政令指定都市と都市ガバナンス 「求心型ガバナンス」と「遠心型ガバナンス」 椎名慎太郎教授コンスタンチン・サルキソフ教授退職記念号

<table>
<thead>
<tr>
<th>著者名</th>
<th>外川 伸一・安藤 克美</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>雑誌名</td>
<td>山梨学院大学法学論集</td>
</tr>
<tr>
<td>巻</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>ページ</td>
<td>53-80</td>
</tr>
<tr>
<td>発行年</td>
<td>2011-03-30</td>
</tr>
<tr>
<td>URL</td>
<td><a href="http://id.nii.ac.jp/1188/00000399/">http://id.nii.ac.jp/1188/00000399/</a></td>
</tr>
</tbody>
</table>
政令指定都市と都市ガバナンス

---

「求心型」ガバナンス
「遠心型」ガバナンス

---

外川伸一安藤克美による次に二考察の基本視点

三国土縮図型政令市のガバナンス

四五市のガバナンス

若干の課題

わりに
東京や岡島広台仙幌札市令政策の中のクッロブ域地に間型類二こらとこら然当する察立に点視的期長中いつに方のスンナバガ市べす指目そげ上り取を型類市令政のつるす置に両うと市大五るいてれ知しべるあふ市の市令政のらかれこはでとここのことのこ得ざなとのもたっなっなっな得るざなとのも

法学論集 67 [山梨学院大学] 54
大阪を母都市とする大都市圏域に包含される政令市（前者には川崎、千葉、さいたまが、後者には堺が含まれる）などが存在するが、それらの都市ガバナンスは、本稿で取り上げる二類型のガバナンスを基本として、それらを折衷したものになることが容易に推測されることから、本稿では敢えて取り上げないことにする。

（二） 一国多制度の導入と団体自治の強化

本節では、本稿における基本的視点を、新藤（二○〇二）などによって主張されてきた制度構想と結びつけながら、規範的観点からさらに明確に示すことにしたい。

わが国の地方自治制度は都道府県と市町村の二層制をとる。そして、それらの制度の根幹は基本的に同一であり、極めて「画一的」な制度となっている。また、こうした画一的自治制度の内容は地方自治法をはじめとする自治関係諸法によって詳細に規定されている。しかしながら、自治制度を微に入り細を穿つ形で極めて厳格に統制することは、分権の思想に反背するものであり、地方自治の本旨の両輪の一つである団体自治の弱化につながる（神野一九九八）したがって、わが国自治制度は、こうした行い過去の「画一性」から一刻も早く脱却し、各政令市に制度の「多様性」を保障する「制度選択型」の一国多制度を導入し、真の分権型自治へと道を歩まなければならない。

山口（二〇〇二・三五）が述べるように「自治のあり方について静的なゴールを設定するのではなく、住民の
意思や地域の実情に合わせた無限のバリエーションを作り出していくというのが、一国多制度の考え方である。集権から分権への単線的な発展段階を設定するのでなく、自治の形について多様な進化を追求するところに、一国多制度という理念の特長がある。それぞれの自治体の多様性を保障すべき分権型社会において、画一性を強いること自体、分権の思想にたる所業と言えよう。自らの自治体の基本設計をいかに行うかは、基本的に自治体の多様性を追求するのであるが、集権から分権への単線的な発展段階を設定するのでなく、自治の形について多様な進化を追求するところに、一国多制度という理念の特長がある。それぞれの自治体の多様性を保障すべき分権型社会において、画一性を強いること自体、分権の思想にたる所業と言えよう。自らの自治体の基本設計をいかに行うかは、基本的に自治体の多様性を追求するのであるが、集権から分権への単線的な発展段階を設定するのでなく、自治の形について多様な進化を追求するところに、一国多制度という理念の特長がある。それぞれの自治体の多様性を保障すべき分権型社会において、画一性を強いること自体、分権の思想にたる所業と言えよう。自らの自治体の基本設計をいかに行うかは、基本的に自治体の
よ一度過言とこの然合総はるあでのわ﹂総てし一ど・管調案立保整調間の合総法治自先︶：〇〇〇二︵森大︶必くを若てに後こ︶︵八〇〇︵れ︵四二藤新︶︶︵わ﹂治自︑は正改治自方革改分地一︒いくが性﹂対に体治自︑いがわ︑充拡の民創にのもる繋治体の市政︑は導制多しにい
これに対し稲葉（二〇〇三三五）は、総合性には次の四つのお意味があるとする。すなわち、縦割り行政を排す
る行政の（一体性）、企画・立案から執行までの行政の（貫性）、住民福祉の増進にかかわる事務事業の（包括
性）（網羅性）、そして以上を具現化し得る自治権能の（包括性）である。これらは相互に重なり合う部分もな
いとは言えないが、大森や松本の場合より総合性を厳格に解釈する立場と言えよう。また、金井（二〇〇七三
四）は、「総合」とは、自治制度における「融合」と「統合」を包括した概念であり、自治制度改革は、「総合性
という傾向性に拘束されている」概念であるとの解釈を示している。総合性が「融合」と「統合」を包括した概念であるとな
る。これの総合性はもう一方の「自主性」に平行に対立することになる（金井二〇〇七四四）。そういう
意味では、従来型の総合性の追求は分権の思想に違背する側面を有する。こうした解釈は、総合性の概念を中央地
方の政府間関係、あるいは両者にまたがる統治構造の観点から解釈し直したもののと言えよう。

