

新たな大都市制度の検討について

1 本市の取組状況

(1) 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

「新たな大都市制度創設の基本的考え方」《基本的方向性》の策定を受け、大都市とその他の地域の「広域連携」や「財政調整」の具体的な仕組みを提案するために設置

これまでの活動状況及び今後の予定

開催日	会議	主な内容
平成 22 年 10 月 14 日	第 1 回研究会	検討の進め方、課題整理
平成 22 年 11 月 15 日	第 1 回広域連携部会	広域連携で解決すべき課題等について
平成 22 年 11 月 24 日	第 1 回財政調整部会	財政調整に関する検討の視点等について
平成 22 年 12 月 6 日	第 2 回研究会	論点整理
平成 23 年 1 月 28 日	第 3 回研究会	論点整理
平成 23 年 3 月 28 日	第 4 回研究会	論点整理

< 参考資料 1 : 第 2 回研究会討議資料 >

< 参考資料 2 : 第 3 回研究会討議資料 >

(2) 地域主権改革シンポジウム in 横浜「未来の活力ある都市をめざして」

ア 日時：平成 23 年 1 月 30 日（日）13 時 30 分から 16 時まで

イ 場所：はまぎんホールヴィアマーレ

ウ 参加者数：460 名

エ 内容

(ア) 基調講演 「私が考える地方分権改革と新たな大都市制度」

宮脇 淳 北海道大学公共政策大学院教授

（前 地方分権改革推進委員会事務局長）

< 主な発言 >

地方分権の議論が高まってきたのは、右肩上がりの時代が終わり、従来のような国を中心とする画一的政策の有効性が低くなってきたから。これからは地域が個性を出し、内外の各地域と直接結びつく時代である。

大都市については、市町村の中の特別な位置付けに過ぎない指定都市制度の枠組みの中で、地域の中軸として存在するだけでなく、結合点（ハブ）としての役割を果たす必要がある。

大都市が日本全体を引っ張っていく必要があり、その役割を果たせるよう、大都市の権限・税財源の自由度を拡大し、自立した戦略、経営ができる体制づくりが必要である。

【裏面あり】

- (1) 座談会 「大都市の魅力と可能性」
宮脇 淳 北海道大学公共政策大学院教授
(前 地方分権改革推進委員会事務局長)
朝岡 聡 フリーアナウンサー(横浜市在住)
林 文子 横浜市長

< 主な発言 >

大都市は変化も多く、全国一律ではない対応が必要なこともある。

大阪都構想・中京都構想については、市民の視点というよりも、自治体を上から管理する構想である。地域の活性化のためには、中央集権の小型版ではなく、地域の発想から根ざした制度であることが重要。たとえ、二重行政の解消に資したとしても、それ以上に失うものがある。

指定都市の行政区は、市になれる人口規模を持っている。しかし、指定都市を分割して、都市の持続ある発展が本当にできるのか。住民自治を守ることができるのか。

大都市は人口が多いことなどから、保育所入所の待機児童数の増加や急速な高齢化など、特有の課題も持っている。

今は世界的にも都市が自立的な運営をしていく時代。市民の力で発展させてきた横浜市を分割することは考えられない。大都市は市域を総合的にコーディネートしていくことで全体の活力が生まれる。横浜市の議員数や職員数は、東京 23 区に比べてとても少ない。

これからは都道府県という中間的な団体の機能のあり方が問われるとき。日本全体をいくつかの大都市が牽引していく必要がある。牽引していくには、自前の財源で自分の判断でやっていく。その代わりに、大都市は大都市のことだけを考えるのではなく、周囲とネットワークを組み、日本全体を引き上げていくという戦略的にやっていく必要がある。

2 他都市の状況

「新潟州(新潟都)」構想について(平成 23 年 1 月 25 日発表)

< 構想のイメージ >

- ・新潟州(新潟都)は、東京都と特別区の関係を参考に、特別区への更なる権限の拡大を含めて検討する。
- ・新潟州(新潟都)内の権限の配分など統治のあり方は、地方自治法の抜本改正により条例で定められるよう、国の関与の廃止を求める。
- ・新しい自治体の名称は、「州」にこだわらず「都」も含め検討する。

< 参考資料 3 : 県と政令市の合併による自治の拡大を目指す「新潟州(新潟都)」構想 >

第2回 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 会議資料

● 本日の説明項目等

1 検討の前提(確認)

- 新たな大都市制度の創設
- 新たな大都市制度の必要性

2 これまでの研究会等における主な意見の整理 及び今後の検討の方向性

- 研究会における検討項目及び検討の視点
- 研究会等における主な意見の整理
(研究会・広域連携部会・財政調整部会)
- 今後の検討の方向性①広域連携②財政調整

1 検討の前提(確認)

