

都市政策

季刊 '09. 4

第135号

特集

大都市制度

巻頭言

地方分権改革と指定都市制度 …………… 西尾 勝

論文

政令指定都市の政策的使命 …………… 高寄 昇三
 大都市の税財政制度 -現状と課題- …………… 林 宏昭
 大阪市の新しい大都市制度構築に向けた取組み …… 山中 茂人
 政令指定都市誕生の経緯と直面する課題 …………… 遠藤 正人
 指定都市市長会における要請活動について …… 松元幸四郎
 大都市行政を支える税財政制度 …………… 山下 太郎

特別論文

汶川地震の被害と復興の取り組み状況 …………… 顧 林生

海外レポート

中国の社区（特に安全・平安社区）について
 -南京の社区を題材として- …………… 中野 靖

行政資料

神戸市総合基本計画の策定方針

特集 大都市制度

巻頭言

地方分権改革と指定都市制度 西尾 勝

論文

政令指定都市の政策的使命 高寄 昇三 4
大都市の税財政制度 - 現状と課題 - 林 宏昭 12
大阪市の新しい大都市制度構築に向けた取り組み 山中 茂人 21
政令指定都市誕生の経緯と直面する課題 遠藤 正人 31
指定都市市長会における要請活動について 松元幸四郎 41
大都市行政を支える税財制度 山下 太郎 49

特別論文

汶川地震の被害と復興の取り組み状況 顧 林生 59

海外レポート

中国の社区（特に安全・平安社区）について
- 南京の社区を題材として - 中野 靖 72

歴史コラム

水道建設と外資導入 大森 光則 86

潮流

二条城宣言（関西4都市市長会議） 88 / 都市州の創設提言（大都市制度構想研究会）
88 / 直轄事業負担金 89 / 国籍法の改正 89 / 定額給付金 90 / 非正規雇用者等
への雇用調整問題 90 / 米国政府景気対策法 91 / グリーン・ニューディール 91 /
ASEAN 憲章の発効 92 / 温室効果ガス観測技術衛星「いぶき」 92 / 第4期神戸市
介護保険事業計画 93 / 神戸市「市民生活を守るための経済・雇用緊急対策本部」 93

行政資料

神戸市総合基本計画の策定方針 神戸市企画調整局 94

新刊紹介

よくわかる世界の地方自治制度 100 / クリエイティブ都市論 100 / 社会的排除 100 /
貧困のない世界を創る 101 / 買い物する脳 101 / 西神ニュータウン物語 101

巻頭言

地方分権改革と指定都市制度

東京市政調査会理事長 西尾 勝



「第1次分権改革」は、機関委任事務制度を全面廃止し自治事務に係るすべての通達通知を「技術的な助言」に改めるとともに、行政的な関与を廃止・縮小することを主要な課題にしていた。すなわち、それは市区町村、都道府県、国間の所掌事務の分担関係を変えずに、市区町村や都道府県の所掌事務に対する法令や通達通知、補助要綱や補助要領による拘束を廃止・縮小して市区町村や都道府県の事務処理上の自由度を拡充しようとしたものであった。

現在の「第2期分権改革」において取り組んでいる法令による義務付け・枠付けの廃止・緩和も、この自由度拡充路線に立つ改革である。そして、この自由度の拡充はすべての自治体に共通する課題なので、この自由度拡充路線に立つ地方分権改革が進められているかぎり、指定都市制度の改革が検討課題として浮上することはあり得なかった。

しかし、現在の「第2期分権改革」は、第1次勧告において都道府県から市町村への事務権限の移譲を提言し、第2次勧告では国の出先機関の整理・縮小と国から都道府県等への事務権限の移譲を提言している。すなわち、「第2期分権改革」では、「第1次分権改革」以来の自由度拡充路線に立つ改革を継承する傍ら、市区町村、都道府県、国間の所掌事務の分担関係を変え、自治体の所掌事務の範囲を拡張しようとする、所掌事務拡張路線に立つ改革を同時並行的に追求し始めているのである。そこでは、指定都市・特別区・中核市・特例市・一般市・町村の所掌事務の範囲をそれぞれどうすべきかが問われ、ようやく地方分権改革と指定都市制度とが交錯し始めたのである。

地方分権改革推進委員会は、第3次勧告を目指して、地方税財源の充実確保方策について本格的な検討に着手したばかりのところであるが、国および都道府県から指定都市への事務権限の移譲が行われれば、これに見合う規模の税財源が指定都市に移譲されなければならないことは当然である。ことに、第1次勧告で提言したようにこれまでの義務教育費県費負担分を指定都市負担に改めようとするれば、これに見合う規模の税財源が関係道府県から指定都市に移譲されなければならないことになるが、これに併せてこの機会に、指定都市制度の創設時点以来の

懸案であるところの、指定都市の所掌事務の範囲と指定都市に対する税財源配分との間の不均衡の是正にどこまで踏み込むことができるのか。これが問題である。最善を尽くしたいとは思っているものの、自治体間の税収格差の水平調整の観点から地方法人特別税と地方法人特別譲与税の制度が創設されるに至った経緯に照らして見ても、これはなかなか解決の困難な課題のように思われる。

さはさりながら、指定都市市長会から地方分権改革推進委員会に寄せられる改革要望を拝見していると、指定都市の別格扱い、中核市以下の市町村との明確な差異化を求める姿勢があまりにも表面に出過ぎていないかと、感じられてならない。

指定都市制度はいまや、戦前期以来の六大都市のうちから東京市を除いた、大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市の五大都市のみをその他の一般市から区別した当時とは、全く異なる状況に置かれているのである。指定都市に準じる都市として中核市が生まれ、中核市に準じる都市として特例市が生まれ、いまや市区町村は、指定都市、特別区、中核市、特例市、一般市、町村からなる多段階構成に変わってきている。その結果、それぞれの段階の都市の所掌事務の範囲の差異は、質的な差異ではなく、横一線に並ぶ程度の差にすぎなくなってきている。また、指定都市に指定する人口要件が「おおむね百万人以上」から「おおむね70万人以上」に緩和された結果、新潟市や浜松市のように、広範囲の周辺農山村地域まで編入した田園型政令市が誕生し、指定都市の総数はすでに17市に達している。これらの諸々の変化の総合的な帰結として、指定都市制度はいまや多種多様な大都市を幅広く包含した制度に変貌してしまっているのである。

地方分権改革に深く関わってきた者としては、指定都市こそが市区町村の雄として、機関委任事務制度の全面廃止によって自治体に新たに与えられた自由を率先して駆使し、地方自治の先駆的な実践の模範例を示していただいたかった。かつての「革新自治体の時代」には、東の横浜市が開発したまちづくりのソフトの諸手法、西の神戸市が開発したまちづくりのハードの諸手法は、全国の市区町村がこれを見習い少しでもこれに追従しようとした憧れの模範であったのに、現在の指定都市にはそのような先駆性と牽引力とが欠けているように感じられて、残念でならない。

地方分権改革が一段落するまでの、もう暫くの間は、指定都市市長会は市区町村全体の自治権能の底上げに向けた運動の先頭に立つという姿勢をいま少し強め、指定都市のみの特例的な差異化を強く求めるといふ姿勢をいま少し弱めていただけないものかと、お願い申し上げたい気持ちで一杯である。

特集「大都市制度」にあたって

現代の大都市制度の一つである政令指定都市制度は、昭和31年に、地方自治法が改正されて、「特別市制」制度に代わって規定されたものである。その後、政令指定都市は一般の市とは異なり、住民に最も身近な基礎的自治体としての行政だけでなく、都市圏における中枢都市として広域的な効果をもつ行政や、全国の都市をリードする先端行政を担ってきた。この間、当初5市の指定から始まったものが、本年4月には岡山市が加わって18市（札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市）に拡大しており、多様化の様相を呈している。また、地方自治法施行令によって、新たに中核市、特例市が設けられ、都市制度全体としては階層化が進んだという見方も出来る。

政令指定都市制度については、かねてから、大都市固有の行政需要に総合的に対応するための制度としては不十分であるとの指摘があるものの、昨今の地方分権をめぐる議論においては、都道府県レベルや一般市町村の合併に関心が集まり、大都市制度に関しては十分な検討がなされているとは言いがたい。そこで今号では、新たな大都市制度を議論するうえで参考となる論文を掲載し、今後の議論を活性化する一助としたい。

まず、「政令指定都市の政策的使命」では、現行政令指定都市制度が成立するに至った経緯と制度的な位置づけを踏まえ、地方自治を充実するために必要な戦略について、行政改革と財政改革という二つの論点から述べる。次に「大都市の税財政制度」では、最近の決算値を基に、昼夜間の人口一人当たり歳入・歳出の視点などから、実証的な収支構造の分析や健全性の評価を行い、政令指定都市の税財政の現状と制度上の課題を浮き彫りにする。続いて「大阪市の新しい大都市制度構築に向けた取組み」「政令指定都市誕生の経緯と直面する課題」では、新旧二つの政令指定都市における取組みを、「指定都市市長会における要請活動について」では、全国レベルでの昨今の課題と国への要請活動を紹介し、大都市制度が直面する政策課題とその解決に必要な視点・論点を提示する。最後に、「大都市行政を支える税財制度」として、政令指定都市の現行税制と財政制度について理論面から課題指摘を行い、大都市行政を支える税財政制度のあるべき姿を考察する。

政令指定都市の政策的使命

神戸都市問題研究所常務理事 高 寄 昇 三

1 政令指定都市の制度的意義

指定都市は、日本の画一的な地方制度のなかで、特例的地位をしめており、それは明治以来、苦難の地方自治権運動による歴史的産物である。

第1に、道府県支配からの脱皮であり、二重統制からの脱却である。道府県は、中央統制システムの地方機関として、政府の許認可権を代行し、都道府県経由方式でもって、市町村を指導・監督している。

指定都市は、まさにこの都道府県の市町村統治網からの離脱・独立をめざした、地方自治権拡充の分権制度である。

政府の府県拠点・府県経由・府県優先方式という、府県介入方式は、国・地方の行財政責任を曖昧にし、地方行政処理の停滞をもたらしている。

第2に、指定都市、中核市、特例市などへの、段階的事務移譲は、地方分権のうねりの一環である。しかし、歴史的には戦後の産物である。

戦前、旧6大都市が、政府に対して運動し、事務事業の移譲をもとめたが、大正10・11年の「大都市行政監督に関する法律・件」で

の、些細な許認可の府県経由省略のみで、事務事業の移管はなかった。例外は大正7年の道路法による、国道・府県道の管理移管であったが、財源移譲はなかった。

昭和31年の政令指定都市は、屈辱的な政治的妥協の産物であるが、段階的事務移譲方式の突破口となり、今日の地方分権化の先鞭となった。制度発足当時、16項目の事務事業移管であったが、今日では500項目をこえる。

しかし、制度としては不完全・未成熟であるのみでなく、政治的に非力であり、行財政環境は依然として府県枢軸で回っており、指定都市の将来は楽観をゆるさない。

行政的力学で、道府県より劣勢にある指定都市が、地方制度改革のうねりのなかで、都制導入によって、府県制に飲み込まれる、恐れも予想しなければならぬ。

第3に、指定都市の特例事項は、法令の事項以外に事実上の事項（表1参照）もある。指定都市制度が、寄木細工の特例措置の集合体、といわれる理由でもある。

しかも主要権限は、移譲されていない。病院開設の許可権は、移譲されているが、市街地再開発事業組合設立、液化石油ガス貯蔵施設規制、老人保健施設開設、訪問介護事業者

表1 指定都市の特例的措置

行政的事項		財政的事項	
地方自治法の事項	生活保護、保健所行政、建築基準行政	地方税関係	固定資産税大規模償却資産の特例、市民税法人均等割金額など、
その他の法令事項	国道・道府県道の管理、小学校教育員の任免権	財政関係	市場公募債、宝くじ発行、道路関係特例

の指定など、都市行政と関係の深い権限が、道府県に留保されている。

政府のみでなく道府県も、市町村が要望しても権限を、容易に移譲しない。補完の原則からみて、多くの事務・権限を、道府県がもつ変則的状況にあり、行政コストの膨張、事業の停滞の原因となっている。

しかも重要な点は、指定都市の特例的措置は、あくまで例外的措置であって、制度的保障ではない。現行の制度・法令・運用は、原則的には都道府県方式であって、法令・措置でも、指定都市が要望しなければ、都道府県方式で実施される。

2 指定都市改革の戦略構図

指定都市制度は、中央統制システムの例外措置であり、それだけに指定都市の権限拡張は困難をとまなう。この中央統制システムは、府県拠点・経由・優先方針で運営されている。

要するに指定都市の充実には、国・地方の漠然とした地方分権運動だけでなく、道府県・指定都市という地方団体間の地方分権への抗争という、二重の課題が介在している。

現地総合性の視点から、行政的拘束の排除を、めざすことである。このような介在方式の欠陥は、災害という緊急事態になると、鮮明な現象となって露呈する。阪神大震災において、自衛隊派遣要請が、府県経由方式であったことである。

具体的事業でも、土地区画整理事業は、神戸市の都市計画審議会でも可決し、更に兵庫県

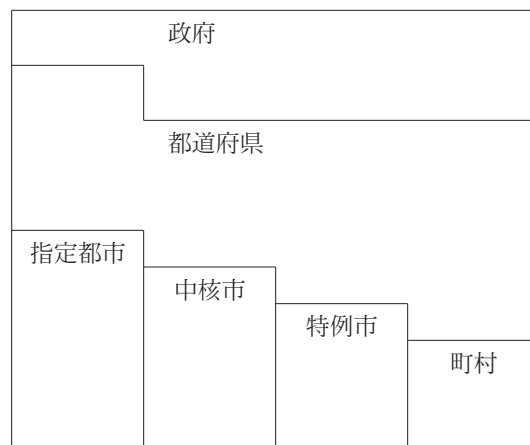
の都市計画審議会の議決が必要であった。広域幹線道路の計画ならばともかく、区画整理事業など、広域性のない事業にどうして二重審査といえる県の関与が必要なのかである。

実際、災害復興という、事業を都道府県経由・許認可方式で処理するには、きわめて多くの不都合が発生する。阪神・淡路復興基金(9,000億円、兵庫県・神戸市出資金比率2対1、交付税措置95%)が設置されたが、神戸市は政令指定都市というだけで出資金を求められた。運用の主導権は、当然兵庫県にある。神戸市・西宮市・芦屋市にそれぞれ復興基金を設置し県は基金運営の基本的方針を決定するという、システムが優れている。

階的事務移譲の戦略図式は、図1にみられるように、政府から府県、府県から市町村への事務移譲、いわゆるトコロテン方式の展開である。

補完の原則をベースに、“地域のことは地域で”を、合言葉で推進されようとしている。府県が市町村に事務移譲をし、身軽になった

図1 地方行政の事務配分



分は、政府出先機関の吸収などで、府県事務の拡充を図っていく図式が、もっとも合理性にかなった事務移譲方式である。

指定都市制度は、地方自治権拡充の実績を築き、地方自治拡充の尖兵としての役割を果たしていくには、行政改革の処方箋をどう描くかである。

第1に、権限の拡充である。したがって制度新設・法令改正について常に注意し、例外規定を盛り込むよう、不断の努力が必要である。

昭和31年、指定都市制度は、いわゆる16項目の事務事業の移譲であったが、その後新法が成立するたびに、指定都市は政府に働きかけ、都道府県・知事を指定都市・市長への読み替え規定を、法律に挿入していった。

昭和46年、指定都市は、大気汚染防止法にもとづく公害工場立入権の移譲を政府に陳情し、道府県の権限を指定都市に移管させた。

市民にとって、道府県に権限があっても、市役所に相談をもちかけ、市の行政責任を追求する。結局、市は道府県に要請し、府県が立入りするか、市は事実上、権限なき行政として道府県事務を代行するかである。

要するに、16項目は窓口・給付サービスが多く、肝心の許認可権・強制執行権は、大半が都道府県段階に留保されている。指定都市といっても、市民生活に密着した権限すらもちあわせていない。

法律の不備、行政監督の煩雑さ、二重行政の無駄などからくる、無用の混乱と軋轢・紛糾が、都市自治体の行政エネルギーと財源を消耗させている。

市民生活の保護・充実、都市基盤整備のため、都市自治体としてより多くの財源・権限を求めるのは、大都市エゴでなく「権利のための闘争」であり、「生活擁護の責務」遂行の不可欠な手段なのである。

第2に、近年、スーパー大都市などの動きがあるが、指定都市の政治的行政的な結末が先決課題である。5大都市時代と異なり、参加都市も多くなり、足元を固めるのが先である。

スーパー大都市のアキレス腱は、府県への吸収としての都制へと、運動が予想外の展開をみせかねない危険な賭けであることを予知しておくべきである。すでに大阪都制などが府市の二重行政を口実に提唱されているが、都制は自治体とは似て非なるものである。

第3に、戦後の特別市制のアキレス腱は、府県行政区域の中央部に特別市という、空白地域が生じることであった。常識的にみて、残余の府県区域での行政は、きわめていびつな行政となってしまうからである。

しかし、今日ではこのような地域的阻害条件は、指定都市の立地からみて、最早、阻害要素ではなくなりつつある。

たとえば図2のように、神奈川県では、横浜・川崎市が特別市制として独立しても、神奈川県は県西部を地域として存続し、なんら支障はない。府県規模としては大規模団体として、行政的・財政的な面からみて、実質的に広域行政・調整行政を、展開する資格・条件はある。

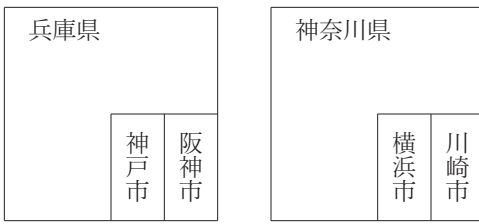
兵庫県でも、西宮市・尼崎市・芦屋市・伊丹市・宝塚市・川西市・猪名川町が、合併して阪神広域市を創設すれば、人口167万人の大都市が成立する。

これらの大都市を特別府県として追加すればよいのである。府県の数が増えるとの反対もあるであろうが、もともと明治の廃藩置県の府県は、最低人口80万人、現在での200万人程度を想定して設置されたが、鳥取県・奈良県・福井県・徳島県などが分離独立していった。

当初の府県に戻し、そのかわり特別府県と

して指定都市を、府県・市の総合地方団体として認知すべきである。要するに平成の廃藩置県である。

図2 特別市制の地理的条件改善



第4に、指定都市のアキレス腱は、狭域行政である。指定都市は区制を採用しているが、行政区である。市民税の均等割を区に付与し、地域行政の強化策を実施すべきである。

指定都市分割案は、府県サイドのみでなく、一般市民・学識者のなかにも、大きな共感を呼んでいる。府県サイドとしては、大都市分割によって、府県支配の失地回復を狙うことは、当然の施策選択である。

要する指定都市サイドの府県統合・分割と、府県サイドの大都市分割・都制吸収とが、対立するであろう。したがって指定都市は、区政の充実を通じて、府県の大都市分割案を、事前に封殺しておく必要がる。

この点は合併町村にも、適用される原則であり、旧合併町村に準狭域行政の機関を、設置しなければならない。

3 指定都市と地方財政システム

指定都市財政改革については、政策・認識の確立と個別財源への対応とがある。指定都市財源拡充への政策的視点の第1は、都市経済メカニズムにもとづく、受益者負担の適用である。

第1に、都市財政のメカニズムが、都市経済から遊離し、集積・開発の利益を、社会的に吸収できないことが、都市財政貧困の原因である。

すなわち都市費用に対する、受益者負担の拡大適用である。注目されるのは、ゴルフ場利用税交付金・自動車取得税交付金・軽油引取税交付金で、その一部を、費用負担の原則から、府県から指定都市へと交付されている。府県不動産取得税も追加されるべきである。

第2に、都市的費用への受益者負担である。市民1人が市内に流入すると、小学校・保育所・幼稚園など、その市税負担の100倍の、施設整備費が必要となる。

また、自動車は、1台新規登録されると計算的には30㎡の道路新設が必要となり、建設費は用地費をふくめると、大都市では数百万円はこえるが、自動車税は府県税である。国道・府県道を管理している指定都市にとっては、受益者負担の原則に反する、税源配分になっている。

第3に、地域開発利益の再配分である。地方都市圏ではともかく、大都市では、地域開発において市の公共デベロッパー・公共投資による役割は、府県よりはるかに大きい。

しかし、企業誘致の成果としての法人収益税は、国税70%、府県21%、市町村9%で、大都市の取り分は府県の半分以下である。

指定都市にとって、地域開発で多くの財源負担と事業リスクを冒して企業誘致に成功しても、財源メリットは道府県の方が大きい。特別制度を作らなければ、甘い汁は全部道府県にもっていかれる。

第2の政策的視点は、財政需要と財源付与の合致である。しかし現実には、地方財政改革があっても財源的辻褄合わせですませ、需要・財源の整合性は、無視されている。さらに大都市富裕団体論、財源調整機能重視のもとで、費用負担原則は歪められている。

第1に、指定都市の500項目にもおよぶ事務事業委譲の財源措置は交付税で措置され、基本的には地方税財源の再配分がなかったこ

とである。平成20年度予算では、政令指定都市制度で府県事務事業を負担処理している費用は3,724億円、税源措置は1,382億円で、2,342億円の税源不足が生じている。税源措置は、道路財源のみである。

制度改革と税源配分で参考になるのは、昭和29年度の市町村警察の府県移管にともなう税源移譲である。道府県警察費は、28年度8.0億円から、29年度257.2億円と、249.2億円の増加であるが、道府県民税187.7億円、不動産取得税21.0億円の合計208億円で、財源補填措置はなされている。成長性のある税源が措置されたので、府県財政は財源的に潤うことになった。

第2に、本来の財政需要への対応である。道路整備・ごみ処理・再開発事業など、用地費・人件費などは割高であり、財政圧迫要因である。これら経費が交付税で十分算入されていない。

近年は低所得者層の累積から、財政需要が膨張している。生活保護保護率をみても、指定都市19.16人（1,000人当たり）、全国平均11.85人（人口1,000人当たり）である。

平成18年度の兵庫県の事例でも、人口1,000人の生活保護率は、神戸市26.7、姫路市8.8、尼崎市27.3、明石市16.2、西宮市12.1、洲本市5.6、芦屋市4.1、伊丹市9.6、相生市3.8、豊岡市4.7、加古川市5.8、赤穂市3.8、西脇市3.3、宝塚市7.2、三木市6.0など、郡部の市は低く、大都市周辺市は、富裕団体とみなされている芦屋・西宮市も高い。それでも神戸市は尼崎市とともに、生活保護率は高く

貧困自治体といえる。

第3に、広域サービスと財源措置である。指定都市は、実質的に中核的医療機関・スポーツ・文化施設など、府県の広域的・専門的機能をかなり負担している。しかしこれら費用は、地方交付税などでは府県の基準財政需要額となって、算入されている。

また建設・投資の分野では、高速道路・空港・都心再開発事業などを、指定都市が実施している。費用負担の原則からみて、自動車税・不動産取得税の市内分は、市税化を求めべきである。

指定都市所在の府県サイドの反対論は、地域格差是正のため、府県内に分散的に施設・サービスを、展開する必要性を強調しているが、それは全都道府県が対応しており、中心都市における府県施設・サービスを、免責するものでない。

指定都市に対する特別交付税の基準財政需要額の比率は低く、大都市サービスの特殊需要は、反映されていない。

これらの広域施設責任の費用については、当然、道府県財政からの補助金・負担金があるべきであるが、皆無に近い状況にある。

第3の政策的視点が、財政自主権の活用である。第1に、豊富のなかの貧困という悪循環をたつには、一般税制のみでなく、宅地開発税・建築税・入市税などの特別税創設が不可欠である。その意味では、現行の事業所税は課税標準が甘く、負担が軽いといえる。

第2に、課税自主権による財源調達で、具体的には、超過課税と法定外税である。法定

表2 大都市の広域施設

区 分	財 源 措 置	区 分	財 源 措 置
国道道府県道	道路譲与税など	市民病院	特別交付税
市立大学	特別交付税	総合運動公園	な し
海面埋立事業	な し	地下鉄	特別交付税
空 港	特別交付税	産業展示場	な し

外税には政策的効果があり、一般的行政施策では困難な政策目的を遂行することができる。今後、環境・福祉・文化・都市計画などでの活用を積極的に図っていかねばならない。具体的な税目としては、都市美観税、屋外型自動販売機税、レジ袋税などが考えられる。

第3に、都市財政の実態は、都市自治体に‘権限なき財政自主権’の活用を求めていった。都市自治体は、宅地開発指導要綱を策定し、“権限なき行政”で宅地整備財源を、確保してきた。

このような自治体の負担システムが、政府の大規模宅地開発関連の基盤整備補助金の創設をうみだしたのである。保育所超過負担では、大阪府摂津市の訴訟が制度改革に大きな財源をもたらした。自治体は、政府要望・陳情だけでは、事態の打開がのぞめないケースがあったことを認識しなければならない。

4 大都市財政拡充策の処方箋

指定都市の最大の不満は、国税・府県税に多くの法人税・流通税・消費税の配分がなされ、大都市に少ないことである。

戦前、昭和元年の大都市市税（旧6大都市）は、所得税付加税を除外しても、国税営業収益税付加税で、市税収入構成比の20.8%を占めていた。

また昭和15年度の地方税改革で、市税は所得税付加税がなくなったが、それでも国税営業税付加税は、市税収入構成比で26.1%を占めていた。しかも6大府県の営業税付加税額2,701万円に対して、6大都市の営業税付加税額は3,568万円である。全国府県税営業税付加税は4,724万円で、市税は5,858万円であった。

すなわち戦前は、今日の事業税は、市税収入の方が付加税率を活用して、絶対額は大き

かった。しかし、シャープ改革で市税は、事業税を喪失する悲運に見舞われ、今日までの地方税改革では、事業税付加税の復活はなかったのである。

財源対策にはマクロの制度改革と、ミクロの個別財源対応があるが、個別問題の解消はいわば塹壕戦のようなもので、戦後、一貫して要求しつづけてきた懸案が多い。指定都市の財源要望書でも、「租税特別措置等の整理合理化」（市民税4,025億円）、「超過負担解消」（指定都市分640億円）、「直轄事業負担金廃止」（指定都市91.5億円）などが列記されている。

第1の改革視点は、都市的税収の拡充である。指定都市財政の困窮の原因はいうまでもなく、法人収益税、流通・消費税などの配分比率が低いことである。

第1に、法人所得課税の配分について、道府県・市町村税は、同比率の配分にまで、修正されるべきである。

大都市財政需要に対応した大都市特例制度の創設・拡充は、指定都市としては従来から運動を展開してきた。しかし、昭和30～50年で、市税法人分税の引上げ、事業所税創設以外は大きな成果はみられていない。より具体的に要望の重点を絞っていくことである。

第2に、現在の地方税体系は、財源対策にもとづく税源配分であり、財政需要に対応して税源を配分する原則が守られていない。卑近な事例が、自動車税・不動産取得税などが指定都市分も府県税として残っている状況である。

土地整備事業・道路建設事業をみても、府県は指定都市区域内ではほとんど事業をしていない。地方税における受益者負担、事務事業におけるの費用弁償の原則からみても、指定都市への移譲が当然の措置である。

第3に、道路財源の拡充である。指定都市の道路費は、市内国道・府県道分1,377億円

と、市町村道分1,022億円の合計2,399億円である。

問題は都道府県に比較して、道路整備費における、町村道整備における一般財源負担率が、国道・都道府県道にくらべて、高いことである。

第4に、固定資産税の拡充である。指定都市固定資産税は、平成10年度1兆9,111億円、18年度1兆6,635億円と減少している。地価は低迷しているが、財政需要は福祉・環境行政などで増加している。

具体的には、小規模宅地の軽減措置を抑制すべきである。地価高騰期に負担軽減のため創設され、草案では2分の1が3分の1になり、現在では6分の1になっている。郡部ではともかく、都市部では200㎡は中規模住宅地であり、100㎡まで4分の1、100~200㎡は、3分1、200㎡は2分の1に、改正されるべきである。

第5に、「事業所税の課税基準の拡大」である。面積1000㎡を500㎡、従業員100人を50人に、引き下げるべきである。事業所税は、都市計画税とならんで都市特別税であるが、都市集積の抑制、都心整備の財源として創設されたものである。

しかし、実際は、市内全体に課税されて製造業に重い負担となっているが、都心の金融機関・サービス産業の多くは、小規模のため非課税となっており、税目の趣旨からみて、負担の不公平となっている。事業所税は、小規模であるから負担能力がないというものではない。

第2の財源拡充策は「交付税改革」で、大都市財政需要と交付税算入額との過不足分の算入である。

第1に、「事業所税の算入」は目的税から不算入とすべきである。少なくとも算入率を2分の1とすべきである。都市計画税・入湯

税などが同じ目的税で不算入であることからみても、都市税制への不当措置である。

第2に、補正係数の適正適用について、大都市財政需要が、反映される係数処理がなされていない。ことに近年、態容補正係数の引き下げが行われ、指定都市の交付税減額は、数百億円にもなるのではないかと。

第3に、特別交付税の過少算定については、特別交付税の内訳が公表されていないので、明確な要求もできない。

市町村特別交付税（平成18年度9,545億円）の53.6%を、都市（小規模市）が占め、22.9%が町村に交付されている。大都市2.2%、中核市5.2%、特例市3.0%に過ぎない。

なお基準財政需要額と特別交付税の比率は、指定都市では、基準財政需要額4兆625億円、特別交付税1,869億円で0.46%、中核市で、基準財政需要額2兆6,161億円、特別交付税207億円で0.79%、特例市で、基準財政需要額1兆5,433億円、特別交付税285億円で1.85%、市財政全体では、基準財政需要額17兆3,241億円、特別交付税6,107億円で3.53%である。

ちなみに町村財政では、基準財政需要額1兆4,853億円、特別交付税2,188億円で14.73%と高い比率となっている。

第3の財源拡充策は、国庫補助金改革である。項目のみのべると、第1に、「負担比率の回復」である。社会保障費関連負担金は、本来全額負担として政府に要求すべきである。生活保護行政の補助率を90%とする。

国庫補助金の削減は、零細補助とか機能が形骸化した補助金を廃止して、はじめて削減効果が発揮できるので、補助率引き下げは改革ではない。

第2に、補助金の交付金化である。保育所などのサービス行政について、いわゆる措置費としての運営費については、交付金方式に

改正すべきである。当該市町村の保育児童数を指標として、配分すべきである。

第3に、超過負担費の解消である。指定都市で640億円の超過負担が発生している。

補助金・負担金は、基本的には地方税・交付税化すべきであるが、負担金については、国庫負担責任の遵守、負担金額の保障という点から地方税・交付税より優れている。したがって交付金として別立てで存続をしても、運用させ透明化・民主化されれば容認できるであろう。

参考文献

- 高寄昇三『10大都市時代』日本経済新聞社 1972
高寄昇三『地方分権と大都市』勁草書房 1995
高寄昇三『明治地方財政史第6巻・大都市財政と都市経営』勁草書房 2006
高寄昇三『大正地方財政史・上下巻』公人の友社 2008, 2009
高寄昇三『政令指定都市がめざすもの』公人の友社 2009

大都市の税財政制度

— 現状と課題 —

関西大学経済学部教授 林 宏昭

はじめに

2008年度現在、大都市（政令指定都市）は17市、総人口1億2,800万人のうち約15%の1,900万人は大都市の住民である。表1は2008年4月現在の大都市の一覧である。制度ができた当初は、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸という三大都市圏の5都市でスタートしたが、その後順次数が増え、最近ではいわゆ

る“平成の大合併”によって人口が70~80万人に達した都市が指定を受けている。なお、2009年4月には岡山市が18番目の指定を受ける予定である。

大都市としての指定は、人口規模の他、人口密度や産業構造を基準として行われるが、その都市としての特徴は多様である。特に表で示されている昼夜間人口比率を見ると、大阪市（1.38）のように極端に昼間人口が大き

表1 大都市の一覧

道府県	都市	指定年月日	常住人口 (夜間人口)	昼間人口	昼夜間 人口比率
北海道	札幌市	1972. 4. 1	1,877,965	1,893,946	1.01
宮城県	仙台市	1989. 4. 1	1,020,160	1,098,981	1.08
埼玉県	さいたま	2003. 4. 1	1,172,677	1,077,638	0.92
千葉県	千葉市	1992. 4. 1	919,550	894,027	0.97
神奈川県	横浜市	1956. 9. 1	3,545,447	3,205,144	0.90
	川崎市	1972. 4. 1	1,326,152	1,154,436	0.87
新潟県	新潟市	2007. 4. 1	781,638	800,629	1.02
静岡県	静岡市	2005. 4. 1	700,575	727,210	1.04
	浜松市	2007. 4. 1	800,997	806,370	1.01
愛知県	名古屋市	1956. 9. 1	2,193,973	2,516,196	1.15
京都府	京都市	1956. 9. 1	1,460,688	1,582,980	1.08
大阪府	大阪市	1956. 9. 1	2,594,686	3,581,675	1.38
	堺市	2006. 4. 1	825,638	771,580	0.93
兵庫県	神戸市	1956. 9. 1	1,520,551	1,547,971	1.02
広島県	広島市	1980. 4. 1	1,144,498	1,174,401	1.03
福岡県	北九州市	1963. 4. 1	992,654	1,020,447	1.03
	福岡市	1972. 4. 1	1,384,925	1,571,184	1.13
合計			24,262,774	25,424,815	1.05

備考) 人口は2005年国勢調査。

くなる都市と、比率が1を下回り、むしろベッドダウンのような性格を持っている都市がある。横浜市をはじめとする首都圏の都市及び大阪市に隣接する堺市はこの傾向が強い。

1. 大都市税財政の現状

現在、地方団体の全国的な組織として、全国知事会など地方六団体と呼ばれる組織がある^{注1}。大都市の市長は、これとは別に「指定都市市長会」を組織しており、税財政についていくつかの要望や提言を發表している。

2008年11月の要望書（『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』）では、税制関係の重点要望事項として次の3点が示されている。

① 真の地方分権の実現のための国・地方間の税源配分の是正

消費税、所得税、法人税などの複数の基幹税からの税源移譲を行い、国・地方税の「税の配分」を当面5：5とすること。

さらに、国と地方の新たな役割分担に応じた「税の配分」となるよう、地方税の配分役割を高めていくこと。

なお、地方公共団体間の財政力格差の是正については、地方税収間の水平調整ではなく、地方税財源拡充の中で地方交付税等も含め一体的に行うこと。

② 大都市特有の財政需要に対応した都市税源の拡充強化

大都市特有の財政需要に対応するため、都市税源である消費・流通課税及び法人所得課税などの配分割合を拡充強化すること。特に、地方消費税と法人住民税の配分割合を拡充強化すること。

③ 事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設

道府県に代わって行っている事務につい

て所要額が税制上措置されるよう、道府県から指定都市への税源移譲により大都市特例税制を創設すること。

①の主張は一般的な地方分権に向けた税源移譲の主張であり、大都市の財源充実を求め最大の根拠は、②および③で示されるように、大都市固有の行政需要への対応が求められていることである。

具体的には、都市圏への産業集積にともなう経済活動への対応と、一般市では実施していない県の行政事務の一部を担っていることという2点である。しかしながら、このような財政需要の規模について十分な検証は行われておらず、その存在自体必ずしも証明されているわけではない。

ここでは、2006年度の都市の決算状況を用いて大都市の歳出構造の特徴について分析する。図1は、横軸に人口の対数を取り、全国の都市の人口1人当りの歳出額を示したものである^{注2}。同じ人口規模であっても1人当り歳出額には大きな差があるが、それでも人口が小さい都市で高く、また右方の人口規模が大きい都市で1人当り歳出が高くなる傾向を示している。

人口の対数とその2乗を説明変数、人口1人当り歳出額を被説明変数として回帰分析を行うと、次式のような結果が得られた。

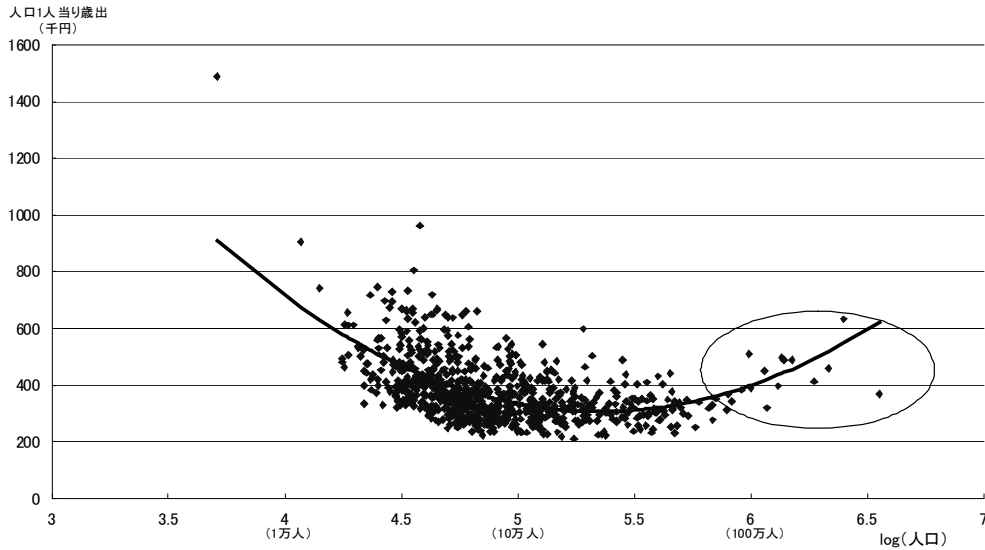
$$\begin{aligned} \text{人口1人当り歳出額} = & 6670.6 - 2376.4 \times \log(\text{人口}) \\ & (17.1) \quad (-15.5) \\ & + 221.8 \times [\log(\text{人口})]^2 \\ & (15.0) \end{aligned}$$

(下段のかっこは t 値)

$$\bar{R}^2 = 0.337$$

人口1人当りの歳出額には、人口の規模だけではなく面積や高齢者比率等の人口構成も影響するため、人口のみを軸に取ったグラフ

図1 都市の人口1人当り歳出額と人口の相関



はデータのばらつきが大きくなるが、上式から算出すると、人口が20万人前後で1人当り歳出額は最も小さくなる。

そこで、2006年度決算を用いて、大都市（15市^{注3}）と人口が15～25万人の一般都市（68市）の人口1人当りで見えた歳出構造を比較してみたのが表2である。歳出総額は、大都市の平均が44万3,000円、一般都市が32万1,000円で、12万2,000円大都市のほうが高い。目的別に区分した内訳では、民生費（3万5,000円）、土木費（3万6,000円）、公債費（2万5,000円）、そして商工費（1万9,000円）が大都市で高く、それ以外の経費に大きな開きはない。なお、民生費の差額のうち3分の2は生活保護費によるものである。

歳出を性質別に見た場合は、扶助費（3万1,000円）、公債費（2万5,000円）、貸付金（2万4,000円）、普通建設事業費（1万9,000円）と続く。

次に表3で、大都市について個別に歳出の状況を見てみよう。通常用いられる人口1人当りの金額は常住人口、つまり夜間人口を基準としたものである。この指標を用いると、大阪市が63万2,000円と突出した水準になる。

