

地方分権と大都市制度

阿部昌樹
(大阪市立大学)

お話ししたいこと

- これまでの一連の地方分権改革は何を目指し、何を実現してきたのか？
- 現在の我が国の大都市制度(大都市地域の自治行財政制度)はどのようなものであり、どのような経緯を経て、そのようなものになったのか？
- これまでの一連の地方分権改革の成果を踏まえて、これからのあるべき大都市制度を考えるには、どのようなことに留意すべきなのか？

1. 地方分権改革の進展

- 第一次地方分権改革(1995年～2000年)
 - 機関委任事務の廃止＝国の自治体への関与の縮減
 - 国地方係争処理制度の創設
- 平成の大合併(1999年～2010年)
 - 市町村数が3,232(1999年3月31日)から1,730(2010年3月31日)に減少
- 三位一体の改革(2003年～2006年)
 - 税源移譲・地方交付税改革・国庫補助負担金改革の一体的実施
- 第二期(第三次?)地方分権改革(2007年～2010年)
 - 基礎的自治体への権限移譲の推進
 - 法令による義務づけ・枠付けの緩和
 - 国の出先機関(地方支分部局)の見直し・統廃合
 - 国と地方の協議の場の法制化
- 地域主権改革?(2010年～)

1-1. 第一次分権改革

- 地方分権推進委員会(1995年設置)の勧告に基づいて立案された地方分権一括法の施行(2000年)によって実現
- 機関委任事務(所定の事務の実施に関しては、自治体の首長を国の機関と見なし、法令所管大臣の包括的な指揮監督権の下に置く仕組み)の廃止
 - その実質は、自治体の事務事業の実施への国(中央各省)の行政的関与の縮減。
 - 多くの事務事業の実施が法令によって自治体に義務づけられており、実施方法に関しても、自治体の自由度の小さい状態(＝法令の規律密度が高い状態)は変わらず。
- 国地方係争処理制度の創設
 - 実際に国と自治体との間の係争の処理に利用されたのは1回だけで、休眠状態に。
- 都道府県と市町村との間の事務権限の分配に関しては、「現住所主義」が採用され、大きな変更はなされなかったが、一般の市町村よりも多くの事務権限を有する「特例市」の制度が創設され、市町村は、相互に事務権限が異なる4類型に区別されることになった。
 - ① 一般市町村
 - ② 特例市
 - ③ 中核市
 - ④ 政令指定都市

1-2. 平成の大合併

- 市町村の行財政基盤の強化を目的
 - すべての市町村が、分権型社会における自治の担い手たるにふさわしい、専門的行政能力と十分な財政能力とを備えた総合行政主体となるよう、市町村の規模を拡大する。
- 総務省による強力な合併推進の結果、市町村数が3,232(1999年3月31日)から1,730(2010年3月31日)に減少
- 副次的効果(?)としての政令指定都市の増加
 - さいたま市(2003年)、静岡市(2005年)、堺市(2006年)、新潟市(2007年)、浜松市(2007年)、岡山市(2009年)、相模原市(2010年)が新たに政令指定都市となり、全国で12政令指定都市の総数は、12(2000年)から19(2010年)に増加
 - ◆ 政令指定都市の増加はまた、政令指定都市の多様化をもたらしており、そのことが、大都市制度としての政令指定都市の再考を促している。

1-3. 三位一体の改革

- 国の財政再建と自治体の財政的自律をともに達成することを目的として、①国から地方への税源移譲、②地方交付税改革、③国庫補助負担金の廃止・縮減を一体的に実施する。
- 2004年度から2006年度にかけて実施されたこと
 - 税源移譲＝国から地方への約3兆円の税源移譲(所得税から住民税へ)
 - 地方交付税改革＝約5.1兆円の削減
 - 国庫補助負担金改革＝約4.7兆円の削減
- 多くの自治体は、住民税は増えたものの、地方交付税と国庫補助負担金が減り、差し引きでは歳入減に
 - 自治体の財政的自律を高めたのかどうか、そもそも地方分権改革と言えるのかどうか疑問の余地がある。

