Title	政令指定都市への政策提言 ：行政区の新しい方向（都市提言 ：政令指定都市の誕生と今後の課題）
Author(s)	佐々木，信夫
Citation	聖学院大学総合研究所紀要, No.28, 2004.2：95-104
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4136
Rights	

SERVE

聖学院学術情報発信システム ： SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

都市提言

政令指定都市への政策提言

――行政区の新しい方向――

佐々木　信　夫

大分、熱の入った講演の後ですので、本来なら休憩を入れたほうが空気としてはいいような感じがしますが、この後にディスカッションもございますし準備もありますので続けます。ここで皆さんにお配りしています『政令指定都市への政策提言――行政区の新しい方向』という冊子がございますので、空気を入れかえる意味でも、これを一五分程度ご説明を申し上げる形で若干の提言を申し上げてみたいと思います。

「鉄は熱いうちに打て」という言葉がありますし、先ほど森田先生は盛んに実験をすべきだと言ったわけですが、政令指定都市制度については大分歴史の沿革から統括的なお話があったように思いますので、この提言の中でもその説明はしております。

端的に言うと、広域化という、いわゆる大都市化現象に対応する側面と、もう一つは市民参画という言葉がありますように身近なまちづくりについての狭域化、広がっていくということと矢印が逆ですが、狭い単位（範囲）でいろいろなことを実はやりたいということですね。広域化と狭域化という二つの要求について制度的にどう答えるかが一つの政令指定都市という制度だろうと私は理解しておりますし、そのために一つは大きい一〇〇万規模の都市を要件にして、一方ではその中に行政区をつくっているということだろうと思います。

この広域化という部分については大都市経営として県からさまざまな権限を委譲し、それが可能になるようにやっているはずです。一方、狭域化という側面については行政区をつくって、なるべく行政区で身近な行政は完結するようにと。合併政令市という意味は団体自治としての規模の拡大・強化ということですが、他方住民自治

としての側面からは規模の細分化・密度の濃さが求められる。地方自治は団体自治と住民自治を車の両輪としますが、ここでの提案は住民自治をいかに質的に高めるかというお話に関連したところです。

これがきれいに制度としてできていれば、昭和三一年（一九五六年）から始まった制度ですが、相当成熟しているはずです。

しかし、先ほども話がございましたように、政令指定都市制度というものはそもそもないわけです。あくまでも一般の法律について、地方自治法を含めて各実定法の特例、つまり政令で指定をした都市については、これはその市の権限にするという形で積み重ねてきた。

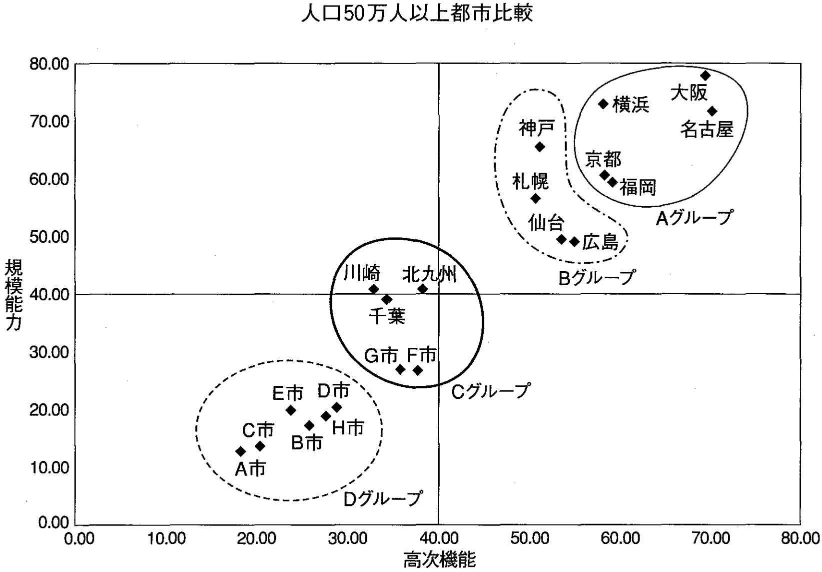
特例を累積した形で今日まで来ているわけですから、政令指定都市制度をうまく説明している書物もあるとは思えませんし、市民の方々に対して政令指定都市制度とはこういう制度だときちんと説明できるようにも思わないわけです。この制度がすでに約五〇年たっていますから、そろそろ大きい見直しの時期に来ていることも事実だろうと。特別市という話もございましたけれども、すべての一三の政令指定都市を特別市にという話はないとは思いますし、この政令指定都市をさらに新しい制度に変えていくという動きはここ数年のうちに始まりそうな感じがいたします。

