

◎これからの大都市政府像

大都市制度改革の検討課題

新川達郎

1—地方分権のもとの大都市政府

大都市自治を支える都市政府の検討に当たって、そもそも当該政府の役割について検討しておくことから始めなければならない。地方分権という今日の状況のもとで大都市政府の存在意義は、何に求められるのだろうか。そしてそのための都市政府は、いかなる制度上の形態をとることが望ましいのであろうか。

大都市といえども基本的には、その広い意味での大都市需要に対応した大都市機能をはたしていくものであって、そうしたことが、政府役割の中心的な前提条件となることはいうまでもない。こうした大都市機能を支えて行くために、都市政府は、一つには、効率的な行政サービスを提供していくことが求められている。そこには、計画機能や道路、公共交通サービス、上下水道や環境保全、都市再開発や住宅供給、消費者保護や産業政策など、様々な機能が含まれている。

一方、こうした行政機能は、大都市需要に応えるものであって、需要の背後にある市民

のニーズにどのように応えて行くのかが課題となるはずである。そして市民の意思を適切に代表する政府によってのみ、こうした大都市機能が十分に働いていくことになる。翻って、こうした市民ニーズへの対応は、理念的には住民が作り上げる都市という都市自治の成立要件から考えれば、まさに、大都市における市民自治の問題にはかならないのである。

したがって、大都市においても、あらゆる地方自治と同様に、民主主義と効率的な行政が実現されねばならない。しかし、この両者を共に成立させていくための都市制度のあり方については、実際、適切な解答が極めて少ない。われわれはこうした問題について、重大な選択を迫られてきていることになる。いかえれば、身近な自治を実現しつつ、最適な市民サービスを提供していくという都市政府のあり方をめぐって、制度づくりやその修正が図られてきたともいえる。

ところで、大都市の圏域は、都市政府の境界とはかかわりなく、時と共に、変化し拡大する傾向を示してきた。したがって、大都市

自治は、その発生の段階から二つの自治の可能性を持つていたといってもよい。すなわち、一つには大都市としての自治の必要性と、二つには市民自治の必要性であり、それぞれに理想の区域については必ずしも一致しないところ、大都市政府に固有のジレンマがあった。翻っていえば、都市政府は、これまで

のところで、それ自身の自治を再構築することに必ずしも成功していないということであろう。大都市とその政府に最も欠けているものは、将来の都市像などといった夢の分野ではなく、まさにこれからの大都市政府像をどのように措置して行くのかという点にある。

それでは、民主主義と効率との最適解を持った都市政府は、大都市地域において、いかに展望できるのであろうか。幸いにしている、地方分権が日本では大きな政策課題となっているし、その内容にズレはあるものの先進諸国や発展途上国を問わず、地方分権の潮流は、諸方面でみられるといってもよい。地方分権の動向は、これまでとは違った力で大都市制度改革を進めようとしているように思われる。

- 1—地方分権のもとの大都市政府
- 2—大都市圏域の統治システム
- 3—都市政府機関論：市長、市議会、委員会、区制
- 4—大都市の行政権限：シティ・ニームの条件
- 5—大都市の政府間関係：各政府の役割
- 6—大都市の市民自治
- 7—大都市制度改革の方向：むすびにかえて

(1) cf. Peter Self, Planning the Urban Region, Allen and Unwin, 1982.
 (2) Royal Commission on Local Government in England, Research Study No.1: Local Government in South East England, HMSO 1969, P. 434.

こうした地方分権下での大都市制度改革は、その基本的な方向として、二つの分権を想定して行かざるをえない。すなわち一つは垂直的な分権であり、一般に地方分権といわれているそのほとんどが意図しているものである。大都市地域の場合であれば、これには、国や府県から大都市への分権と、大都市からの分権の二つの側面が含まれている。今一つは、水平的な分権であって、これも大都市と周辺地域との協力といった水平的な分権関係（あるいは垂直的な地方分権の結果、そこで発生する水平的な政府間関係）と、大都市内部でその権力をいかに分割することができるのかという、二つの水平的分権とに区分できる。

