

都市政策

季 刊 第 110 号 '03. 1

特集 大都市制度のこれから

これからの大都市制度	本 田 弘
大都市特例制度の歴史	高 寄 昇 三
地方分権と大都市経営	橋 本 行 史
政令指定都市制度と大都市税財政の課題	木 村 收
東京「都制」の現状と課題	佐々木 信 夫
分権時代に向けた地方中枢都市仙台の 現状と方向性	佐 藤 善 建
政令指定都市の共同活動の歩み	吉 本 朗 生

行政資料

こうべ安心サポート委員会財産管理研究部会報告書 「ピアジェ」神戸版の研究	……こうべ安心サポート委員会 財産管理研究部会
神戸市行財政改善懇談会報告書 財政再生へ向けたゼロベースからの改革	……神戸市行財政改善懇談会

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第109号 主要目次 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性

公営住宅の課題と政策方向	高 寄 昇 三
公営住宅と民間住宅の役割分担に関する課題・方向性	太 田 尊 靖
公営住宅管理における課題と今後の方向性	垂 水 英 司
公営住宅制度の位置と性質について	平 山 洋 介
福祉政策・コミュニティ政策との連携という	
公営住宅の役割変化の可能性	山 下 淳
神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について	長 田 淳

行政資料

神戸市における市営住宅関係資料	神戸市住宅局
市民満足度の向上を目指す行政経営	
.....	神戸市政策研究プロジェクトチーム

次号予告 第111号 特集 都市の活性化と地域連携

2003年4月1日発行予定

都心の活性化－集客都市のブランディングと戦略的創生－	橋 爪 紳 也
都市活性化と都市観光	山 上 徹
都市再生プロジェクト	大 塚 映 二
横浜のウォーターフロント開発	若 竹 馨
観光地として蘇った門司港	中 野 隆 司
神戸ながた TMO は、地域商業活性化に貢献できるのか？	東 朋 治
神戸旧居留地のまちづくり	山 本 俊 貞
創造ネットワーク研究所の活動	奥 山 賢 一
特定非営利活動法人てみずの会の活動	桑 原 美 千 子

は し が き

平成12年4月地方分権一括法が施行され、地方分権の推進はスタートした。しかしこの制度改革は、都道府県・市町村全般を対象としたものであり、「大都市」という観点から見た場合、必ずしも十分な内容とはなっていない。今後は、地方自治体の規模・能力に応じた更なる改革が求められている。

大都市は、環境問題、住宅問題、交通問題等の大都市特有の問題を数多く抱えていることに加え、周辺自治体を加えた大都市圏での中枢的な役割をも果たす必要がある。そのためには、今以上に大都市への大幅な権限移譲を行うとともに、それに見合った財源の確保が必要とされている。

平成15年4月1日には、「さいたま市」が政令指定都市に移行する予定である。また、市町村合併が進む中、これまでの基礎的自治体のあり方の見直しや都道府県制度及び大都市制度のあり方等についての議論が各方面で進められている。

地方分権を進めるに当たっては、「補完性の原理」に基づく国と地方の役割の適正化、つまり国と地方の役割と責任を明確にし、地方で解決できる問題はそれぞれの地方の自己決定、自己責任に委ねるという考え方がベースとなっている。地方分権改革推進会議でも、改革の方向としてナショナル・ミニマムの達成から地域が選択する地域ごとの「最適状態」であるローカル・オプティマムの実現へと転換すべきとしている。今後は、この考え方をより具体的で、実のあるものとしていかなければならない。

大都市制度を巡っては、現在「州構想」「都制度」「特別市制度」「憲章都市制度」等制度の枠組みから始めたアプローチがいささか目立っている。しかし、まずは大都市における地方分権のあり方そのものの検討が必要だ。大都市特有のニーズ、大都市のメリットデメリット、大都市の果たす役割等、地方分権時代にふさわしい新しい大都市制度についても一度改めて考えていく必要があるであろう。その中で大事なものは、住民に対して一番近い自治体がどのような権限を持ち、どれだけの税源配分を持たなければいけないのかという住民の視点であろう。

大都市における地方分権改革の動きは、ようやくその緒につこうとしている段階である。本特集では、大都市制度について、これまでの経緯、最近の動向、将来の課題、国内外の具体的事例等いくつかの視点から整理・考察を行っている。本書が大都市制度のこれからを検討するに当たって、その議論をより深めていくための一助となれば幸いである。

特 集 大都市制度のこれから

これからの大都市制度……………	本 田 弘	3
大都市特例制度の歴史……………	高 寄 昇 三	15
地方分権と大都市経営……………	橋 本 行 史	25
政令指定都市制度と大都市税財政の課題……………	木 村 收	37
東京「都制」の現状と課題……………	佐々木 信 夫	65
分権時代に向けた地方中枢都市仙台の 現状と方向性……………	佐 藤 善 建	80
政令指定都市の共同活動の歩み……………	吉 本 朗 生	97

潮流

郵便法違憲判決	(114)	地球環境サミット	(116)
構造改革特区	(120)	ユビキタス	(122)

行政資料

こうべ安心サポート委員会財産管理研究部会報告書 「ピアジェ」神戸版の研究 ……………	こうべ安心サポート委員会 財産管理研究部会	126
神戸市行財政改善懇談会報告書 財政再生へ向けたゼロベースからの改革 ……………	神戸市行財政改善懇談会	137

新刊紹介

21世紀ライフスタイル革命 (152)	都市改革の思想	(153)
電子自治体 (154) パブリック・ガバナンスの IT 革命	コミュニティビジネスと自治体活性化	(155)

これからの大都市制度

本 田 弘

(日本大学法学部教授)

はじめに

大都市に一般の都市とは別の都市制度，すなわち大都市制度が必要であることはこれまでに大方の意見の一致を見ている。「都制度」と「指定都市制度」の2つが設置され実施されている。現在，都制度は東京に適用され，指定都市制度は大阪など12の都市に適用されているが（平成15年4月1日より，さいたま市が指定都市に移行することが平成14年10月25日閣議決定），前者と後者とは制度の内容を異にしている。都制度は，都の区域内に特別地方公共団体である特別区を包括し，府県としての事務の他に都市の事務のうち統一的処理の要請の高いものを行っている。そして，特別区は，ほぼ都市と同様の事務を処理している。他方，指定都市は，それ自体が道府県の区域に包括され，都市としての事務の他に道府県から移譲される事務をも処理している。

大都市に一般の都市とは別の大都市制度が必要だとする理由から設置・実施されている指定都市制度は，大都市の膨大な行財政需要を充足し，複雑な社会的・経済構成を的確に維持展開せしめる問題処理能力の点では決して十分ではない。特に，自己決定・自己責任を理念とする地方分権の制度化の趨勢にあって，大都市がその理念を具体化する行財政を運用する仕組は現行の指定都市に完全には備わっていないからである。一般の都市とは別の大都市制度としての指定都市制度に特段留意したいのは，全国に少なくとも12の指定都市が存在し，北海道から九州にいたるまで主たる地方圏に散在して国土の有機的発展の役割を担っていると考えられるからである。この点は，人口その他中枢管理機能が一極集中している大都市東京とは異なる重要な要素を指定都市が果たしている

ことを意味している。

こうした大都市としての指定都市であるが、それが大都市制度として今後いかなる制度であるべきかが検討されるべきであろう。すなわち、これからの大都市制度の在り方を模索し、地方分権時代に有効に機能しうる制度設計が必要かと思われる。本稿は、そうした主旨からこれからの大都市制度を考えるものである。

1. 大都市制度の必要性

大都市に一般の都市とは別の都市制度が必要だという理解には、人口規模の大なる理由が大都市を意味するからという事実が作用しているからだけではない。大都市に特別な制度が必要なのは、大都市のもつ機能のためである。すなわち、大都市とはビッグ・シティ（人口大規模集積）であるだけでなくグレート・シティ（高度多機能集積）であるがゆえに大都市なのである。そう認識しなければ、大都市に特別な制度を適用せしめる理由は決して大きくはない。大都市には、それが立地する地方圏における中小都市等の多くに影響し、それらの中小都市等の発展を誘導する機能を発揮することが求められている。大都市のもつ膨大な行財政需要と周辺中小都市等との関連について、古くから指摘されている。すなわち、「近年における産業経済の発展に伴い、大都市には中枢管理機能をはじめ業務・生産・流通・文化等の諸機能が著しく集積すると共にその周辺地域の都市化が進んでおり、大都市とその周辺地域は、市町村や府県の行政区域をこえて一体的な生活圏、経済圏を形成しているが、これに対応した土地利用及び公共施設の新陳代謝が適切に行われなため、通勤難、住宅難、水不足、公害等各種の弊害を生じている。その解決を図るためには、合理的な土地利用計画に基づいて各地域がそれぞれの機能を発揮しうるような交通・通信体系を整備するとともに、水資源の開発、住宅・公害等行政の各分野において、広域的・総合的に対策を推進する必要が生じている」（地方制度調査会『大都市行政の問題点について－各省庁等意見』昭和44年9月）と。

大都市には、大都市の問題を解決しうる制度が不可欠なのである。それは、

大都市のみではなく周辺地域の中小都市等の発展を誘導する機能の発揮を可能とする制度を意味してのことなのである。すなわち、「広域的・総合的な対策」を推進することのできる大都市制度が求められているのである。大都市に大都市制度が必要だという考え方や要請に対するこれまでの対応は、かつての①特別市の制度、②大都市に関する特例としての都制度（東京都制）、そして③府県と大都市との間の事務配合の方式によるところの大都市に関する特例（指定都市制度）がある。ここでは、差し当たって「府県と大都市との間の事務配分の方式」による大都市制度たる指定都市の制度が現状における大都市の問題解決に不十分なものであることが指摘されなければならない。後述するように、大都市に固有の制度としての大都市制度が必要であるが、それは現行の指定都市制度が大都市制度として不完全だからである。重ねていうように、大都市には大都市特有の問題解決の可能性の高い制度が必要なのだが、指定都市制度は大都市の自治団体としての観点からも、また大都市の行財政能力の発揮の側面からも不十分な大都市制度なのである。このことを論証するように、大都市特有の機能の発揮を可能とする分権構造を期待した指定都市側では、地方分権についてこう述べている。すなわち、「指定都市は、大都市として道路網や地下鉄の整備、大規模都市開発等に先駆的に取り組んできており、これらを広域的・総合的に実施するための経験、能力を十分に蓄積している。さらに、基礎的自治体としての福祉や教育などの市民生活に密着した行政を着実に進めるとともに、市民参加の推進、区役所機能の充実にも積極的に取り組んできた。このため、分権化に際しては指定都市が持つ大都市自治体としての広域的・総合的機能と、基礎的自治体として市町村全体に共通する機能との両面にわたって、一層の機能発揮が保障されなければならない。したがって、国の権限等の直接的な移譲と、現行の道府県権限等の移譲を同時に行うことで、包括的な事務・権限の確保を図ることが必要である」（指定都市『指定都市の地方分権に関する取り組み』平成11年11月）と述べる。この引用文の後半は、結局、指定都市制度の全てではないものの制度の或る部分の不十分さを含意しているのである。そもそも、府県から大都市への府県事務の一部分を特別に移譲するという方式

そのものが大都市問題を根本的に解決する制度として不十分なのである。大都市制度が必要なのは、一般の都市のもつ事務に加えて、大都市であるがゆえに府県事務の一部を移譲するという特例措置によってではなく、大都市問題解決にいかなる事務事業を要するか、そしていかなる権限を不可欠とするかの発想のうえで大都市の本来もつべき事務事業が決定されるべきであろうし、制度設計がなされる必要がある。そのためには、府県からの事務事業や権限等の移管も必要であろうし、国からのそれらも対象となろう。すなわち、大都市に固有の大都市制度が必要なのである。このことについては、次に項をあらためて述べておきたい。

2. 固有の大都市制度

これからの大都市制度、とくにその制度の基本的構造を検討する前に、大都市制度が現行の指定都市制度のような設置当時の当面策として暫定的な制度ではなく固有のものでなければならないことにふれておく必要がある。

大都市の特例措置として府県の事務事業や権限の一部分を大都市に移譲する方式であり、しかも現行の府県と市町村の二階層制を前提とした大都市制度が指定都市である。そもそも、昭和31年の地方自治法改正による指定都市制度の設置の際に、府県から大都市を分離した「特別市」の制度に替えて、大都市を府県の区域内に位置づけ、府県の下に置く大都市制度を設置したのである。結局は、指定都市が府県が存在を前提とするものであり、府県との関連で成立する制度となったのである。大都市に固有の大都市制度を必要とする最大の要因は、以上のような府県との関連で成立する制度からの解放なのである。つまり、必要なことは府県の事務事業や権限の一部を大都市へ移譲することによって大都市を一般の都市とは異なる特例の地位に置くことによってでもなく、府県と市町村との二階層制の枠組のなかでの大都市制度によってでもない。大都市に独自の事務事業や権限の与えられた地方制度上個別の制度たりうる大都市制度が求められるべきなのである。

地方制度上個別の制度としての大都市制度とは、府県と市町村という二階層

制の枠組を払拭した府県と同じレベルでの大都市の位置づけと大都市の行財政需要を充足するに適合した事務事業や権限の賦与された機能と構造をもつ大都市制度であるべきなのである。大都市内の行政の一元化や総合化を展開し、しかも周辺地域の中小都市等との広域行政化や共同処理を促進するためには、府県・市町村という二階層制の地方制度に位置づけられた大都市制度では制約を免れることはでき難い。大都市に固有の大都市制度が望まれるゆえんである。

しかし、このことは指定都市制度を都制度に移行することを意味しないし、意図してもない。がんらい、二階層制の地方制度の下において府県制度の基礎の上に立つ大都市制度である現行の都制度に、指定都市を移行して固有の大都市制度を形成しようとするものではない。二階層制の枠組を払拭して府県と同じレベルでの大都市の位置づけとは、たしかに府県区域から指定都市を分離することになる。だが、そのことから現在の指定都市である大都市に都制を適用することはわが国の地方制度上ただちに可能ではないだろう。幾度も言及するように、固有の大都市制度は大都市への特例による府県事務事業や権限の一部の移譲という措置ではなく、明確に大都市を府県区域外へ位置づけることが、これからの大都市制度の基本的構造なのである。今回の地方分権化による大都市への国の事務事業や権限の移譲という手法は、あくまでも指定都市の制度内の事務事業や権限の部分的な拡大であっても制度自体が本格的に改善されるわけではない。

地方分権の過程における第2次地方分権推進計画に対する「指定都市の意見」(平成11年3月26日)には、次のような文章が読める。すなわち、「基礎的自治体であり、かつ、都道府県と比肩する能力を有する指定都市については、基本的には道府県と同様の事務・権限の移譲を行うとともに、国・地方間の新たな役割分担に見合った地方への税源移譲が必要」とであるという。この引用文の少なくとも前半は、府県・市町村という二階層制を取り払い、指定都市が府県と同等のレベルに位置づけられるべきとの考え方を含意していると読める。府県と同等のレベルで、「基本的には道府県と同様の事務・権限の移譲」を受けるということは、結局、固有の大都市制度の必要を求めていると見てよい。

筆者は、かつて固有の大都市制度についてこう結論づけたことがある。今も変らぬ考え方であるので、ここで引用しておきたい。すなわち、「大都市に固有の大都市制度の必要は府県および国等の事務を考慮の対象として、それを大都市へ移譲することを意味する。結局は、事務の移譲という方式には指定都市の場合も、ここにいう固有の大都市制度も変わりはないが発想は異なる。大都市は、一般の市町村と異なり行政需要が膨大かつ複雑であるがゆえに大都市でそれらの行政需要を充足することが適切かつ必要であって、そのためには府県行政と大都市行政の二重行政の是正やその一元化、または大都市に対する国・府県の二重監督の解消といった従来から提唱されてきた方式に加えて、大都市であるがゆえに特例ではなく独立の制度として形成されなければならないのである。地方自治法上の「大都市に関する特例」としての制度ではなく、「大都市法」のごとき単独法によって確立される大都市制度であることが不可欠なのである。固有の大都市制度は、もはや実践の必要の段階にあるといえるのである」(『大都市制度論』北樹出版、平成7年12月)。大都市が、とくにグレート・シティとしての役割と期待を果たし、都市主導時代に全国都市の中核として地方行政の発展に寄与する願いを込めて、固有の大都市制度が必要不可欠なのであることを強調しておきたい。

3. 大都市制度の基本構造

筆者が提案する「これからの大都市制度」の基本構造は、あくまでも基本的考え方に近いものであって、全国の枢要な地方圏に存在する大都市が全て同じ構造でなければならない理由は少ない。そのため、広域分権大都市と概念づける大都市を「指定大都市」と「広域大都市」の2つの類型に区分する。この考え方は、既に幾つかの論稿のなかで表明してきたが(前掲『大都市制度論』など)、広域分権大都市とは分権の多くを受け持つことのできるのが大都市であり、当該大都市を中心に広域にわたって周辺地域の中小都市等と行政、経済、産業、文化等において密接な関連を保持できる能力をもつことが可能であるとの観点に立脚した大都市なのである。そして、この広域分権大都市は人口50万

以上の都市を法律によって指定するものとする。現行の指定都市は全て広域分権大都市に含まれるであろうし、その他の50万以上の人口を擁する大都市も含まれるものもあろう。そこで、広域分権大都市は2つの類型に区分される。

・指定大都市

- ①府県から都市行政ならびに府県機能の幾つかを移譲する。
- ②首長（市長）の地位を府県のそれと同等のものとする。
- ③府県の区域外に分離する。

・広域大都市

- ①府県から都市行政ならびに府県機能の幾つかを移譲する。
- ②, ③広域分権大都市として実施後, 大都市行政の運用状況を勘案し後日, ②と③を適用する。すなわち, 指定大都市に移行する。

指定大都市と広域大都市の2つの類型を設定する理由は、現行の指定都市の指定が實際上人口50万以上という法的要件だけでなされてきているわけではないが、残余の人口50万以上の都市を広域分権大都市として指定する場合も含めて考慮すべき必要があるからである。それには、第1は、人口50万人以上の都市を指定大都市の条件とする客観的要件を法定すること、および第2は、人口50万人以上の都市であっても現行の12の指定都市と比較して行政、経済、産業、文化その他において都市の発揮する機能に実際上の格差や成熟度において弱小の場合もあるからである。機能に格差が見られ、弱小な場合には、むしろ広域分権大都市であっても、それは先づ広域大都市という位置づけによって機能の充実を図り、しかる後に指定大都市に格付けすべきとするのが至当と考えられる。

ここで提案する指定大都市にしる広域大都市にしる、広域分権大都市であるからには政令によってではなく法律によって指定されるものとする。このことは、先にふれたとおりである。地方制度の重要な単位である大都市の指定に当たって、法律による決定と明確性が望まれるからである。そして、この広域分権大都市制度に内包される指定大都市と広域大都市とは、ともに対府県との関係における位置づけには差はあるものの（指定大都市は府県の区域からの分

離，広域大都市は府県の区域内に位置づけられる），固有の権限と事務事業を遂行する機能を発揮する役割をもつ点では両者は変りはない。指定大都市制度も広域大都市制度も現行の指定都市制度とは，したがって基本的に異なるのである。

ただ，かつての特別市制度と比較的に類似している指定大都市制度ではあるが，大都市市長を府県知事と同等の位置におくことは大きな違いである。こうした位置づけを指定大都市制度に賦与するのは，わが国における地方制度上の大都市の重要性が一層認識され，一般社会からの期待も寄せられるからである。その認識は，大都市が他の市町村の発展を先導する期待がこれまでに増して一層増幅することが背景に伏在するのに加え，地方行政の中心が府県ではなく実質的に都市に移管されてくると推察されるからである。府県は，今後，市町村という基礎的地方公共団体の調整機能の発揮に特化して行くものと考えられる。そのためには，早晚，府県の機能の再検討，あるいは構造の再編等が不可欠となる。こうした理解をする筆者の思いの中には，既に現行の府県の主として行政的性質が変容してきていると感ぜられるからである。都市化の変動の極めて顕著な大都市周辺地域の市町村，なかんづく中小都市において当該中小都市の区域を単位としてそれらの中小都市が主体となって行う施策のみでは十分な効果が挙げえない場合，府県は文字通り十分に適切な補完機能を発揮しているだろうか。決して，府県がその周辺中小都市に対して有効な行政機能の成果を挙げてはいない。それは，社会経済の構造変化が起因して，府県が中小都市への補完機能としての行政活動を低下してきているからに外ならないからである。必要なことは，中小都市の発展を先導するのは，それらの地域に隣接する大都市の発揮する都市行政に期待することである。

世界的にも，都市主導の地方制度が顕在化しつつある現段階では，わが国においても筆者の提案する広域分権大都市が地方制度の中枢を占め，そしてそれらの周辺中小都市あるいはその周辺の他の地方公共団体に指定大都市や広域大都市の行政機能が波及効果をもたらす構図が望ましいのである。

わが国において，固有の大都市制度の確立を困難にしていた要因は，たんに

府県と大都市との諸々の関係の整理・統合が進捗しなかったことに在るのはいうまでもないが、それは突詰めば都道府県・市区町村という8つの地方行政単位に由来する。大都市制度の本格的な形成・実施を機に行政単位の簡略化、制度のリストラクチャリングが行われるべきであろう。それにはなによりも、「これからの大都市制度」が固有のそれとして制定されねばならない。

以上に述べた広域分権大都市の制度たる指定大都市と広域大都市の基本構造は、わが国の地方制度の枢要な地位に位置づけられるべきであるという主旨からのものである。しかも、そのことは都市行政を遂行する大都市および大都市の周辺地域へ波及する影響力ないし誘導機能の役割を十分に果たせるからである。都市行政一般について、都市自治体以外の行政主体が完全にかつ適切に責務を負う仕組みをもつ先進国家はいづれにも見出すことはできない。このことは、既に80年も前に指摘されていることなのだ。大正11年に来日して当時の東京市を調査したピーアドは、こう述べている。すなわち、「東京の市政は、アメリカの諸都市に比べて、その権限は、数においても、また規模・範囲においても、はるかに制限されたものでしかない。これは、東京市が、都市の行政の能率的な運営に必要な権限の多くを剥奪されていることを意味する。簡単にいえば、世論と都会生活の厳しい現実が市の行政に対して要求する各種の責任を果たすために必要な行政上の権限を、東京市は与えられていないということである。（東京都政調査会訳編『東京の行政と政治』昭和39年9月、なお、後藤新平の序文を付し『東京市政論』と題して東京市政調査会より大正12年12月に翻訳・刊行されている。本稿では、東京都政調査会訳編版を使用した。）また、戦後來日したロブソンによって東京都はこう分析されている。すなわち、「中央政府が東京都の直面する緊急な問題の処理に本気で努力していないということである。（中略）東京都は、時代遅れの機構、不満足な権限、不十分な財源、不当な起債制限、そして混乱し細分された都市交通とによって、1970年代の諸問題に立ち向かおうとやっきになっている」（『東京都政に関する第2次報告書』東京都、昭和44年10月）と。いずれにしても、都市自治体に都市行政の権限が十分に与えられていないのは程度の差はあれ過去現在大幅な違いのないのが、

これまでのわが国の状況であった。地方分権の実施を機に、まずは大都市から権限と財源の充実を図り、地方制度のリーディング・センターとして機能せしめねばならない。大都市制度とは、そのためのものなのである。

4. 大都市制度の設計

ここに提案しているこれからの大都市制度としての広域分権大都市制度は、指定大都市と広域大都市という2つの都市類型からなる大都市制度であることは、既述のとおりである。それらについて、若干の説明を加えておきたい。

(1) 大都市の府県からの分離について

大都市とくに指定大都市を府県の区域外に位置づける。このことは、かつての特別市の制度と同様である。広域大都市は、既に幾分ふれたように広域大都市とし実施後大都市行政の運用状況を勘案して後日指定大都市と同様の府県区域外に位置づけ替えするものとする。府県区域外へ大都市を位置づけることは、特別市制定の際の最大の問題として論議されたが、大都市行政の一元化や総合的な都市行政にとっては不可欠なことなのである。大都市を府県から分離した後の残存区域による府県構成の懸念については、昭和22年前後と現在とでは比較にならぬ社会的・経済的な発展を見ていることと、長期的には府県の所掌する事務事業の性格が変容して行くものと思料され、大きな混乱は惹起しないといえよう。

(2) 大都市の区域について

指定大都市および広域大都市として大都市制度に移行した際の区域については、現在の区域によることが適切であろう。ただし、生活圈や経済圏の一体化、連担化の進んだ地域では大都市とその周辺中小都市等の合併・編入が推進されてもよかるう。大都市の区域をそのままとし、その周辺中小都市等との広域行政・行政の広域処理を実施する場合、それら両者が府県区域を異にして立地しているとしても指定大都市は府県区域外に分離して位置づけられているゆえに手続的に繁雑なことは生じない。したがって、基本的には指定大都市および広域大都市の区域は現在の区域によるものとする。

(3) 大都市の広域行政について

大都市が府県区域から分離するとした場合、大都市と周辺地域との生活圏の一体性が阻害される、および大都市の分離した後の残存区域のみによる府県構成が財政上等からして困難になると主張されたかつての特別市制の際の主として府県側の懸念と反対は、少なくとも現在では重大な問題ではなからう。前項でふれたように、広域行政が「手続的に繁雑なことは生じない」し、広域行政とはそもそもがいかなる行政区域をも交差してなしうることにこそ、その抄味の発揮を期待するのである。同一府県内に立地している大都市と周辺地域の中小都市等の場合にしろ、他府県区域に立地するそれらの場合であるにしても、府県区域が広域行政や行政の広域処理の阻害要因であってはならない。

(4) 大都市の事務事業について

府県区域外に位置づけられて府県区域から分離した指定大都市は（指定大都市へ移行後の広域大都市も）、都市行政一般の事務事業を所掌するのは当然であるが、府県の実施している“都市行政”的な事務事業を指定大都市に移譲すべきである。しかし、大切なことは指定大都市の区域に対して府県が行っている事務事業のうち“府県行政”のなかで實際上大都市に移譲することがふさわしいものを、どう判断するかである。この点については、現行の指定都市側がこれまで幾度となく要請してきている移譲事務事業から検討することが先ずもって急務であろう。要は、大都市行政の一元化・総合化への視点からなされる必要がある。筆者は、かつてこう述べたことがある。すなわち、「大都市制度が必要なのは、大都市問題を一元的に解決し、総合的な都市経営の実施を可能とするためだからである。そのためには、（中略）事務を大都市が所掌して実施することが必要なのであって、府県事務の部分的・断片的な移譲で満足しうるものではない」と（前掲『大都市制度論』）。

(5) 大都市の市長について

既に示したように、指定大都市の首長（市長）の地位を府県のそれと同等のものとする。なぜならば、府県区域から分離し、しかも府県の事務事業の移譲適切なものを所掌する大都市市長は府県知事と同等の権限をもつからである。

大都市のもつ経済的・社会的背景から、しかも府県区域外に位置づけられて固有の大都市制度に立脚する指定大都市の長は、府県知事と同等の地位に在るとすべきである。少くとも、わが国の地方行政制度上二階層制のシステムが府県と大都市との間で解消されるためには、府県・大都市の各首長の間に対等の地位が確立されていなければならない。ここで対等の地位とは、主として府県・大都市双方の権限に格差のないことを条件として表現されるものである。固有の大都市制度とは、こうした内容を担保したものでなければならないのである。

大都市特例制度の歴史

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

1 大都市特例措置の系譜

日本の地方制度において大都市制度は、実は存在しないのである。厳密に言えば特例措置が存在するのみである。したがって許認可権は、一般的には府県が掌握し、政令指定都市は、事務を分担する建前となっている。

府県と大都市の歴史的関係を見ると、第1に、明治時代の三部経済制は、たしかに府県財政を都市部と郡部に区分し、地方税課税、地方税支出を分離した。しかし府県制という枠組みのなかの特例措置である。

第2に、戦前の地方制度において、たしかに大都市に特例をみとめたが、まさに一般的システムの例外措置を個別に措置した特例措置である。府県の大都市に対して監督権限は、一般的制度として存在しつづけたのである。

第3に、戦後、地方自治法で特別市制が、1章を創設して府県から分離独立した自治体として設定された。たしかに措置ではなく制度であるが、実施されることなく削除された。

第4に、特別市制が廃止となり、いわゆる政令指定都市制度ができたが、制度でなく府県事務の16項目の移譲をうけたにすぎない、特例措置そのものである。

現行地方自治法は、大都市制度を認めていないのであり、大都市制度というのは、いわば“裸の王様”であり、大都市サイドが制度と勝手に錯覚しているにすぎない。卑近な事例が、阪神大震災の災害関連行財政は、政令指定都市の神戸市にほとんど例外をみとめていない。

復興基金の管理運用において、神戸市は3分の1の基金負担をしたが、実際

の運用は兵庫県が、政府の直接窓口となり、政府もまた兵庫県を交渉相手として、救済措置を決定していった。

また生活復興支援金の支給基準決定なども同様であり、神戸市は窓口事務を担当しているにすぎず、市町と同列である。まして自衛隊の派遣要請は、都道府県の権限であり、神戸市は兵庫県をつうじて、要請を伝達する事実行為が許されているのみである。

要するに政令指定都市は、「金はださされるが、口はだせない」という状況が一般的である。本州四国連絡橋公団、関西国際空港公団に対して出資金などは、府県なみであるが、発言力はきわめて小さい。

このような現実をみると、政令指定都市は欠陥制度であるが、地方分権一括法でも大都市制度は、かやの外であった。

府県制度のもつ基本的枠組みは、今日も健全であり、大都市制度とはこの拘束力を如何にして克服し、大都市自治の特殊性を制度的保障として、構築していくかが核心である。昨年、大阪府は突如、大阪都構想を発表したが、大都市制度が、府県からの吸収という不安に脅えながら、対応策もないまま今日を迎えている。政令指定都市の発言力、そして社会的な認知度は低落の一途をたどっている。

政令指定都市制度も半世紀を経過しており、大都市制度はいかにあるべきか、歴史的経過をたどり、構築すべき転機を迎えているのである。

2 三部経済制の創設

大都市行政問題は、明治初期の三新法期（明治11～21年）に、まず東京府における三部経済制となった。三部経済制は、三新法体制（地方税規則、府県会規則、郡区町村編制法）のもとでの大都市特例制度として、画一的制度に楔を打ち込み、大都市自治の実践的的制度として、注目される特例制度である。

しかも昭和15年まで半世紀の長きにわたって、三府（東京・大阪・京都）と4県（神奈川・愛知・兵庫・広島）の7府県で実施された。

三部経済制は、基本的には全国的な画一的統治をめざす、明治政府と地方の都市政策 No.110

特殊事情にもとづく、都市自治体の要求による妥協の産物であった。このような要求は、三部経済制のみならず、明治13年4月の島嶼経済の分離（太政官布告第16号）にもみられる。

しかしこの地方特殊問題は、明治地方財政の根幹的難問として、地方財政の深層にうごめいていたのである。町村合併、府県分離（福井・鳥取・奈良・徳島など）、そして三部経済制の問題である。

三部経済制とは府県財政の枠組みのなかで、都市経済、郡部経済、連帯経済の3つに府県財政を分離して、財政処理をしていこうとする特別制度である。

同一府県として処理するか、分離・再置の方式で措置するかであったが、同一府県のなかで財務会計を別個にして、問題解決を図っていく方法が選択された。

要するに「一方に大都市、他方では農村という全く異質の経済地域を人為的に同一の地方団体として制定したわが国の府県制の官治的性格に、より根本的な原因があるといわなければならないであろう。……………『三新法』体制による府県制を実施するために、政府としても区・郡財政運営の分離という形での妥協をはからなければならなかった。おそらく、そのような措置をとることなくしては、『三新法』の施行が困難であったものと思われる」（東京都編「東京都財政史・上」266頁）といわれている。

このように大都市をかかえる府県において、三部経済制が選択されたのは、もし財源調整の発想で行うと、都市部の地方税はあげて郡部の行政費に注ぎ込まれ、都市需要は、まったく無視されてしまう。このことは明治時代という貧弱な都市基盤水準を考えると、都市の崩壊を意味したといっても過言でない。

しかし一方で負担分任の原則で、都市整備財源を均等割的負担で郡部にもとめるとすると、郡部の負担は耐え難いまでの高水準となり、郡部農民はその費用負担にたえられず、生活破綻者が続出するのではなからうか。

政治的には、市部は、東京府を除いて少数派であるため、郡部多数派の掣肘から防衛するため制度化されたといえる。要するに政府は、政治的安定のため、府県行政において、都市部・郡部の対立という紛争の種を除去する必要があっ

た。

制度的には明治12年、東京府「郡区地方税分離条例」（東京府布達甲第20号，明治12年3月3日）で成立し，明治14年2月14日の太政官第8号「三府神奈川
県区郡部会規則」で，国の制度として確立され，本格的には明治22年の改正府
県制で確立する。

三部経済制はこのように明治10年代に創設されていったが，明治12年の東京
府における創設から，昭和15年3月，愛知・兵庫県で廃止されるまで，長期に
わたり存在した。

3 逆特別市制

このように三部経済制で，大都市圏は府県制の枠組みのなかであるが，大都
市圏行財政要求を，一応は充足させる制度的措置を形成させていった。

しかしこの大都市の特例措置は，明治22年の市制町村制の実施をむかえて，
重大な危機に直面する。それは大都市という自治体が，市長公選制のもとで成
立する場合，その政治的行財政的影響力は，きわめて大きく，明治地方制度の
根幹をゆるがしかねない。そこで特例措置を設定すべきであるとの見解が，元
老院などで有力になっていった。いわゆる逆特別市制の問題である。

三市の特例は，市制町村制が明治21年4月25日に公布され，施行が22年4月
1日であるが，その間にあって，元老院が「三府市政制ハ別ニ編成ヲ請フノ意
見書」（明治21年10月6日）を，政府に提出した。

もともと政府原案では，三市は追って特別の制度を設ける方針であったが，
閣議で当初の方針を変更して，一般市制を適用するとなった。したがって三市
をどうするかは，もともと紛糾しやすい懸案事項であった。

第1に，大都市は自治体として認めるにしても，東京府15区のように，区制
で処理されるべきである。東京・大阪・京都など区が，統合して一つの自治体
を構成することは，自治体としては大きすぎる。

要するに東京15区を一市とするは，巨大すぎ，府知事との権限の混乱が発生
することになるので反対するとの意見である。

第2に、東京府から郡部は切り離し、独立の府県として、東京15区だけを一層制の府県として構成し特別制度を創設する。

第3に、東京・大阪・京都などの区が、統合して一つの市を構成することは容認するが、市長をおかず、府知事が市長を兼務するという特例措置を採用する。

まず逆特別市制がなぜ導入されたかである。この間の事情は、市長の公選化反対と同じ根拠に立脚するもので、大きな自治体に自治権を与えると、国家の基礎を危うくするからである。

結局、一般市制より劣位の自治制になった。すなわち明治22年3月法律第12号「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」によって、東京・大阪・京都の3都市には市制は適用せず、府知事・書記官が市長・助役を兼任するという屈辱的制度であった。

このような不当な制度に対して東京・大阪・京都市は、その撤廃をもとめて運動を展開し、明治31年6月法律第19号「市制中東京市京都市大阪市ニ於ケル特例廃止法律」によって、3市の自治は復活する。

このように明治地方制度の制定は、大都市の制度的危機であったが、三部経済制も府県制の実施で、危機に見舞われる。

三部経済制の問題は、府県制実施をめぐる問題化してくる。三部経済制は、府県制第27・49・71・72条によって、東京・大阪・京都府の3府に限定された。その他の県にあっては一時的に三部経済制は廃止となった。

第1に、府県制27・49・71・72条によって、三部経済制は東京・大阪・京都府の3府に限定された。その他の県にあっては一時的に三部経済制は廃止となった。

府県制は3市については、府県知事が市長を兼ねるいわゆる逆特別市制の導入を実施したので、三部経済制導入も問題がない。

第2に、府県制97条で「区郡部会規則」の廃止が予定されていた。これは従来「三部経済制」を支えていた制度を廃止せんとするものであり、むしろそれまでの三部経済制を基本的に否定する措置であった。しかしこのような三部経

済制の廃止案は、明治25年6月25日、府県制27条追加（法律第7号）で、三部経済制の存続が決まった。

三部経済制の政治・行政制度的存在価値であった部会制度は、明治32年6月21日、勅令285号の「市部会郡部会ノ特例ニ関スル件」で、存続の法的根拠が確立した。

明治32年3月の新府県制の付則第140条で「特別ノ事情アル府県ハ、勅令ノ定ムル所ニ依リ市部郡部ノ経済ヲ分別シ所謂三部制ヲ採リ得ルコトヲ定ム」とされた。

同付則は、三部経済制について具体的に内容は、定めることなく、勅令・省令に委ねた。明治32年6月に、三部経済制に関連して、次の3つの勅令・省令が公布された。

- 1 市部会郡部会等ノ特例ニ関スル件（勅令285号）
- 2 市部会郡部会市部参事会郡部参事会ヲ設クヘキ府県（内務省令25号）
- 3 府県費ノ分賦及不均一賦課ニ関スル件（勅令316号）

これらの根拠法令によって、従来どおり、三府のほか神奈川、愛知、兵庫、広島 の 4 県において、「三部経済制」が存在することとなった。

このような逆特別市制の導入、三部経済制の危機をみると、政府の府県制擁護と府県サイドの思惑は、連動して、大都市にきわめて不利な制度を形成していく、一般的な体質・性向をもっている。したがって大都市制度は、常に警戒と不断の運動が不可欠であることを物語っている。

4 戦前特別市制運動の展開

明治32年に逆特別市が廃止されると、旧六大都市は、府県制からの独立をもとめて特別市運動を展開する。明治後期の大都市の自治体としての成長を背景にして、府県との二重行政の回避、都市基盤整備の促進をめざす。

特別市運動は、明治20年代の東京市「市制特例撤廃運動」が発展したものといえるが、大正期に入り六大都市が足並みをそろえて展開された。

その運動の目的は、事務の移譲、監督の撤廃であり、東京市区改正条例の六都市政策 No.110

大都市への適用，道路法にもとづく道路管理者として特別権限付与などである。大正11年「六大都市行政監督ニ関スル法律」となって結実する。

さらに六大都市は，府県からの離脱をめざして，特別市制法案を昭和2年の第50回帝国議会で提出したが実現をみていない。その後昭和4～13年まで8回にわたって特別市制法案を提出するが，衆議院は通過するが，貴族院で廃案となっている。

しかしこのような大都市サイドの独立運動に対して，府県サイドの府県制擁護の運動も，高まってきた。まず三部経済制は，府県の一体性という点からは，“許されざる措置”となってきた。したがって府県の自治性が高まり，都市化がひろがると，三部経済制の実質的な存在理由がくずれてきた。

三部経済制の廃止は，大正14年大阪府の廃止にはじまる。ついで昭和2年神奈川県，昭和6年京都府，広島県，昭和7年東京府がそれぞれ『三部経済制』を廃止したが，最後に昭和15年3月，勅令第333号をもって制度上完全に廃止された。15年まで存続したのは，兵庫・愛知県である。

そして特別市運動に対しては，官治都制案をはじめとして，さまざまな対抗案が提示され，特別市運動は都制による市制の消滅という危険な賭けとなってきた。昭和18年，戦時下の帝都防衛という大義名分のもとに，一気に東京都制が実施される。

しかし都制は，大都市行政，そして大都市住民にとって有益で効率的な制度であるならば，反対する理由はない。この点については，東京都制の検証が不十分である。府県が基礎的住民サービスと市町村への監督権を双方をもつことは，自治体としての性格を複雑にし，地方行政においても発想の混乱・実施能力の限界がみられる。都制は単独の完全一層であるべきある。

かりに東京都において，23区で東京都を形成し，残余の市町村は，東京府として新設しても十分に府県としての規模・機能を発揮できる。区部の人口800万人を除外しても，人口390万人の団体であり，地理的にも一体性があり問題はない。

大阪都構想も同様であり，大阪府を大阪都，北摂県，泉南県の3分割すれば

よい。道州制による府県統合にのみ関心があつまっているが、府県分割一層制も、十分に検討に値する改革である。

5 戦後第1次特別市制運動

戦後、東京市が脱落したが、五大都市は特別市制運動を昭和20年11月には再開し、政府に要望書を提出し、21年2月には「大都市制度確立に関する要望」に「特別市制法案」を添付して、政府に再度の要請をした。

昭和21年9月の第1次改正では知事公選制は実現したが、特別市制は盛り込まれなかった。しかし総司令部はこの改正は、民主化分権化が不十分として、さらなる改正をせまり、第90帝国議会は、7項目の付帯決議を行ったが、その1つに特別市制があげられた。

昭和21年10月、発足した地方制度調査会第2部会では、府県・大都市は鋭く対立したが、12月25日、特別市制の答申がだされた。22年制定された地方自治法に、特別市制が定められ、戦前からの大都市の悲願であった特別市制が実現するかにみえた。

この段階に入って府県サイドの猛烈な巻返し運動がおこり、遂に昭和22年7月26日、GHQ、政府がともに特別市制には、当該府県の住民投票が必要と決定してしまった。五大都市側の最後のツメを欠いた隙を突いた、府県サイドのクーデターであった。

住民投票を当該市から当該府県住民に拡大することは、解釈としてかなり無理があるが、政治・行政的混乱を憂慮したGHQが変身したといえる。そしてもともとアメリカには特別市制はなく、日本の官治体制の根強い支配メカニズムへの認識が欠落していた。

五大府県は、法律的には不利であったが、社会的には食料配給の混乱などの事態を巧みに利用して、特別市制反対の世論の醸成に成功したといえる。

ただ大都市サイドは、京都市以外は当該府県で大都市人口が、郡部人口を上回ることがなかったので、昭和22年9月29日、事実上の敗北宣言ともいえるべき運動中止を表明した。

