

第16回 首都圏政策研究会 要旨
「新しい大都市自治と首都圏の戦略」

2013年2月28日(木)

講師：中央大学法学部教授 磯崎初仁氏

①地方分権改革—第3ステージへ（ローカルガバメントのあり方）

- a なぜ地方分権が必要かについては、①地域の実情に合った施策やサービスが可能、②行政に対する住民の参加や監視が可能、③中央政府の独走や横暴に歯止めをかける、④行政の無駄や非効率を防止しやすい、⑤地域間の均衡ある発展が可能、という点が挙げられる。④については、霞が関中心の画一的な制度はどこかに過不足が生じるし、自治体間の競争（例：子育てサービス、企業誘致）によってサービスを向上させるという点が重要。もちろん中央集権にもメリットはあるが、多様な価値観が共存する「成熟社会」には地方分権が不可欠だ。
- b 地方分権改革の変遷については、次のような評価ができる。
- (a) 第1次分権改革（1995～2000）評価：○（相当程度進展した）
～機関委任事務の廃止（2000）＝法的権限（建前）として中央と地方は対等という分権発想に切り替わった。
- (b) 三位一体の改革（2004～2006）評価：×（分権の視点からはあまり成功とはいえない）
～財政面の改革が一定程度行われたが、自治体は財政縮減を迫られた（国から自治体への移転財源を大幅カット）。
- (c) 第2次分権改革（2007～2009）＋地域主権改革（2009～2011）評価：△
～法令の義務付け・枠づけの見直し（法令の縛りを緩め自治体地域に委ねる）が進んだ。また協議の場の法制化が行われた。
- c 地域主権改革については客観的な評価が重要。民主党政権でそれなりの改革が行われたことも事実だ。
- (a) 国から都道府県への権限移譲 評価：×
- (b) 都道府県から市町村への権限移譲 評価：△
- (c) 法令の義務付け・枠づけの見直しと条例制定権の活用 評価：○
- (d) 自治財政権の強化 評価：△
～一括交付金制度を導入、しかし最近では廃止の予定となっている。
- (e) 国と地方の協議の場の法制化 評価：◎（協議の場が出来たことは評価に値）
- d 今後の地方分権改革の課題としては、次の点が挙げられる。



- (a) 地方自治法の一般法を改正し、「地方自治基本法」を制定する。
- (b) 個別法の「規律密度」を引き下げ、抜本改革を行う。
例：土地利用規制、農振法等（国が細かく政省令等で縛っているため、裁量を地域に与えることも必要。）
- (c) 「地方自治立法監視機構（仮称）」を参議院等に設置する。

②都道府県はどうあるべきか

- a 都道府県制度のあり方を考えるとき、地方自治の二層制（地方自治が基礎自治体と広域自治体の二層レベルの自治体によって担われる制度）を大切にすべき。市町村については、市町村優先の原則（自治の理想、自治の原則）が基本になる。都道府県については、①広域的事務、②連絡調整事務、③補完的事務（大きなウエイトを占める）という3つの事務（仕事）に限定されるという点が重要。府県にはそれなりの役割があり、こうした「二層制」には合理性がある。府県のスリム化は必要だが、県をなくしてはいけないというのが私の立場。
- b 府県制度の課題だが、都道府県制度は明治以来、大きな制度改革が行われていない。しかし、現在の生活圏・経済圏は拡大しているため、都道府県の仕事の「空洞化」が生じている。都道府県は何のためにあるのかというアイデンティティの危機に陥っている。
- c 府県の財政支出や職員数を前述の3つの機能の区分で分けてみると、現状では、広域自治体でありながら、市町村への補完的機能のウエイトが大きく、広域的機能のウエイトが低い。つまり市町村と同じような仕事をしていることが、府県のあいまいさを生んでいる。今後は、市町村ではできないような広域的な仕事にウエイトを置くべきだ。
- d いま府県に求められる改革は、①広域機能の強化、②府県組織の縮小・スリム化、③政策主体性の発揮、④多様な市町村への対応という4つだと思う。

③大都市制度はどうあるべきかー政令指定都市制度を中心に

- a 一方、大都市制度にも問題が多い。現行の政令指定都市制度には、次のような問題点があり、私はこの制度は歴史的役割を終えたのではないかと考えている。
 - (a) 政令指定都市内で完結する問題が減少
～大都市圏の拡大のため圏域全体の問題が増加。例：交通、産業、環境等の問題
 - (b) 大都市のみの独立は時代の要請にかなっていない
～大都市以外の中規模都市も成長している
 - (c) 政令市域が「穴抜き」となり、府県が広域的機能を発揮できない
～県行政の対象に政令市の区域が除外されると、県行政が行いにくい。例：道路行政
 - (d) 住民自治が形骸化する。～規模が大きすぎて住民自治が機能しない

(e) 指定手続きにおいて国の裁量が広すぎる

～例：平成の大合併等、国の恣意性（国の政策に合致していれば認めるという発想）

- b 今後は、①指定都市制度をいったん廃止して、市町村制度全体を段階的・弾力的な制度（コース・メニュー方式、アラカルト方式＝府県と市町村の個別協議によって具体的な事務・財源を選択する）にするとともに、②都道府県の役割を広域的機能に限定し、補完的機能は大都市に移譲する、という改革が考えられる。

