

開催概要

指定都市市長会シンポジウム in 川崎 - 特別市制度の早期実現が日本の未来を拓く -

開催趣旨

川崎市は、指定都市50周年を迎えました。この間、川崎のみならず、全国の指定都市において、住民の生活圏・経済圏は拡大するとともに、住民ニーズはますます複雑多様化し、大都市は激変する社会情勢に的確に対応していくことが求められています。

本シンポジウムでは、大都市制度に関する最新の議論を踏まえ、企業やインフラが集積する大都市が日本全体の経済成長を牽引する点にも着目し、特別市制度の創設に向けた主な論点と今後の展望について、皆様と一緒に考えていきます。

開催日時

2023年2月22日（水）

開場／13:00 開会／13:30 閉会／16:00

開催会場

ステーションコンファレンス川崎（神奈川県川崎市幸区大宮町1番地5 カワサキデルタJR川崎タワーオフィス棟3階）

主催

指定都市市長会

共催

川崎市

プログラム

【基調講演】

大都市制度改革と特別市制度 - 論点と展望

＜講演者＞ 伊藤 正次（東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授）

【パネルディスカッション】

＜パネリスト＞

- ・地下 誠二（経済同友会 地域共創委員会 委員長代理、日本政策投資銀行 代表取締役社長）
- ・久元 喜造（指定都市市長会 会長、神戸市長）
- ・福田 紀彦（指定都市市長会 多様な大都市制度実現プロジェクト・経済界との連携強化 担当市長、川崎市長）

＜モデレーター＞

- ・伊藤 正次

※敬称略



【第1部】開 会 挨 拶



福田 紀彦
川崎市長

皆さん、こんにちは。本日は大変お忙しい中、御出席をいただきまして誠にありがとうございます。指定都市市長会が主催するこのシンポジウムでございますけれども、開催市を代表して御挨拶を申し上げたいと思います。

川崎市は昨年、指定都市になりましてから50年という大きな節目を迎えて、来年はいよいよ市制100周年という時を迎えますけれども、実はこの制度というのは、なかなか私たちの日常生活の中であり楽しく話をしている話題ではないと思いますけれども、大変重要な課題であると思います。これまでもそうでしたし、今回のコロナ禍もそうありますけれども、様々な課題も見えてまいりました。

この特別市制度というのは、実は非常に息の長い話でありまして、100年前から同じような議論をしているということでありまして、当時は、川崎市は当然指定都市ではありませんでしたし、指定都市制度自体ができてからもう65年たっているのですが、今日は久元神戸市長が会長としてお見えいただいておりますけれども、当時は、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の五大市が特別市というものを実現しようという議論があって、それが100年前からずっと続いていて、今、指定都市は全国で20ありますけれども、20市が一致して多様な大都市制度をつくっていかないといけないという考え方でやっておりま

す。その多様な大都市制度の中で特別市を実現させようという形で今取組を進めておりまして、一昨年の11月に最終報告をまとめて、当時、久元現会長がプロジェクトリーダーとして取りまとめていただいて、いよいよ昨年、この報告を受けて、具体的なアクションでしっかりと法制化まで持っていくという取組を進めているところでございます。

今日は、企業の皆様を中心に、ターゲットにと言ったら失礼ですけれども、聞いていただきたいということで、主に御案内をさせていただきました。企業の皆様から見てこの大都市制度というものがどう映るのかというのは、私も大変興味もありますし、ぜひ皆様からの忌憚のない御意見、御質問もいただければいいなと思っています。

今日は、伊藤先生からの基調講演、そして日本政策投資銀行の地下社長が経済同友会を代表して来ていただきました。そして、指定都市市長会の会長であります神戸市長の久元市長と私とでシンポジウムをやらせていただきます。4時までの時間でありまして、ぜひ実りのある会にしたいと思いますので、どうか皆さんの御理解と御協力をよろしくお願いしたいと思います。

開会に当たりましての御挨拶とさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。



大都市制度改革と特別市制度 ― 論点と展望

伊藤 正次 氏

東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授

皆さん、こんにちは。ただいま御紹介いただきました東京都立大学の伊藤と申します。本日は基調講演ということで、「大都市制度改革と特別市制度 ― 論点と展望」と題してまずお話をしたいと思います。

私は、大学では行政学都市行政論という科目を教えておりまして、特に行政組織の仕組みでありますとか、あるいは地方自治の制度について研究を進めております。先ほど御紹介いただいた国の様々な役職以外にも、川崎市で幾つか審議会等の委員として参画をさせていただいております。

本日は、大きく四つのお話をしたいと思います。まず最初に、特別市制度とはということで、川崎市を含む指定都市が実現を目指している特別市制度についてごく簡単にお話をしたいと思います。それを踏まえまして、これまでにこの特別市制度を導入するに際して指摘されてきた論点と課題について整理をしたいと思います。現在、後ほど述べますとおり、様々な状況の変化によりまして、指定都市制度を含む大都市の仕組みについてはいろいろな逆風が吹いております。これについても言及をしたいと思います。それを踏まえまして、最後に、特別市制度を実現するにはどういう課題があり、その課題を乗り越えてどういう展望があり得るのかということについてお話をしていきたいと思います。かなり細かい制度の話になってしまって恐縮ですが、現状と、それから今後の展望について議論する上では、制度に関する議論も不可欠であると考えておりますので、しばらくお付き合いいただければ幸いです。

まず、特別市制度とはということです。全国20の政令指定都市で構成されている指定都市市長会では、特別市または特別自治市を実現するための様々な提言や活動をされて

おります。この中で、特別市あるいは特別自治市というものが一体どういうものかということについてですが、こちらの図は特別市市長会のホームページからお借りしたものです。現在、日本は全国に47の都道府県、それから1,718の市町村、それから東京は特別な仕組みで23の特別区がございます。都道府県が広域的な自治体、市区町村が基礎的な自治体ということで、二層の地方自治体が全国に存在するということになっております。ただ、基礎自治体は、その人口規模などによって権限に多様性がございまして、指定都市という非常に多くの権限を持つ大都市から、一定程度の権限を持つ市町村まで、様々、多様でございます。

特別市、特別自治市というのは、この二層の地方政府の体系の一種例外として、大都市において一層の自治体が地域の行政サービスや様々な行政活動を担うという体制をつくることを目指したものです。つまり広域的な自治体である道府県と基礎的な自治体である市、大都市、両者の権限を併せ持つ一層の自治体として新たな大都市制度をつくるというのが、この特別市あるいは特別自治市という構想になります。

例えば川崎市は、神奈川県という広域自治体の下に川崎市が現状あるということになっております。多くの権限を川崎市は持っているわけですが、一部の権限は神奈川県が保有していることになりますが、仮に川崎市がこの特別市、特別自治市になりますと、神奈川県からは分離、独立いたしまして、従来神奈川県が持っていた権限も川崎市が併せ持つことになるということです。

先ほど福田市長からもお話がございましたとおり、この特別市あるいは特別自治市を目指すという取組は、戦前来の非常に長い伝統を持っております。戦前、六大都市と言われまして、日本には人口が集中する大都市が大きく六つございました。東京市を含めこの当時の六大都市は、一般の市とは異なる府県と権限を併せ持つ特別市になりたいということで、特別市制運動というものを展開しておりました。戦前はそれは最終的には実現しなかったわけですが、戦後、東京を除く五大市、京都、大阪、横浜、名古屋、神戸の各市は特別市になるという運動を続けまして、当初、地方自治法が制定されたときには、この特別市という制度も設けられて、そのままいけば、この五大都市は五大府県から分離、独立いたしまして、独立した特別市になるという予定がありました。しかし、当時、人口がこの大都市に集中していたこともあって、この大



【第1部】基調講演

都市が存在する五つの府県、こちらが、市が特別市として独立して経済活動の中心がなくなってしまうと、税収も大きく減ってしまうということで反対運動を起こしまして、最終的には、いろいろな問題があって実現ができなかったということになります。その結果、1956年の地方自治法改正で現行の政令指定都市制度がつくられたという経緯がございます。大都市側からすると、府県から分離、独立した一層制の大都市を想定していたにもかかわらず、いわば妥協の産物としてこの政令指定都市という新しい大都市制度になったという経緯があったわけです。

近年、特に2000年代に入りまして大都市制度改革が様々検討される中で、この特別市のかつての構想を復活させるかのように、指定都市市長会の方では特別自治市の制度の実現を要請しているというのが現状ということになります。

これは後ほどのディスカッションの中で議論を展開できればと思いますけれども、この特別市という一層制の自治体になるということはいろいろなメリットがあります。他方で、もちろんいろいろな課題も存在いたします。最大のメリットとしては、府県との二重行政がなくなるということで、住民の側からすると非常に分かりやすい自治の仕組みが大都市において実現することがあります。あるいは、様々な規制が県からかかっている場合がありますので、それがなくなれば、大都市が自由に様々な活動を展開することができるというメリットがございます。それによって地域の経済を牽引するということ、あるいは規制を受けている事業者や経済活動を行っている様々な主体から見れば、県と市にいちいち両方にお伺いを立てるとようなケースもなくなりまして、一元的な行政によるメリットというのは非常に大きなものと想定されるわけです。

ただ、これは我々が日常生活を送っていく上で、自治体の行政と関わりを持つ中でもいろいろと大きな変化を伴う改革でもあります。実際に現存する様々な既存の制度を大きく変えていく必要があるという構想ですので、その実現はかなり難しい部分もあるというのが実際だと思います。

そこで、政府の方では、大都市制度改革を検討するときに、この指定都市市長会の御要望を受け入れて、この特別市という仕組みについていろいろ検討する機会がこれまでもございました。2013年の6月に第30次の地方制度調査会、総理の諮問機関ですけれども、こちらが答申を出した際に、特別市（仮称）というものについても検討した上で、その意義について明確に示しています。先ほど申しましたとおり、道府県と市の二重行政というものが完全に解消される、無駄な投資や無駄な規制がなくなるといったメリットが一方ではあります。さらに、今後の高齢化、社会資本の老朽化に備えて大都市では様々な投資が今後にも必要になってくるわけですが、その実現に向けた効果的な、あるいは効率的な行政体制が実現できるというメリットもあるということを強調いたしました。そして、日本経済の発展、グローバル化の中での日本経済をどういうふうに立て直すかという課題を考えたときに、やはり大都市がイノベーション、成長の基点になり得るという観点から、その政策選択の自由度を拡大するという意味でも、大都市に

行政権限を一元化した方が望ましいという考え方もあり得る
ということが示されたわけです。

しかし、この特別市の制度は実現に向けていろいろ考えますと、やはり幾つかハードルがあるということが明らかになります。この30次の地方制度調査会では大きく三つの課題を提起いたしました。

