

●市政研究センター研究報告
〈1〉大都市制度に関する調査研究
大都市制度調査研究ワーキンググループ
市政研究センター 副所長 白井 義雄

1 はじめに

本報告は、市政研究センターが、平成17年度から18年度の2か年の継続研究として取り組んできた「大都市制度に関する調査研究」の報告の概要である。

「平成の大合併」が進む中、国は政令指定都市（以下、「指定都市」という）指定の「実質的人口要件」を緩和し、比較的人口規模の大きな中核市が指定都市への移行をめざす例が増えている。静岡市は平成17年4月に、堺市は平成18年4月に指定都市に移行しており、さらに、新潟市及び浜松市は、平成19年4月に指定都市に移行することが決定した。また、このほかにも、岡山市をはじめとする人口50万以上の中核市の半数以上が、指定都市への移行を何らかの形で表明している。

こうした背景を踏まえ、本研究は、指定都市の制度研究を行うとともに、指定都市の実態を調査することにより、本市が指定都市に移行した場合、どのような都市運営面での効果や課題があるかを考察するものである。

また、第28次地方制度調査会において、道州制や大都市制度のあり方が議論され、平成18年2月28日には、道州制の導入が適当である旨の答申があった。道州制については、同調査会の議論で、大都市（圏）と道州の関係が取り上げられており、また、最近では州都論と指定都市の問題を結びつける議論も一部で見られる。このように、指定都市や広域合併など、本市における今後のまちづく

りに係る課題を検討するうえでは、道州制の動向は避けて通れないテーマであることから、これについても試みに取り上げることとした。

2 調査研究の内容

調査研究項目は、①指定都市制度や道州制の概要と課題、②既存指定都市の運営状況、③指定都市移行へ向けた自治体の動向、④本市における指定要件の整理と都市圏評価、⑤本市における制度効果と課題、とした。

調査研究にあたっては、市政研究センターに、総合政策部及び行政経営部の以下の職員〔（ ）内は17年度メンバー〕で構成するワーキンググループを設置した。

所 属・職 名	氏 名
行政経営課主事 (主任主事)	田村 綾子 (稲村 武)
財政課主任主事	小林 謙一
政策審議室主任	有馬 知英
市政研究センター副所長	白井 義雄 (高井 徹)
〃 主査	緒方 秀徳
〃 専門研究嘱託員	美谷 薫

また、2か年にわたる文献調査、視察調査（静岡市、堺市、浜松市、新潟市、姫路市、岡山市）、学識経験者を招いた勉強会、14回のワーキング会議等を経て、メンバーの執筆分担により報告書をまとめた。

3 指定都市制度の概要

（1）制度概要

1）指定要件と指定経過

①指定要件

指定要件に関しては、法令上「人口50万以上」（地方自治法第252条の19）という基準が定めら

れているのみである。しかし、過去の指定状況から、運用上の要件として、①人口100万以上、②人口密度、③第1次産業就業者比率、④大都市性、⑤事務処理能力、⑥行政区の設置体制、⑦県市間の移行に関する意見の合致といった項目があるとされている。このうち、人口要件については、千葉市の指定事例から鑑みると80万以上ともいわれている。さらに「新市町村合併支援プラン」（平成17年8月）によって、「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には」、静岡市の事例から人口70万以上で指定が受けられると考えられている。

② 指定経過

大都市のあり方については、戦前から、都道府県の区域外とされる特別市制度の制定運動があり、昭和22年、特別市制度が成立した。都道府県の反対により、特別市の指定がなされないまま、昭和31年にその制度は廃止され、代わりに、都道府県の区域内に設置される現在の指定都市が誕生した（表1）。

表1 指定都市指定の経過

都市の性格区分		指定団体
5大都市	100万人以上、特別市制度廃止の代償	大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市（S31）
一定の規模能力ある都市	80万人以上、地方ブロック中枢都市や大都市圏内都市	北九州市（S38）、札幌市・川崎市・福岡市（S47）、広島市（S55）、仙台市（H元）、千葉市（H4）、さいたま市（H15）
平成の大合併移行市	70万人以上、大規模合併促進策、地方中核都市	静岡市（H17）、堺市（H18）、浜松市・新潟市（H19）…

