

国土形成と「特別市」創設を問う

佐々木 信夫*

1. はじめに

しばらく動きのなかった国土形成についてインパクトのある事案が動き出してきた。国土形成に関わる分野で、にわかに「副首都」論議が高まってきたのである。首都（capital）に対し、副首都（vice-capital）をつくろう。自民党と連立政権を組む日本維新の会が「副首都機能の整備の推進に関する法案」（略称：副首都整備法）を共同提案し、先の特別国会（第122回）で法律が可決成立した。それに伴う動きである。

いわゆる「副首都構想」。この表現は初めてで新鮮さがある。大事にしなければならない動きだ。だが、その狙いをみると、30年前の国会等移転法のねらいとそう変わらず、大規模災害時に首都機能の代替を担う地域を指定し整備する、東京一極集中（図1）を是正して多極に分散した経済圏の形成をめざすといった点が柱となっている。ともかく、これはわが国が抱える大きな問題への対応であり、その処方箋の1つであることは間違いない。

問題はその中身に何を詰め込むかなのだが、そこは深まらず、副首都という地域指定をめざし、各圏域の知事、政令市長らによる「わが地域こそ副首都にふさわしい」といったゴトウチソングの競演が始まった。副首都に指定されると、国からインフラ整備の補助金や税制上の優遇、規制緩和措置が施されるという。そこで目ざとく、この優遇措置を手に入れようと、副首都の中身よりバスに乗り遅れまいとする動きである。大阪をはじめ、北海道、宮城、群馬、愛知、広島、福岡の諸府県及び関係政令市が立候補申請に向け動き出すなど、いまや副首都「指定争奪戦」の様相にすらある。

ただ、こうなると過去に何度も繰り返えされた「地域指定」行政の欠陥が露わになる。本来、適地を選ぶなら立候補制ではなく、政府が設置する専門家委員会で十分検討したうえで、適地とされる自治体（地域）と国が直接交渉して決めるべきものではないか。

過去の例だと、こうした地域指定をめぐる争奪戦になると、收拾がつかなくなる。30年前の国会等移転法の時もそうだった。今回も「いつ

図1—東京一極集中の現況

東京一極集中の現況

- ①国土0.6%（東京都）=1400万人
- ②国土0.2%（23区）=1,000万人
昼間1,300万人
- ③国土3.6%（東京圏）=3,500万人
（国民の3割）
- ④東京=GDPの2割、国税収入4割、本社7割、株取引高9割、銀行貸出残高4割、大手TV・新聞・出版社9割、大学生2.5割



*中央大学名誉教授、法学博士

「か来た道」に終わる可能性がある。そうあってはならない。

同法は議員立法の稚拙さもあり、必要な指定要件に災害の危険度の低い地域といった重要項目がないなど問題もあるが、何とか補正し活かして行くことを考えなければならない。

ただ、現在の中央集権体制を前提とする「分都論」には限界がある。今回の副首都法の運用もこれまでの特区制度や過疎対策、地方創生の関わる法制のように今の集権体制を前提としたものに止まっては、効果が乏しい。

首都機能移転もバックアップ策もここは思い切って権限、財源を地方に移し、地方自治体を強化する。国の役割をスリムにしての分都化が必要で、そうした改革を同時並行的に行う必要がある。以下で問題にする「特別市」制度も、その強化策の1つである。

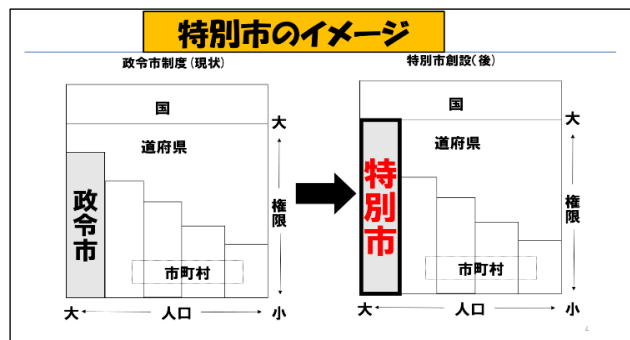
2. なぜ特別市か

指定都市市長会が提唱する特別市（特別自治市と呼ぶ）制度は、「広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体で、法的位置付けは現行の地方自治法第2条第3項に規定する市町村（基礎的な地方公共団体）、同第5項に規定する都道府県（広域の地方公共団体）のいずれにも該当しない新たな地方公共団体であり、「特別地方公共団体」としている。その事務は、現行の指定都市が担う事務及び道府県が指定都市の市域内において担う事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整事務や補完事務を除く）を処理する。また、特別市は、一層制であることから、道府県が有する包括する市町村の連絡調整機能や補完機能は有しないが、圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を担う。

