それぞれに、基礎自治体と広域自治体との関係性は異なるのであるから、個々に検討を進めていくことを要する。

（2）二重行政と裁定等の仕組み

林文字委員は、「特別自治市」を提案する「一番の目的」は「二重行政の完全解消」であるとする⁽⁹¹⁾。二重行政について、第30次地方制度調査会では、①重複型（ハード重複型、ソフト重複型）、②分担型、③関与型の3つの型に分類をされた⁽⁹²⁾。それぞれの概要は、①ハード重複型：広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況、ソフト重複型：広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況、②分担型：同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況、③関与型：基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況——であり、①は任意事務、②および③は法定事務が多いとする⁽⁹³⁾。

そのうち、法定事務に係る事務移管については、「中間報告」（4頁）の通り「都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療分野、教育等の対人サービスの分野を中心として検討すべきであり、「その際、少なくとも、県費負担教職員の給与負担や、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定など、既に地方分権改革推進委員会第1次勧告に」ある「事務は移譲することを基本として検討を進めるべきである」とされた。あわせて、「県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分（税源移譲や税交付金など）も含めて財政措置のあり方を検討すべきである」⁽⁹⁴⁾とされた。そのうち、県費教職員の給与負担について、上田全国知事会副会長は、「知事会としても、事務を行う団体と費用を負担する団体が異なって、ねじれが生じているということはよくないことだという判断をして」いるとするが、その財政措置に関しては、「税源配分の見直しではなくて、適切

(91) 「第30次地方制度調査会第21回専門小委員会議事録」、22－23頁。

(92) 第30次地方制度調査会第14回専門小委員会配布資料「資料4 課題に係る論点関連資料」、17頁。

(93) 同上。

(94) 「中間報告」、4頁。

に基準財政需要を積み上げて、地方財政措置で対応するべきではないかと考えて」いるとした⁽⁹⁵⁾。

また、国民健康保険および介護保険の保険者について、第16回専門小委員会（2012年7月9日）で西尾会長が「指定都市も含めて」「都道府県がやるべきではないか」とおもむろにも述べた⁽⁹⁶⁾。その後、第21回専門小委員会（2012年10月15日）で配布された「とりまとめに向けた考え方について（その1）（案）」（1－2頁）において、その点について以下の通りの記述がなされた。

国民健康保険や介護保険の保険者に係る指定都市の事務を都道府県が行うことについてどう考えるか。その場合、指定都市のみならず全ての市町村の保険者に係る事務を移譲することが前提となるのではないか。

これに対して、上田全国知事会副会長は、「国民健康保険等の保険者として厳しい財政運営が大きな問題となっているのは、政令指定都市よりむしろ比較的規模の小さな市町村であ」って、「大都市のあり方問題として、これらの制度を議論することはいささか適当ではないのではないか」との言及を加え、第24回専門小委員会（2012年11月29日）で配布された「大都市制度についての中間報告（素案）」からの削除をみた。

さて、任意事務を主とした重複型の二重行政を解消するための方策については、指定都市と都道府県が「適切に連絡調整を行う協議会」を設置のうえ協議をし、「協議が調わない事項が生じた場合には」自治紛争処理委員による調停を利用し、「それでも解決が見込まれない場合」には、「何らかの新しい裁定等の仕組みを設けること」とされた⁽⁹⁷⁾。

この一組の提案は、第21回専門小委員会（2012年10月15日）で配布された「とりまとめに向けた考え方について（その1）（案）」（2頁）において記述され、「中間報告」に至るまでに特段の大きな変更はなかった。ただ、この時点では、「裁定の仕組み」との表記であって「何らかの新しい裁定等」の「何らかの」や「等」がなかったが、それは、「裁定という言葉でいいのか、あるいはそれぞれの機関が権限を持つ

