

平成 23 年度「地方分権・道州制セミナー」
地方分権・道州制の推進に向けた現状と今後
～第 30 次地方制度調査会における議論も含めて～

首都大学東京 大学院 社会科学研究所
伊藤 正次 教授

【伊藤教授】

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介いただきました、首都大学東京の伊藤正次でございます。首都大学東京というのは、場合によってはお聴き慣れない方もいらっしゃるかもしれませんが、元々東京都立大学でございまして、都立の4つの大学を統合して、平成17年度に開校した大学でございます。東京以外では知名度が大変低うございまして、各地で講演をさせていただく時には必ずPRすることを心がけておりますので、是非よろしく願いいたします。

本日はセミナーにお招きいただきまして、ありがとうございました。本日のテーマは、「地方分権・道州制の推進に向けた現状と今後」ということで、現在私も参画しております、第30次地方制度調査会の議論も含めて、その方向性についてお話をしたいと思っております。ただ、あらかじめお断りしたいと思っておりますけれども、現在、状況は日々刻々と動いておりまして、今日時点での私の展望などが実際にそのような方向性で議論が進むのかどうかという点は、不明確な、あるいは不透明なところがございまして、その点をご承知置きいただければと思っております。

それでは早速ですけれども、講演に入らせていただきたいと思っております。本日の構成といたしましては、大きく4点、お話を申し上げたいと思っております。まず第1は、先ほどご紹介もございましたけれども、現在の地方分権改革がどのような現状にあるのかということをご概観してお話をしたいと思っております。それから第2点目といたしましては、この愛知県、あるいは中京地域も含めて、全国各地で様々な形で、道州制という議論が、再び議論の俎上に挙げられております。この道州制の構想というのは比較的最近の動きのようではございますけれども、実はかなり長い議論の系譜がございまして、それを紹介しつつ、現在の分権改革との関連も含めて、道州制構想の課題についてお話をしたいと思っております。第3点目は、こちらが第30次地方制度調査会に絡むことではございますけれども、現在進められている住民自治の拡充や大都市制度改革を中心とした制度改革が、今後の道州制や地方分権とどのような関係にあるのかという点について、展望をお話したいと思っております。そして最後に、これらを踏まえまして、この愛知県を中心とする中京地域における新しい大都市制度、あるいは道州制を含めた新しい地方制度のあり方について、若干ではございますけれども、展望を申し上げたいというふうに考えております。

まず第1の地方分権改革の現状という点について、お話をしたいと思っております。ちょっと字が細かくて、大変恐縮なんですけれども、平成7年、1995年に地方分権推進法が制定されてから、今日に至るまで15年以上、地方分権改革という

動きが断続的に続けられております。

まず第1に、地方分権推進法の下で、いわゆる第1次の地方分権改革というものが行われまして、それが2000年4月の地方自治法の抜本改正につながって、現在の新しい地方自治制度が生まれたわけでございます。こちらの第1次の地方分権改革は、様々な改革を成し遂げたわけですが、特に機関委任事務制度の廃止、これは国の各省、各大臣が自治体の長、首長さんを国の下部機関と見なして、国の事務を執行させるという仕組みでございますが、国が自治体を、いわば手足のように使うための制度であるということで、こちらを廃止いたしまして、国と地方の関係を対等かつ協力の下で進めるということにしたわけでございます。また、国の関与というものをルール化するすとか、あるいは組織や職に関する必置規制の見直しすとか、さらには国と地方の係争処理制度の創設など、主に自治体の自由度を拡大する、自治体の自己決定というものを保証するような、特に法制度の枠組みに関する改革が行われました。ただ、第1次の分権改革では、例えば、国から地方への権限移譲でありますとか、地方税財政制度の抜本的な改革などは見送られていたわけでございます。その後、経済的な状況なども変化しまして、市町村合併すとか、地方税財政制度改革に関わる三位一体改革など、自治体の効率化を追求するための改革が、特に世紀転換期、20世紀末から、21世紀初めにかけて行われるということになりました。分権の受け皿としての市町村の規模がやはり小さい、あるいはそれが地方行財政の効率的な運用にとって妨げになるというような議論が沸き起こりまして、いわゆる平成の大合併という動きが20世紀の末から強力に推進されることになったわけです。その結果、ご承知のとおり、日本全国の市町村は1,719まで減るということになっておりまして、現在、この平成の大合併は一段落をしたということになっておりますけれども、全国では様々なプラス・マイナスの効果を生み出しながら、市町村合併が強力に推進されたということでございます。それから小泉内閣の時に、三位一体改革ということで、国から地方への補助金の整理・統合、それから国税から地方税への税源移譲、そして地方交付税の改革を三位一体で行うということで、国の財政再建と自治体の自主性・自立性の確立を一体で行う改革が推進されました。この結果、交付税がかなり減らされまして、自治体にとっては大変厳しい状況になったわけですが、一方では地方の財政の自主性を高めるという形で、三位一体改革が推進されたわけでありまして、同時に、特に市町村合併によって、市町村の行財政能力の規模が拡大したということになりますと、ひるがえって、都道府県の役割というものが改めて問い直されることになりました。そこで、後ほど述べますが、従来都道府県よりもさらに広域な行政課題に対応するための道州というものを設置してはどうかという議論が沸き起こりまして、安倍内閣以降、道州制構想ということが活発に議論されるようになったわけでありまして、そして、さらに第2次の地方分権改革という形で、やはり安倍内閣の時に、地方分権改革推進委員会が立ち上がりまして、第1次分権改革では触れられなかった権限移譲でありますとか、さらには義務付け・枠付けの見直し、そして出先機関の改革などに着手したわけでございます。

