

# 名古屋市における大都市制度のあり方

## ～基本的方向性と住民自治，社会インフラの整備・改修～

「名古屋市における大都市制度のあり方に関する研究」会\*

### はじめに

本稿では、名古屋市ないしは名古屋大都市圏に相応しい大都市制度のあり方を探究することを目的として、次のような検討課題について考察を進め、現時点で得られた検討結果を報告する。まず第1節では、わが国の大都市の現状や課題を考察し、大都市に求められる役割を明確にした上で、そうした役割を果たす上で、とくに大阪市、横浜市、名古屋市といった人口200万人を超える巨大都市については、現在の政令指定都市制度を超える新たな大都市制度を、各都市の特性に合わせて構築していく必要があることを指摘する。第2節では、近隣市町村から3大都市への就業者の通勤状況を指標として、各都市の大都市圏の広がりを観察し、これをもとに各都市に相応しい大都市構想の方向性を考察する。ここでは、愛知県西部の尾張・知多地域のほぼ全域を大都市圏としているが、愛知県全域にまではその影響力が及んでいない名古屋市に相応しい大都市制度構想として、名古屋大都市圏を一体として県から自立させる「名古屋大都市特別自治圏」構想を提示する。第3節では、巨大都市名古屋における住民自治の充実に資する市内分権のあり方を、これまでの行政区の権限強化の経緯を踏まえながら考察する。第4節では、社会的インフラの一斉更新の時期を迎えつつある現在、これを大都市圏内の市町村の連携強化によって乗切る可能性について考察し、社会的インフラの更新や再配置の観点から名古屋大都市圏のあるべき広がりを考える。最後の5節では、本稿で示した名古屋大都市圏の将来構想をより具体化するために必要な検討課題を挙げ、本稿を締めくくる。

## 1. 大都市制度構想に求められる要件

### 1.1. 地方行政における大都市の現状と課題

戦後70年を経た今日、日本が人口減少、急速な少子高齢化に直面し、さらなる社会経済状況の激変、税収不足の中で、いつしか、圏域での中枢機能が薄れ、自市の行政水準維持に腐心する状況での、地方行政

---

\* 本研究会は、名古屋市立大学大学院経済学研究科附属経済研究所におけるサブ・クラスター研究及び平成27年度名古屋市立大学特別研究奨励費交付対象研究に係る研究者グループによって構成されている。研究メンバーは、森徹（名古屋市立大学大学院経済学研究科教授；研究代表者）、諏訪一夫（名古屋市立大学大学院経済学研究科特任教授）、赤木博文（名城大学都市情報学部教授）、中山徳良（名古屋市立大学大学院経済学研究科教授）、森田雄一（名古屋市立大学大学院経済学研究科教授）、三浦哲司（名古屋市立大学大学院人間文化研究科准教授）の6名である。本稿は、上記の研究プロジェクトの（初年度の）成果報告書として作成されたものであり、本稿の執筆に当たっては、第1節を諏訪が、第2節と第5節を森が、第3節を三浦が、第4節を赤木が担当した。

における政令指定都市としての大都市は地域活性化の役割を果たすべく、これまでの地方行政システムの変革が急務となって久しい。

地方圏よりも都市圏は総じて出生率が低く、高齢化は急速に進行し、単身高齢者が急増していると言われており、行政にとって、新たに発生する住民の抱える問題の対処が迫られ、子育て、介護、医療、生活保護等の福祉費の増加、加えて喫緊の大規模災害への対応、さらに既存社会資本の施設の維持管理および老朽施設の一斉更新などによる行政需要の増大により、行政サービスに対して、税収不足の財政は臨時財政対策債で賄うなど窮し、財政力の強いはずの大都市の地方債残高は累増し、毎年度の税収に比して、中核・特例市に較べ厳しい状況にあり、大都市税財源の充実が切望されている。また、大都市圏は地方圏よりも内部努力を続けてきた行政改革による職員定員の削減、団塊世代職員の大量退職による大量の非正規職員の導入等により行政水準の低下を招いていると言われている。

一方で、大都市は人口 50 万人以上の要件で政令指定都市になっていても、それぞれの地域事情、特性により大きく異なっており、100 万人程度で過疎地域を含む後発政令市と 200 万人を超える三大都市圏の 3 市（横浜・名古屋・大阪。以下「超大都市」とする）とは著しい差異があり、大都市制度を一律に論じることには無理が生じ、今や、政令指定都市制度に限界がある。本節での論旨は多くの大都市に通じるが、特に 3 項については主として高次の都市圏域である「超大都市」について論じることとする。

「住民の幸せの条件整備」という普遍の行政目的を再確認し、大都市は「大都市の特性と重要性」を生かしつつ、大都市制度の多様化を図る上で、どのような住民自治の制度を持つべきなのか、大都市をどのような自治体にするのが問われている。

## 1.2. 大都市に求められる役割

大都市について、多方面から様々な議論がされているが、宮本（2012）が「大都市は都市経済学から見れば、単なる基礎自治体でなく、一国の経済、文化を代表し、そのインキュベーターとしての創造力を持ち、外部性の大きな都市である。他の国を見ても分かるように、大都市には一国の運命がかかわっている。」と論じているとおり、このような大都市の特性と重要性を活かし、国・地域に貢献する役割を果たすことが大都市に求められる役割と考える。地方制度調査会（2013）においても、「我が国の経済を牽引する役割が求められている」と同様の趣旨を記している。具体的には、経済活動の牽引、即ち、圏域地域、日本経済成長のエンジンを担う大都市経営をすることと、住民に新しく発生する様々な問題・都市的課題に対応する行政サービスの先導的役割を果たすことである。

そのためには、「圏域地域の中核機能を果たす大都市」という住民の共通認識が必須であり、大都市と周辺市町村の双方の住民意識の醸成と住民合意による当該大都市のあり方（大都市像）の構築が重要で不可欠である。構築にあたっては地域と連携し、今では忘れかけ、気がついていない、これまでの地域の特性である地域の強さ・ブランド力、価値観を再確認し、共有した上で、自己改革・イノベーションにより、時代の要請する新しい何かを加える必要がある。

本来、自治体の区域・規模は、岡本（2004）も論じているように、行政サービスの提供機能・住民の自治参加機能の機能面と地域へ帰属する住民の意識面で決められるべきことであり、人口 10～30 万人が効率・効果的と言われている中で、人口 100 万人を超える大規模市は住民自治、効率の点で問題点が出ている。

大都市地域の二重性を考慮し、解決策の一つは大規模市の分割であり、地域の老人、子育て等の住民自治の問題として、区、小・中学校区単位などの顔の見える範囲に機能分担する「効果的な規模」の「市内分権」をして狭域処理をすることである。他方、単純な分割は非効率であるから、ごみ処理、消防等の幾つかの適正規模に分割した区と周辺市町村との「連携・連合体」で対応する「効率的な規模」の広域処理をすることである。これに対応する行政内部の問題として、人材育成による良質な行政サービスの展開と、これまで、行政管理から、行政評価を駆使して、民間の経営手法を導入した自治体経営に取り組んで、行財政改革に一定の成果を上げてきたものの膠着していることから、地域活性化を効果的に図る上で、さらに壁を破り新しい行政運営の手法として、地域経営の概念の導入が求められている<sup>1</sup>。具体的には、義務的経費など経常的経費の膨大化により、投資的経費（建設事業費）削減による社会資本の整備改修と大都市圏全体を巻き込んだ施設の適正配置、少子高齢化などの新しく発生する様々な問題、大規模災害の対応、コンパクト化（再開発）等の都市的課題、老朽施設の長寿命化の維持管理、省エネルギーのエコ化、超高齢者のユニバーサル化等の対処のためである。

ちなみに、総務省の分権社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会(2005)では、「新しいニーズに対応していくためには、「公共」のあり方を根本的に考え直すことが必要で、「新しい公共空間」の形成こそが、地方自治体とその住民が協働して地域経営（住民を顧客と見るNPMの考え方を超えて）にあたるローカル・ガバナンスを実現させるための前提となり、行政内部の変革と、行政と住民との関係の変革が必要で行政評価の活用、ICTの活用が重要」と記している。地方制度調査会においても、専門小委員会中間報告(2012・12)、第31次専門小委員会答申案(2015・12)では、「三大都市圏は、国際競争が激化する中で、日本全体の経済を牽引する極めて高次な都市圏域である一方、高齢化の進行、住民自治の拡充、老朽公共施設の一斉更新などの諸要因により、行財政運営上、深刻な状況が予想されることを強く認識する必要があるが、危機意識が十分ではない。国際的な競争力を保ちつつ、生活環境を改善するためには、人口減少社会にどのように対応するのか、大都市圏域を前提とした行政サービスの提供やその調整などが必要であり、また水平的・相互補完的・双務的に適切な役割分担に基づく市町村間の広域連携を進めることが有用である」と記している。

