

市民のくらしからみた明日の大都市

はじめに—21世紀にむけて—

くらしの豊かさが求められる新たな段階にあって、高度経済成長期を通じて生産重視の姿勢が都市にもたらした人間らしい生活の場の喪失などの“影”を消す時代、新たに“やすらぎ”、“潤い”をつくる時代を迎えている。明治以来 100年続いている全国一律の地方自治制度は、こうした新しい時代を迎えその対応能力を問われるほどに大きく揺らいでいる。くらしの豊かさ、ゆとりを楽しむ生活拠点としての都市の形成にむけて、市民のくらしの立場から地方自治制度を見直し、市民の主体的参加に基づく、新しい高度な自治を可能にする地方自治制度を創る時代にある。

I. くらしとまち

1. くらし

(1) 多様化、高度化するくらし

家族形態の多様化や少人数化、都市間移動の活発化による生活行動の広域化や流動化、マルチ・ハビテーションなどの居住スタイルの多様化、急ピッチな技術革新による生活の変容など、市民の生活スタイルは大きく変わっている。市民は選択的、より高度なモノ、サービスへ生活の力点を移しており、市民のくらしへの対応はもはや従来の均質的・画一的な行政では十分な対応は不可能となっている。

(2) くらしを楽しむ都市生活者

自分の生活は自分で開発するライフデザイナー市民が、新しい都市生活者像として浮びあがっている。画一主義を嫌い、自分のニーズにあった多様な消費を主体的に選択する生活感度の高い都市生活者の登場は、供給者優位から需要者としての都市生活者優位のサービスへと転換を迫る一方、都市活力にとってくらしを楽しむ生活拠点づくりを重要なものとしている。

(3) 多様な高齢化

高齢化の進展は、特に大都市圏では急ピッチに進んでいる。都市間、都市内での高齢化格差や世代間格差の拡大、高齢者単身世帯や要介護老人の増加による高齢者問題が重要な課題となる。その一方で、生活の個性化、豊かさ志向の進展による元気なシティ派高齢者が登場してくる。多様な高齢化への対応は、福祉分野だけでなく、住宅、生活などをふくめた総合的な高齢化対策が重要となっている。

(4) 変容する地域社会

個人化、個別化する生活スタイルの浸透は地域社会の求心力、エネルギーを拡散させ、また情報化の進展は地域にとらわれない新しい人間関係を生みだしている。が反面、余暇時間の増加はくらしを楽しむ場として地域社会の重要性を高めている。福祉、健康づくり、生涯学習など都市生活者にフィットした都市型の生活文化の基盤となる新たな地域社会の形成、地域メディアの活用によるコミュニティ意識の醸成が重要な課題である。地域からの発想を基本としたまちづくりが生き生きとした生活大国を築くことになる。

(5) 都市生活のルールづくり

都市にくらすマナーが快適な都市生活のソフト・インフラストラクチャーとして重要となっているが、都市生活のルールは、いまだ十分確立されてはいない。こうしたルールづくりは、単に自治体が主導する時代ではなく、市民、企業が主体的に参加し自らを規制し、実践することが望ましい。

2. まち

(1) 都市の個性、魅力づくり

都市は、いま個人によって選ばれる時代になった。そこで、都市には、住みよさや人が集まる“ときめき”ある魅力が必要である。産業集積にかわって、住みよい個性的な生活拠点、アーバンリゾート拠点、情報創造拠点としての魅力が重要となっている。魅力的なまちのイメージは、都市の“柄”と、グローバルな都市機能の水準からなる。個性、魅力づくりは、都市間競争が激化するなかで、自分のまちへの市民の思い入れが、都市の活力、アメニティを高める。

(2) 21世紀都市のインフラストラクチャー

くらしを楽しむ文化・レクリエーション施設、高齢化社会にむけた健康・スポーツ施設、知的生産力の高い産業基盤、さらに人、情報、財等の交流を拡大する

交通・情報通信ネットワークの整備などが、大都市の新しいフロンティアを拓く21世紀都市のインフラストラクチャーとして重要である。特に東京にない独自の都市機能集積をはかる拠点都市づくりが必要である。

