

政令指定都市の未来

市民から見た二一世紀
の大都市制度を考える

都市経営研究会 ②

- 1—はじめに
- 2—大都市圏に求められる近未来の地方自治制度改革の方向
- 3—東京圏における広域行政のあり方
- 4—狭域行政のあり方
- 5—市民参加制度の充実
- 6—残された課題

1—はじめに

地方自治法ができて五十年、地方分権化の潮流の中で地方自治の新しい枠組みを検討している政府の地方分権推進委員会は、平成八年十二月から平成九年九月にかけて第一次から第四次勧告を出した。しかし、これらの勧告内容は政令指定都市などの大都市制度改革について十分踏み込んだものとはなっていない。

地方分権論議の中で「政令指定都市制度」をめぐる課題としては、①大都市制度についての論議が少なく、大都市の制度的展望がはっきりしていないこと、特に、政令市と県の二重行政の弊害の問題や、広域行政について府県と政令指定都市との機能分担が不明確なままであること。②また、政令指定都市内部の課題として、市民から見て「行政区」は、同規模の近隣都市や東京都「特別区」と比較して、地域総合行政機関として当事者能力が不十分であり中途半端な存在であること。③また、個々の市民にとっては政令指定都市であることのメリットが見えにくく、市民が市政に参加できる制度が不十分であることなどが指摘できる。

そこでわれわれは、①国や県との関係など「広域行政」あり方、②より市民に身近な行政として「狭域行政」のあり方、③市民と行政の関係はどうあるべきかという「市民参加」のあり方の三点を中心に、首都圏・横浜の実情を踏まえた大都市制度の未来について考え、提案してみたい。

2—大都市圏に求められる近未来の地方自治制度改革の方向

「広域行政」と「狭域行政」の充実及び多様な自治制度の導入

①—大都市制度改革のシナリオ

今後、平成十年の通常国会の終了するまでの間に、政府において「地方分権推進計画」の策定が予定されている。そこで、今後進められる地方分権推進計画において「大都市制度の改革のあり方」をとりまとめ、早急な確立を図る必要がある。当面の受け皿としての都道府県から、どのように分権がなされるのが不明であり、大都市サイドから改革案の提示などの積極的な取り組みが求められる。これまでも国に対して大都市共同の権限及び

税財源の要望行動や「明日都市懇」報告など、制度改革に向けた取組みの実績はある。今後は「指定都市事務局」の体制強化を図り、大都市制度改革の「中心的推進主体」として、首長懇談会などにより積極的に提案、共同行動を進める必要がある。

また、東京都や指定都市の連携による大都市協議会の設置などにより二一世紀にふさわしい大都市制度改革に向けた具体的取り組みを強め、わが国における分権化の推進主体として役割を担っていく必要がある。さらに、新たに誕生した「中核市」及びその候補都市を含めた大都市自治体の拡充と連携・ネットワークの形成に向けた取り組みや、都市自治体全体の行財政の自立と分権型社会の実現に寄与する牽引役を果たすことが求められる。

②—府県と大都市間の機能分担の明確化

当面、現行の二層制を前提としつつ、東京一極集中問題をはじめ直面する大都市の政策課題を解決し得るよう、大都市圏においては都道府県と指定都市間における機能分担を明確にする必要がある。具体的には、①指定都市の事務権限は府県なみに拡充し、自立的都

市経営の枠組みを整える。②総合的・自主的なまちづくりに必要な事務権限の国からの委譲を図る。(特に現行府県でも不十分な交通・情報通信分野など)③府県機能を見直し、機能再編を行う。(二重行政を廃し、市町村を包括する広域自治体としての役割として、補充・支援・連絡調整機能への純化の明確化を図る。)

③ 府県のあり方

地方分権推進委員会の第一次勧告において、都道府県と市町村とは対等・協力の関係にあることを基本とし、都道府県の市町村への関与は最小限のものとし、都道府県は広域的な地方公共団体としての本来の役割を重点的に果たすべきとしている。今後の府県の機能は①これまでの「中二階的」存在から自治法上の理念である「市町村を包括する広域の公共団体」として、広域事務、統一的な事務、連絡調整事務、補完事務機能を発揮しえる行政分野を明確にする。

