

○碓井委員長 おはようございます。

それでは、時間が参りましたので、第11回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

まず、本日の審議内容であります。大都市制度のあり方につきましてこれまでの議論等を踏まえまして、今後検討すべき論点案を私から事務局に命じて作成させましたので、これを事務局より説明させます。その後、委員の皆様から自由に御発言をいただく形で進めてまいりたいと考えております。

なお、本日は、全国知事会の代表、参考人として黒岩神奈川県知事が出席しておられます。

それでは、本日の審議内容につきまして、事務局から御説明をお願いいたします。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 行政課長でございます。

委員長の命を受けまして、会長、副会長とも御相談させていただいて、お手元の「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について（案）」をまとめました。

この構成は、1ページ、1番目「大都市の抱える課題」として、どういう状況に今、大都市が置かれているかを記述し、2ページ目「現行の大都市制度の現状と課題」ということで、特別区制度、指定都市制度、中核市制度、特例市制度の現状を踏まえて見直すべき点はないかを2で論点にし、3で、今、適用されていない制度「新しい大都市制度」について、仮に現行の制度を見直すだけではなくて、何かを提案する場合どういうことなのかという課題設定をし、4番で「大都市制度の検討に当たり留意すべき点」として、今後、制度を検討していくに当たって注意しておかなければいけないものはどういうことなのかとまとめておまして、これがこれから議論を進めていくターゲットになっていくというつもりで作成させていただきました。

それでは、内容を御説明させていただきます。

1、東京都の特別区、指定都市、中核市、特例市が現在抱える課題はどのようなものが考えられるかということで、まず初めに3つの状況を書いてございます。

1つ目は、人口減少等社会構造の変化を踏まえると、大都市においては、今後急速に高齢化が進むと予想される。高齢者医療や介護などの行政需要が急増すること等への対応が求められているのではないか。これは事務局から御説明申し上げましたが、今後急速に高齢化が進んでまいりますので、こういう福祉、医療の関係の需要をどうこなしていくかという点でございます。

2つ目、大都市においては、高度経済成長期に整備した社会資本が更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持するのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しが課題となっているのではないか。これも事務局から資料で御説明させていただきましたが、横浜の資産、東京の資産、高度経済成長期に相当のインフラ整備をしておりますが、老朽化をしてきている。これについてどう維持をするのか、どうしていくのかということでございます。

3つ目、結局、少子高齢化が急速に進む結果、これまでのような税収の伸びが期待できないこと等を踏まえれば、より一層の効率的・効果的な行財政運営が求められているのではないか。税収が伸びない中でこれまでどおりの仕事の仕方でもいいかどうか行革の観点をどう盛り込むかという課題でございます。

4つ目、これは各指定都市からも御議論がありましたが、大都市が我が国の経済成長を牽引する役割を果たすべきであるという観点から、現行の大都市制度について見直すべき点があるのではないか。経済成長を支えるためにどういう役割が求められていて、その結果、どういうことをすればいいのかという点でございます。

大都市地域における広域自治体と基礎自治体の「二重行政」とは具体的にどのような状態を指すのか。これは政令指定都市制度の創設を議論する前後でもいろいろな議論が行われたという紹介をいたしましたけれども、役割分担の点でどうなのか。あるいは任意事務についてどうなのか、いろいろな議論があります。

また、事務の内容によっては、広域自治体と基礎自治体が複層的にサービスを提供することが必要なものもあるのではないか。例えば地域の活性化だとか国際化への対応とか、そういうものについては、どちらかがやってもどちらがやらなくてもいいということではないのではないかという問題意識もございます。

その次でございます。これはヒアリングの中で出てきた話でございますが、大都市は、その規模が大き過ぎるため、住民に身近な行政サービスを適切に提供しにくくなっているのではないか。例えば教育委員の限られた人数の中で多数の小中学校の管理ができるかどうかという問題提起もございました。

大都市では、住民と市役所の距離が遠いため、住民自治の充実を図る必要があるのではないか。これもかなり大規模な都市につきまして、今の市長さんと市議会という構成だけで大丈夫かどうかという議論もございました。

大都市地域では、通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えているため、大都市圏域を前提とした行政サービスの提供やその調整などが求められているのではないか。これは最初のころに各都市の通勤通学10%圏の広がりを見ていただきました。前回、外国の制度におきましても、グランパリ構想だとかグレーター・ロンドンエリアだとか、いろいろなことがございましたが、こういうことを意識して書いてございます。

次のページ、それぞれの制度の現状と課題ということで、1つ目、東京都の特別区制度について、都と特別区間の事務配分は適切なのかどうか。都区財政調整制度は有効に機能しているかなどについてどう考えるか。これも東京都と特別区長会のヒアリングの中で出てきた問題でございます。

指定都市制度について、都道府県から更に指定都市に移譲すべき事務はあるのか。都道府県と指定都市の事務の関係でございますが、うまくいっているところと、やはりうまくいっていないところがございます。そういう調整について課題はないのかあるのか。現行の指定都市への税財源の配分をどう評価するのか。住民自治や行政サービスの提供の観

点から、今、区長はいわゆる役人がやっておりますが、行政区のあり方について見直すべき点はないのかあるのかなどについてどう考えるかを指定都市のところに挙げておきました。

中核市、特例市制度でございますが、都道府県から市への権限移譲が進んだことで、特例市として固有に処理している都道府県の権限が減少していることからすると、権限移譲の受け皿として中核市、特例市がつけられたわけでございますが、特例市のあり方について見直す必要があるのかないのか。2番目、中核市人口30万以上、特例市人口20万以上という区分が適切かどうか。資料で御説明申し上げましたが、30万を超えているところでも中核市になっていないところもありますし、20万を超えていて、30万を超えていてもこういう市になっていないところもございます。こういうところをどうするのか。3番目、今、指定市が処理している事務の中で中核市、特例市に更に移譲すべき事務はあるのかないのか。4番目、税財源の配分をどう評価するのか。5番目は少し毛色が変わっておりますが、各都市の性格として、ベッドタウンのところもあれば、地方の拠点都市としての機能を持っているところもございます。こういったところについてどう考えるのか。近隣市町村と広域連携を進める方策をどのように考えるのかという論点を挙げてございます。

更に全体として現行の特別区制度、指定都市制度、中核市制度、特例市制度についてその適用区分のあり方について見直す必要があるのかないのか。人口規模で決める仕組みでよいのか。他の要素を考慮する必要はないのかという議論がございました。

3 ページ、「新しい大都市制度」です。

先ほど申し上げましたように、課題の解決策として現行の制度の見直しで十分でない場合に新しい大都市制度を検討することは考えられるのかどうか。

例えば東京都以外で指定都市の存する区域へ特別区制度を適用するかどうか。「特別市」のような新しい大都市制度の創設をするのかどうか。行政区域を超えた大都市圏域の事務の調整の仕組みなどについて創設するかどうかということでございます。

1つ目のポツでございますが、現行の特別区制度は、るる歴史的経緯を御説明してまいりましたけれども、一般制度の位置づけではあるものの、東京都以外の地域に適用することを想定していないと考えられておりますが、現行の特別区制度を必要な点は見直した上で他地域に適用することについてどう考えるか。

仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合、どのような地域がそういう地域にふさわしいのか。その場合に、道府県と特別区の事務配分は現行の都と特別区の関係と同じでよいのか。税源配分、財政調整の仕組みなどについてどう考えるのか。

