

指定都市市長会シンポジウム in 川崎 講演録

平成24年2月18日

【開催都市市長挨拶】

川崎市長 阿部 孝夫

地方分権改革は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として、国と地方が分担すべき役割を明確にし、地方自治体の自主性及び自立性を高めるため、国において 1990 年代からその取組が進められております。

2000 年の地方分権一括法の制定、その後の「三位一体改革」を経て、昨年には、地域のことは地域で解決できる仕組みを目指して、国がこと細かに法律で定めている様々な基準を地方に委ねるための「義務付け・枠付けの見直し」や、住民に身近な行政を住民にもっとも身近な地方自治体が担うための「基礎自治体への権限移譲」等が法制化されるなど、現在も、分権型社会の実現に向けた取組が進められております。

このように、現行制度の中でも、個別の法律の改正によって少しずつではありますが、基礎自治体の事務権限が強化されるとともに、自由度が高まっているわけですが、一方において、昨年 8 月には第 30 次地方制度調査会が設置され、わが国の社会経済の大きな変化に対応した、大都市制度を含めた地方自治制度のあり方などが検討されております。

また、昨年 3 月の東日本大震災におきましても、その後の被災者への支援、被災地の復旧・復興への対応等を見ると、やはり基礎自治体の充実強化が必要であると強く感じさせられたところでございます。

指定都市市長会では、2010 年に、新たな大都市制度「特別自治市」を提案し、また、本市におきましても、同じく 2010 年 10 月に、「地方分権の推進に関する方針」をとりまとめ、その中で、新たな大都市制度「新たな特別市」を提案するなどの取組を進めております。

昨年 11 月の大阪市長選挙においても、大都市制度を含めた地方自治制度のあり方が争点になりましたように、真の分権型社会にふさわしい自治制度のあり方について関心が高まっているところでございます。

こうした状況の中、「分権時代にふさわしい大都市制度と川崎のまちづくり」と題しましてシンポジウムを開催し、皆様と共に、川崎をはじめとする大都市のあり方等を考えていきたいと思っております。

本日は、一橋大学大学院の辻 琢也 教授、東京大学大学院の大西 隆 教授、それから首都大学東京大学院の伊藤 正次 教授をお招きいたしました。

辻 教授は、第 30 次地方制度調査会委員を務められ、また、本市の行財政改革にも深く関わっていただいております。

また、大西 教授は現在、日本学術会議会長を務められますとともに、本市の総合都市交通計画策定に向けた検討など、本市のまちづくりにご尽力いただいております。

ございます。

伊藤 教授につきましては、辻 教授と同じく、第 30 次地方制度調査会委員を務められ、今後のわが国の行政学を担う若手の研究者としてご活躍中でございます。

本日のシンポジウムが、皆様と共に今後の川崎のまちづくりを考えていく上で良い機会となることを願ひまして、冒頭の挨拶とさせていただきたいと思ひます。

よろしくお願ひいたします。

【基調講演】

「超高齢社会の到来と大都市制度改革」

一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也

本日、「超高齢社会の到来と大都市制度改革」と題しまして、大都市制度改革が求められている背景についてお話したいと思います。

どういう改革をしていくかということにつきましては、川崎市長がこの後ご提案いただくという役割分担になっております。

それでは、まず、皆様に問題提起したいのは、この先 50 年後の日本の国土はどうなるかということです。

つい 2、3 週間前、人口推計が改めて示されまして、予想よりは出生率は低下しないということでしたが、やはり高齢化率は高くなって、人口は減っていくという内容でした。大きな趨勢は、平成 17 年国勢調査の結果の時から変わっておりません。

過去 1200 年間とこれから 100 年間の日本の人口動態をみてみますと、戦国時代くらいまで、日本の人口は 1000 万人弱でした。これが、江戸時代初期までに 3 倍に増え、約 3000 万人となり、そのまま江戸時代後期を迎えます。その後、江戸時代後期の約 4 倍の人口となって今日に至っています。

例えば、第二次世界大戦のとき、これほど悲惨な出来事による人口の減少も、長期的な人口動態から見ると、すぐにカバーされています。戦後の高度成長の過程の中で、地方には過疎問題がありました。とはいえ、日本全体では基本的に人口は増加していたのです。

それが、いよいよ 2004 年をピークに下がり始めているということなのです。

少しくらいカバーしても、人口が激減していくことに変わりありません。今から少子化対策を充分講じることによって、50 年後には、ある程度人口の減り方を少なくすることはできても、ここ 20~30 年の間、人口が減り続けるということには変わりはありません。こうした状況に対して、日本全体としての対応が求められているということなのです。

おそらく、人口 1 億人を超える国で、その約 4 割近くが高齢者になる国というのは、人類史上初になります。

こうした中で、皆年金、皆保険の制度をこれからどうやって維持していくかということが、大変重要な課題になります。

約 50 年先までの人口動態をみてみますと、注目したいのは、総人口は減り続ける中で、高齢者の絶対人口はほぼ増え続けるということです。

首都圏における総人口は、これから若干増え続けますが、2050 年の段階では今の 9

割くらいの規模にまで落ち込むといわれています。その一方、高齢者の絶対人口は確実に増加し続けます。

なぜ増えるのか。それは私とその典型的なのですが、高校まで北海道にいて、大学から東京に来て、北海道に帰らず首都圏に居続けている。こういう人たちによって、首都圏の高齢者が激増する。かつて、首都圏というと人口が増える、若い元気な人が増えるというイメージだったのですが、今後も相対的には若い人が多いながらも、絶対数からすると、私のような高齢者が激増していくというのが、現実ということになります。

しかも、増えていく人たちの特長は、いわゆる世帯類型別に見ますと、単身世帯が最多数になります。

今でも世帯というと、お父さんお母さんがいて、子供がいてというイメージで考えられるかもしれませんが、実は既に2010年の段階から、最多数は単身世帯です。この世帯が今後も増え続け、2050年には約4割を占める。そのうちの約半分が高齢単身世帯ということになります。この単身世帯に、子供のいない夫婦世帯を加えますと、6割弱がいわゆる子供のいない世帯になるということです。

「お一人様」が基本的に主流をなすという社会構成ということになります。これは行政にとって2つのことを意味すると思っております。

1つは、単身世帯がこれだけ多いわけですから、民間企業のマーケティングにしても、行政サービスにしても、一人を対象に使い易いサービスを提供していくということがどうしても必要になります。ただし、一人で暮らすということは、全てにおいて割高になるものです。

しかも、人間は集団の生き物ですから、一人で生活しても本当はそれほど楽しくないかもしれない。そうすると、増える単身世帯に合わせながらも、将来的にみんなで楽しく過ごせる社会というのを考えなければなりません。

この相反する政策を執っていかなくてはならないということが、私達に突きつけられている課題になります。

50年後の話をしましたが、実は今それどころではないのです。今日から国も、毎週末、「税・社会保障一体改革」についての対話集会を地方で始めました。

この社会保障費の自然増だけで、毎年国費で1兆円、地方費で0.7兆円増加しているということが、今の日本の状況なのです。

1兆円、0.7兆円というのはあまりにも数字が大きいのので、分かりづらいと思うのですが、例えば、社会資本整備総合交付金についてみますと、2年前に創設した時、総額3.8兆円、その後削られて3.4兆円になりましたけれども、これが、国が地方に配る、いわゆる公共事業関係の予算の総額なのです。

これに対して社会保障費は、自然増だけで毎年1兆円ですから、4年間たつと公共事業の総額を全部喰ってしまうというくらいの凄まじい増え方で社会保障費が増えてい

るということなのです。しかも、今の国民の基本的な考え方からしますと、お金がかかっても必要な社会保障はある程度充実させてくれということです。

税収動向をみますと、平成元年くらいまでは、バブルの影響もあって、歳出を上回る歳入の伸びというのがあったのですが、その後、歳入は基本的に右肩下がり推移しています。一方、歳出の方は、景気対策は最近お休みしていますが、社会保障費の自然増などにより、増え続けています。民主党政権になって、さらに増えて、結局、歳入歳出のギャップは増え続け、借金も増え続けているというのが今の状況なのです。