### 1.3. 新たな「大都市制度」構築の必要性～超大都市に相応しい大都市制度の要件～

とりわけは厳しい財源不足の状況下で、既述のとおりの大都市が求められる役割を果たすためには法律で担保された特別な制度が必要となってきた。現行の政令指定都市制度を見てみると、都道府県・市町村の2層制の枠内での国の裁量による設置として、地方自治法上、事務配分・関与・行政組織・財政上の4つの特例により、都道府県から概ね7割の事務が移譲され、大都市は国と直接協議出来る等の大きな利点があるものの、二重行政の問題、都道府県への報告による迅速性に欠ける問題、移譲事務の財源不足

<sup>1</sup> 本研究会が、平成27年11月18日に開催したセミナーの講師の林宜嗣関西学院大学経済学部教授は、大都市をはじめとする地方自治体の役割は、財政バランスの確保を主眼とする「行政運営」の時代から、住民ニーズに合致した行政サービスを最少の費用で提供する「自治体経営」の時代へ、そして今日では、民間経済の活性化を含め、民の役割であった分野への自治体の積極的関与が求められる「地域経営」の時代へと移り変わってきていると指摘している。

の問題があり、特に三大都市圏の「超大都市」にとってはもどかしい局面が散見され、自立可能な自由度が求められている。大都市制度を考えるにあたっては、国と地方、都道府県と大都市の在り方から考える必要がある。長年の懸案であった地方分権が中央集権型行政システムおよびバブル崩壊後の日本社会の行き詰まりを背景に動き出し、国と地方の統治の機構を変える改革であったと言われている地方分権一括法(2000年施行)は、既述の総務省の研究会(2005)で、「自治体のあり方を原理的に変更した。国からの包括的指揮監督に従う自治体から、自ら考えて実行する自治体へ変わった。全国の自治体はこの新しい自治体像に向かって自らのあり方を前向きに見直していくことが求められている」と記しているように、行政主導から特性ある住民主体の行政システムに切り替え、国依存から自立へ、全国画一から多様へ対応することが必要とされている。地方分権の柱の一つである機関委任事務の廃止は一応実現されたものの、「財源の分権」の財政自主性の拡大(税財源の充実強化・国からの移転財源の縮小・財政規制の緩和)と、「規制の分権」の国によるコントロールの縮小(教育・福祉・都市整備などの個別法での義務付け・規制)の2つは依然として、不十分なままの状態であると言われているが、地方圏とは別に、特区的にこの2つを付与した大都市、とりわけ三大都市圏の「超大都市」のための確かな制度として、地方自治法に、国と地方、県と大都市との役割分担を明確にし、新たに「超大都市」を設定する必要がある。分権を標榜しつつも、実情は集権の現状から、真の住民自治の展開へ、強く豊かな大都市圏、きめ細かに行政サービスを提供する優しい大都市圏の自立的な実現のため、事務・権限・財政の自治を確立する大都市制度の必要性が求められている。

この際、大都市を県から独立させようとの意見と県との関係をどうするのかを議論すべきで、大都市が県の行政サービスをほぼ全て出来るようになって、近隣市町村との広域調整の仕事は残ることは言うまでもなく、自律的に解決しうる大都市制度が必要である。

そこで、地方政府論とガバナンス論がある。大都市制度を構築するにあたっては、国、県(広域自治体)との関係から、国の下に一層制の大都市政府を置くか、現行の政令指定都市制度のさらなる特例によるかは今後の課題となるが、西尾(2013)は、「大都市制度の見直しに関してはいずれも、制度改革それ自体を目的としておらず、少子高齢化、人口減少への対応、持続可能な経済の牽引、防災・交通体系の整備といった問題解決の方策として提案されている。これを政策課題ごとの一部事務組合や広域連合などの制度が補完してきた。行政学の中では現行制度の枠内で政策対応に取り組むべきという考え方が急速に広がりつつある」と述べている。また、金井(2012)は、「民間主体に対する最適公共サービスは、経済成長に繋がるか。都市自治体同士は経済成長を巡って競争出来るか。大都市自治体の制度・政策は、大都市社会経済の業績に関係しているかの疑問を呈し、戦後日本に都市地域あるいは大都市社会に特有の大都市自治制度は存在しなく、存在するのは巨大規模基礎自治体制度、つまり政令指定都市と都であって、実質的意味での特別市である。大都市圏政府論と大都市圏ガバナンス論の文脈でいえば後者であり、財源調整の限界がある」と述べている。

三大都市圏の「超大都市」にとって、どのような大都市制度にするかは、既述のとおり、都市事情に差異があるところから、一律ではなく、個々の大都市と大都市圏域の基礎的自治体との関係性の実情にあった相応しい大都市制度構築の必要性を主張する。

## 2. 名古屋大都市圏に相応しい大都市制度の方向性

### 2.1. 大都市圏の広がり と 大都市制度

前節で述べたように、人口減少・少子高齢化の進行の中にあつて、防災や老朽化した公共施設の更新等の投資的経費や福祉支出をはじめとする経常的経費の増加が集中的に発現しつつある大都市、とくに大阪、横浜、名古屋の超大都市については、地域の経済・文化の担い手として、引いては国を代表する牽引力としての役割が求められており、その役割に相応した権限・財源の確保を可能とする大都市制度の構築が必要とされている。しかし、新たな大都市制度の構築が必要であるという点では共通していても、その具体的な形態は、各大都市の事情、とりわけ、大都市と大都市圏域の基礎的自治体との関係性によって異なってくると考えるべきであろう。

そこで本節では、大阪市、横浜市、名古屋市の3つの超大都市について、これらを包含する府県の各市町村から各大都市への就業者の昼間流出状況（通勤状況）を見ることによって、3大都市の大都市圏の範囲と圏内市町村と大都市との結びつきの強さを測り、その違いにもとづいて、各大都市に相応しい大都市制度のあり方を考察することとする。ここで用いる昼間流出状況の指標は、3大都市を包含する府県及びその近隣府県内の市町村の15歳以上の常住就業者数に対する大都市への通勤者の比率（%）であり、以下ではこの比率を「就業者流出率」または単に「流出率」と呼ぶ。

### 2.2. 大阪市における大都市圏の広がり と 「大阪都」 構想

表1は、大阪府内のすべての市町村及び大阪府の近隣府県内のいくつかの市町村から大阪市への就業者流出率を示したものである。この表から明らかなように、大阪府の市町村から大阪市への就業者流出率は、大阪府の最北部に位置する能勢町（流出率9.2%）を除き、すべて10%以上となっており、吹田市や豊中市では、常住就業者の3割以上が大阪市に通勤している。このことは、大阪市における経済活動の大きな部分が大阪府下の市町村に在住する勤労者によって支えられている一方、大阪市が提供している行政サービスのかなりの部分が大阪府下の市町村の住民にも及んでおり、これらの市町村の税収にも少なからぬ貢献をなしていることを示唆している。こうした大阪市と大阪府下の市町村との強い結びつきに鑑みれば、地域連携あるいは地域経営の場としての大阪市の大都市圏域は、少なくとも大阪府全域に及んでいると言える<sup>2</sup>。

前節で述べたように、大都市制度を構想する場合、既存の大都市の状況のみならず、大都市と大都市圏域の基礎自治体との関係性の実情に合った制度の構築が必要である。こうした観点からすれば、大阪市の大都市制度構想としては、広域行政主体を大阪府に一元化することを主要な柱とした「大阪都」構想が、大阪大都市圏の広がりを踏まえた自然な考え方であるとみることができよう。

ただし、「大阪都」構想では、もうひとつの柱として、市域内における住民自治の充実のため大阪市を5つの特別区に分割することを提案した。諏訪・森（2013）は、財政的に意味のある大都市分割の条件として、行政サービスに対する住民ニーズの類似した地域（特別区）に分割し、かつ、分割された各地域（特

<sup>2</sup> 表1を見ると、大阪市への10%以上の就業者流出圏は、兵庫県南東部、奈良県北西部、京都府西部、和歌山県北西部の市町にまで及んでおり、大阪市の大都市圏は、大阪府の範囲にとどまらなるとみられることもできる。

