

《論 説》

道府県との関係からみた指定都市制度の変化

——東京圏郊外の指定都市を中心として——

鈴 木 洋 昌

1. 本稿の視点、先行研究等

1.1 本稿の視点

大都市制度は、広域自治体と基礎自治体という二層制の地方自治制度において、両者の関係の中で揺れ動いてきた。大都市制度の一つである指定都市制度も、特別市制度に係る府県と5大市の妥協の産物として1956年に暫定的に導入され、既に導入から60年以上が経過している。また、2000年の分権改革以降は、市町村合併を促進するために、人口要件等が緩和され、指定都市は20を数え、我が国の人口の2割が指定都市に居住している。

そして、指定都市制度は暫定的なものとされたにもかかわらず、現在も続いているものであり（権2000：229）、大都市制度として安定している（土岐2001：7）。一方、新潟市のように、自ら田園型政令市を目指す事例とともに、類型化の中では、都市部と広大な農山漁村部とを併せ持つ、「国土縮図型」といわれるような指定都市が誕生し、多様化が進んでいる（“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）。とりわけ、大都市制度であるにも関わらず、大都市圏の中心都市でない指定都市（以下「郊外の指定都市」という。）は、5大市の横浜市や京都市、神戸市にくわえ、川崎市、千葉市、さいたま市、堺市が加わり、増加してきた。特に、「東京圏郊外の指定都市」については、横浜・川崎という先発指定都市においても昼間人口が夜間人口を下廻るという事態は東京一極集中による異常な現象であるとされ（田中1993：

222)、大都市制度が適用されながらも、東京のベッドタウンとしての性格を色濃く有している。

このように指定都市制度は、大都市制度でありながら、昼夜間人口比率が1を下回る郊外の指定都市や広大な農山漁村部を併せ持つ都市も含むかたちで、多様化が進み、さらには暫定的とされながら安定するというように矛盾をはらみながら制度が継続されてきた。

さらに、2000年の分権改革では、地方分権のエアポケット、大都市を忘れた地方分権改革などとされたが（木村2003：88-89、新川2001：28）、その後の分権改革の中で、さまざまな権限が指定都市に移譲されてきた。近年では、指定都市は都道府県の8割程度の権能があり、住民サービスに直結する事務のほとんどは指定都市に移譲されている（北村2013：82・88）。特に、第30次地方制度調査会の答申（以下「30次答申」という。）で、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とされたこともあり（第30次地方制度調査会2013：15）、多くの事務・権限が移譲されてきている。

このように指定都市は、指定の拡大と、事務・権限の拡充という二つの要因で変化を遂げている（遠藤1993、松井2001：41）。

本稿は、こうした指定都市制度の変化について、道府県と指定都市の関係に着目しながら、分析することを目的としており、その内容は次の2点に整理できる。

1 点目が指定都市の指定における道府県と指定都市の関係についてである。指定都市の指定においては、法令には規定されていないものの、道府県の同意が必要となっている。この同意を得る過程での道府県と指定都市の関係について、「東京圏郊外の指定都市」を中心に上げながら、分析していく。

2 点目が権限移譲過程での道府県と指定都市の関係についてである。分権改革の進展の中で指定都市には多くの権限が移譲されてきており、両者の関係を踏まえながら、移譲過程を分析していく。

1.2 先行研究

1.2.1 指定都市制度の変遷等に関する研究

指定都市制度については、多くの研究が重ねられてきている。制度のあるべき論については、①指定都市は都道府県から独立すべき、又は権限を拡充すべきといった独立・拡充論（本田1971：110-136、岩崎2002：18-20、佐々木2009：347-350）、②規模が大きすぎるため分割等をすべきという否定論（新藤2010など）、③指定都市が多様な大都市を目指すとしているように、それぞれに応じた制度を認めようとする裁量論（松井2001など）がある。こうしたあるべき論には、数多く出されている指定都市市長会（事務局）や各指定都市の提言などの応援団としての立場のものもある。

さらに、指定都市制度の変遷については、指定要件も含め、指定都市市長会（事務局）の作成しているものなど多くの整理がなされてきた（大都市制度史編さん委員会1984、指定都市市長会2006、後藤・安田記念東京都市研究所2016など）。

そして、こうした資料を用い、多くの研究が行われてきた（権2000など）。

このうち、権2000は、歴史的制度論を用い、制度の連続と断絶を区切られた均衡と捉え、中央政府と大都市自治体の対立＝「第一の対立軸」と、自治体としての府県（残存郡部）と大都市自治体の対立＝「第二の対立軸」として分析している。

1.2.2 指定都市の事務・権限に関する研究

指定都市の事務・権限に関する研究には、指定都市への移行を目指す自治体で行われたものや、移行に伴い移譲された事務・権限の紹介などが多い。内部調査で一般の閲覧に供していないものもあるが、移行に伴い移譲される事務・権限は指定都市のあゆみなどで整理されている（川崎市1973、千葉市1993、さいたま市政策企画部企画調整課2004、相模原市2011）。

あわせて、神奈川県1990は、指定都市の事務を調査し、一般市町村と比較して1.1倍程度としている（神奈川県1990：91）。一方、北村2013や佐々木2019な

どによれば、指定都市は県の8割程度の事務・権限を有している（北村2013：82、佐々木2019：62）。この8割（8～9割）という指摘は各都市の報告書などでも用いられているものの¹⁾、その根拠をきちんと示したものは管見では見当たらない²⁾。

また、野田2004は、中核市から指定都市への移行効果を検証しており、移譲事務の増加に伴って増加すると考えられる歳出は、少なく見積もっても財政上の特例による歳入増加分より上回るとしている（野田2004：162）。

さらに、第1次分権改革の事務・権限の移譲成果については、指定都市事務局1999や大都市制度等調査研究委員会2001で一部整理されている。

このように、指定都市移行時の移譲事務・権限の内容があゆみなどで言及されているものの、移譲事務・権限の内容が主で、その過程を分析したものとなっていない。

1.3 本稿の検討の枠組みと対象等

歴史的制度論の枠組みを活用した分析や研究等が数多く行われている（河野2002、荒井2012、久米2013：194-196など）。こうした中で、本稿では道府県と指定都市の関係に着目しながら、指定都市制度の変化を分析する上で、歴史的制度論の枠組みを用いる。道府県と指定都市の関係をはじめとして、いかなる事象が決定的分岐点（critical juncture）となり、それまでの経路依存性（path dependence）が変わることとなったのか、または何も起こらず、そのまま継続されたのか分析していく。

さらに、その決定的分岐点等がもたらされるまでの合意形成過程では、フレー

1) 熊谷市のHPや高崎市の中核市移行時のパンフレット、柏市の報告書などでも8～9割と言及されている（2019年12月11日閲覧）。

熊谷市：<https://www.city.kumagaya.lg.jp/smph/about/seisaku/tokurei/qanda.html>

高崎市：<http://www.city.takasaki.gunma.jp/docs/2014012300063/files/chuukakushi.pdf>

柏市：http://www.city.kashiwa.lg.jp/soshiki/020100/p005122_d/fl/1802.pdf

2) 指定都市の特例については一定の整理がなされているが（野田2004：150）、道府県全体の事務との比較はみられない。

ミングや同床異夢という枠組みを用いて分析していく。フレーミングは、問題の提示の仕方により、同じ意味であっても人の思考や判断に影響を及ぼすものであり、城山は、合意形成におけるフレーミングの重要性を指摘している（城山2019：7-8）。同床異夢は、考え方や利害が異なっている、共通の選択肢を支持することをいい、こうした状況を作り出すことで、合意が成り立ちうる（齋藤・嶋田2019：25-26）。

なお、本稿では、指定都市制度を、基礎自治体である市に対して、関与や事務・権限、組織などの特例を付与するものとしてとらえ、その指定や事務・権限も指定都市制度全体を構成する一つの制度としてとらえていく。

指定都市の指定については、歴史的制度分析を用いた権2000を踏まえながら、自治制度所管庁としての自治省・総務省の立場に加え、主として道府県の同意について分析していく。

さらに、事務・権限の移譲については、道府県との関係性の中でいかに進められたかを分析していく。

そして、本稿では、「東京圏郊外の指定都市」を中心に引き上げ、道府県と指定都市の関係を分析していく。これは、大都市制度の対象である指定都市でありながら、郊外の都市であるという矛盾を抱え、さらには対立＝不安定の関係にあるとされる中で（磯崎2003：60-62）、具体的に道府県とどのような関係となっているか興味深い示唆を得られると考えるためである。

2. 指定都市の指定の変化

ここでは、指定都市制度創設後の期間を①指定都市制度創設期：1956年の指定都市制度の成立から北九州市の指定まで、②他の指定都市への拡大期：北九州市の指定から市町村合併の促進のための人口要件の緩和まで、③人口要件緩和期の3つの時期に分けた上で、自治制度官庁の対応を第一の軸、道府県の対応を第二の軸として、その変化をみていく。

