

# 自治研 かんがわ

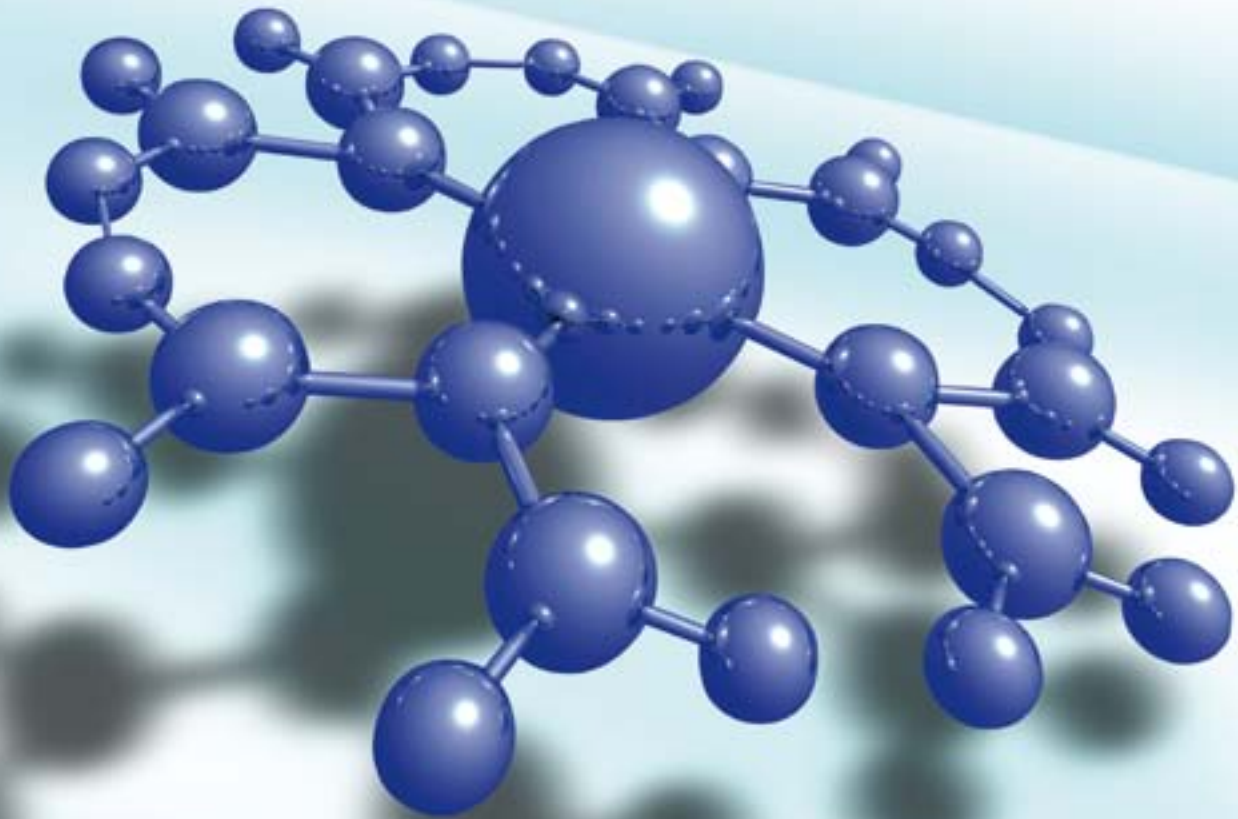
2012 **4** No.133  
(通算 197号)

## CONTENTS

巻頭言「『かんがわ』のオルタナティブをリードしよう」

《解説》大都市問題とは何か -現在の構想と歴史をふりかえって-  
公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター 理事長 上林 得郎 . . . . . 1

都区制度の現在 -「大阪都」の前に-  
東京自治研究センター研究員 佐藤草平 . . . . . 18



公益社団 神奈川県地方自治研究センター

「かながわ」のオルタナティブをリードしよう

井上 雅喜（生活クラブ生活協同組合・神奈川県専務理事  
／神奈川県地方自治研究センター理事）

現在、生活クラブは 21 都道府県にある 32 の生活クラブ生協（単協）が主体となって、運動・事業を組織する連合体で、組合員数は約 35 万人、供給高は約 900 億円です（2010 年度実績）。神奈川の組合員数は 7 万人、姉妹生協の福祉クラブは 1.5 万人となっています。

生活クラブ神奈川は、昨年、創立 40 周年を迎えました。生活クラブ運動 40 年の歴史は、組合員がもつ個人資源（いくばくかのお金、知恵、労力、自由時間）を出し合い、リスクを共同引受することで問題解決を図り、運動と事業の力量に応じて資本制システム（市場）を相対化してきた歴史といえます。そして、「お上（公権力）につき従う人々」ではない、主体的市民概念の実現を目指して今日があります。「お金では買えない（社会的価値）すなわち連帯・協同を通じて創出した社会的な諸機能（共同購入、W.Co、代理人、共済・・・）により、資本制システムのオルタナティブとしての参加型システムを手にしてきた歴史です。

自治労神奈川、そして神奈川県地方自治研センターと生活クラブとの組織的な出会いは、1980 年代の後半に、自治研全国集会在神奈川県で開催された際に、生活者・市民（組合員）のリアリティから社会全体を問い直すことを運動の眼目としていた生活クラブで、組織的に参加したときです。

自治労の政策運動である「地域生活圏闘争」や「自治体改革運動」の歴史と取り組みには、多くの共鳴点を見出すことができます。とりわけ、神奈川自治研センターと生協運動との連携は、労働運動と市民運動を媒介し、地域のセーフティネットの確立に向けた新しい社会運動と事業をネットワークし、合力をつくる主体として、今後、ますます多くの共感をえていくのではないのでしょうか。

生協組織はメンバーシップに根ざして情熱や友愛を含む個人資源の活用条件を整備し、労働運動との連携・合力をはかることで、協同組合地域社会の形成に貢献できると考えています。

そのためにも、産業資本セクター、税金資本セクターをけん制する参加型「市民セクター」（労働組合、協同組合、NGO、NPO、W.Co 等）の開発・形成を神奈川の地でリードし、勤労者・市民と生活者・市民との政策連携による新しい社会運動の展開に寄与し、とりわけ、市場に接しながらも市民資本の拡充と各事業分野への投資を可能にする、自律性の高い市民ファンドの形成が急務です。

「赤」（労働組合）と「緑」（市民）のブロックは今こそ、市民生活の多様性と自主性を競い合わせ、人間の未来への希望、すなわち平和や自然との共生・共存、そして地域コミュニティの再生に向かう知恵によって合力を形成していくことが、危機時代へのオルタナティブとして要請されています。

## 大都市問題とは何か

－現在の構想と歴史をふりかえって－

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター  
理事長 上林 得郎

### I. 大都市問題をめぐる最近の議論とその内容

#### 1. 最近の大都市をめぐる議論の経過

##### (1) 道州制と大都市制度の論議

2012年1月から第30次地方制度調査会が、大都市のあり方をめぐる論議を本格的に開始した。2月の専門小委員会では、指定都市の「特別自治市構想」と、大阪の「大阪都構想」についてのヒアリングが行われ、3月の小委員会では東京都と特別区長会からのヒアリングが行われている。第27次地方制度調査会が2003(平成15)年11月13日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を出して以来、10年ほど経過したが、大都市問題を集中的に論議されることになったのである。

地方自治制度についての議論は、2000年代半ばまでは道州制をめぐる広域自治体のあり方の議論が中心であったために、道州制に関連した大都市制度の議論が主なものだった。2006(平成18)年2月の指定都市市長会の「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」や、2007(平成19)年2月の名古屋市の「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査研究報告書」などである。

道州制については、第28次地方制度調査

会から、2006年2月に「道州制のあり方に関する答申」が出され具体化への一歩が踏み出されたかに思われていた。この「答申」では、「道州制の基本的な制度設計」が示され、「広域自治体として都道府県に変えて道州を置く」として道州、市町村の二層制が打ち出されていた。

この答申を受け、2007(平成19)年1月に首相(当時、安倍晋三首相)の諮問機関である「道州制ビジョン懇談会」がつくられ、2008(平成20)年3月に「2018年までに道州制に完全移行すべきである」とする中間報告を出した。「中間報告」は、明治以来の中央集権的体制を解体し、「新しい国のかたち」として道州制の必要性を強調し、道州制により「国の権限は国家の固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補完は道州が行う」としていた。

しかし、ビジョン懇談会をつくった安倍首相は2007年9月に辞任、代わって福田康夫首相が登場し、ビジョン懇の「中間報告」を受け取ったものの、2008年9月に辞任し、麻生太郎首相に交替した。その麻生内閣も2009(平成21)年8月の総選挙で敗退し、民主党政権になり、道州制の議論は頓挫してい

った。

## (2) 指定都市からの相次ぐ提言－横浜市、指定都市市長会

横浜市では、2007(平成 19)年 6 月に「横浜市大都市制度検討委員会」がつけられ、横浜にふさわしい新たな大都市制度の構想についての検討を始めた。同検討委員会では、専門的かつ幅広い見地から、大都市自治を拡充する新たな大都市制度のあり方を検討し、約 2 年間の議論の成果として、2009(平成 21)年 1 月に「新たな大都市制度創設の提案」と題して、府県から自立する新たな大都市制度モデルの提案を行った。

横浜市における検討委の論議と並行して、2008(平成 20)年 9 月に横浜市、名古屋市、大阪市の 3 市による「大都市制度構想研究会」がつけられ、3 市による共同研究が進められた。そして、日本を代表する大都市にふさわしい新たな大都市制度を構想・検討し、横浜市検討委の提言に続いて 2009(平成 21)年 2 月に「日本を牽引する大都市－『道州制』創設による構造改革構想」が打ち出された。府県から分離した一層制の大都市をめざしたものであり、これらは当時の中田宏横浜市長のリードによるものといわれていた。

横浜市では、同年 8 月に中田市長が辞任し、林文子市長が誕生した。林市長は、これまでの外部学識者からの提言をもとにして、市会の大都市行財政制度特別委員会との議論を行い、議会の内諾を得た上で 2010(平成 22)年 5 月に「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」をまとめた。これは、「広域自治体(県)から独立した、総合性と自立性の高い自治体」をめざして「大都市は、地方の事務をすべて担う、県の区域から独立した特別の市とする」という構想である。横浜市として「半世紀以上も暫定措置が続く現在の指定都市制度を抜本的に見直し、

大都市が国全体の発展にも寄与するよう」制度改革を求める意思表示といえる。

一方、横浜市検討委の設置から半年後、2007 年 12 月、指定都市市長会によって「“大都市”にふさわしい行財政制度の懇話会」がつけられた。懇話会では 11 回にわたる議論を重ね、報告書がまとめ上げられ「“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」が 2009 年 3 月に出された。この指定都市懇の報告書は、指定都市は「基礎自治体としての機能」と「中枢都市としての機能」の二つの性格をもっており、多様化した大都市の現状を 4 類型に分析・分類した(後述)。その上で、事務移譲のあり方として、全市一律の移譲と各市の選択による移譲の 2 段階による事務移譲を求め、大都市が必要とする権限を選択できる制度を提案したものであった。

この指定都市懇話会の報告を受け指定都市市長会では、2011(平成 23)年 7 月に「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』～」をまとめた。この提案は、これまでの二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない新たな大都市制度「特別自治市」を創るものとされ、「大都市の多様性を踏まえた制度設計」となることをめざしている。

## (3) 川崎市の分権推進方針

川崎市では、大都市特例制度や大都市に様々な課題があることから、それらを解決するために、2008(平成 20)年度に市内部で大都市制度等調査研究を行い、その報告書を翌年 3 月に取りまとめた。「報告書」は「～望ましい分権型社会における大都市制度のあり方について～」と副題がつけられていた。ここでは、「国や県からの関与をすべて廃止し、国から地方へ分権をした後の本市に及ぶすべての県の事務権限を担う」とする特別自

治市の構想であり、①大都市制度創設への準備期間、②大都市制度への移行と道州制を見据えた基礎自治体、広域自治体、国の役割の再編成の準備期間、③道州制の導入と真の分権型社会の実現、など3段階にわたって制度改革の進展をめざしている。

この研究報告を受け、2010(平成 22)年10月に「地方分権の推進に関する方針～真の分権型社会の実現に向けた新たな大都市制度の創設に関する基本的考え方～」が発表され、川崎市としての分権推進方針を確立している。この方針は、指定都市市長会の方針とほぼ同様の内容となっており、「法的な位置付け」として「『新たな特別市』は、県に包括されない、県域から独立した地方自治体と」することをうたいながら、「指定都市の『新たな特別市』への移行は、任意と」するものとしている。また、「新たな特別市」は、「いわゆる“基本法”である地方自治法又は「(仮称) 地方政府基本法」に規定されるべき」としているのが特徴である。

#### (4) 直近の横浜市ほか7指定都市の動き

指定都市市長会による「特別自治市」の構想を受け横浜市では、2011(平成 23)年8月に「横浜市大都市自治研究会」が新たにつくられた。この研究会は、市が主張する新たな大都市制度の具体像をはじめ、大都市にふさわしい地方自治制度のさらなる検討を行うにあたり、専門的見地から横浜市への助言・提言を得るために創られたものであった。この大都市自治研究会では、2012年2月下旬までに6回の研究会を重ね、「新たな大都市制度創設に向けた課題整理」として「(1)横浜市に特別自治市制度を導入した場合の神奈川県への影響、(2)横浜版特別自治市の内部構造」などの検討を行った上で、3月には「第1次提言」をまとめた。

横浜市研究会の「第1次提言」では、①特

別自治市としての横浜市は、原則として、市域内を対象とした神奈川県の仕事の全部を処理する一方で、市域内地方税(市・県税)のすべてを賦課徴収する。②特別自治市創設は、市域内における県議会機能の廃止を伴うが、現行の行政区を単位に、区選出の市議員による区議会の設置、または区長公選などにより、住民自治の制度的強化を行う。③現行の横浜市の区役所は、人口規模・役割機能・政策裁量が比較的大きい「大」区役所である。この大区役所を有する行政区を再編することなく、権限のあり方を見直し、住民自治を強化する。④県から独立することにより、二重行政の解消を始め行政の効率化が図られ、政策の自由度が増すため経済効果も市内3.7兆円、市外1.2兆円の雇用効果も見込まれる、としているのが特徴である。