一つは、現行の指定都市はその中に区があります。川崎の場合7つの区がありまして、区役所が住民に対するサービスを担っているわけですが、この区は、東京の23特別区とは異なりまして、区長も選挙で選ばない、区の議会というものも存在しないという意味で、いわゆる行政区と呼ばれています。これを指定都市は、県が広域自治体として存在いたしますので、県と指定都市という二層にわたって政府が存在するわけですが、仮に特別市になった場合は、先ほど申しましたとおり、一層の政府ということになります。その中に区というものがあるとしても、その性格をどうするかという点が論点になります。

一方では、大都市以外の地域、特別市が置かれていない地域では、道府県と市町村という二層の政府がある。これに対して特別市に移行した場合には一層の政府だけになる。これは民主主義とか自治、デモクラシーの観点から見て、大都市の住民には、例えばその市の市長と市議会を選挙で選ぶ権限しか与えられていない、そういう機会しかない。他方で、それ以外の地域では、道府県知事、議会と市区町村長、市区町村議会というものを選ぶ2回の機会がある、それをどう考えるか。あるいは大都市というのは人口が非常に大きいので、そのデモクラシーの単位として非常に規模が大きいということをどう捉えるかという点が検討する課題であると認識されまして、この第30次の地制調では、住民代表機能を持つ区が必要ではないかというような意見が出たところであります。

2 番目が、警察事務との関わりです。日本は、全国の警察というのももちろん警察庁がございしますが、基本的には都道府県警察を持つ国ということになっております。ここ川崎市では、神奈川県警が警察事務を担っているということになります。仮に、この特別市が道府県から完全に分離することになりますと、その特別市の警察というものを別途設置することになりそうです。そうしますと、県警からその市の警察が分離することになるわけですが、現在、凶悪犯罪も増



【第1部】基 調 講 演

えていて、広域の組織犯罪への対応が求められる中で、今でも都道府県警察同士の連携が不足したりするケースというのが指摘されたりもしますが、さらにその警察を分割するというのが望ましいのかどうかという論点があるということになります。

3 番目が地方税の一体的な賦課徴収による周辺自治体への影響です。これは今まで道府県税、それから市の指定都市の場合には市税という形で、二層の政府が地方税を徴収してきたわけですが、仮に特別市ということになれば、その特別市の市域で上がる税収、税は、全て市が一元的に徴収するということになります。これはこれでいいというふうにみなされるかもしれませんが、今まで広域の自治体である道府県が、様々な税金を集める中で、道府県内の大都市地域の経済活動から徴収していた道府県の税収、税を、実態として、大都市以外の地域の市町村に補助金等の形、あるいは様々な行政サービスを提供するという形で配分してきたという経緯がございます。これが、特別市ができますと、そうした道府県の広域的な経済、財の再配分という機能に影響を及ぼし、大都市、特別市以外の市町村にとっては、財政的なマイナスの効果が出るのではないかと、そういう懸念があるということです。その部分をどう解消するのかという点が議論になりました。

そのため、第30次の地方制度調査会の答申では、特別市の意義は認めつつも、こうした課題が直ちに解決できないということから、先送りすると、将来的な課題としてこの特別市を捉えるということになったわけです。これに関しましては、指定都市市長会で一昨年に提出されたプロジェクトの最終報告の中で、この①から③の課題について基本的な方向性を提示するという形で一定の回答が示されております。

こちらプロジェクトから引用させていただいております。まず、1 番目の住民代表機能を持つ区の在り方について、何らかの区が必要だと、住民代表機能が必要だということが言われたわけですが、指定都市市長会のプロジェクトでは、やはり検討した結果、区はあくまで内部組織として設置していく、ただし、区長の位置付けを強化したり、区の行政に対する議会の機能を強化するという方向性を示しております。これは仮に区を自治体と位置付けて、長も議会も選挙で選ぶということになると、結局県を分割したことになるという事で、大都市制度としてのメリットは損なわれてしまうということがありますので、この区の在り方については、行政区とした上で機能を強化するという方向性が示されております。

2 番目の警察事務、広域犯罪への対応という点については、これなかなか難しい問題だと思いますけれども、一応公安委員会と警察本部を都道府県と特別市が共同で設置するという仕組みも考えられるということにしています。直ちに県警を、警察本部を分割するということではなくて、何らかの共同設置の仕組みを追求するということを検討するという方向性が示されております。ただ、これは大きな制度改革につながりますので、依然としていろいろ課題はあるところだろうと思います。



3 番目が、周辺の自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響がないようにするという点についてどう考えるかということです。これについて、仮にその財源の不足が生じるという場合には、基本的には国とその自治体の間での財政調整の仕組みである地方交付税によって措置されるということを想定しています。ただ、これは大都市が特別市として分離、独立して、財源を全て独り占めにするというようなイメージを持たれるというのは、おそらく本意ではないということですので、あくまでその圏域における経済活動をその中心となる特別市がきちんと役割を果たすということと、広域にまたがる業務についてはきちんと近隣の市町村と連携するということを想定しているということになります。広域のサービスについては、特別市、特別自治市が応分の負担をするということも考えられるという方向性が示されています。

このように、今、特別市、特別自治市を実現しようとする場合にはいろいろな課題があるということが指摘されていて、大きく三つの課題が指摘されていたわけです。ただ、この第30次の地方制度調査会の答申が出たのが2013年ですので、もう10年経過しております。この間、行政を取り巻く状況というのは非常に大きな変化がございました。特にコロナ禍でありますとか、あるいは行政のデジタル化が進むということで、大都市制度を取り巻く状況も大きく変化していると思われます。

これは私の個人的な見解ですが、まず1 点目の何らかの住民代表機能を持つ区が必要、区の在り方をどう考えるかという点です。第30次地制調のときには、やはり一般のただの行政区だけではなくて、区の権限を強化して、都市内分権を進めることでより身近な区レベルでのサービス、あるいは権限の強化が必要だということが強調されておりました。その文脈で、住民自治の在り方についても、区のレベルで充実させていくべきだということを示されていたわけです。ただ、現在、行政のデジタル化が進む中で、区役所にわざわざ行って行政サービスを受けるという機会は、今後、少なくなっていくものと思われます。

指定都市に区というのが置かれている一つの理由は、やはり指定都市は人口規模が非常に大きい、あるいは市域が広いということで、身近なサービスを区役所で受けるということを前提にしていたからです。ただ、これからデジタル化が進めば、特に区に権限を下ろして、サービスを提供するというよりも、直接

【第1部】基 調 講 演

デジタル技術を通じて、住民が市からサービスを受けるということも不可能ではなくなるわけです。都市内分権、あるいは区レベルでの住民自治というのも一つの在り方ですけども、必ずしもそこが実現できないから、大都市制度としての特別市制度が実現できないという状況にはなくなってくる可能性があるということです。

2 番目の警察の問題です。これはなかなか難しく、やはり依然として警察を分割して、独立させて、市が持つという方向性の制度改正を進めていくというのは、国の警察庁の立場から見て、おそらく否定的に捉えられてしまっていると思われます。最近、広域での凶悪犯罪が相次いでおりますけれども、やはり広域的な対応へのニーズというのは、むしろ高まっている。そうした中で道府県警察の権限を特別市が持つということ、そのための制度改正というのは非常に難しいというふうに個人的にも思っております。

3 番目に、近隣の市町村との関係ということですけども、やはり新型コロナウイルス感染症対策の面で、国と自治体、あるいは都道府県と市町村の間での連携不足というのが当初いろいろ指摘されていたところです。自治体間の連携が必要だというのは、今、非常に強い要請として沸き起こっているということです。指定都市にとっても都道府県との連携の重要性が指摘されているという中で、近隣の自治体だけでなく、都道府県と連携するということの重要性が指摘されるに至っていると思われます。自立して様々な権限を県から獲得することも一方で考えられるけれども、他方で、都道府県ときちんと連携をする形で危機管理、感染症対策等に取り組むべきだという議論が起こっているということになると思います。

この三つ目の点につきまして、今の状況というのはやはり指定都市が特別市を目指す上で、一つの逆風、向かい風になっているという状況があるのではないかと個人的には思っております。

これはかなり細かい点ですけども、新型コロナウイルス感染症対策で、都道府県の役割というもの、あるいは国の役割というものが改めて注目されております。そうした状況の中で、大都市の仕組みに対して一定の逆風が吹いている、これは大都市に人口規模に応じて様々な権限を与える、特に都道府県の権限を与えてきたということに対して一種の逆風、見直しの動きというのが一部出てきているという点について、ここでちょっと御紹介をしたいと思います。

先ほどお話ししたとおり、この新型コロナウイルス感染症対策においては、当初、国と自治体、自治体間の連携についていろいろな議論があったところです。昨年も行われたんですけども、この間、自治体、国の対応の検証ということが行われておりまして、それを踏まえて感染症法等の改正が行われてきたところです。昨年行われた感染症法等の改正におきましては、国、または都道府県の総合調整、あるいは指示権限が創設されたり、強化されたりするということが行われております。現行の指定都市は保健所を設置する権限を持っておりまして、中核市などとともに保健所設置市になっているわけです。指定都市と道府県の関係というのは、このコロナ対策でいろいろな

課題があるというふうに認識をされました。厚生労働省などは、やはり都道府県による総合調整権限というものを強化して、それを指定都市に対しても及ぼすということで、この間のいろいろな課題を解決しようという方向性を探ろうとしてきているということです。

これまでの感染症法等の改正で、都道府県による総合調整の対象となる措置というのが、今般、拡大されるということになったわけですけども、その際、保健所設置市、指定都市を含む保健所を設置する市、それから東京の特別区も保健所を持っていますので、そこから情報収集をするという権限を新たに付与しているということです。

また、入院調整等を迅速に行うということが必要だということで、感染症発生あるいは蔓延時において、入院勧告または措置について、都道府県から保健所設置市、特別区への指揮権限を創設するということが行われています。つまり都道府県の権限を強化して指定都市を含む保健所設置市をその指示や総合調整の対象にするという機会を拡大するという改正が行われてきたということです。

これまで指定都市は、一部の権限は道府県に留保されていましたが、道府県並みの権限を持つとも言われてきました。しかし、このコロナ対応という観点、感染症対策という観点からは、むしろ道府県が指定都市に対して広域的な立場から調整を行う主体としてその役割を強化されるということになってきているということです。これは逆に言いますと、現行の指定都市の仕組みの下では、あくまで道府県の調整対象にこの指定都市が入るということになります。川崎市は神奈川県による広域的な対応、広域的な調整の対象に入ることになりまして、大都市の権限強化というこれまでの流れからは逆転いたしまして、今コロナ禍で都道府県の役割の強化がむしろ進められているというのが現状ということになります。

