

3 市立大学連携事業（共同研究）

大都市制度研究会 報告集

2010年11月
大都市制度研究会

（横浜市立大学・名古屋市立大学・大阪市立大学）

目 次

- 1 はじめに……………1

- 2 「基礎自治体重視の地域主権改革と大都市制度」 廣田全男（横浜市立大学教授）…3

- 3 「地域間財政調整制度改革と3大都市の役割」 森徹（名古屋市立大学教授）…13

- 4 「新たな大都市制度の構築に向けて」 阿部昌樹（大阪市立大学教授）…25

はじめに

本報告集は、横浜市立大学、名古屋市立大学、および大阪市立大学の3市立大学の連携事業として設置された大都市制度研究会における共同研究の成果をまとめたものである。

この連携事業は、大都市自治体を設置者とする市立大学にとって、地方分権改革や大都市制度改革が今後いかに進展していくかは、大学の存立基盤にもかかわる重要な問題であり、そこに、大学として、何らかのかたちで関わっていくことが不可欠であるという認識に基づいて始められたものである。もちろん、大学に所属する研究者が、研究者として制度改革に関わっていく場合の、その関わり方には、おのずから限界がある。何かを発信するとしても、それは、大学という組織の見解ではなく、あくまでも、研究者個人の見解とならざるを得ない。そうしたことを踏まえたうえでなお、それぞれの大学の設置者である横浜市、名古屋市、大阪市の3市を益するような何かを、3市立大学として提供したいという意図から開始されたのが、この連携事業であった。

研究会における議論の出発点となったのは、横浜市、名古屋市、大阪市の三市が共同で設置した大都市制度構想研究会が昨年2月に公表した提言『日本を牽引する大都市「都市州」創設による構造改革構想』である。3名の共同研究者のそれぞれが、この大都市制度構想研究会の提言を深く読み込み、そこから汲み取ったものを、この提言が公表されてからの社会的、経済的、政治的状況の変化を踏まえつつ、さらに発展させていくことを目指して、検討を進めていった。

計4回の研究会を開催したが、各回の研究会には、3名の共同研究者に加えて、3市立大学の事務部門と3市の大都市制度担当部局の職員の方々にも参加していただいた。3市の大都市制度担当部局の職員の方々には、大都市制度改革をめぐる3市の動向や国レベルでの動向に関して情報提供をしていただき、そのことが、議論を深めるうえでたいへんに有益であった。3名の共同研究者を代表して、感謝の意を表したい。

なお、本報告集に収められた3つの報告は、その内容に関して、それぞれの執筆者が単独で責任を負うべきものである。4回の研究会における議論は、それぞれの報告の随所で活かされているが、それぞれの報告はいずれも、最終的には、それぞれの執筆者の視点から、それぞれの執筆者の責任でまとめられたものである。いずれの報告も、3名の一致した見解を表明するものでもなければ、それぞれの研究者が所属する大学の見解を表明するものでもなく、ましてや、3市立大学の、あるいは3市の共通の見解を表明するものでもあり得ないことは、当然のことではあるが、敢えて強調しておきたい。

3名の共同研究者がそれぞれの責任で執筆した報告を収録した本報告集は、結果的に、あるべき大都市制度の姿を大胆に打ち出す提言書とは一線を画した、論文集に近いものとなっている。しかしながら、それぞれの報告が、地方自治や大都市行政の実務とは無関係な純粋な学術論文として扱われることを、共同研究者のいずれも望んではない。そうした扱いを受けることは、3市立大学の連携事業として大都市制度研究会を設置した、そもそもの意図にも反することになる。地方分権改革や大都市制度改革の今後の進展に、本報告集が何らかのかたちで活かされることこそが、3名の共通の願いである。

3名の共同研究者を代表して
阿部 昌樹（大阪市立大学）

基礎自治体重視の地域主権改革と大都市制度

概 要

昨年2月、大都市制度構想研究会（横浜市・大阪市・名古屋市）は、都市州の創設を主眼とする大都市制度改革を提案し、「地域主権型道州制」の必要性を主張した。政権交代を果たした民主党政権は地域主権改革を打ち出したが、今年6月の「地域主権戦略大綱」では「いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく」ことを確認するにとどまり、道州制導入に向けた動きは停止している。

地域主権改革は政権交代前の地方分権改革と基本的に異ならず、「地域主権」は分権だけでなく自治を重視した政治的運動理念として理解される。「地域主権戦略大綱」は、「補完性の原理」に基づき、「住民に身近な基礎自治体を重視」する方針をとった。「基礎自治体」としての政令指定都市は、住民への近さ、住民自治、民主的統制の点で課題を抱えている。横浜市をはじめとする指定都市は、区役所の機能強化により大都市行政の分権化・効率化を推進してきたが、この強化された権限をチェックする住民自治の充実が求められている。横浜市には区民意思の把握とその区政への反映を図るための「区民会議」があるが、今日では形骸化している。区民会議の機能の強化、あるいは泉区におけるような区民会議に代わる新しい地域自治の仕組みづくりが課題となる。区レベルでも地域レベルでも、住民自治の充実に向けた「都市内分権」の実現は、大都市制度改革の優先的課題の一つである。

横浜市立大学 教授

廣田 全男

基礎自治体重視の地域主権改革と大都市制度

廣田 全男（横浜市立大学）

1. はじめに

「妥協の産物」と呼ばれる政令指定都市制度が施行されてから半世紀以上たつ。しかし、この制度をめぐる議論は近年に至るまであまり活発ではなかった。それには、次のような背景があった。国に対して地方分権の推進を求める地方自治体の側が「府県対大都市」という内部対立の構図を回避してきたこと、また、制度改革によって権限が減少し空洞化が進むことを恐れた府県の側が地方分権改革を主導してきたことである。

しかしながら、地方分権改革の前後から、現行制度の枠組みそのものを改革することが必要であるとする認識が広がってきている。この認識は様々な立場から主張されているが、「究極の構造改革（分権改革）としての道州制」というスローガンが打ち出される中で、その一環として、またこのスローガンへの対応として、大都市制度の改革論が主張されるようになってきている。新しい民主党政権の下で道州制導入は明示的には主張されず、道州制導入に向けた動きは停止している。また、今年6月に発表された政府の「地域主権戦略大綱」において大都市制度は明示的な検討の対象とはされていない。

今般の地域主権改革においては、基礎自治体重視の方針がとられている。基礎自治体重視の地域主権改革は大都市制度の方向性を考える上でどのような意味をもつのだろうか、また、どのような方向づけを与える可能性があるのだろうか。ここでは、地域主権・地域主権改革の意義と基礎自治体としての大都市の制度のあり方について、若干の検討を加えたい。

2. 地域主権改革の意義と可能性

(1) 地域主権・地域主権改革の意義

自民政権下で設置された道州制ビジョン懇談会は、昨年9月の政権交代によって事実上終止符を打たれた。この懇談会の座長であった江口克彦氏は、懇談会が提唱した「地域主権型道州制」の代表的論者である。横浜、大阪、名古屋の三都市も『日本を牽引する大都市 - 「都市州」創設による構造改革構想 - 』（大都市制度構想研究会、2009年2月）において大都市制度改革を要求する中で「地域主権型道州制」の必要性を主張した。これに対して、地域主権改革を打ち出して地域主権戦略会議を設置した民主党政権は、地域主権を道州制と直接結び付ける論じ方はしていない。また、道州制に対しては必ずしも積極的な姿勢をとっていない。地域主権と道州制の関係については後述することとして、その前に地域主権の概念について検討することにしたい。

地域主権という言葉の使用については、これまで多方面から疑義が出されている。特に日本国憲法で使われる国民主権概念との関係で、その法的概念としての妥当性をめぐり批判がなされた。

今村都南雄氏は、次のように言う。「『地方主権』や『地域主権』をいう場合、『地方』や『地域』と現存する地方自治体とを同一化して、当該自治体における住民主権の構成をそのように表現するのであれば、別段の問題はない。しかし、団体としての市町村や都道府県に主権性を認め、それらの上に『国家主権』が成立するかのような論理に基づいて『地方主権』や『地域主権』を唱えるのであれば、少なくとも単一国家制の構成になじまないものとならざるをえない。そうすると、主権が分立した連邦的構成をとることになるからである」(今村都南雄「日本国憲法と地方自治」『現代日本の地方自治』敬文堂、2006年)。「このままであると、単一主権国家制のもとでの充実した地方自治の実現をはかるうえで不可欠の個々の自治体における『住民主権』とそれに基づく『住民自治』の理念は、内容が定かならぬ『地域主権』の中に吸収され、埋没してしまいかねない」(今村都南雄「なぜ、どうして『地域主権』なのか」『地方議会人』第40巻第9号、2010年2月)。

鳩山由紀夫前首相は、昨年9月の「基本方針」で「本当の国民主権」と「内容のともなった地域主権」について言及し、後者については「明治以来の中央集権体質から脱却し、地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負う」ことであると説明した。金井利之氏は、この「基本方針を見る限り、『地域主権』なるものは、それ以前に呼ばれていた『地方分権推進』や『地方分権改革』と基本的には異なるものではない。つまり、『地域主権』とは『地方分権』と同義である。その限りでは、『主権』という重い言葉を安易に使用したともいえ、概念のインフレ化、あるいは、『言葉が軽い』といえよう」と述べた(金井利之「第三・五次分権改革の課題」『月刊自治フォーラム』Vol.605、2010年2月)。たしかに、一括交付金構想を除けば、地域主権改革で掲げられた法令による義務付け・枠付けの見直し、都道府県から市町村への権限移譲、国の地方出先機関の見直しは、自民党政権下に発足した地方分権改革推進委員会の提言を引き継ぐものであった。そうであるとすれば、地域主権の用語は、法的概念としての厳密さよりも、その言葉がもつインパクトを重視した政治的運動理念として理解されるのである。

このことは、澤井勝氏の指摘からも確認できる。「種々の運動体や政治運動のレベルでは『地域主権』という言葉が広く浸透してきていることが確認できる。・・・中央政府レベルでの『地方分権改革』の進行に批判的な視点から、自治体や市民の自立を考える立場からの『地域主権』という言葉の選択があったと思われる」(澤井勝「道州制論議と大都市自治体」『市政研究』No.165(秋季号)、2009年10月)。同様に、大森彌氏も、地域主権という用法が「分権」だけでなく「自治」を強く意識していることを指摘して、「それぞれの地域にすむ人びとが、自分たちの暮らしを持続的に維持するため、どのような政策とルールが必要なのかを、そこの人びとが自ら決めることができるようにすることこそが『地域主権』の眼目であるというのなら、そして、その地域自治権の充実・強化を運動論的に強調するために『主権』を使うというなら、新政権の意気込みは是とすることができる。」と法的概念の疑義を超えたところで一定の評価を与えた(大森彌「『地域主権』の実現と『基礎的自治体』の重視」『ガバナンス』2010年1月)。第1次分権改革以降の地方分権改革が地方分権ないし団体自治の強化を重視して、民主主義ないし住民自治の視点を軽視する傾向にあったことからすれば、このような見方は理解できる。

(2) 地域主権・地域主権改革の構成要素

ここでは、以上のような疑義があることを前提にして、地域主権・地域主権改革を唱える人たちが何をその要素として論じているのかについて確認しておきたい。例えば原口一博総務相は、「憲法に書かれている三つの自治の原則、住民自治、団体自治、補完性の原則に沿って、自治において真の意味での主権者が自らの権利を行使して、地域を自らの決定によってつくっていきこうというのが、地域主権改革です」と説明している（原口一博『民主党が日本を変える！地域主権改革宣言』ぎょうせい、平成 22 年、2 頁）。

今年 3 月の改正内閣府設置法は、「地域主権改革」とは「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする改革」（第 4 条第 1 項第 3 号の 3）であると定義した。6 月の「地域主権戦略大綱」もこれを踏襲している。しかし、この規定は「地域主権改革」を定義したもので、そこから「地域主権」を定義したものではないことを確認しておかねばならない。

「地域主権戦略大綱」（2010 年 6 月）では、「地域主権」は、地域主権「改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める『地方自治の本旨』や、国と地方の役割分担に係る『補完性の原則』の考え方と相まって、『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すものである。」と述べている。

