大阪市立大学大学院　都市経営研究科　都市行政コース　ワークショップⅡ

「大都市を巡る制度改革と政治」

【講師】江藤俊昭氏（山梨学院大学大学院社会科学研究科長・法学部教授）
【日時】平成 30 年 11 月 2 日（金）午後６時３０分～（公開シンポジウム）
【会場】梅田ホール
【司会】久末弥生（都市経営研究科教授）
議事録担当；飯阪光典（M18AB502）

講師紹介
山形学院大学大学院社会科学研究科長・法学部教授、専門は、地域政治論。
第 29 次、第 30 次地方制度調査会委員
マニュフェスト大賞審査委員
全国町村議長会　報酬等のあり方に関する研究会会長等を歴任

はじめに
「大都市における政治をどのように考えるか」を、“議会改革の到達点と課題”“住民自治の根幹としての議会”という点を含め考える。

結論…最近の地方制度改革とは、行政に政治がどのように関わっていくかである。

1. 大都市をめぐる制度改革

・連携中枢都市圏
大都市を中心としながらそれ以外のところと連携していく制度設計
（32 次地制調において、大都市を中心とした圏域に対し地方交付税交付を設計）
←住民から見えにくい。住民や議会がどう関わってくるか、今後どう関わるのか
・都市内分権（括弧を付しているが、第 30 次地制調で初）
行政の枠組みの中で住民・議会がどう関わるべきか議論のないまま使われる。
平成の大合併の中で地域自治区を創り住民の意向を尊重する地域協議会が行政の中に設置された。
←住民自治の根幹である議会がどのように関わるべきか。

本日のキーワード；「住民自治の根幹は議会である」

最近の議会の現状

1)　沖縄県与那国町議会における議長が決まらない事態から明らかになるのは、まさに住民の声を聴かず、議会内部の論理だけで議論している証左と言える。

2）大川村（高知県）人口 400 人

議員のなり手不足解消のため、議会を廃止し住民総会の設置を検討。

（つまり、議論する空間を住民総会に変えることを現わすが、現実には住民総会の設置は困難）

(1)　大都市をめぐる制度改革：行政改革の文脈

『20 世紀は都市の時代』

地方制度改革の中でも、都市制度改革はメインストリーム。

地方分権改革…権限委譲や税財源確保といった団体自治拡充が地方自治制度の主な改革対象となっていたため大都市制度改革は議論されなかった。

『21 世紀に入った今、再び大都市制度改革議論の高まり』

←2 つの環境の変化

① 主体の変化

大阪都構想を掲げる大阪維新の会の政治的影響力が増したこと。

政令指定都市市長会による特別自治市構想。

特別区協議会から「都の区」の制度と廃止と基礎自治体連合構想の提案。

② 人口減少が日本全土を覆うと共に、大都市内部でも急激な高齢化問題への対応

制度改革の対策として

① 自治体間連携…大都市を中心とした小規模市町村との連携（圏域の形成）

[第 31 次地制調では、地方中枢拠点都市圏（その後連携中枢都市圏が議論）]

② 都市内分権…規模が大きくなることにより小さな単位が必要となる。

しかし、①②双方とも、「住民から見えない」、「議会もほとんど関わっていない」

⇒住民自治と言えるのか

＊地方制度改革は、行政改革ではない。

“どのようにして、住民の声を聞き政治や行政の場に登場させるのか”という視点が必要。

つまり、連携中枢都市圏、都市内分権を推進するには

⇒「住民が客体ではなく主体として関われる制度設計が必要」

(2)「2040 問題」をめぐる制度改革：圏域における行政改革：大都市を中心に

総務省　2040 構想研究会　第 2 次報告（2018 年 7 月 3 日）

・高齢者比率がピークに達する。
・都市と農村との格差の拡大
　といった課題をどのように乗り切るか
⇒「政府は、公共施設や病院、商業施設などを地方の大規模都市に集中させ、複数の自治体で構成する「圏域」単位のまちづくりを促進するための法整備を行う方針を固めた。人口減少が進んでも、地方の都市機能を維持することが目的だ。実質的に小規模自治体の役割を制約する面がある。」（2018，7／4 読売新聞）

＊今も連携しているが連携が弱い
＊大規模都市に社会資本等を集中し、連携を図る。

（3）　制度改革の 2 つの論理：行政の論理（効率性）と政治の論理（地域民主主義）
1983 年第二次臨時行政調査会以降、アウトソーシング・民間委託へと動いた行政改革が、今、人口減少社会の中で連携を行うことによって、いろいろな自治体の役割を変えて公共施設についても統合・再編が行われるであろう。
今回、統廃合・再編の中で、圏域を重視しながら、一方では、それぞれの自治体が公共施設等総合管理計画打ち出している。それとともに、圏域でそれを保障していくときに、どこまで行政が支援していくのか。
⇒シビルミニマム論の再構成