表2 大都市と一般都市（人口15～25万人）の歳出の比較（2006年度）

単位：千円

区分	大都市平均	一般都市平均	差額	
歳出総額	443	321	122	
目的別	議会費	1	2	-1
	総務費	34	40	-6
	民生費	126	91	35
	衛生費	37	29	8
	労働費	1	2	-1
	農林水産業費	2	7	-5
	商工費	29	10	19
	土木費	86	50	36
	消防費	13	13	0
	教育費	41	37	4
	災害復旧費	0	1	0
	公債費	64	39	25
諸支出金	8	0	8	
前年度繰上充用金	0	0	0	
性質別	人件費	76	67	8
	物件費	42	42	-1
	維持補修費	7	3	3
	扶助費	79	48	31
	補助費等	42	26	16
	普通建設事業費	60	41	19
	災害復旧事業費	0	1	0
	失業対策事業費	0	0	0
	公債費	64	39	25
	積立金	4	7	-3
	投資及び出資金	5	1	4
	貸付金	36	12	24
繰出金	28	33	-5	
前年度繰上充用金	0	0	0	

資料)『市町村決算状況調』。

表3 人口1人当り歳出額（2006年度）

都 市	単位：千円	
	人口1人当り歳出額	
	夜間人口	昼間人口
札幌市	413	409
仙台市	390	362
さいたま市	319	347
千葉市	383	394
横浜市	368	407
川崎市	396	455
静岡市	353	340
名古屋市	457	399
京都市	489	451
大阪市	632	458
堺市	343	366
神戸市	487	479
広島市	449	437
北九州市	510	496
福岡市	496	437

備考) 昼間人口は、表1の昼夜間人口比率を用いて算出した。

しかし、表1で示されているように、大阪市は夜間人口約250万人に対して昼間人口は350万人を超えており、その昼間人口から生じる行政需要も考慮する必要があるということになる。これは、昼夜間人口比率が1を上回る都市については共通の状況である。

表には昼間人口1人当りで算出した歳出額を示したが、これを見ると、夜間人口で見た場合よりも都市間の違いはかなり縮小する。都市的な財政需要という場合、昼間人口による経済活動への対応としてどれだけの規模が必要となっているのかはその財源を考慮する上で重要な観点である。

次に、表4を用いて歳入面から大都市と一般都市を比較する。人口1人当りの歳入は、大都市の平均が44万8,000円、一般都市が33万1,000円で11万7,000円大都市のほうが高い。その内容は、地方税が4万3,000円、国庫支出金が2万6,000円、そして諸収入のうち貸付金元利収入が2万5,000円、それぞれ大都市のほうが高くなっている。逆に、地方交付税は8,000円、一般都市が上回っている。

表4 大都市と一般都市（人口15～25万人）の歳入の比較（2006年度）

区 分	単位：千円		
	大都市平均	一般都市平均	差額
歳出総額	448	331	117
地方税	191	148	43
うち市民税個人分	58	50	8
市民税法人分	29	17	12
固定資産税	75	64	11
市町村たばこ税	7	6	1
都市計画税	15	9	6
地方譲与税	10	10	-1
利子割交付金	1	1	0
配当割交付金	1	1	0
株式等譲渡所得割交付金	1	0	0
地方消費税交付金	11	10	1
ゴルフ場利用税交付金	0	0	0
特別地方消費税交付金	0	0	0
自動車取得税交付金			
及び軽油引取税交付金	8	2	6
地方特例交付金	6	4	1
地方交付税	26	34	-8
交通安全対策特別交付金	0	0	0
分担金及び負担金	3	3	0
使用料	12	6	6
手数料	4	2	1
国庫支出金	57	32	26
うち生活保護費負担金	28	12	16
児童保護費負担金	4	3	1
普通建設事業費負担金	9	6	3
国有提供施設等			
所在市町村助成交付金	0	0	0
都道府県支出金	9	16	-6
財産収入	5	2	3
寄附金	0	1	0
繰入金	7	7	0
繰越金	5	8	-3
諸収入	47	17	30
うち貸付金元利収入	36	11	25
地方債	44	26	18

資料) 表2と同じ

地方税のうち個人分の市民税は居住者ベースであり、大都市のほうが平均所得が高いことを反映した結果となっている。一方、大都市における経済活動の規模の大きさから、法人分も大都市で高い。固定資産税についても、大都市における地価の高さや償却資産の規模といった経済活動を反映したものとなっている。

大都市が府県の事務の一部を担っているために、都道府県支出金は大都市で7,000円一

般都市よりも低くなっている。ただしこれについては、一部は国庫支出金として都道府県を経由しないで大都市が直接受け取っている部分もあることに留意が必要である。

上記のように、大都市は人口1人当りの歳出が一般都市よりもほぼ12万円多い。これが歳入面でどのように手当てされているのかを見ると次のようになる。まず、大都市で2万8,000円多い投資・出資金と貸付金は大都市の歳出を膨らませる要因になっているが、歳入面でも貸付金元利収入を含む諸収入が3万円大都市の方が高く、ほぼ見合うかたちになっている。

国庫支出金は、府県を通さず直接大都市に交付されるもの、そして生活保護のような補助事業のうち大都市での金額が高いものを反映して、大都市が2万6,000円多くなっている。また、道路財源である自動車取得税等の交付金も大都市で多く、道路に関する大都市の支出増の一部は相殺されている。以上のような歳入に関して大都市が一般都市を上回る部分を歳出の差額12万2,000円から差し引くと4万7,000円で、これに地方交付税および都道府県支出金で大都市が一般都市を下回る金額1万4,000円を加えると6万1,000円、大都市で財源を確保する必要がある。

そして、この金額は地方税と地方債収入の大都市が一般都市を上回る金額でほぼ賄われているという状況になっている。ただし地方債については、歳出側で公債費も2万5,000円大都市の方が大きく、ネットで見た公債費が大都市で上回る金額7,000円とそれ以外の経費3万6,000円が地方税の差額で賄われているということである。

以上は、大都市と一般都市それぞれについて平均化された結果ではあるが、公債費以外に充てられる地方税収入で大都市が一般都市を上回る部分3万6,000円のうち一部はたと

えば生活保護のような補助事業の地方負担分にも充当しなければならないことを考慮すると、現状では大都市が独自の財源によって追加的な施策を行う余地はほとんどないと言える。

上記の指定都市市長会では、「大都市圏特有の財政需要」を理由とした税源の拡充が主張されている。決算状況によって平均的な財政構造を見る限り、どれだけの歳出規模がそれに該当するのかは必ずしも明確ではないのだが、目的別に見た場合は、商工費、都市計画等の土木費、ごみ処理等の衛生費といった項目がこれに当たると考えられる。決算額でもこれらの経費は一般都市を上回る。一方、地方税のうち都市的な性格を有することで一般都市よりも大きくなっていると考えられる項目は、法人市民税、固定資産税、都市計画税であり、大都市で平均すると一般都市よりも3万円程度大きくなっている。上記の商工費等で一般都市を上回る金額はこの3万円よりも大きく、その意味では、大都市で固有の行政需要に対応するためには、大都市における税収拡充が求められるということになる。

もう一つの大都市固有の財政需要である都道府県に代わって大都市が実施する事務に関する支出増を、一般的な決算統計のデータから把握することは非常に難しい。たとえば義務教育費に関する人事管理のコストや福祉関連のコストのうち府県に成り代わって行っている事業の経費を求めるためには、かなり個別に立ち入った検証が必要である。しかし、これらを含めて都市的な経費のうちどれだけが大都市固有の行政への要請によって生じ、それに対して一般都市よりも多い地方税による対応がなされているのか、あるいは不足しているためにどれだけの税収の拡充が必要であるのかが明確にならないければ、具体的な財源論には進めない。このような課題について

は、大都市側がもっと積極的に提示する必要がある。

2. 財政運営の健全性評価

地方自治体の財政状況の健全性を評価するためには、その視点や目的に応じてさまざまな指標が用いられるが、大きくは、債務（地方債）つまりストック面に焦点を当てる指標と、経常的な財政運営に焦点を当てるものとに分けられる。財政規模等との相対的な比較で地方債残高がどれだけの規模に達しているか、あるいは、地方債発行に伴う公債費の規模もこれに準じる指標である^{注4}。もう一つの経常的な財政運営に関する代表的な指標が経常収支比率である。経常収支比率は、地方税および地方交付税からなる経常一般財源のうち、人件費、扶助費、公債費といった経常的で義務的な性格の強い経費に充てられている金額の割合である。これが100%であれば、一般財源は全て義務的な経常経費に使われてしまい、投資的な事業向けの財政的な余裕がなくなってしまうことを意味する。経常収支比率は財政運営の弾力性を示すものとして広く用いられているが、近年は全国的に水準が上昇してきている。

本稿では、上記のような財政指標とは別に、毎年度の経常的な財政運営の健全性に焦点を当てた指標を用いて大都市の財政運営の状況の評価を試みることにする。指標は、関西社会経済研究所の研究報告書で示されているものである^{注5}。

2000年代に入って、財政運営の指標としていわゆる“プライマリーバランス”が大きく取り上げられてきた。これは、政府の歳入から公債収入を差し引いた金額と歳出から公債費を差し引いた金額の収支バランスのことで、このバランスが取れていて、名目経済成長率

が利率を上回る限り、公債残高の対GDP比が一定で維持される^{注6}。

ここで用いる指標は、このプライマリーバランスを求める歳入、歳出から、さらに歳入側では建設事業に対する国および都道府県からの支出金と積立金取り崩しなど資産からの収入、歳出側から建設事業の経費と積立金など資産への支出を差し引いて収支を求めたものである。つまり、ハード面でも資金面でもストックに関する収支は除外して、経常的な収入と支出のバランス（基礎的経常収支）をみることで、各都市における単年度の財政運営の健全性を評価する。

同報告書では、この収支を求める際、経常的な収入に地方交付税を加えたケースと除いたケースの両方を計測しているが、本稿ではこのうち地方交付税を除いた経常収入（基礎的経常収入）を用いて大都市の財政運営の健全性を見る。なお、計測対象は2005年度決算のデータである。

指標の定義式は以下の通りである。

- 基礎的経常収支＝
基礎的経常収入－基礎的経常支出
- 基礎的経常収入＝
歳入総額－（国庫支出金＋都道府県支出金）－地方債－地方交付税
－（公営企業貸付金元利収入＋貸付金元利収入＋積立金取崩）
（注）国庫支出金および都道府県支出金は普通建設事業費に関わるもの
- 基礎的経常支出＝
歳出総額－普通建設事業費－公債費
－（投資および出資金＋貸付金＋積立金）

都市の収入と支出、そしてその差額である収支は、いずれも都市の人口と財政規模が拡大するほど大きくなる。そこで、大都市間で

表5 大都市の財政健全性評価（2005年度）

単位：千円

	基礎的 経常収支 (実際値)	基礎的 経常収支 (予測値)	差額	健全性 の評価 指数
札幌市	2.4	22.9	-20.6	3
仙台市	64.9	57.2	7.8	4
さいたま市	61.9	54.9	7.1	4
千葉市	68.9	65.8	3.1	4
横浜市	76.6	71.1	5.5	4
川崎市	69.2	96.1	-26.9	3
名古屋市	68.9	93.7	-24.8	3
京都市	8.7	42.3	-33.5	2
大阪市	61.2	113.5	-52.4	2
神戸市	69.6	39.2	30.4	4
広島市	32.9	55.6	-22.7	3
北九州市	25.1	17.3	7.8	4
福岡市	61.3	76.4	-15.0	3

出所)『地方自治体の財政健全性に関する評価』(関西社会経済研究所)。

相対的な比較を行うために人口1人当りの収支額を求めた結果を表5に示した。この収支は、横浜市、仙台市など9市が6～7万台、札幌市と京都市が1万円以下と低くなっているが、いずれも正の値であり、大都市では収入から地方交付税を差し引いても経常的な収支はプラスになっている。また全国の都市をこの指標で評価すれば、1万3,000円のマイナスであり、地方財政運営における地方交付税依存の状況が明らかになる^{注7}。

都市財政に限らず、財政運営は経済的、社会的環境に大きく作用されるものである。たとえば、経済環境が良好で税収が相対的に多く入る地域は当然収支もプラスになる。逆に、人口のうち高齢者など福祉の充実が必要な人の割合が高い地域は、相対的にコストが高くなる。これらはいずれも、個別の自治体の財政運営に関する経営努力と直接的に結びついているわけではない。そこで、健全性の評価に当たっては、税収面と高齢者比率による影響をできる限り排除した指標を作成し、財政収支の健全化努力の状況を取り出す必要がある。

報告書では、地方自治体の財政に影響を与える環境要因(非裁量的要因)として、1人当たり地方税収と65歳以上人口比率を用いている。まず、地方税収は収支の一部分を構成するものであるが、基本的には地方税制は全国的に標準的な制度であり、歳入の基礎となる各自治体の経済力を示す指標として利用することができる。また、65歳以上人口比率が高いことは歳出拡大の要因の一つであると考えられる。現状では、これらの状況について地域ごとにかんがりの開きがあり、地方自治体の置かれている環境を示す指標として活用することができる。

具体的な手法は以下の通りである。まず、1人当たり基礎的経常収支から非裁量的要因の影響を取り除くために、全都市のデータを用いて、1人当たり収支額を1人当たり地方税収と高齢者人口比率とで回帰する^{注8}。そして、各都市における二つの変数の実際値のもとで推計される収支額と実際の基礎的経常収支の残差(財政運営の裁量的部分)を取り出し、都市間でその大小を比較する。つまり、1人当たり地方税が大きい(小さい)ことによる収支の良さ(悪さ)と、65歳以上人口比率が高い(低い)ことによる収支の悪さ(良さ)という部分を取り除いた1人当たり基礎的経常収支(予測値)を求めて、それと現実値とを比較することになる(表5)。

報告書では、1人当たり基礎的経常収支の残差(現実値-予測値)を標準化した値を用いて6段階の財政評価を行っている。この6段階の財政評価は、段階が上がるほど経常的な財政運営の健全性が高いことを表している。

2005年度決算では、13の大都市のうち、4に評価されるのは、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、神戸市と北九州市の6市である。指標が3であるのは、札幌市、川崎市、名古屋市、広島市と福岡市で、いずれも関西

の京都市と大阪市は2と評価される。

例えば神戸市は、1995年の震災からの復興もあって地方債残高のような負のストックを考慮した場合、決して良好な財政状況と評価されないのであるが、その状況は近年改善してきていることが指摘されている^{注9}。その背景には、各年度の経常的な財政運営の健全性が維持されていることがある。大都市以外の都市では、たとえば芦屋市の財政健全性の指標が高くなっているが、これも多額の地方債を抱えた状況が経常的な財政運営を健全なものにする原動力になったのではないかと考えられる。

3. 大都市税財政制度の課題

本稿では、大都市の税財政に焦点を当てて、財政状況における一般都市との違い、財政運営の健全性を中心に検証してきた。

大都市圏は都道府県の事務事業の一部を担うことと大都市固有の財政需要があるにもかかわらず特別な財源措置が講じられていないことが大きな論点である。ただし、国庫支出金や地方交付税といった国からの財政移転はこれらの財政需要を織り込んだものとなっており、必ずしも支出増が全額大都市の追加的な負担となっているわけではない。特別な措置が問題となるのは、基本的に全ての都市に共通な仕組みである地方税を巡るものである。

もともと、大都市は生産活動の集中などによって課税ベース（税源）が一般の都市よりも大きいことから、画一的な枠組みを持つ地方税体系のもとでも相対的に大きな財源調達が可能であり、それを背景として特別な権限が与えられたのではないだろうか。人口が増加すればそれに伴って財政需要は拡大する。他方、人口が大きいことによる地方税の増加分はそれとの見合いであり、プラスアルファ

としての都市的な税源が存在しなければそもそも一般都市以上の事務事業を担うことは難しい。全般的に都道府県からの権限委譲によって市町村の役割を拡大するのであれば、必然的にこれに伴う都道府県との財源配分の見直しの議論が不可欠であるが、現状ではまだそこまでには至っていない。近年、人口規模を基準とした大都市の誕生が続いているが、現状はその過程にあると言えるのではない。現状では、大都市としての財源のあり方と、都道府県と市町村の間での役割分担および財源配分の見直しという二つの軸の議論を整理する必要がある。

次に、もう一つの大都市固有の財政需要についてである。これも従来は、大都市の経済活動に基づく課税ベースがそれに対応することを可能にする財源をもたらしてきたのであるが、近年はそれが困難になってきているということであろう。大都市固有に発生し、対応が不可避である財政需要とは何か、それに対して課税ベースのプラスアルファのみでは対応することが困難であるのかといった視点での検証が求められる。

本稿後半で見たように、2005年度の時点で経常的な財政運営に関する健全性を評価すると、収支差で見ると大都市はいずれもプラスである。しかし、都市を取り巻く環境として地方税収が相対的に大きいこと、現状では高齢者の比率が相対的に低いことを考慮すると、必ずしも高い評価が得られているわけではないことが示された。

バブル崩壊後の長期にわたる経済の低迷は国、地方を通じて財政状況の悪化を深刻化させた。2000年代に入って法人部門を中心として回復の兆しが見られたものの、2008年の金融不安とそれに続く経済の悪化は再び、財政運営を厳しいものにする。当然、大都市もその影響を免れることはできず、これからの財

政運営には大きな障害が発生するものと考えられる。財政運営に関するこれまで以上の経営努力が求められることになるが、現状で高い評価となっている都市ではどのような行政改革に取り組んできたのか、参考にすべき点は何か、といった分析が必要になる。

<注>

1. ほかに、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村長会、全国町村議会議長会がある。
2. 2007年4月に財政再建団体となった夕張市は、1人当り歳出額が極端に高くなっているため、データから除外した。
3. 2006年度の大都市は、新潟市、浜松市（いずれも2007年4月に指定）を除く15市である。
4. 財政健全化法に基づいて、新たに導入された指標も、実質赤字比率のほか、地方債残高と公債費から算出されるものである。
5. 『地方自治体の財政健全性に関する評価』関西社会経済研究所（2008年5月）。
6. 地方財政の場合は、歳入に国からの補助金を含むことから、国ベースの評価と比べると収支の定義がやや曖昧になる。
7. 経常収入に地方交付税を加えた基礎的経常収支の平均は7万4,000円のプラスとなる。
8. 回帰式の推計結果は以下の通りである。1人当り収支の大きさは、1人当り地方税収と65歳以上の高齢者比率によって76%が説明されていることになる。

$$Y = -21.99 + 0.9443 \cdot X^1 - 5.028 \cdot X^2$$

(-2.315) (24.64) (-19.04)

[自由度修正済決定係数=0.7585]

係数下の括弧内はt値を表す。

Y : 1人当り基礎的経常収支 (千円)

X¹ : 1人当り地方税収 (千円)

X² : 65歳以上人口比率 (%)

9. 『2008年版 関西経済白書』(関西社会経済研究所, 2008年9月)。

大阪市の新しい大都市制度構築 に向けた取組み

大阪市政策企画室企画部大都市制度担当課長 山中茂人

はじめに

私が、本市の大都市制度担当課長の辞令を受けたのは平成19年4月であり、折りしも、地方分権改革推進法が施行され、地方分権改革推進委員会が発足し、第2期地方分権改革が本格的にスタートを切った時期だった。同年1月には道州制ビジョン懇談会が設置され、基本的事項の議論が始まっており、7月には第29次地方制度調査会が設置され、地方分権改革の受け皿となる地方の行政体制の整備のための方策について制度面からの検討が始まった。

また、関西においては、同じ7月に関西広域機構（KU）が設立され、関西広域連合の設立に向けた動きがスタートし、大阪では、12月に「市民協働による大阪全体の元気アップ」を掲げる平松大阪市長、翌平成20年2月には、「府は発展的に解消し、関西州を目指す」と公言する橋下大阪府知事が誕生し、地方自治制度についてこれまでの枠組みにとらわれないで、活発な議論が行われる状況が生み出され、市民やマスコミの関心も日毎に増しているように思われる。

本年2月3日に大阪市と大阪市隣接都市協

議会などが主催した「地方分権シンポジウム」には、多くの一般市民も御参加いただき、橋下知事、大阪府市長会会長の倉田 池田市長、平松 大阪市長の3首長を交えたパネルディスカッションに熱心に聞きいる姿が非常に印象に残っている。

このように将来のあるべき地方自治制度のあり方を含め、地方分権改革の議論が進む中で、平成7年の地方分権推進法の成立に始まる第1次地方分権改革以降もなおざりにされ続けている、新たな大都市制度創設の必要性をいかに国、府県や市民、マスコミに訴えていくかが、本市として大きな課題であると認識している。

本市はこれまで住民に最も身近な行政を担う基礎自治体として住民サービスの充実に努めるとともに、地理的、歴史的な経緯により、交通インフラや大規模な教育文化施設の整備、産業政策の実施など都市圏の母都市（中枢都市）としての役割を果たしてきた。

後述するとおり、本市に与えられた権限や税財源は、果たしてきた役割に比べ、きわめて不十分なものであったが、かつての右肩上がりの経済状況の下では、何とかその役割を果たすことができていた。

しかし、少子化、超高齢化社会を迎えようとしている現在の経済、社会情勢を踏まえると、現行の指定都市制度・税財政制度の下では、これまで本市が担ってきた役割を果たし続けていくことは限界となっている。

今後、本市にこれまで以上に期待されている母都市（中枢都市）としての役割を果たし、大阪都市圏のみならず、関西全体の発展を牽引していくためには、本市がこれまで実態として果たしてきている役割に見合った「新たな大都市制度」が一日も早く確立されなければならない。

本稿では、まず、大阪市のこれまでの新たな大都市制度構築への取組みを紹介する中で、現在の指定都市制度の課題や問題点を示すとともに、今後どのような制度を目指していくべきなのか、本市のこれまでの考え方を示したい。そして、私が現在の職務についてからの本市の新たな大都市制度構築の実現に向けた取組み－①大阪府からの権限移譲の推進、②横浜市、名古屋市との連携による大都市制度構想研究会、③関西4政令市による連携の強化、④隣接市との連携－について、できるだけ具体的に記述していきたいと考えている。

1. これまでの大阪市の取組み

(1) 第1次地方分権改革から三位一体の改革まで

本市では、平成7年7月の地方分権推進法施行直前の5月に、大都市にふさわしい地方分権のあり方を明らかにし、政府等への働きかけを一層強めていくことを目的として、全庁横断的な組織として大都市制度検討会議を設置している。

検討会議における検討項目として、国・大阪府からの必要な権限移譲、国・大阪府の関与の見直し、必置規制や機関委任事務の見直

し、大都市税財源のあり方などを掲げ、権限移譲が必要な項目を明確にするため、事前に詳細な調査を行うとともに、関係各局に対するヒアリングを行っている。

その結果、平成8年2月には、地方分権に関する本市の基本的な考え方・方向性を明らかにした報告書「地方分権の推進に向けて」をまとめるとともに、政府に設置されていた地方分権推進委員会等へ提出を要望している。

平成12年4月から施行されたいわゆる地方分権一括法により、機関委任事務が廃止されるなど一連の改革が行われるとともに、国から地方へ、都道府県から市町村へと事務・権限の移譲が進められるなど、分権改革は大きく進展したが、地方分権型の行政を実現するためには、国から地方へ速やかに税源移譲を実施することが必要であり、分権の担い手となる地方自治体や地方行財政制度のあり方についても様々な議論が起こった。

また、関西においては、大阪府や経済界を中心に、大阪府と大阪市の統合や関西州の設置等において提言等がなされた。

本市においても、政令指定都市制度が抜本的な改正がなされていないため、ますます高度化・複雑化する大都市問題への対応に支障が生じているという実態に基づき、本市を取り巻く現状や今後の変化に即応できる、新たな大都市制度の実現を提唱していた。このように、地方自治体のあり方、とりわけ基礎自治体と広域自治体の役割分担、府県と大都市の関係についての議論が各方面で高まる中で、本市として、これからの大都市制度や広域連携のあり方について、新しい視点からさらなる研究を行っていくため、平成14年3月に学識経験者を交えた「大都市制度研究会」を設置した。

同研究会においては、①住民本位の視点②「補完性の原理」による地方分権の推進、③

行政の効率化、の3つの視点に立ち、これからの大都市制度や広域連携のあるべき姿について研究を進め、平成15年8月、平成18年3月の2回にわたって報告書を取りまとめた。

この間、住民に最も身近な基礎自治体の行財政基盤の充実を図る観点から多くの市町村合併が行われ、また、第1次分権改革の残された大きな課題である地方税財源の充実確保についても、平成18年度までの三位一体の改革で3兆円の所得税から住民税への税源移譲が行われるなど、地方分権改革は着実に進展したものの、まだまだ多くの課題が残された。

次に、本研究会の報告にまとめられている、本市が考える地方分権時代にふさわしい大都市制度のあり方、広域行政のあり方の概要について述べる。

(2) 本市の大都市制度研究会の研究報告の概要

① 大都市制度・広域行政制度の課題

a. 大都市制度の課題

(i) 大都市の事務が包括的・体系的になっていない

現行の政令指定都市制度は、あくまでも「特例」としての制度であり、地方自治法やその他の個別の法律に定められた「大都市の事務配分の特例」や「行政監督の特例」等を根拠としたものに過ぎない。このため、大都市の事務・権限は包括的・体系的なものになっておらず、移譲された権限について、その一部が府県に留保された項目があり、不十分である。(例えば、介護サービス事業者や施設に対する立入調査の権限は指定都市にあるが、事業者の指定や施設の開設・変更許可は道府県にある。)

(ii) 役割分担に応じた税財政制度が存在しない

現行の税財政制度は、政令指定都市のような大都市であっても、基本的に一般市町村と同じ税制が適用されているため、大都市が多くの昼間流入人口や交流人口に対しても様々な行政施策を講じているにもかかわらず、都市の経済活動を反映する法人所得課税や消費・流通課税等の配分が少ない仕組みになっている。さらに、大都市は事務配分の特例により、国道・府県道の管理や児童相談所や衛生研究所の設置・運営など府県に代わって多くの事務を行っているが、これに対する税制上の措置は不十分なものとなっている。

(iii) 府県との役割分担があいまいである

地方自治法やその他の個別の法律においては、府県と大都市の間の、いわゆる「二重行政・二重監督」の弊害を排除し、大都市における行政の一元化を図るために、大都市特例が設けられ、大都市が事務を分担することとされている。しかし、法令上、役割分担が明確でない分野も存在しており、特に対象が広範囲に及ぶ産業振興や文化・芸術の振興等、また、高度医療施設や研究施設、消費者センターなど府県の施設が、交通アクセスが優れている大都市に設置されていることから、府県と大都市の行政に類似、重複が見られている。

かつての余裕のある財政状況のもとでは、住民サービスの充実の観点から許されてきた面があったが、超高齢化社会を迎えようとしている今日の経済状況を踏まえると、行政の効率化、効果的な施策実施は喫緊の課題であり、早急な是正が求められている。

(iv) 各都市の特性を十分に発揮することができない

一律に政令指定都市といっても様々な都市がある。「業務、商業、居住等の様々な都市

的機能を完結的にカバーしている都市」もあれば、「区域内に多くの昼間人口が流入し、中枢業務機能等に特化した都市」や「三大都市圏において主に居住機能を担い、昼夜間人口比率の低い都市」も存在し、それぞれの都市が果たしている役割や抱えている課題、大都市としての成熟度はそれぞれ異なっている。

本年4月には岡山市が指定都市に移行し、合わせて18市となり、今後も、指定都市が増加し、また多様化していくことが予想されるが、現行の全国画一的な指定都市制度では、大都市の多様性に対応し、各都市がその特性を十分に発揮していくことは困難である。

(v) 住民自治を強化する必要がある

政令指定都市では、従来から行政区制度を活用して、大都市としての一体性と行政運営の効率性を確保しながら、市民ニーズに即した行政運営を実施している。しかしながら、大都市、特に政令指定都市は規模が大きすぎるにより、住民との距離が遠く、住民自治の観点から問題があり、住民自治を強化するためには都市内分権を推進することが必要であると指摘されている。

b. 広域行政制度の課題

(i) 市域を越えた行政課題

交通手段の発達、情報通信技術の急速な進展により、住民の生活圏・経済圏は飛躍的に広がり、これに伴って、大都市圏の圏域も市域を越えて拡大してきた。このため、行政課題についても大都市の市域を越えて広域化しており、その対応については国の機関や府県、各市町村を含めた地域としての調整を図った上で、広域的な事業計画を策定している。しかしながら、事業の実施段階においては財政的な問題等により迅速な実施が図られないこと、また、広域計画に大都市の圏域の中核都

市としての意見を反映させる制度的な仕組みが不十分であることなどの問題がある。

(ii) 府県域を越えた行政課題

住民の生活圏・経済圏はさらに府県域をも越えて広がっていることから、府県域を越えた行政課題も増大しており、これらに対する迅速かつ効果的な対応の必要性が高まっている。

② 抜本的な地方行政制度の改革

本市では、地方分権時代にふさわしい地方自治制度として、新たな大都市制度の創設と現行の都道府県制度に代わる道州制の導入が必要であると考えているが、その概要は次のとおりである。

a. 新たな大都市制度

(i) 指定都市が担う事務・権限

これからの分権型社会においては、住民に身近な行政は可能な限り住民に最も身近な基礎自治体が担っていく必要がある。福祉や教育、まちづくりなどの、特に住民に身近な行政はもちろんのことであるが、環境保全、産業振興などの分野においても、地域の実情を熟知している基礎自治体はその役割を担うことにより、地域住民のニーズに即応した対応を実現することができる。

とりわけ、政令指定都市は大都市圏域における中核都市としての役割を担うとともに、質の高い行政サービスを提供するなど、道府県に比肩する高度な行財政能力を有しており、市域内の行政にかかわる事務・権限については、真に広域的処理を要する事務を除いて包括的・総合的に指定都市が処理するものとするべきである。

研究会では、「真に広域的処理を要する事務」の範囲を特定するためのメルクマール（指標）を次のように整理している。

ア 広域的に定める必要のある基本計画、基本方針、規制基準の策定等

例えば、地域防災計画や環境保全計画、環境保全に係る規制基準の設定など、広域的な観点から道州全域の基本となる計画等を定める場合は、効果的、効率的な行政施策を展開する観点から、広域自治体である「州」が策定すべきである。

しかしながら、複数の市町村をまたがる程度の限定された地域における計画等に関しては、基礎自治体間の水平連携により処理すべきである。

イ 基幹的・骨格的な社会資本の整備、管理等

社会資本の整備、管理については地域のまちづくりに密接に関連するものであり、基本的には基礎自治体である「指定都市」がその役割を担うべきであるが、「州」域における基幹的・骨格的な社会資本の整備及び管理については、広域的な観点から「州」が処理すべきである。

ウ 広域的な事業活動を行う法人等に対する指導監督、規制等

法人の活動範囲は広範にわたり市町村の区域を越えるものが一般的であるため、それらに対する指導監督及び規制等は「州」が処理する必要がある。

しかしながら、市町村の区域内で完結する医療法人の設立認可など活動範囲が市町村の区域に限られるようなものや、産業廃棄物処理施設の指導監督など施設に対する規制等は、「真に広域的処理を要する」とは言えず、基礎自治体である「指定都市」が処理する必要がある。

エ 個人に対する資格の付与等

保育士試験や調理師試験などの資格試験については、対象者が広域にわたって存在しており、効率性の観点から一体的

に処理すべきであることから、「州」が処理することが適当である。

オ 警察に関する事務

警察に関する事務は犯罪捜査等広域的な処理が有効であり、「州」が行う必要がある。

しかしながら、地域生活に密着する生活安全や交通に関して、例えば風俗営業を禁止する場所や駐車禁止場所の指定などの規制設定については、地域の実情を熟知している「指定都市」が本来行うべきであり、少なくとも「指定都市」から「州」に意見具申ができるような制度が設けられるべきである。

(ii) 税財政制度

地方分権改革を実現するためには、事務・権限の移譲のみでは不十分であり、新たな役割分担に見合った税財源配分の見直しが不可欠である。また、大都市においては人口や産業が高度に集積しており、大都市特有の財政需要に対応できる制度の構築が必要であり、法人所得課税や消費流通課税等の経済活動を反映できる都市的税目を大都市に移譲することも必要となる。地方分権改革を成し遂げるためには、役割分担に応じた税財政制度の構築が不可欠である。

(iii) 指定都市の多様性を反映した事務・権限の選択

前述したように、新たな指定都市制度のもとでは、真に広域的処理を要する事務を除くすべての事務を、「指定都市」が総合的に担うことになる。しかし、それぞれの大都市が果たしている役割や抱えている課題はそれぞれ異なっており、また、指定都市に移行する都市が今後増加していくことも予想されることから、指定都市によってはすべての事務を

担うことが困難であったり、効率性の面から問題があるというケースも起こり得ると考えられる。

このため、「新たな指定都市制度」のもとでは、「州」が処理すべき事務を除き、すべての事務を「指定都市」が担うべき事務であると位置づけた上で、「指定都市」が事務の一部について「州」の補完を必要とすると判断した場合は、「州」と協議し、その事務に要する財源を負担した上で、「州」に委託することができるものとすべきである。

(iv) 都市内分権

大都市が、今後とも、住民に身近な基礎自治体としての機能を十分に発揮していくためには、都市内分権（i 住民に身近な行政を区役所など住民に身近な行政機関において自己完結的に実施するための仕組みづくりと、ii 住民自治の拡充という観点からの、住民に身近な行政に対する住民意見の吸収・反映（住民参画）の仕組みづくりの2つの意味を含むものとする。）を一層推進することにより、市民ニーズを的確に把握し迅速に市政に反映することが必要である。

政令指定都市においては、その区域を分けて行政区を設置することとされており、都市内分権の推進にあたっては、まずは行政区を単位とした都市内分権を推進することとし、それを足掛かりとして、さらに狭い区域への分権についても検討すべきである。なお、検討にあたっては、大都市がこれまで一体化することによって総合力を発揮し成長・発展を遂げてきたことから大都市における一体性が損なわれないよう、また、効果的・効率的な行政運営が維持されるよう、留意する必要がある。

(v) 大都市圏における広域的課題への対応

これまで、広域にわたる事務（広域事務）については広域自治体が処理することが基本とされてきた。しかし、今後は、広域自治体が一義的に処理するのではなく、「基礎自治体優先の原則」に基づき、基礎自治体間で処理できるものについては、地域住民のニーズを把握した関係基礎自治体間の水平的な連携により対応することが必要であり、このことは地方分権の趣旨にも合致するものである。

その中で、大都市圏の中核都市である「指定都市」はリーダーシップを発揮し、大都市の持つ技術やノウハウを積極的に活用し、水平連携の中心的な役割を果たしていくことが必要である。

b. 新たな広域自治体制度のあり方

これまで都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、いわゆる広域事務、連絡調整事務、補完事務を処理するものとされてきた。しかし、市町村合併の進展による市町村の規模・能力の拡大や行政事務のIT化などにより、これまで果たしてきた役割は縮減しつつある。

一方で、府県の区域を越える行政課題はますます増加していくものと思われ、今後の広域自治体には、これらの課題に迅速かつ実効的に対応することが求められている。これまで、複数の府県にまたがる広域課題に対しては府県間の連携により対応されてきたが、十分なものとは言いがたく、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政を展開していくためには、府県の区域そのものを拡大し、総合的な地域のグランドデザインの企画・立案や圏域全体の視野に立った事業の実施など、広域的な課題に対する機能を高めていく必要がある。

府県が地方分権の時代にふさわしい広域自

治体の役割を果たすためには、その区域を拡大するだけでなく、これに併せて、当該区域にかかわって国の省庁や地方支分部局が有する広域的な計画策定・調整に関する権限や、その権限に見合った自主財源の移譲を受けた新たな広域自治体である「道州」を設置する必要がある。

2. 最近の本市の取組みについて

第2期地方分権改革が本格的にスタートした平成19年度以降の本市の主な取組みを記述する。

(1) 大阪府からの事務移譲・関与の見直しの取組みについて

本市では平成19年度から、大都市制度構築に向けた実践的な取組みとして大阪府からの事務移譲・関与の見直し作業を進めている。

まず、大阪府が実施しているすべての事務（平成18年度版大阪府施策集に記載されている2,031件）について、①市域内においては大阪市が一元的に実施すべきもの、②都市間の共同処理（水平連携）で実施すべきもの、③府市ともに実施すべきもの（いわゆる共通事務）、④引き続き広域自治体である大阪府が実施すべきものに分類していく作業を行った。

作業は、大阪府が実施している事務の内容把握からはじまり、所管局への照会、その回答に基づく各局ヒアリング、ヒアリング結果を踏まえた担当内での徹底した議論により、府市の役割分担のあるべき姿をまとめていくものである。

大阪府がどのような事務を実施しているのか、施策集に示されている概要の数行では、わからないものが多く、本市の所管局も把握していないものも見受けられた。また、経費・人員の削減に取り組んでいる各局は、府から

の事務移譲について消極的な姿勢にならざるをえず、体制整備や財源については精査の上、所要の措置がなされることを前提とするので、将来の道州制導入を見据えて、本当に府が担い続ける必要があるのかという視点で検討してほしいとお願いしながらヒアリングを進めた。事務によっては「広域的な見地が必要」「市民のメリットがない」「事業者の負担が増える」などの意見もあったが、将来の道州制も見据えて、府市の役割分担のあるべき姿について、各局の理解もえて19年度末にようやくまとめあげることができた。

平成20年度においては、地方分権改革推進委員会第1次勧告で府県から指定都市に移譲すべきとされた事務に、この府市のあるべき役割分担の分類において、市が一元的に実施すべきと整理された事務のうち、権限が伴うものを加えて、府に対してその事務量や費用等の算出資料の提供を依頼し、その回答を得ることができた。

本市関係局とその内容の妥当性について精査を行ったところ、問題発生時の相談、指導など、法令に明文規定のない事務については、府は積算の対象にしないこととなっており、そのままでは権限移譲に伴い、受ける市側がかなりの持ち出しで対応しなければならないことがわかった。

また、府の関与を完全になくすには、国に対して制度改正を要請しなければならないもの、そもそも、府は広域性の観点から府が引き続き担うべき事務と考えているもの、などもあった。

今後、二重行政の解消に向けて、効率的・効果的な行政運営の観点から交付金の算定をどのようにすべきか等、府との本格的な協議に入っていきたいと考えている。

(2) 大阪・横浜・名古屋3市による大都市制度構想研究会について

平成20年8月、大阪・横浜・名古屋3市による「大都市制度構想研究会」を設置し、地域主権型社会を実現し、我が国の国際競争力を高め、国全体が発展していくために大都市のポテンシャルを活用していくことが不可欠であるとの観点から、有識者に新たな大都市制度を構想・検討していただくことを発表し、同日、3市長が当時の増田寛也総務大臣と面談し、協力を依頼し、大臣からもぜひ提案を総務省にぶつけてほしいとの激励を受けた。

この取組みに対しては、指定都市のうち3市だけが突出する動きをするもので、指定都市の要望活動の足並みを乱すものではないかという批判も一部見受けられたが、それは大きな誤解である。

