

第7回特別自治市構想等大都市制度に関する研究会 議事録

日 時：令和3年11月22日（月） 18時30分～20時30分

場 所：神奈川県庁西庁舎6階 災害対策本部室

出席者：碓井光明【座長】、牛山久仁彦【座長代理】、伊集守直、板垣勝彦、関口智、谷口尚子（敬称略、順不同）

内 容：

- 1 開会
- 2 意見交換

（碓井座長）

皆様、こんにちは。本日の研究会でございますが、報告書のとりまとめに向けまして、委員の皆様からご意見をいただきたいと思っております。

はじめに、本日の議論を行うにあたり、まずは事務局から報告書（案）についてご説明をお願いします。事務局のご説明の後に、項目ごとに、皆様からのご意見をいただくこととしたいと思います。それでは事務局から説明をお願いします。

～資料に基づき、事務局より説明～

（碓井座長）

それでは、意見交換を行ってまいりたいと思っております。その前に委員の皆様にご挨拶申し上げたいと思っております。1週間の間に、色々なご意見を賜りました。また、委員によっては、事務局を通じて、記述についてアドバイス等をいただきました。ここに厚く御礼を申し上げます。

それでは、報告書（案）のうち、冒頭の「Ⅰ 神奈川県と市町村との関係」と「Ⅱ 特別自治市構想とは」について、何かご意見などありましたら、よろしく申し上げます。

確認ですが、3ページの冒頭の部分についてですが、「横浜特別自治市大綱」が最初に作られたのはいつですか。

（事務局）

平成25年3月です。

（碓井座長）

これは最初に記述しなくてもいいですね。我々が扱っているのは、令和3年3月に改訂されたものということで。牛山委員いかがですか。

(牛山委員)

横浜市特別自治市大綱自体は、平成 25 年 3 月に作成されたものということではないでしょうか。

(事務局)

本文中の最後に、カッコ書きで改定時期は記載しています。平成 25 年 3 月に作成し、令和 3 年 3 月まで動きがないということです。

(碓井座長)

そういったところでよいでしょうか。

その次、4 ページ(「Ⅱ 特別自治市構想とは」)について何かご意見ありますか。

それでは、5 ページ以下が「Ⅲ 特別自治市構想に関する論点」になっていますが、そのうち「1 特別自治市構想の根拠に係る論点」について、ご意見などありましたら、よろしくをお願いします。

(板垣委員)

「(1) 二重行政」について、色々と意見を述べさせていただきましたが、非常によく反映されていて、私が申し上げたこと、ここで議論したことは過不足なく、書き込まれており、私としては大変ありがたいと思っております。現状においては、これ以上の記述は難しいのではないかと思います。最後のまとめにもつながっていきますが、図書館や公営住宅、商店街振興については、具体的に、県と指定都市との間で競合の回避であるとか、すみ分けがきちんと行われているということを示していて、とても良いと思います。

「二重行政」というのは、政策的・政治的な話と、要するに効率性や法的な話とを、研究会では区別して話をしてきましたが、9 ページ、10 ページで、すでにあるものについては、住民の議論に委ねながら、法的には現状問題ではあるわけではないということが明確に記載されており、よくまとめられているかと思います。

(碓井座長)

ありがとうございます。「(2) 税制上の不十分な措置」も含めて、他の委員はいかがですか。

それでは続きまして、「2 特別自治市構想の内容に係る論点」のうち、「(1) 県の総合調整機能への影響」について、何かご意見などありましたらお願いします。

ここでは、有識者へヒアリングを行ったという旨を、それぞれの箇所「ウ 課題に対する考え方」の「(ア) 災害対応」、「(イ) 警察事務」、「(ウ) 都市計画・土地利用・まちづくり」にそれぞれ脚注を作成して、ご意見いただいた方のお名前を載せております。

特にないようですので、次に進みます。「(2) 県機関及び県有施設」については、いかがでしょうか。ここは、私たちが大分整理したところで、最初は県有施設を移管することばかり念頭に置いていたのですが、県機関という要素が加わりました。

次に、「(3) 県の行政サービスへの影響」については、いかがでしょうか。

それでは、「(4) 広域連携」については、いかがでしょうか。

それでは、「(5) 住民代表機能」については、いかがでしょうか。

ここで私から意見があるのですが、「イ 課題」と「ウ 課題に対する考え方」が対応する形で書かれている中で、35 ページの真ん中あたりまでは、まさに「(イ) 何らかの住民代表機能を持つ区」の必要性に沿った記述がなされているのですが、そこから下の「さらに」以降は、まさに県政・国政における住民代表機能への影響について議論がされているわけです。今まで、「イ 課題」で課題を挙げて、それに対する考え方を対応させているということもあるのですが、もし委員の皆様がよろしければ、「(ウ) 県政・国政における住民代表機能への影響」といった項目を加えることで、内容がより明瞭になるのではないかと直感的に思うのですが、ご専門である谷口委員いかがでしょうか。

(谷口委員)

大変分かりやすく良いと思います。

(碓井座長)

他の委員の皆様、いかがでしょうか。

それでは、そのような修文を施したいと思います。事務局からは何かコメントありますか。

(事務局)

そのように修文させていただきます。

(碓井座長)

それでは、「(6) 住民投票等の移行手続」について、ご意見がありましたら、よろしくをお願いします。

次に、「IV 提言」について、ご意見がありましたら、お願いします。

板垣委員、お願いします。

(板垣委員)

