

[学術論文]

名古屋市政研究の意義と課題

The Significance and Issues in Research on the Nagoya City Government

山 田 明

Akira YAMADA

Studies in Humanities and Cultures

No. 14

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 14号
2011年2月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
FEBRUARY 2011

[学術論文]

名古屋市政研究の意義と課題

The Significance and Issues in Research on the Nagoya City Government

山田 明
Akira Yamada

要旨 政権交代後の焦点の一つが「地域主権改革」である。名古屋市においても河村市長のもとで本格的な「市政改革」が実施され、全国的にも注目を集めている。本稿は名古屋市政の展開を総合計画を軸に振り返り、「市政改革」の現状と問題点をさぐり、名古屋市政研究の意義と課題を明らかにするものである。市民税減税をめぐる攻防が続いているが、名古屋市政研究のなかでも税財政研究の検討課題を提起していきたい。

キーワード：大都市制度改革、総合計画、自治体リストラ、市民税減税、地域委員会

はじめに

2009年4月、過去最多の51万票を獲得して、河村たかし氏が名古屋市長に就任した。「庶民革命」を掲げたマニフェストにもとづき、河村市長は大都市としては本格的な「名古屋市政改革」に乗り出した。市議会解散を求める前例のない市長主導のリコールを含め、市政のあり方が全国的にも注目されている。

名古屋市においては1970年代前半の本山市政以来の本格的な「市政改革」であり、まだ1年半を経過した段階ではあるが、市政の多面的な検証作業が求められる。¹⁾ 名古屋市政研究の意義と課題は、第1に河村市長のもとでの「市政改革」の構想と現実を検証し、市政の変化と市民生活への影響を明らかにすることである。とりわけ地域委員会と市民税10%減税については、マニフェストでも提起されていたテーマでもあり、検証作業と評価が欠かせない。

第2に政権交代と「地域主権改革」である。河村市長誕生から5ヶ月後、わが国で50年ぶりの本格的な政権交代が実現した。鳩山内閣は地域主権改革を「1丁目1番地」の最重要課題とし、地域主権戦略大綱などを策定し、地方自治法の抜本改革を検討している。河村市長のマニフェストは民主党の政策を色濃く反映しており、地域主権改革のなかで「名古屋市政改革」がどのように位置づけられるか、国政レベルの動きと関わらせて検討していく必要がある。

第3に大都市（政令指定都市）制度改革である。小泉「構造改革」以降、市町村合併などの地

方制度再編が推進されてきた。市町村合併は「一区切り」とされ休止モードになったが、「究極の構造改革」と言われる道州制構想と相まって、大都市（指定都市）制度改革がクローズアップされている。名古屋市は横浜市・大阪市とともに、大都市制度のあり方について調査検討を進めてきた。「名古屋市政改革」の大都市制度改革へのスタンス、これまで検討されてきた大都市制度改革との関わりに注目したい。

第4に名古屋の都市経済（都市構造）・都市問題・都市政策との関わりである。数年前には「元気な名古屋」「最強の名古屋」が全国的にも話題になったが、リーマンショック後の世界的な金融危機、トヨタショックにより名古屋をとりまく環境も様変わりした。失業と貧困問題が地域社会、自治体財政を揺るがし、名古屋市政にも暗い影を落としている。人口減少時代のもとで構造変化を遂げる名古屋について、都市政策や計画行政、まちづくりから「名古屋市政改革」について長期的な視点からの検証作業が求められる。

1 名古屋市政の展開

ここ30年余りの名古屋市政について、長期計画と計画行政に焦点をあてて振り返ってみよう。革新自治体が全国で相次ぐなか、名古屋市においても1973年に本山革新市政が誕生した。福祉や医療、教育など市民要求をもとにした「本山色」の強い政策展開とともに、総合計画行政と市民参加の計画策定が特徴的であった。²⁾

