

◎ 地方分権と大都市制度の問題点

市民生活の視点から

① 地方分権と大都市制度の問題点
② 横浜市の事例

① 地方分権と大都市制度の問題点

吉田民雄

1 分権化時代の大都市と

まちづくりの制度的仕組み

わが国都市は、ナショナルミニマムの達成にしのぎを削った効率追求のキャッチアップの時代を終了し、「生活の質」の向上を基準とする自律的な都市の成長管理を問われる新しい段階にある。近年の地方分権の要請の高まりにみるとおり、都市の「個性化」「文化性」の追求を迫られる新しい都市のライフステージにふみこむなかで、自治体それぞれの主体的なまちづくりの必要条件として、国から自治体へ事務権限や財源を移管する地方分権の必要性がクローズアップされるまさに分権化時代にある。そこでまず、最近の都市状況とそこに横たわる制度的問題の基本的状況を確認しておくことにしよう。

① 新しい都市のライフステージと大都市のポジション

最近の都市状況に注目すると、そこで浮かびあがるまちづくりのキーワードは「アメニティ」「エコロジー」「ヒューマニティ」「ゾーニング」「マライゼーション」などであり、暮らしの快適さやゆとりを付加した豊かさの実感できる生活空間としての都市の形成が主要なテーマとなっている。もはやナショナルミニマムの達成を主眼として国の決めた政策や全国画一的な基準に従うだけの標準化された個性のない都市の形成をめざすべき時代ではなく、地域独自の文化的価値を付加した魅力ある都市の形成が迫られる。自分の自由な時間を大切に、堅実で簡便だが自分らしく暮らすライフスタイルの広がり示唆されるとおり、暮らしや都市がすっかり標準化された中で生活

の楽しさや自己実現、その都市に暮らす意味が求めだされているのであり、自分らしい暮らし方や都市の使い方のできる生活の選択肢の豊富な都市の形成が要請される段階にある。

新しい都市のライフステージを迎えて、都市政策の重点もかつての産業関連社会資本の整備や平均的、標準的ニーズを満たすナショナルミニマムの充足から、生活関連社会資本の整備や多様な暮らしをエンジョイする選択的サービスの供給へとシフトしている。いまやまちづくりや公共サービスの内容は地域の実状を考慮して決定、執行することが、サービスの質や効率性の確保にとって不可欠である。従来の国の決めた政策や施策に従ったまちづくりに努めるだけでは生活の質的充実を求める市民のウオンツ（生活欲求）やニーズから離れるばかりでなく、多様化、複雑化する

1―分権化時代の大都市とまちづくりの制度的仕組み

2―大都市制度の問題点その1

―基礎的な地方政府”として

3―大都市制度の問題点その2

―大都市の地方政府”として

4―“広域”と“狭域”

―大都市の地方政府の二つの問題

る都市実態に対処できない。自治体それぞれの直面する課題環境の多様性に応じた創造性に富む都市政策の形成と、それをふまえた多様で個性的なまちづくりの推進が、市民の期待する良好な都市の形成にとって欠かせない。

しかも今日大都市は、集積のメリットを上回る集積のデメリット（環境問題、廃棄物処理、交通渋滞、地価高、住宅難、通勤地獄等）に直面する。深刻化する都市問題の解決やきめ細かな公共サービスの提供、あるいは新しい生活文化の創造など身近な自治体としての基礎的、先導的な役割のみならず、広域的課題の共同解決や国際化への取り組みなど市域をこえて広域的、国際的役割を果たすことが要請されている。これまでの市域の発想にとどまらず圏域の発想を基調として、「生活の質」に影響する環境や資源などの諸制約条件をふまえながら、市民の暮らしの立場に立って住みよい都市を適正に維持・発展させていく自律的な都市の成長管理の実践を問われるポジションに、大都市はあるのである。

② 集権システムの慣性のロック

こうした都市状況にあって、大都市の創意と活力をいかした自由なまちづくりを促進する分権化のメカニズムを、まちづくりの制度的仕組みにビルトインする必要性は改めて指摘するまでもない。だが、現行の制度的仕組みに焦点を合わせると、自主的なまちづくりに欠かれない多くの事務権限や財源が国、県に留保されており、大都市のまちづくり機能を制約する集権システムの慣性のロック（鍵）がかかっている。ちなみに、主要な法律につ

