

特集・横浜—東京圏の中で考える⑥

市民の暮らしとこれからの地方制度・大都市制度

吉田民雄

- 一—はじめに
- 二—変貌する暮らしとまちづくり
- 三—市民の暮らしとまちを創る仕組み
- 四—暮らしの豊かさをインキュベートする仕組み
- 五—二十一世紀都市のシテイ・パラダイム

—はじめに— 大都市制度をめぐる動向 と身近な地方政府

大都市制度をめぐる議論には、戦前からの大阪、京都、名古屋、横浜、神戸の五大市が提唱した特別市制運動（五大市が府県から独立し、原則として府県の制度を適用する）があり、戦後はとくに活発な展開をみせてきた。しかし府県の強い反対にあり、地方制度調査会をも巻き込んだ議論の末、妥協の産物として昭和三十一年に地方自治法改正を行い、政令指定都市制度が発足した⁽¹⁾。その後、昭和三十八年の北九州市をはじめ、平成元年の仙台市と、現在まで十一市の政令指定都市へと拡大されてきたが、府

県との二重構造は、問題をかかえたまま現在も引き継がれている。最近では、千葉市、堺市、さらには埼玉県の都市でも新たに指定都市への昇格の動きがみられる。

大都市のみを対象としたものではないが、地方制度をめぐるいくつかの提言が最近活発である。全国市長会が平成元年七月に発表した「第二政令指定都市制度」の提唱や、同じく十二月にまとめられた新行革審の「国と地方の関係等に関する小委員会」における「第二政令指定都市構想」に込める形の「地域中核都市」への道府県権限の大幅移譲や、広域行政のための都道府県及び市町村の「連合制度」の導入などがある。これらよりも以前のものとして、従来の議

論を踏まえた第二十一次地方制度調査会（昭和六十三年五月）による都市計画権限など十六項目の国から地方（主に都道府県）への権限移譲についての答申や、関西経済連合会の長年の検討による地方庁構想などがあげられる。

こうした専門的組織とは、若干異なる立場の議論として、昭和六十三年八月の政令指定都市長懇談会の決定を受け設置された「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」（略称「明日都市懇」会長、下河辺淳総合研究開発機構理事）がある。明治以来一〇〇年以上も続いている地方自治制度を、市民生活の視点に立って、二十一世紀のまちづくりにはふさわしい制度への変革にむけて、文化、経済、都市計画、建築、

スポーツなど多様な分野の人々による検討を始めている。この懇談会は、今年の一月に中間報告をまとめた。本稿では、その中間報告を踏まえて、これからの地方制度・大都市制度について、私見をまじえそのあり方を示すこととする。