しかし戦略的には京都市だけでも、特別市制を導入すれば、残りの4大都市もいずれ特別市制が適用される可能性は十分にあった。敗北してもともとであるから、捨身の賭けをすべきであった。

6 第2次特別市制運動

戦後、地方行財政制度は、まずシャープ勧告にもとづく財政制度改革が実施されたが、地方行政制度については、昭和25～26年にかけて地方行政調査委員会において、事務配分を中心とした勧告がだされ、市町村優先の原則が確認された。

五大都市は、再度、特別市制の実現をめざして運動を展開する。昭和26～27年にかけて、特別市制法案の制定を国会に働きかけるが、五大府県サイドの政治的対立がふかまり、都制案とのせめぎあいとなった。

大都市問題の解決は、特別市、都制、特例制度の3つの選択肢があるが、このいずれの制度も決定的なメリットを有していない。したがって制度の選択は、関係団体の政治力で決着がつけられることになる。

このような大都市制度の膠着状況を打開するため、昭和28年10月、第1次地方制度調査会は、当面の措置として特定事務を大都市に移譲し、大都市運営の合理化を図る答申（中間答申）をだした。

政府は、この線にそって事態の解決をめざし、昭和31年4月（第24国会）で地方自治法を改正し、特別市制の条文削除と16項目の移譲の「大都市に関する特例」が定められた。

特別市制運動という視点からは、大都市サイドの完敗であり、府県はむしろ16項目という行政サービス事務を移管して、権限行政を特化でき、府県制の地位はかえって強化された。しかも特別市制を地方自治法から削除し、将来の禍根を断つことができ、府県制をより安定的なものにした。

戦前からの特別市制運動は、政令指定都市という特例措置で、特別市制とは似て非なる措置となった。そして現在もこの事務移譲方式の拡大適用が、他の都市にも適用され「中核市」などとなっている。

政令指定都市も発足から半世紀がたち、制度疲労が目立つ状況にある。この度の地方分権一括法でも、大都市制度は俎上にもものらなかった。政令指定都市自身が、事務財源再配分の見解しか提示できない以上、大都市の制度的展開は期待できないのである。

本来あるべき大都市制度とはなにか、府県・大都市でなく、日本の地方自治、住民福祉の向上の視点から、歴史の原点に回帰して運動の戦略を見直す時期を迎えているのである。

参考文献 高寄昇三「地方分権と大都市」勁草書房 平成7年

三部経済制については、高橋誠「「三部経済制」の研究（1・2）」「経済志林」第34巻第4号、第36巻第1号 昭和41年

金沢史男「日本府県財政における「三部経済制」の形成・確立（1・2）」「神奈川県史研究」第43・44号 昭和56年

戦後大都市制形成については、天川晃「地方自治制度の改革」東京大学社会科学研究所編「戦後改革3」東大出版会 昭和49年

「内山知事と特別市制問題」「郷土神奈川」第30号 平成4年、「特別市制をめぐる大都市と県の対抗」天川晃等編「地域から見直す占領改革」山川出版 平成13年

地方分権と大都市経営

—英国ロンドンの大都市制度改革に学ぶ—

橋 本 行 史

(甲子園大学経営情報学部教授)

1. はじめに

英国の住宅は、古くなっても外観からは何ら変化が窺えない。たとえ、住人が代わることがあっても当初建築されたときの様式に従って何年も住み続けられる。このように、古い歴史を持つ英国には何かにつけ保守的なイメージが付きまとうが、一方で驚くほどに進歩的な部分を持っている。日本とは比較することができないほどの地方自治制度を巡る柔軟な取組みもその一つである。

勿論、日本のように憲法上の地方自治制度の保障規定がないことや、伝統の2大政党制による政権交代が、地方自治制度の変更を進める原動力となっていることも否定できない。さりとて、1192年のシティ成立の歴史が示す世界最初の都市発祥の地でもある英国の地方自治制度の改革は、地方分権への岐路に差し掛かっている日本が参考にする点も多い。

英国の地方自治制度は、1979年5月の保守党サッチャー政権誕生によって、大きな改革が次々と実施されてきた。1997年5月には、18年間続いた保守党政権が労働党政権に代わったが、今度は、労働党のブレア首相の下で再び大きな改革が行われている。

とりわけ、1986年3月の旧・大ロンドン市（Greater London Council：以下GLCと略す。）の廃止以降、全域を管轄する自治体を持たなかったロンドンにおいて、2000年7月3日に14年ぶりに広域地方自治体である新・大ロンドン市（Greater London Authority：以下GLAと略す。）が復活している。

このGLCの廃止、GLAの復活を巡る一連の経緯と新たなGLAが持つ制度内容は、国から都道府県への権限移譲と財政力強化を目的とした市町村合併を

中心にして進む現在の地方分権の流れの中で、その方向性を未だ見出せないでいる日本の大都市制度、大都市経営を考える上で、非常に示唆に富む内容を持っている。

そこで、本稿では、保守党政権から労働党政権にかけての英国地方自治制度の改革の大筋を辿ったのち、新たに誕生した GLA に焦点をあてて、その改革の理念と実際の内容を考察したい¹⁾。

2. サッチャーの地方自治制度改革

1979年5月に誕生した保守党政権は、「鉄の女」と呼ばれるサッチャー首相の下で、福祉国家思想に基づいた長年の国家運営からイギリス病と呼ばれるまでに疲弊した英国の社会経済の建て直しを図るために、効率性重視の政策を様々な分野で展開した。

その対象は、当然のことながら、公共部門にも向けられ、中央、地方を問わず、徹底した行財政改革が実施された。

地方における改革の代表は、1980年（1988年、1992年に対象範囲を拡大）に実施した強制競争入札制度（Compulsory Competitive Tendering：以下 CCT と略す。）の導入であろう。その内容は、建物の維持管理、道路の新規建設・維持補修、ごみ収集や清掃、学校給食など、地方自治体の直営業務を民間企業との競争入札に付して、コスト競争に敗れた部門を廃止するという非常に厳しいものであった。

その外にも、地方の財政支出の拡大を防ぐために、1985年に、翌年度予算の伸び率の上限を国が定めて、地方税源であるレイト（Rates：資産課税）の最高税額を国が制限するキャッピング（Rate Capping：課税制限）が導入された。また、1990年に、主に法人が負担する非居住用レイト（Non Domestic Rates）が、地方税から国税に転換されて、地方自治体による非居住者レイトの税率引き上げにストップがかけられた。

改革は、地方制度の枠組みにも及んだ。

サッチャー政権以前のロンドンでは、ロンドン・カウンティ・カウンシル
都市政策 No.110

(London County Council : LCC) が1964年4月に改組されて生まれた GLC と、区に相当するバラ (London Borough) ・シティ (City of London) の二層制が採用されてきた。ロンドンを除く6つの大都市圏でも、1974年4月の地方制度改革以来、県に相当するカウンティ (County) と市に相当するディストリクト (District) の二層制、非大都市圏でも、同様にカウンティとディストリクトによる二層制 (注: 非大都市圏では大都市圏と異なって、カウンティの方がディストリクトよりも大きな権限を持っている。) の行政組織が採用されてきた。

しかし、サッチャー政権になってから、簡素・合理化を目的に地方行政組織の一層制化が、強力に推し進められた。

イングランドを例にすると、1986年3月にロンドン全域を管轄していた GLC が廃止されて、基礎的地方自治体である32 (インナー・ロンドン13団体、アウター・ロンドン19団体) のバラとシティだけが残された。6つの大都市圏においてもカウンティが廃止され、36のディストリクトによる一層制の行政組織が実現された。

行政組織の一層制化は、ロンドンや6大都市圏以外にも及び、非大都市圏では、1991年から、カウンティに属さない単一自治体であるユニタリー (Unitary) が生まれていった。ただ、カウンティとディストリクト、あるいは、ディストリクト相互の主導権争いによって、イングランド全域にわたる完全な一層制化は成らなかった。

サッチャーは、レイト自体の見直しにも乗り出し、1990年に、土地保有者に税負担が集中する居住者用レイト (Domestic Rates) に代えて、すべての住民が等しく税金を負担するコミュニティ・チャージ (Community Charge) を導入した。しかし、これは、納税者の強い反発を受けてわずか3年で廃止され、1993年から、資産課税と人的課税の双方の要素をもつカウンシル・タックス (Council Tax) が新たに導入されることになった。

結局、このコミュニティ・チャージを巡る国民の不満がきっかけとなって、サッチャーは1990年11月に退陣し、同じ保守党のメジャーに政権を譲るが、

現在のイングランドの地方自治体

区分	ロンドン		大都市圏	非大都市圏	
広域的自治体	GLA (1) Greater London Authority		(なし)	カウンティ(34) Non-Metropolitan County Councils	(なし)
基礎的自治体	ロンドンバラ(32) London Borough Councils	シティ(1) City of London Corporation	ディストリクト(36) Metropolitan District Councils	ディストリクト(238) Non-Metropolitan Districts	ユニタリー(46) Unitary Councils

出所：(財)自治体国際化協会『英国の地方自治』P8 図3 を一部変更して作成。

サッチャーの地方自治制度の改革は、メジャー首相の下においても忠実に維持された。

3. ブレアの地方自治制度改革

1997年5月の総選挙で、労働党は、18年ぶりに保守党から政権を取り戻した。その立役者は、労働党をオールドレーバーからニューレーバーに近代化させたといわれるトニー・ブレア（1953年5月生）である。ブレアは、効率性を重視して厳しい競争原理を導入したサッチャー改革に批判的な立場を取りつつも、従来の労働党の政策理念であった福祉国家観に基づく大きな政府にも戻らないという「第三の道」を政権の指導理念に掲げて、新たな改革に乗り出した。ブレアが行った地方自治制度改革を見てみよう。

(1) 地方分権（decentralization）の推進

英国は、一つの状態を取っているが、実はイングランド、ウェールズ、スコットランドおよび北アイルランドの4つの国（nations）で構成される連合王国である。

ブレアは、このうち、イングランドを除いた3国について、1999年7月にウェールズ議会（National Assembly for Wales）およびスコットランド議会（Scottish Parliament）、また、1999年12月に北アイルランド議会（Northern

Ireland Assembly) の設置を認めて、地域の根強い主権回復の要求に一定の範囲で応えた。

一方、イングランドについては、他の3国と異なって、構成する9区域全域を管轄する機関を設置することはしないものの、2000年7月に首都ロンドンに広域的地方自治体として GLA を復活させた。

(2) ベストバリュー (Best Value) の導入

サッチャーによって導入された CCT は、コスト偏重の批判とともに、その厳しい内容から、地方自治体の評判はよいものではなかった。

そこで、ブレアは、CCT を廃止する一方で、2000年4月から、ベストバリューと呼ばれる新たな行政管理制度を本格的に導入した。ベストバリューの目的は、行政コストの削減と行政運営の質の向上という相反する目的を同時に達成させることにあると説明され、具体的な内容として、地方自治体は、5年以内に上位25%の地方自治体のランクまで行政運営の水準を上げることが求められる。そして、結果が出なかった自治体に対しては、改善計画の作成、民間委託の実施、行政機能の見直しなどの介入が、中央政府に認められている。

(3) キャッピング (Rate Capping) の廃止

CCT と並んで地方自治体に評判の悪かったキャッピングも、ブレアによって廃止された。その代わりに、急激な予算増加や税の大幅な引き上げを行う団体に対象を限って、中央政府の指導が行なわれることになった。

もっとも、保守党政権下での地方税制の改革が、ブレア政権でも維持されたために、非居住者用レイトの国税への転換によって地方の自主財源比率が約50%から約20%に引下げられたままでは、キャッピングの廃止はあまり意味があるものとはいえなかった。

4. 広域的地方自治体 GLA の創設

(1) GLA の創設

保守党からの政権奪取を狙う労働党は、1997年5月の総選挙に際して、ロンドンに新たな広域的地方自治体を創設することを公約の一つに掲げた。

労働党は、選挙に勝利するや、1997年7月にグリーンペーパーと呼ばれる政策協議書（A Consultation Paper）「ロンドンの新しいリーダーシップ（New Leadership for London）」を発行し、市民はじめ各方面の意見を集約した後、1998年3月にホワイトペーパーと呼ばれる GLA の設置と公選市長の導入に係る政策実施案（「ロンドンの市長と議会（Mayor and Assembly for London）」）を公表して、1998年5月にその賛否を問う住民投票を実施した。投票率は、34.61%と予想よりも低かったものの、賛成票は72.01%にのぼって政府提案は信任され、1998年12月に GLA 創設法案が国会に提出され、1999年11月に成立した。

その結果、2000年5月に GLA の市長選及び議員選挙が行われ、2000年7月3日に GLA が正式に誕生した。このような経過を辿って、ロンドン は再び二層制の行政組織に戻ったわけである。

しかしながら、GLA の創設は、一層制の地方自治制度の下にあったバラとシティからみれば、GLA が間に入ることによって中央政府との距離が遠くなり、地方分権の理念に反するようにも捉えられる。そこで、GLA の所管業務を広域行政に特化して二重行政が排されるとともに、中央政府が持っていた権限の一部を GLA に委譲することによって、地方分権の理念との合致が図られた。

(2) GLA の組織

14年ぶりに復活した GLA は、以前の GLC とは組織的にも大きく異なっている。

英国の地方自治体では、一般的に委員会制（Committee System）が採用され、無給の公選議員による議会から権限を委任された委員会の下に各行政組織が設けられている。行政組織の長である事務総長（Chief Executive）は、公募制で議会により任命される。また、首長は、地方議会によって毎年互選される議長が兼ね、その役割は極めて形式的なものに止まっている。

しかしながら、GLA では、英国で初めての公選制の首長制度が採用され、市長のリーダーシップが期待されるとともに、責任体制の明確化が図られてい

る。

市長は、戦略計画及び行動計画の策定、予算案の編成及び議会への提出、戦略計画実施のための調整、執行機関の任命等を行うほか、ロンドンを代表する。また、議会は、市長の政策形成に対する支援、予算案の承認・修正、ロンドンの主要課題の調査、戦略計画の実施状況の検証などを行うことになって、日本の自治体のように、市長と議会との関係にチェックアンドバランスが働くように設計されている。ちなみに、議員は常勤で有給である。

GLA では、組織の簡素化にも、特に大きな注意が払われている。GLA は、交通、経済開発、警察、消防の直営事業を合理的に遂行するために、市長がトップの任命権を持つ4つの行政機関を外局（職員数約60,000人）として設けるとともに、GLA 本体は、市長1名、25名の公選議員（選挙区14名、比例区11名）と現在約440人（完成時には約490人規模）の職員で構成されている。

GLA の建物は、旧 GLC の建物が既に日本企業に売却されていることもあって、タワーブリッジ近くのテムズ川南岸に2000年7月に完成したポスト・モダン様式の10階建のビルが充てられている。かつての GLC が、最高時には職員約2万5,000人とも言われる大所帯であったことに比較すれば、スタッフの人数も建物も、極めてコンパクトなものとなっている。

(3) GLA の所管事務

GLA の所管業務をみる前に、GLC の廃止によってその業務が何処に移されたのかをみてみよう。

GLC の廃止によって、32のバラとシティは、従来の福祉、環境などの業務に加えて、計画、住宅、道路、交通管理、公園などの業務を引き継いだ。これによって、重複していた事務は基本的にバラ（シティを含む）の権限となった。また、GLC の広域的業務は、バラの代表で構成される幾つかの合同委員会（ロンドン計画諮問委員会・ロンドンバラ補助金委員会など）、インナー・ロンドン教育庁（1990年4月に廃止され、教育行政はバラに移管）、中央省庁（環境省・内閣ロンドン小委員会など）、政府任命機関（ロンドン交通局・技術教育校など）などの約100機関に引き継がれていった。

The GLA Group (GLA と 4 つの外局で構成)



出所：GLA homepage より作成。

(http://www.london.gov.uk/approot/london_group.jsp)

新しく創設された GLA の所管業務については、GLC がバラやシティの業務と重なる住宅や交通などを手がけて経費の無駄遣いを批判されたことに鑑みて、二重行政を避けるために両者の役割分担が明確化され、その業務範囲が限定されている。

すなわち、GLA は、ロンドン全域に係る長期計画や各区との調整など、広域行政機関としてバラやシティの所管事務と重複しない広域的・補完的事務のみを行うこととされ、住民に対する直接的な行政サービスはこれまで通り、バラとシティ、もしくは4つの外局が行うこととされた。

具体的に GLA の所管事務とされているものは、①公共交通 (transport)、②地域計画 (planning)、③経済開発 (economic development and regeneration)、④環境保全 (environment)、⑤警察 (police)、⑥消防緊急計画 (fire and emergency planning)、⑦文化振興 (culture, media and sport)、⑧保健 (public health) の8つである。

(4) GLA 市長と中央政府との微妙な関係

GLA は、そのコンパクトな行政組織の実現以外にも、英国史上初めての公選制の首長を設けて、そのリーダーシップの発揮によって、行政の効率化を図ることが期待されていることは前述した通りである。

しかしながら、この企画は、現在のところ、中央政府の思惑通りには進んでいない。

まず、2000年5月に行なわれた初回の市長選挙の投票率は、33.65%と通常の地方選挙と変わらない低投票率にとどまり、市長公選制度の導入に対する市民の意識の低さが示された。

また、労働党最左派とされ、GLCのリーダーでもあったケン・リビングストンが、ブレアの度重なる立候補阻止工作にもかかわらず、労働党を離党してロンドン市長選に出馬して当選（得票率38.96%）したことも、中央政府の計算違いであった。

GLAが創設された2000年7月3日に就任し、初代ロンドン市長となったリビングストンは、与えられた市長の任務を着実にこなす一方で、ブレアが危惧したように、GLAと中央政府との間に政策面での違いを生じさせている。

リビングストンは、市長選挙の最大の争点であったロンドン中心部の交通対策に関して、カイリー前ニューヨーク市交通局長をその経験に着目してロンドン交通局のトップに据えた。そして、打ち出された交通混雑対策は、インナー・ロンドンに進入するすべての自動車に混雑緩和賦課金（Congestion Charging）を課し、都心の交通量を約10%削減するとともに、得られる収入を公共交通の充実に回すというものである。

ロンドンの公共交通機関として約140年間の歴史を持つ地下鉄の老朽化対策にもGLAと中央政府との違いが出ている。

中央政府では、官民パートナーシップ（Public Private Partnership）による部分民営化の方針を打ち出している。具体的には、地下鉄網を3分割して線路や施設の管理や整備を民間企業に任せる一方、運行面は公的部門に残すというものである。

これに対して、リビングストンは、1996年に資産管理と運営を分離するかたちで分割民営化した旧英国鉄道が、その後に各路線で相次いで大事故を起こしていることを指摘して、公営維持による立て直しを主張している。なお、リビングストンが地下鉄部分民営化の中止を求めて中央政府を相手取って起した訴

訟に対しては、英国高等法院が、2001年7月30日にその訴えを却下している。

5. 結論

本稿は、英国の大都市制度の改革が、歴史と文化を異にする日本において、そのまま妥当すると考えるものではない。

ただ、変遷を重ねながらも、新たな二層制の地方行政組織を作り上げた英国ロンドンの大都市制度改革は、今後の日本の大都市制度のあり方に対して、以下のような貴重な示唆を与えていることも事実である。

まず第一に、二重行政の排除と組織の簡素化を実際に実現して、広域行政機関を置く場合のあるべきかたちが提示されたことである。

GLA では、二重行政を防ぐために補完性の原則を徹底して、計画・調整を中心とする広域事務に所管事務を特化させることによって、旧 GLC とバラシティとの間にあった事務の混乱を排して、直接的な住民サービスを行う基礎的行政機関と総合調整機能を担当する広域的行政機関という極めて簡潔でムダのない二層制の行政組織を実現している。さらに、4つの直営事業部門の外局化によって、GLA の肥大化を防ぐ工夫が凝らされ、現在のところは、双方ともに成功している。

第二に、広域的地方自治体と基礎的自治体の何れが優位に立つかといった既存の制度を前提とした従来の発想から抜け出して、大都市制度改革に、新たな発想を持ち込んだことである。

GLA の創設が労働党のみならず保守党からも支持された理由に、現在のロンドンが抱える大プロジェクトであるドックランド再開発の低迷がある。この巨大事業の先行き不安がきっかけとなって、英国経済全体に影響を与える国際都市ロンドンの広域的で一体的な開発の重要性の認識が市民の間に広まったといわれる。

このようなドックランド再開発に生じた例を見るまでもなく、グローバル化した社会は、既存の行政の枠に囚われない新たな広域的視点、あるいは、国家的視点に立った国際競争力の強化を志向した大都市制度改革を求めつつある。

日本の大都市も、グローバル化、IT化、さらには、自治体の規模決定に大きな影響を与える少子化の真っ只中にある。今後も製造業の海外移転が進むなか、大都市が持つ金融、商業、物流、観光などの面における国際競争力の回復・強化が、国家の経済発展に大きな影響を与えることは疑いがない。しかし、残念ながら、政治的な実現可能性を重視する故か、大都市制度改革を巡る議論も、現在のところ、現行制度の大枠の中での議論にとどまっている。

一方、英国ロンドンにおいて復活したGLAは、問題点も明らかにしている。

第一は、リーダーシップの発揮を期待して設けられた大規模自治体の公選首長を、中央政府の意向に沿うようにコントロールすることの難しさである。

ロンドンに新たに誕生した公選市長は、ロンドン全域の代表者としての役割を期待以上に果たしていることが評価される一方で、行政効率化という当初の中央政府の意向に反して、地元のニーズを汲み上げる形で行政の関与拡大・財政支出の増大という旧路線へ回帰することが懸念されている。

これは、中央政府が有する財源と権限の今後のGLAへの移譲の範囲にも密接に絡み合う問題ともなっている。

第二は、政策的・人工的に拡大された大規模自治体に対して、住民が抱く一体感（Local Identity）の低さである。

1998年5月に実施されたGLA創設の是非を問う住民投票の投票率は34.61%と低得票率であったが、2000年5月にロンドンで実施された初代市長選挙の投票率もまた33.65%と極めて低い投票率であった。

市民が抱く地域へのアイデンティティが、行政主導で巨大化した自治体全域には拡がらず、バラやシティ、あるいは、それよりもっと小さな自らの居住地域とその周辺のコミュニティレベルにとどまっていることを窺わせている。

この問題は、日本においても、市町村合併が進む過程において、形を変えて浮び上がってくる可能性があるであろう。

最後になるが、サッチャーの地方自治制度改革がブレアによって変更されたように、ブレアの地方自治制度改革の内容が早晚見直されることも充分考えられる。ただ、英国におけるこうした改革のダイナミズムこそ、改革が苦手とさ

れる日本が、制度改革に直面した場合にその内容以上に見習うべきことかもしれない。

〔注〕

1) 調査にあたっては、2002年9月に訪れた自治体国際化協会ロンドン事務所から資料提供を受けた。

【参考文献】

自治体国際化協会ロンドン事務所「GLAに関する住民投票とその結果」『自治体国際化フォーラム』107号, 1998年9月。

高島進「イギリスの地方行政の新方向」『自治体国際化フォーラム』122号, 1999年12月。

金子安秀『ロンドンの新しい広域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティーの創設—』(CLAIR REPORT 第195号), 2000年5月。

(財)自治体国際化協会『英国の地方自治』(CLAIR 冊子第43号), 2000年8月。

安藤明「2000年英国地方自治法の概要」『自治体国際化フォーラム』136号, 2001年2月。

渡辺文「動き出したグレーター・ロンドン・オーソリティー」『自治体国際化フォーラム』136号, 2001年2月。

堀敦博「イングランドにおける地方分権に向けた動き」『自治体国際化フォーラム』151号, 2002年5月。

大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市1 ロンドン』(財)東京大学出版会, 1985年。

高寄昇三『現代イギリスの地方自治』勁草書房, 1996年12月。

横浜市企画局『諸外国における大都市制度の比較調査報告書』, 1998年3月。

舟場正富『ブレアのイギリス』PHP 研究所, 1998年10月。

東郷尚武「ロンドンの行政改革—新ロンドン庁 (GLA) の発足にむけて—」『都市問題』第90巻第1号, 1999年1月。

国土庁都市圏整備局・名古屋市『国際比較による大都市問題調査研究報告書』, 2000年8月。

自治・分権ジャーナリストの会『英国の地方分権改革』日本評論社, 2000年9月。

GLA homepage (<http://www.london.gov.uk>)

以上

政令指定都市制度と大都市税財政の課題

木 村 収

(阪南大学経済学部教授)

1 地方制度改革論議の論点と大都市

地方分権一括法に集約された第1次分権改革について、その推進役であった地方分権推進委員会は、その最終報告（2001年6月）において、これを自ら「未完の分権改革」と位置づけた。

第2段階を展望する分権改革論議は、現在では経済財政諮問会議のほか地方分権改革推進会議および地方制度調査会へと舞台が移されている。

そして、地方分権推進委員会の後を受けて、「国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制整備その他の地方制度に関する重要事項」について調査審議を行うために、2001年7月に発足した地方分権改革推進会議は、2002年6月の中間報告に次いで10月には「事務事業の在り方に関する意見－自主・自立の地方社会をめざして－」（以下「意見」という）を発表した。意見は、社会保障、教育・文化、公共事業、産業振興等5分野にわたって、「国の関与を大幅に縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大するとの観点から、各分野の主要な国庫補助負担事業の在り方について廃止・縮減の方向を提言し、関連する国庫補助負担金の在り方についても言及」したものとされている。ここでの焦点は、3兆円規模に及ぶ「義務教育費国庫負担制度の見直し」問題であるが、関連して「都道府県と政令指定都市間の県費負担教職員制度の見直し」が検討項目として挙げられている。その帰趨は大都市財政に激震を伴いかねない重大な問題であり、後で詳論することとする。

意見に対する各界の反応はきびしく、その特徴は、新聞の論調によく示され

ている。論説の表題は、「税源移譲抜きで分権改革か」(日経)、「これが改革とは恐れ入る」(朝日)、「税源移譲なしに改革は進まない」(読売)などとなっている(以上11月1日付)。

2004年7月初めまでを任期とする地方分権改革推進会議の今後の審議テーマは、「本意見で示した国と地方の役割分担に基づき、また年末までに取りまとめられる国庫補助事業の廃止・縮減についての政府の方針を踏まえ、国と地方の税財源配分の在り方について、基本方針2002に示されているとおり国庫補助負担金、地方交付税交付金及び税源移譲を含む税源配分を三位一体で検討していく」とともに、「新たな行政体制の在り方」の検討に移行するものとされている。

一方地方行財政制度への影響力が大きい2001年秋発足の第27次地方制度調査会は、その審議事項として、①基礎的自治体のあり方 ((i)基礎的自治体一般論、(ii)小規模市町村、(iii)小規模市町村の区域における事務処理、(iv)基礎的自治体間の地域組織等)、②大都市のあり方 ((i)大都市のあり方、(ii)大都市と都道府県のあり方)、③都道府県のあり方 ((i)機能、(ii)都道府県合併・道州制等)、④地方税財政のあり方、⑤その他の課題(住民との協働その他)、についてを挙げている(2002年7月1日第3回総会提出資料)。

このうち「大都市と都道府県の関係」についての論点整理として示されているのは、①「大都市の自主性をより高める方向」か、「都制を含めた都道府県の役割を高める方向」か、②政令市のような「大都市の機能・財源等をより拡大する場合においても、都道府県から完全に独立させないまま、一般的には水平的な関係を保ちつつ、都道府県の調整権限的なものに及ぶものとすべきか」、③一つの選択肢として『特別市』を制度化することについて、④「大都市と都道府県の関係の抜本的な改変は別としても、さしあたり、政令市のような大都市と都道府県の関係で、例えば税財源配分を組み替えることなど」等である。さらに「都道府県のあり方」では、都道府県合併や道州制等も視界にあり、「新しい自治体のあり方に対応した地方税財政制度のあり方」もその論点として示されている。

第1次分権改革においては、国と地方の関係に軸心があり、都道府県と市町村との関係は付加的なものであったのに対して、第2次分権改革論議では、都道府県及び市町村制度そのもののあり方から、都道府県と市町村の関係等多様な地方行財政制度の見直し問題を含んでおり、その論点が複合化しているのが大きな特徴である。少くとも地方制度の「大山」が「鳴動」し始めたことは間違いない。

そして、単にこの分権改革が国と地方の行財政システムのあり方としてとりあげられた課題ではなく、わが国社会経済の構造改革の一環である重要な政治的課題として論じられていることから、もはやその結末が「ねずみ一匹」に留まるようなものであってはならないであろう。

本稿では、以上のような地方制度見直し論議を念頭におきつつ、大都市（政令指定都市）の財政の現状と課題及び大都市税制のあり方について論じることとする。

2 大都市財政需要の特徴

(1) 事務配分の特例等による財政需要

戦前から大都市地域特有の行政課題に対応する地方制度の必要性が東京市および旧五大市の大都市制度確立運動として主張されてきた。その結果、戦時中の1943年には東京では東京都制と特別区制度が創設され、さらに、戦後1947年3月に成立した地方自治法の改正によって法律で指定される人口50万以上の市を府県の外に独立させ、府県と市の機能を併せもつ特別市制度が創設された。だがその実施をめぐる五大市と五大府県の対立抗争が続き、紆余曲折のなか当面の政治的妥協の産物として、大都市に事務権限等の特例を認める政令指定都市制度が1956年に創設された。

その後特別区の位置づけをめぐるっては、当初の「都の下級組織」から、「基礎的自治団体（1943年～）→都の内部団体（1952～）→基礎的地方公共団体（2000年～）」へと変遷している。これに対して政令指定都市制度は、対象となる大都市は当初の旧五大市のみから1992年の千葉市の指定で12都市へと拡大し

ているものの、その制度の大枠には大きな変更はなく、いわばおよそ半世紀にわたって静止凍結状態にあるといえる。これは該当市の増加による面的拡大であって質的高まりではなかった。一方ここ10年程の間に人口30万以上等を対象とする中核市、同20万以上を対象とする特例市の制度が創設され、それぞれ30市、37市が指定されている（表1）など市の規模等に応じた事務権限配分の多段階化が進んでいる（表2）。

政令指定都市には、制度創設の根拠法でもある地方自治法上社会福祉、保健衛生、都市計画等市民生活に直結した18項目の事務配分の特例があるほか、市域内の一般国道・道府県道の管理に関する道路法による特例事務など個別法による多数の事務配分の特例、区の設置など組織上の特例、これらに関連した都

表1 事務配分上の特例制度の状況

区 分	指 定 要 件 及 び 施 行 状 況
1 政令指定都市 〔1956年改正〕 〔地方自治法〕 〔で制度創設〕	<p><政令による指定要件></p> <ul style="list-style-type: none"> ●人口50万以上 （100万以上が目安〈事例では80万人以上〉であったが、2001年8月の「市町村合併プラン」により弾力化の方針がだされている） <p><施行状況></p> <p>1956・9月横浜、名古屋、京都、大阪、神戸→1963・4月北九州→1972・4月札幌、川崎、福岡→1980・4月広島→1989・4月仙台→1992・4月千葉 合計12市</p>
2 中核市 〔1994年改正〕 〔地方自治法〕 〔で制度創設〕	<p><政令による指定要件></p> <ul style="list-style-type: none"> ①人口30万以上 ②面積100km²以上（ただし2002年改正地方自治法により人口50万以上の市についての面積要件は廃止された） <p>（注）1999年の地方分権一括法による改正前は、上記要件に加えて、人口30万以上50万未満の市にあっては昼夜間人口比率が100を越えることが要件とされていた。</p> <p><施行状況></p> <p>1996・4月12市、1997・4月5市、1998・4月4市、1999・4月4市、2000・4月2市、2001・4月1市、2002・4月2市 合計30市</p>
3 特例市 〔1999年改正〕 〔地方自治法〕 〔で制度創設〕	<p><政令による指定要件></p> <ul style="list-style-type: none"> ●人口20万以上 <p><施行状況></p> <p>2000・11月10市、2001・4月20市、2002・4月7市 合計37市</p>

表2 指定都市・中核市・特例市の処理する主な事務の比較

指定都市の処理する主な事務		
<ul style="list-style-type: none"> ○民生行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所の設置 ○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定 ・市街地開発業務に関する都市計画決定 ○土木行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・市内の指定区間外の国道の管理 ・市内の県道の管理 ○文教行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の任免、給与の決定 		
中核市の処理する主な事務		
<ul style="list-style-type: none"> ○民生行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・身体障害者手帳の交付 ・母子相談所の設置 ・母子・寡婦福祉資金の貸付け ・養護老人ホームの設置認可・監督 ○保健所の設置（保健所設置市が行う事務） <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施 ・飲食店営業等の許可 ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可 ・浄化槽設置等の届出 ・温泉の供用許可 ○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・屋外広告物の条例による設置制限 ○環境保全行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出 ○文教行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の研修 		
特例市の処理する主な事務		
<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・市街地開発事業の区域内における建築の許可 ・都市計画事業の施行地区内における建築等の許可 ・市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可 ・土地区画整備組合の設立の許可 ・土地区画整備事業の施行地区内の建築行為等の許可 ・住宅地区改良事業の改良地区内に建築等の許可 ・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 ○環境保全行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・騒音を規制する地域、規制基準の指定 ・悪臭原因物の排出を規制する地域の指定 ・振動を規制する地域の指定 ○その他 <ul style="list-style-type: none"> ・計量法に基づく勧告、定期検査 		

(出所)地方自治制度研究会編「Q&A 地方自治法平成14年度改正のポイント」,ぎょうせい,2002年,111ページの資料2。

(参考) 大都市特例事務中,地方自治法252条の19の規定に基づくものは次の18項目である。

<ul style="list-style-type: none"> ・児童福祉 ・民生委員 ・身体障害者福祉 ・生活保護 ・行旅病人・死亡人 ・社会福祉事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・知的障害者福祉 ・母子家庭 ・老人福祉 ・母子保健 ・食品衛生 ・墓地埋葬等規制 	<ul style="list-style-type: none"> ・環境衛生規制 ・精神保健 ・結核予防 ・都市計画 ・土地区画整理事業 ・屋外広告物規制
---	--	---

道府県知事等の関与等についての特例，がある。これに伴う財政需要，所要一般財源および道路目的財源の状況については，表3に示されている。

事務配分の特例によって行う事務処理に要する費用については政令指定都市が支弁することとなるわけであるが，特例的な事務配分の増加（所在道府県での減）に対応した税財政制度の特例が実質上ないということは，経費負担配分そして受益と負担の観点から制度としての整合性を欠くものであり，この点の問題点については後で改めて論じることとする。

さらに，許認可その他の関与等の特例があることを理由として，一般市町村と同じ事務事業を行う（都道府県が実施するものではない）場合で，国・都道府県・市町村間での一般的費用分担ルールが定まっているにかかわらず，政令

表3 大都市の事務配分の特例に基づく財政需要（平成14年度予算）
（単位：億円）

項 目		経 費	一般財源
(1) 地方自治法に基づくもの		1,643	1,233
(2) その他の法令に基づくもの		3,505	(1,314) 2,394
内 訳	① 国・道府県道の管理	2,732	(1,314) 1,750
	② 土木出張所	375	330
	③ 衛生研究所	72	60
	④ 定時制高校人件費	116	116
	⑤ 道府県費教職員の任免・研修	50	40
	⑥ その他	160	98
計		5,148	(1,314) 3,627

- (注) 1 国・道府県道の管理の一般財源上段（ ）書は，道路特定財源（地方道路譲与税，石油ガス譲与税，軽油引取税交付金，自動車取得税交付金）の内書である。
 2 その他とは，駐車場，宅地規制，都市緑地保全及び老人保健である。
 3 上記表の参考として，次のように説明が付されている。
 「なお，この他に社会教育施設，試験研究施設及び大学の運営費など「都市圏の母都市としての財政需要」と交通事情，公害対策などの観点から「大都市として割高につく事業費」がある。

(出所) 指定都市「説明資料」

指定都市及び中核市にあっては都道府県負担分をゼロとし、これを政令指定都市等が肩代りして負担することとする解釈による補助金運用がなされている事例があるが理解に苦しむ点である。一般的な例示をひとつ挙げると、保育所における保育の費用負担は、超過負担問題は別として、国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1という割合で分担されるが、政令指定都市および中核市では、国2分の1、市2分の1で都道府県の負担はゼロとなる。

こうした運用の根拠として、次のような解説が行われてきたが負担の特例に見合う税財源制度の特例はなく説得的ではない。

すなわち、地方自治法第292条の19第2項の規定に基づき、「許認可その他関与等の特例が定められていることとの関連もあり、指定都市の公の設置に要する費用、事業の執行又は事務の処理に要する費用につき、その一部を都道府県が行わないこととされている」というのである（注1）。（下線は筆者）。

以上の政令指定都市の事務配分の特例による財政需要は、大都市特有の財政需要の象徴的なものであるが、それは、大都市特有の財政需要の氷山の一角を示すものであるに過ぎない。次にその他の大都市財政需要の特徴を見てみたい。

(2) 大都市特有の財政需要

12の政令指定都市といっても社会経済構造、自然的条件、都市としての歴史と成熟度などに大きな差異がある。人口90万弱の千葉市から350万人に及ぶ横浜市、昼間人口が366万人に達し昼夜間人口比率1.41の大阪市（以上2000年国調）など多様であり、それぞれの行政課題は一樣ではないが、以下一般的に見られる財政需要構造の特徴を挙げておきたい。

①多様な事務事業を展開する有機的総合行政体としての財政需要

都市の特質は、人口が高密度に集中し、農村型共同社会とは異なった、利害中心に結合する独自の生活体としての営みと多様な経済活動が存在し、それらを支えるための共同装置としてのソフト・ハード両面にわたる多様で高度な都市装置が必要とされることである。

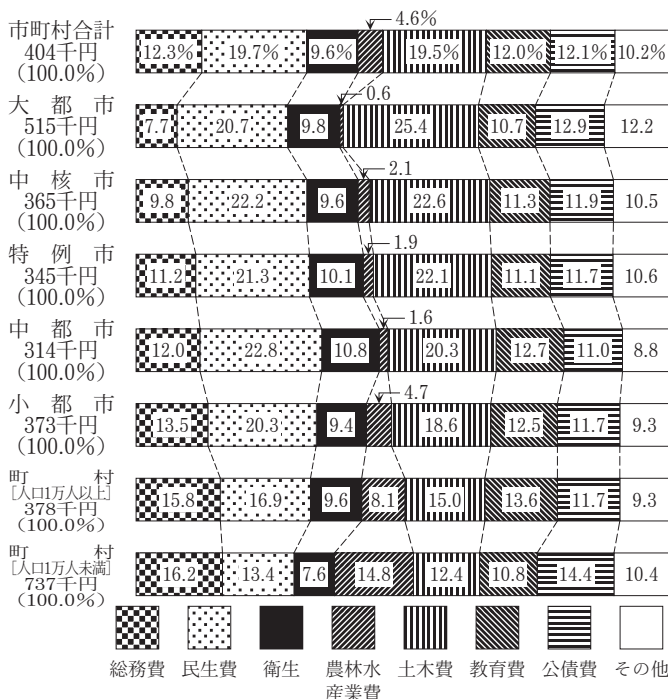
今日の都市型社会にあっては大都市でのこれら共同装置の必要度は高い。

2000年度普通会計決算によると、人口で全国比15.4%を占める政令指定都市

の歳出規模は9兆8,665億円で、市町村合計（単純）の18.7%を占める。人口1人当りの歳出規模は515千円で中核市の365千円，特例市の345千円等を上まわっている。目的別構成比では土木費の構成比が高い（表4）。

各市とも多くの特別会計があり、大阪市の例では、一般会計のほか20の特別会計がある。その内訳は国民健康保険事業会計などの政令等特別会計11，市民病院，中央卸売市場，港営事業及び下水道事業の準公営企業会計4，自動車運送，高速鉄道，水道及び工業用水道の4事業に係る公営企業会計4，および公債費会計（整理会計）となっている。これらの市営事業に第3セクター等外郭団体の活用が加わって多岐にわたる施策が展開されている。

表4 市町村の規模別歳出（目的別）決算の状況（2000年度）
（人口1人当たり額及び構成比）



（注）「市町村合計」とは、大都市，中核市，特例市，中都市，小都市及び町村の単純合計額である。

（出所）平成14年版（平成12年度決算）「地方財政白書」128ページ。

②量的に大きく質的に高度な都市装置の必要性

大都市では、その市域内外、行政区域内外に向けての激しい人・物の流動があり（表5）、そこに財政需要を生み出す巨大なエネルギーが発散される。大

表5 大都市における人口の流動

都市名	12 年 国 調				
	夜間人口	流入人口 (流入率)	流出人口 (流出率)	昼間人口 の増△減	行政区単 位の流入 人口(率)
	千人	千人	千人	千人	千人
札幌市	1,822	85 (5%)	62 (3%)	23	545 (30%)
仙台市	1,008	131 (13)	49 (5)	82	350 (35)
千葉市	887	178 (20)	202 (23)	△ 24	282 (32)
川崎市	1,250	236 (19)	388 (31)	△ 152	334 (27)
横浜市	3,427	407 (12)	731 (21)	△ 324	973 (28)
名古屋市	2,172	547 (25)	181 (8)	366	1,093 (50)
京都市	1,468	248 (17)	117 (8)	131	536 (37)
大阪市	2,599	1,333 (51)	264 (10)	1,069	1,858 (71)
神戸市	1,493	219 (15)	175 (12)	44	510 (34)
広島市	1,126	98 (9)	60 (5)	38	365 (32)
北九州市	1,011	81 (8)	47 (5)	34	241 (24)
福岡市	1,341	265 (20)	71 (5)	194	571 (43)

(注) 行政区単位の流入人口は、15歳未満を含まず。

(出所) 指定都市資料から作成

都市では量的に大きく質的に高度な都市基盤の整備を要し、生活環境や防災機能を充実し、利便性を確保するための公共財の供給コストは相対的にみて一般市町村のそれを上まわる。

