

自治研究 かながわ

2012 **10** No.136
(通算 200号)

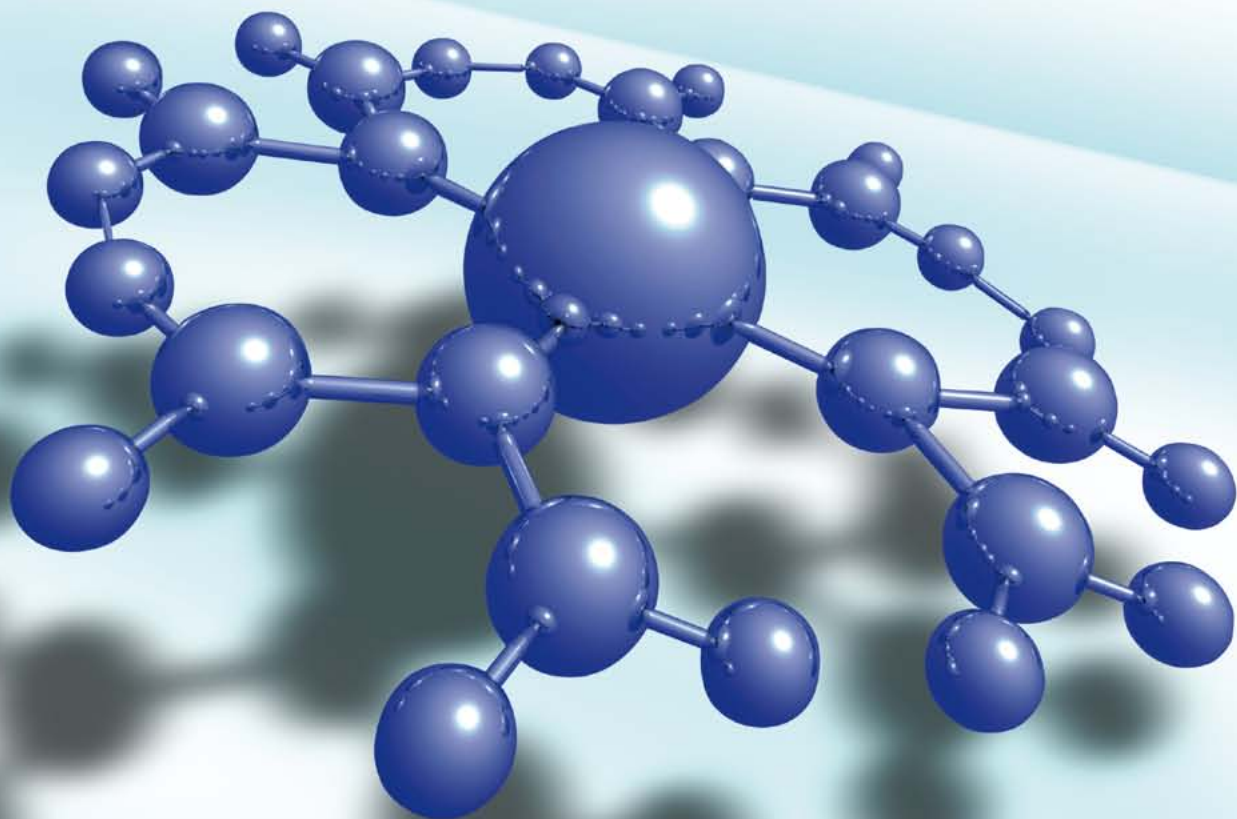
CONTENTS

巻頭言「大都市における市民自治を考える」
「大阪都構想」の成立で「大阪都」はどうなる

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター主任研究員 勝島行正 …… 1

「神奈川県(仮称)構想」は何をめざすのか

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究員 谷本有美子 …… 13



公益社団法人 **神奈川県地方自治研究センター**

横浜市で6月に横浜特別自治市大綱素案(骨子)がまとまり、9月に「大都市フォーラムin戸塚」が開かれ、林文子市長から市民に対して素案の説明が行われた。会場は戸塚区の自治会・町内会の役員など地域活動をしている人が多く集まり、初めてこの構想を聴いた市民が多かったように見受けられた。

この集会を傍聴して、人口370万となる大都市横浜で、市民自治は行いうるのだろうか、という疑問が出てきた。1889(明治23)年に市制町村制の施行に伴い市制をひいた横浜市は、1926(昭和2)年10月に5つの行政区をスタートさせた。その後、周辺の町村を吸収して終戦までに10区となり、現在の市域が形づくられた。1960年以降に人口が急増し、分区を3回行って現在18の行政区となっている。1970年代の飛鳥田市政の頃に、各区に区民会議がつくられ市民参加の場が拡大し、「大区役所主義」が打ち出されて区役所の機能強化が進められた。現在の20指定都市のなかで最も多くの権限を持つ区役所と言える。しかし、区民会議は、現在6区に残っているだけで、市民の声を区政に反映する場は限定的となっている。

そこで、特別自治市構想のなかで区をより自治組織に向けて位置づける必要がある。この構想の実現までには、多くの時間を要するので、当面は、行政区としつつも、区への権限移譲と区予算の拡大を推進し、限りなく自治区に向けた体制整備が必要となる。区の機能は、基礎自治体のもつフルセットの自治機能を持たなくても、市民サービスの提供拠点としての権限と予算を持つことが求められる。

区民の代表機関として、区民会議の再構築をすすめながら、公募委員を多く取り入れ、区役所事業のチェック機能を持つようにする。中期的には、区民会議に推薦立候補制などを取り入れながら、ミニ区議会に近づけていく。将来的には、20名程度の区民代表会議(ミニ区議会・仮称)をつくり、市議会の選挙と同時に選挙を行い、得票の多かった順に市議とし、続いて得票順に定数まで代表を選出する方法などが目指されてよい。

また、区長については、市内の一体性を保持するために当面は市長による任命にするが、任期を市長と同じ4年とするなど、一般の人事異動と別扱いとすることが考えられる。中期的には、区長を特別職として、市議会の承認を得るなど民主的な正統性を持たせるとともに、区政についての自立性を高めることを目指す。最終的には、区長の選出方法は、区民代表会議から選出するか、直接選挙によるか市民の判断にゆだねることになる。(この自治機能強化の考え方は、東京自治研センターの紀要「るびゅ・さあん」とる」2012April NO.12に拙稿があり、やや詳しく論じている。)

自治組織は、制度として上からつくられても定着しない。目的意識的に市民参加の機会を拡充しつつ、市民の自治意識の向上が図られなければならない。横浜は都市であるだけに、市民活動が盛んなところであり、NPO、NGOが多く活動している。こうした市民のエネルギーをいかに市政の活性化に生かすのかが問われている。

「大阪都構想法」の成立で「大阪都」はどうなる

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
主任研究員 勝島行正

8月29日に与・野党7会派の賛成（共産党、社民党は反対）で、いわゆる「大阪都構想法」（大都市地域における特別区の設置に関する法律）が成立した。この法律ができるまでは、新聞等で報じられていたが、マスコミの関心は、橋下徹大阪市長率いる「日本維新の会」の結成とその動向に移った。民主、自民のリーダー選び、近く行われるといわれている解散・総選挙といった政局とあいまって「橋下新党」の動向が注目されている。こうした中で、「大阪都構想」については次第に「大阪の話題」になりつつある。しかし、「大阪都構想」が実現するか否かは、国政のリーダーをめざす橋下氏自身の政治家としての評価を決定づけるものであること、さらには、大阪都そのものが地方自治のあり方に大きなインパクトを与えることとなる。当センターでは、そうした意味から、「大阪都構想」について様々に検討してきたが、この法律の成立したという状況をふまえて、この法律の要点と橋下市長誕生から約1年を経過しての「大阪都構想」の現段階と今後の課題などについて考えてみたい。

1. 「大阪都構想法」とは何か

（1）選挙結果と各党への要請

昨年11月の大阪ダブル選挙後に新聞各紙は、「大阪都構想」実現のためには多くの課題があると指摘していた。例えば、朝日新聞は、「府市議会での賛成、府市民の住民投票、地方自治法の改正（2011年11月28日）」を挙げている。

大阪都移行のスケジュールについても、2013年度中に計画を作成し、2014年度に住民投票、関係法整備、2015年4月に「大阪都」に移行すると報じていた。

大阪ダブル選挙で民主党や自民党などの国政政党をすべて「敵」にまわしたことや、「大阪維新の会（以下「大阪維新」）」は、ローカル政党で、国会議員が一人もいない

という状況では、法律の改正など国会課題は自力では困難な状況にあった。

こうしたことから、橋下市長は選挙後ただちに東京に出向き、各党に「大阪都」実現に対する協力を求めた。また、同時に「協力を得られなければ、維新の会で国会議員を擁立する（朝日新聞2011年11月29日）」などと各党を牽制した。

（2）「橋下人気」と各党の思惑

これに対して、大阪ダブル選挙における橋下人気の強さを見た各党は、橋下氏らと対立した民主党、自民党、中立的な立場であった公明党、支援したみんなの党いずれも法案づくりに前向きな姿勢を示し、翌年には法案の検討あるいは作成作業にそれぞれ着手した。

法案としては、みんなの党が最も早く2012年3月（自治法改正）に、4月には自民・公明党案（自治法改正）、そして6月に民主・国民新党案（特例法）がそれぞれ国会に提出され、最終的には、各党が歩み寄り、議員立法（特例法）として7月30日に本法案が国会に提出された。

国会においては、衆議院総務委員会で1回（8月7日）、参議院総務委員会で1回（8月28日）審議されたが、さしたる議論もなく衆議院・参議院を通過し、賛成多数での成立となった。

