

でいるながさと関係が深いようです。住めばみやこというように、新しく横浜市に移ってきた人より、古くから横浜市に住んでいる人の方が愛着心が強い。ところが横浜市では人口の増加が続いており、また人口の移動も盛んなため、新しい市民層の割合が他の都市よりずっと多くなっています。それにやはり職場や学校が東京という人が多いため、愛着心も育ちにくいのはなからうか。ですから、今後魅力ある職場や学校をつくるとともに文化施設を充実し、横浜という都市の中で市民の交流がなめらかにおこなわれるようにすることが、ぜひとも必要だと思えます。そして生活環境を整備して、国際的な風格のある都市としたいものです。それはなまやさしい道ではないでしょうが、自治体としていまの横浜には、それができるだけの能力もエネルギーもあることを信じたと思います。なお、都市づくりの市民のイメージについては、資料があります。あとでおみせしましょう。(一五〇ページ参照)

3 横浜市の行財政

苦しい市の財政

父 さきほどからずっと話を聞いていると、横浜市が、いま解決しなければならぬ問題は山ほどあるということだ。これを解決するためには、まずお金ということになるんだが、市の財政はどうなっているんだらう。苦しいとも聞いているが、新聞には、地方財政が好転している、と書いてあったような気もする。

娘 市の財政規模は、たしか神奈川県に匹敵するほどの大きさだと記憶していますが。

先生 横浜市の財政の規模は、年々急激にふくらんでいることはたしかです。昭和四十五年度の当初予算は、一般会計・特別会計・公営企業会計を合せると全部で二、八五二億円にもなり、前年にくらべて、二六パーセントも伸びています。問題は財政規模の大きさよりも、財政の構造、つまりその中身にあるでしょう。とにかく、やらなければならぬ仕事はかぎりなくふえ続ける反面、お金にはかぎりがあるということで、事実、市は苦しいと思いますよ。

母 せっかくの機会ですので、その財政の中身というものをもう少し説明していただけませんか。数字がたくさんでてきて、ちょっとついていけないかも知れません。

先生 では、一般行政活動の収支をしめす普通会計の決算額で、ここ一五年間の動きをみてみましょうか。それによると、四十四年度の歳出総額は、八〇五億円で、三十年度にくらべると八・三倍になっています。このうち学校建設や道路整備などの投資的経費は、二

六三億円で、じつに一一・二倍にもふくらんでいます。また歳入総額は、八六三億円で九・三倍、うち市税収入額は、四〇三億円で八・二倍となっています。このなかでめだつことは、第一には歳出では投資的経費の伸びがいちじるしく高いことと、第二には歳入で市税収入額の伸びが歳入総額の伸びを下まわるといふ傾向がでていふことです。

息子 ちょっと待ってください。さっそく、わかりにくいことがでてきた。その投資的経費の伸びが大きいというのは、どういうことですか。

先生 そうか、そうか。高校生にはちょっとむずかしかったな。それはね、横浜市が関東大震災・戦災、それに引き続く接収などによって、都市施設、つまり、道路・上下水道・清掃・港湾・学校・公園・その他がひどく立ち遅れていたうえに、周辺部の人口が急増し、経済活動も活発になったので、それらの都市施設を整備するために膨大なお金が使われたということです。しかし、なにしろ横浜の人口は、もうなんでもお話し

たように、他の大都市にみられない激しいふえかたです。市民生活全般にわたって市がしなければならぬ仕事もふえる一方で、かぎられた財力では、なかなか処理しきれないというのが実情のようです。十四年に市が発表した中期五カ年計画でも「山積みした行政需要の中から、緊急かつ優先的に実施しなければならぬ事業をきびしく選択した」といっています。が、それでもこれを実行するためには、一般財源だけで二五一億円も不足することになっています。

娘 それから、先生がさっきおっしゃった市税収入額の伸びが歳入総額の伸びを下まわるといっても、よくないことなんでしょう。

先生 ■市税収入は使い道を限定されておらず、まあいってみれば、市が独自の考えで使えるお金ですね。これにたいして、国からくる補助金などは使い道が一定の目的にかぎられています。ですから、歳入総額の伸びにくらべて市税収入の伸びが下まわるといふことは、それだけ市にとっては、お金の使い方がきゅうくつに

なったということですね。好ましい傾向ではないわけです。

父 予算の規模は大きくなって、市の自由に使えるお金は非常にかぎられているということになるので、つまり、市民の要求や地域の特殊性などを考えながら、市独自で、きめのこまかい行政をやっていくための予算、それが少ないのですね。

先生 都市施設が、いちじるしく貧弱なので、それを充実させるために、国の補助金などをもらってやる公共事業も今後ふやしていかざるをえない。一方では、生活保護のための扶助費や、起債の償還金、職員の人件費、特別会計などへの繰出金といった、どうしても支出しなければならぬ、いわゆる義務的経費は毎年ふえてきています。そういうわけで、市が独自でやる単独事業も容易にふやせないどころか、歳入総額に占める割合も、三十七年度から四十年程度までは二〇パーセントから二七パーセントであったのが、その後は一六パーセント前後にまで落ちてきています。だんだん

表 1—36 実質的な赤字の発生状況 (普通会計)

(単位：百万円)

区分	35年度		38年度		39年度		40年度		41年度		42年度		43年度		44年度	
	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額
歳入額	18,241	38,201	44,991	47,556	53,148	62,780	72,594	86,301								
歳出額	16,933	34,233	42,645	45,148	49,710	55,135	64,191	80,532								
歳入歳出差引決算収支 (a)	1,308	3,968	2,346	2,408	3,438	7,645	8,403	5,769								
翌年度へ繰越すべき財源 (b)	590	3,390	2,318	2,342	3,534	7,105	7,099	4,381								
差引実質収支 (c) {(a)-(b)}	718	578	28	66	△96	540	1,304	1,388								
決算統計にあらわれない赤字要因 (d)	—	△620	△1,220	△2,068	△2,319	△2,478	△1,583	△1,155								
実質的な収支 (c)+(d)	718	△42	△1,192	△2,002	△2,415	△1,938	△279	233								

資料：財政局財務課

財政に融通がきかなくなってきたり、つまり硬直化してきているとみることができるとしよう。このように市がほんとうに自由に使える単独事業費の割合が減ってきたということは、あとでお話する地方自治の弱さの問題とも当然つながっているわけです。

娘 市の財政の苦しさが、少し具体的にわかってきま

した。しかし、横浜市はここ数年、財政が黒字を続けているというのを聞いています。

先生 市の決算統計によると、たしかに表面は黒字決算のようにみえます。しかし、実質的な支払い繰延・事業繰越・国民健康保険会計の赤字など決算統計にあらわれない赤字の要因などをふくめてみると、こ