原口総務相の説明と「大綱」の記述を比べてみると、地域主権・地域主権改革と不可分の要素として、前者は住民自治、団体自治、補完性の原則をあげ、後者は地方自治の本旨、補完性の原則をあげている。憲法・行政法学界における通説は、「地方自治の本旨」は住民自治と団体自治の 2 つの柱から成り立っていると解しているから、これに従えば、両者の地域主権・地域主権改革についての理解は基本的に合致している。ただ、補完性の原則を憲法上の原則と理解するか、「地方自治の本旨」に含まれた原則と解するかどうかの点で相違点がみられる。いずれにしても、憲法の想定する「地方自治」を実現することが「地域主権」を実現することであるといつてよいだろう。ただ、「地域主権戦略大綱」が、「地域主権」を「『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すもの」としていることから、「国民主権」と「地域主権」との関係を検討することが必要になるだろう。「地域主権」の前提となる「国民主権」をどう理解するかによって、「地域主権」の内容も変わってくる可能性があるからである。この点についての検討は今後の課題としたい。

地域主権・地域主権改革の構成要素という点に限定して言えば、日本国憲法の「国民主権」を人民主権論の立場から理解する杉原泰雄氏の見解と奇妙な共通性があるようにみえる。杉原氏は、「国民主権」を実効的なものとするためには、「充実した地方自治」の体制が必要であるとして、その要素に充実した住民自治、充実した団体自治、補完性の原理（近接性の原理）自主財源の保障、統治団体としての地方自治体を挙げている（杉原泰雄『地方自治の憲法論』勁草書房、2002 年 4 月）。「地域主権」の外延と「充実した地方自治」の外延は多くの部分で重なっている。「地域主権改革」の根底をなす理念である「地域主権」が、憲法の国民主権の構造とどのような整合性を持ちうるのかは、今後の解釈論上の課題といえよう。「地域主権」という概念を持ち出せば、これを主権の単一性・不可分性という憲法学のドグマとの関係でどう説明するかという問題が残ってしまうからである。

（3）地域主権改革下の自治体再編 - 「地域主権型道州制」をめくって -

前述したように、道州制ビジョン懇談会は「地域主権型道州制」を提案した。懇談会の座長・江口克彦氏は、「地域主権型道州制」の代表的論者である。江口克彦氏は、地域主権と道州制の関係について次のように論じている。「地方分権という言葉がありますが、中央集権の反対語が地方分権ではありません。中央集権の反対語はあくまでも地域主権型道州制で、地方分権というのは中央集権の下でも行うことが可能です（江口克彦・前原誠司（編）地域主権研究会（著）『日本を元気にする地域主権』PHP 研究所、江口発言）、「どうして地域主権という言葉の頭に付けているか」といって、連邦型道州制とか中央集権型道州制ではなくて、地域主権、地域の人たちが地域に密着して、主体的に行政、あるいはまた政治を、住民の人たちも参加して主体的に地域経営を行っていくという意味です」（同上）。

地域主権と道州制を直接結び付ける議論に対して、大森彌氏は次のように論じている。「しかし、住民自治の充実、近接性、補完性、事務・権限・財源の連結性という4原則を基本とする分権改革を徹底していけば、民主党のいう『地域主権』は実現でき、日本は単一主権制下で世界でも突出した分権国家になれる。民主党は、軽々に道州制に取り組みなどをいうべきではない」（大森・前掲）。ここでは、地域主権改革における道州制導入の必然性を否定している。

これに対して、民主党政権の提唱する「地域主権改革」は、道州制と直接結び付いてはいない。しかし、ただちに道州制導入とは言わないが、基礎自治体重視の制度再編の「結果としての道州制」導入がありうることは認めている。中田宏・前横浜市長との対談で、道州制に対して「民主党が一番消極的に思えますが」という中田氏の質問に対して、原口総務大臣は「『自治原則自治主義』で、基礎自治体にまず権限を全部回復させますと。その結果、また『自治原則自治主義』によって、道州制を決定されるのであれば、道州制をサポートしましょうというのが、この間のマニフェストですから」と述べているのである（原口一博『民主党が日本を変える！地域主権改革宣言』ぎょうせい、平成22年）。

「地域主権戦略大綱」は、「第9 自治体間連携・道州制」で道州制に言及した。「国のかたち」は「基礎自治体を中心として」つくっていくが、「広域自治体の在り方については、地域の自主的判断を尊重しつつ、自治体間連携等が自発的に形成されていくことが重要」であり、「都道府県の区域を越える広域の圏域での連携も重要である」とする（「基本的考え方」）。そして、「国としては、市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組を前提として、地域主権改革を推進する中で、こうした連携等の形成に対する支援の在り方を検討していく。更には、地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていくとした（「今後の取組」）。今後の政界再編の動向によっては道州制導入論議が再浮上する可能性を否定することはできないが、道州制導入を前提として大都市制度改革を提案することの現実味は薄れているといわざるをえない。

3．基礎自治体重視の地域主権改革と大都市制度

（1）基礎自治体論と大都市

「地域主権戦略大綱」は、「補完性の原則」に基づいて「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本」とし、国、広域自治体、基礎自治体の中でも「住民に

より身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担う」として、基礎自治体重視の方針をとっている。

地方自治法は、市区町村を「基礎的な地方公共団体」、都道府県を「広域的な地方公共団体」と位置づけている。この「基礎的な地方公共団体」に関連して、第27次地方制度調査会答申（2003年11月13日）は、いわゆる「基礎自治体論」を打ち出した。「今後の基礎自治体は、住民に身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。」として、十分な行財政能力を有する総合行政主体としての基礎自治体像を提示したのである。このような基礎自治体像に合致しない中小市町村は、合併によって「適正規模」に到達することを求められた。「平成の大合併」は、この「基礎自治体論」に基づいて推進された。

第29次地方制度調査会の「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（2009年6月16日）も、第27次地制調「答申で示された基礎自治体の姿は、今後も妥当するもの」とする考え方を示した。大阪、名古屋、横浜をはじめとする大都市が、この基礎自治体像に合致することは言うまでもない。

しかしながら、「基礎自治体論」では住民自治の視点が軽視される傾向にある。この点に関連して、金井利之氏は、「基礎的自治体の基礎的自治体たる所以は、大きいことではない。むしろ、『住民に近い』ことである。・・・その要の1つは、住民による実効的な民主主義が為しうろということである。いわゆる住民自治であり、民主的統制の問題である。」と述べている（金井利之「大都市制度自治体と『民政赤字』」「ガバナンス」2009年5月）。

ここで問題となるのは、大都市において住民自治、民主的統制の要求をいかに実現するか、また、「大都市行政の一体性と効率性」の要求と大都市における住民自治、民主的統制の要求をいかに調整するかである。この点については、新藤宗幸氏のように、「大都市としての一体性」の確保よりも、まちづくりなどの身近な問題への市民の関心の移動を重視して、巨大になりすぎた大都市の分割を展望する考え方もある（新藤宗幸「大都市圏政府体系の見直し」『市政研究』No.135（春季号））。

住民自治の視点からみた場合、人口300万を超える横浜市、200万を超える大阪市、名古屋市に対して、「住民に身近な」基礎自治体といえるかと指摘する声もあるが、この問題を大都市分割で解決することが望ましい解決策かどうかは、さらなる検討の必要がある。例えば、イギリスでは大ロンドン県（GLC）がサッチャー政権によって廃止されたが、シティとバラからなる一層制のシステムが圏域の広域行政需要に対応できずに混乱した経験がある。

以下においては、現行法制度の枠内で行われている横浜市の「都市内分権」の試みについて検討することとしたい。

（2）大都市行政の分権化・効率化と住民自治 - 都市内分権 -

横浜市をはじめとする大都市は、区役所機能の強化や区民会議の設置を通して都市内分権の試みを推進してきた。例えば、横浜市の試みは次のようにまとめられる。区役所は、当初は戸籍や税などの窓口サービスや生活保護事務などの窓口サービス中心の機能を営ん

でいたが、その後、福祉・保健分野を中心に地域の総合的行政機関としての機能を高めてきた。さらに、2002年7月には「横浜市役所分権宣言」で「自律分権型区役所」を目指す方針が示され、翌年度の「新時代行政プラン」に基づき区役所機能の強化が進められた。その結果、従来の福祉・保健行政などに加え、新たに保育所、土木事務所および地域の公園管理行政が可能になり、予算面では、区自主事業費の枠が大幅に拡大され、さらに「地域重視の考え方から、区が局に予算（財源）を配布し、区の地域課題を解決することができる区局連携制度が設けられた（林琢己「大都市経営の課題と展望 - 横浜市の事例を中心に - 」廣田全男編著『大都市制度の現状と再編課題 - 横浜市の場合 - 』学文社、2009年）。林琢己氏が指摘しているように、「自律分権型区役所」の構想は、「区が市民ニーズを局に伝える立場である限り、結果的に局の論理（全市的バランスなど）が優先される場合が多い」という課題に応えるものでもあった。ちなみに、平成22年度の個性ある区づくり推進費・自主企画事業費は、18区合計で事業数は814件、最小は瀬谷区の27件、最大は旭区と港北区の57件で、予算額は25億1618万3千円に及ぶ。最小の西区が1億2580万円、最大の戸塚区が1億4936万6千円になり、その事業のほとんどは、まちづくりや福祉の分野のものである。

このように横浜市では、区行政の機能強化が推進されてきた。この施策は、大都市行政の分権化・効率化の視点からは大きな成果を収めてきたといえよう。今後の課題は、区行政の機能強化に比例して「住民自治」の機能を強化していくことであろう。市から区ないし区長への権限移譲が進めば進むほど、強化された権限や機能をチェックする住民自治の機能が必要になる。この点に関連して、2005年度から、各局から区役所に配布される予算を各区分に集計して、広報などにより公表されることになった。区役所を通じて区民サービスに使っている予算を明らかにすることにより市民への情報提供・発信を行い、市民への説明責任を果たすためである（上林得郎「横浜市における市と区役所間の行財政関係」廣田編著・前掲書）。市民への説明責任の強化は住民自治の基本的前提であり、市民に分かりやすい区役所予算の公表・説明の仕組みを充実させていく必要がある。

このように事後的な説明責任の充実とともに、事前における区民意思の把握とその区政への反映の充実も求められる。この点に関しては、1974年から順次各区に「区民会議」が設置され、市政への市民参加や公聴の場として運営されることになり、この区民会議で出された区民要望を実現させ、予算に反映させる仕組みとして「区要望反映システム」が1977年に創設された。しかし、区民会議は「発足当時から、区民が自主的・主体的に運営する区民相互の話し合いの場というコンセプトは変わっていないが、これまでは行政への要望・陳情という色彩が強かった」（第34回 区民会議交流会 第2部全体会 パネルディスカッション【概要】平成20年11月10日における内海宏氏の発言）と指摘されたように、要望・陳情団体に形骸化してしまった側面を否定できない。区民会議の現状に対して、上林得郎氏は期待された効果が上がっていないとの評価をしている。「30年前にできた区民の区政への参加の仕組みである『区民会議』はほとんど機能せず、休眠状態が多いようである。巨大化した都市における市民の意思の反映は、市民の身近な区役所を通じて進められる必要があるが、その手段に欠けているのが現状ではなからうか。自治の仕組みとしての区への分権化を評価する一方で、市民参加・市民自治に向けた取組みが不足しており、市民自治に向けた制度づくりが待たれるところである」（以上については、上林・前掲）。

このような評価を踏まえるならば、区民会議の機能を強化すること、あるいは区民会議

に代わる新しい地域自治の仕組みをつくるのが、今後の喫緊の課題となるだろう。そのためには、横浜市だけでなく区民会議を設置している大都市の実態を明らかにして、その組織上、機能上の課題を検討しなければならない。ここでは、横浜市泉区が2008年度に開始した「新しい地域自治の仕組みづくり」を紹介する（以下は、藤田区長の取りまとめた『泉区の新しい地域自治の仕組み 総括と検証（08-10）』（泉区）等を参照）。

（3）横浜市泉区の取り組み

泉区の「新しい地域自治の仕組み」は、「地区経営委員会」と「泉区地域協議会」で構成されている（下図を参照）。泉区では区発足の翌年度（1987年度）から区民会議が設置されて、陳情・要望や事業評価の機能を担ってきたが、「区民相互の話し合いの場」としての機能は形骸化していた。そのため、区民会議に代わる新しい仕組みが導入されたのである。



地区経営委員会は、泉区にある12の連合自治会町内会の区域を単位として、自治会町内会のほか、地域で活動する各種団体で構成され、地区内での合意形成を図りながら課題解決に取り組む実践的なエリアマネジメント組織である。地区経営委員会は藤田譲治区長の提案によって設置された任意団体であるが、泉区内の全12地区をカバーしている。連合自治会町内会の会合は「連絡事項の伝達や定例行事の説明等」に時間を費やしがちであるのに対して、地域で活動する団体が構成する地区経営委員会は、実質的に「課題の発掘や解決策の議論を行える場」として機能しており、ここでまとめられた事業案を連合自治会町内会で実行に移すという流れができあがってきているという。これは地域自治の仕組