しかししながら、第一次分権改革によって、わが国自治体の総合性の「程度」はいくらべん高まったとは言え、厳密
に言うと自治体は端から従来型の統合性などにあってはいないことに留意する必要がある。なぜなら、第一に、「集
権—分権」といった観点からは、国内未だに自治体に移譲すべき多くの権限が残されたままであるということも、
第二に、「融合—分離」の観点からは、同一政策分野において、自治体が自ら行使できるにも拘らず、国に権
限が留されている事務事業が相当数にのぼること、第三に、「分立—統合」という観点からも、国の縦割り行
政の中で、本来国固有の権限だけを主張され、自治体に全く移譲されていない政策領域においても地域と密接に関わ
る領域があるにも拘わらず、これについては、そもそも自決行政の事務と見なされていないこと、第四に、自治体に
は基礎自治体と広域自治体があるのであり、同一政策領域における事務がこれらの間で「分有」されているといっ
政令指定都市と都市ガバナンス

た現実が存在することなどからである。だからと言って、われわれは、自治体が全権限を保有すべきだと主張して
いる訳ではない。行政サービスの受け手である住民へのその「帰着」の仕方が、何よりも住民の福祉の増進に結び
ついているか否かが問われなければならないと考えるのである。
それともかく、われわれは、こうした従来型総合性は、強度の一般性と直結し、また「補完性の原理」の極端
な解釈と結びつき、絶えざる規模拡大（合併）、ひいては道州制の導入といった形で住民自治の弱化に結びつく
ことから、「これを放棄すべきだと考える。それに代わり、総合的・一般的政府から分離・独立した特定の政策領
域（ないし課程領域）における一つ又は複数の課題を解決することを目的とした複数の特定目的の政府を創設する
ことを提唱する（新藤二〇〇〇二）」。これらの特定目的の政府には直接参加を含め住民の強固で幅広い関与の「仕
組み」を導入し、住民自治の拡充を図るべきである。そのことは、従来型総合性の放棄という点ではまさにそのと
おりであるが、一般目的の政府又は政府連合の舵取り・調整のもとに特定目的の政府がネットワークを形成しつつ
諸課題の解決にあたるといった新たな総合性概念を構築すべきことを主張するものである。斉藤二〇〇〇九一
二）は、自治体の総合性はあくまでも政策論であり、それがあくまであくまで総合性に過ぎない、というもの
政策論だとするが、そうであるならば特定目的の政府間のネットワークにも同じことが言えよう。その意味では、
従来とその概念が異なるとは言え、われわれはあくまでも総合性にこだわるということになる。
こうした特定目的の政府は、現代における複雑化・多様化した無数の諸課題との相対において、住民は能力的限
界を有すること、また、関与する時間が絶対的にお足ししていないことといった現実を踏まえた場合、住民自治の拡充
のためのこの上なく重要な存在であることに留意すべきである。H・サイモンの「限定された合理性」（bounded
rationality）
政令指定都市と都市ガバナンス
接に影響を及ぼす八項目について現在の一九の政令市のデータにより、偏差値を算出し順位付けを行う。また、これに加え、各項目に関し最大値あるいは最小値を持つ政令市を明示することにより、格差存在の可能性を直感的にも把握できるようにしよう（表1）。"  "人口"については、最大値を持つ横浜市と国土総型政令市とでは、大きな聞きがある。後者には一〇〇万人を超える都市は皆無であり、かつて七〇万人を満たす程度の都市も存在することになった国土総型政令市とは、相当に大きな聞きがみられる。区域全体の面積に比して一割にも満たない都市もあり、区域のほとんどが人口集中地区であり、このことから、農業の重視が顕著であることが窺える。当然、国土総型政令市では、年間商品販売額を視察した国土総型政令市、第一二次産業就業者の割合及び農業相模生産額が一般的に極めて大きくなくなっている。逆に、都市機能の充実度を反映する、第三産業就業者の割合及び農業相模生産額も、政令市は周辺市町村から消費の流人があり、その中心的機能を担うのであるが、国土総型政令市では、あれば、政令市は周辺市町村から消費の流人があり、その中心的機能を担うのであるが、国土総型政令市では、あれば、政令市は周辺市町村から消費の流人があり、その中心的機能を担うのであるが、国土総型政令市では、あれば、政令市は周辺市町村から消費の流人がある。
