

2013年10月1日@横浜市会大都市行財政制度特別委員会
都市内分権と行政区のあり方

——新たな大都市制度の方向性と横浜市にふさわしい大都市像——

山梨学院大学法学部

江藤俊昭

teto@ygu.ac.jp

はじめに——都市内分権の位置——

①大都市政治と都市内分権

②都市内分権と自治体内分権

③都市内分権の要素

*都市内分権（都市内分権における行政改革の契機、都市内分権における政治改革の契機）

*都市内分権の政治改革の契機（行政区等に権限があることを前提とした住民代表制度の採用、行政区等に権限がないが住民参加制度を導入しその提言を全市的に採用し実施）

④横浜市の都市内分権の先駆性（区づくり推進費（1億円→1億2千万円）、区づくり推進横浜市会議員会議、（地域協議会、区民会議））

1. 「行政区改革と住民自治」観の分岐（資料1）

——第30次地方制度調査会第7回専門小委員会（2012年2月20日）のヒヤリングから

（1）住民自治観

（2）区長観

（3）選挙観

*横浜市や川崎市の両市長が都市内分権を軽視しても都市内分権が進んでいるのは、自治体改革の伝統の強みか（その際議会の役割は）？

補足：大都市制度改革をめぐる地方自治観の分岐（第30次地制調答申は、地方自治制度の安易な選択制を採用していない）

①特別自治市構想をめぐる議論（引き続き検討）

→都市は広域的責任を自覚すべきだとして、特別自治市は「都道府県による再分配機能を全面的に否定している提言」であり、「戦後に制度化され定着した現行の地方交付税制度とはたして整合的なものであるのか、熟慮を求めたい」という議論がある（西尾勝「中心市は広域責任を自覚せよ」『地方議会人』2013年9月号）。「都市の後背地域、都市の通勤追学圏域に対する中心市の広域責任」からのものである。つまり、通勤している住民のサー

ビスを担っているのは周辺自治体であり、特別自治市にすれば法人税等が都道府県ではなく特別自治市に帰属することによって再配分機能は麻痺するというものである。

②大阪「都」構想をめぐる議論

→大阪「都」構想について、法律が制定されているにもかかわらず（大都市地域における特別区の設置に関する法律、2012年）、厳格な留意点をその答申で示している。

2. 大都市における住民自治を考える視点

(1) 2つの視点

①大都市の一体性→市民による統制の困難性

②住民自治重視→大都市の一体性軽視

(2) 改革課題の視点

①「それなり」の一体性と「それなり」の住民自治

i 一体性だけはありません

ii 住民自治だけの強調ではない→分市ではない。

*自治体内の分権化の強調は、地方自治体が前提としている基本的な組織過程に挑戦しているので分権化は容易ではない（J. スチュアート）。代表民主制、階統制、専門性。

②「それなり」の一体性と「それなり」の住民自治の3類型

i 第I類型：区への権限移譲と公選議会・区長

ii 第II類型：中間

iii 第III類型：区への権限移譲はなく住民自治もない

表 大都市の一体性重視と住民自治重視

現在の大都市の一体性重視と住民自治重視		
	大都市の一体性重視	住民自治重視
方向	〔都市内分権の行政改革の契機〕 行政区ごとの独自政策（区長）	〔都市内分権の政治改革の契機〕 区ごとに住民代表機関の設置（公選の区長 あるいは/および議会、地域ごとの常任委員会（正統性有）、市民委員会等の住民参加制度（正統性稀薄）
課題	住民の意向が伝わりにくい →住民参加制度の採用（政治改革の契機へと接合）	全市の政策とのズレ →権限を付与しない住民参加制度（後退）
新しい大都市の一体性重視と住民自治重視（第I類型）		
方向	区への大幅な権限移譲	公選の議会（あるいは/および公選の区長）

③都市内分権の政治改革の契機の2つの方向

- i 区を行政サービス提供の拠点とともに、自治の拠点
- ii 区を自治の拠点（サービス提供は市全体で）

④現時点の認識

- i 第Ⅱ類型から出発し、それを充実させる。視点としては、大規模都市であれば「区を行政サービス提供の拠点とともに、自治の拠点」
- ii 大阪市の実践：区長公募と区シティ・マネージャー制（兼職：市長委嘱）→ネガティブリスト方式

3. 都市内分権と議会の役割ともう1つの役割

——区への権限移譲、区長の役割の強化、区長の特別職化の検討を踏まえて——

（1）地域協議会と議会

①地域自治区等の設置。

中核市・特例市は「検討」、特別区は「すべき」であるが、「地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用する」提案を行っている。指定都市では、同様に「区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべき」としている。住民代表が「地域」の政策にかかわる1つの手法として選択されている。

