

大都市制度シンポジウム in 関東学院大学
座談会

令和2年9月26日（土）

関東学院大学 関内メディアセンター

第3部 座談会

「今考える、これからの地方自治

—横浜ならではの都市のあり方とは—

○望月氏 ここからは座談会で、いくつかの課題について具体的に話を進めます。

会場の皆様も現在、マスクを付けて座談会に参加してもらっています。新型コロナウイルス感染症の問題が皆様の日常にも大きな影響を与えています。

このコロナの問題が、我々の持っている常識的なものを大きく見直すという意味で改めて考えなければならない事がたくさんあります。同時に、国や地方自治体のあり方、地方自治制度そのものについても、改めて考えなければならない課題が浮かび上がってきました。

出石先生の基調講演では、戦後の地方自治制度の変遷が紹介されました。その後、橘田理事から、横浜の現状について具体的にどのような課題があるか話してもらいました。特に、都市制度を持続可能なものとするために、新しい形の大都市制度、とりわけ横浜市の場合は特別自治市がなぜ必要かについて説明がありました。

現在の状況を踏まえて考えると、より効率的に市民に対する行政サービスを展開していくためには、やはり新しい横浜市のあり方を改めてデザインしていくことが強く求められていると思います。

我々はポストコロナの時代を迎えます。地方自治制度のあり方について正面から議論していかないとはいけません。今後の横浜市を含めた我が国の地方自治制度のあり方を根本的に考え直すことが必要だと思います。

これから少しの間、パネリストの皆さんと議論を深めていきたいと思っています。

まず、導入として、今回のコロナという一つの危機に対し、自治体がどのように対応するかについて、新しい形で問題が提起されてきました。自治体に与えた影響面から、意見を聞きたいと思っています。

まず、出石先生、どうでしょうか。

◆コロナに関する自治体の対応の評価と自治体業務への影響

○出石氏 私の妻が神奈川県内の保健所勤務で、感染症対策の担当です。今日も仕事をしています。毎日見ていると本当に大変そうで、頭が下がる思いです。

確かに色々な批判があります。当初、「PCR検査がなかなか受けられない」という批判があり、現在も続いています。しかし、自治体の保健所が、疫学調査やクラスターの発見などに努めたことから、現在の政府や都道府県の対策につながったとっていいと思います。私は高く評価していいと思います。むしろ、私は国の対応が課題ではないかと思っています。

他方、保健所や医療現場だけではなく、コロナは色々な場面で自治体にも影響を及

ばしました。自治体では、オンライン環境が極めて不十分であることが露呈しました。議会のオンライン実施の可否もかなり議論になりました。総務省から通知も出ていません。

そのほかにも、自治体の審議会や委員会、内部会議があります。一時期、リモートワークで自宅での勤務がありました。そういうことは想定していなかったことから、質問を制限したり、期間を短縮したりしました。それから、第三者委員会などは延期です。開けないことがありました。リモートワークに至っては、職員は自宅で職務ができないことから、その期間は仕事ではなく、自己研さんの時間になっていたこともあります。パソコンにはカメラが内蔵されていないので、Web会議ができなかったこともあります。

ただ、ここに来て急速に改善されているようです。これまで「できっこない」「必要ない」と思われていたことも、コロナ禍で大胆に取り組めるようになってきました。正に、新しい行政様式だと思います。デジタル庁もしかりですが、困難をきっかけとして色々な改革に進むことができるのではないかと思います。

○望月氏 各パネリストの先生から自由に意見を聞きたいと思います。次に大杉先生、いかがでしょうか。

○大杉氏 今、出石先生から、コロナ禍で自治体も次第にうまく対応できるようになったという状況話をしてもらいました。コロナ禍は未知の事態だけに、試行錯誤せざるを得なかったところはやむを得ません。走りながら教訓を得て、どう生かしていくかです。

私は「機敏さ」という言葉を最近よく使います。ソフト開発で「アジャイル」という言葉のことで、大きなことを一気に解決するのではなく、部分的に今、最も重要なことからきちんと対応し、それを積み重ねていくことによってより完成度の高い結論に導いていこうということです。今、行政の現場においても、そういうアジャイル型の対応をせざるを得なくなってきました。いかに機敏に対応できたかで、かなり成否が分かれてきているようにも思います。

コロナに関しては、法令上の権限の問題もあります。自治体で言えば、知事のリーダーシップが目されました。特に感染が集中した大都市での知事の言動が目立ちました。アジャイルな対応が本当にきちんとできているかという点、法的な権限上の問題もあり、疑問な点が残ったと思います。

国、都道府県、市町村がそれぞれの持ち場できちんとした対応ができたのでしょうか。権限上は必ずしも十分でなかった市町村にあっても、一般の目にはなかなか触れないような保健所や役所の職員のアジャイルな対応が光った例も、実は各地にあります。

