

第13回市長フォーラム
「第30次地方制度調査会答申と都市自治体への期待」
議事概要

日 時：平成25年11月13日（水）15:30～17:00

開催場所：全国都市会館 2階 大ホール

特別講師：西尾 勝（公財）後藤・安田記念東京都市研究所 理事長

第30次地方制度調査会会長

I 第30次地方制度調査会の意義

○ かつて民主党政権が発足した当初の鳩山内閣では、地方制度調査会を設置しないという決断がなされたが、その代わりに内閣府には「地域主権戦略会議」、総務大臣の下には「地方行財政検討会議」が設置された。しかし、「地方行財政検討会議」には地方六団体から正式な代表者が加わっていなかったことなどにより、こうしたことへの不信感が根強くあったと考えられる。そのため、学識者に加えて地方六団体の代表者も参画する地方制度調査会の復活が決まった際には、それは歓迎されたのではないか。

○ 地方制度調査会が復活したのは、当時の「地方自治法の一部を改正する法律案」の中で、地方六団体の意見が対立していた問題（6項目）への対応と、橋下大阪府知事（当時）が打ち出していた大阪都構想への対応という大きな課題があったためであろう。こうした問題の審議のためには、地方制度調査会の設置が不可欠であると当時の菅政権は判断したものと考えられる。こうした点で地方制度調査会には確かに意義がある。しかし、地方制度調査会の限界に関しても、以前から私は十分意識すべきではないかと考えてきた。

○ 確かに地方制度調査会は地方六団体の合意形成を図る場合や、それらの均衡を維持する場合には優れた仕組みである。だが、逆にそれらのバランスを崩すような、いわば地方自治制度を抜本的に考え直すようなテーマは、容易に取り扱うことができないという欠点も併せ持っている。例えば、地方制度調査会は地方六団体が納得しない答申は容易に出せない仕組みになっている。かつて地方分権改革を議論する際には、「地方分権推進委員会」や「地方分権改革推進委員会」など、地方制度調査会とは別の機関が設置されたが、それにはそれなりの理由があったと考えられる。

II 第30次地方制度調査会答申の基調と残された基本問題

○ 第30次地方制度調査会には、当時の菅総理から3つの諮問があった。第一に大都市制度のあり方、第二に議会のあり方をはじめとする住民自治のあり方、第三は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である。これらに加えて、「地方自治法の一部を改正する法律案」におけるいわゆる「6項目」についても審議してほしいとの追加の要望があった。

○ 平成24年には大都市行政のあり方、平成25年からは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について集中的に議論を行い、同年6月に内閣総理大臣に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を提出した。今回はこの答申の中でも、「基礎自治体の行政サービス提供体制」を中心に取り上げる。

○ これまで日本は近代化や工業化、人口増加、都市化、そして高齢化と、世界に例がない速度で社会状況が変化してきたが、これからは猛烈なスピードで人口が減少する時代に入っていく。そして、とりわけ今後大きな影響を受けそうなのが、三大都市圏の中にある「郊外都市」である。これらの都市の多くは人口も行財政能力も十分にあったことから、平成の大合併時でも合併をほとんど経験しなかった。高齢化も進んでおらず、合併をする必要性にも迫られていなかったためである。

○ ところが、今後はそういうわけにはいかない。郊外都市の高齢化が進行するのはこれからであり、今後は財政負担が急増する事態にも直面するであろう。さらに、これらの都市は高度成長期に人口が急増し、町村から市に昇格したところが少なくない。昭和 30～40 年代にかけて、道路や水道、保育所や幼稚園、小中学校などの社会資本を次々と整備していったが、それらの社会資本が老朽化し、これから一斉に更新していかなければならなくなるであろう。

○ こうした人口減少社会に基礎自治体はどのようにして対応していくのか。その対策の一つに挙げられるのが、市町村合併である。ただし、既に合併を果たした地方都市には当分の間はこの手段は使えないだろうから、ほかの広域連携の手法を使うしかない。

○ 地方自治法では、事務組合や広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務委託などの広域行政の処理方式が定められているが、いずれも制度が硬直的で利用しづらいという問題があった。そこで、柔軟な広域連携の仕組みとして打ち出されたのが、市町村間で協定を結んでその協定に従ってサービスを提供する「定住自立圏構想」である。