<table>
<thead>
<tr>
<th>市名</th>
<th>面積</th>
<th>人口</th>
<th>人口密度</th>
<th>均一区画面積</th>
<th>均一区画人口</th>
<th>均一区画人口密度</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>松市</td>
<td>6.7</td>
<td>111,386</td>
<td>9,928</td>
<td>3.6</td>
<td>6.4</td>
<td>9.4</td>
</tr>
<tr>
<td>原市</td>
<td>1.3</td>
<td>1,888</td>
<td>1,343</td>
<td>3.2</td>
<td>4.3</td>
<td>4.8</td>
</tr>
<tr>
<td>新市</td>
<td>3.3</td>
<td>4,425</td>
<td>1,343</td>
<td>2.7</td>
<td>3.8</td>
<td>3.4</td>
</tr>
<tr>
<td>浜市</td>
<td>4.2</td>
<td>7,357</td>
<td>1,718</td>
<td>3.2</td>
<td>4.3</td>
<td>3.4</td>
</tr>
<tr>
<td>山市</td>
<td>2.5</td>
<td>8,692</td>
<td>3,477</td>
<td>2.7</td>
<td>3.8</td>
<td>3.4</td>
</tr>
<tr>
<td>静市</td>
<td>1.6</td>
<td>1,948</td>
<td>1,149</td>
<td>3.2</td>
<td>4.3</td>
<td>3.4</td>
</tr>
<tr>
<td>沖縄県</td>
<td>190,432</td>
<td>8,772,938</td>
<td>47,348</td>
<td>7.2</td>
<td>14.7</td>
<td>7.2</td>
</tr>
<tr>
<td>沖縄県</td>
<td>106,732</td>
<td>6,186,018</td>
<td>57,937</td>
<td>7.2</td>
<td>14.7</td>
<td>7.2</td>
</tr>
<tr>
<td>沖縄県</td>
<td>118,732</td>
<td>7,006,729</td>
<td>59,033</td>
<td>7.2</td>
<td>14.7</td>
<td>7.2</td>
</tr>
<tr>
<td>沖縄県</td>
<td>92,432</td>
<td>5,906,432</td>
<td>63,533</td>
<td>7.2</td>
<td>14.7</td>
<td>7.2</td>
</tr>
<tr>
<td>沖縄県</td>
<td>118,732</td>
<td>6,906,729</td>
<td>59,033</td>
<td>7.2</td>
<td>14.7</td>
<td>7.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