しかし分権は、水平的分権と垂直的分権を達成して終わるわけではない。「地方分権」という言葉の真の意味は、ただ単に国から地方に権限を移譲するというのではなく、分権化された地方が、その権限を基礎に、より自律的かつ自立的に活動していくことを想定しているはずである。そうした状態を実現していくためには、地方分権を支える都市自治を考へなければならぬ。地方分権が、市民のための都市制度改革を指しているのだとすれば、市民的必要から出発した、その必要に対応した都市制度改革が探求されなければならない。したがって、その改革は、当然ながら都市の市民代表機関や市民参加のあり方まで含めて、検討されなければならないのである。

かくして、民主主義と効率とが両立する最適解を求められている大都市政府像は、地方分権の潮流の下で、大都市への分権と大都市

からの分権を通じて、そしてまた水平的な分権を通じて、確定されることになる。そしてそこで機能する分権化された政府は、いわば市民の都市政府としての特徴を持つことが、当然に期待されている。このような諸条件の下で、大都市圏の政府像を考えると、実際には、いかなる地方制度をとるのか、その中でいかなる政府機関を設置して行くのかという問題を検討することが、本稿の課題でもある。以下では、日本の大都市制度を念頭におきつつ、大都市圏の統治システムのあり方、その都市政府機関の形態、当該政府の権能、政府間関係、そして市民自治の権利に焦点を当てて検討してみたい。

2 一 大都市圏の統治システム

大都市圏の区域の拡大傾向を前提として、その統治の制度的構成を考えると、基本的には、なんらかの広域的な都市機能を果たす組織を構想していくことが、一般的に見受けられる。その一方では、そうした広域的な組織を否定し、多数的分権的かつ分散的な地方政府の存在によって、市場的に課題を解決するシステムを、もう一つのモデルとして想定することも可能である。しかし現実には、後者のモデルとは異なって、巨大な都市政府が出現しているし、なんらかの広域的な組織化が図られてきていることが多いように思える。そうした大都市圏における広域的な組織化は、具体的には、いくつかの基本的なパターンを持っている⁽³⁾。一つは、一層制か多層制かという問題である。大都市圏を単一の都市

政府による管理下におくというのは、大都市行政モデルの理想の一つであるといつてよい。二つには、単一の広域的な政府と複数の基礎的な都市政府との二層制によって、大都市の課題に答えていこうとするタイプである。さらにいえば、大都市問題への対処法として、たくさん政府を並列させたり、少数にまとめたり、中間のレベルに新しい地方政府形態（アドホックな機関も含めて）をつくるという可能性もある。

もちろん、いずれの政府形態をとるにしても、それぞれの政府の権限配分と各層間の政府間関係を明らかにしておかなければ、大都市圏の統治制度の性格を把握することは難しい。その性格を左右するのは、大都市政府が、権限を包括的に集中した中央集権的な政府なのか、それとも連邦制に代表されるような、連合型の政府なのかという問題である。もちろん両者の中間形態を含めて多様な形態が有り得る。いいかえれば、大都市の広域的組織と基層の組織とを想定した場合に、両者が共により完全な都市政府として共存するか、それとも、いずれか一方の政府が他方の統制下にはいるのかによって、大都市政府の性格が大きく異なってくるという問題である。加えていえば、単一政府の場合にも、その中に行政上の出先機関を置くことは一般的であり、当該機関がいかなる権限を持つのかは、実質的に大都市政府の性格を規定するものとなる。また複数の政府が大都市圏に並存している場合には、その各都市政府相互間の協力関係の構築が、最も大きな問題となろう。ともあれ、一般的にいえば、単一型の大都

(3) 拙稿「都市制度改革の展望—これからの都市政府像をめぐって—」『都市問題研究』第四十六巻第一号、一九九四年一月、八十七—八十九頁。

(4) 「J.」 シャープ、ウィリアム・カッセラ、ジョン・キース『英米における大都市行政の構図』東京市政調査会、一九九三年、九—十九頁。

(5) James F. Horan and G. Thomas Taylor, Jr., Experiments in Metropolitan Government, Praeger, 1977, pp. xi-xxi.

