

# 特集

## 第30次地方制度調査会答申の内容と今後の方向性

第30次地方制度調査会は、6月17日に開催された第5回総会で、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を決定し、6月25日に安倍総理に手交しました。

特集では今回の答申に焦点をあて、特に都市自治体に関する内容の概要とポイントについて、総務省、有識者の皆さんに分析・評価、解説をお願いしました。

寄稿 1

第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の概要について

総務省自治行政局行政課行政企画官 寺田雅一

寄稿 2

第30次地方制度調査会の役割と今後の自治制度の方向性

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井利之

寄稿 3

都市自治体の未来像はどこに—地方制度調査会の答申を読んで—

読売新聞東京本社編集委員 青山彰久

# 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の概要について

総務省自治行政局行政課企画官 寺田雅一 てらだまさかず

## はじめに

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法に基づき、内閣総理大臣の諮問機関として、昭和27年以来、累次にわたり、地方制度に関する重要事項について調査審議を行ってきたところである。

第30次地方制度調査会は、平成23年8月24日に、当時の菅直人内閣総理大臣から「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方をはじめとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を

求める」との諮問を受けて調査審議を開始した。今次の地方制度調査会は、会長には公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所の西尾勝理理事長、副会長には、株式会社三菱東京UFJ銀行の畔柳信雄相談役、専門小委員会委員長には明治大学の確井光明教授がそれぞれ就任された。

内閣総理大臣からの諮問を踏まえ、まずは「住民自治のあり方」に関して、議会と長の関係や住民自治の更なる充実等を含めて総務省で検討されていた地方自治法改正案について、専門小委員会において5回の調査審議が行われた上で、平成23年12月15日の第2回総会において「地方自治法改正案に関する意見」が取りまとめられた。この意見を受けて国会に提出された「地方自治法の一部を改正する法律案」は、同年9月5日

に公布・一部施行されたところである。その後、「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」について調査審議が進められた。専門小委員会において21回の調査審議が行われ、平成24年12月20日の第26回専門小委員会において「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が取りまとめられた。

次に、「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」に関する議論を行うとともに、大都市制度の改革について、中間報告以降の状況を踏まえ、都道府県から指定都市への事務や税財源の移譲等に関して、より具体的な議論が行われた。この結果、平成25年6月11日に行われた第36回専門小委員会、専門小委員会として「大都市制度の改革及び基礎自治体の

## 第30次地方制度調査会について

### 1. 概要

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法により、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、昭和27年12月、総理府(現:内閣府)に設置。  
第30次地方制度調査会の第1回総会では、まず総務省で検討されている地方自治法改正案を早急に審議することとされ、第2回総会において「地方自治法改正案に関する意見」がとりまとめられた。第3回総会以降、諮問事項のうち「大都市制度のあり方」及び「基礎自治体のあり方」について、審議が進められ、第26回専門小委員会において「大都市制度についての専門小委員会中間報告」がとりまとめられた。平成25年1月以降、基礎自治体に関する議論を行い、第5回総会において「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」がとりまとめられた。  
※開催実績:総会5回(H23.8.24、12.15、H24.1.17、H25.2.27、6.17)、専門小委員会36回(おおむね2回のペースで開催)

### 2. 委員 (任期: H23.8.24~H25.8.23)

委員は、内閣総理大臣が任命することとされており、30人以内で構成。任期は2年で国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者により構成。

委員会		総会(全委員が出席)	
委員	H25. 6. 13時点	国会議員 6名	臨時委員
【学識経験者 18名】	<ul style="list-style-type: none"> <li>石原俊彦 関西学院大学教授</li> <li>伊藤正次 首都大学東京教授</li> <li>藤崎美紀子 筑波大学教授</li> <li>★碓井光俊 明治大学教授</li> <li>江太 山梨学院大学教授</li> <li>大貴子 東京大学教授</li> <li>大貴子 行政相談委員</li> <li>○畔柳信彦 (株)三菱東京UFJ銀行相談役</li> <li>小森中 弁護士</li> <li>小森中 東京大学教授</li> <li>中里沙也 (株)宣伝会議取締役編集室長</li> <li>一橋大学教授</li> <li>村尾 新宿区中里町町会会長、新宿区町会連合会副会長</li> <li>◎西尾知更 (公財)後藤・安田記念東京都市研究所理事長</li> <li>林美香子 東京大学准教授</li> <li>林宜嗣 キャスター・慶應義塾大学特任教授</li> <li>林宜嗣 関西学院大学教授</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>うの賢一郎 衆議院議員</li> <li>大島敦 衆議院議員</li> <li>土正忠 衆議院議員</li> <li>松健太 衆議院議員</li> <li>谷川秀善 参議院議員</li> <li>柳澤光美 参議院議員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中尾修 (財)東京財団研究員</li> <li>林文子 横浜市長</li> </ul>
【地方六団体 6名】	<ul style="list-style-type: none"> <li>山田啓二 京都府知事(全国知事会会長)</li> <li>林正夫 広島県議会議長(全国都道府県議会議長会会長職務代理者)</li> <li>森藤原 新潟県長岡市長(全国市長会会長)</li> <li>佐藤文彦 横浜市議会議長(全国市議会議長会会長)</li> <li>藤原高 長野県川上村長(全国町村会会長)</li> <li>高橋 群馬県榛東村議会議長(全国町村議会議長会会長)</li> </ul>	<p>(委員 30名) (◎:会長、○:副会長、★:専門小委員会委員長)</p>	

### 3. 諮問事項

- ・議会のあり方をはじめとする住民自治のあり方→「地方自治法改正案に関する意見」(平成23年12月15日)を踏まえた地方自治法改正法を平成24年9月5日に公布
  - ・我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方 → 「大都市制度についての専門小委員会中間報告」(平成24年12月20日)
  - ・東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方
- H25.6.17の第5回総会において、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」をとりまとめ。

## 主な提言

### 1 現行の大都市等に係る制度の見直し (1) 指定都市制度

指定都市は、地方自治法制定時に制度上存在したが実際には適用されなかった特別

行政サービス提供体制に関する答申(案)が取りまとめられ、同月17日に行われた第5回総会において「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」が取りまとめられた上で、同月25日に西尾勝会長から安倍晋三内閣総理大臣に手交されたところである。

本答申は、今後我が国が本格的に迎えることとなる人口減少社会(平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年に1億人を下回ると予測)において、人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要であるとの認識に立ち、大都市制度等の見直しや、地方圏や三大都市圏における基礎自治体間の連携や都道府県による一部の基礎自治体の補完についての見直しが提言されたところである。