というもので、図示すると現在の政令市、これは市の業務に府県行政の業務を8割上乘せしたもののだが（図2・左）、特別市は10割上乘せしようというものだ（図2・右）。

図2—特別市イメージ

「特別市」の用語法について差別感があるといった指摘があるなど工夫すべき点はあるが、政令市、中核市、特例市といった政令で指定する特別な市名と同様、行政用語として以前から定着しており、問題はないと診る。圏央市とか大都市市など考えられるが、今後の検討課題であろう。



ともかく、細長い日本列島。その北から南へ、北海道の札幌市から熊本県の熊本市までほぼ各ブロック圏域の核に100万都市といわれる政令指定都市（略称：政令市）が20ある。さらにそれを取り囲むように20～70万都市の中核市が62あり、さらに増える様相にある。府県行政の5～8割を市が受け持つこれらの都市制度を使う自治体は、それぞれの圏域において地域づくり、国土形成に一定の役割を果たしている。都市間競争も演じており、国が国土計画として全体に網をかけるような「上から目線」の全総計画などと違い、「下から目線」

で地域において国づくりに重要な役割を担っている。これをより加速化するのが「特別市」制度だと考えてよい。

先の特別国会に国民民主党は「特別市の設置に係る制度の整備の推進に関する法律案」（特別市設置制度整備推進法案）を提案し、現在審議の進む第34次地方制度調査会（2026年1月19日発足）でも「大都市地域における行政体制等のあり方」として「特別市」制度について議論している。今後、答申を経て内閣提出法案としてもこの特別制度は出てくるものと思われる。もっとも、特別市創設は初めてではなく、戦後一時期、自治制度として法制化されていた（1947～1956年）。だが当時、その適用は時期尚早として廃止され、代わる妥協の産物として政令市制度が誕生した経緯がある（1956年）。

だが、それから70年余を経たいま、再度法制化され、適用されていく時期と考える。それを単なる自治制度、大都市制度の1改革と捉え、功罪を論ずる向きも無きにしもあらずだが、そうではなく、地域形成、国土形成として理解する視点も重要となる。

ここでは、自治制度の視点から見た特別市を論ずる一方で、それ以上に国土形成に果たす視点を重視し、国土形成に果たす自治制度としての特別市を論じていきたい。

3. 特別市とは何か

まず、自治制度としての「特別市」について概説しておこう。

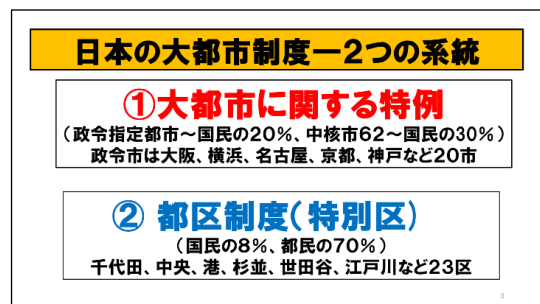
繰り返すが、もともと「特別市」は、戦後の昭和22年（1947）に日本国憲法と同時に施行された地方自治法において規定されていた制度で、高次の都市機能を有することや人口が多いこと等から生ずる大都市特有の行政需要、課題に機動的に対応するために設けられていた大都市制度である。都道府県から独立した「市」制度で、広域自治体（都道府県）と基礎自治体（市区町村）の両方の事務・権限を有する広義の基礎自治体と言える。

この制度が始まった終戦直後の日本。農村国家的な色彩が強く、戦後復興期ということもあり、こうした独立した大都市制度を適用することは時期尚早との判断が強く、その誕生を見ぬままに昭和31年（1956年）の地方自治法改正で廃止されている。それに代わる妥協の産物として生まれたのが「指定都市制度」（以下、政令市）である。その頃、特別市になれると想定されていた横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5大都市をまず政令市に指定してわが国の大都市制度はスタートしている。

現在、日本には大都市制度が2系列ある（図3）。①大都市に関する特例と②都区制度（特別区）だが、ここでの議論は①に関するものである。

図3 一日本の大都市制度

ともかく、特別市制度廃止、政令市創設から70年経た日本である。その間、都市人口率が飛躍的に上昇し、都市化が高度に進んだ国家の色彩が強く、既存の大都市制度適用の自治体も政令市20、中核市62、特別区23と広がり、そこに住む国民も全体の65%を占める状況にある。府県行政の多くを担うこ



うした都市自治体が増えた結果、府県制度の空洞化が大都市圏では特に著しく、その見直しが必須となっている。この段階にきて、改めて「特別市」を創設する意義は大きい。

特別市創設の意義は、行政改革の面から捉えがちだが、もう1つ、国土形成の側面からも捉える必要がある。各広域圏の中心都市としての役割を担わせ、東京一極集中を抑制する、分散分権型国家の形成に寄与する自治制度として期待されるからである。