さて、地方制度・大都市制度をめぐる様々な検討がされる今日的な背景・必要性はいくつか考えられるが、重要と思われる次の三点を最初にあげておきたい。

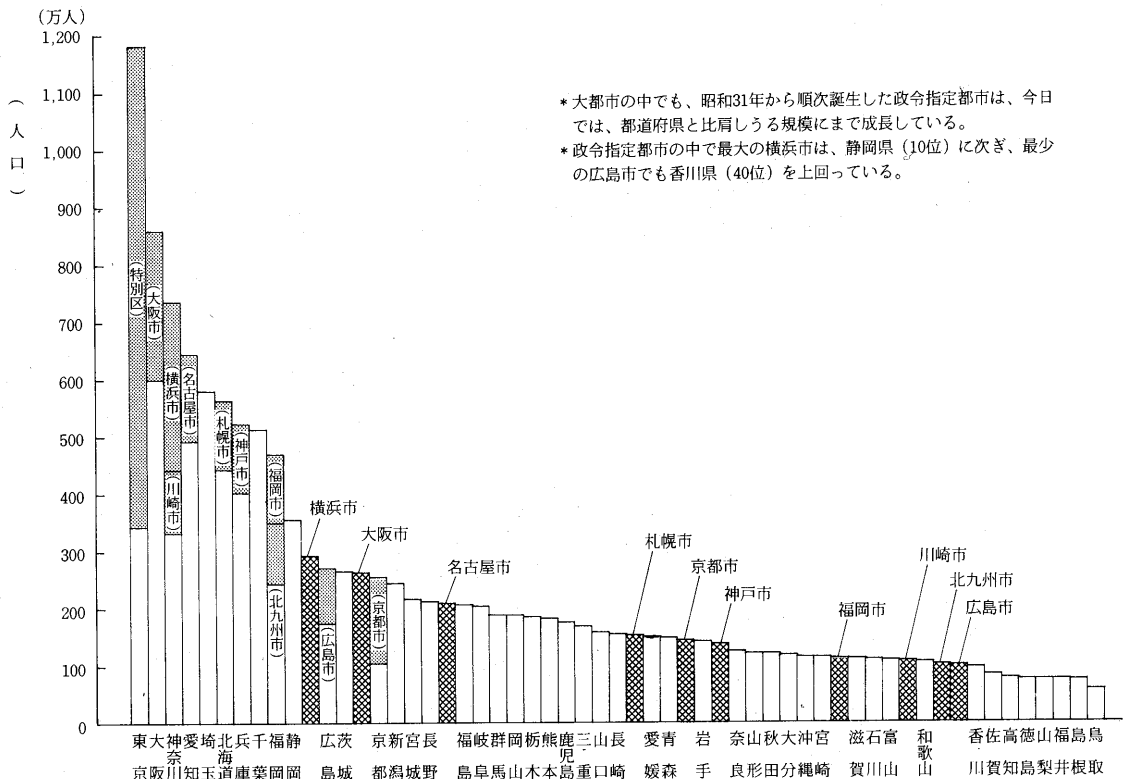
第一は、現行制度と市民の暮らし、まちづくりとの乖離の拡大である。現行地方制度は、根本的には新憲法制定があったものの、明治以来一〇〇年続いたものである。わが国の地方自治制度は中央集権的性格が濃いことは、しばしば指摘されている。しかし、経済の高度成長を経て、市民の暮らしぶり、意識、まちづくりの高度化が目ざましく進んだのに比べて、地方自治制度は大きく遅れてしまったのが実態である。制度と現実とのギャップが拡大し、市民の暮らしの感覚やまちづくりの動きから見ると、現行地方自治制度は、「揺らぎの時代」を迎えている。

第二は、都市の差異性、主体性の高まりである。都市化のいっそうの進展、過密過疎の進行、東京一極集中などにより、都市の規模、能力などが決して一律ではなく、様々になってきてい

る。とくに政令指定都市は図一でみるように、府県にも匹敵、あるいは追い抜くまでに成長している。

一方、世界にも通用するクラシックホール、劇場の建設、有数の映画祭、芸術祭の開催、歴史、風土を生かした独特の都市デザインの実施などにより、人口数方の無名の市や町が日本中の注目を浴びる状況が全国各地に盛んにみられるようになっていく。これらは、国のモデル事業の一端としてでなく、その地方の発案、主体性によるものが多い。こうした

図一 人口規模別にみた都道府県・政令指定都市（昭和60年国勢調査）



* 大都市の中でも、昭和31年から順次誕生した政令指定都市は、今日では、都道府県と比肩する規模にまで成長している。
 * 政令指定都市の中で最大の横浜市は、静岡県（10位）に次ぎ、最少の広島市でも香川県（40位）を上回っている。

都市の変貌ぶりは、地方自治制度の再構築を迫るものである。

第三は、身近な地方政府への期待の高まりである。これまで指摘したまちづくりを実現するには、中央集権的な手法ではなく、市民に身近な地方政府主導の手法であることが求められる。国の中央政府に対して、機能、権限、能力をそなえた市民に身近な「草の根の地方政府」の確立が必要である。市民は、最も身近な都市での問題解決、実行を望んでいる。

そして、こうした新たな生活課題への対応やその問題解決を見いださなければならぬ社会、経済状況に最も機敏に対応せざるをえない先端的なところに位置しているのが、ほかならぬ政令指定都市などの大都市である。地方自治制度の変革に対する政令指定都市の役割はきわめて大きい。

二——変貌する暮らしとまちづくり

「明日都市懇」の席上で、故郷郷横浜市長は、次の様に述べられた。「暮らしの拠点とか市民ニーズに沿ったまちづくりをおこなうために、今の制度は、どうなんだという角度の議論が実は今までなかった」「従来の国と地方の議論は、国と地方の事務、権限の配分をめぐる制度論は

かりで、実態論がなかった。地方自治、自治体の使命とは、住民意思をどう統合するかだ。それは、住民が暮らしやすくなることと自治体の特色をどう出すかということだが、現行制度、権限配分では十分にできない」

市民の暮らしの立場から現行制度のもつ問題が鮮明に指摘されている。このような観点から今後の地方制度・大都市制度のあり方を検討するには、まず求められる制度の基礎的条件となる現状の市民の暮らしとまちづくり課題を洗いだしておくことが大切である。