②地域協議会の提案を受け止め「地域ビジョン構想者」として登場

（2）地域版常任委員会と議会

①行政区出身議員による地域ごとの常任委員会の設置。

区への権限移譲が行われると、「区を単位とする住民自治の機能」の強化が必要になる。「区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこと」が提案される。

区の独自政策を決める際の正統性にとって重要であるとともに、議員からの地域要望（時として「口利き」）を表舞台に

②課題——地域代表性を高め全体的な議論ができないのではないかな

その可能性もないわけではないが、市会全体で常に議論を深めつつ、地域版常任委員会人数をほぼ同数とすることなどを試みる。

（3）区ごとのもう1つの住民代表機関（答申には記載なし）（資料2）

①議会と呼ぶかどうかはともかく公選の住民代表機関の設置

②課題

- i 行政区ごとの選挙制度との整合性

ii 公募公選制（準公選制、上越市）の動向を考慮すれば何らかの仕掛けが必要

（４）もう１つの議会の役割

①都市内分権を設計する

——行政区の法人化を目指すべきでないとするれば

i 区長は公募であっても区長の委嘱

ii 地域ごとの常任委員会

iii その他の住民参加組織

②大都市政治を充実させる

i 都市内分権からの提案と大都市全体との整合性

ii 大都市政治の充実（多様な住民参加（議会を含めた）、常設型住民投票の制定等）

４．住民自治を充実させる選挙制度

——地制調の議論を踏まえて：自治法を超えて——

（１）地制調の議論

①「議会のあり方についても面白い議論」が地制調で「展開されている」。新田一郎「第 30 次地方制度調査会の審議状況等について」『都市とガバナンス』Vol.18(2013 年)（新田氏（報告当時総務省）の報告を加筆）。

②答申に繋がっている議論：選挙区設置、指定都市の地域版常任委員会

③審議ではたち切れになり答申には書き込まれていない事項：議員の兼職（次項）

④審議では議論されてはいないが、総務省の問題意識としてあったであろう事項

（２）指定都市議会の議員と都道府県議会議員の兼職の提案

①「指定都市区域から選出される都道府県議会議員について指定都市議員との兼職を可能とすること」（第 30 次地方制度調査会第 16 回専門小委員会）→「指定都市選出の道府県議員の方々が、密着して議論することが少なくなっているのではないか」

②政令市出身議員の道議会議員に占める割合の多さの意味の検証は必要（役割がないのではないかという議論が蔓延しているが、全道的な視点の確保、会派による議論により全道的視点の確立）＝政令市出身議員の積極的側面

（私見→政令市以外の地域からの道議会議員の意味（「私の地域」の道議会議員）は理解できるが、面積要件等の新たな要素の挿入はすべきではないし、無理（平等性原則を覆すことはできない）

③そもそも議会改革の中での議会を担う議員の兼職が活動量から考えて可能か

*区選出議員と住民とが構成員となった協議会（ドイツ）、区議会議員と市議会議員を一緒に選び上位を市議会議員、下位を区議会議員（フランス：要確認）。

（３）「選挙区制度見直し」：都道府県議会議員選挙の選挙区選挙規定を廃止し、条例で選挙区を自由に設定できる

全国都道府県議会議長会「議員立法を求める緊急要請」2010年11月、民主党総務部会会議・地方制度検討ワーキングチーム 2012年5月9日

むすび（資料4）

一大都市制度における住民自治を一

参考 1

参考資料：住民自治をめぐる大阪都構想と特別自治市

地方制度調査会第7回専門小委員会 2012年2月20日（抜粋）

橋下発言Ⅰ

「こういう考え方に立つと、特別自治市と大阪都構想は話は全く同じです。要は広域行政を扱う広域行政体の所管するエリアをどういう範囲に設定しますかというだけです。」

「ということで、特別自治市と大阪都構想は対立概念ではなくて、都道府県と政令市の権限争いの概念でもありません。都市の実態を見て、広域行政を担う範囲はどこまでの範囲なのか、基礎自治の範囲はどこまでなのか。もう一度、あるべき広域行政体とあるべき基礎自治体をくり直していきましょうということでもあります。現在の市町村、現在の政令市を基礎自治体と決め付けるのではなく、あるべき広域行政体、基礎自治体をつくり直すというのが大阪都構想であります。」

