

◎ 大都市と地方分権

大都市における自治活性化の視点から

鳴海正泰

1 欠落してきた大都市制度の改革論

わが国の戦後地方自治制度が、半世紀を経てようやく根本的な改革の時期を迎えようとしている。一九九三年八月、国会が「地方分権の推進に関する決議」を採択し、八〇年代の第二臨調行政改革から懸案とされてきた今日の中央集権的「国と地方との関係」の地方分権体制への転換が、政治課題にのぼってきた。一九九三年十月の第三次行革審は、政府に一年以内に地方分権大綱の作成、引き続き地方分権基本法の制定を求める答申をおこない、今日、地方分権へ向けての政治改革が緊急かつ重要な課題となってきた。

これまでの地方分権をめぐる議論のなかで、分権の受け皿としての府県制度のあり方をめぐって道州制論や地方制論、さらには連邦制論まで唱えられている。昨年、第二十三次地方制度調査会からは、広域連合や政令市と同等の権限を付与する中核市の設定など、さまざまな適用拡大の提案がされている。また、地方拠点都市整備法ができ、さらに全国市長

会からは第二政令市化の提案もされている。しかし、こうした地方分権体制のあり方をめぐる議論のなかで、大都市制度の矛盾や問題点についての論点が、ほとんど欠落しているのはどういふわけであろうか。

わが国の大都市制度のあり方は、一九五六年の地方自治法改正による大都市特例制度、いわゆる政令指定都市の誕生以来、基本的にほとんど進歩していないといっても過言ではないであろう。にもかかわらず大都市圏はその後拡大の一途をたどり、現在三大都市圏の人口は全国の五〇%弱を占めるに至っているばかりでなく、さまざまな社会問題・都市問題をおこしている。発足当時は横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の五大都市であったものが、今日、千葉市まで加えて十二都市まで増加し、その人口合計は一千八百九十万人、全国の一五・三%を占めるにいたった。

一九五六年の特例市誕生以後、本格的な大都市制度の再検討は一九七〇年の第十四次地方制度調査会で行われたが、その時は戦後の第一次高度経済成長期の大都市人口の急増、

都市問題の激化にどう対応するかが主要な課題であった。その内容は東京都と大阪市の実態調査を踏まえて、大都市圏広域行政と大都市行政の自主性・一体性を強化すべきという結論であったが、制度改革の実際にはほとんどつながらなかった。また、八〇年代の第二臨調改革の対象にもならなかった。

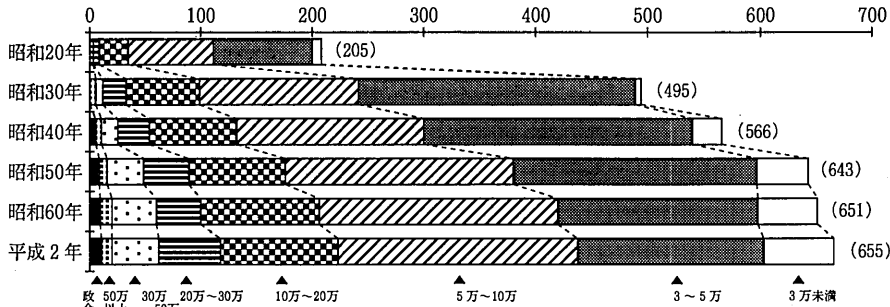
その後、細野横浜市長の提唱によって十一指定都市共同の「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」（明日都市懇）がつけられ、一九九一年に報告書がだされた。都市型社会に適合した大都市制度の新しい提案として、戦後はじめてのものである。本稿も基本的には、その「明日都市懇」報告の内容を支持する視点にたっている。

2 一都市型社会と制度との不整合

今日、中央集権体制から地方分権体制への行財政システムへの転換が求められている理由は、一言でいえば肥大化、官僚化した福祉型国家体制の見直しということになるが、そ

- 1 欠落してきた大都市制度の改革論
- 2 一都市型社会と制度との不整合
- 3 大都市制度改革のオルタナティブ
- 4 大都市圏広域行政の課題
- 5 大都市財政の改革の課題

人口規模別の都市数の推移



▲政令指定都市 ▲50万未満 ▲50万~100万 ▲100万~200万 ▲200万~300万 ▲300万~500万 ▲500万以上

*655を数える都市は、人口規模で見ると、8,600人~320万人まで多様である。
 *人口規模別では人口10万未満の小都市が全都市数の3分の2以上(68%)を占めている。しかし、人口20万以上の中・大都市は、都市数においても徐々にその比重を高めてつづいている。
 (注) 1. 特別区は含まない。
 2. 「明日都市懇」報告書116ページより。