現在の「大都市に関する特例」とされる政令市、中核市。この2つの制度は、基礎自治体である市町村の仕事に、さらに府県の仕事の5～8割近くを上乗せして大都市経営の一体性を保たせようというもの。いま概ね国民の65%はこの大都市制度が使われている地域に住んでいるが、逆に言うと、国民の住む35%の地域でしか府県は要らないということにもなる。道州制論議が不可欠なのはこうした視点から見ても明らかである。

そうした中、政令市への府県行政8割上乗せではなく、10割上乗せしようというのが「特別市」である。例えば人口100万人以上の政令市に適用するとすれば「大都市市」という呼称も「あり」かも知れない。

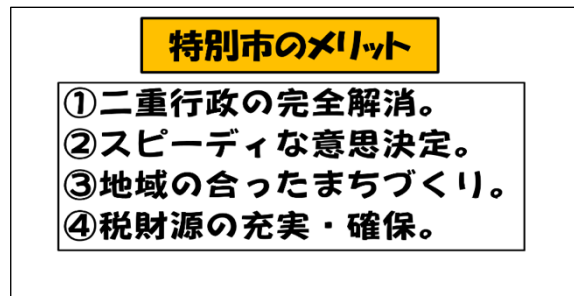
その特別市では警察行政も県警察ではなく、その地域は市警察にする。その地域の税金も県税ではなく市税にして使おうという設計。これが特別市という制度構想である。

この特別市には、二重行政の解消による迅速な行政が可能とか、税収の自立性が良い点として挙げられる。他方で、周辺の市町村や府県の財政悪化、広域連携の低下などが問題として指摘される。一般的に言われている特別市に関わるメリット、デメリットを整理しておきたい。

図4—特別市のメリット

メリットとして(図4)①二重行政の完全解消である。府県と市で分かれていた窓口や管轄が一つに統合され、行政のムダがなくなる。県、市で分かれていた道路整備や交通警察の一元化も可能となる。②スピーディな意思決定ができる。県を通さずに国と直接やり取りできるため、手続きや政策決定が迅速化され、施策の展開にスピード感が期待でき、地域の産業政策や地域づくりにも独自性を発揮できる。③地域の実情に合ったまちづくり。幼稚園・や育所の管轄一元化や、道路改良と信号機設置の一体運用なども可能になり、都市経営全体としてみた場合の一体化が進む。④税財源の確保である。市域内で集めた地方税(これまで県が集めていた税も含め)をすべて市が使えるようになり、大都市の実情に合わせた独自の行政サービスやインフラ投資に回すことができる、といった点が挙げられる。

他方で(後で図示する)、特別市創設に反対する理由にもなるが、デメリットとして①道府県の財政悪化が懸念される。市域からの税収がスポッと抜けるため、残された県域の財政基盤が弱体化し、県全体の医療や福祉などのサービス水準が低下する恐れがある。②広域連携の調整がむずかしくなる。医療圏の確保や大規模災害時の広域調整など、市域を超えた連携が必要な分野で調整が難航する可能性がある。また警察権限も市に移るため、広域化する



犯罪の捜査などに対し、市警察と道府県警察の連携がうまく行くかどうか。③住民代表機能の課題。道府県と市の役割が「一層制」に統合されるため、それまでの県と市で集めていた多様な民意の集約が難しくなる、といった指摘がある。

3. 特別市制度の経緯、その課題

概略はこうだが、もう少し、この特別市制度について論点を掘り下げておきたい。特別市創設に関わる基本的な問題、課題は何かと言えば、3点が考えられる。

まず第1に、大都市が「特別市」として独立する場合、残存区域となる道府県や周辺市町村とどのような関係を構築するかという問題である。よく言われる「大都市一人勝ち」「大都市エゴ」といった批判をかわし、大都市独立論の正当性根拠を獲得できるかだ。

かつて、5大都市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）は、その独立が関係府県や残存部市町村の財政に多大な影響が出ることが懸念され、関係府県の反対を招き、結果として特別市への移行を果たせなかった歴史をもつ。

それゆえ、いま検討されている「特別市」構想について、大都市圏域を構成する道府県や近隣市町村との行財政面での広域的、水平的連携の構築を強調するとともに、「特別市」の創設が道府県や近隣市町村のもたらす影響を検証する姿勢が示されている。例えば、主唱する横浜市では、関係市町村や県に影響を及ぼさないよう調整する、広域防災や環境対策など広域的調整機能については協議会や一部事務組合の設置で課題解決に支障がないよう努力する、といった趣旨を強調している。