1-4. 第二期（第三次？）分権改革

- 地方分権改革推進委員会（2007年～2010年）が4次にわたる勧告を行い、その一部が、現在開会中の第174国会の上程されている地域主権関連三法案（「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」）に盛り込まれている。
- 主な勧告内容
 - 基礎的自治体への権限移譲の推進
 - 法令による義務づけ・枠付けの緩和
 - 国の出先機関（地方支分部局）の見直し・統廃合
 - 国と地方の協議の場の法制化

1-5. 補完性・近接性の原理

- 地方分権改革推進委員会第一次勧告（2008年5月28日）
 - 「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する「補完性・近接性」の原理は、地方自治制度の基本原則（「基礎自治体優先の原則」）である。住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい。「補完性・近接性」の原理にしたがい、地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理し、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理することとする。」
- ◆ 地方分権改革推進委員会は、こうした考え方に沿って、国や都道府県から市への権限移譲や、国や都道府県の市に対する関与の廃止等を勧告している。
- ◆ 公共的な事柄は、できるだけ小さい単位で処理すべきであり、小さな単位では処理できないことだけを、より大きな単位で処理すべきであるという「補完性の原理」は、国と自治体の関係や広域自治体と基礎自治体の関係だけではなく、自治体内部における分権（＝「都市内分権」）の推進との関係でも強調されている。
cf. 2004年地方自治法改正によって創設された「地域自治区」制度

1-6. 地域主権改革？

■ 鳩山内閣基本方針（2009年9月16日閣議決定）

- 「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も負う『地域主権』へと、この国のあり方を、大きく転換していきます。」
- 「国の権限や財源を精査し、地方への大胆な移譲を進めるなど、国と地方の関係を抜本的に転換します。それはまた、地域に住む住民の皆さんに、自らの暮らす町や村の未来に、自ら責任を持っていただくという住民主体の新しい発想を求めていく第一歩でもあります。」

■ 地域主権戦略会議の設置（2009年11月17日閣議決定）

- 「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。」

■ 地方分権改革推進計画（2009年12月15日閣議決定）

- 「地域主権の確立は、鳩山内閣の『一丁目一番地』である重要課題であり、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換する改革である。」

■ 地域主権戦略の工程表（原口プラン）

- 2010年3月3日開催の第2回地域主権戦略会議に提出
- 地域主権推進一括法案（第二次）や地方政府基本法の制定に向けての工程を明示

1-7. 大都市制度について考えるために

■ 地方分権改革の進展は、現時点においてあるべき大都市制度について考えるに際して、前提としなければならない事実である。

- 大都市地域の自治体が、分権型社会における自治の中心的な担い手となるためには、どのような大都市制度が望ましいのかという観点から、あるべき大都市制度を構想する必要がある。

■ あわせて前提としなければならない事実として……

- 少子化・高齢化の進展
- 人口減少社会の到来
- 経済成長の鈍化／景気の長期低迷
- 自治体財政の逼迫

- ◆ 国家主導型の高度経済成長の時代に機能的であった制度が、今日においても機能的であるとは限らない。

2. 大都市制度の歴史と現在

■ 二本立ての大都市制度

- 我が国の大都市制度は、「都制度」と「政令指定都市制度」の二本立てになっている。
 - 「中核市制度」、「特例市制度」も、広い意味での大都市制度であるが、「政令指定都市制度」をベースとし、一般市よりは広範な、しかし、政令指定都市よりは限定された事務権限を有する市として制度化されたものであり、「政令指定都市制度」の亜種と見なすことができる。
- 都制度が適用されているのは、東京都のみであり、政令指定都市制度は、現在では19の都市に適用されている。
- 都制度の下では、基礎自治体である「都の区」(特別区)の事務権限が一般の市の事務権限よりも限定されており、政令指定都市制度の下では、基礎自治体である政令指定都市の事務権限が一般の市の事務権限よりも拡充されている。