「特別市」(仮称)としておりますが、仮に都道府県に属さない大都市制度を創設する場合、どのような課題があるのか。

行政区域を超えた大都市圏域に広がる行政サービスを適切に提供する観点から、広域的な事務の調整の仕組み等は考えられないか。これは先ほど申しましたように、グランパリだとかそういうものが頭にございます。

4番目、こういうことについて検討するときに頭に置いておかなければいけない留意点はどうか。

まず1番目に、大都市のあり方の見直しは、都道府県や他の市町村のあり方に大きく影響する。そういった意味で、地方自治制度全体のあり方について検討する必要があるのではないかという問題提起がございました。

何のために大都市を見直すかというときの観点でございしますが、大都市のあり方の見直しを通じて国全体の経済成長や地域経済の活性化等をどのように実現するかという観点からの検討も必要ではないか。

大都市のあり方を変更する場合に住民がどのように関わるべきか。例えば今、現行の指定都市があることを前提に、その指定都市が特別区になるということを考えた場合にどうかかわりがあるべきなのか、ないのかという視点でございます。

今回いろいろ見てまいりましたが、大都市地域といっても、三大都市圏のうち産業や人口が集積している都市もありますが、郊外に所在しておりまして、人口は多いのだけでも、ベッドタウンとしての都市もございします。人口は20万とか30万だけでも、その地方を支えるような地方中枢都市もございします。また、札幌、仙台、広島、福岡に代表されるように、ブロックを支えているような都市もございします。そういうふうにさまざまである。そういう地域の多様性を前提に大都市制度のあり方を考えることについてどう考えるのか。

大都市制度といいますと、すぐに効率性という話がございしますが、効率性と住民自治のバランスについてどう考えるのかというところを留意点として挙げさせていただきました。

以上でございします。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、これから皆様から御意見等を伺いたいと思います。勿論ここに掲げられている論点についての御質問も結構ですし、ここに掲げられていない私たちが取り上げるべき論点等を付け加えて出していただくことも含めて御意見等を伺いたいと思います。

どうぞ御発言をお願いいたします。

そういっても困ると思いますので、まず、現状認識としての1「大都市の抱える課題」に集中して皆様から伺いましょうか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 2つ目のポツと3つ目のポツですけれども、これは確かに大都市が更新投資の時期が訪れるということは事実だと思いますが、恐らくこれから周辺都市であったりと同じような問題を抱えてくるという具合に考えますと、果たしてこれは大都市制度として考えていくべきなのか。あるいはインフラ整備等を含めた公と民の役割分担、とりわけPFIだとか。特にPFIが最近、頭打ちになってしまっている感じがする。これこそ今後の新しいインフラ整備をしていかなければならないときに、なぜ使われていないのだろうかとかといったことを考えていくべきものであって、大都市制度の中で特別にこの問題をとらえることが果たして本当に適当なのかどうかをちょっと疑問に感じております。

それは3つ目のポツも同じことで、特に大都市だから税収が落ちるわけではなくて、これはもう日本全体の地方財政の問題だということになりますと、この辺り、住民負担の増加も含めて、あるいは財政調整制度のあり方も含めて考えていかなければならないので、特にこれを大都市の問題としてとらえるならば、そこはもう少し何か大都市だからこそうなんだというところを掘り下げて考えないと、大都市制度の中には少し盛り込みにくいのではないかという気がしております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

せっかくですから、ただいまの林宜嗣委員の御発言につきまして何か関連した御意見等はございませんでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 私も林委員と同じような感想を持っています。現状は確かに大都市も抱えているのでしょうけれども、みんなが抱えているものもあると思います。また、例えば下から2つ目のポツだと、「大都市では、住民と市役所の距離が遠い」ということですが、人口が多いので自分の関与の余地が小さいように見えるタイプの距離感と、単に面積が広いのでとても遠くに中心があるという、非常に広域になってしまった場合の距離感という形もあって、大都市の問題だとしても、あるタイプの大都市が抱える問題、あるタイプの市町村が抱える問題という形で、もう少し問題の腑分けをしないといけないのではないかという印象を持ちました。

もう一つ、これは全体の構成にかかわるのですが、ついでに聞いてよろしいですか。

○碓井委員長 どうぞ。

○太田委員 1、2、3、4という構成の仕方ですが、3のところで「1の課題の解決策として、2の見直しでは十分でない場合に」となっているのですが、これは口は悪いですが、我々としては、やはりまず現行制度の手直しを考える、手直しではどうもうまくいかなさそうだというときに新しいものを考えるという戦略の方針をこの構成に従って考えるのか、これは単に思考の順番、こうやるとペーパーが作りやすかったのでやっただけであって、その辺はもう少し自由に考えるのか。自由に考えると論点が拡散するからやはりこっちのとおりでいくのか。これはどちらかという、どういう趣旨ですかというのは委員長にお伺いした方がいいのかもしれませんが、一応確認させていただければと思います。

○碓井委員長 今の太田委員の御質問かと思いますがけれども、「仮に」という前提に置かれた、3ポツではそういう表現がありますように、ですから、段階を追っていけばひょっとすると3は前の方で解決済みで要らないということはあるかもしれませんが、論点として考えるということで掲げているという趣旨であります。

ほかに先ほどの林宜嗣委員の大都市ならではの課題という点から絞る必要があるのではないかという趣旨の発言です。それに関連した御発言はありますか。もしなければそれ以外でも結構ですから、主として1のところを中心に。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 1の「大都市の抱える課題」の部分については、先ほど指摘もありましたが、他の都市と同様に抱えている課題が別にここに記載されていてもいいと思うのですが、結局、他の都市と同様なのか、大都市に特に厳しい課題なのかということについては分けて書くべきではないかと思います。

今、御指摘の2点についてですが、まず、3番目の税収の伸びですが、多分、過去の、いわゆる不交付団体がたくさんあったころの都市の財政状況に比べると、恐らく相対的に落ち込みはやはり大きいのではないかと。そうすると、他の都市にも増して落ち込みが大きいということは本来書いてもいいのではないかという気がします。

2番目の社会資本整備の更新の部分についても、結局、単費で下水道なども団体によっては補助金も使わず整備をしたりだと、都市が元気なころはそういう経緯もありましたので、大都市の部分について比較的、田舎の都市よりも自主財政を使って整備してきた。これが今後、一度に更新時期がやってきたときにその部分の財政需要が膨らむ。この部分については、やはり書いておくべきではないかなと私自身は思います。ただし、余り沢山書くと長くなるので、それは他都市と同様ぐらいのことで書くのか、本当に大都市固有の事情なのかは少し詰めて書いた方がいいのではないかという気がしています。

その他の部分については、最初の黒ポツのところ、「高齢者医療や介護などの行政需要が急増すること」です。市の事情からしますと、医療とか介護については一応、全国の制度設計もあって、その中で補てんされる分もあるのですが、結局、同じ全国の制度でもありながら、高齢化とともにどんどん増えてきているのは生活保護の費用。ここの部分は非常に大きくなっています。したがって、「など」の中に勿論含まれていると思うのですが、生活保護について明記をした方がいいのではないかと思います。

もう一つ、今後の大きな目標として、経済対策と並んで日本全体である程度、出生率を回復していくことが大きな課題になると思います。この場合、これもまさに日本全国で頑張らなければだめなのですが、相対的に若い母親が多く住んでいる大都市部について出生率が回復しないと日本全国において出生率が回復しない。こういうことを考えますと、今後50年かけてやるのか、100年かけてやるのかわかりませんが、今後出生率を回復していく視点もこの中に入っていいのではないかと考えています。