本稿においては、本答申における主な改革の提言について紹介することとした。



第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（6月25日総理手交）のポイント

①大都市制度の改革

- ◎指定都市制度の改革
  - ・「二重行政の解消」
    - ・都道府県から指定都市への事務移譲(35事務など、例：都市計画区域マスタープランの決定権限、県費負担教職員の給与負担)とこれに伴う税源配分の見直し(税源移譲や税交付金など)
    - ・都道府県と指定都市の様々な問題を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の裁定等の創設
  - ・「都市内分権」による住民自治の強化(条例で区役所の事務を規定、区長の役割を強化(人事・予算等)、区長を特別職にすることを可能に(市長が議会同意を得て選任))

- 特別区制度の他地域への適用(大阪市等人口200万以上の指定都市等の区域を対象)
  - ・「大都市地域特別区設置法」により道府県に特別区を設置する際の留意点を明示(例：特別区の設置により国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないように特に留意、事務分担・税源配分は東京の仕組みを基本)

地域	指定都市
北海道	札幌市(191万)
東北	仙台市(104万)
関東	横浜市(368万)、川崎市(142万)、さいたま市(122万)、千葉市(96万)、相模原市(71万)
北陸	新潟市(81万)
中部	名古屋市(226万)、浜松市(80万)、静岡市(71万)
近畿	大阪市(266万)、神戸市(154万)、京都市(147万)、堺市(84万)
中国	広島市(117万)、岡山市(70万)
四国	
九州	福岡市(146万)、北九州市(97万)、熊本市(73万)
沖縄	



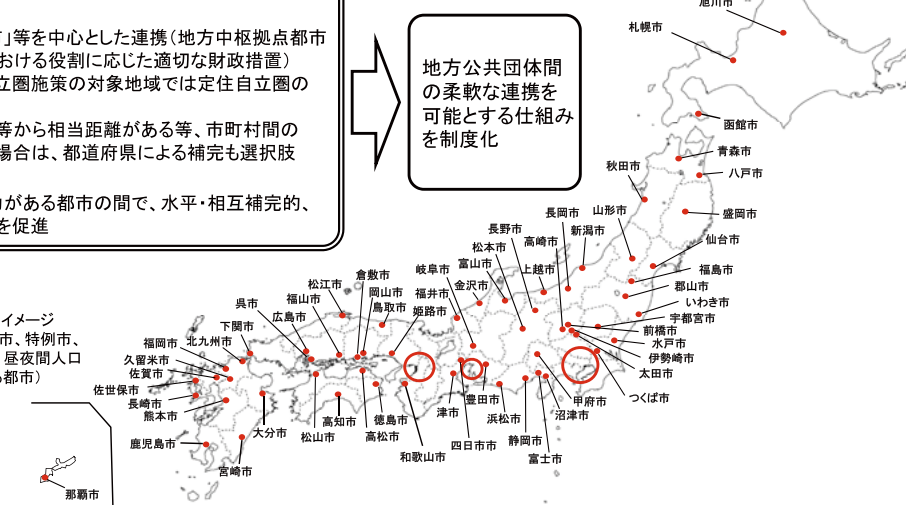
- 中核市、特別市制度
  - ・現在の特別市に一層の事務の移譲を可能とするため、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となる形で両制度を統合(現在の特別市が少なくとも従来处理してきた事務を処理し続けることを前提)

- 特別市(仮称)(全ての都道府県・市町村の事務を処理・都道府県の区域外)
  - ・二重行政の完全解消など大きな意義があるが、住民代表機能のある区の実現性、警察事務の分割による懸念など、更に検討が必要
- 都区制度(特別区(23区、895万))
  - ・都から特別区への更なる事務移譲を検討
  - ・社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討

②基礎自治体の行政サービス提供体制～人口減少社会(平成60年(2048年)に1億人を下回ると予測)においても人々の暮らしを支える地方中核拠点都市等を中心とした圏域を形成～

◎新たな広域連携

- ◎地方圏
  - ・「地方中核拠点都市」等を中心とした連携(地方中核拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置)
  - ・それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進
  - ・地方中核拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完も選択肢
- ◎三大都市圏
  - ・同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進



- は、三大都市圏
- は、地方中核拠点都市のイメージ(地方圏の指定都市、中核市、特別市、人口20万以上の市のうち、昼夜間人口比率1以上で圏域を支える都市)

- ◎「平成の合併」後の基礎自治体
  - ・合併により、広域的なまちづくり等の成果がある一方、専門職員の不足等の課題も存在
  - ・合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要

- ◎今後の基礎自治体の行政サービス提供体制の構築
  - ・自主的な合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中から各市町村が最も適したものを自ら選択

市に代わる制度として、昭和31年に創設されてから現在に至るまで制度の基本的な枠組みは変更されず、この間、指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化していることを指摘しつつ、大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、この「二重行政」の解消を図ることが必要であると、以下の見直しの提言がなされている。

- 「二重行政」の解消(都道府県から指定都市への事務移譲等)
  - ・指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務(31事務)・県費負担教職員の給与負担など)や都道府県の事務処理特例条例で移譲実績のある事務(21事務)(重複除くと計35事務)は移譲を基本とすべきである。
  - ・道府県等が移譲に懸念を示した事務も、例えば計画区域が指定都市の区域を超えない場合に限る等の工夫を講じて移譲できないか更に検討していくべきである。(例：都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限)
  - ・指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要である。

●事務移譲に伴う税財源の配分

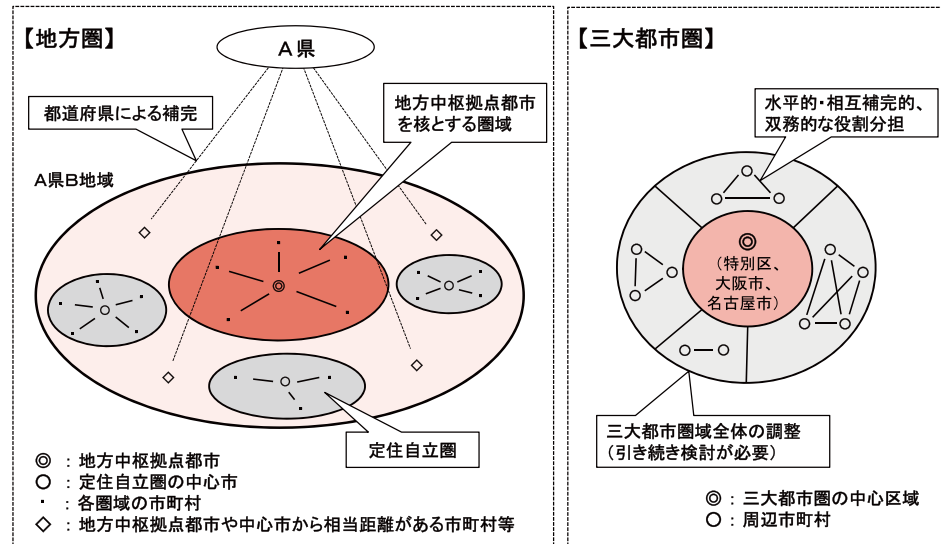
- ・ 県費負担教職員の給与負担等、指定都市にまとまった財政負担が生じる場合、道府県税と市町村税で課税標準が共通する税目に係る税源移譲や税交付金なども含めて財政措置のあり方を検討すべきである。
- ・ 指定都市側と関係道府県側で協議の場を設け、合意形成が図られるべきである。また、指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にあるため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっていることを指摘しつつ、指定都市においては、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要であると、以下の見直しが提言されている。
- ・ 区の役割の拡充、区長に独自の権限(人事・予算等)を持たせることについて検討すべきである。
- ・ 区長を市長が議会同意を得て選任する特別職にすることを選択可能にすべきである。
- ・ 市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会を設置することとすべきである。