高井作成

2) 制度概要

① 「特例制度」としての大都市制度

指定都市には、事務配分、関与、行政組織上、財政上の各特例が認められている。

② 「内包関係」にある都市権限の最大

指定都市には、都道府県事務のうちの一部が配分され、さらに指定都市の事務の一部が中核市に配分されている。したがって、指定都市は、「内包関係」にある都市権限の最大（最大枠）の事務を有している。

（2）制度をめぐる論点、課題

1) 制度の変容

指定要件は曖昧で裁量性が大きいため、時代の要請に応じ、制度の目的・内容が変容してきた。大都市対応の特例制度から、現在は、合併促進策・合併の大義となっている。

2) 序列化の進んだ市町村制度の最上位

団体の権能向上に資するとともに、日本を代表する都市としてのステータスを確保する手段となっている（世界都市化、ブランド化）。

3) 中核市に比べ、より自治体の自主性・自立性は向上

4) 妥協の産物としての中途半端さ

県市間の二重行政の残存、包括的権限不足、大都市特有財源の不足など、制度には特別市制度廃止の代償・妥協の産物としての中途半端な部分が見受けられ、指定都市からの強い改革要望がある。

（3）道州制の動向

1) 道州制議論の背景と動向

平成18年2月、第28次地方制度調査会から「道州制のあり方に関する答申」が提出された。この答申で注目すべきは、道州を「地方公共団体」として位置づけ、「道州—市町村」という二層制の

案を掲げている点である。答申を受け全国知事会は、平成19年1月に「道州制に関する基本的考え方」を提出し、道州制の基本原則や検討の進め方をまとめるなど、前向きな姿勢を示した。

国・都道府県・市町村各々が、地方分権を推進するための道州制論について、同じ方向を向いたことにより、今後の議論はますます加熱するものと思われる。

2) 第2期地方分権改革の動きと道州制

地方分権の大きな動きとして、これまでに第1期分権改革や三位一体の改革が実施されたが、十分な地方分権は図られていない。平成18年12月には、第2期分権改革のスタートとして「地方分権改革推進法」が制定され、税財源改革をはじめとした更なる分権改革に向けた動きが本格化してきた。道州制についても、平成19年1月には、内閣府に「道州制ビジョン懇談会」が設置されるなど、確実な歩みを進めている。

第2期分権改革において、国から広域自治体、広域自治体から基礎自治体への事務権限の移譲とそれに見合う十分な税源移譲が実施されなければ、道州制下においても、国のあり方を見直す大改革は期待できない。道州制は、国のかたちを根本から変える構想であり、住民生活にも多大な影響を及ぼすことから、その導入の効果や課題について十分な議論が必要である。また、道州制は、都道府県消失につながる議論であることから、各都道府県は正にその当事者として、大きな転換期に直面している。今後、地方自治体においては、区割り、旧都道府県の活用、市町村規模の拡大、大都

市への移行、州都等の検討・議論について、地域を挙げて行っていく必要がある。

3) 道州制に対する評価

地方にとって道州制成功のカギは、中央省庁のもつ権限と財源を道州に移譲させることができるかどうかにある。地方分権を推進する道州制が実現されれば、機関委任事務復活の可能性はなくなるとともに、道州内・道州間の地域格差も税源の移譲や新たな税制度の構築等により解決できるものと考えられる。また、住民サービスについていえば、これまで以上に権限が拡大する基礎自治体において、自主性・自立性の高い行政運営が可能になることから、地域特性に応じた、きめ細かいサービスの提供が可能になると思われる。

道州制は、現行の地方制度では限界となりつつある課題への新たな突破口であり、真の地方分権を実現できる可能性を秘めた制度ともいえよう。

4 政令指定都市の状況

(1) 事務移譲の状況

指定都市が処理することができる事務は、地方自治法第252条の19第1項及び2項に定められている18事務のほかに、個別法令及びそれらに基づく政令等において特例が規定されているものが数多くある。また、都道府県から市町村への権限移譲を進めることを目的に創設された「条例による事務処理特例制度」によるものや、都道府県単独事務についても移譲事務に含まれる（表2）。

