

「市民の知恵と活力を封じ、国力衰退の危険な要因」

政令指定都市制度の致命的欠陥とその改革

都市アナリスト

(元衆議院議員)

永井英慈

今、日本が問われている！

未曾有の東日本の巨大な災害と財政危機の国難の今こそ
地域主権を確立のとき、
機能不全の重篤な大都市制度の再構築を問う

今、世界と日本は……

グローバル化、ハイテク化、多様化、少子高齢化、地球温暖化などの
多様な変化が同時進行している複合変化の渦巻くパラダイム転換の
さ中で、東日本の大震災と福島原発事故の巨大災害に襲われ、その上、
天文学的な財政危機に加えて、地方の中小都市の中心市街地の無残な
崩壊とシャッター通りや限界集落の痛々しい光景を目の当たりにし
て、国の命運を左右する十九もの指定都市の致命的な欠陥と今や都道
府県と合せて六十六にも及ぶ広域自治体の途轍もないムダと莫大な
逸失利益を指摘し、強固な中央集権体制の下で、複合変化に対応でき
ない、機能不全の大都市の自治制度の抜本改革を提起する。

指定都市制度の不幸な誕生と重篤な大都市自治

私の政治活動の原点は「新しいふるさとづくり」だった。そのためには指定都市制度はなんとも不都合の制度だ、と四十年も昔に痛感した。

昭和二十二年に施行された地方自治法は五大都市（大阪、京都、神戸、名古屋、横浜）の長年の悲願だった特別市制度を法制化した。だが、その実施に当たり存続への危機感をもった府県側は断固阻止しようとしてGHQも巻き込み、猛反対した。ほぼ十年にも及ぶ泥沼の抗争の末、昭和三十一年に府県側と大都市側との抗争の妥協策として「差し当だつての制度」として政令指定都市制度が生まれた。五大都市側は府県から大幅な事務権限を移譲されて、府県並みの、否、府県を上回る広域、高度、大規模な行政を担う大都市自治体だ、と胸を張った。敗戦直後の時代背景と未熟な自治思想のゆえに、日本の大都市制度は不運な誕生だった。

いま注目の大阪の府と市の激突や名古屋の減税日本の運動は基本的に根が同じで、今や時代の激変に対応できず都道府県制と指定都市制度の限界が露呈して、極めて深刻な問題をかかえ、良識ある首長の下で当然のこととして時を同じくして噴出したと言える。これはひとり当該府県や指定都市だけの問題ではなく、時代の歴史的な要請で、国の存亡にかかわる統治構造の欠陥の最重要問題である。報道によれば関係する知事や市長は冷ややかなようだが、今こそ、国会、全国知

事会、指定都市市長会並びに関係議長会は不合理な実態を直視して、対岸の火事との高みの見物などは断じて許されない。重篤のこの国のかたちを変えるために政官界をはじめ経済界も労働界も言論界も学界も官民が連携して総力を挙げて取り組むべき国民的な緊急課題だ。待ったなしの重要問題だ。

便宜的な平成の大合併の裏に潜む日本の衰退の危険な要因

四十七の都道府県と十九の指定都市、合せて六十六の広域自治体

差し当たつての妥協策が今日まで半世紀以上もそのまま存続し、最近ではさしたる理念もなく、安易に人口要件の緩和により、当初の矛盾や弊害を抱えたまま指定都市は急増して、平成二十二年四月には十
九市になった。その結果、四十七の都道府県と道府県並みの十九の指
定都市とあわせて、わが国の広域自治体は実に六十六にもなつてしま
つた。これでは、広域自治体というよりも、都市化の進んだ主要自治
体は小間切れ自治体と呼ばざるを得ず、凄じいグローバル化が急速に
進み、ポーターレスの都市間、地域間の競争が激化する今日では、地
方分権改革・地域主権改革や道州制がかつてなく盛んに主張されてい
る時代の要請に真っ向から逆らい、地域の広域的総合力の分割・弱小
化に繋がる愚策としか考えられない。これでは地域主権の確立などで
きる筈がない。地方制度は政治や行政分野のみならず、国民の価値観
や意識の形成にも深くかかわる国家の基盤的な要因であるだけに、日

本の衰退にアクセルを踏むに等しく、極めて危険だ。

道府県並みの広域自治体と同一の巨大な基礎自治体が合体した指定都市は市長と市庁舎に権力が過度集中し、機能不全は深刻

特に取り立てて指摘すべきことは、指定都市は広域自治体であると同時に、それはそのまま巨大にして過大な基礎自治体であるということだ。歪んだ指定都市制度の矛盾や弊害の根源は正にここにある。

