

2 新たな大都市制度の検討について

～横浜市大都市制度検討委員会の活動状況等

(1) 昨年度の活動実績

19年6月8日に設置し、7回開催。20年3月に、「新たな大都市制度創設の提案 中間報告」を市長に提出。

(2) 「新たな大都市制度創設の提案 中間報告」の概要

委員会での議論から、横浜にふさわしい新たな大都市制度の基本的な考え方や最終報告に向けたさらなる検討課題を、中間的なとりまとめとして整理。

<提案の3つのポイント>

- 新しい時代の大都市にふさわしい新たな自治制度の創設
 - ▶ 基礎自治体と広域自治体に加え、「大都市自治体」の枠組みをつくる
 - ▶ 大都市は広域自治体の区域から独立し、自立的・効率的に大都市を経営
 - ▶ 大都市の役割にふさわしい包括的権限と自主税財源
- 持続可能な大都市経営のための新たな分権の仕組みづくり
 - ▶ 市-区-地域の多層な自治構造により、豊かな地域社会を実現
 - ▶ 住民自治・参加機能、地域運営機能を強化する行政区改革
 - ▶ 市民主体の地域運営の仕組みづくり
- 基礎自治体の多様性に応じ、市民と共に選択・決定できる仕組みづくり
 - ▶ 補完性・近接性の原理の徹底
 - ▶ 自己決定・自己責任、自立と連帯による地方自治
 - ▶ 基礎自治体は、その事務権限の配分等を任意に選択できる

<参考資料5：新たな大都市制度創設の提案 中間報告（概要版・本文）>

(3) 今後の活動予定

20年5月7日に、第8回（20年度第1回）委員会を開催予定。中間報告をふまえ、実現可能性を考慮しつつ、さらに詳細部分をつめ、実効性の高い具体的な提案になるよう議論し、20年度中に最終報告を市長に提出。

新たな大都市制度創設の提案 中間報告（概要）

横浜市大都市制度検討委員会 平成 20 年 3 月

＜提案の3つのポイント＞

○ 新しい時代の大都市にふさわしい新たな自治制度の創設

- 基礎自治体と広域自治体に加え、「大都市自治体」の枠組みをつくる
- 大都市は広域自治体の区域から独立し、自立的・効率的に大都市を経営
- 大都市の役割にふさわしい包括的権限と自主税財源

○ 持続可能な大都市経営のための新たな分権の仕組みづくり

- 市-区-地域の多層な自治構造により、豊かな地域社会を実現
- 住民自治・参加機能、地域運営機能を強化する行政区改革
- 市民主体の地域運営の仕組みづくり

○ 基礎自治体の多様性に応じ、市民と共に選択・決定できる仕組みづくり

- 補完性・近接性の原理の徹底
- 自己決定・自己責任、自立と連帯による地方自治
- 基礎自治体は、その事務権限の配分等を任意に選択できる

新たな大都市制度の設計にあたっての基本的な考え方（P 7～9）

（1）新しい時代の大都市の役割

国家戦略として大都市の役割を明確に位置づけた、新しい国のかたちをつくっていくことが必要。時代的な役割を終えた中央集権型の画一的なシステムから脱却し、新しい時代の大都市の役割をふまえ、わが国の地方自治制度を抜本的に改革すべき。

（2）大都市経営の担い手

一定の規模能力をもった政治行政主体が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べき。また、大都市経営には、都市としての「実体（まとまりのある都市域）」や「観念（イメージ、市民としての思いなど）」が必要。

（3）市民の暮らしからのアプローチ

市民自治を基点にしながら、市民及び市民の暮らしにとって何が一番有用かという視点をもって、大都市及び大都市を含む圏域の自治構造を制度設計していくことが必要。

（4）大都市の実態に応じた制度的位置づけ

横浜市は、指定都市制度の様々な課題がありながら、特別市に近い仕事をしている。横浜の大都市としての様相や、圏域における位置づけ・役割、都市内各地域の状況、現在ある機能や資源など、大都市の実態をふまえ、制度化していくという視点が重要。

（5）画一性からの脱却と自己決定・自己責任

地方自治体が抱える課題に応じて、その事務権限とそれに見合った税財源、組織形態などを、市民と共に選択・決定できる制度設計が、分権型社会に適った地方自治制度像。

（6）大都市制度設計の5つの視点

「補完性」「多様性」「総合性」「広域性」「先端性」の5つの視点をもって設計。

- **補完性**：下位の社会単位ができない場合に、上位の社会単位が補完。
- **多様性**：都市の個性及び自由で多様な自治を尊重・許容。
- **総合性**：行政の縦割りに陥らない、大都市独自の総合的な対応を可能に。
- **広域性**：大都市を含む圏域における広域的課題の解決を図る。
- **先端性**：先端的な都市問題に対応し、全国自治体を先導する大都市の役割を考慮。

個別論点の中間整理(基本的な方向性) (P 10~17)

(1) 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、より効率的・効果的な取組が可能。大都市には、そのための包括的な権限が必要であり、**総合的な執行権限に加え、立法権限を備えた「地方政府(大都市政府)」の実現**を目指すべき。

(2) 税財源

国と地方、大都市と広域自治体との役割分担を適正化し、**それぞれの仕事量・事務配分に見合った税源配分がなされることが原則であり、多様性をふまえた地方税財政制度、とりわけ大都市税制の確立**が必要。