そこで、変貌する市民の暮らしの状況を検討すると、次のような多彩な変化の様相がみられる。

①—多様化、高度化する暮らし

暮らしの基礎である家族形態は、核家族化に加え、単身世帯、ミニ家族化等により多様化、少人数化が進行している。市民の都市間移動の活発化による都市の際を越えた生活行動の広域化、流動化、居住スタイルの多様化、さらに情報化などの技術革新による生活の変容等。いまや市民の生活スタイルは大きく変わり、人々は都市を使い分け、住み分けるようになっていく。市民の生活の力点は、必需的、基礎的なものから選択的、基礎的以上のより高度なもの、サー

ビスへと移行しつつある。従来の画一的、均質的な行政では十分な対応が不可能となっている。

②—ライフ・ディベロッパー、暮らしを楽しむ都市生活者の登場

こうした暮らしぶりの変化に加えて、自分の生活を自らデザイン、開発するライフ・ディベロッパー市民が、新しい都市生活者像として浮びあがっている。「本物志向」「健康志向」「遊び志向」などを身につけ、画一主義を嫌い、自らのニーズにあった多様な消費を選択する生活態度の高い市民の登場は、供給者優位のサービスから需要者としての都市生活者優位のサービスへの転換、質の高い暮らしを楽しむ生活拠点づくりを要請している。

③—暮らしのニューフロンティア、新しい地域社会への模索

しかも、個人化、個性化する生活スタイルの浸透は、かつての地域社会への求心力、エネルギーを拡散させつつある。情報化の進展は、必ずしも自ら住む地域に限られない新たな人間関係、ネットワークをつくり出している。

一方で、余暇時間の増大は、地域での生活時間を増加させながら、生活スタイルの変容と相まって、暮らしを楽しむ場としての新たな地域

社会の役割をクローズアップさせている。福祉、健康、生涯学習など身近な問題にとって、都市生活者の生活感覚にフィットした都市型の生活文化の基盤となる新しい地域コミュニティ形成が重要となっている。かつての地域社会から多縁社会へと移行するなかで、地域からの発想による豊かな暮らしのニューフロンティアとして地域社会のあり方が、模索される新たな段階にある。

こうした変容する市民の暮らしに的確にこたえられる都市が、人々をひきつける、これからの「青い鳥」としての都市像といえるかもしれない。そこで、こうした市民の暮らしの状況から浮かびあがってくるまちづくりのあり方をさらに検討すると、次のような課題があげられる。

④—都市の個性、魅力づくり

市民が、暮らしの快適さ、質の高さを求め都市を使い分け、住み分ける時代にあつて、個性的、魅力的な彩り豊かな都市づくりが進んでいる。たとえば、都市の歴史、風土などその都市の「柄」をいかした都市景観の形成、個性的なホール・美術館をはじめとする文化施設整備などが近年盛んに進められているように、都市のアイデンティティ・魅力をいかにつくるかが、まちづくりの重要な課題となっている。

⑤—ソフト化社会に対応する都市活力の創出
心の豊かさを求めるソフト化社会の都市という新局面を迎え、今日、経済、産業、生活文化も相互に関連づけあい一体化するメカニズムがうまく働くことが、都市の活力を生むことになる。各分野が融合し合い、魅力的な生活文化を創造する都市の知的集積の高さが、都市活力を大きく左右する。特に大都市は、先進的な都市として新たな情報、価値を生み出す都市のインテリジェンスの形成が求められている。

⑥—さまざまな世界都市としての変身

海外との人・モノ・情報の交流の一層の活性化により、好むと好まざるとにかかわらず、都市はそれぞれ世界と直接結びつき「さまざまな世界都市」となる国際化に迫られている。かつての親善友好を軸とした都市間の国際交流から、経済、文化など、より実質的な交流へと向かっている。国際交流事業をはじめ、外国人市民へのサービス提供や国際都市としての機能、施設設備、さらに国際交流基金の創設などが活発化し、都市が独自に施策を展開していくことが求められている。

この他にも都市を取りまくまちづくり課題として、いくつか列挙すると、高齢化社会に向け

た健康・スポーツへの取り組み、交通、情報通信ネットワーク、二十四時間都市の基盤整備など二十一世紀都市としてのインフラ整備への対応がある。さらに、特に政令指定都市にとって重要なことは、地域の中核都市として周辺都市や県域を越えて広域的にサービスし、リードする「圏域の発想」によるまちづくりへの対応があげられる。

