

《1》大都市制度設計の視点と選択肢

1 大都市のポジション

① わが国における大都市のポジション

わが国は、21世紀末まで急速な高齢化を伴う急激な人口減少期に入り、この100年間で人口がほぼ半減すると予測される。すでに市町村の72・4%（1,605市町村）は人口減少であるが、これに対して人口100万人以上の都市（12市）はいずれも人口増加であり、人口増加率10%以上の21市はすべて政令指定都市の周辺市である（2005年現在）。大都市への人口やソフトウェア産業（金融、通信、知識・情報、教育、医療等）の集中・集積が進んでおり、わが国の国土構造が大都市を中心を集約化（コンパクト化）する様相をみせている。2007年の人口移動報告では東京圏を中心に都市部への人口集中が加速しており（東京圏への転入超過数は15

万人を超え、バブル期の1987年以来20年ぶりの大幅な転入超過）、依然として東京一極集中を進めつつも、それと併行して企業活動が活発で雇用環境のよい3大都市圏や地方中枢・中核都市の都市圏への移住に拍車がかかっており、国民生活における大都市の役割の重要性がクローズアップされる。東京圏の総人口に対する割合でみると2005年の27・0%から2035年には29・8%と約3割に迫ると予測される（2007年5月国立社会保障・人口問題研究所）。

今日、東京特別区及び17政令指定都市には総人口の20%以上、3,000万人以上の人々が居住している。東京圏や名古屋圏の大都市、あるいは札幌市や福岡市への人口集中が再び加速しているが、しかし都市機能を集積する政令指定都市でも、横浜市や川崎市など13市は転入超である

が、仙台市、静岡市、京都市、北九州市は転入超であり、政令指定都市の人口の集中度合にも差がみられるようになっている。東京が日本の成長のエンジンであるように、大都市や地方中枢・中核都市を中心として海外とも直接に結びつく自立的な都市圏の形成が地域発展のエンジンとなり、大都市や地方中枢・中核都市がわが国の活力の推進力として期待される状況にある。

大都市は、これまでも地方府間の財政力格差を是正する地方交付税や国庫補助負担金の原資を大都市内で生み出される都市的税目である法人所得課税や消費・流通課税等の配分（法人所得課税の配分割合は国64・3%、都道府県26・0%、市町村9・7%、消費・流通課税は国72・8%、都道府県23・3%、市町村3・9%・2007年度）の形で、中央政府を介して巨額の税収入を地方移転

し、国民生活を支えてきている。近年、都市と地方の格差問題がクローズアップされ、地方法人特別税（国税）の創設などにより大都市地域の税収入が地方に移転されるが、そのことで示唆されるように大都市はわが国の成長・発展の推進力であり、国際的にも各国の活力は大都市によって支えられている。

わが国は、今後も中央政府を介した大都市から地方への税収移転により地方の経済状態を維持する政策を重視するのか、言い換えれば国土政策の失敗を端的に示す中央官僚の手による「国土の均衡ある発展」神話を掲げ、選挙目当ての利益還元型政治と地方へのばらまきの再生産に終始するのか。そうではなく、大都市や地方中枢・中核都市を充実強化し、大都市圏や地方中枢・中核都市の都市圏を活性化することによりその波及効果で全国地域を活性化する政

執筆

吉田 民雄

東海大学政治経済学部教授

策を重視するのか。その場合も、今日の都市再生のように中央主導ではなく、第3の選択肢として分権型社会にふさわしい都市政府主導の政策を推進するのか、いずれの政策を選択するかを問われる局面にある。

②大都市の持続可能性

21世紀のキーワードは持続可能性である。大都市は、地方を上回る少子・高齢化の進展をはじめ、単独世帯の増加、都市犯罪の増加、コミュニティの再生、深刻化する環境問題、都市施設の維持更新費用の増大、あるいは福祉・医療問題、災害問題、廃棄物処理問題、交通問題、産業構造の転換への対応など、大都市の経済的、社会的、環境的な持続可能性を問う都市政策課題に直面している。

わが国の大都市はいずれも2010年～2020年頃をピークに人口減少を予測されている。今日、大都市全体では人口は増加傾向にあるが、しかし大都市内の地域動向に注目するとかつて高度成長期に開発の進んだ地域を中心に人口減少区が次第に増加する傾向にある。しかも高度成長期に地方から大量に流入した世代が高齢期に入るなかで、

2030年には神奈川県、愛知県、千葉県、埼玉県などの大都市圏の高齢者が倍増すると予測されており、大都市内にはすでに高齢化比率20%以上の行政区が複数存在しており、より詳細にみれば高齢化比率30%、40%以上の地区が次第に広がる傾向にある。大都市の活力を担う地域動向に焦点を合わせると、大都市においても高齢化を伴う人口減少が急速に進んでおり、それに伴い都市化社会に形成された拡大・膨張した都市を折り畳み、多様な都市機能を複合化させたコンパクトで効率的な市街地形成や、知識経済（ナレッジ・エコノミー）の時代にふさわしい文化資源をいかした創造的な産業集積の形成などによる都市再生を迫られる状況にある。