また、2011年10月には横浜・川崎・さいたま・千葉・相模原・京都・神戸の7市により、新たな大都市制度の選択肢としての「特別自治市」構想に基づき、具体的な内容の検討を行うことを目的として、「指定都市7市による大都市制度共同研究会」(座長市・横浜市)が設置された。この研究会は各市の大都市制度担当部長による構成となっているが、担当課長による連絡会議を置き研究会の調整・準備作業をおこなうこととされている。7市共同研究会では、それぞれの基礎自治体が人口規模も含む地域特性に応じ、事務権限・財源を有することができる仕組みを講じることが重要だとした上で、大都市と広域自治体との役割分担、特別自治市における区のあり方などを検討することとしている。この7市共同研究会は、3月末までに中間報告をまとめ、11月下旬に最終方向をまとめる日程となっている。

#### (5) 大阪都構想と制度改革

大阪における大都市制度についての議論で

は、2003（平成 15）年に大阪市大都市制度研究会から「スーパー指定都市制度」が出され、2004（平成 16）年には大阪府地方自治研究会から「大阪新都構想」が出されるなど、さまざまな検討が行われてきた。

2008（平成 20）年 1 月の知事選に勝利した橋下徹弁護士が、2 月に知事に就任して、「大阪府は破産会社と同じだ」と宣言して以来、2008 年度の当初予算を凍結し財政改革に乗り出した。人件費の削減、市町村への補助金削減、外郭団体改革など財政再建に向けての政策を矢継ぎ早に行ってきた。

2010（平成 22）年 4 月から、大阪府自治制度研究会をつくり、社会、経済、財政などの面で大阪の状況がより厳しさを増すなかで、大阪府、大阪市の関係に焦点を絞って分析することにした。大阪の現状・課題の分析、東京都や愛知県、名古屋市など他の大都市との比較を通じて、「なぜ今大阪において新たな大都市制度を考えていく必要があるのか」、「大阪にふさわしい自治体像、広域自治体と基礎自治体のあり方についてどのように考えるか」などについて、研究を進められた。そして 2011（平成 23）年 1 月に最終報告がまとめられた。

この報告書では「新たな府市の枠組みの構築に向けて」、「府市の協議の必要性」を強調し、「府市の間で協議を尽くし、統一した戦略と政策協調を可能とする府市の新たな枠組みを構築」すべきとしていた。また「特に、新たな大都市制度の実現には府市が共同で国に制度改正を求める必要」があるとしたうえで「特別市運動、市域拡張をめぐる対立の歴史に学ぶべき」だとしていた。

こうした研究会での議論を待つことなしに、2010（平成 22）年 4 月には、橋下府知事から「大阪都構想」が打ち出され、その構想実現に向けて大阪維新の会を結成し、地方議員の擁立がはかられていった。2011（平成 21）

年の統一地方選挙では「大阪都構想」が大きな焦点となったが、選挙結果は、大阪府議会で維新の会が過半数を占め、大阪市議会、堺市議会では過半数には達しなかったものの第 1 党に躍進した。

同年 11 月には、橋下氏が府知事を辞職して大阪市長選に立候補し、大阪維新の会幹事長の松井一郎氏が府知事選に立候補し、このダブル選挙で両者が圧勝して大きな話題となった。

「大阪都構想」とは、大阪府と政令市（大阪市・堺市）の市域を合併・統合させることにより、大阪府と大阪市および周辺都市が一体となった新たな統治機構をつくる、というのが当初の構想であった。その後、統一地方選挙の結果を受けて、重点が大阪府と大阪市の統合に移っている。大阪維新の会の知事・市長選挙でのマニフェストでは、「大阪市役所を解体し、大阪市内を中核市並の権限・財源を持つ 8 から 9 の特別自治区に分割する」「特別自治区に公選の区長・議会を設置する」「特別自治区間の税収格差については、財政調整制度を創設する」などとなっていた。

ダブル選挙で勝利した同年 12 月に、大阪府と大阪市が合体する「府市統合本部」がつけられ、大阪都構想の実現に向けて本格的に動き出している。大都市制度、広域行政・二重行政のプロジェクトチームを作り具体化を急いでいる。合わせて、市営地下鉄・バスの民営化、水道の広域事業団化、府市大学の統合、府・市立病院の経営統合などの事業について、経営形態の変更に向けての検討が進められている。府市の統合については、堺市がこの統合には参加せず、周辺の諸都市についても参加の動きは見られず、当面、大阪市との統合が中心となっている。

#### (6)「新潟州」構想

2011 年 1 月に、新潟県と新潟市は「新潟

州構想」を発表した。この構想は、「県と政令市との二重行政を排し、行政の効率化を図る」「政令市が有する高度な行政機能を全県に波及させる」「地域の課題は住民に身近なところで解決できるよう、基礎自治体の自治権の強化を図る」ことを目的として、「広域・専門行政の一元化と基礎自治体の自治権強化による行政機能等の再編」を目指すものとされている。

この構想実現のため、「新潟州構想検討委員会（座長・北川正恭早稲田大教授）」を発足させ、検討が開始された。2012年1月までに4回の検討委員会が開催され、新潟州の役割として「広域自治体は広域・専門行政に特化」し、「国からの権限移譲の受け皿となる」ことを目指す。また、県市の役割分担の再編整理を円滑に進めるため「現行体制において解決が可能と考えられる課題」について「連絡調整会議」で具体的な検討を進めることとした。

2月の「連絡調整会議」では、「新潟県と新潟市の課題整理」等で挙げられた具体例のうち、「食品衛生」「感染症対策」「公営住宅」「文化施設」「特別高度救助隊」「ハローワーク」の6テーマに関する新潟県及び新潟市の部局長による協議が続けられている。これらの課題についての協議を経て、「新潟州」構想実現に向けた制度改正の方向性をまとめることとしている。

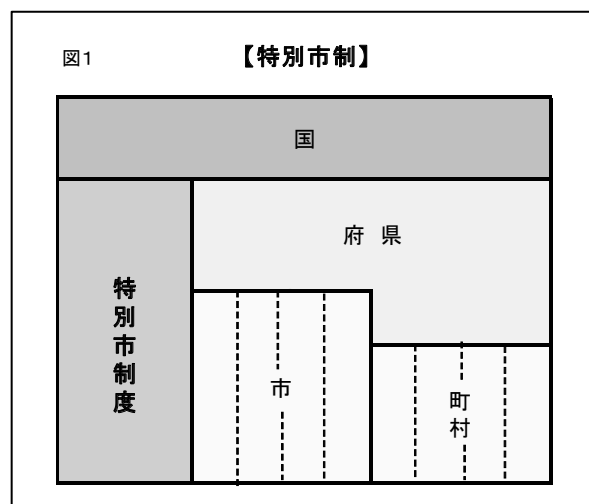
## 2. 大都市改革構想の内容とその比較

大都市問題の歴史的経過は次章で詳しく触れるが、焦点は、大都市と広域自治体のあり方をめぐる議論といってよい。広域自治体に包含されない大都市制度とするか、広域自治体に包含されるのかの2つに大きく分けることができる。前者が横浜市・川崎市そして指定都市市長会の「特別自治市」の構想であり、

後者が「大阪都」構想である。

### (1) 特別市制

特別自治市構想は、1947（昭和 22）年の地方自治法施行時に規定されていた「特別市」を引き継ぐものといえる。当時の地方自治法に規定されていた特別市は、①人口 50 万以上の市から法律で指定し、②都道府県の区域外にあるものとし、特別地方公共団体とする、③行政区を設けるものとし、行政区の区長は直接公選とする、という内容であった。大都市を府県の区域外としたことから、その権限は府県並みの事務を処理することとされていた（図 1）。

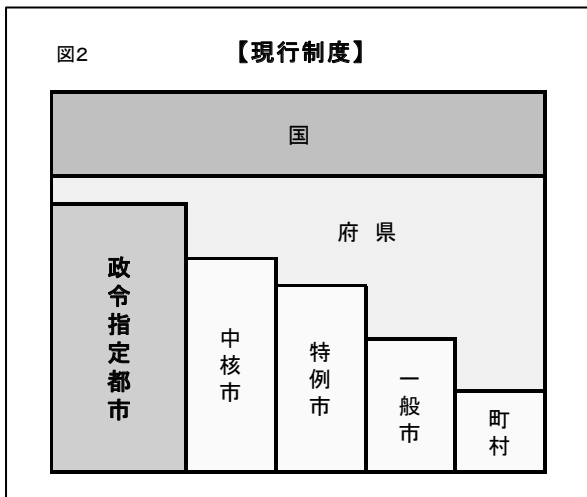


### (2) 現行制度

1956(昭和 31)年に、後述する経過を経て現在の政令指定都市制度が発足し、政令で指定する 50 万以上の都市について府県の区域の包括される基礎自治体であるが、次の特例が認められることになった。①事務配分の特例として、府県の持つ事務権限のうち児童福祉をはじめとする 16 項目について大都市へ移譲する、②関与の特例として、知事の承認、許可、認可を必要とする事務についてその関与をなくす、または直接主務大臣による関与によることとし、③行政組織上の特例として、

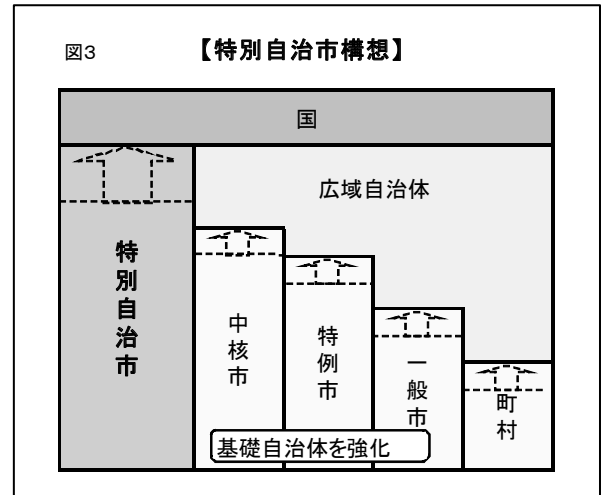
区の設置（区役所・区長）、区選挙管理委員会の設置、④財政上の特例として、地方道路譲与税や地方交付税の算定に府県から移譲事務に応じた経費の算定を行うこと、宝くじの発行などが認められることとなった。

その後、指定都市制度以外の都市制度として、1994(平成 6)年に中核市制度が創られ、1999(平成 11)年に特例市制度が創られ、府県からの権限の一部が中核市・特例市に移譲されることになった（図2）。これらの結果、府県、指定都市、中核市と特別市の事務権限の配分は（文末表1）のようになっている。



### (3) 「特別自治市」構想

横浜市と指定都市市長会、そして川崎市などの「特別自治市」の構想は、ほとんど違いがない。新しい大都市は「広域自治体（県）から独立した、総合性と自立性の高い自治体」とされ、「国と地方の役割分担を根本的に見直し、基礎自治体の強化を図る」ために「国と地方の役割分担を根本的に見直し、基礎自治体の強化を図る」としている。国から府県への権限移譲をすすめ、府県から基礎自治体への権限移譲を行うことが前提となっている。図3のように、国の権限の移譲を求めながら、大都市は府県に包括されない特別自治市になる。



横浜市は、完全に府県からの自立を求めているが、指定都市市長会の構想では、多様な構造を持つ各都市が、画一ではなく、選択できる制度を求めている。指定都市市長会2009年の「指定都市懇」の報告書では、人口、経済、行政、情報文化の各分野の統計指標に基づき規模指標と中枢機能指標を算出したうえで、19市を4つに類型化している。すなわち、大規模中枢型（大阪・横浜・名古屋）、中枢型（神戸・京都・福岡・札幌・広島・仙台）、副都心型（川崎・堺・千葉・北九州）、国土縮図型（相模原・浜松・新潟・静岡・岡山）である（図4）。

指定都市への事務移譲と財源配分のあり方については、2段階の移譲を求めている。まず、「全市一律の事務移譲の推進」を行い、「道府県から指定都市への一層の事務移譲、及び、国から指定都市への道府県並みの事務移譲を推進する」とした。具体的には「道路、河川、都市計画、農地転用など」指定都市市長会からの提言に沿った移譲が行われるべきとしている。その上で、「各市の選択による事務移譲の推進」をはかるなど2段階の移譲を求めている。

選択による事務移譲では、例示として「大規模中枢型ならすべての道府県事務」を、「中枢型なら社会的インフラ整備に関する事務」を、「副都心型なら生活環境に関する事



務」を、「国土縮図型なら農林水産に関する事務」などを示している。そのうえで事務移譲は個別の市が判断すべきものとしている。ただし「つまみ食いの事務選択を許す」のではなく、「交通警察、雇用労働、農林水産、商工、環境、高等学校、大学、病院、文教施設」などについてパッケージで選択するものとしている。きわめて妥当な提起と言える。

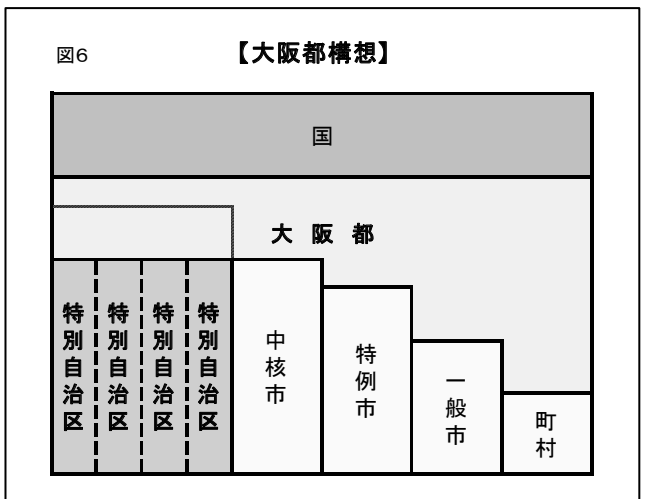
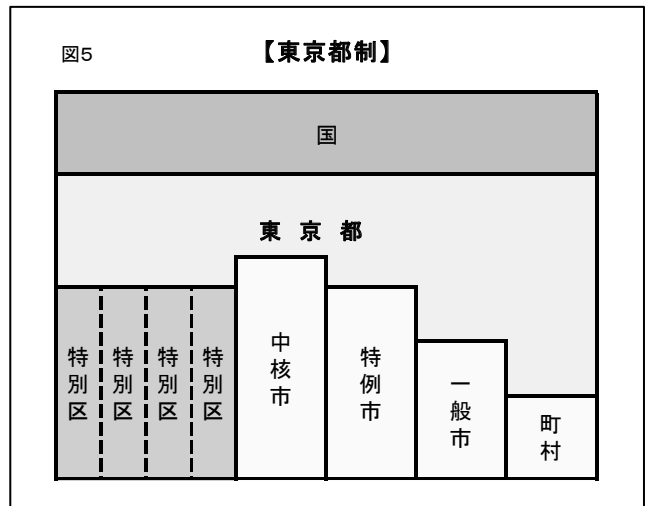
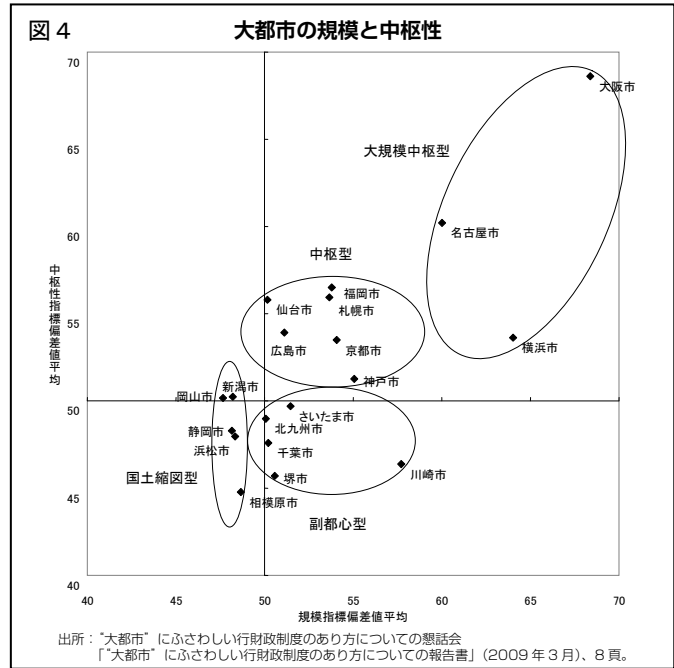
#### (4) 東京都制・大阪都構想など

