

自治体間連携と政治制度

－コロナ禍でみえた地方政治の課題－

神戸大学 砂原庸介

はじめにーコロナ禍の大都市

- 新型コロナウイルス感染症の特徴
 - 流行は基本的に局地的ー大都市が中心
 - 医療資源の不足ー民間病院中心／お金にならない感染症
 - 封じ込めの困難ー検査・行動追跡の制約→広範な自己検疫のみ
- キーワードとしての連携・調整
 - 国と地方(特に大都市)が歩調を合わせて意思決定
 - 民間病院間での機能分担
 - 保健所間・自治体間の情報共有
 - **なぜ十分な連携・調整ができないのか？**

はじめにーコロナ禍の大都市

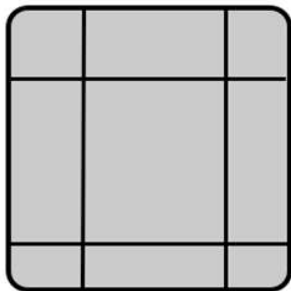
- 国と大都市の競合ーマルチレベルの政治競争
 - 政治改革以降:首相への集権+知事・市長への集権
 - 無党派・改革派の代表としての大都市首長
 - 国政・地方政治において政権党(自民党)と競争
- 自治体間の競争
 - 強い資源制約ーゼロサムゲームの競争(e.g.,ワクチン)
 - 大都市圏内の不一致ー都市優先か農村優先か(e.g.,大阪vs.兵庫)
 - 指揮系統・情報管理の一元化が困難
- **なぜ自治体間の競合が中心で, 連携・調整が困難なのか?**



問題の所在と説明枠組み

- 何が問題か？－自治体の領域と都市圏のズレ
 - サービスの負担者と受益者が必ずしも重ならない
 - 公共サービスのスピルオーバーa)と過少c)
 - 「政府」が「都市」にとって必要な決定を行うとは限らない

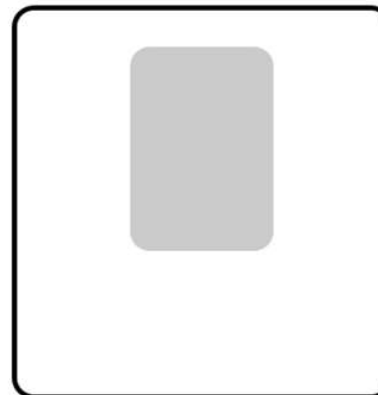
a) 政府区域 < 都市圏



b) 政府区域 = 都市圏



c) 政府区域 > 都市圏



曾我謙悟. 2016. 「縮小都市をめぐる政治と行政: 政治制度論による理論的検討」加茂利男・徳久恭子(編)『縮小都市の政治学』岩波書店, 159-182.

問題の所在と説明枠組み

- 大都市圏での解決方法
 - 自治体の合併
 - 権限・責任の再配分→道州制や新たな大都市制度など
 - 企業化→複数の自治体で企業を設立
 - 自治体間の連携
- 自治体の合併, 権限・責任の再配分は実施のコストが大
 - 相当程度の国のコミットメントが必要(集権的な国)
 - 地方分権を進めた多くの国では企業化や自治体間連携が中心

問題の所在と説明枠組み

連携の包括性	包摂的 複合目的 複数の団体					交渉の困難 大
	中間的 複数の団体					
	限定的 単一目的 二者間関係	交渉の困難 小				
		埋め込まれた 関係	契約関係	権限の移譲 特別地方公共団体	強制される権限 合併	
		合意の拘束性				

