

政令指定都市制度の設計概念と制度的変容

爲我井 慎之介

Changes in Design Concept and Systems of Ordinance-Designated Cities

Shinnosuke TAMEGAI

要 旨

本稿では、政令指定都市制度の設計概念を歴史的に明らかにしている。最初に政令指定都市制度に関する最近の先行研究のレビューを通じて、制度の問題点の比較検討を試みた。次に、こんにちの地方制度調査会における大都市制度の議論の内容を計量的に分析し、大都市制度改革との関連性を論じた。

我が国の大都市制度には、その根底には過去から変わらぬ社会と制度の不一致という本質的な問題点が存在する。現在の議論をフォローするため、第30次地方制度調査会「大都市制度についての専門小委員会」での審議の内容分析を行った結果、それらの審議の中心は行政的・事務的な課題であり、政策的議論が欠けていることが明らかになった。

政令指定都市制度は、戦後の特別市制運動に影響を受けた簡易的な制度に過ぎず、大都市への事務配分を優遇する特例措置にとどまっている。本稿の分析含意から、政令指定都市についても、既存の枠組みを抜本的に改めた大都市制度の再構築が求められると言える。

キーワード：大都市制度、政令指定都市、地方制度調査会、テキストマイニング

Summary

This paper shows the design concept of ordinance-designated city system in a historical perspective. Firstly, the author tried to weigh shortcomings of the system through the review of reviews previous studies on ordinance-designated city system and then attempted a quantitative analysis of the discussion on metropolitan administration held at today's Local Government

System Research Council to go through an association with metropolitan government reform.

Large city systems in Japan have an underlying and continuing problem of inconsistency between the society and the system. The author analyzed the content of the discussion held at the 30th Local Government System Research Council to follow up the recent discussion and found that the discussion focused on administrative and working-level issues and policy issues were not addressed.

Ordinance-designated city system is just a simple system influenced by postwar municipalization campaign for ordinance-designated city status, and can enjoy just preferential measures providing metropolitan cities with benefits to distribution of administrative functions. The analysis in this paper suggests that restructuring of large city systems is required even for ordinance-designated cities to make a drastic change in existing frameworks.

Key words: large city system, ordinance-designated city, Local Government System Research Council, text-mining

I 研究の目的

本研究では、政令指定都市（以下、政令市）制度を中心として、戦前の大都市制度との関連性から現在に至る制度の政策的展開までを整理し、政令市制度の設計概念を明らかにする。次に、政令市制度に関する先行研究のレビューを通じて、そこに示される制度の問題点を比較検討する。最後に、第30次地方制度調査会答申をテストケースとして、こんにちの地方制度調査会における大都市制度の議論の内容を計量的に分析する。以上を通じて、政令市制度の変容する状況と制度改革の方向性について総括的に論じていきたい。

明治期の行政村設置以来、我が国の基礎自治体は行政機能の拡大を追求し続けてきた。この特性は、事務権限が多くなるにつれ、住民ニーズを幅広く網羅できるという行政側の説明責任を果たすにも有用であった。

自治体の事務権限の総量は、人口・面積と無関係のはずがない。さらに、外形的な規模に相応する事務権限が与えられない自治体では、自治権の要求が自発的に強まる。戦前から戦後にかけて展開された特別市制運動はその最たる例であった。また、現在の単純化された区分から上位区分への昇格を目指す場合には、人口増加と面積拡大が不可欠である。そのため、基礎自治体の昇格指向は、合併誘導策に利用されてきた。

他方、昇格を目指す自治体にとって、事務権限に見合うだけの財源や組織的余力がなければ、事務処理能力の不足が露呈してしまうであろう。したがって、昇格に向けた初期的段階において

は、自治体内部における事務権限と財源が一体的に論じられやすい傾向がある。財源がアメとなり、基礎自治体の昇格指向を刺激するのである。

我が国大都市制度は、自治体の規模と事務権限を前提に制度化されている。そのうえ、都市の昇格メカニズムには降格という概念が存在せず、この制度設計により、その後、基準を満たさなくなった都市が存在し続けることも許容されている（爲我井（2014：45））。

政令市を頂点とした日本の大都市制度とは、制度と実態とのかい離が生み出される構造下にある。そうした問題認識から、本研究では、「妥協の産物」とされながらも定着し、今やその制度的価値が大きく変化してしまった政令市制度に焦点をあてて論考を進めていく。

Ⅱ 戦前的大都市制度運動との関連性

戦後大都市制度の状況を検討するうえでは、戦前制度を踏まえた理解が欠かせない。なぜなら、明治期に二層制（市制町村制及び府県制郡制）が確立されて以来、戦後においても、基本的な枠組みが継承されているからである（辻山・岩崎（2012：[小原隆治] 13））。ここでは、予備作業として、大都市自治制度形成の背景を戦前的大都市運動との関連性から整理する。

戦前に確立した大都市制度には、1889年の市制特例（「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」）や、1943年の東京都制がある。それらは、国の官吏が大都市区域を直接支配する「大都市用の国の制度」（金井（2012：22））であった。1922年制定の「六大都市行政監督ニ関スル法律」に基づく大都市特例は、二重監督問題の「微温的な制度改革」に過ぎず、戦後政令市制度の原型になったとされる（前掲（2012：[小原] 15））。いずれにせよ、戦前に確立された大都市制度とは、極めて中央集権的な観点によるものであった。

先行研究では、戦後に制度化された特別市制度や政令市制度は、大都市の自治を補完する自治体を基礎とした特例制度であるとの共通理解が得られている。戦後地方制度において府県は完全自治体化し、市町村の監督官庁という位置付けが取り払われた。それに伴い、戦時体制に移行するまで大都市問題の主要争点とされてきた二重監督問題は、表面上は解消された。戦後、大都市制度の争点は自治体と自治体との関係を問うものへと転換したのであり、戦前との違いは大きくその点に縮約される（前掲（2012：[小原] 22-23））。大都市制度の要求運動は、戦前戦後で連続的に捉えるべきだが、制度の性格自体は戦後改革の過程でパラダイムシフトしたものである。

歴史的に見て、日本の大都市制度は、江戸時代に一定の大都市機能が集約された旧来の三都（東京・京都・大阪）の取扱いをめぐる問題に始まるものである。明治期以降、中央集権国家を確立する過程で、当該三都市には既に大都市の実態が外形的に備わっていた。よって、政府や議会の間には、それらの「大都市」が一般市とはおのずから異なるため、何か特別な位置付けをする必要があるとの共通認識が浸透するようになる。