(3) 広域行政

課題解決の実効性を確保する観点からも、**大都市の市域を越える広域的課題の解決に、大都市が主体的に関わって取り組める仕組み**が望ましい。

なお、広域的な行政の枠組みの中で行うべき事務については、社会の持続可能性の問題など新しい時代背景をふまえて、新たに整理すべき。

(4) 都市内分権

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、不足している住民自治・参加機能を充実強化していく方向**が望ましい。

また、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仕組み**をつくっていくべき。

新たな大都市制度モデルの提案（P 18～22）

（1）前提となる制度改革

① 地方分権改革の実現

地方分権改革を推進し、**国と地方の役割分担を抜本的に見直す**。役割分担に応じた仕組みづくりや国の準則設定権限の範囲を厳格にするとともに、地方の自由度を拡大するため、**条例制定権の拡大や国の関与等の廃止・縮減、個別事務事業の抜本的な見直し及び税財政制度改革**を実現。

② 新たな地方自治法体系の整備

基礎自治体（市町村）、広域自治体（府県又は道州など）、そして**基礎自治体の枠を超えた大都市自治体（大都市）**に種別するとともに、それに合わせた**新たな地方自治法体系を整備**。また、大都市については、横浜や大阪、名古屋などわが国を牽引する代表的な大都市を、法律により明確に規定。

③ 画一的な地方自治制度の抜本的な見直し（市民と共に選択・決定できる仕組みの構築）

自治体がそれぞれの課題に応じて事務権限とそれに見合った税財政権限、組織形態を含めて、**市民と共に選択・決定できる一般的な仕組みを構築し、自治体の多様性を踏まえた地方自治制度を確立**。自己決定・自己責任の行動原理を基礎として、地方自治体それぞれが自立するとともに、**住民のガバナンス**が十分に働くことにより、適正な自治体運営が確保されることが望まれる。

（2）新たな大都市制度モデル・イメージ

このモデル・イメージは、横浜あるいは横浜を含む圏域に焦点を当てて想定したもの。他の都市や地域におけるこのモデルの妥当性については、今後さらに検討を深めていく。

① 大都市等の位置づけ、広域自治体との関係等

＜大都市の位置づけ＞

大都市は、**大都市区域を運営する政治行政主体**であり、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市**。

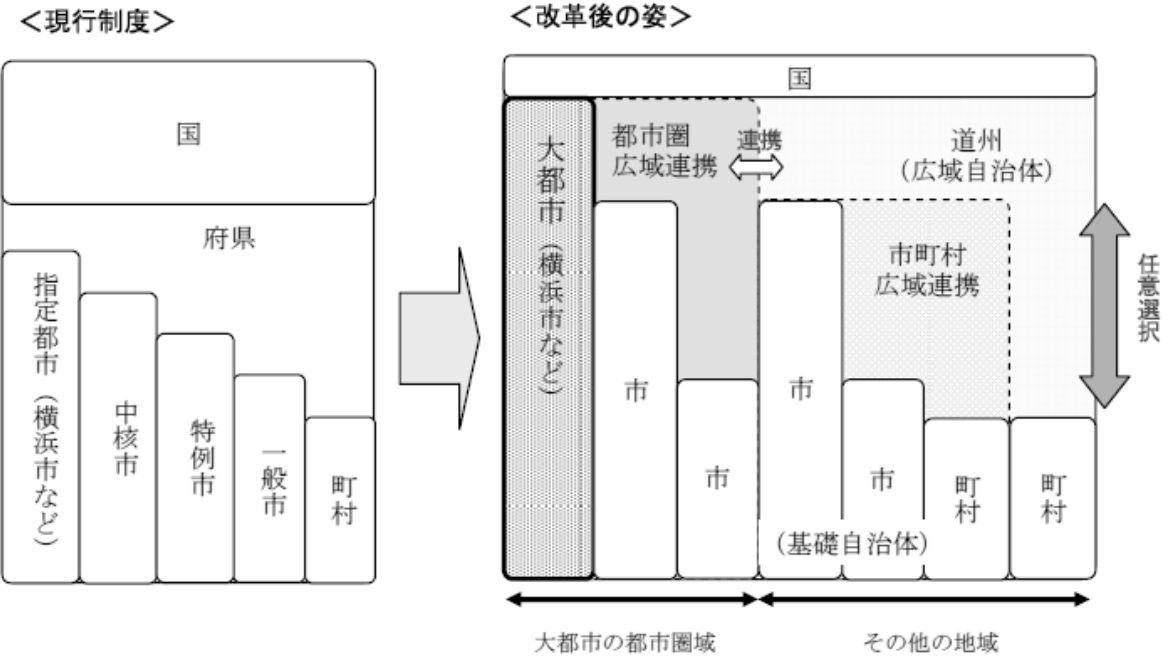
＜広域自治体の位置づけ＞

広域自治体は、主に大都市区域を除く**地域の広域事務・連絡調整事務・補完事務**を行う。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。