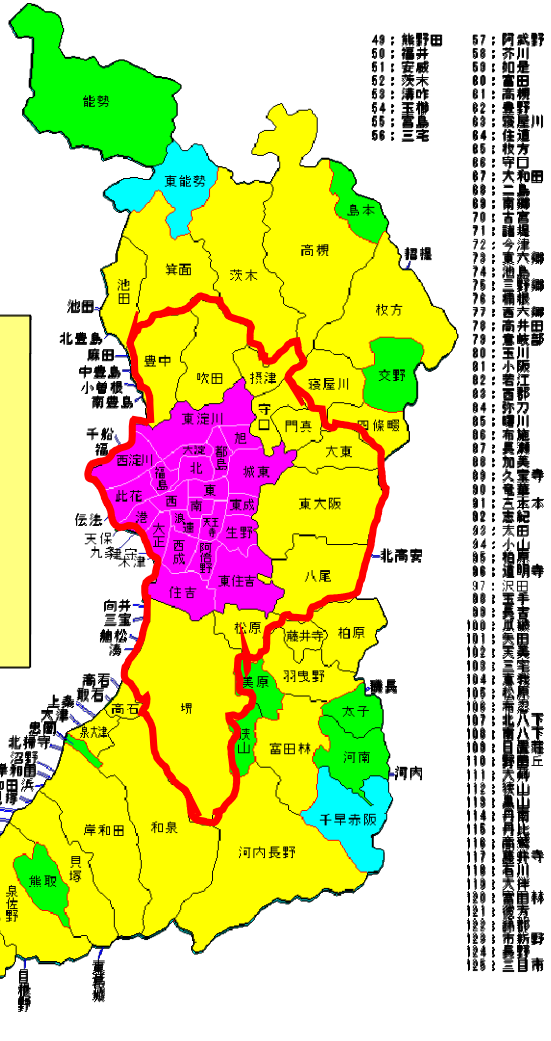
問題の所在と説明枠組み

- 日本における伝統的な解決法としての合併
 - 市域を拡張することで自治体が都市圏を包含
 - 典型的な例としての大阪:特権的な大都市が拡張
→広域自治体(府)や周囲との関係で限界を迎える
- 大阪での2つのオプション
 - 特別市:大阪市を中心とした周辺市との市町村合併
 - 大阪都構想:大阪府全体を大阪市と同一視／大阪市の分割
 - 合併のコストが高すぎて不可能, 大阪府を市と「みなす」方が簡単

- 1: 中島
- 2: 大野
- 3: 北野
- 4: 北野
- 5: 北野
- 6: 北野
- 7: 北野
- 8: 北野
- 9: 北野
- 10: 北野
- 11: 北野
- 12: 北野
- 13: 北野
- 14: 北野
- 15: 北野
- 16: 北野
- 17: 北野
- 18: 北野
- 19: 北野
- 20: 北野
- 21: 北野
- 22: 北野

1970(昭和45)年7月1日
 ○○市(22区)13町2村 計46市町村
 市制: 泉南郡泉面町→泉南市
 市制: 北河内郡四條崎町→四條崎市

- 126: 泉南
- 127: 泉南
- 128: 泉南
- 129: 泉南
- 130: 泉南
- 131: 泉南
- 132: 泉南
- 133: 泉南
- 134: 泉南
- 135: 泉南
- 136: 泉南
- 137: 泉南
- 138: 泉南
- 139: 泉南
- 140: 泉南
- 141: 泉南
- 142: 泉南
- 143: 泉南
- 144: 泉南
- 145: 泉南
- 146: 泉南
- 147: 泉南
- 148: 泉南
- 149: 泉南
- 150: 泉南
- 151: 泉南
- 152: 泉南
- 153: 泉南
- 154: 泉南



	面積
名古屋市	325.19
京都市	610.61
横浜市	412.94
神戸市	533.72
北九州市	456.90
大阪市	203.04
豊中市	36.60
吹田市	36.60
摂津市	15.46
守口市	13.13
門真市	12.21
大東市	18.36
東大阪市	61.78
八尾市	41.26
松原市	16.58
堺市	128.68
隣接10市合計	380.66
大阪市 + 隣接10市	583.70

問題の所在と説明枠組み

- なぜ連携が進む／進まないか
 - 重要なのは地方政府間の信頼関係
 - 連携による利益があるだけでなく、裏切られる可能性もある
- 連携が進む国の特徴としては…
 - 地方分権の伝統と実践：国に依存せずに地方で決定
 - 弱い紐帯：政党やビジネスが地方政府間を橋渡し
 - 自治体内での選好の同一性
 - 自治体間での選好の同一性

