

指定都市市長会シンポジウム in 京都

日本の未来を切り拓く大都市制度  
～なるほどっ！特別自治市  
どうなんどす？道州制～

講演録

平成25年6月30日

主催：指定都市市長会      共催：京都市

## 目 次

### 1 オープニング

京都堀川音楽高校の生徒による演奏

### 2 挨拶

門川 大作（京都市長）

橋村 芳和（京都市会議長（指定都市議長会会長））

### 3 基調講演

演題：「地方制度改革と特別自治市の展望」

講師：新川 達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

### 3 パネルディスカッション

テーマ 「なるほどっ！特別自治市 どんなんどす？道州制」

パネリスト

新川 達郎（同志社大学大学院総合政策科学研究科教授）

松尾 依里佳（ヴァイオリニスト）

荒田 英知（PHP総研地域経営研究センター長主席研究員）

門川 大作（京都市長）

（進行）

平野 智美（KBS京都アナウンサー）

## 【挨拶】

### 門川 大作（京都市長）

皆さんこんにちは。

固いテーマにも関わらず多くの方々に参加いただきありがとうございます。

この会場は地方分権を議論するのに相応しいなと先ほどから感じています。明治維新で天皇陛下が「ちょっと行ってくる」と言って江戸へ行かれました。京都市民は千年を超える都の地位を失うことで嘆き悲しみました。しかし、嘆いているだけではなかったのです。子どもさえしっかり育てれば未来は明るい、ということで、まだ文部省もできていない時代に地域の方々がお金を出し合って市立の学校を作りました。64の小学校が明治2年にできました。その一つが、前身の前身になるのがこの城巽校であります。

「竈金（かまどきん）」という言葉が残っています。竈のある家は全てお金を出す、あるいは竈の数ごとにお金を出し合い、知恵を出し、共に汗をかき、子どもをしっかりと育ててきました。そのようなことをしてきたから今の京都があるのだと思います。

京都の人はよく「学区」と言いますが、京都における自治の単位は小学校です。現在222の学区、自治の単位があります。明治2年ですから、一番古いところは145年の歴史があります。京都市の行政区である上京区と下京区は2年前が130周年でした。

京都市政は、明治31年に始まりましたから110数年の歴史です。つまり住民自治の学区ができて、行政区ができて、そして京都市ができた。まさに基礎自体重視なのです。住民自治が基本の京都市であります。

かつては日本中がそうだったと思います。自分たちのまちは自分たちで良くしていこうという気運に燃えて、安心・安全の取組も子どもの教育も住民が担ってこられました。ところが行政の体制が徐々に整い、やがて高度経済成長期になり税収も入るようになってきました。そうすると行政が権限を持ち、住民は陳情するようになってきました。自治体が国に陳情する。あらゆることが国で決まっていく、こういうシステムが整い過ぎたのです。あまりにもぎくしゃくとしたものになりました。だからもう一度原点から考えてみよう、こういうことではないかなと思います。

先ほどから京都市が新たな大都市制度になったらどうなるのだろう、どんなことが便利になるのだろうと考えていました。

先だって外国からお客様が来られました。「京都が大好きだ。何度来ても素晴らしい。ただ地下鉄、私鉄道、バスが1枚の定期で使えたら便利なのに」とか、「空車のタクシーが沢山、ゆっくり走っている。小さな路地の中にまで空車のタクシーが通っている。路地は京都の魅力なのにもったいない」、「駐車場を探すのにウロウロしなけ

ればならない。これらをコンピュータで制御したらどうなるだろう。全ての駐車場の空き情報を管理する。そして、市の中心部は土日の駐車料金を高くし、周辺部を安くする。そうすると、周辺部でクルマを駐車して後はバスや電車で来られる。こういうシステムができないか。」、こういうことを仰っていました。しかし、現状では、京都市の権限だけではなかなかできません。

このようなモビリティマネジメントをしっかりと市でやっていく、これがスマートシティです。新たな大都市制度になればこのようなことがやりやすいのではないかといいことですね。自分たちの生活のためにこのまちを良くしていく、そのためにはどのような仕組みを作ったら良いのかなということなのです。

あるいは宅配便。すぐ着きますね。あれは何が運んでいるからあのように確実に着くと思われませんか？ 宅配便は何で運んでいるか、コンピュータで運んでいるのです。

コンピュータシステムでどこにどれだけの荷物が集まり、いつまでにどこまで届けなければならないのか、それによってトラックや人が手配されているのです。このようなことはコンピュータの発達なしにできません。昔のように荷札でやっているは無理です。

ところが先ほどのタクシーやバスのことですが、駐車場管理やタクシーの運用管理も全て昔の荷札の制度でやっているようなものですね。これをきちんとシステム化したら効果的・効率的で省エネ、タクシーの運転手さんももっと楽になり、もっと効果的に仕事ができます。

地方自治体がこのようなことをしっかりとやっていくためには、基礎自治体に権限も財源も集中する。そうするといろいろなモデルパターンができ、それぞれが切磋琢磨しながら実現できるのではないかなと、こんなことを夢見ながらしっかりと確実に取り組んでまいります。

今日は様々な御意見を賜りたいと思っています。市会から橋村議長、隠塚副議長をはじめ多くの議員の方々も来られています。どうかよろしくお願いします。

## **橋村 芳和（京都市会議長（指定都市議長会会長））**

京都市会議長を務めています橋村芳和です。今日は京都市会から隠塚功副議長をはじめ多くの議員が出席させていただいていますが、私から挨拶をさせていただきます。

指定都市市長会シンポジウムを多くの参加者のもと盛大に開催されますこと、京都市会の代表として、また指定都市議長会の会長として心からお喜び申し上げます。本日のシンポジウムでは「日本の未来を切り拓く大都市制度」をテーマに、特別市や道州制について新川先生による基調講演やパネルディスカッションが行われますが、市民が地方自治制度の在り方についてより関心を深めていただける貴重な機会であらうと期待をしています。

私が会長をしている指定都市議長会も、特別自治市をはじめとして多様な大都市制度を実現できるように指定都市市長会と共同で国に対して要望を行ってきたところでもあります。このような中、今月の25日、政府の地方制度調査会から安倍晋三首相に道府県が担っている事務を市町村に大幅に移すよう求める答申が提出され、指定都市に道府県とほぼ同じ権限を持たせる特別自治市に近い考え方が打ち出されました。

この考え方のように、大都市に一層の権限と財源が移譲され、大都市が様々な行政課題を迅速・効率的に解決していくことが、地域の発展ひいては日本全体の発展につながっていくものと確信をしています。

京都市会、指定都市議長会としても、引き続き、大都市制度の在り方の検討や全国の都市の共通課題の解決に向け、指定都市が大きな役割を果たせるよう取組を進めてまいります。

結びに本日のシンポジウムが、今後、私たちがこれからのまちづくりを考えていくうえで良い転機になりますことを心から祈念いたしまして、簡単ではありますが、私からの挨拶とさせていただきます。

## 【基調講演】

演題：「地方制度改革と特別自治市の展望」

講師：新川 達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

大都市制度について、これから色々な制度改革やその議論の状況が予想されます。そうした中でこれからの大都市の在り方ということについてお話をします。特に道州制についてはこのところ少し議論が進み始めており、それも視野に入れながらお話をさせていただきます。

こういう大都市というのが、そもそもなぜ問題になるのかというところから話を始めます。特に京都市ということに限らず、いま世界的に都市の持っている役割に大きな注目が集まっています。これは南の国々もそうだし、先進工業諸国も同様です。都市がある意味ではその社会を引っ張っていく、そして世界の発展に寄与していく、そういう大きな役割を担っていくということについては、ほぼ共通の認識があるのではないかと考えています。そして、そうした都市がこれからの社会を大きく変え、支えていく。そういう都市になっていくための条件というのを考えていかないといけない状況があると思います。そして、この京都市も同様にそうした役割を担っているということになるのではないかと考えています。

そうした観点で、このような大都市というものが、世界的な役割あるいは日本という国でどんな役割を果たしていくのか、そして、京都という地でどのような役割を果たしていくのか、そういうことをしっかり考えていく。そのうえで大都市というもののこれからを考えていく必要があると思っています。

例えば、世界的な役割ということでは、世界経済を引っ張っている。これも大都市ですし、世界の平和あるいは世界の課題解決・問題解決に貢献をしていくのも都市の大きな役割です。京都議定書は既に京都の名前と共に世界に知られているとおりです。

こうした様々な問題解決に都市が果たしていく役割、まさに都市の名前を冠した国際的な取決めや様々な新たな制度が生まれてきているということを私たちはもう一度しっかりと認識しなければならないと思っています。

そして、もちろん歴史や文化・芸術、こうした側面でも都市の持っている役割というのは、まさに世界的な役割というのがあるということでもあります。

今、日本は、ある意味では非常に難しい局面に立たされています。既に御承知のとおり、数年前に日本の人口は減少局面に入ってきました。私たちは今、人口減少そして高齢化が急速に進んでいく、そういう社会でこれから暮らしていかなければならないというところにあります。