人口九百万を超え、今や三つの指定都市が生まれて、実質的には四つの県が出現した形の神奈川県を例にとると、横浜市は人口三百六十七万人、川崎市は百四十一万人、相模原市は七十一万人で、府県を上回るほどの人口規模の巨大な三市もの基礎自治体の出現となった。憲法違反とさえ指摘されるほどの基礎自治体間の格差は冷静に考えて放置できるものではない。三市には、それぞれ十八区、七区、三区の行政区が設けられてはいるものの、当然のこととして行政区は単純な窓口事務を処理するだけのもので、区として意思決定する自治権（政治的権能）は付与されていない。ここにこそ、指定都市の重篤な病巣がある。大阪も二つの指定都市で、神奈川と同質の問題をかかえている。公選の区長も区議会も教育委員会も監査委員会もない。したがって指定都市では過度集中の巨大な市長権限の下で、府県との重複行政をかかえながらも、中核都市や特例市に迫るほどの人口を擁しながら行政区には主体性も自律性も独自性も全くない。如何に妥協策とは言え

こんな不合理な制度を半世紀以上も放置してきたことは政治の怠慢と背信的不作為と言う以外にない。長年に亘り学界や言論界からの指摘や異議がないのがとても不思議だ。とりわけ神奈川では直ちに改革に立ち上がるべき先導的な重責がある。

地方自治の本質と核心を欠いた指定都市とその行政区

そのために指定都市では、市の内外の他の行政区や自治体と政策や市民の知恵や活力を競い合い、切磋琢磨することはあり得ない。そもそも府県側と大都市側の抗争の妥協の産物の指定都市制度には発足の時点から、もともとそうした地方自治の核心とも言うべきシステムやメカニズムやモチベーションなどの発想や配慮はなかった。却って府県と大都市の縄張り争いから、現実には区の主体性や独自性は無視され、ひどいことに、区民の知恵やエネルギーを抑圧し、封殺する制度だと言える。歴史的には長年にわたって優秀な人材や知恵が蓄積されてきた筈の大都市である指定都市は本来の可能性・潜在力（ポテンシャルティ）を十分に発揮することもなく、半世紀以上もの長きに亘って、致命的な欠陥によって成果の乏しい歴史を刻んだと悔やまれる。

もちろん、行政区は東京都の特別区とは似て非なるもので、区長の知名度は限りなくゼロに等しい。したがって行政区には情報の発信力や行政のチェック機能もなく、区民の帰属意識も連帯意識も極めて希

薄で、地域の主体性や自立性は皆無なほどで、地域ごとに誇るべきふるさと意識など醸成されるべくもない。かつて高度成長期の都市化の激変の中で、人間疎外とか市民不在などときびしく非難されたことが鮮明に思い出される。指定都市制度の、この恐るべき実態こそ地方自治の大原則である住民自治や補完性の原理などが機能する余地はなく、民主主義が遠く、これこそ活力の乏しい指定都市制度の人間疎外の致命的欠陥なのである。同時に、行政区には自治権、政治的権能がないために指定都市制度の改革に向けての主体たり得ない。これは決定的な不幸である。とりわけ、人口減少期の教育、子育て、介護、医療などが切実な少子高齢化社会では深刻だ。指定都市内の各行政区の特性、地域性はかなり異り、行政区に自治権を付与しなければ、この多様性の時代では不公正、不公平は是正できない。半世紀に及ぶ指定都市の市民としての私の切実な実感である。

道府県と指定都市の重複自治の途轍もないムダ

十九もの指定都市が生まれ、道府県から大幅に事務権限が移譲されて、指定都市選出の道府県議会議員の不要論さえ話題になる中、道府県の負担は大幅に減少しているにもかかわらず、定数は負担減に伴い調整されることも減員されることもない。その上、議員歳費も政務調査費も減額されることもなく、ほぼ従前通りの高額が支給され続けている。行政と議会が併存して、二重行政と言うより相互に関与してい

る重複自治とも言うべきこの途轍もないムダは断じて看過できない。良心と良識ある首長と議員は率先して抜本改革に立ち上がるべきだ。地方自治体に係る検証・仕分けこそ国難と言われている今日、最優先の緊急課題でもあろう。

