

平成 22 年 5 月 6 日

横浜市会議長

川 口 正 寿 様

大都市行財政制度特別委員会
委員長 坂 井 太

大都市行財政制度特別委員会報告書

本委員会の付議事件に関して、次の調査を行ったので、その結果を報告します。

1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する税財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること並びに時代の変化に即応する行財政改革及び指定管理者・独立行政法人・外郭団体に関する基本的事項の調査・検討を行うこと。

2 調査・研究テーマ

新たな大都市制度の創設について

3 調査・研究テーマの選定理由

平成21年7月6日開催の初委員会の資料において、過去3年間における本委員会の主な議題と、その議論をもとに、「1 地方分権の推進について」、「2 新たな大都市制度の検討について」、「3 横浜市指定管理者制度運用ガイドライン（素案）について」の3案とその具体的な項目を掲載し、初委員会において協議をした。

【委員意見】

- ・泉区で先進的な地域内分権の取り組みの検証、あるいは現行制度の中で、地域住民のニーズが吸い上げにくい仕組みをどう変えていけるかという検証を試みる方法もあるのではないか。
- ・大都市制度を確立する上で避けて通れないのが都市内分権であるので、議論を重ねながら提言を修正していく動きも必要ではないか。
- ・都市内分権や18行政区のあり方を調査・研究テーマとするなら、合区について調査・研究に踏み込むのもおもしろいのではないか。
- ・新たな大都市制度の検討については、議会の意見を反映させるということから重点的に議論し、1年間のテーマとしていくべきではないか。
- ・新たな大都市制度創設の基本的な考え方については、これから1年間をかけて取りまとめていきたいという当局からの説明があった。また、昨年1年間、新たな大都市制度の検討について、報告があり、議論をしてきた。さらに、この1年間で議論を積み上げていくのも大きな選択肢の一つではないか。
- ・学識経験者などを委員会にお招きして、議論を活性化していくことを要望した

い。

- ・地域で活動されている方たちをどう位置づけるか、きちんとした位置づけのもとに新たな大都市制度の検討の中に入れていくべきではないか。

以上の各委員の意見をもとに正副委員長で協議し、9月28日開催の委員会において、要望のあった都市内分権等の具体的な議論も包含できることや、平成20年度からの議論の継続性という意見も踏まえて、調査・研究テーマを「新たな大都市制度の創設について」とし、都市経営局で検討されている「新たな大都市制度創設の基本的考え方」に関して議論することと決定した。

また、学識経験者等による参考人招致についても、初委員会での具体的な意見を踏まえ、検討することとなった。

また、本年度においても、各政党別に分かれて、17指定都市により、指定都市共通に抱える財政上の問題点などを国会議員に要望活動を行うこととし、指定都市の「平成22年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について、及び指定都市の「平成22年度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（通称：青本）」についても議題としていくこととなった。

4 委員会開催実績

(1) 指定都市の「平成22年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」関係

- ア 平成21年7月6日開催委員会
都市経営局からの説明を聴取した。
- イ 平成22年5月6日開催委員会
都市経営局からの説明を聴取した。

(2) 指定都市の「平成22年度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（通称：青本）」関係

- ア 平成21年7月6日開催委員会
行政運営調整局（平成22年度より「総務局」に局名称変更）からの説明を聴取した。

イ 平成21年9月28日開催委員会

行政運営調整局（平成22年度より「総務局」に局名称変更）からの説明を聴取した。

ウ 平成22年5月6日開催委員会

総務局からの説明を聴取した。

エ 党派別要望関係

- ・ 民主党所属国会議員に対する要望（平成21年11月19日）
大都市財政の実態に即応する財源の拡充について
- ・ 自由民主党所属国会議員に対する要望（平成21年11月20日）
大都市財政の実態に即応する財源の拡充について
- ・ 公明党所属国会議員に対する要望（平成21年11月25日）
大都市財政の実態に即応する財源の拡充について

（3）「新たな大都市制度の創設について」関係

ア 平成21年7月6日開催委員会

都市経営局から、新たな大都市制度の検討におけるこれまでの経過として、外部有識者によって設置された横浜市大都市制度検討委員会が平成21年1月に市長に提出した「新たな大都市制度の提案」の概要説明と、当局としての今後の予定についての説明を聴取した。