第2の課題は、特別市の内部構造をどう設計するかという問題である。かつて地方自治法に規定されていた特別市では、特別市内部の区に区議会を設置されないものの、公選の区長を置くとされていた。現行の政令市についても、行政区に事務権限を委譲する都市内分権のススメや、行政区での住民自治の拡充が求められているが、特別市はより踏み込んだ内容が求められる。第30次地制調答申では、一定規模以上の政令市について、区長の特別職化や区地域協議会、地域自治区の活用、区選出市議会で構成する常任委員会の設置等の方策を講ずるよう提案し、その答申で「一層制の大都市制度である特別市について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまで言い切れないが、現行の政令市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である」と述べている。

しかし現在、特別市への移行をめざす政令市の側では、行政区に議会をおき、区長を公選にする構想に対しては否定的であり、大都市の一層制を志向している。市議会議員に区民の代表として区制に参画できる仕組み（ある種、兼務的な発想）を構築することは重要であるとしている。ただ、大都市地域において「特別市」が一層制であることには住民自治の後退につながるという批判も根強い。

かといって、「特別市」の行政区に公選の区長と区議会をおくとなれば、二層制の自治構造を廃止して迅速かつ一元的な意思決定を行う体制を整備するという制度改革の趣旨に反するとも言える。かといって、大都市地域でも広域自治体と基礎自治体の二層制が維持される

とすれば、実質的には現行の道府県の分割、すなわち「分県」と変わらなくなり、大都市制度改革としての意義が問われることになる。

かつての幻に終わった特別市制度では、区長を公選にすることを予定していたが、これに倣って「特別市」に区長公選制を導入した場合、市長と公選区長の間で政治的意思統一が図られるとは限らず、双方が対立し、市役所、区役所を通じた行政が動かなくなる可能性もある。

このように「特別市」移行につき、大都市行政の一元的執行体制の確立と住民自治の拡充という要請の間でどのようなバランスをとるか、といったむずかしい課題が横たわる。

さらに第3の課題は、特別市の制度化に際し、関連する諸制度との整合性確保の問題、とりわけ警察制度の問題である。

警察制度は、1954年の警察法改正が5大市警察の存置を事実上不可能にし、これが当時、1956年の特別市制度廃止、政令市創設の地ならしの意味を持っていた歴史がある。警察事務をはく奪された5大市は、これで都道府県と市の事務を併せ持ち、都道府県の区域外とされた特別市に移行する見通しは立たなくなったとも言われた。今回も特別市創設について、現行の都道府県警察体制との整合性をどう考えるかは重要な論点になる。

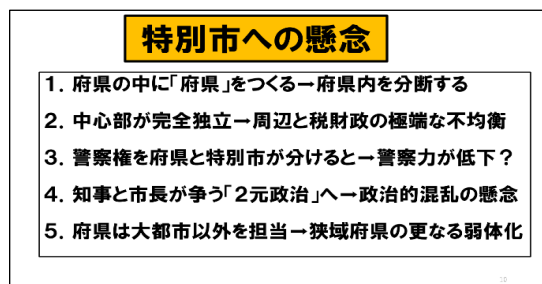
移行を提唱する全国政令市市長会は、特別市にも公安委員会を設置し警察事務を担うとする。交通安全、地域防犯など、既に政令市が道府県警察と連携して行っており、そうした警察事務については、特別市警察の下で効率的、総合的な対応が可能であるとする。

特別市が道府県から分離独立をめざすなら、警察事務を一元的に引き受け、特別市公安委員会・警察本部を創設する必要がある。しかし、それで増えている広域犯罪捜査への対応がうまく行くのか。警察組織全体の再編を視野に入れて検討しなければなるまい。特別市警察と道府県警察の両立、その実現は至難の業であると言わなければならない。意外にこの警察制度の設計が「特別市」実現の大きなバリアとなるという見方もある。もっともこれからの時代、府県単位の警察組織が望ましいかどうか。もはや狭域自治体化した府県単位で広域化する犯罪に対応できると思えない。これを機に、州警察と市警察に役割分担を分ける警察行政の再編を検討した方がよいのではないか。

警察に限らず、住民サービス機能や防衛・防災機能の配置も再編を要する。災害対策法で全国の市町村に防災対策室が設置されているが、これは普段は仕事がない、しかしいざとなると機能しない。狭すぎるからである。全国横断的に使える組織など考えないと意味がない。このAI時代に完全に時代遅れの分野は幾つもある。

いずれ、特別市についてデメリットを強調し、反対する動きも依然ある。その理由を整理すると、次のようになる（図5）。

図5—特別市への懸念



大都市が県から抜け出し、特別市として自立していくことに対し、①府県の中に「府県」をつくる、②中心部が完全独立すると、周辺部と税財政が不均衡になる、③警察権を府県と市が分けると、警察力が低

