

新たな大都市制度創設の基本的考え方
《基本的方向性》

平成22年5月

横浜市

目 次

第1章 新たな大都市制度創設の必要性	1
第2章 新たな大都市制度創設に向けた基本的姿勢	4
第3章 新たな大都市制度提案の基本的枠組み	5
第4章 実現に向けた取組方針	8

第1章 新たな大都市制度創設の必要性

本市などの大都市は、高い行財政能力を有しているにもかかわらず、我が国の地方自治制度においては、その能力を存分に発揮できる十分な制度的な位置付けがされていません。

アジアなどの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げており、我が国も激しいグローバルな競争を勝ち抜いていかなければならない中で、大都市の重要性や課題に着目せず、府県を通じた全国画一的な中央集権的管理体制を温存し、今後もこのまま大都市制度の問題解決を更に放置し続けたならば、この国の将来は立ち行かなくなる恐れが十分にあります。

グローバルな都市間競争を勝ち抜いていくためにも、地方自治制度を抜本的に改革するとともに、大都市の役割にふさわしい、現行指定都市制度に代わる新たな大都市制度の早期創設が必要です。

1 我が国を取り巻く社会経済情勢

経済のグローバル化が進展する中で、中国を始めとした諸外国に対する我が国の国際競争力の低迷と、存在感や影響力の一層の低下が懸念されます。(図1参照)

また、我が国全体で少子高齢化、人口減少が進行する中で、大都市(指定都市)における高齢化は、他の地域に比べ深刻さを増すことが予測されます。(図2参照)

2 指定都市が果たしている役割

指定都市は、国土のわずか3.0%の面積に、全国の約2割の人口が集中し、年間の商品販売額が全国の3割に達するなど、人の定住や経済活動等に関して、大都市として高い集積性を有しています。(図3参照)

また、圏域の中核都市として、人口や経済・産業活動の著しい集中、集積に伴う都市的課題から生じる大都市特有の財政需要があり、これに対応した税財政制度を確立する必要があります。(図4参照)

3 大都市の課題解決と国全体の持続的発展

大都市には、国全体の発展をけん引する成長拠点としての役割が期待される一方で、大都市への人口集中や大量に増加する高齢人口への対応、老朽化する都市インフラの維持更新など、今後さらに多くの深刻な課題を抱えることが予想されます。さらに、経済状況の悪化や雇用の不安定化による生活困難層の拡大などの懸念もあります。

しかし、そのような中であっても、大都市が抱える様々な課題を効率的に解決していくとともに、国全体として活力をもって持続的に発展していく必要があります。

大都市が現在の地方自治制度(指定都市制度)よりも自立性の高い制度の下に置かれた場合を想定し、政策展開の自由度の拡大により新たに創出される効果と、この新たに創出される効果によって誘発される間接的效果とを合わせた経済的效果は、本市を例とした場合、4.3兆円に達するという試算もあります。(図5参照)

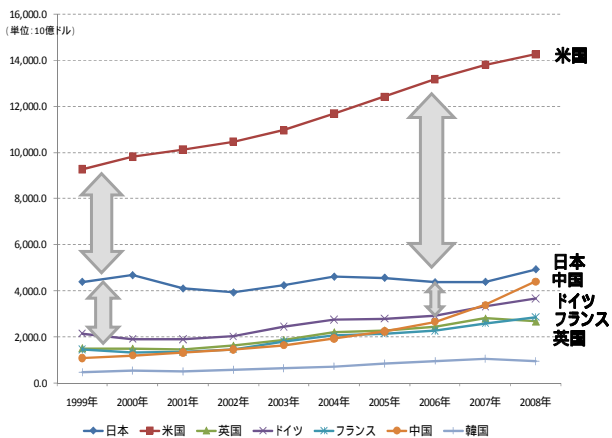
こうした経済的効果は、本市ばかりでなく、周辺自治体にとっても雇用の創出や経済の活性化として現れるなど、大きなメリットになると考えられます。

4 「暫定」が続く地方自治制度の抜本的改革

過去、本市などの 5 大都市は、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、府県からの独立を訴えて、戦前から「特別市制運動」を展開し、その結果、昭和 22（1947）年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設されました。しかし、神奈川県など 5 府県の猛烈な反対に遭い、特別市制度は適用されずに、昭和 31（1956）年に廃止され、その代わりに、抜本的改革までの暫定的な措置として、府県制度を当面温存する形で創設された「指定都市制度」が 5 大都市に適用されました。本市では、制度成立後から、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が早期の制度改革を国に訴えてきましたが、半世紀以上経った現在においても、抜本的な見直しはされないままとなっています。