【委員意見】

- ・ 提言で示されている公選制を基本とした協議会がよいのか、また地域の協議会がよいのか、いろいろなことがイメージされるのではないか。
- ・ どのような点で今の大都市制度の改革が必要なのかを市民にわかるようにすることが重要ではないか。
- ・ 都市州というものを提言したら、3都市が力を合わせて地位を確立するぐらいのことを市民を挙げてやるべきではないか。

イ 平成21年9月28日開催委員会

都市経営局から、外部有識者委員会においてまとめた提言、提案等をもとに、本市当局側で作成した新たな大都市制度創設の基本的考え方の第1次素

案についての説明を聴取した。

【委員意見】

- ・大阪府が関西州のイメージで動いており、大阪市との連携ということも含めて、他都市と足並みをそろえていけるかが心配である。
- ・ビッグ3の3市だけが抜け駆けてこうした動きをしているが、他の指定都市の同調が得られなければ大きなうねりにはならないという懸念がある。
- ・地方分権の議論には、必ず指定都市も顔を連ねるような取り組みが行われなければならない。
- ・みずから実現できないような素案を提言したとしても余り効果がないのではないか。
- ・区の権限を強化しようという一つの考えもある。区民が選んだ議会がある中でさらに区民の新たな代表が参加する機関をつくると、複雑になってしまうのではないか。それぞれの権限、機能をきちんと整理した段階で提案すべき。
- ・身近な神奈川県を巻き込まなければ始まらないのではないか。
- ・自治会等で地域の課題に取り組んでいる世代から若い世代まで幅広く参加できるように、意見募集等においても一つのイメージがわくような工夫はすべきではないか。
- ・都市に元気が出るのが、国にも当然にしてはね返って貢献できる。こういう議論ができるような資料づくりも必要ではないか。
- ・かつての特別市制度の二の舞にならぬよう、味方をしっかりつくってこそ、初めて国と話ができるのではないか。
- ・慌てて不完全なものをまとめる必要はないだろうし、もう少ししっかりと議論していきながら、国の動向を見ながら話をまとめていってもよい。
- ・指定都市が一致団結していくためには、相互の情報交換が必要であり、指定都市間の人事交流をもっと頻繁にすべき。

ウ 平成21年12月11日開催委員会

本委員会の調査・研究テーマに関連して、大都市制度についての有識者（首都大学東京大学院教授 大杉寛氏）を参考人として招致することを決定した。

エ 平成21年12月22日開催委員会

参考人意見聴取 (テーマ:「大都市制度について」)

首都大学東京大学院教授 大杉覚氏より、大都市制度についての説明を聴取した。

【参考人意見】

- ・大都市制度を創設していく上で特に留意すべき点は、①市民を起点とした自治のあり方を重視していくこと、②大都市の強みを生かせるような仕組みを考へること、③分権改革をどういうあり方に位置づけていくか、④周辺地域や全国に対して貢献できるような仕組みにすることである。
- ・指定都市は適用される対象はふえてきたけれども、制度そのものはほとんど変わっていない。制度の変更は大がかりな改革になり得ることから、取り上げられてこなかった。現在でも、地域主権改革の中で大都市制度が今後どういう形で取り上げられるのかは定かではない。
- ・都区制度において、一時、区は都の内部組織に近い形であった。その後、自治権の拡充が進み、現在では基礎自治体に位置づけられるまでになり、その結果として都は完全に純粋な広域の自治体となった。この都区制度の本質は都区財政調整制度があってこそ成り立っているもので、大都市制度を検討していく上でモデルになる一つの考え方である。
- ・都区財政調整制度は東京のような税収規模でこそ成り立っている仕組みであり、横浜市の場合では成り立つかどうかは、かなり大きな議論になる。また、区間の配分の問題についても、その調整に相当な行政コストがかかる。
- ・都区制度改革で注目すべき点は、地域からの改革ということである。これまで国が集約的に議論してきたが、平成12年改革は都と区が合意を積み上げていくことにより行った改革である。
- ・大都市の強みをより発揮していく上では、より広域な圏域が求められていくだろう。他の指定都市を見た場合、突出した山があり、そこからきれいな裾野が広がっているイメージであるが、東京はそれと異なり、横浜、川崎、千葉、さいたまと有数の巨大な山が隣接しているイメージが特徴である。周辺との関係は横浜にとって非常に重要なポイントになってくる。
- ・大都市としての一体性を補完、補強する意味での都市内分権をきちんと考えて