表1. 大阪府及び近隣府県の市町村から大阪市への就業者流出率

流出市町村	流出率 (%)	通勤者 (人)	人口(人)	15歳以上常住就業者数(人)	流出市町村	流出率 (%)	通勤者 (人)	人口(人)	15歳以上常住就業者数(人)
大阪府(除大阪市)	23.1	617,432	6,199,931	2,671,663	兵庫県	9.4	234,201	5,588,133	2,489,617
吹田市	33.9	53,980	355,798	159,047	芦屋市	26.8	10,849	93,238	40,469
豊中市	30.8	53,186	389,341	172,729	西宮市	23.9	51,680	482,640	216,076
松原市	29.2	15,334	124,594	52,524	川西市	23.2	14,793	156,423	63,827
藤井寺市	26.5	7,400	66,165	27,975	宝塚市	22.5	21,461	225,700	95,314
守口市	25.8	16,004	146,697	62,115	尼崎市	20.9	42,721	453,748	204,244
八尾市	25.1	28,883	271,460	115,123	猪名川町	18.1	2,543	31,739	14,085
羽曳野市	24.3	12,189	117,681	50,213	伊丹市	15.6	13,901	196,127	89,210
河内長野市	24.3	11,167	112,490	46,028	三田市	13.8	7,426	114,216	53,700
箕面市	24.2	13,699	129,895	56,522	神戸市	8.0	52,913	1,544,200	665,482
堺市	24.2	87,716	841,966	362,048	明石市	4.8	5,979	290,959	125,537
高石市	24.2	6,107	59,572	25,233	篠山市	3.8	821	43,263	21,444
豊能町	24.1	2,304	21,989	9,553	奈良県	15.8	94,215	1,400,728	596,525
四條畷市	24.0	5,609	57,554	23,404	生駒市	30.7	15,394	118,113	50,178
池田市	23.8	10,755	104,229	45,207	王寺町	29.0	2,762	22,182	9,508
大東市	23.6	13,136	127,534	55,578	三郷町	26.7	2,508	23,440	9,392
東大阪市	23.6	51,498	509,533	218,406	平群町	24.2	1,990	19,727	8,223
大阪狭山市	23.2	5,701	58,227	24,603	河合町	23.5	1,724	18,531	7,334
柏原市	22.9	7,619	74,773	33,330	斑鳩町	22.7	2,722	27,734	11,968
茨木市	22.6	27,839	274,822	123,012	香芝市	22.6	6,921	75,227	30,644
寝屋川市	22.2	23,287	238,204	104,820	上牧町	21.9	2,084	23,728	9,523
島本町	21.1	2,775	28,935	13,157	安堵町	18.2	616	7,929	3,387
交野市	21.0	6,937	77,686	32,999	広陵町	17.6	2,601	33,070	14,778
富田林市	20.8	10,444	119,576	50,139	奈良市	17.4	27,544	366,591	158,444
枚方市	20.8	35,869	407,978	172,680	大和高田市	14.9	4,367	68,451	29,365
門真市	20.7	11,378	130,282	54,885	大和郡山市	13.6	5,191	89,023	38,280
摂津市	20.4	7,850	83,720	38,469	葛城市	13.2	2,105	35,859	15,895
高槻市	19.6	30,126	357,359	153,335	橿原市	11.5	6,035	125,605	52,451
泉大津市	19.1	6,386	77,548	33,514	桜井市	9.5	2,380	60,146	25,162
太子町	18.9	1,161	14,220	6,137	御所市	9.0	1,044	30,287	11,593
和泉市	18.7	14,458	184,988	77,486	田原本町	8.9	1,250	32,121	13,968
河南町	17.4	1,232	17,040	7,089	天理市	4.6	1,372	69,178	29,753
忠岡町	15.5	1,115	18,149	7,185	京都府	4.1	50,157	2,636,092	1,219,370
熊取町	15.0	2,979	45,069	19,834	精華町	12.9	2,073	35,630	16,102
千早赤阪村	15.0	388	6,015	2,591	八幡市	12.0	4,007	74,227	33,407
阪南市	14.3	3,322	56,646	23,261	京田辺市	11.8	3,401	67,910	28,826
岸和田市	13.8	11,837	199,234	85,638	木津川市	10.8	3,365	69,761	31,137
貝塚市	13.2	5,242	90,519	39,597	長岡京市	10.6	3,830	79,844	36,017
岬町	13.0	910	17,504	6,977	大山崎町	10.0	690	15,121	6,911

(出所) 大阪市HP「平成22年度国勢調査<大阪市の昼間人口>」のページ

(<http://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000176459.html>) 所収の「表3 地域別昼間流動人口」及び総務省『平成22年国勢調査』第62表にもとづき、筆者作成

別区)の財政収支バランスが大きく損なわれないことを挙げ、大阪市については、この2つの条件を充足する分割は困難であることを示した。平成27(2015)年5月17日に大阪市民による住民投票で否決された大阪府市特別区設置協議会による「特別区設置議定書」に盛り込まれた大阪市の分割案は、住民ニーズの異なる行政区を組み合わせ、しかも都区財政調整制度を通じて特別区間の大規模な財政調整を要するものであった<sup>3</sup>。この住民投票の結果を受けて、住民自治の充実という面での大阪市の大都市構想は、3節で論じるような行政区の権限強化の方向に向かうのではないと思われるが、広域行政の一元化や地域経営という面では、大阪では、大阪府あるいは関西圏を枠組みとした大都市構想が、今後とも追求されていくものと考えられる。

### 2.3. 横浜市における大都市圏の広がり、「横浜特別自治市」構想

大阪市とは対照的に、横浜市への就業者流出率が10%を超えているのは、表2に示されたように、神奈川県内の隣接する5つの市に限られ、そのうち流出率が20%に達しているのは逗子市のみである。こうした横浜市の近隣市町村との結びつきの範囲や緊密度についての現状を前提とすれば、横浜市における大都市制度を構想する場合、近隣市町村との連携の必要性は、それほど高くないと考えられる<sup>4</sup>。

表2. 神奈川県内とし及び東京都から横浜市への就業者流出率

流出市町村	流出率(%)	通勤者(人)	人口(人)	15歳以上常住就業者数(人)
神奈川県(除横浜市)	10.1	247,794	5,359,558	2,443,568
逗子市	20.9	5,297	58,302	25,344
横須賀市	18.8	33,518	418,325	178,757
鎌倉市	18.5	13,459	174,314	72,820
大和市	17.2	17,667	228,186	102,629
藤沢市	15.0	28,131	409,657	187,851
川崎市	9.8	62,344	1,425,512	638,433
相模原市	7.0	23,075	717,544	330,058
上記7市計	11.9	183,491	3,431,840	1,535,892
他の市町村	7.1	64,303	1,927,718	907,676
東京特別区部	1.2	47,721	8,945,695	4,111,983
東京特別区外	1.7	31,937	4,213,693	1,900,553
町田市	9.4	17,384	426,987	184,278

(出所) 横浜市「平成22年国勢調査従業地・通学地による人口・産業等集計横浜市の概要」

表3-1「流出・流入地域別15歳以上通勤・通学者数(平成17年, 22年)」及び総務省『平成22年国勢調査』第62表にもとづき筆者作成

<sup>3</sup> こうした財政学的見地からの議論とは別に、平成27年12月2日に本研究会が開催したセミナーの講師の阿部昌樹大阪市立大学大学院法学研究科教授は、法社会学の立場から、大阪市の分割が住民投票によって否決されたのは、ガバメントとしての大阪市の解体に対する反対のためではなく、阿倍野区や住吉区の住民に代表される大阪市のコアともいべき市民の多くが、コミュニティとしての大阪市の解体に反対したためではないかという興味深い見解を提示された。

<sup>4</sup> 平成27年9月11日に本研究会が横浜市政策局大都市制度推進室で行ったヒアリング調査においても、横浜市が近隣市町と共同して行政事務を行う必要性を強く感じているとの印象は得られなかった。

横浜市は、平成 25 年 3 月に策定した「横浜特別自治市大綱」において、市域内で発生する地方行政事務については、現在県が担当している事務も含めて、市が担当し、市域内で発生する地方税収については県税分も含めて市が収納することを主要なねらいとした「特別自治市」を、追求すべき大都市制度構想として掲げている。特別自治市構想は、平成 23 年 7 月に政令指定都市市長会が打ち出した大都市制度構想で、横浜市に限らず、名古屋市でも、その公式な大都市制度構想を示した「名古屋市がめざす大都市制度の基本的考え方」（平成 26 年 3 月策定）において名古屋市の特別自治市化が謳われている。しかし、名古屋市の大都市制度構想では、名古屋市の特別自治市化とともに、大都市圏域内の基礎自治体との連携を強化し新たな自治体連携の推進体制を構築することが強調されているのに対し、「横浜特別自治市大綱」では、近隣市町村との水平的・対等な連携の維持・強化も述べられてはいるものの、横浜市の特別自治市化が最優先の課題であり、基本的には横浜地域での一層制の地方制度の実現が追求されている。こうした横浜市単独での特別自治市化の構想は、表 2 で見たような、神奈川県内の限られた範囲に限定され、相対的には希薄な近隣市町村との関係性に鑑みれば、自然な発想であると考えることができよう。