そこで、せっかく冊子としてまとめさせていただきましたので、これを少しページをめくりながらご説明申し上げて、詳しくは後で読んでいただきたいと思います。最初にいま森田教授がお話しなさったことを図にまとめてあるのが**図1**です。

この図をごらんになりますと、日本の五〇万人以上の都市について、幾つかの類型がなされております。先ほどは口頭で横浜、名古屋、京都、大阪、神戸がどうだとかおっしゃっていましたけれども、これを図に落としますと、さいたま市はいま始まったばかりですが、少なくとも一二の政令指定都市はAグループ、Bグループ、Cグループに類型ができる。

これは先ほどの森田先生も委員会に入った大都市制度等調査研究委員会の報告書の引用ですけれども、そこで分析したものです。まずAグループは日本をある意味

図１　規模能力と高次機能からみた大都市類型



（資料）大都市制度等調査研究委員会「大都市制度等に関する調査研究報告書」（2001年3月，日本都市センター）に占める割合。

では代表している都市のグループ。大阪、名古屋、横浜、京都、福岡がまずAグループで、いわゆる規模能力から見ても、あるいは持っている大都市機能から見ても、非常に高度な機能を持っているのが一番右側に来るわけです。

次のグループがBグループといっているわけで、神戸、札幌、仙台、広島とくくられていますが、ブロック圏域の中心都市。これが四つあるわけでBグループ。そして、Cグループと思われるところに川崎、北九州、千葉、あとはG市、F市と名前は入っておりませんが、この辺がCグループに入ってくるのではないか。これは一つの大都市圏の中の中核的な都市というイメージだろうと思います。

さいたま市はどこに位置づけられるのかというと、政府のブロック機関が移転をして置かれている、関東ブロック機関が集積したという意味では、Bグループに入り得る資格もあるのかもしれませんが、実態としては多分Dグループ

からのスタートではないかと思われます。

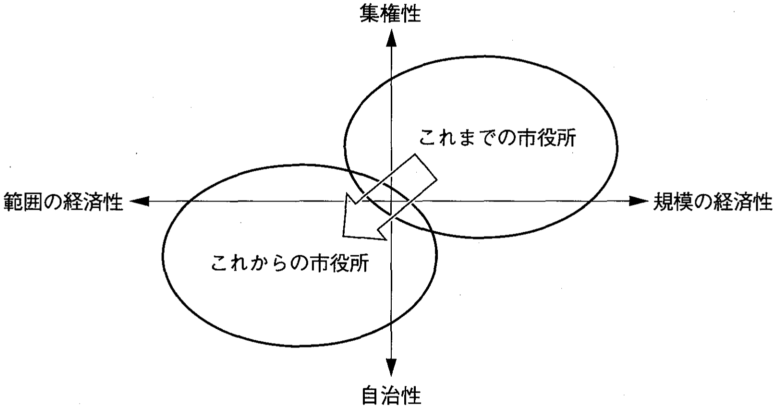
このDグループには幾つかの市がございますけれど、いろいろ見ていってもCグループに入れるかどうか。つまり、浦和、大宮という四五万都市が合併しただけですから、現実に長い歴史を持った七〇万都市、八〇万都市規模と比べますと、まだまだ高次機能も規模能力も低いのではないか。これが実態です。