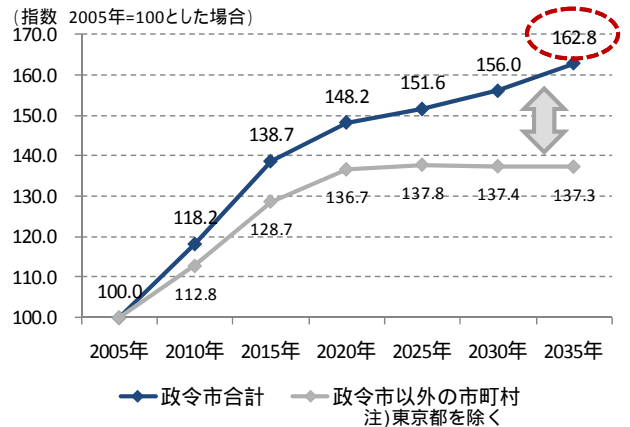
その半世紀の間に、全国的な都市化の進展とともに、指定要件の政策的な緩和もあり、指定都市の数は 19 市（平成 22 年 4 月現在）にまで増え、我が国総人口の約 2 割が指定都市市民となっています。また、中核市・特例市制度の創設や府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展、市町村間の広域行政の仕組みの整備、情報通信技術の進歩などもあり、市町村に対する広域・補完・連絡調整を担ってきたとされる府県の役割も含め、地方自治の大きな枠組みが改めて問われるべき状況となっています。

図1 <主要国の名目 GDP 推移>



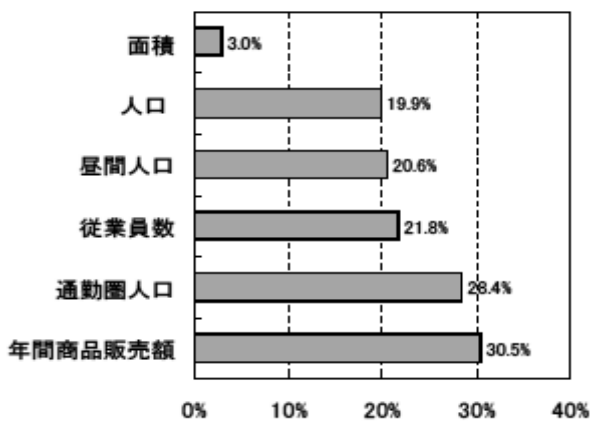
出典：野村総合研究所『大都市制度導入による将来シナリオ』(P3「主要国の名目 GDP 推移」)より

図2 <65歳以上人口の推移の見通し>



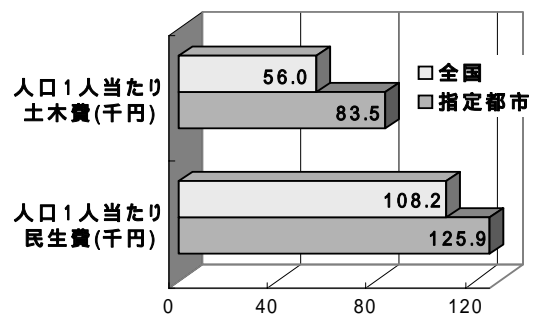
出典：野村総合研究所『大都市制度導入による将来シナリオ』(P8)より

図3 <全国の人口等に占める指定都市の割合>



出典：指定都市『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望(平成22年度)』(P31「人の定住や交流に関連した集積(指定都市の全国シェア)」)

図4 <都市的財政需要 全国と指定都市との比較>



(注) 全国と指定都市(平成19年度時点)の比較

出典：指定都市『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望(平成22年度)』(P9「都市的財政需要(全国平均との比較)」)より

図5 <大都市制度の導入による経済効果>

指標	直接効果 (市内)	中間投入に伴う効果 (市内)	中間投入に伴う効果 (市外)	効果計
市内中間投入額	1.4兆円			
市外中間投入額	0.9兆円			
付加価値額	2.7兆円	0.9兆円	0.7兆円	4.3兆円
生産額 (売上ベース)	5.0兆円	1.8兆円	1.7兆円	8.5兆円
	3.6兆円			
	6.8兆円			

(注) 横浜市に大都市制度を導入したと仮定して試算

出典：野村総合研究所『大都市制度創設に伴う経済的効果試算等業務委託-経済効果試算編-』(P17「大都市制度の投入による経済効果」)