このように15年にわたって、地方分権改革は断続的に続けられてきたわけです。

が、2009年9月の政権交代によって、地方分権という言葉に代えて、地域主権という言葉で、この改革が呼ばれることになりました。この地域主権改革というの、文言、定義がこちら(p2)にございますけれども、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」ということになっています。ただ、中身としては、従来議論されていた地方分権改革というものとそれほど大きく変わりはないわけですが、民主党はマニフェストでも地域主権という言葉を用いて、地方分権改革が新しい段階に入ったということを強調していたわけであります。そもそも地域主権という言葉は、大きく2つの意味で使われて参りました。1つは、これも後ほどお話いたしますけれども、安倍内閣の時、自公政権の下で道州制ビジョン懇談会というものが立ち上がりまして、そこで道州制に関する議論をしていたわけですが、その際、地域主権型道州制、従来の道州制論よりもさらに地域の自主性あるいは権限を強化した形での道州制を導入すべきだ、との議論がありました。そのための概念として、広域自治体を対象とする地域主権という言葉が使われた経緯がございます。これに対して民主党政権が強調している地域主権というのは、むしろ基礎自治体、市町村のレベルを重視する概念であると考えられます。地域主権戦略大綱では、住民に身近な、第一層の政府である市町村、基礎自治体がまず、様々な事務・権限を行う。それができない場合には広域的な政府、都道府県などが行う。それでもできない場合には国が補完するという、いわゆる補完性の原理に言及されておりまして、概念としては、この地域主権という言葉が、まず基礎自治体を重視する理念として語られています。ただし、この地域主権戦略大綱の中身としては、先ほど紹介しました自公政権下の第2次の地方分権改革の中身を継承しておりまして、実質的には改革というのは継続して語られている。ただ、その理念としての語られ方が少し変わってきたという経緯がございます。しかし、民主党政権の下では、野党が地域主権という言葉が非常に曖昧であると批判を強めました。特にこの①と②が混同されてしまう、広域自治体を対象としているのか、基礎自治体を対象としているのか、あるいは地域主権という言葉自体が、国民主権を定めた日本国憲法に反するのではないか、という議論を生みまして、法案の成立、法律の制定の際には、この地域主権という言葉は全て削られまして、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」という形に、言い直されているところがございます。ただ、名称といいますか、概念、理念は、大きく「地域主権」という言葉から、「地域の自主性・自立性を高める」という言葉に変わりましたが、その意味するところは、実は従来の分権改革と連続しているということがございます。現在では、法律の名称としては地域主権改革という言葉は使われておりませんので、括弧書きですけれども、今の改革の現状というものをごく簡単に整理しておきたいと思えます。

まず、最初に、先ほどもご紹介がございましたけれども、いわゆる第1次一括法と第2次一括法という形で、地域のあるいは自治体の自由度を拡大するような改革が実現しております。昨年4月に、第1次一括法、地域主権改革に関わる第1次の一括法というものが成立いたしました。こちらは、いわゆる義務付け・

枠付けの見直し、すなわち、国が法律・政省令で細かく、例えば公共施設の設置基準でありますとか協議の手続き等について定めている、それを見直しまして、それを緩和する、あるいは自治体が条例でその中身を決定できるようにするという形での改革が行われました。まず、第1次一括法では41の法律を対象とした改革が行われております。これは、自治体の自由度、自己決定の領域を拡大することができる、そのための改革だと言えます。これまでは事細かに、各省が定める省令などで定められていた各種の基準・手続きなどが、全て、あるいはその一部が、自治体が制定する条例に委ねられるということになりますから、各自治体で、それぞれの実情に応じて、条例に基づいて、各種の基準や手続きを定めることができるということになるわけでありまして。さらに第2次一括法では、今お話した義務付け・枠付けの見直しについて、160法律を対象として改正が行われました。それに加えまして、この第2次一括法では、今まで都道府県がもっていた各種権限を市町村に移譲するというも行われております。こちらは47の法律を対象としているということですので。今までも都道府県は、事務処理特例に関する条例を制定しておりまして、都道府県毎に色々差はあるのですけれども、市町村を対象として、それぞれの実情に応じて、様々な権限を事務処理特例の条例という形で移譲していったわけでありまして。これが、各地の取組を踏まえつつ、今度は国の法律で市町村に権限移譲できるものは権限移譲してしまうという形で、具体的な権限移譲改革が進められるということになっているわけでありまして。この点は、今まで行われてきた義務付け・枠付けの見直し、さらに第1次分権改革で行われていた国から地方への関与の見直し、ルール化ということ、そうした系譜に属する自治体の自由度を拡大する、自治体の自己決定の領域を拡大するということに加えまして、広域自治体である都道府県から、基礎自治体である市町村に、具体的な権限移譲を行うということをおこなっておりまして、新たな改革のステージに入ったというふうにも評価できるわけでありまして。しかも、全体的には基礎自治体重視という、括弧付きですけれども、地域主権改革の方針が貫かれておりまして、今後は市町村でできることは市町村でという形での改革が、さらに進められることが期待されるわけですので。ただ、法律の改正に基づく、第1次一括法、第2次一括法に関わる具体的な義務付け・枠付けの見直しというのは、それぞれの、特に都道府県などで条例の改正作業を必要としておりまして、現在、各都道府県では、実務的に大変な作業を進められている段階というふうに伺っております。また、それを踏まえて議会でも審議をしなければいけないということで、かなり大変な作業でございますけれども、自治体の自由度を拡大するという形での非常に大きな改革である。地味だけれども、かなり大きな改革であると評価することができると思います。

括弧付きの地域主権改革の第2番目としては、地方税財政改革に関わるものですが、一括交付金という制度が導入されております。ただ、これはですね、従来の補助金を地域自主戦略交付金という形でいくつか統合するという形で昨年度創設されて、今年度もそれを拡充するというので、1兆円を目指しているということですが、なかなか各省との調整が難航しているというふうに伺っております。また、沖縄振興対策といたしまして、新しく沖縄に関しては一括交付金の制度を

創設するということが決められているということです。そして、第3番目に、いわゆる出先機関、国の地方支分部局と呼ばれていた出先機関の改革というものがあります。これも自公政権の下で、地方分権改革推進委員会が進めていた改革を継承しているところがございます。地域主権戦略会議が、今、現在議論しているんですけども、改革のアジェンダとしては、第2次の地方分権改革から引き継いでいるものです。その中身としては、特に都道府県側から権限移譲の要請が強い、国の直轄道路・直轄河川、それからハローワークの運営を巡る権限、出先機関を、都道府県を中心とする受け皿を作りまして、そちらを出先機関改革の対象とするということが進められております。そして、その受け皿として、現在具体的にもう発足しているのが関西広域連合でございまして、さらにこれから九州の各県についても、広域行政機構というものを立ち上げるということです。関西エリアと九州エリアを先行対象として、出先機関の改革が行われるという見通しになっております。現在、地域主権戦略会議が策定した「アクション・プラン」、これは出先機関（改革）に関わる基本方針ですが、それを推進する委員会が、その方向性を昨年末に出しております。ただ、実際の出先機関を受け皿である広域的な行政体制に移すという時には、その執行機関のあり方を巡って、都道府県や中央省庁の間でまだ対立点が潜在的にはあるということです。例えば、国交省の側では、出先を広域連合などの体制に移すという時に、依然としてその長というものを置いて、その長を中心に執行させる、いわば国の出先機関的なものを残存させる方向性を考えているようですけれども、都道府県の側ではそうではなくて、理事会のような連合組織を作りまして、そこが執行機関としての役割を担う、都道府県側がイニシアティブを取れるような体制を作るべきということを主張しております。今後どういうふうに具体的な制度設計がなされるかということは、まだ不透明な段階にございます。この出先機関改革は、現在進められるところから、あるいは進められる対象からということで始まっていますが、課題としては、全国展開できる仕組みになるのかどうかということが、まだ不確定なところがございます。先行実施するとしてもどうするか、この後どうなるかということがまだ不確定な部分がございます。それから、後ほど、またお話ししますが、道州制というものを考える時に、この出先機関の改革というものも密接に関連してきます。ブロックごとの出先機関を統合して、その受け皿体制を作るということは、当然、いくつかの都道府県を統合した道州の行政の事務とも関わってくるわけでありまして、両者の関係をどう捉えるかということが、道州制を考える上でも非常に重要な課題になります。さらに、現在、国家公務員に関してはいわゆる労働基本権のうち、団体協約の締結権を回復させるという方向での労使関係制度の改革というものが議論されております。これは、一方では、国家公務員給与の削減ということとも絡むわけですが、これに準じて、地方公務員の労使関係制度についても、団体協約締結権を認める代わりに、人事委員会勧告制度等を廃止するということが議論されています。もし、これを進めるとなると、広域連合が出先機関改革の受け皿になるとことを前提とすれば、やはりそこで働いている職員の身分を国家公務員から切り替えるということになりまして、この切り替えのタイミングをどのように考えるかということが問題になります。自律的な労使関係