◆ こうした二本立ての大都市制度は、どのようにして成立したのか？

2-1. 大都市制度の歴史

1888(明治21)年4月	市制町村制公布
1889(明治22)年3月	三市特例公布
1989(明治22)年4月	大阪市等31市に市制施行
1898(明治31年)10月	三市特例廃止
1917(大正6)年10月	大阪特別市制期成同盟会結成
1997(大正6)年10月	第1回六大市事務協議会
1922(大正11)年3月	六大市行政監督二関スル法律公布
1943(昭和18)年6月	東京都制施行
1945(昭和20)年11月	五大市市長懇話会「特別市制等を要望する陳情書」を首相および連合軍総司令部に提出
1946(昭和21)年9月	五大市「特別市制法案」公表
1947(昭和22)年5月	地方自治法施行(特別市の法制化)
1947(昭和22)年12月	地方自治法改正(特別市制の実施に際しては関係都道府県の選挙民の賛否の投票を行う旨を明記)
1956(昭和31)年6月	改正地方自治法施行(政令指定都市制度の創設、特別市制度の廃止)
1956(昭和31)年9月	大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市が政令指定都市に移行

2-2. 「特別市」とは？

- 1947(昭和22)年5月に施行された地方自治法において制度化された特別市
 - 特別市になるには…
 - 人口50万人以上の市でなければならない。
 - 法律によって指定されなければならない。
- 特別市になると…
 - 都道府県の区域外に置かれる。
 - 市の事務とともに、都道府県の事務もあわせて処理する。
 - 行政区を設置し、公選の区長を置かなければならない。
 - 市町村税と都道府県税との双方を、特別市税として徴収することができる。
- ◆ 特定の市を特別市に指定する法律は、「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」。
 - 「一の地方公共団体」、「その地方公共団体」とは、特別市になる市か、特別市になる市を含む都道府県か？
 - 1947(昭和22)年12月の地方自治法改正は、特別市制の実施に際しては関係都道府県の選挙民の賛否の投票を行う旨を明記し、この点を明確化するものであった。
 - そのことによって、特別市になることを予定している市の人口が、その市を含む都道府県の人口の半分に満たない場合には、特別市になる市を含む都道府県の住民で、特別市になる市の区域以外の区域に住む人々がこぞって特別市制の実施に反対したならば、特別市に移行できないことになり、京都市を除いては、特別市への移行がきわめて困難になった。

2-3. 「政令指定都市」とは？

- 政令指定都市になるには…
 - 人口50万人以上の市でなければならない。
 - 政令で指定されなければならない。
- 政令指定都市になると…
 - 都道府県の区域内にとどまる。
 - 都道府県が処理する事務のうち、民生行政に関する事務、保険衛生行政に関する事務、都市計画に関する事務等の一部が移譲される。
 - 都道府県知事の承認や許可を要している事務の一部について、都道府県知事の関与がなくなるか、都道府県知事の関与に代えて、法令所管大臣の関与を受けることになる。
 - 行政区を設置しなければならない(区長は職員を充てる)。
 - 自動車取得税交付金と地方道路譲与税の上乗せ配分を受けるとともに、軽油引取税交付金と石油ガス譲与税の配分を受ける。また、大規模償却資産に対する固定資産税課税制限の適用除外を受けるとともに、宝くじの発行が可能となる。

2-4. 「都制」とは？

- 都は、都道府県が処理する事務のほか、①特別区の連絡調整に関する事務と、②市町村の事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性および統一性の確保の観点から、都が一体的に処理することが必要であると認められる事務(消防、上下水道等)を処理する。
- 市町村税のうち、市町村住民税法人分、事業所税、固定資産税、都市計画税、特別土地保有税は、都が課税する。
- 都が課税する市町村住民税法人分、固定資産税、特別土地保有税の一部を財源として、都と特別区および特別区相互間の財源の均衡を図る(＝特別区財政調整交付金制度／都区財政調整制度)。
- 都の区は「特別区」とされ、公選の区長および公選の議員によって構成される区議会が置かれる。
- 区は「基礎的な地方公共団体」であり(地方自治法281条の2第2項)、法律や政令に特別の規定が置かれている事項を除いては、法令上、市と同様に扱われる。

