

第5章

都市自治体の総合性

－明石市の事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

はじめに

明石市は、兵庫県南部に位置する面積49.42km²、人口約30万人の中核市である。明石市が中核市に移行した2018（平成30）年4月にはあかし保健所を、また2019（令和元）年4月には明石こどもセンター（児童相談所）をそれぞれ市が設置し、保健福祉や児童相談分野にも積極的な施策を展開している。

本章では、2021年12月6日に泉房穂・明石市長に対して行ったヒアリング調査の結果を報告するとともに、明石市の事例から今後の都市自治体が取り組むべき政策課題への向き合い方について、都市自治体の「総合性」の観点から展望するものである¹。

1 都市自治体として取り組むべき政策課題に関する基本的な考え方

(1) 基本的な考え方

明石市での様々な施策の根本にあるものは、「市民」を契機とするものである。国から言われたことをそのままやるということではない。中央省庁の法令の解釈や通知に誤りがあると思えば、市長が直接電話して議論や意見交換を行い、行おうとしている政策が本当に市民のためになるのかどうかを常に考えている。

例えば、当時の地方公務員法の規定により、成年被後見人や被保佐人となった知的障害のある方に軽作業を任せることができなかつたため、2016（平成28）年3月に「明石市職員の平等な任用機会を確保し障害者の自立と社会参加を促進する条例」を制定した。その

1 以下の記述は、2021年12月6日に泉房穂・明石市長へのヒアリング調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。

後、市長自身が国会で開かれた院内集会に参加するなどの動きを積み重ね、地方公務員法が改正された。このように、国と意見が異なるような案件について明石市が条例を制定したのちに、国が法律や通達を改正するというような場合も少なくなかったという。

(2) 諸外国事例に裏付けられた取組み

明石市では全国に先駆けた数多くの取組みを展開しているが、これらの多くは、諸外国ですでに導入実績のあるものであることが少なくない。例えば、全国的に報道された「こどもの養育費緊急支援事業」は、1970年代にはすでに北欧で実施されていたものであり、市長当選後、20年温め続けた取組みを制度化したのであった。具体的なスキームについては、韓国での動向を参考にしたという。

LGBTQ+に関して、パートナーシップ宣言制度を導入する自治体が増えていたが、時代の風や空気を見極めなければ制度化は難しいと認識していたため、温め続けて2021年1月ようやく制度化した。制度化にあたっては、医師会と協定を結び、パートナーの病状説明を受けられたり、ICUで面会ができるような環境をつくってきた。また、宅地建物取引業協会とも連携し、同性同士でも民間住宅に入居する契約ができるような環境をつくってから制度化した。

このLGBTQ+の取組みでは、数年前の明石公園でのLGBTパレードの様子を見て、明石市でも施策を進められることを確信したという。明石市でパレードを開催できるようになり、このパレードを市民がほほえましく見ている様子から判断したという。

このように、諸外国の事例を参考にしながらも、市民のリアリティのある声を聴きながら、市長自身が調整して課題解決を図る仕組みをつくっている。また、単純に諸外国の取組みを実施するのではなく、施策化のタイミングや順番を冷静に判断することにも留意しているとのことであった。

(3) 市政における市長のリーダーシップと施策化

市長は独任制であり、市長は施策の最終決定もするが最終責任も負う。ただし、決定に至る過程においては、正しい情報に基づかなければならないため、職員との「キャッチボール」を行いながら、検証を重ねている。この検討の過程では、3～4案を並べ、職員と意見交換しながら整理をしているという。

新たなテーマに取り組むにあたっては、意欲と能力を持つ人材が必要となる。時代の風を読み、実際に担当者として施策を担える人材を確保し、全国から知恵を借りながら、施策を企画立案・実施しているというのが明石市のスタンスであった。

(4) 市長任期と施策の普遍性

明石市では前述のとおり様々な取組みを行っているが、これらの施策については、いずれも「普遍性」を意識している。ここでいう普遍性とは、市長が選挙で交代したとしても、市の施策が継続的なものとなるという意味である。

その具体的な手法が、条例化である。重要なテーマについては、市長任期にとらわれず、市として継続的に取り組んでいく必要がある。その意味で、市長は箱根駅伝のランナーのようなものであり、自らが最後まで完走するのではなく、「たすきをつなぐ」という意識でいるとのことであった。

2 都市自治体の「総合性」に関する考え方

(1) 職員の意識と都市自治体の「総合性」

市民から「職員が変わってきた」と褒められることがある。市民がエレベーターやエスカレーターを降りると、職員が近寄ってきて積極的に用件を聞きに行くようになった。市長としては、これはパ