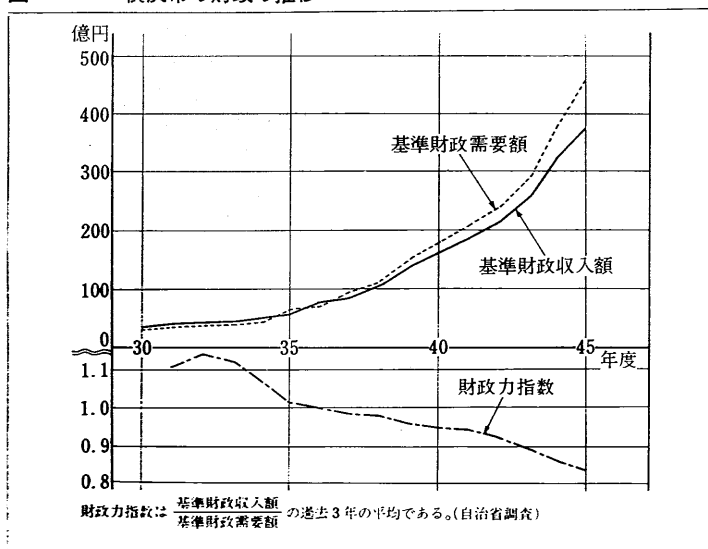
こ数年二〇億円程度の赤字がたまっていました。それが、最近になってやっと解消できたばかりです。だが、それも、手ばなしで喜ぶわけにはいきません。じつは、ほんとにやらなければならぬ仕事がいっぱいあるのに、それができないで、やり残しもたくさんあるからです。

娘 やらなければならぬ仕事、そんなにふえているのですか。

先生 ちょっとむずかしいですが、都市の財政力をしめすものとして、地方交付税の算定の基礎となる基準財政収入額と基準財政需要額を比較して、財政力指数というものを政府がだしています。その指数が、横浜市は三十二年からずっと低下し続けています。それは基準財政収入額が九倍にふえたにもかかわらず、需要額は一二倍にもふえたからです。国の見積りでもそうなんです。だから、実際の需要、やらなければならない仕事はもっとふえているわけです。

母 むずかしい話ですわ。私、ついていけそうもない。

図 1-10 横浜市の財政の推移



息子 僕も脱落。

先生 地方交付税だとか、基準財政需要額だとか、なじみにくいことばがでてきましたからね。だがもうひと息。きわめて大ざっぱで不正確だが、政府の決めたあるモノサシで見積った横浜市の仕事に必要な経費の伸びが、同じくあるモノサシで見積った収入の伸びを大きく上まわってきている、というぐらいに理解してついでてきてくださいよ。それで、そんなに財政力が弱くなつてきてはいるが、それでも、このところ市税の伸びが歳入総額の伸びを下まわっているとはいうものの、まだそんなにひどくは悪くなかったこと、大きな災害がなかったこと、埋立事業の余剰金があったことなどが、市の財政にプラスとなってきたようです。しかし、これからはあまりそういうことも期待できないので、財政は楽観を許さなくなるのではないでしようか。

娘 でも、都市施設が乏しいというのは、横浜ほどではないにしても、日本の他の都市、どこにも共通した

問題でしよう。

先生 その通りです。それは程度の差こそあれ、各都市共通の問題ですので、各都市が共同して政府に改善を強く働きかけているようです。また、横浜市の場合、住宅公団や民間の宅地開発が市の財政をいっそう苦しめる原因ともなっているので、市がもっとも頭を悩ましている学校用地などを、開発事業者に負担してもらうなどの方法をとっているわけです。

不合理な税金の配分

母 しなければならぬ仕事はいっぱいあるというのに、どうしてそれに見合った財源があたえられないのですか。

先生 いろんな財源の中でもっとも重要なのは税収ですが、その配分のしかたが国や県にくらべて市に不利になっているのが、一番大きな原因でしようね。

娘 国税と県税と市税の割合をくらべると、市税が一番少ないということですか。

表 1—37 横浜市の収入になる税金 (43年度)

(単位: 百万円)

116

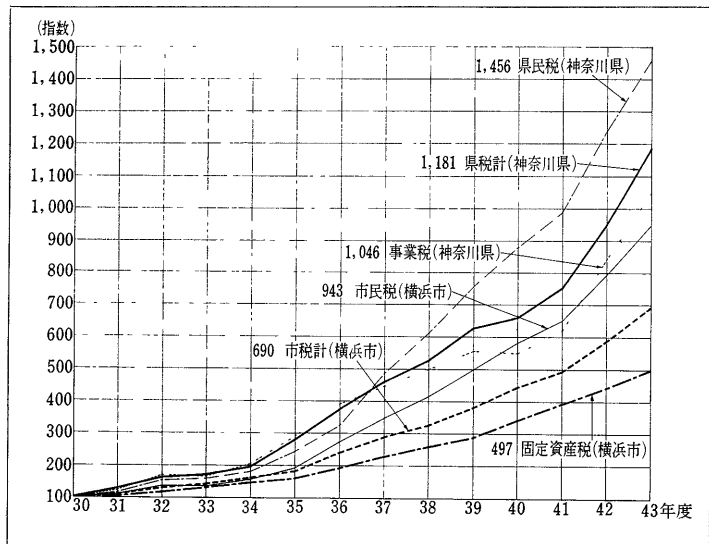
区分	税額 A	構成比	財源調整後の市の収入			
			国・県 から市へ	市から 国へ	実質的な 市の収入B	B/A (%)
国税	174,723	69.2	16,391	920	15,471	8.9
県税	44,038	17.4	3,765	175	3,590	8.2
市税	33,778	13.4	—	—	33,778	100.0
計	252,538	100.0	20,156	1,095	52,839	20.9

市民をとりまく環境

資料: 財政局財務課

先生 国税には所得税・法人税・物品税など、一六種類、県税には県民税・事業税・自動車税など、一四種類、市税には市民税・固定資産税・都市計画税など、一三種類の税があります。横浜市内でおさめられる税金の総額は、昭和四十三年度で二、五〇〇億円、このうち国税が六九・二パーセント、県税が一七・四パーセントなのに、市税は一三・四パーセントにすぎません。市税は、あまり景気の変動に影響されないものが多く、逆に国税や県税は好況の時には高い伸び率をしめすものが多い。このため好景気が続くと、大都市の市民や企業の活動がさかんになり、そのため道路だとか、上下水道だとか、都市整備のための財政需要が非常にふえる反面、国税や県税の伸びにくらべると、市税の伸びはそれほどでないといった困った現象がでてきています。たとえば、県税と市税の伸びをくらべてみると、三十年を一〇〇として四十三年は、県税が一、一八一に伸びているのに、市税は六九〇にしかなっていません。

図 1—11 昭和 30 年度を 100 とする市税・県税主要税目の伸び



息子 市税のほかにも、市の財源はあるのでしよう。

先生 はいる方では、市税のほかにも、さっき話のた国から交付される地方交付税、それに地方譲与税・各種の負担金・補助金・県からの支出金などがあり、それとは逆に、でる方では、国道の改修費など市が国や県に支出する負担金などもあって、財源調整がされるわけです。しかし、このようにして財源調整をしても、市の収入は、市域内からおさめられる税金のわずか二パーセントにすぎません。もちろん、このほかに小・中学校の先生の給与を県が負担しているなど、国や県が横浜市につきこんでいるお金もありますが、なんといつても現在の税配分は市に不利になっているといわざるをえません。

息子 市税の割合が低いことの不利は、さっきからのお話とも関連がありそうですが、もう少しくわしく説明してください。

先生 市税はいろいろな財源の中でも使途が決められておらず、市が自由に使える、いわゆる一般財源であ

り、しかも、国や県からもらう補助金などちがって、自主財源の代表的なものです。ですから、歳入総額の中で、この市税のしめる割合が高いか低いかによって、都市の自主性、財政の健全性・弾力性が多いか少ないかが決まるわけです。一割自治とか三割自治とかいうことばも、自治体の行政権限が弱いということのほかに、市の財政の自主性がいかにそこなわれているかをしめすものでもあるのです。

