

比較研究への一試論 (一)

——日韓の大都市制度を中心に——

李 憲 模

はじめに

第一章…比較研究

第二章…日本の大都市制度

(以下、次号)

第三章…韓国の大都市制度

結 論

はじめに

現代を生きているわれわれは都市とは切るに切れない関係で結ばれていると言っても過言ではなからう。もちろん住居を構える所が都市部ではない農村であったり、生活基盤そのものを都市以外の区域に求めているならば、都市とは無縁であると反駁されるかもしれない。しかし人類の多くが既に都市において生活の糧を求めている昨今に

表1 世界主要都市人口

(単位 1,000人)

都市名	人口	都市名	人口	都市名	人口
ソウル a	10,231	バンコク acd	7,507	メキシコシティ a	8,236
東京 b	8,130	北京	7,362	サンタフェデボゴタ	6,261
テヘラン a	6,759	上海	8,214	サンパウロ	9,928
ムンバイ	9,926	香港 c	6,843	リオデジャネイロ	5,584
デリー	7,207	天津	5,855	リマ	7,074
ジャカルタ c	9,374	イスタンブール	8,260	モスクワ	8,405
バンドン c	5,919	カラチ	9,269	ロンドン c	7,074
ニューヨーク	7,381	カイロ	6,801		

注) a 常駐人口。日本は総務省統計局「2000年国勢調査報告書」による。b 特別区部。c 推計人口。

d 近郊地域を含む。

資料：『世界の統計2002』財務省統計局編、日本統計協会、平成14年版を参考に作成

において、いわゆる近代化された先進諸国においては、都市とのかかわりはその度合いが増すばかりであると言わねばなるまい。たとい農村に職住を構えている人であってもその農村暮らしを可能ならしめる生活物資は都市という流通経路を通じて届けられることとなる。その意味では農村に生活基盤をおいている人でも、厳密な言い方をすれば、何らかの形であるにせよ、都市とのかかわりが全くないとは言えない。

都市が人類の歴史に登場して以来、一八世紀後半の産業革命を機にその規模も飛躍的に膨張してきたのは周知のとおりである。現に世界の各地域には五〇〇万人以上の膨大な人口を擁する大都市が多数存在する(表1を参照)。大都市にはその規模の膨大さの故に住宅問題、上下水道、環境問題、ごみ処理、交通および通信網などといったライフラインの整備などありとあらゆる大都市固有の問題を抱えていると同時にそれに伴う行政需要も発生させている。こうした現象は人的・物的規模のより大きい大都市にとりわけ顕著である。そのためそれぞれの国々では首都あるいは大都市に対して一般の市とは異なる大都市特有の制度を設けている。

このことは日本も例外となり得ず、都制および政令指定都市制度など、大都市特有の行政需要に対応するための大都市制度を用意している。同じく隣国の韓国も特別市および広域市といった大都市制度が設けられている。だが、同じ大都市制度とはいってもその仕組みは一樣ではなく、それぞれの国の歴史や文化などを含めた政治・行政体制、もしくは中央・地方関係などの相違によりおのずと異なる。たとえば、大都市制度の場合、大都市を中央政府の直轄に置いているケースも少なくない。中国では北京、天津、上海の三大都市は直轄市で特殊な地位に置かれている。台湾も台北、高雄の二大都市は行政院直轄である。⁽¹⁾すなわち、大都市制度そのものは、各国固有の歴史や政治・行政文化等によって異なるということである。だが、制度の仕組みこそ異っているものの、その制度を通じて大都市特有の行政需要に対応しようとする点では見解が一致するはずである。

われわれが地方自治の観念的な要素を語るとき、一般的に「住民自治」と「団体自治」に分類する。住民自治とは、文字通り地域の問題はその住民が自主的に決定し処理するという原則により徹底しているものである。他方、団体自治とは、ヨーロッパ大陸諸国の地方自治制において発達した観念で、国の一定の地域を基礎とする独立の団体が設けられ、団体の事務を国の支配から離れて自主的に、団体自らの機関により、その責任において処理することをいう。団体自治を法律的自治または法律上の意義における自治ともいう。したがって、住民自治が地方自治の本質的要素であるのに対して、団体自治は、法制度的要素とよばれる。⁽²⁾一見すると、住民自治こそが地方自治の本質を貫いているかのように見えるのだが、地方自治とは住民の自主・自立性を本質的な要素としていることから住民自治だけでは地方自治は成り立ち難く、当然に団体自治も確保されなければならない。なぜなら地方自治体は国に対して独立の事務・組織・財政力等を確保するためには団体自治が必要であり、住民自治もそれによって担保されるためである。⁽³⁾

各国はそれぞれの国の歴史や政治構造、行政文化などによって制度配置も異なる。例えばAという国は伝統的に住民自治的な要素が強く、各地方自治団体ににより多くの自治権が幅広く認められているでしょう。他方、Bという国は団体自治的な伝統が色濃く、地方自治体は国からの権限や事務の委譲を受けて地方自治を営むような仕組みとなっているとする場合、A国とB国を比較してAという国がBという国より地方自治が充実しているとは断定し難い。なぜなら、先述したごとく、住民自治と団体自治という要素から見ても、Aという国は住民自治により近く、反面Bという国は団体自治的要素により近いと述べることは可能であっても、どちらかに優劣をつけることはそもそも無意味に等しいためである。しかしながら、地方自治制度を考察するに際して、その判断基準となる座標を「民主性」と「効率性」という二つの指標を用いてそれぞれを対比・比較することは可能と思われる。すなわち、団体自治的な要素をより強調するところを「効率性」を重視するとし、他方、住民自治的な要素をより強調しているところを「民主性」を重視する制度であると理解しようとするのである。