（原）

（原）
旧久間町、旧水窪町、旧春野町、旧龍山村の一市三町一村を言う。旧天竜市を除く旧四町村は従来から過疎地域に指定され、合併後も浜松市過疎地域自立促進計画（平成七年度〜二一年度）の対象地域となっており、二年度以降の計画でも同様の状況にある。また政令市であるにも拘らず複数の限界集落も存在している。浜松市における行政区間の人口密度の差は大きく、北遠地域によって構成される天竜区（四〇人/㎢）は、JR浜松駅のある中区（五百三三人/㎢）の四〇分の一に過ぎない（外川・安藤：一二ー九九）。一方、新浜市では田園地域が市街地を取り囲むように広がっており、農業畑生産額が政令市の中でも突出して高い新浜市では、市街地の拡大によって田園と市街地が入り組み、農業生産者の生産効率を低下させるものにとってこのことを背景として「新・新浜市総合計画」では一帯と共に育つ田園型拠点都市に農業地域における道路整備・下水道整備など非効率な都市経営を招来してきたことが指摘されている。新浜経済会リサーチセンター：一二〇四）

以上を要するに、国土総合型政令市は、広範な合併によって農林業地域や過疎地域を包含したことから、広大な面積、少ない人口、低密度の人口密度、高い農業生産額、不十分な商業集積、未発達の第二次産業という特徴が見取できる。また、人口集中地區の面積比や人口密度の低さから、人口集中地区にさほど人口が集中していないという拡散型の居住形態も特徴である。したがって、これらの政令市は、人口集中地区における集積のメリットの向上策や集積に伴う都市問題が市街地近郊の過疎地に反映している。
政令指定都市と都市ガバナンス

拡大への対策などに加え、農業・農村の維持や過疎対策といった正反対の課題にも取り組まなければならないとい
う困難を抱えている。これらを一言で言うと、区内での不均等発展を均等発展へと転換させていくことが求められ
ていると言える。

われわれは、これまでも、五大市の設定以降、大型合併により区内における農山漁村や林業地域を包摂した政令市の
誕生を見てきた。たとえば、札幌、仙台、広島などがこれに該当する。そもそも自体自立に政令市の問題は「集約」されている
ため、五大市を対象に制定されたものであり、それ以外の都市への拡大適用は当初は予定されていなかった（遠藤文夫）。

一方で、その拡大適用に従って次第に変容を重ねてきたことはむしろ当然のことなのであるが、成否の大合併によっ
て誕生した国土経型政令市は、今までにも増して政令市がの性格を一変させた。それでもそれははずである。総務省自
身が從来までは大都市政策の一環として位置づけてきた政令市制度を、「分権時代における都市間競争のリーダー」と
考えた潜在性を持つ都市を政令市に指定することによってわが国経済社会の発展に貢献させようとする方向へと大
きく舵を切ったからである（高島、二〇〇六五・七〇七一）。

これはともあれ、上で見たように、国土経型政令市は、五大市に代表される大都市型政令市とは異なる、区内
内格差の緩和・解消という課題を抱え込むことになった。都市地域と非都市地域の社会経済文化的格差を緩和・解
消し区内内を均等に発展させるためには、国土経型政令市にとって最大の課題なのである。
図1 求心型ガバナンス・モデルのイメージ

政令市の行政区域

特定目的の政府
特定目的の政府

そのため、最も効果的な方法は、区域内に、都市地域と非都市地域をつなぎ両地域の格差の緩和・解消を図るための特定目的の政府を、政策領域横断的に水平的・重層的にいくつか創出し、それらのネットワーク化を図っていくことであろう。最適な管理範囲は行政サービスごとに異なるであろう。そう思うから、特定目的の政府の規模も当然異なって良い。そして、そうした特定目的の政府の執行機関・議決機関には住民が直接関与できる仕組みを設けるべきであろう。政策領域横断的な目的の実現を図るために、省庁縦割りの組織構造を特徴とする一般政府においても府内横断的な取り組みが行われることはあるが、その多くが失敗に終わっている。特定目的の政府は、それぞれが当該目的に係る課税権や条例制定権を有する正統性を有する「政府」である。したがって、執行責任者や意思決定者たちは、目的の達成について、それをどうやっては反りを切ることなど、住民も、責任を持って一つひとつの決定を行っていくことになるであろう。まさにこれが、われわれが特定目的の政府への関与を「自治の学校」と呼ぶのである。

