

## 新たな大都市制度の検討について

### 1 これまでの経過

時期	本市の取組		参考：国等の動向
	当局	市会	
平成 20 年度	21年1月	○横浜市大都市制度検討委員会 「新たな大都市制度創設の提案 (最終報告)」	
	2月	○横浜・大阪・名古屋3市による 大都市制度構想研究会 「日本を牽引する大都市－『都市 州』創設による構造改革構想－」 を提言	
平成 21 年度	21年9月	○「新たな大都市制度創設の基本的 考え方」第1次素案を市会へ説明	○指定都市市長会 「特別自治市」構想 発表(5月)
	22年1月	○「新たな大都市制度創設の基本的 考え方」修正素案を市会へ説明	
	5月	○「新たな大都市制度創設の基本的 考え方」《基本的方向性》を公表	
平成 22 年度	22年7月		○地域主権戦略大綱 (6月)
	10月	○新たな大都市制度における広域 連携・財政調整に関する研究会設置	
	23年2月 3月	○新たな大都市制度における広域 連携・財政調整のあり方論点整理	
平成 23 年度	23年6月		○第30次地方制度 調査会設置。臨時委 員に市長就任(8月)
	8月	○横浜市大都市自治研究会設置	
	10月	○指定都市7市による大都市制度 共同研究会設置	
	12月	○8市連携市長会議設置	
	24年3月	○横浜市大都市自治研究会第1次 提言	

## 2 第30次地方制度調査会について

### (1) 最近の開催状況

開催日	会議	主な内容
平成24年4月25日	第11回専門小委員会	今後検討すべき論点について議論
平成24年5月17日	第12回専門小委員会	今後検討すべき論点について議論
平成24年5月31日	第13回専門小委員会	今後検討すべき論点について、地方6団体から意見聴取

### (2) 今後の予定

引き続き、専門小委員会における議論が予定されています。

＜参考資料1：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）＞

## 3 横浜特別自治市大綱素案（骨子）（案）について

### (1) 素案の位置付け

平成22年5月に市会との議論を経て策定された「新たな大都市制度創設の基本的考え方」、市会大都市行財政制度特別委員会報告書、横浜市大都市自治研究会第1次提言などを踏まえ、「横浜特別自治市大綱素案」を取りまとめます。

また、今後、本素案を基に、市会と議論を重ね、併せて市民、県、県内市町村、経済団体等の意見も参考に、年内を目途に「横浜特別自治市大綱」を策定します。

### (2) 素案の構成

- 第1 趣旨
- 第2 特別自治市制度が求められる背景・必要性
- 第3 横浜特別自治市制度の骨子
- 第4 特別自治市移行に向けた手続等
- 第5 特別自治市制度創設までの間の取組

＜参考資料2：横浜特別自治市大綱素案（骨子）＞

### (3) 今後の予定

大綱素案（骨子）を確定・公表し、年内を目途に横浜特別自治市大綱を策定します。

## 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)

- ・人口が集中している大都市圏においては、人口減少社会の到来や少子高齢化の進行、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期に直面しているのではないか。また、住民のつながりが希薄化し、地域社会が大きく変容しているのではないか。
- ・これまで我が国の経済成長を牽引してきた大都市圏域において、引き続き我が国の活力を維持する役割を適切に果たすとともに、住民が安心して暮らせるようにしていく必要があるのではないか。
- ・そのためには、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施するとともに、大都市における効果的・効率的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりなどが課題となるのではないか。
- ・このような課題に対して地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方策について議論を進めていく必要があるのではないか。

### 1 大都市圏の抱える課題

三大都市圏のうち産業や人口が集積している都市や、郊外に所在し人口が集中しているベッドタウンとしての都市、地方拠点都市など様々であり、その抱える課題も異なるのではないか。

(社会経済情勢の変化)

- ・人口減少等社会構造の変化を踏まえると、大都市圏においては、今後急速に高齢化が進むと予想されるため、高齢者医療、介護や生活保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。
- ・大都市圏においては、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を見直しが課題となっているのではないか。
- ・大都市圏には、若い世代が比較的多いことを踏まえると、出生率の回復のため、少子化対策において果たすべき役割が大きいのではないか。

・大都市圏においては、独居老人も多く、老老介護の問題など家族やコミュニティの機能が低下しているのではないかな。

・東日本大震災を踏まえ、人口・産業が集中している大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対処が特に課題となっているのではないかな。

(経済の活性化)

・大都市圏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な。

(行政改革)