そこで、それを何も悲観する必要はないわけで、実態はここからのスタートですが、今後どういう大都市に育てていくのかは大変大事なことですし、その説明が十分市民の方々と合意を得られていればいいわけですが、もう一つそれが見えないのではないのかと。この研究報告では、例えば新都心という言葉を盛んに使っているわけですが、大都市の新都心という以上はどういう機能を埋め込むべきか、新都心とは全体としてどういう領域をカバーするのか。こういうことを最後のページのほうに一次から五次までの提言のリストが載っておりますけれども、我々としては比較的早い段階で一九九八年の第一次提言でこの都心づくりということをお願いしたはずです。

これについては今後の課題ですが、少し内容を先に急ぎますと、政令指定都市の位置づけとか行政区の形が、それぞれの市によって規模も面積も違いますので、その表が八ページに少し整理してございます。さいたま市もここでは掲載しておりますのでごらんいただきたいと思うのですが、特徴的には面積が比較的狭く、人口規模が一〇万人単位で比較的よくくくられているとか、他の政令市に比べて比較的設計されたイメージが見えるところだろうと思います。

そこで一一ページに飛びますが、行政区のお話がありまして、広域化と狭域化に対応する。これは多分ディスカッションでは両方の議論をしてみたいのですが、我々この第六次提言はとりわけ狭域化に対応する行政区をテーマにしているわけですが、この行政区を図であらわしますと、**図2**が一一ページに載っておりますが、これまでのさいたま市を除く一二政令指定都市の区役所は、端的に申し上げますと、本庁の支所だったのが現実であろうと思います。

図2　これからの市役所イメージ



予算編成権があるわけでもありませんし、そこでまちづくりの単位として、例えば区が長期計画をつくる仕組みもなかった。本庁の各局がすべての予算編成についても計画についても現実には編成しているのが、川崎市の例をその後に掲載しておりますけれども、現実だったと思います。

そういう意味では、集権性と規模の経済性というあまり使いなれない表現かもしれませんが、本庁にすべての権限を集めて、それの執行機関として身近な区役所を置く、一種の支所であるというのがこれまでの区役所であったと思いますが、これからの行政区はそうあってはならない。

一つは自己完結性を持った行政をやる単位でなければいけない。もう一つは住民と協働できる体制、協働とはともに働くという意味ですが、役所だけがまちづくりをやる形ではなく市民参画の拠点でなければいけない。この二つの機能を埋め込まなければいけないと思います。

これからの区役所については、自治性と範囲の経済性という聞きなれない言葉を使っておりますが、自治的な

要素を強めていかなければいけない。と同時に、範囲の経済性とは、要するに手ごたえのある規模でなければいけない、あるいは住民の声の届く規模でなければいけない、つまり市役所の便宜上単純にくくられた区役所であってはいけない。そういう意味では各区に個性もなければいけないだろうし、風格という意味では大都市全体の風格も必要でしょうけれども各区の風格も、問題になる時代ではないか。

これはもう既に五〇年たっている制度ですから、制度疲労の部分も相当あり、大きくスクラップ・アンド・ビルドをしなければならないという意味では、一三番目の指定都市はある意味では一番目の実験をやるところであっていいのではないかと思います。

最後に、これからの区役所について一七ページをごらんください。いま口頭で申し上げましたけれども、まず小回りのきく行政区であるべきだと。中身は何かといえば、もっと本庁からきちんと権限を与えられた区役所でなければいけない。

これはいま始まったばかりですから、現実には職員の方にも何も見えないだろうと思いますし、市民の方は区役所が新しく建物としてできたところもあれば、もとの建物を区役所だと言って使っているところもありますけれども、一体どういう組織で一体何をやるのかが見えていないのが現実です。今こういう話を申し上げてみてもなかなか理解していただけないと思うんですが、小回りのきく、ある意味ではワンストップサービス化と言っていますけれども、完結性の高い、ある意味では市の中に市役所をつくるのも変な話ですけれども、一定の市役所的なイメージでなければいけないのではないか。