2.1 第1期 指定都市制度創設期

第1期は、府県と5大市の争いの中で、地方自治法の特別市の規定が削除され、指定都市制度の導入を決定的分岐点として、暫定とされる制度が継続されていく契機となった時期である。府県と5大市が対立していたが、指定都市制度の創設により一定の結論に落ち着き、均衡状態にあった。このため、府県、そして自治制度官庁ともに制度は変更したくない意図をもっていたと考えられる。

第二の軸に関して、府県は、当初、特別市制度が地方自治法に規定されるという不利な状況にあった。しかしながら、法律での特別市の指定にあたり、府県単位で住民投票を行う主張を正当化し、最終的に規定の適用をみることなく削除させた。こうした巻き返しにより、一定の成果を得たことは、1956年4月27日の衆議院の地方行政委員会において、参考人として、全国知事会を代表して出席した茨城県知事の友末洋治が特別市制度の削除をきわめて適切な措置としたことにも現れている。

第一の軸である自治制度官庁についても、自治庁長官の太田正孝の国会答弁³⁾からわかるように暫定の措置であり、5大市以外に拡大する意向をもっていなかった。実際、将来、人口50万以上の市ができたとしても、当然、特別市となるわけではなく、又指定する義務が生ずるわけでもない⁴⁾（内務省

3) 1956年の地方自治法改正時の自治庁長官の太田正孝は、「現行府県制度のもとにおいて、現行法のままの特別市制を実施することはきわめて困難な問題がございます、差しあたっては、大都市の実情に即した事務配分によって大都市問題を解決したいと思うのでございます。もっとも右の事務配分のみによっては、大都市問題は根本的に解決するものとは考えておりません。いわゆる特別市問題につきましては、さらに根本的に検討すべきものと考えておりますが、これは、府県制度の根本的改革の問題とあわせて解決すべきものと考えております。」と答弁している（参議院地方行政委員会1956年5月22日）。

4) その前提として、指定の基準となるべき人口を100万とすべきか、70万とすべきか、あるいは政府原案の如く50万をもって適当とするかは、理論上一定不変の基準となるべきものではなく、大都市の実態上府県の監督下に置くことが不合理であり、府県

1947：429)、指定都市においてもこうした考えが引き継がれた。さらに、当時の担当課長も、指定都市制度は当初5大都市を対象として考えられたものであり、この制度創設に当たっては、ほかに指定都市が指定されることが予想されていなかったことは事実であるとしていた(遠藤1971：13-14)。ただし、人口50万以上で政令により指定する点については大都市住民の生活体である大都市政府の身分がえが、国会の場合から行政官の決定に委されるという大きな転換を意味すると批判されており(大都市制度史編纂委員会1984：565)、自治制度官庁の裁量が大きくなったといえる。その反面、人口50万以上で政令により指定するということで、制度を適用する対象が5大市以外にも拡大する端緒を開くことになった(小原2006：293)。

このように二つの軸の中で、指定都市制度の導入という決定的分岐点を経て均衡していた時期といえる。

2.2 第2期 他の指定都市への拡大期

第2期は、北九州市の指定から、千葉市の指定までの間である。この時期は、5大市に限定していた指定が変化し、札幌市、川崎市、福岡市、さらには広島市、仙台市、千葉市の指定によって、指定都市数が拡大する時期であった。

指定都市の指定の変化を読み解く上で重要なのは、5大市以外で初の指定都市となった北九州市の事例である。エネルギー革命に伴う石炭不況もあり、他の工業地帯と比較して、北九州工業地帯の相対的な地盤沈下が顕著となりつつあった。こうした中で、規模等も同程度の五市の合併によって誕生したのが北九州市である。

第二の軸に関して、戦前から何度も合併の機運が高まる中で、県の総務部長は特別市制を実施し、関門六市を特別行政の一地域として名実共に日本の関門としての形態を整えるのが理想であると語っていた(指定都市事務局1976：

市共存に起因する二重行政の弊害が甚だしく、かつ都市が府県と同等の実力を有し機構を具備している認められるならば、これを特別市として指定してよいのであって、その場合、人口を50万とするか、70万とすべきかは、一つの目安にすぎない(内務省1947:429)とされていた。

798)⁵⁾。戦後、革新勢力であった社会党の知事も1961年になると、北九州五市合併は地元でだいぶ機運がでているが、ことしは県が五市をまとめるために積極的に取り組んでいくつもりだとの姿勢を示した(徳本1991:382)。このように相対的な地盤沈下に対応するための合併であり、わが国はもとより、世界の都市の合併史上、類をみないということもあり、県も反対の意向を唱えることはなかった。

第一の軸に関しては、自治事務次官が(合併)の際自治省として問題になるのは、政令都市あるいは特例のことであるが、私自身は五市合併といった画期的な大事業を行うためには経過的な措置は許されてもよいと思う。指定都市の問題であるが、神戸と同じくらいの市ができ、同じように行財政が動くことになれば、同じ取扱いをするのは当然であるとしていた(指定都市事務局1976:804-805)。つまり、五市合併を成立させるという流れの中で指定都市に指定する意向をもっていた。このように、北九州市の指定都市への移行は、旧5大市と異なり、純粹に政令に基づき、官(国)が指定したものであり、「国策合併」の「人工物」であり、官治的な指定のはじまりとされ(金井2007:181)、指定都市の指定の決定的分岐点になった⁶⁾。

この結果、自治制度官庁は、消極的な指定を行っていくという立場をとるようになった。実際、五市合併の前提となる諸法案の審議の際に開かれた1962年4月24日の参議院の地方行政委員会において、政府委員で自治省行政局長の佐

5) これ以外にも、有力五市合併による新しいタイプの大都市であるという積極的な評価が強かったという指摘もある(中村1993:379)。

6) 遠藤1971や、「制度創設の際には、指定都市制度を5大市以外に適用することは予定されていなかった」(真淵2010:13)、「指定都市制度は旧5大都市を対象としたものだったという意識が強かった」(中村1993:376)というようにそれ以外への拡大は考慮されていなかった。一方、「北九州市にはじまる追加指定によって事情は決定的に変化したものと考えてべき」で、「追加指定を認めるということは、大都市としての歴史が相対的に新しい後発都市を旧5大市なみに取り扱うことを意味するからである」(田中1993:221)との指摘もあり、旧5大市に限定された制度が広がったということで、指定に係る決定的分岐点であるといえる。

久間彊は、指定都市につきましては、別段どんどんふやしていくという方針はとっておりませんとしつつも、その指定の要件として、法律の要件とともに、5大市に準ずる能力があるかを1つの判断材料にするとしている。

その後、1972年には札幌市、川崎市、福岡市が指定された。この指定に関して、1970年3月16日の衆議院予算委員会第三分科会で自治大臣の秋田大助は、指定の方針についてあくまでも従来の5大都市の実態と懸隔のないようなある程度の態様、近代都市としての態様を持つようなものが出て、かつ、その都市及び都市を含む府県の意思等を尊重し、異存のないものについて指定していくと答弁し、府県の同意が必要であるとした。さらに、政府委員で自治省行政局長の宮澤弘は、具体的に考慮の対象になりつつあるのは、札幌市、川崎市、福岡市の3市であることを明らかにしている。

その後、1980年には広島市が、1989年には仙台市が、1992年には千葉市が指定され、平成の合併が始まる前の段階で12を数えるまでになった。

このように指定都市数が拡大される中で、指定の実質的要件は表1のとおり明確となった(佐々木2002:199など)。

表1 指定都市の指定の実質的要件

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ①人口はおおむね100万程度あること。 ②人口密度は2,000人/km²はあること。 ③第1次産業就業人口が全就業人口の10%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 等 |
|---|

(出典：佐々木2002:199)

このうち、「東京圏郊外の指定都市」である川崎市、千葉市の移行過程をみると、指定要件を満たすように取組を進め、移行に至ったことが分かる。

第一の軸に関して、川崎市については、通常、指定都市クラスの大都市となると、人口の大規模集積、特に昼間人口の大規模集積があるが、大都市圏の指

定都市であり、ちょっと違っているとされていた(天川ほか2006:362)⁷⁾。こうした中で、「東京圏郊外の指定都市」である川崎市が指定都市に移行できた要因の1つに、札幌市や福岡市とともに、3市で協調して指定都市移行に向けた活動を展開してきたこともあろう。

また、第二の軸に関して、⑥の要件をクリアすることが意外と難しいとされるのが今までの都市の経験とされ、府県が好意的であるかは重要な問題であり、府県は自らの意思決定のカードを持っている(佐々木2002:201)。このため、基礎的自治体側が圧倒的に不利である。実際、法定移譲事務については、これまで、都道府県が行っていた事務を処理することとなるものの、その事務処理にかかる人数や経費等は、市側では未経験なるがゆえに、都道府県の算定したものに一方的に従わざるを得ない。また、法定外任意移譲事務については、「県並み」を標榜する市に対してはできるだけ多くの事務を全面的に肩代わりすることを求め、市側も、これまで処理したことのない事務であるだけに、受け入れることを前提に協議に臨まなければならない。特に、「県並み」を標榜する指定都市に対して、道府県人口に占める割合が小さい場合には、他の自治体に回せる財源が増えるという主張が道府県からされることが多く、同意の前提として指定都市に負担を強いる場合が多い(岩崎2002:10)。

