

都市内分権型都市構造と行政区のあり方

—川崎市を例に—

702-017 埴原 朋哉 指導教官 戸所 隆

A Whole Concept of Decentralization of Urban Structure
in an Ordinance - Designated City and Its Wards:
The Case Study of Kawasaki - City

Tomoya HAIBARA

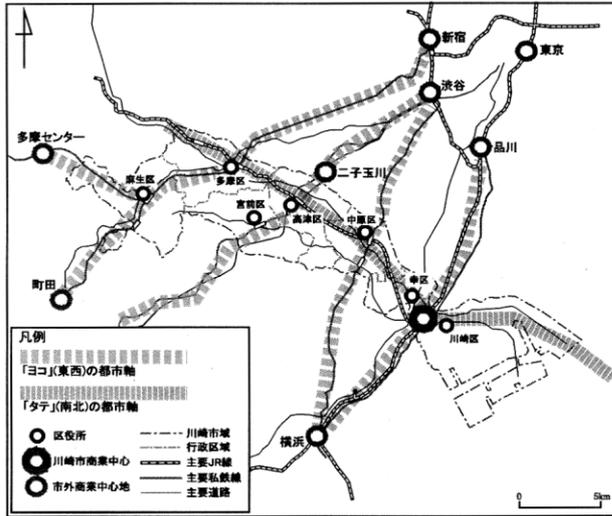
I 研究の視点

本研究では、基礎自治体による都市政策の範囲である都市が広域化・高次化する傾向にある現在、川崎市を例に、広域化・高次化した大都市における都市内分権のあり方を空間的視点から検討し、都市政策における分権型都市構造のあり方を示すことを目的とする。合併の議論は制度論に偏重しており、空間的視点からの地域の再構築パターンを示すことが必要であり、大都市の一体性を確保しつつ、都市内分権による分権型都市構造を実現することは、広域化・高次化する都市が抱える諸問題の解決手法になると考える。

研究方法は川崎市の都市政策の経緯を明らかにし、また実質地域と形式地域の2つの視点から大都市地域の再構築を検討するため、形式地域としての川崎市及び各行政区の機能を捉え、「大都市としての一体性確立に向けた施策」・「行政区の自立・独自性確立に向けた施策」を整理する。次に、行政区ごとに実質地域の広がりを生活圏の視点から明らかにする。また川崎市議を対象とした独自アンケートを実施し、市議会議員の立場から行政区の現状認識や将来のあり方など、市議の意識を明らかにし、行政区という形式地域における「地域的まとまり」をベースとした都市内分権の可能性を考察した。最後に大都市としての対外的認知やイメージ、都市の拠点性を担保する「大都市の一体性」と、市民社会に対応した「分権型都市構造」を同時に確立する都市と政策の空間構造再構築のあり方から、都市内分権と、大都市としての一体性確立による新たな都市構造のパターンを検討した。

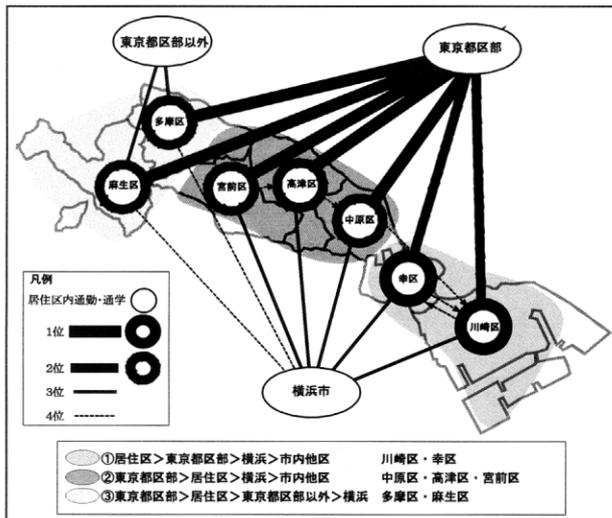
II 結果

都市政策範囲である川崎市（形式地域）と、旧来からの「地域的まとまり」と東京・横浜との関係性から形成される生活圏（実質地域）との間にはギャップがあり、住民意識的にも、都市構造的にも分断された「串刺し構造」を持つ「まとまりのない地域」になってしまっていることが川崎市の問題と言える（第1図）。形式地域と実質地域とのギャップは、広域化・高次化する都市の新たな課題でもある。また大都市としての一体性は、拠点性の確保や外部から認識される地域アイデンティティ、都市のステイタスなどの観点から必要と考えるが、川崎市は外部からの認識が困難で、大都市としてのパワーを発揮できていない点も問題として指摘できる。