(95) 「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、14頁。

(96) 「第30次地方制度調査会第16回専門小委員会議事録」、29頁。

(97) 「中間報告」、5頁。

ているという前提の中で、勧告プラス尊重義務なのか」といったことを「法制的な詰めの中で」検討をしていくことになるために「少し丸い言葉を使」ったことによる⁽⁹⁸⁾。なお、この裁定の位置づけについて、斎藤委員は「仲裁裁定限度であって（中略）今の機関間紛争における裁定の後、裁判があるというものとは違うとい」⁽⁹⁹⁾った理解を示している。また、全国知事会は、これらの仕組みについて、「指定都市が存する15道府県のうち12道府県では（中略）協議の場を設けて」いるため、「法律において規定するとしても、その適用についてはあくまでも地域の選択に委ねるべき」という意見を提出している⁽¹⁰⁰⁾。

派生として、都区制度における都区協議会にも「何らかの新しい裁定等の仕組み」を設けることについて検討するとなされた⁽¹⁰¹⁾。ただし、これに対しては、特別区は「魅力的だな」⁽¹⁰²⁾としつつも「慎重な検討が必要ではないか」⁽¹⁰³⁾とし、東京都は「あらためて設ける必要は無い」⁽¹⁰⁴⁾としている⁽¹⁰⁵⁾。

(3) 中核市・特例市

中核市制度と特例市制度の統合を検討すべきと「中間報告」（6頁）に記述されたが、その主たる要因は、「第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改

(98) 「第30次地方制度調査会第26回専門小委員会議事録」、8－9頁（発言者：山崎重孝）。

(99) 「第30次地方制度調査会第21回専門小委員会議事録」、20頁。

(100) 第30次地方制度調査会第25回専門小委員会配布資料（全国知事会提出資料）「資料1『大都市制度についての中間報告（素案）』についての意見」、1－2頁。なお、ここでは、協議の場を設けている道府県数は12となっているが、第30次地方制度調査会第16回専門小委員会配布資料「資料1 指定都市関係資料」、26－29頁では、13道府県となっている。

(101) 「中間報告」、8頁。

(102) 「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、33頁（発言者：西川太郎）。

(103) 同上、27頁（発言者：西川太郎）および第30次地方制度調査会第23回専門小委員会配布資料（特別区長会提出資料）「資料6－1『とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）』に対する意見等」、3頁。

(104) 「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、25頁（発言者：笠井謙一）および第30次地方制度調査会第23回専門小委員会配布資料（東京都提出資料）「資料5『とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）』に対する東京都の意見」。なお、微細な点であるが、前者については、「改めて設ける必要は無い」と「改めて」と漢字表記になっている。

(105) なお、「中間報告」の作成に向けた議論の中では、国との関係については然したる言及はなされなかったが、指定都市市長会（2011 a：8－9）は国の事務移管についても提言していることも鑑みれば、国との調整問題は避けては通れないであろう（松井 2011：40）。

革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)により、(中略)特例市特有の事務が著しく減少⁽¹⁰⁶⁾したことに加えて、「各地方の拠点的な都市が特例市になってい⁽¹⁰⁷⁾るところもあるためである。もっとも、中核市の人口要件については、第13次地方制度調査会の「都市制度に関する中間報告」において「人口25万人以上」というひとつの基準が提示されていたことを鑑みて、厚生省に対して保健所の設置基準を人口25万人まで引き下げよう打診をしたが叶わずに、結局「人口30万人以上」になったという経緯を思い返すことも要する(松本 2010:81-82)。

事務処理特例制度の活用については、泉明石市長が、当該制度において「都道府県と市町村が実質的には対等でない」ために「使いにくい」制度であるとの提起をし、「第三者の判断を加味する」などの「ルール化」が必要であるとした⁽¹⁰⁸⁾。この提起がなされたのが、「中間報告」公表の一週間前であったために、「中間報告」(7頁)では「市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするための方策について、引き続き検討する」という抑えた表現にとどまったのである⁽¹⁰⁹⁾。