その中で縮小社会あるいは縮退社会という言い方をして、これからの新しい社会の

展望をどうやって切り拓いていくのかということを考えていったときに、改めて都市の持っている役割というものに注目をしていかざるを得ません。都市そのものも高齢化をするし、いずれは縮小していかざるを得ないのですが、もう一方ではそうした次の社会の展望をどう切り拓いていくのか、その中で持続可能な都市をどう作っていくのかというのもまた、都市の持っている活力に期待をするというところが大きいのではないかと考えています。

ある意味では成長戦略といったことを考えていったときに、この都市の持っている大きな役割ということに注目をしていかざるを得ないと思っていますし、そのことが今、この十数年の間に進んできた地方分権改革や分散型の国土形成で、どう国土を作っていこうかという動きと符合をしていると考えていただいてもいいのではないのでしょうか。

これからの日本社会をどういうふうに構想するのか。もちろん様々なアイデアがあるろうかと思いますが、一つはこうした都市を発展させ、そして全体の牽引者、機関車役になっていってもらうということです。

そして、もう一方では非大都市圏の地域をどう国中で、皆で支え続けることができるのか、こういうバランスの問題としてこれから考えていかざるを得ないだろうとみています。

そうした社会をつくっていくときの、言ってみれば旗振り役、先導役としての都市の役割は極めて大きいのではないかと考えています。しかし、もう一方では、そうした都市の役割を果たしていくうえで、今の都市の仕組みというのがそういう仕組みになっているのか、そして、この都市自体が抱えている様々な問題を自ら解決していくことができるのか。そういう都市制度になっているかどうかということについては、最初に市長さんからの話もありましたように、総合的な交通制御を京都市で今できるかということ、ほとんどの権限がないという状況になっています。部分的な施策を打つことはできるが、都市の交通体系をマネジメントするような権限は一切ありません。

そうした時に大都市の問題をどう解決していくのか。これは、先ほどは交通の話だったのですが、福祉の問題、教育の問題にしてもそうです。いずれも縦割り・横割りで、それぞれの行政機関や担い手によってバラバラに運営されているというケースが非常に多くあります。本当にそれで市民のための都市といえるのかどうかといったことも問題になってきます。

とりわけ、東日本大震災で私たちは非常に多くの苦しい思いをしながら、そして実際に、被害に遭われた方々にこの関西の地から多くの手を差し伸べてきたわけですが、一方では、まだまだ十分な支援になっているとは言えない地域がたくさんあります。

こうした問題を考えてみたときにも、果たして今の都市のそれぞれの権限で、本当に安心・安全な地域づくりというのができるのかどうか、これについては既に被災地

で、政令指定都市でもある仙台市の皆さん方から問題提起が色々されているところです。今日は京都の話なのでその話はしませんが、大都市がその役割を果たせるような仕組みになっているのかどうかということをもう一度真剣に考えないといけないということでもあります。

基本にあるのは大都市が2つの役割を果たさなければいけないということがあります。

その1つは、市民の皆さん方にとって必要なサービスをちゃんとこの京都市が提供することができているかどうかです。それは毎日の暮らしに関わるような、お年寄りの問題あるいは子どもたちの育みの問題や、そうした問題を含めてこの京都市が京都市として責任を持って市民の皆さん方の日々の暮らしを守っていくことができるかが問題になります。そうした、一般的には基礎自治体という言い方をする、市民に一番身近な行政としての役割を果たしていける、そういう都市の体制になっているかがまず問題になります。

2つ目に、大都市というのは先ほども申し上げたように、世界的な役割あるいは国家的な役割を持っているということでもあります。したがって、京都のような大都市は、自分自身の為にもそうですが、こうした都市としての役割を果たしていくために、むしろ都市の外の地域、言ってみれば京都市と京都の周辺あるいは日本全体、世界との関わりというのを考えて、京都の都市行政をやっていくということになります。

最初の市長の交通の話は外国から来た人ということで始まりました。外国から来た方々にもきちんと大都市としてのサービスというのを等しく快適に提供できるかどうかこの大都市としての大きな役割だし、話が大きくなるかもしれませんが、それが世界の経済や平和にいささかは貢献しているのではないかと考えています。

そうした都市の基盤を作っていくたり、あるいは高度な都市的なサービスを提供していくたりする。先ほどのピアノ演奏もそうですが、堀川高校の音楽の専攻は、今や世界的な音楽教育の拠点の一つになっています。別に一京都市に留まるものではないということです。そのような役割というのを大都市は果たしていかなければならない。それに必要な体制あるいは行政の仕組み・制度が整っているかが問題になることでもあります。ある意味では広域的な自治体としての役割を京都市は担わざるを得ないし、その役割が十分に果たせるようになっているかが問題だということでもあります。

実はこうした大都市のあり方については、過去長い間議論がありました。ごく大まかな言い方をすると、明治以来、実は大都市というのは時の政府にとっては非常に扱いにくいところとされていました。したがって、普通の地方自治の仕組は明治22



年から動き始めるのですが、京都とか大阪・東京といった、ちょっと大都市で扱いにくそうなところは10年ほどその自治を地域に委ねることを遅らせるということをしてきました。それくらい時の政府にとっては難しい問題であったということが出来るかもしれません。

もう一方では、そうした都市というのは、それぞれの自治の力・地域の力というのが潜在的に大きいですから、昔から大都市が大都市としての仕組みをちゃんと採ってくださいと主張をし、そうした運動を続けてきていたことがあります。特に今から100年ほど前になりますが、大正期には、今日大きな話題となっている特別自治市に近い特別市制度を導入しようという運動が既に京都をはじめとする全国5大市で進められてきたという歴史的経過もあります。

もちろん、それに対して、それが素直に地方自治の仕組みとして実現してきたわけではありません。むしろ議論は逆で、そうした大都市の在り方というのを別の形で組み替えていくような動きもその後出てきます。特に昭和に入ってからには御承知のと通りの戦時体制ということです。戦争というものは中央集権的にやらないと戦争にならないですから、そういう仕組みが地方自治の仕組みの中にも入ってきます。国が地方にどれくらいきちんと指揮・監督権を振るえるか、そういう観点での地方の仕組みを作り直していくということが進んできた所でもありました。

その中で、道州制まではいかなかったのですが、それぞれの地域を広域的に統合するような国の行政制度が作られるということがありました。東京市を廃止して都制を布いたのも戦時中でした。

ただし、第二次世界大戦・太平洋戦争後の制度改革は、もう一度日本の地方自治の仕組みを基本・基礎のところから組み替えて行こうという動きになりました。

基本の考え方は地方分権ですし、特に市町村重視。京都市のような地域の人民に密着したこういう自治の仕組みを大切にしていこう、こういうところから太平洋戦争後の新しい仕組みが発出したと考えていただいて結構です。ただし、そうした仕組みの中でも、戦前の仕組みがそのまま残ってしまったし、なかなか集権型の仕組みから分権型への仕組みというのは実現が難しいところもありました。

そういう中で、今から18年ほど前に地方分権改革が改めて進められました。特に成熟段階に達した日本社会ではやはり分権型の社会にしていかなないとこの国自体を維持し、また将来に向けてそれぞれの地域をより良く変えていくのは難しいだろう、国全体で一律にそれを進めようとしても無理があるだろうということで分権改革が進み始めたと理解してもらって良いと思います。

そして、その中で、改めて先ほど申し上げた縮小社会あるいは縮退社会という現実と直面しつつ、地域から日本を変えていこうという動きがいくつも起こり始めました

し、それぞれの地域がその地域を引っ張っていく、それが大きな力となり日本全体を引っ張っていくという新たな成長戦略が目指されるようになってきたと考えてもらって良いと思います。

その中で、ここ数年の間に出てきたのが、今、隣の大阪府・大阪市で進んでいる大阪都制の議論です。もう1つが、今日大きなテーマとなっている特別自治市の議論がありました。いずれも、大都市をこれから日本の社会を支える重要な意味合いを持つものとして考えていく。その時にどんな都市の姿を目指したらよいのかという時に、やや大局的ではありますが、大阪では東京都政に倣ったような特別区の制度を取り入れて大都市の仕組みを作っていこうとした。それに対して、それ以外の政令市の皆さん方は特別自治市という、より大きな権限を一体的に行使できるような、そうした基礎自治体を作っていこうということでこの特別自治市の議論を始められたということでもありました。

そんな中で、昨年来、政治の世界では道州制という議論がもう一度盛り上がってくるということになります。都政論はある。大都市の新たな特別自治市制度の議論もある。それにこの道州制が絡んできたということでもあります。今、政令指定都市を含めて大都市がこれからどういう展望を開いていったら良いのかについて、ある意味では非常に難しい局面、どういう選択をしていくのがより良い選択であるのかをしっかりと考えていかねばならない局面に来ているということでもあります。