しかし、大都市（政令指定都市）単独での特別自治市化の途も、多くの課題を含んでいる。その第 1 は、特別自治市の実現のためには地方自治法の改正が必要になると考えられるが、横浜市をはじめとする政令指定都市が、一丸となって、この制度改正要望を国に対して働き掛ける体勢になっているのか、国の法改正への動きが実際に見られるのか、必ずしも見通しは明るくない。大都市制度のあり方を議論した第 30 次地方制度調査会の答申を受けて行われた地方自治法の改正では、大都市域内における分権の推進や住民自治の充実のひとつの手段として、既存の行政区を「総合区」とすることを可能とするとともに、行政事務の配分・権限委譲に関する道府県と政令指定都市間の協議の場の設置の義務化が行われたが、特別自治市の実現につながる道府県から政令指定都市への権限・財源の包括的移譲の可能性までは触れられていない。第 2 に、特別自治市化は大都市政府の権限・財源の強化を意味し、市域内の広域的行政の推進のためには望ましいが、市域内の各地域やその住民の自治の充実を図る上では、必ずしも歓迎できるものとはいえない。それだけに、特別自治市化を含む大都市の強化をめざす制度改革を進める際には、域内分権化、住民自治の充実が重要な課題となる。横浜市の大綱においても、この点は強調されているが、行政区の権限強化やそれに対応した住民自治組織の構築等の具体的内容は、今後の検討に俟つところが大きい。第 3 に、特別自治市化は、現在道府県税として徴収されている地方税の大都市市域内での発生分の市への移譲を意味し、大都市にとっては望ましい改革であるが、大都市以外の基礎自治体にとっては、道府県税収入の減少を通じて、道府県の提供している行政サービスの低下につながる恐れがある。このいわば「近隣窮乏化効果」は、就業者の流入を通じた近隣市町村との結びつきの範囲や緊密度が相対的に小さい横浜市にあっても、その特別自治市への移行に伴って生じることが懸念される問題点である。

#### 2.4. 名古屋大都市圏に相応しい大都市制度の方向性

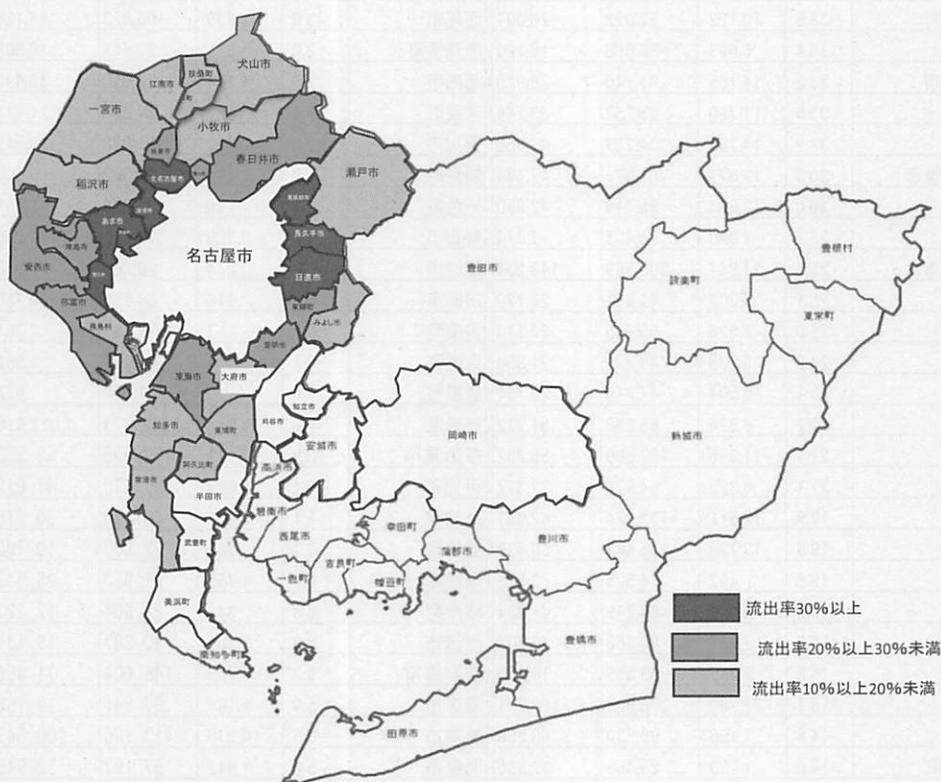
以上で見たように、大阪府下のほとんどすべての市町村と緊密な相互依存関係を持つ大阪市にとっては、大阪府全体を包含する「大阪都」構想のような大都市制度構想が、ある程度必然的な要素を持った制度構想であると考えられ、これに対し、近隣の基礎自治体との結びつきの範囲や緊密度が小さい横浜市では、市域内での広域行政権限・財源の強化と市域内分権の充実をめざした単独での「特別自治市」化が、

表3. 愛知県内全市町村及び岐阜県内、三重県内の市町から名古屋市への就業者流出率

流出市町村	流出率 (%)	通勤者 (人)	人口(人)	15歳以上常住就業者数(人)	流出市町村	流出率 (%)	通勤者 (人)	人口(人)	15歳以上常住就業者数(人)
愛知県(除名古屋市)	12.6	326,067	5,146,825	2,588,978	高浜市	3.3	750	44,027	22,414
大治町	40.6	6,114	29,891	15,053	蒲郡市	3.1	1,295	82,249	41,958
長久手町	38.8	10,123	52,022	26,097	西尾市	3.0	1,690	106,823	56,136
蟹江町	36.4	6,693	36,688	18,395	南知多町	3.0	321	20,549	10,808
尾張旭市	36.2	14,105	81,140	38,929	碧南市	2.9	1,104	72,018	38,493
清須市	35.5	11,790	65,757	33,249	吉良町	2.8	327	22,298	11,711
日進市	34.7	14,235	84,237	41,080	豊川市	2.5	2,332	181,928	93,543
北名古屋市	30.3	12,571	81,571	41,494	幡豆町	2.2	146	12,352	6,600
あま市	30.0	12,864	86,714	42,830	一色町	1.9	229	23,825	12,359
豊山町	26.1	1,990	14,405	7,614	豊橋市	1.8	3,388	376,665	191,015
春日井市	25.5	37,847	305,569	148,231	新城市	0.8	214	49,864	25,816
東郷町	25.1	5,202	41,851	20,720	田原市	0.3	116	64,119	38,739
豊明市	25.0	8,526	69,745	34,113	設楽町	0.3	7	5,769	2,764
弥富市	24.2	5,285	43,272	21,858	東栄町	0.1	1	3,757	1,568
岩倉市	23.1	5,504	47,340	23,791	豊根村	0.0	0	1,336	623
津島市	22.2	6,924	65,258	31,222	岐阜県	4.8	48,628	2,080,773	1,022,616
東海市	21.7	11,996	107,690	55,252	多治見市	13.9	7,711	112,595	55,535
愛西市	21.1	6,825	64,978	32,377	可児市	8.4	3,929	97,436	47,012
瀬戸市	19.9	12,511	132,224	62,961	土岐市	8.1	2,451	60,475	30,216
稲沢市	19.8	13,729	136,442	69,498	笠松町	7.2	769	22,809	10,700
飛島村	19.5	492	4,525	2,522	瑞穂市	6.9	1,750	51,950	25,343
大府市	19.2	8,490	85,249	44,334	岐南町	6.8	843	23,804	12,323
知多市	18.2	7,717	84,768	42,403	瑞浪市	6.8	1,305	40,387	19,139
扶桑町	15.8	2,545	33,558	16,156	各務原市	6.7	4,795	145,604	71,456
一宮市	15.1	27,760	378,566	183,711	海津市	5.9	1,164	37,941	19,708
江南市	14.8	7,156	99,730	48,258	岐阜市	5.5	10,976	413,136	200,647
阿久比町	14.0	1,760	25,466	12,550	羽島市	5.0	1,642	67,197	32,943
小牧市	13.4	9,646	147,132	72,163	大垣市	4.4	3,417	161,160	77,466
犬山市	12.9	4,644	75,198	36,008	御嵩町	4.3	404	18,824	9,458
東浦町	12.3	2,991	49,800	24,335	安八町	3.9	298	15,271	7,598
大口町	11.1	1,228	22,446	11,039	北方町	3.9	351	18,395	9,051
みよし市	10.7	3,096	60,098	28,806	坂祝町	3.7	164	8,361	4,374
常滑市	10.1	2,819	54,858	27,801	垂井町	3.7	503	28,505	13,695
10%以上流出圏	21.7	285,178	2,668,188	1,314,850	神戸町	3.4	334	20,065	9,707
尾張・知多全域	20.9	290,295	2,815,053	1,388,805	関ヶ原町	3.4	135	8,096	3,940
半田市	9.2	5,376	118,828	58,397	惠那市	3.2	841	53,718	26,528
知立市	8.7	3,057	68,398	35,036	本巣市	3.1	534	35,047	17,154
武豊町	7.6	1,605	42,408	21,064	三重県	2.8	24,638	1,854,724	895,097
刈谷市	7.6	5,826	145,781	76,873	木曾岬町	16.2	611	6,855	3,777
美浜町	7.4	911	25,178	12,292	桑名市	12.6	8,717	140,290	69,383
安城市	6.3	5,795	178,691	91,966	朝日町	11.2	496	9,626	4,436
岡崎市	5.1	9,544	372,357	186,827	東員町	10.2	1,333	25,661	13,011
幸田町	3.7	732	37,930	19,761	川越町	7.0	490	14,003	7,033
豊田市	3.7	8,043	421,487	217,365	四日市市	4.4	6,675	307,766	152,851

