

特集

変わる地方自治のパラダイム — 都市自治体に求められる新たな役割

昨年の6月に決定し、安倍総理に手交された第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」。基礎自治体のサービス提供の在り方や、大都市制度の見直し、基礎自治体間の連携などが提言されました。

今回の特集では、この同調査会答申等を踏まえ、これからの地方自治の在り方、都市自治体の進むべき方向性、今後の地方分権改革の進め方などについて考察します。

寄稿 1

ハブ的連携機能の強化による 都市型自治体の進化

北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳

寄稿 2

地域活性化に向けた都市自治体の役割

ジャーナリスト 中西晴史

第13回
市長
フォーラム

第30次地方制度調査会答申と 都市自治体への期待

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長、第30次地方制度調査会会長 西尾 勝

ハブ的連携機能の強化による 都市型自治体の進化

北海道大学公共政策大学院教授

みやわき あつし
宮脇 淳



はじめに

日本の経済社会と同様に、少子・超高齢化、グローバル化が進行する中で都市型自治体が大きくその位置付けを変え、機能を進化させるときを迎えている。それは、都市型自治体だけでなく、日本全体の持続的発展を実現するための前提ともなる。この点を踏まえて、地方分権改革、地方の制度設計や地域の政策展開を行うことが不可欠である。以上の認識の下で、都市型自治体が果たすべき新たな機能について考える。

転換期の都市型自治体

パワーシフト時代を迎え

自治体間ネットワークの充実が重要

(一) パワーシフトへの理解と対応

なぜ、都市型自治体の機能進化が必要なのか。それは、1990年代後半以降、都市型・非都市型を問わず日本全体で進行してきたパワーシフトの存在にある。パワーシフトと

は、国そして地域を支える経済社会のさまざまな活力構造、すなわち資源やリスクの構造が変化することである。パワーシフトの時代であることを住民、行政、議会、そして地域全体でまず共有することが必要であり、地域がパワーシフトを十分に認識せず、自ら形成してきた従来の政策や制度を堅持すれば、新たな構造と衝突し地域の活力を失わせることになる。パワーシフトに対応し、地域の資源やリスクの最適配分を追求することが今まで以上に求められる。しかし、こうした取り組みを進めるためには、経済社会の相互連関性が高まる中で単独の地方自治体では限界があり、都市型自治体を核とした自治体間ネットワーク、すなわち圏域のネットワーク形成が必要となる。ネットワークとは、「節」であるほかの自治体、民間、住民、海外などを相互に結び付けることであり、その節と節のつながりの中核として果たす都市型自治体の機能が充実がカギとなっている。

ネットワーク形成に求められる第1のポイ

ントは、「グローバル化戦略と地域化戦略の統合」を図ることである。グローバル化に対応しつつも翻弄されない強い地域づくりが重要であり、外部からの画一的な枠組みから脱却し、地域資源を自ら創造することで多様な高付加価値化を目指す取り組みである。こうした多様な取り組みは、前述したように都市型自治体を含め単独の自治体だけで実現するものではなく、都市型自治体が中核となり異なる資源を圏域単位で統合する自治体間ネットワーク形成が重要となる。

第2は「行政活動の相対性」の認識である。行政活動の相対性とは、行政活動のパフォーマンスは絶対的ではなく、常に違った視点をもつ民間企業、NPO、住民などの多彩な発想、活動との比較を通じて評価・検証し機能的な改善が必要なことを意味する。具体的には、公共領域でも民が担える仕組みを積極的に導入し、資源制約を乗り越えつつ質の向上を図ることであり、行政と民のネットワーク形成がその柱となる。ここでも、新しいモ

デルの創造・活用の中核において都市型自治体が重要な役割を果たすことになる。

第3は「ガバメント・ガバナンス」の確立である。ガバメント・ガバナンスとは、議会、市場、住民などが多面的に行政や公共領域を評価し、情報共有することで行政と民が新たな関係を構築することである。公共性の確立を行政だけに依存するのではなく、民間企業、住民も含めた地域全体で支える「開かれた公共性」のネットワークの実現に向けた取り組みである。

