

政令市「相模原」を 地域主権社会の試金石とせよ

宮下 量久 *Tomobisa Miyashita*

(株)PHP総合研究所 政治経済研究センター研究員

Talking Points

1. 神奈川県相模原市は4月に政令市へ移行した。同市は首都圏郊外の広域拠点に成長する可能性を有している。ただし、広域拠点整備を進める上では需給のミスマッチを回避するために、行政区域を越えて都市の潜在力を評価する必要がある。
2. 2000年から2005年で首都圏郊外から都心への通勤者は約8.4万人減少している。相模原市も含めた首都圏郊外は近隣地域間の通勤増加によって、都心への一極集中構造から分散構造へ転換しつつある。
3. 今後の基礎自治体に求められるのは、あらゆる都市機能を自前でもつ「フルセット型」ではなく近隣と融通し合う「都市機能相互補完型」である。限られた財源を効果的に活用するために、他都市との連携は必要不可欠となる。
4. 横浜、川崎に次ぐ政令市「相模原」の誕生によって、神奈川県が担当するのは県人口の3分の1程度になり、県の空洞化が進む。基礎自治体の役割が拡大し、広域自治体の役割が縮小することは、民主党政権の地域主権政策が目指す「基礎自治体中心主義」と合致する。
5. 鉄道等の交通や河川整備、環境対策や警察など、基礎自治体では完結しない広域的な政策課題が依然として多く存在する。道州制のような広域自治体改革のあり方も含めて、「地域主権」の具体的なかたちを検討すべきである。

株式会社 PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel. 03-3239-6222 Fax. 03-3239-6273

E-mail: think2@php.co.jp

1. はじめに

2010年4月1日、神奈川県相模原市が政令指定都市（以下、政令市）に移行した。全国で19番目、神奈川県内では横浜市、川崎市に次いで3番目の政令市となる¹。「平成の大合併」がはじまった1999年以降、全国で6市（さいたま市、新潟市、静岡市、浜松市、堺市、岡山市）が、合併後に政令市へ移行した。全政令市の1/3以上が、ここ10年ほどの間に誕生したことになる。それではなぜ、これらの地域は合併を経て政令市へ移行したのか。

最大の理由は、政令市へ移行することで県と同等といわれる権限を獲得できることにある。県から政令市に移譲される主な権限には、「都市計画の決定」、「市内国道と県道の維持管理」、「大規模小売店舗立地法の運用」、「小・中学校職員の任免」などがある²。相模原市でも政令市移行によって、神奈川県から1000項目近くの権限が移譲された。また、この中には財源の譲与や、交付金・支出金について増額などの措置も含まれる。これは、従来の県の業務を含めた行政サービスの大半を相模原市が自前で行うことを意味する。つまり、相模原市は政令市移行によって、「地域主権」を一步前進させたといえる³。

この背景には、政令市移行のための人口要件の緩和がある。「平成の大合併」で、その要件は総務省によって70万人に緩和された。これにより、相模原市も旧相模湖町、旧城山町、旧藤野町との合併を経て、移行要件を満たした。2010年2月1日現在で人口は71万2,883人である。相模原は政令市へ移行したとはいえ、人口要件をкаろうじて満たしているにすぎない。実際、その人口規模は政令市の中で岡山市に次ぎ2番目に小さい。

わが国は少子高齢化社会を迎え、人口減少時代の波は全国各地に押し寄せつつある。相模原市も例外ではない。将来的に、政令市移行要件の70万人を下回った場合には、相模原の政令市移行は本当に必要だったのかと

いう疑問が生じるかもしれない。

しかしながら、いくつかの定量的分析から、相模原市の都市的潜在力は極めて高く、政令市の中でも注視すべき都市の一つであることがわかる。さらに、政令市相模原の誕生には、今後の地域主権社会の実現を目指す上で極めて重要な意義があると考えられる。本稿では、政令市「相模原」の誕生を議論の出発点として、民主党政権が掲げる「地域主権」の課題とその解決策について検討していく。