みとして大きな成果である。他方で、NPO が参加している地区経営委員会は緑園地区のみであり、NPO との連携・協力は今後の課題とされる。また、連合自治会町内会長が 1～2 年で交代する地区もあり、地区経営委員会における議論や活動の継続性、担い手の確保といった課題も残されている。

もう一つの組織、泉区地域協議会は、各地区経営委員会からの推薦に基づき、泉区長が委嘱した各地区 2 人、合計 24 人の委員で構成される区長の私的諮問機関である。地方自治法上の区地域協議会ではない。その目的は、「泉区の区政運営及び事務事業について、泉区民の意見が適切に反映され、泉区における地域自治の推進、区政運営への区民参加、区民主体の地域運営を実現すること」(泉区地域協議会設置要綱)である。泉区地域協議会には、区選出の市議員(4 名)が顧問として参加している。人口 15 万人を超える泉区において、市議員 4 人で区民意見を吸い上げ、区行政をチェックすることは事実上困難であろう。このような機能を果たす区地域協議会に対して、市政全体を見渡しながら区選出の市議員が顧問として関与するという仕組みになっている。区長は答申や提言を尊重して区政に反映する(パンフレット「横浜市泉区が取り組む新しい地域自治」)こととされ、これまでに災害時要援護者地域支えあいの仕組みづくり、地域で進める脱地球温暖化対策の一環としての小中学校の校庭芝生化などで成果が出ている。

このように、泉区の取り組みは一定の成果を上げている。この泉区の経験も踏まえて、今後は横浜市として「都市内分権」制度の検討を進めることが課題とされよう。この課題は、藤田区長が述べているように、「大都市制度等の行方を見極めなければ何もスタートできない」ものではなく、「現行法制度下にあっても、実務的にはかなりのことが可能である」とすれば、大都市制度の改革論議においても優先順位の高い課題と考えられる。

4. おわりに

「基礎自治体」は、総合行政主体として十分な行財政能力を備えている必要があると同時に、住民に最も身近な地方自治体として住民自治の要求にも応えられる存在でなければならない。ただ、ここで確認しておかねばならないことは、「基礎自治体」が単体として総合行政主体としての能力を備えていなければならないわけではないことである。補完や連携の仕組みを通じて必要な行政サービスを住民に提供することも可能であり、そのような小規模市町村は十分に「基礎自治体」の資格を有していると考えられる。他方において、横浜、大阪、名古屋のような大都市は、「民政赤字」(民主主義の赤字)の解消、充実した住民自治の実現にむけ、大都市内部の組織改革や横浜市泉区の事例で紹介したような都市内分権への更なる取組みを推進することが求められるであろう。

地域間財政調整制度改革と3大都市の役割

概要

日本における現行の地域間財政調整制度である地方交付税制度は、国税を財源として各地方自治体に、その財源不足額に応じて一般補助金を配分する垂直的財源再分配制度の形態をとっている。しかし、国税の負担は各地域の住民が負っていることを考えれば、地方交付税制度も実質的には、地域間の財源再分配システムであると見ることができる。

このような見方に立って、現行制度の下で、横浜・大阪・名古屋の3大都市が地域間の財源再分配にどれほど貢献しているかを推計してみると、地域間の実質的な財源移転総額9.5兆円のうち2兆円弱を拠出していることがわかる（平成19年度）。現行制度の問題は、地方交付税額の決定が国主導で行われているため、地域間の財源移転の実態が、拠出側の地方自治体（住民）にも受給側の自治体（住民）にも認識されていないことであり、このことが、地方自治体の財政運営の不安定性や非効率性の要因となっている。

こうした現行制度の問題点を抜本的に解決するためには、国の関与を排除した純粋な地域間の水平的財政調整制度の構築が必要となるが、その前提となる大規模な税源移譲や地方税制度の再編等を考えると、当面の改革目標としては、垂直的財源再分配の形態は維持しつつ、財源の独立性や交付額の決定への地方の関与を明確にした制度への改変をめざすべきであろう（新地方分権構想検討委員会が平成18年に提言した「地方共有税」構想を参照）。現行制度の下で実質的に巨額の拠出を行っている3大都市は、その立場を維持しつつ、このような方向での地域間財政調整制度改革に積極的に取り組んでいくべきである。

名古屋市立大学 教授

森 徹

地域間財政調整制度改革と3大都市の役割

森 徹（名古屋市立大学）

1. はじめに

横浜・大阪・名古屋3市による「大都市制度構想研究会」は、道州制の実現を視野に入れて、横浜、大阪、名古屋の3大都市が、「都市州」または「都市圏州」という形で他の地域から独立し、日本を牽引する核としての機能を果たす一方、3大都市圏で確保し得る税収を3大都市が抱え込むことなく、道州間の水平的財政調整制度を通じて、広く全国に配分していくことを提言した（「大都市制度構想研究会」提言書『日本を牽引する大都市 - 「都市州」創設による構造改革構想 - 』2009年2月、12頁）。

「大都市制度構想研究会」の提言公表後に生じた政権交代や経済・財政状況の一層の深刻化の中で、道州制への再編自体が再検討され、地方分権ないしは地域主権の具体的構図が描き直される過程にある現在、「都市州」や「都市圏州」という形での3大都市の将来像も再検討の余地があろう。しかし、大都市の将来像がいかなるものであろうと、地方分権、地域主権の方向が追求される限り、大都市、とくに人口規模や経済力の点で他の政令指定都市に抜きん出ている横浜、大阪、名古屋の3大都市圏の権限・財源は、現在より強化される方向で議論が進められるものと考えられる。

そうであるとすれば、強化される権限に見合って増大する財政需要に対応するために、国からの税源移譲や、一般の基礎的自治体とは異なる広域的、都市的財政需要に対応した「大都市税制」の整備を進めるとともに、強い人口・経済基盤を背景に確保し得る税収の一部を他の地域に再分配していく仕組みについても、3大都市は構想していく必要がある。その意味で、「大都市制度構想研究会」の提言が、大都市制度のあり方のみならず、地域間の財政調整制度の将来像にも言及していることは評価に値すると言える。

本稿では、横浜、大阪、名古屋の3大都市圏が、今後の地方分権・地域主権の進展の中で大きなプレゼンスを維持・拡大していくであろうことを念頭に置きつつ、地域間財政調整制度の将来像を考える上での資料となり得る検討を行う。具体的には、日本の現行の地域間財政調整制度である地方交付税制度において、3大都市が果たしている役割を定量的に明らかにし、現行制度の下でも3大都市は地域間財政調整に大きな役割を果たしているにも関わらず、そのことが他の地域にも3大都市自身にも認識されていない要因となっている国主導の地方交付税総額決定の実態について指摘する。その上で、将来的な地域間財政調整制度改革の方向やそのワンステップとなり得る地方交付税制度改革案について言及する。

2. 地方交付税制度における3大都市の役割

日本における現行の地域間財政調整制度である地方交付税制度は、基本的には、国の一般会計の歳入として徴収された国税収入のうち5つの税目の税収の一定割合（交付税率）を財源とし、その大部分（94%）を各地方自治体（都道府県、市町村）の財源不足額（＝

基準財政需要額-基準財政収入額)に応じて、使途の限定のない一般補助金として配分する「垂直的財政調整制度」である。地方交付税の財源となる国税は、所得税・法人税・消費税・酒税・たばこ税の5税であり、現在の交付税率は、所得税と酒税が32%、法人税が34%、消費税が29.5%、たばこ税が25%である。各税目の税収額にこれらの交付税率を乗じて合算した交付税財源額は「法定率分」と呼ばれている。各地方自治体の財源不足額に応じて配分される交付税は「普通交付税」と呼ばれ、財源超過額がマイナス(財源超過)となる自治体には交付されないが、財源超過となった自治体(不交付団体)は、超過額(の一部)を国に徴収されることはない。地方交付税額全体の6%分は、「特別交付」税として、各地方自治体の特殊な財政事情に応じて配分されている。

上記のように、地方交付税は国から地方自治体への一般補助金の形をとり、垂直的な財源移転制度となっているが、その財源となる国税は、日本のいずれかの地域に居住する国民によって負担されていることからすれば、国が介在する制度ではあるが、実質的には、地域(住民)間の財源移転機能を果たしていると言える。そこで、以下では、平成19(2007)年度について、国税庁ホームページで提供されている都道府県別あるいは税務署別国税徴収額(収納済額)のデータと、(財)地方財務協会編『地方財政統計年報』に収められている都道府県別あるいは大都市・中核市・特例市・他の市町村(都道府県ごとに集計)別決算データを用いて、まず、市町村も含む各都道府県別に、地方交付税額と、地方交付税の財源となった国税徴収額を求め、都道府県(市町村分も含む)間で、どのような財政移転が行われているのかを推計し、その上で、同様な方法によって、横浜、大阪、名古屋の3大都市が、地方交付税制度の下で、どの程度の財源移転を行っているのかを推計する。

まず、市町村も含む都道府県間の財源移転の推計については、国税庁の国税徴収データに、都道府県別、税目別の徴収額が記載されているので、所得税・法人税・消費税・酒税・たばこ税の徴収額に上記の交付税率を乗じて、都道府県ごとの「法定率分」を求める。平成19年度は6,000億円程度と小さいが、毎年度地方自治体に交付される交付税総額は「法定率分」を超えており、その差額は、財源を特定せず、一般会計からの加算という形で補填されている。そこで、以上のように求めた都道府県別の「法定率分」の全国合計額が、地方交付税総額に満たない差額については、各都道府県の国税徴収総額のシェアに応じて、各都道府県に割り振り、これを「法定率分」に加えた額を、各都道府県(の住民)が、地方交付税の財源として拠出した金額とみなし、「交付税財源相当国税徴収額」と表記する。この「交付税財源相当国税徴収額」を、『地方財政統計年報』から得られる各都道府県(市町村分を含む)の地方交付税額から差し引くと、各都道府県(の住民)が、地方交付税制度を通じて、他の地域から得ているネットの財政移転額を求めることができ、これを「純交付税」額と呼ぶことにする。純交付税額がマイナスとなる都道府県は、地方交付税制度を通じて、他の地域にネットの財政移転を与えていることになる。

上記のような方法で求められた各都道府県(市町村分を含む)の「純交付税」額とその人口1人当たり額を示したのが、表1である。表1によれば、平成19(2007)年度の地方交付税の総額は15兆2,000億円に上っているが、都道府県間で移転された財源額は、9兆4,642億円である。そして、この財源移転額の拠出を行ったのは、東京都、大阪府、愛知県、神奈川県、埼玉県、千葉県、静岡県の7都府県に過ぎず、残りの40道府県は、すべて財源移転を受ける側となっている。しかも、拠出側の7都府県のうち東京都の拠出額(マイナスとなっている純交付税額の絶対値)は、6兆4,195億円に上り、財源移転額全体の