市政府は、その性格からして強力な行政権限を行使する機関であり、最も合理的な政策決定主体および政策実施主体となる可能性がある。その一方では、政府の肥大化と官僚制化という病弊、そして何よりも市民自治による民主主義的政府としての適格性には、疑いをもたれやすくなる。他方、多層制の政府形態は、既存の地方政府制度を基礎に、それぞれの規模に応じた問題処理を進め、柔軟に対応していくことが可能な制度であるといえる。

しかも、市民参加という点では、身近かな政府を実現することができ、多様な参加が可能となる。その一方では、大都市としての効率的な行政、計画機能など一体的な政府に期待できるメリットが、多元的な要素によって阻害され、効率と民主主義のコストを大きくしがちになる。

したがって、現実を選択できるのは、市民参加の機会を極大化できるような単純で包括的な権能を持つ統治システムを、現に活動している都市政府との関係に配慮しながら、大都市地域に出現させることにある。それは、地方分権化の進展が予想される日本の地方制度改革の展望からいえば、既存の政令指定都市制度と都制度とを基礎にして、大都市政府システムとしての条件を満たすために、必要な限りでの多元化と権限の再配分を行うことを意味している。以上のような前提から、日本の大都市制度の将来イメージを試論的に考えるならば、大都市地域における二層制を前提としつつ、この二層に可能な限りの権限を集中させた仕組みということになる。すなわち国および都道府県からの地方分権と共に、

都市内部またはそこに含まれる基礎的団体への地方分権が、共に検討されねばならないのである。

以上のような条件を満たす制度とは何かについて、日本での具体的な地方統治システムの改革を大都市に限って、いまいち細かく考えてみよう。いくつかのありそうな選択肢があるが、一つのシナリオは、特別市制型の制度の採用であり、完全な二層制の大都市制度を実現することである。しかしこれはかつて政治問題化したことにみられるように、現行都道府県制度との関係でいえば、極めて実現が難しい。二つ目のシナリオは、大都市圏域が広がってきていることを前提として都制度型の大都市制度を採用することである。しかしこれも、都市自治の観点からは難点が多いし、時代に逆行する面もある。三つ目のシナリオは、府県と市町村との間に大都市圏自治体を新たに創出することである。広域連合型の制度として想定されてもよいかも知れない。しかしながら、この仕組みでは、大都市団体が、必ずしも実際に機能し易いとはいえない。そこで、四つ目のシナリオは、都道府県と大都市圏を一体化した制度の創設である。これを広域の大都市政府とし、その圏域内には基礎的な団体が配置されることになる。こうした改革が、いずれのシナリオにしても直ちに推進されるとは考えられない。むしろ五つ目の、現実でありそうなシナリオは、大都市への地方分権と、大都市からの地方分権が緩やかに時間をかけて進んだ結果として、新たな都市像が生まれてくるといったタイプのものかも知れない。

3 都市政府機関論：市長、市議会、委員会、区制

分権型市民自治を実現し大都市問題に対応できる大都市政府の構想のためには、いかなる政府組織がふさわしいのであろうか。これまでの都制度や政令指定都市制度を中心とする都市政府形態は、その権限の不十分さが指摘されながらも、二重行政・二重監督の弊害を多少なりとも排除することになり、一応のところ包括性、統一性そして効率性が確保されたといえる。しかも大都市の成長期には、後追いながらも比較的うまく問題処理をしてきた。そうした成果をえてきた都市の内実からすれば、権力集中型の都市政府であったといえる側面もある。こうした都市の政府機関を、地方分権改革の下で、未来の大都市にふさわしいものへと再編成して行くことが課題となっている。もちろん既に指摘してきた通り、その改革方向は、基本的に、分権、自治、効率の三つの条件を満たすところにある。

実際に検討の対象となりそうなのは、議決機関と執行機関（行政委員会を含む）改革であろう。意思決定機能を考えてみたとき、大都市では、一方で、一元的で強力な意思決定と実行の権限が確保される必要があるが、同時に、大都市の多様な行政ニーズに対応し、多元的な市民の価値観に添って行くためには、分散型の専門的かつ市民的な意思決定と実施方式を採用していく必要性も高い。こうした矛盾した要素を、大都市政府機関の組織構成の中に組み込んでいく方式が検討されねばならない。そのために、市長部局に集中されて