制度を回復させてから切り替えるのか、それともその前にやってしまうのかということで、全体の改革の整合性が問われているということです。ただ、この問題についてはまだ、具体的な方向性が見えておりませんので、こういう問題があるのだと認識していただければ、というふうに考えております。このように15年以上にわたって地方分権改革、あるいは現在、地域主権改革という形で確かに着実に改革が進められている部分がございます。他方で、地方税財政改革のように、なかなか上手くいっていない部分もございますが、現段階では、以上にお話したとおりの状況にあるということです。

次に、第2番目のお話といたしまして、道州制に関するその議論・系譜と今後の課題についてお話をしたいと思います。道州制というのは、色々中身がございしますが、大きく言いますと、都道府県を越える広域行政体、あるいは広域の政府、自治体を創設するという構想です。ただ、その場合に、従来の都道府県を残した上で広域の体制を作るのか、あるいは都道府県を廃止して、さらに広域の道州を設置するのか、色々な議論がございます。今日の道州制の起源と言われているのが、戦前1927年に、当時の田中義一政友会内閣が提案した「州庁」設置構想と呼ばれているものです。戦前は、府県の知事というのは、官選制、つまり国から任命されてくるということでしたが、当時の政友会は知事の公選化、つまり知事を選挙で選ぶということを、今日流で言うとマニフェストに掲げておりました。今まで国の内務省から派遣されてくる知事を選挙で選べる仕組みにするということを政友会は主張しておりました。同時に、この府県知事によって統治される府県は残しながら、それよりも広域のレベルに「州庁」というものを設置して、そこに国から派遣する長官を置いて、広域行政を担当させようという構想を提案していたわけでありまして、これは府県を残しつつ、さらにその上に州を設置するという構想でした。これは内務省などの反対、あるいは他の政党などからの反対を受けまして、結局は実現しませんでした。ただ、府県という、19世紀末にできてほとんど領域・区域に変更がないという体制に対しては、やはり地域開発や軍事体制の建設を巡って、地域としては狭すぎるのではないかという議論は根強く残っておりまして、大戦中は軍部などからも、道州制の構想が出されるということになったわけです。ただ、結果的に、戦前は道州制という仕組み自体は実現しなかったわけです。戦後、経済復興、さらに高度成長が始まりますと、やはり地域開発を積極的に進めていく上で、47ある都道府県というのは、この狭い日本の国土の中である単位としては小さすぎるのではないかという議論が沸き起こりました。同時に、戦後、各省が出先機関をブロック単位で設置いたしまして、その出先機関と府県の関係というのも議論の対象となったわけです。そこで、1957年に当時の第4次地方制度調査会は、「地方」という案を提案いたしました。これは、都道府県を廃止して、全国を9の「地方」というものに分割する。そして、「地方」には国の出先機関を統合し、地方の長は国による任命制にするという構想でした。これは都道府県知事の公選制を廃止して、都道府県という単位をなくす、そして、それよりも大きい9ブロックの「地方」という単位を置いて、その長を任命制にするということですから、ある意味戦後の地方自治制度改革からすると、反動と

いいですか、戦前に逆戻りするような構想でした。そこで、特に都道府県側から強い反発が出て、この地方制度調査会では異例のことですが採決が行われまして、結果としては「地方」案が多数を占めたのですけれども、多数決を行うというのは異例ですので、実際には府県の反対で実現しなかったわけでありまして。その後も高度成長、あるいは地域開発の時代になりますと、府県では地域開発の単位としては狭い、より広域の行政主体が必要だという議論が各地で展開されることになりました。特に1963年には、この愛知県も含めてですけれども、愛知・岐阜・三重で、東海3県合併論というのが中経連から提案されました。また大阪の方では、大阪と奈良と和歌山を合併するという阪奈和構想というものも提案されたことがあります。これは、かつての第4次地制調の「地方」案への対抗論としても提案された経緯がございます。むしろ、都道府県の側が自主的に合併してより広域の都道府県を作る、それによって国の官治的な、官僚支配のような「地方」という案に対抗するという経緯もございました。あるいは、首都圏に対抗して、中部圏あるいは関西圏の経済力を増す、そのための合併論というものもございました。しかし、高度成長が終わりまして一段落しますと、この広域の行政主体としての道州を設置すべきだという議論は再び沈静化することになります。しかし、先ほどお話した地方分権改革が進む中で、市町村合併も行われて、都道府県の役割が改めて問い直されるという中で、むしろ市町村、基礎自治体である市町村にできることは市町村に任せつつ、都道府県はより広域的な行政課題に対応できる体制にはなっていないとして、道州制というものを導入する議論が沸き起こってきたわけでありまして。その具体的な成果としては、北海道を対象とした道州制特区推進法というものも成立しました。ただ、これは、現在でもそれほど注目されておられません。一部、一部の権限を北海道に与えるということになっておりますけれども、必ずしも全国的に特区というものが推進されるという状況にはなっておりません。ただ、第28次地方制度調査会では、道州制の導入に関する諮問が行われまして、実際に区割り案というものも、いくつかのパターンを示すということも行われました。そして、安倍内閣の下では道州制ビジョン懇談会が設置されて、先ほど最初にお話した「地域主権型道州制」ということで、具体的な区割り案と共に、様々な道州のあり方を巡る議論が展開されたわけですが、三度目ですが、民主党政権になりましてから、道州制という議論は沈静化することになりました。元々、民主党の小沢元代表は、いわゆる300自治体論というものを唱えておりました。「廃県置藩」論とも言いますけれども、徳川時代の藩、約300藩あったということですが、小沢氏は、市町村合併をさらに進めて300の基礎自治体を設置して、都道府県は廃止するという構想をかつて提案しておりました。その関係もあって、民主党は、道州制という議論には非常に消極的であると言われております。個々の議員で道州制を提唱される方はいらっしゃいますけれども、一般的には、道州制という議論には消極的であるということが言われております。そのため、この道州制ビジョン懇談会や28次地制調の考えていたような道州制という議論は、現在は、今のところすけれども、棚上げという状況になっております。そして、先ほどお話したように、地域主権改革では、基礎自治体を重視した改革が行われているという状況です。