日本：連携を拒む政治制度

- 二元代表制：基本的に個別利益志向で近視眼的
 - 長：単純小選挙区制で地域全体の問題へ関心をもつ傾向
 - 議員：大選挙区制で狭い領域の個別利益への関心が強い
 - 基本的には議員がまとまって支持する長を擁立
 - 時折議員の利益と衝突して地域全体の利益を主張する長が出現
 - SNTVの議会：政党が有効に機能しない
 - 自治体の領域を越える調停者はいない
 - 長も他の地方政府との広域連携をゼロサムとして捉えやすい

日本：連携を拒む政治制度

- 「総合行政主体」としての地方政府
 - (国を含め)どの自治体も資源があれば自分で仕事ができる
 - 特定の業務だけを切り出すことに消極的
 - 結果として、垂直／水平に自治体間で競争的
- 国と地方の関係
 - 基本的に集権的：自治体にとっては周辺より国との関係が重要
→ 困ったときに頼るのは周辺の自治体ではなく国！
 - 国は全国的な統一性を維持するために地方政府に介入
 - 特に補助金の問題：周辺の地方政府と競争して補助金を獲得

政治制度の帰結

- 日本の困難
 - 地方分権の伝統:分権を志向するが依然集権的
 - 弱い紐帯:ほとんどない
 - 自治体内の選好の同一性:長と議会の対立／議会は変化を嫌う
 - 自治体間の選好の同一性:基本的に他の地方政府は競争相手
- 低調な連携
 - 一番多い連携は「住民票の写し等の交付」の事務委託
 - コアな業務(水道・廃棄物・交通)は基本的にそれぞれの自治体
→ **できないところが他と協力**
 - 広域連合に民主的な仕組みを取り込むところは皆無

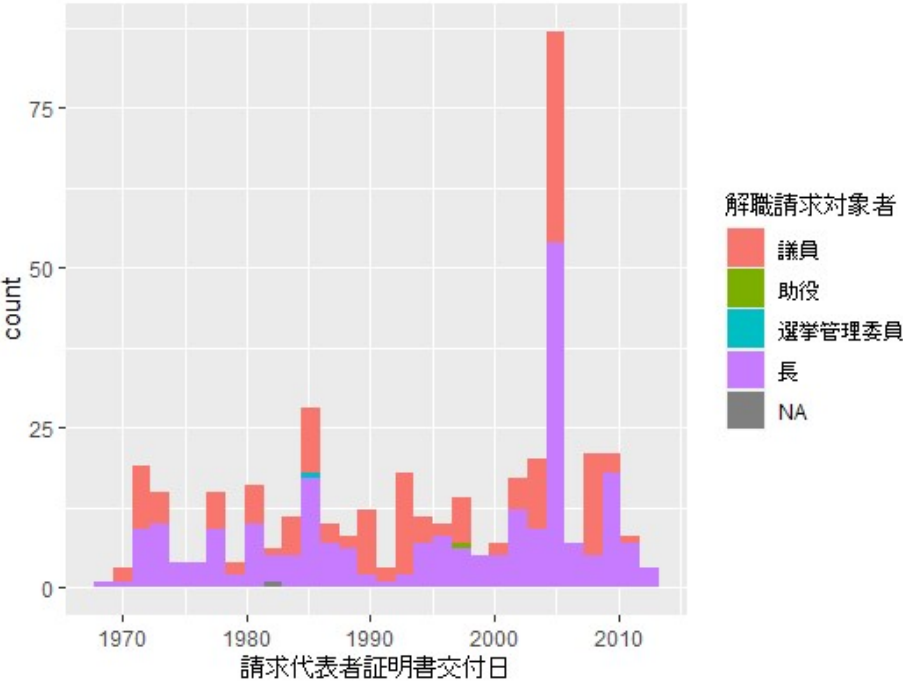
政治制度の帰結

- 中心部の疲弊
 - 国＝県との競争
 - 都市の資源を利用しながら周辺部を活性化させる(都心部の利益を周辺へ)
 - まさに中心部に県庁所在市＝中心再開発の困難
 - 周辺市との競合
 - 似たような資源を活用しようとする周辺市
 - 人口や産業の奪い合い
 - 合併による公共サービス提供(政府区域＞都市圏へ)
 - 周辺地域は公共サービスの充実を期待して合併
 - 中心部への投資→周辺部への補助