第2期分権改革の議論が進む中でも、大都市制度の改革の議論が一向になされないことに対する危機感、道州制導入の議論の中でも大都市の位置付けが取り上げられないことに対する懸念から、個別に大都市制度の調査研究を行ってきた3市が、これまでの研究成果を踏まえて、学識経験者や経済界の有識者に全国レベルでの議論をしていただき、国に対してアピール度の高い要望を行うための取組みであって、大都市制度構築の突破口になることを目指したものであり、その成果は必ず、指定都市全体の要望活動に大きく寄与するものと考えている。

平成21年2月18日に本研究会からの提言がまとめられ、公表された。その骨子は、①道州制導入の際に、一般道州から独立した、市と州の機能を併せもつ「都市州」制度を創設すべきこと。都市州には、大都市が主に現在の市域をもって単一市で独立する「単一都市州」と、都市圏として機能的なまとまりを形成し、近隣自治体と共に独立する「大都市圏

州」が考えられる。②大都市部の税収が、道州間の財政調整により、まず近隣にそして全国に行き渡る仕組みを構築する。③都市州内部の住民自治機能を一層強化すべきで、各都市州が地域の特性を反映し、市民とともに主体的に選択・決定していく、の3つである。

ただし、これからの地方自治制度は、これまでのように国が詳細まで画一的に設計して一律に適用すべきものではなく、それぞれの自治体が市民とともに地域の特性を反映して柔軟な制度設計を行うべきであるとの観点から、本報告書においては、基本的な部分のみを提案しており、それ以外は地域の特性に応じて決定すべきとしている。

大阪、横浜、名古屋の3市においても、特性が異なる部分も多い。今後3市は、本報告書の理念を最大限尊重するとともに、議会や市民の御意見を十分お聞きしながら、自らの都市の特性にあった制度設計を行い、国等に対して提案・要望を行っていくことになる。

4回にわたる研究会では、日本全体の経済の発展、道州制を見据えた観点から、白熱した議論が行われ、一般の道州から独立した「都市州」を構想すべきとの提言が出された。新聞や雑誌等を見ると、有識者や行政のトップの中にも、道州制導入後も、市町村に対する補完が必要な地域があることから府県は残すべきとの意見が真剣に語られている状況では、大都市が単独もしくはその近隣の行政能力の高い都市とともに「都市州」を形成すべきとの考え方は、簡素で効率的な地方自治制度を実現するには必然ではないかとも思われる。

(3) 関西の4政令市との連携について

関西の指定都市の市長会議は、本市の提案で平成6年に始まり、平成13年まで、年1回の持ちまわりで開催されていたが、その後、

途絶えていた。今年度に入り、神戸市長のお声がけをいただき、平成18年に指定都市に移行した堺市とともに平成20年7月2日に神戸市において7年ぶりに市長会議が開催された。

会議では、政令市に権限と責任に見合った財源が必要であること、地方分権の推進には国・府県からの税源と権限の一体的移譲が不可欠であること、4都市がそれぞれの役割を果たしていくことが関西全体の発展につながることを確認するとともに、関西にふさわしい大都市制度の在り方について4市で研究し、各方面に提言していくこと、今後ともこの市長会議を継続的に開催することで合意した。

10月に第2回会議を大阪市で、21年1月に第3回会議を京都市で開き、「関西の活性化に資する地域主権の時代にふさわしい大都市制度の在り方」を取りまとめるとともに、地域型社会への転換を目指して4市が連携して取り組んでいくことを発信する「二条城宣言」を採択した。

本市から電車で30分の圏内に京都、神戸、堺の大都市があり、それぞれに独自の歴史的成り立ちを有し、時には競い、時には連携して、関西全体の発展を牽引してきた。このような地域は世界でも稀有であり、関西の活性化のためには4都市の連携が不可欠である。国や広域自治体ではなく、都市が主役となる真の地域主権型社会の実現に向けて、今後も市長会議を定期的に開催し、共通する諸課題について意見交換を行うとともに、その解決に向けた連携について検討を進めていきたいと考えている。

(4) 隣接都市との連携について

本市と隣接する各都市（現在11市）は、既に昭和31年7月に、行政上の諸課題を、都市圏全体の視点で総合的に解決するため、関係各市間で随時意見を交換し、協議するこ

とのできる機関として、大阪市隣接都市協議会を設立している。

同協議会では、設立以来、加盟各市が絶えず意見、情報を交換し、当面する共通問題並びに各種計画・施策の調整をはかるとともに、大阪都市圏全体の発展をはかるための調査研究に努めてきた。

平成19年2月に開催した「設立50周年記念協議会」では、①「近接性の原理」や「補完性の原理」に基づき、住民に身近な事務は、可能な限り、基礎自治体である市町村が担うとともに、単独で担うことが困難な場合でも、基礎自治体同士が水平的な連携を図ることにより、積極的に担っていくべきである、②そのような共通認識のもと、各市共通の課題について共同して対応するなど、各市の地域事情も十分考慮したうえで、11市における水平連携の強化を積極的にはかっていくことを、お互いに確認した。

そして、今後とも、国の地方分権改革の推進や道州制の検討状況を見据えながら、協議会活動のさらなる充実をはかり、これからの地方分権の受け皿にふさわしい、基礎自治体間におけるパートナーシップの構築をめざしていく旨の共同宣言がなされた。現在は、その宣言に基づき、「水道事業における技術連携」や「図書館など公共施設の相互利用の検討」など、具体的な連携の取組みを進めているところである。

本市としては、新たな地方自治制度の創設に向けて、隣接市をはじめ、周辺都市との水平連携は非常に重要な取組みと認識しており、具体的な連携を着実に一步一步積み重ねていきたいと考えている。

おわりに

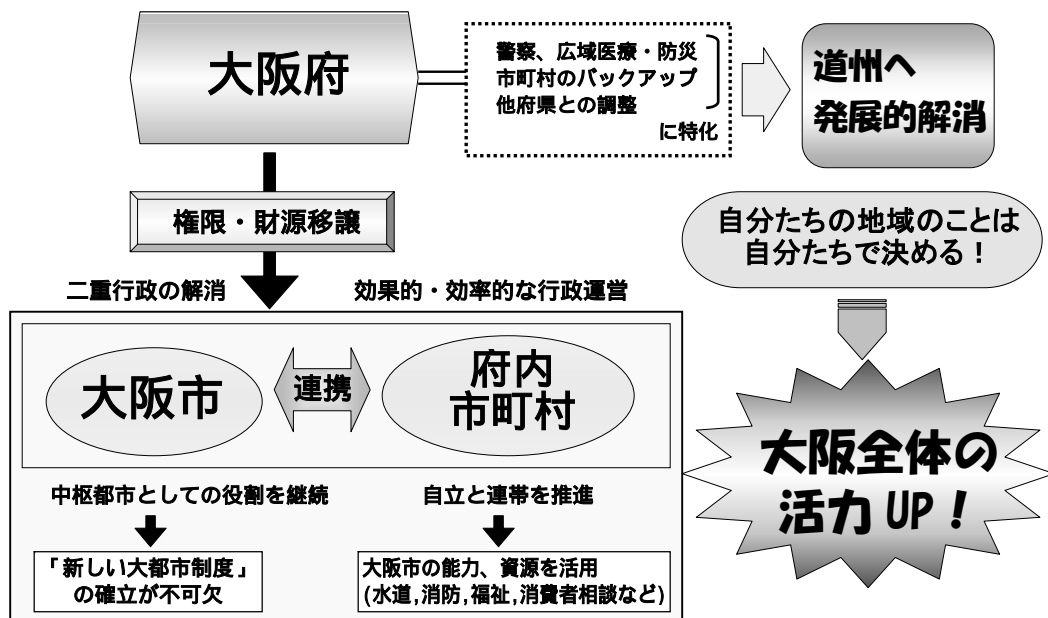
本市は周辺自治体との結びつきが強い都市であり、夜間人口が263万人であるが、昼間人口は358万人もあり、昼夜間人口比率は138.0で、東京都の特別区部の135.1よりも高い数値となっている。大阪府で働く就業者の3人に1人は、府内の他市町村の住民という数字もある。その意味ではもともと周辺自治体との水平連携・共生の核となる条件が整っているとと言える。

最後にこれからの大阪の地方自治のイメージ図を掲げる。大阪府との関係では、権限・財源移譲の取組みを本格的に進め、府内市町村の間では水平連携を強めて、大阪から真の地方分権のモデルを発信していきたい。「自分たちの地域のことは自分たちの責任で自分たちで決めていく」という地方分権の理念を追求し、大阪全体の活力アップにつなげていきたいと考えており、そのためにも、

「新しい大都市制度」の確立が必要不可欠であることを広く市民に訴えていきたいと思う。

そして、このような取組みは、大阪のみにとどまらず、本市に連たんする京阪神の市町村にも及んでいくことにより、「大都市圏州」といった構想も現実味を帯びてくるものと思われる。先人の大都市制度構築への取組みを継承し、都市と連携しながら着実に前進していきたいと考えている。

これからの大阪の地方自治



政令指定都市誕生の経緯と 直面する課題

新潟市政策企画部参事 遠藤正人



写真1 信濃川河口上空から新潟市街を望む。右手に日本海が見え、内陸側には広大な田園地帯が広がっている。

1 政令指定都市に至る経緯

新潟市は、平成13年に1町（1月1日：黒埼町）と、17年に13市町村（3月21日：新津市、白根市、豊栄市、小須戸町、横越町、亀田町、西川町、味方村、潟東村、月潟村、中之口村、岩室村 10月10日：巻町）と合併、人口81万人の都市となり、2年後の19年4月1日に政令指定都市（以下「政令市」と表記）へ移行した。

新・新潟市は、信濃川河口部を中心に海岸

沿いに展開する港湾都市、商工業都市である旧新潟市と、信濃川、阿賀野川の両大河が育んだ肥沃な農地が広がる郊外の合併市町村という2つの大きな側面を持つ都市である。

この章では、新潟市の古代から現代までの歴史を概観したうえで、政令市移行に至るまでの経緯を紹介する。

(1) 湊町と農村の歴史

歴史上、新潟市域で最初に文献に登場する地名は、大和朝廷が七世紀半ばに設置した

「^{ぬたりのき}湊足柵」である。

それは、^{えみし}蝦夷が住み、まだ朝廷の勢力が及んでいなかった東北地方を支配下におくために造営された城柵で、^{じょうさく}軍事施設と役所を兼ねたようなものであったと考えられている。^{ぬたり}湊足は現在の新潟市中央区^{ぬったり}沼垂に通じ、阿賀野川河口周辺にあったという説が有力である。

次いで10世紀には、越後国の租税積出港として、信濃川河口の「^{かんばらのつ}蒲原津」（「津」は港の意味）が記録に現れる。

中世には、信濃川・阿賀野川の河口に「蒲原津」のほか、「沼垂湊」「新潟津」が順に成立し、^{さんかつ}三ヶ津と呼ばれ賑わいを見せる。

江戸時代になって、日本海側から関門海峡を回り瀬戸内海を通過して大坂（大阪）や江戸に至る「西回り航路」が整備されると、北前船の寄港地、新潟町は日本海側最大の湊町として繁栄を極めた。

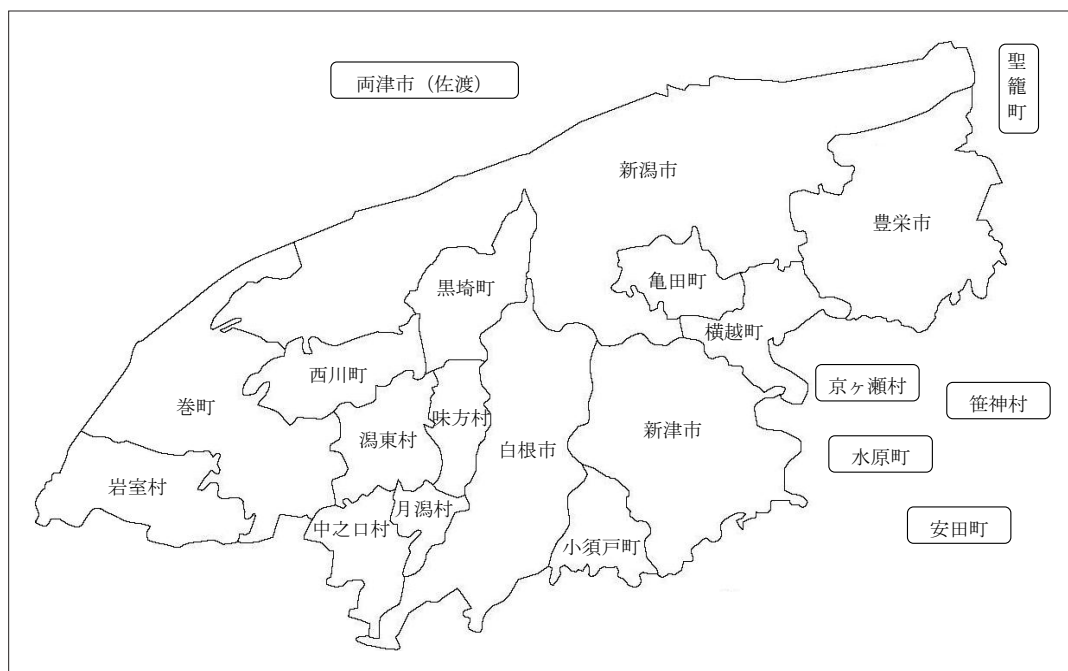
一方、越後平野の低湿地帯では、農民の手で新田開発が進められ、米の生産量の増加とともに人口も増えていった。米をはじめ越後

平野で生産されたさまざまな産物が、信濃川、阿賀野川と、網の目のように広がる支流や水路、潟湖を利用した水運によって新潟湊に集められ、西回り航路、北回り航路（津軽海峡を通り江戸へ至るルート）などを利用して、大坂（大阪）や江戸、松前（北海道）など各地の湊へ移出されていった。各地の湊で買い付けられた商品も新潟湊に持ち込まれ、内水面交通を利用して、内陸部のマチやムラに運ばれて行った。日本海や信濃川、阿賀野川、その支流や潟湖は、全国各地と越後平野のマチ、ムラを結ぶ物流ルートだった。

舟運で深く結びついた湊町新潟と内陸の農村地帯という構図は、現在の政令市新潟の原型である。

幕末に新潟湊が開港五港の一つとなり、いち早く海外に向けて開かれることになった。明治末から大正にかけては、樺太やカムチャツカ半島でサケ、マスを獲得した北洋漁業が盛んとなり、新潟港は全国有数の漁業基地として栄えた。

図1 合併市町村区域図



（注：四角で囲まれた名称は、新潟市との合併に至らなかった市町村）

近代になり、新潟市は、国内最大の産出量を誇った新津油田などを背景に、石油関連産業を中心とする工業都市へと発展していった。大正時代に近代的な港に生まれ変わった新潟は、昭和6年の国鉄上越線の開通により、首都圏と大陸（満州＝中国東北部）を結ぶ日本海側の拠点となった。

明治中頃の新潟県の人口は160万人を超え、東京も凌駕し全国一を誇っていた。多くの人口を支えられる豊かな穀倉地帯があったのである。しかし、新・新潟市域は大河の下流地帯のため、たびたび襲う水害が農民たちを苦しめていた。大正時代以降、信濃川の水が下流域に流下する前に日本海へ直接放出する大

河津分水の完成や、各所の排水機場の整備等によって、田植えや稲刈りの際、腰まで浸かったほどの湿田を乾田化し、米の生産量を飛躍的に増加させた。また、野菜、花卉、果樹の産地化も進んだ。

戦後は、農業から第二次、第三次産業への人口移動を伴いながら、産業集積、人口増加が進んだ。経済発展によって人々の生活様式が変化し、またモータリゼーションの進展によって、住民の日常生活圏が大きく拡大するようになる。

新潟市の発展と歩調を合わせるように、特に隣接する黒埼町、亀田町、豊栄市、西川町などで宅地開発が活発に行われ、ベッドタウ

表1 合併関係市町村の新潟市への依存度（住民が新潟市へ向かう割合）（単位：％）

No.	市町村名	通勤率	通学率	通院率	購買率	平均	順位
1	黒埼町	46.1	70.0	45.6	—	53.9	1
2	亀田町	42.9	69.9	55.6	45.1	53.4	2
3	横越町	35.4	58.5	51.7	49.3	48.7	3
4	豊栄市	35.8	34.7	27.4	53.1	37.8	5
5	新津市	28.4	35.2	22.2	42.4	32.1	8
6	白根市	18.6	47.4	22.1	45.3	33.4	7
7	小須戸町	17.8	33.6	29.9	29.9	27.8	10
8	味方村	16.8	54.5	12.0	52.1	33.9	6
9	月潟村	8.7	25.9	13.8	31.2	19.9	15
10	中之口村	6.2	26.5	14.7	29.8	19.3	18
11	西川町	27.3	49.9	47.7	64.0	47.2	4
12	潟東村	11.2	37.4	13.9	45.5	27.0	11
13	岩室村	8.7	36.7	17.3	42.6	26.3	12
14	巻町	15.5	32.2	23.9	42.9	28.6	9
15	聖籠町	15.6	13.8	15.2	33.1	19.4	16
16	安田町	7.8	18.7	14.9	36.2	19.4	17
17	京ヶ瀬村	19.6	25.8	15.5		24.3	13
18	水原町	14.1	23.9	9.5		20.9	14
19	笹神村	10.8	17.6	7.8		18.1	19
20	両津市	0.1	0.0	4.1	12.4	4.2	20

※通勤率・通学率：平成12年国勢調査（15歳以上の就業者・通学者）

※通院率：平成11年新潟県保健医療需要調査（平成12年12月）

※購買率：平成16年新潟県「中心市街地に関する県民意識・消費動向調査（平成17年3月）

（購買率について注：

- ・黒埼町はH13.1.1新潟市と合併したため、データなし
- ・安田町以下4町村はH16.4.1合併し阿賀野市になったため、阿賀野市のデータを掲載
- ・両津市はH16.3.1合併し佐渡市になったため、佐渡市のデータを掲載

ン化していき、さらに周辺の市町村でも、通勤、通学や買い物、医療機関や文化施設の利用など日常生活において新潟市に関わりを持つ住民が増加し、新潟市を母都市とした新潟都市圏が形成されていった。

表1は、合併以前の住民の通勤、通学などにおける新潟市への依存度を表したものである。新潟市に隣接する市町村の数字が高く、特に黒埼町、亀田町、横越町、西川町、豊栄市が高い。

(2) 広域行政の進展

○広域市町村圏協議会の設立

昭和47年10月、新潟地域広域市町村圏協議会が設立された。国の広域市町村圏設定指針に基づく広域行政機構で、構成市町村は新潟市を含め18市町村であった。

この圏域は、住民の通勤、通学、買い物、行政サービス（文化施設やスポーツ施設など）の利用といった面で新潟市への依存度が高く、日常生活圏の一体化が進んでいて、まさに新潟都市圏と言ってよいエリアであった。

構成する18市町村のうち、合併で新・新潟市となったのは14市町村にのぼり、この圏域以外で合併したのは、隣接する県央広域市町村圏協議会（三条・燕地域）に属する岩室村1村である。

なお、同協議会の残る4町村（安田町、京ヶ瀬村、水原町、笹神村）は、平成16年4月、新設合併により阿賀野市となった。

表2は、広域団体や合併構想などに関係した市町村の変遷をまとめたものである。21市町村のうち、15市町村が新・新潟市に、4町村が阿賀野市となった。両津市は、佐渡島の9町村とともに佐渡市となった。聖籠町は合併せず、現在に至っている。

○近隣市町村長サミットの開催

昭和61年6月、新潟青年会議所などが主催

した「水の新潟21シンポジウム」の中で、7人の市町村長による「広域新潟圏の振興と各市町村の役割」と題したパネルディスカッションが開催された（新潟市、両津市、豊栄市、聖籠町、亀田町、黒埼町、横越村（後に横越町））。

聖籠町は本市とともに新潟東港の所在地となることから、また、佐渡の両津市は新潟市と航路で結ばれ、新潟市が島民や観光客にとって佐渡への玄関口となっていることから選ばれた。このディスカッションで、新潟市は将来的にこれらの近隣市町村と合併すべきとの発言が出された。

新潟都市圏の中でも特に生活圏の一体化が進んだこのエリアについて、関係首長による協議を継続しようとの機運が生じ、翌年2月、同じ7市町村長による新潟地域近隣市町村長懇談会（通称「近隣市町村長サミット」）が始まった。

(3) 100万都市構想 ～経済界の動き～

○「新潟100万都市経済圏構想」

昭和62年12月、新潟県下越地区商工会議所会頭会議が「新潟100万都市経済圏構想」を打ち出す。（新潟県は、京都に近い順で、上越市を含む上越地区、長岡市を含む中越地区、新潟市を含む下越地区に区分される。）

内容は、「(旧)新潟市を核とした広域的な生活圏が形成されるとともに、産業活動の面においても、周辺市町村との結びつき、一体化がますます強まっている。今後もこうした一体化、広域化が急速に進展すると予測されることから、新潟市が、周辺市町村と連担して、広域的な行政の運営展開はもとより、民間活力の導入を図り、官民一体となった協力、連携によって、魅力と活力に富んだ『新潟100万都市経済圏』を形成し、それが、将来における新潟100万都市へ発展していく」こ

表2 合併関係市町村の変遷

No.	年月 協議会名・ 構想名等	昭和47.10	〃62.2	平成元.9	〃11.3	〃13.1	〃13.2	〃17.3	〃17.10	〃21.2
		新潟地域 広域市町 村圏協議 会	新潟地域 近隣市町 村長懇談 会	新潟100万 都市構想 (第2次新 潟新都市 エリア)	新潟都市 圏の型に 係る調査 報告書	新潟市& 黒埼町 合併	県の市町 村合併パ ターン (新潟圏 域)	新潟市& 12市町村 合併	新潟市& 巻町 合併	現在
1	新潟市	○	○	○	○	○	○	○	○	新潟市
2	黒埼町	○	○	○	○	○	○	○		
3	亀田町	○	○	○	○	○	○	○		
4	横越村(町)	○	○	○	○	○	○	○		
5	豊栄市	○	○	○	○	○	○	○		
6	新津市	○		○	○	○	○	○		
7	白根市	○		○	○	○	○	○		
8	小須戸町	○		○		○	○	○		
9	味方村	○		○		○	○	○		
10	月潟村	○		○		○	○	○		
11	中之口村	○		○		○	○	○		
12	西川町	○		○			○	○		
13	潟東村	○		○			○	○		
14	岩室村						○			
15	巻町	○		○				○		
16	聖籠町		○	○	○				聖籠町	
17	安田町	○		○					阿賀野市	
18	京ヶ瀬村	○		○						
19	水原町	○		○						
20	笹神村	○		○					佐渡市	
21	両津市		○		○					
	関係(構成) 市町村数	18	7	19	9	2	10	13	2	

とを願ったものであった。

○新潟商工会議所「新潟100万都市構想検討報告書」

前記構想を受けて、新潟商工会議所のなかでその具体的な推進策が検討されていった。

平成元年9月、「新潟100万都市経済圏」の形成から一步前進させ、「新潟100万都市」の実現を目指すことを提言する「新潟100万都市構想検討報告書」が策定された。ここで初めて政令指定都市への移行が唱えられた。

報告書の主旨は次の通りである。

「新潟市は日本海側の玄関口として、国際化機能を分担していく重要な地位にあり、新たな国土軸を日本海側に形成すべく大きな役割を担う都市として位置づけられている。従っ

て、21世紀を展望して、中枢的国際都市としての役割を果たしていくための都市規模としては、より行政権限の拡大される100万都市(政令指定都市)を目標とし、その実現に取り組むことが必要である。

新潟都市圏域内においては、新潟市と周辺市町村の間に一部行政の広域化が見られるが、なお、効率的な産業配置、土地利用の合理化、都市基盤の整備など各般にわたる一元的行政運営が求められている。従ってこれに対応するためには、市町村合併にも前向きに取り組む、100万都市(政令指定都市)の実現を図る必要がある。」

都市規模は、既存の地方政令指定都市の実態を参考に、人口を2倍、面積を4倍程度

(当時の新潟市の人口は47.6万人、面積は209km²)と構想している。

- 第一次新潟新都市エリア
新潟市と、新潟市への依存度が非常に高い豊栄、亀田、黒埼、横越
(5市町村、計58万人、面積353km²)
- 第二次新潟新都市エリア
新潟地域広域市町村圏のエリアに、新潟東港の半分を擁し産業面などから一体的に捉えることが望ましい聖籠町を加えた圏域
(19市町村、人口81万人、面積927km²)
- 最終的新潟新都市エリア
第二次新潟新都市エリアに観光地としての佐渡全島を加えたエリア
(29市町村、人口89万人、面積1,784km²)

(4) 仙台市の飛躍と新潟市の決意

平成元年4月1日には、仙台市が泉市などとの合併を成功させ、人口約90万人で政令市に移行していた。

新潟市の、少なくとも行政関係者は、東北の雄都、仙台市に対してずっと尊敬の念とともにライバル心のような心情を抱いていた。行政が政策決定をする場合、サービス内容を他都市と比較して妥当性を判断することがよくあるが、先進市として仙台市は何かと引き合いに出された。

仙台市の政令市移行が、新潟市の行政関係者や地元経済人に政令市を強く意識させたのは、自然の流れであった。

(5) 目指す新潟都市圏の型は

平成5年には、前述の7市町村長による新潟地域近隣市町村長懇談会を発展的に解消して「新潟都市圏総合整備推進協議会」を設立し、新潟市と近隣市町村が一体となって新潟地域の将来像を考えようという取り組みが始

まった。

平成7年には同協議会の中に、各市町村の担当課長で構成する「政令指定都市問題研究会」が設置され、11年3月に新潟都市圏かたちの型に関する調査報告書「世界に羽ばたく交流拠点をめざす 田園型政令都市・新潟」を発表した。ここで新潟市の目指す方向が政令市であり、かつそれが、今までどこにもなかったタイプの都市であることを明確に打ち出したのである。

(6) 県からの支援「合併パターンは政令市移行型」

平成11年の合併特例法の改正は、いわゆる「平成の大合併」の引き金を引いた改正である。合併特例債などの優遇措置を定めた法律であるが、都道府県にも市町村合併の進展に積極的に支援するよう、定めている。

平成13年2月、新潟県は、県内の111市町村を従来の広域市町村圏の区割りとは必ずしも一致しないパターンで21グループに分け、合併が望ましい市町村の組み合わせを示した。新潟市は、新津など10市町村で構成される、「政令市移行型」の圏域であると認定された。

(7) 国の「市町村合併支援プラン」

平成13年8月、国の市町村合併支援本部が示した市町村合併支援プランで、「平成17年3月までに大規模な合併が行われ、関係市町村と都道府県の要望がある場合、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」という人口要件の緩和策が打ち出された。

従来は、80万人を超え将来的に100万人が期待できる都市というのが政令市の人口要件とされ、人口が伸びない時代にさしかかっていたこともあって、これまで政令市を目指す都市にとっては高すぎるハードルになっていた。70万人を一応の目安とする要件緩和の見

込みが出たことは、新潟市や合併市町村にとって最大の追い風になった。

以上の経緯で、新潟市は、生活圏の一体化が進んでいた近隣の14市町村と合併を行い、平成19年4月に政令市に移行したのである。

2 政令市への期待

新潟市や合併した市町村は、政令市移行で何を指したのだろうか。どんなことを期待したのだろうか。

政令市移行はそれ自体が目的ではない。より活力にあふれ、住み良い新潟市を創っていくための手段であり、さらなる飛躍へのワンステップに過ぎない。

平成14年3月に発行された市民向けの「政令指定都市パンフレット vol.1」では、政令市移行により変わることとして、

- 1 まちづくりの財源の増加
- 2 区役所の設置
- 3 県からの大幅な権限移譲
- 4 都市イメージの向上

の4点を挙げている。

すなわち政令市移行によって、

- ・財源の拡充と県並みの権限によって、まちづくりや行政サービスの充実を図り、
- ・区役所の設置によって、市民の利便度を上げるとともに地域に密着したきめ細かいサービスを実現し、
- ・都市イメージの向上によって、経済の活性化につなげる、

ことを期待したのである。

17年3月の合併直後に旧市町村12箇所で開催した「市長と語る会」で、篠田昭市長は住民に次のように話している。

「合併・政令市づくりも一つの手段であり、目指すものは、第一に、地域主権の確立だ。

地域の歩む方向を自ら考えて自らが決定することが地域主権である。すなわち地域が自立できること。時代の流れは地域主権へと向かっている。新潟市が県並みの権限、財源を持つ政令市に進むことで、よその地域より一歩早くその流れを先取りできる。

政令市への移行で自治体としての自立度を高め、地域主権、地方分権の時代を新潟から切り開いていく。」

「第二は、政令市のブランド効果で交流人口を増加させ、地域の活性化を図ることだ。

人口80万人の都市規模を明確にすることで、都市型のサービス産業、ITを含めた各種産業の集積の可能性が出てくる。合併によって、多彩な魅力を持った新・新潟市になった。温泉や豪農文化、などの観光コースができる。

政令市が増えているが、地方拠点型の政令市は札幌・仙台・広島・福岡＋北九州で、ブランド化が進んでいる。仙台と広島の間、拠点都市として新潟市があるということを明確に示せば（札幌・仙台・新潟市）は、新潟市をはずしたビジネス展開は考えられず、各種業種が新潟市に布石をとということで、進展が予測される。」

3 目指す都市像

合併—政令市によって目指すべき方向や理念を明示することで、新潟市の将来像について広く市民の意見を伺うため、以下の3つの都市像を掲げた。

(1) 世界と共に育つ日本海政令市

これまで本州の日本海側には政令市がなかった。既存の政令市は太平洋ベルト地帯に集中している。新潟市は本州日本海側で初めての政令市となる。

新潟市が拠点性をさらに高めることで、人口や産業などが太平洋側に偏ってしまった日

本のあり方を見直すとともに、急速に成長する東アジアと向き合う役割を担えると考えている。ロシア極東も最近は見覚しい経済発展の途上にある。中国や韓国とも経済交流の進展が期待される。

新潟市は、特定重要港湾、国際空港、高速道路、新幹線と、交通インフラが非常に整っているまちだ。日本海の対岸から見た場合、新潟市は首都圏を後背地を持つゲートウェイになり得る。

(2) 大地と共に育つ田園型政令市

都心から車や電車で郊外へ向かうと、20～30分も経たないうちに、豊かな穀倉地帯が広がる。水田面積は日本一で、農業算出額は全国の自治体中、3位を誇る。市内は平坦で、可住地の割合は90%を越える（総面積726.10km²のうち、可住地669.77km²で92.2%）。持ち家率、持ち家の面積とも政令市中で最も高い。

ゆったり感のある暮らしやすいまち、それでいて高度な都市機能を持ったまち、それが新潟市である。

昨年策定された、今後のまちづくりのあり方を示す、新潟市都市計画基本方針（都市計画マスタープラン）では、都市と田園の関係について、次のように表現している。

都市部から見て、市街地の住民は、

- ・地元産の新鮮で安全な農産物を購入できる
- ・自然、田園地域の保全によって、水害などの災害リスクを低減できる
- ・農村体験や美しい風景を楽しむことができる

農村部から見て、農村の住民は、

- ・都市の機能を身近に利用できる
- ・都市を就業の場として活用できる
- ・都市を農産物の市場として活用できる

都市と農村（田園）は、ともに支えあい、享受する関係にある。

(3) 地域と共に育つ分権型政令市

新潟市には、大都会で失われたコミュニティの力や地域のまとまりがある。本市は、コミュニティを大切にし、市民と行政が協働する自立度の高いまちを創っていく。

そのために、市民に最も身近な区役所に、必要な権限と自主財源、人事権を移譲した。また市民自治を前進させるため、区毎に区自治協議会を設置した。区自治協議会は、区の課題解決やまちづくりについて、区役所と意見交換しながら、市民と行政の協働のまちづくりを行っている。さらに、学校区毎にコミュニティ協議会を組織し、さまざまな分野の知識や能力、意欲を持つ市民に、まちづくりの主役として活躍していただいている。

この3つの政令市像に、福祉や災害対策など市民の暮らしを守るという観点と、教育・文化の振興を図るという観定の2つが加えられて5つの都市像となり、新・新潟市の総合計画に盛り込まれた。

4 政令市効果の実感

第2章で政令市移行に対する本市の期待を紹介した。移行後2年足らずではあるが、現時点での政令市効果について述べる。

(1) 事務移譲による行政サービスの迅速化・充実化

県からは、法令等に基づく移譲事務826事務、県の事務処理特例条例による移譲事務255事務、県単独実施事務事業で移譲されるもの32事務の、合計1,113事務が新潟市に移譲された。

多様な権限が移譲され、市の主体的な判断で市民ニーズに合ったきめ細かいサービスや施策が実現できるようになった。また、権限移譲によって、市が直接許認可をする事務が

増え、県への経由事務がなくなるなど、事務処理が早くなった。例えば、

ア 市民生活・福祉の面では

精神障害者保健福祉手帳の交付は、申請日から判定結果受理日まで、県経由の時代は平均で39.5日かかっていたのが、市へ権限移譲後は、24.8日に改善された。

イ 都市整備面では

都市計画決定権限が拡充され、新潟駅の在来線連続立体交差事業に関係する計画が、市の権限で変更できるようになり、事前協議など手続きが省力化された。

また一部の国道を除き、市内のほとんどの道路が市管理となったため、市民にとって相談窓口がわかりやすくなった。

ウ 教育面では

市立の小・中学校の教職員の任免権が移譲され、新潟市の教員の採用が開始された。社会の変化などに対応しながら地域に根ざした教育を進めるため、市の教育ビジョンに沿った市立小中学校の校長を全国から公募した。

(2) 財源の拡充

政令市移行による歳入歳出の影響額を見ると、19年度予算の一般財源ベースで、軽油引取税交付金、宝くじ収益金の配分などで、歳入の増加が129億円、児童相談所の運営、国道道の管理などで歳出の増加が94億円となっている。

なお、本県においては、こども医療費助成制度等、県単独事業が、政令市移行を理由に制度の適用除外となる状況が生じたことをここで付け加えさせていただく。

(3) 区制施行による行政サービスの向上

8区役所を設置し、きめ細かな市民サービスの提供に努めた。市民からも政令市効果の第一位として、「区役所だけで必要な手続きができる」との評価をいただいた（平成19年

度市政世論調査結果より）。

また、区自治協議会の設置や、区ビジョンまちづくり計画の策定のほか、特色ある区づくり予算（各区一律2000万円）の配分によって、地域の特性を活かしたまちづくりが行えるようになった。市予算の中で、区役所に直接配当する予算の割合は21年度で6.2%と、政令市の中でも高い水準にある。

(4) 企業進出などの経済効果

- ・工業団地の順調な売却や複数のコールセンターの進出があった。
- ・14年度まで20件程度で推移していた中高層マンションの建設棟数が、15～18年度は約2倍に増加した。
- ・ロフトやジュンク堂など、これまで新潟市になかった店舗が進出してきた。

(5) 都市と旧市町村のイメージアップ

- ・観光客数、宿泊客数について、19年度は中越沖地震の影響で大幅な減少が予想されたが、微減にとどまった。
- ・コンベンション数、参加者数ともここ数年増加傾向にある。
- ・市役所職員の受験者数が増加している。志望動機に、政令市としての魅力を挙げる受験者が多い。
- ・旧市町村で行われていた祭りやイベントなどの参加者や観客が増加した。

(6) 最新・良質な行政情報の入手

国主催の説明会に参加したり、国と直接打合せを行うことによって、国の考えを直接聴けるようになるとともに、市の考えも直接伝えられるようになった。全国レベルの会議への参加や他の政令市との情報交換で、全国の動向や最新で良質な情報が得られるようになった。

(7) 職員の意識向上

日頃、国や他の政令市の職員とやり取りするなかで、彼らのスキルの高さなどに触れ、

職員の意識向上につながっている。

5 今後の課題

政令市の「制度」としては、移譲される権限がまだ十分ではないとか、移譲された権限に見合った財源が来ていないなどの課題が指摘されるが、基本的に政令市共通の問題であり、指定都市市長会として国に要請活動を行っており、ここでの記載は省略する。

本市の直面する課題として、以下の三点を挙げておきたい。

(1) 人口流出をくい止めるダム

新潟県は毎年大幅な社会減が続いている。特に18～19歳の流出が多い。県知事は「高校卒業まで多額の教育や福祉の投資をしながら、首都圏、関西圏の大学等に進学し、あるいは県外企業に就職し、その一部しか地元には帰ってこない、新潟県にとって多大な損失だ」と発言している。

新潟市は、新潟県からの人口流出を防ぐダムのような役割を果たす必要がある。魅力ある進学先や職場を持ち、都市としての魅力を持ち合わせるように努めたい。

(2) 東アジアに対する日本のゲートウェイ

新潟市には国際空港や港、高速道路、新幹線があり、これだけインフラが整った都市は全国でもそう多くない。また日本海側に位置し、既存の大都市からも距離があることから、東アジアに対する日本側のゲートウェイとして貢献できる条件を備えていると考えられる。

篠田昭市長は地方中枢都市として発展を続ける「札仙広福」に並び、「札仙新広福」と呼ばれるようになることが目標だと口にする。新潟市がそういう認知を受けられるよう、努力を重ねたい。

(3) 人材育成

政令市としての権限・財源を有効に活用す

るためには、組織・体制強化も重要であるが、様々な資源を実際に運用するのは、人であり、職員の能力向上が不可欠である。自戒の念を込め、上司からの指示待ちではなく、自ら考え、自ら行動する人材の育成に向け、取り組みを強化することが肝要と考える。

6 まとめ

政令市は、地方自治法で規定する基礎自治体としての「市」と、政令で指定する大都市としての「政令指定都市」の二面性を有している。

市民生活に直結した諸施策を着実に実行するとともに、国家的課題についても、全国のモデルケースたりうる先導的な取り組みを行うことが求められている。

また、本市はこれまでの政令市とは異なり、都市と田園という両方の特質を有する「田園型政令市」である。昨今の東アジア経済圏の成長や、穀物価格の急変と食料自給率向上への対応、エネルギー問題など最近のメガトレンドやパラダイムシフトに、迅速・確実に対応していく必要がある。

このような状況の下、本市の地理的優位性や、最大の特色である農業や環境ビジネスを取り巻く状況変化を的確に捉え、機敏に対応することが重要である。

本市の特色を十分に活かし政令市としての役割を果たすとともに、先輩政令市に学び、切磋琢磨することにより、政令市新潟のアイデンティティを確立し、本市のさらなる発展につなげたい。

指定都市市長会における 要請活動について

指定都市市長会事務局主査 松元幸四郎

はじめに

国において地方に関する施策を決定していく場合、地方の意見を聞きながら行うが、その地方の意見を代表して主張する団体の一つに指定都市市長会が存在している。私自身は指定都市市長会事務局に2年間ほど在籍し、税財政制度の要望に関する事務を担当してきたが、指定都市が直面している行財政の課題に対する解決策を国等に主張していくためには指定都市市長会の存在は重要であると実感している。また、現在、国等において道州制の導入が検討されており、その中で指定都市制度のあり方が不透明な状況となってきたため、なお一層指定都市の主張を明確に打ち出していくことが必要となってきた。しかし、指定都市市長会の存在やその具体的な活動について、一般にはあまり知られていない状況にあるため、以下、指定都市市長会における最近の要請活動について説明していくこととする。

