

寄 稿

北海道大学法学研究科・公共政策大学院 教授 宮脇 淳

大阪大学大学院法学研究科 教授 北村 亘

政令指定都市制度の限界・大都市制度議論と憲法改正

北海道大学法学研究科・公共政策大学院 教授 宮脇 淳

なぜ、現行の政令指定都市制度では限界があるのか。政令指定都市制度は、1956年に誕生している。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、名古屋、京都、大阪、神戸の五大都市が指定された。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。

第二次分権改革の取組みが進む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、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、そして自民党へと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^{ふくそう}、特別自治市とは異なる大阪都構想なども加わり、今日において大都市制度議論は実質上棚上げ状態に至っている。また、都知事選挙・都議会選挙を通じた東京都と政権与党との政治的対立などもあり、国政における大都市制度議論の位置づけは、大きく劣位となっている。

名古屋市が特別自治市制度を主張する意義は何か。それは、第1に経済社会のネットワークハブとしての機能を担い、中京圏全体の活力とグローバル社会を結びつけるプラットフォームとなることである。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においては、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つた。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、とく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。

圏域化した地域の持続的活性化の実現ためには、水平的連携によるミルフィユ的ネットワーク形成が重要となる。ミルフィユ的ネットワークの要件は、①名古屋市周辺の基礎自治体の置かれている状況は当然異なり、それぞれの状況に合わせた多様・多層の自治体経営を結びつけること、②その多様・多層のネットワークを烏合の衆ではなく戦略的圏域経営、すなわち地域活性化に向けて様々な資源を効率的に組み合わせる機能としてのハブの形成が不可欠であること、となる。

ハブの形成には、画一的な三層制ではなく地域の特性に合わせた、柔軟な行政機能とそれを支える体系づくりが重要である。情報化などによる経済社会の人間行動の相互連関性が深まる中で、行政経営と地域経営は、密接不可分の関係として捉えることが地域の持続性確保には必要となっている。自治体経営に構造的変化が求められている原因として、21世紀の超少子高齢化の進展があることは多言を要しない。さらに根底的な課題として、グローバル化と一体化した情報化の進展が挙げられる。そして、ネットワークは単に結び付いただけでは、機能しない。ネットワーク自体が牽引力と巻き込み力を持つ必要があり、その中核としての特別自治市の存在である。

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。こうしたリスク対応力を高めるには、単独の自治体ではなくハブとなる特別自治市が核のひとつとなり、複数の自治体が水平的に連携する構図が重要である。もちろん、垂直補完の視点も重要ではある。しかし、大都市部で圏域が流動化し既存の行政区画に囚われない政策的戦略展開では、住民に近い基礎自治体間での多層的な連携を実現し、それぞれの圏域の特性を生かせる柔軟な水平補完を支える仕組みが重要である。

2018年は、憲法改正議論が具体化する流れにある。しかし、現段階まで国と地方を通じた行政体系のあり方とそこでの大都市制度の位置づけの見直し議論は見えてこない。むしろ、既存の都道府県と市町村の位置づけを憲法によって固定化する流れもある。憲法議論において、地方自治の本旨を明確にしつつ、既存の体系だけに囚われない将来を見据えた幅広の議論が必要となっている。

名古屋市の課題と政令指定都市制度改革の方向性

大阪大学大学院法学研究科 教授 北村 亘

「名古屋市がいま何をなすべきか」といった政策内容に関する議論はわかりやすい。しかし、大都市制度改革論は、「どのように実施するのがいいのか」という政策実現の方法をめぐる議論である。税財政、福祉や教育などの様々な関連する制度との相互作用を考えないといけない。

一般市民からすれば、わかりにくい空中戦のような議論を回避するためにも、ここで原点に立ち戻りシンプルに考える必要がある。現在の政令指定都市(政令市)制度の下で、名古屋市が現在直面している政策課題は解決できるのであろうか。

社会経済環境から見ると、名古屋市は昼夜間人口比の重圧に直面しており、さらに少子高齢化・人口減少の重圧にも直面していくと予想される。概していえば、人口 230 万の名古屋市は、昼間の流入超過分の 30 万人を加えた 260 万人分の行政需要に対応しなければならない。2015 年の国勢調査データで見ても、名古屋市の昼夜間人口比は 112.8 であり、これは大阪市の 131.7、東京都 23 区の 129.8 に次いで多い。20 政令市のうち、大阪市、名古屋市、福岡市、札幌市の 4 市は、中枢性も高く、周辺から人的資源や物流の流入で成り立つ「大都市の中の大都市」である(拙著『政令指定都市』中央公論新社、2013 年)。