・大都市圏においても、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な。

(大都市圏域全体の調整)

・三大都市圏のように通勤、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大都市圏においては、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な。

## 2 地方拠点都市の抱える課題

地方拠点都市が抱える課題はどのようなものが考えられるかな。

・地方の拠点的な役割を果たしている大都市では、行政サービスの提供についての近隣市町村との更なる連携や都市構造の集約化といった課題があるのではないかな。

## 3 大都市制度の抱える課題

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な。

(「二重行政」)

・大都市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。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な。

(住民自治)

- ・指定都市など特に大規模な都市では、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と。
- ・指定都市など特に大規模な都市では、住民の声が行政に届きにくく、より一層住民の意思を行政運営に反映させるための仕組みが必要ではないかと。
- ・行政と住民の協働の観点から、住民がより積極的に行政に参画する仕組みが必要ではないかと。

#### 4 大都市制度の見直しの方向性

- ・課題への対応策として、新しい大都市制度を検討することが考えられるか。
- ・例えば、東京都以外で指定都市の存する区域への特別区制度の適用、「特別市」（仮称）のような新しい大都市制度の創設、行政区域を超えた大都市圏の事務の調整の仕組みなどについてどう考えるか。
- ・現行の東京都の特別区制度、指定都市制度、中核市制度及び特例市制度の現状を踏まえ、課題に対応するために見直すべき点はないか。

##### 【新しい大都市制度】

(特別区制度の他地域への適用)

- ・現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時に東京都以外の地域に適用することを想定していなかったと考えられる。
- ・仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合、どのような地域がふさわしいと考えられるか。人口の集中度合いや経済圏の実情等社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に特別区制度を適用することが考えられるか。
- ・東京都以外の地域に現行の特別区制度を適用する場合、道府県と特別区の事務配分は現行制度と同じでよいか、道府県と特別区の税源配分、財政調整の仕組み、個別法の都・特別区に関する特例などについてどう考えるか。

(「特別市」(仮称)の創設)

・仮に都道府県に属さない大都市制度（「特別市」（仮称））を創設する場合、どのような課題があるか。例えば、区の性格、区の権限、議会や住民自治のあり方、税財政のあり方などについてどのように考えるか。

（大都市圏域全体の調整の仕組み）

・行政区域をはるかに超えた大都市圏において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。

（地方の拠点都市の連携の仕組み）

・地方の拠点都市が近隣市町村との広域連携を更に進めるための仕組みは考えられないか。

#### 【現行制度の見直し】

（特別区制度）

・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。

（指定都市制度）

・指定都市制度について、

- ① 都道府県から更に指定都市に移譲すべき事務はあるか、
- ② 都道府県と指定都市との事務の調整等に課題はないか、
- ③ 現行の税財源の配分をどう評価するか、
- ④ 住民自治や行政サービスの提供の観点から、行政区のあり方について見直すべき点はないか、

などについてどう考えるか。

（中核市・特例市制度）

・中核市、特例市制度について、

- ① 都道府県から市への権限移譲が進み、特例市として固有に処理する都道府県の権限が減少していることから、特例市のあり方について見直す必要はないか、
- ② 中核市人口30万以上、特例市人口20万以上という区分は適切か、
- ③ 中核市、特例市に更に移譲すべき事務はあるか、
- ④ 現行の税財源の配分をどう評価するか、

などについてどう考えるか。

(大都市制度のあり方の再検討)

・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か。その場合、人口規模で決める仕組みでよいか。大都市圏の都市か地方の拠点都市かといった他の要素を考慮する必要はないか。

・人口が減少する中で、自ら大都市としての権限を返上することを認める仕組みを検討する必要はないか。

## 5 大都市制度の検討に当たり留意すべき点

大都市制度を検討するに当たり留意すべき点としてはどのようなものがあるか。

(地方自治制度全体のあり方)

・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ため、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。

(住民にとってのメリット)

・住民にとってどのようなメリットがあるのかという視点で検討する必要があるのではないか。例えば、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検討することが必要ではないか。

(住民の意思の反映)

・大都市のあり方を変更する場合には、住民がどのように関わるべきか。

(議会のあり方)

・大都市の住民参加としての議会のあり方については、例えば、一定の場合には議員が別の地方公共団体の議員を兼職できるようにするなど、新たな視点で新しいタイプの議会像を考えることはできないか。

(その他)