日本の大都市が今後も活力を維持し続けるという保証はどこにもなく、むしろグローバル経済の進展は大都市の衰退を引き起こす可能性をもつ。国際的な都市間競争が激化するなかで、大都市等の持続可能性がわが国社会にとって重要性を高めており、長期的かつ冷静に社会経済動向を読み解き、都市政府主導で大都市圏や地方中枢・中核都市の都市圏を活性化させる都市政

策の推進が問われる。今日の東京、横浜、名古屋、大阪をはじめ、京都、神戸、札幌、福岡、仙台、川崎、広島などの都市圏であれば十分に自立可能であり、そうした都市の活力をいかに都市政府主導の都市政策の推進が日本の活力維持に不可欠である。わが国における地域発展の推進力として大都市の果たすべき責務は大きい。それでは大都市の持続可能性に大きな影響を与える大都市制度とはどのような設計が求められるのだろうか。

2 大都市制度設計の視点

①制度設計の4つの視点

大都市とは何かという問いに簡単に答えることは難しいが、少なくとも都市の特質である多様で異質な人々が大量かつ高密度に集住することの著しい都市である。もちろん、異質、大量、高密度という特質の顕著さは膨大な財政需要を生み出し、高度な財政能力を必要としたり、あるいは大都市におけるNPO認証法人の多さ（大阪市1,324、横浜市1,030、札幌市616、京都市598、名古屋市566等：2007年9月現在）にみるようにさまざま

新たな可能性を切り拓き、量から質へと転換しうる面をもつ。だが、都市生活を支える制度という観点からすると、大都市制度は一般の都市制度と基本的に共通する4つの制度設計の視点を必要とするといえる。

②市民の暮らし

第1の視点は、市民の暮らしからのアプローチである。都市制度とは市民の暮らしを維持・向上するルールや仕組みにほかならず、都市問題をどのように有効に解決し、市民生活の質を高めることになるのか、市民の暮らしからの視点が求められる。市民生活を脅かすさまざまな都市問題は常に相互に関連し合っており、総合的な問題解決の実効性が都市制度の基本要件となる。これまでの都道府県・市町村という2つの地方政府を地域総合行政主体と位置づけ、どんどん中央府省の仕事を手渡してきた「地域総合行政の体系」のもとでの単なる「縦割り行政の集積」としての総合性ではなく、都市政府が自主的、主体的に関連する施策間の総合的な調整・統合及び政策の一貫した企画立案、選択・決定、実施を行うという2つの面での「総合性」

を保障した都市制度が必要とされる。都市制度とは、本来、地域の実情をよく知る都市政府を中心に都市問題を自主的、総合的に解決する自治構造をどのように合理的なものとして設計するかが基本課題であり、決して中央府省の縦割り行政の範囲での合理性にとどまるものではない。コミュニティ自治を起点とした大都市の自治構造を基軸として、広域地方政府も含めて多様な市民社会組織や企業の参加する大都市圏全体の自治構造をどのように設計するか、市民の暮らしの立場から大都市問題を自主的、総合的に解決しうる自治権能を都市政府に保障する分権的システムを組み込んだ大都市制度の創設が求められる。

③「多様性の原理」

第2の視点は、「多様性の原理」からのアプローチである。現行の都市制度は、中央集権的な制度設計の発想のもとで「画一性が原則、多様性は例外」の原則により制度設計されている。しかし、発生する都市問題や市民活動の実態、あるいは地域個性など現実の都市はきわめて多様であり、「地方自治の本旨」とはそうした多様な都市の自由な

自治を許容することにある。そこに都市の市民的活力を創出する新たな文化的刺激や社会経済的活力が生み出されるのであり、多様化しつつあるとはいえ政令指定都市―中核市―特例市―一般市の概ね人口規模で一律・均等に事務権限配分を行う人口段階別権限移譲方式による画一的な都市制度は見直す必要がある。

国・都道府県・市町村の3つの政府において都市政府の優位性とは、市民的活力をいかながら、市民の受益と負担を明確にして地域特性に合わせて公共サービスやまちづくりを効率的かつ多様に推進できることにあり、公共サービス供給やまちづくりのあり方を都市政府自らの自主的な判断と責任で選択できる都市制度であることが求められる。

従来の地域の実情と乖離しがちな自治の思想による「画一的の原理」に代わって、都市の地域特性に応じて自都市にふさわしい権限を市民と共に選択・決定し、個性的な自治の発展を促す「多様性の原理」からの制度設計が必要とされる。「多様性の原理」からは、自己決定・自己責任の行動原理の貫徹とともに、市民の選択をいかに、個性的な自治の発展を尊重する都市制度の必

要性が示唆される。今日、政令指定都市は人口規模一つをとっても人口71万人〜363万人まで多様なものとなっており、大都市の地域特性に応じて市民の選択をいかに、個性的な自治の発展を促す分権的システムを組み込んだ大都市制度の創設が求められる。