大都市圏では、人、物、金、情報の集中が集積の利益を生みだしてきた反面、集積の不利益＝外部不経済を発生させてきた。交通麻痺、交通事故の多発、大気汚染・水質汚濁などの環境問題、住宅不足、下がり続けているとはいえ相対的に高い用地費、道路・公園など社会資本の遅れ、防災性・安全性の低下、貧困などの都市問題が大都市財政に重くのしかかってきた。

こうした大都市が直面する課題は、高度成長期を中心に、地域格差は正の名の下に影の薄いものとなりがちであった。しかし、近年になってようやく「20世紀の負の遺産」を解消し、「21世紀の新しい都市創造」（国際競争力のある世界都市の形成、安心して暮らせる美しい都市の形成、持続発展可能な社会の実現、自然と共生した社会の形成等）を目指すことがわが国の重点課題として方向づけられることとなった。2001年6月の都市再生本部による「都市再生プロジェクトに関する基本的考え方」は、「都市生活の質を高める身近な課題」として、表6に示されている重点分野を掲げ、主要な事業について強力に推進するものとしている。そのほとんどは、大都市行財政が今後とも直面する課題であり、持続的に財政負担を伴うものである。

③都市圏の中核都市・母都市としての役割

大都市は都市圏の中核都市として、またわが国を代表する都市として、広域的な役割を担っている。また大都市行政の高度な都市機能は、周辺地域への溢出（スピルオーバー）効果を伴う（ときにその波及効果は国内外に及ぶものもある）。

大規模で専門性の高い、社会教育施設、スポーツ施設、中央卸売市場等の経済施設、福祉施設、さらには交通・物流インフラ等地域の特性に応じて多様である。また国を代表する都市として国際的・大規模なイベントやコンベンションのホスト・シティとしての役割を引き受けることも行われる。また京都・大阪・神戸の三市が関西国際空港（株）に出資等を行うほか幾つかの道路関係公

表6 都市再生として対応すべき重点分野

〔平成13年8月28日〕
都市再生本部決定

都市再生を実現するためには、プロジェクトとして個別に取り上げるもののほか、地方都市も含めて、都市生活の質を高める身近な課題について、着実に取り組む。

1. 地方都市再生の重点分野（略）

2. 都市生活の質を高めるための環境整備

都市生活の質を高めるための環境整備に係る重点分野は以下のとおりとする。これらのうち、主要な事業について、今後、目標を定め、強力に推進する。

(1) 活力のある都市活動の確保

- IT等を活用した交通渋滞・交通事故対策
- ボトルネック踏切、渋滞ポイント解消
- 民間投資誘発効果が高い都市計画道路等の優先整備
- 通勤・通学混雑解消
- 物流の効率化・円滑化

等

(2) 災害に強い都市構造の形成

- 密集市街地の整備
- 震災対策
- 都市型水害対策

等

(3) 持続発展可能な社会の構築

- 廃棄物・リサイクル対策
- 都市公害対策
- ヒートアイランド対策
- 自然との共生等水や緑を生かしたまちづくり
- 美しい都市づくり

等

(4) 誰でも能力を発揮できる安心で快適な都市生活の実現

- バリアフリー
- 職住近接のまちづくり
- 既存住宅ストックの改修・更新
- 保育等生活支援サービスの充実
- 都市型犯罪対策
- 安全でおいしい水の確保

等

(5) 多様で活発な交流と経済活動の実現

- ITなど将来成長産業の育成
- 地域に密着した都市型産業の活性化
- 大学など高等教育機関等と各種都市機能の連携・一体化
- 国際交流や都市観光の推進

等

団への出資を，府県並に行っているのも広域的役割の例示である。

④大都市の“光”と“影”－福祉負担－

大都市は活発な経済活動の磁場であるが，そこには富と同時に貧困もまた滞留する。

大都市特有の生活上の利便性と匿名性とは複合した社会基盤は，社会的弱者の生活の場でもある。大都市財政は，大都市の「影」としての貧困への対応に大きな財政負担を伴う。高い生活保護率，集中するホームレスの人々，高齢独居老人世帯率急増等が「影」としてその財政に投影されている。

大都市財政については「光」の部分に幻惑されて「影」の部分を見落としがちであるが，例えば大阪市の2000年度決算での扶助費は2,674億円，うち生活保護費は1,546億円で，それに要する税等一般財源は，それぞれ901億円および382億円に達する。ちなみに市税決算額は6,865億円である。

⑤市町村歳出合計（単純合計）に占める大都市歳出の構成比の高い歳出項目の状況

ここで，2000年度の市町村決算の目的別の歳出項目によって，市町村歳出合計（単純合計）に占める大都市分の構成比の高い項目を抽出することによって，大都市財政の歳出構造の特徴を計数的に見ることとする。

大都市人口の全国人口に占める構成比は15.4%，歳出合計の全国比は18.7%である。つぎに人口比15.4%を上まわった構成比となっている大都市分の目的別歳出項目とそのそれぞれの歳出合計に占める構成比を列举する。構成比の高さは大都市的財政需要のバロメーターと見ることができる。

①民生費19.5%（うち生活保護費33.0%，災害救助費21.4%），②保健衛生費17.0%（うち結核対策費25.2%，保健所費43.5%），③商工費34.2%，④土木費25.9%（うち河川費25.7%，港湾費50.7%，以下都市計画費中の街路費34.7%，公園費23.6%，下水道費22.1%，区画整理費26.2%），⑤住宅費40.4%，⑥空港費44.9%，⑦教育費17.1%（うち小学校費17.9%，高等学校費55.4%，特殊学校費68.1%，大学費76.1%），⑧諸支出金73.6%，がその該当項目である。もち論単年度決算のみでは伺い知れないものもあるが，この大都市への集中度の

高い費目によって大都市特有の財政需要の一端を把握することができる。

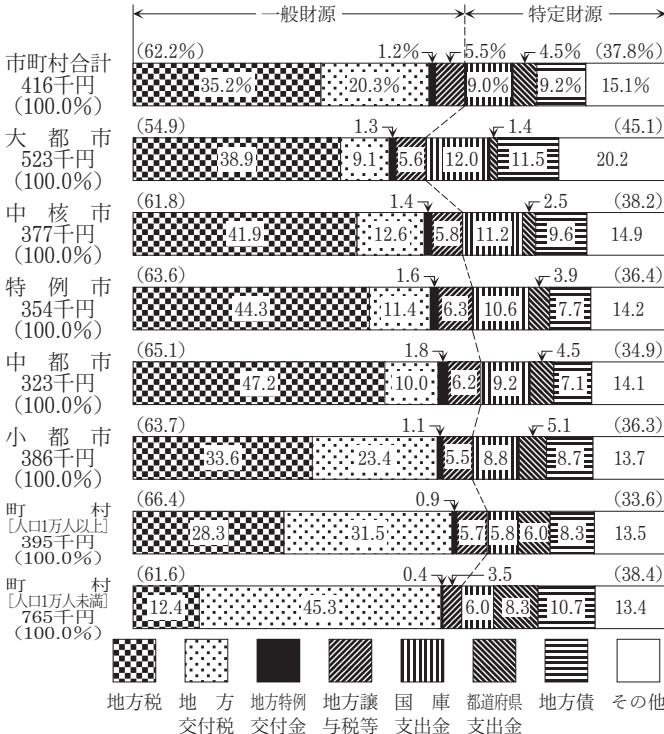
3 大都市税制の現状と問題点

(1) 画一的市町村税制の一環としての大都市税制

以上で述べた大都市の財政需要を賄うための歳入構造はどのような状況となっているのかを次に見てみたい。

表7は2000年度普通会計による市町村の規模別歳入決算の状況を示したもの

表7 市町村の規模別歳入決算の状況（2000年度）
（人口1人当たり額及び構成比）



(注) 1 「市町村合計」とは、大都市、中核市、特例市、中都市、小都市及び町村の単純合計額である。

2 「国庫支出金」には、国有提供施設等所在市町村助成金を含み、交通安全対策特別交付金を除く。

(出所) 平成14年版（平成12年度決算）「地方財政白書」125ページ。

である。大都市と都市相互間の比較を行うと、中都市（人口10万人以上）、特例市、中核市の区分のなかで、大都市の地方税が歳入中に占める構成割合は唯一30パーセント台で最も低く（38.9%）、中都市の47.2%と比較して10パーセント近く低い。一般財源の構成割合も最低である。

周知のように、同じく地方税制度の枠内ではあるが、税目の組合せが一般の地方団体と異なる東京都と特別区についての都等の特例を除けば、わが国の地方税体系は、道府県税と市町村税とで截然と区分された画一税制であるということが最大の特徴である。

市町村の規模別地方税の構造及び人口1人当たりの地方税収の状況は、表8のとおりである。

政令指定都市への税財政上の特例措置の主なものは、①国・道府県道の管理を行うという事務配分の特例に対応して道路目的財源の譲与・交付があること（これは目的財源についての特例であって、所要の一般財源不足は政令指定都市のやり繰りにより捻出する必要がある）、②交通安全対策特別交付金の特例、③地方交付税基準財政需要額の加算、④当選金付証票（宝くじ）の発行、⑤市場公募債の発行が認められる等地方債運用上の特例、などがその主なものであり、地方税制度については実質的な特例制度はないに等しい（表9参照）。

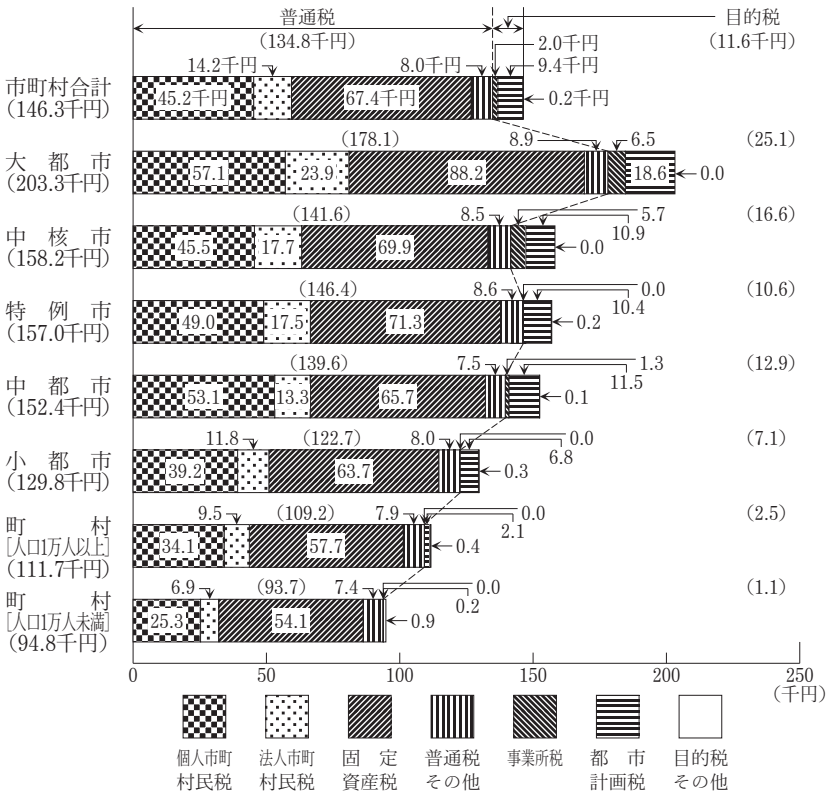
なお、道路目的財源の特例に関連して、大都市による国・道府県道の管理は、政令指定都市制度の創設される以前すでに戦前から東京市をはじめ旧五大市の特例として行われていたものであり、道路目的財源についても、1955年の地方道路譲与税制度の創設と同時に政令指定都市制度創設（56年）前の旧五大市にも譲与されていることに注目したい。道路目的財源の特例は、受益者負担の地域的還元策であって、いわば国・道府県道管理者としての部分的な財源付与であるとみることができる。

1919（大正8）年制定の道路法は、国・道府県道の管理者を府県知事としたが、同時に勅令を以て指定する市（東京市および旧五大市）の市長をその市内の国・道府県道の管理者とする特例を設けた。当時このことについてつぎのように解説されている（注2）。

「市内に於ける是等の道路は他の重要街路と事実上其の効用を同うするものである、是等は所謂都市百年の計画の下に都市そのものの見地よりして、道路を統一して特別に築造し維持管理することを得策とするから特別制度を設けたのである。道路法施行以前に於ても亦此の例外を認めたのである」。

また、交通連絡上および財政負担上の理由からの特例反対論（消極論）について、「市長が是等道路を管理したが為に、交通の連絡を欠くが如きことは道路行政の監督によって是正することができる。又負担の不公平は市の負担に対

表8 市町村の規模別地方税の構造（2000年度）
（人口1人当たりの地方税）



(注) 「市町村合計」とは、大都市、中核市、特例市、中都市、小都市及び町村の単純合計額である。
(出所) 平成14年版（平成12年度決算）「地方財政白書」127ページ。

表9 政令指定都市の税財政上の特例

(1) 税財政上の特例

項 目	内 容
1 地 方 税 (1) 固定資産税	<p>① 大規模償却資産に対する課税… 一定金額を超える償却資産は都道府県で課税する課税制限規定の適用を除外。全て指定都市で課税（地方税法349条の4，740条）</p> <p>② 免税点の適用… 同一の者に係る免税点が区に所在する課税客体ごとに適用（地方税法351条，737条）</p>
(2) 市 民 税	2以上の区に事務所、事業所などを有する場合、区ごとに均等割を課する。（地方税法294，737条）
(3) 特別土地保有税	<p>指定都市は課税の基準面積を低く設定している。（地方税法595条）</p> <p>指定都市（各区ごとの区域で）：2,000㎡ 〈参考〉都市計画区域を有する市町村：5,000㎡ その他の市町村：10,000㎡</p>
2 地 方 交 付 税	基準財政需要額の算定において、測定単位の補正に当たり、行政権能の差を反映した補正係数が適用されること、また、事務移譲に伴い道路面積、延長の測定単位の数値が増加することから、基準財政需要額の増加が見込まれ、地方交付税交付基準額の増加が考えられる。（地方交付税法12，13条）
3 地 方 債	<p>① 事業区分ごとの起債1件最低限度を都道府県並みの5,000万円とされている。</p> <p>② 起債許可予定額の枠配分は、直接総務大臣から受ける。（一般市町村は知事から）</p> <p>③ 起債、起債の方法、利率及び償還方法の変更の許可を、直接総務大臣から受ける。（地方財政法第33条の7第4項）</p>
4 宝 く じ	公共事業等の費用の財源に充てるため、総務大臣の許可を受けて宝くじを発売することができ、その収入が見込める。（地方財政法32条，当せん金付証票法4条）
5 国・県支出金	国に対する補助金の交付申請の一部について直接国に申請することになるもの、あるいは国・県の支出金の負担率の変更を生ずるものがある。（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律26条，同施行令17条4項）

- (2) 道路特定財源としての譲与税及び交付金
指定区間国道及び県道の管理移管に伴う財源として、指定都市に次の財源付与がある。

項 目	内 容
1 地方道路譲与税	地方道路譲与税（地方道路税（国税）の収入に相当する額）の43/100に相当する額については、県だけでなく指定都市に対しても一定割合（管理する国県道の延長及び面積の割合で按分）で譲与。 なお、57/100に相当する額は、市町村に譲与。（地方道路譲与税法1，2条）
2 石油ガス譲与税	石油ガス譲与税（石油ガス税（国税）の収入額の1/2に相当する額）については、県だけでなく指定都市に対しても一定割合（管理する国県道の延長及び面積の割合で按分）で譲与。（石油ガス譲与税法1，2条）。 市町村に譲与なし。
3 軽油取引税交付金	軽油取引税（県税）の総額の9/10に相当する額については、一定割合（管理する国県道の面積の割合で按分）で指定都市に交付。（地方税法700条の49，同施行令56条の13）。 市町村に交付なし。
4 自動車取得税交付金	自動車取得税（県税）の総額28.5%に相当する額については、一定割合（管理する国県道の延長及び面積の割合で按分）で指定都市に交付。 なお、66.5%に相当する額は、市町村に交付。（地方税法699条の32第1項）
5 交通安全対策特別交付金	道路交通安全施設に要する費用に充てるため、道路交通法の規定による反則金を財源として県及び市町村に交付されるが、指定都市は一般の市より算定が有利。県基準額（交付金の総額×県係数）の3/4に指定都市の係数を乗じた額。 なお、市町村は県基準額の概ね1/3に市町村の係数を乗じた額。（道路交通法附則第17項，交通安全対策特別交付金等に関する政令第4条）

注 市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会「市民のくらしからみた明日の大都市」（「明日都市懇」報告書）平成3年5月により2002年9月時点で修正を加えている。

する府県の交付金又は補助の制度に依って補充することが出来るから、夫等の理由を以て此の制度を非難するのは当たらないのである」と論じるとともに、一方では特例制度を他都市へ拡充する必要があるとする議論が紹介されているのは興味深い。

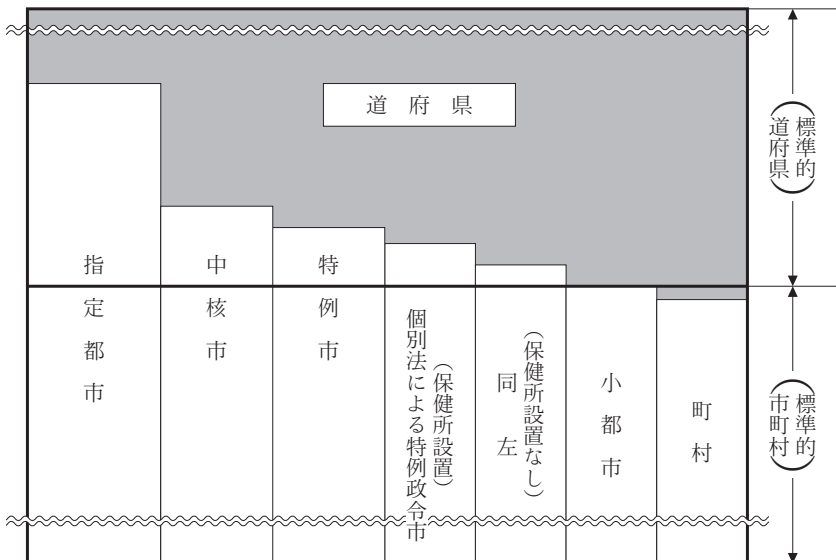
つぎに税制について述べたい。

わが国の地方税制は、大都市から町村まで同一の市町村税の税制の枠組みが適用される一方で、道府県についても、その区域内に政令指定都市、中核市、特例市、保健所設置市等事務配分上の特例の有無、その多寡に関係なく同一の税制が適用されるという点でも画一税制である。事務配分の特例を理由とする地方税制の特例は実質上ない（道路目的財源については既述した）（表10）。

もっとも個々の税目のなかには、幾つかの形式的特例が政令指定都市に認められている（表9）のでそのことの意義について若干説明しておきたい。

大規模償却資産に対する固定資産税の課税制限（市町村の規模によって市町村の課税権を制限し、上限は都道府県が課税する）の適用対象から政令指定都市は除外されているのがその代表例である。そのほかにも特別土地保有税の免

表10 事務権限配分の特例による影響図



(注) 道府県内に所在する指定都市、中核市、特例市、個別法による政令市、小都市、町村の状況によって、道府県的事務権限配分（■部分）と市町村の事務配分に差異があるにもかかわらず、地方税制は、事務権限配分の特例はないものとの前提（□部分）で組み立てられて税源配分が行なわれている。

なお、法律以外の事務権限配分の特例として、道府県条例による「事務処理の特例」がある。木村 収『地方分権改革と地方税』、ぎょうせい、2001年、274ページ。

税基準面積に差が設けられていることや市民税、固定資産税に関する規定の適用等にあたって政令指定都市の区の区域が一の市の区域とみなされるなど税額算定上の特例がないわけではない。しかしこれらは事務配分の特例とは関係なく、課税技術上の理由を主としているものであって、税収効果の点でもきわめて僅少である。

なお大規模償却資産課税制度は、1954年度の税制改正において、財源調整の観点から大規模の償却資産が所在する限られた市町村の課税権を制限し、例外的に当該市町村の区域を包括する道府県に課税権を与えることとした制度（55年度実施、それまでは近隣市町村で配分）であって、大都市のような規模の大きい都市とはそもそも無縁の制度であり、今日ではこうした制限そのものが再検討されるべきであろう。なお、2000年度での課税道府県は12でその税収は112億円に留まる。

事務配分の特例を含め大都市の財政需要は、地方交付税の基準財政需要額への算入をとおして究極的には地方交付税によって財源保障を行うとの建前がとられている。2000年度では、政令指定都市の全てが交付団体であり、その交付額は12市合計で9,130億円で、市町村交付分の実に9.1%に達し、その財政は、「地方交付税の傘」のなかにある。しかしこの「傘」は、大都市財政の間尺に合ったものではない。

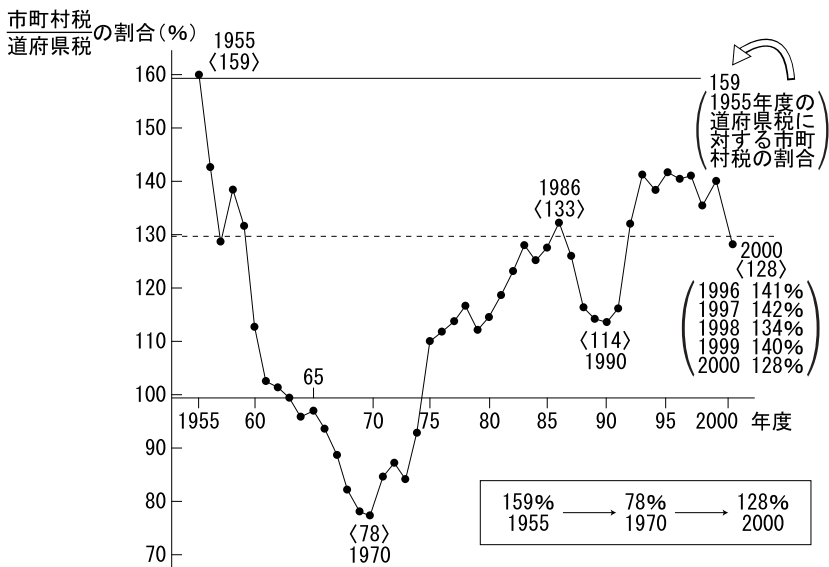
(2) 「偏在性の少ない地方税体系の構築」と大都市

シャープ税制によって都市的税目の多くを失った大都市は、財源調整を旗印とした1954年度の税制改正にさいして、市民税法人税割の40%を府県民税法人税割として移譲するなどさらに都市的税目を失うこととなったが、高度経済成長期には道府県税収と市町村税収との跛行性は顕著となり、市町村税収の相対的地位は大きく陥没した（表11）。

大都市はいわば税源はあるものの税収不足を依存財源によって大きくカバーせざるをえない『豊富ななかの貧困』状態にあるのである。

戦後のわが国の地方税財政制度を動かしてきた歯車は、効率を重視する画一的で機械的な財源調整論である。いうまでもなく地域によって経済力格差が存

表11 都道府県税に対する市町村税の割合の推移



(注) 東京都で収入した市町村税相当額は市町村税に加算、都道府県税から控除されている。

在する以上財源調整は必要であるが、問題はどのような尺度を用いるかである。

地方税制を構築するにあたって準拠すべき一般的な基準として地方税原則が論じられてきた。そのなかで重視され地方税制に大きな影響力を及ぼしているものとして「普遍性」の原則がある。「普遍」に對置される対照的概念が「偏在」(かたより)であり、そこに「偏在性の少ない地方税体系の構築」論がある。

「偏在」について何を基準として判断するのが問題であるが、通念的基準として「人口1人当たり税収」が用いられている。

しかし、本来人口1人当たり税収は、一つの機械的な計算値であって、財政的余裕度そのものを客観的に示す絶対的なバロメーターではない。財政的余裕度は、財政需要との相関関係において判断されなければならない。人口1人当たり税収をもって財政的余裕度のバロメーターとすることは、人口1人当たり

の「一般財源で充当すべきあるべき財政需要」（理論上の仮想値）の額が地方団体間（市町村間）で同額であることを前提にしてはじめて成立つ論理である。だがこうした前提が成立しないのは自明であり、「人口一人当たり税収」を絶対視してはならず、その税制構築にあたっての解釈運用は慎重に行われなければならない。

人口の規模、構造、地域の自然的・経済的・社会的条件、歴史、行政権能等がちがうきわめて多様な市町村財政の比較分析にあたっては一段と注意を要する点である（注3）。

例えば「人口1人当たり税収」基準を機械的に適用すると、人口199人の東京都青ヶ島村は、263,960円で2,558町村中67位の上位に属し、町村の単純平均103,352円、特別区を除く都市の単純平均137,191円を大きく上まわっていることからその財政的余裕度がきわめて高いという奇妙な結論になってしまう。青ヶ島村の財政力指数（3ヵ年平均）は、現実には0.11という低率で大きく依存財源を必要としている（以上1999年度決算）。

表12は、1999年度決算で人口規模別に見た人口1人当たり平均（単純平均）の市町村の財政状況を示したものである。人口規模別に差異はあるものの、経済力格差を念頭におくと、きわめて「金太郎飴」的財政構造となっているといえよう。市町村税制には都市的税目のウェイトが少ないために税収的に見ても画一的である。

今後の地方税制のあり方については、地方分権推進計画の「税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系の構築」が各種政府関係検討機関の検討状況においても共通のキーワードとなっている。

それだけに「偏在」とは何かということが厳しく問い直され、財政需要との相関関係で適確に判断されることが強く望まれる。そうでなければ地方税制は「角を矯めて牛を殺す」という類の誤ちを侵すこととなろう。

また、複税体系下にあっては、一つ一つの税目ごとでの「偏在」が問題なのではなく、ミックス税制の税収全体として「偏在」を検証することが重要である。偏在度の強い都市的税目が逆に税制のバランスを回復させる場合もある。

表12 人口規模別人口1人当り平均(単純平均)の財政状況(1999年度)

(1) 都市(特別区を除く)

人口規模	人口		財政力指数	経常収支比率	基準財政需要額	基準財政収入額	歳出総額	歳入総額	地方税				地方消費税交付金	普通交付税	国庫支出金	都道府県支出金	地方債	
	団体数	人口							市町村民税個人分	市町村民税法人分	固定資産税	市町村						都市
100万以上	10	1,721,020	0.80	90.3	215,459	163,794	560,367	567,096	206,054	58,032	22,394	90,632	10,944	49,364	81,297	7,832	70,080	
70~100万	3	876,659	0.90	89.4	176,127	149,809	414,678	422,572	187,246	57,275	17,978	81,644	9,812	25,553	51,221	6,589	62,543	
50~70万	7	575,009	0.87	85.7	157,681	128,330	340,144	348,387	160,904	54,782	14,634	66,590	9,340	28,802	47,389	12,090	32,853	
30~50万	45	1,755,390,071	0.89	82.6	159,113	131,800	351,149	360,751	165,038	55,445	15,597	69,606	6,773	9,391	28,482	47,237	11,507	30,400
20~30万	38	248,813	0.88	83.6	153,295	125,428	332,099	340,632	157,068	52,105	14,844	70,655	9,572	28,579	41,166	13,475	26,065	
10~20万	123	1,671,135,850	0.83	84.5	157,322	122,056	339,138	348,231	150,451	52,596	13,114	66,402	9,294	37,640	40,758	16,546	26,421	
5万~10万	222	1,541,69,428	0.72	83.5	169,829	115,567	360,454	370,830	140,202	44,768	11,335	67,619	6,332	8,919	55,940	42,268	18,106	31,367
~5万未満	223	769,34,485	0.48	85.2	223,476	98,712	486,632	499,822	113,266	31,978	10,458	58,162	3,948	9,420	126,409	58,262	28,648	54,473
合計	671	9,069,135,150	0.69	84.4	184,292	113,807	399,261	410,033	137,191	43,442	12,083	64,953	6,481	7,986	72,097	48,252	20,352	38,506

注 四捨五入による(以下同じ)。

出所 「平成11年度市町村別決算状況調」から作成。

木村收「地方税源充実と市町村税の地域格差問題」『京都学園大学経済学部論集』, 第11巻第2号, 2001年12月, 表8及び表9参照。

(2) 町村

人口規模	人口		財政力指数	経常収支比率	基準財政需要額	基準財政収入額	歳出総額	歳入総額	地方税	普通交付税	国庫支出金	都道府県支出金	地方債
	団体数	人口											
3万以上	119	444,074	0.72	78.1	164,597	114,185	311,584	323,737	132,528	53,886	27,114	15,454	24,475
1万~3万	904	1,477,16,335	0.45	79.2	233,987	97,820	448,746	465,486	106,698	137,511	40,609	33,472	44,238
5000~1万	847	616,7,267	0.29	80.3	351,581	93,031	694,543	718,103	97,959	260,884	62,515	61,252	83,696
1000~5000	640	207,3,241	0.18	81.6	580,721	95,862	1,193,963	1,235,440	488,966	1,170,229	103,774	124,783	157,281
~1000未満	48	3,688	0.12	82.9	1,291,496	149,629	3,403,367	3,540,806	165,953	1,170,229	405,583	453,519	434,732
合計	2,558	2,747,10,737	0.34	80.2	376,291	97,478	765,646	792,884	103,352	281,763	69,887	72,560	91,994

注 四捨五入による。

劇薬的効果であり、今日中核市、政令指定都市あわせて42市のなかで地方交付税の不交付団体が豊田市1市のみという現状では都市的税目という名の偏在性のある「劇薬」の服用も必要である。

今後大都市が依存財源を減じ、自主財源を増やしていくには、税収の全体的かさ上げに加えて、都市的税目を加味する「税制のメリハリ」が必要である。

4 「府県費負担教職員制度の見直し」問題と大都市税制

2002年10月30日に発表された地方分権改革推進会議の意見による提言のなかで特に注目されたのが「義務教育費国庫負担制度の見直し」の問題であり、マスコミの報道ももっぱらこの点に集中していたといえる。それは都道府県財政への影響としてあらわれるわけであるが、意見は同時に「都道府県と政令指定都市間の県費負担教職員制度の見直し」問題（財政負担の主体が道府県から政令指定都市へと移行）という大都市の税財政に大きな影響を及ぼす提言がなされている。つぎにこの二つの問題をとりあげることとする。

(1) 「義務教育費国庫負担制度の見直し」の問題

意見は、「本制度は、国による補助負担事業としても、その規模や波及する局面の広さにおいて群を抜いており、その取扱いは単に事務事業の問題に止まらず、次の税財源配分の在り方の問題とも関連するものであることから、ここで当該負担金の廃止・縮減に関する考え方の整理について付言したい」として、つぎのように提言している。

まず2003年度から段階的に共済費長期負担金や退職手当等を国庫負担対象から外す（約5000億円）とともに、今後義務教育費国庫負担金全体（約3兆円）の一般財源化を念頭に置いて、「何らかの客観的指標を基準とする定額化・交付金化」に向けた検討に直ちに着手し、2004年度、5年度を節目として見直しを実施することで進めるべきものであるとしている。一方2003年度から実施するとされる負担対象経費の見直しに伴う財源措置については、「一般財源化する以上、税源移転を伴わなければならないとの意見が出されたが、当会議としては、次の段階で国と地方の税財源配分の在り方について、基本方針2002で示

されたとおり三位一体で検討を行うこととしており、当面、その具体的な財源措置については関係者間で十分に協議、調整が行われるべきものと考え」と先送りしている。

国から地方への負担転嫁ともなりかねない由ゆき問題であり地方が反発し、推進会議への批判が集中しているのも当然であろう。

この国庫負担制度については、これまでも国の財政負担を減らすかたちでの見直しがしばしば行われてきた。その見直し項目を列記すると、①旅費・教材費（1985年度から一般財源化）、②共済費追加費用（1986～1991年度3分の1、1992年度から3年度間で段階的に一般財源化）、③退職年金、退職一時金（1986～1991年度3分の1、92年度9分の2、93年度から一般財源化）、④恩給費（1986～1988年度3分の1、1989年度から一般財源化）、⑤国庫負担額の最高限度額）となっている。

一般財源化を重ねることは地方にとって依存財源への傾斜を深めるものであり、これまでの累積額を含めて税源措置が検討されるべきものである。

(2) 「都道府県と政令指定都市間の県費負担教職員制度の見直し」の問題

政令指定都市を包括する都道府県の教育委員会は、政令指定都市が設置する学校の道府県費負担教職員にかかる任免等の人事に関する事務を政令指定都市の教育委員会に法定委任することとされている。すなわち政令指定都市は人事権はもつが、給与負担は道府県が行う（2分の1の国庫負担制度あり）こととされている。

意見は、この現状について、「政令指定都市においては、教職員の任命権は有するものの給与負担者ではないという歪みが生じており、任命権者であるにもかかわらず給与関係事務処理は、常に都道府県を介して行わなければならない」との問題認識にたつて、「教職員の任命権と給与支払い権の所在を一致させ、事務の合理化を図るとともに、義務教育費全額負担を政令指定都市において実現するために、県費負担とされている教職員給与を政令指定都市負担とする方向で見直す」ことを提言している（これに関連して学級編成基準や教職員定数設定権限も移譲）。

政令指定都市制度と大都市税財政の課題

これらについては、2002年度から検討を開始し、2003年度内に意見を集約し、「その結果を踏まえて直ちに見直しに着手する」ものとされている。

仮にこの提言の内容が実施されるとすると、政令指定都市12市では、人件費総額で8,760億円、現行の国庫負担金相当額3,720億円が確保されたとして（この前提が崩れようとしているのは前述のとおり）、一般財源所要額は5,040億円に達するきわめて大きな規模となるものと試算されている（表13）。

今後義務教育費国庫負担金の見直しの動向によっては影響額がさらに大きくなることが見込まれるとともに教育委員会の受入れ体制整備のための所要経費も加わって政令指定都市財政への影響は甚大なものとなる。

指定都市所在府県から政令指定都市へと財政負担を振り替える提言がなら

表13 道府県費負担教職員の給与費負担の見直しに伴う影響額（試算）

	教職員数	人件費総額 ①	国庫負担金 ②	一般財源(影響額) (① - ②)
札幌市	7,871 人	775 億円	333 億円	442 億円
仙台市	4,662	431	190	241
千葉市	3,857	369	158	211
川崎市	4,870	533	229	304
横浜市	13,658	1,496	643	853
名古屋市	9,432	988	405	583
京都市	6,042	638	268	370
大阪市	11,563	1,272	534	738
神戸市	7,071	735	301	434
広島市	5,318	501	220	281
北九州市	4,974	463	199	264
福岡市	6,005	559	240	319
合計	85,323	8,760	3,720	5,040

注1 教職員数は、平成12年版「公共施設状況調」における小・中学校の教員及び事務職員数と養護学校の道府県費負担教職員数（平成12年5月1日現在）の合計。

注2 人件費総額・国庫負担金については、道府県の「平成12年度地方財政状況調査」及び平成12年版「公共施設状況調」等から算出。

税財源措置に言及していないのはまことに遺憾であり、無責任である。この問題は限られた道府県と政令指定都市相互間に生じる問題であり、国と地方の間の三位一体の改革の問題とは全く次元を異にするものである。

政令指定都市の市長は連名で意見に対する指定都市の緊急共同アピールを発表している（10月30日）が、そのなかで、この問題について、「道府県と指定都市間の県費負担教職員制度の見直しにあたっては、道府県から指定都市への税源移譲等による財源措置を行うよう強く要望」しているのは当然である。

この問題は、先に述べた特例税制の問題と沿革的に見ても深くかかわってきた問題であることを指摘しておきたい。政令指定都市制度創設を前にして、教育についての事務権限の大都市への移譲と特例税制をセットで答申した地方制度調査会の答申を足掛りに教育委員会事務権限の全面的確保を目指す五大市とこれに強く反対する五大府県の抗争と妥協の産物として現在の制度が生まれたことを忘れてはならない。

このことを想起し、この問題の本質を理解するために、1956年1月に提出された五大市の要望書をつぎに引用する（注4）。

教育委員会制度に関する要望（1956年1月10日五大市市長・議長連名）

「今般の教育委員会制度の改革については、五大市教育委員会に府県教育委員会と同様の権限を認める案が考慮せられている模様であります。右は五大市多年の要望であり、且つ第1次地方制度調査会の答申もその趣旨であり五市としては是非ともその実現を要望するものであります。

しかしながら教育給与費の負担に際しては、現行のままでは所在府県との間の税源に著しい不均衡を来すものでありますから、本改正と同時に市の負担額の金額について府県税より移管せられたいのであります。

警察費その他の財源措置に際し従来ややもすると交付税計算基準等を援用し、その財源計算によって処置せられる例があり、五大市としてはいたく財政の窮迫を来しているのであります。今回はその轍をふまぬよう、府県において減じ市において増加した経費は、そのまま府県税より市税に対し特例に
都市政策 No.110

より市内に属する府県税、たばこ消費税、遊興飲食税、自動車税及び府県民税中法人に対するものを移管せられるようお願いいたします。

もし十分な財政措置が為されない場合においては、その実現に至るまで、現行どおり府県の負担とし五大市教育委員会の権限も現行通りとせられるよう要望致します。」

今後特例税制の問題が検討されるべきであり、単に地方交付税措置に問題を矮小化されるならば大都市の行財政は窒息化してしまうであろう。

なお、この問題について、財政危機に関する府議会で論議を受けるかたちで、2000年度に向けての大阪府の国家予算要望のなかで、大阪府は「教職員の任命権、定数措置並びに経費負担の政令指定都市への一元化」の検討を国に要望（今回の意見内容とほぼ一致する）しているが、これは財政負担の転嫁論であった。また加藤寛政府税制調査会会長（当時）は、新聞の小論（注5）で「地方自治体財政破綻の根源」を論じ、「とりわけ政令市を抱える道府県では、政令市に財源を大幅に委譲しているにもかかわらず、教職員や警察官の給与は国と道府県が負担しているため、人件費が高くなり、道府県財政を圧迫している」（下線は筆者）と述べているが、事実誤認もはなはだしいといわなければならない。「財源は委譲されていない」のである。大都市と道府県関係についてのこうした誤解の連鎖反応が懸念されるところである（注6）。

今後の検討が正しい事実認識と客観データに基づいてなされ、財政負担の転嫁となるようなものであってはならないことを重ねて主張しておきたい。

地方分権推進会議も意見の「基本的な考え方」として、「換言すれば、住民が『歳出』のみならず『歳入』についても自主的に決定できる『受益と負担の関係が明確な仕組み』を作ることによって、初めて規律ある『自立的な財政運営が可能なシステム』が生まれることとなると考える」と自ら述べているところである。

事務権限配分の特例に伴う政令指定都市の特例的財政負担（所在道府県の財政負担を軽減するかたちで政令指定都市の財政負担が増加するもの）に対応する地方税制の特例の必要性は、理論上、実態上認められるところであり、1956

年の政令指定都市制度創設時から、画一的な地方税制度が内包する懸案であった。

今回の道府県から政令指定都市への義務教育費財政負担の移行問題は、税源移譲とセットで行われない限り、大都市市民にとって、地方税の受益と負担の関係が、臨界を超えて、決定的に破綻するに至ることを意味している。

これまでの事務配分の特例に伴う財政負担（表3参照）と合わせた特例税制措置が必要である。

これは、もはや地方交付税基準財政需要額の増減ですまされる次元の問題ではありえないのである。

注1) 松本英昭「新版逐条地方自治法」, 学陽書房, 2001年, 1138ページ。

注2) 田中好「土木行政」(高等土木工学第18巻), 常盤書房, 1932年, 33ページ。

注3) 木村收「地方分権改革と地方税」, ぎょうせい, 2001年, 第5章4『『偏在』とは一問われる普遍性判断基準』を参照されたい。

注4) 「大阪市会旬報」1956年1月中旬号, 9ページ。

注5) 加藤寛「正論地方自治体財政破綻の根源」, 産経新聞, 1998年10月5日。

注6) 1998年10月19日の日経新聞の社説（「地方財政難を分権と改革で乗り切れ」）は、同様の論調で、大都市圏の府県について「政令指定市を抱える場合はさらに厳しい。財源を市に大幅に移譲している中で、警察官や教職員の給与はまとめて負担しているため、人件費が膨らみ、財政を硬直させる要因になっている」と全く同じ誤りで論じている。

参考

本稿に関連する筆者の論考として、「大都市と税源・税制」『ジュリスト総合特集 これからの大都市』有斐閣, 1985年, 『地方分権改革と地方税』ぎょうせい, 2001年, 272～282ページ, 「政令指定都市制度と大都市税制」(水口憲人編『今なぜ都市か』敬文堂, 1997年, 197～239ページ), 「いまなぜ大都市制度改革か」『市政研究』No.135, 2002年4月, 「役割分担からみた大阪市の行政の特徴と財政構造」『市政研究』No.130, 2001年1月, 等を参照されたい。

東京「都制」の現状と課題

佐々木 信夫

(中央大学経済学部教授)

はじめに

本稿は戦前に形成された「都制」を出発点としながら、戦後、そして現在の東京「都制」の現状と課題、中長期の展望について考察しようとするものである。その場合、都制は東京のみならず、大阪、京都などの大都市でも適用可能という視点に立っている。しかし、巷間議論があるような政令指定都市にとって代わるような制度的な機能の発揮が見られるかどうか、少し踏みこんだ検証が必要であると筆者は認識をしている。

1. 官治か自治かの抗争

一般に「とせい」という言葉を聞くと、「東京都政」のことをイメージする場合が多かろう。東京で暮らす都民の場合、余計そうである。それは東京都という広域自治体の政治行政の活動全体を指す言葉である。よく「美濃部都政」とか「石原都政」と言われるが、これはトップである都知事がどのような理念や方法のもとに東京都の行政を行おうとしているかを示す表現であり、都行政の活動全体を包括的に述べていることが多い。