・効率性と住民自治のバランスについてどう考えるか。

・現行の都と特別区の制度と首都制度との関係をどう考えるか。自治制度のみではなく、個別法の都・特別区に関する特例などを踏まえ検討する必要があるのではないか。



## 横浜特別自治市大綱素案(骨子)(案)

### 第1 趣旨

横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市制度について、国等に制度創設の要請、提案を行うため、本素案を基に、今後市会と議論を重ね、併せて市民、県、県内市町村、経済団体等の意見も参考に、横浜特別自治市大綱を策定する。

### 第2 特別自治市制度創設が求められる背景・必要性

- 今後、横浜市では人口減少、高齢化の急速な進展が予測されている。高齢化は大都市部において、より深刻な状況になることが予測されており、それに伴う老人福祉費の伸び率も大都市部で急増することなどへの対応が求められる。また、横浜市は市民税に占める個人市民税の割合が非常に高いことなど、人口減少は他の指定都市に比べ、横浜市の税収に影響を与える可能性がある。【図1～5参照】
- 横浜市では高度成長・安定成長期の人口急増に対応するため、多くの公共施設を整備しており、今後、下水道、道路、水道、学校、公園といった都市機能を維持するために必要な施設が老朽化に伴う機能更新時期を次々と迎える。【図6、7参照】
- 一方、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いるなか、我が国の国際競争力は低迷し、存在感や影響力は一層低下している。横浜市のような大都市には、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務がある。【表1、図8参照】
- 現行の指定都市制度では、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けがされていない。横浜市が大都市の役割に見合った権限と財源を持つことで国際競争力が高まり、経済の活性化とともに福祉、防災など市民生活の安心を実現するための施策を充実させることができるようになると考えられる。
- 横浜市が大都市としての行政課題を解決し、さらに経済成長拠点としての役割を担っていくためには、指定都市制度の抜本的な見直しが必要である。

### 第3 横浜特別自治市制度の骨子

- 特別自治市は、原則として、現在県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理し、事務の移譲、施設、職員等の移管に関しては、県と協議の上定めるものとする。【図9参照】
  - ・ 特別自治市制度は、県を分割して新しい県を作るのではなく、横浜市域において県が実施している事務と横浜市が実施している事務を統合し、横浜市域内の行政サービスを一元的に担うこととして、より効率的な行政や積極的な政策展開ができるようにするものである。
- 特別自治市としての横浜市は、市域内地方税（現行の県税のうち横浜市域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。
  - ・ 昭和31年に「特別市制度」が廃止された際の大きな理由の一つとして、「大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」というものがあるが、県内における県税額の市町村別構成比と人口の構成比について、昭和25年度においては、横浜市に人口構成比以上の税収が集中していたことを確認できるが、現在では税収の市町村別構成比と人口構成比はほぼ一致している。【表2参照】

- ・ また、全国市町村の財政力指数の都道府県別平均についても、神奈川県は1.02で全国2位（1位は愛知県）となっており、横浜市を除いた県内32市町村中20市町村が横浜市よりも財政力指数が高い（平成22年度）。現在、神奈川県内では、「大都市だけが財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない。【表3、4参照】
- 特別自治市としての横浜市は、希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な課題解決に支障が生じることのないよう、県との間に法律による協議の場を設置する。【図10参照】
- 特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整、行政運営の効率性と住民自治を両立できる行政区とする。
  - ・ 特別自治市が担う行政分野が広範になることから、今まで以上に区への分権及び機能強化を推進する。横浜市会大都市行財政制度特別委員会報告書における「選挙で選ばれた公選職である市会議員が、当該区民の代表として区政にかかわることができるよう、現行制度の下でも、できる限りの仕組みを構築する必要がある」という提言なども踏まえ、適正な区政が行われるよう、区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを構築する。
  - ・ また、区政における住民の参画機会の仕組み（例えば、泉区において平成21年度から設置されている地域協議会など地域で活動する区民の視点で区政に参加する場）や、地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充など新たな仕組みづくりを進める必要がある。

### 第4 特別自治市移行に向けた手続等

- 法律の改正等により特別自治市制度が創設された場合、特別自治市への移行手続に際しては、議会の議決など住民の意見が反映できるような仕組みを設ける。
- 県内の他市町村の住民が県から受けている行政サービスに大きな変更がないように配慮する。
- 特別自治市移行に当たっては、県との間に協議の場を設置し、事務移譲及び職員、施設等の移管などについて必要な事項を定める。