また、東京都制と大阪都構想の違いを比較すれば、東京都制では、府県の処理する事務は都が処理した上で、指定都市が処理するとされている消防・上下水道・卸売市場などの事務を都が処理し、特別区では保健所を含めてその他の事務を処理することになっている（図5）。

一方、大阪都構想は、最近では「大阪都」という呼び名を使わず「大阪にふさわしい大都市制度」と呼び、「都市の実態にあわせた大都市制度を自ら選択できるように」する必要性を強調し、「都」「特別市」という名前にこだわらないとしている。しかし、具体的な区の権限や区の位置づけなどについては明確になっておらず、「あらたな区」という表現にとどまっている。イメージとしては図6のようになるものと思われる。

新潟州構想は、まだ構想の段階であり、具体的な姿は見えていない。当面、県と市との具体的な事務権限のあり方の協議が続けられることになる。

大都市制度改革には、さらに税財源の配分問題、大都市周辺自治体との連携の課題、大都市内部の地域自治のあり方などについて、それぞれの構想のなかで謳われているが、本稿の中では割愛する。



## Ⅱ. 大都市制度の歴史的経過

### 1. 明治から戦前までの大都市制度

#### (1) 三新法と市制町村制の制定

1878（明治 11）年に三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）が制定され、「郡区町村編制法」では「地方ヲ画シテ府県ノ下、郡区町村トス」として町村制が始まった。この中で「三府五港其ノ他人民輻輳ノ地ハ別ニ一区トナシ其ノ広濶ナル者ハ区分シテ数区トナス」となっており、この中では市という表現はなく、区がこれに当たるものとされた。

この結果、東京府 15 区、大阪府 4 区、京都府 3 区のほか横浜区、神戸区、長崎区、新潟区、函館区の五港、そして人口の多い仙台、金沢、名古屋、岡山、広島、赤間関（下関）、和歌山、福岡、熊本、札幌に区が施行された。

1888（明治 21）年に市制町村制が制定され、従来の 3 府の区を除いた区が市となり、翌 1889（明治 22）年 4 月に市制が施行された。市には市会が設けられたが、有権者は直接国税を納入する公民に限られた制限選挙であった。市長は任期 6 年で、市会が 3 人の候補者を推薦し、内務大臣が天皇に上奏し裁可を得て 1 名を任命する制度であり、市は市会が代表するものとされた。また、市の執行機関は、市長のほかに市会選出の助役 1 名と名誉職の参事会員 6 名からなる合議制による参事会をもって構成されていた。

この市制施行の直前に「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設ルノ件」の法律が制定され、この三市には市長・助役をおかず、その職務は府知事・書記官が行うこととされ、大都市問題の始まりとなった。

この年、1889(明治 22)年 2 月 11 日には、

明治・帝国憲法が施行され、11 月には帝国議会在開設されるなど、我が国の近代政治体制が整う時期でもあった。しかし、明治憲法には、地方自治の規定は盛り込まれておらず、むしろ富国強兵策遂行のための中央集権的な官僚制度の強力な支えとなっていた。翌、1890（明治 23）年には、府県制・郡制が施行された。この府県・郡の区域は国の行政区画で、府県知事は内務大臣の任命する官選官吏であり、郡では官選の郡長が任命された。

そして 10 年後の 1898（明治 31）年になって「市制中東京市大阪市京都市ニ於ケル特例廃止」の法律が制定され、三市特例法が廃止となり、東京市、大阪市、京都市に一般市と同じ市制が適用されるようになった。この制度に不満をもった三市は、開設された帝国議会上にほぼ毎回三市特例の廃止を働きかけていた。この議員提案は、衆議院では可決されるものの貴族院で否決又は審議未了となり成立しなかったが、10 年を経て廃止にいたったものである。

#### (2) 大都市特例の始まり

1888（明治 21）年、市制町村制にあわせて「東京市区改正条例」が制定された。これは我が国最初の都市計画法制であり、その後の都市計画法の前身となったものである。近代的統一国家の体制を整備してきた明治政府が、首都の体裁を整え、帝都としての偉容を整えると同時に、急激に発展してきた大都市東京の基盤を作るための法律であった。市区改正事業（=都市計画）は、都市計画事業を実施するための財源措置として、特別税として地租割、営業税並びに雑種税、家屋税、清酒税を創設したものであった。

この制度は 1918（大正 7）年になり、京

## 8 大都市問題とは何か

都、大阪、神戸、名古屋、横浜の五大市に準用されるようになった。五大市に対する市区改正条例の準用は、初めて東京、大阪、名古屋、横浜、神戸、京都の六市を大都市として位置付け、大都市制度を適用した端緒となったものである。

1911（明治 44）年、市制が全文改正された。この新市制 6 条において、「勅令ヲ以テ指定スル市ノ区ハ之ヲ法人トス。其ノ財産及営造物ニ関スル事務其ノ他法令ニ依リ区ニ属スル事ヲ処理ス」と定められ、大都市特例制度の中の区の制度が整えられた。区は、財産営造物に関する事務等についての区会の議決を認められたのみで、条例・規則制定権は与えられなかった。

この年、勅令 239 号で東京市、大阪市、京都市の三市が指定された。今日の指定都市制度の始まりというべきものであった。

### (3) 都市計画法、道路法の制定

1919（大正 8）年、都市計画法が制定されたが、この法律は、まず、東京、京都、大阪、神戸、名古屋、横浜の六大市にのみ適用されたものであった。1923（大正 12）年以降、札幌など 26 市が追加されていった。背景には、大都市への人口集中の急速な進行があり、東京市の人口は、1882（明治 15）年には 88 万人であったものが、35 年を経て 1916（大正 5）年には 228 万と 2.5 倍になっていたのである。

この都市計画法の主な内容は、「都市計画区域の制度の新設」、「住居、商業、工業等に土地の用途を区分し、その上に建築される建築物の種類等を制限する地域制度の新設」、「受益者負担金制度の新設」等であった。

同時に制定された「道路法」では、国道は府県知事、その他の道路はその路線の認定者をもって管理者とすることとした。但し、勅令で指定された六大市の市長は、市内の国道

及び府県道の管理者となった。

### (4) 「六大都市行政監督ニ関スル法律」の制定

1922（大正 11）年、六大都市の行政に関して府県知事の監督が不要になる特例が設けられた。「市ノ公共事務及法律ノ定ムル所ニ依リ市又ハ市長ニ属スル国ノ事務ニ関シ府県知事ノ許可又ハ認可ヲ要スル事件ニ付テハ東京市、京都市、大阪市、横浜市、神戸市及名古屋市ニ限り勅令ノ定ムルニ依リ其ノ許可又ハ認可ヲ受ケシメサルコトヲ得」として、勅令により、許認可等を不要とされたものであった。その内容としては、市役所の位置、区の名称、区役所の位置の制定・変更、議員・助役の定数、手数料・使用料の制定・変更、市条例の廃止、不均一課税、選挙法、道路法、河川法、運河法、家畜市場法、電気事業法などにおける市長の行為に対する知事の認可などであった。

この措置は、六大都市が一致して「大都市の特例」を求めて運動を行う「特例市運動」の成果だといわれているが、政党政治の発達に伴う大正デモクラシーによる自治権拡大の動きでもあった。

1926（大正 15）年には、府県制・市制・町村制の改正があり、市長が市会の選挙だけで任命されるようになるとともに、市会の等級制の廃止、府県会とともに普通選挙制(男子のみ)の導入が行われた。

### (5) 東京都制、東京都官制の制定

1930 年代に入り、日中戦争を発端として戦時体制に包まれていく。1940（昭和 15）年には、戦時体制下で、政友会・民政党が解散し、大政翼賛会結成されたが、この年には地方税法が制定され、国税・地方税の分離、地方分与税が新設された。

1943（昭和 18）年になり、東京府、東京

市を廃し、従来の東京府の区域に東京都を設置するという都制が施行された。その内容は、旧東京市の区域に法人格を有する 35 の区を設置する、区長は都吏員として都長官がこれを任免する。区は、都条例の定めるところにより、財産及び営造物に関する業務を処理するとされた。また、都の首長は、官吏（都長官）をもってこれに充てるとされた。

この東京都制制定の趣旨は、「帝都たる東京に其の国家的性格に適応した確固たる体制を確立すること」、「帝都に於ける従来の府市並存の弊を是正解消いたし、帝都一般行政の一元的にして強力なる遂行を期すること」、「帝都行政の運営に付根本的刷新と高度の能率化とを図ること」の 3 点に帰着しており、戦時体制を維持するために必要な措置とされたのであった。

同時期に、市制・町村制が改正され、市町村会の議決事項について概括列記を 9 項目の制限列記に縮小され、市長は議会による 3 名の推薦、内務大臣の奏上による天皇裁可の上 1 名を任命する制度へ逆戻りになっていた。

## 2. 地方自治法の制定

### (1) 東京都制・府県制・市制・町村制の改正

1945（昭和 20）年の敗戦とともに占領下の制度改正が進められた。その内容は、これまでの都制・府県制・市制・町村制の改正であり、府県知事の任命制を維持する内容であった。これに対して連合軍総司令官マッカーサー元帥は、1946（昭和 21）年 2 月に憲法草案を日本政府に手交した。この草案には、新憲法第 8 章地方自治に相応する条項が盛り込まれており、そこでは知事・市町村長の公選制化をもとめていた。これらの背景を持ちながら、同年 9 月に「第一次地方制度改正」が行われ、住民の選挙権・被選挙権を拡

充し、都長官・府県知事・市町村長は直接住民による公選制になった。政府原案では、都の区の区長は都長官の任命制であったが、衆議院で議員修正により直接公選とされるとともに、「5 大都市に速やかに特別市制を実施すること」という附帯決議がなされた。

第一次地方制度改正の附帯決議を踏まえ、勅令により「地方制度調査会」が設置された。1946（昭和 21）年の地方制度調査会への諮問は、大都市制度に関する調査項目の概要として、「東京都について都と府県との区別を存置するか」「五大市について大都市制度として東京都制方式か、所謂特別市制の方式か」「大都市における区の下部組織をどう考えるか」「大都市制度を実施した後の残存郡部をどう考えるか」などとなっていた。

この地方制度調査会で、地方制度を一本化する地方自治法の制定についての答申が出され、大都市については府県から独立した特別市の創設が含まれていた。

### (2) 地方自治法の制定

1947（昭和 22）年 3 月に、これまでの都制・府県制・市制・町村制を一本化して地方制度の統一した法制度として地方自治法が制定された。これは「第二次地方制度改革」とよばれ、5 月 3 日に、地方自治の条項を盛り込んだ「新憲法」とともに施行された。地方自治法は、地方制度調査会の答申を踏まえ、大都市制度については特別市制とする、大都市の国政事務は機関委任事務で受ける、区は法人区にはしないというのが骨格であった。

特別市は、政府の法案要綱によると「人口 50 万以上の市の中から法律で指定し、特別市は、都道府県の区域外にあるものとし、特別地方公共団体とする。特別市には、市長、助役、収入役等を置き、行政区を設けるものとする。行政区には区長、区助役、区収入役等を置き、行政区の区長は、直接公選とす

る。」「都の区は、これを特別区と称し特別地方公共団体とするとともに、原則として市に関する規定を適用する。特別区の区長は、引き続き直接公選とする」となっていた。

### 3. 政令指定都市制度の発足

#### (1) 5 大市と 5 大府県の論争

地方自治法施行後、この特別市制法ができることになったが、5 大市としては大都市行政を進める上で「府県との二重行政・二重監督による無駄の排除」「大都市という実力のある都市の自治権の強化」のために、府県から独立した府県との同格の形になる「特別市制」を求めている。しかし、5 大都市をもつ 5 大府県側はこれに対し、「大都市行政の孤立化を招く」「5 大市の抜けた残存区域の取扱問題が未決定」の二つの理由で、特別市制法には反対を主張し、ここに 5 大市対 5 大府県の 10 年近い争いが展開されることになった。

対立する主張とともに、特別市制が 5 大市という特定地域だけに係わることから、憲法第 95 条の住民投票が必要となり、その住民投票の範囲をめぐって、5 大市の各市民だけに限るか、5 大府県民とするかということが争点となった。投票者の範囲が争われたのであるが、当初は当該市民だけとされていたが、5 大府県側の国会議員を巻き込んだ運動もあって、GHQ（占領軍総司令部）の見解として「住民投票の範囲は府県民とする」旨が示された。

当時の 5 大市と 5 大府県の人口を見ると、京都市が京都府民の 6 割を占めており、大阪市は大阪府民の 5 割強という状況であり、他の 3 市では、県内人口に対して横浜市が 38%、名古屋市が 3 割、神戸市が 23%であった（1950 年 10 月の国勢調査）。住民投票で、仮に当該市民はすべて賛成し、残部が

すべて反対だと考えると、まず成立可能なのは京都市のみであり、大阪がかろうじてというところであった。

特別市制度について大都市住民が賛成するのは当然としても、多くの市町村は中間政府と見られていた府県の干渉には非難しつつも、府県からの離脱を考える大都市の独立には反対していた。これには財政的に不均衡な配分問題があり、府県から大都市が抜けた後の財政処理が大きな問題として横たわっていた。

