

# 都市体制編



---

## 地方政府の確立と基礎自治体の政治的機能

都市政策研究会議座長 羽 貝 正 美

---

### はじめに

近年のわが国の政治と行政を振り返るとき、1993（平成5）年という年は、ふたつの大きな改革あるいは変化の起点として、今後も長く記憶される年になると思われる。ひとつは、衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」がなされ、これを機に地方制度の再編と分権改革をめぐる議論が本格的に始動したことである。今ひとつは55年体制が崩壊し、中央政治の地殻変動と流動化が始まったことである。地方制度をいかに再構築するかという課題を含め、政治の舵取りはすでに細川、羽田、村山、橋本、小渕、森、小泉の7人の首相に受け継がれ、今日に至っていることになる。この間、各地で住民投票が実施されるとともに、介護保険法、NPO法、地方分権一括法などの法律が成立・施行され、自治体に少なからぬ影響を与えている。

これらの変化は、巨視的にみれば、内外の様々な環境変化とその圧力を受けるなかで、政治、経済、行政のすべてに関わる既存の制度とその基礎となる理念や価値前提、またその管理や慣行のあり方の適否が問われ、諸制度の再構築が始まっていることを意味している。地方制度も例外ではない。

もちろん、こうした制度や価値前提の動揺が90年代になって突然に顕在化した、とみることはできない。むしろ、70年代半ばの高度経済成長の終焉と社会状況の変容、また国民意識の変化とともに、徐々に進行してきたものとみるべきであろう。すでに一定程度進行し、今後のさらなる進展が期待されている地方分権改革、すなわち「中央集権型行政システム」の見直しも、そうした後戻りできないメガトレンドのひとつである。

しかしその一方で、分権改革をめぐる議論がややもすると狭義の「行政」の領域に幾分狭く限定されがちになる、ということも否定

できない。むしろ、こうした事態には第一次分権改革のスピードとプロセス、またそこにおいて何が重視されたか、ということも大いに関わっていよう。しかし、「地方政府」（ローカル・ガバメント）という言葉が、住民はもちろん、地方議会を含む自治体関係者の中に今日なお定着していないことにもうかがわれるように、「地方自治体」あるいは「地方自治」それ自体のとらえ方にも依然として課題が残されているのではないだろうか。

では改めて想起すべき視点は何か。本稿では自治体の政治的機能に注目したい。分権改革の最終目標が単なる「受け皿」や「器」の問題ではなく、「地域住民による自己決定・自己責任の原理」に基づく「分権型社会の創造」にあるとすれば、「自治体における広義の政治の再生」という視点が極めて重要となろう。自治体の政治的機能をその本質的な機能のひとつとしてとらえ、これをより豊かなものにするか否か、そのことが今後、それぞれの自治体における行財政運営のあり方や住民との協働、さらには政策の質をも左右するのではないか。

この小論は、こうした問題意識から、まず、わが国の地方制度の発展を鳥瞰的に概観する。その上で、「地方政府」という言葉を手がかりに、基礎自治体の政治的機能に改めて注目し、その今日的意義と今後の課題を考察しようとするものである。

### 1．地方制度と地方自治

はじめに、わが国の近代的地方制度の特質を簡潔にまとめ、その上で1945年以降の制度改革とその意義ならびに今日まで引きずることになる課題について整理することとしたい。

#### （1）近代的地方制度のなかの地方自治

わが国の近代的地方制度は、一般に1888

(明治 21) 年の市制町村制ならびに 1890 (明治 23) 年の府県制郡制の制定によって確立したとされている。ここで詳細に立ち入ることは控えるが、年表をひもとけば、前者に先立って内閣制度が創設され、間に旧憲法の発布を挟み、後者と同年、その制定の後に帝国議会が開設されるという、行政制度の整備が先行する過程のなかで、まさにその一環として整備されたことがわかる。

井出嘉憲の指摘をかりれば、そうした官治的制度における「地方自治」の意味するところは、「地方政治」としてではなく、あくまで「地方行政」としての地方自治であった。内務大臣に直属する官選知事、府県の出先機関であり町村監督機関である郡と官吏としての郡長、市会の推薦・国の選任による市長、知事が市長を兼任する 3 市特例 (東京、京都、大阪)、町村会の選挙・知事の認可による町村長など、こうした仕組みは、郡制の廃止にみられるように後に部分的には改革されてはいく。しかし、それらは全体として機関委任事務制度や名望家を中心とする名誉職制度、さらには財産にもとづく制限選挙制度とも相まって、自治体の政治的機能を大幅に制約するものでもあった。

このように「地方自治の非政治化」が志向されるなかで、国民もまた公的な事柄に対する自由な意見表明や批判を許されなかった。もちろん府県であれ、市町村であれ、その行政部門に注目すれば、それらが徴税をはじめ、教育、警察、公土木事業、社会事業など内政の多様な分野で国の政治的な意志に忠実に応えつつ、国民生活の基盤を支えるという役割を担ったことは確かである。しかし、住民と議会を含めたその全体を問題にすると、それらが、制度上、今日の地方自治体とは全く異なる団体であったことは容易に想像することができる。

## ( 2 ) 新憲法と地方自治

では 1945 年以降、地方制度はどのように再構築され、発展してきたのだろうか。戦後改革の成果たる現行地方自治制度の根本規範は、周知のとおり、憲法第 8 章「地方自治」の 4 つの条文に凝縮されている。なかでも「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地

方自治の原則に基づいて、法律でこれを定める」とした 92 条は、地方自治の基本原則を示すものとして重視されてきた。とくに「地方自治の本旨」なる概念は、一方で「不確定概念」との批判を浴びながらも、これまで「団体自治」及び「住民自治」という表裏一体の二つの原則からなるものと解釈され、わが国の地方自治の理念的な拠り所とされてきたといつてよい。

この第 8 章の 4 つの条文について改めて強調するに値することは、すでに先行研究が喝破しているように、地方自治が「国の立法、行政、司法と並ぶ基本的政治制度」としての地位を憲法上保障されたということである。92 条を前提に、93 条における議会と長の直接公選、94 条の条例制定権、95 条の特別法の住民投票など、それらは全体として、基本法としての地方自治法ほか他の関連法規とともに、地方公共団体に付与された「地方政府」としての地位を明らかにしたものといてよい。

たしかに地方公共団体は、中央政府が担っているような司法や外交、通貨管理や経済政策といった国益や政治・経済体制の基盤に関わる権能を有しているわけではない。しかし、長と議会の直接公選、中央政府の過度の干渉を受けない自立した官僚制 (行政組織)、自治立法権 (条例制定権)、財政基盤 (課税権) という 4 つの条件を地方政府の成立に不可欠の必要条件とみるならば、住民の信託に基礎をおき民主的な行財政の運営と住民の福利の向上を目的とするひとつの基礎的な政治の単位、すなわち「地方政府」(ローカル・ガバメント) と呼ぶべき主体が誕生したといつて誤りではない。機関委任事務制度の温存や脆弱な財政基盤という問題をひとまず脇におくとすれば、国民主権と民主主義という座標軸の上に、旧憲法下の「地方行政の主体」とは全く異なる「地方政治の主体」が樹立されたといえる。

問題は、新たに生まれたこうした地方政府の実質化をはかるべく、その後いかなる試みがなされたのか、これを誰がどのように育てようとしたかにある。次章では、さらなる改革を目指そうとしたシャープ勧告と神戸勧告の概略を示し、併せてその後の状況を確認することとしたい。

## 2. 地方制度の安定と地方自治の閉塞

前章で見た新しい地方自治体・地方政府の構築は、憲法および基本法としての地方自治法、その他の関連法規の制定をもって完成をみたわけではなかった。これをさらに充実させるための処方箋が占領国側から提示されたシャープ勧告（1949-1950）であり、これを受けた日本側の神戸勧告（1950-1951）である。ではこれらの勧告は具体的に何を求めているのだろうか。主としてシャープ勧告を素材にみてみたい。

### （1）ふたつの勧告と挫折

シャープ勧告は、わが国の国、都道府県、市町村、三者の間の複雑な財政関係を解きほぐし、新しい政治体制にふさわしい自治体を構築することを主眼としていた。実際、この勧告が、自治体の自主財源の強化と財政調整制度の改善に一定程度寄与したことは周知のとおりである。

しかし、そこに展開されている地方自治それ自体のとらえ方は、今日なお、というよりは今日の状況であればこそ、依然耳を傾けるべき普遍的価値を有しているものと思われる。以下この点について今少し立ち入ってみてみたい。

勧告は、地方自治が「占領軍および日本政府の究極目的のひとつとして宣言されている」にもかかわらず、「現時点ではきわめて未熟な段階」にあり、地方団体の財政力の強化と、富裕地方と貧困地方間の財政力の均等化が不可欠との認識にたつ。その上で「強力なる地方団体（都道府県と市町村）の必要」を次のような多様な観点から訴えている。すなわち、

- ① いかなる国においてもその将来の進歩と福祉とは、他のいかなる要素にも劣らず、地方団体の有効な行政の量と質とにかかっている。
- ② 地方団体は民主的生活様式に潜在的貢献をする。
- ③ 地方団体は国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのに有効な手段を備えている。
- ④ 地方団体の運営方法は、国民が容易に監

視し、また理解することができる。

- ⑤ 国民は自分が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との関係を明確にはかり知ることができる。
- ⑥ 地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすに至ると期待できる。
- ⑦ ある仕事は個々の地方の独特の必要と問題とをよく知っている小さな単位によつた方がより効果的に遂行できるというだけの理由で、地方自治は重要である。

これらの指摘には、参加と情報公開、説明責任、受益と負担の明確化、民意の反映といった、まさに現代の自治体の課題を彷彿とさせるような指摘が多数含まれている。

仮にこれらをふたつに大別し、鍵となるコンセプトを抽出するとすれば、①から「有効な行政の量と質」を、②～⑦から「民主主義」というコンセプトを抽出できるであろう。言い換えれば行政サービスの社会的意義を強調するだけではなく、それに劣らず自治体が民主主義の実践の場として重要であることを様々な角度から訴えている点に、見落としてはならない勧告の大きな特徴がある。

事務再配分の三原則として知られている3つの基本原則、すなわち行政責任の明確化、能率化、市町村優先という三原則についても、「現在の（事務の）配分は、行政作用に対する政治的責任を固定するというよりはむしろ分散させていて、・・・行政機関のどの単位に責任があるかを知ることが難しい」という指摘や、「現在の事務配分の複雑性は国民がその行政機関、特に、彼の支払う税金がいかにして有益かつ貴重な行政の形をなして彼に帰ってくるかを理解することを不可能にしている」といった指摘からも明らかのように、事務の合理的な再配分の実現のみを目指していたわけではなかった。強力なる地方団体が必要だとする主張の真意は、受益と負担との関係を住民が理解できるような、また行政が住民に説明できるような仕組みに支えられた自立した責任ある地方政府の樹立にあったのである。

これを受けた神戸勧告は、基本的にシャープ勧告三原則を踏襲する立場にたっている。

加えて、機関委任事務制度の原則廃止や補助金の一般財源化、能率的な事務処理を目的とした市町村合併など、地方自治の充実に向けた一段と踏み込んだ内容を含んでいた。しかしながら、その後の諸制度の継続を引き合いに出すまでもなく、実現した成果は基礎自治体の再編（「昭和の大合併」）のみであった。

## （２）自治の隘路

上に見たふたつの勧告は、その内容からすれば、わが国の地方制度をその実質において大きく刷新し、自治体全体（住民、行政、議会）に深く根を張った地方自治を実現する拠り所となりえたものであった。しかし、これらの勧告の後も、結局、骨格的な制度に大きな変化は生じていない。むしろ、当初のいわば地方自治の実験的試みが 1950 年代以降順次否定されるとともに、その後の高度経済成長期にかけて、新たに中央集権的な政策展開が進められていった。

具体的には、自治体警察の廃止をはじめ、教育委員の公選制の廃止と任命制の採用、都道府県教育長には文部大臣の、市町村教育長には都道府県教育委員会の、それぞれ承認を要するという地方教育行政への国の関与、各省の出先機関の整備や道路公団・住宅公団といった特殊法人の新設、さらに機関委任事務の増加、補助金行政の浸透など、国の関与と国主導の縦割り行政が進み、次第に制度としての安定を見ることとなった。

こうした一連の過程は、一般に「民主化の逆コース」、また「新中央集権化」と呼ばれている。それは国・地方の関係が旧憲法下の「集権・融合」という関係から脱しきれていないこと、両者の関係が中央政府優位の相互依存関係にとどまっていることを意味している。この基本的な関係はさらに都道府県優位の相互依存関係にかたちを変えて、多岐に及ぶ政策分野における市町村の主体性と創意工夫を制約し、政策の総合性の確保を阻んできたのではないだろうか。多様な法律と補助金制度、起債制度を含む財政調整の仕組みは、逆に、市町村の機能を分断しその主体性の発揮を困難にするとともに、住民に関わらせないことによって日本的な自治を維持するという側面も有していた。

主として国側の責任として整理される問題は、各自治体、とりわけ基礎自治体たる市町村に「地方政府」であることの自覚を喚起し、これに必要な権限と財源（税源）を保障し、その自立を促すための政策を採用してこなかったという点につきる。財政基盤を例にとれば、財政調整の仕組みをどれほど精緻に整えてきたとしても、「歳入の自治」、「歳出の自治」ともに不十分ななかで、「地域が必要とする多様な行政サービスは、地域の納税者・有権者としての住民の理解と信託があってはじめて支えられる」との認識が浸透するはずもなかった。シャープ勧告に立ち戻れば、「地方行政から受ける利益とそれに要する費用との関係を明確にはかり知る」ことのできない制度であった。

他方、市町村側の課題に注目すれば、「地方政府」たる自覚が成熟しない中で、住民を自治体の主体として明確に位置づける、その意識と自治の仕組みづくりに必ずしも積極的ではなかったのではないだろうか。もちろん、常に、またすべてがそうであったわけではない。1963（昭和 38）年を起点とし、福祉・環境分野において軽視できない足跡を残した革新自治体の先駆的取り組みは、先に言及したアンバランスな相互依存関係からの自立の挑戦であった。しかし巨視的に見れば、多くの自治体とくに市町村は、国の管理する地方制度と地方自治の閉塞状況とのジレンマの中におかれていたのではないか。住民はといえば、いわば自治の結晶軸を喪失したまま、言い換えれば地域の諸課題の当事者たりえないまま、種々の行政サービスの受益者としての地位にとどまらざるをえなかった。

## 3. 「分権型社会の創造」と地方政府の機能

さて前章までに概観した地方制度の特異な発展の過程とそこに通底する課題こそ、90 年代に始まる本格的な地方分権改革の背景をなすものであった。端的に言えば、それは地方自治の未成熟と地方政府の未確立という現実にはほかならない。内外の大きな環境変動と政策課題の複雑多様化に対応できない国・地方関係といってもよい。問題は、国と地方との関係を規定する地方制度がある意味で制度と

しての安定性を増せば増すほど、これに反比例するように、これを再構築すること、かつ個々の自治体内部の自治を成熟させることが困難になりうるという点にある。

以下本章では、紙幅の制約もあり改革過程それ自体を詳細にたどることはできないが、改革の最終目標たる「分権型社会の創造」というヴィジョンを重視しつつ、そうした社会を支える政治の単位としての地方政府、とくに市町村のふたつの機能について検討する。

### (1) 政治的機能

市町村は、一定の課税権をもつとともに、民主的な自治の原則に基づいて運営されるひとつの政府である。この地方政府たる市町村が基礎的な政治の単位であるとはいかなる意味か。その政治的機能とはどのような意味か。

もちろん「政治」という言葉自体には多様な意味が含まれる。ここでは、放置すれば混乱と無秩序に陥るであろう共同体にあって、「共同体の構成員自身が共生・共存のための仕組み・ルールづくりと取り組むべき課題の選択と決定およびそれらの不断の見直しのために自ら関わること」と理解する。

現実の仕組みに即して言えば、市町村のすべての住民が、第一にその共生・共存と福利の向上を目的とするローカル・ルール（条例や規則）や地域自治の仕組み、また議会（代表制）や行政組織がどうあるべきかについて、第二にいかなる公共的なサービスや規制が必要かについて、第三にそれらの実現に要する費用を誰がどう負担すべきかについて、それぞれ選択・決定するプロセスに直接・間接に参加する権利と義務を有していることを意味する。その中には政策評価への参加も含まれるであろう。

もちろん個々の選択や決定はそれ自体尊重されなければならない。しかしそれらは完全・完璧なものでも、長期間見直しを必要としないものでもない。そこに住民が課題の当事者として自ら関わるということの必要性、すなわち政治的機能の重要性が生じるのである。言うまでもなく、大半の住民は議員でも行政の職員でもない。それでも住民の権利と義務を上のように説明できるのは、自治体が「治者と被治者の同一性」という民主主義の

根本原則の上に成立しているからである。市町村が民主主義と自治の実践の場となり、その中から社会的な合意形成が導かれたとき、市町村が地方政府として、また基礎的な政治の単位としてはじめて確立したといえるのではないか。

### (2) 行政サービスの提供機能

他方、行政サービスの提供機能とは、先の政治的機能を前提に、多様な公共サービスを具体的に住民に提供する機能をさす。近年急速に、「新しい公共管理」や「公共サービスの民間開放」、また「協働」や「ガバナンス」といった考え方が重視され、公共サービスの提供主体やその管理の方法が様々に議論されている。新たな試みもすでに各地で展開されている。国、地方を通じて財政が逼迫するなか、総じて、高い効率性や短期的な成果が求められているといってもよい。

しかし、軽視されてはならないことは多様なサービスのあり方について、定性的基準、定量的基準のふたつの観点から複眼的に検討を重ねることである。新しい発想で施策を実施するとして、社会的公平という価値と効率性をどう整合させるのか、それは中・長期的にどのような自治体を築くための手段なのかについて、より自覚的になる必要もある。

またその際、課題の本質や政策の社会的な効果、またさらなる課題についての、行政側とりわけ担当部署による正確な把握と分析が何よりも重要となろう。行政側の柔軟な発想と政策立案能力のさらなる充実は、地方政府の確立にとって不可欠の条件のひとつである。

### むすびにかえて

この小論は、わが国の地方制度を振り返ったうえで、今日の自治体とくに基礎自治体たる市町村を地方政府という地位にふさわしいものとするために、その政治的機能を強化する必要があることを論じた。「基礎自治体の政治的機能」という主題は、もちろん今日をはじめ注目されているものではない。近代的な地方制度のまさに成立期に論じられて以来、今日まで繰り返したりあげられてきた主題ではある。

しかし前章に示したような意味で、政治の営為には「これでよい」とするゴールはなく、地方自治はよい意味で常に未完成であり続けなければならない。他方で社会的・経済的環境も住民意識も、ともに変容を続ける。だとすれば、自治体の政治的機能がどの程度豊かなものか、この問いは、自治体のすべての構成員が今後も意識的に想起しなければならないものであろう。

市民活動の発展にうかがわれるように、確かに住民の意識は徐々に変化している。戦後、「自治」がもっぱら「地方自治」という枠組みのなかで捉えられ、自治一般の基本原則(自己統治)の意味が曖昧にされてきたのではないかと、とする石田雄の鋭い指摘を想起すれば、現代の市民活動は、住民が「公共的な課題に自ら関わろう、責任をもって自ら担おう」とし始めていることの表れとして、つまり「自治」ということを自ら考え始めていることの表れとして、社会的に大きな意義をもつ変化である。

他方、行政や議会も伝統的な発想にとらわれることなく、住民の意向や地域の課題に応えるべく、徐々に新たな試みを始めている。八王子市における取り組みもそうした試みのひとつとして注目すべきものである。具体的には市民参加を取り入れた基本構想・基本計画の策定や環境市民会議をはじめ、様々な試みが進められており、住民との協働も裾野を広げつつある。

こうした新しい試みを継続するなかで、住民、行政、議会がそれぞれの役割を新たに見出し、良き緊張感を保ちながら相互に連携しつつ、自治の仕組みやローカル・ルールを、また実現すべき政策を生み出していく。そこに自治体本来の政治的機能があり、そのことによって地方政府と呼ぶにふさわしい自治体が生まれるのではないだろうか。

#### 参考文献

- ・ 石田 雄 『自治』(三省堂、1998)
- ・ 井出嘉憲 『地方自治の政治学』(東大出版会、1972)
- ・ 篠原 一 『市民参加』(岩波書店、1977)
- ・ 篠原 一 『市民の政治学 討議デモクラシーとは何か』(岩波書店、2004)

- ・ 西尾 勝 『行政学の基礎概念』(東大出版会、1980)
- ・ 岩崎美紀子 『市町村の規模と能力』(ぎょうせい、2000)
- ・ 真山達志 『政策形成の本質』(成文堂、2001)
- ・ (財)地方自治総合研究所監修・佐藤 竺編著 『逐条研究 地方自治法 I』(敬文堂、2002)
- ・ 吉岡健次・兼村高文・江川雅司 『シャウプ勧告の研究』(時潮社、1984)

(東京都立大学大学院都市科学研究科教授)

---

## 政令指定都市

～効果的な行政区を目指して～

都市政策研究会議研究員 渡 邊 富士夫

---

はじめに ～さまざまなまちなみ～

山女魚が棲息する清らかな流れの醍醐川に沿って、八王子市最奥部・上恩方町の醍醐は集落を形成している。山間部の静かな村の佇まいそのものに、初めてそこを訪れる者は、新鮮な驚きを覚えるかもしれない。市内のほとんどの地区を知っているつもりであった筆者も、その地もまた八王子市の行政区域内であることを知り、改めて八王子市の広大さを思い知らされた。そして、まちづくりを担う市職員として、責任の大きさを痛感したのである。

一方、現在もなお、日に日に姿を変えつつある新しいまちが八王子ニュータウン・みなみ野である。10年程前から本格的な開発が始まり、1997（平成9）年のJR横浜線・八王子みなみ野駅の開設を契機に、加速度的に宅地開発が進んだ。数百戸という単位の大規模マンションが点在し、どこかしらヨーロッパのまちなみを思わせるような住宅街もある。丘陵地帯の山を削り、新たなまちが形成されてきた過程が自然と想起され、人間の開発力に改めて驚かされる。

そして、巨大なビルが林立し、一大商業圏を形成しているJR八王子駅北口。53万都市・八王子の玄関口である。初めて八王子駅に降り立つ者は、そのまちなみの大きさに「大都市」を実感することであろう。百貨店が撤退するなど厳しい現実もあるが、再開発が行われ、大きく様変わりしたこの駅前が、八王子市の「顔」であることには変わりがない。

八王子市には多種多様なまちなみがあり、それぞれに異なる地域性がある

地方分権時代に突入し、基礎自治体たる市町村は、「自己決定・自己責任の原則」を踏まえ、これまで以上に自立性・独立性の高い行政経営体としての役割を求められている。国から都道府県へ、都道府県から市町村へ、今

後も多くの事務が移譲され、市町村が執り行う事務は拡充していくことであろう。その役割を担い、住民に充実した行政サービスを提供していくためには、基礎自治体としての政策立案能力と実行力、言わば、「知力・体力」を充実させる必要がある。

しかし、「ひとつのまち」としての八王子市は、多摩地域の中ではあまりにも広大な面積を有し、かつ、多様な地域を持っており、全市域をひとまとめに行政サービスの展開を図っていくには自ずと限界がある。「知力・体力」がどれだけ充実しようとも、それをうまく生かし切る土台がない状態と言えよう。いや、土台はあるのであるが、それがあまりにも複雑多岐に互り、力を有効に使えないのである。そこで、力をうまく有効に使える土台づくりの手法として、「それぞれの地域に密着した地域ごとの自治展開（都市内分権）」という考え方が重要になってくるわけであるが、分権の方法にも様々な選択肢があり得る。

筆者は、以上のような問題意識から、53万都市・八王子が目指す選択肢として、「政令指定都市」（注1）の可能性に注目している。権限及び財源が拡充し、地域ごとに行政区を持ちながら、主体的・総合的なまちづくりを進めることが可能となるこの指定都市制度について、検討・考察することを本稿の課題としたい。

### 1. 政令指定都市とは

#### （1）大都市に関する特例

大都市特有の複雑かつ幅広い行政需要に対応し、合理的で能率的な行政事務処理を行えるよう、一般の市とは異なる大都市の特例制度として、1956（昭和31）年の地方自治法改正により成立したのが「政令指定都市」である。

指定都市になると、同法及び個別の法律に

基づいて、都道府県が処理する事務のうち、主に社会福祉・保健衛生・都市計画に関する事務が処理できるようになる。また、都道府県知事や主務大臣が関与している事務について、その関与を必要としないか、都道府県知事に代えて直接主務大臣の関与を受けることになる。さらに、負担する事務量が増えることから、税財政上の特例として、一部の税財源が移譲され、宝くじの発売による収益事業収入も見込めるなど、一般の市とは異なる財源も増える。そうした点では、自治体としての権限及び財源が強化され、総合的な政策展開が可能になると言える。

その他、行政組織上の特例として、市域の全てをいくつかに分け、行政区を設置できるようになる。区の事務所として区役所を設置し、住民は身近な区役所で行政サービスを受けられるようになる。この点については後述する。

## (2) 指定都市の具体的なメリット

指定都市への移行に伴い、様々な分野で権限が飛躍的に拡大するのは間違いのないところで、市が主体的に行政需要に対応できるようになる。一例として、具体的に次のような権限の拡充を期待することができる。