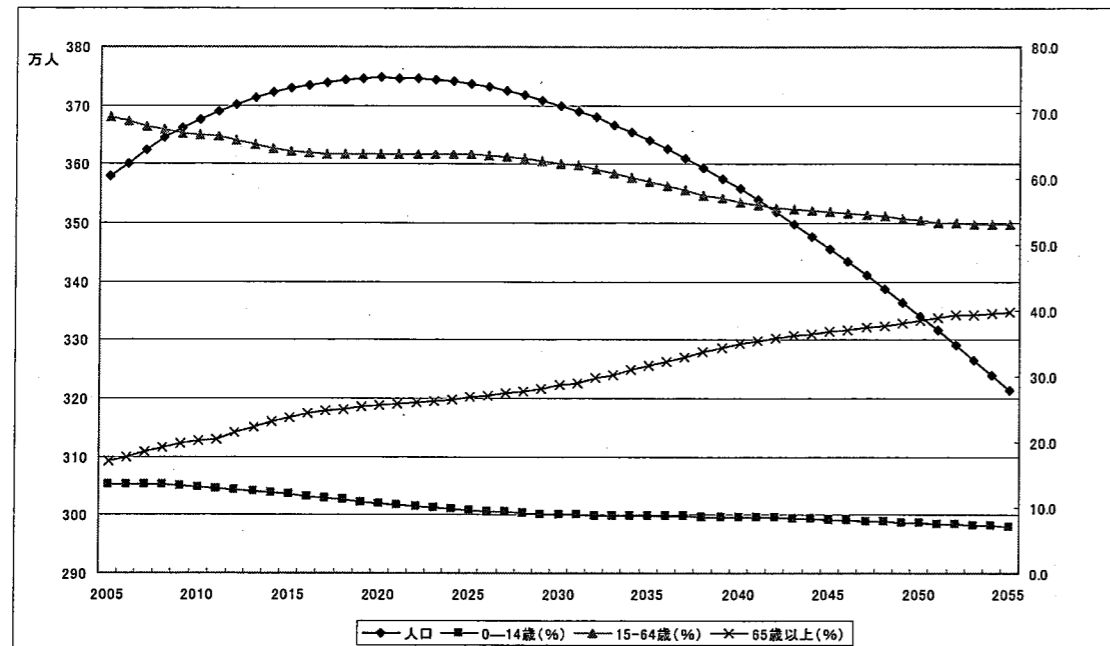
### 第5 特別自治市制度創設までの間の取組

- 特別自治市制度創設までの間、現行の地方自治制度下においても、二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務については、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に、段階的に県と協議を進めていく。
  - 【協議分野例】教育（義務教育）、子育て（幼保）、医療計画、文化、企業助成、職業訓練等、都市計画、河川（二級河川等）
- 県内市町村等との広域的な連携について、「8市連携市長会議」等を活用し、周辺自治体と意向・ニーズを共有し、水平的連携によって課題の解決に努める。
  - 【連携・協力の分野例】大都市の持つ専門性を活用した連携、経済・産業施策、観光施策、地域医療、災害発生時の支援等、市民利用施設等の相互利用や共同設置、環境対策、治水対策等

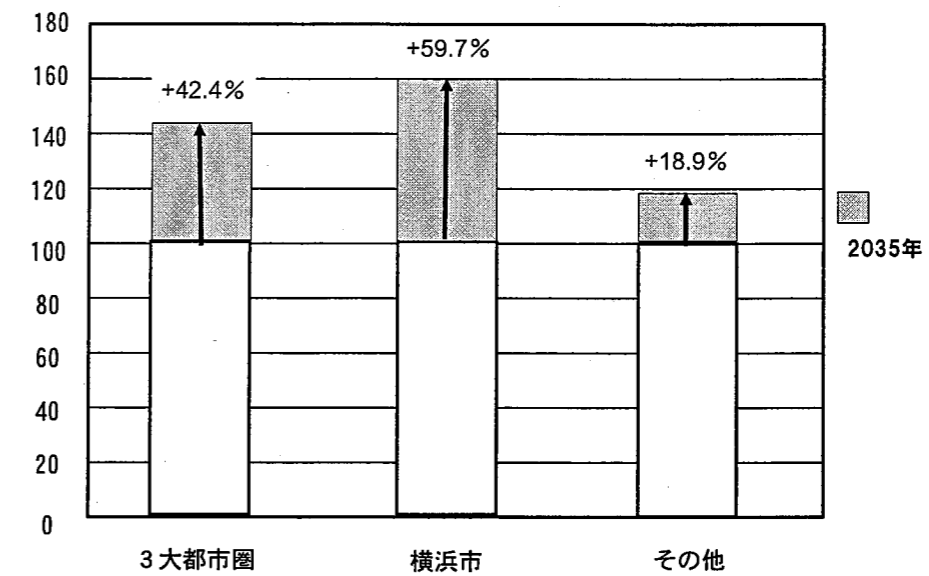
※8市連携市長会議：横浜市及び横浜市に隣接する7市の市長で構成。平成23年12月に第1回会議を開催。水平的・対等な連携を構築し、広域的な課題解決を進めることで、圏域全体の更なる発展を目指す。