②府県からの権限委譲にあたっては、地方分権推進計画において、都市レベルで総合的、一体的に対処することが望ましい事務権限は、指定都市及び市町村に委譲する。

③府県に求められる新しい機能としては、市町村自治の擁護・支援機能や高度な政策立案(シンクタンク)機能がある。また、調整機能として、近年、重要性が高まる広域環境管理、広域防災対策、広域消費者行政(広域消費者被害、不当取引指導、表示基準等)、広域交通体系などが想定されるが、その具体的機能を地方自治法上、明確にする必要がある。

④県の財源配分機能は不要とし、国の役割として明確にする。(現行税源配分の見直し)

⑤なお、将来、大都市圏の広域行政体制が整備された段階で府県機能の見直しを行う必要がある。

3 東京圏における広域行政のあり方

近年、住民の社会・経済的な活動範囲が一層拡大し、生活圏と行政区域の乖離が進行する中で、社会経済的ないわゆる「生活圏域都市」は行政上の区域、都道府県域をこえて広がっている。

特に、東京・埼玉・神奈川・千葉の約五十キロメートルにわたる東京圏においては地域相互の依存関係が強まっており、一体的な大都市圏として都県の圏域をこえた広域的な行政課題が増大している。

特に、一九七五年後半以降は、情報化・国際化・経済のソフト化・サービス化の進展等を背景として東京都区部への高次都市機能の集中が加速した。「東京一極集中」にともない、東京圏内の自治体では通勤混雑・交通混雑や住宅取得難、廃棄物処理や災害への脆弱性等の大都市圏問題が深刻化しており、広域的な対応が必要となっている。東京湾岸道路の整備をはじめ、廃棄物の処分場の確保、圏央道路及び外郭環状線の整備や広域防災・大規模防災対策、業務核都市の育成整備による多核多圏域型地域構造の形成、東京湾の整備再開発構想などの圏域レベルの課題が山積している。こうした問題は今後、国・公団・関係都県・市町村等の対等な協力・連携によって取り組まれていくべきである。

これまで、東京圏では七都県市首脳会議(首都圏サミット：東京都、埼玉県、神奈川県、千葉県、横浜市、川崎市、千葉市)が昭和五十四年から続けられ、東京一極集中問題の解決に向け、「首都機能のあり方」や「東京湾の水質問題」、「廃棄物処理」等を共通課題として取り組み、二十一年間にわたる実績がある。

近年は、業務核都市を中心とする「展都と分権」問題等に共同して取り組み、国土計画・法制等(首都改造計画、首都圏基本計画、四全総、多極法等)に反映させる等、一定の成果をあげている。この方式は、首都圏を構成する主要首長が共通する広域行政課題について協議・協調し、これにもとづき国に要望・提案を行う場として極めて重要であるが、現行の年二回の「懇談会」開催、その下での事務局の持ち回りや事務レベルでの利害調整の難しさなど、現行方式による限界もみられる。

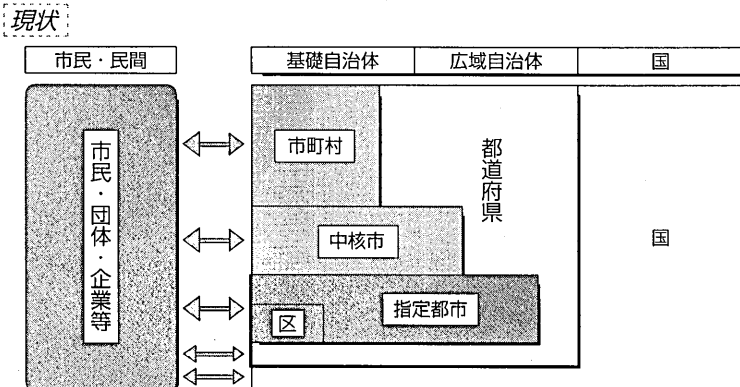
① 広域行政体制の将来の方向

このような実情をふまえて、東京圏における広域行政体制を整備していく核として、七都県市首脳会議の組織等を活用するとともに、その次のステップとして、効果的なシステムとして「広域連合制度」の活用を検討すべき時期にきている。

⑦ 常設事務局の設置

七都県市首脳会議の共同調査・協議・調整機能をさらに充実・強化するため、現行の毎年の事務局持ち回り方式を改革し、常設事務局を設置する。その効果としては、情報の一元的な管理と提供の充実、連携の緊密化、各都県市の個別利害を克服し広域的視点の利害優