事務処理特例制度の活用を推進するのは、地域の実情に即した事務の選択可能性を全国市長会が望んでいるためである⁽¹¹⁰⁾。そのことは、「中間報告」(6頁)で提示された中核市・特例市の統合後の中核市の条件としての保健所の設置についても例外ではないとして、それがために人口要件を満たしながらも中核市へ移行しない自治体が幾つもあるとする⁽¹¹¹⁾。もちろん、特例市も含めて移行をためらう要因には、地方交付税の不交付団体であることや⁽¹¹²⁾、東京都内自治体に特徴的なことであるが東京都単独事業の規模が大きいため生じる当該事務の移管問題、あるいは産業廃棄物事務の困難性に係るものなどもある(野沢 2010:63)⁽¹¹³⁾。ただ、いずれにせよ、画一的な事務配分から選択的なそれへの転換が望まれていて、そのためにも事務処理特例

(106) 第30次地方制度調査会第24回専門小委員会配布資料「大都市制度についての中間報告(素案)」、6頁。

(107) 「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、18頁(発言者:西尾勝)。

(108) 「第30次地方制度調査会第25回専門小委員会議事録」、4頁。

(109) 「第30次地方制度調査会第26回専門小委員会議事録」、10頁(発言者:山崎重孝)。

(110) 「第30次地方制度調査会第25回専門小委員会議事録」、4頁(発言者:泉房穂)。

(111) 同上および同上、25-26頁(発言者:泉房穂)。

(112) 「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、11頁(発言者:辻琢也)。

(113) ただし、一旦中核市移行を見送っていた八王子市は、現在、東京都との協議をはじめ、あらためて中核市移行に向けた取り組みを進めている(八王子市ホームページ(<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/seisaku/chukakushi/index.html>))。

制度の実効性が問われている⁽¹¹⁴⁾。

また、中核市・特例市は、その地政学的特徴によりふたつに大別できる。それは、「地方の拠点都市」と大都市圏内に属して「人口が多いだけだという自治体」である⁽¹¹⁵⁾。後者について郊外型の都市という観点からとらえるとするならば、他の大都市圏内に属する自治体と同じく、社会資本の維持管理に係る課題をはじめ郊外には郊外なりの特徴があらわれる⁽¹¹⁶⁾。しかし、第30次地方制度調査会では、「地方の拠点都市の中核市・特例市」に「まさに拠点都市としての役割を果たしてもらおうかということに検討の重点を置いた方がいいのではないかとされ、その観点から都市圏に着眼が置かれ、定住自立圏がなお日程に上ることになる⁽¹¹⁷⁾。

(4) 都市圏に係る仕組み

第17回専門小委員会（2012年7月18日）において配布された資料の中に、「中核市・特例市の通勤・通学10%圏（昼夜間人口比率1以上の市）」を図示したものが含まれていた⁽¹¹⁸⁾。畔柳副会長は鋭くもその中から「福山市・松江市」⁽¹¹⁹⁾のそれへの疑問を投げかけた。それは、福山市の場合は県境をまたいで都市圏域が形成されているのに、なぜ松江市の方は鳥取県内の自治体へ及んでいないのかという趣旨のものであった⁽¹²⁰⁾。それに対して山崎行政課長は、鳥取県内で中心性を有する「米子市が特例市になっていない」ためとして、「特例市・中核市にスポットを当てて図をつく」ったためと実情を述べる。これは、社会経済的定義の政治行政的定義へのすり替えという問題性を孕んでいるが、得てして制度とはそういった側面を有する（北山 2010：39）。ここでは、都市圏域における特徴的な議論を考察したい。

(114) とはいえ、「中間報告」（6頁）に「中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられる」と児童相談所が明記されたことは注記するに能う。

(115) 「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、19頁（発言者：西尾勝）。

(116) 「第30次地方制度調査会第11回専門小委員会議事録」、7頁（発言者：西尾勝）。

(117) 「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、19頁（発言者：西尾勝）。なお、大山委員も同趣旨の発言をしている（「第30次地方制度調査会第11回専門小委員会議事録」、23頁）。

(118) 第30次地方制度調査会第17回専門小委員会配布資料「資料2 中核市・特例市関係資料」、24-41頁。

(119) 同上、37頁。

(120) 「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、16頁。

① 定住自立圏構想

「集約とネットワーク化」（定住自立圏構想推進要綱第1（2））に対する懸念は残る。全国町村会副会長の白石勝也愛媛県松前町長は以下の通り述べる⁽¹²¹⁾。

この大都市制度を考える上で、都市制度を考える上で、あるいは地方制度を考える上で、定住自立圏構想をどう位置づけていらっしゃるのか。この辺のところ、言葉がぱっと出てくるのですけれども、よく理解できない部分がありました。