娘 市税は市の歳入の中で、どのぐらいの割合になっているのですか。

先生 横浜市の場合、普通会計の歳入総額にしめる市税の割合は、三十六年ごろまでは五〇パーセントをこえていたのに、ここ数年は、四五パーセント前後で少しも好転していません。あいかわらず、国や県の交付金や借金などに頼っているわけです。結局は、いまの税の制度が、大都市の激増する財政需要に即応してい

表 1—38 人口および人口1人あたりの税収の伸長率

年度	国			六府県			横浜市		
	人口の伸び	人口1人あたり税収の伸び	人口の伸び	人口の伸び	税収の伸び	人口1人あたり税収の伸び	人口の伸び	税収の伸び	人口1人あたり税収の伸び
昭和30年度	100	100	100	100	100	100	100	100	100
35	105	184	111	255	229	120	186	155	
40	110	318	127	544	429	156	442	282	
41	111	352	128	635	493	162	492	303	
42	112	420	132	799	605	170	589	346	

資料：財政局財務課

ないわけです。法人活動・消費・自動車の保有・不動産の譲渡・取得などは、本来、都市の活動から生まれるものであり、しかも、都市の財政需要を増加させるものになるものであるのかかわらず、その都市の財源になっていないのです。

父　ところで、さきほどからちよいちよい話にでている国から自治体に配分される地方交付税という制度は、だいいち名前からしてわかりにくいですが、中味はとてかわれわれ市民には理解できそうもありませんよ。

先生　まったく地方交付税のしくみはとてみややこしくて、かんとんに説明することはできませんが、とにかく、各自自治体の基準財政需要額と基準財政収入額を算定の基礎として、財政の豊かな自治体とそうでない自治体のつり合いをとるために、財源の調整をしようとするものです。それは、それなりに意味があるわけですが、問題は、まだまだ大都市の動態的な実態がこの制度に十分に反映されていないことです。こうした不合理については、根本的な改正を求めていくことが

必要でしょう。それでも最近になって、国の方でも大都市の特殊の行政需要や、人口急増都市の苦しみをあつる程度理解するようになり、横浜市の場合、地方交付税の額も毎年ふえ続け、四十五年度は七〇億円の見込にたいし、実際は八〇億円以上になりそうです。

娘　しかし、さっきのお話によると、政府からもらうお金がふえるということは、それだけ自治の幅が狭まるといふことになるのではありませんか。

先生　地方交付税の額がふえることは、横浜市の財政にとつては大きなプラスなんです。反面、わが国でも有数の生産都市であり、都市活動のさかんな横浜市でさえ、八〇億円以上の地方交付税を国に頼らざるをえないといふことは、もはや、大都市の財政上の諸問題は、この制度による財政調整作用によって解決すべきことではなくなっていることを意味していませんよ。また、地方交付税は補助金とともに国に依存する財源であり、依存の度合が強まれば強まるほど、都市の自治は弱められるものです。そこで、都市の自

治を發展させるためにも、地方交付税制度をふくむ現在の税財政制度をあらため、都市の自主財源を拡大していくことが必要でしょう。

まだ解消されない超過負担

父 補助金制度にもいろいろの問題があるようだが、市の財政を苦しめている点で超過負担の問題があるでしょう。

母 それはわたしもぎいたことがあります。たしか市の広報かなにかで……。国が市へ補助金を出すさいに、実際にその仕事に必要な金額よりも低く見積って補助金を少ししかださない。しかたなくその不足分は、市が持ちださなければならぬということでしょう。

息子 国がだしてくれないからといって、市がその分まで負担することはないだろう。

父 とんでもない。国が見積った金額どおりにやったら、学校も住宅もひどく設備の悪いものばかりできて、結局めいわくするのは市民ということになるよ。

先生 だから、ますますの程度の仕事をすると、国の決めた値段ではすまない。そうなると、国の負担率や補助率が、たとえば事業費の二分の一ときめられていても、実際にかかった金額からみると三分の一ぐらいに下がってしまう。負担金や補助金は法律で定められているのだから、政府みずからが法律を破っていることになる。まして本来、国がおこなわなければならない仕事を自治体に委任したり、委託する場合には、負担金や委託金を値ざるといふことは、まったくすじのとおらない話ですよ。

娘 超過負担している金額は、どれくらいになるのですか。

先生 市営住宅を例にとってみましょう。国が見積った額は、横浜市の場合、建設費だけで第一種住宅一戸あたり一四二万円なので、補助は二分の一の七十一万円くるわけです。ところが実際に建てるには、どうしても一五〇万円以上はかかってしまう。この結果、正規の負担額七十一万円のほかに、余計にかかった分八万円

表 1-39 国庫支出金対象事業における超過負担の例 (昭和44年度)

(単位：百万円)

事業別	事業費(A)	補助基本額(B)	Bの内訳			超過負担額(A-B)	左に對する補助金
			補助金	その他の特定財源	市負担額		
国庫負担事業	15,684	13,239	7,911	519	4,809	2,445	1,011
公営住宅	1,623	1,279	773	61	445	344	199
小・中学校校舎	3,442	2,337	818	—	1,519	1,105	388
保健所運営	647	278	95	26	157	369	125
国保事務費	265	180	180	—	—	85	85
その他	9,707	9,165	6,045	432	2,688	542	214
国庫補助事業	9,231	4,350	1,809	35	2,506	4,881	2,151
下水道建設	7,768	3,625	1,450	—	2,175	4,143	1,657
その他	1,463	725	359	35	331	738	494
国庫委託事業	193	120	120	—	—	73	73
国民年金	182	109	109	—	—	73	73
その他	11	11	11	—	—	—	—
計	25,108	17,709	9,840	554	7,315	7,399	3,235

資料：財政局財務課

以上を市が負担しなければならなくなる。住宅よりもっと多く超過負担しているのが小・中学校の校舎建設で、人口の急増している横浜市にとっては大きな痛手となっています。このほか、下水道の建設、国民健康保険や国民年金の事務費、保健所の運営費など、実際に必要な事業費と国がきめた補助基本額の差（超過負担）は、四十四年度だけでしめて七四億円という膨大な数字になっており、このため市が実質上余計に負担せざるを得なかった金額は、三二億円に達しています。これだけの金があれば、住宅だって、保育所だって、もっともつとつくれるわけですから、市民も超過負担の実情については鋭い批判を投げかけるべきでしょうね。市でも超過負担の解消を強く政府に要求しています。同時にこのあとふれる機会があると思います。責任と権限があいまいな現在の委任事務の制度も再検討したうえで、もっとはっきりしたかたちで、行政事務と財源を、国と自治体のあいだで再配分することが必要でしょう。

税金の使いみち

母　ところで、私たちが市におさめる税金はどんなふうに使われているのでしょうか。

息子　道路や港などに一番多く使われているだろうな。父　そうかな。地下鉄・金沢の埋立・高速道路・港北ニュータウンのような大事業にかなりつきこんでいるんじゃないかな。なにしろ、地下鉄はさっきの話でも一キロメートルあたり五〇億円ぐらいかかるらしいから。

娘　横浜のように人口の増加しているところでは、学校の建設にお金がかかるんじゃない。

先生　税金の使いみちのまえに、市の予算の全体を理解しておく必要があるでしょう。これによって、ある程度、市の事業の内容がわかるでしょうから。もちろん市の重点事業は、お金の多いか少ないかによって決まるのではなく、たとえつきこむお金が少なくても、力をいれている仕事もいっぱいあります。市の予算には、一般会計と特別会計・公営企業会計の三つがあり