しかし、地方自治体に目を向けると、もう少し状況が異なっています。

地方全体の歳出の推移については、平成一ケタ代後半の景気対策時期をピークに、地方全体で実は山なりになっています。

やはり、ここ 10 数年来、地方自治体は、行革を推進し給料も減らし、事業も縮小してという印象だと思うのですが、それは外れてはいないということなのです。

歳出は削減できました。しかし、それでもリーマン・ショック以来、景気対策として歳出が伸びていまして、そこが課題となっているということなのです。

これらを克服するために、今まで地方公務員に対しては、特に市町村において、仕事が増えているにもかかわらず、公務員数を削減してきました。

それから今から約 5、6 年前になりますが、人事院勧告にあわせて、平均給与で 5% くらい、50 歳代は 7% ほど引き下げました。既に職員を減らし、それから給与も引き下げてきたということです。

しかし、地方の借金の総額については、国のように増えてこそいませんが、やっとな横ばいで推移しているということで、なかなか目に見えて減る状態にはなっていないということなのです。つまり、今までとは発想を変えた厳しい行革なり歳出削減努力なりを、必要なサービスは伸ばし続けながら、実行し続けなければいけないというのが、今の状況ということになります。

こうした中、大都市も厳しい状況になりますが、地方はさらに人口が減少していきま

すので、都市内総生産についてのシェアは、都市部や東京圏が増えていきます。しかし、実は、政令指定都市も、首都圏の方が比較的伸び率が高い一方で、札幌、仙台、それから大阪、北九州、いずれもシェアは落としていまして、指定都市の中でもかなり多様な状況になっています。

多様なのは経済状況だけではなく、人口、面積等様々です。財政力についても 0.69 ~ 0.7 くらいまでのところから、近年一番良かった川崎市で、少し前の統計では 1.07 ということになっています。

しかし、この川崎市でも経常収支比率は 96.8% となっておりまして、私が教科書で習った時代は 80% くらいでなければダメだよといわれていたのに比べますと、高値安定

になってきているのが、今の川崎の状況だということになります。

先ほど 50 年先の展望をみましたが、三大都市圏の今後の人口の社会増減については、基本的には、大都市への人口流入は減少してくると予想されていまして、同じ三大都市圏の中でも、東京圏と大阪圏で明暗を分けるという状況になっています。

そして、もっと深刻なことが自然増減になります。

もともと大都市圏は出生率が低かったのですが、それでも母親の数が多かったので自然増だったのです。これがいよいよ出生率が低くなり、さらに母親の数も減って、人口の自然減がくる。おそらく、日本全体でみると、大都市圏で出生率を回復しない限り、日本は元気にならないと思います。

そうした中で、三大都市圏の年齢区分別の人口推計をみますと、年少者人口は当然減少していく。それに対して高齢者は激増していくという状況になります。長生きすること自体は否定的に考えるべきではないのですが、結局、行政からみるとそれに要する費用もかかってしまい、三大都市圏では、他の圏域にくらべて高齢者人口は約 2 倍増えて、それに対して老人福祉費も 2 倍増えるという状況になっています。これにどうやって対処していくかということになるのです。

近年、生活保護費をはじめとする扶助費が大都市部で増えてきていると言われていまして。私が川崎市の仕事を最初にしていて、最大の支出項目はいわゆる保育園関係だったのですが、これが生活保護費になりつつあるという状況になっています。

現実問題、かなりの勢いで増えておりまして、不景気もさることながら、大半は高齢に伴ってどうしても保護世帯が増える。これにどうやって対処していくかということが課題になっているのです。

しかも、昭和 30 年代から 40 年代にかけて、急いで整備した公共施設の更新が、今後 10、20 年後本格化してきます。このときに、大都市圏では、総人口は減る一方、高齢者の絶対数は増え続けているのです。つまり税金を払ってくれる人は減っていく中で、どうやって施設の更新に対処して、的確なサービスをしていくかというのが、大都市に今あらためて問われているということになります。

次に、大都市制度改革について、その前提のところだけ私の方でお話をします。

今から約 60 年前、終戦直後、この時、今の東京都の特別区の制度と、指定都市の前身になる「特別市」の制度ができました。

その後、「特別市」は一度も適用されることなく、今の指定都市の制度が作られるという経緯で、今の制度の骨格が作られました。人口がこれから増えるという、高度成長の始まりのところで制度を作ったということなのです。

今、求められているのは、これから超高齢化になっていく中で、それに耐えられる制度設計をどうやって作っていくかということになります。

指定都市の制度というのは、半分都道府県の役割を担うけれども、半分は都道府県に事務権限が残っているという制度になっております。これに対して、どういう制度改革をしていくべきなのかというのが課題になっているということです。

一方で、都区制度というのは、都が基礎自治体の仕事も含めてたくさん仕事をするという制度になっておりまして、私は都区制度の改革にも携わってきたのですが、これはこれでまた改革をしていかななくてはならないということで議論をしております。

大都市制度改革をやる時に、もう一つ大きな話題になるのが、ここ十数年来言われている道州制の議論です。

都道府県については、最終的には道州制に移行すべきではないかという意見、それから道州制に移行した場合に、指定都市の部分が道州を突き抜ける存在になるのか、道州のもとに入るのかという意見が、話題として出ているのが今の状況になります。

以上、駆け足でお話をさせていただきました。

ご静聴いただきまして、ありがとうございます。

【市長提案】

「『新たな大都市制度』の創設に向けた提案」

川崎市長 阿部 孝夫

まず、地方分権の基本となる考え方からお話いたします。

皆様、明治時代の富国強兵策をご存知ですね。対外的に強い国を作るということ、そのためには経済発展させないといけないということで、富国強兵、殖産興業を政策の中心に掲げたわけです。

そのための国家システムとして、強力な中央集権国家の体制のもと、国、都道府県、市町村という三層構造にしました。住民に一番近い市町村については選挙制度が取り入れられ、都道府県知事は内務省の役人という、そういう構造でありました。こうしたシステムは、外国から優れた制度、仕組みを国が導入して、全国に広げて、近代化を図り、国全体を豊かにするという、特殊な時代の一時期のシステムとしては有効であったわけです。

その後、ブレーキが利かないまま、第二次世界大戦に突入しまして、その反省から、新しい憲法ができて、地方自治制度ができたわけです。都道府県知事も直接公選制度になりました。

しかしながら、戦後の経済発展の過程で、経済面で東京一極集中が進むということがあり、やはり中央統制というのが非常に強い状態が残ってきたわけです。

現在は、国全体をみても、地域社会が発展をし、また、国民の意識も変わり、国民の主権意識が非常に強くなって、自分達で統治に参加する、そういう意識が強まってまいりました。

また、それぞれの自治体も力がついてきまして、それぞれの地域ごとに特色のあるまちづくりをしようではないかという意識が強くなってきたわけです。

また、経済力の点からも、一つの県がヨーロッパの一国くらいの経済力を持つと同時に、科学技術が発展し、ヨーロッパ、アメリカの真似をすれば発展するという時代ではなくて、むしろ日本が先進国になった部分がたくさんあるということです。

その一方で、少子高齢化も相当進んできた。すると、世界に例のない問題が日本の地域社会において発生し、従来のように国が外国からモデルを持ち込んで、国内に波及をさせるというやり方は時代遅れになってきている。世界の最先端の問題としては、超高齢化もそうです。

そうした世界の最先端の問題を解決するのに、地域社会が率先して取組まないと言っいけない、そうしなければ国全体が伸展しないという状況にあるわけです。

問題が発生している地方自治体において、その問題をいち早く市民の力で解決していかないといけない時代になっているわけです。

そうした中で、ピラミット型の国家構造というのは無駄が多いわけです。

例えば、税務署が国税をとって、各省庁に配分して、それを都道府県に補助金として配分して、都道府県からまた市町村に配分する。こうした仕組みでは、書類のやりとり、電話のやりとりだけで相当な無駄がでるわけです。

それから、補助金を配分する時に、それぞれ国の役所が自己主張をしますので、余分な仕事をする。そういうことで重複の無駄というものがたくさんできてきている。

したがって、国民から見たら、自分達が暮らす都市に税金を納めて、その都市が市民に向けてサービスを行って、問題をいち早く解決するという仕組みの方が、無駄がなく良いわけです。フラット化ということです。

住民が自らの問題をできる範囲で自ら解決する、それでできなければ力を合わせてやっていく、自助、共助、公助という枠組みがあるわけですが、公助のところで、市町村、都道府県、国の三層があるということは、大変な無駄が生じるということです。国が権限を握って離さない、あるいは県と市町村が同じような仕事をするということが生じます。