(2) 地域活力の四大要素

以上のネットワークの形成は、地域の活力を再生させる要因となる。地域の活力は「人的資源力」「資本力」「政策力」「情報力」の四大要素に大きく左右される。「人的資源力」とは、行政に加え年齢を問わず地域の人材としての経験・知識・ノウハウの発掘と活用、そして地域外からどれだけ人を巻き込む力があるか、「資本力」とは、地域の内外を問わず流動的な資金を確保し地域内での循環構造を厚くすることがどれだけできるか、「政策力」とは、人的資源、資本力などを活用し新たな枠組みを自ら創造する力があるか、そして「情報力」とは、政策力の根底を支える情報のアンテナをどの程度確立できるか、の問題である。ネットワーク形成では、以上の四大要素を掘り起こしネットワークを通じて統合する視点を持って進めることが有用である。21世紀の

行財政体質の本質は、「経営」としての機能の発揮にある。経営は、限られた資源の有効活用(最適化)であり、利益を追求する民間企業だけの独占物ではなく、行政に求められる重要課題である。これまでの右肩上がり時代の専門分野で分断された縦割り構造だけでなく、分野や地域を越えた横断的な連携の拡充(横型ネットワーク・統合型)、地域自ら新しい構造や付加価値を生み出す力の形成(内生主導・創造型)が不可欠となる。そこでも、以上の四大要素を視野のスタートとする視点が重要となる。

ハブ機能と連携機能

ハブ機能の強化とシティ・リージョン、新たな協定制度の活用

(1) ハブ機能

都市型自治体が核となって形成する圏域のネットワークの機能の第1は、外に向けた結合機能、すなわち外的ハブ機能のネットワークである。地域の公共サービスを支える従来の中軸機能だけでなく、経済社会を問わず国内外・地域間の多面的なネットワークとしての節、すなわち外と結び付けるハブ機能としての役割が極めて大きくなる。国内はもちろんのこと、経済活動、社会活動、文化活動など多様な活動がアジアをはじめグローバル社会に直接に結び付く時代となり、国を通じた外交戦略だけでなく都市型自治体が国内の各地域と海外を結び付ける動脈としての結合の

役割を果たし、相互に競争力を高めることが重要となる。そのためには、地方分権改革や規制改革など、都市型自治体が自由な発想で活動できる基盤整備が不可欠であり、そこを核に周辺自治体とともにさまざまな資源を統合させる。

第2は、内に向けたハブ機能、すなわち、圏域に存在する多彩な人材と資源を結び付け内生型の機能を強化する仕組みづくりである。そこでは、住民など地域とのパートナーシップの充実と自治体内の域内分権の姿を自ら形成できる体質が必要である。具体的には、地域のセーフティネットとしてのコミュニティ機能の拡充・強化を図ることである。国内外の変動が激しくなる時代に地域を持続的に支える最終的なセーフティネットはコミュニティの再生充実にある。

(2) 連携機能

内外のハブとしての機能を具体的にいかなる仕組みで展開するか。その選択肢の一つがシティ・リージョンである。シティ・リージョンとは、既存の行政区画にとらわれず一定の圏域で活動する住民や法人の姿を一体的にとらえることで、地域内の経済社会資源などの流動性や偏在性を認識しつつさまざまな利害の相互関係たる地域のネットワークを再構築するものである。具体的には、都市型自治体が中核となり、広域での自治体連携や特区制度の活用で地域の内生的發展に取り組みこと

であり、行政区画などを超えて自律的ネットワークを新たに形成する。北欧やヨーロッパ地域で都市間連携さらにはグローバルな連携の形態として注目されており、シテイ・リー

ジョンの考え方の一つの原型は英国にある。王立イングランド地方自治委員会委員でもあったデレク・シニア氏である。シニア氏は、シテイ・リージョンを「その地域の住民が、社会的・文化的・専門的・商業的・教育的その他の特定の施設やサービスなどを一つの中枢で共有でき、それらの施設やサービスを経済的に提供するために、全国的な規模に比べれば小さな区域」(Senior, Derek, "The City Region as an Administrative Units, Political Quarterly, Vol.36, 1965)と整理している。

こうしたネットワークによる連携を具体化する手法として、国家間で締結される条約同様に、地方自治体間で協定を締結し特別な組織などを新たに設置しなくても柔軟な連携を展開できる仕組みの導入が検討され、2014年度の地方自治法改正が政府内で意図されている。地方自治体間の広域連携の充実は、これまでも協議会、一部事務組合などの制度が形成されてきた。しかし、課題も多く十分機能するものとはなっていない。協定方式は、従来の方式と異なり組織などを不可欠とせず構成地方自治体間の合意によって柔軟に展開することを前提としており、実効

