指定都市地方分権シンポジウム

平成21年1月29日

於：日本プレスセンタービル10階ホール

指定都市市長会

指定都市
地方分権シンポジウム

指定都市市長会の活動報告

基調講演

西尾　勝

パネルディスカッション

パネリスト

青木　宗明

青山　彰久

石原　信雄

後　房雄

コーディネーター

村上　芳夫

指定都市市長会

はじめに

指定都市市長会では、全国の指定都市の緊密な連携のもとに、大都市行財政の円滑な推進と伸張を図ることを目的に、大都市行財政に関する調査研究や地方分権改革の推進などのさまざまな取組を進めておりますが、今回、これらの取組について一般の皆様をはじめ多くの方々に広くご紹介するため、平成21年１月29日に「指定都市地方分権シンポジウム」を開催いたしました。

当日は300名近くの方にご参加いただき、示唆に富んだ講演・パネルディスカッションの内容にご満足いただけたものと存じます。

これもひとえにご登壇いただいた西尾勝先生をはじめ、青木宗明、青山彰久、石原信雄、後房雄、村上芳夫、各先生方のおかげと深く感謝申し上げる次第です。

本冊子は、そのときの講演や議論の内容等について、多くの皆様にお伝えするために取りまとめたものです。

手に取られた皆様が、指定都市そして地方分権について考える契機としていただければ幸いです。

指定都市市長会

目次

はじめに…… 1

主催者挨拶…… 4

指定都市市長会の活動報告…… 6

基調講演「地方分権改革と大都市制度」……16
西尾　勝

パネルディスカッション「指定都市の課題と展望」……26
青木宗明
青山彰久
石原信雄
後　房雄
村上芳夫

指定都市
地方分権シンポジウム

主催者挨拶

指定都市市長会の活動報告

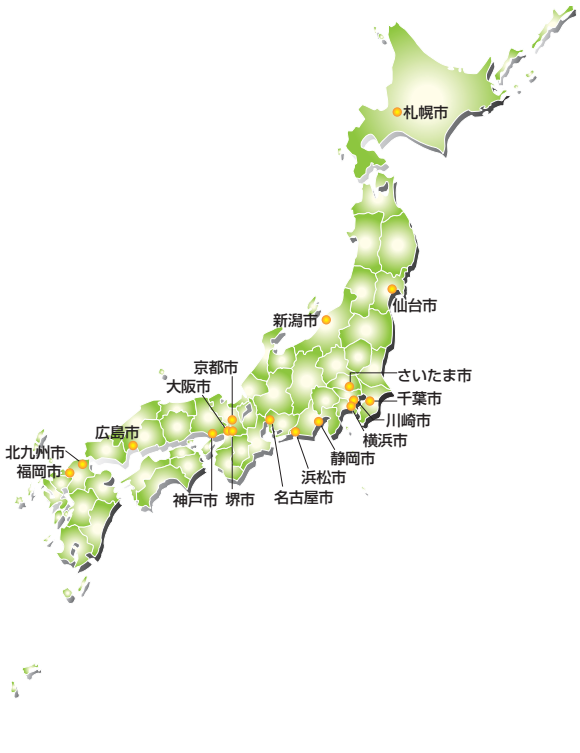
基調講演

パネルディスカッション

指定都市市長会

主催者挨拶

神戸市副市長　**梶本日出夫**（かじもと　ひでお）



神戸市副市長の梶本でございます。指定都市地方分権シンポジウムの開会にあたりまして主催者を代表し、一言ご挨拶を申し上げたいと思います。

今日は大変お忙しい中、全国各地からこのように多数のみなさまにご参加いただきまして本当にありがとうございます。高い席からではございますが厚く御礼申し上げます。

指定都市市長会は、平成15年、地方分権改革の実現に向けまして、政令指定都市相互が緊密な連携を図りながら、さまざまな政策提言活動、あるいは大都市行財政制度等につきましての調査・研究を行うということで発足をしたものでございます。現在では17市が加入していますが、今年の４月から新たに岡山市が加入される予定になっておりまして、より一層充実した活動が行えるように、この18市の連携をさらに強めてまいりたいと思っているところでございます。

さて、本日はいま申し上げました発足時の目的の１つであります真の地方分権型社会の実現に向けて、現在の指定都市制度の課題等も踏まえまして、地方分権時代にふさわしい大都市制度のあり方について、関係者の方々、そして多くの市民のみなさまにご理解をいただきたいということで、このシンポジウムを開催させていただいたところでございます。

ご承知の通り、現在国におきましては地方分

権改革推進委員会が、住民に身近な行政については計画から実施段階に至るまで一貫して地方自治体が行えるように、国と地方の役割分担を徹底して見直して事務権限が移譲されたいわゆる地方政府の確立をめざし、第１次勧告に続いて、先般、第２次勧告を政府に提出されたところでございます。また今後、税財政制度につきましても、この協議が進む予定と伺っておりますが、そういった意味では地方分権を進めていくうえで大変重要な時期を迎えていると考えております。

このように指定都市をはじめとする地方自治体を取り巻く環境が大きく変わろうとしている中、そして昨今の大変厳しい社会経済情勢が進んでいる中で、今後の実際の行政運営のあり方、あるいはまたこれからの大都市の進むべき方向につきまして、本日ご出席をいただいております西尾先生をはじめ、講師やパネリストの方々の広く示唆に富んだご意見を伺い、ご出席のみなさまとともにこの分権の問題を考えてまいりたいと思います。

このシンポジウムを通じて、地方分権や指定都市の活動につきましてみなさま方のご理解が一層深まることを祈念申し上げ、また今後の指定都市市長会の活動につきましてもよろしくご理解、ご協力を賜りますようお願いを申し上げまして、はじめのご挨拶とさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。ありがとうございました。

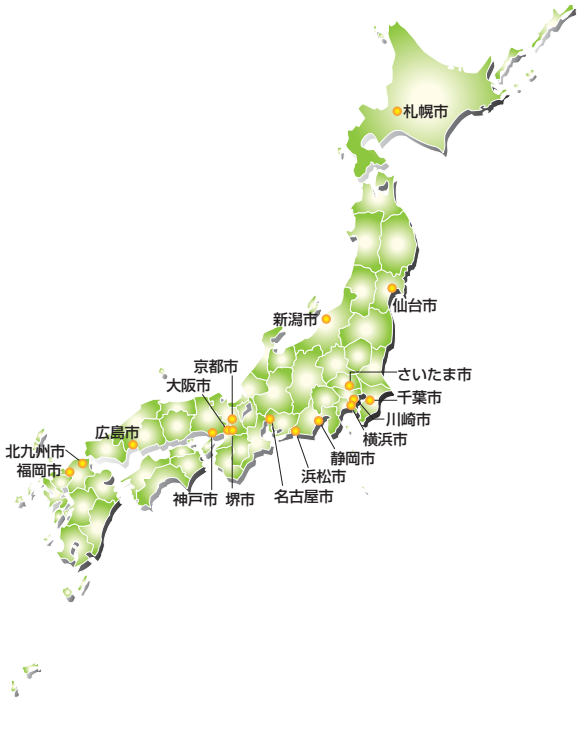
指定都市市長会の活動報告

指定都市市長会事務局長　**高羽正紀**（たかば　まさき）

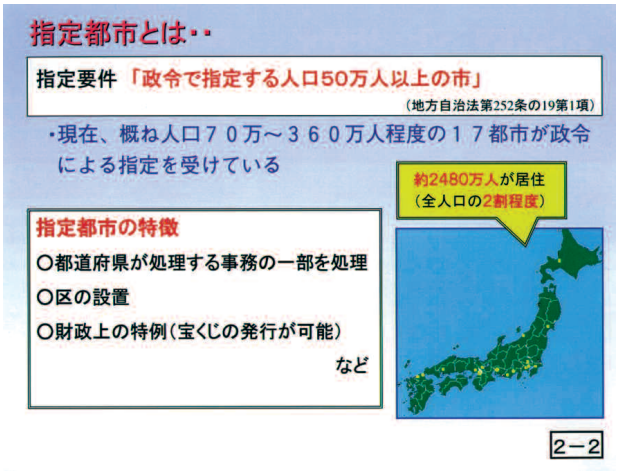
本日は、みなさま大変お忙しい中をこのように多数ご来場いただきまして、心から御礼を申し上げます。これから20分ほどのお時間をいただき、私ども指定都市市長会の取り組みについて概略を紹介させていただきますので、よろしくお願いいたします。なお、お手元に配布しました資料は前方の画面と同じものです。画面ないしはお手元の資料をご覧いただきながらお聞きいただければと思います。

資料1-1は、日比谷公会堂と隣り合わせにある市政会館です。この建物の６階に私ども指定都市市長会は事務局を構えております。

本日ご報告をさせていただく内容ですが、はじめに指定都市市長会の説明をさせていただき、次に第２期の地方分権改革に向けた指定都市市長会の取り組みについてご紹介いたしまして、最後に本日のパネルディスカッションの中でも



＊文中の資料1-1は図右下の番号に対応（以下同じ）。



取り上げていただけるかと思いますが、大都市制度のあり方に関してお話しさせていただきたいと考えております。

1　指定都市市長会とは

はじめに指定都市市長会についてご紹介させていただきます。

（1）指定都市とは

指定都市についてはみなさまご承知かと存じますが、「政令で指定する人口50万人以上の市」と地方自治法に規定されています。政令指定都市あるいは政令市と呼ばれていることもございます（資料2-2）。

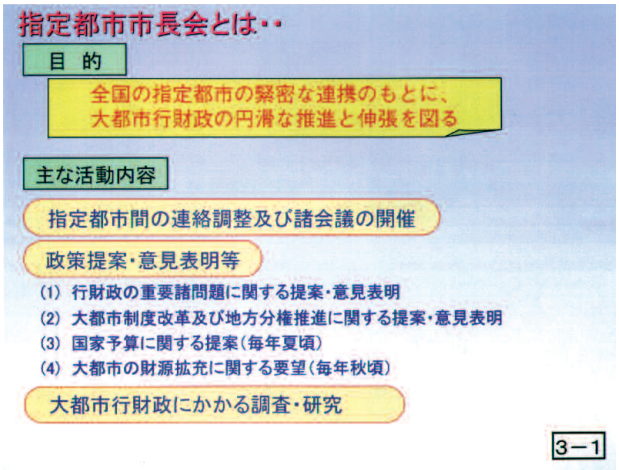
昨年の４月現在、市の数は全国約800程度でございますが、その中の、概ね人口70万人から360万人の17都市が政令による指定を受けており、先ほど梶本神戸市副市長の挨拶にございましたが、本年４月より岡山市が加入して18になります。17指定都市のトータル人口は、現時点で日本の全人口の約２割を占めています。

指定都市は、都市計画や福祉関係など、通常は道府県が行っている事務の一部を行っています。また、市内をいくつかの行政区に分けて区役所を設置しています。こういったことが指定都市の特徴でございます。

（2）指定都市市長会とは

指定都市市長会設置の目的は、全国の指定都市が団結し、連携を図りながら大都市の行財政運営を推進していこうというもので、主な活動内容としては17市全体で政策や意見を取りまとめて、国や関係省庁などに対して提案・表明しております（資料3-1）。

具体的には、そのときどきの行財政上の重要な課題や問題、あるいは大都市制度改革や地方分権の推進といったことに関して随時、提案・意見表明を行うほか、定例的なものとして毎年夏には議会と共同で、国の予算編成に向け関係大臣等に対しての提案をしています。また同様に、例年秋には大都市財源の拡充に関して要望



活動を行っています。このほか、さまざまな提案等に役立てるため大都市行政に関する調査・研究なども行っています。

（3）地方六団体との関係

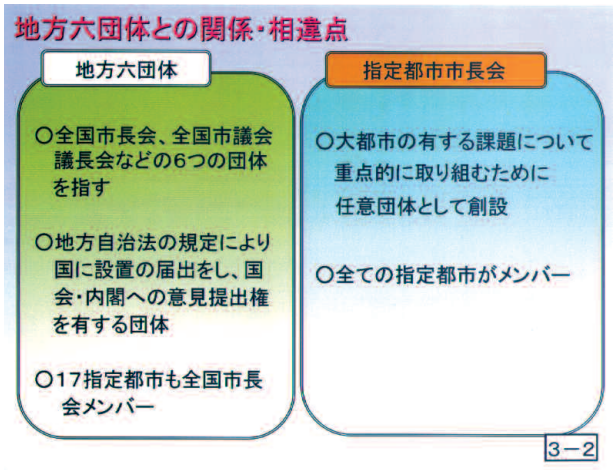
現在、このような活動を行う組織として、全国市長会や全国市議会議長会など６つの団体があります（資料3-2）。これら地方六団体は地方自治法の規定に該当する組織として、国に届出をしている団体で、地方自治に影響を及ぼす国の施策に関して内閣等に意見を申し出るといった権限を有しているものです。

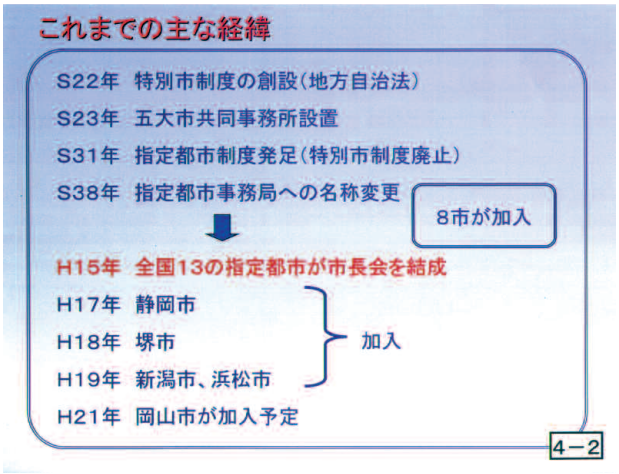
各指定都市もこの全国市長会に加入をして、共通の課題については全国市長会を通じてさまざまな活動を行っていますが、都市計画、道路、あるいは義務教育といった指定都市にすでに一定の権限が与えられているような大都市特有の課題に重点的に取り組む必要があるのではないかといったことから、任意団体として指定都市市長会を組織して、国等に対して提案、意見表明などを行っています。

（4）指定都市市長会の組織と沿革

平成20年度の指定都市市長会は、資料4-1のように17指定都市の市長で構成されています。先ほど申し上げました全国市長会などと比べるとかなり小規模な組織ですが、そのぶん機動的に活動ができるのではないかと考えています。また定期的に開催する指定都市市長会議において各市長が活発な意見交換を行い、活動方針などを決定しています。また毎年夏には総務大臣との懇談会を開催して意見交換などを行っています。

少し歴史をさかのぼってみたいと思います（資料4-2）。横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の５都市は、かつては東京市もありましたが、戦前から都市の自治権確立をめざして府県からの分離・独立の運動を行っていました。戦後まもなくの昭和22年には府県並みの権限を持つ特別市制度が創設され、その翌年、23年に５都市が共同活動を行うべく事務所を設置しました。し