少し簡単にこの日本の大都市制度をいくつかパターンで示しておきたいと思います。お手元の資料を見てもらった方が分かりやすいかもしれませんが、日本の大都市制度がどうなっているのかということで、少しこれまでの仕組みを含めて話をします。

この概念図にあるように、一番左端のパターンが一般的な現在のパターンです。国があって府県があって、そして市町村があるという仕組みです。この中で、すぐ隣に特別市という仕組みを書いている。これが、今回、特別自治市というふうにして、指定都市市長会で検討されてきている新たな仕組みの基本的な枠組みで、今日の議論のポイントでもあります。

この特別市では府県と市町村を一体化した特別市というのを考えていくということになります。ですから、今47の都道府県がありますが、これに政令指定都市が20あるので、実質的に67の都道府県ができるというイメージで考えてもらってもいいのかもしれませんが、ただし、そのうちの20の政令指定都市が特別市となった所については、そこは一層制という言い方をしているが、府県と市町村という区別になるのではなくて1つの都市として運営されていくことになります。もちろん、この都市の中をどうこれから運営していくのかということが大きな課題ですので、また時間があれば触れたいと思っています。

その隣にあるのが都政です。東京都、東京23区の地域で既に採られている仕組みです。これ自体は元々昭和18年・戦時中に集権的な改革ということで東京市を東京府という、当時は国の出先機関の役割もありましたが、そういう機関に吸収した形になっています。

したがって、どこまで大都市制度として適切なのかは議論があるのですが、今、隣の大阪ではこの都政を導入しようということで、どちらかといえば市町村を特別区という形にし、その府と市の権限を少し分解して配分し直し、そして一つの市を分割して複数の特別区というのにできるだけその権限を分けて、その一方で広域的な機能は府と一体化をするということで、今、新たな都政の構築に向けて検討を進めておられるというところです。

その隣にある右から2つ目のところにある政令指定都市。これは今の京都市を含めて20の政令指定都市の現在の姿です。府県のところで、役割は半分くらいの図になっていますが、本当は仕事、財源その他の権限等を含めてもう少し丁寧に図を書いているかなければならないのですが、ある意味ではおおざっぱにいうと、府県の仕事のかなりを政令指定都市がやっておられるというそのようなイメージで捉えていただいて良いかと思います。

もう一度、一番右端に一般の都市があります。この辺りだと宇治市、長岡京市、亀岡市。これは左端の国・府県・市町村という三層の流れと並びで同じということになります。

大都市というのはこのように権限とか財源とかその役割といったような点で、今のところ議論としては府県の役割を一体化したような、そういう大都市のイメージ。あるいは逆に府県が大都市の地域を県の中に取り込んでいくというような都政のイメージ。そして、政令指定都市のように府県を残しながら、政令市としてその中身を充実させていくというパターンがあるというふうに理解してもらって良いと思います。

このような大都市制度に改革を導き出すようないくつかの最近の動きがありました。それについて少し触れておきます。

一つは1995年に地方分権推進法という法律ができて、地方分権改革が進みました。そして2000年代にはこの分権改革の勧告に基づいて新しい地方自治の仕組みというのが一斉に始まるということになります。

その中で、実はいくつか議論が残されていた部分というのがありました。1つは大都市をどうするのかということと、小規模な市町村をどうするのかということです。小規模な市町村については、その後、合併の促進が進みました。御承知のとおり2005年から6年にかけて、全国で「平成の大合併」と呼ばれる合併が進みました。これによっておよそ3,300あった市町村が1,700まで数を減らすことになりました。

した。これに対して、大都市の地域は、権限の移譲は多少ありましたが、実質はあまり変化がありませんでした。都道府県についても権限移譲等々はありませんでしたが、組織、機構、基本的な権限の変化はありませんでした。

これについて少し議論をしていかねばならないということで、地方分権改革の大きな言わば残された課題ということで、道州制あるいは府県の合併という議論、現在の府県というのを広域化するというこういう議論がありました。そして、もう一つが大都市の権限をどうしていくのかということでした。

その時に、分権改革で採られましたのは、実は、政令指定都市に準ずるような、そういう大都市の仕組みを作ってはどうかということで、既にあった中核市に加えて特例市という人口20万以上の都市についての特例を作るといったような仕組みを採ってはきたのです。ですが、既存の政令指定都市というのは、そのまま、ある意味では手つかずで残っていたというところがありました。これからの大都市、道州制をどうしていくのかということが大きな議論になっていったということです。

この6月25日に第30次地方制度調査会が大都市制度についての答申を出されました。その中でこれからの地方自治や地方分権改革の在り方の中で、基本的に現在の枠組みを維持するということになっていますが、もう一方で大胆に府県から大都市への権限移譲を考えていかねばならないということがこの答申の中に盛り込まれました。こうしたいくつかの動きを踏まえて、また政治の方で今進みつつある道州制の論議なども踏まえつつ、私たちはこれからの大都市の自治や分権を考えていかねばなりません。

どんなふうになりそうなのか、少しケース別に話しておきたいと思います。

1つ目は、どうなるかわかりませんが、道州制が仮にとられるということが考えられないわけではないということです。この場合の道州というのも、一応、地方自治体としての道州とが作られるということです。それから日本を10前後の道州に分けるのが今の主流です。ですから、この京都の地域は関西といったような枠組みでおそらく道州制が導入されるといったイメージで捉えてもらえれば良いかと思います。この道州制の中身は、各方面で議論がありますが、今のところどういう性質のものは必ずしも固まっています。その中で大都市をどう位置付けるのかも必ずしも固まっているわけではありません。

ただし、基本にあるのは、今のところは道州と市町村に代表されるような基礎自治体、この二層制というのを考えているところにあるようです。したがって、京都市について言えば、京都府がない状態で京都市が考えられている、というふうに考えていただいても良いかと思います。その時に都道府県をやめるということですから、その都道府県の仕事がどうなるかというと、大都市については基本的には都道府県の仕事

が大都市に全て行くというイメージで今のところは考えられているようです。

したがって、実は特別自治市という仕組みで議論をしてきた府県と大都市との二重行政の問題。これについては道州制を採るとすれば、ほぼその問題は全て解消される可能性はあるということです。もちろん曖昧なところはたくさん残っていて、単純に事が進むかどうか、道州の役割をどう考えていくのか、翻って大都市以外の地域についてこれをどう考えていくのか。とりわけ小規模な市町村にとっては、その地域を守っていくことが必要なので、そこを誰がどのように責任を持って支援をしていくのかも本当は議論しなければならないのです。ですが、大都市について言えば、道州制の導入が、仮にですが、あるとすれば、まさに特別自治市的になっていくのだらうと考えられます。

2つ目のケースは、仮に道州制がない、そういう状態で、今、政令市で検討してこられた特別自治市が導入されるというケースも当然考えられるということです。この仕組みだと府県と大都市を一体化した仕組みになるので、47の都道府県が67の都道府県と大都市になるというイメージで考えてもらえればよいと思います。ある意味では県の区域から大都市の区域へ分離をする、独立をしていくことになります。大都市の地域は基本的に基礎自治体としての都市がある、それ以外のところは府県と市町村が残る、そういう仕組みになります。

当然これまでの議論にあった色々な権限やお金の問題も含めてですが、県と市町村の間でこれまで格差があったり、無駄があったりということで批判があった二重行政を解消していく、あるいは住民の思いに対して1つの自治体が責任をもって応えていくことができる、行政責任が全うされていくということです。京都の場合でいえば、門川市長に文句を言えば門川市長が全ての責任を取らなくてはいけない、そういう状態が生まれるというふうに考えてもらえればよいのかもしれない。

このような特別自治市づくりというのも当然制度改革の中で大いに有り得るとは思っているのですが、もう一方ではこのような仕組みを採ったときに、京都府から京都市をとってしまった後、残りの京都府は大変ですよということがあります。京都市も、もちろん大都市地域で周辺の地域と連担している、まちが続いているところがたくさんあります。そういうところの広域的な調整はどうするのか、こういう問題点の指摘が当然出てくると思っています。

3つ目のケースは、特別区制度の導入ということです。これは、今、大阪府と大阪府で進めている仕組みであります。既に大都市特別区設置法という法律があり、これに基づいて府と市が協議をして、大阪府をいくつかの人口40万くらいの区に分割し、それぞれが独立した特別自治区になり、そして大都市圏の行政については、道路・公共交通などの基盤整備、それから経済開発のような問題は大阪府が引き受けるというような新しい二層制を考えるということで、今、議論が進められているところであり

ます。

これを京都の地域で適用できるかという点、制度上、その可能性はあります。そういう選択をするかどうかはいろいろな判断がありましようが、府市の事務を再配分して府と京都市内のいくつかの特別自治区、制度上は特別区ですが、これに市域を分けて事務配分をする。このようなことも制度上では可能ということです。この仕組みは住民投票を前提にしているのです、最後は市民に判断してもらうという仕組みでもあります。