そこで、本稿では日本と韓国の二国間における地方自治制度、わけでも大都市制度に焦点を当て、それぞれの制度を概観しながら相違点および共通点を見出そうと試みる。その手法として、まず日本と韓国の大都市制度の考察を行った上、それぞれの国が住民自治と団体自治のどちらにより近いのか、もしくはその度合いはどのくらいの違いがあり、あるいは共通しているのか、というのを分析しようとするものである。さらに副次的には、こうした試みを通して比較地方自治論が可能であるかどうか、その可能性を探りたい。

第一章 比較研究

(1) 比較研究の意義

おおよそ物事を考える時、一つの事象だけを判断材料とする場合と、二つ以上を判断材料として使用した場合と、それぞれの判断による結果には何らかの差異が生ずる可能性がある。その差異の優劣は別としても一つよりは二つ以上の事象を材料として採り入れた場合のほうが判断を行うに際し、より多くの可能性を与えてくれるのは当然であろう。このことは学問の分野のみならず他のフィールドにも該当しよう。人間は誰しも未知の世界について知りたいと思う「知への探求欲」が内在している。今まで知らなかったことについて知り得た時の喜びというのは、個人差はあるにせよ、計りしれないものがある。この知への探求を実現する方法は十人十色かもしれないが、二つ以上の対象を取り上げそれぞれを対比し比較しながら知への探求の旅をする比較研究という方法がある。

この比較研究の歴史は意外と古い。たとえば、紀元前四世紀の古代ギリシャの都市国家を比較したアリストテレスの『政治学』をはじめ、政治学の古典とみなされている業績は、ほとんどすべて比較研究であった。⁽⁴⁾なお、一九世紀のトックヴィルは「比較するということがなければ、精神はいかに進むべきかを知らない」とし、比較の重要性を力強く強調している。

さて、比較研究を行う理由としては、知識への探求欲がその根底に根ざしているのは言うまでもないが、その欲を動かしているのは、われわれの日常生活が強く「意味の世界」に組み込まれているからだとされる。つまりわれわれは他の人々の生活空間の意味と比較することによって、われわれの生活空間の意味をさらに深く理解したいという「意味の世界」を媒介として、比較することによって自らを相対化するという。⁽⁵⁾このことはとりもおさず、

個人であれば他人と自分を比較することによって自己自身を相対化することができ得るし、国の場合であれば他国との比較で自国のことを相対化することが可能となる。

もう既に二一世紀に突入している昨今、科学技術や通信手段の目覚ましい発達によりますますボーダーレス化が進みつつある。とりわけ近年のコンピュータの普及によるインターネット等によってわれわれはほしい情報をすぐに入手できるようになっている。いわゆる情報化・国際化という言葉に象徴される時代にわれわれは暮らしている。

そのため好むと好まざるとを問わず他人、他地域、さらには他国民との交流や関わりの機会も一層増えると同時に関心も高まることとなろう。その時、ただ一方的に流される情報に頼っている、他国および他国民の本質的特性や文化・社会などを理解することに苦しまれる。その時、己ではない他を理解するのに最適な方法が比較であるといえよう。こうした観点から比較研究は社会現象の認識と評価を質的に飛躍させる方法であるとともに認識を研ぎ済ますのに最適の方法である⁽⁶⁾。このような意義をもつ比較研究はたとえ国と国との、つまり国家間における比較研究にも当てはまる。

こうした比較研究の持つメリットは、比較することによって自国や自己が置かれた社会の状況をより客観的に認識、把握し、理想的な状況に近づく可能性をもたらすことである⁽⁷⁾。もう一度トクヴィルの言葉を引き出すと、「二つの国についてしか知っていない人は、実はその国についても知っていない⁽⁸⁾」という、やや極端な言い方ではあるが、この言葉の含意する意味を裏返せば、国家間における比較研究というのがいかに重要であり価値のある作業なのかという意味として受け止められる。

(2) 比較研究の現状

ところが、比較研究というのが紀元前から既に始まっている古い研究方法であることについては前述したとおりだが、果たして今現在の比較研究の成果はどのくらい得られているのだろうか。一先ず政治学に視点を移すと、政治学の歴史は旧プラトンの時代までさかのぼることができるため、古代ギリシア時代から今日に至るまで様々な制度を比較して一定の結論を導き出す比較研究は、政治学研究の重要な手法の一つとして捉えられてきた。

他方、地方自治が政治学の分野において関心をもたれ始めたのは二〇世紀初頭に入ってからのことである。現代政治学以前の政治学においては、地方自治は、一般におよそ視野の外にあつたのである。⁽⁹⁾だが、比較政治学は比較行政論に少なからず貢献していることも事実である。行政は政治と不可分の関係にあるため比較行政研究が比較政治学と密接な関連を有することは言を待たない。行政部門の諸制度に関する比較研究が比較行政制度論であり、行政制度の中でも中央・地方関係などを軸とした地方自治制度を比較するのが比較地方自治論に他ならない。

比較地方自治研究の場合、二〇世紀の初頭、一九〇六年にアシュレー (Percy Ashley) の『地方政府と中央政府』(Local and Central Government) および一九二六年のハリス (George Montagu Harris) の『諸国の地方自治』(Local Government in Many Lands) などに代表される比較地方自治の研究が存在し、全体としては各国の概説にとどまっている傾向がないわけではないが、一九二〇年代の各国の地方自治制度を知るには良書であり、当時の社会状況を考えると相当の労作であるとされる。⁽¹⁰⁾第二次世界大戦後の比較地方自治研究の分野においても、前述したハリスの『比較地方自治』(Comparative Local Government, 一九四九年)とヒュームとマーティンによる『世界中の地方自治の構造』(The Structure of Local Government throughout the World, 一九六一年)といった歴とした比較地方自治の研究が存在する。