政令指定都市の未来概念図



- ① 基礎自治体(市町村)と広域自治体(都道府県)の二層制となっている
- ② 指定都市は県・5大都市の対立の妥協として誕生した経緯がある
- ③ 市民からみても、指定都市の行政能力からみても二重行政の弊害があり、総合的、効率的な行政運営ができる制度となっており、中途半端な制度である
- ④ 都道府県は広域自治体としての機能が不十分であり、また基礎自治体とは対等・協力の関係と言うよりも、指導監督・後見の関与が大きい
- ⑤ 指定都市の行政区は同規模の近隣市や東京都特別区に比べて区の権限・責任が小さく、市民からみて身の回りの課題も区では解決できないという指摘がある

先や共同責任体制が図りやすくなることなどが期待される。また、圏域の基礎的情報の共有と共通指標の作成も進めやすくなる。特に、リサイクル、デポジット、東京湾の水質管理、情報公開などの「共同条例案」をモデル条例として策定するなど可能である。さらには各都府市の「総合計画」策定について広域的観点から策定段階で相互調整を行うこともできる。

① 広域連合制度の活用

大都市圏への広域行政課題への対応として、共同事務局の実績・準備期間をふまえて広域連合制度を活用し、「東京圏広域都市連合」を創設することを検討すべきである。

① 構成団体は当面、七都府市首脳会議の発展形態としてすすめ、大都市圏域の都道府県及び大都市を中心として構成する。将来は、大都市制度の確立にあわせ、府県機能の再編のあり方にもよるが「指定大都市」あるいは、課題別に「関係市町村」により構成するなど、柔軟なものとする。

② 広域都市連合の性格は、東京大都市圏の広域行政需要に対処するための行政機能を固有の機能として有する「特別地方公共団体」とする。

③ 広域連合の組織・機構としては、「評議会制」を採用する。「評議会」は会長（構成自治体の首長代表）、マネージャー（総括行政官、特別職）、評議員（各構成自治体の代表者及び一定の範囲で国の機関または公共的団体からも人材登用できる）などで構成する。

④ 広域連合の財政は、原則として、構成団体の負担金、「連合」が発行する地方債（自ら

実施する建設事業に要する経費充当等）、利用料や住民からの分担金、その他の財源をもって充てる。

⑤ 広域連合が行う当面の事務・事業は、事実上の協議会としての「七都府市首脳会議」は現行どおり、各首長の自由な懇談の場として存続させ、「共通合意」「決定事項」をもとに、これを検討・実施する主体として現行各種委員会、協議会にかえて「連合制度」を導入する。広域連合の機能、住民との関係等は現行制度を準用する。

② 一 広域都市連合における対応課題

① ごみのリサイクル化、デポジット制の推進、産業廃棄物の共同処理など広域環境計画の推進

② 広域交通計画の策定や首都高速道路公団の経営、首都圏第三国際空港・東京湾岸鉄道の共同建設と経営など首都圏交通ネットワークの整備

③ 東京圏整備計画の策定や多角多圏域型都市構造の形成、東京湾ウォーターフロントの再整備、先端産業の集積促進、広域防災対策の推進など、都市間競争の広域的視点からの調整や広域ネットワークの推進

4 一 狭域行政のあり方

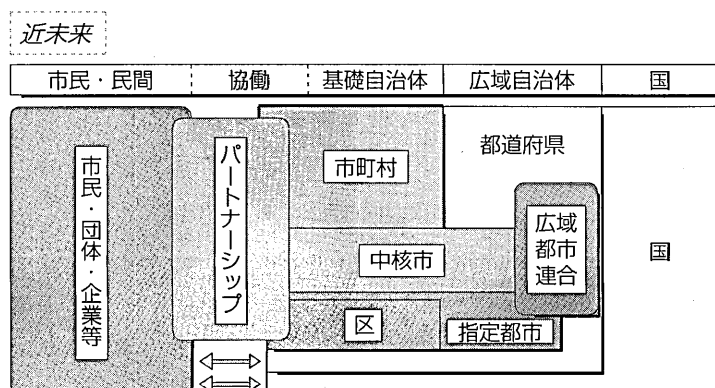
① 一 区行政の将来方向

ところで、現行の指定都市などの大都市は、住民の意思が市政に反映されにくいのではないかと、あるいは人口二十万人程度の「市役所」ならば解決できる課題でも「区役所」だと権