表1. 都道府県別「純交付税」額（平成19年度）

（単位：億円）

	交付税財源相当 国税徴収額	地方税	地方交付税	純交付税	1人当純交付税 (千円)	人口(人)
北海道	2,972	13,563	14,864	11,892	213.427	5,571,770
青森	506	3,113	4,169	3,662	256.011	1,430,543
岩手	558	2,947	4,250	3,692	270.147	1,366,652
宮城	1,564	6,239	3,525	1,961	84.003	2,334,874
秋田	408	2,356	3,816	3,408	301.373	1,130,823
山形	507	2,698	3,300	2,793	233.895	1,194,071
福島	1,063	5,434	4,061	2,998	144.438	2,075,555
茨城	1,920	8,869	2,862	942	31.591	2,982,000
栃木	1,231	6,323	1,769	538	26.794	2,006,701
群馬	1,486	5,867	2,241	755	37.547	2,012,151
埼玉	3,766	19,709	2,712	1,054	14.915	7,067,336
新潟	1,370	6,342	5,347	3,978	164.830	2,413,103
長野	1,291	5,993	4,458	3,167	145.501	2,176,806
千葉	3,325	17,640	2,424	901	14.788	6,090,799
東京	64,495	71,774	300	64,195	515.117	12,462,196
神奈川	7,008	29,772	428	6,581	74.793	8,798,289
山梨	589	2,549	2,004	1,415	162.368	871,481
富山	783	3,240	2,005	1,222	110.430	1,106,340
石川	885	3,516	2,328	1,443	123.619	1,167,151
福井	539	2,587	1,773	1,234	151.333	815,344
岐阜	1,332	5,892	3,071	1,738	82.951	2,095,484
静岡	2,917	12,688	2,064	853	22.598	3,775,400
愛知	10,290	29,125	516	9,773	136.009	7,185,744
三重	1,032	5,678	2,230	1,197	64.511	1,856,282
滋賀	857	4,281	1,635	778	56.461	1,377,886
京都	2,779	7,822	2,948	169	6.600	2,558,542
大阪	14,906	29,622	3,621	11,285	130.159	8,670,302
兵庫	4,387	16,382	5,740	1,353	24.237	5,582,230
奈良	580	3,307	2,498	1,918	135.108	1,419,626
和歌山	486	2,390	2,640	2,154	205.955	1,045,973
鳥取	239	1,324	2,138	1,898	315.111	602,411
島根	298	1,628	3,254	2,956	403.187	733,123
岡山	1,338	5,488	3,127	1,789	91.831	1,948,250
広島	2,389	8,645	3,496	1,106	38.628	2,864,167
山口	884	4,128	2,794	1,910	129.055	1,479,840
徳島	418	2,028	2,326	1,908	236.703	805,951
香川	800	2,743	1,745	945	92.722	1,019,333
愛媛	967	3,576	3,143	2,176	147.845	1,471,510
高知	320	1,631	3,009	2,689	342.983	784,038
福岡	4,030	13,576	5,906	1,877	37.301	5,030,818
佐賀	372	1,971	2,257	1,884	217.913	864,738
長崎	577	2,901	4,258	3,681	250.523	1,469,197
熊本	823	3,999	4,259	3,436	186.266	1,844,644
大分	683	2,912	2,940	2,258	185.759	1,215,388
宮崎	557	2,367	3,251	2,694	232.062	1,161,026
鹿児島	862	3,562	5,268	4,406	253.352	1,739,075
沖縄	634	2,472	3,256	2,622	188.476	1,391,215
全国計	152,027	402,668	152,027	0	0.000	127,066,178

67.8%に達している。また、横浜、大阪、名古屋3市の所属する、神奈川、大阪、愛知の3府県の拠出額も合計2兆7,639億円に上り、財源移転額全体の29.2%を占めている。このように、現行の地方交付税制度を、国が介在する地域間の財源移転システムとみなすとき、財源の拠出側として、実質的に制度を支えているのは、首都である東京都と、3大都市圏を擁する3府県であると言える。

次に、都道府県間の財源移転の状況を推計した場合と同様な方法で、横浜、大阪、名古屋の3大都市が、地方交付税制度の下で、どの程度の財源移転を行っているのかを推計しよう。国税庁のホームページには、税務署ごとの税目別国税徴収額のデータが提供されているので、3大都市のそれぞれの行政区域を管轄する税務署を探し出し、それらが徴収する国税5税の徴収額を都市ごとに集計し、交付税率を乗じて加算し、都市ごとの「法定率分」を求める。この際、横浜市と大阪市については、市内の各区域を管轄する税務署が、市域外の市町村を管轄することはないので、問題ないが、名古屋市については、市内の行政区を管轄する税務署が市域外の市町村の一部も管轄している場合があり、徴収税額を市内分と市外分に分割することができなかつたため、以下に示す財源移転額（純交付税額）は、名古屋市については、名古屋市以外に、豊明市、日進市、清須市、北名古屋市、豊山町、長久手町、東郷町の4市3町での国税徴収額と地方交付税額との差額も含まれている。「法定率分」以外の「交付税財源相当国税徴収額」は、3大都市が所属する府県について先に推計した金額に、当該府県の国税徴収総額に対する各都市の国税徴収総額の割合を乗じて求めた。

こうして求めた3大都市の「交付税財源相当国税徴収額」を、『地方財政統計年報』所収の各都市の地方交付税額から差し引けば、「純交付税」額が求められ、推計結果は表2に示されている。

表2 . 3大都市における「純交付税」額（平成19年度）（単位：億円）

	交付税財源相当国税徴収額	地方税	地方交付税	純交付税	1人当純交付税 (千円)	人口(人)
横浜市	3,526	7,235	18	3,508	97.823	3,585,785
大阪市	10,497	6,785	105	10,392	412.940	2,516,543
名古屋市	5,651	5,165	21	5,630	221.322	2,543,815
3大都市合計	19,673	19,185	144	19,530	225.876	8,646,143

表2から明らかなように、現在の地方交付税制度の下でも、3大都市（の住民）は、合計でおよそ2兆円に上る財源移転を行っており、これは、3大都市の属する3府県の財源移転額の70.7%に達している。「大都市制度構想研究会」の提言は、3大都市が「都市州」ないしは「都市圏州」として他の地域から独立した場合に、税収を抱え込むことなく、広く全国に配分すべきことを提言しているが、現状においてもすでに3大都市は、実質的には巨額の財源移転を行っており、地域間の財政調整に大きな貢献を成していると言える。

ところで、「大都市制度構想研究会」の提言が志向しているような地域間の水平的財政調整制度を構想する場合、以上に示した、地方交付税制度の下での実質的な財源移転の推計結果から、どのような含意が汲み取れるであろうか。「大都市制度構想研究会」の提言では、

水平的財政調整制度の具体的設計までは示されていないが、イメージ図等から推し量ると、それは、国の介在のない、純粹に地方間（道州間）の合意による地域間財源移転システムとして構想されていると考えられる。水平的財政調整制度が、地域間の合意にもとづいて運営されるシステムであるとするならば、上で推計した実質的財源移転の現状において、財源移転を行っている拠出側の自治体が、7都府県あるいはほとんど東京都と3大都市に限られているという事実は、地域間の合意形成が思ったほど困難ではないかもしれないことを示唆していると考えられる。端的に言えば、東京都と横浜、大阪、名古屋の3大都市が、現状で実質的に行っている程度の財源移転を将来的にも行っていく用意があることを表明すれば、国の介在のない純粹に水平的な財政調整制度を設計し、運営することは可能であると考えられる。

もっとも、国の介在を排除した水平的財政調整制度を構想する場合、財源移転を行う側の地方自治体にとっては、地方税収の一部を他の自治体の住民のために拠出することになるため、住民への行政サービスの対価として地方税を根拠づける応益性の議論との整合性をどのように考えるかという点が問題となろう。

さらに、地方交付税制度に代えて、国からの財政移転を期待しない水平的財政調整制度を導入する場合には、少なくとも、現行の地方交付税総額に相当する規模の国から地方への税源移譲が必要となろう。地方交付税に支出している経費が不要になるとは言え、十数兆円に上る税源移譲が、厳しい国の財政状況の下で可能か否かという点も疑問であるが、税源移譲を受けた後、水平的財政調整制度の下で財源移転（拠出）を行う側の自治体にとって、現在実質的に行っている規模の移転が可能かどうかも問題である。たとえば、上述の推計で、「交付税財源相当国税徴収額」として算出された規模と税目による税源移譲がなされたとすると、東京都や3大都市は、現状と同程度の財源移転を行わなければならないとすると、税源移譲額のほとんどを財源移転に拠出することとなり、税源移譲によって得られた財源を今後一層拡大するであろう財政需要の充足に充てる余裕はなくなってしまう。したがって、水平的財政調整制度を志向して、国から地方への税源移譲を求める場合には、地域間で税収格差の少ない税目での移譲を求め、地域間の財源移転規模の縮小を図る必要がある。ただし、その場合には、東京都や3大都市のような財源移転を行う側の自治体が期待し得る税源移譲額は、法人税等地域間の偏在性の大きな税目を含んだ「交付税財源相当国税徴収額」より少なくなる可能性が高い点は考慮しておくべきであろう。地域間の財源移転必要額を減少させるためには、現在の地方税の税目構成を、より税収偏在性が小さなものに再編していくことも重要である。また、水平的財政調整制度の下でも、あるいは、水平的財政調整制度の下では一層、財源移転を行う側の大都市自治体に対しては、一般の市町村とは異なった「大都市税制」を適用すべきであり、税収の安定性が高められる構造に改編した上で、道府県税である事業税を3大都市の税制に組み込むこと等を追求すべきである。

3．地方交付税制度の問題点

前節で推計したように、現行の地方交付税制度の下でも、横浜、大阪、名古屋の3大都市は、実質的には、およそ2兆円に上る財源移転を他の地域に行っており、地域間の財政調整に貢献している。しかし、その事実は、移転を受けている地域にも、また、3大都市

(の住民)にも認識されていない。このような認識の欠如は、財源移転を受けている地域にとっては、(純)交付税がコストを伴わない財源であると映り、慎重さを欠いた歳出決定につながる危険性がある。また、3大都市(の住民)にとっても、実質的には多額の財源移転を行っているにも関わらず、負担感のない移転となり、拠出側として地方交付税制度の運用や機能に関心をもつ契機を逸してしまうという問題が生じる。

このように、地方交付税制度の下で実質的には巨額の地域間財源移転が行われているにも関わらず、財源の拠出側にも受領側にもその事実が認識されていない原因は、地方交付税制度が、国から地方自治体への一般補助金制度として設計されていることにあるが、その制度運用、とりわけ、地方交付税総額の決定や各自治体への配分決定に、当事者である地方自治体がほとんど関与しておらず、国(総務省や財務省)主導で行われていることも大きな要因となっていると考えられる。

総務省のホームページに公開されている「地方財政計画の概要」や「地方財政対策の概要」等の文書にもとづけば、地方交付税総額は、次のようなプロセスを経て決定されているものと考えられる。なお、以下の記述において、具体的措置や金額は平成22(2010)年度について述べるが、地方交付税総額決定の流れは、毎年度ほぼ同様な過程をたどっている。

まず、総務省は財務省や他の府省庁と協議しながら、翌年度の地方財政全体の歳出規模(地方財政計画歳出総額)を決定する。この歳出総額やその内訳は、その後に編成される各地方自治体の予算を拘束するものではないが、単なる予想ではなく、国の財政運営方針、たとえば景気対策の遂行のために地方の投資的経費の増大を見込む、地方公務員の給与水準の抑制や地方交付税額の抑制を図るために給与関係経費の対前年度削減等の歳出総額抑制方針をとる、地域経済の活性化を図るために特例的な歳出項目を設定する、といった措置が盛り込まれる。平成22年度に関しては、この地方財政計画歳出総額は82.1兆円である。

次に、総務省は、国庫支出金および地方交付税を除く翌年度の地方歳入の見通し額を算定する。具体的には、地方税(32.5兆円)、地方譲与税(1.9兆円)、地方特例交付金(0.4兆円)使用料・手数料や雑収入等のその他歳入(5.4兆円)および、後述する財源対策のための特例的財源を除く「地方債通常分」(4.7兆円)の合計額(44.9兆円)が「地方財源」となる。

地方の依存特定財源である国庫支出金の規模は、国の予算編成の過程で明らかとなり、平成22年度については、11.5兆円となっている。また、地方の依存一般財源である地方交付税の本来の財源である「法定率分」については、やはり国の予算編成過程で見積もられる翌年度の国税収入(予算)額が明らかになれば、所得税・法人税・消費税・酒税・たばこ税の予算額にそれぞれの交付税率を乗じて求められる。平成22年度については、「法定率分」は9.6兆円であるが、この金額はいったん国の一般会計に収められ、一般会計から交付税特別会計(交付税及び譲与税配付金特別会計)に移管され、特別会計の借入金に対する返済・利払費等(2.1兆円)を差し引いて、地方自治体に交付される。したがって、「法定率分」のうち実際に地方の歳入となるのは、平成22年度については7.5兆円となる。

