

《3》横浜発 大都市制度の提案に向けて

1 基本構想の推進と 大都市制度改革

横浜市は新基本構想を策定し、市民力と創造力を中心とした都市づくりを宣言した。それは、市民の力が最大限に発揮できる都市づくりを着実に進めていくことに他ならない。しかし、市民の原動力を生かすべき横浜市の自治の多くの領域にわたって、国・県の関与や二重行政などが阻害する作用を果たしてきた。すでに50年前から、旧五大市とともに自立性の高い特別市を目指したが、五府県との対立の中で実現せず、昭和31年に妥協の産物として政令指定都市となった。以来、暫定的な制度のまま現在に至っている。

これまで、横浜市を含む大都市は、公害や道路交通問題などに直面し、近年では、保育ニーズの増加、生活保護の増加、大規模な都市施設の維持更新、犯罪の多発など、大都市固有の多くの問題に直面し、厳しい行財政運営を強いられている。

今日、国と地方のあり方が問われており、都道府県制度の根本的改革を含む地方分権改革が進行中である。これまでの国の地方分権改革は、主として地方分権推進委員会及び三位一体改革(注1)の一連の取組を通じて、法制度や税財源の見直しを行ってきた。この間、横浜市も国に対する要望・提案行動や、地方六団体(注2)、指定都市市長会を通じたアピールなどを繰り返し行い、中央集権の象徴であった機関委任事務の廃止などの成果もあるが、全体としては「未完の改革」(注3)にとどまっている(図1参照)。第二期地方分権改革をにらみ、横浜市としては、市民に身近な行政を担いかつ首都圏の中核機能を担う大都市として、責任ある「自治」と「経営」を実現する制度に

図1 第一期地方分権改革等における課題の達成度

課題	内容・評価	
国と地方公共団体の役割分担の明確化 分	・国と地方の役割分担に関する基本原則を規定 ・基本原則に応じた事務配分や地方の自主性・自立性を高めるための措置は不十分	△
機関委任事務制度の廃止 分	・国と地方の関係を「対等・協力の関係」とした	○
都道府県と市町村の関係の見直し 分	・「市町村」優先の原則の徹底と、都道府県と市町村の関係を「対等・協力の関係」とした ・指定都市について、都道府県との役割分担は不明確	○ ×
国の関与等の抜本的見直し 分	・関与の基本原則は規定されたが、実質的関与は膨大に残った	×
国庫補助負担金の整理合理化と地方財源の充実確保 分・三	・約3兆円の税源移譲は実現したが、地方への負担転嫁に過ぎない負担率引き下げが多く、関与も残ったため、本来の趣旨からは程遠い	△
大都市制度の確立 調	・大都市に事務配分の特例等を設けることなどの答申に止まり、論議不足	×

指定都市市長会資料「これまでの地方分権改革の通知表」(H18.12)を基に作成。分=第一期地方分権改革・三=三位一体改革・調=第28次地方制度調査会答申の内容をさす

ついて、積極的に提案していかねばならない(図2参照)。

2 指定都市の現状と多様化

①横浜市の現状と課題
横浜市は、約361万人の

執筆

林 琢己
都市経営局部長兼政策課長

(注1) 正式名称「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」

(注2) 全国知事会・全国市長会・全国町村会・全国都道府県議会議員会・全国市議会議員会・全国町村議会議員会の連合組織(自治法第253条の3に基づく)

(注3) 平成18年12月22日 指定都市市長会「第二期地方分権改革推進に関するアピール」より

(注4) 「指定都市市長会緊急アピール」(平成18年5月25日) 8頁参照。

(注5) 同6頁 児童相談所、衛生研究所の設置運営など、府県が通常行う機能も担っているが財源措置がなされていない。(全国の指定都市の平成18年度予算に基づく試算では、2756億円に達する)。

