

政令指定都市会提言採択と大都市制度

2021年11月12日、「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」が政令指定都市会で採択されている。そこでは、「現行の指定都市制度は、65年前に暫定的に導入されたものであり、人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題や圏域全体の活性化・発展のけん引役として指定都市が求められる役割に十分に対応できる制度にはなっていない。指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を持っており、各都市においても、その地域にふさわしい大都市制度の実現を目指した取組を行っている。こうした中、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が施行され、二度目の住民投票が実施された一方で、従来から指定都市市長会が提案している「特別自治市」制度に関する法的整備はされていないなど、均衡の取れた大都市制度とはなっていない。」と指摘されている。

大都市制度議論は、2000年代初頭の第2次地方分権改革、道州制議論において大きな焦点となり活発な議論が展開されている。その後、国の地方分権改革の議論の中で大都市制度議論は中心的テーマから後退し、「大阪都構想」といった形で政治的関心は見え隠れするものの、国全体の姿を議論する対象とはなっていない。第2次地方分権改革の取組みが進んだ2009年2月、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、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行われた。その後、自民党から民主党、そして自民党への政権交代による政治の流れの中で、道州制と地方分権改革議論の輻輳、基礎自治体を中心とする特別自治市とは異なる大阪都構想なども加わり、大都市制度議論は実質上棚上げ状態に至っている。一方で、2020年11月1日実施の大阪都構想住民投票は、反対が過半数を超え大阪市を廃止し大阪都を実現する流れは頓挫している。

少子高齢化、グローバル化、デジタル化に加えて感染症を含めた新たな危機対応が求められる時代となり、行政体系が従来同様の構図にとどまることの弊害が大きくなっている。大都市制度は、反面で都市集中の課題を議論することでもある。「集中」とは、一時的に人や物などの資源が一か所に集まることであり、「集積」とは人や物などの資源が結びつきひとつのネットワークハブとして機能することを意味する。今日の大都市は単なる集中ではなく集積であり、これまで蓄積した力を圏域さらには全国のネットワークハブとして活用できるか、行政体系のあり方を積極的に議論すべき時となっている。

1947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ずる扱いはあるものの、階層化・標準化という中央集権の構図の中で、他の市町村と本質的に同様の位置づけにとどまる。加えて、政令指定都市は今日では一番新しい指定の熊本市を含め20自治体に達し、各政令指定都市の地域における特性も多様化しており、画一的にグループ化することが困難となっている。もちろん、政令指定都市制度も少しずつ進化は遂げてきた。とくに2017年には、懸案であった県費負担教職員給与負担等の政令指定都市への税源移譲が税制上の課題を残しつつも実現している。一方で、大都市の基礎自治体を巡る財政環境は、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もある。

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に前述のネットワークハブの機能を担い、行政区画に囚われない圏域全体の活力とグローバル社会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。右肩上がり時代で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では、人口規模の大小等による権限配分等増分主義的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、外部環境が流動的で地域による多様化が進む今日、画一的な三層制の行政体系、特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の再構築が必要となっている。

第2のポイントは、リスク対応力の充実である。経済社会の環境変化はないと考えるほどリスクは高くなる。不完全でも将来の変動を確率要因として認識し、リスクから受ける地域のマイナス影響を軽減する。不測の事態の中でも、将来の状況の中で発生する確率が比較的高く、組織や地域に対する影響度も大きいリスクに焦点をあて、発生した場合にいかに対処するかを事前に考えることが耐久力のある自治体経営のカギとなる。リスク対応力を高め既存の行政区画に囚われない政策的展開では、住民に近い基礎自治体間での多層的な連携を実現し、圏域の特性を生かせる柔軟な水平補の仕組みが重要である。