一 特集・大都市と地方分権 ① 大都市と地方分権

のことはなによりも一九八〇年代までの都市化社会の成熟から、都市型社会構造の普遍化、さらにその爛熟化による問題点の浮上という事態を背景としているのである。つまり「明日都市懇」の報告書が指摘しているように、都市自治体としての形骸化と空洞化が進みつつある現実と、その入れ物としての制度がミスマッチをおこなっているといえよう。

さらに一九九一年以降のバブル経済の崩壊は、単なる経済循環型の不況ではなく、戦後の政治経済の基本枠組みの崩壊であり、東京一極集中型ないし高度経済成長型の都市経営から、まったく新しい行政構造への転換が求められているのである。

そうした時代変化と実際の大都市制度との間の矛盾点として、次の五点があげられる。
 第一は、大都市制度がかつてのように、旧五大市はもちろん十二都市の特別のものではなく、都市自治体全体をどうするかという問題点になっていること。

第二に、都市自治体の行政能力の整備充実が進み、都市づくりの新しい課題とあいまって、多様な都市の個性の実現、独自の行政の展開が求められているにもかかわらず、それに見合う行政権限が、国、府県から付与されていないこと。

第三に、都市が大きくなるにしたがって、都市の行政や政治が市民から遠くなり、たとえば最近の自治体選挙の投票率の低下にみられるように、自治体の政治・行政と市民の距離が次第に離れてきていること。

第四に、これまでの原則であった大都市行政の一体性ではなく、都市内部のもっと小さ

な生活に身近な地域単位での多様性や市民参加が求められていること。

第五に、大都市圏行政全体を誰がどのようにコントロールするのか、個別に解決できない行政、広域的に解決しない供給されるべき行政のあり方をどうするのかという、新たな統合ないし広域システムの創造が求められていること。

そうした意味で、大都市のあり方と分権化の問題は、①現在の国と地方というタテの政府関係のなかで大都市制度の問題、②大都市圏のなかでの広域行政のあり方、③府県と市町村という二段階自治制度のなかで府県と大都市の問題、④大都市行政内部における水平的分権ないし分節の問題、⑤大都市行政と市民参加の接点の拡大、という五段階について総合的、立体的に検討されねばならない。

そのために、地方分権型社会とは都市型自治社会の確立と同意であり、都市自治体における「市民自治」のあり方がその基本になるという視点が必要とされる。

3 一 大都市制度改革のオルタナティブ

戦後、わが国の大都市制度は府県と大都市の両者の妥協の産物として制度化されてきた。

地方自治法第三五二条に定められた政令指定都市制度は、府県と大都市との激しい確執の結果、十六項目の府県事務の大都市への委譲などを内容とした一九五六年の自治法改正による当面の妥協案であった。さらに政令指定都市制度は地方自治法では人口五十万人以上とされながらも、実際は百万人以上の都市で

なければ適用されていない。

こうした経過のなかで、大都市行政側が常に主張してきたのは、大都市圏行政の総合性と一体性の論理であった。そうした行政は確かに大都市特有の行政需要への対応、激化する都市問題の解決のためには必要なことであった。しかし、その反面、身近な都市問題の解決や生活環境整備を遅らせてきた面があることを指摘しなければならぬ。すなわち、きめ細かい生活環境整備の後手化、地域コミュニティの崩壊、市民の自治意識の希薄化などがそれにあたるであろう。

今日の新しい課題として、大都市を抱える府県の新しい位置と機能を明確にし、大都市圏における垂直的・水平的分権化ないし分節化が要請される。さらに、市民自治活性化のためには、これまでの一元的大都市行政から、行政区ないしもっと小さな単位の地域コミュニティへの行財政権限の分権ないし分節による行政改革が必要となってきた。

国と地方との分権化に対応する大都市制度の改革についてだけいえば、次の三つの方向が考えられる。

① 「特別市」創設の復活

その一つは、戦後たびたび府県と大都市との間で争われてきた問題だが、現在の政令指定都市を最初の戦後自治制度改革でつくられた、府県から独立した自治体としての「特別市」制度を復活して、その機能を強化することである。そのことによって、政令指定都市が府県の地位を獲得すると同時に、大都市の広域的自治体とし、さらに自治の単位を水平

的に分権し、行政区を自治区として、二層制の自治構造をつくることとなる。このことによって、大都市の区は自治権をもった単位として、基礎的自治体となる。かつての「特別市制論」は、府県から独立した一層制論であったが、今日では通用しない。