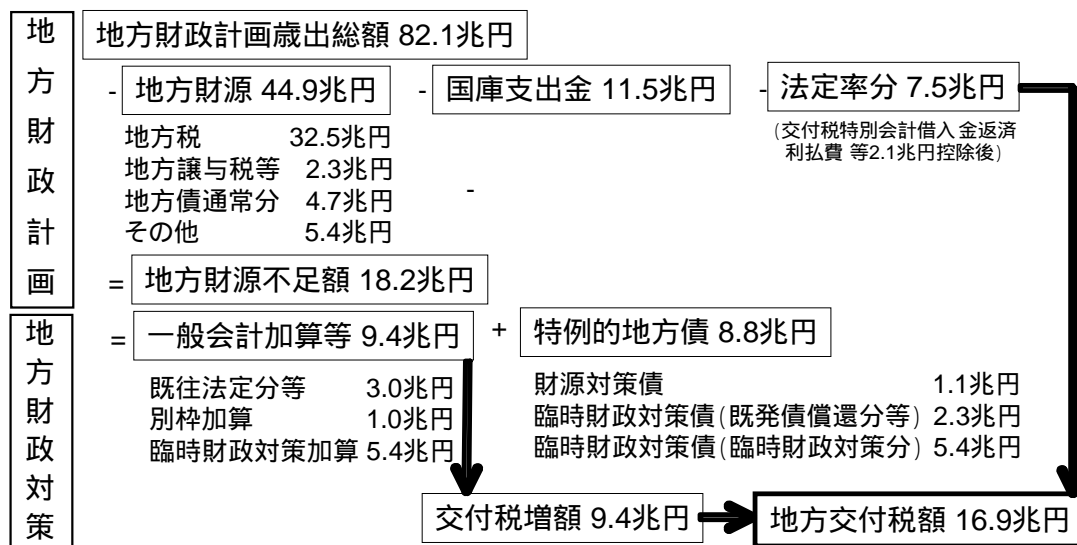
国(総務省・財務省等)は、以上のような地方財政計画の策定や国の予算編成を経て、地方財政計画歳出総額から、地方財源、国庫支出金、および地方交付税の法定率分(特別会計の借入金返済利払等控除後)を差し引くことにより、翌年度の地方全体の財源不足額

を算出する。平成 22 年度については、この「地方財源不足額」は、82.1 兆円-44.9 兆円-11.5 兆円-7.5 兆円 = 18.2 兆円に達している。

次に、国（総務省等）は、上記のように算出される「地方財源不足額」をどのように補填するか、対策を講じる。この対策は、大別して 2 つの措置からなり、一方は、財源対策債（1.1 兆円）、既発債の償還分として発行される臨時財政対策債（2.3 兆円）および臨時財政対策として発行される臨時財政対策債（5.4 兆円）からなる特例的地方債の発行であり、他方は、「法定率分」以外に地方交付税の増額に充てられる国の一般会計からの加算である。後者の一般会計加算措置は、ほぼ毎年度措置される、過年度の地方交付税法（附則第 4 条）の改正にもとづく加算措置（既往法定分）の他、国税決算精算分の先送り等さまざまな財源（合計 3.0 兆円）を充て、平成 22 年度には、「地域活性化・雇用等臨時特例費」の創設による「別枠加算」（1.0 兆円）も講じられ、さらに、臨時財政対策としての加算（5.4 兆円）が措置されている。このような「地方財源不足額」の補填対策（地方財政対策。ただし、総務省は、臨時財政対策のための一般会計加算措置や臨時財政対策債の発行のみを「地方財政対策」と呼んでいるようである）の結果、地方交付税総額は、「法定率分」（特別会計の借入金返済利払等控除後）に、一般会計加算分を加えた金額として決定される。平成 22 年度については、この地方交付税総額は、7.5 兆円 + 9.4 兆円 = 16.9 兆円となる。

以上に記述した地方交付税総額の決定過程を図解的に示すと図 1 のようになる。注目すべきことは、この地方交付税総額の決定過程において、地方自治体が公式に關与する機会は設けられていないという点である。以上のようなプロセスは前年度の秋から始まり、地方財政対策の概要が示されるのが 12 月頃であり、一般会計加算を加えた地方交付税総額と、特例的地方債を加えた地方債収入を歳入額に記載した地方財政計画が公表されるのは 2 月初め頃である。その後、当該年度に入って、基準財政需要額の算定に必要な測定単位（人口、面積、道路延長距離等々）の基礎データを総務省に集約する段階で、各地方自治体は初めて当該年度の地方交付税の算定に関わる。総務省では、各地方自治体の財源不足額（= 基準財政需要額 - 基準財政収入額、マイナスの場合はゼロ）の合計額が、上記のように決定された交付税総額とほぼ見合うように、基準財政需要額算定の調整項目である補正係数の改訂等を行い、改訂された補正係数や単位費用を示して、各地方自治体の地方交付税額の

図 1 . 地方交付税総額の決定過程（平成 22 年度）



確認を得た後、当該年度の7月下旬頃に自治体ごとの交付税額を公表する。このように、地方交付税総額や各自治体の地方交付税額の決定に、当事者である地方自治体に関わる機会は限られており、ほとんどの部分は、国（総務省・財務省等）の主導によっている。このような地方交付税決定の実態の下で、地方交付税の財源となっている国税が、本来は地方税であるべきものを国が代理徴収した地方の固有財源ないしは共有財源であり、その大部分を東京都や3大都市が拠出していることを各地方自治体が認識することを期待するのはきわめて困難であると言えよう。

4．地域間財政調整制度改革の方向と3大都市の役割

以上に示した国主導の地方交付税決定の現状を改革し、財源移転を行う側も受取る側も地域間で移転される財源はコスト（負担）の掛からない資金ではないことを認識できるようにするための抜本的制度改革の方向は、「大都市制度構想研究会」が志向したような、国の関与を排除した水平的財政調整制度への改編であろう。しかし、2節の末尾で議論したように、このような抜本的改革を行うためには、地方税の応益性との整合性をどのように考えるかといった理論的問題や、国から地方への税源移譲と移譲税目の検討、さらには、地方税体系の再編や「大都市税制」の構築といった長期の検討と準備が必要な改革が前提となろう。したがって、最終的な改革の方向は、水平的財政調整制度の構築に置くとしても、少なくとも、中間的目標として、より実現性の高い制度改革を考慮すべきである。

そのような中間的改革目標となり得る具体的改革案として、地方6団体が設置した「新地方分権構想検討委員会」が平成18（2006）年に公表した「地方共有税」構想を挙げることができよう。

「地方共有税」構想では、国税の一定割合を財源とする現行の地方交付税を、「すべての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるように」するための財源であるとの趣旨から、「地方共有税」と改称し、いったん国の一般会計歳入に組込むことなく、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直入し、特別会計には一般会計からの加算措置は行わず、不足する財源は、地方共有税の法定率（現在の交付税率に相当）の引上げで対処するとしている。また、「新地方分権構想検討委員会」の提言では、「地方共有税」構想と並んで、地方の代表者が参画する「地方行財政会議」を政府内に設置することを提案しており、その事務及び権限事項の中に、地方財政計画や地方交付税総額を挙げている。

特別会計から各地方自治体に配分される「地方共有税」（「新地方分権構想検討委員会」の提案では、「地方共有税調整金」）が、国から地方への補助金の形態をとっていることから、「地方共有税」の実現が、ただちに、地方自治体やその住民の意識を変えると期待することはできないかもしれない。しかし、現在の「法定率分」に相当する「地方共有税」を特別会計歳入として区分経理し、その総額決定に地方自治体の代表が関与する機会を設けることによって、「地方共有税」が地域住民の拠出によって形成される、「負担（コスト）」を伴う財源であるとの認識が地方自治体の間に醸成されるようになる可能性はある。

現行の地方交付税制度の下で実質的には巨額の財源移転を行っている横浜、大阪、名古屋の3大都市は、「地方共有税」制度の下でも、財源の拠出側の自治体として大きな貢献を成すことになる。それだけに、「地方共有税」構想の実現に積極的に取り組み、その総額決

定に関わる「地方行財政会議」に3大都市の代表を送り込むことによって、「地方共有税」が地域住民の拠出によって形成される、「負担（コスト）」を伴う財源であるとの認識の醸成に寄与すべきである。

新たな大都市制度の構築に向けて

概 要

横浜市、大阪市、および名古屋市の3市によって組織された大都市制度構想研究会による「都市州」の提案は、近時における道州制論議の盛り上がりを踏まえて、かつて法制化されはしたものの、実施されることなく終わった「特別市」の制度を、道州制の導入とともに、道州制に適合的なかたちで復活させることを意図したものであった。

しかしながら、政権交代とともに、道州制の導入可能性は遠のいた。このことはまた、道州制の導入とともに都市州を制度化し、横浜市、大阪市、および名古屋市の3市に適用する可能性も遠のいたことを意味する。その一方で、大都市制度構想研究会が、道州制の実現に相当の時間がかかることが予想される場合に、現行の都道府県制の下で実現すべきものとして提言していた「新・特別市」と類似の構想が、指定都市市長会によって「特別自治市」という名称で提案されている。

これらのことを踏まえるならば、現時点において横浜市、大阪市、および名古屋市の3市が目指すべきは、特別自治市の実現を目指して、他の政令指定都市と共同で国政に働きかけていくとともに、特別自治市が実現されるまでの過渡的な措置として、基礎自治体優先の原則の徹底、法令による義務付け・枠付けの見直し、大都市税制の整備等を、同じく他の政令指定都市と共同で国に対して要請していくこと、そして、それとあわせて、それぞれの市の実状にあわせたかたちで、住民自治の充実を図っていくことであろう。

大阪市立大学 教授

阿部 昌樹

新たな大都市制度の構築に向けて

阿部 昌樹（大阪市立大学）

1. なぜ「都市州」だったのか？

横浜市、大阪市、および名古屋市の3市によって組織された大都市制度構想研究会は、昨年2月に『日本を牽引する大都市 「都市州」創設による構造改革構想』と題する提言を公表し、そこで、新たな大都市制度として「都市州」を創設すべきことを提案した。現行の都道府県制に代えて道州制を実施するに際しては、一般道州から独立した都市州を法制化したうえで、それを、まずは横浜市、大阪市、名古屋市の3市に適用すべきであるというこの提案は、一言で言うならば、法制化されはしたものの、実施されることなく終わった「特別市」の制度を、道州制の導入とともに、道州制に適合的なかたちで復活させることを意図したものであったとすることができる。

(1) 「特別市」の挫折と「政令指定都市」

大都市地域に、府県に包摂されない特別市を創設すべきことは、戦前期において既に、東京市、大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市のいわゆる6大都市によって主張されていた。そして、1943年6月に都制が施行されたことによって消滅した東京市を除く5大都市は、戦後間もない時期に、この戦前期における主張を再度活性化させた。

1947年4月に制定された地方自治法には、こうした大都市自治体の年来の主張を受け容れるかたちで、その264条以下に、特別市に関する規定が設けられた。人口50万人以上の市のなかから法律によって指定される特別市は、都道府県の区域外とし、市の事務とともに都道府県の事務をも担うという法制度が創設されたのである。

この法制度を実施することに対しては、しかし、特別市に指定されることが想定されていた大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市の5大都市のそれぞれを包摂する大阪府、京都府、愛知県、神奈川県、兵庫県からの、激しい反対があった。それぞれの府県の中核である大都市を府県の区域外とし、残余の市町村のみで府県を構成するとすれば、府県は主たる課税対象を喪失し、財政的に立ち行かなくなってしまうということが、その主たる理由であった。

そうした府県側の特別市制実施反対論に配慮するかたちで、1947年12月の地方自治法改正に際して、特定の市を特別市に指定する法律は、「関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない」という規定が設けられた。

特定の市を特別市に指定するための法律は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」であり、憲法95条により、「その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」。問題は、「一の地方公共団体」とは、特別市に指定される市なのか、その市を包摂する府県なのかである。1948年12月の地方自治法改正は、この点を明確化するものであった。

住民投票を、特別市となる市を包摂する府県の区域で実施することとしたのは、ある市

を特別市とすることは、その市を包摂する府県を、特別市の区域とそれ以外の区域とに分割することに他ならず、特別市となる市の住民のみならず、その市が特別市として府県から離脱した後も府県に残されることになる他の市町村の住民もまた、特別市の指定によって影響を受ける利害関係者であるという考え方に基づいてのことであった。これは、一つのありうる考え方ではある。

しかしながら、1947年の時点においては、特別市となることが予定されている市の区域内に住所を有する有権者の数が、その市を包摂する府県の区域内に住所を有する有権者の総数の半数を超えていたのは、京都市のみであった。このことは、特定の市を特別市に指定するための法律案への同意を得るための住民投票が府県の区域で実施され、特別市に指定されることが予定されている市の区域外に住所を有する有権者のすべてが、その法律案に不同意の意思を表明したならば、京都市以外は特別市になり得ないということの意味する。そして、特別市に指定されることが予定されていた5大市のそれぞれを包摂する府県の、特別市制を実施することに対する強い反対を前提とするならば、住民投票に際して、特別市に指定されることの可否が問われている市の区域外に住所を有する有権者が、こぞって特別市の指定に反対する可能性は、きわめて大きなものであった。5大市のうち、京都市を除く4市では、特別市制を実施することは著しく困難になったのである。