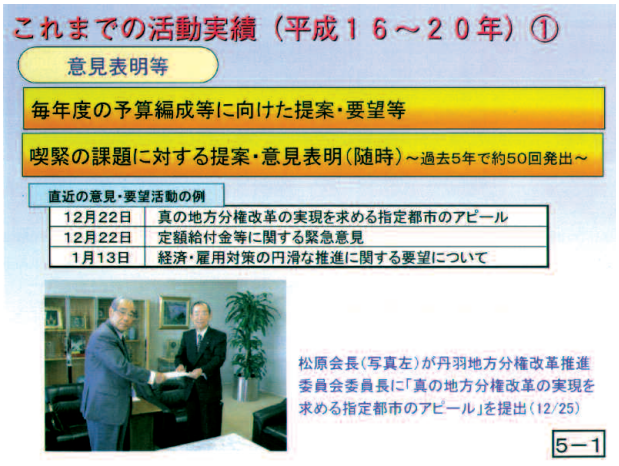
かしながら、府県の反対などにより、特別市制度は適用されることなく廃止されました。これを受ける形で昭和31年に現在の指定都市制度が誕生したわけです。

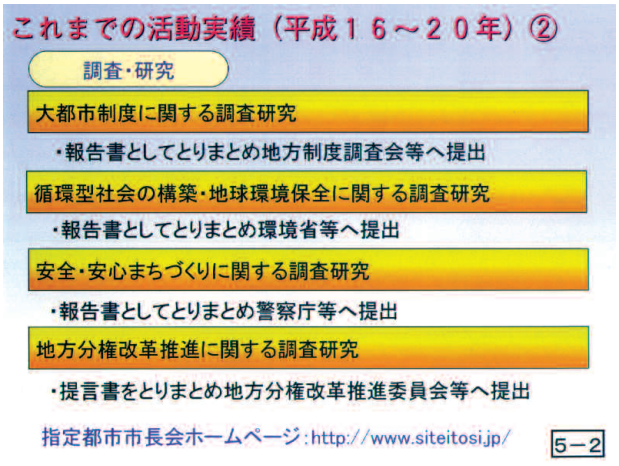
指定都市制度誕生後も、５都市の共同事務所は大都市への権限移譲を求める活動を続け、新たに指定都市となった市をメンバーに加えながら活動を継続してまいりました。平成15年には、地方分権の実現などに向けて、現在の姿である「指定都市市長会」として組織を強化し、政策立案・提言型の活動に、より力を入れていくことになったわけです。

（５）指定都市市長会の活動実績

平成15年の指定都市市長会の発足以降の活動についてご紹介します（資料5-1）。先ほど申し上げました通り、毎年、国の予算編成などに向けて、意見あるいは要望書を提出し、国や関係機関などに対して指定都市の考え方を主張してきました。このほか喫緊の課題については随時国に対して提案、意見表明などを行っていて、その数はここ５年間で概ね50回に及んでいます。直近では、写真にもございますように、真の地方分権改革の実現を求める指定都市のアピールをはじめ、定額給付金や雇用対策などの課題についても意見を提出させていただいたところです。

平成15年の指定都市市長会発足以降の大都市行政にかかる調査・研究の内容についてまとめたものが資料5-2になります。そのときどきの大都市が直面している課題について調査・研究を行い、研究の成果は関係省庁や関係機関に提出しております。なお、これらの調査・研究の内容については指定都市市長会ホームページ（http://www.siteitosi.jp）に掲載していますのでご覧いただければ幸いです。





2　第二期地方分権改革に向けた取組

第二期地方分権改革に向けた指定都市市長会の取り組みについて簡単にご紹介します。

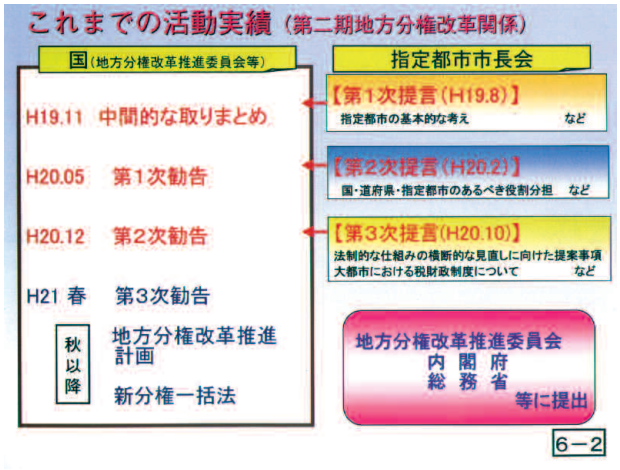
（1）勧告に合わせた提言活動

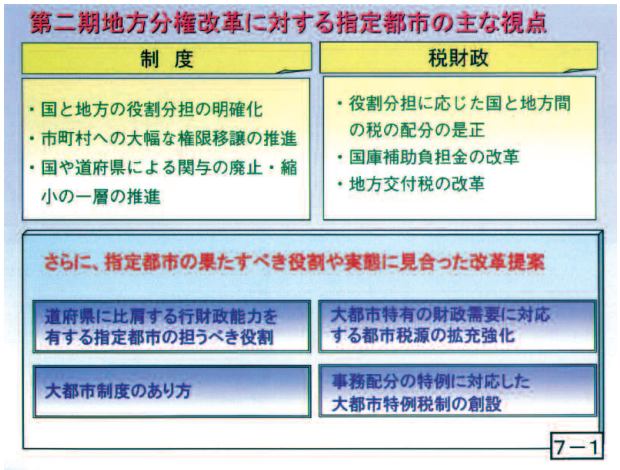
資料6-2は、第二期地方分権改革に向けたこれまでの取り組みを簡単に整理したものです。左側に地方分権改革推進委員会をはじめ国の動きを、また右側に指定都市市長会の活動内容を示しています。地方分権改革推進委員会の勧告等に私どもの意見を反映していただくよう、勧告予定の内容に合わせる形でそれぞれ提言を行ってまいりました。直近では昨年10月に、地方分権改革推進委員会の第２次勧告に向けた、指定都市の第３次提言を取りまとめ、委員会や内閣府、総務省などに提出したところです。

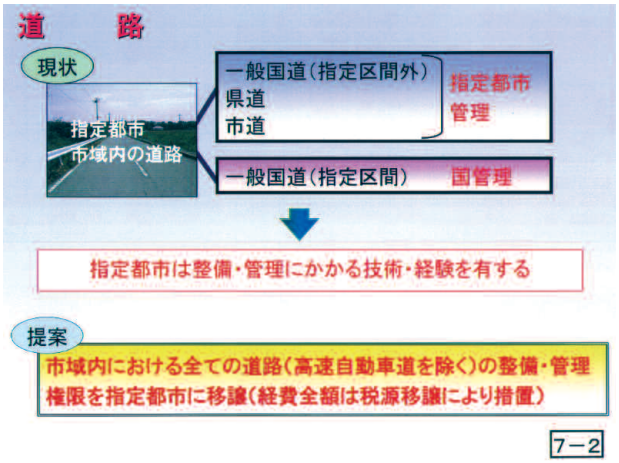
提言の具体的内容は、制度面では国と地方の役割分担の明確化をはじめ、市町村への大幅な権限移譲の推進などです（資料7-1）。また税財政制度については役割分担に応じた国と地方間の税の配分是正などの改革を提言しております。これらは全国市長会などと同様の内容ですが、それらに加えて指定都市の意見として、道府県並みの能力がある指定都市が担うべき役割、あるいは大都市ならではの財政ニーズに対応するための税財政の仕組みが必要ではないかといったことを意見として申し述べています。

（2）道路に関する提案

行政分野ごとの具体的な提案について、指定都市に関係が深いものを３点ほどご紹介します。まず、道路に関する提案の事例をご紹介します（資料7-2）。現在、指定都市は、市域内の（道府）県道、市道に加えて国道の一部を管理しています。そして、国がそれ以外の国道　　いわゆる指定区間と呼ばれる部分を管理しているわけです。国道については、同じ市域内にあるにもか





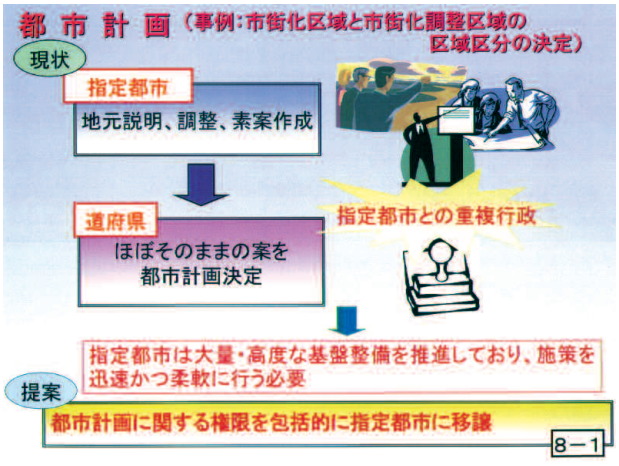


かわらず管理者が異なっていて、一体的で効率的な整備あるいは管理ができないことから、ノウハウを有する指定都市にすべての道路の権限が移譲されるよう提案しているところです。

なお、この提案については地方分権推改革進委員会の第１次勧告に一部取り上げていただいたことによりまして、その後、国土交通省と移譲に向けた協議が始まったという状況になっています。

（３）都市計画に関する提案

都市計画分野の分権について、市街化区域と市街化調整区域の区域区分の決定にかかる事例についてご紹介します（資料8-1）。市街化区域と市街化調整区域の区域区分については、指定都市が地元説明や、調整などを行い、作成した素案を道府県に送付して、（道府）県の都市計画審議会を経て決定されます。ほとんど原案通りという形で決定されることが多く、指定都市との重複行政が生じていると我々は考えています。

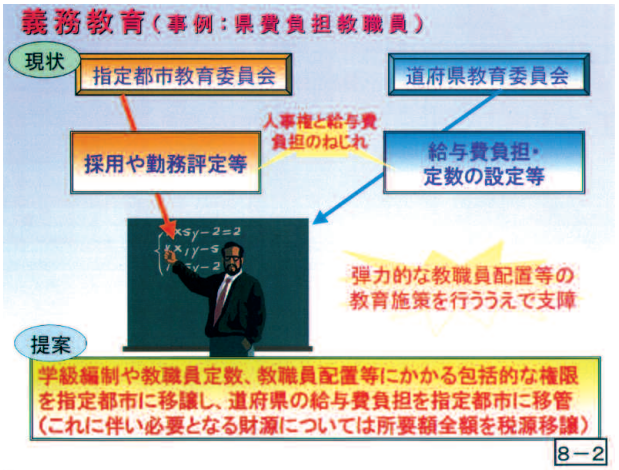


指定都市は多くの都市基盤整備やまちづくりを広範に行っていますが、こういった都市計画手続きについてもより迅速で柔軟な対応が必要だと考えています。そこでこうした都市計画に関する権限を包括的に指定都市に移譲するよう提案させていただきました。

なお第１次勧告には、この区域区分の決定に関するものを含めて都市計画決定に関する権限の指定都市への移譲について盛り込んでいただきましたので、今後、政府におかれましてもしっかりと見直しを進めていただきたいと強く要望しております。

（４）義務教育に関する提案

義務教育の分野から、県費負担教職員に関する事例について紹介させていただきます（資料8-2）。現在、教職員の採用や勤務評定といった



人事管理については指定都市の教育委員会が行っておりますが、教職員の給与費負担や、それに伴う教職員定数の設定などは、道府県の教育委員会が行っております。つまり人事管理と給与費負担のねじれという問題が生じていて、このことが、指定都市が行おうとする弾力的な教職員配置といった施策を行う上での障害となっています。

そこで、私どもは県費負担教職員の給与費負担の指定都市への移管について、かねがね要望あるいは提案をしています。このことについても第１次勧告に盛り込んでいただきましたので、政府のほうでしっかりとご対応をお願いしたいと考えているところです。

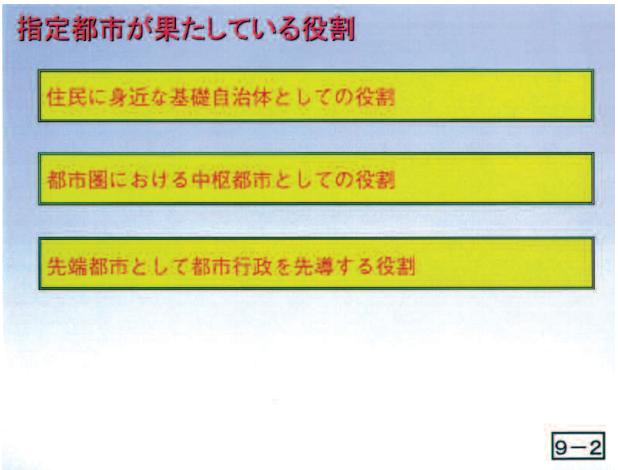
以上、指定都市の提案について３点ほどご紹介しましたが、このほかにも国の出先機関の見直し、あるいは義務付け・枠付け、関与の見直しといった事柄について、さまざまの提案をさせていただいておりますので、私どものホームページでご確認をいただけたらと思います。

３　大都市制度のあり方について

大都市制度のあり方についてご紹介させていただきます。

（１）指定都市が果たしている役割

指定都市は、大きくは次の３つの役割を果たしているのではないかと考えています（資料9-2）。住民に身近な基礎自治体としての役割に加



え、都市圏における中枢都市としての役割や、さらには都市行政を先導する役割という大都市ならではの役割も担っているものと考えております。これから指定都市の現状をご覧いただきながら、その役割について順を追ってご説明します。

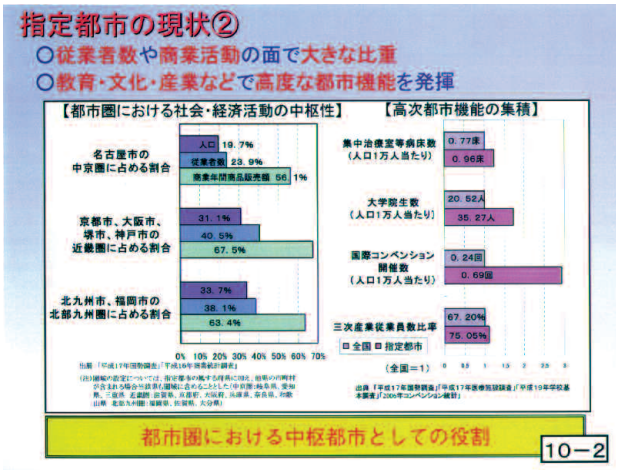
（2）指定都市の現状

冒頭申し上げた通り、17指定都市全体の人口は日本の総人口の約2割、2480万人に及んでいます。多くの住民に対して、住民生活に直接関係する基本的な行政サービスを提供している基礎自治体だといえます（資料10-1）。

