

紹介

千葉市 (発行)

『政令指定都市へのあゆみ』

(B5判・横組/カラー写真六頁+本文・資料四五九頁/平成五年三月/第一法規(印刷)/非売品)

栗本雅和

一 はじめに

地方自治をめぐる問題は、常に古くて新しい側面を有し、かつ多種多様である。昨今は数ある地方分権の掛け声のなかでも、とりわけ、都市の権限を現在より一層拡大充実させるべし、との主張・提案が目立つ。臨時行政改革推進審議会(第三次行革審)のいう「地方分権特例制度(いわゆるパイロット自治体)」や第二三次地方制度調査会のいう「地域中核都市構想」、さらに建設、自治、国土等六省庁の共同提案になる平成四年六月法律七六号「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」中の「地方拠点都市構想」など、それぞれに相当異なる思惑が見え隠れはするが、主なところであろう。

しかし、都市の権限の拡大充実という点で、地方自治法上唯一、従来より認められてきて実効性を有し、かつ評価の高い

制度は、地方自治法第二編第一二章（第二五二条の一九―第二五二条の二一）に規定される、いわゆる政令指定都市制度であろう。周知のこの制度は、昭和三十一年六月、それまでの特別市制度論争を宥和終結させるものとしてスタートした。

ここに紹介する『政令指定都市へのあゆみ』と題する書物は、平成四年四月一日に、地方自治法第二五二条の一九第一項に基づき、わが国で二二番目、かつ現時点での最も新しい政令指定都市となった千葉市が、その指定都市移行の準備段階から移行終了後までの経過を、記録としてまとめたものである。平成五年三月付けの松井旭市長の巻頭文「ごあいさつ」によれば、千葉市は、「大正一〇年一月一日の市制施行以来、県都として政治、経済、文化の中心として発展をし、また、第二次世界大戦で中心市街地の七割を消失したにもかかわらず、市民のためまざる努力と英知を結集し、消費都市から生産都市への建設が進められ、現在では人口八四万人を擁する大都市へと成長し（……）今後は、首都圏の東側に位置する大都市として、さらなる飛躍・発展が期待され、二一世紀初頭には人口一〇〇万人を突破することが予測されて（……、今回の）政令指定都市への移行を機に、さらなる市民福祉の向上と都市基盤整備の一層の充実に努める所存」とのことである。

本書一頁によれば、平成四年三月三十一日（移行前日）現在の千葉市の人口その他の実勢は、次のように示される。【人口】八三五、三六八人、【世帯数】二九二、四四二、【面積】二七二・五四平方歳、【人口密度】三、〇六五人／平方歳

但し、自治省行政局振興課（編集）『全国市町村要覧（平成四年版）（平成四年／第一法規）』は、平成四年四月一日（移行当日）現在における千葉市の人口その他の実勢を、次のように示す。【人口】八二五、三〇三人、【世帯数】二九三、九〇三、【面積】二七二・三七平方歳、【人口密度】三、〇三〇・〇八人／平方歳、【産業別就業人口】一次：七、七〇六人（二・二％）、二次：九九、六七〇人（二八・〇％）、三次：二四八、三九八人（六九・八％）

なお、比較の詳細に、国勢調査の結果を以上に示したのは、政令指定都市の要件は、人口五〇万以上と地方自治法に規定される以外、何ら具体的なものが見いだせないからである。他の法令中においても、人口が五〇万以上あれば、指定都市になれるのかといえ、それは要件の単なる入り口に過ぎないこと、後の紹介で見るとおりである。

二 本書の構成と内容

ここで、本書の構成と内容を一瞥しておく。

本書は、第一章「政令指定都市へ向かつて」、第二章「政令指定都市への準備」、第三章「政令指定都市移行実現に向かつて」、第四章「政令指定都市移行決定」、第五章「政令指定都市としての出発」、第六章「新たな大都市づくりに向けての対応」の計六章に加え、「資料編」および「政令指定都市移行関係年表」からなる。

三 本書の紹介

本書の第一章は、千葉市の生誕から記す。すなわち、千葉市は、『市制町村制（明治三十二年四月施行）』下において、大正一〇年一月一日、人口三三、八八七人、面積一五・二二平方歳をもつて、全国七六番目の市として誕生し、以後、漸次、地域の拡大と人口の増加を重ね、太平洋戦争前最盛期の昭和一九年二月には、人口一〇、三九人、面積八六・三三平方歳にまで及んだ。そして、戦後も周辺市町村の合併、特に昭和三〇年代後半からは、工業開発に伴う住宅の確保と発展する首都圏人口の受け皿として、市内の内陸部・臨海部双方に大規模団地が造成され、大型住宅都市としての機能と性格を強めていった。より詳細には、昭和三五年の国勢調査人口二四一、六一五人が、同四五年の同人口四八二、一三三人に、昭和四〇年の国勢調査人口三三二、一八八人が、同五〇年の同人口六六九、三五六人に、いずれも各一〇年間で、倍増し続ける状況にあった、ということである。

