

大都市制度の在り方調査研究会PART2報告 130409

塚本 久 黒川節男 かじ山義章 ◎鈴木 純 浅井よしたか
谷口知美 ○柴田高伸 △西久保ながし 河合洋介

■大都市制度の在り方調査研究会の中間活動報告以降の取組

◆大都市制度の在り方調査研究会の今後の方針(121030)

大都市制度のあり方調査研究会活動中間報告(120907)後の会の活動について協議。目的である『愛知県民の幸せを実現するためにはどのような自治の仕組み、自治体のあり方が望まれるのか、広域行政を司る県の役割や道州制、広域連合についても視界に入れつつ、県内市町村のあるべき姿を提言する。』ためには、研修会や研究者との意見交換などによりさらに議論を深めていくことを確認。

◇大都市制度改革と広域自治体議会について

(121113 都道府県議会議員研究交流大会第5分科会 山梨学院大学教授 江藤俊昭氏ほか)
江藤教授からは大都市制度改革の動向について、第30次地方制度調査会の中では、**特別市(仮称)**という新たな大都市のカテゴリーを創設するのではなく、**まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を進め実質的に特別市に近づけてはどうか**などが検討されている点や政令指定都市選出の広域自治体(県)議員等について等の報告があった。

菅谷京都府議からは、**関西広域連合は所謂道州制に転嫁するものでないことを改めて確認するとともに、道州制を目指すための運動等に資することがないように留意することなどを謳った関西広域連合設置に関する協議の件に対する付帯決議をはじめ関西広域連合と参加府県議会の在り方等について、重村熊本県議からは政令指定都市移行に伴う県と市の関係や九州広域行政機構の検討等の発表があり、県の役割や住民自治について意見交換。**

●域内の概要
人口 2,088万人(全国の16%)
総生産 80兆7千億円(全国の16%)

●関西広域連合の構成団体(連携団体:福井県、三重県、奈良県)



大都市制度改革の特別自治市についてはまだまだこれからのよう。広域連合も予算や人員の確保はまだこれからということであるが、将来的に予算、組織・人員が拡大した場合は、国、広域連合、府県、基礎自治体の4層構造になってしまう。この点について改革の必要性を感じていない(府県の廃止に向けた話は一切出なかった)ようで、道州制も必ずしも県を廃止すると云うコンセンサスが得られている訳でもないが、道州制による3層制を実現した方がよいように思えた。また、意見交換の中で、どのような制度、規模になってもその最小単位となる住民自治(防災も含めて)を今後どう捉えていくのかも、もう一つの重要なテーマとなると思われた。

◆大都市制度改革の現状と課題について

(121116 民主党愛知県議員団総会室 首都大学東京大学院教授 大杉覚氏)

1. 大都市制度の現状

- ・日本の人口の約1/4にあたる4千万人が大都市市民
- ・大都市制度は「基本型」と「特別型」の2つのタイプに分けられる。基本型は明治以来の県・市町村にあたるが、政令指定都市のような特例もある。特別型は特別地方公共団体(特別区、広域連合、一部事務組合、財産区)と呼ばれ、大阪都構想や特別市もこのカテゴリーに入る。
- ・大都市制度の歴史的分岐の中で特質されるのは、戦前の6大都市(東京・京都・大阪・名古屋・横浜・神戸)のうち東京のみ「都」になり、残りの5大都市は「特別市」への移行が実現せず、一般市の特例として「指定都市」となった点。

2. 日本の大都市制度改革論

- ・大阪都構想については東京都と特別区の交付金の問題解決に7年を要したことからも、関係の研究者からは否定的な見解が出ており、さらに、財源力についても東京と大阪では大きな差があることも指摘。また、国家の根幹部分を議員立法で行うのは極めて異例との指摘も。
- ・横浜市特別自治市構想については、警察の管轄をどうするかなど、実際には非常に難しいと考える。現実的には、隣接市町村との水平的・対等な連携協力関係の強化、特別区ではなく一体的なまちづくりやバランス調整、効率化と住民自治の両立が出来る行政区となるか。