性・持続性を担保する確実な仕組みづくりが期待される。

政策力の強化

多様化が進み都市型自治体の政策力が問われる時代

冒頭に述べたパワーシフトのインパクトとタイミングは、地域によって大きく異なる。特に、都市型自治体では、パワーシフトから受けるインパクトはこれから一段と大きくなる。

例えば、日本全体の高齢化率が上昇するのは異なり、地方自治体単位では2030年代以降も65歳以上人口が増え続けるのは都市部であり、むしろ非都市部では65歳人口自体が減少局面に入る。高齢化対策の必要性が量的面では地方自治体間で均一ではなく、2020年代に向け量的投資が過剰となる地域がある一方で、都市部の量的にも不足する深刻な時代をこれから迎える。このため、今まで以上に多様な政策展開と自治体間の相互補完が重要となる。また、国を越えた地域間競争は激化する。IT、電子機器など先端産業の誘致に補助金、減税策をセットにして注力する地域戦略が従来から広範に展開されてきた。こうした努力も新興国の台頭とグローバル化が重なり合い激しいコスト競争の中で企業の国内外を問わない流動化を生じさせ、

地域の持続性に対するリスクを高めている。従来同様の先端製造業の企業誘致だけでは地域の持続性を確保することは困難となっている。企業に地域が合わせるのではなく、地域が本来持つ資源に合わせた産業を戦略的に育成・立地させることが不可欠な時代となっている。

従来と異なり、都市部・非都市部、そして地域間の状況が大きく多様化し、画一的な制度・政策では対処できない時代、そして圏域の自治体相互間の関連性が強まり、より広い視野からの政策形成能力の形成が重要となる。地域、行政組織を問わず人的資源は、最終的な地域力を維持するためのセーフティネットである。もちろん、行政組織の効率化やスリム化は恒常的に取り組まなければならない課題である。しかし、効率化やスリム化が過度に地方自治体の体力自体を奪うことになれば本末転倒となる。小規模自治体などでは、行政機能、住民サービスが劣化すると同時に、事業単位の日々の仕事に追われ地方自治体全体、そして将来を企画する力が低下する実態も見られる。こうした実態は、地方自治体の職員が形成してきたノウハウの継承にも制約を生じさせている。都市型自治体が中核となって、意志力、直観力、創造力豊かな圏域自治体の職員の育成に努力する必要がある。

地域活性化に向けた 都市自治体の役割

ジャーナリスト

中西晴史
なかにしはるふみ



筆者に与えられたタイトルを見て正直、戸惑った。「都市自治体」という用語は全国市長会の文書にしばしば登場するので、本誌読者にとってはなじみ深いのが、マスコミも含めて一般には使用されることは少なく、定義がはっきりしているとは言えない。基礎自治体の市区町村のうち、町村を除いた市や東京都の特別区を意味するのだろうか、今回の誌面の統一テーマから考えると、人口数万人以下の基礎自治体ではなく、10万人以上をイメージされていると考える。

政令指定都市、東京都特別区、県庁所在地、中核市、特別市などが差し当たり思い浮かぶ。基礎自治体の中でもそれなりの規模を持つ行政体ということだろう。「住民ともっとも近く、かつ、行政能力も持つわれこそは地方分権の担い手なり」といった気概を感じさせる用語でもある。権限や税財源の移譲を国や都道府県に要求し、自立した都市を目指す。さらに周辺自治体とネットワークを形成し、その中核、兄貴分として、

周辺自治体を支援する主体として期待されてもいる。しかし、そこに、タイトルの「地域活性化」という、経済も含む用語が加わってくると、事は簡単ではない。

都市自治体と農村との微妙な関係

都市は農村から人が集まり形成されてきた。都市と近隣の農村は共存関係にあった。現代でも地産地消が唱えられ、また、都市部の生ごみを農産物育成の肥料に生かしてリサイクルする試みも各地で展開している。しかし、同時に都市部と農村部は緊張関係も絶えずはらんでいる。

例えば、大型店の進出と地域の関係を考えてみよう。県庁所在地でも中心市街地がシャッター通りとなってしまったところは少なくない。大型店が郊外のロードサイドなどに進出したことも背景にある。都市自治体の立場からは、中心市街地の活性化がまちづくりの大きなテーマとなり、大型店の進出を食い止めたいと考える。都市の外延的拡大を食

