

大都市制度と「最後の政令指定都市」

澤田道夫¹

¹熊本県立大学 総合管理学部 教授

アブストラクト

本稿の目的は、政令指定都市制度を始めとする大都市制度の概要を整理するとともに、旧五大市以降現代までに誕生した20の政令指定都市の中における「最後の政令指定都市」熊本市の立ち位置を明らかにすることにある。まず始めに日本における基礎自治体の制度を踏まえ、戦前から存在する大都市と戦後の合併により生まれた政令指定都市、さらに平成の大合併により生まれた政令指定都市を瞥見する。さらにそれぞれの都市の特徴を先行研究をもとに整理分類し、幾つかのパターンに類型化する。そのうえで、高密度・集積型の巨大政令指定都市や低密度・分散型の後発政令指定都市と異なる、中密度・中規模の都市としての熊本市の目指すべき姿を提示する。

1. はじめに

「大都市制度」と一言で言った場合、日本においては主に2種類の制度が想起される。一つは東京都及びその中に置かれる特別地方公共団体としての特別区（東京23区）に代表される「都区制度」である。都区の制度については現在は東京都のみで行われており、特別区は基礎自治体として基本的には通常の市と同様の事務を行っているが、通常の市が実施する一部の事務については東京都が行うこととされている。その理由として、「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」があげられており（地方自治法第281条の2）、まさに大都市制度といえるであろう。ただし、現在のところその実施場所は東京に限定されている。

大都市制度としてもう一つ存在するのは、普通地方公共団体としての市のバリエーションである。これには「政令指定都市」と「中核市」があるが、一般的に大都市としてイメージされるのは政令指定都市の方であろう¹。本稿がメインに論じるのはこの政令指定都市の制度、そして最後に政令指定都市となった熊本市についてである。政令指定都市は現在日本に20市存在するが、同じ政令指定都市の枠組みの中でもその立ち位置は様々である。ある都市は超巨大な人口を抱え、またある都市は都道府県に匹敵するような広大な面積を持つ。ある都市が自らの経済圏・生活圏に他の自治体の持つ人的資源を誘引する一方、他の都市に資源を供給する衛星都市的な役割を持つ都市もある。そのような中で、最後に政令指定都市となった熊本市はいかなる立ち位置にあるのかについて整理し、もって本稿に続く他の論攷の理解を深めることにつなげるのが本稿の狙いである。

はじめに日本における地方自治制度について簡単な整理を行い、大都市制度をめぐる考え方に触れる。次いで現存する20の政令指定都市の比較について、これまで行われてきた類型化の議論を整理する。そして、政令指定都市くまもとの立ち位置について考えてみることにしたい。

2. 日本における大都市制度

(1) 日本の地方自治制度

a) 地方自治制度の歴史

日本の地方公共団体の誕生は明治政府が整備した地方制度にさかのぼる。1888年（明治21年）に「市制・町村制」、1890年（明治23年）に「府県制」・「郡制」が施行されたことで、日本に地方公共団体が生まれることとなる。

当時の府県は国の地方出先機関という性格が強く、府県知事も国の官僚が任命されるという「官選知事」であり、どちらかといえば中央政府の政策を全国に浸透させていくための行政機関という位置づけであった。

市と町村について「市制」と「町村制」という別々の制度として施行された。市には議会としての市会が置かれ、市会議員が選挙により選出される。そして、市長は市会が推薦する候補者の中から内務大臣が任命することとなる。一方で町村については議会としての町村会が町村長を選出する仕組みとなっており、市に比べ比較的地方自治が認められていた。ただしこのときの選挙は納税額に応じた選挙であり、選挙権も男性にしか付与されていなかった。

明治後半から大正時代にかけて、市町村における自治権の拡充が進み、1926年（大正15年）には選挙権の拡大による市会町村会選挙への男子普通選挙制度の導入や内務大臣による市長の任命制の廃止など、市町村の自治が強まる枠組みが導入された。しかし戦時体制が進む中で、1943年（昭和18年）に東京市が東京府に統合される形で新たに東京都が設置されたり、市長が再び内務大臣の任命制に戻るなど、市町村の自治権も制約を受けるようになる。

終戦後、日本はアメリカの占領下に入った。GHQの指導の下、都道府県知事の公選や20歳以上の成人男女の選挙権が実現された。1947年（昭和22年）には日本国憲法と地方自治法が施行され、現在の都道府県、市町村の制度が確立することとなる。

b) 地方公共団体の種類

地方公共団体は「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」に分かれる（地方自治法1条の3）。普通地方公共団体はいわゆる我々が思い起こす「自治体」としての都道府県や市町村を指す。

都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体であり、広域にわたる事務、市町村の連絡調整、規模や性質により市町村が処理することが適当でない事務などを処理することとされている。一方で市町村は、もっとも基礎的な地方公共団体として、地域における事務及び法令に基づく事務を処理することとなる（地方自治法2条）。都道府県、市町村のいずれにも執行機関と議会が設置されており、執行機関の長と議会

議員は住民による直接選挙によって選出されることとなる（憲法93条）。

市町村の区分の中で、市と町についてはそれぞれ要件が定められている（地方自治法8条）。例えば市になるためには①人口5万人以上、②中心市街地の区域内の戸数が全戸数の6割以上、③商工業その他の都市的業態に従事する世帯の人数が全人口の6割以上、④そのほか都道府県の条例で定めるもの、などといった法定要件を備えていなければならない。また、町になるための要件は各都道府県の条例で定められている。

地方公共団体のもう一つの区分は特別地方公共団体である。特別地方公共団体にはいわゆる「東京23区」である特別区が含まれる（地方自治法281条）。前述のとおり1943年、戦時体制下で東京市と東京府が統合されて東京都が設置された。そして終戦後に旧東京市のエリアに存在した行政区が23に再編され特別区となったのである。特別区は地方自治法施行直後は基礎自治体とされ区長公選も行われていたが、1952年の法改正により都の内部団体に位置づけられることとなり、区長も都知事の同意により区議会が選任する制度となった。特別区が自治権拡充のための活動を続けた結果、1974年には区長公選が復活し、さらに2000年には再び基礎的な地方公共団体として位置づけられている（地方自治法281条の2）。特別区は基本的に市と同様の事務を処理するが、大都市制度の特例として、通常であれば市町村によって行われる事務の一部、例えば消防や上下水道などについては特別区ではなく都が直接行っている。また、通常は市町村が収納する固定資産税などの税についても、都が代わりに徴収して財政調整交付金として各特別区に分配する仕組みも存在するなど、通常の県と市との関係に比べて都の権限が相対的に強くなっている。