以上です。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 最初に林委員のおっしゃったことと私もかなり同感ですけれども、これは8項目あるのですが、色合いがさまざまだなと思いました。具体的に申し上げますと、最初の4つは、今、辻委員からもお話があったような、大都市に特にあてはまるものなのか、ほかにも共通する問題なのかかわかりませんが、いろいろと具体的な政策項目のことだと思います。ですから、勿論関係はあるのですけれども、いわゆる狭義の大都市問題の範疇に入るのかどうか。こういう問題があるのはわかるけれども、どこまで制度的に解決

できるのかなという気がしました。

後半の4つですが、これも多分、3つぐらいにくくって、最初の5番目が二重行政で、6、7は大都市が大き過ぎるという話で、8番目は逆にまだ小さ過ぎるのではないかという話だと思うので、少し分類した方がいいかなと思いました。

以上です。

○碓井委員長 大山委員の発言で大分頭の整理ができたやに思いますが、ほかにいかがでしょうか。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 最初の3点の中でも特に第2の点、社会資本が更新時期を迎えているというのは、大都市圏域の中の市、郊外都市で顕著なことです。要するに一定の時期に人口急増期を迎えたところがどんどん水道管を延ばし、保育所をつくり、小中学校をつくり、増設しということをやっとある時期集中的にやったというのが大都市圏周辺のベッドタウン市であるわけです。そこが一斉に更新時期を迎えているというのは、そういう市にとってはかなり大きな問題ですけれども、これは必ずしも中心の大都市の問題ではなくて、周辺の市の問題だという特徴を持っていると思うのです。

1の丸にしろ、2の丸にしろ、3にしろ、「大都市においては」という書き方をしているのが少し誤解を招いているのではないか。「大都市圏における市は」という言い方をすれば全部こういうことでいいのではないかという感じがいたします。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

林知更委員、どうぞ。

○林(知)委員 全体にかかわることになってしまうかもしれないのですが、伺っていて、この案について、まず第一に1、2、3の先ほど太田委員が指摘されたことと重なるのですが、まず、1、2、3の論理的な関係がわかりにくいという印象を抱きました。内容を見ますと、まず、2について、結局、既存の今まで大都市制度をつくってきた論議の延長線上に立って、より下の基礎自治体に権限を戻せるかとか、従来どういう不都合が生じているかを見ていくという、これが1つの論点としてある。これに対して、1と3は、従来の制度をつくってきた前提条件が高齢化、その他によって大きく変化するのではないか。それでもちょっと根本的な見直しが必要な話ではないかということで、まず、2と1、3が系列を異にしているのではないかという印象を受けました。

そこで、2番目の1と3の系列をどう考えるかといった場合に、新しい課題が生じているということだけで、直ちに大都市制度にどうつながるのかがやはり見えないのではないかということが個人的な印象です。すなわち、新しい課題が生じてきて、しかし、従来の制度とは齟齬を来している。従来の制度でどうも対応できない問題が生じているといった場合に初めてどういう対応が可能なのかという3番目の論点につながってくるということですので、一般的に課題が挙げられているというだけではうまく3の話につながらないの

ではないか。つまり、これが従来、私たちの制度をつくってきた前提とどこで齟齬を来しているのかをもうちょっと特定しないとそれに対する対応を考えると余りうまくつながらないのではないかという印象を抱きまして、そこを詰める必要があるのかなという感想であります。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

それでは、今、もう既に全体の考え方についての御質問が相次いでおりますが、そういう中で順を追って議論するのはいささか気が引けるのでありますが、2番目のところで「現行の大都市制度の現状と課題」ということを掲げております。この箇所についてやはり御意見等がございましたらいただきたいと思えます。

最初は東京都の特別区制度、2番目は指定都市制度、3番目は中核市、特例市制度、それを踏まえまして、4番目ではそのような適用区分のあり方について掲げられております。

いかがでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 ここに掲げられているものは、それはそれ自体として問題であるとは思いますが、先ほど林知更委員がおっしゃられたのと同じで、1の問題が生じているので、2で書かれている論点が生じているのかというのは、やはりクリアではないだろうと思えます。そこは今後、我々が議論するというのであればそれでいいのですが、その際にもう一つ考える必要があるのは、1番目の丸ポツのようにインフラを更新する必要があるという問題を指摘されているわけですが、論理的に考える限りは、更新する必要があるかどうか自体が問題です。要するに人口は減っていくので、一種、撤収戦をやろう、もう少しコンパクトにみんなで移住、集住をするということも考えられる。ある地区はもうそこは放棄する。口は悪いけれども、放棄するということも考えられる。

大都市制度に関して言えば、もはや大都市ではいられないということで、普通の市へ戻る手続の問題も大都市制度の範疇で考える必要があるのではないかと。それは今まで地方自治法上は予定されていないというか、不可能かどうかはわかりませんが、少なくともそのための手続は明示されていないわけです。返上したいという場合の処理は。それは「現行の大都市制度の現状と課題」という中にむしろ入れても構わないのではないかと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 1のところで大都市圏の制度と読み替えて考えるべき部分があると思うのです。例えば中核市にしても、特例市にしても、大都市圏の中にある特例市、中核市と、独立して地方で中核になっている都市との間では随分あるべき姿が違っていきべきだろうと。これを人口要件だけで区分をしてしまうと、本来、例えば大阪だったら、大阪の隣に尼崎があり、そして西宮が中核市であり、豊中もある。恐らくそういうときに、いわゆる通常の大都市制度みたいなものを適用することが果たしていいのかどうか。大都市圏の中における都市については、やはりそれなりの大都市圏制度の中での都市のあり方を考えて

いかなければいけないので、今や大都市制度ということ自体が言葉として古くて、大都市圏制度というところを考えていくと、恐らく同じ大都市でも、大都市圏を形成しているところとそうではないところが明確になってくるので、その辺りを考えていく必要があるのではないかと。

それは例えば二重行政という場合でも、今、広域自治体と基礎自治体との間の二重行政という話になりますが、これも関西の大阪の話ですが、今、大阪市内である区で子育て特区のようなものをつくろうということで、子育て世代をそこへ集めようではないかという動きがあるわけです。ところが、一方で千里ニュータウンというところがあって、そこが古くなって、新しくリニューアルをしようと。その中で子育て世代をそこへ呼び込もうということをやっているわけです。その千里ニュータウンがあるところと大阪市は完全に一体感があって、でも行政区域としては別ですから二重行政にはならないのだと思いますが、実態としてこれだけ人口が減ってきて、子育て世代が減る中でのゼロサムゲームをやるというところが本当の大都市圏での問題、二重行政ではないかと。行政というより、二重政策といいたまいますか。そういうことを今後どのような形で解決していったらいいか、効率的にしていくのか。

今、太田委員さんがおっしゃった、いわゆるコンパクトシティのようなものも、恐らくそういう人口が減少する中で今までのように自由に居住地を決めて、そして後追的にまたインフラ整備をしなければいけないといったことではなくて、むしろ空間構造まで含めた制度設計を考えていかないといけないのではないかとというのが恐らく大都市圏の今後のあり方だと思うのです。しかも、そのときには今までのような行政区域単位の雇用創出政策をやっていたり、要するに競争ではなくて競合しているという実態が現実にあって、その辺をどうやるのかということの方がむしろ行政効率という点では、無駄を省くとかということよりもっと大事なことではないか。そういうことを実現していく上での今の大都市圏行政あるいはその中でのガバナンスのあり方が果たして適当なのかどうかもこの際考えていかなければならないと思うのです。