橋下発言Ⅱ

「大阪府の現状を見てもらいたいのですが、大阪市という視点から見ると、何となく特別区になると権限、財源が下がるイメージがありますが、先ほど小林委員からも斎藤委員からも言われましたが、今の行政区は何の権限も財源も持っておりません。林委員は横浜と大阪は違うんだと言われますけれども、不思議なのは、政令市の市長さんは、国や府からは権限、財源をくれくれと言うわけです。そして、自らは公選の市長であることが前提なのに、今度は自らの区の区長になると公選の区長を否定してしまうんです。今、林さんの意見を聞いていて思ったのは、役人の方がよく地域のことがわかっているとか、公選区長とか公選の議会を置くとコストがかかるとか。今、新宿区は区長を選挙で選んでいますし、議員も選挙で選んでいますし、予算も全部、新宿区で決めているのですが、政令市は区には何の権限もないんです。もし公選の区長をいろいろな理由で否定するのだったら、総務省の事務次官を始め幹部の皆さんから言わせてみたら、官選知事でいいじゃないかと。公選知事などややこしいと。橋下とかややこしいのがいっぱい入ってきて、こんなものは官選知事で、全部総務省の職員が行ったら国は一発で動くわけです。政令市の市長だって官選の市長でいいじゃないかという理屈になってしまうと思うのです。僕はそれが違うと思うのです。選挙で選ばなければいけない地域はどれぐらいの範囲なのか。そのときには金もかかるし、選挙で選んだらわけのわからない人も選挙で当選します。僕は大阪市長ですが、豊中市民です。全然大阪市民ではないんです。豊中市民なのに大阪市長になってしまっているんです。こういうのも住民が選んでいるわけです。

ですから、急に政令市の市長さんは、自らの区のコミュニティの単位をどうとらえるかというところですが、先ほど言いました、全国で1,700ある基礎自治体のうち85%が10万人以下。ほとんどの市町村は10万人の単位でコミュニティをつくっているわけです。そこに選挙で選ばれた長がいるわけですから、政令市を1つに巨大な都市として扱って、広域行政の仕事を政令市がやるのは認めますけれども、なぜその中に住民自治としてしっかりしたコミュニティをつくらないのかというところが不思議でならないです。そこに議会を置けば、公選区長を置けば金は

かかりますけれども、しかし、やはり選挙で選ぶということの大切さ。政令市の市長は自らが選挙で選ばれているにもかかわらず、選挙で選ばれることを否定してしまったら、自分の存在自体も否定してしまうことになるのではないのかなというところがずっと疑問にありました。6ページの大阪府のところですが、行政区の区長、大阪市の区長も一生懸命仕事をやってくれていますけれども、やはり僕の部下です。だから、僕にはむかってくるような、住民のために僕に対して戦いを挑んでくる区長をしっかりとつくらなければというところで、これを新たな広域自治体というところで、新たな区まで延ばすのが大阪都構想の発想です。何も大阪市の権限を奪うとか、そういうことではなくて、区の権限と財源をとにかく上に延ばす。」

阿部発言

「実質、特別自治市にするという手だってあると思うのです。その場合に、住民に近いところに議会を設けるかどうかということですが、実は、私ども区民会議をつくってどういうぐあいにやっているかという、公募の人数を少なくしているんです。それは入ってきて文句ばかり言っているんです。行政が肥大化するようになるんです。だから、区民会議というのは、中に入ってきて、意見を言ったらとりまとめて、自分たちで行動できるところは行動して、放置自転車対策をやったり、子育て支援をやったりということで、できないことについては市全体の課題として予算措置をして取り組みますということをやっております。ですから、そういう時代の流れの中で、民主主義が本当に機能するかどうか私は疑問を持っているんです。例えば東京都の特別区は議会と区長公選があるためにもものすごく金がかかっているはずなんです。ですから、その辺の時代の流れとして、少子高齢化が進んで、税収が余り上がらない時代の組織機構というものも真剣に検討していく必要があると思っております。今は科学技術が発達しているので、できるだけ科学的に行政をやるという考え方をとるとかなり住民の意向を把握しながら、住民の意向に近い行政を縦割の行政の中でできると思っております。」

林発言

「私は、区長とミーティングを定期的に行い、区政を把握しています。各区には、区民会議であったり、協議会であったりします。これはNPO、地元の商店街、町内会の方、その他の区民の方が集まって会議をしています。18区それぞれによって特徴もございます。ですから、そういう意味では、先ほど中村委員がおっしゃったように、民生委員、児童委員、ボランティア、NPO団体とか様々な方がかわり合いをしながら区政が動いているという事実があります。だから、制度と枠組みだけでなく、生活している人の思いも考えなければいけないと思います。区長を公選にしますと、全然その地域のこと、区民感情も知らないということもありえます。市の行政は大変細かく、毎日毎日の生活の出来事が積み重なっているような状態ですから、必ずしも行政区が悪いことではないのかとも思います。また、橋下市長がおっしゃっているように、新しい感覚のマネジメントは必要だと思っております。」