さて、道州制というものを、都道府県よりもさらに広域の道州を設置するという時に、具体的に色々な課題がございます。これは考えれば考えるほど、大変難しい問題でして、日本の国のあり方を根本的に見直すということにつながります。大きく分けると、3つぐらいの課題がございます。1つは、道州制というものをつくる時にその中身の「道州」というものをどうするかという課題です。そして2つ目は、様々な関連する行政制度あるいは司法制度も含めてですが、道州制を導入する場合に、関連する諸制度とどのように調整をつけるかという課題がございます。それから、3つ目に、現在進められている地域主権改革やあるいは地方分権改革とどのように調整するかという課題がございます。3番目、(c)の課題については、後ほど次のパートでお話することにしまして、ここでは道州制の内容に関する課題と、それから関連する諸制度との調整課題について概観をしてみたいと思います。

まず、道州制の内容、中身をどうするかという問題です。これは、最も深刻、かつ最終的にどうしたらいいのかわからないというのが、区割りの問題です。北海道、九州、四国というのは、おそらく一体性を持っていると考えられますので、それぞれ一つの、単独の道州にするという考え方もあると思います。四国は、実は微妙でございまして、徳島県が関西広域連合に入っていたり、四県はそれぞれ海を向いていて背中合わせで、全然一体ではないという話もありますし、中国地方とどういうふうに連携するかというものもございまして、実はそう簡単ではないのですが、さらに言えば、本州のエリアをどういうふうに分割するか、区割りするかという問題がございます。各種の出先機関など、あるいは地域の文化圏等々含めてですね、どこで線引きをするのが非常に微妙な問題になります。色々な区割り案で、最終的にどう扱ったらいいのかというのが議論になるのが、新潟県とか長野県です。新潟県は東北なのか関東なのか、あるいは北陸なのかという問題も抱えておりますし、長野県は甲信越なのか、あるいは中部圏に含めるのか、あるいは関東地方に入れるかといった色々な課題がございます。さらに首都圏といたしましても、1都3県にするのか、さらには群馬や栃木、茨城まで含めるのか、場合によっては福島も含むのか、あるいは山梨を入れるのか、色々な問題が出てきまして、收拾がつかなくなる可能性もあるということです。後ほど述べる財政の話と関連すれば、超巨大な首都圏というものを単一の道州として設置することが望ましいかという問題もございまして。他の地域との経済的な格差、財政力の格差が著しく大きいという道州を設置することが望ましいかどうかという問題も出てきます。2つ目は、移行する手続きをどう考えるかということです。出先機関改革は、今のところ、準備の整った地域から段階的に適用するというふうに進んでいるようですけれども、場合によっては全国一斉に移行した方が、コストが小さいのではないかというふうにも考えられます。道州制を導入すると決めた時に、例えば、北海道と四国と九州から先行的に実施するのか、あるいは全国一律に区割りができるのを待って移行するのが良いか、という問題がございます。3つ目は、やはり、新たな道州が国や基礎自治体とどう役割分担をするかという問題です。現在の分権改革は、基礎自治体重視という路線で進んでいますけれども、そうした時に、都道府県を越えるようなさらに広域の道州というものが、具体的に

どういう権限を担うのか、何をするのか、そして、国との関係でどのような役割分担を行うのかということについては、必ずしも煮詰まった議論が展開されているわけではございません。そして、4 つ目に、やはりこれは非常に大きな問題として、道州を設置するとした時に、税制をどうするのか、あるいは、現在は交付税制度というものがありますけれども、財政調整の仕組みをどう考えるのかということです。首都圏のように超巨大で、人口も多くて、あるいは経済力も突出しているような道州が一つ存在しているということになると、他の道州との財政格差を埋めるために何らかの財政調整の仕組みが必要ですがけれども、現在の交付税制度のような形で、果たして運用できるかどうかということが議論の対象となってくるかと思えます。

(b) としまして、関連する制度との調整というものです。これは、考えてみますと無限にありますけれども、大きく分けて、3 つぐらい、私としては考えられるのかなというふうに思っております。1 つは、今の都道府県というのは、色々な区割りの単位として使われておりますけれども、特に政治、国の統治機構に関わる問題としては、国政選挙の制度とどう関連づけるかという問題がございます。現在、社会保障・税一体改革を進める前提として、国会議員の削減等の議論、あるいは選挙制度改革の議論が始まっておりますけれども、現在、衆議院の比例区はブロック単位ということで、全国をブロックに分けて行われております。そして、参議院の場合には、都道府県を単位とする選挙区というものが置かれております。議員の定数削減等を行うということもありますけれども、それと、この道州制を導入する時の単位というものをどう考えるかということです。道州を設置して都道府県をなくすとしても、旧都道府県の単位というものは、何らかの形で残るのか残らないのかという問題もありますし、現在の衆議院比例区のブロックと道州の単位をどのように調整するのかという問題もございます。現在、愛知県は比例東海ブロックということで、岐阜、静岡、愛知、三重と4県のブロックになっております。では、果たして、4 県で道州を作るのかという問題もございまして、これはまた別途調整する必要が出てくる問題です。2 つ目は、現在の国土計画制度との関連でございます。かつては全総という形で、中央集権的と言うとやや強いですがけれども、国が全国総合開発計画というものを策定するということになっておりましたが、2005 年から国土形成計画法という形に変わって、各広域の地域ごとに形成計画を立てて、さらに、関連する自治体とも調整・連携するという法制度になっております。しかし、この国土形成計画法に基づく広域地方計画区域というのがありますが、こちらも全国をブロックに分けるという形で運用されています。しかし、これと道州制というものがどう関係するのかということが、これから、もし道州制を導入することになると考えないといけないということです。ちなみに中部圏地方広域計画区域は、長野、岐阜、静岡、愛知、三重の5 県で構成されているということです。さらに、3 つ目に、これが最も深刻というか重要な問題でございますし、後ほどの大都市制度とも絡むのですが、警察制度や司法制度とどう関係づけるかというものです。現在の警察あるいは裁判の仕組みというのは、都道府県という行政単位を抜きにしては語れないわけでございます。ただ、都道府県よりも広域の警察の仕組みとしては、管区警察