その他、我々がよく目にする特別地方公共団体に地方公共団体の組合がある（地方自治法284条）。地方公共団体の組合には一部事務組合と広域連合の2種類が存在する。一部事務組合は各地方公共団体の事務の一部を共同で処理するために設置されており、消防・上下水道・ゴミ焼却場・し尿処理場・火葬場などを行うものが多い。広域連合も同様に事務を共同で処理するが、その事務を総合的かつ計画的に処理するために広域計画の策定が義務付けられているのが特徴である。

c) 政令指定都市の制度

地方公共団体の区分のうち市については、「政令指定都市」と「中核市」というバリエーションが存在する。これは一定規模以上の大きな都市に対して都道府県から様々な権限を移譲したり、都道府県を介さず国に直接申請することを可能にしたりするものである。

中核市は人口20万以上の市が指定を受けるものである（地方自治法252条の22）。中核市には福祉や都市計画における権限が移譲されるほか、保健所の設置も義務づけられることとなる。現在、全国の県庁所在地の多くが中核市に位置づけられている。2022年現在、全国に62市の中核市が存在している。

政令指定都市は、中核市よりもさらに規模が大きく権限も強化されている。政令市は人口50万以上の市であり、かつ「政令で指定されている」ことが要件である（地方自治法252条の19）。法律上の人口要件の記載は50万人となっているが、実際に指定を受けるには人口100万人もしくはその見込みがあることとされてきた。この要件は平成の大合併時に緩和され、合併により人口70万を超えれば国との協議により政令指

定都市の指定を受けることができていた²。現在では、最も人口が少ない静岡市は人口70万を切っている。

政令指定都市になると、都道府県の権限の多くが移譲されるとともに、市内を幾つかのエリアに分けた行政区を設置することとなる（地方自治法252条の20）。区についてはあくまで市の行政上の区域分けであり、東京23区のような公選の首長および議会が置かれる地方公共団体というわけではなく、区長も通常は市役所の職員が人事異動で任命されることとなる。

さらに、2014年の地方自治法改正で政令指定都市の全域または一部の区域に「総合区」を設置することが可能となった。この総合区には職員任命権や予算意見具申権を持つ特別職の「総合区長」を置くこともできることとされているものの、現時点では当該制度を導入している政令指定都市は存在しない。

なお、横浜市を始めとする一部の政令指定都市では、更なる権限と財源の強化を求め「特別自治市³」の導入を推進しているところである。

(2) 日本の大都市制度

自治制度に関わる国と自治体の関係者の間における大都市制度の認識は、概ね「都区制度」と「政令指定都市制度」に分かれる。これらは一口に「大都市制度」といっても、一方は広域自治体を主軸に、もう一方は基礎自治体を主軸に据えるものであり、その性格は正反対のものである⁴。このような大都市制度の考え方について基礎自治体の動きを中心に論点を見ていこう。

a) 大都市制度の歴史的変遷

明治期の1888年（明治21年）の市制施行によって設置された市のうち、東京・京都・大阪の3市については官選の府知事が市長の職務を兼務するという「市制特例」が定められていた。この市制特例については市側の反発や中央政府内での政治的取引の結果、10年ほどで廃止されることとなり、さらに1922年（大正11年）の「六大都市行政監督ニ関スル法律」により六大市（東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）に対する監督権の緩和が図られた⁵。六大市と府県とは大都市行政をめぐる次第に対立するようになり、1931年（昭和6年）の六大市による特別市制建議以降、六大市は「特別市⁶」を目指す活動を行うこととなる。

1943年（昭和18年）に東京市と東京府が垂直統合され東京都が設置されると、六大市は五大市となった。そして終戦後、五大市は戦前からの運動の流れの中で再び特別市実現に向けて動き、その結果、1947年（昭和22年）の地方自治法制定時に都道府県の「区域外」として位置づけられる特別市の制度が盛り込まれることになった。しかしこの制度については、同じく地方自治法の施行によって国の出先機関的な立場から普通地方公共団体へと転身した五大市が所在する府県の激しい抵抗にあう。自治体となった府県としては、域内市町村の戦後復興を進めるうえで経済的にも重要な位置を占める五大市を失うことは看過できなかつたのである。施行されたばかりの憲法95条には、特定の自治体のみに適用される法律はその自治体の住民による住民投票で過半数の同意を得なければ制定できないと定められており、その「住民」の解釈範囲をめぐる五大市と府県は争うこととなる。結局、市民のみを「住民」と解釈する五大

市側と府県全体の「住民」と解釈する府県側の争いは府県側が勝利を収め、特別市制度は事実上凍結されることとなった⁷。最終的に、1956年（昭和31年）の地方自治法改正に伴い特別市の規定は削除されることとなり、その代わりに「五大市と五大府県との妥協の産物⁸」として政令指定都市制度が導入されることとなる。

政令指定都市制度は当初、あくまで五大市を想定していたとされる⁹。しかし1963年（昭和38年）に北九州市が五市合併により政令指定都市に移行して以降、次々に政令指定都市に移行する市が増えていく。同制度は、広域自治体から相当程度の自律性を制度的に保障された大都市制度として機能するようになり、多くの都市が政令指定都市への移行を目指すようになる¹⁰。さらに平成の大合併期においては合併により人口70万を超えれば政令指定都市の指定を受けることができおり、これによって幾つかの市が政令指定都市へと移行することとなった。最後に政令指定都市となった熊本市まで含め、現在政令指定都市の数は20となっている。

日本全体が人口減少社会に突入している中で、今後人口が70万ないし80万を超えるような自治体が新たに誕生することは考えがたい。そのため熊本市は「最後に誕生した政令指定都市」であり、かつ日本で「最後の政令指定都市」となる可能性が高い都市であるといえよう。

b) 大都市制度の論点

大都市制度について考えるに当たっては、大都市が解決を迫られている課題とは何かが重要となる。果たして大都市制度とは何のために必要なのか、大都市が抱える問題とはどのようなものであろうか。