私がよく紹介するのは、北海道の東川町という小さな町です。特別定額給付金の支

給をするのに、緊急に必要な住民のために地元の金融機関と組んで、あらかじめ同額の無利子貸付をしました。その貸付の返済に国から来るお金を充てるやり方で一早く対応したことも、市民へのアジャイルな対応かと思います。

あるいは、特別定額給付金についてきちんと住民1人ひとりに伝える上で、住所が把握できていなければいけません。経済的に困窮したネットカフェ難民やホームレスたちにスムーズに対応できるように、横浜市ではホームレス支援団体と連携して行いました。これもまたアジャイルな対応かと思います。裁量の余地が乏しいような政策の中でも、もともと地域に寄り添った対応をしていれば、政策創造と言ってもいいような取組ができるのではないかと思います。我々は「住民に最も身近な政府」という言い方をしますが、市町村という基礎自治体がコロナ禍を乗り越えた先にあっても、新しい日常にふさわしい行政のあり方をどう組み換えて再構築していくか、財政上の大きな課題とともに、行政のデジタル化なども含めてきちんと考えていかなければいけないのではないかと思います。

○望月氏 正にコロナ対応の最前戦という意味では、横浜市は市町村なので、実際の現状認識はどんなものなのか話してもらえると有り難いです。

○橋田理事 正に今、2人の先生から話があったように、今回のコロナ対策は非常に重要な行政課題で、これをしっかりやっていくことです。感染拡大をしっかり防止し、経済をしっかり回して両立を図ることが非常に重要だと思います。

私からは、指定都市の状況について、数値的なことを紹介します。

現在、全国の感染者が約8万人です。指定都市の感染者が約2万3,000人で、28.9%です。総人口に占める指定都市の割合は21.6%です。当然、大都市は人の出入りが多くなるので、感染者数も増えます。

また、神奈川県における横浜市の感染者の割合が45.5%です。大都市部に非常に感染者が集中しています。

神奈川県全体の感染者数の状況ですが、少ないところもあれば、増えているところもあります。その中でもやはり指定都市の感染者が多いです。

道府県と指定都市の連携状況と課題について、指定都市全体の中で意見を集約しました。

連携の部分では、合同会議を随時開催し情報共有を行うなど、連携施策を推進したというものです。横浜市でも市長から県知事に働きかけ、首長レベルの情報共有会議を開催しました。今回、非常に緊密に連携できたと思っています。神奈川モデルを県で提示してもらい、それに基づいて感染拡大防止を図っています。

ただ、指定都市全体では、そうは言っても十分な情報共有ができなかったとか、指定都市からの意見が十分に道府県に伝わらなかったという意見もあります。

例えば、保育園の所管は市で、幼稚園は県です。施設間の連携を取ろうと思ってもなかなかできなかった事例もいくつかありました。

◆地方自治上の制度的な課題

○望月氏 コロナという一つの危機が、私たちが毎日の生活では気づかないものを気づかせてくれます。同じように、地方自治制度の下でも、一つの危機が、今まで気づいていない問題を気づかせてくれる契機になったことは事実だと思います。

当然ながら、危機の場合には、それぞれの自治体の対応が大事になります。同時に、やはり連携も重要です。国、都道府県、市町村です。先ほど神奈川県への対応の話がありました。

我々が考える通常の国、都道府県、市町村の関係で何が必要か、再考の機会をもたらしたいと思います。

ここからはシンポジウムのメインテーマになりますが、地方自治の制度的な課題を改めて考えてみる必要があると思います。パネリストの先生方から、今後どのような視点が必要かについて順に聞きたいと思います。大杉先生からお願いします。

○大杉氏 地方自治の視点からつくられる制度について、どんな時代にあっても対処できる万能な仕組みはなかなか難しいと思います。やはり平時にどう機能するかが想定されます。当然、それを前提とした上で、危機が起きたときにもある程度は対応していけるように考えますが、やはりコロナ禍では色々な想定外のものがどうしても入ってこざるを得ませんでした。だからこそ、それにアジャイルに対応していくことが必要だということです。

そうした中で、今回はっきり分かったことは、社会経済機能が高度に集積する過密都市のあり方が、自治の視点からも問い直されつつあるということです。

国、都道府県、市町村を縦の関係に置けば、横浜を含む東京を中心とした大都市圏のあり方、その中での自治体間の連携のあり方など、水平的な横の関係のあり方も併せて考えなければいけないことが改めて問題視されたのではないかと思います。

特に横の関係で、制度の設計は非常に難しいですが、決して何もされていないわけではありません。現在も、ここ数年進められてきた広域連携の全国的な取組があります。大都市圏も、一つの広域連携のあり方を考えるというテーマ設定自体はされています。

しかし、実はそれ以上のことはされていません。例えば、今、本当に人口減少で過疎化が進んだ農山村部に対し、地方創生ということで様々な施策が展開され、広域連携の仕組みが法制化されてきましたし、法令外の仕組みも整備されてきました。圏域マネジメントをめぐる議論もここ数年注目されています。