(3) ソフト化社会の都市活力

ソフト化社会の都市という新局面を迎え、経済、産業、生活文化は一体化しつつある。ハードからソフトへの産業転換がいつそう予想される大都市は、新たな情報・価値を生み出す洗練された生活文化を享受できるまちの形成が大切である。情報、技術、研究、文化等の機能集積とともに人材の育成、交流等による都市の知的集積度を高めることが求められる。

(4) さまざまな世界都市へ

国境のない時代を迎えて、海外との人、情報、財等の交流の活発化により、都市は世界と直接結びつく“さまざまな世界都市”へ変身することが重要である。グローバルな情報発信・受信基地としての大都市の拠点性、独自性を高めるなど国際的都市機能整備が求められる。

(5) 東京一極集中に対する都市戦略

東京一極集中は、地域間格差の拡大、都市の個性的発展の阻害ばかりでなく、東京自体の都市機能をも麻痺させている。全国画一的な地方分散の発想から1つの集積の単位として都市をどうつくるかの発想転換が必要である。世界都市東京の機能をどう利用しみずからが発展するか、政治、行政、本社機能、さらにジャーナリズムなど広範な地方分権化をどうはかるか、両にらみの都市戦略の展開が求められる。

(6) 広域ネットワーク拠点として的大都市

大都市は県内の最大の都市、地方の中核都市として、行政区域内にとどまらず、周辺や県域を越えてサービスし、リードする役割をになっている。大都市が高次都市機能を集積し、個性ある独自の都市圏を形成することが、国土政策上も、周辺市町村の発展にとっても重要である。

Ⅱ. 明日の大都市の課題

1. 明日の大都市ビジョン

まちの美しさを創出する個性、アイデンティティこそが、明日の大都市のまちづくりの基本である。21世紀の大都市は、美しく人に優しいまち、市民ニーズも高度でセンスが良い。市民ニーズを敏感にとらえ、質の高いまちづくりに取り組む実力をもち、圏域の中核都市、さらに地球化時代の世界都市として、21世紀にむけて快適で豊かなまちづくりを国や都道府県に先駆けて実施していくことが、明日の大都市の使命である。

2. 大都市に求められる役割と責任

(1) 大都市の基礎的役割と責任

ユーザーである市民の代弁者として市民の立場、くらしの発想をいかし、きめ細かで質の高いくらしやまちを市民とともに形成していくことが、大都市の基礎的な役割と責任である。

(2) 大都市の先導的役割と責任

先端的、かつ複雑、深刻なまちづくり課題を主体的、先導的に解決し、全国市町村のリード役として、21世紀に向けた洗練された生活文化の提供、ゆとりある個性的なくらしを楽しむ生活拠点としての形成をはかることが、今後大都市に求められる先導的な役割と責任である。

(3) 大都市の国際的役割と責任

大都市は、グローバルな国際的機能を整備し、情報、文化、交流等の国際的なセンターとなる地方ブロックの中核都市としての役割と責任が重要である。とくに大都市では、外国人の急増や異文化摩擦など国際化にともなう様々な問題への取り組みが求められる。

(4) 大都市の広域的役割と責任

大都市は、圏域の母都市として、周辺市町村、道府県域をこえてサービスしリードする広域的な役割が期待される。とくに大都市圏の大都市は、大都市圏全体に共通する広域的課題の共同解決を図る広域的役割と責任が求められる。

3. 大都市の活力をいかすしくみの創出

－まちづくりへの市民、企業の参加と大都市経営－

高齢化社会を迎えて地域福祉、地域保健の重要性の高まりや、選択性ある魅力を求める市民ニーズの質的变化が、まちづくりへの市民参加を不可欠なものとしている。また、企業も法人市民として、社会的貢献が魅力ある企業を育てる時代を迎え、まちづくりへの積極的な参加が増えつつある。まちをつくり変えていく市民、企業の活力を、まちづくりにいかしていく新たなしくみを創出することが重要である。

4. 大都市独自の都市経営理念の導入とそのための手段の整備

－市民に身近な行政区の充実・強化－

行政区は、地域行政の単なる窓口機能としてではなく、市民参加の単位として、市民に身近なきめ細かいサービスを提供する行政の単位として、また地域の個性あるまちづくり、地域コミュニティの形成をはかる拠点としての機能を持つ総合的な地域行政機関として充実・強化することが求められる。しかし、同時にその整備にあたっては、市民負担と効率性の確保への十分な検討も重要である。