資料 2

第 30 次地方制度調査会、第 16 回「専門小委員会」2013 年 7 月 9 日

○西尾会長要するに議会と呼ぶ必要があるのかというお話がありました。区は課税権を持っていないわけです。私は、法人格を持っているかどうか、地方公共団体であるかどうかを言いましたけれども、もっと具体的に言えば、根幹的な問題として議会が置かれるというのは、徴税が行われて、その課税について有権者の代表が審議することが議会の機能の根幹であるわけです。それが無い、また財産を行政区は持っていないとすれば、財産の処分ということもないということになると、果たして議会の根幹的なものはないですから、それを議会と呼ばなければならないかといえ、名称はどちらでもいいのではないかと。むしろ、そうした区政に参加する機関のメンバーが直接公選されてもいいではないかということ許容して下さるのなら、名称は議会にこだわる必要はないのではないかと。この気はします。そこまで許容して下さるのなら、いろいろな道が開かれるのではないかと。この気はします。

参考 3

2012 年 8 月 6 日 @ 北海道議会議員定数等検討評議会江藤メモ

1. 基本的な考え方

(1) 前回提出の意見・提言を再度提出

(2) 第 1 回検討協議会で議論された次の点は再確認すべき

① 正答値があるわけではない。説明できる基準を。

② 政令市出身議員の道議会議員に占める割合の多さの意味の検証は必要（役割がないのではないかという議論が蔓延しているが、全道的な視点の確保、会派による議論により全道的視点の確立）＝政令市出身議員の積極的側面

（私見→政令市以外の地域からの道議会議員の意味（「私の地域」の道議会議員）は理解できるが、面積要件等の新たな要素の挿入はすべきではないし、無理（平等性原則を覆すことはできない）

2. 最近の選挙制度改革論の動向（関連事項のみ）

(1) 「指定都市区域から選出される都道府県議会議員について指定都市議員との兼職を可能とすること」（第 30 次地方制度調査会第 16 回専門小委員会）

メモ（資料道府県議会議員に占める政令市出身議員の数の比較も参照）

山崎課長：道府県議員は、人口比例でその配分が決まるので、指定都市選出に道府県議員が多い。道府県においての権限とか事務については、指定都市に相当移譲されているので、指定都市選出の道府県議員の方々が、密着して議論することが少なくなっているのではないかという話がある。人口比例原則は相当重いものである。そこを解決する手段として、道府県議員を指定都市に基盤がある市議会議員が兼職することで、何か違う

解決方法が出ないかという視点があって提唱している。

(2) 「選挙区制度見直し」 ((全国都道府県議会議長会「議員立法を求める緊急要請」2010年11月、民主党総務部会会議・地方制度検討ワーキングチーム2012年5月9日)
都道府県議会議員選挙の選挙区選挙規定を廃止し、条例で選挙区を自由に設定できる

3. 最近の選挙制度改革論を考える

(1) 兼職について

①論理も不明

②都道府県も政令指定都市もそれぞれの議会が充実した活動をやろうとしているときに実際上無理

(2) 選挙区制度見直し (条例で選挙区を自由に設定)

①今回の改革提案を超えた視点

i 地方選挙を公職選挙法から切り離す (地方自治法に戻し、その他も組織運営規定と連動)
ii 選挙区だけではなく、比例代表制等の制度導入、あるいは連記制の導入も視野に入れた改革

②条例で選挙区を自由に設定

札幌市→行政区を選挙区、その他の市町村→ブロックごとの選挙区
=平等性、地域性の保障

*ただし、小さな町村の「私の地域の道議会議員」は誕生しない→第二議会 (市町村長、市町村議会議長によって構成される「議会」という審議会を道議会に設置)

3. 今後の課題

(1) 選挙制度改革の提案を (抜本的な改革を含めて、既述)

(2) 当面の改革

①政令市出身議員が全道的な視点を持つような理念の創造と条件整備

②第2議会の設置 (構成、「権限」、回数等)

参考4：遅れている大都市の議会改革

政令市では新潟市 45 位、京都市 86 位、静岡市 89 位、川崎市 94 位 (日経グローバル、2012年調査)

*東京都について。100 位以内にはいる特別区議会はない。市部でも町田市 (33 位) と多摩市 (47 位) が入るだけである (『日経グローバル』2012年5月21日号 (196号))。もちろん、千

代田区のように、早い時期から住民との懇談会を議会が開催したり、附属機関を設置したり、また議員個人の議案への賛否も早い時期から公開したり、意欲的な試みはある（171 位）。しかし、全般的にみて議会改革の歩みは遅い。会派制の強さもあるだろうが、住民との距離の遠さにある。卵が先か鶏が先か。住民との意見交換会を突破口にしてさらなる議会改革が進むことを期待している。