

# 都市経営・行政運営調整委員会資料

横浜市大都市制度検討委員会の活動状況について

- (1) 横浜市大都市制度検討委員会について
- (2) 「新たな大都市制度創設の提案に向けた検討の方向性」について  
(参考資料) 新たな大都市制度創設の提案に向けた検討の方向性 (本体冊子版)

平成 19 年 12 月 14 日

都 市 経 営 局

# 横浜市大都市制度検討委員会の活動状況について

## (1) 横浜市大都市制度検討委員会について

### ア. 趣旨

第二期地方分権改革や道州制ビジョン策定に向け、国等での議論が活発になるこの機を捉え、新たな大都市制度の創設に向け、国等に対し本市の主張を積極的に発信していくにあたり、外部有識者による専門的かつ幅広い見地から助言・提言を得ることを目的に設置。

### <参考：国等における動向>

- ・第29次地方制度調査会…7月に設置。審議項目に「基礎自治体のあり方」の中で「大都市制度のあり方」があがる。
- ・地方分権改革推進委員会…4月に設置。11月発表の「中間的な取りまとめ」に、「大都市制度のあり方」が検討項目としてあがる。
- ・道州制ビジョン懇談会…「政令指定都市制度、大都市圏域についての検討が必要」という論点が出される。

### イ. 設置期間

平成19年6月～平成21年春（2か年を予定）

### ウ. 委員

- 《委員長》 小林 重敬（横浜国立大学大学院教授）  
《委員長代理》 吉田 民雄（東海大学政治経済学部教授）  
《委員》 岡部 明子（千葉大学大学院工学研究科准教授）  
（五十音順） 神野 直彦（東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授）  
橋本 泰子（大正大学大学院人間学研究科・人間学部人間福祉学科教授）  
宮嶋 修（横浜市町内会連合会会長）  
山上 晃（横浜商工会議所顧問）

### エ. これまでの経過と当面のスケジュール

	期日	主な議題
第1回	平成19年6月8日（金）	検討の全体像・想定される論点整理
第2回	平成19年7月20日（金）	新たな大都市の指標、大都市の包括的な権限
第3回	平成19年9月5日（水）	検討の枠組みの整理、広域行政のあり方
第4回	平成19年10月23日（火）	前回までの論点整理とまとめ
第5回	平成19年12月25日（火）	税財源のあり方
第6回	平成20年1月頃	都市内分権のあり方
第7回	平成20年3月頃	各回の論点をふまえ、全体議論

## (2) 「新たな大都市制度創設の提案に向けた検討の方向性」について

11月下旬に、これまでの議論を踏まえ、今年度末に予定している委員会としての中間報告に向けての検討の方向性をまとめた。（次ページ参照）

## 1 趣旨

- 横浜市は、他自治体や国に影響を与えているにもかかわらず、一般市町村と同じ枠組みの中で一部特例的に扱われているにすぎず、大都市の複雑なニーズ及び問題に十分応えられていない。
- 指定都市制度は暫定措置として成立したものであるが、大都市制度の議論はまだ十分なされていない。
- 新たな大都市制度の確立に向けて、国等に積極的に主張を発信していくために、「横浜市大都市制度検討委員会」を設置し、ここに示す方向性により検討を進める。

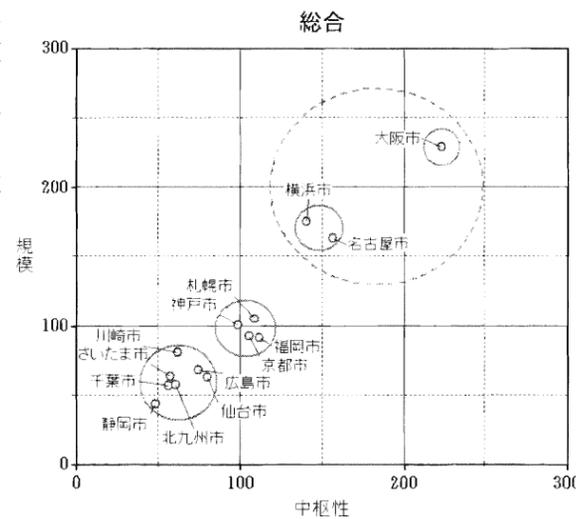
## 2 横浜の現状・課題

### ○生活圏・経済圏からみた横浜

- ・横浜市内の通勤・通学者は約 120 万人。東京 23 区に約 45 万人の市民が通勤・通学しているが、東京 23 区、大阪市、名古屋市に次ぐ、約 40 万人が横浜市内に流入している。
- ・最近では、新しい産業の集積、外国企業の進出、本社機能の転入なども見られる。
- ・県内の多くの人々が買い物や飲食で利用する場所は、圧倒的に横浜市内、特に横浜駅周辺となっている。

### ○指標から比較した横浜

- ・規模・中枢性の指標による比較では、大阪、名古屋、横浜は、指定都市の平均を大きく上回っている。
- ・横浜は、東京圏に位置しているが、自立性、都市としての世界的知名度、世界の諸都市との直接的なつながりなどから、一つの有力な核となっている。
- ・知識情報化社会や持続可能性ある社会における大都市の位置づけの整理も必要。



## 3 横浜にふさわしい新たな大都市制度検討の基本的な方向性

横浜にふさわしい制度を構想し、普遍化していくことを目指していくべき。その際には「政府間関係」「都市内自治」の視点からの検討と、それらをつなぐ議論が必要。

### ○将来を見据えた新しい時代の大都市

- ・時代の進展による都市の性格の変容、少子・高齢化や人口減少、グローバル化の進展による市民の暮らしへの影響、大都市の持続可能性などを考慮し、新しい時代の大都市のあり方を先取りして考えることが必要。

### ○市民の視点に立った市民に有用な仕組み

- ・市民自治を基点に市民にとって何が一番有用かを考え、その自治構造に合わせ大都市制度を設計していくことが必要。

### ○「補完性」、「多様性」、「総合性」、「広域性」、「先端性」を基本に検討

- ・国・県と横浜市の関係などにおける「補完性」、都市の個性や制度面などにおける「多様性」、課題解決への対応などにおける「総合性」のほか、横浜は広域的な影響力を持ち、先端的な都市問題への対応の役割もあることから、「広域性」「先端性」の視点からの検討も必要。
- ・大都市制度については、多様性の観点から、一国多制度という柔軟な視点も必要。

### ○横浜の特徴や実情をふまえた検討

- ・横浜は、大阪、名古屋に次ぐ規模・中枢性と、東京圏における生活の場としての優位性の2つの強みを持つ。
- ・これからも多くの市民に横浜に住み続けてもらえるよう、開港都市、国際都市としての進取の気風や柔軟性も念頭に置いて、魅力的な大都市を目指す議論が必要。

## 4 個別論点の検討の方向性

将来あるべき大都市像を目指し、進むべき方向を常に念頭に置いて検討していくことが必要。

### 権限

- 大都市独自の権限として整理**…権限の移譲は、合理的・機能的であるべき。二重行政だから解消するのではなく、市民の視点で、なぜその権限が必要なのかを考える必要がある。  
例えば、交通規制や生活安全（防犯）に係る権限なども検討対象に。
- 総合的な対策に必要な権限**…市民に身近なレベルで総合的かつ柔軟に対策を考えることができれば、より効果的な取組が可能になる。
- 権限の源泉の考え方**…基本的に基礎自治体のレベルで全権限を持ち、その権限を担えない自治体を、他の自治体や国がサポートするなどの発想が必要。
- 民間への移譲も含めた検討**…民間がすべきことを行政に依存していることも多い。民間に移譲できる市の権限についての検討も必要。
- 立法権限の移譲**…個別法令で自治体の自由度が大幅に制限されている。執行権限だけでなく、立法権限の移譲まで拡げることが必要。