限外の事項であり解決できない等の指摘がある。このため、指定都市は解体して「区」が市町村と同様の基礎自治体となるべきであるという意見もある。

確かに、指定都市ならではの問題も少なくない。しかし、その解決策が指定都市解体しかないのかというところではない。「民意の反映」であれば参加と公開のシステムをより一層すすめて、その上で「区役所」についても更なる機能強化を図ることによって十分対応できると思われる。むしろ、横浜をはじめとする旧五大市のような指定都市は、歴史的にも市域全体を睨むなかでバランスやプライオリティを考慮し計画的にインフラ整備や諸々の施策展開を図ってきたことや、住民の意識は「区民」よりも「市民」としての意識・愛着が強く都市としての一体性が求められていること、将来の都市経営戦略の可能性などについても、指定都市として大都市のスケールメリットを最大限発揮することのほうが、市民にとって選択肢も広がり遙かに有用と考える。現に指定都市をめざして合併を検討する都市も多いという現実を踏まえると「指定都市無用論」「区独立論」は当を得ないと考える。加えて、自治体の自主財源の強化を前提（あるいは不即不離の背景）として基礎自治体たる市町村への権限委譲を旨とする地方分権を論ずる時に、その人口構造や産業構造、インフラ整備水準、担税力などが異なる各行政区が独立した場合、現行の行政サービス水準を各区が維持しようとするならば、地方交付税や国庫補助金などの追加財源を必要とし、「地域のことは地域で決めて実施すること」

- ① 地方分権推進計画において現行大都市制度の改革を進め、府県機能の明確化（地方自治法第2条第6項に定める都道府県の本来の事務への純化；広域性・統一性・連絡調整・補完）が図られる必要がある
- ② 大都市・市町村・都道府県が「広域都市連合」を結成し、共同の施策に取り組む（国はオブザーバー参加）
- ③ 現行自治制度は行政区について詳しく定めておらず、各指定都市の工夫で日常の身近な課題は区で解決できるよう区を機能強化することは可能
- ④ 市民と基礎自治体（特に機能強化された区）との間で協働型（パートナーシップ型）の市民参加事業が活発化し、協働領域が拡大する



を目指す分権の方向に逆行するものと言わざるを得ないだろう。

それでは、今後は「行政区」はどうあるべきであろうか。「区」に関しては現行の地方自治法では基本的事項について規定するにとどまっている。市長が区長にどの程度事務や権限等を委任するか、言い換えれば区の機能をどうすべきかは各都市の裁量に委ねられている、ともいえる。

これらのことを念頭に起きつつ、以下「区」のあるべき姿について提案したい。

⑦「ワンストップ行政」の実現

第一に、区役所「機能」の強化である。区役所は市民に身近な行政機関として各行政区にあるが、担任する事務・施策・行政範囲は、「指定都市」の所掌する事務・施策・行政範囲の一部にすぎないというのが現状である。

横浜市においては、これまでの機構改革において区役所機能の強化を図ってきたが、全ての行政分野で責任を持つまでには至っていない。都市計画や道路、公園、一般廃棄物行政などの分野がその例である。各行政分野における質的なレベルをどこまで区に担わせるかという点は後述することとし、まずは全ての行政分野について「区役所」が担任、所掌するよう、その機能を強化（＝局からの権限委譲、＝内なる分権）する必要がある。こうすることによって、新しい市民参加、パートナーシップ行政も行政区を単位に、より身近なところで総合的に進捗させることが可能となる。なぜなら、区民に対し区役所は「所管外」という言い訳が通用しなくなるからである。市民は、身近な行政課題に関しては区役所に

行けば何らかの解決ができるようになり、「ワンストップ行政」の実現が可能となる。

「区」と「局」の担任する役割分担について言及すれば、局は全庁的な制度や計画の立案、区間の調整等を担うスタッフ・サービス部門であることを原則とし、例外的に局が事業を担任する場合には、方面別の事務所を設けるなど極力市民に身近なところで事業展開すべきである。幹線道路網の整備などもこれに該当する。また、区画整理の事務所などは、対象地区が一つの行政区ならば区役所機構とすべきであろう。なお、事業執行に当たっては市長の権限を補助機関たる職員（区長、局長など）に極力委任し、その権限と責任において事務事業を進めるように工夫することも今後の課題であろう。