身近な問題は身近なところで解決して、できなければより広域的なところで処理していくというような考え方。これを「補完性の原理」といいます。まさに民主主義の基本でありまして、そういう取組を進めようとしているのが地方分権改革です。

こうした動きの中、国が法律で規制している義務付け・枠付け、つまり、基礎自治体である市町村が自由に仕事をするのを奪っているような枠組みをできるだけ外していこう、または枠組みを作るにしても地方自治に任せていこうという流れが進んできているところです。

しかしながら、仕事そのものが市町村に任せられる一方で、税制度については昔から全然変わっていません。しかも、大きな都市も小さな町村も地方自治法という一本の法律で同じような仕組みで運営されているわけです。

税金は地方税法という法律で定められている。一律になっているから、折角仕事为国や都道府県から市町村に移されても、その仕事をするための税金は移ってこない。政令指定都市には都道府県の権限も随分移っているわけですがけれども、これは特例措置という形で、政令で定められています。ですから、税金は都道府県に入っていて、支出は市町村、政令市が行うという、この辺のズレをなくしていこうという考え方が基礎にあるわけでございます。

次に、国家システムの制度疲労と社会状況の変化ということですが、先ほどお話をしたとおり、国、都道府県、市町村の三層構造は無駄と不合理が多いため、統治機構というのはできるだけ、フラットのほうが良い。

住民にとって、身近なところの方が監視しやすい、したがって不正も起こりにくい。

例えば、年金問題で、国は図体が大きすぎて中々問題解決できません。これが例えば、川崎市で似たような問題があれば、すぐに解決案ができる。

ということで、国と地方の事務権限の配分を見直して、できるだけ住民に近い基礎自治体において権限行使が行われるようにした方が良い。

例えば、高齢者の比率が大きくなって、ではどうするのかという時に、身近なところで色々工夫をしないといけないわけです。ですから、お金が足りないのであれば、国から配分してもらうというよりも、余分な公務員を挟まないで、直接市民が払ったものを直接市民に返すような仕組みにした方がはるかに良いわけです。

川崎市では職員の数を減らして、できるだけ民間に仕事を任せているのはそういうわけです。市民からいただいたお金ができるだけ早く、ストレートに市民に返っていくという仕組みを作っていく。公助の部分が大きくなると、それだけ税金が余分にかかるわけです。

公務員の給与を下げるとか職員の数を減らすというのが世論になっています。川崎市でもこの10年で2600人くらい、十数パーセントの職員数を減らしまして、人件費で26.7パーセント減らしてきました。今、国は20パーセント減らすと言っています。川崎市では、既にそういう取組をしてきているわけでございます。

高齢化が進んで、様々な問題が地域社会で起こるとき、その問題をいち早く現場で解決していかないといけない。後程、川崎市の取組について御紹介したいと思いますけれども、そういった先進モデルが外国にあるわけではなく、あるいは国家にあるのではなくて、市町村の現場にあるということです。

生活保護の問題も、現場が一番良く分かるわけです。構造的に増え続ける仕組みになっているので早く改革してください、生活保護に行く前に仕事に就けるような、そういった仕組みを早く作ってください、ということはずっと言い続けてきているのですが、なかなか国の改革は進みません。

やはり、現場で問題解決していかないといけない。中央集権型の行財政の仕組みから、分権型の仕組みへの転換を進めることが今、国全体で非常に重要な課題になっているということをお話した次第でございます。

次に大都市を取り巻く状況と制度上の課題についてお話いたします。

様々な都市的課題や大都市特有の行財政需要が著しく増大している、つまり指定都市の果たすべき役割が非常に大きくなってきているわけでございます。

しかし、現在の制度がそうした状況にうまく対応していないというのが問題なわけです。制度上の課題として、事務権限が道府県と市に分散し、指定都市としての役割を十分果たすための包括的な事務権限が不足しているということがあります。例えば、子育て関係で、保育所は市、幼稚園は県、という具合に分かれているわけでございます。そ

して、義務教育について、学校の設置・運営は市、しかし、教員の給与・人件費は県になっている。このように、権限が分散しているために非効率が起こっているわけです。

また、都市特有の行財政需要に応じた税制上の措置が不十分だということもございます。例えば、交通安全、これは警察がもちろんやりますけれども、しかし地域の人たちも交通安全のための色々な仕事をしております。しかし、それだからといって、交通安全関係の経費として、県から市町村に税金が移ってきているわけではないのです。

色々な仕事が県から政令市に移っていますが、それに対応する税源がないという状況でございます。

それから、国が様々な基準を詳細に法令で定めているため、国にお伺いをたてるとか、あるいは許可が必要だとか、そういうようなものが非常に多いということです。

よく行政は法律を作ることが仕事のように思われていますが、法律を作るということは、仕事を作るということでありまして、公務員が増えるということです。できるだけそういった法律がなくて、自由に行政ができるようになれば、その分だけ公務員が少なくて済むということになるわけです。

二重行政による非効率性なども、指定都市が様々な都市的課題や大都市特有の行財政需要に迅速・的確・柔軟に対応していくことを難しくしておりまして、そのために、自主的・自立的な行財政運営を行うことができる、分権時代にふさわしい大都市制度の構築が必要だと考えております。

新たな大都市制度の創設につきまして、指定都市市長会では、大都市制度のあり方の一つの姿として特別自治市を提案しております。

「大阪都構想」について、それは駄目だという言い方はしておりません。それぞれの地域ごとに選択できるほうが良いのではないかという言い方をしております。

この制度の効果についてですが、まずは、市の中での効果といたしまして、都市的な課題等への迅速・的確・柔軟な対応ができる。問題が早く解決できるということです。

次に市民による自治の充実です。この特別自治市で様々な問題を解決する。税金も特別自治市に納めて、市の議会に直接住民の代表を送って、そして監視をすれば都道府県、あるいは国に分散しているものも一元的に監視ができるので参加しやすくなるということがあります。

都市的課題の解決モデルを作れば、全国に波及させることができるわけで、国が介在してそれで広めるよりも、特別自治市で解決したモデルを他の市町村に波及させる方が早いということです。

それから、市町村同士の連携です。問題解決というのは現場で行われることが必要でして、国や県が介在するよりも、都市同士で知恵を交換しあって、すぐに適用することができるということです。

市民に対する効果としては、多様なニーズに対応して、更に効果的、効率的な市民サービスが提供できるということです。また、行政の透明性が向上して、税金の使い方が明確化する。市民による自己決定が行いやすくなるということがあげられます。

周辺都市に対する効果としては、都市間、例えば、川崎市と横浜市が連携をすることによって都市間の協力関係ができるということ。また、例えば大都市とその周辺都市の間において、大都市に事務の一部を委託することで、周辺の市町村も同じサービスが受けられるようになる。そういう取組もできるわけです。

都市間連携については、更に外国の都市と連携することによって、経済対策といった色々な問題解決を国際関係を活用しながら行うことで、経済の発展、より豊かな文化活動などにも繋がっていきます。

現在は、国、県、市町村という三層構造ですけれども、市町村でも指定都市、中核市、特例市、一般の市、そして町村という具合に、これだけ多種類になっています。それを、特別自治市については、県の仕事を引き受けていく。特別自治市については県の仕事もやる。例えば、交通安全関係は警察署の仕事も特別自治市で一緒にすれば、道路の整備と信号の設置とが一緒にできるわけです。教職員の給与も全部市で払って学校管理も市で行うということができるようになるわけです。

すると、県はどうなるかということ、他の比較的規模の小さい市町村の補完機能を果たしていくということです。

今回の東日本大震災で、仙台市では若林区が相当被害を受けたのですが、市役所本体が機能しているし、他の区も機能しているので、すぐに被害を受けた区の復旧・復興に取り組むことができました。しかし、他の市町村について、機能を失った役場の復旧をいったい誰がどのようにやるのかということ、被災した3県では、市町村に対し何をどのように対応したらよいか全然分からない。したがって、全国の都市が、役場の機能を復活させるための応援に行ったわけです。川崎市では、秋に行われた陸前高田市の選挙事務を手伝うというか、むしろ取り仕切ってきたわけです。