戦前、大都市を特別に取り扱う具体的な方法は、分権か集権かという大きく二つの対立する考

え方に規定された（指定都市市長会（2006：[天川晃] 9））。明治期の帝国議会における審議では、前者の考え方がのちの特別市制度に通ずる「東京市制案」として、主に衆議院から提案されている。後者は、官選知事を頂点とする府県制をモデルとした「東京都制案」として政府及び貴族院から主張され、論争を巻き起こした¹⁾。

大正期には特別市制運動が大阪、京都、神戸、名古屋、横浜へと広がり、六大都市による運動が展開されるようになる。この時期からの大都市問題は、二重監督・二重行政を原因とする行政執行上の遅延性や弊害を中心として議論が展開されている。都市計画など当時の規制行政は、国家の警察権に属しており、大都市制度の実現にはそれら問題の根本的な解消が大きな課題となっていた（高木（1989：11-14））。

しかしながら、当時の政府、帝国議会議員、当事者たる東京市などは、他の大都市よりも、まずは帝都東京の特権的位置付けを優先的に扱うことに関心を寄せ、それが、運動が一枚岩にならない原因にもなっていた。他方、東京は帝都たるゆえに、そもそも「自治」にそぐわないという考えが底流にあったとされる（磯村（1984：4））。

さらに、問題の関心は、主に政府と自治体との垂直的な関係による行政運営上の対立、即ち、二重監督を解決する点にあった。戦後の議論で中心となる、自治体と自治体との水平的な関係による二重行政問題や財政問題などは、あくまで周辺的な課題に過ぎなかったのである。そのような事情から、戦前は府県よりもむしろ政府と六大都市を対立軸として、大都市のあり方に関する主義や主張が政治的な勢力関係において拮抗した。その膠着した状態に変動をもたらしたのは、皮肉にも戦時体制であった。

Ⅲ 戦後大都市制度の政策的展開

（1）戦時下の大都市制度と終戦

戦前的大都市運動とは、中央集権体制が大都市の複雑な行政運営に支障を来たしたことを主な原因として展開されたものであり、全体的には自治・分権化の流れを企図するものであった。だが、東京市にあっては、その帝都たる位置付けを明確にしなければならないという社会一般的な要請があり、単に自治権確立運動の一つとして整理できない事情を抱えていたのである。

戦前の特別市制運動を消極化した出来事には、東京都制の施行（1943年）と、中央集権化を企図した市制町村制改正（1943年）がある。とくに、市制改正では市長の選任方法が「市会の選任ののち、勅裁を経て決定する」方式に改められ、当時の市制はすでに府県制に近い形態に変化していた。それゆえ、困難な区域変更を伴う特別市の分離は現実的ではなくなった（指定都市市長会（2006：[天川晃] 21-22））。

1945年8月に終戦を迎えたのち、我が国ではGHQによる占領行政のもと、民主化・地方分権化が進められる²⁾。戦前の動向を引き継いで、戦後大都市制度とはいかなる過程を経て成立し、

展開していったのか。以下では、特別市制度と政令市制度に分けて論じていくことにしたい。

(2) 「特別市」の誕生と挫折

戦前の地方自治が、団体自治的・中央集権的・官治的であるとするならば、戦後の地方自治は、住民自治的・地方分権的・民主的であるものと対比的に整理できよう。ただし、視点を変えれば、戦後改革とは占領下の特殊な社会背景により成立した、あくまで受け身の改革でもあった。

日本政府は、当初、大都市における戦災復興を主要な政策課題とみなし、特別市の制度化に対しては消極的な態度を示していた³⁾。しかし、GHQ側から第1次地方制度改革の不徹底さを指摘され、第2次地方制度改革では特別市制度が主要課題に位置付けられるようになった。

1946年12月、地方制度調査会は、警察事務をはじめとする国政事務の取扱いは府県に付随する問題として整理できるとし、五大都市を対象に特別市の制度を設ける旨を答申した。制度誕生が現実性を帯びるなか、それら調査審議の過程において五大府県と五大都市との「都市の独立」をめぐる対立構図が顕著となった。

戦後における五大都市側の運動論理は戦前と同様であり、その延長線上に位置付けられるものであった（指定都市市長会（2006：[天川晃] 23)）。その一方、五大府県側は、特別市制度の実施が大都市行政の孤立を招くことと、府県内における特別市を除いた残存区域の取扱いが未決定である点を殊更強調していた⁴⁾。結果的には、答申は五大都市側の意に沿った形で採択され、1947年5月に日本国憲法とともに施行された地方自治法には「特別市に関する事項」が明記された。

地方自治法では、個々の特別市の指定は特別法によるものとされ（第265条第2項）、日本国憲法第95条の住民投票の手続きが必要であった。当初、住民投票の対象範囲については当該「特別市民」であるとの政府見解が公表されていたが、法令には規定されていなかった。五大府県側はその点に着目し、特別市指定の法律に必要な住民投票の対象範囲は当該「府県民」であるとの強硬な解釈論争を展開するようになる。その結果、同年7月には政府側の解釈が変更され、12月の法改正では住民投票の対象範囲が当該「府県民」と明記された。それらの政策転換には、府県側の働きかけを受け、特別市制度に対し慎重論に転じたGHQの意向が影響している。こうして、特別市制度は法的な枠組みとして明示されながらも骨抜きにされてしまった（前掲（2006：[天川] 27-29)）。

(3) 大都市制度の暫定的措置と既成事実化

五大府県にとって、1947年12月の法改正は五大都市に対するくびきになるはずであった。ところが、それ以降、特別市制度の実施をめぐる五大府県と五大都市との攻防はいっそう熾烈さを増していく⁵⁾。ことに政党内部の分裂には、運動の絶頂期とされる第13回国会が衆議院総選挙を目前に控えた時期に重なり、各議員に対する党内統制力が弱まったことが影響していた（飯島

(1952：26-27))。

当時の先行研究においては、特別市制度の是非をめぐる見解に相違が見られる。例えば、吉富(1951)、中井(1952)などは極めて推進的な立場をとり、武井(1951)や中山(1952)などは反対の立場を鮮明にしていた。それらに対し、中間的な立場から意見を述べるものには、星野(1951)、柳下(1951)及び巖山(1953)などがあった。