い止めないと、インフラ整備や介護、医療サービスのコストは膨らむばかり。コンパクトシティ論が有力となり、現に成功しているところもある。しかし、同じ都市自治体の中にある農村部、過疎地からすると、大型店が進出すれば、耕作放棄地が売却あるいは賃貸でき、思いも寄らない収入となって歓迎される。巨大店舗の進出なら、それなりに雇用の場もできる。車で生活用品を購入する市民にとっても、便利と歓迎される。市街地調整区域の解除も求められる。都市自治体の活性化策はどちらの立場に立つのか、また裂き状態となる。

合併による都市自治体の変容

都市自治体の中には広大な農村や山林が含まれているケースも少なくない。政令指定都市ですら、平成の大合併促進の立場から要件を緩和して誕生したところは農地、山林の過疎地域が都市部よりはるかに広い面積で形成されているところもある。

中心部の比較的狭いエリアを除くと、都市自治体の名前とはイメージが異なるのだ。同一市の中ですらまちづくりを巡って思惑の違いが生じるのだから、周辺自治体との関係となると、ますます対策に齟齬をきたす。都市自治体がロードサイドの大型店の進出を食い止めようとしても、周辺自治体は地主などの要望を受けて誘致することだってあり得る。都市自治体が見分として、周辺自治体を支援するどころの話ではないのだ。

県の立場も微妙になる。県庁にとっても、過疎対策を進め、法人関係税も増えるとなれば、大型店は歓迎という場合もある。県と都市自治体の中心市街地の商店街が対立するケースは珍しくもない。県知事にとっては、商店街の票がそれほど多くはない、住民の多くが郊外の大型店を求めていると判断すれば、結論はおのずと決まるのだ。

したたかな中央省庁

そこに国も割り込んでくる。規制緩和で大型店進出の旗振り役を務めながら、一方では中心市街地活性化策を掲げて、商店街へのさまざまな補助金のメニューを準備する。補助金といえば、地方分権の立場からは国から自治体に配分するひも付き補助金の弊害ばかりがテーマになり、「地域の実情

を知らない霞が関ではなく、税財源を移譲して、地元自治体の自由度を高めて自立を促せ」という議論に入る。しかし、ここでいう国の補助金はそんなものではなく、自治体など通さず、直接民間に交付するものだ。最近もアーケードの更新、LEDの導入などを国の補助金も活用して、成し遂げた県庁所在地の中心商店街もある。そうした商店街にとっては、折衝の窓口となった国の出先機関の存在がありがたいという心情が醸成される。都市自治体や県が「地方分権推進には国の出先機関を廃止して、おカネを自治体に回せ」と主張しても、いまひとつ共感を呼ばないような仕掛けがつけられてしまっているのだ。

さらに高齢化の進行に伴う介護や医療費の負担を巡っても都市自治体の指導力発揮とは逆の動きを垣間見ることが出来る。既に大都市では特別養護老人ホームが不足し、入居するのは順番待ち状態。かといって、住民が民間ホームに入居するには多額の負担が必要だ。都市自治体に比べると、土地代などの安さから入居費が安価な過疎地の施設に応募する高齢者も多い。とでもではないが、都市自治体では対応できない事態となってきた。近い将来、団塊の世代の要介護者が激増してきた場合を考えると、さて、どうするか。死者が多数出た悲惨な火災事故で、そう

した大都市自治体から過疎地施設への転居が表面化したこともあった。

過疎地側も施設があれば少しは地域の農産品などの需要も増える、雇用も増えるというメリットもあって、当初は歓迎したものの、だんだん医療、介護の経費が増えてきて、今や大都市からの高齢者の流入お断りの声も出て、建設、入居制限も増えてきた。また、入居を認めるにしても、介護保険料負担やサービス費などは入居者が以前に住んでいた都市自治体の負担とすることも求めるようになった。これなら、一種の都市自治体による（周辺とは限らない、やや遠方自治体も含む）支援の一形態といえないこともないが、もはや、都市自治体が胸を張って、周辺自治体の兄貴分といえる状況でもないのだ。

健闘する中小自治体

事ほどさように都市自治体と地域活性化の関係は一言で説明するのは難しいのだ。地域活性化という表現に適するのは、実は都市自治体より、過疎に近い町村を含む地域に意外に多い。奄美大島の子だくさんの島（鹿児島県徳之島）、隠岐の島の島根県海士町、神子原米の石川県羽咋市、おやきの長野県小川村、おばあちゃんのはっぱビジネスの徳島県上勝町、直販所での農産物販売