このことは、しかし、特別市制を実施することの是非をめぐる5大市と、そのそれぞれを包摂する府県との対立を鎮めはしなかった。対立はその後も続き、その決着は、1952年12月に発足した第1次地方制度調査会における検討に委ねられることになったのである。そして、翌1953年10月、第1次地方制度調査会は『地方制度の改革に関する答申』を内閣総理大臣に提出し、そのなかで、「差し当たって事務及び税源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図るものとす」べきことを提言した。すなわち、大都市地域においても二層制の地方自治制度を維持しつつ、府県の事務権限と税源の一部を大都市自治体に移譲することによって、大都市自治体の事務権限と税源の拡充を図るべきであるという提案である。

この提案に対して、5大市は、十全なものとは言えないが、肯定的に評価できるものであるという見解を表明したが、5大市のそれぞれを包摂する府県は、実質的には特別市を是認する趣旨のものであるとして、強く反発した。そのこともあって、この提案の制度化は難航したが、この提案を制度化するのであれば、地方自治法の特別市に関する条文を削除すべきであるという府県側の要望を、1955年11月に保守合同によって誕生した自由民主党が受け容れることによって、政治的決着が図られることになった。

かくして、1956年6月の地方自治法改正によって「大都市に関する特例」として設けられたのが、「政令指定都市」の制度である。すなわち、政令で指定する人口50万人以上の市に、その市を包摂する都道府県から、法令の規定によりその都道府県が処理することとされている事務の一部を移管するという制度であり、政令指定都市に指定された市は、政令指定都市となった後も、都道府県の区域内にとどまり、法令の規定により、都道府県の関与を受けることになる。

この政令指定都市の制度が設けられると直ちに、特別市になることが予定されていた大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市の5大市が、政令指定都市に指定された。1956年9月のことである。そして、その後は、1963年4月に北九州市が、1972年4月に札幌市、川崎市、福岡市の3市が、1980年4月に広島市が、1989年4月に仙台市が、1992

年 4 月に千葉市が、2003 年 4 月にさいたま市が、2005 年 4 月に静岡市が、2006 年 4 月に堺市が、2007 年 4 月に新潟市と浜松市が、昨年 4 月に岡山市が、そして本年 4 月には相模原市が政令指定都市に指定された。

政令指定都市として地方自治法によって制度化された構想は、上記のとおり、もともとは、第 1 次地方制度調査会によって「差し当たって」の措置として提案されたものであったが、その制度化に際して特別市に関する地方自治法の条文が削除されたことから、それが「差し当たって」の措置として提案されたものであったという認識は稀薄化せざるを得ず、しかも、次々と新たな政令指定都市が誕生することによって、大都市地域における地方自治制度としての政令指定都市制度の自明性と安定性は、次第に強固なものとなっていた。かくして、今日においては、政令指定都市制度は、大都市地域における地方自治制度として、すっかり定着した感がある。

(2) 「政令指定都市」から「都市州」へ

政令指定都市制度に関しては、しかし、政令指定都市が道府県の区域内にとどまることから、国と道府県との二重の監督に服さざるを得ないことや、政令指定都市の区域内において、その政令指定都市とそれを包摂する道府県とが、文化会館や体育館等を競って建設することによって生じる、公共施設の無駄な重複等のいわゆる二重行政が、その問題点として指摘されてきた。また、政令指定都市は、その区域内において、他の地域においては道府県が処理している事務の少なからざる部分を処理しているにもかかわらず、宝くじの発行が可能とされていることや、自動車取得税交付金と地方道路譲与税の上乗せ配分や軽油引取税交付金と石油ガス譲与税の配分を受ける等のわずかな特例を除いては、事務量の増加に見合った財政上の措置がなされていないことも、しばしば批判の対象とされてきた。

大都市制度構想研究会の提言も、政令指定都市は、「道府県に比肩する規模・行政能力を有しているにもかかわらず、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、地方自治制度の中で大都市の位置づけや役割が法律上明記されない、特例的な事務配分という法体系になっているため、道府県に事務権限が留保されていたり、関与が残るなど二重行政・二重監督の弊害が生じている」ことや、政令指定都市は「事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、市町村税制は大都市の事務権限に関係なく画一的であり、所要額に対する税制上の措置が不足し」ていることを、現行制度に内在する問題点として指摘している。

このように政令指定都市の大都市制度としての不完全性ないしは不十分性が指摘され続ける一方で、近年になって、都道府県制を廃止し、道州制を導入すべきであるという主張が、その勢いを増してきた。その背後には、いわゆる平成の大合併による市町村の平均的規模の拡大と、さらなる地方分権の推進を目指す動向とがある。

まず第 1 に、いわゆる平成の大合併により、2000 年 4 月 1 日には 3,229 あった市町村が、2010 年 4 月 1 日には 1,727 まで減少しており、それに伴って、市町村の平均的規模が拡大している。このことは、市町村の平均的な行財政能力の向上をもたらしているはずである。そして、そうであるとしたならば、市町村は、これまでよりも広範な権限を行使し、事務を執り行うことが可能となっているはずであり、その結果、地方自治法 2 条 5 項に都道府県が処理すべき事務として規定されているもののうち、「その規模又は性質におい

て一般の市町村が処理することが適当でないと思えられるもの」は少なくなっていると考えられる。また、市町村それ自体が合併により広域化したことにより、これまでは都道府県が担うべきものと観念されてきた「広域事務」のかなりの部分を、市町村に移管することが可能となっているはずである。いずれにせよ、都道府県が果たすべき役割は、かつてよりも縮減していると考えられる。

第2に、地方分権をより一層推進し、国の担うべき役割を限定していくためには、地方整備局や地方産業局等の国の地方支分部局の事務権限を、大幅に自治体に移譲する必要があるが、その受け皿として見たとき、現在の都道府県は、その区域が狭すぎる。広域自治体は、それぞれの地方支分部局が管轄する区域をその区域とする程度に、一層の広域化を図っていくことが望ましい。

かくして、都道府県制を廃止し、全国を10程度の道州の区域に再編したうえで、その道州を都道府県に代わる広域自治体とする道州制を導入すべきことが提唱されるようになったのである。そうした動向を受けて、第28次地方制度調査会が、2006年2月に、「地方分権の推進及び地方自治の充実強化」、「自立的で活力のある圏域の実現」、および「国と地方を通じた効率的な行政システムの構築」の3つの目標を念頭に置いて、「道州制の具体的な制度設計を検討すべきである」とする、『道州制のあり方に関する答申』を内閣総理大臣に提出した。また、その年の9月には、「道州制担当大臣」のポストが新設され、翌2007年1月には、この道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」が設置された。そして、この道州制ビジョン懇談会が、翌2008年3月に、「時代に適応した『新しい国のかたち』をつくる」ことを理念として掲げた『中間報告』を公表した。

大都市制度構想研究会の提言は、このようにして、都道府県制から道州制への移行という大規模な地方自治制度の改革が現実味を帯びてきた時期に公表されたものである。そこには、「この国土を47の都道府県ではなく、約10の州に再編し内政の拠点をつくる地域主権型道州制への移行が現実味を帯びてきた」という状況認識が示されるとともに、道州制の導入に際しては、「国は外交・防衛・通貨管理、全国的な事務など国にしかできないことのみを重点的に担い、その他の事務は、制度設計を含めて地方自治体が主体的に担う」ような国家体制を構築すべきこととともに、「大都市については、広域的分野で道州との役割分担を整理し、大都市の独立性・総合性を高め、市町村とは別の位置づけを明確にした制度にしていく」べきことが、あわせて提言されている。このうち後者の「大都市の独立性・総合性を高め、市町村とは別の位置づけを明確にした制度」が、一般道州から独立した、市であるとともに道州でもあり、市が果たすべき役割と道州が果たすべき役割とをあわせ担う「都市州」に他ならない。

大都市制度構想研究会の提言においては、道州間の水平的財政調整制度を創設し、都市州もそれに参加することによって、都市州の区域内における地方税収入の一部を、税収が少ない一般道州に配分すべきことが提言されている。この水平的財政調整制度に関する提言は、かつての特別市の構想には伴っていなかったものである。大都市地域に特別市制を実施すべきことが強く主張されていた時代においては、自治体間の財政力格差の調整は国の責務であり、国が、自治体ごとの財政状況の差異を勘案して、国税収入の一部を各自治体に配分する、地方交付税制度を中心とした垂直的財政調整の仕組みによって行うべきことが、当然のことと見なされていたからである。

しかしながら、この水平的財政調整制度に関する提言を別とすれば、都市州創設の提案

とは、大都市地域においては、それ以外の地域における基礎自治体と広域自治体との二層制の地方自治制度とは異なる、一層制の地方自治制度を実施すべきであるという提案に他ならない。それは、その実質において、特別市制の提案と異なる。都市州とは、道州制の下での特別市なのである。都道府県制の下で、いったんは法制化されたものの、結局のところ実現されることなく今日に至っている特別市の構想を、都道府県制から道州制への移行を好機と捉えて実現することを企図したのが、都市州創設の提言であったと云ってよい。

2. 政権交代と都市州構想の行方

大都市制度構想研究会の提言が公表されてからほぼ半年後の昨年 8 月 30 日に実施された衆議院議員総選挙によって、民主党が過半数の議席を獲得し、政権交代が実現した。同年 9 月 16 日に発足した民主党、社会民主党、および国民新党の連立内閣である鳩山由紀夫内閣には、当初から道州制担当大臣は存在しなかった。鳩山首相の辞任を受けて本年 6 月 8 日に発足した民主党と国民新党との連立内閣である菅直人内閣においても、また同様である。道州制ビジョン懇談会も、政権交代後は一度も開催されていない。道州制論議は、政権交代によって、いったん棚上げにされたと考えてよいであろう。

もちろん、民主党を中心とする政権が続く限りは道州制の実現はあり得ないと判断するには、時期尚早であろう。しかしながら、道州制の実現が遠のいたことは確かである。そして、道州制の実現が遠のいたということは、道州制とセットで都市州を法制化し、それを横浜市、大阪市、名古屋市の 3 市に適用する可能性もまた、遠のいたことを意味する。

もっとも、大都市制度構想研究会の提言は、新たな大都市制度の創設は、道州制の導入と同時にでなければまったく不可能であるという認識に基づくものではない。この提言では、その末尾に近い箇所において、「道州制の実現まで相当の期間がかかる可能性もある」ことへの言及がなされ、そのうえで、大都市制度構想研究会は、道州制が実現されるまでの間は、現行の政令指定都市制度がそのまま維持されることを容認するという立場は採らないことが明言されている。この提言において示した大都市制度改革の理念は早期に実現すべきものであり、それゆえ、現行の都道府県制度の下においても、横浜市、大阪市、名古屋市の 3 市は、「府県との重複行政を排し、事実上府県から独立した、府県と同等の権限を持つ、いわゆる『新・特別市』の実現を求めていくべきである」というのが、大都市制度構想研究会のスタンスであった。また、それとともに、この新・特別市の創設は、現行の地方自治法の改正によるのではなく、「大都市制度法（仮称）」の制定によって実現すべきことが提案されていた。

この大都市制度構想研究会のスタンスを継承するとしたならば、道州制の実現が遠のいた現時点において横浜市、大阪市、名古屋市の 3 市が目指すべきは、「府県との重複行政を排し、事実上府県から独立した、府県と同等の権限を持つ、いわゆる『新・特別市』の実現」であり、それを法的に可能とするための「大都市制度法（仮称）」の制定を国に対して要請していくことであるということになるであろう。

もちろん、この新・特別市の構想は、現時点において法律上都道府県が実施すべきものとされている事務や、都道府県に帰属している権限の範囲を所与としたものではなく、国から都道府県への大規模な事務権限の移譲と一体のものとして理解する必要がある。すな

わち、国は、外交、防衛、通貨管理、全国一律的に適用すべき制度や規範の創設等の本来的に国にしかできない役割の遂行や、現在の都道府県の区域を前提とするならば、各都道府県が単独で、あるいは隣接する都道府県相互間の水平連携によっては実施困難な事務の実施のみを担い、現在のところは国が担っているそれ以外の事務権限は、すべて都道府県もしくは市町村に移譲するという方向での分権改革を進めるとともに、横浜市、大阪市、名古屋市の3市の区域内においては一層制の地方自治制度を導入し、市が、国からの移譲によって拡充された都道府県の事務権限と市町村の事務権限とをあわせて担う仕組みを実現することが、目指すべき方向であるということになるはずである。