細かいところなのですが、「1 二重行政について」の2段落目の「いわゆる「二重行政」について」といった文言は、いらぬのではないのでしょうか。

「二重行政」という言葉が、そもそも論として何を指しているのかという話が出てく

るのが1段落目で、県と指定都市との間で「いわゆる「二重行政」の認識に齟齬が生じている場合には」、「双方が共通認識や理解を得る努力をすること」ということなのですが、その後に「その上で、住民の利益にそぐわない施設整備や施策など、個別具体的な支障があれば、指定都市都道府県調整会議を活用して、施策の見直しや事務・権限の移譲を行うこと」と書いてありますので、2つ目の「いわゆる「二重行政」について」といった文言は、いらないのではないかと思います。

(碓井座長)

分かりました。そうすると、「いわゆる「二重行政」」というのが立て続けに出てくると、私たちの報告書が、ある固まった二重行政観を述べているように見えてしまうことから、削除したほうが良い、そういった意味で良いでしょうか。

(板垣委員)

そうです。

(碓井座長)

この提案に関して他の委員からご意見ありますでしょうか。

文章的には全く問題ないと思いますが、私たちも固まった「二重行政」観に立って書いているわけではないということ。

どうぞ、伊集委員。

(伊集委員)

38 ページの冒頭で、「神奈川県に対し提言する」という言い方をしています。この研究会の位置づけとして、県に対する提言とされたのではないかと思います。「2 税財源の確保について」は、必ずしも県だけでなく、指定都市に対しても述べているところもあるかと思いますので、研究会の提言先は、神奈川県だけで良いのかなとは思いません。

(碓井座長)

良いご指摘ですね。私たちの研究会は、神奈川県が組織したものであるから、そういう位置づけからすると、「県に対する提言」というのは、実質はそのとおりだけれども、報告書の内容は、指定都市あるいは国にも関係するところであるから、神奈川県に対してだけではないということですよ。提案主体をすべて書くというわけではないですが。

板垣委員、どうぞ。

(板垣委員)

私も賛成です。神奈川県に対してだけではなく、横浜市や川崎市など、もちろん神奈川県内の市町村や、国に対する提言でもあります。諮問であれば、相手方が明確なのですが、この研究会では細かく決めなくても良いと思います。

(碓井座長)

ありがとうございます。今のご質問に対して他にご意見ありますか。
谷口委員、どうぞ。

(谷口委員)

神奈川県に対する提言だと思っているので、これで良いと思っていましたが、もし対象をある意味、幅広に捉えるのであれば、政令指定都市の特別自治市構想について、前回の牛山委員のご指摘のとおり、民主主義への影響というのがあまり考慮されていない点が懸念されます。単に行政サービスの客体としての住民ということではなくて、市民であり県民であり国民であるという視点から見ると、参政権のあり方に関しても、その位置づけが曖昧なまま、検討が不十分であるという印象があります。こうした議論を進めていただきたいという指摘があっても良いと思います。

(碓井座長)

そうすると、何か付け加えるというニュアンスですか。

(谷口委員)

もし、対象が神奈川県でないなら、そうですね。民主主義の観点からも考える必要があると指摘して良いのではないと思います。例えば、ワシントン D.C. を調べますと、約 70 万人の人が住んでいるにもかかわらず、連邦議会に十分に代表を送れていないという状況で、上院には議席がないですし、下院には 1 議席ありますが、本会議で議決権がないという形です。51 番目の州になる運動をやっているのですが、何十年もかかっており、州と同格になるには不十分ではないかという反対意見も多いようです。つまり、特別自治市という形で分離したとしても、市民が自動的に国政参加が従前と同じようにできるのか、そもそも議論が必要ですよね。そこは明確ではないので、今後の論点にしていくということもあり得ると思います。

(碓井座長)

ワシントン D.C. は、連邦の直轄地だという位置づけですね。勉強させてもらいました。

他の委員はいかがでしょうか。牛山委員、いかがでしょうか。

(牛山座長)

谷口委員のご指摘のように、神奈川県に対する提言に限らないものとするならば、そういう問題提起も良いと思います。

特別自治市は、基礎的な地方公共団体でもないし、広域的な地方公共団体でもないし、いずれにも該当しない新たな地方公共団体、特別地方公共団体ということですが、そうすると何だろうと、よく分からないところです。民主的な制度の担保というのが区議会や区長も公選では設けないということで、形としては、たくさん権限を持った基礎的な自治体ということだけでも、そこにとどまらない存在ということで、まさに民主的なやり方としても一般の市町村と何が違うのかというのが明らかになっていないので、そういったところを書くというのも良いのかなと思います。

(碓井座長)

考えてみると、38 ページは、本日の案においては、神奈川県に対する提言を意識したものになっています。

「1 二重行政について」で、「県・指定都市の間で」と書いているのは、まさに神奈川県を意識しているからそうなっているのですが、一般論で言えばこれは「道府県・指定都市の間で」となる。

それから、「2 税財源の確保について」でも「3 県・指定都市間の協議のあり方について」もやはり神奈川県を意識しているからこうなっているのですが、谷口委員や伊集委員ご指摘のとおり、県に対する提言に限らない、整理の仕方をどうするかという問題があります。

板垣委員、どうぞ。

(板垣委員)

私は、「神奈川県に対し」ということをわざわざここに書かなくても、暗黙の前提として神奈川県への提言であるということは伝わるので、「神奈川県に対し」ということは削除し、神奈川県をメインとする、その他の指定都市や市町村や国などへのメッセージとしているという理解が良いかと思います。つまり、伊集委員の修正に賛成です。