2. 「相模原」のユニークな潜在力

相模原市は東京都町田市と一体で国土交通省から業務核都市に指定されている。業務核都市とは、東京都区部への一極集中構造を見直すために、都心機能の受け皿となる郊外広域拠点をさす。「第4次首都圏基本計画」（1986年）で初めて業務核都市構想が示され、相模原市は「第5次首都圏基本計画」（1999年）で業務核都市として位置づけられた。なお、相模原を含む業務核都市は表1に示すとおりである。

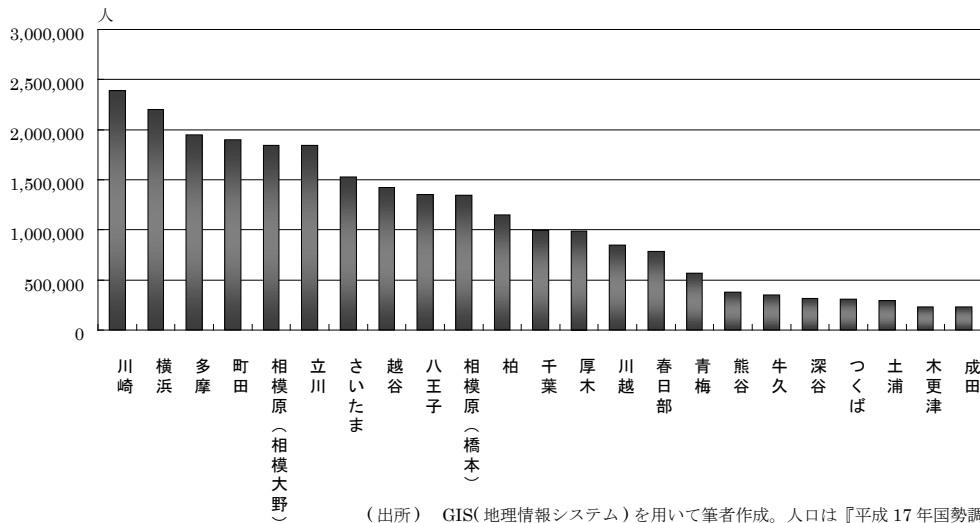
表1 業務核都市の一覧

東京都市圏	第4次首都圏基本計画で位置づけられた業務核都市	第5次首都圏基本計画で位置づけられた業務核都市
西部	横浜	
	川崎	
	厚木	
	八王子・立川	(八王子・立川・)多摩
	青梅	
		町田・相模原
北部	熊谷・深谷	
	浦和・大宮	
	土浦・つくば・牛久	
		川越
		春日部・越谷
		柏
東部	成田・千葉ニュータウン	
	千葉	
	木更津	

(注) 第5次首都圏基本計画で新たに業務核都市として位置づけられた多摩市は、八王子・立川・多摩業務核都市として育成・整備されることになった。
 (出所) 国土交通省ホームページ「業務核都市」(2010年4月26日現在)
 < <http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/gyoumukaku/index.html> >

1. さらに、熊本市が2011年4月1日に政令市移行を検討している。
 2. 筆者が行った分析でも、政令市移行が合併のインセンティブになった傾向を確認している。宮下量久・中澤克佳(2009)「市町村の合意形成コストの実証的分析—合併協議会から合併成立過程の検証—」『財政研究』日本財政学会編、第5巻：254-275。
 3. ただし、全国の合併市町村は新たな問題に直面している。宮下・中澤(2008)では「平成の大合併」の評価として、基礎自治体の財政基盤が強化された一方で、地域内所得格差が拡大したことを確認している。宮下量久・中澤克佳(2008)「市町村合併による所得格差の検証」『地方財政』47(6)：187-203。