3

● 検討の前提 ① 新たな大都市制度の創設

- 1 大都市(横浜市)は大都市制度を適用し、広域自治体(県)から独立。大都市は広域自治体の事務権限も持つ。
〈大都市制度の実現は現行法の改正を前提〉
 - 市域内の行政については、大都市がすべての事務権限を有する。
 - 広域的な役割については、県と水平連携により実施。
- 2 大都市以外の市町村については、一義的には県が広域調整や補完を行うが、大都市は、圏域の中核都市としての役割を果たすとともに、大都市の市域を越える広域的課題の解決にも積極的に取り組む。
- 3 道州制が実施された場合にも、大都市は広域自治体(道州)から独立した都市州となる。

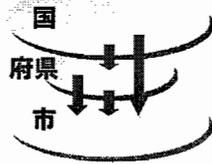
4

【横浜市の新たな大都市制度提案の基本的枠組み】

＜新たな大都市制度創設の基本的考え方(平成22年5月横浜市策定)＞

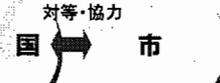
1 広域自治体から独立した、総合性と自立性の高い自治体。都市間連携で広域行政を推進

全般にわたって、国に大きな権限
部分的に、府県が中間で関与



重複行政

国の役割を重点化
地方への関与も縮減
府県の関与は全廃



対等・協力
府県の区域外に、
大都市が地方の仕事
すべてを担う

【広域的役割】

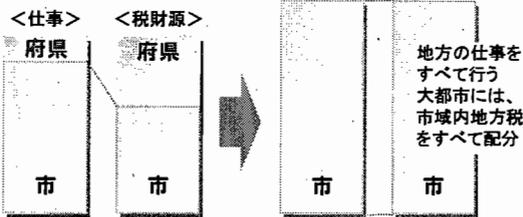
広域的なまちづくり、
産業・観光振興、
広域防災、環境対策、
高等教育・研究、
高度医療、大規模
施設、就業の場確保
など

大都市が国や府県の仕事も担うことで、行政の総合性が向上。より効率的に効果的な施策が可能に。
府県の区域外となっても、都市圏は変わらない。大都市は中心都市として、広域的な役割を積極的に担う。

2 役割・仕事量に見合った公平な税制

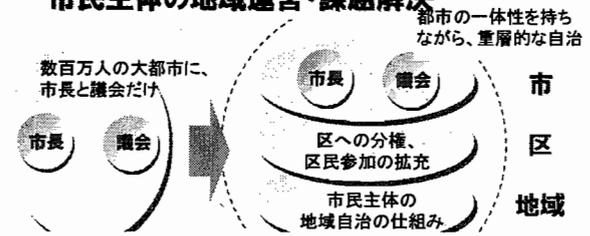
法令により府県の仕事量も、
税財源配分は一般市と同じ

国と地方の税財源配分も見直し
＜仕事＞ ＜税財源＞



大都市の役割、仕事量、財政需要に応じた税財源配分に
よって、受益と負担が明確な、市民にとって公平な税制に。

3 住民自治機能の拡充、 市民主体の地域運営・課題解決



都市内部の重層的な分権の推進、参加機能の拡充、
地域自治の仕組みにより、大都市でも市民による自治
が充実。

5

● 検討の前提 ②新たな大都市制度の必要性

＜新たな大都市制度創設の基本的考え方(平成22年5月横浜市策定)から＞

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の我が国の国際競争力の低迷
- ・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

2 大都市の現状

- ・高い集積性を有し、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。
- ・人口集中や深刻な高齢化の進展、老朽化する都市インフラの維持更新など他地域に比べ、多くの深刻な課題を抱える。
→大都市の課題を効率的に解決し、国として活力をもって持続的に発展していくことが必要

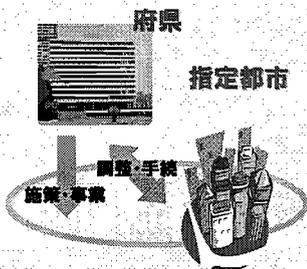
3 「暫定」が続く地方自治制度の抜本的改革

- ・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
- ・昭和22(1947)年の地方自治法制定により「特別市制度」が創設
- ・府県の反対により、特別市制度は適用されずに昭和31(1956)年に廃止。代わりに、抜本的改革までの暫定的な措置として「指定都市制度」が5 大市に適用。
- ・中核市・特別市制度の創設や府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展などにより、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は薄れている。

指定都市制度の課題 (次頁) ↓ 6

● 指定都市制度の課題

大都市でも、基本的枠組みは一般市と同じで、部分的な特例があるのみ。



市域内での仕事は、ほとんど指定都市が行っているけど、...