3. 大都市の強みを生かした戦略的制度改革へ

- ・大都市改革は、まず国からの分権を指向すべきで、県と市の連携・協調関係の強化が必要。
- ・**経済面だけではなく分権も考えた、リスケーリング(規模尺度の変更)が重要。**〈府県から独立の大都市:基礎自治体〉、〈大都市を包括する「都」:広域自治体〉、〈広域自治体を包括する「都市圏」:道州制?〉。グローバル都市間競争・協調時代等に対応した「大都市圏」、「超大都市圏:道州相当規模」を含めた、リスケーリング(規模尺度の変更)を考慮すべき。



◇日本の道州制とドイツの連邦制について

(121119 愛知県地方分権・道州制セミナー 早稲田大学大学院教授 片木淳氏)

連邦制に関する地方制度調査会の考え方は、憲法の根幹部分の変更が必要になること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となることなどから、連邦制を制度改革の選択肢は適当でないとしている。自民党の道州制に関する第3次中間報告では「限りなく連邦制に近い道州制」としている。ドイツの連邦制は、究極の地域主権体制であり、メゾ・レベルの「地域政府」の確立を目指すEU諸国のモデルといわれている。ドイツの16州の中で人口66万人のブレーメン州も一国一城。日本の都道府県の規模でも決して小さくはない。

◆大都市再編構想の課題と展望～「暴走」する地方自治を考える～

(121130 民主党愛知県議員団総会室 新潟大学教授 田村秀氏)

1. なぜ大都市制度が注目されるのか

- ・戦前から府県と大都市の対立は有名であるが、20世紀、21世紀は都市の時代と言われ、都市が膨張するにつれて都市を包含する都道府県との関係がこじれる傾向になる。

2. 大阪都構想により大阪はどうなるのか

- ・地下鉄やバス、病院、大学などの見直しは府と市を再編しなくても可能なものばかりで、そもそも大都市を再編すれば地域経済は浮上することはなく、逆に大阪市域を分割することで、かえって行政サービスが悪くなることが懸念される。

3. 中京都構想

- ・率直に言って、意味不明の構想で、名古屋市を解体したい市民がどれだけいるのか。「都」は集権的な制度であり、地方分権と矛盾する。グレーター名古屋の発想(尾張名古屋共和国?)の方が世界的にみれば普通。もう少し冷静な議論が必要。

4. 世界の大都市制度を展望する

- ・究極の集権国家である英国、800万人で5行政区のNYなど州によって地方自治制度が異なる米国、地方自治が進みつつある仏国、日本が自治制度を参考にした独国、基礎自治体の人口規模が大きく、特別市等を持つ韓国等。**世界の潮流は基礎自治体による広域自治体の解体。**

5. 道州制に過度の期待は禁物

- ・明治以降、繰り返される道州制の議論、地方分権・広域経済の担い手で効率的な行政システムが必要とされるが、道州長の巨大な権限、強い県民意識、格差の拡大など懸念も多い。

6. 今後の展望

- ・パフォーマンス首長が全て正しいわけではないし(暴走を止めるのが議会の役割)、制度を変えれば全て上手くいくと云うのは幻想。災害時に指摘される、バックアップやリダンダンシー(冗長性)も重要。