(出所) 名古屋市 HP「平成 22 年国勢調査 名古屋の昼間人口(従業地・通学地集計結果)」のページ (<http://www.city.nagoya.jp/somu/page/0000039354.html>) 所収の第 3 表「従業地・通学地による常住市区町村, 男女別 15 歳以上就業者数及び通学者数」及び総務省『平成 22 年国勢調査』第 62 表にもとづいて筆者作成

図1. 愛知県内市町村から名古屋市への就業者流出状況



(出所) 表3にもとづき筆者作成。ただし、平成22年度における市町村区分に拠っている。

説得力のある大都市制度構想となりうると言える。それでは、本研究が対象としている名古屋市については、どのような大都市制度構想が妥当な構想となりうるのだろうか。本項では、名古屋市への就業者流出率を手掛かりに、この点を考察しよう。

表3は、愛知県内の全市町村及び岐阜県と三重県のいくつかの市町から名古屋市への就業者流出率を示したものである。岐阜県と三重県の市町は、名古屋市への流出率が3%以上の自治体のみを示している。また、図1は、愛知県内の市町村について名古屋市への就業者の流出(通勤)状況を、流出率10%以上20%未満、20%以上30%未満、30%以上に塗り分けて地図上に示したものである。これらの図表、とくに図1から明らかなように、名古屋市と緊密な結びつきを持つ市町村の範囲は、みよし市を除けば三河地域には及んでおらず、愛知県全体に達しているとは言えない。しかし、その一方で名古屋市への10%以上の就業者流出圏は、知多半島南部の4市町を除けば、ほぼ尾張地域の全体に及んでおり、とくに、名古屋市と隣接する8つの市町村からの流出率は30%を超えている。

こうした名古屋市と近隣市町村との結びつきの範囲と緊密度の現状を踏まえると、名古屋大都市圏において今後追求すべき大都市構想の方向は、「大阪都」構想のような府県を広域行政の一元的主体とする構想

でも、横浜市のような大都市が単独で県から自立する「特別自治市」構想でもなく、名古屋大都市圏の市町村（名古屋市への10%以上流出圏、あるいは、今後いっそう自治体間の連携強化が求められる防災面や観光面での広域的展開を考慮すれば、知多半島南部の市町も含めた尾張地域全体の市町村）が基礎自治体としての自律性は保ちつつ、緊密な連携協力の下で圏域全体として県から自立する「名古屋大都市特別自治圏」構想とも言うべき方向であると考えられる。

もちろん、このような「特別自治圏」構想の実現のためには、「特別自治市」の場合と同様、法制度の改正が必要であり、それに要する努力や時間は、「特別自治市」の実現以上に大きいと考えられる。また、「特別自治圏」が担うべき広域行政事務の具体化やその実践の経験も必要である。これらの点を考えれば、一気に「特別自治圏」の実現を図ることには無理があるかもしれない。そこで、名古屋大都市圏における「特別自治圏」構想の実現をめざす準備段階として、現行の法制度下でも実施が可能である「広域連合」制度を活用し、名古屋市と名古屋大都市圏内の近隣市町村との「名古屋大都市圏広域連合」を形成することが考えられる。この広域連合体制の形成や実践の過程において、名古屋大都市圏が担うべき広域行政事務の具体化を図り、愛知県との協議を経て、当該事務の実施に必要な権限の委譲を進めて、将来の「名古屋大都市特別自治圏」の実現につなげていくべきである。

ところで、「名古屋大都市圏広域連合」においてはもちろん、「名古屋大都市特別自治圏」構想においても、分割や統合による既存の基礎自治体の行政区域の変更は想定されていない。したがって、大都市圏の中核をなす超大都市名古屋においては、単独で特別自治市化をめざす場合と同様、域内分権とこれに対応した住民自治の拡充をどのように進めるかが、課題となる。次節では、これまでの名古屋市における区政改革の経緯を確認した上で、名古屋市における今後の域内分権の推進、住民自治の充実の方向を考察する。

他方、名古屋大都市圏の特別自治圏化やその前段階としての広域連合化は、大都市圏を構成する個々の基礎自治体の行政区域を超えた広域行政の展開を可能とする。こうした行政の広域的展開の中で、今後重要性がよりいっそう高まる分野として、既存公共施設（社会的インフラ）の更新が挙げられる。4節では、地方自治体の効率的規模や大都市圏の形成要因等について都市経済学的観点から議論した上で、この既存公共施設の更新問題に対処するための制度的枠組みとして大都市圏を構成する基礎自治体の広域的連携が望ましいことを指摘する。

### 3. 名古屋市における区政運営の方向性～大都市制度改革を見据えて

#### 3.1. 大都市制度改革と区政運営

わが国の政令市ではこれまで、大区役所制の発想に基づく区役所機構改革に代表されるように、行政区のあり方に関する検討を進め、実践を重ねてきた経緯がある<sup>5</sup>。他方で、人口規模の大きさゆえに、常に住民自治のあり方が問われ、「いかにして政令市の住民自治を拡充するか」を模索してきた。もともと、この点に関しては必ずしも有効な対応がなされてきたとはいえず、未だ解決が求められる課題として位置づけられよう。

こうした状況のなか、近年ではたとえば第30次地方制度調査会が『大都市制度改革及び基礎自治体の

<sup>5</sup> 小区役所制や大区役所制に関しては、岩崎・原田（2003）53～54ページ、を参照。

行政サービス提供体制に関する答申』(2013年6月)を公表している。区政運営の関係でいうと、この答申は人口が非常に多い政令市について、都市内分権を通じて住民自治を拡充するために、行政区の役割を明確化していく必要性を説いている<sup>6</sup>。

第30次地方制度調査会の答申を受け、国の側も政令市の行政区のあり方について検討を重ねた。結果として、2014年5月には地方自治法が改正され、行政区の権限・機能を強化するねらいで、区役所事務は条例で規定することとなった。同時に、新たなしくみとしての「総合区」も制度化にいたっている<sup>7</sup>。

このような国の動向の一方で、政令市の側も指定都市市長会が中心となって「特別自治市」の構想を打ち出すなど、独自の大都市制度改革の方向性を提示している。この構想では区政運営について、住民自治・住民参加の充実をねらいとして、協議会・会議等を設置して住民意見を市政へ反映させるしくみづくりを行なう、区役所の権限強化や区長予算の拡大を通じて市民協働拠点としての区役所づくりを進める、などを謳っている<sup>8</sup>。

こうした一連の動きを踏まえ、本節では将来的な住民自治の拡充を展望して、名古屋市における今後の区政運営のあり方を検討したい。以下ではまず、名古屋市の16区の現状、および区政改革の変遷をたどるところからはじめよう。

### 3.2. 名古屋市の16区と区政改革

戦後の名古屋市における行政区の変遷は、1945年11月に栄区を中区に編入し、戦後直後の13区から12区へと移行したところから始まる<sup>9</sup>。その後も周辺町村の編入を繰り返し、1963年2月には守山市と鳴海町を編入した結果、守山区と緑区が加わって14区となった。さらに、1975年2月には千種区を分区して名東区を、昭和区を分区して天白区を設置し、現在の16区体制となっている。

もっとも、16区はそれぞれ、多様な地域特性を有している点には留意を要する。たとえば、面積規模に関しては、最も面積が大きい港区(45.63km<sup>2</sup>)と、最も面積が小さい東区(7.71km<sup>2</sup>)とでは、6倍ほどの開きがある。また、2016年3月時点で最も人口が多い緑区(24万2721人)と、最も人口が少ない熱田区(6万5960人)との間には3.7倍ほどの開きが確認される。経年的に見ても、緑区のように年々人口が増加している区もあれば、港区や南区のように人口減少に直面する区も存在する。

また、16区のなかでも、中区や東区のようにオフィスビルが立ち並ぶ区もあれば、港区のように名古屋港に面した区もある。上記のとおり、人口増加を続ける緑区では戸建住宅や集合住宅が立ち並ぶ一方で、瑞穂区のように木造密集地域を抱える区も存在している。こうした多様な地域特性ゆえに、16区ごとの重