結局、1947（昭和 22）年 12 月の自治法改定によって関係府県民の投票ということが明記されることとなり、ここでは五大市が敗れることとなった。しかし、この後も、特別市の制定に向けての運動は続けられていった。

1951（昭和 26）年 10 月に「5 大市特別市制理由書」を発表し、再び特別市制の制定運動を始める。しかし、翌 1952（昭和 27）年 2 月には 5 大府県側が「特別市制反対理由書」を発表するなど、関係者、国会議員などを巻き込んで、両者の対立は激しくなっていた。

#### (2) 地方行政調査委員会議の勧告

1950（昭和 25）年に地方自治制度についてのシャープ勧告が出された。この勧告は、「行政責任の明確化」「能率の原則」「市町村優先の原則」の 3 原則に基づいて、市町村・都道府県・国のそれぞれに適合した行政事務を再配分すべきだ、としていた。この勧告を実施に移す具体的な検討を行うために「地方行政調査委員会議（いわゆる神戸委員会）」が発足した。そして 1951（昭和 26）年、地方行政調査委員会議による第一次、第二次勧告が出される。大都市問題に関していえば、第二次勧告の中で「事務配分が勧告通りに実施されれば」という前提で次のように述べられていた。

「当会議は、事務の再配分が勧告通り実施

されることにより、これら（二重監督及び二重行政の）弊害は、ほとんど除去されるもの  
と考える。」「ひとり大都市の事情ばかりで  
なく、大都市と残存区域との関係及び残存区  
域における自治行政を進展させる方途を考慮  
する必要があるので、現行の特別市制が適当  
か、その他いかなる制度が適当であるかは、  
各都市について具体的に扱うべきである。」

このように、府県民全体の投票となったこと  
と、地方行政調査委員会議の批判的勧告によ  
って、特別市誕生の期待は薄れざるをえな  
くなった。

### (3) 第一次地方制度調査会の勧告と地方自治法の改正

1953（昭和 28）年には、新たに設置され  
た地方制度調査会による第一次答申「地方制  
度の改革に関する答申」が出された。大都市  
制度に関しては、事務及び財源の配分により、  
大都市行政の運営の合理化を図るとされた。  
そのうえで、次のような整理を行うとともに、  
府県知事の権限を移譲することが勧告された。

「大都市に対する府県知事の許認可権の整  
理を行う」「法令による委任事務で、広域的  
又は統一的処理を必要とする事務以外の事務  
を大都市に移譲する」「大都市の区域に係る  
償却資産税、煙草消費税及び自動車税は、大  
都市に移譲する」「地方交付税の交付基準、  
地方債の配分について特別の配慮を加える」。

これを受けて、1955（昭和 30）年に、大  
都市の特例を含む地方自治法の改正案が国会  
に提出されたが、5大都市と5大府県の賛  
成・反対運動が展開され、この法案は審議未  
了、廃案となってしまった。

翌 1956（昭和 31）年 2 月になって、政府  
が 16 項目の事務移譲を中心とした大都市特  
例を条文化した地方自治法改正案を閣議決定  
するにいたり、5大都市側もこの特例を受け入

れることによる妥協が成立した。こうして問  
題が一応解決する運びとなり、6 月には地方  
自治法の改正が成立した。その内容は、「政  
令指定都市制度を創設し、政令で指定する人  
口 50 万以上の市に 16 項目の事務配分を行  
い、関与、行政組織等に関する特例を設ける  
こと。あわせて特別市に関する規定を削除す  
る。」というものであった。

そして、同年 9 月、大阪市、名古屋市、  
京都市、横浜市及び神戸市を政令で指定し、  
政令指定都市制度が発足し、指定都市制度は  
現在に至っている。

## 4. 大都市制度改革についてのいくつかの提言

### (1) 都市の「規模・能力論」から「明日都市懇」へ

大都市問題の議論は、その後いくつかの提  
言を得ている。1984（昭和 59）～85（昭和  
60）年に、（財）地方自治協会は、市町村  
の能力を客観的に示す指標を明らかにして、  
地方自治の充実、強化のために事務再配分を  
求める研究成果を発表した。「市（町村）の  
規模、能力に応じた事務再配分のあり方に  
関する調査報告書」がそれである。都市の分  
類を行い、それに基づく事務再配分の具体的  
内容を明らかにしたものであった。

1988（昭和 63）年には、全国市長会から  
「21 世紀を展望した都市政策－提言－」が  
出された。政令指定都市へのいっそうの事務  
配分を求めるとともに、人口 20～30 万都市  
へ都市機能や圏域の拠点制に応じた事務配  
分を求めたものであった。これをうけ 1989  
（平成元）年には全国市長会から「都市自治  
体への権限移譲等に関する具体的な方策につ  
いて」の提案が出される。指定都市につい  
ては都道府県に準ずる程度の権限移譲を、  
人口 30 万都市、人口 20～30 万の広域市町村圏

の中心都市には政令指定都市並みの権限移譲を求めるといった内容であった。その後の中核市・特別市など都市制度の改革に大きな影響をもたらしたものであった。

1988（昭和 63）年 8 月に、横浜市の細郷市長が提唱して、指定都市市長懇談会の中に「市民の暮らしから見た明日の都市を考える懇談会（明日都市懇）」が発足し、21 世紀の新しい地方自治の構築に向けてのビジョンをまとめることとなった。1991（平成 3）年 5 月に、明日都市懇から「市民の暮らしから見た明日の大都市」の報告がまとめられた。報告書は、市民の主体的参加による高度な地方自治制度を目指し、「大都市特例法」の制定、「大都市圏政府連合制度」の創設、「憲章都市制度」の創設を唱えたものであった。

## (2) 日本都市センターからの報告提言

2001（平成 13）年 3 月、指定都市市長会が（財）日本都市センターに委託して調査研究を行った成果として「大都市制度等に関する調査研究」の報告書がまとめられた。この報告書は、指定都市の現状について詳細な分析を行った上で、これからの大都市制度のあり方として、「特別市制度型」「大都市による都制度型」「大都市圏政府型」「憲章都市制度」の 4 つの類型による新しい制度創設のイメージを示している。

2004（平成 14）年 3 月には、同じく（財）日本都市センターに委託してさらなる調査研究を行い、「これからの大都市制度に関する調査研究—指定都市制度の現状と大都市制度の展望—」（最終報告書）がまとめられている。この報告書は、指定都市へのアンケート調査、4 市長からのヒアリング、特徴的な都市からの報告などをうけ、その結果をまとめた。さらに、大都市制度の現状と課題を整理し、これからの大都市のあり方として前出の 4 類型の都市像などの改革課題につい

て具体的に提起している。

## 5. 東京都・区制の改革と都市制度改革の動き

### (1) 東京都・区制改革

政令指定都市が成立する以前の 1952（昭和 27）年に、地方自治法の改正があり、それまで公選制度であった東京都特別区の区長について、区議会が都知事の同意を得て選任するという任命制が導入された。この改正で、特別区の処理する事務を限定列挙し、他は都が処理することとされたが、その理由として「特別区は大都市の内部的な特別地方公共団体であって限定された権能を有するものとし、都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的の地方公共団体である性格を明らかにした」となっていた。

その後、10 年余りたった 1964（昭和 39）年に、地方自治法の改正がなされ、都と特別区の間において、その事務及び税源の合理的配分を図ることになった。具体的には、福祉事務所等が特別区へ移管されるなど権限の拡大が見られた。また、住民税個人分、たばこ消費税、軽自動車税が区税となるなど、特別区に地方税法上の課税権を付与することとなり、特別区の強化に向けた一歩となった。

1960 年代後半になり、区長準公選制の住民運動が広がっていった。まず、練馬区で始まり、これが中野区、江戸川区に広がり、品川区でもその実現を見ることになった。こうした都民の動きを背景にして、東京都行財政問題調査会から「特別区・市町村制度および都区域をこえる広域行政のあり方」の助言が 1970（昭和 45）年 5 月に出された。この助言の中には、「区長は公選制とする。都の区は配属職員制度を廃止する。特別区の事務配分を明確化し区に権限を移譲する」ことなど特別区の自治権強化の提言が含まれていた。

1972（昭和 47）年には、第 5 次地方制度調査会が「特別区の改革に関する答申」を出し、区長公選をはじめとする抜本改正を提案した。1974（昭和 49）年になり、地方自治法の改正が行われ、区長の直接公選制を復活した。特別区は「原則として一般の市に属する事務を処理する」と改正された。そして、保健所に関する事務を特別区に委譲し、都配属職員制度を廃止することとなった。

地方分権一括法の成立の前年の 1998（平成 10）年、地方自治法が改正された。その内容は、「都は、特別区が存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、都道府県が処理するものとされている事務、特別区に関する連絡調整のほか、市町村が処理する事務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・統一性の観点から特別区の存する区域を通じて一体的に処理する必要のある事務を処理する。」というものであり、一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務の特別区への移管等が行われた。これにより、特別区は特別地方公共団体ではあるが、基礎自治体としての権能を持つことが明確に位置づけられることになった。

## (2) 中核市、特例市の発足

1994（平成 6）年、地方自治法の改正により中核市制度が創設された。人口 30 万以上、面積 100 平方キロ以上、人口 50 万未満の都市は昼夜間人口比率が 1 を超えること、この 3 つの条件を満たす市を当該自治体の申請に基づき政令で指定するという制度である。中核市には、都道府県の処理するものとされている事務の一部を移譲し、能力に応じた権能を持つようになった。

その後、1999（平成 11）年の地方分権一括法による地方自治法の改正で、昼夜間人口比率の要件が廃止された。続いて 2002（平成 14）年の地方自治法の改正で、50 万以上

の市については面積要件が廃止された。さらに 2006（平成 18）年の地方自治法改正により面積要件について廃止となり、市議会の議決および都府道県の同意（議会の議決）があれば「人口 30 万人以上の市の申し出に基づき政令で指定」することになった。2012 年 3 月現在、41 都市が指定されている。

また、1999 年の地方分権一括法による地方自治法の改正で、特例市制度が創設された。特例市は、人口 20 万以上の市を、当該市の申請に基づき政令で指定するもので、中核市ほどではないが、都道府県の処理するものとされている事務の一部を移譲し、能力に応じた権能を持つようになった。2012（平成 24）年 3 月現在、40 都市が指定されている。

## 6. 政令指定都市の拡大の動き

1956（昭和 31）年に 5 大都市でスタートした政令指定都市の拡大した経過を概観する。

政令指定都市の要件は、地方自治法上、その対象は人口 50 万人以上と規定されているものの、その指定の要件や手続きについては必ずしも明確になっていない。この「人口 50 万人以上」という規定については、1947（昭和 22）年に特別市制度を創設した当時、五大市の中で最も小さかった神戸市の人口が約 60 万人であり、それに続く人口の大きい都市は福岡市で人口が約 33 万人であったことから、50 万人という数値が定められたといわれている。

実際の指定に当たっては、次のような事項がその具体的指標とされたようである。

①人口が 100 万人程度で人口密度が高いこと、②県からの移譲事務を処理できる能力など大都市の経営に対応できる行政能力及び財政力が備わっていること、③行政、経済、文化など都市機能が充実していること、④行政区を設置し、区の事務を処理する体制（区



役所)が整っていること、⑤第二次産業(製造業など)及び第三次産業(小売業、サービス業など)の就業人口比率が高いこと、⑥固定資産税課税標準額が既存の政令指定都市と比較してへだたりがないこと、⑦政令指定都市になることについて県と市の意見が一致していること、とされていた。

1963(昭和38)年4月、北九州市が指定都市となった。この年の2月に、個別の都市として歩んできた門司・小倉・若松・八幡・戸倉の5市が対等合併して北九州市が発足し、世界に例を見ない人口30万前後の都市の大型合併といわれ、指定都市となった。

1972(昭和47)年4月、札幌市・川崎市・福岡市が指定都市となった。この3市は、1970(昭和45)年に、政令指定都市となるべく意思統一して、早期実現を推進する体制を作り上げた。1971(昭和46)年7月に3市長が自治大臣に対して指定都市実現についての要請を行い、1972年に揃って政令指定都市となったものである。川崎・福岡について当時の人口は100万に達していなかったが、川崎は高い工業集積都市であり、福岡は地方ブロックの中核都市であったことから、将来100万に達する見込みとされ、総合的な判断の結果であったとされている。

1980(昭和55)年4月、広島市が指定都市となった。広島市では1970(昭和45)年から、1975(昭和50)年までに周辺13町村と合併した。1974年には、市長・知事から自治大臣に対しての要望書が、市議長・県議長からは意見書がそれぞれ提出された。それらを受けて、指定都市誕生の運びとなった。

1989(平成元)年4月、仙台市が指定都市となった。仙台市は、東北ブロックの中核都市として発展してきたが、1987(昭和62)年に宮城町と、1988(昭和63)年には泉市、秋保町と合併を進める一方、指定都市への準備を進めてきた。市制発足当時のからの

都市であり、市制施行100年という記念すべき年に指定都市として発足の運びとなった。

1992(平成4)年4月千葉市が指定都市となった。千葉市は、臨海部の開発やニュータウンの建設などにより人口が急増し、特に幕張新都心地区などの発展がめざましかった。さらに首都圏東部の大都市に発展していくことが期待できることから、人口は83万人であったが「100万人を見込めること」として指定都市として認められた。

2003(平成15)年4月、さいたま市が13番目の指定都市として誕生した。さいたま市は、2001(平成13)年5月に、浦和市・大宮市・与野市の3市が対等合併して発足したもので、もともと指定都市を目指しての合併であり、県議会での意見書採択、総務省への要望など諸手続をクリアして、2002(平成14)年10月に指定都市の閣議決定がなされ、政令が公布され、翌03年4月に発足したものである。なお、さいたま市と隣接する岩槻市との合併協議が整い、2005(平成17)年4月に新「さいたま市」が誕生した。

さいたま市発足以前の2001(平成13)年8月に、総務省は「市町村合併支援プラン」の中で、大規模な合併の場合に限り指定都市の人口要件を緩和する方針を打ち出した。

2003(平成15)年に静岡市と清水市が合併し新「静岡市」が誕生し、2005(平成17)年4月に指定都市となった。静岡市は2000(平成12)年の国勢調査人口で70万人であったが、運用上「人口70万人以上」という基準に変更されたとされている。