しかし、以下で論じようとするのは「都政」ではなく、「都制」についてである。語感が同じなのでややこしいが、ここでは大都市制度としての「都制」を取り上げようという訳で、行政に詳しい専門家や公務員以外にはあまり一般的ではない概念を扱うことになる。

しかも、この都制は戦前と戦後では少し意味するところが異なっている。おおざっぱに言うと戦前のそれは官治都制であり、戦後のそれは自治都制である。

もとより戦後の都制を自治都制と表現しても必ずしも納得をうることが難しい局面がある。特に特別区側からすると依然都による官治ではないかという反論があろう。戦後50年の間に幾度となく都と区の抗争を繰り返しながら都制は自治都制の方向へ動いている、この点の理解はえられると思うが。

都制は歴史的には広域自治体と基礎自治体の妥協のうえに形成されてきたものであり、その点、特別市を構想しながら妥協の産物として昭和31年に生まれた政令指定都市の制度と形成史の点では酷似している。

2. 「都制」をめぐる過去、現在

もとより都制は戦前から存在した訳で政令指定都市の制度とは一線を画するが、この概念を明確にする意味からは、戦前と戦後を分けて説明しておくことが望ましい。

(1) 戦前の東京都制

戦前の東京都制は、昭和18年、東京府と東京市が合体して発足したものである。しかし、そこに至る歴史をみないとその意味するところが明確にならない。

東京府の歴史は、慶応4年に江戸を東京と改称した時に始まるが、近代地方制度として確立したのは、明治11年のいわゆる三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）の制定以後ということができる。

郡区町村編制法により東京府は、旧朱引内（市街地）の15区（現在の千代田、中央、港区ほか）と旧朱引外の6郡から構成されることになり、その区域は現在の特別区の存する区域とほぼ同じであった。

明治22年、明治憲法体制下の地方制度として市制・町村制が施行され、東京市が誕生した。東京市の区域は旧東京府15区内とされ、従来の15区はそれぞれ東京市の内部団体（行政区）として位置づけられた。ただ財産区として法人格が付与され、区会も存続している。

このとき、東京市は大阪市及び京都市と共に市制特例の適用を受け、市長は府知事が兼務することとされた。東京市の自治権はこれにより大きく制約された。

明治26年に現在の多摩地域が神奈川県から東京府に編入された。その理由は東京市の水資源の確保が主な理由とされた。明治31年、市制特例が廃止され、東京市も一般市制へと転換した。明治44年の市制改正により、区は一部自治区的な性格をもつようになり、その後、大正デモクラシーや普通選挙法改正に伴い、地方制度が改正されていった。

昭和7年、東京府5郡82町村を東京市に編入し、その部分を20区に分割した。これにより東京市は35区となった。

そして昭和18年に東京府と東京市を一体化して東京都制が施行された。その理由は府と市の二重行政の弊害を解消することにあるが、これはかなり以前から提案されていたものを戦時下の地方に対する国家統制強化の一環として実現したもので、ここに発足した「都制」は著しく中央集権的なものであった。この時、区の自治権も極めて制限された。

(2) 戦後の東京都制

戦後、昭和21年、都制の一部改正により、区の自治権が拡充され、翌22年に区は35区から23区に再編され、憲法及び地方自治法の施行に伴い、東京都も他の府県と同様、普通地方公共団体と位置づけられた。この時、区は「特別区」という名称で特別地方公共団体に位置付けられている。区長、区議会とも公選制が採用されたのである。

だが、昭和27年には、大都市における行政の統一性、能率性を確保する目的でいわゆる逆コースといわれる地方自治法改正が行なわれ、特別区は都の内部団体に位置付けられ、この時、区長公選制は廃止され、区議会が都知事の同意を得て区長を選任する方法へと変わった。

昭和37年に東京都の人口は1000万人を突破した。これに伴い、都行政が膨大化したため大都市としての機能を十分発揮しうるよう、都区の事務配分等を見直すと共に特別区の自主性を強化する法令改正が行われている。昭和40年に福祉事務所等の移管が行われ、そして昭和50年4月に区長公選制が復活し、区に対する都職員の配属制度が廃止され、保健所設置市の事務の移管が行われ、特別区の権限は拡大した。その後、漸次的に事務移管が進められ、平成10年の自

治法改正を受けて平成12年4月より特別区は「基礎的自治体」という位置付けを法的に与えられ、清掃事業の区移管等が行なわれ、現在に至っている。しかし、都区一体論を象徴する制度として行なわれてきた都区財政調整制度は依然変わらないまま維持されている。

固定資産税を独自税源に出来ないことを不満に最近、千代田区は千代田市として独立したい旨の表明をしている。次の特別区のねらいは、自らの自治体としての地位を市町村と同格の普通地方公共団体に位置付けることにある。しかし、平成12年以降の地方分権時代の始まりからすると、特別区を市町村と制度上同格の普通地方公共団体に位置付ければ目的が達せられるという性格のものでないと思う。同時に都においても、市町村合併の進行で一般の府県自体がまだら模様の行政を強いられる状況が生まれてきているのと同じ状況が特別区の独立性が強まるにつれてきている。

一方では基礎自治体を中心に狭域自治体の権限強化が進む、他方では広域自治体の道州制化が求められる、こうした隘路に遭遇しているのが一世紀の歴史を刻んできた東京都制の現在の姿である。

3. 都制度と2000年改革

(1) 「都制度」の意義

このように都制とは昭和18年（1943）に行われた東京市と東京府の合併によってできた制度であるが、戦後50年の過程で少しずつ制度内容は変容してきている。もとより、その骨格は府県行政を担う「都」に一定領域の市行政である大都市行政を担わせ、かつ基礎的自治体として自治権を持つ特別地方公共団体としての特別区を内包することを求めている点では変わっていない。都区財政調整制度を通じて区部の税財源を都が完結的に調整することが求められている。府県としての東京都側からみると府県行政に市行政を併せ持たされる制度となっており、他方、市町村としての特別区側からすると、都区一体論のもとに行われるこの制度下では固定資産税等が都の財源になるなど本来の基礎的自治体としての行政が完結できない不自由な制度という認識が生まれている。

都にとって府県行政に純化できない制度，区にとって市町村行政に純化できない制度，この双子の制度的な矛盾を抱えながら半世紀以上続けられてきたのが、「都制」である。

もとより，この制度は東京市と府の合体により生まれた制度だとはいっても，戦前の昭和18年の東京都のみに適用された「東京都制」とは異なり，戦後の都制は東京都の独占物ではない。地方自治法で都制は一般的な制度として扱われており，他の府県にも適用可能な制度となっている。最近，大阪都制や京都都制への移行という意見が出始めているのもそうした理解にたっている。戦後の地方自治法で規定された大都市に関する制度は，①政令指定都市制度と，②特別区を包含する都制度の2つである。

本稿では以下で，戦前の東京都制と区別する意味から現在のそれを「都制度」と呼んでおきたい。この呼称は昭和59年に都知事の設置した都制度調査会が「新しい都制度のあり方—巨大都市の実態にふさわしい自治制度を確立するために」という報告書を発表して以来，都庁での一般的な呼称となっている。

自治法は「都」を普通地方公共団体の1つとして，また市町村を包括する広域的な地方公共団体として位置付けている。この限りでは，都は他の道府県と異なるところはない。

しかし，「都の区は，これを特別区という」（自治法 § 281・I）とされるように，都には区が設置されることが前提になっており，都が基礎的自治体である特別区の存する区域において，「市町村が処理するものとされている事務のうち，人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該地域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する」（自治法 § 281の2・I）こと，都と特別区及び特別区相互間の財源の均等化，特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するために特別区財政調整交付金を交付することなどの点で，都制度は道府県とは大きく異なっている。

今日の都制度は一般的な制度として他府県でも適用可能であると同時に，この制度は法的には大都市制度の一環としてのものであり，首都としての特別の

定めもないことから、首都行政のためのものということとはできない（現在、実定法上、首都圏整備法及び関連法に「首都」という表現があるが、これは東京都を中心とする一定範囲内を首都圏と呼ぶ地域的呼称にすぎない）。このように都制度は他の道府県での適用を排除する制度ではない。

とはいえ、都制度はその歴史的沿革からして実質的には東京都のみを対象とした制度であるとも言う。人口集中をはじめ、政治、経済、文化など広範囲にわたる巨大な集積が大都市東京を形成し、その大都市東京のための制度として都制度が設けられたことなどを考え併せれば、都制度は首都東京のための制度であるという見方も成り立つのである。

(2) 事務の特殊性と2000年改革

都制度を事務事業の面からみると、都は府県機能としての広域機能、連絡調整機能、補完機能のほかに大都市としての機能と事務を有している。都は特別区の区域が一体として大都市を構成していることから、一般市に属する事務のうち、主として i 消防、ii 水道、iii 下水道、iv 都市計画事務（一部）、v 交通という事務を特別区に代って大都市の一体性、統一性を確保する観点から実施している。

現在の都制度をみる場合、2000年改革を見落とせない。98年の地方自治法改正を受け、a. 特別区を基礎的な地方公共団体と位置づける、b. 大都市地域の行政の一体性・統一性に配慮した特別区の自主性・自律性の強化、c. 都から特別区への事務の移譲の3つを柱とする改革が実現した。それを受け、都と区の協議により都と特別区の関係は以下のように変化している。

①特別区は基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理する。

②都は特別区の区域において特別区を包括する広域の地方公共団体として、都道府県が処理する事務のほか、特別区に関する連絡調整及び市町村事務のうち、大都市の一体性、統一性を確保する観点から一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する（上記の i ～ v）。

③自治法上の特例であった特別区の配置分合手続の改正のほか、区長委任条

項の廃止、調整条例の根拠規定の廃止、複合的一部事務組合の設置を認めた。

- ④税財政制度の改正として、都区財政調整制度の改正（調整財源を法定化する、都の一般会計からの総額補填を廃止する、収入額が超過する特別区の納付金の納付を廃止する）や、特別区の起債制限に関わる都との連動の緩和、都から特別区への入湯税等の税源移譲、法定外普通税に対する都の同意を廃止する。
- ⑤一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務の移管など。

4. 大都市制度としての「都制」

(1) 大都市制度は三度挫折した？

ところで都制ないし都制度をみる場合、わが国の大都市制度全体を視野に入れておく必要がある。わが国の場合、国家の統治権と地方の自治権をめぐる相克の中で形成されてきた歴史をもつ。それについてわが国の大都市制度は歴史的に三度挫折したという見方がある。土岐寛は『地方自治とまちづくり』（敬文堂、2002年）p.31～32. の中で以下のように指摘している。

1 回目は1889年（明治22）年3月のいわゆる三市特例である。

三都と称され江戸時代から大都市を形づくってきた東京、京都、大阪は一般の市制・町村制を適用されず、国家管理下におかれた。三市に特例がしかれ、官選の府知事が市政運営に当たった。これに対し、大都市側では直ちに廃止運動を起こし、9年後三市特例は廃止された。しかし大都市が求めた大都市制度が実現した訳ではなく、一般の市制が適用されるに止まったということ。

2 回目は1943年（昭和18）の東京都制の施行である。

三市特例廃止後、三大都市は大都市特有の行政需要に対応できる権限と自治を求めて特別市制の創設運動を開始した。大正期に入り大都市は名古屋、神戸、横浜がこれに加わり、六大都市時代になったのを受け、6大都市は一丸となって府県知事による二重監督を排し、大都市の権限と自治を保障する特別市運動を展開したのであった。

しかし戦時下にあつて、特別市運動のリーダー格であつた東京市が国防行政、首都行政の一元化、能率化の観点から東京府と合体させられ、官治型の東京都制が施行されたのであつた。もともと特別市制運動は首都東京を官治型の東京都制にするか自治型の東京市制（特別市）にするかで政府・貴族院と東京市・衆議院が対抗してきた前史がある。他の5大都市もこの運動に加担した訳だが、東京市が官治型の東京都制に移行したことで5大都市の運動は挫折した。

3回目は戦後の地方自治法に規定された府県から独立した特別市制をめざしたにもかかわらず、府県の抵抗で特別市が実現しなかつたことである。その妥協の産物として昭和31年に政令指定都市制度が誕生したことは周知のことであり説明を要しないであろう。

(2) 大都市制度の3パターン

歴史的な視点からみてもわかるように、わが国の大都市制度は3つのパターンが存在するように思われる。1つは制度化に至っていないが、府県から分離独立した特別市である。大都市と府県との二重行政や国・府県による二重監督の弊害を排除するため大都市区域を府県から独立させる方式であり、大都市問題の解決には理想的な制度と考えられてきた。

2つめは府県の区域内に大都市を包含、併存させる都制である。戦後のそれは先に指摘したように東京都に固有の制度ではなく、一般的な大都市制度である。

3つめは「大都市に関する特例」方式で、府県と大都市との間の事務配分、権限調整、財源配分調整などの手法によるもので、現行の政令指定都市制度がそれにあたる。さらに最近の中核市、特例市の制度もそれに近似したものとなっている。

こうしてみると、特別市こそ実現していないが、他の2パターンはすでに実現していることになる。世界に目を向けてみると、大都市とりわけ首都については一般の都市とは異なる特例の市制度を採用しているところが多い。そのひとつの形態は政府の直轄市である。アメリカのワシントンDCや北京、上海、台北などがその例である。もうひとつの形態は州・府県と同格の権限を持つ特

別市である。ソウル、ハンブルグ、ウィーンなどの特別市、あるいは韓国の釜山、仁川などの広域市（道と同格）などである。

もとより、ニューヨーク、シカゴ、ミュンヘンなど一般市と変わらない大都市もあるし、現在は廃止されているがかつてカナダでは広域行政の方式としてメトロポリタン・トロントが交通、警察、都市計画、許認可などを広域的に処理し有効性を発揮していた。ロサンゼルスカウンティ（郡）の制度も広域的自治制度として傘下の市町村から広域行政の委託を多く受けて広域行政になっている。これらはむしろ緩やかな広域連携のシステムとみた方がよかろう。

5. 都制をめぐる中期的な課題

こうしてみると、どの国でも完全な大都市制度というものは存在していないことがわかる。しかも一旦制度的に完成しても、都市自体の基層変化が激しいのが都市の特徴である。大都市にあっては特にその傾向が著しく、つねに制度的な見直しが求められよう。

01年秋に発足した第27次地方制度調査会は「大都市制度の在り方」をひとつの審議テーマに掲げているが、直接「都制度」に関する審議はテーマとしていない。市町村合併後の政令市、中核市、特例市の在り方を踏まえながら「特別市」の可能性を探るという辺りが焦点となるのだろうか。それと並行して府県制度の見直し、道州制への移行可能性が探られるようである。

そうした中で、現在東京都だけに適用されている「都制度」もじつは様々な問題、課題を抱えている。これをどう克服して行くかは都議会「行財政基本問題特別委員会」でも大きな議論のテーマとなっている。もとより、いま昭和56年に特別区長会が設置したような特別区政調査会とか昭和59年に東京都が設置した都制度調査会のような第三者機関をおいての大ぶりの審議検討が始まっている訳ではない。おそらく大都市制度をめぐる27次地制調の答申が出て以降、本格的な審議検討が始まるものと思われる。

以下では都制度の今後に関する課題について、筆者の認識にたって中期的な視点から整理してみたい。

(1) 都制度全般の制度見直し

大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割分担，統合・再編，財政調整の在り方など都制度全般にわたる見直しが必要となっている。

これまで説明したように都制度自体，政令指定都市制度と同様，歴史的な妥協の産物として成立してきた性格が強く，しかも区側の自治権拡大の運動を半ば認めながら半ば抑え込む形で漸次制度改革が繰り返されてきた経緯がある。区は基礎的自治体として市になることを目標に清掃事業の移管を求め，事実，2000年改革でそれは実現しているが，いまや清掃事業自体，どこの市町村でも一部事務組合などの広域行政システムを使っている。案の上，都から区へ清掃事業が移管されても各区の対応能力はバラバラで（清掃工場を持たない区が半数），結局23区で東京23区清掃一部事務組合をつくり，そこで清掃事業の共同処理が行われている。形は都から区へ事務事業は移管されたが，実質は区が一体処理をしていることで住民からすると何が変わったか實際上理解しにくい現状にある。

この一例にみるように，他の消防，上下水，都市計画（一部），交通についても基礎的自治体の資格要件として事務移譲を求める運動が依然続いているが，果たして行政需要の広域化した現在において今の市町村の事務分配が適正な内容であるかどうか自体が疑わしい。それにもかかわらず，区は都からの事務移譲を求め続けることが自治権拡大・確立のステップだと認識しているが，その認識がほんとうに正しいのだろうか。

むしろ救急活動が主体となった消防業務は広域的に分散配置されている都立病院（一般的には県立病院）を経営する都（府県）が担うことの方が時代の要請に適うのではないか。都制度の更なる構想を考えるなら，一般の市町村の事務分配に目を凝らすのではなく，大都市の特殊性に着目した行政の事務分配として都と区がどのような役割分担を持つことが望ましいのかを原点に戻って再構築すべき段階にきていると考える。

(2) 財政調整制度の見直し

都制度における財政上の特徴は都区財政調整制度にある。これは地方自治法
都市政策 No.110

の規定に基づき、①都と区、区相互間の財源の均衡を図り、②区行政の自主的、計画的な運営を確保するために、都が法定の都税（市町村民税の法人分、固定資産税、特別土地保有税の調整3税プラス交付金調整額、たばこ税調整額を付加）の一定割合を特別区財政調整交付金として区に交付し、都と区、区相互間の調整を図っている。都と区の配分率は平成12年の決算数値で区が52%、都が48%となっているが、それまでは都が56%、区が44%という都優位という関係にあった。現在はこの関係が逆転している。これは2000年改革に伴う事務の見直しから配分率を変えたものだが、わが国の地方交付税制度のミニ東京版として維持されてきたこの財調制度自体、交付税制度の大幅な見直しと共に大きな改革を余儀なくされるのではないか。

区の不満は市町村財源である固定資産税を都が一括抑え、それを原資に区の行政に大きく関与してくる点にある。しかも石原都政で固定資産税の減税を一方的に決めたことに大きな不信感を募らせ（自動的に区の財源が減る）、財政自主権の確立なくして区政の自立なしの意見は強まっている。千代田区の市への移行宣言もその不満の表れと理解される。

財調制度の不満の背景には、もうひとつ都と区の事務分担の範囲をめぐる認識の違いがある。都区の財源配分の捉え方について、都は特別区域の行財政実態に匹敵する大都市（政令指定都市）の事務のうち都が行なうものを大都市事務として財源配分の対象とすべきだとするのに対し、区は一般の市の事務で都が行うもののみが大都市事務であり、それ以外は配分の対象とならない府県事務であるとするのである。この論争の決着見通しはない。

今後の新たな財政調整制度の課題として、現在のような調整税総額から一定率をもって配分する方式に限定するのではなく、税目別に配分する（例えば市町村民税法人分は都、固定資産税分は区へ総額配分）方式、税目別に税率で分ける（税率を一定比率で配分する）方式など、より安定的な配分方式を考えていく必要がある。

東京の区部では、都心部と東部地域、山の手地域では税源が大きく偏在しているのは事実である。現在の行財政水準を維持するには財調制度がなければ不

可能な地域が半数を超えよう。それは都心部が他の地域を財政上支える形を意味するが、しかし都心部は業務機能に特化しており居住機能等は他の区に依存しているのが実際であり、その点、都心部と他の区域は相互依存関係の中で成り立っている。財調制度を維持すべき有力な根拠はここにある。しかし都の垂直的な配分方式にも問題があり、特別区分を総額決定後は区長会が区財源調整委員会のような第三者機関において水平配分を行う方式も考えられよう。

6. 長期的課題—都制の「破壊」と「創造」

都制度の課題はこうした当面を睨んだ中期的課題に止まらない。むしろ地方分権が始まり、市町村合併の進行、道州制の動きから今後を展望するなら、より長期的な展望を持って考察する必要がある。

現在、東京都の石原知事が東京、神奈川、千葉、埼玉の1都3県を対象エリアに21世紀の首都像として「首都圏メガロポリス構想」を打ち出し、話題を呼んでいる。国の首都機能移転に反対するねらいもあろうが、現実を直視するなら、わが国人口の4分の1に当る3300万人の世界最大の巨大都市圏をどうするかは今後の国家像を考えるうえで、最も重要なテーマである。

確かに、これまで東京首都圏は日本経済の機関車であった。しかし長引く経済の低迷でいま危機的な状況にある。経済力こそイギリス一国に匹敵する規模と言われるが、環境汚染は進み過密の弊害は極点にある。成田国際空港は最も評判の悪い空港である。しかし首都圏では国も自治体も府県制の壁などもありバラバラにしか活動していない。その結果、大都市圏としての魅力を失いつつ、いまもう1度世界都市に浮上できるのか、それとも極東アジアの一拠点都市に転落するのかの瀬戸際に立たされている。その危機感が石原構想の基本にあるのなら、筆者もその認識に異論はない。

東京圏の府県制を解体し、東京州へシフトすべきだという意見が今後浮上してくる可能性は高い。それと関連し、その際には東京都制とりわけ特別区制をどう考えるかがもう1つの重要な論点となってくる。法律上はすでに23特別区も合併・再編が自力で可能な法制となっている。特別区をどうするのか、東京

都の合併指針から外したことに多摩26市は大きな不満を表明しているが、市町村合併に特別区は無縁ではない。また聖域でもない。実際、人口4万人の千代田区から80万人の世田谷区まで人口格差は大きい。東京特別区でも自主的な視点からの合併再編は避けられないのではないか。

今後、特別区は都の内部団体的な性格を払拭し、大都市地域における新しいタイプの基礎的自治体に変わることが望ましい。「集中」の発想ではなく、「分散」の発想にたつ特別区改革がぜひ必要である。すでに政府のブロック機関や各種研究機関、大学などの郊外移転は進み業務機能の分散も常に政策の中心にある。小泉内閣の東京再生のビジョンは一種の集中論への回帰を連想させるが、明治以降、つねに大都市は国の経済政策の投資対象にされていびつな都市しかつくれなかった反省がどこまであるかどうか。先進諸国の伝統ある首都が職と住、ビジネスと環境、そして文化との絶妙なバランスのうえに質の高い都市を創りあげてきたことを忘れてはならない。大都市圏での公共政策は民間の集中圧力をどう「分散誘導」するかが基調でなければならない。その視点から特別区の再編も考える必要があろう。

人口規模も地域特性も多様な実態を踏まえながら、区部全体の再編を議論すべき時にある。その一つの方向として、23区を8つぐらいに分け、各々を100万人口規模の政令指定都市にすることが考えられる。そうすれば、都と区間に存する制度問題も解決する。ただ、その場合、政令市の行政区がまちづくりの単位として機能していないという悩みにどう応えるか、よりきめこまかな議論が必要となろう。

あるいは、30万以上の区に政令市並みの権限を与えるという一種の中核市的な制度改革も考えられる（半数の区が該当）。それ以下の人口規模のところはなるべく合併し、30万以上をめざすことが望ましい。区を政令市並みに扱うという発想は、すでに89年の政府の行革審の提言にある30万人政令市構想の具体化にもつながる。行財政能力の点からしても、人口30万規模以上ならいまの特別区を政令指定都市並みに扱うことは可能であろう。

地方都市でいう中核市と制度的な差別化をはかる意味から、市や区という呼

称ではなく、首都にふさわしい基礎的自治体として「京」という名称はどうか。世田谷京、杉並京ではだめなのか。ひとつ北区が北京という名称になってしまうところが難点ではあるが。

特別区は昭和22年に1区の面積10km²、人口20万程度、区部の将来人口400万人程度との考え方のもとに、それまでの35区を23区に整理統合した歴史をもっている。現在、予測の2倍に当る800万人口に膨れ、他方、都心区など20万人口に満たない区が並存しているが、わが国の市町村合併の大きな流れに沿って再編統合を議論すべきではなかろうか。

もう一つ、こうした特別区の再編と併せて首都の市をどう再生するかも課題である。戦時体制の昭和18年に東京府と東京市を合体したまま現在の東京都が首都の市的役割を担っていることが都制度の骨格となっている。しかし、いろいろ述べたように時代に合わなくなってきている。もし石原構想にあるように東京州をめざすなら、この際、東京市の復活を構想すべきではないか。もちろんそれは単なる復活では意味がない。21世紀の首都「市」にふさわしい規模と制度的性格を付与しての話である。

深入りは避けるが、JR山の手線に絡む千代田、中央、港、品川、渋谷、新宿、豊島、文京、台東区をひとつのエリアに想定した新「東京市」構想があるのではないか。その際、必ず出てくるのがワシントンD.C.タイプの政府直轄市が望ましいという話だが、筆者は、首長も議会も公選で東京都から独立した自立性の高い「特別市」が望ましいと考える。いずれ首都移転論議が一段落し、そして特別区再編論議が始まったら、同時並行的に「首都市」のあり方を21世紀にふさわしい世界都市として構想すべきではなかろうか。

こうしてみると、第2次大戦時に形成され、その後東京の発展に符合する形で特別区の自治区化を進め、他方で東京の大都市一体性を確保する観点から一定の行財政権限を都が保持しようとしてきた「都制」という制度は、分権化と広域化という相入れない要請のもとに身動きの取れない制度となっている。小手先の制度改革を繰り返した中で大都市制度として明確な姿、形が失われつつあるというのが筆者の都制に対する認識である。21世紀で始まるのは都制の

「破壊」であり、新たな「創造」でなければならない。

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

佐 藤 善 建

(仙台都市総合研究機構常務理事)

1. はじめに

「21世紀の国土グランドデザイン」でも示されたように、戦後復興・高度経済成長を経て脱工業化社会へ向かうなかで、全国一律の政策から地域事情に合わせた新たな地域施策の展開が求められるようになってきている。また、それまでの行革審や地方制度調査会の検討結果を踏まえて平成12年4月地方分権一括法が施行され、地方分権改革推進会議や第27次地方制度調査会で国と地方の関係の今後の方向性が明確に打ち出されたこともあって、各地方自治体では財政力や施策実行力を高めるための合併・広域連携、新税創設の検討など、地方分権社会に向けた地域の自立を目指す動きが活発化している。このような流れを着実に進めて行くには、自治体の政策形成および実践力に加えて、それを支える地域住民の自覚と自立、すなわち住民主体の政策を展開してその責任を自治体と地域住民が自ら負う「地域の責任能力」が問われるとともに、地域行政の政策企画と調整の力量がますます重要になってくる。

一方、少子・高齢化、国際化や情報化が急速に進展し、地球環境をも含む環境問題が顕在化する中で、社会の流れは「量的なものから質的なものへ」「画一・同質から個性重視・多様化へ」「経済から生活文化優先へ」と変化しつつあり、人々の価値観やライフスタイルも大きく変化しつつある。しかし、社会の基本構造は大量消費の工業社会から構造転換に手間取り、財政環境も極めて厳しい状況にある。こうした閉塞状況を抜けてこれからの新しい地域社会を形成するには、時代を先取りした地域の実現を目指した独創的かつ総合的な施策展開を図ることにより、住民生活の向上と地域の発展を図って行くことが求

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

められ、その成否が新たな地域格差を生み出すことになる。

そこで、本稿では仙台都市総合研究機構の平成13年度調査研究「地方中枢都市仙台の現状と都市戦略」をもとにして、東北唯一の政令指定都市仙台の地方拠点都市としての中枢性について多面的に捉え直し、地域の特性を活かした都市の発展方策を探るとともに、分権時代に向けた方向性や課題についても簡単に整理してみたい。

2. 地方中枢都市仙台の形成の経緯

仙台の都市骨格は、江戸時代伊達藩62万石の中心城下町として、水運を利用した江戸・大坂との米取引を中心とする広域的物流・商業機能を備えた町として形成された。

明治維新後は東北鎮台がおかれ、仙台は陸軍第二師団をはじめとする軍事、司法、運輸・通信などの地方管轄のための行政機関が置かれて「東北の治府」「軍都」として、医学専門学校を嚆矢とする東北帝国大学や各種教育機関の存在により「学都」として、また、1887年東北本線上野仙台間開通をはじめとする道路・鉄道の整備や日銀支店設置などにより、首都圏への資源供給、東北の物流・金融財政の中心・経済拠点都市として成長した。

1962年の全国総合開発計画にはじまる戦後の国土政策の下、第2次東北地方開発促進計画で「仙台市に大規模地方都市としての役割をはたさせるものとし、本市の都市機能を強化する」として重化学工業中心の東北の地域開発と仙台への都市機能集積による外部経済効果を利用した国土計画が進められた。また続く第3次計画では、仙台の中枢管理機能集積を図るために、卸売・小売の商業・流通機能の強化と、仙台を結節点とした新幹線、高速道路、航空網などの高速交通ネットワークを形成するとともに、空港港湾整備により国際化の進展にも対応するとして、東京につながる経済都市としての空港・港湾整備の強化が図られた。1989年の第4次計画では21世紀に向けた東北地方の活性化のために、仙台は周辺都市等と連携しつつ都市機能の充実・強化を図る必要があるとして各種の施策が展開されてきた。

このように、基幹的中枢機能を東京に一極集中させながら全国から資源や人材を供給させるという最も効率的な国の社会経済システム形成施策の下、民間企業もそれに乗じて事業展開を行ってきた結果、仙台は、東北全体を対象とした広域的な中継的企業活動拠点、教育・研究・人材育成、行政管理の3つの中枢管理機能を軸に、恵まれた地勢的条件に加えて各種インフラの整備と小売、サービス、情報関連産業等に支えられて、その拠点性を維持発展させてきた。そして、そのような地方中枢機能の集積が人口集中を加速させ、仙台を福岡、札幌等と並ぶ第3次産業に極めて特化した中枢業務管理・消費都市とするに至っている。

仙台市の戦後の地方中枢・支店経済都市としての成長は、1960年代からの国土開発計画に基づく国の政策およびそれに誘発された企業の事業展開によってもたらされたところがかかなり大きいように思われる。そこで、次に、仙台の都市力や中枢性、地域ポテンシャルの現状について、特徴的な要素を中心に検証してみたい。

3. 仙台の都市力の現状

(1) 概況

仙台の都市力についてその地域力を最も端的に表す人口をはじめとして、学都、支店経済、交通・通信、経済力、都市型サービス機能について、ブロック中枢都市の札幌、広島、福岡と比較しつつ、求心性や連担性などの東北における位置付けに留意しつつ検証する。

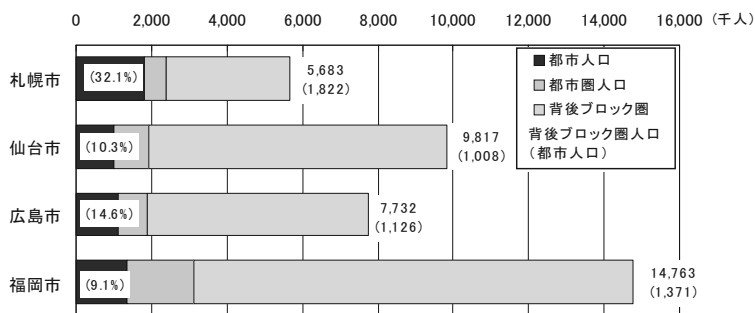
概観すると、仙台は総じて福岡に次ぐ活力を維持している。仙台のポテンシャルの特徴は、少子化の煽りを受けているとはいえ15～24才の若年層が多く、人口当りの学生数が京都について福岡と並んで多い、大学付属の高等研究機関も政令市の中で最も多く、東北大学等による産学連携が活発で質・量両面で「学都」を形成していること。また、札幌・仙台・広島・福岡の4市の中で、仙台はこの10年間唯一小売業年間販売額が伸び続けており、消費都市としての順調な発展を窺わせる。しかし、これまで順調に伸びてきた支店・事業所も最近減

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

少に転じており、交通・通信インフラの整備や流通業界の変革などにより卸売や物流等の面で東北における仙台の優位性は揺らぎ始めている。一方、シティセールスの象徴ともいえるコンベンション分野でハード・ソフト両面の整備に遅れをとり、過去遜色のなかった福岡・札幌とこの十数年間で大きく開いており、今後の仙台の都市力や中枢性への陰りの一端も窺える。

(2) 人口

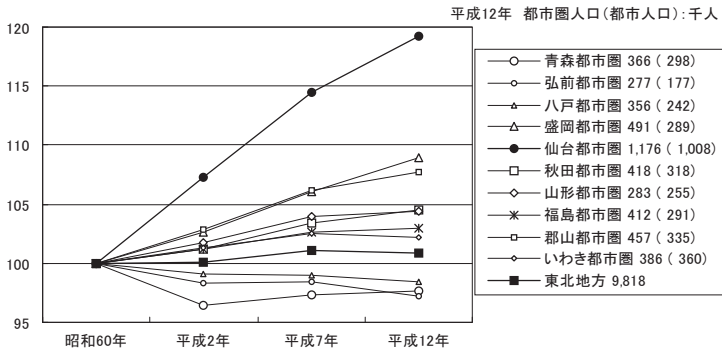
仙台市の人口は、昭和55年から平成12年の20年間で、66.5万人から100.8万人へと51.6%（合併市域調整後27.6%）も増加し、都市圏では今や191.3万人（同31.3%増）と広島を越え、成長率では福岡・札幌に肩を並べる。また、東北の主要都市圏と比べても2～3倍の成長率となっており、仙台市単独で東北の1割、都市圏で2割を占めるまでになっている。しかしながら、戦後ベビーブーム第2世代のピークを過ぎ、少子化の顕在化とバブル崩壊後の景気の低迷を反映して、年間5～6千人ペースを保ってきた社会的人口増加が、平成7年以降、東北・北海道からの流入はこれまでの水準を保っているが関東への流出が増加しつつあるために減少傾向にあり、その成長力にも陰りが見えはじめている。



資料：国勢調査

注）都市圏の範囲は、朝日新聞社「民力(2001年版)」における『市勢圏(都市エリア)』を適用。
グラフ括弧内の数値は各都市人口の背後ブロック圏人口におけるシェア。

図1 4市および都市圏、背後ブロック圏の人口シェア（平成12年）



資料: 国勢調査
 注) 昭和60年の人口を100とする。
 都市圏の範囲は、朝日新聞社編「民力(2001年版)」で定義された『都市圏』の範囲を使用。

図2 東北地方主要都市圏人口推移

一方、人口構成を見ると、生産年齢人口比率をこの10年間ほぼ維持しており、平成12年の平均年齢が38.4才と政令市の中で最も若く、高齢人口比率も13.2%と最も低い。また、15~24才の高校から大学・専門学校等へ通う学生年齢層の人口比率も福岡と並び政令市中トップとなっており、学都としてのパワーの一端が窺える。平成12年の昼夜間人口比率を見ると札幌が僅かに1を下回り業務吸引力を大きく落としているのに対して、相応の水準を維持しており福岡に次ぐ支店・業務都市としてのパワーが窺える。

(3) 学都

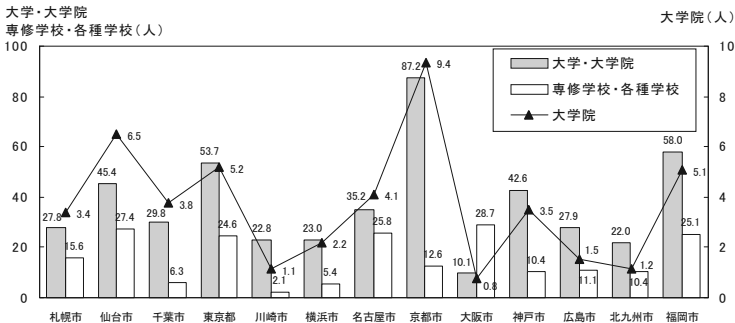
仙台地域には東北大学をはじめとする12大学8短大があり、仙台的大学生数(大学院・短大を含む)は平成13年現在約48千人で、東北の学生数の4割弱が仙台に集中している。一部の大学間で単位互換を行っている隣接山形市を含む宮城・山形両県にその人口シェアをはるかに上回る東北の約5割の大学生が集積している。また、仙台は専修学校・各種専門学校が多く、その学生約27千人を加えると平成13年で約75千人の学生層が仙台に集積している。

しかし、国勢調査によると19~24才の人口は平成7年1,175万人をピークに平成12年には995万人へと大きく減少(▲15.3%)しており、大学進学率の頭打ちもあって、全国の大学生(大学院・短大含む)の数は平成10年の約309万

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

人をピークに減少に転じている。このような中、宮城県における大学への学生の流入推移をみると、仙台市が政令市になってから最近まで着実に流入数が減少している。関東地方への流出が着実に増加し東北からの流入でこれを埋めることができず、平成13年の純流入数は1.4千人と平成2年（3.0千人）の半分以下にまで落ち込んでおり、これが仙台市の人口の社会増加減少の大きな要因の1つになっている。

学生集積の水準を人口千人当たりの学生数で政令市間を比較すると、仙台市は京都に次ぎ福岡とほぼ同水準にあり、特に大学院生では福岡を大きく上回っている。また、これを象徴するように、仙台市の研究機関の立地数をみると大学関係で福岡を大きく上廻り京都と並ぶ。三大都市圏を除く政令市では、突出して研究機関数が多く、中心となる大学の民間共同研究実績をみても京都を上廻り、地方政令市の中ではトップの水準にある。また、大学から民間への実効的な技術移転実績でも東北大がトップとなっている。



資料: 学校基本調査(平成13年)、各都市統計主管課(平成13年5月1日推計人口)
 注) 大学・大学院には専攻科、別科等を含む。
 札幌市—北海道大学、藤女子大学の市外キャンパス分を含まない。
 広島市—広島大学の市外キャンパス分を含まない。

図3 人口千人あたり学生数(平成13年)

表 1 政令指定都市における研究機関数の比較

	大学関係	国公立試験 研究機関	その他	計
札幌市	28	12	38	52
仙台市	65	4	10	79
千葉市	16	8	7	31
横浜市	21	11	8	40
川崎市	2	2	10	14
名古屋市	60	9	19	88
京都市	65	6	15	86
大阪市	8	9	42	59
神戸市	28	6	3	37
広島市	11	4	8	23
北九州市	19	1	20	22
福岡市	49	2	7	58

資料：全国試験研究機関名鑑'01-'02(科学技術庁)

注)上記の数値には、民間企業の調査研究機関は含まれていない。

このように、大学における最近の産学連携機関の取り組み実績や東北ブロックの産学官交流・連携のための東北インテリジェントコスモス推進機構の存在などからみて、学生数の先行きへの陰りは見られるが、学都としての中核機能は保たれている。

(4) 支店経済

仙台の事業所の推移(合併市域調整後)を人口に準じて昭和56年から平成8年についてみると、総事業所数は41.1千ヶ所から50.5千ヶ所へ22.8%増加し、総従業者数も402.7千人から558.1千人へ38.6%増と人口の動きを上廻って伸びている。そのうちの民営事業所についてみると、事業所が40.2千ヶ所から46.5千ヶ所(23.0%増)へ従業者が344.3千人から507.7千人(47.4%増)へと大きく伸びている。

しかしながら、バブル経済崩壊後の民営事業所・従業者数の動向をみると、平成8年をピークに平成11年にはほぼ平成3年の水準に戻っている。また、地方中枢都市の中では福岡がかなり健闘しており、仙台は福岡に次いで一応の水準を保っているが、実状は支店・支所の伸びにより支えられており、支店・支所を除くと、平成3年比の平成11年の指数は事業所数が89.7、従業者が92.1と4市の中でも最も大きく落ち込んでいる。仙台にとっての支店の存在の大きさ

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

が窺える。

表 2 4市の民間事業所の推移

単位:千ヶ所、千人、%

事業所 従業者	年	札幌市		仙台市		内支店・支所		広島市		福岡市	
		数	%	数	%	数	%	数	%	数	%
事業所	平成3年	83.4	100.0	48.3	100.0	13.3	100.0	58.5	100.0	76.7	100.0
	8年	81.5	97.7	49.5	102.5	14.7	110.2	59.6	101.8	76.9	100.3
	11年	75.9	91.0	46.5	96.2	15.1	113.5	55.5	94.8	73.4	95.6
従業者	平成3年	787.4	100.0	476	100.0	204.2	100.0	550.7	100.0	722.9	100.0
	8年	856.2	108.7	507.7	106.6	222.2	108.8	583.5	106.0	786.6	108.8
	11年	771.4	98.0	480.8	101.0	230.4	112.8	539.4	97.9	765.3	105.9

そこで、支店への依存状況を平成8年の事業所統計でみると、民間事業所の52.4%が支店・支所で、しかも全体の34.1%が県外本社の支店・支所で占められており、政令市の中で最も他府県本社の支店の割合が高く、福岡が31.0%でこれに続いている。また、地域にとって直接響く雇用という視点からみると、民間事業所の従業者の39.8%が支店・支所であり、県外本社の支店がそのうち7割強を、全体でみても3割弱を占めている。また、県外本社の支店のうちの約7割が東京からの進出企業で占められている。

(5) 交通インフラ・通信

近年の高速道路や新幹線および空港の整備により、東北地域の大半が仙台から鉄道または高速道路利用により2～3時間でアクセス可能な日帰り圏となっている。特に平成14年12月の新幹線八戸乗り入れにより、これまで遠かった青森、弘前などの青森県北部や秋田県北部へのアクセスがかなり改善され、東北の主要都市がほぼ仙台からの日帰り圏となる。このような状況を反映して都市間バスが急成長しており、仙台から東北19都市へ毎日約180便、東京・関西方面を含めると26都市約200便が運行されている。また、航空路についても仙台空港より国内10都市へ毎日35便、海外7都市へ週26便運航され、東南アジアや韓国・中国への南の玄関となっている福岡にははるかに及ばないものの東北の交通の中枢を担っている。福岡、札幌、大阪への便数も多く、仙台からの日帰りが可能になっている。

札幌、仙台、広島、福岡4市のブロックとの結びつきと仙台の東北各県との結びつきを貨物や旅客の流動調査及び電話通信の記録から見るとこのような交通・通信インフラの整備により仙台と東北ブロック内の結びつきが近年強まっ