人口規模を有し、47都道府県と指定都市を総合した順位でも11番目（鳥取県の約6倍）に位置し、市民総生産は年間約12・7兆円（平成15年度）である。高齢者は約58万人、年少者は、約49万人（平成17年1月現在）居住し、さらに国際観光都市として、外国人居住者も約7万人に上る。訪れる観光者は年間約4000万人（平成17年度）に達する。これらの大都市固有の条件の下で、横浜市政は、住民に最も身近な基礎自治体の機能（福祉・教育・道路などの住民サービスの向上など）に加え、都市圏における中枢都市としての機能（人・もの・情報の流通拠点として、基幹的な交通インフラの整備など）を果たしている。また、地下室マンション対策・夏の軽装など地球温暖化対策・広告・ネーミングライツ事業など、国や他都市を先導する役割も果たしてきた。

しかしながら、指定都市制度は、一定の道府県事務の処理はできるが、暫定的かつ特例的な制度であるがゆえに体系的ではなく、①役割に応じた税財源制度がない、②事務配分は、特例・部分的で一体性がない、③国や県との分担があいまいで、二重行政の弊

図2 市民から見た大都市制度のイメージ

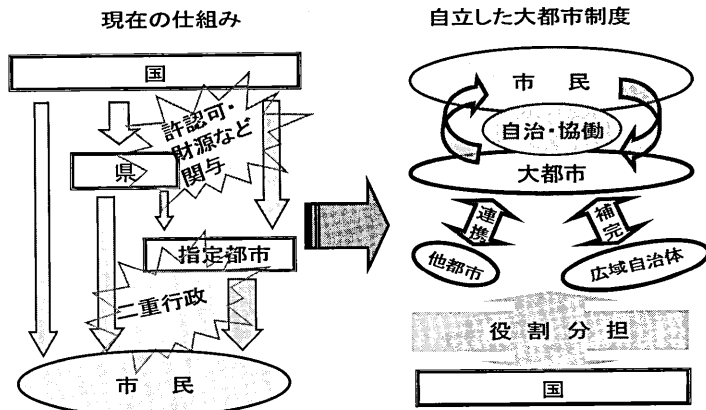
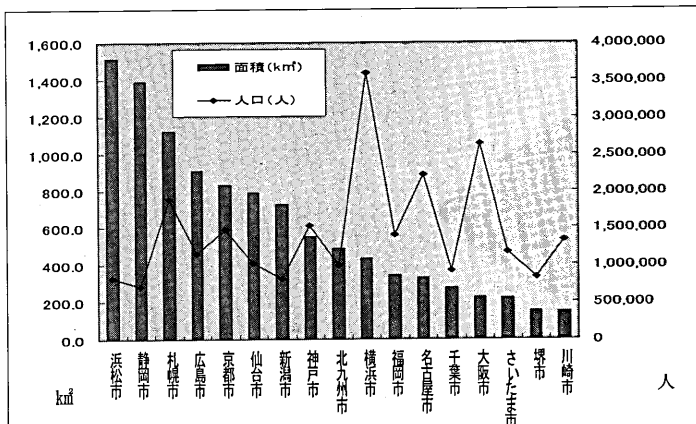


図3 都市の規模と事務配分

市 3万人~	特例市 20万人~	中核市 30万人~	政令市 70万人~	業務の種類(例)
市が行う業務(役割)				戸籍・高齢者福祉・生活保護・児童福祉・小中学校
				(都市計画)市街化区域内の開発行為の許可など(環境保全)騒音・振動を規制する地域の指定
県が行う業務(役割)				(福祉・衛生)養護老人ホーム設置許可 身体障害者手帳の交付・保健所の設置
				(教育)小中学校教員の任免 (土木)国道・県道の管理 (福祉)児童相談所の設置
				その他の、県が行う業務