以上3つ申し上げましたが、京都や全国の政令市でこの3つが一挙に進むとは誰も考えていません。道州制も5年や10年はかかるだろうし、特別自治市ということになれば、それと同じような、あるいはそれ以上先の話になるかもしれません。

特別区の仕組み、隣の大阪の都政論で進んでいるような仕組みですが、それぞれの地域の性質、考えがあります。大阪というのは若干特殊かもしれないと考えていただくと、これも京都ではなかなか考えにくいということになります。

そうすると、今のところ残るのは政令市の仕組みがどう充実されていくのか、そして、特別自治市的なものにどこまで近づいていくのかが当面の課題として登場してくることになります。最初に市長さんからの話があったような、総合交通体系を京都市がコントロールできるような仕組みをどうやって実現していくのか。何もかもは無理だとしても、こうした政令指定都市の権限というのを少しずつ充実させていくというやり方でできないわけではありません。これまでも実は政令指定都市の仕組みが1956年に導入されて以来、57年間かけて少しずつやってきました。

こうした府県からの漸進的な改革によって理想に近づくよう大都市の仕組みを導入していく、今、第30次地方制度調査会でも既にそうした方向で検討されているところで、できないわけではありません。ただし、このやり方はひょっとすると、少しずつ進むのですが、永遠に目標に到達できないかもしれない。抜本的な問題解決、そして、すぐに着手しなければいけない問題の解決にはならないといった、こういう問題が出てきているということです。

さて、私たちは大都市の問題を巡ってどのように考えていけばよいのかという問題が最後のお話しです。あとの道州制と大都市との関わりについては色々な情報がありますが、これは資料に書いてあるので参照してください。そして分権制度の中でどのように議論が進んできたのかも同じく資料を御覧いただければ良いと思います。

最後にこれから大都市の自治の仕組みの論点について話をし、まとめて替えたいと思います。

それぞれの都市がその都市の特性・個性を持っています。京都は京都の規模、能力、その潜在的な力に見合った権限や財源を持つべきであるということです。基本的には

京都の自治というのは、京都市が自ら責任を持ち実現していく。そうした一元的な行政の権限を前提にしていくということが恐らく基本になっていかざるを得ないと思っています。市民から見て、誰に責任を取ってもらえば良いのか、誰に委ねるのが一番良いのかを考えていくことでもあります。

そうした行政のサービス・権限をこの京都市できちんと市民の自治の下に管理をしていく。実際のやり方は新しいやり方が考えられます。民間と協働してやっていくという考え方や、広域的に連携協力をするということも当然あります。ですが、必ずこの京都市というのが主体になって、市民の問題については京都市が責任を持って行動していくという仕組みができるかどうか肝心だ、ということでもあります。

2つ目のポイントは、そうした大都市の新たな仕組み、大都市に権限が集中をする仕組みになっていったときに、大都市の運営については非常に大きな権限が集中することになるので、その中で改めて都市のガバナンス、つまりどのように良い統治を実現していくのが重要になってきます。市民の自治や参加ということを考えていかねばならないし、その仕掛け・仕組みをどうするのかということでもあります。分権型の大都市制度に対応できるような議会の仕組みということもこれからは考えていかねばならないということです。

先ごろの地方制度調査会でも、行政区ごとに議会の常任委員会といった会議体を作ってはどうかという提案があったところです。それ以上に重要なのは、今後、京都市の地域でどのような都市の運営を市民参加でやっていくのか、都市の中で市民が積極的に関わってこの京都市のまちづくりを進めていくのか、そうした市民自治とか、都市内分権と呼ばれている仕組みをどう作っていくのかは、これからの大都市の課題だと思っています。

最後にしたいと思いますが、こうした大都市の仕組みをこれからどのように構想するのか色々な議論があろうかと思いますが、むしろ、これからの大都市制度が実際にどういう仕組みとして動いていくのがより良い大都市づくりになっていくのか、その権限やそれを動かしていく仕組み、そうしたものについてこの機会に考えていただけるようにと思って、お話をさせていただきました。

## 【パネルディスカッション】

### 司会

「なるほど特別自治市　どんなんどす？道州制」を始めます。

最初にパネリストの皆様に自己紹介をお願いしたいと思います。はじめに、バイオリニストであり、数々のタレント活動をしている松尾依里佳さんをお願いします。

### 松尾氏

私は大阪の自宅から京都の大学に通っていました。学生時代を京都のまちで過ごしたいというモチベーションで大学を選びました。京都が大好きで、素敵なまちで学生生活を過ごしてこられたことが幸せだったと改めて実感しています。

京都は古くからの良きものと革新的な京都発祥の企業も本籍を残されていて、魅力がたくさんあるまちです。いつも出町柳の駅から降り立つと、京都に来たなという思いを噛みしめる、そんな学生時代を過ごしました。楽曲の方でも京都をテーマにした楽曲を弾いたり、今もよく訪れています。

今日はシンポジウムの冒頭で素晴らしいピアノ演奏を聞かせていただきありがとうございました。京都は文化を大切にすまちだといつも実感しています。

新川先生の素晴らしい講演を聞き、色々な方たちの御苦勞がある分野なのだなと感じています。今日はやさしく教えていただきたいと思います。よろしくお願いします。

### 司会

P H P 総研地域経営研究センター・センター長で、道州制や大都市制度に造詣が深くあられ、本日のシンポジウムの主催である指定都市市長会の各種研修会で講師なども務めておられる荒田英知さんです。

### 荒田氏

私が属しているP H Pは京都が本社です。松下幸之助が京都に作った会社で、今でも新幹線八条口・新都ホテルの隣にビルがあります。そこで数年間勤務し、今は東京にかなり長くいますが、年に何回か京都に戻ってきています。

それは京都府の農村振興委員会の委員を務めているためで、これは一見関係ないようですが、今日のテーマである京都市がいかに自立性を高めていくかという話と、そうした時に、京都市が147万人で、その他の都市はそれほど小さくなく、むしろ過疎の共存だったり、平成の大合併で合併して今まちづくりを頑張っている市町村が多い京都府において、そういう地域をいかに応援するかということがあって、今日の京都市が自立していくという話と京都府がどんな仕事をするか、それはコインの裏と表



の話ではないかと思っています。

## 司会

先ほど基調講演を行っていただきました新川教授，宜しくお願いします。

## 新川教授

先ほど紹介しましたように，今，いくつか重要な分野で大都市の権限を更に拡充させていこうという動きが具体的に出ています。そうした動きをきちんと行政や議会だけでなく，市民の皆さん方が理解してくれる，そして，それを一緒になって進めていくということがこれからの大都市づくりにとって大事だと思いながら今日のお話をしましたし，ここまでの話を聞いていました。

特に，今，議論になっているのは，1つは土地利用ということです。都市計画や農村の土地利用・農地の利用ということになるのですが，実はこれは権限が3つの段階に分かれています。国・府・市のそれぞれの権限がバラバラで，これを一体的に管理することができていません。京都市くらいの大都市になればそうしたところをしっかりとできるのではないかということで，今，そうした政策的な提言が先ほど紹介した地方制度調査会でも出ています。そのほかにも重要分野として，教育分野等いくつかあがっておりますが，こうした問題を少し丁寧に，多くの方と共有しながら議論を進めていくのが重要だと思っています。

## 司会

最後に，門川市長よろしく申し上げます。

## 門川市長

門川です。よろしく申し上げます。

私は，何のための大都市制度か，道州制なのか，ということをしつかりと押さえて市民の皆さんと一緒に議論し，目指していくことが大事だと思っています。

市民が最も住みやすいまち，子どもがしっかりと育ち，お年寄りが地域でいつまでも元気で暮らしていただける，産業も豊かになり働く場所もある，観光客も来てよかったと思っていただけるまちづくりをしていこうと思っています。

そのためにはどういう仕組みがいるのか。同時に皆さんが納められた税金が最も効率的に効果的に使われ，どんな使われ方をしているのかを，議会も含めてしっかりとチェックできる仕組みです。そうしたら，これは国の仕事だとか，これは府，いや市です，などと言い訳できない制度にして，けしからなかったらあの人やめてもらおうなど，こういうことがはっきりしたらみんなが参加しやすい。同時に，地域住民が住

民で自治をしていくのをしっかりと支援していく。そんなまちづくりのためには新たな大都市制度が良いのではないですか、ということを申し上げます。これは、市民のみなさんが主体です。したがって、今回のシンポジウムのテーマは、分かりやすく、みんなで考えて、そして、練り上げていこうという意図で決めたものなのです。

## 司会

私は、KBS京都で夕方のニュース番組のキャスターをしています。京都の視聴者のための必要な情報をとということで番組作りを進めていますが、道州制の問題は、正直「どうなんどす？」と思いながら放送をしているところもあります。市民の生活に密接に関わってくるのだということを、今日、皆さんに分かりやすく御説明いただければと思います。