●「平成の合併」後の基礎自治体

- ・ 区に教育委員会や区単位の市教委事務局(教育委員会制度を見直す場合は、教育行政に係る補助機関)の設置を可能にすべきである。
- (2)中核市・特別市制度
  - 中核市と特別市は、市町村への権限移譲を規模・能力に応じて段階的に進めるため、それぞれ平成6年と平成11年に設けられた制度であるが、住民に身近な権限を適切に行使するとともに、地域の中心的な都市として地域を支える役割を果たしてきたものと評価した上で、昨今の地方自治体に対する義務付け・枠付けの見直し等により、まちづくりや環境規制の分野において一般市への事務の移譲が進展した状況を踏まえ、特別市に対して更なる事務の移譲を進めることが必要であると、以下の見直しの提言がなされている。
  - ・ 現在の特別市に一層の事務の移譲を可能とするため、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるかたちで両制度を統合すべきである。(現在の特別市が少なくとも従来处理してきた事務を処理し続けることを前提)
  - ・ 都道府県からの事務移譲は法令によるほか、条例による事務処理特例制度を活用すべきである。
  - ・ 都道府県の事務処理特例条例により市



新たな広域連携イメージ図(市町村間の広域連携と都道府県による補完)



町村の事情を踏まえた事務移譲を行うため、都道府県が人的支援、財政措置に係る運用上の工夫を行うほか、市町村長による移譲事務の要請権限の積極的活用が必要である。

(3) 都区制度

特別区は、累次の都区制度改革により、平成10年の地方自治法改正後は、「基礎的な地方公共団体」として、都が一体的に処理することが必要な事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を処理しており、都区制度は概ね円滑に運営されていると評価しつつ、平成10年以降も、特別区への更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況を踏まえ、以下の見直しについて提言がなされている。

- ・ 都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により更なる事務移譲(例：児童相談所)を検討すべきである。その他は都とそれぞれの特別区の間で条例による事務処理特例を活用することを検討すべきである。
- ・ 社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討すべきである。

2 新たな大都市制度

(1) 特別区制度の他地域への適用

平成24年8月に、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が

制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が確定したことを踏まえ、同法において総務大臣との協議事項とされている事務分担、税源配分及び財政調整を中心に、同法に基づき特別区を設置する際に留意すべき事項が以下のとおり示されている。

- ・ 道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。
- ・ 事務分担は、都が基礎自治体に代わり一体的に処理している事務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理できるかという点に留意すべきである。
- ・ 税財源は、道府県・特別区の事務の規模に応じて適切に配分されることを基本とすべきである。地方交付税は、都区合算制度等の現行制度を基本とすべきである。特別区の処理する事務や特別区の規模によっては、調整3税(固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税)以外の調整財源が必要となる場合があることに留意すべきである。
- ・ 財産処分及び職員の移管は、事務分担に応じることが基本に検討すべきである。

(2) 特別市(仮称)

特別市(仮称)については、全ての道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義があると評価しつつ、住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要であることを指摘している。その上で、まずは都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市(仮称)へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討すべきであるとの考えが示されている。

(3) 三大都市圏の調整

三大都市圏においては、社会的・経済的に一体的性のある圏域(例えば通勤・通学10%圏)の広がり、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていないことを指摘しつつ、三大都市圏において、圏域にわたる行政課題(交通体系整備、防災対策等)に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討すべきであるとの提言がなされている。

3 基礎自治体の行政サービス提供体制と基礎自治体の行政サービス提供体制とし

て、答申では、自主的な市町村合併や、市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中で、各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにすることが必要であるとの認識に立ち、以下の見直しの提言等がなされたところである。

(1) 「平成の合併」後の基礎自治体

- ・ 市町村合併により、行財政の効率化、広域的なまちづくり等の成果がある一方で、専門職員の不足や行政区域の広域化等に伴う課題も存在している。
- ・ 市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要である。

(2) 新たな広域連携制度

- ・ 新たな広域連携制度
- ・ 以下の広域連携等を一層進めていくため、現行の一部事務組合や事務の委託等の制度のほか、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである。

● 地方圏における市町村間の広域連携

地方圏では、「地方中枢拠点都市」(指定都市、中核市、特別市のうち地域の中枢的な役割を果たすべき都市)等を中心とした連携を図ることとし、それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進していくことが必要である。

● 三大都市圏の市町村における広域連携等

- ・ 三大都市圏では、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市の間で、水平的・相互補完的、双務的な役割分担を促進していくべきである。
- ・ 市町村合併については、特に三大都市圏の市町村に対して、自主的な選択の尊重を前提とした上で、その成果や課題について、十分な情報提供が必要である。
- 都道府県による補完
- ・ 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、地域の実情を十分踏まえた上で、都道府県による補完も選択肢とすべきである。

おわりに

今般取りまとめられた答申は、本年6月28日の閣議において新藤総務大臣から、答申の内容について報告するとともに、各大臣に対して、総務省としては、今回の答申の趣旨を最大限尊重し、都道府県から指定都市への事務移譲をはじめ、今後、実効ある方策を講じてまいりたいと考えているので、御理解と御協力をいただきたいとの要請が行われたところである。今後、本答申で提言があった事項の法制化など、本答申の趣旨の実現に努めていくこととしたい。



# 第30次地方制度調査会の役割と今後の自治制度の方向性

東京大学大学院法学政治学研究科教授

かないとしゆき  
金井利之



## はじめに

第30次地方制度調査会は、東日本大震災および福島第一原子力発電所苛酷事故という大厄災に伴う国政当事者間の内紛の中の11（平成23）年8月24日に、当時の民主党政権・菅首相の下で発足した。その諮問事項は、「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地から議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、わが国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」という3項目にわたるものであった。

これを受けて、5回の総会と36回の専門小委員会での議論を進め、13（平成25）年6月17日に答申を取りまとめたのである。なお、諮問の第1項目に関しては、11（平成23）年12月15日に「地方自治法改正案に関する意見」を提出している。そこで、12（平成24）年1月17日の