横浜特別自治市大綱素案(骨子)参考資料(案)

【図1】 横浜市の将来人口推計結果及び年齢3区分別人口割合の推計結果

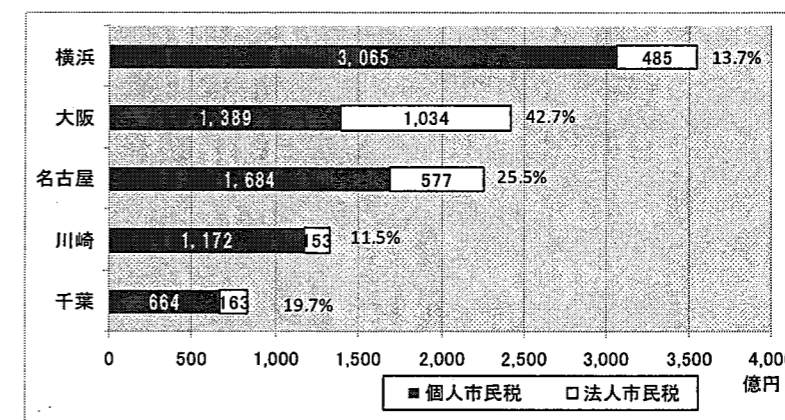


【図3】 老人福祉費（高齢者に関する医療、介護その他福祉行政に要する経費）の推計  
（平成 21（2009）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推定伸び率）