少子高齢化・人口減少の影も徐々にではあるが着実に名古屋市に襲いかかっている。230 万の人口のうち、0 歳から 14 歳までの年少人口は 28 万人(12.5%)、15 歳から 64 歳の生産年齢人口は 143 万人(63.1%)であり、経年変化を見ると、すでに微減に入っていることがわかる。他方、65 歳以上の老年人口は 55 万人(24.5%)であり、着実に増え続けている(本書とともに名古屋市『名古屋市の財政』平成 29 年版もあわせて参照のこと)。

いまは名古屋市の人口全体は微増しているので、市内で人口減少の実感はないかもしれない。が、転入人口も老年人口もいずれ減少に転じるわけであり、最終的に人口全体が減少していくことになる。人口の減少に気づいたときには、すべて後手に回って有効な対策を打てなくなってしまうという「消滅可能性自治体の罠」に陥る可能性もある(増田寛也(編)『地方消滅』中央公論新社、2014 年)。問題は、いまは財政的な豊かさを誇る名古屋市が、政令市制度の下で社会経済的な環境変化に対応して今後も市政を安定的に運営していけるのかどうかということである。

政令市制度に着目すると、大都市財政の悪化の中で、制度の持続可能性への懸念を払拭することは困難である。もともと政令市制度は、旧 5 大都市(横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市)と旧五大都市を抱える府県との激しい対立の結果として 1956 年に発足した妥協的な制度である。府県内部に旧 5 大都市とどまるという点で府県の主張を満たし、府県の権能の 7 割程度を移譲した市と

することで旧 5 大都市の主張を満たすという暫定的な制度であった。つまり、政令市制度は、全国経済を牽引する大都市とはいかにあるべきで、それを支えるにはどのような仕組みが必要かという国家全体を俯瞰した議論を反映した制度ではない。元来は妥協的かつ暫定的な制度であったが、これまで高度経済成長の中で幸運にも機能してきた制度といえよう。

端的に言えば、特例的に移譲された事務を安定的に実施していくには税源があまりに乏しい。2016 年度決算で名古屋市域内の税収を見てみると、市域内税収 3 兆 656 億円のうち 66.2%が国税であり、17.1%が県税である。名古屋市税として入ってくるのはわずか 16.7%である。その後、地方交付税や国庫支出金などの国からの移転財源や、愛知県からの交付金や支出金などを足してようやく 1 兆円をわずかに超える程度の財政規模になる。このことは、市域内税収の 31%しか名古屋市の自由にはならないということを意味している。つまり、現在では度重なる地方分権改革の結果、警察を除く各政策領域で道府県の 8 割近い権能を有しているにもかかわらず、もともと税源が不十分なことに加えて、国からも権能行使に見合うだけの財源も付与されていないのである。

2017 年度の予算ベースで見ると、名古屋市では児童福祉や民生委員など地方自治法に基づく事務や国・道府県道の管理や土木事務所、定時制高校の人件費などの各種法令に基づく事務を遂行するのに必要な経費が 482 億円であった。そのうち、名古屋市の一般財源で対応した 258 億円のうち、税制上で措置されているのは 156 億円(60.4%)に過ぎない。極論すれば、残りは名古屋市の持ち出しということになる。

たとえば、「大都市の中の大都市」ともいえる名古屋市は、大阪市や福岡市、札幌市と同じく慢性疾患のような状態に陥っている。幸い、いまずぐ名古屋市が倒れるわけではない。とはいえ、問題を先送りし続けると、やはりいつか倒れてしまうだろう。

そこで、短期的な対応、中長期的な対応に分けて改革を行う必要がある。短期的には、名古屋市としては大都市を運営する行政能力をあげる努力を続ける一方で、周辺自治体との水平的連携や愛知県との事務の再分配も逃げずに行う必要があるだろう。もはや名古屋市だけで地域経済が完結しているわけではないが、名古屋市だけで周辺自治体への行政サービス提供を負担できるほどの能力も失われていくだろう。周辺自治体や愛知県との間に適切な便益や費用負担の配分を、連携協約などを活用して定めていく必要がある。

さらに、全国経済を牽引する責務に相応しい税源移譲を他の大都市とともに国に特例的に求めていく必要がある。それでも機能不全に陥るのであれば、そのときにこそ特別自治市構想を含めた抜本改革が追求されることになるだろう。

政令市制度は慢性疾患で瀕死の状態であるかもしれない。体力強化と体質改善を同時並行に進めながら本当に行き詰まりが出たときに大手術を行う必要があるだろう。「ゆっくり急ぐ」ことが重要である。