なぜ、これほどまでに早い展開となったのかといえば、何とんでもなく橋下氏の人気の高さが、選挙後も持続しており、しかも全国的な広がりをみせていたことにある¹。

こうした橋下人気に対して、国政政党側がすりよったり、取り込もうとしたりとの思惑が働いた結果とみるべきである。

1:「日本維新の会」結党後のマスコミ各社の世論調査結果によれば、いずれも支持率がかなり下がっている。これは、結党にあたっては、民主や自民そしてみんなから離党した国会議員が合流したが、国会議員の顔ぶれ、結党手法、運営の混乱などが評価を下げたとみられている。

（3）「特別区」移行は大阪市だけ

この法律の目的は「指定都市を廃止し、特別区を設けるための手続き等を定めた」ものである（第1条）。

この法律の対象となるのは、「人口が200万人以上の指定都市と指定都市と同一道府県の隣接する市町村の人口をあわせて200万人以上」となっている（第2条）。

これに該当するのは、「大阪、横浜、名古屋、札幌、川崎、さいたま、千葉、京都、堺、神戸」の10指定都市であるが、現時

点でこの法律の適用を希望しているのは、大阪市のみである。

堺市は、橋下氏ら大阪維新の構想には入っていたが、2月段階で竹山修身堺市長が「大阪都構想協議」には参加しないと明らかにした²。

以上のことから、この法律が「大阪都構想法」と呼ばれる所以である。

2:大阪府の橋下知事側近であった竹山市長は、2009年の市長選挙で、橋下氏の全面的な応援のもとで当選した。次期市長選挙は2013年9月と思われるが、果たして竹山市長の今後が注目される場所である。

2. 法律の要点

この法律の要点は以下のとおりである。

①特別区設置協議会（第4条）

第2項 「特別区の設置に関する協定書（「特別区設置協定書」）の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会（特別区設置協議会（以下「法定協」）を設置する。」

第2項 特別区設置協議会（以下「法定協」）は大阪府議会もしくは大阪市議会の「議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者」で構成する。

↓

②特別区設置協定書の作成（第5条）

特別区設置協定書（以下「協定書」）には、次の事項が盛り込まれる。

第1項：1 設置の日 2 名称及び区域 3 設置に伴う財産処分に関する事 4 議会の議員定数 5 特別区と道府県の事務分担 6 特別区と道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事 7 関係市町村と道府県の職員の移管に関する事 8 その他
第2項：総務大臣との協議—第1項第5号、

6号について法制上の措置を行う必要がある場合には、事前に総務大臣と協議する。

第3項：略

第4項：協定書を作成しようとするときはあらかじめ内容を総務大臣に報告しなければならない。

第5項・第6項：略

↓

③府議会と市議会の承認（第6条）

協定書について大阪府議会と大阪市議会の両議会の承認を得なければならない。

↓

④住民投票（大阪市）の実施（第7条）

協定書について住民投票にかける

↓

⑤特別区設置の申請（第8条）

有効投票の過半数の賛成があったときは、大阪府と大阪市は共同して総務大臣に申請できる。

↓

⑥総務大臣の告示（第9条）

総務大臣は、両首長の申請に基づいて設置することができる。そのことを告示する。

3. 「大阪都構想」のこれまでの状況

（1）「大阪市解体」と大リストラ

「大阪都構想」とは、政令市である大阪府を解体して、24の行政区を再編・統合して「中核市並みの権限と財源」をもつ「特別自治区」を新たにつくることである。あわせて大阪府の政令市としての権限と財源の一部を大阪府（都）に移し、大阪府（都）知事のもとに置くことである。

大阪府と大阪市は、選挙後の2011年12月には「大阪府・市統合本部（以下「統合本部」）」を立ち上げ、府と市の統合について検討と準備を開始した。この統合本部は、大阪府知事・大阪市長はじめ副知事・副市

長、関係局長、堺屋太一氏など特別顧問によって構成されており、いわば、「大阪都構想」推進のための戦略本部である。この間、16回（9月4日）開催されている。

さらに、大阪市政改革（行政改革）を進める「大阪市戦略会議」や区役所改革を主に担当する「大阪市プロジェクトチーム」が設置され、並行して作業が進められている。例えば、地下鉄やバス事業の民間譲渡、一般廃棄物収集や廃棄物焼却工場などの民営化、保育所など福祉施設の民営化、大学や病院などの府・市統合、水道の「大阪水道企業団」への統合等々である。

また、「特別自治区」をつくるための準備として公募区長の選考と配置、区長権限の見直しなどの区役所改革もスタートしている。公募区長の主な仕事は、区再編案をつくり、住民に説明し、合意を取り付けることにあると思われる。

さらに、こうしたこととあわせて、職員の身分移管（府と市間の異動だけでなく、公務員としてはいったん「解雇」され、新たに民間労働者となることも含む）が予定されており、これらが予定通り行われれば、約1万人が削減（非公務員化）されている。一大「リストラ計画」がつくられているのである。

（2）「大都市制度協議会」での検討

また、2012年4月に大都市のあり方や制度設計などの課題を検討する場として「大阪にふさわしい大都市制度に関する条例」にもとづく「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会（以下「協議会」）」が設置され、9月10日までに6回開催されている。

メンバーは、大阪府知事、大阪市長、大阪府議会議長と議員（8名）、大阪市議会議長と議員（8名）あわせて20名で構成されている。大阪府議会の会派別の構成は、大

阪維新の会（以下「維新」）5名、公明党2名、自民党1名、民主党1名となっている。同じく大阪市議会の会派別構成は、維新4名、公明党2名、自民党2名、みらい1名（民主系会派）、共産党1名となっている。会長は大阪府議会議長（大阪維新の会）、副会長が大阪市議会議長（大阪維新の会）である。

協議会の議決は、出席委員の過半数となっている。維新だけでも過半数を超えているが、維新と協力関係にある公明党4名を加えれば、議決に問題はない。「大阪都構想」に反対の立場は自民党3名、民主党2名、共産党1名である。

この間の議事録によると、大阪府知事と大阪市長の作成した「大阪都構想案」の説明とこれに対する委員（会派別）の意見・反論とそれに対する橋下市長・松井知事の反論が続いてきた。そもそも、自民党・民主党・共産党は「大阪都構想」について反対であるので、「入り口」の議論が長く、まとまらないのは当然である。

しかし、8月29日にこの法律が成立したことを受けて、状況が大きく変わっている。

（3）「法定協」への移行について動議可決

9月10日に開催された第6回協議会において、大阪維新から動議が出され、「区割り案、財政調整制度などの具体的な事項について法律に基づく法定協を設置して議論を深めること」について、賛成多数（大阪維新の会・公明党）で決定した。あわせて、この協議の前提となる「大都市制度の枠組み」として「1. 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確にして、大阪府と大阪市、それぞれが担っている広域機能を一元化する。2. 自治機能の充実の観点から、まず大阪市を特別区に再編し、基礎自治体として公選区長、公選議会を設けるとともに、さ

らに周辺自治体にも移行を促す。3. 府内市町村について、分権時代にふさわしい基礎自治体としての役割を十分果たせるよう、市町村間の広域連携、さらに自主的な合併などにより、規模・体制を図る。4. 最終的には地域主権型道州制として関西州を目指す。」についても確認された。

現時点では、法律に基づく「法定協」の設置の条例案が府・市両議会に提案されていないので明らかではないが、この「協議会」がそのまま移行するのか、あるいは新たな委員構成になるのか、それはいつになるか定かではない。しかし、近く「法定協」設置条例案が提案され、新たな展開へと進むことは間違いない。

4. 今後の課題

新聞各紙は、「大阪都構想」実現に向けての今後の課題として次のような点を挙げている。「市と府が特別区の事務分担や税源配分、区割りなどで難航する可能性がある。

（読売新聞2012年8月30日）」、「区割り、財源調整、名称変更（日本経済新聞2012年8月29日）」等々である。

現段階における「大阪都構想」にかかわる課題は多くあるが、重要と思われる点については、以下のとおりである。

（1）「大阪都」をめぐる名称問題

この法律では、「都」の名称については、何ら規定はなく、現時点では「大阪都」の名称はつかえない。橋下市長は、大阪府知事時代には、「名称は『都』でも『府』でもなんでもいい」とこだわらない姿勢であった（「体制維新一大阪都」文春新書／2011年）。しかし、法制定後の記者会見（8月30日）では、「大阪府の名称を変えて広域行政を作り直す」、「名称変更を行うための

賛否を問う憲法第 95 条に基づく住民投票を行う」と述べたと報じられている（自治日報 2012 年 9 月 7 日）。

しかし、東京都の石原知事は「大阪都」と名乗ることについては「それは間違いで迷惑千万。国家のキャピタルは一つしかない」と反対を表明している（自治日報 2012 年 9 月 7 日）。

大阪府の大阪都への名称移行については、なお多くの課題がある。2015 年 4 月時点で果たして決着がついているかも定かではないが、このままでは「大阪都」は正式名称ではなく、通称とならざるを得ない。

（2）設置の日について

設置の日については、橋下市長らは、2015 年 4 月 1 日を変えていない。だとすれば、残された期間は約 2 年半しかない。すべての案件を超スピードで解決しなければならぬが、果たして間に合うのか。

（3）特別区の名称・区域

1) 区割り案

橋下市長は、当初は大阪市の 24 ある行政区を 8 ないし 9 つに再編し、中核市並みの権限と財源をもつ「特別自治区（基礎自治体）」へと移行する、と明言してきた。しかし、最近では、「大阪市民の過半数が納得してくれる考えでなければいけない。一方的にこちらが 8~9 と決めるわけにはいかない」とも述べ、柔軟に対応する考えを示したともいわれている（自治日報 2012 年 8 月 31 日）。

大阪市の人口は約 267 万である。「特別自治区」を中核市並みとするには、人口 30 万人以上が要件となる。大阪市の人口を単純に 24（の行政区）で割ると 1 区あたり約 11 万人となる。3 区合わせれば、約 33 万人となり、8 つの「特別自治区」をつくる

