

○碓井委員長 それでは、時間が参りましたので、第7回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、指定都市市長会が御提案されている特別自治市の内容及び大阪において提案されている、いわゆる大阪都構想の内容につきまして聴取することといたします。

まず、御多用の中、御出席を賜りましたお2人を御紹介させていただきます。

それぞれ一言ごあいさつをいただければと存じます。

まず、指定都市市長会副会長の阿部孝夫川崎市長でございます。

○阿部市長 御紹介いただきました川崎市長の阿部でございます。

本日、このような場を設けていただきまして誠にありがとうございます。心から感謝申し上げます。

私ども指定都市市長会では、大都市が元気になることによって全国に活力をもたらし、日本全体が発展していくことにつながるものと確信しております。そのためには、既存の制度を超えた新たな大都市制度を構築していかなければならないと思っています。

本日は、指定都市市長会として提案させていただいております新たな大都市制度の1つの姿であります特別自治市についての内容、必要性などについて御説明させていただきますので、どうぞよろしく願いいたします。

ありがとうございました。

○碓井委員長 続きまして、大阪府市統合本部副本部長の橋下徹大阪市長でございます。

○橋下市長 大阪市長の橋下です。よろしく申し上げます。

3年前ぐらいから大阪都構想は大騒ぎし続けて、やっとこのように東京の中央の皆さんの前で大阪都構想を説明できる段階に来たということで、大変うれしく思っていますし、緊張もしております。大阪から東京まで上がってくるには本当に長かったです。ですから、今日、説明できることはしっかり説明して、皆さん方に大阪都構想の内容を理解していただきたいと思っておりますので、よろしく願い申し上げます。

○碓井委員長 お二方、ありがとうございました。

本日のヒアリングの進め方でございますが、特別自治市及び大阪都構想について聴取することとし、その後、両方の提案内容に対しまして委員の皆様から御自由に御発言をいただく形で進めることといたします。

大変恐縮ですが、カメラさんはここまでとさせていただきますと存じます。

(報道関係者退室)

○碓井委員長 それではまず、指定都市市長会副会長の阿部市長より、本日の提出資料につきまして、20分を目安に御説明をいただきます。

どうぞよろしく願いいたします。

○阿部市長 ありがとうございます。阿部でございます。

それでは、早速、資料に基づいて御説明いたします。

まず、表紙をごらんいただきたいと思っております。中段に「あるべき大都市制度の選択『特

別自治市』とございます。指定都市19市といたしまして、都市によって規模や成り立ちに違いがございまして、財政状況も異なっておりますし、それぞれの地方で果たしている役割も異なっております。そのため、特別自治市制度をすべての大都市に一律に適用すべきということではなくて、あるべき大都市制度の1つの姿として特別自治市制度の創設を提案しているものでございます。

1 ページ、国際的な都市間競争の激化や人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展など、現在の大都市を取り巻く状況は大きく変化してきております。また、平成の大合併や指定都市・中核市・特例市の増加などによりまして、市町村の規模・能力が拡大する一方で、道府県事務が空洞化するといった流れがございまして、地方自治制度上の問題も顕著になっているのではないかと思います。こうした中で、50年以上前にできた指定都市制度も時代や環境の変化に合わせて変えていかなくてはならないものと考えております。

なお、2行目に赤字で「非効率な二重行政」と書いてありますけれども、二重行政にも産業振興、文化振興などの任意行政において道府県と指定都市が同地域で類似した事務を行うという意味での二重行政と、もう一つは、二重監督、二重権限と言われているものでございまして、義務教育や都市計画などの事務で、法令で道府県と指定都市に権限が分かれているために、住民に最も身近な基礎自治体であります指定都市が住民のニーズを踏まえて総合的な施策展開を行うことが難しい状況になっているところがあると考えております。

2 ページ、地方自治制度を変えていくに当たりましては、まず、基礎自治体優先の原則を最優先にすべきだと考えております。現政府においてもこの理念に基づいて地域主権改革を進めているわけでございます。住民の皆様が受ける行政サービスの質を向上させるためには、身近な存在であります基礎自治体に権限と財源を移譲し、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることができる体制とすることが何よりも重要であると思えます。特に、基礎自治体であるとともに高度な行政能力を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市は、基礎自治体優先の原則を最優先に当てはめて、能力や役割に見合った権限、財源を確保し、自立的で責任のある大都市経営を行っていく必要があると思えます。

3 ページ、新たな大都市制度であります特別自治市とはどういうものかでございます。

まず、下段の図をごらんいただきたいと思えます。

左側では、現状における国、道府県、指定都市、市町村の権限の状況を図で表しております。これが右側の特別自治市創設後においては、地域主権改革の進展により、基礎自治体全体への権限とその財源の移譲が進み、市町村の権限がそれぞれ増大していきます。その中で、特別自治市は、その地域内において現行制度では、国や道府県の事務とされているものも含めて地方が行うべき事務をすべて一元的に行うというものでございます。現場を持っておりまして、地域の実情を最も把握している特別自治市が地域の課題を的確にとらえ、迅速、柔軟に施策に反映するとともに、一元的にそれらを効果的、効率的に解決す

ることが今後、地方自治に求められる姿の1つであると考えております。

なお、道州制についての議論がありますけれども、国と特別自治市あるいは広域自治体との間に国の地方出先機関をまとめた形の道州制を導入することも考えられると思います。

4 ページ、特別自治市になることで住民の皆様にとどのようなメリットがあるのかでございしますが、まず、住民サービスにかかる事務事業や窓口等の実施主体が特別自治市に一元化されまして、一体的、総合的な事務事業の執行が可能となること、あるいはいわゆるワンストップサービスが増えますので、利便性の向上など、住民サービス全体が向上すると思います。行政全体のコストも抑制される効果がございます。また、財政的に自立することで地域の実情に応じた責任のある行政運営が可能となりますので、これからも急激に進展する高齢化への対応ですとか、地域経済の発展につながる施策を集中的に展開できるようになると思います。特に高齢化については地域差がかなりございますので、基礎自治体が力を持って解決していくことが重要ではないかと思っています。

その結果、大都市圏域の経済の活性化につながり、ひいては日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなって、国民の生活が豊かになっていくと思います。また、権限、財源が強化された大都市が地域の核として全国に存在することで、大規模災害時のリスク分散にもなるという効果、メリットがあると考えます。

5 ページ、特別自治市創設後におきまして、特別自治市が担うべき事務につきまして、現状との対比でわかりやすく図にしたものでございます。

左側には、現状の主な行政事務について国、道府県、指定都市等の役割分担を示しております。今後、国と地方との役割分担を明確にし、自治体を主体として、国は国防や司法など、国家しか果たし得ない事務を重点的に担うべきと考えております。そして、特別自治市は、先ほど申し上げましたとおり、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含めて地方の事務とすべきものを一元的に担っていくというものでございます。

そうすることで、例えば赤い文字で表示されている事務ですけれども、現状で国が担っているハローワークにおける職業紹介、道府県が担っている職業訓練等や、道府県と指定都市の双方が担っている就業支援、公営住宅、企業支援、商店街の活性化など、指定都市が担っている生活保護等と併せてすべて特別自治市の事務となります。そうすることで、雇用や福祉、経済活性化などの施策を連携させて一体的に行っていくことが可能となります。

また、青い文字で表示されている事務ですけれども、義務教育教職員の給与、学校編制・教職員定数は道府県の役割となっておりますが、特別自治市になれば実際に小学校の設置運営を行っている自治体にすべての権限が一元化されるわけです。そうすることで、日々伝わってくる子どもたちや保護者のニーズなど、各地域の実情に合わせた教職員配置がスムーズに行えるようになると思います。

6 ページ、大都市圏における連携についてでございます。

現在、道府県が補完している市町村の事業につきましては、各大都市圏の地域特性や実

情に合わせて特別自治市と周辺基礎自治体の連携による事業実施体制への転換を図るというものでございます。

今後、基礎自治体の権限移譲が進展していく中で、高度な行政能力を備えている大都市とその周辺自治体との連携はこれまで以上に重要になってくるものと考えます。特別自治市は、周辺自治体と積極的に連携を図りながら、ともに成長していくというビジョンを描いているところでございます。

一方、地域の特性により広域的な対応が必要なものは広域自治体とも十分な連携を図ってまいります。

なお、今回の東日本大震災の復興対策等のように、市町村の機能が失われた場合には、それを補完する形で広域自治体、現在の道府県がもっと踏み込んだ直接的な事業を行っていくことが必要だったのではないのかと思っております。

7 ページ、新たな役割分担に応じた税財政制度についての提案でございます。

これまで指定都市として国にはずっと要望をしてきている事項でございますけれども、大都市の役割、権限に見合った財源、特に税源をきちんと移譲していただきたいという内容でございます。

下の図が概念を示したものでございますが、左右を見比べていただきますと、現状では、自治体の事務権限にかかわらず、市町村税は一定の割合となっております。これは大小にかかわらず一律になっているわけでございます。これを右のように権限の多寡によって税の割合も変更するというもので、地方自治体の役割に応じた税制にした上で、特別自治市の地域については地方の役割はすべて特別自治市が担うことから、地域内のすべての地方税を特別自治市が一元的に賦課徴収するという考え方でございます。そうすることで税金の用途や行政の責任の所在も住民の皆様にも更によりわかりやすくなりますし、効果的、効率的な行財政運営に確実に繋がっていくものと考えております。

8 ページ、一方、大都市が特別自治市に移行することによって広域自治体等において財源不足が生じるのではないかという懸念についてでございますが、一義的には、地方交付税によって調整が図られるものと考えております。ただ、地域によって実情が異なることも考えられますので、指定都市と道府県、市町村の間で必要な協議を行いながら検討を進めていきたいと思っております。

なお、税制度を抜本的に改革するのであれば、共同税方式を導入するというのも1つの考え方ではないかと思っております。

9 ページ、住民の皆様をしっかりと受け止め、政策に反映させるためには、住民自治の仕組みを充実させることが必要不可欠でございます。大都市は住民自治を行うには大き過ぎるということがよく言われますけれども、指定都市としてそういった声をしっかりと受け止め、各市において地域の実情に合った住民自治・住民参加機能の充実を図っております。

資料には、現在、各指定都市で実施している住民自治・住民参加機能を充実させる仕組

みの事例の一部を載せております。

ちなみに川崎市の場合には、条例で区民会議というものを設置いたしまして、これは市長の諮問機関になっております。この区民会議において地域の実情に即した問題解決を図っているところをごさいます、この区民会議と各区長を中心とする区の行政が協働事業を進めるという仕組みを実行しております。

大都市には、基礎自治体として住民自治の充実を図り、多様化する住民ニーズを的確に施策に反映させていく機能と、一方では、複雑で多様化するさまざまな都市的な課題や行政事業を効果的、効率的にスケールメリットも生かしながら一元的に解決していく機能がございます。これらの機能のバランスを図りながら大都市経営を行っていくことが重要でございまして、住民自治の充実という視点からは、区役所の機能をさまざまな工夫を凝らしながら充実させていくことが特に重要であると考えております。

ちなみに川崎市の場合には、子ども子育て関係の事務については区役所が総合的な窓口になるように分権を進めているところをごさいます。

10ページ、特別自治市の創設に向けてでございますが、特別自治市につきましては、政令ではなくて、法律本体で規定していただきたいということをごさいます。

以上で特別自治市についての御説明を終わらせていただきますけれども、今後、地域の活力を高め、日本全体の経済の活性化、福祉の向上などを強力に推進していくために、どうか私どもの考えを受け止めていただいて、新たな大都市制度の在り方について御議論をいただきますようお願いいたします。