いて国・県・市間での事務権限の配分状況を見ると、表-1のようである。

各種事務権限の国、県への集中が著しい。指定都市のもつ事務権限数が国を上回るのは都市再開発法と土地区画整理法だけであり、そのような場合でも県のもつ事務権限数がすべての法律で指定都市を上回る。国が主要な事務権限を留保する一方、その他の事務権限を知事に機関委任し、さらに指定都市や市町村に一部を機関委任、団体委任することにより、国の受任者としての知事やいわゆる通達行政、補助金行政を通じて指定都市や市町村を指揮監督する集権システムの図式をうかがい知ることができる。大都市特例の付与された指定都市といえども、事務権限数で市町村を大きく上回るわけでは決してない。また、近年親水性をいかに河川環境整備の迫られる河川法や、民間公益法人による福祉インフラの整備を要請される社会福祉事業法はわずかな事務権限が付与されているだけであり、地下鉄やモノレール整備の鉄道事業法や軌道法、あるいは道路運送法や公有水面埋立法については全く事務権限が付与されていない。比較的に事務権限数の多い道路法、都市公園法、土地区画整理法等も、それぞれの事業の都市計画決定の知事承認、建設大臣認可や都市計画事業の知事認可が必要であり、都市計画法的面からコントロールされる。法律上の許認可、承認、届出、報告、あるいは助言・勧告、是正・改善等の権限を通じて、常に上位が下

位の優位に立つ指揮監督関係が形づくられている。これらに加えて、通達行政や補助事業等での予算措置による事細かな指導・関与があり、大都市の自主的なまちづくりは大きく制約される現状にある。

こうした集権システムの基盤をなすものは、自治体を国の下部機関に変えるいわゆる機関委任事務と補助金行政である。しかも、それらいずれも補助金で不足する自治体の自己負担が本来自治体の自主財源であるはずの地方交付税の基準財政需要額に算入、措置される財政面からの誘導がなされる。課税自主権の制約や起債統制等歳入面での自治の厳しい

表-1 国・県・市間での事務権限の配分状況

	市町村	指定都市	県	国	合計
道路法	54件(77.1)	56件(80.0)	60件(85.7)	62件(88.6)	70件
都市公園法	7 (70.0)	7 (70.0)	8 (80.0)	9 (90.0)	10
都市計画法	8 (21.6)	14 (37.8)	22 (59.5)	16 (43.2)	37
土地区画整理法	6 (18.8)	26 (81.2)	28 (87.5)	9 (28.1)	32
都市再開発法	4 (12.5)	14 (43.8)	30 (93.8)	9 (28.1)	32
社会福祉事業法	4 (11.1)	7 (19.4)	31 (86.1)	16 (44.4)	36
河川法	4 (5.7)	4 (5.7)	47 (67.1)	48 (68.6)	70
老人福祉法	8 (2.5)	14 (35.0)	17 (42.5)	20 (50.0)	40
道路運送法	-	-	5 (4.8)	100 (96.1)	104
鉄道事業法	-	-	2 (3.6)	53 (96.4)	55
軌道法	-	-	6 (33.3)	13 (72.2)	18
公有水面埋立法	-	-	26 (96.3)	1 (3.7)	27

(注) 1 ()内は%、各法律の事務権限の合計数に対する割合を示す。国、県、市間で共にもつ事務権限もある。

2 各法律で事務権限の所在を示すと思われる許可、認可、承認、決定、命令、指定、処分、監督、管理、措置等を事務権限として合計したものである。

制約のもとで、結局補助金獲得等に自治体を走らせ、国の委任事務を拡大させ、集権化せざるをえないメカニズムが現行のまちづくりの制度的仕組みにビルトインされている。国の委任事務の増大に伴って交付税や補助金など自治体の依存財源が増加してきたことにみるとおり、行政、財政両面にわたって国の委任事務の拡大を促す集権システムの慣性のロックがかかっている。分権化時代の個性的なまちづくりの取り組みを促進する自律的な都市の成長管理の実践の基本に横たわる問題とは、地方分権の徹底した追及によるこのような集権システムの慣性ロックの打破である。