三——市民の暮らしとまちを創る仕組み

市民の暮らしの変貌ぶり、まちづくりの新たな課題への対応に直面する都市の姿がクローズアップされる。しかし、現行の地方制度・大都市制度には様々な問題点・障害があり、都市の自主性の発揮に苦慮し、様々に工夫をしているのが、政令指定都市をはじめとする都市の共通の悩みである。

そこで、現行のまちを創る仕組みの問題状況をさらにみておこう。

①—暮らしを楽しむ生活拠点づくりと地方制度・

大都市制度

市民ニーズの多様化、高品質化、ライフディベロップパー市民の登場などのもとで、暮らしの豊かさ、楽しさを演出する施設整備、運営が強

く求められている。しかし、これに 대응するには現行制度は、制約がありすぎる。たとえば、多くの市町村で設置されているコミュニティ施設である公民館は、国庫補助金制度により、設置にあたり職員配置、施設内容など細かな規制を受けていることは周知の事実である。しかし、市民の生涯学習への意欲は、かつての社会教育的概念による施設内容、運営とはマッチせず、現実には民間のカルチャーセンターの進出により、多くの市町村で公民館はなれが見うけられる。

政令指定都市の例としては、福祉施設の整備主体と、その福祉施設の運営をおこなう福祉法人の設立許可等の権限が、大都市特例により前者は市、後者は道府県権限といった二重構造になっている。総合的、一体的な施策実施への障害、すなわち市民ニーズへの適切な対応にとって非効率、総合的サービスの欠如という問題を引き起こしている。これらは、事業の円滑な実施のための膨大な調整、資金・労力のロスを生じ、市民にとって見えにくいムダを生むことにもつながっている。

② 都市の個性、魅力づくりと地方制度・大都市制度

また、これからのまちづくりの目標のひとつ

はまちの個性・魅力づくりである。これは、その都市固有のもので、自ら発想しつくりあげべきものであり、全国一律的な対応では十分でない。都市によって親水性あるまちの整備や、歴史的建造物の保全・活用、あるいは都市の“柄”を生かした生涯学習都市づくりなどのソフト施策は、モデル事業などの安易な模倣でなく、その地域の特性を生かすものである。しかし、現行の制度は、こうしたミニマムを越えた質の高さを必ずしも想定した組み立てとはなっておらず、全国一律的、画一的でタテ割りの制度となっている。こうした欠陥を補うため、各都市が自ら条例などの制度や独自の工夫により、実績を上げてきている。横浜市のアーバンデザイン行政は、国の対応以前に、他都市に先かけて、都市づくりのデザインの必要性をいち早くとらえ、その実績を積み重ねている。

③ ソフト化社会のまちづくりと地方制度・大都市制度

ソフト化社会の進展のなかで、ファッション、コンベンション、インテリジェント都市づくりなどへの都市の取り組みが活発化している。工場、産業の誘致が都市の活性化という時代から、経済、産業、生活文化が一体化、融合することが、都市活力の創造に求められる。特に大都市

は、ソフト化への産業転換が一層重要であり、新たな情報、技術、研究、文化の価値を産み出す知的集積の高い都市づくりが都市間競争の激化の中ですます大切になっている。そのためには、民間活力の導入などを含めた柔軟で、新しい対応、工夫が課題となるが、現実には様々な問題がみられる。

ウォーターフロント開発として進められている“みなとみらい21”では、新しい港湾機能と都市機能の融合した二十一世紀のまちづくりが進行中である。臨港地区をめぐる、運輸省の港湾サイドの考え方と建設省の都市サイドとの間でのタテ割り行政のせめぎあいも、結局は都市が目標とする総合的、一体的な都市づくりに向けた調整をせざるをえない。また、“横浜人形の家”建設に際し、効果的、弾力的運営を行うため“横浜国際観光協会”への施設の貸付けをおこなったため、建設にあたって地方債が導入できなかった例や、“みなとみらい21地区”の集じんセンターと第三セクターの備みなどみらい21の事業所の合築が地方自治法上の制約により実現できなかった例などがみられる。これらは、ソフト化社会に対応した新しい都市経営を阻害するものとして改善すべき課題を提起している。

四——暮らしの豊かさをインキュベートする 仕組み

①——「まちを創る」ダイナミズム

さて、現行のまちを創る仕組みに検討を加えると、自主的なまちづくり権能が大きく制約される大都市の実情が大写しにされる。そこに浮かびあがってくるまちづくりの基本的様相とは、国・県の細かな関与や画一的な規制のものでのまちづくりである。都市の現場でのさまざまな創意をいかし、暮らしの豊かさやゆとりを拓く「市民の暮らしの発想」に立った自主的まちづくりというよりも、国・県の各種規制等のもので「供給者の発想」に立った「官の文脈のもとでのまち」の形成という色彩が強い。