2-5. 「特別市」という政策遺産

- 大都市自治体にとって、いったんは法制化されたものの施行されることなく廃止された「特別市」制度が、あるべき大都市制度を考える際の準拠点として機能し続けてきた。
- 都道府県から独立し、都道府県と同格の、都道府県と同等の権限を有する市が理想であり、大都市自治体はそうした市になるだけの都市経営能力を有しているという認識は、強固な持続性を有してきた。
 - 不本意な「妥協としての政令指定都市」への批判・不満感
- ただし、その一方で、都道府県と市(区)町村という二層制の地方自治は、もはや揺るぎのないものであり、二層制の地方自治を前提としたうえで、国や都道府県からの一層の権限移譲や財源以上を求めていくことが現実的であるという感覚も、遅くとも1970年代においては、広く共有されるようになっていったと考えられる(cf.「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会報告書『市民の暮らしからみた明日の大都市』(1991年5月))。

2-6. 新たな大都市制度への構想①

■ 大都市自治体からの提言

- 大阪市大都市制度研究会『新たな大都市制度のあり方に関する報告』(2003年8月)、『新たな大都市制度のあり方に関する報告Ⅱ』(2006年3月)
- 名古屋市総務局企画部『道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書』(2007年2月)
- 横浜市大都市制度検討委員会『新たな大都市制度創設の提案(中間報告)』(2008年3月)

■ 2つのタイプの大都市制度構想

- 大阪市「スーパー指定都市」、名古屋市「スーパー指定都市」、「新特別市」、「グランド名古屋」⇒二層制の下での大都市自治体の権限および財源の拡充。
- 名古屋市「尾張名古屋州」、横浜市の「大都市」⇒大都市地域を一層制化し、基礎自治体と広域自治体との権限および財源を併せ持つ大都市自治体を実現。

■ ただし、いずれの市の構想も、「広域自治体」が「都道府県」ではなく「道州」になる可能性を考慮に入れたうえで、道州制の下での大都市の権限・財源の拡充を主張。

- 地方分権改革の進展とりわけ市町村合併の進展に伴って現実味を帯びてきた「道州制」の導入可能性が、大都市制度構想を活性化させた。

2-7. 新たな大都市制度への構想②

■ 横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会『日本を牽引する大都市』(2009年2月)

- 道州制の導入を前提として、道州と同格の「都市州」を創設し、横浜、大阪、名古屋の3市に適用すべきことを提言。
 - ◆ただし、単一の市が道州から独立して「都市州」となるというパターンとともに、現在の大都市区域外の大都市圏の市を包括する市域拡充型や都市連合型の「大都市圏州」もあり得るとしている。
- 「都市州」をも含む州間の水平的財政調整システムの創設を提言。
- 「都市州」における住民自治の強化策として、区役所の権限強化と合わせて、① 特別区制度に近い公選の区民代表機関などの創設や、② 区の区域よりも狭い地域レベルの地域自治組織の設置により、地域自治機能を高めることも、「検討課題」として提言。

3. 大都市制度をめぐる論点

■ 新たな大都市制度を構想するうえで留意すべきことは何か？

- ① 二重行政の弊害をどのように解消していくべきか？
- ② 基礎的自治体の適正規模はどの程度か？
- ③ 広域行政の実施主体として何を想定すべきか？
- ④ 住民自治／地域民主主義をより充実したものするためには、何をすべきか？

◆ これらに加えて、大都市地域に適用される税財政制度をどのように構築すべきか(特例税制を設けるべきか否か、設けるとしたらどのようなものとすべきか)という問題があるが、この問題は、①～③のそれぞれに密接にかかわっているため、独立したかたちでは扱わない。