3回以降、諮問の第2項目・第3項目に関する議論が進められた。そして、諮問の第2項目に関しては、12（平成24）年12月20日に、既に「中間報告」を取りまとめている。従って、答申自体は第3項目が中心となってしかるべきとも言える。

転換しようという試みが挫折し、旧来型の意思決定方式に回帰することを象徴するものである。「第30次」という連番こそが、そして「地方制度」という戦前以来の古めかしい名称が、こうした継続性への回帰を明示的に物語るものである。実は、地方六団体は、国と地方の協議の場の法制化や、地域主権戦略会議などで、地方制度調査会などの旧来型の意思決定回路と別の回路を開鑿したかに見えたのであるが、このような新しい回路を地方六団体も十分に使いこなせなかったことを如実に証明するものであった。地方六団体の力不足が、地方制度調査会の復活をもたらしたのである<sup>1)</sup>。

## 第30次地方制度調査会の役割

上記の諮問事項を受けた第30次地方制度調査会は、関係当事者の主観的思惑はともかくとして、結論的に言えば、以下の3つの役割を負わされたものである。

第1に、自民政権時代の地方制度調査会という「自治関係業界」型の意思決定方式に代えて、地方行政検討会議という政務三役が学識者を交えて検討して意思決定する方式に

第2に、震災応急からの一定の常態への回帰を前提に、それ以前から生じていた大都市自治制度問題への対処を、政局をにらみつつ、検討する役割を担わされた。具体的には、大阪維新の会・大阪府知事（当時）の橋下徹氏の唱える「大阪都構想」への対応である。「大阪

都構想」や、名古屋市長・河村たかし氏の唱える「中京都構想」は、それ以前からも一つの政局問題であった。特に、11（平成23）年4月の統一地方選挙では、上記大厄災がなければ、この問題が大きな焦点となつたかもしれない。

結果的には、議会リコールなどで11（平成23）年2月ごろまでには攻勢に立っていた名古屋市長は、大震災後には失速した。しかし、地方制度調査会の発足のこの時期（11（平成23）年夏ごろ）には、大阪府知事は勢いを持っていたので、国政当時は戦々恐々としていたのである。大震災の下で一時的に政治休戦となっていた政局が、震災即応に一定の目的が付くことで、再燃することへの対応である。実際、11（平成23）年11月には、いわゆる「大阪ふしあわせ」選挙に突入することになる。いわゆる「大阪都構想」にどのように立ち向かうのか、特に、政局によって浮き足立つ国政各政党の無節操ぶりに、どのように制度論の籠をはめるのが、大きな争点であった。

第3に、東日本大震災が顕在化させた、あるいは、先取りした、日本社会の今後の問題を踏まえた自治制度の在り方、特に、基礎自治体制度の在り方、を検討するものである。大きく被災した自治体、特に、市町村に対しては、全国的な水平的なネットワークによって自治体間支援がなされた。また、放射

能汚染による大規模な住民の長期に避難という未曾有の事態に対しては、原発避難者特例法（「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」、11（平成23）年8月施行）を制定することで、一定の応急的・緊急避難的な対処はなされた。しかし、そのような救急期を過ぎれば、より長期的かつ構造的な問題が浮上することが見えていたのである。こうした慢性期への対処の検討が必要となったのである。

## 「自治関係業界」の再結束

分権改革論議が拡散し、インフレ化しつつなる中で、リアルな実務に基盤を置いた「自治業界」を再建することが、第30次地方制度調査会に課せられた役割であった。

00（平成12）年の第1次分権改革の成就以降は、分権改革論議はだんだんと非現実化・空想化し、また、自治体間の足並みは分裂し始めた。簡単に言えば、「自治関係業界」内の内紛である。この最たるものは、「平成の大合併」であり、市町村間に大きなしこりをもたらした。道府県と市町村間の不信をもたらした。その後も、さまざまな形で、こうした内紛が継続していた。後述する大都市制度問題もその一種であるが、より大きくは、都道府

県から市町村への事務移譲や、議会の権限拡大論や、道州制論議である。

このような中で、「自治関係業界」を再結束する「共通の標的」として浮上したのが、「義務的住民投票制度に象徴される直接民主制」の導入の動きや「一部の法令を遵守しない自治政治家」である。特に、自治体為政者の既得権益という観点で、基本的には地方六団体は、住民投票制度の一律導入という政治主導の動きには一致して反対することができた。こうして、地方六団体は再結束を促され、地方制度調査会を再設置するという流れを形成することができたのである。結果として、11（平成23）年12月15日の「地方自治法改正案に関する意見」として、再結束が確認された。

地方六団体の代表者が加わった地方制度調査会で、そして、関係団体からのヒアリングなども丁寧にする同調査会の運営をもとに、制度改革が議論されれば、基本的には「自治関係業界」での合意形成が重要になってくる<sup>2)</sup>。折しも、東日本大震災への「復興・復興」支援によって、自治体間の水平的／垂直的・近接的／遠隔的な協力は、事実上も大いに進展することになった<sup>3)</sup>。このような流れを反映して、答申では、中心的都市による周辺自治体への支援や、都道府県による市町村への代行的な支援が打ち出されることになった。要は、ゼロ・サムの対立の時代から、



ポジティブ・サムの協力の時代へと実務的に転換することを目指している。

このような「自治関係業界」の再結束は、いくつかの効果を持つ。第1に、道州制や出先機関の移管、市町村への権限移譲やさらなる市町村合併、議会権限の強化、大都市制度など、「自治関係業界」での内部対立が生じやすい論点を回避しようという傾向を持つ。いわば、第1次分権改革の成功体験の後に、各類型・団体・機関が各々勝手に主張するような自治制度改革論議が同時多発・四分五裂した状況に対して、冷却を目指す効果を持つ。もちろん、「抜本改革」を希求する勢力からすれば、既得権益集団の談合に見えるだろう。

第2に、こうした「自治関係業界」の再結束は、外界からの集権圧力や改革攻勢に大きな「自治の防波堤」となって、分権・自治を守る「地域守権」に寄与するかと、必ずしもそうではない。分権・自治を促進するのは、各自治体における自主的・自立的な政策実践のエネルギーがなければならぬのである。だが、ここ10年ほどの分権改革論議にうつつを抜かしてきた「自治関係業界」に、そのようなエネルギーが存在するかどうかは疑わしいのである。もちろん、個別には、子ども・子育て政策や、多重困窮への総合相談政策、エネルギー・地産地消政策など、貴重な取り組みは散見される。しかし、それが「分権時代」と言

えるほどの大きな潮流とはなっていないのである。各自治体からの同時多発的な下からの政策的攻勢がなければ、国政主導のさまざまな集権的政策攻勢の前に、守勢に立たされて、下請け機関に墮するだろう<sup>4)</sup>。