ありがとうございました。以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

次に、大阪府市統合本部副本部長の橋下市長より、本日の提出資料につきまして、20分を目安に御説明をいただきたいと存じます。

○橋下市長 ありがとうございます。

3年ほど前ぐらいですが、大阪都構想というものを掲げて、そこから選挙戦やいろいろなものを通じて大騒ぎをし、やっとここに至ることができたのですが、自分が掲げた構想が間違っていなかったということを今、痛切に感じております。

大阪府知事、知事という職務、同じ中の政令市の大阪市という職務を同一人物が兼ねたのは、恐らく僕だけだとは思いますが、実際に知事の仕事をやリ、今、大阪市長の仕事をやってみて、本当に大阪の統治機構はどうしようもないなと思っけていまして、大阪都構想を掲げていたことは間違っていなかったということを感じております。

今日、委員の皆さんにこの資料について一々説明しようとは思っけていなくて、どうしても伝えたいことは、特別自治市制度と大阪都構想という、特別自治市の考え方と大阪都構想の考え方は全く一緒です。政令市と都道府県の争いのようによくとらえられてはいますが、中身は、言っけていることは全く一緒です。ただ、特別自治市を唱えられてはいる方々は、現行の都道府県、現行の政令市、現行の市町村の枠組みを前提にしているという考え

方です。

ですから、基礎自治体優先主義ということを実地自治市は言われるのですけれども、僕は、政令市は基礎自治体ではないと思っています。こんなのは基礎自治体でも何でもありません。僕自身が今、大阪市長をやっていますけれども、市町村長の仕事とは全然違います。大阪市長の仕事は知事の仕事、もっと言えば、全国の中で47都道府県、47の知事がありますけれども、大阪市長は、上から東京都、大阪、どうでしょう、横浜、神奈川、神奈川県知事よりも恐らく知事の仕事としては大阪市長の方がいろいろなことを扱わなければいけないのではないのでしょうか。

何が言いたいかというと、現行の都道府県、市町村、政令市を前提にしてはだめじゃないかということが僕の考え方であります。明治時代につくられた今の行政の枠組みを前提にして、政令市が基礎自治体だということを言い続けるのは全くの間違い。大阪で言えば、260万人の人口がいる中で市町村長の仕事などできるわけがありません。

まず、資料の46、47ページ、これは僕がよく使う図ですけれども、大阪市は260万人の人口がありますので、人口規模で言うと大体、京都府と広島県と同じぐらいです。京都府と広島県と言えば、日本の中で上から12番目ぐらいの人口規模を持っている都道府県。京都府と広島県はかなり大きな人口規模です。上から12番目ですから、京都府や広島県よりもはるかに人口の少ない都道府県もあるわけですが、大阪市と言えば、この京都府と広島県と同じぐらいの人口。

京都府と広島県は、当たり前のごとで本当に恐縮ですが、知事と、当然この知事の中に市町村長がいます。京都府で言えば、1人の知事に26の市町村、選挙で選ばれた市町村長がいる。広島県で言えば、286万人のところ知事1人と市町長が23人いる。知事は広域行政を担当し、市町村長が住民にきめ細かなサービスを提供する基礎自治体の長の仕事をやる。言わば京都府、広島県は、選挙で選ばれた者が27名、24名で行政を仕切っているということなんです。

しかし、大阪市という260万人の大都市に当てはめると、選挙で選ばれた者は僕1人です。そしてそこに24名の区長がいますが、これは僕の部下ですから、住民の代表ではありません。そうすると、47ページにあるように、京都府や広島県の人口規模のある種の都市といえますか、地域を1人の知事が全部仕切っている状態。これが大阪市の状況です。260万人の大阪市に大阪市長が1人。大阪市の中には選挙で選ばれた市町村長と言われる者が全くいない。こんなので住民自治はできません。

僕は、大阪市北区、淀川区、東淀川区で合計10年以上過ごしていましたが、今、大阪市長になってこの3区以外の区のことなど何もわかりません。どこにどういう公園があるのか、どこにどういう高齢者の方が住まわれているのか、今、地域の課題は何なのか。特に学校などは525校もありますから全く見られるわけでもありませんから、学校の事情、地域の事情、住民の息づかい、こういうものは全くわからない。大阪市役所という、淀屋橋中之島にあるところにでーんと座って、それで毎日執務をしているのですが、やっている仕事

と言えば、知事の仕事とほぼ同じことを毎日繰り返している状況です。

ですから、この大阪都構想という構想は、要は今の都市の実態に合わせて、コミュニティの実態に合わせて行政区をもう一度作り直していきましょうという話です。僕が思い描いているのは二層制ではありませんので、最終的には道州制ですが、今のところは国と広域行政体、基礎自治体、この3つにきちんと整理をし直しましょうというのが大阪都構想です。

ここで市町村は、政令市は基礎自治体と決めません。決めてはいけないと思っています。都道府県が広域行政体だということを決めてはいけないと思っています。都市の実態、地域の実情に合わせて、これはある意味、トートロジーになるかも知れませんが、広域でやらなければいけない仕事を広域行政体に任せるのですが、その広域行政体が所管するエリアを今の都道府県や市町村という枠組みにとられることなく、もう一度、引き直しましょうということ。地域の実情に応じて地域のコミュニティごとにしっかりとした基礎自治体をもう一回つくっていきましょう。これは政令市とか今の市町村とか、そういう枠組みにとられずに、もう一度、コミュニティの実態に合わせて基礎自治体を大都市の中につくっていきましょうというのが大阪都構想です。

繰り返しになりますが、僕の考え方は、現行の都道府県、市町村、政令市という枠組みを前提にしませんので、今の政令市を単純に基礎自治体とも考えません。むしろ、僕は政令市というものは、広域行政体と基礎自治体が合わさったものと考えておまして、単純な基礎自治体ではないと思っています。都市の実態に合わせて、地域の実情に合わせて、もう一度、行政区といいますか、行政組織の所管するエリアでそういうものをもう一度、一から作り直していきましょうという考え方です。

こういう考え方に立つと、特別自治市と大阪都構想は話は全く同じです。要は広域行政を扱う広域行政体の所管するエリアをどういう範囲に設定しますかというだけです。僕は、今、大阪市長になって特別自治市構想から抜けるということで、政令指定都市の市長会からは、活動はやりませんと、ちょっと抜けさせてもらいますということを行っているんですが、別に政令市長会とけんかをするつもりも何でもなくて、大阪以外の政令市長さんは、今ある政令市を1つの都市のまとまりと考えて、ここを広域行政体と考えてほしいということだと思っています。ですから、川崎市にしても、横浜市にしても、名古屋市はちょっとわかりませんが、多くの政令市の市長さんが言われているのは、横浜市を1つの広域行政体として考えてくれよと。川崎市を1つの広域行政体として考えてくれよということですから、当然ここに都道府県が持っている広域行政のいろいろな仕事を横浜市に移してくれ、川崎市に移してくれと、これはそのとおりだと思っています。これは地域の実情によって違いますから、僕がとやかく言うことではありません。

大阪の場合には、大阪市というところが広域行政では狭過ぎるというのが僕の感覚、僕の認識でありまして、大阪の場合には、今の政令市、大阪市という範囲を超えて大阪府というところまで広域行政をしっかりと広げてほしい。これは、大阪市の範囲を大阪府まで

広げるというのか、大阪府をもう一回つくり直すかというのは、物は言いようの話ですけども、要は大阪という自治体を考えたときには、大阪市という単位で広域行政体をやるのは小さいので、もうちょっと大きい範囲で広域行政体の所管エリアを広げてほしいというのが大阪都構想であります。

お手元の資料の16ページ、これが今の大阪の事業所の集積状況です。大阪府、三日月状態の都道府県。全国で2番目に小さい都道府県ですけども、この真ん中に大阪市というちっぽけなエリアがありますが、ここに事業所が集積している。これは大都市として当たり前ですが、そこから更に事業所の集積が広がっております。

18ページは、人の流れを示す通勤圏の範囲ですが、ピンク色で付いているところ、ここに人が行ったり来たり、人の流れがこの中で1つのまとまりとなって人が行ったり来たりしています。こういう大阪の状況を考えると、広域行政として、都市のまとまりとして仕事をしなければいけないこと。権限についてはいろいろ細かな話があると思うのですが、産業政策にしても、空港戦略にしても、広域インフラの話にしても、その他もろもろ、大阪全体で都市のまとまりとして仕事をしなければいけない範囲は、今や大阪市という範囲を超えて大阪府域全域に広がっているのではないかというのが僕の問題提起であります。

若干、大阪の状況ということで、21ページ、大阪市ができたときは、昭和15年ぐらいまでは、大阪市に人口がほぼ集中していました。大阪府の人口のうち7割が大阪市に集中していましたから、大阪市という単位を1つの都市の単位ととらえて大阪市を中心に考えていくことがよかったのかもわかりませんが、今や人口の集積率は3割弱になっております。これはどういうことを言うかということ、大阪府の中で大阪市だけに人口が集まっているわけではありません。大阪市の周囲に人口の集積が広がっていますということです。ですから、大阪市だけを取り除いてしまうと全くこれは、大阪という都市がまとまりがつかなくなってしまう。

大阪市の面積は拡張しておりません。ほぼ同じ面積でずっとこれまでやってきた。大阪市ができてから今まで大阪市の面積は拡張しておりません。

知事時代に上海、ソウル、台北、バンコク、ロンドン、パリ、いろいろ世界の大都市を回らせてもらって、これは税金で視察させてもらったのですが、そこでいろいろ勉強させてもらいました。世界の大都市は都市経営をやっています。これからの国家戦略として、今の国政の状況を見ても、1億2,000万人の大きな国、GDPにして500兆円の規模、この一国を永田町、霞ヶ関ですべて運営していくのは絶対に不可能です。ここまで複雑多様化した日本国を、明治時代ならいざ知らず、今の状況で永田町、霞ヶ関で全部運営していくことは絶対に不可能だと思っていて、世界の戦略は都市戦略、都市に自立をさせて、都市に経営をさせる。そしてその都市と都市を結び付けていくのが国の役割ということで、点と点を結び付けていくような戦略をみんな国家戦略のかなめとしているところではありますけれども、日本の今の大都市制度ということになりますと、特に大阪においては、大阪の都市経営はできません。

大阪市が中途半端な広域行政を握り、そして大阪府も中途半端な広域行政権を握っている。そしてこの狭い狭い大阪というエリアの中に、全国で2番目に狭いエリアの中に大阪府知事と大阪市長という、名前は市長ですけれども、実質は知事そのもの。この2人が大阪のエリアに2人存在して、大阪府議会、大阪市議会があり、同じようなことをやっている。

二重行政という言葉がよく言われますけれども、大阪の二重行政は、施設の二重行政のことだけではありません。体育館が2つある、図書館が2つある、プールが2つあるとか、こんなのは小さい話でありまして、行政機構自身が二重なんです。壮大な無駄です。大阪府知事として府議会でやっていた議論を大阪市議会で大阪市長として全く同じ議論をする。こんなことだったら、大阪府議会で大阪府知事が議論をして決めたことを大阪全体でやればいいじゃないか。広域行政についてはです。本当にそういう思いです。大阪府で知事時代に温暖化防止条例とかいろいろなことを、環境政策とか経済政策、いろいろなことをやりましたが、全く同じことを大阪市議会、大阪市長としてやらざるを得なくなっています。