資料10-2左のグラフをご覧いただくと、それぞれの圏域において、人口や経済活動がかなり指定都市に集中していることがおわかりいただけると思います。例えば中京圏で見てみますと、人口では全体の約2割、商業活動でも6割近くが名古屋1市に集中している状況になっていることがおわかりいただけると思います。

資料10-2右のグラフでは、高度な医療機関や教育機関、あるいは国際的なイベントの開催など高次都市機能が大都市である指定都市に集積している実態もおわかりいただけるかと思います。このように指定都市はそれぞれの都市圏における中枢都市として、周辺エリアあるいは周辺市町村とも連携をしながら市域を越えて効果が及ぶようなサービスを提供しています。

指定都市ではそうした人口の集積などによって慢性的な渋滞の発生や犯罪の多発化、あるいはホームレス問題など、都市としての課題が他都市に比べて早くから表面化してきました。こういった都市問題についてもいちはやく取り組みを行い、施策を展開することにより都市行政



を先導する役割を担ってきたと考えています（資料11-1）。

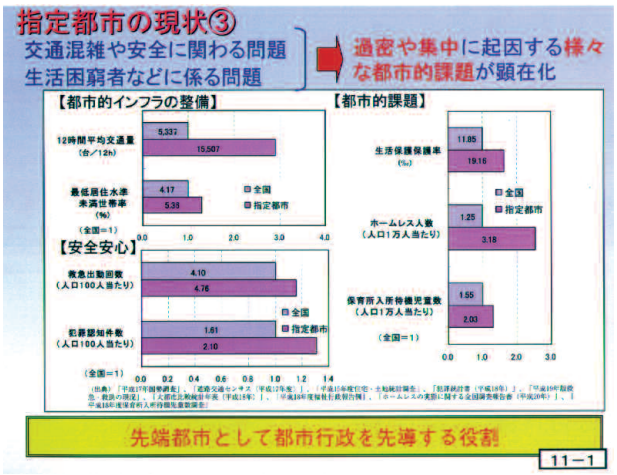
（3）現行指定都市制度の課題

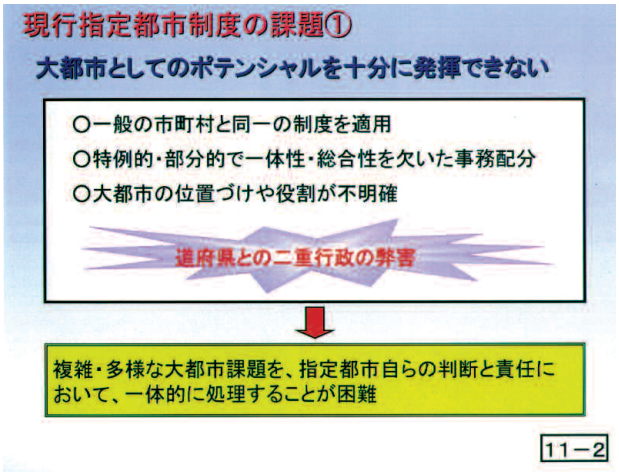
指定都市はいまご説明したように大きくは3つの役割を果たしてきたと考えていますが、残念ながら制度・財政両面でさまざまな課題があります。まず制度的な面を見ていただきますと、大都市ならではの行政ニーズを抱え、また道府県並みの行政能力があるにもかかわらず、一般の市町村と同じ制度が適用されていて、道府県並みの行政能力が十分発揮できていない。事務が特例として与えられているに過ぎないという非常に中途半端な状況があります。

また大都市の位置付けや役割が法律上明確にされていないということも大きな問題ではないかと考えています。結果として道府県に事務権限が留保されていたり、道府県の関与が残されていたりするなど、道府県との二重行政の弊害が現実に多数あります。そうしたことから指定都市が抱える複雑、多様な課題を自らの判断と責任で一体的に処理することが大変難しい状況になっています（資料11-2）。

次に財政面の課題の一例をご紹介します。指定都市は特例として道府県に代わり多くの事務を行っています。資料12-1左の棒グラフはそれに伴う経費について示しています。こうした特例事務の経費は全体で約3700億円に及んでいますが、そのうち税制上の措置がなされているのは一部に留まっていて、2350億円程度の不足が生じているという現状があります。

また指定都市では消費活動や法人活動が盛んで、それに伴う大都市特有の財政ニーズに対応している一方、都市的な税源である消費流通課税などの配分割合が非常に低い状況です（資料12-1右のグラフ）。もちろんこれについては再配分もされていますが、当初配分ということで整理すると非常に偏ったものになっています。このように現行の税財政制度が、大都市が果たす役割に十分見合った制度となっていないために、





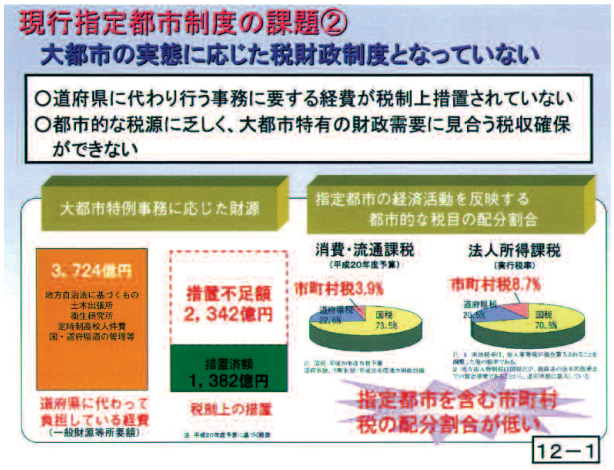
制度面同様、指定都市の大きな課題であると考えています。

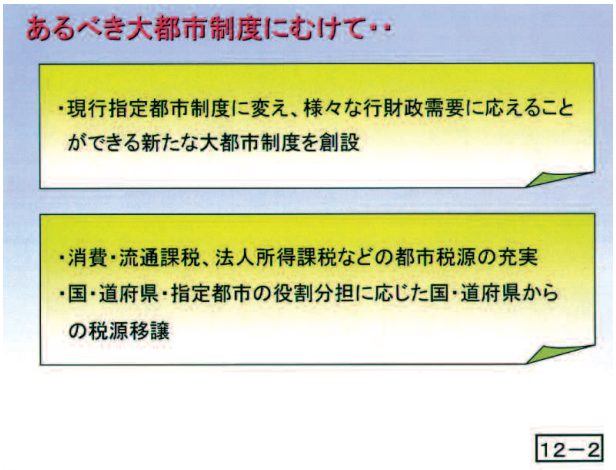
（4）あるべき大都市制度にむけて

こういった課題を踏まえ、指定都市の持つポテンシャルを十分に発揮できるような、現行の指定都市制度に代わる新しい大都市制度を法律でしっかり定めることが必要ではないか。また、これらを支える消費流通課税、法人所得課税などの都市的税源の拡充や、国や道府県からの税源移譲が、指定都市がしっかりと役割を果たしていく上で不可欠だと考えています（資料12-2）。そうした時代に即した大都市制度について、今後、道州制などの動きも視野に入れつつ引き続き研究し、またそういった成果を提案として主張していきたいと考えています。ご列席のみなさま方にも、これらの事情を十分ご理解いただき、今後ともご支援をお願いしたいと存じます。

以上、指定都市市長会の取り組みに関して、地方分権改革関連の話題を中心にお話をさせていただきました。春頃には、地方分権改革推進委員会が第３次勧告を取りまとめられると伺っておりますので、指定都市市長会としてもこの勧告に向けて意見をまとめてまいりたいと考えています。

簡単ではございますが、活動報告を終わらせていただきます。今後とも指定都市市長会へのご支援、ご協力のほど、よろしくお願いしたいと存じます。ご清聴どうもありがとうございました。





■基調講演

「地方分権改革と大都市制度」

（財）東京市政調査会理事長　**西尾　勝**（にしお　まさる）

はじめに

本日のこの基調講演のテーマは、自分勝手に、「地方分権改革と大都市制度」と題することに決めましたが、実はこれは、私にとってきわめて話しづらいテーマです。どうしてか、と申しますと、以下の２つの事情の故です。

１　地方分権改革推進委員会と第29次地方制度調査会の委員としていまも地方分権改革の最前線に関わっている立場からして、話しづらいテーマなのです。大都市制度の問題は地方分権改革の中心テーマになっておらず、指定都市市長会のご期待に応えるような調査審議をしていないのが実状だからです。

２　東京市政調査会理事長としても、きわめて話しづらいテーマです。なぜなら、

①指定都市市長会事務局は、本会所有の市政会館のテナントの一員であり、

②東京市政調査会は、目下、指定都市市長会からの委託を受け、「『大都市』にふさわしい行財政制度のあり方に関する懇話会」の運営業務を行っている団体であり、

③東京市政調査会は、このシンポジウムの協賛団体でもありますので、指定都市市長会のご意向に沿うような基調講演を期待され

ているのでありましょうが、このご期待に応えることは大変にむずかしいのです。大都市制度の改革については、関係学界の研究者の間でも意見が極端に分かれている、扱いにくいテーマだからです。

本日これから私がお話しすることは、都市行政学を専攻してきた一研究者としての私個人の見解にすぎません。それも現時点における見解にすぎません。

地方分権改革推進委員会や第29次地方制度調査会の意向を代弁しているのではありませんし、指定都市市長会と深い縁で結ばれている東京市政調査会の調査研究機関としての見解を表明しているのでもありません。

そういうものとして、お聞き取りいただきたく存じます。

以下、大きく４節に分けて話を進めさせていただきます。

Ⅰ 産業構造および人口構造の変化と「国のかたち」

「国のかたち」、とくに「国の空間ガバナンスのかたち」であるところの、市区町村、都道府県、国といった、政府の体系を定める地方自治制度は、国土における産業構造と人口構造の変化に対応して、変えていかざるを得ないものであります。

昭和30年代以降の高度経済成長によって、この日本の産業構造は第１次産業中心から第２次産業中心へと移行し、農業人口、農村人口が激減し人口の都市集中が進み、日本は農村型社会から都市型社会に変貌しました。

その後、1970年代に発生した二度にわたる「石油危機」を経て、1980年代以降になりますと、先進諸国はいずれも「スタグフレーション」状況に直面し、構造改革を模索し始めました。こうした国際的な潮流の中で、日本の第２次産業の生産拠点は次々に海外に移転し、国内の空洞化が始まりました。産業構造は第２次産業中心から金融・情報等の第３次産業中心へと変貌し、人口は地方都市から大都市圏へと更なる集中を遂げました。

そして今日では、日本も先進諸国並みに少子高齢社会の段階に到達し、さらには総人口の減少期に突入しております。

こうした産業構造および人口構造の変化に伴う過密過疎問題に対応するため、国は数次にわたって全国総合開発計画（全総計画）を策定し、多極分散型の国土形成を目標に掲げ続けてきたのですけれども、この人口の都市圏集中の流れを止めることはできませんでした。

国土計画・都市計画の専門家である東京大学

（にしお　まさる）東京大学法学部助教授、教授、法学部長を経て、1999年退職。1999年より国際基督教大学教授、大学院教授を経て、2006年より現職。第29次地方制度調査会委員、地方分権改革推進委員会委員長代理、「新しい日本をつくる国民会議」共同代表などを務める。

の大西隆教授の言を借りれば、この全総計画に登場している国の現状認識を示すフレーズも、四大工業地帯→三大都市圏→東京・大阪の二眼レフ構造→東京圏への一極集中と、多極分散型の目標とは裏腹に、一極集中型に向かって、その拠点の数も四→三→二→一と変遷してきました。

私自身は、現在の人口の都市圏集中現象は三層構造になっている、と認識しております。最底辺の第一層では農山村地域から地方都市への人口集中が進み、農山村地域に「廃村」や廃村目前の「限界集落」を生み出しています。その上の第二層では、地方都市から札幌、仙台、広島、福岡といった地方中核都市と三大都市圏への人口集中が進みます。そして最上層の第三層では、この第二層の三大都市圏等から東京圏への一極集中が進みます。

そして、この三層構造の人口の都市圏集中はこれに対応した三層構造の地域間格差を拡大しています。

「国の空間ガバナンスのかたち」である地方自治制度はこの三層構造の地域間格差問題に適切に対応することを迫られます。

「平成の市町村合併」は、少子高齢社会への到達と総人口の減少期の到来とを見据えた基礎自治体の再編成であったと思います。今回の市町村合併は、働き口と人口と所得を周辺農山村地域から収奪した地方都市に対して、周辺農山村地域を含めた地方都市圏全域の住民の福利に対する責任を負わせる仕組みに組み換えることであったと思います。そして、都道府県合併か道州制かという広域自治体の再編成をめぐる論議は、直接的には「平成の市町村合併」に触発された論議ではありますが、その根源にまで遡って考えれば、第二層および第三層の人口の都市圏集中そのものに誘発されている論議であると思われるのです。

問題は、地方中核都市である指定都市と三大都市圏内に所在する指定都市は、働き口と人口と所得をそこから収奪した広範囲の「後背地域」（ヒンターランド）に居住する住民に対して、いかなるかたちでその社会的責任をはたすべきなのか、であります。そして、現行の指定都市制度はこれに適合した制度になっているのか、であります。

現行の指定都市制度では、指定都市は道府県の管轄下に置かれ、そこに事務所を構える法人とそこに居住する住民は道府県に対して種々の道府県税を納めております。そして、このようにして指定都市の区域内の法人および個人から徴収した税収入の相当部分を、道府県は指定都市以外の地域に対するサービスの経費に充当しているのです。道府県は、国による所得の地域

間再分配機能と並行して、みずからも所得の地域間再分配機能を一定程度はたしているのです。私はこれを基本的には合理的な制度であると考えています。

今日の時点で改めて詳細に再検討してみなければならない点があるとすれば、それは、現行の法人関係税制の仕組み、そしてとくに法人関係税の市区町村・都道府県・国の間の税源配分の仕組みが第２次産業中心から第３次産業中心に移行した産業構造の変化に適切に対応しているのであろうか、という問題ではないでしょうか。

大都市を府県から独立させる「特別市」の制度は、この道府県による所得の地域間再分配機能を全面的に否定しようとするものでありまして、大都市とそれ以外の地域との所得の地域間再分配機能はもっぱら国に委ねることとならざるを得ませんので、私はこの特別市の制度には賛成いたしかねます。この点は、都道府県制を廃止しこれに代えて道州制を敷く場合についても同様です。

しかしながら、指定都市が周辺後背地域に対してその社会的責任をはたす方法はこの方法に限られません。これとは別途の方法もないことはありません。指定都市が設置し運営している市立の大学や病院、あるいは市立の博物館、図書館、文化ホール等々で提供されているサービスは現に周辺後背地域の住民によっても利用されておりますが、指定都市がこの種の受け身の域外サービスを越えて、より積極的な出前の域外サービスを意図的に拡大する方法も考えられなくはありません。たとえば、広域消防救急機能や産業廃棄物処理機能を、指定都市が道府県に代わって一手に担うといった方法などです。