しかしながら、川崎市の場合には、神奈川県内の人口に占める割合は小さいものの、横浜市の前例があり、市側にも同県側にも同じ取り扱いという「横並び」意識を生み、少なくとも川崎市に一定の考慮の余地を与えた(岩崎2002:18)。なお、横並びといっても、指定によって県の川崎市域での負担が減少する一方、財源移譲は限定的であり、県としては、他の自治体に回せる財源が生じたと考えられる⁸⁾。

こうした点からすれば、横浜市という前例がある中で、県から横並びとして

-
- 7) 同様に、問題は川崎市で、いわゆる中枢管理機能といった面から他都市とは非常に異なっていて、全国的な、あるいは地方ブロックの中枢都市とも言い難いのではないかとといった議論があったという(中村1993:379)。
- 8) 最終的に川崎市の財政収支は赤字になったという(1972年3月7日神奈川県議会自民党原正巳議員質問(川崎市1973:131))。

扱われ、川崎市の指定都市移行に当たってハードルとなったのは実態的な要件を満たしているかであったが、3市が協調した活動を展開することでクリアできた部分もあったと考えられる。

一方、同様に「東京圏郊外の指定都市」である千葉市は、第一の軸に関して、それまでの諸都市との比較で若干の疑問、懸念、議論が内外でみられた。具体的には当初の5大都市と違い人口が急増した都市であること、地域の中心都市とは異なること、工業都市として人口が100万を超えていたのとは違うことなどがあった。こうした点については、指定都市制度は最初の頃から性格が変わり、人口が100万近い大都市に対して適用することが必要で、またそのような都市が担える制度であると主張されるようになったほか、先行の諸都市に遜色のない大都市へ発展しているとし、移行への準備が進められた(橋本2006:146)。特に、中枢管理機能の不足が懸念されたため、①稲毛海浜公園の整備、②千葉ポートタワー、③千葉マリンスタジアム、④幕張新都心計画、⑤千葉市動物公園、⑥千葉都市モノレール、⑦千葉急行線などの事業を実施した(田島1995:120)⁹⁾。

また、第二の軸について、千葉市の場合は、広島市や仙台市のように、少なくとも首長レベルで、県と市が協調して指定都市移行を目指す雰囲気になく(岩崎2002:17)、最初の協議の場に県はリストさえ提示していない(佐々木2002:201)。さらに、千葉県内人口に占める千葉市の割合は小さく、千葉市が、県都として今後の千葉県の発展に寄与することとは、指定都市への移行により他の自治体に回せる県の財源が増えることが他の自治体にとってのメリットであると説明せざるを得ない。そして、千葉市は、広島市や仙台市も結んでいない表2のような覚書を県と締結した(岩崎2002:15)。

表2 千葉県総務部長と千葉市助役の覚書の概要

<p>県・市間の移譲事務協議にあたっては、法令及び国の要綱・通達に基づくもの並びにこれらの事務を補完し又は付随する県単独事業(県支出金を含む。)は原則として移</p>

9) 指定都市移行後も「都市基盤の整備については既存の政令指定都市と比べ若干差異があるように見受けられる」(黒澤1993:205)との指摘もある。

譲、それ以外の県単独事務事業のうち、県から市に対する県支出金（市を経由して住民又は団体に対して支出するものを除く。）交付事業は適切な理由があるものを除き今後支出を行わない。その他事務事業はその目的、効果等を総合的に勘案し移譲の是非を判断する、という基本的な考え方に則り行うものとする。

（出典：岩崎2002：15）

これを前提とし、①法定移譲事務に付随する県単独事業は移譲、②県支出金は、市が肩代わりするという原則が確認された（岩崎2002：16）。その他事務事業も、大都市としての事務を考慮するのではなく、目的、効果等を総合的に勘案するものであり、全体として不利な条件で、県の事情が考慮されるものであった。さらに、県単独事業の移譲について、先例からは50～100項目を予測していたのに対して、県から提示された項目は約600項目近くもあり、最終的に450項目程度を受けることになった（三上1992：79）。

このように、千葉市の場合には、第一の軸とともに、第二の軸もハードルが高く、指定都市並みであることを主張するとともに、県に対しては財源等の面で不利な原則を受け入れた。また、「協調」による活動など追い風となる要素がなく、さらには人口も想定していたとおり増加しない中で、1978年には指定都市調査室が設けられていたにも関わらず、非常に長い年月を経て、1992年ようやく指定都市に移行した。

2.3 第3期 人口要件緩和期

第3期は、さいたま市の指定都市移行から熊本市の移行までの時期である。平成の大合併の進展の中で人口要件を緩和し、自治制度官庁が市町村合併を促すインセンティブとして指定都市の指定を用いる。この結果、静岡市など合併による指定都市への移行が増加し、指定都市の多様化が進んだ。

第一の軸に関して、自治制度官庁は、第2期と異なり、指定都市への移行を合併のインセンティブとし、人口要件を満たせば、指定するという積極的な立場に転じた。ただし、北九州市の指定が国策合併を促すものであったことを考慮すれば、合併誘導という点で共通点もあるといえる。

第二の軸である道府県については、「市町村の合併の推進についての要綱」

の策定と同要綱に基づく合併の推進が求められる中であって、むしろ促進の立場であったようにも思われる。だが、第2期と同様に道府県が最終的なカードを有しており、基礎自治体が不利な立場であることに違いはなく、負担転嫁を強いられる場合もあった。

さいたま市の事例では、2003年4月の統一地方選挙までの指定都市移行が政治目標として決定されていた。ここから逆算すれば2002年秋には閣議決定による政令改正が、そしてその前提としての埼玉県議会の「指定都市移行を求める意見書」の議決が急がれていた。こうした中で、法定移譲事務のリストが示されたのは2001年12月27日、法定外移譲事務のリストは2002年3月25日であった。6月県議会での移行意見書の議決というタイムリミットが控えており、当初568項目とされた法定外任意移譲事務の協議は、最終的に478項目の事務を県から市に移譲することで決着した(岩崎2002:10)¹⁰⁾。

このように、さいたま市の場合、第二の軸に関しては千葉市と同じようにさまざまな事務の転嫁を受けることによって指定都市へ移行したが、第一の軸については人口が100万を超えていたことにくわえ、合併推進というスタンスに自治制度官庁が舵を切っていたこともあり、先行指定都市との関係はそれほど問題とならなかった。

相模原市の場合には、神奈川県から指定都市として担う権限については、本県における既存指定都市である横浜市、川崎市と同等のものとする必要があるとされ(後藤・安田記念東京都市研究所2016:1400)、前例の存在により、第二の軸は問題にならなかった。くわえて、神奈川県知事の松沢成文も後押しをしていくスタンスをとっていた。また、第一の軸も、自治制度官庁が合併を積極的に推進している中であって、特段問題とならなかった¹¹⁾。

10) なお、県市の引継書における移譲事務は、最終的に法令などに基づく事務322事務、その他の移譲事務(県単独事務など)142事務の合計464事務となった(財団法人東京市政調査会2006:1478)とされるが、埼玉県議会でも岩崎と同様の件数が示されており(埼玉県 平成14年6月定例会6月21日総合政策部長答弁)、ここでは岩崎のものを用了。

11) 2010年3月25日の参議院議員の総務委員会で、国務大臣の原口は「今、岡山市や、

2.4 同床異夢の指定都市の指定

これまで指定都市の指定の変化をみてきた。

第一の軸については、第2期に、北九州市の指定を決定的分岐点として変化した。自治制度官庁は、平成の大合併に至るまでの間については、一貫して消極・抑制的であった。この中で、「東京圏郊外の指定都市」についても先行の指定都市と同様に、指定都市らしくあることが求められた。第3期に入ると、平成の大合併を推進するという点で、指定要件が緩和された。結果として、指定都市の多様化は進んでいるものの、第2期の指定都市にも「東京圏郊外の指定都市」が含まれ、北九州市の指定も合併促進という政策目的を有していたことからすれば、第一の軸は、国策合併である北九州市の指定を決定的分岐点として、自治制度官庁の裁量が大きく、その事情が優先されるという経路は変化していないといえよう。

第二の軸に関して、圏域の中心都市ではなく、道府県人口に占める割合も小さい「東京圏郊外の指定都市」は、千葉市やさいたま市のように、多くの法定外の事務を道府県から受けるなどし、指定都市に移行してきた。また、川崎市のように前例があり、横並びで扱われた場合でも、一定の財政負担を受け入れてきた。

まさに、府県側としては、中心大都市の指定都市化は、事務権限の一部を喪失するというデメリットはあるものの、当該事務に関わる負担が転嫁できるメリットがあり、道府県は、中心大都市が指定都市に「昇格」することには必ずしも抵抗する理由はないとされるように（金井2007：152）、自らの同意というカードをちらつかせながら、一定の負担を転嫁することが行われてきた。

一方、「東京圏郊外の指定都市」は、「昇格」のために、一定の負担を許容し、

近年でいきますと、指定都市で、今度相模原市ですね、指定都市が十九市となる予定でございますが」「大規模な合併が行われた場合には合併特例として弾力的な指定を行ってまいりました」としており、合併で人口要件を満たすようになれば指定していたと考えられる。