④「補完性の原理」

第3の視点は、「補完性の原理」からのアプローチである。上位の社会単位は下位の社会単位の能力に欠ける部分を補完する限度に徹するとする「補完性の原理」からは、市民↓コミュニティ↓市町村↓都道府県↓国↓国際機関と、市民自治を起点として順次段階的に公共の仕事とそれに見合った権限・税財源を配分する一貫した市民自治体系による公共活動の役割分担の基本指針が示唆される。「補完性の原理」からすれば、公共の仕事とは第1次的にすべて都市政府の本来の自治事務であり、都市で処理することが困難な場合に限って都道府県、国の2つの政府が補助的に介入することになる。また、「補完性の原理」とは一律・画一的に都市で解決困難な公共課題やそれに必要とされる権限等を決めることでは決し

てなく、都市の課題環境やその意欲・力量を判定規準として当該都市で処理することができるとかの意思決定を市民により身近なところで行うことを重視したものである。「補完性の原理」からは、都市の課題環境・意欲・力量を尊重した都市制度の必要性が示唆されるのであり、大都市の課題環境・意欲・力量に応じて大都市が事務権限や税財

⑤都市の自由度の拡大

第4の視点は、都市の自由度の拡大からのアプローチである。地方分権改革の結果、都市政府において「国の事務」は皆無となり、都市政府の実施する事務はすべて「都市政府の事務」となった。だが、通達による行政的関与は否定されたが、政省令など行政立法による立法的関与は残されており、都市政府の公共サービス供給やまちづくりの自由度がそれほど拡大されたわけではない。法令による準則設定の事務は中央政府の役割とされており、都市政府は法令による事務の処理又はその方法の義務づけから全く自由に

はなれない。多くの行政分野で制度の企画立案段階は中央政府に独占され、詳細な基準・手続・関与の設定が行われており、都市政府の事務及びその執行方法など多くのことが決められてしまっている。地方分権改革推進法では、法令による事務の義務づけ及び事務の処理方法の義務づけの整理・合理化など法令の規律密度の緩和が明記される。地域の実情に応じた公共サービスの供給やまちづくりを進めるためには法令は廃止して条例の範囲の事務とするか、あるいは法令はあくまでも制度の枠組みとなる一般的基準だけを定める枠組み法とし、具体的な基準や手続などの細則の設定は条例に委ねることが、市民の意思を踏まえた都市政府の政策・制度選択の自由度を拡大することになる。

⑥もう一つの大都市制度設計の視点―政令指定都市制度の終焉

この4つの視点に加えて、大都市制度創設の観点からするとさらに文字通りの「大都市」に焦点を合わせた制度設計が求められる。わが国では政令指定都市制度が大都市制度と捉えられてきた。しかし、政令指定都市制度は、そもそも暫定措置として創設された府県との妥協の産物にすぎず、その後逐次大都市特例事項を増やしてきているものの、人口の集積度や中枢性の高さ、そこから生み出される都市問題の複雑さや膨大な財政需要など大都市特性を踏まえて制度設計されたものではなく、本来的な大都市制度とはいえない。

成、すなわち立法権限の実質的な独占の排除)、④第2期三位一体改革の推進による国庫補助負担金の可能な限りの廃止など、大都市の政策・制度選択の自由度を拡大する分権的システムを組み込んだ大都市制度の創設が求められる。

しかも、政令指定都市は17市と多様化している。今日、経済社会実態として文字通り大都市といえるのは旧5大都市(横浜・大阪・名古屋・京都・

神戸)及び東京特別区、とりわけ横浜市、大阪市、名古屋市及び東京特別区であり、その範囲を広げても旧5大市に加えて札幌市、福岡市であり、その他の政令指定都市は地方中核・中核都市である。誰もが大都市と認める横浜市、大阪市、名古屋市及び東京特別区の大都市問題とそれに対処するために必要とされる自治権能をメルクマールとした都市制度こそ本来の大都市制度と捉えられる。ちなみに14政令指定都市を①人口・交流、②経済、③情報・文化、④行政の4分野における規模・中核性を示す指標により比較すると、横浜市、大阪市、名古屋市の3市が他の政令指定都市の平均を大きく上回る(図1)。

分権型社会の新しい展望を切り拓くべき段階にあって、これまで大都市制度とされてきた政令指定都市制度の歴史的使命は終わっている。横浜市、大阪市、名古屋市及び東京特別区などの大都市を基準とした21世紀にふさわしい大都市制度を創設すべき段階にある。もともと、大都市はこれまで日本の地方自治確立の推進力となっており、地方自治のフロントランナーとして大都市制度創設を

突破口とした新しい地方自治制度の創設こそ大都市の役割でもあり、また大都市制度の創設には17政令指定都市等の市民で自治権拡充運動を強力に推進する政治力も必要とされる。それには、大阪市、名古屋市、横浜市及び東京特別区を大都市制度の基準としつつも、その他の政令指定都市等も課題・環境・意欲・力量に応じた自治権能の拡充を可能とする分権的システムを組み込んだ大都市制度の創設が、もう一つの大都市制度設計の視点として求められる。