松尾さんは基調講演を聞かれて、道州制とか特別市とか、色々な言葉が出てきましたが、印象はいかがですか？

## 松尾氏

テレビのニュースなどでよく耳にするので分かっていなければいけない分野、議論が必要な分野だとは思いますが、本当は何も分からないというのが正直なところです。今日は先生方に本当に基本的なところから教えていただきたいと思っています。

そもそも「地方分権とは何？」というところから教えてもらえれば嬉しいのですが、その逆が中央集権体制なのではないでしょうか。国・都道府県そして市町村と細部化されて、色々な分野で役割分担をして今までやってきたのではないかと私は思うのですが、その役割分担にどうも不都合があると聞くと、ではなぜ地方分権が必要なのか。

中央集権が明治時代に始まり、廃藩置県からあったのだということは分かるのですが、今、何が問題になっているのか、私たちの生活の中で実感できるように教えてもらえれば嬉しいと思います。

## 司会

市民生活等、その辺りのことを、市長、よろしくお願いします。

## 門川市長

制度改革は、行政の都合による新たな大都市制度とか道州制ではなく、市民・国民にとってより良い制度にしなければならないということで議論を深めていきたいと思っています。

「ゆりかごから墓場まで」と言います。欧米のかつての理想の福祉社会です。しかし、京都では「ゆりかごから」ではなく、民間と一緒に婚活から始まり、結婚された

ら「不妊症対策」「プレママ事業」、子どもが生まれたら「こんにちは赤ちゃん事業」。もちろんお墓も管理しています。保育所、幼稚園、小中学校、道路、消防、上下水道、地下鉄・市バス。ほとんどの市民生活・都市基盤等、京都市が責任を持たせていただいていると言ってもいいと思います。ところが、税金は国や京都府に行って、京都市には4分の1くらいしか来ません。補助金がありますが、あれは国の基準を聞いてやらねばならないということです。

市民の悩みも苦しみも可能性も知っている、分かっている基礎自治体でやろう。そのために権限と財源をどんどん移譲してくれというのが地方分権です。

これまで色々取り組んできて、ずいぶん権限も来ました。たとえばNPO法人です。これは京都府の管轄でしたが、去年の4月から京都市になり、今や京都市は795件のNPO法人があるNPO法人先進都市なのです。

去年から介護保険サービス、障害者保健サービス、有料老人ホーム、この指導監督・認可も京都市に来ました。9,000件ほどあって、これを20人近い職員体制で監督しているのですが、権限をくださいと言えば責任も同時に来ますから頑張っています。

一方で、市長になった時に、財源が厳しいので16,150人の職員を13,570人まで減らしました。個々の仕事が増えるので大変なのですが、それでもなお、国や府が権限を持ち基準を決めていることがあります。

例えば、京都市の周辺に急斜面地域が多くあるのですが、30度の角度、5メートル以上の高さがある傾斜地は急傾斜地として指定するのですが、これは国が基準を決め、京都府が指定します。30度といえども岩盤の固いところだと33度でも大丈夫。しかし、柔らかいところだと25度でも危ない。こういうことは地域の方がよく分かる。だから地域の人との調整は全部ではないが京都市がやります。

権限は府にあり基準を決めるのは国、こういう矛盾があります。こういうことはどんどん京都市に任せてくれ、同時に責任も取るから財源を回してくれとお願いをして、基礎自治体がしっかりと市民のために安心・安全できる体制を作っていきたいのです。

## 司会

その土地特有のこともあり、特に京都の場合は今の国の仕組みがこうなる前から代々その土地に住んでいるという場合が多い。そうすると中央集権ではなく、権限をどんどん移譲していくということが必要となりますね。

## 新川教授

御指摘のとおりで、地方分権の考え方自体は基本的にはこれまでの中央集権への反省から生まれたものでした。もちろん重要な役割があつてそういう仕組みがあつたの

ですが、それが作りだしてきた今の国の姿、地域の姿が、全てとは言わないが、かなりの部分でそろそろ集権を必要としない状況になってきました。その一方で、それぞれの地域の発意、地域の人たちの思いを生かして地域づくりをしていく、そういうことができる社会にしていかなければならないということで分権改革が始まったと思っています。

こうした考え方は昔からあります。市町村を優先して考える、あるいは補完性原理といって本当は一人一人自分でできることは自分でやりましょう、家族でできることは家族でやりましょう、そして、身近な地域でできることはできるだけ身近でやりましょう、どうしてもできない時には府や国がやってもいいでしょうが、できるだけ地域でできることは地域でやろうという考え方です。これが、本来、人の社会の在り方だと考えてみると、そこにもう一度戻っていかう、そうした原則を守りながら地域づくりを進めていかうという方向に今来ていると思います。

そのために分権改革では、いろいろな権限移譲、教育とか福祉とか、具体的な権限の移譲もあります。併せて、例えば保育所の問題でいえば設置基準を国がこれまで細かく決めていました。その面積だとかが国の基準で決まっていたのですが、そのようなこともできるだけ地域に委ねていかう、京都市なら京都市の必要に応じてそうした基準を緩めていかう、自由に決めていかうということで改革が進んでいます。

そうした権限の移譲と地方の自由度を拡大していかうという方向での改革が、先ほどのそれぞれの市町村や地域を優先した分権改革の在り方という大きな流れの中で進んでいっていると考えてもらってよいと思います。

## 司会

本来の姿に戻していくということになるのでしょうか。荒田さん、国の動きはどのようなのですか？

## 荒田氏

地方分権はいつ頃出てきた言葉かという、1993年に国会が日本を地方分権化しよう決議したのがスタートで、今年で20年になります。1つのことを20年やったらそれなりに事が動くのが普通ですが、一般的評価はそれほど進んでいないということです。

なぜそうなるかと考えると、皆さん、自分のこととして考えて欲しいのです。自分の住んでいるまちとか地域とかでどうしても解決したいと思う事、例えば子どもたちの交通安全の確保、お年寄りの方々の安心の確保など地域の皆さんの共通の問題意識として、何とかしなければいけないということで本気になって立ち上がった時に、その人たちはどういう行動をとるかを考えてほしいのです。

選択肢は3つあります。京都ならば京都市役所に行く。京都府庁に行く。国に行くというのがあります。私たちは永いこと3番目の「国に行く」ということを全国でやってきました。これは中央集権の表れです。国会議事堂の隣に議員会館がありますが、そこに行くと沢山の客がいます。外交とか国家の話ではなく、地域に身近な課題についての問題解決のために地域選出の国会議員のところに行くというようなことを長くやってきました。行政関係者なら霞が関の中央省庁、交通問題なら国土交通省とかに行っているわけです。これを陳情と呼びます。陳情の熱意を示すためにより沢山の人を引き連れていくとか、そういうことが熱意の表れと信じられてきました。

そういうことを変えようというのが地方分権の発端だったはずなのですが、道半ばで20年が過ぎています。という時に、そろそろやり方を変えなければというわけです。なぜ進まなかったかという一番大きな理由は、ルールを変えるのなら全国一律に変えましょうということを前提にしたのですが、いっぺんには変えられないなどというのが、この20年の状況だと思います。

そうすると次の考え方は、できるところ、やる気のあるところは変わっていきましようということは選択肢としてあり得る。それをやろうとした時に、先頭ランナーに立てるのが京都市をはじめとする政令指定都市、全国に20あり、国民の2割の人がその政令市に住んでいるという状況ですから、政令市がこの分権社会をリードする役割としてはっきりと態度を示していこうというのが大都市制度に込められた思いだと理解しています。

## 司会

町内会で、通学路でここが危ないからといって、それでは国に行きましょうということになるとずいぶん遠くまで頑張って行かねばならないという気がします。

## 松尾氏

確かに国の先生方にこの現状を分かってほしいと訴えるシーンをニュースやドラマでよく見かけますが、多分遠いところの話のように感じられるのではないのでしょうか。

まちのことは身近な行政機関である市役所、区役所などの方たちが一番理解してくれるのだと思います。坂が30度か29度か、そういうのは国の画一的な基準だけでは絶対に判断しきれないような、斟酌が必要な部分というのがあるはずです。それを地域に密着した地域の人々の声を反映してくれる方たちが責任を持って生命を守ってほしいと思います。

地方分権が地域の方たちの声を反映させるといわれると、すごく分かりやすいですが、一方で、そうすると、今まで国がしていた仕事を京都市とか政令指定都市が担っ

てくださるとすれば、国の仕事が少なくなるのでしょうか？

現状として地方分権がそこまでできてない状況でも、ある程度改善されてきているということを聞くと、必ずしも制度を変えなくても「自分たちでできる」と思えばある程度できそうですが、変化することでどのくらい変わるのでしょうか？