指定都市と都道府県または道州との関係のあるべき姿は、先の税財源配分の問題とこの広域サービスの役割分担の問題との間のバランスの取り方につきるように思います。

金融・情報等の第３次産業中心の産業構造になり、巨額の投資マネーが国境を越えて激しく流入・流出する金融のグローバル化が進めば進むほど、経済活動の情報と意思決定はおのずから大都市圏に集中することになります。そこで、この大都市圏の基盤整備を進めこれを国際競争力のある「グローバル・シティ」に育て上げることこそがこれからの最も重要な経済戦略であるとして、大都市圏の基盤整備への集中投資の必要を説く意見もあります。しかし、大都市圏において稼ぎ出された富を大都市圏において独り占めしようとする方策は、大都市圏以外の地域で生活している人々の共感と支持を得られるはずもありません。

指定都市市長会による大都市強化論は、指定都市の社会的責任の拡大を、従前にも増して広域化している周辺後背地域に対する指定都市の社会的責任の拡大を十分に自覚したものであってほしいと、切に願っている次第です。

以上が第１節の話です。これ以降は、地方分権改革と大都市制度の関係を３つの節に分けて、お話させていただきます。

Ⅱ 地方分権改革と大都市制度（1）：自由度拡充路線について

これまでの地方分権改革の路線は、自由度拡充路線の改革、所掌事務拡張路線の改革、住民自治拡充路線の改革という３つの改革路線に分けられます。

ここで、私が自由度拡充路線と呼ぶのは、市区町村、都道府県、国の間の所掌事務の分担関係を変えずに、市区町村や都道府県の所掌事務に対する法令等、通達通知、補助要綱・補助要領による拘束を廃止または緩和して、市区町村や都道府県の事務処理上の自由度を拡充しようとする改革のことを指しています。「第１次分権改革」による機関委任事務制度の全面廃止に伴う通達通知の助言化や行政的な関与の廃止・緩和、「第２期分権改革」で進められている法令による義務付け・枠付けの見直しなどは、すべてこの路線に属します。

ここで、私が所掌事務拡張路線と呼ぶのは、これまで国が所掌してきた事務権限の一部を都道府県の所掌事務に下ろし、これまで都道府県に所掌させてきた事務権限の一部を市区町村の所掌事務に下ろすなど、自治体の所掌事務の範囲を拡張しようとする改革のことを指しています。「第１次分権改革」による指定都市・中核市・特例市・一般市等への若干の事務権限の移譲、「第２期分権改革」の第１次勧告で提言された都道府県から市町村への事務権限の移譲、同じく「第２期分権改革」の第２次勧告で提言された国の出先機関の整理・縮小と国から都道府県等への事務権限の移譲などは、すべてこれに属しています。

そしてここで、私が住民自治拡充路線と呼ぶのは、これまでは主として地方制度調査会で取り上げられてきた改革課題、すなわち地域自治区・合併特例区制度の創設、地方議会制度の見直し、助役・収入役や行政委員会の必置規制の見直し等々、住民の意思に基づく真の地方自治を実現するために住民と住民代表機関の関係や首長と議会の関係などを変えようとする改革のことを指しています。

ところで、指定都市市長会は、地方分権改革において大都市制度の改革が論議の対象として取り上げられないことに強い不満の意を表明してこられました。

なぜそのような結果になったのでしょうか。その第一の原因は、「第１次分権改革」以来の最近の一連の地方分権改革が自由度拡充路線の改革を中心課題にしてきたからなのです。

自由度拡充路線の改革は、市区町村か都道府県かの別を問わず、すべての自治体に共通する課題でありまして、この路線の改革では大都市のみを特別扱いする必要はそもそもなかったのです。

そして、私は、この自由度拡充路線の改革こそが地方分権改革の踏むべき王道だと考えているのです。しかしながら、まことに残念なことに、この自由度拡充路線の改革には一つの致命

的な弱点があります。その致命的な弱点とは、改革によって自治体に新たに与えられた自由を肝心の自治体が活用しようとしてくれないかぎり、改革の効果が全く現れないという点なのです。たとえば、先の「第１次分権改革」で機関委任事務制度が全面廃止され、従前は命令であった通達通知もすべて「技術的な助言」に改められ、自治体は従前のように通達通知に忠実に従う必要はなくなっているにもかかわらず、大半の自治体の大半の部や課はいまだにこれまでどおりに通達通知に従って事務を処理し続けておられます。お陰で、法令の解釈運用をめぐって自治体と国の府省が相争うといったような事態も発生せず、折角新たに創設された国地方係争処理委員会は開店休業状態に置かれています。これでは、国民・住民が「第１次分権改革」の効果を実感することは全くできません。

地方分権改革に深く関わってきた者としては、指定都市こそが市区町村の雄として、自治体に新たに与えられた自由を率先して駆使し、地方自治の先駆的な実践の模範例を示してほしかったと、痛切に思っております。

かつての「革新自治体の時代」と呼ばれた時代には、東の横浜市が開発した都市づくりのソフトの諸手法、西の神戸市が開発した都市づくりのハードの諸手法は、全国の市区町村がその衝撃を受け、これに追いつきたいと思った、憧れの模範でありました。現在の指定都市はそのような先駆性と牽引力とを欠いているように感じられてなりません。

Ⅲ 地方分権改革と大都市制度（2）：所掌事務拡張路線について

指定都市制度とは、政令に基づいて指定した特定の大都市について、その所掌事務の範囲をその他の市区町村以上に広くするとともに、行政区を設置し、この行政区の区域を市議会議員および都道府県議会議員の選挙区とすることを義務付けている、大都市特例制度であります。それ故に、指定都市市長会の制度改革要望は、ある意味ではごく自然に、所掌事務の範囲の更なる拡張を求める方向に傾きがちです。すなわち、どちらかと言えば、すべての自治体に共通する自由度拡充路線の改革よりも、指定都市に固有の所掌事務拡張路線の改革の方を強く要望

する方向に向かいがちなのです。

ところで、「第１次分権改革」以来の最近の地方分権改革は、すでに述べたように、自由度拡充路線の改革を中心課題にしてきているとはいうものの、所掌事務拡張路線に属する改革に全く手をつけてこなかったのではありません。ことに現在の「第２期分権改革」では、所掌事務拡張路線に属する改革も自由度拡充路線に属する改革と同等に、同時並行的に追求され始めているのです。にもかかわらず、指定都市市長会が期待するところまで、大都市への事務権限の更なる移譲が勧告されずにきている背景は、一体どこにあったのでありましょうか。

第一に、指定都市に準じる事務権限の特例的な移譲を受ける市として、新たに中核市と特例市の制度が誕生し、市区町村は、指定都市、特別区、中核市、特例市、一般市、町村からなる多段階構成に変わってきました。その結果、それぞれの段階の都市の所掌事務の範囲の違いは、質的な差異ではなく、横一線に並ぶ程度の差にしかすぎなくなってきているのです。

第二に、「平成の市町村合併」を促進してきた過程において、指定都市および中核市の指定要件が人口要件中心に純化されてきました。のみならず、指定都市に指定する人口要件が「おおむね100万人以上」から「おおむね70万人以上」に緩和された結果、新潟市や浜松市のように、広範囲の周辺農山村地域まで編入した田園型政令市が誕生し、指定都市の総数はすでに17市に達しています。この４月にはさらに岡山市が加わりまして、指定都市の総数は18市に達します。

第三に、その結果として、指定都市制度は多種多様な大都市を幅広く包含した制度に変わりました。現在の指定都市17市を類型区分すれば、３類型または４類型に区分できるとする見解が有力になってきています。基礎自治体である市区町村には、下は人口200人規模の小規模町村から上は人口350万人を越えている横浜市に至る、大きな格差があると語られてきましたけれども、指定都市にも、人口70万人前後から人口350万人超までの大きな格差が生じているのであります。その上下の格差は、人口30万人以上の中核市と人口70万人前後の指定都市の格差以上に大きな格差になっているのです。これからは、指定都市への事務権限の更なる移譲を検討するにしても、すべての指定都市を一律に扱うことは実状に合わなくなってきているように思われます。

要するに、指定都市制度は、戦前以来の六大都市のうちから東京市を除いた、大阪市、京都市、名古屋市、神戸市、横浜市の五大都市のみをその他の一般市から区別して出発した当時とは、全く異なる状況に置かれているのです。

指定都市市長会の立場からしてみれば、まさにそうであればこそ、これまで以上に、中核市以下の市町村との明確な差異化を強く要望せざるを得ないのだ、ということになるのかもしれません。

しかし、「平成の市町村合併」を促進し、都道府県から市区町村への事務権限の移譲を進めようとするとき、一般の市町村にどこまでの事務

権限を下ろすべきかが議論の中心にならざるを得ません。就中（なかんずく）、小規模町村にまで一般市町村と同等の義務付けをしてしまってはたして良いものか、それが地方自治を拡充する所以なのかという問題こそが緊迫した論議の焦点にならざるを得ないのでありまして、多段階構成の市町村の最上層に位置する指定都市にどこまで事務権限を下ろすかといった論点は、論議のなかではごく一部の局部的なテーマにすぎなくならざるを得ないのです。

これに加えてもう一つ、指定都市への事務権限の更なる移譲を真正面から取り上げにくい事情があります。指定都市を「かぎりなく特別市に近づけていく」方策は、都道府県の広域調整機能をその根底から崩しかねない方策なのでありまして、現行の47広域自治体体制を47都道府県＋18指定都市の65広域自治体体制に変えるに等しいことでもありますので、都道府県側の激しい反発を招くのは必定です。それだけでなく、都道府県制を廃止し道州制を実現せよという論議に一層の拍車をかける結果にもなりかねません。それで良いではないかとする意見もあれば、それには絶対に反対という意見もあります。私自身は、いまのところ、道州制構想に対する賛否を明確にしていない慎重論者でありますので、道州制の実現に向けて舵を切る危険を敢えて冒すところまで踏み切れないでいる次第です。

所掌事務拡張路線の改革は、ほとんどつねに、市町村合併論議とか道州制論議といったように、事務権限の移譲の受け皿となるレベルの地方政府を再編成する論議と密接不可分に結びついている、きわめて血なまぐさい物騒な改革論議であるということを、くれぐれもお忘れにならないでください。

Ⅳ 地方分権改革と大都市制度（3）：住民自治拡充路線について

続いて、地方分権改革の流れから言えば、いよいよこれから本格的に取り上げられるテーマであるところの、住民自治拡充路線と大都市制度との関係に言及しておきたいと思います。

過去の地方制度調査会や地方分権改革推進委員会の調査審議事項のなかに、「大都市制度のあり方」と題する項目が取り上げられていたことも確かにありました。しかし、それはいつも論議がつくされないままに時間切れになって、最終的な答申や勧告にまで実を結ぶに至りませんでした。指定都市市長会は、この点にも大いなる不満を抱いてこられました。

しかし、「大都市制度のあり方」が地方制度調査会や地方分権改革推進委員会の調査審議事項に取り上げられたのは、大都市強化論の観点からではありませんでした。むしろそれは、人口規模の巨大な指定都市がはたして基礎自治体と言えるのかと疑問視する発言がしばしばあったためにほかなりませんでした。これが最終的な

答申や勧告にまで実を結ぶことになっていたとすれば、そこで提言されたのは、おそらく、巨大都市を行政区単位に解体し行政区を一般市に変えよとする提言か、巨大都市の行政区を自治区に近づけてその政府体系を二層の連邦制構造に改めよという提言か、さもなければ東京都制に類似の都制を採用し行政区を特別区に変更せよとする提言か、そのいずれかになっていたのではないかと推量されます。

この種の答申や勧告を指定都市市長会は期待しておられたのでしょうか。決してそうではなかったのではないでしょうか。もしも、そうではなかったのだとすれば、指定都市市長会は大都市制度の改革を地方分権改革の論議の俎上に載せてほしいと要望することの利害得失を、もう少し慎重に比較衡量すべきなのではないでしょうか。

この点はともあれ、指定都市のなかでも、少なくとも、人口が200万人を越えている指定都市、「ビッグ・スリー」と自称しておられる横浜市・大阪市・名古屋市の３市については、それは住民自治の観点からみてはたして基礎自治体と言えるのかと疑問視する人々が決して少なくないという厳然たる事実を直視し、このことを十分に計算にいれた上で発言し行動していただく必要があります。

地方自治法上の一般制度として創設された地域自治区制度は指定都市の行政区にも応用可能なものとなっていますが、これが行政区単位の自治制度にはふさわしいものでないというのであれば、むしろ指定都市側から指定都市の行政区単位にふさわしい独自の自治制度を考案し提言して、その法制化を国に求めるべきではないのでしょうか。

おわりに

本日の基調講演を締めくくるに当たりまして、最後に、道州制と大都市制度の関係について、ごく簡潔に私の所見を述べておきます。

都道府県制を廃止しこれに代わる新しい広域自治体として道州制が実現したと仮定した場合、これまでの指定都市はこの新しい広域自治体である道州の管轄下に置かれるべきであると考えておりますが、その際の指定都市の所掌事務の範囲に関するかぎりにおきましては、これを現行の道府県並みの所掌事務の範囲にまで拡張する余地が開かれるのではないかと、私は予測しています。

道州の下に府県が引き続き残存する余地の残された道州制になる場合には、指定都市はこれら府県からは完全に独立した存在、府県と同等の権能を有する存在になり得るのではないかと、私は予測しています。

万が一のそのような将来の事態に備えて、いまから指定都市が検討しておくべき最大の問題は、道州制の下において現在の都道府県警察をどのように再編成すべきなのか、指定都市も警察機能の一端を担うべきか否かという問題であ

ると考えます。

以上、おそらくは、指定都市市長会の方々のご期待に反することばかりを申し上げる結果になったのではないかと思います。

しかし、そうは言うものの、私は指定都市市長会の改革要望事項に対して一片の同情心も抱いていないのではありません。地方分権改革推進委員会の第１次勧告で都道府県から市町村への事務権限の移譲を勧告したとき、第２次勧告で国の出先機関の整理・縮小と国から都道府県等への事務権限の移譲を勧告したとき、そしてまた第２次勧告で法令による義務付け・枠付けの見直しについて勧告した際にも、そのつど指定都市市長会から寄せられていた改革要望事項には十分に配慮したつもりであります。

そして、これから第３次勧告で税財源の移譲を勧告する際には、第１次勧告で勧告した義務教育費の県費負担分を指定都市の負担に改めるために必要不可欠な税財源の移譲を確実に担保しなければならないと決意もしています。