図4 指定都市の面積と人口



データは平成18年4月現在。浜松市・新潟市は平成18年11月現在。

害や関与等の非効率がある、という指摘がなされてきた(注4)。例えば、①交通・都市基盤整備、環境対策、児童相談などの大都市固有の行政需要に対応できる税財源制度がない(注5) ②開発を調整するための市街化区域指定ができない、災害時の水防警報発令や自衛隊の災害派遣要請ができない ③公園・文化施設などが県との二重行政になっている、など、一体性・総合性を欠くものである。

②指定都市の多様性
国は市町村合併推進に伴い、平成7年に中核市制度(人口30万人以上など)及び平成12年に特例市制度(人口20万人以上)を創設し、人口規模などに合わせた権限委譲も実施してきた(図3参照)。さらに合併推進の一環として、指定都市の要件を緩和したため、平成17年には静岡市(71万人)・堺市(83万人)の指定都市が誕生し、19年4月には、浜松市(82万人)・新潟市(81万人)が加わり、17

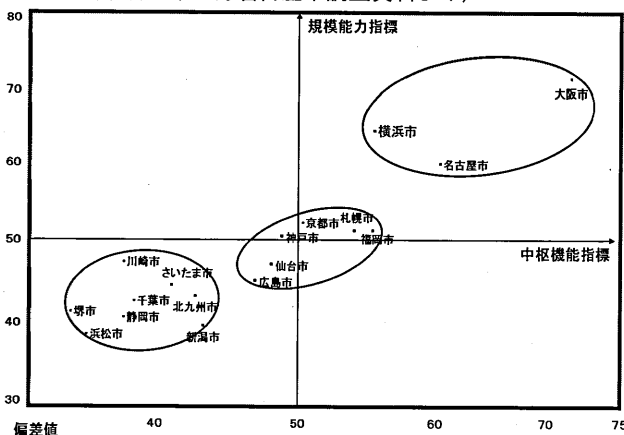
都市、総人口は、約2500万人に達することとなる。(岡山市、熊本市、相模原市なども指定都市をめざしている。)その結果、指定都市間の規模の差や特性の違いが顕著になった。平成18年度の15都市の比較で見ても、人口は最大市(横浜)と最小市(静岡)の格差は、5倍以上となり、面積は最大市(静岡)と最小市(川崎)の格差が、約10倍となった(図4参照)。市内総生産も、最大市(大阪)と最小市(静岡)の差は、7倍

以上となった(注6)。このような状況は、自治法上は50万人以上としながら、事実上は政令で指定要件を変動させるといって、曖昧な制度に起因している。

多様化の問題を具体的に示したものとして、名古屋市のよる分類がある。名古屋市の『道州制を見据えた「新たな

(注6) データは「平成18年度指定都市基本施策検討調」(字算編) 横浜社会事務局(平成18年12月) 参照。

図5 規模能力と中枢機能からみた大都市の位置 (総合)
(平成19年2月名古屋市調査資料より)



でも、都市規模や拠点性などに応じた自治制度を構築すべきことを示唆するものである。

4 新たな大都市制度提案のための視点

国は、平成19年度の第二期分権改革に、地方への権限移譲や、国・地方の税源配分の見直し、道州制のビジョンをまとめていく方針である。国の動きを踏まえ、本市からも効果的に提案を発信せねばならない。

指定都市市長会においても、地方分権改革推進プロジェクトを発足させ、指定都市制度の改革案を検討・提案することとなり、横浜市も参画している。さらに、本市としても、外部有識者などの参画を得て議論を行い独自に提案をしていく予定である。これらの動きを結実させねばならないが、そのために必要な視点をまとめてみた。

① 市民意見からの発想

高まれば、受益と負担の関係も明確になり、市民と行政の信頼関係をさらに高めた市政が期待できる。しかしながら、分権はとかく権限の配分論に陥りやすく、市民からの理解も得られにくい。市民の視点に立てば、どうあるべきなのか、市民生活にどのような利点があるのか、分かりやすく提案していく必要がある。