(6) 拙稿「大都市制度の改革課題」『都市問題』第八十一巻第一号、一九九〇年一月、三十頁。

いる権限の水平的な分割、その民主的な統制のための手法、特に議会の組織と権限についての再検討、さらに区制度の改革という都市内部における垂直的な権限の分割（地方分権）などが当面の課題となる。議会、長、行政委員会そして区制度という都市自治の機関に関する現行方式は、もちろん、そうした課題に応えようとしてきた固有の歴史的背景を持っている。しかしその運営は、明らかに長の執行権が、圧倒的に優位をする形式となっている。その効率性を認めながらも、自治と分権の観点からは、一つには、多元的な行政権限の合理的な再配置を検討しなければならぬし、二つには、当該機関の市民性を確保しなければならぬし、三つには住民代表機関それ自体の代表性と権能を再検討せざるをえないのである。

第一に、独任制機関としての市長について、とりわけ大都市では、そこに膨大な権限が集中しているが、一つはその機能を支援して行くために、これまでの補助機関ではなく、実質的な意思決定と執行権限を共有する機関の設置が、再度検討されねばなるまい。大都市における権限の過度の集中は、政治的にも行政的にも、独任制の限界を示しているともいえる。もちろんかつての市参事会方式の再現は、政治対立と非効率などの問題を予想せざるをえないが、少なくとも補佐的な機能の充実という意味も含めて、合議制官庁の要素を市長制度に導入し、その権限の分散と合理化を図る必要がでてきている。これを議会との関連でいえば、いわば大統領制から、より議院内閣制に近い制度を検討していくことだと

いいかえることもできよう。

第二に、この問題との関連では、行政委員会制度の活用が、もつと幅広く試みられてもよからう。もちろん地方自治法改正を含めて検討されるべき課題であるが、例えば、都市計画や都市建設、福祉事業あるいは環境衛生などの事業部門の運営、公営企業の経営管理については、教育委員会など同様の運営システムを考えることができるであろう。この場合、市長には全体的な計画調整権限、人事権、財政権が留保されることになり、より管理的な側面が強くなる可能性がある。

第三に、議会については、長との関係、議員の代表原理、その権限の再検討が問題となる。議会と長との関係は、現行地方制度では極めて相互依存的な性格が強いものでありながら、行政権限の大きさと、議会の審議機能の脆弱さのために、本来対等の協力関係にあるべきものが、一定の歪みを持たざるを得なくなっている。また政令指定都市では、区毎に議員を選出するため、地元利益志向が強くなってくるし、議会の規模が大きくなるため、議論の場としての機能を発揮させるためには、委員会制度を始めとして複雑な制度や運営が必要になってくる。翻って、住民の代表という点でいえば、大都市になればなるほど、議会は市民からは遠い存在となり、市民の意思を直接的に反映することが困難になってくる。もちろん議会の権限は、基本的に強力なものであるが、その運用においては執行機関の優位によって本来の権限の行使が制約されがちであり、特に大都市では行政の複雑さともあいまって、その傾向は強くなる。

明らかに大都市の議会は、その地域特性にあわせた制度改革が求められることになる⁽⁷⁾。

一つは、自律的な機関としての機能を回復するために、調査機能や審議機能を拡充していくことである。議会事務局スタッフの充実だけでなく、議会の付属機関として、立法を支援し、政策評価をする機関の付設を、検討して行かなければならない。二つには、議会の代表性を拡大していく工夫である。現行のような地域代表的な選出だけでなく、全体を代表するような仕組み、比例代表制、あるいは職能代表制などを取り入れると共に、二院制をとることを考えてもよからう。これらの改革は、地方議会の審議機能を拡大していくことにもなる。三つには、区制改革との関連でいえば、区政に参加する市民の代表（あるいは区の代表）が、大都市の議会に代表権を持つことも重要であろう。

第四に、区制度については、都政にせよ政令指定都市制度にせよ、大きな曲がり角にきていることは確かである。ここでは詳述する余裕はないが、今後の区制度の条件として、一つは市民自治の担い手としての区を市政の中でいかに位置づけることができるのか、そして二つには市民に身近な機関としての機能をどこまで幅広くもてるのか、今後の大都市制度改革の評価を左右することになるという過言ではない。もちろん、内部団体型の機関として位置づけられる行政区のあり方に關しては、都市政府の考え方が大きくその性格を左右するが、それでも、行政上の分権を進め、市民参加による機関としての機能を果たしていくこと、そして都市政府全体の運営