フォーマンスではなく、「職員が市民の方を向いて仕事をし始めた」ということの表れであると感じているという。

また、道路の陥没などについて市民から相談があったときにも、「その道路は県道です」と、市道ではないため対応できないと説明するのではなく、とにかく現地を見て写真を撮り、県に伝えるという対応をする。市の管理する施設や道路でなくとも、市民の生活に密接に関連するものであれば、明石市の職員が応急的であっても対応するべきであると考えているという。

明石市では保健所や児童相談所を設置し、多くの専門職を採用しているが、これらの専門職に対しては、「一緒に市役所で働く以上、協調性を持ってほしいが、専門職の魂は燃やし続けてほしい」と強調している。また、弁護士や保健師といった職員であっても、明石市では2～3年で異動するという人事異動の文化になっており、職員の中でもかなり浸透しているようである。

市長としては、公が担うべき仕事があって行政があり、そこに公務員が位置づけられるのであるから、市の職員には胸を張って仕事をしてほしいと思っているとのことであった。民間には民間のやりがいがあるが、公には公の役割があり、保健所や児童相談所の業務は、リスクやトラブルがつきものであるが、公務員が誇りをもって取り組む必要があるという。

(2) 都市自治体の「総合性」と権限移譲

前述のとおり、明石市は2018（平成30）年に中核市に移行した。ここでは、中核市として保健所をもち、そして市が児童相談所を持つことで、「子ども」に関する一元的な対応が可能となる体制をつくりたかったという。保健所も児童相談所もなければ、市には権限がなく、必要な対応がとれない。この意味で、中核市は「箱」ではなく、地域の課題を解決する「仕事」であると考えているとのことで

ある。

これを実現するため、明石市では児童相談所に国の基準の2倍の職員を充てており、保健所もあったので新型コロナウイルス感染症への対応についても、他の市の機関と連携を取りながら施策を進めることができたという。

一方で、現状では不十分なものとしては、教育、警察、医療があるという。教育については、公立学校で不祥事が起きたとしても、教職員は県職員なので、市は調査や処分ができない。再発防止策を講じることができないのである。教育については、さらに市長部局とは別に合議制の教育委員会もある。いじめ、体罰、児童虐待といった問題に対応するためには、教員の人事権のあり方を考えることも重要ではないかと感じているという。

児童虐待や消費者被害については、警察との連携も必要となるが、警察は都道府県単位であり、ここにもどかしさを感じているとのことであった。犯人がすぐに捕まるような事件については問題が生じにくいかもしれないが、消費者被害など継続的なものについては、市と警察での連携がテーマとなる。

障がい者福祉の施策を展開していくなかでは、市に医療の権限がないことも課題であると認識されている。医療については、ほとんどが都道府県の権限となっており、今回の感染症対応でも課題があった。病床確保についての権限が市にあれば、明石市での状況は違っていたと感じているとのことであった。

(3) 都市自治体の「総合性」と都道府県

都市自治体の役割が大きくなってきている一方で、都道府県の役割はかなり縮小しているのではないかと感じているという。明治期においては西洋の文明や制度を全国的に取り入れる必要があったことから、「中間管理職」としての都道府県にも一定の役割があったか

もしれないし、経済が成長を続ける時代には、多少の無駄があっても一律的な施策は効果を上げたかもしれない。一方で、今後の社会を考えると、貴重な資源をどのように有効活用するかという観点から、地域の特性を生かしたスピード感のある取組みが必要になる。

このように考えると、大きな時代の変化のなかで都道府県は一定の役割を終えたのではないかと感じているとのことであった。

おわりに

全国815都市自治体の中でも、明石市の取組みは先進的なものとして報道され、その舵取りを担う泉市長の動向には、全国的に注目が集まることが少なくない。一見すると市長の強力なリーダーシップにより、数々の取組みが展開されていったようにも思われるが、実際には、諸外国の事例を参照し、地域の特性や時代の風を読みながら、市長としての人事権や予算編成権を活用しながら展開されている明石市の取組みは、市民が応援する全市的な動きのなかで形成され、実施されているものであるということが分かる。

明石市においては、法律上、明確に市の権限とはされていないものであっても、市民生活上の課題を解決するという極めて現実的な目的のために、市は有する多様な資源を最大限投入しているということになる。ここにおいて、市長は最終的な意思決定を行うにしても、職員や、条例化にともなう議会との協議を経て合意形成がなされ、政策がブラッシュアップされている。

超高齢・人口減少社会において、明石市および泉市長の都市自治体として取り組むべき政策課題に関する基本的な考え方は、多くの都市自治体関係者に示唆を与えるものであると言えよう。