同時に、地方分権改革や地域主権改革をリードすべき筈の六十六も
の細切れ広域自治体の致命的欠陥による逸失利益は推計できないほ
ど複雑にして龐大なものだ。元来地方制度は権力の側にとっては巨大
な既得権益であるために、この不合理やムダを総務省も知事も市長も
議員も日常の実務の執行で熟知しつくしているにもかかわらず、その
旨味を占め続け、長年口を閉ざしていることは背信的怠慢というより
も、国と地方の現状からして犯罪的不作為だと糾弾されかねない。だ
から、大阪の橋下知事や名古屋の河村市長の政治家としての良心と情
熱と使命感に打たれるのは、私ばかりではない。両首長の蛮勇に対し
て万雷の拍手を送りたい。半世紀を超える指定都市制度の歴史の中で、
府県や指定都市の側から改革への具体的な運動が出たのは初めての
ことだ、と思う。この不合理な実態を知れば、全国民は熱気をもって
改革に向けて必ず立ち上がると心から信じている。

複合変化に対応できる簡素で機能的な新しい大都市自治の制度を

最近、指定都市の市長会も横浜市も川崎市も新しい大都市制度を目
指しているとのことだ。つい最近の報道によれば、大阪や名古屋の激

論・激突をよそに話題にもしない神奈川の四大首長はどうしたことが、妥協策の旨味の既得権益にどっぷりつかった指定都市がそれぞれ独自に検証して大都市制度を模索しているとのことだが、良心に従い虚心に利害や打算を超えて取り組んでもらいたい。問題はグローバル化が進み、IT革命のさ中、日本の近現代史の成功に不滅の貢献をしたものの、最早明治以来の都道府県制、市町村制に加えて指定都市制度は歴史的役割を果たし終えた。従来の地方制度は今や複合変化の渦中で強大な複合中央集権体制の下で機能せず、日本の存亡にかかわる深刻な弊害の事態に立ち至っていることを真摯かつ深刻に受け止めて、都道府県も指定都市も市町村も個々の瑣末な独善を排して、大局観に立って明治維新と終戦の改革に次ぐ、大国・日本の骨太の統治構造と新しい社会システムを再構築すべきで、歴史的使命感をもってほしい。凋落現象が報ぜられ、沈みかけている内憂外患の日本の再生のために。

指定都市の致命的な欠陥を曝け出した川崎市の具体例⁵⁷⁾

生田緑地公園の荒れ放題と腐食・不浄の事例（資料1、資料2参照）。

本来、全く役割と機能が異なる広域自治体と巨大な基礎自治体がそのまま合体している指定都市制度は断じて許される筈のものではない。その許されない矛盾と悪弊のわが川崎市の具体例をここに提示し、広く市民・国民の理解を求めたい。

それはホームページの資料1、資料2で示した通り、川崎市の最大

の緑地公園の凄まじい荒れ放題の生田緑地不作為事件とそれに続くこの度の腐食・不浄の事例で、恐ろしいほどの行政の無責任と怠慢であると断じざるを得ない。その裏側に潜む行政の弛緩はなんとも空恐ろしい。指定都市制度の致命的欠陥を見事なまで露呈している。市民として激しい憤りを禁じ得ない。

先に触れた通り、行政区には公選の区長はいないし、チェック機能の区議会もない。自治機能が市民から遠すぎる。したがって行政に緊張感も責任感も恐しいほどに乏しい。その上、事件とも言える行政の混乱が広く市民に知れわたらない構造に、指定都市特有の深刻な側面がある。市議会のレーゾンデートルも問われる。市民がこの指定都市の不合理や弊害の実態を知った時に指定都市制度の改革は必ず出来る。大阪や名古屋でかつてない激論と全国民注視の激突が展開されている今こそ、その絶好のチャンスだ。この機会を逸したら日本の大都市自治は不幸な歴史を重ねることになる。

最早、終戦直後の府県と大都市との対立の争点は全く存在しない
今こそ、広域自治体と基礎自治体の機能と役割を峻別

その切り札は、道府県も指定都市も現行の市民不在の妥協策の不合理と旨すぎる既得権益を捨てて、国を思い、ふるさとを愛する貴い志を抱き、自立心と責任感をもって、大阪都構想、中京都構想の発想を具体化し、実現していく以外に方法はない。すでに民意は先の統一選

挙ではつきり示されている。政令指定都市制度に強い関心や疑問を持ち続けながら、半世紀巨大自治体神奈川、指定都市川崎に居住し続け、地元で企業を興し、県議会議員そして衆議院議員等を経て、五十五年間に及ぶ実体験を通じての都市アナリストとしての確信の結論である。

断っておくが、遡ること三十数年前、神奈川県議時代には大都市独立論を主張したが、この三十年の内外の激変から都構想以外に考えられないと断言する。先の両都構想は、まだ制度設計は十分に練り上げられてないが単純で且つ合理的な制度であり、複合変化に耐えつる、時代に即した大都市制度である。この成熟した先進国・日本の大都市制度など真摯に、真剣にかつ冷静に日本と国民の幸福を考えれば、対立する要因など全く存在しない。長い日本の歴史の中で見せた日本人の選択と判断を見れば、必ず国民的な同意も合意も得られるものと確信する。

