

◎成熟都市のまちづくり戦略

①分権時代の都市経営／コンパクトシティの背景

■土井一成

1 地方分権の動向

平成十一年七月八日、「地方分権一括法」が成立した。来年四月施行により地方自治法をはじめ、わが国の法律全体の約三割にあたる四百七十五本が改正され、いよいよ二〇〇〇年から新たな地方自治の時代に入る。「明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革」と言われる一方、「行政内だけの官々分権に過ぎない」「税財源移譲など具体策がない」などと批判もされている。しかし、この制度改革の基本は機関委任事務制度の廃止に見られるように、「自己決定・自己責任の原則を貫いたことであり、「地域のことは地域で決める」というルールの確立は、今後の地方自治体の都市経営に大きな影響を与えるだろう。

今回の分権議論の中では、地方自治体の在

り方、つまり国と地方の役割の明確化、都道府県と市町村の二層制の地方制度等について様々な議論がなされた。その結果、機関委任事務制度の廃止、国の関与の縮減化や権限移譲、国・県・市の紛争調整制度の設置、自治体の自主条例制定権や自主組織権の拡大などの方策が実現した。また今後も、二〇〇一年一月から実施される省庁再編成や、全国を幾つかの地方ブロックに構成する道州制議論など、さらに大きな枠組み改革の可能性もある。人口最大の政令指定都市である横浜市の都市経営について、どのような影響が考えられるだろうか。

2 分権の受け皿としての自治体

表1は、現状の都道府県・市・町村の人

口規模と面積規模について平均・最大・最小を整理したものである。実態として非常に大きな規模の格差があることがわかる。法審議の中では、小規模自治体では行政能力に限界があるという点から、分権の受け皿としての自治体の適正規模が問題になった。長期的には衆議院三百小選挙区との連動などの議論もあったようだが、当面は現在の市町村数約三千二百から約千を指すこととされ、市町村合併を推進するため様々な促進策が用意された。しかし現在のところ合併の具体的検討事例は少なく、これまでの歴史的経緯や地域性などを乗り越えた合併推進には、大きな困難が予想される。

また、都市制度についても、これまでの政令指定都市・中核市制度に加えて、都道府県からの権限移譲のため人口二十万人以上の市

①分権時代の都市経営／コンパクトシティの背景
②新たな国土計画と横浜の戦略的まちづくり

- 1 地方分権の動向
- 2 分権の受け皿としての自治体
- 3 適正規模論の問題点
- 4 分権型都市経営の方向
- 5 ズームイン型行政の実現
- 6 コンパクトシティへの取り組み

表1 県・市・町村の人口・面積規模比較

	総数	人口規模			面積規模		
		平均(千人)	MAX(千人)	MIN(千人)	平均(km ²)	MAX(km ²)	MIN(km ²)
都道府県	47	2,665	東京都 11,575	鳥取県 619	8,038	北海道 83,452	香川県 1,875
市	669	134	横浜市 3,301	歌志内市 7	157	いわき市 1,231	廣市 5.1
町村	2,563	11	古賀町(福岡) 53	富山村(愛知) 0.2	104	足寄町(北海道) 1,408	赤岡町(高知) 1.6

(平成9年度版 全国市町村要覧より)

を対象に「特例市制度」が創設された。これにより、人口規模に応じて自治体の持つべき行政権限が規定される規模別都市類型が確立されてきた。現在わが国では二十万人以上の大規模都市が百三市ある。しかしその分布を見ると、首都圏・近畿圏・中部圏の三大都市圏では複数連担している一方、地方では二十万都市がひとつもない県も存在している状況である。

ちなみに神奈川県では、政令指定都市が横浜・川崎、人口三十万人以上・面積百km²以上が要件の中核市候補が横須賀、人口二十万人以上が要件の特例市候補が相模原・藤沢・平塚・茅ヶ崎・厚木・大和・小田原である。つまり県内十九市のうち十市が大規模都市であり、これらの都市人口の合計は県人口の約八四%を占めており、神奈川県はわが国有数の都市連合体と言えるだろう。