### 広域行政

- 広域における大都市・横浜のとらえ方**…「実態（都市域）」「制度（都市自治体）」「観念（横浜市民という思い）」の整理が必要。横浜は、「横浜」としての一体感と魅力・ブランドが形成されている。「観念」を制度の枠組みにくみ取ることは、独立性・自立性の高い大都市の整理につながる。
- 県との関係**…横浜における県の役割は少ない。県は機能としての役割が中心で、都市が持つ観念はない。横浜市が持つべき権限を整理することで、道州制などもふまえた県の存立基盤も明確になる。
- 東京圏における横浜の位置づけ**…横浜は東京圏に位置している特異性をふまえ、横浜の役割・機能を整理していくことが必要。
- 近隣市など県内市町村との関係**…横浜は、大都市として市域を越えた影響力を持つとともに、他自治体と広域的課題解決に向けた連携協力も行っている。道州制により県の機能が消滅して困る近隣市町村のサポートをどうするかなど、他市町村との関係にも配慮した大都市制度議論も必要。
- 道州制等議論との関係**…都市州タイプは大都市としての自立性は高まるが、都市内分権など実態をふまえた議論が必要。東京圏では、大都市が中心となって都市地域を経営する方向もある。道州制を見据えた検討と、道州制を前提としない検討の2つの筋道を考える。

### その他（税財源・都市内分権） ※今後、詳細を議論。これまで出された主な意見

#### ○税財源

- ・**受益と負担**…横浜市内の事業者がその多くを納めている法人事業税（県の収入）の還元など、受益と負担の問題と、横浜の都市構造の特異性とを合わせた検討が必要。
- ・**財政力の強化**…地域の実情に合わせて、大都市行財政需要に見合った財政自治権を確立していくことが必要。なお、包括的権限と財源はセットで考えるべきである。

#### ○都市内分権

- ・**市民協働の推進**…市民活動が活発である横浜の利点を生かし、これまで以上に市民との協働を強めていく視点が重要。363万人市民の力が十分発揮できるよう、現行の仕組みの見直しを検討すべき。
- ・**「新たな公」に対する行政の役割**…人の面で「大量」「高密度」「異質」という特徴を持った大都市において、NPOや市民活動団体などは、新たな公を担う主体として重要だと考える。公共を担う新しい主体が大きな役割を担う時代に、行政は何を担うべきかの議論が必要。それらの主体の相手方としては、県レベルではなく、市レベルの方が良い場合もある。
- ・**市と区の関係**…横浜市内における地域間の多様性や、市と区との関係についても整理が必要。

# 新たな大都市制度創設の提案に向けた 検討の方向性

平成19年11月

横浜市大都市制度検討委員会

# 目 次

<b>1 趣旨</b> .....	1
<b>2 横浜の現状・課題</b> .....	1
(1) 生活圏・経済圏からみた横浜 .....	1
(2) 指標から比較した横浜 .....	2
<b>3 横浜にふさわしい新たな大都市制度検討の基本的な方向性</b> .....	3
(1) 将来を見据えた新しい時代の大都市 .....	3
(2) 市民の視点に立った市民に有用な仕組み .....	3
(3) 「補完性」、「多様性」、「総合性」、「広域性」、「先端性」を基本に検討 .....	3
(4) 横浜の特徴や実情をふまえた検討 .....	4
<b>4 個別論点の検討の方向性</b> .....	5
(1) 権限 .....	5
(2) 広域行政 .....	6
(3) その他（税財源・都市内分権） .....	7
<b>(参考)</b>	
・ 図表-1 : 横浜市の流出・流入通勤通学者数（15歳以上） .....	11
・ 図表-2 : 利用の多い繁華街 .....	11
・ 図表-3 : 規模・中枢性による比較（人口・交流） .....	12
・ 図表-4 : 規模・中枢性による比較（経済） .....	13
・ 図表-5 : 規模・中枢性による比較（情報・文化） .....	14
・ 図表-6 : 規模・中枢性による比較（行政） .....	15
・ 図表-7 : 2007年世界生活環境調査（世界都市ランキング） .....	16
・ 図表-8 : 地方分権下の都道府県の役割 .....	17
・ 横浜市大都市制度検討委員会委員名簿 .....	18
・ 横浜市大都市制度検討委員会開催経過 .....	18
・ 横浜市大都市制度検討委員会設置要綱 .....	19

## 1 趣旨

---

横浜市は、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、363万人の人口を抱える日本最大の市であり、首都圏の中核的な都市の一つとしての役割も担っている。また、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る。しかし、現行の地方自治制度においては、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ず、大都市の複雑なニーズ及び問題への対応が十分とは言えない状況にある。

現行の指定都市制度は、横浜など旧5大都市に適用されるはずであった特別市制度を廃止し、府県改革までの暫定的な措置として成立したものであるが、51年が経過した現在も根本的な見直しはなされていない。現在、国においては、第二期地方分権改革や道州制ビジョン策定に向けた議論が活発になっているところであるが、大都市制度の議論はまだ十分になされていないのが現状である。

横浜市は、地方制度改革の議論が活発になっているこの機をとらえ、大都市自治を拡充する新たな大都市制度の確立に向け、国等に積極的に主張を発信していくため、専門的かつ幅広い見地から横浜市に対して助言・提言をする「横浜市大都市制度検討委員会（委員長：小林重敬 横浜国立大学大学院教授）」（以下「委員会」という。）を設置し、検討を進めているところである。

本冊子は、委員会におけるこれまでの議論の中から、横浜市にふさわしい新たな大都市制度創設の提案に向けた検討の方向性を整理したものである。

## 2 横浜の現状・課題

---

横浜市の現状と課題をいくつかの指標から整理すると、以下のとおりである。

### (1) 生活圏・経済圏からみた横浜

横浜市内の通勤・通学者数は約120万人である。東京23区に約45万人の市民が通勤・通学しているが、横須賀・三浦、県央、湘南地区を中心に、横浜市に流入する人口は約40万人で、流入人口としては東京23区、大阪市、名古屋市に次いで第4位である。（参考編：図表-1 参照）

横浜は、港湾都市という特徴から、重化学工業等の製造業や運輸業が集積しているが、最近では、ITやバイオ、コンテンツ産業など新しい産業の集積が見られるとともに、外国企業の進出や日産自動車をはじめとする本社の東京からの移転、研究施設の集積など、様々な機能が重層的に高まってきている。

また、「神奈川県消費行動調査」によると、県内の人々が買い物や飲食で利用する場所としては、横浜駅周辺が圧倒的に多く、みなとみらい地区なども含め、横浜市内に集中していることがうかがえる。（参考編：図表-2 参照）

## (2) 指標から比較した横浜

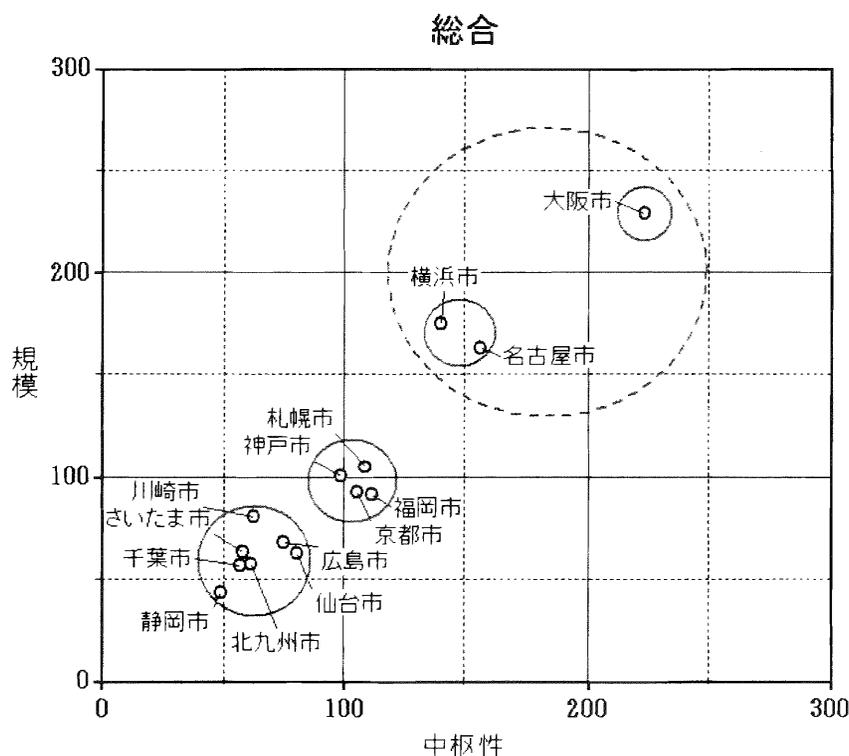
全国の指定都市（データ収集の都合により 14 市）を、①人口・交流、②経済、③情報・文化、④行政の 4 つの分野における規模・中枢性を示す指標により比較すると、横浜市は、規模では大阪に次いで第 2 位、中枢性では大阪、名古屋に次いで第 3 位となり、さらに大阪、名古屋、横浜の 3 市が他の指定都市の平均を大きく上回っていることが分かる。（下図及び参考編：図表-3、4、5、6 参照）また、2007 年世界生活環境調査（世界都市ランキング）でも、横浜は、国内では、東京に次いで第 2 位という高い評価を得ている。（参考編：図表-7 参照）