＜道州と市町村との関係＞

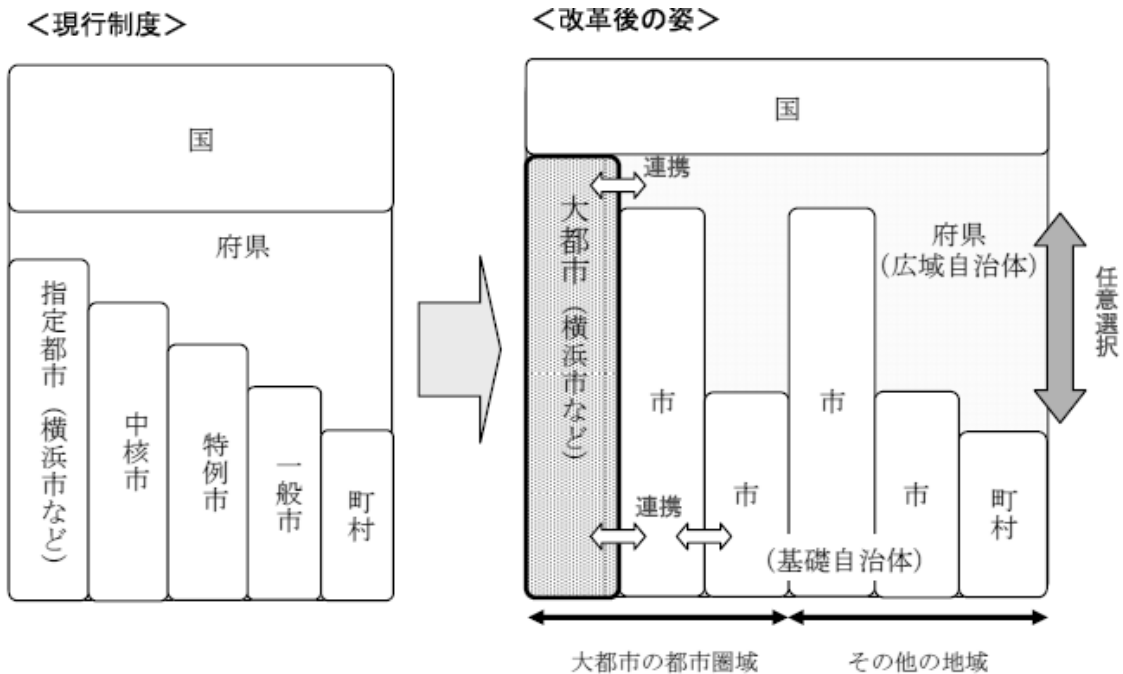
道州制が導入された場合は、大都市の都市圏域以外の地域についても、基礎自治体優先の基本原則から、まずは基礎自治体である市町村の広域連携により、それら事務を行うこととし、その上で、**実施困難な事務について道州が補完**することが望ましい。

ア. 道州制を見据えた場合の改革



道州制が導入された場合は、近隣自治体との広域連携の仕組みを設けることにより、圏域全体で広域自治体の区域から独立することも考えられる。

イ. 道州制を前提としない場合の改革



※いずれの場合も、地方分権改革により、市町村（基礎自治体）の事務権限は、現行よりも拡大していくことを原則とする。ただし、各市町村の任意選択によるものとする。

② 大都市内部の自治構造

大都市内部の自治構造は、**大都市一区の2層構造を基本**としながら、さらに、日常生活圏単位などの地域（地区）レベルに、**地域自治組織※**を置く。

なお、都市内が多層となることから、大都市を包含する広域自治体は置かず、大都市の独立性を高める方向が望ましい。

※現行地方自治法上の「地域自治区（制度）」を必ずしも意味しない。

<区レベル>

区は、**大都市の内部組織的な性格を維持しつつも、市域を分けた区単位の地域運営を行う機関**とし、市から区への権限・財源のさらなる移譲を進め、あわせて**住民自治・参加機能を充実強化**。また、区独自の政策推進のための**政策形成機能**や、市民の地域運営を支援するための**地域支援機能**の強化を図る。

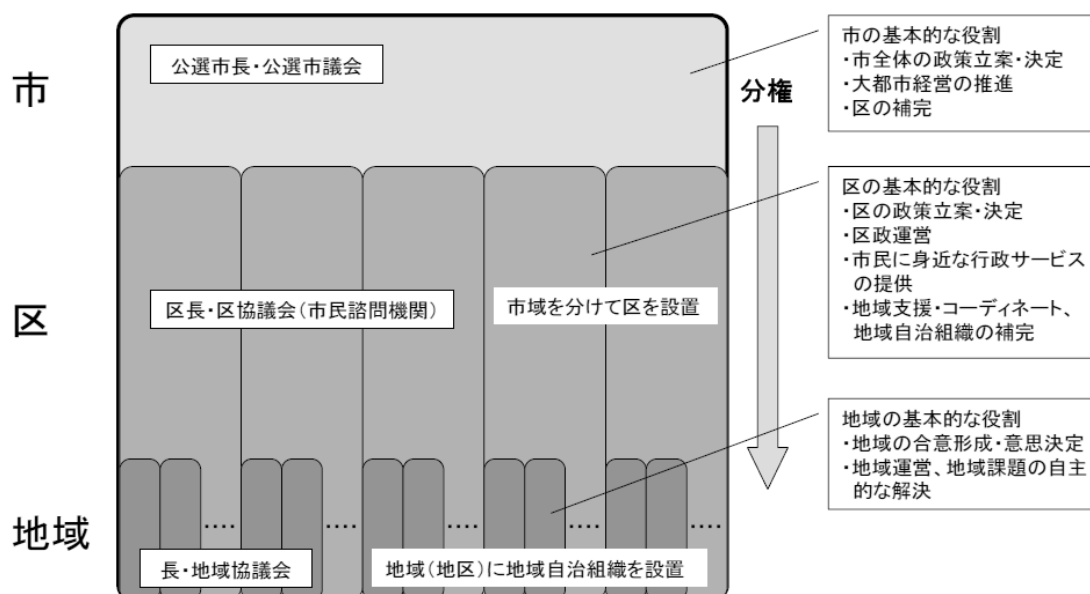
なお、区における意思決定の仕組みなどについては、さらに検討していく。

<地域（地区）レベル>

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）を置く。**地域自治組織は、当該地域の運営に関する事項について、その規模・能力・意欲に応じて一定の権限を有する。**