てきていることが窺える。

まず貨物流動についてみると、札幌（道央）、仙台（宮城）の地域ブロックとの結びつきが強まっているが広島、福岡はやや弱まっており、4市とも東京・大阪との関係は低下傾向にある。旅客流動については、札幌、仙台は域内の結びつきが強まるとともに東京との交流も増加しているのに対して、福岡、広島は東京との交流は増加しているが、域内の交流比率が若干低下し、対照的な結果となっている。仙台と東北との結びつきをみると、物流・旅客とも東北エリアとの結びつきが強まっているが、県別では隣接する岩手、山形、福島3県との結びつきの深さが窺える。

また、電話回線の通信記録（トラヒック）をみると、仙台を中心とする宮城県と東北各県の通信量が近年大幅に増加し、情報発信・交流の拠点として仙台の重要性が増加していることが窺える。特に、これまで秋田県を除く東北4県の県外通信先のトップが宮城県であったが、平成9年まで県外通信先のトップが東京であった秋田県も高速秋田道や新幹線開通後の平成12年には県外通信のトップが宮城県となり、東北各県と仙台との結びつきが一層深まっていることが窺える。

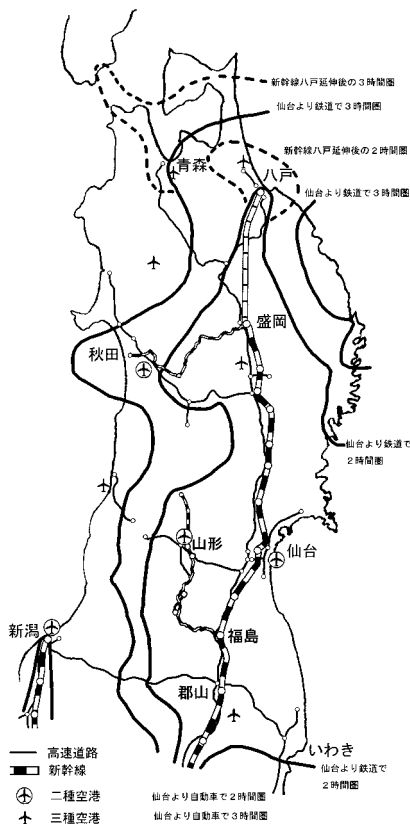


図4 東北地方における主要高速交通圏

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

表3 東北各県の地域貨物取引シェアの動向* (総貨物・平成11年)

発地\着地	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	東京都	大阪府
青森県		19.2% (1.7)	8.9% (1.0)	10.7% (1.8)	1.2% (▲ 0.7)	3.6% (1.2)	6.1% (▲ 0.2)	2.1% (0.1)
岩手県	16.9% (2.3)		30.3% (▲ 0.9)	8.3% (0.1)	1.6% (▲ 2.8)	6.4% (0.7)	5.8% (▲ 1.2)	0.9% (▲ 0.6)
宮城県	10.1% (4.5)	13.0% (▲ 2.2)		3.2% (▲ 0.7)	17.1% (5.0)	19.0% (▲ 1.1)	4.5% (▲ 5.0)	2.0% (▲ 2.7)
秋田県	13.9% (▲ 6.0)	13.4% (▲ 3.1)	5.2% (▲ 0.5)		21.3% (18.1)	0.9% (0.6)	3.8% (▲ 3.2)	1.3% (▲ 0.7)
山形県	1.8% (▲ 1.1)	1.4% (0.4)	22.8% (5.9)	11.4% (3.2)		4.3% (▲ 11.8)	8.9% (▲ 2.1)	2.8% (▲ 0.2)
福島県	1.4% (0.1)	4.2% (2.8)	15.8% (4.3)	1.1% (0.8)	2.3% (▲ 0.6)		8.0% (▲ 6.0)	2.4% (0.3)
東京都	0.3% (▲ 0.1)	0.3% (▲ 0.3)	0.9% (▲ 0.6)	0.3% (0.0)	0.4% (0.1)	1.1% (▲ 0.5)		3.4% (1.1)
大阪府	0.1% (▲ 0.0)	0.1% (▲ 0.1)	1.2% (0.4)	0.1% (0.0)	0.1% (0.0)	0.5% (0.2)	2.8% (0.1)	

資料：貨物地域流動調査

* 括弧名は平成11年の平成元年に対するシェア増減

表4 東北各県の地域旅客移動シェアの動向* (全機関・平成11年)

発地\着地	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	東京都	大阪府
青森県		55.7% (12.2)	3.5% (▲ 1.7)	27.0% (9.1)	0.1% (▲ 0.1)	0.4% (0.0)	6.2% (1.1)	0.8% (0.4)
岩手県	31.1% (8.3)		48.3% (18.0)	11.2% (▲ 6.0)	0.1% (▲ 0.2)	0.5% (▲ 0.6)	4.9% (▲ 4.7)	0.4% (▲ 0.0)
宮城県	1.7% (0.3)	28.8% (4.3)		5.8% (▲ 1.3)	15.8% (▲ 0.9)	31.5% (5.4)	8.3% (1.1)	1.0% (0.4)
秋田県	35.0% (18.7)	22.5% (11.4)	20.4% (▲ 8.7)		3.5% (▲ 25.3)	0.2% (▲ 1.4)	6.6% (2.6)	1.0% (0.7)
山形県	0.2% (0.1)	0.2% (▲ 0.1)	32.3% (▲ 6.8)	2.1% (▲ 23.3)		12.3% (▲ 3.1)	5.8% (0.4)	0.5% (0.1)
福島県	0.2% (▲ 1.8)	0.2% (▲ 0.6)	19.8% (▲ 12.3)	0.1% (▲ 1.0)	3.8% (▲ 7.8)		4.0% (▲ 6.4)	0.2% (▲ 0.0)
東京都	0.1% (▲ 0.0)	0.1% (▲ 0.0)	0.2% (0.1)	0.0% (0.0)	0.1% (0.0)	0.2% (▲ 0.0)		0.7% (0.1)
大阪府	0.0% (0.0)	0.0% (0.0)	0.1% (0.0)	0.0% (0.0)	0.0% (0.0)	0.0% (0.0)	2.0% (0.5)	

資料：旅客地域流動調査

* 括弧内は平成11年の平成元年に対するシェア増減

表5 東北各県の地域通話回数シェア（平成11年）

発地\着地	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	東京都	大阪府
青森県		13.6%	27.3%	5.8%	1.5%	2.4%	18.0%	2.5%
岩手県	10.7%		31.3%	6.1%	6.8%	3.1%	16.5%	2.2%
宮城県	6.1%	11.1%		5.3%	10.0%	14.4%	20.6%	3.7%
秋田県	7.1%	9.2%	22.2%		11.6%	2.5%	19.3%	2.7%
山形県	1.6%	2.4%	32.8%	4.3%		6.2%	20.0%	2.9%
福島県	1.4%	2.0%	30.5%	1.2%	3.3%		22.1%	3.3%
東京都	0.5%	0.6%	1.6%	0.5%	0.6%	1.2%		6.0%
大阪府	0.1%	0.2%	0.5%	0.1%	0.2%	0.3%	13.3%	

資料：貨物地域流動調査

(6) 経済力

仙台の経済力を市内総生産額により概観すると、バブル崩壊期の平成2年から平成10年の間で約2割弱増加しており、東北におけるシェアも13%台で概ね安定している。また、ブロック中枢4市間の市民1人当たりの生産額を比較すると、仙台は福岡にほぼ並ぶ水準となっている。

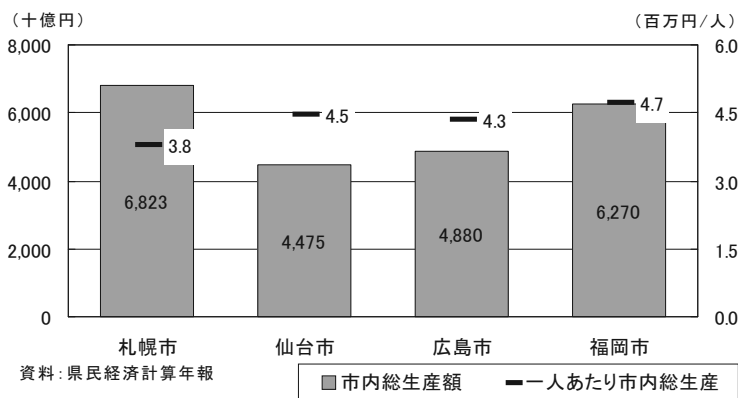


図5 市内総生産（平成10年度）

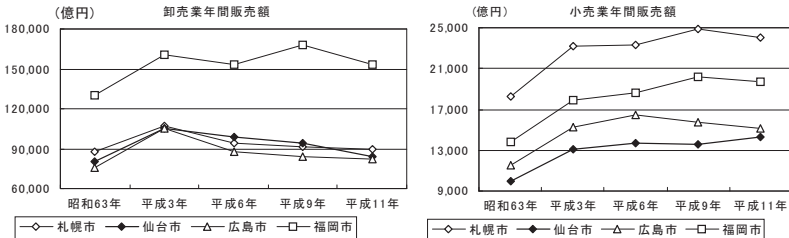
しかし、この間、主力産業の卸売・小売が堅調にもかかわらず卸売の不振により、微減となり、27.5%から22.4%へと大きくそのシェアを下げ、この間6割近く伸びたサービス業がこれを補う形でそのシェアを16.3%から21.6%へと伸ばし、卸売・小売に並ぶまでになっている。その結果、第3次産業中心の都市型の構造が一層進み、平成10年の市内総生産でみると、政府サービス等を含

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

めた広義の第3次産業が82.8%，第2次産業18.5%，第1次産業0.2%となっているが，サービス業，卸・小売業とも地方中枢都市のトップを行く福岡市と比べるとそのシェアはまだ5%程度低い水準にある。

商都・消費経済都市としての仙台を卸売・小売業の年間販売額の推移からみる。卸売業については，交通・通信インフラの整備や産業・消費構造の変化に伴う中抜きなどの流通業界の変革により平成3年をピークに減少に転じて，平成11年にはピーク時の8割の水準にまで減少してバブル期前の昭和63年なみとなり，東北内シェアが38.6%から37.7%へとやや低下している。しかしながら，地方中枢4市の中で，福岡市のみ電気機械器具が大きく伸びたためそれほど低下せず，地域内シェアを58.9%と過去の水準を維持している。

一方，小売業については，仙台は福岡と並んで着実に販売額を伸ばし，人口規模による差をなくして比較する人口1人あたりの販売額を見ると，初めて札幌を越えて福岡に迫る水準になっており，近隣地域からの消費を相当吸収していることが窺える。特に，仙台はこの10年間4市の中で唯一減少することなく伸びている点が注目される。



	(卸売業)		(小売業)	
	H11/S63 比 (%)	H11/H3 比 (%)	H11/S63 比 (%)	H11人口1人当り 販売額(千円)
札幌市	102.2	83.9	131.6	1,328
仙台市	104.3	80.1	143.9	1,426
広島市	106.0	77.7	131.3	1,347
福岡市	117.7	95.7	142.1	1,479

資料：商業統計調査、大都市統計年報

図6 卸売業・小売業の年間販売額推移

(7) 都市型サービス機能

ここでは，伸張著しいサービス業の中から地方中枢都市に期待される都市型事務所サービス産業と，都市型の情報仲介機能でありシティセールスの都市サー

ビスの総合力が問われるコンベンション機能についてみる。

事業所統計中分類の物品賃貸業、映画ビデオ製作業、放送広告業、情報サービス調査業、専門サービス業、その他の事業サービス業の6業種を都市型事務所サービス業と捉えて平成元年から11年間の変化をみると、仙台市では事業所数が1.5倍、従業者数が1.7倍、収入金額が2.2倍に急成長し、平成11年7月現在で事業所5,434ヶ所、従業者65,700人、収入金額10,240億円と1兆円産業となっている。また、平成11年の特定サービス業実態調査によると、東北地域内のシェアが情報サービス業56%、物品賃貸業58%、広告業49%と仙台が地域内の中枢サービス都市として成長していることが窺える。さらに、平成13年3月の国土交通省による情報処理サービス、ソフトウェア、インターネットサービスのいわゆるソフト系IT3業種の事業所集積調査によると、仙台市は513事業所福岡、札幌に次いで全国第7位（シェア1.5%）となっており、その大半が仙台駅東口周辺に集積して新たな都市サービス企業群を形成している。

次に、コンベンション開催の指標として国際会議開催件数の推移をみると、仙台市の平成12年の開催件数は63件で10年前の2.1倍と大きく伸びているが、全国的ではこの間2.5倍に増えており、開催地シェアが徐々に低下している。しかも、この間に福岡市は4倍弱、札幌市は2.5倍となっており、10年前に比べて両市、特に福岡市には大きく水をあけられている。また、国際会議を分野別にみると、仙台は科学・技術や医学などが中心で在仙大学の機能と結び付いたものが殆んどであるのに対して、福岡では政治経済から芸術・文化や社会分野まで幅広く開催されている。この違いは、両市の背後圏の大きさや空港などのインフラ整備の差のみならず、コンベンション施設や都市ホテル、その他の関連サービスの施設や人材などを比較してみると、仙台はハード、ソフトともに質・量両面で選択性や多様性を欠いていることからくるものと思われ、現在の福岡と仙台の都市の総合的な場の提供の魅力の差の一端を示しているようにも窺える。また、福岡は早くから東南アジアおよび韓国や中国との連携を模索し、九州ないし南西日本のゲートウェイとして機能するための都市戦略を試行錯誤ながら各種の事業で展開してきた結果ではないかと推察される。このよう

表6 国際会議の開催件数（上位10都市）

順位	平成2年		平成11年		平成12年	
	都市	件数	都市	件数	都市	件数
1	京都市	184	東京区部	603	東京区部	705
2	東京区部	172	大阪市	222	大阪市	224
3	神戸市	161	福岡市	199	名古屋市	200
4	大阪市	96	名古屋市	195	神戸市	195
5	名古屋市	87	京都市	181	京都市	190
6	横浜市	49	神戸市	178	福岡市	163
7	福岡市	43	札幌市	112	札幌市	107
8	札幌市	42	横浜市	107	横浜市	96
9	仙台市	31	千里地区	99	つくば	88
10	つくば	30	北九州市	71	千里地区	81
	広島市	21	広島市	62	仙台市	63
			仙台市	43	広島市	60
全国		1,082		2,477		2,696

資料：コンベンション統計

注)つくば：つくば、土浦、荖崎の3市町

千里地区：豊中、茨木、吹田、高槻、箕面の5市

な福岡の情報受発信力を求めて、民間企業のみならずブロック圏内外の地方自治体が福岡に連絡事務所（H13/8現在14県3市町）を設置している点にも留意する必要がある。

4. 仙台の都市戦略の方向性

これまで見たように、新幹線、高速道路などの交通基盤の整備に伴い仙台への人口集中傾向が続いており、仙台の都市活力と東北の発展とが相互補完ないし相関関係にあり、東北地方のパワーの源泉としての都市の魅力維持・充実させることが仙台の役割であることが、各種のデータから見てとれる。

そこで、これからの都市に期待される「持続可能で環境にやさしい」、「文化的で個性豊かな」、「活力に満ちて豊かな生活都市」を仙台が目指し、それを実現するための都市力再生の方策として、地域内資源の活用により地域産業活性化を図る一方、外部経済効果の活力方策として、支店経済をベースとしつつも『交流結接都市』をキーワードに都市戦略を実行するためのまちづくりのブランドデザインを確立して、仙台の都市イメージ“杜の都”および“学都”を国内外に売り込み、地方中枢都市仙台に期待される「人が集う魅力あるまちづくり」に戦略的に取り組むことが求められる。

【新産業創造プラン】 (平成13年度仙台市策定)

今後数年の間の重点的・戦略的プロジェクト
 仙台のポテンシャルを活かした産業育成・支援の有機的連携

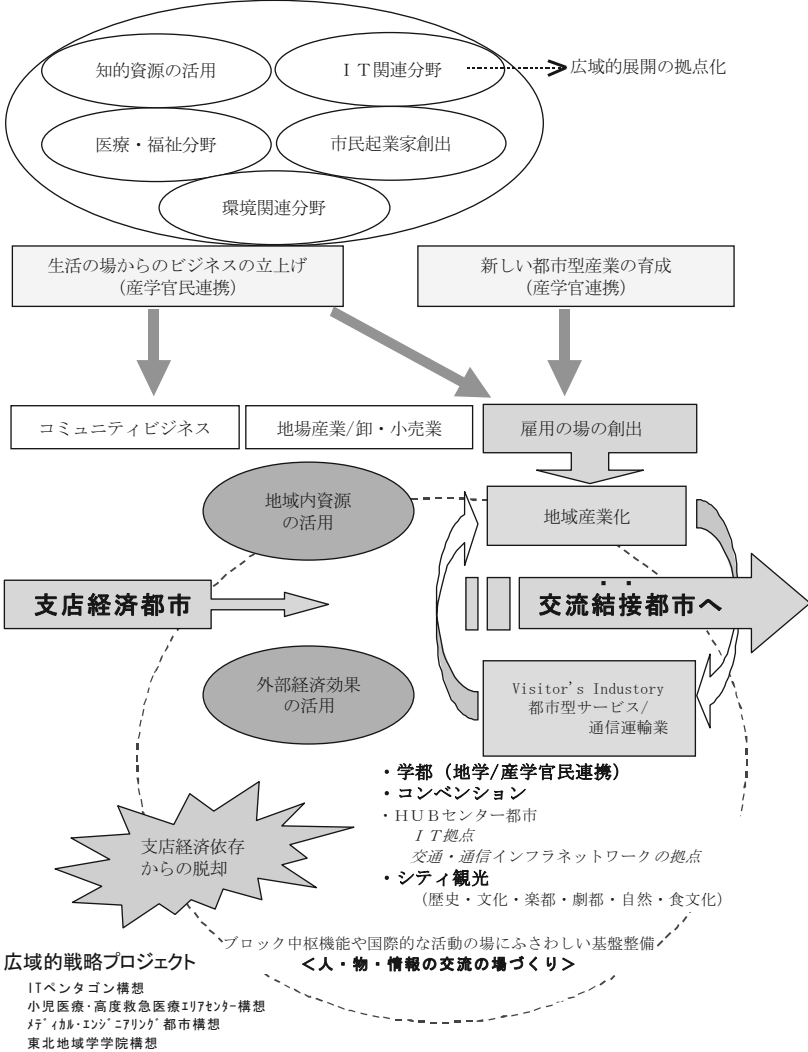


図7 仙台市の都市・経済活力の創造と再生のシナリオ

分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性

また、それを具体的に展開するための戦術として、中長期的視点に立って東北の魅力を背景として地域全体を売り込むための広域的戦略プロジェクトを企画検討し、展開することも一助となるのではないかと思われる。

これまで集積された都市機能や拠点性にタダ乗りした「結節点」とならないために、情報、人、物が多面的に交流し、留まり、醸成されるために必要な各種の人材の育成・確保、関連のサービスや施設整備などに、これまで不足している、また、これから求められるハード・ソフト両面の整備拡充とその仕掛けづくりに行政、企業、経済団体、大学、市民などが一体となって地道に取り組むことが求められよう。

5. 分権時代における仙台の都市経営の課題

これからの仙台の都市経営の基本戦略は既に示したように、東北全体を活力ある地域とするために地域各々のニーズや関係を十分踏まえたうえで、広域的な地域経営のコア都市としての機能を充実させてその役割を果たすことである。

これまでは国土開発・経済政策により地域バランスに配慮した政策が国・地方一体となって展開されてきたこともあって、東北も相応の発展を遂げてきた。しかしながら、地方分権改革推進会議で提唱されている“ローカルオプティマムの実現”に向けて地方が自己責任において身の丈の施策を展開するようになれば、財政運営に係る三位一体の調整が図られたとしても、地域自らの選択とはいえこれまでとは違った形での地域差が生じることも見込まれる。その際の施策選択や地域水準の設定において、これまでのような地域計画の構図を簡単に描くことはできないのではないだろうか。

国、県、市町村というフレームで地域運営のための役割を各々が担ってきたが、分権化が進むためには道州制等のブロック経営システムの有様に拘らず、各基礎的自治体は地域の個性や課題を自ら十分把握し、単独または広域的に関係自治体との連携を図ってその地域課題を解決して行くことが求められる。仙台をはじめ主要な都市はこれまで以上に各々が広域的な関係性と地域運営のための意志疎通や情報交流を図らずには、東北の大きな地域活性化の構図や基礎

的自治体および地域相互の役割が見えにくくなる。

一方，地方分権改革推進会議や地方制度調査会の場で，大都市問題への対応として一部政令市の特別市移行や政令市指定運用基準の緩和等が検討されているが，東北をみると，仙台市のみが突出し，地方中核市や特例市へ移行できた市は僅かしかない。

このような分権時代の地域経営に対応するために，仙台市が東北のゲートウェイとして県や域内の主要都市とこれまで以上に明確な地域ビジョンを持って主体的に交流し，地域への共通認識と共働で地域ビジョンを形成するよう積極的に取り組むことが，地道ではあるが仙台と東北の未来を開く近道になるのではないかと思われる。

政令指定都市の共同活動の歩み

吉 本 朗 生

(指定都市事務局長)

はじめに

平成15年4月1日、「さいたま市」が政令指定都市に移行する予定である。

昭和31年に大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市の5市からスタートした政令指定都市制度も、誕生後47年目で、13市へと拡大することになり、わが国の地方自治の中にすっかり定着した感がある。

指定都市制度は、地方自治法第252条の19第1項の規定により、政令で指定される人口50万人以上の市について、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法やその他の法令により事務配分や行政監督上の関与等において、他の都市とは異なる特例を認めたものである。

制度発足から半世紀近くの時がたつと、指定都市誕生に至るまで多くの先人たちが国や都道府県を相手に様々な運動を繰り広げたことや、昭和22年に制定された地方自治法では、人口50万人以上の市の中から法律で指定し、都道府県の区域外にあるものとされた特別市制度が規定されていたことを知る者は、指定都市職員の中でも極少数となってしまった。

また、現在でも指定都市12市が共同して「指定都市事務局」を、東京都千代田区日比谷公園の「市政会館」内に設置し、その会議室での議論等を通し、指定都市共通の大都市制度改善、国家予算要望、税財源拡充要望などの活動を進めていることを、関係者以外どれだけの職員に知られているだろうか。

本来、わが国の大都市制度をめぐる運動について振り返る場合には、遠く明治22年、東京市、京都市、大阪市が市町村制度の特例として、国の官吏による運営とされたことに遡らなくてはならないが、本稿は、大都市制度の一つの形

である指定都市制度に焦点を当て、その理解を深めていくことを目的として、第二次世界大戦終了後から今日までに至る期間に行われてきた指定都市共通の活動の歩みを振り返ろうとするものである。

1 指定都市制度創設までの歩み

今日の指定都市制度が制定されるまでの大都市運動としては、明治時代の「三市特例」（東京市、大阪市、京都市）の施行から廃止までの運動、大正時代に横浜市、名古屋市、神戸市の三市が加わっての、「六大都市行政監督ニ関スル法律」の制定から「都制案」までの運動がある。

昭和に入ってから大都市の運動は、挫折を繰り返しながらも続き、昭和18年に東京都制が制定され、大都市制度をめぐる問題は、東京都と他の5市の二つに分かれることになった。

戦後、大都市にとって永年の夢であった特別市制度の制度化が実現し、5大市として新たな特別市制へ向けた運動が始まり、昭和31年の政令指定都市誕生と続くわけであるが、以下では、5大市が属する5府県等との対立、紆余曲折の運動を乗り越えてつかんだ指定都市制度誕生までの歩みを簡単に紹介する。

(1) 地方自治法に明記された「特別市制度」

昭和22年5月に地方自治法が制定され、大阪市、京都市、横浜市、名古屋市、神戸市を念頭において「特別市」制度が法制的に認められた。

永年の夢が法制度上は実現したということで、この5大市は協力し、特定の市を特別市に指定していく法律の制定に向けた運動に乗りだし、法案提出促進のため市民運動をバックに関係方面へ強い要請を開始した。

昭和22年7月には、地方制度委員会が、特別市指定法案の審議を開始した。しかし、5大市の熱意に答えを出すこの法案は、5大市が属する5つの府県側の強烈的な反対運動にあい、GHQと政府を巻き込み、特別市の指定方法をめぐって激しく対立することとなった。

府県側は、「憲法95条に規定される一の地方公共団体のみに適用される特別法は、その地方公共団体の住民投票においてその過半数の同意を得て決定する

こととなるが、この特別市指定の場合は、5 大市が属する府県民全体の投票によらなければならない。」旨を主張し、GHQ や貴族院に働き掛け、その後政府で閣議決定がされることとなっていった。

これを不満とした 5 大市は、5 大市の市民投票により特別市の指定ができる法案の用意を進めたが、当時の占領下で GHQ の承認が得られずに断念することとなった。

昭和22年12月、地方自治法の一部改正が行われ、5 府県側の主張に沿った改正となり、当分の間、特別市の指定が事実上不可能な状況になってしまった。

(2) その後も続く 5 大市と府県側との対立

5 大市側は、昭和26年10月に「五大市特別市制理由書」を発表した。これを機に特別市の必要性を唱え再び特別市制運動を始めるが、昭和27年2月には、5 府県側が「特別市制反対理由書」を発表するなど、特別市制をめぐるの両者の対立は激しく、緊迫した状態が続いていく。

昭和28年12月には、「大都市制度確立に関する意見書」を地方制度調査会へ提出、特別市制の速やかな実施を要望した。しかし、府県側は、地方制度調査会の答申は事実上の特別市の実現であるとして、答申に先立ち反対意見を出していた。

昭和30年6月に政府から、事務配分による大都市特例が規定された地方自治法改正法律案が提出されたが、議会権限の縮小につながると議会側からの反対を招き、また、5 府県側からも反対にあい、5 大市側が新たに願いを託したこの法案も審議未了で廃案となった。

(3) 政令指定都市制度の誕生

昭和31年1月、政府は前年に廃案となった法案の重点を変え、議会側の権限縮小の緩和と事務配分の特例を中心として、再度「地方自治法改正法律案要綱」を発表する。

府県側は特別市を認めることとなる大都市特例には相変わらず反対であったが、昭和22年制定の地方自治法に規定する特別市条項を削除することを条件にしたことから、解決の方向へ進み、改正法案がその後閣議決定された。

昭和31年6月、地方自治法の改正が行われ、「特別市」の規定は削除され、代わって「大都市に関する特例」が設けられ、府県から大都市に16項目の事務移譲、大都市に対する府県の監督権の緩和等が規定されることとなった。

5大市側は、この特例を受け入れることで譲歩し、府県側との長い間の対立も終わりを迎えることになった。

昭和31年7月、地方自治法第252条の19第1項の指定都市を指定する政令が公布され、昭和31年9月に大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市が指定都市として発足した。ここに、わが国大都市自治体の特別制度化については、改正された地方自治法による政令指定都市の誕生ということでひとつの決着を見たのである。

2 指定都市の拡大期における共同活動の取り組み

特別市から指定都市への変化は、真の自治の確立がない制度へと変わっただけでなく、実際に制度を実施する中で大都市にとっての制度として不十分なものであることが露呈してきた。

それは指定都市制度発足後、様々な大都市特例の拡張をしていくことに現れてくる。大都市行政を総合的に効率よく進めていくには、特例として地方自治法上に移譲された事務ではいかにも範囲が狭すぎた。このため、その後、指定都市へ大都市特例により事務・権限の移譲を求める要望が指定都市側から次々と出されることになる。

(1) 大都市特例に関する拡大要望

昭和32年3月「大都市特例の拡充に関する要望書」を政府・国会など関係方面に提出するとともに、8月には地方制度調査会に対し「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」を提出した。この意見書は当時の調査会の府県制度改革に対する指定都市の意見であるが、現在でも参考になる点があるので、その概要を掲載しておく。

そして、翌33年7月には重ねて5大市長・議長連名により、大都市特例の実施後の状況に照らし、特例事務の更なる充実と徹底を求める「大都市特例の拡

充に関する要望書」を提出した。

府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書（要旨の要約）

貴調査会では、現行府県制度は根本的に改革の要ありとの結論に達せられたが、現行府県制度の矛盾と不合理を痛感し、その根本的改革の必要を最も強く望んでいるのは大都市である。

府県制度改革については、現行府県制度を廃止し、道州制を実施すべきものと考ええる。現在、府県が行っている自治事務及び国の委任事務は原則として市町村に委譲する。道州は、総合開発、治山、治水、道路、資源の保護及び国から特に委任された事務等を行うべきで、全国を9ブロック程度とするのが妥当である。

道州制下の完全自治体は市町村のみとなるから、大都市はもちろん、一般市町村も機能において重複や競合は原則としてなくなるが、大都市が国民経済に占める地位から見て、大都市が絶えずその文化並びに産業経済の発展に即応しうる体制を保持していく必要があるので、次のような制度を必要とする。

- 1 大都市の行う行政は高度かつ近代的なものであること、また卓越した行政能力を有することから、その特殊な地位に適応した事務権能を与えるべきこと。
- 2 大都市の特殊な財政需要に応じた財源を附与すべきであること。
- 3 大都市は、総合開発等の道州的規模において行う事務を除いては機能的に独立するものとする。

昭和32年8月14日

大阪市長	中井光次
名古屋市長	小林橘川
京都市長	高山義三
横浜市長	平沼亮三
神戸市長	原口忠次郎
大阪市会議長	吉宗貞之
名古屋市会議長	近藤良吉
京都市会議長	室谷喜作
横浜市会議長	津村峯男
神戸市会議長	飛田昌久

(2) 指定都市拡大の経過

① 北九州市が、昭和38年4月1日に指定都市として発足した。

旧5大市がいずれも県庁所在都市で一つの都市として長い歴史をもっていることは周知のとおりであるが、北九州市は県庁所在の都市でなく、しかも、個別の都市として歩んできた5つの市が世界でも類がない合併により生まれ新市となった。旧5大市とは違った独特の背景をもつ指定都市が新たに加わり、ここに再び6大都市となり、これを契機に、「五大市共同事務局」（昭和23年1月20日に設置）と称していた事務局を、昭和38年10月1日に、「指定都市事務局」へと名称変更した。

② 札幌市・川崎市・福岡市が、昭和47年4月1日に指定都市として発足した。

この3市は、昭和45年4月、東京におけるトップ会談の結果、指定都市早期実現についての意思統一及びこれを推進するため事務レベルの「三市連絡協議会」設置についての申し合わせがなされた。これに基づき5月、3市相互の連絡調整及び情報交換、指定都市問題についての調査研究等を行うため、「指定都市推進事務連絡協議会（代表・福岡市総務局長）」を結成し、以来ほとんど毎月会合し、指定都市移行に伴う問題点等の研究を行い、自治省当局の見解を求め、これに対する必要な措置を要望した。

昭和46年7月には、3市長が自治大臣に対し3市の指定都市実現についての協力を要請し、そうした運動が実り昭和47年度から、指定都市へと移行した。

③ 広島市が、昭和55年4月1日に指定都市として発足した。

昭和46年6月の市議会定例会で市長は、昭和50年までに合併を完了し、指定都市の実現を図りたいと発言し、翌47年4月には、指定都市制度について調査研究に着手した。

昭和48年4月には、市長部局内に指定都市調査室を設置、本格的な移行準備を開始した。

昭和47年6月を最初として、自治省への要望活動等を含め、昭和54年4月

には、自治大臣に対し市長・県知事から政令指定都市の指定についての要望書、議長・県会議長から意見書がそれぞれ提出された。そうした活動の成果が実り、昭和55年度から指定都市へと移行した。

④ 仙台市が平成元年4月1日に指定都市へ移行した。

仙台市が2市2町の合併を経て指定都市へ移行することとなり、平成元年、明治22年の市制施行から100周年という記念すべき年に、東北地方に初めての指定都市が誕生した。これで、地方ブロックの中心都市すべてが指定都市へ移行することとなった。

⑤ 千葉市が平成4年4月1日に指定都市へ移行した。

平成4年には、千葉市が幕張新都心地区をはじめとした街づくりの進展により、首都圏東部の大都市に発展していくことが期待できるということから指定都市へと移行し、首都圏では横浜市、川崎市に次ぎ、また、現在の指定都市では12番目の指定都市誕生となった。

(3) 拡大期における共同活動の取り組み

① 国家予算に関する要望（通称「白本要望」）について

昭和48年から、翌年度の国家予算に関して指定都市共通の特に重要な事項について市長・議長の連名により、要望活動を実施することとなった。

この要望の方法は、各省庁の予算概算要求策定の段階（7月末）に関係各省庁及び政府与党へ要望を行うため、市長・議長会議を開催のうえで、要望書を決定し、会議終了後に要望活動の実施を行うというものである。また、12月下旬または1月の時期、大蔵原案に対する復活折衝が行われる段階でも、関係各省庁及び政府与党へ要望活動を実施した。

しかし、近年、国の予算編成方法が大幅に変更されるに伴い、指定都市の活動も縮小され、予算対策室の設置による、翌年度国家予算の情報収集に限られてきている。

② 大都市財政の実態に即応する財源拡充についての要望（通称「青本要望」）について

この要望は、大都市行政を総合的に進める上で不可欠な税財政の充実を図

ることを目的に、昭和38年度から活動を始めている。毎年、中・長期的な観点から税財政制度の改正に関して市長・議長の要望をまとめている。

③ 税制改正に関する要望（通称「税白」と呼ばれていた。）について

この要望は昭和49年度要望から始まり、昭和59年度要望まで行われた。

翌年度の税制改正に関して市長・議長の要望をまとめ、要望活動を実施していたものであり、国家予算に関する第1次要望の際に併せて自治省、大蔵省及び政府与党へ要望を行うとともに、自民党税制調査会が各種団体の意見要望を徴する際（9月下旬）に同調査会へ要望を行っていた。

昭和60年度要望から現在においては、「税白」での要望は行われていないが、上記②の「青本要望」のうち税制改正に係わる要望事項について、自民党税制調査会への要望陳述等により「税制改正要望事項」として実施している。

④ 大都市制度の研究について

大都市制度を中心とする諸問題の調査研究のため大都市制度研究会を設け「大都市制度改革試案（昭和41年2月）」を発表している。

また、昭和47年4月に札幌市・川崎市・福岡市が指定都市となった際の指定都市市長・議長会議において、「特別市制運動の経過と指定都市制度創設の経過をふりかえって、新しい大都市制度のあり方を引き出す」という趣旨から、大都市制度史を編さんする方針が決定され、まず「大都市制度年表（明治・大正編，昭和Ⅰ編，昭和Ⅱ編）」（昭和47年～昭和50年）、「大都市制度文献目録」（昭和50年2月）、「大都市制度史資料編（Ⅰ，Ⅱ，Ⅲ）」（昭和50年～昭和51年）の資料集を刊行し、最後に「大都市制度史（通史）」を昭和59年3月に刊行した。

3 近年の取り組み

指定都市共同の取り組みとしても、昭和62年からは「指定都市市長懇談会」（現在は指定都市市長会議）、平成元年からは「各市において開催する指定都市市長会議」（ローカル・サミット）を開催するなど指定都市の連携をより一層

強めていった時期である。さらに、この時期は第1次地方分権改革など21世紀に向けた抜本的な地方制度改革の芽吹きのと時期と位置づけられ、指定都市としても、「大都市制度のあり方」や「地方分権の推進」をキーワードとして諸活動への取組みが行われた。

(1) 大都市制度の改革に向けた取組み

① 大都市制度研究委員会の設置

この時期の制度改革への取組みとしては、昭和62年10月の「大都市制度研究委員会」の設置が挙げられる。この研究会は、第1回指定都市市長懇談会（昭和62年8月開催）において道府県と市町村の二重構造・二重行政問題の対応について検討する研究会設置が決定され、地方制度問題の各市主管局長及び指定都市事務局長による委員会と担当課長による幹事会議により運営することとし、現在までその活動が続いている。

② 「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」

この時期の特に記すべき取組みとしては、「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」（委員長 下河辺 淳 以下「明日都市懇」という。）の設置がある。明日都市懇は、第2回指定都市市長懇談会（昭和63年8月開催）において、21世紀に向けて新しい地方自治の構築に向けて大都市制度の住民生活的視点に立ったビジョンのとりまとめを行うことが提案され、大都市制度研究委員会での検討を経て、委託事業として昭和63年11月に（財）日本都市センターに事務局を設置し検討を開始した。

この懇談会は、学識経験者、有識者、指定都市からは横浜市長など幅広い分野からの37名の委員、専門委員の参画により討議を行い、平成3年5月に懇談会の意見として報告書が取りまとめられた。報告書は、市民の暮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地方自治制度を目指し、「大都市特例法」の制定、「大都市圏政府連合制度」の創設、「憲章都市制度」の創設を三本の柱とし、大都市制度構想実現への挑戦として都市型社会に適合した大都市制度について戦後はじめて行われた提案であった。

③ 「大都市制度等に関する調査研究」

その後、大都市制度研究委員会において、地方分権改革による地方自治制度の変革に伴う大都市制度の方向性を検討するための調査研究の必要性を痛感し、(財)日本都市センターへの委託事業として「大都市制度等に関する調査研究」が行われた。この調査研究は、平成13年3月にその最終報告書を取りまとめた。

この報告書は、「特別市制度」型、「大都市による都制度」型、「大都市圏政府」型、「憲章都市」制度の4種類の新しい制度創設のイメージを示したことに特徴がある。

(2) 地方分権の推進に向けた取り組み

① 第1次地方分権改革における取り組み

指定都市は、地方分権推進法が施行され、地方分権推進委員会が発足した平成7年7月以降、平成8年度から平成10年度まで指定都市事務局に分権担当次長を置くなど事務局体制を強化し、大都市制度研究委員会を中心に意見書等を取りまとめ、積極的に関係機関に働きかけを行ってきた。

具体的な取組みとしては、地方分権推進委員会が解散した平成13年7月までに、地方分権推進委員会の2回のヒアリング（平成8年6月 神戸市長、平成10年4月 京都市長）の場で自らの意見を陳述する機会を得たほか、勧告等が出される前に意見書等を提出し、地方分権推進委員会の勧告等に反映されるよう働きかけを行った。

平成12年4月には地方分権一括法が施行され、機関委任事務の制度廃止を始めたとした改革は地方自治制度にとって大きな意義があったが、一方で、従来の都道府県と市町村の二層性を前提とし、大都市制度に対する明確な位置付けを欠いていることや指定都市を含む市町村に対する事務・権限の移譲が不十分であったことも否定できず、今後の地方分権改革に向けて多くの課題が残っている。

また、地方分権推進委員会最終報告（平成13年6月）において将来の分権改革に向けて残された課題が示され、指定都市としても、今後、地方税財源

の充実確保や事務権限の移譲等，課題解決に向けた努力を要請する緊急意見を表明した。

② 第2次地方分権改革における取り組み

平成13年7月には，地方分権改革推進会議が設置され，国と地方公共団体との役割分担に応じた事務事業の在り方，税財源配分の在り方，地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備などが調査審議されることとなった。同会議において，国と地方公共団体との役割分担に応じた事務事業の在り方から重点的に審議されており，指定都市としても，同会議の審議状況を注視し，様々な要望活動を展開しているところである。

4 現在行われている指定都市共同の運動について

ここでは，今現在12の指定都市がどのような方法で，どのような活動に取り組んでいるのかを広く知っていただきたいと思っている。この現在の活動内容をよく理解していただくことを通し，今後の指定都市共通の運動のあり方や明日の大都市制度についての展望に目を馳せていただきたいと思う。

そこで，現在の活動の概要を紹介するとともに，この一年間の活動内容をいくつかの項目に分けて説明することとしたい。

(1) 指定都市共同活動の運営体制

指定都市は，大都市行財政の円滑な推進と伸張を図ることを目的に，(2)以下に述べる活動を展開しているが，その運営を支える体制として，まず説明しておかなければならないことは，事務局の設置と当番市制度ということである。

現在の事務局は，局長を含め5名体制であり，各指定都市からの派遣職員を中心に運営が行われている。

また，指定都市の運営で最も特徴的なことは，12市が平等に3ヶ月交代で，当番市を持ち回るしくみである。1年を4期に分け，各期に該当する当番市が中心となって，様々な要望活動や諸会議の運営にあたっている。

(2) 国家予算要望及び大都市税財源の拡充に関する要望

指定都市が毎年共同して国や各政党に対して行う要望活動の代表的なもの

して、国家予算に関する指定都市共通要望活動と大都市財源拡充に関する要望活動がある。要望書の表紙の色の違いから、前者を白本要望、後者を青本要望と呼んでいる。

白本要望及び青本要望ともに、12の政令市市長と議長名により、毎年各市が分担して関係方面へ要望している。また、白本の要望項目については、年度末に予算対策室を設置し、要望内容に対する内示状況について12市共同で情報収集を実施している。

青本要望では、12市の議会に設置されている税財政関係特別委員会の委員が中心となり、各党の市会議員と国会議員との懇談会形式による要望活動もあわせて行っている。

(3) 指定都市市長会議、総務大臣との懇談会等の開催

指定都市共通の重要な問題について論議を行い、指定都市間の連携を強めるため、東京において毎年1回、市長会議を開催している。また、市長会議の翌日には総務大臣、総務副大臣、政務官及び事務次官等の総務省幹部と政令市市長会の間で、直面する大都市が直面している諸問題について意見交換を行う懇談会を開催している。平成14年度の場合は、平成14年7月29日、30日の両日に行われた。更に市長会議は、東京における会議とは別に、開催を希望する指定都市において、臨時に市長会議（ローカル・サミット）を開催することがある。

市長会議の開催時期と重ならないような配慮をしつつ、助役会議も年1回東京で開催し、同日に総務省幹部と指定都市助役との情報交換会を開催している。

(4) 地方分権の推進と大都市制度研究委員会の活動

内閣総理大臣の諮問機関である「地方分権改革推進会議」は、国と地方の事務・事業のあり方、地方行政体制のあり方、地方税財源の充実について審議を続けている。また、第27次地方制度調査会においても、基礎的自治体のあり方や大都市制度のあり方等についての審議が進められていることから、審議の進み状況に応じ、指定都市共同の意見表明を関係機関に対して行っている。