特別自治市を除いた地域については、県と市町村が協力し、広域消防、水道、ごみ処理等、東京都が行っているような形で、県が直接事業を行う。県と市町村とが、こうした役割分担をしていれば、今回の被害のような状況の中でも、県が市町村の支援をすることができたはずで

道州制の問題について、私は道州制に賛成でして、特別自治市が創設された場合、今の県の仕事を特別自治市が担い、もっと広域的な、国の出先機関の事務も含めて、一括して道州が担っていけば良いのではないかと考えております。

従ってその場合、辻教授がおっしゃったように、特別自治市が道州を突き抜けるかどうかということがありますが、例えば、横浜市のように人口 360 万もあるようなとこ

ろは、むしろ一つの州にする、あるいは東京 23 区のようなものは道州を突き抜ける特別市にしてもよいのではないかと思います。

次に、大都市における住民自治の役割ということであります。

今、「大阪都構想」が話題となっておりますが、実際に大阪市を分解して、東京都の特別区のように、区長を公選し、各区に議会をおいたら、相当なお金がかかります。

少子高齢化が進んで、税収が増えない一方で、高齢化のための支出が益々増えていくという中、できるだけお金のかからない仕組みしていく必要があるわけです。ですから、民主主義という意味では大変結構なことですけども、こういう時代に、公選の区長を増やし、各区に議会を置くことが良いのかどうか、よく考えなくてはならないと思います。

川崎市をはじめ、指定都市では、区は行政区で法人格はありません。市長のもとに各区長がいて、区に議会はおいていません。

そこで川崎市では、条例に基づいた区民会議を設置しております。

この区民会議は、市長の諮問機関になっています。委員は各区 20 人ほどで、任期 2 年で、地域社会で活躍している人たち、つまり組織力を持っている人たちです。この区民会議は、身近な問題を自分達で見つけてきて、そのテーマを設定し、解決策を検討して、そして実行していきましょうという取組です。

その過程でどうしても行政にやってもらわないと困るという案件が出てきた場合には区長が引き取って、市全体の予算の中で要求をして、区ごとに実現していく、二本立てになるわけでございます。

自分達で提案したことを自分たちで実行するための仕組みとして、行政と市民活動とがお互いに力を合わせて進める、協働型事業の推進をルール化し、各区で積極的に取り組んでおります。例えば、災害時要援助者の見回りネットワーク等、色々な事業が行われています。

もう一つは区役所の機能強化でありまして、例えば、子育て関係につきましても、各区役所に大きく権限移譲をしております、区役所が、ワンストップサービスの窓口になるように取組を進めております。

また、地域の観光事業など、色々な工夫を凝らして地域の課題に対応するため、区ごとに予算を要求できるようにしてあります。

それから、道路や公園の管理については、各区の道路公園センターが一任して行うこととしております。

大きな建設事業は本庁で予算化しますが、維持補修については、それぞれの道路公園センターが地域をまわって、必要な維持補修を行うというような仕組みになっております。こういう形の方が、区長を公選にして議会を置くよりもはるかに能率的に、しかも市民の皆さんのご意見を直に吸収して対応していけるということでございます。

次に、新たな大都市制度と川崎のまちづくりということですが、特別自治市を創設することで、自立的に様々な取組を進めることになるのですが、現在、川崎市でどのようなことを進めているかといいますと、総合計画「川崎再生フロンティアプラン」の着実な実行、自治基本条例に基づく市民本位のまちづくり、そして行財政改革です。

行財政改革については、先ほどお話ししましたように、すでに人件費約 27 パーセント削減していきっています。

自治基本条例に基づく市民本位のまちづくりについては、例えば、里山の保全ですとか、子供達の安全見守りですとか、防災の備蓄や訓練など、それぞれ地域社会単位で、いわゆる共助という形を進めていく。自分達の身近なことは、自分達でやって、地域の問題を解決していく。これが本来の地方自治で、それをやるのが区民会議という位置付けになっております。

また、中長期的なまちづくりとしては4つの「～化（ばけ）」を進めております。

まず、税収が増えない時代のまちづくりということで、便利な駅を中心に集客施設を集めて、多くの人たちが効率よく利用して、施設を増やさないという「コンパクト化」です。

二つ目の「ユニバーサル化」は、高齢者や体の不自由な方にとっても暮らしやすい、街全体のバリアフリー化が求められるようになります。そのため、まちづくりの計画段階からバリアフリーに配慮し、これを続けることで、暮らしやすい、使いやすいまちができます。

三つ目の「長寿命化」は、新しい道路や施設を造らず、今あるものを計画的に維持管理をして、施設・設備の長寿命化を図ることで、支出を減らしていくという取組を進めております。

四つ目の「エコ化」は、省エネルギーを中心に、環境配慮、ゴミを少なくして、焼却処理場を、今の4つから3つ体制に近く切替えていくということです。そのために、ミックスペーパーの分別回収を行っていますが、近いうちに容器包装の分別を行うことによって、最終的に焼却処分するゴミの量を減らすという取組を行っているわけでございます。

太陽光発電や様々な再生可能エネルギーについても、川崎市全体がエコロジーのショーケースになるように、そういう取組を進めているところでございます。

その中で、特にお話しておきたいのは成長戦略として、国際戦略拠点の整備として殿町三丁目地区「キングスカイフロント」を日本をリードする、あるいは国際社会をリードする、医薬品あるいは医療機器関係の開発センターにするという取組を行っておりまして、実験動物中央研究所という公益財団法人も移転してきたところです。

新川崎地区には、慶応、早稲田、東大、東工大、4つの大学のナノマイクロの研究拠

点がありまして、これが新しい産業、成長産業を生み出す源泉になろうかと思っております。横浜市、神奈川県と3者協力体制で京浜臨海部ライフイノベーション国際戦略総合特区も指定を国から受けて進めております。また、今回の東日本大震災を受けて、被害想定、防災計画の見直しを行い震災に強いまちづくりをしているところです。

最後に、特別自治市を実現するための今後の取組といたしまして、今、国では第30次地方制度調査会が設置されており、ここで大都市制度のあり方も検討されておりますので、ここに対して意見を述べていくという取組があるわけです。

川崎市としては、先ほど、お話しいたしました、新たな大都市制度の創設に関する基本的な考え方を示してございます。また、指定都市市長会で特別自治市を一つのあり方として提案しております。さらに、横浜を中心に、川崎、千葉、さいたま、相模原、京都、神戸、7市による共同研究会を発足させ、具体的な取組を進めているところでございます。地域社会の問題を一元的に解決して、国内はもちろんのこと国際的にもモデルになるような行政の取組を進めていくという方向を見据えて、指定都市間で協力しながら、取組を進めているというのが現状でございます。

雑把な説明をさせていただきましたけれども、どうか皆様方ご理解を賜りたいと思います。

どうもご静聴、ありがとうございました。

【パネルディスカッション】

「分権時代にふさわしい大都市制度と川崎のまちづくり」

〔コーディネーター〕

一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也

〔パネリスト〕

東京大学大学院教授・日本学術会議会長 大西 隆

首都大学東京大学院社会科学部教授 伊藤 正次

川崎市市長

阿部 孝夫

辻 教授)

最初に、新たにご登場の大西教授、伊藤教授のお二人から、自己紹介も兼ね、先ほどの市長の提案について、それぞれ感想をいただきたいと思います。

まず、大西先生には、特に大都市におけるまちづくりという観点を踏まえまして、よろしく願いいたします。

大西 教授)

御紹介いただきました、大西です。

まず、新たな制度を考えると、どういう特別な状況の中でその制度が使われるのかという視点も大事だと思います。その意味で、現在、日本は転換期にあると思います。

川崎市は、人口が 150 万人にやらんとする人口急増地帯なわけですが、この人口急増というのは日本の中では極めて珍しいことです。日本全体としては、既に人口減少が始まっていると、先ほどの辻教授がお話されたように、例えば、2050 年までに日本の人口は 9500 万人になるということです。今より約 3200 から 3300 万の人口が減る。ということは、今の一都三県分の人口がなくなってしまうという、相当ドラスティックな変化で、これがすぐには止まらないということですから、川崎もいわば非常に特殊な状態で人口が増えているけれども、やがて、この大きな波にのまれていくということです。

その先、人口の安定化については、新たな動きが出ることに期待をしたいわけですが、しかし少なくとも、今考える制度というのが見通せる範囲の中で、そうした大きな変化が起こることなのです。