表2 指定都市移行時の移譲事務の内訳

		法令等に基づくもの			条例事務	県単独事務	計
		法 令	通知要綱	計			
静岡市	H17.4.1移行	850	95	945	540	75	1,560
堺 市	H18.4.1移行	954	60	1,014	0	29	1,043
浜松市	H19.4.1予定	835	88	923	406	65	1,394
新潟市	H19.4.1予定	723	103	826	255	32	1,113

各市 HP の基本協定書等より緒方作成

（２）財政の状況

１）指定都市移行による財政的效果

指定都市の財政状況を分析するために、ここでは指定都市の財政指標の比較、さいたま市及び千葉市の指定都市移行による財政状況の変化等を詳細に調査した。

一般的に、指定都市への移行前後には、過去の例からも財政規模は10%から15%ほど増大するといわれている。指定都市移行のPRとして「大きな予算で大きなまちづくり」と掲げる市があるように、財政上の特例などを背景にした財政規模拡大は大きな魅力である。この主な要因は、歳入面では財政上の特例による譲与税・交付金、国庫支出金、地方債の増によるものであり、歳出面では投資的経費の増が影響している。

財政規模の拡大は、財政基盤の強化・安定が図れるとともに、より自主性・自立性の高い行財政運営を可能とする。また、移行による歳出の増を歳入の増が上回れば、その分は指定都市にふさわしいまちづくりの財源として有効活用することもできる。単に財政規模を拡大するだけならば合併でも可能であるが、より高い自主性・自立性を追求するならば、指定都市への移行をめざすということになる。

２）指定都市の財政的評価

指定都市の財政状況の悪化は著しい（図１）。多くの人口を抱え、高レベルの都市機能を有し、元来有する税収の強さは一般市の比ではないはずだが、それでも財政状況が悪化する原因は、指定都市に対する財源措置が不十分であると指定都市市長会は主張している。

しかし、悪化の原因は歳出面にもあると思われる。特に移行時には、「指定都市にふさわしいまちづくり」という理由で多額の投資的経費を注ぎ込むため、その財源の大部分を占める地方債の償

還と、新たに生まれた資産の維持管理経費が後年度において激増する。道路はもちろん、公共交通、空港、港湾、病院など、指定都市には大規模公共施設が数多く存在し、これらの建設に要した地方債の償還額、維持管理経費は、公債費負担比率や経常収支比率の悪化に大きく影響していると考えられる。

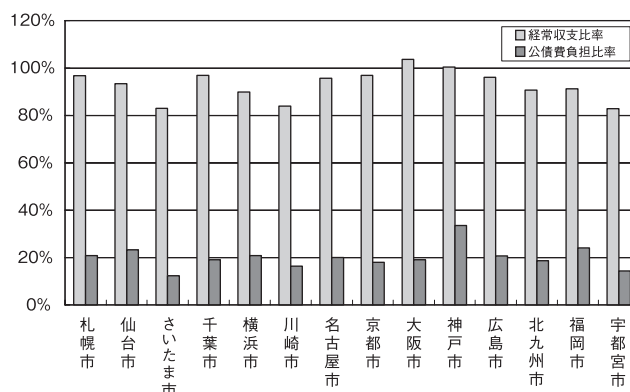


図１ 経常収支比率及び公債費負担率

各市平成16年度普通会計決算より小林作成

（３）行政組織（区制度）の状況

１）「行政組織上の特例」の概要

指定都市における行政組織上の特例では、区（以下、「行政区」という）の設置が、行政活動においても市民生活においても影響が大きい。そのほかの特例には、人事委員会や福祉関係の専門施設の設置などが挙げられる。

２）行政区制度の概要と設置組織

地方自治法においては、行政区に選挙管理委員会を置くとの規定があるが、このほかの関連規則等にも複数の必置組織が掲げられている。このうち、区ごとに必置のものとしては、区選挙管理委員会、事務所の長としての区長、区収入役の3つがあり、区農業委員会については、実質的に任意の扱いと考えられる。

3) 指定都市における区の現況

行政区は法令による必置であるものの、「条例で」とあるように、区の規模や区の事務所（以下、「区役所」という）の規模・機能について明確な基準が存在するわけではない。したがって、各都市によってその姿は多様であり、人員や財政などの行政経営上の制約はつくものの、市の地域特性を反映しながら、自由な制度設計が可能であると考えられる。