### 〔児童相談所の設置〕

昨今、児童虐待が急激に増加する中で、児童相談所はその防止の中心的役割を担っている。指定都市になることにより、児童の問題に対応する児童相談所・福祉事務所・保健所・児童館等がいずれも市の機関になり、これまで以上に一体的かつ迅速な対応ができるようになることが予測される。特に、児童の問題については、その家庭環境とともに地域事情も勘案した対応が必要になるため、地域と密着した児童館との連携は必須である。

### 〔都市計画の決定〕

自分たちの「まち」は自分たちで考えてつくらねばならない。開発許可・建築許可を持つまずその前に、自分たちで多くの都市計画決定を行うべきである。その自らのコンセプトの下で許可権を持ってこそ、その許可権が生きてくるのである。自己責任に基づく「まちづくり」を行うためにも、市で多くの分野での都市計画決定が可能となることの意義は

非常に大きい。

### 〔国道及び都道の管理〕

八王子市を縦断・横断する国道及び都道は相当な距離数になるが、市民が利用する道路に管理者の区別は関係ない。国が直接管理する国道分は除かれるが、市道も含め、地域の交通事情を踏まえた一元的な道路整備や効率的な維持管理が市の判断で直接行えるようになる。

### 〔都道府県費負担教職員の任免〕

残念ながら、指導力不足で不適格な教員が増加している現状では、将来ある子供たちのためにも、そうした教員に対する適切な処置を市の判断で行っていくべきである。市立小・中学校の数が100校を超える中で、教職員の任免権が市の教育委員会にあってしかるべきであろう。

これらの他にも、移譲される権限及び事務はかなりの数に上るが、市民に身近な市役所（または区役所）でこれらの事務を行えることは、指定都市ならではのメリットである。基礎自治体として、市民の視点に基づいた効率的な対応を、市が主体的に行えるようになると言えよう。

## (3) 指定都市の抱える問題点

では、指定都市に移行すれば、全てが好転するのであろうか。

「都道府県並み」と言われる指定都市の権限であるが、事務配分上の特例に関しては、国・都道府県からの事務及び権限が一部移譲に留まっているため、各指定都市が主体的・包括的に市民への対応ができない面もあるとの問題点が指摘されている。しかも、国などに留保されている権限で複数の省庁にまたがっているような場合には、いわゆる「縦割り行政」の弊害があり、大都市としての行政運営に非効率を招き、市民への迅速な対応ができないといった問題もある。これらの諸問題の打開には、今後の地方分権改革の中で、さらなる権限の移譲が必要となる。

また、移譲される事務に要する経費と新たに確保される財源とのバランスがうまくとれるのかという点も、今後、大幅な増収が見込めない中では軽視できない問題である。十分な財源を伴わない権限だけの移譲では、自

治体としての経営そのものを危うくする危険性もある。これについても、財源のさらなる移譲が望まれるところである。こうしたことを踏まえれば、後述する都道府県単独事務の移譲に関しても、権限のみならず財源も合わせた移譲が大いに望まれる。

## 2. 指定都市の行政区

### (1) 既存指定都市の行政区

指定都市に移行すると、市域を区分けした行政区を設置し、その事務所として「区役所」を置くわけであるが、実際の指定都市の区役所ではどのような事務を行っているのだろうか。

現在、13市ある指定都市の各区役所の組織構成を見てみると、いわゆる「旧五大市」の区役所では、大都市としての一体性確保の点から、市役所（本庁）を中心とした構成となっている（小区役所制）。他方、仙台市など後発の指定都市では、区役所でより多くの事務を行っている傾向にある（大区役所制）。これは、都市としての歴史・成立過程や市域面積の違いから発生するところであろう。しかし、大局的に見ると、各都市間・各都市内で共通性の高い組織構成になっている感は拭えない。広島市など一部に、土木・建築・農林まで担っている区役所もあるが、ほとんどの市及び区が横並びの組織構成といった印象である。

法律上の規定を確認するならば、地方自治法には「市長の権限に属する事務を分掌させるため」に区を設置するとあり、区役所の組織構成は各市の裁量権に属する。しかしながら、それが生かされている状況であるとは思えない。現状では、市の出先（窓口）機関の域を出ておらず、これでは正に行政の「事務所」である。

とは言え、旧五大市を含め、様々な指定都市で区長への委任事務は少しずつ増加する傾向にある。また、区長権限とされていない場合でも、区役所内に本庁の専門別出先機関を設置するなど、市民に身近な行政分野については、区役所が基点になるようにと位置付けられており、各市で様々な「区役所」体制を考えている。

さらに、全ての指定都市において、各行政

区が自主的に使える予算が配分されており、行政区独自の事業が展開できるようになっている。しかし、その金額は年間1千万から1億円程度であり、使途も各区の「自主事業」程度に留まっており、行政区が主体的・総合的に区全体のまちづくりを考えていけるような財源でないことは言うまでもない。ただ、横浜市が「個性ある区づくり推進費」として1区一律1億円（平成15年度からは1区一律8千万円＋各区の事情に応じた金額）の予算配分を行っているのは比較的多額であり、各区が実施している独自の事業は注目されることである。地域に身近な区役所ならではの視点で、各区のニーズを捉えた事業を展開している。

### (2) 行政区の権限強化とその限界

しかしながら、行政区そのものは「法人」組織ではないため、かなりの制約があるのも事実である。区長も公選ではなく、市長が事務吏員の中から指名する「職」である。区議会もなければ、区条例もない。また、区財源もほとんどない。当然のことながら、あくまでも市に包括された「区」なのである。

そこで、現行の指定都市では、各市で様々な行政区の機能拡充を目指している。そのひとつとして注目に値するのが、区長とは別に特別職として報酬を低く抑えた担当助役を各区に配置しようとの川崎市長の試みである。つまり、区長は「事務吏員を以ってこれに充てる」ため、仮に区民が公選した人物を区長にしようとしても、区長として市長に採用された時点で事務吏員となり、地方公務員法の適用を受けることとなる。結果として、政治的活動が制限されるようになり、公選の意味合いが薄れてしまう。しかし、市議会で承認された特別職としての助役であれば、そうした制約もなく、「区政」を担えるというわけである。現行法の中での妙案と言えるだろう。

ただ、区長（川崎市長案であれば、区担当助役）に独自の裁量権を認めるとすれば、その裁量に正当性を与えるだけの区民参加システムの構築が不可欠となるだろう。現行の指定都市でも区民会議の設置等さまざまな手法が採られているが、区民参加の拡充は、限りなく区長の公選・区議会の設置に近づいてし

まうことを意味する。そこに、現在の指定都市制度の下での「行政区の限界」があるとも言える。

ところで、2003（平成15）年4月30日に出された第27次地方制度調査会の中間報告の中に、市町村合併に関連して、合併前の旧市町村の単位を基本として設けられる組織制度としての「地域自治組織」が記載されている。さらに、この組織を指定都市の行政区に導入することも含め、行政区の権限を強める方向で検討がなされるべきである、ともしている。この組織制度についての詳述は別稿に譲ることとするが、住民の意思を反映する機関（地域審議会など）が設置できる点は、「行政区の限界」を解消する一手法として、評価できるのではないだろうか（注2）。

ただし、ここで忘れてはならないのは、あくまでも指定都市としての一体性を確保した中で「行政区の権限強化」を図るということである。大都市としての「団体自治」と「住民自治」との橋渡しの存在たる行政区として

考えていくべきである。各行政区が独自性を発揮するのは望まれるところであるが、あまりにも異なる方向を見ているのは、何のための指定都市なのか意味合いが薄れてしまう。

### （3）効果的な行政区～目指すべき行政区

指定都市における行政区の設置は、指定都市への移行が目に見える実態として表れてくるため、市民にとっておそらく最も身近に感じられる「変化」であろう。そして、当然の結果として、区役所の存在は否応なしにクローズアップされてくる。また、前述のように、行政区の組織編成権は市長にあり、そのあり方についての自由度は高いと言える。では、八王子市が指定都市に移行する場合、現行の地域事務所レベルを中心に行政区を考えることになるが、その地域ごとの区役所で、実際どのような行政サービスを提供していくべきであろうか。

広大な市域・様々な地域性・地域による住民性を考えると、市全体（本庁）で行うべき

（図表1）政令指定都市の人口等

平成15年10月1日現在

	面積 (km <sup>2</sup> )	世帯数	人口	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	行政区				
					数	平均人口	最多人口	最少人口	区長職位
札幌市	1,121.12	830,040	1,859,035	1,658	10	185,904	267,451	112,690	局長級
仙台市	788.09	436,438	1,023,042	1,298	5	204,608	281,726	131,291	局長級
さいたま市	168.33	421,895	1,055,890	6,273	9	117,321	165,797	81,804	局長級
千葉市	272.08	369,807	912,623	3,354	6	152,104	182,501	109,532	部長級
川崎市	144.35	578,005	1,293,618	8,962	7	184,803	204,897	140,403	局長級
横浜市	434.95	1,461,030	3,527,295	8,110	18	195,961	305,080	82,157	局長級
名古屋市	326.45	932,891	2,193,376	6,719	16	137,086	213,666	63,209	局長級
京都市	610.22	639,319	1,465,825	2,402	11	133,257	286,856	42,684	局長級
大阪市	221.82	1,215,802	2,626,635	11,841	24	109,443	202,588	52,775	部長級
神戸市	550.70	637,006	1,515,864	2,753	9	168,429	240,805	104,448	局長級
広島市	742.02	475,225	1,138,442	1,534	8	142,305	214,265	75,557	局長級
北九州市	485.25	419,178	1,003,267	2,068	7	143,324	260,781	64,495	局長級
福岡市	340.03	632,476	1,380,458	4,060	7	197,208	274,586	127,140	局長級
計	6,205.41	9,049,112	20,995,370	-	137	-	-	-	-
13市平均	477.34	696,086	1,615,028	3,383	11	153,251	-	-	-
八王子市	186.31	220,848	547,726	2,940	(参考)				

各市のホームページを参照し、平成12年国勢調査を基にした推計人口等を抜粋。  
大阪市には、一部局長級の区長もあり。

もの以外は、行政区レベル（区役所）で地方行政を展開するのがベストであると考えます。本庁はできる限り小さく、調整機能に特化し、区役所に大部分の事務を移す。表現を逆からすれば、事務の基本は行政区とし、そこでなしえない事務を本庁で担うという「補完性の原則」に立つということである。

また、各区の地域事情に応じて、それぞれの区役所の組織構成が異なることもあり得るのではないかと。もちろん、同一の市内であるので、地域間格差なく公平に行政サービスを提供すべきではある。しかし、その区に多く発生する事務であるとか、その区ではほとんど例がない事務であるとか、そうした状況に応じて、効果的・効率的な組織を目指した結果、各区でその構成が異なるのは、より地域に根差した区役所の姿の表れとは言えないだろうか。

具体的には、山間部では、農林・開発許可・環境保全といったセクションを置き、環境面を重点にした構成を考える。一方、中心地区では、屋外広告物の規制や食品衛生などの担当があれば、申請から許可までが円滑になるだろう。また、ニュータウン地区には建築許可担当や（他地区にも必要であるが）子育てを推進する所管を置き、高尾地区には観光を担当するセクションを置く、といったところである。実際に、各区の組織構成を考える際には、さらに様々な検討が必要になるだろうが、地域のニーズを適切に反映させられる「効果的な行政区」を考えていくのである。

もちろん、住民に身近な行政サービスについては、地域間に関係なく、各区役所にその担当所管を置くことは言うまでもない。戸籍事務のような区長に直接法定受託される事務をはじめ、年金・保険関係、社会福祉や保健衛生、税金関係などがそうである。また、ごみ減量やリサイクルを推進するセクションも置くべきである。さらに、広聴広報を兼ねた「まちづくり推進課」などのセクションを設置し、市民協働の下、行政区全体のまちづくりを推し進めていくことも必要であろう。

八王子市及び各行政区オリジナルの、単に市の出先機関ではない、都市内分権の拠点たる区役所をつくるべきである。

#### （４）行政区の人口規模

既存の指定都市行政区の人口規模をみると、最多で30万人を超え、最少で5万人を下回る（図表1参照）。全13市の平均は、15万人程度となる。では、指定都市内の行政区としての適正人口はどれぐらいなのであるか。

行政区そのものは独立法人組織ではなく、あくまでも市に内包される組織であることから考えると、特例市としての要件を満たすような人口20万という規模を超えることは望ましくない。「市」と「行政区」という根本的な違いはあるにせよ、同じ20万人規模の団体の、一方では認められる権限が、一方では認められないという状況は、どこかしら矛盾を生じるからである。

また、地方県における人口10万規模の都市自治体というのは、その地で相当の存在感（影響力）を持つ市であるため、一市に内在する行政区が10万人を大きく超えるというのも、適正を欠くように感じる。一方、ひとつの市としての一体性を確保するためには、あまりにも細かく区割りするのは混乱を生じやすいであろう。

これらの点から総合的に考えると、市としての人口要件である5万人を基準に、指定都市内の地理的要因及び地域性も考慮して、人口5～10万程度で行政区を考えることが適正ではないだろうか。都市内分権という観点からも、分権の「単位」が大き過ぎては、意味のないことになりかねないからである。

実際に、現在の八王子市に当てはめると、地域事務所ごとの人口がちょうどその範囲に入り、歴史的背景及び地理性を考慮した細かな調整を行うと、地域性も汲んだ現実的な区割りとなる（図表2参照）。

### 3．八王子市は指定都市を目指すべきである

#### （１）人口要件上の問題

地方自治法で「政令で指定する人口50万以上の市」とされている以外に、「政令指定都市」を規定する明確な規定はない。しかし、実際には、人口が100万人以上か近い将来そうなることが見込まれる80万人以上の市が指定されている。現在の市町村合併を進めるうえ

で、これを70万人以上に緩和するという方針も出されているが、いずれにせよ、現在八王子市の人口は53万人であり、単独のままで指定都市に移行するのは不可能に近い。移行には、周辺市との合併が必要になるものと思われる。

1917(大正6)年の市制施行以来今日に至るまで、八王子市は4次に及ぶ周辺町村との合併を経験してきた。その最後の合併にあたる1964(昭和39)年の由木村との合併から、既に40年の年月が経過しているが、その際の歴史的背景もあり、合併となると様々な問題が起こることは容易に想像できる。ただし、八王子市の場合、周辺の小規模町村を「飲み込む」というイメージの合併はあり得ず、また、市街地が連たんしている事実からも、指定都市移行を考えている新潟市や熊本市の周辺町村が恐れている「周辺部がさびれるのではないか」という危惧は不要のものであろう。具体的な合併論については、また次の機会に

譲りたい。

これは楽観的観測になるが、今後もますます進むであろう地方分権推進の中で、移行要件が地方自治法に記載の通り(人口50万)となる時期も来るのではないかと思う。これは、各中核市からも実際に挙がっている要望でもある。

## (2) 東京都との関係

ところで、指定都市に移行するためには、市議会の承認が必要なことは言うまでもないが、都道府県議会の承認も必要とされている。つまり、当該市だけでなく関係都道府県も望まなければ、指定都市になれないのである。八王子市は中核市移行を目指した際に、都と財源面で折り合いがつかなかったという苦い経験があるわけであるが、指定都市移行を考える場合にも同じ問題に直面するのは明白で、人口要件以上の問題であると思われる。

また、指定都市に移行する場合、地方自治

(図表2) 八王子市行政区割り案

仮称区名	人口(人)	区域説明
八王子区 (中央区)	70,935	本庁区域から暁町・大和田町・富士見町・緑町・西中野地区を除いた地区 (市制施行当時の八王子市区域)
小宮区	53,320	石川事務所管内に暁町・大和田町・富士見町を加えた地区(主に旧小宮町) *JR八高線及びR16バイパスを中心とするゾーン
由井区	73,697	北野・由井事務所管内に緑町を加えた地区(旧由井村) *JR横浜線及び北野駅を中心とするゾーン
由木区	97,648	由木・由木東・南大沢事務所管内(旧由木村) *多摩ニュータウンを中心とするゾーン
高尾区	101,605	横山・館・浅川事務所管内(旧横山村及び旧浅川町) *高尾駅及びびめじろ台駅を中心とするゾーン
元八王子区 (西区)	66,582	元八王子・恩方事務所管内(旧元八王子村及び旧恩方村) *陣馬街道を中心とするゾーン
川口区 (北区)	65,224	川口・加住事務所管内に西中野地区を加えた地区(主に旧川口村・旧加住村) *秋川街道を中心とするゾーン
計	529,011	

平成15年10月末日現在の住民基本台帳データに基づくため、図表1の八王子市人口とは合致しない。

西中野地区 = 中野町・中野山王・中野上町

旧町村単位で考えるのであれば、西中野地区はもちろん小宮区になるのであるが、現在の地域連たん性から考えると、加住・川口地区との繋がりの方が深いと考える。

法に記載された移譲事務（法定事務）以外にも、各都道府県独自の事務（単独事務）もいくつか移譲されるのが通常である。その事務数及び財源の取り扱いについても、移行市と都道府県との間で十分な話し合いが必要であり、その点も移行への大きな問題点となっている。特に、東京都は他道府県よりも単独事務に関しては充実しており（その点では、都民としては歓迎されるが）東京都における指定都市移行の最大の壁が、単独事務移譲の問題ではないだろうか。

### （３）中長期的視点での指定都市移行

それでは、八王子市は指定都市を目指していくべきであろうか。現段階で短期的に移行するのは不可能に等しいが、中長期的視点で、小規模な合併（または単独）で移行可能ならば、八王子市は指定都市を目指すべきである。現行の八王子市では、都市規模的にも都市体制的にも、あまりにも中途半端である。各区が輝くオリジナルの「効果的な行政区」を設置し、各行政区に十分な行政機能を持たせた地方自治を、八王子市は目指していくべきである。

ただし、現時点では、移行論（及び合併論）としては全く熟成しておらず、今後さらなる十分な議論が必要であるが、その可能性を探りながらあるべき都市体制を考えることは、八王子市にとって不可欠なことではないだろうか。多摩地域のリーダーとして、八王子市が目指す選択肢のひとつに「政令指定都市」があるのは間違いない。

おわりに

筆者は、八王子市職員に採用されるとほぼ同時に八王子市民ともなり、早 10 年の歳月が経過した。地方にある人口 2 万と少しの「町」の出身である者からすれば、その当時で既に 50 万人近い人口を有する八王子市は「大都市」ではあったが、反面、市としてのまとまりに不十分な面があり、どこか地域ごとにバラバラな感は否めなかった。この要因はどこにあるのだろうか。もちろん、行政経営体としての市の責任によるところも大きいであろうが、一方で、職務経験を重ねるにつれて、

これだけの大都市に一体性を持たせて行政を展開していくこと自体に限界を感じてきた。

1994（平成 6）年、中核市制度が新設され、八王子市がそこに移行しようとするのは必然であり、必至であった。現段階では、移行凍結となってはいるが、八王子市のような「基礎自治体」にこそ、この中核市制度は適していると思われる。しかし、東京都という他道府県とは趣を異にする「広域自治体」の中にあるがゆえに、移行実現には至っていない。とは言え、八王子市が現行の体制で「ひとつのまちとしての一体性」を保持していくには歪みが大き過ぎ、将来的に修正が必要であることは間違いないところである。

今後も推進されていくであろう地方分権の中で、八王子市も様々な選択肢を考えていくことになる。その選択肢の中で、中核市よりも権限及び財源の拡充される「政令指定都市」こそ、八王子市を目指す途であると思われる。現行の地方自治法の下で、最も権限が保証されているのが指定都市なのである。指定都市制度の中で大都市としての一体性を保持しつつ、地域に根差した行政区において地域自治を展開し、その中で市民へ「自己決定権を拡充する機会」を提供していくことが、53 万都市・八王子の目指すべきところである。

注

- 1) 地方自治法上の「大都市に関する特例」では、単に「指定都市」とされているところである。中核市や特例市の制度が創設される以前は、政令で指定される都市制度が何種類もなかったため、同法第 252 条の 19 に規定される指定都市は、一般に「政令指定都市」と呼ばれていた。本稿では、原則として「指定都市」の呼称を用いるが、意図的に強調して「政令指定都市」という呼称を用いるときは、括弧を付している。
- 2) その後、同年 11 月 13 日に出された最終的な答申では、この地域自治組織を一般制度とし、合併に関係なく、どの基礎自治体にもその判断によって設置できる組織とした。また、地域自治組織の機関は「地域協議会（仮称）」とされている。

#### 参考文献

- ・ 大都市制度等調査研究委員会『大都市制度等に関する調査研究報告』(財団法人日本都市センター、2001年3月)
- ・ 岩崎恭典『政令指定都市と都道府県 - 第二次分権の基本設計のために』(財団法人地方自治総合研究所『自治総研』2002年11月号所収)
- ・ 初村尤而『政令指定都市・中核市と合併 - そのしくみ・実態・改革課題』(自治体研究社、2003年6月)

(まちなみ整備部開発指導課)

# 八王子市における住民自治制度の構築について

都市政策研究会議研究員 神山善光

はじめに

社会環境の急激な変化により市民生活は多種・多様化し、新たな地域の課題が次々に生まれている。そうした中で、自治体は本格的な地方分権の時代をむかえ、自己決定、自己責任を原則に、まちづくりを行っていかねばならなくなっている。そこでは、地域に根ざし地域が一丸となって課題解決にあたる事が求められている。

地域の課題を市民と行政（＝役所・役場）が共有し、協力して問題解決を図ることが地方自治の本来の姿であるならば、課題解決にあたり、市民から行政に対して協働への対応が求められた場合、行政はそれをどう受け止めどう反映させていくかが問題である。市民と行政の役割分担を明確にしなが、市民の力を積極的に活用し、市民からの提案を自治体行政のなかで生かしていく仕組みを作ることが重要なのではないだろうか。

そこで、本稿では、市民と行政の協働を実現する場として地方制度調査会の答申の中で提言された地域自治組織に注目し、本市における住民自治制度の構築について検討する。

## 1. これからの地方自治体のあり方

### （1）地方自治体を取り巻く環境の変化

ここ10年ほどの間に地方自治体を取り巻く環境は、大きく変化している。「自分たちのまちづくりは自分たちで行う」と言う地方自治の本旨を実現しようとする地方分権の動きが活発になってきたのである。

まず、1994（平成6）年12月に地方自治法が改正され政令指定都市の他に中核市が制度化され1996（平成8）年4月に先ず12市が中核市への移行を行った。2004（平成16）年1月1日現在中核市は35市まで増加している。また、2000（平成12）年4月の「地方分権一

括法」の施行により、国の機関委任事務は廃止され自治体に対する国の関与は縮小し、決して十分とは言えないまでも一定の事務・権限が地方に移譲された他、新たに特例市の制度が創設されている。2004（平成16）年1月1日現在で特例市には39市が移行している。そして今、本格的な少子高齢社会を迎え財政基盤と組織体制の強化を図るため「平成の大合併」が推進されている。

財源移譲問題は解決していないものの、国の関与の規定整備や権限移譲を主たる内容とし、国と地方の役割分担を明確にした「地方分権一括法」の施行で、地方分権は一步を踏み出したとともに、都市の制度もその規模や能力に応じた細分化がなされつつある。

### （2）地方制度調査会の答申について

次に、「地方分権一括法」の施行後発足した第27次地方制度調査会の答申から、基礎自治体の今後について考えて見たい。

地方制度調査会は、2003（平成15）年11月の答申において、今後の我が国の行政には、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方にに基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要であると提言している。

具体的には、基礎自治体が住民に最も身近な行政体としてより一層自立性を高められるよう、国や都道府県から基礎自治体へ、その規模や能力に応じてさらなる権限の移譲を行うことにより団体自治の強化を図ることが重要と指摘している。また、分権型社会においては自己決定・自己責任の原則が実現されることから、基礎自治体は、地域住民が行政運営の主体となる住民自治を重視すべきことが記されている。

市町村合併については、合併特例法が失効する2005（平成17）年4月以降も新法を制定するなどして、小規模で財政基盤の脆弱な市

町村だけを対象とした合併ではなく、全ての市町村を対象に都道府県が市町村合併に関する構想を策定し、合併の斡旋や勧告を実施するよう提言している。

そうした中で特筆されるのは、住民自治を強化していく視点から地域自治組織の設置について6頁を割いて積極的に言及している点である。そこでは、地域自治組織は、地域住民の意見反映を図るため、行政と住民等の協働による地域づくりの場として、合併を前提としない基礎自治体においても一定の区域を単位として任意に設置することができるとしているのである。

### (3) 答申に対する諸見解

答申の地域自治組織の制度化について、地方自治を専門とする学者の見解は概ね二通りに分かれている。例えば辻山幸宣は「この組織は『住民自治充実や行政と住民との協働推進のため』のものであるという。とするならば、前文に書かれているつぎの指摘との乖離はどのように説明可能であろうか。～(注1)」と、答申の趣旨に疑問を呈している。同様に恒松治也も「地域自治組織の設置は住民自治の強化が目的であると答申はいうけれども、それならば無理して合併させない方が地域にとって望ましいのかも知れない。」(注2)としている。この二人の論点は、地域自治組織制度そのものを否定するというよりは、「今後の地方自治制度のあり方」を示す答申でありながら、その紙幅の多くが合併推進に割かれていることへの否定的見地からのものであると言える。つまり、地域自治制度の導入を、小さな政府・団体自治拡充志向の答申全般の中でのエクスキューズと捉えた指摘と取ることができよう。これらが一方の見解である。

しかし他方で、大森彌は「しかも、地域自治組織を一般制度として導入できる法的裏づけができれば、基礎自治体の内部に住民自治を重層的に組み立てていくことができる。」(注3)とし、これを肯定的に捉えている。