ここはちょっと細かい議事録ですけども、これは厚生労働省の担当者の御発言です。指定都市市長会の側は、コロナ対応においても指定都市に一定の権限を下ろしてほしいと、選択的に下ろす権限を持たせてほしいという御要望を出したところですが、今回の法改正では、やはりそういう考え方は基本的には取らないというのが厚生労働省の回答です。都道府県の役割を強化するという方向性を示しているということです。

このような状況からしますと、一方では、こういった危機管理、感染症対応の観点からは、やはり指定都市といえども、都道府県による調整の対象になり得るという状況が今生まれてきております。そこで、そういった方向性を受け入れて、広域自治体である都道府県の役割を大きく認めるという方向に踏み出すのか、いや、指定都市制度はそういった限界があるので、むしろ新しい大都市制度の在り方として特別市という在り方を追求して、この都道府県による広域調整の対象ではなく、もちろん危機時には国の指示や権限が強化されるという可能性はありますけれども、都道府県と対等な立場で国の指示や調整を受ける。それを受け入れつつ、しかし、特別市として道府県から分離、独立した特別な大都市としての道を歩

【第1部】基 調 講 演

むのかという二つの大きな選択が今迫られているのではないかと思います。そうしたときに、特別市という方向性を選び出すと、選び取るということに踏み出した場合、やはり制度設計上の課題は依然として残っていると思います。この部分をどういうふうクリアしていくかということが、今後の大都市制度としての特別市制度の在り方に関わってくるのではないかと考えています。

これは後ほどのディスカッションでもいろいろと御意見をいただきたいと考えておりますが、制度的な観点からしますと、やはり依然としていろいろな課題があるということを申し述べたいと思います。

今後、特別市制度を実現していくということを考えた場合の展望としては、まず第1には、やはり特別市制度の意義を具体的に示していくことが必要だと思います。これまでも二重行政の解消や迅速な意思決定ということを強調されて、それは確かにそのとおりであると思われるけれども、新しい状況の変化を踏まえて、具体的なメリットを示していくことが求められるのではないかと思います。

繰り返しですが、行政のデジタル化、DXが進展している中では、住民に身近なサービスを住民に身近な区の単位で提供するということの意義は薄れつつあるのではないかと思います。もちろん、対人サービスなどきちんと地域できめ細やかに対応するということの意義はなくなったわけではないわけですが、単純な様々な申請ですとか手続については、オンライン化が進めば、区役所の役割というのがそれほど大きくないという状況が生まれてくる可能性があります。また、大都市地域においてデジタル化が進む中で、道府県と大都市、特別市になり得る指定都市がサービスの主体としてそれぞれあることの意義というのがどこまであるのかということは考えていかなければならないところかと思います。地域で、特に大都市地域でビジネスを行っている主体からすると、県と市、大都市で規制への権限が異なっていて、それぞれに手続が必要だとか、申請が必要だという状況は、このデジタル化の時代にはあまりに無意味であると思われる。そうしたときには、やはり一元化された行政のメリットというものが強調され得るのではないかと考えています。このデジタル化は、特別市制度に対する一定の追い風になり得るのではないかと考えています。

しかし、他方で、具体的な制度設計を行っていきますと、その制度設計の詳細を確立することと、さらに関係者の合意を経てそれを実現するということは依然として難しいところがございます。繰り返しですが、警察制度をどうするかということは、実はかなり大きな難問です。これは公安委員会を共同設置するという方向性もありますけれども、そこに至るまでの各種の制度改正に向けて合意形成を図るというのも難しいですし、機能するかという課題もございます。

それから、実際に特別市になる場合には、特別市の市域の中にある道府県の各種施設をどうするかという問題があります。これは、市民の方にとってはかなり関心が高い部分かと思えます。道府県庁が政令指定都市の中にあるというのが一般的ですが、そこが特別市として分離、独立した場合にはどう

するかという問題があります。

かつて、戦後、横浜市が五大市として特別市になるという動きを見せていたときに、神奈川県庁をどこにするかと、藤沢にするのかとか、いろんな議論があったというふうにも聞いております。その問題は発生するのかどうかというのは、いろいろ議論があり得るところです。あるいは県立の高等学校や図書館、美術館、病院などをどうするかという問題も出てきます。

実際に特別市の制度ができたとしても、それを移行する手続をどう考えるかという課題もあります。先ほどの指定都市市長会のプロジェクトでは、住民投票の制度化は必要ないという結論になっております。ただ、戦後実現しようとしていた特別市の場合、当時の五大府県がものすごい運動をしまして、当時の占領軍、GHQは、府県の有権者の住民投票が必要だという結論を示していたところでした。市だけの、市民だけの住民投票では、多数派がその特別市を支持するかもしれませんが、そこを包括する府県の有権者がどう判断するかということは考えなければいけない部分ですが、実際これは本当に住民投票を制度化しなくてもいいのかどうかというのは検討の余地があらうかと思えます。

とはいえ、特別市制度に対する市民の方の理解というのは、おそらくまだ抽象的なところにとどまっている可能性がございます。特別市制度の意義、あるいはこれは全ての指定都市が特別市になるということではないかもしれませんが、選択肢としての特別市制度を実現するということの理解を進めることがおそらく必要だろうと思います。その中の一つの不安は、他の地域では道府県と市町村があるのに、市だけが存在する地域に住む、あるいは自分たちの声が市に届きにくくなるのではないかと不安というものがおそらくあらうかと思えます。この点はきちんと解消していく方向を探るべきではないかと思えます。

一元的な意思決定が大都市によって行われるという、大都市一層制というものがもたらす不安というのは一方ではあり得るわけです。一元的な決定をすれば、効率性、経済性というものが向上するというのは確かですが、他方で、その決定の内容がきちんと市民の方にとって見えやすく分かりやすい、メリットがあるということが保障されないと、本当にこの特別市一本で意思決定するというのが大丈夫なのかということへの疑念が生まれかねないと思われます。現行の二層制での意思決定以上にきちんとガバナンスとアカウンタビリティが確保できることを示していく必要があると個人的には考えております。そのためには、市の政治や行政の在り方というものが、市民にとって分かりやすく伝わる、あるいはここで一元的に意思決定しても何も不安がないことを示していくことが必要なのではないかと思えます。

さらに、特別市になって一元的な一層制の自治体として分離、独立した場合であっても、近隣の市町村、あるいは道府県との関係が全て切られて、独立性を維持する、あるいは誇示することにはならないということを明確に示しておく必要があらうかと思えます。平時だけではなくて、感染症や災害といった、いわゆる非平時においても、特別市はもちろん、自立

【第1部】基 調 講 演

的、一元的に意思決定を行いますけれども、近隣の市町村や道府県、あるいは国との間でも実効的に連携ができる体制が保障されるということを示していく必要があろうかと思います。これは事前に制度として組み入れて設計するというのはなかなか難しいんですけども、独立した主体として一元的に意思決定を行うにしても、きちんと各主体との連携が保障されるということを示していくことが、大都市一層制、あるいは特別市

制度への理解の増進につながるのではないかと考えております。

以上、かなり抽象的なお話で大変恐縮でしたけれども、今後のディスカッションの中で、より具体的にお話を進めていければと考えております。甚だ不十分ではございますけれども、私からの基調講演とさせていただきますと思います。どうも御清聴ありがとうございました。



【第2部】 パネルディスカッション



【パネリスト】

地下 誠二 氏

経済同友会 地域共創委員会 委員長代理
日本政策投資銀行 代表取締役社長

久元 喜造

指定都市市長会 会長
神戸市長

福田 紀彦

指定都市市長会
多様な大都市制度実現プロジェクト担当市長
経済界との連携強化担当市長
川崎市長

【コーディネーター】

伊藤 正次 氏

東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授

伊藤：改めまして、どうぞよろしくお願いいたします。東京都立大学の伊藤でございます。

それでは、パネルディスカッションを始めたいと思います。

先ほど私の基調講演でもお話ししましたとおり、指定都市市長会は、現在、特別市、特別自治市制度の実現に向けて様々な活動を展開しておられます。指定都市については、先ほども少し御紹介いたしましたけれども、いろいろな状況の中で様々な課題、あるいはいろいろと問題点などを日々の行政活動、あるいは経済活動をされる中で考えのところがあろうかと思っております。

最初に、指定都市の現状と課題について意見交換をして論点整理を行ってまいりたいと思っております。指定都市が抱えている様々な課題についてどう評価されているか、そしてそ

れをどういうふうに克服していけるのかどうかという点に関しまして、まず意見交換をさせていただきたいと存じます。

それでは、初めに、口火を切っていただくという形で、久元市長から指定都市の課題等に関してお考えをまずお聞かせいただきたいと思います。久元市長、よろしくお願いいたします。



伊藤 正次 氏

久元：神戸市長の久元喜造でございます。

伊藤先生、大変分かりやすいお話をありがとうございました。伊藤先生からの話を踏まえながら指定都市の課題をお話したいと思うのですが、一つは経緯です。伊藤先生が特別市運動というのが100年ぐらい前からずっとあるんだと、そしてこれは六大都市がこれを主張してきたんだという話がありましたが、その大きな理由は、府県と、それから大都市との

二重行政を排除しなければいけない。この二重行政によって市民や民間事業者の皆さんが大変不便を被っているという議論がずっと戦前からあったわけです。そして、戦前の六大都市が、戦後は五大市となりましたけれども、どうして6が5になったのかというのは、戦前は東京府があったわけです。そして東京市もあった。東京府と東京市の二重行政が、これはもう非常に大きな問題で、それを解消するために、戦時中の1943年に東京都制が施行されるわけです。戦時中ですから、その大きな目的は、この帝都をB29から守る強力な防空体制をつくるために、地方制度の矛盾を解消しなければいけないという狙いもありましたけれども、いずれにしても、この1943年の東京都制によってこれが実現したわけですが、その理由に、府、市二重行政の弊を廃すということが書かれております。そして戦後のこの経緯は、伊藤先生からお話があったとおりですが、この特別市運動が挫折をいたしまして、1956年の指定都市制度が施行された後も、府県と指定都市との二重行政の問題というのはずっと存続してきました。