その後、大都市の制度的議論は単純な特別市制度の是非を問うものから、府県の統廃合や道州制の導入など、広域的な地方制度のあり方までをも含めた議論へと発展する。具体的には、1953年に設置された第1次地方制度調査会で検討され、その答申では第2次神戸勧告の考え方⁶⁾を援用し、大都市行政運営の合理化方針が示された。そして、五大都市側がこの答申を認容したことが、時局に影響を与えた。その結果、1956年の第24回国会において政令市制度が創設されるとともに、特別市制度はその法的根拠を喪失した。

政令市制度は、妥協の産物かつ暫定的な対応とされるが、一方では五大都市と一般市町村との関係には一応の区切りをつけた。それゆえ、政令市制度の適用範囲は五大都市に限定され、そのほかの都市の指定を想定するものではなかった(長野(1960：930))。

1956年に五大都市が政令市に移行する一方、政令市制度の創設の際には抜本的な地方制度改革が示唆され、道州制下における大都市制度のあり方などが問われていた。ただ、1957年10月の第4次地方制度調査会答申とは、府県制度の廃止と府県合併という両論を併記した異例の内容であり、そしてそれらはいずれも実現しなかった。府県制度の固定化とは、当面の措置であったはずの政令市制度を固定化させる要因になった。

今ある政令市制度とは、地方制度の抜本改革が徹底されなかったことを原因として、皮肉にも大都市固有の特権的地位を得て、制度の適用範囲を拡大させたものである。その拡大適用のきっかけになった出来事は北九州五市(門司・小倉・若松・八幡・戸畑)の合併であった。

北九州五市は、戦前から国防上の要衝とされ、政府や県の主導で合併運動が進められてきた背景がある。戦時体制下では、合併と特別市指定が一体的に論じられており、五大都市に次ぐ大規模な都市地域として重要視されていた。戦後は、戦災復興の達成による市街地の連担化とさらなる産業基盤増強を理由に、市側が主体的な運動を進めた。しかし、水面下では、当時の地方振興策に関する各省庁間の政策的駆け引きが存在した。当時の自治省は、北九州五市合併のための特別立法(市の合併の特例に関する法律)と政令市の指定を提示し、合併の後押しをしたとされる(青木(2012：85-87))。すなわち、都市の連担化や大規模化の実態によりながらも、戦前からの歴史経過に規定された国策的な政令市移行であった。

1963年2月に発足した北九州市は、ほぼ合併前の市域に対応した五つの行政区を整備し、同年4月に政令市に移行する。ただ、指定直前の同市の実際の法定人口は99万人弱であり、既に100万人を欠けてしまっていた(北村(2013：51))。

IV 多様化するこんにちの政令市と改革の議論

(1) 多様化するこんにちの政令市

北九州市の政令市指定がきっかけとなり、「政令市＝旧五大都市」という図式は成立しなくなった。その後、1972年には札幌、川崎及び福岡、1980年には広島、1989年には仙台、そして1992年には千葉が指定され、12政令市体制へと拡大する。とくに1972年の指定以降、実質的に指定要件が下げられ、政令市制度の定着と多様化が進んでいった。

もともと政府は、政令市制度を旧五大都市に限定した大都市の特例措置として、具体的な人口基準を100万人以上に設定しようとしていた。だが、それでは旧五大都市の一つである神戸市を含めることができず、法令上は「人口50万以上」と概括的に要件設定したに過ぎなかった（北村（2013：28-30））。

制度創設からの時間経過にしたがい、指定基準の背景にある考え方は度外視され、当該基準は単純に政令市の人口のボーダーラインのように見なされるようになった。それゆえ「旧五大都市」と「人口50万以上」との規模の乖離は、政令市になるための「インフォーマルな基準」（北村（2013：50））を設定する余地を与えたのである（表1）。それを象徴する出来事が、1972年の福岡市の昇格であった。

表1 政令市指定の実質的基準

内容
人口100万程度以上の規模
面積200km ² 以上
人口密度2,000人/平方キロメートル以上
第1次産業就業者人口が全就業人口の10%以下
都市的形態・機能の保持
行財政能力の保持
当該都市と所在府県との意志の合致

出典) 西尾・神野（2004：[辻塚也] 226-239）をもとに筆者作成

福岡市の場合、県庁所在地にもかかわらず同一県内の北九州市が先に政令市に昇格しており、法令上の都市の位置付けに逆転が生じていた。それゆえ、福岡市は人口100万人を大きく欠けるにもかかわらず政令市への昇格を希望したのである。結果的に福岡市は政令市に昇格し、その事実はその後の広島市などに対する拡大適用の「慣習法」となった。2001年（平成の大合併の推進時期）までの政令市昇格の実質的ハードルとは、「近い将来に人口100万を超える、人口85万程度の都市」（北村（2013：53））だったのである。

この政令市の指定拡大に関連するように、80年代以降の行政改革・地方分権改革の過程では、

「市」のさらなる差別化が進展する。特例的な基礎自治体の類型として、中核市（1994年）と特例市（1999年）が誕生した。それらは、事務権限の程度差による制度の連続性を伴い、連続的な昇格スペクトラムを形成した。

さらに、平成の大合併では、合併誘導という別の政治的目標達成の手段として指定が弾力的に運用され、対象都市が拡大している。具体的には、「人口70万程度」が指定の新たな基準になった（「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（2009：4））。2015年4月現在、政令市は全国で20都市にまで指定拡大されるまでに至っている（表2）。

表2 政令市指定経過の三類型

区分	移行年月日	都市名	指定時人口(千人)	2010国調人口(B)	(B)/(A)
～旧市 大 期	1956/9/1	大阪市	2,547	2,665,314	9.8%
	1956/9/1	名古屋市	1,337	2,263,894	8.3%
	1956/9/1	京都市	1,204	1,474,015	5.4%
	1956/9/1	横浜市	1,144	3,688,773	13.6%
	1956/9/1	神戸市	979	1,544,200	5.7%
～人口 50 万 大 期	1963/4/1	北九州市	1,042	976,846	3.6%
	1972/4/1	札幌市	1,010	1,913,545	7.0%
	1972/4/1	川崎市	973	1,425,512	5.3%
	1972/4/1	福岡市	853	1,463,743	5.4%
	1980/4/1	広島市	853	1,173,843	4.3%
	1989/4/1	仙台市	857	1,045,986	3.9%
	1992/4/1	千葉市	829	961,749	3.5%
	2003/4/1	さいたま市	1,024	1,222,434	4.5%
～人口 70 万 大 期	2005/4/1	静岡市	707	716,197	2.6%
	2006/4/1	堺市	830	841,966	3.1%
	2007/4/1	新潟市	814	811,901	3.0%
	2007/4/1	浜松市	804	800,866	2.9%
	2009/4/1	岡山市	696	709,584	2.6%
	2010/4/1	相模原市	702	717,544	2.6%
	2012/4/1	敦本市	734	734,474	2.7%
総人口(A)				27,152,386	100.0%