要するに、国土縮図型政令市には、区域内格差の緩和・解消という目的
四

五大市のガバナンス

一方、自他ともに大都市と認識されている五大市においては、大都市特有の過密な人口集積や産業集積に伴って生起する交通渋滞、環境・公害問題、ゴミ処理問題、水道水確保対策、尿素処理問題、住居対策、都市型災害対策などの問題は、基本的に大都市だけでなく、周辺市町村を含む「大都市圏」内の取り組みが不可欠となる。こうした五大市の置かれている状況について、統計データで見ることにしよう（表2）。五大市の人口は、現在においても全国の「市」人口の上下位以内に入り、人口集中地区においては、人口密度が極めて高い。また昼間には、通勤・通学によってさらに人口が集中し、大阪市では昼間人口比が極めて高くなっている。こうした人口の流動に起因する過密状態は、区域を超える問題を数多く引き起こしている。これらの問題は政令市だけでは解決することができない。
表2 五大市における人口関連統計データと偏差値の状況

<table>
<thead>
<tr>
<th>データ</th>
<th>人口人</th>
<th>人口偏差値</th>
<th>データ</th>
<th>人口密度（人口集中地区）人/k㎡</th>
<th>人口密度偏差値</th>
<th>データ</th>
<th>昼夜間人口比</th>
<th>昼夜間人口比偏差値</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>横浜市</td>
<td>3,579,628</td>
<td>78.7</td>
<td>大阪市</td>
<td>11,857</td>
<td>66.8</td>
<td>大阪市</td>
<td>138</td>
<td>65.9</td>
</tr>
<tr>
<td>大阪市</td>
<td>2,628,811</td>
<td>66.8</td>
<td>横浜市</td>
<td>10,036</td>
<td>59.6</td>
<td>名古屋市</td>
<td>114.7</td>
<td>56.8</td>
</tr>
<tr>
<td>名古屋市</td>
<td>2,215,062</td>
<td>61.6</td>
<td>京都市</td>
<td>9,904</td>
<td>59.1</td>
<td>京都市</td>
<td>108.4</td>
<td>54.3</td>
</tr>
<tr>
<td>神戸市</td>
<td>1,525,393</td>
<td>52.9</td>
<td>神戸市</td>
<td>9,536</td>
<td>57.6</td>
<td>神戸市</td>
<td>101.8</td>
<td>51.7</td>
</tr>
<tr>
<td>京都市</td>
<td>1,474,811</td>
<td>52.3</td>
<td>名古屋市</td>
<td>7,890</td>
<td>51.1</td>
<td>横浜市</td>
<td>90.4</td>
<td>47.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

（出典）「平成17年国勢調査」を基に筆者作成

次に、五大市における区域を越えた大都市圏の形成状況を見てみよう（表3）。五大市の「常住人口」と「大都市圏人口（五％）」の比について見ると、五大市が四・七倍と圧倒的に大きく、次いで名古屋市、二・五倍、その他大阪市、四・五倍と続く。同様に、大都市圏人口（四・五倍）の比についても、五大市と続く。名古屋市は「大都市圏人口（四・五倍）」では、横浜市に匹敵する。さらに詳細なデータによって、大都市圏の具体的状況を示すために見ることにしよう。行政区分を超えた人口の動向のうち、消費者の購買行動の大阪市において、特に詳細なデータによって、大都市圏の具体的状況を示すために見ることにしよう。行政区分を超えた人口の動向のうち、消費者の購買行動の大阪市において、特に詳細なデータによって、大都市圏の具体的状況を示すために見ることにしよう。
表3 五大市の常住人口と大都市圏人口

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>常住人口</th>
<th>大都市圏人口（5%）</th>
<th>大都市圏人口（1.5%）</th>
<th>大都市圏人口（5%）/常住人口</th>
<th>大都市圏人口（1.5%）/常住人口</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>大阪市</td>
<td>2,594,686</td>
<td>12,108,150</td>
<td>16,934,201</td>
<td>4.7</td>
<td>6.5</td>
</tr>
<tr>
<td>名古屋市</td>
<td>2,193,973</td>
<td>5,504,667</td>
<td>8,872,483</td>
<td>2.5</td>
<td>4.0</td>
</tr>
<tr>
<td>神戸市</td>
<td>1,520,551</td>
<td>2,890,663</td>
<td>4,575,099</td>
<td>1.9</td>
<td>3.0</td>
</tr>
<tr>
<td>横浜市</td>
<td>3,545,477</td>
<td>6,657,715</td>
<td>8,964,060</td>
<td>1.9</td>
<td>2.5</td>
</tr>
<tr>
<td>京都市</td>
<td>1,460,688</td>
<td>2,685,598</td>
<td>4,297,016</td>
<td>1.8</td>
<td>2.9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