2 大都市制度の問題点その1

1 「基礎的な地方政府」として

ところで、大都市制度の問題点を考える場合、二つの側面から検討することが欠かせない。指定都市は一般市以上に県の仕事を行う大都市の地方政府であると同時に、一般市と同様の制度的制約を受ける基礎的な地方政府でもある。指定都市制度の大都市特例の問題にとどまらず、一般市と共通する制度的な問題点を抱える。現行の大都市特例での事務権限の移管の不十分さを考えるならば、むしろ基礎的な地方政府としての制度的問題は大都市にとってより基本的であり、より重要である。集権化の慣性のシステム・ロックは、このような制度的問題にまで視野を広げると、きわめて複雑、多岐にわたる中央統制構造を浮かびあがらせる。そこで、次の三点に絞って具体的な問題状況を指摘する。

① 自主的、効率的なまちづくりの阻害

1 「調整のロス、ムダと後追い」

第一点は、国、県での事務権限等の大幅な留保による膨大な調整のロス、ムダや後追いの弊害である。

都市計画決定の例でみよう。都市計画の決定・変更は、まちづくりの基本となる土地利用、都市施設、市街地開発事業の主要な部分を「知事が定める都市計画」とされており、「市町村が定める都市計画」もごく一部を除いて知事の承認をえる。まず、土地利用の用途地域変更でみると、用途地域の決定は建設大臣の認可をえて、知事が行うこととされる。この結果、許認可手続の過程で方針協議、計画協議など国、県との間で相当の期間にわたって協議が必要になる。そればかりでなく、知事決定にいたるまでの過程で国、県の指導により何度も市素案の修正を余儀なくされる等手続期間が長期化しがちであり、効率的なまちづくりの推進を阻む。特に用途地域変更が再開発事業等とリンクしている場合には、国、県の指導により再開発事業計画の大幅な見直しが必要になり、事業スケジュールの遅れや大都市の主体性、独自性を損なうものとなる。

また、市民の暮らしを支える都市施設の都市計画決定でみると、主要な都市施設は建設大臣の許可をえて、「知事が定める都市計画」とされている。この結果、許認可手続の過程で、事前指導や事前協議など国、県と大都市の間でかなりの回数やりとりが行われており、資料作成や説明等に多くの時間や労力が費やされる。国、県と大都市の方針が相違する場合特に深刻であり、それら調整に多くの

時間等を要するばかりでなく、場合によっては地元や関係機関等との再調整が必要になる。「市町村が定める都市計画」も知事の承認をえることとされており、知事決定の都市施設と同様の手続を踏んでいる。また、計画案を諮問する県の都市計画地方審議会と市の都市計画審議会の審議等が重複しており、現実には「知事が定める都市計画」であっても大都市が必要な基礎調査や地元説明、関係機関との調整等を行い、市の都市計画審議会への諮問を経て原案作成している。許認可手続が煩雑かつ非効率であるばかりでなく、市民参加の都市計画の策定やまちづくりの推進の大きな障害となっている。

こうした都市計画決定にかかわる問題だけでなく、市町村の施行する都市計画事業はすべて知事の認可をえなければならぬ。国、県での事務権限の大幅な留保が結局、現場での膨大な調整のロス、ムダばかりでなく、市民とともに進めるまちづくりのプランの遅れ等都市実態への後追いを生みだしている。法令改正等国の対応は常に時間がかかり後追いであり、このことがまた都市状況の変化への自治体の後追い対応を生みだす。