3 一行政区改革と大都市制度

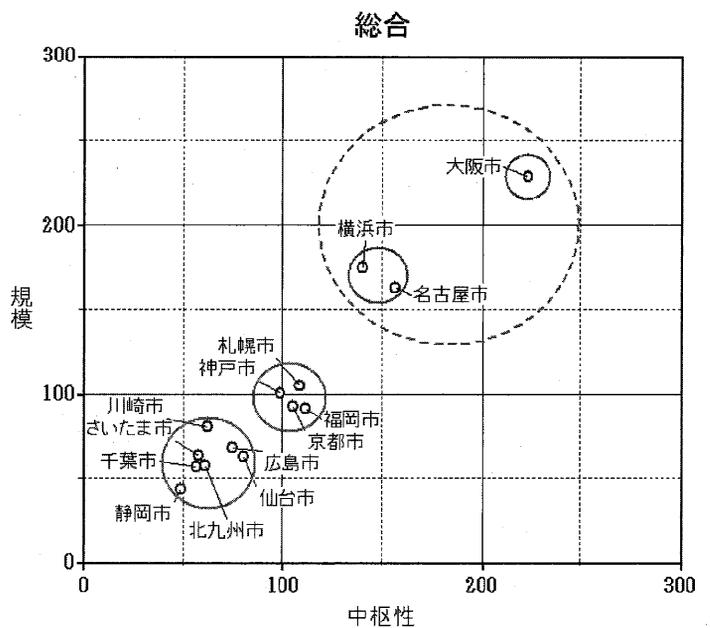
① ソーシャル・キャピタルの蓄積と大都市の自治構造

大都市の特質とは、市民的活力の豊富さにある。ここで言う市民とは、個人市民だけでなくNPO、企業、大学、研究機関などの団体市民や法人市民など政府部門以外のすべての社会的アクター(担い手)を含む。今日、NPOなどの市民活動の活発化のもとで、民間非営利部門が政府や市場の機能の一部を代替するようになっており、これまでに「官」に独占された公共を解決し、公共問題を共同で解決する市民活動の数だけ、ある

いは個人間や集団間の社会的ネットワークの数だけ「新しい公共」を創造し、市民生活の基礎である多様な公共空間を共に担う市民的活力を生み出している。民間非営利部門や民間営利部門の社会的アクターによって提供される公共サービスの拡大に拍車がかかるなかで、政府部門の行政の役割は、従来のように必ずしも公共サービスを行政サービスとして直接提供することではなく、市民、NPO、企業などの公共サービスの生産・供給主体を組み込んだ公共サービス・ネットワークを形成・管理すること、すなわち公共サービス・ネットワークのガバナンスへと重点を移行させている。

このような都市動向は、大都市の新たな地域価値を生み出し、市民的活力を発揮させるソーシャル・キャピタルの蓄積の重要性をクローズアップする。ソーシャル・キャピタルとは一般に「社会関係資本」と呼ばれるが、市民の互恵性や信頼性の規範に基づく社会的ネットワークである。市民相互の信頼のネットワークは、能動的な市民活動を促進し、社会的アイデンティティを拡大し、ただ乗りしようとするフリーライダーを排除

図1 指標で比較した14政令指定都市のポジション



(出典：横浜市大都市制度検討委員会『新たな大都市制度創設の提案に向けた検討の方向性』2007年11月)

する。また、共通の目的のために協力して働くコミュニティの能力・力量を高め、取引コストの低い効率的な社会の実現を可能にする。ソーシャル・キャピタルとは都市環境を維持するための都市の得難い社会関係資本であり、「信頼」という資源が豊かであればあるほど、健全な市民社会の発展や政府のパフォーマンスの向上、さらに持続可能な社会経済発展に資する。

ソーシャル・キャピタルの蓄積は、大都市の自治構造からのアプローチを必要とする。大都市の自治構造とは、市民の生活行動圏に応じておまかにコミュニティ・エリアの「地区空間」を舞台とした「小さな自治」、行政区エリアの「地域空間」を舞台とした「中位の自治」、大都市全体エリアの「都市空間」を舞台とした「大きな自治」、さらに周辺市町村も含めたエリアの「広域空間」を舞台とした「広域の自治」の4層構造で構成される。これら各レベルの公共空間は地縁型のエ

リア・コミュニティと知縁型のテーマ・コミュニティとが相互に関連し合いながら、入り子構造で構成されると考えられる。これまでの都市化社会において大都市では「大きな自治」に市長・議会で、「中位の自治」に行政区で対応されるが、「小さな自治」と「広域の自治」への対応が必ずしも十分になされてこなかった。成熟する都市社会において重要性を高める市民相互の互恵と信頼のネットワークであるソーシャル・キャピタルの蓄積には、とりわけ市民生活の基底となるコミュニティ・エリアの「小さな自治」の充実が重要視される。「小さな自治」の充実が『中位の自治』、そして『大きな自治』と『広域の自治』を充実させることになるのであり、そこに大都市の行政区改革が大都市制度設計の主要な課題の一つとして浮かび上がる。