このように、横浜は、規模・中枢性では大阪、名古屋と並んで第 1 グループであり、世界的に見ても高い評価を得ている都市であるが、世界一の巨大都市圏である東京圏に位置しているところに、他の 2 市とは違う特異性がある。

しかし、横浜は、東京圏における相対的自立性や都市としての世界的知名度、シティネット（アジア太平洋都市間ネットワーク）をはじめアジアや世界の諸都市との直接的なつながりなどが高いことから、大阪、名古屋と同水準の自立性があり、かつ東京圏においても一つの有力な核となっている。

なお、上記の 4 分野のデータでみる規模・中枢性は、工業化社会を前提とした指標ともいえ、現代及び新しい時代の大都市の指標を考えるにあたっては、知識情報化社会や持続可能性ある社会における大都市の位置づけについても、改めて整理していくことが必要である。例えば、「全国の注目を浴び、人々が集まる」「社会関係資本（ソーシャルキャピタル）の豊かさ」「グローバルな都市ネットワーク時代の位置づけ」なども、新しい時代の大都市の指標として考えられる。今後、それらの指標による整理を試みていくことも必要である。

(図)



### **3 横浜にふさわしい新たな大都市制度検討の基本的な方向性**

今回の大都市制度の検討は、大都市としての横浜の現状と課題を把握し、その課題解決に必要な政策を推進できる横浜にとってふさわしい制度を構想した上で、それをわが国における大都市制度として普遍化していくことを目指していくべきである。

また、検討にあたっては、政府間関係と都市内自治の2つの視点からの検討が必要であり、この2つのレベルをつなぐ議論も必須である。

検討にあたっての基本的な方向性は、現時点では以下のとおりである。

#### **(1) 将来を見据えた新しい時代の大都市**

それぞれの時代において、都市の形成の仕方と機能は異なる。農業社会、工業化社会、知識情報化社会など、時代の進展によって、都市の性格も大きく変容していく。

また、わが国全体の少子・高齢化や人口減少、グローバル化の進展などによる市民の暮らしへの影響と、成熟都市時代における大都市の社会的、経済的、文化的、環境的な持続可能性にも配慮して、都市政策を展開する必要がある。

このような時代背景を考慮し、新しい時代の大都市のあり方を先取りして考えていくことが必要である。

#### **(2) 市民の視点に立った市民に有用な仕組み**

新しくつくられる大都市制度は、市民の生活の質を高める上で役立つ仕組みであることが求められる。そのため、制度の構築にあたっては、行政の視点だけではなく、市民の視点から検討していくことが何よりも重要であり、市民生活にプラスになる大都市の権限などを求めていくべきである。

市民自治を基点にしながら、大都市、大都市圏、広域自治体の自治構造について、市民にとって何が一番有用かを考え、その自治構造に合わせた大都市制度を設計していくことが必要である。

#### **(3) 「補完性」、「多様性」、「総合性」、「広域性」、「先端性」を基本に検討**

市民による自治を行う上では、「補完性の原理」に基づき、国や県などの介入をできる限り排除すべきである。国・県と横浜市の関係や市と市民の関係などについては、「補完性」の観点から検討していくべきである。

また、地方自治の本旨は、自由で多様な自治を許容することである。大都市制度については、都市の個性などを鑑み、「多様性」の観点から検討していくべきであり、一国多制度という柔軟な視点も必要である。

また、加えて、複雑化する都市問題などの課題解決は、行政の縦割りに陥らない総合的な対応が求められる。したがって、「総合性」の観点から検討していくべきである。これまでは、「地方自治体を総合的な行政主体に」という建前のもとで、国の各省庁が、行政の縦割りのまま個別法令で都道府県・市町村に仕事を下ろしてきた経過がある。今後は、大都市独自の「総合性」を明確に主張していくこと

も必要である。

「補完性」「多様性」「総合性」は、基礎自治体としての大都市の役割を整理していくための軸となるキーワードである。

さらに、横浜は、基礎自治体としての役割のほかに、大都市としての役割があり、広域的な影響力を有するほか、高い行財政能力を有し、先端的な都市問題に対応する役割も担っている。したがって、「広域性」「先端性」の視点からの検討も必要であり、「補完性」、「多様性」、「総合性」、「広域性」、「先端性」という5つのキーワードを基本に、さらに検討を進めていくことが必要である。

#### (4) 横浜の特徴や実情をふまえた検討

横浜は、大阪、名古屋に次いでそれらに類する規模・中枢性を有する一方で、世界一の巨大都市圏である東京圏に位置しているという特異性がある。しかし、後者の特徴については、東京に勤務しながら横浜に生活する市民が約45万人いるという、生活の場としての横浜の優位性を示しているともいえる。

したがって、これからも多くの横浜市民が横浜を愛し、住み続ける可能性を高めるために、多様な顔を持つ横浜の各地域の個性を生かしつつ、さらに魅力のある大都市にしていくという視点からの議論も必要である。

また、横浜は、開港都市、国際都市としての進取の気風や柔軟性も兼ね備えている。それらを念頭に置きながら、大都市・横浜はどうあるべきかを考えていくことも必要である。

## 4 個別論点の検討の方向性

将来のあるべき大都市像を目指し、現在及び将来における課題の解決に必要な政策を推進するための個別論点としては、権限、広域行政、税財源、都市内分権の4つに大きく分類整理する。ただし、大都市がどのような方向に進むべきかを常に念頭に置いて検討していく必要がある。

ここでは、これまでの委員会での議論をふまえ、大都市の権限と広域行政を中心に検討の方向性を整理する。

### (1) 権限

#### ① 大都市独自の権限として整理

国や県から権限が移譲された場合、それまで国や県が行っていたことと同じことをするのではなく、横浜市がその権限を持つことにより、横浜の個性を生かした独自のまちづくりや総合的なサービス提供が可能になるなど、これまでとは違い、合理的でかつ機能的であるという整理をしていくことが必要である。例えば、防犯・防災や土地利用・都市計画などに関する権限を横浜市が包括的に持つことは、現在県が持っている機能とは違う次元の新しい機能をつくり出す権限として考えていくことになる。

また、国や県との二重行政だから全て解消すべきという単純な整理ではなく、市民の視点に立って、横浜市になぜその権限が必要なのかも精査していくことが必要である。

さらに、大都市は、基礎自治体の代表として、他の自治体をリードする役割を担っている。例えば、交通規制や生活安全（防犯）に係る権限を持つことにより、他の自治体をリードする方向性を出すこともできると考えられる。これまで議論がされてこなかった警察制度の分権化を、大都市として宣言する時代になってきたのではないかと思われる。

#### ② 総合的な対策に必要な権限

市民に身近なレベルで、総合的かつ柔軟に対策を考えることができれば、より効果的な取組が可能となる。

従来は、政策形成機能や調査研究機能は、国や広域自治体の機能と見られがちであったが、まさにこれらの機能は、基礎自治体でかつ高い行財政能力を持つ大都市だからこそ総合的に担えるものであり、そのための包括的な権限が必要となる。

#### ③ 権限の源泉の考え方

現在の指定都市・中核市・特例市制度のように、特例として権限を付与されるのではなく、「補完性の原理」から、基本的に基礎自治体のレベルに全ての権限があるという考え方を明確にすべきである。行財政能力が低く、事務を担うことができない規模の自治体については、特例として、他の自治体や国がサポートしていくことを原則とするという発想の転換が必要である。