ことが可能となる。

もちろん区によって人口は違っている。最も人口が多い区は平野区で 19 万 5,928 人で、最も少ない区が浪速区で 5 万 3,034 人となっているので、単純に 3 区の組み合わせではいけないことはいうまでもない。

橋下市長は、4 月 27 日の「大都市協議会」の第 1 回協議会の中では「公募区長の仕事として就任後 1 年程度かけて検討を行い、決めてもらう」としていたが、9 月 10 日の第 6 回協議会では、「たたき台は 11 月中には用意する」としている。その時期は近づいている。

区割案については、9 月 10 日の「大都市協議会」の場で、財政シュミレーションを検討するにあたっての基本フレームとして 10 の区割り案を前提としている。

【財政シュミレーションと区割り案】

1. 24 区	24 区
2. 建設局工営所	8 区
3. 建設局方面管理事務所	4 区
4. ゆとりみどり振興局公園事務所	5 区
5. 健康福祉局生活衛生監視事務所	5 区
6. 財政局市税事務所	5 区
7. 財政局旧市税事務所	6 区
8. 水道局営業所	8 区
9. 基本保健医療圏	4 区
10. 事務ブロック	5 区

* 「第 6 回大都市制度推進協議会資料 1」

2) 西成区問題

大阪市内には、日本一の日雇い労働者の街を抱えた西成区がある。現在、人口は高齢化し、生活保護受給率も高い。また、財政的には、税収よりも支出の方が多い。これまでは、大阪市の一つの大きな財政でこうしたアンバランスを補ってきたために顕

在化しなかったわけだが、区が再編されることで課題が明らかになっている。

再編・合区されて一緒になる区とのバランスをどのように図るかが大きな課題である。財政シュミレーションによれば、生活保護費を除けば、区間の格差は均てん化されるという。西成区だけでなく府や「特別自治区」とでつくる財政調整制度全体の問題として解決していかなければならない。財政を通じた区を超えた市民による平等・連帯が実現できるかが問われる³。

3:「税収格差は大きく、住民1人あたりもとも小さい西成区は、最も大きい中央区の約26分の1(10年度)。全国最大の日雇い労働者の街を抱え、住民4人に1人が生活保護を受給する西成区について、橋下市長は単独で特別区にし、重点投資する案も検討している。しかし、8月に公募で選ばれたばかりの臣永正広・西成区長は困惑する。『西成区だけの財政運営がきわめて難しいのは明らかだ。夕張などよりひどい財政状態になってしまう』と語る(毎日新聞 20120827)」

3) 区の名称

区の名称問題は、市町村合併や政令指定都市移行に伴う区の設置の際にみられるように議論が百出し、まとまりにくい課題である。何よりも慣れ親しんだ「大阪市〇〇区」の名前が無くなり、まったく新たな名前を名乗ることについては、かなりの抵抗があると思われる。

住所とは、そこに生まれ、育ち、暮らす人にとっては、自分の生きてきた歴史そのものである。そこには、自分の親とその親と続く歴史でもある。子供たちにとっては、未来である。その住み暮らすところの名前へのこだわりは、当然である。

果たして、どのように名称を決めていく

のか、その手順や手法も含めて大きな問題となるであろう。

(4) 最大課題は財政問題

区割りと同時に財政調整問題は難問である。これには多くの前提が必要となる。9月10日の「大都市協議会」に示された案は、現段階の行政当局案というべきものである。なぜなら、財政のシュミレーションは設定条件によって大きく異なるからである。例えば区割り、府・市の役割分担と仕事、そして税源とその配分の仕方、などの前提条件を定めることなしには確定しない。

しかし、制度のモデルとして東京都区財政調整制度がある。提案された大阪の財政シュミレーションについて検討するにあたって、東京都区財政調整制度についてみたい。

1) 東京都区財政調整制度

東京都区財政調整制度は、まず、市町村の固有財源であるア市町村民税法人分、イ固定資産税、ウ特別土地保有税、エ事業所税、オ都市計画税を東京都が都税として徴収する。東京都は、一般的には市町村の仕事とされる上・下水道、消防などの仕事を担うことなどにより、この財源のうちから以下のように配分される。

●東京都分＝(エ事業所税＋オ都市計画税)＋(ア法人住民税＋イ固定資産税＋ウ特別土地保有税)×45%が充てられる。

●特別区分＝(ア市町村民税法人分＋イ固定資産税＋ウ特別土地保有税)×55%となる。特別区は、これ以外に区民税(住民税個人分、軽自動車税、特別区たばこ税など)をもって区の財源とする。

また、地方交付税は、23区全体を一つの市とみなして算定対象としている。東京都

は、2010年に都道府県分の算定では、財源不足が生じたが、特別区分（23区内の都及び特別区が行う事業の合計）は大幅な財源超過であったために交付団体とならなかった。東京都は、全国の都道府県のうちで現在も不交付団体である。

詳細は、文末の〈参考資料〉を参照のこと。

2) 大阪市の財政シュミレーション

大阪版の財政調整制度は、2010年度決算をベースにシュミレーションして、次のようなフレームが示された。

①シュミレーションの前提

シュミレーションの前提としては、

1. すべての区において収支が均衡する
2. すべての区において税の偏在が十分に解消する
3. すべての区において、住民が施策選択できる、としている。
4. 地方交付税は、大阪市一体で算定する。

②財政調整の財源は、

ア 地方交付税（臨時財政対策債含む）＋普通三税（法人住民税＋固定資産税＋特別土地保有税）の場合。

イ 地方交付税（臨時財政対策債含む）＋普通三税（法人住民税＋固定資産税＋特別土地保有税）＋目的税である事業所税、都市計画税を加えた場合。

③普通交付金と特別交付金割合

財政調整交付金について、普通交付金と特別交付金の配分割合について次のとおりとする。

エ 95 : 5

オ 90 : 10

以上を組み合わせ、ABCDの四つのパターンを作成している。

Aパターン（ア＋エ）とDパターン（イ＋オ）について以下に示す（文末資料参照）。

Aパターン

●大阪都

歳出総額 17,898 億円

府県権限	
大都市特例事務	190 億円
基礎からの事務移転	1,720 億円

歳入総額 17,898 億円

府税	8,559 億円
地方譲与税・税交付金等	1,210 億円
地方交付税	6,219 億円
譲与税等の移転	137 億円
交付税の移転（仮置き）	53 億円
調整交付金	1,720 億円

●特別自治区

歳出総額 6,422 億円

中核市権限	
歳入総額 6,422 億円	
調整交付金	3,482 億円
個人住民税、市たばこ税、軽自動車税等	
事業所税、都市計画税	2,396 億円
地方譲与税、地方交付金等	544 億円

*調整交付金総額 5,202 億円
（内訳）

交付税（含臨時財政対策債） 1,338 億円

調整税（普通税三税） 3,864 億円

また、

大阪都に 33%、特別区に 67%を配分、

普通交付金 95%、特別交付金 5%とする。

D パターン

●大阪都

歳出総額 17,898 億円

府県権限

大都市特例事務 190 億円

基礎からの事務移転 1,720 億円

歳入総額 17,898 億円

府税 8,559 億円

地方譲与税・税交付金等 1,210 億円

地方交付税 6,219 億円

譲与税等の移転 137 億円

交付税の移転（仮置き） 53 億円

調整交付金 1,720 億円

●特別自治区

歳出総額 6,422 億円

中核市権限

歳入総額 6,422 億円

調整交付金 4,303 億円

個人住民税、市たばこ税、軽自動車等
1,575 億円

地方譲与税、税交付金等 544 億円

*調整交付金総額 6,023 億円
(内訳)

交付税（臨時財政対策債含） 1,338 億円

調整税（普通税三税） 3,864 億円

（目的税二税） 821 億円

また、

大阪都に 29%、特別区に 71%を配分、
普通交付金 90%、特別交付金 10%とする。

当局の説明によれば、この D パターンが最も安定したものとなっている。

今後は、法定協で検討がされ、さらに協定書作成にあたっては、法に基づいて、総務省との協議が必要とされている。また、地方制度調査会（専門委員会）などでも検討が行われることとなっている。

(5) 区議会と各級議会選挙との関係

ほとんど議論されていない課題として新たに設けられる区議会の定数問題がある。また、大阪都（府）議会選挙区と定数、衆議院選挙区問題などについても検討しなければならない。

1) 大阪市議会議員定数

現在の大阪市議会の議員定数は、合計で 86 名となっている。

この定数を変えずに、各区に割り振るのか、あるいは、中核市並みの議員定数とするのか、住民の基本的な権利としての立候補する権利、選ぶ権利そして民意の反映としての議員の定数は重要な課題である。

[参考：大阪府内中核市の人口と議員定数]

	定数	人口
高槻市	3 6	357,264
東大阪市	4 2	507,681
豊中市	3 6	391,536

*いずれも市の HP から

[参考：東京都区議会議員数]

23 区合計で 906 人

2) 大阪都（府）議会議員定数

大阪市内の大阪府議会議員の選出数は、33 名（全府議会議員 117 名の約 3 分の 1）。これを各区に割り振るのか。

[参考：大阪市内の中核市選出府議会定数]

高槻市および三島郡	4
東大阪市	5
豊中市	4

*いずれも 2011 年 6 月条例改正で 1 減

3) 衆議院選挙区問題

大阪市の衆議院議員選挙区は、以下のとおり 6 区。うち第 6 区は、大阪市と守口市、門真市と合区となっている。

[衆議院選挙区と大阪市区]

