

地方制度改革と特別自治市の展望

指定都市市長会シンポジウムin京都
日本の未来を切り開く大都市制度
新川達郎(同志社大学)

はじめに①:大都市役割とその課題

- 大都市の世界的・国家的・地域的役割:
 - ①世界経済や平和、国際問題解決への貢献、芸術文化、学術的貢献
 - ②経済成長戦略の担い手、地方分権と分散型社会形成の基礎
 - ③大都市問題の解決、市民生活の安心安全
- 大都市がその役割を果たせる仕組みになっているのか

はじめに②:なぜ大都市制度が問題なのか

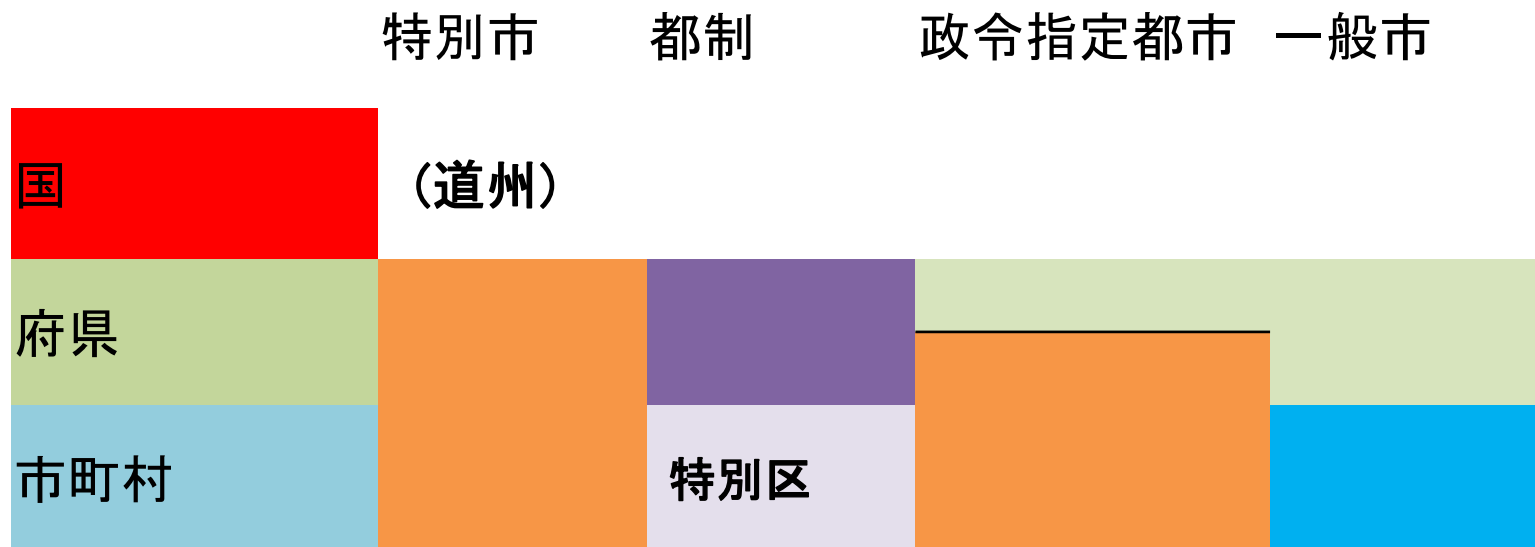
- 大都市の仕組みは2つの役割を果たせる制度になっているのか:
 - ①福祉や教育など住民に身近なサービス提供:基礎自治体としての機能
 - ②都市基盤形成や高度な専門的サービスなど複雑多様で重い大都市行政サービス提供や広域自治体としての機能

はじめに③：大都市制度論の変化

- 変化する大都市論議：道州制と大都市制度改革の論議に関する長い伝統
- 集権型統治体制強化から行政効率化、そして地方分権改革：さらに成長戦略論へ？
- 大阪都制論と特別自治市論、そして道州制論の再登場：府県から分離した大都市論議
- 政令指定都市制度改革とその今後：変化の下で京都市の選択

概念図 日本の大都市制度

日本の大都市制度の基本的権限構造



1 自治と分権の変化と展望

- 1990年代からの地方分権改革
- 2000年代の道州制導入の議論
- 大阪都構想と2012年特別区設置法の制定
- 第30次地方制度調査会の大都市制度論
- 今後の地方自治と地方分権改革の変化：道州、広域連合、大都市、一般市町村、特別区
- 大都市の自治と分権を考える：それを実現する制度の今後のシナリオを考えていく必要

1-1 ケース①：道州制導入

- 道州制導入：大都市の位置づけは曖昧
- 道州と基礎自治体の2層制；大都市も基礎自治体
- 都道府県廃止と権限移譲
- 大都市制度：特別自治市的に
- 特別都市州ができるか：東京都は別枠で議論か？

1-2 ケース②: 現行2層制下の特別自治市

- 府県と大都市を一体化した仕組み: 府県と市町村機能を共に果たす特別自治市
- 府県の区域から大都市が分離独立: 47都道府県+大都市(府県相当)
- 大都市地域は一層性、それ以外は2層制
- 権限面では2重行政の解消、財源や住民自治では大都市自治の充実
- 残存地域問題、区域を越えた広域調整問題、