の福井県池田町、さらには合併反対で名を上げた福島県矢祭町など話題に事欠かない。農家の妨害物と時に批判されがちの農協だって、大分県大山農協や、高知県馬路村農協など地域単位では先駆的な業績を上げてきたところも少なくない。高齢化と過疎、限界集落が増えていった後がない。背水の陣ともいえる中で必死の努力が実を結んできた成果といえる。スーパー公務員のような存在もあったが、自治体と住民が一体となって取り組む姿勢、情熱が都市自治体とは比較にならないパワーを生んできた。

その点、都市自治体は高度成長期以来の右肩上がりの世界で、これまで危機感に乏しかったともいえる。バブル崩壊以降、財政の将来負担も増えていく予想も立てて、改革に力が入っているが、ようやく着手の段階であわてているのが実情だ。都市自治体で今後、急速に高齢化が進み、インフラ施設が老朽化し、生産年齢人口も減っていく。危機が近づいているのだが、人材を失いかしきって、必死に努力している姿がなかなか住民には伝わらない。合併で人口は数十万人規模となり、面積も膨らみ、小回りがきかない。利害関係者が多数で、思い切った調整、決断がしにくい。個別の問題で住民が役所に持ち込んでも、親身になって相

地域活性化と地方分権の大前提

ただ、市町村の歴史を振り返ると、要は合併によって規模を大きくすれば効率も上がり、国の権限、税財源の移譲といった、地方分権の受け皿となる、周辺自治体の支援もできるという公式だけにとらわれてきたのではないだろうか。都市自治体の再生、活性化には巨大化を防ぎ、小さな自治をどこまで生かすか、そしてまた、首長、議員、職員がどこまで意識改革を伴って行動できるかがカギを握っている。高度成長期、自治体は大気、水、騒音などの公害防止対策や福祉充実で国の先導役を担ってきたことがある。「あのころはよかった」などという気はないが、幾度となく繰り返された都市自治体の危機を振り返り歴史に学ぶ必要があるのではないか。

都市自治体が地方分権推進を主張するのは当然だが、住民は分権によって、強い首長、強い議員、強い公務員を求めているわけでは決してないことは肝に銘じてもらいたい。時に対立する住民間の意見を聴きながら、懸命に、打開策を模索して、住民合意を取り付ける、国や県をも動かす。そうした情熱や志が乏しければ、とてもではないが、地域の活性化は進みようもない。そして、地方分権への支持も集まらない。

談してくれる姿勢も乏しい。「まあまあそう興奮されずに」「法令上、こういう規定になっていますので」となだめながら、次の担当者に懸案は先送りする。自分の担当の時は波風立てず、平穩無事が最高という心根はないだろうか。そもそも都市自治体に勤務しているも職任分離で周辺の自治体に居住して通う職員も少なからずで、当事(市)者意識もいまひとつと見られがちだ。市長や議員だって、住民自治の切り札ともいえるリコールをされる心配はほとんどない。人口が多く、住民の署名集めの苦労が大変だからだ。選挙になれば、市長は市議会多数派や、主要な業界団体をはじめとして大きな組織の支援を得てすべり込める。一方、中小都市の市長は最近はそのような安穩とした多選への批判が強く、現職が落選するケースも増え、緊張感も出ている。

もちろん、中小規模の自治体の大多数がキラリと光っていると言うつもりはない。限界集落が集落崩壊を招き、どうにも対応できないまま、消滅していくケースも現実にはある。市町村合併も、都市自治体による、過疎自治体抱きかかえ「救済」という側面があったのも事実だ。過疎地帯の自治体や活性化を過大評価することは戒めなければならぬ。

特別
講演

第30次地方制度調査会答申と 都市自治体への期待

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長、第30次地方制度調査会会長

西尾にしお

勝かつむら



全国市長会は11月13日、全国都市会館において「第13回市長フォーラム」を開催しました。

フォーラムでは、森民夫・全国市長会会長が開会あいさつを行った後、第30次地方制度調査会会長として答申のとりまとめに当たられた、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長の西尾勝氏による「第30次地方制度調査会答申と都市自治体への期待」と題した特別講演が行われました。西尾氏は、地方制度調査会の意義や今回の答申の基本的な内容、都市自治体に期待することなどについてご講演されました。さらに、講演の後には、出席市長との活発な意見交換も行われました。