出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を元に作成

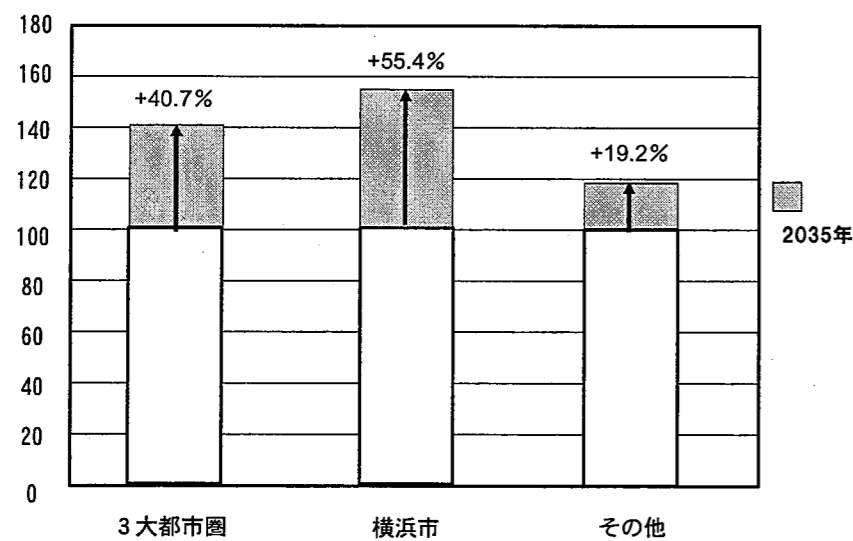
【図4】 市民税総額と法人市民税の割合（平成 21 年度）



出典：横浜市ホームページ

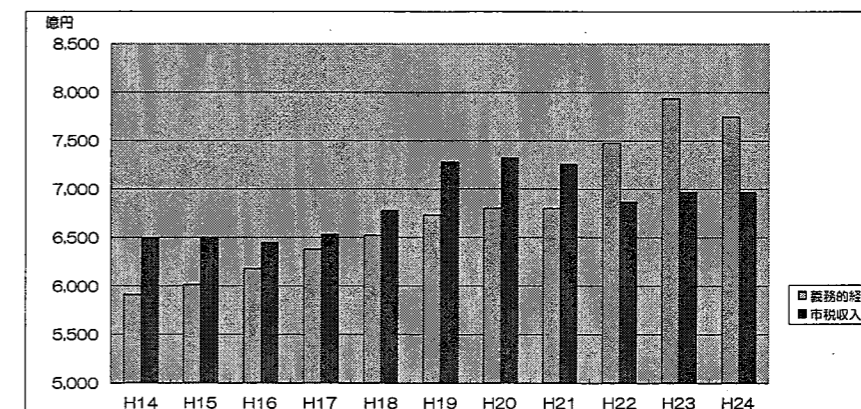
【図2】 高齢者人口の推計

（平成 22（2010）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推定伸び率）



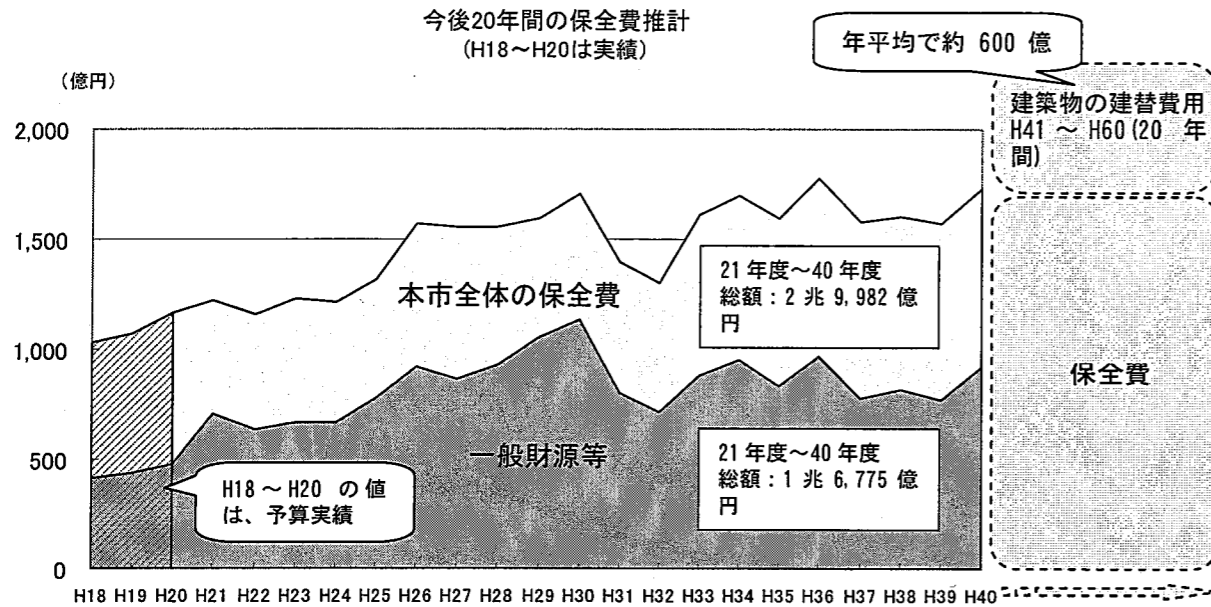
出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を元に作成

【図5】 横浜市 市税収入及び義務的経費（歳出）の比較



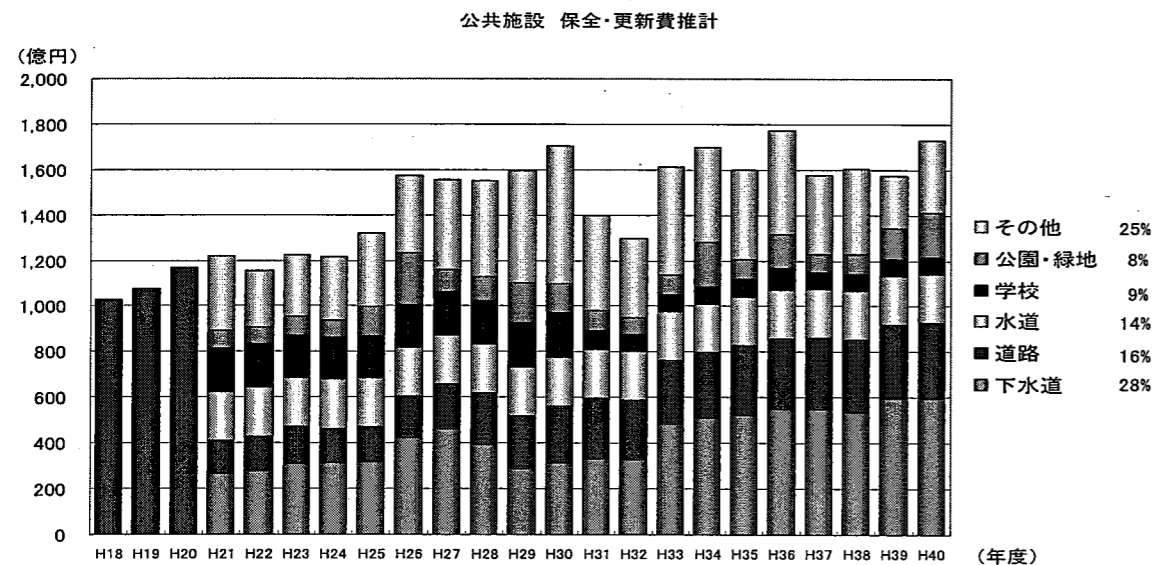
出典：横浜市財政局「ハマの台所事情 平成 24 年度」（平成 24 年 5 月）