もう一つ、谷口委員の仰ることはもっともなので、もしそれを反映させるとするならば、38 ページに「4」というのを加えて、牛山委員の仰ったとおり、特別自治市というものについて、それは広域自治体なのか基礎自治体なのか、私もこれまで何度も申し上げてきましたけれども、何を狙いにしているのか、特別地方公共団体ということは分かっているのだけれども、広域自治体になりたいのか、それとも基礎自治体のままで良いのか、もし広域自治体になるとするならば、その中に置く行政区というのは住民代表機能を持たせるのか、要するに、選挙で選ぶのか。

もう一つは、谷口委員が仰っている、特別自治市の国政全体での位置づけ、特別自治

市というものがどのように国の中で位置づけられるのか。国会議員、衆議院、参議院に対して代表を送り込めるのか。そこまではっきりとは言わなくても、横浜市をはじめとする指定都市に対するメッセージとして、特別自治市の構想自体を否定しているわけはありませんけれども、特別自治市というのは広域自治体なのか、基礎自治体なのか、広域自治体だとすれば、その中のそれを構成する行政区の住民代表機能はどうするのか。そして、特別自治市構想を提唱する横浜市等自身が自分のことをどう定義しているかということです。自分をどうしたいのか。暗黙のうちに、特別自治市になったら、衆参両院の議席が割り振られるということを言っているけれど、果たして本当にそうなのか。そこまではっきり具体的に言わなくても良いので、自らをどのように定義しているのかというメッセージを入れても良いのではないかと。

(碓井座長)

なかなか難しくなってきました。谷口委員、いかがでしょうか。

(谷口委員)

板垣委員の仰るとおりだと思います。もう少し控えめにするならば、そういう論点が大綱に少ないということ。自分の域内の自治に関しての二層制が一層制になっていることに対しては、板垣委員のご指摘のとおりで、それ以上の県政・国政との関係が議論されていないので、この論点というのは考えるべきだと報告書の中の本編に書いてあって、それで良いと思います。

究極的には、板垣委員の仰るように、特別自治市の自己定義、自分をどのようなものだと思っているのか。これが実現するまでには、たくさんの法改正が必要になってくるかもしれないのに、きちんと検討されていない点がある。そこは報告書に書いておいた方が良くと思います。この報告書はいろんな立場の方、特に、政令市を抱えている道府県の方々が読まれると思います。そうすると、二層制が一層制になることと同義にはなりませんけれども、道府県議会が非常にサイズが小さくなることや、市民は知事を選べないということもあるので、そういった点が議論されていないということ自体が心配だということの書きぶりで良いのではないのでしょうか。

(碓井座長)

はい、どうぞ。関口委員。

(関口委員)

報告書自体は、県民に出す報告書という考え方で捉えれば、神奈川県に対してということを書かずとも、暗黙のうちに、それは県民に対して提言している内容だということに解釈すると、筋が通りやすくなる気がします。

その上で、4点目を挙げるとすれば、住民代表機能への影響に関して、もっと議論する必要があるのではないかと、そういう内容を付け加えられるのであれば、それは、県民がどういう影響を受けるかという観点で、報告書に追加するという事でまとまるのかなという気が個人的にはします。

(碓井座長)

確認ですけれども、今色々なご意見が「IV 提言」の箇所になされているのですが、立ち入って書くと、ある意味で特別自治市構想をバックアップするというのは変ですけれども、「もっとしっかり」と、応援団にもなるわけですよ、逆もあり得るのですが。

そこで、一案としては、「おわりに」の冒頭で、「払拭できなかった疑問がある」と、これは大変重要な文章ですが、ここの中に、今言ったような、問題点があるということをつけ加えるというのはいかがでしょうか。それは、県政・国政における住民代表機能について、もう一度きちんと書くという形でやれば、それなりに私たちが丸く書いているけれども無視していないという意味が表れるのではないかと思います、いかがでしょうか。

(板垣委員)

賛成です。38 ページに「4」として付け加えるという提案をしましたが、1、2、3は県に対するものがメインなので、ちょっと躊躇するところがあります。仰るとおり、「おわりに」というところの中で、例えば、2行目で「この構想を県民・市民が本当に望んでいるのかということである」というところの後に、例えば、「特別自治市が自らをどのように定義しようとしているのか」という文言を加えると、谷口委員のご懸念や考えたいこと、特別自治市に対するメッセージというもの、応援団にもならない程度で、メッセージを送ることができるのではないかと考えます。

(碓井座長)

せっかくですから、今のところもう一度文言をお願いします。

(板垣委員)

「望んでいるのか」の後に、「特別自治市は自らをどのように定義しようとしているのか」ですね。

(碓井座長)

「特別自治市は」ですか。

(板垣委員)

「指定都市は」にしましょうか。「指定都市は、特別自治市となること」でしょうか。特別自治市にどのような思いを込めようとしているのかということなのですが、「特別自治市となることで自らをどのように定義しようとしているのか」、「特別自治市となった指定都市は自らをどのように定義しようとしているのか」、そのあたりところですか。

(碓井座長)

一案が出されましたが、他の委員はいかがでしょうか。

指定都市は、特別自治市になることで、真になにを求めているのか。自らをどのように定義しようとしているのか。あまり具体的に書かない方が良いでしょう。

(板垣委員)

碓井座長の仰るとおり、なにを求めているのか、「指定都市は特別自治市となることでなにを実現しようとしているのか」、そして、「自らをどのように定義しようとしているのか」、その二つを述べた方が良いでしょう。