参考として、平成14年6月に実施した意見表明文を掲載するので、この要望書から地方分権に係る指定都市の共同活動の状況を把握していただきたい。

**地方分権改革推進会議の事務・事業の在り方に関する中間報告に
対する指定都市の緊急意見**

昨日、地方分権改革推進会議から内閣総理大臣に対して、「事務・事業の在り方に関する中間報告」が提出された。

指定都市は、地方分権改革推進会議が、昨年7月の発足以来、精力的に調査審議を重ねられ、「補完性の原理」を基本として、国と地方の役割分担を明確にしたうえで、事務事業の在り方の見直しについて、基本的な改革の方向性を提示されたことに対し、評価するとともに、心から敬意を表するものである。

地方分権改革推進会議におかれては、今後、事務・権限の移譲等の具体化に向けた取り組みを行うとともに、国・地方間の租税配分を当面1：1に是正するなど、指定都市が強く要望している国から地方への税源の移譲等による地方税財源の充実確保の早期実現に向けて、調査審議を行い、地方分権の一層の推進に取り組まれるよう強く要望する。

なお、市立小中学校等の教職員に係る給与費負担を道府県から指定都市に移管するなど、制度の大幅な見直しにあたっては、税源の移譲による財源措置が不可欠であり、また、包括的な権限移譲等を行うことを前提に議論することが必要であると考えている。

指定都市としても、今後とも、地方分権の推進について、市民の理解を深めるための努力をするとともに、地方分権の時代にふさわしい行政体制の整備などについて、積極的に取り組み、地方自治体の先頭に立って地方分権を推進していく所存である。

平成14年6月18日

指 定 都 市

(5) 指定都市共同の要望活動一覧（平成13年10月から平成14年10月までの活動）

一年間を通じた指定都市共同の活動の内容を理解していただくために、平成13年の10月から平成14年10月までの間の活動結果を項目ごとに掲載したのでご

覧いただきたい。

① 大都市財源拡充に関する要望運動（青本要望）について

ア 平成13年10月24日、税財政関係特別委員長会議を開催し、同特別委員会としての大都市財源拡充に関する要望運動の方法について決定し、平成13年11月21日～12月5日、各政党に対する要望運動を次のとおり行った。

月 日	党 派	幹事市	会 場	国会議員出席者
11・21	公明党	大阪市	衆議院第二議員会館第1会議室	28名
11・22	自由民主党	千葉市	自由民主党本部901号室	29名
11・30	社会民主党	福岡市	衆議院第二議員会館第2会議室	10名
12・4	日本共産党	仙台市	衆議院第二議員会館第1会議室	15名
12・5	民主党	京都市	参議院議員会館第3会議室	30名

この要望運動は、各党派ごとに指定都市税財政関係特別委員会委員が懇談会形式により、政党役職者及び地元選出国會議員に対し内容説明を行い、その実現を要請した。

イ 平成13年10月15日、北九州市（当番市）市長・議長が「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望書」により、指定都市を代表し、総務省、財務省、内閣府及び政党役職者へ要望活動を行った。

ウ 平成13年12月4日、仙台市（当番市）税財政関係特別委員長が、衆・参両院の総務委員会の委員へ要望運動を行った。

② 平成15年度国家予算に関する要望運動（白本要望）について

ア 平成14年6月28日、窓口・財政担当局長合同会議を開催し、平成15年度の国家予算に関する要望項目及び要望運動等の決定を行った。

イ 平成14年7月12日～7月30日、各市市長及び議長等が各省庁の予算概算要求に向け、「平成15年度国家予算に関する要望書」に基づき、関係各省庁及び政党への要望活動を行った。また、各市において、地元選出国會議員に対する要望活動を行った。

③ 税制改正等に関する要望運動について

ア 平成14年6月19日、広島市（当番市）市長が「固定資産税の安定的確保都市政策 No.110

に関する緊急要望書」に基づき、指定都市を代表し、総務省へ要望活動を行った。また、白本要望の時期に合わせ、国土交通省と経済産業省へ幹事市から要望を行った。

イ 平成14年10月15日、北九州市（当番市）市長・議長が「固定資産税の安定的確保に関する緊急要望書」及び「個人向け地方債の利子所得に係る優遇税制措置に関する要望書」に基づき、指定都市を代表し、総務省、財務省、内閣府及び政党役職者へ要望活動を行った。

④ 指定都市市長会議等について

ア 平成14年7月29日、「第14回指定都市市長会議」を開催し、当面する大都市の諸問題について意見交換を行うとともに、「地方税財源の充実確保に関する指定都市共同アピール」を決議・表明した。

イ 平成14年7月30日、「第23回総務大臣と指定都市市長との懇談会」を開催し、当面する大都市の諸問題について総務大臣との懇談を行うとともに、「地方税財源の充実確保に関する指定都市共同アピール」を総務大臣に要望した。

⑤ 地方分権の推進に関する動きとその取り組みについて

ア 平成14年6月17日、地方分権改革推進会議が内閣総理大臣に対して、「地方分権改革推進会議の事務・事業の在り方に関する中間報告」を提出した。

イ 平成14年6月18日、広島市（当番市）が「地方分権改革推進会議の事務・事業の在り方に関する中間報告に対する指定都市の緊急意見書」（前掲資料のとおり。）に基づき、指定都市を代表し、地方分権改革推進会議、内閣府及び総務省等へ要望活動を行った。

ウ 平成14年9月25日、北九州市（当番市）助役が「地方分権推進に関する指定都市の意見書」に基づき、指定都市を代表し、地方分権改革推進会議、内閣府及び総務省等へ要望活動を行った。

おわりに

政令指定都市制度が現在のように機能するようになるまでには、多くの先人たちが国や都道府県を相手に様々な運動を繰り広げてきた歩みがあったことをご理解いただけたであろうか。

また、現在でも12の指定都市が、様々な会議で情報を交換するとともに、時には激しい論争を経ながら、緊密に連携し合い、様々な活動を全国自治体の先頭に立って進めているということを知っていただけたであろうか。

今、わが国は大きな転換期を迎えている。国と地方との関係についても、「地方にできることは地方に」との方針の下、改革に向けた様々な取組みが進められている。

第27次地方制度調査会においては、市町村合併が進む中でこれまでの基礎的自治体のあり方を見直していくことや都道府県制度及び大都市制度のあり方等についての議論が進められている。また、全国の知事の中でも改革派と言われる知事が連携し地方主権に向けた提言づくりを進めているし、国会議員や民間シンクタンクなどからも、道州制などこれまでの国や地方のあり方を根本から見直す様々な検討が始まっている。

我々指定都市職員も、こうした21世紀のわが国にふさわしい地方自治のあり方を模索する動きに遅れをとってはならない。

これまで先人達が築いてきたこの指定都市制度の誕生とその後の発展の歴史を生かしつつ、中央集権でない自主・自立の地域主導型行政の確立という目標に向け、前進していかなければならないのである。

この稚稿が、地方自治の確立という目標に進む全国の指定都市をはじめとした自治体職員にとって、多少でも、参考になれば幸いである。

大都市制度の歩みと指定都市共同の取組年表

年	月	項 目
1919	(大 8). 10	第1回六大都市事務協議会発足(東京市, 大阪市, 京都市, 名古屋市, 神戸市, 横浜市)
1932	(昭18). 6	東京都制公布
1945	(昭20). 11	五大都市市長懇話会 特別市制度確立等7項目を政府等に要望
1946	(昭21). 2	五大都市市長・議長会議「大都市制度確立に関する要望」を発表(特別市制法案)
1947	(昭22). 5	地方自治法施行(特別市が制度化される)
1947	(昭22). 7	政府:特別市指定に関わる住民投票の範囲を「府県」へと解釈を変更
1948	(昭23). 1	五大市共同事務所設置(横浜市, 名古屋市, 大阪市, 京都市, 神戸市)
1951	(昭26). 10	五大市「特別市制理由書」を発表
1953	(昭28). 12	五大市「大都市制度確立に関する意見書」地方制度調査会へ提出
1956	(昭31). 6	地方自治法改正(特別市制の廃止と政令指定都市の法制化など)
1956	(昭31). 9	横浜市, 名古屋市, 大阪市, 京都市, 神戸市指定都市へ移行
1957	(昭32). 8	「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」地方制度調査会へ提出
1963	(昭38). 4	北九州市指定都市へ移行
1963	(昭38). 10	五大市共同事務所から指定都市事務局へ名称変更
1963	(昭38)	財源拡充要望(青本)開始
1966	(昭41). 2	大都市制度研究会「大都市制度改革試案」
1972	(昭47). 4	札幌市, 川崎市, 福岡市指定都市へ移行
1973	(昭48). 7	国家予算要望(白本)開始
		財源拡充要望(青本)から税制改正要望を独立させ要望(税白 昭和58年まで)
1979	(昭54). 8	第1回自治大臣(現在は総務大臣)と指定都市市長との懇談会開催
1980	(昭55). 4	広島市指定都市へ移行
1984	(昭59). 3	「大都市制度史(通史)」刊行
1987	(昭62). 8	第1回指定都市市長懇談会開催(現在の指定都市市長会議)
1987	(昭62). 10	大都市制度研究委員会発足
1989	(平元). 2	第1回各市において開催する指定都市市長会議(ローカル・サミット)開催
1989	(平元). 4	仙台市指定都市へ移行
1991	(平 3). 5	「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」報告書
1992	(平 4). 4	千葉市指定都市へ移行
1995	(平 7). 7	地方分権推進法施行 地方分権推進委員会発足
1996	(平 8). 6	地方分権推進委員会ヒアリング(神戸市長発言)
1998	(平10). 4	地方分権推進委員会ヒアリング(京都市長発言)
1998	(平10). 5	地方分権推進計画閣議決定
2001	(平13). 3	大都市制度等に関する調査研究最終報告
2001	(平13). 7	地方分権推進法失効 地方分権推進委員会解散 地方分権改革推進会議発足
2002	(平14). 6	地方分権改革推進会議 事務・事業の在り方に関する中間報告

■ 郵便法違憲判決

1. 最高裁による違憲判決

書留郵便物について亡失、き損の場合のみ損害賠償の対象とし、配達遅れなどによる損害は賠償の義務がなく（郵便法68条）、また、郵便物の差出人か、差出人が承認した受取人に限って損害賠償請求ができる（同法73条）という郵便法の規定が、国に対する賠償請求権を保障した憲法第17条に違反するかどうか争われた訴訟で、平成14年9月11日、最高裁判所大法廷は、郵便法の当該免責規定は、憲法17条が立法院に付与した裁量の範囲を逸脱したもので、同条に違反し、無効であると判決した。

最高裁による法令違憲判決は、尊属殺重罰規定違憲判決（昭和48年4月4日）、薬事法距離制限規定違憲判決（昭和50年4月30日）、公職選挙法衆議院定数配分規定違憲判決（昭和51年4月14日・昭和60年7月17日）、森林法共有林分割制限規定違憲判決（昭和62年4月22日）に続き、6件目である。

2. 事案の内容

事案の内容は次のとおりである。神戸地方裁判所尼崎支部は、平成10年、兵庫県西宮市の不動産会社が勝訴した別の民事訴訟の判決に基づく債権差押命令の書類を、債務者が預金をしている銀行と、債務者の勤

務先に郵便により特別送達した。特別送達とは、民事訴訟法上の送達の実施方法であり、確実に送達されることが特に強く要請されるため、民事訴訟法の規定により、原則として送達を受けるべき者や同居人、従業者等に書類を直接交付することとなっているが、郵便局員が同法に反して郵便局内に設置されている銀行の私書箱に投函したために送達が遅れ、この間に債務者が預金約780万円を引き出し、債権の回収ができなかったため、不動産会社は国に約780万円の賠償を求めて提訴した。

3. 国家賠償制度と本件事案

明治憲法下では、主権の行使に関して国家は無答責であるとされ、市立小学校の遊具の瑕疵による人身事故につき市に対する民法717条による損害賠償請求を認めた徳島遊動円棒事件大審院判決など、給付行政に属する事業から生ずる損害についてのみ賠償責任が認められてきた。

しかし、現憲法は国家無答責の原則を全面的に否定し、17条で「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる」と定め、この規定を受けて国家賠償法が制定された。

国家賠償法1条1項は、「国又は公共団

体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」と規定している。

本件事案についてみれば、郵便局員は公務員であり、判例は国家賠償法1条1項の「公権力の行使」は権力行政だけでなく公行政作用一般に広く適用されるという広義説をとるから、同項の規定のみをみれば損害賠償を請求できることになるが、同法5条は「国又は公共団体の損害賠償の責任について民法以外の他の法律に別段の定めがあるときは、その定めるところによる」と定めており、前述の郵便法の規定は、法律の「別段の定め」ということになる。郵便法68条によれば、配達遅れによる損害は賠償請求できず、さらに、特別送達は裁判所書記官から債務者等への郵便物であるから、差出人でも受取人でもない本件事案の原告は同法73条の規定によれば賠償請求ができないのである。

本件事案と類似した案件において、最高裁は郵便法の免責規定について合憲の判決を下していた。郵便職員の争議行為に起因する書留郵便物の配達遅れで生じた損害の賠償請求事件において、昭和56年1月30日、最高裁は、憲法17条にいう「法律の定めるところにより」とは、法律により国民が国に対し公務員の不法行為を理由として国家賠償を求めようる限度および手続を定めることを許したものと解すべきであるので、郵便法の免責規定は合憲であるとした原審の判断は相当であるとし、これが違憲であるという主張を退けた。

第1審・第2審判決が、郵便法の規定が

合憲であることを前提として、同法の規定により不動産会社の請求を認めなかったのは、昭和56年の最高裁判決などの従来判例の流れに沿ったものといえる。

4. 違憲判決の内容

しかし、今回、最高裁はおおむね次のように判決した。

限られた人員と費用の制約の中で大量に処理しなければならない郵便物に生じ得る事故について、すべて民法や国家賠償法の定める原則に従って損害賠償をしなければならないとすれば、それによる金銭負担が多額となり、また、損害額確定のため多くの労力と費用を要することになるため、郵便法1条に定める「なるべく安い料金で、あまねく、公平に提供する」という目的の達成が害されるおそれがある。したがって、損害賠償の対象や範囲の限定は、正当である。

書留郵便も、限られた人員と費用の制約の中で大量に処理しなければならないものなので、郵便業務従事者の軽過失による賠償責任を免除、制限することはやむを得ないものであり、憲法17条には違反しないが、通常の職務規範に従って業務がされていれば、ごく例外的な場合にとどまるはずの故意、重過失による損害についてまで、免責、責任制限を認めなければ郵便法1条の目的を達成できないとは考えられない。また、商法、鉄道営業法など運送事業に関する相当数の法令において事業者の損害賠償責任を軽減する規定があるものの、事業者の故意、重過失の場合には免責されないこととなっており、これにより事業遂行に支障が生じているわけではない。したがって、免

責規定は合理性があるとは認めがたく、故意、重過失による損害を免責している規定の部分は、憲法17条が立法府に付与した裁量の範囲を逸脱したもので違憲、無効である。

さらに、特別送達郵便物は、国民の権利を実現する手続の進行に不可欠なものであるから、適正に届けられることが特に強く要請され、また、特別送達は、裁判所書記官等も行うことがあるが、その際に関係者に損害が生じた場合には、軽過失による場合でも損害賠償請求が可能である。このような特殊性から、特別送達については、軽過失でも免責する規定は違憲、無効である。

5. 判決への対応等

今回の最高裁判決が、違憲の理由付けの1つとして民間の運送事業の法令との比較をしたことは、平成15年4月から日本郵政公社が発足するとともに、「民間事業者による信書の送達に関する法律」が施行されるなどの動向とまったく無関係とも言い切れないだろう。なお、日本郵政公社の職員は国家公務員であるので（日本郵政公社法50条）、公社の郵便業務についても憲法17条が適用されることは変わりがない。

今回は判決を受けて、引受け及び配達記録をする書留等の記録郵便物について故意又は重大な過失（特別送達の場合は故意又は過失）により生じた損害を賠償することとし、改正前の規定では賠償請求ができない損害についても、改正後の規定を適用して賠償請求ができるなどの経過措置を設けた「郵便法の一部を改正する法律」案が平成14年10月内閣により国会に提出され可決成立し、同年12月4日公布、同日施行さ

れた。

地球環境サミット

1. はじめに

南アフリカ共和国・人口400万人の大都会ヨハネスブルグ市で、国際連合が主催する“ヨハネスブルグ・サミット2002、WSSD（World Summit on Sustainable Development 接続可能な開発に関する世界サミット）”・・・「地球環境サミット」「環境・開発サミット」などと呼ばれている”が平成14年8月26日～9月4日まで開かれた。

矢田神戸市長は、今回のヨハネスブルグ・サミットに参加し、ICLEI（国際環境自治体協議会）主催のLGS（ローカルガバメントセッション）の「回復力のある地域社会・都市づくり」の分野において、『神戸から世界へー震災の教訓と復興の道筋』と題し、震災直後から7年にわたる回復の道筋について発表した。会議では、出席した各国の政府・機関・自治体の代表者達と多くの意見交換を行なった。

9月4日、サミットの議長をつとめたムベキ南アフリカ大統領は「人類発祥の地であるアフリカ大陸から“我々は持続可能な開発という共通の希望を実現する”ことを未来の世代に公約する」と宣言し、10日間にわたるサミットを締めくくった。

2. 地球環境

「今日、我々の住む地球環境は、どのような状況にあるだろうか？」まず第一に「地球の温暖化」の問題である。地球の危機ともいえる氷山・氷河の崩落・流出・後退、これらによる海面の上昇・洪水・水害

など気候の変動について数多くの報告がなされている。温暖化ガスである大気中のCO₂（二酸化炭素）の濃度はここ数十年で、顕著な増加が確認され、地球平均温度が過去20年間で0.5℃の上昇を続けている。又、フロン等により、地球の上層のオゾン層が破壊され、有害紫外線が地表にふりそそぐことによる被害も報告されている。その他、酸性雨・海洋汚染・有害廃棄物・森林破壊・生物種の減少・砂漠化など・・・。

21世紀に入ってすでに2年、地球を観測するための技術は目を見張る進歩を遂げている。ガガーリン大佐の「地球は青かった」と我々の住む地球を宇宙から眺めた報告は、世界中の人々に感動を与えたが、その後の日本人宇宙飛行士の毛利・内藤・若田さんらからのメッセージとともに、『地球』はひとつ（Only One Earth）と言う意識を世界の人々の心に深く刻み込んだ。

地球は46億年の歴史を刻み、生命の誕生から30億年、哺乳類の種のひとつとしての“人間”は、他の生物・生命とともに、太陽系の1惑星の中で、21世紀の今日、しっかりと生存している。「人」としての足跡は、たかだか200万年、今日の文明につながる人類もせいぜい1万年前～数千年前からである。人間は大自然に積極的に立ち向かい、生活を豊かにしてきた。しかしながら、戦争・環境破壊などの深刻な問題を引き起こしている。

3. 国際連合・地球サミット

「世界の人々の心をひとつに」と1945年国連が発足した。まずは人類の平和のため争いをなくし、食糧が確保され、経済が安定し、自由に安全に世界が行き来できる社

会をつくろうと、全世界の国が参加することを目指した。現在189ヶ国。主要機関は、国連総会、安全保障理事会、経済社会理事会、事務局などであるが、グローバル化の中で、地球規模に取り組むべき、貧困・地球破壊・人口爆発・テロ・感染症などに積極的に取組み、成果をあげている。

1972年（昭和47年）スウェーデン・ストックホルムで「国連人間環境会議」が開かれた。日本は、戦後の荒廃から立ち上がり、20数年を経た高度経済成長期にあった。産業経済活動の発展に伴い、水俣病・四日市ぜんそくなど、大気・水質・土壌汚染による「公害問題」が数多く発生し、これらに対応するため公害対策・環境規制諸法令の制定、環境庁の発足など、対策のための組織整備がスタートした時期であった。当時の世界の議論は、「公害という地域に限定された健康被害・生活環境阻害要因をどう扱うか」だけでなく、地球規模の環境汚染や人類その他、動植物・昆虫・生物・生命・生態系など「人間環境」全体を主題としていた。神戸市からは、宮崎市長が日本政府代表団の一員として大石環境庁長官とともに参加し、帰国後「人間環境都市宣言」「環境条例」の制定がなされた。1987年（昭和61年）「環境と開発に関する世界委員会」の報告書『Our Common Future』において、今後の地球の目指すべき社会のあり方は「Sustainable Development 持続可能な開発（発展）」であると提唱された。1992年（平成4年）南米ブラジル・リオデジャネイロで開催された、「地球サミット（UNCED 国連環境開発会議）」において、「人類は、“持続可能な開発（発展）をめざす”ことを第1原則とする」との27の原則

に基づくリオ宣言が決議された。あわせて取組みの行動計画である「アジェンダ21」が採択された。リオ・サミットには笹山神戸市長も参加し、帰国後、「地球環境保全推進本部」を立ち上げ「地球環境市民会議」を開催し、引き続き開かれている。

地球環境問題の大きな柱である「オゾン層保護」については、1988年にウィーン条約の締約、モントリオール議定書などがスタートしていたが、一方の柱である「地球温暖化防止」については、「気候変動枠組条約」が、リオデジャネイロ・サミットで採択された。1994年の条約発効後、1997年COP3において『京都議定書』として各国のCO₂など温暖化ガスの排出枠が定められた。その後、議定書の発効をめざし、各国内の法整備や、批准を進めるとともに締約国会議が毎年開催されている。「CO₂の森林呼吸、クリーン開発メカニズム、排出権取引」などの議論を経て、日本・EU・国連が力をあわせ、今回のヨハネスブルグ・サミットで『京都議定書』の承認発効をめざしてきた。しかし、アメリカ・ブッシュ政権の離脱により、未だ発効を見ていない。幸いロシア・カナダが、このサミットで批准を明言したため、まもなく世界で発効となる見通しがあった。平成14年11月1日まで、インドのデリーで開かれた「気候変動枠組条約締約国会議」COP8における“デリー閣僚宣言”では「京都議定書の批准国は、アメリカなど未批准国に強く働きかける」「途上国にCO₂排出抑制の道筋」がなされたところである。今回のヨハネスブルグ・サミットでは、開催までに準備会合が4回開かれ、政府間協議やNGOグループなどによる事前協議が重ねられた。中で

も「アジェンダ21」についてはこの10年間の各国の取組みが検証された。

4. ヨハネスブルグ・サミットの要点

採択された主要な文書、合意は、実施文書・政治宣言・約束文書である。

〔実施文書の要点〕

先のリオ・サミットで採択された「アジェンダ21」の各国の実施状況（日本では、環境基本法による環境基本計画があたる）は、3～4割にとどまっており、現状打開の行動計画として今回の実施文書がまとめられた。

《再生可能エネルギー》

太陽光発電、風力発電など、再生可能エネルギーを全エネルギー供給の15%まで増やそうと提案。

《京都議定書》

温暖化防止の国際協定。京都議定書を批准した国は、まだ批准していない国に対して、適切な時期に批准するよう強く求める。

《水と公衆衛生》

きれいな水、適切な衛生施設の提供は、保健と環境保護のために必要であると2015年までに半減することを認めた。

《良い統治》

良い統治（グッドガバナンス）は「適正な経済政策と民主制度を確立することであり、持続可能な開発に不可欠であり、貧困撲滅の基礎である。

《共通だが差異ある責任》

《生物多様性》

《有害化学物質の規制》

《途上国の開発資金》 など

〔政治宣言の概要〕

政治宣言は、最終日にまとめられ各国首脳がサミットの場での決意表明文書である。

- ・我々は、ヨハネスブルグ実施文書を、期限や社会経済、環境面での目標に沿って達成する義務を負う。
- ・人類は、今、分岐点にたっている。地球を救い、貧困を撲滅し、人類の発展を推進するという計画をつくり、世界の繁栄と平和を達成するための共通の決意を持って団結した。
- ・地球は依然、被害を受けている。大気・水・海洋汚染は、何百人もの人の生活を奪っている。生物の多様性は失われ、漁業資源は悪化し、砂漠化、自然災害はより頻繁に起こり大きな被害をもたらし、地球温暖化の悪影響は広がっている。
- ・飢餓・テロ・エイズ・伝染病・自然災害などの闘いに注意を払い配慮していくことを再確認する。
- ・国連が、持続可能な開発を推進し、主導的な役割を果たすこと。

「持続可能な開発を確実に実現することを決意した」と人類のゆりかごであるアフリカ大陸から、世界中の人々、地球を受け継ぐ世代に宣言する。

〔約束文書の主なもの〕

約束文書（パートナーシップ・イニシアチブ）は、会期の前半に非政府組織NGO、地方政府、産業界、労働者などの主要グループがそれぞれに会合を持ち、

各国政府関係者を交え討議し、首脳会議に反映させ、政治宣言（政治文書）や実施文書の内容を実現させるためまとめられたもので、60件が発表された。

《効果的な水管理への対話》

《健康な環境を子供達へ》

《コンゴ盆地森林パートナーシップ》

《エイズと開発・アジア太平洋リーダーシップフォーラム》

《全地球海洋同化実験》 など

5. 今後について

矢田市長は帰国後、持続可能な社会を目指し、①地球温暖化温暖化防止を市民とともに進める。②六甲山緑化100年、都市林「こうべの森」をめざして次世代に継承する。③国際協力と情報発信を行なっていく。ことを発表した。

現在の神戸市は、あの大震災において、日本中あるいは海外から数多くの支援・援助を得て、今日まで復興してきたが、日本社会全体の景気の低迷の影響を受け、市内の経済産業活動・雇用状況も改善が見られず、市の財政状況はきわめて深刻なものとなっている。まずは、市民の経済生活の安定がはかられる必要があり、持続可能な社会そのための持続可能な成長をどこに求めていくかが課題となっている。

一方、我々の地球は、次世代の子供・孫達だけでなく、そのずっと先の人々をも育くみ養っていくものであり、人間以外の動物・植物などの生き物・生命とともに共存・共生していくものである。そのためには、温暖化防止に配慮しつつ、限りある資源・エネルギーを有効に活用していくとともに、大気・水・土壌などを汚染せず環境への負

担（負荷）をかけないよう大切にしていけることが、1人1人の責務として求められている。

「環境を保全、保護しながら、地球規模の発展を促し持続可能な成長を目指すこと」そのために世界の人々は、これからの10年の具体的な行動のスタート台に立ったのである。

■ 構造改革特区

1. 背景

2002年に入り、政府において、地域を限定して規制の緩和・撤廃等を行う経済特区の手法導入の考え方が浮上してきた。

わが国経済は、いまだ「失われた10年」といわれる1990年代以降の長期低迷から脱却することができない状態にある。国の財政・金融政策の余地が極めて小さい中で、経済の長期にわたる停滞状況からの脱却のために、抜本的な規制改革を通じて民間の経済活動の活性化を図ることは、不可欠であると考えられる。規制改革に関しては、1994年2月に閣議決定された「今後における行政改革の推進方策について」（行革大綱）の中で、経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限にといった原則のもと、政府が重点的に規制改革に取り組んできたものの、めざましい高度情報処理技術の発展、急速な経済のグローバル化など、急激に変化する社会経済状況に十分な速さで対応できない場合や、規制改革の必要性が長く唱えられながらも、さまざまな理由によりその進展が妨げられるなど、改革の遅れが目立つ分野も多々みられる。

このような状況を打破するため、これまでのような全国一律の形でなければなら

ないという従来の発想から地方の特性に応じてさまざまな規制のあり方があるという発想に転換し、可能な地域から規制改革を行い、その成功事例を全国に拡大することで全国的な規制改革を進める契機としようというのが構造改革特区の考え方である。

2. 構造改革特区をめぐる国の動き

一般の特区に関する実質的な議論は、政府の総合規制改革会議（3月12日、平成13年度第17回会議、議長：宮内オリックス会長）及び経済財政諮問会議（同15日、平成14年第7回会議、議長：小泉内閣総理大臣）から始まったといえる。両会議を中心にした議論を受け、6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」、いわゆる「骨太の方針（第2弾）」において、経済活性化戦略の一つである「地域力戦略」のアクションプログラムの地域力戦略の柱として、「進展の遅い分野の規制改革を地域の自発性を最大限尊重する形で進めるため、『構造改革特区』の導入を図る。こうした地域限定の構造改革を行うことで、地域の特性が顕在化したり、特定地域に新たな産業が集積するなど、地域の活性化にもつながる。」と明記された。また、7月23日に取りまとめられた総合規制改革会議の「中間とりまとめ」には、制度実現のためのより具体的な内容が盛り込まれた。

骨太の方針（第2弾）の閣議決定を受け、7月5日に推進のための組織として国の内閣官房に構造改革特区推進室が設置され、同26日に内閣総理大臣を本部長とする構造改革特区推進本部（以下、「推進本部」という。）が発足、同時に全国の地方公共団

体に対して構造改革特区に関する提案を募集した。

その後、8月30日の提案の提出期限までに、249の地方公共団体等（地方公共団体等公的主体231，民間企業・大学等18）から、国際物流関連、研究開発関連、環境・新エネルギー関連、産業再生関連、農業関連、医療関連、生活・サービス関連、教育関連、国際交流・観光関連等426件の構造改革特区に関する提案が寄せられ、903項目にのぼる規制緩和と要望が提案された。

これを踏まえ、9月20日に開催された第2回推進本部会合において、構造改革特区の目的、構造改革特区推進のための取り組み方針等を内容とする「構造改革特区推進のための基本方針」が決定された。さらに、構造改革特区を推進するための具体的な制度の骨格、構造改革特区において特例措置を講じることができる規制及び特例措置を講じる場合の要件、今後のスケジュール等特区の基本的枠組みを定めた「構造改革特区推進のためのプログラム（以下、「プログラム」という。）」が、10月11日に開催された第3回推進本部会合において決定され、制度の具体化に向けた作業が進展した。

11月5日に、プログラムに沿って、地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域の設定を通じ、教育、物流、農業、社会福祉、研究開発等の分野における経済社会の構造改革の推進及び地域の活性化を図ることを目的とした「構造改革特別区域法案」が閣議決定され、開会中の臨時国会に上程され、12月11日に可決、成立した。これを受けて、構造改革特別区域法（以下、「特区法」という。）施行後に内閣総理大臣が、①構造改革特区の推進の意義

及び目標、②政府が実施すべき基本的な施策、③認定に関する基本的な事項、④政府が構ずべき措置についての計画等を内容とする構造改革特区基本方針（以下、「基本方針」という。）を作成、閣議決定後速やかに公表することとされている。

地方公共団体は、平成15年4月1日以降に構造改革特区とする区域やその区域において構ずべき規制の特例措置等を記載した構造改革特区計画を作成、内閣総理大臣の認定を申請、計画が地域活性化に資する等と認められるときは3ヶ月以内に当該計画を認定するとされており、早ければ7月にも第1号の特区が認定される見込みである。

3. 神戸市の取り組み

神戸市は、震災後、全国に先駆けてエンタープライズゾーン構想を提唱したが、当時は一国二制度につながるとの懸念から国の理解が得られず、「神戸起業ゾーン条例」の制定等、地方独自の施策を可能な限り実施し、経済新生に向けた取り組みを行ってきた。

神戸市では、これまでの実績に基づき、国の動きに積極的に対応するため、5月1日に神戸商工会議所や経済界、近畿経済産業局、兵庫県といった関係行政機関等の幅広い参加を得て「神戸経済特区研究会」を設置し、3回にわたり神戸の強みを活かした特区の検討を集中的に行い、7月3日、神戸市長に対し「神戸経済特区に関する提言（以下、「提言」という。）」を答申、「先端医療産業特区」と「国際みなと経済特区」の2つの特区を提案した。

その後、神戸市では、兵庫県、神戸商工会議所、兵庫県商工会議所連合会と、国に

対して4者共同提案を行うなど、地元が一体となり特区実現に向けた取り組みが行われている。

4. 課題

構造改革に対する各省庁、関連団体の抵抗も根強く、プログラムでは、全国から提案のあった903項目の規制改革要望に対し、特区において実施することができる規制の特例措置93項目、全国において実施することとした規制改革事項111項目にとどまっている。プログラムに掲載されなかった規制については、平成15年1月15日を期限として地方公共団体、民間事業者に対し再度提案を受け付け、今後も定期的に規制改革要望を受け付けるとされているが、どの程度採用されるのか、プログラムに盛り込まれた規制改革についても、特区法に盛り込まれた14の法律事項以外の政省令及び通達等については政省令等で規定されるため、基本方針に則して地方公共団体等の要望に沿った改正がなされ、実効性のあるものになるか、また、全国において実施することとした規制改革事項についても、12月にとりまとめられた総合規制改革会議の第2次答申の検討内容を見極める必要がある。

さらに、特区法では、地方公共団体が構造改革特区計画を作成する際に、関係省庁に各規制について法令の解釈を求めることが可能とされているが、この時点で各省庁の関与の可能性が残されており、また、内閣総理大臣は、計画の認定に当たっては計画に記載されている規制の特例措置に関する事項について関係行政機関の長の同意が必要で、特区法及び基本方針に適合する場合原則同意するものとされているものの、

各省庁に拒否権があり、骨抜きにされる可能性も残されている。

最後に、今回の構造改革特区では、従来型の財政措置を用いないこととされている。しかし、提言のまとめにもあるように、民間企業の活性化を図るといふ経済特区の効果を最大限に発揮させるという観点から、規制緩和というインセンティブだけでなく、税財政支援を含むインセンティブが不可欠であり、税の軽減・補助等のといった施策の実施について検討するなど、具体的な案件に即して柔軟な発想が必要である。また、都市再生特別措置法に基づく「都市再生緊急整備地域」等との連携、提言に沿って10月に実施された「パイロットエンタープライズゾーン」のようなさらに大胆な企業立地促進策を講じなければ、特区における企業の一層の集積は難しいものと考えられ、国への要望だけでなく、地方独自のさらなる取り組みも重要である。

ユビキタス

1. 背景

最近のネットワーク技術は、世界規模での通信規制の緩和や、質量共に拡大を続けるインターネットの普及に伴い、バックボーン（基幹）回線、ユーザーからのアクセス回線、社内でのLAN回線などの様々な分野において急速に進化を続けている。その速さは、かつてコンピュータの技術革新の速度を象徴した「ムーアの法則」を上回り、12ヶ月で2倍の性能向上をも果たしているといわれている。また一方でウェアラブルコンピューティングといった新しい概念も現れ、PCは勿論のこと、家電製品、自動車など、あらゆるものがネットワークを介し

て情報のやりとりをするようになってきている。こうした2つの流れが交わることによって、そう遠くない未来に「ユビキタスネットワーク社会」が実現するといわれている。

2. ユビキタスとは

ユビキタス (Ubiquitous) の語源はラテン語で、いたるところに存在する (遍在) という意味である。インターネットなどの情報ネットワークに、いつでも、どこからでもアクセスできる環境を指し、ユビキタスが普及すると、場所にとらわれない働き方や娯楽が実現出来るようになる。

「ユビキタス」もしくは「ユビキタス・コンピューティング」という概念を最初に唱えたのは、米ゼロックスのパロアルト研究所 (Xerox Palo Alto Research Center) の故マーク・ワイザー (Mark Weiser) 氏。同氏は、ユビキタス・コンピューティングを第3の波と位置付けた。第1の波では、多くのユーザーが1台の大型コンピューターにアクセスする。第2の波は、まさに現在がこれにあたり、1人のユーザーが1台のPCを利用する。第3の波では、1人のユーザーの周りを多くのコンピューターが取り囲む。つまり、ユーザーが使いたい時に、自分の情報ネットワークにアクセスできる、人間中心のコンピューティング環境である。

アクセスに使う端末は、パソコンや携帯電話に限らず、冷蔵庫や電子レンジといった家電製品、自動車、自動販売機等もインターネット接続され、ウェアラブル・コンピュータと呼ばれる身に付けるコンピュータも開発中である。自由度を高めるため、

これらの情報端末間はケーブルではなく、無線LANやブルートゥースという無線ネットワークで接続される。また、現在のインターネットの接続規約 (IPv4) では約43億個のアドレスしかなく、1人が複数の端末を使うようになるとアドレスが不足するので、IPv4の4乗個と、ほぼ無限のアドレスを持つIPv6が導入される。

「ユビキタスネットワーク=ブロードバンドの次のインターネット」という捕らえ方は、必ずしも的を射ていない。ユビキタス環境で重要なのは、ユーザーが任意のタイミングでネットワークに接続可能だということであり、全ての回線がブロードバンドである必要は必ずしもない。ただし、これまでよりも流れる情報量は爆発的に増大することが予想されるため基幹の回線はギガビットからテラビットへそしてさらなる大容量へ (ペタビット) と増強が必要になる。

3. 意義

2002年6月18日に出された「e-Japan 重点計画2002」では、重点政策5分野の一つとして「世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成」が掲げられ「ブロードバンド時代に向けた研究開発の推進」という項目の文頭には、「すべての機器が端末化する遍在的なネットワークへの進化を目指す」とあり、「1つの端末にとらわれず、いつでもどこでも接続できる、十分な伝送容量を備えたネットワーク環境を目指し、メディアハンドオーバー技術、フォトニックネットワーク基礎技術、無線セキュリティプラットフォーム技術等を2005年度までに実現する」と規定している。総務省の「ユ

ユビキタスネットワーク技術の将来展望に関する調査研究会「報告書」によると、ユビキタスネットワークを実現させるメリットとして、「新たな産業やビジネス・マーケットの創出」「安心できる社会生活の実現」「障害者・高齢者等の社会参加の促進」「環境問題への対応」等を謳っている。産業創出では、2005年に30.3兆円、2010年には84.3兆円の市場規模を予測している。

4. ユビキタスネットワーク社会

従来ネットワークに接続されていなかったものが、当たり前のようにネットワーク化されたユビキタス社会ではどんなことが実現するのだろうか。今日、蛇口をひねれば誰でも水を得ることができるように、ユビキタスネットワーク社会では、ネットワークを通じて、必要なサービスや製品がいつでも、どこでも、何からでも「湯水のように」得ることができるようになる。例えば、携帯電話のインターネット接続機能を使って旅行先を検索したり、駅の券売機が目的地の天気予報を知らせたり、薬を飲む前に薬瓶が副作用の危険を注意したりする。家庭やオフィス、電車や自動車の中などどこでも知りたい情報が人間の行動に従ってコンピューターが先回りして伝達してくれる。

ビジネス利用では、ICチップを利用した商品や薬剤、食材などの品質管理や物流管理が可能になる。すでに0.4ミリ四方の粉末状超小型ICチップが開発されている。これは読み取り専用のROMチップだが、128ビットのユニークIDを持ち、無線で情報を読み取ることが可能だ。チップそのものにはデータを書き込めないため、商品

データなどはインターネット経由で商品データベースから呼び出す形をとる。本来、紙幣の偽造防止対策として開発されたチップなので、紙に漉き込むことも可能だ。

センサーネットワークによる個人情報の発信・認証環境を整備することで、視覚障害などを持つ障害者が室内、屋外を通じて位置や周辺情報を把握できたり、高齢者が公共施設や交通機関をスムーズに利用可能になる。

なにより、ユビキタス社会には新しいコミュニティが育つ可能性がある。常時、いつでもどこでもネットワークに参加できるようになれば、人々は電話代や時間やアクセスの速度を気にせずに情報の交換をすることができる。現状のネットワークでは、場所を移動すると対応する端末をその都度切り替える必要があり、さまざまなインターネット接続端末に囲まれていても、常に1ユーザー1端末の閉じた世界のままである。ユビキタスネットワークが実現すると、自分が移動するにつれて接続端末をシームレスに切り替えることが可能になる。そして究極的には、ノートPCやPDAといった端末を携帯する必要性もなくなってしまうかもしれない。

5. 課題

ユビキタス社会の実現への課題としてまず考えられるのは、ネットワークの高度化とアクセス技術の標準化である。特にネットワークのオープン化、有線接続と無線接続のシームレス化は必須となる。まだ完全には実用化されていないIPv6だが、あらゆる電化製品がネットに加わるユビキタス社会の実現には、IPアドレス資源確保の

ために、IPv6の実現が不可欠である。接続技術は標準化され、簡素化され、もっと使いやすくならなければならない。ユビキタス環境下での常時接続では、ネットワークに参加する個人の認証さえあれば接続が可能となるため、重要なのはセキュリティの確保である。認証を行う際の個人情報の保護や、認証システムのセキュリティ技術の向上が必要だ。しかもそれによってコストがかさめば、普及の大きな障害になってしまう。

しかし結局「ユビキタス環境下で何が得られるのか」という情報そのものが問題となる。流れるコンテンツの確保とその充実が必要だ。人々が求めるエンターテインメントや、生活に役立つようなインフォメーションが得られなければ、ハードウェアやインフラは普及しない。また、実現のためには、産官学の協力が欠かせないことはいうまでもない。

ユビキタス化の到達点のひとつは知能をもったロボットと考えられている。その実現はまだまだ先ではあるが、ユビキタスは、今後ますます我々にとって身近なものとなっていくことだろう。

平成14年8月
こうべ安心サポート委員会
財産管理研究部会

はじめに

全国の65歳以上の高齢者人口は、平成12年10月1日現在で、総人口に占める割合（高齢化率）は、17.3%となっており、増加の一途をたどっている。神戸市における高齢化の状況も同様である。

65歳以上の高齢者人口及び高齢化率は、平均寿命の伸長や低い出生率を反映して今後も上昇を続け、平成32（2020）年には、高齢化率が27.8%で、国民の約4人に1人が、平成62（2050）年には、高齢化率が35.7%で、国民の約3人に1人が、65歳以上の高齢者という本格的な高齢社会が到来すると見込まれている。