出典) 爲我井(2015)の表4を一部加筆修正

(2) 最近の先行研究にみる政令市制度の問題点

政令市に関する先行研究を時系列的に見ると、1980年代以降、行政改革や地方分権改革などの社会的潮流にあわせた議論が繰り返されてきたように思われる。しかし、そもそも政令市制度の抱える問題点とは何であるのか。以下では、それを示唆する最近の先行研究を複数レビューし、政令市制度の問題点を比較検討したい。

2000年以降、政令市制度の骨格は、大都市社会の特性や実態に基づくものから、自治体の大規模化と事務権限の移譲を一括りにする「概括的な政策」へと転換している。平成の大合併において、政令市の指定要件が特例的に緩和されたためであり、制度は合併誘導策として機能したのである。

2010年以降は大阪都構想問題が政治争点化され、大都市のあり方が社会的にも再注目された。その背景において先行研究では政令市制度の問題点を様々に整理している。例えば、税財政などの行政上の観点から実証的に政令市のあり方を探る先行研究や、規模や中核性から統計的手法を用いて政令市の類型化を試みるものがある（青木（2011）、入江（2012）、爲我井（2015）など）。だが、ここでは政令市の抱える問題点とは何かを定義付ける意図から、最初に若干古い先行研究に立ち返っておきたい。

磯村（1981）は、第一に大都市の呼びかえを“政令指定都市”とすること自体、地方自治の精神を欠くものと論断する。言わば、政令市は自治の制度であるとされながら、中央集権的な政府の階層構造に組み込まれているとの問題提起であろう。また、磯村はその時点ですでに政令市相互には質的な格差が生じており、そうした観点から大都市のあり方を問うべきである旨を指摘している。その背景には、国土交通網の発展や情報化の進展により都市相互の位置関係が実質的に近くなり、都市機能の分散化が図られ、都市の特性に格差が生じやすくなったことを挙げる。それに対し、政令市制度の枠組みは一貫して、特性の異なる大都市を一つの枠組みの中に収めようとする事自体に限界が生じているのである。

これと類似する指摘には星野（1981）がある。星野は、法令的な視点から政令市制度の問題点をより個別化して整理している（表3）。

表3 政令市制度の法令的問題点

問題点	内容
概括的な法令取扱	個別法によらない地方統制（法統制の社会に行政統制を適用）
行政権限の拡大	行政数量による大都市の身分替え（人口基準の形骸化）
住民自治の軽視	民主的手段の回避（住民投票のがれ）

出典）星野（1981：28）をもとに筆者作成

確かに戦後、我が国では大都市制度が分権と自治を象徴する制度として認識されてきた。しかし、政令市制度は、時の政府のさじ加減により適用が決定付けられるという、「戦前からの集権的残滓が深く沈澱した制度」（星野（1981：28））である。現在、政令市が直面する制度上の多様化とは、単にそうした法令の運用実態がもたらした帰結に過ぎない。その意味において、磯村や星野の指摘は現在にも通ずる問題点であり、そのことを示唆する比較的新しい研究には例えば佐々木（2013）がある。

佐々木は、政令市制度は大都市制度ではなく、「法律上の特例」を積み重ねたものであるとする⁷⁾。そのうえ、税財政、行政区、広域性、二重行政などの観点から、政令市の旧態依然とした問題点を具体的に記している。その反面、大都市経営を営む単位としては人口100万人規模が適正であるとし、旧来から続く我が国の大都市（特別市や政令市）の規模の考え方自体は否定して

いない⁸⁾。同様の指摘には大杉（2011）や村上（2011）がある。

大杉は、政令市制度が「特例という融通無碍さをもって多様な都市を包括し続けることが妥当なのか、あるいは、そもそも可能なのかが問われている」（大杉（2011：10））状態にあるとし、その性格の変貌を評した。さらに、道州制論議などを例に挙げ、政令市間でも大都市制度改革への温度差があることを指摘しつつ、二重行政や都市内分権などの政令市の問題点と改革の方向性について触れている。

村上は、政令市の問題が「具体的な事務権限と財源は法令等により国・都道府県・市町村の間で重層的・相互連携的に配分され事業が実施されて、負担と責任の関係が不明確」（村上（2011：17））になることであるとした。そして、こうした問題の複雑性や矛盾が顕在化した状況を踏まえ、住民の視点から見てもわかるように制度を再構成することが大都市制度改革であるとしている。また、それらの指摘よりも個別の行政的課題に焦点を当てて論じたものには安宅（2009）がある。

安宅は自身が岡山市長に在任した経験から政令市の税財政制度に関する脆弱性を指摘する。とくに、地方分権推進委員会の数次にわたる勧告や地方制度調査会の答申等では、国から都道府県への移譲に議論が偏っており、地方における役割分担が論じられてこなかった。このことが政令市に対応した税財政制度の確立を未だに阻んでいる。政令市では大都市特有の財政需要が生じているにもかかわらず、必要な歳入が確保されない。政令市では相対的に債務残高が膨れ、厳しい財政状況にあるという⁹⁾。なお、過去に遡ってみれば西尾（1991）や本田（1995）などは法律上の特例のあり方から、木村（1996）などは税財政の観点から同様に政令市の問題点を指摘している。しかしながら、ここでは紙幅の都合から詳細は割愛したい。

他方、金井（2007）は政令市制度などの行政実務的な「格」が「自治体の事務権限や権能を基準として、自治制度業界の文化として象徴化されたもの」（金井（2007：159））であるとし、行政的文化の観点からこの問題点を整理している。

大都市制度には降格の概念がなく、区分により差別化を行っても当該区分に属する都市の数が増え、その価値は次第に「希釈化」（金井（2007：170））する。この現象は当該区分に「格付けインフレ」（金井（2007：165））が発生している状態であり、その中の実質的降格を嫌う都市は、さらなる昇格を狙った差別化を行おうとする。そして、新たな区分が設定されると、また同じような価値低下を繰り返すのである¹⁰⁾。

政令市の多様化とは自治制度による象徴的価値が軽くなる状態である。加えて、中核市制度や特例市制度などの創設は、政令市と一般市との区分をさらに「希釈化」する動きでもある¹¹⁾。その一方、道府県にとっては、大都市が完全に独立してしまう特別市制度よりも、道府県側に「皮一枚」でも事務権限が残る政令市制度の方が税収面の観点から都合が良い¹²⁾。政令市制度とは府県のための制度である。