⑧区長人事

第二に、幅広い職務権限を持つ区役所のトップである区長の人事に、市民参加の要素を認めることである。区長は、市長の施政方針の下で、当該行政区内の施策を推進し課題解決する実質的な「区行政の支配人」＝「シティマネージャー」である。行政内部からの登用に限定せず、広く外部から人材を求め、指揮監督の下におくことが市としての一体性を担保することとなるので、一般職のままにすべきであろうが、外部からも人材を求め、こととなると、区長就任要請に応じやすくなるためには、区長については現行の地方公務員法による営利企業の従事制限を自治法による助役の兼業禁止程度まで緩和することや、分限の適用について法改正する必要がある。

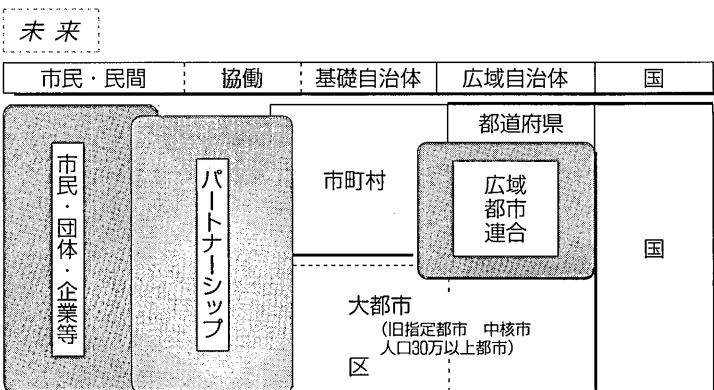
区長人事について、もうひとつは市長が候補者を選定する際に市民が参加できるようにすることも検討されてよい。市長選の際に、市長候補者がそれぞれの区長候補者を公表し、市長選挙において市長と区長に誰が相応しいかをセットで選択するわけである。当選した市長は、この結果を参考に人事権を発動して区長を任命する（投票結果には拘束されない）。また、これにともなう、実質的に

区長の任期は四年が原則となるが、途中で市長の人事権による解任（異動）も認められる他、住民の意思による解職請求も助役等主要公務員の解職請求制度に準じて認められる。こうした、区長人事の制度に改革することによって、より住民自治が反映され、市民の参加度や満足感が高まるのではないかと。

⑨区役所予算の拡充

第三に、区役所予算の拡充である。現状では、区役所の予算は局からの配布予算となっており、細部に至るまで局による制約の色が濃い。横浜市では「個性ある区づくり推進費」を平成六年度に創設し、区毎の特色に応じた施策展開が可能となるよう予算システムの改善をおこなったところであるが、更にこの考えに沿って強化する必要がある。具体的には、今後とも一般配布予算は極力区づくり推進費に統合し、それぞれの区の実情に応じて施策・事業が展開（見直し、打ち切りを含む）できるように努めるとともに、現在十八区一律に配布されている自主企画事業分（一億円）についても、その積算を、一律分（基本分）プラス人口割り分プラス面積割り分とすべく、客観的で適切な積算基準を検討すべきで

- ① 法改正により法律に基づく大都市制度を確立する（政令指定都市は法令指定大都市に移行する）
- ② 中核市や人口30万以上の都市（約50都市）も指定都市と同様に大都市制度の適用を受ける
- ③ 広域都市連合に一般市町村が参加し、広域行政は広域都市連合が担う。その結果、都道府県は中小都市の広域行政機能や調整機能を担う
- ④ 広域都市連合が道州制や都道府県と違う点は、基礎自治体である市町村・大都市に自治の権限と責任が最優先されていること
- ⑤ 区は行政区であるが、法改正により、都市の成熟・市民意識の変化によって、行政課題への対応は全市統一に行うよりも、各区独自に展開することが重要と多数の市民が判断するに至ったときは、市民投票によって国・府県の関与を受けずに区を基礎自治体（区長公選・区議会設置）に移行することも選択できる。併せて、府県機能の役割の見直しを行う（大都市が自主的に自治制度を選択できる自治制度の確立へ）