1-3 ケース③特別区制度の導入

- 京都市解体、大都市地域特別区設置法適用
- 特別区制度：現在の11区を5－6区へ
- 人口要件、200万人以上の達成（大合併？）
- 府市の事務を再配分し、府と特別区の手務配分へ：区は基礎自治体特化へ；役割分担の組み換え
- 慎重な導入手続き：住民投票

1-4 ケース④政令市制度の充実

- 道州制導入も特別自治市も特別区制度（都制度）もない場合
- 漸進的な改革へ：府県からの権限移譲、自由に決定できる範囲の拡大
- 第30次地方制度調査会答申
- 抜本的な問題解決にはなるか？

2 道州制と大都市

- 道州制制度論と大都市制度論の関係
- 国の道州制論議：これまでの道州制検討
- 28次地方制度調査会道州制答申
- 道州制ビジョン懇談会中間報告

2-1 道州制と大都市

- 道州制は府県制度の廃止を前提
- 日本全体を10程度の道州に
- 府県権限は市町村に（能力に応じた権限移譲）：大都市は府県権限を引き受ける
- 道州制で実質的に特別自治市ができる：
- 道州制推進の知事と特別自治市推進の市長との連携

2-2 第28次地方制度調査会

- 2006年道州制答申
- 府県に替えて道州を置く: 全国10前後の区割り
- 道州と市町村の2層制
- 道州は自治体
- 国の地方支分部局の事務を道州に、
- 府県事務はできるだけ市町村に
- 道州と大都市は特例を設けて大都市圏に相応しい仕組みへ

2-3 道州制ビジョン懇談会

- 2008年中間報告
- 国の役割限定、道州は自主立法権、基礎自治体は総合行政主体へ
- 道州は長と議会のある自治体：州は広域行政、基準行政、基礎自治体補完
- 権限移譲と財源確保、財政調整
- 地域で考え全国で一斉に以降
- 10年をめどに導入へ、基本法制定へ

2-4 大都市制度と道州制の行方

- 道州制の行方？
- 大都市制度の扱いも今後の議論？
- 当面は地方制度調査会による漸進的な改革の方向にある？

3 地方分権改革と大都市制度

- 90年代前半の分権改革：第2政令指定都市から中核市へ、道州制論争から広域連合へ
- 90年代後半：地方分権推進と特例市設置、2000年地方分権一括法制定
- 2000年代分権改革へ：2006年28次地方制度調査会道州制答申、地方分権改革推進法制定、同委員会勧告、大都市への分権
- 2011年第30次地方制度調査会：大都市論

3-1 地方分権改革下の大都市

- 権限移譲と大都市：分権の担い手と位置づけ
- 基礎自治体としての大都市：規模能力による大都市の序列化と権限移譲の進展
- 府県と大都市の2層制維持と大都市論争
- 地方からの変革の動き：大阪、名古屋、新潟、関西、九州など大都市と道州制の関連で

3-2 大都市制度論の展開

- 2009年地方行財政検討会議による地方制度抜本改正へ
- 地域主権改革大綱、大都市制度の検討へ
- 大阪都構想に対応した特別区設置法制定
- 第30次地方制度調査会による検討：大都市制度中間報告（2012年12月）

3-3 政令指定都市制度の変化

- 1956年大都市特例：権限、監督、財源、組織、都道府県並みの国との関係
- 政令指定都市数の増加：指定基準の変化、人口100万から70万へ、政令市20市
- 巨大面積、人口密度の低い大都市
- 指定都市側の動き：3大都市による大都市制度提案：都市圏州提案

第30次地方制度調査会答申

- 政令指定都市制度改革方策：
 - ①事務移譲と税財源配分による2重行政解消
 - ②大都市と府県の法定協議会設置
 - ③都市内分権：区長権限強化、住民自治強化
- 中核市、特例市改革方策
 - ①両制度統合：保健所設置で統合
 - ②権限移譲の推進：児童相談所、協議移譲
 - ③住民自治改革：選挙区設置など

30次中間報告：新たな大都市課題

- 都区制度の適用：課題は、都区の事務分担、財源配分、財政調整、財産処分、職員、
- 府県と大都市一体の特別市制度：今後検討
 - ①メリット 2重行政解消、行政効率化、成長の推進力に
 - ②デメリット 住民自治（公選区長）、広域行政対応（警察）、財源偏重（200万以上にすべき）
- 大都市圏域行政のあり方：計画協議、広域連合、

おわりに①: 将来の大都市自治

- 都市の規模と能力に見合った権限と財源
- 一体的な権限の移譲と2重行政排除
- 大都市行政サービスの質と量保障: 民営化外部化、協働化(官民協働=PPP)
- 近隣自治体との連携協力: 広域行政
- 国、広域自治体及び全国との連携と調整
- 自主、自立、分権型の大都市制度構築

おわりに② 大都市の市民自治

- 議会制度の再編：区単位の常任委員会
- 市民参加の保障
- 都市内分権、行政区の自治区化と公選区長・区議会の設置、
- 地域自治の制度確立（＝自治基本条例）

おわりに③ 大都市の長と議会

- 大都市議会と執行権との関係
- 方向①: 積極的に執行権にかかわる議会、議会内閣制、早い決定段階の議会参加と責任
- 方向②: 2元代表制の徹底、長の権限強化、議会の監視機能や抑制機能の強化
- 住民自治強化と議会のあり方: 行政区の自治区化、選挙区、代表制、住民参加制度改革、
* 例; 比例代表制度、2院制、直接民主制