政治制度の帰結

- 競合する「民意」－自治体間・自治体内での競合
 - 広域にまたがる問題解決の困難：原発などNIMBY／合併
 - 住民投票の要求：1996年新潟県巻町での原発立地投票以降
 - もともとはNIMBY案件（原発・基地・産廃処理場）
 - 平成の大合併で飛躍的に増加（2020年までに380件）
 - それ以外には建設事業関係が多い
 - 伝統的な住民投票＝合併局面での解職請求の増大
 - 実際に署名が集まるまで行くのは稀だが、行けば可決
 - 議会の解散もリコールと同程度に多い（ただし合併後＝議員定数削減圧力）

政治制度の帰結



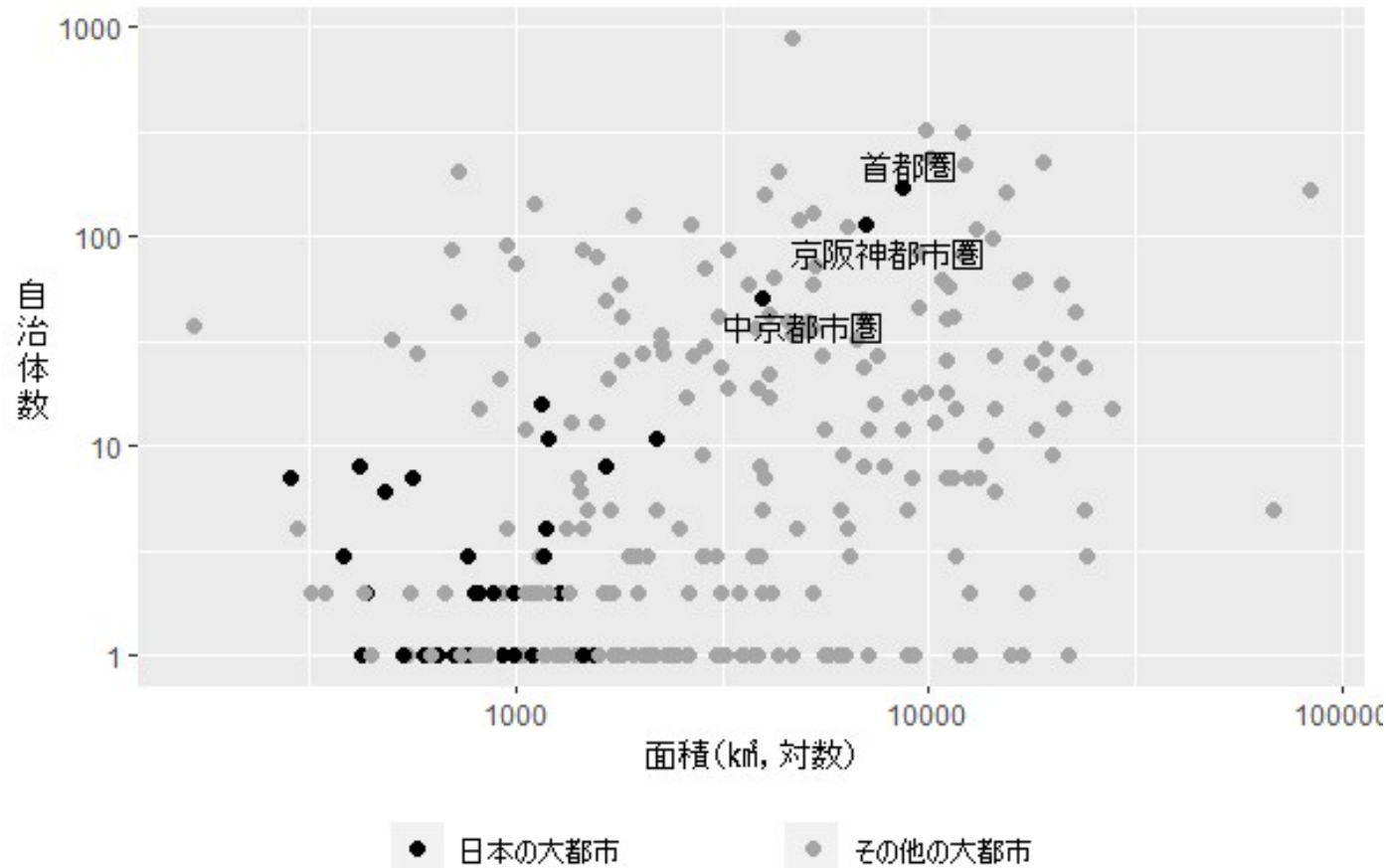
政治制度の帰結

- 「民意は一通りではない」ことの政治利用
 - 異なる選挙／制度で別の民意が出現
 - 議会・長・住民投票, 同じテーマを別の選挙で再チャレンジ
 - マルチレベルでの民意のズレ=合併・NIMBY問題
 - 直接請求だけではなく議員・長の提案による住民投票の増加
 - 最後に残ったものが勝つ？
 - 典型例として大阪都構想:二転三転する(ように見える)民意のマヌーバー
 - 大阪府:割と選挙で決めることが可能
 - 大阪市:公明党との連合が必要→国政を経由しての連合
 - 知事・市長選挙で勝利→住民投票で敗北→知事・市長選挙で勝利のサイクル

今後の制度構想

- どのような連携が求められるか？
 - 2010年代の連携中枢都市圏構想－大都市より地方中核市
 - 対等な自治体間の関係というより地方中核市が(国の補助を受けたうえで)公共サービスを半ば慈善的に提供
- 特に重要なのは大都市圏での連携
 - 自治体がそれぞれに「中心市街地活性化」を行う弊害