いくべきだろうと思っている。行政機能の分散と住民自治の仕組みをどうつくっていくのが重要な点になってくる。

- ・大都市というのは、必ず市民を巻き込まないと絶対に制度改革にはつながっていかない。行政と議会だけでは当然済まないの、議論や提言もそれをイメージしたワンステップアップが非常に重要である。
- ・アメリカは統計も大都市圏単位となっている。ドイツにはブレーメンのような複合的な都市州もある。
- ・人口減少と言われる中で、国全体の仕組みとしても持続できなくなっていく。将来は大都市制度、指定都市のあり方ももう一度考え直されると考える。
- ・道州制議論の中では、大都市制度を位置づけていくような議論がなければ説得力を持った議論につながらないのではないか。
- ・大都市の役割として、他の地域を含めてどう考えていくかを議論することは今後必要になるのではないか。
- ・府県と指定都市という二重行政の課題と思うので、国との関係も含めて論点を整理していくべきである。
- ・新たな大都市制度創設の基本的な考え方をまとめていく上で、大都市としての役割を、自分たちだけを見ていくのではなく、全体として見ていくことを明確にすると、よりよい形にまとまると考える。

【委員意見】

- ・指定都市制度は動きがないまま、極めて中途半端な制度の中で非常に矛盾を抱えた状態で長い年月が経過した。特に行政区は特別区と違って自立していない、自己完結的な基礎自治体になれないという矛盾を抱えて今日に至っている。
- ・道州制の流れが非常に強まっていく中で、それと大都市のあり方の制度改革をどう整合性を持って議論をするか煮詰めていかなければならない。
- ・横浜市の場合は権限も財源も大きく神奈川県という枠組みの中にある。現実的には県の大半の財源は横浜市にあるにもかかわらず、それが県内の他都市に使われている。当面はこの状況を少しずつ崩していかなければならない。
- ・フランスのリヨン市は周辺市とともに大都市圏を形成し、東京都のモデルに近いと感じる。これを横浜市に当てはめると、横浜市の行政区は隣接市より大きな人口を抱えているにもかかわらず、独自に行政ができないという矛盾が生じ

ることとなる。

オ 平成22年1月19日開催委員会

都市経営局から、9月28日開催委員会において提示された、新たな大都市制度創設の基本的考え方の第1次素案についての各委員の議論、12月22日開催委員会での参考人招致における各委員の議論を踏まえ、新たな大都市制度創設の基本的考え方について次のように修正した旨の説明を聴取した。

- ①大都市制度の必要性について補記するとともに、項目順序を入れかえる。
- ②区への分権について、市と区の役割分担がわかるよう、基本的な考え方を追加するとともに、その他表現を再整理。
- ③地域自治組織の仕組みについて、わかりやすい表現に再整理。
- ④他市町村との関係について、具体的に記載。
- ⑤今後の取り組み姿勢を記載。あるべき地方自治制度の全体像を模索することを明記。

【委員意見】

- ・前回案で、住民参加の部分は区会議員のようなものをつくるのはおかしいのではないかという発言をしたが、修正した結果が、引き続き区民の代表という表現になっていて、当初案の言い回しを変えたにすぎない。
- ・なぜ都市州なのか。「新・特別市」という表現をしているが、どういう形を目指すのかも明らかではない。
- ・早い段階で基本的考え方をオーソライズして政府に出していかなければならない。
- ・横浜市や指定都市の声が国にストレートに届くようなシステムについて、行政としても声を上げるべき。
- ・国と協議し全体をつかんだ上で大都市が抱える問題点を改善していく時期を迎えているのではないか。
- ・大都市制度が話題になる案を固めていかなければならない段階である。
- ・横浜市だけに目を向けて、府県や他の指定都市に対し目を向けた形での検討がなされていない。横浜市独自の突出した形で検討されているのではないか。
- ・都市というものをきちんと成長させて発展させていかないとこの国はだめに