定住自立圏構想に対しては、①中心市への集約化、②内需振興による地域経済の活性化、③中心市への特別交付税の加配、④「周辺」市町村という呼称——といった批判がある（辻 2009：22）。そもそも、当該構想は、正確な意味での大都市制度では決してない。「都市構造の集約化と都市機能のネットワーク化」（地方制度調査会専門小委員会 2012：2）は、なぜ望まれるのか。

西尾会長は「ヒンターランドに対して中心都市は責任を負わなければいけない」⁽¹²²⁾との考えを述べる。これを背景に据えながら、中核市への事務移管をさらに進めるにあたって、都市圏の一体性を考慮に入れることを提起する⁽¹²³⁾。少々冗長になるが、以下に引用をする⁽¹²⁴⁾。

例えば教員の人事権とか、給与負担といった問題も、中核市だけでそれを担いますと、周辺との関係で非常に問題がいろいろと残る。

周辺の市町村まで含めた都市圏全体でやりますという仕組みが、例えば現在の制度で言えば、都市圏の広域連合のようなものをつくって、そこでやりますというやり方もありますし、場合によっては、定住自立圏で協定を結んだところには、中心市が水平的なサービスの保管をやりますという方式がもっとちゃんと制度化されるとすれば、もっと柔軟に協定を結んだ都市圏内の圏域に関しては、真ん中の中核市が水平的補完をいたしますので、その財源措置はうちの

(121) 「第30次地方制度調査会第25回専門小委員会議事録」、8頁。

(122) 「第30次地方制度調査会第14回専門小委員会議事録」、17頁（発言者：西尾勝）。

(123) 「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、19頁（発言者：西尾勝）。

(124) 同上。

市にしてくださいという制度だってあり得るのだろうと思うのです。

地方拠点都市の中核市・特例市のようなものをこれからどうサポートしていくかという観点から制度を考えるべきなのかなと思っています。

ただし、現段階では、当該構想と中核市・特例市ないしは指定都市制度は、あまり親和性を持つとまではいえない⁽¹²⁵⁾。その理由について、中核市市長会の地域自治に向けた都市制度再編プロジェクト幹事の仲川げん奈良市長は、「法的根拠が法律ではなく要綱である」ために「継続性に不安がある」ことに加え、「人員の負担（中略）に伴う財源が措置されていない」ことをあげる⁽¹²⁶⁾。また、もう少し地勢を俯瞰すれば、「拠点都市（中略）に教員の人事権がゆだねられ」れば、その圏域外の「比較的人口」の「少ない地域が県教委の人事権の下で残され（中略）人事異動」に不都合が生じることも想定し得る⁽¹²⁷⁾。こういった課題に対しては、「機関等の共同設置を活用して、都道府県の中に（中略）もう少し現場業務を復活させていかないと（中略）厳しい」⁽¹²⁸⁾という意見も付され、言うべくもなく、都市圏域の発想は広域自治体の存在意義という原題を想起させる。

「中間報告」（7頁）に「制度化する方法を基礎自治体についての議論と併せて検討する」と記述された通り、定住自立圏構想を含め、広域連携の仕組みについては、大都市制度に続く論題である「基礎自治体のあり方」へと舞台を移して論じられることになる⁽¹²⁹⁾。

② 大都市圏域の調整

大山委員はこう述べた⁽¹³⁰⁾。

東京都市圏とか大阪都市圏は、自分が属しているところから離れたところで、

(125) 2013年2月25日現在、中核市または特例市で中心市宣言を行っているのは、八戸市、山形市、伊勢崎市、長岡市、鳥取市、松江市、旭川市、下関市、高松市、高知市、久留米市、長崎市の12市にとどまる（総務省ホームページ「全国の定住自立圏の取組状況について」、5－6頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000212277.pdf）、「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、16頁（発言者：山崎重孝））。