この大きな見解の相違の根底には、今後の基礎自治体の規模についての見解の相違があるものと捉えられる。すなわち、前者は福島県矢祭町や長野県栄村に代表される、たとえ財政運営的には苦しくとも安易に合併はしな

いという地方自治のあり方を是とする基調に立つものであり、後者は一定程度のスケールへの自治体の変貌を不可避とする考え方に立つものである。

ここで筆者は一概にどちらが良いとか悪いというつもりはない。しかしながら筆者の関わる自治体は人口50万人を超える規模を有する市である。また、それを別としても地方が地方政府として地域住民の自己決定に基づき国と真に互角の関係を築いていくためには、単に権限移譲そのものだけでなく、それを行使する職員の育成面等からも、地方自治体の一定規模への再編・集約は時代の趨勢と考えるところである。

### (4) 住民自治の実現に向けて

地域自治組織の設置は、合併による住民と行政との隔たりを危惧している市町村のみならず、大都市自治体にとっても住民との協働を図るための具体的な指針として大いに活用されるべきものと考えられる。大森彌は前掲の一文に続けて「特に、住民自治の貧弱な都市自治体にとっては、新たな試みに乗り出していく重要な手がかりになる。」とし、更に「これによって合併とは逆に『分割』的效果を生み出すことができるかもしれない。」(注4)とも述べている。

たしかに、比較的在住期間の短い住民によって構成されることの多い都市部自治体においては、旧来型の地域自治の受け皿が未整備であったり、地縁組織に属することを嫌ったりする傾向があることから、「住民自治の貧弱」な一面を有するところがある。それ故にこそ、「市民会議」などのワークショップの導入などが進んでいるとも言えるのである。大森は前掲文の最後をこう締めくくっている「さて、新たな挑戦に乗り出す自治体が陸續と出てくるであろうか。それとも、面倒なことは避け、従来型の息吹の少ない自治体にとどまり続けるであろうか。」(注5)と。

地域のことを地域の「自己責任・自己財源・自己決定」で運営していくためには、都市としての一定の体力をつけるとともに都市内分権を進め、「声の届く」行政運営が、地方政府を構成する全ての人々によって進められていくことが重要である。そういった「分割的効

果「連邦市長の効果」の観点からも本市にとって地域自治組織の導入は有効と考えられる。

## 2. 本市における市民との協働について

### (1) 市民活動の変化とコミュニティ行政

1950年代半ばから70年代半ばにかけての高度経済成長とともにわが国の都市は過密化するとともに、生活環境の変化にとまない人々の連帯は希薄になっていった。そこで、他の多くの市と同様に、本市においても各種のコミュニティ施設が建設され、町会・自治会等の地縁組織だけでなく、文化・スポーツサークル、ボランティアグループのようなテーマ型組織もコミュニティ施設を利用するようになり、地域振興型のコミュニティ行政が進んだ。そして、住民協議会が結成され地域の問題を話し合うようになっていった。

住民協議会に様々な住民組織が参加して地域の問題が話し合われるようになったことは、コミュニティ行政の成果として認められるところである。しかし、住民側には地域の問題を自分たちで解決していこうという意識がまだまだ希薄で、「問題解決は行政に願います」という考え方が根底にあったことと、住民協議会には行政に匹敵する施策の決定権がなかったため、それ以上の発展が見られなかったのではないだろうか。

そして今、社会経済状況の急激な変化にとまない住民の生活様式は大きく変貌し、地域の課題は多種・多様化している。もはや、行政の力だけでは、地域の課題にきめ細かく対応することができなくなってきている。

そうした中で今、全国的に町会・自治会等の地縁組織やテーマごとに集まった市民活動団体の地域の課題に取り組む意欲が高まりを見せている。特に、NPO法人に代表されるような市民活動団体は、しっかりとした経営理念を持ち地域への社会的貢献を果たしており、本市においては2003(平成15)年9月末現在で73のNPO法人が誕生している。

市民活動の意識と質の向上により、行政と住民との協働による地域課題への対応が可能となり、地域経営型のコミュニティ行政が実現しようとしているのである。そのためにも行政は、市民活動を支援し高めていく体制作

りを積極的に推進していかなくてはならない。

### (2) 本市における市民活動の推進

1998(平成10)年12月のNPO法の施行以来、市民活動はあらゆる分野において全国的レベルで活発化しており、自治体はNPOをはじめとする市民活動団体との協働に取り組んでいる。

本市においては、2002(平成14)年2月に「行政と市民活動団体(NPO)との協働のあり方に関する基本方針」を策定。そして、地域の発展を目的に市民活動の支援と活性化を図るため、同年11月「八王子市民活動協議会」が発足した。その後、市民活動の拠点として、2003(平成15)年6月に「八王子市市民活動支援センター」がオープン、NPOを初めとした多くの市民活動に対して様々な活動の場を提供している。また、同年7月には横山南市民センターが竣工し地域住民に提供された。これをもって本市が掲げた、市民センター17館構想が完了し地域コミュニティの拠点が整った。続く同年8月には、市民との協働、大学との連携、国際交流や地域文化の発展に本格的に取り組むべく市の組織内に「市民活動推進部」を発足させた。

本市における市民活動の推進は、様々な市民活動団体等の地域の課題に関する高まりとともに、市の体制強化と併せて着実に前進しているといえる。これからは、サイレント・マジョリティへの対応や市民活動への啓発に配慮しながら、市民活動の充実に合わせて市民の地域の課題に取り組む意欲を一段高いレベルの地域コミュニティとして結実させること、地域の課題を行政と住民が共有しながら解決していく仕組みを作っていくことが行政の重要な役割であろう。

その意味では、市民の地域の課題に取り組む姿勢が高まりがみられる今日こそは、分権型社会の実現をめざし、住民自治をより充実させるため、地域自治組織を構築するよい機会と捉えることができるのではないだろうか。

## 3. 本市における地域自治組織制度の導入

### (1) 地域区分と地域自治組織の設置

これまで述べてきたとおり、分権型社会に

おけるこれからの自治体のあり方は、住民との役割分担に基づき、住民がまずは主体となって地域の課題解決を図っていくことである。そのためには、地域自治組織を設置することが本市にとって有効であると判断し、以下のとおり提案する。

最近の情報によれば、地域自治組織は地方自治法上「市町村の一定区域に法人格を持たない区（仮称）の設置」という形で規定していくことを総務省としては想定しているようである。（注6）もとよりそれは、現行の政令指定都市が設置する行政区とは異なるものであるが、実体的には同様の権限、いやむしろ現行行政区以上の独立性を担保していくことが必要と考える。

本市の地域区分は過去の合併経緯や地勢等を踏まえ、「八王子ゆめおりプラン」（市の基本構想・基本計画）において「地域の特性を活かしたまちづくりのための地域区分」として中央、北部、西部、西南部、東南部、東部の6地域に分けられている。現在市が展開する各種の施策において、この地域区分を十分に意識しているとは言い難い面も見られることは否めない。しかし、それぞれの地域を単位として地域自治組織を設置し、現在ある拠点事務所等の地域事務所に地域自治組織の事務局を置き、市の出先機関とすると同時に地域自治の拠点としての役割を担うものとしたい。

地域自治組織は6地域の市の拠点事務所等の地域事務所を活動拠点とし、地域自治組織に関する予算は、各地域事務所に配当され、その用途は地域自治組織が決定し、地域事務所長が執行・監理する。また、地域自治組織の機関として、地域住民協議会（仮称）を置き具体的な論議の場とする。

## （2）地域住民協議会（仮称）の設置

地域自治組織は、地域の課題を地域住民みずからの手で解決していくことを第一の目的とした法人格を持たない組織であり、行政と地域住民や地域の諸団体等が協働して行う地域づくりの場としての機能を有するものである。その機関としての地域住民協議会は、地域の課題の審議や市長からの諮問等に対する答申や意見具申、地域から市長への建議機関

としての役割を持ち、協働の要となる地域の最高意思決定機関と位置づけられる。

地域住民協議会の長とメンバーは、市長が町会・自治会等の地縁組織や各種市民活動団体等からの推薦や公募に基づき選任するが、行政（地域事務所長等）のほか、地域を所管する警察や消防署、学校や病院等の関係者、なかんずく市議会議員の参加も排除しないものとし、地域の暮らしの安全・安心に直結した体制づくりをしやすいように配慮する。また、地域から選出された地域住民協議会の構成員は、地域住民や市民活動団体等から主体的に参加する人たちで構成されることを前提とすることから、原則的に無報酬とする。

また、地域事務所には、地域自治組織の専任担当職員を配置し、住民との協働により地域住民協議会の事務局として、行政や市民団体等との調整、地域住民協議会での資料説明等につとめ、地域住民協議会が住民主体の論議の場となるように配慮しなければならない。このため、地域事務所の長は少なくとも部長級、できれば理事者級のポストとするとともに、組織として「地域自治課」のようなものの設置が求められてこよう。将来的にはこうした地域事務所の長には役所の事務吏員が就任するのではなく、地域住民協議会の長を首長が任命することなども選択肢の一つとなり得るかもしれない。

## （3）地域自治組織の権能の保全

地域自治組織の権能については、条例等で、市長が地域住民協議会の合意による予算執行等についての自由裁量権を保全し、最大限それを尊重するものとする。

また、地域自治組織が、基本的に住民みずからの手により運営され、地域の課題を抽出し解決を図ることができた実感するためにも、6地域の地域自治組織に対して一定金額（例えば、1地域1億円）を市が予算化し、地域自治組織の自由裁量に任せ、地域の課題解決のために使うことを認めることとする。

市全体では、6地域の地域住民協議会の代表で組織される中央市民会議（仮称）を組織し、行政と住民の役割分担のあり方やサイレント・マジョリティへの対応、隣接する地域や市全体に共通する課題についての情報交換

や共通認識を図ることとする。

#### (4) 地域事務所の役割

地域自治組織が設置される6地域の拠点となるそれぞれの地域事務所には、住民と行政が協働して地域の課題を解決していくためにも、地域住民の身近な問題が全て解決できるよう現行の拠点事務所機能をさらに拡充させたものとしなくてはならない。

現在の拠点・非拠点事務所における住民への窓口対応等を見ても、地域住民が行政に求めるものは社会生活の急激な変化により、まさに多様・多様化しており、現行の体制では住民ニーズに十分に答えられているとは言い難い。しかも、高齢者の増加とともに、市域の広い本市では身近なところで全ての手続等を終わらせることができる地域事務所の存在は不可欠である。

したがって、住民との協働の場となる6地域の地域事務所は、これまでの出先事務所と言う概念での存在ではなく、住民自治の実現のために住民自治組織の担当所管として、住民の身近な事については全て対応できる機能を持たなければならない。つまり、基幹的、広域的な施策や議会運営、特殊な案件等を除いて、全ての事務を処理できるようにするのである。

#### (5) 地域自治組織とコミュニティ

地域自治組織の目標が住民自治の確立にあり、具体的には行政との協働による「新たな公共」の推進であるならば、本来、地域自治組織は最小単位であるコミュニティ、例えば小学校単位、を基盤として積み上げられ、構築されるのが理想であろう。

しかし、都心部にありながら広大な市域と53万人を超える人口を擁す本市において、小学校単位のコミュニティを集約することは現時点では困難と言えよう。そこで、合併の推進を目的として地方制度調査会で提言された地域自治制度を地域単位で導入することを提案したものであるが、先進市の事例を見ると、名称は異なるもののすでに住民主体の自治組織が形成され、条例等にも縛られず自由度を増して機能しているものが見受けられる。

だが、そういった事例には小さな単位での

確かなコミュニティが存在しているのも事実である。住民が地域の課題に取り組む意欲を見せていることは、住民との協働によりこれからの分権型社会を実現していくうえで、よい機会であると捉えられる。

本市において、将来の政令指定都市への移行にともなう区政を見据えた事務所機能の拠点化は、すでに始まっている。それに合わせて地域自治組織を立ち上げることで、住民みずからが自分たちの自由裁量で地域の課題に対応できることを実感してくれたならば、その波及効果として小さな単位のコミュニティが発展していく契機となるであろう。市民センター17館がその際の活動の場として機能するようになれば、住民自治はさらに充実していくものと考えられる。

おわりに

地方分権の時代に入り、都市間競争はすでに始まっている。本市のように都心部にありながら市域の広い大都市では、合併の有無に関わらず、地域住民と行政が地方の小都市ほど密接になり難い性格を有している。しかし、その隔たりを取り除こうともせず、行政がただ漫然と仕事をしていても両者の溝は埋まらない。そうであるならば、地域に入り込んで地域の人たちと話し合いあい体験して地域の課題をつかみ、一緒になって解決策を考えて実行することが必要となってくる。

団塊世代の地域回帰を目前に控え、住民の地域課題に取り組む意欲がますます高まりを見せる中、住民自治が動き出している。住民自治の確立には、住民と行政はもとより、住民の代表たる議会の理解と協力が不可欠であることは言うまでもない。地方政府の総意と総力を持って住民自治の確立にあたることで、これからの都市間競争を勝ち抜いていくうえでの重要な要素となつてこよう。

注

- 1) 自治日報 コラム「自治：地制調答申に想う」2003(平成15)年12月5日
- 2) 自治日報 コラム「自治：地制調の答申を読んで」2003(平成15)年12月12日
- 3) 自治日報 コラム「自治：地域自治組織の

- 可能性」2003（平成 15）年 12 月 19・26 日
- 4 ) 同上
  - 5 ) 同上
  - 6 ) 官庁速報配信「合併特例法など 14 本 = 通常  
国会へ提出へ」2004（平成 16）年 1 月 19  
日

（市民部浅川地域事務所課長補佐兼主査）

---

# 地方分権社会における旧南多摩地域自治体のあり方について

～ 都市制度選択に関する研究 ～

都市政策研究会議研究員 長谷川 仁  
福田 純

---

## はじめに

市町村合併の気運が嵩じている。2003（平成 15）年度の合併実施数は 2004（平成 16）年 1 月 15 日現在で 19 を数えるが、これはそれまでの十数年間が毎年平均で 2～3 であったことと比較すると格段の増加である。これについては、既に周知のとおり国の強力な推進方針によるところが大きい。すなわち、1995（平成 7）年 4 月に現行の「市町村の合併に関する法律」（いわゆる「合併特例法」）が施行され、その後 1999（平成 11）年の地方分権一括法による改正で、合併特例債の創設等合併推進支援の規定整備が行われたところによる。現行法の期限が明 2005（平成 17）年の 3 月末となっていることから、合併による財源的な効果の高い期限内に合併を成立させようという思いが強く各自治体に働いているものである。

このことについて、小規模の町村や一部の学識者の間には批判的な声もある。「自治の原則にもとる準強制的な対応である」「小規模町村が合併しても新たな中心部以外はかえってさびれる」「住民の意見が市政に反映されにくい」「市役所が遠くなる」等々が主な論点である。確かに、今回の国の進め方は初めに 2 千というような政治的目標値を掲げるなど、戦術的に疑問な点も多く感じられる。しかしながら、地方分権の推進や本格的な少子高齢社会への対応、そして広域化した住民の生活範囲に伴う新たな需要等に応じていくためには市町村合併は時代の方向性と感じるところである。

翻って、東京都を見た際、全国で唯一の合併協議会不存地区となっている。これは、区部という合併対象外の団体を内在する他に、

多摩地域の自治体が比較的に行政運営において切迫感を感じていないことにもよる。しかしながら、全国自治体の平均面積や市街地の連たん状況また住民の帰属意識等を鑑みた際、多摩地域こそが合併効果が如実に現れる地域と考えられる。

多くの方々に誤解があるようだが、合併等により都市の体制を整え「団体自治」の範囲を拡充していくことと、市民参加による自治体運営、すなわち「住民自治」は決して矛盾する概念ではない。住民の方々にとっては、所得税も市民税・都民税もあまり意識されないこととを感じるが、地域のことを地域主体で決め地域の責任と財源によって進めて行くようにすることが地方分権の趣旨である。別稿に見られるような地域自治制度の導入などにより住民自治の進展は都市体制の拡充にむしろ見合って進めていくことが可能であり重要である。

今回の研究課題はそこから始まっている。行政の大きさを「より良く小さく」、市民の身近にするためには、どのような選択肢があるのか。八王子市、あるいは周辺地域である旧南多摩地域にとって、一番ふさわしい都市体制とは何か、ここでは検討してみたい。

## 1. 八王子市と旧南多摩地域の自治体

### （1）歴史の変遷と地理的結びつき

はじめに、旧南多摩地域の各市の変遷を概観するとともに、その結びつきの強さいわば一体性を、各種のデータから確認しておきたい。

#### （a）歴史の変遷に見る旧南多摩地域

多摩丘陵における人の足跡は、約 5 万年前の先土器時代にまで遡ることができる。律令

制度下では武蔵国多摩（摩）郡となり、戦国時代を経て江戸時代には幕府直轄地として、甲州街道(今日の国道 20 号線)が整備される。また、幕末期には陸奥、奥羽、信州、上州、武州、甲州の東山養蚕地帯の生糸が八王子付近ならびに町田を経て、浜街道（通称「絹の道」）を輸送路として貿易港である横浜に運ばれた。

1878(明治 11)年には「郡区町村編成法」が公布され、多摩郡は東西南北 4 郡に分割されることとなった。その際、東多摩郡（現在の 23 区）のみが東京府の一部となり、西南北の 3 郡は神奈川県となった。「三多摩」の誕生である。南多摩郡（現在の八王子市、日野市、多摩市、稲城市、町田市）役場は八王子の本宿禅東院に置かれ、郡長には日野宿の佐藤彦五郎俊正が任命された。その後「三多摩」は 1893（明治 26）年神奈川県から、時の東京市の水源林と多摩川上流ならびに多摩川上水の管理権の確保を目的に、東京府に移管される。以下、現在に至るまでの各市の変遷の概略を示すこととする。

〔八王子市〕

1917(大正 6)年 市制施行。  
1941(昭和 16)年 小宮町と合併。  
1955(昭和 30)年 横山、元八王子、恩方、川口、加住、由井の 6 か村と合併。  
1959(昭和 34)年 浅川町と合併。  
1964(昭和 39)年 由木村と合併。  
人口 約 523,000 人(2002. 1. 1)  
面積 186. 31 km<sup>2</sup> (2001. 10. 1)

〔日野市〕

1900(明治 33)年 七生村と合併。  
1901(明治 34)年 桑田村と合併。  
1963(昭和 38)年 市制施行。  
人口 約 164,000 人(2002. 1. 1)  
面積 27. 53 km<sup>2</sup> (2001. 10. 1)

〔多摩市〕

1889(明治 22)年 8 か村と 2 か所の飛地が合併し多摩村となる。  
1964(昭和 39)年 町制施行。  
1971(昭和 46)年 市制施行  
人口 約 141,000 人(2002. 1. 1)  
面積 21. 08 km<sup>2</sup> (2001. 10. 1)

〔稲城市〕

1889(明治 22)年 谷野口、東長沼、大丸、百村、平尾、坂浜が合併し稲城村となる。

1957(昭和 32)年 町制施行。

1971(昭和 46)年 市制施行。  
人口 約 69,000 人(2002. 1. 1)  
面積 17. 97 km<sup>2</sup> (2001. 10. 1)

〔町田市〕

1958(昭和 33)年 町田町が、鶴川、忠生、境の 1 町 3 村と合併し市制施行。  
人口 約 382,000 人(2002. 1. 1)  
面積 71. 62 km<sup>2</sup> (2001. 10. 1)

## ( b ) 地理的結びつき

八王子市は、東京都心の西方約 40 km、東京都を西北西から東南東へ横断する多摩川の右岸の平坦地と背面の多摩丘陵に日野、多摩、稲城の各市と並び、町田市はその南側に位置している。

## ( 2 ) 交通による結びつき

次に、旧南多摩地域各市間の交通による結びつきを軌道系及び道路の別に概観する。

### ( a ) 軌道系交通

- ・ JR 中央線：  
八王子市、日野市を通り東京都心と結ぶ。
- ・ JR 横浜線：  
八王子市、町田市間を結び、横浜に至る。
- ・ 京王電鉄線：  
八王子市、日野市、多摩市、稲城市を通り都心と結ぶ。
- ・ 京王電鉄相模原線：  
町田市、八王子市、多摩市、稲城市を通り都心と結ぶ。
- ・ 小田急電鉄多摩線：  
多摩市、稲城市を通り都心と結ぶ。町田市まで延伸の計画あり。
- ・ 多摩都市モノレール：  
多摩市、日野市を結び JR 中央線、京王電鉄線を介して都心と結ぶ。八王子市及び町田市方面へ延伸される構想あり。

### ( b ) 幹線道路交通

- ・ 国道 20 号線：  
八王子市、日野市を通り都心と結ぶ。
- ・ 国道 16 号線：  
八王子市、町田市を通り首都圏を環状に結ぶ。

- ・中央高速道：  
八王子インターチェンジ、国立府中インターチェンジを介し都心と結ぶ。
- ・首都圏中央連絡自動車道（圏央道）：  
現時点では西多摩郡内のあきる野市までの開通となっているが、将来は国道16号と同様に八王子市、町田市を通り首都圏を環状に結ぶ。中央道との連結効果も大きい。

その他、多くの幹線を含む道路が5市を通り都心を結んでいる。この傾向は、多摩ニュータウン開発を通じてさらに顕著となった。

### (3) 生活圏による結びつき

#### (a) 従業地・通学地

平成12年国勢調査を元にした「従業地・通学地別就業者・通学者数」(図表1)によると、旧南多摩地域各市民の結びつきの強さがかがえる。5市間における通勤通学者数は、区部、他県への移動を含まない市町村間の移動全体のうちの3割を占める。

特に八王子市・日野市間の通勤通学者数は、結びつきの強さを一番顕著に表わしている。市町村間の移動で1万人を超えるものは他市町村間には見られず、また一方の市からのみ

の移動ではなく、双方の市から共にほぼ同じ人数の移動があることから、住民の生活圏がいかに関市にまたがっているかが読み取れる。日野市から八王子市へ通勤通学している16,293人という数は、区部全域から八王子市へのそれを上回る数である。日野ほど顕著ではないが、町田・多摩市においても、八王子市への通勤通学がそれぞれの市の市部への移動の1位に挙げられている点にも注目される。

八王子市以外を見ると、多摩市は、5市各市への移動は満遍なく多いが、むしろ多摩市への移動が各市で上位に来ている点にも、5市の結びつきを考えさせられる。生活圏が神奈川県に近い町田市など、通勤通学者も神奈川県に多く移動しているものもあるが、5市を比較してみると、他市間に比べ、多くの市民が旧南多摩地域内で移動していることが読み取れる。

従業地・通学地は、日常生活時間の中で大きな割合を占めることから、5市の市民の生活圏がいかに関密接か、見ることができる。

#### (b) 転住地

同様に、引越し先である転住地にも同じことがいえる。同じく平成12年度国勢調査における調査項目「5年前の常住地」(図表2)によると、八王子市の場合は、日野市(7,360)、

図表1 従業地・通学地別就業者・通学者数(自宅外就業者・通学者)

(人)

地域	総数	従業地・通学地が都内								従業地・通学地 が他県	
		東京都 総数	区部 総数	市部総数	八王子市	町田市	日野市	多摩市	稲城市	他県 統計	神奈川 県
八王子市	330,233	310,926	48,014	262,083	(196,071)	5,674	14,448	7,901	1,141	19,307	14,046
町田市	224,902	166,420	51,737	114,647	6,681	(96,547)	922	3,263	957	58,482	56,069
日野市	105,036	100,623	22,661	77,816	16,293	842	(40,255)	2,905	393	4,413	2,787
多摩市	93,523	86,487	26,058	60,393	7,304	2,137	1,521	(33,918)	1,567	7,036	5,731
稲城市	42,540	36,316	11,747	24,546	1,006	711	267	1,608	(14,552)	6,224	5,650

平成12年度国勢調査 東京都区市町村別報告「第8表 従業地・通学地別就業者・通学者数」より抜粋

表中 ~ は、各市における市町村間の移動者の多い順位を表す。(例: = 1位)

図表2 5年前の常住地（都内区市町村、他道府県）別5歳以上人口

(人)

地域	総数	5年前の常住地が都内									5年前の常住地 が他県	
		現住所	自市内	他 区 市 町 村					総 数	神奈川 県		
				区部総数	市部総数	八王子市	町田市	日野市			多摩市	稲城市
八王子市	512,406	319,702	84,424	12,254	33,120	-	2,616	7,360	6,488	755	58,748	11,852
町田市	361,016	230,321	55,263	9,748	8,420	2,125	-	445	1,303	625	54,655	31,498
日野市	160,583	102,263	20,887	3,902	13,278	4,541	356	-	1,387	212	19,084	2,646
多摩市	140,041	89,542	20,113	4,398	10,418	2,529	774	1,214	-	679	14,461	3,123
稲城市	65,727	38,964	9,730	2,595	5,850	588	369	233	1,228	-	8,006	3,811

平成12年度国勢調査 東京都区市町村別報告「第10表5年前の常住地（都内区市町村、他道府県）別5歳以上人口」より抜粋

多摩市(6,488)の順であり、この2市だけで区部から八王子市への転入者(12,254)を超えていることから、その盛況さがうかがえる。以下、町田市(2,616)が続き、旧南多摩地域4市から八王子市への転入者だけで、都内26市からの転入総人数(33,120)の半分以上を占める。