なお、住民の合意形成と意思決定を行うための仕組みとして、住民の代表により構成される協議機関を設置するなどの制度構築が必要である。

大都市内部の階層イメージ



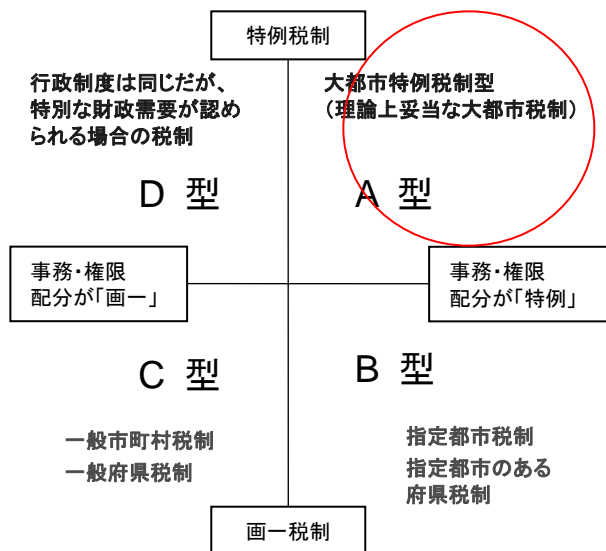
③ 大都市税制

大都市は、その市域内における地方の事務を一元的に担任することから、市域内地方税のすべてを課税できる**特別市（都市州）型が妥当**。ただし、大都市特例税制型や都市的税目拡充型も理論上妥当なものとする。

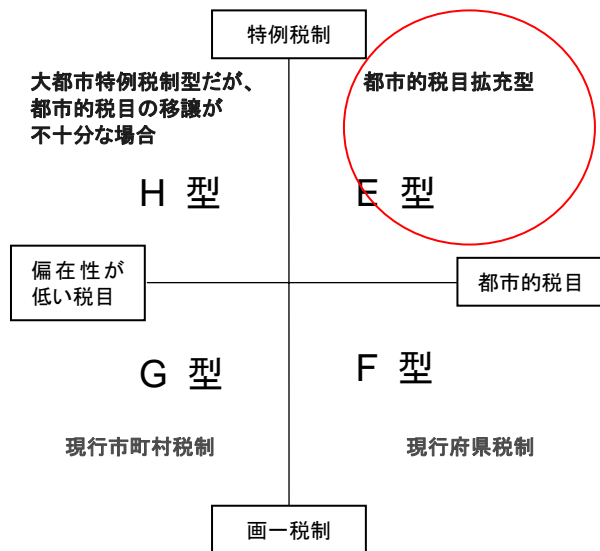
＜大都市税制の類型＞

- 特別市（都市州）型： 市域内地方税のすべてを課税
- 大都市特例税制型： 事務・権限配分の特例に対応して課税
- 都市的税目拡充型： 市町村税制をベースに都市的税目を組み込む

税制の態様と事務・権限配分の態様による区分



税制の態様と構成税目の特徴による区分



B・D 型は、理論的に不整合。
特にB 型（現行指定都市税及び指定都市のある府県税制）は、
・指定都市には、事務・権限配分の増加に見合った税制上のプラスがない。
・府県は、事務・権限配分が減少しても、税制上のマイナスがない。

木村 収 著「大都市行財政の展開と税制」
（晃洋書房 2004年）を参考に作成

中間報告では、原理・原則を中心とした整理に基づき、新たな大都市制度モデルの提案を中間的にとりまとめた。今後は、実現可能性を考慮しつつ、さらに詳細部分をつめ、実効性の高い具体的な提案にしていく。

新たな大都市制度創設の提案

中間報告

平成 20 年 3 月

横浜市大都市制度検討委員会

目 次

巻頭 委員長あいさつ	1
1 趣旨	2
2 審議の経過	2
3 横浜の歴史・現状	3
(1) 横浜の歴史	3
(2) 横浜の現状	4
4 新たな大都市制度の設計にあたっての基本的な考え方	7
(1) 新しい時代の大都市の役割	7
(2) 大都市経営の担い手	7
(3) 市民の暮らしからのアプローチ	7
(4) 大都市の実態に応じた制度的位置づけ	8
(5) 画一性からの脱却と自己決定・自己責任	8
(6) 大都市制度設計の5つの視点	8
5 個別論点の中間整理（基本的な方向性）	10
(1) 権限	10
(2) 税財源	11
(3) 広域行政	14
(4) 都市内分権	16
6 新たな大都市制度モデルの提案	18
(1) 前提となる制度改革	18
(2) 新たな大都市制度モデル・イメージ	19
7 最終報告に向けて（今後さらに議論すべき論点）	23
参考資料	25