現行の都道府県制は明治二年の版籍奉還に始まり、四年の廃藩置県を経て、明治憲法制定の翌年に府県制が施かれた。ほぼ時を同じくしてスタートした市町村制と共に、強力な中央集権体の下で、行財政の均霑化と全国ほぼ画一的な政策の遂行により、日本人の国民性と相俟って日本の近現代化は奇跡とも言われる成功を収めた。

しかし、一九八九年（平成元年）東西冷戦の終結と同時に日本のバ

ブル経済の崩壊と共に歴史的な成果を収めた都道府県制と市町村制が完全に行き詰まり、今や複合変化の怒涛の前で機能不全に陥っているのだ。それは日本の統治構造、わけても政策の一丁目一番地の地域主権改革の断行は避けて通ることはできないことだ。

将来的には道府県の再編統合による道州制へ移行せざるを得ないが、それに先立って今や広域自治体の道府県と指定都市の重複自治（二重行政）の解消の為に都構想は絶対に不可欠な改革である。

都構想による新しい広域自治体の道府県は広域、大規模、高度の行政分野、即ち、経済産業政策、上下水道、交通、病院、中央市場等の公営事業を担当して重複行政のムダを解消すると共に地域の活性化に力を発揮する。

同時に、基礎自治体は人口はほぼ四十万人を目途として、医療、介護、子育て等の社会保障や教育、地域環境、コミュニティー政策など、住民に身近な行政分を担当して、身近な民主主義と住民自治を実現する。

先に縷々述べてきたこの指定都市制度の諸問題を解決するには、これ以外の方途は考えられない。それは歴史と伝統を誇る指定都市を解体・分解するなどと言う短絡的な発想ではない。それぞれの大都市の特性や歴史や伝統や文化など最大限に尊重し、守り乍ら極めて合理的に且つ効率的に分節することである。今や指定都市を論ずるにあたっ

ては感情的、感傷的、情緒的に流されている暇はない。凄まじいグローバル化、ハイテク化を始め複合変化に重層的に且つ的確に対応しなければ日本の明日は暗然たるものと憂慮している。

敢えて付言すれば大阪市の平松市長の水平連携は氏に挑戦状というか、手記を読む限りでは大都市の実態を見ない独善に思われる。戦後の府県側と大都市側の抗争に似て滑稽にさえ思われる。更に、敢えて言えば、この国難の今、日本の将来を決定する大都市制度について各マスメディアはそれぞれの責任と見識に於いて、具体案をしっかりと提示して国民の合意形成に重要な役割を果たしてほしいものと切望する。どうも、地方制度をめぐるメディアの論調は歯切れが悪く説得力に欠ける。

最後に、再度強調したい。現行の実態は道府県とほぼ同等・同格の広域自治体の指定都市がそのまま巨大な基礎自治体と合体した形で、しかも特に一人の市長が広域自治体の市長であると同時に、そのまま巨大な基礎自治体の市長を兼ねることなど、あってはならない不合理極まりない制度だ。機能や役割がはっきり異なる自治体の首長の「兼職」など地域主権が叫ばれる今日、理論的にも論理的にも実態的にも許される筈がない。首長と議員、首長と一般職員さえ厳しく法律で禁じられていることは特に強調しておく。その一方で、行政区の区長には政治的権能の一寸たりとも付与されていない。この歪んだ実態は今

どき放置できない。こんな矛盾や弊害は子供にもすぐ分る話だ。

どうか、今注目の都構想に希望と自信と誇りをもって、前へ進もうではありませんか。案ずるより産むが易しです。前述と重複するが、今や明治憲法とほぼ同時発足の現行の都道府県制と市町村制は通用しない。よって、広域自治体の再編による道州制の導入と適正規模の基礎自治体（人口約四十万人）による自治能力の飛躍的向上に加えて、近隣地域社会に於ける地域自治組織である「郷」^{キヨウ}「コミュニティ」の創設こそ今日求められている統治制度の理想、と確信する。それは歴史的、時代的な要請で避けて通れない喫緊の課題である。詳細は別稿に譲ることにする。

なお、本稿は要点のみで不十分であり、ライフワークの指定都市制度の改革にかける私の心情を是非ご理解いたきたく、平成十八年に出した「都市アナリスト宣言」にお目通しいただけますれば幸甚に存じます。

ホームページ <http://e-nagai.net>