1. 指定都市市長会と地方六団体

指定都市の市長を構成メンバーとする任意

団体としての指定都市市長会は、昭和23年1月に五大市共同事務所（横浜市、名古屋市、大阪市、京都市、神戸市）を設置したことに端を発したが、その後、大都市の主張をより機動的・効果的に表明し、指定都市の共同活動をさらに強化していくため、平成15年12月に発足した。

指定都市市長会のほかに、地方公共団体による同様の全国的連合組織としては、全国知事会、都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会があり、これらの団体は一般に「地方六団体」（表1）と呼ばれている。地方六団体は、地方自治法第263条の3第1項の規定に該当する全国的連合組織として総務大臣に届け出た団体であり、同条第2項の規定により地方自治に影響を及ぼすような法令等について、内閣に対し意見を申し出たり、国会に意見書を提出したりする権限が認められており、地方六団体による要望が国における地方自治制度の検討過程に実質的に影響を与えている。

指定都市の市長は全国市長会に加入していることから、指定都市も全国市長会の活動を通してその要望の実現を図っているが、全国

表1 地方六団体

(平成20年4月1日現在)

名称	構成団体数	会長
全国知事会	47都道府県	福岡県知事
全国都道府県議会議員会		秋田県議会議員
全国市長会	783市（17指定都市，39中核市，43特例市を含む）と，23特別区	秋田市長
全国市議会議員会		広島市議会議員
全国町村会	1,005町村（812町，193村）	福岡県添田町長
全国町村議会議員会		福岡県赤村議会議員

市長会に加入している市区の数が多いため指定都市特有の問題のみに照準を合わせた要望を行うことは困難な状況にある。そこで、指定都市の実態に即した要望を打ち出すとともに、より機動的・効果的な要請活動を行うために全国市長会とは別の任意団体として指定都市市長会を組織した。

また、指定都市市長会とは別に指定都市議長会も組織されており、市長と議会共通の国等に対する要望について、指定都市市長会は指定都市議長会と共同して要請活動を行っている。

2. 指定都市市長会の主な主張

指定都市市長会では、前述のような経緯から地方全体の主張との整合性を図りながら、大都市特有の要望も含めて地方税財政制度に関すること及び地方分権に関することを中心にして重点的に主張している。

(1) 地方税財政制度に関すること

① 国・地方間の税源配分の是正

地方全体の共通の要望として、国と地方間における税源配分の是正を求めている。

地方公共団体が自主的・自立的に地方行政を運営していくためには、国の関与を受けない財源を確保していく必要があるが、現実には、国税から財源移転される地方交付税や地方譲与税、国庫補助負担金に大幅に頼らざるを得ない状況にある。これでは、真の地方分

権を実現することは困難なので、国税から地方税に税源移譲し国と地方間の税源配分を是正すべきと主張している。ただし、何を基準に税源移譲すればよいかといった問題があるので、その点については、国と地方の役割分担に基づいて税源移譲すればよいとしている。しかし、厳密にはすべての事務事業について国と地方の役割分担を明確にすることは困難である。そこで、当面の措置として、まずは国税と地方税の税源配分を5：5とするよう求めている。ただ、国税から地方税に税源移譲すると、国の実質的な取り分が減ってしまうので、その分を埋めるために地方の意見を反映しながら国庫補助負担金を廃止するとともに、税源移譲することにより地方交付税が減らないよう措置すべきとしている。

② 大都市特有の財政需要に対応した都市税源の拡充強化

指定都市には一般市と異なる大都市特有の財政需要があるので、それに対応した都市的な財源として消費・流通課税や法人所得課税について指定都市への配分割合を増やすべきとしている。

指定都市は周辺地域からの人口の集中や企業が集積していることから企業活動や商業活動が一般市に比べて活発であり、それらの活動を下支えするために地下鉄や都市高速をはじめ都市インフラを整備してきている。また、一方で交通渋滞やホームレス問題などの都市的課題にも対策を講じていく必要がある。こ

のような都市インフラの整備や都市的課題への対策など大都市特有の財政需要の財源として都市的税源である消費・流通課税や法人所得課税が相応しいので指定都市への配分割合を上げるべきとしている。

③ 大都市特例事務に対応した大都市特例税制の創設

指定都市特有の問題として、大都市特例事務に係る財源措置不足を解消するために大都市特例税制を創設するよう求めている。

指定都市には、地方自治法第252条の19の規定により福祉や都市計画関係を中心に道府県に代わって行っている事務（大都市特例事務）がある。しかし、指定都市の財源構造は、国・道府県道の管理等に係る財源（道路特定財源）を除いて、他の一般市と同様な状況にある。そのため、事務は他の一般市より多く行っているのに、財源は手当てされていないといった状態が続いている。そこで、その手当てされていない財源分を道府県税から税源移転する大都市特例税制を新たに創設するよう主張している。

(2) 地方分権に関すること

平成7年から国の地方分権推進委員会が設置され地方分権改革がスタートした。このときの地方分権改革では、国と地方の役割分担を明確化することにより地方公共団体が自主的・自立的に地方行政を運営できるよう機関委任事務の廃止などを盛り込んだ地方分権一括法が制定された。その後、国と地方の役割分担に基づく事務権限の移譲が不十分であったこと、それに伴う国と地方間の財源移転を行う三位一体改革が不十分であったこと、国の組織のスリム化を図った省庁再編が不徹底であったことから、さらなる地方分権改革を推進する必要性が生じていた。

そこで、国と地方の役割分担に基づく事務配分を明確にするとともに、それに伴う税財

源の移譲や国の出先機関の廃止等を行うために、新たに国の地方分権改革推進委員会が平成19年4月に設置され、第二期地方分権改革（～平成22年3月）を推進することとなった。

指定都市としては、第二期地方分権改革において指定都市が道府県並みの事務を行っていることからそれに見合う法的な位置付けを確立するとともに、それを支える税財政制度を構築するよう主張している。

3. 主要要請活動

(1) 税財政制度を中心とした要請活動

指定都市市長会の要請活動は、指定都市の税財政制度に影響を与える国等の動きに合わせて行っていることから、国等の動きに沿って説明していくこととする。

なお、平成20年4月から12月までの主要要請活動の状況は表2のとおりである。

① 骨太方針2008に向けた提案

まず、6月中旬までに経済財政諮問会議において翌年度の予算編成の基本方針が検討され、「経済財政改革の基本方針2008」（以下「骨太方針」という。）として閣議決定されるが、その検討に合わせて3月頃から6月頃にかけて財務大臣の諮問機関である財政制度審議会から財務省の意見を実質的に代弁した建議が発表される。建議では、国家予算は勿論のこと、地方財政についても財務省としての意見が記されており、たとえば、地方六団体等では前述の指定都市市長会の主張と同様に、国から地方に税源移譲を求める主張を行っているが、この主張に対して、建議では税源移譲をすると、かえって地方間格差が拡大するとともに、その拡大を是正するために地方交付税の支出が増加するものとしている。そして、結果的に将来の住民・国民負担の増加をもたらすものと位置付け、税源移譲には

表2 平成20年4月～12月における主な指定都市市長会の要請活動等

要請活動日	提 案 (要望)	要 請 先
4月7日	道路特定財源関連法案未成立に関する緊急意見	各政党, 関係省庁
5月13日	道路関連法案等をめぐる動きに対する緊急アピール	各政党, 関係省庁
5月21日 ～5月23日	多文化共生社会の実現に向けた指定都市アピール	各政党, 関係省庁
6月10日	骨太方針2008に向けた提案	経済財政諮問会議議員, 各政党, 関係省庁
6月19日	後期高齢者医療制度をめぐる動きに対する緊急意見	各政党, 関係省庁
7月25日 ～8月6日	平成21年度国の施策及び予算に関する提案	各政党, 関係省庁
7月29日	道路特定財源をめぐる動きに対する緊急意見	各政党, 関係省庁
8月28日	国予算概算要求に関する意見陳述	自民党総務部会
10月8日	第二期地方分権改革に関する指定都市の意見(第3次提言)	地方分権改革推進委員会委員, 与党, 関係省庁
10月10日	メラミンが混入した中国産加工食品の安全対策について	各政党, 関係省庁
11月10日	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(平成21年度)	内閣府, 総務省, 財務省, 政府税制調査会委員, 経済財政諮問会議議員
11月10日	平成21年度税制改正要望	内閣府, 総務省, 財務省, 政府税制調査会委員, 経済財政諮問会議議員
11月14日	定額給付金に関する緊急意見	与党, 総務省
12月10日	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(平成21年度)	各政党
12月10日	平成21年度税制改正要望	各政党
12月21日	国予算案内示に関する意見陳述	自民党総務部会
12月22日	定額給付金等に関する緊急意見	与党, 関係省庁
12月25日～	真の地方分権改革の実現を求める指定都市のアピール	地方分権改革推進委員会委員

注) 会長談話並びに指定都市議会税財政関係特別委員会による要請活動は除いている。

批判的な意見が出されている。そこで、指定都市市長会では、このような建議をけん制するとともに、指定都市における税財源の拡充を求めるために、骨太方針に向けた提案を掲げて経済財政諮問会議議員及び内閣府、総務省、財務省に要請活動を行い、骨太方針が閣議決定した直後には指定都市市長会会長談話を発表している。

② 国の施策及び予算に関する提案(通称「白本提案」)

先の骨太方針に沿って各省庁では翌年度予

算の概算要望(以下「概算要求」という。)を策定する作業に入り、8月下旬には、各省庁から財務省に対して概算要求が行われるが、この概算要求の策定段階に、指定都市市長会では関係各省庁や政党に対して白本提案を掲げて要請活動を実施するとともに、自民党総務部会において意見陳述を行っている。

③ 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(通称「青本要望」)と税制改正要望

9月ごろから年末にかけて国会、政府、政

党では翌年度の税制改正や国の予算、それに伴う地方財政計画の策定作業に入る。特に、通常11月中旬ごろに国会が閉会するあたりから経済財政諮問会議や政府税制調査会、自民党税制調査会等において翌年度の税制改正や国家予算等について議論される。税制改正については、11月下旬から自民党税制調査会や与党責任者会議によって実質的に審議・決定の上、12月中旬の与党税制改正大綱に盛り込まれた後、法改正の手続きに入る。国家予算原案については、12月上旬頃に経済財政諮問会議において基本方針の案が示され、与党において審議・了承された後、総務省による地方財政計画や財務省による国家予算原案が示され、次期国会に提出される運びとなる。

このような国のスケジュールに合わせて、指定都市市長会では、前述の地方税財政制度に関する事項を中心とした青本要望と翌年度の「税制改正要望」について要請活動を行っているほか、経済財政諮問会議議員や政府税制調査会委員に対する要請行動等を展開している。また、地方財政計画や国家予算原案に対しては、自民党総務部会において意見陳述を行っている。

一方、青本要望に関して指定都市議会の税財政制度関係特別委員会による活動として、国会の衆参総務委員会に対する要請行動や各党派別要望等を実施しているところである。

④ その他緊急意見等

上記①から③までの要望における要請活動のほかに必要に応じて緊急意見を発表したり、緊急の要請活動を行う場合がある。

平成20年度では、道路特定財源関係として、暫定税率失効に伴う地方の歳入欠陥に対して地方特例交付金により全額を早急に措置することや、道路特定財源の一般財源化に伴い地方の財源が減ることのないよう求める緊急意見を7月29日に発表してきた。このほか、

「後期高齢者医療制度をめぐる動きに対する緊急意見」（6月12日）や、「定額給付金に対する緊急意見」（11月14日）等を国等に向けて発表している。

以上のような公式な要請活動を行うほかに、非公式な活動を行う場合がある。例えば、平成21年度に向けた国地方の税制改正において、道路特定財源の取扱いが大きな焦点となっていた。11月下旬ごろから道路特定財源のうち地方税としての自動車取得税と軽油引取税、国税としての自動車重量税について暫定税率を維持しつつ景気対策を講じるとの観点から時限的に減免措置を行う案が与党において浮上していた。これらの税収は直接又は間接的に市町村の重要な財源になっていることから、道路特定財源関係に実質的に関与している国会議員に対して、地方の実情を訴えつつ、同案を与党税制改正大綱に盛り込まないよう要望する要請活動を実施している。

(2) 地方分権を中心とした要請活動

今回の第二期地方分権改革では、平成19年4月から平成21年にかけて、内閣府に設置された地方分権改革推進委員会が政府に対し勧告を行い、同勧告に基づき政府は地方分権推進計画を策定後、同計画に基づく新地方分権一括法（仮称）案を国会に提出し、国会の審議を経て制定することとなる。現在までに地方分権改革推進委員会から第2次勧告まで出されているが、同勧告策定に至る過程において地方六団体、日本経済団体連合会などから意見・提言が行われている。

指定都市市長会としても同勧告に意見を反映させるため「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見」として平成19年8月に第1次提言（「中間的な取りまとめ」に向けたもの）、平成20年2月に第2次提言（「第1次勧告」に向けたもの）、平成20年10月に第3次提言（「第2次勧告」等に向けたもの）を地

地方分権改革推進委員会等に提出している。また、今春から夏にかけて最終勧告としての第3次勧告が予定されているため、指定都市市長会ではそれに向けた第4次提言を予定している。

4. 要請活動における成果と今後の課題

以上のように、指定都市市長会では税財政制度や地方分権を中心とした要請活動を実施してきたところであるが、その成果についてはどうか。

たとえば、国・地方間の税源配分を是正し、当面5：5とするよう重点的に主張しているが、この要望については、指定都市市長会だけでなく地方六団体等からも中長期的に主張されてきていることから国庫補助負担金を廃止して平成19年度に所得税から住民税に約3兆円の税源移譲が行われた。しかし、国・地方の税源配分の差は依然生じている状況にあるため、引き続き是正するよう政府・政党等に求めている。なお、この税源配分の是正については、地方分権改革推進委員会において第3次勧告に盛り込むことが現在協議されている。

また、地方分権関係では、義務教育の県費負担教職員の問題について要望を行っている。現在、採用や勤務評定といった教職員の人事管理については、指定都市の教育委員会が行っている。しかし、教職員の給与負担や、それに伴う教職員定数の設定などは道府県の教育委員会が行っているため、人事管理と給与費負担の「ねじれ」が生じており、このことが学級編制や弾力的な教職員配置を行う上で弊害となっている状況にある。そこで、指定都市市長会では県費負担教職員の給与負担を道府県から指定都市に移管するよう国等に要望していたが、このことについては地方分権改

革推進委員会の第1次勧告に盛り込まれることとなった。

このように、要請活動による成果は着実にあるものの、その実効性をさらに高めていくためには今後以下のような課題を解決していく必要がある。

まず、要望内容の決定は全市一致により行うとしている点にある。例えば、道路特定財源関係の要望では、その一般財源化のあり方について各市の間で意見が分かれた。国においては平成20年5月13日の閣議において道路特定財源を一般財源化する方針が決定されたが、その具体的なスキームが示されていない状況にあった。そのため、一般財源化するにあたってその裏づけとなる財政需要を道路整備中心とした表現にするか、そのような表現を止めるかで各市の間で意見が対立した。具体的には、一般財源化するといっても現実的にはその財源から道路整備費用に充てているのだからその分を削られては堪えられないので、道路整備に使っているということが分かる表現にした方がよいとする意見と、一般財源化される財源を社会福祉等に広く使えるようにするため道路整備に充てているという表現を削除すべきという意見とに分かれた。

このような意見の対立が最終的に収束しない場合には、全市が一致しないため当該要望は行わないことになる。極端な場合では、たとえ16市が賛成していても1市が反対すればその要望はできなくなってしまう恐れも生じてしまう。道路特定財源の一般財源化のあり方についての要望ではこのような事態を避けるために、一般財源化された財源の根拠となる財政需要を「道路整備などの事業」という折衷的な表現とすることにより全市が合意でき、要望を実施することとなったが、このように全市が一致した内容にした結果、要望事項の表現がぼやけたものになってしまうこと

が生じる。そのため、要請先からすれば、指定都市は何を求めているのか分かりにくいといった問題がある。

また、全市一致の原則は、機動力を阻害するといった問題もある。平成21年度の税制改正の議論における例では、平成20年12月上旬の自民党税制調査会において急速な景気悪化等を踏まえ、住宅ローン減税（所得税及び住民税）や自動車関係諸税（自動車取得税、自動車重量税等）の大幅な軽減措置が検討されている状況にあり、地方六団体は全国知事会の会長主導のもと平成20年12月10日に政府与党に対して「景気対策に伴う地方税等の減収への国費による確実な補てんについて」緊急要請を行っている。一方、このような場合、指定都市市長会においても緊急性があるため同様に要請活動を実施すべきであると思われるが、情報が不確定かつ流動的な状況で全市が一致するまでに時間がかかってしまうことが懸念されるため、指定都市市長会としては動きにくく、結果的に要請活動を行う時機を失ってしまう状況にある。

次に、地方六団体と指定都市市長会の違いから生じる問題がある。地方六団体は、前述のとおり一定の権限が法的に認められている

が、指定都市市長会はこのような権限を持っていないため要請相手先によってはその対応が地方六団体と異なっている場合がある。

5. 改革への取り組み

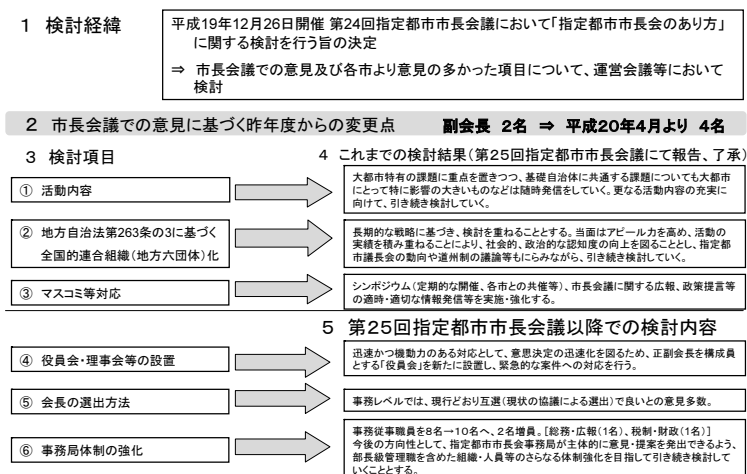
以上のように、実効ある要請行動を行っていくためには、全市一致とする原則や、地方六団体との違いから生じる問題に対処していかなければならない。

そこで、これらの問題に対処するために平成20年12月22日の第26回指定都市市長会議では、次のとおり決定した（詳細は図参照）。

まず、全市一致の原則についてであるが、この点については、緊急的な案件への対応は、意思決定の迅速化を図るために、全市一致の例外を認め、正副会長を構成員とする「役員会」を新たに設置し、役員会での意思決定に委ねることとした（図2参照）。今後、この役員会を実効あるものとするためには、役員会に委任できる具体的な内容や、緊急的な案件を実務者レベルで協議する組織等について検討していくことが必要である。

次に、地方六団体との違いから生じる問題についてである。この問題については、指定

指定都市市長会のあり方に関する検討



※ 第25回指定都市市長会議(平成20年7月29日開催)

図 平成20年12月22日 第26回指定都市市長会議資料(抜粋)

都市市長会も地方六団体と同じように届出団体となる方法が考えられるが、その場合、現在、指定都市が加盟している全国市長会との関係を整理する必要が生じてくる。先の市長会議ではこの問題について、当面はアピール力を高め、活動の実績を積み重ねることにより、社会的、政治的な認知度の向上を図ることとし、指定都市議長会の動向や道州制の議論等にもらみながら検討していくこととした。

6. おわりに ～道州制導入に向けて～

指定都市の主な主張と最近の要請活動等を中心にして今まで述べてきたが、最後に、今後、指定都市を取り巻く情勢の変化と、それに対して指定都市は何を主張していけばよいのかという点について少し触れておきたい。

現在、道州制導入に向けて政府与党等において検討が進められている。平成20年度までの状況では、政府として道州制ビジョン懇談会、与党自民党として道州制推進本部のほか地方六団体や日本経済団体連合会において検討が行われている。これらの検討の中で、指定都市について、道州制ビジョン懇談会の中間報告では「政令指定都市や大都市圏域の基礎自治体のあり方については今後検討」とされているほか、道州制推進本部では、今後も引き続き検討としつつも、「基礎自治体は基本的に権限機能に差をつけず一律にすべき」や「大都市州は望ましくない」、「基礎自治体は現在の中核市程度の規模（人口30万人以上（少なくとも10万人以上）」）とし、基礎自治体には現在の指定都市と同等の権限を与えるべきとする考え方が出されている。

一方、これまで大都市制度を必要とする理由として二重行政の弊害の排除や都市問題への対応を指定都市では掲げてきているが、道州制導入に向けた政府与党等での議論や、中

核市制度の創設等により指定都市とその他の一般市との垣根が低くなってきたことを踏まえると、先の理由だけで今後も指定都市制度の存在を主張していけるのか不安が残る。

例えば、二重行政の弊害を排除するためとする理由について、市民にとっては道府県に権限があろうと指定都市にあろうとどちらでもよいことであり、むしろ住民本位に考えれば、たらいまわしにされないワンストップな行政サービスの提供が受けられるかどうかにあるのではないかと考える。単純に考えると、これだけネットワーク化が進む現代では、基本的に本社機能が集中している東京だけを特別視すればよいことかもしれない。その上でネットワーク内のハブ機能を指定都市にという考え方もできるが、日本全体がこれだけ都市化してきている状況では、そのハブにも特別視することは困難ではないか。

そこで、ネットワーク内における指定都市の意義という観点からアプローチすると、指定都市がその都市圏域において、これから積極的に新たな広域事務を担っていくから必要だという考え方を取り入れていくことも一つの方法ではないかと考える。その場合、指定都市が現在も広域的な部分を担っていて不足があるからその分の財源を国や周辺市町村に要求してしまえば、国や周辺市町村から指定都市は距離をおかれてしまうであろう。むしろ、周辺の市町村が困っている部分を指定都市が助けることによりネットワークにおける指定都市というハブ機能の必要性をクローズアップさせることが肝要かと思う。

いずれにしても、今後、道州制導入に向けて指定都市の存在意義を市民の目線において理解が得られるよう検討していくとともに、政府与党をはじめ関係機関に主張していくことが必要である。

大都市行政を支える税財制度

神戸市行財政局主税部固定資産税課長 山下太郎

はじめに

わが国の国民経済活動に占める大都市の役割は極めて大きい。大都市といえば、大都市を中心とする圏域の経済活動の拠点、昼間人口が夜間人口を圧倒している等のイメージが一般的である。本稿では、大都市とは何かの論証は省略し、便宜上、大都市とは地方自治法第252条の19に規定する政令指定都市（以下「指定都市」という。）を想定して稿を進める。指定都市は、わが国の人口の約2割、商業活動（商業年間販売額統計）の約3割を占める等しており、また、財政支出をも合わせるとわが国の経済を牽引する大きな役割を担っている。一方では、過密や集中に起因する都市的課題も抱えており、これに対応する税財制度は充分とは言えない状況にある。

本稿では、大都市行政を支えるべき歳入の中心である税制と主な財政制度の役割と課題について述べるが、大都市における税財制度の問題とは、土台となる市町村税財制度の問題（※大都市も小さな町村も同じ税制であることの問題点が隠れている点に注意）に起因するところが大部分を占めるので、市町村税財制度の問題点について言及することが稿の

相当部分に渡ることとなる。本稿の主旨は、大都市行政を支える税財制度は、大都市の果たすべき役割に比べ、その財源としては極めて不十分なものである点に尽きるものであるが、その解消策としては、国税と地方税（都道府県税と市町村税を指す。）の「税源配分の割合」を「国」と「市町村及び都道府県（以下「地方団体」という。地方公共団体のうち、地方税を課税できる主体をいう。）」のそれぞれの「役割分担（これ自体も地方分権に充分に対応していないため見直す必要がある。）」に応じて見直すことに尽きるものである。そこで、税の基本的な役割、地方税と地方債の制度、地方交付税制度、大都市税制を支えるべき基幹税の役割と課題、大都市税制における課題と順次述べる。

I 税の基本的な役割（所得、資産及び消費に対する税制の基本的な考え方と課題）

税は、国民生産の成果物を課税対象とするが、近代税制では、所得、資産及び消費を対象とすることに大分類されているので、これに従い順次述べる。

(1) 所得に対する税

「所得」に対する税には、個人所得に対する税と法人所得に対する税がある。本項では、個人所得に対する税について述べ、法人所得に対する税については、大都市税制にふさわしい性格を有するものとして独立した項として述べる。

ア 個人所得に対する税と国、市町村及び都道府県の行政サービスとの関係

① 個人所得は、稼得の由来に応じて給与所得、事業所得、配当所得等に分類されるが、いずれの個人所得も市町村が提供する行政サービスによってもたらされる便益との間には牽連性があると考えられているので、個人所得に対して地方税を課することは市町村の行政サービスの対価を求めるものとしてふさわしいものである。また、都道府県が提供する行政サービスの対価としても同様にふさわしいとされているので、結局、地方団体が課する個人所得に対する税（以下「個人住民税」という。）は、地方団体が提供する行政サービスの対価としてふさわしい税と言える。

② この点、国税である所得税は、国が提供する行政サービスの対価としての側面がないとは言えないが、「所得再配分機能」が主となっている点で、個人住民税と相違している。

③ なお、経済政策の一環として、所得税を政策的に減税することがあるが、バブル経済崩壊後、政策誘導的な機能を全く予定していない個人住民税を、この政策減税に付き合わせる事が頻出している。個人住民税に対する政策減税は、税の性格や地方団体の財政自治の観点から厳に避けるべきものである。

イ 夜間人口者が負担する個人住民税と大都市税制の問題

個人住民税は、当該地方団体の住民が負担するものであるが、課税技術上の制約により住民登録されている者即ちいわゆる夜間人口対象住民が負担することとなる。そうすると、都市部によく見られる現象で言うと、昼間は他都市に通勤等を行う住民は、当該他都市から行政サービスによる便益を得ながら、当該他都市の個人住民税は負担しないために、受益と税負担との関係において不均衡が発生している。とりわけ、大都市は、地域の経済圏の中心となっているので、夜間人口を大幅に上回る昼間人口の流入が生じ、それに伴って様々な大都市特有の行政需要が引き起こされることとなる。そこで、昼間人口者に対しても提供している行政サービスについて対価としての応分の負担を求める税制（大都市税制というべき）の創設が課題となると考える。

(2) 資産に対する税

資産に対する税において、国税、地方税を通じて最も大きな地位を占めているのは「市町村税としての固定資産税」である。本稿の主旨に沿うものであるが、全市町村共通の課題があるので、固定資産税については本項で述べる。固定資産税以外の資産に対する税は省略する。

固定資産税は、住民税（個人及び法人）とともに普遍的（※課税客体がどの市町村にもあまねく、かつ、必ず存在しているとの意味。）な税であり、市町村税として最もふさわしい税とされている。

ア 固定資産税と大都市財政への牽連性

① 固定資産税（土地、家屋及び償却資産を課税客体とする税）は、客観的な資産価値を具現化する「固定資産税評価額」の多寡と、地方団体（議会）の意思によ

る「税率」の高低の組み合わせによってその負担の程度（割合）が定まるが、わが国では、全国的にはほぼ同一の税率を採用しているため、評価額の多寡が税負担の多寡を左右することとなる。

② その結果、固定資産税収入は、市町村内の固定資産の資産価値の総和に比例することとなるが、固定資産の資産価値の形成には、市町村が提供する行政サービス（インフラ整備、公益施設等提供）による便益の結果もたらされるものが相当のウェイトを占めていると考えられる。とりわけ、資産価値の形成に大きく貢献する行政サービスの提供量の多さは大都市になる程顕著となるので、大都市の提供する行政サービスによる受益の対価として固定資産税は最もふさわしいと位置づけられるものである。さらに、大都市部においては、提供する行政サービスによってもたらされる便益の蓄積によっても資産価値は上昇するとの関係も顕著に認められる。

③ なお、わが国の税率一本化現象に対し、イギリス連邦国家（※イギリスに影響を受けた国も含む）で採用されている固定資産税（property tax）における「レート（Rate）」制度（地方団体内の評価額総額を分母とし、当該地方自治体の必要な予算額を分子として除算して求められた Rate＝税率。その年度の徴収税額＝その年度の必要予算額との発想。）は、財政地方自治の観点から大変参考になる。

イ 固定資産税の課題

固定資産税は、固定資産を保有していることに着目した税なので、本来は保有価値を税負担の基礎とすべきであるが、保有価値の把握は困難であるので、次善の策として移転価値（※処分価値、最高裁判例では「交換価値」

と表現。）を税負担算定の基礎としている。移転価値を採用することの短所は、土地神話崩壊後にあっては、不動産取引市場の価格事情に左右され、地価下落時には、税収が大幅に減収となり、市町村財政の基盤が不安定となる弊害がある。

市町村、とりわけ、大都市の基幹税目として安定的な地位を保ち続けるためには、不動産取引市場の悪影響を遮断するような税制上の措置が求められる。

(3) 消費に対する税

所得及び資産に対する税とは異なり、消費に着目する一般的な税制度（個別消費税は除く。）は歴史的には新しい。わが国には、国税である「消費税（税率4%部分）」と地方税（※都道府県税であり、市町村へは交付金として交付。）である「地方消費税（税率1%部分）」から構成されるいわゆる「消費税（総税率5%）」が存在するが、税源が普遍的に存在し、都市的な消費・流通機能を都市住民が利用する便益との間に密接な関係が認められる税として、今後、大都市税制に一層ふさわしい地方税としての役割を果たすことが期待される。そこで、その役割の拡充強化を検討する際には、理論的に参考となる「一般消費税」ないし「付加価値税」も言及して述べる。

ア 消費に対する税と付加価値税に至る分類

① 消費に対する税とは、物品やサービスの消費に担税力を認めて課する税である。最終的な消費行為そのものに対して課する『直接消費税（入湯税、ゴルフ場利用税等）』と最終消費行為の前段階で物品やサービスに対する課税が行われ、税負担が物品やサービスのコストに含まれることによって最終消費者に転嫁することが予定されている『間接消費税』がある。

- ② 『間接消費税』には、原則としてすべての物品やサービスの消費に対して課される『一般消費税』と特定の物品やサービスの消費に対して課される『個別間接消費税（酒税等）』がある。
- ③ 『一般消費税』の中には、各取引段階の付加価値（※原材料の製造から最終消費者への販売に至るまでの各段階において事業が国民経済上新たに生み出した価値）を課税対象とする『付加価値税（Value Added Tax、欧州から発展し広まる）』があり、この税は、仕入税額の控除にあたって「インボイス（※付加価値税登録番号、財貨・サービスの内容、税抜対価、適用税率・税額等の課税に必要な事項を記載した売主から買主への送り状のイメージ。公式定義がないため、このイメージは筆者の私見による。）」への記載を条件とし、インボイスを次の買主に送っていくことを順次繰り返す『インボイス方式』と、帳簿等に記載することにより税処理を完結させる『帳簿方式』に分かれる。

イ インボイス方式付加価値税とわが国の消費税の対比

- ① インボイス方式付加価値税（※欧州を中心に採用）は、前段階までの税抜き計算を正確に行えることから、国際的競争中立性を維持できること、取引の証拠資料となるインボイスが発行されることにより課税対象取引が多段階・大量であったとしても、インボイスのくさび効果による相互牽制作用が働くことにより高い課税捕捉率を確保できること、非課税項目や複数税率を設けることが可能であること等との長所がある。さらに、インボイス利用の本来の目的からはずれるが、取引の証拠となる前後のインボイスをク

ロスチェックすることにより、法人及び個人の所得の捕捉率を高めることが可能となる長所がある（※この方式の税を採用している諸国の法人及び個人の所得に対する税の捕捉率の高さは外国税制専門家の間にはよく知られている）。

- ② これに対し、わが国のいわゆる消費税は、実質的に「帳簿方式付加価値税」と分類されるようであるが、その実質が「帳簿方式」であるが故に前段階までの課税対象や税額を正確に算定することができないとの短所（※インボイス方式の長所の裏返し）を有しており、この短所は地方消費税の拡充・強化を企てようとする場合に大きな障壁となる。この課題については、後述IV(2)の地方消費税の項で述べる。

II 地方税と地方債の制度の役割と課題

(1) 地方税の役割と課題

- ① 地方団体が提供する行政サービスによって住民及び法人住民は、直接ないし間接的に便益を享受することとなるので、その対価として応分の税負担を求めるといのが地方税の基本思想である。直接ないし間接的に便益を享受した国民生産の成果物が個人所得として把握される場合には個人住民税として、固定資産として把握される場合には固定資産税として、消費・流通の便益を享受しているとして把握される場合には消費税（※国策上の判断や課税技術上の都合から地方消費税や地方消費税交付金という姿であるが）として応分の負担を求めるものである（※地方税における応益性と応能性の議論は本項では実益がないので省略）。
- ② 地方団体は、地方自治の本旨に適う行

政サービスを提供する責務があるが、この行政サービスは、景気の変動等に左右されず、継続的、かつ、安定的に提供し続けなければならない。したがって、社会情勢や景気変動等によって税収が大きく変動する税目は地方税、とりわけ、基礎的な行政サービスを提供しなければならない市町村税としてはふさわしくない。このような観点から、どの市町村にも普遍的に存在する、個人所得及び法人所得を対象とする個人住民税及び法人住民税、固定資産を対象とする固定資産税並びに消費行為を対象とする地方消費税（地方消費税交付金）は市町村の基幹税目にふさわしいものである。ただし、景気変動や地価変動等の影響を全く排除はできないので、これらの影響をできるだけ遮断するような税制上の措置の検討が不断に求められている。

- ③ また、地方自治の観点から、地方税は、地域住民がその代表としての議会を通じて地域における地方税の税率（税負担の程度・割合）を決定することが求められている。この点、基礎となる消費税の税構造上の課題（IV(2)で後述する）をそのまま引き継ぐ地方消費税は、地域住民の代表である議会のチェックを全く受けない点で、地方税として大きな課題を背負っている。

(2) 国からの譲与税及び都道府県から市町村への交付金の役割と課題

国からの譲与税（地方道路譲与税、石油ガス譲与税、航空機燃料譲与税、自動車重量譲与税及び特別とん譲与税）及び都道府県からの交付金は、用途を限定されているものが大部分であるが、基本的には固有財源である。ただし、譲与額及び交付額の算定方法が機械

的に定まっていることにみられるように個々の市町村の全体としての一般財源所要額を保障しようとする性格を有していない点で本来の固有財源としては不十分である。

(3) 地方債制度の役割と課題及び地方税との役割分担

- ① 地方債は、地方団体が、事業の財源を調達するために一会計年度を超えて行う借入金である。地方債の機能は、第一に、財政負担の年度間調整を図ることができ、計画的、効率的な財政運営ができること、第二に、世代間の負担の公平を図ることができることにある。例えば、道路、橋梁、学校、公共施設等の相当長期間に渡って将来の住民にも便益を提供できる施設等は、将来の住民もその地方債の将来の元利金の支払いによって適正な負担をすることとなり、世代間の負担の公平を図ることができる。さらに、上水道事業や交通事業等にあっては「受益者負担の原則」にも適うとの利点も存する。
- ② この点、現在の住民が享受する行政サービスの対価として現在の住民が負担する地方税とは性格を異にするものである。
- ③ 地方債は、借金であり、できれば避けるべきものと否定的に誤解されている向きもあるが、制度の趣旨に則り、適切に発行される限り、地方団体の適正な財源である。もっとも、地方債の安定的な発行を支えるためには、当該地方団体への財政的信頼があることが前提となっており、そのためには、地方税の安定的な確保が必須条件である。このように、地方税と地方債は相互補完の関係に立っており、今後ともその適切な共存が望まれるものである。
- ④ なお、バブル経済崩壊後、国策に協力

するために、地方債を大量発行する事態も生じているが、地方債のあり方として望ましいものではないことは、個人住民税等で述べたことと同旨である。

Ⅲ 地方交付税制度の役割と課題

(1) 制度の概要と経過

- ① 地方交付税は、地域間の財政力格差の是正（財政調整機能）と、一定水準の行政サービスを維持するための財源の保障（財源保障機能）を目的とした、国が地方団体に配分する交付金（地方交付税交付金）であり、補助金とは異なり用途に制限のない一般財源である。
- ② シャップ勧告を受けて昭和25年に創設された『地方財政平衡交付金制度』の欠点（※総額には国税とのリンクや一定の枠がないこと）を補う形で昭和29年に地方交付税制度が創設され、地方団体の標準的な財政規模を算定し、財源不足を保障する形式がとられた。
- ③ 地方交付税（普通交付税）は、「基準財政需要額（地方団体の財政需要額）」から「基準財政収入額（地方団体の標準的な税収等の一定割合）」を差し引いた「財源不足額」に応じて交付される。
- ④ 経済成長期には、需要額の増加を税の増収で賄ってきたが、景気の低迷期には借入金と地方交付税に地方債を組み合わせる方式により投資的経費等の財政需要の増加に対応してきた。バブル崩壊後は、景気対策のため事業費補正等の手法を使って投資的経費の拡大を図ったが、借入金を積み上げる結果となった。平成13年以降は拡大路線を転換し、縮小・簡素化と方向転換している。総額が縮小したとはいえ、その大部分は全額地方交付税で保

障される赤字地方債（臨時財政対策債）で賄われている状況にある。現在、地方交付税は収入額（法定税額分）を超えて支出されており、借入金残高が累増している。

(2) 地方交付税制度の危機とあるべき姿

- ① 地方交付税財政の悪化によりその存続が危ぶまれているが、その主な要因としては、「基準財政需要額が大幅に拡大したこと」「需要と制度を支える収入の乖離」が上げられる。

「基準財政需要額が大幅に拡大したこと」については、バブル崩壊後、景気対策としての需要拡大政策と大幅な減税（※いわゆる恒久的減税）が相乗し、さらに、基準財政需要額は、景気対策としての投資的経費の増加に、高齢化の進展に伴う社会保障関係費の増加も加わっている（※基準財政需要額に占める公債費の割合が急上昇）。

「需要と制度を支える収入の乖離」については、地方交付税の収入額は、国税の一定割合（所得税の32%、酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%及びたばこ税の25%）とされているが、制度創設以来法定税率分どおり運用されたことは一度もない。

- ② 地方交付税は、地方団体の役割に応じて標準的な地方税収が確保されていれば、地方財政に対して「財政調整機能」「財源保障機能」は例外的に発動されるべきである。

ところが、所得、資産及び消費という課税客体となり得る国民生産の成果物が少なくとも標準以上に存在する大都市においてさえ、その大部分が地方交付税の交付団体となっているとの現状は、地方

交付税制度に内在する問題ではなく、むしろ、それを越えた問題であると考えべきである。それは、国と地方団体との税源配分自体に問題があることを示しているものであり、地方交付税制度の修正に頼ってこの問題を解決しようとするのではなく、国と地方団体との税源配分の見直しを行った後に地方交付税の問題を解決することが求められているというべきである。

IV 大都市行政を支えるべき基幹税の役割と課題

大都市行政を支えるべき基幹税は、既に述べた個人住民税及び固定資産税と、本項で述べる法人住民税及び地方消費税（地方消費税交付金）が挙げられるので、本項でこれらの税の役割と課題について述べる。