ある。その際、職員の人件費についても、統合や流用の可否について論議すべきである。

④ チェック制度の充実

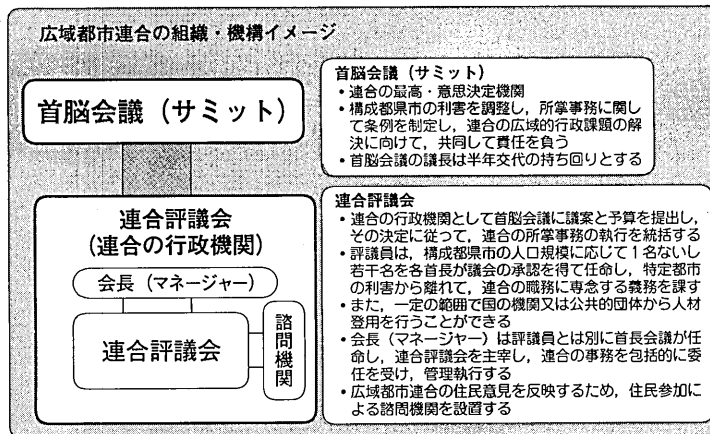
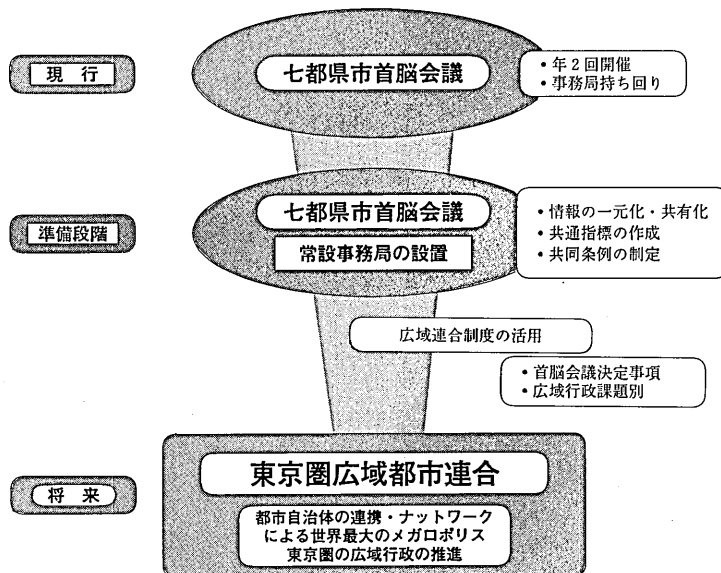
第四は、これら強化拡充された区役所の権限や予算に対するチェック制度の充実である。まず、徹底した情報提供・情報公開をすることにより市民は納税者＝主権者として適切に事業執行されているかを知ることができ、正確な行政情報を把握し、市民の立場で行動し、世論形成や行政を動かすことも可能となる。更に、既存の公聴手段や直接請求制度に加え、新たな市民参加としての「区民評議会」(区選出市議員、住民自治組織代表、各種団体代表、行政職員、公募一般市民で構成される区長の諮問機関)の設置により、行政の意思決定プロセスに参画することも可能となる。この「区民評議会」が機能するためには、よりパートナーシップ行政の考え方が市民・職員双方に浸透し、身近な生活圏レベルでの「地区評議会」(現在一部の区で試行されている「地区懇談会」が充実したもの)が定着していることが望ましい。また、各区の予算執行(事業展開)のチェックという点では、公選によって選出された議員の役割は重要である。「市民代表」の究極は「議員」であり、議会においても、「区づくり推進横浜市会議員会議」による区単位のチェックの他、市会の全員協議会や特別委員会等を活用するなかでの区間のバランスチェックなども検討すべきであろう。

⑤ 自治のトライアングルの向上

まずは行政サイドが変わり(権限や予算等区の機能強化)、市民参加が保障される制度

東京圏における広域行政体制の方向

～首都圏サミットの実績を生かした
段階的体制整備を目指して～



改革がなされ(区長人事、情報公開、区民評議会など)、そして市民の住民自治意識、自己責任意識が高まるという三つの要素(自治のトライアングル)が噛み合うことによって、「行政区」は人口二十万人の「市」では持ちえない大都市としての魅力とスケールメリットを享受し、かつ住民自治の精神が現実にも反映される参加型パートナーシップ行政が展開される「わがまち ふるさと」となる。

そして、このような責任と参加による住民自治風土が行政職員の側にも市民の側にも定着したとき、横浜はより一層都市として活力とうるおいのある「自治体」となることができよう。

なお、こうして機能強化された行政区が成熟した後、市民の間に「行政区の基礎自治体化」＝分離独立」要望が強まった場合には、その段階であらためて市民全体で横浜の将来の姿を論議すべきであろう。その際、市議会での徹底した議論を踏まえたいうえで、法に基づく「市民投票制度」によって、自らの都市の自治形態を市民自らが決定できるように法整備を図るべきと考える。