- × 決定・執行権限が府県に一部残る
- × 大都市に必要な事務権限が欠如
- × 非効率な重複行政が発生

調整・手続のコスト増
主体的に動けないことも

<府県に残る事務権限と二重行政（主な例）>

教育	学級編制、教職員定数、給与負担、高校、図書館等
子育て	幼稚園、認定こども園
福祉	事業者指定、開設許可 赤字は重複する類似施策・事業
医療	医療計画、病院
文化	文化・スポーツ事業・施設
産業経済	企業助成、職業訓練、紹介・相談、経済対策基金設置
都市計画 土地利用	市に決定権限がある場合でも協議等が必要 区域区分（線引き）、農地転用許可
河川管理	多くは府県（河川の一部、下水、港湾、水防、水質管理は市）
道路交通	規制、標識・信号機設置、取締り、免許交付、道路使用許可
治安	警察

法令により、府県に代わって多くの仕事をしているけど、...

- × 特例事務に見合う財源措置が無い
- × 一般市と同じ税制
- × 府県の補助制度に差別がある

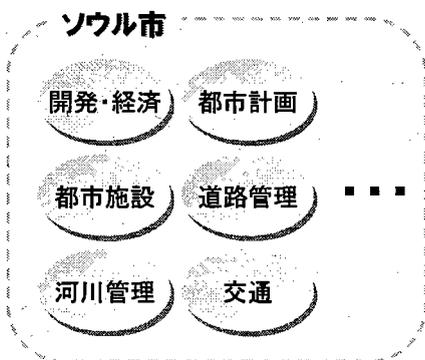
不公平な
税財政制度により、
必要な財源が不足

特例事務の 負担経費	措置不足額 2,313億円	国 道 道 路 管 理 経 費 の 部 分
3,710億円	措置額 1,397億円	

(平成22年度予算に基づく概算)

参考) ソウル市「清溪川(チョンゲチョン)復元事業」

- 高架道路を撤去し、暗渠化していた清溪川 5.8kmを復元。事業費 約360億円（全額市費）
- 2003年7月～2005年9月の、2年3ヶ月という非常に短期間で実現
- 市民の憩いの場となるとともに、来訪者の増加、周辺地価上昇、ヒートアイランド対策等につながっている



<地方税配分>

特別市	7税目	取得税、登録税、レジャー税、共同施設税、地域開発税、地方教育税	道
広域市	6税目	住民税、自動車税、走行税、農業所得税、屠宰税、たばこ消費税、都市計画税	市部
区	3税目	免許税、財産税、事業所税	



2年3ヶ月



- ・地域開発事業
- ・地方土木及び建設事業の施行
- ・地域経済の育成及び支援
- ・都市計画事業の施行
- ・地方道、市郡道の新設、改修及び維持
- ・地方河川及び小河川の管理
- ・上水道及び下水道の設置及び管理
- ・道立、郡立公園及び都市公園、緑地等の観光及び休養施設の設置及び管理
- ・駐車場、交通標識等交通便宜施設の設置及び管理
- ・災害対策の樹立及び執行 など

2 これまでの研究会等における主な意見の整理 及び今後の検討の方向性

9

● 研究会における検討項目及び検討の視点

(第1回研究会資料より再掲)

【広域連携】

<検討項目>

大都市が広域自治体から独立した場合に、広域自治体や他の市町村との関係も含めて、どのような広域的な仕組みをつくるべきか。

<検討の視点>

○都道府県制度を前提とした場合はどうあるべきか、道州制を前提とした場合はどうあるべきか。

○広域自治体の行う事務は、どうあるべきか。

○大都市と広域自治体との広域連携の手法は、どうあるべきか。

○市域を越える広域的課題の解決手法は、どうあるべきか。

○近隣自治体との水平的連携の手法は、どうあるべきか。

【財政調整】

<検討項目>

国・広域自治体・大都市の税配分、地域間の財政調整はどうあるべきか。

<検討の視点>

○国・地方(大都市・広域自治体)の税配分の見直しはどうあるべきか。

○大都市税制の具体的イメージについてどう考えるか。

○地方間(都市圏全体を見据えた)の水平的財政調整はどうあるべきか。

○国全体を見据えた垂直的財政調整の手法は考えられるか。

○財政調整に大都市はどのように参画すべきか。

10

● 研究会等における主な意見の整理 ①

1 第1回研究会における主な意見

- 研究会における検討項目について
- 広域連携について
- 財政調整について
- その他

11

● 研究会等における主な意見の整理 ②

2 第1回広域連携部会における主な意見

- 広域連携の範囲について
- 広域連携の必要性について
- 広域連携の対象となる事務について
- その他

12

【参考】 神奈川県内の市町村

県内には33の市町村が存在

(19市(うち指定都市3・中核市1・特例市5)・13町・1村)