(126) 「第30次地方制度調査会第23回専門小委員会議事録」、7頁。

(127) 「第30次地方制度調査会第17回専門小委員会議事録」、22頁（発言者：碓井光明）。

(128) 同上、21－22頁（発言者：辻琢也）。

(129) 「第30次地方制度調査会第26回専門小委員会議事録」、5－6頁（発言者：山崎重孝）。

(130) 「第30次地方制度調査会第14回専門小委員会議事録」、28頁。

何も問題が解決しないように思います。大都市圏自体が県境からはみ出してしまっていますから。

だからこそ、大都市制度は「大規模基礎的自治体制度」（金井 2012 d : 28）と称されることもある。東京圏と大阪圏に属する指定都市（大阪市を除く）の昼夜間人口比率が端的な証左である。そうならば、都府県の境を優に越える大都市圏域、つまり三大都市圏の調整はいかになすべきなのか⁽¹³¹⁾。

「大都市圏（中略）で出てきた（中略）大都市行政問題にこたえる行政制度」を「日本は（中略）一貫してつくってこなかった」との認識を西尾会長は述べた^{(132) (133)}。その上で、関西広域連合よりも、都県に加えて指定都市も構成員となっていることをもって九都県市首脳会議⁽¹³⁴⁾の枠組みを評価し、今後の手順については、たとえば「東京の九都県市で東京圏の全体を包括した計画を策定して」から「国もこれに従ってほしいというものをスタートする」ことを提案し、はじめに国ないし都道府県からの権限移譲ありきではないとする⁽¹³⁵⁾。ただし、以下の留保を加えた。それは、早急に法制度化を目指すのではなく、「今までこういうことを十分議論してきていない」のだから、「そういうことがいかに大事なことかという議論から始まって」ついで「徐々に促進していこうという動きが出て」からそれについては考えればよいのではないかというものである⁽¹³⁶⁾。

ヒンターランドとの関係で、「東京圏は全国に対して責任を負わなければいけないという位置にある」⁽¹³⁷⁾とされるような思考様式で大都市圏をとらえるのか、また、

(131) 第30次地方制度調査会第22回専門小委員会配布資料「資料3 とりまとめに向けた考え方について（その2）関係資料」、18-20頁、同「資料4 大都市圏域における通勤・通学10%圏」。

(132) 「第30次地方制度調査会第14回専門小委員会議事録」、22頁。ただし、のちに、地方ブロック単位と都市圏の範囲の不一致について、「関西圏はそう言えないところが厄介なところではないか」（「第30次地方制度調査会第22回専門小委員会議事録」、28頁）とも言及をしている。

(133) ただし、都市圏の範囲は明確化されているわけではない（田辺監訳、前掲、231頁、北山、前掲、38-39頁）。

(134) なお、この端緒は、1973年に発足した首都圏革新首長懇談会（構成自治体：東京都、埼玉県、神奈川県、横浜市、川崎市）である（鳴海 1990 : 36、三宅 2005 : 64）。

(135) 「第30次地方制度調査会第14回専門小委員会議事録」、23-24頁（発言者：西尾勝）。

(136) 「第30次地方制度調査会第22回専門小委員会議事録」、29頁（発言者：西尾勝）。

(137) 「第30次地方制度調査会第14回専門小委員会議事録」、17頁（発言者：西尾勝）。

「市町村の意見」⁽¹³⁸⁾をどのように反映させるのか、そもそも都市圏域を核とした発想はヒンターランドに責任を果たすことへと結びつくのか（藪長 2010：154－157）。当該論点については、十分な時間が費やされなかったこともあり、碓井委員長が大都市圏域行政については「慌てて具体的なことを言うよりは、むしろ問題を喚起することにとどめるほうが賢明かもしれない」⁽¹³⁹⁾と言及したことに象徴されるように具体論は今後の課題として残された。