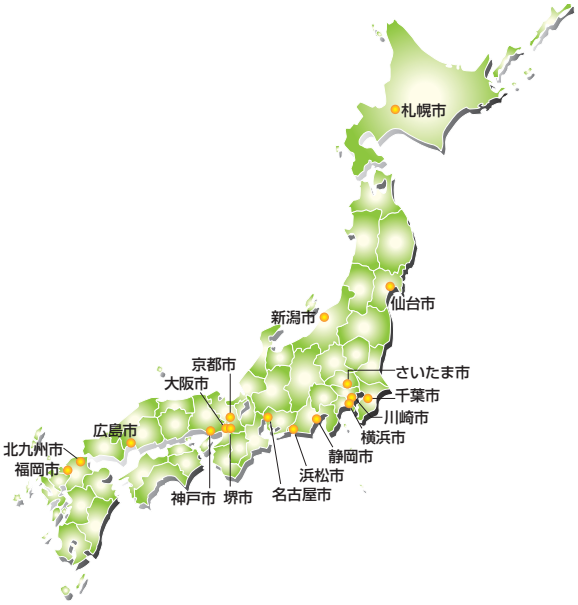
さはさりながら、最後の最後に指定都市市長会の方々にもう一度お願い申し上げておきたいのは、地方分権改革が一段落するまでの間、もう暫くの間は、市区町村全体の地方自治を底上げする改革運動の先頭に立つという姿勢をいま少し強め、指定都市のみの特例的な差異化を強く求めるという姿勢をいま少し弱めていただけないものか、ということであります。

改革は、一歩一歩着実に進めて行くしかないのであります。性急な改革要求、あるいは過激な改革要求は、結局のところ、机上の空論に終わる可能性が高いのではないでしょうか。

以上をもって私の基調講演といたします。ご清聴ありがとうございました。

パネルディスカッション

「指定都市の課題と展望」



パネリスト

青木宗明

（あおき　むねあき）

神奈川大学教授

1959年東京生まれ。97年より現職。専門は財政学、フランス地方財政。近著は『苦悩する農山村の財政学』（編著、公人社）、『現代の地方財政』（共著、有斐閣）など。横浜市税制研究会座長、神奈川県地方税制等研究会委員などを努める。

青山彰久

（あおやま　あきひさ）

読売新聞東京本社編集委員

横浜支局、北海道支社、東京本社地方部、解説部次長を経て、2007年から編集委員。地方自治、地方財政、分権改革を担当。著書に『よくわかる情報公開制度』（法学書院）、『住民による介護・医療のセーフティネット』（共著、東洋経済新報社）など。長野市出身。

石原信雄

（いしはら　のぶお）

(財)地方自治研究機構会長

東京大学法学部卒業後、1952年地方自治庁に入庁。以降、自治省、茨城県、鹿児島県、岡山県勤務。自治省財政局長などを歴任後、1984年から自治事務次官。1987年から1995年まで内閣官房副長官を務める。

後　房雄

（うしろ　ふさお）

名古屋大学教授

1954年富山県生まれ。京都大学法学部卒業後、名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得。名古屋大学助手、助教授を経て、1990年より名古屋大学法学部教授。1997年から、市民フォーラム21・ＮＰＯセンター代表理事。著書に『分権社会の到来と新フレームワーク』（共著、日本評論社）など。

コーディネーター

村上芳夫

（むらかみ　よしお）

関西学院大学教授

1948年名古屋生まれ。関西学院大学大学院法学研究科博士課程単位取得。北九州市立大学法学部専任講師などを経て、1997年より関西学院大学総合政策学部教授。専攻は行政学、政府間関係論。著書に『アメリカにおける広域行政と政府間関係』（九州大学出版会）など。

村上　　ここではいま指定都市が抱えている問題を中心に識者の方からご意見をお聞きします。現在の指定都市制度の問題点、そして今後の大都市制度のあり方といったことについて３節ぐらいの形でパネルディスカッションを進めていきたいと思っています。

まず最初に「私と指定都市」というタイトルで、ご自身の体験や専門に引き付けるような形で自己紹介をしていただきたいと思います。

Ⅰ　私と指定都市

○農山村の荒廃と都市とのバランスに配慮

青木　　略歴にも記されているように、私の近著に『苦悩する農山村の財政学』（公人社、2008年）があります。これだけですと指定都市の逆の立場の人間にみられてしまうかもしれませんが、そもそもは青山生まれ、世田谷育ちのいわば「シティお坊ちゃま」ですので、どちらかというと大都市のほうがよくわかっています。ただ近年の地方の荒廃状況、農山村の苦悩を見ておりますと、やはり社会的な仕事としてこういう本を出さなければいけないだろうということで、比較的若手の財政学者と一緒に書きました。ここ10年ぐらいで劇的に変えられてしまった地方財政のあり方はいかがなものかという異議申し立てのつもりでこの本を出したのです。

いつもはここにいらっしゃる方々と同じように大都市に住み、大都市の問題を取り上げていますが無責任世代、つまり都会生まれ、都会育ちの40代ということもあって、みなさま方と違う感覚もわかっています。例えば、駅で誰か倒れていても危険だから近寄るのはやめようといった感覚です。この感覚、「いけない感覚」なの

でしょうけれど、大都会ではむしろ主流です。ですので、指定都市の行財政を考える場合に、理解しておかなくてはならない感覚だと思っています。仕事の上では、これらの様々な考えや感覚のバランスを取りながらやっているつもりでいます、難しいことでありますが。

ということで、西尾先生ほどの抑制は利かないと思いますし、私の専門はみんな嫌しい「お金」、財政の話ですので、指定都市の方が喜ぶような話も出るかもしれません。ご期待をくださいということでまずは自己紹介ということにさせていただきます。

村上　主に財政の話をしていただくということで自己紹介をしていただきました。それでは引き続きまして青山さんお願いいたします。

○分権改革をすすめるためには

青山　私は新聞記者になって30年ちょっとになります。この10年ぐらい、日本の地方分権改革をカバーしています。特に第１次地方分権改革が終わった直後からの三位一体改革、そしていまの地方分権改革推進委員会の過程をずっと追ってきています。

指定都市との関わりでいえば、20年前は横浜市民、15年前は札幌市民でした。そんなこともあって、都市とは何かということをずっと考えているところです。都市とは何かという問いには様々な考え方がありますが、私は、都市とは多彩な個性を持った人たちと出会える場所だ、と思います。札幌で知り合った人、横浜で知り合った人、多くの人たちに刺激をうけ、自分自身の考え方や感性を磨いてもらうことができました。それぞれ忘れられない街です。その点において、都市の魅力を大変実感しています。

一方、分権改革をカバーするジャーナリストとしては、結局、この改革はどうしたら進むのだろうかということを考えています。地方自治の現場のどこにどんな問題があるのか、それを分析し、その問題を解決する処方せんを勧告するのが、現在の政府の地方分権改革推進委員会です。しかし、そうした勧告を実現する政治状況が整わないと、結局、分権改革は進まない。今はご存じの通りの政局です。地方分権改革推進委員会も大変苦労されておられるし、勧告をつくるのも大変なのですが、その勧告が実現できる政治状況が整っているかどうか。ジャーナリストとして見る限り、まったく見通しがつかない大変厳しい状態だと思っています。

しかし、政治状況はいつ、どのようなタイミングで整うかはだれにもわからないものです。そうだとすれば、改革を実現できるような政治状況が整う時に備えて、あらゆる角度から考え抜いた改革プランをつくりあげておくことが必要なのだと思います。それに向かって努力すべきだ、決してあきらめない、ということです。今日も、このような場でみなさんの意見を聞きながら私自身も考えたいと思います。

もう１つ、では政治状況はどう整えるか。いろいろなことが考えられますが、根本的には、人々が「分権社会になったら私の毎日がこんな

によくなるんだ」という実感が持てるかどうかにかかっていると思います。人々がそうした実感を持てない限り、結局、政治は動かない、と新聞記者としては思っています。この大都市制度問題は本当に人々の共感を呼ぶのか、そこを考えたいと思っています。

村上　　ジャーナリストとして分権改革を進めるに当たって何が必要なのかという視点からの自己紹介でした。引き続きまして石原さん、お願いいたします。

○戦後、特別市をめぐる旧五大市と府県との葛藤

石原　　私は今日のパネリストの中では一桁ぐらい古い人間ですが、私は1952年に、今の総務省の前身の地方自治庁に入りました。当時は内務省が解体されてなくなっているときで、米軍の占領が解けたら我が国の本来の制度につくり替えなければいけないという雰囲気の中で、地方自治の道を選ぼうと、地方自治庁に入ったのです。しかし悲しいかな、その当時、内務省解体の煽りを受けて新規採用の幹部要員を受け入れる枠がない。それで我々の仲間はみんな全員が地方公務員として各都道府県の職員として採用になり、一定期間たってから地方自治庁に戻ったわけです。

ちょうど私が入った頃は、講和条約の発効はもう決まっていたので、講和条約発効後にどういった地方制度につくり替えていくのかという議論がなされ始めていたときでした。その当時、旧五大市（横浜、名古屋、大阪、京都、神戸）と旧五大府県（神奈川、愛知、大阪、京都、兵庫）の対立はまことに凄まじいものがありました。私は両方の関係者と接触する機会があり、非常に根深いものだなと思ったものです。

昭和27年に地方制度調査会がスタートして、これからの地方制度の枠組みをどう構築するかという議論がなされ、答申が出され、それが今の地方制度の大きな枠組みになったと言っていいと思います。その際に旧自治法、その当時の地方自治法の中にありました特別市という制度は、先ほど西尾勝先生も言っておられましたが、府県から独立し、府県の区域から外れるという制度であったために、憲法95条との関係から、住民投票の結果その地域全体の同意が得られないならば実現できないということで棚上げになったわけです。そこで現実的な手段として指定都市制度が昭和31年からスタートしました。その頃の旧五大市と旧五大府県の激しい論争の凄まじさを駆け出しの役人として体験した１人なのです。

その後、自治省では主として財政を担当してまいりましたが、今日まで多くの制度の改正に関わってまいりました。そして常に考えていることは、本当の自治とはどうあるべきなのかということです。どういう形が望ましいのかということをシャウプ勧告以来ずっと考えてきた人間です。先ほど青山さんが言っていましたように、あまり理想的なことを言えば実行できない。そうかと言って現実ばかりを見ていては全然前進がない。そういうことではないかと思ってい

ます。

○市町村格差の中での指定都市制度

石原　そうした中で、これから指定都市制度のあり方をどう考えるかということですが、私自身の体験からして、まず、基礎的自治体としての市町村が自治行政の基本でなければならないということです。これはシャウプ勧告以来ずっと言われてきたわけですが、実際にこれを実行できる能力、あるいは財政的な基盤を持っているのが、現実には今の指定都市であり、あるいは中核市ではないかと思います。

現実問題として、現在1700余りある市町村の中で、特に小規模町村については、いかに基礎的自治体としてその自治を強調しても、その行財政能力その他からして無理なわけです。今の地方自治法はご案内のように基本的には都道府県、市町村という二層の自治制度で、市町村については、もちろん事務・権限の特例というものがありますが、基本的には市町村という１つの括りで考えています。特に税制については、人口30万以上の市について事業所税が認められていますが、それ以外はすべて大都市も都市も町村も同じ基準で律せられている。将来を考えた場合にそれでいいのだろうかという疑問を私は持ち続けています。

しかし、実際にどうするのか、どういう改革があり得るのかということになると大変難しい問題を含んでいます。私自身、自治省時代に税務局長もやりましたし、財政局長もやりましたので非常に難しい問題を含んでいるということは重々承知しておりますが、そうかといってこの問題に触れないでいた場合に、本当の意味の自治というのはどうなのだろうかという疑問をずっと持っています。このあたりについてはこの後また議論がなされるようですから、私の見方や考え方を申し上げてみたいと思います。

村上　地方自治制度、そして指定都市の成立の生き字引のような経験を持っていらっしゃる石原さんの自己紹介でした。それでは後さん、お願いします。

○指定都市に集中するＮＰＯ

後　名古屋大学の後です。「私と指定都市」ということは、あまり考えたことがなかったのですが、学生時代に４年ほど京都にいました。そのときは学生ですから、ほとんど市役所については意識したこともなかった程です。その後、大学院に行くようになって1977年から30年以上名古屋に住んでいます。名古屋市というのは外から入っていくと、受け入れてもらう感じがあまりないところなのですが、子どもが名古屋弁をしゃべるようになってくるものですから、私も名古屋市民かなという自覚を持つようになってきています。

プロフィールでも紹介していただいていますが、市民フォーラム21・ＮＰＯセンターというＮＰＯ支援のＮＰＯ法人を、1997年から代表理事ということでやってきています。翌年の1998年にＮＰＯ法が制定され、昨年（2008年）がち

ょうど10周年でした。全国で３万6000ぐらいのＮＰＯ法人が認証されています。愛知県でも1100とか1200ぐらいのＮＰＯ法人がありますが、その半分が名古屋市にあるのです。人口は県の３割ぐらいだと思うのですが、ＮＰＯ法人の集中度は半分ぐらいです。そういう意味でＮＰＯの活動から見ても指定都市というのは非常に大きな部分、中核になってくるわけです。

ＮＰＯセンターとしては行政からの受託事業その他もやっておりますので、今日はいわば業者としての立場から見た指定都市ということもありますし、特に西尾先生の話にも出てきました住民自治拡充路線がまだ本格的には進んでいない部分だと思いますので、そのあたりに中心を置いて発言をさせていただきたいと思っています。よろしくお願いします。

村上　私について言えば、指定都市市長会がスポンサーになっているのですが、「大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会」の座長をやっています。

基調講演の中に、指定都市に対する、どちらかというと抑制的と言いますか、言いたいことはわかるのだけれども、もう少し地道にというようなトーンのご指摘がいろいろあったと思います。また、基調講演とは少し離れて、各パネリストの専門領域や経験、研究成果なども含めた視点から指定都市を見た場合でも、こういったことだけはやはり言っておかなければだめだといった問題点もあるのではないかと思います。

ここからは、現在の指定都市および、その制度についてどのように考えておられるのか、問題提起をするような形でお話しいただけたらと思います。それでは後さんからお願いします。

Ⅱ　現在の指定都市制度の問題点

○自治の単位としての行政区

後　一市民として言えば、区役所にいろんな証明書類を取りに行くみたいな話に尽きるので、指定都市というものの実感はもともと持ちにくいというのが、おそらくほとんどの方の共通の実感ではないかと思います。研究者として観察している立場から見ても、指定都市はちょっと大き過ぎて自治体として機能しているようにはあまり見えないというのが率直な感想です。指定都市だけではなくて、都道府県や一般市町村を含めて、日本の自治体がどれぐらいきちんと機能しているのかということについてはかなり問題があるという一般的な感想もありますが、特に指定都市が、先ほど西尾先生からも本当に基礎自治体と言えるのかというお話がありましたが、自治体になりきれていないという全般的な印象があります。