指定都市というステータスを得ていたものであり、道府県と指定都市は同床異夢といわれるような形を作ることによって合意を得ることができたといえよう。

このように、同床異夢のかたちで合意形成を行ってきており、指定都市移行後も、さらなる事務・権限の移譲や独自事業の実施により、道府県の指定都市域での役割は小さくなっていく。特に、県庁所在地でない指定都市の場合、こうした傾向は一層顕著となる。一方、指定都市に移行した都市は、他の指定都市と伍する必要が生じ¹²⁾、道府県に比する都市という行為規範が確立され、二層制の地方自治制度における制度矛盾がより顕著になっていくのである。

3. 指定都市の事務・権限の増加

3.1 第1次分権改革の成果

2000年の分権改革を経て、指定都市の事務・権限にも大きな変化が表れてきている。1990年代の調査によれば、事務権限上の特例については、その処理に要する職員数からみてせいぜい一般市のおよそ1.1倍程度であり、大きなウェイトを占めていず(神奈川県1990:91)¹³⁾、地下鉄・バス等の交通事業、都市開発などの法定外の事務事業が拡大し、一般市との格差が拡大しているとされてきた(磯崎2003:58)。このように、法令等に基づかず、指定都市が独自に行ってきた事務・権限も多かった。

12) 指定都市の最大の効用として、「大都市として相互に政策の交流がなされ、切磋琢磨がなされること」があり、「指定都市へ移行した市にとっては、施策比較の対象が、これまでの同一府県内市や近隣市から、全国の大都市になり、先輩指定都市と伍することが求められることになる」という。特に、「各行政分野ごとに開催される大都市主管者会議は、大都市の職員間の政策交流の場、政策ネットワークの形成の場として有効であり」、指定都市への移行に伴い、「直ちにその開催都市になることも、当該市に指定都市としての自覚を植え付けるもの」(岩崎2006:335)となっており、指定都市間で比較参照されるようになる。

13) さいたま市についても予算規模が10%増との指摘がある(初村2003:142)。

そして、2000年の分権改革では、機関委任事務を自治事務とするなど、OSの変更は行われたものの、アプリケーションソフト（個別法）の改正は行われなかった（磯崎2018：185）。このため、表3に示したように、指定都市の要望事項の実現は非常に限定的であった。特に、都区制度では、分権一括法の施行と時を同じくして、清掃に係る事務が東京都から特別区に移譲されるなど、抜本的な改革が行われたのとは対照的であった。

表3 事務・権限の移譲の要望において「特に必要とする」とされた項目と成果

		地方分権 推進計画	第2次分権 改革の成果
国土・土地利用	・市街地再開発事業における組合の設立及び個人施行の認可等の権限移譲	×	○3次 (H25.6)
	・すべての農地の転用許可権限及び農地等の転用のための権利移動の許可権限の移譲	×	○5次 (H27.6)
	・農業振興地域整備基本方針の策定、農業振興地域の指定に関する権限の移譲	×	×
住宅・公園	・指定区間内の一級河川及び二級河川の管理権限の移譲	×	○H12.4河川 法改正
産業・交通・ 通信	・工場立地法に基づく工場立地に関する指揮監督権限の移譲	○	
	・高圧ガスに関する規制権限の移譲	×	△5次 (H27.6)
	・液化石油ガスの貯蔵施設等の設置又は変更の許可権限の移譲	×	×
	・地下鉄を道路の下に建設する際の許可権限の移譲等	×	×
公害・自然 環境	・地域の環境目標の設定、目標を達成するための規制基準の設定等の権限の移譲	×	×

	・環境影響評価制度における主務大臣及び事業者等への意見提出の権限の付与	×	×
福祉・保健・医療	・老人保健施設の開設許可権限の移譲、訪問看護事業者の指定権限の移譲	△	○H23.6介護保険法改正
	・病院の開設・変更等の許可権限の移譲	×	○4次 (H26.6)
	・市域内で完結する医療法人に対する設立認可等の権限の移譲	×	×
衛生	・生活衛生対策に係わる権限の包括的移譲	×	△2次
教育・文化	・埋蔵文化財包蔵地域における開発を行う事業者に対し、発掘調査の費用負担を求めるに当たっての法令上の明示	△	
他	・防衛庁長官への自衛隊の災害派遣要請の権限の付与	×	×
	・災害救助法による応急救助に係わる権限の移譲	×	○改正災害救助法 (H30.6)

(出典：大都市制度等調査研究委員会2001：12に筆者が第9次一括法までの成果を追記)

さらに、表4に示したように、都市計画を除けば、権限移譲等は限定的であった。

表4 主な指定都市等への事務・権限の移譲項目

	移譲対象の事務・権限
第一次地方分権推進計画	<ul style="list-style-type: none"> ・埋蔵文化財包蔵地域における土木工事等の届出受理、開発を行う事業者への発掘調査指示（都道府県→指定都市） ・毒物及び劇物の販売業の登録及び登録取消、回収命令、立入検査等（都道府県→指定都市） ・死体保存の許可（都道府県→指定都市） ・用途地域等に係る都市計画決定（都道府県→指定都市）

(出典：第一次地方分権推進計画から筆者作成)

このように、指定都市への事務・権限の移譲という点では、第1次分権改革が指定都市に及ぼした影響は限定的であった¹⁴⁾。

3.2 第2次分権改革の成果

第2次分権改革にはいり、指定都市には、様々な事務・権限が移譲されている。こうした移譲項目を表5に示した。特に、事務等の移譲により、実質的に特別市（仮称）に近づけるとされた30次答申以降、さまざまな事務が移譲されてきている。こうした点では、事務・権限の拡大の経路ができつつあるといえるかもしれない。

表5 主な指定都市等への事務・権限の移譲項目

	移譲対象の事務・権限
二次一括法 (平成23年5月2日公布)	<ul style="list-style-type: none"> ・特定非営利活動法人の設立認証等（都道府県→指定都市） ・区域区分、都市再開発方針等に係る都市計画決定（都道府県→指定都市） ・町・字の区域の新設等の告示（都道府県→市町村） ・理容所の衛生措置基準の設定等（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・興行場の衛生措置基準の設定等（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・旅館の衛生措置基準の設定等（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・公衆浴場の衛生等措置基準の設定等（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・クリーニング業者が講ずべき措置の基準設定（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・毒物・劇物業務上取扱者の届出受理、廃棄物の回収命令、立入検査等（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・美容所の衛生措置基準の設定等（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・薬局の開設許可等（都道府県→保健所設置市及び特別区）

14) 辻2013は、川崎市で民間主導のまちづくりを進める上で、必要となる「機動的な意思決定は、地方分権によって初めて可能になったという側面もある」（辻2013：15）としており、都市計画権限の移譲が指定都市のまちづくりに果たした影響は大きいと思われる。

	<ul style="list-style-type: none"> ・農地等の権利移動の許可（都道府県→市町村） ・ガス用品の販売事業者からの報告徴収、立入検査、提出命令（都道府県→市） ・電気用品の販売事業者からの報告徴収、立入検査、提出命令（都道府県→市） ・液化石油ガス器具等の販売事業者からの報告徴収、立入検査、提出命令（都道府県→市） ・特定製品の販売事業者等からの報告徴収、立入検査、提出命令（都道府県→市） ・商店街整備計画、店舗集団化計画、共同店舗等整備計画等の認定等（都道府県→市） ・騒音に係る環境基準の地域類型の指定（都道府県→市）
三次一括法 （平成25年6月14日公布）	<ul style="list-style-type: none"> ・高度管理医療機器（コンタクトレンズ等）販売業等の許可等の権限（都道府県→保健所設置市及び特別区） ・市街地再開発事業における事業認可権限等（都道府県→指定都市）
四次一括法 （平成26年6月4日公布）	<ul style="list-style-type: none"> ・農林物資製造業者等への立入検査等（都道府県→指定都市） ・市町村立高等学校等の設置認可（都道府県→指定都市） ・県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定等（都道府県→指定都市） ・史跡名勝天然記念物の仮指定、重要文化財等の管理に係る技術的指導等（都道府県→指定都市） ・博物館の登録（都道府県→指定都市） ・指定障害福祉サービス事業者等の業務管理体制の報告の受理・命令等（都道府県→指定都市） ・病院の開設許可（都道府県→指定都市） ・特別児童扶養手当の受給資格の認定（都道府県→指定都市） ・介護サービス事業者(一部)の業務管理体制の整備に関する監督等（都道府県→指定都市） ・農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可（都道府県→指定都市） ・岩石採取計画の認可（都道府県→指定都市） ・商工会議所の定款変更の認可（一部）、事業状況等の報告の受理・警告等（都道府県→指定都市）