◇愛知県議会 12月定例会代表質問

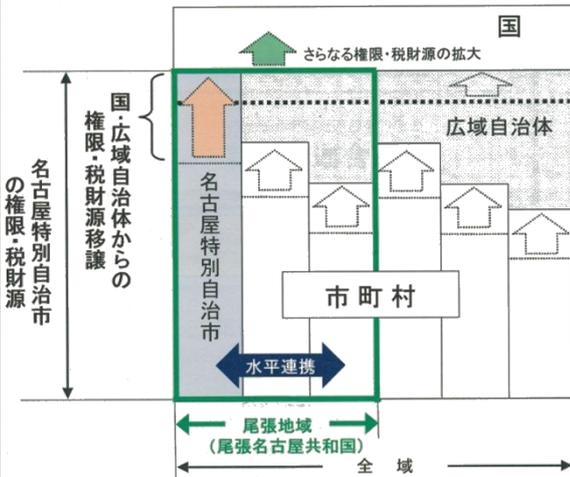
(121205 民主党県議会議員団 政務調査会長 研究会委員 谷口知美氏)

研究会の活動、検討を踏まえメンバーの谷口議員から、大村知事の中京都構想の取組、基礎的自治体の自立について質す。知事は、**行政体制として**愛知県と名古屋市を合体し、強力で唯一の司令塔として中京都を創設し、国から大幅な権限、財源を獲得し、地域内の自立を高めながら県内の市町村への権限移譲を進めることなどが中京都構想の基本と答弁。今後、中京独立戦略本部において行体制のあり方を検討するとともに、産業活力など政策面での議論を積み重ね世界と闘える愛知・名古屋の実現に取組むとした。基礎自治体の自立については、引続き権限移譲に取組むとともに、市町村合併による行財政基盤の強化、広域連合や機関の共同設置といった多様な共同処理方式も選択できるよう様々支援することが広域自治体としての県の役割との認識を示す。

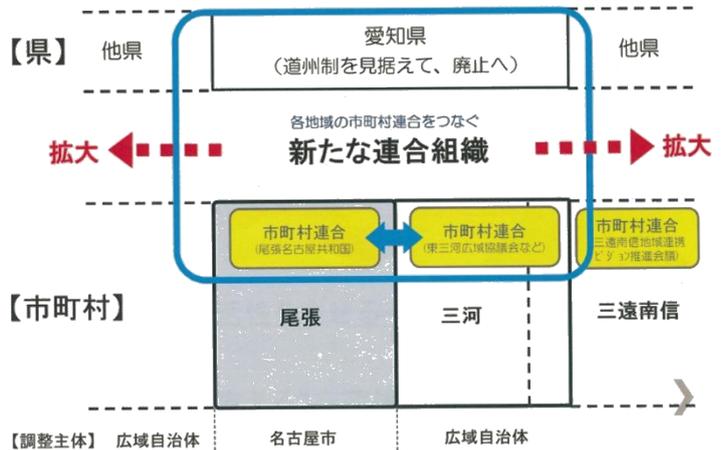
◇第3回中京独立戦略本部会議

(130219 名古屋市公館 本部長(大村知事、河村市長) 本部員(浅井氏、井沢氏ほか)
 県知事、名古屋市長、名古屋市議会解散のトリプル選挙時のマニフェストのシンボル、中京都構想は2年の歳月が過ぎても実態がない。その様な中、約1年ぶりに再開された本部会議だったが、本部員12名のうち出席は7名のみ、中京都構想の私案?となる河村市長の尾張名古屋共和国構想に対しても本部委員からの直接のコメントもない寂しい状況で残念。感情のすれ違いに左右されることなく大都市制度のあり方、県民の幸せに繋がる自治制度のあり方を、冷静に真摯に議論する場になるよう願うばかり。河村私案は、「道州制を見据えた強い大都市圏域(準独立)を目指して」としているが、実際は強い名古屋市の実現のため名古屋版「特別自治市」へ移行、周辺市町との水平連携によるコア「尾張名古屋共和国」の実現。その後はコアの連携をつなぐ新たな連合組織の輪を他県に拡大と特別自治市構想とあまり変わりのない内容で具体性、説得性に欠ける。県としては特に広域行政の観点からの責任ある提案を望む。

強い大都市圏の概念図(イメージ)



概念図(イメージ)