結 び

（大）都市にまつわるさまざまな課題が残るとはいえ、第30次地方制度調査会専門小委員会名の「中間報告」は、住民自治の観点を殊更に強調した、日本の大都市制度史に色濃く残る意味を有する報告書であったと評価できるのではないか。また、それが予期せぬ震源からの派生による成果であったとはいえ、総務省は持論を展開しつつもそれを好機に変えることにある程度は成功したといえるのではないか。これらを踏まえた上で、以下にいくつ論点提起をして擱筆することにする。

第1は、行政区改革にとどまらず、また、大都市制度に関わらずに小学校区ないしは中学校区のコミュニティの自治のあり方に関する検討を進めることである。「都市機能のネットワーク化」⁽¹⁴⁰⁾に対して、領域的な自治をどのように成り立たせるのかということである。そこには（大）都市に特有の課題も山積している。

第2は、2000年分権改革の本丸であった都道府県にまつわることである。特例市（仮称）ないしは都市圏域の思考様式を進めれば、間違いなく広域自治体が対象として立ち現れる⁽¹⁴¹⁾。補完性に傾斜をした性格を強めて、広域性は都市圏域に関する仕組みに委ねるのか、それとも後者に補完性や連絡調整の役割も含ませ、都道府県の解消へと向かうのか（辻山 2001：18－19、同 2008：25－26、磯崎 2010：30－43）。「道州制」という文脈もある。他の方向性も含め、詰めるべき論点は多大に存在する。

第3は、制度論とは離れるが、都市問題への新たな切り口に関することである。ここで

(138) 「第30次地方制度調査会第22回専門小委員会議事録」、32頁（発言者：伊藤正次）。

(139) 同上、33頁。

(140) 「中間報告」、2頁。

(141) 同上。

は、時間の概念について提起をしたい。都市圏域や「都市構造の集約化と都市機能のネットワーク化」といった思考様式に横たわる時間の概念は、まさしく「都市の時間」（玉野・浅川編 2009：29、58、玉野 2010：48）である。しかし、時間のリズムは決して都市のそれだけではない。たとえば、「コミュニティの時間」をはじめ、「家族の時間」や「個人の時間」など時間の概念は多様に設定できる（玉野・浅川編 2009：29、58-59、玉野、前掲）。空間概念もさることながら、時間そのものを政策の対象として議論を深めること（ブラン 2012）。それは、時間の自治の仕方を思案するということである。

（さとう そうへい 公益社団法人東京自治研究センター研究員）

キーワード：大都市制度／地方制度調査会／住民自治の拡充／
大都市地域特別区設置法／都市圏

【参考文献等】

- 磯崎初仁（2010）「都道府県制度の改革と道州制 — 府県のアイデンティティとは何か」磯崎初仁編『変革の中の地方政府 — 自治・分権の制度設計』中央大学出版部。
- 伊藤正次（2012 a）「大都市制度改革論と『特別自治市』構想」『地方自治職員研修』第45巻第8号、公職研、18-20頁。
- 伊藤正次（2012 b）「大都市制度改革と警察制度 — 補完と相克」『地方自治』第777号、ぎょうせい、2-11頁。
- 伊藤正次（2012 c）「大都市制度改革と選挙制度 — 論点と課題」『選挙』第65巻11号、都道府県選挙管理委員会連合会、2-6頁。
- 今村都南雄（2001）「問われる都道府県の役割」『都市問題』第92巻第3号、東京市政調査会、3-13頁。
- 岩崎忠（2012）「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」『自治総研』第408号、地方自治総合研究所、29-58頁。
- 岩崎美紀子（2011）「カナダの大都市制度（上）」『地方自治』第769号、ぎょうせい、15-32頁。
- 岩崎美紀子（2012 a）「カナダの大都市制度（中）」『地方自治』第770号、ぎょうせい、20-43頁。
- 岩崎美紀子（2012 b）「カナダの大都市制度（下）」『地方自治』第771号、ぎょうせい、40-64頁。
- 岩崎恭典・原田晃樹（2003）「政令指定都市と行政区 — 都市内分権のめざすもの」『都市問題研究』第55巻第7号、都市問題研究会、50-68頁。
- 江藤俊昭（2002）「大都市制度改革をめぐる諸問題 — 多様化する都市制度の行方および大規模化のなかでの小さな政府創造を中心に」『市政研究』第135号、大阪市政調査会、28-37頁。