今日、指定都市について少し問題提起的にお話ししたい点を２つほど考えています。

１つは、区が10万人を超える単位になっているわけですが、区役所に住民票などの書類を取りに行くといったような話しかなくて、区が自治の単位としてほとんど実質がないということです。市町村合併で６万人、７万人の市になる

という形で多くの市ができているのと比べても、指定都市の行政区が、10万人の単位で、たとえば公選の議会がないというのは誰が考えても非常に大きな問題だと思うのです。ですからどのような制度がいいのかは議論の必要があると思いますし、区を完全に独立させると言うとまた複雑になりますが、先ほどの話で言えば、近隣政府的なものにどう近づけるかという課題が大きいのではないかと思います。

住民自治の問題として言えば、区の自治体化というか、指定都市としてのまとまりは維持しながらの近隣政府化ということ。一応、地方自治法上、区に地域協議会を設けることができる制度になっていますが、私の知る限り、恐らくどこの指定都市でも本格的には使われていないのではないかと思います。しかし、例えば区で準公選制みたいなことをやるというのは可能なわけです。上越市が地域自治区で準公選制をやったという例がありますので、これを区のレベルで議会に近いものとして運営するという試みはぜひどこかで始まってほしいと思っています。

ただ、その上でも、区は通常の一般の市町村と同じくらいの人口ですから、その下にさらに地域自治区的なものももう１つ当然必要になると思います。特に都市部のほうが、この地域自治区をある程度自治の仕組みとして動かす条件はより整っていると思いますので、その２つのレベルで、住民自治拡充路線の試みがどこかの指定都市で起こってほしいと思います。私の場合は特に名古屋市に期待するわけですが、そういう試みがぜひこの18市の中で起こってほしいと感じています。

○指定都市における二元代表制

後　そしてもう１つは、指定都市全体として議会選挙もあり、首長選挙もあるわけですが、市民としてコントロールできているという実感がほとんど持てないということです。大きいからという問題もあると思うのですが、私が最近非常に感じているのは、二元代表制という制度が一般の市町村でも都道府県でも、ほとんど機能不全になっているということです。運用が下手だからそうなっているという議論のほうが多いと思うのですが、私自身は制度がおかしいと最近は考えるようになっています。

おそらく先進国で二元制が機能している国はアメリカだけではないかと思うのです。アメリカは政党の党議拘束があまりないという非常に変わった国なのでなんとかなっているだけであって、議会の多数派と首長の与党がずれれば、原理的に（かつて田中康夫氏が知事だった時の）長野県みたいにならざるを得ないという問題をはらんでいるわけです。ですからこれを処理するために基本的に議会も首長も相乗りという体制でもって事実上問題を処理している。つまり、政治的な代表者が政治的リーダーシップを発揮できるという条件が、制度的に非常に制約されているのではないか。

ですから何らかの形で一元制を実現することが必要ではないでしょうか。首長の一元制とい

うのはさすがにちょっと独裁的ですから、議会中心の一元制ということになるのだと思いますが、そういう形にしないと、指定都市自体も、市民が政治的代表者を通じて市に対して基本的なコントロールをすることは難しいのではないか。一元制にするということは、ある意味では憲法問題にもなってしまうので、なかなか議論自体が進まないということがあります。しかし、地方自治法の範囲内でやれることもおそらくあると思います。二元代表制がネックになっているということは、特に大きい指定都市の場合は痛感をするところです。

２点ほど問題提起をさせていただきました。

村上　　代表制の問題と、住民自治をどう充実させるかという観点からのお話だと思います。引き続き石原さんからお願いいたします。

○行政区の運営の工夫を

石原　　今の代表制度を見ていていくつか感じることがあります。１つは、基礎的自治体として、指定都市があまりにも規模が大きくなり過ぎてしまって、住民と市の執行当局、議会も含めてかもしれませんが、市政との距離が離れ、民意が届きにくくなっているのではないかという声をよく耳にするようになりました。

昔は、県はどちらかというと、お上というか統治主体というニュアンスが強く、市町村というのは自治体として、住民の気持ちに即して行政が行われるというようにイメージされていたのです。しかし指定都市になると非常に規模が大きくなって、ある種の官僚体質のようなものができてしまっているのではないかという感じもします。やはり基礎的自治体としてはそうならないように工夫する必要があるのではないかと思います。

そういった意味で、いま後さんが言われたこととも共通するのですが、区のあり方をもっと工夫したらいいのではないかと思います。区は、市によって10万人程度の区もあるし、20万人以上の区もあり、いろいろあるのですが、基礎的自治体としての感触が出し得る区域としては区の単位ではないかと思います。ですから、区単位に住民とのコンタクトをもっと強める工夫をしたらいいのではないか。

各指定都市を見てみますと、かなり努力して前向きにやっているところもあるし、あまりやっていない市もあるようです。指定都市も数が増えてきましたし、かつて指定都市というのは市町村のごく特異な存在という感じだったのですが、これからは指定都市が市町村の主要な部分という時代になってきます。基礎的自治体としての実体をより一層強める工夫、努力が必要ではないか。そのよすがとしては行政区の運営の仕方を工夫したらいいと思います。

そのときに、いまの東京の特別区のように、区単位に議会議員を直接選挙するとか、区長を直接選挙制にするということには私は反対です。基本的には任命制の区長でいいと思うのですが、その区長になるべく多くの権限を下ろして、地域の問題は区長限りで処理できるように工夫し

たらどうか。その場合には、議会ではないのですが、区単位に住民のいろいろな層の意見を汲み上げる仕組みを考えたらいいのではないかという感じを持っています。

いずれにしても組織が大きくなると、どうしても官僚体質化する危険が出てきますから、そうならないように努力工夫してもらいたいと思います。都道府県はその生い立ちからして、どうしてもかつて明治政府が国家統治の地方機関としてつくった歴史、その体質が残っています。しかし市町村はもともと地域共同体的なものから発達したものですから、その市町村の特色を失わないように努力していったらいいのではないかと思います。

○指定都市の税財政

石原　そのこととともある程度関係があるのですが、基礎的自治体であれば、やはり望ましい姿として、地域の行政のいろいろな費用は地域の住民が直接税金で負担する形をなるべくはっきりさせたほうがいい。しかし現実には我が国の場合は、大きな都市も小さな町村も一緒に制度を仕組んでいるものですから、地域格差の問題、地域偏在の問題を考えて市町村税制がつくられています。

本来、大都市は税源があるわけです。あるけれども全体とのバランスで課税の範囲が限られています。そのために今日では指定都市のかなりの団体が地方交付税の交付団体になっています。私はもっとそこのところは工夫があっていいのではないかと思っています。私も自治省で税務局長をしておりましたからその困難さは重々わかっているのですが、指定都市あるいは中核市も含めて、税源のある自治体は、その地域の住民が負担する税で行政経費が賄えるような姿をもっと前に出していいのではないかと思います。

ただし、その場合どういう税種を選ぶかということが問題であって、なるべく住民に広く負担していただくような税種にウエートを置くべきだと思います。具体的に言うと、法人課税は地方税にはなじまないと思っています。今日、法人税収入が激減していて、それが地方自治体の財政運営にも打撃を与えているわけですが、将来の姿としては法人課税でない所得課税あるいは資産課税の面で、せめて指定都市あるいは中核市などについてはもう少し税源に対応して課税の範囲を広げる工夫があってしかるべきではないかと思います。

村上　大きく２点の問題提起をしていただきました。１点は、指定都市は基礎的自治体として大きくなり過ぎたので、それを区がカバーしていくべきではないか。もう１点は、基本的な問題だと思いますが、指定都市の仕事に見合った税源になっていないのではないかという問題提起だと思います。

それでは青山さんお願いいたします。

○人が幸せになるために果たす自治体の役割とは

青山　私は、研究者でもないし、石原さんの

ような制度の設計・運用をされてきた立場でもないので、あえてポピュリズム的な立場から話をするかもしれません。

なぜ自治体があるのかということに関わることなのですが、先ほど西尾先生が自由拡大路線、権限拡大路線のお話をされていて改めて大変示唆を受けました。権限をもう少し下ろしていかないといけない問題は確かにあるのですが、権限をどんどん下ろしていけば、それだけまちはよくなるのかという根本的な疑問があります。もう１回考え直してもいいのではないかと思うことがあります。

卓袱台返しをして申し訳ないのですけれども、指定都市は現在もっている権限を本当に人々の暮らしのために役立つように使ってくれているのか、どうなのかという根本論があります。

１つ例を挙げます。今年度から文部科学省が始めたスクール・ソーシャルワーカー事業をある指定都市でやっている人と去年の暮れに会いました。いろんな話を聞いて、なるほど大変だと思ったことがあります。最近、「ネグレクト」という言葉がありますが、家族の崩壊、貧困、それによる養育困難ということがとても深刻になってきているというのです。子どもが学校に来ないので、先生が家に行ってみたら、その母親が深夜まで働いていて、朝になっても子どもが起きてこられないような状況だった。あるいは、母親自身がリストカットをするような状況で、子どもの支援どころか母親の支援のほうが必要なくらいになっている。そのような現実を前にして、学校の先生たちは愕然とするわけです。

そこで、児童相談所に相談する。すると、児童相談所からは「当面、生命の危険はないでしょう」という返事がくるというのです。学校の先生たちから見ると腹が立つ。たしかに、生命の危険はない。両親は食事をつくらないけれども、その代わり、子どもたちはお金をもらうので、コンビニの弁当を食べている。だから命の危険はない。児童相談所にしてみれば、そのようなケースへの対応は後回しになっていく。最も重要なことは、児童相談所が怠けているわけではないということなのです。ものすごくたくさんのケースを抱えて機能不全になっている状態なので、緊急でないケースには対応できないというのです。つまり、指定都市が持っている児童相談所が現状のままでいいのか。本当に人々を支える機能を十分に果たせているのかどうなのかということに関わるのです。

ビルをたくさん建てて、まちの経済を活性化させることはいいですが、問題は、その都市内の格差が起こしている問題を直視して、本当に安心して暮らしていけるまちにしているかどうかということなのです。

私は今日はポピュリストとして振る舞いますが、地方分権を求めるなら、市役所の人たちは「分権改革が進んだら、こんなにやれることが増える。こんなまちにできるんだ」というプログラムをつくって、それを人々に見せなければなりません。人々が、自分たちの毎日が分権改革

で本当によくなるのだと思える政策を作ってほしいのです。

では、毎日がよくなるというのは何なのかということです。もちろん生存を支える雇用だとか、お金の問題があるし、それから介護などに代表されるように、暮らしを支えていく公共サービスということもあります。さらにいえば、ロマンティックな表現かもしれませんが、「誰もが誰かの役に立っていると実感できるような仕組みのあるまちにする」ということではないでしょうか。そういうまちが「住み心地のいいまち」だと思います。

家族が小さくなっているし、去年の暮れから急速に表面化した景気後退でも明らかなように、多くの企業が改めてグローバリズムの波に洗われているわけです。その結果、個人はますますバラバラになっていくわけです。そういうときに都市の中に、お互いがお互いに支えられるような場所をつくることが、都市自治体の大きな役割ではないかという気がするのです。そういうまちにしているかどうか。そういうことをしていないのに、制度ばかりいじったってダメだというのが私の感覚です。

○移譲された権限をどう使うか

青山　多くの権限をもらえばもらうほどいいというものではないのですが、地方分権改革推進委員会が出した第２次勧告の中で道路の権限移譲の話がありました。いわゆる直轄国道の多くを都道府県や指定都市に移譲しようという勧告です。これに対して、一部の県や指定都市が引き受けることを表明しました。

この問題で感じたのは、「指定都市は、直轄国道の整備・維持ぐらいはできる能力がある」という論理でとどまっていていいのか、という点でした。この論理からもう一歩踏み込んでもらいたいと思うのです。まちの中の道路は、国道１号線だろうが、２号線だろうが、指定都市はすべて自分たちで維持管理すると主張することが、どんな意味を持つのかということです。指定都市は、市内の道路すべての管理者になることによって、自動車交通を全体的に抑制したり公共交通を再生したりするプログラムに発展させ、地球温暖化の防止にもつながる「維持可能な都市」をつくる、という政策の発展につなげるようにしてほしいのです。そのような展開がなければ、おそらく一般の市民は、「権限が移譲されたというけれど、それで何かが変わったのか」と思うでしょう。

たとえば、東京では、国道246号を国土交通省の直轄から都の管理に移すように主張していますが、おそらく沿線に住んでいる人も多くの都民も、どっちでもいいと思っているのです。「うまくやってくれれば国であろうが地方であろうがどっちでもいい」と。そうではなくて、「これをやったら、こんなふうになる」という風に訴えてほしい。道路について言えば、「自分たちのまちの道路は全部自分たちで管理することが、自動車交通の需要をコントロールするまちづくりに発展させる道が開ける」といったようにし

てもらいたいと思います。

○行政区の区長のあり方

青山　もう１つは、石原さん、後先生がおっしゃったこととまったく同じなのですが、指定都市の行政区の問題があります。１つだけ言いますと、石原さんはそういうふうにおっしゃるのですが、区にどんどん権限、自由度を与えて、区の住民の民意を吸い上げようとすればするほど、その区長の民主的正統性が次第に疑われてしまうということになりかねない。そうすると任命制でいいのかどうか。準公選制と後先生はおっしゃったけれども、どうすればいいのか。political appointee（ポリティカル・アポインティ＝政治的任用）にするという手もあるのかどうなのか。これはまさに制度改革のフロンティアだし、最も大切なところだと思って、私自身もいくつかその方法を考えているところです。

村上　これまでの３人の方のお話でいずれも共通していたのは、行政区をどうするのかということだったと思います。それについては次のラウンドで語っていただこうと思っています。おそらく専門領域からすると別の視点からの問題提起があるのではないかと思いますので、青木さんのほうからお願いします。

○指定都市の税源

青木　基本的に財政の話から入りますが、ただ行政あっての財政ですし、お金だけでどうすべきか決まることはありませんから、当然、いまみなさま方のお話にあったようなことすべてが財政に関係します。

特に、いま青山さんがおっしゃった家族の崩壊ですとか、あるいは私もわざわざ前振りをしておいたのですが、都会の中の連帯感あるいはお互いの思いやりが急激になくなってしまっていることとかのせいで、行政がやらねばならないことが大都市にはたくさんあるわけです。そこに着目してみなさま方が盛んに主張されるのが、大都市の財政需要がきちんと捕捉されていなくて、その部分の財源保障がされていないということです。

考えてみれば、地縁血縁がしっかりしていて地域に思いやりの心が満ちているところであれば、私や青山さんが警鐘を鳴らしたようなことはなかなか起きにくく、行政が何かする必要はまったくない。ところが大都市はそうではない、行政がやらなければならない。あるいは、今まさに非正規雇用、派遣切りが大問題になっていますが、失業や生活保護なども、農山村よりも、特に大都市で深刻度の最も高い問題でしょう。こういう財政需要をどこで見てもらえているのだろうか、交付税はちゃんと算定してもらえているのかということを指定都市の方々は盛んに言ってきたし、言わざるをえないのでしょう。