② 総合的なまちづくりの阻害

1 「タテ割り行政の弊害」

第二点は、そうした事務権限等の大幅な留保のもとで、中央各省庁単位で事務権限を個別にもつタテ割り行政の弊害である。

タテ割り行政の弊害をくつきりとみせてくれるのは、都市景観整備である。都市景観を構成する建築物、道路、河川、公園等はいず

れも、建築基準法、道路法、河川法、都市公園法、文化財保護法など個別法令単位、各省庁単位で個々ばらばらに規定されている。それらを横結びにする仕組みがなく、その調整の難しさから調和のとれた都市景観形成が損なわれる場合が多い。同様のことは、商店街の活性化事業に伴う道路整備にもみられる。近年カラー舗装や街路灯の設置等沿道修景が商店街活性化事業の決め手の一つである。だが、国道、県道、市道のタテ割りの道路区分によって総合的な地域整備や統一的なイメージアップがはかれず、地元商店街の活性化意欲の減退等さえ引き起こしている。国道の都市計画決定の場合も、大都市は事業主体（建設省）と都市計画の決定権者（知事）との間に立って、その意見調整に苦慮することになる。

また、身近な市民利用施設の複合化も、この例である。たとえば、公民館（社会教育法）、児童館（児童福祉法）、老人福祉センター（老人福祉法）を複合化して地域の人々が集う拠点施設を整備しようとする、それぞれ補助基準で図書室等の必置設備が義務づけられる。この結果、地価が高騰し用地取得の困難な大都市の実状にあって、実際に必要な面積よりも大きくムダなスペースが増えるだけでなく、建設費の増加、さらにその後のランニングコストの増加をもたらす。このような問題は、土地区画整理事業等の地区整備にもみられる。先にみたように土地区画整理事業は、指定都市にかなり事務権限がある。しかし、事業の一環として行われる都市施設の整備はそれぞれ道路法や都市公園法など個別

の法令、通達、補助要綱等の規制を受け、また都市計画決定の事務権限が移管されているわけでもなく、調和のある一つの地区として総合的に整備することが難しい。個別の都市施設ごとにそれぞれ許認可手続をしなければならず、事務が煩雑でかなりの時間を要するとともに、一つの都市施設に対する国、県の指導等が他の事業の内容にまで影響を与える。いずれにしても、これらの問題に直面しつつ国のタテ割り行政を総合的に運用しなければならぬのが大都市の現状の課題であり、市民の暮らしの立場、発想からのまちづくりの推進の大きな問題となる。

① 個性的なまちづくりの阻害―画一的な規制・指導の弊害

第三点は、全国一律の基準設定等による画一的な規制・指導の弊害である。

全国どこに行っても同じ顔の平板で個性のない都市を生みだしてきた最大の原因は、中央省庁による画一的な規制・指導にある。伝統的様式の材料の使用を妨げる建築基準法の画一的な防火規定、同じく伝統的様式の橋脚等をいかせない河川構造令の細かな規定、道路構造令による施設の構造や規模等の細かな規定、あるいは都市計画法の風致標準条例の全国画一的な指導許可や建築基準法の道路・隣地斜線など形態規制の画一的規定等、各種個別法令で国の定める基準はナショナルミニマムという形で決めざるをえず、どうしても全国一律になる。

事務権限配分の画一的な基準設定による問題もある。たとえば、幅員二十二メートル以

上の道路の都市計画決定は知事、二十二メートル未満は市町村とされる。だが、広域的な道路ネットワークに属さない延長規模の短い道路でも、幅員二十二メートルを超えると知事決定になり、先述のような許認可手続の煩雑さを生みだす。都市施設の都市計画決定で同様のものに面積十ヘクタール以上の公園・緑地・広場、千戸以上の団地の住宅施設等がある。これらいずれも大規模な都市施設は広域的な主体である知事決定が適当と考えられたものであるが、今日の都市状況からすればあまりにも画一的かつ単純な基準設定にすぎない。同様の問題は、市街地再開発事業（施行面積一ヘクタール以上は知事決定）や土地区画整理事業等にもみられる。土地区画整理事業の場合、施行面積二十ヘクタール以上は「知事が定める都市計画」とされる。この結果、許認可手続の過程で国、県の関与を受けることになるが、今日指定都市全体で施行される土地区画整理事業の平均面積は五十八ヘクタールであり、いずれも二十ヘクタールを超える現状にある。これらの画一的な基準が結局、国、県の関与を生みだし、市民の意向にそった個性的なまちづくりの推進を損なうものとなっている。