なってしまうのではないかと思う。国の問題であるということ強く主張していくべき。

- ・ 横浜市の素案をいつどういう形でオーソライズして発表していくかというタイミングはとても大事である。しかし、説明を聞くと、まだ横浜市の段階にとどまっている話で、やはり指定都市全体で共有されるところまでにはかなり時間的な経過も必要だという感じがする。
- ・ 神奈川県知事の構想している首都圏連合の延長線上にあるのは道州制であり、指定都市の大都市制度と矛盾する。指定都市はもっとクローズアップされるべきで、早い段階で指定都市のコンセンサスを得て、地域主権戦略会議の場で発言してもらうことが戦略的に重要である。
- ・ 地域主権の議論の中で、指定都市が都市州として残ることが住民にとっていいことであると、指定都市の力を結集させなければならない。指定都市の考え方がばらばらではつぶされてしまう可能性がある。
- ・ 大都市制度は、まだ住民の議論になっていない段階である。住民参加の仕組みなどの制度設計についても、委員会を頻繁に開きながら、議論を詰めながらやっていく作業が必要ではないか。
- ・ 住民の声は制度を変える大きな力となるので、住民レベルまで議論を落としながら、議論の熱を高めていく工夫をしてほしい。
- ・ 横浜市だけが突出した形で検討されている大都市制度では、過去の特別市制度の教訓が生かされていない。県や近隣の市町村にも理解される制度という意識が少し欠けている。

カ 平成22年4月16日開催委員会

都市経営局から、1月19日開催委員会において提示された、新たな大都市制度創設の基本的考え方の修正素案についての各委員の議論を踏まえ、大都市制度の必要性など、基本的方向性については、国の議論におくれをとらずに発信していくことが必要であることから、新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》として次のように修正した旨の説明を聴取し、おおむねの確定版となることを委員全員で確認した（参考資料参照）。

①第1章に「大都市制度の必要性」を設け、制度の必要性やメリットを記

載。

- ② 社会経済情勢のデータを追加したほか、指定都市が協調して取り組める枠組みとするため、指定都市が果たしている役割なども記載。
- ③ 大都市制度の創設が国や他の市町村にとってもメリットがあることを記載し、実証の一例として、大都市制度創設の経済的効果の試算も記載。
- ④ 基本的方向性を整理する観点から、「都市州」の枠組みなどを削除するとともに、大都市内部の自治構造については、理念のみを記載。

【委員意見】

- ・ 当初案の中で二元代表制を否定した内容があったが、修正を加えた結果、このような理念の形になり、二元代表制を否定した内容はなくなった。今後はそのようなことがないように十分注意してほしい。
- ・ 横浜市として独自に考えていこうという修正を見ることができた。上からの押しつけでなく、市民の声を大事にした住民自治の方向へと進められており、国が変わらなくてもそのまま進めていってほしい。
- ・ 《制度的枠組み》を今後の議論として分け、《基本的方向性》に絞った議論とした。早急に進めるのではなく、じっくり論議していこうという姿勢がよい。

キ 平成22年5月6日開催委員会

委員会で報告書について協議し、決定した。

5 「新たな大都市制度創設の基本的考え方」（案）における整理の概要

（1）位置づけの整理

「第1次素案」及び「修正素案」においては、今後更に議論・検討すべき《制度的枠組み》に係る内容が含まれていたため、これらの内容を削除し、「新たな大都市制度創設の基本的考え方」の基本的方向性として位置づけを整理した。

（2）構成項目の整理

章・項目の内容が重複していたため改めて章立てなど内容・構成を整理した。

（3）内容に関する主な修正点

ア 第1章に「新たな大都市制度創設の必要性」を設け、制度の必要性やメ

リットの説明を充実させた。具体的には、我が国を取り巻く社会経済情勢のデータを追加したほか、指定都市が協調して取り組める枠組みとするため、指定都市が果たしている役割なども追加記載した。

イ 大都市制度の創設が、国全体の持続的発展につながり、他の市町村にとってもメリットがあることを記載し、その実証の一例として、大都市制度創設の経済的効果の試算も記載した。（⇒本市を例とした場合の経済的効果は4.3兆円）