(1) 法人住民税

法人所得に対する税は、個人所得に対する税と同様に、法人が地方団体から提供される行政サービスの対価として、また、国から提供される行政サービスの対価として、それぞれ、法人市町村民税、法人都道府県民税、法人税（国税）を負担するものである。なお、法人税が、国が提供する行政サービスの対価性よりも、「所得再配分機能」を期待されていること、国策につきあうような形での法人住民税減税策は、税の性格や地方団体の財政自治の観点から避けるべきものであることは個人住民税の項で述べたことと同旨である。

ア 法人住民税と大都市における課題

- ① 法人住民税は、税収の大部分を担う『法人税割（※法人所得に対する税であるが、課税技術上、法人税額を基礎に計算され、法人市町村民税は法人税額の

12.3%、法人都道府県民税は5%とされている。）』と法人所得の有無にかかわらず外形的基準（※資本金等や課税地域内における従業者数の区分ごと）により段階により定額課税される『均等割』から構成される。

- ② 法人所得に対する税における税収配分は、実効税率による配分率でみると国が70.8%、都道府県が20.5%、市町村が8.7%となっており、この市町村の8.7%という配分は、大都市も小さな町村も同じ扱いである。

- ③ 法人に対して大都市が提供する都市的行政サービスの対価としての法人税収配分はわずかに8%台にとどまっていることは、大都市で行われる法人活動が、大都市が提供する直接的な行政サービスにとどまらず、派生する都市的便益全体の上に成り立っていることを考えると、大都市に対して負担すべき税負担はあまりに小さいと言わざるを得ない。法人活動は、行政区域を超えて行われるものであり、また、便益も行政区域を超えて複合的なものとして享受するものであることが想像されるため、大都市が提供する行政サービスと付随して生まれる便益を係数化して、受益と税負担の不均衡を指摘できれば、その問題点を具体化することができるものである。しかしながら、その試算は困難であるので、問題点を指摘するにとどまるのは残念なところである。いずれにしても、この8%台というのは明らかに過小である。そこで、まずは、法人が、国、都道府県、市町村に対して、とりわけ、大都市に対してあるべき税負担の姿を検討することが必要であり、その後、国、都道府県、市町村、大都市の間の役割分担に応じて税源配分を見直す

必要がある。

イ 地方法人所得課税の偏在論について

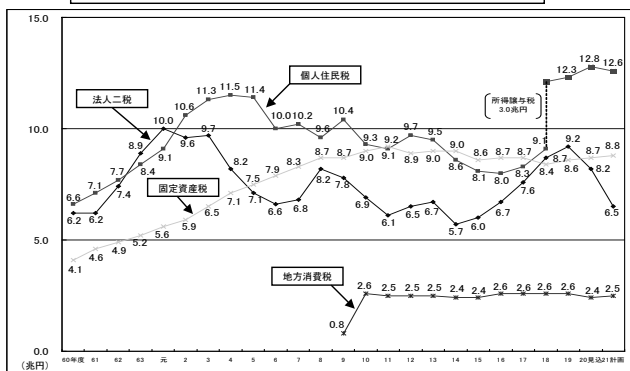
- ① 近時、都道府県ごとにその夜間人口1人当たりの『地方法人所得課税（法人都道府県民税、法人事業税及び法人市町村民税をまとめて総称する概念。）』についての税収額比較（例：兵庫県の法人事業税収及び法人県民税収の総和を兵庫県の夜間人口で割った金額比較）により、地方法人所得課税の税収は偏在しているとの問題提起がなされている。
- ② 法人所得に対する税収は、法人がどれだけ存在しているか、法人がどれだけ法人所得（※課税対象となるもの）を得たか（※いわゆる黒字、赤字の問題）等の要素が複合的に混合した偶然の所産に過ぎない。法人が多数存在し、法人所得が多かった地方団体は、地方法人税収の総額が多くなるが、夜間人口が相対的に少ないといった場合、法人税収を夜間人口で割ると、当然のことながら、夜間人口1人当たりの地方法人税収額は多いということになる。逆に、法人税収が同規模の地方団体で夜間人口が相対的に多い場合には、夜間人口1人当たりの地方法人税収額は少ないということが算数的に求められる。
- ③ このような比較は意味がないものであるが、法人が大都市から享受する行政サービスの対価としての税負担の配分割合が過小であるとの問題を検討する際の議論の前提を歪めるばかりでなく、このような偏在議論によって、法人税収の絶対額が多いことは偏在であり、絶対額の多い地方団体から少ない地方団体に税源移譲（再配分）を行うべきとの税における受益と負担の関係をないがしろにする議論に陥り得ることが問題である。

ウ 地方団体による税源涵養策としての法人誘致策の課題

インセンティブとして税制上の優遇措置を設けて法人（企業）を誘致する施策が全国の地方団体で見られるが（※都市間競争の様相）、法人が過度に集中している首都圏から過疎の地方へと分散され、国内の法人の適正配置化を通じて国内産業の均衡ある発展を促す効果を生むのであれば、望ましいものである。しかしながら、税制上の優遇措置を講じるだけの財政的余裕のない弱小自治体から法人（企業）を収奪するだけの結果を生むのであれば、税制としては正しい姿とはいえない。

(2) 地方消費税

- ① 資料にあるとおり、地方消費税は税収構造が極めて安定しており、物品やサービスに対する住民の消費行為と地方団体の行政サービスによりもたらされる便益との間に関連性があると考えられるので、地方税の基幹税として、とりわけ、あるべき大都市税制としてふさわしいものである。
- ② 消費税創設時には、その20%が「消費譲与税」として都道府県に譲与されていたが、平成6年の税制改革の一環として、消費譲与税に代えて都道府県税として「地方消費税」が創設され（※消費税率に換算すると1%）、都道府県は税収の2分の1を市町村に、人口と従業者数で按分して交付することとされた。
- ③ 地方消費税は、地方税とはいえ、都道府県が直接課税権者として徴収する税目ではなく、納税義務者が、国税である消費税（税率4%）と併せて国に申告納付することとされ、国から払い込まれた地方消費税相当額（税率換算1%）について、最終消費地に税収を帰属させるため、



(注1)平成19年度までは決算額(超過課税分及び法定外税を除く地方財政計画額ベース)、20年度は決算見込額、21年度は地方財政計画額である。
 (注2)個人住民税は、道府県民税(均等割、所得割、利子割、配当割及び株式等譲渡所得割)及び市町村民税(均等割、所得割)の合計である。
 (注3)法人二税は、道府県民税(法人均等割、法人税割)、市町村税(法人均等割、法人税割)及び法人事業税(地方法人特別課税とを含む)の合計である。
 (注4)固定資産税は、土地、家屋、償却資産の合計である。

消費に関連した基準により都道府県間において「清算(※税額相当を相互に分配し合うこと)」され、さらに、一定額が市町村に「交付金」という形で交付するという仕組みが採用されている。

- ④ 都道府県間にあつては「清算」、都道府県から市町村へは「交付金」という形式は本来の地方税のあり方として望ましいものではない。そこで、交付金のあるべき姿としての地方税に変革したり、あるいは、とりわけ大都市税制の充実との観点から、大都市を新たに課税権者に加えること等を企てる必要があるが、その場合には次のような課題が立ちほだかる。

現行消費税は、実質的には「帳簿方式付加価値税」であることはI(3)イの項で述べたところであるが、地域で発生した付加価値ごとに地域の地方団体が課税し、税収はその納税地に帰属させる(原産地原則)ことが仕組めれば、地方税化の検討はさほど難しくないのであるかもしれない。

一方、各地域の付加価値に対しその地域の地方団体は課税するものの、納税されたすべての税収は財・サービスの最終消費地に帰属する(仕向地原則)ことになるのであれば、納税地と税の帰属地が

異なることとなり、税の帰属地である最終消費地に納税地から税を移転する必要が生じること、都道府県境では境界統制ができないとの問題点が存することから、地方税化は相当な困難を伴うことが予想される。後者のままであるとするならば、これらの課題点が抜本的に解決されるまでは、都道府県に対しては現行の地方消費税で、市町村へは現行の交付金での形を維持することを基本としながら、その配分の充実を考えていくほかない。

- ⑤ 地方税として成り立たせるためには、地方付加価値税地域で発生した付加価値に対して地方団体が課税し、税収はその納税地に帰属させることが前提なので、今後、この点を課題としていくべきであると考えられる。

V 大都市税制における課題

(1) 大都市特例税制の創設要望

指定都市は、道府県に代わって行っている一定の事務(大都市特例事務。例えば、国道・道府県道の管理等)について必要な経費が指定都市の税源として措置されていないため、税制上の措置不足額を道府県から指定都市への税源移譲、すなわち、大都市特例税制の創

設により解決することを要望している（「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての指定都市要望書」9ページ）。

指定都市の住民は、大都市特例事務についての行政サービスは「指定都市から受益」しているにもかかわらず、対価としての負担は「道府県への納税」という形となっていることは「行政サービスの受益とその負担の関係にねじれ現象が生じている」と唱えるものである。

(2) 大都市税制の課題

大都市が提供する行政サービスの形式的な財源が国や道府県からの補助金、交付金等であるとしても、実際の提供主体は大都市であるので、その負担は大都市への納税によるのが本来の姿であろう。そうすると、大都市住民が納める税の配分は、行政サービスの実際の提供主体に対応すべきであり、現状からすると、道府県から指定都市への税源移譲を求める大都市特例税制の創設にもまして、大都市における国、道府県、大都市相互間の税源配分のあるべき姿を求めるべきであって、国から大都市への税源移譲、すなわち、大都市特別税制の創設を課題とすべきである。

あとがき

基幹3税、地方交付税その他の固有財源がその本来の姿で充実が図られることが、大都市行政を支える上で必須条件となる。基幹税のうち特に地方消費税については、今後、安定的な大都市税制としてその充実を図っていく必要があると考えるので、税理論上課題がある（※税理論以外は課題がないという趣旨ではない）消費税及び地方消費税において、地方消費税を地方税としてふさわしい構造とすることの検討も必要であると考え、税理論

的な課題の言及に紙面を多く割いたが、大都市税制の進展のために、この点の研究等が進展することを強く期待するものである。

汶川地震の被害と復興の取り組み状況

清華大学都市計画設計研究院公共安全研究所 所長 顧 林 生

1. 震災の被害状況

2008年5月12日午後2時28分に、M8.0の「汶川地震」が発生した。中国政府はこの大地震を「建国以来、破壊性が最も強くて、被害範囲が最も広範で、救援救助活動が最も難しかった大震災」と公式評価した。

この大震災の被害と復興状況を述べる前に、まず被災地を取り囲んだ震災前の地域経済と社会の背景を紹介しておく。自然地理から見れば、被災地は「高山高原地域」（海拔3,000-5,000m）、「中山間峡谷地域」（1,000-5,000m）、「平原丘陵地域」（海拔500-2,000m）という三つの異なるタイプに区分され、標高5,000mのチベット高原から標高500m前後の四川盆地へと変わる複雑な地形からなり、地震など自然災害が多発し、岷江、涪江、大渡河、沱江等四川省の主要河川と長江などの国家の一級河川の水源涵養機能を持つ上流地域であるが、生態系が災害には脆弱である。社会状況においては、少数民族の羌族（＝チャン族）の国内における主要な集中居住地域であるが、民族問題を抱えているチベット民族も多数住んでいる。自然条件により、東側の都市平原部を除いて殆どは貧困地域になっている。し



図1 被災地の地域区分

かし、都江堰灌漑施設、四川省のジャイアントパンダ保護区などの4つの世界自然文化遺産、8つの国家指定と24の省指定の観光名所がある。2つの国家指定と12の省指定の歴史文化都市がある。

被害の特徴は、まず、非常に破壊性が強かった地震であることである。日本の気象庁震度基準によると、震度5弱から7までの振動が80～120秒間も継続していた。余震は頻繁に起こり、2008年9月1日までM6以上8回、M5以上39回が発生し、9月25日までの余震累計が31,222回に達している。

つぎに、震災の影響範囲が広がったことである。断層は深さ30kmであるが、長さが約300

表1 被災影響地域の行政区分と被災人口地域区分

地域区分	所在省	県(市, 区)	数	面積と人口
国家復興計画範囲	激甚災害地	四川省	10	13.3万km ² 1,987万人 (統計人口)
	準激甚災害地	四川省	29	
		甘肅省	8	
		陝西省	4	
一般被災地	四川, 甘肅, 陝西, 重慶など	186	約37万km ² 2,638万人	
影響地域	同上	180		
合計			417	約50万km ² 4,625万人

注：四川省の漢源県、石棉県、九寨溝県、甘肅省の舟曲県、陝西省の宝鶏市陳倉区は政治的な配慮で「極重災区」と「重災区」の指定を追加された。

出所：中国政府の公表された資料より整理



図2 被災影響地域の行政区分と国家復興計画地域

出所：清華大学都市計画設計研究院公共安全研究所。国家減災委員会の原本地図より加工した。

kmに渡って、内陸型の巨大な災害を引き起こした。四川、甘肅、陝西、重慶等10省(区、市)の417県、4,667郷(鎮)、48,810村に及んだ被災面積は50万km²で、被災人口が4,625万人に達した。特に、表1のように、激甚災害地域(中国語で「極重災区」という)と準

激甚災害地域(中国語で「重災区」という)は、51県(区、市)、1,271の郷鎮、14,565の行政村で約13.3万km²、統計人口が約1,987万人になった。

第三は、人身被害がひどかったことである。昨年10月2日までの公式統計によると、地震

による死亡者は69,227人、行方不明者は17,923人、2,000m以上もの高山地域や地下鉱山や学校などの廃墟や瓦礫などから救出された被災者は84,017人、緊急避難住民が1,510万人、負傷者は430万人、生活支援必要者が881万人であった。特に、学生の死亡者が19,065人になってしまったと言われている。同地域の過去地震を見ると、1933年8月25日に西北部の茂県晁溪地震はM7.5で9,300人の犠牲者を出した。死亡者数を比較すれば、1556年陝西省華県地震83万人、1976年河北省唐山地震24万余人、1920年寧夏自治区海原地震23万人、1303年山西省洪洞地震20余万人の死亡者に次ぎ、この汶川地震は中国の地震の史上第6位になっている。

第四は、経済と社会の損失が大きかったことである。国家の被害調査と評価によると、51県（区、市）の直接経済損失が約8,451億元（約10兆1,400億円）に達し、2007年度GDP約2,418億元の3.5倍に相当する。そのうち、行政別にみると、被害は殆ど四川省に

集中して91.3%を占めている。甘肅省と陝西省はそれぞれ全体被害の5.8%、2.9%しかない。さらに、その内訳を見ると、都市と農村の住宅は27.4%、学校、病院とその他非住宅用の公共建物は20.4%、道路、橋梁、その他都市インフラは21.9%、企業、商業、農業などの産業セクターは30.3%を占めていることが分かる。

家屋などの建物の損害について、倒壊家屋は約778.91万間（＝部屋）、損壊家屋が2,459万間である。そのうち、農村住民の全壊住宅は10,709.6万㎡、重度損壊住宅（半壊）は9,432.2万㎡となっている。都市（市と鎮）住民の全壊住宅は1,887.9万㎡、重度損壊住宅（半壊）は5,836.2万㎡となっている。倒壊を含んで被害を受けた学校と医療施設はそれぞれ7,444校と11,028箇所である。表2によると、四川省の家屋と公共建設の直接経済損失は2,076億元に達している。都市部（城市と県城）と農村部（建制鎮と郷）では、全壊住宅はそれぞれ1,994万㎡と1,815万㎡、重

表2 四川省震災地区の家屋と公共建築の被害損失表

	全壊建物 (万㎡)				重度損壊建物 (万㎡)				一般損害建物 (万㎡)				直接経済損失 (億元)		
	都市部（城市と県城）		農村部（建制鎮と郷）		都市部（城市と県城）		農村部（建制鎮と郷）		都市部（城市と県城）		農村部（建制鎮と郷）		住宅	公共建築	合計
	住宅	公共建築	住宅	公共建築	住宅	公共建築	住宅	公共建築	住宅	公共建築	住宅	公共建築			
成都	661	559	77	4	398	186	220	12	965	437	3	1	180	104	284
徳陽	551	605	1168	182	874	860	1511	232	1453	1154	3303	154	495	247	742
綿陽	460	227	287	141	1837	905	757	373	1284	632	569	280	409	201	610
広元	182	129	90	2	375	56	161	6	205	15	208	24	97	24	121
雅安	37	8	20	1.4	69	44	40	7	163	66	296	21	28	10	38
阿バ	49	65	73	54	187	165	80	122	130	132	8	7	45	46	91
遂寧			7.98				16.13				145.3		4.84		4.84
南充	27.92	1.92	50.19	3.36	24.15	4.88	54.35	32.91	74.1	7.38	288	6.65	22.59	4.07	26.67
その他	26.08	6.08	41.83	2.64	80.85	21.12	707.5	19.09	1812.9	205.6	664.7	43.4	144.6	13.9	158.49
合計	1994	1601	1815	390.4	3845	2242	3546.98	804	6087	2648.98	4820.3	537.05	1426.03	649.97	2076

出所：四川省建設庁抗震応急指揮部（2008年5月26日）

表3 四川省震災地域の家屋全壊と重度損壊（半壊）の被害を受けた人口と世帯数

	家屋全壊の被害を受けた人口と世帯数				家屋重度損壊の被害を受けた人口と世帯数				合 計			
	都市部 (城市 と県城)	農村部 (建制鎮 と郷)	合 計		都市部 (城市 と県城)	農村部 (建制 鎮と郷)	合 計		都市部 (城市 と県城)	農村部 (建制鎮 と郷)	合 計	
	万人	万人	世帯数	万人	万人	万人	世帯数	万人	万人	万人	世帯数	万人
成 都	16.4	2	65846	18.4	9.9	5.9	55070	15.7	26.3	7.9	120917	34.2
徳 陽	21.9	9.1	94641	31	34.8	11.8	142067	46.6	56.7	20.9	236708	77.6
綿 陽	26	16.6	145146	42.6	103.8	43.9	504254	147.7	129.8	60.5	649400	190.3
広 元	15.4	7.5	95095	22.9	31.6	13.2	188071	44.9	47	20.7	283166	67.7
雅 安	1.6	3.7	16489	5.3	3	7.4	32111	10.5	4.7	11.2	48600	15.9
阿 バ	3	10.4	35229	13.4	11.5	11.4	60321	22.9	14.5	21.8	95550	36.3
遂 寧		0.3	834	0.3		0.6	1685	0.6		0.8	2519	0.8
南 充	1	1.7	8162	2.7	0.8	1.9	8202	2.7	1.8	3.6	16364	5.4
その他	6	16.8	48359	22.8	37	119.4	369960	156.4	43	136.2	418360	179.2
合 計	91.3	68.1	509801	159.4	232.4	215.5	1361741	448	323.8	283.6	1871584	607.4

出所：四川省建設庁抗震応急指揮部（2008年5月26日）

度損壊住宅（半壊）はそれぞれ3,845万㎡と3,546.98万㎡，一般損害住宅はそれぞれ6,087万㎡と4,820.3万㎡となっている。農村部に比べて，都市部の住宅被害状況は大きかったことが分かる。学校，病院，政府機関などの公共施設は都市部の被害はもっと大きかった。これは，北川，汶川，映秀，青川等の町がほぼ全滅状態になり，都江堰市のような都市が大きなダメージを受けた原因である。表3によると，四川省だけでは，震災地域の家屋全壊と重度損壊の被害を受けた人口と戸数（＝世帯数）は合計607.4万人と187万1,584戸である。そのうち，都市部は323.8万人，農村部は283.6万人となっている。昨年の統計に対して，今年3月8日に四川省政府の記者会見によると，四川省の損害を受けた農村住宅は347.6万戸である。そのうち，再建が必要なのは126.3万戸，補強が必要なのは126.3万戸である。都市部では，再建が必要なのは31.25万戸，補強が必要なのは141.75万戸である。

経済活動にも大きなダメージを受けていた。

年出荷額500万元以上の非国有工業の企業の中で6,443社が生産停止に追い込まれた。そのうち，四川省の企業は5,610社である。工業企業の直接経済被害は961.8億元になっている。中央政府管理監督の現地国有企業の直接経済損失が414億元に達している。農地と農業施設もダメージを受けて，4,462万頭の家畜は被害を受けた。農業の直接経済被害は404.2億元になっている。

第五には，インフラは大きな被害を受けて，それぞれ中枢機能が一時中断されたことである。インフラについては，地震により，2,473のダム，822箇所の水力発電所，899箇所の堤防，8,426箇所の水道施設は，被害を受けた。震災地域には16本の国道と省道，宝鶏・成都線等6本の鉄道が被害を受けて運行中断された。破壊された道路は34,125km，送電線が61,524kmに達している。

第六には，二次災害は震災直後と復興期間に，被災地には大きな危険と問題をもたらしていることである。昨年6月24日に汶川地震

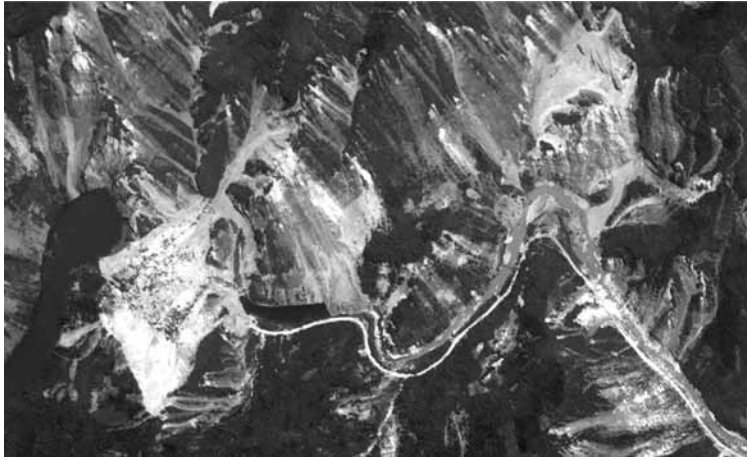


図3 四川省綿陽市安県高川郷の堰止湖と山崩れ

出所：中国科学院と中国科学技術省により提供（2008年5月19日）

の震災救援と復興再建に関する国務院報告書によると、地震により地質災害は12,536箇所となった。そのうち、崩落は3,619箇所、土砂崩れと地すべりが5,899箇所、土石流が1,054箇所になった。そのうち、被害を受けた場所は1,964箇所となり、35の大きな堰き止め湖が形成された。これらの堰き止め湖は290鎮、1,460村落、51.2万人に危険を晒している。地震により起きた崩落、土砂崩れ、土石流、地割れ、断層の地表化などにより、土地823,045.09畝（=54,869.67ha）、そのうち農地177,581.42畝（=11,839.23ha）は破壊された。

このような被害に対して、復興再建には下記のような課題を抱えている。

- (1) 悪化したり破壊されたりした生態環境を回復する。破壊された植生、水源、土壌など自然環境修復だけでなく、二次災害が起きるリスクが高い地域とリスクが低い地域の異なる復興を行うべきである。
- (2) 資源と環境の受入能力が後退した問題に対処する。一人当たり耕地面積が減少し、耕地の質が低下したことにより、農民の安定収入を確保することに重大な困難を克服すべきである。

- (3) 再建する土地空間が不足して移転する課題を抱える。一部の地域で再建のスペースは限られ、多くの地区は再建する条件がなく、別の地域で町、村落を再建して被災者を移転して定住させなければならない。
- (4) 企業などの経済打撃と失業問題を解決する。企業が大きな破壊を受けたので、雇用が大きな課題となる。多くの被災地は現地の工業発展により就職問題を解決する条件を備えていない。
- (5) 心理的な恐怖の問題が存在している。被災地の多くの住民は部屋無し、農地無し、仕事無しの「三無」人員となり、災害による心理的な恐怖心を加え、被災者に対する心のケアは長い時間がかかる。
- (6) 破壊された文化遺産と崩壊したコミュニティを救済する。物質文化遺産と非物質文化遺産は大量に破壊され、チャン族文化の伝承が至急な課題となる。
- (7) 復興の長期化と被災地の長期発展を考慮に入れる。住宅再建などの被災者が直面する緊急課題を短期間で解決することと被災地の長期にわたる持続的な発展の能力を強化することを両立させる。

2. 大震災の教訓と地震対策の改善

地震発生後、中国政府は迅速に国家緊急初動体制を立ち上げた。国家破壊性大地震危機管理マニュアルに基づき、国務院抗震救災総指揮部（＝国家震災対策本部）を設置し、総指揮を務める総理大臣温家宝は16時40分に北京を立ち、19時10分に成都の軍事用の太平空港に着陸し、即座に都江堰市に駆けつけた。23時40分に国務院抗震救災指揮部会議が開催された。国家地震緊急救援隊は16時40分に初動体制に入り、解放軍総参謀部と武装警察総部へ緊急連絡して緊急出動準備を要請した。16時45分に救援隊は出動命令を出させ、190名隊員が15トン機材を持って20時に北京の南苑空港を立ち、22時40分に成都太平空港に着き、13日0時30分に都江堰に到着し、救援活動を始めた。救援物資の提供などの生活支援を担当する民政部は14時28分後、開催中の大臣会議を中止し、国家災害救援救済初動1級体制に入り、対策本部を設置し、10万テントと20万布団の空輸指令を出した。中国人民解放軍は12日15時42分に空軍の19の飛行機を派遣してから、15日まで10万人兵士が全国から震災地に駆けつけた。治安と消防を担当する国家公安部と武装警察部隊は17時41分に第一緊急命令を出して、全国公安機関を出動させた。結局、公安部消防局は35都市の消防特動大隊、325の消防特動中隊を動員して現地に合計13,434万人を派遣した。

SARS 後5年間かかって整備された国家危機管理体制がこの震災においてすぐ対応できたことは、世界から高く評価されている。しかし、この震災に対して、前述した自然要因以外に、社会と経済などの要因により、予防、緊急救援、復興の各段階においてさまざま問題が絡んでいると反省しなければならない。現在では、各省庁別の反省を行ったが、

まだ国家の全体的総合評価を行っていない。ただ、昨年の後半期、地震防災法の改正に当たって、国務院法制局と中国地震局は以下の7点に震災の教訓をまとめた。①地震防災計画の作成と実施を十分できなかった。②地震重点観測地域における国家の観測が不足であった。③地震観測と予報に関する設備投資が不足し、観測能力向上を妨げている。④都市部において地震災害に対応する総合防災能力が弱かった。⑤農村の住宅には耐震設計が殆ど行われていなかった。⑥住民は地震などの防災意識が低くて、自助と共助の能力が不足し、防災組織化されていなかった。⑦地震緊急救援システムが未整備の状態におかれ、避難テント、仮設住宅などの生活復興がルール化されていなかった。

防災観点からみれば、30年間の改革開放と市場経済の発展に伴ってきた影の部分が露呈していると言える。例えば、国家地震重点観測地域として地震観測と予防、応急と危機管理などの防災上の各段階における対策が不十分で一貫性がなかった。特に、断層のある龍門山の後ろの奥の山間部の観測網は整備されていなかったという専門家の指摘もあった。トルコ、イランなどの類似した中山間部の地震の教訓を十分に取り入れていなかった。農村と都市において住宅、学校、病院などの建築基準があっても、施工問題や経済問題などで十分または殆ど実施されていなかった。近代化と経済の急成長に伴って「高速度、高密度、高強度」の都市化に対して、地震災害に対応する都市総合防災能力が弱くて追いつかず、都市の安全空間と避難場所が不足していた。生態系環境の厳しい被災地において土地に対する人口の過剰問題と開発問題があり、震災前に16.36万人の住民が過剰人口になっていた。

これに対して、震災後の防災対策改善と法

整備が全国で行われている。地震防災法は11年ぶりに改正され、2008年12月27日に可決された。改正のポイントは6つある。①地震防災計画作成を義務づける。②震度速報、余震判定など地震観測強化を図る。③建造物の耐震設計制度の改善、学校、病院などの耐震設計のレベルアップ、農村住宅の耐震普及、学校の地震防災教育強化、住民の地震応急訓練の実施を通じて地震災害予防力を高めていく。④地震応急マニュアル化と緊急救援隊づくりを強化させて、国際緊急救援隊の受け入れと調整制度を作る。⑤救援段階においては、仮住まいの計画、土地確保、生産復旧などの政府責任を明確にする。⑥復興において政府による震災後の復興計画作成、心のケア、移転再建の基準作成をしなくてはならない。

都市・農村住宅建設省は、防災基準を見直して強化させ、『都市インフラなど公用施設災害防御基準管理規定』を2008年12月1日に施行した。都市の道路（橋梁）、軌道交通、上下水、ガス、熱、公園緑化、環境衛生、地下施設、道路の照明等施設と付属施設、地震、台風、雨雪凍結、暴雨、地質災害などの自然災害に対応する防災工事の防災基準を厳しく満たさなくてはならない。災害及び二次災害リスク、災害に対応する性能や機能の停止による影響、災害発生時の保障能力に関する評価を行い、対応政策を講じる。都市の広場、駐車場、公園緑地などオープンスペースを利用して避難場所を作る。

地方政府の取り組みについては、北京市政府は昨年6月から現在まで、地震断層と地質災害の調査、インフラの調査と耐震補強、学校や医院などの公共施設の調査と補強、緊急避難場所用の土地と施設の調査と計画作成、地震関係の教育と訓練の実施、法律と基準の修正など対策を講じている。

3. 復興再建計画とその取り組み

日本と比べて、中国には「災害対策基本法」、「災害救助法」、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」のような災害救助と再建復興に関する総合法はなかった。しかし、地震発生後一ヶ月のうち、6月8日に「四川震災再建復興条例」は制定された。これは、中国では初めて制定された地方災害を対象にする国家主導の復興再建に関する行政条例である。仮住まい措置（過渡的安置）、被害と環境に関する調査評価、復興再建計画、復興再建の実施、資金調達と政策扶助などが条例に盛りこめられている。人間本位と被災地の自立的再建を重視し、安全と災害弱者を優先的に考慮に入れ、震災の調査評価を行い、再建環境アセスメントを実施することが強調されている。

崩壊された町と村の移転再建について、条例第32条ではこのように規定される。「被災地内の都市や農村で完全な破壊を受けている、重大な安全上の危険要素を抱えている、あるいは、人口規模が環境容量を超えているなど、外部で新建設が必要となり土地を選定する場合は、地震活断層もしくは生態破壊や洪水の恐れのある地区、斜面滑落、崩壊、土石流、土地陥没などの災害区域及び伝染病自然疫病発生地を避けなければならない。被災地の県級以上の地方人民政府は、新建設地区について関係部門や専門家を含め論証を進め、公衆の意見を聞いた上、一級上の人民政府の承認をえなければならない。」現時点では、移転再建を許可されたのは北川だけである。他地域への移転再建が必要な25の鎮の立地選定作業は昨年未開始した。汶川、青川、映秀、漢旺など部分移転の町は計画初期段階になっているところである。

復興条例によると、国務院発展改革部門は

計画作成委員会の委員長、四川省人民政府、都市・農村住宅建設省は副委員長を務めて、陝西省と甘肅省、科学技術部などの38の國務院関連部門と共同して震災復興再建計画を策定し、國務院の承認を受ける。これに対して、四川省は「省汶川地震震災後再建計画委員会」を設置し、蔣巨峰省長が委員長、副省長、省政治協商会議副主席、省副秘書長、省發展改革委员会主任、省建設庁長、成都市、德陽市、綿陽市、広元市、雅安市、阿坝自治州の被災地の政府トップが副委員長を務める。メンバーは、省經濟委員会、教育庁、民政庁などの32部局と中国科学院成都分院からなる。委員会の下には事務局（弁公室）および総合企画、計画起草、復興政策、資金調達、資料データ、専門家という6つの分科会を設置した。

計画体系には、震災復興再建総合計画という一本の基本計画と、都市体系計画、農村建設計画、都市と農村住宅建設計画、インフラ整備計画、公共サービス施設建設計画、生産力配置と産業調整計画、市場サービス体系計画、防災減災及び生態系修復計画、土地利用計画の9つの部門計画から構成される。部門計画策定に当たって、中央担当省庁と被災地の地方政府の関係部局と一緒に作業を行い、最後に中央レベルで調整する。

国家復興再建総合計画は8月12日に中国語版と英語版で国内と海外でパブリックコメントを求めた後、8月27日に國務院で認可された。計画の重点は、都市と村落の配置、住宅建設、インフラ整備、公共サービス施設建設、農業と工業の生産施設建設、防災減災と生態環境および自然資源と歴史文化遺産保護、土地整理や再造成などにある。第1章は復興基礎（被災の概要）、第2章は全体要求（復興にあたっての基本的考え方）、第3章は空間配置（地域ごとの復興の適否を定め、それに応じた産業、人口、用地の配置の方針）、第

4章は都市と農村住宅（住宅の補強または再建の方針）、第5章は都市建設（都市内インフラの復旧と歴史文化施設の復旧方針）、第6章は農村建設（農業生産の回復と農村インフラの復旧方針）、第7章は公共サービス（学校、医療、文化、体育、就業支援施設の復旧方針）、第8章はインフラ（交通、通信、エネルギー、水利施設の復旧方針）、第9章は産業振興（工業、観光、商業、金融サービスの復旧方針）、第10章は防災減災（災害防止、観測、救助体制の構築方針）、第11章は生態環境（自然修復、汚染防止、土地整理の方針）、第12章は心のふるさとづくり（心のケア、ふるさと意識の支援方針）、第13章は政策措置（財政措置、税制措置、金融政策、土地政策、産業政策、援助政策の実施方針）、第14章は復興資金（資金調達、融資メカニズム、資金配分の方針）、第15章は計画実施（計画の実施、管理、監督検査の方針）に関する復興再建の内容、方針、日程などを決める。

復興再建の目標期間を8年間に設定するが、まず前三年間（2008-2010）の基本目標を打ち出し、後ろの五年間目標（2011-2015年）は、第十二次五ヵ年國民經濟と社会發展計画に組み入れる。

復興資金の総額は約1兆元を見積もられている。これは2007年度の四川省の域内のGNPに相当する。その総額の中には、中央財政により拠出される復興再建基金が約30%を占める。残りの70%は、地方政府の財政投入、非被災地の地方政府よりの対口支援、国内銀行の商業融資、金融市場よりの融資、国外の政府借款、被災者や企業の自己資金と借り入れなどで賄われる。中央政府は2008年度に中央財政から震災復興再建基金700億元を拠出し、そのうちの400億元を農村住宅再建に当てることを決めた。

三年計画の基本目標は、「基本的な生活条

件と経済発展レベルは災害前のレベルに達すること」と「経済・社会の持続可能な発展に充実な基礎を築き上げること」とする。具体的には、住宅再建について、各家庭にはマイホームを持ち、町と農村住民の住居再建を基本的に完成させることにより、被災地の住民が安全、エコノミー、実用、土地節約型の住宅に安住することができる。就職確保に関して、各世代の就職を確保し、各家庭に少なくとも一人が安定的な仕事に就くように、都市住民の可処分所得と農村住民の純収入は被災前のレベルを上回る。生活保障においては、被災者の基本的な生活を保障し、義務教育、公共衛生・基本医療、公共文化体育、社会福利など基本公共サービスを受ける。施設整備には、交通、通信、エネルギー、水利などインフラの機能を全面的に修復し、施設の保障能力が災害前のレベルを超える。経済成長に関しては、経済を発展させ、特色ある産業を成長させ、産業の構造と空間の立地の最適化を計り、地域経済の発展能力を強化させる。最後の環境改善では、生態が改善され、生態系の機能がだんだん回復し、防災能力が明確に高まる。

被災地域を適宜再建区（再建促進地）、適度再建区（再建調整地）、生態重建区（再建禁止地）に分けている。この三つの地域人口はそれぞれ772.8万人、1,180.1万人、33.8万人になっている。各地域の特徴、位置づけと発展方向、産業配置、人口措置などは表4のように明確に定められた。

このような計画に対して、昨年後半の世界金融危機の影響とそれまでの復興状況により、3月6日に全国人民代表大会では、温家宝総理は「政府工作報告」で復興目標達成期間を一年間繰り上げるような修正案を出した。被災地の復興再建を速く推進することは、2009年度の国家課題という重要な位置づけとされている。「もと定めた3年間の復興目標をできるだけ2年以内で達成するよう力を入れ、被災者を一日も速くより幸せに暮らせる」という政治目標がさらに出されている。具体的には、全面的に国家復興再建総合計画を実施し、今年中央財政から1,300億元の震災復興資金を拠出する。農村と都市の住宅再建を早く促進し、住宅の補強と新築の実施を結びつける。全壊と半壊の農村住宅の再建任務を基本的に完成させ、年末までに新築の住宅に入

表4 三つの地域区分の特徴と復興方向

	適宜再建区（再建促進地）	適度再建区（再建調整地）	生態重建区（再建禁止地）
面積(km ²)	10,077 (7.6%)	38,320 (28.9%)	84,199 (63.5)
人口(万人)	772.8 (38.9%)	1,180.1 (59.4%)	33.8 (1.7%)
地域特徴	四川省の龍門山の山前平原と龍門山脈とつながる低丘陵地域、甘肅省の渭河と涇河河谷地帯と徽成盆地、陝西的漢中盆地の周辺と関中平原の過渡地帯	四川省の龍門山の山後高原地区と山中峡谷地帯、甘肅省の西秦嶺山区、陝西省の秦巴山区、その他開発の制限地域	四川省の龍門山の地震断層帯中核地域と高山地区、甘肅省の庫馬と龍門断層帯、陝西省の勉略洋断層帯、及び各種の保護区等。
位置づけと発展方向	工業化都市化の促進、経済・集聚の集積による経済振興、産業と雇用創出の地域。(都)徳(陽)綿(陽)経済区、天水経済区、関中経済区の重要地域の一部となる。	保全優先、適度開発、拠点と軸型の発展、人口規模が適度で、生態環境が良好で、産業特色のある地域となる。	保全と修復を中心に、自然文化資源と希少動植物資源を保護し、少量人口が分散居住する地域となる。
産業配置	産業連関強化、比較優位産業発展、産業基地	観光業を重点に、生態農業を次に、鉱産資源の適度開発、工業開発区の制限	観光、農林牧業を適度に、工業復旧禁止
人口措置	人口移入	域内の人口	人口移出

表5 農村住宅の復興再建

項目		合計	四川	甘 肅	陝 西
補 強	戸数 (万戸)	168.36	144.38	11.88	12.10
新規建設	戸数 (万戸)	218.87	191.17	22.98	4.72
	部屋数 (万間)	656.61	573.51	68.93	14.17

表6 都市住民の住宅

項目		合計	四川	甘 肅	陝 西
補 強	面積 (万㎡)	4712.99	4437.03	220.06	55.90
新規建設	戸 (万)	72.03	68.71	2.85	0.47
	面積 (万㎡)	5489.29	5290.97	170.12	28.20

表7 都市インフラ復旧と整備

分野	項目	合計		四川		甘 肅		陝 西	
		修復	新規	修復	新規	修復	新規	修復	新規
道路 交通	道路 (km)	2548	1509	2301	1332	180	94	67	83
	橋梁 (箇所)	728	123	635	58	54	22	39	43
	バスターミナル (箇所)	450	207	419	130	24	3	7	74
水道	浄水場 (箇所)	451	15	442	12	8	-	1	3
	水道管 (km)	4153	2363	4055	2085	74	119	24	159
ガス熱	ガス中継場 (個)	203	15	203	10	-	2	-	3
	ガス管 (km)	2052	791	2049	590	-	-	3	201
	熱生産場 (個)	3	4	-	-	3	4	-	-
	供热管网 (公里)	6	41	-	-	6	41	-	-
汚水 処理	処理場 (箇所)	331	27	328	21	3	3	-	3
	汚染管 (km)	800	7256	765	6350	29	471	6	435
ゴミ 処理	処理場 (箇所)	47	8	39	1	5	5	3	2
	中継地 (箇所)	665	87	565	9	44	60	56	18