日野市においては、八王子市へ転出したものも多いが、本市から転入も他を圧倒して多く(4,541)、多摩地域からの転入総数の1/3近くを占め、あらためて両市間の交流の頻繁さがうかがえる。

八王子・日野以外の市では、多摩市から旧南多摩地域の4市へ移り住んだものは、満遍なく多い。しかも各市において、上位に位置付けられる。多摩市は、府中、調布からの流入も多いが、八王子(2,529)日野(1,214)からも多い。

以上のように5年間で住居を移した市民の数は、通勤通学者数と似た傾向を示していることがわかる。八王子市は「学園都市」として、多くの大学を集積しているため、通勤通学者数に現れた数値には、少なくともこのことが影響していると思われる。しかし、住居の移転の中でも、5市間の交流の多い数値となったことは、単に大学在学によるものだけではないことを示しており、注目に値する。

#### (4) 旧南多摩地域の深いかかわり

これまでに見てきたとおり、八王子市を含む5市からなる旧南多摩地域は、歴史的、文化的に共通の風土を持ち、道路系・軌道系交通網によって、また日常の生活圏で強く結びついている。表現を変えれば、多摩川右岸の平地から丘陵地にかけて、相互に緊密に結びついている地域が、現状では目に見えない行政区分で分かれた状態にある。また、地域内には日野市を除く4市にまたがる多摩ニュータウンも存在する。そこでは、初期入居から期間が経過し居住者の高齢化が進行しつつあり、また偏った年代構成から人口が減少に転ずるなどの共通の傾向を有し、子どもの減少に伴う学校施設の転用や狭い域内に重複した公共施設の相互利用や広域的な再配置など共通かつ連携して対応することが必要な課題もある。こうした点からも、旧南多摩地域自治体のかかわりは深いといえる。

こうした現状や課題を踏まえるならば、旧南多摩地域の一体性に注目し、今後の自治体のあり方を検討することが重要となる。このことは現在進行中の分権改革という側面からの課題でもある。次章以下ではこの点を整理することとする。

## 2. 基礎自治体への時代の要請

### (1) 中央集権の時代から地方分権の時代へ

戦後の日本の地方行政体制は、国が地方をリードする形で社会資本整備を進め、どこの地域でも平均的な行政サービスが受けられるようになった。しかし、国土の均衡ある発展をある程度実現した今日、中央集権型の行政システムは制度疲労に陥っているといつてよい。「まちのあり様」に何を望むかが地域によって異なってきているのである。そこに中央集権型、全国画一型のシステムを地方分権型に改めようとの分権改革の背景の一つがある。税金をより有効かつ効果・効率的に用いるため「住民本位の地方行政システム」を実現していくことが求められたのである。

2000(平成12)年4月、地方分権一括法が施行され、市町村事務の4割、都道府県事務の8割に及ぶ561項目の機関委任事務が全廃され、自治事務と法定受託事務に再区分された。その結果、多くの事務について自治体が独自に処理することができるようになったのである。また、国の地方への関与が法定主義という形で一定のルール化が図られた他、自治体の自治立法権も拡大された。今後は地域に関することについては様々な面で国による直接的な法規制事項が減少し、自治体の立法権が活用されることになっていこう。さらに、国が地方に関与する場合には「法定主義の原則」「一般法主義の原則」「公正・透明の原則」に沿い、不透明な行政指導や通達などによる関与を極力排除し、かつ、国と地方の紛争関係の処理に新たな機関を置くことなどが定められた。自治体においては立法能力の向上が課題となってはくるが、「自律」したまちづくりにおける選択制の幅は大きく広がったものとなる。

一方で、地方の「自立」に向けた税財政の改革も一定程度実施されつつある。法定外普通税の許可制廃止、法定外目的税の創設、個人市民税の制限税率は撤廃され起債許可制も2006(平成18)年以降は事前協議制に切り替わり、更には届出制への移行も想定されている。財源的な自立の問題は緒についたばかりではあるが、三位一体改革の形で進められようとしている。今後も増大する自治体の事務

処理領域に見合った財源の移譲が求められるものではあるが、望まれるべき方向へとは進んでいるところである。

### (2) 自治体間競争の時代

分権型地方自治において拡大される自治体の裁量権は、失敗の自由と表裏の関係にあるといえる。中央集権体制下では、ある一定程度の平均的な行政サービスの基盤を作ることが目的であったため、どんなに努力をしても、それほど努力をしなくてもあまり差は見えなかった。しかし、自己決定領域が拡大すれば自治体間に競争原理が働いてくる。実際、「あの自治体にできて、なぜ我が自治体にできないのか」この種の話が最近きかれるようになった。一昔前より、各地の自治体の取り組みがニュースに多く出るように感じるのも、こうした表れではないだろうか。低成長経済、本格的な少子高齢社会への対応とも相まって自治体は難しい舵取りを迫られている。舵を誤れば自治体破綻も現実味を帯びてくる。

「足による投票」というティブーの理論(C. M. Tiebout)がある。高負担高福祉の地域は高収入者の人口が少なくなり、高負担低福祉の地域では人口全体が減少するというものであるが、アメリカで起きているこの現象もいつまでも海の向こうの出来事ではすまされない。とくに昨今、介護保険の導入にともない、高齢者による「介護移住」が報道されるようになった。周知のとおり介護保険制度では、給付するサービスの水準と第一号被保険者の保険料が市町村によって決定されるしくみになっている。(現に第一号被保険者の保険料は市町村によって2.7倍の格差があり、2003(平成15)年4月の改定により約8倍に拡大するとも言われている。)こうした市町村独自で決定できる介護保険の運用いかんでは、高齢者がサービスの充実し効率的に保険料を配分できる自治体に移り住む、いわゆる「足による投票」はすぐそこまで来ているのかもしれない。

### (3) 補完性の原則

EUの自治憲章のなかでも表現されている補完性の原理というものがある。市町村のできることは基礎自治体である市町村が処理し、

より広域的な処理が相応しいことを都道府県が処理する。また、都道府県の処理が相応しくないこと及び国家的な政策のみを国が行っていくとする原理である。その際、各主体は自らが自己改革努力を果たすとともに、より広範囲かつ専門的な事務・事業を実施する能力を身につけることが前提として求められている。現状に甘んじて、できなければ上位の組織体へ事務事業を委ねるとする考え方には立っていない。補完性の原理は、住民にとってできるだけ身近なことは身近なところで処理する体制を構築していくための原理原則である。

### 3. 旧南多摩地域にふさわしい都市体制

第1章では旧南多摩地域の地理的・歴史的一体性や地域が共有する課題について見てきた。また、第2章では地方分権時代に自治体に求められる新たな役割等に言及してきた。それでは、それらのことをふまえた際に地域としてどういう対応をとっていくことが必要なのかを本章では検討してみたい。

#### (1) 旧南多摩地域の現状

旧南多摩地域5市は、東京都全体の面積の約1/7を占め、都の全人口の約1/9が居住している(図表3)。東京都の人口の10人に1人以上が旧南多摩地域に居住しているということになる。仮に、水系が異なる町田市を除いた、4市で見た場合でも、東京都全体の約1/9の面積を占め、約1/13の人口を有している。

#### (2) 旧南多摩地域をとりまく社会環境

東京都は、平成15年度から18年度までの取り組みとして「第二次都庁改革アクションプラン」を2003(平成15)年11月に発表した。その中の具体的な施策の取り組みとして、「第二次東京都地方分権推進計画」(2000(平成12)年8月)の着実な推進など、区市町村と都の役割分担についての見直しが触れられている。

とくに保健所業務について、都は大きな再編方針を打ち出しており、アクションプランにおいても、特に本市及び町田市に対しては、保健所政令市への移行を明示している。再編提案そのものに対して当初東京都市長会は極めて強い反発を示したものである。確かに保健所に係る事務は現行法の下では都道府県の事務であり、都道府県は住民の福祉の増進のために必要な措置を講ずる責務を有している。しかしながら、それは全ての自治体単位で保健所を設置することを義務付けているものではない。

東京都の保健所の設置状況を見ると、管轄人口で言えば1保健所あたりの平均は全国平均を大きく上回っているものの、管轄面積で見ると全国平均を下回っている。更に高度医療への対応や医療と福祉の連携等を見据えた上での重層的な保健医療体制の構築を全面に据えた東京都の理論展開の中、東京都市長会も「やむを得ず」の姿勢の下ではあるが保健所再編提案を了承したところである。このことから得られる教訓は何かといえ、今後の

図表3 旧南多摩地域5市と東京都の比較

	旧南多摩地域5市	多摩地域合計	23区合計	東京都合計
人口(人)	1,280,798	3,853,180	8,023,202	11,907,350
面積(k㎡)	324.51	1,159.88	621.45	2,187.05
人口密度(人/k㎡)	3,947	3,322	12,910	5,444

人口は2002(平成14)年1月1日の数値。

面積は2001(平成13)年10月1日の数値。

人口密度は小数点以下を四捨五入。

再編提案には多分に狭い意味での行革的な姿勢の垣間見えるところであり、無念さも残るところではあるが、一つには設置主体が都にある限り、市町村は依頼の形でしか自己の考え方を示すことが出来ないことであり、今一つは、多摩地域の自治体は全国平均に比べればやはり一つ一つの自治体面積は小さく、また地理的な孤立性は有していないということであろう。したがって、本市のとるべき道としては、財政的な問題は別途検討するとして市民の利便性から考え、保健所事務を受けていくことが時代の趨勢といえよう。

### (3) 都市制度の比較

八王子市を単独でみると、本市は既に東京都内の市町村で唯一中核市の移行要件を満たしている市である。前述のアクションプランにも明示されている「保健所政令市」、また八

王子市の満たしている「中核市」、そして都市制度のもう一つの形として「指定都市」の制度があるが、各々の要件等について図表4に示した。

表中にも見て取れるように、事務・権限の移譲は内容・範囲の違いこそあるが、本質的な部分は同様である。指定都市が他の二つと大きく異なる点をあげれば次のことが言える。

- ① 宝くじの発行権限や地方譲与税の増額等独自の財源保障があること。
- ② 一定の範囲の事務について、その実質的な調整主体が知事（都道府県）から所管大臣（国）に変わること。
- ③ 都市内自治制度として行政区の設置が義務づけられること。

①は自治体の財政的な自立に寄与するところのものである。また②は都市の自律に効果が大きい。また③は住民に身近な行政の推進

図表4 都市制度比較一覧

区分	指定都市	中核市	特例市
要件	人口 50 万人以上（人口 その他都市としての規模、行財政能力等が既存の指定都市と同等の実態を有すること）	人口 30 万人以上 面積 100 平方キロメートル以上（人口 50 万人以上の市は、面積要件不要）	人口 20 万人以上
指定市	13 市（横浜市、千葉市など）	35 市（静岡市、宮崎市など）	39 市（川口市、小田原市など）
事務配分の特例	都道府県が処理する事務のうち、民生行政に関する事務、保健衛生行政に関する事務、都市計画に関する事務などを処理する	指定都市が処理する事務のうち、中核市が処理することが適当でない事務を除き処理する	中核市が処理する事務のうち、特例市が処理することが適当でない事務を除き処理する
関与の特例	一定の関与について、知事の関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接主務大臣の関与を要する	原則なし（社会福祉事業に関する事務については、指定都市と同様に関与の特例あり）	なし
組織の特例	行政区を設置 区に区長、区収入役、選挙管理委員会を置く	なし	なし
財政上の特例	基準財政需要額の増額 地方譲与税等の増額 宝くじの発行等	基準財政需要額の増額	基準財政需要額の増額

に利するところが大きい。

以下では、それらの利点をふまえた中で旧南多摩地域における導入の可否等について検証してみたい。

#### (4) 旧南多摩地域に相応しい都市体制とは

分権型地方自治や補完性の原則などを勘案すれば、基礎自治体である市町村は、自治能力を向上させ、効率的に実施可能な最大限の事務を処理する責務を積極的に担っていくことが相応しい。

先にも触れたが、旧南多摩地域のうち八王子市は東京都で唯一、単独での中核市移行要件を満たしている。しかし、東京都は、美濃部都政時代に国に先駆けて行なった都独自の直接給付的な施策が民生行政を中心に充実しており、これを仮に都税の譲与が無い中で実施するとすると、他府県で中核市に移行する場合と比較し、長期的な財源確保という意味で本市の負担が極めて大きいものとなる。八王子市が1998(平成10)年から2000(平成12)年にかけて設置した中核市推進室の試算によれば、中核市になった際に都として移譲を望む単独事務及び補助金は、当時の内容で年間約32億円に及んでいる。中核市移行を凍結した1998(平成10)年当時の八王子市は地方交付税不交付団体であったことから法定移譲事務も合わせると全体で約60億円の市単独負担の増加が見込まれていた。また、単独事務の財源負担については、激変緩和の名の下での時限的な補助について、東京都も一定の条件を示しはしたが、本来的に都の政策決定に係る事務であり、都税で担保されることが相応しい、という本市の主張は、他府県の例に鑑み中核市事務に係る事務については市税対応という都側の理由と平行線で合意に至らなかった。このため移行協議を中断し今日に至っている次第である。

また、特例市・中核市は比較的に窓口事務的な事務移譲が多いことと、独自の財源保障が少ないことも考慮しておく必要がある。

都道府県からの移譲事務に見合った独自の財源裏付けが一定程度保障されている都市制度は指定都市である。2003(平成15)年に最も新しく指定都市に移行したさいたま市を例にとると、地方譲与税の増額、軽油取引税

交付金や宝くじ収益金といった新たな収入、さらに合併推進債等の起債を財源として財政規模が大きくなっている。また指定都市においては、都市計画など多くのまちづくりによって自律性の観点で有効な権限移譲が行なわれるため、地域に相応しい施策の展開がより多くの分野で可能となる。

旧南多摩地域の指定都市移行を考える際、各市の人口規模から鑑み一つの市単独での移行は極めて難しい。前述した共通の地理的条件を備え、歴史的土壌と市民の生活圏、現実の経営課題や環境を共有する自治体間の合併により目指していくことがもっとも現実的である。言うまでもなく、互いの市の良さを持ち寄り、力を合わせる条件であり、一部の合併にみられるような吸収的なものは相応しくない。仮に、南多摩地域自治体5市が一つになったとすると、人口はおおよそ130万人、面積は325k㎡。人口でいえば川崎市、面積ならば名古屋市とほぼ同じ規模の都市の誕生となる。

## 4. 合併による指定都市移行

### (1) 政令による指定都市

そもそも政令による指定都市とは、大都市行政の合理的、効率的な運営と市民福祉の増進を図るために、都道府県の事務移譲を含めた一般市とは異なる特例を定めて、1956(昭和31)年6月に制度化されたものである。

市として行なえるようになる主な事務には、社会福祉・保健衛生・都市計画・土地区画整理事業・屋外広告物に関する事務など、市民生活に直結している現在の都の事務などが多数を占める。とくに、行政組織上の特例として「区」を配置して、そこに区役所を置くことができ、区役所を拠点にその地域の特色をより施策に活かすことができるようになることの意義は大きい。例えば、さいたま市は、指定都市移行と同時に「区民会議」を設置し、地域の住民と協働のまちづくりをめざしている。さらに2004(平成16)年中には、第27次の地方制度調査会答申に基づく自治法の改正も行われることとなり、そこでは「地域自治制度」のようなあらたな住民自治の拡充の可能性も示されている。

財政面では、大都市にふさわしい行政が展開できるよう、国から交付される財源の強化等の措置も施される。また土地区画整理事業の認可、地方債の許可などについて知事の監督を必要としなくなり、国との直接交渉により事業の実施や財源の確保をすすめることができるようになる。

## (2) 合併による指定都市移行の効果・課題

以下は市町村合併と政令指定都市において、一般的にいわれている効果と課題である。

### (a) 効果

- ① 移譲事務に相応しい財源の確保  
指定都市移行に伴う税制上の特例措置及び起債など。
- ② 政治機能の一元化  
合併により複数ある首長、議会という政治機能を一つにできる。
- ③ 住民の利便性向上  
細かく入り組んだ市どうしの境界が与える住民生活の不便を解消するとともに、より身近な行政区が整備できる。
- ④ 行政サービスの高度化、多様化への対応  
直接国との交渉に臨むことや、組織のスケールメリットなどにより、行政機関の職員の政策能力と専門性が向上し、今後さらに高度化、多様化する行政サービスに対応しやすくなる。
- ⑤ 広域的まちづくり、イメージアップ  
指定都市移行により東京都の権限の多くが移譲され、これを総合的に活用し、また、合併により行政面積が拡大することから、より広域的なまちづくりが可能になる。とくにゴミやリサイクルなどの環境問題については、広域的に同じ施策で進めるほうがより効果的な執行が可能となる。
- ⑥ 行財政の効率化  
広域的観点からの公共施設の配置が可能となり類似施設の重複や二重投資のムダを回避できる。その他、首長や議員、総務、企画、財政など行政管理部門、必置委員会なども一本化でき、行政組織内部のリストラができる。
- ⑦ 予算の重点配分による効果  
また、単独の市で持つ財政の規模が大きくなることから、重点的な配分も可能にな

る。例えば、必要性があっても財政的な問題で何年もかかっている工事など、重点的に予算を配分することで、工期が短縮できる。とくに急激な変化の時代にある今日、こうした予算の重点配分が効果的と考えられる。

- ⑧ 職員・専門職の任用に関する権限の強化  
指定都市になることで、都費負担教職員の任免、給与の決定などの職員の任用に関する権限が強化される。

### (b) 課題

- ① まちの個性や地域コミュニティの希薄化  
市が大きくなることによって、より大きなコミュニティに属することになり、これまでと同じような対応に止まるならば、結果として地域のコミュニティが薄らぎかねない。
- ② 住民の意見が反映されにくい  
市が大きくなることによって、政治や行政の中心が遠くなり、意見が反映されにくくなる。
- ③ 住民にとって利便性が悪くなる  
市の施設の統廃合によって、利便性が悪くなる。
- ④ 中心地ばかり栄える  
中心地に施策の重点を集めるあまり、中心地から離れた地域が取り残される。
- ⑤ 行財政の効率が悪くなる  
行政組織のリストラが進まない場合、二重投資や同じ目的の組織が残り、結果効率が悪くなる。

合併指定都市で一般的にいわれている効果・課題の多くは表裏一体の関係にある。デメリットを出すことも、メリットに変えていくことも、市民、首長・執行機関、議会の努力次第である。デメリットを出さないためには、議論を尽くし、真摯な努力が必要である。また、合併による課題を克服するには、指定都市移行時に行政区とともに地域自治組織のような住民主体の協議組織を設置し、民意を十分に行政運営に反映するとともに、市民と連携を図ることのできる仕組みを整えることが不可欠となる。

これらのことが同時に行われれば、これまでよりもむしろきめ細かな市民自治の進展が、

図表5 旧南多摩地域5市と類似した指定都市との比較

	旧南多摩地域5市 合計	川崎市	名古屋市	福岡市
15年度予算(億円)	3,751	5,485	10,267	7,214
人口(人)	1,280,798	1,293,618	2,193,376	1,380,458
面積(k㎡)	324.5	142.7	326.5	340.4
人口密度(人/k㎡)	3,946.9	9,065.3	6,718.9	4,055.0
1人あたりの予算 (予算÷人口)(千円)	292.9	424.0	468.1	522.6
面積(1k㎡)あたりの 予算 (予算÷面積)(億円)	11.6	38.4	31.5	21.2

※ 人口は2003年10月1日の推計人口による(但し、旧南多摩地域5市は2002年1月1日のもの)。面積は2003年4月1日の国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」による(単位:平方km)。ただし、境界未定の一部市町村については平成14年度版全国市町村要覧のデータを元に面積調の増減データで補正している。人口密度は小数点以下第2位を四捨五入。

より多くの権限という団体自治の充実の下で期待することが可能となる。

### (3) 旧南多摩地域における効果の算定

旧南多摩地域5市が合併した場合、どの程度の規模の都市となるのだろうか。図表5は、旧南多摩地域の5市と現在の指定都市のうち人口規模、面積規模、人口密度が各々近似した川崎市、名古屋市、福岡市を比較の対象として例示したものである。財政規模を捉えるため、概算ではあるが、それぞれの平成15年度予算を人口で除して、一人当たりの予算規模でも比較してみた。旧南多摩地域5市の合計には、当然、指定都市移行による新規事務分は含めていないが、それでも現在の財政規模といかに差があるかがわかる。市民一人当たりの予算規模は、旧南多摩地域5市では29万円に止まるが、指定都市では、少ない川崎市でも42万円、福岡市では50万円を超え計算上、概ね2倍弱の差となっている。面積あたりに換算した場合に至っては、3倍近い差を見てとることができる。移譲による事務内容の差を勘案しても、2つの数値の示した差は大きいといえよう。また、事務内容差はそれだけ地域独自の予算により地域経営を行っていることの証左でもある。別の視点からみれば、仮に旧南多摩地域の5市が合併し、

都市の数値がある程度の指標になると見ることもできる。合併による指定都市移行は、予算規模が現在の一般市よりもはるかに大きくなるため、都市として重点的に施策を展開する際に、こうしたスケールメリットを活かすことが可能にもなる。

### おわりに

現代社会では、人々の行動範囲は広がり、市町村をまたぐ形で頻繁な社会活動が営まれている。一昔前までは、住居のある地域でのコミュニティが全ての中心であったが、現代の人々は複数のコミュニティに属している。居住地域のコミュニティの他に、例えば、仕事のコミュニティ、学校のコミュニティ、趣味のコミュニティといった具合にである。今では、インターネット上のコミュニティへと広がりを見せ、住居地域のコミュニティは希薄にすらなりつつある。こうした社会環境の中、自治体には何が求められているのだろうか。自治体を活性化させようとしたとき、インフラの整備だけに過度な期待をすることはできない。一時は、目新しさと話題性で発展し、時のトレンドになるかもしれないが、それはあくまでも表面的なものに過ぎない。どうすれば地域住民が地域、あるいは「ま

ち」を愛する気持ちを持つようになるか。どうすれば誇りを持って日々の暮らしを送っていくか。それは一義的には住民の問題ではあるが、自治体で働く職員にとっての至上命題でもあると考える。筆者は、人それぞれが属している複数のコミュニティのうち、いくつかのコミュニティの活動場所を自治体の中に有し得るかが、その答えのキーになると考えている。そのためには、2つの視点が必要だ。

1つは、自治体としてしっかりとしたまちづくりのビジョン、例えば「子育ては〇〇市に」「老人にやさしいまち〇〇」といったものをしっかりと打ち立てることである。

いま1つの視点が、全てのコミュニティの基本といえる居住地域のコミュニティを活かすことである。地域課題、地域特色を身近なところで最大限活かす視点が必要である。

指定都市移行は、それら2つの視点からの施策の展開を可能にする都市制度だと考えている。大都市として、1つのビジョンのもとに方向性を打ち出し、それを実行するだけの予算と権限を持っている。また行政区を身近に設置することで、地域性をとらえ地域の特色を活かしていく。旧南多摩地域に限らず、人口がある程度増えた基礎自治体として、選択肢の一つとして考慮に値するのではなかろうか。

市町村合併をすると、自分たちの歴史文化が失われるという人がいる。筆者はあえてその考えに反対する。郷土を遠く離れて住んだ経験のあるものならわかるであろう。自分の住む世界が広くなれば広くなるほど、人というものは、自分のアイデンティティを郷土の中に問い直すものである。例えば、海外に住む者は絶えず自分は「日本人」だという自覚に迫られる。さもないと、世界の中で自分の存在が見出せなくなるからである。

はじめに述べたように今回の検討は、行政区を「より良く小さくする」考えから始まっている。大きくなるのが目的ではない。言葉を変えれば、地域の歴史文化を活かすこと、その地域の特徴を活かすことこそ、行政区のもつ強みとなるべきなのである。地域では、ニュータウン人或いは日野人といった地域人であり、その地域の特徴を行政に反映させ、他方、外からの大きな流れには、南多摩人の

一人として団結する。これこそが、合併によって移行する指定都市のめざす方向ではないだろうか。

#### 参考文献

- ・ 樋口豊治著『八王子の歴史』有峰書店新社
- ・ 高島茂樹著『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい
- ・ 佐々木信夫著『市町村合併』ちくま新書
- ・ 重森・関西地域問題研究会編著『検証・市町村合併 合併で地域の明日は見えるか』自治体研究社
- ・ 三菱総合研究所『自治体チャンネル』No. 57 2004年1月号 自治体職員自主研究「行政サービスが人口移動へ与える影響」
- ・ 東京都『第二次都庁改革アクションプラン』
- ・ (財)東京市町村自治調査会『多摩地域データブック 2002』2002(平成14)年
- ・ 大都市統計協議会『大都市比較統計年表(平成13年)』
- ・ 都道府県区市町村データと雑学で遊ぼう (<http://www.glin.org/prefect/index.html>)
- ・ 平成12年度国勢調査『東京都区市町村別報告』

(長谷川：道路事業部計画課主任)

(福田：生涯学習スポーツ部生涯学習総務課)

---

## 八王子市における協働について

都市政策研究会議研究員 峯尾 マス子

---

はじめに

21世紀は「協働」の時代と言われている。周知のとおり、第二次世界大戦後、我が国の地方自治体は、議会制民主主義を基本とし、民意を反映した政策の実現を目的に、一貫して民主的かつ効率的な行政システムの確立に努めてきた。しかしながら今日、経済成長の鈍化による税収の落ち込みや本格的な少子高齢社会の到来など、行政をとりまく環境が一段と厳しさを増す中で、公共サービスのあり方を改めて問い直さなければならない状況が生まれている。すなわち、行政サービスに対する住民の要求が、複雑で多岐にわたるものとなる一方、それらに応えるべく、限られた資源をいかに公正かつ公平に配分するかが行政にとって大きな課題となっている。そうしたなかで、近年注目されている言葉が「協働」にほかならない。