だから、ちょっと前の方に戻しますと、中核市だとか特例市を全国のレベルで考えていくのか、大都市圏の中での都市の位置づけみたいなものを考えていくのかを考えていくことが大都市圏制度への前進ということになるのではないかと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 まず、先ほどから出ている1、2、3の関係について若干ですが、2においては、現行の制度の現状ですから、言わば内在的に既にこういう問題があるというものを2の方ではピックアップして考えてみましょうということだと理解します。そうだとすると、それだけではなくて、1で出てきた幾つかの課題に対応するために2の現状制度をどう評価するか。そのファインチューニングでいいのかどうかということで、そこは両方

関連しているのであろうと思います。ですから、論理的に1、2、3、2でだめなら3というのがここで特に確定しているわけではなくて、より制度内在的に考える、現状ベースで考えるとどういう論点が出てきて、新しい課題に対応するためにはどうするという、両方議論しなければならないのだと理解します。

その上で、2の項目の中でもう少し正面から挙げてもいいのではないかと思うのは、都道府県と市町村の調整あるいは合意形成とか協議のあり方です。これは2ページでは、例えば「都区財政調整制度は有効に機能しているか」ということで包括されている面はあるかもしれませんが。指定都市制度についても②「事務の調整等に課題はないか」というところに入っているのかもしれませんが、ただ、今までのヒアリングでいろいろお聞きすると、例えば指定都市の側からは条例による事務処理特例においていろいろな課題が指摘されましたし、都と区の間では財政調整制度だけではなくて、都と区の協議のあり方についても問題が指摘されていきましたから、広域自治体と基礎自治体の権限配分の移動の場合が典型ですけれども、合意で動かすという場合の問題点、あるいは合意ではなくて動かすとするれば、それは国の方でどう動かすのかという課題があるのではないかと考えます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

忘れないうちに今までの確認をしておきたいと思います。

冒頭に林宜嗣委員等から1ページ目の最初の方の幾つかのポツは何も大都市特有のこととは限らないという御指摘がありました。林宜嗣委員も含めたその後の御発言を伺いますと、大都市ということではなしに、大都市圏として見た場合には、やはりそれなり特有の課題を抱えているかもしれない。私流に解釈しますと、また西尾会長の御発言も踏まえますと、大都市圏においては小さな町村あるいは小さな市も含めてですが、そういうところに比べると、経済成長期には大変な力を持って社会資本も整備したし、経済的にも豊かであったわけですね。それに対して低成長期あるいは人口が急激に減少するようになると、かつて集まってきた人たちが高齢者になって、介護なり生活保護なりという需要を急激に増大させる。そういう意味では、大都市圏として見た場合には特有の課題を抱えている。そういう課題をどう解決していくかという意識はひょっとすると大都市制度のときにも必要ですし、あるいは大都市ではなくて、他の地方自治法の仕組みなり何なりを活用して解決していく必要があるかもしれない。このぐらいの認識でよろしいと理解してよろしいでしょうか。ちょっと不正確かもしれませんが、それはよろしいでしょうか。

ただいまの斎藤委員の御発言をきっかけに考えますと、いろいろな課題を解決していくときに、例えば大都市制度という制度そのもので解決する。あるいはもうちょっと緩やかな条例による事務処理の特例もそうですし、広域連合もそうですが、そういったものを活用するという道もひょっとしてあるかもしれない。更には、これは事実上と言っていいかどうか私の知識はいい加減ではありますが、現在も協議会方式というものは、例えば首都圏市の協議会もありますけれども、そういうところも重要な機能を果たしているわけです。そういったものを駆使していけば何とかなることなのか。あるいは更に制度的な対応を考

えなければならないのか。そういう問題意識を持つ必要があるかもしれません。斎藤委員、そんなふうに理解してよろしいのでしょうか。不正確ですか。

○斎藤委員 それも含まれると思いますが、あともう一点指摘したのは、現状、制度ベースで、仮に1の大都市あるいは大都市圏特有の課題を考えないとしても、現行の大都市制度の運営の現状から出てくる問題もあり得るだろう。それを2では幾つか挙げているので、その両方からアプローチする必要があるだろうということを申し上げたつもりです。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それではどうぞ、引き続き御発言をお願いいたします。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 碓井委員長がまとめられたというか、議論された後でなかなか言いにくいし、この間欠席したので文脈を外しているかもしれないのですけれども、1、2の関係については今、議論されていたことだと思います。同時に1と2の議論はどうも大都市制度論というのは権限とか財源の議論はかなり大きくて、住民自治という側面がどうもここでは軽視されているなという気はしています。今の現行の政令市自体の行政区における住民自治の問題もずっと出ていたし、中核市や特例市は人口が多いにもかかわらず、12月に意見を出したところでも直接請求の緩和もフォローされていない部分だってかなりある。蒸し返す気は全くありませんけれども、ともかくそういう地方自治といったときに、財源、権限はすごく大事なのですが、住民自治の側面はやはり入れておかなければいけないことだと思っています。

それとの絡みで、先ほど太田委員が大都市の返上という議論は選択制を広げると同時に、広げるということはそこから違う選択へ移行する議論も入れていかないと、制度をつくって選択性が広がったよだけでは済まないことです。

今、大都市圏の議論ですが、どうも大都市制度というと、地方自治法の12章の特例議論、大都市等の特例という議論でやっていますから、大都市圏の議論、圏域の議論、林委員が言われたような議論は落ちてしまうのかもしれませんが。ただ、私が山梨にいるからかもしれませんが、巨大都市というのを念頭に置いただけの制度設計は、地方自治制度として議論するときにはいいのか。勿論それは大都市等の議論あるいは大都市圏の議論、それはそれで大事だと思うのですが、今、議論されていたように、それと市町村との関係あるいはほかの地方との関係、協議会だとか委託だとかの議論はメッセージとして地制調として大都市の議論はするのはいいのですけれども、巨大都市肯定論という議論のスタンスだけでいいかどうかちょっと違和感があったもので、一言述べさせていただきました。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

ほかに御発言ございますか。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 最後の4のところで申し上げることかもしれないと思うのですけれども、またその中にも国全体としての地域経済の活性化等をどう実現するのかという観点からと

いうところも入っているのです、そこで申し上げることかもしれないのですが、確かに今までの御意見をお伺いしていると、大都市圏自体に、大都市か大都市圏か問題点が出てきているということを直視しながら、その問題に対してどう考えるかというアプローチもあると思うのですが、もうちょっとマクロ的に見ると、個人から見たときに、従来、端的に言って、市町村民税も払っている、都道府県税も払っている、国税も払っているというあり方で個人、法人がそういう行政体にかかわって国全体の経済が構成されてきていて、ある時期は非常にそれが効率的だったかもしれないのですが、経済が成熟し、グローバル化が進んだところの中で、そういうつながりのあり方の組織体が果たして地域経済の雇用をより生み出すあり方なのか。個人、法人という民間ベースが国とのかかわりにおいてのかかわりのあり方が、市町村民税、県民税、国税というあり方で、端的に言って効率的で、かつ経済成長がいわゆる構築に構造になっているのかという問題意識は大きく見たらやはりあるわけで、そうなったときに、基礎自治体はいろいろな意味でやはり必要だろう。国も必要だろう。その間に入るところが広域経済圏あるいは大都市ということであって、そこにおいていかに結果として、さっき言った民間と国との効率性が増す改革になるのか。経済成長というか、雇用の拡大する方向になるのかというチェックを入れて、一遍に結論は出ないけれども、今回の提言がそのプロセスとして前進だという確認は必要ではないかと思えます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