◇大都市行政のガバナンスとは～東京都政の経験から～

(130302 自治体政策フォーラム・愛知 明治大学大学院教授・元東京都副知事 青山侑氏)
 自治体の政策を実現するにあたり、ガバナンス(協治:ソーシャルインクルージョン(社会的包容力)の考え方と共通)の重要性、NPM:新しい行政経営の限界(市場原理=小泉構造改革の歪、結果だけではなくその経過と努力、色々な人がいた方がいい議会)、アメリカのCRAに代表される「社会企業」など、自治体の制度だけではなく、自治体の運営も多岐にわたる。後藤新平の「市民一人一人が市長。自治は市民の中であって、決してよそにはない」の言葉。

◆大都市制度の在り方調査研究会のまとめ(130326)

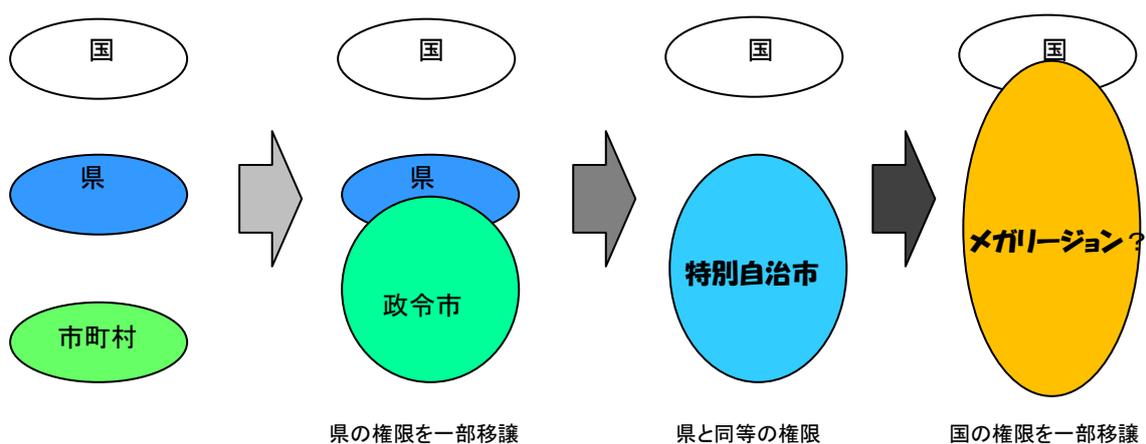
中間報告以降の活動を確認。現状では提言として研究会の意見を集約するのは難しいと判断。重要な課題なので、団として今後も検討して行く必要があるとの認識を得る。