また、これまで国の補助金獲得に努力すればするほど標準化し、その都市らしさを失ってきたわが国の都市建設の歴史にみるとおり、補助金制度を通じての中央省庁の関与の問題がある。これまでナショナルミニマムという形で全国一律の補助金交付基準等を定めて国の補助金行政は推進されているが、いくら個性、魅力を求めてもそのようなミニマム基準

を自安とするかぎり、都市は画一化するばかりである。

3 大都市制度の問題点そのⅡ

1 大都市の地方政府”として

① 大都市特例の問題―体系性の欠如と二重行政

わが国の地方自治制度は全国一律に県と市町村の二層制をとるが、その中で県に市の仕事の一部を取り込む広域的自治体の権能を中心とした”都区制度”と、県の仕事の一部を市に譲る基礎的自治体の権能を中心とした”指定都市制度”の二つの大都市制度が設けられている。市に委ねられた県の仕事の内容を定めたのが大都市特例であり、大都市特例の範囲内での県との調整作業の減少や国との直接のやりとりなど、一般市と比べ自主的な仕事を可能とする機能がより広く保障されている。

しかしながら、大都市特例の内容をみると、次の三つの問題点が指摘される。第一は、ほとんどが機関委任事務である。国の仕事の委任が県から大都市に代わっただけであり、仕事の量的な面では拡大したが質の面では大都市の自主性、独自性をいかにさせる構造になっていない。第二は、大都市特例が地方自治法の改正によらず、個別法令で個々ばらばらに設定、拡大してきている。この結果、きわめて体系性を欠き、相互に関連つけた構造になっていない。市民の暮らしの立場での総合的なまちづくりを有効に推進できる構造になっていない。第三は、多くが事務の一部を委ねられ

ているにすぎない。各行政分野で関連する仕事を一体的に委ねるものとなっていない。福祉行政、都市計画行政、環境行政など多くの行政分野で県との間で二重行政や調整のための時間や労力のロスを引き起こしている。

こうした大都市特例の問題を社会福祉施設と開発許可の二つの例でみよう。

老人福祉施設、身体障害者更生援護施設、児童福祉施設など社会福祉施設の設置認可、指導監督権限は大都市特例で指定都市の市長となっている。しかし、それらの施設を社会福祉法人で設置、運営しようとする、社会福祉法人の設立認可、指導監督権限は社会福祉事業法で知事である。また、そのような社会福祉施設に対する補助金の決定は厚生省である。大都市の特性の一つである民間の活力の豊かさをいかにした福祉インフラの整備に努めることが大都市の重要な課題であるが、いくら民間の活力を活用して社会福祉の充実をはかっていくとしても、法人認可や補助金が決まらないかぎり、市長が施設の設置認可をしても市民ニーズに適合した社会福祉施設づくりは進まない。そればかりでなく、県の法人認可方針との調整での労力や時間のロスが非常に大きい。しかも、法人設立段階で事業者は市と県の二重の事前指導を受け、さらに運営段階で施設監査(市)と法人監査(県)、それぞれの視点から二重チェックを受ける。県と市の指導内容の重複や食い違いなど事業者の負担が大きく、混乱を生みがちとなっている。

また、都市計画法の開発許可権限も大都市特例で指定都市にある。しかし、市街化調整

区域も視野に入れた市域全体の適正な土地利用を行うおうとする場合、農地や山林の適切な保全・利用が欠かせない。だが、農地の場合農地法の農地転用許可、林地の場合森林法の林地開発許可等が必要になる。が、それらは知事の事務権限であり、県と市の調整に長時間を要すばかりでなく、市民ニーズに対応した大都市の自主的なまちづくりの大きな制約となる。

本来、市民の暮らしの立場から総合的に対応すべき仕事の一部を県に残し、関連する事務権限も移管されていない現行の大都市特例の一体性を欠く構造が、結果的に市民ニーズへの適切な対処を妨げるだけでなく、県と市の間さまさまな二重行政、多大な労力と時間を費やす非効率さ等を生みだしている。

② 大都市特有の問題―直面する高度で複雑な大都市問題への対応

こうした大都市特例にかかわる問題のほか、適用される制度は一般市と同じでも、大都市は高度で複雑な大都市特有の課題解決のための制度的問題を抱える。一般に指摘されるウォーターフロント開発における運輸省と建設省の有形無形の相矛盾するタテ割りの規制・指導を生みだす港湾法と都市計画法の問題はその代表である。そこで、ここでは大都市の都市交通体系の形成に欠かせない地下鉄建設事業の例をみておこう。