② コミュニティ行政(地域行政)の展開

狭域行政については、これまで「区」を単位として、行政を進めてきているが、区は平均すると人口約十八万人、二十四平方キロ

メートル度と一都市に匹敵する規模であり、区よりもさらに市民に身近な地域単位での行政、つまり、コミュニティ行政（地域行政）を展開すべきと考える。現在のところ、政令指定都市でコミュニティ行政を明確に打ち出している都市はない。東京都世田谷区（人口七十六万人、面積五十八平方キロメートル）では、区内を五つの地域に区分し地域の行政拠点として総合支所（一支所平均人口十五万人、面積十二平方キロメートル）を設けている。さらに総合支所のエリアをいくつかに分けて区民センターを配置し、行政手続きの拠点としている。

横浜市では、区役所以外での行政サービス拠点として乗換駅など交通の結節点に行政サービスコーナーを市内十三カ所に設け市民の利便性の向上を図っており、将来は地区センター等での証明書類自動交付機の設置構想を持っている。

行政サービスコーナーはサービスの提供拠点であり、地域行政の単位ではないが、今後、地域行政の単位となりうる地域区分としては①地区センターのエリア単位（市内八十八カ所で二中学校区の地区単位）、②中学校区のエリア単位（市内百四十五校の通学地区単位、概ね人口二万人程度）、③小学校区のエリア単位（市内三百四十四校の通学地区単位、概ね人口一万人程度）、④震災時避難場所として指定され、地域防災拠点・防災備蓄庫として整備が進められている市内小中学校単位（平成十年末四百四十九カ所、概ね人口七千人程度）、⑤地区連合自治会・町内会単位（約

二百三十七地区、平均人口一万四千人程度）などが考えられる。行政コストや地域の歴史を考慮しないで理想論をいえば、将来の地域行政のエリア単位としては、震災時避難場所である小中学校単位を進めることが望ましいと考える。地震災害を想定しながら、いくつかの自治会が集まって小中学校単位での防災まちづくりを進め、防災を契機として地域の総合的なまちづくりへと展開する可能性を持っているからである。余裕教室やコミュニティハウス等を活用し小中学校を地域住民の拠点として、住民主体の地域まちづくりや特色ある学校づくり、地域での住民主体の支え合い活動をすすめていくこともできるのではない。

5 一市民参加制度の充実

市民からみて自治制度の充実を図っていく前提として、まず、第一に、市民への広報として行政情報を徹底して提供し、公開度・透明度を高める必要がある。インターネット等を活用すれば詳しい行政情報に直接市民のアクセスが可能である。そして、市民が計画・構想段階から施策・事業に参加できる機会が拡充され、多くの市民が積極的に参画している状態をつくり出すため「市民参加条例」（住民投票制度や区民評議会、パートナーシップ制度などの制度化）を検討すべきである。

6 一残された課題

抜本的な地方分権を進めるに当たって、最大の問題点の一つは財源問題にある。我が国においては、税収調達能力の高い租税は国税に集中し、また租税や税率の設定に関する地方自治体の課税自主権は制限されており、地方自治体は必要財源の三割程度しか地方税から調達できていないのが実情である。今後の分権論議の中では、国・地方を通じる税財源配分の改革を実施し、課税自主権と起債自主権の確立を通じて「歳入の自治」を実現する必要がある。大都市特有の財政需要に応じた都市財源の保障にも当然十分な考慮が払わなければならないと考える。また、大都市制度のあり方を検討するに際しては市民の代表機関である議会の強化策についても十分論議される必要がある。

なお、政令指定都市制度論議の歴史については、調査季報一九九号特集「大都市と地方分権2」「大都市制度のしくみと沿革」を参照ください。

本稿は、総務局職員研修部の平成八年度都市経営研究会「政令指定都市の未来」研究グループの報告書を要約したものです。研究に当たり、日本都市センター主任研究員松本氏から多くの貴重な示唆を得ました。

〈細谷延〉教育委員会事務局総務課長／新井貴 Ⅱ 総務局国際室次長兼調整担当課長／伊藤公一 Ⅱ 環境事業局戸塚事務所長／石川美枝子 Ⅱ 経済局・横浜市消費者協会課長／武内辰夫 Ⅱ 道路局南部建設課長／間瀬勝一 Ⅱ（財）横浜市文化振興財団事業課長