

エグゼクティブ・サマリー

第1章 「日本における大都市制度のあり方をめぐって」

(政策研究大学院大学教授 横道清孝)

最近の大都市制度論活発化の背景には、道州制論議の高まり、指定都市の増加、地域経済活性化の観点、高齢化の進展とインフラ更新への対応がある。

大都市制度を考える場合、広域自治体との関係からみて、大きく「指定都市型」、「特別市型」及び「都制度型」の3つの選択肢があり、それぞれ一長一短がある。また、大都市は、一般的にその内部に区を設置しているが、問題は、区にどの程度の自立性と民主的ガバナンスを導入するかである。

第30次地方制度調査会専門小委員会の「中間報告」は、「指定都市型」を維持しつつ、その枠内で「特別市型」に近づけていこうとするものであり、区の役割強化や区レベルの住民自治の強化も求めている。

今後我が国の大都市が直面する大きな課題は、地域（ひいては我が国）経済の中心としての持続的な成長・発展、急激な高齢化の進展を見据えた効率的な人的サービス提供体制の確立、インフラ・施設の更新に当たっての合理的な都市リノベーション（再生）の3つであろう。

これらの課題克服は、制度改革をすれば実現できるというものではないが、制度改革にも一定の効果はあり、上記3つの課題を睨みながら、今後の大都市制度のあり方を検討していくべきであろう。

第2章 アメリカ・カナダ調査報告

1. 「ニューヨーク市及びトロント市の都市内分権と地域行政」

(首都大学東京 大学院社会科学研究所教授 大杉 寛)

本調査報告は、日本の大都市制度改革論議において大都市のいわゆる都市内分権が1つの焦点となったことを踏まえて、ニューヨーク市の区及びコミュニティ委員会、トロント市のコミュニティ議会について現地調査のうえ、取りまとめたものである。

ニューヨーク市の区は公選区長を置く旧特別市のそれに類似した制度であるが、区内部に住民の意思を市政に反映させる市の機関としてのコミュニティ委員会が設置され、市議会、市行政機関とが緊密な連携をとれる仕組みがチャーターにより法制化されている。

また、トロント市のコミュニティ議会は、旧合併都市を単位として設置された議会内の委員会として位置づけられるが、近隣に関わる事項についての最終決定権限が付与されており、議会内分権を通じた都市内分権が図られる仕組みとなっている。

大都市の一体性の強みを活かしつつ、地域の民意をきめ細かに反映させる仕組みを考える上で、単一層のガバメント（政府組織）を個別に考慮するばかりではなく、複数層にわたるガバナンス（統治機能）のあり方を視野に入れた制度設計を考える必要性を示唆するものといえる。

2. 「欧米諸国にみる大都市制度—カナダの都市制度について—」

(高松市創造都市推進局参事 松本欣也)

トロント市の合併は合併前による住民アンケートでは反対の方が圧倒的多数であった。にもかかわらず、政治的な対立を背景に、行

革を目的として合併が断行されたが、結果として、合併による行革効果はきわめて懐疑的である。経済成長についても、経済規模は大きくなり、国内的にも国際的にも存在感や発言力は増したが、合併したことによって、「単なる総和としての経済規模の拡大」以上の経済成長は、トロント市当局としては認識していなかった。ガバナンスや透明性の確保、州と市の対等な関係等評価できることも多く存在する一方で、行政サービスの平準化と財政負担、意思決定の効率化と幅広い意見の吸収、コミュニティ意識の統一と地域文化の尊重、行政組織のスリム化と優秀な職員の確保等、今後解決すべき多くの問題を抱えている。

第3章 イギリス調査報告

1. 「イギリスの大都市制度—GLA(大ロンドン庁)とロンドン区—」 (明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授 笠 京子)

14年間の一層制のあと、2000年に導入された広域自治体GLAによってロンドンは二層制に戻ったが、この二層制は他に類をみないものであった。1986年に廃止されたGLCへの反省から、GLAは、33のロンドン区による一層制に欠けていた政治的代表性と長期戦略の策定だけを担う小規模なものになり、既存のロンドン区の実施権限はそのまま残された。戦略にかかわらない領域では、一層制の時代と変わらずロンドン区はいまでも国と直接結びついている。GLA導入後の12年間に対する関係者の評価は良好で、制度はよく機能している。GLAの法的権限は戦略策定に限定されていたが、GLAを代表するロンドン市長の政治的な発言権や影響力が非常に大きく、実施を担うロンドン区との関係も良好で、財源や権限をもつ中央政府に対して戦略を空文にとどめない事実上の力があったからであ