(7) 西尾勝、岩崎忠夫編『地方政治と議会』ぎょうせい、一九九三年、第三章、参照。

に一定の影響力を行使できることが、区の今後を評価していく上では重要な基準とならう。

都制型の自治区を今後の大都市制度の内部的改革の視野に入れることができるかすれば、区は、さらに重要な政治的・社会的機能の期待されることになる。すなわち市民代表機関としての性格をもち、それに対応した自治権限を行使する機関となり、地域社会の基本的な担い手の組織となることである。そのためには、区の議会あるいは区民総会ないしはそれに代わる市民代表機関をもって区の運営に当たること、そしてそうした市民の意思に対応する行政権限を確保すること、なおかつ広域的な大都市行政への参加権限を確保することを通じて、大都市としての一体性を維持することが求められる。なお、この原則が適用されるべきは、現行の東京二十三区についても同様であろう。

4 大都市の行財政権限：シティ・ミニマムの条件

一般的に、大都市の権限については、大都市圏域の特性に注目しかつその行財政能力の大きさを背景として、一つには、その計画権限と調整権限の配分を基本とし、二つには、幹線道路や公共交通機関、高等教育施設などの規模の経済が働く、あるいは多くの資源を必要とする分野の権限が配分されることが原則だとされる。また、三つには、その運営に必要な税財政制度については、大都市内部での受益と負担とのバランスを前提として、自己充足的な独立税源による自律的な制度の整

備と、その自主的な運用が求められている。こうした通念が現実に必要な改革の方針として妥当してきたこと、そしてそうした観点からの政府間関係の整序、特に権限移譲が叫ばれてきたことは確かである。

地方分権による権限移譲論議は、多くの具体的な事務権限の再配分を問題にしてきた。現実には、大都市行財政権限の検討は、これまでの地方制度と大都市制度の枠組みに基づかざるをえない。そして、一般的にいえば、都市自治に必要なとされる行財政権限が、国や都道府県に留保されていることの問題は、まちづくりに関する権限一つをとっても大きいのである。

しかしながらそれとあわせて議論されるべき本来的な権限問題には触れられてこなかったことを、指摘しておかなければならない。すなわち都市政府の存在意義にかかわる行財政権限の自己決定の範囲に関する議論である。いわばホーム・ルールがどこまで認められるのかという問題であり、そのなかで、市民自治を通じて都市の権限は決定されるべきであるということなのである。

地方税財政制度に関する論議にも、同じような問題点が指摘できる。これまで、補助金の整理であるとか、自主財源の強化や地方財政の効率的運営、あるいは受益者負担の強化などといった、個別的な地方税財政改革が提唱されてきた。しかしながら、本来的に必要な議論は、都市政府の権限（事務）に応じた財政需要にたいして、その市民がいかなる基準をもって財政負担をして行くのかということについてのものである。そうした意味での

都市財政のあり方については、その自治によって決定されるべきであり、財源配分の議論はその決定の結果の一つであるにすぎないということも指摘できる。

これからの議論において必要とされるのは、大都市の行財政権限に関する公準を決定することである。すなわち市民自治の原則の下で、大都市政府の役割を決定し、それに基づいて大都市として実施しなければならぬ事務を明らかにし、そのための費用は誰がいかなる基準で負担するのかを決めていく。そのとき、これら一連の決定の基礎となるのは、大都市自治の公準としてのシティ・ミニマムであり、より身近な区の公準としてのウォード・ミニマムであるといえよう。そしてこれらのミニマムに基づいて大都市の行財政権限が確定されるべきとき、必ずしも、これまでいわれているような地方分権、つまり地方への権限移譲が全てではなく、むしろ、都市から都道府県や国への権限移譲（集権）を視野にいれて行かざるをえないことも明らかにするであろう。そして財源論議に関しては、そうした役割分担に基づいて、それに必要な財源の確保をしていくことになるが、その税財源のあり方もまた、単に独立した安定的な税源の確保というに留まらず、国等との役割分担と市民の選択の両者に基づいたものでなければならぬのである。