1977年12月20日に議決された名古屋市基本構想は、今日でも格調高いものがある。まちづくりの基本理念として、「人間としての真の幸せを願い、憲法の本質にもとづき、ひとりひとりの基本的人権がまもられ、健康で文化的な生活のいとなめる個性豊かなまち、名古屋の建設をめざす」として市民自治の確立、人間性の尊重、特性と伝統の活用を掲げる。「名古屋は、多くの先人たちの努力によって画期的な都市計画が実施され、整然とした市街地が形成されている」として、今後さらに1安全で快適なまち、2文化の香り高いまち、3豊かで活気のあるまち、4心のふれあいとつながりのあるまち、という4つの望ましい都市の姿を設定して、「ゆとりとうるおいのあるまち」を目指すとする。

1980年策定の名古屋市基本計画は、1990年までの11年間の計画であり、基本構想のまちづくりの基本理念を具体化するものであった。1990年の常住人口を基本構想と同じく220万人、昼間人口を260万人と想定している。計画は総論、5分野の部門別計画、地域別計画、計画の推進からなる。こうした総合計画の構成は、その後の計画にも引き継がれていく。部門別計画は、基本構想の施策の大綱に準じて、市民の福祉と健康、都市の安全と環境、市民の教育と文化、市街地の整備、市民の経済の5つの柱を22の部門に分けて記述している。基本構想の施策の大綱ではとりあげていなかったコミュニティ活動、国際都市化、港湾については新たに部門を設定している。それぞれの部門は原則として、「現況と課題」「基本方針」「施策の体系」「計画」から構成されて

いる。地域別計画は地域ごとに展開される事業・施策を行政区ごとにまとめたもので、将来構想図・課題図・計画図としてビジュアルに示されている。

3期つづいた本山市政は、1985年に西尾市政にバトンタッチされる。この時代はグローバル化とバブル経済のもとで、愛知県などと連携して「世界都市戦略」が具体化される。

西尾市政は1988年策定の「住みたくなる名古屋の建設をめざして」を掲げた名古屋市新基本計画を基本指針として、21世紀を展望した拠点開発や大規模プロジェクトを推進する。国の第4次全国総合開発計画を受けて1989年に策定された愛知県第6次地方計画（21世紀計画）は、「世界に開かれた魅力ある愛知の実現」を総合目標にした。世界都市機能を分担する国土中枢軸形成の戦略手段として、のちに3点セット・プラスワン（中部新空港、第2東名・名神高速道路、リニア中央新幹線、愛知万博）と呼ばれる大規模プロジェクトを掲げた。³⁾ 名古屋市新基本計画においても、「世界的な産業技術中枢圏域をめざす名古屋大都市圏の中核都市として、また、国土の中枢ゾーンの代表的な都市としての役割を認識しつつ、世界に開かれた活力ある都市を形成していく」としている。

新基本計画は2000年に常住人口240万人、昼間人口280人を想定するなど、拡大志向が目立つ。広域ネットワーク整備と都市機能の強化、拠点的な都市改造が重視される。計画の主な視点として、心豊かな市民生活実現、都市活力の維持向上、都市魅力の向上などを掲げる。まちづくりのイメージを生活、産業、文化の側面から提示しているのも特徴といえる。その一方で「地方行革」が全国的に推進されるなか、名古屋市でも行政改革・リストラが本格的に実施され始める。

1997年に西尾市政は松原市政に引き継がれる。当時は藤前干潟の埋立が大きな問題になっており、ごみ埋立て中止から「環境都市」に向けた取り組みが始まる。新空港・万博という国家的な大規模プロジェクトとともに、「構造改革」による都市再生戦略が展開され、都心の再開発により名駅への集中傾向が強まり、都市の二極化と地域格差が進行する。⁴⁾

松原市政では2000年策定の「誇りと愛着の持てるまち名古屋をめざして」を掲げた名古屋市新世紀計画（2010計画）により、現在に至るまちづくりが実施される。2010年に常住人口216万人、昼間人口262万人を想定するなど、それまでの拡大志向から人口減少時代を想定して一定の転換がみられる。計画では2010年に向け名古屋がめざすまちのイメージを、生活・環境・文化・産業の4つの側面から8つの都市像（福祉・安全都市、いきがい実感都市、循環型環境都市、快適空間都市、にぎわい創造都市、文化ふれあい都市、国際交流拠点都市、情報・産業技術都市）として明らかにし、その実現に向けた取り組みの方向性を示している。こうした計画の一方で、政府の「地方行革」路線を反映して、行政評価などによる自治体リストラが本格化する。こうした流れを受けて河村市政がスタートする。