Ⅲ. 大都市制度の現状と問題点

以上のⅠ、Ⅱの望ましい姿としての大都市と現在の大都市制度との間にはどういった問題があるのか。

大都市制度は、東京都の都区制度と政令指定都市制度の2つがある。政令指定都市制度は、地方自治法および個別法令により大都市特例として道府県から一部行政事務の再配分を受ける制度であるが、いまだに道府県との二重行政による弊害等を引き起こしている。こうした実状にあって、政令指定都市は、一般市町村と共通の問題点と、大都市特有の問題点を抱えている。

1. 一般市町村と共通の問題点

(1) 国の施策の後追いによる弊害

市民に身近な都市は、急激に変貌する都市の現場から発生する様々な問題に、

主体的、機敏に対応しなければならない。しかし、くらしに直接的な対応を欠く国の施策は常に後追いであるため、まちづくり権限、裁量権が市に十分でない現状では市民ニーズに的確に対応できない。まちづくりの基本をなす都市計画をはじめ親水性や歴史をいかしたまちづくり、新たな福祉ニーズへの対応等を大きく阻んでいる。

(2) 国の全国画一的な規制・指導の弊害

国の全国画一的な規制・指導やナショナルミニマムという全国一律の基準による補助金制度が、都市景観、地域施設整備などさまざまな分野で都市の個性、魅力の発揮を妨げ、全国の都市の画一化を進めてきた。一般市町村から政令指定都市までその実態は多様であり、地域の特性、独自性の尊重こそが時代の要求である。“ミニマム思想”から脱却し、個性や魅力のない都市は発展しないという認識にたった国の施策の転換が不可欠である。

(3) 国の行政のタテ割・個別化の弊害

現行のまちづくり権限は、国のタテ割行政のもとで事業、分野ごとに各省庁の権限となっている。都市の景観づくり、道路修景、複合的な市民利用施設の整備など都市におけるまちづくり権限の少なさと国のタテ割行政は、市民のくらしの立場にたった総合的なまちづくりを困難にするばかりでなく、まちづくりの責任が、国、道府県、都市のどこにあるのか不明確にさせている。

(4) 自立的な行財政運営を阻む国の厳しい規制・制約

国庫補助金制度による施設の管理運営の画一化、専門職員の必置規制や柔軟な人事交流を阻む地方公務員法等の規制など、国の厳しい規制、制約は、民間活力の導入、施設の効率的運営や市民の創意、自主的活動をいかす施設づくりをめざす自立的な行政運営の大きな壁となっている。さらに、税財政面でも、税源配分、地方税の標準税率制度、地方債許可制度、地方交付税制度、国庫補助金制度等について、大都市の行財政需要に応じた改善・見直しを行っていくことが望まれる。

2. 大都市特有の問題点

(1) 道府県との二重行政と膨大な調整のロス

大都市特例により、政令指定都市は一般市町村に比べ多くの権限を道府県から移譲され、税財源も与えられている。しかし、福祉施設の整備と運営や都市

計画決定手続き、鉄道、自動車の運賃の制定・変更などにみられるように道府県、国との関係において、二重行政の弊害や国、道府県、市間での膨大な調整や時間のロス、ムダなど大都市特有の大きな問題をもたらしている。

(2) 大都市課題への対応を阻む国・道府県のタテ割、権限留保

大都市は、急速な都市化の進展、経済、社会構造の大きな変動のもとで、総合的な土地利用、ウォーターフロント開発、地下鉄整備や新交通建設、地価高騰による土地の高度利用、民間活力導入など、一般市町村とは異なる先端的で複雑な大都市特有の課題への対応に迫られている。しかし、国・道府県のタテ割、現行制度の厳しい規制により大都市の先端的な課題への取り組み、自主的なまちづくりが阻まれている。

(3) 大都市の広域的課題への対応の未整備

廃棄物処理、広域的な道路交通網整備、臨海部開発などの大都市の広域的課題は、社会経済的な実態としての都市と行政上の市域とのズレを顕在化させている。広域的な都市圏の中核都市である大都市は、圏域の母都市として、関連する自治体と協調して取り組むことが求められる。しかし、現行の広域行政制度は具体的、実効性ある取り組みが未整備で十分な効果を上げられない。