地下鉄建設事業は鉄道事業法に基づくものと軌道法に基づくものがある。だが、問題の構造は基本的に同様であり、集約すれば建設省、運輸省が許認可等事務権限を細部にわ

たつて留保していること、地下鉄建設事業の都市計画決定の事務権限が知事にあること、この二点にある。地下鉄建設事業の都市計画は建設大臣の認可をえて知事が定めるが、事業免許・特許、工事施行認可、道路敷設許可、同工事施行認可、同施行方法承認等一切の許認可権限が国（運輸大臣あるいは建設大臣）に留保されている。しかも、建設大臣への許認可申請のすべてが知事を経由することとなり、建設大臣からの許認可も県を経由する。事業実施まで相当数の許認可をとらなければならず、その上に事業計画や工事計画等の変更についても軽微なものを除き、その都度大臣認可を必要とされており、許認可申請とはほぼ同様の手続をとらなければならない。

このように許認可手続がきわめて煩雑で多くの時間がかかるため、事業スケジュールの遅れ、さらに事業費の増加や用地買収の困難等事業の円滑な推進の支障になっている。また、建設大臣への許認可申請についてすべて県を経由することになるが、実態上は大都市が申請前に建設省や道路管理者と協議を済ませており、県の業務は単なる申請書の經由だけであり、時間的なロスが大きい。都市計画決定の際の市からの意見聴取や協議の手続も形骸化する現状にあり、かえって知事決定になつてから手続が煩雑になり、また大都市独自の方針や事業状況に合わない画一的な指導がなされがちである。さらに許認可権限が国に集中しているために、事業基本計画の記載事項の変更（運輸大臣）や道路敷設許可の工事計画の変更（建設大臣）等についても、一部のごく軽微な変更を除いてその規

模、内容にかかわらず、詳細な添付書類を作成してその都度大臣認可をとりなされる必要がなくなり、大都市に大きな負担を強いるものとなる。このような問題状況が大都市の自主的、効率的なまちづくりの推進の上で大きな問題になることは、いうまでもない。

大都市制度の問題を概観すると以上のようなものであるが、ここで触れなかった問題も多い。特に地方税財政制度の問題は重要であり、法人所得課税等の税源配分の再検討による自主財源の拡充、地域経済力の旺盛な大都市に対する地方債許可制度の廃止、地方交付税制度の見直し、さらに大都市特例に伴う膨大な措置不足額の解消等が重要視される。いずれにしても、これまで指摘してきた制度的問題の解決の基本は、大都市への事務権限の移管、さらに通達行政や補助金行政の打破により、大都市それぞれの課題環境の多様性に依じて自らの創意と責任で個性的なまちづくりを推進できる大都市の自由度の拡大にある。

4 “広域”と“狭域”

— 大都市の地方政府の二つの問題

さて、大都市の実態に着目すると、前述のような制度的問題とともに、さらに二つの問題が重要なものとして指摘される。一つは広域的課題に対応する広域行政への取り組みであり、もう一つは市民の暮らしの場である身近な地域課題に対応する狭域の地域行政への取り組みである。最後にこれら二つの側面での問題・課題を指摘しておく。

① “広域” — 圏域行政への制度的取り組みの遅れ

大都市は、単に行政上の区域にとどまらず、経済・社会実態として広域的な都市圏全体の中枢都市であり、市域はもろろんのこと県域をこえた広域的視点を常に持って取り組みざるをえない立場にある。また近年、市民の生活行動の広域化、市域という際をこえたボーダーレス化が顕著であり、ユーザーとしての市民が日常のリゾートや買い物先、文化活動先として都市を選択する“都市の使い分け、住み分けの時代”にある。市民が広域的に都市を使い分け、住み分ける流動性の高い都市社会が形成されているが、他方、環境問題、廃棄物処理、水資源問題、交通体系整備、ウォーターフロント開発、土地対策など広域的な取り組みを必要とする地域課題が増加している。大都市圏に暮らす人々の暮らしの豊かさの実感を阻んでいる各種問題も、多くはこれらの広域的課題に起因しているといつてよい。