る。しかし政権交代後の2011年、地域主義法ほか関係法律によって、国の権限であった住宅や経済開発・再開発の実施権限が一部GLAに付与された。戦略と実施の分担というGLAとロンドン区の間の基本枠組みが変化し始めたことへの評価と危惧が現場では交錯している。今後の動向が注目される。

2. 「グレーター・マンチェスター地域における大都市制度

—広域行政体の設置と権限移譲の進展—

((公財) 日本都市センター主任研究員 大谷基道)

首都ロンドンに次ぐ主要都市の1つであるマンチェスター市を中心とする大都市圏グレーター・マンチェスター地域では、1986年に広域自治体が廃止されて以降、広域的に行うべき事務は任意団体を設置して対応してきたが、長年の要望活動が実って中央政府の承認を得るに至り、2011年4月に法的地位を有する広域行政体「グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA)」が設置された。

2010年に誕生したキャメロン保守・自民連立政権下では、経済分野における国から地方への権限移譲を進める手段として、「都市協定」が用いられている。これは、中央政府と主要都市（またはその都市圏）との間で協定を締結することによって権限と資金を移譲するものであり、GMCAはその受け皿として活用されている。

GMCAの創設や都市協定の締結からまだ日が浅く、その善し悪しも明らかにはなっていない。今後、どのような評価が下されるのか、また、次のステップではどのような方向を目指すのかなど、今後の動向が注目される場所である。

第4章 ドイツ調査報告

「ハンブルク市の大都市制度と都市内分権」

(早稲田大学政治経済学術院教授 片木 淳)

ハンブルク市等のドイツの都市州においては、その区域と経済・生活圏域が一致しないことから、「中心都市・周辺地域問題」が生じている。すなわち、都市州は、そのコストを負担して、様々なインフラサービスを提供しているにもかかわらず、周辺地域からの利用者、通勤者等に対しては、「住所地課税原則」のため課税できないという問題である。

また、経済のグローバル化に伴う地域間競争を勝ち抜くためにも、広域的に解決すべき課題が増加しており、より広域を所管する地域政府の創設がまず求められた。しかし、1996年にベルリン市とブランデンブルク州の合併が住民投票の結果、頓挫したこともあり、ハンブルク市を周辺州と合併させる「北部州構想」もその実現の可能性は遠のいている。

そこで、ハンブルク市においては、区行政の充実強化を図りつつ、隣接州やその自治体との広域協働体である「メトロポールレギオン・ハンブルク」によりこれらの問題を解決しようとしており、一定の成果を収めつつある。わが国においても、都市内分権を進めながら人口の集中等により規模と集積のメリットを持った大都市を核として関係自治体との協働により地域政策を推進していくべきである。

第5章 フランス調査報告

「フランスにおける大都市制度」

(東北大学大学院法学研究科教授 飯島淳子)

フランスにおいては、コミューンの規模・能力の限界への対処として、合併政策は完全に失敗し、広域連携が高度に発達してきた。第1に、大都市圏の課題と圏域設定に関しては、2つの新たな制度のうち、大都市経営や世界的競争力の観点から人口50万人以上を要件としたメトロポールが“失敗”し、州レベルの地域整備を主眼として人口30万人以上を要件とした大都市拠点圏は“成功”している。圏域の設定は、実際には、生活圏やメンタリティの共通性によって裏付けられている。第2に、広域共同体と構成員コミューンとの機能分担に関しては、法律による権限配分をいわば枠組みとして、広域共同体議会と構成員コミューン議会の間で具体化がなされ、最終的に知事によって決せられている。ストラスブールにおける市と大都市共同体の行政の一体化は、事務の共同化の進展という一般的傾向のなかで、参照に値する。第3に、アクター間の関係調整は、中心都市の政治的イニシアティブに依っているが、このことは、中心都市を配置すべく大都市圏の要件を仕組んでいる法制度の裏付けを伴っている。大都市拠点圏の設立や州・県合併の可能性といった未知の状況のなかで、いかなる大都市経営が行われていくのか、今後の展開が注目される。