それに対応して大都市圏の中でどうしていくのかは、やはり大都市圏内の人々が考

えていかなければならない問題なのですが、なかなか意識されにくいことがあり、十分に対応してこなかったのではないかと思います。

国のほうでも道州制の構想が出されたことがあります。少しずつ形を変えながら繰り返し出てきています。

しかし、道州制の中で、東京圏の中の横浜市の立ち位置を考えることは非常に難しいのです。そもそも東京という巨大な都市がある中で、道州はどういうふうに組むか。東京は人口が集中しているところだけで一つの道州なのでしょうか。東京と隣接する3県との関係をプツリ切るような仕組みをつくっても機能するわけがありません。そうした一つずつきちんと考えていかなければいけない問題がなおざりにされてきたところがあると思います。

ただ、現時点で我々が考えなければいけないのは、組織制度として固定化されたあり方以上に、今、横浜市は既に他市との連携を進めています。県や県内の指定都市との連携などもあると思います。機動的なワークする連携のあり方をいかに考えていくべきかです。

これはもう実績もあります。九都県市首脳会議のような場も、今回のコロナ禍のことでどういうふうに考えていくのかを考えていかなければいけないのかなと思います。

○望月氏 では、出石先生、どうでしょうか。

○出石氏 今、大杉先生から広域連携の話がありました。私も地方自治が専門なので、縦の行政関係について話します。

今回のコロナについても、やはり国と自治体との関係が最も気になりました。感染症法や新型インフル等特措法は、地方自治法の規定上、法定受託事務に位置付けられます。国が本来果たすべき役割ですが、特に法令で自治体に処理を義務付けているものなのです。

しかし、本来は国が強い指導力の下、コロナに立ち向かっていくべきところを、法律の不備もあり、右往左往しました。

あまり知られていませんが、厚労省は膨大な文書を自治体に発出し、その文書に基づく事務がたくさん発生しています。驚くべきほどです。

本来、地方自治法上、国が自治体に仕事をさせるには、法律か政令に規定しなければいけません。ところが、コロナ対策を一生懸命やっているのに、色々な調査が入り、時間が取られます。「これはおかしい」ということです。

確かに緊急事態での対応ということはよく分かります。しかし、そうであるならば、そういう法制化をすべきです。法的な措置を講じないで右往左往するのはちょっと違うのではないかと強く思います。

一方で、今回は一部の知事の頑張りで、自治体独自の対策が進められました。これは評価できると思います。ただ、知事の実力が問われたところも感じています。

他方、感染症法の事務は都道府県が主体で、対策の現場は保健所です。横浜市は保健所を持っていますが、保健所を持っている指定都市や中核市では、なぜか市長の影がすごく薄く感じました。

半年前、ダイヤモンドプリンセス号の中で感染爆発が起きたとき、民間救急が相当動員されましたが、実はあの費用はまだ支払われていません。これは横浜市と神奈川県との間で連携が取れていない事例です。やはり地方自治法上、今回のコロナはそういう点を如実に見せられたと思っています。

○望月氏 大杉先生、出石先生からは、今回のコロナ危機に対し、地方自治制度の問題点がいくつか指摘されました。

橋田理事は、現場の意見としてどうですか。

○橋田理事 横浜市は基礎自治体ですし、広域的な連携もしていく立ち位置にある指定都市として様々な対策を考えていかなければいけません。

新宿区、千代田区、品川区などでは、感染した区民や全区民を対象に独自交付金のような仕切りをしています。

こういったことは非常にいいことなのですが、指定都市と23区の税収比較をしてみると、住民1人当たりの税収が23区は指定都市の1.5倍あります。特に法人住民税は3倍の格差があります。23区には基礎となる税収基盤がありますが、指定都市はそうした基盤が乏しい中で、なかなか施策を打つことができません。

もう1点、財源配分についてです。今回、国が地方創生臨時交付金という、市町村にも公金がわたる仕組みをつくりました。非常に有り難い制度です。これを使いながら様々な基礎自治体が、その地域実態に合った形の施策を打てるということです。

1次補正分と2次補正分の人口1人当たりの交付限度額について、全国市町村、指定都市、横浜市の1人当たりの平均を比べると、全国市町村が一番多いです。横浜市平均は指定都市平均よりも少ない状況です。横浜は非常に人口が多いというのはありますが、やはりもう少し人口当たりの交付金額等をもらうことで、様々な対応ができたのではと思っています。全体の予算の限度額があるので、なかなか一律にとというのは難しいですが。

今回の感染症対策の事務を行う中で感じている制度上の課題について、二点挙げます。

1点目は、新型コロナ緊急包括支援交付金です。地方創生の交付金は市町村に来ます。この包括支援交付金は、医療提供体制の整備といった用途に使っており、都道府県に配分されます。