それでは、先ほどの太田委員の発言でシュリンクしまして、3を後回しにしまして、4の方を中心にまず、今、畔柳副会長の御発言もそうだったわけですが、4の方を先にして皆様から御意見等を伺えればと思えます。

既に御発言がありましたように、地域の多様性ということを見ないという御指摘があったと思えますが、いかがでございましょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 我々の議論の仕方にかかわるのですが、地域の多様性を見ないというのか、多分、人口とか等し並みでカテゴライズされた指定都市制度をどうしますか、中核市はどうしますかというのでは議論するのになんかしんどいと思うのです。林宜嗣委員がおっしゃったように、大都市も周りを見ないとよくわからない。人口密度の高い国だけあって、周りとの関係が重要だということはそのとおりだと思うのです。

問題は、我々の議論としてその際に固有名詞を使って東京圏をどうするか、大阪圏をどうするかという形の地区ごとの各個考察方式でいくのか、なお我々はそれでも何か抽象的な基準を見出して、通勤10%圏が県域を超えているところとか、市域を超えるが県域は超えていない辺りでとかという形でカテゴライズしてやるか。そこは少し考えた方がいいだろうと思う。

私の個人的な意見を言うと、ちょっと話がどぎつくなるのですが、やはり具体名を使っ

て順次やっていった方が、1回、2回はそういう機会を設けた方が議論はより生産的になるのではないかと個人的には思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに御発言ございませんでしょうか。

黒岩知事、どうぞ。

○黒岩知事 ちょうど神奈川県と横浜市が並んでおりますので、具体的な話になると思いますけれども、私の思いを述べさせていただきたいと思います。

こういう地方行政体制のあり方について、さまざまな形で検討するという事は非常にいいことだと思っております。大都市制度のあり方について横浜市の方でも検討されていることについても、いろいろな形の研究を行うということは、とてもいいことだとずっと思っております。

ただ、忘れてはならない最大の視点は、住民にとって何がいいのか。そのポイントを忘れての議論は意味がないと思っております。私もジャーナリストとして、キャスターとして、20年以上こういった問題にも付き合ってきましたけれども、例えば道州制といった問題があれだけ論じられていながらも一歩も前に進まないのはなぜなのか。それは住民にとってのリアリティがないからだ。つまり、住民にとってこれがメリットだと感じるものがないからだと思っております。住民置き去りの議論だと言わざるを得ない。それが何の成果にもつながっていないことだと思うのであります。

しかし、ここから先、具体の中でどのような形のものをつくり上げていくかという中では、住民の視点に立ってということからして、私なりに提案したいこともあります。

例えば具体的な話でありますけれども、横浜市でこの大都市制度、特別自治市構想というものが掲げられております。まだ研究会のレベル、研究会の案がまとまったというレベルだと認識しておりますが、現状のままで住民の皆さんがとても不便、不利というものを感じていらっしゃることは実は思っていないのです。横浜市の市民の皆さんが神奈川県民であることに対してたまらなく嫌だと、そのことによってこんなにデメリットを被っているのだということを皆さんが思われるのであるならば、横浜市が独立することも、それはあってもしかるべきだろうと思っておりますが、恐らくそういうことはないのではないのかなと実は思っております。

現在、神奈川県の中には横浜市、川崎市、相模原市という3つの大きな政令市があります。現状として見れば、この3市長の皆さんと私とは非常にいい関係です。後で林市長に聞いていただければわかると思っておりますけれども、非常にいい関係でありまして、お互い同じ方向を目指して切磋琢磨していこうという雰囲気があふれています。その形をうまく使って県民の皆さんの利便につなげていくことが私の頭の中にある最大のものです。ただ、行政のあり方という中で、大都市制度の議論も進んでいるという中で、全くそれに対して我々は目をつぶっているわけにもいかないということで、例えば横浜市で考えてい

らっしゃるような特別自治市構想というものを考えてみたときに、現状のままで横浜市が独立するということになるならば、県そのものは、非常な規制の中で縛られている。県が縛られている中で横浜市だけが独立されると、県民の皆さんに対してこれまでどおりの行政サービスを提供できなくなってしまいます。ですから、横浜市がそういう独立構想というならば、県自体もある種の独立という方向を目指すべきだろうとっております。

昨日の記者会見で発表したのですけれども、神奈川県は、全県特区の制度を利用して、自治政府のような神奈川県、ある種、独立国といった方向性を目指していきたいということを申し上げたところであります。これは検討会が昨日から始まったという段階でありまして、まだ具体的な中身を皆さんに御提示できるところまでは来ていませんけれども、つまり、神奈川県がある種の独立的な一国二制度のような、それぐらいの独立的なものを持っていったときに、横浜市などのある種の独立を目指す動きと合体して、新たな枠組みができてくるのではないのかと、そんなふうに思っているところであります。

そういう意味からして、4番目に書いてあります大都市のあり方の見直しは地方自治制度全体のあり方について検討する必要があるということは、まさにそのとおりでありまして、神奈川の場合にはそういう方向性でこの問題は具体の中で検討していきたいと考えているところであります。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかの御発言をいただきたいと思います。

大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 私も神奈川県に住んでおりまして、以前、資料をいただいた中で、神奈川県は先ほど県知事さんからお話があったように、指定都市が3市、中核市が1市、特例市が5市と全部で15市の都市があるのです。人口比率としても約81.75%ですか、80%を超える人口がそういった大都市圏になっているかと思うので、その辺で私としては、やはり広域の自治体の役割と基礎自治体の役割をもう少し見直していった方がいいのではないかと今のお話を伺いまして考えました。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

林文子委員、どうぞ。

○林(文)委員 先ほど太田委員がおっしゃいましたけれども、対象を特定してというか、例えば関西圏とか東京圏での大都市制度という議論をしていった方がいいのではないかと思います。今、黒岩知事がおっしゃったことにも通じることだと思うのです。私も現場で市長をやらせていただいて、本当に地域での事情が違いますので、全国一律の制度とか枠組みだけの議論では、無理があると思うので、例えば一つひとつの都市を取り出して議論することで、全体が見えてくるような気がします。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

どうぞ、辻委員。

○辻委員 これまで幾つかあった議論を聞いていて、私も改めて思うのは、今回、大都市という大きなくくりになっている中で、どこまで議論の対象にするかわかりませんが、少なくとも大都市の中で、先ほどから言われているように大都市だけなのか、大都市圏なのか。しかも、大都市の中に特例市まで含めると相当の地方の方まで全部入ってきますので、読む人も大都市で何をイメージしていいかわかりづらいと思うのです。都区だけを考えるのか、いわゆる三大都市を考えるのか、六大都市ぐらいまでを含めて考えるのか、政令市を考えるのか、衛星都市まで考えるのか。どういうくくりにするにしても、この論点をまとめたときにここで示している大都市がどの範囲で、どういうイメージで考えているかはわかりやすく提示していただくというのは是非やっていただきたいと思います。

2点目として、1の「大都市の抱える課題」が2以下のところでどうやって結び付いていくかがもう少しクリアに出てくる必要があると思うのですが、結局、1の課題は、自治制度以外の部分で解決しなければならないところも結構たくさんあるわけです。2は結局のところ、こういう大都市の抱えている課題のうち自治制度に関する部分についてはこうしたらこの部分だけよくなるという説明で、1と2の間にはどうしても乖離が生じざるを得ないと思うのです。