そして、何よりも、その後の「二層制」以下の部分は、まさにそういうことを色々書いているのですよね。まさに、特別自治市というのはなにを実現したくて、なにを自らどういうふうを実現しようとしているのか、39ページは全体的に書いている話なので、それを書くのは良いのではないかと思います。

(碓井座長)

牛山委員、どうぞ。

(牛山委員)

なかなか難しいと思うのは、政令指定都市だから全部特別自治市になれるのか、あるいは人口規模でどうするのか、という具体的なことは何も書いてなくて、(指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」)最終報告を出してしまったり、先日の大阪の松井市長は、「本当に望んでいるのか」と発言をされたりしています。

例えば、県内でも、一番人口規模の小さい政令指定都市である相模原市と横浜市では大分事情も違うので、抽象的ですが、「特別自治市が成立した際には、自らをどのように定義するのか」、今の話も含めて明らかでないということだと思ってしまうので、「特別自治市が形成された暁には、自らをどのように定義するつもりなのか」が分からないということですね。

個別で、横浜市の事情を見る限り、これまでの議論で強く思ったのは、そうは言いながら、神奈川県との関係をすごく言っていて、例えば、広域連携のところでは、県や近隣の市町村のことだと思いたいますが、何故、大田区や町田市などとの連携を入れないのか。独立するのだから同じですよ。それは言わないということで、かなり

神奈川県を意識した形になっているし、この中にも書いてありますけれども、県庁がどこに行くのかということで、神奈川県を中心が変わるわけですね。それはたぶん認めないというか、あまり考えていないという気がします。ですから、先ほど申し上げたことも含めて、「指定都市」と指定されると、「うちは違う」というところもあるかもしれないので、「特別自治市が成立した際には、自らをどのように定義するのか」みたいな表現が良いのかなと思います。

(碓井座長)

それでは、「それは、この構想を県民・市民が本当に望んでいるのか、特別自治市になった場合に自らをどのように定義しようとしているのか、県政・国政への住民代表機能をどのように考えているのか、ということである」このくらいにしたらいかがでしょうか。

牛山委員からご指摘のあった指定都市市長会の案というのは、要するに、手を挙げればなれるということだけをやっていますから、反対する人はいないわけですね。手を挙げない指定都市は、この制度が設けられたことによってたぶん不利益を被るわけではないということですね。

伊集委員、いかがでしょうか。

(伊集委員)

内容としては良いと思います。

県民・市民が本当に望んでいるのかということと、残り2つは、分けて書いても良いのかなと思います。県民・市民が本当に望んでいるのかという点は、より強調したいと思います。

(碓井座長)

「県民・市民が本当に望んでいるのかということである。さらに」とするということですね。

(伊集委員)

そうですね。

(碓井座長)

谷口委員、どうぞ。

(谷口委員)

「本当に望んでいるのか」という箇所は、「本当に県民・市民のためになるのかとい

うことである」と書いた方が良いかなと思います。

例えば、32の注釈を見ますと、かなり昔のことを引き合いに出して、市民目線がなかったということを書いているので、これを注釈にして「望んでいるのか」と書くのは強いかなと思います。横浜市がアンケートをとって、「希望している市民は多いですよ」と言うことも可能だと思います。

この研究会で検討してきたことは、大綱が目指したところが本当に県民・市民のためになるのかということなので、そう書いた方が良いと思います。「望んでいるのか」という点は我々も実証していないので、そう書かない方が良いと思います。

その他のところについては、碓井座長のご意見に賛成します。

(碓井座長)

そうすると、今のところは、「それは、この構想の実現が本当に県民・市民のためになるのかということである。」ということによろしいですね。

そして、「さらに」というふうにつけて、「特別自治市となった場合に、なにをどのように定義しているのか、県政・国政への住民代表機能をどのように考えているのか、などの疑問もある」くらいが良いですか。

(谷口委員)

ありがとうございます。報告書全体の中では、そういったところは分量としては少ないので、「おわりに」の第一段落で書くのは強いかなと思いますので、板垣委員が仰ったような、特別自治市は自己定義はあるのでしょうかけれども、その機能や波及効果についての検討が不十分ではないだろうかという印象を持ったというような書き方が良いのではないのでしょうか。

先ほどの「県政・国政への住民代表機能」については、第4段落で「知事・県議会議員の選挙に参加する権能が失われる」と少し出てきますので、波及効果があるという可能性があるというくらいの本編の表現で構わないと思います。

(碓井座長)

第4段落目のところはそのまま良いですか。

(谷口委員)

ここは少し分けた方が良いかなと思うのは、一層制・二層制の話の部分と、行政に対する影響と、災害対応や感染症等対策についての話が一体化して書かれていますけれども、先ほどのような民主主義に対しての議論・検討が不十分でないでしょうかということを書くのであれば、別の文にして並べたら良いと思います。

(碓井座長)

まず第4段落の「知事・県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに」を削除して、「特別自治市構想は、二層制の地方自治制度を抜本的に見直すものであり、二層制を維持する特別区設置とは根本的に性質が異なる。住民は、道府県の区域外となり、災害対応や、新興感染症等対策等における」とする。

そのあとに、「知事・県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに、国政への参加についても」と続ける。

谷口委員、付け加える文章を、もう一度お願いします。

(谷口委員)

第4段落の下にして良いと思いますが、「知事・県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに、国政に対する参政のあり方についても検討が不十分であるとの印象がある。」くらいでいかがでしょうか。

(碓井座長)

では、まず第1段落は、「それは、この構想の実現が本当に県民・市民のためになるのかということである。」ということによろしいですか。

(板垣委員)