ウ 基本的方向性を整理する観点から、例えば、道州制を前提とした「都市州」の枠組みなどを削除するとともに、区役所への分権や住民参加に関することについては、理念の記載とした。

まとめ

新たな大都市制度創設の議論については、とかく国・県・市の権利の主張ととられがちな傾向の中で、本委員会としては、グローバルな都市間競争激化等の現下の社会経済情勢を踏まえ、我が国の生き残りのために新たな大都市制度が必要であるという視点をも重視し、検討を重ねてきた。

また、指定都市のすべてが理解・連携し、新たな大都市制度実現を果たすことを重視した検討を重ねてきた。

このようなことから、市当局におかれては、確定となった「新たな大都市制度創設の基本的考え方」《基本的方向性》を有効活用し、市民への効果的な広報による市民意識の高揚を図り、また、神奈川県や周辺自治体も含めた関連自治体への説明や連携を十分に行い、地方自治法の抜本改正など政府の地方制度改革に際し、時宜を失することのない要望活動を行っていくことを強く期待するものである。

さらに、今後の検討に当たっては、市民生活に直接かかわる要素も多いため、市民・区民との十分な意見交換を期待するものである。

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	坂井	太	(自由民主党)
副委員長	五十嵐	節馬	(民主党)
同	加納	重雄	(公明党)
委員	大久保	純男	(自由民主党)
同	川口	正寿	(自由民主党)
同	古川	直季	(自由民主党)
同	吉原	訓	(自由民主党)
同	中尾	智一	(民主党)
同	花上	喜代志	(民主党)
同	石井	睦美	(公明党)
同	加藤	広人	(公明党)
同	伊藤	大貴	(無所属クラブ)
同	中島	文雄	(日本共産党)
同	飯沢	清人	(ヨコハマ会議)

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)

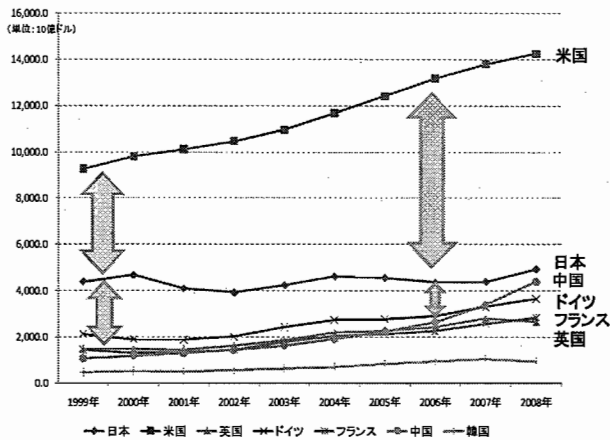
こうした経済的効果は、本市ばかりでなく、周辺自治体にとっても雇用の創出や経済の活性化として現れるなど、大きなメリットになると考えられます。

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。

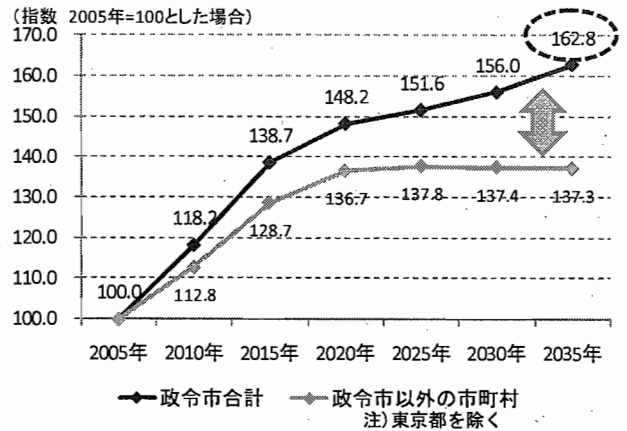
その半世紀の間に、全国的な都市化の進展とともに、指定要件の政策的な緩和もあり、指定都市の数は 19 市（平成 22 年 4 月現在）にまで増え、我が国総人口の約 2 割が指定都市市民となっています。また、中核市・特例市制度の創設や府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展、市町村間の広域行政の仕組みの整備、情報通信技術の進歩などもあり、市町村に対する広域・補完・連絡調整を担ってきたとされる府県の役割も含め、地方自治の大きな枠組みが改めて問われるべき状況となっています。