委員長あいさつ

「21世紀は都市の世紀」と言われるように、全世界人口60数億人の過半数が、「都市」という高度に人工的なシステムと、国家の枠組みを越えて直接つながる「都市」の世界的なネットワークの中に住むようになっている。社会経済の急速なグローバル化が進む中、様々なものが均一化される一方で、地域の固有性、まとまりを持った都市の存在が極めて重要になっている。

また、わが国においては、「成長都市の時代」から「成熟都市の時代」に移行している。本格的な少子高齢化、人口減少社会が到来し、既存の様々な社会システムが弱体化するなど社会の大きな転換期に直面しているが、その中でもより豊かで、快適で、効率的で、そして持続可能な成熟した社会システムを再構築していくことが求められている。

加えて、平成19年は、都市のあり方を規定する一つの重要な要素である地方自治制度の改革に向け、地方分権改革や道州制導入の議論など、従来の中央集権的な国のかたちを大きく転換し、「地方が主役の国づくり」を目指す、新たな試みが始動した年であった。地方自治体が、中央政府と対等・協力の関係に立つ地方政府として、自らの創意と工夫により、豊かな地域社会を創造していくことが求められている。

そのような中、横浜市においても、わが国を代表する大都市である横浜にふさわしい新たな大都市制度を構想するため、平成19年6月に「横浜市大都市制度検討委員会」が設置された。本委員会においては、横浜の現状と課題をふまえ、国や広域自治体との政府間関係、大都市内部の分権のあり方などを有機的に結びつけ、大都市の力を存分に発揮できる仕組みの構築に向けて活発な議論を進めてきた。

本報告書は、これまで7回にわたる委員会での議論の成果として、横浜にふさわしい大都市制度についての基本的な考え方や、「権限」「税財源」「広域行政」「都市内分権」などの個別論点についての方向性を整理するとともに、新たな大都市制度モデルの提案を中間的にとりまとめたものである。また、今回は、原理・原則を中心とした整理を行ったが、今後は引き続き議論を進め、実現可能性を考慮しつつ、実効性の高い具体的な提案を平成20年度中にまとめていく予定である。

横浜市においては、本報告書の趣旨をふまえ、わが国における将来の大都市のあり方についての議論をさらに深めるとともに、内外に対し積極的に問題提起をしていくことを期待したい。

平成20年3月

横浜市大都市制度検討委員会

委員長 小林 重敬

1 趣旨

横浜市では、平成 18 (2006) 年 6 月に「横浜市基本構想 (長期ビジョン)」を制定し、「市民力と創造力により新しい『横浜らしさ』を生み出す都市」の実現に向け、市民との協働による「自治」と「経営」を進めるとともに、持続可能な行財政運営と市民満足度の高い自主的・自律的な大都市運営を目指している。

そのためには、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、大都市自治を拡充する新たな大都市制度の確立が必要であり、地方分権改革や道州制導入など地方自治制度改革の議論が活発になっているこの機をとらえ、国等に積極的に主張を発信していけるよう、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、検討を始めた。

本冊子は、委員会におけるこれまでの議論から、横浜にふさわしい新たな大都市制度の基本的な考え方と最終報告に向けたさらなる検討課題を、中間的なまとめとして整理したものである。

2 審議の経過

委員会は、平成 19 年 6 月 8 日に 7 名の外部有識者委員により発足し、新しい時代の大都市像や、権限、税財源、広域行政、都市内分権の 4 つの個別論点について、活発な議論を重ねてきた。

平成 19 年 11 月には、第 4 回までの議論をふまえ、「検討の方向性」をとりまとめて公表し、その後さらに 3 回の議論を重ね、このたび、委員会としての中間報告を市長へ提出する運びとなったものである。

<横浜市大都市制度検討委員会の開催実績>

回	期 日	主な内容
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)	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
—	平成 19 年 11 月	「新たな大都市制度創設の提案に向けた検討の方向性」
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 25 日 (金)	都市内分権のあり方
第 7 回	平成 20 年 3 月 10 日 (月)	各回の論点をふまえ、全体議論 (中間報告)