3 適正規模論の問題点

自治体の適正規模は本当に決められるのだろうか。市は基礎的自治体として市民の行政ニーズに総合的に応えていく必要がある。しかし、福祉・教育・環境・都市計画・経済などの各行政分野において望ましい公共サービスのあり方は異なり、地域に密着したきめ細かな行政サービスが必要とされるものと、広域的なスケールメリットを生かし効率的なサービスが有効なものがある。また、市民の生活圏の拡大や情報化の進展により、一概にサービス供給の適正規模が設定しにくくなっている。さらに、例えば廃棄物など環境問題

について言えば、家庭の分別収集といった地域の課題から、産業廃棄物の最終処分や自動車廃ガス規制のような広域的な課題があるように、都市問題の深化に伴い各分野の課題もミクロからマクロまで大きく拡大している。

これまで「シビルミニマム」として最低限の行政サービス水準の確保が問題とされてきた。しかし、現在、基礎的なものは概ね達成されており、公共・民間を通じて市民が選択可能な多様なサービス供給が求められている。また、表1-2及び図1-1に横浜市の行政上の各単位について人口規模・面積規模の関連を表しているが、自治会町内会や小学校区から首都圏まで市の行政の守備範囲は大きく広がっている。この現状から見ても、自治体規模について画一的に標準化することは有効とは考えられない。机上の論理として固定的なサービス水準を設定するよりも、地域の実情や市民生活の変化に合わせ柔軟なサービスが可能とする、よりダイナミックな都市経営手法の確立が必要とされている。

4 一分権型都市経営の方向

地方分権により、国・県・市の上下・主従の関係は、対等・協力の関係に変わる。これまでの都市経営は、国や県の統一の方針や自治体の横並び意識の中で、ある程度自動的に平均的レベルの運営が可能だったかもしれない。しかしこれからは、自己決定・自己責任のルールの中で、自治体独自の創意工夫や努力次第で行政サービスのレベルやコストに大きな格差が出て来るだろう。市民の見る目も

シビアになり、分権時代は「自治体競争の時代」になるとも言える。

与えられた課題に対応するだけでなく、どうすればうまく都市経営できるか。この場合、自治体に求められる能力は、ひとつは自治体固有の主体性に基づく「コンセプト力」であり、もうひとつはオープンな連携協力を目指す「ネットワーク力」ではないだろうか。コンセプト力については、望ましい都市経営のあり方を追求するため、自治体が地域の歴史や風土に根差しつつ市民の理解や共感を得ていくことが重要になる。代表例としては掛川市があり、生涯学習都市をテーマに独自のまちづくり条例やシンボルとしての掛川城の復元など明快な主体性が見られる。また、ネットワーク力については、市民とのパートナーシップの確立や広域的な都市間連携など、多様な主体との協力体制の構築が重要になる。代表例としては福岡市があり、博覧会以降アジアの中核都市を目指し経済・文化など多彩な国際都市交流を展開し、北部九州全体に活力をもたらしている。

この二つの力を駆使しながらダイナミックな都市経営が可能になれば、二十一世紀の「都市の時代」をリードすることが出来る。逆にどちらも備わっていない自治体は、規模の大小にかかわらず競争に敗北していく事になるのではないだろうか。

5 ズームレンズ型行政の実現

横浜市は人口規模で市平均の二十五倍、面積規模で三倍であり、「六大都市」と呼ばれ

表1-2 横浜市の行政単位の人口・面積標準

(平成9年度データ)

	総数	人口スケール	面積スケール
自治会・町内会	2,759	1.2千人/町内	0.2km ² /町内
市立小学校	347	9.5千人/小	1.3km ² /小
市立中学校	145	22.8千人/中	3.0km ² /中
行政区	18	183.7千人/区	24.2km ² /区
横浜市	1	3,301.2千人/市	436.1km ² /市
首都圏	1都3県	32,365.1千人/圏	13,553.5km ² /圏

大正期から、名実ともにわが国を代表する大都市である。しかし図体が大きい故、全体的な方向性が見にくくなる恐れがある。市民の共感を得たり都市間の連携を図るためには、都市経営の視点をできるだけクリアにする必要がある。また、地域化と広域化という相反する動きについて、柔軟な行政運営手法を駆使することで乗り越えていく必要がある。