しかし、現実の生きたまちは市民、企業がつくっており、また使っており、とりわけ大都市においては市民、企業の活動がまちをつくりかえている側面が大きい。こうしたまちの創り手であり、また使い手、住み手である市民、企業の新たなニーズや多様な意図をくみ取り、とりまとめているのが身近な地方政府としての大都市であり、決して国や県でない。市民の求める快適な暮らしの拠点を形成しえるのは、国でも、県でもなく、市民、企業とともに都市生活に直接取り組む大都市である。

現行の国・県優位のタテ割り、画一的なまちづくりの仕組みを身近な地方政府中心の仕組みへと転換する必要がある、現実の「まちを創る」ダイナミズムを決して見落としてはならない。まちは市民、企業がつくっており、身近な地方政府との参加・協力により住みよいまちを自主的につくるところに、いうところの「まちづくりのエッセンス」がある。

②——シティ・パラダイムの揺らぎ

こうしたまちを創る仕組みのいわば集権型から分権型への転換の要請とは、既成のシティ・パラダイム、すなわち既成の都市を創り・営む基本的枠組みの転換の必要を、示唆するものといえる。

いまや「豊かな」時代を迎えて、欧米諸国に対するキャッチ・アップを目標とし、経済合理性の追及を基本とした全国一律・画一的なこれまでの仕組みや発想は大きく揺らぎ、その有効性を失いつつある。地価高騰や住みにくい生活空間の増殖などさまざまな問題が深刻化しており、大都市はおもしろいが暮らしにくいまちへと急速に変貌しようとしている。しかも都市を使い分け、住み分けるライフディベロップメントの登場など新たな都市状況が次第に鮮明になっているが、しかしまちづくりの主要な権能は現

行制度上大都市に欠けており、「市民の暮らしの発想」に立った自主的まちづくりは大きく阻まれていく。

自然、歴史、文化など人間的価値を都市から排除しがちであったこれまでの経済合理性優先の仕組みや発想に代わって、うるおい、やすらぎ、ゆとり、ふれあいなど人間的要素をもう一度都市に甦らす新しい仕組みや発想の創出が、重要になってきているのである。暮らしの豊かさやゆとりが求められる新たな段階にあつて、これまでの耐用年数をすぎた全国一律・画一的な都市を創り・営む集権的枠組みを崩し、市民の暮らしの豊かさをインキュベートする身近な地方政府中心の仕組みや発想へと、パラダイム・シフトを迫られる時代にある。

③——まちを創る仕組みの転換

既成のシティ・パラダイムが大きく揺らぐなかで、市民の暮らしの豊かさをインキュベートする仕組みへの転換が問われているわけであるが、現行の地方制度・大都市制度のリストラクチャリング（再構築）のあり方を探ると、次の四つの要件があげられる。

第一は、身近なこと、地域レベルのことは、「身近な草の根の政府」の権限で、ということである。市民は、地域レベルのことは身近な地

方政府での解決を望んでいる。にもかかわらず都市計画や土地利用規制をはじめ、多くのまちづくり権限が国・県に留保されており、市民の期待に応えることができない。身近なこと、地域レベルのことは、企画から実施まで一連の行政過程をワンセットで大都市の権限とする方向でのまちづくり権限の拡充が不可欠である。国や県よりも身近な地方政府でより自由で、より弾力的で、実践的まちづくりにかなった制度が時代の自然な要求であり、規制緩和や権限移譲をすればそれだけ大都市の自主性が高まり、市民の暮らしの豊かさを生みだすさまざまな実験ができる。

第二は、まちづくり責任の所在の明確化、ということである。現行の主要なまちづくり権限は各事業、分野ごとに国のタテ割り行政にもとづき各省庁の権限となっている。しかも身近なまちづくりの仕事でも国、県、市と三つの政府がかかわっており、身近な地方政府の権限の少なさも伴いまちづくりの責任が国なのか、県なのか、市なのか、その責任の所在をきわめて不明確にしている。大都市が自ら責任をもって市民参加でまとめたまちづくりも、国の不許可でくずれてしまい十分な調整役や市民への責任が果たせない。やはりまちづくりの権限と責任は市民に身近なところに一体であるべきであり、