このように考えると、包括的権限は、底辺にある基礎自治体に属しているということを原則に、権限移譲の議論を進めていくべきであろう。例えば、「国土形成計画」での議論では、国際交流でさえ国経由でなく、各地域が独自にすべきだとも指摘されている。

#### ④ 民間への移譲も含めた検討

横浜市は、民の力の活用を積極的に進めているが、日本全体としては、本来は民間がやるべきことをいまだに行政に依存しているケースも多い。国や県からの権限移譲の議論とともに、どの部分を民間に委ねることができるかについても、併せて検討を進めていくことが必要である。

#### ⑤ 立法権限の移譲

国が個別法令により企画・立案段階で各種基準や手続を決めているため、自治体の自由度はいまだに大幅に制限されている。現在、地方分権改革の議論の中でも、法令の規律密度の緩和などの意見が出されている。例えば、平成 16 年に制定された景観法は、国が枠組みだけをつくり、具体的な内容を条例に委ねることにより、指定都市は実質的な決定権を担保できている。

今後、権限のあり方を検討するにあたっては、対象を執行権限だけに限定せず、立法権限の移譲にまで拡げていくことが重要である。国の法令は、枠組みなどの基本的事項のみを規定し、それぞれの細則は条例で制定できるという視点での見直しが必要である。

## (2) 広域行政

### ① 広域における大都市・横浜のとらえ方

都市のとらえ方には、①実態としての都市（都市域としての横浜）、②制度としての都市（都市自治体としての横浜）、③観念としての都市（横浜市民であるという思い等）の 3 つがある。この 3 つを整理することにより、東京圏の中での横浜独自の位置づけを根拠付けていくことが必要である。

横浜は、「横浜」としての一体感が醸成されており、また人々が住みたいと思える魅力やブランドが形成されている。観念としての都市を制度の枠組みの中でくみ取ることにより、独立性・自立性の高い大都市の整理につながると思われる。

### ② 県との関係

大都市制度を考えるにあたり、県の位置づけはある程度整理しておくことが必要である。県の役割については、全国知事会が平成 13 年にまとめた「地方分権下の都道府県の役割」の中で 6 つのメルクマール（参考編：図表-8 参照）を提示しているが、横浜についてみるならば、このうちの一つ「行政対象が広域的に一体のもの」以外については、県の役割は少ないと思われる。

また、県は機能としての役割が中心であり、都市が持つ観念はない。特に、指定都市、中核市を各 2 つ、特例市を 5 つ抱える神奈川県役割については、

今後変容していく可能性が高い。

なお、横浜市が持つべき権限が整理されることによって、道州制などもふまえた県の存立基盤も反射的に明確になっていくと思われる。

### ③ 東京圏における横浜の位置づけ

前述したとおり、横浜には、世界一の巨大都市圏である東京圏に位置しているという特異性がある。そこで、大阪、名古屋とは異なる状況にあることを前提に、東京圏における横浜の位置づけ、役割・機能を整理していくことも必要である。

### ④ 近隣市など県内市町村との関係

横浜は、昭和 14 年の第 6 次市域拡張以後、近隣市町村との合併等を経験していない都市であり、市域の一体性が浸透している。一方で、大都市として、市域を越えた影響力を持つとともに、県内や東京圏の広域的課題の解決に向け、それぞれ関係自治体と連携協力して対応している。

将来の道州制を見据えると、市域内での自己完結のみを考えるのではなく、県の機能が消滅したときに困る近隣市町村へのサポートをどうするかなど、他の市町村との関係にも配慮した大都市制度議論も必要である。

### ⑤ 道州制等議論との関係

道州制の導入に伴い、横浜が都市州、つまり道州に包括されない道州同格の都市となることは、大都市としての自立性が高まるという意味はあるが、都市内分権（自治区の設置）など、都市州の実態をふまえた議論も必要である。例えば、東京のような特別区制も考えられるが、現行の東京 23 区をみると、常に特別区側から自治権の拡充要求があり、安定してないという欠点もある。

また、地域的合理性を考慮する必要があるが、全国一律の道州制ということにはならないのではと考える。例えば、他の道州や中央政府とのバランスを考えると、東京圏においては、強大で集権的な道州ではなく、都道府県合併的な道州を置き、大都市地域については大都市が中心となって経営していく方向もありうると思う。

加えて、東京圏の特殊な状況がある中で、道州制自体の議論の先行きが不透明な現時点においては、道州制を見据えた検討と、道州制を前提としない検討の 2 つの筋道を考えておくことが必要である。

## (3) その他（税財源・都市内分権）

その他の個別論点である「税財源」と「都市内分権」については、今後の委員会において詳細な議論を行う予定であるが、これまでの委員会では出されたこれらの論点に関する主な意見をまとめると、以下のとおりである。

## ① 税財源

### ア. 受益と負担

現在、法人事業税は、県税として県の収入となっているが、横浜市内の事業者がその多くを納めているのも事実である。それがどのように還元されているのか、受益と負担の問題と、横浜の都市構造の特異性とを合わせた検討も必要である。

### イ. 財政力の強化

横浜が、独自の判断と責任に基づき、地域の実情に合った都市経営を進めるためには、大都市の行財政需要に見合った自立的な税財源の拡充と財政自治権の確立が必要である。税源移譲、国庫補助負担金の廃止、地方交付税改革を一体的に行う三位一体改革の実現が求められる。

また、包括的権限と財源はセットで考えるべきである。例えば、ヨーロッパの事例では、道路交通についてみると、駐車場収入、罰金、道路占用時の課金などの収入を、道路交通や公共空間の維持費用に充てていることもある。

## ② 都市内分権

### ア. 市民協働の推進

横浜は、自治会町内会活動をはじめとした市民活動が活発であり、市民満足度を高めるためにも、この利点を生かしつつ、これまで以上に市民との協働（市民間の協働、市民と行政の協働）を強めていく視点が必要である。

363万人の横浜市民の力が十分に発揮できるよう、個別法令も含め、現行の仕組みの見直しを検討していくべきである。

### イ. 「新たな公」に対する行政の役割

「新たな公」のようにこれまでの市民協働と異なる範疇が様々な分野で生じてきた。大都市は、人の面では「大量」「高密度」「異質」という特徴があり、そこで多様な活動を展開するNPOや市民活動団体などは、新たな公を担う主体として重要であると考えられる。

公共を担う新しい主体が大きな役割を担う時代になってきたとき、行政が何を担うのかという議論も必要になる。それらの主体の相手方としては、県のレベルではなく市のレベルの方が良い、という議論になる可能性がある。

### ウ. 市と区の関係

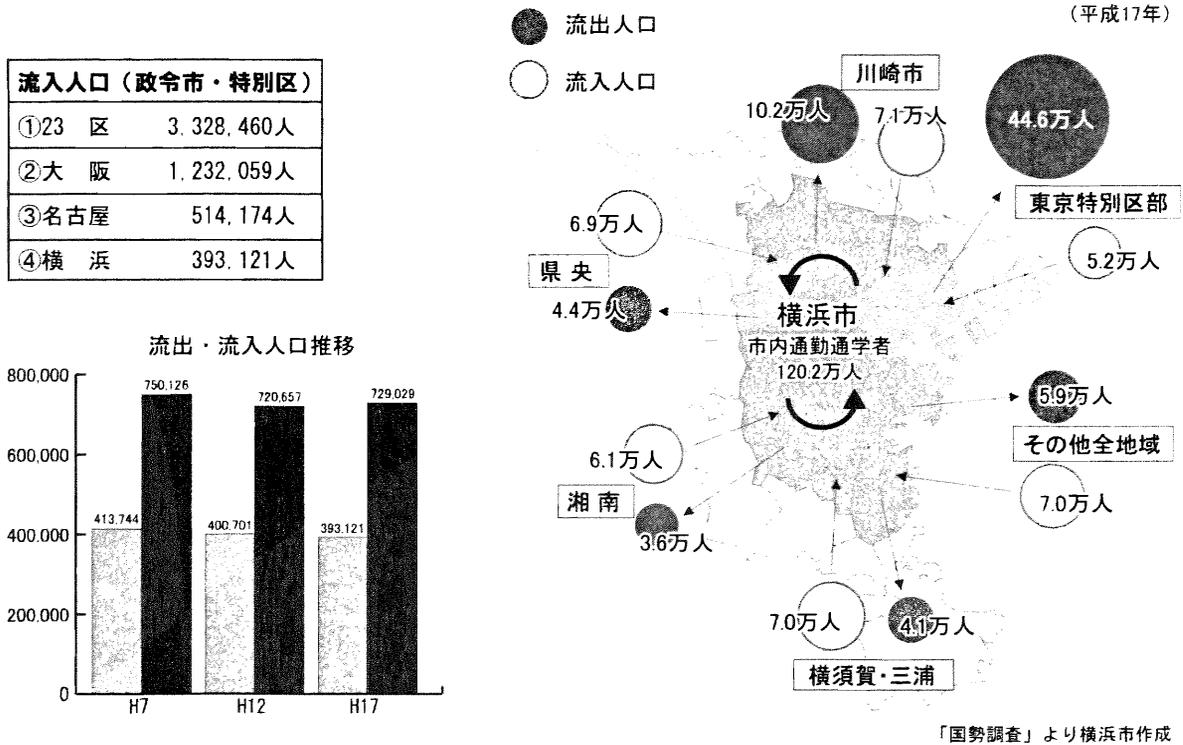
大都市制度の検討にあたっては、横浜市内における地域間の多様性や、市と区との関係についても整理していくことが必要である。