② コミュニティ自治と行政区改革

大都市の豊富な市民的活力をいかすためには、ソーシャル・キャピタル蓄積の社会装置となるコミュニティ・エリアでの「小さな自治」、すなわち市民の暮らしに身近なコミュニティ自治の充実が求め

られる。ソーシャル・キャピタルへの投資主体は市民であり、政府部門の行政は「信頼」という資源の蓄積を可能とするように経済的、社会的、文化的な諸条件を整え、維持するルール設定者の役割にとどまらざるを得ない。グローバル化する知識・情報社会に踏み込むなかで、行政により占有されてきた道路や公園等の社会資本整備よりも、新たな地域価値を生み出し、市民的活力を発揮させる社会関係資本の豊かさが大都市の発展に大きな影響を与える可能性が高い。市民による社会関係資本投資を促し、社会関係資本を蓄積しやすいような環境整備が重要な都市政策課題となるのであり、コミュニティ自治を充実するルールや仕組の構築が大都市にとって欠かせない。

大都市は、これまで公共サービスの総合的供給や市民参加の促進を目指して地域総合行政機関としての区役所整備に努めてきた。だが、政令指定都市の1区当り平均人口が約16万人であることを考えると、本庁から区役所に大幅な事務権限を委譲する政府内分権（行政分権）を推進したとしても市民と市政との距離の遠さはそれほど変わるわけ

はなく、また行政区単位での区民会議等にもなるように形だけの市民参加に陥りがちな傾向にある。現行の行政区は効率的な行政活動や市民参加の推進手段としてその規模等から中途半端なものになっており、市民により身近なところに一定の自治権能を付与した地域自治組織を設置し、市民の自治基盤を整備する方向での行政区改革が必要とされる。

2004年の地方自治法の改正は、政令指定都市に対して地域自治区（市長の選任による市民の審議機関である地域協議会及び一般職の事務所長で構成される地域自治組織）の活用により、条例で一定の自治権をもつ自治機関を自らの判断で設置する行政区改革の方途を開いた。もともと、地域自治区は法人区ではなく文字通りの自治区ではないが、行政区に自治的要素を組み込み、コミュニティ自治を促進することを可能とする。政令指定都市は、条例で①行政区に地域協議会を設け、その区域内に地域自治区を設けない、②行政区に地域協議会を設けず、その区域を分けて地域自治区を設ける、③行政区に地域協議会を設けるとともに、その区域を分けて地域自治区を設ける

など各種の方策の選択肢をもつ。行政区にその区域内の地域自治区の代表者等で構成される独自の市民協議機関を設置することなどを組合せれば多様な方策が考えられる。

地域自治区等の地域自治組織の設置に当たっては、「地域社会憲章」で地域自治区等の業務や権限などの自治権能（①地域に関する政策の企画立案への参加権限、②地域に関する予算への発言権限、③地域調査の実施権限、④地域に関する公共サービスの調整権限、⑤公聴会等の開催権限、⑥地域内の行政機関との協議権限、⑦行政サービスに対する苦情処理権限、⑧市長・議会・職員に対する助言・勧告権限、⑨区政の評価権限、⑩市長からの分掌事務及び地域で合意された固有事務等）をメニュー化し、どのタイプの地域自治組織を選べばどのような自主的まわづくりが可能になるのか、どのような地域社会に対する説明責任をもつことになるのかを明確にした複数の選択肢を示し、市民の選択と決定を基本とすることが求められる。こうした地域自治組織の設置は、コミュニティにおける事実上の市民意思を市長の認定を経て制度上の公共意思へと変換し、都市

政府の意思として尊重する制度の整備でもある。

他方、行政区は、行政サービス等の総合的供給や行政活動の効率性の確保という観点から区役所機能の統合・拡充、あるいはスリム化を図る一方、市民と行政のパートナーシップを含めた広義の民営化諸手法の導入により、市民、NPO、企業などの社会的アクターを組み込んだ公共サービス・ネットワークのガバナンスにふさわしい体制整備が求められる。これまで地域社会への権限移譲と政府内分権は区役所など同単位で制度設計される傾向にあったが、地域社会への権限移譲の単位と政府内分権の単位を切り離す発想への転換が必要とされる。行政区を多様で自由なコミュニティ自治の集積された公共空間へと再編する一方、本庁行政も含めて行政活動を縦割り行政から脱却させ、市民生活の立場に立った成果重視の総合的、効率なものへと転換する突破口として行政区改革が要請される。

4 広域地方政府改革と大都市制度

① 都道府県と大都市圏連合の創設

政令指定都市の行財政能力は相当のものであり、道府県の仕事もほとんど自己完結的に処理することができる。政令指定都市は、基礎地方政府の事務に加えて道府県のほとんどの事務を処理できる能力を備えている。道府県の役割とされる①広域事務、②連絡調整事務、③規模・性質対応事務で考えれば、市域、県域を越えた広域事務を除いて処理できるのであり、その場合もすべて道府県で処理するのではなく、大都市を中心とした市町村レベルの「大都市圏連合」で対処可能であり、むしろ道府県は市町村レベルの広域事務を補完すべき立場にある。道府県は広域事務の補完に特化し、政令指定都市を限りなく特別市に近づけていくことが大都市圏の都市問題の解決に必要とされる。