特にこれが大きく意識されたのが大阪でした。大阪は、とにかく関西圏が地盤沈下をするということが大分前から言われて、これは何とかしなきゃいけないと。何とかしなきゃいけないのに、足元を見たら、大阪府と大阪市が事あるごとに対立をして、罵り合いをして、そして大阪府が高いビジネスセンターのビルを造ったら、大阪府がそれを追っかけるように造る、逆だったかもしれませんが、そんな形でもう張り合いをしてお互いに足を引っ張り合う。この府と市と合わせて「府市合わせ（不幸せ）」ということが大



久元 喜造 神戸市長

【第2部】 パネルディスカッション

阪で、これは冗談ではなくて、本気で言われて、これは何とかしなきゃいけないということで、10数年前に維新の会が大阪府と大阪市の経営をスタートさせた。

維新の会が目指したのが、「府市合わせ（不幸せ）」を解消するために、大阪都構想というものを提言するわけです。この大阪都構想というのは大阪市の廃止です。大阪市を廃止することによって、大阪市の持っている大部分の権限、特に都市計画など、あるいは産業振興、こういう権限を大阪府に吸い上げて、そして大阪市の身近なところは区を幾つかに分けて、そこを担う。つまり、これは東京に適用されている都区制度、これを大阪にも適用するという制度なんです。これには法律改正が必要でした。そこで、2012年に大都市地域における特別区の設置に関する法律というのが超党派で提案されて、そしてこれが成立をして、これに基づいて2回の住民投票が行われて、どちらも僅差で否決されたわけです。つまり大阪市民は、大阪市の廃止を望まなかったということです。しかし、それは大きな提言でした。大阪市を廃止して、二重行政を解消しようという制度が2012年にできたわけです。しかし、この二重行政を解消する方法というのは、大阪市を廃止するだけではありません。逆の方法もあるだろうと。つまり指定都市が道府県から独立をして、そうすると、これは完全に独立するわけですから、二重行政の解消になるわけです。これをぜひ実現してほしいというのが指定都市市長会の主張であるわけです。

同時に、ここ近年、指定都市市長会で大都市制度プロジェクトの議論をいたしました。この議論は、二重行政の解消だけではなくて、もっと違った観点からです。それは、やはりここに結集した市長が共有していた危機感なんですけれども、どういう危機感なのか。それはやっぱり我が国がこの20年、30年停滞をしてきております。国力は大分落ちてきました。いろんな指標が、かつてに比べたら、我が国のGDPにいたしましても、様々な発明だとか、いろんな指標から見たら、我が国は順位をずっと落としてきた。どうしてなんだろう、これはいろんな理由があると思うんです。

我々の問題意識は、経済成長はどこから生み出されるのかという、これは都市ではないか、グローバル経済でそれぞれの成長を生み出すエリアというのはやっぱり都市ではないのか、都市が、特に大都市が周辺の圏域としっかり連携をして、次々にイノベーションを生み出すような、そういう地域が発展をしている。例えば川崎市さんも、神戸市も、ヘルスケア分野、医療産業都市に注力をしています。医療産業都市が発展するのは、やはりそこに研究機関がないといけない、大学がないといけない、先端医療を行う病院がないといけない、そして、そういうところに、もともと企業、あるいは研究機関が集積をしている、そういうところこそ、このヘルスケア産業や医療産業は発展をしていくわけです。これはいろんな分野について言える。

こういうふうに、諸外国を見たら、これはロンドンでも、パリでも、ニューヨークでも、ロサンゼルスでも、そういうところは、大都市が市と周辺の圏域において様々なイノベーションが起きるような状況になっているのに、我が国を見たら、この大都市で、

さっき言った「府市合わせ（不幸せ）」みたいに、両方が場合によったら対立をしたり、二重行政を行って、民間事業者の皆さんは両方に税金を納めないといけない、両方から様々な制度融資を受けられるけれども、両方から補助金を受けられるけれども、両方にいろんな手続をしなければいけない。また、様々なビジネスに関する規制も、府県と、そして市の両方が行っている。これをやっぱりすっきりさせて、その大都市が持っている潜在的な能力というのを開花させていかないと、我が国はグローバル社会の中で取り残されるのではないかという危機感から、この特別市の制度を提唱しているわけです。

これは、全国に20ある指定都市が全部特別市になろうとしているわけではありません。福田市長が最初の御挨拶で「多様な」とおっしゃいましたが、今の指定都市のままであればそれはそれでいい。大阪みたいに、大阪以外にはないと思いますけれども、指定都市を廃止して、道府県に権限を寄せていく。それと同時に、この指定都市が道府県から独立をして、責任を持って仕事を担えるような制度をつくって、そこを望むのであれば、特別市も選択できるようにしていこうというのが今の指定都市市長会の考え方です。

伊藤：どうもありがとうございます。指定都市市長会として、今、指定都市が抱える課題、それから将来の経済成長を担うための取組を可能にするという意味での新しい取組の必要性についてお話しいただきました。

それでは、福田市長に川崎市の現状なども踏まえまして、御意見、御発言をお願いできればと思います。

福田：ありがとうございます。よく東京一極集中という話はありますけれども、川崎は東京に隣接しておりますので、ある意味、東京圏という形で考えたときに、やはり東京圏以外にも、今、久元会長が言われたように、全国でそういう成長の軸をしっかりとつづいていく、多極分散型の成長というのを日本はやらなくちゃいけない、そのための大きな制度改正だと私は捉えていて、そのために必要な仕組み作り、権限移譲というのをやっていかなくちゃいけない。特に神奈川県というのは全国の中でも非常に特殊な県でございまして、御案内のように、横浜、川崎、相模原という三つの指定都市が存在する全国で唯一の県ということになっていて、人口の6割がもう指定都市に住んでいる。先ほど伊藤先生から保健所の話が出ましたが、保健所設置市はもう8割、神奈川県の8割の人口を保健所設置市がやっていて、県がやっているところは人口の2割しかカバーしていないという実態がある。そういう中で、国の方で、昨年、今回のコロナの話については、道府県の知事の方に権限を集中させていくというのは、私たちは猛反発しました。こんなことは実態にまるで合っていない



福田 紀彦 川崎市長

【第2部】 パネルディスカッション

ということで、ワクチンの例をとってもそうですし、日常的には8割を保健所設置市で、衛生業務というのはみんなやっていますから、食品衛生から、予防接種から、そういうことを日常的にやっていて、そして突然コロナのときだけは都道府県知事に権限を移すといっても、もう全く指示命令系統がぐちゃぐちゃになっていくというのが今回のコロナのところではっきりしたにもかかわらず、なぜそちに引き上げたというのがもう違和感でしかないということです。

これは実はコロナの話だけではなくて、災害時どうなるかということは、いつも私たちは話しておりますけれども、例えば川崎市が大きな災害に見舞われたときに、あるいは巨大な台風が来て、風水害の危険があって広域避難をしようなんていったときにどういう立て付けになっているかという、実は川崎市が広域避難計画をつくり、県に上げて、県がそれを承認し、そして国の方に行き、国がオーケーと言えば広域避難計画が実施されるという仕組みになっているんです。こんなことあり得ないですよ。だから、こういうことになれば、人の命を守るためには、その段階をやっているといまは絶対にないので、私は自治体の長として、即刻、避難、退避ということを指示すること、実態はならざるを得なくなると思います。でも、平常時のときも、いざコロナのときも、災害時のときも、実態に即したものをやらないと、命は守れないし、普段の生活を守れないし、そして効率的な行政というのができないということは数々の例があります。

県とけんかしているわけではないので、誤解のないようにお願いしたいんですが、神奈川県は公式的な発言として、川崎市あるいは指定都市との二重行政はないと、存在しないと言われておりますけれども、これほど明確に存在していることは明らかです。国の地方制度調査会でも類型がしっかり分かれて、こんな二重行政がありますよねというのがしっかり言われているわけです。こういう無駄だとかを排していくことと、そして、先ほど久元会長が言われたように、やはり成長につなげていくことをやっていかなければならないと。大都市にはその責任があると思います。

今、久元会長からライフサイエンス、ヘルスケアの話がありました。水素の話も実は今、西の神戸、東の川崎となっていて、お互いがいい関係で競い合っているというのは、ある意味、結局は国益になっていると、国の成長を私たちが牽引していくという責任があると思っています。それは自分たちが利することだけではなくて、川崎市だとか、神戸市だとか、その周辺も含めた圏域自体を引っ張っていくという役割を私たちは担わなければならないんじゃないかなという覚悟を持っているということです。ありがとうございます。

伊藤：ありがとうございます。今のコロナ禍も含む危機時の対応で、やはり現状の指定都市の仕組みではいろいろな課題があって、これから様々な改革が求められる。しかし、国が逆行している部分もあるということで、かなり強い危機感を持ってお話をされたと理解しております。

それでは、地下社長にお伺いしたいんですが、御意見

をいただきたいと思いますが、経済同友会として活動されている中で、今のお話も踏まえて、具体例ですとか、あるいは指定都市の現状に関する御感想なども含めてお話いただければと思います。

地下：御指名ありがとうございます。私、経済同友会で2015年ぐらいから地方創生を中心に活動しております。その過程の中で、コロナの前までは、具体の地方自治体の首長さん、久元市長のところにもお伺いしたことがあるんですが、いろいろな意見を聞いていましたけれども、実は今日初めて知ったことが多くて、自分の不勉強をさらすようで恥ずかしいんですが、私は政令指定都市というのは二重行政を廃止するためにできたので、もうそこでは実はこういう問題はあまり生じていないんじゃないかと、特別な行政で知事の認可が要るとかいう行政法は別として、案外そういう制度が残っているんだというのが実は意外でした。ですから、今でも経済同友会の中では、大都市みたいなところを伸ばして行って、東京一極集中からいわゆる多極集中みたいなことをやらなければならないという意見はありまして、そのためには、住民に近い基礎自治体の方に力をつけてもらうことと、あとは1,700も基礎自治体がありますから、やっぱり圏域でやっていただきたいとか、あとは経済界からいうと、経済的なまとまり、場合によっては県境を越えても経済的なまとまりがございまして、そういうところでやっぱりまとまりをつくってほしい。そのためには、中核市であるとか、政令市、あとは県庁所在地、そういうのは重要だろうというのは提言はしてきているんですが、今日は本当に不勉強を恥じるようで、こういう身近な問題がまだ残っていたんだというのは改めて気付かされました。

一方、経済同友会の活動としては、提言だけしていてもしょうがないというので、今は、基礎自治体、これは大都市、小都市問わずですけれども、協働のメニューというのをつくって、具体的には、テレワークを用いたワーケーションによる交流人口を増すことで、全般的な一極集中を少し緩和できないかということで、具体的には神戸市さん、浜松市さん、福岡市さんなどとワーケーションを通じた実証実験というのもやっておりますけれども、今日のお話を聞いて、指定都市市長会の方とももう少し問題意識のすり合わせが必要だなというのを感じたところです。