その財源配分でPCR検査の強化をしていくとか、医療提供のための場所の確保や整備をしていくことを考えたとき、横浜市も市町村という枠組みになっているので、なかなか機動的な対応ができません。予算を組めるのか、交付金を見込めるのかがなかなか見えません。

大都市については、今回の対応でも非常に感染者が増えていました。指定都市には是非、包括支援交付金も直接配付してもらえないかと思います。

2点目が、新型インフルエンザ等対策特別措置法についてです。国、都道府県、大都市の役割をしっかりと検証した上で、特措法に関する事務権限や財源の付与を大都市にしてもらえないかということです。現行は、市町村長の権限は、この総合調整を知事をお願いするという極めて限定された権限にとどまっています。実態としては、保健所の機能をはじめ、横浜市が現場として感染症対策をやっていますが、市がしっかり対策をやっているのかどうか見えにくいという指摘が市民の一部から出ています。

そうした中で、感染症対策と経済対策を両立させて機動的・効果的に実行するためにも、こうした権限の見直しも含めて対応が必要ではないかと思います。

○望月氏 3名のパネリストからの議論をまとめて整理します。

まず大杉先生からの指摘で、大都市特有のあり方がきちんと回復される必要があるということが一つあります。

二つ目に、大都市を含めた非常に大きな地域では、水平的な連携のあり方がとりわけ大事です。

この水平的な連携は、形として取ることがなかなか難しいです。広域連携の形を取るものの、実態に合い、実効性のある形で運営されるかどうかという問題が発生します。

それから、出石先生からの指摘としては、縦の関係がやはり大きな問題です。国と地方との関係で、本来、大きな行政で言うと、厚労省が先頭に立って対策を行います。しかし、実態は文書だけ大量に都道府県や市町村に下りてきて、都道府県や市町村が対処に追いまくられ、現場的な対応がうまくいきませんでした。縦の関係の問題がやはり再検討される課題としても挙がっています。

最後に橘田理事から、行政の現場として考えると、やはり財源の問題が大きいということです。それは2点あります。一つ目に、基本的にこういう危機で国から下りてくるお金は、都道府県が次の段階に来ます。都道府県に下りたものが市町村に下ります。それぞれの行政のレベルごとに上から下りてきます。

とりわけ横浜市のような人口が370万を超える大都市の場合、370万に対して即対応しなければいけないのに、国から県を通し、横浜市という形で対応されていたら、実際の財源が全然伴ってきません。こういう対応も考えておく必要があります。

もう1点は、地域間の財源の不均衡です。もう古くから言われていることです。豊

かな自治体とそうでない自治体との間の対応に大きな差が出てきます。

とはいえ、今後私たちが考えていかなければならないのを、橘田理事がいみじくも示してくれました。横浜と言えども、今後はやはり少子・高齢化を迎えます。この財源の問題は、横浜市にとってもボディブローのように、今後大きな問題として表面化してくるわけです。

簡単に言うと、限られた財源の中で先細っていくわけです。ところが、行政の需要は、高齢化が進んでくればそれに伴う財源がますます必要になります。いかに限られた財源でレベルを落とさないで行政を行っていくか、今後の大きな問題です。これは国、都道府県、市町村の間の関係を改めて問い直す大きな課題になり、3人のパネリストから示された議論につながってくるわけです。

こういう状況を踏まえ、大都市としての横浜市がより効率的な行政を目指す意味で、特別自治市を主張しているわけです。この特別自治市はこうした問題に対してどう位置付けられているか、改めて考えてみましょう。

なかなか難しい問題ではありますが、3人のパネリストにまず意見を聞きたいと思います。出石先生、よろしくお願いします。

◆ポストコロナ時代の特別自治市の位置付け

○出石氏 平常時には、特別自治市制度は十分効果を上げられるのではないかと私も思います。課題はあるにしても、二重行政の解消は最大のメリットです。

また、大都市でも基礎自治体ですから、住民の顔が見えることに制度の意味があるのかなと思います。大都市が権限と財源と責任を持ち、住民と協働して、血の通った、住民の意向に沿った自治を進めていくことができるのではと思います。

ただ、いくら財源と権限を獲得できたとしても、370万人の基礎自治体を画一的に運営することは困難です。「ネイバーフットガバメント」という言い方があります。足元の政府をいかに実質的に機能させるかが課題かと思います。

一つ目に、横浜という自治体としての独自性です。

二つ目に、市内の地域の独自性をどう発揮していくかが特別自治市としてのポイントになると感じています。

他方、今回のコロナや大震災のように、非常時に大都市制度がどうあるべきかは、更に模索していく必要があると、今回のことで感じました。

横浜市が災害時に独りで完結的に対策が担えるわけではありません。県内や近隣都県との広域連携が必ず必要になると思います。更に、広域自治体である県や都などどう連携していくかが非常に難しい問題ですが、このような点があろうかと思います。