図1 <主要国の名目 GDP 推移>



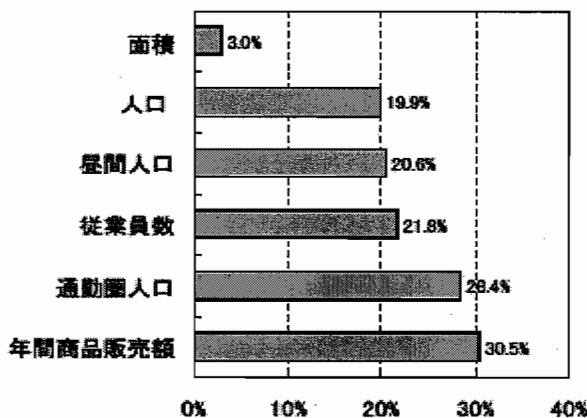
出典：野村総合研究所『大都市制度導入による将来シナリオ』(P3「主要国の名目 GDP 推移」)より

図2 <65歳以上人口の推移の見通し>



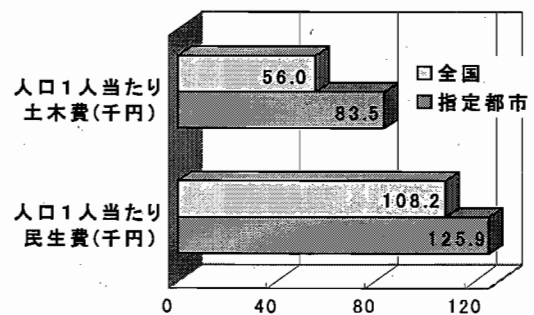
出典：野村総合研究所『大都市制度導入による将来シナリオ』(P8)より

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)	中間投入に伴う誘発効果(市内)	中間投入に伴う誘発効果(市外)	効果計
市内中間投入額	14兆円	—	—	—
市外中間投入額	0.9兆円	—	—	—
付加価値額	27兆円	0.9兆円	0.7兆円	43兆円
生産額(売上ベース)	5.0兆円	1.8兆円	1.7兆円	8.5兆円
	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「大都市制度の導入による経済効果」)

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

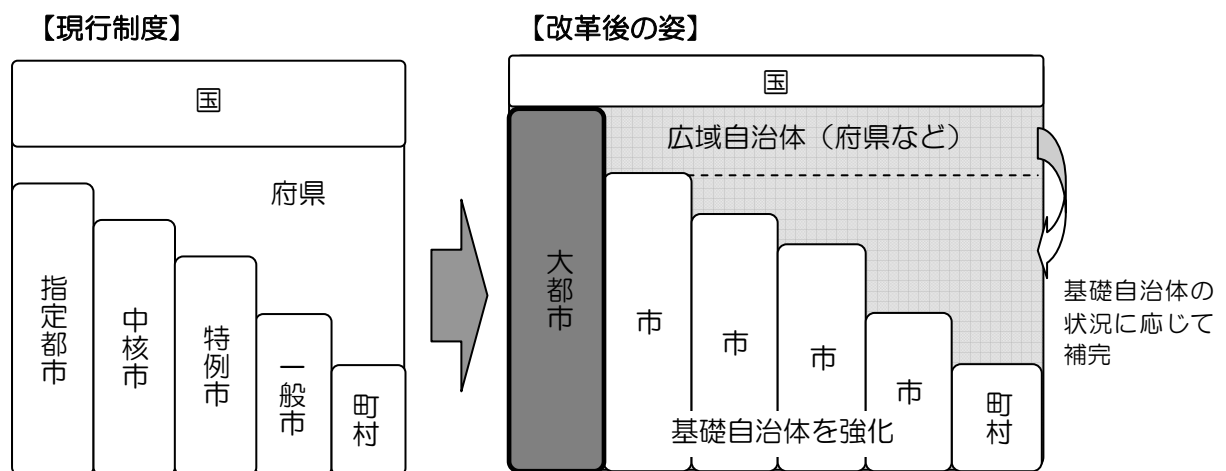
大都市は、めまぐるしい変化に迅速かつ柔軟に対応し、総合的・一体的・主体的に大都市経営を行う必要があります。そのため、大都市には、基礎自治体の機能として市民に身近な行政サービスを提供するだけでなく、大都市行政課題の解決、更には成長・交流拠点としての大都市の役割などを、制度設計や計画策定から調整、執行・実施までを一貫して、他の関与を要せず、自律的・完結的に担う**広範な事務と包括的な権限**が必要です。