	<ul style="list-style-type: none"> ・工業用水の採取許可（都道府県→指定都市） ・砂利採取計画の認可（都道府県→指定都市） ・全国団体以外の商工会・商工会議所等の基盤施設計画の認定等（都道府県→指定都市） ・公有水面の埋立免許（都道府県→指定都市） ・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）に関する都市計画の決定等（都道府県→指定都市） ・土地取引の規制区域の指定（都道府県→指定都市）
五次一括法 （平成27年6月26日公布）	<ul style="list-style-type: none"> ・農地転用許可の権限移譲等（都道府県→指定市町村） ・指定都市立特別支援学校の設置等認可（都道府県→指定都市） ・特定毒物研究者の許可等（都道府県→指定都市） ・高度管理医療機器等営業所管理者の兼務許可（都道府県→保健所設置市等） ・火薬類の製造許可等（都道府県→指定都市） ・高圧ガスの製造許可等（都道府県→指定都市）
七次一括法 （平成29年4月26日公布）	<ul style="list-style-type: none"> ・幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所型及び地方裁量型）の認定等（都道府県→指定都市）

（出典：一括法の概要資料等から筆者作成）

しかしながら、30次答申の別表への対応をみると、このように理解してよいのか、疑問も浮かんでくる。答申では、指定都市へ移譲されていない主な事務が示され、指定都市及び指定都市を包括する道府県の多くが移譲に賛成しているもの又は条例による事務処理の特例の活用により指定都市への移譲実績のあるもの等については移譲することを基本として検討を進めるべきとしている（第30次地方制度調査会2013：7）。

この点について、事実上道府県側が拒否権を持っていることになるが、問題はないのかとの指摘もある（堀内2013：54）。

こうした道府県の拒否権の有無をみるため、30次答申の別表の73事務¹⁵⁾の対

15) 「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（平成25年12月20日閣議決定）」

応状況を表6に示した。4次一括法など¹⁶⁾で対応されたもののうち、25項目が道府県も賛成したものであり、道府県の賛成が3分の2未満にとどまっているものの移譲は5項目にとどまっている。あわせて、指定都市でも処理することができるといった規定があり、現行法で対応可能とされたものも8項目¹⁷⁾に及んでいる。

一方、事務処理の特例条例により移譲実績があるものでは、21件中、17件で移譲が行われており、こうした実績がある場合には移譲につながりやすいことも指摘できる。

表6 道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務と対応状況

※1	※2	※3	移譲有			
			内	内3分の2以上の指定都市・道府県が賛成	内3分の2以上の指定都市と3分の2未満の道府県が賛成	内特例条例の実績あり
68	31	21	31	25	5	17

※1 指定都市及び指定都市を包括する道府県に対して行われた事務の移譲に関する意向調査(2012年10月～2013年2月)において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市が移譲に賛成とした事務

※2 同調査において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市を包括

の参考資料である「見直し方針における検討対象事項の措置状況について」では合計で64項目が30次答申に盛り込まれていた旨の記載がなされている。この整理は、法律ベースで行われており、一部集約又は分割され、また都道府県警察の設置等の2項目が削除される一方、災害対策基本法(昭36法223)に基づく都道府県防災会議の委員への指定都市等の位置付けが加えられている。

16) この移譲済みには、前掲注の「見直し方針における検討対象事項の措置状況について」で移譲の方向性が示されたものにくわえ、三次一括法で対応された市街地再開発事業(一部)の施行等の認可、五次一括法で対応された農地転用許可、農用地区域内の開発許可、七次一括法で対応された認定こども園の認定、個別法で対応された災害救助法の事務の五項目を加えている。なお、高圧ガスの事務・権限の移譲は、特定製造事業所等を除いているが、ここでは移譲として取り扱っている。

17) 市街地再開発事業(一部)の施行等の認可は除いたものを指す。

する道府県が移譲に賛成とした事務

※3 地方自治法第252条の17の2に基づく条例による事務処理の特例により、一以上の指定都市に移譲されている事務

(出典：2019年11月1日現在の状況を基に筆者作成)

3.3 具体的な事務・権限の移譲過程

3.3.1 高圧ガス保安法の事務・権限の移譲過程

高圧ガスは、圧力が高く、ガスによっては爆発性や可燃性、毒性を有することから、高圧ガス保安法に基づき、製造・貯蔵・販売・輸入・消費及び容器の製造等については都道府県知事への許可申請等が必要となる。指定都市では、こうした事務・権限が消防法の危険物施設等の手続きと二重になっていることを指摘し、第1次分権改革以前から移譲を要望してきた。

こうした高圧ガス保安法の事務・権限の移譲経過を表7に示した。

表7 高圧ガス保安法の事務・権限の移譲経過

①	1996年11月	『地方分権推進に関する指定都市の意見』
②	2002年6月	地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する中間報告』
	2002年10月	地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する意見』
③	2008年5月	地方分権改革推進委員会『第1次勧告 ～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』
	2009年9月	「総合資源エネルギー調査会高圧ガス及び火薬類保安分科会高圧ガス部会」
	2010年6月	地域主権戦略大綱
④	2013年6月	第30次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
	2013年9月	国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について（地方分権改革推進本部決定）
	2014年3月	「産業構造審議会 保安分科会 高圧ガス小委員会」 (10月にも)

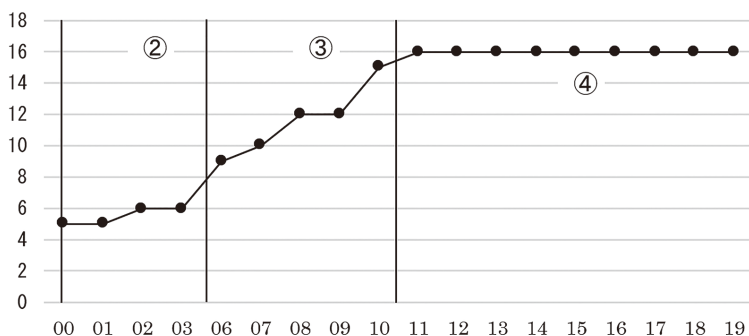
2015年1月	「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」 (閣議決定)
2015年6月	第5次一括法成立
2015年6月	提案募集方式にて移譲を提案
2015年12月	平成27年の地方からの提案等に関する対応方針(閣議決定)
2018年4月	高圧ガス保安法に基づく事務・権限の指定都市への移譲

(出典：筆者作成)

事務・権限の移譲を求める動きは、①第1次分権改革までの時期、②三位一体改革等が行われた時期、③第2次分権改革始動から地域主権戦略大綱策定までの時期、④地域主権戦略大綱の策定から現在までの時期の大きく4つに分けることができる。

また、図1に高圧ガス保安法の事務・権限を事務処理の特例条例により移譲している都道府県数の推移を示した¹⁸⁾。

図1 高圧ガス保安法の事務・権限を特例条例で移譲している都道府県数



(出典：地方行財政調査会資料等より筆者作成)

18) 地方行財政調査会資料の資料が2006年以降しか入手できないため、国会図書館のインターネット資料収集保存事業を用いて、地方六団体の地方分権改革推進本部の条例研究室のページから2000-2003年の資料を加えている (<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10133227/www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuusitu/siryo-itiran-new.html>)。

高圧ガス保安法の事務・権限は、2000年の分権改革以降、地方自治法252条の17の2に基づき、事務処理の特例条例により、市町村に移譲されてきた。高圧ガス保安法の事務・権限は多岐にわたるため、一概にはいえないものの、法律単位で見れば、全体として増加してきた。

なお、高圧ガス保安法改正により、2018年4月から指定都市に一部の事務・権限が移譲されたことに伴い、北海道は事務処理の特例条例による移譲対象がなくなった一方、神奈川県では新たに一部の事務・権限を相模原市に移譲している。

3.3.1.1 第1次分権改革までの時期

高圧ガス保安法の事務・権限の移譲は、1996年11月の「地方分権推進に関する指定都市の意見」において、要望されたものである。その後も、1997年4月、1997年8月、1998年4月と当該事務・権限の移譲を要望してきた。しかしながら、1998年5月に出された地方分権推進計画では、高圧ガスの製造業等及び貯蔵所の設置等の許可、販売業等の届出の受理、高圧ガスの爆発のおそれがある施設等の保安検査の実施その他高圧ガスに係る災害の発生の防止又は公共の安全の維持に関する事務は、都道府県の自治事務と整理され、進展はみなかった。

3.3.1.2 三位一体改革等が行われた時期

この後、地方分権推進法の失効に伴い、「地方分権改革推進会議」が設置される。2002年6月の「事務・事業の在り方に関する中間報告－自主・自立の地域社会をめざして－」では、今後の検討課題として、高圧ガス等の保安行政については、地方公共団体における事務処理の特例条例による権限移譲の実施状況等も踏まえ、検討を行うとされた（地方分権改革推進会議2002a：95）。そして、2002年10月には、2002年度中に検討に着手と整理される（地方分権改革推進会議2002b：58）。ただし、2003年には、指定都市事務局と意見交換を行い、今後、行政事務の広域性・効率性、行政需要の分布、事業者負担等にかんがみ、事務処理の特例条例による権限移譲の実施状況を踏まえた上で、引き続き検討することとされた（地方分権改革推進会議2003：67）。このように事務処理の

特例条例による都道府県から指定都市への移譲の状況が一定の意味をもっていることがうかがわれる。

その後は、地方分権改革推進会議は失敗、事実上空分解、分裂などとされるように(砂原2008:133、高木2007:1、石見2010:8)、議論が進まず、法令による事務・権限の移譲は進展しなかった。