こうした大都市のポジションや最近の都市状況を考えると、単に市域内への視点だけでなく、都市圏域を視野に入れた広域的な圏域行政への積極的な取り組みが要請されることは、改めて詳述するまでもない。ところが、現行の地方自治制度は、市域外への配慮を例外的に扱っているにすぎず、市民の生活活動や都市活動の広域化に対応する“圏域の発想”が希薄である。もっとも、現行制度でも協議会、事務組合、機関及び職員共同設置、事務委託等の広域行政方式はある。だが、指定都市の広域行政への取り組みの大部分が任意の協議会方式である事実を示唆されるとおり、

現行の広域行政方式は事務の固定化を招くこと、組織が画一的であること、事務権限の移譲を受けられないこと等、総じていえば多様化する広域的行政需要に適切かつ効率的に対応しえない。現行の仕組みをこえた対応を必要とする広域的課題が増加しており、連絡・調整等にとどまらざる任意の協議会での対応でもやはり限界がある。今後は広域的課題の解決に向けた自治体間での政策調整や共同の事業実施を要請される段階にあり、現在制度化の検討される広域連合制度の大都市圏での主体的活用が重要といえる。都市圏の諸都市をリードする中枢都市として大都市の果たすべき役割と責任は大きい。都市圏全体の発展にむけて近隣諸都市にサービスする基本姿勢の確立と近隣諸都市との連携・協力を進める。いけば地域行政の積極的展開が求められる。

②「狭域」―地方行政の充実と市民自治の促進

こうした圏域行政の充実とともに、市民自治を促進するいわば地域行政の充実が魅力ある大都市の形成の必須の条件として指摘される。大都市は一般に、人口の流動性の高さや

自治会等の地域活動への参加の低調さ等から、自治意識の低さの代名詞となっている。だが今後、貴重な自然の保全やリサイクル活動の推進など良好な環境管理への取り組み、高齢化社会に対応する地域福祉・保健サービスのためのコミュニティ・ネットワークの整備、あるいは潤いのある身近なまちづくりの推進の必要など直面する課題を考えると、市民の市政への参加と協力の気運を醸成することが大都市にとってきわめて重要である。自律的な都市の成長管理は、市民の強い自治意識に支えられてこそ有効性を発揮できる。また、最近の環境、福祉、文化等の分野での市民のボランティア活動の活発化にみるとおり、市民も自立する時代にある。先に指摘した課題環境の多様性に応じた個性的な取り組みの必要性は都市内でも同様であり、地域それぞれの個性あるまちづくりの促進、個性的な自治の発展をはかる地域行政の充実が必要である。そのためには、市民の身近な地域行政機関である区役所を多様な地域の仕事の集積された総合的地域行政機関として拡充し、総合的な地域サービスの供給拠点、市民に身近なまちづくりの参加拠点、そして「地域情報拠点」として整備する必要がある。今日の

大都市にとって大事なことは、広域行政の充実だけでなく、市民の参加と自治を促進するいわば狭域行政の仕組みの整備とその充実にある。もちろん、このような地域行政への取り組みにあたっては、全市域を対象とする効率的処理になじむ仕事と地域で処理すべき仕事とを、それぞれの地域の実状に配慮して区分した地域行政機能のデザインが大切である。本庁組織との連携のもとに区役所を活動拠点として、市民に身近な地域の仕事はできるところに身近な地域単位で総合的に処理する大都市行政の展開が求められる。また、そのような総合的地域行政機関としての区役所に、地元住民、議員、企業人等で構成されるまちづくり協議会等の参加システムをビルトインし、草の根の自治の育成、拡充に努めることが期待される。都市内における各地域はさまざまな歴史、文化、自然、商業活動、生活活動等、住民の生活や企業の活動の中から生みだされるさまざまな個性をもっている。そのような地域の多様性をできるだけいかす行政の取り組みが、地域の個性的な自治を促進し、多様な地域個性で彩られた大都市の魅力を増すことにもなる。

△(財)日本都市センター主任研究員▽