# 参 考



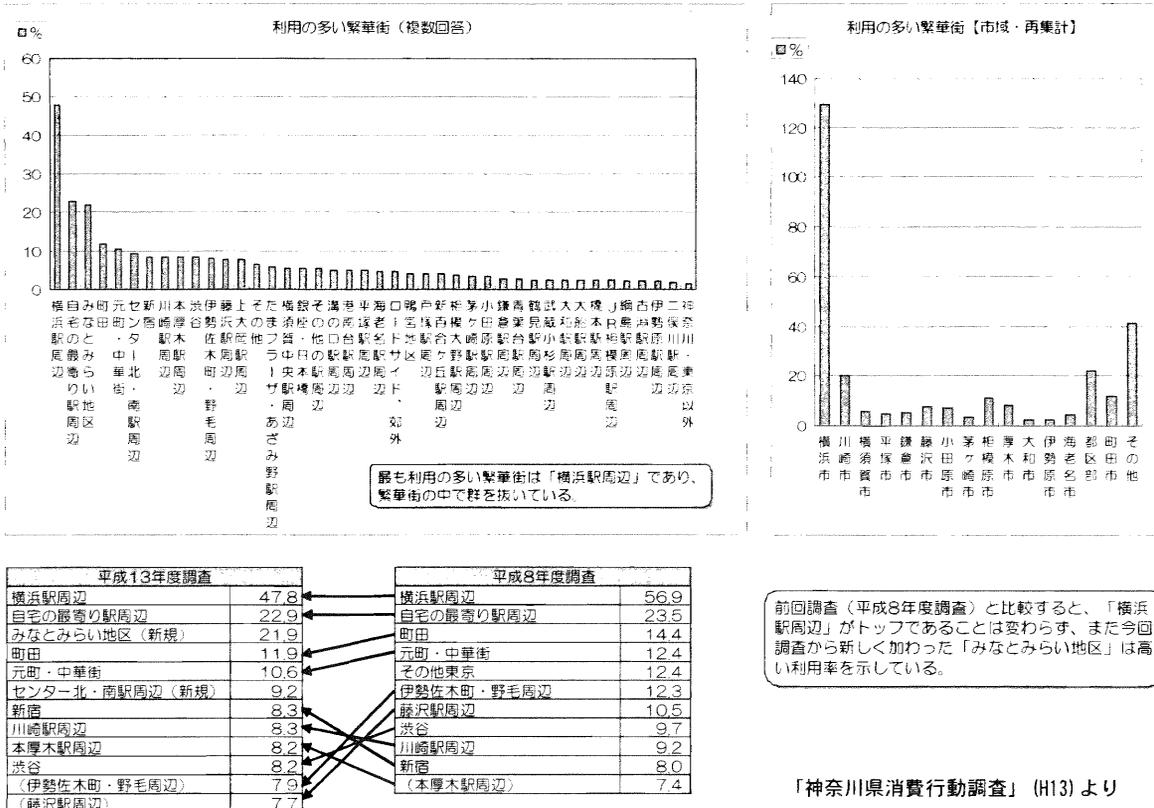
(図表-1)

横浜市の流出・流入通勤通学者数（15歳以上）



(図表-2)

利用の多い繁華街

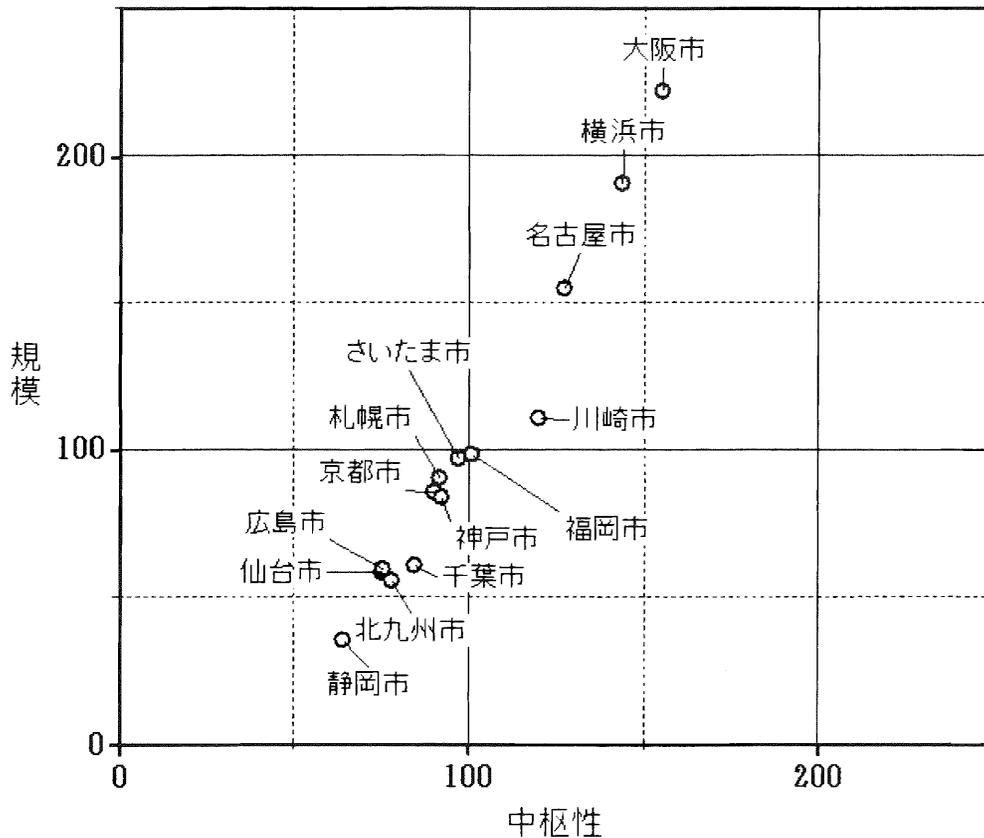


(図表-3)

# 人口・交流

規模に関する指標：大都市の規模・能力を表すと考えられる指標

中枢性に関する指標：大都市の中枢管理機能を表すと考えられる指標



グラフ作成に使用したデータ

政令指定都市	規模に関する指標				中枢性に関する指標				
	人口	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	昼間 就業者	昼間 通学者	DID地区(人口集中地区)				昼夜間 人口比率
					人口	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	人口比 (%)	面積比 (%)	
政令市平均	1,571,957	4,312.7	843,165	102,539	1,490,302	8,476.3	93.3	45.1	104.3
札幌市	1,880,863	1,677.7	856,318	114,675	1,812,362	7,966.4	96.4	20.3	100.9
仙台市	1,025,098	1,308.3	522,328	94,136	905,139	6,951.9	88.3	16.6	107.7
さいたま市	1,176,314	5,408.6	912,252	62,944	1,080,130	9,344.5	91.8	53.1	91.9
千葉市	924,319	3,397.2	403,035	53,816	830,383	7,022.9	89.8	43.5	97.2
川崎市	1,327,011	9,299.3	553,398	44,031	1,316,910	9,974.3	99.2	92.5	87.1
横浜市	3,579,628	8,184.3	1,429,149	161,116	3,487,816	10,036.3	97.4	79.5	90.4
静岡市	700,886	510.1	380,079	43,009	610,245	6,171.6	87.1	7.2	103.8
名古屋市	2,215,062	6,785.3	1,361,680	167,829	2,159,379	7,889.9	97.5	83.8	114.7
京都市	1,474,811	1,781.4	766,630	149,106	1,387,532	9,903.9	94.1	16.9	108.4
大阪市	2,628,811	11,835.6	2,097,218	175,248	2,628,312	11,857.4	100.0	99.8	138.0
神戸市	1,525,393	2,763.3	680,643	105,647	1,409,454	9,536.2	92.4	26.8	101.8
広島市	1,154,391	1,275.6	584,609	72,003	1,004,506	7,436.9	87.0	14.9	102.6
北九州市	993,525	2,037.3	458,212	59,962	888,161	5,667.2	89.4	32.1	102.8
福岡市	1,401,279	4,114.1	798,752	132,019	1,343,902	8,936.7	95.9	44.2	113.4