3.3.1.3 第2次分権改革始動から地域主権戦略大綱策定までの時期

2006年12月に地方分権改革推進法が制定され、2007年4月から地方分権改革推進委員会が設置される。そして、2008年5月の第一次勧告では、基礎自治体である市町村への権限移譲を行うべき事務の一つとして整理される(地方分権改革推進委員会2008:別紙1・21)。

これを踏まえ、「総合資源エネルギー調査会高圧ガス及び火薬類保安分科会高圧ガス部会」で審議が行われる。この委員には神奈川県職員の職員も含まれていた。当時の神奈川県知事は松沢成文であり、市町村の県政参加を位置付けた自治基本条例の策定などが進められていた(磯崎2017:229-237)。また、「地方分権改革の推進に向けて」を策定し、高圧ガス保安法に基づく事務を一括して移譲することを提言していた(神奈川県2008:10)。こうした中で、同県の委員は、当時の政策を踏まえた意見を述べている。具体的には、2009年9月に行われた第12回、第13回の部会で、高圧ガス保安法の事務を市町村へ移譲するスタンスを基本的にとっており、事務の効率的・効果的な執行の観点から関係する事務を一括して移譲すること、早い段階で市町村との協議を進め研修体制をとっていきいたいことなどを述べた。こうした発言に対して、他の委員からは神奈川県の知事は分権というタイプの人だからとの指摘もあった。さらに、事務処理の特例条例により、事務・権限の移譲を受けていた札幌市と岡山市のヒアリングが行われた。

最終的に、一部の委員から地方分権はメリットにならないという強い意見もあり、市町村への移譲は、件数の少なさ、専門性の確保の点などから、妥当でないとの判断となった。

その後、政権交代もあり、地方分権改革推進委員会の議論の中心は、事務・

権限の移譲よりも、義務付け・枠付けの見直しへとシフトし、結論まで時間を要することとなった。最終的には、2010年6月の地域主権戦略大綱には盛り込まれず、事務・権限の移譲には至らなかった。

3.3.1.4 地域主権戦略大綱策定から現在までの時期

30次答申等もあり、移譲対象を指定都市に限定することで、専門性の確保等の課題を一定程度クリアできる形でリフレーミングがなされ、再び、アジェンダに上ってくる。特に、2013年時点では16の都道府県で市町村に対して事務処理の特例条例で移譲されていることもあり、その方向で動いていく。

2013年9月13日に地方分権改革推進本部が決定した「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」には盛り込まれていないものの、30次答申・別表に高圧ガス保安法に係る事務の移譲が含まれる。それをみると、3分の2の道府県が移譲に賛成であり、3分の2の指定都市が移譲を希望していた。

2013年12月20日閣議決定の「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」では、高圧ガスの製造・貯蔵等に係る事務・権限については、災害発生時の対応を踏まえた移譲の対象となる事務・権限の範囲、指定都市側が指摘する受入体制の整備や十分な準備期間の確保等の着実な調整を行った上で、指定都市に移譲する方向で検討を進めるとされる。

そして、地方分権改革推進委員会からの勧告の際と同様に、2014年3月と10月に開催された経済産業省の「産業構造審議会 保安分科会 高圧ガス小委員会」の第5回、第6回の委員会で議論が行われる。ここでは、神奈川県が前回の立場を翻し、逆の立場で、横浜市と川崎市に位置する京浜臨海部の石油コンビナート等特別防災区域等に係る事務・権限の移譲に反対する。なお、この時の神奈川県知事は松沢から変わっていた。

この結果、「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（2015年1月30日閣議決定）では、コンビナート地域を含めた特定事業所等を除いた形で、事務・権限を移譲する方針が示され、同方針に沿った形で法改正が行われる。

このあと、指定都市は2015年の提案募集で、コンビナート地域に係る事務・

権限の移譲を提案するも、最終的に移譲には至っていない。

多くの都道府県で高圧ガス保安法の事務・権限が事務処理の特例条例によって移譲されていても、市町村全般に移譲する場合には、専門性の確保、件数の少なさ等の課題があった。しかしながら、指定都市に限定し、リフレーミングが行われることで、一定の対応が図られ、一部の事務・権限は移譲されるに至った。こうした移譲過程でも、道府県の意向が強く働いていることが指摘できるのである。

3.3.2 災害救助法による応急救助に係る事務・権限の移譲過程

災害救助法による応急救助に係る事務・権限は、同法に基づき、知事が政令で定める程度の災害が発生した市区町村の区域内で当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、救助等を行うものである。委任を受けることができるが、災害発生時の運用という点で、課題も多かった。このため、大規模な地震が指定都市を含めた地域で起こるたびに、指定都市から移譲の要望が出されてきた。

こうした災害救助法による応急救助に係る事務・権限の移譲経過を表8に示した。

表8 災害救助法による応急救助に係る事務・権限の移譲経過

①	1995年1月	阪神淡路大震災発生
	1996年11月	『地方分権推進に関する指定都市の意見』
②	2011年3月	東日本大震災発生
	2014年5月	『災害対応法制の見直しに関する指定都市市長会要請』
	2014年7月	地方分権に関する提案募集（指定都市市長会共同提案）
	2015年1月	平成26年の地方からの提案等に関する対応方針（閣議決定）
③	2016年4月	熊本地震発生
	2016年6月	災害対応法制の見直し等に関する指定都市市長会要請

2016年7月	災害対応法制の見直し等に関する指定都市の基本方針
2016年11月	指定都市を災害救助の主体とする法改正に向けた考え方について
2016年12月	中央防災会議 防災対策実行会議熊本地震WG報告書
2016年12月	災害救助に関する実務検討会開催（2017年12月まで、全5回）
2017年6月	災害救助に関する実務検討会 都道府県と指定都市の役割分担に関する中間整理
2017年9月	政令指定都市市議会による災害時の法制度に関する見直しを求める意見書議決（－11月まで）
2017年11月	災害救助法の見直しについて（内閣府見解）発出
2017年12月	災害救助に関する実務検討会最終報告
2017年12月	全国知事会「内閣府が進める災害救助法制の見直しについて」
2018年2月	災害救助事務の連携強化に関する協議の場（3月まで、全4回）
2018年3月	全国知事会「災害救助法の見直しについて」
2018年4月	『災害救助法の見直しに係る指定都市市長会要望』
2018年5月	災害救助法改正案 閣議決定
2019年4月	9市を災害救助実施市に指定

(出典：筆者作成)

それは大きく、①阪神淡路大震災を踏まえた第1次分権改革の時期、②東日本大震災を踏まえた第2次分権改革の時期、③熊本地震を踏まえた第2次分権改革の時期に分けることができる。

3.3.2.1 阪神淡路大震災を踏まえた第1次分権改革の時期

1995年1月の阪神淡路大震災の発生を踏まえ、指定都市は、1996年11月に国に災害救助法による応急救助実施に係る事務・権限の移譲を要望した。その後も、1997年4月、1997年8月、1998年4月と当該事務・権限の移譲を要望してきた。

しかしながら、地方分権推進計画では、救助の実施に関する事務は、都道府県の法定受託事務とされ、第1次分権改革においては、事務・権限の移譲が実現されることはなかった。

3.3.2.2 東日本大震災を踏まえた第2次分権改革の時期

指定都市は、東日本大震災の発生後、2014年5月に移譲の要請を行い、同年の提案募集において、災害救助法による応急救助に係る事務・権限の移譲を提案する。この背景にも、東日本大震災において、県との調整に時間を要した結果、応急仮設住宅の整備などが遅れたことがあった。この提案に対して、全国市長会は「提案団体の意見を十分尊重されたい」としたものの、知事会は、「災害時の救助の主体は、引き続き都道府県とし、各市町村の被災の状況に応じて市町村長への事務委任規定を積極的に活用することで柔軟に対応すべきである」と回答していた。

事務委任は、救助の実施を市町村長に委任した方がより迅速に災害に対処できると判断されるような場合、知事が市町村長に対して、その救助の実施に関する事務の一部を委任することができるもので、あくまでも判断等は知事にゆだねられるものであった。

知事会の反対もあり、最終的に、2015年1月の「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（閣議決定）では、「都道府県から市町村に対して救助の実施に関する事務を委任することは現行規定上も可能であり、災害救助法の適用後速やかに救助が実施できるよう、あらかじめ都道府県と市町村の間で十分調整を行った上で、委任する救助の内容やどのような場合に委任するのかを定めておくことが有効であることを、地方公共団体に通知する」とされ、前進は見られなかった。

3.3.2.3 熊本地震を踏まえた第2次分権改革の時期

2016年4月の熊本地震の発生により、こうした状況が変化し、再度アジェンダとして挙がっていく。指定都市は、同年6月、7月、11月に事務権限の移譲の要請または意見表明を行う。

そして、内閣府も2016年11月に「災害救助の実施体制等について」を指定都市市長会に通知し、事務委任の活用の依頼にくわえ、災害救助の実施体制をはじめ円滑な実施を図るための課題について検討・調整する場（災害救助に関する実務検討会）への参加を要請する。この際は、政治主導の取組が大きかった¹⁹⁾。