ところが、この新・特別市の構想ときわめて類似した大都市制度の構想を、本年5月11日に指定都市市長会が提示している。「特別自治市」の構想がそれである。指定都市市長会の提言『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案』によれば、特別自治市とは、現在の政令指定都市の区域に創設されるべき、一層制の大都市制度であり、原則として、「道府県の事務も含め、地方の事務とされているもの全てを一元的に担う」、「広域自治体と同格」の自治体である。大都市地域においては一層制の地方自治制度を導入すべきであるという点において、この特別自治市の提案は、かつての特別市制度や、大都市制度構想研究会が提案した都市州や新・特別市の提案と類似している。

もっとも、指定都市市長会の提言では、特別自治市が創設された段階における広域自治体は「広域自治体」とのみ表記されており、それが都道府県なのか道州なのかは明記されていない。しかしながら、「道府県の事務も含め、地方の事務とされているもの全てを一元的に担う」という記述からは、道府県が存在している状態すなわち現行の都道府県制の下でも、特別自治市の創設は望ましいことであり、それを推進すべきであるという認識であると推測することができる。そうであるとしたならば、この特別自治市創設の提案は、細部はともかく、大枠においては、大都市制度構想研究会の提言に示された新・特別市創設の提案と同様のものと考えてよいであろう。

唯一の大きな違いは、大都市制度構想研究会の提言が、まずは横浜市、大阪市、名古屋市の3市が新・特別市に移行することを想定し、それ以外の政令指定都市には言及していないのに対して、指定都市市長会の提言においては、すべての政令指定都市が同時に特別自治市に移行することが想定されている点である。このことは、明記されてはいないが、指定都市市長会の提言に付されている、特別自治市が創設された後の広域自治体と基礎自治体との関係図から窺い知ることができる。その関係図のなかには、政令指定都市は存在しないのである。これは、特別市自治市の創設とともに現行の政令指定都市制度は廃止され、すべての政令指定都市が同時に特別自治市に移行するという趣旨であろう。

この相違点は重要である。指定都市市長会が、すべての政令指定都市の区域において特別自治市の制度を導入すべきことを提案したということは、大都市地域に適用されるべき地方自治制度としては、現行の政令指定都市制度よりも、特別自治市という一層制の地方自治制度の方が望ましいという点において、すべての政令指定都市の市長の意見が一致したということの意味しているからである。

新・特別市にせよ特別自治市にせよ、新たな地方自治制度を導入するためには、地方自治法の改正もしくは新たな法律の制定が必要である。そして、国に対して法律の改正や制定を求めていくには、その要求を、横浜市、大阪市、名古屋市の3市の要望というかたちで示すよりも、19の政令指定都市すべての総意として示す方が効果的であろう。そうだと

したならば、横浜市、大阪市、名古屋市の3市が今後なすべきことは、指定都市市長会が提案した特別自治市の実現を求めて、他の政令指定都市とともに、国政に働きかけていくことであろう。特別自治市が新・特別市と同様の内実を有するものである以上、大都市制度構想研究会の提言において用いられている新・特別市という名称にこだわるべき理由は何もないのである。

3. 地域主権改革との関係

地方分権改革推進法に基づいて2007年4月に内閣府に設置された地方分権改革推進委員会は、昨年11月9日までに4次にわたる勧告を内閣総理大臣に対して行い、地方分権改革推進法が失効する昨年度末を待たずに、その任務をほぼ終了した。そして、昨年12月15日には、地方分権改革推進委員会の4次にわたる勧告を踏まえた『地方分権改革推進計画』が閣議決定された。しかしながら、この『地方分権改革推進計画』に盛り込まれた改革案のうちで法改正を要する部分を実現するために立案され、第174通常国会に提出された「国と地方の協議の場に関する法律案」、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」および「地方自治法の一部を改正する法律案」の、いわゆる地域主権改革関連三法案は、鳩山首相の辞任等に伴う国会審議の遅れにより、参議院においては可決されたものの、衆議院においては本年6月16日の国会閉会までに可決に至らず、閉会中審査に付され、本年7月11日の参議院議員選挙後に開催された第175臨時国会においても、衆議院において実質的な審議はなされず、さらに閉会中審査とすることが決定されている。

その一方で、民主党政権は、昨年11月17日に、「地域のことは地域に住む住民が決める『地域主権』を早期に確立する観点から、『地域主権』に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため、内閣府に地域主権戦略会議を設置する」ことを閣議決定した。地域主権戦略会議は、昨年12月14日に第1回会議を開き、本年6月までに、計6回の会議を開催している。その間、第1回の会議において、原口一博総務大臣より、「地域主権戦略の工程表(案)」すなわち、いわゆる「原口プラン」が提出され、「地域主権戦略大綱」および「地域主権推進大綱」の策定を経て、「地域主権推進基本法」の制定へと至る道筋が示された。そして、第6回の会議において「地域主権戦略大綱(案)」が議論され、それを踏まえて、本年6月22日に、『地域主権戦略大綱』が閣議決定された。

この『地域主権戦略大綱』には、法令による自治体に対する義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、ひも付き補助金の一括交付金化、地方税財源の充実確保等についての政府としての基本的な考え方が示されているが、道州制に関しては、「地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく」と記述されるにとどまっている。この『地域主権戦略大綱』の記述を見ても、先に述べたとおり、政権交代により道州制の実現は遠のいたと考えるべきであり、都市州よりも新・特別市もしくは特別自治市が、実現可能性の高い提案であると言えることができる。

それでは、それ以外の点では、大都市制度構想研究会の構想は、この現在進行中の地域主権改革といかなる関係に立つのであろうか。

(1) 「基礎自治体優先の原則」の徹底

地方分権改革推進委員会は、2008年5月28日に内閣総理大臣に提出された『第1次勧告』において、「二層制の『地方政府』のうちでも、生活者としての国民・住民にとってより身近な基礎自治体である市町村への権限移譲、その自主性・自律性と施策展開における自由度の拡大に重きを置」くという、「基礎自治体優先の原則」に拠って立つことを明示した。同委員会によれば、「国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における総合的な行政の実施の役割を担わせることは、地方自治の基本原則である」。

同委員会は、こうした認識に基づいて、『第1次勧告』のかなりの部分を、市町村とりわけ市への権限移譲に関連した諸勧告に費やしている。すなわち、そこでは、都道府県から市町村とりわけ市へ移譲すべき諸権限が明示されるとともに、都市計画等に関するいくつかの事項について、現行法の下では、市町村が決定を行うに際して得なければならないものとされている都道府県知事の同意を不要とすることによって、都道府県の市町村への関与を縮減すべきことが勧告されている。また、政令指定都市に関しては、一般市に対して行うべきであるとされている都道府県からの権限移譲に加えて、都市再開発法に基づく市街地再開発組合の設立認可権限や特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人の設立の認証権限等の追加的な移譲を行うべきことや、都市計画にかかる地域地区の指定のように、これまでも政令指定都市の区域においては市長の権限とされてはいたものの、その権限を行使するに際しては、都道府県知事もしくは主務大臣の同意を得なければならないものとされていた事項に関して、同意は不要とすべきことを、あわせて勧告している。

「基礎自治体優先の原則」は、『地域主権戦略大綱』にも引き継がれている。すなわち、同大綱によれば、地域主権改革は、「主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会をつくっていくこと」を目指すものであり、それゆえ、「この改革においては、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である」。

「基礎自治体優先の原則」に基づいて、基礎自治体への権限移譲と、基礎自治体が事務事業を実施するに際しての、国や都道府県の関与の縮減を徹底していくならば、そして、とりわけ政令指定都市に関しては、そうした権限移譲や関与の縮減を、一般市への権限移譲や関与の縮減よりもさらに徹底して推し進めるならば、政令指定都市は、漸次的に都道府県からの独立性を高め、その権限の範囲や権限行使に際しての自由度に関しては、特別市、新・特別市、もしくは特別自治市に近い状態になっていくであろう。そうであるとしたならば、そうした可能性を見据えたうえで、まずは地方分権改革推進委員会の『第1次勧告』の完全な実施を求めていくことを、現在の状況の下で、実現可能性の高いかたちで大都市制度構想研究会の構想を継承していくための、過渡的な方策として位置づけることができよう。

『地域主権戦略大綱』においては、地方分権改革推進委員会の『第1次勧告』において権限移譲すべきであるとされたもののうち、68項目に関して、法改正等の必要な措置を講じ、権限移譲を実施することが宣言されたが、地方分権改革推進委員会の『第1次勧告』

においては権限移譲すべきであるとされたものの、『地域主権戦略大綱』には盛り込まれなかったものも少なくない。そこで、新・特別市もしくは特別自治市の実現を目指すための過渡的な方策としては、まずは、地方分権改革推進委員会の『第1次勧告』の完全実施を求め、そのうえでさらに、政令指定都市の区域内で完結するすべての河川の整備・管理権限を政令指定都市に移管すること等、『第1次勧告』には盛り込まれなかったものの、政令指定都市の都市経営能力をもってすれば十分に担うことができる事務権限の移譲を、追加的に要求していくという、二段階的なものとするのが妥当であろう。

指定都市市長会の提言においても、「新たな大都市制度創設までの間の当面の措置」として、「基礎自治体優先の原則、補完性・近接性の原理に基づき、現行の指定都市制度の下においても、総合的・一体的に事務事業を遂行することができるよう包括的に権限移譲を行うこと」が求められている。この点において、指定都市市長会の提言と、大都市制度構想研究会の構想を継承していくための方策とは一致する。そうであるとしたならば、新・特別市の創設を目指す取り組みが、特別自治市の創設を目指す取り組みへと無理なく転換していくことが可能であると同様に、この点に関して、指定都市市長会の提言に沿った取り組みが、すなわち、大都市制度構想研究会の構想を継承していく途であるということになるであろう。

(2) 法令による義務付け・枠付けの見直し

地方分権改革推進委員会は、「基礎自治体優先の原則」に立脚した権限移譲とともに、自治体の権限行使や事務事業の実施に対する法令による拘束を緩和し、施設の設置基準等を、自治体が自ら条例によって定めることが可能な場合を拡大すべきことを提言している。『地域主権戦略大綱』においても、「自治事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けが多数存在する現状」が問題視され、「地域主権改革を進めるためには、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を進めることにより、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改めていく必要がある」と指摘されている。この「法令による義務付け・枠付けの見直し」の提案は、大都市制度構想研究会の構想と、どのような関係に立つのであろうか。

改めて言うまでもないことであるが、大都市自治体に多くの事務権限が移譲され、事務の実施や権限の行使に際しての国や道府県の関与が廃止されていったとしても、どのように事務を実施し、権限を行使すべきかが、法令に事細かに規定されていたならば、それらの事務の実施や権限の行使に際して、大都市自治体が合法的になしうることは、法令の機械的遵守にとどまる。それでは、二重行政・二重監督の弊害は是正されるとしても、大都市自治体はその固有の政策形成能力を発揮する余地は、限定されたものとならざるを得ない。地域社会のニーズや地域住民の意向を的確に把握し、自ら政策目的を設定したうえで、それを最も効率的かつ効果的に実現するための方策を案出し、実施していくことは、たとえ大都市自治体がそれを可能とするだけの十分な能力を有していたとしても、法令による制約ゆえに、不可能となってしまうのである。そうであるとしたならば、都市州もしくは新・特別市への移行を目指す、自らの政策形成能力の高さを自負する大都市自治体は、事務権限の移譲とともに、事務の実施や権限の行使に対する法令による制約の緩和を、あわせて要求すべきであるということになるはずである。

ひるがえって大都市制度構想研究会の提言を見ると、そこには、法令による制約の緩和それ自体を要望するような記述は見られない。しかしながら、それは、大都市制度構想研究会が、広域自治体の区域に包摂されない都市州もしくは新・特別市を創設すべきことを提唱することに主眼を置き、都市州もしくは新・特別市に対しても、他の自治体に対してと同様に適用される法令による制約は、直接の検討対象とはしていなかったためであり、法令による制約は現状のままではかまわないという趣旨ではないと考えるべきであろう。