図1 業務核都市の主要駅半径10km圏人口



これらの業務核都市の中でも、相模原市は突出した潜在力を秘めている。図1は各業務核都市主要駅から半径10km圏人口を算出した結果を比較している。全体的な傾向として都心から西南部(神奈川県や東京都郊外)で、人口規模が大きいことを確認できる⁴。図1において、相模原市内の相模大野駅半径10km圏人口は約185万人である。これは県庁所在地であるさいたま市(大宮駅:約153万人)を超える人口規模となる。リニア中央新幹線の駅候補地である相模原市橋本駅でも半径10km圏内に約135万人が居住する。その人口規模は、さいたま市と同様に県庁所在地である千葉市(千葉駅:約100万人)を35万人も越える。また人口増減を見ると、2000年から2005年のわずか5年で、相模大野駅で約7.3万人、橋本駅で約5.6万人も増加している。この人口増加の一要因に、相模原市周辺の大学集積があげられる。相模原・町田地域で、すでに21大学47学部が存在する。実際に、両市の年齢別人口増減を見ると、人口増加の最多年齢は男女共に19歳である⁵。

さらに、これらの相模原市内の主要駅周辺人口は既存の政令市をもすでに凌駕している。表2(次頁)は、既存の政令市人口と人口密度について、相模大野駅、橋

本駅半径10km圏のデータを含めて比較したものである。まず人口を見ると、「相模大野駅半径10km圏」(約185万人)は名古屋市(約217万人)に次ぐ規模である。地方都市の代表格である札幌市(約182万人)、神戸市(約149万人)、京都市(約147万人)よりもその規模は大きい。さらに、それらの都市に次ぐのが「橋本駅半径10km圏」(約135万人)である。九州最大都市の福岡市(約134万人)とほぼ同規模となる。

また人口密度で比較しても、これらの相模原市内の主要駅周辺は、政令市の中でも上位に位置し、高集積地であることがわかる。総務省が定める「人口集中地区(DID)」の基準は、1km²あたり4,000人以上である。このことから、表2の中で「橋本駅半径10km圏」(4,296人/km²)を含む上位8地域は、全国的に見ても人口集中地区であるといえる。特に、「相模大野駅半径10km圏」は、政令市へ先行昇格した堺市やさいたま市よりも高密度地域であることがわかる。

3. 地域間連携が必要となる理由

相模原市は都心から1時間圏内に位置し、郊外ベッドタウンとして発展してきた。また複数の国道の結節点

4. これらの業務核都市は行政区域に基づく人口や面積に大きなばらつきがある。このため、既存の行政区域にとらわれずに各都市の潜在力を比較するため、GIS(地理情報システム)を用いて、主要駅周辺の人口規模を算出している。なお、潜在力の評価範囲として半径10km圏を採用する理由は、事前にNITAS(総合分析システム)で算出した30分圏域が半径10km圏に該当しているためである。
 5. 相模原・町田両市から得たデータ(直近3年平均)では、相模原市に623名、町田市に417名の19歳男女が毎年流入している。

表 2 相模原駅主要駅と政令市の比較（人口・人口密度）

No.	都市	人口（人）	No.	都市	人口密度（人 / km ² ）
1	横浜市	3,426,651	1	大阪市	11,166
2	大阪市	2,598,774	2	川崎市	8,537
3	名古屋市	2,171,557	3	横浜市	7,723
4	相模大野半径 10km 圏	1,846,511	4	名古屋市	6,439
5	札幌市	1,822,368	5	相模大野半径 10km 圏	5,881
6	神戸市	1,493,398	6	堺市	5,499
7	京都市	1,474,471	7	さいたま市	5,144
8	橋本半径 10km 圏	1,348,984	8	橋本半径 10km 圏	4,296
9	福岡市	1,341,470	9	福岡市	3,771
10	川崎市	1,249,905	10	千葉市	3,188
11	広島市	1,134,134	11	神戸市	2,659
12	さいたま市	1,133,300	12	北九州市	2,076
13	北九州市	1,011,471	13	京都市	1,685
14	仙台市	1,008,130	14	札幌市	1,607
15	千葉市	887,164	15	仙台市	1,245
16	堺市	829,636	16	広島市	1,233
17	新潟市	813,780	17	新潟市	1,107
18	浜松市	786,306	18	岡山市	997
19	静岡市	719,967	19	静岡市	520
20	岡山市	674,605	20	浜松市	511

（出所）相模大野半径 10km 圏、橋本半径 10km 圏データは、GIS(地理情報システム)を用いて筆者作成。
 なお、人口・面積は『平成 17 年国勢調査』（総務省）を参照。