ここを、今、選挙戦を踏まえた後に整理をしかかっておりまして、54ページ、大都市制度の箱物、枠組みが変わるまでの間、実質的に知事と市長で号令をかけて府市統合本部というものをつくり、今、大阪府内での広域行政と基礎自治の仕事の事業仕分けを整理しております。府市統合本部というものをつくってやっております。

61ページ、やっと今、左から2番目の府市統合本部というところにたどり着くことができました。大阪府が今までは広域行政をやっている。勿論大阪府の中に基礎自治の仕事もあるのですが、これはわかりやすく大阪府広域行政としています。大阪市、ここにも広域行政の仕事と基礎自治の仕事が混じっていますので、今、事業仕分けをしております。府市統合本部の中で広域行政を1つに今、まとめにかかっている。

そして、基礎自治は区役所改革ということをお阪市役所もいろいろやっていたのですが、結局こんなことをいろいろやっても住民自治にはつながらない。住民自治という以上は住民が選挙で長を選ぶということが基本だろうということで、それに向けて、今、途中経過ですが、行政区に徹底して権限と財源を与えていく。

ただ、これも権限と財源を渡すという方法はとらずに、大阪市の本庁の局長の上に区長を持ってくるといふ、ある意味、統治機構をいじったことでもあるのですが、市役所内ではむちゃくちゃだと思われているかもわかりませんが、いわゆる大阪市の局長さんの上に、今までは局長さんの下に区長がいたのですが、区長を局長の上に持ってきてまして、今、公募しております。

ですから、区長がそれぞれ局長に指示を出し、僕の代わりになって予算編成をしていくということをお今、試みております。行く行くは大阪市民から、もう橋下は要らないじゃないか。区長で十分だということをお言ってもらえるように最終的には大阪市長というポストをなくす。大阪市役所という行政組織の枠組みをなくすために今、大阪市の改革に励んでいるところでありまして。

ですから、横浜、また川崎というところが1つの都市のまとまりなんだと。都市の実態を分析して、ここが1つの都市のまとまりで、都市経営をしていくまとまりだということであれば、ここを特別自治市という形で広域行政体として設定してもいいのではないかと考えています。

ただ、そのときに林市長や阿部市長にまた意見交換をさせてもらいたいのは、広域行政体を設定しても基本自治体として本当に仕事ができているのか意見交換をさせてもらいたい。僕はもうとてもじゃありませんけれども、260万で基礎自治体の仕事などはできませんから、早くこの大阪市の中に僕の仕事の区政運営についてある意味、責任と権限を持ってやってもらえる公選区長を誕生させたいと思っています。

今の僕の仕事は、地域主権戦略会議のメンバーにまだ入れていただいていますから、国との関係で地方分権もやり、関西広域連合というものも始まりましたから、関西広域の仕事も担当しています。そして今度は、大阪の中においては、大阪府の仕事とほとんどがダブっていますから、知事の仕事もやりながら、そして今度、24区、これは5万人から20万人の区が24区あります。全国で1,700の基礎自治体がありますけれども、このうちの85%が10万人未満の基礎自治体ですから、ほとんどの市町村長は10万人未満の人口を抱える。それで市町村長の仕事はある意味、いっぱいいっぱいなわけです。それを260万人の人口を抱えて、24の市町村長の仕事を国の仕事と関西広域連合の仕事、大阪府内の広域行政体の長としての仕事、24の市町村長の仕事をやれと言っても無理ですから、そこで行政体を、行政組織をきちんと役割分担、整理することが大阪都構想であります。

大阪の場合には、繰り返しになりますけれども、大阪1つ、880万人府民、GDPにして40兆円。この規模で1つの大都市経営をすべきではないか。そうであれば、ここに広域行政体の長は2人も要らない。1人でいい。これは独裁になるとかいろいろなことを言われていますけれども、別に独裁でも何でもなくて、広域行政体の長は1人。そして議会がしっかりチェックをして、大阪全体のいろいろな広域行政戦略を立てていけばいい。

そして、大阪市内においては、260万人を1人の大阪市長で扱うのは不可能ですから、大阪市内に早く基礎自治の長として公選の区長、これは公選の市長でも公選の何長と呼んでもいいのですが。たまたま今、都区制度といいますか、広域行政と基礎自治をきちっと分け直す制度が東京都制度しか思い付かなかったものですから、それを引用して、大阪都構想と言ったまです。ですから、東京都のまねをするつもりは全くなくて、大阪全体をもう一度、広域行政と基礎自治に整理をし直してくださいと。その広域行政の範囲は大阪全体でということにしてくださいということでもあります。

ということで、特別自治市と大阪都構想は対立概念ではなくて、都道府県と政令市の権限争いの概念でもありません。都市の実態を見て、広域行政を担う範囲はどこまでの範囲なのか、基礎自治の範囲はどこまでなのか。もう一度、あるべき広域行政体とあるべき基礎自治体をつくり直していきましょうということでもあります。現在の市町村、現在の政令市を基礎自治体と決め付けるのではなく、あるべき広域行政体、基礎自治体をつくり直す

というのが大阪都構想であります。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、両方の御提案内容につきまして委員の皆様から御意見、御質問等を伺いたいと思います。便宜上、まず、阿部市長さんに対するもの、両市長共通に御意見、御質問がありましたら、それらをお伺いしたいと思います。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 プレゼンテーションの順番に従いまして、指定都市市長会の特別自治市の構想について御質問したいと思います。

最初の御説明にありましたとおり、これは現在の政令指定都市をすべて特別自治市にしようということではなくて、あくまで大都市の選択肢の1つとして新たな特別自治市を制度化してほしいという御趣旨は伺いましたが、その場合、特別自治市になり得る大都市の要件のようなものをきちんと決めるのかどうかです。そういうことをお考えなのか。極端に言えば、現在、19ある政令指定都市全部が特別自治市への移行を希望したならば、すべてなり得るんだという趣旨の選択肢なのか。新たな特別自治市という類型をつくってほしいということなのか。望めばみんながなり得るんだという特別自治市を考えておられるのか、そこを伺いたいです。

極端なことを言うと、19～20という政令指定都市がすべて府県機能も併せ持ったものになるということになりますと、ある意味では、現在、47都道府県があるところへ20の更に府県が誕生することになるわけでありまして、府県は67存在する状況になるということですが、そういう姿もあり得ると、そこを許容しろとおっしゃっているのかどうかをまずお伺いしたいと思います。

○碓井委員長 阿部市長、お願いします。

○阿部市長 今、政令市が19ありますけれども、新しく政令市になったところで農村地帯を抱えていたり、財源の状況だとか、必ずしも県の分まで全部引き受けてというところまで行きそうもないところもたくさんあります。

ですから、要件をどうするかも当然議論しなければいけないと思うのですが、まず第一は、旧五大都市だとか、かなり早く政令市になったところで、もう既に事務事業が定着しているところ、財政的にもかなり充実しているところについてそういう制度が、要するに入り口として特別自治市を選ぶことができる制度をつくっていただきたい。選択肢としてつくっていただきたいということです。

ですから、数としてどのぐらいになるかはいろいろまた科学的なデータに基づく検討が必要になるかと思えます。特別自治市になった道府県内の他の地域についてどうするかも一緒に問題になってきますので、その辺の議論をちゃんと詰めた上でやっていく必要があると思えます。

○西尾会長 わかりました。

2番目の質問に移らせていただきたいのですが、現在の政令指定都市の区域内から納められる地方税は一元的に徴収する。つまり、今は市税になっている部分と府県税になっている部分とあるわけですが、それをまとめて特別自治市は全部一括徴収するのだということをお書きになっているわけでありますが、たしかこの専門小委員会で前回、横浜市長の林文子委員が御発言になった段階では、税収の全部取りを別に考えているわけではないと。これは横浜市長としての御発言だったかもしれませんが、そうおっしゃったのですが、これは全部取りですね。

○阿部市長 原則全部ですけれども、最終的に財源調整は、例えば神奈川県内だけでも必要ですし、あるいは神奈川県内の政令市が税収が多いとするならば、全国をならずという財源調整制度が必要になってくると思うのです。ですから、地方交付税制度でどこまでできるかですが、原則として都道府県が持っている税源については全部、特別自治市に移すという前提で考えていただいて、そして、財源の状況を計算して、若干ならず仕組みをつくることは必要だと思うんです。特に法人関係税が必要だというのはまさに経済政策を行うとかそういうことで、政策税制とウェートをかけるわけではないのですが、企業誘致だとかいろいろなことで関係してまいりますので、都道府県の税金は原則特別自治市に全部移すということで考えていただければと思います。

○西尾会長 3点目に関連した問題に移りたいのですが、現在は全国ベースでは地方交付税制度によって地域間の財政調整をしているわけですが、その下で47都道府県はそれぞれ府県内の大都市から上がってくる税収を県内に配分するという財政調整機能を一定程度果たしておられるわけですね。しかし、特別自治市が完全に府県から外れて独自に自分自身が府県機能を持つということになって、税収は全部一元的に徴収されると言われると、残存地域の府県にとってはほとんど財政調整機能を失うことになるわけです。そこを今度は足りないのなら地方交付税で配分しろとおっしゃっているのですが、この仕組みはシミュレーションをしてみなければわかりませんが、これを全国的にいろいろなところで始めますと、恐らく地方交付税総額は今よりも増やさなければならなくなるのではないかと。ということは、共同税構想も触れられましたけれども、国税の比率を今より高めることになるのではないかとという危惧があります。この点はどうでしょうか。

○阿部市長 その問題はあるのですが、例えば特別自治市になると県会議員が要らなくなります。県会議員が神奈川県で、政令指定都市で60人おまして、これにかかる経費が18億円になるわけです。ですから、そういう形で、今、県でかかっている経費を相当減らすことができ、そういったお金は純粋な歳出減という形になりますので、入るものも同じでも、政令市以外のところに投資することができるようになります。それでも金額が足りないということであれば、政令市と県、その他の市町村分については財源調整を何らかの形で行う必要があると思います。例えば住民税について、あるいは法人関係税についても若干割り振りを変わるとか、そういった工夫も必要になってくる可能性はあると思います。国税だけで調整するのが無理であれば、配分を変えるときに、それを各県内の調整財源に

するという事はあり得ると思います。

○西尾会長 私からの質問はこれが最後で、4点目ですけれども、特別自治市の構想、制度をきちんと法律で書いてほしいということを最後のところで述べていらっしゃるわけですが、仮に川崎市が新しい特別自治市に変わりたいという場合に、神奈川県から川崎市は抜けるわけですから、神奈川県にとっては県の分割になり、境界変更になりますね。川崎市は新たに府県の機能も持つということですから、新しい府県の設置という面を持っています。ということは、現在の地方自治法ですと、都道府県の廃置分合、境界変更は法律事項だと初めから書いてあるわけです。ですから、当然、川崎市が特別自治市になるのは法律で決められると思います。そうするとそれは憲法95条の地方自治特別法になるのではないかと思われるのですが、住民投票を覚悟していらっしゃるという構想で理解していいですか。

○阿部市長 例えば神奈川県だけに適用するのではなくて、全国にそういう制度を創設して、それをどこで適用するかということで、適用段階で地方自治特別法が必要であるというならば、おっしゃるようなことだと思うのです。沖縄返還か何かで一般法なのか特別法なのかと問題になった例があったと思いますけれども、全国的に特別自治市制度を設けて、その適用をするということであれば、基本法をつくって、それをどう適用するかというので、例えば住民投票とか、そういうことは必要になってくる可能性はあると思います。住民投票のときに枠組みとしては、特別自治市になりたいという地域の住民投票なのか、それ以外のところが投票権を持つのが非常に問題で、そうすると県全体がそれを認めなければ特別自治市は成立しないということになるとこれまた問題だと思うので。