こうした改革は、一九八六年二月に、東京都と特別区との間で合意された「都制改革の基本方向」が、特別区を新たに普通公共団体に位置づけるとともに、この新たな基礎自治体を対象に政令指定都市なみの事務配分を行い、広域的自治体としての「都」との間で機能分担を行うとした考え方と同じである。

もちろん、指定都市の独立には国に集中している権限が「特別市」に移譲され、さらに都市づくりに関する財源と権限は、この新たな基礎自治体に与えられることが前提となる。しかし、この場合、府県は指定都市以外の市町村の事務局としての役割を担うことになり、府県機能の再編が前提となる。だがこうした改革によって、いま居心地悪く国と基礎自治体との間にある府県は、むしろ積極的に基礎的自治体を対象とする自治体として、より広域的視点からの調整ないし補完機能について新しい道を見出すことは、決して不可能ではないであろう。

② 現行政令指定都市の解体

二つとして政令指定都市を府県から独立させて特別市とし、その下に自治区としての基礎的自治体をおくという改革ではなく、政令指定都市制度そのものを改編し、大都市をもつと小さいくつもの基礎的自治体に分割すべ

きだという考え方もできる。たとえばイギリスでは大ロンドン行政体(GLC)と大都市圏カウンティを解散し、ロンドンではロンドン市と三十二の区が普通公共団体としての「市(バラ)」として二層制を解消し、基礎自治体のみの一層制にした例である。わが国の大都市の場合、現行の行政区の単位がそのまま基礎自治体となってもいいし、またいくつかに再編されてもよいが、人口規模は二十〜三十万人前後とし、完全な「市」とすることである。

それらの基礎自治体には当然、政令都市並の権限を付与する。そうすることが、むしろ都市問題の解決やきめ細かい生活環境整備に効率的であり、また市民参加による自治も強化されるであろうことは、連担した市街地のなかでの多摩地区市町村や、その他の首都圏内の市町村の現実と実績がよく示していると主張される。

こうした考えには、今日のように成熟化した大都市行政には、もう一元的行政は必ずしも必須条件でないという認識がある。いくつもの基礎自治体にかかわる広域的な行政を必要とする水道・下水・交通・港湾、さらに環境問題、産業廃棄物問題などは、広域的団体や都市連合や協力機構があたることとなる。しかし、それでも大都市圏全体の広域的計画や相互の調整をどうするかという問題が残し、それを国ではなく自治体のレベルで行っていくという構想も同時に示されねばならないだろう。そこに府県の広域的な新しい役割と機能の創設が問題となってくる。

③—現行制度内での分節による改革

三つとして、現行の大都市制度を前提としても、大都市自治体内部における分権化ないし分節化が問題点として出てくる。人口百万をこえる大都市の行政が、単一の行政機構で今日の行政課題に対応できるかどうか、再検討されるべき段階にきている。まして三百三十万人という人口規模の横浜市は優に一国の規模に値し、単一の地方自治体として本来の地方自治の機能を果たすことが困難となっている。

そういう意味では、現在の政令指定都市は一人の首長と一つの議会を持つ単一の都市自治体としての適正規模を越えており、行政と市民との間が遠くなっている。このままでは、たとえば選挙での投票率の低下に止められるように、市民にとって「われわれの都市」ではなく「彼らの都市」になりかねない。

政令都市はそれぞれいくつかの行政区域に分かれているが、それは本庁にたいする単なる支店であって、殆ど意思決定の権限があたえられていない。いま、指定都市では区の人口が大きくなりすぎると、分区して行政区の数を増やす方法をとっているが、分区は分権化になっていない。巨大化した行政区をいくつに分割しても、本庁に行政権限が一元化されている限りは、市民自治を基盤とした都市の経営は不可能であろう。

こうした行政区の改革が遅れているのは、十二の指定都市のなかでもとくに旧五大都市であって、区ないし地域レベルでのきめの細かい対応、また市民参加による都市自治の活性化が緊急な課題となっている。横浜市では、

一九七〇年代から大区役所主義を目指して、区民相談室などの機構の新設、区単位の市民参加組織としての「区民会議」の設置、区に自主活動費として規模に応じて予算を配付して使途を区にまかせせるなどのいくつかの改革が試みられてきた。しかし、区域内行政の総合化、区の自主的行政権限の拡大には至らなかった。ようやく九三年に総合計画「ゆめはま2010プラン」によって、行政区に事務権限を総合化して自主的な性格を高めていくことが具体化されようとしている。

現在の行政区に法人格を付与して自治区化し、東京特別区のように区長の公選、区議会を設置すべきだという声もではじめているが、それには法律の改正が必要だけでなく、実現には歴史的経過からいってもなお時間がかかるであろう。