2006(平成18)年4月には、既に人口84万人を超えていた大阪府堺市が指定都市となった。

2007(平成19)年4月には、新潟市と浜松市が指定都市となった。2003年から合併協議が本格化した浜松市と天竜川流域2市9町

村が、2005(平成 17)年 7 月に合併して浜松市が誕生し人口 72 万人となったことから指定都市の仲間入りを果たした。新潟市では、2003 年に周辺 3 市 9 町村との合併が重点支援地域に指定され、2005 年 3 月に合併し、同年 10 月に巻町も新潟市と合併したことから、人口 81 万人となり、日本海沿岸では初の指定都市の誕生となった。

2009(平成 21)年には、岡山市が指定都市となった。岡山市は 2004 年から周辺の御津町・灘崎町との合併の協議を進め 2005 年 3 月に合併が成立、人口は 69 万であったが県都としての中核機能を持っていることから指定都市となった。

2010(平成 22)年 4 月には、相模原市が指定都市となった。2004 年から相模原市と津

久井郡 4 町と合併協議が進められ、まず 2006 年 3 月に相模原市と津久井町・相模湖町が合併し、翌 2007 年に藤野町・城山町が合併を果たした。人口が 70 万人を超え、19 番目の指定都市となり、神奈川県では 3 つの指定都市を抱える初めての県となった。

2012(平成 24)年 4 月には、熊本市が 20 番目の指定都市となった。熊本市では 2008 年 10 月に富合町と、2010 年 3 月には植木町、城南町との合併を果たし、人口が 67 万から 73 万人となり、念願の指定都市入りを果たした。これで人口の上位 20 番目の都市がすべて指定都市となる。この後、人口 60 万の鹿児島市があるが、現在の 70 万の基準を変えない限り指定都市入りは難しいものと言える。

## むすびにかえて 一大都市制度改革の課題

これまで見てきたように、大都市制度改革には大きな課題が残されている。単に大都市制度だけの問題にはとどまらず、広域自治体のあり方、地域自治のあり方、ひいては我が国の地方自治制度のあり方の抜本改革にも波及する大きなテーマである。現状の地方自治制度を基本にするのか、抜本改革まで展望するかによって、二代表制か、一元代表制を認めるかなど、大きく論点と課題も変化する。

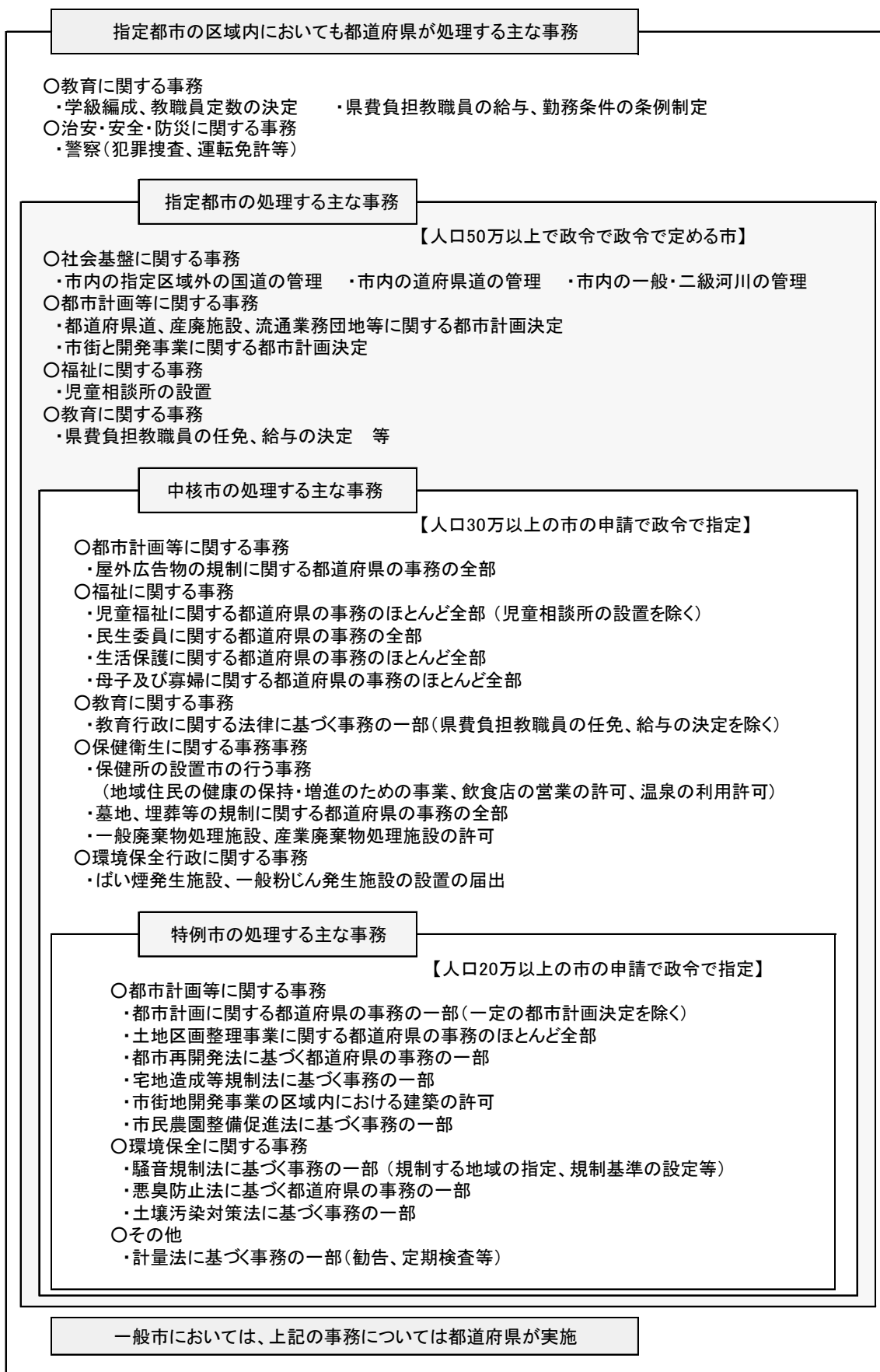
大阪の「大阪都構想」は、指定都市を解体して指定都市の持っている広域的機能を府に一元化することになる。これまでの基礎自治体への地方分権の進展や、補完性の原理に対しては逆行しているように思えてならない。市民自治の原点にたつて、市民からの発意でなく長い歴史を持つ大阪市を解体することに抵抗感を持つのは大阪市民だけではあるまい。市民の合意が得られるのか、改革のスピードに市民の議論がついて行っていないもどかしさを感じる。

一方の「特別自治市構想」についても、府県からの自立することについて、指定都市以外の区域における住民の意思をどう吸い上げるのか、ほとんど触れられていない。また、市民自治の基本となる区政のあり方について、不十分のままである。区長の公選や区議会の設置を行うとすれば、新たな「特別自治市」という府県ができることになりかねず、分権と自治の論理に矛盾が生じる。特別自治市として市域内の一体性を確保しながら、住民自治をいかに保障する制度設計にするのか、問われている。

段階的に、しかも画一的でない、市民の選択権が保障されるような大都市制度にするまでには、まだまだ超えるべき大きなハードルが待ち構えている。市民参加、市民自治、地方分権という言葉が、たてまえやスローガンに終わることのないよう、慎重に、かつ大胆に議論がすすめられることを期待したい。

表1

指定都市・中核市・特例市の処理する主な事務の比較



2011 年度第 1 回地方分権システム研究会（2012 年 1 月 27 日）

## 都区制度の現在

—「大阪都」の前に—

東京自治研究センター研究員 佐藤 草平

2012 年 1 月 27 日、神奈川県地方自治研究センター2011 年度第 1 回地方分権システム研究会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。東京自治研究センターの佐藤草平研究員より「大阪都構想と東京都区制度比較」というテーマで報告をいただいた。以下は、その報告内容の骨子に、佐藤氏が加筆・修正したものである。

### 1. 「大阪都構想」瞥見

大阪維新の会の基本的な思想や政治指針は、当会ホームページ<sup>1</sup>によると、上山信一（2010）『大阪維新』および大阪府自治制度研究会の「中間とりまとめ」にあるとされる。そこで、本稿では、これらを一瞥することを通して「大阪都構想」の一応の理解とする。ただし、後者については、議論の実際を把握することを目的に、当該研究会の議事録を参照することにした。

#### (1) 「大阪維新の会」の思想

「大阪都構想」には、それを支える 2 つの柱があると大阪維新の会のホームページにある。1 つは、現行大阪府域における広域行政の一本化、2 つは、大阪市内に公選の首長を 8 から 9 人置き、住民に身近な行政サービスを担わせることである。なお、大目標として「大阪市役所改革」も掲げている。ここで、特に当会の思想に係る象徴的な言説を引用すると、広域行政の一本化について、その具体

は「住民に身近なサービスをどうするかという問題ではなく、大阪全体の GDP を上げる、景気を良くする、雇用を拡大する、それに尽きます」というものがある。当会の思想に係る具体的な政策等は、現在進行中の諸改革からして今後右往左往することになると推測されるが、少しでもそれを見定めるために、まずは上山信一（2010）『大阪維新』について簡単に考察をしたい。

上山信一氏は現在慶応大学教授で、元運輸省、その後マッキンゼー・アンド・カンパニー（McKinsey & Company.）というキャリアをもつ。著作を読む限り、政治的思想は現在で言うところの新自由主義的であると思われる。



報告中の佐藤氏

<sup>1</sup> <http://oneosaka.jp/policy/04.html>、2012 年 3 月 27 日取得。

ついで、『大阪維新』の具体についてだが、最たるキーワードとしては「ONE 大阪」があり、「ひとつの大阪」へと向かう処方がある。本書を通して提示される。その目的は、「『大阪の子供たちが笑顔で暮らせる、ちゃんと食べていける町にする』——これに尽きる」<sup>2</sup>とする。そして、「そのためには、将来をにらんだ雇用の確保、所得の維持・向上策、そしてまた弱者救済策が必要で」<sup>3</sup>あると続け、目的を果たすべく手段を示す。以下、その細目を概観するために、本の項目名を列挙する。①所得と雇用を確保する3つ（グローバル化対応、知的ワーカーの業務環境づくり、医療・教育・福祉などのサービス産業の育成）の戦略、②分野と組織を超えた「ストックの組換え」（これが公的な資産を民間に開放していくということになる）、③「都市事業の市民事業化」（市営地下鉄や水道事業の民営化など）、④大阪都構想、⑤まずは「東京都型」へ、⑥「大阪維新は平成の“倒幕運動”である」——がそれである<sup>4</sup>。

⑤について付言すれば、「大阪都」に係る議論が二転三転している現状から、素直に現行都区制度へ移行することを大阪維新の会が志向するとは考えにくいと推測される。

これらを踏まえて、ついで、大阪府自治制度研究会における議論について考察を進めた。

## (2) 大阪府自治制度研究会議事録におけるいくつかの発言

大阪府自治制度研究会は、第1回研究会が2010年4月22日に持たれ、計10回の会合を経て、2011年1月27日に「最終とりまとめ」である「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～」を公表する。また、「中間とりまとめ」は、2010年9月22日に公表されている。構成員は、5名の学識有識者〔新川達郎（座長、同志社大学教授大学院総合政策科学研究科教授）、高林喜久生（副座長、関西学院大学経済学部教授）、青山彰久（読売新聞東京本社編集委員）、赤井伸郎（大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授）、金井利之（東京大学大学院法学政治学研究科教授）〕からなる。このうち、都区制度を詳細にわたり理解しているのは、金井利之氏のみであると思われる。

ここでは、当該研究会におけるいくつかの発言を引用し、「大阪都構想」への理解を深めることにしたい。

まず、第3回（2010年6月24日）会議録における金井氏の発言を以下に引用する<sup>5</sup>。

*成長の阻害になっているのは、うまくいっていない府市関係にあるというロジックが、この研究会の当初の問題認識である。しかし、実は違っていて、成長がうまくいかなかったから、府市間のけんかが目立つようになった、という逆の因果関係かもしれない。だから、けんかをなくすためには成長戦略が欲しいという訳だけど、経済成長ができない原因は府市間が仲が悪いということにあったのではなくて、別のところにある。貧しくなったから喧嘩をした…（中略）…というロジックもあるようだ。*

つまり、経済成長の伸びが停滞し、それが財政へ投影されたからこそ、制度問題がやり玉にあがったという解釈である。また、これは、大都市制度と経済成長に係る相関の有無

<sup>2</sup> 上山信一（2010）『大阪維新一橋本改革が日本を変える』角川SSコミュニケーションズ、152頁。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 同上、153-170頁。

<sup>5</sup> 以下、同研究会引用については、大阪府ホームページ「大阪自治制度研究会」

（<http://www.pref.osaka.jp/chikishuken/jichiseido/index.html>、2012年3月28日取得）該当箇所からである。

について、現時点では実証的な研究等が見当たらないことを含む。

第4回（2010年7月9日）会議録では、大阪府と大阪市がなぜ没交渉な関係になってしまったのかという点について、事務局側から以下の通り提起がなされた。

昭和45年の第14次地方制度調査会の答申で「地域的な機能分担を図りつつ、大都市問題の効率的処理に努力」ということで、府県も都市行政をやっているじゃないかということ、その地理的な、お互いの役割分担をやって、当面進めて行けという、ここがやはり非常に大きいと思います。

この地方制度調査会の答申をきっかけに、大阪市域は大阪市が担当し、その他は大阪府が担当するということが暗黙のうちに両者の行動規範になっていったということである。

今回研究会では、大阪の地理的な特徴に係る論点も出てくる。これについて、高林氏は以下の通り述べる。

他の府県であれば農業政策だったり地域振興策とかが重要な政策になります。例えば、兵庫県の方から地域政策の話を知ると、農業政策とか、過疎対策とか、そういう話が主体になるようなところがあります。神戸の話はなかなか出てこなかったりします。神戸のことはもう神戸に任せる、任せざるを得ない、そんなところもあると思います。愛知県もやはり県域が広いので、農業政策や地域振興策とかに大きなウエイトが置かれます。これに対して、大阪では商工政策や都市政策が中心になり、そういう重点政策も大阪府は大阪市と被ってしまう。

これより、大阪府と比べて、兵庫県、愛知県や神奈川県などはその守備範囲が多少異なっていることがわかる。これは「二重行政」

の弊害に係る主たる要因のひとつであると解釈できよう。

第7回の会議録では、青山氏が大阪維新の会の掲げる新自由主義的な発想に対して、自治制度は経済の活性化のためにあるのではないと指摘し、大阪市の生活保護に係る問題を取り上げた。金井氏は、これに対して以下の通り述べる。