2 大都市制度改革・自治体リストラと名古屋市

名古屋市の都市政策は、長期計画にもとづく都市開発やまちづくりを中心に展開してきた。「構造改革」以降の都市政策で注目されるのが、大都市（指定都市）制度改革である。

名古屋市は2007年2月に「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査報告書—大都市・名古屋がそのポテンシャルを十分に発揮するための制度研究」を公表した。道州制構想が具体化される中で、政令指定都市のあり方を歴史的に検証して、大都市のあり方を提示する。道州制が導入された場合の「新たな大都市制度」として、「スーパー指定都市」「新特別市」「グランド名古屋」「尾張名古屋州」の4パターンをあげる。このうち「スーパー指定都市」は、人口200万人以上の大都市に適用し、一般の指定都市がもつ事務権限を越える権限と、それに見合う税源を大都市特例として上乘せ移譲するとしている。

名古屋と横浜・大阪の3市は大都市制度構想研究会を設置して、大都市制度のあり方を検討してきた。その成果が2009年2月に公表された「日本を牽引する大都市～『都市州』創設による構造改革構想」である。道州制においては、道州に包括されない大都市制度として、一般道州から独立した「都市州」制度を創設し、まずはわが国を代表する大都市である横浜、名古屋、大阪の3大都市に適用すべきとする。先の調査報告書の4パターンの一つといえよう。⁵⁾ この改革構想は注目される動きではあるが、名古屋と横浜の市長が交代し、大阪も橋下大阪府知事が提唱する「大阪都構想」⁶⁾により振り回されている。

もう一つ、「名古屋市の市域・広域連携に関する調査研究報告書」（2006年3月、09年2月改訂）も、大都市制度改革として注目される。市町村合併が本格化し、周辺自治体から名古屋市との合併が提案されるなか、生活圏をはじめとして周辺自治体との結びつきを分析し、市域拡大や広域連携の方向を示したものである。報告書は広域連携モデルとして5つの試案を示したが、そのなかの日常生活圏をベースにした案（通勤・通学30%以上、買回り品購買率20%以上、あるいは同20%ないし30%以上）では、面積600平方キロ、人口287万人の広域的な大都市が想定されている。松原市長の議会発言を受け、メディアでも大きく取り上げられた。

河村市政での「名古屋市政改革」を検証するうえで、松原市政で進められてきた自治体リストラの動きも見逃せない。

名古屋新世紀計画／2010計画では、新たな都市行政システムの体系として、「簡素・身近・透明な市政」を掲げる。なかでも効率的・効果的な市政を構築するために、行政評価制度の導入と推進、公的分野における民間参入の促進をあげている。行政評価にもとづく事務事業の見直し、職員定数・給与の削減、外郭団体見直しなどが実施される。⁷⁾ また、市民とともにすすめる市政として、市民参画の促進と市民活動団体への支援、区役所の機能強化をあげる。とりわけ区役所の機能強化は、大都市の都市内分権や市民参加を推進するうえで欠かせない。

3 「名古屋市政改革」の構想と現実

河村市長のマニフェストは「減税ナゴヤ 庶民革命・脱官僚」をスローガンに、庶民が主役で創る、日本一税金が安く、安全・安心で、活力ある名古屋を目指すとする。マニフェストの「2大公約」は、市民税10%の減税と地域委員会の創設である。市長就任後に改革の「本丸」として浮上したのが議員のボランティア化であり、議員報酬と議員定数の半減が打ち出される。