ます。まず一般会計ですが、四十五年度当初の歳出予算は、九〇七億二、七〇〇万円です。このうち、事業費で多い順から申しますと、教育費の一四〇億円をトップに、以下土木費、都市計画費、民生費、建築費、清掃費などの順になっています。つぎに特別会計は、全体で一、一三七億三、〇〇〇万円が一番大きいわけです。その大半は、ちょっとむずかしくなりますが、整理会計といって、他の会計と重複して計上してある分です。これを除いた実質的なものでは、国民健康保険・公共事業の用地買収・市立大学の経費が大きいところです。公営企業会計は八〇八億三、〇〇〇万円です。埋立事業二〇六億六、〇〇〇万円をトップに、水道・下水道・地下鉄などの事業にそれぞれ一五〇億円から一八〇億円に近い巨額な経費をつぎこむこととされています。

娘 大変な数字ですが、これを全部市の税金でまかなっているんじゃないでしょう。

先生 そうなんです。さて、市税がどのように使わ

図 1—12 一般会計歳入歳出予算の内訳

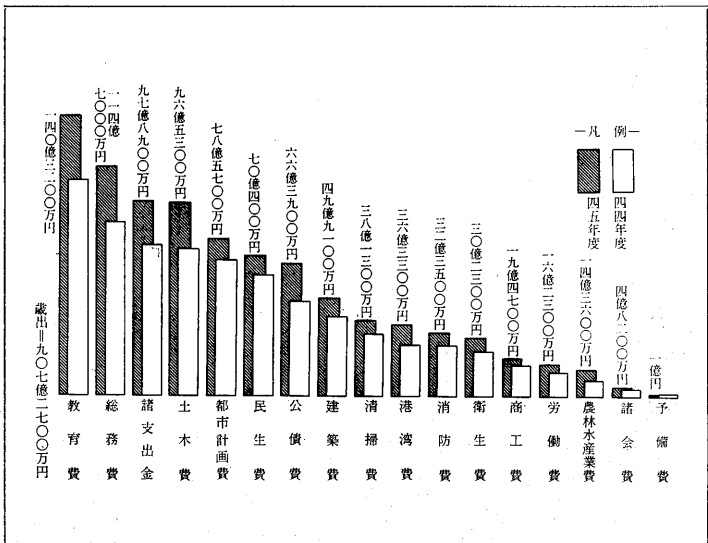


表 1—40 各会計別の予算額

(単位：千円)

124

市民をとりまく環境

区分	昭和45年度	昭和44年度	比較	
			増△減	比率(%)
一般会計	90,727,428	71,577,815	19,149,613	26.8
特別会計	113,725,063	86,306,703	27,418,360	31.8
国民健康保険事業費	6,441,153	5,327,236	1,113,917	20.9
横浜市立大学費	3,534,893	3,437,511	97,382	2.8
港湾整備事業費	1,922,875	1,252,670	670,205	53.5
中央卸売市場費	583,252	474,275	108,977	23.0
中央と畜場費	82,567	83,228	△661	△0.8
公益質舗事業費	22,130	18,626	3,504	18.8
母子及び寡婦福祉資金	39,165	23,897	15,268	63.9
特別収益事業費	5,466,206	4,793,812	672,394	14.0
農業共済事業費	88,552	88,441	111	0.1
交通災害共済事業費	243,002	172,501	70,501	40.9
勤労者福祉共済事業費	92,329	—	92,329	—
損害てん補基金	62,867	54,264	8,603	15.9
公共事業用地費	5,000,000	4,000,000	1,000,000	25.0
住民税整理資金	22,153,424	18,236,275	3,917,149	21.5
市債金	67,992,648	48,343,967	19,648,681	40.6
公営企業会計	80,825,505	67,958,914	12,866,591	18.9
病院事業	1,270,279	1,036,118	234,161	22.6
下水道事業	15,533,973	12,012,258	3,521,715	29.3
埋立事業	20,655,083	13,528,590	7,126,493	52.7
水道事業	17,714,138	18,409,653	△695,515	△3.8
工業用水道事業	1,532,701	1,389,518	143,183	10.3
交通事業	8,683,896	8,442,872	241,024	2.9
高速鉄道事業	15,435,435	13,139,905	2,295,530	17.5
合計	285,277,996	225,843,432	59,434,564	26.3

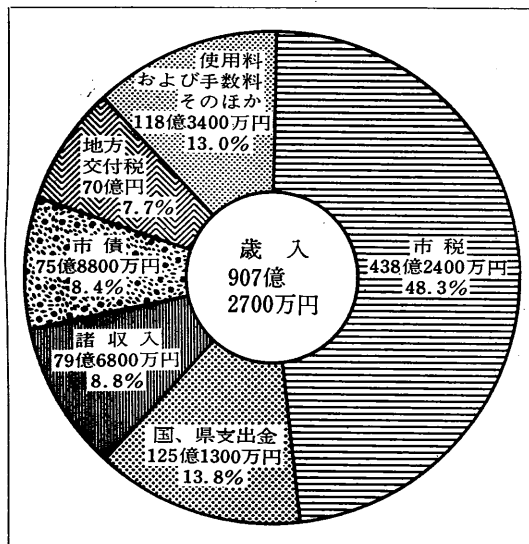
表 1—41 45 年度市税の使途 (単位：百万円)

費目	予算額	市税使用額	市税使用分(%)
教育費	14,032	7,707	55
総務費	11,470	7,725	67
土木費	9,653	3,631	38
都市計画費	7,857	1,549	20
民生費	7,004	2,210	32
公債費	6,639	4,190	63
建築費	4,991	619	21
清掃費	3,813	2,792	73
港湾費	3,633	444	12
消防費	3,235	2,367	73
衛生費	3,023	1,667	55
商工費	1,947	426	22
労働費	1,623	595	37
農林水産費	1,436	534	37
議会費	482	381	79
その他	9,889	6,986	71
合計	90,727	43,824	48

れるかということですが、市がおこなうすべての事業に一樣に税金が使われているわけではありません。財源には市税・地方交付税・負担金・補助金・使用料・手数料・起債などいろいろの種類がありますが、これ

らが単独に、あるいはいくつか組み合わされて、それぞれの事業に使われるわけです。つまり事業の性質または内容によって、主として税金によってまかなわれるもの、税金と国の補助金によってまかなわれるもの、

図 1-13 45年度歳入予算



全部または一部が起債という借金によってまかなわれるもの、あるいは、事業の経営によって生じた収入によってまかなわれるものなどいろいろです。一方、市の方針によって税金の使い方もちがってきます。税金

をおもな財源として進められる仕事には、議会・消防・公害防止・小道路の舗装・公園・学校の管理などがあり、市民の生活に密着した仕事、つまり市の本来の仕事が中心となっています。一方、都市計画、港湾などの仕事のうち、その大きな部分は、公共事業として国から負担金が交付されます。そのほか社会福祉関係の仕事にも一部、国からの負担金があります。

母 病院やバス・水道などは、主としてその事業の経営からの収入でまかなうようになっていっているでしょう。先生 そうですね。それらには原則として市税はつきこまない。ところで四十五年度の税金四三億円の使いみちを事業費についてみると、一番多いのは教育費の七七億円、ついで土木費の三六億円、以下清掃費、消防費、民生費などの順です。教育費のトップは、他の大都市にみられない横浜の特徴でしょう。郊外部の不便なところに、どんだん人が住みついていくので、たくさん学校が必要になる。まだまだ当分は、教育費がトップを続けるでしょう。