その地域の経済を活性化することでもって解決するという一種の新自由主義的な発想では限界があるのではないかという、一つの議論であるというのが一つ。…（中略）…経済が活性化したからと言って、生活が良くなる保証がない、経済を活性化するためにリストラを進めますます非正規雇用が増える、経済活性化することは同時に、なんと言いますか、生活状況が悪くなるというのがひとつの可能性としてはあります。もうひとつは経済の活性化のためには企業の減税をすると法人税を下げざるをえないから、財政状況が悪くなるという仮説もあるわけですね。

つまり、新自由主義的な手法を用いると、貧富の差が広がる可能性も想定できるということである。これに関して、澤井勝（奈良女子大学名誉教授、大阪市政調査会理事長）氏は次の通りに言う。

GDPの成長を第一義とする、60-70年代の高度経済成長時代の夢、つまり時代遅れの夢である。しかもそれを「広域行政の一本化」だけを切り札にして実現しようというのだからバクチを打つのに似ている。<sup>6</sup>

最後に、都区制度との関連について、第

<sup>6</sup> 澤井勝（2011）「大阪都構想という虚構—集権型大阪府か参加型民主主義か—大阪府解体の不幸」『現代の理論』第28号、明石書店、194頁。

10 回会議録から新川氏の発言を引用したい。「従来の都区制度でいう大阪都とは我々の場合は全く違うという事です。比較のために並べていますが」がそれである。したがって、大阪府自治制度研究会構成員における「大阪都」への認識は、現行都区制度を援用するというものではなかったのである。

さて、この都区制度という仕組みは、果たしてどのようなものなのであろうか。次節において考察を進めていきたい。

## 2. 都区制度という仕組み

### (1) 都区制度の変遷

はじめに、都区制度の変遷を簡単に振り返ってみたい。

都区制度の歴史は、東京の歴史とほぼ同義である。1868年に江戸が東京と改称され、東京府が設置される。ついで、1871年の廃藩置県を経て旧東京府が廃止され、新たに東京府が設置されるが、主に翌1872年にかけて府域は拡がり、その府域は、現在の東京23区といわれる、特別区の存する区域とほぼ等しくなる。

その後、1878年には伊豆諸島、1880年には小笠原諸島が東京府に移管され、東京は大阪にはない島嶼地域を抱えることになる。制度面では、1878年の郡区町村編制法により東京府の下に15区が設置され、翌1879年には区会が設けられた。ついで、1889年には「市制特例」のもと中央集権的な東京市が誕生する。区および区会については、東京市制下でもあり続け、今日まで廃止されたことはない<sup>7</sup>。そして、1893年には多摩地域が神奈川県から東京府に移管され、ここで東京都の現在の区域がほぼ完成をみることになる。

<sup>7</sup> 特別区協議会編(2010)『東京23区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」—基礎的的地方公共団体への道』日本評論社、9頁。

東京市が「市制特例」から解かれるのは、1898年10月1日である。東京都が「自治意識を昂揚し、東京都の発展と都民の福祉増進を図るために」(都民の日条例第1条)制定した「都民の日」とは、この日を祝してのことである。ここに、都区制度の根幹がある。つまり、東京都は東京市を内在した組織であるということである。「市制特例」の廃止は、東京市に係るのであり、東京府には係らないわけで、そこから東京都は両者を含み込んだ自治体であるという自負があると解釈される。これはもちろん制度的な裏打ちがあつてのことである。その嚆矢が、1943年施行の「東京都制」である。戦争遂行を目的に帝都行政の一元化と合理的運営を果たすために、ナチスのベルリン都制に似せて制定されたのがこれである<sup>8</sup>。ここで東京市と東京府が合わさった。

戦後、1947年の地方自治法施行により特別区は一応基礎自治体の体をなしたが、ここでも自治権は制限された。1952年には、区長公選制が廃止をみるとともに、特別区は都の内部団体となる。こういった状況に対し、特別区は1947年より自治権拡充運動を進め、1965年に大幅な事務権限の移譲等、1975年に区長公選制、都配属職員制度廃止等に及び、2000年には地方自治法に「基礎的な地方公共団体」と規定されるに至る<sup>9 10</sup>。

このように、紆余曲折を経て、現在の都区制度は運用されている。ただし、「基礎的な地方公共団体」という規定をもって、都区間の争いの火種が摘まれたわけではない。については、次項において現在の制度概要を見てい

<sup>8</sup> 辻清明(1972)「日本における自治」伊東光晴・篠原一・松下圭一・宮本憲一編『岩波講座現代都市政策I 都市政策の基礎』岩波書店、135頁。

<sup>9</sup> 特別区協議会編・前掲書、24-65頁。

<sup>10</sup> なお、一般に2000年の地方自治法改正をもって「2000年分権改革」と呼ばれるが、特別区はそれとの差異を込めてか、「平成12年改革」と称している。

くことにしたい。

## (2) 都区制度の概要

### ① 地方自治法による主な規定

地方自治法第 281 条第 1 項は、「都の区は、これを特別区という」とする。当該条項は、特別区は今でも「都の区」であって、東京都の下に内部団体的に置かれているという印象を想起しかねない表現である。特別区は、この用語を毛嫌いしている。これもあってか、特別区は行政文書において、都区制度ではなく特別区制度という用語を用いる。

ついで、都区制度の核心に迫る条項である、法第 281 条の 2 第 1 項を見てみたい。

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の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務のうち、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を処理するものとする。

当該条文のうち、「人口が高度に集中する大都市地域」が「特別区の存する区域」の要件であることがわかる。その後続く、「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」とは、代表的には、上下水道、消防事務などがある(表 1)。この事務は、通例、大都市事務と呼ばれる。この大都市事務の範囲に係る線引きが、都区制度の主たる論点であり、都区間の争いの種となる。

なお、他の条項を含め、都区制度を東京都特別区に限定するといった規定はなく、当該

制度には汎用性が認められる。

さて、事務分担の議論は、財源問題と密接不離の関係にある。法第 282 条には、「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、並びに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、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする」とある。この規定から演繹される制度が、一般に都区財政調整制度(以下、「都区財調」という)と呼ばれる仕組みである。これについては、後述する。

### ② 大都市事務の概要

ここからは、大都市事務の具体を考察していきたい。

表 1 の通り、特別区は保健所や建築確認の一部など中核市並みの事務を担う一方、一般市のそれが制限されているのが実際である。また、上水道に関しては、戦後の都市化の進展により、2011 年度現在多摩地域についても 3 市(武蔵野、昭島、羽村) 1 村(檜原)を除いて東京都水道局が担っている。消防についても同様であり、稲城市を除いて東京都消防庁がその任を果たしている。

なお、多摩地域と都区制度の関係についても後述する。

次に、清掃事務に関してだが、特別区は 2000 年地方自治法改正によって、当該事務を受け持つことになった。しかし、その形態は多層に及び、収集・運搬を各区、中間処理を東京 23 区清掃一部組合、最終処分を東京都に委託という具合である。これはまた、多摩地域の最終処分問題にも論理的に絡む。

都市計画権限については、その多くが東京都に留保されている(表 2)。用途地域の都市計画決定権者について、地域主権改革に係る議論で特別区への移譲が検討されたが、東



京都からの「緊急要求」<sup>11</sup>により最終的には東京都のみ例外扱いとなり、現行のままとなった経緯にそれがよく象徴される。

公営住宅については、特別区にある都営住宅の数は非常に多い(表1)。これは、特別区が都の内部団体であった時代に、東京都の意思によって造成されたことが主な要因である。これをもって、都営住宅を多く抱えた区は、特別区は一体であり、都区財調はあつてしかるべきだと抗弁する。

### ③特別区の人口規模と人口要件

東京都の人口は、2010年10月1日現在1,315万9,388人であり、人口密度は6015.7(人/km<sup>2</sup>)である<sup>12</sup>。特別区については、最多が世田谷区の88万人程度で、全国順位にして14番目である。これは政令指定都市の人口要件を満たす規模にある。後に、練馬区(約72万人)、大田区(約69万人)、足立区(約68万人)、江戸川区(約68万人)と続き、特別区には大規模な自治体が散在していることがわかる。また、最少は千代田区の約4万7千人(全国順位589番)と特別区間の差は大きい、全国の自治体との相対では比較的大きな人口規模を抱えているともいえる。

このような人口規模を抱える特別区であるが、ついで、2000年の地方自治法改正時の政府見解から都区制度と人口との関連を見ていきたい。

日本の大都市制度の一である指定都市制度と都区制度の違いに関して、「都制(特別区制度)を適用すべき人口が高度に集中する大

都市地域であるかどうか慎重な認定が行われる」として、「既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性をもった区域」の存在を都区制度の要件としている<sup>13</sup>。また、特別区の存する区域がこの基準に適合するかどうかは、個別に立法判断が行われているわけではなく、その根拠は、従来の沿革に求められ、1943年の都制施行の際にその認定がなされたと解釈されるとする<sup>14</sup>。したがって、特別区の存する区域の厳密な意味での確定は、過去を振り返っても、一度たりともなされた試しがないのである。この区域に関しても、「大阪都」を考える上で越えなくてはならぬ壁のひとつとなる。

### (3) 大都市事務の所在

大都市事務とは何か。東京都は大都市事務を担うために、後述する都区財調の原資である、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税への課税権が認められる。そして、当該事務分が東京都に残り、他が特別区へ配分されるという論理により制度運用がなされる。しかし、大都市事務に係る支出について、東京都と特別区は認識を異にする<sup>15</sup>。それは、東京都が約1兆2千億円、特別区が約6,800億円と示したことをその内容とする。つまり、都区財調による東京都の取り分に明確な根拠がないことを意味し、それはまた、大都市事務の範囲が未確定であることと同義である。

この課題を議論する場として、都区協議会の下に都区のあり方検討委員会が2006年に設置された。この都区協議会とは、「都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及

<sup>11</sup> 東京都(2010.05.12)「用途地域等の都市計画決定権限の区市町村移譲に関する緊急要求」

(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2010/05/DATA/20k5c400.pdf>) 2012年3月28日取得。

<sup>12</sup> 総務省統計局ホームページ(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001037709&cycode=0>)、2012年3月28日取得。

<sup>13</sup> 自治省(2000)『改正地方制度資料 第25部』自治省、191頁。

<sup>14</sup> 同上、173頁。

<sup>15</sup> 特別区協議会(2011)「『特別区制度をめぐる課題』」(<http://www.tokyo-23city.or.jp/event/seminar/document/1031kougiroku01.pdf>、2012年3月29日取得)、16頁。

び特別区相互の間の連絡調整を図る」（地方自治法第 282 条の 2 第 1 項）ことを目的に設置されるものである。これについては大阪府自治制度研究会でも議論がなされ、現在、大阪府市統合本部という任意組織が設けられている。これは、当該研究会の議論から察するに、「二重行政」の要因でもあった、大阪府と大阪市の意思疎通に係る不十分さへの処方の意味合いがあると思われる。

さて、論を都区のあり方検討委員会へ戻すが、この委員会では、①都区の事務配分、②特別区の区域のあり方、③都区の税財政制度——を主な検討事項としている（都区のあり方検討委員会設置要綱第 2）。その経過は、主に①に係る議論を中心に進められ、2010 年度をもって一通りの整理がなされるに至る。東京都の事務のうち、内部管理事務等を除いた 444 項目に係る役割分担の方向づけがその内容である（表 3）。これらは、「法令に基づく事務」と「任意共管事務」に大別され、前者については、それをさらに 6 つに分類して検討が進められた。

たとえば、法令に基づく事務のうち、「一般には市に属する事務で、法令により都が処理することとされている事務」では、都市計画決定や上・下水道、消防事務などに関する項目が検討され、いずれも双方の主張が折り合わず、引き続き検討とされた。こういった作業を経て、2011 年 1 月 19 日現在、444 項目のうち 369 項目について方向性の整理がなされ、そのうち、区に移管が 53 項目、都に留保が 184 項目、都区の役割を見直す方向で検討が 30 項目、都区の役割の見直しのは是非を引き続き検討が 101 項目、その他が 1 項目とされ、検討対象外が 75 項目となった<sup>16</sup>。

<sup>16</sup> なお、児童相談所の移管に係っては、都区のあり方検討委員会においてもその事務の多くが区に移管と整理されたが、児童虐待にまつわる昨今の情勢か

これらのうち、大都市事務の象徴ともいえる、消防と上・下水道に関する議論について以下簡易な考察を試みたい。一般に、政令指定都市はこれらの事務を自前で遂行している自治体が多いが、特別区も当該事務を引き受けるとする。これに対し東京都側は、現在一元化されて非常に効率的な運用がなされているので、特別区へ移譲する必要性がないのではないかという論をなす。

そのうち、消防について見ると、東京消防庁はハイパーレスキュー隊に象徴される通りに高い専門性を有し、記憶に新しいところでは、東日本大震災による原子力発電所の水素爆発に係る対応があった。このような行政水準を事務移管した際に保持できるのか、行政効率と自治概念との相克を超えて、最もふさわしい統治の方法を見出すのは容易ではないだろう。

これはまた、東京都の行政区域を越えたものであり、ここに「『国』としての東京都」<sup>17</sup>という東京都が有する特異な性格があらわれる。この性格は警視庁も有し、これらは、国に係る事務が東京都の税金によって賄われていることも意味する。

次に、上水道について考える。東京都民が利用する上水の水源地はどこにあるのだろうか。現在では、その大部分は利根川水系および荒川水系から取水している。つまり、東京都の水はその多くを都内で賄っている状況にはない。この構図は、電力の場合と同じであり、東京都に係るネットワークは多層に、そして広域に及ぶ。したがって、東京都は、特に財

ら、「できるだけ早く検討体制等を都区の間で調整して、実務的な課題の整理から始める」（特別区長会ホームページ「第 28 回都区のあり方検討委員会幹事会議事要旨」（[http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/arikata/pdf/230119/230119\\_youshi.pdf](http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/arikata/pdf/230119/230119_youshi.pdf)）、2012 年 3 月 31 日取得）旨、東京都も示している状況にある。

<sup>17</sup> 金井利之（2004）「東京都制度／都区制度の側面と性格」『都政研究』37 巻 5 号、7-8 頁。

政面について、その視野を拡げた発想を持つ必要があるのではないだろうか。

下水道についても東京都が特別区全域を受け持ち、多摩地域に関しても流域水道については執り行なっている。当該事務についても特別区は事務移管を求めているが、果たしてやるメリットがあるかどうかと考えると、難儀する。