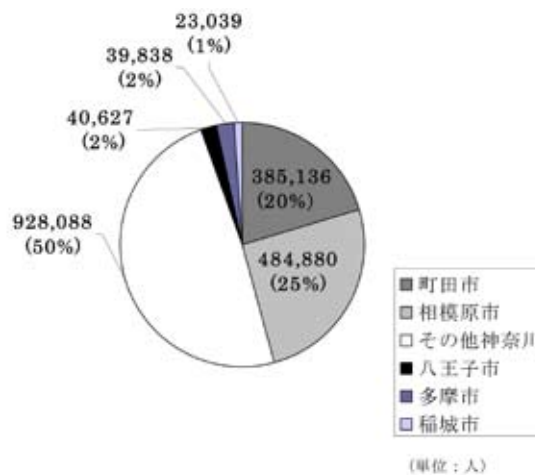
であるため、大規模工場が数多く立地し、内陸型工業地帯を形成している。また、2003 年に青山学院大学が移設するなど、市内に 9 大学が立地する。このため、相模原市は都心への通勤者には「住まう場」、市内就業者には「働く場」、学生には「学ぶ場」を提供する。政令市移行の背景に、人口増加だけでなく都市として多面性を有するようになった点も見逃せないだろう。

2012 年には、相模原市内を通る圏央道（さがみ縦貫道）が開通予定である⁶。都心から半径 40～60km 圏の都市間を道路網で横に結ぶことになる。これによって、東京中心とした放射状構造から、郊外諸都市が核となる多極分散構造に転換することが期待される。さらに、2027 年開通予定のリニア中央新幹線の新駅として、相模原駅もしくは橋本駅が候補に挙げられている⁷。首都圏を代表する広域交通拠点となることで、新たな都市機能が相模原に加えられることになる。

なお、相模原市の人口は約 71 万人である。前節で示した主要駅周辺人口と市内人口には大きな違いがある。

このことは、今後の広域拠点整備に支障をきたすかもしれない。なぜならば、同市の歳入は行政区域内の 71 万人を基準に決まるが、周辺人口に見合った拠点整備を行うには、自前の予算を越す規模が必要になるからである。

図 2 町田駅半径 10 km 圏内人口構成



（注）括弧内数値は、全体に占める割合を示す。
 （出所）GIS(地理情報システム)を用いて筆者作成。人口は『平成 17 年国勢調査』（総務省）を参照。

6. ただし、国土交通省関東地方整備局によれば、相模原市内の区間は開通年度が現在検討中となっている。
 国土交通省関東地方整備局ウェブサイト(2009年4月26日現在)
 < <http://www.ktr.mlit.go.jp/honkyoku/road/3kanjo/progress/index.htm> >
 7. 当初は 2025 年に東京・名古屋間を開通する見込みだったが、2008 年秋以降の不況の影響で JR 東海の業績が悪化したことから、2 年間の開業延期となった。

図3 相模原市周辺の将来的交通インフラ



(注) 1) 緑色の線で囲まれた区域は神奈川県相模原市、青色の線で囲まれた区域は東京都町田市である。
 2) 路線等は各市の計画を示すものでない。

仮に相模原市が域内住民のみを対象とした都市機能を整備するならば、需要に見合った公共サービスを十分に供給できなくなるだろう。

相模原市境に隣接し、東京都町田市にある町田駅も、同種の問題に直面している。町田駅はJR 横浜線と小田急線が交わる郊外部主要駅のひとつである。3頁の図1で見ると、町田駅半径10km圏人口は約190万人にも達する。ところが、町田市人口は約42万人(2010年1月1日現在)である。図2で町田駅半径10km圏の人口構成を見ると、町田市民は20%程度である。その一方で、相模原市民は25%の約48万人であり、そのほかの神奈川県民が50%を占める。このことから、町田市民よりも相模原市民をはじめとする神奈川県民が、東京都に立地する町田駅を交通や商業拠点として利用していると推測できる。