2017年6月の会議で、指定都市への移譲を実現する方策として、一律に権限を移譲するのではなく、「権限移譲を希望する指定都市の長が、事前に調整すべき事項について包括する都道府県知事と事前に協議を行い、双方が合意できた場合にのみ救助の実施に係る権限を移譲する」という、「合意方式」（仮称）が提案され、中間整理に盛り込まれる。

道府県・指定都市の意見等も踏まえ、11月9日には内閣府の見解として「災害救助法の見直しについて（内閣府政策統括官（防災担当））」が出され、具体的な指定の要件は示されないものの、都道府県と同等の災害対応能力を持ち、権限移譲を希望する指定都市で、基準に適合するものを内閣総理大臣が指定し、災害救助法の救助主体とする「指定制度」（仮称）の創設が提案される。この間も全国知事会は反対の意向を表明し、指定都市も一律移譲を求めていた。この見解では「都道府県は、権限移譲された指定都市についての特別基準について国との調整事務をはじめとする救助事務から、解放され、他の市町村への救助に財政面も含め注力することができるようになる」（内閣府政策統括官

19) 2017年1月10日の時事通信社の官庁速報では、指定都市市長会と知事会の主張が平行線をたどったため、実務検討会の設置を防災担当相の松本純が決定したとしている。

2018年5月24日の第196回国会衆議院災害対策特別委員会において、もとむら委員は「神奈川県の地方議会の仲間からは、昨今、安倍政権での地方分権が余り進んでいないということの中で、菅官房長官がいわゆる災害救助法の改正に目をつけて、官房長官の肝いりの法案じゃないかというお話もございます」としている。

また、改正災害救助法成立後の記者会見で、官房長官の菅も「政令市は迅速で円滑な被災者救助ができるようになり、都道府県は政令市以外の被災自治体の支援にマンパワーや財源の注力が可能になる」と見直しの意義を強調した（2018年6月9日付神奈川新聞）。

2017：4）とされ、他の市町村へのメリットが強調される²⁰⁾。

さらには、「初動の人命救助等における都道府県の総合調整機能・司令塔機能（自衛隊の派遣要請を含む）や市町村との役割分担については、現行に何ら変更を加えるものではなく、都道府県における指揮系統が二元化するものではない」（内閣府政策統括官2017：4）とされ、二層制の自治制度を前提とした道府県の主導的な役割が強調されている。

最終的に、救助実施市に関する内閣府令では、指定基準の一つに都道府県との連携体制の確保が規定され、これを満たした9市が2019年4月に、その後、名古屋市も2020年4月に災害救助実施市となっている。

この中には、神奈川県のように、3つの指定都市が指定を受けたところもある。しかし、当初、神奈川県知事は、反対の主張を繰り返し、移譲に推進の立場をとる防災担当大臣を訪問した際は、口論になり、その後の官邸側との関係の悪化も指摘された²¹⁾。こうした中で、法律の成立後は、知事も「政令市とともに、いざというときに迅速に動くことができるよう形を作っていくたい」とし、改正法が成立にいたった事実を踏まえ、一転して容認する姿勢を明確にした^{22) 23)} という。

20) 2019年4月1日の災害救助実施市の指定に当たっての防災担当大臣のコメントでも「救助実施市となった指定都市は迅速な被災者救済を実現するとともに、都道府県は指定都市以外の被災自治体への支援に注力することができることから、地域全体の災害対応の底上げが図られるものと期待している」としており、内閣府も権限を指定都市に移譲するというのではなく、残存市町村のメリットを強調しているものと思われる。https://www.cao.go.jp/minister/1810_j_yamamoto/photo/2019-003.html

21) 神奈川新聞2018年10月22日

官房長官の菅義偉は、黒岩を知事選に担いだ立役者であり、首相の安倍晋三とも親しく、首相官邸との太いパイプを県政運営の推進力とし、東京五輪の費用負担や国家戦略特区などで「実績」を勝ち取ってきた。

しかし災害救助法の改正を巡り、防災担当大臣の小此木（当時）と個別面談した際、感情的な「説教」を繰り返して政府の反感を買い、従来の関係性にすきま風が吹き込む事態が勃発したとしている。

22) 2018年4月18日の記者会見では「いざ法改正が例えばなったとしても、神奈川県

神奈川県事例では、最終的に県との連携体制を確保することができたものの、包括都道府県との連携体制の確保が要件とされたことで、指定都市が当該権限の移譲を希望しても、道府県が反対すれば、連携体制を確保するのは容易ではない²⁴⁾。

3.4 同床異夢の指定都市への事務・権限の移譲

ここでは指定都市への事務・権限の移譲についてみてきた。30次答申を踏まえた対応や、事例分析で見た高压ガス保安法に係る事務・権限の移譲過程では、事務処理の特例条例によって、多くの都道府県が市町村に権限を移譲することで、それが広がり、法改正につながっていた。こうした事務・権限の移譲拡大過程は、地方分権改革有識者会議が推奨する「手挙げ方式」²⁵⁾と同様といえよう。

しかしながら、災害救助法における災害救助実施市の指定では、都道府県との連携体制の確保という実質的に同意に近い要件が設けられ、都道府県の同意

は同意しませんから、連携が出来たという形にならない」としており、その後の2018年5月8日の記者会見においても、記者から法案の閣議決定後に防災担当大臣の小此木が関係者の一定の理解を得られたという認識を示したことについて聞かれ、「それは誤解でしょう。一定の理解を示したということは全くない」としていた。しかしながら、2018年5月25日の定例記者会見では、「法律が決まってしまうと、その法律に基づいて政策を遂行するというのが、われわれの責務になります」とし、他の自治体と異なり、同意しないという立場を貫いたものではないことがうかがわれる。

23) 2018年6月9日産経新聞神奈川版

24) 全国知事会長として埼玉県知事の上田清は反対を表明していた(2018年6月8日神戸新聞)。また、静岡県知事の川勝平太も反対していた(2018年5月12日付産経新聞電子版(<https://www.sankei.com/politics/news/180512/plt1805120009-n1.html>))。こうした都市が指定を受けていない点も道府県側の反対があった場合、体制確保が困難であることの証左と考えられる。

25) 有識者会議は、全国一律の移譲では改革が進みにくい中で、国から地方への権限移譲において、新たな突破口となり、さらには実績が積み上がっていくことで、他の地域へも波及し、全体として行政サービスの向上につながることを期待される(地方分権改革有識者会議2014: 8-9)としている。

という点で指定都市の指定と同様に課題が大きい²⁶⁾。さらに、その合意形成プロセスでは、指定都市には実質的な権限を移譲する一方で、都道府県には総合調整や司令塔機能の維持、残存部のメリットを強調し、合意形成を促したのであり、両者の間に同床異夢のような状況を作り出すものであった。

こうした残存部のメリットの強調も、指定都市の指定と同様であり、さらに、道府県は事務・権限を担わないにも関わらず、総合調整や司令塔機能のみを強調していくことで、その実態的な役割は小さくなっていく。このように同床異夢の形によって、個別には合意が得られたといえようが、全体としての指定都市の不満は一層高まることも懸念され、暫定としての指定都市の制度矛盾がより強くなるといえるのである。

このように事務・権限の移譲の拡大は、決定的分岐点を伴うことなく、基本的には道府県の同意などを必要としながら、事務処理の特例条例による移譲の拡大の動向も踏まえ、漸進的に行われてきた。指定都市の役割が拡大し、活動量が増加し、その範囲での自律性も高まってきたという点では、村松がいうように自治の増加につながっている部分はあるのかもしれないが(村松1988: 165-168)、結局、特例の積み重ねという点には変化していないのである。この点では、指定都市制度成立という決定的分岐点以降は、二層制の地方自治制度において、道府県の意向等を踏まえる、つまり2でみた第2の軸が重要という経路が続いているのである。

26) 事務処理の特例条例についても、手挙げ方式を採用するところが多いとした上で、メリットを掲げ、課題として指定都市等規模の大きな団体は移譲を強く求めている一方、小規模な市町村では、これ以上の移譲の受入れが難しくなっているところがあると指摘している(地方分権有識者会議2014: 36-37)。こうした事務処理の特例条例についても、第27次地方制度調査会答申を踏まえて、都道府県に市町村から同制度に基づく申し出が認められることとなったが、市町村は申し出に当たって、議会の議決が必要であり、また申出を行っても最終的には都道府県の裁量が大きい点が指摘でき、手挙げ方式の課題は都道府県等の同意を経るプロセスを設けることによって、実質的に道府県のフリーハンドを認めている点にあると思われる。

4. 本稿の結論と残された課題

4.1 本稿の結論

本稿では、指定都市制度を取り上げ、その指定と事務・権限の移譲の過程における道府県と指定都市の関係を分析してきた。

第1に、指定にあたっての道府県との関係では、第2期の川崎市については県内に5大市の横浜市の指定の前例があり、県に横並び意識が働いた一方、千葉市の場合、負担を強いられる結果をもたらした。そして、第3期でもさいたま市では、県の同意を得るために、県の示す事務の多くを受け入れたが、相模原市は、横浜市や川崎市並みとなった。前例がある場合は別として、指定都市の指定では、道府県は移行が周辺市町村にもたらすメリットを強調する一方で、指定都市は財政的負担を受け入れ、指定都市というステータスを得てきたのである。こうした同床異夢の形を作ることによって指定数が増加してきた。そして、指定都市数が増加しても、特例の積み重ねという指定都市制度自体は何ら変化していず、むしろ数の増加によって大都市でない指定都市が増加し、大都市制度である指定都市制度の矛盾が増しているのである。