なお、指定都市の行政区をめぐっては、①区割り（区割り基準、合区・分区）、②制度設計（区役所組織、予算・人事など区の権限）、③まちづくりにおける役割といった論点が挙げられる。

4) 行政区制度の意義と課題、役割変化

一般に、行政区制度の意義としては、①行政サービスと②住民参加・まちづくりの2点から論じられている。すなわち、①市民生活に密接な行政サービスを身近な区役所で総合的に提供できる、②住民参加を進めつつ、地域の特色を活かしたまちづくりに取り組むことができる、の2点である。一方、石見（1995）や伊藤（2003）¹によれば、集権化と分権化というアンビバレントな要求をいかに実現するかという点が行政区の最大の課題と考えられる（図2）。

昨今の指定都市における制度改革の動向では、②の住民自治の側面が重視される傾向がある。しかし一方で、指定都市の区政担当者へのヒアリングによれば、その方向で制度改革を進めた結果、近年の行政の効率化議論とも絡んで、庁内では集権化の方向へ揺れ戻しも起こりつつあるとされる。

¹ 石見 豊「大都市行政区の再検討」『行動科学研究』第47巻、1995年

伊藤和良「政令指定都市における行政区の現況と改革の展望について－市民社会の変容に伴う柔軟な機能再編を」『都市問題』第94巻4号、2003年

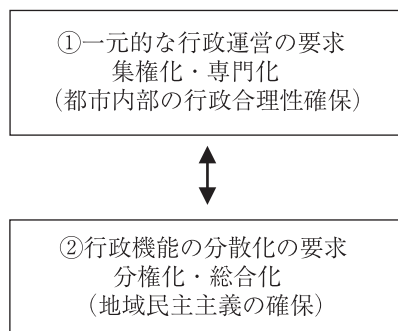


図2 行政区制度に内在する矛盾点

石見（1995）・伊藤（2003）より美谷作成

今後、中核市が指定都市移行をめざす場合には、広域的な合併を避けて通ることはできないが、その際には、現市町村役場やその出先機関などの統廃合による効率化と住民サービスの低下という対立する課題が生じる。制度設計の際には、行政経営の効率と市民自治の効果という2つの軸に加えて、住民感情などにも十分に考慮する必要がある。

5 政令指定都市へ向けた自治体の動向

（1）中核市等の推進動向

1) 全国の中核市の動向

平成17年4月に各中核市のホームページをもとに、将来構想や総合計画について調査したところ、37中核市（同年10月に移行した函館、下関の2市を含む）のうち、本市を含めた12市において、何らかの形で指定都市移行をめざすとの記述が確認された。

ただし、平成19年1月に、各市に指定都市移行に係る意向を照会したところ、明確な意思を示したのは、移行準備作業中の新潟、浜松を除いた35市のうち、5市（14.3%）にとどまっていた。

2) 北関東主要都市の動向

本市と関連の深い北関東地域の中心都市及び郡山市における、都市成長に関する戦略と合併の現況についてみると、前橋市、高崎市は近年、近隣

町村の編入を実現したが、掲げられている将来都市像は中核市指定にとどまっている。一方、水戸市、郡山市は総合計画などの中で50万都市を標榜している。

（２）「平成の大合併移行市」の状況

【指定都市移行（準備）都市の調査結果】

１）指定都市への移行動機

- ・単なる手段・道具（より上へ、より多く）、人口要件緩和による移行のチャンス逃さない
- ・大合併の大義（統一スローガン、中心市の意義）、近隣の同規模都市との競争など

２）大規模合併の経緯と特徴

- ・合併市町村への大幅な配慮（地域自治組織、都市内分権、一市多制度、区割りなど）
- ・広大な市域（農村・山間部を包含）、大都市制度の権限や実態とは乖離

３）移行市ごとの制度効果

- ・各市の都市特性で効果をPR（静岡市：道路ネットワーク整備、堺市：余裕財源活用、浜松市：世界都市化、新潟市：北東アジアとの結びつき、岡山市：道州制と州都）

４）大都市にふさわしいまちづくり

- ・都市基盤・行政サービス水準の整備が加速し、財政負担は増加
- ・国から行財政体制（給与、定数、勤務時間など）の是正が求められる

５）移行における府県の協力・支援

- ・県や県議会の協力・支援、合意が不可欠で、県市関係の良好さ、県のスタンスが移行協議に大きな影響
- ・県主導による県市協議（県単独助成事業の引受、県道整備に関する残債引受、宝くじ収益金の県市配分割合など）
- ・人材支援（児童相談所、道路・橋梁整備など県