13

【参考】 県内自治体の面積・人口・行政規模

県内の3指定都市は神奈川県において、人口・職員数・財政規模で約2/3、面積で約1/3を占め、大きな影響力を有するが、財政力指数は他の市町村平均に比べ、やや低い傾向にある。

自治体	行政区域面積 (km ²)	人口 (人)	合計職員数 (人)	標準財政規模 (百万円)	財政力指数 (過去3年平均)
横浜市	437.38	3,620,562	27,578	792,117	0.998
川崎市	142.70	1,373,851	13,792	311,395	1.08
相模原市	328.84	696,994	4,579	128,976	1.039
3指定都市計	908.92	5,691,407	45,949	1,232,488	1.045
市(除指定都市)計	796.80	2,888,174	23,401	559,923	1.094
町村計	589.41	305,877	3,058	71,629	1.065
市町村計	2,415.85	8,885,458	72,408	1,864,040	1.077

(*平成22年度版神奈川県「市町村要覧」より)

14

【参考】大都市圏における広域的課題(例)

人口、都市構造	・中心都市と周辺郊外都市との機能連携 ・既存市街地の再構築、コンパクトシティ ・広域的な都市計画、土地利用調整 ・都市施設のストックマネジメント	医療	・医療従事者の確保・適正配置 ・医療施設・診療科の効果的な配置 ・高度医療機能の提供
交通・物流、通信	・交通ネットワークの整備(道路・地下鉄・バスなど) ・情報通信基盤の整備(防災無線含む)	教育、人材育成・能力開発	・人材交流、研修 ・高等教育機能、研究機能の提供
環境問題、都市気候	・温暖化対策 ・ヒートアイランド対策 ・緑地保全・緑化促進 ・大気汚染対策	治安	・広域的組織犯罪対策 ・不法投棄対策
防災、治山・治水	・大規模地震・風水害等対策、帰宅困難者対策 ・中心都市機能のバックアップ ・集中豪雨対策(流域一体の総合治水)、行政区域を越えた河川管理 ・防災・消防の協力・支援	食糧、資源エネルギー	・生産地と消費地の連携 ・低炭素社会の実現、省エネの取組 ・資源リサイクルの推進 ・水資源の供給・節約、水源地の涵養
		産業政策、観光・コンベンション	・消費・商業活動の活性化 ・産業立地の調整、広域的な産業振興政策 ・観光・コンベンション機能の連携協力
		その他	・行政手続・サービスの共通化や公共施設の共同利用などによる生活者(都市における昼間市民)の利便性向上

出典：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」（平成21年1月）

15

【参考】広域連携に関する横浜市の取組

約90件の取組があるが、職員レベルの情報交換、協議等が多い状況にある。

◆地方自治法に基づくもの

- ・ 関東・中部・東北自治宝くじ事務協議会(§ 252の2(協議会))
- ・ 全国市長会(§ 263の3(全国的連合組織届出団体))
- ・ 神奈川県後期高齢者医療広域連合(§ 284 I(広域連合)/高齢者の医療の確保に関する法律)
- ・ 神奈川県内広域水道企業団(§ 284 II(一部事務組合))
- ・ 神奈川県競輪組合(同上)

◆上記以外の主な連携事例(目的別)

- 課題解決に向けた共同要望行動等
九都県市首脳会議／県・横浜・川崎・相模原四首長懇談会／指定都市市長会
- 受託、事業協力
救急救命士養成教育の受入れ
- 交流
職員人事交流／山梨県道志村との友好交流
- 共同事業・共同研究・情報交換
・ 神奈川県高齢者福祉施設不祥事防止等連絡協議会
・ 地球温暖化対策に関する山梨県・道志村・横浜市合同研究会

16

【参考】「救急安心センターおおさか」事業

<事業概要>

- 大阪市消防局指令情報センター内に「救急安心センター」を設置
- 24時間365日対応。症状の緊急性や救急車の要否について判断に悩む市民に対し、電話で医師・看護師が医学的見地から適切な助言を行い、緊急に対応する必要がある場合は救急車を出場させる。
- 総務省のモデル事業として平成21年度から大阪市内で開始
- 当初の対象地域は大阪市内。平成22年4月からは対象地域を周辺の15市に拡大、12月からは対象地域を大阪府域内に拡大する予定
- 広域的な運営に伴う諸課題の検証、府県域を超えた対応についての検討もあわせて行う。