私は、非常時は司令棟としての国の権限強化が必要だと思います。迅速に活動できる環境の整備で基礎自治体間が連携し、それをサポートするのが県の役割だと整理してきました。

したがって、平常時と非常時は大きく違います。平常時には、大都市制度は至極合理的な仕組みだと思います。非常時の対応をどう考えるかがポイントです。

○望月氏 なかなか難しい問題だと思いますが、大杉先生、どうですか。

○大杉氏 特別自治市ということで、橋田さんとも長くお付き合いしています。

私からは、どちらかという、横の連携の難しさを話し、出石先生からは縦の連携の課題ということになりました。こういう危機のときに、今回のコロナ禍は、この縦横の、ある意味複雑骨折を起こしたような問題が起きたのではないかと思います。日頃であれば、縦の関係も横の関係も、「行政の非効率」という言葉で言ってしまうのかもしれないかもしれません。そこをどう是正するかということだけでした。

今回、医療体制と一般の行政権限のあり方との違いから起きた複雑骨折風の非常に難しいやり方になっています。そこをどう明確化していくかはそう簡単な話ではありませんが、やはり私は特別自治市というのはその一つの回答なのだと思います。

その意味で、私は地方自治制度上に適切に位置付けていくことが今後、重要になってくると考えています。やはりこの特別自治市の強みというのは、大都市としての一体性、さらに行政の一元性が強みになってくるかと思っています。

既に横浜市では共創の取組を進めてくる中で、また、今後さらにその取組を加速させていく上でも、私は、特別自治市制度の実現は非常に重要だと思います。

もう1点、地域コミュニティを含む地方自治の仕組みを今後どのようにしっかりと構築し、都市内分権を推進していくかが非常に重要になってきます。

これまで私も何度か市でも話したり、市会でも招かれて話したことがあります。

例えば、カナダのトロント市が大合併をしました。大きくなったところだけで行政を進めるのではなく、旧都市の単位で議会の委員会を設置しました。旧都市レベルでミニ自治体風に運営することにより、それぞれの地域を大切にしつつ、トロント市全体としては北米でも冠たる大都市として経済成長を遂げました。

現在、横浜市では既に区づくり推進横浜市会議員会議の実績が十分あるところですが、さらに議会版の都市内分権を進めることにより、地域発の改革が進んできます。大阪都構想も、東京都の都区制度改革もそうです。国から「やれ」と言っているのではなく、地域の自治機能を拡充する中で、何次にもわたって改革が行われてきました。

大阪都構想や都の特別区制度をどう評価するかは置いておきますが、やはり地域の思いをどうつくっていくかが、今後、特別自治市を実現していく上で一番重要な点になっていくのではないかと思います。

○望月氏 出石先生の意見では、平時においては横浜が考えているような大都市圏において特別自治市は非常に有効な制度ではないかということですが、非常時において

は国の権限強化と指導体制が必要になるという話でした。

大杉先生からは、やはり特別自治市の機能は非常に有意義な制度だと思うけれども、そのときに区単位の仕組みを改めて考え、より市民に身近な存在としての区の行政、あるいは、議会のあり方を検討していくことが必要だということでした。

これに対して、実際に特別自治市を掲げて実現を図ろうと考えている橋田理事はどうですか。

○橋田理事 一つは、全国で自治の仕組みが画一的です。全国を 47 の都道府県に分けて、その下に市町村という一律の自治の仕組みと市町村の実態がかい離しているのではないのでしょうか。

大都市部の問題にしっかり対応できるということは、ひいては国にとってもメリットがあり、都道府県にとってもメリットがあります。

特に今後、少子化や高齢化が進み、税収が下がっていきます。高度経済成長時の右肩上がりの状態でなくなってきたとき、やはり無駄はなくし、効率は求めたほうがよいと思います。一方で、その仕組みを大都市部の実態に少しでもフィットさせることが大事です。

その意味で、特別自治市といった選択肢を是非、地方自治制度の中に与えてもらえればと考えています。

それから、災害時の対応は私どもも非常に重要だと思っています。災害救助法はもともと、都道府県に全て権限があったのですが、阪神淡路、東日本、熊本地震の三つの震災で指定都市が被災し、指定都市市長会で運動しました。

結果として救助実施市制度ができました。手挙げ方式で、しっかりと対応できる指定都市については国が指定をし、救助実施市として認めていく制度が平成 30 年にできました。県内では横浜、川崎、相模原の 3 市が救助実施市になっています。今年の豪雨のとき、川崎と相模原は救助実施市としての対応ができました。

当初、改正にあたって、広域自治体としては非常に心配という声がありました。正に非常時はしっかりと広域自治体が対応したほうがよいという議論が知事会からもありました。

結果とすると、救助実施市ができたことにより、指定都市も大規模災害に対して主体的に対応していき、同時に広域自治体である県ともしっかり連携していこうということです。県は県内全体を見ていくという、ある意味非常にいい仕組みになりました。