娘 教育・土木・清掃・消防……私たちになじみの深いものですね。

先生 税金は市民の生活に直接つながる身近な事業に使って、できるだけ市民に還元する。都市づくりの六大事業には税金を全然つぎこまないわけではないが、できるだけ国や公団、あるいは民間の資金をつぎこむというのが市の大方針のようです。こういう市の姿勢は、昨年つくられた市の中期計画にもはっきり打ち出されています。中期計画では、「市民をあらゆる危険から積極的に防衛するために」という柱にはじまる四本の柱と、六大事業というもう一本の柱を中心に組み立てられています。市民の税金は、市民の生活に密着する仕事に重点的にふりむけられていることがよくわかります。

父 起債というのもあったね。

先生 将来、土地の買却代や料金で取りもどせるものや、現在の市民だけでなく、未来の市民も利用し、恩恵を受けられるような施設の建設などは、長期に分割

して返せばよい起債という借金によってまかなうことになっていきます。地下鉄などはその典型であり、また金沢の埋立には、西ドイツから二八八億円相当のマルク債を借りて事業を進めることになっており、すでにその約三分の二は借入れが終っているそうです。

父 財政問題はなじみがうすいせいとか、ちょっと取っつきにくかったが、大まかなところはのみ込めたように思う。それでは、続いて市の権限の問題にはいつてもらいましょう。

弱い自治体の力

母 市の権限の問題といえば、このあいだ、隣りの三号棟のお子さんが交通事故にあったでしょう。そのことで近所の奥さんたちと相談して、子供たちが安心して遊べるよう裏通りに車を入れないでもらいたい、と市役所へお願いに行ってきたけれど、うまくいかなかったわ。

息子 そんなかんたんなことが、うまくいかないのか

な。それで、市長さんはなんといっていたの。

母 いまの法律では、市長さんにこれを決める権限がないそうよ。警察が決めることなんですって。もちろん、市長さんは、警察の方にすぐ話をしてくださるそうだけど。

娘 しかし、身のまわりの問題は、一応、市役所に持ち込むというのが、多くの市民にとっては自然の気持ちですね。

先生 都市が過密になると、環境の破壊や生活を妨害されることがひどくなり、行政による解決を求める声が増しに高まってくる。また、市民の生活様式が変化するにつれて、行政にたいして新しい要望や注文も数多くでてくる。そしてこうした苦情や注文は、国の所管であろうと県の所管であろうと、まずほとんどが市役所によせられている。市民は、市役所でこれが解決されるものと思っているからでしょう。ところが、現在の制度では、それを解決するために必要な権限が、市や市長に備わっていない。したがって、十分に責任

をはたせないことが多い、というのが実情でしょうね。
息子 横浜市が、横浜方式とかいって積極的に公害問題でがんばっている。さっきも、その話がちょっとでしたが。あれも、権限はなくなっていることですか。

先生 その公害防止についても、亜硫酸ガスやばい煙などによる空気の汚れを測定するといった手間とお金のかかることは、市長の仕事になっている。だが、かんじんの公害を発生する工場にたいしてそれを規制する権限は、ほとんど国や県に留保されていて市にはない。自動車の生産を制限していない現在、排出ガスを減らすためには、自動車の乗入れを制限することがどうしても必要だが、そうした権限もまったく市には認められていない。前にも話のた伊勢佐木町通りから車を追いだして、歩行者に解放したことは、全国のさきがけとして有名ですが、これは、地元商店街の人たちが長いあいだ警察に働きかけた運動が、やっと実ったものです。東京・銀座の場合も、都知事が前からいっていたことですが、権限がないために実現しなかつ

た。それが、光化学スモッグで何十人も女子学生が倒れたり、ニューヨークでの車締めだしのニュースが伝わったりして、やっと警察が腰をあげたわけです。

母 自治体に権限がないという話は聞いていますが、私たちは、具体的にはあまり知識がありません。そのほかには、どんなことがあるのですか。

先生 新しい団地にバスを乗り入れること、バスの停留所をふやしたり、終車時間を遅らすこと、自動車の一方通行や駐車禁止、それからハイヤー・タクシーの許可などの交通行政上の権限は、都市計画の主体である市長の権限とするのがいちばん適当と思われれます。しかし、実際は、都市計画とはほとんど縁のない陸運事務所や警察の権限となっています。市が建設する地下鉄の出入口をどこにするか、公園をどんな形にするかといったことさえ、市だけでは決められないしくみになっています。そのほか、市民の生活に身近なこと、市の権限でないものは、数えきれないくらいたくさんあります。

父 われわれ市民にとっては、はなはだ迷惑なことだな。

先生 まったくその通り。これが一番市民のためになる、ということがわかっていても、市役所がすぐにそれをやることはできない。

父 そんなことでは、市の職員が積極的にやる気をもつように、もちょうがない。

先生 たしかに、そういう危険性はある。しかし、われわれ市民の立場からいえば、市に権限がないからといって、市民生活をまもる責任を放棄されたり、怠ったりされたのでは困りますね。市民の生活環境の悪化が、抜きさしならぬところまで来た今日、これまでの政治や政策に批判が集まる一方、これに追従してきた自治体の行政もきびしく問われています。そんな中で、全国のいくつかの都市では、権限のない行政体制のもとでも、市民の支援を有力な武器として、その自治体独自の方法を考えだすなどして、生活防衛に意欲的に取り組んでいるようです。

図 1—14—1 公害防止に関する権限の配分状況

法律	事務の内容	国	県	市
公害対策基本法	1. 大気汚染・水質汚濁および騒音について環境基準を定めること	○		
	2. 事業者のままもべき基準を定めて、大気汚染・水質汚濁の原因となる物質の排出を規制すること	○		
	3. 国の方針に違反しないかぎりにおいて、公害防止の施策等を講ずること	○	○	○
	4. 一定の地域について公害防止計画の基本方針を定めること	○		
	5. 前項の公害防止計画を作成すること		○	
大気汚染防止法	1. ばい煙の排出を規制する地域を指定すること	○		
	2. ばい煙の排出基準を定めること	○		
	3. 大気の汚染の状況を常時監視すること		○	○
	4. 工場のばい煙発生施設の設置届を受理すること		○	
	5. 工場のばい煙処理方法の計画の変更・廃止を命令すること		○	
	6. 工場のばい煙発生施設の改善、使用の一時停止を命令すること		○	
	7. 工場以外の事業所について届出を受理し規制すること			○
	8. 緊急事態が発生したとき、市民に周知し、排出者へ協力を求め必要な措置をとるよう勧告すること		○	
水質汚濁防止法	1. 公共用水域に排出される水の排水基準を定めること	○	○	
	2. 工場または事業場からの排水に関する届出を受理すること		○	
	3. 工場または事業場の排水計画の変更または廃止を命ずること		○	
	4. 基準に適合しない汚水を排出する者にたいし、改善を命令し、または一時停止を命ずること		○	
	5. 公共用水域の水質汚濁の状況を常時監視し、ならびに水質の測定計画を作成すること		○	
	6. 公共用水域の水質汚濁が異常濁水等により著しくなった場合、排出者にたいし排出水量の減少等の勧告をすること		○	

図 1—14—2 公害防止に関する権限の配分状況 (続)