大都市は、市域、都道府県域を越えて影響力をもっており、周辺市町村も加えた大都市圏の広域課題の解決にリーダーシップの発揮を問われており、常に都市圏行政の視点をもって都市政策を推進しなければならぬ立場にある。広域的な影響力をもつ大都市の活動は、現行の広域行政制度の改革に波及せざるをえないのであり、広域課題の事業

の性質に応じて市民と市町村の参加を基本とし、場合によっては都道府県や中央政府の機関も参加する「大都市圏連合」の設置が迫られる。広範な市民の支持を得た広域課題の解決には広域連合制度をより柔軟なものとし、広域課題の性質に応じた事業・権限を「広域憲章」等でメニュー化し、事業プロジェクト単位でのリーダー等の公募制やその成果・権限・予算等を明確にする公共サービス協定の導入等により、市域、県域を越えた市民の力と選択をいかに一方、市民との直接的なつながりを強化し、広域課題の解決に参加する市民に一定の公的権限を付与するシテイズン・エンパワーメントが求められる。また、事業の性質によっては受益と負担の明確化の観点から「大都市圏連合」に対して課税権や起債権を付与することも考えられる。

今日、都道府県を廃止し、より広域の地方政府を創設する道州制導入が論議されており、都道府県も中央政府からの一層の権限移譲を求めると、大都市をはじめ市町村への大幅な権限移譲を進めることにより、都道府県の広域機能の明確化を迫られている。現状でも条例による事務処理

の特例制度を活用すれば中央政府の同意がなくても、大都市や広域連合としての「大都市圏連合」に都道府県の判断で事務権限移譲できる仕組みが用意されている。また、大都市も都道府県に対して条例による事務処理特例制度を活用して事務権限移譲を要請できる立場にある。広域機能の多くは大都市を中心とした「大都市圏連合」等で担えるのであるが、しかしそこに都道府県の存立を保障する「安定した中核機能」としてどのような広域事務を設定するのか、これまで中央政府の地方行政における「内政の統治の要」として安定してきた中間団体である都道府県の悩みがある。大都市は、大都市圏の市民的活力を広くいかに「大都市圏連合」の設置、すなわち特定目的の広域地方政府も視野に入れた「広域地方政府の創設戦略」の展開を迫られる局面にあるのである。

②道州制の基本設計と大都市制度

近年の道州制論議は、大都市制度創設の展望を拓く。道州制は中央政府から地方政府への事務権限移譲を一举に実現するという魅力をもつ一方、これまで大都市制度の創

設において重要なポジションを占めていた都道府県を道州と市町村に分解する構想であるからである。道州制とは、中央政府からの事務権限移譲をメインテーマとし、都道府県の仕事の多くを市町村に移譲しようとするものであり、これまで都道府県の考え方に阻まれ、先送りにされてきた大都市制度の創設をより容易にする側面をもつ。

道州制の基本設計を審議した第28次地方制度調査会は、「道州制における大都市制度の類型」として4タイプを提示している。すなわち、①道州に包括され大都市の区域を対象として行政区又は法人区を設置するタイプ、②道州に包括され大都市に周辺市町村の区域を合わせた区域に広域自治体としての大都市を位置づけ、大都市に法人区、周辺市町村の区域に市町村を設置するタイプ、③大都市の区域をもって一般の道州から独立した大都市州を設置し、法人区を設置するタイプ、④大都市に周辺市町村を合わせた区域をもって一般の道州から独立した大都市州を設置し、大都市に法人区、周辺市町村の区域に市町村を設置するタイプである。

①のタイプの行政区を導入

するもの以外は大都市に都区制度と類似した制度を導入することになる。②と④のタイプは大都市及び大都市州に周辺市町村の区域を含めて広域調整機能をもたせたものである。これらの大都市制度の4タイプは、いずれも政令指定都市にこれまで以上に権限を付与することを意図するような方向性を示しており、政令指定都市によって強く要望されてきた「特別市」に限りなく近づく、あるいは形を変えて「特別市」を実現する制度構想である。これらの制度構想の実現は、政令指定都市の悲願の達成という側面をもつ。

だが、道州に包括された大都市タイプは、依然として道州と大都市の間で二重行政や調整コスト、あるいは関与の問題を引き起こす可能性をもち、大都市にかかわる道州等の役割を制限列挙方式で限定的にすることも一つの方法である。大都市州タイプは、大都市が広域地方政府に吸収される方向にあるのか、逆に広域地方政府を吸収する方向にあるのか、その基本的視点を明確にする必要がある。中央政府の事務の多くが大都市の事務と統合されるのであり、現行の集権的システムのもとで実質的には中央政府の地方

出先機関化することが危惧される。大都市州タイプは、基礎地方政府と広域地方政府の性格を併せもつ「特別市」の実現という側面をもつが、同時に大都市の広域地方政府への吸収という側面をもつ。また、大都市州タイプは市民に身近な法人区の設置を必要とするが、しかし都区制度の歴史において東京特別区から区制度廃止の提言など東京都への自治権拡充要求が強く出されているように、大都市の自治構造としてなかなか安定しない制度としての側面をもつ。