では、この表現はどの程度一般に浸透しているものなのだろうか。八王子市で実施した平成15年第35回市政世論調査によれば、「協働」という言葉を「知らなかった」という回答が63.1%と、「言葉は聞いたことがある」の24.1%を考慮したとしても、この言葉が市民権を得ているとは決して言えない状況にあることがうかがわれる。

このような状況のなかで、様々な誤解が生じて不思議ではない。つまり、市民側には、行政に任せることを妥当と判断し、税金を負担しているという意識があり、行政側には、公共サービスを提供するのは行政だというプロ意識がある。その結果、行政と市民が「協力して働く」ことにより公共サービスを共に担っていくという「協働」の本来の趣旨は、ともすると「役所の人員を減らす」ためとか、「住民を使って事業を安く行なおうとしている」のではないかとの誤解を、行政、市民の双方に生じさせかねない。

こうした誤解を払拭するためには、まず、何よりも「協働」の意味と目的を明確にすることが不可欠である。その上で市民が必要とする公共サービスを実現するために最もふさわしい役割分担と連携・協力の仕組みを検討することが必要となる。新しい試みであるがゆえに双方が納得のいくルールづくりが重要になる。

本稿は以上のような視点から、市民と行政との協働に焦点を合わせ、その背景と必要性を明らかにした上で、本市における「市民との協働」の現状を手がかりに、まだ緒について間もない協働を、今後どのように進めていくべきか考察することを目的とする。

### 1. 協働とは何か

#### (1) 公共部門の拡大

近世以前の村落においては、一つ一つの世帯が自力で飲料水を調達し、自らごみの処理にあたっていた。そして、世帯ではまかなえない道の補修や橋の架け替えといった、今日でいうまちづくりや治安の維持など共同体全体に関わる課題については、各自が共同体に労力を提供しあうことによって解決していた。だが、一定の地域に人々が集まり、都市と産業が発達するにつれて、共同でそのような作業にあたるのが困難となる一方、公共の課題もまた増えていった。やがて、それを専門に担うシステム、すなわち行政と呼ばれる公共部門が分化し、発展していった。

辻山幸宣による整理を参考に、こうした公共部門の発展プロセスをいま少し詳しく見てみよう。辻山によれば、一つの国のシステムは、3つのサブシステムからなっている。一つは、官庁組織や自治体など政府公共部門の仕組みである広い意味での「政治システム」である。今一つは、企業と市場を核とする「経済システム」である。そして残る第三のサブ

システムが、相互扶助や共同生産によって共同体の生活条件を安定させる機能を有する住民を主体とした「社会システム」である。(注1)

かつて共同体の構成員が全体として担っていた機能、つまり高い公共性を有するものの、営利性がなく、採算が見込めないもの、たとえば道路や橋の建設はしだいに行政の役割となっていく。こうしたプロセスは、辻山のいう「政治システム」の発展・拡大のプロセスそのものであったとも言える。同様に、家族やコミュニティによって支えられてきた保育や介護といった機能もまた、都市化に伴う核家族化やコミュニティ意識の希薄化の結果として、行政の所掌範囲の中にとり込まれていくこととなる。こうして政治、経済、社会それぞれのシステムの主要な担い手である行政、企業、市民のなかで、公共サービスを担う行政の役割が徐々に拡大していった。

以上のように行政が行なってきた公共サービスとは、かつては、義務教育、道路の建設、消防、上下水道の整備、生活保障的な福祉などといった公益性が高いもの、生活の基本に関わるサービスが主であった。それらは民間企業の採算に合わないもの、市場として成り立たないものであった。だが、それらのサービスが一定の水準において行き渡ると、駐車場の建設、文化ホールやスポーツ施設の整備、さらには観光の振興やテーマパークの誘致にまで及ぶようになる。地域やまちの活性化のため、生活をより豊かにするためにとの目的から、本来、民間企業が担うべき領域へもより積極的に活動を展開する必要があるとの判断に立って、行政の公共サービスは多様化し、住民にとっては選択の幅の広いものとなっていった。

## (2) 政策形成過程の再構築と住民意識の変容

こうした公共サービスの多様化の一方で、それらが国主導の政治システムを基本として提供されてきたことにも注意を要する。すなわち、国が国民生活を支える基本的な、公益的なサービスを中心に、これを全国均一のものとなるようにその水準や提供方法を示し、その実際の提供には地方自治体があたるとい

う仕組みが維持されてきた。国の主導というこの枠組みは必要な財源の配分においても同様である。経済成長による税収に支えられた時期にはサービスの拡大も成長率によって吸収され対応が可能であった。しかし、国・地方ともに税収の大きな伸びを期待することができないことに加え、画一的な行政サービスでは市民や地域の需要に応えることができなくなっている現在、そうした需要を的確に把握した上で取捨選択し、市民の多様な要望をどう施策に反映し事業化するのが一層重要な課題となっている。また、それらの担い手がどうあるべきかの判断も重要になってきている。自治体にとってこうした今日的な課題に応えていくためには、政策形成過程への住民の直接・間接の参加の意義と方法を再確認することが重要になるとともに一層の分権改革の進展が望まれる。

では、住民の意識や地域への関わりはどのように変化してきているだろうか。戦後、人々の関心の多くは生活を立て直し、それを豊かにしていくことに向けられ、経済は発展していった。その一方で公共の領域はもっぱら行政に委ねてきた。しかし1980年代になると、人々は、豊かさの意味を問い直し、心の豊かさを求めはじめる。そうした変化は、1979年に始まる「地方の時代」をいう潮流とも相まって、ボランティア活動への参加を促すとともに、身近な地域のまちづくりへの関心から、まちづくり協議会が設立される自治体も現れてきた。様々な社会経験や職業経験をもった団塊の世代が定年を迎え、地域へ戻ってくることを踏まえれば今後はさらに、地域と自治体の諸課題の解決に自ら関わろうとする人材が増えてくるものと考えられる。

さて、ここで、これまで第1節、第2節を通じて述べてきた公共を取り巻く現状について以下のように3点にまとめ、「協働」の意味を整理しておきたい。

公共サービスの担い手として行政の受け持つ範囲が広くなり、提供するサービスの内容は多様化し、広範囲に及んでいる。限られた資源のなかで、住民要望を反映させたきめ細かな政策決定が必要となるとともに、地方分権により、身近な自治体への権限の移譲が始まり地域が自ら決

定する領域が広がっている。

地域に目を向けた人材が今後さらに豊富になるものと期待される。

これらの状況から、公共サービスの担い手として、NPOが生まれて新しい分野を開拓している一方、これまで公共サービスを行政に委ねてきた市民と任されてきた行政とで、そのあり方を見直そうとする動きが始まっている。そうした手段の一つが「協働」である。

本稿の主題である「協働」に立ち返るならば、市民と行政とが相互に協力する中で、実現すべき公共サービスの中身や質について考えること、その実現に向けての各々の役割・責任を明らかにし、必要に応じて連携すること、その成果を多様な視点から検討すること、それらすべての過程を「協働」と呼ぶことができるのではないか。その形態は多様であり得る。以下、第2章では八王子市に事例を求め、「協働」の広がりを検討したい。

## 2. 八王子市における協働の事例

### (1) 計画策定における協働

計画策定の分野においては、これまでも審議会等の委員として市民委員が選出される事例が個々に見られたが、市政への市民参加をさらに促進することを目的に、2001年2月、新たに「審議会等委員の市民公募に関する指針」が策定された。指針によれば、最低2名の市民を各審議会などの委員として委嘱することとなっている。この指針は、計画の策定段階における市民の発言の場をより広くするものとして注目される。

また、2001年8月には、138名の公募市民の参加を得た「ゆめおり市民会議」によって、市民会議方式で基本構想・基本計画の素案が策定された。この素案は、1年半余の間に、分科会をふくめ270回を超える会議が開かれ、熱心な議論の末、策定されたものである。

さらに、2001年12月に制定された環境基本条例により、市民、事業者、市が協働して環境保全に取り組む仕組みが定められた。本条例により、市域を6つの環境保全推進地区に分け、それぞれに環境市民会議が置かれることになった。この市民委員は、当該地区の環境をより良くするための実践活動にも参加

しているほか、2003年12月に原案が提出された環境基本計画の策定にも関わっている。

### (2) 事業実施における協働

事業実施の分野をみてみよう。公園管理においては、2001年4月、長池公園自然館の管理をNPO法人であるフュージョン長池が受託し、その管理にあたっている。また、2002年5月には公園の清掃や維持管理を市民団体が行なう公園アドプト制度が創設された。2002年度末の段階で既に27団体1075名の登録がみられたが、2003年12月末には77団体、2848名の市民が登録し、市内97公園の清掃・管理をおこなっている。原則5名以上の団体であることが条件となっているため、小さいものは5名、大きいものは数百名の団体もある。グループの成り立ちは、気心の知れた者でつくったグループ及び老人会・町会母体のものなどで7割以上を占めているが、学校を母体とした団体または企業の有志からなるグループもある。請け負った公園での作業はその団体との話し合いで決定するために、清掃のみの団体もあれば、除草、低木剪定、施設の点検などを清掃に組み合わせているケースもあり様々である。特長のあるものでは、花壇づくり、山野草や貴重動植物の保護、巣箱の取り付けなどを加えるといったものもあり、その内容をみているだけで、請け負っている公園の特色がおのずと想起されるとともに活動している市民の関心の広がりや深さがうかがわれる。

全般的にみると、公園の広さやその施設内容、利用状況も多様であり、かつ請け負っている団体の構成員も多岐にわたり、活動時間等も様々ななかで、できることを無理しない範囲で楽しみながらやっという姿勢が感じられる。従来であれば、市内全域すべての公園に均一的な仕様書をもって、行政が一方的に業務を委託してきたものが、この制度によって、それぞれの公園の特徴を活かした「協働の仕様書」に基づいて管理がなされるという新しい手法が生まれたのである。

公園と同様のアドプト制度は、2003年10月、道路においても適応されている。

こうした新しい試みの他にも様々な協働の環境づくりが始まっている。例えば、市民活

動の支援方策の一つとして、「市民企画事業補助金」制度が2003年4月に創設された。この制度は、補助対象によってA部門、B部門の二つに大別される。A部門は、団体が公益的な活動を軌道に乗せるための事業やこれから活動に取り組もうとする際に要する経費に対する補助部門である。B部門は、団体が自立運営を目標に企画する公益的事業や、将来市と協働で実施する事業として企画提案するために実験的に実施する事業の経費への補助部門である。2003年度においては、A部門で、11団体の応募があり、5団体を選定。B部門では、23団体の応募に対して15団体を選定し、補助を行った。

また、NPOとの関係においては、「行政と市民活動団体(NPO)との協働のあり方に関する基本方針」(2002年2月)に基づき、市民活動団体の交流の場として「市民活動支援センター」を2003年6月開設し、活動支援を行っている。

そうしたなか、市民協働を市政運営の一つの柱に据えた新たな総合計画である「八王子ゆめおりプラン」を実現していくため、2003年8月に組織改正が実施され、市民活動推進部を創設した。ここにおいて本市における協働をすすめる体制が整ったといえよう。

このような多様な事例や市の対応に見てとれるように、また「八王子市職員のための市民参加推進ガイド」が2002年4月に公表されたことにもうかがわれるように、本市においてもここ数年のあいだに急速に協働の事例が増えている。個々の実験的な段階から本格的な実施の段階に移行しつつあるといつてよいのではないだろうか。

### 3. 市民活動団体の現況

次に、協働の中心的な担い手となる市民団体の活動の状況を、町会・自治会、NPO法人を手がかりにみてみよう。

#### (1) 町会・自治会

町会・自治会は、戦後GHQの禁止解除後、全国に普遍的に組織され、地域の公共的機能や行政補完機能を果たしてきた。ある時期までは、一部に行政の末端組織として組織化さ

れた前近代的集団との評価もあり、いづれなくなるのではないかとの声も聞かれた。しかし、徐々に実証的な研究が進められるにつれ、自治体に準ずる地域組織であるというような積極的な評価がなされるようになってきている。

本市におけるその組織化状況は図表1のとおりである。

図表1 地域別町会自治会数と加入率

地域	総世帯数	町会自治会 団体数	町会自治会 加入世帯	加入率 (%)
中央地域	53,687	115	42,376	78
北部地域	18,592	41	11,676	62
西部地域	38,099	96	28,153	73
西南部地域	42,965	114	30,653	71
東南部地域	27,286	52	18,049	66
東部地域	37,528	109	18,840	50
全市域計	218,157	412	149,747	68

総世帯数は平成15年1月1日現在

町会自治会団体、加入世帯数は平成15年7月1日現在

全市域の加入世帯割合は、68%であり、地域別には西部が高く、東部が低い。東部及び北部が低めになっているのは、学生の居住が多いことも一因と考えられる。また、新住民の多い地域の組織化率が総じて低い傾向も見られるようである。地域によっては、組織率は落ちていないが、活動メンバーの固定化や役員の高齢化の課題を抱えているところもある。活動内容は、お祭りなどの伝統行事、地域の清掃や防火のための警戒、公共機関からの情報の伝達、その他親睦活動など、町会ごとに違いがあるが、コミュニティのつながりが希薄になっているといわれる時代において、地域活動の重要な部分を担っている。

#### (2) NPO法人(非営利組織)

1995年の阪神・淡路大震災が、ボランティア活動という市民活動の大きな発展の契機となったことは記憶に新しい。そうした市民の主体的・内発的な活動がすすめられる中で、1998年、特定非営利活動促進法(NPO法)が制定された。この法律は、市民活動団体に法人格を与えるもので、法人化の対象となる市民活動があらかじめ限定されているといっ

た課題はあるものの、法人設立が容易にできるようになったことの意義は大きい。

市内におけるNPO法人は、2003年9月30日現在、本市を登録地としているものが73団体にのぼり、その活動分野は図表2のとおり多岐にわたっている。

図表2 市内のNPO法人の主な活動

活動の種類	団体数
保健、医療又は福祉の増進を図る活動	36
社会教育の推進を図る活動	1
まちづくりの推進を図る活動	3
学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	8
環境の保全を図る活動	7
災害救援活動	
地域安全活動	
人権の擁護又は平和の推進を図る活動	
国際協力の活動	7
男女協働参画社会の形成の促進を図る活動	
子どもの健全育成を図る活動	7
情報化社会の発展を図る活動	1
科学技術の振興を図る活動	
経済活動の活性化を図る活動	
職業能力の開発又は雇用企画の拡充を支援する活動	1
消費者の保護を図る活動	2
前各号に掲げる活動を行なう団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	1

八王子市ホームページに公表されている法人の主な活動を特定非営利活動促進法第2条別表により分類(活動の種類が複数の団体あり)

これによれば、高齢者や障害者などの介護や支援といった福祉分野をその主な活動にしている団体が36団体と半数近くを占め、比較的地域住民と交流の多い分野であることがわかる。

図表3は、その所在地の分布状況を地域ごとに整理したものである。伝統的な地縁組織を補完、あるいはこれにとって代わりつつあるのではないが、すなわち比較的新しい住民の多い東部や東南部地域に集中しているので

図表3 市内地域別NPO法人の所在地

地域	団体数	合計に占める率(%)
中央地域	26	36
北部地域	4	6
西部地域	8	11
西南部地域	12	16
東南部地域	8	11
東部地域	14	19
不明	1	1
全市域計	73	100

八王子市ホームページに公表された所在地により作成

はないかという予想を裏切り、市内各地域に存在していることがわかる。

#### 4.さらなる協働の推進にむけて

第2章、第3章において、本市における協働の事例と市民活動の現状をみてきた。では、そうした事例や現状が示唆していることはどのようなことであろうか。協働を成功させるポイントは、市民と行政が、互いに対等な立場で、安易な責任の押し付け合いではない緊張感のある関係を結ぶことができるかどうかにある。様々な事例はこのことを物語っているのではないが、以下さらなる協働を推進するためにいかなる課題に添えていく必要があるかを考えてみたい。

一つには、対等な協働の関係を築くためには、協働の相手となる市民活動団体や意欲のある市民が主体的に、市民側の横断的組織をつくって臨む必要があるということである。現在は、町会・自治会、NPO法人などが、それぞれの分野で活動しており、行政との協働においても個別にその関係が決められ、それらの意見・提案が市民側で共通のものとはなっていない。また、請け負った事業が協働に相応しいものなのかも見えにくい。今までの協働は、「協力して」といっても行政主導のものであったといえる。

また、市民提案型の「市民企画事業補助金」制度には、市民主導の原則が重視されてきているが、そのほかの施策の大半は行政からの呼びかけが契機となったものである。市民側

の横断的な組織ができることによって、施策や事業をその計画段階から考え、実行して再検討を行なうところまでの総合的な協働を実現することが可能となるだろう。

そこでの行政は、公共サービスを担ってきた経験者として、それぞれの市民団体に連携を呼びかけ、その活動の特色を発揮できるようにコーディネート役割を果たし、事案に関する全ての情報を提供していかななくてはならないと考える。

今一つは、協働するにあたってのルールづくりが必要であるということである。市民と行政それぞれがどのような部分を担い、どの部分を手助けするのか、その成果はどのようにするのかなどについてのルール化である。個々の事業ごとの取り決め、さらには、「協働」についてのルールづくり（基本的な条例の制定など）も市民との協働によって考えていかななくてはならない。

おわりに

本市の協働の課題として、市民側組織の基盤づくりの必要性を述べてきた。この組織が地域の多様な活動団体とどのように結びつき、またそうした地域の活動団体がどのような形態で、いかなる役割を果たしていくのか。行政はそこにどのような関わりをもつべきか。さらに、市民と行政との関係だけではなく、公共サービスの最終的な意思決定の場面で重要な役割を担っている議会との関係をどのように考えるべきかなど残された課題は多い。これらの課題の検討については別稿に譲りたい。

最後に、それぞれの地域が固有の歴史や個性をもち、市民団体、市民が様々な活動を展開してきた本市において協働をさらに進めようとするとき、示唆に富む次のような指摘を紹介して締めくくりたい。すなわち、地域の組織と連携しつつ、地域の需要に即した施策を展開していくためには、行政は「一種、不平等な施策をしていかななくてはならない。」という指摘である。(注2)これまで国の法令等によってしばられてきた自治体は、国が一律な施策を行うように、どこかに全市域に均一で平等な施策をしなければという思いが残っ

ているのではないだろうか。今後、地域や市民団体、市民との協働の上に、必要な施策・事業をすすめるには、その事業が全市域に均一であることが必要なのかどうかを見極め、形式的平等に過度にとられることなく、地域の個性を尊重しつつ政策を展開していくという姿勢もまた必要なのではないだろうか。誤解を恐れずに言えば、「不平等」に対する勇気をもつことの重要性を自治体の職員として考えさせられる指摘である。

注

- 1) 辻山幸宣「分権社会と協働」武藤博己編著『分権社会と協働 第1巻』(2001年)
- 2) 財団法人日本都市センター研究室『近隣政府への途 地域における自治システムの創造』(2003年)第3部パネルディスカッション

参考文献

- ・ 武藤博己編著『分権社会と協働 第1巻』(2001年)ぎょうせい
- ・ 財団法人日本都市センター研究室『近隣政府への途 地域における自治システムの創造』(2003年)
- ・ 吉田民雄『都市行政の新しい設計』(1995年)中央経済社

(総合政策部政策審議室主査)

---

## 課税自主権の活用とその課題

都市政策研究会議研究員 野村 秀郎

---

はじめに

地方自治体を取り巻く環境が大きく変化中、各自治体は個性豊かな地域社会の形成、少子・高齢社会への対応、地域経済の活性化など新たな諸課題に直面すると共に、その打開にあたって、これまで以上に大きな役割を期待されている。換言すれば、戦前・戦後と長期に渡って継続されてきた中央集権的行政システムは、今日大きな転機を迎えているといつてよい。

そうした状況の下、地方分権の動きも第一次分権改革から第二次分権改革へと進みつつあり、地方自治体は自己決定・自己責任を明確にした新たな行政運営を求められるに至っている。

こうした行政運営を前提とする際、地方自治体における税財源の充実強化は、財政基盤の確立はもとより、住民に対して受益と負担との関係をよりわかりやすく明確に提示した上での行財政運営を実現するために、極めて重要な条件と言えよう。こうした社会的要請のもと、現在、税源の移譲を含む税源配分の見直し、国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の改革といった国・地方を通ずる行財政改革を「三位一体の改革」と称して論じられている。しかしながら、未だその議論について明確な方向は見えていない。

本稿は、以上のような問題意識と改革の進捗状況を前提に、現時点において地方税財源の充実強化の手段として選択し得る課税自主権の可能性とその課題について考察し、独自の意見も加味し法定外税について二つの提案を試みるものである。

### 1. 地方分権の推進と課税自主権

周知のとおり2000(平成12)年4月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等

に関する法律」(いわゆる地方分権一括法)の施行により、地方分権の時代が本格的にスタートした。国の機関委任事務が廃止されるなど、国と地方自治体との基本的な関係が「上下・主従」から「対等・協力」の関係へと改められたことは特に注目に値する。

税の分野においても、課税自主権の尊重の観点から、従来の法定外普通税に加えて法定外目的税の創設が可能になるなど、地方自治体が独自に税源を充実する選択の幅が広がられたところである。

確かに、主要な税源が法定税目とされている現状においては、課税自主権の行使のみをもって税収を量的に拡充することは困難であり、税収不足を補うための方策としては限界がある。しかし、地方自治体が住民の意向を踏まえ、自らの判断と責任において課税自主権の活用を図ることによって、自主財源である地方税の拡充強化に自ら努めることは、地方自治体の財政面での自立性を高め、地方分権の推進に資するものと考えられる。

課税自主権の中でも法定外普通税及び法定外目的税(以下「法定外税」という。)による独自課税は、地方自治体が住民のために特に進めようとする施策に必要な財源について、それをどのように調達するかという手段であり、制度立案の過程で、受益と負担の関係をより意識した議論がなされるという点で、地方独自の税源を開拓する意義は大きい。

### 2. 法定外普通税・目的税

#### (1) 法定外税とは

法定外税とは、「核燃料税」(福島・宮城など11県)、「砂利採取税」(神奈川県山北町など)のように自治体の一般財源に充てる普通税と、「産業廃棄物税」(三重県など)、「宿泊税」(東京都)など特定の支出に限定した目的税の二つに分けられる。現在約40自治体が導

入し、税収は2001(平成13)年度決算額で約288億円と地方税収総額の0.1%弱を占めている。

先に述べたとおり地方分権一括法を機に新たに法定外目的税が創設されると共に、これまで自治大臣による許可であった法定外普通税について、事前協議による同意制へ移行するなど、地方公共団体の課税自主権が拡大された。

さらに2003年12月の自民党税制調査会においては、2004(平成16)年度税制改正で、「法定外税」を新設・変更する際に義務付けている国の同意を届け出に緩和する方向で調整に入った。この背景には、地方議会がチェック機能を働かせ、また必要に応じて東京都の「銀行税訴訟」のように裁判所が「(税率は)著しく均衡を欠く」といった判断を示すことで、法定外税の不当な一面は修正され得るとの期待があるものと思われる。届け出制では「著しく公共性を害している」場合にのみ、国が是正を要求することになっており、基本的に地方自治体の「課税自主権」の拡大を狙ったものといえる。

法定外普通税とは、住民税、固定資産税といった地方税法で税目の名称が定められている普通税(法定普通税)以外に、新たに税目を設けて、普通税を課税することができる税目をさす。他方、法定外目的税とは、特定の使用目的や事業の経費とするために、地方税法に定められていない税目を、各地方自治体が条例を定めて設ける税である。(地方税法第4条6項、第5条7項)

もっとも、法定外税が無条件に創設できるわけではなく、総務大臣の同意を要する協議制が設けられていることに見られるように「消極要件」を定めている。すなわち次の3要件に該当する場合を除き、総務大臣は同意しなければならないとされている。

(第1号要件) 国税または他の地方税と課税標準を同じくし、かつ住民の負担が著しく過重となること

(第2号要件) 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること

(第3号要件) 第1・2号要件に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと

しかしながら、国が自治体からの協議に応じる前段階において、納税する企業や利用者が反対意思を表明するケースが増えている。横浜市の「勝馬投票券発売税」は納税者たるJRAの強い反発もあり、総務省が導入に不同意、同市では導入断念を示唆している。山梨県の「ミネラルウォーター税」は飲料メーカーが狙い打ちと強い反発をしており、未だ条例化に至っていない。豊島区の「放置自転車対策推進税」はJR等の鉄道事業者が反対している中、同区では2003年12月に条例案が可決され、今後は総務省に対して同意を求める協議に入る予定である。このように法定外税は、特定の企業や利用者の負担が増すと反発が未だ強い。

法定外税を巡るトラブルについて2003年11月、総務省は導入に同意する基準を明確にし、各自治体に通知した。この中で導入手続きの適正さを確保する必要性を指摘し、納税者を含む関係者に十分な事前説明を実施するよう義務付けている。その結果として、新税の構想段階から利害関係者に内容を説明し、議会で意見表明の場を設けるなどの対応も必要になるとみられる。ただし方法やタイミングは明示していない。そうした法定外税をめぐる国と地方の模索が続けられる中、一部ではあるが成功をおさめている事例もある。数少ない成功例のひとつとして、河口湖の遊魚税を紹介しておきたい。