## 司会

全国一律に変えるということで20年が経過している。じゃ、できるところから、やる気のあるところからということになると、新川先生が言われた特別自治市の事が気になってきます。特別自治市について、市長いかがでしょうか？

## 門川市長

まず、荒田さんが先ほど言われたことについて最近感じるのですが、1つは市民の方々は市役所に行くのではなく区役所に行く。もう1つは京都市周辺の人でも、京都市に行くということです。つまり、住まいは周辺部でも通学や通勤先が京都市という場合です。

新たな大都市制度といっても、京都市だけが良くなるということはありません。周辺市町村と水平連携をしっかりとやることが重要です。毎年、橋村議長と共に京都市と八幡市、久御山町、長岡京市などの周辺市町村が共に伏見で水防訓練をします。ヘリコプターや消防も出し、水防団と消防団と全部一緒になって水防訓練をやります。

安心・安全とか、結局そういうことは全部基礎自治体と国がやっています。京都市はヘリも持っているし、大きな体制ですが、周辺市町村と一緒にやらなければならないということです。道路・交通安全の問題なども一緒にやっています。水平連携をしっかりやっていかねばならない。

また、区長の権限を強化しようということで、区民提案予算とか区ごとに基本計画を作るとか、組織内分権なども同時にやっています。京都市の中で中央集権的になったらダメで、市長を先頭に区分権型にしていこうというのが大事です。

大都市から特別自治制度ということですが、例えば政令指定都市に関しては着実に少しずつ権限を増やしていくことが大事です。ところが約55年間、政令指定都市は暫定的な制度だったのです。

責任をいただき、京都市内の府道は全部京都市が管理しています。しかし責任はいただいたが税財源をいただけてないので、もし京都市が一般市だったとしたら、京都府の分をかぶっているのが去年で185億円です。税金、財源がついてきたのが53億円ありますから、つまり132億円が京都市の持ち出しです。非常に複雑で計算し

にくいところもあるのですが約55年間続いており、7千数百億円を持ち出しています。

約55年前は5大都市の制度でした。当時5大都市は豊かで、「大都市と農村地帯」といってもいいぐらいの状況でした。そのような構造がそのままだったのです。

その間、京都市も責任を持つ仕事をたくさんしてきましたが、税財源を移してもらえなかったらもちません。それでも頑張って、例えば、教育のまちだから小学校1～2年生は独自に35人学級にしました。しかし、これは国と府がやる仕事なのです。中学3年生は30人学級にしました。これで6～9億ほど使っています。後に国がやったのですが、小学校2年生については京都市が先にやったから国は費用を出しません。

先ほど保育所の話もありましたが、保育所もできるだけ基準を京都市で決めます。基準緩和です。基準緩和は良いことです。例えば1歳児だったら6人の子どもに保育士1人というのを、京都市は5人に1人にしよう、4歳児なら30人に1人だが20人に1人にしようと、超過の基準を作るなど独自にやっています。

ところが財源がなかなか来ない。だから責任も権限も財源も京都市に任せてほしい。京都市で完結できることは京都市でやったほうが良いのです。市民や議会と相談し、こんなお金の使い方をしますよということや、優先順位を付けてやるなどということをしっかきできる制度にしたい。これが特別自治市制度なのです。

## 司会

今、聞いていると、暮らしのあらゆるところに影響が出ているのですね。こうなってくると、メリットが大きいのかなと思うが新川先生いかがですか？

## 新川教授

実際に特別自治市がどのような制度になっていくのかはこれからの話ですが、今、議論しているように、都道府県の枠組みと同様の大都市・特別自治市ができてくれば、現在の都道府県の行政・税財政と京都市の行政・税財政が一体化することになります。その意味では完結した行政権限と、それを裏打ちする財源・税財政システムを導入することになります。

しかし、現在の政令指定都市の仕組み自体は、先ほども紹介がありましたように今から50数年前にできた仕組みで、しかも、地方自治法という法律を見れば分かるが、実は大都市の特例という言い方でこの制度があります。あくまでも特殊な例外ということになります。そこに書かれているのは、具体的には事務・仕事の権限のことで、それ以外については必ずしも具体的でないというような状況です。

ある意味では、京都市がその責任に応じて仕事をしていこうと思っても、それ以外

のお金や人手の部分がついていかないという状況が明らかにあると思います。その点でも、今、こうした特別自治市の仕組みの提案自体には一定根拠があるし、メリットもあると考えて良いでしょう。

一般的な言い方になりますが、行政権限を出来るだけ基礎自治体・都市に集約をする。そして、具体的に運営をする、責任ある運営をしていく。また、そこに必要な財源・資金を自主的に調達し運営できるような形で付けていく。そのことで、その都市が市民の自治に基づいて、市民の福祉を実現していく。そのような自治が理想的で、それをする事で都市の活力の発揮やひいては経済的な成長戦略も描きやすい。そのようなところまで含めて、特別自治市の効用を考えていくことはできます。

ただし、デメリットも当然指摘があるところです。具体的にいうと、1つは、京都府でも考えてみれば分かりますが、府の大きな財源としては京都市の地域から金が集まっているということがあります。そうすると残りの地域をどうするのでしょうか。特に中山間を含めて、ある意味では経済力が弱い地域がたくさん残ることになります。先ほど市長が水平的に連携していくのかという話がありましたが、こうした地域をどのように水平的に支援するのか、どのように大都市が支えていくのか、大きな課題です。

2つ目として、今の区域を見れば分かりますが、京都市が当然周辺の地域ともまちが続いていて、道路や鉄道網も含めて周りの地域との関係で考えざるを得ないのではないかという、問題指摘です。そうした広域的な観点を踏まえた行政を誰が責任を持ってやっていくのか、それが近隣の市町村との間で自主的に調整できるかという指摘があります。

## 司会

冒頭で荒田さんが言われたように、京都市が周りの府の市町村に及ぼす影響があると思うのですが、特別自治市としてパワーを持つことによってその影響力が周りに波及するということも考えられますね。

## 荒田氏

特別自治市について、政令市の皆様の思いは非常に強いものがありますが、進めるには、色々なことを配慮しながらやらないと実現できないという点があります。特別自治市について、府県がやっている仕事をみんな引き受けますよというようなことで新聞などが取り上げ、「府県からの独立」という表現で説明されています。

それはそのとおりなのですが、この言葉を誤解するとまずいことが起こる危険性があります。1, 800の市町村がある中で、政令市というトップグループの勝手な言い分だととられてしまうと周りからブレーキがかかり、思うことが進まないという危



険があります。それを避けるためにも、周りの地域との連携とか京都府との間での良い関係を作るのが重要になるのだと思います。

そういう意味で、冒頭で自己紹介した京都府の委員でやっている農村振興において、京都府が府内の過疎地域を応援する「里の仕事人」という制度を、山田知事の肝煎りで数年前に作っています。府の職員が過疎の集落に入って町村職員と同じ立場で一緒に仕事をしようというものです。40人近くの人があちこちに張り付き、そのうち2人が京都市内、1人が右京区の棚田で有名な宕陰、あと1人が左京区の北部に入っていますが、府の制度で、府の仕事で、府の職員が京都市内に入って活躍されています。

これは府市協調という点でうまくいっている例です。こういうことを積み重ね、府と市の間で良い関係を作っていく中で特別自治市に移行していこうということを作りあげていくのが大事です。入口のところで府と市の関係が悪くなると進むものも進まないことになるので、配慮しながら実現をしていかねばなりません。

## 司会

良い関係を作りながら特別自治市になれば、徐々に権限を移譲していただく中ではなかなか得られない財源が得られるというメリットがあるのですね。

## 荒田氏

地域によって違うのですが、京都のことを考えると、多分、京都市の財政力の強さに比べると周辺の地域は弱いだろうから、その辺りをどう考えていくかはポイントです。それぞれで事情が違うので、それぞれでうまい手を考えていく必要があります。

## 司会

京都市の場合はいかがでしょうか。

## 門川市長

良い御指摘です。日本で最初にできた中央卸売市場では、京都産の野菜を全国あるいは外国から来たものとは別にセリをしています。それによって京野菜が持ちこたえられており、今やブランド品です。このようにして中央市場は京都の農業を守っています。また、学校給食は京都府内の米しか使わない。家を建てるときには京都府内の材木で使ってくれとか、舞鶴の魚を中央市場で連携しようとか、こういうことをしっかりと進めています。

このようなことも大事なことで、そうでなかったら京都のまちは成り立ちません。1000年の歴史など、京都市はそういうことを大事にしながらも京都府下と良い関係を築いていかなければなりません。

もう1つは財政力。京都市は規制を強くしているので工場が市内から市域外に出ていく。あるいは、学研都市など南部の方に一戸建住宅を買う人がどんどん増えています。だから市の北部は厳しいが、宇治市や長岡京市などはかえって京都市より財政力が強いのです。また、一般的には京都市は財政力があると思われているのですが、政令市では京都市は財政力がない方です。規制の厳しさが要因の一つです。