○西尾会長 戦後すぐそれが問題になったわけですね。

○阿部市長 その辺はいろいろなやり方でクリアできないかなと思うのですが。

○西尾会長 私は以上です。

○碓井委員長 ほかの委員の皆様から御質問、御意見等ございますでしょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今の西尾会長の質問とも少しダブるところがあるのですが、私も特別自治市構想に関して前から気になるところがありまして、手短かに3点ほどお聞きしたいと思います。

1点は、今回、いろいろ説明していただきましたが、この特別自治市が以前の特別市と結局どこが違うのかを現時点で教えていただきたいと思います。

私がこの資料を読むと、区長公選としていないところと国の事務も特別自治市の中でやっていくというところに違いがありそうな感じもするのですが、しかし、国の仕事をやる一方で、国の税財源が欲しいと書いていないので、この辺のところはどういう形になっているのかというのが聞きたいというのが1点です。

2点目は、今回の話の中でも、一定の経済効果や行政改革効果を提言されていますが、数字に完全落とすのは無理にしても、どのぐらいの行政改革効果があり、どのぐらいの経済効果を現時点で想定されているかというのが2点目です。

3点目は、今、西尾会長が聞かれたところと似ているのですが、結局、この制度をつくったときにどのぐらい水準超経費が発生してくるかということだと思います。特に川崎市は指定都市の中では最も財政力指数が高いということですので、多分、川崎で発生する水準超経費が指定都市の中でもマックスと思われるのですが、現時点ではどのぐらいなのか。それともまだ試算中なのか、その辺をお聞かせいただけたらと思います。

以上です。

○碓井委員長 では、市長、お願いします。

○阿部市長 昔の特別市とどこが違うかということですが、今、特別自治市の中に大阪で主張しておられる公選の区長、公選の議員をつくるかどうか、そういう区をつくるかどうかということですが、東京都の場合には法人格を持って別立ての法律制度でできておりますし、今の政令市の区は行政区ということで、行政内部の事務分担にすぎない。ですから、区単位にどれだけ権限を移譲していくか。住民との関係でどこまで責任を持って税金を徴収し、支出ができるかにかかってくると思うので、今の時点では、特別自治市に今の政令市がなったとしても、あくまでも行政区の中で、その中に住民意見をできるだけ多く反映させるような、例えば区民会議についてももう少し住民意見を反映するものにしていくというやり方。合併の地域協議会が1つのモデルになっているのではないかと思います。

国の権限については、これはまた地方分権の観点から国の権限が特別自治市に移るということで、勿論部分的には法定受託事務もあり得ると思いますし、それが全体として合理的であるならば、そういったことも引き受けて、それに対する財源措置も国から行ってもらうということ、地方分権の部分は、分権として別立てで考えていただく必要があるかと思えます。

経済効果、行革効果ですけれども、これはまだ具体的にどういう計算方式でやっていけばいいのかを確立していないので、これから計算していかないといけないと思うのですが、少なくとも施設関係の重複部分、例えば高等学校だとか、警察署をどこまでやるかが問題ですが、そういった重複部分を市の方で引き受けて、統合して、部分的に廃止していくという形で相当な効果が出てくると思います。一元的に法人関係の税金を扱いながら経済振興を行うことによってプラスアルファで出てくるものがあるのだと思うのです。

今、川崎市は環境産業あるいは福祉産業、ライフイノベーションということで、将来の成長分野に力を入れてやっております。これは法人関係が関係してきますので、そういう形でプラスアルファが出てくるという部分についてはちょっと難しいです。いずれやらないといけないと思っています。

水準超については、今、川崎市から国税として出ているのが1兆円ぐらい。川崎市の税金は、市税が2,800億円ぐらいです。川崎市から県に入っている税収はたしか1,800~2,000億ぐらいだと思います。ですから、川崎市の場合には恐らく県税が全部市に移ってくると水準超が相当出るのではないかと考えております。ですから、例えば石油関係とか、国税

に出ているものについてどうするかという問題もあるのですが、さておいても、県との関係でも、どのぐらいになるかわかりませんが、調整はいずれ必要になるということを感じております。

○碓井委員長 よろしゅうございますか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今の質問の答えの部分と重なるのですが、先ほど橋下市長は、今回の特別自治市構想とかなり近いということを強調されているのですけれども、大都市制度を考える場合一体化の議論と住民自治の側面を強調しないといけなければいけないと思っています。私からすると、2人の主張は自治という側面からかなり異質なニュアンスだと思います。

といいますのは、都構想の場合は、行政区をかなり基礎的な自治体として再編し機能を強化していくという議論です。逆に、今回、阿部市長から提起された特別自治市では行政区が基本的に存続している。大阪の理論からすると、200万を超えていたら市長1人では無理なんだという議論の中で新しい区での住民サービスを強調している、そこに自治の権限を落としていくという都市内分権のイメージをかなり強調されていたと思うのです。そこで特別自治市という大きな規模だけで住民自治の側面が本当にできるかどうかをまず聞きたい。都市内分権の議論をどうされているのか。権限を移譲していく。あるいはそれをどうやってだれが担っていくかということ、やはり区長や区議会の設置とそれらの公選制という議論が出てくるのではないかどうかと思っているのです。これが1点です。

同時に、それだけ大きな規模に今の特別自治市という議論からすると、大きな自治というか、さまざまなことをやる自治体になってくると思うのですが、それは市長の権限と同時に議会もすごく大事になってくると思うのです。今の選挙制度は、勿論政党の選挙というものがあるのでしょうけれども、行政区ごとの大選挙区単記をやっていると思いますけれども、特別自治市の議会の選挙制度をどう考えるのか。例えば比例代表を入れるとか。ここもちょっと教えていただきたいと思います。

○碓井委員長 市長、お願いします。

○阿部市長 まず、住民自治の部分ですけれども、例えば川崎の場合、人口密度が非常に高く、人口は多いのですが、それぞれの各区の区域は面積が非常に狭いんです。区が7つありまして、一番多いところは23万人、一番少ないところで15万人の区になっております。勿論都市並ですが。ですから、インフラ関係については、建設関係については全市1本で計画を立て、そして実行するというやり方をやっております、公園だとか道路関係の維持管理については区役所の中に道路公園センターをつくって、そこで各区単位で維持管理をやっていまして、維持管理をやっていながら建設関係が必要になってくるということになると役所本庁の担当の縦割のところと調整をして予算化するという仕組みをとっております。

ですから、市全体で調整しないといけないものについてはそういう形で、区でも情報を取りながら市全体で調整しておりますし、総合計画と実施計画と物すごく何ページもある

実施計画をつくりまして、3年単位の実施計画でかなり細かいところまで調査をして落とし込んで事業をやっています。

ですから、結局、各区単位での住民自治、民主主義ということになってくると、各区から選ばれている市議会議員がいます。多いところは10人、少ないところは7人おまして、区民会議には参与という形で市議会議員にも入ってもらおうというやり方をしているわけでございます。勿論市議会議員ですから、全体の議会でもそれを発言し、意見を言う形になってはいますが、その地区の代表の人たちで、諮問機関でありますけれども、区民会議で意見を出してもらって、自ら解決できるものについてはどんどん解決する。例えば交通安全とか防犯関係、見回り、放置自転車関係とか、そういうものはみんなやってもらっているわけです。ですから、区域が狭いのが川崎の特徴の1つかもしれませんが、そういう意味では、各区単位の市民の意見はしょっちゅういろいろな形で聞きながら全体調整をするというやり方をしております。

それと、区長に相当権限がありまして、区長と区民会議の人たちの相談あるいは区単位の議員との調整で仕事をやるという状態です。

あとは、パブリックコメントは全市単位で行いますけれども、常設型住民投票条例もつくって、いざというときにはそういうものが使える仕組みをつくっております。

○碓井委員長 江藤委員。

○江藤委員 川崎市の状況はわかるのですが、これは指定都市市長会として出されたんですね。

○阿部市長 そうです。実例として川崎市のことを申し上げたわけですがけれども、今度は逆に、面積が広くて人口が少ないところだと、それはそれなりにやり方がいろいろあるのだらうと思うのです。そして、それよりも今、行財政改革時代ですので、選挙をやって公選職を増やすことがいいのかどうかという問題も一緒に考えていかなければいけないと思っております。とにかく政令市の県議員をなくして、暫定的に必要なであれば、市議会議員として選ばれた人の中から県議員として送るという仕組みを暫定的に考えていってもいいのだらうと思います。市から出てくる税金を県にも回すということであれば、そういう形で、市議会議員の上位得票者を何人か県議員にして、兼務をしてもらおうというやり方だってあるのだらうと思います。

○碓井委員長 よろしいですか。

どうぞ、林宜嗣委員。

○林（宜）委員 総会の際に大都市制度の改革をするためには何が問題なのかをまず明らかにしておかないと解決策は出てこないという発言をさせていただきました。今日出ております資料の中で大都市を取り巻く状況ということで、経済のグローバル化だとか、人口が減少するとか、こういう問題点を解決していかなければいけない。そういう意味では、都市経営といいますか、地域経営といいたいでしょうか、そういう発想が大都市制度の中に盛り込まれなければならないのではないかと考えております。

特別自治市の話をお伺いすると、どうも今の行財政の範囲の中でこれをどのように変えていくのかということから出ていない気がするんです。勿論この資料の中にこれによって大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなるということが書かれているのですが、その辺りのロジックが全く見えないのです。

恐らくこれは概要版ですから、私も不勉強で、もう少し書き込みがあるのだろうかと思えますけれども、この点を考えようと思ったら、特別自治市、大都市だけではなくて、広域的な取り組みということが必ず必要になってくる。それについても広域連携を進めますということは書かれてはおりますけれども、具体的にこれによってどのような役割を広域連携の中にもたらすのかといったことが書かれておりません。

もう一例挙げますと、生活保護は特別自治市の守備範囲であると示されておりますけれども、例えば貧困問題を考えたときに、これは果たして本当に1つの自治体の問題としてその問題を考えていくということで解決するのだろうか。例えば雇用の問題だとか、そういうこともセットで考えていかなければならないから特別自治市なんだというぐあいに考えられるわけですが、一方で、雇用の機会というのは特別自治市の中だけであるわけでもないし、貧困問題はもっと広域的に考えていかなければならない問題でもある。

このように考えると、今の広域自治体と狭域自治体との間の権限の配分だとかといったことで、世の中が非常に大きくこのように取り巻く状況が変わっている中でそれをどのように受け止めていくのがちょっと見えにくいなという印象を持っておりますので、その辺り、何か展望がございましたらお聞かせいただければと思います。

○碓井委員長 阿部市長、お願いします。

○阿部市長 まず、高齢化の問題ですね。高齢化にどういうぐあいに対応していくかということで、勿論年金の問題、介護保険の問題で国全体としてやらないといけないことも非常に多くあるんですけれども、実際、元気な高齢者の方が圧倒的に人数が多いわけです。地域社会でいかに健康寿命を延ばすかという取り組みをそれぞれやっております、それはまさに自治体でないとできないことだろうと思います。