ここでは、その特別講演の様様をお届けします。

地方制度調査会の意義と限界

第30次地方制度調査会が発足したのは、民主党の菅内閣が退陣する直前の平成23年8月末のことです。民主党政権が発足して最初の鳩山内閣では、地方制度調査会を設置しない決断を下し、その代りに内閣府には地域主権戦略会議を、そして総務大臣の下には地方行財政検討会議を設置しました。いずれも法律上の根拠は一切ありません。しかも、地方行財政検討会議には知事や市町村長など、自治体関係者がメンバーに入っていたものの、政体による一本釣りの人事。地方六団体の正式な代表者が加わっていませんでした。こうしたことへの不信は根強くありましたから、地方制度調査会の復活が決まった際には、皆さんもおおむね歓迎されたのではないかと思えます。

地方制度調査会の復活の背景には、総務省が国会への提出を準備していた「地方自治法



の一部を改正する法律案」の中で、地方六団体の意見が対立していた問題（6項目）への対応、そして、橋下徹大阪府知事（当時）が打ち出された大阪都構想への対応という大きな課題がありました。こうした問題の審議のためには、地方制度調査会の設置が不可欠だと、菅政権も考えられたのでしょう。確かに、地方制度調査会には意義もあります。しかし、私は以前から、地方制度調査会の「限界」に關しても十分意識すべきではないかと考えてきました。まずはこの点からお話ししましょう。

地方制度調査会の特徴の一つは独特な「委員の構成」にあります。通常の審議会とは異なり、学識経験者だけが委員を務めるわけではありません。与野党から6名ほどの国会議員、そして地方六団体からも1名ずつ、計6名の関係者が委員に加わります。諮問に対する細かな議論は、学識経験者で構成される「専門小委員会」で積み重ねられますが、中間報告や答申の公表の前には、必ず総会に付さなければいけない決まりになっています。

つまり、地方六団体が納得しない答申は容易に出せない仕組みになっているということです。しかし、都道府県と市町村、あるいは執行機関と議会、財政規模が大きい自治体とそうでない自治体など、地方の中でもさまざまな利害対立が潜在しています。扱ったテーマによってはそれが噴出することも考えられます。地方制度調査会ではそうしたテーマをうまく処理することは、難しいと言わざるを得

ません。地方六団体のすべての関係者が賛同する答申を出すことは容易ではないからです。

結論的にいえば、地方制度調査会は地方六団体の合意形成を図る、六団体の均衡を維持する場合には優れた仕組みではありますが、逆にそのバランスを崩すような、いわば地方自治制度を抜本的に考え直すようなテーマは、容易に取り扱うことができないという欠点も併せ持っているのです。かつて地方分権改革を議論する際には、「地方分権推進委員会」や「地方分権改革推進委員会」など、地方制度調査会とは別の機関が設置されましたが、それにはそれなりの理由があったわけですから。

3つの諮問事項と審議過程

第30次地方制度調査会では、菅内閣総理大臣から3つの諮問がありました。第1は大都市制度の在り方、第2は議会の在り方をはじめとする住民自治の在り方、第3は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在り方でした。

これに加えて、片山善博総務大臣（当時）から「地方自治法の一部を改正する法律案」における「6項目」についても審議してほしいとの追加の要望がありました。さらにこの問題を3つの諮問より先に議論して結論を出してほしいとの方針も示されました。結果として、年末（平成23年）まではこの問題の議論に明け暮れました。大変難しい問題でしたが、6項目のうち2項目は原案を差し戻したほか、残



に議論をしていません。「地方自治法の一部を改正する法律案」における議論の中で、「長と議会」に関する問題について議論を尽くしたということもありますが、まだ無数の論点が残っているのも事実です。いずれ、将来の地方制度調査会に改めて諮問される可能性はあるでしょう。

本日はこの答申の中でも、基礎自治体の行政サービス提供体制を中心にお話しします。この議論の前提になったのは国立社会保障・人口問題研究所が平成24年1月に公表した「日本の将来推計人口」です。人口減少がどのような速度で、どこまで進んでいくのかを長期的に予測したのですが、その内容は衝撃的なものでした。2050年代初め(平成62年)には今よりも3000万人以上の人口が減少し、1億人を下回る。その後もこの傾向は続き、ゆくゆくは明治維新当時の4000万人弱まで減少するだろうと予測されているのです。