第1区（中央、西、港、天王寺、浪速、生野）

第2区（阿倍野、東住吉、平野）

第3区（大正、住之江、住吉、西成）

第4区（北、都島、福島、東成、城東）

第5区（此花、西淀川、淀川、東淀川）

第6区（旭、鶴見、守口市、門真市）

5. 自治体労働組合の課題ーリストラにどう対応するか

すでに周知のことであるが、選挙後の橋下市長の施政方針演説では、「労働組合が日本の停滞の原因であり、これと徹底的に闘って、ただすことが重要である」との認識を示し、以後、「職員の政治活動アンケート調査」、「組合事務所の庁舎からの立ち退き」「大阪市労使関係に関する条例」、「政治的行為の制限条例」、「職員基本条例」などしつように労働組合活動を弱体化させることに焦点をあてた動きを続けている。

これら一連の動きは、「ダブル選挙」に対する「怨念」などという向きもあるが、本当のねらいは、労組の活動を封じて、職場の抵抗を排除し、現業民営化などの一連の改革を実現させることにあるとみるべきである。同時に、大阪市関係の自治体労働組合は、いずれも全国の組合のリーダーである。大阪市の組合を弱体化し、全国の自治体労働組合運動を弱体化するねらいがあるとみるべきである。

そして、大阪の結果が全国に波及することを考えれば、ひとり大阪の問題ではなく、全国の自治体労働組合運動の課題として、共有し、考えなければならない。

（1）職員の身分移管問題の重要性

橋下市長は、「大阪都＝大阪市の解体である」という言い方には、かなりの抵抗を示

し、「大阪府も解体され、大阪府と市はシャッフルされる」といっているが、職員の身分問題を考えれば、これは、まったくのまやかしであることは一目瞭然である。

例えば、大阪市の現業職員のほとんどが、今後予想される行政改革＝リストラ計画案によれば、公務員身分を失い（分限処分）、民間労働者へと切り替えられることが前提となっている。

一般行政職員の身分問題でも大阪市役所がなくなるのであるから、市職員のほとんどが府に転籍するか特別区の職員になる可能性が高い。

その際に、身分がどうなるか、転籍後の、労働条件はどうなるかは最大の課題である。これまで全国の自治体職場は、民間委託あるいは移管されても職員の身分には影響が出ないように様々な工夫をしてきた。しかし、橋下市長は「法に基づいて分限免職」を標榜するなどを見ると、きわめて厳しい方針が示されるであろう。

また、これまで大阪市内で働いていた多くの非常勤職員、臨時職員などの身分はどうなるのであろうか。雇用主である大阪市の役所が無くなるということは、「契約」も反故にされる可能性が高い。

さらに、民間委託されている仕事とそこに働く労働者たちについてもどのようなのか、気になるところである。

職員の身分移管問題については、法定協での課題となっているが、それ以外の非常勤嘱託職員や臨時職員のことを含めて労働組合の重要課題として位置づけ、取り組まなければならない。

6. 今後のことについてー原点にもどって考えるべきこと

「大阪都構想法」あるいは「大阪市解体

法」ができた現段階で、私たちは、改めて大阪都構想について1. あくまで特別区に反対し、大阪市に戻すことをめざすのか、2. あるべき特別区論へときりかえるのか、についても問われている。

また、法律の制定によって、区割、財政制度などの各論議論に移ることになる。これについてもその問題点・課題を市民生活の視点から、あるべき地方自治・分権の視点から徹底して分析し、あり方を提起することも必要とされている。

その際、政治活動等の条例の制約はあるものの、大阪市民とともに、今起きている問題点について考える場づくりが重要であると思う。

私たちは、情報を共有し、課題をていねいに出し合い、持てる力を寄せ集めて、これからの大阪をどうするか的一致点を見出していかなければならない。

「日本維新の会」の行く末は不透明なままである、その動向に惑わされることなく、私たちの足下から分権・自治の展望を切り開くことが求められている。

<参考資料> ※出所：東京都 HP

○都と特別区

「4 特別区の財政制度」

(1) 特別区税

特別区が課する税目は、法定普通税として特別区民税（市町村民税個人分）、軽自動車税、特別区たばこ税と鉱産税であり、法定目的税として入湯税があります。なお、市町村税のうち、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、事業所税と都市計画税は、都の特例として都税とされています。

特別区と都との特例は、市の事務の特別区と都の分担に応ずる財源配分を目

的としています。この税源配分に加えて(3)の都区財政調整制度において財源配分の均衡化を図っています。

(2) 地方交付税

地方交付税は市町村の重要な財源の一つですが、地方交付税の算定上、都と特別区は一体として一つの団体とみなされているため、各区は地方交付税の直接的な交付対象団体となっていません。

(3) 都区財政調整制度

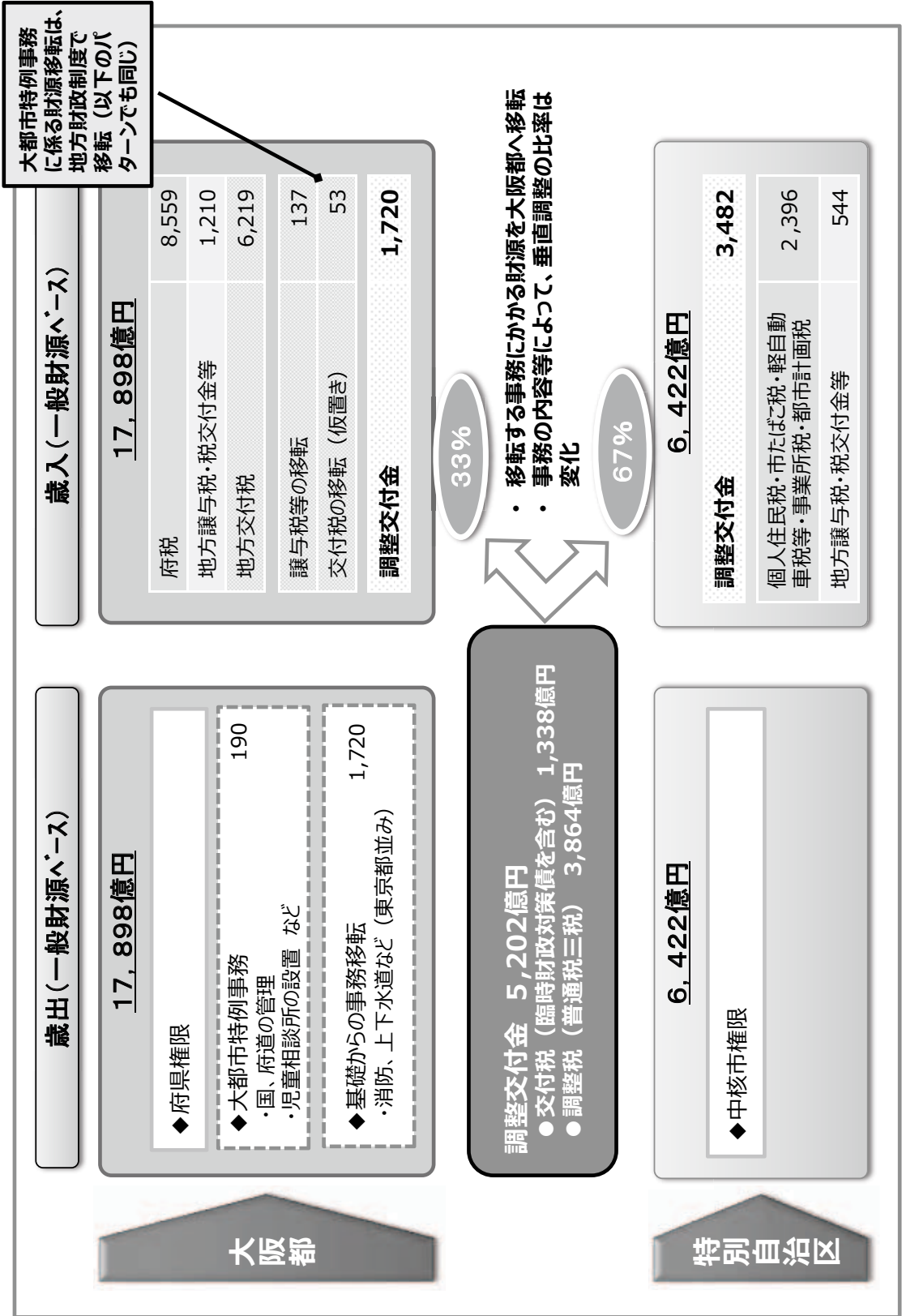
都区財政調整制度は、都と特別区における大都市制度である「特別区制度」を前提としたもので、特別区の財政制度の最大の特徴です。

これは、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するために設けられたものであり、都区間の財源配分と特別区相互間の財源調整という二つの重要な機能をもっています。