金井による論理的検討は、大都市制度の多段階化の限界を指摘するものであり、新たな制度を検討する際に重要な視点となるであろう。これに対し、真淵（2010）は政令市の多様化を「希

積化」というニュアンスで捉えるのはあまり正確ではないとしている。その理由として、政令市に認められてきた権限や財源、組織の特例が減らされたのであれば「希積化」されたことになるが、制度自体の中身は変わっていないので「希積化」されたことにはならないことを挙げる。そして「都市として中枢機能も薄く、拠点性も弱く、人口も少なく、インフラ整備も不十分な都市をも（政令市制度が）カバーしてしまう」状況は、制度が「下に延びた」と表現すべきであると述べる（真淵（2010：15））。

日本における大都市制度は下には延びても上には延びない。つまり、政令市制度の特例の拡大や税財源を拡充するという、既定路線の延長線上にある「上に伸ばす」改革や、構成都市が多様化した政令市制度そのものを見直すという「新たに上の制度をつくる」改革志向を欠いていたのである¹³⁾。このような理由から、真淵は政令市制度を「上に伸ばす」のであれば、あくまでも旧五大都市が中心になるべきであり、政令市制度の改革には「区別の論理」を働かせることが肝要であるという¹⁴⁾。金井や真淵の指摘をより実証的に論じたものには北村（2013）が挙げられる。

北村は、旧五大都市しか念頭に置いていなかった政令市制度が20政令市まで増加したことを「膨張」（北村（2013：43））と称し、様々な特徴の都市が混在することによって、大都市を統治する制度としての政令市の性格は薄れたと指摘する。そして、政令市が急膨張していった原因の一つは、地方自治法上に大都市制度の実質的な要件や移行のための手続きが定められていないことにあるとし、それは諸外国と比べても特異な状態であるとしている。

北村は、大都市制度とは「特定の大都市に対して全国的な経済発展の牽引を期待して、大きな権限と財源を例外的に付与する制度」であり、「集中投資（拠点開発）を具現化する制度」（北村（2013：65））であるとした。しかし、日本では曖昧な政治的妥協の末に政令市制度が誕生しており、具体的な要件が法定化されていない。北村はその制度上の欠陥が、政治的な利益誘導の手段や市町村合併などの他の政策目的を達成するための手段として制度が活用される余地を生み出してしまったと主張する¹⁵⁾。

北村は、その問題認識から大都市制度の再設計を考えるうえでの現行20政令市の分類の必要性を論じている。とくに、各都市属性の統計データから「中枢性」、「能力供給性」、「地域拠点性」という三つの主成分を析出して現行20政令市の類型化を試みようとした¹⁶⁾。北村は、もともと政令市制度が旧五大都市だけを対象にしていたことにこだわる必要はないとしている。その一方、分析結果に基づいて政令市の多様性を示し、政令市制度が大都市をターゲットとした制度的枠組みとは言いがたいことを実証したのである¹⁷⁾。なお、北村と問題認識を共有するものには外川・安藤（2010）が挙げられる。

外川らは、大都市制度を「人口や産業集積に伴う都市的諸問題を効果的・効率的・体系的に処理し、集積による経済効果等を効果的・総合的に発揮させるための制度」（外川・安藤（2010：5））とし、単に事務配分の特例を内容とする政令市制度は大都市制度ではないことを指摘した。そのうえ、名古屋市と浜松市との規模・中核性という個別事例の比較により、「国土縮図型」政令市

が政令市制度内部の潜在的な階層化を進め、制度崩壊をもたらす可能性に言及している。

翻って砂原（2012）は、「大阪都構想」問題の内包する二つの論理を用いて、国家と大都市との関係性を論じた。砂原によれば、大都市制度改革の視点には、①大都市としての成長を追求する「都市官僚制の論理」と、②特別区への分権や民営化によって事業ごとの効率性を求める「納税者の論理」（砂原（2012：204-206））があるという。それらは、財源が制約されている現代にあって、トレードオフの関係にある。

砂原はイギリスにおける制度改革の経験を引き合いに出し、それらの論理のバランスを取る難しさを記述している。併せて、大都市制度の導入には、国政での政党再編成という政治的要素が重要な意味を持っていると指摘した¹⁸⁾。

以上の先行研究では、①制度設計、②都市的実態、③政治的要素、④事務権限・財源、⑤住民自治などの観点から政令市制度の抱える構造的な問題点が示されている。しかし、それらの課題は府県制などの地方制度のあり方から抜本的な制度改革がなされない限り、解決し得ないものでもある。先行研究を時系列的に見比べると、地方分権、道州制、大阪都構想など、確かにその時折の中心的話題は異なっているが、決して政令市制度の問題の性質が変化しているわけではない。

地方分権の転換期である2000年以降、政令市制度は大都市社会の特殊性や実態を捉えるものから、自治体の大規模化と事務権限の移譲を一括りにする政策へと転換している。特に、平成の大合併はその傾向に拍車をかけた。こんにちの政令市は、絶対的な地域の大都市のみに限定されない。その図式に立てば、政令市制度はもはや大都市制度とは言えなくなったのは確かであろう。

（3）最近の地方制度調査会における審議

こんにちの政令市制度は、旧五大都市から「国土縮図型大都市」（大西（2007：62））までも網羅しており、制度の単一性にも関わらず、それぞれの実態は多様である。その一方、政令市側は、大都市の行政需要を満たすことができない現状の仕組みを批判し、さらなる都市内分権を進めるための改革を求めている（新川（2012：14））。

現在の政令市制度の適用状況は、相互の都市の規模や中核性が大きくかい離しており、大都市制度が地方制度との関連性から再び問い直されなければならないことを直截的に示している。以下では、近年、久々に大都市制度改革を主題とした第30次地方制度調査会答申について、具体的に内容を検討した審議結果から、最近における大都市制度改革の議論を再確認する。

地方制度調査会（以下、地制調）は、法に基づく内閣総理大臣の諮問機関であり、1952年に第1次地制調が設置されて以来、国の地方制度改革に大きな影響を与えている。これまで、地制調では、とくに首都制度や都市税制などをはじめとして、幾度にわたり大都市制度が主要な審議事項とされてきた。具体的には、①第7次・8次地制調（1960年～1962年）による「首都制度改革」、②第13次・14次地制調（1968年～1970年）による「大都市制度」、③第15次地制調（1971年～1973年）による「特別区制度改革」、④第22次地制調（1988年～1990年）による「都