これまで日本は近代化や工業化、人口増加、都市化、そして高齢化と世界に例がない速度で社会状況が変化してきました。そして、今度は猛烈なスピードで人口が減少する時代に入っていきます。

とりわけ、これから大きな影響を受けそうなのが、三大都市圏の中にある「郊外都市」です。これらの都市の多くは、人口も行財政能力も十分にあり、平成の大合併時でも合併をほとんど経験しませんでした。高齢化も進ん

でならず、合併をする必要性に迫られていなかったからです。

ところが、今後はそういうわけにはいきません。「郊外都市」の高齢化が進行するのはこれからです。財政負担が急増する事態に直面します。さらに、これらの都市は高度成長期に人口が急増し、町村から市に昇格したところが少なくありません。昭和30、40年代にかけて、道路や水道、保育所や幼稚園、小中学校などの社会資本を次々と整備していききましたが、それらの社会資本が老朽化し、これから一斉に更新していかなければならなくなります。

人口減少時代に対応する 広域連携の在り方

そうした中で、基礎自治体はどのように対応していくのか。これが今回の地方制度調査会の議論の背景にありました。対策の一つに挙げられるのが市町村合併です。ただし、「郊外都市」においては、まだ合併を行う余地はあるものの、既に近年、合併を果たした「地方都市」には、当分この手段は使えないでしょう。ほかの広域連携の手法を使うしかありません。

その手法として地方自治法では、事務組合や広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務委託などの方式が定められています。いずれも制度が硬直的で利用しづらいという問題がありました。そこで、柔軟な広域連携の

りの4項目については原案を修正した形で、「地方自治法改正案に関する意見」を提出しました。

平成24年に入ると、大都市行政の在り方、そして、翌年からは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在り方について集中的に議論を行い、6月に内閣総理大臣に「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」を提出しました。従って、議会の在り方をはじめとする住民自治の在り方については、十分

仕組みとして打ち出されたのが、市町村間で協定を結び、その協定に従ってサービスを提供する「定住自立圏構想」です。

とはいえ、この制度も課題がないわけではありません。この制度は中心市が周辺の市町村に代わって広域的なサービスを実施するところに特徴がありますが、中心市の財政負担をどう手当てするかという問題は積み残されています。地方税、あるいは地方交付税制度の中に位置付けて、しっかりと財政措置がなされるよう、協定を法制化することが不可欠です。

なぜ私がこのように申し上げるかということ、都市には広域的な責任があると考えているからです。今や脱工業化時代といわれる中で、第三次産業、とりわけ金融と情報通信分野が経済を引っ張るエンジンとなっています。これらはいずれも都市に集中している業種であり、ますます都市に富が集中する構造になっています。

雇用も都市に偏在しているわけですから、人は町村を離れて、都市に働きに出るしかありません。逆にいえば、町村があるからこそ現在の都市は成り立っているわけです。あえて「収奪」という言葉を使えば、都市は周辺の町村から収奪して成長しているともいえるのです。だからこそ、都市はそこで生み出される富を、その都市のためだけに使うのではなく、周辺の地域にも均霑^{きんぱん}し、サービスを提供していかねばなりません。私はそれが都

市の責任だと考えています。

指定都市市長会は「特別自治市構想」を打ち出していますが、一つ考えなければいけない問題があります。これまで大都市の住民が納める分の都道府県税は、その都市だけではなく、周辺の市町村のサービスにも当てられてきました。つまり、一定の所得再配分の機能を果たしてきたわけです。それを「特別自治市税」として大都市が自ら賦課徴収してしまえば、その所得再配分の機能はどうなるのでしょうか。

その分も地方交付税で配分すべきだという意見もありますが、そうすれば地方交付税の比率をさらに上げざるを得ない。それでは、地方税の充実に向けて取り組んできたこれまでの分権改革と矛盾します。本当に全国の自治体にとってそれがいいことなのか考えなければいけません。

さらに中核市市長会では事務権限の都道府県からの移譲とそれに見合う財源措置を要望されています。同時に、地方制度調査会のヒアリングの場では、移譲を受ける事務の選択権を認めてほしいとの主張もされました。現状では、中核市になると保健所機能を有し、保健衛生行政を担うこととなりますが、例えば「保健所機能はこれまで通り、県が担当してもらいたい。それよりも、児童相談所機能はぜひ移譲してほしい」といったようなことが考えられます。そのようにして、それぞれの都市の事情や特殊性を認めてほしいとのお