 - 独立した意思決定に基づいた連携－頼るのは国ではなく周り
 - 日本は他のOECD諸国の都市と比べて大都市圏内の自治体間の調整メカニズムに乏しいことがすでに指摘されている

今後の制度構想



<OECDデータ>

実際に連携が具体的な問題になりそうなのは

- ・首都圏
 - ・京阪神都市圏
 - ・中京都市圏
- それに加えて、
- ・福岡・札幌・広島くらい

今後の制度構想

- 連携ができない原因:政治制度の残念な組み合わせ
 - 分散的な長・議会, 競争的な自治体, 中央集権の残滓
 - 広域的な問題に協力して対処するのが困難／選挙の機会主義的な利用
 - 「右肩下がり」で顕在化:連携しないといけないけど集合行為問題を解決できない／調整プレイヤーたる政党の不在
- 対応:地方レベルでの政党政治の活性化
 - 政党を媒介に個々の地方政府を越えて共通利益を追求
 - 個々の自治体や狭い地域でなく, 広域の都市の利益が支持につながる
 - 大阪で維新の会が果たしたことでもある

今後の制度構想

- **具体的な制度改革＝地方議会の選挙制度改革**
 - 政党を作りやすく, 個別利益追求を促す大選挙区制(複数当選／単記非移譲式投票制度)から比例制や連記制などに変更
 - 非拘束式の比例代表制が現実的
 - 中長期的には長との関係も整理すべき
- **ビジネス:もうひとつの紐帯**
 - 特に公共交通や水道事業, 廃棄物処理など公益企業
 - 地方政府の枠にとらわれず, 同じ顧客として住民を扱う
 - 地方政府からより自律的に公共サービス提供－コロナ禍における病院も
 - 株主価値を優先するというよりfair valueの確保
→結局近視眼的な自治体の関心を変える必要