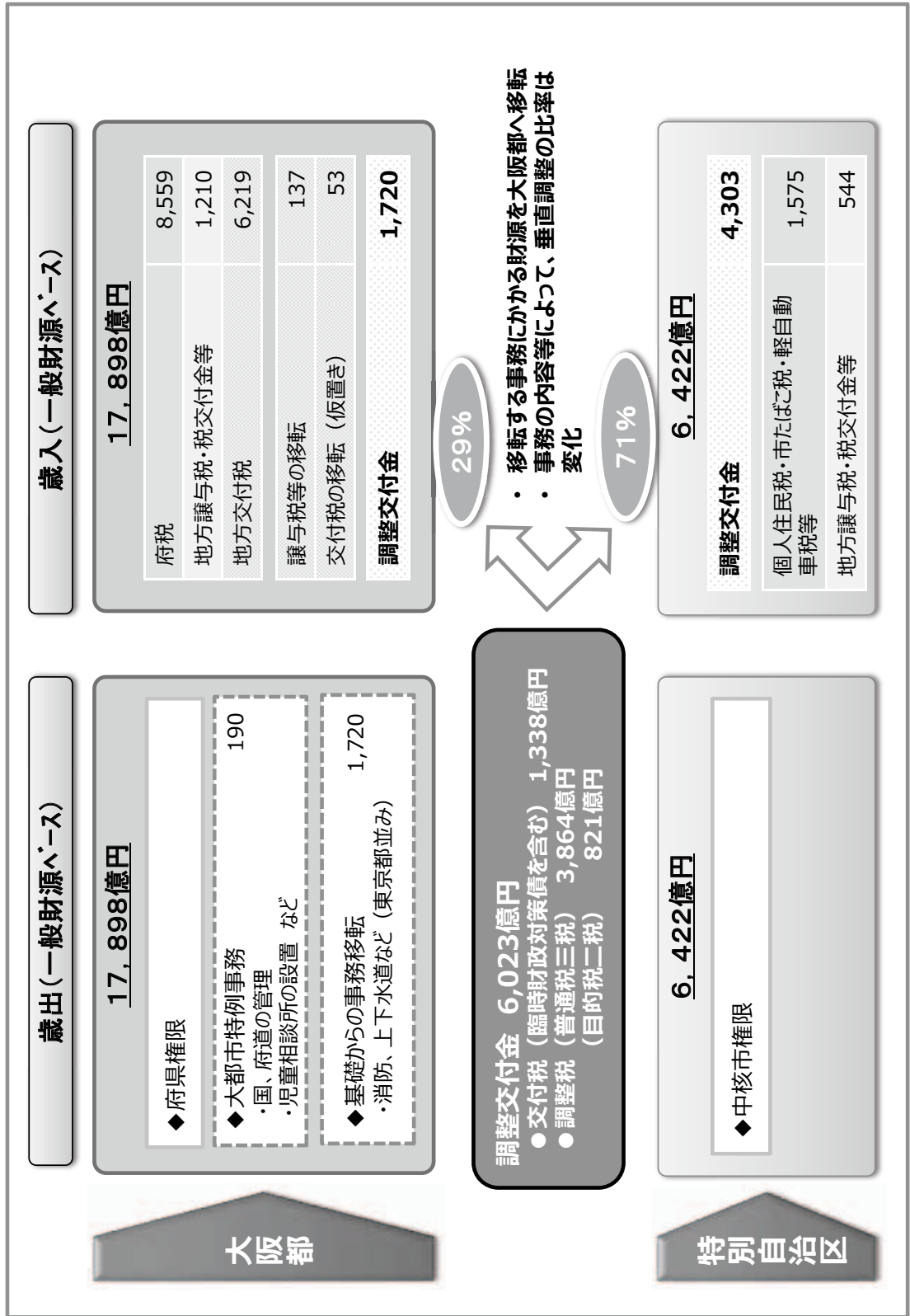
基本的なしくみは、都が課税・徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税の収入額の一定割合（平成19年度から55%）を財源として、各区に「特別区財政調整交付金」として交付するものです。

交付金には、普通交付税と特別交付金の2種類があり、交付金の総額の95%が普通交付金、5%が特別交付金となります。普通交付金は、都が各区の基準財政需要額と基準財政収入額を算定し、需要額が収入額を超える特別区にその財源不足額に応じて交付し、特別交付金は、災害等により特別の財政需要があるなど特別の事情のある特別区に交付します。

4. 財政シミュレーションについて（Aパターン）



4. 財政シミュレーションについて (Dパターン)



「神奈川県（仮称）構想」は何をめざすのか

— 県が「これからの神奈川県のあり方について」の構想を策定 —

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター 研究員 谷本有美子

神奈川県が「これからの神奈川県のあり方について～神奈川県（仮称）構想～(案)」(以下、「神奈川県構想」と表記。)を策定し、9月7日から県民に向けて施策のアイデア募集を開始した。黒岩県知事の「独立国構想」提唱を契機にスタートした「神奈川県のあり方」検討は、神奈川の創意と工夫により全国に先駆けて行う先進的な取組を実現するために、新たな特区制度を「神奈川県」として提案する形で、一つの方向性が導き出された。これまで庁内検討ですすめられてきた構想の全容がようやく明らかになったことから、本稿では「神奈川県構想」の内容をレポートしつつ、「神奈川県構想」がめざす「これからの県のあり方」を探っていく。

1. 「神奈川県構想」のきっかけ

「神奈川県構想」の検討は、今年3月に横浜市の諮問機関が新たな大都市制度として県から独立した「特別自治市」の創設を提言(※注1)したことを受け、4月に黒岩県知事が「神奈川県独立国」構想を提唱したことに端を発している(※注2)。県では、4月24日に庁内検討会を発足させ、外部有識者(※注3)をアドバイザーに招いて「これからの神奈川県のあり方について」の検討を進めてきた。

2. 「神奈川県構想」がめざす姿

今回策定された「神奈川県構想」の本文は、「ねらい」「めざす姿」「実現に向けた取組」の3部で構成されている。

まず「ねらい」では、神奈川県を取り巻く環境の変化を受けて「地域の実情に応じた多様な自治の形態を認めるべき」ことが主張され、そのうえで「神奈川県民にとってどのよ

うな県のあり方がよいのか」という問いを示して、国の役割を限定して「神奈川のことは、かながわ自らの意思で決定し、その財源・権限と責任も自らが持つ」という地方分権改革の考え方を踏襲した目標を設定している(資料18頁上段)。

次に「めざす姿」として、神奈川にふさわしい新たな自治体の姿を「神奈川県」と称し、地域主権型社会を実現するためのフレームが、以下のように示される(資料18頁下段)。

- ① 新たな特区制度を活用して国からの事務・権限の移譲や規制緩和を可能な限り実現
- ② 神奈川県モデルの実現
- ③ 県のエリアで道州制の一つの州を実現(近隣エリアとの連携もありうる)
- ④ 住民に身近な事務は、県からの権限移譲により役割を拡大した市町村が実施

これらのフレームをまとめた形で、「神奈川県（仮称）」は「神奈川県のエリアにおいて大幅な国の事務・権限の移譲や規制緩和を実現し、神奈川の創意と工夫で全国に先駆けた取り組みを表現する広域自治体の姿」と表

現されている（資料 19 頁上段）。

つまり、現行地方自治制度における基礎自治体一広域自治体の「二層制」と首長と議会による「二元代表制」を前提にして、現在の神奈川県を単位とする州を構成し、そこに適用可能な新たな特区制度を創設して、「神奈川モデル」と称する施策を実現しようとするのが、この構想の概要である。

3. 「神奈川州構想」の主要な取り組み

「神奈川州構想」の「実現に向けた取組」には、(1) 神奈川モデルの実現、(2) 新たな特区制度の創設、(3) 財政の自立、(4) 市町村の行財政基盤の強化、(5) 住民自治の拡充、の5つの柱が掲げられている。「神奈川州構想」は「地域の自主性と自立性が発揮できる新たな特区制度の創設」といった提案とこれにより県民にメリットある新たな神奈川モデルを示していく取組」として、新たな特区制度の提案と神奈川モデルを重視しているので、ここではまずその2つの柱についての理解を深めておきたい（資料 19 頁下段）。

(1) 神奈川モデルの実現

「神奈川モデル」とは、神奈川の創意と工夫により全国に先駆けて行う先進的な取組とされる。「神奈川州構想」に神奈川モデルとして例示された施策には、「土地利用の主体的な決定」、「都市基盤の一体的管理」、「雇用対策の一体的実施」など、これまで地方分権改革でも国から府県への権限移譲をめざす項目として挙げられてきたもののほか、黒岩知事が重視する医療分野において、「病床数の主体的な決定」「『開かれた医療』の実現」がある（資料 20 頁上段）。

いずれも実現には国からの権限移譲ないし

規制緩和が不可欠な施策とされ、今回アイデアを県民から募集するのは、これらに類する施策をイメージしているものと考えられる。

なお、神奈川モデルと称される事業は、今年 4 月に策定された「神奈川グランドデザイン実施計画」にも盛り込まれており、すでに 2012 年度に予算化されている事業もある。「かながわスマートエネルギー構想の推進」「ビッグレスキュー神奈川の実施」「かながわ感動介護対象の創設」「医療のグランドデザインに基づく取組み」など 12 の事業が当初予算で措置されており、必ずしも国からの権限移譲や規制緩和が必要な事業ばかりでもない。構想により具体化する施策との差異は、県民にはわかりづらいかもしれない。

(2) 新たな特区制度の創設

新たな特区制度の提案は、「神奈川州構想」の象徴ともいえるべき取り組みである。県が示した「新たな特区制度のイメージ」は、「原則として県内全域を対象」とし、「県の創意と工夫が活かせる仕組み」であって、権限移譲や規制緩和は「県を所管する国の出先機関の事務・権限も対象」としており、それに加えて「権限に見合った税財源の移譲」も予定されている（資料 20 頁下段）。

このイメージに基づく新たな特区制度が、以下のように提案される（資料 21 頁上段）。

- ・ 現行の道州制特区推進法に準じる
- ・ 神奈川県が単独で対象となるよう一定の人口要件（たとえば 500 万人以上）を設定
- ・ 法令の特例措置の範囲を広域的施策に限定しない

現行の道州制特区推進法（道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律）では、国が特定広域団体（道州制特別区域は特定広域団体の区域）を政令で指定することとなっているが、北海道以外の地方では「3 以上の都府県の区域の全部をその区域に含むものに

限る」という要件があり、「神奈川県構想」が予定するような単独の県の区域は指定対象とならない。

また、「広域行政の推進」という法の名称からも明らかなように、国から移譲対象となる事務事業は「特定広域団体」により実施されることが適当と認められる広域にわたる施策に関する行政に限定されている。

そこで、新たな特区制度創設の提案は、これらの要件変更を求める内容となっている。

4. 「神奈川県構想」の位置づけは？

ところで、神奈川県構想に掲げられた県の5つの取組のうち、上記2つの「神奈川県モデルの実現」「新たな特区制度の創設」は、県の提案がいずれ国との協議・交渉事項へと特化されていくような内容であり、いわば国に向けた「独立宣言」的な意味合いが強い。