このように、大都市事務に関する議論は終結をみていないが、それを根拠とした財源配分についての実際を次項において考察したい。

#### (4) 都区財政調整制度の仕組み

東京都との財政力の相違から「大阪都構想」の難点のひとつとして、財政問題があげられる。なぜなら、先に述べた通り、都区財調は市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税を原資としているが、大阪に十分な財政調整をするだけの当該財源があるかどうかは疑わしいためである。少なくとも東京のようにはいかないことは目に見えている。

はじめに、市町村税等の都区配分の状況を一瞥したい。表4から、都区財調の財源以外にも、通例市町村税である税目のうち、事業所税、都市計画税、特別とん譲与税、国有提供施設等所在市町村助成交付金を東京都が徴収していることがわかる。そのうち、最も規模の大きい都市計画税を巡っては、都区間の論議の的になる。

さて、本題の都区財調へ論を移す。財源のうち、固定資産税、市町村民税法人分の2つが主たる原資となるが、2010年度決算の場合、その総額は、1兆5,981億円程であった。それを特別区に55%、東京都に45%配分する。この割合は、戦後幾度の改定を経て、特別区がその割合を増やしてきた歴史がある<sup>18</sup>。たとえば、2000年段階では、特別区の配分

<sup>18</sup> 特別区長会事務局編(2002)『都区財政調整制度のしくみと沿革』特別区長会事務局、492-505頁。

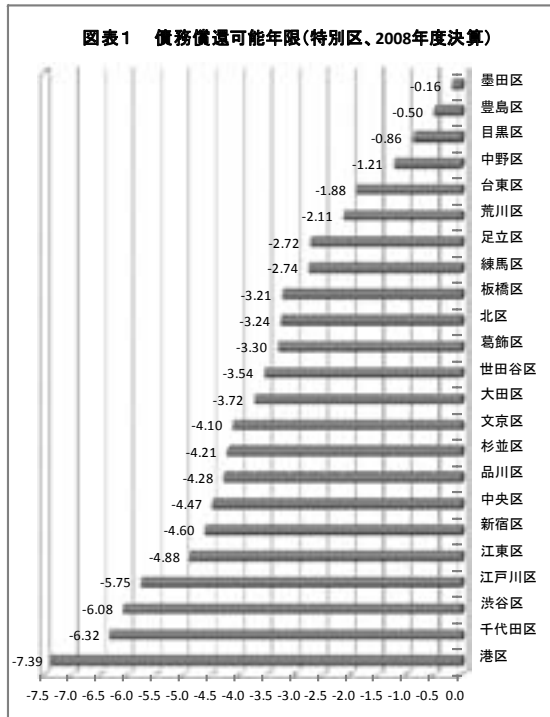
割合は52%だったが、三位一体改革分(2%)および東京都補助金分(1%)の組み込みにより、55%になったという経緯がある。現状は、配分割合に係る議論はこれで一応打ち止めとし、都区のあり方検討委員会等の結果を踏まえてあらためて議論をなすとする。

特別区分は、特別区財政調整交付金(以下、「交付金」とする)として配分されるが、算定の仕組みに係る論点のひとつとして、特別交付金がある。東京都の予算に計上される特別区財政調整会計において、交付金は、普通交付金(95%)と特別交付金(5%)に分かれていて、特別交付金分に係る配分法が不透明であるためである。また、特別交付金については、地方交付税制度の特別交付税と平仄を合わせるといった議論もなされている。つまり、国が段階的に6%から4%へ引き下げることの援用することである。これについても都区双方の主張はかみ合っていないので、今後どうなるかはわからない。

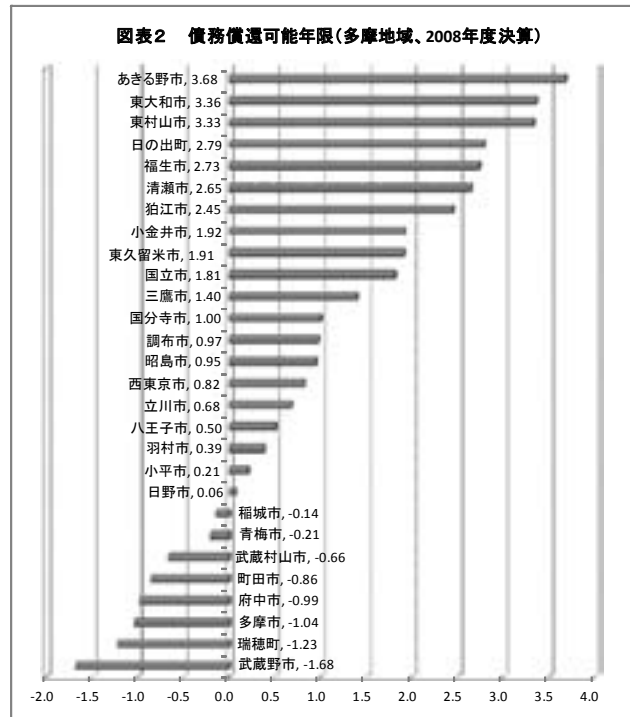
普通交付金については、地方交付税と同じく、各区の基準財政需要額および基準財政収入額を算定し、前者が上回った区に財源が交付される。ただ、地方交付税に比べ、基準財政需要額の算定水準は高い<sup>19</sup>。23区のうち、2011年度の場合、不交付団体は港区のみであった。そもそも、固定資産税および法人住民税といった、一般の市町村であれば基幹税ともいえる税への課税権がないため、特別区の自主財源は、特別区たばこ税の多い区もあるが、大方特別区民税により構成される。したがって、当該税のみで行政事務を賄える不交付区は、非常に特異であるといえる。

他方、交付区については、2010年度決算

<sup>19</sup> 井上 洋一(2010)「特別区が自立するための財政システムの一考察—特別区への地方交付税適用とその問題点」第33回愛知自治研集會自治研究論文。



出所:2008年度決算額等をもとに筆者作成。



出所:2008年度決算額等をもとに筆者作成。

の場合、歳入に占める交付金の割合が 30%を超えるのが 9 区あり、中でも荒川区は、約 44%を交付金に依存している<sup>20</sup>。このように、都区財調は財源保障機能および財源調整機能を備える一方、当該財源を特別区および東京都のみで配分することが妥当なのかには疑問が残る。加えて、大都市事務が確定していない現在、東京都の取り分が当該事務以外に支出されていないとは言い切れないという問題もある。

さて、都区財調は毎年度編成されるわけだが、その運用実態はどのようなものであろうか。大まかな流れは、特別区および東京都においてそれぞれ議論がなされ、その後都区協議会の下に設置される都区財政調整協議会を舞台に都区間の調整が図られ、都区協議会の合意を経て、都と特別区及び特別区相互間の

<sup>20</sup> 東京都総務局ホームページ「平成22年度東京都特別区普通会計決算：歳入内訳」(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/gyouzaisei/new/22nend.htm>、2012年3月29日取得)を参照。

財政調整に関する条例の改正、そして翌年度の交付となる。

このような下にある都区財調であるが、その恩恵を受ける特別区と多摩地域に属する自治体との財政力の差異について、ひとつ例をあげ簡単に考察したい(図表1、2)。ただ、ここでは、「債務償還可能年限」<sup>21</sup>という指標からのみの比較であるため、財政総体としてのそれではない。

この値は小さい方が財政力にゆとりがあると判断できる。図表1を見ると、2008年度決算において、多摩地域で最も低い値を示す武蔵野市は-1.68年であるが、それを特別区

<sup>21</sup> 債務償還可能年限とは、「純負債/償還財源」のことであり、そのうち、純負債とは将来負担比率の算定方式の分子、償還財源とは「(1-公債費を除く経常収支比率)×経常一般財源」であらわした値である(小西砂千夫(2008)「変貌する地方行財政制度のポイントを見抜く—第7回—公会計と自治体の財政分析(上)」『地方財務』第651、ぎょうせい、131-136頁、小西砂千夫(2008)「変貌する地方行財政制度のポイントを見抜く—第8回—公会計と自治体の財政分析(中)」『地方財務』第652、ぎょうせい、217-219頁)。

に当てはめると、中野区（-1.21 年）と台東区（-1.88 年）の間、したがって下から 5 番目に位置することになる。これは、特別区の積立基金残高の水準が高いことの裏返しでもある。これに象徴的なように、特別区と多摩自治体との財政力の差は大きい<sup>22</sup>。

しかし、特別区の中でも、現在、目黒区については、過大な開発事業がたたって財政健全化に向けた取り組みを実施している状況にあるといった問題もある。

このように、都区財調という独自の仕組みを内包する都区制度であるが、東京都および特別区は、地方交付税制度においてどのような規定のうちに置かれているのだろうか。これに係っては、東京都および特別区の基準財政需要額および基準財政収入額は合算されるという都区合算規定が適用されている（地方交付税法第 21 条第 1 項）。この規定により、東京都および特別区は、「恒久的・制度的不交付団体」<sup>23</sup>となる。例えば、2010 年度および 2011 年度の普通交付税の算定では、道府県分が財源不足となったが、大都市分（特別区分）の財源超過により東京都は不交付団体となり、また過去にはその逆のことも起きていた<sup>24</sup>。したがって、地方交付税の総額に影響を与えないとして、国にとっても利点のある制度となる。

### (5) 多摩地域から見た都区制度

都区制度が論じられる際、多摩地域を含めて論じる必要がある。これは、特別市制のような大都市制度を論じる際に、府県残存部を論じることと同義である。

<sup>22</sup> 佐藤草平（2011）「東京都内自治体の財政分析」『るびゅ・さあん』第 11 号、東京自治研究センター、15-40 頁。

<sup>23</sup> 金井利之（2006）「地域間平等の行政学」日本政治学会編『年報政治学 2006-I 平等と政治』木鐸社、153 頁。

<sup>24</sup> 都財政問題研究会編（2007）『第八版 体系 都財政用語事典』都政新報社、87 頁。

歴史的に、江戸・東京は多摩地域を後背地にかかえたことで栄えた<sup>25</sup>。なぜなら、水、食料、建築材料など多摩地域には豊かな資源があり、それをもって、都心部の需要は満たされたためである。これをもって佐藤竺（成蹊大学名誉教授）氏は、「旧東京市のために三多摩というものが存在する」<sup>26</sup>とする。この観点は東京都の底流に流れ続けることになる。

「東京都制」が施行をみる 1943 年 7 月 1 日の少し前である 1943 年 3 月 31 日現在、東京府と東京市の職員数は、府が 7,000 人、市が 4 万 7,000 人であった<sup>27</sup>。これが東京都に合併されるに加え、内務省に戻る府の職員もあつたため、東京都の職員は、東京市出身の職員が多数を占めることになる。佐藤氏は「98%と言われていますが」<sup>28</sup>と述べる。これをもって東京市が東京府を飲み込むといった表現がなされる<sup>29</sup>。この構図は、東京都が多摩地域に目を向けなくなるという問題を孕んだ。それが戦後の都市化の過程で「三多摩格差」問題といわれる、特別区域に比して行政水準が劣るといった要因の一となった<sup>30</sup>。

しかし、現在では当該問題はほぼ解消したと言え、反対に、多摩地域が東京都へ政治的圧力をかけ続けた結果、先に述べた消防および水道事業を東京都に委ね、また市町村総合

<sup>25</sup> 柴田徳衛・佐藤竺・今村都南雄（1995）「『多摩地域』を語る—その過去・現在・未来—」『多摩学会』第 7 号、多摩学会事務局、8-10 頁。

<sup>26</sup> 金原左門・新井勝紘・桜沢一昭・佐藤竺・関満博・中島恵子（1993）「多摩の未来を拓く—100 年の時間の流れから—」『多摩のあゆみ』第 72 号、たましん地域文化財団、19 頁。

<sup>27</sup> 多摩広域行政史編さん委員会編（2002）『多摩広域行政史—連携合併の系譜』東京市町村自治調査会、143 頁。

<sup>28</sup> 金原等・前掲書、23 頁。

<sup>29</sup> 金井利之（2008）「都区制度改革」『るびゅ・さあん』第 8 号、東京自治研究センター、4 頁。

<sup>30</sup> 佐藤草平（2011）「三多摩格差の時代—多摩地域、都市化、都区制度、都政調査会—」『とうきょうの自治』第 83 号、東京自治研究センター、25-39 頁。

交付金が東京都から配分され、さらには近隣県と比べて都支出金が多く配分されるなどといった状況にある。そのうち、総合交付金の額を例示すると、2012年度予算には453億円計上されていて、当該制度創設（2006年度）以来、増え続けている<sup>31</sup> <sup>32</sup>。

## （6）小括

以上のように、都区制度には独自のいきさつがあり、現在も制度改革の論議は続けられている。都区制度によって東京の経済力が他の都市より群を抜いたのかどうかは、それに係る実証分析を目にしたことがないので判断しかねる。しかし、本節における検討を垣間見ただけでも、都区制度には多くの課題があり、少なくとも、都区制度を採用したところで、バラ色の未来が待ち受けているわけではないといえよう。

## おわりに

橋下・大阪市長が出席をした、第30次地方制度調査会第7回専門小委員会（2012年2月16日開催）において、西尾勝氏は「大阪都構想」を「いわゆる大阪都構想の制度設計につきましては、日々刻々進化を続けておられるのかなと感じました」<sup>33</sup>と評した。

「進化」という言葉には、あまりこの議論に振り回されてはならないといった意味が含まれているかもしれない。しかし、鳴海正泰（関東学院大学名誉教授）氏が「大都市制度

は改革されなければなりません」<sup>34</sup>という通り、当該制度それ自体を論じることは意義深いであろう。

評論家・加藤周一氏は、かつて、戦後の日本の都市の極端な均質化に係る条件を、①人口の社会移動性の増大、②経済的・工業的・技術的価値の優先という価値観、③強力な中央集権的政府、④「西洋的なもの」と「日本的なもの」との対照（しばしば対立）——と整理し、その要因を、先進国モデルによる上からの急速な工業化の成功に求めた<sup>35</sup>。そして、「日本の都市の性格が著しく変るとすれば、それは以上の条件の大部分が変わるときであろう」<sup>36</sup>とした。この論文は、加藤氏の主観的な経験則による、非実証的な散文であると思われ、論文に引用するにはふさわしくないだろう。ただ、複雑多様な都市の総体を実証分析のみで記述できないこともまた事実である。

したがって、ここでは暫定的に加藤氏が示した「仮説」を採用することにするが、その4つの条件いずれもが、現在、転換期に直面しているのではないだろうか。もしそうであるならば、大都市制度も変わってしかるべきなのかもしれない。その方向性を見定める上でも、当該制度に係る情報を可能な限り収集し、整理するといった大きな課題が残る。安易な行政効率という尺度のみに頼らないためにも、ましてや、橋下・大阪市長的な選択を繰り返さないためにも。