への研修派遣と県からの専門職受入）

６ 本市における指定要件の整理と都市圏評価

（１）指定要件

過去の指定状況から、運用上の要件として7項目があるとされている。移行（準備）市における調査では、人口要件と県市間の意見一致が移行をめざすうえでの大前提であり、これがクリアできた段階で、区制施行準備を進めながら、ほかの要件に関する協議調書の作成を行う形が多い。

（２）都市圏の特性把握と大都市性の評価

１）「大都市性」の評価手法

指定都市の指定をめぐる総務省との協議では、その都市が他市とは異なる大都市であることの証明が求められるとされる。しかし、この要件についても明確に項目立てられているわけではなく、大都市性に関する指標が「既存の指定都市並み」であると認められるかがポイントになるとされている。

静岡市では、市を説明する指標を大量に用意し、総務省と「相談」をしながら、①都市規模、②中枢管理機能、③都市基盤の整備、④将来人口推計の4点から説明を行った。

２）指定都市の分類の試み

ここでは、平成19年4月移行市を含めた指定都市17市に、移行準備ないしは移行表明を行っている3市（相模原市、岡山市、熊本市）を加えた20市と本市、もしくは宇都宮都市圏の分類を試みる。なお、ここでの宇都宮都市圏とは、平成19年3月の2町編入後の新宇都宮市への15%通勤・通学圏（平成12年度国勢調査）であり、構成市町は、新宇都宮市、鹿沼市、さくら市、上三川町、市貝町、

れるが、詳細は更なる精査が必要である。

また、権限移譲の観点からは、事務処理特例条例による移譲では部分的な権限拡大にとどまるものの、これも特定分野の政策を進めるためには有効な手段といえる。

2) 本市のまちづくりの課題への対応

①道路ネットワークの整備

指定都市となれば、北関東を牽引する中枢拠点都市として、人・もの・情報が活発に交流するための都市機能の向上が課題となる。その際には、国・県道の維持管理権限により道路網の一体的な整備を独自に進めることができる。

②都市拠点の整備

大都市としてふさわしい拠点機能を持つためには、中心部に交通結節機能や広域交流機能などの高次な都市機能が集積する都市拠点の形成が課題となる。これらの拠点整備にあたっては、都市計画決定権の拡大、市街地再開発の認可権限、土地区画整理事業における国との直接交渉や県の関与の不適用、国・県道の管理権限など、都市計画・建設分野や土木行政分野の移譲権限を活用することにより、本市及び市民の考えのもとに諸事業を実施することが可能になる。

③産業の振興

百万人の商圈、国内有数の工業団地の集積立地、優良な農地などを背景に、それぞれの産業の活性化を進めることにより、商業・工業・農業の均衡のとれた活力あるまちをつくることが課題となる。指定都市では、法令等に基づく大規模小売店舗の立地や中小企業への支援に関する権限に加えて、事務処理特例条例により幅広い許認可権限を持つことが可能となることから、諸産業の活性化に向けて独自の産業振興施策を打ち出すことができる。

④市民生活の維持・向上

市民が安心して住み続けられる社会環境を確保

することが、本市ばかりではなく、各都市共通の課題となっている。指定都市への移行によって、児童相談所の設置や児童虐待防止などの児童福祉分野の権限が移譲されることから、子育てに対応した専門的で多様な行政サービスを提供することが可能となる。

このように、権限移譲の観点からは、現在の中核市制度以上にまちづくりを独自に展開できることから、本市が指定都市へ移行することによる効果は大きいと考えられる。

その一方で、指定都市移行による権限移譲には問題や課題もある。

まず、千数百の移譲事務に見合った執行管理体制の整備がある。これに見合う行財政運営能力を身につけるには、中長期的な対応が不可欠であり、事務処理特例条例により積極的に移譲を受けることも、執行管理能力を高めるための取組の1つとなろう。