表8 教育施設の再建復旧目標

(単位：校)

項目		合計	四川	甘 肅	陝 西
小学校		3462	1973	1194	295
	うち：寄宿制	1503	955	253	295
中学校		970	769	144	57
	うち：寄宿制	891	710	124	57
高 校		153	112	28	13
中等専門学校		217	189	20	8
	うち：技術工業学校	60	56	1	3
高等院校 (点)		24	22	1	1
特殊教育学校		23	21	1	1
幼稚園		270	250	17	3
その他		62	62	-	-

表9 農業施設と生産基地の復興復旧目標

農業生産施設	農地10.05万haの復旧，農業生産のハウス2880万㎡，家畜舎2211万㎡，養殖池1.23万ha，灌漑水揚水ステーション9982箇所，農道18392km
高品質の食糧・油生産基地	水稻生産基地20箇所，玉蜀黍生産基地14箇所，馬鈴薯生産基地21箇所，な菜の油生産基地23箇所，オリーブ木基地0.73万ha
特色のある果物と野菜生産基地	野菜基地33箇所，特色果物基地18箇所，食用菌基地13箇所の造成
茶・葉草・桑生産基地	生産基地13箇所，漢方葉草生産基地23箇所，桑産業基地28箇所
畜牧業生産基地	年間出荷890万頭肉猪生産基地，年出荷226万頭肉羊生産基地，年出荷42万等肉牛生産基地，年4.2万頭乳牛生産基地，年出荷800万匹地鶏生産基地，年650万匹ウサギ生産基地，年産500トン蜂蜜製品生産基地
水産生産基地	特色のある水産養殖基地39箇所
林業産業基地	木竹原料林基地1.93万ha，胡桃等特色経済林基地1.53万ha

表10 工業生産の復旧と開発区整備

	小 計	四 川	甘 肅	陝 西
原地復旧事業	2261	2057	152	52
原地再建事業	729	564	99	66
外地新規事業	611	459	103	49
合 計	3601	3080	354	167

表11 産業開発区

撤回合弁，移転の工業集積ゾーン	阿坝水磨工業園区，平武南坝工業園，北川工業園，安県花ガイ工業園区，青川工業集積区，什邡イン華工業園，什邡穿心店工業区，綿竹龍蟒河工業集積区，綿竹高尊寺化学工業集積発展区
面積拡張の国家級，省級開発区	綿陽高新技術産業開発区，江油工業園区，徳陽経済開発区，広漢経済開発区，彭州工業園区，都江堰経済開発区，隴南西成（隴南）経済開発区等
新規の循環経済産業集積区	成都，徳陽，綿陽，広元，天水，漢中の循環経済産業集積区

表12 心のふるさとづくり目標

心りハビリ事業：中小学校における心理ケア教育の実施，病院にける心理科の設置，マスコミ事業体における特別番組の企画，専門家とボランティアのコミュニティ（村落）への派遣，心ケアの特別相談ホットラインの開設，心ケア指導専門家の研修，被災地のボランティア・ハンドブックと心ケアのハンドブックの開発編集
羌族文化復旧事業：国家レベルの羌族文化生態保護実験区の建設，損壊の深刻な羌族文化遺産，希少な無形文化財の実物と資料の修復，被害地の文物，文化典籍と無形文化財の緊急修復，民間文化データベースの作成，羌族文化普及教材の編成
汶川地震遺跡保護と整備：北川县城，映秀鎮，漢旺鎮等の地震遺跡の保護；博物館とそのたの記念場所と記念施設の建設

居できるよう保証する。学校の復興再建を促進し，今年末までに95%以上の学生が恒久校舎で勉強できる。交通，通信，エネルギー，水利等インフラの復興再建を継続的に推進し，地質災害の二次災害予防，生態系の修復，環境整備と耕地の回復を結びつけて実施する。重点産業調整進行計画の実施と結びつけ，被

災地の産業復興と発展を促進する。対口支援と中央の部門別援助を引き続きより効率的に実施する。

国の復興計画に対して，被災地の都市と農村復興計画の作成作業は昨年末までに殆ど完成した。

4. 被災地の復興状況

2008年11月27日に、国務院は汶川地震の救援と計画など復興前期緊急作業を終えて、「汶川地震抗震救災総指揮部」を廃止し、「国務院汶川地震震災復興再建工作調整小組」を設立して本格の復興実施調整段階に入った。組長は国家発展改革委員会主任が担当する。副組長は国家発展改革委員会副主任、財政部副部長、住房城郷建設部副部長が務める。国務院33部門の担当者がメンバーとして全員参加する。事務局は国家発展改革委員会の西部開発司に置かれ、その責務に震災後の復興復旧関係の政策調整、復興計画実施への指導、復興計画の中間評価と総合まとめがある。

昨年9月22日の国務院抗震救災総指揮部の報告によると、民政部は被災地に救援物資としてテント157.97万個、布団486.69万枚、衣類1,410.13万枚、燃油409.7万トン、石炭875.3万トンを提供した。住宅・都市農村建設部は9月10日までに、677,131戸の仮設住宅（プレハブ式）を建設し、その作業を全部完了した。財政部は9月22日まで被災地の関係政府に震災救援資金768.06億元を投入した。中央財政による投入は693.37億元で、そのうち応急救援救済資金290.12億元、震災後復興再建資金403.25億元となっている。地方財政の投入は74.69億元となった。民生部の報告によると、9月22日まで海外と国内から受けた義捐と物資は合計594.61億元で、そのうち実際に帳簿に登録されたのは594.01億元である。被災地に送付したのは合計268.80億元である。水利部の報告によると、9月22日まで、被害を受けた水道管は48,275.5kmであるが、すでに修復済は45,237.2kmである。国家発展改革委員会は被災地に中央備蓄救援食糧から476,172トン、食用油12,102トンを提供した。交通運輸部の担当している道路については、

被害を受けた53,295kmのうち、修復して開通したのは53,018kmである。年間出荷額500万元以上の企業は5,320社生産稼動に入ったが、まだ325社は生産停止になった状態である。商務部の統計では、9月22日までに震災の被害を受けた商業施設（個人経営店舗を含む）138,960社のうち128,154社が営業再開をした。就職支援については、被災地以外の地域への就職斡旋を受けたのは210,725人であり、現地就職者は846,245人となっている。

復興資金計画と調達状況について、昨年11月12日に四川省の震災半年報告によると、同省の資金総需要は2010年投資完成額3万億元で、そのうち2008年7,900億元、2009年1.2万億元、2010年1.01億元のように仕分けられる。資金の投入先については、中央政府から中央復興再建基金2,000億元、四川省地方財政から3,000億元、中央政府と四川省の内需拡大から3,000億元、民間銀行と企業などから22,000億元を調達する。すでに調達済の資金（昨年10月末）は中央復興再建基金の344.9億元、国家開発銀行及び四大国有銀行からの貸し出し647.3億元、対口支援省（市区）と香港、マカオよりの1,152支援事業協定による計画支援資金約270億元である。そして、四川省内の非被災地の13市州からの対口支援も実施されている。実は、中央政府が昨年740億元の復興再建基金を拠出して、予定より40億元を多く提供した。

3月8日に全国人民代表大会の記者会見で、四川省の常務省長魏宏は四川の復興の取り組み状況をこう語った。同省の復興計画投資資金は1.7万億元（=20.4兆円）必要である。前述した中央の復興目標の1年繰上げ要求に対応して、四川省は今年の復興目標72%を達成しようと上方修正した。復興事業の進行状況について、2月まで10,124の復興重点事業はすでに着工し、省復興全事業の31%を占め

ている。住宅復興について、できるだけ今年9月に農村住宅の再建、年末に都市住宅の再建任務をほぼ完成させる。

損害を受けた四川省の農村住宅は347.6万戸である。2月までに再建が必要な農村住宅126.3万戸に対して、118.9万戸はすでに建設を始めて全体の94.2%を占めている。そのうち、すでに竣工して入居できた農村住宅は84.7万戸、建設中の住宅は34.2万戸となっている。補強修理が必要な農村住宅126.3万戸は、その補強修理作業を終えた。農村部と比べて、都市部の住宅再建がやや遅い。再建が必要な都市住宅31.25万戸には、建設中の住宅が8万戸、竣工した住宅が1.76万戸で、それぞれ25.6%、5.6%を占めている。補強が必要な都市住宅141.75万戸のうち、約32.8%の46.6万戸は補強修理作業を終えた。

学校の再建について、四川省には再建が必要な学校が9,145校であるが、今年95%再建目標を達成する。国家復興計画に計上された、激甚災害地域と準激甚災害地域を指定された39の県には、工事を始めた学校は1,780校で、全体計画目標の13.3%を占めている。そのうち、建設中の学校は1,560校で16.7%を占めている。竣工した学校は220校で6.6%を占めている。四川省に指定された12の災害県には、着工した学校は617校で、同地域の復興学校の50.8%となっている。再建が必要な衛生医療施設4,127箇所にはすでに建設を始めたのは1,951箇所ですべて計画事業の38.55%を占めている。

インフラ整備について、道路、鉄道、空港、通信、エネルギー、水利施設関係の681復興事業は実施中、全体の復興事業の43.0%を占めている。産業復興について、工業、観光、文化施設関係の3,141復興事業は実施中、全体の77.7%を占めている。年間出荷額500万元以上の工業企業4,812社が生産活動に復活

し、復活率が97.4%に達した。94%以上の商業施設は普通営業になっている。

5. 結び

汶川地震後の復興再建にかかわる中国政府の迅速な対応が高く評価するに値するものである。世界銀行は2月にこれまで一番大きな融資案件として7.1億ドル復興事業を決めて、この中国における復興事業の成果を生かして、今後、世界中の巨大災害復興支援を展開する戦略を実施していこうと考えている。世銀と同じように、中国政府も自国の防災と復興体制整備を模索している。被災者の住民のニーズに応えながら進んでいる。しかし、復興の道はまだ長くて、政治的な取り組みと住民の要求、努力をどのようにかみ合わせえるのか、今後見つめて行く必要がある。そして、日本のように、災害救助と復興再建の経験を世界の財産として互いに分かち合うのは、中国にとって国際防災に貢献する一つの課題である。

中国の社区(特に安全・平安社区)について

— 南京の社区を題材として —

前 神戸・ひょうご南京経済貿易連絡事務所長 中野 靖

1 緒言 (本論文の目的)

読者諸賢もご承知のとおり、中国は、1978年の改革開放政策の実施以降、社会が大きな変革を遂げつつある。2001年にはWTO加盟を果たし、昨年、2008年には北京オリンピックを成功裏に終了させたことは記憶に新しい。筆者は、2006年4月から神戸・ひょうご南京経済貿易連絡事務所長として、この中国の古都・南京に駐在する機会を頂いたが、毎年、新しいビルが次々と建設され、まちが変貌していき、それを肌で感じる日々であった。

そんな中、ある日、街の中に「社区服務中心」という建物があることに気がついた。現地中国人スタッフに訊くと、南京市内の各区域に「社区」とよばれるコミュニティがあり、そのサービスセンターとのことであった。これが、以前、神戸市危機管理室に所属し、同市消防局のすすめる「防災福祉コミュニティ」という全国でも先進的といえるコミュニティ施策を知る者として、私が中国の「社区」に関心を抱くようになったきっかけであった。そしてその後、神戸都市問題研究所の新野幸次郎理事長(神戸大学名誉教授・元学長)とお話しさせていただく機会があり、たまたま上海における「社区」政策についてお伺いしたことを直接の契機として、中国南京での「社区」について、調査・整理したのが、本論

文である。

ただ、中国の社区については、社会学的な観点、福祉学的な観点などそれぞれの観点から、既に数多くの優れた論文が存在する。だが、これまでの社区の調査研究は主に、北京や大連のそれについて行われており、南京について詳しく調査されたものはなかったように思う。そこで、本論文においては、これら先覚の実績を踏まえつつ、江蘇省の省都・南京の社区を題材とし、内容的には、既存の論文と少し視点を変え、防犯・防災・危機管理など住民の安全・安心を守る観点から、社区がどのような機能を果たしているかについて、取りまとめた。都市社区建設における業務のひとつとしては、これまでも「治安保衛」業務が挙げられてきたが、現在では、住民の安全・安心を守るため、鳥インフルエンザなどを含む様々な危機事象への応急対応全般についても、社区の重要業務として中国共産党・政府の指導により、その取り組みが強化されているのではないかと、というのが本稿における問題提起である。以下では、この点につき、南京市(中国共産党南京市委員会・南京市政府)の文献調査及び南京市政府(民政局・区政府・街道弁事処・社区居民委員会)への聞き取り調査により、順次、検討してみたいと思う。勿論、筆者ははまだ浅学菲才の身であり、本稿の内容については、不十分な点が多々ある

と考えている。これらについては、読者諸賢のご指摘、ご叱正をいただければ幸いである。

2 序論

(中国の地方自治制度の概要及び社区制度の沿革など)

(1) 中国の地方自治制度の概要

中国の「社区」について、分析をすすめる前に、その予備知識として、中国の地方制度の概要に触れておきたい。1949年の中華人民共和国成立後、1954年、1984年にそれぞれ、憲法が制定、改正された。現在、中国では、基本的には、「省－市－県－郷鎮」という4層制をとっている。但し、市が直轄区を設けた場合は、「省－市－区」の3層制となる。この区政府の出先機関として設けられるのが、「街道弁事処」である。そして、「街道弁事処」の下に位置するのが、「社区」である。「社区」では、自治組織としての「社区居民委員会」が、末端における社会管理と公共サービスの提供を実施する。(張, 2007 古賀, 2007)

(2) 社区制度の沿革(国の立法・制度推移の概要, 役割の変遷とその背景

－「社区服務」政策の導入, 「社区建設」政策への転換, そして, 「和諧社区」づくりへ)

「社区」とは, 「community」(コミュニティ)の訳語であり, 「一定の区域に住む人々の生活共同体」を意味するものとして, 1930年代に中国に導入された。しかし, 現実に「社区服務」政策が導入されたのは, 1987年9月武漢での民政部による「全国社区服務工作会議」開催以降だと言われている。これにより, 大きな転機が訪れ, 街道弁事処と居民委員会のあり方も変化していった。特に, 1989年に「都市居民委員会組織法」が制定さ

れ, 6つの大きな任務を定めた(①政治統制, ②公共服務, ③民間調停, ④治安維持, ⑤政府協力, ⑥民意伝達)。この時点で居民委員会の任務に公共服務(社区服務)が追加されたのである。

その背景にあるのは, 「単位社会」(「単位」=タンウェイとは, 中国語で「職場・勤め先」を意味)から「社区社会」への変遷である。中国においては, 1949年の中華人民共和国成立以後, 政府は国民が所属する単位において, 終身雇用と住宅・医療・教育・年金を保証してきた(朱・宋・田中, 2003 P. 81~82)。

しかし, 改革解放後の経済改革に伴い, 国有企業改革によって発生した失業者や私営企業, 外資企業に働く労働者や農村部から流入した「農民工」が急増し, 十分な福利厚生や社会保障を受けられない多くの人が発生し, 都市社会が不安定化してきたのである。これに高齢化の進行や格差の拡大もあいまって民政部は単位制度を補完する政策として, 「社区服務」政策を提唱し, 政府の末端組織である街道弁事処と自治組織である居民員会をその担い手をして全国規模で推進していったのである(南京市政府担当者も, 計画経済体制が変遷する過程で増加した単位(タンウェイ)に属さない人々への福利提供の視点から, 1986年以降「社区服務」政策が開始された, と述べている(南京市民政局(基層政権和社区建設処)聞取調査(2008年10月)より)。

ちなみに, 1997年の中国共産党第15回大会において, 江沢民総書記(当時)は, 「末端民主を拡大し, 人民大衆の民主権利の直接行使を保障し, 法により自己管理を行い, 幸せな生活を自分で創造することは, 社会主義民主の最も広範な実践である」と報告している。また, その2年後の1999年の天津市の社区視察の際には, 「社区建設の強化は, 新時勢に

において、党の大衆路線を堅持し、住民業務を処理し、政権の末端建設を強化するための重要な内容である」と、この時も「社区建設」の重要性に言及している（南京市民政局ホームページ「加強社区民主自治」より）。

その後、2000年11月には、民政部が「全国における都市社区建設の推進に関する意見」（一般に「23号文件と呼ばれる（「文件」＝ウェンチェンとは、中国語で「文書」を意味））を発表し、「社区建設」の概念を定義した。その定義とは、「党と政府の領導の下で社区の力を借り、社区の資源を活用して、社区の機能を強化し、社区の問題を解決し、社区における政治、経済、文化、環境の協調的、健全な発達を促進し、社区住民の生活水準と質を高めること」である。同意見では、社区建設における共産党支部の位置づけと住民自治の目標についても明記されている。「社区の党支部は社区の指導核心であり、街道党支部の指導下で仕事を行う」というものである（古賀、2007 P.18～29）。

この「社区建設」の目的は、「住民の自助・互助活動によって公共的な社会サービスを推進するという『社区服務』の概念を含有し、さらに社区内の資源を活用して、政治、経済、文化、環境の協調的な発展を促進し、社区内の住民の生活水準と質を高めること」であった。また、2004年11月には、民政部により「都市居民委员会組織法」改正案が提出され、社区の共産党組織を指導的中核と位置づける内容が記された。その条文は「中国共産党の社区における党組織は、中国共産党の規約に基づいて活動し、指導的中核の役割を果たし、憲法と法律に基づいて、社区住民が自治的活動を行い、民主的権利を行使することを支持・保障する」というものであった。

ここで、当時の「社区建設」の数的状況について、南京大学社会学系講師を務める朱安新氏の記述をみてみたい。朱氏曰く、「2005年、中国民政部は全国各省で進んでいる社区づくりの現状を調査し、社区の出現によって中国の都市末端の構成が単位時代のあり方から大いに変化してきたことを明らかにした（中華人民共和国民政部編2005）。2004年の年末に、全国の都市区で77,884の社区が編成され、そのうちの93%の社区に共産党組織がつくられ、99%の社区に居民委员会が組織されている（すなわち、77,105の社区居民委员会が結成—筆者補足）。このようにして、全国一斉の社区づくり施策によって、都市において『社区をベースとする新型の社会管理体系が初歩的に構成された』。都市の隅から隅までカバーする社区が出現することによって、中国の都市は、これから新しい局面を迎えることになる」と述べ、「社区建設」が新たな局面に入った状況に言及している（朱安新、2007 P.118）。

その後、更に、2006年10月に開催された中国共産党第16期中央委員会第6回全体会議（以下「6中全会」という）においては、「中国共産党の社会主義和諧社会構築に関する若干の重要問題の決定」が採択された。つまり、この会議で胡錦濤総書記の掲げる「和諧社会」精神が本格的に導入・採択されたのである。「以人為本」（人を以って本と為す）、つまり、人民の根本利益を党と国家の一切の仕事の出発点と立脚点とすることを掲げたうえで、都市における和諧社区建設の全面的展開と農村への普及を決定したのである。南京市においても、この決定を踏まえ、以後、南京市共産党委及び南京市人民政府が次々と通知を出し、「和諧社区」そして、「平安社区」の建設に拍車がかかることとなる。

(3) 街道弁事処と社区, そして, 社区居民委員会

「街道弁事処」は中国語でいうところの「基層政權」(多吉才讓, 2001 P. 38)たる直轄区政府の出先機関であり, 主任・副主任の下に, 「民政科」, 「居民科」, 「社区服務弁公室」, 「司法科」などの組織を持つ。ここは, 国家政權の基礎部分であり, 共産党と国家の各業務のいわば, 足がかりとなる場所とされている。ただ, 倉沢進氏は, 出先機関といっても, 「日本の区役所出張所というより, 区役所本体に近い存在といってよい」と述べている(倉沢, 2005.5 P. 63)。一方, 社区は, 基層政權の更に下部に位置するものである。そして, 「社区居民委員会」は基層性群集性自治組織(末端における大衆的自治組織)であり, 社区の中核的組織として位置づけられるが, あくまで行政機関ではない。法律上の根拠は, 1954年に成立した「城市居民委員会組織条例」に端を発し, 「歴史的には社区より遥かに古く, 半世紀の実績を持った組織である」(倉沢, 2005.5 P. 66)(その後, 1989年には「都市居民委員会組織法」(2004年改正)が定められた)。ただ, 社区居民委員会として社区建設の担い手としての位置づけが行われたのは, 社区建設の号令として通知された上記の23号文件においてである。組織的には, 主任・副主任を含む複数の委員で構成され, 任期は通常, 3年程度であり, 「計画出産」, 「民生福利」, 「治安維持」などの委員会が存在する。社区居民委員会は, 指導的中核である社区党支部から支持と保証を受け, 街道弁事処の指導, 指示, 援助を受ける。法律上は, 住民組織として位置づけられているが, 予算的には全面的に街道弁事処に依存し, その指示の下で活動が行われているのである(古賀, 2007)。

(4) 中国における「安全・平安社区」概念の解題

中国では, 社区のうち, 特に「治安の良いな社区」をもって, 「安全社区」とか「平安社区」と呼んでいるようである。これらの「安全・平安社区」(以下では「安全型社区」と総称する)は, 中国における都市建設と国際的なうごき(WHO(世界保健機関)のすすめる「セーフコミュニティ」推進活動)の融合の産物だ, との見解がある(韓子榮, 2005 P. 23)。以下では, これを元に少し解題を試みたい。それによると, 「安全型社区」活動は, WHO(世界保健機関)が推進する「セーフコミュニティ」と同じく, 一定の地域を対象として, 誰もが安全を享有することを目的とし, 社会各界の力と各方面の資源を結集して地域安全のレベルを上げようとする安全促進活動であるが, 同時に, 「安全型社区」は中国の国情と結びついた行動計画・発展方式でもある, とする。それは, 中国の経済成長と都市の発展にふさわしい革新の担い手となるもので, 社会主義和諧社会建設にあたっての重要な基礎工事となるものであり, 人間本位の科学発展観を実践するための具体行動でもある。これを中国で実践するに際しては, 元の「セーフコミュニティ」よりも, 少し概念の進展・拡大がなされている, としている。

その内容は, 以下のとおり。

一 「安全」概念をやや拡大

職業上の安全と健康を重視するとともに, 治安環境, 公共秩序, 危機予防・対応を強調している。

二 コミュニティ(社区)の概念・考え方に差異(自治にも力点)

コミュニティ(社区)を都市の新しい公共管理理念の重要拠点として捉え, 「安全型社区」建設を通じて, 都市のコミュニティ

における自治の歩調を速めることにも力点を置いている。

三 街道と社区において安全構築を推進

中国社会が政府主導であるという基本的特性から、(日本でいえば政令市の区役所に相当する(筆者注))街道及びその下に位置する社区という二層にわたる中国の末端部の政府機関において、安全推進活動が展開されている。

四 現有資源に応じて、様々な種類のコミュニティ(社区)建設を並行実施

安全型社区だけでなく、服务型(サービス)型社区、生態型社区、文化型社区、学习型社区など異なる特色を持つ社区(コミュニティ)づくりを推進している。

つまり、中国の研究者(韓子栄氏ら)が想定する「安全型社区」概念における特徴は、元来、WHOが想定する「セーフコミュニティ」概念に比べ、「危機の予防・危機への応急対応」も重視し、より社会的側面を拡大して捉えている面にある、といえよう。また、旧来の中国の単位(タンウェイ)社会からの転換の受け皿という面から、コミュニティ(社区)を自治を担う末端の政府機関として活用しようという側面が見受けられる(ただし、既述のとおり、社区における居民委員会の自治はあくまで共産党組織が指導的中核を果たし、街道弁事処の指導・指示の下で行われるものである)。

中国における安全型社区活動は、これまで北京市、上海市、済南市(山東省)、青島市(山東省)、南京市(江蘇省)などで展開されてきた。これらについて以下に簡単に記す。

①北京市

2008年の北京オリンピックを控え、2002年から社区安全建設活動が開始された。北京市

は、まず、WHOの「セーフコミュニティ」認証にかかる6指標を参考として「社区安全標準」を定めた後、朝陽区において社区安全建設活動をすすめた。そして、その結果、朝陽区内において、望京安全社区、麦子店安全社区、垂運村安全社区、建外安全社区がつくられ、それぞれ北京オリンピック前にWHOの「セーフコミュニティ」としての認証も終了したのである。

②上海市

上海市当局も積極的に安全型社区建設をすすめており、市内30か所以上の街道、鎮、開発区において安全で安心に暮らすことのできるまちづくりがすすめられている。

③済南市(山東省)

済南市槐蔭区の青年公園社区では、2002年6月に社区安全促進プログラムを正式に開始した。その結果、2006年には、中国(香港、台湾を除く)では第一号となるWHOの「セーフコミュニティ」として認証されている。

④青島市(山東省)

青島市では、「平安都市」づくりをすすめている。具体的には、「平安企業」「平安郷鎮」「平安社区(村)」づくり活動を展開し、都市の安全づくりを推進している(以上、韓子栄、2005 P. 30~34)。

一方、南京市においては、(詳細は後述するが)同様に「平安社区」建設活動をすすめたきたものの、WHO(世界保健機関)のすすめる「セーフコミュニティ」活動については、特段の関心を抱いておらず、これを意識した安全型社区建設をすすめてはいないようである。その意味では、中国における安全型社区建設活動は、必ずしも、上述のようなWHO

の「セーフコミュニティ」活動との連携・連動を前提としたものではない、といえよう（南京市民政局（基層政権和社区建設処）聞取調査（2008年12月）より）。

3 本論

(1) 南京市の市区の現状

（本章の数字出所は南京市統計局ホームページ（南京統計年鑑2008））

○南京市の概要（面積、戸籍人口、予算規模など）

南京市は中国4大古都のひとつであり、国の東南部の長江の下流域（いわゆる華東地域）

に位置する。市の総面積は、6,582.31km²（群馬県、栃木県の面積にほぼ匹敵）、戸籍人口は617.17万人である。

南京市は6つの市街区、5つの郊外区及び2つの県から成っている。具体的には以下のとおりである。なお、参考までに挙げると、南京市政府の一般予算支出額は342.94億元（日本円換算約4845億円）であり、このうち、社区事務経費は82.81億元（日本円換算約1170億円）となっている。

表1 南京市における戸籍人口・面積・社区数など（出所：南京市統計局ホームページ（南京統計年鑑2008））

地区	戸籍人口 (万人)	面積(km ²)	街道 弁事処数	社区数	鎮人民 政府数	村民 委員会数
A 城区〔市街区〕						
①玄武区	50.05	75.17	8	64	—	4
②白下区	46.85	26.46	10	62	—	0
③秦淮区	25.12	22.69	5	47	—	6
④建邺区	21.00	82.66	7	35	—	18
⑤鼓楼区	69.57	24.77	7	64	—	3
⑥下関区	30.20	28.30	6	57	—	0
小計	242.79	260.05	43	329	0	31
B 郊区〔郊外区〕						
①浦口区	51.68	912.33	7	68	4	73
②栖霞区	42.73	376.09	9	81	0	35
③雨花台区	21.29	134.60	7	54	0	12
④江寧区	87.94	1,572.87	9	127	0	77
⑤六合区	87.96	1,467.12	7	80	12	142
小計	291.60	4,463.01	39	410	16	339
C 県						
①溧水県	40.73	1,067.26		15	8	91
②高淳県	42.05	791.98		17	8	139
小計	82.78	1,859.24	0	32	16	230
南京市合計	617.17	6,582.31	82	771	32	600

・南京市の行政区画

城区〔市街区〕	①玄武（げんぶ）区，②白下（はくか）区，③秦淮（しんわい）区 ④建邺（けんぎょう）区，⑤鼓楼（ころう）区，⑥下関（かかん）区
郊区〔郊外区〕	①浦口（ほこう）区，②栖霞（せいか）区，③雨花台（うかだい）区 ④江寧（こうねい）区，⑤六合（りくごう）区
県	①溧水（りつすい）県，②高淳（こうじゅん）県

○南京市の社区の概要（数，面積，戸籍人口）
次に，南京市における社区の概要について述べる。

市内の社区〔社区居民委員会〕の総数は771である。このうち，6つの市街区では329の社区が存在しているので，人口の集積する都市部においては，1社区あたりの平均面積は0.8km²であり，戸籍人口ほぼ7千人に1つの社区が設けられていることになる。

(2) 南京市における社区政策の沿革

○「社区服務」業務，「社区建設」業務，そして，「和諧社区」，「平安社区」づくりに向けた中国共産党南京市委員会と南京市政府の取組み)

南京市は，全国における「社区服務」業務の発祥地のひとつである。社区服務は既述のとおり，改革開放の新しい時代の民政業務としてはじまったのであるが，南京では，1986年に秦淮区双塘街道が第一回目の全国社区サービス業務実験区のひとつになった。その後，1996年には，中国民政部により，南京市玄武区において「全国社区サービス業務現場交流会」が開催されたが，それ以降も，南京市では中国共産党南京市委員会（以下，「南京市委」という）・南京市政府の指導のもと，社区服務を全面的に深化・展開させてきた。1998年には民政部により，鼓楼区が「全国社

区服務モデル区」とされ，翌1999年には鼓楼区，玄武区が第一回目の「全国社区建設実験区」とされている。

南京市委と南京市政府も，社区建設を更に積極的に推進し，2000年に「社区建設」を「今年の社会・経済発展にかかる30項目及び精神文明建設にかかる40項目」の一つに掲げた。そして，2001年には，当時の李源潮南京市委書記（現中国共産党中央政治局委員・中央組織部長）が南京市共産党第11回代表大会において，全市の社区建設レベルを終始，全国の最先端レベルに立てるようにし，「南京を…（中略）…人民大衆が安心して暮らし，生業に励むことができるような天国に，そして，犯罪者にとっての地獄へと築きあげよう」と発言している。また，これらの業績を受け，翌2002年には，南京市は全国で第一回目の「社区建設モデル市」にも選ばれている（中共南京市委政研室・南京市民政局，2007，前文 南京市民政局ホームページ「加強社区民主自治」多吉才讓，2001，P. 143～147）。

その後も，南京市委と南京市政府は，和諧社区及び平安社区構築に向けて，度々，通知を行ってきた。まず，05年7月には，中央政府による社会主義和諧社会構築の方針を貫徹するため，南京市委から「中国共産党南京市委員会による和諧南京構築に関する意見」（寧委発（2005）29号）が通知されている。その内容は，南京市は国内で最も安全な都市建設に努め，平安社区を建設しよう，というものである。また，06年2月には，南京市委と南京市政府の連名で，「中国共産党南京市委員会・南京市人民政府による和諧南京構築の推進に関する実施意見」（寧委発（2006）13号）が出され，やはり，和諧社区の建設づくりや突発的公共事件に対する応急対応シス

テム完備などの推進が掲げられている。更に、この通知では、実際に南京市政府のどの部署が各業務を分担するかについて具体的に記されている。

この後、「2 序論（2）社区制度の沿革」後半部分でも触れたように、6 中全会において「中国共産党の社会主義和諧社会構築に関する若干の重要問題の決定」が採択されたのだが、その最終日にあたる06年10月11日には、「南京市2006－2008年平安建設の深化発展に関する意見の転送に関する通知」（寧委弁発（2006）57号）が、南京市委弁公庁及び南京市政府弁公庁から通知されている。その内容は、南京市が「鄧小平理論と『三つの代表』理論を基礎にし、…（中略）…わが市を『全国で一番安全な都市』に築き上げ…（中略）…なければならない」とするもので、「平安都市」づくりに向けた南京市の決意が改めて示されている。各論のなかでは、「重点的に一連の『十大平安』づくり活動を展開する」としており（『十大平安』とは平安街（鎮）、平安社区（村）、平安家庭、平安学校、平安企業、平安病院、平安道路、平安現場、平安場所、平安市場、を指す）、特に、都市部においては、「『平安社区』、『无刑事案件社区（刑事事件のない社区）』の創建率は毎年それぞれ20%と10%以上に達するようにしなければならない」と述べている。

また、これを受けて、翌07年4月には、南京市委・南京市政府は全市の和諧社区づくり、平安社区づくりに向けた指導を一層強化するため、南京市社区建設指導委員会とその下への弁公室（日本でいう事務局）設置を決め、通知している。その布陣は、南京市委の副書記（ナンバー2）を委員会のトップ（主任）に据え、実務を取り仕切る弁公室のトップ（主任）

には民政局長を置いたものであり、このほか、同委員会における南京市政府各組織の責任業務を定め、全庁一体となった取り組み推進を内外に示している。

そして、更に07年5月には、「中国共産党南京市委員会 南京市人民政府 和諧社会建設の加速・推進に関する意見」（寧委発（2007）22号）」を通知し、ここでも再度、「社区の安全サービスを推進し、『平安社区づくり』活動を展開し、…（中略）…社区における緊急事態を処理するメカニズムを整える」と記載し、「平安社区づくり」の推進を謳っている。また、この通知の中では、和諧社区づくりへの標準化・モデル化推進のため、市共産党委員会からの文書としては、全国の省都の中では最も早く、「和諧社区構築の指導基準」及び「和諧社区の評価細則（試行）」を定めている。その中には、良好な治安維持に向けた取組方法についても明示されており、より実効性のある「平安社区」づくりをすすめられるよう配慮されている（例えば、評価細則（試行）の一例としては、「五 良好な治安（評価点数100点）」に関する評価項目において、「警備室の設置（10点）」、「緊急事態対応のための予防計画と整備体制の構築（10点）」などが挙げられている）（中共南京市委政研室・南京市民政局、2007、P. 17～70、南京市民政局ホームページ「南京市2006－2008年深入開展平安建設的意見」）。

以上のように、南京市（南京市委・南京市政府）は、2000年以降、極めて積極的に、「社区服務」、「社区建設」、そして、「平安社区」づくりに取り組んできたのであり、南京市民政局によると、その進展度合いは「中国でも5本の指に入る」と自負しているところなのである（南京市民政局（基層政權和社区

建設処) 聞取調査(2008年10月)より)。

ちなみに、南京市においては、南京市委書記、南京市長が社区を視察することが毎年の恒例となっており、また、上記の一連の通知が出された後も、羅志軍南京市共産党書記(当時。現江蘇省長・江蘇省共産党副書記)も繰り返し、同旨の発言を行っている。したがって、南京市における社区政策の積極的な推進姿勢は今後も続くと思われる。

(3) 南京市における社区建設政策の概要、 「平安社区」及び「平安社区」の事例調査

①南京市の社区建設政策の概要

○南京市民政局(基層政権和社区建設処(= 基層政権と社区建設担当課))

南京市民政局の所管する社区建設政策は次の6つの業務から構成されている。

第一 社区サービス(社区服務)業務

- ・政府公共サービス(最低生活保障)
- ・ボランティアサービス
- ・社区居民委員会による住民サービス(隣人互助カードの発行、廊下部分の電灯修理など)
- ・商業サービス(ただし、現在は社区居民委員会は販売店を持たない。2000年以降、社区居民委員会の経済的職能はすべて取り消されたためである)

第二 就業促進、労働保障業務(職業紹介、失業者登録、職業研修、年金支払い、最低生活保障金の支払いなど)

第三 衛生・計画出産業務(社区衛生ステーションの設置、避妊具の給付、妊婦の状況記録など)

第四 文化教育業務(各種文化活動の組織(腰鼓隊、卓球隊など))

第五 治安業務(各社区には警務室があり、警察、警備員、高齢者から成る共同防犯隊を組織)

第六 社区組織建設業務(党組織(社区党委)), 社区居民委員会, 社会組織(NPOなど)を担当(社区居民委員会の選挙を含む))

以上の6種類の業務については、それぞれ公安局、労働局、文化局など南京市政府の別個の部署が所管し、民政局はその間の調整を行っている。

○区政府と社区業務(白下区政府を事例として)

南京市における区政府の構成部署は、各区とも概ね共通である。例えば、白下区政府においては、政府弁公室、発展改革局、教育局、民政局、文化局など36の部署から成る。また、出先機関として、10の街道弁事処を有する。このうち、社区建設業務を取り扱う主たる部署は民政局(基層政権和社区建設科、社会事務科など)である。基層政権和社区建設科は、社区建設発展計画の作成や居民委員会の選挙などを、社会事務科は社区居民委員会の行う生活最低保障業務の指導などを担当している。また、区内の巡邏(パトロール)などの治安業務は区公安分局が担当している(南京市白下区政府民政局ホームページより)。

○街道弁事処と社区業務(白下区洪武路街道弁事処を事例として)

南京市における街道弁事処の構成部署については、「南京市街道弁事処条例」により、弁公室、経済工作科、城市管理科、民政工作科の4つの部署を設けるものとされている。ただ、この条例は1987年に制定後、改定されていない(洪武路街道弁事処の担当者によると、近々改定される可能性がある、とのこと)。現在は、各街道弁事処の

街	党政弁公室
道	経済管理科
弁	城市管理科
事	社会事務科
処	財税科
	綜合治理弁公室

図1 南京市の街道弁事処における管理体制
 (白下区洪武路街道弁事処の事例(2009年2月時点))
 (出所:南京市白下区政府ホームページに基づき,筆者作成)



写真1 洪武路街道弁事処の外観(09年2月)

内部規定に基づき,構成部署の追加・名称変更が行われ,運用されている状況である。例えば,白下区洪武路街道弁事処は,党政弁公室,経済管理科,城市管理科,社会事務科,財税科,そして,綜合治理弁公室の6つの部署から構成されている。このうち,社区業務を主に担当しているのは,社会事務科であり,社区居民委員会の業務展開に対する指導,指示,支援や,社区居民委員会の組織づくり・職員への思想建設等を担当するもの,とされている。また,後ほど,洪武路街道の社区における「突発的公共事件応急預案(=突発的公共事件緊急対応計画)」に言及するが,このような危機事案への対応計画の作成を担当・指導しているのは,経済管理科である。以下に参考までに,南京市白下区洪武路街道弁事処の街道管理体制図を掲げておく(南京市白下区政

府洪武路街道ホームページより)。

②「平安社区」とは

「安全社区」,「平安社区」については,「2本論(4)」で少し触れたが,南京市政府や南京市委が発する各種の通知文書においても,しばしば「平安社区」という文言が使われている。同市民政局の担当者によると,政府文書中には,特に明確な定義はなく,一般的には,「安全で治安の良い社区」をもって「平安社区」と称し,そのように称されるにあたっては,一定の関連指標の目標数字を達成する必要がある,とのことである。具体的には,犯罪率(青少年犯罪率を含む),刑事事件の解決率・検挙率などである。そして,「平安社区」と称されることは当該社区にとって,非常に名誉であるとのことであった(南京市民政局(基層政権和社区建設処)聞取調査(2008年10月)より)。