そのことが、制度において、どのように考慮すべき点となるのかが、常に求められると思います。結論として、阿部市長がご提案になった特別自治市について、私の理解では、今の指定都市は力もあるし、さらなる分権を進め、もっと色々な仕事が行えるようにした方が合理的だというお考えは、ご自身のご経験に基づいたご提案だと思って敬意を表しますし、非常に重要な提案で、賛成する点が多いと思います。

私は、むしろ問題は、特別自治市が出来たときの残りの自治体の姿をどのように描くのか、ここがないと不安が残ります。その場合に2つのことが重要だと思います。

一つ目は、川崎は東京大都市圏の一角を占めています。この東京大都市圏というのは、それ自体が生活圏になっているわけです。川崎は昼夜間人口比率でいくと100を切っていますから、川崎で住んで、東京なりで働いているという人が相当いるわけで、そういう人にとって、川崎市だけではなくて東京を含んだ地域が日常の生活圏になる。

川崎だけではなくて一都三県はそういった性格をもっているわけです。したがって先ほど道州制のお話がありましたけれども、道州制に対してあまりリアリティがない地域、つまり県境を越えて日常的に生活しているわけではないような地域では、今の県と道州というのがどういう関係になるのか、あまり実感がわからない点もあると思うのです。東京圏では非常に実感が湧くわけです。

例えば、一都三県とが一つの自治体になって、例えば交通問題とか環境問題とか、あるいは公安活動とか、広域的な行政を行うということは非常に分かりやすいし、必要性を感じさせるということだろうと思います。そうした広域行政のあり方をどのように提案していくのかということが重要なことだと考えます。

二つ目は、神奈川県には3つの指定都市があり、この3都市が特別自治市に移行すると、残りはやや小さな市と山間部というようになるわけです。

その場合、県と市町村の関係において、県の必然性というのは、市町村を補完し、助けるということにあると思います。ただ、市町村の中には、自分達も規模は小さいけれども、一人前の実務はやれると考えているところもあるのではないかとことです。

特別自治市と同じようなことをやりたいというところもでてくるのではないかと。従って、残る市町村は県が面倒を見なければというメッセージでは、少し気の毒な感じがします。従って、これは川崎市が考えることではなく、こうした提案に対して神奈川県3指定都市以外の自治体はどう考えるのかという問題だと思いますけれども、そういう議論の場も作って、意見を集約していくことが必要なのではないかと考えるわけです。

特別自治市となる都市以外の問題について、どう合わせて提案できるのかというのが、国民がこれを支持するキーになるような気がしています。

さらに一つだけ付け加えさせていただきたいのですが、大阪から「大阪都構想」という提案があります。取り上げられ方が、川崎の人も含めて、東京圏の方々には唐突な感じがすると思うのですが、私はこの問題は大阪の地盤沈下ということと大きく関係していると思います。

先ほど、辻教授のお話でも、大阪は色々な意味で、他の指定都市に比べて動きがやや重いわけです。GDPが減少気味だとか、財政力についても東京の自治体に比べると悪いということで、過去の負の遺産をしょってやや苦しんでいる大規模な自治体ということだと思います。従って私は、これは自治制度の改革がポイントなのではなくて、こ

の改革によって大阪市の活性化が図れるのかどうかということが非常に重要な点だと思えます。

そういう点では、特別自治市の提案も同じような側面を持っていて、単にこれが行政における改革ではなく、先ほど市長のお話の最後のところで総合特区の話がでましたけれども、そうした取組が国際的な活動なり、あるいは国内の産業活性化なりにどうつながっていくのかという、この点を非常に強調できれば、やや沈滞気味といわれる日本経済、社会に覚醒を与えてリードしていく、そういう提案として特別自治市が理解されるようになるのではないのでしょうか。この点についても是非、強調していくことが必要かなと思えます。

辻 教授)

私も、市町村合併にも携わってきたのですが、市町村合併もうまくいったか、いかなかったのかという話になった時に、それに伴う行政効率以上に、その地域経済がどれだけ活性化しているかどうかということが非常に大きく意味を持っているということを実感しています。大西教授が言われたように、特別自治市の問題、大都市制度改革の問題も、どうしたら都市経済が元気を回復できるかというところが非常に大きなポイントになっていると改めて感じました。

また、具体的な課題として、特別自治市を創設するにあたりまして、特別自治市以外の残りの部分、これをどうするかということが非常に大きい課題だということで、特に広域行政の部分、それから県と市町村の関係、このようなところをどのようにしたら良いかということ課題として提起していただきました。

この点につきまして、市長いかがでしょうか。

阿部 市長)

まず、神奈川県指定都市以外のところがどうかということなのですが、例えば、指定都市を選挙区としている県会議員は現在 67 人ほどおりまして、年間 18 億円の予算が使われているとのことです。その分を指定都市以外の市町村に振り分けるといことも可能ではないかと思えます。

また、原則として、もう少し自治権を拡大したいという市町村については、分権を行うことによって、指定都市に近いような形の権限を持ってもらうというのも一つのやり方ではないかと思えます。

広域行政のあり方についても、今回の被災地を見て、実際に現場の仕事を県がやっていないために情報の取りまとめもままならない状態で、また、復旧復興についてもスムーズに進まなかったということがあるので、市町村の直営事業を広域的な事業としてやっておいたらよいのではないかと考えます。

例えば、消防について、東京の消防庁のように、補完ではなく直営でやっていく、そ

れからゴミの広域処理もそうです。県をもう少し市町村の実務に入り込ませていって、県を市町村化させることによってフラット化させていくという構想が震災対策をみても望ましいのではないかと思います。

さらには、例えば一都三県の部分を道州制にもっていくというやりかたもあると思いますし、東京 23 区についてはワシントン D.C みたいに、国の直轄にするということもあるのではないかと思います。

活性化については、企業や研究機関との共同事業を進めておきまして、今回のライフィノベーション国際戦略総合特区は横浜市と県と川崎市でやっています。

今の考え方でいくと、ここから県が抜けて横浜市と川崎市だけが協力をしながらライフィノベーションの特区事業を進めていくという形になっていくと思います。

辻 教授)

ありがとうございました。

それでは、同じ質問に関して、今度は伊藤教授にお願いいたします。伊藤教授につきましては、先ほど市長からご提案いただいた中で、大都市の権能のあり方ですとか、住民自治のあり方に焦点を当てながらお話いただけたらと思います。

特に、昨日、地方制度調査会でも、住民自治のあり方も含めまして、橋下市長、阿部市長、両者出席のもと行われたところですので、その時のことも含めましてお願いいたします。

伊藤 教授)

大都市の権能、権限ですとか財源という観点から、特別自治市というご提案についていくつか考えなければいけないのかなと思っています。

一点目は、権限という面では、従来の県と指定都市の権能をあわせ持つ、また更に、場合によっては国から権限移譲を受けて、非常に多くの権限を担うのがこの特別自治市という存在だと理解しております。

その場合に、先ほどご提案の中にもありましたように、教育ですとか各種二重行政を一体的に処理できるという面で非常にメリットの大きい仕組みであろうと考えております。ただ他方で、県が行っている権限の中で、いくつか本当に特別自治市に移して大丈夫なのかというものもあろうかと思っています。

代表的なのがやはり、警察の問題です。

現在の警察制度は都道府県を単位としております。それを例えば、川崎市が特別自治市になるときに、川崎市警察本部というものが、この川崎市のエリアを担当する警察として、神奈川県警から分離独立をするということまで含めてのご提案と理解しておりますけれども、その点、本当にどのように考えたらよいのか。

この場合、今までの神奈川県警との連携関係というのも考えていかなければいけない。あるいは、横浜の地域とどういうふうに関係を作るのかという所も含めて、実際に県から分離独立するという時に、これは警察だけの問題ではありませんが、どのように連携をしていくのかという課題があろうかと考えております。

二点目は、先ほどの大西教授のお話とも関連しますが、財源の問題で、この川崎地域である財源が今まで神奈川県以外のエリアにも使われていたわけですが、それが無くなると、かつての大都市制度がいわれたような、大都市一人勝ちということで、財政的に批判を浴びるのではないかと懸念もございます。