ただし、ここでこれ以上この問題を強調するのを私はお勧めしません。なぜかというと、横浜市が地方交付税をもらってやっていかざるをえないという状況そのものが、そもそもおかしいと思うからです。もちろんこの点については、

指定都市の中の格差も大きくて、横浜はそうだけど別の市では、という話になりますが、この点はまた後ほどお話しましょう。ここでは、大都市が国の金に依存しなければならない状況がおかしいという点に集中します。

なぜおかしいのかといえば、１つには日本の都市は、人口が非常に多くて、私の専門であるフランスからするとゼロが１つか２つ多い。しかも人口が多いだけではなくて所得も高い。つまり法人の存在を別としても、大都市には経済力があり、税収、したがって財政力も高いからです。そのように豊かな日本の指定都市が、なぜ国の再配分の金に財源を求め、要求しなくてはならないのか、素朴な感覚からしておかしいということになるわけです。

いま１つは、先ほど石原さんもおっしゃっていましたが、都市には税源が豊富にあって様々な工夫が可能だからです。私は、神奈川県民にはお詫びしなければいけないのですが、県民税の上乗せ（水源環境保全のための超過課税）に関わりましたし、プロフィールにもあるように横浜市で市民税の上乗せをする（横浜みどり税）委員会の張本人です。これらの税は、それぞれに根拠があり、なにも財源が必要だからというだけで、あるいは都市には担税力があるという理由だけで課税するわけではありません。それぞれに独自の根拠があるわけですが、その根拠がしっかりしてさえいれば、大都市は税源の工夫が色々とできるのです。他の市町村以上に、その工夫が十分にできる立場にいるのが指定都市なのです。

つまり、ここで１つ明確にしておきたいのは、指定都市の財政問題の１つは、税源不足、指定都市への税源配分が不十分ということです。したがって今日の私の結論の１つは、税源を指定都市にきちんと配分すべきであるということになります。

ここで「税源を」といっている意味は２つあって、１つには、例えば先ほど申し上げた県民税上乗せ、市民税上乗せという「税率」を使って指定都市の税収を増やしても、正しい意味での地方税の拡充にならないからです。なぜならないのかといえば、「三位一体改革」の最中にみなさんもお聞きになったように、国あるいは財務省は、「地方税を充実したいのでしたら、地方税の税率をご自由にお上げになればよろしいんじゃないですか……」というからです。つまり国・地方間の税源配分見直しは行われず、国民の負担が増すだけとなってしまうのです。

もう１つ、税率ではなくなぜ税源なのかというと、西尾先生も非常に気にされていたように、地方財政調整が崩壊する危険性が非常に高いからです。日本の財政調整のやり方はみなさんご存じだと思いますから解説は避けますが、地方税の標準税率に支えられ、基準財政需要額を量るという制度（地方財政計画に基づく交付税算定）で成り立っているわけです。

ここで指定都市だけが標準税率を外して税率を独自に、ばらばらに上げるということになると、財政調整を行う交付税制度が崩壊してしま

う危険性は非常に高まってしまうのです。しかもこの場合、税源の乏しい農山村自治体からみれば、金持ちの指定都市だけができることだよなあ、という非常に微妙な感情を引き起こすことになります。この疎外感、格差感をどうすべきか、後にもう一度考えてみたいとおもいますが、いずれにしても望ましいこととはいえない。ですから財政の格差、財政調整の点からいっても、指定都市の税の拡充は、税率ではなく税源の配分拡大によっておこなわれるべきなのです。

○税源移譲はどのようになされるべきか

青木　ここで１つ、この指定都市の税源の拡充を地方分権改革という観点から考えてみましょう。西尾先生から先ほど改革のお話がありましたし、今日のシンポジウムのタイトルが分権改革ですから。

分権改革の趣旨からすれば、指定都市の財源充実は、交付税や税率引き上げではなく税源拡充によって当然なされるべきとなるのですが、改革の内容によっては、余計にその必要が高まります。というのは、西尾先生のご講演のように、自治体別の事務事業の選択の自由度を拡大する方向で改革を進めるのであれば、交付税や税率では対応しにくい、あるいは対応しきれないからです。各指定都市のイニシアチブで、横浜はこれをやりたい、北九州はこれをやりたい、新潟はこれという事務権限の自由度、選択可能性を広げるとなれば、交付税ではなくて税源で対応しなければならず、指定都市と府県、指定都市と国との間で税源の調整をしなくてはならないのです。

ここで問題になるのは、税の違いを、指定都市と他の都市との間、また指定都市同士の間で認めてしまってもいいのか悪いのかです。先ほどから石原さんがおっしゃっているような、指定都市だけ特別扱いして税を特別に配分する、という考えは非常にわかりやすいと思います。ただ私としては、差異を認めてしまうことが、先ほど述べたような疎外感や格差感につながらないかどうか、なかなか判断が付きにくいのでやや躊躇しています。

ここにいらっしゃる西尾先生はじめ多くの先生方は、自治体ごとに行政事務に差を付けましょうというお考えのようですし、そもそも指定都市制度自体が事務権限に差を付けているわけですので、それを税、財政に援用するのはありなのだろうと思います。躊躇はしますが、許される範囲内なのかなというような気持ちが多少あります。

その上で、実はこの税の差異という問題を緩和できる手段もあることをお伝えしたいと思います。その手段とは、分権改革に伴う税源移譲が、現在考えられているように消費税で行われる場合です。この場合、指定都市のみ、あるいは特定の指定都市のみに特別な税収を配分しても、各自治体の課税権を侵害することもないし、差別感をもたらすこともないのです。というのは、消費税でやるとすれば、ご存じのように消費税は、市町村については交付金の形で配分さ

れるからです。指定都市あるいは特定の指定都市のみに税収を増やしても、それは税の根幹をいじるのではなくて、交付金の配分基準を多少とも調整しただけとなるのです。

最後に１点だけ、税源の問題から離れて申し上げます。先ほど先生方からから区の独自性を強めよう、区の権限を強めようという話がでています。確かに横浜で１億円程度の自主予算を各区に付けるとか、あるいはそれよりも小さい規模ですが、神奈川県内の指定都市以外のいくつかの市でも、それぞれの地域センターに何百万か、何千万か付けるということをやっているわけです。しかし、これが財政的に難しいのは、１億円付けたときの財政上の責任は、任命された区長の権限あるいは責任でカバーできるものなのかどうなのか。誰が歳出の方針を決めて、だれが責任を負うのか。そうした点については少し慎重に考えないといけない。権限を強めるのは私も賛成なのですが、予算を分けて、そこで執行していいという範囲がどこまでか、ということは少し慎重に考えなければいけないと考えています。

村上　一通り話していただいて、すでに一部では、これからあるべき方向へのヒントがあったのですが、論点としては大きく分けて、１つは財政をどうするかということ、もう１つは行政区をどう改革するか、というのが今まで４人のパネリストが語られた中で共通する問題です。それについては、区の権限を強めた場合、財政上どういう問題があるかといったところまで問題提起がされたと思います。

また、さまざまな問題を現在抱えている指定都市が、税制について言うと、大都市でありながら交付税の交付団体になっているのはおかしいのではないかという指摘もありました。それをどういった形で是正、あるいは直していったらいいのかといったような提起です。それを最初のテーマとしたいと思います。そのあとで行

政区の改革といったようなことを議論したいと思います。

税財政については、いま青木さんが、問題提起とともに一定程度の方向性みたいなこともお話しになりました。一方で、税制改革に関しては税源の移譲あるいはスワップ（交換）といったようなことも論点となるかと思います。ここでは特に税制問題に関して、どうしたらいいのかというようなところからお話をお願いしたいと思います。

Ⅲ 指定都市における税制問題

○負担に見合った税の配分を

石原　都市税源の充実強化の議論で、私が現役時代、指定都市の制度になる前の五大市の当時は、五大市の人たちが、都市的な税種については五大市に課税権を認めろと主張していました。具体的に言いますと、当時府県税であった入場税、遊興飲食税は、五大市の区域については五大市に課税権を認めろという議論をしていたわけです。府県とすれば、それをやられたら自分たちの財政がもたない。そのほか税務執行上のいろいろな問題もあって結局まったく前進がなかったのです。

指定都市あるいは中核市まで含めてもいいのですが、税源のあるところの自治体がなるべくなら交付税の世話にならずにやれるような税体系を考えたらどうかという場合、いま都道府県が課税しているものを取り上げて別の税体系をつくるというところまで、私は考えているわけではないのです。税制をあまり複雑にするのは納税者にとっては迷惑な話ですから。

しかし、私はいずれ税制の抜本改革は避けられないと思うのです。今はもっぱら消費税の問題がクローズアップされていますが、トータルとしての消費税を強化する場合、当然地方消費税も強化されるべきだと思います。消費税率の引上げに際して福祉財源としての使い道とリンクするという話と、地方消費税の強化をどう絡めるかの問題はあるのですが、たとえば地方の取り分としての消費税を増やすことが想定されるわけです。

そうした場合に、今後想定される義務教育費の国庫負担金の地方負担分を将来、指定都市については道府県ではなく指定都市が負担してはどうかという議論があります。そうしたことをやると、いま以上に指定都市は財政負担が増えるわけです。そうすると、たとえば地方消費税の地方取り分の中で、都道府県の取り分と市町村の取り分があるわけですが、指定都市については大きな負担の差があるわけですから、それに見合った配分の仕方があってしかるべきではないか。それは税体系を乱す問題でも何でもない。税務執行上もそう問題はないのではないかと思うのです。

あるいは住民税についてです。私はこれからの指定都市の税収基盤の強化を考えますと、消費税だけで勝負するのは無理だと思います。や

はり所得課税もある程度強化しなければならないだろうと思うのです。そうした場合、今回住民税についてはご案内のように税率を一本化して、全体の６割を市町村、４割を都道府県に配分するということになりました。実際は市町村が徴収して都道府県分は都道府県に納めているわけですが、その際も、たとえば指定都市については明らかに財政負担が大きいのであれば、制度的な事務負担の違いを念頭に置いて、配分割合を変えるということは十分可能です。それは納税者に迷惑はかからないわけです。道府県と市町村の間の問題として処理できるということもあるのではないか。

事業所税については、一定の人口つまり30万人以上の市町村だけが課税権を持っているわけですが、こういったものをさらに拡充するということはどうなのでしょうか。もちろん事業所税を増やすと言ったら業界は反対します。税負担が増える側は必ず反対するわけですが、反対があるからやらないというなら税制改正はそもそもできないですね。ある程度、負担増に伴う住民の抵抗は念頭に置きながら、しかしそれ以上に住民の非常に切実な施策に対応するのだということが十分説明されれば、トータルとしては納得していただけるのではないか。その努力をしなければいけないのではないかと思うのです。

地方分権改革推進委員会では第３次勧告で地方の税財政問題を取り上げるそうです。もちろん国税と地方税の関係、あるいは国税、地方税を含めた税体系全体のあり方を踏まえてこの議論はなされると思いますが、そうした場合に指定都市のように明らかに事務権限が違う、あるいは今後さらに変わってくるということであれば、それに対応した税源配分の仕方の工夫があってしかるべきではないかと思います。

もちろんこんな議論をすると知事会が怒るのは間違いないのですが、やはり将来の自治のあり方を念頭に置いて税制の問題も議論をすべきではないか。

近く行われるであろう税制の抜本改革というものは、国税・地方税を含めて、その立て方を見直す唯一のチャンスだと思うのです。そのチャンスを逃すとまた同じことになってしまうので、賛否両論あるのでしょうが、基本は自治というものをより強化するという視点でどういう税制がいいのかを議論してもらいたいと思います。これを避けたのでは進歩がないということです。

村上　基本的に大都市の事務事業に合った税制度をということをご提起いただきました。大都市特例制度とまでは言いませんが、そういったことも１つ考えられるということを前提とした上で、どういった税目があり得るのか。それについては先ほど青木さんも問題を提起されましたので、青木さんお願いします。

○税における都市間格差

青木　繰り返しは避けますが、税体系のあり方を大きく変えない範囲内で指定都市の税収分

を増やすことは、いま石原さんからお話をいただいたように不可能ではないわけです。あるいは私が先ほど申し上げたように、消費税は都道府県間では精算基準、市町村間は人口と従業員数で按分しているわけですから、この基準をちょっと変えればすぐにできる話なのです。

さらに他の税目、実存するものしないものを含めて考えると、都市型の税を色々と構想することは十分に可能です。小さなものから大きなものまで色々考えられる。たとえば小さなものでいえば、東京都のホテル税みたいなものは大都市にとっては非常に理屈の通った税源なわけです。あるいは、大都市は多くの人が集って消費するところという点からすれば、様々な消費関係の税が考えられます。そういう様々な工夫を凝らせば指定都市の税源を拡充するのは決して不可能ではないので、西尾先生が指定都市制度の充実は時間をかけたほうがいいとおっしゃっていましたが、少なくとも税財政面では検討できますよということは申し上げたいと思います。

ただしそこで問題なのは、他の市に納得してもらえるのかどうかです。私のいる神奈川県内でいえば横浜、川崎の周りの市の人口は軒並み40万人くらいいっています。その状況で指定都市はよくて、他の都市はなぜダメなのか。中核市はどうか、特例市はどうか。指定都市の特別扱いが他の自治体に納得してもらえるかどうか、行政権限が違うという説明だけで周囲の自治体が納得するかどうか、大いに疑問に思うのです。

それと同じように、これをはっきり申し上げると嫌われるかもしれませんが、指定都市の中で相当な格差が出てくるという問題があります。これをどう考えるか。財政規模、あるいは税収規模を昨日の夜だいたい頭に入れて今日ここに来ました。消費税の何パーセント分を地方に移譲するというとき、指定都市だけ何パーセントに０点何パーセント上乗せすると想定した場合、それによって交付税の不交付団体になる指定都市と、いやまだまだ遠いという指定都市とが出てくる。それで同じ指定都市として連帯感を持って、税源移譲の要求を出せるのかどうなのか、ということがかなり重要な問題として出てくるだろうと思います。

17あるいは18、19指定都市が全員そろって不交付団体というのは税源から考える限りは無理です。法人税はもとより、消費税でさえ指定都市の間で相当な格差が生じます。住民税にしても、税率がフラットになった現在でさえ、横浜がいくらで他の指定都市はいくらになるというのは、計算すればすぐできることですからやってみていただきたいですが、指定都市の中の格差というものは非常に大きいのです。これが１つのきわめて大きな課題としてあるということです。