### 大都市政局の時間稼ぎの勝利

大阪維新の会および大阪府市の「大阪都構想」は、国政政局と相まって、大きな影響をもたらしてきた<sup>5)</sup>。従って、「大阪都構想」およびそれへの反動である「特別自治市構想」にどのように対処するかは重要である。前記の観点から言えば、いかに「自治関係業界」を冷却するかである。

そもそも、政令指定都市制度をめぐる大府県と大都市の対立は、ある意味で宿命的・構造的なものである<sup>6)</sup>。政令指定都市制度は、「事務再配分+税源不再配分」という取引によって両者を融和する暫定制度である。暫定制度であるがゆえに常に問題は再燃し得るが、しかし、そのような紛争と融和をもたらす構造が変わっていない以上、常に、政令指定都市制度という暫定融和に回帰する。こうして、暫定制度であるはずのものが、還暦を迎えることになる。つまり、この問題には根本的な解決策はないのである。答申は、かつての神戸委員会と同じく、いくつかの道府県事務を大都市に割譲することで、暫定融和を

図ろうとする、ありきたりの姑息的な解決策を提示した。

「大阪都構想」なるものも、決して、橋下・大阪維新の会の新奇なアイデアではなく、「大阪商工都構想」として昔から存在していたものであるし、太田房江・大阪府知事(当時)もそれを唱えていた。そして、それは「永遠に未完」の構想の一つである。これに対する大都市側の主張は「特別市構想」であり、これはさらに古く、戦前に起源を持つものである。今日の政令指定都市市長会の提唱する「特別自治市」も、その一種である。そして、それも「永遠に未完」の構想なのであり、いわば、両者はネガとポジの関係にある。

大都市制度問題は、「自治関係業界」内に紛争をもたらす、最も厄介なものの一つである。戦前の特別市制運動は、そもそも、府県が完全自治体ではない官選知事のもとにある自治の先兵であることを前提にしていたものであり、それなりの分権・自治的な価値を有していた。しかし、戦後に府県が完全自治体になってからは、単なる「自治関係業界」内の紛争の火種でしかないのである。従って、分権改革論議の中では、取り扱い要注意の論点なのである。

とはいえ、通常は、大府県と大都市の内紛は国政当事者の関心を集めないものであり、国政レベルでの意思決定を要する大都市制度

改革はなされない。その限りにおいて、取り扱い要注意ではありながら、導火線に火が付く可能性が乏しいので、結構安全である。しかし、地域政党・大阪維新の会が、有権者からの相当の支持を集め、選挙にも影響を及ぼし得るとともに、さらに、国政選挙への参入の可能性が生じるとなるや、事態は一変した。すなわち、国政政党など国政当事者は、こうした大阪維新の会および橋下・大阪市長の提唱する「大阪都構想」に、政局的な配慮をせざるを得なくなるのである。

このような中で、大都市政局をどのように乗り切るかが、「自治関係業界」にとっては重要な課題となった。簡単に言えば、大阪維新の会の勢力の盛衰の状況を見つつ、同時に、予測される総選挙における政局を踏まえ、加熱・爆発・暴走を起しかねない政局を制御して、「自治関係業界」内の内紛になりかねない取り扱い要注意の争点を、どのように冷温停止に持っていくのか、という難しい課題を扱うことになる。選挙という加熱しやすい政局の圧力は、完全に封じ込めれば、容器ごとの爆発が起こりかねないので、適度なガス抜き作業が必要である。こうして、12(平成24)年12月16日の総選挙をにらんで、「中間報告」を12月20日にとりまとめたのである。

ただ、より重要なことは、12(平成24)年9月の大都市地域特別区設置法(大都市地域

における特別区の設置に関する法律)の制定に筆をはめることであつた<sup>7)</sup>。同法案は、当初、野党提出の泡沫的な議員提出法案であつたが、民主党・野田政権が弱体化する中で、総選挙をにらむ政局となり、国政各党が「大阪維新の会」勢力に秋波を送る中で、飄箏<sup>8)</sup>から駒のように制定されるに至つたものである<sup>8)</sup>。同法制定において、自治制度官庁は自治体(この場合には大阪府市)側から総務大臣への協議を盛り込ませることで、一定の国の関与を制度化し、それを踏まえる形で、地方制度調査会での議論の俎上に載せていったのである<sup>9)</sup>。

12(平成24)年12月の総選挙の結果は、「維新の会」勢力も国政進出を果たしたものの、自民党・公明党勢力が衆議院の2/3を占める大勝利をしたため、「維新の会」勢力の存在意義は低下した。衆議院の2/3は、参議院の否決に対する再可決が可能で勢力であり、いわば、国会の絶対安定多数である。従って、新政権は「維新の会」勢力に秋波を送る必要性は低下した。その後、橋下・大阪市長の「慰安婦発言」などで、「維新の会」勢力は低迷した。答申直後の6月23日の都議会議員選挙でも「維新の会」勢力は大敗を喫し、いわば、「大阪都構想」に配慮しなければならない大都市政局は消えた。こうして時間稼ぎに成功した

のである<sup>10)</sup>。13(平成25)年7月21日の参議院

選挙でも、自公与党が大勝利、「ねじれ国会」が解消され、「維新の会」は政局を左右できる立場ではなくなった。

### 将来への宿題の提示

人口減少・過疎地を広範囲に襲った東日本大震災は、少子高齢社会に突入した日本社会の自治体の在り方に検討を迫るものであつた<sup>11)</sup>。答申前文は、人口減少社会には突入するが、集落数はそれほど減らないという予測に立ち、人々が国土に点在して住み続け、しかも、単身世帯が多くなるという、広く薄く人口の貼り付きの中で、基礎自治体によるサービス提供体制をいかに構築するかという課題を示している。

しかし、このような全国の地域社会の将来予測に対して、残念ながら答申は、明確なビジョンを打ち出すことには成功していない。結局のところ、定住自立圏のイメージを拡大した共同処理や広域連携ないしは水平補完や、都道府県による垂直補完を、打ち出すにとどまってしまったのである。この対応方策は、残念ながら、20世紀第4四半期の成長社会における不均等発展に対応するものでしかないのである。

「地方中枢拠点都市」などに拠点機能あるいは中心地機能を集約し、あるいは、そのような中心地・拠点を抱える広域自治体に補完機



能を集約し、そこでのネットワークを形成することで、後背地・周辺部の住民にサービス供給を行うという体制イメージは、簡単に言えば、中核拠点都市に余力があることが大前提である。