下する、④知事と市長が争う「2元政治」なり、政治的混乱が懸念される、⑤県庁は周辺市町村担当になるので弱体化するといった指摘である。

具体的な反対運動として神奈川県で起きている事案はこう報道されている。

——政令指定市が道府県から実質的に独立する「特別自治市(特別市)」構想をめぐり、神奈川県と県内の3指定市を除く30市町村の代表者らが15日、総務省で林芳正総務相に特別市の法制化に反対する要望書を提出した。

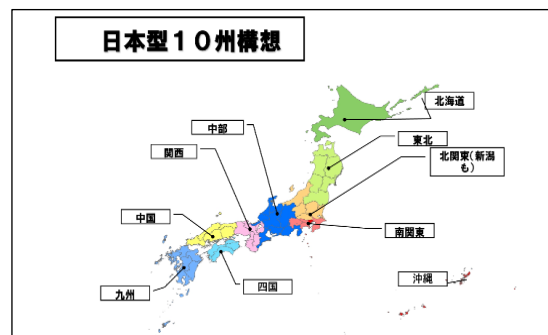
黒岩祐治知事と海老名市の内野優市長ら11人が林氏を訪ね、内野氏が手渡した。面会后、内野氏は取材に応じ、林氏が「今日を機会に、しっかりとみんなで議論していこう」と述べたと明らかにした。内野氏は「特別市にすることではなく、総合調整能力(を発揮すること)が必要。財源的な問題では、(特別市になると)県の中で格差がさらに広がってしまう」と訴えた。

特別市構想をめぐっては、横浜、川崎、相模原の3指定市をのぞく県内の30市町村は黒岩氏に対し、反対を求める要望書を提出。一方、指定3市の市長は「(特別市)制度の可能性を否定することには強い違和感と疑念を抱かざるを得ない」と反論し、見解が真っ向から対立している。

黒岩氏はこの日、「30市町村の要望を受け、大臣に生の声を聞いていただいた。我々の気持ちはしっかりと理解いただいたと思う」と話した。———(朝日新聞2026年5月17日)

しかし、筆者が思うに、もうそんなことを言っている時代ではないと診る。この先、人口が3分の1ないし半減する時代にあって、国、府県、市町村と3層制の自治制度を後生大事に守る意味はない。とくに馬、船、徒歩が交通手段であった明治23年に300の藩を47の区割りで始まった47府県体制は、時代に合わない。数年前のコロナ禍対策1つみても、「みなさん、私の県から出ないで下さい、私の県に来ないで下さい」と各県知事は叫んでいたが、滑稽にみえた。感染症は府県の壁など関係なく広がる。無策に等しかった。

図6—日本型10州構想



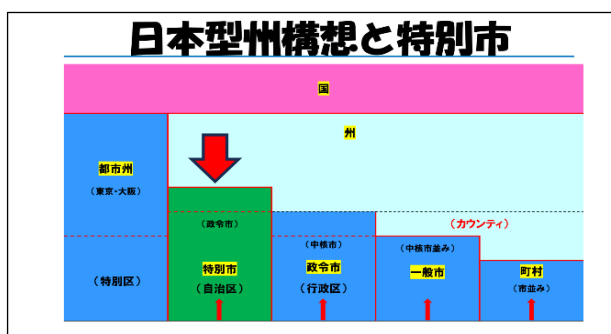
この特別市創設に関わる問題の指摘、反対は、現行の都道府県制度が前提になっている。

「府県の中に県をつくる」といった議論はその典型だが、しかし、どうだろう。現在の47都道府県に代えて10程度の州の創設、道州制に移行するならこの問題はほとんど課題にすらなくなる(図6)。この点が今後のわが

国の自治制度を考える場合、重要になると診る。時代はもはや、馬、船、徒歩が交通手段であった時代の47の区割を必要としていない。広域自治体は広がったブロック広域圏と行政圏を合わせた州制度の確立こそが必要であり、特別市というような核になる大都市を中心にそのブロック広域圏での行政が行われることが望ましい(図7)。

図7—日本型州構想と特別市

大都市圏で広域政策のしくみを考えないと意味がない。それが出来ない今の府県制の仕組みこそ、国民にとって不幸である。近い将来、単独の市町村でフルセットの行政サービスを提供することが難しい状況になろう。そうした状況では、広域自治体による補完だけでなく、同じ基礎自治体として現場力を有する特別市と



いずれ、広域自治体とされてきた 47 都道府県は「狭域自治体化」し、府県行政を併せ持つ都市自治体の増加によって「府県行政の空洞化」は著しくなっている。通勤通学圏が府県を超え大都市圏として一体化している実態をみても、馬、船、徒歩を移動手段とした時代の 47 の府県割は時代使命を終えたと言える。大都市圏から府県制度の再編を始めて、州制度移行を検討すべき段階にある。農村的色彩の強い圏域はそのあとでよい。