法律	事務の内容	国	県	市
騒音規制法	1. 騒音を規制する地域を指定すること			○
	2. 騒音を規制する基準を定めること	○	○	○
	3. 騒音発生施設の設置届を受理すること			○
	4. 騒音の防止方法, 施設の使用方法, 配置に関する計画の変更を勧告し, 命令すること			○
	5. 紛争が生じたとき和解の仲介をすること			○

- 注：1 この表は、昭和45年12月第64臨時国会で成立（一部改正をふくむ）した公害関係14法をふくむ諸法規に規定されているいろいろな公害規制の事務権限のうちから、とくに基本的な事項について、抜すいたものである。これまでは各種の公害発生源のうちもっとも問題となっている工場にたいする規制権限が市にはほとんど認められていなかったが、今回成立した法律では、政令で定める都市には規制権限を委任できることになっているものもある。
- 2 公害防止に関する規制は、個々の発生源における事後処理に力が注がれているが、次第により広範な、かつ事前予防的な「自然環境をふくむ環境保全のための規制」に進展させる必要がある。
- 3 衛生局公害センター調べ

娘 公害防止の横浜方式のほかに、横浜ではどんなことがありますか。

先生 思いついたことか、鶴見の扇島に進出しようとしている日本鋼管にたいして、横浜市が公害規制に強い基準を堅持して長期交渉を妥結させたこと、警察と根気よく話し合っけて車を通さないチビッコ道路をつくったこと、都心の吉田川を埋め立てたあとに、国は高速道路をつくることを強く要求してきたが、市民のためになる大通り公園をつくるようにしたこと、森林公園や下水処理場などをつくるために、市民とともに基地返還運動を進めて成果をおさめていること、宅地開発要綱をつくって、開発事業者から学校用地などを提供させて、生活環境のととのった宅地開発をおこなわせるようにしていることなど、その例といってもいいでしょうね。

息子 市の権限が少ないために仕事やりにくい、ということなどはだいたいわかったように思いますが、僕たちの暮しがよくなりさえすれば、国でも、県でも、市

でも、どこでやってくられても、問題ないでしょう。

娘 それは、問題のたて方が間違っているわ。私たちの暮しがよくなりさえすれば、などとまるで人ごとのようにいったりするのには。

先生 そこは、大変に重要なところですね。僕たちの暮しがよくなりさえすれば、という前提から出発するのではなく、僕たちの暮しをよくするために、どの仕事を国、どの仕事を市に割りふるのが適当か、それを考えることが先にこななければいけない。

娘 よくわかりますわ。

先生 この問題では、戦後の地方制度改革以来、専門家のあいだで、市町村優先の原則ということが、強く、またたびたび主張されてきました。これは、住民自治にも通じる問題ですが、僕たちの暮しに関係の深いことは、僕たちの住んでいる地域になるだけ近いところでは、僕たちの住んでいる地域になるだけ近いところ、で計画し、決定し、実施することが一番望ましい、という原則です。きわめて当然のことともいえませんが、この市町村優先・住民自治の原則が尊重されず、地域

の政治や行政があなたまかせになっていく限り、国のレベルでの政治の民主化もありえないといってよいと思います。

娘 市町村優先の原則の意義は、私たちにとてもよくわかります。ちょっと表現がとっぴかも知れませんが、スキヤクワで畑を耕すようなキメの細かさ。行政にそんな感じがあると、私たちもここをもう少し掘ろうとか、ここにもう少し土を盛ろうとか、自分たちの意見をだしあえるような気になります。ところが、地域、地域の実情が大切にされず、ブルドーザーで日本中を地ならしするような行政。そんな権限は自治体にはないはずだ、とか、それは基準違反だ、とかいったりして。私たちには、手の届かぬ、冷たいものの感じですね。

先生 市町村側が、市町村優先の原則とか、自治体の権限を強めよ、とかいっているのは、なにも国に代って市町村が支配者になるといった権限争いをしているのではない。地域の政治や行政を動かす力を、その自治体の住民の手におさめようと主張しているだけなの

です。この当然のことが、なかなか実現されない。いや、実現されないどころか、むしろ危機にさらされているといった方が正確かも知れません。しかし、市町村優先の原則、ひいては住民自治の原則は、民主主義にとって基礎的な条件であるだけに、私たちは日常の諸問題の中で、これをまもり、育てる努力を怠ってはならないでしょう。

ふえる市の仕事

母 市の権限は少ないということですが、私たちが市役所や区役所に行くと、いつもおおぜいの人がつめかけていて、忙しそうですね。

先生 市役所や区役所の仕事は、市民の生活のほとんどのことに関係しているので、間口が非常に広いのです。さっき、ちょっとふれましたが、とくに最近のように都市化が進んで市民生活が危機にさらされ、一方ではそれに応じて市民意識が高まってくると、市民からの要求は量のうえでふえるとともに、質のうえでも

複雑、高度なものになってきています。ほんの一例ですが、交通事故・公害・水不足・ゴミ・その他の廃棄物処理の対策など、つい数年前までは、まだそれほど

指定都市

全国には五七〇あまりの市があるが、人口三〇〇万の巨大都市から人口三万の小都市まで千差万別で、行政需要や行政能力にも大きな差がある。そこで市の権限や責任を一律にきめるのではなく、市の規模と能力に応じて特例をもうけることが、行政を民主的かつ能率的に処理するうえからも必要である。このような考えから昭和三十一年に地方自治法第二二二条の一九によりもうけられたのがいわゆる指定都市の制度で、大阪・名古屋・京都・横浜・神戸の各都市とその後指定された北九州の六大都市である。指定都市には、社会福祉、保健衛生、都市計画などに関する一六項目の事務のほか、その他の個別法により、たとえば、国道、県道の管理など、知事の仕事をかなりの範囲にわたって委譲されている。

深刻には感じられていなかったことが、いまでは切実な問題になってきています。とくに横浜市の場合、都市化のいきおいが他都市とはくらべものにならないほ

また指定都市の区域を分けて区をもうけることとされている。この区は行政区とよばれ、東京都の区（特別区）とことなり、法人格と市に準じた独立の権限は認められていない。指定都市に委譲された権限が不十分で、依然として、二重行政の弊害が除去されていないこと、細部にわたって監督権が国や県に留保され、大都市の自主性が妨げられていること、大都市の需要に見合った財政措置が講ぜられていないことなどが問題になっており、大都市制度の抜本的改革が望まれている。

六大都市のほか、札幌・川崎・福岡の三市が指定都市に指定される動きもある。

ど激しく、それに比例して仕事もふえ続けています。そのうえ横浜市は、大阪・名古屋・京都・神戸・北九州とともに政令で指定された特別の市ということになっています。ふつう指定都市といわれているこれらの大都市は、一般の市の仕事のほかに、県がやる仕事のかなりの部分を処理しなければならぬので、なおさら仕事は多くなるわけです。

息子　そこからみると、市も県も同じようなことをやっている感じだな。高校や図書館・公害センターなど、市立のものもあれば県立のものもあったりして。

先生　一般に、国土全体にかかわるような大きな問題、全国的に統一された基準で画一的に処理しなければならぬような問題、そのほか国の利害に重大な関係のある問題は国がやる。たとえば、外交・防衛・司法・郵便・大規模な開発などがそうですね。これにたいして、地域的な問題、たとえば、地域住民の安全・健康・福祉増進の仕事などは、自治体の役割になっています。また同じ地域的な問題でも、比較的大きなことで、