しかし、全体としてゼロ・サム社会あるいはマイナス・サム社会に向かう日本において、なぜ、そのようなことが持続可能であるかは明らかにされていない。

こうした中核都市の余力をもとに過疎地・地方圏を支援しようというのは、1970年代ごろに形成された「国土の均衡ある発展」論にはかならない。このころに表面化した過疎問題は、あくまで、日本社会全体の経済成長と人口増加を背景に、三大都市圏における経済成長と人口集中という地域的不均衡に起因するものであった。いわば、プラス・サム社会の中で、分配ないしは貼り付きに空間的不均等が生じているので、それを是正するには、全国規模の集約とネットワーク化が模索され、少なくとも1990年代までは継続した。しかし、バブル経済崩壊以降、特に、アジア金融危機以降、日本経済はゼロないしマイナス・サム社会に突入し、このような全国的集約とネットワーク化は放棄されてきたのである。三大都市圏にすら余力がない中で、地方中核拠点都市に余力があるはずがないのである。

よって完結するように見えるわけであり、意図していたかどうかはともかく、アベノミクスを予定していたといえる。

しかし、残念ながら問題は簡単ではない。第1に、1970年代以降の「保守主義」<sup>12)</sup>的な「国土の均衡発展」は、成長の果実を再分配するものであり、答申の水平・垂直補完論もそうしたスタンスに立つ。しかし、アベノミクスは、成長の果実を再分配する発想は乏しく、むしろ、格差放置的な「新自由主義・新保守主義」に立っている。従って、仮にアベノミクスが成功しても、地域中核拠点都市が後背地にサービス提供できるかは、かなり疑問がある。第2に、より深刻なことは、アベノミクスによっても成長が持続的に起きない可能性もあることである。インフレは通貨現象であるので、人口減少社会でもインフレは起こり得るので、デフレ社会は必然ではないだろう。しかし、1930年代から90年代までの日本社会の「人口ボーナス期」が終焉し、人口・生産年齢人口および有効需要が絶対的に減少する中で、経済成長が見込めるかどうかは心許ない。そのときには、「成長なきインフレ」という悲惨な社会になるだけである。

こうしてみると、第30次地方制度調査会答申は、第3の役割には応え切れてはいない。

全体としてマイナス・サム社会である以上、効率的なサービス供給体制を作るしかないわけであるが、地方中核拠点都市や道府県による連携・補完ネットワーク化が、効率化につながるかは、さらなる検討が必要である。

拠点に集約されれば、団体としての対象総数は増えて、一見すると規模の経済が働くように見えるが、答申前文が示すように、住民が国土に点在・散在する以上、実質的な規模の経済は作用しないことも多い。在宅サービスは出張・配送費用が大きく、通所サービスは到達費用が大きいのである。在宅高齢者対人サービスが崩壊に瀕しているのは、実サービス時間を超えて移動時間が極めて大きいからなのである。

このように見ると、答申は前文で問題点を指摘しているが、解決策は、前世紀からの遺物を仮置きしたにとどまっているかに読める。しかし、むしろそうではなく、答申前文が指摘する①人口減少、②集落点在、③単身世帯、という社会環境を変えない限り、自治制度の再構築は望めないことを示唆しているのである。これは、自治制度関係者のみで能く対処することはできない。①は少子化対策、②は集落・空間再編、③は人間関係再編、という自治制度にとどまらない、環境要因にも踏み込むような、非常に困難な課題に踏み込まざるを得ないからである。

当面はアベノミクスで時間稼ぎをすることができたとしても、いずれ近いうちに、この課題は大きな宿題となつて、自治制度関係者に降りかかることであろう。

- 1) この点に関しては、拙稿「国政における『国と地方の協議の場』の機能と展望」『市政』61号、2012年8月号、を参照されたい。
- 2) 大震災直前の状況を前提とした状況としては、拙稿「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』第16号、2011年9月、を参照されたい。
- 3) 例えば、拙稿「遠隔二助一新しい自治体連携の萌芽」『公明』2011年8月号。
- 4) この点に関しては、拙稿「分権政策と政局」『地域主権』から「地域守権」へ「ガバナンス」2011年1月号。
- 5) 大阪都構想それ自体に関しては、拙稿「大阪都構想」とは何なのか「世界」2011年12月号、を参照されたい。
- 6) 大都市自治制度問題それ自体に関しては、拙稿「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究』139号、2012年9月号、を参照されたい。
- 7) 同法の中身に関しては、拙稿「大都市地域特別区設置法の諸性格」『地方議人』2012年12月号を参照されたい。
- 8) 12(平成24)年3月にみんなの党・新党改革が地方自治法改正案を、4月には自民党・公明党が地方自治法改正案を、6月に民進党・国民新党が「大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案」を、それぞれ提出した。6月から修正協議に入り、結局、7月に、民進党・自民党・公明党・みんなの党など7会派の共同

おわりに

第30次地方制度調査会は、「自治関係業界」の「寄合(フォーラム)」として、第1・第2の役割は適切に果たすことができた。いわば、得意分野である。しかし、第3の役割は、基本的には苦手分野であり、自身の得意とする自治体間の水平・垂直調節問題に縮減してとりあえずの答案を示した。しかし、それは残念ながら不十分であったのである。では、12(平成24)年12月の総選挙によって、自民党政権が復活することで、上記の役割は、もはや期待されなくなったものであろうか。結論的に言えば、そうではない。最大の問題は第3の役割なのである。

第2次安倍政権は、アベノミクスによって、インフレと経済成長を実現することを目指している。1970年代以降の問題解決と同じく、経済成長によってパイを大きくすることで、国内不均等問題を解消する手段を得ようというものである。答申の方策も、実はアベノミクスが成功すれば、論理的には解決策として機能し得る。また、そもそも、「大阪都構想」も「特別自治市構想」も、経済成長戦略の方策として主張されていたのである。逆に言えば、アベノミクスが成功すれば、これらの大都市制度構想は不要となる。このように考えると、答申はアベノミクスの成功に

提案が出され、8月29日に成立した。岩崎忠「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」『自治総研』2012年10月号。

- 9) 同法の協議規定は原理的には不要ともいえる。自治体側が国に協議をせずに特別区設置協定書を取りまとめ住民投票で信任を得たとしても、国の立法措置は自動的に為されない以上、陳情をするしかない。従って、事後的な協議は不可避である。しかし、事前協議を入れることで、国は、協定書の検討段階や住民投票運動に際して、介入する法的な根拠を得た。とはいえず、事前協議をして協議が整うと、国は立法措置への道義的・政治的義務を負うことにもなりかねないという危険もある。そこで、総務大臣(自治制度官庁)は、合意を目指すよりは単に意見を「言いつ放す」だけにしよう。その過程での意見は法的義務を負うものではなく、国政側は常に法的措置をしないという、フリーハンドの拒否権を持っている。
- 10) 「(大阪)維新の会」を台風の目とする大都市政局は、自公巨大与党政権の成立によって消滅した。参議院選挙でも勝利を収めた自公政権は、今度こそはそれ自体が、自治制度上の波紋を生み出す震源地となるかもしれない。しかし、その問題への対処は、第30次地方制度調査会の役割ではない。これに関しては、拙稿「自治体制度(行政体制)の10年」『ガバナンス』2011年4月号、が発災直後のものである。
- 12) 再分配指向という意味では、「プチ社会民主主義」ということもできるが、むしろ、保守主義的な社会秩序の重視という点で、各主体の自制と分相応と相互奉仕を求める発想に立っていたと言えよう。