出典：平成17年国勢調査

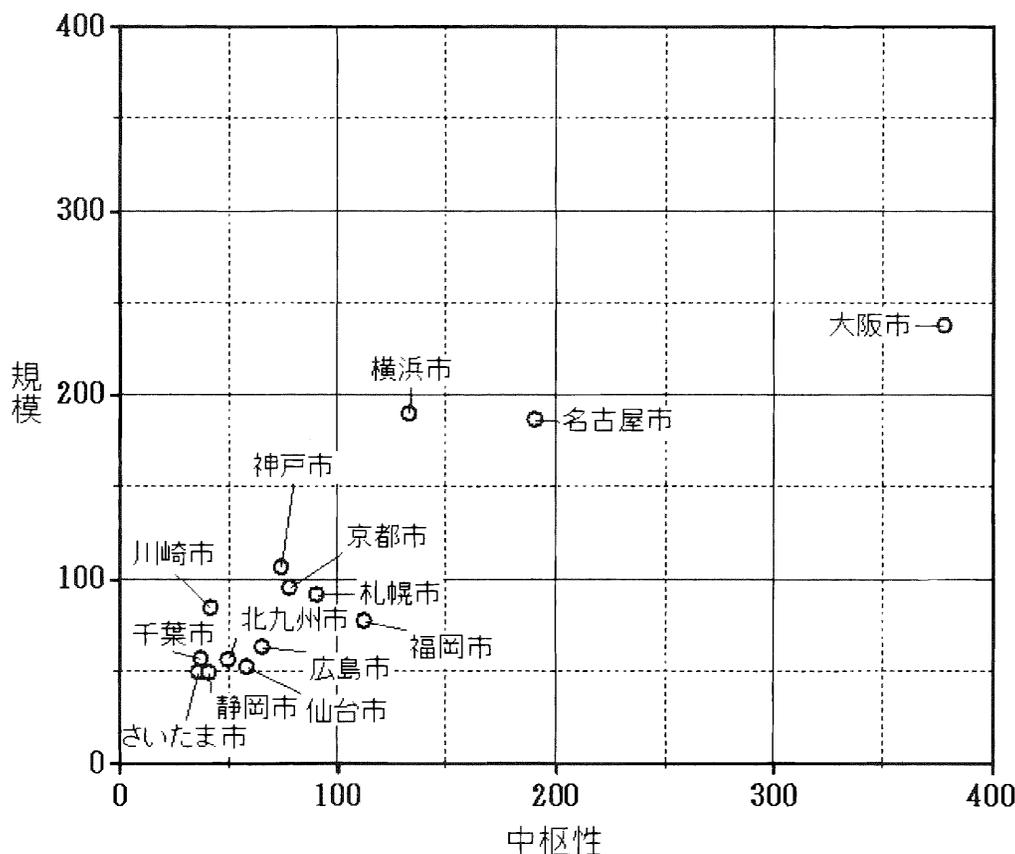
DID地区：国勢調査区を基礎単位地域として、市町村の境界内で人口密度の高い調査区(原則として人口密度4,000人/km<sup>2</sup>以上)が隣接しており、それらの人口が5,000人以上を有する地域

(図表-4)

# 経済

規模に関する指標：大都市の規模・能力を表すと考えられる指標

中枢性に関する指標：大都市の中枢管理機能を表すと考えられる指標



グラフ作成に使用したデータ

政令指定都市	規模に関する指標					中枢性に関する指標					
	市内総生産 (百万円)	事業所 従業者数	製造品 出荷額等 (百万円)	小売業 商品販売額 (百万円)	サービス業 従業者数	輸出入金額 (百万円)	資本金 10億円以上の 企業数	従業者 千人以上の 企業数	卸売業 店舗数	銀行業 事業所数	専門 サービス業 事業所数
政令市平均	7,069,447	725,605	2,190,748	1,919,593	228,386	4,638,562	101	58	6,763	182	3,176
札幌市	6,978,761	752,669	569,250	2,322,604	242,790	...	67	45	6,567	197	3,298
仙台市	4,171,353	467,156	851,069	1,246,421	154,228	688,049	38	20	5,233	140	2,105
さいたま市	3,427,023	355,157	843,167	1,051,987	121,375	...	24	16	2,450	96	1,268
千葉市	3,653,446	326,411	1,053,778	962,956	113,252	4,292,279	36	23	1,918	92	1,037
川崎市	4,704,567	447,983	4,250,734	1,140,019	129,935	2,951,224	48	31	1,955	85	1,045
横浜市	12,938,698	1,185,778	4,452,584	3,621,591	391,346	10,497,172	163	76	6,523	267	4,202
静岡市	2,898,064	314,455	1,471,278	802,288	85,102	2,812,242	30	...	3,183	87	1,294
名古屋市	12,016,673	1,284,915	3,764,722	3,066,661	395,774	12,338,535	185	109	14,550	324	6,029
京都市	6,009,111	664,062	2,270,476	2,033,288	200,037	...	68	42	6,200	140	2,614
大阪市	21,265,895	2,065,304	4,148,820	4,542,042	651,271	5,926,514	508	242	25,228	418	11,722
神戸市	5,969,091	634,522	2,572,345	1,745,264	205,667	7,618,533	84	36	4,830	139	2,483
広島市	4,692,800	502,261	1,925,614	1,372,467	146,680	796,334	46	25	5,145	167	2,226
北九州市	3,454,831	414,716	1,886,381	1,146,500	116,617	1,510,980	39	29	2,942	134	1,410
福岡市	6,791,941	743,074	610,256	1,820,212	243,332	1,592,322	78	61	7,956	263	3,736

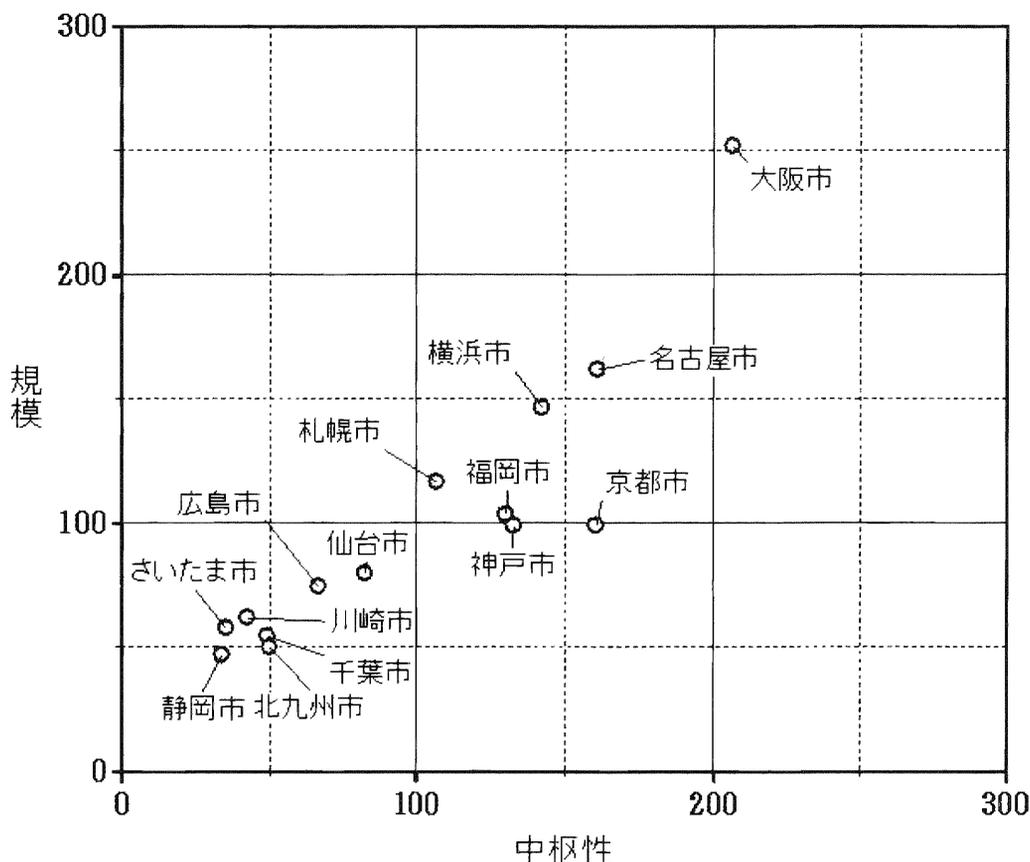
出典：市民経済計算、平成16年事業所・企業統計調査、平成17年工業統計調査、平成16年商業統計調査、平成17年貿易統計