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、生活圏・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

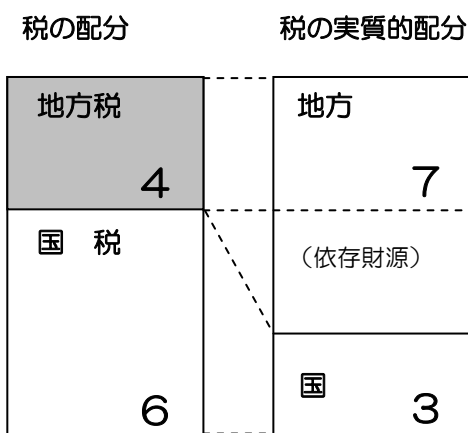
大都市が、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った都市経営を進めるため、さらにはグローバルな都市間競争において、世界の中で存在感を示すために、その役割、仕事量及び財政需要に見合った自立的な税財源を拡充し、自主財源により自由な行政運営ができる財政自治権の確立が必要です。

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。

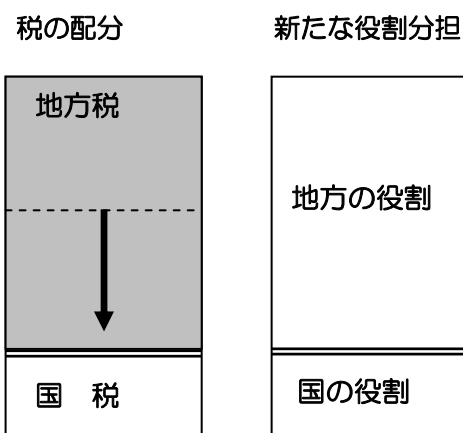
大都市の税制は、市域内における地方の事務を一元的に担任する事務権限配分と、集積により生じる財政需要に対応するため、大都市に市域内地方税のすべてを配分することを基本とします。

<新たな地方税制及び大都市税制のイメージ>

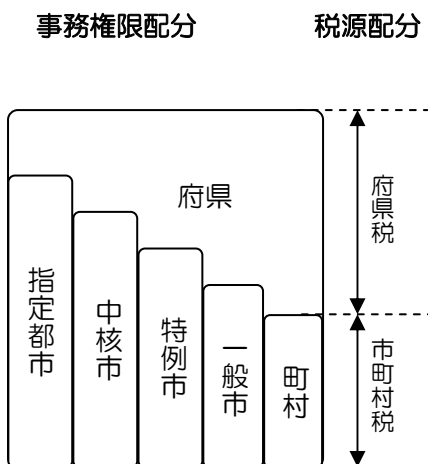
【国と地方の税配分の現状】



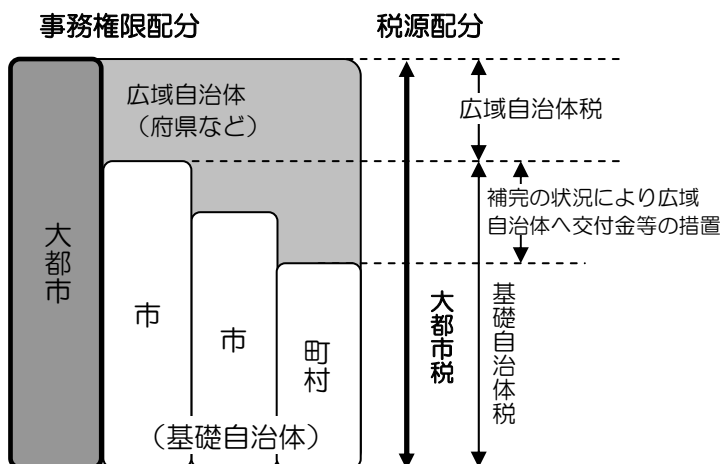
【改革後の姿】



【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、市一区の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。