## (2) 河口湖の遊魚税とは

遊魚税は「法定外目的税」の全国第一号として、2001年7月1日に施行された。河口湖に面した富士河口湖町が実施団体となって財源に充てている。具体的には河口湖畔の環境整備に充てるため、河口湖で釣りをする人たちが遊漁券(日釣り券、現場売り券)を購入する際、200円の遊漁税券を合わせて購入してもらう仕組みである。年間遊漁券の利用者は遊漁税券のみを購入する。遊漁券を販売する河口湖漁業協同組合と町内の遊漁券販売所58軒を「特別徴収義務者」に指定、一ヶ月に一度、徴収した税額分を町に納付する仕組みである。

年間4,000万円の税収を試算していたが、2002(平成14)年度の税収は39,978,600円

と予想に近い額であり、その税収を基に湖畔の駐車場やトイレの整備、湖畔の掃除を行っており、湖畔地域の住民、釣り人からの理解も受け、成功している事例といえる。

### (3) 財源確保型と政策目的型

では法定外税の具体的な目的はどのような点に求められるのだろうか。主に次の2つの視点からその目的を考えることができる。

第一の目的は、租税の本来の役割といえるが、行政サービスに要する財源を確保するということである。これは、地方自治体に一定の財政需要と併せて特有の税源が存在する場合に、その税源に対して、法定外税という形式で直接的に負担を求めることにより財政需要を満足させるというものである。

そして、この種の法定外税については、その性格をさらに二つに大別できる。一つは個別の財政需要ではなく一般的な財政需要を満足するために広く住民全体に負担を求める性格のものである。もう一つは、一定の行政サービスの受益者がそのサービスに要する費用について相当の負担をしていない場合に、公平の見地から応分の負担を求める性格のものである。

いずれにしても、このような視点に立って地方自治体が法定外税を検討する場合には、既存の税で賄うべき行政サービスの範囲はどこまでなのか、また何らかの追加的な負担を求めたうえで行うべき行政サービスの範囲はどこまでなのか、十分に検討を行わなければならない。その上で地方自治体が一定の行政サービスについて、住民に新たな、あるいは追加的な負担を求めることが適当といえるかどうか、その適否について慎重に検討を重ねる必要がある。

第二の目的は、租税の果たすべきもう一つの役割ともいえるが、何らかの行政的課題を解決するための政策的手段として法定外税を活用するということである。これは、例えば環境保護という行政的課題を解決するために、環境に負荷を与える行為に対して法定外税という形式で一定の金銭的負担を求めることにより、環境負荷を抑制することに対するインセンティブを与え、環境保護につなげようとする場合などが該当する。また、環境への負

荷が抑制されることによって、今まで必要であった環境関連の歳出が抑制されるという効果も期待できる。

このように法定外税を政策的手段として活用する場合には、当然に公平・中立・簡素などの税の原則に反するものであってはならない。また、法定外税という手段のみをもってその意図する政策目的を実現しようとするべきではなく、各々行政施策を展開する中で、法定外税という経済的な手法がどのように活用できるのかということに留意しながら検討をしなければならない。

## 3. 課税自主権の活用を検討

第1章、第2章では、今後の地方自治体にとって課税自主権の拡大がいかなる意義を有するのかについて確認すると共に、法定外税の目的及びこれをめぐる国や地方の取り組みを概観した。では本市における自主財源の議論はどのような段階にあるのだろうか。以下に整理することとする。

### (1) 本市の財政状況

はじめに財政状況を確認しよう。本市の2002(平成14)年度市税収入額は約850億円と、前年度に比べて7億円、1997(平成9)年度のピークに比べると45億円も減少している。2003(平成15年)年度は給与所得の減少により、個人市民税の所得割額が減少、また地価下落の影響により、固定資産税が大幅に減少した。その結果、2003(平成15)年度当初予算市税は約839億円とさらに減少し、財政状況を一段と厳しいものとしている(図表1)。

しかしながら市税の減少に伴い歳入総額が減少しているにもかかわらず、自主財源の割合はここ数年63%台と横ばいを続けている。これは国・都支出金と地方債を主な財源とする投資的経費(公共事業)の減少によるものである。

自主財源の比率を高めることは、各自治体独自の政策を実施し、質の高い行政サービスを行う上で不可欠の条件であろう。そのためにも、自主財源の大半を占める税収を安定的に確保し、しっかりとした財政基盤を確立す

図表1 市税の推移



\* 15年度は当初予算額

る必要がある。

こうした財政状況をふまえ、2000(平成12)年4月から施行された地方分権一括法に先立ち、2000年1月から本市においても独自の財源確保に向け税務部を中心に検討も行っている。2001(平成13)年4月、法定外新税調査・研究税務部内プロジェクトチームによる「法定外新税等検討報告書」なども作成している。また同時に、新税による増税でなく、本市独自の滞納整理を積極的に行うことで徴収努力の成果も確実にあげている。

次に、本市における「法定外税」の可能性について筆者が想定するもの一、二点を対象に内容・問題点等を検討してみたい。

## (2) 「大学税(仮称)」

### (a) 概要

法定外税を検討するにあたり、他の区市と共通の課題となるテーマは除き、八王子市の特徴的なものから想定し、可能性と問題点を挙げる。

今回、市内に21校、約10万人の学生を有する大学の存在に注目し、これについて新たに「法定外普通税」足り得るかを検討するものである。

### (b) 課税内容(想定)

#### ◆ 納税義務者等

市内大学(高専、短大を含む)に学籍を有する学生

#### ◆ 課税標準及び税率

課税基準日(4月末日)において市内大学

に学籍を有する学生1人につき、年間1,000円程度

#### ◆ 徴収方法

市内大学を特別徴収義務者とし、各大学において、課税基準日において学籍を有する学生数に応じ、市に申告し、納入するものとする。

#### ◆ 税収予想と他税との比較

税収は年間約1億円。2002(平成14)年度の軽自動車税額は約3億9000万円。その4分の1程度を想定する。

### (c) 問題点

法定外税の導入に関しては租税原則(「公平・中立・簡素」の三原則など)、地方税原則(応益原則など)、課税自主権(限界と効果、各手段の特徴など)、法定外(目的)税原則(消極要件、財政需要など)を考慮しなければならないが、最初に課税客体について十分検討しなければならない。

課税される客体の経済行為が、当該課税団体内の区域において、課税期間において十分に存在するかどうか。つまり、学生に税を課税する法的根拠を見出し、説明、賛同を得られるかどうか疑問が残る。

また、本市まちづくりの基本構想である「八王子ゆめおりプラン」の中で人材の発掘と育成において、学生のインターンシップ制度を有効活用し、その積極的参加による街づくりを目指しており、また、産・学・公の連携による地域産業振興を模索していることから、その学生に対し新たに課税することは、本市の基本構想に反することになりうる。

## (3) 「有料老人ホーム税(仮称)」

### (a) 概要

有料老人ホームについては、「老後は自然の豊かな所で、かつ比較的便利性の高い地域で暮らしたい」という利用者ニーズがあり、今後、多摩地域に集積する可能性がある。また特別養護老人ホームと異なり、介護保険制度における住所地特例(注1)がないため、有料老人ホームが増えれば、当該自治体における介護保険料の増加を招き、結果として施設に入居しない市民への負担増が懸念される。

こうしたことから、有料老人ホームの建設抑制を目的とするものである。

(b) 課税内容(想定)

◆ 納税義務者等

施設設置者

◆ 課税標準及び税率

有料老人ホーム施設に対し、毎年、1居室ごとに課税。税率は均等割り1居室50万円(建設抑制を意識し、入居に要する金額が高額であり、入居者への料金転嫁が比較的容易であると思われるため、定額課税とする。)

◆ 税収見込み

本市における見込みは不明。参考として多摩地域最大規模「ビバリー・コート三鷹」の場合、年間納税額276人(室)×50万円=1億3800万円となる。

◆ 徴税事務負担

課税客体となる施設数は偏在しているものの多くとも20施設程度にとどまり、対応可能と考える。

(c) 問題点

有料老人ホームの設置に伴う介護保険料の増加は、介護保険制度上の問題とも考えられ、その解決のために特定事業者に対し課税することの妥当性を検討する必要がある。また、入居者への過大な料金転嫁を招くことを避ける必要もある。そして八王子市における建設を抑制することにより、市民にとって「これまで住んでいた場所、また肉親が近くに住んでいる場所」での有料老人ホーム入居が困難になることが考えられる。

(4) 法定外税導入のためには

法定外税について地域住民・事業者の理解と賛同を得るためには「目的」と「手段」の両方が明確に提示されることが必要となる。すなわち本市としてどのような地域(まちづくり)を目指し、どのような方法を妥当と考えているかについて客観的に示すことが重要である。地域住民・事業者の立場になって考えるならば、ニーズや受益と負担の観点から、法定外税の導入が適切であるとの説明責任が果たされなければ、これに同意することは不可能であろう。

法定外税の導入を検討するに際して乗り越えなければならないこれらのハードルは、一般に政策形成のプロセスにおいて求められるものにほぼ重なっていると思ってよい。

つまり政策形成は

地域のあり方の明確化

適切な政策課題の設定

政策代替案の作成及び比較・検討

政策選択及び決定

詳細な制度設計

という五つのプロセスを経なければならない。そして、そのすべての局面でアカウンタビリティと論理性が求められるのである。こうしたプロセスと条件は、法定外税導入におけるプロセスにも適用されなければならない(注2)。

提案した二つの「法定外税」においては、地域のあり方の明確化と適切な政策課題の設定をさらに細部に渡り分析し、十分に検討、議論を重ねなければ、法定外税導入はありえない。

4. 法定外税の限界

全国一律の現行の税制度を提起するとき、法定外税の創設は、地方分権のビジョンを重視し、各自治体の意識改革を図るという意味では一定の成果をもたらすものとする。環境税等の政策税制は自治体の政策立案能力を高める上でも評価できる。しかしJRA新税など特定の事業者のみを対象とする税が課税の公平性の観点から問題も抱えていることも事実である。他方、所得税・消費税といった基幹的な税は国税や地方税として既に制度化がなされており、現在の税制度を前提とする限り地方自治体の独自課税の幅はやはり限られている。法定外税による税収確保にはおのずと限界がある。

言い換えれば、こうした国・地方の全体を覆う税制度上の制約に加えて、先に指摘したとおり自治体の側にも課題が残されている。「地域のあり方」とは何であるのか、いかなる目的のもと、どのようなサービスを提供するためにその負担を求めるのか、市民・地域・事業者の必要とするニーズを的確に掴んだ上での、適正な政策決定・判断が必要となっている。地方分権という言葉(スローガン)が先行する中、そうした自治体の経験の積み重ねが何よりも必要であろう。

その際、改めて税とは何であり、課税に当

たって最も大切な公平性の立場から、いかなる税をどのように徴収するかという原則論も十分検討されなくてはならない。

## 5. もう一つの課税自主権

2003年12月、自民党税制調査会における2004(平成16)年度税制改正をめぐる一連の経緯が注目された。個人住民税の「均等割」の引き上げを打ち出すなど、将来的な増税も視野に入れながら、財源移譲も見込んだ当面の税制改正論議がなされたからである。個人住民税の「均等割」は、今回の改正では町村や一定人口規模以下の市に対して大都市並に引上げることのみに止められたが、仮に本市の均等割額が2,000円引上げられたとすれば2003(平成14)年決算ベースで、約6億円プラスの増収となる。さらには所得税と住民税の定率減税の縮小・廃止や消費税率の引き上げが本格的な議論の的に上るならば、近い将来、財政規模(受益)に応じた市民負担が求められることとなっていこう。

一方、課税自主権それ自体の拡大は進むものと期待できる。総務省は地方自治体が地方税の税率を自由に設定できるようにするため、上限として設けている「制限税率」を全廃する方針を固めている。これは地域ごとに異なる行政サービスを展開するには、各自治体が自由に増減税できる仕組みが必要と判断した結果である。地方議会における審議や関係者との事前調整といった手続きにより、全国一律の制限税率は不要としている。これにより、自治体は各々の地域性、独自政策を打ち出し増減税が可能となる。

また、本市の場合、多摩地区の市町村と連携し広範囲にわたる環境税等の「法定外税」創設の可能性は十分考えられることであり、将来にむけ税改正について準備、研究する価値は充分あるのではないかと。周辺の市町村と意見交換の場を設ける機会や、将来の税制改正、独自課税立案を見込み庁内で研究機関を創設するなど今から準備できることもある。

## 6. おわりに

独自課税の目的は本来、各々の自治体ある

いは地域の政策課題に対応し、より豊かな自治体や地域づくり、また、より暮らしやすく魅力ある街づくりを実現することにある。行政にとって課税自主権をめぐる議論は、住民の税負担とその用途、その成果や住民の受益を住民と共に考えるまたとない機会である。自主財源の確保なくして、我々地方自治体のこれからの行財政運営がありえない。とすれば、財源確保の前提としての住民の理解や行政側のアカウンタビリティなくして分権時代に求められる自治体行政もまた創りえないのではないだろうか。

### 注記

本稿47・48頁の「有料老人ホーム税(仮称)」については、(財)東京都市町村自治調査会が作成した法定外新税検討資料を参考にさせていただいた。

### 注

- 1) 住所地特例とは、居住市町村で要介護認定を受けた人が他市区町村の介護老人福祉施設に入所するためにその施設に住所を移した場合、引き続き居住市町村の被保険者となること。
- 2) U.F.J総合研究所『地方分権時代における「地域のあり方」と法定外税導入に関しての総論的な考察』、2002年11月

### 参考文献

- ・ 八王子市『市税百科2003』2003年7月
- ・ 八王子市『八王子ゆめおりプラン』2003年3月
- ・ 八王子市『15年度予算概要』2003年6月
- ・ 八王子市『14年度予算決算報告書』2003年10月
- ・ 東京都『都税制調査答申』2003年11月
- ・ (財)日本都市センター『分権時代の自治体税制』2003年5月
- ・ 地方制度調査会『地方税財政のあり方についての意見』2003年5月
- ・ 全国知事会他『三位一体の改革に関する緊急決議』2003年5月
- ・ 横浜市税財政制度懇話会報告書『法定外税のあり方について』2003年8月

- 富士河口湖町役場  
( <http://www.town.fujikawaguchiko.yamanashi.jp/> )
- 法定外目的税条例リンク  
( <http://houmu.h-chosonkai.gr.jp/houtei/igai/houtei.htm> )
- 大阪市税財政研究会  
( [http://www.city.osaka.jp/zaisei/kenkyu/ken\\_01.html](http://www.city.osaka.jp/zaisei/kenkyu/ken_01.html) )

( まちなみ整備部市街地整備課 )

---

# 公共施設における P F I リスク管理機能について

～ リスク低減のために～

都市政策研究会議研究員 田 口 啓 明

---

はじめに

社会や経済をとりまく環境が大きく変化している今日、行政の果たす役割は、ますます多様化していく一方、より高度の専門性も必要としている。これに対応するためには、現状改善型の努力のみならず必要に応じて現状を打破する改革が求められている。

今日まで行政は、行政サービスの提供に係わるシステムを自ら設計・運営したうえでサービスを提供し、さらにこのシステムを監視するというすべての役割を担ってきた。しかし、地方分権化の流れの中で、より地域に合致した柔軟なシステムが必要とされている。これに行政が適切に対応していくために、既存のシステムそのものを大きく変更する必要さえ生じている。具体的にはより効率的で質の高いサービスを住民に提供すべく、公的部門に一定の条件のもと市場原理・競争原理を導入し、民間企業の経営管理手法に学んだ創意工夫を取入れることが求められている。言い換えれば行政の役割がその一定の部分において「自らサービスをつくって提供する」ことから「より良いサービスを調達し提供することへ転換し、結果、そのサービスの「質」とサービス提供の「適正さ」を監視する必要が生じている。つまり、行政に求められる役割が「つくる」ことから「監視する」ことへ移行しつつあるとあってよい。現在その具体的な手法として民営化や P F I、アウトソーシングなど、様々な手法が各地で取入れられつつある。

本稿は、それらの多様な手法の中で P F I に焦点を合わせ、その可能性と課題を考察することを目的とする。具体的には、先行事例を紹介したうえで、その理論を検討し、最後に、先般新たに設けられた公共施設の管理方式にふれながら P F I の意義を再検討することとしたい。

## 1. P F I の概要

P F I (Private Finance Initiative : 民間財源主導による公共施設整備) は、財政難から 1979 年に始まるサッチャーリズム以来の「小さな政府」への取り組みを再強化しようとしたイギリスの試みに端を発するものであり、1992 年に「エリザベス 3 世橋」の建設において初めて導入された新しい手法である。わが国においては、N P M (New Public Management : 新公共部門経営手法) のあり方が議論される中、1999 (平成 11) 年 9 月、民間活力による公共事業の費用削減とサービス向上、市場原理に基づく社会資本の整備を目的として P F I 推進法 (民間資金等の活用による公共施設等の整備等の推進に関する法律) が施行されるに至っている。イギリス版 P F I が公共事業の民営化の延長であるのに対し、日本版 P F I は公共サービスの実現のために民間経営資源を活用し、市民の立場に立脚した費用対効果の最大化をはかろうとしている点に大きな特徴がある。

P F I は事業の収益の形態により独立採算型、ジョイントベンチャー型、サービス購入型に分類される一方、設計・施工および運営などの事業の枠組みや民間事業者と公共部門双方の間において、当該資本の移転をおこなう時期により様々なサブ・カテゴリーに類型化される。

さて P F I の特徴の 1 つは、建設と運営を一体のものとして同一の主体に発注し設計・建設面と運営面を整合させることで公共施設のライフサイクルに無駄なコストを生じさせないことにある。しかし民間の力を導入する場合においても、いわゆる「ハコモノ」と呼ばれる公共施設の整備を新規におこなう場合、財政への負担は決して小さくはない。そうした事情から、既存施設の改修や補修が多くの

事業名	所在地	総事業費 (予定価格)	S P C コンソーシアム 構成企業等	事業方式 運営期間	その他
区部 ユースプラザ	都立 夢の島 総合体育館	¥16,288,066,000 (¥16,538,455,000)	大林組、セノー ゼクタグループ	B O T方式 及び R O T方式 20年	スポーツ施設(既存棟) 文化・学習施設、 宿泊施設等(新棟) 平成13年4月実施方針 平成14年3月入札 サービス購入型
多摩地域 ユースプラザ	都立 八王子 高陵高校	¥6,448,700,264 (¥7,383,835,000)	京王電鉄株式会社	R O T方式 10年	文化・学習施設、 スポーツ施設、 野外活動施設、宿泊施設 平成14年7月実施方針 平成15年3月入札 サービス購入型

図表1 東京都ユースプラザ事業

自治体で模索されていることも事実である。その際に注目されるP F Iの一方式が既存の施設を改修・補修し管理・運営をおこなうR O T (Rehabilitate Operate Transfer: 設備を改修・運営後、公共に移転する事業)方式(注1)である。この方式は民間のノウハウを活かし、空き施設や稼働率の低い施設を有効利用するために適用できるのではないだろうか。以下に、このR O T方式を活用した事例ならびにこれに類似したB T O (Build Transfer Operate: 設備を建設し公共に移転後、運営を受託する事業)方式(注1)を採用した事例を紹介したい。

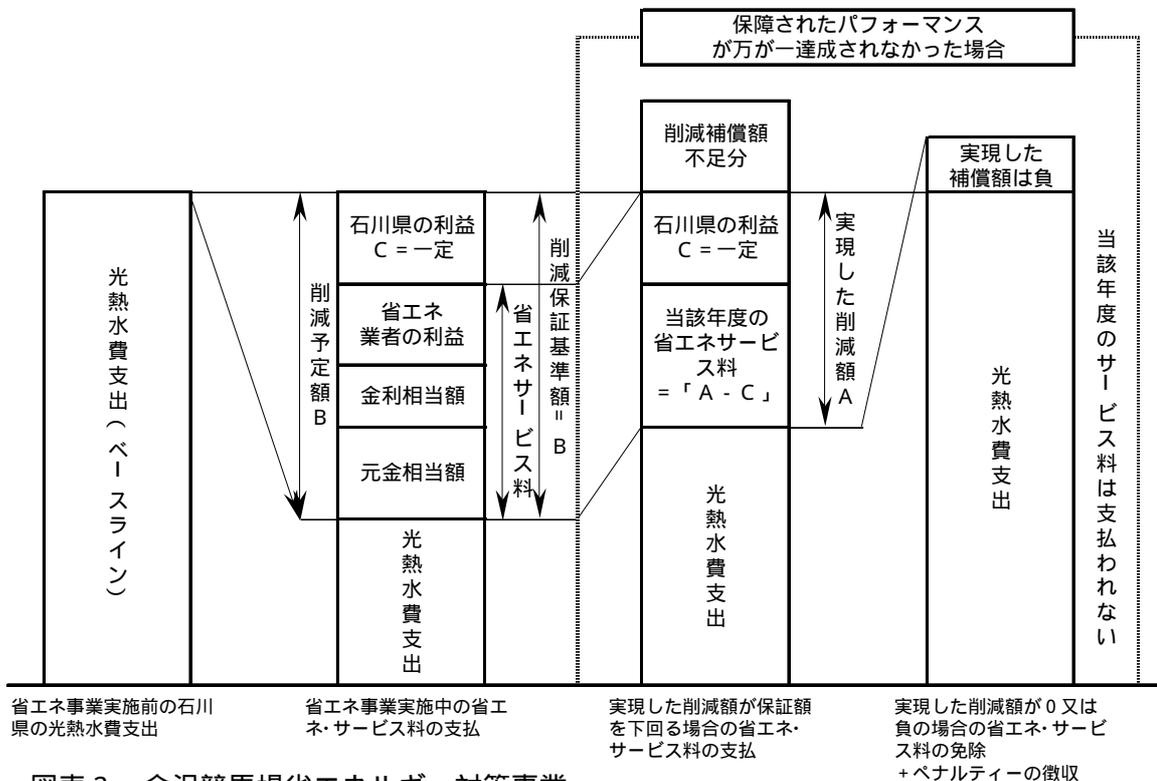
#### (1) 東京都ユースプラザ事業

東京都がR O T方式を用い青年の家に代わる施設としてユースプラザを開設する。(図表1)これは区部と多摩地域の2ヶ所に設けられるもので、それぞれ都立夢の島総合体育館と都立八王子高陵高校の既存施設を利用したP F I事業である。区部ユースプラザはB O T (Build Operate Transfer: 設備を建設・運営後、公共に移転する事業)方式(注1)及びR O T方式で事業期間20年、一方、多摩地域ユースプラザはR O T方式で事業期間10年である。事業期間こそ2倍の違いがあるものの宿泊定員、施設の内容、事業規模ともほぼ同じものと考えられるが、予定価格で約

2.2倍、入札金額で約2.5倍もの差がついている。前者は事業期間が長いことによる需要の見通しや、既存棟の長期修繕計画などリスク分析に難しさがあり、入札参加者は1社であった。他方、後者の多摩地域ユースプラザでは事業期間の短縮や新設と既存の施設を混成させないといった手法を講じたことで、入札参加者は5社となっている。また、区部には総合評価にV E (Value Engineering: 価値工学)提案(注2)の項目も含まれていたが特に斬新なアイデアはなかった。多摩地域の場合は特にV E提案という形はとっていない。ここでV Eは「コスト削減のため提案される機能」という色彩が強いが、本来、V Eは、製品やサービスをそれらが果たすべき「機能」とそのためにかかる「コスト」との関係で把握し、システム化された手順によって、これらの「価値」を向上させる手法である。その中に行政側の発案にはないような「斬新なアイデア(機能)」によって既存の価値観や効果といったものを覆す提案も含まれている。

業者選定方法である総合評価一般競争入札では価格の評価と価格以外の要素も評価対象にしている。価格以外の要素としては民間のノウハウの活用によるサービス向上(多摩ユースではこれに施設の利用率向上も追加されている)が重視されており、その具体的な中身としては施設整備計画、運営管理計画、維

事業名	改修費用	年間削減予定額	S P C コンソーシアム 構成企業等	事業方式 運営期間	財政負担見込額
金沢競馬場 省エネルギー対策 事業	35,900千円	9,450千円 過去3年間の電力 料金平均額の15%	三機工業金沢営業所 ・米沢電気工事	B T O方式 9年	県が直接実施する 場合の2.5%削減



持管理計画、事業の安定性、その他（多摩コースでは施設整備計画、運営管理計画、維持管理計画、収支計画等）が含まれる。総合評価方式は価格入札に比べて評価項目が増えるため客観性を確保しにくいというデメリットも有している。この点は情報公開による透明性の確保を持って打開しなければならないであろう。

## （2）金沢競馬場省エネルギー対策事業

この事業は石川県がB T O方式で金沢競馬場の省エネルギー設備を新設した事例である。（注3及び図表2）光熱水費は競馬場全体で年間約1億1000万円のうち電気料金が約6300万円、水道料金は約1470万円で残りはきゅう舎や営業施設などの個人の支払い分である。水道は省エネ対策が済んでおり、重油、ガスなどもコストが低く効果が少ないことから除外されているため、主として電気設備を