ただ、あと1点素朴に思ったのが、今日、伊藤先生の話の中でも、特別市というのは分離、独立を目指しますという言



地下 誠二 氏

葉があつたんですけれども、一方、我々経済界からいうと、あまり分離されて小分けされてしまうのも困るなというので、経済圏域というものもあるでしょうし、あと私は出身が岡山市で、政令市なんですが、岡山市民であるというアイデンティティーに加えて、やっぱり岡山県生まれみたいなところもある

【第2部】 パネルディスカッション

ので、アイデンティティーとしての県の存在みたいなのも片方では必要なかなという素朴な感じも持ちました。なので、二重行政の排除を大都市で選択的に進めるというのは、なるほどなと共感をする一方、あとあまり分離色が強過ぎるというのは、かえってそこでの軋轢が生じると経済的にはどうなのかなと。うまくプラスの面が出るほうが期待できると思ったんですけれども、そういう感想を持ちました。

あと同友会の今までの議論をちょっと紹介しますと、2006年に実は基礎自治体の強化による地域の自立という提案はもう既にしておりまして、繰り返しですが、基礎自治体の機能の強化というのは共通した課題です。ただ、やはり1,700の基礎自治体全部が同じだと、かえって物事が動かないので、むしろ今は1,700の基礎自治体をフルセットの行政サービスができるように無理やりしているので、ちょっとゆがみが生じているんじゃないかということもございまして、やっぱりリージョナルな経済圏というのが形成して、その中核として大都市が活躍しやすいようにしていただきたい。

あと私どもの認識だと、やっぱり地方公務員の数は昔からかなり減っていると認識していますので、一方、解決すべき課題は増えているということなので、やっぱり企業人としても、安易に使うのもなんですけれども、官民の適正な連携、具体的にはPFIとか、PPPとか、Pay For Successとかいろんな制度が検討されていますけれども、そういうものも導入していただきたいし、逆に規模が小さい自治体だとそういうものを企画する余力があまり乏しいので、大都市にはその周辺の自治体に対してもそういうリーダーシップを取っていただけないかと考えているところがございます。

伊藤：ありがとうございました。経済同友会として具体的な活動をされる中で、具体例についてお話しいただきました。基礎自治体の強化、それから多極型の取組ということで、圏域を特に重視されていると伺いました。その場合の研究の中心的な役割を果たす指定都市の役割についても期待が大きいというお話だったと理解しております。他方で、ことさら分離ということを強調するというのはどうかという率直な御意見もいただきました。

最初にお話を伺って、指定都市の現状と課題について御意見をいただいたところですよ。やはり今、久元市長、それから福田市長からは、指定都市市長会として、また各指定都市の市政を預かる責任あるお立場から、特に都道府県との役割分担についてはいろいろな課題があると認識されているというお話を伺いました。また、地下社長からは、実際の基礎自治体強化という方向性と同時に、大都市、指定都市への期待ということもお話をいただいたと理解しております。

やはり都道府県との関係は、今回のコロナ禍でも引き続き課題になっていますし、これからあり得る、起こり得る災害等の危機においても、どういうふうに課題解決を図っていくかということとは非常に深刻な問題だと考えております。そのための一つの解決策、先ほど久元市長からは、あくまでその選択肢の一つ、多様な大都市制度の一つであると御紹介いただきました

けれども、特別市制度について検討が進められております。ただ、私も先ほどお話ししたとおり、実際に特別市制度を実現するためには様々な課題もあろうかと思えます。

そこで、次に、特別市制度の創設に向けた検討状況について、福田市長、それから久元市長の順にお話をお伺いした上で、地下社長に特別市制度に関する感想ですとか、あるいは経済界との関わりについてお話をいただければと考えております。

それではまず、福田市長からお話をよろしく願いいたします。



福田：ありがとうございます。地下社長から分離、独立というふうにあまり強調しないようにとお話をいただきましたが、僕たちも独立という言葉あまり使っていないんです。この特別市の話をする、なかなか理解が、皆さん、えっと反応されるんです。それは新しい県をもう一つつくるということになるんですか、47都道府県から、川崎市がなったら48都道府県みたいになっちゃうのという話をされるんですけれども、そうではないんです。要は、先ほど説明があったように、今まで県と市町村という二層制がこの130年間も続いてきているので、この話がなかなかイメージができないんですが、一層制の新しい自治体なので、今までの既存の考え方をまず忘れてくださいと言った方が正しいのかもしれない。ですから、もう一つ、神奈川県にプラスして県ができるということではなくて、全く新しい自治体ができるということなんです。ですから、先ほど財源をどうするんだと、税源配分をどうするんだということになった場合は、改めて国の中で、新しい自治体の形ができたときに、税財政制度とはどうあるべきなのかというのは、当然それに付随して考えていかなくちゃいけないので、今の既存の中から、神奈川県は税収からどうやって切り分けるのという話というふうなのは、これはちょっと違う、正確性を欠いていると御理解をいただければなと思っています。

その上で、こういった制度なんですよというのはより多くの方に知っていただかなくちゃいけないものですから、川崎市では、昨年から出前説明会というのを市内各地でやらせていただいております。例えば自治会、町内会の皆さんをお相手にですとか、あるいは各種業種団体の皆さんにも、ちょっと集まっていたいただければ、ぜひ電話で呼んでいただければ、私たちの担当者が説明に行かせていただきますというのを繰り返しているという

【第2部】 パネルディスカッション

ことですか、あるいはやはり川崎市だけでやる話ではないので、まずは神奈川県内の三つの指定都市が一つの枠組みで、この制度をこういふにやっという歩調を合わせていくことも大事ですので、県内の3首長でしっかり集まって、事務レベルでもしっかり集まって、3指定都市の考え方をまとめて、そして神奈川県がこういう意見を持っているものに対して、3指定都市合わせてそれに対する反論なり意見というものをさせていただいたりしております。

それと、私は今、この多様な大都市制度のプロジェクトの座長をやらせていただいておりますので、この3指定都市の取組もそうですし、今、全国で12市、このプロジェクトのメンバーの中に入らせていただいておりますけれども、この中でしっかりと具体的な行動に移すというふうなことをやらせていただいて、例えば本日もステージの両端にポスターを掲げておりますけれども、こういった特別市というものをまず知ってもらうためのポスターなんか一緒に共同で作らせていただいて、全国の指定都市で普及啓発をさせていただいていると、こんな取組をやらせていただいております。

伊藤：ありがとうございます。

久元市長、いかがでしょうか。

久元：分離、独立というのを強調するつもりはないんですが、制度としては、特別市ができれば道府県から独立することになるわけです。しかし、独立したからといって、そこでも完全に完結してしまうというものではないわけです。当然、周辺の圏域、ほかの自治体と連携して一緒に仕事をする。例えば今日はちょっと早く着いたものですから、この近くで昼ご飯をいただきまして、ミュージアムも行きましたけれども、立派なホールですね。あそこで東京交響楽団の演奏会が開かれたときに、川崎市民だけで完結しませんよね。もうほかの、恐らく東京23区からも、横浜からも、逗子からも来られるでしょう。そういうことは全然何も変わらないんです。やっぱり特別市にしたら、分離して完結するんじゃないかというおそれはなく、例えば神奈川県がおまとめになられた報告書でこういうことを書いているんですね。神奈川県は、救助、消火等の活動指揮能力を持っておらず、自前で県内消防や応援消防を指揮することが難しい。現状においては、横浜市などの消防局に依存していることから、横浜市などの消防による県への支援が減る場合、県の初動対応に大きな痛手を負うおそれがある。これは意味が分かりませんよね。県は持っていないと。もしも持っていて、横浜や川崎が独立したら、自分たちが持っていて、ほかのところを広域にやるようなところをどうしたらいいんだと、それは困るじゃないかというなら分かりますよ。しかし、県は持っていないんですよ。横浜市の消防に頼っているわけですよ。それならば、協定を結んで、横浜市がちゃんとほかのところを応援すると、そのほうがよっぽど現実的で、どうして県がかまないといいないのかというのはそもそも理解できない。

もう一つこんな記述もあるんですよ。医療のところ、横浜市をはじめとする大都市に医療資源が集中している中、特別

自治市の市域内で医療提供体制が完結することになれば、県内全体の医療提供体制が弱体化するおそれがある。これも全く事実反しますね。今でも完結なんかしていないんです。これが特別市になったって完結しないんです。神戸市も、県内の中央市民病院はほかの自治体のコロナ患者も受け入れているんです。逆に神戸市でベッドが逼迫したことがありましたから、そのときは、県とも調整をして、尼崎や加古川の病院に受け入れているわけです。そういうふうにして、自治体同士というのは連携、協力できるんです。これは特別市になっても変わるところはないわけです。ですから、特別市になったら、なぜか独立して完結してしまって、ほかのところが迷惑を被るという発想は、どうしてそんなことになるのかよく分からないですね。つまり申し上げたいことは、特別市になったら、特別市は周辺の圏域とより一層緊密な連携を取って、そしてほかの自治体と一緒にこの圏域全体の経済成長、イノベーションをリードしていくという制度であって、それは十分可能だと思います。

伊藤：ありがとうございます。

今の御発言を踏まえて、地下社長、いかがでしょうか。

地下：どうもありがとうございます。私の誤解もかなり解けてまいりました。ただ、あともう1点報告なんですが、私が所属していなかった委員会なので読み落としていましたけれども、経済同友会で広域連携を生かした地域経営の拡大に向けてという提言を出しております、その中では、やはり受益と負担の不一致の影響を顕著に受ける都市圏の政令指定都市や特別市構想、そういうものもやっぱりきちんと考えなきゃいけないねという論点は出ておりましたので、私も同友会のことを全て知っているわけじゃないので、ちょっと補足で追加です。

今、両市長に答えていただいたので、疑問点がかなり払拭できました。先ほど水素の話もありましたけれども、課題が山積する中で地方公務員の数が減っていると申し上げましたけれども、今やっぱり日本経済は相当曲がり角にあります。まずは脱炭素です。まず、川崎市もまさに工業地帯として発展しましたけれども、工業地帯、すなわち石油化学であるとか鉄鋼とかはCO₂を多排出するので、その転換を失敗すると、衰退していくということになるかと思います。これは瀬戸内海の工業地帯、京葉工業地帯も同じなんです。