実際、大都市制度構想研究会の提言には、法令による制約が緩和されるべきことを、必要な改革として含意しているものとして理解可能な記述が散見される。すなわち、この提言においては、新たな地方自治制度を構想するに当たって必要な視点の一つとして、「国を動かす政策能力の高い自治体の実現」を目指すという視点が重要であることが指摘されている。また、「地域のニーズに合致した施策を迅速かつ総合的に展開することが可能になること」が、都市州もしくは新・特別市を実現することのメリットの一つとして挙げられている。都市州もしくは新・特別市の事務の実施や権限の行使が法令によって厳格に拘束され、裁量的な判断を行う余地がほとんどないとしたならば、都市州もしくは新・特別市における政策形成は些末な事項に関するものにとどまり、「国を動かす政策能力の高い自治体」を実現することも、「地域のニーズに合致した施策を迅速かつ総合的に展開すること」も、見果てぬ夢にとどまるであろう。それゆえ、「地域のニーズに合致した施策を迅速かつ総合的に展開することが可能」な、「国を動かす政策能力の高い自治体の実現」を目指すということは、とりもなおさず、法令による制約の緩和を求めていくということを意味する。大都市制度構想研究会の提言は、法令による制約を緩和すべきであるという要請を、明示してはいないものの、含意していると考えられるべきなのである。

このことはすなわち、法令による義務付け・枠付けを見直すべきであるという地方分権改革推進委員会の提言や『地域主権戦略大綱』の記述は、大都市制度構想研究会の構想と整合的であるということの意味している。それゆえ、法令による義務付け・枠付けの見直しに関する地方分権改革推進委員会の勧告を、『地方分権推進計画』や『地域主権戦略大綱』には採り入れられなかった部分をも含めて、完全なかたちで実現することを求めていくことも、「基礎自治体優先の原則」の徹底を要望することと同様に、現下の状況において大都市制度構想研究会の構想を継承していく一方策と見なすことができよう。

さらに、地方分権改革推進委員会が検討対象を絞り込んでいくプロセスにおいて、検討対象から除外されてしまった法令による義務付け・枠付けについても、それらが、「地域のニーズに合致した施策を迅速かつ総合的に展開することが可能」な、「国を動かす政策能力の高い自治体の実現」を妨げていないかどうかを精査したうえで、必要な法改正を求めていくことが目指されるべきであろう。

ちなみに、指定都市市長会の提言にも、大都市制度構想研究会の提言がそうであるのと同様に、法令による義務付け・枠付けの見直しに関する記述は見られない。しかしながら、そこに含まれている「住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、それに基づき施策の決定・実施ができることが重要である」という記述には、法令による義務付け・枠付けの緩和は、当然に必要なであるという認識を読み取ることができる。この点に関しても、大都市制度構想研究会の構想を継承していくことと、指定都市市長会の提言の実現に向けて努力することとは、軌を一にしているのである。

(3) 税財源の充実

大都市自治体が都市州もしくは新・特別市に移行し、大都市地域において一層制の地方自治制度が実現されたならば、その地域において徴収される地方税はすべて、都市州もしくは新・特別市の税収となる。その場合、大都市地域においては、広域自治体と基礎自治体との間で、地方税をどのように配分するかが問題となることはない。

これに対して、大都市地域においても二層制の地方自治制度を維持したうえで、他の地域においては広域自治体が担っている事務権限の多くを、大都市地域に限って大都市自治体に移譲していくとしたならば、大都市自治体とそれを包摂する広域自治体との間での地方税の配分が問題とならざるを得ない。大都市自治体は一般の市町村よりも広範な事務権限を担っているにもかかわらず、大都市自治体に対しても一般の市町村と同様の税制が適用されるならば、大都市自治体の税収は、それが担っている事務権限に見合わない過少なものとならざるを得ないからである。このことが、現行の政令指定都市制度の欠陥の一つであることは、繰り返し指摘されてきており、大都市制度構想研究会の提言においても、政令指定都市は「事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、市町村税制は大都市への事務権限に関係なく画一的であり、所要額に対する税制上の措置が不足し」ていることが、現行制度に内在する問題点として指摘されていたことは、既に述べたとおりである。

それゆえ、横浜市、大阪市、名古屋市の3市が、直ちに都市州もしくは新・特別市への移行を求めるのではなく、その前段階として、当面は、現行の二層制の地方自治制度の下で、現在政令指定都市が担っているよりもより広範な事務権限を担うことを目指していくとするならば、府県との間での地方税の配分を問題とせざるを得ない。

この点に関しては、担っている事務権限の総量に見合った税源を求めていくことが、基本的なスタンスとなるであろう。とりわけ、横浜市、大阪市、名古屋市の3市が、それぞれに大量の昼間流入人口を抱え、昼間流入者に対して、かなりの量の行政サービスを提供していることを踏まえるならば、現在は都道府県税とされているもののうちで、昼間流入者による生産活動や消費活動との関連性の強い、いわゆる都市的税目である地方消費税や法人事業税等の一部を府県から移管する方向で関連法令を改正することを、国に要求していくべきであろう。

また、個人住民税所得割の標準税率は、現在は、都道府県住民税が4%、市町村住民税が6%となっているが、その割合を、横浜市、大阪市、名古屋市の3市の区域もしくは政令指定都市の区域においては、例えば、都道府県住民税を3%、市民税を7%とするといったかたちで、横浜市、大阪市、名古屋市の3市が、あるいはそれらを含むすべての政令指定都市が、それ以外の市町村よりも広範な事務権限を担っていることを勘案したものにしていくことも要請すべきであろう。同様のことは、法人住民税の法人税割の標準税率に関しても妥当する。

ただし、横浜市、大阪市、名古屋市の3市の、あるいはそれらを含むすべての政令指定都市の税財源が拡充される一方で、その結果として、それ以外の市町村の税財源は著しく縮減されるような制度改革を要請することは慎むべきである。そもそも、そうした方向での税財政制度の改革を、横浜市、大阪市、名古屋市の3市で、あるいは政令指定都市全体

で要請したとしても、他の市町村からの支持を得ることはできないであろうし、国が受けられる可能性も低いであろう。税財源の拡充に向けての要請は、あくまでも、担っている事務権限の総量に見合った税財源を確保するという範囲にとどめるべきである。

既述のとおり、大都市制度構想研究会の提言は、都市州の創設とともに、州間の水平的な財政調整の仕組みの創設をも提案している。この後者は、都市州創設の結果、都市州のみが豊かになり、それ以外の地域が衰退するということがあってはならないという配慮に基づくものである。こうした配慮は、しばらくは大都市地域においても、二層制の地方自治制度が存続することを前提として事務権限と税財源の拡充を求めていくとしても、なお堅持すべきものである。

なお、指定都市市長会の提言にも、「新たな大都市制度創設までの間においても、現行の事務配分の特例や地域主権改革の進展に伴い新たに道府県から指定都市へ移譲される事務について、必要な財源に関する指定都市への税財政上の措置が必要」であるという記述が見られ、この点においても、大都市制度構想研究会の提言と指定都市市長会のそれとの間に齟齬はないと言ってよいであろう。

ちなみに、『地域主権戦略大綱』では、「社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築することや、「地方公共団体が事務事業のみならず税の面でも創意工夫を活かすことができるよう、課税自主権の拡大を図る」ことは宣言されているものの、大都市自治体が一般の市町村が担っているよりも広い範囲の事務権限を担っていることに配慮した、新たな大都市税制を構築するといったことは述べられていない。それゆえ、この点に関しては、大都市自治体が、指定都市市長会等とおしてよほど積極的に声をあげていかない限り、地域主権改革のなかで見過ごされる可能性が高いことを看過すべきではないであろう。

(4) 基盤としての住民自治

横浜市、大阪市、名古屋市の3市にとって、その政策形成能力や都市経営能力に見合った広範な事務権限を自ら担いうるよう、国および府県からの大幅な事務権限の移譲を求めていくことと、そうして広範化した事務権限を自らの判断と責任によって、そしてまた、自らの固有財源によって担っていけるよう、法令による義務付け・枠付けの見直しや税財源の拡充を求めていくことは、大都市制度構想研究会の構想を継承していくためになすべきことのすべてではない。

大都市制度構想研究会の提言では、都市州の創設に際しては、都市州内部における住民自治の仕組みを、これまでの政令指定都市内部におけるそれよりも、より一層強固なものとするべきことが提案されていた。「地域主権型社会を実現するには、住民の意思が適切に反映される住民のガバナンスと行政のアカウンタビリティが保障されることが不可欠である」という認識に基づいてのことである。

横浜市、大阪市、名古屋市の3市がいかに高度な政策形成能力や都市経営能力を有していたとしても、政策形成や都市経営が市の行政組織のみによって、地域社会のニーズや地域住民の意向を十分に把握することなく行われたならば、地域の実状と乖離した政策が濫造され、地域住民の福利に結びつかないような都市経営が常態化するであろう。ましてや、相互に価値観や利害関心を異にする多数の住民が暮らす大都市地域においては、多様な価

価値観や利害関心のそれぞれが、適時に表明され、政策形成や都市経営に適切に反映される仕組みを構築していかなければ、市の行政組織が高度な政策形成能力や都市経営能力を有していたとしても、宝の持ち腐れとなりかねない。そして、大都市地域における住民の価値観や利害関心の多様性は、高度経済成長の時代よりも今日の方が、格段に高まっているのである。

横浜市、大阪市、名古屋市の3市が大都市制度構想研究会の提言を継承していくためには、事務権限、主体的な判断の可能性、そして税財源の一層の拡充を目指すとともに、住民自治を強化していかなければならない。すなわち、自治体としての意思決定過程への住民参加の充実に加えて、都市内分権の推進や行政組織と住民団体との協働事業の拡充等をも含めた、住民自治を強化するための諸方策に、それぞれの市の区域の特性を踏まえたいうえで、積極的に取り組んでいくことが求められるのである。

なお、指定都市市長会の提言にも、特別自治市の創設に際しては、「地域重視の考え方から、各都市の実情に応じ住民自治・参加機能を充実させる仕組みを構築」すべきことが謳われている。この点においても、大都市制度構想研究会の提言と指定都市市長会のそれとの間に齟齬はない。また、『地域主権戦略大綱』では、「地域主権改革」とは、「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であることが強調されている。「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする」ということは、すなわち、住民自治を強化するということであり、この点においては、地域主権改革を自治体レベルにおいて実践していくことが、すなわち、大都市制度構想研究会の提言を継承することに他ならないのである。

4. まとめ

以上まとめるならば、横浜市、大阪市、名古屋市の3市が、大都市制度構想研究会の提言を現時点において継承していくということは、指定都市市長会が提言した特別自治市の実現を目指して、他の政令指定都市と共同で国政に働きかけていくとともに、特別自治市が実現されるまでの過渡的な措置として、「基礎自治体優先の原則」の徹底、法令による義務付け・枠付けの見直し、大都市税制の整備等を、同じく他の政令指定都市と共同で国に要請していくこと、そして、それとあわせて、それぞれの市の区域の実状にあわせたかたちで、住民自治の充実に図っていくことであるということになる。

ところで、本年7月11日に実施された参議院議員選挙において民主党が議員数を大幅に減らし、ともに連立与党を構成する国民新党の議員を加えても、参議院における議員総数の過半数を下回ったことによって、いわゆる「ねじれ国会」状態が現出している。そもそも、ねじれ国会状態は法案の成立率を低下させるが、とりわけ現下のねじれ国会状態においては、衆議院における連立与党の議員数が議員総数の3分の2に達していないため、参議院において野党の反対によって否決された法案を衆議院で再可決することが著しく困難となっており、法案の成立率のかなりの低下が予想される。現在、衆議院において閉会中審査となっている、いわゆる地域主権改革関連三法案も、衆議院において可決されたとしても、国会法83条の5の規定に基づき、再度、参議院の議決を得なければならないため、確実に成立するとは言い難い状況にある。『地域主権戦略大綱』に盛り込まれた諸改革を実現するために今後立案される法案に関しては、それを成立させることの困難は倍加す

るであろう。

しかしながら、地方分権改革推進委員会はそもそも自由民主党と公明党との連立政権の下で設置されたことや、同委員会の『第1次勧告』と『第2次勧告』は、同じく自由民主党と公明党との連立政権の下で、前者は福田康夫首相に、後者は麻生太郎首相に提出されたことを踏まえるならば、「基礎自治体優先の原則」に基づいて地方分権を推進していくことには、超党派的な合意があると考えられるべきであろう。横浜市、大阪市、名古屋市の3市は、そのことを踏まえて、ねじれ国会状況ゆえの困難を認識しつつもなお、与野党を問わずすべての政党に対して、特別自治市の実現や、そこに至るまでの過渡的な措置としての、「基礎自治体優先の原則」の徹底、法令による義務付け・枠付けの見直し、大都市税制の整備等への支持を求める働きかけを、他の政令指定都市と共同で、粘り強く行っていくべきである。