(図表-5)

# 情報・文化

規模に関する指標：大都市の規模・能力を表すと考えられる指標

中枢性に関する指標：大都市の中枢管理機能を表すと考えられる指標



グラフ作成に使用したデータ

政令指定都市	規模に関する指標						中枢性に関する指標					
	情報通信業 従業者数	広告業 従業者数	娯楽業 従業者数	都市公園 面積 (ha)	図書館 蔵書数	博物館数	大学数	大学 学生数	学術・ 研究開発 事業所数	放送業 事業所数	政治・経済 ・文化団体 事業所数	国際会議 開催件数
政令市平均	28,368	3,087	10,486	1,144	2,788,913	24	10	52,058	44	28	546	109
札幌市	29,022	2,951	12,150	2,035	2,237,905	30	11	54,710	50	28	697	99
仙台市	17,514	2,111	6,237	1,240	2,629,309	20	10	48,006	41	23	452	54
さいたま市	8,412	1,041	4,496	589	3,602,134	14	4	16,501	24	9	294	2
千葉市	11,974	810	5,280	812	2,721,956	9	7	28,329	17	7	266	66
川崎市	29,876	581	7,059	492	2,055,663	15	3	28,473	52	5	180	2
横浜市	49,735	2,282	15,485	1,643	4,518,041	42	10	84,835	108	24	648	159
静岡市	6,902	996	3,787	386	2,632,899	14	4	14,156	6	15	313	15
名古屋市	48,760	6,912	18,729	1,511	3,848,389	30	15	82,334	46	52	864	236
京都市	13,209	1,430	9,326	607	2,795,044	62	25	131,614	59	13	456	224
大阪市	108,267	15,549	30,153	924	3,797,630	29	7	41,002	90	117	1,339	249
神戸市	15,570	1,154	9,586	2,513	1,693,465	31	18	65,816	64	19	676	177
広島市	16,094	2,408	6,750	927	2,620,034	17	12	32,053	16	21	423	38
北九州市	5,970	773	7,101	1,106	1,507,542	8	9	23,516	24	10	301	24
福岡市	35,851	4,223	10,666	1,225	2,384,764	15	11	77,469	21	51	735	180

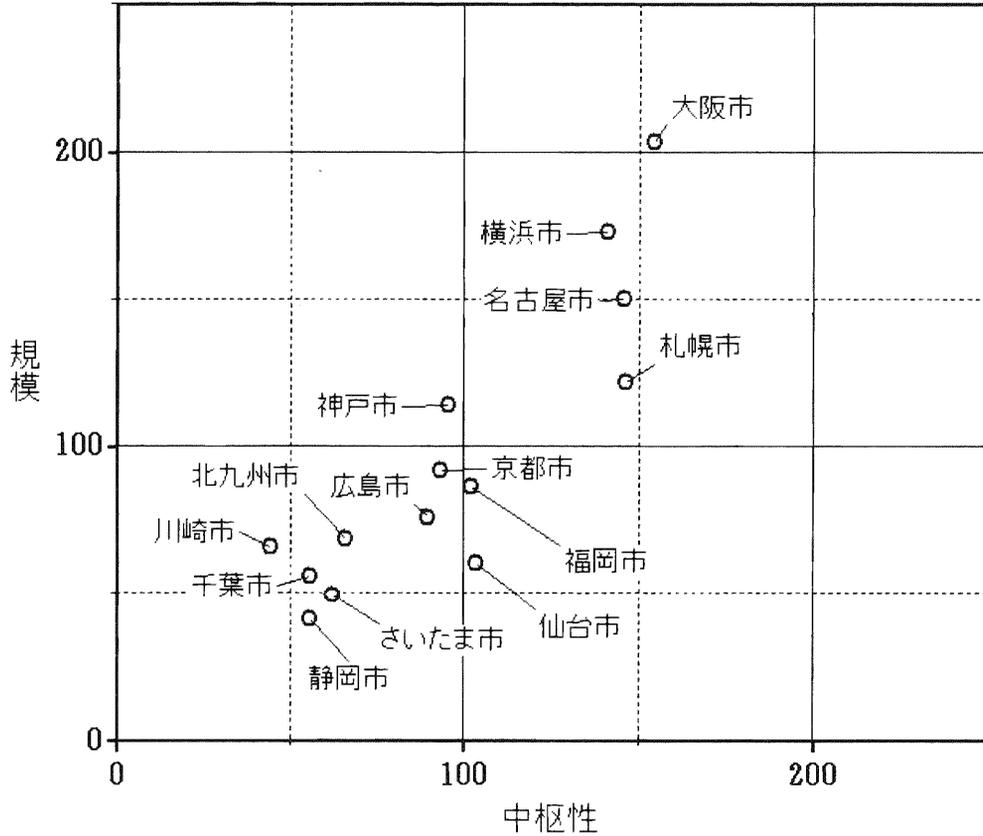
出典：大都市比較統計年表、平成16年事業所・企業統計調査、平成17年学校基本調査、2005年コンベンション統計

(図表-6)

# 行政

規模に関する指標：大都市の規模・能力を表すと考えられる指標

中枢性に関する指標：大都市の中枢管理機能を表すと考えられる指標



グラフ作成に使用したデータ

政令指定都市	規模に関する指標						中枢性に関する指標					
	普通会計 歳出総額 (千円)	地下鉄 乗車人員	市営バス 乗車人員	水道 給水量 (千m3)	下水 処理区域 (ha)	道路面積 (m2)	産業別事業所数		設置者別事業所数			
							国家公務	地方公務	国 独立 行政法人	都道府県	市区町村	
政令市平均	725,177,366	224,457,007	78,256,094	187,813	16,767	33,779,561	64	156	332	4	135	963
札幌市	802,834,574	207,871,925	0	181,516	24,402	62,145,246	75	213	390	10	119	997
仙台市	395,463,892	58,943,898	39,886,196	116,008	16,369	27,342,173	61	161	297	5	167	722
さいたま市	364,213,918	1,062,937	0	128,931	9,656	22,576,940	48	100	173	2	103	573
千葉市	355,466,762	0	0	94,701	11,616	22,288,489	38	98	197	1	128	481
川崎市	506,268,724	0	46,623,176	151,958	10,500	16,304,947	20	118	132	1	55	844
横浜市	1,342,892,124	167,590,969	146,933,039	404,966	30,709	55,112,186	79	270	469	4	243	1,719
静岡市	239,796,355	0	0	79,002	7,355	21,335,768	...	...	...	...	...	...
名古屋市	960,297,467	419,417,689	109,862,066	277,148	27,795	54,837,924	82	200	498	7	182	1,218
京都市	672,032,318	114,907,098	112,330,845	185,467	15,123	24,342,543	55	162	380	3	104	999
大阪市	1,664,688,507	831,211,115	82,226,848	425,499	19,009	40,280,582	107	178	578	6	205	1,206
神戸市	1,118,155,804	104,896,790	78,849,936	186,116	16,561	34,974,997	60	152	330	3	146	1,100
広島市	507,799,125	0	0	146,806	13,246	29,606,727	70	125	295	3	115	848
北九州市	518,672,748	0	9,336,648	110,488	15,849	32,663,809	57	105	243	1	83	846
福岡市	703,900,807	114,210,639	0	140,782	16,542	29,101,518	77	147	335	4	101	965