さて、視点を日本に戻してみると、日本の場合、明治維新以降の近代国家建設の一環としてそれまでの漢学を中心としていた学問分野が西洋に追いつき追い越すという合言葉の下にひたすら西洋にばかり目を向けて走り続けてきたきらいが窺える。このことは当然西洋、なかんずくヨーロッパ大陸国家や英米を中心とした国々の制度や歴史などについては研究が重ねられてきたことを意味する。現代の世界の学問は、西洋の研究の咀嚼からはじまっている。日本の人文社会科学、いや世界の人文社会科学のモデルは、ほとんど西洋にあるといっても過言ではない。⁽¹¹⁾日本の政治学において、なお比較政治とは、外国研究、地域研究であるという誤解があるように思われる。五〇年の歴史を誇る政治学会や今年発足した比較政治学会双方の専門分類項目には各国・各地域の地域研究、外国研究だけがあって、独立した「比較政治」「比較政治分析」の項目はない。⁽¹²⁾このような現状から、日本における比較研究とありわけ比較政治学研究への実績には厳しい評価が下されることが多い。

日本での比較のタイプは、特定の制度や組織に焦点を合わせた比較である。これはもっぱら理論的類型の形成や因果関連の推論ではなく、制度改革のための規範的モデルを求めた情報整理であることが多い。⁽¹³⁾ともあれ日本での比較政治学の研究の実績は案外成熟していないといえよう。そこで、視座をより狭めてアジア諸国との比較研究に関する現状を見てみると、なおさら実績が乏しいといわざるを得ない。なぜなら東アジアに対する関心はほかの地域に対する関心とは切り離されていたらしいことも比較政治学の発展を遅らせることになったようである。東アジアは日本の軍事的膨張ないし輸出市場の拡大の場としての意味が前面に出、いつてみれば、日本の延長のような感じになったのだ。⁽¹⁴⁾しかも一部では、日本を欧米の先進工業国と比較するのは肯定するが、近隣の発展途上国や政治的権威主義国との比較を嫌う傾向があるのも事実であろう。⁽¹⁵⁾これには前述したように、明治維新以来の欧米諸国に追いつき、追い越すことを目標にし、精神面で「脱亜入欧」を事実上の悲願としていた伝統が依然として強く残存

していることに起因する結果かもしれない。

だが、時代は変化し、日本の欧米への追いつき追い越せという国を挙げての願望も一応達成されているとの認識も広がりつつあるように受け止められる。しかも近年の国際情勢も経済分野はさることながら政治の領域においてもEUに見るように、ますますボーダーレス化が進んでいる。こうした現状は日本も否応なく近隣諸国とより緊密な関係の構築が求められているように思える。その意味で、これまで欧米一辺倒に偏っていた比較研究もますますアジア諸国との比較研究にも目を向けざるを得なくなりつつあるように思われる。こうした背景を裏付けると、近年はアジア諸国との比較政治研究をはじめ、比較地方自治論という試みが見られはじめている。もう一度トックヴィルの言葉を借用すると、「二国について知るためには他国と比較しなければならない」という言葉は比較研究への衝動を駆り立ててくれるに十分あまりある。

第二章 日本の大都市制度

(1) 大都市とは

どの程度の人口規模もしくは面積、産業構成比などを尺度にして一般の都市と大都市を区分することができのうか。この問いに対する普遍的な答えは用意されていないようである。なぜなら都市と大都市との概念自体も不明確で、かつ論者の観点によってはその解釈も異なるためである。一般に都市は、人口・面積・産業構造などの規模や比率を一つの尺度として用い、行政区画上の都市を規定する法的根拠が存在するが、国によってその基準はまちまちであり、一律的な都市の定義を導き出すことはなほだ困難な作業である。しかも問題が大都市となるとおさらのことである。

大都市とは、ゴットマン (Jean Gottmann) の定義によると、建築物、人口及びそこで生ずる諸活動が大規模で、しかも密集した状態で集積するプロセスの中で生ずるものであり、大都市圏の成長拡大は大都市が中心地として機能するための社会活動の構造と様式に対応するものであるという⁽¹⁶⁾。さらに氏は大都市の認識として、次の四点を指摘している。①情報社会 (Information Society) は既に到来しており、このような社会ではフェース・トゥ・フェースの関係を増殖させる②現代都市は一つの地域の中心地としてよりも、むしろ都市群の複合体および広く広大なネットワークにおける活動的パートナーとして、機能している。そのために、混雑や一時的滞在者を多く発生せしめる③大都市の機能と役割によってもたらされた流動性は、逆に安定した拠所や恒久的文化を探し求める④今日の加速的な変化の度合いは計画や政策を短命なものとすると同時に、その実現を困難にしている、と。

こうした認識は、今Eの大都市および大都市圏を積極的に捉えようとする観点からの見解であろう。この引用文にある四つの要因だけで今日の大都市が形成されているわけではないが、マクロ的にみれば大概は当てはまるのではないだろうか。大都市とは決して人口規模の大きい都市 (big city) をいうのではなく、大都市の果たす機能が他の一般都市とは比較にならぬ程の巨大さと複雑さをもつ都市 (great city) といわねばならない⁽¹⁷⁾。こうした大都市のもつ機能の中でも注目すべく機能は「政治的機能」である。都市は本来、一国の中において民主主義の先駆的拠点として位置づけてきていることは自他共に許す事実であろう。近代の各般の改革は自立の都市の市民から出発したと言われるごとく、歴史上における人類の変革は都市を通して行われていると言わねばなるまい。

一先ず大都市とは、都市本来の要素や機能がより拡大され巨大化された地域および圏域を指すといつて置きたい。だが、大都市または大都市圏は、時代の産物であり、また地理的、社会的、経済的、文化的環境の中で発達するものであるゆえに、それぞれの時代、国々において特徴づけられる⁽¹⁸⁾。そこで当然日本と韓国という異なる国同士