第1図 川崎市の都市軸構造（筆者作成）

川崎市は政令指定都市として、高次で拠点性のある都市政策を行っている。しかしその内部地域である行政区は市役所本庁の出先機関としての位置付けが強く、都市政策面での独自性を発揮できるシステムとは言えない。そのため、川崎市の都市構造は、枠組みは大都市だが実質地域の分断による一体性の喪失が認められる。



第2図 行政区別通勤・通学先傾向とそのパターン（国勢調査2000より筆者作成）

川崎市の実質地域を見ると、生活圏は南部、中部、北部に東西方向に大きく分断されており、各行政区では交通軸に沿った生活圏の広がりを持っていることが明らかとなった（第2図）。また、旧町村をベースに形成された行政区では、それぞれに異なる住民意識が認められた。それは川崎市と東京・横浜との関係、またそれに伴う東西方向の交通軸の強さと川崎市の南北を結ぶ交通軸の弱さが大きく影響している。南北に細長く、都市地域でありながら臨海部から丘陵地帯まで多様な地域性を持つ川崎市の市域では、行政区の中心地である地域拠点を核とする地域間ネットワークが形

成され、一様な住民意識が醸成される環境とは言い難い。

広域化した都市では、従来のように総合計画などの全市的な都市政策を行い、窓口業務の出先機関として区役所を設置していたのでは、都市内の「地域的まとまり」が分断され、「都市の顔」のない、枠組みだけが広域な一体性のない地域になってしまうと考えられる。また、住民のまちづくりへの参加は都市全体を対象としたものではなく、より身近な地域を対象とする取り組みが中心である。そのような取り組みが個性的な地域を作っていくことにつながるため、身近な地域のまちづくりに関われる地域的枠組みが必要となる。大都市という枠組みへの住民参加は困難であるが、生活に基づいた、より狭域の地域に対する住民参加を可能とするまちづくりの都市内分権を行う必要がある。

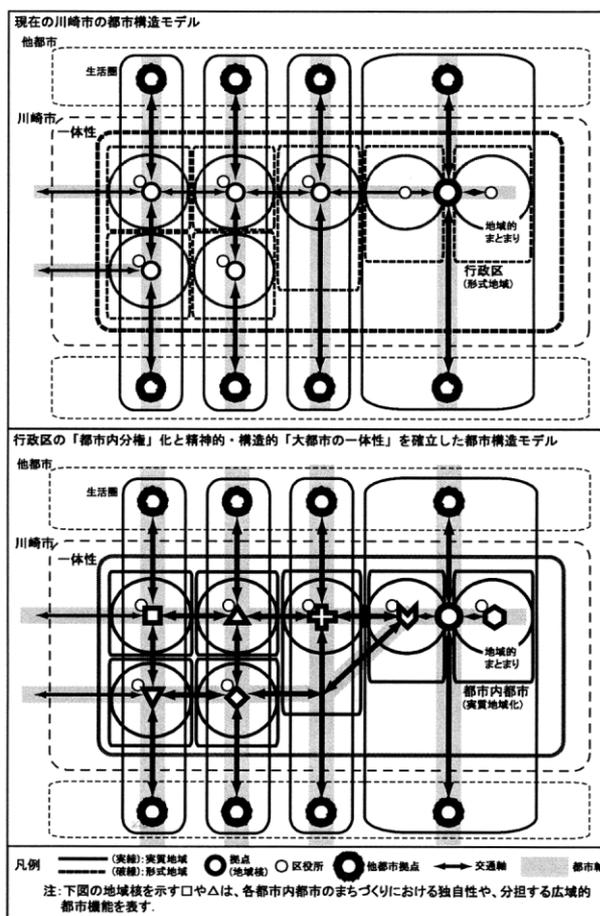
そのため、旧来からの「地域的まとまり」をベースとした都市の内部地域に対し、独自の地域づくりができるように分権化し、「都市内都市化」していくことが、広域化・大規模化した都市における政策として必要不可欠であると考えられる。