他方で、残りの3つの柱に掲げられている、「財政の自立」「市町村の行財政基盤の強化」「住民自治の拡充」という問題は、いずれも県と市町村との役割分担や県政運営の根幹に関わる内容である。これらの取組には、市町村との連携・協力と県民の理解・協力が不可欠であり、その前提条件として、「神奈川県構想」を軸とする全庁的な推進体制の確立が求められるはずであるが、「神奈川県構想」はそうした点にまで言及していない。

では、県政運営のなかで「神奈川県構想」はどのように位置づけられているのだろうか。ここでは、総合計画（神奈川県グランドデザイン）や行財政改革など県政運営の基本となる方針等との接点を手掛かりに「神奈川県構想」の位置づけを探ってみる。

（1）行財政改革との関係～緊急財政対策案との分離～

「財政の自立」の取組では、歳入面で「地

方の仕事量に見合う税財源を確保」「地方交付税制度の見直し」「地方共有税の導入に向けた検討」を提案している（資料 21 頁下段）。しかし、これらの取組はいずれも地方税財政制度の抜本的な見直しを要請する内容であって、国に対する主張である。

この中で唯一、県レベルで対応可能な取組として示されているのは「抜本的な行財政改革により歳出を削減」という方向性である。ただし、「神奈川県構想」と同時並行的にすすめられた「神奈川県臨調」（※注4）との棲み分けなのか、ここでは具体策の記述がない。

一方、神奈川県臨調は、9月21日に「県有施設の原則全廃」や「補助金は一時凍結のうえ抜本の見直し」などを含む最終意見を県に提出し、これを受けた県の緊急財政対策本部が9月27日に「神奈川県緊急財政対策案」

（以下「対策案」）を取りまとめ、公表した。

この「対策案」は、2012～13年度の2か年で生じる1,600億円の財源不足解消を主な目的とする県の対応をまとめたもので、ここでは重点的な取り組みとして、県有施設の見直し、県単独補助金・負担金の見直し、人件費の抑制、公共建築工事の積算方式の見直しが挙げられている。

「対策案」の趣旨には、それら「当面の財源対策として極めて重要な取組」と「並行して、地域経済のエンジンを力強く回していく施策を展開することにより、本県の行財政基盤を強固にしていくことが強く求められる」という考え方が記されているが、そこに「神奈川県構想」の文字は見当たらない。両案に共通する内容は「『地方税財政制度』の改革を国に求める」という国への要望のみである。

県で緊急財政対策の必要が生じたのは、次項で触れる神奈川県グランドデザイン実施計画をもとに算定した「中期財政見通し」で、財源不足が明らかとなったためとされる。3年程度の短期間で進められる緊急対策とはいえ、

これからの県のあり方を示した「神奈川県構想」が視野に入っていないのは不可解である。庁内の連携・調整不足の感は否めない。

（２）市町村との関係～神奈川グランドデザイン（総合計画）とのズレ～

「これからの神奈川県あり方」を提示する以上、県政運営の総合的・基本的指針である総合計画と整合するのは当然ともいえるが、「神奈川県構想」の検討は総合計画策定を後追いする形で行われ、総合計画に内容が含まれていない。そのため、たとえば市町村との役割分担の考え方にもズレが生じている。

県では、昨年４月の黒岩知事就任から、東日本大震災及び福島原子力発電所の事故を踏まえて、総合計画の見直しに着手し、今年４月に「いのち輝くマグネット神奈川」をスローガンに新たな総合計画「神奈川グランドデザイン」を策定した。

新たな総合計画「神奈川グランドデザイン」では、県の役割を「広域行政課題への対応や市町村に関する連絡調整、補完などの役割を担うことが必要」とし、「県は、市町村がその役割を十分に発揮できるように、政令指定都市、中核市、市、町村といった市町村の態様に応じて支援する」とともに、「環境問題や防災対策などの県域を越えた広域行政課題に適切に対処するため、自治体間のさらなる連携強化に取り組みます」と、市町村の後方支援的な位置づけに置いている。

ところが「神奈川県構想」では、「市町村の行財政基盤の強化」が取組一つの柱に掲げられ、「期待される市町村像」を示して「市町村の規模・態様に応じて自立性を高める方策」を検討するとしている（資料 22 頁上段）。具体的には「神奈川グランドデザイン」では言及のなかった、市町村の「行財政運営の効率性が発揮できる一定規模・行政区域」を前提に権限移譲の推進や広域連携の推

進等に取り組むという考え方が登場する。構想の実現には「市町村行政の効率化が欠かせない」というのが、県の意向のようである。

（３）住民自治との関係～行政運営の中での県民との関わり～

「住民自治の拡充」は取組の柱の一つに掲げられているものの、広域自治体における住民自治に対する取組の限界を象徴するかのよう「県（州）の行政運営の基本的な考え方」を示すにとどまる（資料 22 頁下段）。

そこには、「住民参加による行政運営」「市町村の参加による行政運営」「透明かつ公正な行政運営」「協働による行政運営」という考え方が示されているが、いずれも自治基本条例で県政運営の基本原則として規定されている内容の再掲で、「住民自治の拡充」という観点からの積極性は見いだせない。

「神奈川グランドデザイン」では「県民との協働・連携強化」の中で、「県民やNPOなどの活動環境を整える」、あるいは「施策の立案・実施に当たっては県民やNPOなどが参加する機会を十分に確保する」などの具体策にも言及し、「対等な立場に立った協働・連携を進める」と県の取組として踏み込んだ記述があるだけに、「神奈川県構想」が示す「住民自治」の記述は形式的にも見える。

５．「神奈川県構想」で何を実現するのか？

ここまでみてきたように、県政運営における「神奈川県構想」の位置づけは曖昧で、他方、「神奈川県構想」がめざす「地域主権型社会の実現」の観点で、前知事時代に策定された「地域主権実現のための基本方針」に目を転じてみても、計画期間最終年度の 2010 年度以降、改訂の動きは見られない。

こうした中で県は、冒頭に記した施策のア

アイデア募集に加え、11月に県内5カ所で「神奈川県構想」の説明会を開催する。説明会では、同時に「緊急財政対策案」の説明と副知事との意見交換も行われる予定とされる。

しかし、国からの権限移譲や規制緩和で実施したい施策アイデアを、県民に対し説明会を通じ積極的に求めるほど、県庁内の施策アイデアは枯渇してしまったのだろうか。

「神奈川県グランドデザイン」の策定過程のみならず、黒岩知事が昨年度方向性を示した「かながわスマートエネルギー構想」や、今年3月にプロジェクトチームの検討を終えた「医療のグランドデザイン・最終報告書」などの重点政策分野においても、国からの権限移譲や規制緩和が不可欠な施策・事業の存在は、少なからず明らかとなっているはずである。そうした既存の政策課題を県庁全体で洗い出し、県庁一丸となって実現化への道をたどることも、「神奈川県構想」が示す地域主権型社会実現への道筋の一つといえる。

県民説明会で同時に扱われる「緊急財政対策案」では、県民や市町村等との「危機感の共有」が強調され、「かながわスマートエネルギー構想」もすでに民間との連携・協力で推進されており、県庁から外部に協力要請するメッセージは数多く発信される傾向にある。

翻って県政運営の基本方針は、総合計画から緊急財政対策、神奈川県構想への展開を見ても明らかのように、骨格を欠いたまま目前に現れた課題への対応策がパッチワーク状に繋ぎあわされ、全体像を形成していくかのような動きを見せている。

そのように矢継ぎ早に県政運営の方針が示される中、「神奈川県構想」でめざすものは、はたして県民に正確に伝わるのか。「神奈川県構想」が示した県の姿は、端的に言えば、広域自治体の「県」を「州」と名称変更する案である。いわゆる「道州制」のように県域の拡大を予定しないだけに、主な課題は国か

らの権限移譲・規制緩和という「行政の」問題領域にとどまり、県民からは距離がある。

県民への投げかけは、県民生活に直結する政策分野において、県が取り組むべき緊急性の高い問題からのアプローチが賢明な方策ではないだろうか。スマートエネルギー構想に関わる施策は、その一つとなりうるかもしれない。県民との関わりにおいては、インパクトの強い政策「発信」の前に、県の「受信」態勢を整備することが急務のようである。

※注1：横浜市大都市研究会（座長：辻塚也一橋大学大学院教授）が2012年3月にまとめた「横浜市大都市自治研究会第1次提言」で、特別自治市としての横浜市が、市域内を対象とした神奈川県事務を処理し市域内地方税の全てを賦課徴収することや、特別自治市創設に伴う5兆円の経済効果などが盛り込まれている。横浜市はこれを受けて6月21日に「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」を取りまとめた。今後は、市会における議論なども踏まえて、年内に「横浜特別自治市大綱」を策定する予定とされる。

※注2：黒岩知事は会見で以下のように発言。「私の基本的な考え方というのは大筋でもう固まっています。それはあえて言うならば、神奈川を自治政府とも言うべき、『神奈川独立国』と、このようなものにしたいということであります。」（神奈川県 HP「定例記者会見（2012年4月24日）結果概要」より）。

※注3：牛山久仁彦明治大学教授、伊集守直横浜国立大学准教授の名前が挙げられている。（2012年4月24日付、神奈川新聞）

※注4：県が「中長期的な展望の下に今後の政策課題に着実に対応できる行財政基盤の確立」を目的に今年3月設置した緊急財政対策本部に対し、意見・助言を行うため3月に設けた外部有識者による「神奈川県緊急財政対策調査会」（座長：増田寛也元総務大臣）。