その問題は多数存在するであろうが、多くの論者が共通してあげるものの一つとして「受益と負担の不一致」があげられる。すなわち、大都市の税収で実施している行政サービスの恩恵が大都市の納税者ではない他自治体の住民にも及んでしまうということである。昼間に通勤してくる人たちは、大都市で行政サービスの恩恵を享受したうえで、大都市で得た所得を自らの居住地で納税することになる。また、大都市における博物館や美術館などの文化施設や高度医療を提供する病院なども、その費用を税という形で負担していない市域外の住民であっても利用することが可能である。このような不一致が大都市が抱える問題の一つであろう¹¹。

大都市が抱えるもう一つの問題はいわゆる「二重行政」の問題である。都道府県と市町村が同一の公共施設を整備したり同一の施策を展開するなどが典型例としてあげられよう¹²。よく語られる大阪府と大阪市の例のように、広域自治体と基礎自治体がそれぞれ同一レベルの施策を展開することで、同じような機能を果たすものが（住民の2倍の負担により）同じような場所につくられることとなる。そもそも日本の自治体における団体間の事務の境界は曖昧であり、道府県と規模・能力で遜色のない大都市と、広域自治体である道府県との事務配分の区分けが明確でないことも二重行政に拍車をかける¹³。

このような大都市特有の問題を解決するための方法について曾我（2019）は、①行政区域の拡大、②財源の再分配、③広域政府による公共サービスの提供の3つをあげ、日本においては都区制度のみが①～③を組み合わせた大都市制度であり、それ以外の制度は存在しないと述べる¹⁴。実際、東京においては広域自治体による行政サービス

の提供や特別区間の財政不均衡を調整する財政調整交付金制度が存在する一方、現行の政令指定都市制度にはそのような仕組みは存在せず、受益と負担の不一致を解消する仕組みとしては不十分なままである。現在政令指定都市となっている大都市のうち五大市を筆頭とする幾つかの都市においては、政令指定都市制度では不十分とし先述した「特別自治市」実現に向けた運動を行っている¹⁵。しかし、仮に特別自治市が制度化され大都市が特別自治市になったとしても、二重行政の問題は解決できるかもしれないが、受益と負担の不一致の問題は引き続き残されることとなる。

さらに政令指定都市間でも事情は異なる。大阪市や名古屋市、福岡市のように中枢性が高く周辺自治体から労働資源も集めている中枢巨大都市の場合は「受益」と「負担」のうちどちらかといえば「負担」の方が大きくなると考えてよい。一方で、巨大な人口を擁しつつもどちらかといえばベッドタウン的な性格を持つ横浜市の場合、自らの「負担」よりも近隣の巨大都市圏（東京都）からの「受益」の方が大きくなるという可能性もある。このような大都市間の性格の相違が、一方は都区制度である「大阪都構想¹⁶」を推進し、他方は特別自治市制度の導入を推進するという違いとして現れると考えてもあながち見当違いではないのではないか。すなわち、大阪市のような周辺地域から昼間人口が流れ込んでくる自治体にあっては、都区制度を採用し自治体を広域化してしまうことによって費用負担させる範囲を広域化する方が望ましく、横浜市のように東京で行政サービスを受けたうえで横浜で納税してくれる住民の多い自治体では、その有利な立場を維持したまま特別市となって権限を強化し税源を独占する方が望ましいと判断しているのかもしれない。

大都市制度のもう一つの側面として国との関係もあげられる。国が大都市の統治制度を設計するにあたり、大都市に経済の牽引力を期待して権限や財源の自律性を与えれば、大都市は発展するかもしれないが地域間格差が拡大してしまう。逆に、大都市で生み出された経済発展の果実を周辺地域に分配し大都市と周辺地域の格差を縮小しようとするれば、大都市の牽引力は低下してしまうこととなる¹⁷。このジレンマは、そのまま地方自治法制定時の五大市と府県の対立軸でもある。

国との関係から大都市制度を論じた金井（2012）では、特別市運動の展開の意義として「分権性」「大規模性」「都市政策性」の3つをあげる¹⁸。分権性とは、官選知事や国の出先機関としての府県からの独立をあらわし、大規模性とは、府県と市の事務・権限配分において市に十分な規模の行政能力があることをあらわす。また都市政策性とは、都市問題に取り組むための都市政策の実現を求めるという方向性である。しかし、能力のある大都市に分権するのは国政に対する脅威であるとして、戦前の日本において特別市が認められることはあり得なかった。

これらの3つの意義のうち、「分権性」については戦後になって都道府県が自治体化したためその意義を喪失する。しかし、都道府県が自治体化したことから分権性議論は中央政府と地方政府間の権限配分の話ではなく、広域自治体と基礎自治体という地方政府間での権限配分の話となり、その結果として特別市的なものを国が許容する余地も生まれることとなった。その結果誕生したのが政令指定都市である。

特別市の意義の中で次に脱落したのは「都市政策性」である。大都市制度は政令指定都市制度として決着を見たが、その後も大都市を取り巻く環境要因は変化を続け、

大都市圏域の広がりが大都市のみならず都道府県の範囲をも超えてしまうこととなった。現在では大都市のみで大都市圏における都市政策を行うことは到底不可能となっている。結局、意義として残ったのは「大規模性」だけとなり、結果的に、単に人口規模と財政規模が大きい団体にはより多くの事務を配分するという「大規模団体制度」が大都市自治制度となった。

金井が述べるとおり、現状の大都市制度としての政令指定都市制度は、大規模で対応力が高い自治体に多くの事務と権限を配分するという大規模団体制度になっている側面が否めない。しかしながら「妥協の産物」であるがゆえにこそ大都市と道府県の双方が完全な満足でも不満足でもなく、「ほどほどの権限」が付与された政令指定都市が増え、一定の機能を発揮しながら制度として継続しているという側面もあるのではないだろうか¹⁹。