（出典）「平成17年国勢調査」を基に筆者作成

整備局 二〇〇三一二〇愛知県産業労働部商業流通課 二〇〇一二七

者の観点から理解できるように、五大市は、まず、大都市圏を念頭に置く中で、「開放型都市」の構築を図らないければならない。自己完結型の「閉鎖型都市」
図2 遠心型ガバナンス・モデルのイメージ

政令市の行政区域
特定目的の政府
特定目的の政府

法学論集 67 [山梨学院大学] 70
以下に、具体的な速報型ガバナンス・モデルを検討している事例を取り上げよう。中京都市周辺ソントリップ調査に関する事例は、第四回中京都市圏パーソントリップ調査報告書を引用する。中京都市圏は、一つの政策を行わなければならず、人口・地利用で過去一年間の傾向が今後も継続する予想がある。これにより、住民が進むと想定し、住近接が進むと想定している（表4）。

具体的には、時速二十五km以上で走行できる道路区間は、方向性A与方向性Cと、これに「都市圏構造（土地利用）の誘導」（公共交通・軌道延長）を加えた三つの政策が行われた場合（方向性C）を定量的に分析・評価している（表4）。

方向性Aと方向性Cと、これらに「都市圏構造（土地利用）の誘導」（公共交通・軌道延長）を加えた三つの政策が行われた場合（方向性C）を定量的に分析・評価している（表4）。

方向性Aと方向性Cと、これに「都市圏構造（土地利用）の誘導」（公共交通・軌道延長）を加えた三つの政策が行われた場合（方向性C）を定量的に分析・評価している（表4）。
表4 パーソントリップ調査から導出される遠心型ガバナンスの有効性

<table>
<thead>
<tr>
<th>評価指標</th>
<th>現況</th>
<th>趨勢</th>
<th>方向性A</th>
<th>方向性C</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>交通特性</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>自動車の利用割合（％）</td>
<td>58.3</td>
<td>60.6</td>
<td>60.9</td>
<td>58.0</td>
</tr>
<tr>
<td>平均旅行速度25km/h以下の路線区間延長（km）</td>
<td>1629</td>
<td>1620</td>
<td>1591</td>
<td>1498</td>
</tr>
<tr>
<td>高速交通体系（新幹線駅・空港）まで30分以内で行ける夜間人口の割合（％）</td>
<td>16.1</td>
<td>18.5</td>
<td>18.7</td>
<td>27.2</td>
</tr>
<tr>
<td>名古屋市の中心部に60分以内で行ける夜間人口の割合（鉄道利用）（％）</td>
<td>69.9</td>
<td>70.2</td>
<td>70.2</td>
<td>77.3</td>
</tr>
<tr>
<td>名古屋市の中心部に60分以内で行ける夜間人口の割合（自動車利用）（％）</td>
<td>51.6</td>
<td>63.2</td>
<td>68.6</td>
<td>71.7</td>
</tr>
<tr>
<td>移動の円滑性の向上</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1時間で帰宅が困難な人口（千トリップ）</td>
<td>393</td>
<td>308</td>
<td>284</td>
<td>229</td>
</tr>
<tr>
<td>交通事故件数の動向（千件）</td>
<td>148</td>
<td>167</td>
<td>163</td>
<td>150</td>
</tr>
<tr>
<td>安心・安全の確保</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>CO2排出量（百万トン-C/年）</td>
<td>13.7</td>
<td>13.1</td>
<td>12.6</td>
<td>11.6</td>
</tr>
<tr>
<td>環境の改善</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