局というのが、国の警察庁のいわば出先として置かれております。しかし、この区域も他のものとは全然異なっておりまして、中部管区警察局は、富山、石川、福井、岐阜、愛知、三重という、北陸3県と東海3県を含む単位になっております。裁判所、名古屋高裁も、本庁が東海3県、それから金沢支部が北陸3県ということになっておりまして、もし道州を設置すると、この警察の単位あるいは裁判所の管轄の範囲というものとどう調整するかという課題が出てくるということでございます。その他にも色々な行政制度、各種の様々な単位と調整するというものがあるかと思えます。このように道州制というのは、広域の行政体を設置するというところで、現在の統治機構を大きく変えるという仕組みではあるのですけれども、ただ、実際に実現するとなると、その手続き的な面、あるいは実体的な面で様々な課題が発生するというところでございます。その面で、改革を進める上ではハードルが相当高いというのが、この道州制という仕組みであろうと思えます。相当のエネルギーを必要とすると考えております。現在は、道州制の議論というのは、一段落はしているのですけれども、先ほど冒頭でご紹介いただきましたように、東日本大震災後の国の統治のあり方を議論する際には、やはりこの道州制の議論というものも出てくる可能性がございます。ただ、その実現可能性の道というのは、かなり険しいというのが私個人としての実感でございます。

そこで、現在議論されている国の統治、あるいは地方自治のあり方に関する制度改革の議論と、この道州制・地方分権というものをどのように関連づけるかということについて、3番目にお話をしたいと思えます。まず、現在、第30次地方制度調査会が立ち上がっておりまして、今通常国会に地方自治法改正案が提案される予定でございます。そこで、まず、住民自治の拡充を対象とした地方自治法の改正についてごく簡単にお話をし、まずは地方自治制度改革の現段階についてお話をしておきたいと思えます。政権交代によって民主党政権になった後、従来地方制度を議論してきた地方制度調査会は置かれませんでした、総務省の中に置かれた地方行財政検討会議が、この議論をすることとなりました。この地方行財政検討会議は、有識者あるいは副大臣・大臣政務官も加わって議論をしていたわけですが、そこで地方自治法の改正案が一定程度まとめられることになりました。しかし、従来、地制調に参画していた地方6団体は、この地方行財政検討会議の正式のメンバーではございませんで、地方側の意見というものも十分取り入れて欲しいというような要求を続けていたわけでございます。そこで、昨年8月に、当時の片山総務大臣などが主導する形で地方制度調査会を復活させるということが決定されまして、第30次の地方制度調査会が設置されました。私も末席に加えていただくことになったわけです。この調査会に対する首相、当時は菅総理でしたが、諮問事項というのは大きく3つに分かれております。これは、総会で、菅総理も長くて一息で読めないという文句を言っていたのですが、「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初めとする住民自治のあり方」、要するに議会のあり方とそれに関連する住民自治を拡充するための地方自治法改正について議論をして欲しいということです。2番目が、「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」

です。従来の地方制度調査会でも、この大都市制度については諮問の対象になっておりました。しかし、今までは大都市制度というの一番最後に議論されまして、時間切れで一般的なことを言って終わりというのを常としてきました。というのも、この大都市制度、後ほどお話しますように、非常に難しい課題でございまして、すぐに何か実現できるということが、今までは考えられていなかったわけです。ただ、今回は、2つ目の諮問事項に入れられたということです。3番目が、昨年3月に起きました「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」ということです。被災地の支援ですとか、職員の派遣等を含めた支援の体制ですとか、危機管理のあり方、防災対策のあり方等々を抜本的に見直す必要があるのではないかということで、そちらについても議論の対象とする予定でございます。

その諮問事項の第1に関わるのが、「住民自治の拡充に向けた地方自治法改正」というものです。先ほどお話したように、地方行財政検討会議を中心にまとめられて、総務省から提案されていた地方自治法改正案に対しては、地方6団体から色々な意見、不満というものが寄せられておりました。もちろん、合意された事項というのものもあるのですが、やはり地方6団体として賛成できない部分、あるいは6団体の中で意見が対立している部分というものがございました。そこで、30次の地制調では改めて仕切り直して、まずは地方自治法改正案について、6団体の意見を踏まえて様々な検討課題を抽出いたしまして、6団体から意見が寄せられた事項について審議して、地方自治法改正案を取りまとめるということが行われました。これは、色々あるのですが、大きくは①～⑤(p10)まででございます。その中身をかなり細かく見ていくと、いくつか論点がございまして。①と②は、議会のあり方、あるいは議会と首長の関係に関わる論点です。1つは、議会の会期制というものの見直し、あるいは改革案というものです。現在、会期制という形で、会期という形がとられておりますけれども、それを一部の自治体が実際に導入しているような通年制、すなわち、会期を設定するのではなくて、ある時期から翌年のある時期まで通年で議会を開会して、例えば、定例日を設けて、その日は必ず議会を開会するといったような制度も、選択可能にすべきではないかという議論です。これは、いくつかの自治体では実際に行われているのですが、首長側は、やはり消極的です。通年議会だと、四六時中議会が開催されていて、常に準備をしないといけない、職員の負担も非常に重いということで消極的でした。議会の側は、導入したい、という主張です。制度の選択制ですから、自主的に選べば良いわけでもございまして、今まで通り会期制を導入しても良いし、通年制を導入しても良いという制度にして欲しいということを主張しておりました。2番目は、専決処分です。これは、首長が専決処分を行ったことに対して、議会で後に不承認という議決がなされた時に、今の制度では、それは放ったらかしでも良いということになっております。しかも専決処分の法的効果は処分時から発するということになるわけですが、やはり議会側が不承認という意思表示したのに、何らの対応もしないというのはおかしいのではないかとございまして、首長さんが何らかの対応義務を負う。もちろん専決処分された時点で、その効果は発生しておりますから、後にそれを撤回するというこ