IV. 市民のくらしからみた大都市制度の改革方向

1. 新しい大都市制度の視点

(1) 市民の発想、くらしの立場をいかす

まちは、市民がつくっており、まちづくりには常に市民の発想、くらし方が反映されている。市民中心の発想の裏打ちのない現行の国、道府県、市間での権限配分、タテ割行政に基づく大都市制度は、市民の生活拠点としての都市を基本に、根本的な組み換えが必要である。市民に身近な地方政府として、市民の発想、くらしの立場をいかす制度が、これからの大都市制度の基本である。

(2) 「個性化」「文化性」の時代に対応する

都市はシビルミニマムをこえた豊かで質の高いサービスやそこに住む人のアイデンティティの対象としての性格が求められる段階を迎えている。画一化、一律化する施策、制度から、市民とともに都市の個性、文化性を高めることの

できる大都市制度の構築が求められる。政令指定都市も、その歴史的、地理的等都市の実態もさまざまであり、画一的な大都市経営の方向ではなく、それぞれの個性、多様性をいかす方向での改革が求められる。

(3) “圏域の発想”をいかす

大都市が圏域の中核都市として、市域、道府県域をこえてサービスし、周辺との多彩な協力関係をつくる広域的役割を十分果たすことが求められる。行政区域にとどまる“市域の発想”から、大都市の広域的役割・機能をいかす“圏域の発想”への転換を基調に、圏域全体の共通課題の広域的解決、周辺市町村等へのサービスの提供など、自治体間協調の新たな制度の創設が必要である。

(4) 大都市の役割にふさわしい自由度に拡大する

大都市がその政策形成能力、経営力に応じてまちづくりがおこなえる権能を拡充することが時代の要請である。大都市の基礎的、先端的、広域的等の役割にふさわしいまちづくり権限、税財源の拡充等による自由度の拡大が不可欠であり、大都市の能力、力量を十分に発揮させる視点からの大都市制度の創設が求められる。

2. 大都市制度改革の基本的方向

(1) 大都市のまちづくり権限の確立

大都市のまちづくり権限の確立には、まず都市計画権限の移譲、画一的な国庫補助金制度の見直し等を通じて、「身近なこと、地域レベルのことは市町村の権限とする」、「地域の個性、独自性を尊重する」、「市町村のまちづくり責任を明確化する」という3つの方向でのまちづくり権限の拡充が必要である。

そうした一般市町村と共通するものとともに、「国、道府県、市間での膨大な調整ロス、ムダをなくす」、「先端的で高度で複雑な大都市特有の問題、課題を主体的に解決する」という方向での大都市のまちづくり権限の拡充が求められる。

(2) 大都市の行財政の確立

施設運営への画一的な規制の大幅な緩和、民間との人的交流等への法的規制の緩和など、大都市の自主性、主体性を確保する行政運営面での権限移譲、規制緩和が求められる。

また、大都市税財政としては、大都市の行政需要にみあった税源配分、地方

税の標準税率制度の検討、法定外普通課税の自主性強化、起債許可制度のいっそうの簡素化、弾力化、地方交付税制度の検討、国庫補助金制度の整理合理化等、大都市の税財政の弾力化と市民のタックスペイヤー意識が高められる大都市税財政の確立が求められる。

(3) 包括的・体系的な大都市特例の整備の必要

現行の大都市特例は、今日の都市課題に十分対応した特例事項となっていない、個別法令による個々ばらばらな特例の拡大や、特例事項の大半が機関委任事務であるなど多くの問題をかかえている。現行の地方自治法と個別法令の大都市特例およびそれらに関連する国、道府県のまちづくり権限や税財政上の権限、さらに大都市の力量等から新たに大都市の権限とすべきものもあわせて一体的に大都市に移譲し、包括的、体系的な大都市特例として整備する必要がある。

(4) 大都市特例法の制定の提唱

地方自治法、個別法に加え、税財政上の特例事項を含め大都市に関するすべての特例措置を体系的に包括した一本の法律として「大都市特例法」の制定が望まれる。この法律の内容は、次の5つが考えられる。①大都市の要件、②地方自治法、個別法による大都市特例事項とこれらとの一体的、総合的处理をすべき事務権限および新たに大都市に移譲すべき事務権限、③大都市に移譲すべき税財政上の特例措置など大都市に一律に保障した方がよい自治体財政権の賦与、④行政区に加えて大都市に保障した方がよい自治組織権の賦与、⑤憲章都市制度の根拠規定等である。