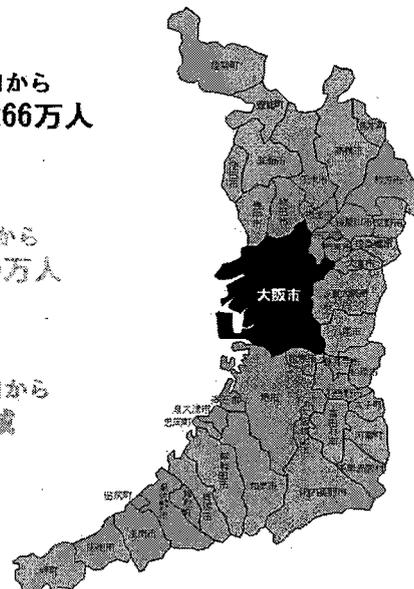
平成21年10月1日から
大阪市 約266万人



平成22年4月1日から
16市 約600万人



平成22年12月1日から
大阪府内全域
約880万人



17

● 研究会等における主な意見の整理 ③

3 第1回財政調整部会における主な意見

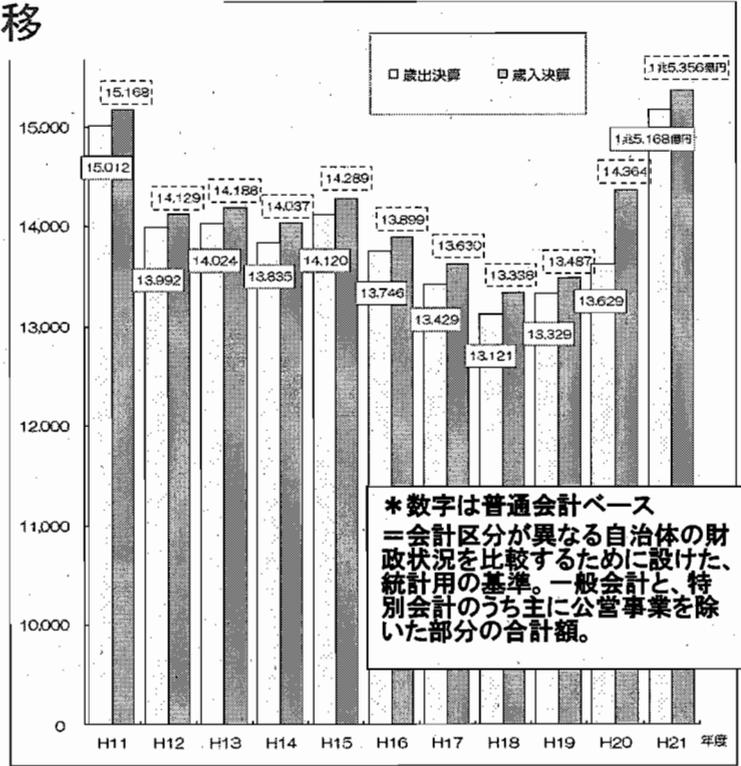
- 県との税源配分について
- 財政調整の考え方について
- その他

18

【参考】 横浜市の財政状況

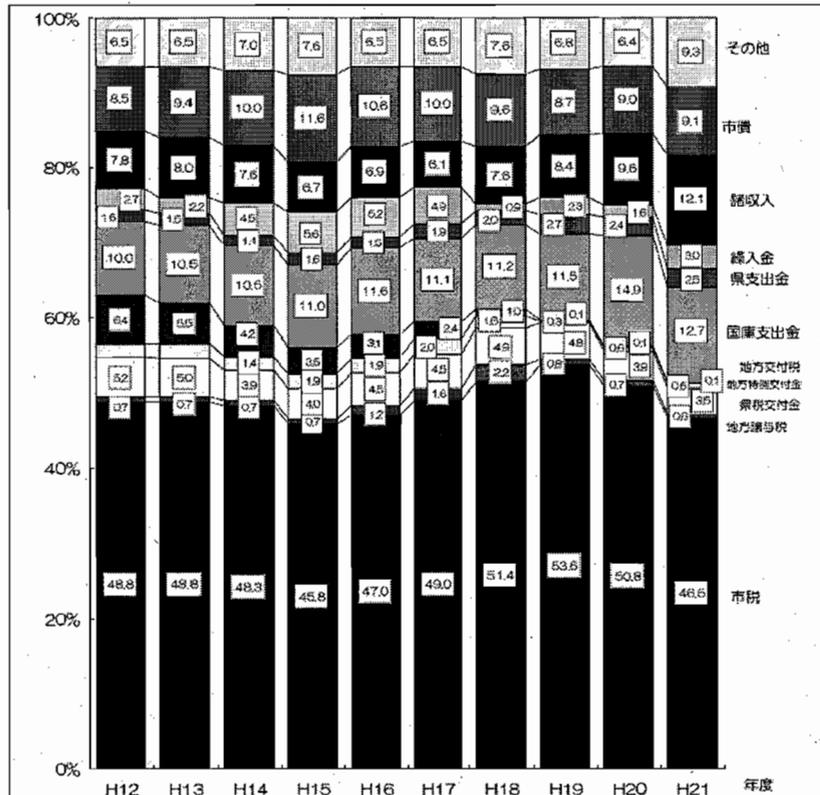
1 歳入歳出決算額の推移

- ・21年度は、11年度以来の1兆5,000億円を超える水準に。
- ・国の経済対策による公共事業の増や中小企業融資の拡充、前年度より繰り越した定額給付金給付事業の影響により大幅増加
- ・12年度に介護保険対象事業費の特別会計への移行などにより、1兆3,000億円程度に減少したが、増え続ける扶助費などにより19年度から歳出が伸び続けている。