とは難しいわけですが、例えば住民・議会に対して、きちんと誠意を尽くして説明をすとか、場合によっては予算の一部修正をすといったような形等々、何らかの対応義務について規定すべきではないかということです。これについて、やはり首長側は反対しておりますが、議会の側は賛成しているということです。それから、大きな論点としては、直接請求制度の見直しということがあります。中身としては、1 つは、議会の解散請求、あるいは首長、議員等の解職請求の署名数要件を緩和するということです。こちら名古屋市では、名古屋市議会の解散請求が実際に成立したということもあるのですが、やはり、人口規模が非常に大きい自治体では署名数要件が厳しすぎるのではないかとということで、さらにその要件を緩和すべきということが議論の対象になりました。これについては、議長会、首長会も全部反対でございます。また、現在は、地方税等の賦課徴収については、条例の制定改廃請求事項から外されている訳です。これは戦後、各地で減税を求める条例の制定がどんどん請求されて困ったということがありますが、ただ、住民自治の最も基本的な、根幹的な事項は税に関わることでありまして、これが条例の制定改廃請求から外されていることは住民自治にとって重大な侵害であると、特に前総務大臣の片山さんはそう考えておりました。そこで、この除外規定を削除して、これからは地方税等の賦課徴収についても、住民からの直接請求事項にしようということをご提案したわけですが、これについては当然、6 団体全て反対ということです。4 番目の、大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度というのは、住民投票条例あるいは対象とする公の施設に関する条例を作りまして、首長あるいは議会の側が、公の施設の設置に関して提案する時に、最終的には住民投票でその可否を決しようという制度です。大規模な施設は、自治体財政にとって後年度負担を生みますので、最終的には住民投票で決すべきではないかということです。ただこれは、法律で設置が義務付けられている施設は当然対象外ですし、そもそも住民投票条例を制定しないということを議会あるいは首長が決断していれば、こうした制度は導入しない、適用しないわけですが、こうした制度を設けること自体についても 6 団体は反対しておりました。最後に、一部事務組合等からの脱退要件の緩和をする。これは、2 年前に関係団体に勧告すれば、脱退できるということにしようということですが、それについては少し慎重に扱って欲しいというのが 6 団体の意見でございました。このように、6 団体側が反対したり、意見が対立したりしている事項が各種ございまして、それぞれ議論の対象となったわけですが、結果的に昨年末に出されました地制調の意見では、直接請求制度の中での地方税の賦課徴収事項の例外規定を削除することについては、やはり経済的に危機的な状況が続いておりますし、震災復興、更には税制改革の見通しが立たないので、制度化はするけれども、実施時期は慎重に検討するという、やや見送りの意見になっております。そして、公の施設の設置に係る住民投票制度については、やはり手続き面で色々な疑義あるいは課題があることから、引き続き検討ということで、まだ制度化まではしないというような形での意見提出ということになりました。

これから、(諮問事項) 第 2 番目の大都市制度に関わる事が、地制調でも議論される予定です。私、所用により今週の第 3 回総会を欠席したのですが、第

3 回総会が今週の火曜日（1/17）に開催されまして、そこでは、やはり、大都市制度改革について議論を進めていこうということが、方向性としては固まったそうでございます。これは、やはり、昨年11月に大阪で行われたいわゆるダブル選挙の結果、大阪都構想を提唱する大阪維新の会が、非常に強力に新しい構想を提案しているという状況もでございます。さらには、ここ愛知・名古屋を中心に中京都の構想ですとか、さらには、道州制の下でどこに位置づけられるかという課題を抱えている新潟が、新潟州という構想を提案しておりまして、こちらが昨年の7月に、「大都市制度の自立と自治 愛知宣言」というものを提案しております。その内容については、先ほどご紹介があったと思いますので省略いたします。他方で政令指定都市の市長会の側では、従来から「特別自治市」構想、つまり政令指定都市を所属する道府県から独立させて、一層制の特別自治市というものになるということを強調する構想が出されております。特に横浜市は、この構想を非常に強力に推進するという立場を鮮明にしております。このような状況では、例えば、大阪都構想は新しく大阪都という広域自治体を設置して、そこに広域的な戦略機能を集中させるという構想ですし、特別自治市という構想は、市の側、基礎自治体の側に広域的な機能を集めて、それを一層制の特別自治市で実現するという構想ですから、かなりニュアンス、中身に差があるわけです。これは一種、大都市制度がこれから多様化していくということが想定されるわけです。なぜ新たな大都市制度が必要なのかということについては、色々な議論がございます。1 つは、経済的な停滞が進む中で、成長のエンジンとして、新たな大都市が必要だということが考えられます。経済成長の核として、新しい大都市を想定するということです。しかし、より重要なのは、私はこの消極面だと思っておりまして、これから日本社会が少子高齢化して、人口がどんどん減っていくという時に、都市部に大量の高齢者が存在いたしまして、都市の財政は社会保障負担で大変厳しい状況になります。そういったものを打開するためにも、新しい大都市制度が必要であるということは考えられます。さらには、東日本大震災が起きまして、危機管理あるいはバックアップという面からも、新たな大都市の仕組みが必要なのではないかということは考えられるわけでありまして。

しかし、現在進められている地域主権改革や大都市制度改革は、このように多様化しているわけですが、それと道州制の関係を考えた時には、また、非常に難しい課題がいくつか出てまいります。道州制の導入と適合的な制度改革、大都市制度改革あるいは地域主権改革というものも想定される一方で、道州制の進展と齟齬を来す可能性というものも考えられます。適合的なのは、一方では基礎自治体重視という路線ですから、都道府県が空洞化してくる中で、それは広域の自治体に再編すると、それは整合性のある改革ビジョンであるわけです。しかし、他方で、現在進められている出先機関改革は、先ほどお話ししたように特定の地域で先行実施するということになりまして、広域の区割りが一種固定化してしまっていて、その後道州に移行するという時に、その出先機関改革との関係をどう整理するのかという問題が出てくる可能性がございます。さらに、現在進められているように、大都市制度が、各地の実情に応じて多様化してくるということになりますと、例えば、横浜では横浜市が独立している、大阪には大阪都がある。

そこから全国的な道州制に移行するというのが、果たして実現可能なのかどうかという問題も出て参ります。さらに、大阪都の話からしますと、大阪都を実現した後に、橋下市長は、将来、道州制を見据えているとおっしゃっているわけですが、関西の地域が道州制に移行すると、道州と、大阪都の下に置かれる、大阪市と堺市の市域に置かれる特別自治区の二層制ということになりまして、この大阪都自体も無くなるのかどうかという事もよくわからないのですが、2層制になるということになりますと、非常に複雑なステップをたどって道州制に移行すると考えられるわけでありまして、このように色々考えていくと、なかなか頭の体操も難しいという状況になっております。

元々、日本の自治体はこの分権改革を通じて、国際的な比較の観点から見ますと、かなり充実した行政活動を行えるような単位になってきたということです。しかし、現在の大都市制度改革は、国際的な比較の中で見ますとやや異質です。ヨーロッパでは、都市間競争ということが特に強調されておりまして、経済成長や産業振興を都市が担う、他方で広域の自治体は、医療、福祉、環境を担うという役割分担で進められています。これは、大阪都の構想とはちょっと逆転している。大阪都では、大阪都が経済成長や産業振興を担うということはどうも想定しているようです。ただ、それがダメということでは無くて、日本の大都市圏は、ヨーロッパと比べても規模が非常に大きいですし、少子高齢化という点でも、人口構成の面でも大きく異なりますので、それぞれの地域の実情に応じた大都市制度というものも考えられてしかるべきというふうに思います。