それと同時に、高齢化が進んで人口減少になると社会全体の活力が落ちてくるわけですが、果たしてこのままの状態ですらでもって地域社会を維持していけるのかどうか。もう既に過疎化して、高齢化が進んでいるところがいっぱい、限界集落がたくさんありますが、そういうところを効率的に自治体を維持していくということになると、高齢者が自ら汗をかいて参加して、行政ができないことを地域社会で協働してやるということも必要になってまいります。

したがって、行政に全部任せるのではなくて、地域の人間が働いて頑張るというまちづくりをしないといけない。今、川崎はそういう取り組みをしているわけですが、まさにそれをやるときに、あちこちに権限が分散していて十分にやり切れない問題があるわけです。

生活保護についても、高齢者が増えて、とにかく高齢者で単身者で病弱者だともう後戻

りできない生活保護になるわけです。だから、これは国できちんとした制度を改正してやってもらわないといけないということで、提案しております。現に生活保護を受けている人あるいはその寸前の人たちに対して職業訓練をしたり、就業をあっせんしたりということになると、国があり、県があり、民間がありということで、全体の調整さえうまくいっていないという状態です。地域社会で一番力を持っているのは大都市でございますので、大都市がやりやすいようにしていただいて、国は国の役割として大きな視野から就業対策をやってもらおう。そのときに、県はなくてもいいわけです。中途半端に介入してきても困るわけです。ですから、そういう形でいろいろなものができると思うのです。

都市間競争についても、今、政令指定都市はそれぞれ友好都市、姉妹都市関係を結んでいろいろな交流をしておりますけれども、川崎市は今、環境技術で国際社会に貢献しながら、世界中のCO<sub>2</sub>を削減しようという取り組みをしております。ですから、そういう流れで国際社会に貢献しながら、川崎の環境産業の振興を図るということで、これは国はできないんです。ですから、そういう形でそういうことをやりやすい都市にさせていただきたいというのが我々の主張です。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

中村委員、お願いします。

○中村委員 今の少子高齢社会の問題でございますけれども、今、財源や何かは社会保障の中でもいろいろ考えていただけるのだと思うのですが、地域では人間関係が大都市では大変希薄化していますので、社会保障や介護保険、そして行政のサービスから漏れた、どうしてもそういうものにかからない人たちを地域で支えていかなければならないというのが現状です。おひとり暮らしも大変増えております。そして、近くに親御さんやお子さんやご兄弟が住んでいないと、どうしても遠くまで面倒を見られないので、地域でお願いとかというお話になるのが現状です。地域も1人や2人の方の負担をかけて面倒を見ていたりしているわけですが、それも限界があると思うんです。

そういう中で、少子高齢社会をいかに支えていくか。これは防災、3.11の問題にも関係してきますし、そういう中で地域の自治力も大変、地域力も復活させなければならない。地域の中ではいろいろ取り組んでおります。取り組んでおりますけれども、どうしてもそれで全部を賄えるというわけではございません。

都会だけではなくて、田舎というか、地方でもそういう問題は起きております。大都市制度を考える中で、そうしたソフト面のものも是非お考えいただいて、みんなが支えられるというか、みんなで支える地域づくり、これは行政だけではなくて、私たち住民もそれに加わって、参加して協働をしていかなければならないと思っております。

地域、人、地域をつなぐというか、隣の人の問題は自分の問題として考えられる社会構築ができるものを条例や法律の中で成文化するということではなくて、これをお考えになる中でそういったものも是非お考えいただいて、こういう制度を考えていただきたい。住民によりよい制度であってほしいということを願っておりますので、是非そういう

ことをお含みいただけたらと思っております。

○碓井委員長 これは伺ったことにしてよろしいですか。市長、何かありますか。

○阿部市長 まさにそのとおりでございまして、見回りネットワークとか、NPO法人も相当たくさんできていますし、地域単位で、特に川崎は宮前区のすずの会という全国放送された有名な会がございまして。まさに今やっている行政の中身そのものでございまして。非常に重要なので、地域単位で細かくいろいろな方々に参加してもらって、グループをつくってそういう取り組みをしてもらおう。その中で民生委員児童委員が非常に大きな役割を果たしております。今、若干負担過重になりつつあるということで、そういう取り組みについて支え合いということで、共助です。これは政策の中身でございまして、特別自治市であろうと今のままであろうと、それはやっていかなければいけないこととございまして。やりやすいようにということであれば、別の手があるかもしれない。

○碓井委員長 斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 公務で遅れて申し訳ありません。

これまでの質問と重なっていたらお詫びいたしますけれども、手短かに1点だけ。

特別自治市をつかった場合に、公選の区議会あるいは公選の区長はお考えにならないという点についてです。

特別市が制度としてはあったときには、政府提案では確かに市一層で、しかも公選の区長もない。それが議会の修正で公選の区長が入った。だから、一層で、特別市のレベルで公選制度があれば合憲だと政府としては考えていたわけでしょう。時代的にも、その後、都道府県を廃止して、州に官選の長を置くという構想もありましたし、時代的にはそのような時代だったと思うのです。特別区についても、長を公選にしなくても合憲という最高裁の判決が出ましたから。ただ、その後、都道府県と基礎自治体の二層で議会と長がそれぞれあるという制度が定着してきていますので、憲法の解釈としても、そこはもう少し議論を詰める必要があると思うのです。当時とはやはり自治のあり方も変わってきている面がある。

その点について指定都市市長会としては、都道府県から抜けた特別自治市、これは非常に規模、人口とも大きな基礎自治体と位置づけるとしても、そこでも一層で公選の長と議会があればそれで憲法上もいいのだという前提での御提案ということでしょうか。もう少しこの点は議論を今後していく必要があるのではないかとというのが私の意見でもあります。

○碓井委員長 阿部市長、お願いします。

○阿部市長 1つは、一層制というのは、住民に近いところから税金をもらって、中間段階を設けなくてストレートに住民にお返ししていくというのが民主主義の原則という考えで基礎自治体優先の原則というぐあいに見ておりますので、県が中二階として、必ずしもいいことばかりやっているわけではないので。

ですから、特別自治市が県を突き抜けてしまうという考え方ではなくて、例えばアメリカのシティー・アンド・カウンティーみたいに、横浜市ならば横浜縣市というぐあいにし

て、先ほど西尾先生がおっしゃった話があるのですが、そういう形で、県市という位置づけをして、実質、特別自治市にするという手だっていると思うのです。

その場合に、住民に近いところに議会を設けるかどうかということですが、実は、私も区民会議をつくってどういうぐあいにやっているかということ、公募の人数を少なくしているんです。それは入ってきて文句ばかり言っているんです。行政が肥大化するようになるんです。だから、区民会議というのは、中に入ってきて、意見を言ったらとりまとめて、自分たちで行動できるところは行動して、放置自転車対策をやったり、子育て支援をやったりということで、できないことについては市全体の課題として予算措置をして取り組みますということをやっております。

ですから、そういう時代の流れの中で、民主主義が本当に機能するかどうか私は疑問を持っているんです。例えば東京都の特別区は議会と区長公選があるためにもものすごく金がかかっているはずなんです。ですから、その辺の時代の流れとして、少子高齢化が進んで、税収が余り上がらない時代の組織機構というものも真剣に検討していく必要があると思っております。今は科学技術が発達しているので、できるだけ科学的に行政をやるという考え方をとるとかなり住民の意向を把握しながら、住民の意向に近い行政を縦割りの行政の中でできると思っています。

○碓井委員長 今、阿部市長が最後におっしゃった、東京の特別区は大変お金がかかっているという御認識は後で大阪市長に何うチャンスがあるかもしれません。

時間が押してくる可能性がありますので、欲求不満になるといけないので、委員としての林文子委員、コメントをごく手短にお願いします。

○林（文）委員 ありがとうございます。

先ほどの中村委員のお話に大変感銘しました。区長を公選制にするべきだということが言われるんですが、横浜は市の歴史、成り立ちで違うんです。

横浜市は153年前に100戸の半農半漁の寒村と言われていましたけれども、そこからコミュニティが広がり、市民の力でここまで拡大してきました。戦後の合併はないんです。今の約370万人市民の皆様がお住まいになる市域は70年以上前から決まっています、横浜に対する市民の意識、市に対するロイヤリティが大変強いのです。

私は、区長とミーティングを定期的に行い、区政を把握しています。

各区には、区民会議であったり、協議会であったりします。これはNPO、地元の商店街、町内会の方、その他の区民の方が集まって会議をしています。18区それぞれによって特徴も異なります。

ですから、そういう意味では、先ほど中村委員がおっしゃったように、民生委員、児童委員、ボランティア、NPO団体とか様々な方がかかわり合いをしながら区政が動いているという事実があります。だから、制度と枠組みだけでなく、生活している人の思いも考えなければいけないと思います。

区長を公選にしますと、全然その地域のこと、区民感情も知らないということもありえ

ます。市の行政は大変細かく、毎日毎日の生活の出来事が積み重なっているような状態ですから、必ずしも行政区が悪いことではないのかとも思います。また、橋下市長がおっしゃっているように、新しい感覚のマネジメントは必要だと思います。

済みません。一言、欲求不満にならないうちに申し上げました。

○碓井委員長 それでは、ちょっと時間が押してまいりますので、続きまして、橋下市長の御説明に対する御質問、御意見等を伺いたいと思います。

では、会長、どうぞ。

○西尾会長 また会長からで申し訳ありません。

本日提示された資料は、私どもには昨日届けられましたので、隅から隅まで熟読させていただきました。大阪の独自の地域性と申しますか、地域的な個性を非常に多くの資料を使って御説明いただいております、大変有益な資料提示を受けたと思っております。そして、いわゆる大阪都構想の制度設計につきましては、日々刻々進化を続けておられるのかなと感じました。

1、2の例を申しますと、今までは東京都に適用されている都制に準じた第二の都制を目指しておられるのだらうと思っていたのですけれども、必ずしも都制に準拠する必要はないのだと。そして、新しい府市再編後の団体についても、新たな広域自治体とっておられますし、特別区に当たるようなものも特別区という言葉を使わず、新たな区と表現していらっしゃる。そして更に、いろいろと地方自治法改正だけではなくて、周辺的な法律についても法改正を要することが具体的にいろいろあるのだということを示しているところも非常に新しいところですし、最後に関西州という最終目標に向かってのステップについても極めて重要なことが付記されていると感じました。

そういう意味で、いわゆる大阪都構想は日々刻々と進化を続けているのだという感じを受けたのですけれども、その一方で、それだけ変わってきていますもので、今まで公表されたいわゆる大阪都構想、報道された大阪都構想で我々は頭の中を整理していたのですけれども、どうもまたちょっと違うのだなと。頭を再整理しなければいけないなと思うことがいろいろと出てきている。それで若干の質問をしたいと思います。

ともかく、府市統合というか、府市再編を行おうとしますと、要するに再編後の新たな広域自治体がどういう事務を担い、再編後の新たな基礎自治体である区がどういう事務を担うのかが非常に重要な出発点だと思うのです。

従来は、新たな区については、中核市並の権限を与えるのだということがずっと伝えられてきていましたので、そう思っていたのですけれども、今回の資料の6ページの図で、これは非常に概略的なイメージだと思いますが、これを見ると、従来、大阪市がやっていた権限の中で、広域自治体にとってしまうという部分がどこにあるのかが余りはっきりしませんし、従来、中核市並の区にするとおっしゃっていたのですけれども、これはほかの市町村と同列の柱、棒になっていますし、全く同じ事務配分というイメージになっていきますし、東京都がやっている都制の下における特別区よりもずっとたくさんの事務を新たな