それともう1点、やはりデジタル化の波で、先ほど伊藤先生がおっしゃっていましたが、従来の情報伝達の階層性、ミルフィーユのように積み重なっていたものが、すばんと分断するかもしれない、プラスもあればマイナスもあるということ。国もデジタル庁をつくって一時期頑張るのかなと思ったら、何となく停滞している感じもありますけれども、そういうデジタル化の動きを考えると、やっぱり大都市が経済を牽引して、先ほどのような脱炭素であるとか、デジタル化の問題を克服していかなきゃいけないと思います。

それとあと、実は周辺の大都市じゃない自治体にとって一番大変なのはやっぱり人口減少の問題で、報道でも去年の出生数は80万人と言われておりますけれども、私今年、年男に

【第2部】 パネルディスカッション

なるんですが、生まれた年、同期生は160数万人いたので、半分になっていますよね。共通一次テストを受けたときは100万人受けていたんですけども、今年の大学共通テストは50万人ということで、なので、やはり地方部だと、どこかの局に牽引してもらわないと、薄まった人口だけで従来どおりの活動を維持するというのも難しいと思いますので、両市長のお話を聞いていて、むしろ不安感のほうはかなり薄らいで、期待感のほうが強くなったという状況でございます。



伊藤：ありがとうございます。特別市制度の創設に向けた検討状況について2人の市長からお話をいただいて、地下社長からは、今の特別市制度に対する御感想も含めてお話を伺いました。

分離、独立というのは私もかなり強調してしまったところがあって、私の責任でもあるのかなと思いました。ただ、制度としてはやはり分離、独立というのが前提になるというのは久元市長が御指摘いただいたとおりですけれども、やはりかつての戦前あるいは戦後直後に提唱された五大市の特別市制度の運動と今日は、全く社会環境は大きく変わっています。仮に制度的には同じように見えたとしても、実際の動かし方というのは相当変わるだろうと想定されるわけです。かつての五大市は、やはり各府県から分離、独立して自分たちの財源を全て自分たちの下に集めて、とにかく独立をして一元化したいということをかなり強調した嫌いがあると思います。そうであるがゆえに、五大府県から相当強く警戒されて、制度の実現ができなかったということもあります。

それから、大都市への人口、経済の集中度が今日よりもかなり大きくて、例えば神奈川県の中でいえば、横浜市の占める経済的な地位が相当大きくて、それ以外はほぼ農村地域に近いような状況だったわけですが、今日ではそういう状況は全く変わってきているところがあると思います。そこは福田市長、久元市長とも強調された、やはり他の主体との連携が当然になっているということが、今の特別市制度を仮に追求するとしても、きちんとその連携の部分は変わらないと、あるいは緊急時、危機時においても、そうした対応を取れる体制を当然つくっておくことが重要だと思いますし、実際そういうつもりであるということですので、その部分はやはりこれからも積極的に指定都市の側でも発信していく必要があるのではないかと思いますし、府県の関係者の不安、あるいは住民の方の不

安を払拭することを積極的に進めていく必要があるのではないかと考えております。

やはり市民の方、あるいは県民の方も、今の制度的な議論の表面だけを見てしまいますと、先ほど私の講演の中でも触れたとおり、県立の高校が市立の高校になるとか、県庁をどこに置くのか、そういった議論になりがちです。もちろんそういった議論も実は重要なんですけれども、そういったところで市民の不安が解消できるような形での発信も必要ですし、危機になったとしても、きちんと対応ができる体制が取れるんだということを示していくことの重要性を強調する必要があるのではないかと考えております。

それでは、次の議論に参りたいと思います。全体としては最後のテーマになりますけれども、大都市制度の創設に向けた論点と今後の展望というところで改めてお話をしたいと考えております。

まず、特別市制度の創設に向けた今後の取組、あるいは経済界などとの連携に関しまして、私と福田市長、久元市長から少しコメントを行いまして、それを踏まえて地下社長にもコメントをいただきたいと考えております。

まず、私のほうからですが、先ほどの基調講演でも触れたとおり、大都市制度としての特別市制度というのは、実現に向けてはいろいろな課題がございます。ただ、メリットもあるわけですし、それは、先ほど来、両市長も強調されているように、二重行政というものが解消されていくことが一番のメリットであろうと考えております。同時に、その圏域全体として経済成長していく上で、やはり大都市の役割というのが非常に大きいわけですが、現状の指定都市では、県との関係で、そのポテンシャルをなかなか発揮できない部分があるかもしれない。その部分が解消され得るというのが一つメリットとしてあるのかなと考えております。大都市が権限と財源をきちんと持った上で地域の経済を牽引する責任主体として発展していく、これがグローバル競争の中でも勝ち抜いていくことを可能にするような制度というのが、一つ特別市制度のメリットとして考えられるのかなと思います。

ただ、事前に御参加いただいている方からいろいろと御質問をいただいておりますけれども、やはりメリット、デメリットはどちらもあるのかということですが、特別市に移行した場合にどういう影響があるのかということについても、不安を含めて表明されていると思います。メリットとしては、先ほど申しましたとおり、大都市行政が一元化されるというところがあるかと思いますが、他方でデメリットとしては、先ほど連携というものが想定されているとお話ししましたが、仮にそれがうまくいかない場合の損失というのが結構大きくなってしまいうことは個人的には懸念しています。そうしたことがないようにするのが大前提ですが、仮にどこかのタイミングで、例えば意見対立が生じてしまって、合意形成に時間がかかってしまうことがあると、もしかしたらデメリットと事後的に評価されてしまうかもしれないと思っております。

特別市に移行するということは、先ほど講演でもお話ししたとおり、今の制度設計の考え方ですと、一層の自治体というこ

【第2部】 パネルディスカッション

とになります。住民の方が様々な意見、意向を表明する、あるいは政治行政を変える機会、最も大きな機会は選挙になりますけれども、その選挙で選ぶ回数自体が、ほかの地域に比べると少ないという可能性があります。だからこそ、その少ない機会をどう生かすか、逆に負託にどう応えるかということの重要性が増すということです。特別市、特別自治市の政治や行政を担う担い手の方々の責任はより一層大きくなると思いますけれども、そこを監視する、あるいは選ぶ機会というのが相対的には少なくなる可能性があって、そこをどう評価するかという課題はあろうかと思います。

その面で、地域のレベルでの住民自治の在り方も課題になるわけですが、ただ、これをまた選挙の仕組みをかませますと、それこそ県を分けたということとほとんど変わらない、2県をつくったということと変わらなくなってしまうので、そこでのデメリットの部分と、それから大都市一層で迅速な意思決定、二重行政を解消することの意義をどういうふうに評価するかという点が非常に重要なのではないかと考えております。

それでは、福田市長に、特別市制度創設に向けた今後の取組や経済界との連携の可能性についてお話をいただければと思います。



福田：ありがとうございます。今日が指定都市市長会としても企業の皆様を主な対象としたシンポジウムということで、初めてこういう形でやらせていただきました。そういった意味では、この特別市制度を経済界の方々にもよく理解していただいて、応援していただくことはとても大事だと思っています。私は、指定都市市長会で多様な大都市制度実現プロジェクトと同時に、経済界との連携強化担当市長もさせていただいているので、それこそ経済同友会さんとか、あるいは経団連さんとか、そういったところにしっかりとアプローチして御理解をいただいくというプロセスは大変重要だと思って、それはしっかりとやっていきたいと思っています。

それから、伊藤先生からお話があったように、全ての企業様に、どこに興味があるかなという、あるいは一般市民の方がどういったところに、特別市になったらこういったメリットがありますというのを分かりやすくちゃんと伝えていく必要があるなと思っています。例えば企業様からすると、自分たちがどういう税金を納めていて、それがまちづくりにどういうふうに循環しているのかというのをしっかりと御説明しなくちゃいけないと思うんですよね。例

えば川崎駅周辺の都市基盤整備をやりますと、それなりに市からの投資というのは税金を使ってやっていきます。しかし、そこで誘致ができた企業様はどこに税金を納めていくかというのは、市民に対しても法人税を納めていただいておりますけれども、大部分は都道府県税という形になります。法人関係税は都道府県が多いものですから、そっちのほうに税金が流れていく。ですから、そういった意味では、誘致するだとか、まちづくりをやって、こういうような経済圏をつくっていくという投資と、それに返ってくるリターンが見合っていないわけです。ですから、そういった意味で持続的な成長をつなげていく意味でも、ここに企業が所在して法人税を納めていく、それが自分たちの経済活動がしやすい経済基盤の再投資につながっていくという、税金を納める、そしてそこに対する対価がいろんな形で返ってくるという、この完結がなされていないのが現状であります。ですから、こういったこともしっかり正していかなければいけないなと思っています。

それから、一般市民の皆さんで、これは企業さんもそうかもしれないけれども、完結しないといえば、例えば御家族あるいは友人に障害があって施設に入りたいという話があったときに、川崎市あるいは神奈川県は、その施設に入るベッド数って圧倒的に足りません。川崎市は特に足りません。だけれども、その設置というのはどこに権限があるかという、県にあります。何床にするかというのは県が権限を持っているんですけれども、全国の平均からしても神奈川県は少ないです。そして川崎に振り分けられている数は、神奈川県内でも非常に少ないです。これは県とも話をしていますが、なぜこういうことになっているのか不思議なほど少ないんです。だから、川崎市内で障害の施設に入ろうと思っても、事実上、今入れないというのが実際のところ。神奈川県内でも難しい。でも、ここに住み続けようと思っている方々が、地域包括ケアシステムで、いつまでも安心して暮らし続けることができるということを銘打っておきながら、その病床が県の権限で、川崎市内に施設、ベッドがつかないというのは、完結できないということなんです。自分たちの住民に対して最後まで責任を持てない、こういうことがあってはいけないわけです。ですから、そういった意味での権限とサービスを提供する主体というのは一致させていくということが、これは本当に住民サービスにとって大変重要なことだと、納税者に対してどういうサービスを提供していくのかということはすごく大事だなと思っています。

子育て世代の皆さんから言わせると、幼稚園は県、保育園は市、何でも。こども園でも二つ類型があって、幼稚園型、保育園型とあります。こども園の保育園型は市、幼稚園型は県、同じですよ。こんな無駄なことをやっている。同じ歳児の話、子育てのところをなぜ一貫してサービス提供できないのかと、こんなことすらまだ整っていないのは、地下社長が、こんなことまで違っていたのというさっきの素朴な話から見ると、非常にジレンマです。それを一気に解決しようと。もう一つ一つ、こういうことをこれまでやってきました。例えば県費教職員の話というと、今までは、平成29年までは、川崎市立の小中学校の教員のお給料は県と国から出ていました。だけれども、任