3-1. 二重行政問題①

■ 二重行政とは何か？

- 基礎自治体と広域自治体とが類似の事務事業を実施しており、そのことが非効率を生じさせていたり、手続き面等で住民に過重な負担をもたらしている場合の、その事務事業を言う。
- 基礎自治体と広域自治体が類似の事務事業を実施している場合でも、そのことが非効率を生じさせてはならず、相乗的な効果を発揮し、効果的に住民のニーズに対応できている場合には、「二重行政」とは言えない(多々ますます弁ず)。
- ただし、自治体財政が逼迫し、自治体の事務事業の全体が見直しの対象となっているような状況では、基礎自治体と広域自治体が類似の事務事業を実施している事例のすべてが、潜在的には「二重行政」に該当するものとして、見直しの対象になる。

■ 二重行政に該当する可能性のある事例

- 中小企業支援行政(金融支援＝信用保証協会、創業支援、経営支援、技術支援＝マイドームおおさか／大阪産業創造館)
- 消費者支援行政(消費生活センター)
- 就職支援行政(OSAKA仕事館／JOBプラザOSAKA)
- 図書館、病院、大学

3-2. 二重行政問題②

■ なぜ、とりわけ大都市地域において二重行政問題が発生するのか？

- 大都市自治体が、その行財政能力やスケール・メリットを活かして、法的には基礎自治体に実施が義務づけられていない事務事業を数多く実施してきたため。
- 大都市自治体が、大都市地域特有の行政需要に対応するために、法的には基礎自治体に実施が義務づけられていない事務事業を数多く実施してきたため。
- 広域自治体が、その事務事業を大都市地域を中心として展開してきたため。

3-3. 二重行政問題③

■ 二重行政を解消するには？

① 一層制地方自治への移行

- 「特別市」や「都市州」の構想の実現

② 基礎自治体と広域自治体の事務分担／役割分担の明確化

- A) 補完性・近接性の原理(基礎自治体優先の原則)による事務分担／役割分担の明確化(基礎自治体を実施できない事務事業だけを広域自治体を実施する)
- B) 事務事業の性質を基準とした事務分担／役割分担の明確化(eg. 住民の「安心」に関連した事務事業は基礎自治体に、地域経済の「成長」に関連した事務事業は広域自治体に)

- ◆ なお、法律には、「地方公共団体の責務」について規定する条文を設け、基礎自治体と広域自治体に同様の責務を課しているものがあるが、二重行政の解消という観点からは、そうした法律は改正し、基礎自治体の責務と広域自治体の責務の重なりを解消することが望ましい。

- 食品安全基本法、少子化社会対策基本法、エネルギー政策基本法等

3-4. 二重行政問題④

■ 二重行政の解消策には、それぞれに問題点がある

- 一層化⇒他の地域では広域自治体を実施する事務事業のすべてを「特別市」や「都市州」が実施することができるのか？(eg. 警察行政)
- 基礎自治体優先の原則⇒単一の広域自治体の区域内であっても、それぞれの基礎自治体の区域ごとに、広域自治体を実施する事務事業の範囲に、かなりの相違が生じることになるが、そのことが、広域自治体の事務事業の実施に、著しい不効率を生じさせないか？(eg. 消防行政)
- 事務事業の性質に応じた分担⇒事務事業を基礎自治体が担うべきものと広域自治体が担うべきものとに二分する明確な基準を見出すことができるか？(eg. ビジネス・エリアにおける防火・防災行政は、「安心」のための行政か「成長」のための行政か？)
- ◆ なお、事務事業の担い手については、①基礎自治体が単独で担う、②広域自治体が担うという選択に加えて、③複数の基礎自治体が共同で担うという選択(自治体間連携)もありうる。