5 大都市の政府間関係：各政府の役割

大都市の統治制度とその組織を決定し、そ

(8) 遠藤文夫「大都市の地区行政機構」(『都市問題研究』第三十九巻第四号、昭和六十二年四月、所収)および『都市問題』(第八十四巻第九号(一九九三年九月)の特集を参照されたい。
(9) 「T.」シャープ、ウィリアム・カッセラ、ジョン・キース、前掲書、十六頁。
(10) 例えば、指定都市による「権限委譲等に関する要望」(一九九三年十二月)を参照されたい。

の行財政権限を定めるに当たって、考慮しなければならぬ重要な要素は、政府間関係である。都市自治が、現実には都道府県の中にあり、しかも国内の統治システム内におかれていて、その相互関係の枠組みを前提として考えて行かなければならないということでもある。

こうした政府間関係は、大都市政府から考えれば、大都市と都道府県や広域団体あるいは区との関係（地方間関係）、大都市と国との関係（中央地方関係）が考えられる⁽¹¹⁾。これらの諸関係を、いかに整理するのか、適切な関係を構築して行くのが問題となる。分析的には、分離型か包摂型か、相互依存型か統制型かといった関係の類型化が可能であるが、しかしむしろ現実には、各レベルの政府が最も適切にその本来の機能を果たすような政府間関係を構築することが必要とされている。したがって、都市自治が作動していく上で、自律的に活動して行ける環境と、適切な協力関係とが確保される手法や条件を探る必要がある。

一般的に大都市の場合に最も問題になるのは、国および都道府県との関係である。大都市の行財政能力からいえば、国や府県の存在意義は、大都市内部においては小さいと考えられる。したがって、いわゆる二重行政や二重監督を排除し、効率的で自治的な都市運営をして行くことが、政府間関係の整理の課題となりがちである。そして具体的にはそれが、前述した各政府の役割分担と権限の再配分の再調整につながることはいうまでもない。こうした政府間関係の調整は、大都市内部

における分権化に関しても同様に必要となる。区制度に一定の自律性を付与するとすれば、区への権限配分を通じて、区と市との行政対象として共通の領域が出現してくる。そうした権限事項の調整を進め、計画や事業の協調体制を構築していく必要がある。関連して、区の財政の自主的な運営を進める場合、区に関する予算編成に当たって、その予算要求原案の提出権をどのように位置づけて行くのかといった論点が当面の課題となる。そのとき、区の自律を前提とした政府間関係が取り結べるかどうか、大都市制度の成熟を示す指標となろう。

もう一つの政府間関係は、広域の視点である。大都市圏の広がり、都市自治の区域を簡単に越えてしまっているが、そこに問題の多くが発生していることは、既に指摘した通りであるし、大都市圏の広域行政が必要だとされる最大の理由でもある。この点はまた、水平的な分権の問題ともいえる。既に行政境界があり、対等の政府間関係に分権化された地方政府相互が、共通の大都市問題に対して制度や政策の共通化をいかに達成して行くのかという問題でもある。大都市自治体とその周辺地域（大都市圏域）との協力的体制づくりが課題であるが、現実には、大都市自治体が、その周辺地域に対して、いかなる社会的責任をはたして行くべきなのかという論点が重要となる。

既に明らかなように、これらの政府間関係において問題となるのは、一つは、行財政権限の配分をめぐるものであり、各団体の役割分担と結びついた議論である。今一つは、各

政府相互間の影響力行使のあり方に関するものであり、公式非公式の相互関与の諸形態と、その効果が問題となる。具体的にいえば、国や都道府県による都市の統制、あるいは逆に都市による国や都道府県への介入が問題なのであり、そうした政府間の相互参加の態様と内容が、問われているといってもよい。

第一に、行財政権限のあり方についていえば、地方分権論からは、各政府の役割についての公準を設定し直していくところにこそ、その本来的な意味があることになる。したがって、大都市政府の行財政権限を確定して行くには、政府間の役割調整をいかにするのかという論点が、したがって、政府間関係のあり方という議論が必然的に入り込んでくる。大都市の行財政権限のあり方は、その基本的な役割に応じたものでなければならぬが、それらは同時に、多重的に存在する諸政府の関係において、確定されるべきものでもある。したがって、大都市は、単なる地方分権という国および都道府県からの権限移譲を想定するのではなく、その役割認識に基づいて、国と地方、地方と地方の関係を整理し、相互の役割補完関係を視野にいたれた協調型の政府間関係を構築していく必要がある。加えて、大都市圏域のもつ影響力の範囲は、政治行政面に留まらず社会経済的にも大きいのであり、都市の区域を越えて地球大にまで広がりをうけることを考慮すれば、大都市自治の制度と政策も、他の政府の制度と政策との共通化を通じて、ハーモナイゼーションを達成して行かざるを得ないのである。