いずれ、47 都道府県を 10 程度の州に再編する。北関東州、南関東州、東北州、関西州、中部州、九州州とした方が時代に合っている。これだけで行革として 30 兆円の無駄が省ける。消費税 12%分負担がなくなる。道州制に変えた方が行政は良くなり、国民の負担は下がる。まさに一石二鳥の行政改革になる。

都市に住む住民の居住率が8割近く上がった日本である。道州制も「特別市」創設もそれを阻むバリアは低くなっている。そのバリアを理由に特別市創設は時期尚早と言っていた時代は「過去形」になったと考える。

4. 分散型の国土形成に関わる自治制度

もう1つ、特別市と国土形成、国土デザインについての関係はどうか。わが国では国土形成について、概ね3つの考え方があると診てよい。

1 つは、これまでのように東京「一極集中」を図って国力を高めていこうという考え方。

2つは、それに対抗する形で全国各地に地方分散を図る「多極分散」という考え方。

3つめは最近の見方だが、全国に点在する大都市、中都市を地方分権化によってより強くし、その都市に人口・産業を集めようという「多極集中」の考え方、である。

少し解説すると、第1の「一極集中」は、東京、首都圏への人口、税収、情報などを集中させる。この集中・集積によって「規模の経済」を活かす。そのメリットを享受しようというもので、今でも経済界に支持者が多い。しかし、これは反面、集中が進み過ぎることで破壊のリスクも高まり、地方との格差も広がり、国内不均衡が拡大する流れとなる。

これを止めようとしてきたのが第2の「多極分散」「地方分散」の考え方で、高度成長期以降、工場等制限法をはじめ、全総計画（1～5次）、地方創生と政府がシャカリキに進めてきた日本の国土政策がこれであった。しかし、その効果は不十分なままである。

人口減少が進む中、こうした「多極分散」という考え方は、これからの国土デザインとして適当か。全国にあまねく人が拡散すれば、いずれ人口の少ない地域に「ポツンと一軒家」

のある限界集落が増え、上下水道やガス、電気など行政サービスの維持すら難しくなる。百貨店、ホテル等民間事業の商圈も維持できず、事業者の撤退や廃業を余儀なくされる。

これまでの第1の「一極集中」と第2の「多極分散」という考え方は、ともに人口増時代の国土デザインの対(つ)い概念ではなかったか。日本で「一極集中」の是正が必要としても、もはや地方に「多極分散」に耐える地力すらない。なにしろ、人口の絶対数が急減するのである。

そこで構想されるのが第3の「多極集中」という考え方だ。いたずらな人口拡散、企業分散ではなく、地方の拠点都市により「集中」「集積」を図る。札幌、仙台、広島、福岡などブロック圏にある政令市20のうち100万以上の市を特別市に昇格させ、さらに中核市62のうち人口50万人以上の市を政令市に指定する。分権化で強化し集中化を図る考え方がこれで、ここに若者など雇用のダム機能をもつ「極」をつくる。これからの人口減少時代における国土デザイン、「新たな国のかたち」はこれではないかと考える。

5. 国土形成と「特別市」の存在

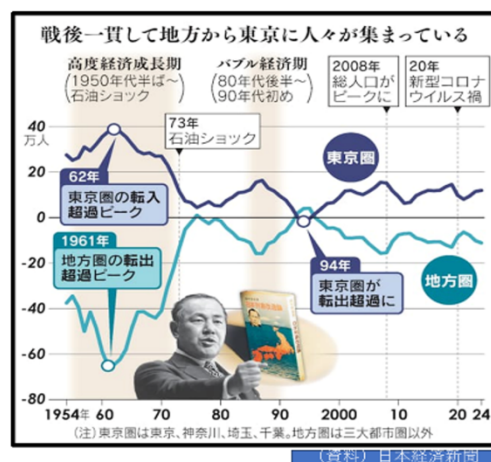
国土形成に話を進めよう。言うまでもないが、これまでわが国の国土計画(広くは国土政策)は「開発」という言葉が多用されてきたように、国土計画の基調は「開発中心」「量的拡大」路線にあった。最近は「質的向上」「ストックの活用」を重視するなど、成熟社会型の計画へと変わって来ているが。これに伴い、法律の名称も「国土総合開発法」から「国土形成計画法」に変わり、計画名も「国土形成計画」に改められた。

図8—戦後一貫して東京に人が集まる

これまでの国土計画は右肩上がり社会、人口が増加を続けている時代に策定されたもので、国や国土のあり方も人口増を前提として計画されてきた。言われ続けてきた「国土の均衡ある発展」(＝地域間格差の是正)というのは、国土計画において一貫して取り組んできたテーマであり、過去5次にわたる全総計画ではいずれも大都市の過度な開発・発展を抑えて地方の振興を行おうという考え方が示されてきた。しかし、実際には都市と地方、あるいはブロック間での格差が生じており、拡大する動きになってしまった(図8)。