次に、県市間で指定都市制度の活用目的についての相互理解を深めるという課題もある。これは、指定都市への移行を検討する際には、移譲権限の内容について基礎自治体の考えや状況を優先的に反映させるよう主張することは大切なことであるが、移譲権限の内容は県の考え方に大きく左右される面もあるためである。

指定都市へ移行をめざすのであれば、移行が本市の拠点性の向上にとどまらず、地域経済の活性化や県域全体の発展につながる取組の1つになり得るとの認識を共有し、北関東またはこれを越える区域における本市及び県の位置づけや役割に関して、長期構想の面から協議しておくことが必要である。

また、移譲される事務（権限）を地域全体で活用することも重要である。移譲事務は市のみで行うものではなく、市民、企業、団体との協働によ

ってより高い成果が得られるものである。それらを地域全体で有効に活用できるよう、選定段階から関心や理解を深め、移行への取組に積極的な参加を得ることが不可欠である。特に地元経済界の理解や支援がある場合には、移行市においても、指定都市移行により、その後のまちづくりが活発に進められる傾向が見受けられる。

指定都市移行による権限拡大は、本市のまちづくりにおいて有効なものであるが、移行にあたっては、今後の財政運営や指定要件を満たすための都市内分権や住民自治の問題など市民生活に大きな影響を与える課題があることから、移行の是非については、これらへの対応とあわせて総合的に検討されるべきである。

(2) 財政特例の観点から

本市が移行した場合の財政上の変化を検討するにあたって、精度の高い試算を行うためには、できるだけ詳細な前提条件（例えば、人口70万の要件を満たすために更なる合併を進めるのか、移譲事務はどの程度になるのか、そのために必要な職員数は何人か、など）の設定が必要である。

しかし、現時点では、本市が指定都市へ移行するための明確なビジョンが存在しないことや、指定都市への移行にあたっては、県との協議結果に左右される歳入歳出項目が多いことなどから、本研究の結果のみでは、精度の高い試算はできない。そこで、参考程度ではあるが、本市が指定都市へ移行した場合に、財政構造に与える影響を少しでもイメージしやすくするために、複数の前提条件を設定し財政試算を行った。具体的には、現在の市域で人口50万のまま移行したとの想定のもとで、平成17年度に指定都市へ移行した静岡市の増減率²

² 静岡市の平成16年度予算額は、減税補てん債の借換分を除いたもの。

等を参考にした。

上記の試算では、財政規模が約8%増加し、歳入が歳出を上回る結果となった。収支がプラスとなった要因としては、地方譲与税、自動車取得税交付金・軽油引取税交付金といった、歳入における財政上の特例の影響が大きい。特に、人口が本市を20万上回る静岡市において、自動車取得税交付金・軽油引取税交付金の増加額は約66億円であったが、本市では、それを上回る額を見込んでいる。これは、静岡市よりも本市の方が、県内に占める国県道の割合が高いためと推測できる。また、本研究における試算では、歳入歳出の多くの項目において静岡市の増減率を採用したが、この結果、概ね収支が均衡することとなった。全国的に自治体の財政状況が厳しい中で、静岡市が指定都市移行にあたって現実に予算編成を行ったこと、また、本市の財政状況が比較的良好であることなどがその要因であろう。

ただし、この結果は極めて限定的な前提条件に基づく試算であり、条件設定によっては、まったく異なる結果になることは言うまでもない。さらに、指定都市移行による財政面への影響を単年度の収支試算のみで判断することは危険であり、各種財政指標や市債残高、基金残高等にも目を向けるとともに、中・長期的な財政試算から総合的に判断すべきである。

精度の高い試算をするためには、県との協議によって決定される事項については、県の考え方を十分に把握したうえで、歳入歳出両面での影響額を算定しなければならない。これは、過去の例から、府県の協力・同意がなければ指定都市への移行が実現しないことは明らかであり、本市においても、多くの協議事項において県側の意向を尊重しなければならないことが想定されるためである。これらの協議を進める際には、前例を十分に

研究・分析するなど、財政的にも、適切な条件を引き出すための準備をしておくことが重要である。

（３）組織特例の観点から

１）地区行政と行政区制度の関係

本市では、現在、11の地区市民センターなどで一部の窓口サービスや生涯学習事業を実施している。また、37の連合自治会区域を基礎単位とした地域まちづくりが展開されている。