【図6】 横浜市公共施設の保全費推計



出典：横浜市都市経営局「横浜市公共施設の保全・利活用基本方針」(平成21年3月)

【図7】 横浜市公共施設の保全・更新費推計(分業別)



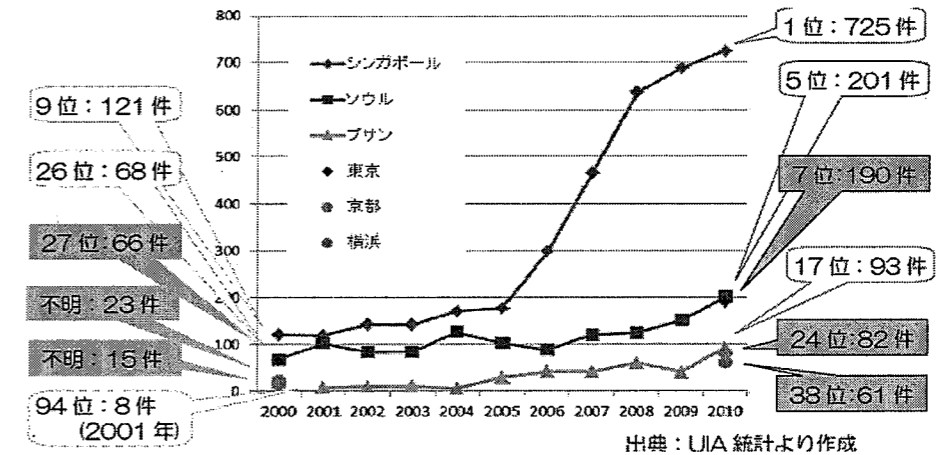
出典：横浜市都市経営局「横浜市公共施設の保全・利活用基本方針」(平成21年3月)

【表1】 主要港の貨物取扱量順位

1990年		2009年(推定)			
順位	港名	取扱量	順位	港名	取扱量
1	ニューヨーク/ニュージャーシー	1,855	1(1)	シンガポール	2,587
2	ロッテルダム	1,800	2(2)	上海	2,500
3	香港	1,458	3(3)	香港	2,098
4	神戸	1,458	4(4)	深圳	1,825
5	高雄	882	5(5)	釜山	1,185
6	シンガポール	852	6(6)	廣州	1,112
7	サンフランシスコ	855	7(8)	ドバイ	1,112
8	ロングビーチ	833	8(7)	寧波	1,080
9	ハンブルク	782	9(10)	青島	1,028
10	オークランド	778	10(9)	ロッテルダム	974
12	横浜	722	28(24)	東京	374
16	釜山	623	35(23)	横浜	290
18	東京	613			