○県と指定都市の関係と税

青木　　もう１つ、先ほど石原さんがお話しされた、税制改正というのは抵抗勢力が当たり前なので、それで自粛していたら何も進まないと

いう言葉にとても勇気付けられました。それには恐らく２つあって、１つは法人関係の場合には法人の抵抗というのもあるでしょうし、もう１つは最後におっしゃっていた都道府県ということもあるでしょう。都道府県関係者がいると話がしにくいのですが、都道府県の反対は当然のごとく出ると思います。ただし、ここで話を丸く収めてもおもしろくないのであえて言い切りますが、私のいる神奈川県の特殊性もあるとは思いますが、県とは何だろうという疑問がどんどん大きくなります。

神奈川県では横浜、川崎に加えて、相模原が指定都市を目指しています。さらに今日は指定都市の話なので省きますが、中核市の横須賀や人口では40万に達する藤沢市があって、特例市も５市、そしてこれら各市は財政力も非常に高く、ほとんどが不交付団体です。そうなると神奈川県の人口の大半は、横浜、川崎、相模原をはじめとする自立した都市に暮らしていて、県の影は非常に薄いのです。

この点では西尾先生がご心配のように、これらの地域で所得再分配の機能が効かなくなる、すなわち神奈川県がこれら都市部で税をとれず、地域間の再分配ができなくなるというのは、避けたほうが絶対にいいと思います。しかし、この点をのぞけば、はっきり言うと県の仕事って何ですかという疑問が、まさに素朴な疑問として出てこざるをえないのです。

このように考えると、都道府県が指定都市だけ特別の税制にすることに反対するのもよくわかります。これは神奈川県の特殊性かもしれませんが、この地域については、たとえ道州制にしても、結果は同じだと思います。私は道州制に別に賛成ではありませんが、もしも税源をよこせ、事務事業はすべて指定都市で実行可能といわれたときに、神奈川県あるいは首都圏の州が拒否する根拠はどこにあるのかと思うわけです。

Ⅳ 都市内分権

村上　それではテーマを少し変えて、都市内分権というような点についてお話を伺いたいと思います。それに関しては、後さんからすでに問題の提起がありました。また青山さんからも同じように、行政区に権限を下ろしていったときの正統性の問題について発言がありました。おそらく区長権限の話も出てくるでしょうし、さらには正統性ということで言えば、権限が下ろされて、それで政策を実施するといったようなときに、たとえば議会がどのように関わってくるか、あるいは住民がどういう形で関わってくるかということまで問題になると思います。そういったことを関連づけて、行政区をどのような方向に向けていくべきかという話になるのではないかと思います。

先ほど青山さんは、もっと根源的な話もしたいとおっしゃいましたが、それはおそらく市民と行政との関係でもあるのかなと思います。そ

の最も表れやすい接点が大都市であれば行政区なのかと思いますので、そのあたりからご発言をお願いしたいと思います。

○指定都市における市民意思の反映

青山　行政区の問題は、わたしなりの言葉で言えば、「このまま放っておいて分権改革を進めても、官僚と官僚の間の官官分権になってしまい、住んでいる人たちには何も関係ないということになりかねない」という大きく重い問題だと思っています。政治というものはとても難しくて、みんなが好きなことを自由に主張しながら、最終的には、１つの共同体としての意思を統合しなければいけないというのが、根本的な問題だと思います。そうした政治的な統合を図る過程で、多くの住民が「自分たちの考え方がうまく伝わっている」という実感がもてることが大事な条件なのだと思います。その点において、指定都市の政治というのは、少しオーバーですけれども、危機的な状況にあるのだと思っています。

行政区をどのように変えていけばいいかということがあります。現状の行政区の規模を調べたことがあったのですが、おそらく最も行政区の単位が小さいのは大阪市だと思います。10万人クラスの行政区がたくさんあります。しかし、五大市と言われた大都市の後で指定都市になった、たとえば札幌市とか福岡市になると、だんだん行政区が大きくなって人口25　26万人くらいになってくる。さらにその後の指定都市には静岡市のように１つの行政区が30万人をはるかに超えるようなところもでてくる。そういうところに暮らしている人たちが、自分たちの暮らしに密接な公共サービスのあり方をどのように行政に反映できるのかということについては、大変不安になってくると思うのです。

市議会議員がしっかりしていればいいという主張があります。もちろん、その通りです。ただし、市議会議員の人たちは、自分たちの後援会だけで民意を吸収できていると思ったら大間違いだと思います。議員の後援会に入らない人は山ほどいるわけで、そういう人たちの声を吸い上げるには、自分の選挙の後援会だけでは圧倒的に不足です。いま、地方議会として、小さな市町村を中心にさまざまな改革が始まっています。議会報告会などを開く取り組みなどです。そのような形で市政報告会だとか、党・会派を超えて民意を汲み上げていく必要が一方ではあるのだと思います。

市議会のあり方の問題はあると思いますが、一方、行政区単位でみんなの意思を集めていくということがどうしても必要だと思います。
そのときに、「なんでもかんでも権限を行政区に下ろしてしまえば、市としての統合が保たれなくなる」というきわどい問題がでてきます。これは、「なんでもかんでも地方に渡すと国がバラバラになってしまう」と、地方分権に抵抗する霞が関の各省の論理にも通じるややこしい問題が常にあるのです。

たとえば、横浜市はいま18行政区ですが、な

んでもかんでも自由にさせたら横浜市ではなくなってしまうのではないかという問題があります。だからといって、市が「言う通りにしてください。こういうふうにやってください」ということを指し示して、行政区はただそれを執行する機関だとしたら、これもまったく意味がない。ということになると、その中間のところにいろいろな形があるのだと思うのです。横浜市のように、各区に「自主企画事業費」として年間１億2000万円程度を渡してやっていくという方法もあります。ただし、この方法は、区が自由に使えるお金を何に使うかを決定する区長の「民主的正統性」が問われることになるのではないかとも思います。

かつて川崎の市長が一時、行政区の区長を全部 political appointee にしたいと構想したこともありました。こうしたことについては、無数のパターンがあると思うのです。おそらく、地方自治の課題の中でも、これからもっと研究や実践が必要なフロンティアの問題だと思うのですが、少なくとも地方自治法上は様々なことができるという規定にして、そのことを各指定都市が真剣に考えていろいろなモデルをつくっていくことが必要ではないでしょうか。

横浜のような巨大都市と、新潟や浜松のような新しいタイプの指定都市　市全体が都市というよりも単なる行政単位だと私は思っていますが　とは違います。各市でいろいろな形があると思うので、浜松自治のかたち、新潟自治のかたち、北九州自治のかたちがあっていっこうに構わないのではないでしょうか。ただ、大まかな方向だけは地方自治法できちっと押さえておいたほうがいいと思いますが、規定は大枠にとどめて、あとはみんなが真剣に考える。そうすると、そのモデルをめざしてみんなが考えていくプロセスを通じて、まちをつくる自治の力が強くなり、人々の間に浸透していくことになるのではないかと期待しています。ただ私は制度設計者ではないので、具体的にどのような制度にすればいいのかということについては、さらに勉強したいと思っています。

村上　そのあたりのことも含めて後さんにお願いできればと思います。地域自治区のお話とか、あるいは地域組織がどのような形で動いているのか、どういった制度設計があるとされているのかといった論考もございますので、よろしくお願いいたします。

○都市内分権の制度設計

後　都市内分権の制度設計の問題は西尾先生もかねてより主張されていますが、指定都市の場合は、いわゆる地域協議会を区のレベルでも置くことができるように制度化されています。この制度をつくる議論のときに、伺ったところによれば、西尾先生は地域自治区に置かれる地域協議会については選挙ということを入れた方がよいと当初は考えられていたということだったようですが、強固な反対があったそうです。要するにせっかく合併したところが、地域自治区を置くことによってまた分解してしまうので

はないかという懸念をもつ。これは気持ちとしてはわかることですが、別に本来は二者択一ではない話だと思うのです。まさに都市内分権であるわけですから。

わかりやすい例を言えば、スウェーデンもかなり基礎自治体が合併をしたところですが、イエテボリという40万人ぐらいの都市があります。ここでどういうやり方をしているかというと、16ぐらいの地区に公選制の一種の議会を置いているわけです。市の予算の半分をその地区にそれぞれ配分する。直轄で使うのは半分という、そこまで分権化していて、その半分の予算を各区がどう使うかは、その区の議会が決める。

それで別に市が分解するわけでも何でもないのです。市議会でどれだけ分権化するかということを決めるわけですから、最終的には市議会が全体をコントロールしている。それで市から分権化された予算なり何なりを各区で行使するわけです。そのときに各区でかなり大きな権限をもつことになるので民主的正統性の問題がありますが、それは公選の議会を置くというだけで解決できる話です。これは別に、区が独立してしまうという恐れを持つような話ではないと思いますので、私自身はできればきちんとした議会を、これはもうほとんどボランティア議員でいいと思うのですが区には置くべきだと思います。本職のある人が夜や土日に会議をすればいい話です。

そのときに区長については、私はやはり二元代表制は機能しないと思いますので、そういう場合はシティマネージャー的な存在として区長が議会の多数派の下で働くということが制度設計としては考えられるのではないかと思います。こうすることによって、私は現在の市議会議員が各区の利益代表をやる必要はなくなると思うのです。そうしたことについては区に分権化されて区議会で決めるわけですから。そうすると市議会議員の議論は、要するに直轄分について市全体としてどうするのかという点に絞られるわけです。人数ももっと少なくてよいかもしれません。逆に、そうした形で役割がはっきりするという効果があるのではないかと期待するわけです。

もう１つ、行政区の下のいわゆる地域自治区ですが、これもぜひ実験的に、指定都市なり都市部のどこかで（選挙で地域協議会のメンバーを選んでいくような）本格実施をしていただきたいと思っています。そのときには、やはり一定の予算を分権化しないと、立候補者がいないといった話になりかねないので、選挙するからには予算もそこに配分されたほうがいいと思います。

そのときに、これは少しＮＰＯと絡むのですが、私が期待するのは、地域自治区によって地縁組織の整理ができるのではないかということです。いま名古屋市でも、町内会のような地縁組織というのは高齢化しつつもまだかなり残っているわけです。全戸加入という原則は明らかにもう空洞化しているけれども、しかし全戸加入の特別な組織だというアイデンティティが堅

持されている。

これはたとえばＮＰＯなのかどうか。行政組織とは言えないわけですから、あえて言えばＮＰＯになったほうが僕はいいと思うのですが、全戸加入という原則は加入脱退の自由というＮＰＯの原則に反します。しかし、全戸加入という原則を外せば立派なＮＰＯだし、地域の非常に有力なＮＰＯになると思います。そうなったほうが、いやいや役員を引き受けるのではなく、自発的に活動をしたいという人が町内会という組織を使うようになっていくと思います。

しかし、いまの町内会は全戸加入の建前の下で、地域の民意を代表するというようなフィクションがやはり残ってしまう。そこでもし公選制の地域自治区というか地域協議会ができれば、明らかにそこが公式の代表者だということが名実共にはっきりすると思うのです。それとの対比で町内会というのは一民間組織であるということになる。有力かもしれないけれども一民間組織だということ、「公」と「私」というのが非常にはっきりすると思うのです。そのように、地縁組織のＮＰＯ化という効果も実は期待しながら、ぜひ地域自治区というような制度が行政区やその下に導入されてほしいなと考えていま

す。おおざっぱな言い方ですが、私なりの制度設計のイメージということでお話ししました。

村上　　後さんの制度設計のイメージは地域自治区、地域協議会の積極的な活用ということで、どちらかというと議会的な機能を強化しようということでした。先ほど石原さんからも行政区についてのコメントが少しございました。そこでは区長権限をもう少し強化したらどうかというお話もありました。青木さんからは、区長に権限を下ろすこと、特に財政面で下ろすことの危険性についてのコメントがありましたが、そのあたりについて何かございましたらお願いします。

○市の個性、区の多様性

石原　　さきほど青山さんが大阪市と静岡市の違いについて言われましたけれども、市によって区の実態もかなり違います。区にどの程度権限を下ろすのか、どういう形で下ろした権限を使わせるのかというのは各市で判断したらいいと思うのです。要するに私が言いたいのは、指定都市ともなると、何もかも本庁で全部仕切ってしまうと、どうしても官僚化してしまう危険があるから、やはり施策の種類によっては、国の制度ではなくて、各市の独自の施策になるようにする。また、住民生活に非常に関わり合いの深いものは、区ごとに少しバラエティがあっ

てもいいのではないかと思います。それはそれぞれの市が考えればいいのです。たとえば地方自治法で決めてしまうとか、そういう話ではない。いずれにしても巨大化した指定都市が住民から遊離しないようにするためには、市によっていろいろ事情が違いますが、それぞれ工夫したらいいのではないかというのが私の趣旨です。

青山　後先生のお話を聞いていて非常におもしろいなと思いました。顔を見合えばもう考えていることがわかる、価値観も利害もほとんど一緒になっているというような範囲があります。いまでも、町村のほうで、地域ごとそっくりＮＰＯになって、まちづくり、村おこしをしているところがあります。それはああいう社会ならではのパワーだと思うのです。たとえば今度の田園型指定都市になった浜松は、このあいだ車で２時間走ってもまだまだずっと浜松市なので驚きましたが、そういうところの区ももちろんあるわけです。

しかし都市部では、別にみんなが反目し合っているわけではないのですが、考え方が微妙に違うし、利害も少しずつ違う。でも一緒の地域に住んでいる。そういうところのグループのつくり方というか、政治的単位のつくり方というのは、ある種、自発的に集まってくるというようなことになるのかと思います。そこで、もし、全員加入的な形で強制的にこうだと言われたら、窮屈だと考える気もしないでもない。ということは、17市の指定都市の個性もあるだろうし、その市の中でも地域によって個性があるだろうし、パターンは何種類もあるような気がするのです。

村上　いま青山さんが言われたことは、石原さんが、区によって性格も違うので、その個性を生かすような形で制度を考えたらどうかとおっしゃったこととおそらく共通するのだと思います。

○問題提起を受けて

村上　ちょうどいい時間になりました。本日はいろんな意見をいただきました。

基調講演にありましたように、地方分権改革における自由度の拡大といった与件がある中で、それを十分に生かしつつ、指定都市に合った権限、そして税源を一定程度与えるといったようなことをむしろ考えるべきだという提案。

もう一つは、内に向かっては、一番大きな基礎自治体といったような性格から、指定都市が大き過ぎるといったようなことを言われないためにも、都市内分権をどのように進めるかという点。

この２つの点から議論がされたわけです。なかでも、都市内分権の強化といったことは非常に印象的なサジェスチョンだったのではないかと思います。

まとめという形にはなりませんでしたが、本日は貴重な問題提起がなされて、これからどうあるべきかというヒントになったのではないかと思います。

それではこのあたりで終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

『指定都市地方分権シンポジウム』

平成２１年３月３０日発行
制作・発行　指定都市市長会
〒100-0012　東京都千代田区日比谷公園1-3市政会館6階
電話 03-3591-4772　　fax 03-3591-4774
http://www.siteitosi.jp

編集協力　（財）東京市政調査会
デザイン　Suda Design office
印刷製本　精興社