3 横浜の歴史・現状

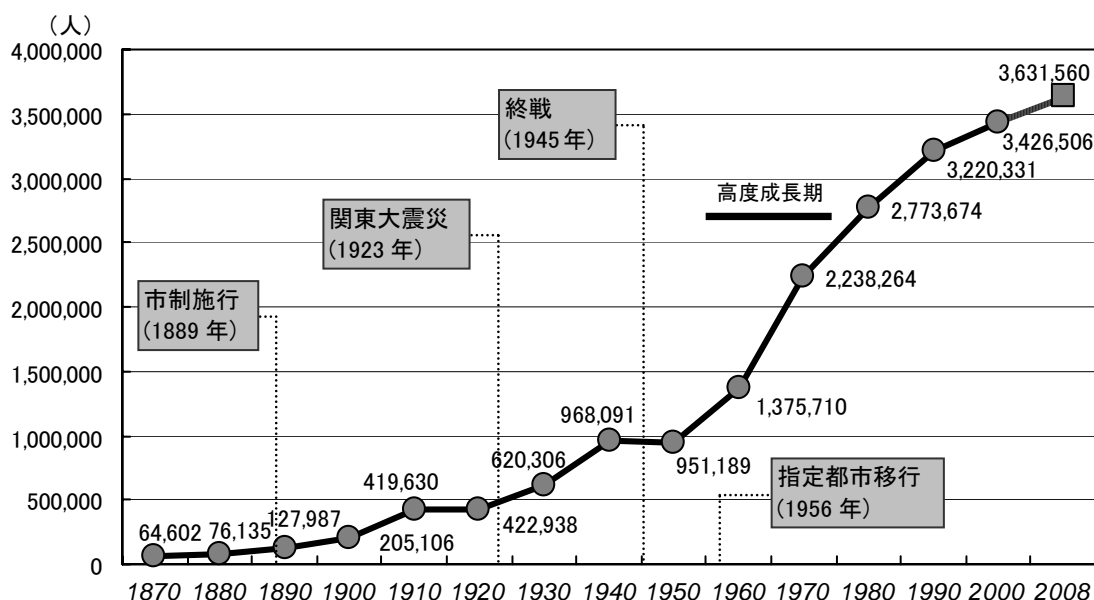
(1) 横浜の歴史

① 開港から現在まで

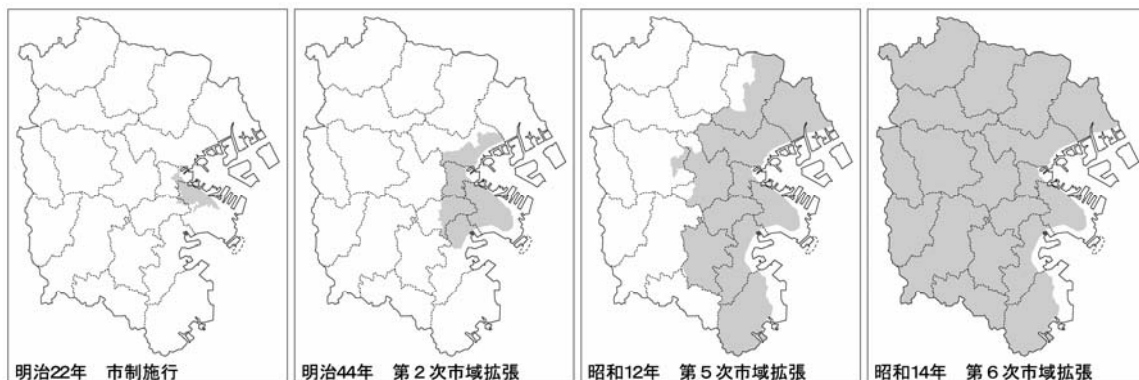
戸数わずか100戸ほどの小さな寒村であった横浜は、安政6(1859)年の「安政の五カ国条約」による開港を機に、国内外から技術・文化・人が集まり、港を中心に発展を続けるとともに、国際的な玄関口としてわが国の近代化を支えてきた。明治22(1889)年には市制が施行され、都市自治体として歩み始め、いわゆる「横浜の五重苦(大震災、昭和の経済恐慌、戦争・空襲、占領・接収、人口爆発)」などいくつもの苦難を乗り越え、今や363万市民を擁するわが国最大の市となっている。また、その間、市域面積も昭和14(1939)年まで6次にわたる市域拡張を経て、現在の姿(約437㎢)となっている。

平成21(2009)年に開港150周年を迎えると同時に、市政120周年を迎えるが、横浜は、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。

【参考】横浜市の総人口の推移(横浜市史、横浜市統計書から)



【参考】横浜市の市域の変遷



② 特別市制運動と指定都市制度

旧 5 大市（横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）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、府県からの独立を目指し、戦前から「特別市制運動」を展開した。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」が創設された。

しかし、大都市がその区域から抜けることによる空洞化を恐れた 5 府県（神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫）等の猛烈な反対に遭い、結局、特別市制度は適用されな
いまま、昭和 31（1956）年に廃止された。

5 府県との対立の末の“妥協の産物”として、特別市制度の廃止と同時に、代わりに創設された「指定都市制度」が、旧 5 大市に適用された。これは、府県制度改革（今でいう道州制など）までの“暫定的な措置”であったが、50 年以上経った現在においても、抜本的な見直しがされていない。

【参考】特別市制度の創設・廃止と指定都市の誕生に至る経緯

昭和 20(1945)年 8 月	終戦
昭和 22(1947)年 4 月	地方自治法制定により特別市制度を創設
昭和 31(1956)年 6 月	同法改正により特別市制度を廃止、指定都市制度を創設
9 月	横浜市など旧 5 大市を指定都市に

(2) 横浜の現状

① 都市としての横浜

横浜市は、363 万市民を擁するわが国最大の市であり、圏域における中枢的な都市として圏域全体の発展に寄与している。人口や経済規模では、国内では都道府県と並べてもその上位に位置しており、さらに世界的に見ると、人口ではウルグアイを、経済規模ではチェコを上回るなど、一国にも値する大都市である。また同時に、世界一の巨大都市圏である首都圏に位置しているという特異性を有している。

全国の指定都市を、①人口・交流、②経済、③情報・文化、④行政の 4 つの分野における都市の「規模」と「中枢性」を示す指標により比較すると、横浜市は総合的に見て、規模、中枢性のどちらも大阪市、名古屋市とともに高く、かつこの 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。

また、横浜は、首都圏における相対的自立性や都市としての世界的知名度が高く、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が強いことなどから、大阪、名古屋と同水準の自立性があり、かつ首都圏においても一つの有力な核となっている。