③「平安社区」の事例調査

上述のとおり,南京市政府担当者は,社区建設業務の第五項目として,「治安業務」を挙げたが,その中には,防犯・防火・防災や危機管理(危機事案への対応)の業務も含まれると考えられる。倉沢進氏も,いわゆる23号文件について解説した文章中,都市社区建設における各業務の五番目の「治安保衛」業務に触れ,「この分野は,中国都市の基層に不可欠の機能といってよい。いうまでもなく,治安はここでは,単に一般的な防犯・防火・防災といった機能のみを指すものではなく,体制維持のための危険分子の制圧・監視を重要な内容とするのである」と述べている(倉沢,2005.6 P.55)。

また,かつて,中国でSARS流行の危

険が発生した際、社区ないし居民委員会が重要な役割を果たしたといわれる。以下では南京市民政局担当者が筆者に挙げてくれた主要な3つの平安社区を事例として取り上げて、聞取調査を行い、南京において社区が安全・安心をまもる観点からどのような活動を行っているかを知るための一助としたい。

- ・調査対象とした3つの平安社区
- a 香鋪宮（こうほえい）社区（玄武区新街口街道内）
- b 龍王廟（りゅうおうびょう）社区（白下区洪武路街道内）
- c 月安（げつあん）社区（建業区興隆街道内）

a 香鋪宮社区（玄武区新街口街道内）

ア 社区の概要

面積 0.44km²（平方キロメートル）

人口（常住） 約16400人（このうち、
外来流動人口は、約660人）

香鋪宮小区（＝香鋪宮住宅団地）の歴史は既に40年以上に及ぶ。当該社区の設立は1980年代末～1990年代はじめであり、約20年の歴史を持ち、老社区といわれる。

イ 平安社区としての施策、留意事項

当社区もかつて治安に問題があったが、その後、住民のネットワーク作りをすすめ、現在は住民の9割以上の方が治安状態に満足している、とのこと。ネットワークづくりのポイントは、①組織づくり、と②活動展開、の2つである。

例えば、②について例をあげると、100名以上の治安協力住民ボランティアがチームをつくって巡邏している。また、重大犯罪防止のために、警察との連携も重視して

おり、1名の警察職員が社区事務室に常駐している。特に、刑務所を出所した住民や法輪功の構成員住民については普段から教育を施し、問題発生予防に努めているとのことである。

ウ 災害や危機発生時の対応事例

08年1月の豪雪の際は、社区居民委員会の主任が率先し、早朝から率先して除雪作業に取り組んだ。そして、地域住民も計800人が除雪作業に従事した、とのことであった（香鋪宮社区居民委員会（主任）聞取調査（2008年12月）より）。



写真2 香鋪宮社区服務中心（＝センター）の外観

b 龍王廟社区（白下区洪武路街道内）

ア 社区の概要

面積 0.4km²（平方キロメートル）

人口（常住） 約13000人

イ 平安社区としての施策、留意事項

2つの手法を用いている。「人防」と「技防」である。内容については、以下のような説明であった。

まず、前者（「人防」）は、一 組織づくり、二 宣伝・教化、三 住宅の管理、の三つから成る。

一 は最も大切である。住民ボランティア

による自発的な巡邏チームを結成して行っている住宅内の見回りがこれにあたる。

二 は、例えば、掲示板に適宜、適切に情報を張り出し、住民への告知に努めている。

三 当社区は管理会社が入っていないので、入り口に交代で門衛を配置し、住民が自己管理を行い、不審者侵入の防止を図っているが、これがその一例である。

一方、後者（「技防」）は監視モニターの設置などである。現在、各住宅棟にビデオモニターを設置し、社区（小区）入り口にある門衛室でチェックをしている、とのこと。

また、龍王廟社区においても、治安維持のための警察連携を重視しており、毎日2名を派遣してもらっている。社区側はその補助として、毎日6人が交代で当番に当たっている、とのこと。これを彼らは「警民配合（＝警察・民間協力）」と呼んでいるそうである。

ウ 災害や危機発生時の対応事例

08年1月に発生した豪雪時は交通確保のため、住民が協力し、除雪による道路確保を実施した。なお、龍王廟社区では、緊急事態発生時の対応のため、「龍王廟社区突発公共事件 応急預案（＝龍王廟社区突発公共事件緊急対応計画）」を持っており、災害や危機発生時に円滑な対応をできるよう備えている。この計画は、既に策定済であった「南京市突発公共事件総体応急預案」、「白下区突発公共事件総体応急預案」、そして「洪武路街道突発事故・事件総体応急処置預案」を踏まえ、白下区政府と洪武路街道弁事処の指導のもとに作成されたものである。内容的には、社区居民委员会主任を

中心とした応急対応指導班、当直班、情報收受員、自助分隊、ボランティア集団などの班分けを行うとともに、事案ごとの発生時対応フローも備えている（火災、地震、洪水・冠水、交通事故、重大治安・刑事事件、動物性疫病（鳥インフルエンザ等）などに区分）（龍王廟社区居民委員会（主任）聞取調査（2008年12月）及び洪武路街道弁事処（经济管理科）聞取調査（2009年2月）より）。



写真3 龍王廟社區服務中心（＝センター）の外観

c 月安社区（建業区興隆街道内）

ア 社区の概要

面積 0・01008km²（平方キロメートル）

[10.08万m²（平方メートル）]

人口（常住） 3,872人

イ 平安社区としての施策、留意事項

毎月一回、安全づくりに向けた社区の定例会議を開催している。参加者は各住区の組長、警備担当者らで、毎月の行事確認などを行うようである。また、住民健康講演会も毎週木曜日に定期的実施している（建業区急救中心（＝救急センター）主催により、建業区医院医師の協力を得て開催し、健康相談も併催）。

ウ 災害や危機発生時の対応事例

07年12月に南京で鳥インフルエンザが発生した際は、区内のゴミ箱や通路などを建業区公安分局、興隆街道弁事処（綜合治理弁公室）の協力を得て消毒するとともに、住民啓発のため、住民健康講演会を週に2～3回、拡大開催した。

また、08年1月の豪雪時はやはり、毎朝6時から1週間程度、住民給出により、除雪作業を実施したとのことであった（月安社区居民委員会（主任）聞取調査（2008年11月）より）。



写真4 月安社区服务中心（＝センター）の外観

④ 補論（南京日報の記事から）

本稿の「3 本論（2）南京市における社区政策の沿革」で既に触れたように、2001年11月、当時の李源潮南京市委書記は、「南京を…（中略）…人民大衆が安心して暮らし、生業に励むことができるような天国に、そして、犯罪者にとっての地獄へと築きあげよう」と発言している。南京日報紙は、南京における「全国で最も安全な都市」づくりは、この言に端を発している、と指摘している。そして、少し古い数字にはなるが、上述の龍王廟社区のある白下区では、2004年には社区ボランティア巡邏隊員数は1583人を数えるに至った、としてい

る。また、龍王廟社区の居民委员会主任が触れていた「技防」（＝技術防犯）も南京市においては、最高まで運用されており、2005年時点で、12万個のビデオモニター、14万個の赤外線警報機が各社区、学校、繁華街などに設置されているとのことである。その結果、2004年の江蘇省統計局によるサンプリング調査によると、市民の社会治安に対する満足度は97.17%に達し、また、南京市内において、2005年第一四半期の時点で、「刑事事件ゼロ社区」、「平安社区」の率はそれぞれ、57.4%、86.5%に達しているのである。記事執筆に際して掲載されたこれらの数字を元に、南京日報紙は、南京における「全国で最も安全な都市」づくり活動の成果が着実に上がりつつある、と述べている（南京日報、2004.7.5及び2005.7.25より）。

4 結論

中国の社区においては、「社区建設」にかかる業務のひとつとして「治安保衛」業務が挙げられる、という倉沢進氏の指摘については、「3 本論（3）③」で触れたが、「3 本論（2）」に列記した南京市委や南京市政府の各通知においても、国内で最も安全な都市を建設するための、治安防犯の強化による「平安社区」の建設を謳っており、その進捗のための指導基準で、社区の安全警備システムの整備などを掲げていた。

また、事例調査においても、治安維持のための「人防」・「技防」とボランティアによる社区の巡邏（パトロール）や法輪功活動者や刑務所出所者の指導教育が挙げられていた（龍王廟社区、香鋪營社区）。また、各社区を構成する小区（住宅団地）には必ず門衛があり、人の出入りを厳しくチェックしていたが

(香鋪宮社区, 龍王廟社区, 月安社区), これらは倉沢氏の指摘を裏付けている。

そして更には, 南京市委・南京市政府の通知では, 突発的公共事件に対する応急対応システムの完備の推進が挙げられ, 和諧社区の評価細則(試行)に緊急事案対応のための予防計画と警備体制の構築も挙げられていた。「平安社区」の事例調査においても, 07年末の鳥インフルエンザ発生時に住民講習会・相談会が開催されたこと(月安社区)や街道弁事処の指導のもとで, 「突発公共事件応急預案(=突発公共事件緊急対応計画)」の作成(その内容としては, 社区居民委員会の党書記と主任をトップとする責任体制の確立, 連絡先一覧表の作成, 地震や鳥インフルエンザなどの発生事案の種類ごとの対応フロー図の作成など)といった取組みがみられた。

これら本論文に取り上げた文献や事例から, 現在では, 「治安保衛」の業務対象が拡大し, 更には様々な危機事案に対応するための取組みが, 南京市委・南京市政府の指導のもと, 南京市の社区において, 積極的にすすめられていることが明らかになったといえるのではないだろうか。

なお, 本論稿では, 南京の社区における「突発公共事件応急預案(=突発公共事件緊急対応計画)」の実際の運用状況については, 制定されて間もないこともあり, 十分な考察が出来なかった。これらについても今後, もし機会があれば, 調査研究がすすめられることを期待したいと思う。

参考文献一覧

〔日本語文献〕

- ・倉沢 進, 2005. 5, 「社区建設—中国のコミュニティ政策(一)」(「自治研究」81巻5号)
- ・倉沢 進, 2005. 6, 「社区建設—中国のコミュニティ政策(二)」(「自治研究」81巻6号)

- ・古賀章一, 2007, 「中国都市部における社区建設と居民委員会」(大阪市立大学「創造都市研究」第3巻2号(通巻4号))
- ・朱安新・宋金文・田中重好, 2003, 「中国におけるコミュニティづくりの展開——中国都市の構造転換——」(「日本都市社会学会年報」第21号)
- ・朱安新, 2007, 「中国「ポスト単位時代における地域社会の形成——北京市都心区の単位型地区を事例に——」(2006年度名古屋大学大学院環境学研究科学位(課程博士)論文)
- ・張 忠任, 2007, 「中国における地方行政改革と地方自治の進展と意義」(「北東アジア研究」第13号(島根県立大学北東アジア研究センター(NEAR)発行))

〔中国語文献〕

- ・韓子栄・連玉明主編, 2005, 『經典 中国社区發展模式 安全型社区(=中国社区發展モデル 安全型社区)』(中国時代經濟出版社)
- ・多吉才讓編, 2001, 「社区工作指南」(=社区業務ガイド)(中国社会出版社)
- ・中共南京市委政研室・南京市民政局編印, 2007, 「和諧社区在南京」(=和諧社区は南京にあり)
- ・南京市統計局ホームページ(南京統計年鑑2008)(<http://www.njtj.gov.cn/2004/2008/index.htm>)
- ・南京市ホームページ(「南京市2006—2008年深入開展平安建設的意見的通知」(=「南京市2006—2008年平安建設の深化發展に関する意見」の通知))(http://www.nanjing.gov.cn/zwgk/zfgb/0610/061002/200611/t20061108_201006.htm)
- ・南京市民政局ホームページ(「加強社区民主自治 項固基礎政權 推進社区建設(=「社区の民主自治を強化, 基礎自治体を固めて, 社区建設を推し進める」)」(http://www.njmz.gov.cn/site/mzj/mzlt_mb_a39060615224.htm)
- ・南京日報2004. 7. 5記事(南京創建“全国最安全城市”紀實(上)(=南京の「中国で最も安全な都市」づくりルポ(上))(<http://sjzz.songjiang.gov.cn/detail.asp?id=1844>)
- 同(南京創建“全国最安全城市”紀實(下)(=南京の「中国で最も安全な都市」づくりルポ(下))(<http://sjzz.songjiang.gov.cn/detail.asp?id=1845>)
- ・同 05. 7. 25記事(南京創建“全国最安全城市”活動紀實(=南京の「全国で一番安全な都市」建設活動ルポ))(<http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/XXDT/2005-07/25/1104016727.html>)
- ・白下区政府洪武路街道ホームページ(<http://njbx.nj.gov.cn/show/index.jsp?dwbh=AC104>)
- ・白下区政府民政局ホームページ(<http://njbx.nj.gov.cn/show/index.jsp?dwbh=AC007>)

水道建設と外資導入

神戸市保健福祉局総務部計画調整課 大森光則

民間による水道事業の挫折

明治33年（1900）4月に神戸市水道は、横浜、函館、長崎、大阪、広島、東京について、わが国7番目の近代水道として給水を開始した。

神戸市において水道敷設の計画が最初に持ち上がったのは、明治19年（1886）10月に三井銀行取締役の能勢規十郎が兵庫県知事に対して、「水路新設御願」を提出したことにあった。

明治10年、文明開化とともに外国との交易が盛んとなり外国船によって持ち込まれたコレラが全国的に広まり、それは神戸においても例外ではなかった。また、明治10年代では全国で約40万人が伝染病で亡くなるという悲惨な状況があった。それらの経験を踏まえ、水道敷設の必要性を説いたものであったが、将来、公営水道を敷設した際に水利関係の混乱が生じるという神戸区側の反対により実現することはなかった。

次の動きは意外に早く明治22年（1889）にあった。その年の2月に山陽鉄道会社と日本郵船会社神戸支店は、兵庫県に対して、私営水道事業の提案を行った。この社名は「兵神水道会社」と県当局が命名した。当時、官設鉄道である東海道線は、安養寺山（現大倉山）に貯水池をもち神戸駅まで用水路を敷き機関用水を確保していた。しかし、山陽鉄道はその施設をもち機関用水の確保が切実であった。また、神戸港に寄港する船舶は井水が不良ということから船舶用水を他所に求めており、そのことが私営による水道会社の設立の動機となった。

内海県知事は計画の指向するところを理解し、すぐにも許可が下りるような状況であっ

た。しかし、神戸区会では、私営水道を許可し、将来、無条件で民間から買い上げることができる方策をとること。また、公債を募集しすべて公営で行うことという、二つの案が対立していた。結局、6対5という一票差で私営水道を許可する案が決定されたが、鳴滝区長は、神戸100年の大計に立ち、私営水道は好ましくないと県当局への報告に私見を添えた。さらに、明治22年4月に神戸市制がしかれたこともあり、その繁忙のなかでもたも民間水道事業は頓挫した。

同じころ新潟市においても水道事業化をめぐる市と民間事業者が対立し、次に認可をめぐる市と新潟県が対立し、結果として民間事業者が事業化を諦めた。このようにして民間による水道事業は公の力によって握りつぶされることになった。

壮大な工事に莫大な費用

神戸市水道敷設の事業化は、イギリス軍籍をもち横浜や大阪の水道事業を手がけたパーマーに設計を依頼したことに始まる。

当時の神戸地域の人口動態は、明治6年（1873）に約6万人であったものが、市制となった明治22年には13.7万人。さらに明治28年（1895）には約17万人に増加している。また、明治33年の通水時の給水需要戸数は7,577戸であったものがその翌年には15,176戸とほぼ2倍の増加となっている。

そのことから、パーマーによって当初40万円と見込まれた工事費は、明治29年（1896）には115万円とされ、さらに人口の増加や物価高騰などを考慮し、明治30年（1897）の再設計による事業費は329万円に変更された。しか

し、明治30年当時の神戸市の歳入は約31万円であり、その後、敷設工事が完了する明治38年度の歳入は約102万円であり、それからしてもこの工事が壮大であったことがわかる。

■ 史上はじめての外貨地方債

水道敷設事業収支決算書によれば、収入は約358万円であり、その内訳は、国庫補助24万円、公債収入307万円、市費14万円、雑収入13万円とあるように、その資金のほとんどを公債収入によってまかなっていた。

当初、その公債収入の内、194万円を外貨地方債によって調達する方針をもっていた。明治32年（1899）に公布された条令によれば、公布後3年間募集する、外国貨幣を併記する、公債元金は10年間据え置きとし、36年以内に抽選法により償還することになっていた。そして、同年7月に横浜市に住む米国人モールズと額面100万円（1,000円に付き920円）の契約を結ぶことにした。

契約では半額の50万円を即時受け取り、残50万円を同年12月に収納するはずであったが、償還方法をめぐって紛争が生じた。モールズは英貨による償還を求めたが、神戸市は大蔵省の承認が得られず、その結果、モールズが原告となり解約訴訟にまで発展した。そして、モールズは残50万円の支払いを拒んだままとなった。

明治33年4月に横浜地方裁判所は、神戸市の主張を認めモールズは敗訴した。しかし、外字新聞（ジャパンメール社など）が神戸市を非難する社説を掲載するなどの事態にいたった。モールズは控訴を行ったが進展することもなく、明治34年12月に男爵渋沢栄一の仲裁により和解が成立した。その内容は、神戸市が半額25万円を買い戻し、残りの25万円を英貨建ての公債に転換するというものであった。

■ 正貨補填と都市基盤の整備を担う

戦前、外貨地方債は、明治32年の神戸市を皮切りに東京、横浜、名古屋、京都、大阪の

旧6大都市が発行し、その総額は当時の日本円に換算して約2億8千万円に達した。この外貨地方債が実は明治政府の正貨補填に大きく貢献していたのである。外貨国債の利払いや輸入超過により国際収支が悪化し、日銀所有の正貨に手を出さざるを得ないほど正貨不足となった。その危機を打開したのが自治体発行の外貨債であり、そして、それがわが国の金本位制度の維持に貢献したのである。

明治政府は緊縮財政を理由に外貨国債を発行せず、代わりに大都市に外貨債を発行させる。それで手に入れた外貨を政府は正貨準備に繰り入れる。そして、自治体は日銀発行の兌換紙幣と換金し、その資金でもって公共事業を進めたのである。これらのことから先に述べたように、大蔵省が英貨でもってモールズに償還することを承認しないとした理由は納得できる。

さて、神戸市とモールズの交わした契約をわが国における外貨地方債史上の嚆矢という評価もあるが、外国において募集し、外貨によって償還するという純然たる外貨債とはいいがたい。しかし、神戸市という一自治体が水道敷設という都市基盤整備の資金を外国資本に求めたことは外貨債史上特筆すべきものである。なぜなら、神戸市が発行した外貨地方債が引き金となり、旧6大都市が外貨債を発行して得た莫大な資金がわが国の主要な都市に投入され、第2次世界大戦直前までの都市基盤の整備に、大いに役立ったということは歴史的にみても重要な意義をもっている。

参考文献

高寄昇三『近代公営水道成立史』

持田信樹『都市財政の研究』

神戸市『水道七十年史』『水道百年史』『新修神戸市史』各巻

地方債協会『地方公共団体の外債発行の現状と課題』

大森光則「外債債と地方財政」（『地方財政学会第12回大会報告要旨』に所収）

■二条城宣言（関西4都市市長会議）

地方分権改革の意義として、地方分権改革推進委員会の第1次勧告は、「人口減少と少子高齢化、グローバル時代の国際競争と地域競争などの社会状況の変化の様相が一段と顕著となった状況の下で、わが国の地域社会を持続的に発展させていくためには、地域のことはその地域に暮らす住民自らが判断し、実施に移すことができる行政体制を整え、個性豊かで活力に満ちた多様な地域社会、地域の住民が誇りと愛着を抱く地域社会を再構築していくことが重要である」と指摘している。

このような中、関西は、歴史的・文化的資産を豊富に有する京都、大阪、堺、神戸という個性的な4つの政令指定都市が互いに近接しているというユニークな地域を形成しており、そのこと自体が、関西がもつ大きな特性となっており、これまでも、集積された都市機能を背景にこの4市が関西の発展を牽引してきた。

しかしながら、東京への一極集中が進んだことにより、そういった関西の強みや特徴が埋没し、関西の首都圏に対する地位が低下し続けている。このため、関西の活性化には、その中枢機能を担う4市の連携強化が不可欠であると、神戸市の矢田市長が京都、大阪、堺の各市長に呼び掛け、関西4都市市長会議が開催された。

平成20年7月に神戸市内において開催された第1回の会議では、関西全体の活性化に向けた大都市制度のあり方について4市が共同で研究していくことなどが合意され、大阪市での第2回会議の議論を経て、平成21年1月に京都市二条城において第3回会議が開催された。

この会議では、前述の大都市制度のあり方について取りまとめるとともに、大政奉還が決定された二条城を、中央集権型社会から活力あふれる地域主権型社会への転換を図る再出発地として、今後、4市が連携して取り組んでいくことをアピールする「二条城宣言」が採択された。

宣言では、①関西全体の活性化のため、それぞれの個性と魅力に磨きをかけ、競い合い、補い合っていくこと、②大都市の役割の抜本的な見直し、権限及び税財源の大幅な移譲を国や府県に求め、真の地域主権型社会へと国のかたちを変えていくこと、③関西の中枢機能を担う大都市として、周辺の基礎自治体との水平連携を図りながら、地域の発展をリードするとともに、関西全体の発展に一層貢献していくこと、が表明されており、今後、4市は、連携の具体化や近隣基礎自治体との連携強化を進めることとしている。

■都市州の創設提言（大都市制度構想研究会）

横浜市、大阪市、名古屋市の3市が共同設置した有識者による「大都市制度構想研究会（略称：ビッグ3研究会）」（座長：伊藤滋早稲田大学特命教授）が、「日本を牽引する大都市」と題して平成21年2月にまとめた提言書の中で、道州制が実現した場合に3市は道州から独立し、市と州の機能を併せ持つ「都市州」に移行するべきであるとの提言を打ち出した。

この研究会は、地方分権改革や道州制の議論が活発化し、地方自治制度改革が転換期を迎える中、国全体を牽引し我が国の国際競争力を支えている大都市の役割に応じた制度設計については具体的な検討がなされていないとの認識のもと、暫定的な現行の政令指定都市制度を見直し、我が国を代表する大都市にふさわしい新たな大都市制度を構想・検討し、国等に提言していくため、平成20年8月に設置されたもので、以来、4回の会議を経て本提言書を取りまとめたものである。

昭和31年に始まる指定都市制度は、法制度上認められながら実現しなかった特別市制度の廃止と引きかえに、人口100万人以上の基礎自治体に府県の権限の一部を上乗せする特例扱いを積み重ねただけの「妥協の産物」であるとする一方、社会的に指定都市がブランド化したこともあり、合併することで指定都市をめざす動きが加速し、人口70万人まで指定要件を緩和したことで17都市ま

で拡大した結果、およそ5大都市を想定した当時の制度趣旨とは大きくかけ離れたものとなり、特別市、中核市、特例市も含め都市制度の在り方が問われている、と背景を説明している。また、現在の17市は、機能的にみても、明確な大都市と広域中核都市に分けて制度を再構築する必要があると述べている。

都市が一般の道州から独立する「都市州」は、ドイツなどでみられるが、提言では、「都市州」への移行により、義務教育の教職員の給与負担や定数の設定権限の一元化、交通規制や交通管制など総合的な交通政策とまちづくりとの一体化などで重複行政が全廃され、都市課題に対して迅速かつ効果的に対応することが可能となり、国内総生産（GDP）を1.5%、約7兆8,000億円押し上げる経済効果が期待でき、年間1,200億円以上の財政削減が可能と試算している。また、「都市州」には、地方税のすべてを課税できる固有の税制度として、市町村税と道州税を一元化した「都市州税」を創設し、大都市部の税収が、道州間の水平的な財政調整を通じて、全国に行き渡る仕組みを構築すべきであるとした。

「都市州」制度創設の提言を受けて、今後3市は、単一市による「都市州」となるか、あるいは、「大都市圏州」を構想するかなど、それぞれの地域特性に応じて制度設計を進めることとしている。

■直轄事業負担金 一 大戸川ダム凍結 4 知事合意をめくって一

直轄事業負担金とは、国が決定し実行する事業について、費用のすべてを国が負担するのではなく、地方公共団体にもその負担を求めるもの。お互いに、事業を行う者がすべての費用を負担する訳ではないので、予算書には事業費の一部だけが記載される。残りの額は相手側にとって義務的な支出となり、地方議会での審議は難しくなる。

道路・河川については直轄事業について事前に地元公共団体と話し合う制度がないが、地元公共団体は費用の1/2～1/3程度を負担する。負担の根拠は、当該施設による利益が地元・地域にも及ぶことから、応分の負担を求めるとされている。港湾については、計画を管理者（主に都道府県、政令市等の地方公共団体）が策定し、条件を満たした施設等のみを直轄事業として行うため、道路・河川とは大きく直轄事業の性格が異なる。

大戸川（だいどがわ）ダム凍結問題に関しては、国からの諮問を受けた淀川水系流域委員会では2003年に「ダムは原則として建設しない」とし、2007年の国の方針でも「治水専用ダムでは経済的に不利」との理由で当面実施しないとされていた。一方、滋賀県など上流に位置する地元自治体は、負担割合が上流ほど有利で、道路や地域振興も併せて整備されることからダム推進要望は今も強い。しかし、ダム凍結を公約の一つに掲げ2006年7月嘉田知事が当選し、滋賀県内においても様々な意見があ

るところであった。

そういった中、流域委員会の緊急性が低いとの報告があるにもかかわらず、国は大戸川ダムの治水効果をありとする河川整備原案を主張したことから、2008年4月、国と流域委員会、大阪・京都・滋賀の3知事が初めて顔を合わせた。議論は平行線であった（橋下大阪府知事は効果のない事業に負担金は出せない、山田京都府知事は国と流域委員会の見解をまとめるように主張）。同年6月木津川の治水関係から三重県知事も加わり、国と流域委員会に意見調整を強く求めた。しかし、その2週間後、国は流域委員会との調整もないまま河川整備計画案を正式発表し、知事意見を求めてきた経緯がある。

これらの経緯から、同年11月「大戸川ダムを河川整備計画に位置づける必要はない」との4府県知事合意の発表に至っている。その中では、ダム建設のためにすでに移転した集落への配慮や地域振興策については国の責務を求めつつ、大阪・京都・滋賀も事業責任を果たす用意を明記し、下流域の河川改修の必要性は共通の理解であるとしている。

滋賀県においては、河川整備計画案に対する知事意見には議会の議決が必要との条例規定により、11月議会に提案されたが激しい賛否両論の中で議会が流会、廃案となった。しかし、2009年1月に臨時議会により11月提案の議案を再審議、僅差で原案可決されている。

■国籍法の改正

平成20年12月12日、国籍法が改正（平成21年1月1日施行）され、出生後に日本人に認知されていれば、父母が結婚していない場合にも届出によって日本の国籍を取得することができるようになった。併せて、虚偽の届出をした者に対する罰則が設けられた。国籍法第3条による国籍取得の手續次の要件に該当する者は、法務大臣に届け出ることによって日本の国籍を取得することができる。

この改正は、平成20年6月の最高裁判決「日本国民である父と日本国民でない母との間に出生した後に父から認知された子について、父母の婚姻により嫡出たる身分を取得した（準正のあった）場合に限り日本国籍の取得を認めていることによって、認知されたにとどまる子と準正のあった子の間に日本国籍の取得に関する区別を生じさせていることは、憲法第14条に違反する」を受けて、違憲状態を解消するため、父母が婚姻していない子にも届出による日本の国籍の取得を可能とすることなどの改正をしたものである。

日本国籍取得の要件とは、（1）国籍を取得しようとする者が、①父又は母に認知されていること、②20歳未満であること、③日本国民であったことがないこと、④出生したときに、認知をした父又は母が日本国民であ

たこと、（2）認知をした父又は母が、現に（死亡している場合には、死亡した時に）日本国民であること、である。

届出の方法としては、本人（15歳未満のときは法定代理人）が届出先に出向き、書面によって届け出ることが必要であり、届出先本人が日本に住所を有する場合は、住所地を管轄する法務局・地方法務局に、本人が海外に住所を有する場合は、日本の大使館又は領事館に届ける必要がある。

また、国籍取得に関する経過措置として、すでに20歳を超えているなど、現在は国籍法第3条第1項の要件に該当しない者でも、一定の条件に該当する者は、平成23年12月31日までに法務大臣に届け出ることによって、日本の国籍を取得することができる。

この改正により違憲状態は解消されることにはなるが、これには偽装認知が起こる危険性があるとして、一部議員などの反対派は認知の届出の際にDNA鑑定義務づけを要求したが、法案には盛り込まれなかった。偽装認知の防止策として、疑義がある場合は、父親と子供が一緒に写った写真の提出を可能な限り求めること、施行状況を半年ごとに国会に報告し、科学的な確認方法の導入を検討することが決まった。

■ 定額給付金

2009年3月4日の衆議院本会議で、2008年度第2次補正予算関連法案の1つで「定額給付金」の財源を確保するための財源特例法案が3分の2の賛成多数で再議決されて、同法案が成立した。これを受けて、早い自治体では、3月5日から定額給付金の支給が始まる。

定額給付金は、景気対策として国民に資金を給付する政府の支援策で、昨年10月の追加経済対策に「生活支援定額給付金」との名称で盛り込まれた。規模は総額2兆円である。支給の対象者は、平成21年2月1日に、住民基本台帳に登録されている者か、外国人登録原票に登録されているものである。支給金額は、2月1日に住民票のあった市区町村から1人あたり1万2,000円がもらえる。65歳以上と18歳以下には8,000円が加算される。定額減税に比べ、所得税を支払っていない低所得者にも支援が行き渡る特徴がある。

景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行うとともに、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資することが期待されている。しかし、次のような理由で、国民の反応は冷ややかであると言われている。

まず、所得制限問題や所得把握には事務処理や時間的問題が出てくるなどの問題が発生した。最終的には、中央政府は給付制限における所得制限の指針を示すものの、給付制限実施については地方自治体の判断に委ねること

になり、「地方への丸投げ」と批判された。なお、所得制限を設けない地方自治体が、ほとんどであろうと見込まれている。

また、経済効果については、今回の景気減速が短期的で回復するなら一定の国内総生産を押し上げる効果はあるという意見がある一方、個人消費への波及効果は限定的で実質経済成長率を押し上げる効果が大きくないという民間の試算も出されている。政府でさえ、1999年の「地域振興券」のケースを当てはめた場合、実質経済成長率の押し上げ効果は0.12%にしかならないことを認めている。

さらに、定額給付金を支給し、景気が少し回復し、安定したところで、消費税増税が待ち受けていることが懸念されている。

一方で、定額給付金の地方自治体による支給にあたって、地域活性化や少子化対策の一環に利用するなど、独自のアイデアも出てきている。神戸市では、市民に地元での消費を訴え、地域商業を活性化するためのキャンペーン事業「地元こうべで買しましょう」運動を3月1日からスタートさせ、あわせて、市内の商店街と小売市場が協力して、3月20日から「こうべ買っ得商品券」を発売した。

定額給付金が、最終的に消費アップに繋がるのか、それとも預貯金などに回るのか注目される。

■ 非正規雇用者等への雇用調整問題

厚生労働省が昨年11月7日に発表した平成19年就業形態の多様化に関する総合実態調査 (<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/syugyou/2007/1107-1.html>) によると、労働者に占める正社員は62.2% (平成15年調査 (以下「前回」という) 65.4%)、正社員以外の労働者の割合は37.8% (前回34.6%) となっている。企業が柔軟な雇用を目指した結果だが、働く意欲を高めるための賃金制度の見直しなど課題も多い。また、同省がまとめた非正規労働者の雇止め等の状況調査の結果 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/02/h0227-5.html>) によると、派遣又は請負契約の期間満了、中途解除による雇用調整及び有期契約の非正規労働者の期間満了、解雇による雇用調整について、昨年10月から3月までに実施済み又は実施予定として、2月18日時点で把握できたものは、全国で2,316事業所、約15万8千人となっている (就業形態別の対象人数の割合をみると、「派遣」が68.0%、「契約 (期間工等)」が18.3%、「請負」が8.2%等となっている)。このように、近時の景気後退、世界的金融危機を背景にした雇用情勢を反映し、企業には雇用過剰感の広まりと、一部に期間従業員や派遣労働者を対象とする雇用調整の動きがみられる。さらに今後派遣労働者や期間工などを中心に大量離職の発生が懸念されている。また、今春新卒予定者の採用内定取消しがここ数年になく大量発生しているなどの状況も発生して

いる。そこで同省では、各都道府県労働局・ハローワーク・労働基準監督署において取り組むべき事項を明らかにするため、情報の収集、事業主に対する指導、労働者からの相談への対応、再就職支援等に関する通達を發出し、取組を徹底している。あわせて、労働基準関係法令 (有期契約労働者の雇止め等に関する基準を含む) の遵守はもとより、労働契約法や裁判例 (解雇回避のための配置転換等の措置をするよう努めるべきこと等) 等に照らし、不適切な解雇や雇止め等が行われないことがないよう、「厳しい経済情勢下での労務管理のポイント」、「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準について」等の新たなパンフレット等を作成・活用し、各種機会を利用して、事業主に対する啓発指導を行っている。また、本省においては、昨年11月末に設置した緊急雇用対策本部について、昨年12月9日、厚生労働副大臣を本部長、関係部局を構成員とするものに拡大改組し、取組の強化を図っている。さらなる景気の冷え込みを受け、労働者の就業形態の多様化への対応が益々重要な課題となり、関連して格差問題等への社会的関心も高まっている中、就業形態の多様化の実態をしっかりと把握し、今後の経済的・社会的構造の変化に的確に対応した各種施策の検討、実施が求められている。

■ 米国政府景気対策法

2009年2月17日、米国大統領の署名によってアメリカ復興・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009）が成立した。この合衆国の景気対策法は、上下両院それぞれが内容の異なる法案を1月に可決していたものを、両院の協議で法案を一本化し、2月13日に再可決されていたもので、1月に発足したオバマ新政権は、1929年の恐慌以来の悪化が懸念される昨年来の不況対策の具体的な実行に入ることになる。

本法は、景気浮揚策としては総額7,870億ドル（約72兆円）、合衆国GDPの約6%に及ぶ過去最大規模のもので、2010年末までの約2年間で350万人の雇用創出を目指すなど雇用の創出・維持を狙うとともに、中長期的な成長基盤の整備を目指している。

対策の36%は減税措置で、高所得層を除いた95%の国民に対し、夫婦世帯800ドル、単身世帯400ドルの所得税を還付するほか、新規住宅購入者や新車購入者への税の減免、企業に対しては赤字繰り延べ期間の延長などが盛り込まれた。

残りの64%は公共投資などの歳出拡大によるもので、このうち1950年代の高速道路網整備以来の規模といわれるインフラ整備に1,200億ドルが充てられている。その約半分は高速道路整備などの公共インフラ投資であるが、いわゆるグリーン・ニューディール政策と呼ばれるもの

では、風力・太陽光等の代替エネルギー生産を3年間で倍増させる環境エネルギー投資、また、企業の国際競争力向上を狙った地方のブロードバンド・サービス提供の支援なども盛り込まれている。このほか、電子カルテ採用へのインセンティブ、低所得者向け公的医療保険の助成拡充、地方の学校助成等の教育関連投資など、政府支出策は広範囲に及んでいる。

もっとも、これらの施策は法律の成立により直ちに一齐に実行されるものではなく、景気への即効性という点ではあまり期待できないとの見方が強い。これらの景気刺激策と同時に、今回の不況の契機となったとされる住宅対策や金融安定化策、また、政策実施において制約となることが懸念される過去最悪の財政赤字などをあわせて注視していく必要がある。

また、公共事業などで米国製品の使用を義務づけるいわゆる「バイ・アメリカン条項」は法案審議段階で国際的な批判を浴びたことから「国際合意に沿う形で適用する」との文言が付け加えられたが条項自体は残されており、保護主義台頭への懸念は払拭されていない。1929年の経済恐慌対策が、各国・地域の保護主義・ブロック経済化を経て第二次世界大戦に繋がった教訓に学び、為替を含めたこの面での施策の動向にも留意しなければならない。

■ グリーン・ニューディール

世界の金融市場は100年に1度と言われる経済危機に直面しているが、この危機を脱するには、環境・エネルギーを景気対策の柱と位置づける「グリーン・ニューディール」が世界の潮流となっている。

オバマ米大統領は今年2月に予算教書（2010年度の予算案及び中長期の政府の方針）の概要を発表し、この中の「クリーンエネルギー経済の創造」は、経済対策の大きな柱で、温暖化対策のほか、①クリーンエネルギーへの投資として2012年度から10年で1,500億ドル（約14.7兆円）②再生可能エネルギーへの政策的税控除 ③連邦政府建築物の省エネ対策で110億ドル（約1兆円）を投資して2013年までにエネルギー効率を25%改善等の具体策を示した。

また、全量オークションによるキャップ&トレード方式の連邦レベル排出量取引制度の創設に取り組む方針を示した。この取引制度はCO2排出枠を全量販売する方式で、その収入はクリーンエネルギー投資への原資と、低所得層や地域、企業等の「クリーンエネルギー経済」への移行の支援策に使うとしている。

その他にもドイツ、フランス、イギリス、韓国、中国

等多くの国において、世界同時金融危機に伴う経済不況から脱却するため、同様の検討・提案が行われている。

わが国では、麻生総理が昨年9月の所信表明演説の中で「わが国が強みを持つ環境・エネルギー技術には新たな需要と雇用を生む力がある」としたことを受け、本年1月6日に環境省は、環境対策を通じて景気回復・雇用創出と地球温暖化など環境問題の解決を同時に実現すべく、「緑の経済と社会の変革」（日本版グリーン・ニューディール）の構想を提案した。

具体的な施策は現在検討中（平成21年3月現在）であるが、基本的な考え方としては、「社会資本」「消費」「投資」のそれぞれの分野での変革を図ることにより、環境と経済がともに向上・発展し、雇用の確保と将来のリーディングインダストリーづくりに結びつくような施策展開を図るとしている。

今後、環境省では、各省庁とも連携しつつ、有識者や国民から広くアイデアを募集し、3月末までに案を取りまとめ、我が国が諸外国に先駆けて不況を克服し、低炭素社会・循環型社会・自然共生社会のモデルとなるような社会を示したいとしている。

■ ASEAN 憲章の発効

2008年12月15日、東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations；ASEAN）の最高規範となる ASEAN 憲章が発効した。同憲章は ASEAN 初の基本法で、貿易、投資、環境、その他の分野における交渉に関する一般的な規則を定めたものであり、東南アジアを商品やサービス、投資、資本が自由に流通する単一の市場、生産拠点とすることを目指している。また、今回、加盟各国が常駐代表を設置するなど事務局の権限を強化したことで、憲章の発効により ASEAN は国際法上の法人格を持つことになり、2015年の、EU と同様の国家連合への統合（共同体）の実現という目標に向けて新たな段階に入った。

ASEAN は1967年のタイ、インドネシア、シンガポール、フィリピン、マレーシア 5カ国の外相共同宣言（バンコク宣言）によって設立された。その後1980年代以降の経済発展に伴う資本（外資）の確保、また、中国・インドの台頭に伴う市場確保への危機感や経済格差の是正などを背景に、ブルネイ、ベトナム、ミャンマー、ラオス、カンボジアが90年代後半にかけて相次いで加盟して現在は10カ国で構成され（ASEAN10）、人口では EU や北米を上回る 5億人を擁している。ASEAN の活動は、