第二に、政府相互間の関与形態については、

(11) 政府間関係の一般論については、小滝敏之『政府間関係論』（第一法規、一九八三年）、西尾勝・大森彌編『自治行政要論』（第一法規、一九八六年、第二章）を参照。

法的公式的なものと、事実上の政治的なものがある。また、実際の関与手法としては、なんらかの権限に基づくもの、行政組織的なもの、人的な要素によるもの、財源資金などの資源によるもの、情報や技術などによるものが考えられる。概して大都市においては、多くの資金や資源が集中しており、既に都市運営能力の高い組織をもつことも証明されてきている。したがって残る問題は、一つは公式の権限関係の整理であり、権限移譲を含めた地方分権や規制緩和の促進ということになる。そしていま一つの問題は、大都市への権力集中が進む中で、周辺地域や大都市の内部団体等による市政や市行政への参加である。大都市の政策やその実施が、民主性と効率性を確保するためには、後者の意味での政府間関係の確立が求められている。それは、相互の自律性を尊重した上で、積極的な協力関係を構築していくものになるはずである。

6 一 大都市の市民自治

多様な大都市制度の改革方策が考えられるが、こうした改革を基本的に支えるものが、市民自治の理念であることは繰り返すまでもない。特に大都市では、身近な政府としての都市政府が、市民からは疎遠な存在になりがちだという、一般的な指摘が多い。こうした批判を克服できる、大都市の市民自治方式を構築して行かなければならない。

実際、各政令指定都市でも、市民懇談会方式を始め、様々な市民参加方式が工夫されてきている。しかし、都市自治の原点にたちか

えていえば、都市政府の代表制民主主義の制度それ自体にかかわる議論として、市民参加を語る必要がある。現行地方制度でいえば、住民の権利として、長と議員の選挙、直接請求、住民監査請求などが認められているが、こうした市民参加の制度化された手法を、大都市の自治にふさわしいものにするため、いかに拡張して行くのが課題となる。したがって、また、こうした市民参加のあり方についても、ホーム・ルールの原則が確立されていく必要がある。

市民参加を拡張していくためには、一つは、現在の代表制度の拡充を考慮することである。すなわち投票によって選出されるべき公務員の範囲を拡大すること、その選出基盤を多様化することである。例えば、市長の公選が行われているが、いわゆる三役を初めとする他の役職や執行機関についても公選制を導入すること、議会の議員については、既に触れたとおり区の代表、職能代表、あるいは比例代表の導入など代表の多様化を図ることが、検討されてもよい。もちろん公選職の濫設は、コストの上昇や政争の激化を生み、不合理で非効率の市政を生むことになるという批判もあるかも知れないが、その一方でいえば、都市自治の原理を確立し、大都市政府の市民参加の範囲を広げ、多様な市民の利益を反映する政府が構成できることになる。

二つには、市民参加の拡張方式として、直接民主主義的な手法を制度化して行くことである。これまでは、市長の判断の参考とされたり配慮事項とされるに留まっていた市民参加による市民の意向表明を、政策決定レベル

で影響力のあるものにして行こうということである。具体的には、市民総会方式や、市民投票制度を試みることであろう。特に大都市の特性を考えると、市長や議会の意思決定権限を抑制し、重要な政策選択について、市民の判断を求める市民投票制度の導入をしていくことが優先的な検討課題といえる。これに関連して、都市憲章の制定とその市民投票による制定手続きが提案された経緯もある。