○ この構想は中心市が周辺の市町村に代わって広域的なサービスを実施するということにその特徴があるが、中心市の財政負担をどう手当てするかという問題が依然積み残されている。地方税あるいは地方交付税制度の中にこの制度を位置付け、しっかり財政措置がなされるように協定を法制化することが不可欠であると私は考えている。

○ このように私が申し上げる理由は、「都市には広域的な責任がある」と考えているためである。今や脱工業化時代といわれる中で、第三次産業(とりわけ金融と情報通信分野)が経済を引っ張るエンジンとなっている。これらはいずれも都市に集中している業種であり、ますます都市に富が集中するようになってきている。

○ 雇用もまた都市に偏在しているため、人は町村を離れて都市に働きに出るしかない。逆にいえば、町村があるからこそ現在の都市は成り立っている。あえて収奪という言葉を使えば、都市は周辺の町村から収奪して成長しているとも言えよう。だからこそ、都市はそこで生み出される富を、その都市のためだけに使うのではなく、周辺の地域にも均霑(きんてん)し、サービスを提供していかなければならない。私はそれが都市の責任だと考えている。

○ なお、指定都市市長会からは「特別自治市構想」が意見として出されていた。しかし、これまで大都市の住民

もまた納めてきた「都道府県税」は、その都市だけではなく周辺の市町村のサービスにも当てられてきたため、所得再配分機能を果たしてきたと言える。それを「特別自治市税」として大都市が自ら賦課徴収してしまうと、その所得再配分の機能に影響が出るのが考えられる。

○ また、中核市市長会からは、事務権限の都道府県からの移譲とそれに見合う財源措置の要望とともに、移譲を受ける事務の選択権を認めてほしいとの意見が出されていた。しかし、こうした「都道府県と市町村の事務分担における選択制」を認めてしまえば、地方交付税制度に影響が出るのが考えられる。

Ⅲ 都市自治体への期待

○ 最後に、都市自治体への期待について申し上げる。私は、都市自治体には「自治実践のエンジン」の機能を果たしてもらいたいと切望している。地方分権改革の推進はこれからも必要だが、これまでの成果を十分に活用することもまた大切である。例えば、機関委任事務が全面廃止され、自治事務に関しては通達や通知の通りではなく、その余地があれば工夫が出来る仕組みになっている。また、義務付け・枠付けの見直しも進み、従来は「従うべき基準」だったものを「標準」や「参酌すべき基準」に改めるなどして、自治体で独自に条例で基準をつくることもできるようになった。分権改革の効果を住民が実感できるように、こうした成果を最大限に活用しているかという点について、(市長の皆様には)もう一度ご確認をいただきたい。

○ もう一つ申し上げたいことがある。私は長年地方分権改革にかかわってきたが、これまで土地利用に関する規制権限を極力基礎自治体に移譲してほしいと主張し続けてきた。実際、都市計画法上の各種権限なども基礎自治体に移譲されてきたし、まだ不十分とはいえ、農地法上あるいは森林法上の権限もまた着実に移譲されてきた。これからもそうした要求をし続けていく必要はあるが、そろそろ抜本的にそれに関する仕組みを改めるように国に求めていくことが必要ではないか。

○ そこで私が提案したいのは、市街地から山林に至るまで、統一的な土地の利用に関する計画を市町村が策定し、その計画に基づいて規制を行う権限を一括して基礎自治体に移譲するということである。そして、そのための法制度として「都市農村計画法」(仮称)の制定を求めていくということである。

○ これは非常に大がかりな話で、国の抵抗も頑強であるため、簡単には動かないだろう。ただし、抵抗は国の側だけではなく、基礎自治体の側にもあるように思われる。自らが規制を加える権限を持つと、当然のことながら直接規制を受ける市民は反対をする。そのことに抵抗感を覚える自治体も少なくないであろう。確かに、多くの自治体は住民から反発を受けることはできるだけやりたくないであろうし、市民が喜んでくれるサービスを推進したいという考えを持つかもしれないが、それだけでは自治にはならない。

○ 私は都市自治体には「サービスと負担の均衡」を住民に求め得る自治力を鍛えてほしいと思う。これは、単に「サービスに見合う税の負担」といったお金に関する話に限らず、住民の納得を得ながら、時には反発を受けるような施策もまた進めていく。そうしたサービスと負担のあり方もまた、「自治の実践」において大切な要素だと思う。都市自治体には大いに期待している。

(文責：事務局)