木造住宅を残すとか、景観規制を厳しくするとか、風致地区・市街化調整区域をしっかり守って、世界の宝・古都を守ろうという政策と相まって財政が非常に厳しいのも事実です。

## 司会

広告の規制など、地元自治体だからこそ地元フィットしたものを政策として入れるということもありますね。

## 門川市長

かつて屋外広告、看板は府県の権限でした。これが政令市に権限が移譲されたので、京都市独自で基準を作り世界の京都、京都のまちに美しさに磨きをかけようと。こうすることが独自でできるようになりました。ただし、100人体制でやっているので大変です。

## 司会

特別自治市になれば財源移譲がしてもらいやすくなるのでしょうか？

## 新川教授

制度の仕組みがどうなるか分からないので何とも言えないのですが、京都市の区域については京都府の関与を外すとなると、市域内の府県税が京都市の税金となります。ただし、本当にその仕組みで良いのかどうかは、全体のバランスや地域間の経済力格差なども考えなくてははいけません。

## 司会

特別自治市についても色々教えていただきましたが、松尾さんいかがですか？

## 松尾氏

お金があるからできているのではなく、財源も来ていないのに市民の生活に必要なからということで、こんなに苦しい中で市民のために努力されているのだと改めて実感しました。

京都のことは京都で守ると言われましたが、日本において京都は唯一無二の特別な存在で、古都を守るためにエネルギーとお金を割かねばならないし、一方で地域の産業も守らないといけない。そのためには自分たちの生活に密着した中で、アイデアや色々な制度作りも必要だと感じました。全国一律ではなく、京都は京都に適したやり方というものを模索していく必要を感じます。そうすれば、いろいろなことがもっとスピーディーに変化していくのではないかと思います。

## 司会

道州制導入の議論が始まってから何年も経っているということだから、個々のものを少し変えたいということでも京都市民だけでなく府や国が関わってくると時間がかかるということになるのですね。では、権限移譲が進む、あるいは特別自治市になると国や府はどういう仕事をしていくことになるのでしょうか？

## 松尾氏

より大きな単位になったら、今までとは違う難しさが出てくるのでしょうか？

## 司会

荒田先生、道州制になれば全体としてどうなっていくのでしょうか？

## 荒田氏

道州制の話をすると60分、90分かかるのですが、そのエッセンスを2〜3分でお話しします。

そもそも道州制の反対語は何かというと、多くの方が47都道府県が道州に代わるという図式を考えますが、それは半分正しく半分間違っていて、本当は中央集権という国の体制が道州制という新しい国の形に代わるというのが正しいのです。

中央集権がいつ始まったかということ、明治維新の廃藩置県です。それをもう一回戻して、地域の自立性を発揮できるような体制にしようという意味では、廃藩置県の時の200数十藩に戻してもいいかもしれないが、それは日本が国を閉じていた時代だったらそういう単位で良かったかもしれませんが、これからは世界と競争していかなければならない。そうすると少しグローバルな国際競争ができる単位という規模のメリットが求められてきて、大方集約すると日本を10前後に分けるのが望ましいのではないかとこのところではあります。

道州制は長いこと夢物語でありました。しかし、昨年の衆議院議員選挙で、道州制が必要だという政党の方々が480議席中の400ぐらいを占めました。現在、道州制の基本法案が出る、出ないというという段階に来ているので、今後、現実味がある

課題になってくる可能性があります。カウントダウンが始まったと言って差し支えありません。

そのようなときに私たちは道州制の中身を見極めなければいけません。道州制といっても良い道州制と悪い道州制があるということを考えなければいけない。結局、中央集権からどう脱皮していくかという意味では、まさに特別自治市に代表されるように地域の主体性を大事にした、地域主導型の道州制でなくてはいけないのですが、名前だけ道州制で、依然として中央集権ということもできなくはない。そういう良い道州制と悪い道州制を見極めていく。多分、私共が考えていることと門川市長の考えは大きく方向性は違ってないと思います。地域の可能性が発揮できる道州制を国民全体で作り上げていかねばいけない、そういう局面に入ってくるのかなという認識でいます。

## **司会**

これから議論が活発になっていく中で、個人としてどういう選択をするのかという事が大切になってきますね。

## **荒田氏**

会場には学生、若い世代の方がたくさんいらっしゃいますが、この話がどう決着していくかは、若い方に大きな影響があります。あえて言えば、若い方ほどこの問題に関心を持っていただきたいと思います。

## **松尾氏**

I T関連の会社が集積するアメリカのシリコンバレーなどからいろんな変化が生まれています。州単位での戦略だと聞きますが、それは、日本国が日本の企業を個々に応援するだけでは太刀打ちできないのではないのでしょうか。

国全体で戦略的にやるということについては、海外に立ち向かっていくことができる企業を支援したり、企業間の交流の場を増やしたり、事業・産業を発展させるなど、実感の湧く話になってきたように感じます。

## **司会**

そのためにも、国は国の仕事に集中できるようにということが必要になるのでしょうか？

## **荒田氏**

よく国から地方へということで仕事を移していきます。これは役割分担で、国は国

にしかできないことをしっかりやっていただくということです。

道州制にして国を分断したら、中国とかいろいろな国際関係の難しい課題があるのに、日本の国力が衰えるのではないかという方がおられるが、それは間違いです。日本国として存立に関わることは日本国政府がきっちりやってもらおう、むしろそのことに集中できるような役割分担をもう一度作り直そうということなのです。そこは道州制を考えるときのポイントですね。国は国にしかできないことをしっかりやってもらおうというのが道州制なのだというふうに理解していただきたい。

## 司会

外交も複雑化しているし、経済も世界で考えなければいけない時代ですね。道州制の議論の中であって、京都市、基礎自治体というのはどういうイメージで思えば良いのでしょうか？

## 門川市長

外交・防衛といった国と国との関係や、年金・健康・保険・生活保護などナショナルミニマムというのは国できっちりやってもらおう。それから、道州制は単なる府県関係というのでは決してなく、日本の国の在り方を見直すのだから、国がやっているその他の仕事は道州に移すということです。

この間、姉妹都市であるケルンの市長とケルンを含む州の知事や産業大臣が、地域の強みの産業の売り込みに来ました。このように産業政策、経済政策を州でやっているのです。京都という単位ではないのですね。ですから関西の強いものを欧米やアジアに売り込むのにも自治体を含めて国家戦略としてやる方が有効なのです。そういうことを道州でやる。同時に京都市をはじめとする基礎自治体は、そこで完結するものは全て責任を持って行うということです。

例を挙げると河川管理。河川でも高瀬川は少し前に京都市に移管されました。だから住民の申請で違法な橋を撤去しました。でも西高瀬川はまだ府の管理なのです。

鴨川、桂川を除き、ほとんどの川は京都市が管理しているのですが、全て任せてもらう方が何事も一貫してやれるのです。ちなみに、そこにかかっている2,800の橋は全て京都市が管理しています。耐震補修など予算的に大変です。

このように、任せられるものは全て任せるとというのが住民の要望に的確に応えられ、効果的・効率的にやれるのです。

## 司会

住民も今日明日の安全が気になって陳情するわけだから、それに時間がかかるのは問題ですね。道州制になって、特別自治市になって、という二層というかそのよう

な形になると、イメージとしてはまちがどんどん変わっていくということになるのでしょうか？

### 新川教授

今の議論で道州制が進みますと、基本的には府県の仕事の多くは市町村に、特に政令指定都市にほぼ全て行くということになります。

そうなると、今問題になっている二重行政も含めて、あらゆる権限が実質的に京都市の責任において実行するという体制ができるということです。そのときの道州がどういうふうにし町村に関わるかについては、集権型になるか分権型になるかで違ってきそうですが、今のところ確かなところは分かりません。

今の流れから言えば、できるだけ国の仕事を分権して道州側に移す。その道州の中で従来の県の仕事はできるだけ市町村が担うという図式で道州と基礎自治体・市町村という二層制におそらくなっていくというのが道州制を議論されている方々の将来像かと思います。

### 司会

道州制についてもいろいろ教えていただきましたが、松尾さんいかがでしたか？

### 松尾氏

特別自治市とかそういったものは、具体的なところで私たちの身近にあると思いました。

道州制については大筋でなるほどと思ったのですが、方向性や理想とするところは各都道府県や市町村の意見も様々だと思います。様々なパターンがあって、それぞれどう良いのかなど細かいところまで今後議論が発展していく分野なのだなと、楽しい話でした。

### 司会

私たちの身近なところでこれだけ議論すべきことがあるのですね。日頃の生活の中で気を付けて過ごしていかなければならないと思いました。

会場みなさんからアンケートに答えていただき、その中から一番多かったものをまとめさせていただきましたが、「よく二重行政という言葉聞くが、都道府県と指定都市は仲が良くないのか。京都市と京都府の関係はどうなのでしょう。」。