したがって、大都市全体の政策全般の話と、2の自治制度の部分で、どこからどこまでが課題で、特に現状でどうしてダメなのかということに、自治制度レベルで、そのところについてもう少しはっきりした論点出しが必要ではないかと思います。

これに付随して3点目は、今回の中で、しかし、一般住民の方も多くそう思っていると思うのですが、超高齢化になってきて、大都市においてもより一層効率性、効果的なものを求めてほしいというのは、それが道州なのか、今、言われている大都市の制度なのかは別にして、そういう声は非常に強いと思います。大都市の中でも活性化、地域経済をどうして、どうやったら活性化するかを求める声が非常に強い。その部分については今回見直していく大都市制度の大きな目的としてしっかり書いてほしいという気がします。

それに付随して、問題提起として考えるのは、先ほど林先生も言われていましたけれども、結局、都市間で減っていく子どもの中で子どもの取り合いをしてもしょうがないので、いわゆる子どもを増やしていくという対策をこの中で入れるのかどうなのかということと、日本全国の問題で都市構造の集約化みたいなところを、これは比較的市町村のあり方にも密接にかかわるのですが、それを明示的に入れるかどうかということだと思うのです。特に都市計画の領域では、最近、集約的都市構造化という言い方をしていますが、その部分を入れるとすれば、やはり1の「大都市の抱える課題」の中で位置づけて、これの中で、しかも、この都市構造は大都市の中の問題もありますけれども、大都市以外の部分も大きな問題なので、これを大義名分として今回あえて掲げるかどうかについては是非議論をすべく論点に入れてほしいと感じております。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにかがでございましょうか。

また後で御議論いただきますが、それでは3に掲げてある「新しい大都市制度」という箇所に移りたいと思います。

下のポツを拝見しますと、こちらは大都市の定義次第ですが、大都市のうちでも大都市を念頭に置いて、具体的な提案も既になされている関係で、そういう事柄が掲げられています。この項目を中心にして皆様から御意見等を伺いたいと思います。

いかがでしょうか。

例えば東京都というのは、形は一般的制度ではありますが、現実には首都東京としての位置づけと皆さんが受け止めておられて、都は現実には1個しかないわけです。そういう首都というのは、特別扱いと考えるのか。それとも都は幾つあっても構わないと考えるのか。そういう初歩的な問題からスタートして、いろいろ御意見等もあるかと思いますが、いかがでございましょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 せっかくなのでその質問に乗りまして、一般制度として仕組んでいるということからすると、我々は、首都というのは一体どんな機能を特に持っていないといけないうのかというのを余り意識したことがないと思うのです。ですから、都を一般的に広げるときに手直しの中で、これは東京以外にいいだろうと思えるものが残余として残れば、それはまさに首都制度ということになるのではないかと。

更にその中で、例えば前回の議論、問題だけをお伺いしたことで言えば、首都という以上は多少国の関与が逆に強くならざるを得ない側面が残るのではないかとか、逆に多くてもいいのですけれども、そういう形で首都制度という特定の大都市制度の変種をつくることがあり得る。そういう形で考えていった方が日本の地方自治法制上は素直かなと思います。

○碓井委員長 ほかにかがでございましょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 同じ論点ですけれども、分けて考えなければならないのは、自治法の中の都というものが一般制度かどうかということと、さまざまな個別法で都をどう位置づけているか。東京にだけ適用される条文。例えば警視庁は東京にしかない。そこをまず分けて、一体、首都として特別扱いしているものがどういう理由で、自治法上はどのようなものがある、それと別に個別法上どのようなものがあるのか、分けて考えなければならない。

太田さんは首都であることによって強い関与が残ることもあり得ると前回からの続きでおっしゃいましたが、その場合も、個別法の特別な仕組みにおいて何か残る関与があるのか、自治法上で首都だからという理由で残るものがあるのかどうか。私は後者についてはやや否定的な見解ですが、そこも分けて、現状認識は共有した上で議論を進めるべきだと思います。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 ちょっと舌足らずだったのがありますので、付け加えておきます。

我々が最終的には地方自治法にかかわる答申、意見しかまとめられないと、これは理解しているのですが、我々が見る際には、逆にまずは区別は意識してもいいのですが、ほかの個別法も含めて全部見るべきだろうと思います。要するに例えば政令指定都市が特に持っている権限は何ですかといったときに、ほかの個別法の権限を多少は見ないといけないわけですから、そこを始めから地方自治法上の制度か個別法上の制度かを仕分けして考察範囲を限定することについては少し警戒的です。そこは余りこだわらないで、大都市制度という以上はざっと見るべきだろうと思います。

○碓井委員長 これは斎藤委員から確かめてもらった方がいいかもしれませんが、多分、斎藤委員も個別法のことを抜きにしていいという趣旨で発言されたわけではないと思います。

○斎藤委員 そうでは全くありません。両方の区別をきちんと踏まえた上で考えましょうというだけです。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

西尾会長、お願いします。

○西尾会長 現在の都制度というのは、地方自治法上は一般制度として創設されていますので、これはもともと東京都にしか適用しないつもりだったのだというのなら制度の作り方が間違っているのでありまして、初めから特別法で東京都をつくれればよかった。戦後もです。これを一般法の中で別に東京に限定するというのも何ら書かずに都制度をつくられている以上、あるいは特別区という制度をつくられている以上、状況が似たところが出てきたら、これを使いたいというものが出て一向に差し支えないのではないかと思います。この制度を創設した当時の人たちは、これは東京都以外の地域に適用することを考えていなかったかもしれませんが、その後のいろいろな状況の変化で東京と同じような状況にあると。そこでうちの地域についても都制度を使いたいのだということが出てきても、それを排除する理由は何もないと思うのです。

そういう観点から考えたときに、初回のときに日本の大都市あるいは大都市地域についてのさまざまなデータが提出されましたが、やはり大阪府の状況は極めて特殊なのではないかと思います。むしろ府域、府の区域全体が都市地域にほとんど完全になっている府県はほかにないのではないかと思います。そして、その点で言えば、東京都の場合は、伊豆諸島の島嶼部分も抱えていますし、奥多摩の地域まで抱えているわけですがけれども、大阪府はそれ以上に東京の23区、区部とその周辺のベッドタウンの地域が府域になっているという府になってしまっていると思うのです。

そういう意味で言えば、都区制度を現在適用している東京の状況に最も近いのは大阪なのではないか。それは認めざるを得ないのではないかと思います。それがほかの例えば名古屋とか横浜とか、その他の大都市についても同様に言えるかといったら、全く言えないと思うのです。大阪にはその条件があるということは認めざるを得ないのではないかと思

っています。

ただ、そこで東京都が特に戦後の都制度で何に特徴があるのだろうかという、東京市を解体して特別区にしたということで、何よりも知事と市長を1人の人が兼ねてしまうということにし、都議会と東京市議会という2つの議会があるものを、従来の制度で言えば、府議会と市議会を1つの都議会にしてしまったという、首長を1つに一元化したということと、議会を一元化したということが最大の特徴点であるわけですが、それ以外のことでいいますと、やはり特殊な税制を組んで、都区財政調整制度をしているということと、消防とか水道について言えば、23区を一本でやっている、従来どおりの東京市のものを引き継いでやっているというだけではなくて、多摩地域についても受託消防でどんどん拡大した。水道についても受託水道でどんどん抱えていて、入っていない市町村は例外的になっているというような運用をしてきたわけです。こういう運用が東京都で行えたのは、やはり都区財政調整制度で、本来は区税になるべきものの一部を都が取り上げている。要するに調整財源のうちの、現行制度で言えば45%は都が留保している。この仕組みでそれが行われていると理解せざるを得ないのです。そこが東京都政が行っている現実のいい面、悪い面が両方あるかもしれませんが、それが最大の特徴点だと。