その意味で、この特別自治市になったときにも、やはり出石先生が指摘したような大規模災害といった対応については、国と広域自治体、周辺自治体としっかり連携していく仕組みを平時からしっかりとつくっていくことが大事ではないかと思っています。それは、仕組みが心配だから権限を渡さないのではなく、権限を渡した上で平時から非常時対応を考えていったほうがよいかと思っています。

もう1点、都市内分権というのは非常に重要な視点です。376万人の横浜市民が、一つの首長、一つの議会で一層性になったとき、しっかり都市内分権の仕組みをつくっていくことは非常に重要です。

大都市の場合は、距離の移動が比較的容易です。市民が市役所に行くときも、1時間以内でどこからも行けます。

現在、行政区があるので、行政区をベースにしっかり市民の声が市政に反映できる仕組みと、地域で汗を流している人の声を反映していくことです。

もう一つは、やはりそこで、公選の議員が、民主的な正当性を担保してもらえる仕組みをしっかりとつくっていくことが非常に重要です。

◆横浜は今後どうあるべきか

○望月氏 橋田理事から非常に具体的な話をしてもらいました。特別自治市がどういう思考を持っているか、皆さんに少しでも理解してもらえたのではないのでしょうか。

少しここで視点を広げた形になります。パネリストの先生方の色々な立場はあると思いますが、横浜市は当然、港を持っているし、世界に広がった大都市です。

今までの議論はどちらかというと、地方自治制度上の特別自治市に限定してきました。横浜は今後、やはり世界の中でのステータス、ポジションを考えていかざるを得ません。

横浜は今後どうあるべきか、非常に大風呂敷を広げた形にはなりますが、パネリストからそれぞれの意見をもらいたいと思います。大杉先生からお願いします。

○大杉氏 非常に大きな問いなので、私の方も漠然とした答えにはなっていくと思います。

私は今、横浜には住んでいませんが、やはり横浜出身の者として非常に強い思い入れを持っています。地域の魅力、惹き付けるものについて語るときは、地域づくりの分野では最近をよく「地域価値」という言葉を使います。その地域の地域価値は何なのかということだと思っています。

これがやはり、もともと横浜が小さな漁村から現在のような大都市に発展していく中で、様々なものを取り入れ、新しい産業を興し、人々が行き交う中で形成されてきました。地域価値はなかなか一言では示せませんが、そこをきちんと考えていくことが世界に向かっての横浜のあり方を説明する上でも重要なことでしょう。これからの横浜を考えていく上でも、今ある地域価値を前提とした上で新たな地域価値をどう創造していくのかということになるかと思っています。

先ほど「共創」と言いました。いわゆるオープンイノベーションということで、様々な人たちと一緒に関係をつくり、新たなものを創造していくことは、これから新たな産業を興し、経済活性化を図り、現状はかなり厳しい財政見通しの中にあって必須の

取組になっていくかと思えます。

そうした経済面、財政上の話だけではなく、やはり横浜の地域に暮らす人々の暮らしにも密接につながってくるのだと思っています。

私は最近、「適疎・適密」という言い方をしています。これは過疎と過密に対するものです。いきすぎた疎になってはいけません。人口減少し、地域が停滞してはいけません。それから、やはり大都市はどうしても過密になってしまいがちです。

そうした中で、田舎のほうであれば、人がいないけれど心地よく暮らせる意味では適疎なのかもしれません。

でも、こういう大都市にあって、どういう形で過密ではなく適密にしていくのかです。場合によっては、ある程度身体的距離を取り、三密にならないようにしながら、コミュニケーション、連携・交流はしっかり進めていけるような大都市のモデルをいかに発信していくのが、これからの横浜にとって重要なことなのかなと思います。

横浜自体はいいところだというのは今まで言ってきたかと思えます。ほかの自治体に対し、大都市のモデルになるという意気込みはどうなのでしょう。意外とそういう視点はないかもしれません。横浜はそんな上から目線のところがないのがまたいいところだとは思っています。

先ほどの特別自治市ともセットになっていくと思いますが、これからの時代、横浜がこういうモデルを示していくのだということも考えていく中で、自ずと自治体のミッションである、市民を起点とした地域づくりから始まった取組も考えざるを得なくなってくるのではないかと思います。

漠然とした話ですが、私からは以上です。

○望月氏 では、出石先生。

○出石氏 私は近視眼的な感覚しか持っていないところもあり、なかなか難しい問いです。大杉先生の地域価値やオープンイノベーションと重なる話になってしまうかもしれませんが、横浜の強みは何だろうかと考えるとき、いっぱいあると思います。やはり日本の夜明け、開港の地域横浜という点が一番に思いつきます。いずれにしても、今後は、持っている様々な強みのポテンシャルを最大限に生かしたまちづくりを展開していくことだと思います。