川崎市の行政区は、それぞれが完全に自立した地域ではなく、川崎市内他区や東京、横浜といった地域間ネットワークにおける一つの「地域的まとまり」を形成していると言える。また形式地域ながらも旧来からの地域拠点を中心とした「地域的まとまり」から行政区が設置され、既に行政区には行政機関が存在し、「身近な地域の範囲」として住民に認識されている。また「区づくり白書」などの事例から、それぞれの行政区はシステムさえ整えば独自の都市政策を行い、地域のまちづくりにおいて自立できるポテンシャルを持っていると言え、行政区が都市内都市の範囲として適当ではないかと考える。以上のことから、川崎市の行政区が都市内都市となるために必要不可欠な要素は次の3点である。

①地域間ネットワークの結節点と

なりうる拠点性と独自性

川崎市を含む地域は鉄道など交通網による生活圏の広域化が進んだ地域である。行政区の中心地には、規模の大



第3図 川崎市における都市内分権型都市構造モデル (筆者作成)

小はあるものの鉄道駅や商業機能などが立地し、都市間ネットワークの拠点としての機能を持っている。都市内都市化においては、さらに都市政策面での独自性の確保と個性ある住民自治を保証し、都市政策拠点となるべく、総合計画に反映されるまちづくり計画の策定や区民会議の設置、区長裁量予算の拡充などをすべきである。

②都市内都市相互を結ぶネットワーク（都市軸）の形成

拠点を結ぶネットワークは、独自性を持った都市内都市の連携に不可欠である。現在の川崎市は「串刺し構造」のネットワークが形成されている。都市内都市の連携による新たなネットワーク型都市構造となるためには、都市内都市がまちづくりにおける共通項目を設定し、都市内都市の精神的一体性を形成するなど、それらが無機的・有機的に結びつける都市軸の形成が望まれる。また、広域的で高次な都市機能をそれぞれの都市内都市が分担することで、都市機能上のネットワーク構造の構築が望まれる。

③まちづくりへの住民参加を可能とする地域の空間的一体性

都市政策の単位として行政区が位置づけられることにより、身近なまちづくりの範囲を行政区とする認識が住民の間に浸透し、行政区の実質地域化が進むと考えられる。人口要件を主とする行政区の区割りには形式的な地域区分であるが、その区域が旧町村区域などの歴史的な「地域的まとまり」をベースとしたもの、拠点性を持った地域核を持っていること、また、住民参加のまちづくりの単位として行政区を機能させることで形式地域の実質地域化が起こると推測できる。

行政区を「都市内都市化」する他方で、都市内都市がまちづくりにおいて共通項を持つことで、実質的に分断された地域に一体性を持たせ、精神的な都市の一体性を確立させることが可能と考える。精神軸による一体性の次の段階として構造的に都市内都市をネットワークし、都市内都市相互の交流と都市の一体性を形成する都市軸の構築が求められると言える。

III 結論

川崎市の事例より、広域化・高次化する大都市における都市内分権のあり方については、以下のことが考えられる。基礎自治体の大規模化は行財政改革の視点から必要不可欠であり、特に広域的な地域の中心都市などでは、都市間競争や都市イメージなど、大都市化によるメリットの観点からも有効である。しかし基礎自治体の広域化は、その都市内部の地域構造を大きく変え、都市政策面での「都市内集権化」、都市の内部地域の独自性の消失、地域拠点を核とした実質地域と、都市政策範囲である形式地域の乖離による内部地域の分断化を引き起こす恐れがある。特に都市内集権化による旧来からの実質地域・形式地域を形成してきた地域拠点の形骸化は、都市の一体性形成を阻害し、結果として枠組みだけが広い都市を作り出す大きな要因となり、大都市化のメリットを活かせない都市になると言える。