平成19年『商業統計表』(経済産業省)の「立地環境特性別統計編」で見ると、町田駅南口地域の年間商品販売額は約189億円である。この金額は東京都内にお

いて、池袋西口(169億円)を押さえ7番目にあたる。その一方で、相模大野駅は相模原を代表する商業地だが、南北の入り口をあわせても約62億円である。相模原市民が商業拠点としても町田駅を利用している可能性は高い。

さらに、相模原・町田の緊密性を通勤状況からも確認できる。『平成17年国勢調査』(総務省)より、相模原市の通勤状況を見てみると、市内常住で町田市への通勤者は約1.7万人である。その一方で、町田市から相模原市への通勤者は約1.4万人にのぼる⁸。つまり、3万人以上が毎日通勤で両市間を往来していることになる。相模原市から都心5区への通勤者が約2.6万人であるから、2市間の通勤者のほうが都心通勤者よりも多いことがわかる。

通勤者の増減傾向を『国勢調査』から見ると、2000年から2005年で相模原市と町田市を往来する通勤者は1,272人増加した。その一方で、相模原市から都心への通勤者は1,013人減少した。なお、相模原市から他地

8. 合併後データを算出するために、旧城山町、旧津久井町、旧相模湖町、旧藤野町も含めた数値である。

域への全通勤者数は、2000年から2005年でほとんど変化していない。つまり、相模原の通勤状況において、都心通勤者が減少する一方で、町田市への通勤者が増加するという相対的変化がおきている。相模原市は近隣地域との往来増加によって、都心への一極集中構造から郊外への分散構造に転換しつつあるといえる。なお、このような都心への通勤減少は、相模原市に限ったことではない。東京郊外部から都心部への通勤状況を見ると、2000年からわずか5年間で都心通勤者は約8.4万人も減少した⁹。

このような通勤状況の変化に合わせて、東京都心を中心とした既存の交通網は、郊外地域間を結ぶために再整備を必要とするだろう。そのため、基礎自治体は住民ニーズの変化に応じて公共サービスの供給体制を整えねばならない。ただし、異なる行政区域でこのような体制を構築するのは容易でない。

例えば、相模原・町田両市にまたがる交通網整備の一つに小田急多摩線の延伸計画がある。これは、小田急多摩線を唐木田駅（多摩市）からJR相模原駅まで延伸させる計画である。ただし、JR相模原駅北側に米軍総合補給廠があるため、鉄道延伸は困難であった。ところが2006年5月、この補給廠について在日米軍再編協議で返還合意がなされた。共同利用地等を含めると、広さはおよそ52haにも及ぶ。これを受けて、相模原市は2008年3月に、小田急多摩線延伸を前提とした駅周辺部の再整備構想を策定した¹⁰。ところが、唐木田駅から相模原駅まで鉄道を延伸するには、町田市にある緑地帯を通過する必要がある。この緑地帯は町田市『都市計画マスタープラン』で定められている¹¹。このため、小田急多摩線延伸計画では、町田市との都市計画調整の難航が懸念されている。

このような問題背景を受けて国土交通省でも、業務核都市の中で唯一、相模原市と町田市を「21世紀生活

圏」に指定し、両市間での政策連携の必要性を示している¹²。相模原市が政令市になって、「都市計画の決定」などの権限を獲得しても、町田市との合意がなされなければ都市整備は思うように進まず、宝の持ち腐れとなる。

なお、こうした隣接市との密接な関係は、政令市の中で相模原市が特異な存在であるといえる。政令市の多くは必要な都市機能をほぼすべて自らの行政区域内に有している。ところが相模原市の場合、交通や商業機能を隣接する町田市に大きく依存している。また、「働く場」や「学ぶ場」として、町田などの市外住民に都市機能を提供する側面もある。つまり、従来の政令市を「都市機能フルセット型」とすると、相模原市は「都市機能相互補完型」といえる。今後、基礎自治体にはあらゆる都市機能を自前で整備するのではなく、足りない都市機能を近隣都市と融通し合う体制が求められるだろう。どの基礎自治体も切迫した財政下で、予算の有効活用を迫られる。人口減少から税収確保が困難となる一方で、高齢化等に伴う歳出は拡大し、投資的予算は制限されると思われる。