三つには、市民による監視と統制の強化に関する問題である。都市政府活動の透明性の確保や、その公開性を拡大していくことが、まず当面の課題となる。情報公開制度や会議公開制度は、大都市に限らず、制度化や改善が必要な分野といえる。一方、市民による都市政府の監視という側面についてみれば、既に一部で施行されているいわゆるオンブズマン制度の導入が今後の検討課題ということになる。また、大都市行政の複雑さからいえば、監査法人等による外部監査の試みが必要になっているのかも知れない。

四つには、大都市に特有の問題として、区による市政参加問題に触れておかなければならない。市民参加という範疇とはやや質が異なるが、市民に身近な自治的組織を通じて組織的に市政参加をしていくことは、それなりに有効な市民参加手法といえることができる。具体的には、区の代表を市の意思決定に関与させていく仕組みが検討できる。例えば、政府機関で触れたように、市議会の議員構成の中に、一定数の区代表を含めていくことである。既に政令指定都市の市議員選挙は区単位で実施されていることからいえば、それ

(12) 拙稿「指定都市の区制度における集権化と分権化—行政区の研究」『東北学院大学論集法律学』第三十五号、一九八九年、参照。
(13) 市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会(明日都市懇)『市民のくらしからみた明日の大都市』一九九一年、参照。
(14) 今川晃『自治行政統制論への序曲—住民は何を統制できるか』近代文藝社、一九九三年、十五—二十頁。

ほど実現は難しくなろう。また、政府関係の論点とも重複するのだが、大都市の重要な政策決定に区が関与していく方法を考えてもよい。現実には、予算編成における配慮が、政令指定都市でも実現しているが、予算面に限らず、事業計画や事業実施に際しての区のイニシアティブを重視する政策過程のあり方を検討していく必要がある。

7 大都市制度改革の方途…むすびにかえて

大都市制度については、その運用面も含めて様々な改革が求められている。しかし現時点において、その改革可能性という点でみると、必ずしも展望は開けてこない。既に諸方面から指摘されるように、総論賛成、各論反対状況は、地方分権でも地方制度改革でも同じ様にみられる。まして、大都市問題は、特殊大都市の問題であるかのように認識されがちであることもあって、一層進みにくい状況にあるといえる。

ともあれ改革を進めさせない主たる障害と

なる要因としては、一つは、いうまでもなく、既存の政治制度や行財政制度あるいは地方制度それ自体が内包する制度的拘束であるし、それはしばしば憲法上の拘束として説明されることすらある。二つには、制度を運用している側の姿勢である。既存の制度運営への日常的な慣れと安心感の中に埋没し、既得権益の維持に汲々とし、状況の変化を嫌う。三つには、市民の意思の問題である。大都市制度が必要とする変化を正確に認識し、したがって、特定の改革方向を市民世論とするといった状況には、いまのところは至っていない。大都市市民も、現状で一般的にいえば、総論賛成各論未決定の態度であるといってもよからう。

改革論議を進めることすら難しいこうした状況の中であって、それにもかかわらず、あらためて大都市政府像を措定し、その改革を求めていく必要性があることは、既に指摘してきた通りである。大都市制度改革の筋道をつけて行く方途を模索しなければならぬが、そのためには、もちろん新たな大都市政府像を提示することから始めなければならない。

これまでの検討状況からすれば、その都市政府像が恐らくいくつかの選択肢の形で都市と市民に提案される可能性が強い。そのことからいえば、この改革論議をより豊かなものにして行くために、当該制度改革の展望を、一つは市民自治の視点で支える方法、例えば、政府の形態や機能を市民の検討と選択にゆだねるような手法が検討されてよい。また二つには、新たな大都市制度の枠組みづくりに関して、特に法制化の準備を進めておくことである。大都市制度改革は、選択型のホームルー方式をとる可能性もありうるし、特別市制の再現、大都市特例の拡大、あるいは都制度改革といった形式をとることも考えられるし、その具体化に当たっては、例えば、地方自治特別法による大都市制度の実現といった手続きがとられるかもしれない。いずれにしても法制定ないし法改正案の準備を進めておく必要性は、市民にも都市にもそして国にとっても高いといえるだろう。

△東北大学法学部助教授▽

(15) 拙稿「地方制度改革の可能性」『都市問題』第八十三巻第四号、一九九二年、参照。
(16) 遠藤文夫「大都市制度改革の展望」『都市問題研究』第四十六巻第一号、一九九四年一月、二六―二七頁。