3. 新時代の広域行政制度の確立

(1) 広域的経済社会圏のリード役

—大都市圏連合制度の創設—

大都市が広域的経済社会圏のリーダー役を果たしていくには、「大都市圏連合制度」の創設が求められる。この制度の内容は次の5つである。①数市町村、数都道府県など様々なレベルで連合する柔軟な制度である。②単独または複数の広域的課題ごとに設置できる。③仕事によっては、道府県の権限、機能を連合に移す、国等の仕事または関係者の参加もありえる。④それぞれの連合の地域、事業の性格にふさわしい機関形態等のモデル化、メニュー化をし、関係自治体が自主的に選択できる方式とする。⑤連合は必要に応じ、起債権、課税権

をもちうるが、その際、憲章化された連合のメニューを住民投票で採択するなど市民とのつながりの強化が必要である。

(2) 大都市と道府県の関係の将来像

「大都市特例法」の制定により大都市への規制緩和と権限移譲が拡大され、さらに「大都市圏連合制度」の創設により道府県の大都市地域への関与が縮小されれば、道府県制の再編成議論の誘発は避けられない。道府県の将来像については、道府県の広域的機能充実による一般市町村への補完的機能強化論、大都市圏での府県合併論、全国的な都道府県制の再編成論、連邦制論など多様な議論があるが、その将来像の提言は懇談会として差し控える。

V. 市民とともに創る明日の大都市 — 憲章都市制度の提唱 —

1. 「憲章」「都市憲章」「憲章都市」「憲章都市制度」とは何か

「憲章」とは団体の規約、法人の定款、寄附行為を指す。「都市憲章」とは都市自治体の組織形態と事務権限の基本事項を定めた「都市自治体の基本法」的性格をもつものであり、「大都市特例法」の規定にもとづいてこの「都市憲章」を制定した大都市が「憲章都市」となる。「憲章都市制度」とは、「都市憲章」を定める立法形式と制定手続き、ならびに「憲章都市」になった大都市にのみ許容される特別措置のことである。

2. 憲章都市制度の創設を求める理由

「憲章都市制度」創設の理由は、次の3点である。①大都市の課題環境の多様性を認め、自治の個性的な発展を促進する。大都市ごとの課題環境・力量・意欲の度合に応じた個別の特別措置を設け、その適用を「都市憲章」に委ねる。②都市憲章の制定への住民投票の導入により、大都市における市民参加を醸成する。大都市の基礎的役割と責任として、市民の市政への積極的参加と協力の気運の醸成が重要な課題である。③自治体と住民が自主的に選択するとともに「自治の責務」を強く認識する。特別措置により大都市の特権とそれに伴う特別の負担をワンセットで受けるかを、自治体と住民が自主的に選択する。

3. 都市憲章に規定する内容

都市憲章へ規定する内容として4点あげられる。①憲章都市に賦与する特別措置のメニューのなかから自主的に選択し、その自治体の権能とする旨を定める。②事務権限、機能と負担の分担、協議ルールなどの道府県と大都市の任意協議による合意事項を定める。③条例事項のうち、都市憲章にふさわしい、大都市自治体の基本にかかわる事項を規定する。④都市経営の理念・目標、市民参加方式、自治体が都市憲章としてふさわしいと判断する事項を規定する。

4. 都市憲章の法令形式と制定手続き

都市憲章の法令形式と制定手続きとしては、「大都市特例法」の規定に基づく条例として制定する“都市憲章条例”方式が最適と考えられる。市議会の議決を経て住民投票による承認を得て成立しようとするもので、通常の条例と異なり「都市自治体の基本法」的性格をもつ。「都市憲章」を日本国憲法第95条の特別法で住民投票をへて制定する“都市憲章法”方式も考えられる。「大都市特例法」においては、条例方式と特別法方式の選択の余地を残しておくべきである。

おわりに — 大都市制度構想実現への挑戦

本懇談会の提唱する大都市制度改革は、①「大都市特例法」の制定、②「大都市圏連合制度」の創設、③「憲章都市制度」の創設を3本柱とする大都市制度構想実現への挑戦である。

以上の理念が実現されれば、明治以後の“国づくり”の基本理念である“あまねく、ひとしく”の行政パラダイムが21世紀にむけて変化する国、道府県、市の間新しい姿をあらわすものと思われる。