区は担うかのように見えるわけです。

しかし、多分そうではないのだろうなど。正確に言うとはどういうことになるのだろうなどという点でいろいろわからないことがあります。例えばこの中で細かく書いていないことですが、消防はどう区分けするお考えなのか。水道、下水道はどうなんだろうか、ごみ収集と処理は新たな広域自治体が一元的に扱われるのか、区へ配分されるのかということ、我々のイメージがわく程度にちょっと御説明いただきたい。

○碓井委員長 では、市長、お願いします。

○橋下市長 6 ページの図ですけれども、ちょっと前説というか、説明をさせてもらいたいのですが、大阪都構想を掲げたときに何で東京都制をまねするんだということをおっしゃいました。東京都制はいろいろ問題があると。東京都にあるように、特に特別区は権限と財源が少ない。都区財政調整制度の中でもいろいろ区の方からも文句がある。学者さんからは基礎自治体の権限が奪われるじゃないかということをよく言われたんです。

しかし、違うんです。大阪府の現状を見てもらいたいのですが、大阪市という視点から見ると、何となく特別区になると権限、財源が下がるイメージがありますが、先ほど小林委員からも斎藤委員からもおっしゃいましたが、今の行政区は何の権限も財源も持っていません。林委員は横浜と大阪は違うんだと言われますけれども、不思議なのは、政令市の市長さんは、国や府からは権限、財源をくれくれと言うわけです。そして、自らは公選の市長であることが前提なのに、今度は自らの区の区長になると公選の区長を否定してしまうんです。今、林さんの意見を聞いていて思ったのは、役人の方がよく地域のことがわかっているとか、公選区長とか公選の議会を置くとコストがかかるとか。

今、新宿区は区長を選挙で選んでいますし、議員も選挙で選んでいますし、予算も全部、新宿区で決めているのですが、政令市は区には何の権限もないんです。もし公選の区長をいろいろな理由で否定するのだったら、総務省の事務次官を始め幹部の皆さんから言わせてみたら、官選知事でいいじゃないかと。公選知事などややこしいと。橋下とかややこしいのがいっぱい入ってきて、こんなものは官選知事で、全部総務省の職員が行ったら国は一発で動くわけです。政令市の市長だって官選の市長でいいじゃないかという理屈になってしまうと思うのです。僕はそれが違うと思うのです。選挙で選ばなければいけない地域はどれぐらいの範囲なのか。そのときには金もかかるし、選挙で選んだらわけのわからない人も選挙で当選します。僕は大阪市長ですが、豊中市民です。全然大阪市民ではないんです。豊中市民なのに大阪市長になってしまっているんです。こういうのも住民が選んでいるわけです。

ですから、急に政令市の市長さんは、自らの区のコミュニティの単位をどうとらえるかというところですが、先ほど言いました、全国で1,700ある基礎自治体のうち85%が10万人以下。ほとんどの市町村は10万人の単位でコミュニティをつくっているわけです。そこに選挙で選ばれた長がいるわけですから、政令市を1つに巨大な都市として扱って、広域行政の仕事を政令市がやるのは認めますけれども、なぜその中に住民自治としてしっかりし

たコミュニティをつくらないのかというところが不思議でならないです。そこに議会を置けば、公選区長を置けば金はかかりますけれども、しかし、やはり選挙で選ぶということの大切さ。政令市の市長は自らが選挙で選ばれているにもかかわらず、選挙で選ばれることを否定してしまったら、自分の存在自体も否定してしまうことになるのではないのかなというところがずっと疑問にありました。

6 ページの大阪府のところですが、行政区の区長、大阪市の区長も一生懸命仕事をやってくれていますけれども、やはり僕の部下です。だから、僕にはむかってくるような、住民のために僕に対して戦いを挑んでくる区長をしっかりとつくらなければというところで、これを新たな広域自治体というところで、新たな区まで延ばすのが大阪都構想の発想です。何も大阪市の権限を奪うとか、そういうことではなくて、区の権限と財源をとにかく上に延ばす。

今、西尾会長が言われた新たな広域自治体、横に市町村と並んでいるじゃないかということですが、これはイメージ図です。赤い点線が現在のオーソドックスな市町村。普通の市町村というイメージです。

僕は大阪の知事に就いたときに、1年目に地方分権戦略ということで大阪府内の43市町村、政令市が2つあるのですが、41市町村を中核市並にまとめていくというのを1つの戦略にしました。最初は合併という言葉を使ったのですが、府内の市町村はちょっとそれはおかしいということになりまして、自治体連携、いわゆる広域連携ですね。そういう形でもいいので、中核市並まで上げてくださいということを行いましたので、新たな広域自治体のイメージは、市町村も新たな区もともに中核市並の権限と財源を1つの目安と考えていますが、それ以上に権限や財源をどんどん付加していても全然構わないと思っています。

大阪府の場合には、僕が知事のときの一例ですけれども、教員の人事権、これは都道府県が人事権を握っています。これを市町村に初めて移譲というものをやりました。文科省といろいろ掛け合って成立し、そして市町村も結局、分権、分権と言っておきながら、責任も来るものですから、全部が全部手を挙げなかったのですが、大阪府内の3市2町が広域連携を組みまして、そこが人事権を受けるということで、この4月からその事務が始まっております。ですから、中核市以上の権限も渡していています。だから、受けてもらう、住民サービスに資するものはどんどん渡していきたいのですが、法律の壁があって渡そうと思っても渡せないというのが現状であります。

ここで西尾会長の質問にダイレクトに答えられなくて申し訳ないのですが、権限の配分の問題ですが、正直、役所の方で、結局、どれが最適配置なのかということを考えてもらわないとわからないというところが実情です。

今回、僕が地制調の皆さんにお願いしたいのは、国で一律に権限の再配置を決めることは絶対に不可能ですと。ごみの問題、水道の問題、これはもう本当に政令市、都市ごとに全然違いますから、僕の主張は、国の法体系に整合するかどうかというところは国でチ

ェックはしていただくのですが、権限や財源の再配置はその都市、地域に任せてくださいというのが僕の主張であります。ですから、中身については大阪の方で任せてくださいと。

安住財務大臣に市長就任後にごあいさつに伺ったときに、西尾会長の問題意識のとおり、特別自治市になると地方交付税はどうなるんだとかいろいろな話になりますが、大阪都構想は基本的には国の財源には影響を与えません。今、大阪府と大阪市がいただいている交付税、税収の範囲で財源を再配置するだけの話です。また、関西州に向かっていけば国の権限をもっとこっちに寄こしてくださいという話はしますけれども、今の僕の主張は、今の大阪府、大阪市が持っている権限、財源の範囲で大阪の実情に合わせて再配置をさせてくださいということですから、国に迷惑をかけるという話ではありません。

なぜ都構想、都構想と言って、都と言ったのかといいますと、6ページの図で新たな区ということになっていますが、これはよく学者さんから、こんなことを言うのだったら基礎自治体として独立させたらいいじゃないかということを言われました。何で大阪都構想と言うんだと。こんなのは分市、大阪市という政令市を完全な基礎自治体に分けたらいいじゃないかと言われたのですが、それをやってしまうと交付税が増えてしまいます。

釈迦に説法で申し訳ないのですけれども、要は地方交付税というものは赤字にお金をどんどん入れるところで、黒字を奪う制度ではありませんから、大阪市内の24区、北区、中央区などというのは、1,500億円ぐらい黒字です。もしこれを完全な自治体に分割してしまいますと、北区や中央区は1,500億円の黒字を握ったままになります。都区制度というものは、大都市の特性、いわゆる中心部のものすごく高度な密度な大都市の中心部で莫大な税収を上げるわけです。莫大な税収を周辺の地域に、黒字をまず周辺に分け与えていこうというのがある意味、都区制度だと思っていまして、交付税に頼る前にまずは自分たちで上がった大都市での税収を自分たちでまず分けて、それでも足りない場合には交付税というのが基本的な大都市制度、都区制度だと思っております。

ですから、僕があえて分市という言葉を使わずに都区制度というものを強調しているのは、大阪市内、腐っても鯛と言いますか、日本で2番目の都市ですから、税収が上がるものは上がりますので、上がった場合に周辺の赤字の自治体、言ってしまうえば西成区などは大赤字です。まずは黒字から赤字の方に、まずそこは財政調整を、都市内で財政調整をしっかりとやって、そして、その上で大阪全体で足りない部分については交付税に頼る。

これは現在の交付税制度の仕組みでもそうっております。今、大阪市という枠の中で財政調整をやっていますので、各区各区で財政格差があるのですけれども、それは大阪市の1回税収を握って、各区に財源配分をしていますので、これを完全に分市にしてしまうと交付税制度で移ってしまいますから、とりあえず都区財政調整というものがある都制度を準用する形で大阪都構想と言っております。

そして、消防の話は、今、考えている話は、東京都の消防庁をイメージしております。大阪市の消防局、これは核となる消防隊ですが、これだけでは西日本を支えることができません。ですから、今、堺に声をかけて、ちょうど東京23区という範囲は、大阪市と堺市

とまだ足りないんです。周辺の東大阪市、僕の住んでいる豊中市、吹田市、幾つかの市町村を併せてやっと東京23区ぐらいの規模になるのですが、せめてそこぐらいに近い形でまずは消防を1つにまとめた後に周辺の市町村から委託という形で、東京消防庁ができ上がった経緯をたどりながら、東京消防庁のような形を目指していきたいというイメージがあるのですが、これは役所の方で戦略を考えてもらわなければなかなか難しいところがあります。

ごみの収集問題もいろいろ議論をやっております。広域行政で全部やるべきなのか、基礎自治体でやるべきなのか。今の大きなイメージはごみ焼却施設のようなインフラの点は広域でやっていきましょう。広域でマネジメントをしていきましょうと。しかし、ごみ収集業務のような、いわゆる日常のサービスにつながることは基礎自治体や区でやっていくべきではないか。ただ、これもイメージです。まだ正式には決まっていないところです。

水道については、これも東京都制度と違って、東京の場合には東京都の水道局がやっていますが、僕はまず、大阪府知事時代のときに大阪市を除いた42市町村に大阪府の水道はもう投げてしまいました。大阪府水道企業団ということで、今、42市町村が水道企業団の運営をやっております。

ですから、何でもかんでも広域自治体やるのではなくて、基礎自治体の水平連携。広域自治体でやる広域行政と基礎自治体でやる基礎自治行政。そして、ここに基礎自治体が水平連携でやっていくべきものは、水平連携でやるというもう一つの中間のものが事務事業の分類のときには3分類に分けております。この作業は、正直大変な作業で、今、府市統合本部でやっているのですが、国で一律にこうしろあしろと決めるのではなくて、大阪の中で交付税に影響も与えず、いろいろな法律にも影響を与えない範囲で事務の再配置をやらせてくださいというのが大阪都構想の一番の肝の部分になります。

○碓井委員長 会長、どうぞ。

○西尾会長 細かいところは実務者といいますが、職員たちの協議も十分に入っていないから、まだ答えられないということならそれで結構ですけれども、この事務配分がどうなるかということと、現在の大阪市の区域についての財政調整。新しい府市再編後のです。その財政調整がどういう形にならざるを得ないかというのは事務配分と密接に絡んでいると思いますので、その制度設計も細かくはまだこれからなのだろうと。そうだろうと思うのですけれども、いわゆる大阪都構想が果たして大阪にとっていい制度かどうかという、我々は判断を求められているわけですし、大阪市民の人たちはそこをもっと細かく知りたいと思っていらっしゃると思うのです。ですから、その判断を求められる以上、もう少し詳細な制度設計をどこかの時点で示していただだけませんかということを私は言いたいわけです。