定期的な首脳・閣僚会議を基本としてきたが、域内 FTA 網の推進（AFTA；Asean Free Trade Area）などの広域制度の整備は同時に ASEAN 自身の存在感を埋没化させるという意識から、協力・統合の深化が求められてきた。憲章制定の背景には、設立を2015年に 5年間前倒しした共同体の最高規範のとしての役割も要請された側面がある。

共同体を念頭に置く一方で、加盟国の大半が植民地支配を経験していることから、国家主権を重視し、全会一致（コンセンサス方式）や内政不干涉の原則を維持している。また、重要な義務違反に対しても罰則規定は設けず首脳会議に委任していることなどから、人権問題などを例に憲章の実効性に対する批判は根強い。しかしながら、加盟10カ国が署名後 1年間で全て批准を行い発効に至ったこと、また、2009年3月の首脳会議では、各国の人権保護機構について年内の次回首脳会議までの発足に合意するなど、この 1、2年は前向きな姿勢が目立つ。ASEAN でのルール・システムの、日本を含めた東アジア全体への波及も無視できないものであり、統合に向けた動きには引き続き注目したい。

■ 温室効果ガス観測技術衛星「いぶき」

このままでは数世紀以内に極端な地球環境変動が起きる可能性があるという指摘されるなど、地球温暖化問題は、現在、人類全体にとって大きな課題となっている。1997年に京都で開催された第3回気候変動枠組条約締約国会議（COP3）で「京都議定書」が採択され、先進国が二酸化炭素等の排出量を2008～2012年の5年間の平均で、1990年水準から6～8%削減することが義務づけられた。さらに、各国が地上・海洋・宇宙での観測を一段と強化する「全球気候観測システム（GCOS：Global Climate Observation System）」が、世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）によって提案された。人工衛星・探査機 温室効果ガス観測技術衛星「いぶき」（GOSAT：Greenhouse Gases Observing Satellite）は、温室効果ガス吸収排出状況の把握など、温暖化防止への国際的な取り組みに貢献することを目的とした宇宙航空研究開発機構（JAXA）、国立環境研究所（NIES）、環境省が共同開発するプロジェクトで、JAXA は衛星と観測セン

サの開発を、NIES は観測データによる温室効果ガスの濃度分布の算出等を、環境省は主にデータ利用を担当する。具体的には、従来、地上の二酸化炭素観測地点の数は不十分で、観測地点の位置にも偏りがあったが、「いぶき」では、宇宙からの高頻度でグローバルな観測データと地上観測データ、シミュレーションモデルを組み合わせることにより、温室効果をもたらすと言われている二酸化炭素やメタンなどの濃度分布を宇宙から高精度で推定することができる。「いぶき」を搭載した国産ロケット「H2A」は、1月23日午後0時54分、鹿児島県種子島の JAXA 種子島宇宙センターから打ち上げられた。また、打ち上げ能力の余裕を利用して積み込まれた超小型衛星は、SDS-1（JAXA）、スプライト観測衛星（東北大）、まいど1号（東大阪宇宙開発協同組合）、かがやき（ソラン）、KKS-1（東京都立産業技術高専）、STARS（香川大）、PRISM（東京大）の7基。これらも、順調に宇宙に放出されたとみられる。

■ 第4期神戸市介護保険事業計画

介護保険の保険者である市町村は、介護保険事業運営の基礎となる介護保険事業計画を3年ごとに策定し、円滑な運営に努めることとされており、神戸市では、平成21年3月に、新しく第4期神戸市介護保険事業計画（平成21～23年度）を策定した。

介護保険制度が始まった平成12年度の本市の高齢者人口は約25万人であったが、以降毎年約1万人ずつ増加し、平成20年10月末現在では、33万人余りに増えている。

第4期計画の高齢者人口の推計では、平成26年度には高齢者人口は41万人近くまで達し、高齢化率26.2%と、4人に1人以上が高齢者となる見込みであり、また75歳以上の高齢者の人口の伸びが著しいことから、高齢社会の進展への対応がさらに求められるところである。

第4期計画の基本理念は、第3期計画の策定時に比べて大幅な国の制度改正がないため、①高齢者が尊厳をもって質の高い生活を送れるように、②安心してサービスを利用できるように、③持続的な介護保険制度の運営とし、第3期の基本理念を原則として踏襲している。

そして、第4期計画の運営基本方針として、(1)「住み慣れた地域での生活支援」として、高齢者ができるだけ住み慣れた地域で在宅生活ができるよう、地域包括支援センターの運営の充実や認知症高齢者に対する支援などに努める、(2)「高齢者のすまいと施設・居住系サービスの整備」として、介護保険施設については第3期計画上の必要整備数をおおむね達成しており、現在の整備水準を維持しながら第4期も引き続き整備に努める、(3)「高齢者の介護予防」として、自分にあった健康づくりや介護予防の取り組みを継続して実践できるように努める、(4)「介護保険制度の適切な運営」として、介護・福祉人材の定着や介護給付適正化の取り組みを進める、という4つを定めている。

なお、第1号被保険者（65歳以上の方）の介護保険料（基準月額）については、神戸市の介護給付費等準備基金を半額取り崩した結果、第3期4,694円に比べて、第4期は4,640円となり、介護保険制度導入後初めて引き下げることとなった。

■ 神戸市「市民生活を守るための経済・雇用緊急対策本部」

米国の金融危機に端を発する世界規模の景気後退や企業の業績悪化に伴う雇用環境の悪化などを受けて、中小企業に対する経営支援や離職者に対する雇用確保などの経済対策や住宅対策、また、国の2次補正に伴う定額給付金・子育て応援特別手当について、迅速かつ円滑な給付を行えるよう体制を整えていくこと、さらに、今後新たに出てくる課題も含めて、全庁的に局・区の連携をはかり、総合的に対応するため、神戸市は、本年1月16日付けで「市民生活を守るための経済・雇用緊急対策本部」を設置した。

組織は、本部長は市長、副本部長に3副市長、本部長として各局室区長をもって本部組織を構成し、全庁を挙げて今回の厳しい経済・雇用状況に対応し、様々な課題に迅速に対応するための対策チームを設置した。

中小企業支援、雇用確保などの経済対策担当の「経済対策チーム」（産業振興局）、定額給付金に迅速かつ円滑に対応するため「家計支援対策チーム」（市民参画推進局）、子育て応援特別手当に対応するため「子育て支援対策チーム」（保健福祉局）を設けている。さらに、公共事業の前倒し発注などに全庁的に対応するため「公共

事業対策チーム」（建設局）を2月26日付けで設置した。

経済・雇用対策として、「市民のくらしと安全・安心」をまもる施策を切れ目なく推進することを主眼に、平成20年度補正予算と平成21年度当初予算とあわせた15ヶ月予算を編成した。その主な内容は、①中小企業の円滑な資金繰りを支援するため、中小企業融資制度及び相談窓口の充実、②緊急雇用創出事業やふるさと雇用再生事業などによる雇用・就業対策、③「地元こうべで買しましょう」運動を展開し、その起爆剤として「こうべ買っ得商品券」の発行支援、④市民生活に密着し、中小企業が受注しやすい生活密着型投資の確保などである。

関係局だけでなく、外郭団体も含めた全職員が、市民の暮らしを守ることが我々の使命であるという認識をもって、迅速・丁寧に対応することが肝要であり、このことが市民の安全・安心につながっていく。対策本部では、今後新たに全庁的な対応や共通認識をはかる必要がある場合に随時本部会議を開催し、現下の経済情勢による市民生活や中小企業への影響をできる限り軽微なものとし、関係局による対策に遅れが生じないように調整をはかっていく。

神戸市総合基本計画の策定方針

平成21年2月
神戸市企画調整局

【問い合わせ先：総合計画課 TEL 078-322-5030】

1 基本計画策定の趣旨

(1) 総合基本計画等の経緯

神戸市では、昭和40年から4次にわたる総合基本計画を策定し、計画的・総合的な都市づくりを進めてきました。

現在の第4次の総合基本計画は、「新・神戸市基本構想」、「第4次神戸市基本計画」及び「区別計画」から構成されています。「新・神戸市基本構想」は、2025年（平成37年）に向けた都市づくりの最高理念であり、平成5年9月に市会の議決を経て策定しました。この基本構想の実現に向けて、2010年（平成22年）を目標年次とする「第4次神戸市基本計画」を平成7年10月に、「区別計画」を平成8年3月に策定しています。

さらに、震災や復興過程で得た経験や教訓を活かし、中期計画として2010年（平成22年）を目標年次とする「神戸2010ビジョン」及び「区中期計画」を、それぞれ平成17年6月に策定しています。

以後、現在に至るまで、これらの計画に基づいて、市民と行政の協働と参画による神戸づくりを進めています。

(2) 計画策定の必要性

現在の「第4次神戸市基本計画」、「区別計画」、「神戸2010ビジョン」及び「区中期計画」は、いずれも2010年（平成22年）を目標年次としており、計画期間の満了が近づいています。

こうした中、今日の社会経済情勢は、少子・超高齢化やグローバル化の進行、地球環境問題の顕在化など急激に変化しており、神戸づくりをめぐる新たな課題も生じています。これらの課題に対応しながら、市民の暮らしをまもり、都市の魅力・活力を高めていくためには、今後の社会経済情勢の変化を十分に見据えつつ、民・学・産と行政の協働と参画をより一層進めることが不可欠となっています。

この観点から、民・学・産と行政の間で、今後の神戸づくりの方向性を共有し、それぞれの役割や取り組みを明らかにするため、基本計画の策定に着手します。

2 社会経済情勢の認識

社会経済のグローバル化が進んだ結果、米国の金融危機が瞬く間に100年に一度と言われる世界的な金融・経済危機に拡がり、景気や雇用情勢の悪化など市民生活を脅かす状況が生じています。このように社会経済情勢の変化は、今後の神戸づくりに大きな影響を及ぼす可能性が高いため、計画の策定にあたっては、その変化を十分見据えていく必要があります。様々な社会経済情勢の変化が考えられますが、特に次の4点に留意する必要があると考えます。

(1) 少子・超高齢化の進行

日本全体の人口は、平成17年から減少局面に入りましたが、神戸市においても、最近の人口の動きが継続すると仮定すれば、近い将来に人口がピークを迎え、超高齢化も急速に進むと推計されています。特に、生産、消費、納税などの現在の社会経済活動の多くを担っている生産年齢（15歳から64歳以下）人口が減少することによって、市民生活や都市活動に様々な影響が生じることが考えられます。

また、神戸市においても、単身世帯の増加など家族規模の縮小に伴い、家庭で子どもを育て、高齢者を守る力が低下し、さらに家庭を支える地域の機能も低下することが懸念されています。

これらの影響への対応や団塊の世代の退職後の能力の発揮、子育て環境の整備などによる次世代の育成などが大きな課題になると考えられます。

(2) 社会経済のグローバル化の進行

社会経済のグローバル化は、人や物・資金などの交流の拡大により経済を活性化させた半面、経済的な格差の拡大、世界経済秩序の混乱に伴う地域経済の不安定化などを通じて市民生活に深刻な影響を及ぼしており、これに対して市民のくらしをいかにまもるかが課題となっています。

一方、欧米諸国だけではなく、中国・インドや台頭する新興国をはじめ世界の国々・都市と多分野にわたる交流を深めることにより、市民所得を向上させくらしを豊かにすることも必要となっています。

さらに近年、グローバルな経済活動の多くが大都市圏を舞台として展開されていることから、京都、大阪など関西圏の各都市との連携を強め、関西圏全体としての魅力を高める視点も重要となっています。

(3) 地球環境問題の顕在化

地球温暖化による異常気象の増加、食料生産や生物多様性への悪影響等が危惧されており、その影響は、将来の世代まで及ぶものと予測されています。地球温暖化の防止は、世界的に重要な課題となっており、低炭素社会づくりを進めることが必要となっています。

神戸市では、温室効果ガス排出量の削減は進んでおらず、また、市民1人あたりの家庭系ごみ量も大都市で最も多いという課題を抱えています。今後、低炭素社会づくりに向けた民・学・産と行政の積極的な取り組みが必要となっています。

(4) 地方分権と税財政制度への対応

今後、道州制を含む地方分権の進展に向け様々な動きがありますが、現状では、国・地方間の税源配分が国に偏っているほか、大都市特有の行財政需要に対応した都市税源が十分に配分されていません。

こうした中で、神戸市においても、超高齢化の進行や生産年齢人口の減少により、福祉・医療等をはじめとする行財政需要の増加と税収の伸び悩みが見込まれ、行政が現行どおりの役割を将来にわたって果たしていくことが困難になると危惧されます。

3 基本計画の意義・役割と構成

(1) 計画の意義・役割

基本計画は、2025年（平成37年）を目標年次とする「新・神戸市基本構想」を継承し、これを実現するための基本的な指針としますが、これまで以上に、民・学・産と行政の協働と参画により神戸の将来像を実現していくことを明確にする役割を担っていくこととします。そのためにも、基本計画は、市民のくらしをまもり、都市の魅力・活力を高めるためのまちづくりについて、民・学・産と行政の役割を明確化し、互いに協力しながら活動する指針となる協働の計画として策定します。

(2) 計画の構成

基本計画は、次のとおり構成します。なお、選択と集中により戦略的かつ簡素で市民に分かりやすい計画づくりをめざします。

① 神戸づくりの指針

「新・神戸市基本構想」の目標年次である2025年（平成37年）に向けた長期的な神戸づくりの方向性を示す指針として策定します。

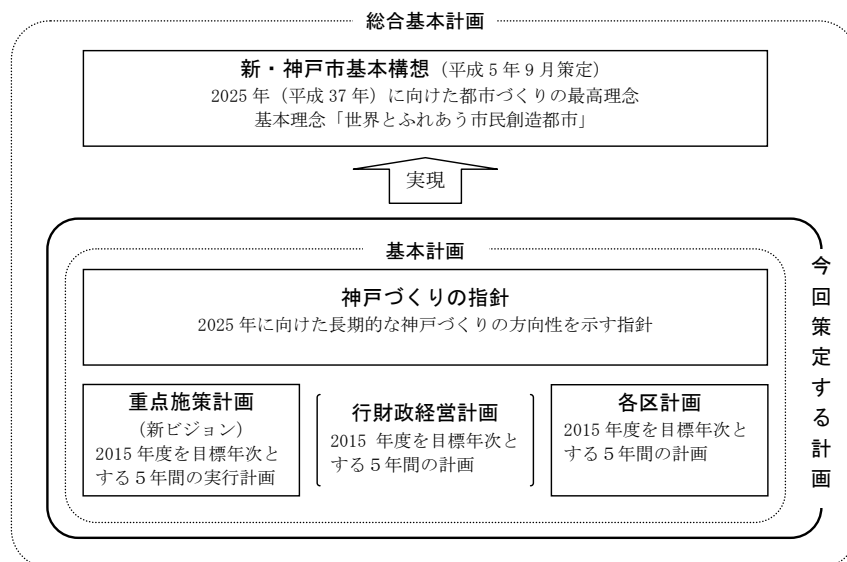
② 重点施策計画（新ビジョン）

神戸づくりを戦略的に進めるための2015年度（平成27年度）を目標年次とする5年間の実行計画として策定します。なお、同時に策定する行財政経営計画との整合性に留意します。

③ 各区計画

各区の個性、地域特性を活かしながら、区民との協働により実現すべきまちづくりの目標を区民と共有するため、各区の区民まちづくり会議が中心となって検討し、各区計画を策定します。

2015年度（平成27年度）を目標年次とする5年間の計画としますが、2025年（平成37年）に向けた区の将来像を盛り込みます。



4 計画策定にあたって

(1) 基本的な考え方

これまでの市政の基調となっており、計画策定にあたって今後も継承・発展させるべき基本的な考え方として、次の3点を掲げます。

① 震災・復興過程で得た経験の継承・発展

未曾有の大震災を経験した都市として、震災の経験の継承という観点から、市民のくらしの**安全・安心**をまもる都市づくりを進めています。

また、復興の取り組みのさらなる推進と発展という観点から、神戸の魅力・活力を高める都市づくりを進めています。このため、国内外の人・物・情報・文化などが集い、**交流・融合**するまちをめざしているとともに、高度医療機能の集積と研究開発の促進により、市民の**健康**の増進と都市の魅力・活力の向上を結びつけるまちをめざしています。

② 「世界とふれあう市民創造都市」の実現に向けた戦略的な取り組みの推進

「新・神戸市基本構想」に掲げる都市づくりの基本理念である「世界とふれあう市民創造都市」を着実に実現していく観点から、戦略的な取り組みを進めています。

まず、少子・超高齢化が進行する中で、互いに人権を尊重し合い、すべての人が持てる力を発揮し支え合う**ユニバーサル社会の実現**をめざしています。

また、地球温暖化を防止するため、環境への負荷が少ない持続可能な都市「**環境共生都市**」をめざし

ていますが、今後、さらに温室効果ガスの排出量が少ない産業・生活・都市システムを備えた**低炭素社会の構築**をめざすことが重要となっています。

さらに、都市間競争に負けない選ばれる都市であり続けるため、デザインという視点で神戸らしさを見つめなおすことにより、新たな魅力と活力を創り出し、くらしの豊かさを創造する**デザイン都市・神戸の推進**に取り組んでいます。

③ 民・学・産と行政の協働と参画のさらなる推進

現在、神戸市においては、まちづくりの主役である民・学・産と行政の協働と参画を基調として、市民のくらしをまもることを最も基本的な市の使命としています。これからの神戸づくりにおいても、この使命を継承するとともに、これまで以上に協働による都市づくりを着実に進めます。

(2) 神戸づくりの指針策定の方向性

神戸づくりの指針の策定にあたって、特に重視すべき方向性として、次の3点を掲げます。

① 市民一人ひとりが能力を発揮し支え合えるまちづくり

今後、少子・超高齢化の進行、地域経済の不安定化等に伴い、くらしに不安を抱える市民が増加することや都市の活力が失われることが危惧されています。

このような状況に対して、行政が責任をもって市民の不安を解消するとともに、年齢・性別・身体状況・国籍にかかわらず、すべての市民が互いの多様性を認め合いながら、それぞれの持てる力を発揮し、支え合うことがますます重要になります。

このような観点から、すべての人の人権が尊重され、安心して暮らし続けることのできるまち、誰もが人を支え人に支えられ、誇りと希望を持って生活できるまちをめざしていきます。

② 人と人とのつながりを活かした地域主体のまちづくり

少子・超高齢化の進行、ライフスタイルの多様化などに伴い、地域のつながりが希薄化し、複雑・多様化した市民のくらしをめぐる課題が増加することが考えられます。このような課題を地域と行政が協働して解決していくためには、人と人とのつながりを豊かにして地域の知恵による様々な取り組みを活性化させることが不可欠となります。また、地域と行政がお互いの役割分担を明確にして、これまで以上に地域が主体的にまちづくりを進めることができる新たな仕組みをつくることが重要になります。

このような観点から、市民の知恵と力が生きる個性豊かで魅力と活力にあふれた地域社会の実現をめざしていきます。

③ 神戸らしさを活かし創造する世界都市をめざして

神戸には、美しく恵まれた自然環境、開放的な気風からなる独自の生活文化、営々と受け継がれてきた高いものづくりの技術や神戸港などの充実した都市基盤、さらには復興の過程で培われた自律と連帯の精神など、世界に誇ることができる多様な資源があります。

社会経済がグローバル化する中で、都市としての活力を維持・向上させるためには、これまで培ってきた知恵・技術を活かしながら、世界的な視野に立った戦略的な都市づくりを推進することが必要となります。

このような観点から、神戸らしさを活かした特色ある都市づくりを進め、広く発信していくことにより、国内外の有能で多様な人材が集積・交流し、時代の変化を先取りした新たな価値を創造する世界都市をめざしていきます。

5 計画策定への市民参画

市民と行政が、それぞれの使命や役割を自覚し、その認識を共有してまちづくりを進めるため、これまで以上に市民の参画をいただきながら計画策定を行います。

具体的には、計画策定の各段階において、アンケートの実施や各種懇談会の開催、大学生からの政策提言の募集、また次代を担う子どもたちの作文の募集、パブリックコメントの実施など、多様な手法により市民の参画機会の確保を図るとともに、策定過程についてはホームページや広報紙を活用し周知を図り、

市民の意見・提案を幅広く募ります。

6 計画の推進

神戸づくりの指針については、社会経済情勢の動向を見据えながら必要に応じて見直しを行い、重点施策計画については、毎年度、計画の進捗状況を外部組織の参画を得ながら検証・評価し、その結果を踏まえて改善に取り組むというPDCAサイクルによる進行管理を行います。

各区計画についても、各区の区民まちづくり会議が検証・評価し、その結果を踏まえて改善に取り組むというPDCAサイクルによる進行管理を行います。

また、いずれの計画も、計画の策定や更新を行った際には、計画内容について市民への周知に努め、市民と行政の協働による計画実現をめざしていきます。

7 計画策定の体制

(1) 神戸市総合基本計画審議会

市長の諮問機関として、市民、学識経験者、市議員等からなる総合基本計画審議会を設置し、神戸市行財政改善懇談会等と連携しながら、基本計画案を審議します。

なお、庁内の関係職員からなる調査主任会議を設置し、神戸づくりの指針及び重点施策計画の素案を検討します。

(2) 区民まちづくり会議

区民や地域団体、市議員等のご意見を聞きながら、各区の区民まちづくり会議において、各区計画の素案を検討していただきます。

8 計画策定のスケジュール（予定）

平成21年夏頃	神戸づくりの指針素案を公表 神戸市総合基本計画審議会を設置
平成21年度内	神戸市総合基本計画審議会において神戸づくりの指針案を審議 各区の区民まちづくり会議において各区計画素案を検討
平成22年春頃	神戸づくりの指針を確定・公表
平成22年度内	神戸市総合基本計画審議会において重点施策計画案及び各区計画案を審議 重点施策計画及び各区計画を確定・公表

神戸市の最新のプロジェクトや施策を網羅

主要プロジェクト

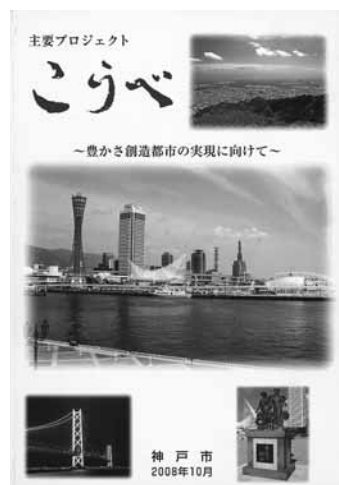
こうべ

～豊かさ創造都市の実現に向けて～

全ページカラー印刷 A 5 版 258ページ

定 価 冊 子 1,000円 (税込)

CD 版 1,000円 (税込)*



主要プロジェクト「こうべ」は、神戸市の最新の施策・プロジェクトをコンパクトに網羅し、市政の新事業・方向を知ることが出来る冊子です。また、今回から本書をより有効に活用していただくため、新たにCD版もあわせて販売いたします。

内 容

第1章 グラフで語る神戸の動き ～人口・経済・財政～

第2章 これからの神戸づくり ～総合基本計画と新たなビジョン(中期計画)・
行政経営方針・「デザイン都市・神戸」の推進～

第3章 主要プロジェクトの動向 ～新規事業・主要施策～

第4章 市民が主役のまちづくり ～協働と参画の事例紹介～

資料編 事業・統計のデータ集

* 冊子購入者は257ページ裏面にある「2008CD」の紙片を葉書に貼付し、下記文書館宛へお申込み頂ければ特別販売価格500円(税込)で購入できます。但し、数に限りがありますので事前に電話での在庫確認をお願いします。(☎ 078-232-3437)

内容お問合せは—

神戸市文書館

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

購入お申込みは—

田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

神戸市内主要書店にても発売中



よくわかる世界の地方自治制度

竹下 讓 監修・著



イマジン出版
本体3,500円＋税

日本の中央政府は、未曾有の借金財政に陥り、その行政システムは、行き詰まりをみせている。そうした中、それぞれの地方自治体には、自立的かつ主体的な運営が求められるとともに、住民生活を安定させるため、如何に創意工夫をし、独自性を発揮するかが求められている。また、自治体のステークホルダーである住民、議会、自治体職員、首長のそれぞれに、住民生活を安定させるための創意工夫と独自性の発揮が求められている。本書は、各主体が効果的な工夫を実践するうえでヒントとなる世界の先駆的な最新事例を豊富に紹介している。具体的には、イギリス、スイス、アメリカ、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、フランス、スウェーデン、フィンランド、イタリア、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、スペイン、ポルトガル、オランダ、カナダの先進17カ国の地方自治制度の沿革、基本の形、政策決定過程の構造、住民参加を保障する仕組みなど、各国の特徴ある自治体の仕組みを詳細に解き明かし、各国の制度の違いをわかりやすく解説している。

執筆には各国の地方行政に精通している専門家が多数携わり、地方自治に関心のあるすべての人にとって、長らく発行が待たれていた待望の書である。地方分権、地方自治の世界的な潮流の中で、わが国の新しい地方自治の可能性を探るお薦めの一冊である。



クリエイティブ都市論 –創造性は居心地のよい場所を求める– リチャード・フロリダ 著 井口典夫 訳



ダイヤモンド社
本体2,400円＋税

クリエイティブ・クラスという新たな層の動向により、グローバル経済の状況や地域間の競争を統計的に分析して、世界から注目を浴びた著者が「クリエイティブ・クラスの世紀」、「クリエイティブ資本論」に続く第3弾として2008年に出版したものの日本語訳。

本書では「メガ地域」という言葉を提示し、クリエイティブ・クラスが主導する現代の経済社会において、先端的な経済発展・イノベーションはメガ地域に集中していき、またその構造は、相似形になっていくという世界の都市の現実と近未来像を描いている。さらに、クリエイティブ・クラスにとっては、自己実現の重要な手段として居住地を選択しており、その選択の基準を独自の経済分析、性格心理学の知見を使って実践的に解説している。

インターネットをはじめとする情報技術の発達により、どこで仕事をするのも同じで、そういった意味からは世界はフラットになったとされるが、実は地域的に不均衡があるのである。そして、その中でイノベーションが生まれ、繁栄を享受しているのが40余りの「メガ地域」であるという。例を挙げると、北米ではボストン～ニューヨークの「ボス＝ワッシュ」(世界第2位)、を始め、フロリダ南部、カリフォルニア北部・南部など計13カ所あるといわれ、ヨーロッパでは12のメガ地域で成り立っており、その最大の地域はアムステルダム～ブリュッセル～アントワープの「アム＝ブラス＝トワープ」(世界第4位)であるという。一方アジアでは、「広域東京圏」が世界第1位で、次が5位の「大阪＝名古屋」(神戸もこの地域に所属するとされる)であり、日本には計4つのメガ地域があるという。さらに日本の場合は地域の境界がはっきりしなくなってきており、世界初の「スーパー・メガ地域」になり始めていると指摘している。

そしてクリエイティブ・クラスが都市を選択するその指標として、「美的感覚とライフスタイル」、「基本的(行政)サービス」、「開放性」、「治安と経済安定」などをあげている点は興味深い。創造都市論とは一見異なるように思われるが、マクロ的な視点により様々な指標を用いて実証する分析手法はわかりやすく、都市論・政策を考える上では必読の書である。



社会的排除 –参加の欠如・不確かな帰属–

岩田正美 著



有斐閣
本体1,500円＋税

近年クローズアップされている現代日本におけるさまざまな社会問題群、たとえば、格差や非正規労働の拡大、ワーキングプアやホームレス、孤独死や自殺、非婚や離婚、単身世帯が増えている。この現象を分析するために、本書は、「社会的排除」概念を、社会参加と帰属に焦点を当てて、理論的にクリアに示し、データとフィールドワークを駆使して、分析する。

社会的排除とは、そもそも、1980年代に若者の長期失業など従来の社会保障制度では対応できない集団の存在に直面したフランスに起源をもつ言葉だとされている。欧州では、これが次第に長期失業層だけでなく、経済、政治、文化などのあらゆる側面で、「人々が社会の周辺に追いやられる過程」であるとして広く使われるようになった。そして、この概念が貧困に代わるものとして急速に普及し、欧州各国共通の最も重要な国内政策に位置づけられている。

本書では、社会的排除の概念の有効性を探り、社会的排除は、現代日本の「もう一つの貧困」の「リアリティ」の解釈にとって魅力的な言葉であると説く。そして、日本の事例として、ネットカフェ難民とホームレスを取り上げて、社会的排除概念から分析を加えている。

本書での分析を手がかりにして、この概念を、障害者、女性、外国人移住者、いじめ、虐待、多重債務問題など多様な社会問題の検討に、広げていくことが可能であろう。



貧困のない世界を創る –ソーシャル・ビジネスと新しい資本主義– ムハマド・ユヌス 著 猪熊弘子 訳



早川書房
本体2,000円＋税

著者は、バングラデシュにおいて、グラミン銀行を創設し、マイクロクレジット（無担保少額融資）で農村部の貧しい人々の自立を支援する手法を全国的に展開して、同国の貧困削減に大きく貢献し、2006年度にノーベル平和賞を受賞した。なお、この手法が、多くの国際機関やNGOなどの支援活動の模範となり、現在では、全世界で1億人以上がマイクロクレジットの恩恵を受けていると言われている。

ユヌス氏の最新作である本書では、グラミン・ファミリーの発展の経緯とフランスのダノンとの合併によるソーシャル・ビジネスの実践例を挙げながら、ユヌス氏が提唱する「ソーシャル・ビジネス」の考えとアイデアが、情熱豊かに綴られている。

ユヌス氏は、「ソーシャル・ビジネス」の本質は、株主の利益の最大化ではなく、貧困や環境問題の解決など、社会公益を追求することにあり、特に、会社を持続可能にする収益を保ちながら社会貢献ができる点にあると語る。そして、ソーシャル・ビジネスによる「社会公益資本主義」を興して、世界経済秩序を組み替えるという壮大な青写真を提示している。

このようなユヌス氏が提唱する「ソーシャル・ビジネス」は、企業の社会的責任（CSR）や慈善事業に替わる概念として注目を集めているとともに、持続可能な世界を構築する上で役立つのではないかと期待されている。近年、貧困や格差の拡大、環境問題が深刻さを増している日本においても、こうした現状に対する打開策を検討する上で、「ソーシャル・ビジネス」が参考にならう。



買い物する脳 –驚くべきニューロマーケティングの世界– マーティン・リンストローム 著 千葉敏生 訳



早川書房
本体1,700円＋税

著者はデンマーク生まれのマーケティング界のカリスマとして知られ、レゴ、ディズニー、ネスレ、マイクロソフト、グラクソ・スミスクラインなど世界企業に企業戦略のアドバイスを行っている。本書は今までマーケティング理論として常識と考えられていたものを、2,000人を超える被験者の協力のもとfMRI（機能的磁気共鳴画像装置）を使って、脳の働きから解明している。これを著者は、「ニューロマーケティング」と呼んでいる。

本書の中には、「タバコの箱の警告文は逆効果」、「セクシーな広告は意味がない」、「ブランドは神」といった、非常に興味を引かれるマーケティングの事象について、単に消費者のアンケート調査ではなく、大規模な脳波測定プロジェクトによって、それを解明している。お客の本当に買いたいものは、まさに「その脳に聞け!」ということである。

ニューロマーケティングは、見たもの・触れたものが脳にもたらす効果を測定することによって、消費者自身も知らない好みや心の動きを明らかにした。また、神話的なサブリミナル広告（映画のフィルムの中に、ほんの何コマか「コーラを飲め」とか「ポップコーンを食べる」と書かれたコマを挿入して、上映したところ、休憩時間のコーラやポップコーンの売上げが明らかに伸びたというもの）、映画やゲームに商品を登場させるプロダクト・プレイスメント、セクシー俳優を起用した広告などの効果についても、最終的な結論を出すにいたっている。

ここで注目されるのは、ブランド化ということである。ブランドイメージ化を進める場合、その受け手がどういったイメージで対象を捉えるのかという解説が非常に興味深い。本書では、ブランドを宗教的な「神」として消費者（＝脳）は捉えており、それを得た（あるいは得ると想像した）際には、消費者は宗教的な満足感が得られるとしている。都市のブランド化を考える上では、非常に興味深い話である。



西神ニュータウン物語

大海一雄 著



神戸新聞総合出版センター
本体1,800円＋税

西神ニュータウンは、神戸の繁華街から北西に約10～20kmの距離に広がる神戸市域の丘陵地を造成し、約四半世紀前から入居が始まったニュータウンで、本書は、このうち西区内の3地区を対象に、戦前戦後のあまり知られていない史実も交え、できるだけ資料に基づいてその歩みを書き記したものである。

「ニュータウン」についての歴史書という印象からは、デベロッパー目線の事業史や、昨今よくとりあげられる、単一世代から構成される高齢化問題の調査研究報告のようなものをつい想像しがちである。しかしながら本書は、序章の後、歴史／建設／地名／阪神・淡路大震災／人口動向と住宅地の変化／昼間人口／将来、そして路上探検という構成にも表れているように、一住民としてのわが町への愛着心と生活者・住民の目線を軸に、長く神戸市で住宅・まちづくり政策に関わってきた著者の経歴に基づく独特の観点を交えた幅広い視点で書かれている。著者が前書きで触れているように、一世代前の出来事も既に子供世代には歴史であり、現代の郷土史として何を書き記すべきかを示したものとしても参考となるものである。

戦前戦中の市議会や首長の、将来ビジョンを巡っての議論などのエピソードや、現代の町丁単位の人口動向分析からは、都心回帰ならぬ駅前への高齢者移動や、世代が代っても子育て層が常に最多の地域など、区・市域の統計値では掴めない「まち」の住民の動向などの興味深い分析も収められている。一読すれば、これからのまちづくり・都市づくりに携わる研究者やNPO・行政の職員にも、これらの史実は多くの示唆を与えてくれるであろう。

編 集 後 記

- ◎都市経済学者リチャード・フロリダは、今号の新刊案内でも紹介した『クリエイティブ都市論』において、グローバル経済の進展のなかで、先端的な経済発展はメガ地域に集中し、21世紀はまさにメガ地域の世紀になると提唱しています。
- ◎日本でも、大都市が国の成長・発展の推進力となると期待する意見があります。しかしながら、一般的には大都市制度についての関心は低いといわざるをえず、地方分権の議論の中では、これまでほとんど取り上げられていません。
- ◎今号が、市民や都市行政に携わる職員など、都市を創り上げているさまざまな関係者の中で、指定都市制度の成立に至る経緯や歴史的意義への認識などが深まり、大都市制度の議論が広がることを願ってやみません。
- ◎次号は、「地域就業戦略」を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号136号予告 (2009年7月1日発行予定)

— 特集 地域就業戦略 -就業機会の向上にむけた基礎的自治体の取組み- —

(敬称略)

都市政策としての雇用・就業戦略	加藤 恵 正
マクロデータから見た神戸の就業状況	勇 上 和 史
地域就業施策とワーク・ライフ・バランス	相 川 康 子
神戸商工会議所の雇用対策への取組み	大 原 哲 誠
生きがい就労に向けたNPOの取組み	村 上 義 弘

<執筆者、タイトルについては変更になる場合があります>

季 刊 都 市 政 策

第135号

印 刷 平成21年3月20日 発 行 平成21年4月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

☎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)
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



職員・議員・市民必携の政策情報誌

月刊「地方自治職員研修」

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せてできます）
直接送付・年間定期購読：8,880円（税送料込み、前払い）

- 4月号 〈特集〉「改革」の未来図+ピンチをチャンスに！～転換力は打開力
3月号 〈特集〉「農」と生きる、「農」を活かす+これからの図書館
2月号 〈特集〉NPOとともに築く+景観まちづくりの現時点

臨時増刊
最新・90号

『事例から学ぶ「自治体公法」入門』

政策法務の“基礎体力”を身につける
定価1,680円（税込み）

好評
発売中

『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著
定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2009.4 VOL.595

定価600円（本体571円）

特集 分権時代の自治体職員の育成

- 視点 点 これからの自治体職員大森 彌
解説 公務員制度改革をにらんだ人事・組織戦略入江 容子
人材育成を見据えた人事評価制度の活用大杉 覚
自治体職員の育成と今後の研修川端 大二
事例 求められる職員像への到達に向けた主体的な能力開発の取組み愛知県
新たな職員研修を目指して金沢市
一分権型職員研修の取り組みから一
個人の力が明日を変える吹田市
一夢・きらめき∞（無限大）一
エッセイ 首長が語る地方自治白川 博一

（タイトルについては、変更になることがあります。）

編集 自治研修研究会（財団法人自治研修協会内）

発行所 第一法規株式会社

〒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

特集 食糧自給率

岩手大学学長 藤井克己／東京財団上席研究員 山下一仁

全国農業協同組合中央会農業対策部長 築地原優二

インタビュー 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社専務 門野史明

文化企画

静岡文化芸術大学教授 池村六郎

大阪ガスエネルギー・文化研究所客員研究員 弘本由香里

ニュース／ルポ がんばる自治体 相模原市（神奈川県）／笠岡市（岡山県）／宇多津町（香川県）

三重発、 NPO／自治体職員 他

企画・編集：三重県職員研修センター

「地域政策－三重から」

〒514-0004 三重県津市栄町1-891

電話 059-224-2767

発行所：（株）公人の友社

〒112-0002 東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701

近代都市史・行政史の新シリーズ、3冊目刊行！

京都市政史

第1巻 市政の形成

定価 六〇〇〇円（税込）

A5判約八〇〇頁 口絵・解説付

発行 京都市

編集 京都市市政史編さん委員会

〔本巻編集委員〕伊藤之雄（代表）・松下孝昭

〔本巻執筆者〕秋元せき・伊藤之雄・井上幸治・

小林丈広・佐藤満・鈴木栄樹・奈良岡聰智・

西山伸・福家崇洋・松下孝昭・松中博

◆都市改造・近代自治・文化・観光など明治維新から一九五〇年までの京都市の都市再生をめぐるドラマを描く。

◆市政史にとどまらない京都の社会や経済、文化の変化までも描きだすきめ細かな章立てを設定。

◆京都市の行政資料をはじめ新出の政治家書簡や日記・新聞など多様な資料群から新事実を多数掲載。

◆近代日本の都市史研究に一石を投じるのみならず、読みやすい文章と豊富な図版によって幅広い読者に配慮。

【次回配本予定】

第2巻 市政の展開

【既刊】（各税込六〇〇〇円）

第4巻 資料 市政の形成／第5巻 資料 市政の展開

◆ご注文はこちらまで

京都市歴史資料館

〒602-0867 京都市上京区寺町通丸太町上る

Tel 075 (241) 4312 Fax 075 (241) 4012

http://www.city.kyoto.lg.jp/somu/soshiki/3-1-6-0-0_1.html

都市政策バックナンバー

- 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
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
- 第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
- 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行
- 第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ 2004年7月1日発行
- 第117号 特集 ユニバーサルデザイン 2004年10月1日発行
- 第118号 特集 阪神・淡路大震災10年 2005年1月1日発行
- 第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行
- 第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
- 第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
- 第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行
- 第123号 特集 バブリックガバナンス—外部監査と外部評価— 2006年4月1日発行
- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行

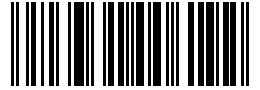
ISBN978-4-326-96175-7
C3331 ¥619E



9784326961757

定価650円(本体619円)

勁草書房



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