これらの方向性は、指定都市における行政区の意義ともある程度合致するものである。ただし、本市の地区行政と指定都市の行政区では、その機能や規模に大きな乖離が存在しており、現行の地区行政の体制をそのまま行政区の体制に移行させることは困難である。浜松市や新潟市といった近年の移行（準備）市は、連合自治会や支所等の地域行政機関の管轄区域をベースとして区域を設定しているが、本市においても実際に区制度を設計する際には、地区行政の機能や展開エリアをはじめとして、住民生活や行政活動上の様々な要素を考慮していく必要がある。

２）行政区導入の意義と課題

本市が周辺市町との合併を経て指定都市に移行する場合、区制度の導入は周辺市町村の枠組みがある程度強く残存するという点で、合併推進にも寄与することが予想される。また、現在の市域に注目した場合には、これが複数の区に分割され、その権限が法的に担保されるという点では、本市が進める地区行政の方向性をさらに強固なものにすると考えられる。

広域合併を経て指定都市に移行する場合には、調査を実施したいずれの市においても合併関係市町村にかなりの配慮をした組織形態を採用しており、本市においてもそのような方向性が求められてくると考えられる。区割りの問題については、

具体的な課題として、まず区数や区の人口規模の設定に関するものがあるが、前述の宇都宮都市圏の場合では、人口約10万の現鹿沼市域を1区に設定することなどが想定され、この場合、宇都宮都市圏は人口規模から7～8区程度に分割されることになる。

区役所組織の設計に関しても、同様に合併関係市町への配慮が必要となる。本市においても、人口70万を達成するためには広域合併を必要とすることから、大区役所制を採用する可能性が高く、さらに、合併に他市が関係する場合には、当該市役所の取扱業務が区役所の組織設計のメルクマールになると予想される。

この大区役所制は、住民の利便性の観点からはメリットが大きいものの、区役所の職員数が市職員総数の15～20％程度を占める例が多く、しかも本庁と区役所の取扱事務の重複が生じ得る。さらに、区役所とならない旧町村役場にもある程度のサービス提供機能を残存させることが求められるため、人員の適正化など、区経営の効率性をいかに確保するかが大きな課題となる。

一方、平成19年3月の2町編入後における人口50万のまま指定都市に移行するという想定のもとでは、合併の枠組みが小規模で、住民サービスの供給体制にも急激な変化が予想されないことから、事務執行の効率性等も鑑み、窓口機能と保健福祉部門を中心とした「小区役所制」の導入も検討されるべきであろう。この場合にも、区役所と合併後の旧2町の役場庁舎に置かれる「地域自治センター」、さらに現在設置されている地区市民センターや出張所の間で、その組織・規模や機能のバランスをどのようにとるかを整理する必要がある。

以上のように、指定都市の行政区制度に内在する集権化と分権化のアンビバレントな関係は、行政区のあり方にも大きな影響を与えており、制度

設計に際しては、市民生活や市民意識に十分な注意を払いながら、非効率でない体制を構築していくことが必要である。

（４）広域合併と道州制に関する考察

道州制の導入は、広域自治体の改革といった部分的な枠には収まるものではなく、国家統治のあり方、地方自治や行政区域、まちづくりのあり方などに大きな影響をもたらす重大な変革である。ここでは、道州制導入を踏まえつつ、本市を取り巻く今後の広域合併をどう考え、大都市制度をどう捉えていくべきかなどについて、若干の考察を試みる。

１）行政区域をどう考えていくか

基本的には、①住民生活、②地域経済、③行政経営、④住民自治といった観点のバランス上にあるのが地方自治体としての望ましい姿であろう。そうした見地から行政区域を考え、あえてどの観点を重視するのかは、地域の特性を踏まえた地域ごとの発展のあり方に拠って立つべきで、そこから当該自治体における行政区域の「適正規模」を導き出すことになる。

ただし、その前提条件として、抜本的な改革となる道州制を捉え、自治体の区域を考えるうえで必要な要素は何か、という視点を追加する必要がある。

また、基礎自治体の立場から道州の区域を考えると、本市が属することになる北関東（信越）州が日本の主要な州として発展し続けていくためには、どういう区域が望ましいのかを考えていく必要がある。