出典：大都市比較統計年表、平成13年事業所・企業統計調査

注)平成13年事業所・企業統計調査結果を使用しているため、静岡市の数値は不詳となっています。

静岡市の中枢性の指標は産業大分類「公務」の事業所数(旧清水市、旧静岡市の計)から計算した参考値です。

(図表-7)

## 2007年世界生活環境調査(世界都市ランキング)

<都市の住みやすさに関する主な評価・指標>

1. 「2007年世界生活環境調査」(Mercer Human Resource Consulting)

(1) 概要

- ・ ニューヨークを本拠地とする組織・人事マネジメント・コンサルティング会社「マーサー・ヒューマン・リソース・コンサルティング」が作成
- ・ 政府や民間企業が従業員を海外に派遣する際の「ハードship手当」(派遣都市間の生活環境差を給与に反映したもの)算出のためのデータを利用
- ・ 世界都市ランキングはニューヨークを基準としたものであり、他の都市を基準にした場合の結果は異なったものとなる
- ・ 対象都市は 215 都市

(2) 都市の順位 (抜粋) (2007年)

1位: チューリッヒ	35位: 東京
2位: ジュネーブ	38位: 横浜
11位: コペンハーゲン	40位: 神戸
30位: アデレード (オーストラリア)	42位: 大阪
30位: ヘルシンキ	

マーサーの調査は、生活環境査定に必要な39の重要項目について評価を実施。カテゴリーは以下のとおり。

- 政治・社会環境** (政情、治安、法秩序等)
- 経済環境** (現地通貨の交換規制、銀行サービス等)
- 社会文化環境** (検閲、個人の自由の制限等)
- 健康・衛生** (医療サービス、伝染病、下水道設備、廃棄物処理、大気汚染等)
- 学校および教育** (水準、およびインターナショナルスクールの有無等)
- 公共サービスおよび交通** (電気、水道、公共交通機関、交通渋滞等)
- レクリエーション** (レストラン、劇場、映画館、スポーツ・レジャー施設等)
- 消費財** (食料/日常消費財の調達状況等)
- 住宅** (住宅、家具、住居維持サービス関連等)
- 自然環境** (気候、自然災害の記録)

## 地方分権下の都道府県の役割

(全国知事会「自治制度研究会報告書」(平成13年7月)から)

### ● 6つのメルクマール

- ①産業(製品・サービスの生産・供給)に係るものであるか
- ②法人等に係るものであるか
- ③行政対象が広域的に一体のものであるか
- ④行政需要・行政対象が広域的に散在しているものであるか
- ⑤相当高度の専門性を必要とするものであるか
- ⑥市町村を包括する団体という性格に係るものであるか

### 〈都道府県に期待される役割の例示(カッコ内は、該当メルクマール)〉

#### 1 環境分野

- ・産業廃棄物に対する対策……………(①、②)
- ・環境問題に対する情報提供、意識啓発、先導的取組み……………(②、⑥)
- ・広域的・総合的な環境管理……………(③)
- ・環境水準の監視等……………(⑤)

#### 2 保健・医療・福祉分野

- ・専門的な保健サービスの提供……………(④、⑤)
- ・医療供給体制の整備と医療監視……………(②、④、⑤、⑥)
- ・介護保険におけるサービス水準の維持・向上……………(②、⑥)

#### 3 生活分野

- ・民事関係や家庭内の問題への対応……………(⑤、⑥)
- ・生活の新しい考え方やスタイルの普及……………(⑤)

#### 4 産業分野

- ・農産物の研究開発とブランド化……………(①、⑤)
- ・新産業・新事業の創出促進……………(①、⑤)
- ・産業構造や雇用環境の変化に対応した人材育成……………(①、⑤)
- ・企業誘致、農業・中小企業助成、観光振興……………(①)

#### 5 教育・文化分野

- ・市町村の学校教育に対する知的支援……………(⑤、⑥)
- ・教員の活性化に向けた人事管理……………(③)
- ・高等学校の再編・整備と高等教育の振興……………(④、⑤)
- ・生涯教育、芸術文化の振興……………(④、⑤、⑥)

#### 6 基盤整備分野

- ・県土整備のグランドデザイン策定と土地利用調整……………(③)
- ・道路等交通インフラの整備……………(③)
- ・情報インフラの整備……………(③)
- ・山地、河川、海岸等の県土保全……………(③)
- ・国家的プロジェクトに対する要望・調整……………(③、⑥)

#### 7 地域振興分野

- ・地域振興のための構想・計画の策定……………(③、⑥)
- ・過疎地域等の支援……………(⑥)
- ・民間団体等の活動支援……………(④、⑤)

#### 8 防災・危機管理分野

- ・迅速に機能する体制づくり……………(③、⑥)
- ・災害に強い県土づくり……………(③)

# 横浜市大都市制度検討委員会 委員名簿

敬称略

## 委員長

小林 重敬（横浜国立大学大学院教授）

## 副委員長

吉田 民雄（東海大学政治経済学部教授）

## 委員（五十音順）

岡部 明子（千葉大学大学院工学研究科准教授）

神野 直彦（東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授）

橋本 泰子（大正大学大学院人間学研究科・人間学部人間福祉学科教授）

宮嶋 修（横浜市町内会連合会会長）

山上 晃（横浜商工会議所顧問）

# 横浜市大都市制度検討委員会 開催経過

	開催年月日	議題
第1回	平成19年6月8日	(1) 市長あいさつ (2) 委員紹介 (3) 委員長選任・委員長代理指名 (4) 討議資料説明 (5) 自由討議 (6) その他
第2回	平成19年7月20日	(1) 討議資料説明 (2) 岡部委員からの問題提起 (3) 自由討議 (4) その他
第3回	平成19年9月5日	(1) 討議資料説明 (2) 自由討議 (3) その他
第4回	平成19年10月23日	(1) 吉田副委員長からの問題提起 (2) 討議資料説明 (3) 自由討議 (4) その他

# 横浜市大都市制度検討委員会設置要綱

制 定 平成 19 年 5 月 18 日第 65 号（市長決裁）

（趣旨）

第 1 条 この要綱は、横浜市大都市制度検討委員会（以下、「委員会」という。）の設置及び運営に関し、必要な事項を定める。

（目的）

第 2 条 第二期地方分権改革や道州制ビジョン策定に向け、国等での議論が活発になるこの機を捉え、本市としても、大都市自治を拡充する新しい大都市制度の確立に向け、国等に対し本市の主張を積極的に発信していくにあたり参考とするため、外部有識者の専門的かつ幅広い見地から助言・提言を得ることを目的とする。

（所掌事務）

第 3 条 委員会は、前条の目的を達成するために必要な検討を行い、その結果を市長に報告する。

（設置期間）

第 4 条 委員会の設置期間は、2 か年とする。ただし、市長は、期間の延長・短縮をすることができる。

（委員）

第 5 条 委員会は、10 人以内をもって構成する。

2 委員は、市長が委嘱する。

3 委員会に委員長を置く。委員長は委員の互選により選出する。

4 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、あらかじめ委員長が指名する委員（副委員長）が、その職務を代理する。

（会議）

第 6 条 会議は、必要な時期に、委員長が招集する。

2 会議の議長は、委員長が務める。

3 議事要旨及び会議資料は公開する。

（庶務）

第 7 条 委員会の庶務は、都市経営局調査・広域行政課で処理する。

（雑則）

第 8 条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が定める。

---

## 横浜市大都市制度検討委員会

連絡先：横浜市 都市経営局 調査・広域行政課 大都市制度担当

TEL：045-671-4239 / FAX：045-663-6561

E-mail：ts-daitoshi@city.yokohama.jp

<http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/chousakouiki/bunken/>