■提言へ向けて

都市（地域）の拡大の視座

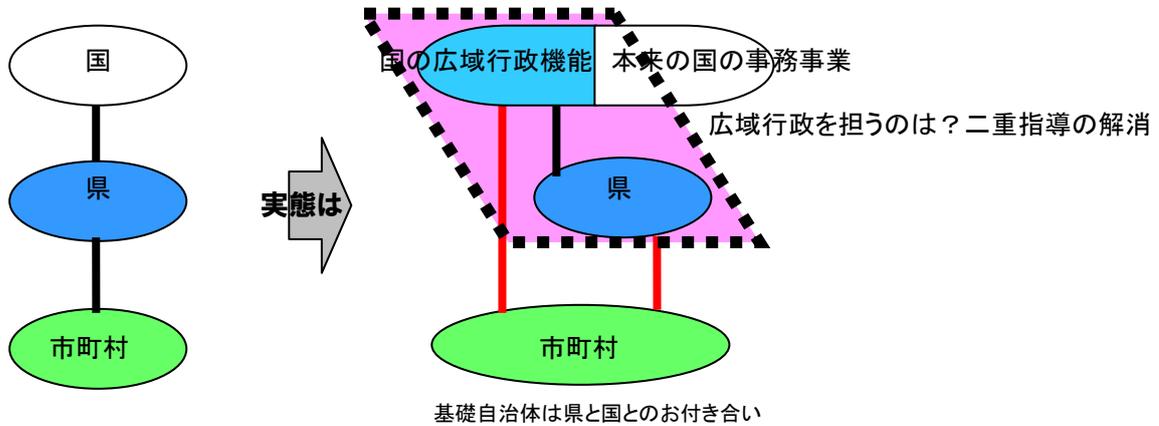
- ・原則は、地域のことは住民に身近な基礎的な自治体で決定できるように、地方分権を推進し、国及び県のもつ権限、財源などを基礎自治体に移譲することが必要と考える。
- ・権限、財源などを移譲するためには、基礎的な自治体である市町村がその受け皿となるように規模の拡大を図る必要がある。
- ・具体的な市町村の規模としては、人口 30 万人以上の中核市程度は必要と思われるが、人口 60 万人台でも政令市の指定を受けている例もあることから、歴史的なつながりも考慮すると、本県においては名古屋、尾張、西三河、東三河（三遠南信も考慮しつつ）という地域の繋がりを活かし行政単位としてまとまっていくことが重要と思われる。
- ・政令市では、県の権限の一部を受け持ち、住民の負託にこたえているが、さらに権限を強化した「特別自治市」構想が議論されている。この点については、戦前の特別市構想のこともあり、全国的には依然として県と市の綱引きの様相である。
- ・この政令市、特別自治市をさらに拡大、巨大化（メガリージョン）？させた、徴税権等ももつ準国家的な構想を打ち上げる首長も現れているようである。

都市（地域）の拡大**国—県—市町村・・・広域行政と市町村の視座**

- ・行政の補完性の原理から、まずは住民の一番身近な市町村が施策を展開、市町村で行えない、広域で実施する方が効率的なものを県が実施、さらに県で行えない行政課題に対しては国が実施する。

・しかし、実際は国、県、市と階層はあるものの（1999年の地方分権一括法により立場上は対等）市町村へは県からの指導・財源はもとより、直接国から指導（ex 総合計画の策定）、財源（ex 国庫支出金、交付税）によるところが大きい。結局市町村は国、県から二重指導を受ける形になる。

国—県—市町村の関係



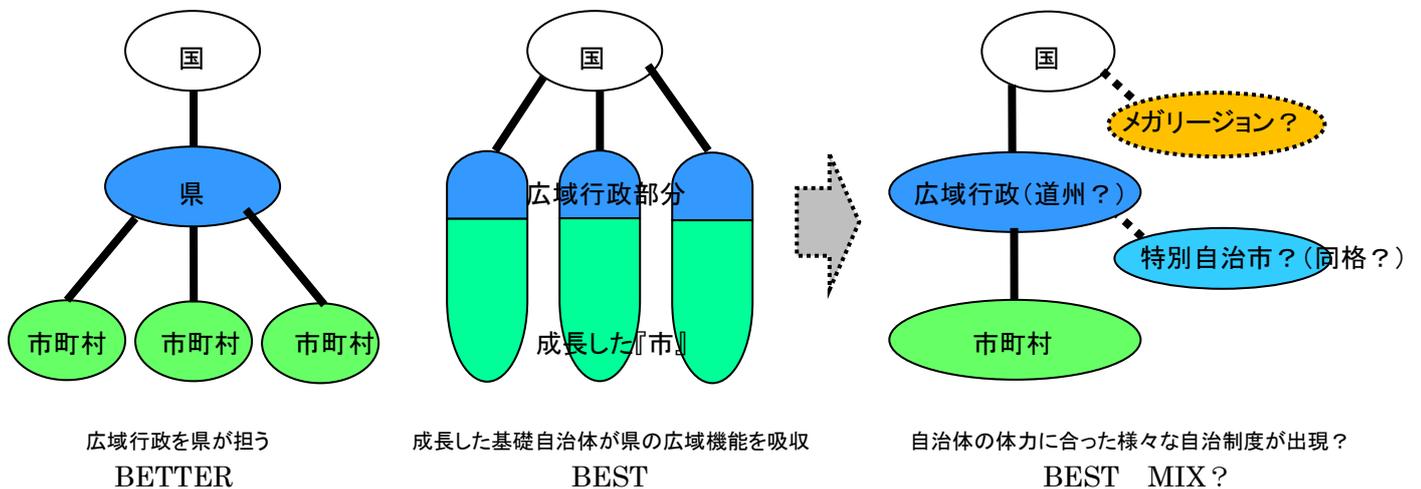
・市町村からすれば、この二重行政の解消が課題となる。広域行政をどこが担うのか。現状の国の行政の地方関係部分を分離し、国は国防、通貨など国が本来行うべき事業に特化する必要がある。