<sup>6</sup> 地方制度調査会(2013)8~9ページ参照。

<sup>7</sup> 総合区に関しては、既存の行政区をすべて総合区にするか、一部のみを総合区にするかは、政令市側の判断に委ねられる。また、総合区の事務所の長としては「総合区長」が置かれ、市長が市議会の同意を得て任命する4年任期の特別職である。総合区長は総合区に関する政策・企画の立案などの役割が期待され、職員任命権や予算に関する市長への意見具申権も保有するが、特別職ゆえにリコールの対象ともなる。もっとも、総合区に対しては「住民自治の制度ではなく、民意を反映する仕組みではない」との指摘も確認される(上原(2015)12~13ページ、における北村亘氏(大阪大学教授)の発言より)。

<sup>8</sup> 政令指定都市市長会(2011)23ページ参照。

<sup>9</sup> 名古屋市『区政概要 平成27年度版』2015年、4~6ページ参照。

点課題にもちがいがみられる。

このような名古屋市ではこれまで、区役所改革というかたちで区政改革を進めてきた経緯がある<sup>10</sup>。たとえば、2007年には「区役所改革基本計画」を策定し、2008年からは各区で「区政運営方針」の策定と公表を行なっている。2009年には各区に一律1000万円の「自主的・主体的な区政運営予算」を配分し、「新たな区役所改革計画」も策定している。2012年からは順次、区長裁量の部署決定による定員配置を実施し、2013年には「新たな区役所改革計画アクションプラン」を策定した。名古屋市ではこの10年ほどの間に、人事面や予算面での区長裁量の拡充、計画策定とその実施を通じたマネジメント志向の区政運営の促進を図っていることがわかる。

ちなみに、大都市制度改革との関連でいうと、2014年には『名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方～「名古屋市の自立」と「名古屋大都市圏の一体的な発展」をめざして』を公表した。この報告書では今後の方向性として、名古屋大都市圏での自治体連携、および上述した特別自治市の創設をめざすと言及している。特に後者との関連では、区役所の機能強化や地域活動の支援を通じて住民自治の充実に取り組むと謳っている<sup>11</sup>。名古屋市の大都市制度改革でも、区政改革を通じた住民自治の拡充を意図している動向が把握される。

そこで、以下ではふたつの視点から、今後の区政運営のあり方を検討してみたい。ひとつは、指定都市市長会や名古屋市の「特別自治市」構想の内容をふまえた、「行政区ごとで住民参加の機会をどのように確保するか」という視点である。ふたつは、名古屋市の大都市制度改革の方向性をふまえた、「大都市圏の近隣市町村との関係のなかでどのように区政運営を進めていくか」という視点である。

### 3.3. 行政区ごとで住民参加の機会をどのように確保するか

行政区ごとの協議会・会議等を設置して住民自治の拡充を図っていく方向性に関しては、先に指定都市市長会による特別自治市構想で確認したとおりである。わが国では現在、20政令市のうちの14市で、行政区ごとに何らかの会議体の設置を進めている<sup>12</sup>。名称は「区民会議」「区政会議」などさまざまであり、この10年ほどで設置数が増加した。

このような会議体は現在、自治会・町内会の関係者や各種の地域団体の関係者、公募区民などから構成される場合が多い。年に数回ほど開かれる会議では、区政全般に関する事項についての審議や評価、答申・意見具申や自主提案に取り組むことが主な役割である。もちろん、行政区単位での計画づくりを担う事例、会議体が主体的に活動してシンポジウムを開催する事例も確認されるが、多くの場合は審議会のような性格となっているといえよう。

実は名古屋市では、すでに千種区で「千種区区民会議」が活動を続け、今日まで毎年2回ほどの会議を

<sup>10</sup> 名古屋市ホームページ「区役所改革」参照。2016年3月閲覧。

<http://www.city.nagoya.jp/shisei/category/50-30-0-0-0-0-0-0-0-0.html>

<sup>11</sup> 名古屋市『名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方～「名古屋市の自立」と「名古屋大都市圏の一体的な発展」をめざして』2014年、20ページ参照。

<sup>12</sup> 三浦（2015）37ページ参照。

開いてきた経緯がある<sup>13</sup>。その主な役割は毎年示される千種区区政運営方針（あじさいプラン）に対する意見表明、あるいは区政運営全般に関する意見交換となっている。名古屋市では2016年4月以降は、この区民会議を16区すべてに拡張させ、各区で同様の取り組みを進めていく予定である。ただし、区民会議の運用については区役所側の判断に委ねられており、区民会議がどのような機能・役割を担い、どのような成果をあげるかは、区役所の姿勢しだいといえよう。

こうした動向をふまえると、全国各地の自治体の審議会や委員会のなかには、単に行政に対してお墨付きを与えるかのような性格のものが見受けられるが、区民会議がそうした事態に陥らないための工夫が要請される。また、一部の声の大きな団体や住民の利害が優先されるような場となることも回避しなければならない。さもなければ、区民会議の設置意義は一気に失われてしまう。そのため、区役所の側には区民意見を積極的に引き出し、区民主体の地域活動の波及を促すしかけが求められることになる。

### 3.4. 大都市圏の近隣市町村との関係のなかでどのように区政運営を進めていくか

上述のとおり、上記で触れた名古屋市による『名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方～「名古屋市の自立」と「名古屋大都市圏の一体的な発展」をめざして』では、今後の方向性としての特別自治市の創設とともに、名古屋大都市圏における自治体連携の推進も謳っている。ポスト合併の時代に人口減少が加速する状況をふまえると、今後の基礎自治体にとっては近隣市町村との自治体連携を通じて、住民ニーズに即して柔軟に事業を展開していく姿勢が求められることになる。このような変化の時代に、名古屋大都市圏の中核としての名古屋市が果たすべき役割は極めて大きい。

本節の主眼である区政運営との関連でいうと、すでに区民の日常生活のなかでは近隣市町村との関係も観察される。たとえば、名古屋市に隣接する日進市の日進市立図書館は、名古屋市民の利用頻度が高い状況にある。日進市立図書館は「出会いと憩いの図書館」をコンセプトとし、近年に注目されるようになった「滞在型図書館」の一例である。館内には児童コーナー、ティーンズコーナー、学習室など充実した施設が備わっており、多くの来館者の獲得に成功している。

2014年度の名古屋市民による日進市立図書館の利用についてみると、利用頻度に関するデータはないものの、全登録者3万9082名のうち名古屋市民の登録は9567名で、全体のおよそ4分の1を占めている<sup>14</sup>。なかでも距離的な近さゆえに、名東区民や天白区民の利用が多くなっている。日進市以外の利用者に関しては、子ども連れの家族が自家用車で来場し、子ども向けの本を中心に、家族全体で借りられる冊数だけ借りていくケースがしばしばみられるという<sup>15</sup>。もちろん、こうした子ども連れの家族がすべて名古屋市民とは限らないが、先の登録者数からも決して少なくない割合を占めているものと推察される。

このような区民の日常生活における公共サービスの動向をみると、名古屋大都市圏における自治体

<sup>13</sup> 千種区ホームページ「千種区区民会議」参照。2016年3月閲覧。

<http://www.city.nagoya.jp/chikusa/category/72-2-0-0-0-0-0-0-0-0.html>

<sup>14</sup> 日進市立図書館『図書館年報 平成26年度のあらまし』2015年、18ページ参照。

<sup>15</sup> 名古屋市鶴舞中央図書館シンポジウム「これからの図書館をみつめて～なごやアクティブ・ライブラリー～」(2016年1月24日、於・イーブルなごや3階ホール)における福永智子氏(相山女学園大学教授)の発表より。

連携という観点から、区役所が果たすべき役割も小さくないように思われる。区役所としては今後、圏域として近隣市町村との連携を相互に深め、一体的に住民生活の最前線で区民の暮らしを支えていく必要がある。別例でも、たとえば名東区における香流川の環境保全活動に関し、名東区役所が率先して区外で活動する団体にも参加を呼びかけ、流域団体間の連携を促す交流会を催しているという<sup>16</sup>。この交流会には香流川の水源がある長久手市からも市役所職員や自治会連合会の関係者が参加し、流域圏として一体的な活動にむけて意見交換を進めている。このような日常生活レベルにおける自治体連携を進めるうえでもまた、区役所の主体的な姿勢が求められるといえよう。

#### 4. 社会資本整備・改修と大都市圏域の範囲

2015年現在、政令指定都市が全国で20市存在している。それらの都市は、その地方の社会・経済分野の中心的な役割を担っている。都市経済学における集積のメリットの存在により、自治体の最適規模を超える大都市圏が形成されると考えられる。大都市圏が形成されると、大都市圏特有の公共サービスが必要とされる。