このような状況のもと、高齢者の生活において、どのようにして経済的に充実した生活を確保することができるかが、重要な課題になっている。この課題に対する回答の一つとして、いわゆるリバースモーゲージの制度がある。これは、持家を保有する高齢者が現状のまま自宅に住み続けながら、自宅を担保にして借入れを行い、借入金を定期的に受け取り、その資産価値を少しずつ現金化していく方法である。

この方法は、アメリカでは一定程度利用されている。日本においても、平成14年5月現在、武蔵野市ほか19自治体で行われており、神戸市においても平成13年10月から、財団法人こうべ市民福祉振興協会の『高齢者くらしの充実資金貸付事業』として、実現している。（なお、この事業は平成14年4月1日付けで、社会福祉法人神戸市社会福祉協議会に移管されている。）

しかしながら、日本におけるこれらのリバースモーゲージ制度は、その利用件数は非常に少ない。これは、様々な原因が考えられるが、高齢者が長生きした場合に担保割れを起こして存命中に定期金の支給が打ち切られてしまうという問題が大きな原因の一つになっていると考えられる。

この問題を解決する上で、参考になる制度として、フランスの「ピアジェ」という制度がある。ピアジェとはフランス語で「終身」という意味で、売主が譲渡対価として一時金及び死ぬまで定期金を受領する権利を取得する契約である。即ち、売主（高齢者）はいくら長生きをしても死ぬまで定期金の支払いが受けられるのであり、前記のリバースモーゲージ制度の問題点を解決できる。

このような長所があるピアジェの制度は、日本においても取り入れることが考えられる。そこで、日本版ピアジェ制度を検討してみた。実際の契約書案を作成するとともに、日本版ピアジェの税務問題や実際の給付額の算出についても検討してみた。

日本においては、ピアジェについての文献等は非常に少なく、今回の報告書もまだまだ不十分な面があると思われるが、一つの問題提起としてあえてまとめた。今後の日本版ピアジェ制度の実現につながれば幸いである。

なお、不動産シンジケーション協議会「日本版ピアジェの実現可能性研究会」報告書で

ある「ピアジェ制度の導入と証券化の提案」は日本におけるピアジェ制度の導入について詳細に検討されており、本報告書において参考にさせていただいた。又、大阪大学大学院法学研究科松川正毅教授及び財団法人建設経済研究所の西山拓也研究員からは、フランスのピアジェの現状等について貴重なご教示をいただいた。ここに記して感謝申し上げる。

平成14年8月

こうべ安心サポート委員会財産管理研究部会
部会長 弁護士 荻野 淳

<中略>

3. リバースモーゲージの現状と課題

(1) リバースモーゲージとは

「リバースモーゲージ」とは、持ち家を保有する高齢者が現状のまま自宅に住み続けながら、その資産価値（ストック）を少しずつ現金（フロー）化していく方法である。高齢者が、所有不動産を担保にして、貸付金を定期的に受け取り、貸付期間終了後（または死亡・転居などで融資が不要となった後）、その担保不動産を処分した売却金によってこれまで受けた融資額（元本と利息）を一括して返済するというものである。原則的には自己の住居に生涯住み続けることができるが、子孫に不動産を残すことはできないことを前提としている。

リバースモーゲージはアメリカにおいて、1960年代から固定資産税の延納や住宅の修繕・改築費用の融資のために始まり、その後、民間金融機関の参入・撤退を繰り返したが、1989年に導入された「HUD-HECM（ハッドヘコム）」型と呼ばれる住宅都市開発省が運営するプログラムは1999年までの10年間で約5万件的契約実績をあげるなど、需給両面で市場規模が拡大している。また、FNMA（連邦抵当金庫）が1996年からサービスを開始した「ホームキーパー」とファイナンシャル・フリーダム・シニアファンディング社の「ファイナンシャル・フリーダム」の2商品で1万5千件～2万5千件の実績を有する。

このようにアメリカにおいてリバースモーゲージが活発化している背景として、①高齢化の進展（2025年には27州で20%を超える）、②高い住宅所有率（60歳以上の80%が住宅を所有）、③社会保障給付への依存（高齢者の66%が収入の半分以上を社会保障給付に依存）があげられるが、さらに「HUD-HECM」型が普及した要因として「FHA 保険」が考えられる。

FHA 保険は連邦による保険のため格安な保険料で、①融資機関が支払不能になった場合の利用者への給付の保証、②住宅価格の下落及び利用者の長生きによる「担保割れ」が生じた場合の超過分の金融機関への保証を行うものである。

(2) わが国における状況

わが国では、昭和61年に武蔵野市が公的機関ではじめて導入して以降、平成14年5月現在、19の自治体が行っている。融資の方式としては、武蔵野市や中野区の「直接融資方式」と世田谷区や神戸市などの間接融資方式（金融機関に融資をあっせんする）があるが、近年契約状況は停滞気味である。

アメリカと比較した場合、高齢化の進展、住宅所有率、年金等への依存度など、社会的背景には大差はないものの、わが国で契約件数が伸び悩んでいる要因として、①担保割れリスクへの対応が不十分なこと、②融資条件の厳しさ（推定相続人の同意、保証人の選任など）、③子孫に資産を残そうとする高齢者の心理的要因などがあげられる。

国においても、高齢社会対策基本法に基づく「高齢社会対策大綱」の中で、『高齢期における資産の有効活用を図るため、自己所有の住宅等を担保として高齢者に融資を行うリバースモーゲージの制度について検討を進める。』としているほか、平成13年10月には「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の中で、高齢者自身が自宅をバリアフリー化する際、ローンの返済を軽くするための住宅金融公庫の特別融資制度を創設した。この制度では、最大500万円までの融資を受けることができ、生存時は利子部分のみを返済し、死亡時に自宅などの不動産を売却して清算し、遺産相続者が元金を一括返済する「リバース・モーゲージ」の方法を導入するというもので、債務保証は「高齢者居住支援センター」が行うこととなっている。

また、平成14年度には、都道府県社会福祉協議会で実施している生活福祉資金貸付制度の一つとして、低所得の高齢者世帯が所有する不動産等を担保に生活資金の貸付を行う『長期生活支援資金』制度の新設が予定されている。

(3) 高齢者くらしの充実資金貸付事業

㈸こうべ市民福祉振興協会（以下「振興協会」という）では、平成13年10月に、地元金融機関の協力を得て、高齢者を対象とするリバースモーゲージ制度『高齢者くらしの充実資金貸付事業』を創設した。振興協会では、平成9年12月より、阪神淡路大震災で被災した高齢者を対象としたリバースモーゲージ制度『被災高齢者向け終身生活資金貸付事業』を実施してきたが、これを高齢者一般に対象拡大して事業化したものである。

この事業は、高齢者が慣れ親しんだ地域で、長年住み続けてきた持ち家を手放すことなく暮らしたの充実を図ることができるよう、不動産を担保とする生活資金の融資を協力金融機関にあっ旋するもので、以下の特徴を有している。

- ①生活費の不足を補ったり、よりゆとりのある暮らしをするための年金型の融資であること。
- ②融資期間や毎月の融資額を、一定の条件の範囲内で高齢者自身の選択により設定していただくことができること。
- ③融資期間の終了後（一般的には高齢者の死亡時）、担保不動産を売却するなどして元金を返済していただくこと。
- ④あっ旋により金融機関から融資を受ける高齢者に対しては、振興協会がその融資に伴う利子に相当する額を無利子で貸し付けること。

また、主な事業内容は以下のとおりである。

（なお、この事業は平成14年4月1日付けで、（社福）神戸市社会福祉協議会に移管されている。）

◆主な事業内容◆

- 利用できる方／市内にお住まいの65歳以上のひとり暮らしの方、または、概ね60歳以上の配偶者と二人でお暮らしの方（融資について推定相続人全員の同意が得られ、推定相続人から2名の連帯保証人が得られることが必要）
- 担保とする不動産／現在お住まいの持ち家で、敷地の土地（マンションの場合は土地持分）の評価額が概ね2,000万円以上であるもの（抵当権等の所有権を制限する諸権利が設定されておらず、独立して売却処分が可能なものに限る）
- 融資限度額／担保となる土地の評価額の70%
- 融資期間／簡易生命表による平均余命までの期間以上で利用者が設定（変更可）
- 融資月額／融資額および融資期間に応じて算定される限度額の範囲内で利用者が設定

- 融資利率／協力金融機関が設定（短期プライムレートに連動）
- 協力金融機関／みなと銀行・日新信用金庫
- 返済／融資期間終了後、原則として本人または相続人が担保を売却し、融資総額を返済
- 利用料金／協力金融機関からの年間融資額の1%

(4) 課題

① 高齢者の「家」に対する意識

リバースモーゲージ制度はアメリカではかなり普及しているものの、わが国においてはその普及の程度は極めて少ない状況である。その理由の一つとして、欧米では個人主義や合理主義が徹底しており、自分の財産は自分で使い、子どもに老後の面倒をみてもらわないという考え方が一般的であるのに対し、わが国では「子どもが親の面倒をみるのが当然」という道徳観が一般的である結果、「子どもが親の家を継ぐ」ということにもなり、自分のために家を担保に生活資金を調達するという考え方はまだまだ浸透していない状況にある。

振興協会が実施したアンケート調査結果においても、「不動産は子どもに継がせるべき」と答えた高齢者は45.2%と半数近くとなっている。（付属資料 p.48参照）

平成13年度「高齢者の経済生活に関する意識調査」においても、「不動産は、そのまま子供に継がせるべきである」が、61.4%と過半数を占めており、「自分の老後の生活の資金を得るために活用してもかまわない」は、15.6%である（大都市では、24.0%）。

ただ、高齢・少子化社会を迎え、夫婦のみ又は一人暮らしの高齢者が増える中、同時に40歳代・50歳代の子どもたち（いわゆる団塊の世代）は、自分の子供の教育費や住宅ローン、老後の蓄えなどさまざまな問題を抱えており、以前のように安易に子どもに頼った老後生活が期待できず、高齢者自身による自立の気運が始めている。

② 担保割れリスク

リバースモーゲージには、以下の3つの担保割れリスクがあり、アメリカにおける「FHA 保険」のような公的な保険制度の創設するなどにより、このリスクを根本的に回避する対策がなければ、金融機関の積極的な協力は困難である。

ア) 長生きリスク

リバースモーゲージ制度の融資期間については、一般的に平均余命を前提に終身定額の給付を受けることになるが、平均余命以上に長生きした場合には、融資を打ち切らなければ債務超過となり担保割れをおこす可能性がある。

イ) 金利上昇リスク

採用される金利は経済情勢の変化とともに常に変動する傾向をもっており、契約後、金利上昇すれば担保割れをおこす可能性がある。

ウ) 不動産価格下落リスク

バブル経済崩壊後、不動産価格は下落傾向を続けており、例えば20年後の不動産価格がどのように推移しているかは誰にもわからないため、このまま下落傾向が続けば担保割れをおこす可能性がある。

③ 制度利用に当たっての利用者側（高齢者）の問題点

ア) 融資打ち切りのケース

担保割れが生じた場合、利用者は融資を打ち切られた上、住み慣れた自宅を処分して返済を迫られる可能性があり、安心して制度を利用できない。

イ) 融資限度額

将来の建物価値は一般不動産市場では取り扱われておらず、価値が評価できないため、

融資限度額は、土地の価値の範囲内で設定されることになる。さらに評価額の掛目（神戸市では70%）で融資限度額が決められている。

ウ) 最低担保額の設定

利用する担保提供不動産の価額に最低額（神戸市では2,000万円）が設定されており、利用できる高齢者が限定されている。

エ) 推定相続人の同意

契約に当たって、推定相続人の同意や連帯保証人が必要であり、親（高齢者）が制度を利用したくても、子どもの同意が得られないケースが考えられる。

4. フランスにおける「ピアジェ」の実情

わが国において、フランスの「ピアジェ」に関する文献等は非常に少ない。

当研究会では、『建設経済レポート（2000.7）—公共投資の経済効果・変革期を迎える建設産業を考える—』の中で、ピアジェについて研究された（財）建設経済研究所の西山拓也研究員、ならびに『実践フランス法入門—終身定期金契約(1)～(6)—（国際商事法務Vol.25～26（1997～1998））』を執筆された大阪大学大学院法学研究科松川正毅教授にお越しいただき、お話をお伺いした。この章は概ねその内容をまとめたものである。

(1) ピアジェ制度とは

フランスには「ピアジェ（viager）」という不動産売買契約制度がある。ピアジェとはフランス語で「終身」という意味で、フランス民法第12章に法的根拠をもつ射倂契約である。これは、売主が譲渡対価として一時金及び死ぬまで定期金を受領する権利を取得する契約であり、個人間で契約するケースが多く、ローマ時代から利用されており、その普及率も高い。また、ピアジェは、売主が売った家に死ぬまで住む権利を有するもの（占有型：オキュペ）と買主に明け渡して自分は老人ホーム等に移る売買形態（明渡し型：リーブ）とがあるが、占有型が97%を占めている。

(2) 仕組み

通常のパターンは、①ピアジェを利用しようとする高齢者が仲介業者、新聞広告などを使い不動産の買主を見つける、②買主は不動産価格の2～3割の一時金を売主に支払い、さらに一定額の終身定期金を支払うことを契約する（所有権は買主に移転）、③買主は売主が生きている限り一定額の終身定期金を払い続け、売主の死亡時に支払いも終了し、不動産は完全に買主のものになる。

結果として、売主である高齢者は生きている限り（終身）、買主から定期金を受け取りながら、自宅に住み続けることが可能になる。

ピアジェでは、高齢者（売主）が寿命より早く亡くなったり不動産価格が高騰した場合には、買主は僅かな投資で資産が手に入り、長生きをしたり不動産価格が暴落したときには、不動産価値を超えた投資を余儀なくされることになる。

(3) 利用状況

ピアジェ契約の成立件数は年間4,000件～5,000件（7,000件という説もある）で、フランス不動産市場の低迷から、横ばいから微減傾向にある。なお、フランスの不動産取引に占めるピアジェ契約の割合は約2%である。また、ストックでは7万から10万件とも言われている。

(4) 法的側面

① 契約

ピアジェ契約は射倂契約の一種であり、当事者の一方がなす給付が定期金権利者（売主）

の死亡という偶然の事情によって確定する契約である。このピアジェ年金の契約は、ほとんどの場合、何らかの形で不動産が含まれているのが普通であり、年金を受け取る人の寿命の長さが分からないという不確定要素がなければこの契約は無効になる。例えば、売主が契約を結んでから20日以内に死亡した場合、契約を結んだ時点の病気が原因で20日以内に死亡したのであれば契約は無効になるが、それとは全く関係なく事故などで死亡した場合は成立することになる。

しかし、買主が万一、売主が病気で寿命が短いことを契約した時点で知っていた場合、たとえ20日を過ぎて死亡した場合でも契約は無効になる事が法律で定められている。

また、この契約には必ず公証人が介入し、契約当事者へ説明し、契約当事者の納得後の契約となるため、争いは少ない。

② 配偶者がいる場合

フランス法では、婚姻後給与所得から貯めたお金で購入した財産（例えば不動産）は共有とされており、共有の不動産についてはピアジェ契約は夫婦共同で行うことになる。ただ、婚姻後取得した財産であっても、贈与や相続で取得した財産であれば、その不動産に関して夫婦の一方がピアジェ契約を締結することができる。

③ 買主（定期金義務者）

買主の属性としては、子どもが買主になるケースが半分程度で、また新しい流れとして、親族外の第三者（個人）は減少しており、保険業者など法人が増加傾向にある。

子どもが買主になる契約は原則として偽装売買とみなされるが、公証人が作成する契約書に推定相続人全員から売買契約の締結についての合意があれば、後に売買であることを争えなくなるとされている。親子間でのピアジェ契約では、子どもにとっては、①親の生活費の面倒を見ているという意識と②親の死亡時に確実にその財産を取得できるという期待があり、親にとっては、所有している不動産をもとに経済的に自立しているという意識があり、また、不動産が家族の外へ出て行くことを阻止できるという意義がある。

④ 修繕費の負担者

修繕費については、フランス民法に規定があり、重要な部分（大きな壁、屋根、梁など）は所有者（買主）、その他の部分は居住者（売主）が負担することとしており、また契約書に明細に規定していることから、この件で争いになることはない。

⑤ 定期金の金額の決定方法と支払方法

定期金の金額は当事者が自由に決めることができるが、現実には公証人が妥当な金額のデータを有しており、両当事者の納得が得られる額を計算することになるが、この金額は、不動産の取引価格、一時金の額、生存配偶者への定期金の金額、売主の年齢・性別などによって、異なってくる。また、物価スライド制を定めておくことも可能である。

⑥ 債務不履行に備えて

買主が定期金を支払えなくなった場合、一般的には、「買主の給与・銀行口座の差押え」や契約時に「担保の提供」を約束させることもよく行われているが、「契約解除による不動産の取り戻し」という方法もある。

フランス民法は「定期金の支払いがないという理由のみに基づいて契約の解除をなし、元の状態に戻すということは、原則としてピアジェ契約が射倖性を帯びた契約でありできない。」としているが、公証人が契約書の中に解除権の存在を明記することで、裁判により不動産の取り戻しが可能になる。

⑦ 定期金義務者による不動産の転売

買主が不動産を転売することについては、制限する条文はなく、自由に行うことができ

る。この場合、売主の同意がなければ、当初の買主が定期金の支払い義務を負うことになるが、同意があれば、売主は第2の取得者からの支払いを受けることになる。

⑧ 定期金支払いを免れる特約

買主は、原則として定期金が高すぎるとか売主が長生きし過ぎるなどの理由で定期金の支払いを免れることはできないが、契約時に特約条項を入れることで、買主が不動産相当の金銭を支払い、さらに定期金として既支払い分を放棄することにより、定期金支払いを免れることができるとされている。

⑨ 当事者の死亡

売主が死亡したときには、契約終了となるが、買主が死亡したときには、買主の相続人が定期金の支払いを引き継ぐことになり、原則として売主は影響を受けない。

5. ピアジェ導入に向けた課題

(1) 潜在ニーズについて

高齢者世帯が所有する不動産（ストック）をフローに換える方式である「リバースモーゲージ」及び「ピアジェ」に対する高齢者の潜在ニーズについて、各種の統計調査結果及び振興協会実施によるアンケート調査結果から試算した。

① 高齢者のみの世帯数

両制度の対象となる高齢者のみの世帯（夫婦世帯又は単身世帯）数は、平成12年度の国民生活基礎調査から全国で624万世帯であり（別表3参照）、これを神戸市の人口規模から単純推計すると、約7.4万世帯となり（624万世帯×149.3万人／1億2,669.7万人）、今後、高齢化の進展の中で増加していくことが予想される。

② 不動産所有世帯

不動産（現居住地）を所有する世帯は、平成11年全国消費実態調査から、世帯主が60歳～69歳の世帯で78.3%、70歳以上の世帯で75.7%となっており（別表11・略）、世帯主が65歳以上の世帯のデータはないものの、低目に見積って概ね75%とする。

③ 不動産所有者のうち不動産価格2000万円以上の世帯

不動産（現居住地）を所有する世帯のうち、不動産価格2,000万円以上の世帯は、平成11年全国消費実態調査によると、世帯主が65歳以上で現住居・現居住地の資産額が2,000万円～3,000万円の世帯が3,980世帯、3,000万円～4,000万円の世帯が2,686世帯、4,000万円～5,000万円の世帯が1,660世帯、5,000万円～1億円の世界帯が2,981世帯、1億円以上の世帯が1,062世帯で合計12,369世帯となっており、65歳以上の集計世帯数19,018世帯の65%となっている（別表12・略）。

④ リバースモーゲージ利用意向

リバースモーゲージを利用することについて、平成12年に振興協会が実施したアンケート調査によると、「一切借り受けはしたくない61.0%」、「生活費が足りなくなったとき条件次第で25.2%」、「生活をより豊かにするために条件次第で4.8%」となっており、ここではより前向きな利用意向として4.8%を使用する。

⑤ 潜在ニーズ

以上のデータから神戸市内のリバースモーゲージ・ピアジェに対する潜在ニーズを推計すると、約1,700世帯（74,000世帯×75%×65%×4.8%）となるが、今後、高齢者の生活困窮度が高まるなど、生活意識の変化に合わせて、利用意向が増加する可能性もあり、この場合には「生活費が足りなくなったとき条件次第で」と回答した25.2%を加え、最大で約10,000世帯（74,000世帯×75%×65%×30%）と見込まれる。

(2) ビアジェとリバースモーゲージとの比較

「3. リバースモーゲージの現状と課題」及び「4. フランスにおけるビアジェの実情」において、リバースモーゲージとビアジェについて、それぞれの現状等を説明してきたが、別表13で主な項目について整理、比較してみた。

別表13 ビアジェとリバースモーゲージの比較

		ビアジェ	リバースモーゲージ
契約形態		売買契約	金銭消費貸借契約
所有権		買主	高齢者
高齢者	長所	①ストックをフローに変換 ②終身定期金受領が可能 ③固定資産税等が買主の負担 ④推定相続人の同意は不要	①ストックをフローに変換 ②要件さえ整えば契約可能
	短所	①早死を期待される心理的嫌悪感 ②契約の相手方（買主）が見つからない可能性	①担保割れ(長寿・不動産価格の下落・金利上昇)による融資打ち切りの可能性 ②固定資産税等が高齢者の負担 ③金利負担の発生 ④推定相続人の同意が必要
買主 (ビアジェ) 又は貸主 (リバースモーゲージ)	長所	(買主) ①金利負担が発生しない ②売主が早く死ねば購入代金が安くなる	(金融機関) ①地域への社会貢献・PR 効果 (地方自治体) ②先駆的高齢者福祉施策・PR 効果
	短所	(買主) ①売主が長生きすれば購入代金が高くなる	(金融機関・地方自治体) ①担保割れの際の手続きが合理的に進めにくい

また、ビアジェ定期金の算定表（出典，Le Particulier, n°888 septembre 1996）に基づいた定期金の金額（月額）と同じ条件での高齢者くらしの充実資金の融資額（月額）との比較を行った。

別表14のとおり、リバースモーゲージ融資額はビアジェ定期金額の55%～65%となったが、この金額の差は、①リバースモーゲージでは不動産価格の70%までしか融資が受けられないこと、②金利負担の有無、③平均余命の差等と考えられる。（1998年のフランスの平均寿命は男性73.7歳、女性82.2歳）

フランスのビアジェ算定表がそのままが国で使用されるわけではないが、ビアジェとリバースモーゲージを比較すると、①生涯、死亡するまで定期金が受けられること、②月々の受取り金額もビアジェ方式の方が高額になる可能性があることなどから、適切な買主さえ現れれば、ビアジェ方式の方が高齢者にとっては有利である。

別表14 ビアジェ定期金と高齢者暮らし充実資金融資額との比較

	ビアジェ	高齢者くらしの充実資金
夫70歳，妻65歳 不動産価格116万フ ラン（2,000万円）	月13万円 $116\text{万フラン} \div 12.614 * \text{フラン} = 91,961\text{フラン}/\text{年}$	月7万円 (平均余命までの14年契約， 利率3.0%で試算)
夫婦ともに80歳 不動産価格116万フ ラン（2,000万円）	月20万円 $116\text{万フラン} \div 8.374 * \text{フラン} =$ $138,524\text{フラン}/\text{年}$	月13万円 (平均余命までの8年契約， 利率3.0%で試算)

* 1フラン=17.3円で試算 12.614及び8.374は上記算定表における定数

(3) ビアジェ導入に向けた課題

神戸市では、リバースモーゲージの仕組みを利用して、平成9年12月から「被災高齢者向け終身生活資金貸付事業」を、平成13年10月から「高齢者くらしの充実資金貸付事業」を実施しているが、利用者数は「被災高齢者向け終身生活資金貸付事業」の8件、「高齢者くらしの充実資金貸付事業」の1件（平成14年6月現在）にすぎない。

利用件数が伸び悩んでいる理由としては（神戸市だけでなく、全国の実施自治体にも共通している問題であるが）、第1には、「不動産は子どもに残すべきもの」という高齢者の不動産に対する考え方がまだまだ根強いこと、第2には、リバースモーゲージのしくみそのものが持っている短所・利用しにくさ（終身でないこと、推定相続人全員の同意が必要なこと）があげられる。

高齢者の不動産に対する考え方については、一朝一夕に変化するものではなく、今後、徐々に「自立」の考え方は浸透していくものと思われる。

ここでは、リバースモーゲージの短所・利用しにくさを補完するという視点から、フランスの「ビアジェ」を日本的にアレンジした新たなしくみを検討することにする。

ただ、「ビアジェ」自身にも、法的な問題や税制上の問題など、導入に当たって解決すべき課題が山積する。法的な問題や税制上の問題については次章以下で一定の考え方を提示しているので、ここではこれ以外の課題について検討を加えるものとする。

① 買主について

ビアジェを導入し、運用するに当たり、最も大きなハードルのひとつが、「如何にして適切な買主を見つけ出すか」ということである。フランスにおいては、「年間4,000～5,000件の契約件数うち、子どもが買主になるケースが半分程度であり、また新しい流れとして、親族外の第三者（個人）は減少しており、保険業者など法人が増加傾向」にあるということであるが、わが国においても、高齢者がビアジェ契約を締結する相手方としては、フランスと同様に、ア）家族・親族、イ）家族・親族以外の第三者（篤志家など）、ウ）隣地の地主、エ）法人（不動産会社など）が想定される。広く買主を求めるためには、不動産仲介業者の利用も考えられる。

なお、公的団体が買主になることができれば、利用者は飛躍的に増加することが予想されるが、現在の社会・経済情勢の中で、公的団体が長期間利用できない不動産を抱えながら、その代価として定期金を支払い続けることは財政的にも非常に困難であると思料される。

② 公的団体の役割

ビアジェ契約は、基本的には民衆の契約であるが、一方の契約当事者が高齢者であるこ

とから、公的団体による、福祉的視点からの何らかの関与が望まれる。フランスにおける「公証人」の役割を念頭におきながら、公的団体（神戸市社会福祉協議会、こうべ市民福祉振興協会など）の役割を提言したい。

具体的な役割としては、公的団体に以下の機能を有する専門の委員会（弁護士・公認会計士・不動産鑑定士・福祉関係者などで構成）を設置し、団体事務局でその運営を行うということである。

ア) 情報収集・提供機能

ピアジェ利用による不動産の売主（高齢者）及び買主情報を一元的に収集・登録し、両者のマッチングを行う。

イ) 契約締結支援機能

売主（高齢者）と買主間のピアジェ契約締結を第三者的立場に立った支援（標準的な定期金金額の算出・提示、契約書のチェックなど）を行う。

ウ) 相談・仲裁機能

第三者的立場に立って、契約後の契約当事者からの各種相談及び不動産の滅失・毀損などトラブル発生時の仲裁を行う。

<以下略>

こうべ安心サポート委員会財産管理研究部会委員

(敬称略, 50音順)

部会長	弁護士	荻野 淳
委員	弁護士	内芝 義祐
委員	弁護士	幸寺 覚
委員	弁護士	佐藤 功行
委員	公認会計士	松山 康二
委員	公認会計士	森山 恭太

【こうべ安心サポート委員会・財産管理研究部会】

「こうべ安心サポート委員会」は、神戸市が、平成10年7月に痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者など意思能力の不十分な人々等の権利を尊重し、擁護するとともに、権利が損なわれた場合に相談に応じるなど、これらの人々の立場に立った支援を行うとともに、神戸市及び神戸市社会福祉協議会が実施する権利擁護事業に関して助言・調査・研究及び提言を行うことを目的に設立された機関である。弁護士、医師、学識経験者、福祉関係者の中から神戸市長が委託する6名の委員によって構成される。

委員長：鎌田哲夫（弁護士）

委員：阪本豊起（弁護士）、船阪和彦（神戸市保健福祉局精神医療監・参与）、前田潔（神戸大学大学院教授・医学系研究科精神神経科分野）、松原一郎（関西大学教授）、折田忠温（兵庫県社会福祉士会副会長）

(敬称略・順不同)

「財産管理研究部会」は、同委員会の設立目的を達成するために設けられる専門部会のひとつで、施設入所者や在宅生活者の財産管理に関する研究及び相談、助言を行う。弁護士、公認会計士の中から委員長が委託する6名の委員によって構成される。

行政資料

神戸市行財政改善懇談会報告書

財政再生へ向けたゼロベースからの改革

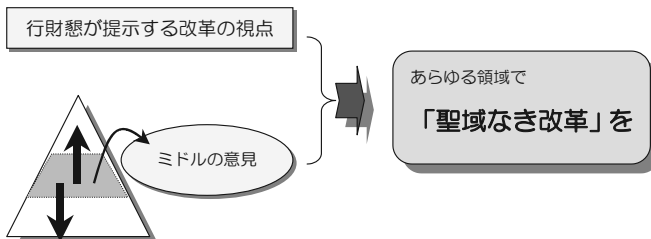
平成 14 年 11 月 14 日
神戸市行財政改善懇談会
会長 伊 賀 隆

はじめに

神戸市は、震災以後、復興余力を捻出し、早期の復興を成し遂げるため、事務事業の見直し、人件費の削減、歳入の確保を中心として、行財政改善緊急3ヵ年計画、それに引き続く新行政システムの構築に取り組んできた。この間の行財政改善の取り組みは質・量ともに大規模であり、所期の目標を着実に達成しながら復興の歩みを進めてきたといえる。しかしながら震災復旧・復興に伴う市債の償還に加え、長期にわたる構造的な不況による大幅な税収の落ち込みや扶助費の増加は、すでに基金の取り崩しによる財源の工面ができない市財政にとっては痛烈な痛手であり、これまでの懸命な行財政改善の取り組みだけでは対処できない領域のものである。

そうした状況のなかで、平成14年2月に**財政再生緊急宣言**が出され、次代を担う子どもたちへ健全な資産を引き継ぐという視点に立ち、市財政の抱える硬直的体質を改革し、中・長期的に健全な財政を確立するため、新たに行財政改善懇談会の意見が求められることになった。さらに、平成15年度から平成17年度までの間に毎年約400億円の財政収支不足が生じることが示され、このまま放置すれば、平成17年度には財政再建団体に転落しかねない状況にあることが明らかになった。行財政改善懇談会としては、本来中・長期的視点から行財政改善を検討することが役割であるが、今回はそれとともに目の前の財政危機にどう対処するかという極めて切迫した議論を行うこととなった。

与えられた時間がわずかではあるが、実質的な効果を生み出すために、変革の鍵を握る中間管理職層に対しアンケートをとり、より実務的な解決を図るための議論を行った。そこからは、変革を阻害する要因やその解決策など、真摯な、かつ熱のこもった意見がさまざまに出されている。それらについては、さらに掘り下げて議論すべき点が多々あると思われるが、今必要なのは議論よりもまず実行である。中間管理職層であるミドルの意見も踏まえ、今回提示する改革の視点に基づき、あらゆる領域においていわば「**聖域なき改革**」を実行していただきたいと思う。



市民も行政も震災後、大量のエネルギーを投入し続けた結果、かなりの疲弊感があることは否めないが、ここが正念場である。これまでの都市経営により育まれた進取の気風と資産が神戸の復興と絶えざる新たな取り組みを支えてきた。力をふりしぼり、まさにゼロベースからの改革によって復興の総仕上げを行い、子どもたちに誇れる確かな資産を贈ることこそ、震災を乗り越えてきた神戸にとって最も大切なことであり、当懇談会もそのために、いくばくかでも役割を果たしていきたいと考えている。

震災を経たいまでも、市民の多くがこの神戸に住みつづけたと考えており、それほど神戸は魅力あるまちであると言える。苦難の道のりを、下り坂ではなく上り坂として、市民と行政が手を携えて、21世紀の神戸の礎を築くために歩んでいけば、希望の光が差し込んでくることは間違いない。

1 これまでの行財政改善の取り組みとその成果

現在の神戸市における行財政改善の取り組みは、昭和55年の「神戸市行財政改善検討委員会」の活動を起点としている。高度成長時代から安定成長時代への転換点において、それまでの行政運営のあり方を大きく見直したこの取り組みは、神戸市の行財政改善の基軸として、いまなお有用である。特に、単に財政収支均衡を図るのではなく新たな行政課題に対応できるしくみづくりを行い、時代の変化に対応した事務事業・組織の整理を具体的に行った点は、今回の行財政改善に通ずるものである。

その後、平成6年には超高齢化、国際化、情報化などの社会経済状況に対応した行政需要の変化に伴う行政サービスのあり方について審議を行ったが、震災により審議の中断を余儀なくされた。そして、震災後の新たなかつ緊急の局面への対応策について審議を再開し、提言に至った。これを踏まえた「**行財政改善緊急3カ年計画**」（平成8～10年度）は、それまで以上の行財政改善の取り組みにより、復興余力を捻出することが目的であり、当懇談会としてもそのフォローアップを図ってきた。この間の取り組みは、まさに神戸市民の生活を守ることを共通認識としたものであり、国の支援を得る上でも多大な効果があったと評価できる。また、平成9年に行われた行財政改善への新たな提言は、震災による急激な財政悪化への対応とともに、復興を確かなものにするための新たなしくみづくりを主眼としたものであった。

さらに、この提言を発展させる形で、平成10年に「新行政システムの構築」に向けて客観的事業評価基準の取り組みについて提言がなされた。ここで提言された客観的事業評価基準は、行政が市民の視点に立つことの意味を、効果、すなわち事務事業が市民のくらしにどのようなやすらぎや快適さをもたらしたかという点に求めたものであり、真の意味での市民のための行政の確立をめざす画期的取り組みであった。それに引き続く「**新行政システムの確立に向けた5ヵ年の取り組み**」（平成11～15年度）と市民経営の実践に向けた提言も、市民の視点に立つための行政のシステムづくりを行っていくという点で価値ある取り組みであったといえる。取り組み途中の項目もあるが、引き続き完全実施を求めたい。

行財政改善は不断の取り組みが不可欠である。行政がともすれば硬直的になりがちであるため、意識的に時代の変化に機敏に対応するしくみづくりが必要である。そのためには、改革志向による前例踏襲の打破が極めて重要である。そして最も大切な課題は、**時代の変化に対応したしくみの再構築とその基礎となる“変革を志す組織風土づくり”**であることを明確にしておきたい。

2 行財政改善の取り組みの意義

① 行政を取り巻く環境の変化

基礎的・必需的業務から始まった行政は、経済成長とともに多様化する市民ニーズに対応することを目的として給付的・収益的・選択的業務へと広がりをみせ、さまざまな社会制度が整備されていった。しかし、1990年代以降、長期にわたる経済停滞に陥り、これまでの経済成長時代にできあがった制度や規制が、社会状況の変化の中で市民ニーズに必ずしも的確に対応できないものになってきた。制度ができた当初には、当然のように行政が関与した分野についても、社会基盤が整備されるにつれ、独占的に事業を行ったり、規制をする必要性が薄れているものが多い。また、時代の変遷に伴ってその効果が薄れているものもある。国においても規制改革の議論が行われているが、本市においてもこれまでの制度やしきみ、慣行を抜本的に見直すことが必要である。

また、**少子高齢社会**における公共サービスの増加や多様化、また地球環境を守るための**循環型社会**への転換の必要性なども併せて考えることが重要であり、従来型の公共関与の考え方の見直しが迫られている。

一方、地方自治、地方分権への大きな流れのなかで、地域の活力や地域の活性化が大きな課題となっている。市民本位の行政を進めていくためには、これまでの行政主導方式は協働方式へと転換が必要であり、まさに自治として地域のことは地域で行うという発想のもとに地域社会を作っていかなければならない。特に神戸においては、**震災を契機に地域社会に数多くの自主的な地域組織が生まれ、地域社会力を強めるために大きく貢献し始めている**。これらは、地域住民自らが、環境の変化を敏感に察知し対応した現れであるといえよう。

② 現在の行財政の状況

長引く景気の低迷や地価の下落に伴う市税の減収が続くなか、神戸市では、震災復旧・復興に伴い発行した多額の市債の償還に加えて、失業率悪化などを背景にした扶助費の増加、さらに市民生活における多重債務など、市民、行政ともに極めて厳しい経済状況にある。市財政の収支見通し（一般会計）においては、**今後3年間（平成15～17年度）で、毎年約400億円の財政収支不足が見込まれる**など、抜本的な緊急対策が必要な状況にある。

その中で、現状として、次の点が指摘できる。

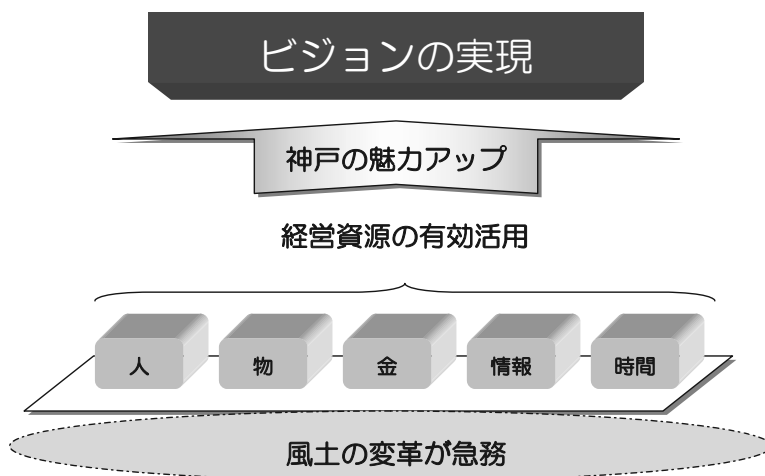
- ・時代の変化に応じて、いま一度ゼロベースから事務事業の総点検を行い、**市民との協働による事務事業のあり方**を検討する必要がある
- ・人・物・金・情報・時間という**市トータルとしての資源**のさらなる活用が必要である
- ・**人や情報の一層の交流**が必要である
- ・市民が**神戸の魅力**を一層感じられるような施策が必要である
- ・市民と職員の行政サービスに対する**コスト意識**（人件費、管理費、減価償却費など）を醸成するシステムが必要である
- ・**受益と負担**の関係を再検討する必要がある
- ・**前例踏襲や既得権**によって硬直化している制度や慣行を見直す必要がある
- ・市民・事業者・行政の**役割分担**を今日的な視点から検証する必要がある

- ・そのような状況の中で、**情報提供・情報共有**が必要である

これまでの継続的な行財政改善をより一層推進し、さらに効果的に改善を進めていくためには、これらの状況をふまえた対策を講じていくことが求められる。

③ 今回の行財政改善の使命

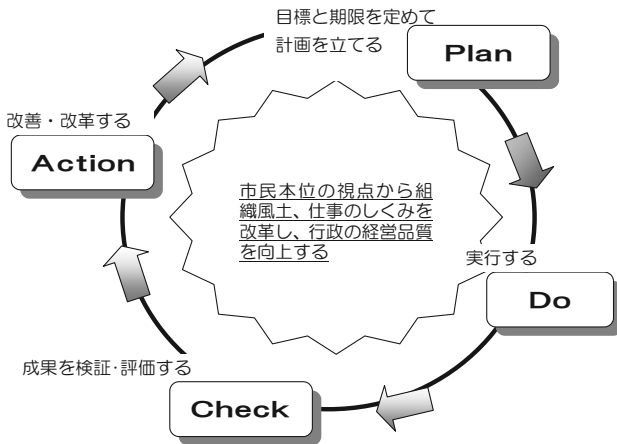
神戸市ではこれまで**公共への関与のあり方**として、全国に先駆けて「**協働**」の概念を打ち立て、市民と行政の協働を実践してきた。今後、その方向性をより確かなものにし、今一度原点に立ち戻り、行政が本来行うべき業務は何なのか、市民が安全で安心して暮らすには何をなすべきなのか、市民にとって神戸の魅力をより高めるにはどうすればいいのか、そのために人、物、金、情報、時間といった資源をどのように有効に活用すべきなのかという観点から、現在、市が行っている経常事務の総点検も含めて、**すべての事業について、ゼロベースから見直すことが必要**である。また、その土台となっている行政組織や個々の職員の意識、仕事のやり方といった、いわば風土の変革＝行政の経営品質向上が急務であり、従来の発想を根本的に改革しなければ再生はありえないとの認識が不可欠である。



行財政改善は、本来、単なる財政収支改善にとどまるものではない。行財政改善の視点を明らかにすることによって、「公」の新たな役割を認識し、時代の変化に対応した新たなニーズを、未来に向かって**市民と行政がともに歩み共感する価値**へと昇華させること、すなわち市民と行政が**ビジョン**を共有することこそ、今最も重要であり、当懇談会に課せられた使命は、その方向性を示すことであるといっても過言ではない。

常に、市民本位の視点から新しい環境に適応し目標と期限を定めて、
職員のやる気を高め、組織や仕事のしくみを改革する。

～経営品質の向上～



3 取り組みの方向

(1) 改革の視点

行財政を取り巻く環境が大きく変わり、市の財政状況が極めて悪化するなか、短期的にも、中・長期的にも持続可能な行政システムを作るには、時代の変化に対応した改革の視点が必要である。経済成長が大きく見込めない中、**少子高齢社会への対応や循環型社会への転換**が必要な状況下においては、改めて地方自治の原点に立ち戻るべきである。かつて行政が果たしてきた役割や責任、行財政改善の取り組みへの視点なども自ずと変化しなければならない。また、常に市民の声を反映して見直しができるしくみ、すなわち**市民ニーズを行政の施策・事務事業へフィードバックするシステム**を構築する必要がある。まさに“**市民のための行財政改善**”の視点を明らかにしなければならない。