もう一つ一八ページに「協働拠点としての行政区」と書きました。先ほど相川市長は区民会議を設置するのだという話をなさっていました。大変いい提案だと思いますし、ぜひそうするべきだと思います。さらに各区に一億円を配分する。川崎市などもそういう方向にあるようですが、一体その一億円をだれが議論して決めるのかが問題で、各区に予算編成権を与えるかどうかが問題です。

各区に一億円を渡すのはいいと思います。ただ、その

一億円をだれがどういう形で使い道を決め、何に使っていくのかという議論はまだ何もないだろうと思いますが、やはり協働拠点としての行政区と考えますと、だれと協働するかといえば、いわゆる役所と企業と市民、さらに大学とも関係あるかもしれませんけれども、さまざまな主体が対等な関係でスクラムを組む。ガバナンスの時代と言っているわけですから、区役所は市民を統治する拠点であってはいけないわけで、協働の拠点になるべきだというのが一つの都市デモクラシーの単位であると考えるわけです。

そこで、具体的な提言をさいたま市に向けて一九ページ以降、二七ページまで我々の研究会のそれぞれのメンバーが出しております。内容が重複することもございますけれども、一つは「職員の人材育成に力を注げ」。解説は申し上げませんけれども、やはり四五万人規模の市行政と一〇〇万人規模の市行政は大分違うのではないか。同時に県行政、県が今まで県庁の職員がやってきた仕事の相当程度を市役所の職員の方が担うわけですから、やはりここはそれになれることも含めて、プロの政策マン型の人材を大いに養成していかなければいけない。そういう意味では、人材育成に大幅な投資をすることを、さいたま市はやらなければいけないのではないか。そうしなければなかなかいい市行政は行われにくいと思います。

それから、二つ目は「現場を重視する人事異動」と書いています。人事異動だけではなく……。どうしても末端行政という言葉がありますが、末端行政機関視するイメージが行政区の場合はあるわけです。職員の方々の人事異動を見ても、本庁に勤務するか区役所に勤務するかといったときに、区役所に率先して行きたいという形にならなければ本来私はいけないと思いますけれども、現場を重視する人事異動はやはり大事です。

これが一二の他の政令市では必ずしも成功していない。それは実権、いわゆる実質上の権限が区役所にないこともあり、本庁中心の人事異動になってしまう。これはやはり反省し、そういう轍を踏むべきではないかと思うのです。

さらに「説明できる行政活動へ」。自己決定、自己責

任という表現がございましたけれども、まさに自己責任で自己説明ができる、これからはそういうプロでなければいけないだろうと。

それから、我々が提案しておもしろいという言い方はおかしいのですが、二三ページに「さいたま市版の特区構想を掲げたらどうか」と。小泉内閣は盛んに特区と言っているわけで、教育特区から農業特区、土木の特区まで岩手などは提案しているようですけれども、さいたま市で既成の法律あるいは条例等について、その区域あるいは業種だけについて治外法権化するというか、規制を緩和することを特区と言っているわけですから、これが一種のまちづくりの個性化を図るのには有効に機能するのではないかと。さいたま市特区構想というのはまだございませんけれども、こういうことを各区で競ってみたらどうかという提言です。

それから、「まちづくりに住民パワーを」。これは申すまでもない話ですが、さらに二四ページの六のところに「市議会議員と県議会議員は兼職したらいいのではないか」と。これは二五ページに。つい先日の日曜日に両方のさいたま市議会委員選挙と埼玉県議会議員選挙が行われたわけで、どちらに立候補したらいいのかと迷った議員さんもおられましたし、後で市議会議員に落選した方は県議会に出ればよかったと、多分、今日は酒を飲みながらそんな反省会をしている方もおられるのではないかと思うのですが、果たして両方要るのかというのが単純な疑問です。

なぜならば、政令市区域については、ほとんど県行政は市がやる形になるわけですから、一体何を代表し、県に行って何を決定するのかと考えますと、約五〇年間この制度は続いていますけれども、一番矛盾した問題として実は残っているものです。これをある意味では一番の実験的政令市だと考えるならば、全員である必要はないと思いますけれども、大胆に次の選挙からでも結構ですが、市議会議員と県議会議員を兼務する形のほうが多分意味があるのではないか。