公共サービスの多くが社会的インフラにより生み出されるものである。近年、その社会的インフラの老朽化と更新・改修費が、大都市圏特有の財政需要と関連し、大きな問題になりつつある。

本節では、あるべき大都市制度を考えるにあたり、社会的インフラの老朽化と更新・改修費という側面から考察する。

##### 4.1. 大都市圏域の範囲

###### 4.1.1. 効率的な自治体の規模

各市町村の行政区域の規模や範囲は歴史的な経緯が関係している。しかし、それが自治体の効率的な行政区域の規模とは限らない。自治体の効率的な規模を決定する要因を考えてみよう。

第1は、規模の経済性である。小中学校、上下水道や道路は公共サービスを生み出すための社会的インフラである。これらの社会的インフラはある程度の規模を必要としている。そのため、公共サービスは人口規模が大きくなるほど一人あたりの費用負担は小さくなっていくという現象が見られる。これが、規模の経済性である。

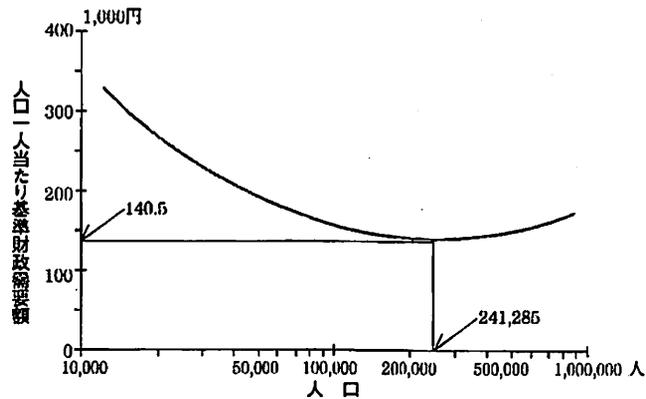
その一方で、人口規模がある一定の水準以上に増加すると、社会的インフラの供給能力を超えてしまい、混雑現象が発生してしまう。すると、一定の水準の公共サービスを維持するためには新たな社会的インフラの整備や人員を増加させなければならなくなり、一人あたりの費用負担は大きくなっていく傾向がある。また、都市部が大きくなると、企業や人口の増加に対処するために、基幹的な道路、地下鉄、都市公園、上下水道など、様々な都市基盤整備が必要となってくる。

図2に見られるように、一人あたり基準財政需要額は人口の増加とともに減少するが、約24万人を超えると増加してしまうことが分かる。前者は規模の経済性が有意に働いたためであり、後者は、混雑現象の

<sup>16</sup> 名古屋市シンポジウム「地域活動おうえんフォーラム〜つながりが生む地域のチカラ」(2015年10月20日、於・中区役所ホール)における加藤秀平氏(名東区引山学区連絡協議会会長)の発表より。

影響や都市基盤整備を行うために要する費用が増加していくことを示している。行政の効率性という観点からもっとも効率的な規模の自治体が形成されるべきであると言える<sup>17</sup>。以上が自治体の効率的な規模を決定するものであると考えられる。

図2. 人口規模と一人あたり基準財政需要額



(出所) 林宜嗣(2008)

なお、もし自治体の行政区域の規模が大きくなりすぎた場合、住民自治という観点からは問題である。住民の望む公共サービスを供給するにはもっとも身近な自治体が担うべきであると考えられる。分権化定理によると、中央集権的な政府がすべての自治体に一律に公共サービスを供給するよりは、身近な自治体が地域住民の選好に合致した公共サービスを供給することが、厚生観点からも望ましいことが分かっている。

#### 4.1.2. 大都市圏の形成と外部性

効率的な自治体の規模を超えて、大きな経済圏として大都市圏が形成されている。実際、たとえば東京、大阪や名古屋等では、その都市を中心としてその周りの市町村と経済的な結びつき強く、大きな経済圏ができています。大都市圏が形成される要因の一つとして「集積のメリット」という外部経済が考えられる<sup>18</sup>。集積のメリットとは、第1に「特化の経済性」といわれ、特定の地域に同じ種類の産業が集まることによる利益である。たとえば、名古屋を中心とする東海地方は、多くの自動車の工場があり、同じ産業が集まることで、その産業に関連する労働者や部品の調達が可能となるなどのメリットがある。

第2は「都市化の経済性」といわれ、異なる業種の企業が都市に集中することで得られる利益である。

<sup>17</sup> 大阪市の都構想は、複数の行政区を統合して独立の特別区にすることにより、効率的な規模の自治体を実現しようとするものであると考えられる。また、横浜市の特別自治市構想は、大都市圏特有の財政需要をまかなうための財源の確保を大都市制度に求めようとするものであるといえよう。

<sup>18</sup> 外部性とは、個人や企業の生産・消費活動が、他の人の効用や企業の生産活動に付随的に影響を及ぼすことである。市場取引を経ずにまた価格にも反映されずに個人や企業に影響を及ぼすものは「技術的外部性」といわれ、一方市場取引を経てまた価格に反映されて影響する場合を「金銭的外部性」という。

都市部であれば、人口が多いため質の高い労働力を確保しやすくなるし、また多くの企業が集中することによって、企業は取引費用を抑制することができたり、対面によって有益な情報を獲得することができる。集積のメリットの存在により、自治体等の行政区域の効率的な規模を超えて、大都市圏が形成されることになる。

#### 4.1.3. 大都市圏特有の財政需要の存在

大都市圏が形成されると、大都市圏に特有の財政需要が発生する。その大都市圏がさらに経済発展を成し遂げるためには、港湾、上下水道、道路、公共交通などさまざまな社会的インフラの一定程度の整備が欠かせない。また多くの住民がその大都市圏に居住することから、都市部では都市基盤整備として、街路、都市公園、保育園や学校などのいわゆる生活関連の社会的インフラの整備が必要となる。

例えば、大都市圏では、多くの住民が経済活動を行い、また居住しているため、道路などの交通インフラを中心として渋滞などの混雑現象が発生する。このことは、物流などの経済活動を停滞させたり、機会費用を生じさせる。これを回避するために、新たな幹線道路や地下鉄の敷設等が必要となってくる。また、交通インフラ等に関してはその自治体だけでなく、ネットワークが重要となるため、大都市の周辺の大都市圏も含めた計画が必要となってくるであろう。

上下水道、観光宣伝、防災計画なども大都市圏において計画されるべきものであると考えられる。たとえば、大地震が起きた場合などはその被害は広範囲に及ぶことが予想されるので、防災計画などはなるべく広い大都市圏で考えるべきであると言える。

### 4.2. 社会資本整備・改修問題

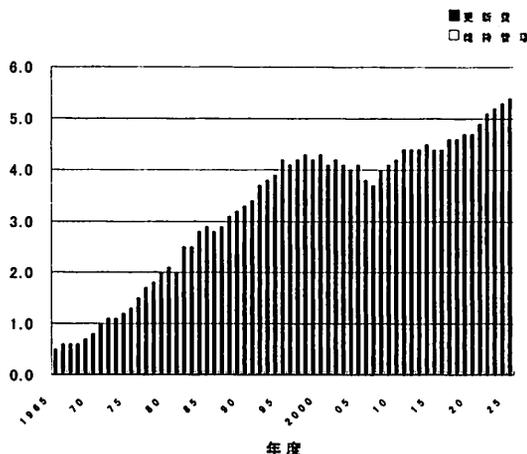
#### 4.2.1. 社会的インフラとは

社会的インフラの多くは公共財といわれる財であり、2つの性質を持つ財である。第1の性質は、非競合性と言われるもので、ある人のその財の利用が他の人のその財の利用を妨げない、という性質である。第2の性質は、非排除性と言われるもので、その財の利用に際し、費用負担を行わない者を排除できない、もしくは排除できても排除費用が膨大になってしまうことである。この2つの性質を持つ財である公共財は、市場において効率的な供給は実現できない。そこで、政府や地方自治体が税金等を財源として供給せざるを得ないのである。

#### 4.2.2. 社会的インフラの整備時期と改修問題

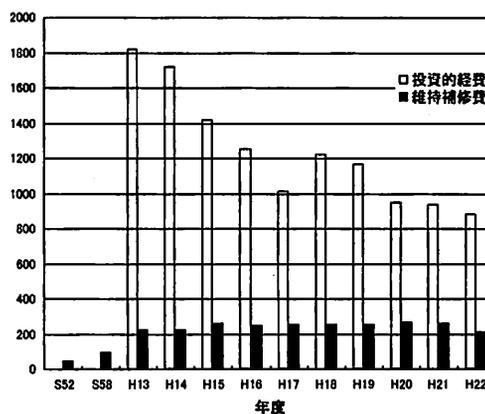
社会的インフラの多くは、80年代から90年代前半に整備されたものである。社会的インフラの耐久年数は平均32年であるといわれており、社会的インフラの多くは老朽化の問題に直面する時期にさしかかっている。このことは、今後社会的インフラの維持管理費や更新費が増大することを意味している。図3は国土交通省が出している国の社会的インフラの維持管理・更新費の推計である。また、図4は名古屋市の投資的経費・維持補修費の推移である。維持管理費や更新費が今後増大することが予想されている。