そのときに、一つは、内なるアクターの協働・連携です。それから、近隣自治体との連携です。遠隔地の連携もあります。災害などは正にそれがあつたと思います。更には、開港の地でもある関係から、国際都市の連携など外なる連携があるのかもしれませんが。全方位でいこうというのがあるのかもしれませんが。

独自の視点からもう一言言うと、今、盛んに「自治体間競争」と言われています。関係人口の増加といった視点です。しかし、出生率が大幅に下がっており、今年の合

計特殊出生率は 1.36 です。そういう時代に自治体間競争をすると、勝ち組と負け組に完全に分かれます。人口減少問題、自然減が全国の課題です。横浜は勝つかもかもしれませんが、負け組が出るのです。

川崎市は 2030 年頃までは人口が増え続けます。あと 5 万人くらい増えると言われています。福田市長に話したことがあります。私は、ひとり勝ちはよくないと思います。関係人口の取り合いではなく、人口減少社会を前提とした政策の開発競争ができないかと思います。それが連携という意味なのですが。

例えば神奈川県西部の自治体や、三浦半島の自治体は大幅に人口が減っています。そういうところと連携するのも相乗効果があつていいのではないかと思います。

○望月氏 非常に面白い視点でした。

では、最後に橘田理事から一言どうぞ。

○橘田理事 今、2 人の先生から横浜のこれからあるべき方向についてご示唆をいただきました。やはり大都市と地方の関係を対立ではなく、共存関係にしていくことです。よく大都市制度の議論をすると、「横浜は豊かなのだから、今のままの制度でいいではないか」という意見があります。そんなことはないわけです。やはり横浜の実態をしっかりと知ってもらい、横浜が大都市としての役割を果たす仕組みをつくったとき、地方としっかりと共存していける視点が非常に重要です。

横浜は今、近隣市や九都県市との連携を行っています。九都県市とは、一緒に福島県の復興支援にも力を入れています。また、東北の市町村と再生可能エネルギー供給の協定を結んでいます。そういう大都市と地方の連携をしっかりと行う取組も今の制度の枠組み行っています。

特別自治市という制度ができたときに、是非それをよりパワーアップできる仕組みにして、日本全体をしっかりと支える大都市としての役割を果たせるような制度にしていくことが必要ではないかと思います。

◆質問・意見

○望月氏 ここで、参加してもらった皆さんから質問や感想等を聞きたいと思います。

○質問者 3 点ほど質問します。特に橘田理事に答えてもらえれば幸いです。

大都市制度成立後は、行政区は 18 区のままですか。それとも、区割の変更などがありますか。

区長は誰がやるのですか。市長が任命するのですか。それとも、新たに住民による選挙があるのでしょうか。

横浜には多選防止条例があると思います。来年の 8 月で市長の任期が切れます。そ

の後も大都市制度を目指しているのかどうか答えてもらえたらと思います。

2040年には896の市町村がなくなると言われています。横浜市も他人事ではありません。特別自治市には税源移譲の視点があると思います。横浜市がよくなれば神奈川県が悪くなっていくのではないかと考えられます。

○望月氏 三つとも橋田理事に答えてもらうのが一番適切かと思います。よろしくお願いします。

○橋田理事 1点目の区割について、横浜市は現在18区あります。当然、18区をベースに考えていく形になろうと思います。制度ができたときに改めて議論していく話だと思っています。

区長の位置付けについて、現時点での横浜市の制度設計の中では、市長が一般職員を任命する仕組みになっています。特別自治市になったときには、地方自治法の総合区の制度で適用しようとしている特別職になります。市長が任命するのですが、議会の同意を得ることを原則とする設計にしています。

3点目の「特別自治市を目指すのか」についてです。大都市制度については、政令指定都市制度が昭和31年にできました。それ以降ずっと横浜市長、横浜市会が一体となって、大都市制度の確立を掲げて進めています。この基本線は維持されると考えています。

2040問題については非常に我々も大きな関心を持っています。横浜と周辺7市の8市連携を推進しており、今年度も国の委託事業を受けます。2040年を見据え、当然、高齢化も進むし、税収も伸び悩む前提の中で、8市でしっかり連携していくための未来予測をしっかりつくっていく取組を進めています。

2040年問題は非常に重要な視点であり、そこをしっかりと乗り越えるためにも特別自治市という制度が必要です。当然、神奈川県とも共存していきます。どちらかが立ってどちらかが沈むことがないように、共倒れにならないためにも特別自治市が必要だと考えます。

◆最後に

○望月氏

最後にまとめという形で、パネリストに一言ずつ聞きたいと思います。出石先生からお願いします。

○出石氏 基調講演でお話ししましたが、正直、言い足りないことや、うまく言葉を尽くせなかったところがいっぱいあります。皆さんに誤解を与えなければいいなという心配はあります。