区制度改革」及び⑤第23次地制調(1991年～1993年)による「中核都市」などがある(松谷(2006: 86-87))。ところが、第24次地制調以降、大都市及び大都市制度についての審議は常に後回しにされてきた。それらの状況が第30次地制調で一変した背景には、政権交代をきっかけとする政治・行政上の「地殻変動」や、自称「ビッグスリー」たる横浜・大阪・名古屋などの改革関連動向が挙げられる(辻山・岩崎(2012:[大杉覚] 69-72))。

2013(平成25)年6月25日、第30次地制調は、二重行政の解消、税財源の配分及び住民自治強化の観点による大都市制度改革を答申した。そのほか、特別市(仮称)への実現可能性について言及し、当面、都道府県から政令市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市(仮称)へ近づけることが提言された。それらの具体的な内容は、2012(平成24)年2月から12月までの間、延べ21回行われた「大都市制度についての専門小委員会」(以下、専門小委員会)が取りまとめた中間報告を抛りどころにしている。専門小委員会での審議過程は、その内容展開に即して大きく四つに区分される(表4)。

表4 第30次地方制度調査会「大都市制度についての専門小委員会」審議経過

開催日	出席数 (期 回)	主な内容	
2012/2/2	6	大都市制度の概要・実施とそのあり方	調 査 研 究 期
2012/2/16	7	特別自治体及び大都市制度の検討(東京府知事会・大阪府知事会本部)	
2012/3/16	8	移行制度の実態(東京府)及び移設制度に対する提案(特別委員会)	
2012/3/29	9	大都市制度に対する意見聴取(全国知事会・中核市の長会・特別市市長会)	
2012/4/16	10	移行後の大都市制度	
2012/4/25	11	「大都市制度の推進しに係る今後検討すべき論点(第1)」	改 善 議 点 検 討 期
2012/5/17	12	「大都市制度の推進しに係る今後検討すべき論点(修正案)」並びに大都市に於ける税財源制度	
2012/5/31	13	「大都市制度の推進しに係る今後検討すべき論点(第1)」に対する意見聴取(地方自治体)	
2012/6/18	14	「大都市制度の推進しに係る今後検討すべき論点(修正案)」	
2012/6/27	15	「大都市制度の推進しの方針」(地方自治体・住民自治体の方など)	改 善 方 向 検 討 期
2012/7/9	16	「大都市制度の推進しの方針」(地方自治体の行政区の方、都道府県との関係、事務配分と税財源など)	
2012/7/18	17	「大都市制度の推進しの方針」(中核市及び特別自治体のあり方)	
2012/8/3	18	「大都市制度の推進しの方針」(都道府県)	
2012/8/4	19	「大都市制度の推進しの方針」(特別市)「特別市」	
2012/9/26	20	「大都市制度の推進しの方針」(特別自治体への移行)	取 り ま と め 期
2012/10/15	21	「とりまとめに向けた考え方について(その1)」(第1)	
2012/10/25	22	「とりまとめに向けた考え方について(その2)」(第2)	
2012/11/7	23	「とりまとめに向けた考え方(その1)」に対する意見聴取(全国知事会、地方自治体知事会、中核市市長会、特別市市長会)「とりまとめに向けた考え方(その2)」に対する意見聴取(東京府、大阪府知事会、大阪府自治体本部)	
2012/11/29	24	「大都市制度についての中核報告(第1)」	
2012/12/13	25	「大都市制度についての中核報告(第2)」に対する意見聴取(地方自治体)	
2012/12/20	26	「大都市制度についての中核報告(第3)」の確定	

出典) 佐藤(2013: 52)及び総務省ホームページをもとに筆者作成

当該答申について、例えば佐藤（2013）は主に中間報告での議論を詳細に記述し、当該報告が住民自治の観点を殊更強調した、日本の大都市制度史に色濃く残る意味を有する報告書であったとの見解を示している（佐藤（2013：77））。他方、堀内（2013）は新たな大都市制度創設を目指す動きに対して、現行制度の中から解決策を示したものとして総括する（堀内（2013：56-57））。このように、第30次地制調を対象とした先行研究は答申に対する評価が大きく二分される反面、全体としての研究蓄積自体は乏しいものと言える。

専門小委員会の審議項目をテキストマイニング¹⁹⁾すると次の頻出語が得られる（表5）。品詞は名詞に限定している。大都市は第5位であり、中核市、特例市に由来する「中核」、「特例」は14位、15位にランクしている。「政令市」、「指定都市」などはランク外であり、考察の中心となっていないことが頻出語のリストから読み取れる。

表5 専門小委員会審議データ（全体）頻出単語（名詞・上位30語）

No.	単語	出現回数	No.	単語	出現回数
1	委員	2,746	16	都道府県	581
2	制度	1,823	17	市町村	571
3	都市	1,794	18	財政	569
4	事務	1,377	19	市長	536
5	大都市	1,157	20	基礎	534
6	行政	1,012	21	議会	527
7	地方	902	22	議員	503
8	自治	879	23	広域	484
9	自治体	780	24	団体	465
10	地域	728	25	部分	414
11	権限	684	26	先ほど	375
12	人口	683	27	1つ	374
13	住民	673	28	財源	366
14	中核	629	29	区長	351
15	特例	607	30	資料	348

出典) 専門小委員会議事録をもとに筆者作成

また、それらのデータの関係性は共起ネットワークとして図示することができる（図1）。中央の中心構造と緩やかに結びつく形で、5分野のカテゴリーが観察できる。ここでも、やはり政令市、指定都市は登場してこない。中心構造の「大都市制度」の議論には「自治」、「地域」、「住民」などのキーワードが含まれていることがわかる。そして、それらに直接関連する周辺の議論は、「行政レベルや二層制」、「財源／権限」、「中核市／特例市」、「地方議会」など、大きく四つの領域に分けられることが観察された。

先行研究（佐藤（2013））の指摘するように、分析結果は確かに「自治」が中心構造の中に位置し、直結する政策課題には「市議会」や「議員」が挙げられている。それらは、大都市内部の