門川市長よろしくお願いします。

## 門川市長

京都府の山田知事と門川は「山」と言えば「川」です。

大変仲良くしているのですが、ただ制度的に非常に矛盾があります。制度的に二重にならざるを得なかったり、競合しているものです。とはいえ、特別自治市とか府の制度とか言うてはいられませんから、できることは一緒にしましょうと言っています。

例えば、京都は放置自転車が非常に多かった。5年前が8,000台、今は1,500台になりました。京都市が放置自転車に力を入れると、京都府が管理する鴨川の河川敷に自転車を置かれます。そのため、別々に行っていた違法駐輪車の撤去について、鴨川河川敷も含めて全部京都市が行い、その代わりに河川敷の保管施設を貸してもらっています。

また、観光案内所も二重行政になっていると、よくお叱りを受けました。京都駅の1階に京都市、7階か8階に府の施設がありました。京都市は昭和5年から作っていましたが、国から全都道府県に作りなさいと指示が出たから京都府が作ったというわけです。しかし、これはムダですから、府市協調で、京都市が6割、府が4割出して運営するなどを取り決めたうえで一緒に作りました。

動物愛護センターもそうです。全国で初めて府市協調でやろうということで、京都市でプランを作ったのですが、議会の意見もあって府議会も市会も一緒やろうということになりました。これは革命的な出来事です。

そういうことを府と市と一緒にやっているのですが、政令指定都市だから児童福祉センターは京都市がつくらなければならないとなっています。一方で京都府も府下の市町村のために作らなければいけない。京都市域以外のために作るセンターだが、地理的に京都市内に作らなければならないのでダブって見える。他には、例えば女性総合センターが2つになっているとか、直していきたい課題はたくさんあります。

京都府が地域活性化ということで「地域力再生プロジェクト」という、申請したら京都府が補助金を出す制度があります。京都市でも、区長に提案し、区民の代表と議論して補助金を出す仕組みがあります。ところが京都府の金額が京都市より大きいので直接府に行かれる場合が多いのです。

これは大分整理したのですが、そういうことは京都市にお金をくれたら区役所でやる。市長がやるのではなく、地域に最も近いところの区長と区民で府の予算を有効に使います、ということを提案しているのですが、もっと整理する必要があります。

新たな大都市制度も道州制もすぐできることではありません。したがって二重行政が心配だということはよく分かります。だから、徹底して二重行政・縦割り制度を打破する。現行制度の中で限界までやっていこうということで現在やっています。

## 司会

時間の関係で質問は一つだけとさせていただきましたが、皆様ありがとうございました。

新川教授には基調講演もしていただきましたが、シンポジウムいかがでしたでしょうか。

## 新川教授

分りにくい話をしてしまったかもしれないと申し訳なく思っています。これからの日本社会は、大きな変化の時期を迎えようとしているし、それはそんなに遠い話ではなくて、5～10年という期間に様々なインパクト、特に高齢化や人口減少、それが大都市であれ、それ以外の地域であれ、それぞれにその地域特有の形で大きな影響をもたらします。

世界経済の変化も同様です。それに対応して日本の地域もどんどん変わっていく。そういうものに対応できるような都市、地域を作る。そして、特に大都市は、単にその地域の市民のためだけではなく、周辺の地域や日本全体に対して役割を果たしていかなければならないという責務があると私は思っています。

そういう都市の仕組みをどうしっかりさせるのかというときに、今の道州制の議論もありますし、特別自治市の仕組みもそうした観点から都市の将来を考えていくことが求められているのだらうと思っています。

何よりもそうした都市をまずは市民が考えていく。どのような都市が望ましいのか、この京都の土地にどういう大都市があれば良いのか、それがどのような役割を果たしていけばよいのか、そうした議論ができる、そうした市民があってこそその大都市自治ですし、大都市制度に向けての改革だと思っています。そうした議論が今日この場で少しでもできて、そして参考になっていけば幸いだと思っています。

## 司会

新川先生、基調講演からありがとうございました。荒田先生、いかがでしたか？

## 荒田氏

なぜPHPで道州制を研究しているかというと、創設者である松下幸之助が道州制を説いていたのが最大の理由です。一連の松下幸之助の発言の中に面白いものがある、1970年頃に「北海道独立論」を言っています。北海道を訪れた松下さんが北海道の関係者に「北海道がもし独立国であったなら今よりもっと発展していたでしょう」と言ったのです。言われた方はびっくりですね。国からの開発予算をもらって北海道は何とかやっているのに、その真っ只中で「独立していたらもっと発展していたろう」などと言われて唖然としたわけですが、その意図は、自主独立精神、国に対



する依存心があればその中で一定のことはできるかもしれないが、そこには限界があるだろうということです。

フィンランドにノキアという携帯電話の会社があります。一番良い時には世界の携帯シェアの4割ほど占めていたという大成功した会社です。オウルという人口10万人ほどの町から出た世界企業で、フィンランド自体が人口400万程なのですが、その中で世界を相手に打って出ないと自分たちの発展はないというところで、行政も企業も体制を整えた中から出てきた大成功例なのです。松下さんが言っていたのはそういうことだと思うのです。

なぜ、特別自治市か、道州制なのか、自分たちのことは自分たちで決められる条件整備をして、その自由度を使って大きく発展をしていこうということに繋がっていかんかがこの特別自治市や道州制が後世やって良かったと言われるのか、単なる制度論だったねというのに終わるのかを左右する話かと思います。

## 司会

短い時間の中で分かりやすく説明いただきありがとうございました。松尾さん、いかがでしたか？

## 松尾氏

地方が国から自立するのだということを聞くと、一人暮らしをする若者をイメージします。いつまでも親元にいては、その元でしかの発想でしかないけれども、思い切って家を出た時には大変なことがあるかもしれませんが、大きく成長することもありますよね。

日本人には切羽詰まったときに出てくるアイデアとか妙策とか、様々なことを打破してきた歴史があると思います。ですから、今のままでは停滞してどうしたらいいのか誰も良い考えが浮かばないときに、大きな変化を恐れずにどんどん議論をして、より良くしていこうと様々な人たちの力が結集されてきっと良くなるのだらうなと思います。

短期、中期、もう少し長いスパンで議論が必要な分野ですが、私たちのような若者も意識や関心を持ってしっかりと議論し、耳を傾けてこれからも注目していく、考え続けていかなければいけないなと思うきっかけになりました。

## 司会

私たちの身近な生活に密着している出来事ばかりでしたね。最後に門川市長よろしくをお願いします。

## 門川市長

行政は国も地方もかつては富の再配分といわれました。税金をいただいて、そして課題のあるところに、社会的弱者のところに配分していく、そして自立を促進していくということでした。

人口減少社会を目の前にして、国も地方も1千兆円という巨大な借金があります。税と社会保障と子育て支援の一体改革ということで、消費税の値上げにも取り組もうとされているがそんなことで追いつくような借金ではありません。そういう時にこういことを言う人がいます。「富の再配分から、行政は負担の再配分をしなければならぬ」。ところが、負担の再配分という考え方は、自分たちのまちは自分たちで良くする、できることは自分たちでやる、一緒になってやる、同時に行政がやる。つまり自助、共助、公助ということなのです。

例えば、外国の方が「京都のまちはきれいになりましたね。ごみがない。どうしてですか？」こう仰っていました。「門掃きを復活しました。まち美化総行動で年間20万人の人が清掃してくれています。」と答えました。そうすると「京都市に清掃局や清掃業者はないのか？」と言うのですね。

それから、子どもたちの安全安心を守る「見守り隊」があります。大阪府で池田小学校事件がありましたが、あのとき、大阪府は自治会がプロのガードマンを雇ったら半額の補助金を付けました。今はありませんが、大阪の校長は「ええ制度を作ってくれた」と思っていました。プロのガードマンは時間から時間までしか仕事をしない。ところが京都の「見守り隊」はみんなボランティアです。ボランティアの人が、登校の時間が終わって「あの子来てへんな」ということで不登校気味の子どもの家まで行かれる。これがプロとボランティアの違いです。

お年寄りの見守りなどもそうです。このように自分たちでできることは税金を使わずに自分たちでやろう、税金をもっと効果的・効率的に使おう、こういうことを基礎自治体が市民と一緒にやれば全部できるのです。

皆が当事者意識を持って財政のことも未来のことも地域のことも一緒に考えて行動しやすい制度に作っていかう、変えていかう。同時に制度が変わるまでに、やれることはなんでもやっていかうと思っているので、よろしくお願いします。

## 司会

ありがとうございました。以上をもって長時間にわたりお送りしてきた「指定都市市長会シンポジウム in 京都 日本の未来を切り開く大都市制度 ～なるほどっ！特別自治市 どんなんどす？道州制～」を終了します。

自分たちのまちのことを自分たちで考えるきっかけになれば良いと思います。今日は長時間にわたりお付き合いいただきありがとうございました。