大都市制度の変革として都区制度を志向し、国政に影響を与える政党を作り上げてまで進められた大阪都構想は、住民投票で否定されてついで去った。他方、道府県からの独立を求める特別自治市制度についても、1947年の特別市制度導入時と同様の対立が起こることが予想され、容易には実現し得ない。このような大都市制度をめぐる議論については、権限・財源配分論を中心とした解決困難な分捕り合戦に陥りがちであり²⁰、それらを超える議論はなかなか見当たらない。更にいえば、政令指定都市同士でも人口規模や面積、周辺自治体の状況などが一つひとつ異なり、それぞれの都市に適したそれぞれの途があるように思われる。

続く章では、政令指定都市20市を類型化した様々な先行研究を瞥見つつ、それぞれの都市の主要な指標を比較し、各都市の立ち位置を確認してみることとしたい。

3. 政令指定都市20市の比較

制度創設当初は五大市のみを想定していたとされる政令指定都市だが、平成の大合併を経てその数は20まで増加した。ここまで増加すると、同じ政令指定都市の括りの中でも人口規模や面積に大きな差が開く。特に周辺市町村との大合併によって誕生した新潟市や浜松市などの存在は、それまでの人口集中地域や人口密度、あるいは都市的形態論や都市の風格などの議論を一気に吹き飛ばしてしまったとされる²¹。これほどまでに政令指定都市の間で大きな差が開いた中で、必然的に生じたのが政令指定都市の類型化の試みである。本章では、政令指定都市20市について概観するとともに、これまでに行われてきた類型化に関する先行研究を見てみよう。

(1) 20の政令指定都市

まずは政令指定都市の主な指標を見てみよう。表1は政令指定都市20市について人口や面積、昼夜間人口比率についてまとめたものである。各項目の上位3位と下位3位をそれぞれ網掛けしている。

人口については横浜市、大阪市、名古屋市が上位となっている。特に横浜市の人口は2位の大阪市の275万人から100万以上多い377万人と突出している。一方で、20位

の静岡市については既に70万を切っている状況にある。

面積についてはいずれも静岡県において大規模合併を行った浜松市、静岡市の2市が上位となり札幌市がそれに続く。浜松市や静岡市は面積最小の川崎市や堺市に比べて10倍以上の開きがあることとなる。

人口密度については大阪市、川崎市、横浜市が上位となり、静岡市、浜松市、岡山市が下位となっている。面積が上位で人口が下位の静岡市や浜松市がやはり人口密度で最も低くなっている一方、面積では3位だった札幌市については人口の多さにより順位を上げている。

表 1 政令指定都市比較（令和3年度指定都市基本施策比較検討調より）

名称	指定年月日	指定順	R3.4.1人口	順位	面積km ²	順位	人口密度	順位	H27国調 昼夜間 人口比率	順位
大阪市	1956/9/1	1	2,753,819	2	225.3	17	12,222	1	131.7	1
名古屋市	1956/9/1	2	2,325,987	3	326.5	15	7,124	4	112.8	2
京都市	1956/9/1	3	1,459,072	8	827.8	5	1,763	13	109	4
横浜市	1956/9/1	4	3,776,146	1	437.7	11	8,627	3	91.7	18
神戸市	1956/9/1	5	1,511,393	7	557	9	2,713	9	102.2	9
北九州市	1963/4/1	6	934,130	13	491.7	10	1,902	11	102.3	8
札幌市	1972/4/1	7	1,974,212	4	1,121.30	3	1,761	14	100.4	13
川崎市	1972/4/1	8	1,539,946	6	144.4	20	10,664	2	88.3	19
福岡市	1972/4/1	9	1,616,351	5	343.5	13	4,706	7	110.8	3
広島市	1980/4/1	10	1,195,994	10	906.7	4	1,319	16	101.4	12
仙台市	1989/4/1	11	1,094,919	11	786.4	7	1,392	15	106.1	5
千葉市	1992/4/1	12	976,745	12	271.8	16	3,594	8	97.9	15
さいたま市	2003/4/1	13	1,323,405	9	217.4	18	6,106	5	93	17
静岡市	2005/4/1	14	684,622	20	1,411.80	2	484.9	20	103	7
堺市	2006/4/1	15	824,017	14	149.8	19	5,500	6	93.6	16
新潟市	2007/4/1	16	786,067	16	726.3	8	1,082	17	101.5	11
浜松市	2007/4/1	17	788,333	15	1,558.10	1	506	19	99.3	14
岡山市	2009/4/1	18	719,134	19	789.9	6	910	18	103.6	6
相模原市	2010/4/1	19	722,715	18	328.9	14	2,197	10	88.3	20
熊本市	2012/4/1	20	737,490	17	390.3	12	1,890	12	102.2	10

昼夜間人口比率については、当該自治体が外部から人を集めているのか、それとも外部に人を送り出しているのかを表す指標となる。大阪市、名古屋市、福岡市が昼夜間人口比率で上位となる一方、相模原市、川崎市、横浜市が下位となっている。もともと大都市の近郊にあり衛星都市的な性格を持つ相模原市や川崎市だけでなく、最大の人口を擁し特別自治市制度導入の旗振り役を務める横浜市さえも「巨大なベッドタウン」的な立ち位置にあるというのは興味深い。

(2) 政令指定都市の類型化の試み

上述のとおり、政令指定都市の枠内に今や様々な属性の都市が混在する状況にある。

そのため、これまでも政令指定都市の類型化の試みが行われてきている。ここでは、それらの類型化について瞥見したい。

2009年1月、横浜市大都市制度検討委員会は「新たな大都市制度創設の提案」と題する報告書を提出した。この報告書の中では、「人口・交流」「経済」「情報・文化」「行政」の4つの分野における都市の規模と中枢性を示す指標で全国の政令指定都市を比較し、横浜市、大阪市、名古屋市が規模・中枢性いずれも平均を大きく上回っているとしている²²（図1）。

ほぼ同時期の2009年3月に出された「“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」の報告書においても、横浜市同様に「Ⅰ 人口」「Ⅱ 経済」「Ⅲ 行政」「Ⅳ 情報・文化」の4分野について規模と中枢性の指標の偏差値の平均から政令指定都市の類型化を行った。その結果「大規模中枢型」（大阪市・横浜市・名古屋市）、「中枢型」（神戸市・京都市・福岡市・札幌市・広島市・仙台市）、「副都心型」（川崎市・さいたま市・堺市・千葉市・北九州市）、「国土縮図型」（相模原市・浜松市・新潟市・静岡市・岡山市）の4種に類型化がなされている²³（図2）。