2009年11月議会に市長が提案した「住民分権を確立するための市政改革ナゴヤ基本条例案」には、市政改革の基本的な考え方と方向が示されている。第2条で「市政改革ナゴヤは、政治の職業化による集権化の進展が、住民の政治や行政への参画の意欲や機会を阻んでいる状況にかんがみ、自発性・無償性に基づく政治を実現するための改革により住民への分権を推進し、住民を主体とする真の住民自治の形成を図り、『歴史に残る街・ナゴヤ』と称するにふさわしい市政を確立することを基本理念として行われるものとする」としている。第3条で市長の責務、4条で地域委員会制度の創設、5条で市民税の減税、6条で議会改革、7条で市長の多選禁止を掲げる。

こうした市長の提案は議会との激しい攻防を経て、2010年6月議会で一応の「決着」をみる。恒久的な市民税10%減税案は継続審議となり、議員報酬の半減案は否決される。河村市長は6月議会を終え、9月にも市議会解散の直接請求（リコール）のための署名集めに踏み切ることを表明し、市長と議会の攻防は激しさを増すばかりであり、今後の市政の動向が注目される。

河村市長は市民税減税には次のような効果があると主張している。⁸⁾ ①生活支援と消費拡大による地域経済の活性化、②減収を補うための徹底的な行財政改革で無駄遣いの根絶、③知名度向上による企業や人の名古屋市への転入などである。減税で増えた可処分所得が消費に回ることによって企業収益が上がり、雇用が創出され、さらに消費が拡大するというサイクルであり、「行革の仕掛け」としての役割である。曲折を経て2010年度に市民税減税は実施されたが、市議会は「減税が深刻な財源不足を招き、市民の生活や福祉に重大な影響を及ぼす懸念が出た」との理由で、減税を今年度に限定する改正条例を可決した。市長はあくまで恒久減税を求めて、議会との激しい攻防が続いている。

地域委員会⁹⁾、さらには議会改革などを具体的に検証する必要があるが、ここでは名古屋市中期戦略ビジョンに焦点をあてたい。

中期戦略ビジョンは「名古屋基本構想のもと、長期的な展望を持ちつつ新しい時代の流れに対応した市政の基本的な方向性を示す新たな総合計画」として策定されるもので、概ね10年先の将来を見据えつつ、2009年度から2012年度までの4年間を計画期間としている。戦略ビジョンは自立・創造・名古屋の3つのチカラにより、市長が提唱する「歴史に残る街・ナゴヤ」をめざすものである。市民アンケートを出発点として、5つのまちのすがたと45の施策をあげている。施策ごとに、現状と課題、成果目標、施策の展開が整理されている。45の施策のトップは地域委員会による住民自治の推進であり、市長の改革方針が明確にあらわれている。

名古屋市の総合計画のなかで、今回の中期戦略ビジョンはどのように位置づけられるか。戦略ビジョンは計画期間や計画体系などから、これまでの総合計画とは性格を異にする。総合計画というより、文字通り「戦略ビジョン」であり、基本計画の「実施計画」に近い。戦略ビジョンは市長の「市政改革」の目玉が盛り込まれているだけでなく、新世紀計画などで提起されてきた計画の多くが施策としてあがっており、都市開発やまちづくりなど市政の継続性にも注目していく必要がある。

河村市長のもとでの本格的な「名古屋市政改革」をどう評価したらよいか。「庶民革命」をスローガンに掲げ、メディアを積極的に活用した露出度の高い市政運営がなされてきた。名古屋市の動向が全国的にも注目され、動きの鈍かった議会を含め「改革」機運を高め、部分的ではあるが「改革」が実行されてきた。「河村効果」と言われるものだが、問題はその手法と中身である。名古屋のまちづくりや市民生活への影響、大都市制度改革など、中長期的な視点から多面的に評価していかねばならない。

最初にも指摘したが、30数年ぶりの本格的な「名古屋市政改革」は、分権改革や政権交代などの時代潮流とともに、河村市長の個性を色濃く反映している。両者は結び合っているが、問題を分けて評価していく必要がある。それと中期戦略ビジョンにみられるように、名古屋市政の継承と断絶といった視点から、「改革」の流れをおさえることも重要であろう。