では、大都市制度あるいは道州制の議論を、中京圏でどう考えたら良いのかということ。ちょっと時間がおしておりまして、駆け足で申しわけありませんが、最後、ごく簡単に申し上げたいと思います。この中京圏、私も実は土地勘がございませんで、もしかしたら皆様の実感とは異なることを申し上げてしまうかもしれませんが、3大都市圏の中で比較をしますと、次のようなことが言えるのではないかと思います。1つは、首都圏をどういう範囲で考えるかは別として、1都3県ということで暫定的に捉えますと、やはり人口、産業が非常に巨大に集積しているということです。人口は、日本の人口の1/4集積している。GDPに関しても、1/3ぐらいが首都圏で生産されているということです。しかも、大都市制度として、都区制度と政令指定都市制度が複雑に絡み合って存在しております。東京都の下では、23区のエリアを対象として都区制度という特殊な制度が導入されている。そして、5つの政令指定都市を抱えたエリアでございます。そうした中で、横浜市では、現在、特別自治市ということで神奈川県から分離独立するという構想を具体的に考えております。他方、関西圏では、大阪都構想に見られますように、やはり経済の停滞が著しい、東京に比べて経済的にもかなり厳しい問題を抱えている、地盤沈下をしているというような自己認識をなさっているところ。他方で、政令指定都市が4市ございまして、比較的狭いエリアに4つの政令指定都市が存在している。そして、大阪都構想は、特に大阪府と大阪市の二重行政あるいは二元行政を解消するために提案されているということがございます。図書館とか美術館とかいうものを府も市も持っている。大学も持っている。

他方で、水道に関しては、市とそれ以外の区域で明確に分かれていて、連携がなされていないといった二重行政、二元行政があるということで、現在、都構想が提案されているわけです。これに対して中京圏というのは、確かに色々な問題は抱えているんですけども、首都圏や関西圏ほど、大都市制度あるいは道州制との関係というのは、相対的にはですけども、解決すべき課題というのは、それほど、実は大きくないのかなと思っております。もちろん、製造業を中心とした経済が、今まではかなり日本の経済をリードする地域であったわけですが、昨今の円高の影響でかなり厳しい状況にあるということです。もちろん、他のエリアと比べると大きいわけですけども、比較的、大都市圏としては名古屋を中心としたコンパクトな都市圏となっています。同時に、東海3県合併論がかつて唱えられましたけれども、名古屋を中心とする大都市圏域が、東海3県にまたがって比較的地域的な結びつきが強いということです。もし、東海3県を前提といたしますと、政令指定都市というのは名古屋市だけでございまして、名古屋市と愛知県、あるいは周辺の2県も含めまして、相互に連携・協調し合う体制というのが、構築可能ではないかというふうにも考えられるわけです。大阪都構想を議論する前提として、大阪の府と市が非常に仲が悪いということで、その引き合いに仲の良い例として挙げられたのが、愛知県と名古屋市でありまして、両者の関係は比較的良好であるということが言われて参りました。ただ、地域的な問題としては、文化圏の差なのでしょうか、尾張と三河ということが言われたりもしまして、同じ愛知県内でもややニュアンスに差がある部分があるかもしれないということです。

では、こうした中京圏における大都市制度あるいは道州制という構想についてどう考えるかということです。こちらはやはり、『愛知宣言』というものが出されておりましたので、そこで各地域毎に体制を作るべきということが前提とされておりますので、やはり他の圏域の動向、他のエリアの状況を見つつも、愛知あるいは名古屋の地域で、それぞれの社会経済状況や人口構成に即して戦略的な体制を構築するということが必要になってくるということです。もし、道州制への移行を考えるとすると、いくつかクリアしなければならない課題があると思います。1つは、愛知県を超えて必要とされる広域の連携課題とは何なのかということです。経済成長ということもありましょうし、あるいは少子高齢化に対応した体制、場合によっては地震対策、危機管理というものもあるかもしれませんが、その課題というものは何なのか、そして、それに対応するための体制というのは、どうあるべきかということをもまずは考える必要があろうかと思っております。そして、区域、区割りを考える時には、各種の出先機関の区割りとなっている、一体となって区割りとなっているところがある、北陸3県との関係をどうするかということを考えなければいけないと思います。私、実感としてはこちらに住んでいるわけではないのでわからないのですけれども、北陸圏と一体であるということの意味というものを、もう一度考える必要があるのかなと思います。文化圏、生活圏として果たして北陸と中京圏というのが一体であるべきか、そうでないべきかということを考える必要があると思います。同時に、新しく作る道州とその中心的な都市である州都、おそらくは名古屋ということになると思いますけれども、そこで各

大都市との関係をどう考えるかということです。最終的には、経済成長ということを考える、あるいは大都市部に集中する高齢者福祉という課題を考えるとしますと、その中心地域の中核機能、戦略的な中核機能は強化しつつ、広域的な課題とどう連携していくのか、ということが考えられるわけです。としますと、大阪は、広域自治体の方により資源を集中させるという大阪都構想を提案されていて、神奈川県エリアは、横浜市が分離・独立の動きを示していますので、首都圏全体との動きとも絡んで、色々な課題を抱えているわけですが、この中京圏は東海3県のエリアを中心としつつ、この2つの地域とは別の、いわゆる「第3の道」というものも考えられるのかなというふうに思います。そこでは、東海3県と名古屋市とが連携・協調して、新たな広域課題に積極的に対応していく体制というものを、もしかしたら構築できるかもしれないということです。愛知県もその中で、おそらくは他の2県と名古屋市とをつなぐリエゾンの機能も果たせるという意味では、この中京圏の中核的な役割を担うということができるとは思います。

以上、時間が超過してしまい、かつ雑ばくなお話で大変申し訳ありませんが、現在議論されている地方分権改革に関する議論と道州制、大都市制度の議論を絡めてお話をさせていただきました。ちょっと最後、駆け足になりましたので、質問もあると思いますので、ぜひ質問等ございましたらお寄せいただければと思います。どうもご静聴、ありがとうございました。

(拍手)

【質問者】

すみません。1点お尋ねをいたします。

3ページの「地域主権改革の現段階」というところで、第1次一括法と第2次一括法のご説明をいただきました。これによりまして、愛知県も、平成24年度、25年度と2年度に渡って、かなりの事務移譲がなされるというふうに伺っておりますけれども、この一括法による県から市町村へ移管をされるということのメリット・デメリット、それと現場の市町村ではどのようなことに注意をしていかななくてはいけないのか、地方議会としてこれをどう受け止めていかななくてはいけないのか、この点をお尋ねしたいと思います。