したがって、政令市「相模原」の誕生は、単に一自治体の権限強化を意味するのではなく、都市機能の相互補完による「地域主権」社会形成のための貴重な試金石といっても過言ではない。

4. リニア中央新幹線から考える広域拠点整備

2020年に相模原と甲府間でリニア中央新幹線の先行開通が想定されている¹³。JR東海は通過経路にある県にそれぞれ1駅を設置する方針をすでに固めた。神奈川県ではリニア中央新幹線の通過位置から、相模原市内の駅設置が有力視されている。

このため相模原市内では、どこにリニア中央新幹線の駅を設置するかが懸案事項となっている。具体的には、JR相模原駅と橋本駅が候補地として挙がっている。仮

9. 茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、埼玉県、23区を除く東京都、神奈川県を東京郊外部として都心への通勤者を算出した。

10. 相模原市(2008)『相模原駅周辺地区まちづくり構想～さがみはら新都心整備構想～』を参照のこと。

11. 町田市(1999)『町田市都市計画マスタープラン』を参照のこと。

12. 2008年から始まった「21生活圏研究会(座長:森地茂)」で検討された。

13. 前述のとおり、JR東海の業績悪化により、この計画についても延期が予想される。

に、相模原駅に設置する場合には、南関東の新たな広域交通拠点として前述の米軍総合補給廠跡地を整備する必要があるだろう。また、リニア中央新幹線のような広域交通の整備だけでなく、生活圏交通を確保するために、小田急多摩線延伸を実現しておくことが望ましい。なぜなら、多様な交通需要に対して複合的機能を有することが、広域拠点の役割として求められるからである。また、橋本駅にリニア新駅を設置する場合には、既存のJR横浜線や相模線、さらに京王線との交通網を形成することになる。ただし、相模原駅とは異なり拠点整備のための広大な用地確保が課題となる¹⁴。

なお、リニア中央新幹線のような広域交通整備で、相模原市単独での対応は適切でない。おそらく、八王子市のような23区以外の東京都や神奈川県西部、さらに埼玉県西南部の人々も、リニア中央新幹線利用のために相模原の駅を利用することになるだろう。このため、リニア中央新幹線は多くの人々の利便性向上に寄与することから、都や県の枠組みも越えた拠点整備が必要となる。仮に相模原市のみで拠点整備を行うと、各周辺地域との調整や予算確保などが難航して、拠点整備に向けたハードルは極めて高くなる。

5. 政策連携の具体策とは

それでは、相模原市で行政区域を越えた政策連携を進めるために、どのような具体策が必要になるだろうか。ある政策を地域間で共同実施するには、複数の行政主体で行われていた意思決定過程をひとつにまとめていかねばならない。

第一に、政策課題の検討材料として、各種データの共有化が必要である。例えば、相模原市は将来の行政需要を予測するために、人口推計を独自に行っている¹⁵。ところが、相模原市のみでの推計だけでは不十分かもしれない。毎日3万人以上が町田との間を往来することから、町田居住者の相模原における行政需要も考慮しなくては

ならない。特に、リニア新駅などの広域拠点整備には、より広範囲で需要予測をする必要に迫られる。このため、政策上の基礎データは住民生活圏に範囲を合わせて構築しないと、公共サービスの供給水準を見誤る原因となる。

第二に、事業計画の策定にあたって、ひとつの計画を共有化することが望ましい。仮に、ある事業について自治体ごとに計画策定すると、各自自治体が自地域に最良の計画を作成する可能性がある。その結果、地域間で内容の整合性を確保することが困難になるかもしれない。事業計画の作成担当者の立場を考えると、自らの責任範囲は所属する自治体だけであるため、他自治体に配慮するインセンティブを持っていないと思われる。このような問題点を回避するために、複数の市町村に関連する事業について、共同計画の作成に取り組む必要がある。相模原市でいえば、交通問題や都市計画などの多分野で、町田市等と事業が関連する。このため、総合計画や都市マスタープランなどを共同策定することで、長期ビジョンを両市で共有化するのもよいだろう。これにより、両市職員が定期的に意見交換できる場を提供できることにもなる。