しかし、成田頼明氏が指摘するように「かつて大阪、京都等について制度上、法人格が認められていたことがあるが、地方公共団体の一種としないで法人格のみを与えることは検討されてよい。公選の区長や区議会をもつことは妥当ではないが、若干の地域に固有の事務について議決権をもち、市政全体に対して意見を述べ、市政に係わる地域問題について聴問をうける権利を認められたミニ議会あるいは区選出市会議員に若干の地域代表を加えた評議会のような住民代表機関を設けることは検討されてよい」（神奈川県『指定都市と県』参照）という方法がある。

そして成田氏は、ドイツの大都市行政の行政区には住民選挙で選ばれた区議会（ケルン市、ベルリン市）、あるいはミニ議会ともい

うべき区民評議会（シュトゥットガルト市）等が設置されている例をあげている。シュトゥットガルト市の区民評議会では、三分の二の多数決によって、その区に係わる市の事業計画を拒否できるとされていることなども、参考になろう。

以上の三つの方法のうちどれを採用するかは、さらに検討を行う必要があるばかりか、広く市民の意見を反映させていくべきことである。しかし、地方自治制度の改革の基本は、その容れ物としての自治の単位や行政組織の改革だけでなく、同時にその内実の市民参加による自治をどのようにつくるかという改革の方がより重要である。

『世界の大都市』の著者のロンドン大学ロブソン教授は、都市の適正規模について論じながら、都市の大きさがある段階に達すると、量的な相違は質的な相違をつくりだすとし、今日の大都市は大きすぎて、市民の間に共同社会の精神を喚起し、また市民にそのことを教えこむことは困難であると述べている。そして人口が五十万人をこえる都市では、市民は市政について自分たちがやっているのではなく、彼らがやっているように思うようになると警告している。

いずれにしても、ここで明解なことは、日常的市民の生活空間にかかわる都市の問題解決の基礎単位は、もっと人間のかかわりの見える単位とすべきであり、今日のような巨大都市の単位のままでは、市民が自らのまちを統御することは、将来とも不可能になるであろう。今日の大都市が単一の行政組織で、地

域の問題を市民の参加の下で解決していくことは困難であり、もしできるとすれば、それは市民から遠ざかった強権的行政にならざるをえないであろう。

4 大都市圏広域行政の課題

大都市制度の問題は、一つの都市行政圏だけではなく、大都市圏行政を担う中心的な主体としての自治体のあり方が、基本的に問われているものと考えたい。大都市制度の見直しは、今後、大都市圏行政の計画と調整を誰がどうするのかという問題と無関係には考えられない。とくに東京一極集中の是正という課題にたいして、首都圏自治体がどう対応するのか、いま問われている。

これまでのいわゆる首都圏サミットといわれる七首長懇談会の共通認識は、遷都反対、東京周辺の業務核都市への首都機能の分散による「展都」方式による解決である。こうした「展都」方式が東京一極集中の解決にどのように意味があるか問題はあっても、首都圏サミットが現行のような首長懇談会とその回り持ちの事務局にとどまらず、東京圏全体の計画と調整という広域的機能を具体的に担っていくことが、今後の重要な課題になってきている。そのための協力機構や連合組織など、なんらかのシステムの創設が検討されるべき時期にきていよう。

地方分権ということは、その反面で新たな統合（集権）が求められていることでもある。ヨーロッパ諸国のE/C統合は、同時に各国の自主的な権限の新しい設定、市民レベルへの

分権と参加の保障が課題となっているのである。新たな統合と新しい分権は一对の改革であり、新たな統合の必要は新たな広域行政を必要とし、その「広域」は新たな「狭域」における自治と分権を基盤にしなければならぬというダイナミズムが、今日の新しい時代に求められているのである。

いずれにしても、今日、高度経済成長期における都市問題への対応と違う、新しい都市政策の樹立が求められている。すなわち従来の個別の対処法的な行政解決策ではなく、公的部門にとどまらず民間部門も含めて、都市自治体に総合的視点からの政策が可能となるような当事者能力の付与が望まれる。こうして大都市制度は、国と地方という基本的関係における分権化の推進を基点にして、大都市圏における広域的課題、自律的な行財政機構として府県との関係、大都市自身の内部的分権化と市民参加の充実という狭域的課題というそれぞれの相互関係のなかで解かれねばならない。

5 大都市財政の改革の課題

問題は大都市の制度の不備に

大都市財政構造の推移

(単位：億円、%)