ただし、これについては、完全に特別自治市という形で分離独立すれば、今まで県が負担していた、警察や義務教育の教職員の給与なども特別自治市が負担するということですので、必ずしも単純に川崎市のエリアが有利であるということはいえないわけですが、その点も含めて、残存するエリアの方々に対して財源の問題をどのように解決するのか、きちんと説明していく必要があるのではないかと考えております。

三点目は、住民自治の問題です。

戦後直後に作られた特別市の制度のもとでは、区議会はおかないけれども区長は公選にすると、やや不思議な仕組みが予定され、実際に制度が実行されなかったわけですが、今回の特別自治市のご提案では、区長の公選制も区議会の設置も、やはりコストの面から行わないと理解をしております。

私自身も、この行政区というものに、議会や公選の長や議会をおくということ自体は、コストという面で非常に問題があると考えておりますし、また、大都市の行政の一体性という観点からみても、やはりそれは無駄が多いというふうに考えています。

ただ、この川崎市という分脈の中で住民自治の仕組みを考えていくときに、私は川崎市民ではないので感覚が違ってお叱りをうけるかもしれませんが、7つ行政区の間で地域差というものもございまして、住民の方々意識というものも相当違うのではないかと考えております。

その中で、川崎市としての一体性、あるいは特別自治市としての一体性というものを積極的に打ち出すということがなければ、この特別自治市という仕組みは難しいということになるかもしれないと考えております。

この制度をとったときに、行政の一体性というものが川崎の分脈の中でどのように位置付けられるのかということについても、現時点での市長のお考えをお伺いしたいと思います。

辻 教授)

特別自治市を実現していくにあたっての関連事項で大きく3つ、指摘していただきま

した。これらの点につきまして市長いかがでしょうか。

阿部 市長)

まず、最初に警察のお話ですが、現在、地域交通安全でも、防犯・防災でも、町内会などの地元地域のかかわりが非常に多いにもかかわらず、肝心要の行政の部分だけが県になっているというのが実態でございます。

広域犯罪捜査については国全体としての警察制度をしっかり確立しておく必要があります。ただ、特別自治市の自由度が高くなって市の条例で多くのことが定められるということになりますと、県警のままで、各都市それぞれの条例等を全て扱うのは難しく煩雑になるので、逆に特別自治市に事務権限が拡大されることになれば、その権限に対応するような形の警察制度を考える必要があろうかと思えます。法令、条例関係の自由化がどれだけ進むのかということと、警察の分離独立というのが密接に関係してくるだろうと思えます。

次に、財源については、警察や教職員の人件費をかかえるということになった場合に、本当に市の財源として県からどの程度移譲され、それで余剰がでるのか足りなくなるのかというのは、実際に計算してみないと分からない面がありますけれども、いずれにしても財源配分についてはある程度組み換えを行わないといけないだろうと考えています。

指定都市以外のエリアについてですが、それぞれ別々にしておいて、そして最終的に税収の状況と需要の状況を見て、地方交付税の基準財政需要額と収入額を計算しての調整方式というのは、当然従来の県の区域内で考えていっても良いし、あるいは道州を単位にしてそういう地方交付税制度みたいなものを作るというのも一つの考え方だろうと思えます。

住民自治については、今の行政区を、法人格をもって意思決定が別に行われる組織にする場合、区議会もあったほうが良いし、あるいは区長の公選もあった方が良いでしょうが、どれだけ権限を移譲し独立性を持たせるかということなのです。

今は区単位で区長にお任せして、区単位で取り扱っている仕事について、かなりの自由度を持たせているのですが、議会をおいたり、区長を公選にしたりするほど独立性が高くないのが実態です。法人格をもたせないのであれば、ある程度、民主的な手続きは入れても、選挙ということまでは考えなくても良いのではないかと思うのです。

例えば、区長について、もし民主的な扱いを行うのであれば、市議会で区長については同意人事とするとか、それぞれの区から選出された市議会議員に同意を求めるとか、そういう形をとることによって民主化については相当カバーできると思えます。

また、川崎市でやっている区民会議という方式で、実際に問題解決まで住民が参加してやっていくなど、色々なパターンがあり得ると思えます。

一体性については、何処の区も基礎的に同じ事務権限を行使している一方で、区ごとにそれぞれ独自の事業を実施しております。また、川崎フロンターレの応援などのスポ

一ツ関係、音楽のまちづくり、映像のまちづくり、そのようなところで川崎市民の間でかなり一体感ができてきていると思います。あとはインフラの問題、道路や鉄道が重要になってきて、それで高速道路や地下鉄の話が出てきているのですが、交通事情による一体化というのはかなり難しい状態だと思います。

辻 教授)

ありがとうございました。

それでは、今のお二人の問題提起も含めまして、もう少し議論を具体化させたいと思います。

ここにいらっしゃる大西教授は国土審議会の会長もつとめられましたけれども、同時に川崎では現在の総合計画の骨格を作っていたいただいた方でもあります。

その後、総論だけではなく、街を活性化させるための個別の政策にも、色々かかわりをもってご尽力いただいたと聞いております。

そこで、新たな大都市制度を踏まえまして、今後の川崎のまちづくりの方向性、可能性、さらにご発言された、民間経済をどう活性化するかという部分についてお考えをお聞かせいただけたらと思います。

大西 教授)

特別自治市の創設が川崎市にとってどういう意味をもつかということですが、その前に、川崎市が一角を占める東京大都市圏には指定都市が5市あります。

これらの都市は大都市圏型の指定都市ということになるのだろうと思うのですが、一方で、新たな指定都市がかなり増えた中には、大都市圏型ではない、自立的な都市という性格をもっているところもあると思います。

私は、そういう都市を国土縮図型指定都市と呼んだりしているのですが、そういうタイプの都市にとっても、特別自治市はかなり意味があるのではないかと思います。

つまり、もともとの市街地を中心とした街らしいところだけではなくて、指定都市になるについて合併などして、山間部はもちろん農地も含んだ、様々なタイプの地域が一つの市の中に入っているという性格があると思います。

指定都市というとかかなり大都市というイメージがありますけれど、必ずしもそうではないところが増えてきている。

そうしたことから、一つのポイントは、市街地と山間部、農村地帯などが一つの自治体に入っていることによって、お互いの足りないところを補い助け合うというのが一つの自治体の中で行われている。国全体としては、色々な制度で大都市の富を地方にもっていく、あるいは地方の自然に恵まれた立地環境を大都市の人にも楽しんでもらうという相互の交流が行われているわけですが、そういう相互のやり取りが、一つの自治体の中で行うことで、色々な可能性がでてきます。その際、事務権限が与えられると

いう選択は多いに意味があると思います。

タイプの違う特別自治市ということになるので、是非、指定都市の中でそうした議論をしていただくと良いのかなと思います。

そのうえで、川崎市ですけれども、川崎市にとって事務権限が増えたり、あるいは行政が合理化できることによって、力をより市の発展の戦略的な部分に向けることができるということになれば非常にプラスになると思います。

私は、川崎市にとってこれから大事なことがいくつかあると思っています。

一つ目は、市域の一体化ということです。川崎市は、横浜と東京に挟まれていて、特に北西の方ではベットタウンになっている、また交通体系では北西から南東にいたる市域を貫く交通網の整備が長年の課題となっています。

本当に一体感を持たなければいけないかどうかという、そういう議論が一方でできそうですけれども、少なくとも川崎の市政にとっては大きなテーマです。この北西から南東に至る、JR南武線、あるいは川崎縦貫地下鉄などの交通手段の議論だけではなくて、それを実際に利用する人々の交流という意味で、北西から南東の一体化という戦略的なテーマが一つあるわけです。

二つ目は、ベットタウンとしてある意味で成熟した地域になっている。ただ、それだけだと機能が偏っているということになりますので、それに加味して、学んだり、楽しんだり、生活をしている人たちがより生活の多様な場面で川崎の施設なりを利用できるという充実化を図っていく必要があるのではないかと思います。

これについては随分川崎駅周辺でも新しい開発が行われて、それが生活にある意味で潤いを持たせる、そういう機能になっている。あるいは狭い意味での住と食以外のアクティビティというのが生み出されてきていると思うのですが、それを拠点の駅、川崎や武蔵小杉などを軸にしながら発展させて、都市機能の充実を図っていくことが非常に大きな課題、戦略的な課題だと考えます