それが大阪で果たして生きるのだろうかということで考えると、実は、現在のところまで大阪府も大阪市も交付団体ですね。依然として地方交付税の配分を受ける自治体になってしまっていて、別に余剰財源を持っていないんです。余剰財源を持っていない府と市が統合して1つになったとしても、それだけで税財源が増えるわけでは全くないわけです。それを配分して何ができるだろうかという、余り東京都で起こっているような効果は生じないのではないかということが最大の疑問点でありまして、もしそういうことなら、東京都の都区制度に倣ったことをしなくてもいいのではないかと。もうちょっと簡単な方法があり得るのではないかという気がする。

そういう意味で、いわゆる大阪都構想にまだちょっと乗り切れない気分があるのですが、状況としては、客観的な状況としては、東京都に似た状況になっているのではないかと。都市の状況としてはですね。そこはほかの都市とは違うのではないかと。これはちょっと感じている次第です。

○碓井委員長 西尾会長から大分突っ込んだ御意見の披歴がございましたが、ほかにいかがでございましょうか。

それでは、これからこの論点についての案を基にして今後の議論も進めて、だんだんまとめていかなければならないわけですが、全体と通じての御発言を再びいただきたいと思えます。

どうぞ、西尾会長。

○西尾会長 それぞれの部分にちょっとずつちゃんと書いてはあるのですが、これまでの出された資料、ヒアリングしたこと、そして本日のまとめの中で、やはり税財政関係のことが余り詳しく取り上げられていないのではないかと思うのです。そして、いわゆ

る大阪都構想がほとんど東京の制度に倣ったようなものを行ったときにいい効果が生まれるだろうかという問題も、やはり財政調整制度をどう仕組むのか、仕組んだらどうなるのかが最大の問題であります。

指定都市市長会が提案、提唱されている特別自治市構想の場合は、大都市、市が府県の税金、市内の区域から上がる府県税も一括徴収するという方式に切り替えるのだということになると、全体的な財政調整は一体どういう姿になるのだろうか。これも大阪の場合、名古屋の場合、横浜の場合、川崎の場合と全部違うと思うのです。

しかし、現在ある20の指定都市が仮に全部特別自治市になったとしたらどういう財政の姿になるだろうかということを一遍シミュレーションしてみるべきではないかと思うのです。そこでどういう問題が起こり得るだろうかを少し検討しなければなりませんので、それは事務方でシミュレーションしたデータを出していただくのも結構ですし、もう少し税財政の専門家の意見を聞くと。ここにも林宜嗣先生がちゃんといらっしゃるのですけれども、いろいろな学者の意見を聞くことももしかしたら必要かもしれない。是非税財政的な観点から見てどういう問題になるだろうかを議論として補ってほしい気がします。

○碓井委員長 林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 今日の論点にも盛り込まれていますけれども、いわゆる大都市税制をどう考えるのかも1つ大きな、これは以前からずっと続いている課題ですね。財政調整制度も確かに重要ですが、財政調整制度は結果をどうするかという話なので、特に、今の大都市がさまざまな行政需要を抱えている中で、ほとんど税制は全国画一的な地方税制になっているということで行きますと、例えば大阪が確かに財政が非常に悪い。だけれども、あれだけの経済力があってなぜ交付団体なのだといったことがずっと議論になってきているわけです。税財政の、まず税制がどうあるべきなのかを考えないと、今の税制を前提にして財政調整制度をどうだという議論をしていいのかどうかという問題がある。

これはやはり大都市圏だけではないと思いますけれども、要するに受益と負担が不一致になっているとかといった問題。では、そのときに果たして受益と負担を一致させたまま、何か入市税的な税制を適用することで果たしていいのかというと、これはまた行政区域があるので、意思決定には周辺の自治体の住民は参加できないといった問題もある。その辺りも全部含めて、今、制度疲労を起こしている大都市圏のあり方を考えていった上で、ひょっとすると大都市税制を構築すると、大阪府と大阪市は不交付団体になるかもしれないということもあるわけですね。だから、税財政を考える場合にはその辺も議論していくことも必要なのではないかという気がしております。

○碓井委員長 西尾会長、お願いします。

○西尾会長 それは全く異論ありません。ただ、シミュレーションをする場合、現行の税制の現状の下でそういうふうに制度変更をしたらどういう姿になるだろうかをまず出してみるべきだと。そこからいろいろな問題、疑問が出てくると思うのです。そうしたら、国税、都道府県税、市町村税という税区分からまず考え直すべきではないかということも出

てくるかもしれません。そして、そうなったら、またどうなるだろうかというシミュレーションは余計なことではないのですけれども、もしできればそれもわかった方がいいに決まっています。

ただ、ここでは大阪都構想の問題だけではなくて、指定都市の方は少なくともこれまで特別自治市になれなかったとしても、現行でも財源の手当を受けていない。権限は今までも随分県からもらってやってきた領域があるのだけれども、そのときに特別の財源手当はもらっていないのだというものが年来、大都市の不満であったわけです。これからもう少し指定都市の権限を拡大して仕事をしてもらおうというときは、その財源の手当はどうするのだということを考えると、今度は都区制度のときの場合とは違う、指定都市にのみ取り得る税源というものを更に与えるのかという問題にもなります。そういうものが果たしていいものがあるのだろうかということから議論しなければならないわけですから、是非税財政問題というものを詰めて、もう少し検討する必要があるのではないかと思っています。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 ちょっと違う話ですが、3の「新しい大都市制度」のページの一番最後に「効率性と住民自治のバランスについてどう考えるか」とあるのですが、データとして現在、各都市で行われている住民自治の実態や仕組みなどを比較検証するデータを集めていただけたらよいと思います。実際に行われている仕組みを検証することは大事なことだと思っています。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

どうぞ、西尾会長。

○西尾会長 私ばかり話をして申し訳ないです。

住民自治の重要性ということが何人かの方から言われまして、私も全くそのとおりで思っているのですけれども、前回でしたか、先進諸国の外国の大都市制度の概略の御紹介がありましたが、そこでも大都市で特に新しく工夫しているというのは、住民自治の強化という観点が非常に強いのではないか。事務を更に下ろす、権限を増やすという話ではなくて、住民の意向をどうやって吸い上げるかが大都市の共通課題になっているのではないかという指摘がありましたけれども、それはそのとおりで、日本でももう少しそういう観点から考えなければならないのではないかと思っています。

その中で外国の幾つかの制度で共通しているのは、例えばある市議会の議員で選ばれた人がその下に区なりコミュニティなりがあったときに、その審議機関の議員をも兼ねているというような、そこで二重に議員をやっているわけです。あるいは三重に議員を兼職しているという仕組みがあって、議員をそれぞれのレベルごとにどんどん増やすという方式ではなくて、重層的に兼任させるという仕組み。その議員を中核にしてほかのもう少し一般の市民の人も審議委員として入れて住民参加を図ることが幾つかの国に共通に出