第2章 新たな大都市制度創設に向けた基本的姿勢

本市は、「新たな大都市制度創設の基本的考え方」に沿って、地方分権の推進に積極的に取り組むとともに、現行の指定都市制度が抱える様々な矛盾や制約を解消し、次に掲げる事項に資する新たな大都市制度の創設を目指す取組を更に推進していきます。

1 国の成長拠点となる大都市をつくる

国を越えた都市同士のつながりが重要性を増し、都市同士がグローバルな競争と共存の関係を築いていく現代において、東アジアや世界の拠点となり、我が国の更なる成長と発展をけん引する大都市をつくっていきます。

2 地方全体を支え、他地域と共生する大都市をつくる

地方全体が活力を持ち、我が国が持続的に発展していくために、大都市部の税収や経済効果が周辺地域を始め全国に循環する構造と、他地域との共生の核となる大都市をつくります。

3 大都市行政課題を有効に解決する

人口や経済・産業活動の著しい集中・集積により、大量・高密度、多様・複雑・高度という特徴を持つ大都市の行政課題を、地域の実情に即して、市民の多様なニーズを踏まえながら効率的・効果的に解決し、市民の生活の質を一層高め、大都市の都市空間をより安全で快適なものとしていきます。

4 分権型社会にかなう大都市自治を拡充する

国や広域自治体からの不要な関与を排するとともに、税財源の配分を見直した上で、大都市の自由度を拡大し、市民や企業が自治と経営の担い手としての役割と責任を果たしながら、大都市の個性的な自治を発展させていきます。

5 簡素で効率的な行政を実現する

現行指定都市制度において大都市が抱える制約や矛盾を解消し、現在生じている行政運営上の様々な支障を取り除くとともに、国・地方を通じて非効率な重複行政を全廃し、行政運営の徹底した効率化を図ります。

< 指定都市制度の問題点 >

一般市町村と同一の制度を大都市にも適用し、多様な性格の都市を単一の枠組みでくくっており、大都市の位置付けや役割が不明確になっている。

特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分
府県との間で生じている二重行政・二重監督の弊害
大都市の財政需要に見合った税財政制度の不存在
大規模自治体としての住民自治機能を発揮しにくい

第3章 新たな大都市制度提案の基本的枠組み

1 広域自治体から独立した、総合性と自立性の高い自治体

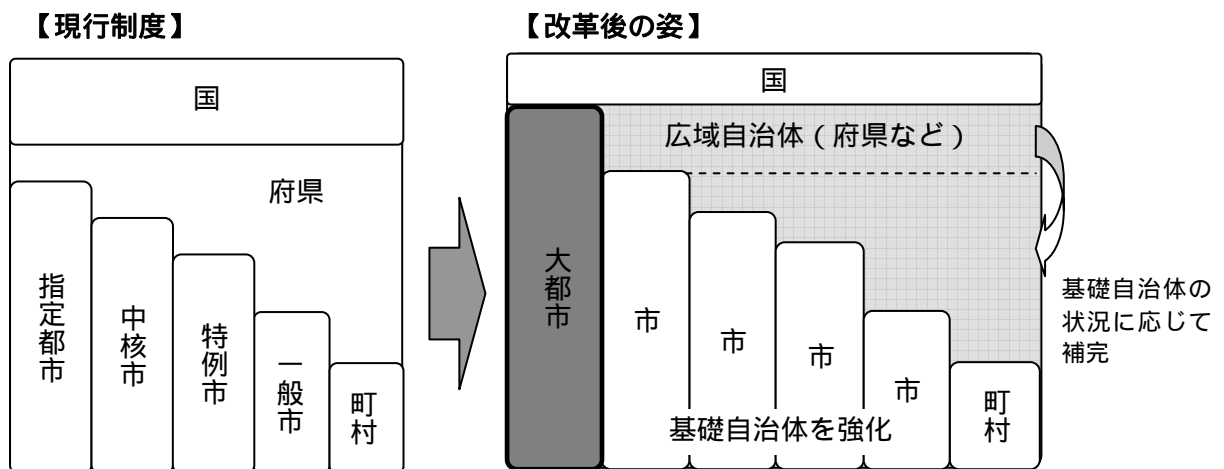
大都市は、めまぐるしい変化に迅速かつ柔軟に対応し、総合的・一体的・主体的に大都市経営を行う必要があります。そのため、大都市には、基礎自治体の機能として市民に身近な行政サービスを提供するだけでなく、大都市行政課題の解決、更には成長・交流拠点としての大都市の役割などを、制度設計や計画策定から調整、執行・実施までを一貫して、他の関与を要せず、自律的・完結的に担う広範な事務と包括的な権限が必要です。