○橋下市長 わかりました。

○西尾会長 ロードマップで後ろに方に書いてありますが、いつごろになったら大阪を幾つの区に割るつもりかとか、事務配分はこういう姿を考えているとか、財政調整はこう

いうことを考えているとかといった制度設計の詳細案はいつごろ我々に公表されるのでしょうか。

○橋下市長 区割についても、今、大阪市議会でいろいろ議論の対象になっているのですが、これは住民の皆さんのコンセンサスをとっていかないと難しいので、新しい公募区長を誕生させてから1年間かけて区割案をつくっていきましょうと言っています。

ですから、区割案とかそういうことは、ある意味、自治体側の方でどうそれを割っていくのかというのは、こちら側に決めさせていただかないと、それは最終的にこのプロセスとしてこういう方向で事務の権限分配はいいですよ、財源の配分もその自治体の中でいいですよということを示していただければ、最後は議会で議決をして、地域の住民が納得すればそれでいいのではないかという思いがありまして、プロセスとしてまず先に区割とか、権限の事務配分とかそういうものをしっかりと、詳細な設計図までつくってから新しい大都市制度を動かしていくのか。それとも大都市制度、こういう広域行政のあるべき姿、基礎自治のあるべき姿をある程度、大きな方向性を示して、中身については、もうそれぞれの自治体で議会で決めてくれ、それは住民の代表である議会で決めてくれればそれでいいという方法でやるのかということの中でプロセスが変わってくると思うのです。

ただ、地制調から求められればきちんと区割案とか、財源調整の話というものは提示させていただきます。ただ、区割についても1年ぐらいはかかると思います。うちの区は独立してやっていきたいという区もあれば、いや、これは幾つかの区と、5万人ぐらいの区は役所をつくらうと思っても専門部署を置けませんから、僕は、新宿区の30万人ぐらいを1つのモデルにしているのです。新宿区の区役所はこんなに組織がすごいんですけども、新宿区に匹敵するぐらいの大阪市の北区の区役所はこんなにすかすかなんです。こんなので何にも仕事ができないんです。結局、大阪市役所が全部やっているんです。

ですから、こういう話は、制度設計とかそういうものは、勿論詳細には詰めていくのですけれども、非常に難しいところがありまして、プロセスが、僕が本当に気になっているのは、大阪の区割をどうするのかを東京の在住の皆さんに示さないことにはこの問題が動かないのか。それとも、区割はそっちでやってくれと、大阪で決めた区割でいいからと言っただけなのかというのが非常に気になっているところです。

○碓井委員長 わかりました。

○西尾会長 最後の質問、3点目ですけれども、今回の新たな区の構造ですと、区長の直接公選のことは強調されているんですが、区議会のことに全く触れていないんですね。区議会を置かないつもりですか。

○橋下市長 区議会は置きます。勿論置きます。

○西尾会長 今日提出されたものには区議会のことには全く触れていません。

○橋下市長 完全な資料になっていませんが、区議会は当然置きます。

○西尾会長 当然置くんですね。わかりました。

○橋下市長 当然置きます。当然置くのですけれども、コストの問題とかそういうものは、

今、政治団体の大阪維新の会で言っているのは、現在の大阪市議会の高額な報酬、数。今、かかっている経費の中で抑えたらいいじゃないかと。人数とか議員の単価とか、そういうものは総コストの中で抑えたらいいですし、もっと言えば、二重行政とかこういうものをなくしていけば幾らでもお金が出てくるわけで、議会のコストとかよく言われるんですけども、住民自治のために少々のお金がかかっても、役所でそのほかに無駄にやっているものを省けばいいと思っています。

○西尾会長 それなら安心しました。区議会を全部つくったらかえって議員が増えるじゃないかとかという世の中の批判がありますからやめちゃったのかなと、これも進化発展の1つかなと。

○橋下市長 違います、違います。それはただ、5人にするとか、今のように1つの自治体に20人、30人置くんじゃなくて、5人ぐらいでもいいんじゃないかとか、それはまた制度設計の話だと思います。

○碓井委員長 ほかに。

では、中尾委員、お願いします。

○中尾委員 橋下市長は以前から議会の制度についてお話になっていますね。地方議会の制度設計について。この大阪都構想の場合の区議会の二元の、今の日本の制度を市長は知事の時代に議会の成り立ちをかなり強く主張されていました。その点について見解を伺いたい。

○橋下市長 都構想については、これは大阪市、大阪府の再編で、議会の話は全く別個に僕の持論があるのですが、都構想イコール議会はこの形と考えておりません。ただ、僕の根底にある考え方は、自治体が国に迷惑がかからない範囲、国の法体系を乱さない範囲で自治体がいろいろなオプションを選ぶべきだと思っていて、議会についても現行の二元代表という制度をやりたいと言えば、それをやっていけばいいし、教育委員会制度もやりたいというところはやればいいし、嫌だと言えばやめればいい。僕の議会に対する考え方は、大都市の議会は二元代表では機能しないと思っています。二元代表ということになれば、議会が責任を持たない。マルかペケかを言うだけだと責任を持たないと思ってしまうので、予算編成にもしっかり携わってもら。僕は国こそ大統領制的な首相公選制。地方議会こそ議院内閣制的な自治体のマネジメントがふさわしいのではないかという持論がありましたので、現行の憲法の中では、ダイレクトに地方自治体の議会を議院内閣制にすることができなかったのも、苦肉の策としてあのような議会内閣制というものを持ち出したのですが、そういうオプションも、自治体がこういうやり方でやりたいというのであれば認めてくださいよというのが僕の考え方です。

○碓井委員長 ほかに。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 2点ございます。

1点目は、いただいた資料の60ページのロードマップのところにかかわる問題ですけれ

ども、その中で住民投票というプロセスが入っております。先ほど来のお話で、今回の構想というのは大阪という地域性といいますか、大阪を対象とした制度であるということをして市長は強調されておりますけれども、全国的に見て、大阪以外にこの構想を適用することが想定されるのかどうか。もし仮に大阪のみに適用することになると、住民投票というプロセスを、市長としては現段階でやはり不可欠のものとお考えなのかを1点お聞きしたいと思います。

○碓井委員長 市長、どうぞ。

○橋下市長 まず、住民投票は区割の問題で必要だと思うんです。これはもう大変な作業です。大阪でも合区をやったのですが、十何年かかってやっと合区が成立したりしていません。これは完全合意を得て区割案を決めるなどというのは無理ですから、ここで住民投票を入れて、過半数で得られた区割案を進めるしかないという思いで住民投票を入れました。そうでないと、ある区においては7割反対、ある区においては8割賛成、そういうところがあるとただら模様になってしまいますので、大阪全体で最後は住民投票をして、ある地域によっては反対の方が多いかもわからないけれども、全体を見れば、過半数になればそれは大阪としてやっていこうという方針を決めるために住民投票を入れた次第です。区割が一番のところですよ。

そして、全国で大阪都構想を適用できるかどうかですが、これは都市の実態に合わせて、うちの都市は広域行政をこの範囲でもう一回つくり直したいんだという都市が手を挙げてくれば、手を挙げてきた自治体にはそれを認めるという制度をイメージしておりますので、一般法の中で、あとは手挙げ方式で権限と財源の再配置ができる法制度をイメージしております。

○碓井委員長 伊藤委員、もう一つどうぞ。

○伊藤委員 もう一点目は、61ページの工程イメージ図のところ、先ほどのお話でも、最終的には道州制というお話がございましたけれども、大阪都が仮に実現すると、大阪都と基礎的な自治体が幾つかできる。その後更に道州に移行するときには、「中間的な広域自治体を残すこともあり」と書いておられますけれども、原則は現在の大阪市が幾つかに再編された基礎自治体が残しつつ、関西州というものがあるというイメージで、ややステップとしては複雑であろうなという、二段階戦略かなという気がしています。その間の2つのステップをつなぐロジックといいますか、まず、大阪都をつくってから更に次に道州制に移行するという展望は、今の時点でどのようにお考えなのかということです。

○橋下市長 これは政治運動論でありまして、道州制を今、やれるかといったら絶対にできません。国会議員の皆さんも口では道州制と言っている人はいますけれども、本気でやる人はそんなにいないと思います。

といいますのは、大阪府と大阪市の再編問題だけでも、選挙で大バトル、大戦争になったんです。大阪ではそれこそ生きるか死ぬかの大戦争になりました。関西圏域でも道州制に賛成の知事というのは、大声を出しているのは僕だけで、あとは基本的にはみんな反対

です。そうすると、そういう知事の下の県議会議員もみんな反対です。こういう中で道州制、道州制という、設計図はいろいろ書くことができて、本気で道州制がもし必要、まず、道州制が必要だという前提に立たなければいけないのですが、僕はそれが必要だと思っているのですけれども、それに向かおうと思うと、ステップ・バイ・ステップで、ステップ論でいかないと無理だと思うのです。統治機構を変えようと思うと、今の制度である意味いいと思っている勢力が山ほどいるわけですから、統治機構を変えるいわゆる権限と財源をもう一度、整理し直すという作業を机上の論ではなくて、実務として実際にやっていきたいと思いますというのが大阪都構想です。

ですから、僕が繰り返し今日、お話をさせてもらったのは、日本全体を考えて、西尾会長が言われた特別自治市というものを完全に認めてしまったら都道府県が増えてしまうのではないかと。ですから、政令市の市長という立場だったら、権限と財源をくれという話になるのですけれども、日本全体を考えて国と広域行政と基礎自治はどうあるべきなのかということをもう一度、考え直す。僕は、国と広域行政というものは、今の時代、都市間競争を1つのキーワード、都市経営を1つのキーワードにすれば道州という範囲で広域行政をくり直さないといけないと思っているんです。政令市などは、特別自治市などという範囲では世界とは戦えません。ですから、僕は、最終的には、関西では2,000万人都市、GDPでは韓国並に匹敵するぐらいの都市にまとめ上げて、世界との都市間競争、都市経営をする、これが僕の広域行政の最終ゴールです。

では、基礎自治体はどういう範囲なのかと言えば、今度は、政令市は大き過ぎてしまって基礎自治体にならない。だから、道州みたいな大きな広域行政をつくるのであれば、より住民に身近な基礎自治をつくらないと、住民の声が反映しません。だから、政令市の皆さんは、特別自治市は自治市だと言って、政令市の市長さんは道州制には賛成していますが、これは大変なことになります。道州という巨大な広域行政ができて、そして住民からは離れた政令市が基礎自治体の役割を担う。とんでもないです。政令市に権限と財源を渡したら全く住民の声など反映しません。

ですから、道州をゴールにして、基礎自治体というものは、大都市においては20万から30万、地方部では10万ぐらいでいいでしょう。基礎自治体を置く。ここに持っていくために広域行政と基礎自治体を実際に整理し直すというステップとして大阪都構想を持ってきて、そして道州制に移る場合には、大阪都という広域行政は一旦白紙にして、道州に昇華させていく。しかし、関西のような京阪神経済圏というものがしっかりあるような道州においては、道州と基礎自治体の間に中間的な、もう一つ、中間的な広域行政が必要になるのではないかとということで米印を付けています。これは大阪都がそのまま残るのか、ないしは京阪神というくくりでくり直すのか。ここはいろいろな議論があるかと思えます。