( )内は2009年の順位  
資料：国土交通省港湾局

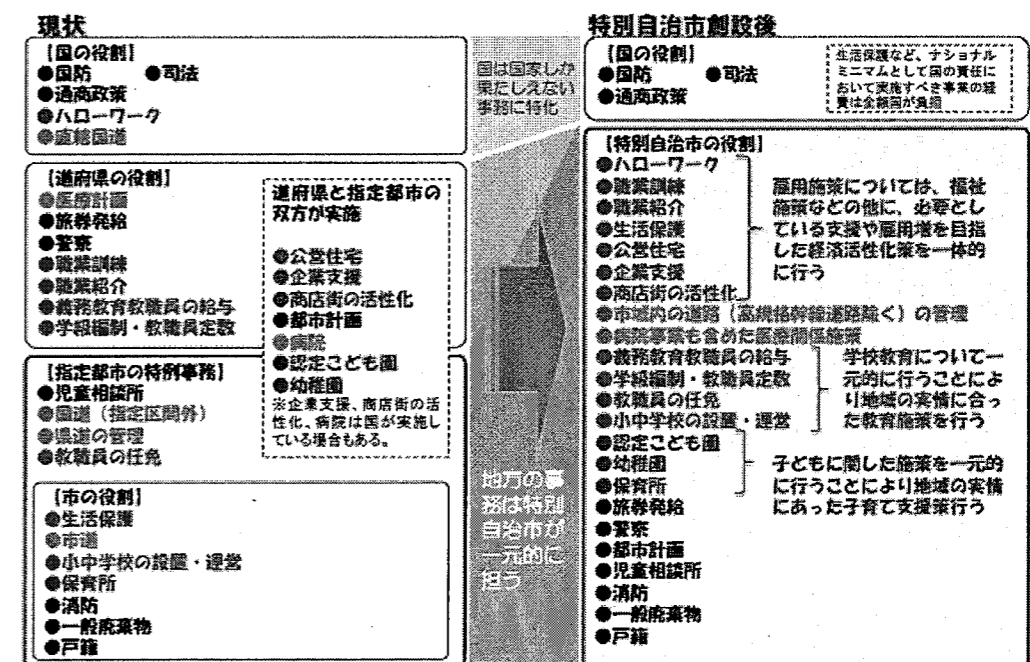
【図8】 国際会議開催件数の伸び



出典：UJA 統計より作成  
横浜市MICE機能強化検討委員会  
「国際競争力あるMICE拠点都市の確立を目指して」(平成24年3月)

【図9】 特別自治市の担うべき事務について

(指定都市市長会「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」(詳細版)平成23年7月)



【表2】 県内における県税額の市町村別構成比と人口構成比（横浜市内）

	県税構成比 (%)	人口構成比 (%)	構成比差引 (%)
昭和25年度	49.19	38.24	10.95
昭和30年度	46.24	39.17	7.07
平成元年度	40.18	40.35	-0.17
平成20年度	42.67	40.77	1.9
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21

出典：神奈川県「県税統計書」、国勢調査人口を元に作成

【表4】 神奈川県内市町村財政力指数（平成22年度）

市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数
横浜市	1.00	秦野市	0.98	二宮町	0.82
川崎市	1.07	厚木市	1.31	中井町	1.21
相模原市	1.03	大和市	1.04	大井町	1.06
横須賀市	0.85	伊勢原市	1.09	松田町	0.73
平塚市	1.07	海老名市	1.16	山北町	0.70
鎌倉市	1.16	座間市	0.93	開成町	1.06
藤沢市	1.11	南足柄市	1.07	箱根町	1.60
小田原市	1.04	綾瀬市	1.02	真鶴町	0.59
茅ヶ崎市	1.02	葉山町	0.99	湯河原町	0.76
逗子市	0.90	寒川町	1.17	愛川町	1.15
三浦市	0.74	大磯町	0.94	清川村	1.16

出典：総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」を元に作成

【表3】 全国市町村の都道府県別財政力指数（平成22年度）

	都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数
1	愛知県	1.04	17	富山県	0.58	33	大分県	0.41
2	神奈川県	1.02	18	京都府	0.58	34	長崎県	0.39
3	静岡県	0.86	19	広島県	0.58	35	和歌山県	0.38
4	埼玉県	0.83	20	香川県	0.58	36	熊本県	0.37
5	東京都	0.80	21	山口県	0.57	37	山形県	0.35
6	千葉県	0.77	22	新潟県	0.55	38	鳥取県	0.35
7	大阪府	0.77	23	石川県	0.54	39	宮崎県	0.35
8	茨城県	0.75	24	佐賀県	0.54	40	沖縄県	0.34
9	栃木県	0.75	25	宮城県	0.53	41	青森県	0.33
10	滋賀県	0.75	26	福岡県	0.53	42	岩手県	0.33
11	三重県	0.65	27	福島県	0.47	43	秋田県	0.31
12	群馬県	0.64	28	愛媛県	0.45	44	島根県	0.28
13	兵庫県	0.63	29	岡山県	0.44	45	鹿児島県	0.28
14	岐阜県	0.62	30	徳島県	0.43	46	北海道	0.26
15	福井県	0.61	31	長野県	0.42	47	高知県	0.25
16	山梨県	0.60	32	奈良県	0.42		全国市町村平均	0.53

出典：総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」を元に作成

【図10】 大都市圏における連携

（指定都市市長会「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」（概要版）平成23年7月）