においても大都市制度の特徴は相違することが予想されており、本稿で試みようとすることも、いつてみれば、そうした相違点を明確にすると共に他方では共通点を導き出そうとするものである。ともあれ、大都市は、以上に述べた要因により形成されるに他ならない。そして人口・面積共に規模が大きいがゆえに生ずる問題も多種多様であり、こうした諸問題に対応するために大都市制度が必要となってくる。このことが国は違ってもそれぞれの大都市にはそれなりの大都市制度を整備する必要に迫られているといえる。なお、こうした理由が大都市制度の必要性に正当性を与える根拠となろう。

(2) 大都市制度

日本の大都市制度には二通りある。一つは首都としての東京のみに適用されている都制であり、もう一つは、原則的に人口五〇万以上の市に適用される政令指定都市制度（以下、指定市と略す）である。それ以外にも人口三〇万以上の中核市、さらに近年制度化された人口二〇万以上の都市に適用される特例市というものがある。しかし大都市制度といっても、都制及び政令指定都市制と中核市制及び特例市制とは区分されるべきである。なぜならば、一つに中核市、特例市といった制度はここで取り上げようとしている大都市制度の範疇に入ることかという問題がある。しかしながら後述するように、中核市及び特例市というものは、指定市制度を範型にして設計された制度であるだけに、その適用対象となる都市が大都市と呼び得るか否かに関わらず、大都市制度としてみなしても差し支えないと思われる。もう一つには、中核市および特例市は九〇年代の地方分権の波に乗って新たに新設された新米の制度である反面、都制及び指定市制度は日本の近代的な地方自治制度の形成と確立過程の時代を共に歩んできた歴史の産物だからである。

都制は、第二次世界大戦の最中である一九四三年成立しており、指定市制度は、戦後の地方制度改正を経て一九五六年に制度として成立した。制度設立当初は、大阪、京都、名古屋、神戸、横浜の五大都市のみを対象にして成立した制度であったが、二〇〇二年一二月末現在一二都市が指定市として指定を受けており、今年四月からは一昨年新たに合併したさいたま市が政令市の仲間入ることが閣議決定されている。指定市制度は、このように制度発足から既に半世紀近くが経過しており、発足当初の趣旨や趣とは大分変更してきているといえよう。すなわち、制度創設の段階とはその性格も位置づけも変化してきているとのことである。具体的な指定市制度を検討するまえにその変化について若干検討を加えてみたい。

指定市制度は、一九五六年の地方自治法改正によりそれまでの地方自治法において規定されていた「特別市」制に関する条項が削除され、その代わりに「大都市に関する特例」という規定が設けられ、それに基づいて新たに新設された制度である。日本における大都市制度についての議論には、大都市には大都市特有の行政課題や行政需要があり、これらを満たすためにも大都市に特別の権能拡充の仕組みや制度が必要であるという立場と、大都市といえども他の基礎的自治体の一つであり、大都市に特別な仕組みや制度は必要としないという立場に分かれるとされる。⁽²⁰⁾ こうした大都市制度のあり方をめぐる議論を拠所にして大都市制度を見つめる場合、指定市制度の源泉を探るには明治期の地方制度整備期までを遡らなければならない。なぜなら、日本における大都市制度のあり方をめぐる論争は、一八八八（明治二一）年の市制町村制の制定時から既に始まったものであるからである。すなわち、市制町村制制定の折の「三市特例」がその発端となっているといわざるを得ないためである。三市特例制とは、東京、大阪、京都の三市については他の一般市とは異なる自治を制限する装置を設けた仕組みである。⁽²¹⁾

このように、明治新政府が当時の大都市である三市にだけこうした特例を設けたのは、およそ以下のような理由

に起因している。⁽²³⁾ 当時市に指定された市のほとんどが江戸時代の各藩の城下町か港町であり、明治維新政府に必ずしも好意的ではない旧士族の人たちの勢力が強く残っていたところ、あるいはその後勃興した自由民権運動の拠点となっていたところだった。このような必ずしも明治政府に好意的ではない人たちが多数住んでいるところに自治権を与えると、これが中央政府に対する批判・反抗の拠点になってしまふことを警戒したためである。なかでも東京・大阪・京都は徳川幕藩体制時代から徳川幕府の直轄地であったところであり、明治維新政府にとってもきわめて政治的に重要な拠点だったのである。

なお、大都市に自治権を大幅に制限する三市特例制をはじめ近代的地方自治制度の根幹をなす市制町村制が明治憲法の制定にも先立って制定、実施された事実について注視すべきであろう。このことは、結局マックス・ウェーバーの指摘するように、アジアの諸都市は、古典古代や（西洋）中世の意味での都市市民権なるものは存在しなかったし、また都市自体のコルポラツイオン（団体の意味）的性格は知られていなかったのであり、古代オリエントの都市は専制君主や諸侯の設営地で、その政治的支配のもとにおかれていた⁽²⁴⁾という主張に説得力を与えているといえよう。

ともあれ、日本における大都市制度の発端を一八八八年の市制町村制の際の「三市特例制」にあるとする場合、大都市制度のあり方をめぐる議論は戦後指定市制度が誕生するまで延々と続くのであるが、その根底にある大都市に関する捉え方というのは、大都市に自治権を認めるというよりは、可能な限り大都市を中央の直属下に置き統制しようとした点が日本の大都市制度をめぐる議論の下支えとなっているに他ならない。このことは取りも直さず、日本における大都市制度のあり方をめぐる議論は、常に如何にして中央政府（後には、府県制）の管轄下に大都市制度を位置づけるべきなのかという論議の枠内に収斂されてきたといえよう。

表2 政令指定都市に認められる特例

事務配分上の特例	県が処理することとされている民生行政、保健衛生、都市計画などに関する事務を、指定市の事務として処理することができる
行政関与上の特例	知事の承認、許可、認可などの関与を要している事務について、その関与の必要性をなくし、または、知事の関与に代えて直接、主務大臣の関与となる
行政組織上の特例	区を設置する（行政区）、区選挙管理委員会を設置する。その他人事委員会の設置、区農業委員会などの設置が可能である
財政上の特例	指定市移行に伴う事務移譲や行政組織の変更などによる新たな行政需要に対して、国や県から財源の譲与や、交付金・支出金について増額などの措置がとられる