右肩下がり社会、日本が人口減少時代に入ったことを踏まえ、最近の計画は当然のことながら人口減少の中での国や国土のあり方を示す計画が求められ、そう変わらざるを得なくなっている。こうした動きに、国土形成計画が対応していくことが求められる。

地方(ブロック)の戦略や目標に対応した個性的な地域づくりを進め、結果として多様な特色を持った圏域が一つの国土を形成する、最近の広域地方計画の考え方はそう述べており、



評価できるところも多い。しかし、1つの弱点は広域的な計画をしっかりと策定しても、それを実現していくための「地方政府」がないという問題を抱えているのである。

これまでのブロック計画はうまく機能をして来なかった。その要因は広域圏で共通に必要なテーマであっても、府県単位での対応がバリアになった。各県それぞれに行政目標や課題、重点戦略を持ち、県単位完結のフルセット行政志向であったので、基本的にそれぞれがゴトウチソングを歌う。他県にゆずるということができにくい。ギリギリまで議論し深めても最後はまとまらない。利害調整を行い、まとまるところでまとめて行こうとすると、妥協の産物、1つの圏域を県の数で割って答えを出すようなものになってしまう。これではどうしても実効的な計画は生まれにくい。これが現実ではなかったかと診る。

実際に成立しているブロック広域圏（実際都市）。ここで圏域一体となった経済政策、広域交通体系の整備など、県を超える広域行政、地域政策を進めるには、やはりそれにふさわしい行政体制や財源を持った「地方政府」が必要となる（行政都市）。実際都市と行政都市を一致させるには、端的に「道州制」の移行が必要ということである。

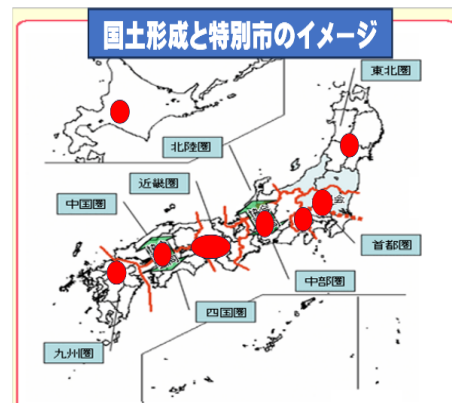
もっとも行政サイドも全く動かなかった訳ではない。第28次地方制度調査会が9道州、11道州、13道州の3つを例示したように問題意識はあった。ただ州の中の県の組み合わせとなると、例えば北陸州は新潟を含む4県の案と新潟を除く3県の2つケースがあるが、新潟県は北陸州又は関東州に入るという案はあっても、東北ブロックに入るという東北州案はなく、国が示す広域地方計画の圏域とは異なっているのである。と言った具合に自治制度と国土計画にチグハグが目立った。省庁単位のタテ割り行政の弊害と言え言える問題だ。

道州制については大きな方向性は示されているものの、区域や役割、県をはじめとする現在の自治体との関係など、未だ議論は深まっていない。とりわけ第2次安倍政権以降、ここ10年余止まったままである。全国町村会などは道州制移行になると「町村が寂れる」を盾に反対している。しかし、現在の狭域化した47府県制度を維持するなら町村は寂れないのか。全く答えは違う。広域州の中で潤った財源を町村に配布するようにした方が町村も潤う。誤った反対運動ではないか。町村は国政選挙で道州制を主張するなら自民党は支持しない、それを受けて選挙に不利と見た安倍総理は道州制基本法の国会提出を見送り、以後、この議論は途絶えている。

時代はそうではない。広域交通や産業・経済政策、高等教育など、広域的な取り組みが有効かつ必要な行政分野は多く、今後の日本の国のかたち、あり方を考える上では避けて通れない改革である。今ある広域地方計画は将来的には道州制の議論と合流する形で、圏域や計画内容、推進方策等の見直しが必要となろう。よりよい地域づくりと国土形成のためには、広域地方計画の圏域と道州制の区域（ブロック）が一致し、計画と主体が一体となって広域的な地域づくりを推進していくことが望ましい。

その上でだが、その各州の州政府のあり方も分権型でなければならないが、同時に中心都市、州都と想定されるのがここで問題にしている「特別市」だということである（図9）。

図9—国土形成と特別市



特別市の最大の特徴は、基礎自治体に広域自治体の事務・権限を付与した一層制の自治を行うことであり、これにより一元的な行政の実現や市域内の地方税を全て賦課徴収することによる受益負担の明確化といったことが生ずる。完結した基礎自治体政府である。ここが1つコアになっての地域づくりが、まさに第3の考え方「多極都市集中」というものだ。