# 都市自治体の未来像はどこに — 地方制度調査会の答申を読んで —

読売新聞東京本社編集委員

あおやまあきひさ  
青山彰久



「都市とは何か」という問題は難しい。この難しい都市の制度に正面から取り組んだのが今回の地方制度調査会の答申だった。特に大都市制度を取り上げたのは、昭和45年の第14次の調査会答申以来、43年ぶりだ。その内容は、都市に暮らす人々の生活実感に根ざしたものになっただろうか。都市を考える視点、今回の答申のメッセージ、これからの課題について考えてみる。

## 都市の魅力、都市の思想

今回の答申を読む前に考えておきたいことがある。それは、経済の規模が大きく人口が増えるほど、都市が活性化するという見方が根強いことだ。都市が大きくなれば都市の「格」が上がるとも思われている。本当にそうだろうか。「上を見て煙突の数ばかり数えていてはだめだ。下を向いて働く者の生活状態をみよ」こう語ったのは、大正末期、東京高商教授

から大阪市助役を経て大阪市長になった関一である。経済の規模さえ大きくなればいいのではない。人々の暮らしがよくならない限り豊かな都市とはいえない。関はそう考えた。大阪府は大正14（1925）年、周辺を合併して東京市を抜いて人口日本一の大都市となっていた。当時の阪神工業地帯の工業生産額は京浜工業地帯の1.7倍。農村から大量の人々が都市に集まった「第1次都市化」の時代で、人々は工場で長時間働きながらスラムで暮らした。「都市は農民の墓場なり」と言われた。

この状況に直面した関が目指したのは、貧困と環境悪化を解決する「住み心地よき都市」だった。御堂筋などの街路や大阪港や地下鉄などの都市基盤整備だけでなく、緑化や市営住宅の整備などの社会政策を実践した。関の目指した大都市とは、現代でいえば「アメニティの高いまち」と言い換えてもいい。「単に率いられた人間が集合する場所が、

体系としての都市政策があつて初めて「住み心地よき都市」となるということだ。このような構図が、先人が苦闘した都市の歴史である。では、これを念頭に、今回の地方制度調査会の答申を読むと、どうなるか。

## 地制調査会をどう読むか

### (1) 器を変えるより自治の中身を

今回の答申は、大きな制度改革を退けた。確かに、ここ数年、地方制度をめぐってはさまざまな構想が乱舞する。東京以外の大都市への都制の拡大、政令指定都市が府県から完全独立する特別市制、府県を廃止する道州制構想など。だが、答申は、大阪維新の会（当時）の政治的圧力で議員立法として枠組みができた「大阪都構想」を追認するにとどめ、ほかの構想は今後の課題だという姿勢を貫いたのである。

その限りではこの答申は大きなニュースにならなかった。ただ、その意味を考えてみたい。最近の地方分権改革が座礁する本筋の原因は、さまざまな制度改革が「地方自治関係者の間だけでしか通じない言葉」で語られるようになり、多くの人々を巻き込んでいないことにある。「大きな制度改革」を夢見るよりも、足元の自治を充実させ、改革のエネルギーを蓄える時だともいえる。都市制度でいえば、「器を変える」よりも「自治の中身を充

実させる」方が大切な局面だといってよい。大きな制度改革の前に、もう一度、住民と向き合うことが必要なのである。そう読めば、今回の答申のスタンスは正しい。

### (2) 住民自治の拡大の意味

答申では、特に中規模以下の基礎自治体の在り方として、市町村合併、広域連携、都道府県による基礎自治体の補完体制の3つを挙げた。かつてのように、地方財政の緊縮化を現実的な手段にして、地方自治体の規模拡大へ圧力をかけた市町村合併の推進路線とは、一応は一線を画している。

むしろ、規模拡大より、大都市や中規模都市にも住民自治の拡大方を示した。政令指定都市には行政区の改革を求め、中核市・特別市には住民自治組織制度の活用を促したのである。それが今回の第2の特徴だろう。

特に政令指定市の行政区改革は喫緊の課題に違いない。横浜市を例に挙げれば、ニュージールランド一国と同じ人口規模がありながら、公選市長が市長1人というのは地方自治といえるかということである。

多くの都市も本質的には同じだ。都市の規模が大きいというだけでは、前述した岡岡の言う「都市格」のある都市にはならない。個性ある人々が自由にものを考えて働き、個性ある文化が生まれるまち、「自分たちのまち」を

るまち、「自分たちのまち」をつくらうとする住民の自治精神があるまちが「都市格」のある都市ということになる。都市とは、資本と人口が集まる場所、集積と集住の場所だろう。一定の空間の中に多くの個性と才能を持った人間が暮らす。優れた企業が集まり、知識を供給する大学がある。この「集積の利益」をベースに新しい商品や個性的なビジネスや豊かな文化が創造される場所。それが都市だ。そう考えると、都市とは、さまざまな集積の利益を基に経済と文化を生み出すインキュベーター（卵の孵化器）のような存在ということもできる。

その反面、企業が「集積の利益」を求めて集まれば、人間もさらに集まる。その結果、環境の破壊、住宅・土地問題、交通問題、廃棄物問題、老人の孤独、子育ての孤独、家族の崩壊、貧困、都市災害や犯罪の多発など、「集積に伴う不利益」の問題が起る。

都市の発展の裏側で発生する社会問題が「都市問題」である。これは市場経済のメカニズムで自動的に解決できない。成長を促す政策だけでは足りない。都市問題を、自治体の財政をもとにさまざまな公共サービスをつくって解決しなければならない。それが都市政策といえることができる。成長だけに目を奪われず、都市が抱えるさまざまなひずみをただし、人々の暮らしを支える公共サービスの



つくりとする住民の自治精神があるまちなるかが問われているのである。

そもそも、都市自治体にとって都市の規模と住民自治はどのような意味を持つのだろうか。20世紀アメリカの都市研究者ルイス・マンフォード(1895~1990)が唱えた都市の盛衰論が示唆を与えてくれる。マンフォードは名著『都市の文化』(1938年)で、都市の生成から発展・死滅までの過程を6段階に分けて次のように表現した。

第1段階は「原ポリス」。農業の発展とともに住居の分化が始まる。第2段階は「ポリス」。さまざまな生産物が蓄積されて家族が分化し社会的な分業が始まり、文化的な蓄積も始まる。第3段階は「メトロポリス」。都市が農村から独立して母都市が誕生する。行政機関ができ、商業が発展し、演劇や美術などの文化的なエネルギーが高まる。