政令指定都市について包括的に論じた北村（2013）では、前述の「“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」の報告書について「最初から中枢性と規模で整理しようという「結論ありきの方法」²⁴と批判したうえで、主成分分析による類型化を行っている。北村は熊本市を加えた20市について23の変数による主成分分析を行い、第1主成分から第3主成分までの3つの主成分を析出する。第1主成分については政治経済的な「中枢性」、第2主成分は中枢的な都市を引き立てる「能力供給者」的役割、第3主成分は「地域の拠点制」となる。この3つの主成分をもとに分析を行った北村は、大阪市・名古屋市・福岡市及び札幌市を「大都市の中の大都市²⁵」であるとし、権限や財源を付与することによって経済発展が可能になる都市であると位置づける。一方で、横浜市については国家が財源や権限をつぎ込むべき大都市の要件を満たしていない「巨大な衛星都市²⁶」であるとし、京都市などの歴史的都市と並んで別の大都市制度を準備すべきではないかと述べている（図3）。

同じく主成分分析により政令指定都市の類型化を行った爲我井（2015）では、第1主成分「都市総合性」、第2主成分「大都市圏連担性」、第3主成分「広域性」、第4主成分「吸引力」の4つを析出している。そして都市総合性と大都市圏連担性の2軸から「メガロポリス中心型」（大阪市・横浜市・名古屋市）、「衛生都市型」（さいたま市・千葉市・川崎市・相模原市・堺市・北九州市）、「中枢型」（札幌市・仙台市・神戸市・広島市・福岡市）、「国土縮図型」（新潟市・静岡市・浜松市・岡山市・熊本市）に類型化している。爲我井は更に「後発型政令市」の中でも比較的「都市総合性」が高く均質的な結果となった新潟市・岡山市・熊本市の3市について論じ、後発型政令市は府県規模と拮抗するほどの総合力には欠ける県内最大都市として位置づけている²⁷。政令指定都市の類型化に関する研究の大半が大阪市や横浜市などの最大規模の自治体のみに焦点を当てている中で、後発の政令指定都市に論及した貴重な研究といえる（図4）。

後発の政令指定都市に関する更なる研究の蓄積の必要性を訴えたのが武村（2016）である。武村は平成の大合併で政令指定都市に移行した8市のうち東京都市圏や大阪

都市圏とつながりが強いさいたま市、相模原市、堺市を除く5市（新潟市、静岡市、浜松市、岡山市、熊本市）を「後発組指定都市」と呼び、歳出に占める農林水産業費の比率の高さなどのデータをもとに「生活文化の異なる都市部と農村部の融合」が後発組指定都市の課題であると論じている²⁸。

直近では鈴木（2021）が同じく主成分分析を用いて政令指定都市の類型化を行っている。鈴木は成分1「大都市としての指標」と成分2「人材や製品などを供給する能力にかかる指標」という2つの主成分を導出し、この2つを用いて各政令指定都市をプロットした。それによると、大阪市や名古屋市は大都市指標が高い反面、供能力は小さく周辺地域から人材供給を受けていることとなる。また、大都市圏郊外の政令指定都市は概ね第2象限（大都市指標が低く供給力が大きい）に位置し、地方圏の主要都市は第3象限（大都市指標も供給力も低い）に位置しているとする²⁹（図5）。

以上のとおり、政令指定都市の類型化の試みは近年では主成分分析による区分という手法が一般的になっている。指標の設定については論者によって異なるが、概ね大阪市と名古屋市については大都市らしい大都市という評価は一致している。一方で、横浜市については大阪市・名古屋市と並ぶ大都市であるという評価と、「巨大な衛星都市」であるという評価が混在している状況にあるといえるだろう。