区分	年度	45	50	55	60	2	3
経常一般財源(A)		3,482	10,188	19,537	26,614	41,191	42,603
内訳	市税	2,608	7,663	14,414	21,618	32,221	32,306
	地方交付税	541	1,778	3,746	3,417	4,391	3,266
	その他	333	747	1,377	1,579	4,579	5,031
経常経費充当一般財源(B)		2,307	8,544	15,554	22,034	29,187	31,109
内訳	人件費	1,318	4,605	7,360	9,195	11,841	12,454
	扶助費	121	654	1,341	2,135	2,564	2,732
	公債費	289	985	2,457	4,217	5,307	5,701
	繰出金	-	-	-	318	527	591
	物件費・その他	579	2,300	4,396	6,169	8,948	9,631
経常収支比率(B)/(A)		66.3	83.9	79.6	82.8	70.9	73.0

- (注) 1 45年度は、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、北九州市の6市計である。
 2 50年度は、札幌市、川崎市、福岡市を加えた9市計である。
 3 55及び60年度は、広島市を加えた10市計である。
 4 2及び3年度は、仙台市を加えた11市計である。
 5 指定都市事務局「大都市財政拡充についての要望」平成6年度より。

だけあるのではない。戦後の大都市行政を不完全なものにしてきたのは、問題を解決するに必要な財源と財政権が、大都市自治体にあえられていなかったからである。

第一に指摘しなければならないことは、百万人以上の人口をかかえ、経済的基盤においても行財政能力においても自立できる内容をもつ大都市の大部分の市が、地方交付税の交付団体となっていること自体に、問題があるという点である。

すでに指摘されているように、全国自治体の九五％という大部分の自治体が、交付団体であるということは、地方交付税制度がすでに水平的な財政調整機能を失いつつあるだけでなく、地方財政の財源不足が慢性化し、地方交付税による対応が困難になっていることは、垂直的調整機能すら十分に発揮できなくなっていることを示している。

今日の都市型社会の成熟が、新しい展開をみせようとしているなかで、依然として都市対農村の不均等発展を前提とした財政調整の考え方でよいのかという問題点が指摘されている。せめて十二大都市の財政が不交付団体になるだけの独自財源が都市財政に与えられるのでなければ、地方交付税制度の本来の目的である「地方団体の独立性の強化」にはならないであろう。そうした意味から国と地方との税財政の配分構造の根本的な改革を中心

に、戦後の国・地方を通じる財政調整制度全体の見直しが緊急な課題である。

第二に、大都市行政は、大都市固有の問題点を抱えているが、問題解決の基本は国と地方を通じる行財政システムの分権化にある。そして、行政の全国的画一化を前提とした国の行政施策から、大都市自治体の特有性、多様性を伸長させる行政への転換が求められている。

そうした視点からも、画一的財政調整、これまでの国庫補助金制度などの根本の見直しが必要である。すなわち中央集権的な農村社会型行財政構造から、地方分権型都市自治行財政構造への転換を進め、大都市需要にふさわしい都市自主財源の強化をしていくことが必要である。

今日、自然科学のみならず社会科学の分野においても技術の進歩は目覚ましく、統治のための技術も一段と精緻になってきた。樫の木の下に集まって話し合い、物事を決定する方法から、今日では大量の情報や資料をコンピュータで分析し、結論を導き出す技術によって代わった。

本論では、大都市の制度的欠陥や財政制度の問題点を指摘したが、問題の基本はなによりも都市における自治のあり方にかかっている。地方自治体の価値というのは、人と人が

顔や膝を突きあわせることによって成立するということ、きわめてどろどろとしたところに価値があるのである。地方自治はまさに人間の本性に根ざしたあまりにも根源的な政治形態であるが故にこそ、大都市においてなおさら、その今日的意義が強調されねばならないのである。

新しい時代の動向は、自治を基盤とした新しい社会への模索の確実な手応えを感じさせてくれている。時代は確実に画一的なイデオロギーの時代から、多元的な価値観に基づく自由と自立の尊重の時代に変わりつつある。

同時にそれは、産業社会を支えてきた生産と利益主義中心の価値観の社会から、それに代わる人間的価値と社会的貢献の価値を尊重する社会への転換が求められていることを意味する。

多元的な自由と人間的価値を求めようとする方向は、市民自治に基盤をおく参加分権型の社会を選択せざるをえない。それは官僚的な画一イデオロギーが統率する委任集権型の社会と、明らかに対立するものである。そうした意味で、自治と分権と参加の三原則は、政治・社会体制の違いをこえて、地球的規模で人間社会の将来に不可欠な要素といわねばならない。

△関東学院大学経済学部教授▽