1 ねらい

神奈川県を取り巻く環境の変化

- 確実に到来する超高齢社会、人口減少社会に伴う住民ニーズの多様化・変容 ⇒ 速やかに地域の課題を解決できるよう中央集権型の行政システムを転換
- 経済の流動化・グローバル化による県内製造業事業者数の減少、厳しい雇用情勢 ⇒ 地域特性を生かした産業の集積化と自立的地域経済の確立
- 道州制、大都市制度に関する議論の活発化 ⇒ 国、広域自治体、基礎自治体のあり方の検討

地域の実情に応じた多様な地方自治の形態を認めるべき

神奈川県民にとって、どのような県のあり方がよいのか

- 神奈川の潜在力、特性を生かした、人を引きつける政策「神奈川モデル」の展開
- 国際競争力の強化に向けた成長戦略、成長牽引の実現
- 本県エリアにおいて、新たな特区制度を提案し、国からの権限移譲や規制緩和を実現

- ・本県単独でも、他の複数県に相当する人口規模(約905万人)、事業所数等の行政対象を有する
- ・中国地方5県分を上回る人口規模、欧州の一国(デンマーク)に匹敵する総生産規模
- ・すべての自治体の類型を包含(3つの指定都市、中核市、特例市、一般市、町、村)
- ・高い利便性、豊かな国際性、歴史と文化、水資源、多彩な自然環境、人材の集積

指標	人口	県内総生産	事業所数
神奈川県	905万人	297,476億円	315,002
東北6県	934万人	312,944億円	470,282
中国5県	756万人	274,422億円	373,085
北海道	551万人	180,528億円	258,041
デンマーク	558万人	288,701億円	一円換算推計

東北6県(青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島)
中国5県(鳥取、島根、岡山、広島、山口)

統計出典：122年国勢調査、121年度県民経済計算(内閣府)、121年経済センサス基礎調査

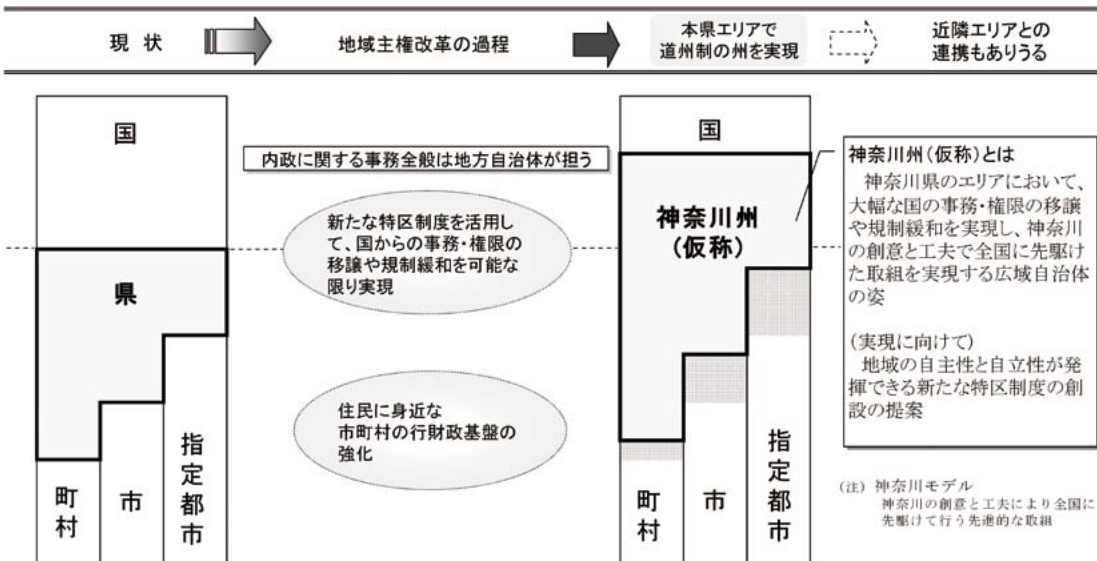
国は、国家の存立、全国的に統一すべき基本ルール等に特化(外交、防衛、金融等)
 「神奈川のことは、神奈川自らの意思で決定し、その財源・権限と責任も自らが持つ」
 地域主権型社会の実現

-2-

2 めざす姿 神奈川にふさわしい新たな広域自治体の姿「神奈川県(仮称)」

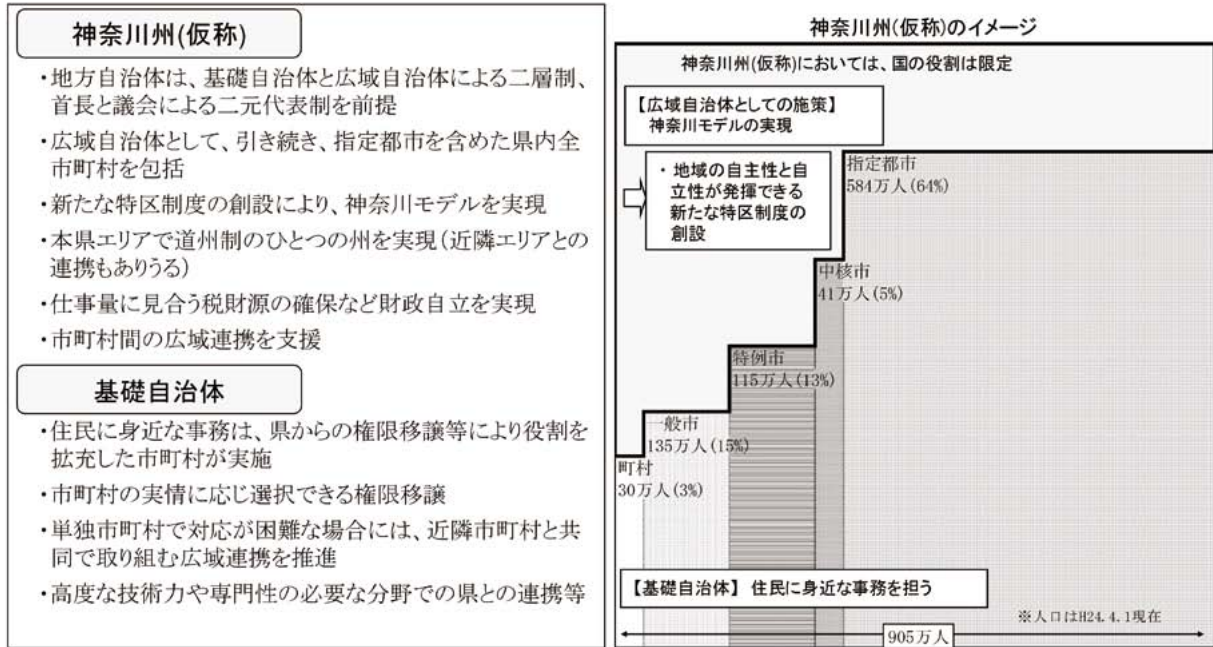
地域主権型社会を実現するため、

- 新たな特区制度を活用して国(本省、出先機関)からの事務・権限の移譲や規制緩和を可能な限り実現
- 神奈川モデル^(注)の実現
- 本県エリアで道州制のひとつの州を実現(近隣エリアとの連携もありうる)
- 住民に身近な事務は、県からの権限移譲等により役割を拡充した市町村が実施