【伊藤教授】

はい、ありがとうございました。これはかなり、実務的にも難しい問題でございまして、改革の方向性としては、今までも県から市町村に事務処理特例等の形で権限が下りてきたところもあります。それも踏まえながら、全国的に、県から市町村に下ろしても良いだろうというものを抽出して、国の方で制度整備をしたということになっています。しかし、市町村の側にとっては、例えば、財政的な保障が伴わないのに権限が下りてくるといったものについては、それはメリットとしてはなかなか考えられない部分もあるかもしれません。あるいは、これから準備する時に、これは東京都の方から聞いたことがあるのですが、今まで政省令で決まっていたことがあるのですが、その規定の仕方がかなり曖昧といい

ますか、それぞれの分野によっても書き方がバラバラである。そうなった時に、都道府県の方で条例を制定するという時にも、それをきちんと整備してやらなくてはいけない。しかも、市町村の実務担当者の側とも綿密に打ち合わせをして条例案を作らなければいけない、ということが言われております。しかし、他方でそのような対応をしつつも、同時に今回の改革の肝といいますか、中身としては、各市町村で、それぞれ自由になったところについては対応して良いということなんでしょうね。例えば、保育所の設置の基準などについても、一部緩和されるということになったら、それについて自主的に条例を制定して、今まで国の基準で定めていたものを条例で制定できるということになります。ですから、自由度の拡大という面では非常に大きな改革なんですけど、他方で、これは首長さん、職員の方、議会の方が考えなければいけないことですが、自分たちで基準を決めるということとは、その基準を住民に対してきちんと説明できるような状況でなければならぬということなんです。例えば、保育所の設置基準を国よりも緩和するという決定をした時に、じゃあなぜそうするのかということ、きちんと住民に対して説明できなければいけない。今までは、国が決めているからこうなんです、というふうに言えましたが、これからは、例えば西尾市さんでしたら、西尾市では、こういうふうな考え方を基にこういうふうな基準を自分たちでこういうふうに決めました、ということ、これを住民に対して説明しなければいけない。責任という面で格段に大きくなるということなんです。それをメリットと考えるか、デメリットと考えるかということはあるかと思いますが、私としては、自分たちで考えて説明ができるというメリットというものを打ち出していただきたいなというふうに思っております。ただ、住民に対して実際に対面するということの緊張感を感じなければいけないということで、実務的な制度整備の面も含めて、今、皆さんご苦労なさっているのではないかなと考えております。ちょっとお答えになっているかどうかわかりませんが、以上です。

【質問者】

11 ページで、「大都市制度改革の争点化」ということで、少しお話があったのですが、第30次地方制度調査会で、1月17日に、大都市制度のあり方について議論が始まったということ、先ほどおっしゃっていましたが、そもそも自治制度の改革や二重行政の解消によって、都市の経済成長というものにつながるものなのかがわからないのですけれども、その辺はどのようにお考えなのか、お聞きしたいと思います。

もう1点なんですけれども、特別自治市構想が横浜市等で叫ばれているのですけれども、特別自治市の創設によって、周辺地域の人口を吸収して、他の地域の空洞化を招く恐れがあるということ、ちょっと耳にしたんですけれども、それによって人口が増えれば、住民の声が反映されにくくなるというデメリットもある。それらを踏まえて、大都市制度改革をやる意義というものを先生はどのようにお考えか、ということについて教えて下さい。

【伊藤教授】

はい。最初にご指摘になった第1点目のですね、制度を変えれば本当にみんながハッピーになるのかということなんですが、実は、これは100%確実に言えることではございません。経済成長のためには、どういう大都市制度が必要なのかということ突き詰めて考えていくと、本当にそれを論証できるような制度があるのかどうかということがあるわけです。現在の政令指定都市と都道府県の関係では、二重行政の問題ですとか、様々な課題があって、こういう点で日々行政をする上で障害があるということは、多分、明らかになると思うのですが、では、それを除去するための新しい制度はどのような制度なのかといった時には、実験ができるわけではございませんので、なかなかそれを実証するということが難しいわけです。今の体制でも十分できるよという議論も当然あるでしょうし、いや、大都市に権限を集中させるべきだという議論もあるでしょうし、より広域の団体に権限を集中させるべきだという議論も、色々あると思います。私自身は、研究者でありますけれども、どれが正しいかということ、なかなか一概には言えない。そもそも論として、今、動いていることに対する疑問というのは、確かに分かる面がございます。ただ、経済成長のための大都市制度ということは、政治の場面ではそう言わざるを得ないということはあるのですけれども、私がより重視しているのは、むしろ消極面でございます。これからは大都市に高齢者が沢山いらっしゃる、子どもも少なくなるという時に、財政的にむしろ大都市の方が厳しい状況になってくる可能性がある。今までは、都市と農村という位置づけが妥当かどうかはわかりませんが、都市部が、税収が沢山あって経済成長しているという状況であったわけですが、これからは、おそらくそうではなくなるという可能性も出てくるという時に、今の税財政あるいは行政の体制で良いのかという問題があるということなので、そこは何らかの解決を目指さなければいけないということと、やはりそれは、地域ごとに置かれている経済圏あるいは人口集積の度合いというのは違いますので、それぞれの地域ごとに考えるということが必要になってくるのではないかと思います。その一つの動きが、大阪の話であり、神奈川、横浜の話であろうというふうに私は理解しております。ただ、それが実現したからみんなハッピーになるという点については、私自身はやや懐疑的です。むしろ、来るべき破局を何とか先延ばしするためにも、大都市の問題について、改めて考えなくてはいけないのではないかと考えております。

二番目の点ですけれども、特別自治市は、これは横浜がかなり先行して考えているところなのですが、横浜は置かれている状況からしますと、日本最大の市ですけれども、首都圏の中での位置づけからすると、東京に対する引力が非常に働いております。その中での位置づけということからすると、神奈川県から分離・独立したとしても、これは色々な見方があって、神奈川県は絶対反対するんですけれども、他のエリアにはそれほど大きな財政的あるいは社会的な影響はないのではないかと考えているようでございます。ただ、神奈川県からすると、反論は当然あるかと思います。しかし、他のエリアでそれが果たして妥当なのかどうかということは、慎重に検討しなくてはいけないと思います。例えば、北海道ですと、札幌市への一極集中というのが非常に強くなっておりまして、仮に北海道から札幌市が分離・独立するということになると、さらに札幌に

人口が集中する。しかし、それに伴って生活保護の問題等が深刻化するということもありますので、それぞれのエリア毎に色々考えていく必要があるかと思えます。地域によっては、人口がどんどん大都市に集中してしまう、制度によって、そうした効果が出てしまうという可能性もないわけではないということです。ちょっと明確なお答えになっていなくて、申し訳ありませんが。