3-5. 基礎自治体の適正規模①

■ 基礎自治体の適正規模に関するいくつかの考え方

- ① 住民の意見が自治体の行財政運営に的確に反映するようにするためには、基礎自治体の規模は小さければ小さいほどよい。
 - ② 行政の効率化や職員の専門性の向上を図るためには、ある程度の規模が必要である。
 - ③ 公共サービスに関する受益と負担を可能な限り一致させるためには、生活圈(居住地+勤務地)が単一の基礎自治体に包摂されることが望ましく、人々の日常的移動が広域化するに応じて、基礎自治体の適正規模は大きなものとならざるを得ない。
 - ④ 基礎自治体の適正規模は、地域の地理的特性や歴史的発展の経緯、住民感情(コミュニティ意識)等を総合的に考慮して決せられるべきである。
- ◆ これらのいずれも、完全に間違っているわけではない。
 - ◆ さらに、基礎自治体の適正規模は、①基礎自治体がどの範囲の事務事業を担うか、②基礎自治体が単独では担い得ない事務を、いかなる機関がどのように実施するかによっても異なってくる。
 - ◆ また、新たな行政手法・行政技術の開発も、基礎自治体の適正規模を変化させる。

3-6. 基礎自治体の適正規模②

■ トレードオフをトレードオフとして受け止める

- 住民に身近で、事務事業の実施に住民の声が反映されやすいが、財政規模が小さいため、実施できる事務事業の範囲は限定されている自治体と、住民から距離があり、住民の声が反映されにくい、財政規模が大きく、多様な事務事業を実施可能な自治体と、どちらを選ぶのか？
- 歴史的に培われてきたコミュニティ意識と事務事業の効率的実施と、どちらを優先するのか？
- ◆ こうしたトレードオフは、基礎自治体の歳入(国や広域自治体からの財政移転を含む)が潤沢であれば回避可能であるが、現在は、そうした状況にはない。
- ◆ 何を優先すべきかは、住民が主体的に選択すべき。
 - 平成の大合併において、各自治体は「正しい」選択をしたのか、検証が必要。

3-7. 広域行政の実施主体①

■ 基礎自治体が単独では実施できない事務事業(広域行政)をどのように実施すべきか？

- A) 都道府県が実施する
- B) 道州が実施する
- C) 複数の基礎自治体が共同で実施する

- ◆ これまで、A(都道府県制)かB(道州制)かをめぐっては、かなりの議論がなされてきているが、C(自治体間連携)については、あまり議論がなされてこなかった。
- ◆ また、Cは、事務事業の実施主体に対する納税者／受益者による民主的統制が十分におよばなくなるという観点や、自治体間の利害対立が円滑な事務事業の実施を困難にするといった観点から、否定的に論じられる傾向が強かった。

3-8. 広域行政の実施主体②

■ 自治体間連携の可能性は、より重視されるべき

- 地方自治法には、多様な自治体間連携の仕組みが法定されている。
 - 協議会、機関等の共同設置、事務の委託、職員の派遣、一部事務組合、広域連合等
- これまでも、我が国の自治体は、法定の仕組みを利用するか否かはともかくとして、様々なかたちで相互に協力し合ってきた。
 - 事実上の協議会、資料の提供、相互参照等
- 自治体間連携による事務事業の実施に対する民主的統制は、これまで以上に充実したものとしていくことが可能である。
 - 広域連合の議会の議員および長の直接選挙の実施等
- 構成団体相互間の利害対立を議論によって解決することをとおして、多様な利害関心を反映した、より地域の実状に即した事務事業の実施が可能となる可能性を重視すべき。

◆ なお、基礎自治体と広域自治体との双方が多面的に協力し合うような自治体間連携(eg. 関西広域連合)の可能性もさらに検討されるべき。

3-9. 住民自治の充実①

■ 基礎自治体の規模が大きくなればなるほど、事務事業の実施に住民の声が反映されにくくなる。そこで...