個々の市町村でおこなうよりは、県の範囲でやる方が望ましい仕事、県内を同じ基準にした方が適当な仕事、小さな市町村ではできないのでこれを補う仕事などは、県の役割とされています。それ以外の仕事は、たてまえとしては、すべて住民に直結している市町村が優先的に処理することになっています。現実には、これが多くの制約をうけているのです。

息子　さっきの、市町村優先の原則というのですね。

先生　そう、そう。それから、ここでちょっと専門的な話になりますが、市のやっている仕事に、固有事務・団体委任事務・行政事務・機関委任事務があるというのを頭に覚えておいてください。固有事務というのは水道や電車、バス、下水道やゴミ、それに公園・病院・図書館の設置、管理など。団体委員事務というのは、国や他の公共団体から市に委任された仕事で、福祉事務所・保育所・保健所・伝染病院の設置とか管理。行政事務は、住民の権利や自由を制限、規制するような条例の事務、たとえば、飼犬の取締りとか自

転車の登録とか。最後に機関委任事務というのは、法律によって主として国から市長に委任された戸籍、飲食店の許可、結核の健康診断、建築物などの許可、国会議員の選挙などの仕事です。

父 えらく複雑なことになっているのだな。

先生 まったくやややこしい話だね。そのうえ、機関委任事務という名前はついていても、自治体にそっくりらせているわけではないから、なおややこしい。いつも財布は国がにぎっていて、仕事のやり方にも細かい条件をつけ、国の了解を取りつけてからでないと仕事に取りかかれない。自治体が、自主性を発揮する余地はほとんどなさそうだ。しかも、その数はふえる一方。現在、府県事務の八割、一般市町村事務の四割、大都市の場合は半分が機関委任事務だといえますからね。

父 そんなにたくさん、しかも性格のすっきりしない仕事だし、責任もあいまいになりそうだね。

先生 国の仕事を市がやらされている形。やる方もまかせ方も、たしかに責任があいまいになる。また、と

もすれば市の職員が、サービスすべき市民の方に顔をむけるよりは、監督される中央官庁の方をむいて仕事をするといい好ましくない姿勢になるおそれもある。権限は譲らず仕事だけはやらせる、という委任事務については、考えるべき問題が多いといえましょう。

母 市の仕事のしくみは、なかなかかんたんにはのみ込めませんね。ところで、私たち主婦が市役所へ行くのはよほどの場合のことで、ふつうは区役所ですよ。住民登録にしても、国民年金にしても。

先生 戸籍・国民健康保険・市税の賦課・徴収・交通共済の仕事、それに町内会・自治会などとの連絡から区民相談まで区役所は市民の日常生活に関係の深いことばかりです。市や町村は、住民に直接つながる最小の行政単位で、住民にたいして密度の高いサービス行政をするところなのです。しかし、大都市の場合は、人口も県に匹敵するくらい多く、区域も比較的広いため、市役所だけでは、ややもすると行政サービスがいきとどかなかつたり、市民のなまの声が十分にとどか

市の仕事

公共事務（固有事務）

（市の本来的な仕事で、住民の福祉向上のためにためにおこなう

事務と、市自体の存立を維持するためにおこなう事務）

水道・電車・バスなどの事業の経営、下水道事業・公園・運動場・図書館・公会堂などの設置と管理、病院・産院・授産所・墓地・火葬場などの設置と管理

ゴミ・し尿の収集処理

市長・市会議員の選挙、市税の賦課徴収

条例規則の制定、予算・決算の作成など

団体委任事務

（国または他の公共団体から市に委任された仕事。実質的には市本来の仕事とあまり変わらない）

福祉事務所・児童相談所・保育所・保健所・伝染病院などの

設置と管理、学校の建設と経営

設置と管理、学校の建設と経営

県道の管理・地域防災計画の作成・国民健康保険事業・失業

対策事業の実施など

行政事務

（住民の権利や自由を制限し、または規制するような内容をもつ権力的な仕事で、国または県に属しない仕事）

自転車の登録・飼い犬の取締り事務など

機関委任事務

（法律によって、主として国から市長に委任された仕事。この場合、市長は国の機関として仕事をおこなう）

結核の健康診断、予防接種、飲食店の許可、生活保護の実施、

身障・精薄者の援護、建築物などの許可、開発許可、国会議

員の選挙、戸籍事務、国勢調査、その他広い範囲にわたって

いる

ないこともあり、また市民にとっても不便なことが多い。そこで、指定都市にはいくつかの区をもうけて、市民の日常生活に関係の深い仕事は、そこで処理させることになっていきます。これは行政区といって、保健所や福祉事務所などとともに、いわば市政の第一線機構であり、市民と市政をつなぐパイプの役割をはたすものです。

娘 同じ区といっても、指定都市の区と東京の区では、性格が違っているでしょう。

先生 東京都にも二三区役所がありますが、これは特別区といって行政区とは違いますね。特別区は、区議会をもち、独立した法人格を備えていて、市に準ずる地位と権能が認められていますから。

父 横浜では四十四年の十月、一度に区役所が四つもふえたが、区の単位としてはどのぐらいの大きさが適当なんだろう。

先生 横浜市には、それまで一〇の区があったが、南・保土ヶ谷・港北・戸塚の郊外四区を中心に都市化が

急速に進み、人口も急増している。もともと、これらの四区は面積が広がったので、区役所や保健所などの地域分布が実情にあわなくなってきた。そこで、この四区を中心に行政区を再編成して、新しく四つの区をふやした。区役所とともに保健所・福祉事務所なども新設して、密度の高い行政サービスをはかることにしたというわけでしょう。行政区の再編と同時に、区の機構を充実させ、区長の権限も強めたようです。これは、区役所は市役所のたんなる出先機関ではなく、ここだけ自主性をもたせて、市政と市民の交流をはかれるようにしようという趣旨からでした。

母 でも私、悪いけれど、市役所にしても区役所にしても、役所と聞くと密度の高いサービスなどというよりは、やっぱりお役人とか役人根性とかを連想しちゃいますわ。役所という名前のせいかもかも知れませんが、けれど。

先生 「市政事務所」とでもいえば、ちょっと感じが違いますか。「市政府」などということばを使う人も

あるようですが。

父 名前のせいばかりではないだろうね。市には権限が少ないといっても、建築の許可、営業の停止、それに税金の取立て、そのほか僕などの知らないようないろいろの権力がある。その点、われわれの民間企業とはまったく違う。そのところを、市の職員がどう考えているか。公僕などというシモベ意識も不自然だが、お上意識をどう清算するか。新しい公務員のモラルをどうつくりだすか。そのへんに問題があるのではないかな。

先生 それに、権力と直接結びつかないサービス行政にしても、競争相手の会社があるわけではない。だからともすると「よい仕事を、早く」という一番大切なことはお留守になって「規則だ、法律だ、手続きだ」といった気分落ち込みやすい。

息子 一つの市に市役所を二つつくり、市民にサービスのいいと思う役所を選ばせる。そして市民は、自分が選んだ役所にだけ税金を納める。そんなことができ

れば、少しは変わってくるかな。

先生 そうね。だが現実的な話としては、一つしかない役所をどうしたら市民の側に立たせることができるか、今日、私たちの生活や環境をまもるうえで、それはきわめて重要な問題になってきていますね。たいへん難問ですが、これを解くためには、私たちはただ「住民不在の行政」を批判するだけではなく、私たち自身が「自治不在の住民」から脱却することが必要条件であることはたしかのようです。

都市連合の構想

母 さっき、密度の高い行政サービスをするために、区役所の数をふやすという話ができましたね。ところが、近ごろ新聞にちよこちよこでている道州制のこと、あれは、逆にいまの府や県のカキ根をもっと広げようという考えでしょう。