そして、政令指定都市への移行にとりくみはじめたのは、具体的には昭和五〇年六月の市議会一般質問における市長答弁が、契機と思われる。当時の荒木和成市長は、千葉市が、戦後、消費都市から生産都市へ変貌し、かつ首都東京からの流入

人口の増大により、急速な都市化が進んでいる状況からすると、昭和五三年には、人口も八〇万人位になるであろう。当時、既に政令指定都市となっていた札幌、川崎、福岡の各市も、人口が七〇万人近くになった時点から政令指定都市にとりこんでいる。実現までに、かなりの歳月が必要なことを考えると、今が、そのとりくみを始める潮時である旨、答弁にて陳述しているのである。

第二章は、政令指定都市への準備として、平成元年以降、行政区および区役所の設置・整備にとりくんだ経緯を中心とする記述である。地方自治法第二五二条の二〇第一項は、政令指定都市における行政区および区役所の設置・整備を義務づけているが、千葉市の場合は、中央区、緑区（但し、これらの名称は後日の決定）等計六行政区および区役所の設置・整備を行っている。

また、昭和六三年、保健所法に基づく全国で三二番目の保健所設置となり、平成二年には、既に一一の先輩指定都市が例外なく設置している東京事務所をも開設している。指定都市にふさわしい合理的定員管理や本格的OAシステムの導入も、検討され始めている。この段階で、市民へのPRも、活発に行われるようになってきている、ということである。

第三章は、市議会や千葉県、それに自治省をはじめとする国の関係省庁との折衝の記録である。昭和五〇年六月以降の分であるが、平成三年三月には、市議会としての政令指定都市実現意見書（地方自治法第九九条第二項に基づく。）が提出され、これに呼応して県議会も、同年六月、同趣旨の意見書を提出、市と県の意見の一致をみた上で、国との協議に入り、同年一〇月には、千葉市の翌年政令指定都市移行への閣議決定および政令の改正公布が、なされている旨の記述である。

第四章は、千葉市を指定都市に加える政令の改正がなされた後、行政区名の正式決定、県からの委譲事務に関する市条例や規則の整備、区役所体制の確立、地方自治法第二五二条の二〇第四項に基づく区選挙管理委員会の設置、さらには郵便番号やN T T市外・市内局番の変更等までに至るさまざまな改善変更が行われていることの説明である。

第五章および第六章は、平成四年四月一日、政令指定都市としてのスタートをきった千葉市が、既に『多極分散型国土形成促進法』に基づく「業務核都市」の全国第一号に承認されている（平成三年三月）実績等も踏まえ、さらに新たな大都市

（人口一〇〇万都市）づくりに向け、そして真の地方自治実現を果たそうとする姿勢を、多数の図表を交え、解説している。特に、第六章第三節は、自治省や県の関係者、および有識者からの千葉市へのメッセージが、計二七頁にわたって掲載され、政令指定都市実現のなかみを知る上で、興味深いものがある。

「資料編」および「政令指定都市移行関係年表」も、良く整理され、まとまったものであるが、特に「資料編」中に掲載されている、遠藤文夫・東海大学教授と中村瑞夫・元自治省行政課長の講演記録は、いずれも、千葉市が、指定都市移行への準備をしていた昭和六〇年から平成二年にかけてのもので、両者あわせて計三六頁に及び、とりわけ中村氏のもものは、都道府県側との確執から実現しえなかった特別市制度はもとより、戦前からのわが国の大都市制度についても、かなり詳細に言及し、大都市制度を考察する上で、参考になる点が少なくない。

四 おわりに

駆け足的に、本書を紹介してきたが、本書紹介の意義を最後に記して、結びとしたい。地方自治法上の政令指定都市制度は、その現実の有用性にてらし、法制度上の規定がきわめて不備不十分である。これは、この制度が、特別市論争に、いわばケリをつける形で、きわめて政治的妥協的に誕生したことと密接に関係する。それゆえ、例えばある都市が、実際にどのような経過をたどり、政令指定都市へと移行しうるのかを知ることは、大都市制度を論じ、かつ考察する上で必要欠くべからざることと思われる。かかる意味での文献資料の著しく乏しい現在、本書の意義は大きく、昨今の地方分権・新都市論争にも資する点少なくないと思われる。

なお、政令指定都市に関し、信頼すべき研究者の手になる最新の文献として、山内一夫ほか編『注釈地方自治法 3』四五二―頁以下（成田頼明）（第一法規／加除式）がある。