【第2部】 パネルディスカッション

命権は市にあります。給料と任命権が合っていないということがずっと続いてきたんですけれども、それも全部県から移譲しようと言ったことによって、初めて市が独自の全体の数も、どういう政策をやっていくかというのもコントロールできていくという地域の実情に合った教育ができてきたというのは、権限移譲をやったメリットのおかげです。

こういうことを全部包括してやっていこうというこの具体的なメリットを市民の皆さんに、あらゆる主体の皆さんにも、分かりやすい方法で伝えていくことは大事なと思っています。そのことを経済界の皆さんにも、市民の皆さんにも、正しく、正確に分かりやすく伝えていく努力をこれからもしていかなければならないと思っています。長くなりました。すみません。

伊藤：ありがとうございます。

久元市長、いかがでしょうか。

久元：福田市長がおっしゃったことは、全面的にそのとおりで、指定都市で特別市として一貫して仕事をすれば、これは市民の皆さんにも、民間事業者の皆さんにも計り知れないメリットがあって、メリットはあるけれども、市民や民間事業者の皆さんにとってのデメリットというのは、私はちょっと想像できません。もしあれば、心配なことがありましたら、後でまた御質問いただければと思います。経済や税収が上がるのはやはり大都市ですから、横浜、相模原、川崎が仮に特別市になれば、その分ほかの県に納めている税金はほかの地域に回っているわけですから、そこは困るのではないかとという疑問はあり得るだろうと思うんです。それに対しては、きちんとシミュレーションをしていかなければいけません。どういうシミュレーションかというと、特別市ですから、今まで県がやっていた仕事が、指定都市、特別市に今度移譲されることになるわけです。その分仕事が増えるわけですよ。仕事が増える分の経費はどうするのかというと、今度は、県税として納めていた税金を特別市で全部市税として頂くことになりますから、それは増えることになります。

この分の見合いがどうなるのかということなんですけれども、指定都市の財政状況は、川崎市さんは交付税をもらっていない不交付団体です。しかし、財政力指数は、1.少しぐらいで、そんなに税収が、23区みたいにどばっと税金が入っているわけでもないと思うんですよ。ほかの19市は地方交付税をもらっているわけです。つまり税収では、ほかの19の指定都市は、全国共通のサービスを賄うことができないんです。そうすると、特別市になって仕事が増える分と、県税として納めていただいた分が市税に振り替わる分とをシミュレーションをして、これはそれで相償うのではないのかというのがこれまでの試算ですけれども、そこはしっかりシミュレーションをして、個別に、仮に万が一そこに余剰が出るのであれば、逆に県に逆交付金として納めるという方法もありますから、しっかりそこは試算をすればいいと思います。

しかし、神奈川県、私はよく知りませんが、伊藤先生が冒頭おっしゃいましたように、かつては横浜や川崎以外は農村部だったのが、今は都市化して非常に個性的で全国的に

知名度のある都市経営をされているところはたくさんありまして、そこはかなり税収が上がっているはずですから、そこは状況が大分変わってきているのではないかと思います。

あと、不都合が出てきそうなことは一つずつ解決すればいいと思うんです。例えば県立高校をどうするのか、常識的には市立高校にする。神戸市も市立高校を持っていますから、市立高校と県立高校が今併存しているわけなんですけれども、これを市立高校にするというのが常識的な判断ですけれども、しかし、県立高校にはやっぱり愛着を持つ人もいますから、もしもそういう意見が大部分なのであれば、市立高校を全部県に事務を委託して、高校設置の権限を特別市である神戸市から兵庫県に委託をして、県立高校で全部やってもらうという方法を市民が望むなら、そういう方法はあるわけで、いろんなことが可能です。

伊藤：ありがとうございます。特別市制度の創設に向けては、私の講演ではかなり機械的といいますか、制度的、外形的なお話が多かったんですけれども、メリットをお話いただく中で、まず基本的にはメリットしかないという力強い御発言がございました。仮にデメリットを感じる、あるいは市民の方が不安に感じるものについても、個別にきちんと対応していけるのだという御発言がございました。それは、やはり市民の理解を得るという面からも非常に重要な点かと伺いました。

さらに、福田市長から、市民の方に対して丁寧に説明する機会、出前の説明会などもいただいているということと、具体的な取組についてもお話しいただいたところです。これからこういった機会をどんどん増やしていく、そして理解を得る機会を増やしていくということが必要なのではないかと感じました。

今のお話を踏まえまして、地下社長のほうで何か御感想、あるいは経済界としての御意見をいただければと思います。

地下：私が経済界を代表するのも甚だ僭越なんですけれども、両市長のお話を聞いていて、私も特別市制度を何で今検討するのかとちょっと疑問に思いながら聞いていたんですけれども、その必要性は共感してまいりました。先ほど言いましたように、やっぱり経済的にはもう日本は曲がり角に来ていて、もうドイツにもGDPを抜かれるかもしれないし、一人当たりのGDPだともう韓国にも負けちゃっているという悲しい現実で、円高、円安、これからいろんな局面があるでしょうけれども、外国人労働者にとっても魅力的な国ではなくなりつつあるかもしれないという中で、やはり東京以外の大都市がそれぞれの局として、経済であるとか、脱炭素とかを乗り切らなきゃいけないという新しい時代に来ているので、従来の枠組みとはやっぱり違った枠組みで多様な活躍しやすいところをつくっていくというのに、個人的には非常に共感をいたしました。

ただ一方、住民という存在があつての自治体だと理解していますので、やはりそういう多様なステークホルダーの意見もきちり聞いていく必要があるんだろうなと。例えばちょっと手前みそですけれども、経済同友会では櫻田代表幹事のリーダーシップで、本来の経済界のメンバーではない若者も入れた未来選

【第2部】 パネルディスカッション

伊会議というので、今までは政府に提言するということだったので、将来の若者も含めて君らはどう思うのというような会合もやっています。そういった幅広い合意形成をぜひこういう会合をきっかけに企画いただければありがたいですし、私の一存で決めるわけにもいきませんけれども、経済同友会でもそういう議論には積極的に参画していきたいなという気がしてまいりました。

伊藤：ありがとうございました。今の地下社長の御発言を受けまして、久元市長、福田市長、何か御発言はございますでしょうか。

福田：ありがとうございました。まさにおっしゃるとおりで、若者のミーティングをやられているという話も、私たちもかなり最近、若者の声を聞こうと、まさにこれからの自治体、テーマとしてはいろんな問題でやっているんですけれども、将来の自治の形というものを若者の皆さんにもしっかりと聞いていくというのは大変重要なことだと思いますので、そういったあらゆる機会を通じて取り組んでいきたいなと思います。

それから、経済同友会さんも、経団連さんも、商工会議所をはじめ、こういったところは、やはり総合経済団体としてはすごく大事だと思いますし、これから特別市の法制化を目指していくという段階では、やはり経済界の皆さんの理解というのは不可欠だと思っていますので、ぜひそういった意味では意見交換をさらに加速させていただきたいと思っています。ありがとうございます。

久元：そのとおりだと思いますね。特に大阪都構想を実現した先ほどの法律なんですけれども、この法律案は比較的簡単でして、既に東京に適用されている都区制度をほかの地域でも適用することができるようにする法案なんです。だから、一種の手法であるわけです。その手法として、住民投票を入れたというのが非常に大きな特徴ですけれども、いずれにしても、既にある都区制度を、神戸も実は適用になるんですけれども、大阪以外のところでも大都市については、周辺の人口を含めて200万以上であれば大阪みたいに、例えば神戸市も廃止をして都に、法律上は都ではありませんけれども、可能なんです。しかし、この特別市は制度がありませんから、伊藤先生から冒頭お話がありましたように、戦後あった特別市の制度は、これは地方自治法上は削除となっていて、ないわけです。ですから、これは一からつくりなないといけないんですよ。ですから、指定都市市長会としては、一から全く新しい制度を、この内容になるような原案をつくったわけなんですけれども、これをぜひ地方制度調査会で議論をしていただいて、将来的には政府の方で法案をつくっていただくのか、あるいは大阪都構想のときのように議員提案にさせていただくのか、いずれにしても、法制化しなければいけない。相当これは難しいということです。ですから、より一層そういう理解を求めていくことが必要だと思います。

それから、やっぱり若い世代の皆さんに、福田市長の表現を

借りれば、あるべき自治の姿を考えていただく。主権者教育も非常に盛んになってきておりますから、そういうような主権者教育の場でも、どういう自治の姿がいいのかということもぜひ議論していただくことができるように、我々としても努力をしたいと思っています。



伊藤：どうもありがとうございました。特別市制度創設に向けた論点と今後の展望についてお話を伺い、御意見をいただいたと理解しております。

今、久元市長からもお話がありましたとおり、この制度を実際に実現していくためにはかなりいろいろなハードルをクリアしなければならないと思っています。具体的な制度設計についても、私の基調講演でも指摘したような点をクリアした上で、国民全体の合意を得ていくことが必要になってきます。実際にその制度を選ぶかどうかは別として、大都市制度の一つの類型として、多様な制度の一つの類型として特別市制度を考えていくことの意義について、今回パネルディスカッションで具体的に明らかにできたのではないかと思います。私自身が参加している第33次の地方制度調査会で、実際にどこまで取り上げられるのかというのは私が決められることではございませんけれども、議論にぜひ注目をしていただければと考えております。

繰り返しですけれども、学識者としては、やはりこういう課題もある、ああいう課題もあると結構後ろ向きなお話が多かったと思います。実際の現実の法制度を踏まえると、どうしても指摘しておかなければいけない論点というのが多々ございますので、今日の講演の部分ではかなりその点を強調したと思います。ただ、その後、このパネルディスカッションではかなり具体的なお話をいただきました。実際にコロナ禍で直面した府県との関係ですとか、国との関係も含めて、多主体間の連携に向けた課題についても現状を踏まえて御発言をいただいたと理解しております。

それから、日本社会が置かれている非常に厳しい状況、人口減少、あるいはグローバルな経済の地位の低下の中で地域がどう生き残りを図っていくか、その中で大都市地域がどう役割を果たしていくか、そこに向けても、実はこの特別市の仕組みが、一定の方向性を示すことができるポテンシャルを備えているんだということが明らかになったのではないかと思います。

また、さらに、その特別市制度を実際に導入したときにいろいろな社会的なインパクトが起こるわけですが、それに

【第2部】 パネルディスカッション

いても実は個別にいろいろと解決の方策はあり得るのだということについて具体的に提示をしていただいたと思います。また、経済界から見たときの期待と不安についても率直に御意見をいただいたのではないかと考えております。