２）道州制導入の手順

道州制導入は、国として道州制の導入を決定した後、必要な経過期間を設けたうえで、全国において同時に行うものとするとしている。具体的

な区域画定の手続きとして、①国は道州の予定区域を示す。②都道府県は、その区域内の市町村の意見を聴き、一定期限内に、協議により当該予定区域に関する意見を定めて、国に提出できる。③国は、当該意見を尊重して区域に関する法律案を作成する。

また、これに至るまでのプロセスとして、①多くの幅広く高次の諸問題に関する国民的な議論を踏まえて導入の是非を判断、②地方分権の推進に向けた道州制の導入への気運が高まる場合に、その理念やプロセス等を規定する推進法制を整備、③制度の法制化や区域の画定に向けた作業の実施などが示されている。

３）基礎自治体としての対応策

道州制導入は極めて広い範囲で国家統治や地方自治のあり方を変革するものであり、その実現には少なくとも10年程度は必要とする認識が一般的である。道州制に移行するには、更なる市町村合併の促進が必要とする意見があり、本市においても、道州制下におけるまちづくりのあり方、それに対応した行政区域のあり方を検討しておくことが必要であろう。

また、具体的な区域の画定にあたっては、国が示した予定区域に関し、県より意見を聴かれることになるので、あらかじめ州の区域や州都に関する意見についてアピールをしておくことが効果的であろう。専門家や経済界との同調、さらには圏域内における認識の共有も必要である。

そのために、まずは、栃木県における議論を喚起し、共同して道州制下における栃木県や県都宇都宮のあり方を検討しつつ、本市（県）が属する州の区域を想定した議論を開始し、今後の中央や各地域の道州制議論の展開に遅れをとらないようにすることが必要であろう。

8 まとめ

(1) 都市制度研究から

指定都市は、都市制度（行政体制）として、中核市と比較し、団体権能が強く、財源措置もあり、自治体としての自立性や自主性はより高まる。また、指定都市は、序列化が進んだ市町村制度の最上位の都市制度であり、都道府県からの関与の特例があり、日本を代表する都市としてステータスを得る意義も大きい。

ただし、「万能」の制度ではなく、権能、財源面などに課題があり、指定都市への権限移譲やまちづくりに必要な諸権限を事務処理特例条例等の活用により補っていく必要がある。また、特例制度ではない大都市制度としての抜本的改革や地方分権の推進が強く望まれる。

(2) 指定都市や移行市の現状から

指定都市は移行にともない、財政規模を拡大し、「大都市にふさわしいまちづくり」のため、都市基盤の整備や高度な都市的サービスへの投資を加速させてきた。しかし、その財源は、移譲財源を上回り、国庫支出金や地方債に依存し、地方債残高の累積や経常収支比率の悪化など財政構造を硬直化させている。指定都市は、財政運営の自由度は高まるものの、都市経営の高度な自律性が一層求められる都市制度といえる。また、国の合併誘導策として、人口要件が70万以上にまで緩和され、中核市の一部は、合併や指定都市移行準備を進めている。

大規模合併により広大な市域を包含し、指定都市に移行する場合には、高度な都市集積のある指定都市に比べ、編入市町村の都市基盤整備、都市サービスの水準向上、交通ネットワーク整備など

が、大きな財政負担となることが予想される。また、合併過程に影響され、分権型の都市運営が求められ、地域自治が充実する反面、行財政運営の非効率も懸念される。

(3) 本市への制度活用の効果と課題

仮に、本市が指定都市になる場合には、(1)で述べたとおり、地方分権や県からの事務移譲を待たない、大きな制度メリットを享受できる。

しかし、周辺市町との合併による指定都市移行は、県に代わり本市が合併市町の都市づくりの権能と負担を引き受けることでもあり、(2)で考察したように、広大な市域の管理や都市基盤整備投資により、財政構造の悪化や行政非効率が発生する懸念が大きい。今後の国・地方を取り巻く厳しい社会経済環境を考慮すると、慎重な判断が求められるといえよう。

また、道州制については、現行の地方制度では限界となりつつある課題への新たな突破口であると同時に、真の地方分権を実現できる可能性を秘めた制度、国のかたちを根本から変える構想であり、住民生活にも多大な影響を及ぼすことから、県及び市町村をはじめ経済団体等の協力のもとで幅広い議論・検討を重ねていくことが必要である。