- 大阪府自治制度研究会（2011）「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して～大阪再編に向けた論点整理～ 大阪府自治制度研究会 最終とりまとめ」。
- 大杉寛、東京大学都市行政研究会編（1991）『戦後地方制度改革の＜不決定＞形成——地方制度調査会における審議過程をめぐって』東京大学都市行政研究会。
- 加藤政洋・大城直樹編著（2006）『都市空間の地理学』ミネルヴァ書房。
- 金井利之（2012 a）「東京都性論——あるいは人間不在の都政」飯尾潤・荻部直・牧原出編著『政治を生きる——歴史と現代の透視図』中央公論社。
- 金井利之（2012 b）「ギカイ解体新書 第⑨回 政令指定都市制度と区議会議員」『議員NAV I』第30号、第一法規、56—59頁。
- 金井利之（2012 c）「大都市制度に関する諸問題——日本に大都市制度は存在するのか」『北海道自治研究』第519号、北海道地方自治研究所、2—11頁。
- 金井利之（2012 d）「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究』第139号、行政管理研究センター、20—37頁。
- 上林得郎（2012）「神奈川県と県内指定都市の特別自治市をめぐる課題」『るびゅ・さあんとる』第12号、東京自治研究センター、19—33頁。
- 上林陽治（2012）「第30次地方制度調査会『地方自治法改正案に関する意見』の読み方～ポピュリスト型首長と地方制度改革をめぐる構図～」『自治総研』第401号、地方自治総合研究所、105—154頁。
- 北山俊哉（2010）「日本における大都市と大都市圏」『都市問題研究』2010年冬号、大阪市、25—44頁。
- 佐藤草平（2010）「1950年代中旬の『特別区—東京都—国』の政府間関係——1956年～1957年の『都政』を読んで」『とうきょうの自治』第77号、東京自治研究センター、23—34頁。
- 佐藤草平（2011）「都区制度における一体性と財政調整制度——経路依存性からみる都市空間としての一体性と三部経済制および都区財政調整制度」『自治総研』第388号、地方自治総合研究所、67—94頁。
- 志賀徳壽（2012）「都区制度の現状と改革課題」『地方自治職員研修』第45巻第8号、公職研、21—23頁。
- 指定都市市長会（2011 a）「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』～詳細版」。
- 指定都市市長会（2011 b）「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』～概要版」。
- ジャン＝イブ・ブラン（高村学人訳）（2012）「ヨーロッパとフランスにおける都市自治体による時間政策の起源と展開」『政策科学』第19巻第2号、立命館大学政策科学会、195—211頁。
- 菅原敏夫（2012）「都・区の財制調整——財政調整の条件」辻山幸宣・岩崎忠編『大都市制度と自治の行方——第27回自治総研セミナーの記録』公人社。
- 曾我謙悟（1998）「地方政府の政治学・行政学（7・完）——『アーバン・ガバナンス』の視点からの整理と検討」『自治研究』第74巻第12号、良書普及会、57—78頁。
- 曾我謙悟（1999）「都市と行政——都市行政学の課題と展望」『都市問題研究』第51巻第3号、都市問題研究会、76—90頁。
- “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（2009）「“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」。
- 田辺裕監訳（2003）『オックスフォード地理学辞典』朝倉書店。
- 玉野和志・浅川達人編（2009）『東京大都市圏の空間形成とコミュニティ』古今書院。
- 玉野和志（2010）「大都市地域の生成・発展とそのゆくえ — 東京圏を事例として」『日本都市社会学会年報』第28号、日本都市社会学会、39-52頁。
- 地方制度調査会（2011～2012）「第30次地方制度調査会議事録」（第1～3回総会および第2、6～26回専門小委員会）。
- 地方制度調査会専門小委員会（2012）「大都市制度についての専門小委員会中間報告」。
- 辻琢也（2009）「地方都市圏の現況とこれからの広域行政 — 広域行政の新展開と定住自立圏構想」『月刊 自治フォーラム』第599号、第一法規、13-25頁。
- 辻琢也（2012）「超高齢社会における大都市制度改革」『地方自治』第780号、ぎょうせい、2-27頁。
- 辻山幸宣（2001）「問われる都道府県の役割 — 都道府県とはなにか」『自治体学研究』第83号、神奈川県自治総合研究センター・研究部、14-19頁。
- 辻山幸宣（2008）「都道府県改革の視点 — 都道府県の役割を確立する」『月刊自治研』第50巻第585号、自治研中央推進委員会、19-26頁。
- 東京都政調査会（1970）『特別区の行政と政治 — 区政白書』東京都政調査会。
- 特別区協議会（2012）『特別区政研究2 — 昭和50年改革』特別区協議会事業部調査研究課。
- 特別区制度調査会（2007）『第二次特別区制度調査会報告 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』特別区協議会。
- 鳴海正泰（1990）「府県と自治体連合の可能性」日本地方自治学会編『広域行政と府県（地方自治叢書3）』敬文堂。
- 西尾勝（2004）「『道州制』について、私はこう考える」『都道府県制に未来はあるか（「都市問題」公開講座ブックレット2）』東京市政調査会。
- 西尾勝（2007）『行政学叢書5 地方分権改革』東京大学出版会。
- 西尾勝（2008）「四分五裂する地方分権改革の渦中にあって考える」『年報行政研究』第43号、ぎょうせい、2-21頁。
- 野沢秀実（2010）「保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する（下） — 衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ」『自治総研』第381号、地方自治総合研究所、53-80頁。
- 林宜嗣（2010）「大都市の役割と制度改革」『都市問題研究』2010年冬号、大阪市、4-24頁。
- 人見剛（2005）『分権改革と自治体法理（自治総研叢書16）』敬文堂。
- 増田寛也・今村都南雄・今川晃（2005）「都道府県自治をめぐる」日本地方自治学会編『道州制と地方自治（地方自治叢書18）』敬文堂。
- 松井望（2001）「政令指定都市制度と大都市制度」『都市問題研究』第53巻第9号、都市問題研究会、39-53頁。
- 松井望（2011）「大都市制度をめぐる諸問題 — 『二重行政』という問題とその解」『都市とガバナンス』第16号、日本都市センター、36-41頁。
- 松本英昭（2010）「地方制度改革の取り組みを振り返って 第14回 中核市制度と特例市制度」『地方財務』第677号、ぎょうせい、78-84頁。