父 府県をいくつかまとめて、たとえば北海道・関東州など全国を七つか八つのブロックにしようというも

のだろう。

息子 どうして、大きくまとめたいの。

父 新幹線や高速道路ができて、かなり遠いところでも日帰りでいけるようになっただろう。また、電話も便利になって、どこでも即時通話ができるようになった。つまり、人間の生活範囲が広がってきているのに、県や市の行政だけが、むかしからの区域にこだわるのはおかしい、ということらしい。

娘 川崎市の空気の汚れは、横浜や東京の住民の問題でもある、という方向からも考えられますね。

先生 人口や産業が都市に集まり、市街地がどんどん広がってきて、隣りの都市とつながってしまい、東京都圏とか大阪都市圏とかいわれるような大都市圏が生まれました。同時に各地を結ぶ交通網や通信網も整備され、これまで市や県といった狭い区域で営まれていた市民の日常生活が、市外や県外にまで広がっていく。つまり、市民の生活が行政区域をこえて営まれるようになってきたわけですね。そこで市や県の単位で

バラバラの行政をやっていないで、もっと広い、市民の生活圏にあった区域で、統一的な行政をやってほしいという声がでてきているのです。また、水・住宅・通勤輸送・公害防止など、むかしなら一市町村だけで解決しやすかった問題も、いまではそれができなくなったということもある。そんなところから、広域行政の必要性や道州制の問題が提唱されるようになってきたのです。

息子 横浜だけで解決できない問題といたら、たとえばどんなことがあるの。

先生 たとえば、千葉県にある工場から排出される亜硫酸ガスが、海を渡って横浜の空を汚す。川崎の工場からだされた水銀入りのヘドロが、本牧の沖に捨てられる。横浜・川崎・東京・千葉など、東京湾の港がバラバラに建設され、管理され、機能の分担が十分うまくいっていない。横浜の水も昭和五十年以後は、神奈川県内で求めることはできなくなり、静岡県や北関東あたりからもらわなければならなくなる。地下鉄や幹

現行の広域処理方式

協議会

(県・横浜市・川崎市などによる扇島埋立対策協議会な

ど)

行政協定

(災害救助の応援、大気汚染の観測・通報などについて
の周辺都市との相互協定など)

一部事務組合

(酒匂川の水資源開発のため県・横浜・川崎・横須賀の
四者により設置された神奈川県内広域水道企業団)

関東地方行政連絡会議

(関東各都県、横浜市、国の出先機関による広域問題解
決のための連絡会議)

現在提案されている広域処理方式

首都圏庁

(東京都および隣接七県を対象とする首都圏庁を設置し、
国務大臣が長となって都市計画の立案・実施を強力に推

進するといふもの)

府県合併

(社会的・経済的につながるの深い隣接府県の合併を促
進しようとするもの。

大阪・奈良・和歌山・愛知・岐阜・三重など)

道州制

(全国を八ブロック程度の広域行政圏に再編成し、行政
を一元的・総合的に処理しようとするもの)

自治体連合(都市連合)

(共通の問題をかかえた自治体が相互に連帯して、共同
的解決をはかろうとするもので、このため新しい特別の
共同体をもうけるという考え方と、特別な制度をもうけ
ないで、自治体の連帯活動によって解決するという二つ
の考え方がある)

その他、地方制・広域市・ポートオーソリティーなど多く
の構想が出されている。

線道路も、横浜市だけで考えるのではなく、東京との関係、さらに首都圏全体との関係で考えなければならぬなど、その例です。

娘 いままででも、そういった広域問題は考えられてはいたのでしょうか。

先生 それはそうです。これまでもそうした問題をいくつかの自治体が共同で解決する方法として、一部事務組合とか協議会とか地方開発事業団などの制度がありました。また社会・経済的に一体的になっている地域社会を対象とする総合計画として、首都圏整備計画などがありますが、どれも広域処理の方法として実効性に乏しいという批判もあって、それらにかわるいろいろな改革意見がでています。財界が中心になって提案している道州制も、その一つですが。

息子 どうせ広域的に解決するのだったら、いっそ国が直接やればよいという意見も成り立つでしょう。なにも道州などを新しくつくらなくても。

先生 ところが、広域行政を考えるにあたって一番大

切なことは、地方自治との関係がどうかということですね。一部には、広域行政の名のもとに、市の仕事を県に、県の仕事を国に、それぞれ一段階ずつひき上げようとする動きもあります。また、市民の生活圏が広がるのにあわせて、行政能率の上から府県や市の区域を広げるべきだという意見もあります。しかし、府県や市の区域が実情にあわないからといって、すぐに仕事を国や県にひき上げるとか、合併だ、廃止だということもあってしまってよいものかどうか。

父 範囲を広げて、統制する——それが能率的だという考え方かな。

先生 それは困りますね。たしかに、いまの府県や市の区域には不合理なところもあるだろうが、地域の問題はできるだけその地域の住民が意見をだしあって、自分たちで解決の道をつつけていく。すでに話のた市町村優先とか地方自治、そしてそのもとにある地域民主主義をもっと大切に考える必要があるでしょうね。たとえば、公害や水の問題にしても、関東州庁などと

いった役所ができたからといって、すぐに、それが私たち市民に都合よく解決するとは思えない。やはり、地域と地域、自治体と自治体の話し合いを、つまかさね、広げていく。それがなくてはね。

母 関東州庁——いかめしい名前ですこと。市役所へ行って、市長さんに私たちの意見を聞いてもらおう。そういう感じの役所とは、すっかり違った感じのようですわね。

息子 広域行政の必要はある。だが道州制へいくのも問題がある。ということになると……。

先生 本当に広域行政を妨げているものが、いまの府県制度であるかどうか。現在、国の役所ごとにくぎられたタテ割り行政による仕事の流れが、自治体の仕事を強く規制していますね。そういうセクシヨナリズムと、もう一つ、国の自治体にたいする行財政両面からの強い関与が、自治体で総合的な、また地域の実情にあった政策をたてにくくしている。このことが、現実には広域行政を一番妨げているのではなからうか。そ

うだとすると、自治体を束縛しているものをできるだけ少なくする。国の出先機関なども、そうですが。そのうえで、共通の問題をかかえる自治体が、お互いに自由で、しかも対等の立場でその問題を話し合い、共同で処理していく。ある問題についてはAとBとCの自治体が、また他の問題についてはBとCとDの自治体が、というふうに必要なに応じて、やわらかく連携し合う。上から道州制などという制度をつくって押しつけるのではなく、下からできていく都市連合とか自治体連合のようなもの、それが広域にわたる問題の解決方法を、無理のない形でみつけていくのではないでしょうか。

娘 下からの都市連合をどのようにしてつくっていくか。それは、さっきお話のあった役所を市民の側に立たせる問題や、危機にさらされている市町村優先の原則をどうしてまもるかといった問題などとともに、市民意識の高まりに大きな役割を期待せざるをえないようですね。

先生 おっしゃるとおり、地域や自治体の問題を、自治つまり民主主義の方向にそって解決しようという場合、推進力になるのは地域の住民、都市の市民の意識と行動だとみていいでしょう。もちろん、地域の住民と当面の行政のあいだには、現実にはむずかしい問題もあるようですが。ちょうど、横浜市民の意識と運動については、最近、学者の手でまとめられたものがありますので、つぎにそれを紹介しましょう。