例えば、指定都市市長会の提言において、道州制に移行した場合に移譲されるべき事務の例として、「警察の管理及び運営のうち交通規制、風俗警察、街頭犯罪等の軽犯罪などに係るもの」を挙げている(注8)。横浜市市民意識調査では、「防犯対策」が平成15～18年度、4年連続で市政への要望の第一位となり、市の対応強化が最も望まれている分野という結果となった。

本市でも、平成17年度に「横浜安全・安心プラン」を策定し、自主防犯力の強化を基本に、区役所を中心として自主防犯活動の支援などを行っているが、犯罪の取締りを直接行えない。提言が実現すれば、防犯活動と取締まりの連携が強化でき、市民生活の安全性向上を、十分に期待できる(注9)。このように市民ニーズを踏まえた検討と提

案が有意義であろう。

② 基礎自治体の牽引役

自治法第一条の2は、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、(中略)地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」としている。これに基づき、まず基礎自治体に自治権限の源泉があり、その自治体の能力では行えない事務について、広域的な団体が補完するという、補完性の原理に基づき、制度を構築すべきである。指定都市の問題は、求められる責任と権限・財源の不一致にあり、市町村(基礎自治体)共通の問題も多い。指定都市は、市町村制度強化の牽引役でもあり、制度を開拓していかなければならない。

③ 大都市は国の活力の源泉

第28次地方制度調査会は、道州制と並んで、大都市制度のあり方が主要な諮問項目であったが、答申は「道州制との関係において大都市圏にふさわしい仕組み、事務配分の特例等を設けることが適当」(注10)という指摘に止まった。大都市はこれまでも、少子高齢化やグローバル化の波

の中で、国際的な都市間競争に晒されながら、業務・情報・人材の拠点を担ってきた。大都市の自立化・活性化を促進することが、国にとっても今日極めて重要であることを発信せねばならない。

特に横浜市は首都圏を構成する業務核都市として、大きな役割を担っていることを再確認すべきであろう。東京都心の業務集積が巨大なために、横浜は昼夜間人口比が約90パーセントであるものの、他都市からの通勤・通学者は40万人(平成12年度)、市内従業・就学者は160万人にのぼる。業務集積の求心力も、例えば市外通勤者は、昭和40年に138自治体からの流入があったが、平成12年には182自治体に増加するなど(注11)、着実に高まってきた。

日本においても、首都圏においても、東京一極集中は、安全性・効率性・柔軟性が保たれない。首都圏もネットワークで形成されるべきであり、その中であって横浜市の役割は重要である。今後、関東の道州制のあり方も具体的に検討

(注7)「道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書」名古屋市作成(平成19年2月)97頁参照。

されるが、横浜市の役割が認識され、大都市の制度設計にしっかりと反映されるよう提案すべきである。

④ 大都市の規模・能力に応じた制度の提案

前述したように、指定都市は、規模や拠点性の格差が生じているにも関わらず、同一制度になっている。一方で、特例市で人口1・5倍以内、中核市で人口2・3倍以内（指定都市が70万人以上である場合）の範囲で制度設計されている。指定都市の多様化に伴い、規模や拠点性に応じた制度が検討されるべきであろう。ドイツのハンブルグ市や韓国の釜山市など、首都でなくとも、大都市が広域自治体と同格の制度に位置づけられている事例もある（注12）。

道州制の議論が先行しているが、このような実例等も参考に、自治に必要な、事務権限とそれに応じた税財源・制度の創設を目指すべきである。

⑤ 都市内分権の推進

平成18年度横浜市民意識調査によると、市民の生活「満足層」は、67・1%であり、昭和63年以来、19年間連続で全国平均を上回っている。市政への満足度の高い施策は、「ごみの分別収集・リサイクル」、「バス・地下鉄などの便」、「公園・動物園の整備」、「良質な水の確保や安定供給」、「最寄り駅周辺の整備」の順になっている。これらの事業の多くは、大都市の規模のメリットが活かされたものであり、横浜市民の生活満足度が高いことの要因でもあると考えられる。