更新し省電力化する事業である。P F Iは一般に公共施設の建設およびその管理・運営が主であるが、本ケースは競馬場施設の一部である照明及び動力設備に省エネルギー設備を付加しその機器を管理することを目的としている。この形態がP F I事業として成立した背景には、E S C O（Energy Service Company: 省エネルギーに関する包括サービス提供事業）（注4）とP F Iとの組み合わせという手法があり、この金沢競馬場がはじめてのケースとなった。またE S C Oがビルや工場などの各種建物を対象に電気、ガスなどの供給について省エネルギー計画を提供するビジネスとして成立していることも大きな要因であった。この事業の場合、光熱水費の支出ベースラインからの削減額が目標値として設定されており、削減額が大きければ事業者の収益も増加する仕組みとなっている。逆にベースラインに到達しなければペナルティもあ

るが、この方式が事業者に対する大きなインセンティブとして働いていることもうかがえる。

今日まで、わが国の産業構造がハード偏重であったことも反映し、現状では包括的なサービスを提供するような総合サービス・マネージメントをおこなう事業者は依然として少ない。しかし、産業構造もハードからソフトと移行しつつある現在、行政、民間双方に徐々にPFI事業の事例と経験が蓄積され、施設の維持管理といった業務においても民間のノウハウや創意工夫を活かせるようになること、同時に行政と民間の役割そのものが見直されていくことが期待される。

## 2. PFIの利点

前章ではPFI事業の一例を概観し、その仕組みとともに期待されている効果や今後の課題について考察した。では、PFIという手法はいかなる理論において支えられている手法なのであろうか。本章では、この点に焦点をあわせて、その意義を再確認することとしたい。

大つかみにその本質を把握するならば、PFIはリスク管理の一手法であると言える。事業を実施するうえで予期せぬ事態が行政、民間を問わず一般に計画を妨げることがあり得る。こうしたリスクは計画期間が長期であればあるほど増大するが、ここでいうリスクとは、需要の変動をはじめ、物価変動等の経済状態の変化、また事故や天災といった正確に予測することはできないが、その程度が顕著となった場合は収入または支出が影響を受け損失が発生する可能性をいう。設計、建設、運営、資金調達の業務単位ごとに分けて考えるならば、事後的な設計変更、建設コストの増加、工事の遅延等による開業の遅れ、管理コストの増加といったリスクが生じうるのである。

そのひとつである管理コストについてもう少し詳しく見てみたい。管理コストを予測するうえで、機器の耐用年数の管理や予防保全をどのように進めていくかが極めて重要であるが、これらを適切におこなうことは決して容易ではない。なぜならば施設の寿命につい

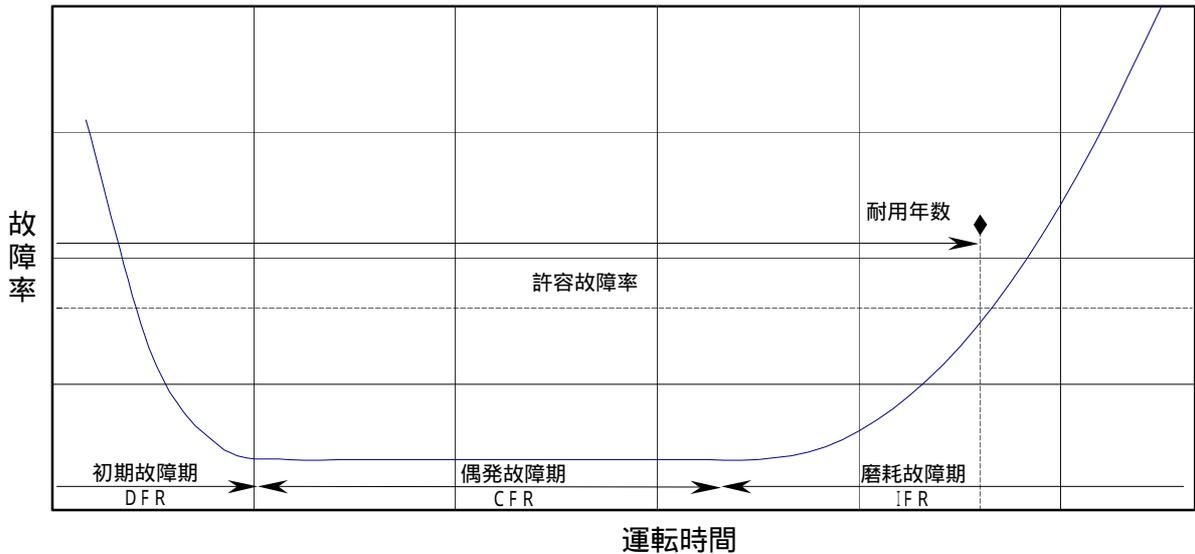
ての考え方そのものが以下に示すように大別して3通りの観点から大きく異なったものになりうるからである。

### (1) 機械的寿命

設備の管理をおこなう場合、耐用年数をどのように考えるかが大変重要になる。従来、耐用年数は機械的寿命である物理的耐用年数を基本として考えられてきた。機械的寿命はその機械の故障率に起因しており、故障率と時間的变化は、時間とともに減少する初期故障期〔DFR〕、一定の偶発故障期〔CFR〕、増加する磨耗故障期〔IFR〕の3つのパターンに分類されバスタブ曲線を描く。(注5及び図表3)故障率が許容できる範囲内にあるときは修理を施した上で使用し続けることができるが、故障率を許容できなくなったときに機械的寿命となる。この方法は「使用できる」または「使用できない」がはっきりしているが、使用者の主観的判断によって耐用年数が決定されるため、結果的にコストは使用者の考え方に左右される欠点をもつ。

### (2) 経済的寿命

この考え方は、ライフサイクルコストの曲線が最小値になるところを耐用年数とするものであり、経済的耐用年数を重視した手法のもととなるものである。(図表4)機械的には使用可能であるものの、使用し続けるにはコストが増加するために「寿命がきたものと判断する」というこの考え方は、一般的にはややわかりづらい面をもつ。経費曲線の中のLCC(Life Cycle Cost:生涯費用)は、IC(Initial Cost:初期費用)とRC(Running Cost:運用費用)を合算したものである。(注6)ICは、地方公営企業法など依拠した公会計制度のもとに決められた資産の残存価値を示しているが、減価償却費の計算方法には定額法や定率法など複数の方法がある。一方、RCは、定量的に費用を要する予防保全のコストと故障箇所の修繕費用の合算である。予防保全の方法には、定期保全、定期点検、定期保全と定期点検の併用の3種類の方法がある。定期保全は部品の交換する時期を定め定期的に交換をおこなう保全であり、確実性はあるもののコストが増大する。場合によって



図表 3 故障率の時間的経過

は過剰な保全になる可能性も否定できない。定期点検は定期的な点検をおこない、不良が見つかった部品のみを交換する保全であり、部品交換の面においては経済的であるが、次の点検までに故障が確実視される部品においても交換しないため、故障がシステムのトラブルに発展する部分といった確実性を必要とする部分に用いることができない。定期保全と定期点検の併用は上記の2つの組み合わせであり両方の利点を得ることができる半面、保全の管理方法を確立できない場合には欠点ばかり露呈する可能性がある。

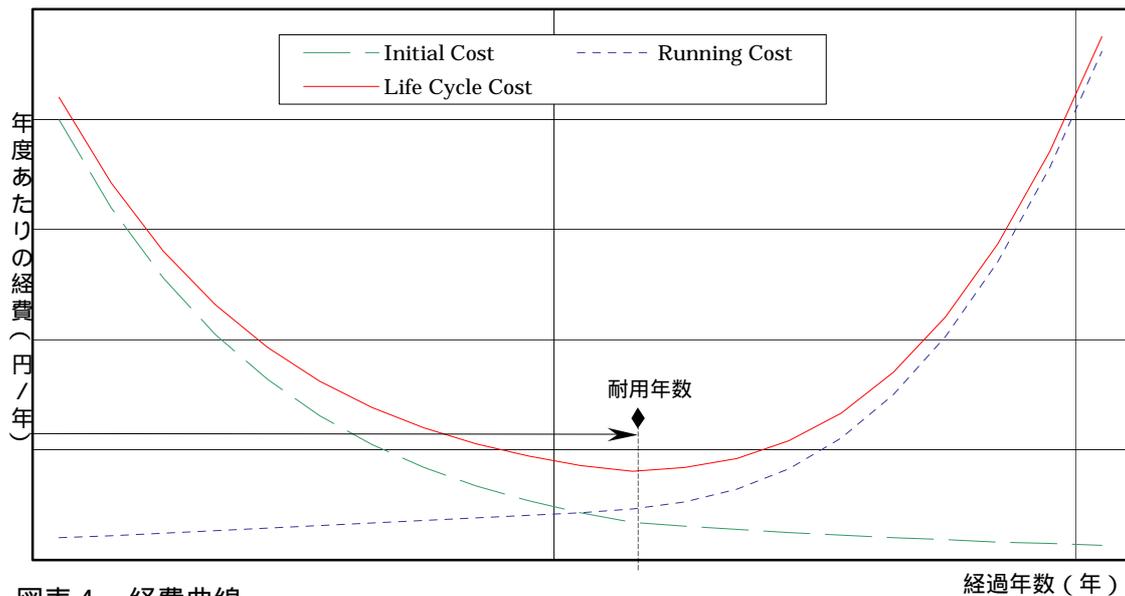
バブル期に見られたように景気が好調の時期は財政・予算に比較的余裕があり、予防保全も確実性が重視され設備が維持されてきた。しかし、バブル崩壊後の財政の悪化に伴う経費節減は保全にも影響をあたえた。プラント設備の重大なトラブルの多くは、経費節減等により適切な保全がなされなかったことに遠因があるといえる。ところが過剰な保全をしたからといってRCは増加するものの故障率は一定レベルより下がることはない。しかし、適切に予防保全がなされなければ故障率が増加し結果的に修繕費用すなわちRCは増加する。予防保全の難しい点はここにある。

施設の運用にライフサイクルコストの考え方を取入れることは、より少ない費用で設定寿命を達成させることであり、費用を減らした結果、寿命まで短くしてしまう結果になっては意味がない。予防保全をどのようにおこ

なうかについて十分に検討したうえで、TQM (Total Quality Management : 総合品質管理) (注7) やVEの手法を取入れること、また新製品や技術革新の成果を導入することによってRCを引き下げ、ひいては経済的耐用年数を延長させるべきである。

### (3) 社会的寿命

社会的耐用年数という概念には、その要素として、美観的なものから技術的なものまで様々なものが含まれる。美観的なものは、建物の外観や内装といった物理的寿命にほぼ比例するものと考えられるが、技術的なものは技術の進歩の度合いによっては必ずしも物理的寿命や経済的寿命に比例するとは限らない。一例としてコンピュータをとりあげるならば、コンピュータの世界には「ムーアの法則」と呼ばれているものがある。これは「コンピュータの性能は18ヵ月で2倍になる」というもので、半導体技術の急速な進歩によりコンピュータの価値は18ヵ月で半減してしまうことを意味する。現実の問題として考えるならば、使う側の要求する性能に合致している限りにおいて更新する必要はないが、合致していなければ更新しなければならないことになる。また、八都県市でのディーゼル車規制条例のように法規制によって社会的寿命に到達してしまう場合もある。社会的耐用年数には使用者側の意図や社会情勢が反映されるといってよい。経済的寿命に到達しているものの、



図表4 経費曲線

技術革新や環境の変化が定まらず、保全にかかる費用が増大しても状況が安定するまで設備等の延命をはかる場合もありうる。

以上のように施設の耐用年数を3通りの観点から様々な検討し、かつそこに含まれる不確定要素とリスクを考慮するならば、耐用年数と保全との関係をどう捉えるか、この点については大局的な視点から行政の基本的な考え方を確立しておくことが非常に重要になる。

#### (4) 業者委託との比較

さて、第1節から第3節にかけて管理コストの増加というリスクをいかにコントロールするかという観点から、施設の耐用年数に関する3通りの異なる考え方を紹介した。改めて指摘しなければならないことは、いずれの考え方に立脚するとしてもリスク増大につながるような不確定要素を完全に払拭できないということである。PFIはまさにこうした現実を前提にリスクをコントロールし、これを最小にする試みと言ってよいのではないかと。以下、そのメリットを従前の業務委託との比較することによりまとめておくこととする。

PFIの導入はたしかに一面で業者の利益というコスト増の要因を抱えることにはなる。しかし、逆に専門性に基づいた最適仕様、ライフサイクルコストの最小化、民間の調達力の活用、稼働率の向上といった様々なコスト減の案件を有するものである。また、行政と

民間との間でリスクを分担し、より適切にリスクの処理をおこなえる主体が当該リスクを負担することで、行政側はリスクを軽減し事業コストの増大を回避することができよう。そのためには民間側が創意工夫、ノウハウを駆使し、リスクを利益に変えられるような、そうしたインセンティブの働く仕組みを作る必要がある。ただし、民間側にリスクを移転しすぎると保険をかけるなどリスクヘッジをおこない結果としてかえってコストが増大することにも留意する必要がある。

他方、従前の業務委託はPFIに比べ個々の業務を対象とする委託であるため当該業務について責務はあるものの事業全体の責務は常に行政側にある。その結果、リスクの移転がなされにくい。また単年度契約であるため業務を長期的に効率化させていくような場合、事業者の業務に取り組む姿勢に依存する面が多い。民間の持つ技術や能力を引き出せるような契約や発注方法の仕組みを考える必要があるだろう。

従来型の仕様書発注の問題点は、仕様の決定過程において行政担当者が仕様情報の多くを業者に依存している点にある。そのため利益団体である受注業者の影響力が少なからず存在し、利益団体が高価な仕様を推奨すれば過剰品質が公的に認められやすい面もある。仕様を固定することにより受注者側のコスト削減のための創意工夫の機会を奪う可能性も

ある。さらに公的な価格表は企業が努力して購入する価格を示していないため、公的標準価格は通常相当の価格削減可能性を含んでいると考えられる。

こうした種々の問題を考慮するならば、行政は要求性能やサービスの達成水準を定める性能発注をおこない、具体的な達成方法や業務の手法は民間側の高度な専門知識やノウハウを活かした創意工夫に委ねることで必要以上のリスクを負わないようにすることが、リスク管理上極めて重要となる。業務委託が単純に人件費の削減のための委託にとどまるならば民間側のノウハウや創意工夫は限定されたままとなり、真の効率化には結びつかないであろう。

P F Iの利点は財政負担の平準化や事業の効率化など様々である。しかし、もっとも大きな利点は民間側の高度で専門的なノウハウを活かして適切にリスク移転を行うことでコスト削減とサービス向上の両方をはかることができる点にあると考えられる。

### 3 . 指定管理者制度

本章では、これまでに整理されたP F Iの利点を前提に、最近新たに導入された施設管理の手法とP F Iとをどのようにリンクさせるか検討する。

2003(平成15)年9月2日、地方自治法第244条の2(公の施設の設置、管理及び廃止)関係の改正が施行され、公の施設の管理について地方自治体の出資法人等に限定して管理を委託していた方式が3年の猶予があるものの廃止され、これにかえて地方自治体が指定する指定管理者に管理を代行させることになった。

では、この新たな制度ではいかなるメリットがあるのであろうか。

#### (1) 管理委託制度と指定管理者制度

管理委託制度における地方自治体と管理受託者との関係は、法律、条例に根拠をもつ委託と受託という公法上の契約という関係である。この制度のもとでは、公共施設の管理を受託できる主体は地方公共団体が資本金の2分の1以上を出資している法人等又は公共団

体若しくは公共的団体に限られ、民間の事業者が公の施設の管理をおこなうことはできなかった。委託できる業務の範囲も法律行為と事実行為の両方を含むがおおむね管理的事務に限られ、使用料決定のような基本的事項、過料の賦課徴収、不服申立て等に関する権力的色彩の強い事務は委託できない。

一方、指定管理者制度は地方公共団体の指定を受けた指定管理者が管理を代行するもので、公法上の契約という関係を前提とする委託ではない。この制度では条例において指定の手続き、業務の具体的範囲、管理の基準を定めるほか、個々の指定管理者を議会の議決を経て期間を定めたい指定することになっている。これにより「使用の許可」など処分性がある事務を指定管理者がおこなうことができる。また利用料金制の導入によって管理委託制度と同様に公の施設の利用に係る利用料金を指定管理者が自らの収入として収受できる。

行政の役割としては、地方公共団体の長が指定管理者に対して、業務または経理の状況に関して必要な報告を求め、必要な指示をおこなうことができる。普通地方公共団体は指示に従わない等、指定の継続が不適当な場合、指定の取り消しや管理業務の全部または一部を停止することができる。また、処分に該当する個々の利用関係の設定に関する不服申し立てについては、地方公共団体の長に対する審査請求という手続きをとることとなる。

#### (2) P F Iと業者委託

管理委託制度から指定管理者制度へと新たに業務委託の途が開かれたことによってP F I事業者が既存の公の施設を管理することが可能となり、民間企業のノウハウを活かした企画事務や利用料金制の導入により独立採算型、ジョイントベンチャー型の利用料金の設定もおこなうことができるようになった。また、業務委託の受託者である民間業者が公の施設の管理の代行をする場合、従来型の仕様書発注による単年度契約の業務委託では業務の効率化によるコストの削減やサービスの向上といった事業者の創意工夫を期待することは難しい。性能発注や複数年契約を取入れP F Iのように民間企業のノウハウ、創意工夫

	管理委託制度	指定管理者制度	P F I 事業 (指定管理者制度導入以前)
選定方法	契約に基づく委託と受託の関係 (条例で定める)	管理の代行者の指定 (条例で定める)	P F I の契約
管理者	地方公共団体が出資している 法人で政令で定めるもの又は 公共団体若しくは公共的団体	特定法人に限る制限なし ( P F I 事業者可 )	P F I 事業者 ( 公の施設の管理不可 )
業務の内容	地方公共団体の管理権限下で具体的 な管理の事務・業務をおこなう ( 権力色の強い事務は委託不可 )	条例で基本的な管理基準や 業務の範囲を規定する ( 企画事務を含め代行可 )	契約に基づいた管理業務 ( 公の施設は不可 )
利用料金	地方公共団体の承認を受け設定可	地方公共団体の承認を受け設定可	設定可 ( 公の施設は設定不可 )
	利用料金の收受可	利用料金の收受可	利用料金の收受可 ( 公の施設は不可 )

図表 5 管理制度比較

を管理に活かす必要がある。行政と民間の双方が役割を分担し、民間事業者に権限を与えるのと同時にリスクも負担してもらわなければ指定管理者制へ移行する効果は少ないと考えられる。

業務の受託者が管理の代行をおこないリスク分担をする場合には、P F I の場合も同様であるが、従来のような「疑義が生じた場合には、甲乙協議のうえ・・・」というようなあいまいな契約では民間にリスクを移転することができないため契約方法の見直しが必要になる。また、業者が適切な管理をおこなっているかチェックする機能を強化するなど業務形態を見直す必要がある。そういった意味で指定管理者制度のもとでの公の施設の管理委託と P F I 事業の差は少なくなりその連携・連結による民間管理手法の導入も可能になったといえる。(図表 5)

おわりに

わが国における自治体を取り巻く環境は未だ厳しい状況にあり、政府の行政改革は指定管理者制度、地方独立行政法人など地方行政に一定の条件のもと市場原理・競争原理を導入し民間企業の経営管理手法に学んだ創意工夫を取入れ、より一層の業務の効率化とともにサービスの向上をはかる改革を求めている。

P F I は行財政改革の一手法であり、財政

負担の平準化や総事業費の低減、事業の効率化などをおこなうための手段である。その利点はライフサイクルコストに基づいた業務運営をするべく民間企業のノウハウを活かした適切な予防保全をおこなうことができることにある。とはいえ R O T 方式のような既存施設を利用し建設工事等の少ない事業は、P F I の実例を見てもまだまだ少ないのが実情である。しかし、今後、各地で業務委託などにおいても P F I 的手法が取入れられることで事例研究がされていくであろう。

公の施設の管理を民営化や P F I、アウトソーシングなど、様々な手法から選べるようになった。このことから、手法の選択にあたっては、公の施設が「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」である以上、効率化とともに住民の福祉を増進することを留意し、また、行政サービスを「つくる」役割が減少した分、選択した手法の是非を含め「監視する」機能の強化をはかる必要が生じている。

注

1) P F I の手法には様々な種類がある。ここではその主なものについて略語の原文と内容について説明を施す。

B T O (Build Transfer Operate): 民間事業者が自ら資金を調達して施設を建設し、公共側へ施設を譲渡した後、民間事業

者が施設の運営をおこなう事業

B O T ( Build Operate Transfer ): 民間事業者が自ら資金を調達して施設を建設し、施設の運営を一定期間おこない公共側へ施設を譲渡する事業

R O T ( Rehabilitate Operate Transfer ): 民間事業者が自ら資金を調達して施設を改修し、施設の運営を一定期間おこない公共側へ施設を譲渡する事業

2 ) V E ( Value Engineering ): 製品やサービスをそれらが果たすべき「機能」とそのためにかかる「コスト」との関係で把握し、システム化された手順によってこれらの「価値」を向上させる手法

( <http://www2.sjve.org/default.htm> )

3 ) 日刊建設工業新聞社編日本 P F I 協会企画・監修「 P F I で施設ができた完成実例研究～発注者と事業者が明かすノウハウ～」

4 ) E S C O ( Energy Service Company ): 省エネルギー包括サービス提供事業  
( <http://www.eccj.or.jp//esco/index.html> )

5 ) D F R ( Decreasing Failure Rate ): 初期故障率 ( 故障の割合が減少していく )

C F R ( Constant Failure Rate ): 偶発故障率 ( 故障する割合が一定 )

I F R ( Increasing Failure Rate ): 磨耗故障率 ( 故障する割合が増加していく )

6 ) L C C ( Life Cycle Cost ): 設備 ( システム ) 等の一生涯にかかる総費用であり I C と R C の総和である

I C ( Initial Cost ): 設備 ( システム ) 等の設計・製作・導入・購入にかかる費用であるがここではその設備 ( システム ) 等の残存価値ともいえる

R C ( Running Cost ): 設備 ( システム ) 等の運用・保全・廃棄にかかる費用であるがここではその設備 ( システム ) 等の運用・保全にかかる費用である

7 ) T Q M ( Total Quality Management ): 全体は部分の集合体以上のものと考え全体最適を目指す総合的品質管理

#### 参考文献

・ 株式会社ぎょうせい『自治体のための P F

I 実務～プロジェクト構築の現場から～』井熊均編著

・ 株式会社ぎょうせい『実践！ P F I 適用事業～分野別事業化への手引き～』井熊均編著

・ 株式会社ぎょうせい『実践！総合評価方式～運用から P F I への対応まで～』井熊均編著

・ 『自治体 P F I ハンドブック』地域総合整備財団 P F I 調査チーム編著

・ 東洋経済新聞社『Q & A 日本版 P F I のすべて』株式会社コーエイ総合研究所著

・ 『 P F I で施設ができた完成実例研究～発注者と事業者が明かすノウハウ～』日刊建設工業新聞社編日本 P F I 協会企画・監修

・ 『ごみ処理施設～認定講習テキスト～』財団法人日本環境衛生センター

・ 日本規格協会『品質工学講座 2 ～製造段階の品質工学～』

・ 内閣府 P F I ホームページ  
( <http://www8.cao.go.jp/pfi/> )

・ 東京都の P F I 事業への取組  
( <http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/shogai/yusu.htm> )

・ P F I インフォメーション  
( <http://www.pfinet.jp/> )

・ あなたのまちに P F I を  
( <http://www.ksky.ne.jp/~sacci/> )

・ コラム「研究員のココロ」/ 日本総研  
行政サービスの民間開放の促進に向けて  
地方自治法の一部改正のポイント : 小松啓吾  
企業改革 ( 意識改革 ) とスリー S : 丸山一夫

( <http://www.jri.co.jp/consul/column/index.html> )

・ 自治体法務論プロムナード 田中孝男  
( <http://www.1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/02-01.htm> )

・ 自動車産業関連リンク集  
( <http://www.1.harenet.ne.jp/~noriaki/index.html> )

・ 公務員の社会学  
( <http://www.geocities.co.jp/WallStreet/5033/index.html> )

( 環境部戸吹不燃物処理センター )

## 市民・議会・行政の連携による地方政府の意思決定

～基本構想（基本計画）と自治基本条例策定過程を手がかりに～

都市政策研究会議研究員 坂倉 仁

### はじめに

地域における総合的かつ計画的な行政運営を図るため、地方自治法により市町村にその策定が義務付けられている基本構想は、当該市町村にとっての「まちづくり」の基本方針である。基本構想は、方針の具現化策である基本計画と合わせて「総合計画書」として策定・公表されるケースが多いが、それはしばしば「まちづくりの憲法」にも例えられる市町村の基幹的な計画書である。住民自治重視の観点から市民参加の進む今日、総合計画書の策定に市民会議方式などのより直接的な市民参加手法を採用する市町村も少なからず見られるところである。しかしながら、そういった手法で策定されたものも含めて総合計画書に地方議会や教育委員会を除く行政委員会の在り方や方針等が記載されることは極めて稀である。また、市民の権利や義務が記載されることも殆ど見られない。

その背景には総合計画書は狭義の行政（首長部局＝役所・役場）の活動方針を掲載するものであって、市民や地方議会のことは記載すべきではない、盛り込めないという解釈がある。果たして本当に「盛り込めない」ものなのか。拙稿では、先ず地方自治法の関係条文からその当否を研究するとともに、これからの「総合計画書」の在り方について考察して見たい。

また、同様に市民・議会・行政（狭義）の三者の関わりという観点から、近年先進自治体において制定への取り組みの見られる自治基本条例について検討する。

### 1. 地方自治法における関係条文（注1）

#### （1）地方自治法第2条第4項

市町村は、その事務を処理するに当た

っては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るため基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。