- A) 基礎自治体の規模を小さくする。
- B) 基礎自治体の規模は維持しつつ、基礎自治体の区域の内部を複数の地域に区切り、①それぞれの地域を管轄する支所等への事務権限の移譲を行うとともに、②それぞれの地域の住民の要望が自治体の事務事業の実施に反映される仕組みを構築する(=都市内分権／自治体内分権)。

◆ Bを選択するとした場合、政令指定都市では、とりわけ、区への分権が重要課題となる。

3-10. 住民自治の充実②

■ 地域自治区制度(2004年地方自治法改正により創設)

- 条例により自治体の区域を分けて地域自治区を設け、各地域自治区に、住民の意見をとりまとめる地域協議会と住民に身近な事務を処理する事務所を置く。
 - 地域自治協議会は地域自治区の区域に係る重要事項等について首長に意見を述べるができる。また、首長は、条例で定める地域自治区の区域に係る重要事項について決定するときは、地域自治協議会の意見を聴かなければならない。
 - 地域協議会の委員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のなかから首長が任命する。
- ◆ 政令指定都市においては、地域協議会と同等の権限を有する区地域協議会を、区ごとに設置することができる。
 - 区地域協議会を設置している政令指定都市＝浜松市(区協議会)、新潟市(区自治協議会)
 - ◆ 地方自治法の地域自治区／地域協議会の制度によらずに、その自治体独自の都市内分権の仕組みを設けることも可能である。
 - 地方自治法の規定によらずに都市内分権の仕組みを設けている政令指定都市＝川崎市(川崎市自治基本条例に基づく区民会議)

3-11. 住民自治の充実③

- 地域協議会／区地域協議会ないしはそれに類似した協議会は、構成員が地域の住民による選挙によって選ばれたわけでもなければ、拘束力のある地域の意思を形成できるわけでもなく、ただ単に、首長に意見具申ができ、一定の事項に関しては首長に意見を聴取される権限を有する、首長の諮問機関にすぎない。



- 民主的正統性を持たない、意見形成機関にすぎない都市内分権の仕組みは、まやかしにすぎないのか？



- それでは、選挙によって選ばれた首長による決定や、選挙によって選ばれた議員によって構成される議会における多数決による決定は、「選挙によって選ばれた」ということだけで、民主的正統性を有するのか？



- 民主主義とは選挙のことであり、それに尽きるのか？

3-12. 住民自治の充実④

■ 民主主義の多義性

- 地域社会における民主主義とは・・・
 - 地域社会の公共的な事柄を決定する地域社会のリーダーを、住民の選挙によって選出することである(=代表制/代議制民主主義)。
 - 地域社会の公共的な事柄を住民自らが決定することである(=意思決定参加型直接民主主義)。
 - 地域社会の公共的な事柄を決定するに際しては、どのような決定が望ましいかに関して地域住民(もしくはその代表者)が議論を尽くすことである(=熟議民主主義)。
 - 地域社会の公共的な事柄を、地域住民が、自らの労力を負担することによって解決していくことである(=公益活動参加型直接民主主義)
- ◆ こうした地域社会における民主主義についての理解のどれも、間違いではない。
- ◆ 近年における、各地の自治体における自治基本条例の制定は、代表制/代議制民主主義を、それ以外の形態の民主主義で補完し、地域社会における民主主義をより充実したものとしていこうとする試みであると評価できる。
- ◆ 地域社会における民主主義をより充実したものにするために、多様な取り組みがなされることは、否定的に評価されるべきではない。

まとめ～自治におけるバランス～

- 地方自治は常に、複数の潜在的には対立する諸価値の危ういバランスのうえに成り立っている
 - 「効率的な行政」と「きめ細かな行政」
 - 「強力なリーダーシップ」と「民意の尊重」
 - 「スピード感ある行政」と「熟議に基づく慎重な判断」
 - 「地域の経済成長の牽引」と「社会的弱者の保護」
 - 「自治体間競争」と「自治体間連携」
 - 「高齢者層の生活保障」と「若年層の雇用確保」
 - 「現在の世代の福祉」と「将来の世代の福祉」
- ◆ 大都市制度に関する論点のそれぞれにどのような答えを出していくかは、こうした対立する諸価値のバランスを、どの価値をどの程度優先し、どのように実現していくかにかかっている部分大きい。