（出典）「第4回中京都市圏パーソントリップ調整報告書三都市圏交通計画」を基に作成
五　若干の課題

一国多制度の導入と特定目的の政府の創出といった制度構想によって団体自治の強化と住民自治の拡充を図りつつ必要な政令市の諸問題を緩和・解決していくという政令市のガバナンス・モデルは、中長期的視点からの整備などが必要となる。したがって、その実現のためには、当然のことながら新たな自治制度の構築やそのための法制度の提案であった。したがって、その実現のためには、当然のことながら新たな自治制度の構築やそのための法制度の整備などを必要となる。まず第一に、その長等を公選で選べる現在の広域連合制度でさえ、公選制度の活用は皆無である。そのことからして、特定目的の政府の制度が効果的に機能するとは言えないという反論が提起されることが予想される。これに
ついては、まず、広域連携の仕組みである広域連合とは異なり、特定目的の政府が強力な政治的統制を行い得る政府であるという「重み」を指摘しておきたい。また、特定目的の政府の取り組みを政令市ごとに評価するNPOへ期待と成功例の情報発信体制の確立への期待についても述べてきておきたい。ネットワーク型の新しいガバナンス形態においては、特定目的の政府にNPOが参画することが当然のこととなるであろう。NPOにはこうした役割のほかに、評価機能を持つことが期待される。こうした評価NPOは、特定目的の政府の取り組みを客観的観点から政令市ごとに評価し、マスメディアなどを通じて発信を行うのである。これらの取り組みがマスメディアの報道との相乗効果を生むべし、住民の関心は効果的な取り組みを行っている特定目的の政府や同一の政策領域（あるいは課題領域）における自身の自治体の特定目的の政府の未創設に対する疑問へと向かうであろう。

第二に、制度の多様化に伴う制度コスト調整コストの問題である。コストについては、住民の望む行政サービスのうち、どれくらいを、どれだけ効率的に提供できるかといった視点を持つ必要がある（神野一九九九三三）。先にも述べた内部効率性と外部効率性の両面からのコストの捉え方が重要となるという点である。その場合、従来型の整合性政府制度の方がシンプルな制度であるからコストがかからないとはわけあるまい。したがって、シームルーズを追求することと、従来型の整合性政府が融合し絶えざる区域の拡大、そしてその先の道州制へと向かう動きを回避するためにも、先にも述べたように民主主義に基づき的内実を充実することを優先しなければならないであろう。

第三に、自治体の内部政策は相互依存的であり、そうした相互依存性を考慮すると特定目的の政府は機能しないとはいえ、したがって、地方創生の必要を考慮すると特定目的の政府は機能しないといった意見がある（穂崎一二一一六一）。これについては、現代における諸課題は、基本的に相互依存関係に
政令指定都市と都市ガバナンス

「総務省」、「財務省」、「政令指定都市」と「都市ガバナンス」の関係を明らかにすると、以下のようになる。

政令指定都市は、地方公共団体法に基づき、政令により設置された都市であり、地方公共団体の一つである。財務省は、地方公共団体の経営の役割を担っているため、政令指定都市に対しては経済的な支援を行う。総務省は、地方公共団体の役割を担っているため、政令指定都市に対しては行政的な支援を行う。

政令指定都市は、地方公共団体の一つである。財務省は、地方公共団体の経営の役割を担っているため、政令指定都市に対しては経済的な支援を行う。総務省は、地方公共団体の役割を担っているため、政令指定都市に対しては行政的な支援を行う。

政令指定都市は、地方公共団体の一つである。財務省は、地方公共団体の経営の役割を担っているため、政令指定都市に対しては経済的な支援を行う。総務省は、地方公共団体の役割を担っているため、政令指定都市に対しては行政的な支援を行う。
六 おわりに

冒頭でも述べたとおり、平成の大合併に伴う政令市の変化・多様化により、もはや政令市のあるべきガバナンスを同列に論じることはできなくなっている。そこで、本稿では、団体自治の強化と住民自治の拡充を基本とし、一国多制度の導入と特定目的の政府の創出をその制度的手段として、政令市のガバナンスについて、類型化を施すこ
ご心配をいただくと、国土縦断型政令市は、区域内格差の緩和・解消に向けて、最も効果的な方法を追求していいく必要がある。一方、政令市は、領域を超える課題に対する対処が求められており、政令市が重層的に存在している。

