

大阪都構想住民投票

11月1日に実施された大阪都構想住民投票では、反対が過半数を超え、大阪維新の会が提示した大阪市を廃止し「都区制度」に改めるという流れは終焉した。

大阪都構想は、2015年5月、大阪市が実施した住民投票においても、5つの特別区に再編する案が否決されている。この結果を受けて、大阪都構想議論の場であった大阪府・大阪市特別区設置協議会が廃止された経緯がある。しかし、副首都・大阪の確立、経済成長戦略の実現等とともに統治機構改革を掲げ、同年11月の大阪府知事と大阪市長とのダブル選挙で当選した吉村、松井両氏が大阪都構想への再挑戦を表明し、新たな制度案を検討の上、再び住民投票を実施する流れをつくってきた。

地方自治の本旨

大阪都構想は、住民投票の結果如何は別として、地方行政のかたちを問いかけるものである。安倍政権の基本姿勢を引き継いだ菅政権においても憲法改正議論が続く場合には、地方自治のあり方も重要な争点のひとつとして議論される必要がある。

中でも「地方自治の本旨」の明確化をめぐる議論は、その根幹に関わるものである。現行憲法では、地方自治の本旨が抽象的な内容にとどまることから、一方には、①住民自治・団体自治の概念、②地方自治体や住民の意向を国が尊重すること、③財政自律権の確立等を憲法に明記することを求める意見がある。他方、憲法に過度に具体的に書き込めば、むしろ地方自治の柔軟な対応を困難にするとの見方もある。また現行の国・都道府県・市町村の三層制の仕組みについて、既存の都道府県と市町村との位置づけを憲法により

固定化するという流れもある。こうした中であって、現段階では、国と地方とを通じた行政体系のあり方とそこでの大都市制度の位置づけは見えてきていない。憲法議論にあっても、地方自治の本旨を明確にしつつ、既存の行政体系だけにとらわれない、将来を見据えた幅広い議論が求められる。

大都市制度の歩み

政令指定都市制度は、1956年に誕生している。47年制定の地方自治法では、道府県区域外で道府県と市に属する事務を処理する地方自治体として「特別市制度」が設けられ、横浜、大阪、名古屋、京都、神戸の五大都市が指定されていた。しかし、関係五府県からの強い反対により、56年の地方自治法改正で特別市制度は廃止され、政令指定都市制度がスタートしている。政令指定都市は、あくまでも国、そして都道府県・市町村の三層制を前提とする暫定的制度であり、権限等において道府県に準じた扱いはあるものの、階層化・標準化という中央集権の構図の中では、他の市町村と本質的に同様の位置づけにとどまるものである。加えて、政令指定都市は、最も新しい指定になる熊本市を含め、今日では20自治体に達し、各政令指定都市の地域的な特性も多様化しており、画一的にグループ化することは困難となっている。

もとより政令指定都市制度も相応の進化を遂げてきている。懸案であった県費負担教職員の給与負担等の政令指定都市への税源移譲が、2017年に税制上の課題を残しつつも実現したことは、その顕著な例である。反面、大都市の基礎自治体をめぐる財政環境は、ふるさと納税の拡充、地方消費税の清算方法見直しなど政治的・政策的リスクが拡大する方向にある。

こうした大都市制度をめぐるのは、第二次分権改革の取組みが進む 2009 年 2 月に、横浜市、名古屋市、大阪市の三市で構成する研究会が「日本を牽引する大都市制度」を提案し、また、経済同友会等の経済団体からも大都市制度に関する提案がなされている。その後、自民党から民主党、再び自民党へという政権交代、政策転換の流れの中で、道州制と地方分権改革との議論の錯綜や、特別自治市とは異なる大阪都構想なども加わり、今日では大都市制度議論は大阪都構想を除き、実質上、棚上げ状態へと至っている。

なぜ大都市制度議論が必要か

大都市制度について議論する意義はどこにあるか。それは、第 1 に、経済社会のネットワークハブとしての機能を担い、行政区画にとらわれず圏域全体の活力とグローバル社会とを結びつける政策的プラットフォームを形成することである。右肩上がりの時代、外部環境の変化が少なく、「均衡ある国土の発展」を求めてきた戦後半世紀においては、人口規模の大小等に応じた権限配分など増分主義的な発想で行政体系を形成することにも有意性があった。しかし、外部環境が流動的となり、地域毎に多様化が進む今日では、画一的な三層制の行政体系、とくに地域の活性化の核となる特別自治市をはじめとする大都市制度の再構築が必要となっている。

第 2 に、リスク対応力の充実である。経済社会について「環境変化はない」と考えるほどリスクは大きくなる。不完全でも将来の変動を確率要因として認識することで、リスクから受ける地域のマイナス影響を軽減することが可能となる。具体的には、不測の事態の中でも、将来的に発生する確率が比較的高く、組織や地域に

対する影響度の大きいリスクに焦点を当て、発生した場合にいかに対処するかを事前に考えておくことが、耐久力のある自治体経営を実現する上での鍵となる。

リスク対応力を高め、既存の行政区画にとらわれない政策的展開を可能にする上では、住民に近い基礎自治体間での多層的な連携を実現し、圏域の特性を活かすことのできる柔軟な水平補完の仕組みを形成することが重要となる。

【著者】

宮脇 淳 (みやわき・あつし)

北海道大学大学院法学研究科・公共政策大学院教授

参議院事務局、経済企画庁、株式会社日本総合研究所主席研究員等を経て現職。地方分権改革推進委員会事務局長等を歴任。著書に『指定管理者制度 問題解決ハンドブック』、『自治体経営リスクと政策再生』、『政策思考力』基礎講座』等。