このことから、大都市として一体性のある自治の拡充を図りながら、市民に身近な行政も両立できる都市内分権を推進せねばならない。

横浜市は、これまで、現行制度下では最大限とも言える区役所機能強化を実施し、広聴や意見交換の場を拡大し、区民と区役所の距離を縮める取組を行ってきた。他方で規模のメリットも生かし、税の徴収業務を一部集約化するなど、効率性の確保にも留意してきた。

今後は、身近な生活圏における新たな地域自治をめざした、市民主体の地域運営（エリアマネジメント）の実践を重ねていく予定である。これらの実践を進めながら、身近な自治の可能性は幅広く議論されるべきである。

特別区制度や地域自治区制度（注13）の適用の可能性も

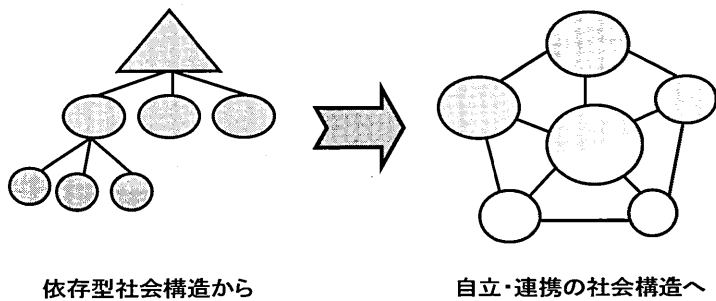
検討すべきと考えるが、大都市として行うべき自治の範囲を議論するなかで、より多くの選択肢を議論する必要がある。例えば、東京都区制度についても、大都市経営の視点から、①都と特別区が同種の行政を担うなど効率的とは言えない、②区域と生活圏・経済圏の乖離、③税源の偏在度合いの拡大に伴う財政調整交付金の拡大、などが課題としてあがっている（注14）。

5 自治体間の自立・連帯社会へ

グローバル化は、情報・もの人材が国のコントロールを超えて交流する社会を形成している。国がホスト型コンピュターのごとくに全てを処理し、自治体を「端末」のように自立しない存在にしておけば、国も自治体も衰退することは明らかである。国との役割分担を明確にした上で、自立心を持った自治体が、

連携・連帯し、共に支え合う社会を構築せねばならない（図6参照）。道州制のあり方も、あくまでも補完する役割であって、第二のホスト型であってはならない。地方六団体が設置した「新地方分権構想検討委員会」の最終報告書にあるように、大都市も農山漁村地域の自治体も、「自立すればするほど連帯する」（注15）ことができ、相互協力できる社会を目指すのである。

図6 自治体間の連携構造図



依存型社会構造から

自立・連携の社会構造へ

〔注8〕
「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」指定都市市長会大都市制度調査研究プロジェクト（平成18年1月）20頁参照。

〔注9〕
第28次地方制度調査会・第24回専門小委員会議事録（平成17年6月27日）参照。

〔注10〕
第28次地方制度調査会答申（平成18年2月28日）

〔注11〕
「首都圏の地域構造のあり方とその推進方策について調査報告書」八都県市首脳会議 首都機能部会（平成18年12月）112頁参照。

〔注12〕
ハンブルグ市は都市州として、釜山市は特別市として、それぞれ広域自治体に位置づけられている。

〔注13〕
平成16年5月の自治法改正により、市町村は、区域を分けて地域自治区を設け、地域協議会を設けることができ、指定都市の行政区も適用可能となった。地域自治区は、合併した市町村の自治を一定確保する目的が本来あり、合併を推進した浜松市や新潟市が予定している。

〔注14〕
「行財政改革の新たな指針」東京都（平成17年11月）35頁、及び「東京自治制度懇談会議論のまとめ」東京都自治制度懇談会（平成18年11月）37頁参照。

〔注15〕
「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて（第二期地方分権改革とその後の改革の方向）」新地方分権構想検討委員会（平成18年11月30日）4～5頁参照。