てきている。

日本でも特別区の議会のあり方をどう考えるかとか、あるいは現在は指定都市の行政区であるところにもう少し自治区的な要素を加えたとしたら、その方式の1つとして、すぐ議会を置くといった途端に今の市町村全部に置いている議会のようなものを置かなければいけないと考えるのか、もう少し簡素な議会というものがあり得ないのか。そこで市議会議員と区議会議員を兼ねているというのが不適當だろうかということですね。

例えば指定都市の場合は、指定都市の市議会と県議会の関係がまた大きな問題ですけれども、昔からこれは何とかならないかという議論があるわけですが、市議会議員の一部が県議会議員を兼ねるということが、今は認めていないのですけれども、それを制度上認めたらもうちょっと簡便にできないかとか、少し新しいことを考えないと解決が難しいのではないかと思っていて、大都市の住民参加問題はちょっと今までとは違う発想で考える必要があるのではないかと思っています。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

黒岩知事、どうぞ。

○黒岩知事 今のまさに住民自治という視点が大事だというのは私も大賛成なところであります。

先ほどちょっと申し上げた中で、住民がメリットを感じるということを形にしていくことが一番の基本だろうと思うわけです。全県特区で地方政府のような神奈川県独立構想などといった話については、ある程度具体的に言った方がわかりやすいと思うのです。

例えば、この間、ポリオ不活化ワクチンを神奈川県独自で個人輸入して接種するという方針を出しました。私は知事として行いましたが、本来ならば、ポリオ不活化ワクチンを早く導入してシステムとしてやりたいという思いがずっとありました。日本はワクチン後進国だと。海外で普通に打っているワクチンを全然打っていないというさまざまな問題があって、せめて神奈川県民の皆さんにはそういったものを海外レベルのものにしたいという思いがずっとありました。そういうものをいきなり実施するということはなかなかできないわけです。つまり、中央集権的に全部規制がかかっていますから、これを突破するのは非常に難しい問題であります。

そんな中で、特区ということを先ほど申し上げたのは、実は具体的な話がありまして、今、神奈川県では羽田空港のすぐ向かい側の川崎市の殿町地区、横浜市、神奈川県で国際戦略総合特区、ライフイノベーションの総合特区となっているのですけれども、ここを今、まさに開かれた「医療の実験場」にしようということを目指しているわけです。というのは、まさにそれは一国二制度になるわけです。ですから、そういうことを全県に拡大した場合にどうなるかを考えてみたいということなのです。こういうことが実現できれば、県民にとってメリットがそのまま伝わってくると思う。国としてはまだ認めていないけれども、神奈川県民、神奈川県は特区制度を使ってこういうことを認めようということを決めていくこと。これが基本的には住民のメリットになっていくというものであると思います。

この延長線上でもっと考えてみれば、特区というのをどこまで国は認める覚悟があるかという、ここが問われてくると思うのです。神奈川県独立構想などという中では、将来的には、徴税権ということも含めて考えておりまして、地方交付税で国からいただくという発想ではなくて、自分たちが集めて、そして国にある程度のお金を上納するというような、そこまでのことを目指したいと思っているわけです。例えばこういう大都市制度のあり方を議論する中で、特区という制度がせつかくあるわけですから、これをどこまでタフなものにしていくかということも視野に入れながら議論するべきではないかなと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

先ほど来、大分、財政調整制度あるいは大都市税制という御発言もございまして、地方制度調査会の小委員会としては頭の重い課題を突き付けられているのですが、今後の審議のためには、今日、自治財政局長さんや自治税務局長さんもいらっしゃいますけれども、どうか御協力のほど、よろしく申し上げます。林宜嗣委員は専門家でいらっしゃいますが、そういう御専門の方々の御意見ももし必要があれば、何らかの形で伺う機会を設けることもあり得べしということですが。

ほかに何か御発言ありますでしょうか。

中村委員、どうぞ。

○中村委員 少々論点が外れるかと思うのですが、先ほど1ページの「大都市の抱える課題」というところで一番最初の黒ポツは、これからの社会にとってとても私たちは身近に感じている問題だと思っております。独居高齢者の多いこと、地域が希薄化していること等、そして、最近はお買い物もできない方も多くなっている。そして、社会保障の中で介護保険制度がある中で在宅介護が中心になっているということ。特養に入りたくても入れない。老健施設に入りたくても入れないという方がたくさん地域の中にいるわけです。地域も行政もいろいろな形で施策を考えてやってくださっておりますし、地域の中でも見守り協力員等、民生委員もおりますけれども、これはそれだけではとてもとても行き届かないところがたくさんあるわけです。そういう中で、是非財政の問題にかかわってまいりますけれども、是非介護する介護家庭ですね。老老介護の方が多いわけですし、独居の方をどのように支えていくかということをし、そういうものも視点に入れて大都市制度、これは大都市だけに限る問題ではないかと思いますが、是非お考えいただきたいと思っております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

では、江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今後、財政調整等の議論が出てくるというので楽しみにしているのですが、同時に今、西尾会長も言われたように住民自治の議論というところで、新しい議会のあり方も今後議論しなければいけないと思います。特に広域と狭域議会との連携などの議論という、とりわけ今の政令市あるいは今後の特別自治市における小さな自治のあり方が弱い

という気がしていますから、会長が言われたように、トロントのコミュニティ議会のような、区においてその選出の議員が権限を握っていくみたいな都市内分権の設計の仕方も今後議論するべきだと思っています。

同時に都構想の議論の中で、従来は政令市のところはその業務が直接請求の対象になっているわけです。それが都になっていくと政令市における事務について、そこに住んでいる人たちは直接請求の対象にはならなくなるわけです。全域になりますから、難しくなるわけです。直接請求について、例えば23区のような特別区を置いた場合、その権限部分は直接対象になるが、都に移る部分は議論されなければならないと思います。その辺りのところをどう設計していくのかどうかも含めて議論して、自治の後退にならない設計の仕方を考えたいと思っています。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 税財政の問題と住民自治の問題という大きな2つの問題が出てきたわけですが、それと同時に、今日、お話を伺ってしまして、斎藤委員のおっしゃった表現を借りると、現行の大都市制度の内在的問題も結構見えてきた気がします。

多分、今の政令指定都市、中核市、特例市のままでいいと思っていらっしゃる方は余りなくて、何かちょっと変だなということはそれぞれ感じていらっしゃると思うのですが、1つはランク付を随分してきたのだけれども、それがいいのかということだと思います。特に特例市についてはここにも書いてありますが、特例市としてこれを処理する権限が少なくなっているのに、これを維持していくことがいいのかを考えるべきだと思います。

先ほど太田委員がおっしゃった返上してランクを下げるという話もランク付が細かくできているからそういう問題が出てくるという面があるかなと思います。

もう一点、今日のお話で非常に明確になってきたのは、今の大都市制度が人口で切っているのだけれども、実は大都市圏にある都市とそうではない地域で中核的な役割を果たす都市と一緒に議論されているのが非常に大きな問題で、そこを分けていく必要があるのではないかと思います。そうすると、どちらの場合でも横の連携的なところをどうしても考えていかなければいけないので、そこで財政問題も出てくることになってくるのではないかと思いますので、その辺も議論していただきたいと思っています。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

あとお1人ぐらいもしいらっしゃいましたらどうぞ。

よろしいですか。

今の大山委員の御発言も含めて、私の代わりにまとめてくださるような御発言をいただきまして、大変ありがとうございました。

さまざま御意見をいただきましたけれども、特段御発言がないようですので、本日はこれまでとさせていただきますと存じます。

次回でございますが、5月17日午後3時より開催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をさせていただきますので、よろしく願いいたします。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。