三つ目は、最近、東日本大震災に絡んで、首都圏のバックアップ機能ということがよく言われています。霞ヶ関あたりがかなりダメージを受けるような災害が起こったときに、どうやってこの機能を補完していくのか。これは全国的に一極集中がよくないという議論があるわけですが、東京圏の中でも一点に集まっている、そういう機能について非常に心配があります。

大企業の本社もかなり偏った場所に集まっているのではないかとということで、以前に盛んだった業務核都市のような議論は継続していくことが必要です。

一つのチャンスは、羽田空港の国際化です。川崎側にも連絡路ができて、行き来がしやすくなるというのも将来の転機かもしれません。そういうチャンスを捉えて、大企業や国の中枢管理機能が立地を選ぶ際の選択肢として、そういう機能を充分に利用できる川崎市を提案していくことが必要なのではないかと思います。

最後は、この間、環境の先進都市や映像のまちということで、先進的で国際競争力も

あるような活動を川崎市もしてこられたと思うのですが、やはり、特別自治市という少しレベルの違う自治体を標榜するのであれば、日本全体をリードしていくような政策を次々と打ち出していくという使命があるのではないかと。これまでもやってこられたと思いますが、それを休まずに提案して実施していくことが必要かなと思います。

辻 教授)

ありがとうございました。

それでは、同じ質問を伊藤教授にお願いいたします。なお、伊藤教授には、先ほど問題提起いただきました部分で、一通り市長からもコメントがありましたので、それに対する再コメントも含めまして、今後の特別自治市の創設に向けて必要な地方自治制度改革のあり方等につきましてご提言いただけたらと思います。

伊藤 教授)

先ほど市長からお応えいただきまして、私もいちいち尤もだなと思いましたが、特に住民自治の問題については、実は一昨日開かれた地方制度調査会で、橋下大阪市長から、「大阪都構想」が提案され、同時に阿部市長から指定都市市長会として「特別自治市構想」が提案されまして、その中で、橋下市長は大阪を念頭におくと 260 万都市で一人の首長がいるだけではやはりもう無理で、区長公選制や区議会をおけばよいということをかなり強調されておりました。

けれども、私は、橋下市長も強調されておりましたけれども、地域の実情が相当異なりますので、それが川崎市に、はたしてストレートに当てはまるのかどうかという面は、もちろん市民の方のご判断というのが最終的なものだと思いますけれども、住民自治のあり方についてもそれぞれの地域で異なる選択をしても良いのかなと考えております。

その上で、現在、大都市制度に関しては、「大阪都構想」を含め、様々な改革案が提案されております。今までの日本の大都市制度というのは、指定都市制度を含め、人口規模で画一的に、いわば輪切りの権限移譲するための制度だったりするわけです。

ひとつのカテゴリーの中に入ると、ほぼ同じ権能を持つという形で、地域の実情等は一切考慮せずに、とにかく人口要件をクリアすれば一定のカテゴリーに入れる。特例市、中核市、政令指定都市という形で、カッコつきですけども昇格するということが目指されていたわけです。しかし、現在、各自治体をご提案されている制度改革の構想というのはそういったことではなく、もっと地域の実情、あるいはこれからの日本の経済社会のあり方を踏まえたうえでのご提案であって、特別自治市の構想もその一環であると理解しています。

ただ、これから地方自治法や周辺の関係法を改正して新たな制度を位置付けていくというときに、そのような多様な制度をどのように具体的に規定していくのかということ実は非常に悩ましいところです。

現在の地方自治法では、都の特別区制度と指定都市以下の大都市制度というものが規定されているわけですが、例えば、「大阪都構想」を踏まえた新しい都と区のあり方を制度として加える、更に特別自治市という制度を加えるということになりますので、立法技術的に、法律にどこまで細かく書き込むのかというような問題もございます。他方でそれを制度化した時に、更にその制度に移行する手続きをどう考えるかという問題も非常に難問でございます。

そうした点から見ますと、一昨日の地方制度調査会の状況について、一部の報道では「大阪都構想」には多くの委員が賛同していたと、しかし、「特別自治市」には冷淡な反応が出たというふうに報道しているメディアもあるのですが、同席させていただいた感じからすると全くの誤報、あるいは何らかの意図をこめた報道でして、むしろ「特別自治市」というのは、制度自体は非常にシンプルです。

従来の特別市制度を踏まえつつ、県と指定都市を統合するような新しい自治体の姿というのを描くということは、実現可能性は別として、制度としては非常にシンプルですので、それをどういうふうを実現するのかというところはかなり質問がでたということなのです。その実現可能性をめぐって色々な課題があるでしょうということで議論が進んだと理解しています。逆に「大阪都構想」はよく分かりませんので、その中身について色々と議論があったと理解しております。

ただ、実際に制度として実現していくためには、例えば、どの段階で住民の意向を踏まえて、この制度に移行するのかですとか、あるいは分離独立する対象となる県との関係をどのように整理するのかといった課題がこれからも出てくるわけです。

万人が納得するような制度設計というのはおそらくできないと思いますので、そうした場合に、どういうレベルで合意形成が図られるのかということを考えながら制度設計しなければいけない。もちろん、外から政治の力が加わって、ある時に実現してしまうということもあるかもしれませんが、そういうことを考えております。

川崎市に関しましては、先ほど大西教授からもお話がありましたように、やはり地理的な位置付けが非常に難しい場所でもあると思います。

横浜市と東京都に隣接していて、その二つの引力に引かれている地域であるということですので、その中で独自性、あるいは都市としての一体性を特別自治市の制度を導入することで積極的に展開でき、かつ市民の方々にとってもメリットがあるということを具体的に示していくということが、おそらく必要なのではないかと考えております。

辻 教授)

それでは、このお二人のご意見につきまして、市長いかがでしょうか。

阿部 市長)

最初に、都市型と市街地プラス農村部という、指定都市にも色々なパターンがあるという話は、まさにその通りでございます。

それから伊藤教授から、これまでは人口規模で画一的な議論をしていたという話がありましたが、実際、今提案されているのは「特別自治市構想」と「大阪都構想」と「新潟州構想」、それから「中京都構想」で、どちらか一つで決めてしまうというのではなく、それぞれの地域の実情を踏まえてということです。

大阪市長の説明を聞いて、確かに、府と市がかなり重なり合って、市長と府知事が100年戦争をやってきたというのも理解できるところでございますので、「大阪都」で一本化すれば、それなりに意義はあると思います。

特別自治市では、アメリカにはシティ&カウンティという、一つで県市両方の機能を持つという組織もあるわけですので、横浜市、川崎市それぞれ神奈川県と市を分割して県市一本化する。伊藤教授がシンプルとおっしゃったのはそういうことなので、まさに県から独立してその権限を今の指定都市が担うというだけで制度的にはできる。

どういう形で住民投票をするのか、どういう意思決定をするのか、ここは非常に難しいところだろうと思っております。

また、農村をかかえた地域と都市の部分とで、違う制度があっても良いのではないかと思います。特別自治市のような市に県の権限を持たせるパターン、あるいは県と市が一緒になるパターン、周辺に農村部の市町村をかかえたまま一緒になるというあり方もあっても良いのではないかと思います。それぞれの地域ごとに選べる仕組みが良いと思います。

先ほど一体性というところで充分にお話をしなかったのですが、例えば、音楽のまちづくりで、かなり幅広い人たちが関係している協議会を作っておりまして、川崎市内で音楽活動をしている中心の方々が入って、一緒に全市的な活動しております。

スポーツ関係でも、川崎市内で団体だとか特定の活躍をしている選手だとか、そういった人たちが一同に介して交流会をやるという機会があります。

工業関係団体、商業関係団体、各種協会、協議会、交通安全や防犯もそうです。そういった公的な事業をやるの方々については、川崎市内で一体性は確立されていると、そのように思っております。

対外的な姉妹都市ということになりますと、例えば中国では、川崎市は瀋陽市なのですが、神奈川県は遼寧省、アメリカでは、川崎市はボルティモア市なのですが、神奈川県はボルティモア市を含むメリーランド州となっておりまして、もし特別自治市になるとそういう体外的なつながりも変わってくると思います。

そうすると、国際的な文化交流、あるいは経済交流についても、今、県が行っている

ようなことも取り込んだ形で行うことができるようになりますし、また、ライフイノベーション国際戦略総合特区、環境技術による国際貢献もそうですが、まさに京浜臨海部という日本の経済を牽引した拠点を、新たな分野でその立場を強化するという取組を進めていけるわけでございます。