また、全国一律の道州制の導入という画一的な制度設計ですべておさまるわけでもない。道州全体や中央政府とのバランス、あるいは大都市圏の経済社会実態からすると、特に3大都市圏は道州を都道府県連合的なものにとどめ、大都市圏については道州よりも大都市を中心とする自治構造の制度設計が求められる。大都市圏は大都市を中心に、地方圏は道州制の導入など、地域ごとに異なった政治・行政制度を導入することが望まれる。そうした地域合理性と多様性を尊重する一國多制度の導入は、政策の多様化を促し、地域の実情に即した資源の効率的な配分を図り、地域

5 大都市制度の4つの選択肢

① 地方制度調査会の示す4つのタイプの大都市制度

第1の選択肢は、地方制度調査会の示す4タイプの大都市制度いずれかである。これらのタイプは大都市の悲願の達成という側面をもつが、地方制度調査会資料では例えば道州に包括される大都市タイプについて「大都市は道州の事務のうち、その規模・能力にふさわしいものを処理する」とされるだけである。必ずしも「特別市」に近づくという保障はなく、これまでの地方分権改革の歴史を振り返ると中央政府の都合で多くの事務を担わされるだけかもしれない。また今日、道州制導入による全国的な都道府県再編の必要性は、平成の大合併を経ても必ずしも自明なものとはなっていない。国民生活における大都市の比重の高まりや大都市問題の解決の緊急性からすれば、現行の政令指定都市―都道府県という2層制を視野に入れた大都市制度の検討も必要とされる。大都市は広範な分野にわたる包括的

な自治権能を必要としており、それらは「補完性の原理」に照らして決めるべきものである。決して中央政府の都合ではなく、そこに大都市による主体的な大都市制度構想の提唱が必要とされるのである。

② 一定の大都市要件で分ける大都市制度

第2の選択肢は、人口200万人以上など人口規模や中核性を基準とした新たな大都市要件の設定による人口段階別移譲方式と、一定の行政分野や課題（あるいは一定の事務事業を束ねた基本事務事業・施策・政策単位）ごとに関連する事務権限を一括して移譲するパッケージ方式を組合せた大都市制度である。政令指定都市は、人口71万人から363万人まで人口の集積度等に大きな幅があり、特に3大都市圏の高度な都市機能を集積する横浜市、大阪市、名古屋市その他の政令指定都市では人口や都市機能の集積度、あるいは中枢性にも大きく異なる。このような都市状況の差異を考慮すると、必要とされる権限等も異なるのであり、17政令指定都市を人口200万人以上などの一定の大都市要件で分ける大都市制度の創設も合理性が

ある。大都市について複数の類型をつくり、それを選択していくアメリカの選択都市憲章制度の応用も考えられる。

だが、多くの政令指定都市は現行制度上の最上位の都市に位置づけられることを何よりも望んでいるのであり、このタイプは政令指定都市間の合意という壁がある。大都市制度の創設には全国17政令指定都市の市民の政治力が基本的に必要とされるのではなからうか。もともと、文字通り大都市に焦点を合わせた大都市制度の創設が要請され、政令指定都市の総意にことさら固執するよりも、横浜市、大阪市、名古屋市の3大都市が地方自治のフロントランナーとして大都市制度創設に先導して取り組むべき局面にもある。また、中央政府とのやり取りによる官官分権にとどまることなく、大都市の個人的な自治の発展に向けた市民の選択と決定を組み込んだ大都市制度の創設も求められるのであり、そうした観点を組み込むとすると次の大都市制度が考えられる。

③ 「憲章都市制度」

第3の選択肢は、かつて政令指定都市の提唱した「憲章都市制度」である。「憲章都

市制度」とは、「大都市特例法」（仮称）に定められた根拠規定に基づいて独自の「都市憲章」を制定した大都市を「憲章都市」とする。大都市の課題環境の多様性を尊重し、大都市の自治の个性的な発展を促進していくために、大都市の自治権（事務権限・財政権限・組織形態等）について①すべての政令指定都市に対して一律に保障されるべき「特例事項」と、②個別の政令指定都市ごとにその課題環境・意欲・力量の度合に応じて許容されてもよい「特別措置」とを区分し、前者の「特例事項」を「大都市特例法」によって政令指定都市に一律に保障し、後者の「特別措置」はその根拠規定のみを「大都市特例法」に定め、その具体的適用と細目の決定は個別の大都市ごとの「都市憲章」（事務権限や財政権限などの「特別措置」のメニューの中から自主的に選択した権能、都道府県との合意事項、市政の基本にかかわる条例事項、都市経営の目標や市民参加方式等を規定）の制定に委ねる方式である。