第三に、地域間共同事業の最終決定段階で、市長や市議会議員の会合を頻繁に設ける必要がある。そうでなければ、最終的な決定はいつまでも下されない恐れがある。実際、各議会等で賛成をいつも得ることは難しい。首長や地方議員は行政区域ごとに選出されており、自治体が異なれば支持者も当然異なる。次回選挙での再選を目指すならば、現職議員は得票のために、自地域住民を最優先に意思決定せざるを得ない。地域間の合意形成が暗礁に乗り上げないためには、市長や市議会による最終決断が重要となるだろう。

なお、以上の点を踏まえると、複数の基礎自治体で共同事業を行うには課題が多いことがわかる。仮に、相模原周辺地域が一基礎自治体として包含されるならば、各自自治体間で意見集約するプロセスが不要になり、課題解

14. ただし、橋本駅南口に直結する神奈川県立相原高校があるため、県との交渉を経て高校を移設することで、拠点整備の敷地確保は大きな課題とはならないかもしれない。

15. さがみはら都市みらい研究所ウェブサイト(2010年4月26日現在)

< http://www.surv.sagamihara.kanagawa.jp/06data/detadeta/vol_2_files/vol_2.html >

決に向けた合意は比較的容易になると思われる。今後、広域拠点として発展するためには、相模原市は町田市との合併も視野に入れて政策連携を模索すべきであろう。明治維新以降、相模原市と町田市はともに神奈川県に属した時期がある。歴史的経緯を見ても両市は密接な関係にある。仮に道州制が実現した場合、県境が取り払われて、両市は再び同じ南関東州に属することになるだろう。東京都と神奈川県という広域自治体の再編に合わせて、基礎自治体の枠組みも再考する時期に来ている。

6. 地域の自発性と都市間競争

基礎自治体のあり方に関する見直しは今後不可避である。それに伴い、政令市の増加や「都市機能相互補完型」地域がさらに出現すれば、公共部門の構造は大きく変わる。基礎自治体の構造は、国や都道府県に從属する「垂直型」から、相互に連携する「水平型」へ転換するだろう。つまり、国・県と基礎自治体のタテ関係は浅くなる一方で、基礎自治体間のヨコ関係は深まることになる。このため基礎自治体には、公共サービスの供給時に、周辺地域と自発的に対応する姿勢が求められる。

特に相模原の場合、その都市的発展は既存の国道や鉄道網、さらに民間主体の事業に支えられてきた。今後予定される広域拠点整備を見ても、さがみ縦貫道は国土交通省の管轄事業であり、リニア中央新幹線はJR 東海の民間事業である。これらの整備事業で独自施策を伴わないと、相模原は横浜や川崎と差別化を図り、首都圏の代表拠点になる好機をみすみす逃すことになる。相模原は、住民ニーズを的確に反映した独自の都市的魅力を模索しなければならない。さもなければ、人口減少時代の都市間競争に埋没することになるだろう。

7. 地域主権政策の課題

相模原市の政令市移行により、その影響を最も受けるのは神奈川県である。なぜなら、神奈川県の空洞化が確

実に進むからである。神奈川県内の政令市である横浜市、川崎市の人口に相模原市を加えると約 566 万人になる。これは神奈川県人口（約 885 万人）の 64%にあたる¹⁶。逆にいえば、神奈川県が直接的に担当する市町村人口は、県の総人口の 3 分の 1 程度になったことを意味する。

広域自治体の空洞化は他の地域でもすでに起きている。例えば、京都府を取り上げると、府内には政令市京都がある。京都府の人口は約 263 万人である。その一方で、京都市の人口は約 147 万人である。これは京都府全体の 56%にもあたる¹⁷。つまり、京都府の担当人口は府人口の半分にも満たない。今後、政令市が各地域で増加することで、広域自治体の空洞化現象は全国で見られることになるだろう。