・国が、権限を手放さないと云うのはもってのほかだが、本来であれば、現制度上のまま県が国の広域機能を担う形が **BETTER** とと思われる。

・更に、前述の基礎自治体が力をつけ、その地域の広域行政を行う形が **BEST** とと思われる。

・しかし、国の出先機関の関係など、広域連合、道州制などの受け皿が必要となっている。但し、道州制の規模（範囲）で、中山間地などの広域行政を必要とする基礎的自治体に手が届くか不安な側面もある。また、道州制を導入しても、県が残り、国—道州—県—市町村の四層構造になってしまう危惧もないわけではない。

広域行政



■提言にかえて

中京都構想はその実態がいまだに見えない。仮に、それがいわゆる尾張名古屋共和国とすれば政令指定都市が唱えている特別自治市とさほど変わらない。広域行政の一端を担う県としては簡単にハイそうですかとはならない。当初の、県と名古屋市を無くし、司令塔を一つにして世界と闘える愛知、税の徴収権なども目指すのであればやはり準国家をつくることになり、現状では道州レベルを想定することにならざるを得ないと思われる。もし、ごく限られた特別区域で特別な経済圏を創造するならば—大都市が国を牽引する—その利益の還元をどのようにするのかという難しい課題を解決しなければならない。

私たち、県が出来ることは、第1に、基礎自治体が権限・財源など強化できるように出来る限り県の権限等を移譲すること。第2に、現状では国の広域行政を地方に移譲するための組織作り：広域連携、道州制に取組み、次の段階で成長した基礎自治体に権限を移譲することである。勿論法律の改正にも取り組んでいかなければならない。ただ、戦前の官選知事が、国の出先機関の権限と地方自治の権限を有していたことは興味ある事実である。地方の時代といわれる21世紀に新たな展開が拓けることを期待したい。特別自治市などの構想については、周辺市町村などの広域行政に影響が及ばないような措置をとる必要がある。

いずれにしても、これからの自治体経営は自治体の規模、体力などにより、その制度は多様化せざるを得ないのは世界の潮流であり、私たちがその多様性を認識しなければならない。加えて、明治期から亡霊のように現れるといわれる道州制、即ち「形をかえた都道府県論」※¹であるが、中間報告で述べた通り、私たちが県議会議員の身分を捨てる覚悟がなければ道州制はなし得ない。また、住民の合意形成は重要だが、新生トロント市のように州（行政）の権限で大都市圏をつくることも必要かもしれない。理想は、世界の自治体規模から見ても、都道府県規模でも準国家となり得ることから、私たちが、地方政府として自立し、そしてその基本となる住民自治を充実していくことである。某マニフェストに2015年道州制の導入という記述を見た記憶があるが、2027年、リニア中央新幹線が開通するまで、もう15年しかない。中央官庁の分散移転も含め、地域主権改革が未来の大きな希望となることを思い…県民の幸せに繋がる愛知を目指して！がんばろう！

※1 地方自治叢書 18 道州制と地方自治 日本地方自治学会編 4 道州制・都道府県論の系譜 市川喜崇