2 歳入決算構成比の推移

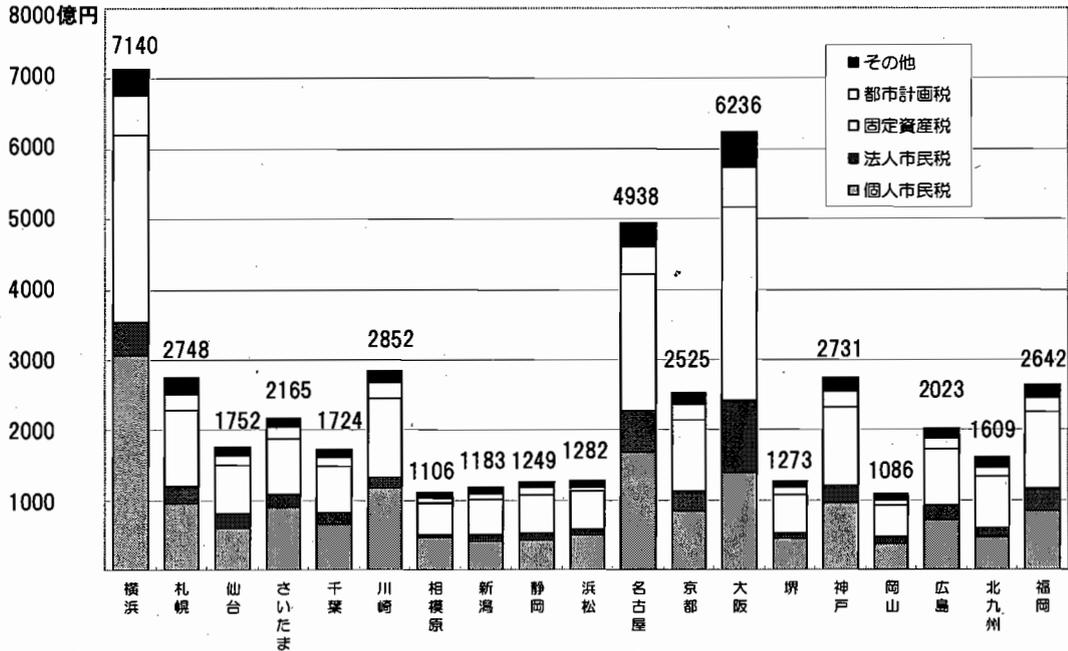
・市税収入は18年度以降は50%を超える水準で推移していたが、21年度は法人市民税の大幅な減などにより、40%台に。



3 税収構造について【他の政令市との税収構造の比較】

(平成21年決算額)

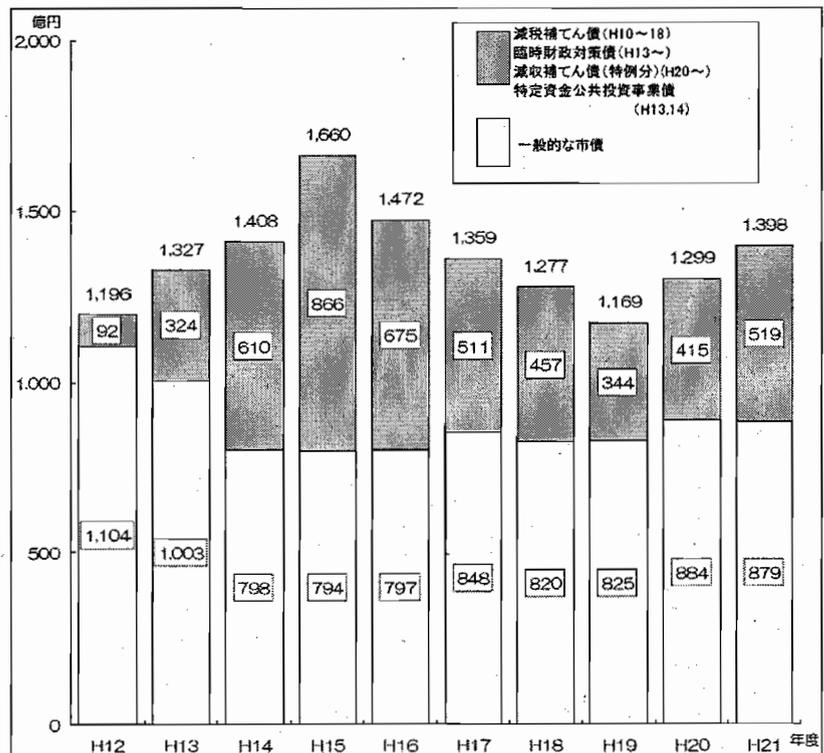
- 大阪や名古屋などと比べ**個人市民税の割合が大きく、法人市民税の割合が小さい。**
 ⇒人口が最も多いことや所得が高いことなどから個人市民税の割合が大きい。
 一方、人口規模に比べた企業集積の状況などから法人市民税の割合が小さい。