<sup>31</sup> 東京都（2012）「東京都予算案の概要」、46頁。

<sup>32</sup> 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、88頁。

<sup>33</sup> 総務省ホームページ「第30次地方制度調査会第7回専門小委員会議事録」

（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000149475.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000149475.pdf)）2012年3月31日取得。

<sup>34</sup> 鳴海正泰・大矢野修（2011）「制度改革だけで大都市の自治は実現しない—飛鳥田・横浜市政の経験から」『月刊自治研』第53巻第3号、自治研中央推進委員会、34頁。

<sup>35</sup> 加藤周一（1972）「都市の個性」伊東光晴・篠原一・松下圭一・宮本憲一編『岩波講座現代都市政策Ⅰ 都市政策の基礎』岩波書店、193-197頁。

<sup>36</sup> 同上、197頁。

表1

特別区と市町村の事務配分の現状

	特別区	市町村	
事務配分	<b>【現状】</b> ○昭和40年4月の福祉事務所の設置等、昭和50年4月の保健所、公営住宅の設置・管理等、平成12年4月の清掃事業等、数次にわたる事務移管によって、特別区の実施する事務は拡充されてきた。 ○現在は、原則として一般の市に属する事務と同様の事務を処理することとなっている。	<b>【現状】</b> ○原則として、一般の市町村と同様の事務を処理している。	
	<b>一般の市町村では実施していない事務の区市町村の状況</b>		
	保健所	23区全てで設置	八王子市で設置（平成23年4月に町田市で設置予定）
	特定行政庁 （建築主事設置区市町村）	23区全てが限定特定行政庁（延べ面積1万㎡超を除く）	9市が特定行政庁
	事務処理特例（H22.9現在）	1075事務	市855事務 町村281事務
	<b>一般の市町村で実施可能であるが特別区（一部市町村）では実施していない事務の区市町村の状況</b>		
	上水道の設置・管理	東京都水道局で実施	26市町は東京都水道局で実施（武蔵野市、昭島市、羽村市を除く23市と檜原村を除く西多摩郡3町） 13市町村は各市町村で実施
	下水道の設置・管理	東京都下水道局で実施	各市町村で実施（なお、各市町間においての一部委託あり） ※但し、多摩地域では、流域下水道事業（水再生センター、ポンプ所、幹線管きよなどの基幹施設の建設・維持管理など）は、東京都下水道局が実施。
	消防	東京消防庁で実施	29市町村は東京消防庁に委託（稲城市を除く25市と西多摩郡の4町村） 10市町は各市町村で実施
	一般廃棄物の最終処分	東京都に委託	37市町村（奥多摩町・小笠原村を除く）は一部事務組合で実施。 2町村は各市町村で実施。
	用途地域の都市計画決定権者	東京都知事	28市町は東京都知事（26市と瑞穂町、日の出町） 11町村は各市町村長
	<b>任意共管事務の区市町村の状況</b>		
	高等学校（H22.5.1現在）	中等教育学校1校（都立：高等学校118校、中等教育学校2校）	設置なし（都立：高等学校74校、中等教育学校3校）
公営住宅（H21.3.31現在）	12,898戸（都営住宅：166,601戸）	7,818戸（都営住宅：91,375戸）	
特別支援学校（H22.5.1現在）	5校（都立：33校1分校）	設置なし（都立：22校）	
病院（H22.4.1現在）	1病院（都立：5病院）	9病院（市立：4、町立：2、一部事務組合：3）（都立：3病院）	

出所：東京の自治のあり方研究会ホームページ「第5回 東京の自治のあり方研究会」のうち「基礎データ（財政面および職員数を含めた行政体制）」  
 (<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/jichi/pdf/221021/data05.pdf>、2012年4月5日取得)、150頁。

表2-①

都市計画権限の府市と都区の比較

都市計画の種類	大阪府 （事業地が大府市内の場合）		東京都 （事業地が23区内の場合）		備考	
	府決定	指定都市決定	都決定	区決定		
1 都市計画区域の整備・開発及び保全の方針	○		○		都市計画区域マスタープラン	
2 区域区分（市街化区域及び市街化調整区域）	○		○			
3 都市再開発方針等	○		○			
4 地域地区	用途地域		○	○		
	特別用途地区		○	○		
	高層住居誘導地区		○	○		
	高度地区・高度利用地区		○	○		
	特定街区	面積1ha超		○	○	都区間の特例により都決定
		面積1ha以下		○	○	
	都市再生特別地区		○	○		
	防火地域・準防火地区		○	○		
	美観地区		○	○		
	風致地区	面積10ha以上		○	○	
		面積10ha未満		○	○	
	駐車場整備地区		○	○		
	臨港地区	重要港湾（特定倉）		○	○	
		その他		○	○	
	緑地保全地区	10ha以上		○	○	
		10ha未満		○	○	
	近郊緑地特別保全地区		○	○		
流通業務地区		○	○			
生産緑地地区		○	○			
伝統的建造物群保存地区		○	○			
航空機騒音障害防止（特別）地区		○	○			
5 促進地域	市街地再開発促進区域など		○	○		
6 遊休土地転換利用促進地区		○	○	○		
7 被災市街地復興推進地域		○	○	○		

第8回研究会 資料2「広域自治体の機能」

表2-②

都市計画の種類				大阪府 (事業地が大坂市内の場合)		東京都 (事業地が23区内の場合)		備考	
				府決定	指定都市決定	都決定	区決定		
8	都市施設	交通施設	一般国道	○		○			
			道 路	府・都道	4車線以上	○	○		
				その他道路 (市区道他)	4車線未満	○	○		
				自動車専用	4車線以上	○	○	○	
			都市高速鉄道	高速道・飯高	○		○		
				その他			○		
			自転車専用	○		○			
			自転車専用	○		○			
			自動車ターミナル	一般	○		○		
				専用	○		○	○	
	空港	第1～3種	○		○				
		その他			○	○			
	その他の交通施設		○		○				
			○		○				
	公共空地	公園、緑地 広場、墓園	10ha以上		○			国が設置するものは 府都決定	
			10ha未満	○		○			
	供給施設	水道	水道用水供給事業	○		○		都区間の特例により都決定	
			その他			○			
		電気・ガス供給				○		都区間の特例により都決定	
						○			
下水道	公共	流域下水道	○		○		都区間の特例により都決定		
	下水道	その他			○				
水路	一級河川 二級河川 準河川 運河		○		○				
					○				
					○				
					○				
教育 文化 施設	大学・高等専門学校	○		○					
	その他学校	○		○					
医療施設、社会福祉施設、火葬場		○		○			調査票・研究施設等		
		○		○					
市場、広場等		○		○			都区間の特例により都決定		
一団地の住宅施設	3000戸以上			○					
	3000戸未満	○		○					
一団地の官公庁、流通業務用地、防衛施設		○		○					
電気通信事業用施設、防風・防雪等施設		○		○					

第8回研究会 資料2「広域自治体の機能」

表2-③

都市計画の種類				大阪府 (事業地が大坂市内の場合)		東京都 (事業地が23区内の場合)		備考
				府決定	指定都市決定	都決定	区決定	
9	市街地 開発事業	土地区画整理事業	面積50ha超		○	○		
			面積50ha以下		○		○	
		新住宅市街地開発事業		○		○		
		工業団地造成事業		○		○		
		市街地再開発事業	面積2ha超		○	○		
			面積2ha以下		○		○	
		新都市基盤整備事業		○		○		
住宅街区整備事業	面積20ha超		○	○				
	面積20ha未満		○		○			
10	市街地開発 事業等の 予定地域	新住宅市街地開発事業の予定区域		○	○			
		工業団地造成事業の予定区域		○	○			
		新都市基盤整備事業の予定区域		○	○			
		面積20ha以上の一団地住宅施設の予定区域		○	○			
		一団地官公庁施設の予定区域		○	○			
流通業務用地の予定区域		○	○					
11	地区計画等	地区計画		○		○		
		再開発等促進区	3ha以上		○	○		都区間の特例により都決定
			3ha未満		○		○	
		沿道地区計画		○		○		
		沿道再開発等促進区	3ha以上		○	○		都区間の特例により都決定
			3ha未満		○		○	
防災街区整備地区計画		○		○				
集落地区計画		○		○				

参考：大阪府ホームページ、台東区ホームページ

第8回研究会 資料2「広域自治体の機能」

出所：大阪府自治制度研究会(2011)「大阪府にふさわしい新たな大都市制度を目指して－大阪再編に向けた議論整理」付属資料81.81-2.81-3を一部加工。



表3

## 都区の事務配分に関する検討状況

(第28回都区のあり方検討委員会幹事会まで)

H23.1.19 現在

区 分	検討対象項目							検討対象外と整理
		方向性整理	区	役割の検討	是非の検討	都	その他	
1 法令に基づく事務	336	270	<5> 53	<2> 30	64	122	1	66
① 一般には市に属する事務で、法令により都が処理することとされている事務	6	6			5		1	
② 建築主事設置市及び保健所設置市の事務で、法令により都が処理することとされている事務	6	6	1		5			
③ 法律により一定の要件を満たす市が処理できることとされている事務で、特別区は一定の要件を満たす市には含まれているものの、政令により具体の指定を受けていない事務	11	9	7		2			2
④ 法律により一定の要件を満たす市が処理できることとされている事務で、特別区は一定の要件を満たす市には含まれていないもの	92	78	<5> 34	<2> 22	22			14
⑤ 府県事務で、他府県において事務処理特例制度により市が処理している事務	77	51	8	8	19	16		26
⑥ 上記以外の府県事務	144	120	3		11	106		24
2 任意共管事務	108	99			37	<10> 62		9
合 計	444	369	<5> 53	<2> 30	101	<10> 184	1	75

- (注)・< >の数字は、「是非の検討」とした事務を含む項目の数を内書き。  
 ・「役割の検討」は、「都区の役割を見直す方向で検討」の略。  
 ・「是非の検討」は、「都区の役割の見直しの是非を引き続き検討」の略。  
 ・「その他」は、「税財政制度のあり方」に係る課題として整理したもの。

出所: 特別区協議会ホームページ「都区の事務配分の検討状況」  
 ([http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/pdf/jimuhaibun\\_kentou.pdf](http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/pdf/jimuhaibun_kentou.pdf)), 2012年4月5日取得。

表4

## 市町村税等の都区配分の状況

(単位：千円)

区分	都		区		備考	
		22年度決算		22年度決算		
市	特別区民税(個人分)			○	830,355,891	
	市町村民税(法人分)	◎ (45%)	485,484,027 (218,467,812)	(55%)	(267,016,215)	(配分割合で按分後の数値)
	普通					
	固定資産税		1,112,586,754			
	純固定資産税	◎ (45%)	1,103,152,603 (496,418,671)	(55%)	(606,733,932)	(配分割合で按分後の数値)
	国有資産等所在市町村交付金	○	9,434,151			
	通					
	軽自動車税			○	2,725,888	
	特別区たばこ税			○	71,244,080	
	鉱産税			○	0	
	町					
	特別土地保有税	◎ (45%)	6,165 (2,774)	(55%)	(3,391)	(配分割合で按分後の数値)
法定外普通税			○	403,300		
計	63.85% (28.94%)	1,598,076,946 (724,323,408)	36.15% (71.06%)	904,729,159 (1,778,482,697)	(配分割合で按分後の数値)	
村	入湯税			○	188,619	平成12年4月区移管
	目					
	事業所税	○	94,353,689			
	都市計画税	○	213,650,393			
	水利地益税					課税していない
	共同施設税					課税していない
	宅地開発税					課税していない
	法定外目的税					平成12年4月制度創設
	計	99.94% (99.94%)	308,004,082 (308,004,082)	0.06% (0.06%)	188,619 (188,619)	(配分割合で按分後の数値)
	合計	67.81% (36.72%)	1,906,081,028 (1,032,327,490)	32.19% (63.28%)	904,917,778 (1,778,671,316)	(配分割合で按分後の数値)
税	交付金					
	利子割交付金			○	13,035,660	
	配当割交付金			○	4,918,245	平成16年4月から区に交付
	株式等譲渡所得割交付金			○	1,514,825	平成16年4月から区に交付
	地方消費税交付金			○	131,977,538	
	ゴルフ場利用税交付金			○	39,534	平成12年4月から区に交付
	自動車取得税交付金			○	9,026,362	
地方特例交付金等			○	12,742,398		
計				173,254,562		
地方譲与税等	地方揮発油譲与税			○	4,471,707	平成21年4月から区に交付
	地方道路譲与税			○	9	
	特別とん譲与税	○	364,206			
	自動車重量譲与税			○	10,721,824	
	航空機燃料譲与税			○	808,698	平成12年4月から区に交付
	交通安全対策特別交付金			○	1,280,288	
	国有提供施設等所在市町村助成交付金	○	23,745			
計		387,951		17,282,526		
合計	63.51% (34.40%)	1,906,468,979 (1,032,715,441)	36.49% (65.60%)	1,095,454,866 (1,969,208,404)	合計 3,001,923,845 (配分割合で按分後の数値)	

(注) ◎は都区財政調整の調整税。参考として( )内に平成22年度の都区間の配分割合で按分した数値を記載した。

なお、恒久的減税に伴う調整額については除いてある。

出所：総務省ホームページ「第30次地方制度調査会第8回専門小委員会」

(http://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/singi/chihou\_seido/singi/02gyosei01\_03000084.html)のうち「特別区区長会提出資料」,15頁。

## 編集後記

横浜市の諮問機関「大都市自治研究会」が3月にまとめた提言書に、県からの独立をめざす「特別自治市」構想が盛り込まれ、これに対し黒岩知事が強い不快感を示したことが新聞報道された。「大阪都構想」に触発され、大都市制度の見直し論が活発化し始めたが、論点が権限移譲や制度論に偏重しているためか、大阪以外の都市の有権者の関心は高くないようだ。

大都市生活者にとって行政活動が自身の生活にもたらす影響は、市場サービスが豊富なこともあり日常的には問題把握が難しい。それだけに大都市という「公共空間（資源）」の管理・活用に関わる地方自治の問題は、政府・自治体等の専門家のみ判断に委ねられがちである。大都市制度の見直し論は、現行府県と大都市との間の「縄張り争い」にとどまらず、大都市という人口集中地域特有の「公共空間（資源）」の管理・活用の観点から、広く検討されるべきではないだろうか。とすれば、そこでは誰によるものかその主体の、個人のみならず法人住民も含めた民主的統制のあり方検討も、不可欠なテーマとなるはずである。

(谷本有美子)

2012年4月20日

### 自治研かながわ月報第133号（2012年4月号，通算197号）

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	上林得郎	編集人	勝島行正	定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。