こうしたことを踏まえ、今回、当懇談会として、財政再生へ向け行財政改善の視点を

行政の経営品質向上をめざしたゼロベースからの改革 ～3つの視点～市民本位・補完性・情報公開

に集約し、改革の実行を求めたい。

① 市民本位＝地域社会力を高める視点

行財政改善の究極の目的は、市民福祉の向上にあると言える。しかしこれは、行政の守備範囲が広がっていったかつての経済成長時代のように、多様化する市民ニーズに行政がすべて応えるという意味ではない。地域の福祉・環境・文化・教育・防災といった課題を、地域内のいわば社会力をより強固にすることによって、地域自らが解決するしくみを立ち上げていくことが今求められているといえよう。各区に登録され活動しているボランティア団体は1千団体を超え人員も3万人となり、震災後の神戸の潮流となっている。地方分権が今日的な大きな流れとなるなか、自治・分権の基本は、**地域自らが地域の目標を定め、それへ向けて課題を見出し、歩んでいくこと**にあると考えられる。常に市民の視点にたって行政を進めていかなければならないことは言うまでもないが、その目的は、地域の活性化を通して、“**市民満足度の向上＝このまちに住んでいてよかったと思えること**”にあると考えるべきであろう。地域社会力を高めるために、地域ごとの独自の歴史や環境をふまえつつ、市民と行政はどのような役割を担い、何ができるかということを常に考えなければならない。

② 補完性＝時代の変化に対応し市民と行政の役割を再認識する視点

市民と行政の関係、役割、責任について改めて考えてみる必要がある。今日、公共分野における市民と行政のパートナーシップによる協働が進んできたが、どのような分野が公共分野といえるのか、「公」と「民」の役割分担を考えなければならない。

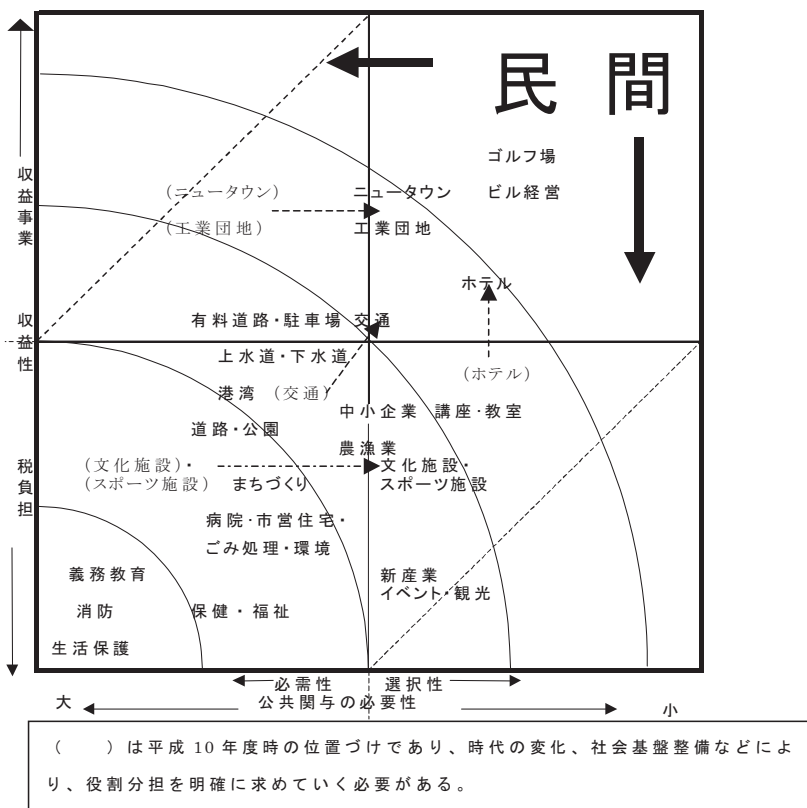
	①公か民か（役割の分担）	②公を誰が担うか（責任の主体）	③市の仕事を誰が行うか（提供の方法）
	「公」の仕事 「民」の仕事 （企業活動／ 営利事業等）	行政 <ul style="list-style-type: none"> 国 県 市 地域	市 <ul style="list-style-type: none"> 外郭団体 企業・公益法人 NPO等
改革の視点 市民本位・補完性の視点からの改革の実効性を、積極的な情報の公開により高めていく。	●補完性の原理 ・市民の生存権や安全安心など民の活動によって守られない領域をカバーする ●狭義の公共性の基準に準拠 ＊総合規制改革会議（内閣府）中間とりまとめ（14.7.23） ↓ 「民間でできることは官は行わない」	●補完性の原理 ・市民が出来ることは市民が行う ・行政は地域や市民活動を支える ・市民と行政はパートナー ●地域社会力を高める視点 ●市民の役割の再認識 ●ビジョンの共有	●補完性の原理 ・市民にとってより良いサービスを提供できる主体に任せる（民間の専門・高度・先端性の活用を含む） ・時代の変化に柔軟に対応する方法の検討 ・コスト削減 ＊行政はサービスの質を担保する評価のしくみをつくる ●受益と負担の適正化 ●雇用創出
情報提供・情報共有			

行政のプロセス全体と風土を変革するしくみとしての「行政経営品質」の導入

※「補完性の原理」



近年、社会基盤整備が進むにつれ、「民」の活動範囲は大きく広がってきた。逆に、社会基盤整備との関係においては、「公」の領域は相対的に小さくなっている。社会基盤整備における「公」の責任主体は行政であるが、「公」の役割の領域は基礎的必需的サービスを基本にすえて考えなければならない。国においても最近では「民間でできることは行政はしない」という考え方が出てきており、特に収益的・選択的業務における「公」と「民」、言い換えれば、行政と民間の役割分担を明確にしていくことが求められている。行政は市民の生存権や安全・安心・人権など、私の活動によって守られない領域について、セーフティネットによって補完していくことを基本にしながら、他の領域の役割分担を考えていくことが必要である。



地域社会力を高めていく観点からは、「公」の領域はむしろ広がっている。これは、社会・経済の成熟化に伴い、地域社会における「公」の概念が変遷しているものであると言えるが、その場合、「公」の責任主体はできるだけ受益者に近い方が望ましい。すなわち、地域社会においては「公」の担い手は、第一義的に市民・地域であり、この市民・地域に身近な市役所、ついで県や国が補完することとなる。“市民と行政はパートナー”という視点到立ち、市民ができることは市民が行い、行政は市民や地域活動を支えるものと考えることが重要である。その際、市民が地域社会の主役であること、市民も行政も地域社会の絆を強める上でのビジョンを共有し、それぞれの役割を果たすことが重要である。

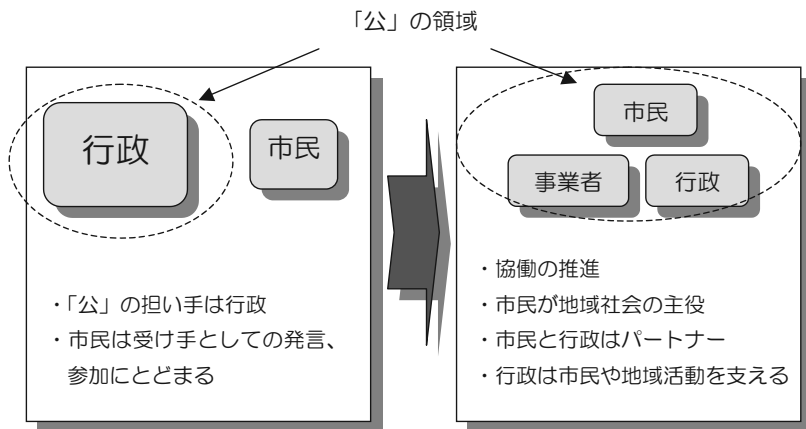
また、行政が責任主体となる業務についてのサービス提供の方法を考えなければならぬ。市民本位の視点から、市民にとって最適の質とコストを考える必要がある。その際考慮すべきことは、

- ・サービスの質の確保とそれを担保する評価のしくみ作り
- ・費用対便益効果及び適正な受益と負担
- ・硬直性の排除、すなわち時代の変化に柔軟に対応するサービス提供方法

(例えば、専門・高度・先端分野における民間の活用など)

- ・民間の手法も参考にした発想と仕事のやり方
- ・民間の雇用創出

などである。これら補完性の原理にしたがって、役割分担を再考しすべての事務事業をゼロベースから見直さなければならない。



③ 情報公開＝適正な受益と負担を図るための説明責任・行政評価の構築の視点

市民本位の視点と補完性の視点から見直した内容を、真に効果的なものとするためには、**情報公開によって説明責任を果たす**ことが重要である。情報開示によって市民の選択行動を期待するのが民主主義の原点であり、市民と行政が情報を共有することによって、行政改善そのものが行政志向ではなく市民志向であることが明らかになる。言い換えれば、**情報公開は行財政改善を進めていく上での推進役＝エンジン**である。また、都市経営の基盤や現状の行政サービス、まちの魅力などを情報発信することが市民からの信託に応える一つの方法であり、併せて、行政が責任主体となる分野について、的確な行政評価を行うことが必要となってくる。市民に対し行政が説明責任を果たすことは基本であり、市民と行政がパートナーであることの帰結でもある。

(2) 改革すべき内容

これらの改革の視点にしたがって、個別・具体的な改革すべき項目の例示は次のとおりである。(詳細は別表のとおり)

- ① **市民本位＝地域社会力を高める視点**
 - a 地域活動支援機能の強化
 - b 公の施設の地域活動拠点への転活用
 - c 学校を生かした地域づくり

② **補完性**＝時代の変化に対応し市民と行政の役割を再認識する視点

- ア 時代の変化に対応した役割分担
 - a ベーシックな分野（行政の本来的な業務）の役割分担と運営方法の見直し
 - b 児童館，図書館などへの地域人材等の活用
 - c ゴミ減量へ向けた市民・行政の役割分担
- イ 時代に合わなくなったしくみや規制の見直し
 - a 規制などの見直し
 - b 人・物・金・情報・時間などの経営資源の有効活用
 - c 外郭団体の見直し

③ **情報公開**＝適正な受益と負担を図るための説明責任・行政評価の構築の視点

(3) 取り組みのスケジュールと特記事項

財政を早期に再生させるためには、見直しへ向けたしくみづくりに着手し、平成15年度の予算編成に反映させるとともに、財政収支の見通しが示されている平成15年度から17年度の実施が不可欠である。この取り組みを着実にを行うため状況把握と検証に努められたい。

今回の改革の視点と改革項目は、時代の変化に対応した新たなしくみづくりに重点を置いたものであり、**市民経営の方向性**を示したものであるが、特に市民生活への急激な影響について配慮しなければならない。行財政改善は、財政難を理由とした市民サービスの切り下げではなく、今後の地域社会の将来を確かなものとするために避けて通れないものである。その成否は、市民と行政のよりよいまちづくり・地域づくりへの情熱と行動にかかっていると言える。その点で、今回行ったアンケートにおいても、地域の中で市民と連帯感や達成感を共有することの喜びを語るミドルが極めて多いことは特筆に値する。今後、こうした視点の必要性や有用性について、十分な説明責任を果たしていくことによって、市民とともに改革を実施していかなければならない。

また、震災に伴う財政の急激な悪化に対し、一自治体で対応できる範囲は自ずと限られており、今後とも国の支援なくして財政再生は極めて困難である。この点については当懇談会としても強く訴えてきたところであり、**引き続き国への支援要請の取り組み**をしていただきたい。そのためには、市自らの内発的な改革をより一層推進するべきである。この報告書においては、改革項目を例示にとどめたが、今後も改革の視点に基づき、**あらゆる事務事業**に対し、**また組織風土の変革**へ向けてゼロベースから聖域なき改革を行うべきことと言うまでもない。

そのためには、

行政の経営品質を高める
職員のやる気を生かす
ITの活用により仕事の仕方を変える

ということが極めて重要である。

短期的な財政再生の観点だけでなく、中・長期的に組織を活性化し市民本位の視点から行政を進めるためには、これらのしくみとその実行によって、組織風土の改革を行わなければならない。

別表

① 市民本位＝地域社会力を高める視点

a 地域活動支援機能の強化

- ・地域への支援金など、一律事業で、事業開始当初の役割を果たし、一定の成果があったものについては地域活動を支援する視点から、事業実施方法を見直すことが必要である。例えば、**ふれあいのまちづくり運営事業**、**防災福祉コミュニティ育成事業**や**エコタウン事業**については、地域の自立的な活動を促していくため、事業実施方法の見直しを検討する必要がある。
- ・**行政主導イベント**については、人の交流増加などの効果や地域支援へ果たす役割、受益者の特定性などについて考慮し、休廃止や運営方法の見直しを検討することが必要である。また、イベントの実施にあたっては、簡素化などを行うとともに運営面や財政面での市民の協力を得ることも検討する必要がある。
- ・地域社会力を高めるためには、例えば、**道路や公園の日常的な管理**など、地域でできることはまず地域で行うということが重要である。その際、地域の人材を幅広く活用するとともに、地域活動支援機能を強化する観点から、行政も組織横断的に地域活性化に取り組む必要がある。

b 公の施設の地域活動拠点への転活用

- ・公の施設の管理運営業務について、地域人材やNPOなど民間への委託を行うとともに、例えば**区民ホール・公民館・生活文化会館**などの運営時間などについて地域の利用実態にあわせ弾力化を図る必要がある。なお、地域人材やNPOなどへ運営を任せていく場合、権限・財源・尊厳を併せて移譲することを考慮する必要がある。また、例えば**空き教室や施設**などの情報を一括提供するしくみをつくり、地域に密着した地域活動拠点としての活用を進めていく必要がある。

c 学校を生かした地域づくり

- ・地域を活性化させるもっとも有効な手立ては、**学校を地域の拠点**として活用することである。その際、地域ぐるみでの子育てや教育、文化活動を行うことが重要であり、学校職員のみならず、地域人材をそのサポート役としてさらに積極的に活用することが望まれる。また、**他の地域との交流**を通じた地域の魅力の再発見を行い、市民の市域内での流動化を積極的に進めるしくみづくりも検討することが必要である。

② 補完性＝時代の変化に対応し市民と行政の役割を再認識する視点

ア 時代の変化に対応した役割分担

a ベーシックな分野（行政の本来的な業務）の役割分担と運営方法の見直し

- ・社会基盤整備が進む中、時代とともに「公」と「民」の役割分担も変化する。例えば、都市部における**バス事業**については、一部現状において民営と公営の質的な違いはなく、民間への路線移譲を検討する必要がある。
- ・**保育所などの福祉施設**について、民間とのコスト比較や適正配置の観点もふまえ、役割分担を明確にし、民営化の数値目標の設定を行うなど民営化について検討する必要がある。あわせて、少子化対策などにおける環境整備のために行政が果たすべき役割と経営資源の活用方法及びセーフティネットの整備についての検討・実施が極めて重要である。
- ・**道路・公園・下水・水道**などの維持補修、生活衛生・保健事業、**ゴミ・し尿**等の

- 収集・処理業務などベーシックな分野について、社会環境の変化に対応して、サービスの質の確保、技術、コスト等業務運営の効率性などの側面から行政と民間の役割分担について明確にし、業務分担を図るとともに、効率的な執行体制を確保する必要がある。
- 例えば、**公の施設の管理業務**については、外郭団体のみならず広く民間へのアウトソーシングについて検討する必要がある。また行政が本来果たすべき役割を明確にし、庶務・窓口業務等についてもアウトソーシングの検討を行う必要がある。
- b 児童館、図書館などへの地域人材等の活用
- **児童館や図書館の運営等**について、より地域に密着した弾力的な事業実施を行うとともに、地域人材を有効に活用し、地域人材やNPO、民間団体による運営を行う必要がある。
- c ゴミ減量へ向けた市民・行政の役割分担
- 地域で取り組むべき課題は、福祉、教育、文化などさまざまにあるが、喫緊の課題は、市民、行政をあげての循環型社会に対応した**ゴミ減量化**の取り組みである。4分別収集も特定地域において部分的に実施されているが、さらにゴミそのものを発生させない取り組みが必要である。その際、例えば、他都市における有料化の動きも念頭におきながら、市民の果たす積極的な役割、行政から市民へのこまめな情報提供など、お互いの役割分担を明確化しつつ、ゴミ減量化に取り組まなければならない。
- イ 時代に合わなくなったしくみや規制の見直し
- a 規制などの見直し
- 社会基盤整備がすでになされている分野におけるさまざまな規制を改革し経済活性化や地域活性化を図っていく必要がある。例えば、**道路法の弾力的運用**により、道路の積極的な活用を進めるとともに財政収入の確保を図ることも検討する必要がある。その際、徹底した情報公開と第三者評価が必要であり、行政は事後的な規制や評価の徹底を図ることが重要である。
 - 市民サービス部門、例えば**区役所の窓口時間**などサービス提供方法のあり方について検討を行い、市民本位の視点から、さらなる市民サービス向上を図っていく必要がある。
- b 人・物・金・情報・時間などの経営資源の有効活用
- i 人材の有効活用
- “人は資産”の観点から従来より行なってきた職員の啓発や研修のみならず、採用や異動も含めた人事全般について、市としての人材開発の方向性を明示する**人材開発基本計画**を策定し、職員の士気高揚策を検討する必要がある。その際、前例踏襲の意識を改め、何事にも大胆に挑戦し、失敗者も復活できる風土づくりについて考慮が必要である。また、職員の参画意欲を高めるためには、職場内のコミュニケーションを高めることが肝要であり、例えば、効率的な係会議の実施や職員提案を実現するしくみの再構築などが必要である。
 - **高齢者のさらなる活用方法の検討**を行う必要がある。その際、年金受給年齢との関係やワークシェアリングの考え方をふまえ、業務内容とポストの明確化、勤務評定の導入、雇用期間、民間人材の活用など雇用のさらなる透明性を確保する必要がある。また、社会的弱者の活躍により市民活力を生むことを検討する必要がある。

- ・現在の**公務員制度**のなかで、さらに公務能率を高める人事システムの運用が不可欠である。メンタルヘルスやその予防策も含め、病欠制度、定期昇給制度、降任制度など厳格な運用を行う必要がある。
- ・行政ニーズに柔軟に対応するためには、民間との役割分担による見直しにとどまらず、加点制度など**職員のやる気をのばしていくための評価のしくみづくり**が必要である。また、人的資源の活用の観点から既存の職種の枠組みをこえた**異動など人的流動化**を図ることが今後必要であり、そのしくみづくりを行わなければならない。

ii 資産の有効活用

- ・経営における民間のノウハウや人脈を有効に利用した**マーケティング・エージェンシー**の設置を検討する必要がある。これは、民間事業者とエージェンシー契約を結び、マーケティング情報を集約し、販路開拓などを行う取り組みであり、この機能を実効的にするため、民間人材による駐在員や成功報酬契約の検討が必要である。
- ・外郭団体を含め、経営資源の有効活用を図り、経営改善を進めていくためには、例えば投資の費用対効果の観点から投資効率の低い施設についての休廃止や積極的な転用など、**資産の売却・休止・転用**、さらには**証券化**などを進めていくことが必要である。また、特に収益施設については、民間との役割分担をふまえ、PFIや民営化について積極的に実施を検討することが必要である。

iii 財源の有効活用

- ・徹底した**施策選択と限られた財源の活用**が必要である。特に、将来の収益が見込めないもの、事業ニーズの予測が困難なもの、また予定する受益に対し投資比率が極めて高いものについては、役割分担や現下の財政状況をふまえ、休止・凍結を含めて検討することが必要である。また、広く**受益と負担の適正化**を図る必要がある。特に、収益事業においては**損益分岐点**を念頭に受益と負担の適正化について検討が必要である。
- ・**個人給付事業や団体助成事業**のうち、法律の根拠を持たない長期継続事業であって、事業開始当初の役割が一定達成でき、収束が必要なものについては見直しが必要である。例えば、障害者施策について、市単独の上乗せ事業として行っている個人給付を、支援費制度の開始にあわせて他の障害者施策充実のために振り替えることも検討する必要がある。また、各種祝い金や見舞金についても、超高齢化など大きく社会環境が変化する中で、その意義や給付方法の見直しについての検討が必要である。なお、**敬老優待乗車証**のあり方については、制度維持のため、高齢者の社会参画や健康保持といった意義や受益と負担の関係などの観点からの検討が必要である。
- ・施策横断的集約により、**重複・類似事業の見直し**を図る必要がある。例えば、**広報紙**については月1回に集約するとともに、定期刊行物の見直しの検討を行う必要がある。また、紙類による広報や啓発は可能な限り広報紙に集約することもあわせて検討する必要がある。その他、**各種講座**の集約や民間との役割分担、各部署が実施する大学の集約などについても検討する必要がある。
- ・**徴収業務の集約**など同一・類似事業について効率的な執行を行い、例えば事業所配置の統合などについて検討する必要がある。
- ・経費削減へ向けて**物品調達システム**を見直すため、現在の用品制度を見直す

ともに、電子調達システムの導入を検討する必要がある。

- ・企業会計への繰出しについては、公営企業が受益者負担のもとでの独立採算を原則としていることに鑑み、企業性の発揮を最大限に求め、国基準を超える繰出し金について、ゼロベースの視点から見直しを行うことが必要である。

iv 情報の有効活用

- ・世界的な IT の普及の中で、わが国においても現在、電子政府の実現に向けた取り組みがなされている。市においても電子市役所を目指して、さらなる市民サービスを図ることが必要である。そのためには、対市民・対事業者・対職員について **IT を活用した業務への転換**が必要であり、行財政改善との関係のなかで、早急に準備を進めていくことが必要である。

v 時間の有効活用

- ・経営資源を有効に活用するには、責任をもった即断即決が必要な場合も多い。例えば、従来の**稟議制度**は、形式的な押印にとどまる、反対意見を述べにくい、時間がかかる、などの問題点が指摘されてきた。これらの観点から見直しの検討を行う必要がある。
- ・**庁内会議**については短時間の実質討議によって成果を生みだすため、1時間以内・定刻開始終了・資料事前配布・会議目的の明確化・禁煙という5原則の徹底を図る必要がある。また、**他都市との定期的な会議**についてもその意義と効果について再考し、出席者は原則1人・休廃止や運営方法の見直しなどについて検討する必要がある。

c 外郭団体の見直し

- ・外郭団体の見直しについては、その設立の趣旨、経緯、経営状況、公的な役割、市民ニーズとの関係などの観点から検討することが必要である。そこで、外部委員による**外郭団体経営評価チーム**の設置、**明確な経営責任**、**民間人材の積極的活用**、**類似団体・類似業務の整理統合**、**個別業務のアウトソーシング**、**情報公開**、**出資等**の見直しなどについて検討を行う必要がある。

③ 情報公開～適正な受益と負担を図るための説明責任・行政評価の構築の視点

- ・現在、市においては、事務事業評価の手法として、当懇談会が報告した客観的事業評価基準を施設管理運営部門について適用しているが、さらに広く**ソフト事業への展開**を検討する必要がある。さらに、市民からの評価を業務改善へとフィードバックするしくみが必要である。
- ・市民本位の行政を進めるためには、コストも含めてすべての行政活動や行政プロセスをわかりやすく説明する責任がある。そのためには、**公会計の改革**や**事業別コスト分析**なども検討する必要がある。

神戸市行財政改善懇談会委員名簿

敬称略

氏名	役職
◎ 伊賀 隆	神戸大学名誉教授・流通科学大学学長
石原 俊彦	関西学院大学教授・公認会計士
伊多波 良雄	同志社大学教授
澤田 洋子	市政アドバイザー
品田 充儀	神戸市外国語大学教授
瀬尾 俊恵	(株)オー・ゲー代表取締役社長
高西 太郎	連合神戸地域協議会事務局長
中村 順子	コミュニティ・サポートセンター神戸理事長
松浦 克彦	神戸新聞社地域活動局顧問
松永 恭典	(株)神戸 IT 戦略研究所代表取締役社長
佐伯 育三	神戸市会総務財政委員会委員長
(大澤 和士	神戸市会総務財政委員会委員長)
松本 則子	神戸市会総務財政委員会副委員長
(村岡 龍男	神戸市会総務財政委員会副委員長)
大森 光則	神戸市職員労働組合執行委員長
萩原 龍美	神戸市従業員労働組合執行委員長
金芳 外城雄	神戸市収入役・神戸市行財政改善推進委員

◎ 会長

括弧内は前任者（役職は当時）

新刊紹介

21世紀ライフスタイル革命 都市改革の思想 電子自治体 パブリック・ガバナンスのIT革命 コミュニティビジネスと自治体活性化

■ 21世紀ライフスタイル革命

板東 慧 著

構造改革という言葉は、いまわが国の経済や政治や社会のキーワードの1つになっている。しかし、それが何を意味しているのか、また、どうすればそれを実現できるかについての解答は、人によって異なり、実に多様である。著者板東博士は、40年ほど前から勤労者の余暇活動や職人的技能やその担い手などについて関心を持ち、それらを「生活の質」「市民社会におけるライフスタイル」を表わすものとして注目してきた。しかも経済・社会の基礎にこうしたものに象徴される生活文化が強く作動していると認識した著者は、高らかに宣言する。現在のわが国の停滞を克服するためには、われわれがその中に埋没してきたこの生活文化の抜本的な転換を図らなければならない。しかも、日本型生活文化の原型は、室町時代にほぼ確立したと仮定する著者は、今日の転換は戦後はもちろん、明治期以降といった短期の生活文化の転換だけでは十分ではないという。

その理由を論証するために著者は国民国家の揺らぎ、民族自立やマイノリティの自主権要求の動きなどのグローバルな動きが、21世紀だけで克服されるものではないことを示しつつ、今日の段階は、これからの500年といった単位での変動に向かって、

日本の生活文化の新しいパラダイムを模索しなければならない時だと呼びかけている。この主張は、最近注目されているダニエル・ゴールマンたちの『EQ リーダーシップ』（日本経済新聞社刊、平成14年）が、企業革新のためには、その企業文化そのものの革新が不可欠であり、そのためには、リーダーだけでなく、全従業員の共感と革新のためにエネルギーの集中が必要であるというのと軌を一にしている。

板東博士は、現場主義を実践する数少ない秀れた学者である。多くの労働組合と深いつながりをもって「労働組合の可能性」を書き、事件が起こり、問題の集中している国々を訪れては「超国家の世紀」を書き、また早くから福祉問題に打ち込んで「福祉価値の転換」を出版するなど、いうなれば身体で消化をして掘り下げていく研究者である。本書の問題提起を通じて、著者は現在わが国の停滞を脱却するのが容易ではないことを多面的に分析し読者の奮起を促している。

本書の特色は色々あるが、中でもこの10年を越える不況の一つの主要な原因である消費不況とその打開策を、ライフスタイルと結びつけて説明している点は本書の白眉といえる。日本型伝統的ライフスタイルの問題点を描出するために、著者はさらに、ファッション革命やソフト産業化や労働・

余暇などのヒトとして時間や宗教心や都市など実に多様な問題をとりあげて、それぞれが抱えている課題を明らかにしようと努めておられ、いずれの項目もそれなりに読者の眼を開く内容になっている。強いて望蜀の感を述べれば、とりあげられている消費以外の諸問題が消費についてなされたようにどれだけ強く伝統的なライフスタイルと結びついているかがより説得的に説明され、その改革がいかにより21世紀以降の新しいライフスタイルの創造と結びつくのかのヒントを示して頂けたらということであろうか。日本社会と経済が混迷している今、できるだけ多くの人が本書を熟読され、各人なりにこれからの新しいライフスタイルの在り方を構想してみられるよう期待したい。

(勁草書房 本体2,500円+税)

■ 都市改革の思想

本間 義人 著

小泉内閣のかけ声のもと、「都市再生」が声高に叫ばれている。小泉内閣は、発足早々に総理を本部長とする都市再生本部を立ち上げ、矢継ぎ早に「都市再生プロジェクト」を発表し、すでに第1次から第4次まで計14のプロジェクトが決定されている。平成14年に入ると、「都市再生特別措置法」が制定公布された。同法に基づく「都市再生緊急整備地域」は、同年7月の1次、同年10月の2次指定を合わせると、全国で45地域、約5800ヘクタールが指定されるに至っている。緊急経済対策には「都市再生」こそが切り札だとしてクローズアップされている。

たしかに、特定の地域に集中的に規制緩和と金融支援を講じていくことは、停滞し

た経済に刺激を与える一助にはなるであろう。現に、東京の新橋から品川にかけてのJR線沿いでは、超高層ビルがニョキニョキと覇を競うように立ち上がる光景を見ることができる。新幹線の窓から眺めると、どこが不景気なのかと思えるような建設ラッシュである。

だが、著者はそれが本当の都市再生なのか？と疑問を投げかける。「21世紀冒頭に始まった都市再生策とは、まさにデベロッパにいたれりつくせりであり、この結果予測されるのは都市空間のさらなる経済空間化である。そこでは外観はいびつなスカイラインが気ままに空間を切り取り、内部ではそれまでの住民の暮らしが破壊され、人々の生活が揺らぎ、ないがしろにされかねない日常が普遍化していくことになる。」まさにバブル期の再現に他ならない、都市再生という名の「経済再生」に過ぎないと指摘する。そういう問題意識を持って、そもそも都市のあり方、都市政策のあるべき姿、都市居住の条件などをさぐるために、かつては少数意見にとどまっていた人々の都市論を読んでみると、今なお新鮮で教えられることが多いと著者は言う。少数意見にもきちんと耳を傾けようということでもある。

そのような視点に立って、本書で取り上げられているのは、戦前から戦後にかけてすぐれた都市論や住宅論を展開しながら、学界などでは必ずしも本流となり得なかった学者や行政マンである。近代化過程・都市への人口集中期に、住宅の公共化と土地の公有化を打ち出した片岡安と小川市太郎。自らの原体験に基づき、庶民や下層の人々の生活から居住政策や都市を論じた西山卯

三と磯村英一。もう一人、東京の戦災復興計画一都市の膨張を抑制するために定めた巨大緑地地帯一を立案したものの、多数派の前に挫折させられた石川栄耀。彼らの論考を通じて、著者が語るのは、都市に普通に暮らす人々の生活実態から出発する都市再生論である。

最後の章で、著者は首都移転＝「分都」論を展開するが、ますます東京一極集中の観があるいまの我が国で、敢えてこれを主張する勇氣と熱意には並々ならぬものがある。まさに、少数意見を堂々と論じているわけで、その反骨の精神には一読の価値がある。

(日本経済評論社 本体2,800円)

■ 電子自治体 バブリック・ガバナンスのIT革命 榎並 利博 著

インターネット無しでは1日たりとも仕事にならないという人々が増えている。最新情報を求めてWeb上を検索し、業務の中で頻繁に電子メールを送りあう。インターネットが使えなくなったら…と考えるだけで恐ろしいほどだ。職場だけでなく家庭でもブロードバンドの普及により常時接続がごく当たり前になり、画像は勿論、動画の配信までも可能な帯域すら手に入れた。10年前には想像できなかったような状況が日常の中で現実のものとなっている。世界中に張り巡らされたコンピュータネットワークは、我々に新しいコミュニケーションの手段をもたらすと同時に多くの新しい可能性をも生み出しつつある。安定性、信頼性、機密性などの点でまだまだ中途半端で未熟ではあるが、それは変革の予感に満ちたものである。その予感の一つに電子政府・電

子自治体と呼ばれるものがある。電子政府・電子自治体とは、国の行政機関や地方自治体への申請や届出をインターネット上で実現することであり、行政手続きのオンライン化によって、自宅や事務所のパソコンからアクセスできるようになる。本書は、いままさに起きつつあるこの予感が、いかに素晴らしい多くの可能性に満ちたものであるかを、実例を挙げて具体的に説明している。

IT基本法の制定からe-JAPAN戦略の発表へとITが国家戦略として位置づけられ、自治体にとってITはもはや自らの問題だけではなくなっている。しかし、単に義務を課せられただけではなく、e-JAPAN戦略によって市民や地域がIT化していくということは、自治体のIT化の捉え方もまた、より大きな可能性を持って見直さざるをえなくなってきた。電子自治体の実現で、市民は従来よりも自分の地域や自治体により責任を持つてかかわることができ、今まで以上に幸福を感じながら生活できるような社会環境が実現するのである。筆者は、市民が日常生活を送りながら、時間的・空間的な制約を受けずに統治に参加することを「参治」と位置づけ、それを実現していくための手段としてITの活用は不可欠であるとする。つまり、ITを活用することで、今まで不可能であった統治への直接参加が部分的に可能となる。この市民参加によってこれまで統治専門家の間に存在していた「闇の側面」の弊害を排除することができ、なにより社会的責任と使命感を持つ、創造性の高い自立した市民が大量に育成されることとなる。それは行政だけではなく、立法、司法の各分野に

においても、従来のコントロールルートの他にITを活用した市民参加ルートを設定することで実現可能なものであるとしている。

本書は、国家戦略としての電子自治体の考え方、その仕組み、現状と課題を概説し、電子自治体に向けた各自治体の具体的な取り組みを紹介するとともに、電子自治体が必要とされるのは、「自治体経営」、「CRM」、「地域経営」という3つの考え方の帰結であるとする。また、一貫して流れているのは「ITは、社会制度を変革する可能性を持っている」という主張である。そのためには、市民自らが自分のリスクに責任を負う姿勢へと変わっていくことが求められる。電子自治体の現状をわかりやすく解説した入門書であるとともに電子自治体をより広い視点で捉えることができる好著であり、幅広くご一読をお勧めしたい。

(東洋経済新聞社 本体1,800円)

■ コミュニティビジネスと自治体活性化 高寄 昇三 著

最近、「コミュニティビジネス」という言葉が、マスコミ等でも頻繁に取り上げられている。多くの論調は「地域版ベンチャー」的な捉え方であり、新たな雇用や産業を生み出す「地域経済振興の旗手」として扱われていることが多い。一方、コミュニティビジネスの実態調査を行ってみると、むしろ市民が主体となった「事業的地域活動」であるケースが多く、一般的なイメージとはかけ離れていることがわかる。本書は、昨年度、(財)神戸都市問題研究所が行った「地域を支え活性化するコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性」に関する調査研究における全国の活動団体を対象とし

たアンケート結果などに基づいて、コミュニティビジネスに関する正しい現状認識と今後振興を図っていく上での解決すべき課題等を提言した書である。

筆者の見解によれば、今日の複雑かつ多様な地域ニーズに対応するにあたって、従来中心的な役割を果たしてきた行政(自治体)、企業の機能だけでは不十分であり、市民や自治体がボランティア・NPO・コミュニティビジネスなどの市民活動を支援することで、共生・共益ニーズを満たす取り組みが必要だとしている。また、教育・福祉・医療などの分野では広い意味でコミュニティビジネスが展開されてきたが、環境・生きがい・家族支援・地域おこしなどの分野ではコミュニティビジネスが展開されておらず、その実施セクターを早急に育成していく必要があるとしている。

一方で、コミュニティビジネスという「ビジネスモデル」がその出発点で大きな矛盾を抱えていることも指摘している。すなわち、ビジネスであるにも関わらず、収益を上げることが第一目的とせず、地域社会の共益を実現することを最大の目的とすることで、常に経営的課題を抱える運命にある点である。デフレの深刻化など我が国の経済状況が厳しくなる中で、様々な制約条件の中で事業活動を行わざるを得ないコミュニティビジネスにおいて収益を確保することは大変困難なことである。その課題を克服するために筆者は、市民や自治体がコミュニティビジネスの成長を図ることが、社会的・経済的な「最大のセーフティネット」であると認識して、その支援を惜しむべきではないと指摘している。その具体的な方法として、地域住民の事業への参加、

地域の遊休資源の貸与などを挙げている。また、自治体改革との関係では、これまで自治体が独占してきた地域における公益事業の受け皿としてコミュニティビジネスが機能することにより、初めて「地域社会の分権化」を図ることができるとしている。さらに、これまで行政（自治体）・企業・市民がそれぞれバラバラに活動を行ってきた事業や活動を「連携させる手段」としてコミュニティビジネスを活用するべきとの提言も興味深い。

コミュニティビジネスの明確な定義がない中で様々な捉え方をされているのが現状であるが、限定された定義に縛られることなく、一つの「運動論」として理解し失業率の上昇やコミュニティの崩壊に直面する地域コミュニティの課題を少しでも解決する手段として実際に活用していくことが大切であろう。

その意味で、地域コミュニティの課題解決に日夜努力されている行政や地域住民の方々にとって、本書は多くの示唆を得られる好著である。一読されることをお勧めしたい。

（学陽書房 本体2,800円）

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 12月号特集…2002年地方自治ダイジェスト
(2002年の事件・成立法・判例を振り返る)
- 11月号特集…アニメティ・シティへ
(中心街づくり・UD・都市再生・まちづくり学習など)
- 10月号特集…自治・分権とコミュニティの新しい関係
(コミュニティの未来図と、自治体との関係)
- 9月号特集…自治体頭脳の可能性
(自治体・市民による政策研究・政策研修)
- 8月号特集…NPOを活かす自治体・殺す自治体

バックナンバーもお求めになります。
小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2003.1 VOL.520

定価600円(本体571円)

特集：地方分権時代の公共投資

視	点	分権時代の公共投資	宮脇 淳
解	説	公共投資の転換方向	保母 武彦
		公共事業の評価と住民への情報公開	山本 清
		公共投資への新手法としてのPFI	光多 長温
		地域づくりの文化力・デザイン力・コーディネート力	篠原 修
		環境に配慮したこれからの公共投資	植田 和弘
事	例	宮城県の事業評価制度	宮城県企画部行政評価室
		神奈川県におけるPFI事業への取り組み	神奈川県総務部財産管理課
		和歌山発「緑の雇用事業」	和歌山県農水産部緑の雇用推進局
		岡山県の電子入札について	岡山県土木部管理課技術管理室
エ	ッセイ	自治大OBが語る地方自治	井原市町 谷本 巖

編集 地方自治研究資料センター
(〒106-0047)東京都港区南麻布4-6-2 電話03(3444)3327
協力 自治大学校

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107-8560)東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

政策研究・情報誌（季刊） **地域政策**

2002・秋 No.7 11月20日発行 定価650円（本体619円）

特集 自治体の組織改革・最前線

九州大学大学院法学研究院教授 今里滋／慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 高橋俊介／関西学院大学産業研究所教授 石原俊彦／三重県総務局行政システム改革チーム 片山達也／日本能率協会コンサルティング構造改革推進セクター事業責任者経営改革プロデューサー 星野芳昭／同志社大学大学院総合政策科学研究科博士課程 入江容子

インタビュー

韓国・地方自治学会会長 崔相哲
求められる地方政府の国際協力
インタビュアー 編集長 中村征之

三重の改革

ディスカッション
それは、事務事業評価に始まり、予算、組織、人事の仕組みを変えるところまできた
千葉大学教授 大森彌
三重県総務局長 山本勝治

企画・編集：三重県政策開発
研修センター「あすの三重」
〒514-0004 三重県津市栄町1-891
電話059-224-2789

発行所：
（株）公人の友社
〒112-0002 東京都文京区小石川15-26-8
電話03-3811-5701

震災調査の理論と実践

（財）神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第21集 —

A5版／248頁／定価（本体 2,500円＋税）
ISBN 4-326-96155-4 C3331

震災から7年が経過し、表面上は震災の傷痕も薄れ、人々の記憶からも薄れつつあるように見える。しかし、詳しく見ると震災の影響は甚大で、今もその影を引きずっている。

阪神・淡路大震災は、我国はじめての大都市直下型の地震で、未曾有の被害をもたらしたが、今後の都市防災を考える場合に学ぶべき教訓は多い。震災直後から現在に至るまで、様々な分野でいろいろな調査が行われた。本書では、震災関連のさまざまな調査を取り上げ、災害からの復興の教訓となる事実を浮かびあがらせたい。

※ご購入は書店または（財）神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

新修 神戸市史

最新刊 1月上旬発売予定

A 5版 全885ページ 定価6,000円(税込)

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第7巻「行政編Ⅱ くらしと行政」

構成	第1章 福祉	第6章 警察・消防
	第2章 教育	第7章 同和
	第3章 住宅	第8章 国際交流
	第4章 衛生・医療	第9章 文化・女性
	第5章 ごみと環境	

内容 市民生活に深く関連する各分野について、明治開港から昭和までの神戸市行政のあゆみを分析し記述しています。

市民、行政が経験した感染症の流行、水害、公害問題をはじめとする様々な課題に対し、市民の安全をまもり、衛生、福祉、教育、文化などの向上をめざした施策を最新の研究成果で明らかにしています。

既刊 (定価は本体+税)

「歴史編Ⅰ自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ第一次産業」, 「歴史編Ⅲ近世」, 「歴史編Ⅳ近代・現代」(定価各5,097円), 「産業経済編Ⅱ第二次産業」(定価6,000円), 「行政編Ⅰ市政のしくみ」(定価6,117円) も好評発売中

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店で発売中!

直送ご希望の方は(財)神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

(神戸商工貿易センタービル18F) ☎078(252)0984 FAX078(252)0877

編 集 後 記

※本号では、大都市制度について、様々な角度から検証することとし、過去の経緯、現状の問題点及び今後の課題等についてふれることとしました。

※地方分権時代にふさわしい大都市制度を実現するためには、様々な課題が山積しており、まだまだこれから多くの検討が必要です。検討に当たっては、過去に学ぶことも大切ですが、同時に過去にとらわれることなく未来に向かった柔軟な考え方が重要です。「大都市制度のこれから」に今後も注目していきたいと思います。

※次号は「都市の活性化と地域連携」を特集します。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第95号 特集 阪神大震災と復興都市計画 1999年4月1日発行
- 第96号 特集 阪神大震災とこころのケア 1999年7月1日発行
- 第97号 特集 阪神大震災と住宅復興政策 1999年10月1日発行
- 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第110号

印 刷 平成14年12月20日 発 行 平成15年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|-------------|
| * 第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 本体 2,700円+税 |
| * 第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| * 第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1,700円+税 |
| * 第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2,600円+税 |
| 第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| 第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1,700円+税 |
| 第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2,000円+税 |
| 第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2,000円+税 |
| 第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| * 第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| 第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3,496円+税 |
| 第18集 | 震災復興住宅の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第19集 | 生活復興の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第20集 | 市街地復興事業の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第21集 | 震災調査の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |

都市研究報告

- | | | |
|------|------------------|-------------|
| 第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2,000円+税 |
| 第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5,000円+税 |
| 第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4,000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

* は品切れ

ISBN4-326-96134-1

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961344



1923331006192

発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1

振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861