2.　議会改革の本史の第 2 ステージ
（1）議会改革の本史の第 1 ステージと第 2 ステージ
①議会改革の本史
②議会改革の第 2 ステージ
＊議会改革の到達点は、本当の歴史の第 2 ステージにある。（「住民自治の根幹は議会である」ことの確認）⇒住民代表機関である議会は、今、どう動いているのか。

結論…議会基本条例に刻み込まれている⇒議会改革の本当の歴史に入ってきた。
・閉鎖的ではなく住民と歩む議会
・質問の場だけではなく、議員間討議を重視する議会
・追認機関ではなく、首長と政策競争する議会

議会基本条例の制定
12 年前（2006 年 5 月）に北海道の栗山町で初めて制定され、現在では 1,700 余りの自治体の約 4 割にあたる約 800 の自治体で制定された。

住民が首長も議会議員も直接選挙
⇒首長と議会が同じことをするなら、選挙を別々にする必要がない⇒二元制
（違う視点から考える）
二元制＝首長と議会が政策競争を行う⇒政策競争するためには議会としての意思を示す
⇒公開で討議することが議会の存在意義
⇒二元制を採っていれば議員間で論点を明確にするだけではなく合意を形成する。
⇒つまり、議員間討議が必要となる。

国政とは違う←リコール制度、条例制定改廃の直接請求を入れ込んでいる。
｜　　↓
直接民主制　　万国共通
↓　　（市町村レベルで 99%以上が一院制←住民がチェック出来るから）
日常的に行政にも議会にも参加
・中央集権制の下ではなかなかできなかったが、地方分権改革の中で地域経営の自由度の高まり。
・財政危機の中で、あれもこれもから、あれかこれかを選択することが政治。

＊首長のマニュフェスト、議会が政治的主体として登場……「議会改革の本史」
＊住民と歩む、議員間討議、執行機関との政策競争……「議会改革の第 2 ステージ」
⇒議会基本条例
（2）議会からの政策サイクル
飯田市議会（長野県）での取組
議会基本条例制定により議会報告会（広報・公聴機能を併せ持つ）の設置
→住民意見に基づき事務事業の抽出・選定→委員会による所管事務調査（議会として大切なことを調査しまとめ意見書や決議を挙げる）→議員提案条例へと結びつける（住民や議員の意見をまとめ、議会側から政策提言を行う。）
（3）議会からの政策サイクルの評価
サイクルを作るのではなく議会改革を評価する必要がある。
つまり、「どんなテーマを決めて、それを提言したのか？」説明責任をとる必要性
→住民の福祉の向上に繋がったかどうかが問題。
↓
議会における PDCA サイクル→民主主義の自治体・地域経営
↓
２つの D（決定とディスカッション）を加える必要性←PDDDCA サイクルの必要性
（４）大都市制度改革に活用する
地方分権による基礎自治体の変容を地方自治の特徴である二元的代表制と自治体の二

層制から考える。前者は、二元的代表制の覚醒、そして、後者は市町村合併から自治体連携・補完への転換となり、住民自治の展開・住民と議会のネットワークとの相関性が必要となる。

３.自治体間連携と政治

（1）自治体間連携をめぐる制度改革

自治体連携　①委任・共同設置

②特別地方公共団体（事務組合・広域連合）

・32 次地制調→圏域の議論が行われているが、議会が見えない。

↓

〈議会としての関わり方が大切〉

（2）自治体間連携に議会改革を活用する

・広域連携した時も当該自治体の議会としてチェックすることが可能であり、チェックする必要がある。→①報告と住民の声の聴取　②参考人招致

・広域連合や事務組合では、議会報告会・議員間討議・執行機関との政策競争がなく、議会改革が進んでいない。

＊つまり、自治体間連携も必要だが、どういう風に議会が絡むのか、住民にどのように知らせるのかが欠如してしまうと住民と議会が客体に変化する。

4. 都市内分権と政治

市町村合併を推進するために、地域自治区・地域協議会を設置し、そこに審議会的等を置き、住民の声を聴き政策に反映する。

そして、議会が住民の声を受け取るチャンネルとして行政サイドとの連携として地域協議会との意見交換会の開催等が必要となる。

→区づくり推進横浜市会議員会議（横浜市）、コミュニティ議会（トロント市）

5. 選挙・住民投票における政治の活性化

・首長のマニュフェスト（2003）

首長、議会、住民の 3 者が、どう動くか考える必要がある。

・縮小社会の中で、拡大指向のマニュフェストではなく、縮小を行ってくるマニュフェストの設計が課題→シビルミニマム論の再構成（討議・熟議の中から現れる）

＊結論；大都市ほど自治基本条例、議会基本条例によりルールの明確化が必要

→住民参加が複雑化し難しい中で対立争点をどうするのかを住民投票を政治分野として入れ込む必要がある。