この図でも分かるように、特別市になれる100万規模以上の大都市は西高東低の状況にある。これで国土全体のバランスある発展が可能なのか、と言われると現状はノーとしか言いようがない。しかし、南から北へ、西から東へ日本の発展重点は移ってきている。今後、宇都宮、福島、盛岡などの市が核にまさに「圏央市」（特別市の別称）に伸びていく可能性はある。そこに期待したいところだ。

道州制が実現していない段階で、実現可能な広域計画や事業を考えるのはなかなか難しいが、州都一極集中より、より衛星的な都市群（中核市）も交えて広域の特色を出していくなら、新たな国のかたちが見えてくる。これは社会資本の整備だけでなく、産業政策や交流人口の拡大なども視野に入れた地域づくりの核になることが期待される。もちろん、国や自治体といった行政機関だけでなく、経済団体やNPO、大学等の研究機関等の多様な主体との協力・連携も欠かせないし、さらに基盤整備だけではなく誘導やネットワーク形成などのソフト型のデジタルインフラの構築も求められる。

特別市の創設は、特別市自身だけでなく、近隣自治体や圏域、日本全体に波及していく。行政上の効果は特別市移行で二重行政が解消され、特別市の市民に対する行政サービスが向上する、基礎自治体として行政運営の現場力で州政府と連携して、圏域全体の行政サービスの持続可能性を高めていくことが可能となろう。一方、国土形成の面では、特別市がその豊富な行政資源や高次の都市機能を最大限に生かして都市経営を行い、また、圏域や地域で一体的な経済振興を行う。そのことで、特別市が世界的に競争力のある都市として成長し、圏域や地域全体の経済活性化が実現できる。それが日本全体の成長にもつながるというシナリオが想定できるのである。

6. 今後の展望

もっとも、特別市移行は行政上の改革効果は比較的早期に現われると思うが、国土形成の効果となると時間がかかる。また特別市に移行したから、直ちにかつまた必ず生まれるものではなく、特別市が大都市経営に成功した場合に生み出されるものである。効果の発現までに中長期の時間を要する。ゆえに世論形成に訴える力に欠けがちになる。また道州制移行という大きな改革を実行できる政治勢力がいつどのような形で台頭するかも見通せない。特に

今の小選挙区中心の衆院選挙制度だと40万人単位を代表する小粒の議員しか生まれてこない。その点、広域時代に合った国政選挙のあり方まで再検討を要する話だ。

従来の道州制は、47都道府県を上から目線で「羊羹を切る」論議しか行われなかった。だが今度は、そうではなく、生活目線、地域目線といった「下からの目線」で道州制論議を深める段階に来ている。そうすると、各圏域の参画で圏域毎に州構想をつくり上げて行くプロセスがどうしても必要となる。一定の時間を要することは覚悟しなければならない。ただ、特別市が創設されると、基礎自治体のうち都市自治体への移行をめざす自治体が増えよう。中核市になろうと合併が進む、中核市から政令市に移行する自治体も増える、そのうち政令市から特別市をめざす自治体もさらに出てくる。ドミノ倒しのように自治体の大規模化が進む。すると現在の国民の65%ではなく、80%近くが都市制度の適用された自治体に住むことになっていく。

廃藩置県から150年を経た日本。この先は廃県置州の改革で10州ほどになり、その圏域の州都、先導役となる「特別市」制度の創設は必要不可欠なものとなる。わが国の地方自治は、1世紀半近く「都道府県－市町村」という2層構造の下で行われてきたが、現在に至っても、人口数千人の市町村と370万人超の横浜市、200万人を超える大阪市や名古屋市が同じ制度の下で運営されている。これを放置し改革を進めない政治は無責任と言うしかない。

人口は増え、経済は成長し、行財政も拡大基調にあった「右肩上がり時代」は今や音を立てて崩れ始め、「右肩下がり時代」が急ぎ足でやってきた。こうした中で、賢く行財政システムをたたみ直し、次の時代にふさわしいシステムも構築が求められている。特別市創設の必要性は大都市や圏域だけでなく、人口減少や少子高齢化、東京一極集中などにより地方の活力が失われつつある深刻な社会情勢に対し、現状の社会の延長線上に現われる「地方が廃れた日本」を回避するためにも必要なことである。

地方圏、ブロック圏ごとに中枢的な拠点となる大都市が能動的、機動的な大都市経営を展開する。そうなるよう持続的に成長できる国土環境を制度的に整える必要がある。その点、国土形成の話と政策拠点となる自治制度改革の話は結び付く話なのである。



本稿では、そうした視点から自治制度として特別市を取り上げ、その早急な制度化が必要なことを述べた。今後「特別市」創設の議論が進むことを期待したい。

以上