そこから「さらに、特別自治市となった場合に、自らをどのように定義しようとしているのか」と続けてほしいです。

(碓井座長)

「さらに、特別自治市となった場合に、自らをどのように定義しようとしているのか」、ここはどう閉めますか。

(板垣委員)

先ほどお話のあった「特別自治市がなにを実現しようとしているのか」というところも入れてほしいと思いました。

(碓井座長)

「特別自治市となった場合に、なにを実現しようとしているのか、自らをどのように定義しようとしているのか」、ある意味抽象的なものですね。

それでは、事務局で整理していただけますでしょうか。

(事務局)

整理させていただきますと、「おわりに」の第1段落につきましては、「それは、この構想の実現が本当に県民・市民のためになるのかということである。」

次に、「さらに、特別自治市となった場合に、なにを実現しようとしているのか、自らをどのように定義しようとしているのか。」

(板垣委員)

「特別自治市は、自らをどのように定義しようとしているのか。」とした方が良いでしょうね。

(碓井座長)

「さらに、特別自治市となった場合に、なにを実現しようとしているのか、特別自治市は、自らをどのように定義しようとしているのであろうか。」で良いでしょうか。

次は、第4段落目は、2行目の「性質が異なる。」の次の「知事・県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに、」の部分で、「試算されている。」の後に持って行くということですね。谷口委員、お願いします。

(谷口委員)

「知事や県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに、国政への参加についても検討が不十分であるとの印象がある。」

(板垣委員)

「特別自治市の住民が、知事や県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに」とした方が良いでしょうね。

(碓井座長)

まとめますと、「特別自治市構想は、二層制の地方自治制度を抜本的に見直すものであり、二層制を維持する特別区設置とは根本的に性質が異なる。住民は、道府県の区域外となり、災害対応や新興感染症等対策等における広域自治体のバックアップといった県の総合調整機能が失われ、これまでどおりの住民サービスも受けられなくなる。また、学識者の論文によれば、特別自治市に移行した場合、市によっては大幅な歳出超過になると試算されている。」

次の段落に、「特別自治市の住民が、知事や県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに、国政への参加についても検討が不十分であるとの印象がある。」

よろしいでしょうか。

また、「IV 提言」のところは、色々なご意見がありましたが、「神奈川県に対し」は

削除して良いですね。

次は、40 ページにまいりましょうか。牛山委員、どうぞ。

(牛山委員)

県民や市民の皆様への影響というのを改めて考えたときに、先ほど申し上げたこととも関わるのですが、例えば、横浜に特別自治市ができたときに、依然として神奈川県を中心的な機能となる可能性はあるわけですが、ただ区域外ということになりますから、通常で言うと県庁所在地というのは変わると思います。そうすると、〇〇株式会社の〇〇支店や、今日もいらっしやっているマスコミの皆様支局なども、横浜支局で県全体を見ていると思いますが、その中心も変わってくるようなことがあると思います。

将来的に長い目で見れば、普通に言うと、やはり県域外の支社とか支局というのは別にあるというのは考えにくいと思います。ですから、そんなに難しいことを考えているのではなくて、例えば民間企業や住民の皆様動き、中心に向かって通勤するとか、色々な状況にも将来的には変化がみられる可能性があると思います。

そういった市民や県民の皆様、あるいは県内企業等々、マスコミも含めて、それこそ労働組合の県本部とか、あらゆるところに影響があるということ、一言でも、「県機関及び県有施設」のところ、民間のそういうことが生じるというような書きぶりでも良いのかもしれませんが、そのあたりは横浜市含めて政令指定都市はあまり考えていない、自分たちが県の外になるということについて、依然として県を中心であり続けようとしているみたいな向きがあつて、それは違うのだということ、一言でも加えていただくことは、いかがでしょうか。

(碓井座長)

今、牛山委員が提起された問題というのは、行政組織の問題とは別に、特別自治市構想が実現した場合に、民間等が受けるであろう影響というのは無視できないという趣旨ですよね。

それを入れるとしたら、どこに入れますか。

(牛山委員)

「おわりに」のところ書いても良いと思いますし、「県機関及び県有施設」のところ、民間企業等についても影響を及ぼすということをつけ加えても良いと思います。

(碓井座長)

他の委員はいかがでしょう。

21 ページの「課題に対する考え方」の最後に、「なお、民間等が受けるであろう影響というのは無視できないであろう」ということを書きますか。少し異質な感じはします

ね。

(板垣委員)

この前も、神奈川県の内々ゆる中枢機能、横浜を失うというか、自ら神奈川県の内々から退く影響については牛山委員が仰っていましたけれども、仰ることはそのとおりだと思います。

「神奈川県の内々から横浜市が自ら退くことによる民間企業等への波及効果も無視できない」ということを、40 ページの「例えは」の段落に入れたらどうでしょうか。「神奈川県の内々性を失わせることになる」というところの段落です。ここは横浜市に特化した話で良いのですよね。「横浜市が神奈川県の内々から自ら退くことによる民間企業等への波及効果も無視できないと思われる」というのはいかがでしょうか。

(牛山委員)

「波及効果」と言うとき、良いことと聞こえるかもしれないので、「影響」としたらいかがでしょうか。

ここが一番今回の中の内々無視されているというか、たぶん、横浜市は中枢でい続ける、県庁もここにあるままだと思っているのですよね。それは常識的には考えられないし、県庁がなくなれば、移った先が当然県の内々政治の内々中心になる。そういうことを匂わせる文章はいかがでしょうか。

(碓井座長)