対外的なお話としてもう少し申しますと、私は、市長だから県知事よりも下だとは思っていないのですけれども、世間一般では、やはり国、県、市町村の順列という明治以来の考え方が残っているのが非常に残念に思います。そういう心理的な位置付けというものも非常に重要ですので、そういったところから打破していく必要があるのではないかなと思います。

辻 教授)

最後に、会場の皆様からお寄せいただきました質問について、ほんの一部ですが、御紹介しながら回答していただきたいと思います。

質問の一つといたしまして、特別自治市は日本の成長エンジンになると指定都市市長会のパンフレットでも紹介しているのですが、この日本の成長のエンジンになることについて、具体例なイメージをどう考えたらよいのかということです。この点について、大西教授と市長からコメントをいただきたいと思います。

もう一つ、特別自治市と住民自治の関係につきまして、先ほど市長からも具体的なご提案をいただきましたが、特別自治市で本当に住民自治の充実は図られるのですか、可能なのですかという質問があります。この点について、伊藤教授と市長からご回答いただければと思います。

大西 教授)

特別自治市と経済成長、産業活性化ということの関係ですが、先ほどから少し議論にもなっていますが、総合特区という制度ができていて、規制緩和と財政支援、両面で産業なり経済活動の発展を図っていこうということで、川崎も指定をされたわけです。たまたま審査・選考に私も係わってまして、その中で他都市の提案の一つに建築の容積率の緩和制度が入っていたのですが、実は、国はかなり緩和する制度を作っているのに、国に緩和制度の要求をするよりも、むしろ今ある制度を着実に実行して、必要な緩和をすればよいのではないかというような議論がありました。

経済成長のために、最終的には民間活動が活発にならなければいけないのですが、大都市の場合には、規制緩和というところがかなり大きいと思うのです。したがって、その点については、既に制度としては相当柔軟になっているというのが私の認識で、むしろその柔軟になった制度をどうやって使っていくのかということが問われると思います。

私が特別自治市制度に期待するのは、言い訳ができなくなるということ。自分の上には県や国がいるという言い訳がだんだんなくなって、自分が全て責任を持たなければいけないという意味で、経済成長に結びつくのではないかと、やや逆説的ですが、そのように思います。

伊藤 教授)

住民自治の問題ですが、大阪の状況を見ても、様々な議論を見ても、行政区イコール住民自治の単位という発想、イメージが非常に強すぎるというのが個人的な感想です。

また、現在ある行政区というのは、本当に住民自治の単位に相応しいのかどうかと、という議論もあろうかと思えます。

行政区というのはかなり恣意的といいますか、人口で分割して作られてきたところもおそらくあろうかと思えますので、もっと狭い単位での住民自治を考えてもよいはずですし、もっと広い範囲での住民自治を考えてもよいはずですし、住民自治を実現するための手段というのが本当に公選制だけなのかということは、もう一度考え直さなければいけないのかなと思えます。

大阪で現在提案されているのは、24 区の行政区に全て住民自治の仕組みを作ることではなくて、8~9 に再編した後に区議会と区長をおくということですから、橋下市長も、現在の行政区を単位とした住民自治のあり方というものを、公選制という形で考えているわけではおそくないのだろうと思えます。

だとしますと、川崎市が特別自治市という制度に移行したときの、市内の住民自治のあり方というのは、全体のコスト、それから都市としての一体性ということ踏まえつつ、地域の方々がそれぞれの地域で様々な提案をくみ上げていただくような仕組みというものを考えていくということですから、市長がご提案になったように、地元選出の市議会議員の方などを中心として、様々な意見を集約していくという仕組みでも、これは充分住民自治という仕組みの一つだろうと思えます。

もちろん、それが唯一の制度設計ということではありませんけれども、あまりに従来の行政区の自治体化イコール住民自治の実現という発想にとらわれすぎているのかなと考えております。

阿部 市長)

はじめに、日本の成長エンジンということですが、前向きにやることについては、今のままでもかなりのことができます。ですから、環境技術を世界中に広げることによって産業の活性化を誘導するとか、ライフイノベーションの国際特区という形で国から直接指定してもらって取り組むというようなこともあるわけですが、成長戦略を迅速に強力に進めようとする時に、ブレーキになるような制度が県に残っているということで

ざいます。

教育でも、教職員の定数や学級編制等について、県が事務権限を握っていますので、例えば、科学技術都市川崎であれば、理化学教育なども、もう少し枠組みの中で強化すれば成長分野を伸ばすことができるわけです。

医療関係について、地域医療についての取組、医療審議会等で何か病床を変更する時などに、県が絡むことによってブレーキになることがあります。

市自らできるようになってくると、今やっていることでも非常に早く、強力に進めることができるという意味で、成長エンジンになるわけでございます。

国際的な交流も、先ほどお話したように、やはりこの指定都市といえども、一般の市と同じ扱いを受けて、意識的に制約されているというものがあるわけでございます。

住民自治については、例えば、市議会議員がそれぞれの地区の区議会議員を兼ねたらどうか、コストは低く抑えられるというご意見もあるのですが、ただ、区単位で議員がいて、区に対して意見をいうと、あるいは予算を審議するといっても、区そのものに対する分権が進んでいなければ駄目なわけで、要するに区長に対する分権がどれだけ進むかと、民主主義としての区議会、あるいは区長公選とはセットになるわけで、現時点で、そこまでして独立性を高めるといような状況では、今のままではありません。

それよりも、実際に進めている行政の中で、区ごとに選ばれている市議会議員が、区役所あるいは本庁の担当のところに色々な提案をしていただく。あるいは市議会全体として議案を出すというようなことをしていただくだけで、かなりの住民自治になっているのではないかと思います。

それと、川崎市で区民会議を設置した理由は、市民の皆様が積極的に提案をしていただいて、自ら問題を解決するために行動してもらい、区民の自治を進めるためでございます。そのような形で取り組んだほうが、区単位の市民の意見というのはよく反映されるのではないかと考えております。

辻 教授)

ありがとうございました。

以上、お三方からお話いただきました。

今日の出発点として、超高齢社会の到来という課題がありまして、今後のまちづくりの中では、民間経済が元気であることを大前提に、如何に行革を進めるかという問題提起がありました。

その中で、行革と両立を図りながら、どういう形で住民自治を充実させるべきなのかということが大きな課題だったと思います。

神奈川県の特特殊性を考えますと、川崎市も横浜市も神奈川県も財政的には依然厳しいのに対して、他の県内市町村が財政的に比較的良好であったりします。そういう中で、特に神奈川県においては、特別自治市の創設という大都市改革が有力な解決方法のひとつ

つではないかと、改めて感じたところ です。

以上、もう時間が過ぎております。これでパネルディスカッションを終了させていただきます。

ご静聴いただきまして、ありがとうございました。

阿部 市長)

皆様、本日は、最後までお付き合いいただきまして、誠にありがとうございました。

また、基調講演そしてコーディネーターをつとめていただきました辻 教授、パネルディスカッションに御参加いただきました大西 教授、伊藤 教授には、長時間に亘りまして、活発なそして建設的なご議論をいただきまして、誠にありがとうございました。

大都市制度については、今後、国においても議論が活発化することが見込まれますことから、新たな大都市制度を提案しております、本市をはじめ指定都市といたしましても、大変重要な時期を迎えていると考えております。

地方制度調査会と国政の動きと両方を見ながら提案を進めていかなければいけないと思っておりますので、今後とも、皆様方のご理解、ご協力を賜りたいとそうように思っています。

昨年10月には、横浜市をはじめ首都圏の5都市に関西圏の2都市も加わりまして、大都市制度についての研究会を発足させたところでございまして、今後、制度についてより具体的な提案を、本日の内容も含め、行ってまいりたいと思っております。

新たな大都市制度の創設に向けて、これからの我が国の行財政の仕組みはどうあるべきかを、市民の皆様一人ひとりが考え議論していくことが大変重要であると思えます。

具体的な実現性について、どの程度あるのかというのは、大阪都構想の進み具合もみていかなければいけませんけれども、それ程簡単ではないと思っておりますが、やはり将来の日本のあり方を考えながら、積極的に進めていきたいと思っております。また特別自治市と道州制というのは、いわば組合せのようなものになっていると思うところでございます。

本日は誠にありがとうございました。