

**「しずおか型特別自治市制度」提案の意義**

横浜市、名古屋市、新潟市等大都市制度に関する議論が展開されている。政府の地方分権議論では道州制がひとつのテーマとなっているものの、その具体的議論が有識者会議でも十分進んでいない中で、都市型基礎自治体のあり方が課題となっている。特別自治市制度等都市制度のあり方については、国と地方との関係以上に都道府県との関係、すなわち地方間の行財政関係をいかに構築するかその議論の場の形成から大きな課題を抱えることになる。しかし、この課題に対して静岡県・静岡市・浜松市が「しずおか型特別自治市」構想を提案することでトリガーを形成しつつある。

現代日本の行政体系の骨格は、「標準化」と「階層化」の二点から形成されている。「標準化」とは、行政をめぐる利害関係の調整を効率的に行い、一貫した目的に到達するための規格づくりを意味する。軍隊、官僚組織など縦型・縦割構造組織の基本要素であり、組織、ネットワークの中央集権的な画一体質を支える要素となる。国と地方自治体の関係、そして政令指定都市もこの標準化の中に位置している。さらに重要となるのが「階層化」である。階層化とは、機能とそれに伴う責任を特定の層ごとに分割し配分することを意味する。機能と責任を一体として特定層に分割し、特定層で担うべきではないと判断した機能と責任は他の層に委ねる。階層化は、標準化の下で国が地方をどのような層に分け、機能と責任を割り振るかを決定する。この階層化を通じて情報格差が多層的に形成され、上位者たる国が持つ情報を下位者たる地方のどこにいつ配分するかで中央集権の権力的パワーを獲得し維持する構造がつくられてきた。

他方で国と地方の役割と財源を如何に配分するか機能面を支える理念として、「融合・分離」、「統合・分立」がある。第1の「融合・分離」の融合とは、国と地方自治体が同一の事務事業に相互に多層的に関わる形態であり、階層化と密接不可分の関係にある。権限、財源等の形態であり、義務教育や様々な経路事務などが具体例として挙げられる。一方で分離とは同一の事務事業については国と地方自治体が相互に関わることなく明確に役割分担され、国と地方のどちらかに一元的に配分される形態である。国と地方自治体の関係のほとんどが融合型であり、分離型なのは防衛と年金である。第2は「統合・分立」である。統合とは地方自治体の事務事業の展開において国の府省所管による縦割りで実質的・形式的にも区切られることなく事務事業を執行できることを意味する。これに対して分立とは地方自治体の事務事業展開において府省所管の縦割りで実質的に区切られ執行されている状況を意味し、標準化と密接不可分の関係にある。

以上、標準化・階層化、融合・分立で構成されたいわゆる「投網構造」は国と地方の関係だけでなく、都道府県と市町村間でも存在する。このため、都市制度の議論においても国以上に都道府県との関係を如何に形成するかが大きな壁となる。この問題に対して大きな挑戦をしたのが「しずおか型特別自治市制度」の提案である。本提案は、浜松・静岡の両市の間で議論がスタートし、具体化に向けて静岡県との検討を重ねた結果、2013年10月21日に川勝平太・静岡県知事と鈴木康友・浜松市長、田辺信宏・静岡市長の3者が制度骨子について合意したものである。骨子の内容は、道州制への移行を踏まえて、浜松、静岡の両市域で静岡県が受け持つ事務のうち、警察等の広域事務以外は両市に移譲するとともに、市域内の全ての地方税を特別自治市が賦課徴収するものである。政令指定都市と県が連名で移譲の内容を明確化した取り組みであり、全国初めのものとして注目される。こうした都道府県・市町村が自ら一体化した地方分権議論の取り組みを広げて行くことが、極めて重要となる。