40 ページの内々最初の段落、特別区設置のことを議論していますよね。そこに書くのは無理があるかなと思いますか、抜本的に見直せば別ですが、なお書きくらいで書くのはいかがでしょうか。

(谷口委員)

牛山委員や碓井座長が仰ったことを聞いていて感じるのは、「おわりに」の内々ところにハード面を書いていないということです。インフラであるとか、道路の内々中枢機能であるとか、本編にもあるように、施設をどうするか、県有財産をどうするか、移すというような、ハード面を書いていないので、そういう部分があっても良いのかなと思います。

例えは、先ほど板垣委員が仰ったような「おわりに」の内々第1段落に、我々が感じた疑問を3点述べるという形で書くと、まず、「本当に県民・市民の内々ためになるのか」ということ。皆が本当にハッピーになるのかということ。

次に、そういうユニットにしたときに、どういう立場や役割があると思っているのかということが分りにくいということ。

3番目に書くとしたら、ハード面、地内々域的な異動とか地内々理的な問題、インフラのこと

も含めて、県の中核でなくなるということはどう捉えているのか。

このような感じで、この部分全体で、疑問を並べるというのもあり得るのではないのでしょうか。

もしくは、別に、ハード面ということで、2、3行付け加えるというのもあり得ると思います。

(碓井座長)

非常に重要な点ですね。

伊集委員、どうぞ。

(伊集委員)

横浜市の特別自治市構想の想定では、特別自治市に移行したときに、権限が集約化されて、経済政策も市内で活性化していくし、雇用の創出や経済成長につながっていくという想定、それは市の方でも進めていると思いますが、一方で、本当に想定どおりになるかという、必ずしもそうではないというのは牛山委員のご指摘のとおりだと思います。

それこそ神奈川新聞というのは横浜市に本社があつて、テレビ神奈川もあつて、そこは影響が出てくることもあり得るのだけれども、そのあたりについては我々もなかなか検討が具体的にはできていないので、具体的に、それで良いですかというような問いかけを書くのはなかなか難しいのかなという印象はあります。

今回扱った行政部門の施設のように、民間部門の影響もしっかり想定しないといけないということは、なお書きで書くことは可能だと思いますが、それ以上に踏み込んで、マイナスになり得ますが良いですかというようなことを書くのは、なかなか難しいのかなという印象はあります。

(碓井座長)

はい、牛山委員。

(牛山委員)

ご指摘のように、具体的に書くことはできないし、するべきではないと思いますので、なお書きで、県民・市民や県内企業各種団体にも影響するということを書けば良いと思います。

ただ、認識として言えば、本社、支社・支局がどうなるかということではなく、企業がそこを起点として、例えば販売路を作ったり、スケールメリットを活かして企業活動をしていると思うし、例えば、神奈川新聞とかテレビ神奈川と言ったら、小田原まで含めた県域で仕事をされていると思います。それが、県庁が別のところでできて、県庁所

在地を中心に展開するような企業が出てきたり、あるいは支社を作らないといけないという色々な影響が出てくるということが全然議論されてこなかったということを、そういう認識を、共有した上で、なお書きのような形で、簡単に触れておくというようなことで良いのではないかと思います。

(碓井座長)

そうすると、「おわりに」の最初の段落の最後に、横浜市が神奈川県域の中核から自ら退くことによる民間企業等に及ぼす波及効果がどのように考えられているのかということについても疑問があるということを入れるというのは、いかがでしょうか。

(板垣委員)

「構想の実現が本当に県民・市民のためになるのか」、「特別自治市となった場合に、なにを実現しようとしているのか、特別自治市は、自らをどのように定義しようとしているのか」の後に、横浜市が神奈川県域の中核から自ら退くことによる民間企業等への波及効果あるいは影響についても疑問があるということを書くということですよ。

(碓井座長)

「疑問がある」、「懸念がある」どちらが良いでしょうか。牛山委員、お願いします。

(牛山委員)

先ほど申しあげましたように、認識を共有した上で、細かい文言はお任せします。

(碓井座長)

「影響についても無視できないであろう」くらいの方が良いですか。

(板垣委員)

今回の独立するという話とは逆のベクトルですけれども、道州制の話の中で一番出てくるのは、牛山委員のお話ですよ。道州制になると、各県に一つずつある支社みたいなものがどこに中心を置くのかということで必ず揉めるから、例えば、中国地方だと、岡山にするか広島にするかで絶えない話になるとか聞きますから、実際はそこが一番大きいということですよ。

(事務局)

1点確認をさせていただきたいのですが、県域から退くということを書くときに、先ほどの話だと横浜市を前提とされていましたが、1段落目は、一般的に、都道府県と政令指定都市という関係で入っていたと思うのですが、その中に、横浜市について

具体的に載せるということによろしいでしょうか。

(碓井座長)

「なお、横浜市は」という書き方で良いと思います。

(事務局)

承知しました。

(碓井座長)

それでは、他にいかがでしょうか。

40 ページについて読み直してみると、1 行目の「積極的に活用する」、「事務・権限の移譲をする」というのは、提言に近いほど強く言っている。このあたり、表現を弱めた方が良さそうな気がします。このままで良いですか。

要するに、ここでは、「現行制度下で解決できない課題であろうか。」と 39 ページの最後で言って、こういうことも考えられますというのが 40 ページの第 1 段落です。

(伊集委員)

ここは「活用する。また」と区切っていますが、「。」ではなくて「、」という理解で良いですか。

(碓井座長)

実質的にはそうですね。

(伊集委員)

長くなりすぎるから切っているということですね。

(碓井座長)