【参考】横浜市と他の指定都市との比較

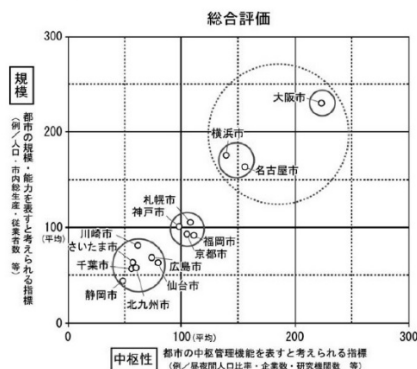


図 1 横浜市による類型化

大都市の規模と中枢性

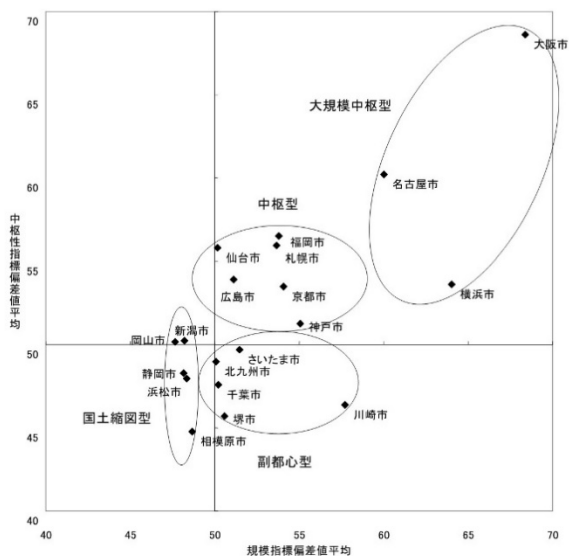


図 2 “大都市” にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書による類型化

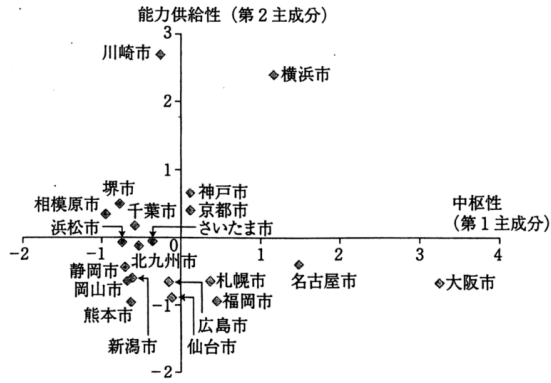


図 3 北村 2013 による類型化

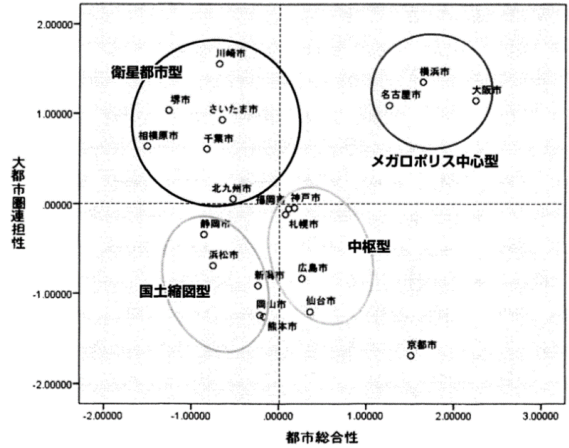


図 4 爲我井 2015 による類型化

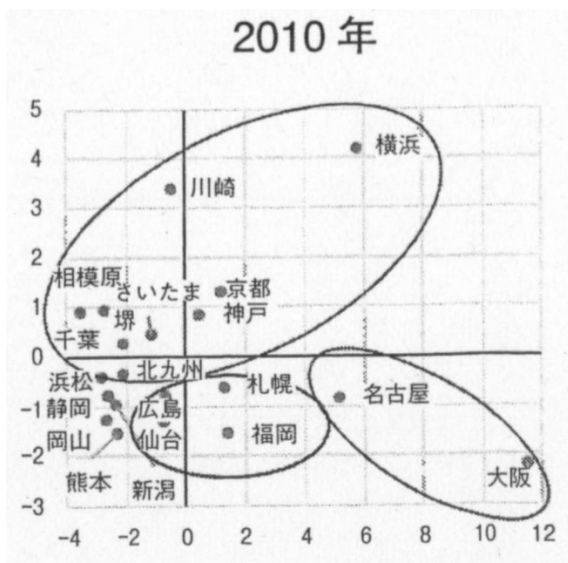


図 5 鈴木 2021 による類型化

4. 「最後の政令指定都市」

これまで見てきたとおり、先行研究での政令指定都市の類型化については、その大半が五大市などの大型の政令指定都市の立ち位置にフォーカスしたものであり、平成の大合併時に誕生した後発の政令指定都市8市（以下「後発政令指定都市」という。）が注目されることは少ない。多くの類型化において、後発の政令指定都市は第3象限の周辺にゴチャゴチャと密集している集団に過ぎないものであった。しかしながら、武村（2016）が主張するように、後発の政令指定都市もそれぞれ五大市とは異なる特徴を持ち、それぞれの課題を抱えている。これら後発の政令指定都市について論じることは、耳目を集めるものの汎用性は持たない五大市の研究と異なり、中程度の人口を持つ他の多くの市にとってより参考となる可能性があるだろう。

本論集は熊本市の政令指定都市移行10周年を記念し、またその移行が同市にとって如何なる意味をもつものであったのかを探ることを目的とする。その趣旨に基づき、

本稿のまとめとして「最後の政令指定都市」熊本市の有り様について考えてみたい。

(1) 熊本市の立ち位置

3 (1) で示した政令指定都市の一覧をもう一度ご覧いただく。政令指定都市20市のうち、熊本市は人口における順位は低いものの（これは平成の大合併移行に誕生した後発政令指定都市の多くに共通している）、それ以外の面積・人口密度・昼夜間人口比率の順位についてはいずれもごく平均的であることが分かる。指定順13番のさいたま市以降の後発政令指定都市8市に限って見ても、多くの市がいずれかの数値において極端に高いか低い順位となる中で、熊本市は「至って普通」の順位である（表2参照）。

表 2 後発政令指定都市のみの比較(令和3年度指定都市基本施策比較検討調より)

名称	指定年月日	指定順	R3.4.1人口	順位	面積km ²	順位	人口密度	順位	H27国調 昼夜間 人口比率	順位
さいたま市	2003/4/1	13	1,323,405	9	217.4	18	6,106	5	93	17
静岡市	2005/4/1	14	684,622	20	1,411.80	2	484.9	20	103	7
堺市	2006/4/1	15	824,017	14	149.8	19	5,500	6	93.6	16
新潟市	2007/4/1	16	786,067	16	726.3	8	1,082	17	101.5	11
浜松市	2007/4/1	17	788,333	15	1,558.10	1	506	19	99.3	14
岡山市	2009/4/1	18	719,134	19	789.9	6	910	18	103.6	6
相模原市	2010/4/1	19	722,715	18	328.9	14	2,197	10	88.3	20
熊本市	2012/4/1	20	737,490	17	390.3	12	1,890	12	102.2	10

後発政令指定都市8市を比較してみると、面積についてはちょうど8市中4番目の新潟市と5番目の熊本市の間で規模が大きく2つに分かれる形となっていることが分かる（大規模：浜松市・静岡市・岡山市・新潟市、小規模：熊本市・相模原市・さいたま市・堺市）。また、人口密度は8市中4番目となっているが、5番目の新潟市以降の市（新潟市・岡山市・浜松市・静岡市）は全20市の中で最下位の17～20位に位置しており、こちらでも熊本市を境に大きく分かれることが分かる。昼夜間人口比率については8市中4番目の102.2であり、周辺自治体から人的資源を誘引する側にあることが分かる。一方で人口密度で熊本よりも上位だった3市（さいたま市・堺市・相模原市）は、昼夜間人口比率では逆に全20市の中でも最下位グループの16位・17位・20位に位置しており、いずれも衛星都市的な性格が強いことが分かる。

以上のように、熊本市は面積も中位、人口密度も中位であり、かつ一定程度周辺地域から人を集める拠点性も持つ“ほどほどの都市”である。大阪市や名古屋市のような高密度・集積型の都市でもなければ、静岡市や浜松市のような低密度・分散型の都市でもない、「中密度・中規模の都市」というのが熊本市の立ち位置であるといえる

のではないだろうか³⁰。

(2) 中密度・中規模の都市における自治

政令指定都市の枠組みにある20市の中で、熊本市はちょうど中ほどに位置する中密度・中規模の都市であると述べた。それでは、そのような都市における自治とはどのようなようにあるべきなのだろうか。