4 市債発行額の推移

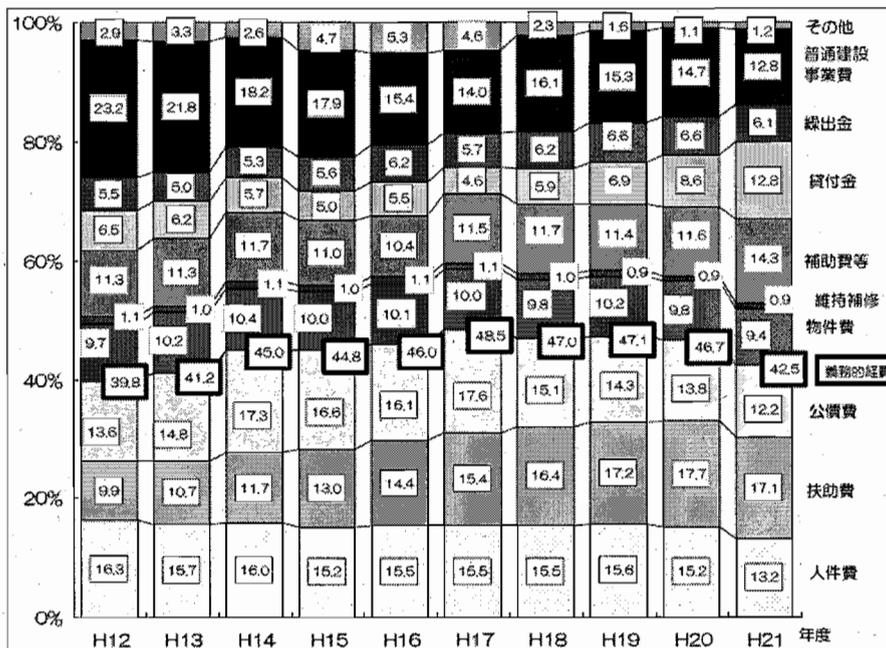
・ 16年度からは、すべての市債で計画的に発行抑制

・ 21年度は、経済・市民生活対策の補正のために市債発行を増額したほか、個人市民税、法人市民税などの大幅な減少を補うため、減収補てん債などを発行したことにより、99億円増の1,398億円に。



5 性質別歳出決算構成比の推移

- 義務的経費（人件費、扶助費、公債費）の割合は、平成12年度に39.8%だったものが、21年度では42.5%となっています。



(注)各項目で四捨五入しているため、一部数値が合いません。

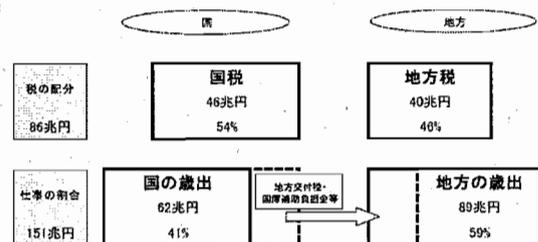
23

【参考】 現行の地方税財政制度

1 国と地方の税収比の現状と課題

- 国と地方の仕事量が4:6であるのに対し、**税収比は5.5:4.5と逆転**
⇒自治体の業務・事業に見合う税財源となっていない
- 地方は国からの**国庫補助負担金**や**地方交付税**等の移転財源を受けて財政運営を行っている
⇒国の予算や交付基準といった関与(⇔保障)の存在
- 地方財政の歳入全体に占める税収の比率は**約42.9%**(H20決算)

◆国と地方の税配分と仕事の割合



(注) 図中の数字は、「地方財政の状況(平成21年3月)」(総務省)の平成20年度決算数値を用いています。

◆地方歳入決算の内訳(平成20年度)

地方税	地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税	国庫支出金	地方債	その他
395,585 (42.9%)	156,240 (18.0%)	116,153 (12.6%)	99,221 (10.8%)	144,936 (15.7%)
地方歳入 92兆2,135億円				