第2に、指定都市制度の変化として、分権改革の流れの中で、多くの事務・権限の移譲が行われてきた。特に、特別市（仮称）の意義を認めた30次答申以降、指定都市の事務・権限は確実に増加してきた。一方、道府県の同意がない場合には移譲はあまり進んでいない。国主導で移譲を進めた災害救助法の救助実施市であっても、連携体制の構築という実質的に都道府県の同意がないと移譲を受けられない制度設計となった。手挙げ方式により、広げていく取組は一定程度効果を持っているといえようが、道府県の裁量が大きいことには変わりはないのである。

そして、事務・権限の移譲にあたっては、周辺市町村へのメリット、さらには、道府県の総合調整機能や司令塔機能が強調されつつ、指定都市は実態として事務・権限と負担を受け入れるという同床異夢の構図が読み取れ、指定都市

市域における道府県の役割が問われる。

結局、30次答申で実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すとされたものの、事務と税財源の移譲のみでは特例を積み重ねることにすぎず、現状では、本来の意味での大都市制度ではなく、「大規模基礎的自治体」の性格をより強くしているに過ぎない（金井2012：31）。そして、道府県と指定都市が同床異夢の状態をつくりだすことで、部分的な合意形成には成功しても、一方で制度矛盾は拡大している。この矛盾が一定の水準を超過した場合、加速度的に矛盾が顕在化し、新たな制度に移行していくということが考えられないではないが、本稿の分析の範囲では、道府県の同意が大きく立ちはだかっており、現状では想定しがたい。

こうした中であっても、「東京圏郊外の指定都市」は、世界にも類をみないほど都市圏がスプロール的に拡がっている圏域の中で、その核として一定の機能を分担する必要性は高い。このため、制度矛盾を抱えながらも、東京圏に位置する「大規模基礎的自治体」として果たすべき役割が問われているのである。

4.2 残された課題

本稿では、指定都市の指定と事務・権限の移譲について、歴史的制度論に依拠しながら、その過程を中心に分析してきた。しかしながら、一部の指定都市が特別自治市を目指す中で、伊藤2014のように改革の方向性を示せていない。

さらに、大都市制度でありながら、多様な指定都市が存在する状況についての分析を行うことはできなかった。あわせて、「東京圏郊外の指定都市」の特徴を析出することができていない。

こうした点については別稿にゆだねることとしたい。

参考文献

- 天川晃ほか（2006）「これからの大都市を語る」指定都市市長会『大都市のあゆみ』財団法人東京市政調査会、357-396頁
- 荒井英治郎（2012）「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望—制度の形成・維持・変化をめぐる」『信州大学人文社会科学研究』（6）、129-147頁

- 磯崎初仁 (2003)「政令指定都市制度の現状と改革」『年報自治体学』(16)、53-73頁
- 磯崎初仁 (2017)『知事と権力』東信堂
- 磯崎初仁 (2018)『自治体政策法務講義 改訂版』第一法規
- 伊藤正次 (2014)「「特別市」構想の設計と課題：「二度あることは三度ある」か、「三度目の正直」か」『年報行政研究』(49)、42-59頁
- 岩崎恭典 (2002)「政令指定都市と都道府県 ―第二次分権の基本設計のために」『自治総研』vol.28 No.11、1-22頁
- 岩崎恭典 (2006)「大都市のこれから 大都市制度の論点」財団法人 東京市政調査会『指定都市のあゆみ』財団法人東京市政調査会、319-356頁
- 石見豊 (2010)「第2次地方分権改革の現状と課題」国士舘大学政経学部附属政治研究所『国士舘大学政治研究』(1)、1-26頁
- 遠藤文夫 (1971)「指定都市の指定に当って」『地方自治』第288号、11-17頁
- 遠藤文夫 (1993)「千葉市の政令指定都市移行について」千葉市『政令指定都市へのあゆみ』224-229頁
- 金井利之 (2007)『自治制度』東京大学出版会
- 金井利之 (2012)「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究』139号、20-37頁
- 神奈川県 (1990)『指定都市と県』
- 神奈川県 (2008)『地方分権の推進に向けて―「勧告」への緊急提言』
- 川崎市 (1973)『新しい川崎の誕生：指定都市への記録』
- 木村収 (2003)「大都市制度の系譜と政令指定都市制度をめぐる論点」『年報自治体学』(16)、74-110頁
- 北村亘 (2013)『政令指定都市：百万都市から都構想へ』中央公論社
- 黒澤宥 (1993)「千葉市の政令指定都市移行にあたって」千葉市『政令指定都市へのあゆみ』203-205頁
- 權寧周 (2000)「大都市制度」水口憲人・北原鉄也・秋月健吾『変化をどう説明するか(地方自治篇)』木鐸社、217-237頁
- 久米郁男 (2013)『原因を推論する』有斐閣
- 河野勝 (2002)『制度』東京大学出版会
- 後藤・安田記念東京都市研究所 (2016)『大都市制度史 資料編 5』指定都市市長会

さいたま市政策企画部企画調整課（2004）『政令指定都市へのあゆみ』

齋藤純一・嶋田暁文（2019）「合意形成とは何か」金井利之編著『縮減社会の合意形成』
第一法規、20-27頁

相模原市（2011）『政令指定都市へのあゆみ』

佐々木信夫（2002）『「自治体」の改革設計』ぎょうせい

佐々木信夫（2009）『現代地方自治』学陽書房

佐々木信夫（2019）『この国のたたみ方』新潮社

指定都市事務局（1976）『大都市制度史（資料編）Ⅲ』大都市制度史刊行会

指定都市事務局（1999）『指定都市の地方分権に関する取組み』

指定都市市長会（2006）『大都市のあゆみ』東京市政調査会

城山英明（2019）「合意形成と支援手法」『自治実務セミナー』681号、5-9頁

新川達郎（2001）「地方分権改革と大都市制度の方向」『都市問題研究』第53巻第9号、
28-38頁

新藤宗幸（2010）「地方政治の現状と課題—地方分権改革の低迷と首長権力の策謀」『市政研究』169号、10-17頁

砂原庸介（2008）「中央政府の財政再建と地方分権改革——地方分権改革推進会議の経験から何を学ぶことができるか」『公共政策研究』7号、132-144頁

第30次地方制度調査会（2013）『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』

大都市制度史編さん委員会（1984）『大都市制度史』ぎょうせい

大都市制度等調査研究委員会（2001）『大都市制度等に関する調査研究報告』財団法人
日本都市センター

田島平伸（1995）「政令指定都市移行の手続きに関する一考察」『國學院大學紀要』第33巻、
111-134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』

高木健二（2007）「第2次分権改革の始動～「安心して暮らせる社会」実現を目指して～」
『自治総研』通巻343号、1-20頁

田中暁（1993）「指定基準偶感」千葉市『政令指定都市へのあゆみ』220-223頁

千葉市（1993）『政令指定都市へのあゆみ』

地方分権改革推進委員会（2008）『第1次勧告 ～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』

地方分権改革推進会議（2002a）『事務・事業の在り方に関する中間報告』

地方分権改革推進会議（2002b）『事務・事業の在り方に関する意見』

地方分権改革推進会議（2003）『「事務・事業の在り方に関する意見」の実施状況』

地方分権改革有識者会議（2014）『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～』

辻塚也（2013）「低成長社会における持続的まちづくりと都市経営」『政策情報かわさき』29号、12-19頁

財団法人東京市政調査会（2006）『大都市制度史（資料編）Ⅳ』指定都市市長会

土岐寛（2001）「これからの大都市制度」『都市問題研究』第53巻第9号、3-13頁

徳本正彦（1991）『北九州市成立過程の研究』九州大学出版会

内閣府政策統括官防災担当（2019）『災害救助法の見直しについて』

内務省（1947）『改正地方自治制度資料第2部』

中村瑞夫（1993）「政令指定都市対策特別委員会協議会での中村瑞夫氏講演」千葉市『政令指定都市へのあゆみ』

野田遊（2004）「中核市の政令指定都市移行効果からみた政令指定都市制度の課題」『年報行政研究』39、147-166頁

初村尤而（2003）『政令指定都市・中核市と合併』自治体研究社

堀内匠（2013）「第30次地方制度調査会答申の読み方ー都市機能の「集約とネットワーク化」をめぐる」『自治総研』通巻418号、40-85頁

本田弘（1971）『現代都市行政論』評論社

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、39-53頁

真淵勝（2010）「「妥協の政令指定都市」のための改革戦略」『都市政策』第141号、12-18頁

三上都紘（1992）「政令指定都市移行推進事務に携わって」『企画情報』No.13、77-85頁

村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会