4 行財政研究の課題と視角

名古屋市政研究のなかで行財政研究を進めるにあたり、その方向性やスタンスを述べておきたい。

まず、名古屋市の当面する財政問題、河村「改革」の目玉である市民税の恒久減税だけではなく、広い視野から大都市の行財政研究として研究を進めていく。名古屋市の財政構造の推移と変化とともに、大都市に共通する問題と名古屋市の特質を明らかにする。財政の動向にとどまらず、名古屋市の計画行政やまちづくりの展開、行財政運営の市民生活への影響にも注目する。こうした名古屋市財政の構造分析を踏まえて、河村「改革」の行財政分野の目玉である減税、民営化、自治体リストラ、市債などに焦点をあて研究を進めていきたい。

とりわけ名古屋市財政に関する今後の研究課題と主な論点は、とりあえず次のように整理できよう。

- ①名古屋市財政の構造変化と特質を明らかにする。1980年代後半のバブルから90年代初頭のバブル崩壊、その後の景気対策、財政再建・自治体リストラなどの過程で、名古屋市財政は拡大・膨張から縮小へと推移してきた。財政収支や歳入（とくに市税、市債）・歳出（とくに普通建設事業費・福祉関係費）、財政構造（財政硬直化など）を中心にして、大都市比較を含め総合的に財政分析を行う。¹⁰⁾

- ②財政分析を行ううえで、景気対策や行政改革など国の施策とともに、名古屋市の総合計画にもとづく政策展開と財政運営にも注目する。1節で概観した「基本計画」から「新基本計画」、「新世紀計画」と推移した総合計画が、短期的な実施計画や毎年の予算にどう反映したか、とりわけ開発行政や都市基盤整備、福祉・教育施策の展開などに焦点をあてて分析する。それと長らく続いている行政改革・自治体リストラが、市民サービスや市民生活にどのような影響を与えたかを具体的に検証する。
- ③名古屋市は名古屋都市圏の中核都市、都市圏の母都市として、大都市特有の財政需要がある。大阪市は財政分析にあたって、従来から大都市特有の財政需要と現行の税財政制度の問題点（配分の少ない市域内税収など）に着目して問題点を提起してきた。¹¹⁾名古屋市においても、交通をはじめとした都市基盤整備など企業活動に関連する財政需要、企業関連税収の税源配分などから、大都市特有の財政問題にアプローチする。また、名古屋市は指定都市であり、大都市特例事務にかかる税制上の措置不足など、指定都市財政の問題点にも注目する。
- ④名古屋市の財政分析を進めるうえで、一般会計（普通会計）だけでなく、特別会計や企業会計、地方公社や第三セクターなどの外郭団体も重要である。地方公営企業や外郭団体の財政が一般会計に依存し、会計間の相互連関が強まっている。企業会計や外郭団体の経営が悪化すると、一般会計からの支援が必要となり、一般会計にも波及的に影響をおよぼす。とりわけ性質別歳出の「その他経費」、投資・出資・貸付金や補助費等、さらには資金債に焦点をあてると、こうした会計間の連鎖的な構造と問題点が明らかにできる。
- ⑤河村「市政改革」の目玉である恒久的な市民税減税の検討である。市民税減税の論理と現実、そのねらい（支持基盤）と効果、交付団体転落後の恒久的な減税の意味について、現行税制の問題点や財政民主主義とも関わらせて検証作業を進める。¹²⁾市債が膨張を続けるなかで、河村市長は「市債は借金でない」と主張しているが、市債をめぐる問題状況についても検討を行っていききたい。

1) 本稿は東海自治体問題研究所の第1回「名古屋市政研究会」（2010年6月26日）における「名古屋市政研究の意義と課題」という報告・質疑をベースにしている。その後、行財政研究グループを中心に共同研究を進めており、本稿は現在までの研究の成果をとりまとめたものである。