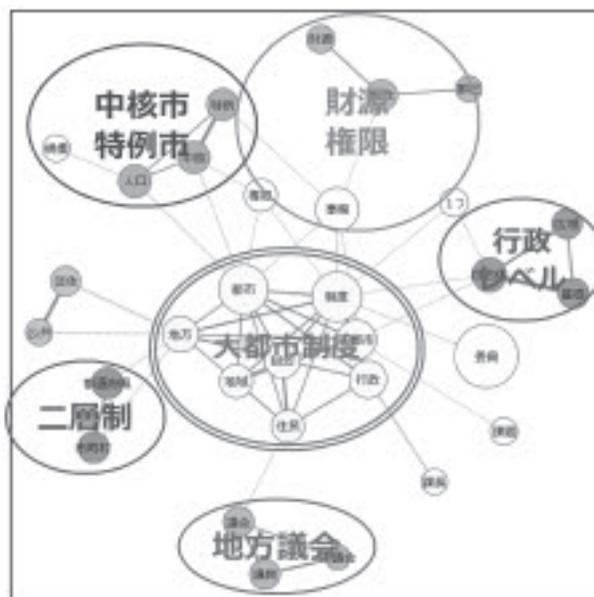


図1 専門小委員会審議データ（全体）共起ネットワーク
（サブグラフ検出・媒介 最小出現数150）

出典）専門小委員会議事録をもとに筆者作成

分権が民主主義のあり方とともに審議された結果を反映するものであろう。他方、大都市と広域行政を関連付ける議論にも繋がりは認められるが、個別具体的な政策を示す名詞を伴ってはいない。むしろ視覚的には、事務権限や財源のあり方を問うような議論が審議過程の多くを占めた。

今回の内容分析が大都市制度の改革動向を先取りするものとは必ずしも言えないが、改革動向の議論とその方向性が示されていると考えられる。

V 結論と展望

本研究では、我が国における大都市制度の成立及び運用過程を歴史的な観点を踏まえて記述したのち、最近の先行研究をレビューし、それらの議論から政令市の直面する問題点を検討し、政令市制度が変容する状況を整理した。さらに、第30次地制調専門小委員会の審議内容分析を通じ、最近の制度改革の方向性を計量的に確認した。

先行研究の議論は、政令市の多様化の背景には大都市制度における社会と制度の不一致という本質的な問題点が存在し、その問題点は過去から何ら変化していないことを示すものである。また、第30次地制調に関する審議の内容分析では、当該審議が総じて大都市に与えられるべき権限や財源のあり方に着目した、政府の内側の議論に特化されている傾向を確認した。「住民自治の強化」は、確かに当該審議の中心的課題の一つではあったが、分析結果から、既存の地方制度

の枠組みを修正する程の議論には至っていないことがわかった。

本来、大都市とは、密接する自治体相互の、社会・経済・空間的な相対関係のもとに生み出される概念である。だが、歴史的に政令市制度は、戦後の特別市制運動を遠因とした一時的な妥協策であり、大都市への事務配分の特例的な優遇措置に過ぎない。それは、東京を除く旧五大都市を念頭に置いた、さらなる大都市制度への移行のための「仮置き」の制度であった。それらの歴史的経過を棚上げし、都市の実態を加味することなく、既存の制度の枠組みを当てはめ続けたことが、政令市の多様化を招いたと言えるだろう。

日本の大都市制度とは、「府県か市のいずれかの自治体を基本にして、その所在する市や府県との間で特別の制度や行財政上の特例を定める仕組み」（高木（1989：2））である。しかし、本来、大都市制度とは、「大都市社会という環境と、それを課業環境とする大都市政府という組織とを合わせた組み合わせ」（金井（2012：20））であり、そこには、制度の前提とされる大都市社会が存在する。欧米では、日本語の「大都市」に相当する言葉として“メトロポリス”が用いられるが、その単語には“都市”（The City）という考えが強い外国で、住民自治の範囲としての都市を超えたもの」として、「文字通りの大きな都市」（磯村（1984：4-5））という意味が含まれている。それに比べると、政令市制度は「自治体の事務権限や権能を基準として、自治制度業界の文化として象徴化された」（金井（2007：159））格付けのレベルにとどまっていると言える。

人口の過疎・過密の格差が広がる現代地域社会において、地方自治制度には「明治期以来の画一的な制度論理から脱却し、大都市圏のみならず過疎地域にも、多様な自治のシステムを築くこと」（新藤（2002：17））が求められている。本稿の分析含意から、政令市についても、既存の枠組みにとらわれることのない「大都市の実態」を踏まえた制度の再構築が求められている。

（ためがい しんのすけ・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程）

註

- 1) 明治29年の第9回帝国議会から明治44年の第27回帝国議会までの間は「東京市のみの特例市運動期」と分類され、東京市固有の首都制度問題として議論されてきた（李（1999：150））。
- 2) 当時の史実に関しては、指定都市市長会（2006）[天川晃]などに詳しい。
- 3) 特別市制度の実施に関わる当時の政府見解によれば、「特別市制は、戦災復興との関係性を考慮し、その内容及び実施の時期を決定すべきであって、少なくとも今はその時期ではない」とされ、制度論よりも、現実重視の姿勢が示されていた（李（2000：209））。
- 4) 五大府県側は特別市制度ではなく、かつての「六大都市行政監督特例」や「東京都制」など、府県と大都市の区域を一緒にするような集権的制度の実施を主張した（星野（1981：23））。
- 5) それらの争いには、住民世論を無視した、単に五大都市と五大府県の政治・行政アクターに局限された運動であったとの批判がある（柴原（1952：45））。
- 6) 1951年9月の第2次神戸勧告では、特別市制度を完全否定しないまでも、大都市が求める二重行政や二重監督の問題は、行政事務の再配分と税財政制度の改正で解消するという考えが示された（指定都市市長会（2006：[天川晃] 29））。
- 7) 佐々木（2013：437）。
- 8) 佐々木（2013：438）。
- 9) 安宅（2009：13）。
- 10) 金井（2007：170-171）。
- 11) 金井（2007：181）。

政令指定都市制度の設計概念と制度的変容

- 12) 金井 (2007: 152)。
- 13) 真淵 (2010: 15)。
- 14) 真淵 (2010: 16-17)。
- 15) 北村 (2013: 66)。
- 16) 分析の結果、北村は大阪市、名古屋市、福岡市が国家として権限移譲や財政的な特例措置を認めるに値する中枢性の高い大都市であるとしている。さらに、横浜市や京都市に対しては、別の大都市制度を準備した方が適切であるとした。なお、その他の都市の特徴は必ずしも明確にしておらず、「無秩序な拡大」と総括するにとどまっている (北村 (2013: 73-76))。
- 17) 北村 (2013: 75-76)。
- 18) 砂原 (2012: 216-219)。
- 19) ソフトウェアはKH Coderを使用した。なお、審議データの総抽出語数は441,740語、分析に使用した語数は163,277語であった。