福田市長からお話がありましたとおり、この特別市制度については、様々な機会を通じて発信をしていくことが重要であると考えました。また、皆様から御発言いただきましたとおり、特に若い人にもこの特別市制度の在り方、あるいはそれも含めた地域の自治の在り方について真剣に考えていただくということがこれからの日本社会においても非常に重要なのではないかと問題提起をいただいたと理解しております。

それでは、終わりにということで、それぞれのパネリストの皆様から一言ずつお考え、あるいは特別市制度の実現に向けた決意表明についていただきたいと思います。

まず、地下様、本日の御感想、あるいは経済同友会としてのお考えについて、一言お話を最後、締めくくりをいただければと思います。

地下：率直な感想を申し上げますと、この特別市制度の検討というのが、いろんな停滞している物事のパラダイムシフトのきっかけになるかもしれないという感想を持ちました。

あとお願いとしては、両市長がおっしゃいましたように、特別市のみではなくて、やっぱり周辺を圏域として巻き込んだリーダーシップを発揮していただくところに非常に期待感が高まりましたので、ぜひそのような方向で御検討をお願いできればと思います。

伊藤：それでは、久元市長、お願いいたします。

久元：まず、コロナ対策で都道府県が指定都市を調整するとか、保健所設置市に指示を出すとかというのは全く無意味でナンセンスです。コロナウイルスというのは、都道府県の境界も越えて移動するわけですよ。それをネットワークで把握しなければいけない。ネットワークは当然都道府県も市町村も越えてつながっています。そうすると、国がコロナ感染対策の司令塔をつくるとするなら、どんなことをすべきなのか。例えばこういう巨大なスクリーンの上に感染者の状況というのは刻々と表示される。それぞれの病院からの情報の提供とか、都道府県からはもちろん、指定都市からも、一般の市町村からも、医療機関からも、国民からも、いろんなツールで情報を取って、感染者の状況とか、空きベッドの状況とかを国が一元的に把握できるようなシステムが今のデジタル技術をもってすればできるはずなんです。それに基づいてきちんと、例えば緊急事態宣言を出すなら国の責任で出す。まん延防止をやるならば国の責任で出す。都道府県知事にそんなものを委ねたって、都道府県の境界を越えて移動する新しい感染症には対応できないと私は思います。

現実には、関西圏では、府県知事の間での意見が対立をして、我々指定都市も正直迷惑をしました。こういう状況をやっぱり改善しなければいけないというのが今の状況で、都道府

県の権限を強化しなければいけないというのは、今求められている感染症対策からは完全に逆行しているということが一つ。

もう一つは警察の話です。国民の間で治安に対する不安は高まっている。どうこれに対応するのか。ハードルは高いですけども、身近な、例えば児童虐待とか、ごみの不法投棄とか、ドメスティックバイオレンスとか、こういう地域的な課題は市の警察が担う、特別市の警察が担う。市が警察を担っているような制度は諸外国にいっぱいあります。戦前の関一、名市長と言われた大阪市長も、行政警察は市が担う、司法警察は県が担うべきだということは1920年代に既に言っておられます。そして都道府県警察をベースにしながらも、身近な警察事務は市がやる。それから、県を越える広域捜査、それからフィリピンを拠点にしたこういう国際犯罪調査は警察庁が自らやる。サイバーテロとか、サイバー攻撃といったような、そういうネットワークを使った犯罪は都道府県で完結するわけがないわけですから、それはしっかり警察庁が直轄して担うということで、警察の仕事を国と都道府県と市で分割するという方向性もやっぱり議論をしていくことが、特別市制度を具体化していく上で不可欠ではないか。これは指定都市市長会では議論されていない話で、私の個人的な意見ですけども、以上です。

伊藤：ありがとうございました。

それでは、福田市長、お願いいたします。

福田：ありがとうございます。指定都市は全国で20市あって、そこに占める人口の割合は20%です。全国民の20%を超えて、そして国内の地域経済の20%を超えているという意味では、相当な国内での影響力というのがあって、そして指定都市だけではなく、その圏域ということを考えれば、その影響力というのは、国を動かしていくというふうになる本当に起爆剤になるなと思っています。

久元市長からもお話があったように、コロナのときもそうでしたけれども、例えばワクチン接種の話をしたときに、47都道府県の副知事さんと、指定都市20の副市長が集められて、声がかかって、そこで結局どうの方針でやっていこうかというのを相談していくというのがありました。それは総務省でもあったし、厚労省もそういう形でありました。実際は、都道府県だけでは完結できないことは、各省庁は分かっているんです。だから、指定都市を巻き込まないと実際は動かない、大都市がやはり動かないと、結局は無理だよなと。都道府県のところで、指定都市抜きの話をして全く意味がないということは、各省庁は分かっているんです。ですから、実態はそういう動きをするんです。

ただ、大きな仕組みを変えるというのは、これは相当面倒くさいです。伊藤先生がおっしゃったように、あらゆる法律を変えていくとか、一つ地方自治法を変えただけでは済まない。構を変えていく事務というのは最初の転換には大変な労力が必要という意味では、一言で言えば面倒くさいんです。しかし、その面倒くささを超えていくことをやらない限り、私たち、次も日本が、このまま衰退していいんでしょうかという、もの

【第2部】 パネルディスカッション

すごい危機感があります。

そういった意味での大転換というか、大構造改革というか、日本の国の形を改めて正していくということを、もう100年の議論にいいよって終止符を打って、あるべき姿になっていこうというふうな意味では、議論をもっと大きく巻き起こしていかなきゃいけない、ムーブメントにしていかなきゃいけないと、これは相当エネルギーの必要なことだと思っています。ですから、この制度の話というのは、税財政の話ですとか、仕組みの話というのは決して話していて楽しい話ではないです。しかし、それをある意味、繰り返しになりますけれども、面倒くささを超えていかないと、次の成長というのはないだろうと思っているので、そこは指定都市市長会として、久元会長を先頭に、私ども一

丸となって、国あるいは市民の皆さんにしっかりと訴えていく取組をやっていきたいと思っています。ありがとうございました。

伊藤：どうもありがとうございました。本日のパネルディスカッションが、この特別市制度に対する理解の増進と、それから今後の日本の社会の在り方、地域社会、大都市の在り方に対する皆さんの認識の向上、さらに考え方を深める機会になればと考えております。

司会の不手際で時間がかなり超過している部分がございますけれども、このパネルディスカッションは以上とさせていただきますと思います。どうもありがとうございました。



質疑応答

質問者：貴重なセミナーを聞かせていただきありがとうございます。私は川崎建設業協会に所属しております地元の川崎幸のほうで土木関係の工事の会社を経営している者です。よろしく願いいたします。

先ほど来お話を伺いして、そのお話を聞くにつけ、我々自分たちの環境がどうなるのかなというところに置き換えながらお話を聞いていたんですけれども、実際、今、川崎市発注の公共工事があって、なおかつ、神奈川県発注の公共工事もあるといった形で、県と市の工事がそれぞれ川崎市の中でも行われているといった状況がございます。我々の業界だけではなく、やはり市発注の委託の業務を請け負っていたりとか、いろいろな業界の方たちが、そういった川崎市から発注されるものを受注していたり、県からの仕事をしていたりということになるかと思うんですが、そういったところがもし特別市になった場合に、どういった形になっていくのかなといったあたり、簡単にで結構なので、御説明いただけたらなと思いました。

伊藤：ありがとうございます。では、福田市長、いかがでしょう。

福田：ありがとうございます。そういう懸念はあるだろうなと思います。ですから、特別市になれば、それぞれのところで発注を出していくということになって、神奈川県の発注というのは、いわゆる指定都市、今の指定都市以外のところの発注が出てくるといった形になると思うんですけれども、先ほど来のお話で、経済規模を小さくするというのは全く意味がないので、どういうふうに相互に乗り入れてお互いのメリットを出して圏域でやっていくというのが極めて重要になってきますので、そこはどうやって、どういう仕組みにしようかなというのはこれからのまさに議論だと思っています。小さくまとまって、そこだけで経済が回るというのは、もう本当にナンセンスな話だと思いますので、そういうことがないようにしていかなければならないと思っています。

質問者：今日はありがとうございました。川崎硬式野球協議会の者です。

今日、興味深くお話を伺いましたけれども、国会議員の皆さんとか、あと市議会議員の皆さんとか、県議会議員の皆さん、それぞれお話を聞くと意見が、市議会議員の方と県議会議員の方と、例えば中原から出た県議の方でも、市議の方でもやっぱり意見が結構違いますよね。こういった部分と、それから国会議員の皆様方との連携、こういった部分についてはどういうふうに進んでおりますでしょうか。

久元：そこはまさに力を入れていかなければいけない分野で、そこはもう福田市長は大変力を入れておられますし、それから、相模原市長は国会議員をされていまして、国会議員との連携担当もお願いをしています。正直、今のところ、国

会議員の先生方の中で特別市に理解を示してくれる方は、全体から見ると、残念ながら、まだ少数だろうと思います。やっぱり、普段お付き合いをするのが都道府県議会の先生方のほうが多く、指定都市は人口からいうと相当ありますけれども、数からいうと20ですから、他のところの方が圧倒的に割合が高いわけです。ですから、そこは相当我々は力を入れて、しっかり説明の機会を繰り返し持っていかなければいけないと思います。

やっぱり指定都市の独り勝ちになるのではないかとというのは、よっぽど丁寧に説明して理解をしていただかないと、何となく大都市ってお金持ちなんだと、現実実際にしてみると、確かに地方の都市よりも大都市のほうが、川崎もそうですけれども、非常ににぎわっているし、繁栄をしていますから、見かけはそうなんですけれども、しかし、構造的には非常に大きな問題があって、これからも人口が高齢化をしていく、出生率ももう大変低いわけですよね。大都市がやっぱり今抱えている課題、施設もどんどん老朽化していくというのに、府県との間での二重行政というのをいつまでも放置して、そこに労力を使っているのでは、やっぱり長い目で見て、日本の国力にも影響するということをしっかり理解をしていただかないといけない。そういう努力というのは、今以上にしていかなければいけないと思います。



まとめ

伊藤：どうもありがとうございました。最後、終わりのところで、パネリストのお三方から本日の議論を踏まえた考え、あるいは特別市制度実現に向けた決意表明について伺いをすることができました。

先ほどもまとめたので、繰り返しになりますが、本日のパネルディスカッションを通じた議論が特別市制度に対する理解の増進と、それから今後の日本の地域社会の在り方、大都市の在り方についての皆さんがお考えを進めていくに当たっての参考になれば幸いだと考えております。私個人としても大変勉強になりました。どうもありがとうございました。