④道州制をどう考えるか

- a 現在検討されている道州制は、全国 9～13 程度の圏域ごとに、都道府県を廃止して、自治体としての道州を設置するという制度に収れんしつつある。ただ、首都圏では東京都の区域をどうするかが大きな問題。首都圏を関東州あるいは南関東州にするとしても、東京都の区域には特別な制度が必要だろうと考えられているが、東京都のみを独立させると首都圏の一体性が失われる。首都圏の側から、首都圏の経済社会の実態に合った提案を行うことが重要だ。
- b 道州制のメリットとしては、①分権型国家を実現できる、②広域的課題への対応が可能になる、③広域政府の担い手ははっきりするという点が挙げられる。他方、デメリットとしては、①住民自治が形骸化するおそれがある、②住民の帰属意識や一体感を希薄化させるおそれがある、③市町村に対する補完的機能や支援的機能が低下する可能性があるという点が挙げられる。
- c したがって私は、道州制の実現が「分権型国家」の実現すなわち「国家のかたち」を変える改革になるのであれば、大いに意味があると考えます。そのためには、道州ごとの「経済自立」（経済産業政策の権限移譲と経済圏としての自立）と「立法分権」（行政執行権でなく制度をつくる立法権を国から道州へ移譲すること）をセットにして進めることが不可欠であり、これらが伴わない道州制ならやめた方がよいと思っています。また、道州の制度設計には慎重な検討が必要であるし、住民・国民の理解と賛意が必要である。

⑤「首都圏連合」の可能性（首都圏の戦略の提案）

- a 道州制を実現するためにも、当面は都道府県間の広域行政、とくに広域連合や政策連合を進める必要がある。首都圏では「首都圏サミット」（九都県市首脳会議）があり、ディーゼル車規制など環境面を中心に重要な役割を果たしてきたが、このような相互連携の組織（首脳会議）は全国で設置されている。
- b こうした広域連携組織の機能を比較すると、①要望集約機能、②施策共有機能、③政策形成機能、④事業推進機能の 4 つに分けることができる。この比較によると、「関西広域連合」は、すでに法人格を持った組織であり、東日本大震災への復興協力など具体的な事業を推進しており、トップグループだといえる。次に「九州地方知事会」も、

共通政策の形成や道州制の提言など進めている。その次が「首都圏サミット」ではないかと思う。しかし、課題によっては各都県市で意見や利害が対立し、合意形成が難しいのが首都圏の特徴だ。大気汚染、東京湾の水質改善や安心安全の問題など、広域的課題に首都圏全体で効果的に取り組むには、首長が替われば方針が変わるのではなく、関西のように広域連合などの組織をつくって継続的に取り組む必要がある。そのためには、意思決定のルールを明確化することと、国の権限を移譲させることがポイントになる。

質疑応答

- Q**：政権交代後、内閣府の権限がスピーディーになり強化されていると思う。首都圏連合が成熟した際、今の内閣府強化とリンクしないのではないか。内閣府の強化と地方分権・首都圏連合は、どういう関係になるのか。
- A**：確かに2001年に中央省庁が再編され、内閣機能の強化をめざして内閣府（＋内閣官房）が強化された。省庁横断的な課題については内閣府が調整権限を持っており、政治家のリーダーシップがあれば成果をあげることも可能だ。地方分権を考えると内閣府もスリム化することが求められるが、国として政策・戦略を考えることは重要だから、根本的な対立ではない。むしろ首都圏政策連合などでバッティングするのは、大きな権限・財源を持つ国交省や農水省だ。国が権限を囲い込むのではなく、地域のことは地域に担当させることが必要だ。
- なお、復活後の自公政権（安倍政権）では、地方分権に逆行するというか集権化に向かう動きも出ている。地方分権の方針が希薄化しているし、ひも付き補助金の復活方針が示されている。しかし、大きな目でみれば、地方分権への流れは止めることができないのではないか。
- Q**：国の出先機関の廃止が検討されてきたが、東日本大震災で国の出先機関が活躍し、市町村もこれに期待する声が強くなっている。また大震災後に、国に対する期待や依存が進んでいる面がある。大震災後の地方分権の難しさをどのように考えるか。
- A**：震災後の地域のベクトルは、集権化と分権化の2つに分かれていると思う。確かに、復興資金など頼れるのはやっぱり国だということで、国への依存意識が強まっている面はある。しかし、復興をするにも基礎自治体がかんばらないとだめだという現実もあるし、もっと身近なコミュニティが大事だという認識も広がっているように思う。そもそもこれだけ大規模な災害の復興は、国が総力をあげて行うべきだと思うが、その中で地方分権の芽はつづしてはいけない。例えば復興財源は国が何とかすべきだが、復興の計画やまちづくりは基礎自治体が責任をもって行う必要がある。そうでないと本当の復興はできない。

問題は、広域自治体は何を行っているのかという点だ。国も基礎自治体も重要だという中で、都道府県の存在意義がわからなくなりがちだが、いまこそ広域的な圏域で地域振興を担うことが役割であり、広域的な政策（産業・観光）の実践を積み上げていくしかないのではないかと思う。