図3. 国の維持管理・更新費の推計



(出所) 国土交通省『国土交通白書 2012』

図4. 名古屋市の維持管理費の推移



(出所) 「名古屋市アセットマネジメント推進プラン」

その一方で、日本社会は少子化による高齢化と人口減少に直面するとともに、政府や自治体も税収不足の状態にあり、社会的インフラの維持管理費や更新費の増大は、大都市圏におけるそれぞれの都市にとっても大きな問題である。名古屋市は、このような社会的インフラの改修・更新問題に対して、長寿命化の推進、既存施設の用途転用、改築に際しては施設の集約化による機能統合等で、対処しようとしている。

#### 4.2.3. 財源不足と社会的インフラ整備・改修の新たな方向性

財源不足に対して、大都市圏内の自治体の親密なつながりを前提として、新たな方向性を模索していく必要があると考えられる。この例として、図書館を考えてみる。

名古屋市内の市立図書館は、鶴舞中央、千種、東、北、楠、西、山田、中村、瑞穂、熱田、中川、富田、港、南陽、南、守山、志段味、緑、徳重、名東、天白の21の図書館が存在し、名古屋市内を比較的網羅するように配置されている。名古屋市外の利用者は全利用者の10%にも満たない状況である。一方、名古屋市の東側に位置する日進市の市立図書館では、名古屋市民の利用が高まっており、日進市図書館利用者の約1/4が名古屋市民となっている。

図書館の場合などは、大都市圏の中で地理的に比較的近いのであれば、お互いの施設などの相互利用だけでなく、改修・更新や整備に関しても、ある程度集約化していくことが考えられる。

表4. 名古屋市図書館アンケート 住所別の利用者数

	登録者	回答数	同一区内	他の区	市外	県外
平成25年度	492,757	6,758	5,000	1,244	465	49
		100%	74.0%	18.4%	6.9%	0.7%
平成26年度	484,122	6,684	4,929	1,217	475	63
		100%	73.7%	18.2%	7.1%	0.9%
平成27年度		7,040	5,230	1,399	383	28
		100%	74.3%	19.9%	5.4%	0.4%

(出所) 名古屋市図書館ホームページ

<https://www.library.city.nagoya.jp/oshirase/enquete.html>

表5. 日進市図書館 平成26年度 市内外利用者の内訳

市町村名	市内		市外						計	
	名古屋市	豊田市	豊明市	長久手市	瀬戸市	尾張旭市	みよし市	東郷町		
人数	23,656	9,567	191	199	1,498	225	129	1,015	2,602	39,082
%	60.5%	24.5%	0.5%	0.5%	3.8%	0.6%	0.3%	2.6%	6.7%	

(出所) 日進市図書館ホームページ [https://lib.city.nisshin.lg.jp/pdf/H26\\_tosyokannennpou.pdf](https://lib.city.nisshin.lg.jp/pdf/H26_tosyokannennpou.pdf)

社会的インフラは、その種類によって便益が及ぶ範囲が異なるであろう。社会的インフラの便益が及ぶ範囲に合わせて、身近な自治体が地域住民の選好に合致した公共サービスを供給しつつ、大都市圏内における広域連合などによって改修・更新や整備を行っていく時期にさしかかっているかもしれない。

社会的インフラの更新や改修には膨大なコストがかかることが予想される。その一方で税収の増加は難しいであろう。このような環境において、一つの市町村のみで、社会的インフラの整備や改修を行うことは必ずしも適切ではないかもしれない。重複する社会的インフラについては、便益が及ぶ範囲に合わせ、大都市圏で広域連合などによって整備や改修がなされることを考えていく必要がある。

## 5. 今後の検討課題

本稿では、名古屋市における大都市制度のあり方の基本的方向として、名古屋市が単独ではなく、名古屋大都市圏の市町村とともに大都市圏全体として県から自立する「名古屋大都市特別自治圏」をめざすことが望ましく、その準備段階として、名古屋大都市圏の全市町村で構成する「名古屋大都市圏広域連合」を形成することが望ましいとの構想を表明したが、このような構想の現実性を評価し、その具体化を図っていくためには、今後検討すべき多くの課題がある。

検討課題の第1は、名古屋大都市圏の地理的範囲の明確化である。本稿では、各市町村から名古屋市への就業者の流出（通勤）状況を指標として、愛知県西部の尾張地域（知多半島を含む）全体を名古屋大都市圏とみなすべきであろうとの見解を述べたが、より積極的に、大都市圏を経済政策、産業政策を展開する「地域経営」の場として捉えるならば、愛知県内、あるいは東海3県の産業集積の有機的関連性の観点から、名古屋大都市圏の範囲を捉え直す必要がある。こうした産業集積の有機的関連性の視点と、本稿で示したような就業者の通勤圏の視点、さらには、地域住民の生活圏の広がりを経済的に勘案して、名古屋大都市圏の範囲を明確化していく必要がある。

第2に、「名古屋大都市特別自治圏」の財政的基盤に関する検討が必要である。「特別自治圏」は、「特別自治市」と同様、圏域内で発生する地方税収のすべてを収納する一方、原則として、これまで道府県が担って来た部分も含めて、圏域内で発生するすべての地方行政需要に対応した行政事務を実施していく必要がある。こうした行政需要の増大に対応するための財源が、地方税収の増加によって賄い切れなければ、「特別自治圏」構想は、財政面から頓挫することとなる。名古屋大都市圏について、「特別自治圏」化した場合にこのような財政的な困難が生じないか、検討の必要がある。

第3に、本稿で示した大都市構想では、名古屋大都市圏の市町村が「特別自治圏」に向う準備段階として、広域連合を形成することを想定しているが、この「名古屋大都市圏広域連合」の担う事務の内容や組織をどのように具体化していくべきか、検討の必要がある。

第4に、「特別自治圏」構想は、圏域内市町村の緊密な連携により大都市圏全体での広域行政の推進を図るものではあるが、「都区制度」構想のように、大都市の特別区への分割を前提としてはいない。したがって、特別区への分割に拠らない大都市域内での分権化、住民自治の充実の方途を探る必要がある。本稿においても、3節で、名古屋市における区政改革の経緯を調べ、住民自治の充実のための住民組織のあり方等について議論したが、今後市内のすべての行政区で「区民会議」が組織される見込みであり、その実態を検証しながら、名古屋市における域内分権、住民自治の充実の具体的方向について引き続き検討していくことが必要である。

第5に、本稿の4節で指摘したように、今後わが国では既存の社会的インフラの更新が大きな課題となり、とくに社会的インフラが集中している大都市圏では、そのための財政支出が膨大なものになると予想される。こうした状況の下で、大都市圏内の市町村が連携して、公共施設の共同利用を進め、その改修・更新の際には、集約化によって、財政支出の抑制・効率化を図ることが求められる。名古屋大都市圏において、今後社会的インフラの更新にどれほどの経費が必要で、圏域内市町村の連携によってそのうちのどれほどが節約できるのか等、名古屋大都市圏の「特別自治圏」化による社会的インフラの整備・更新の面での財政支出の効率化について計量的検討を加えることも、本研究における今後の検討課題のひとつと言えよう。

## 参考文献

- 赤木博文(2008)『生活基盤型社会資本の経済分析』, 多賀出版
- 岩崎恭典・原田晃樹(2003)「政令指定都市と行政区—都市内分権のめざすもの」, 『都市問題』第55巻第7号
- 上原栄二(2015)「動き出す『総合区』・下 課題解決に向けた議論を」, 『地方行政』第10584号
- 岡本全勝(2004)『新地方自治入門』, 時事通信社
- 金井利之(2012)「大都市制度と自治体間連携」日本地方財政学会シンポジウム
- 国土交通省(2012), 『国土交通白書』(平成24年度版)
- 諏訪一夫・森徹(2013)「大阪における大都市分割の課題」, 『地方財務』714号(2013年12月号)
- 政令指定都市市長会(2011)『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～【詳細版】』, 平成23年7月
- 地方制度調査会(2013)『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』(第30次地方制度調査会), 平成25年6月
- 西尾隆(2013)「政令指定都市の現状と課題」日本地方財政学会シンポジウム
- 林宣嗣(2008)『地方財政(新版)』, 有斐閣
- 分権社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会(2005)「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」, 総務省
- 三浦哲司(2015)「大阪市における区政会議の到達点と課題」『市政研究』第189号
- 宮本憲一(2012)「地方財政論の到達点と課題」日本地方財政学会20周年記念講演