

【新・地方自治 2007:No.9】

大都市制度と第二次分権改革 政令指定都市問題

「未完の改革」といわれるように第一次分権改革(諸井委員会)において積み残した課題は多い。その中でもまったくといってよいほど議論されていなかったのが大都市問題である。もちろん、1994年には中核市制度が、2000年改革で特例市制度が法制化、さらに特別区の基礎自治体化に向けた取り組みも図られており、一連の地方分権改革が大都市制度と無縁であったとはいえない。しかし、東京都制度・特別区制度と並んで重要な大都市制度である「政令指定都市制度」については、実質的に議論されずに終わっている。その背景として、経過措置であった政令指定都市制度が行政体制の中で独自の領域を形成することにより制度的に一定の安定期に入り、改革へのインセンティブが必ずしも強くなかったこと、などがあげられる。

周知のように政令指定都市制度は、特別市制度から端を発する。特別市制度は、終戦直後に法制化された制度であり、東京・大阪・京都・名古屋・神戸・横浜の六大都市が既存の府県から独立し一層制の地方自治体制度を構築するものである。この制度は、都道府県の反対などで具体的実現することなく、その代わりに市が道府県の役割を兼ねる政令指定都市制度が経過措置として設けられることになった。政令指定都市は、道府県から独立した存在ではなく、都道府県市町村制度たる二層制を前提にした基礎自治体に位置づけられ、道府県の一定の役割を兼ね自立性も高く担保される存在となっている。

しかし、道州制も視野に入れた議論が展開される中で、政令指定都市の位置づけを再度検討すべき時期に入っている。その際の論点は、第一に道州制の中で政令指定都市を如何に位置づけるか、すなわち道州政府の中に取り込み一般市と同等に基礎自治体として取り扱うのか、それとも特別市構想と同様に道州政府からは独立した一層性の基礎自治体として制度設計するかの問題である。

この問題は、単に行政体制の観点にとどまらない。第二の問題たる財源配分問題と密接に関係する。現在の二層制の下での政令指定都市制度は地域間財源調整の役割を果たしている。政令指定都市地域での地方税収はすべてが政令指定都市の税収となるのではなく、政令指定都市を包含する道府県の税収ともなる。この税収は道府県の歳出を通じて主に道府県内の非大都市部への財源として再配分される。こうした仕組みは二層制によって道府県が政令指定都市を包含していることによって法的権限として正当化されている。仮に、特別市として政令指定都市が道府県から独立した場合、この道府県内での非大都市部への財源配分に制約が生じることになる。道州制の検討においても同様の枠組みが存在し、道州政府に包含する政令指定都市と包含しない政令指定都市の位置づけでは、道州政府内の財源調整の仕組みに大きな違いを生じさせることになる。政令指定都市の財政は、多くの都市で今後急速に悪化せざるを得ない。そうした中で、道府県、そして政令指定都市の税源配分問題も大きな争点となる。

この第二の問題は第三の問題を誘発する。それは、議会制度である。今日においても、政令指定都市の選挙区から選出された道府県議会議員の機能については議論が生じている。政令指定都市を包含する道府県の機能は、政令指定都市地域に対する歳出政策ではなく、政令指定都市地域からの税収確保の正当化により大きな比重がある。しかし、政令指定都市が道府県から独立した場合、当然、政令指定都市地域選出の道府県議員の位置づけは大きな見直し迫られることになる。

そして第四の問題は、政令指定都市の基礎自治体としての位置づけである。人口、面積等大規模化している政令指定都市では市民との距離が大きくなり、行政区としての区役所が基礎自治体としての機能を高め始めている。域内分権の充実である。こうした動きは、基礎自治体の位置づけを政令指定都市が

(新・地方自治 2007: No. 9)

新・地方自治 news 2007 年 8 月 22 日

ら区に実質的に移すことであり、政令指定都市の空洞化をもたらす。その結果、道府県からは政令指定都市を廃止し区を市とすることで、政令指定都市の領域を包含する考え方が生じてくる。

以上の道州政府、道府県と政令指定都市との関係は、日本全体の地方財政における財源調整の構造、そして東京都と特別区制度にも密接な関係を有する議論となる。政令指定都市が如何なる大都市制度の提案を行うか注目されるところでもある。