このように基礎自治体の役割が拡大し、広域自治体の役割が縮小することは、民主党政権の地域主権政策が目指す「基礎自治体中心主義」の考え方と合致する。ただし、このことは、広域自治体が不要になることと同義ではない。基礎自治体の行政区域を越えた問題は依然として多く存在する。例えば、空港・港湾や河川の整備、環境対策や警察はその典型例といえる。これらの一部は、都道府県制度を維持したままで広域連合を作ることで対応できるかもしれない。しかし、事業範囲と選挙区が異なることで、住民によるガバナンスが働きにくく、責任所在の不明確化を招く可能性が高い。

また、仮に広域自治体がなければ、これらの役割を基礎自治体が担当できずに、国がその役割をすべて担うことになる。政府に昨年設置された地域主権戦略会議では、議論の工程表に基礎自治体への権限移譲が明記されている。ところが、この工程表で広域自治体改革に関する記述は皆無である。「基礎自治体中心主義」を重視するあまり、広域自治体改革を軽視することで、「中央集権」体制をかえって強化してしまう恐れがある。民主党政権は基礎自治体の役割を増やしつつも、交通などの広域基盤整備の方法について考慮しなければ、「地域主権」

16. 神奈川県ウェブサイト「住民基本台帳人口」（2010年4月26日現在）

< <http://www.pref.kanagawa.jp/tokei/tokei/204/jinko.html> >

17. 京都府ウェブサイト「京都府の人口」（2010年4月26日現在）

< <http://www.pref.kyoto.jp/tokei/yearly/jinkou/jinkoutop.html> >

は画餅となってしまうだろう。基礎自治体の連携を強化し、相模原のような「都市機能相互補完型」地域を形成しても、広域基盤整備をすべて基礎自治体で行うことには限界がある¹⁸。

この問題を根本的に解決するには、都道府県を越える住民ニーズを反映できるように、行政区域自体を広域化する制度改革が必要となる¹⁹。基礎自治体中心主義の推進と広域自治体の改革は表裏一体といえる。このような意味で、「地域主権」のかたちとして道州制はこれらを総合的に検討しており、有力な制度改革のひとつである。『地域主権型道州制－国民への報告書－』における弊社の試算では、道州制導入後における公共部門の歳出比率は、基礎自治体で51.1%、道州で34.3%、国で14.6%となる²⁰。つまり、基礎自治体の歳出比率が最大になると同時に、広域自治体や国の役割も大幅に変更することになる。道州制のような広域自治体改革まで考慮しなければ、「地域主権」のかたちを具体的に検討することは、もはや難しいといえるだろう。

©PHP Research Institute, Inc. 2010

18. この点は、相模原市における広域拠点整備の課題を4節で確認したことからも明らかである。

19. 江口・PHP総合研究所(2010)では、道州の役割として基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政を担うことが想定されている。具体的には、危機管理、警察治安、災害復旧、広域の公共事業などがある。江口克彦・PHP総合研究所(2010)『地域主権型道州制－国民への報告書－』, PHP研究所。

20. 詳細は江口克彦・PHP総合研究所(2010)『地域主権型道州制－国民への報告書－』を参照されたい。

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」 主任研究員 金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か 主任研究員 金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長／「子育てと教育を考える首長の会」事務局長 中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー／横浜市立大学教授・エクステンションセンター長 南 学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国国防見直し：QDR 2010」を読む 主任研究員 金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー／前・志木市長 穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～ 主任研究員 亀田 徹
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー／東洋大学准教授 島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー／中部大学教授 細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢 主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず 常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題 主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～ 研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第89条の改正試案～ 主任研究員 亀田 徹
2009.2.03(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助 研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史

Date/No.	分野	タイトル・著者
2008.10.08(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－ 主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 主席研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 －P H P 「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.2-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 主席研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 代表取締役社長 江口克彦



メールマガジン登録のご案内

(株) P H P 総合研究所の最新情報をお届けします。

メールマガジンの配信をご希望の方は、
下記サイトへアクセス後、ご登録ください。



<http://research.php.co.jp/newsletter/>

『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバリズムの急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智慧が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』 (Vol. 4-No. 28)

2010年5月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 株式会社PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp