

# 大都市行財政制度特別委員会資料

- 1 新たな大都市制度の検討について
- 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）」について

平成21年9月28日

都 市 経 営 局  
行 政 運 営 調 整 局

# 1 新たな大都市制度の検討について

## (1) 「新たな大都市制度創設の基本的考え方」について

これまで本市に対して提出された、外部有識者による2つの委員会の提案・提言をもとに、市会や市民の意見をふまえながら、新たな大都市制度の創設に向けた取組を行っていくにあたって、本市としての基本的な考え方をまとめていきます。

### <外部有識者委員会の提案・提言>

- 横浜市大都市制度検討委員会報告書「新たな大都市制度創設の提案」（平成21年1月）
- 横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会提言書  
「日本を牽引する大都市－『都市州』創設による構造改革構想－」（平成21年2月）

## (2) 「新たな大都市制度創設の基本的考え方」（第1次素案）について

### 【構成】

≪資料：第1次素案≫

- 1 趣旨
- 2 横浜の姿
- 3 大都市制度創設の必要性
- 4 大都市制度のあり方（基本的な方向性）
  - (1) 権限
  - (2) 広域行政
  - (3) 都市内分権
  - (4) 税財源
- 5 新たな大都市制度提案の基本的な枠組み
  - (1) 大都市の位置づけと役割
  - (2) 大都市内部の自治構造
  - (3) 地方税財政と大都市税制

## (3) 大都市制度創設に向けた取組の今後の進め方（予定）

年月	今後の進め方	参考：国等の動向
H21年 9月（本日）	「基本的考え方」第1次素案提示	秋頃、地方分権改革推進委員会「第3次勧告」及び「第4次勧告」 ⇒地方分権改革推進計画、新分権一括法案提出
11月 12月～1月頃	本市国家要望 「基本的考え方」素案公表 市民意見募集（1か月程度）	
H22年 3月	「基本的考え方」とりまとめ	今年度中に、道州制ビジョン懇談会「最終報告」 ⇒道州制基本法制定の検討
～	詳細な制度設計の検討 国等への働きかけを適宜実施	

※ 国等への働きかけにあたっては、市会や他都市との連携も必要。

# **新たな大都市制度創設の基本的考え方**

**(第1次素案)**

**平成21年9月28日**

**横 浜 市**

## 目 次

1 趣旨	1
2 横浜の姿	1
3 大都市制度創設の必要性	3
4 大都市制度のあり方(基本的な方向性)	4
5 新たな大都市制度提案の基本的な枠組み	6

# 1 趣旨

過去、本市などの旧 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、神奈川県などの 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、府県制度改革までの暫定的な措置として創設された「指定都市制度」が旧 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、50 年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。

現在、国においては、地方分権改革の議論が進められており、国と地方の関係のあり方が抜本的に見直されようとしています。本市は、この機を捉え、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、市民による大都市自治を拡充する新たな大都市制度の確立を目指して、あらためて取り組むこととしました。

この取組を進めていくにあたり、「横浜市大都市制度検討委員会」からの提案（平成 21 年 1 月）や、「横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会」からの提言（平成 21 年 2 月）をふまえ、このたび本市にふさわしい新たな大都市制度の創設にあたっての基本的考え方をまとめました。

なお、詳細な制度設計は、基本的考え方にに基づき、市会や市民との議論をふまえ、今後整理していきます。

## 2 横浜の姿

### (1) 都市としての横浜

本市は、安政 6 (1859) 年の開港以来、国際的な玄関口としてわが国の近代化を支えながら発展し、今や 367 万市民を擁するわが国最大の市となっています。人口や経済規模では、都道府県と並べてもその上位に位置し、世界的に見ても一国にも値する大都市です。圏域における中枢的な都市であるとともに、首都圏においても一つの有力な核であり、国土全体においても重要な結節点として、国の骨格を形成しています。

加えて、豊富で多様な市民活動が展開されており、都市部では得難いソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の豊富な蓄積を基盤として自立的に成長し、発展してきました。

各地から集まった市民の力により急速な発展を遂げた稀有な大都市である本市は、さらなる進化を遂げる可能性や都市の持続可能性を十分に備えており、新しい時代の先端を担い、世界に選ばれる大都市になり得ると考えられます。

一方、大都市においては、今後、急激な少子高齢化への対応や老朽化する都市イ

ンフラの維持更新に多くのコストが必要になります。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。わが国が人口減少局面に入り、都市部への人口集中が進む中で、**持続可能な社会の構築に向け、大都市が果たすべき役割にふさわしい制度構築を早急に進めていくことが必要**です。

## (2) 地方自治制度上の横浜

本市は、府県に比肩する規模・能力を有する、政令により指定される「指定都市」です。市民に最も身近な基礎自治体として行政サービスを提供するとともに、府県と**ほぼ同等の事務**を担っています。また、その高い行財政能力を発揮した先進的な取組などにより、他の自治体や国へも影響を与えています。

しかし、現行の指定都市制度では、大都市であっても、**基本的には府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中で、一部特例的な扱い**がされているにすぎません。大都市の位置づけが不明確で、府県との役割分担が非常に曖昧になっているため、**大都市の複雑なニーズ及び問題に十分に対応できるとは言えない状況**にあります。

また、指定都市の指定には法律上の明確な規定がなく、政令により指定されることとなっており、国のその時々の方政策的判断に左右されやすいという課題もあります。最近では、市町村合併を推進する一つの手段とされたこともあり、人口など指定要件が大幅に緩和され、指定都市の多様化が進んでいます。

### <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適用しており、地方自治制度の中で、大都市の位置づ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・参加機能を発揮しにくい
- 指定要件が曖昧で、国の政策的判断に左右されやすい

### 3 大都市制度創設の必要性

#### (1) 大都市行政課題の解決に有効に機能する大都市制度

大量・高密度、多様・複雑・高度という特徴をも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ふまえながら効率的・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くための仕組みが必要です。

#### (2) 大都市自治を拡充し、分権型社会に適う大都市制度

国や広域自治体からの不要な関与を排し、大都市の自由度を拡大するとともに、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くための仕組みが必要です。

#### (3) 成長拠点となる大都市の役割にふさわしい大都市制度

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、わが国のさらなる成長と発展を牽引する大都市が、東京以外にも必要です。

#### (4) 地方全体を支え、他地域と共生する大都市制度

地方全体が活力を持ち、わが国が持続的に発展していくには、大都市部の税収や経済効果が周辺地域をはじ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の存在が必要です。

#### (5) 簡素で効率的な行政を実現する大都市制度

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が必要です。

## 4 大都市制度のあり方(基本的な方向性)

### (1) 権限

大都市は、市民に身近な行政から大都市問題の解決までを一貫して担い、総合的・一体的に大都市経営を行うため、広範な事務と包括的な権限を有します。特に、大都市の豊富で多様な市民力を発揮できるような事務権限配分がされることとします。

また、大都市が主体的に独自の自治を進めるために、総合的な執行権限に加え、十分な立法権限を備えます。

加えて、人口や経済・産業活動が著しく集積し、社会経済的な影響力が大きい大都市の意向を国政へも反映させる仕組みも必要です。

一方、大都市行政の過度な肥大化を避けるため、行政から地域コミュニティへの権限移譲や、民間事業者等に対する規制緩和・市場開放なども視野に入れていくことが必要です。

### (2) 広域行政

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こととします。

そのための広域的な行政の枠組みは、補完性の原理と多様性の観点から、都市間の水平的・対等な連携による共同処理を基本としつつ、課題テーマごとに最適な手法を柔軟に選択できることとします。

なお、本市を中心とした都市圏が位置する巨大な首都圏全体を一元的に経営することは明らかに困難であり、また過度な集中・集権による弊害は回避すべきであるため、首都圏においては、一定規模の大都市自治体を中心とした圏域ごとに独立して経営しつつ、広域的な連携・調整を図ることを基本とします。

### (3) 都市内分権

大都市において不足している住民自治・参加機能を充実強化するとともに、地域ニーズにきめ細かく対応していくため、補完性・近接性の原理と地域間の多様性をふまえながら、大都市内部での分権をさらに進め、自治構造を再構築します。

効率的で持続可能な大都市経営を目指す観点から、行政区制度のメリットを保ちながら、区における住民自治・参加機能と区行政の一層の充実強化を図ります。あわせて、市内各地域の多様な状況に十分に対応するために、区よりもさらに市民に身近な地域(地区)単位において、市民力の発揮により、地域課題を自主的に解決するための実効性のある協働の仕組みをつくります。

なお、市民や行政の経験がベースとなった、横浜らしい都市内分権を目指すべきであり、また、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となることが重要です。

#### (4) 税財源

大都市の国際競争力が高まり、経済・産業活動がより活発になることは、結果的に、圏域や国全体の発展に寄与することになります。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。

国と地方、大都市と広域自治体との役割分担を適正化した上で、地方税の偏在性に留意しつつ、受益と負担の関係や税源涵養に向けた自治体の意欲等にも配慮し、**それぞれの仕事量と事務配分に見合った税源配分**がなされるべきであり、**多様性をふまえた地方税財政制度とともに、大都市税制を創設**します。

なお、地方財政調整制度は不可欠であり、**地方間の連帯として、大都市部の税収が地方全体を潤す仕組み**が必要ですが、国が財源配分を通じて地方をコントロールしないよう、**地方税財政に関する仕組みやルールづくりの意思決定に地方が参画する制度**が必要です。

## 5 新たな大都市制度提案の基本的な枠組み

### (1) 大都市の位置づけと役割

国と地方の役割分担を抜本的に見直し、国の役割を国家の存立に関わる事項や全国的に統一して定めるべき事項、全国的規模又は視点で実施すべき事項などのできる限り重点化した上で、大都市は、都道府県制度や道州制などどのような制度下にあっても、原則として、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広域自治体と同格の特別な市とします。

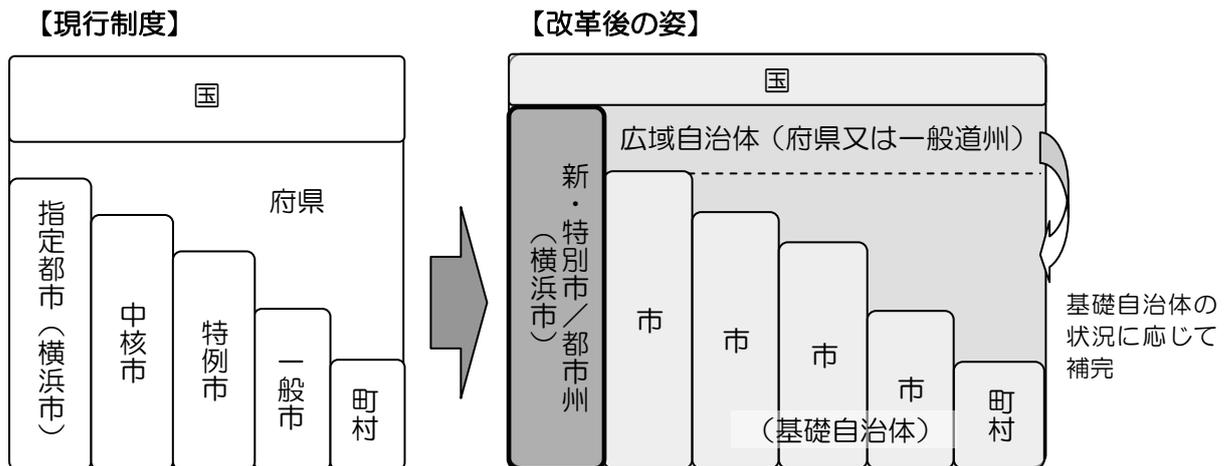
この特別な市は、基礎自治体と広域自治体の性格を併せ持つとともに、従来国が行っていた役割も積極的に果たす、総合性と自立性の高い自治体とし、都道府県制度下にあっては「新・特別市※」、道州制下にあっては「都市州」となります。

また、新たな大都市制度は、政令により指定される現行制度を改め、規模や中枢性などを主要な基準とした法定要件を満たした大都市が、法律により規定される制度とします。

なお、広域自治体は、基礎自治体（市町村）を包括する団体として、当該地域における広域事務・連絡調整事務・補完事務を行うが、大都市の影響力が強く及ぶ大都市を含む一定の圏域における広域行政は、大都市が主体的に関わることとし、大都市と近隣自治体又は大都市と広域自治体との連携により取り組むことを原則とします。

※過去にあった特別市制度と区別するために、「新・特別市」と仮称します。

#### <大都市の事務権限配分のイメージ>



### (2) 大都市内部の自治構造

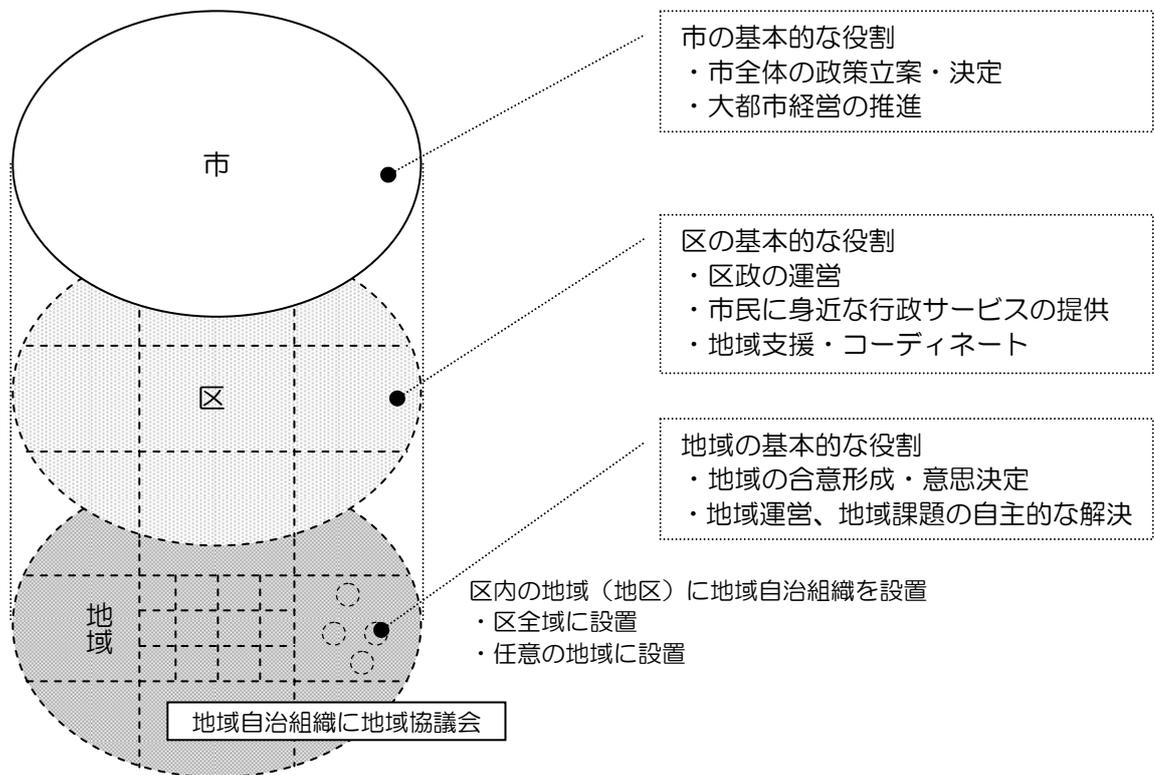
大都市内部の自治構造は、市一区の2層構造を基本としながら、区への分権及び機能強化を一層推進するとともに、さらに日常生活圏単位などの地域（地区）レベルに、市民が主体となり、行政と協働して地域運営を行うための拠点となる組織（地

域自治組織)を、住民の発意により置くことができる仕組みとします。

この場合の区は、大都市の一体性と行政の効率性を確保するため、特別区ではなく、行政区として大都市の内部組織的な性格を維持し、区長は市長が任命します。ただし、区への分権を進めることにより拡大する区の権限・財源をチェックするとともに、区政に区民意見を反映させるため、区民の中から選ばれた区民の代表が参加する新たな仕組みを区に設けます。

地域(地区)レベルに置く地域自治組織には、当該地域の運営事項などについての調整や合意形成、意思決定を行える、住民をはじめ地域の各種活動団体の代表や企業などが参加するプラットフォーム型の協議会的な組織を設置し、当該地域に関する事項について、市(区)に対して意見具申や要請、協議等を行う一定の権限を付与します。

### <大都市内部の自治構造のイメージ>



### (3) 地方税財政と大都市税制

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。

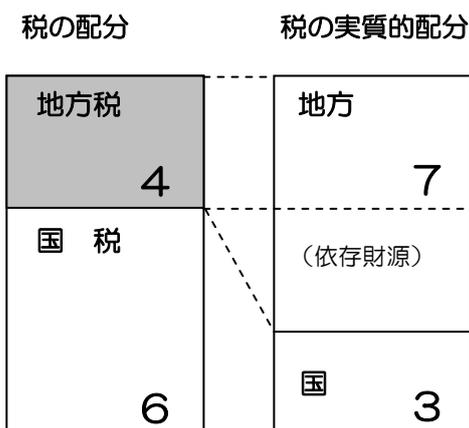
大都市の税制は、市域内における地方の事務を一元的に担任する事務権限配分と、集積により生じる財政需要に対応するため、大都市に市域内地方税のすべてを配分することを基本とします。これにより、都市的税目である消費・流通課税や法人所得課税などが、大都市の新たな財源となります。

なお、過去において特別市運動が挫折した経緯をふまえ、大都市が府県から独立する際には、当該府県内の他の市町村との関係も考える必要があります。

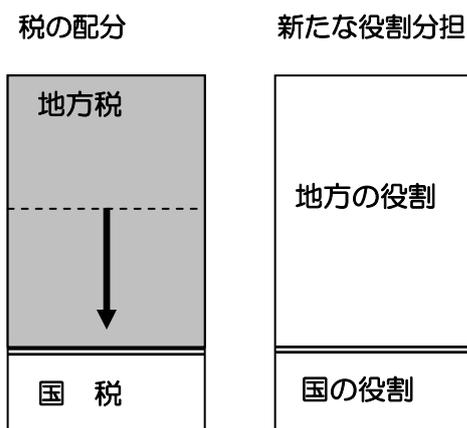
加えて、地方間の水平的な財政調整については、大都市部の税収を地方全体に行き渡らせる新たな仕組みを整備する必要があります。

#### <新たな地方税制及び大都市税制のイメージ>

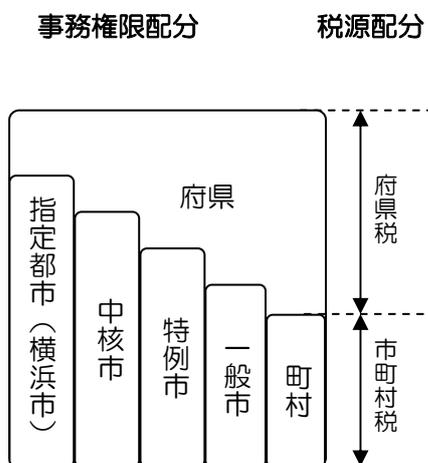
【国と地方の税配分の現状】



【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