大幅な権限移譲や規制緩和による身近な地方政府のまちづくり責任の明確化が望まれる。

第三は、市民負担の軽減、ということである。国、県への権限集中や国庫補助金制度等はまちづくりにおいて国、県、市間での膨大な調整作業を生みだしている。こうした調整に要する労力、時間、費用等は市民の目にもえない不透明なムダ、大きなロスであり、いわば二重、三重の税負担となっている。このような資源のムダ使い、調整のロスに起因する市民負担を軽減することが、今後高齢化のいっそうの進展等なかで重要である。国、県、市間の調整過程の「透明性」の拡大と同時に、身近な地方政府へのまちづくり権限の移譲や規制緩和により、ムダな調整作業をなくすことが求められる。

第四は、画一化からの脱却、ということである。わが国の都市形成の大きな特徴のひとつは画一化の進展ということもできるが、思いきった規制緩和や権限移譲を行わないと、都市の画一化はますます進むばかりである。とりわけ国庫補助金制度を通じた中央省庁のタテ割り行政は最大の原因である。コミュニティ施設から道路、公園等の整備にいたるまでの中央省庁の関与が、いくらまちの個性、魅力といっても、結局同じような都市をつくってしまっている。しかし、多様な人、情報、財をひきつけるまちの

魅力を競う都市間競争の激化するなかで、個性、魅力のない都市はその発展を望めぬといっても、決して過言ではない状況にある。いまやまちの魅力の高さが都市の活力源となる時代を迎えている。国庫補助金の整理合理化をはじめ、身近な地方政府の自主的な裁量権、まちづくりの自由度を拡大することが、魅力ある個性的な都市の形成にとって不可欠である。

五——二十一世紀都市のシティ・パラダイム

① 都市の新しいライフステージ

さて、現行の地方制度・大都市制度の再構築のあり方を探ると、身近な地方政府のまちづくり権限の拡充が、快適で住み心地のよい生活拠点としてのまちづくりの基本的要件としてクローズアップされる。わが国の都市はかつての急激かつ大規模な都市化、工業化の過程をへて、いまグローバルゼーション（地球化）と技術革新の急ピッチな進展を背景に情報・知的価値の創造を駆動力とするソフト化社会、情報化社会が基調となる新しい段階にふみ込んでいる。いわば都市の新しいライフステージを迎えて、暮らしの豊かさやゆとりを楽しむ二十一世紀都市のハード、ソフト両面にわたる高品質なインフラストラクチャー（社会的生産・生活基盤）の

整備を迫られる転換点にあるといえるが、そうした魅力的な生活拠点づくりにふさわしい身近な地方政府の構築が重要になっているのである。

現行のまちづくり権能の枠内では、大都市がその政策形成力、経営力をいかし、市民、企業とともに自由にまちづくりを進められる範囲がかぎられている。しかし、どのような都市をつくるか、多様な市民のハイクオリティな暮らしを演出する魅力的な生活拠点をいかにつくるかは、経済・社会潮流の変化や時代の制約のもと

で、身近な地方政府自身が自主的、主体的に選択すべきことである。現行の地方制度・大都市制度は大都市に若干の特例を認めているものの、基本的には市町村全般にわたって画一的な行政システムを適用しており、またあまりにも国・県にまちづくりの権限が留保されすぎている。やはり都市の能力、力量に応じたまちづくりのできる身近な地方政府の権能の拡充がはかられるべきであり、今後は市町村がその規模、能力、地域性などに応じて、自らにふさわしい行政システムを選択しうるような、弾力的かつ柔軟な地方制度・大都市制度の構築が求められる。それぞれの地方政府が自らの能力等をふまえた主体的判断と責任のもとに自主的に権限や財源を選択する、自由度の高いまちを創る仕組みの構築である。

都市の新しいライフステージを迎えて、まさに「自由化」をキーワードとした二十一世紀都市のシティ・パラダイムの創出が、基本的な課題として浮びあがってきているといえよう。そして、こうした新たな都市を創り・営む基本的枠組みのあり方に注目するとき、今後の地方制度・大都市制度と大都市経営のあり方が重要なものとして指摘される。最後に、この二点について簡単にその方向を述べておこう。

①新しい地方制度・大都市制度のデザイン

これまで地方制度・大都市制度の論議は、市民の暮らしや市民、企業の参加・協力によるまちづくり等とのかかわりを顧慮することなく、もっぱら行政サイドの観点から事務・権限を国・県、市町村の間にいかに配分するかという点をめぐって議論されてきた。しかし、暮らしの豊かさ、快適さをさらに切り拓いていくためには、「市民の暮らしの発想」に裏打ちされた実態からみた地方制度・大都市制度のあり方が不可欠である。そこで、このような観点から新しい制度のあり方を検討すると、先のリストラクチュアリングの基本的要件とともに、次のような四つの方向が示される。