「都市憲章」の法令形式と制定手続には、①「大都市特例法」の根拠規定に基づいて住民投票を経て制定する「都市

憲章条例」方式、②憲法95条の地方自治特別法で住民投票を経て制定する「都市憲章法」方式の2つがある。「都市憲章条例」あるいは「都市憲章法」という形式で住民投票を経て市民自らが選択・決定する制度であり、特別の制定手続を経たものである故に「大都市の基本法」あるいは「大都市の憲法」たる性格をもつ。「憲章都市制度」は、「特別措置」という特権とこれに付随する特別の負担をワンセットで引き受けるか否かを、都市政府と市民に自主的に選択させる制度であるが、「都市憲章法」であれば都道府県や中央政府、あるいは道州を拘束する効力をもつ。

④ 包括列挙・選択方式の大都市制度

第4の選択肢は、包括列挙・選択方式の大都市制度である。わが国の地方自治制度は一貫して中央政府の裁量の余地の大きい概括例示方式を採用し、地方政府を中央政府の手足として活用してきた。政令指定都市には一般市町村と共通する概括例示方式が適用される一方、他方で大都市特例という形でいわば制限列

挙方式が組合される。しかし、大都市特例の事務は個々ばらばらであり、法令の規律密度も高く、政令指定都市にとって使い勝手の悪いものである。そこで、制限列挙方式の大都市特例に代わって、一定の行政分野や課題ごとに関連する権限等を一括して列挙する包括列挙方式の大都市特例（大都市に共通して保障される「特例事項」及びそれぞれ大都市が選択する「特別措置」と、「特別措置」にかかわる権限等のメニュー化による選択方式により、大都市の自治権を明確化する大都市制度の創設である。

「憲章都市制度」は「憲章都市」とその他の政令指定都市に分解することになり、政令指定都市間の合意を得ることに難しさがある。そこで、大都市特例は「特例事項」と「特別措置」の2段階方式とし、政令指定都市に一律に保障する「特例事項」は現行の地方自治法及び個別法令の大都市特例を中心にそれらと関連する事務権限及び税財政権限等を一括して列挙したものとし、「特別措置」は横浜市、大阪市、名古屋市などの大規模の政令指定都市に必要とさ

れる事務権限および税財政権限等を基準としたものとし、それらの「特別措置」の包括的メニューの中からそれぞれの政令指定都市が自主的に選択する方式である。仮に大規模の政令指定都市を基準として一律・均等に事務権限等の移譲が図られた場合、小規模の政令指定都市はそれらを担いきれるかという問題が危惧される。逆に標準的な事務権限等の移譲では、大規模な政令指定都市はいつまでも十分な事務権限等を確保できないという問題がある。小規模の政令指定都市の「不安」と大規模の政令指定都市の「不満」を解消するには、大規模の政令指定都市を基準とした包括的メニューによる選択方式が必要とされる。

こうした包括列挙・選択方式の大都市特例を中央・地方政府間協議だけで済ませれば「憲章都市制度」実現の難しさを解消することになる。しかし、そうした方式をとったとしても、21世紀の分権型社会の大都市制度という観点からすれば自主的に「都市憲章」として条例化、あるいは憲法95条の地方自治特別法を活用し、国会の議決を経て「都市

憲章法」をもつことが望まれる。とすれば、もう一つの「憲章都市制度」にほかならない。都市政府の国会への法案提出権の付与が求められる理由もそこにあり、もちろん議員立法の活用も考えられるものの、大都市の力量發揮により中央府省による法案作成の独占を打破することが求められる。また、法令の規律密度が緩和され、法令が大綱化・大枠化されるのであれば、大都市の政策・制度選択の自由度は一層高まる。大都市は、中央政府及び都道府県（道州）との役割分担の明確化を基本に、法令の義務づけ等の立法的関与を廃止・縮小する「法令の規律密度緩和戦略」と、大都市の役割にふさわしい必要とされる権限を確保する「事務権限・税財政権限移譲戦略」を組合せ、「広域・狭域分権戦略」を加えた総合的な地方分権推進戦略の展開を迫られているのである。

従来「画一性の原理」による制度設計の発想から脱却し、大都市問題に際して都市政府の事務権限とそれに見合った税財政権限、あるいは組織形態を含めて市民と共に選択できる制度設計こそが分

権型社会に適った大都市制度像である。

市町村、都道府県、あるいは大都市をすべて「地方公共団体」と位置づけ、地方自治法で地方政府の基本構造を一律に制度設計する発想から脱却すべき段階にある。戦後60年以上、すべての地方政府を一律に規格化してきた地方自治法、そして政令指定都市制度の歴史的使命は終つている。大都市や都道府県、あるいは道州など一定のグループごとに単独法で大枠を定め、それぞれの地方政府が地域の課題環境等にに応じて自由にガバナンスできる一國多制度への移行がもたらされるのである。都市環境の変化の激しい大都市には「大都市自治法」などの単独法により文字通り大都市制度と呼ぶにふさわしい制度設計が求められる。

参考文献

1. 吉田民雄「都市行政学Ⅰ：都市・市民・制度―コモンス、ソーシャル・キャピタル、ガバナンス」中央経済社 2008年4月
2. 吉田民雄「都市行政学Ⅱ：政府・政策・政府体系―コモンス、ソーシャル・キャピタル、ガバナンス」中央経済社 2008年4月