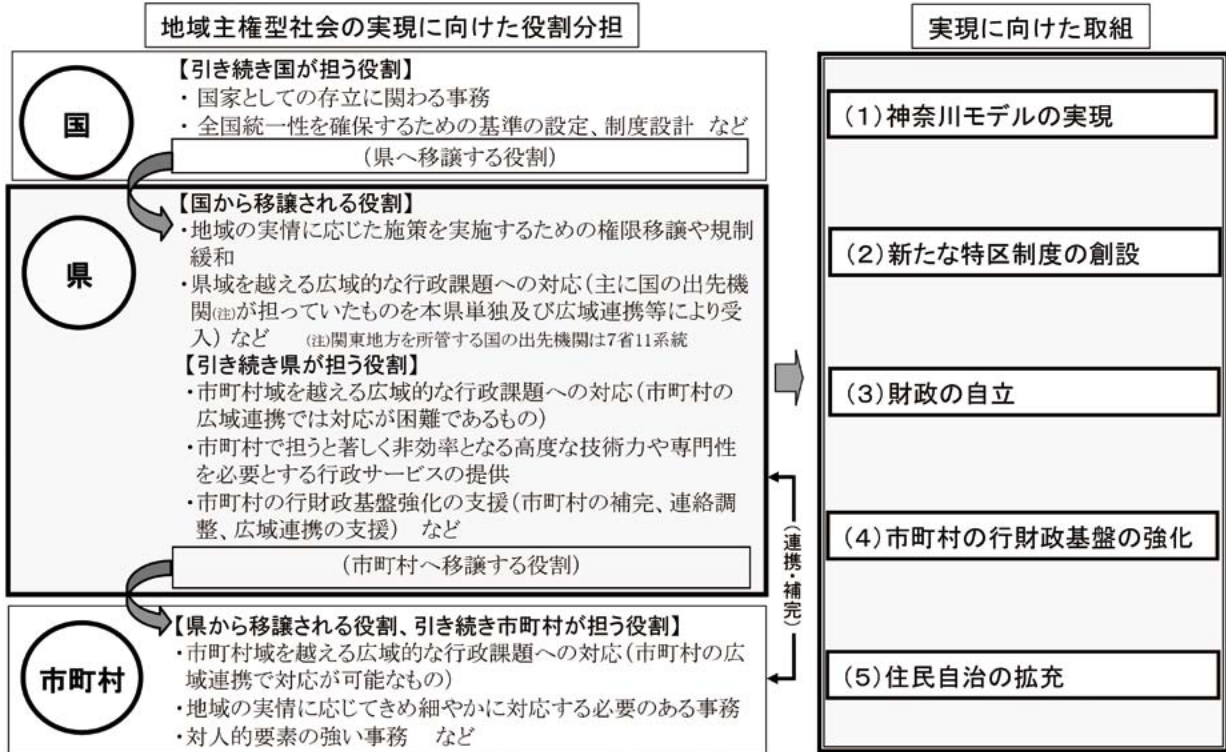


■神奈川県(仮称)構想

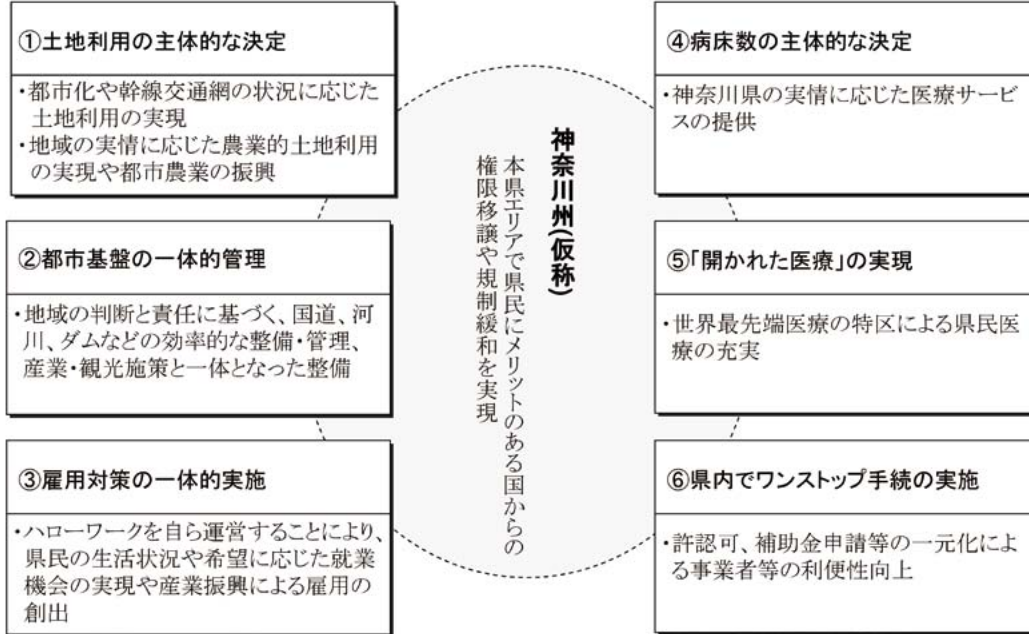
- 神奈川県(仮称)構想とは、地域の自主性と自立性が発揮できる新たな特区制度の創設といった提案と、これにより県民にメリットのある新たな神奈川モデルを示していく取組



3 実現に向けた取組



■ 施策例示



(2) 新たな特区制度の創設

新たな特区制度のイメージ

- ・原則として県内全域を対象
- ・県の創意と工夫が生かせる仕組み
- ・本県を所管する国の出先機関の事務・権限も対象
- ・権限に見合った税財源の移譲

地域の自主性と自立性が発揮できる新たな特区制度の創設を提案

- ・現行の道州制特区推進法に準じる
- ・神奈川県が単独で対象となるよう一定の人口要件(例えば、北海道と同等の500万人以上)を設定
- ・法令の特例措置の範囲を広域的施策に限定しない

(参考)国における特区制度と新たな提案

制度	制度の概要	主な課題点
総合特別区域	<p>【総合特別区域法】</p> <p>「新成長戦略」を実行するため、複数の規制の特例措置に加え、税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に実施するもの。国と実施主体の「協議の場」において、国と地域が一体となって推進</p> <p>■国際戦略総合特別区域 我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の育成に関する先駆的な取組を対象</p> <p>■地域活性化総合特別区域 地域資源を最大限活用した先駆的な地域活性化の取組を対象</p>	<p>・対象が、取組の先駆性、地域の責任ある関与等の要件を満たす地域に限定</p>
構造改革特別区域	<p>【構造改革特別区域法】</p> <p>各地域の特性に応じて規制の特例措置を定めた「構造改革特区」を設定し、教育、農業、社会福祉等の分野における構造改革を推進し、地域の活性化を図り、国民経済を発展させるもの</p>	<p>・主として個別の規制の特例措置を対象とし、税制・財政・金融措置は対象外</p> <p>・全国展開を前提とした限定的な認定</p>
道州制特別区域	<p>【道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律】</p> <p>将来の道州制導入の検討に資するため、特定広域団体からの提案を踏まえ、広域的施策に関する国からの事務・事業の移譲を進めていくもの</p>	<p>・特定団体として位置付けられるのは、北海道又は3以上の都府県が合併した都府県であり、都府県では適用が極めて困難</p>

課題を克服した新たな特区制度の創設

- ・特定の地域ではなく、県内全域を対象
- ・権限に見合った税財源の移譲
- ・地域の創意と工夫が生かせる仕組み

- ・現在の都府県も単独(人口要件)で対象
- ・法令の特例措置の範囲を広域的施策に限定しない

(3) 財政の自立

- 新しい地方自治制度を構築し、本県独自の施策・事業を実施するためには、財政の自立が必要
- 国の恣意的な配分によらず、本県が主体的に、歳出に対応する歳入を、税、交付金、県債等によって確保
- 地方交付税制度のもつ全国的な水平調整機能は必要であり、臨時財政対策債の発行に頼っている現状や、ほとんどの自治体が交付団体であること等の問題点を指摘し、制度の見直しを提案
- 抜本的な行財政改革により歳出を削減

地方の仕事量に見合う税財源を確保

子育て支援・少子化対策や高齢者福祉の充実など、地方の増大する仕事量に対応し、地方消費税の税率(配分)引上げや、所得税から住民税への税源移譲、国庫補助金の廃止など、国・地方間の税財源のあり方の見直しが必要

地方交付税制度の見直し

地方の安定的財政運営に必要な総額の確保、地方固有の共有財源であることの明確化、国による義務付けや政策誘導の排除、臨時財政対策債の廃止といった制度の見直しを国に提案

地方共有税の導入に向けた検討

国の裁量により左右されずに総額を確保し、地方のイニシアチブにより財源調整を行う地方の固有財源としての「地方共有税」の導入を検討

(4) 市町村の行財政基盤の強化

期待される市町村像

「神奈川県における自主的な市町村の合併の推進に関する構想」(平成19年10月)における考え方を継承

- ・住民が求める行政サービスを主体的・完結的に提供できる権限と財源を備えている市町村
- ・専門職員により質の高い行政サービスを安定して提供できる高い専門性を備えている市町村
- ・行財政運営の効率性が発揮できる一定の人口規模・行政区域を有する市町村(注:現時点では広域連携を想定)

※住民に身近な行政分野を主体的・完結的に展開できる規模として、人口30万以上という規模を視野に入れた「中核市相当あるいはそれ以上の都市」をめざし、これにふさわしい権限と能力、財政基盤の整備に向けた取組が必要である

基本的な考え方と取組内容

○市町村の規模・態様に応じて自立性を高める方策を県・市町村間行財政システム改革推進協議会で検討

(権限移譲の推進)

- ・地域課題に総合的に取り組める包括的な権限移譲の取組を継続する
- ・ワンストップ化など住民が行政にアクセスする際の利便性が高まり、市町村が処理しても非効率とならない事務などの一層の権限移譲を進める
- ・県内33市町村は、3指定都市、1中核市、5特例市、1保健所設置市など多様な規模・態様があることから、市町村が実情に応じ選択できるよう、権限移譲のメニュー化を進める

(広域連携の推進)

- ・単独市町村での対応が困難な場合には、可能な分野から近隣市町村と共同で取り組めるよう、広域連携を推進する
- ・市町村の広域連携事業に対して重点的な財政支援を行う(市町村自治基盤強化総合補助金など)

(高度な技術力や専門性のある分野の補完)

- ・市町村所管事務のうち、高度な技術力や専門性が求められる分野については、市町村の規模・態様に応じ、事務執行や施設運営において県(州)と市町村との連携などを行う

(指定都市との連携・協調)

- ・国からの新たな事務・権限の移譲や税財源のあり方について、連携や協議を行う

(5) 住民自治の拡充

住民自治拡充の必要性・意義

- ・地域主権改革が進展し、地方自治体が自らの地域のことを自己責任のもと決定できる範囲が広がる中、住民の意思に基づいた政策の実現を図る必要がある
- ・多様な担い手が協働して公共的な課題に対応する必要がある



県(州)の行政運営の基本的な考え方

- ・住民参加による行政運営(多様な住民参加の機会の確保など)
- ・市町村の参加による行政運営(市町村との連携強化、市町村との協議体制の着実な運用など)
- ・透明かつ公正な行政運営(情報公開制度の適切な運用、行政情報の積極的な提供など)
- ・協働による行政運営(NPOなど民間の団体との連携など)

編集後記

横浜市と川崎市の9月議会で、個人市民税を2014年度から10年間、年500円引き上げるための市税条例一部改正案が可決・成立した。昨年12月施行の臨時特例法により、各自治体に防災・減災対策事業の財源としての増税を認める特例措置で、自治体裁量で住民税均等割の増税が行われる。県はすでに2月の議会で条例改正済みで、報道(9月20日付毎日新聞)では県内の市町村もほぼ年度内に改正する予定という。

折しも、国の復興予算が被災地の復興事業以外にも使われている現状がマスメディアで取り上げられ、街頭インタビューに応じる人々からも批判的な意見が表明されている。他方、足元の自治体で、着々と増税が進むことに人々は気づいているのだろうか。防災対策等の財源を増税で確保することは否定しないが、納めた税の用途については、決定・執行側にきちんと説明責任を果たしてもらう必要がある。もちろんタックス・ペイヤーたる私たちの関心が、その第一歩となることはいままでもない。

(谷本有美子)

2012年 10 月 25 日

自治研かながわ月報第136号 (2012年 10 月号, 通算200号)

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	上林得郎	編集人	高岡政行	定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	http://kjk.gpn.co.jp/		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。