先述のとおり、政令指定都市の制度は五大市と五大府県との妥協の産物として生まれた「ほどほどの権限」を持つ都市である。いわば通常の自治体の統治形態を大きく変えずに権限を最大化したものが政令指定都市の制度だといえよう。このような制度を採ることは、既存の市の延長線上に存在する都市にとってはある種理想的な自治権の拡大手法となると考えてよい。

後発政令指定都市について、もう一度人口と面積の変化率の点から見てみよう。平成の大合併で誕生した後発政令指定都市については、類似規模の複数市が合併して誕生したさいたま市を除けば、いずれも中心市に周辺市が統合された形となっている³¹。それらの市の人口と面積の変化率を示したものが表3である。熊本市については、合併前後における人口の変化率は111.3%、面積の変化率は146.1%となっている。この数値を見ても、熊本市はそこまで面積を膨張させずに上手く政令指定都市移行という「果実」を手に入れたといえるのではないか。同様の市に堺市もあげられよう。さらに、面積的には広大な静岡市や岡山市についても、もともと合併前から巨大な面積であったため、さほど面積を拡大させずに人口を増加させ権限を拡充することができたといえなくもない。一方で浜松市（606.5%）、相模原市（363.8%）、新潟市（313.2%）のようにその面積を数倍に拡大している市もある。これらの市については政令指定都市移行のメリットをいかす前にまずは市役所の体制や文化そのものを大きく変える苦勞があったのではないかと推察される。

表3 後発政令指定都市の人口・面積変化率³²

名称	指定年月日	合併時人口	R3.4.1人口	変化率	合併前面積	現在面積	変化率
さいたま市	2003/4/1	482,303 (旧浦和市)	1,323,405	274.4%	70.7 (旧浦和市)	217.4	307.5%
静岡市	2005/4/1	468,775	684,622	146.0%	1,146.2	1,411.80	123.2%
堺市	2006/4/1	788,194	824,017	104.5%	136.8	149.8	109.5%
新潟市	2007/4/1	486,638	786,067	161.5%	231.9	726.3	313.2%
浜松市	2007/4/1	578,729	788,333	136.2%	256.9	1,558.10	606.5%
岡山市	2009/4/1	627,827	719,134	114.5%	658.6	789.9	119.9%
相模原市	2010/4/1	611,388	722,715	118.2%	90.4	328.9	363.8%
熊本市	2012/4/1	662,565	737,490	111.3%	267.2	390.3	146.1%

以上のとおり、熊本市は平成の大合併の前後で極端に人口や面積が増減したわけでもなく、かつての熊本市の延長線上に今も存在している。そして政令指定都市の制度

は、熊本市のような自治体が統治環境を大幅に変えることなく自治権を最大限に拡大する方法であると考えられる。その意味で熊本市が政令指定都市移行を目指して周辺自治体との合併を進めた判断は正しかったといっていよう。

そもそも横浜、大阪などの高密度・集積型の都市と中密度・通常型の熊本市の目指す自治の姿は異なってしまうべきである。かつての大阪都構想のような「都区制度」や、現在横浜市を中心に推進されている「特別市制度」などの極端な大都市制度については、熊本市規模の自治体が積極的に推進する意味合いは薄い。熊本市クラスの自治体にあっては、2014年の地方自治法改正で導入された総合区の制度の持つ含意を探り、当該制度が熊本市規模の自治体において都市内分権に効果を発揮するか否かについて研究していく方がまだしも実があるのではないだろうか³³。

もう一点、政令指定都市の「権限と責任」についても触れておきたい。政令指定都市の議論、あるいは特別市制度の議論においては大都市が所持する「権限」の部分に焦点が常に当たりがちであり、「責任」の部分について論じられることは少ない。しかし、権限と責任がワンセットのものであることを考えれば、広域自治体から権限の移譲を受けるということは、同時に責任の移譲も受けるということになる。この場合の責任とは、すなわち自治体の区域を超えた都市圏を念頭に置いた広域の事務及び関連市町村との連絡調整である。

本来基礎自治体はあくまで基礎自治体であり、当該自治体の住民は自ら首長を選出することによって域内統治の正統性を与え、首長は域内住民に対して責任を負うことになる。逆にいえば首長は「域外」住民に対する公共サービスの提供に何らの責任もなく正統性も持たないという点が、もともと広域を担任する役割を持って生まれた都道府県との大きな違いである。そのため、例えば特別市導入の旗を振る横浜市などにおいても、県の権限を全て移譲を受けようと主張するにも関わらず、その構想において広域的な連携に対する視点は極めて曖昧なままである³⁴。

この考え方はいわゆる「分離型³⁵」の地方自治をとる国家であれば成り立つかもしれない。しかしながら日本における地方自治は国・自治体相互の役割分担が混じり合う「融合型³⁶」である。当然に都道府県と市町村の事務区分についてもその境界には曖昧模糊とした部分がある（だからこそ「二重行政」といった状況が生じる）。その是非は別として、それを所与の前提とする融合型の権限移譲である以上は、権限と合わせて都道府県の持つ広域自治体としての責任もある程度移譲されるものと考えざるを得ない。

このような「責任」の側の視点は、熊本市に限らず政令指定都市20市全般にわたり薄いように感じられる。しかしながら、責任を等閑視し権限ばかり主張する行為は広域自治体との対立を招き、自治の担当能力を疑われる自壊行為になりかねない。その意味で、熊本市のような中密度・中規模の政令指定都市は、周辺市町村も含めた熊本都市圏全体を視野に入れた政策展開をより一層進めていく必要があるだろう。そのための正統性を付与する仕組みとして連携中枢都市圏構想が存在しており、熊本市も周辺の5市10町2村とともに「熊本連携中枢都市圏」を形成している。この構想に基づき「熊本連携中枢都市圏ビジョン」が策定され、現在も様々な広域連携の取組が進められているところである。

熊本市が今後も政令指定都市としてのリーダーシップを発揮し、ますます熊本都市圏を活性化していくこと、それが政令指定都市移行10年を経たこれからの熊本市に求められることではないだろうか。

(参考文献)