地方自治法第2条は、第1編「総則」に位置付けられる第4番目の条文であり、「地方公共団体の法人格とその事務」について規定している。

そこでは、先ず第1項において「地方公共団体は、法人」であることを規定し、国家の統治機構の一環として、国の定めた公の権能を有するものであることを担保している。

続く第2項では「普通地方公共団体は、地域における事務及び～」とされ、前項で法人格を与えられた普通地方公共団体の事務・権能を定めている。ここで言う「地域の事務を～処理する」とは、普通地方公共団体が一定の行政区域内において行政権能を担う統治団体であり、住民福祉の向上を目的として、統治の作用としての事務一般を広く処理する権能を有することを明らかにするものである。即ち、第2項の規定は、普通地方公共団体が、「地域における事務」を包括的に処理する権能を有することを明らかにしたものである。また、「地域」という用語は、普通地方公共団体の包括的な自治機能を表現するためであり、単なる空間的な概念のみを表す用語ではない。つまり、普通地方公共団体の三要素とされる「区域」「住民」「自治権」の三つを含めた広い意味で用いられており、現に地方公共団体において処理されている事務の殆ど全てを包括している。

さて、第4項は「市町村は、～」という形で書き出されている。この場合の「市町村」であるが、地方自治法は第1条の3第2項において「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。」としており、前項までの規定と重ねるならば、「地域における事務等を処理

する、法人格を有した普通地方公共団体の一つである団体」を指し示すものである。

また、次の「その事務を処理する～」の「事務」は当然ながら先に記した「統治の作用としての事務」を指す。

したがって、第2条第4項は、市町村が真に住民の負託に応え適切な地域社会の経営の任を果たすためには、市町村そのものが将来を見とおした長期にわたる経営の基本を確立することが必要であるとの判断に基礎を持つものであり、ここに言う基本構想は、当然に当該地域の発展のために立てられる各種の計画のすべての基本となるべきものでなければならない。

## (2) 各執行機関との関係

普通地方公共団体の執行機関は、普通地方公共団体の長の所轄の下に、執行機関相互の連携を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。

地方自治法第138条の3第2項

地方自治法は第2編第7章に普通地方公共団体の執行機関に関する規定を置いている。このうち、第138条の2から第138条の4の三つの条文が「通則（＝すべてに通ずる規定）」に位置付けられている。

第138条の2では執行機関の義務を規定し、「～執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務」等を「自らの判断と責任において、誠実に管理し執行する義務を負う。」として、議会と執行機関及び執行機関相互の関係においてもその権限の範囲内における独立対等関係と、管理及び執行における自己責任をうたっている。

続く第138条の3は「執行機関の組織の原則」を規定している。まず、第1項では「執行機関の組織は、普通地方公共団体の長の所轄の下に～系統的にこれを構成しなければならない。」とし、第2項で表記の規定がなされている。

本条項は、行政機能の一体性の確保に関する規定である。ここで言う「所轄」とは、二つの機関の間において、一方が上級の機関で

あることを認めながらも、他方は相当程度上級機関から独立した機関であることを表す意味に用いられる語である。したがって、普通地方公共団体の長とそれ以外の執行機関との関係も、決して文字通り対等の関係にあるというのではなく、上述のような関係にあると解されるものである。

また、「一体として、行政機能を発揮する」とは、普通地方公共団体の執行機関は、それぞれ分立し、その執行の分野は各々別個ではあるけれども、当該普通地方公共団体の機能の各部分をそれぞれ担当しているわけであるから、当該普通地方公共団体の機能として見た場合には、各執行機関の事務の執行が、全体としての調和を持って無駄なくその効果が発揮されているようにしなければならないという意味である。

すなわち、それぞれの執行機関の執行の作用も同一の地方公共団体の作用であり、執行の対象となる住民も同一範囲の住民であって、執行機関の分立は、行政の民主化の要請とか、又は行政執行上の公正妥当を期することによるに過ぎないものである以上、最終的には、同一地方公共団体の執行機関の作用として矛盾、齟齬をきたさないように、相互の間の連絡をとりながら執行すべきことが求められるものである。行政の総合的、一体的な運営の必要は、執行機関の分立とともに特に強調されるべきことと解釈される。

## (3) 長の権限

普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。

地方自治法第147条

普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。

地方自治法第148条

地方自治法第147条は長の基本的な権限に関する規定である。「統括」とは、当該普通地方公共団体の事務の全般について、当該普通地方公共団体の長が総合的統一を確保する権限を有することを意味する。また、本条における「代表」とは、「統括」と同様に、他の独立の執行機関はもちろん、議会及び住民のす

べてを含めて、およそ当該地方公共団体の事務に関して、集約的に当該地方公共団体としての立場を表すことを意味する。

第 148 条は事務の管理及び執行権の包括性及び網羅性を規定するものである。普通地方公共団体の長とその他の執行機関との関係については、執行機関の多元性を前提として、第 138 条の 3 第 2 項において「長の所轄の下に」執行機関相互の連携を図ること、同条第 3 項において長が執行機関相互の間の権限について調整に努めることがそれぞれ定められており、これらを前提として長その他の執行機関が普通地方公共団体の事務の管理執行を分任しているところである。

#### (4) 委員会及び委員の権限

普通地方公共団体の委員会又は委員は、左に掲げる権限を有しない。但し、～  
地方自治法第 180 条の 6

地方自治法第 180 条の 5 から第 180 条の 7 までの条文は、普通地方公共団体の中の執行機関である委員会及び委員に関する通則である。

このうち、第 180 条の 6 では「委員会及び委員の権限に属しない事項」を規定しており、予算調整権、議案提出権ほか 4 号を掲げている。これは、委員会及び委員は法律等で定められた所掌事務の範囲においては、その執行及び管理に関して独立の職務権限を有するものではあるが、議決機関或いは広く住民一般との関係において執行機関の統一ある権限の行使を期し、財政運営等の一元的処理を図ることにより地方公共団体の一体性を確保するため、その所掌事務の執行及び管理に関するものであっても権限に属さないもののあることを規定したものである。これらのことから、もっぱら、地方公共団体の統括代表者である長の権限とされている。

本条は通則として「権限に属しない事項」を先ず定めているのであって、委員会及び委員各々の個別の職務権限は別個に規定している。すなわち、第 180 条の 8 で「教育委員会は～を管理し、～事務を行い、～これを執行する。」とし、第 186 条で「選挙管理委員会は、

～管理する。」、第 199 条では「監査委員は、～監査する。」とし、各々所掌する分野を定め、その管理又は管理・執行権及び監査権を定めているものである。

## 2. 基本構想(基本計画)と職務権限との関係

前章で確認した関係条文並びにその法令解釈にしたがえば、以下のことが言えるところである。

「基本構想(基本計画)」は、住民の福祉の向上を目的として地域の事務を統括的に処理する地方公共団体である市町村(= 地方政府)が、その地域における総合的かつ計画的な行政運営を図るために策定を義務付けられた、各種具体的計画の基本となるべき指針及び計画である。

そのため、そこではおよそ地域に係ることに関しては本来全てが網羅されることが期待されているものである。

現行、各市町村が策定する基本構想等においても、元来は市町村の権限の及ばない国や都道府県の当該地域への施策や、民間の活動分野に関しても、それが住民福祉の向上に関して影響の大きいものであるならば、「促進」等の表現を用いて基本的な対処方針を示している。

こうした方針・姿勢の表明は、「基本構想(基本計画)」が「地方政府」たる「市町村」の計画であって、単に「行政内部の活動方針」を示す計画書ではないというその根本を踏まえれば当然の選択であり、地方主権の確立が求められる今日、その総合性・先見性はますます重要となってくる。

各執行機関及び地方議会と「基本構想(基本計画)」との関係については、先ず地方自治法の組み立てを見る必要がある。地方自治法は第 1 編に「総則」を置き、第 2 編で「普通地方公共団体」を置いている。基本構想策定の義務化は第 1 編中の第 2 条であり、議会は第 2 編中の第 6 章に、執行機関は同じく第 7 章に位置付けられている。

およそ法規というものは、先ずもって「目的」から始まり「総則」等全般的な事項を規定し、順次詳細に及ぶつくりとなっている。

また、前述したように「それぞれの執行機関の執行の作用も同一の地方公共団体の作用であり、執行の対象となる住民も同一範囲の住民であって、執行機関の分立は、行政の民主化の要請とか、又は、行政執行上の公正妥当を期することによるにすぎないものである以上、最終的には同一地方公共団体の執行機関の作用として矛盾、齟齬をきたさないように執行すべきことが求められる。」ものである。

これらのことを踏まえれば、「基本構想（基本計画）」には、普通地方公共団体である市町村が目指すべき全ての方向性が網羅されるよう求められるのは当然である。

### 3. 市民・議会・行政、三者で創る「基本構想」

#### （1）地方分権時代の自治体総合計画

さて、前章において「基本構想」には住民の福祉の向上に関するおよそ全てのことを記載し得ること、また盛り込むべきである旨を論じた。このことは、本来敢えて理論だてるほどのことでもなく、実際多くの総合計画書において教育委員会所掌事項が掲げられている点一つをあげても明白なことである。それでは、その際なんら制約されることなく長の一存で全てを採りあげ得るかと言えば、理論上ではともかく実際はそうではない。そこに至るには関係執行機関間の協議と合意が重要な要素となるものである。事実、各市町村においては首長部局と教育委員会事務局との間で日程の調整等を綿密に行いながら原案の意思決定を行い、議会審議に付しているのが通例であろうし、議会審議の場には教育長を始めとした教育委員会関係者も実質的な共同提案者として列席する例が多かる。要は一つには「共に創る」姿勢が重要である。

それでは、議会はどうか。地方公共団体の意思決定機関たる地方議会自体が原案の策定に携えることは原則に反する、認められないことなのか。そのことに言及する前に地方分権時代の自治体総合計画の在り方、特に策定手法について触れておきたい。

住民参加・協働が大きく問われる時代である。勿論、地方自治の本旨たる住民自治などことさらに言うまでもなく、主権を有する

のは住民にほかならない。しかしながら、その主権者としての住民に期待される役割と求められる責任が大きく変わりつつあるのである。すなわち、戦後連綿と続いた狭義の行政中心の公共施策の推進は様変わりりの時期を迎えている。これからの時代は狭義の行政、つまり執行機関のみならず、市民活動団体や職能別の団体など住民による多様な主体が、各々の役割分担に基づいて公共性を担っていく時代である。

こうした時代には計画・実行・評価という政策の過程の各段階で住民が直接・間接に関わっていくことが重要であり、行政は幅広くその機会の充実に努める必要がある。一方で地方自治のもう一つの重要な本旨である団体自治の充実のためには、市民・行政はもちろんであるが、地方政府の意思決定機関である議会の果たす役割（条例制定ほか）が極めて重要な要素である。これらのことを踏まえれば、単なる首長部局の行政計画書ではない「自治体総合計画(書)」は地方政府の総力を投じて策定されるべきものでなくてはならない。やや誇張して言うならば、長が提案し議会が審議するのは法的に規定されたフォーマルな手続きに則った一つの行為に過ぎないのである。

#### （2）地方政府の総力を投じた策定

筆者の属する八王子市においては 2001・2002（平成 13・14）年度の両年度をかけて基本構想・基本計画の見直し（策定）を行った。策定にあたっては百名を超える公募市民による大規模な参加型ワークショップ、いわゆる「市民会議」方式を導入し「市民素案」を策定していただき、それを踏まえて市原案を調整、市議会の審議を仰ぐというプロセスを踏んだものである。

「八王子ゆめおり市民会議」には 20 代から 80 代までの幅広い市民の方々が集い、1 年半余の歳月をかけて素案を策定・提出いただいた。この間の市民と行政の協働の経緯については既に別稿（注 2）において紹介したこともあり省略するが、多くの市民の方々がその策定経緯とともに成果としての市原案についても好意的な評価を示され、内外からも一定の評価をいただいたところである。

しかしながら、市民会議の方々が不満を漏らされたことが一つある。それは「市民素案には議会や選挙に関する記載があるのに何故市案にはそれが無いのか」という点であった。当時は、基本構想・基本計画の策定第一所管であり市民会議事務局を努めた立場として「それなりの努力はしたが結果的に書き込むまでに至らなかった。」旨の説明等させてもらったものだが、現在個人的には少々別途の感慨を有している。

それは、一言で表現するとすれば、やはり「地方政府の総力で策定する努力」が行政はもちろん、市民の側にも些か不十分だったのではないかということである。市民会議の方々も文字どおり精力的に素案の策定にあたられた。その間、会議も公開し、実際に傍聴にこられた市議会議員の方も少なからずおられたことも事実である。しかしながら、それ以上積極的に議員の方々働きかけ、策定過程に関わっていただけにする知恵のようなものが、今から思えば不足していたように想いおこされる。もちろん、市として初めての試みであり、どちらかと言えば行政主導型により設置された市民会議であったという経緯もある。確かに、初めから全体を理解した上で細部についても必要かつ十分な見解を提示するという事は決して容易なことではなかったであろう。ただ、策定の過程に一切関わることなく、最終段階に近い時点で要望等が出される状況であっては、例えそれが内容的にはごくごく一般的なものであったとしても、これに速やかに同意を与えることは容易にできることではない。このことは逆の立場、すなわち、これまで市民が行政に対して抱いていた思いを考えれば極めて当然のことであろう。今回の市民会議を振り返ると、その設立の経緯からして、全体の進行管理に努めることが役割であった筆者の責任がもちろん最大のものはある。それを踏まえた上で今後の基本構想（基本計画）の策定に不可欠な条件をあげるとすれば、「地方政府の総力をあげて策定にあたる努力」。そのためには次節で述べる独立した三者が互いに協力して策定する過程が是非とも必要であることをあえて記しておきたい。

### （３）市民・議会・長の役割と関係

前節で「行政主導型の市民会議の設立」と述べた。また、前章では「地方公共団体の意思決定機関である地方議会自体が原案の策定に携えることは原則に反する、認められないことなのか」とも述べたところである。策定にあたっては「地方政府の総力をあげてあたる努力」が必要とも言うてきた。これらに関しての筆者なりの考え方・理想の姿といったものを少々記してみたい。

「基本構想（基本計画）」には、普通地方公共団体である市町村が目指すべき全ての方向性が網羅されることが望ましく、そのためには策定段階から議会の一定の関与が必要であり、実際の策定には主権者である住民の直接・間接的な関与が重要であるとしたならば、一つの形態として独立した三者が何らかの契約関係によって策定に関する合意を持つことが有効である。具体的には、広範な住民によって構成された市民会議が長側のみならず議会側とも協定を結び、契約の下に素案的なものの策定を受託するのである。長及び議会は素案を受け取った後、各々に係る部分について内部で真摯な議論を行った上で、最終的には形式「首長提案」、実質「（長と議会との）共同提案」の形で議会において審議する。もちろん、実質共同提案であるからといって論議をしないわけではなく、議会は議会の立場から疑問とする点を全て採りあげ、必要に応じて修正を求めることがあって当然である。ただ、その際は議会の有する機能のうち、チェック機能よりは意思決定機能に比重を置き、団体自治の充実の観点等に留意願えばより良いことと考える。

最も重要な点は、三者が対等な立場で協定を結び各々の役割のもと素案・原案の策定及び審議に臨むことであろう。しばしば市民会議の代表性が問われることがある。もちろん、一人一人の市民は長や議員と異なり直接選挙による信託を受けてはいない。しかしながら、党派性を有さない多数市民が、3分の2議決ルールなど一定のルールのもとで定めた内容を、更に広範な直接参加できない市民に対して公開し意見を求めた上で素案として取り纏めるといった手続きは、そのことだけをもってしても市民会議に一定の代表性を認める根拠

となり得るし、更には契約行為によりその性質は強化されるというのは強弁であろうか。筆者は間接民主制の中で広く主権者の声を反映していくには一つの有効な方策と考えるものである。参考として、市民会議委員の一人の方が作られた三者の関係図に筆者が若干の修正を施したもの(注3)を図表1として示させていただく。一定の事案を市民に委ねるような際には、この図中の 及び の部分でパートナーシップ協定のような契約行為によることが重要と考える次第である。

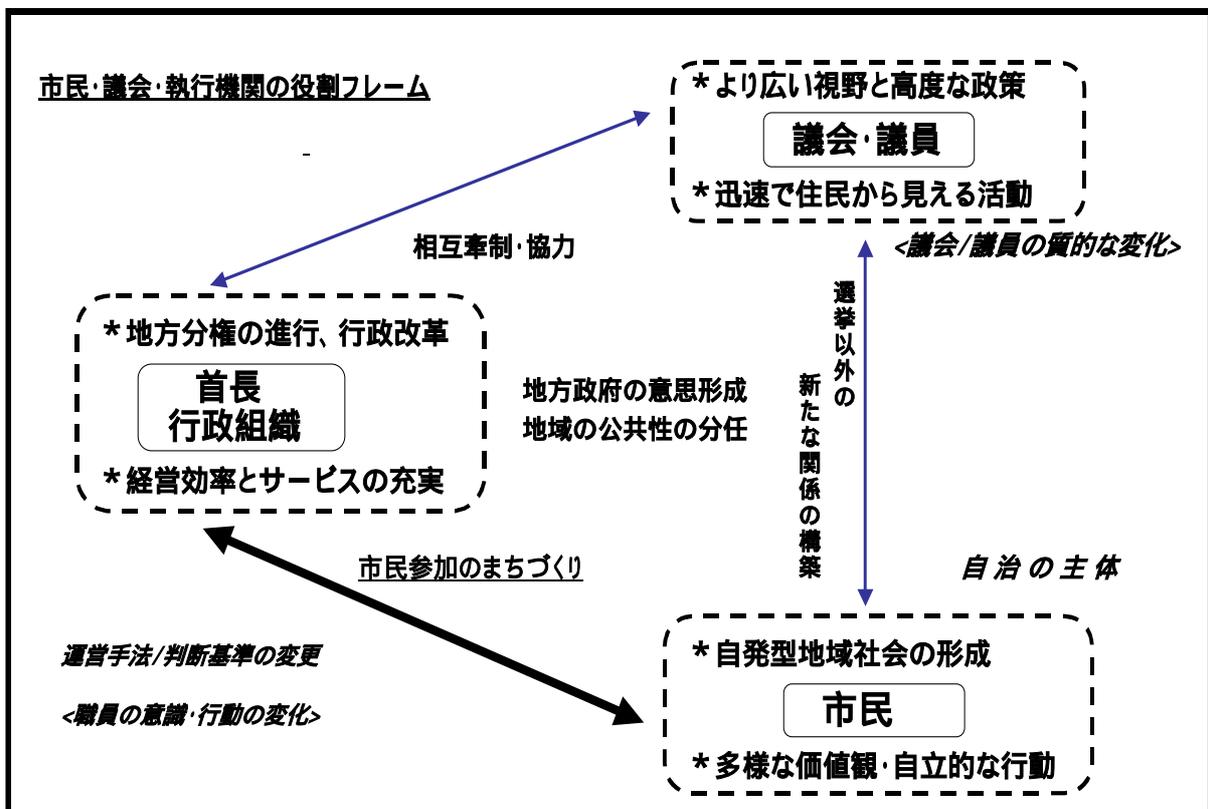
#### 4. 基本構想・基本計画と自治基本条例、市民参加条例

##### (1) 自治基本条例と市民参加条例

はじめに、「基本構想はまちづくりの憲法にも例えられる」と述べた。しかしながら、多くの場合記載される「まちづくりの基本理念」などは、憲法でいうところの「前文」に比喻しえても、その他の部分については法令の様

式を整えているわけではない。もちろん、それをもって基本構想の価値が云々されるものではない。しかし、憲法に例えるとするならば、近年先進的な市で制定ないしは検討の試みられている「自治基本条例」のほうが、むしろ「地方政府の憲法」たるにより相応しいものといえよう。実際、自治基本条例制定の経緯を見ると、市民参加型の基本構想等の計画づくりを行った地方公共団体がその継続として取り組む例が多く見られるところである。本市においても市民会議に集われた有志の方々を中心にして、制定を求める声が高まっている。そこで、その際に心掛けるべき点等について最後に言及したい。

市民会議の中で議論された点の一つに「市民参加条例の制定を求めるべきか自治基本条例か」というものがあつた。もちろん、いずれか一つだけしかつけれないというものではなく、必要とあれば両者の制定に取り組むこともありうるが、その違いについて一度考えてみたい。



図表1 市民・議会・執行機関の役割フレーム（本間基元作成、坂倉仁編集）

「市民参加」と一概に言うが、この場合の「参加」する対象は何であろうか。「行政運営」それとも「公共性」か。また、参加・協働する相手は狭義の行政か。いずれも正解であろうが、憲法ならびに地方自治の基本原則を想起するまでもなく、元来主権の存在するところは住民であり、参加自体は当然のことである。たまたま市民と役所との間で行政運営をめぐる信頼関係が必ずしも十分でない場合に、内外にそのルール化を明示する意義を有するものが市民参加条例ではないか。言わば、地方政府が地域内での住民自治に係る直接参加を担保する性質を持つものといえよう。そうであるならば、必ずしも「条例」の形を採る必要があるものではないし、いずれにしる内向きな性格を有するものである。

一方で自治基本条例であるが、これは地方政府たる市町村が内外、特に他の市町村住民等に対して示す「まちづくりの基本ルール」である。法令の定められ方自体から中央集権的な性格の色濃い我が国の体制の中で、条例においてそうそう極端な独自性を打ち出していくことには多くの制限もあるが、少なくとも都市間競争が言われる今日、地域づくりの方針のルール化が自治基本条例の使命だと言える。そうした意味では「基本構想」と似た性格を有するが、基本構想・基本計画以上に具体的な事象から離れ、義務や権利のルール化を図るものといえよう。そして、自治基本条例を定める市町村はそのことを公表することにより外に対して「まち」の魅力・性格を示していくこととなるのである。

そうであるからこそ、自治基本条例は先に述べた「地方政府の総力をあげて」策定されなければならないし、そのことにより他の条例の上位に位置する条例の地位を有することにもなるのである。

## (2) 真の自治基本条例たることの試み

現在十を超える団体において、名称の別はともかくとして、自治基本条例的要素を持った条例が制定されている。しかしながら、これは決して批判の意味で言うのではないが、真に自治基本条例といえるようなものはまだまだ稀ではないだろうか。むしろ大半は「行政執行基本条例」と称すべき内容のものにと

どまっている。他に先駆けて着手する勇気・先見性は大いに賞賛されることであるし、一度定めたからといって不磨の大典であるはずもなく、絶えず見直すことは可能かつ不可欠であろう。しかしながら、策定する以上は自治基本条例の名に相応しいものとしていく努力が関係者には求められよう。その際重要な視点は「地方政府の基本規定」である性格を常に意識することではなからうか。具体的には、市民・議会・執行機関各々の権利と義務を明らかにすること、及び、国や都道府県、他の市町村との関係等についての基本的なスタンスを明示すること、この二点の記載が必須事項と考える。

こうした意味からは、過日公表された三鷹市まちづくり研究所第2分科会報告書は一つの方向性を示したものとして注目に値する。これまでも21世紀型の自治体として数々の先進的な施策を発表してきた「地方政府」たる三鷹市が、いかにその総力をあげて報告書の趣旨に則った自治基本条例を上程・議決していかか刮目してその推移を見守りたいと考えるとともに、本市が策定に臨む際にも総力をあげて臨めるよう、その時の筆者のポジションには関わらず、一市民として強く望むところである。

おわりに

戦後一貫して続いた、国民の勤勉性を基調としての経済成長を前提とした行政運営は、大きくその舵を変える節目を迎えている。今後迎える本格的な少子・高齢社会を踏まえれば、経済は緩やかな縮小再生産を見込まざるを得なからう。しかしながら、それは決して悲観的な視点で捉えるべきものではなく、むしろ個々人の自己実現達成に目標を置いた成熟社会確立の好機であるとも捉えることができる。

世界でも有数の経済力の下、物理的な「飢え」から解放され、人々の価値観や生活様式が多様化し、「物の充実」から「心の充足」へと要望も変化する中、行政に求められる政策・施策も当然に変化を遂げていく。

一方で、都市はその規模を拡大化していくことが時代の趨勢であろうと考える。そうし

た中での「まちづくり」・地域づくりには、これまで以上に住民の方々の直接・間接的な参加・参画が重要となってくる。

また、その歩みは遅々としており、果たして本質的な部分で考え方が同様であるか否かは別としても、国の地方に対する考え方・姿勢も変化しつつある。

こうした中で、地方が地域のアイデンティティを確立していくためには、内部的な位置取りに汲々として確執を続けるのではなく、地方の総力をあげて事に当たる姿勢が求められる。地方政府の姿勢を明示する自治基本条例の制定や、計画的かつ総合的な行政運営方針を示す基本構想の策定に当たっても、市民・議会・執行機関の三者を中心として、各々が要求・策定・チェックのような関係で臨むのではなく、共に事に当たり策定していく姿勢が重要であり、また、そこには地方政府の全てが網羅される必要があると考えるところである。

#### 注

- 1) 第1章の地方自治法個別条文の解釈については、松本英昭『新版 逐条地方自治法』（学陽書房）を全面的に引用させていただいている。
- 2) 坂倉仁「『八王子ゆめおり市民会議』について 市民参加による計画づくりから協働へ」『多摩学会』第14号、2003年3月
- 3) 本間基元作成「市民・議会・行政の役割フレーム」を基に筆者が若干の加筆・修正を施している。

(総合政策部政策審議室主幹)