加えて、近年は、IT やバイオ、コンテンツ産業など新産業の集積、外国企業の立地や主要企業本社の東京からの移転など、様々な機能の集積が重層的に高まっている。また、豊富で多様な市民活動があり、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の豊かさがある。

このように、横浜は、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る。

【参考】横浜市と都道府県、世界諸国との比較（人口・経済規模）

横浜市と都道府県（人口：2005年10月 / 域内GDP：2004年）

都道府県名	人口（千人）	都道府県名	域内GDP（億円）
静岡県（10位）	3,792	静岡県（10位）	160,689
横浜市	3,580	横浜市	129,387
茨城県（11位）	2,975	広島県（11位）	116,490

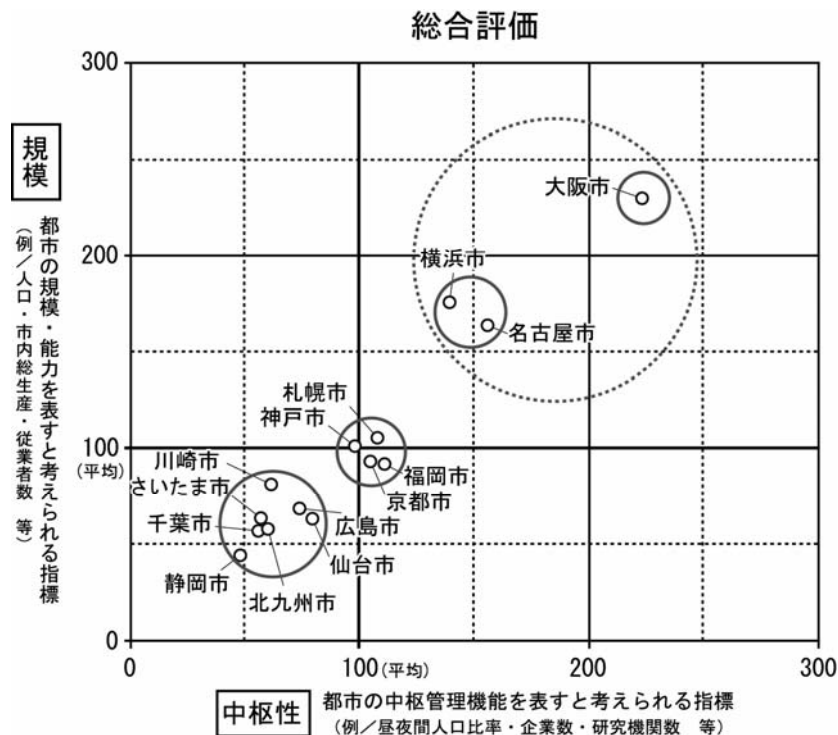
出典：平成17年国勢調査、県民経済計算年報 平成19年度版

横浜市と世界諸国（人口：2007年 / GDP：2004年）

国名 （240カ国）	人口（千人）	国名 （OECD30カ国）	GDP（10億ドル）
ニュージーランド （126位）	4,116	ポルトガル （24位）	167.7
横浜市	3,624	横浜市	119.6
ウルグアイ （133位）	3,461	チェコ （25位）	107.7

出典：CIA The World Factbook、国民経済計算年報 平成18年度版

【参考】横浜市と他の指定都市との比較



全国の指定都市（データ収集の都合により14市）を、「人口・交流」「経済」「情報・文化」「行政」の4分野において、それぞれ「総人口」や「市内総生産」など都市の“規模”を示す項目（指標）と、「人口集中地区（DID地区）人口」や「資本金10億円以上の企業数」など都市の“中枢性”を示す項目（指標）により比較し、それらを合わせ総合的に評価したもの（平均を100としている）。参考資料P31～34参照。

② 制度上の横浜

横浜市は、現行の地方自治制度上、「指定都市」であり、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、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。

指定都市には、複雑多様な大都市行政をより合理的・能率的に執行し、もって市民福祉の向上等に資するため、一般の市にはない制度上の4つの特例（「事務配分上の特例」、「行政関与の特例」、「行政組織上の特例」、「税財政上の特例」）がある。

しかし、指定都市は、府県に比肩する規模能力を有し、実際に府県とほぼ同等の事務を担いながらも、基本的には府県の区域に包含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ず、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。そのため、同制度では、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る。

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。最近では、人口など指定要件を大幅に緩和し、市町村合併を推進する手段として利用されたこともあり、指定都市制度は大都市制度とは言えなくなっている。現在、指定都市の数は17市まで増えており、今後も増える見込みである。

<指定都市制度の問題点>

- 一般市町村と同一の制度を適用
- 地方自治制度の中で、大都市の位置づけや役割が不明確
- 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が発揮しにくい
- 指定要件が曖昧で、国の政策的判断に左右されやすい

4 新たな大都市制度の設計にあたっての基本的な考え方

(1) 新しい時代の大都市の役割

人口や経済・産業活動、多様な機能が著しく集積する大都市は、国土全体の重要な結節点として国の骨格を形成しているとともに、経済的な活力や新しい価値の創造の源として国全体を牽引している。また、「都市の世紀」と言われる現代において、特に影響力のある大都市が、その持てる力を存分に発揮し、責任ある行動をとることは、わが国の活力の増進のみならず、貧困や食糧・エネルギー問題、地球温暖化など地球のあり方にも関わる重要な課題である。