資料の16ページ、事業所集積、これを見ると事業所は京阪神に広がっていますので、関西州という大きな枠と大阪市内にできた基礎自治体と大阪府内にある42の市町村。基礎自治体のほかに京阪神でくるのか、それとも大阪都を残して行うのか、中間の広域行政は

ちょっと考えどころだなと思っています。

○碓井委員長 それでは、田中委員、どうぞ。

○田中委員 都市経営の観点から、都市の、地域の活力を見出していくことがとても重要だと思っているのですけれども、いただいた資料の中で行政の事務効果、行革の効果というのはある程度出てくるのかもしれないのですが、経済効果といいたいまいしょうか、地域がそれぞれ活力を持って地方税が増えていくとか、そういうシナリオが先ほどの阿部市長のところではまだ余り試算ができていないという話もありましたが、都構想のこれ以外の資料を拝見すると、無駄をなくすですとか、運営費を削減するということが書かれていますが、プラスの効果というのですか、民間の活力も使ってということもちょっと書かれていますが、大きなシナリオというか、この方針がないと、今日いただいた資料は大都市制度の問題なので、優しいまちの実現ということに落とし込まれているのですけれども、これ以外の側面というのはちょっとわかりづらく、そこをもう少しお話いただければと思います。

○橋下市長 都構想はどういう議論なのかというと、組織マネジメント論で、要は仕組み論、システム論です。ですから、このシステムをつくったからといって直ちに経済発展するわけではありません。これはよく言われるんです。大阪都構想をやってどういうビジョンがあるんだと。経済効果はどうなんだということをよく言われるんですが、これは価値中立のある意味、システムです。

ですから、パソコンで例えると、コンピュータのパソコンの部分で、それを起動させていいものをつくろうと思ったらここにソフトを入れなければいけないですよ。このソフトの部分で成長戦略だったり、産業戦略だったり、文化戦略だったりとかというものです。これは僕が知事時代に、大阪府庁でまだホームページに掲げていますけれども、このソフトの部分で成長戦略だったり、産業戦略だったり、文化戦略だったり、都市魅力戦略だったり、いろいろなものをつくっています。このいわゆるソフトをきちんと起動させる仕組みをしっかりと作りましょうというのが大阪都構想です。大阪都構想によってどういうビジョンを目指すのだと言われれば、それはそういう成長戦略、大阪で掲げている中継都市を目指そう、高付加価値都市を目指そう、文化戦略とかいろいろなものを出していますので。

僕がなぜ行政組織、大都市制度を考え直してほしいということを行ったかということ、将来像とか経済効果はこの仕組みを使ったトップ次第なんです。トップ次第。だから、この大阪都構想でどうなるこうなるというのは、この仕組みを選ばれたトップがどう使っていくかということです。だから、今の大阪の状況でいくと、成長戦略とか文化戦略というものをつくったとしても、大阪府、大阪市内で組織が分かれていますので、このソフトがうまく起動しないということなんです。

西尾会長からはいろいろなところで、今、知事と市長が仲がいいんだからそれだけで解決できるんじゃないかということも言われたのですが、これは属人的な関係で、選挙でまた変わる場合もあるし、トップが幾ら仲がよくても、組織をマネジメントすればわかるの

ですが、組織が別々だとやはりもめるんです。これは全部、最後、僕と知事が電話をかけたって、細かなことでもこうしようああしようと全部調整をやっているんですが、それは意思決定の仕組みはしっかり1つにまとめて、ソフトをしっかりと、成長戦略とか文化戦略とかをつくったのだったら、それを実現できる組織につくり直そうというところなんです。

ですから、経済効果とかそういうところは、ソフト面、成長戦略とかそういうところに経済効果は実質成長率2%を目指しましょうとか、雇用は1年1万人増を目指しましょうという目標を立てています。それを実現する装置が大阪都構想という位置づけです。

○碓井委員長 石井委員、どうぞ。

○石井委員 お2人に共通の質問ということで、最後にさせていただいたところではありますが、私は知事会の中で道州制を推進する立場で特別委員長等を務めてまいりました。そしてその中で、今日の両市長さんの御説明をお聞きしながら、これから先の都道府県制の見直しですね。道州制を含めた御質問をさせていただきたいと思いましたが、先ほど橋下市長さんからは61ページのお話がありましたので、それはそれなりに私も説明をお聞きいたしまして、政治論としてわかりましたが、是非私は、船中八策にも入れていただいておりますから、道州制を更に高らかに声を上げて推進していただく先頭に立っていただきたいということをエールを込めて御期待をさせていただきたいと思いますが、ただ、中間的な広域自治体を残すこともありという表現はわかりにくいので、もう少し議論をわかりやすく詰めていただくとありがたいということで期待をさせていただきたいと思います。

阿部市長さんに対しましては、今の都道府県のままで特別自治市が独立をする。1つあるいは2つということになってきますと、当該府県の中の中心都市、中枢都市が独立してしまうとなると、残ったところのエリアでいわゆる広域的な自治体としてどのような姿を描いていったらいいのかがはっきりわかりにくいんです。特別市構想が戦後あって、我々府県側の賛成が得られずにその構想が実現できなかったという経緯からして、今のままでこの主張をされましても、関係の府県からはなかなか賛同を得られないのではないかと思います。道州制について阿部市長さんはどのようにお考えなのかお聞かせいただきたいと思います。

○碓井委員長 阿部市長、お願いします。

○阿部市長 私は、特別自治市を除いた部分については県と従来の市町村の組み合わせという形になりますので、どうしてももう少し広域的にくくっていく政府が必要になりますので、その後あるのは道州制であって、国の地方出先機関をとりまとめ、今の県が持っている広域部門をとりまとめる形で道州をつくるのがいいのではないかと考えております。そうすると、今の県の部分は、特別自治市のその他の地域ということになるので、県庁も当然移転しないとイケなくなると思うのです。

何でそういう発想をするかという、今回の東日本大震災で東北3県で市町村の機能がなくなってしまったら補完機能が働かない。現地の被災状況、救援情報について機能がなくなった市町村から県に上がって、県から神奈川県庁に来て、政令市、ほかの市に来て、

返事を出してやるとまた同じルートで返っていくのです。だから、政令市が特別自治市としてそれぞれの被災地に対して直接つながっていくことが非常に重要で、例えば仙台市の場合には若林区でやられたのですけれども、ほかの機能が残っているので復旧が早いはずなんです。だから、ほかの市町村の分を県がどこまで補完できたのか。県は当然補完機能を果たすべきだと思います。

ですから、そういう意味では、今、市町村単位で広域消防をやったり、広域的なごみ処理をやったり、水道をやったりしておりますけれども、もう少しそういったライフライン関係については、県と市町村がそれぞれ都構想で、県と今の特別市を除いた市町村がまさに大阪都構想みたいな形の組み合わせでやるべきだというのが私の意見です。

○碓井委員長 御多忙な両市長ですから、寸分たがわずお帰りになられたいかもしれませんが、2、3分延ばさせていただいてよろしいでしょうか。

御了承いただけますか。

では、林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 大都市が基礎自治体と広域自治体の両面を持っているというのは大賛成です。ただ、都市内分権ということで、区に権限を落としてしまうと、要するに大都市の中枢性が一体どのようにして担保できるのか。これは大阪都がやるんだという話になるのだらうと思いますが、ただ、現実には大阪市内に通勤している人の4割は大阪府以外から通勤していますね。そうすると、現時点でも大阪市を中心とした、いわゆる通勤圏域でそういう経済圏域を形成して活性化を図っていくと、恐らく10万人都市が10個集まったのと、100万人都市が1つあるのでは大分力が違うと思うのです。この辺りがこれから非常に重要になってきて、特に道州制ということになったときに、中間的な広域自治体を形成するのだということになりますと、これはまた三層になってしまう。この辺をもっと柔軟に制度設計できるようにしていくのが地制調の役割ではないかと思っています。

だから、大阪都構想をもっと詳細に示した上で、大阪市民にとってこの制度が幸せなのかどうかをここで議論するというのは、ちょっといかがなものかと、会長には失礼ですがけれども、思っておりますので、むしろそういう自由度を与える。でも、ここまではきちっと国のルールに従ってほしいといったことを今後、議論していかなければならないのではないかと。質問ではなくて、広域的な取り組みということを進めていかなければいけないという感想でございます。

○碓井委員長 どうぞ。

○橋下市長 先生、ありがとうございます。まさにおっしゃるとおりで、細かな点をこちらで議論していただくといっても、大阪の実情は全然もう、全国一律ではありませんので、こちらで議論していただくのは、国の法体系の中でここまではちゃんとやれよというところで、あとは地方、おまえらが考えろというところに、そういう形での制度といいますか、法制度にさせていただきたいのです。

今の都市の中枢性ですが、先生が御指摘のとおり、10万とか20万、30万と分割される、

これは基礎自治体ですから、都市間競争の話ではなくなってきました。では、10万や30万の集まりと、大阪市の260万の集まりだったら、それは都市間競争では260万の方が強いじゃないかというところですが、ただ、大阪の場合には、資料の16ページですけれども、林先生は関西なのであまりあれですが、これは大阪市が中枢を担っているのではなくて、もうちょっと広げてくださいという僕の意見です。

260万ではやはり、これはヨーロッパの都市との比較をよく問題とされるのですが、ヨーロッパなどは150万人都市でやっているなどというのですが、あつちは地方分権が発達して、しかも、ヨーロッパの都市は自分たちで自分たちの飯を食えればいいという都市制度ですけれども、日本の都市制度の場合には、都市が稼いで、地方の分をしっかり、交付税も含めて、都市が稼いで地方に配分するという大きな国の仕組みになっている以上は、260万では、アジアの小都市はみんな1,000万人単位ですから、そこは大阪では競争できません。大阪市内の中に空港問題も、関空の問題というのは大阪市内はタッチしているんだかタッチしていないんだかよくわからない状況になっています。

ですから、中枢機能の部分は、10万から30万で基礎自治体としては分けますけれども、都市の中核部分は大阪都という範囲でしっかり戦略を練っていく。実際に大阪というのは全国で2番目に小さい都市ですから、岩手とか北海道とは違いますので、この範囲で府議会と知事がしっかり戦略を練っていけば、大阪全体の都市の中核機能は遺憾なく発揮されるというのが僕の考え方で、それもある意味、自治体といいますか、地域ごとによって実情が違いますから、大阪は大阪府で中枢機能を担っていくという考え方も認めていただきたいと思っています。

○碓井委員長 林委員、どうぞ。

○林（文）委員 今、橋下市長もおっしゃったように、大都市は、本当に多様性があるので、今日の阿部川崎市長のプレゼンテーションは特別自治市構想について、指定都市市長会の副会長としてなさいました。例えば川崎であるとか、横浜であるとかを事例に、もう少し詳細なプレゼンテーションをさせていただき、この調査会の議論に乗せていただくことをお願いしたいと思います。今日は大都市制度改革のシステムの入口のお話で大変意義はありましたけれども、引き続き議論をよろしくお願いします。

○碓井委員長 時間が超過してしまいましたが、本日は、多くの御意見等をいただきましてありがとうございます。

本日はここまでとさせていただきたいと存じます。

阿部市長、橋下市長におかれましては、御多用のところを御出席いただき、貴重な御意見をいただきまして誠にありがとうございました。

今回は、東京都及び特別区から現在の都制度の実態や都区制度に対する提案を聴取することといたします。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしく申し上げます。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間ありがとうございました。