第一は、「個性化」「文化性」の時代に対応した制度の構築である。わが国の都市は、日々の

暮らしを営むうえで欠かせない都市機能やサービス、すなわちシビルミニマムをほぼ達成しつつある都市状況にある。下水道の普及等はまだまだ残っているものの、近年の都市アメニティの創出や文化性の向上への意欲的な取り組みにみるのとおり、いまやミニマムを越えた高品質のサービス、住み心地のよいまちのあり方を追及する「個性化」「文化性」の時代を迎えている。洗練された都市の個性、文化性を市民、企業とともにつくる仕組みの構築には、地方分権化が不可欠である。先に指摘した自由度の高い柔軟な地方制度・大都市制度の構築に加えて、さらに自らのまちづくりや都市経営の基本的な仕組みや制度を、大都市自身が市民とともに決めた「自治憲章」制度の導入など、都市の個性、文化性を高めることを基本とする「まちを創る仕組み」の創出が求められる。

第二は、市民の暮らしの発想、住み手の立場をいかに制度の構築である。先に触れたとおり、まちは市民、企業がつくっており、そこに暮らし生活者や利用者が長い歴史のなかでつくりあげたものである。常に市民の発想や暮らし方が反映されている。しかし、現行制度は国、県、市間での権限配分やタテ割り行政の目から都市をみとおり、市民中心の発想の裏打ちがない。市民の暮らしの発想、住み手の立場をいかにすこ

とこそ、地方制度・大都市制度の基本である。市民の暮らし、身近な地域をもっともよく知っているのは大都市である。ナショナルミニマムは国の制度で、それ以外は条例の強化など自治立法権を十分に活用しうるシステムに変更するなど、できるかぎり「市民の暮らしの発想」に立ってまちづくりを推進しうる地方制度・大都市制度の構築が重要である。

第三は、身近な地方政府の財政的な自主性を高める制度の構築である。市民の快適な暮らしの拠点としての都市の形成には、まちづくり権限の拡充とともに、自主的なまちづくり税財源が欠かせない。身近な地方政府に十分な権限と金がなければ、まちづくりの基本条件は成立しない。税財政面での自治権の拡充が不可欠である。消費流通課税や所得課税など都市的税源の拡充をはじめ、都市の能力等に応じた課税自主権の拡大や地方債許可制度の弾力化、さらに国庫補助金の整理合理化、包括補助金化が求められる。とくに一般の都市に比べて大きな力量をもつ大都市は、税率の設定、法定外普通税の活用、さらに起債等をできるだけ自由化する方向が望まれる。

第四は、大都市の広域的役割・機能をいかす制度の構築である。政令指定都市という大都市は、広域的な経済社会圏域全体の中核都市であ

り、市域はもちろん県域をも越えて周辺にサービシ、周辺との多彩な協力関係をつくっている。このような大都市の広域的役割・機能を十分にいかすことこそ、国際化、情報化、ソフト化、さらに東京一極集中等の激しい変化の潮流のなかで、全国的に快適で豊かな暮らしを根づかせていく国土政策の基本であり、また大都市周辺市町村等の発展の条件でもある。だが、現行制度は自治体行政をその行政区域内に対するものとしており、区域外への配慮、「圏域の発想」がきわめて弱い。二十一世紀にむけて生き生きとした都市のネットワークで形づくられるライブリーな生活大日本を形成するホープは、大都市である。現行制度にみられる行政区域内を主眼とした「市域の発想」にとどまらず、大都市が「圏域の発想」を基調として、市域、県域という際を越えて周辺市町村等と協力しながら、広域的な経済社会圏域の振興整備をリードしていくことを行いやすくするような、新しい地方政府間協調の仕組みの創設が、重要である。

③ 大都市経営の自己革新

こうした方向での地方制度・大都市制度の新たな設計と同時に、市民の暮らしの豊かさやゆとりを生みだす大都市経営の自己革新の重要性が、強調される。変化の激しい時代において、

絶えざる自己革新こそエクセレントな地方政府の条件である。一般にみられる新しい経済・社会潮流への取り組みの遅れや、変化を好まぬ経営体質などを見直し、二十一世紀にむけた大都市経営の知力と体力を高めるもう一つのリストラクチュアリングが必要である。明日の大都市を力強く切り拓いていくためには、次のような四つの方向が示される。