地方分権の観点から、国と地方の役割分担を抜本的に見直すとともに、基礎自治体全体の強化を図った上で、現在の府県制度や将来的な道州制などどのような制度下にあっても、原則として、大都市は、地方の事務(国の事務以外)をすべて担う、広域自治体の区域から独立した特別な市とします。

この特別な市は、基礎自治体と広域自治体の性格を併せ持つとともに、従来国が行っていた役割も積極的に果たす、総合性と自立性の高い自治体となります。

なお、新たな大都市制度の導入は、規模能力や中枢性の面で大都市としての実態を有する、本市を含む現在の指定都市を対象に検討されるべきです。ただし、その適用にあたっては、各都市の市民の主体的な判断に委ねられるべきです。

< 大都市の事務権限配分のイメージ >



2 水平的・対等な連携協力を基本とする広域行政

大都市が政治・行政的な側面で広域自治体の区域から独立することは、周辺地域社会とのつながりの断絶をもたらすものではありません。大都市は、生活圈・経済圏などその影響が強く及ぶ周辺地域を含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、圏域の中核都市としての役割を果たすとともに、課題解決の実効性を確保するため、大都市の市域を越える広域的課題の解決に主体的に関わって取り組む必要があります。

そのため、大都市と近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化するとともに、多様な機能や人材が集積した、高い行財政能力を有する圏域の中心的な都市として、広域的なまちづくりや産業・観光等の振興、広域防災、環境対策、高等教育・研究機関の設置、高度医療の提供、大規模集客施設の整備、人材の供給、就業・就学の場の確保など、広域的な役割を積極的に担うこととします。

3 役割・仕事量に見合った公平な税制

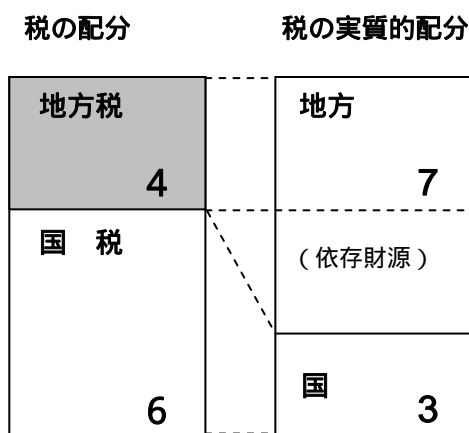
大都市が、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った都市経営を進めるため、さらにはグローバルな都市間競争において、世界の中で存在感を示すために、その役割、仕事量及び財政需要に見合った自立的な税財源を拡充し、自主財源により自由な行政運営ができる財政自治権の確立が必要です。

国の役割の重点化に応じて、税源配分も抜本的に見直すとともに、国への財政的依存度の低下と地方の自主財源の充実確保により、地方の自立を図った上で、現行の画一的な地方税制を改め、地方自治体の権能差に応じた税制を構築します。

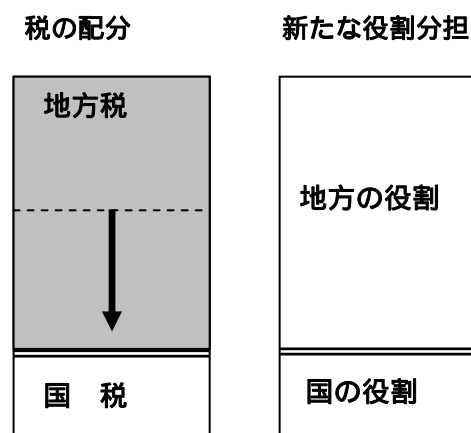
大都市の税制は、市域内における地方の事務を一元的に担任する事務権限配分と、集積により生じる財政需要に対応するため、大都市に市域内地方税のすべてを配分することを基本とします。