2) 本山市政の基本理念は、市政を「資本の論理から生活の論理」へ転換することであった。「本山市政は、この課題を、生活優先の市政短期計画、全国的にユニークな市区毎の地域別計画の策定、それへの市民参加・市民との対話集会を進めるなどによって追求し、さらにこれらの施策全体を総合する長期の『市基本構想』を確立した。その具体的な成果は、保育園の増設、老人医療費の無料化をはじめ障害者福祉・母子福祉、学校施設の整備、公営交通の拡充、都市高速道路の計画変更による公害対策などにおよび、日本一の福祉都市と評価されるめざましいものがあつた。しかも、このような施策の実現は、市の自治体労働者による市民要求・職場の集団討議に基づく仕事の改善、市政への積極的提案などによって支えられていた。」（山田公平「名古屋市政を根本的に転換するための課題とは何か」『東海自治体問題研究所所報』550号、2009年3月）なお、詳しくは東海自治体問題研究所編『名古屋市政と住民自治』1977年を参照のこと。

- 3) 拙著『公共事業と財政』高菅出版、2003年の第4章3「愛知県の大規模プロジェクトと財政危機」を参照のこと。
- 4) 拙稿『都市再生』と都市圏の構造変化』名古屋都市センター『アーバン・アドバンス』NO. 41、2006年。
- 5) 指定都市市長会は2010年5月、あるべき大都市制度の一つとして「特別自治市（仮称）の創設」を提案している。広域自治体・基礎自治体という二層制の自治構造を廃止し、道府県の事務も含め、地方の事務とされているものをすべて一元的に担うことを基本とする。地域重視の考え方から、各都市の実状に応じ住民自治・参加機能を充実させる仕組みを構築するとしている。
- 6) 大阪府と大阪・堺両市を、広域行政体の「大阪都」と東京23区のような「特別区」に再編する構想。大阪府を8～9区、堺市を3区に分割し、公選の区長と区議会を置く。橋下大阪府知事が2010年1月に表明した（朝日新聞2010年10月19日付）。
- 7) 総務局長の時代などに「行政評価」に関わった諏訪一夫氏は、名古屋市の行政評価システムを構築するにあたって、評価対象事業の設定と並んで重要な課題とされたのが「評価項目」と「評価基準」としている。そして、名古屋市が全国に先駆けて、行政一般全部の「事務事業評価」を成就したこと、しかも名古屋市の「行政評価システム」は「行政評価」のあるべき姿を認識して構築され、設定された「評価基準」についても具体的な「事務事業」の「有効性」と「効率性」を測定するように設計されていることは、多に「評価」されるべきことと指摘している（諏訪一夫『行政評価』における『評価基準』に関する一考察—名古屋における『行政評価』システム構築の経験を踏まえて（下）』『地方財務』2010年9月号）。
- 8) 田中明子「河村たかし名古屋市長、全国初の市民税減税を実現」『月刊自治研』2010年4月号による。
- 9) 地域委員会については、さしあたり中田実「名古屋市『地域委員会』の性格と課題」『地域問題研究』NO79、2010年8月を参照。地域委員会を機能させるうでも区役所の役割が重要である。2010年1月1日付の毎日新聞で大きく報道されたように、河村市長は区役所をまるごと民間委託できないかと検討を事務方に指示したという。名古屋市「新たな区役所改革計画」（2010年3月）で提示されたように、「地域問題を主体的に解決できる地域の総合行政機関」という区役所の将来像との整合性が問われることになる。
- 10) 市町村財政比較分析表などにより、人口・産業構造で近い類似団体との比較、他の指定都市との財政比較により、名古屋市財政の特質を明らかにできる。また、毎年刊行の『名古屋市の財政』から基本的な財政統計は入手でき、財政分析を進められる。
- 11) 大阪市財政局『大阪市の財政』（2010年4月）では、現行税財政制度の現状と問題点として次の6点をあげている。①歳入に占める割合が低い大阪市税、②配分の少ない市内税収、③都市的税目に乏しい市町村税、④大都市特例事務にかかる税制上の措置不足、⑤大都市税財政制度の確立への取組、⑥他市町村と差を設けられた大阪府からの補助金
- 12) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『市民税10%減税の導入に伴う経済的影響等について（名古屋市マクロ計算モデルに基づくシミュレーション分析）』2009年12月。このシミュレーション結果によると、「減税による経済効果は確かに見込まれる。ただし、減税に伴う税収の減少を補うほどの経済効果は見込まれていない」としている。