(3) 政令指定都市制度の特徴

指定市制度とは、一九五六年に創設された大都市制度である。指定市として指定を受けるためには、地方自治法上は人口五〇万以上を必要とする規定しか設けられていないが、実際には概ね人口一〇〇万程度が目安とされてきた⁽²⁵⁾。指定市は政令で指定する人口五〇万以上の大都市につき、事務配分上の特例、行政関与上の特例、行政組織上の特例、税財政上の特例が認められている制度である。指定市は、大都市または大都市行政の特殊性から、地方自治法をはじめ、その他の個別法により事務配分や行政監督などの面において、一般の市に対する特例が認められている制度である。その特例の内容については、表2の通りである。

このような特例が認められる理由は、大都市においては、人口や産業が集中することにより、市が処理しなければならない行政需要が増大し、高度で広範多岐にわたる行政サービスが必要となる。このため、地方自治法やその他の法令において、一般の市とは異なる行政制度及び財政制度上の特例を定めて、市民生活にかかわりの深い事務や権限を都道府県から大都市に移譲し、大都市行政の合理的・能率的な

運営を図り、市民福祉の向上を図ろうとするためとされる。⁽²⁶⁾ このように指定市制度とは、地方自治法上の特例として事務・権限が道府県から一部移譲されて成り立っている制度である。その限りにおいては、指定市制度とはあくまで特例措置であつて、固有の大都市制度とは言い難い側面を有している。

すなわち、特例が認められていることを除けば、一般の市に関する規定が適用される基礎的地方公共団体、つまり普通地方公共団体である。このことは、指定市自体も地方自治法上は、基本的には基礎的自治体である市町村の内の「市」であり、道府県との基本的関係は他の一般の「市」と異なるところはないが、同法第二章に規定する「特例」の適用を受ける限りにおいて、特別な関係に立つとのことである。

(4) 制令指定都市制度の変遷

指定市制度が、一九五六年当初設立される時点までには、「特別市」⁽²⁷⁾制を主張する五大都市側とこれに極力反対し対立する五大府県側との間で熾烈な論争が繰り広げられてきた。ここで特別市制の設置をめぐる展開された論争について辿る余裕はないが、特別市制は大都市を府県の区域から分離・独立させ、この特別市に府県と一般の市の機能を併せ行わせるものであり、これにより府県との間における二重行政・二重監督の弊を排除することを主たる目的としていた。他方、指定市制度は、大都市を府県の区域から分離・独立せず事務・権限を府県から移譲し大都市の行政需要に対応させようとするものである。

大都市には、大都市特有の問題を解決するための制度が必要であるという理解は否定できない。但し、どのような特有の問題、すなわち大都市問題のどういう部分を特有と理解するかによって大都市制度の内容はほぼ決定される。⁽²⁸⁾ この観点から指定市をみる場合、府県と大都市間における二重監督・二重行政の弊が最も大都市制度を必要

とする理解として認識されてきたといえる。そのため、そのような二重監督・二重行政の弊を排除するために、府県からの事務移譲を骨子とする指定市制度が誕生したのである。だが、指定市制度誕生当初は、指定市制度を固有の大都市制度として捉えるのではなく、あくまで臨時的な制度として出発した経緯がある。⁽²⁹⁾ 当時の政府委員の答弁をみると、地方制度の二重構造には手をつけず、「とりあえずこの事務の配分を行うことによって」、「当面の差し当たりの問題として、府県と五大市との間の主張」を「調整」し、「大都市問題を解決」しようとするものであった。

しかしながら制度創設後既に四五年以上が経過している今日においては、制度創設当初の意図とは大分趣を異にしていると言わざるを得ない。そもそも、指定市は大阪、京都、名古屋、横浜、神戸の五大市を対象にして設計されたものであるが、その後、一九六三年の北九州市の指定市適用を皮切りに七三年の札幌、川崎、福岡、八〇年の広島市、八九年の仙台市、九二年の千葉市の指定というふうに指定市制度の適用を受ける大都市が次々と誕生するに伴い、その性格も特徴も変ってきているのである。こうした事実を踏まえて、指定市の都市規模能力や高次都市機能の成熟性、発展性、中枢性、歴史などによって、大阪・名古屋・横浜の第一グループ、京都・福岡・札幌・神戸・広島・仙台の第二グループ、北九州・川崎・千葉の第三グループというふうに分類することもできる。⁽³⁰⁾ こうした分類の方法を持ち出すのは、指定市制度が制度として定着するに伴い、かつてのような、府県の区域からの分離・独立を目的とせず、府県からの事務・権限委譲を通じて大都市行政の充実化を図ろうとする際に、同じ指定市であっても、その規模、能力、都市的環境などの相違により、それぞれに見合う分権を推進するためであるに他ならない。

大都市制度のあり方をめぐる議論や地方分権の推進過程にみられる大都市制度、即ち指定市制度に関する意見や

主張というものも、表3のを見るとおり、制度発足直後と八〇年代と九〇年代に入ってからを見比べてみると、大都市制度の再編を主たる目的とする意見や動きよりは、現行制度の枠内、すなわち都道府県・市町村といった二層制の構造を維持しながら、府県からの事務・権限の委譲を通して大都市問題を解決しようとする動きが顕著である。

こうした現象に関しては、かつて特別市制の強力な推進役であった指定市側からも、地方分権改革において現行の「大都市に関する特例」(地方自治法第十二章第一節)制度を前提として、より包括的な事務・権限委譲を求めている事実からしても指定市制度の大都市制度としての定着度もしくは安定度は思ったより強固なものになりつつあると言えなくもない。このことは取りも直さず、制度発足当初は、たとえ「当分間」という中途半端な形でスタートした指定市制度だったとはいえ、半世紀近くにわたる制度運用の間、それなりに安定してきていることの証左であるといえよう。

無論、指定市制度が大都市制度として十分機能しているのかという点、必ずしもそうではないとし、大都市制度の改革を主張する声も多く見られる。要するに、指定市制度は依然として一九五〇年代の大都市問題・大都市行政需要をベースにした「大都市特例」の構造が続いている。その結果、大都市が自立的、総合的に大都市行政を展開できる状況は実現されず、いわゆる道府県との二重行政も基本的に解消されていないといわれる。⁽³¹⁾ しかも国からの事務・権限の移譲された場合でも、それと関連する事務・権限が都道府県に一部分留保されているなど大都市行政の総合的实施を推進しえない障害が解消されていない。都市行政が基礎的地方公共団体の行政として、その総合性確保が求められるとき現行の指定都市制度は依然として大都市問題解決へ適切にして十分な機能が発揮できないとする制度の問題点などを指摘する声は根強く続いている。⁽³²⁾

しかしながら、現行の日本の大都市制度を都制と指定市制度に二分する時、一先ず都制は、首都である東京のみ

表3 政令指定都市制度創設後の主な都市制度改革論議

提言年	標 題	提言者	都市制度に関する提言内容
1957年	府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書	五大市	道州制後の府県からの独立
1957年	府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書	五大府県	独立への反対、二重行政解消策としての都制、(官治)道州制下での府県との統合化
1957年	地方制度改革に関する答申	第4次地方制度調査会	「地方」設置、事務配分の特例等への考慮
1957年	地方行政機構の改革に関する意見	関西経済連合会	大都市には特別の制度を認める
1958年	大都市特例の拡充に関する要望	五大市長、市議会議長会	大都市特例の拡充
1958年	大都市特例の拡充に関する反対意見書	五大府県	大都市を含めた広域的、統一的行政の必要
1961年	人口25万以上の市に対する行政事務の移譲に関する意見書	全国市議会議長会都市行政懇談会	人口段階別事務移譲(人口25万以上都市への176項目の権限委譲)
1963年	行政事務再配分に関する答申	第9次地方制度調査会	人口段階別事務移譲(人口25万以上都市への権限委譲)
1964年	行政事務配分に関する改革意見	臨時行政調査会	事務再配分の3原則(「現地制」、「総合性」、「経済性」)
1965年	大都市事務再配分の考え方	指定都市事務局	広域的、府県全体の統一的事務以外の移譲
1965年	府県合併に関する答申	第10次地方制度調査会	大都市制度は別途検討
1966年	大都市制度改革試案	指定都市事務局	府県広域事務の再検討、府県税の移譲等
1969年	大都市制度と府県制とのあり方について	五大府県連絡事務局	二階層の自治制度維持
1969年	都市制度に関する中間報告	第13次地方制度調査会	更なる行財政上の権能の充実強化、人口段階別事務移譲(人口25万以上都市への権限委譲)
1969年	地方制度の根本的改革に関する意見	関西経済連合会	道州制、大都市については特殊性を鑑み別途検討
1970年	道州制で新しい国づくりを	日本商工会議所	道州制(大都市制度は触れず)
1970年	大都市制度に関する答申	第14次地方制度調査会	東京、大阪における計画機能、広域・狭域行政実施機能の適切処理の実施等
1979年	新しい社会経済情勢に即応した今後の行財政制度のあり方についての答申	第17次地方制度調査会	人口規模、行財政力による事務再配分

1980年	「地方の時代」における都市政策に関する提言	全国市長会	政令指定都市の指定範囲の50万以上の都市への拡大またはそれに準ずる扱い
1982年	新しい国づくりのために一広域行政・道制の提案一	日本商工会議所	道制（大都市制度は触れず）
1988年	21世紀を展望した都市政策一提言一	全国市長会	政令指定都市への一層の事務配分、人口30万人程度、都市機能、圏域の拠点性等による事務再配分
1989年	都市自治体への権限委譲等に関する具体的方策について	全国市長会	人口30万都市、県庁所在都市、人口20～30万の広域市町村圏の中心都市への政令指定都市並みの権限委譲、政令指定都市は他の都市への権限移譲を踏まえて、都道府県に準ずる程度の権限移譲
1991年	市民のくらしから見た明日の大都市	市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会（明日都市懇）	大都市特例法の制定、大都市圏連合制度の創設、憲章都市制度の提唱
1996年	地方分権推進委員会第2次勧告	地方分権推進委員会	規模等に応じた全国的な制度としての事務移譲
1997年	地方分権推進委員会第4次勧告	地方分権推進委員会	一定の規模を有し、申請に基づき指定による都市への権限委譲
1999年	地方分権推進計画	地方分権推進委員会	人口20万以上の都市への権限委譲
2001年	地方分権推進委員会最終報告	地方分権推進委員会	新たな地方自治の仕組みの検討
2001年	今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針	経済財政諮問会議	団体規模等に応じた仕事と責任を変える仕組み（人口30万以上の自治体への一層の仕事と責任の付与）

注) 昭和31年9月の政令指定都市制度創設から今日に至るまでに、都市制度改革に関する主要な公刊物を取りまとめたものである。なお、都道府県制度の視点からの自治制度改革論の遍歴については、全国知事会自治制度研究会（1996）『都道府県制度論』附属資料及び田島平伸（2001）『府県制度改革と府県の機能』『都市問題』第92巻

出典：松井望「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

に適用されている特殊な制度である。他方、指定市制度は現在一二の都市が指定を受けており、今年四月からさいたま市が新たに加わる予定であり、また清水市と静岡市も合併をはかり指定市を目指す勢いである。このように、日本においては指定市制度が最も代表的な大都市制度であるとともに、指定市制度こそが日本の大都市制度のモデル的な位置を占めていることに注目しなければならない。

なぜなら、一九九四年から準指定市ともいえる中核市制度と今次の地方分権計画で二〇〇〇年から準中核市ともいえる特例市制度がスタートし、指定市を頂点とする大都市制度が形成されつつあるためである。言うまでもなく、この中核市・特例市制度は、指定市をモデルにしており、指定市が府県から事務・権限の移譲を受けるのと同様の仕組みである。⁽³³⁾しかしながら中核市・特例市制度は、実際には当該地域の住民にはわかり難い仕組みとなっている⁽³⁴⁾のである。中核市とは、指定市をその上限として、指定都市ほど大きくはない「比較的大きな都市」に対して、大都市に関する特例ほどではない特例をどの程度認めるかという、いわば、「指定都市からの引き算」あるいは「指定都市制度の内法制度」として制度設計されたといわれる。⁽³⁵⁾それに中核市よりは規模の小さいが、他の都市よりは比較的規模の大きい（人口二〇万以上）都市に対して適用する特例市が加わったのである。このことは、日本における大都市制度が指定市を頂点とし、その下に中核市、さらには特例市、といった具合に一種のピラミット構造をなし、府県から事務・権限の移譲を受けて大都市行政を行っているところに最大の特徴を見出すことができる⁽³⁶⁾よう。

こうした大都市制度の構造は、指定市といえども、かつての様に府県の区域から分離・独立を求める特別市制のごとき大都市改革を主張していくには幾分障害要因として作用していると思えてならない。大都市に向けた分権を行おうとしても結局指定市にだけの事務や権限の移譲は考え難く、中核市・特例市も視野に入れた分権論議となら

ざるを得なくなっている。このような指定市・中核市・特例市といった大都市制度も、突き詰めていけば、現行の二階層制、すなわち都道府県―市町村という二層構造を堅持するが故に設計された制度であるといえる。それだけに日本における大都市制度を論ずる際には、府県制との関わりを切り離しては成立し得ないといえよう。明治期の市制町村制施行後、戦前・戦後にわたる特別市制運動に対して、これに反対する側の論理の根底には、大都市制度をどうするかというより既存の府県制度をどうするかというところに重点が置かれてきたのである。勿論、府県制は、一八九〇（明治二三）年府県制制定以降、幾度となく存立自体を脅かされる危機にさらされてきたことも事実である。⁽³⁶⁾しかしながら、府県制は府県の存立そのものを脅かしかねない最も強力なアンティ府県制運動ともいえる特別市制運動を紆余曲折の末退いてきた強硬さを具えていると評価せねばならない。（続く）

注

- (1) 土岐寛・加藤普章編『比較行政制度論』法律文化社、二〇〇〇年、一八頁
- (2) 阿部斎他編『地方自治の現代用語』学陽書房、一九八八年、七二頁
- (3) 右同、五二頁
- (4) 河合秀和『比較政治・入門』有斐閣アルマ、一九九六年、一八頁
- (5) 藪野祐三「比較政治学のアプローチ」『比較政治学の理論』砂田一郎・藪野祐三編、東海大学出版会、一九九〇年、二頁
- (6) マティ・ドガン、ドミニク・ベラッシー著、桜井陽二訳『比較政治社会学―いかに諸国を比較するか』芦書房、一九九三年、一頁
- (7) 土岐・加藤前掲書、一頁
- (8) 河合前掲書、一九頁より再引用

- (9) 内田満「現代政治学の成立と地方自治論」『自治論文集』地方自治制施行五十周年記念、自治省編、ぎょうせい、一九九八年、三一〇頁
- (10) 岡本三彦「比較研究にみるスイスの地方自治」『流通科学大学論集—人文・社会・自然編』第一五巻第一号、二〇〇二年、五二—五三頁
- (11) 藤田弘夫『都市の論理』中公新書、一九九三年、三二頁
- (12) 辻中豊「日韓政治体制の比較研究を編集するにあたって」『日韓政治体制の比較研究』レヴアニアサン第三号、木鐸社、一九九八年、六頁
- (13) さらに比較研究が日本で未発達している他の理由として、辻中氏は次のようにも指摘している。第一に、もっぱら地域研究、外国研究の事例研究として、理論的文脈を「意識しない」で、「ものそれ自体」に接近しようとしてきたようにみえる。それは特殊性の検出に力点がおかれた結果である。なお、マルクス主義の系譜の比較研究が存在した、との指摘を行っている。同上、一〇頁。
- (14) 猪口孝『政治学のメチエ』筑摩書房、一九九六年、九四—九五頁
- (15) 右同、一一一—一二二頁
- (16) 総合研究開発機構編『大都市圏の将来—繁栄か衰退か』大都市問題国際研究フォーラムからの報告、一九七九年、八—一六頁を参考
- (17) 本田弘『大都市制度論—地方分権と政令指定都市』北樹出版、一九九五年、二三頁
- (18) 羽仁五郎『都市』岩波書店、一九四九年、一一四頁
- (19) 牧田義輝『アメリカ大都市圏の行政システム』勁草書房、一九九六年、五頁
- (20) 松井望「政令指定都市制度と大都市制度」『都市問題研究』第五三巻第九号、三九頁
- (21) 三市特例とは、「市制中東京市、大阪市、京都市ニ特例ヲ設ク」(明治二年法律第一二号)に基づき、三市には市長および助役を置かず、市長の職務は府知事が、助役の職務は書記官がそれぞれこれを行うとし、その他の市吏員もす

表 4 特別市制と政令指定都市制度の対比

	特 別 市 制 度	政 令 指 定 都 市 制 度
区 域	府県の区域外	府県の区域内
府県との関係	対等な関係	府県の監督・管理を受ける（但し、府県から移譲される16項目にわたる事務に関しては例外とする）
適用要件	人口50万以上の市につき法律でこれを定める	人口50万以上の市につき政令でこれを定める
区の取り扱い	行政区 行政区に区長及び助役を一人置く	行政区 行政区に区長
特 徴	府県・市町村という二層制をなくし、特別市に府県と一般の市の機能とを併せ行わせ、これにより府県との間の二重行政・二重監督の弊を排除する	府県・市町村という既存の二層制を堅持しながら、政令で指定される大都市に関しては事務移譲を行い、ある程度の特例を与える

べて府の官吏をして充てること等を定めたものである。

(22) 明治二〇年一二月末現在の三市の人口数を見ると、東京一、一六五千人、大阪四三二千人、京都二六四千人を記録しており、他の都市より人口規模の面でも群を抜いている。『数字でみる日本の一〇〇年』国勢社、一九九一年

(23) 西尾勝「地方自治制度の大都市特例」『都市』東京大学出版会、一九九一年、二二六頁

(24) マックス・ウェーバー『都市の類型学』世良晃志郎訳、創文社、一九六四年、四四頁

(25) 地方自治法上の規定としては、人口五〇万という規定しかないが、実際には幾つかの指標が設けられていた。概括的な指標としては①指定都市の事務を適切かつ効率的に処理することができるとする都市であること②規模能力において旧五大市に比べ遜色のない都市であること、判断要素としては①人口等の規模②都市の形態・機能③行財政能力④地元の意向、具体的な判断の指標としては①人口は概ね一〇〇万程度であること②人口密度は二〇〇〇人／km²はあること③第一次産業就業人口が全就業人口の一〇％以下であること④都市的形態・機能を備えていること⑤行財政能力を備えていること⑥その都

表 5 政令指定都市と中核市の比較

区分	政令指定都市	中核市
要件	・ 人口50万以上で政令で指定する市 人口その他の都市としての規模、行財政能力などにおいて既存の指定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	1. 人口 (30万以上) 2. 面積 (人口が50万未満の場合にあっては、100km ² 以上)
事務配分の特例	都道府県の処理する事務のうち ・ 民生行政に関する事務 ・ 保健衛生行政に関する事務 ・ 都市計画に関する事務 などを処理	指定都市が処理する事務のうち都道府県が一体的に処理することが効率的な事務などを除き処理する ・ 道路法に関する事務 ・ 児童相談所の設置 などを除き処理
関与の特例	知事の承認、許可、認可等の監督を要している事務について、その監督の必要をなくし、又は知事の監督に代えて直接主務大臣の監督となる	原則として関与の特例はない。但し、福祉に関する事務については指定都市と同様に関与の特例を設けている
行政組織上の特例	市の区域を分け区を設置する	行政組織上の特例は認めていない
財政上の特例	・ 普通交付税の態様補正 ・ 地方譲与税等の割増 ・ 地方債発行の許可権者が都道府県知事から総務大臣 ・ 宝くじの発行が可能 など	・ 普通交付税の態様補正
決定の手續	・ 「地方自治法第252条の19第1項の指定都市の指定に関する政令」で指定	・ 「地方自治法第252条の22第1項の中核市の指定に関する政令」で指定 ・ 総務大臣は市からの申出 (市議会の議決、都道府県議会の議決、都道府県の同意が必要) に基づいて政令の立案を行う

表6 戦後府県制度論の変遷

	時期	主な登場主体	主な論争	結果
①	1946～47	内務省 vs GHQ	知事公選制、府県の性格	知事公選制
②	1947～56	五大都市 vs 府県	『特別市』制、府県の意義	指定都市制
③	1957年頃	地制調 vs 府県	『地方』制、府県合併	— (不変)
④	1962～70	財界、国 vs 府県	府県合併、『道州』制	— (不変)
⑤	1978～82	先進府県、学者	地方の時代、府県の純化	権限移譲
⑥	1987～	都市、国 vs 府県	都市の強化、府県連合	—

資料：神奈川県自治総合研究センター『指定都市と県』一九九〇年、六五頁

市の希望があり、所在府県の意思と合致すること⑦その他地域的一体性があることなど、実に細かい指標が適用されてきた。なお、近年は市町村合併をも視野に入れ、人口の要件が七〇万人に緩和されている。

(26) さいたま市の政令指定都市移行への広報誌『政令指定都市可能性の扉開きます』による

(27) 表4を参照

(28) 本田前掲書、一二八頁

(29) 指定市制度発足当初の理解では、「……現行府県制度の下において特別市を設置することは適当とは認め難く、差し当つては大都市に対し事務配分を行うことにより関係府県との間の調整を図り、大都市行政の合理的且つ能率的処理を確保し、住民の福祉の増進を図ることが最も最適な措置である」とされたのである。指定都市事務局『大都市制度史』資料編Ⅲ、一九七五年、二〇一頁

(30) 財団法人都市センター『大都市制度等に関する調査研究』二〇〇一年、三五—三六頁参照

(31) 土岐寛「これからの大都市」『都市問題研究』第五三巻第九号、三頁

(32) 本田弘「大都市制度の改革課題」『都市問題研究』第五三巻第九号、一七頁

(33) 指定市と中核市との大まかな違いは、表5を参照。

(34) 例えば、「市民に対しては、新規に保健所の設置がアピールできる市以外に中核市となるメリットは訴えにくい」、特例市の場合も移譲される事務は既に道府県から委任されているものが多く、「特例市になるメリットを市民にアピールすることは、中核市の場合よりさらに困難である」といわれている。岩崎恭典「都道府県と政令

指定都市・中核市・特例市制度』『都市問題』第九二巻第三号、一七頁

(35) 岩崎恭典「中核市制度の実態と課題」『都市問題』第八八巻第八号、一四頁

(36) 戦後の地方制度改革によって府県は、知事公選制となり、完全自治体となった。戦後五〇年を過ぎているが、この間、市町村では大規模な合併や広域行政権作りが行われたのと異なり、都道府県制度については、ほとんど変更が加えられていない。しかし、府県の意義や機能、規模、区域については、大都市制度のあり方や広域行政の対応等の議論では、繰り返し検討され、多くの論争がなされている。戦後における府県制に関わる主たる論争をまとめると、表6のとおりである。