今、地方分権が進んでいます。スタートは1995年ぐらいからですが、2000年に地方分権一括法が施行されました。税財源の改革もありました。現在、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図る取組が進んでいます。第10次まで法律が制定されています。

このように地方分権は進んでいるように見えるのですが、現場から見るとなかなかそうでもない気がしています。結局、地方分権、地方自治を進めるというのは、いくら言っても法律を変えてくれなければいけないのです。特別自治市もそうです。

しかし、私は思うのです。そうやって国を動かして法律を改正させてまで地方分権を進めるのは、やはり自治体側の取組いかんなのではないかと。大阪都構想が投票まで辿りついたのは、大都市についての特別法ができたからです。そういう法制定にこぎつけたのは地元大阪府・市の取組の成果です。このように、もっともっと私は自治体の力で地方分権を進めていかなければいけないと思っています。そのときにはやはり、横浜市が先頭に立って是非道を開いてもらいたいです。

○望月氏 では、大杉先生、一言お願いします。

○大杉氏 私も長らく研究者として地方分権を見ている中で、どうも魂がちょっと抜けかかってきたかなという残念なところが、国、地方双方に見られます。ここはやはり要注意です。改めて、分権をしっかりと考えていくことが、特別自治市を考えていく土台にもなっていくかと思っています。

出石さんが先ほど遠隔の自治体間の連携と言いました。橘田さんから、県や他の自治体と共存を図るということがありました。私もそのようなことは全く賛成です。

私は最近、「共在」を強調しています。よく「共生」という言葉が使われるかと思えます。「共生」とまではいきませんが、もう少し、離れてはいるけれども共にあるという感覚をどれぐらい持てるのかが、実は自治の世界で重要です。東京の自治などを見ても、遠隔自治体間連携はかなり色々な形で行っています。財政的には非常に富裕かもしれないところと全く厳しいところ、農山村地域や中山間地域があります。お互いちょっと離れていたり、立場は全然違っていても、共にあるという感覚を持つことは重要です。

特別自治市構想は、まずは市民がきちんと盛り立て、地域発の改革でなければいけません。同時に、この共在感覚を持ち、お互いにそういうものが必要だという感覚を広く全国的に起こしていくことも大切です。

今日、学生さんもかなりおられると思います。普通はお客が入りにくいテーマだとは思いますが、これだけ多くの方々に来てもらえたことには、非常に希望を持てると思いました。

○望月氏 では最後に、橘田理事、一言。

○橘田理事 横浜市にとって、地方分権の最終ゴールが特別自治市だと思っています。実現に向けてしっかり対応していかなければなりません。

今日、多くの皆様に参加してもらいましたが、特別自治市や大都市制度は、何となくコップの中の県と市の争いのように思われがちですが、県民にとっても市民にとっても国民にとってもメリットがあるということを、やはり我々としてももう少し分かりやすく示しながら、理解してもらえるようにしていかなければいけないと思いました。

○望月氏 どうもありがとうございました。

私もこういう形でシンポジウムをいくつか経験しました。課題に対し、今日は市会議員の皆さんがこのシンポジウムに参加してくれて、本当に有り難いです。なかなかこういうところに足を運んでもらうのは無理があるかもしれません。心よりお礼を言いたいと思います。

その上で、出石先生がいみじくも言っていたように、自治都市を新たな形でつくり、制定したりという話になると、必然的に法律をつくらないといけません。大阪都構想も法律が国会で承認されています。そして、今度は実際に投票が行われるところまで来たわけです。したがって、横浜の将来を考えた自治都市を実現するために、市議員の方々にはもうひと肌脱いでもらいたいです。やはりよりよい形のあり様を具体化するように努力をお願いします。

大杉先生から出て、なるほどと思ったのは、「地域価値」という考え方です。確かに、横浜に住んでいる皆さんは、非常に高い価値をそこに見出だしています。日本全国、海外に行っても「どこにお住まいですか」というときに「神奈川県に住んでいる」とは絶対に言わないのです。これは外国に行ってもそうなのです。「どこに住んでいますか」と外国人から聞かれたときに、「私は横浜です」「日本の横浜から来ました」と、自然に話をしているわけです。

ということは、実を言うと、横浜というのはそれだけの地域価値を持っているということです。横浜の持っている地域価値は、全国の市町村の中でも最大の市が横浜なので、正に市の中ではフロンティアに位置付けられていることになります。その意味で言うと、やはり横浜モデルというフロンティアを築くことが、横浜の地域価値を更に高めていくことにつながるとしています。

今日は、「今考える、これからの地方自治」というテーマでした。特に副題に大きな意味があると思っています。「横浜ならではの都市のあり方」ということです。このことを本日参加された皆さんと共に考えることができたのは、本当に有り難かったと思っています。

登壇者の皆さん、ありがとうございました。参加者の皆さん、本当にありがとうございます。以上でこのシンポジウムを終了します。