参考文献・資料・URL

- 青木敏隆「市町村合併と都市構造の課題 (その10改訂版) = 事例研究・北九州市 =」『経済調査研究レビュー』(一般財団法人経済調査会経済調査研究所) 第11号。2012。74-106。
- 青木宗明「政令指定都市の拡大・多様化と税の地域格差」『自治総研』(地方自治総合研究所) 通巻391号。2011。1-29。
- 安宅敬祐『指定都市の税財政制度の改革』大学教育出版。2009。
- 李憲模「日本における特別市創設運動 (I)」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学大学院政治学研究科) 第60号。1999。137-167。
- 李憲模「日本における特別市創設運動 (III)」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学大学院政治学研究科) 第63号。2000。203-233。
- 飯島登「道州制と特別市制」『公務員』(産業経済新聞社) 第8巻第8号。1952。26-29。
- 磯村英一「政令指定都市研究の視点」『日本都市学会年報』(ぎょうせい) 第15号。1981。3-19。
- 磯村英一「大都市制度問題の回顧と展望 (I) - 日本における軌跡 -」『都市問題研究』(都市問題研究会) 第36巻第4号。1984。3-15。
- 入江啓彰「大都市制度の見直しによる財政支出の効率化」『近畿大学短大論集』(近畿大学短期大学部) 第45巻第1号。2012。17-25。
- 石見豊「大都市制度の再検討」『国土館大学政経論叢』(国土館大学政経学会) 平成25年第4号 (通号第166号)。2013。65-92。
- 宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣。2015。
- 大杉覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』(ぎょうせい) 第761号。2011。2-23。
- 大西隆「国土縮図型大都市 (政令指定都市) の誕生」『地域開発』(財団法人日本地域開発センター) 通巻511号。2007。62-63。
- 金井利之『自治制度』東京大学出版会。2007。
- 金井利之「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究』(行政管理研究センター) 第139号。2012。20-37。
- 北村亘『政令指定都市 百万都市から都構想へ』中央公論新社。2013。
- 木村收「地方分権推進委員会「中間報告」と大都市」『都市問題研究』(都市問題研究会) 第48巻第9号。1996。45-76。
- 佐々木信夫「大都市制度とガバナンス」『経済学論叢』(中央大学) 第53巻第5・6合併号。2013。433-457。
- 佐藤草平「第30次地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を読む」『自治総研』(地方自治総合研究所) 通巻415号。2013。47-81。
- 指定都市市長会 (東京市政調査会編)『大都市のあゆみ』東京市政調査会。2006。
- 柴原松太「特別市制をめぐる攻防—知らぬは住民ばかりなり—」『公務員』(産業経済新聞社) 第8巻第6号。1952。40-45。
- 新藤宗幸「大都市圏政府体系の見直し」『市政研究』(大阪市政調査会) 第135号。2002。10-17。
- 砂原庸介『大阪—大都市は国家を超えるか』中央公論新社。2012。
- “大都市”にふさわしい行政制度のあり方についての懇話会『“大都市”にふさわしい行政制度のあり方についての報告書』。2009。
- 高木鉦作「大都市制度の再検討」『年報行政研究』(日本行政学会) 第23号。1989。1-39。
- 高寄昇三『地方分権と大都市—府県制度批判—』勁草書房。1995。
- 武井群嗣「特別市の問題」『自治研究』(良書普及会) 第27巻第10号。1951。34-41。
- 爲我井慎之介「都市昇格メカニズムに関する時間準拠的アプローチ—中核市・特別市を対象として—」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会) 第12号。2014。45-52。
- 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—後発型政令指定都市を中心として—」『公共政策研究』(日本公共政策学会) 第15号。2015。(本稿は、2015年7月27日付で同学会年報委員会から掲載決定通知済み)
- 辻山幸宣・岩崎忠編『大都市制度と自治の行方』公人社。2012。

- 外川伸一・安藤克美「大都市制度と政令指定都市制度—両制度の「乖離」の拡大と新たな制度構築を中心として—」『山梨学院大学法学論集』（山梨学院大学）第65号，2010，3-29.
- 土岐寛「地方分権と大都市制度」『都市問題研究』（都市問題研究会）第47巻第1号，1995，128-139.
- 中井光次「大阪市の特別市制問題」『都市連盟』（日本都市連盟）第5巻第4号，1952，67-69.
- 長野士郎『逐条地方自治法』（昭和28年5月初版，昭和35年第5次改訂新版）学陽書房，1960.
- 中山治三郎「税制から見た特別市制問題」『税経通信』（税務経理協会）第83号，1952，48-55.
- 新川達郎「大都市制度の展望：大阪における大都市制度論を巡って」『るびゅ・さあんとる』（東京自治研究センター）No.12，2012，10-18.
- 西尾勝「地方自治制度の大都市特例」有馬朗人著者代表『東京大学公開講座54 都市』1991，221-243，東京大学出版会.
- 西尾勝・神野直彦編集代表、横道清孝編著『自治体改革1 地方制度改革』ぎょうせい，2004.
- 星野光男「特別市制の問題点」『都市連盟』（日本都市連盟）第4巻第10号，1951，6-7.
- 星野光男「指定都市（大都市）制度の沿革と法制上の問題点」『日本都市学会年報』（ぎょうせい）第15号，1981，20-31.
- 堀内匠「第30次地方制度調査会答申の読み方—都市機能の「集約とネットワーク化」をめぐる—」『自治総研』（地方自治総合研究所）通巻418号，2013，40-85.
- 本田弘『大都市制度論—地方分権と政令指定都市—』北樹出版，1995.
- 松谷芙佐子「昭和20・30年代の道州制論議—地方制度調査会速記録を中心に—」『レファレンス』（国立国会図書館調査及び立法考査局）No.668，2006，82-108.
- 真淵勝「「妥協の政令指定都市」のための改革戦略」『都市政策』（神戸都市問題研究所）第141号，2010，12-18.
- 村上芳夫「大都市制度改革の論点と動向」『地方自治職員研修』（公職研）第44巻第1号，2011，17-19.
- 柳下勇「特別市制度について—その沿革と論拠—」『経済と貿易』（横浜市立大学経済研究所）第52号，1951，63-72.
- 吉富重夫「道州制の構想についての検討」『都市問題研究』（都市問題研究会）第16号，1951，17-32.
- 蠟山政道「地方制度改革と特別市制問題」『市政』（全国市長会）第2巻第1号，1953，2-7.
- 総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/>（2015年8月16日最終取得）