政令市内の政策の設定にあたっては、一般目的の政策を実施するため、府県が重層的に存在している。われわれの制度構想では、ここに政令市の領域よりも狭域な課題に対処するために、政令市の重層的な地域におけるそれぞれの府県が複数の地域においては、府県をも越える重層的な地域を創ることになる。さらに、特例目的の政府が、政策の設定にあたっては、府県をも越える重層的な地域を創ることになる。

国土縦断型政令市では、政策の設定においては、府県の重層的な地域を創ることになる。われわれの制度構想では、国土縦断型政令市と政令市を区別することで、政策の設定においては、府県をも越える重層的な地域を創ることになる。
九八六…（二）という意見がある一方で、何らのコミュニケーション・システムの媒介なしに住民が都市行政に参画し得る最大限の規模は小学校区内に中学校区程度（遠藤文夫、一九四一…）という意見もあれば、課題によって適正規模は大きく異なる。住民の関与の形態も様々であり得るので一概には言えないが、規模の点から見れば、特別目的の政府はこうした範囲内に収まることがベストなのであろう。しかしながら、上での適正規模は、一〇〇〇～三〇〇〇という事務事業を抱える一般目的の政府を念頭に置いたものであるので、また、政令市だけに焦点を当ててはいるが、住民自治も団体自治も脆弱化させることは「画一的」道州制の導入という懸命に対する代替案としても言えるものである。憲法に規定される地方自治の本旨を少ししつこいとする道州制を三〇年かって議論することに大きな価値を見いだすべきだと言われよう。
政令指定都市と都市ガバナンス

研究

磯村英一 『大都市制度問題の回顧と展望』 『日本における軌跡』 『都市問題研究』 第三巻 第五号

稲葉晃『地方自治制度の再編と憲法問題』 『地方自治総合研究所』『基礎的自治体システムの構築と地方制度改革』

宇沢弘文 『社会的共通資本としての都市』 『東京大学出版会』

遠藤正一 『現代自治体政策論 地方制度再編下の地域経営』 『ミネルヴァ書房』

遠藤文夫 『九〇四a 一都市制度論の新方向 一 一特に市制度から普通制度へ 一』 『都市問題研究』 第三巻 第四号

大森瀚 『九〇八 一変化に挑戦する自治体 一希望の自治体行政』 第一法規

鹿児島重治 『九六一 一大都市制度の推移と展望 一都市問題』 第二巻 第八号

金井利之 『二〇〇七 一自治制度 一東京大学出版会』

木村治夫 『二〇〇九 一自治法本』 『松下圭一 二尾勝 木村和幸編 一自治体の構想』 課題 『岩波書店』

国土交通省都市部 地域整備局中部地域整備局編 『二〇〇九 一国土地理院 一大都市制度から普通制度へ 一』 『都市問題研究』 第三巻 第五号

斉藤誠 『二〇〇九 一広域連携 一事務の共同処理に関する若干の考察 一法的観点から 一日本都市センター 一基礎自治体の将来像を探求』

佐藤俊一 『二〇〇四 一連合体としての都道府県改革 一月刊自治研究』 第三巻 第五号

神野直彦 『二〇〇九 一地方分権と合併の両義性 一効率性 一観点から 一総合研究開発機構 一大都市制度 一地方制度 一政府のガバナンスに関する研究』 『岩波書店』

高島茂樹 『二〇〇〇 一都道府県 一政令指定都市都市構想』 『総合都市国際シンポジウム 一都市・ネットワーク都市 一』 『中京都市圈総合都市交通計画協議会』

誰もが安心して移動できる中京都市圈の実現をめざして 『中京都市圏都市交通パーソントポリシー調査報告書』 『都市圏交通計画』
外川伸一・安藤克美「ガバナンス分析のためのネットワーク・ガバナンス論」相互依存性、正統性、メタガバナンス、NPMとの

相違の観点から」山梨学院大学法学論集・三号

外川伸一・安藤克美「山梨学院大学法学論集」六号

新潟経済社会リサーチセンター「政令指定都市・新潟の課題と今後の方向性」田園型政令指定都市の誕生を中心として」山

の現在・未来四号

松本英昭「政令指定都市・新潟の課題と今後の方向性」田園型政令指定都市の誕生を中心として」山

松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編「自治体の構想一課題」岩波書店