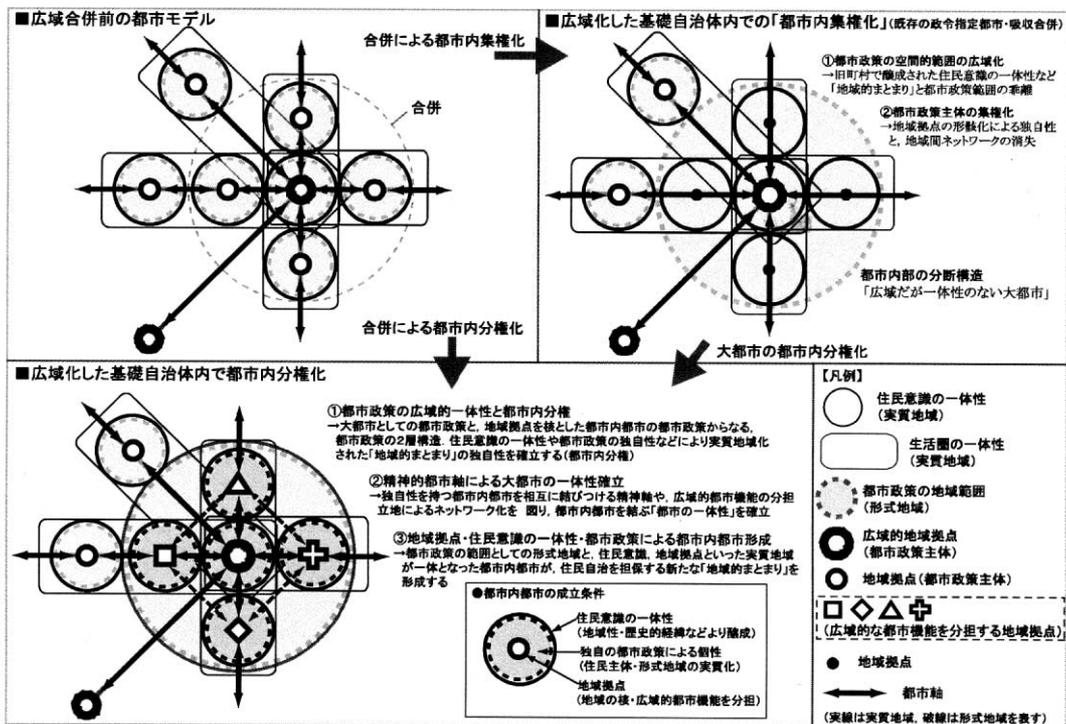
そのため広域化した都市において都市内分権を行う場合、その分化パターンは都市政策の拠点や

都市内分権型都市構造と行政区のあり方

他地域との結節点となる「地域拠点」を核とし、地域性や歴史的経緯などによって醸成されてきた「住民意識の一体性」を持つ都市の内部地域を「都市内都市」と位置付けられる「地域的まとまり」をベースとしたうえで独自の都市政策を行えるよう「都市内都市化」するべきである。都市内都市による新たな「地域的まとまり」に広域的な都市機能を分担配置することで、それらを相互にネットワークする都市軸を形成し、大都市としての一体性を創り出すと考えられる。その結果、大都市としての一体性とパワーを発揮しつつ、独自性のある都市内都市が魅力あるまちづくりを行う「都市内分権型都市構造」を持つ都市になると考える（第4図）。

また、既存の政令指定都市など空間的に広域な大都市では、形式地域である行政区が地域拠点、住民意識や生活圏などの一体性を持っているならば、行政区が独自の都市政策が行えるよう都市内都市化すべきである。それにより都市構造の再分化が図られ、大都市の一体性と独自性を持つ都市内都市による市民社会に対応した新たな都市構造が構築できると考える。

大都市とその内部地域である都市内都市との権限整理については議論の余地が残り、今後の課題としたいが、都市内都市を「ミニ自治体」と位置付け、市と同等の権限を与えることには反対である。都市内都市は大都市の広域的機能を分担し、地域性のある独自のまちづくりを確立させることで、大都市の内部での「都市内集権化」からの構造的脱却を図るものである。それにより大都市の内部で都市内都市のネットワークが生まれ、多核型・分権型の新たな都市構造が形成されるものと考ええる。



第4図 実質地域と形式地域による都市内分権型都市構造モデル (筆者作成)