第一は、政策主導型の創造力豊かな都市経営への挑戦である。近年の都市間競争の激化は独自の政策開発をいっそう重要なものとしており、変貌する都市への政策的取り組みの大切さが改めて脚光を浴びている。政策開発の推進のためには、まちづくり権限の移譲など現行制度の改革がまず求められるが、それとともに新鮮な発想とアプローチで新しい問題や課題に取り組み解決をはかる、政策主導型の創造力豊かな都市経営の推進が重要である。市民ニーズの多様化、高品質化の急速に進むなかで、都市経営の基本をなすマネジメント・コンセプト(経営概念)も従来の均一的な基礎的・必需的サービスの効率的供給を基調とするものから、多様で高品質の選択的・基礎的以上のサービスの効果的供給を基調とするものへとシフトしつつある。これまでのタテ割の仕事処理を中心とした実務型の経営にとどまってはならない。政策の優劣は市

民の暮らしやまちのあり方、活力に大きな影響を与える。幅広い人材を活用した研究開発機能の整備、政策選択のための水準の高い技術と能力の育成など、市民の暮らしの立場でまちづくりをリードする政策形成力のいっそうの高度化が求められる。横浜の政策は光っている、常にそうありたい。

第二は、大都市の豊かな力量をいかす公、私 の新たな連携の創出である。明日の都市を考える上で、民間部門のノウハウ、人材、情報、資金等を有効にいかすことが不可欠であり、とりわけ多彩な民間活力をストックする大都市の力量を可能なかぎり動員する実践的努力と、新たな公共的仕組みづくりが求められる。まちづくりへの民間活力の導入を阻む現行制度の各種規制の大幅な緩和の必要は、改めて指摘するまでもないが、民間活力活用の全体のグランドデザイン の確立のもとで公、私の役割分担の明確化と民間部門が知恵、人材、ノウハウ等をいかし十分活躍できる領域の設定、さらに市民、企業、行政の活力をいかすアーバン・インダストリー（まちづくり産業）の構築等が求められる。

第三は、市民参加の推進と区役所機能の強化・拡充である。まちは市民の日々の生活の営みから形づくられており、市民はまちの使い手、住

み手だけでなく、まちの創り手でもある。まちづくりの仕事が市民がいかにか円滑にできるようにするか、市民の参加・協力によりいかに暮らしを楽しむ快適な生活拠点としてのまちをつくり、営むかが、都市経営においてますます重要性を増している。まちづくりのプロデューサー、コーディネーターとしての能力開発や市民との共同研修など多様な取り組みが求められるが、とくに大都市の場合、行政区を市民参加のインフラストラクチャ、市民参加の機会が開かれた自治単位として強化・拡充していくことが重要である。たとえば、都心整備・再開発事業など戦略的な重点事業は市役所で直接おこなうにしても、市民の日々の暮らしを支える身近な仕事は区役所単位でおこなう必要がある。市民のまちづくりへの参加に十分対応しうる文字通り「基礎的自治体」としての主体的基盤整備が重要であり、まちづくりへの実践的な市民参加を基調とした大都市経営の構築が求められる。

第四は、職員の知的生産力の向上と意識改革である。独自の政策開発やまちづくりはどんなに仕組みが良くても、それを担う人にかかっている。変革の時代における「ヒト」の重要性が強調されるが、職員それぞれの個性的、独創的な能力や知恵をいかすマインドフル（志豊かな）

な都市経営の推進が求められる。これまでの実務能力に加えて、グローバルな視野と情報感覚、市民の暮らしの発想をいかす豊かな創造力をそなえた知的生産力の高い職員の育成と意識改革が重要であり、暮らしの豊かさを拓く行政のインテリジェンス（知力）のいっそうの向上が求められる。

なお、本稿執筆にあたり、高柳実研究員の多大なご協力をいただいた。記して感謝したい。

△（財）日本都市センター主任研究員▽

（注）

- (1) 大都市制度の沿革については、「大都市制度調査研究—新大都市事務領域の確立にむけて—」（昭和五十九年三月日本都市センター）を参照
- (2) 「二十一世紀を展望した都市政策」（昭和六十三年六月、全国市長会）を受け「都市自治体への権限委譲等に関する具体的方策について」（平成元年七月、全国市長会）の中で提唱されたもので、人口三十万都市グループの都市に対して、現行指定都市と同じ取扱いをする制度の導入を行うというもの。

(3) 「地方庁構想に関する調査報告書」関西経済連合会、昭和五十七年八月。「首都機能問題の議論を望む」同、昭和六十三年十月