あるいは、①、②で分けても良いでしょうか。他に良いアイデアありますか。

いずれも、課題があると言うけれども、解決できるじゃないですかという私たちの立場です。

(板垣委員)

碓井座長の仰るとおり、例えば①、②、③で分けるのも良いと思います。

これらは現実的な解決方法なので、それこそ「すなわち」で始めて、「①指定都市都道府県調整会議を積極的に活用する、②「事務処理の特例に関する条例」で事務・権限の移譲をする」と続ける。

①、②は今までもあるオーソドックスな手段であって、「税財源も含めて個別法の見直しなどを道府県・指定都市が協調連携して国に働きかける」というのは立法論というか運動論というかそういう話になってくるので、フェーズが違う感じがします。

そして、「特別区設置制度の導入も考えられる」というのは本気では言っていないですよ。どうせやらないでしょうということを見越して書いているようなところもあります。

したがって、「指定都市都道府県調整会議を積極的に活用する」、「事務処理の特例に関する条例」で事務・権限の移譲をする」というのがかなり現実的な手段であって、次の、立法を国に働きかけるというのは段階が違うものだと思います。特別区設置制度の導入については、どうせ横浜市はやらないだろうということを見越して書いてあるようなところもあって、特別区設置制度に言及するかどうかも含めた議論が必要かと思いません。

(碓井座長)

他に、ご意見ありますか。伊集委員、どうぞ。

(伊集委員)

先ほど申し上げた「活用する。また、」となっているところについて、「活用する」という手段、「移譲する」という手段、これは全て手段にかかってくるわけですよ。そのこの「。」を「、」にすると文章が3行、4行になってしまうというのであれば、先ほど板垣委員も仰ったように、①活用する、②移譲をする、さらに③必要に応じて国に働きかける、という手段、とすると読みやすくなると思います。

(碓井座長)

そうすると、前のページの問いかけを受けて、「①指定都市都道府県調整会議を積極的に活用する、②「事務処理の特例に関する条例」で事務・権限の移譲をする、③必要に応じて、税財源も含めて個別法の見直しなどを道府県・指定都市が協調連携して国に働きかける、④既に制度化されている特別区設置制度の導入等が考えられる」でしょうか。

(板垣委員)

やはり「特別区設置制度の導入」は、入れるべきかどうか考えた方が良くと思います。

(碓井座長)

削除しますか。

(板垣委員)

これは、大阪都構想のようなことを、横浜市と神奈川県が手を携えて、横浜市を消滅させて、いくつかの区をまとめて特別区にしようという意味ですよね。

(牛山委員)

たしかに、ここは特別区が急に出てきて違和感のあるところだと思います。ただ、私は完全に削除しなくても良いと思い直しました。それは、そもそも都構想というのは、東京都区という例があるわけですよね。横浜は、それを一刀両断に、この制度は駄目だから特別自治市構想をやるのだと言っていて、それは本当に検討したのか、ということを残しても良いと思います。指定都市市長会に対する突き付けにもなるわけです。都構想をやった大阪は駄目なのかということですよね、というニュアンスで。表現は、今は3箇所も出ているので、もう少し削除しても良いと思いますが、全部削除しなくても良いと思います。

(碓井座長)

この「特別区設置制度」は、大阪都構想のことを言っているのでしょうか。事務局、いかがでしょうか。

(事務局)

制度として、「二重行政」を解消する手法として、特別区設置もあるということで、そういったところも十分に検討したのかという視点で書いております。

(板垣委員)

要するに、大阪都構想のことですよね。

提案ですけれども、39ページが一番下の段落で「また、「二重行政」の解消などの課題は、本当に現行制度下で解決できない課題であろうか」と書いてあり、たしかに、特別区設置は、ある意味「二重行政」解消の一つの抜本的な方策ではあるので、40ページ1段落目の「加えて、既に制度化されている特別区設置制度の導入も考えられる」の文章は、「本当に「二重行政」の解消を目指すのならば、特別区設置制度の導入も検討すべきである」や、「特別区設置制度の導入も選択肢として排除すべきでない」といった表現でしょうか。強いですね。もっと良い表現ありませんか。

(碓井座長)

大阪都構想にコミットしすぎているような気がします。大丈夫でしょうか。

(牛山委員)

ただ、大綱で、都構想が駄目だから特別自治市が良いと言っているのだから、これを踏ま

えて、大阪都構想は駄目なのではないかというニュアンスは書いても良いと思います。都構想を推進しているわけではありません。

(碓井座長)

我々も相手の土俵に乗っていないでしょうか。

(板垣委員)

土俵に乗っているということにはならないと思います。

都構想は、要するに横浜市を消滅させる構想なので、横浜市が自ら言い出すということとはあり得ないという考えです。横浜市が自ら言い出すことはないことを見越して、「二重行政」を解消したいのであれば特別区設置もあるということをお願いというだけの話です。

(碓井座長)

触れない方が良いのではないのでしょうか。

(板垣委員)

39 ページの下の 2 行の「本当に現行制度下で解決できない課題であろうか。」というところを突き詰めると、都構想は、先ほど牛山委員が仰ったとおり、東京都政が 80 年近い歴史があるのと、大阪都構想に向けて数年前に大都市地域特別区設置法が成立したというのがあって、これらは現行制度下ではあるということですね。そういう意味では、特別自治市制度よりはリアリティのある制度です。ただ、そこに触れるかどうかというのはあるかと思いますが。

(碓井座長)

谷口委員、どうぞ。

(谷口委員)