地域の行政は地域の住民が自分たちで決定し(自己決定)、その責任も自分たちが負う(自己責任)という地方分権の観点から、**税収を中心とした自主財源の拡大が求められる**

2 現行の税制度 【国税・地方税の税目】

	国税	地方税
所得課税	所得税、法人税	個人住民税、個人事業税、法人住民税、法人事業税、道府県民税利子割、道府県民税配当割、道府県民税株式等譲渡所得割
資産課税等	相続税、贈与税、印紙税、登録免許税	不動産取得税、固定資産税、都市計画税、事業所税、水利地益税 等
消費・流通課税	消費税、酒税、たばこ税、揮発油税、航空機燃料税、石油ガス税、石油石炭税、自動車重量税、関税、とん税、地方揮発油税、特別とん税、電源開発促進税、たばこ特別税	地方消費税、道府県たばこ税、市町村たばこ税、軽油引取税、自動車取得税、ゴルフ場利用税、入湯税、自動車税、軽自動車税、鉱産税、狩猟税、鉱区税

※太字は市町村税である。

25

3 現行の税制度 【画一的な地方税制度】

地方は二層制と言いながらもその権能は多様化

指定都市制度 : 昭和31年～ 19市
 中核市制度 : 平成6年～ 40市
 特例市制度 : 平成11年～ 41市

(平成22年11月現在)

しかし、地方税制度は事務権限に関係なく画一的

道府県が道府県税で提供するサービスは、指定都市等では市税によって提供

指定都市等の市民は、道府県税を等しく負担しているのに、道府県からのサービスが他の地域の住民より少ない

受益と負担の関係にねじれが発生

26

● 今後の検討の方向性 ① 広域連携

■ 検討の前提としての大都市の現状

大都市の現状
大都市制度の必要性

■ 広域連携の必要性について

周辺自治体の現状
広域連携を行うメリットなどの整理

■ 広域連携の範囲について

東京、川崎など他の大都市との関係

■ 広域連携の対象となる事務について

周辺自治体などのニーズの整理

27

● 今後の検討の方向性 ② 財政調整

■ 県との税源配分について

県から移譲を受ける税の具体的な検討

■ 財政調整の考え方について

大都市制度創設に伴う、「県に対する補償」の考え方

■ その他

「県の過去の債務」についての考え方

28

大都市制度における広域連携・財政調整のあり方 中間報告 骨子(案)

1 はじめに

- ・検討の趣旨・目的

2 横浜市、周辺自治体及び神奈川県の実況

- ・人口、面積、生活圏などの実態
- ・広域連携の状況
- ・財政構造、税収等、行政サービス水準

3 新たな大都市制度における広域連携・財政調整の基本的考え方

(1) 大都市をとりまく環境変化・課題認識

- ・人口減少、少子高齢化の進展
- ・新たな広域行政課題の出現、市町村合併など府県の役割の変化

(2) 制度設計の視点

4 個別論点の中間整理（基本的方向性）

(1) 広域連携の方向性

- ・広域連携の対象となる自治体及び業務
- ・広域連携の手法

(2) 財政調整の方向性

- ・横浜市の独立によって神奈川県及び県内自治体に与える財政的影響
- ・その他

5 今後検討すべき課題

県と政令市の合併による自治の拡大を目指す「新潟州（新潟都）」構想

新 潟 市
新 潟 県
平成23年 1 月

目 的

- 県と政令市との二重行政を排し、行政の効率化を図る。
- 政令市が有する高度な行政機能を全県に波及させる。
- 地域の課題は住民に身近なところで解決できるよう、基礎自治体の自治権の強化を図る。

現状認識

- ◆ 国における地域主権改革の動きが停滞しており、今後の道筋が見えていない。
- ◆ 市町村の規模・能力が拡大しているにも関わらず、「基礎自治体優先の原則」「補完性・近接性の原理」に基づく事務権限の移譲が不十分。
- ◆ 指定都市市長会が新たな大都市制度として「特別自治市」制度を提案しているが、国において本格的な検討がなされていない。
- ◆ 新潟県全域の今後の在り方を考え、県民本位の改革を実現するために、関係自治体とも連携しつつ、新潟県と新潟市が共同で政策を打ち出していく必要がある。

構想のイメージ

- ◆ 新潟州（新潟都）は、東京都と特別区の関係を参考に、特別区への更なる権限の拡大を含めて検討する。
- ◆ 新潟州（新潟都）内の権限の配分など統治のあり方は、地方自治法の抜本改正により条例で定められるよう、国の関与の廃止を求める。
- ◆ 新しい自治体の名称は、「州」にこだわらず「都」も含め検討する。

《今後の取組の方向性》

- 本構想について、県民をはじめ幅広く県内の合意形成を行う。
- 同様の課題認識を有する地域と連携し、国に実現を求める。