< 新たな地方税制及び大都市税制のイメージ >

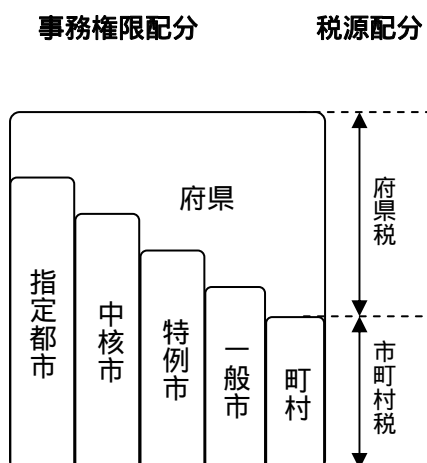
【国と地方の税配分の現状】



【改革後の姿】

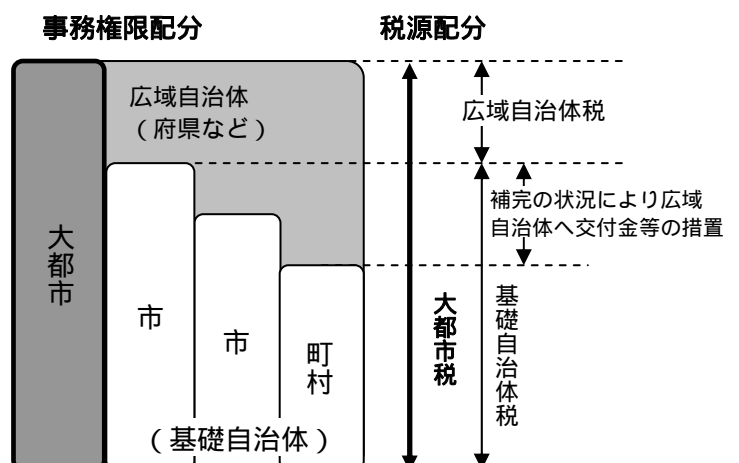


【現行の地方税制度】



【改革後の姿】

地方税総額は増加



4 住民自治機能の拡充、市民主体の地域運営・課題解決

概ね百万人から数百万人の人口規模を擁し、人口の流動が大きく、また様々な機能が著しく集積する、多様な市民と地域の集合である大都市においては、都市全体としての一元的な自治や、伝統的・自然的共同体を前提とした自治だけでは、市民・地域ニーズに的確に対応する行政サービスのきめ細かな提供や、市民参加・協働による市政運営の推進は困難です。特に近年では、少子高齢化の進行や人口の局地的な集中と減少により、大都市内の地域的な多様化が一層進んでいます。そのため、地域特性や実情に応じて行政をより住民に近づけるとともに、生活者である住民自身の自治機能を高めていくことが必要になっています。

そこで、大都市内部の自治構造は、市 - 区の2層構造を基本としながら、市は大都市全体の経営を総合的に推進し、市民に身近な行政はできる限り区において行うという考え方により、区への分権及び機能強化を一層推進します。あわせて、区における住民参加の機会を拡充します。

さらに、地域内の住民自治の機能を高めるため、地域における合意形成を図りながら、市民が主体となり、行政との協働、市民同士又は地域の企業等との協力により、地域運営や地域課題の解決を行うため、区よりも身近な日常生活圏単位などの地域（地区）レベルに拠点となる組織を、住民の発意により置くことができる仕組みをつくります。

なお、各都市において、市民活動や行政が実践してきた様々な取組の経験がベースとなった、それぞれの都市らしい都市内分権の推進が重要です。多様な層や属性の主体が参加しやすい制度設計を工夫するとともに、現在行われている地域の様々な取組が生きる制度改革を目指します。

< 大都市における市・区・地域の基本的な役割イメージ >

市	・市全体の政策立案・決定 ・大都市経営の推進
区	・区政の運営 ・市民に身近な行政サービスの提供 ・地域支援・コーディネート
地域	・地域の合意形成 ・地域運営、地域課題の自主的な解決

第4章 実現に向けた取組方針

1 国の動向に合わせた提言の発信

現在、国においては、「地域主権改革」の取組が進められており、国と地方の関係の在り方が抜本的に見直されようとしています。特に、改革の重要な取組の一つとして、現行地方自治法の抜本改正としての「地方政府基本法（仮称）」の制定に向けた検討が始まっており、本市など我が国の大都市にとって長年の悲願である大都市制度の創設を実現する重要な機会が巡ってきています。

今後、ここに掲げた基本的考え方に沿って、国における議論の動向に合わせて、時機を逸することなく、適宜必要な発信を積極的に推進していきます。

制度的枠組みについては、今後市会とともに更に検討し、より具体的な提案をまとめ、広く提言していきます。

2 他の指定都市、市町村、府県、国との議論

新たな大都市制度は、我が国における地方自治制度全体に影響を及ぼす制度改革になります。したがって、具体的な制度提案をしていくにあたっては、本市内部における議論はもとより、他の指定都市や市町村、府県さらには国などとも率直に議論し、連携を図りながら、在るべき地方自治制度の全体像を共に模索していきます。