つまり、各行政区単位で選挙を市議会でやりましたから、行政区のある市議会が一人県議会議員を兼務すれば、そこでこの一三名の県議会議員は要らない形に実際

はなる。これも政治のある意味では大きい改革ではないかと。そういう提言も実は載っているわけです。

さらに七番目としては「住民自治を基礎とした自治体経営」、最後八番目としては「区長を準公選にしたらどうか」、「地域委員会制を導入したらいいのではないか」と。この市町村合併は全国的にいま進行中ですが、その中で、いわゆる合併する以前の旧市町村について一定の自治区化を図ることが間もなく政府から提言として出てくると思うのです。

つまり、ただ合併して一つにしてみても、戦後五〇年営んできた市町村の営みを否定する形になってはいけない。それをより延ばす。つまり地域自治をはぐくむ形でなければいけない。それが昭和の大合併とは違う時代の合併ではないかという問題意識の上に、旧市町村について一定の自治区のような形をとるべきだ。その中には、ある意味では区長は準公選にすべきであるという提言も含まれるかどうかわかりませんが、法人化すべきであるという議論が出てきそうです。

そうした流れに沿ってみますと、さいたま市の九区についても、現在は既に発令されていますけれども、単純に市の職員が局長級として多分、区長になったはずです。これは一二政令指定都市でも実はもう一つ問題なところで、一〇万単位の区長が単に市の職員である。単にと申し上げるのは言い過ぎかもしれないけれども、どうだろうかと。

つまり、住民を代表する視点は要らないのかということが問われているわけで、ここに書いてございますのは、市民から複数の候補を募れ、それを住民投票で一人に絞れと。なかなか難しいですよ。そうしますと事実上、区長が小さい市の市長のようになりますから。その当選された方を市全体の執行役員と位置づけろと。そういう意味では全体の市長はこれでコントロールできるわけですが、執行役員は一定の権限と責任と任期を持つ。例えば四年という任期を持つ。これは再選はなしという前提条件で考えています。これを一種の準公選と呼ぼうと。

と同時に、これだけでは不完全ですから、自治区的なイメージをつくるということから申し上げますと、議会

を置くのはやり過ぎでしょうし、地域委員会という表現にしてありますけれども、現実にこの行政区単位で五名から、多いところは一〇名の市議会議員さんが選ばれているわけですが、多の一二政令指定都市を見ますと、行政区の単位で市議会議員は何の活動も実際はしていないわけです。個人的な活動はしていますよ。行政区としての活動をしていないわけで、これはやはり、せっかく区の単位から選びながら、それは単なる選挙区であったという話では何の意味もないわけで、それがまちづくりなり予算編成なり、計画づくりの機能を果たすような形でなければいけないのではないか。

ただ、この区の単位の市議会議員だけがそれをやればいいかといえば、さらにその数の二倍程度、五名から一〇名のそれぞれの区の市会議員が一つの代表だとしますと、もう一つ、二倍程度の一〇名から二〇名程度の地区代議員——代議員という表現をしていますが、それをどうやって選ぶかという選び方は問題があるかもしれませんけれど、この市議会議員と地区代議員を合わせて地域委員会というものをつくり、一億円の議論あるいは一〇万単位の都市のまちづくりの長期計画についても、こうした地域委員会を核に準公選の区長とあわせて自治区的な運営をしていったらどうかと。

これは多分、日本の他の一二政令指定都市に与える影響も大変大きい提案だと思います。以上、研究会での提言をまとめて申し上げました。せっかくの政令指定都市が誕生したことは間違いないわけですから、今までの成果が絶対的であると考えないで、どうぞ大いにやわらかくいろんな実験をこれからしていくべきではないかということです。

ご清聴ありがとうございました。(拍手)

司会　どうもありがとうございました。それでは、第一部をここで終わりにして一〇分間の休憩の後、第二部に入りたいと思います。

[休憩]