しかし、第4段階の「メガロポリス」になると、都市は巨大になると力を持つことに力を注ぎ、経済に寄生するようになって、都市としての衰退が始まる。質より量への信仰が生まれ、官僚主義がはびこる。住民は郊外に移り住み、都市経営に無関心になって参加しなくなり、コミュニティも消える。

第5段階の「ティラノポリス」(専制都市)になると、官僚や企業家だけが都市政策を支配し、住民不在の都市になる。最後の第6段階は「ネクロポリス」(死のまち)となって人々が

去り、荒廃したまちとなる。

都市を人間の住むまちにするために大きくし過ぎないこと、歴史の遺産と独自の文化を重視すること、住民を参加させること。それがマンフォードの教えだ。住民が都市再生の原動力で、住民が都市を愛せなくなったら都市は滅びてしまうということだ。

もともと、今回の答申では規模拡大路線を完全に放棄したとまではいえない。三大都市圏の小規模自治体には暗に合併の検討を促しているからだ。不用意に規模拡大路線に乗ることはじっくり考える必要がある。

### (3) 効率化優先路線への懸念

今回の答申で気になることがある。それは、人口減少と高齢化を理由に、これからの自治体に必要なのは公共サービスの供給体制の効率化だというメッセージが、繰り返し唱えられていることだ。そんなに単純なものなのだろうかという疑問がわく。

答申では、効率化を目的に、府県と政令指定都市の「二重行政」が問題視され、都道府県から中規模以上の都市へ極力仕事を移すことが打ち出された。中核市・特例市の制度統合なども権限移譲の「受け皿」を見越したものである。府県をめぐっては、小規模自治体に対する府県の補完機能を説いた点が重要だが、それ以外の都市に対する府県機能を効率化のために縮小すべきというように読める。

もちろん、都市計画といった都市の空間利用に関する分野などについて、府県は介入しない方がよい。また、バブル期のように、府県と市が同じような都市開発事業や施設展開を競うなどの無駄を望む住民はいない。

だが、府県と市は絶対に重なってはいけないという議論には異和感がある。例えば、都市の知的活動の基盤となる大学や図書館などの整備・運営は、都市の力を引き出すために府県と都市がもっと協調して取り組むべき領域だ。また、老老介護が放置されている問題、子育てサービスと施設が不足する問題、格差社会の進行で広がる貧困など、新しい都市問題の解決には、府県にも重い責任がある。

問題は、都市の「集積の利益」と「集積の不利益」を考え、人々が望む公共サービスの需要と、それに対する供給の現状を分析することではないか。既に供給が需要を上回っている分野では府県は手を引くべきだが、人々の生活を支える公共サービスが不足している分野は府県と都市が協調する必要がある。

答申が示した府県と都市との協議機関の必要性は、本来、そこにあるはずだ。基礎自治体優先主義を硬直的にとらえて効率化一本やりで考えるのではなく、都市住民がいま必要としている公共サービスを増やすことを各地域で考える。それが今回の答申の本当の読み方になるのではないか。

こうした考え方には、政府の中期財政計画

で地方財政の緊縮化が予想されることを指して異論があるかもしれない。また、政令指定都市や中規模以上の都市からは府県の介入を嫌う声もあるだろう。もちろん、財政の野放図な膨張は許されず、現場感覚のない府県の高飛車な介入はあってはならない。だが、それだけの役所の論理で、結果的に都市住民が望む公共サービスが停滞・縮小するならば、強い者が強い者としてだけ暮らす都市になる。

### これからの都市自治体

今回の答申では失望したことがある。それは、都市自治体を経済主体としてとらえる面が強すぎることで、これからの都市の課題に「環境」を落としたことだ。いずれも、今後の都市を考える上で重要な論点のはずだった。

都市をめぐる戦略には、大きく分けて2つの流れがある。1つは経済成長を重視した都市論。この潮流の背景には、1970年代に先進国で進んだ産業構造の転換があった。ニューヨーク市の財政危機が象徴するように、重化学工業の拠点が開発途上国に移るにつれ、製造業が支えていた大都市が財政危機となり都市の衰退が始まった。そこで都心再開発などを模索するのだが、1980年代後半になると、経済のグローバル化にあわせ大都市を多国籍企業の経営管理拠点や世界の金

融センターにする政策が生まれた。これが「世界都市構想」という政策である。

大都市には金融・不動産・情報の専門家が集まって高層ビルが林立した。さまざまなサービス産業も増え、芸術家も集まって文化活動も活発化した。大都市が再生したように思われた。

ただし、国際金融の世界で働く高所得のエリア層が集まると同時に、外国からの移民を含めてサービス産業で働く大量の低所得者層も生まれた。1つの都市の中に富裕地域と貧困地域が並立する都市構造になった。「二重都市」などと呼ばれ、治安や貧困や人種対立などの問題への対策に迫られた。

この路線が持続可能かということだ。この都市論の先頭を走っていたニューヨークでは、世界貿易センタービルのテロ事件に象徴されるように、グローバル経済に苦しむ人々の怨嗟の的になったのではなかったか。リーマンショックのような金融危機を起こす都市にもなったのではなかったか。日本では東京一極集中の構造を生んだのではなかったか。

これに対して、もう1つの都市論は、EU(欧州連合)が1990年代から唱える「維持可能な都市」という環境都市構想である。

その戦略は①自然や文化の遺産を保全し、再生エネルギーを使ったり、資源リサイクル

を進めて廃棄物を少なくしたりして循環型の地域をつくる、②環境税や環境規制などの政策を進め、市場経済の力を借りて環境分野でさまざまなビジネスや雇用を生み出し、経済を活性化させる、③維持可能な交通体系にして公共交通や自転車を優先させ、そのために都市をコンパクトにする、④都市計画や土地利用などの空間に関する計画の情報を公開して、計画策定に住民参加を促す、⑤地産地消を進め、都市住民のレクリエーションの場を充実させるために農村と交流する——とされる。

これからの都市政策は、成長優先型の都市像と、維持可能な環境重視型の都市像の2つの潮流を見据え、それぞれの都市が選択する時代に入る。日本では1980年代以降、自治体の財政再建と並行して、規制緩和と小さな政府論が優勢となり、効率的な都市経営や都市間競争が唱え続けられてさまざまな都心開発が進められてきた。だが、他方では、景観を重視したり、路面電車などを活用したコンパクト・シティを目指したりする都市も出ている。これからは福島での原発事故が与えた教訓として、エネルギー多消費型の地域構造をどう転換させるかという課題も都市に突きつけられている。豊かな都市とは何を指すのだろうか。それぞれの都市に考えてほしい。