横浜市は、地域から広域まで一貫したコンセプトで、行政課題に応じて焦点をあわせることが出来る、いわば「ズームレンズ型行政」を指向するべきだろう。ズームレンズが広角から望遠まで自在に活用できるように、ミクロな地域行政の面では「コンパクトシティ」、マクロな広域行政の面では「メガネットワークシティ」を都市経営のキーワードとして設定することが有効ではないかと思う。

コンパクトシティは、地域に根ざした身近なまちづくりを目指すキーワードとして考えてみる。二百四十万都市として人材や情報などの地域の潜在力を活かすためには、自治会町内会や小中学校区内の活動、福祉や環境など市民活動との連携、地域主体のまちづくりの展開など、「地域のごときは地域で決める」という思いきった分散処理のルール化が求められる。このため、局と区がタイアップしながら、きめ細かな施策展開や情報提供を図る一方、「自律自助」を基本として住民主体の地域の魅力や活力づくりを側面支援する必要がある。

メガネットワークシティは、首都圏メガロポリスなど広域のネットワーク化を目指す

キーワードとして考えてみる。横浜市は有力な大都市自治体であり、市域周辺・首都圏・関東ブロック・日本全国・アジア太平洋地域など様々な広域レベルにおいて、責任ある独自方針を持ち自治体間の協力体制や国・県との連携を先導する役割を持つべきだろう。文化芸術、スポーツ、コンベンション、先端技術産業など、横浜らしい、かつ対外的にアピール力のある都市戦略を展開する必要がある。

6 コンパクトシティへの取り組み

これまで、自治体規模論から横浜市トータル都市経営イメージを中心に述べてきたが、大都市行政の守備範囲を拡充するためズームレンズ型行政の必要性を提示した。過去の実績を見ると、横浜市はある程度明確な基本的戦略を持ち、業務核都市整備をはじめとして都市づくりの面で大きな蓄積を残している。しかし、地方分権の最もベースとなる考え方は「地域のごときは地域で決める」であり、直接市民の目が届く身近なまちづくりの推進があくまで第一の課題となってくる。住民主体が基本で、どの地区がどう動くかはあくまで自発的のものであり、行政としては間接的役割が主になる。地域が動き出しやすいように、適切な情報提供や多様な後方支援システムを用意し後押しする仕事になる。この分野についての横浜市の実績はまだまだではないか。まずズームレンズはコンパクトシティ側に焦点を合わせる必要があると思う。

コンパクトシティへの取り組みについては、自律自助の原則、間接的な行政の役割な

ど、多くの点でまちづくりの発想転換が必要だ。ソフト・ハードを含めた地域のまちづくりで、よく指摘される共通課題としては介護・ゴミ・教育・防災・防犯などのテーマがあり、地域特性を反映した個別課題としては、産業・景観・交通・環境・文化などが考えられる。これに対する行政の対応は、ある時は情報や手法のコンサルタント役、ある時は共同事業のパートナー役、ある時は様々な地域組織のコーディネーター役、ある時は地域と対峙する場合もある公共事業のプロモーター役など、いろいろあるだろう。いずれの場合にも、縦割り個別で紋切り型のお役所的対応では済まない。住民に納得や満足感を与える「タウンサービス業的発想」を持ち、住民の視点に立った総合的対応が必要になる。住民要望・過去の経緯などを十分に把握し、関係局や区が情報の共有化や連携体制を組み、場合によっては住民の問題点や責任も問いながら、課題解決に当たらねばならない。この場合、公共の責任を自覚した上で、常にサービス向上と地域の信頼感を得ることを目指した「行政プロ意識」が必要になる。

地方分権ばかりでなく、省庁再編、規制緩和、PFIなど行政を取り巻く環境は大きく変化し、二十一世紀型のあり方が問われている。地方自治体でも、企業社会と同様に「勝ち組、負け組」が生まれるかもしれない。横浜市は、自治体競争の時代においても先進自治体と呼ばれたいものである。

△企画局広域行政課長▽

図一 人口・面積のスケール比較