1. 上野眞也「大都市制度の新しい潮流」、上野眞也編『政令指定都市をめざす地方都市』、成文堂、2007
2. 太江田真宏、蓑茂 寿太郎「政令指定都市「熊本」の合併の歴史的変遷と現在」、『熊本都市政策』vol. 2、2013
3. 金井利之「大都市制度という幻像」、『季刊行政管理研究』139号、2012
4. 北村亘『政令指定都市』中公新書、2013
5. 五石敬路編『大都市制度をめぐる論点と政策検証』日本評論社、2020
6. 佐々木信夫『この国のたたみ方』新潮社、2019
7. 指定都市市長会「「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告」、2021
8. 指定都市7市による大都市制度共同研究会「「特別自治市」の早期実現に向けて」、2013
9. 鈴木洋昌『広域行政と東京圏郊外の指定都市』公職研、2021
10. 曾我謙悟『日本の地方政府』中央公論新社、2019
11. 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「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」、2009
12. 武村勝寛「後発組指定都市研究のサーベイと今後の研究視点」、『経済論究』第154号、九州大学、2016
13. 立石芳夫「市町村合併と都市間競争」、『三重法経』123号、三重短期大学、2003
14. 爲我井慎之介「都市属性から見た政令指定都市の中核性に関する研究」、『公共政策研究』第15号、2015
15. 外山公美「総合区へのシティ・マネージャー職理念の導入可能性」、『季刊行政管理研究』158号、2017
16. 中川義朗ほか『地方自治の法と政策』法律文化社、2019
17. 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、1993
18. 福岡市「令和3年度指定都市基本施策比較検討調」、2021
19. 松井望「大都市制度をめぐる諸問題」、日本都市センター『都市とガバナンス』16号、2012
20. 真山達志・牛山久仁彦編著『大都市制度の構想と課題』晃洋書房、2022
21. 横浜市「新たな大都市制度創設の提案」、2009
22. 横浜市「住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性」、2022
23. 和足憲明「政令指定都市の財政赤字の比較分析」、『いわき明星大学研究紀要 人文学・社会科学・情報学篇』2号、2017

- ¹ 地方自治法第12章で「第一節 大都市に関する特例」で政令指定都市のことを、「第二節 中核市に関する特例」で中核市のことを記述していることから、政令指定都市＝大都市という理解が共通していると思われる。
- ² 曾我謙悟『日本の地方政府』中央公論新社、2019、177ほか。
- ³ 指定都市7市による大都市制度共同研究会「『特別自治市』の早期実現に向けて」、2013、指定都市市長会「「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告」、2021ほか参照。
- ⁴ 金井利之「大都市制度という幻像」行政管理研究センター『季刊行政管理研究』139号、2012、22-23頁。
- ⁵ 北村亘『政令指定都市』中公新書、2013、21-25頁。
- ⁶ 特別市とは都道府県の区域外として完全に独立した都市の制度である。海外では、韓国のソウルやドイツのベルリンなど都市のみで県や州と同格の特別市が存在する。
- ⁷ 北村前掲書31-33頁。
- ⁸ “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「“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」、2009、2頁。
- ⁹ 鈴木洋昌『広域行政と東京圏郊外の指定都市』公職研、2021、36-37頁。
- ¹⁰ 北村前掲書40-41頁。
- ¹¹ 同上3-4頁。
- ¹² 佐々木信夫『この国のたたみ方』新潮社、2019、56-58頁。
- ¹³ 鈴木前掲書6頁。
- ¹⁴ 曾我謙悟『日本の地方政府』中央公論新社、2019、108-110頁。
- ¹⁵ 2013年6月の第30次地方制度調査会の答申では、住民代表機能を持つ区の必要性、警察事務のあり方等の制度上の課題について検討が必要であるとしつつも「特別市（仮称）」の意義について述べられている。その中では、まずは都道府県から政令指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市に近づけていきながら課題を検討していくという考えが示されている。地方制度調査会「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、14-15頁。
- ¹⁶ 類似の構想として、名古屋市を中心とした「中京都構想」、新潟市を中心とした「新潟州構想」などもかつて存在した。これらが提唱された理由も（特に中京都構想については）大阪都構想と同様の理由である可能性がある。
- ¹⁷ 北村前掲書4-5頁。
- ¹⁸ 金井前掲書26-28頁。
- ¹⁹ 曾我前掲書177頁、北村前掲書66頁。
- ²⁰ 森裕亮「日本における大都市制度改革とその課題」、真山達志・牛山久仁彦編著『大都市制度の構想と課題』晃洋書房、2022、29頁。
- ²¹ 北村前掲書63-64頁。
- ²² 横浜市「新たな大都市制度創設の提案」、2009、4-5頁。
- ²³ “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前掲報告書6-8頁。
- ²⁴ 北村前掲書68頁。
- ²⁵ 同上73-74頁。
- ²⁶ 同上75頁。
- ²⁷ 爲我井慎之介「都市属性から見た政令指定都市の中核性に関する研究」、『公共政策研究』第15号、2015、128頁。
- ²⁸ 武村勝寛「後発組指定都市研究のサーベイと今後の研究視点」、『経済論究』第154号、九州大学、2016、70-73頁。
- ²⁹ 鈴木前掲書30-33頁。
- ³⁰ 先発の政令指定都市の中では北九州市が熊本市の立ち位置に近いと思われる。
- ³¹ 静岡市については、2003年の静岡市と清水市の合併は対等合併となっている。ただし、もとの静岡市自体が県庁所在地かつ面積的にも巨大な市であったため、ここで

は静岡市を中心市と見なした。それ以外の後発政令指定都市の合併については、その後の静岡市の合併も含めて全て編入合併である。

³² R3.4.1 人口及び現在面積については「令和3年度指定都市基本施策比較検討調」、合併時人口については合併前年の住民基本台帳のデータ、合併前面積については各自治体HPより。

³³ 外山公美「総合区へのシティ・マネージャー職理念の導入可能性」、『季刊行政管理研究』158号、2017、5-6頁ほか。

³⁴ 直近の横浜市「住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性」、2022、27-28頁においても、特別市は「県の総合調整機能に支障を生じさせるものではない」こと、特別市が「県や近隣市町村との新たな連携・協力関係を構築」するために「建設的な検討・議論が必要」と述べるに留まっている。

³⁵ 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、1993、63-64頁。

³⁶ 同上 64-65頁。