- 松本英昭（2011）『新版 逐条地方自治法<第6次改訂版>』学陽書房。
- 見田宗介顧問、大澤真幸・吉見俊哉・鷺田清一編著（2012）『現代社会学事典』弘文堂。
- 三宅博史（2005）「八都県市首脳会議の広域連携」東京市政調査会編『東京圏の広域連携 — その到達点と将来像』東京市政調査会。
- 村上順、地方自治総合研究所監修（2000）『逐条研究 地方自治法 V』敬文堂。
- 藪長千乃（2010）「フィンランドにおける中央—地方関係の新たな展開」日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション（日本比較政治学会年報第12号）』ミネルヴェ書房。
- 山崎重孝（2009）「定住自立圏構想の推進について」『月刊 自治フォーラム』第599号、第一法規、6—12頁。
- 山崎幹根（2012）「『二重行政』の解決は可能か — 効率性と民主的統制の視点から」『都市問題』第103巻第4号、後藤・安田記念東京都市研究所、50—58頁。
- 横田光雄・園田健次（1978）「地方制度調査会四半世紀の歩み（1）」『自治研究』第54巻第12号、良書普及会、19—36頁。
- 横浜市大都市自治研究会（2012）「横浜市大都市自治研究会第1次提言」。
- Harvey, David (1985) *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, The Johns Hopkins University Press. (水岡不二雄監訳（1991）『都市の資本論 — 都市空間形成の歴史と理論』青木書店)

【参考URL】

- 総務省ホームページ「地方制度調査会」
(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html) 2013年4月1日最終確認。
- 総務省ホームページ「定住自立圏構想」
(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/) 2013年4月1日最終確認。