皆様の仰るとおり、3 段落にわたって特別区設置制度の話をしていて、2 段落目は「導入も十分に検討されたとは思われない」、3 段落目は「導入の是非についての十分な検討が必要であろう」と言っていて、それを推している報告書だと思われる心配なのであれば、触れるけれども、例えば最初の段落だけにするとか、「二重行政」を解消する手法として考えられるという事実として書いて、2 段落目・3 段落目を変えるというのはいかがでしょうか。

(碓井座長)

3段落目は削除しましょうか。

(板垣委員)

言われるまで意識しておりませんでした。40 ページの半分くらいは特別区の話をしていますね。

(碓井座長)

そうすると、第1段落・第2段落をどうするか。例えば、第1段落の「④特別区設置制度の導入等が考えられる」というのを削除した上で、第2段落だけで良いでしょうか。あるいは、第1段落に④として挙げておいただけという感じでしょうか。

(板垣委員)

私は一つ目の提案に賛成です。つまり、40 ページの「加えて、既に制度化されている特別区設置制度の導入も考えられる」は削除して、第2段落の「さらに、現行の特別区設置制度の導入も十分に検討されたとは思われない」だけで良いと思います。

何故かという、総合区と特別区はかなり性格が違うのですが、連続して、総合区の記事の後に、特別区の記事とした方が良いと思います。

ただ、もう少し言葉を補っても良いと思いますが、碓井座長のご提案に賛成です。

(碓井座長)

それでは、まず3段落目は削除し、第1段落は①、②、③と3つ挙げるということでしょうか。

では、そのようにさせていただきます。

(事務局から39ページ「おわりに」の修正案を配布)

修正案をいただいたので、事務局で読み上げていただけますか。

(事務局)

「(当研究会は、令和3年6月以来、特別自治市構想を中心に研究を進めてきた。この研究を進める中で、どうしても払拭できなかった疑問がある。)それは、この構想の実現が本当に県民・市民のためになるのかということである。さらに、特別自治市となった場合に、なにを実現しようとしているのか、特別自治市は、自らをどのように定義しようとしているのであろうか。なお、横浜市が神奈川県の中核から自ら退くことによる民間企業等への影響についても無視できないであろう。」

そして、4段落目の下に、「特別自治市の住民が、知事や県議会議員の選挙に参加する権能が失われるとともに、国政への参加についても検討が不十分であるとの印象がある」という表現を追加する。以上です。

(板垣委員)

「特別自治市は（、自らをどのように定義しようとしているのであろうか）」という表現はいかがでしょうか。

(碓井座長)

伊集委員、いかがでしょうか。

(伊集委員)

私は大丈夫です。

(碓井座長)

このままでもよいでしょうか。

(板垣委員)

そうですね。

(碓井座長)

では、そのようにまとめさせていただきます。大変熱心なご議論をいただきました。事務局で確認したいことはありますか。

(事務局)

本日ご議論いただいた修正部分については、再度ご連絡差し上げて、整理させていただきたいと思います。

(碓井座長)

ちょうど予定していた時間がまいりましたが、大変熱心なご議論をいただきました。全体を通じて、皆様から何かご意見ありますでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、報告書（案）の議論については、これで終わりにさせていただきたいと思えます。

報告書（案）の取扱いについて皆様にお諮りしたいと思えます。本日いただきましたご意見はなるべくまとめるようにしましたが、さらに表現等については、事務局と調整して、最終的な報告書にしたいと思えます。

報告書につきましては、当研究会といたしまして、本日議論した修正後の内容により、とりまとめることとしたいと思えますが、よろしいでしょうか。

ありがとうございます。

なお、多少微妙な箇所がありますので、報告書に反映する方法については、先ほど事務局からお話がありましたように、皆様にも確認させていただいた後で、私にお任せいただくということによろしいでしょうか。

そして、報告書の決定日の件であります。今申しましたように、私が一部の表現や字句等を含めて最終的に調整した後に決めたいと思いますが、よろしいでしょうか。

その決定をしましたならば、正式な報告書として委員の皆様にお送りしたいと思いません。

そして、黒岩知事には、後日、私から報告書を手交したいと思っております。

3 閉会

(碓井座長)

本日、この第7回研究会で、私どもの研究会は最後の開催となりました。この機会に一言申し上げたいと思います。

この研究会は、6月14日の第1回以来、進めてきたわけであり。その間に、指定都市市長会のプロジェクトチームの検討がなされて進展し、報告がありました。当研究会もある意味で同時進行中であつたという事情もありまして、予定よりも多く開催することとなりました。

約5か月をかけて、11月中に報告書をまとめることができたことにつきましては、委員の皆様へ感謝申し上げたいと思います。また、私たち委員の意見の文章化にご協力いただきました県の担当職員の方々、さらには、本日は出席いただいておりますが、ヒアリングを快くお受けくださった有識者の方々にも御礼を申し上げたいと思います。

6月14日の第1回の研究会におきまして、知事が語られた「県民目線」、「住民目線」の期待に、私たちの報告書が十分に答えられたかどうかについては、多少の不安はありますが、それはともかくといたしまして、神奈川県、あるいは指定都市におかれても、まさに「住民目線」で大都市の問題を考えていただきたいと強く希望して終わりたいと思います。

長い期間に渡りまして、委員の皆様には熱心にご議論いただきまして、誠にありがとうございました。進行の仕方に良くないところもあつたかもしれませんが、それはご容赦、お許しいただきたいと思いません。

それでは、以上をもちまして、第7回研究会を閉会とさせていただきます。どうもありがとうございました。

以上