考えが背景にあるようです。

私は組織形態については選択制があつていいと思っています。教育委員会制度の位置付けも、現在のように市長から独立した行政委員会として置くのではなく、市長が責任を持つ形態になっても大きな支障は出ないと考えています。しかし、都道府県と市町村の事務分担における選択制を認めてしまえば、地方交付税制度自体が成り立つのかという問題が発生します。

総務省は中核市ごとに異なる移譲事務を一つ一つ調べて、正確に配分していかなければならなくなりますが、これは大変な作業です。どうしても進めるといふことであれば、細かいプラスマイナスの部分は、都道府県と市の間で、事務処理特例条例に従い協議を行った上で調整していただくしかないのではないのでしょうか。

都市自治体へ期待する1つ

最後に都市自治体への期待について申し上げます。私は都市自治体には「自治実践のエンジン」の機能を果たしてもらいたいと切望しています。

私が30代、40代のころを振り返ると、東では横浜市、西では神戸市が、斬新な市政運営をされていました。私もこの両自治体を何度視察させていただきました。都市自治について学ばせていただいたものです。最近はそのような自治体が少なくなつたように思いますが、ぜ

ひ、多くの都市が自治実践の先頭に立って、効果的な取り組みを進めてほしいと思います。

また、地方分権改革については、これかも改革の推進は必要だとは思いますが、これまでの成果を十分に活用することも大切ではないかと考えています。例えば、機関委任事務が全面廃止されて、自治事務に関しては通達や通知の通りに進める必要がなくなりました。工夫の余地があれば工夫ができる仕組みになっています。補助対象財産における財産運用の弾力化も進みました。かつては補助金を受けて、設置した施設に関しては、転用や廃止ができませんでしたが、もし行えば、補助金返還が求められましたが、現在では大幅に緩和されました。義務付け・枠付けの見直しもそうです。従来は「従うべき基準」だったものを「標準」や「参酌すべき基準」に改めるなど、独自に条例で基準をつくることもできるようになりました。分権改革の効果を住民が実感できるよう、こうした成果を最大限に活用しているか、もう一度確認していただきたいと思います。

もう一つ申し上げたいことがあります。私は長年地方分権改革にかかわってきましたが、これまで土地利用に関する規制権限を極力基礎自治体に移譲してほしいと、そのつど主張し続けてきました。実際、都市計画法上の各種権限なども、基礎自治体に移譲されてきましたし、まだ不十分とはいえ農地法上、

あるいは森林法上の権限も、着実に移譲されてきたのは事実です。

これからもしつこく要求し続けていく必要はあるでしょう。とはいえ、これまでのように都市計画法の何条何項の権限を都道府県から基礎自治体に移譲すべきだと、個別に主張していくだけでは限界があると思います。それよりも、このあたりで発想を変えて、抜本的に仕組みを改めるように国に求めていくことも必要ではないでしょうか。

私が提案したいのは、市街地から山林に至るまで、統一的な土地利用に関する計画を市町村が策定し、その計画に基づいて規制を行う権限を一括して基礎自治体に移譲する。そして、そのための法制度として「都市農村計画法」(仮称)の制定を求めていくということです。

非常に大がかりな話ですし、国の抵抗も頑強ですから、簡単には動きません。ただし、抵抗は国の側だけではなく、基礎自治体の側にもあるように思います。自らが規制を加える権限を持つと、当然のことながら直接規制を受ける市民は反対をします。そのことに抵抗感を覚える自治体も少なくないでしょう。確かに、多くの自治体は住民から反発を受けることはできるだけやりたくない、市民が喜んでくれるサービスを推進したいとの考えをお持ちでしょうが、それでは自治体になりません。

私は都市自治体には「サービスと負担の均衡」を住民に求め得る自治力を鍛えてほしいと思います。これは、単にサービスに見合う「税」の負担といった、お金に関する話に限られません。住民の納得を得ながら、時には反発を受けるような施策もまた進めていく。そうしたサービスと負担のあり方も、「自治の実践」において大切な要素だと思います。都市自治体には大いに期待しています。本日はご清聴、ありがとうございました。