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中で、国家戦略として大都市の役割を明確に位置づけた、新しい国のかたちをつくっていく必要がある。その上で、時代的な役割を終えた中央集権型の画一的なシステムから脱却し、新しい時代の大都市の役割をふまえ、わが国の地方自治制度を抜本的に改革すべきである。

(2) 大都市経営の担い手

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、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、大都市の都市空間を安全で快適なものとするのが、市民にとって望ましい大都市経営であると考えられる。そのためには、一定の規模能力をもった政治行政主体が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べきである。また、大都市経営には、制度的な位置づけだけでなく、都市としての「実体（まとまりのある都市域）」や「観念（イメージ、市民としての思いなど）」が必要である。

横浜は、都市の「自治」と「経営」に120年の蓄積があり、現在、市民に最も身近な基礎自治体であるとともに、指定都市として府県と比肩する規模能力を有している。加えて、市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があるとともに、開港以来150年の歴史の中で、人々が住みたいと思える魅力や、市民の「横浜市民である」という思いなど都市のアイデンティティが確立されてきており、首都圏の中においても独自の位置づけを持っていると言える。

したがって、現在の横浜市をベースに、大都市経営の担い手としての大都市自治体像を構想することとする。

(3) 市民の暮らしからのアプローチ

新たな大都市制度は、市民ニーズを的確に捉え、大都市問題の自主的・総合的な解決に向けて有効に機能することにより、市民の生活の質を高めていく上で役立つ仕組みとすべきである。市民自治を基点にしながら、市民及び市民の暮らしにとって何が一番有用かという視点をもって、大都市及び大都市を含む圏域の自治構造を制度設計していくことが必要である。

(4) 大都市の実態に応じた制度的位置づけ

横浜市は、その高い行財政能力と創意工夫により、6 大事業※に代表される大規模事業や先進的な施策を展開してきた。また、多くの場合において、国との調整を直接行いながら、施策・事業を推進している。

したがって、現行の指定都市制度に起因する制度的な制約や不十分な税財政措置などの様々な課題はあるが、実態としては、既に広域自治体の区域から独立した特別市に近い存在となっていると言える。

新たな大都市制度の創設を検討する際には、大胆に発想する一方で、横浜の大都市としての様相や、圏域における位置づけ・役割、都市内各地域の状況、現在ある機能や資源など、大都市の実態をふまえ、制度化していくという視点が重要である。

※ 6 大事業

昭和 30～40 年代の高度成長期に、人口激増とスプロールに伴い先鋭化していた都市問題の解決を目指し計画された、①都心部強化、②金沢地先埋立、③港北ニュータウン建設、④高速鉄道（地下鉄）建設、⑤都市高速道路網建設、⑥ベイブリッジ建設の 6 つの大事業。これらが、現在の横浜の都市構造の骨格をほぼかたちづくることになる。

(5) 画一性からの脱却と自己決定・自己責任

現行の地方自治制度においては、地方自治体の組織及び運営に関する事項は、地方自治法により一律に規定されるとともに、市町村・都道府県という画一的な二層構造で種別されているため、地方自治体の多様な実態に合わせた制度設計となっていない。基礎自治体・広域自治体という単純な種別では括りきれない大都市という存在があることなどもふまえ、地方自治体の持つ性格に応じた制度設計を行えるよう、地方自治制度を見直すべきである。

また、地方自治体それぞれの個性的な自治の発展を促進するため、従来の「画一性の原理」による制度設計の発想から脱却し、「自己決定・自己責任の行動原理」を基礎とした制度とすることが望まれる。地方自治体が抱える課題に応じて、その事務権限とそれに見合った税財源、組織形態などを、市民と共に選択・決定できる制度設計が、分権型社会に適った地方自治制度像である。

(6) 大都市制度設計の 5 つの視点

新たな大都市制度は、「補完性」「多様性」「総合性」「広域性」「先端性」の 5 つの視点をもって設計する。

- **補完性**：下位の社会単位ができない場合に、上位の社会単位が補完する。国や広域自治体との関係はもとより、都市内部及び行政と市民の関係も同様とする。
- **多様性**：地方自治の本旨に基づき、一国多制度という柔軟な視点も含め、都市の個性及び自由で多様な自治を尊重・許容する。
- **総合性**：行政の縦割りに陥らない大都市独自の総合的な対応を可能とし、複雑

化する都市問題を効率的・効果的に解決する。

- **広域性**：広域的な影響力を有する大都市の実態を反映するとともに、大都市を含む圏域における広域的課題の解決を図る。
- **先端性**：高い行財政能力を有し、先端的な都市問題に対応し、全国自治体を先導する大都市の役割を考慮する。

5 個別論点の中間整理（基本的な方向性）

委員会では、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を、権限、税財源、広域行政、都市内分権の4つに大きく分類し、検討を進めた。ここでは、その各個別論点における課題解決に向けた基本的な方向性等を整理した。

（1）権限

大都市における様々な行政課題について、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、より効率的・効果的な取組が可能となる。そのための包括的な権限が必要であり、総合的な執行権限に加え、立法権限を備えた「地方政府（大都市政府）」の実現を目指すべきである。

なお、国や府県から権限が移譲された場合、それまで国や府県が行っていたことと同じことをするのではなく、都市の個性を生かした独自のまちづくりやより市民満足度の高いサービス提供を可能にするなど、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。

また、行政間の分権を推進するだけでなく、大都市行政の過度な肥大化を避け、民ができることは民が担うという発想から、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るべきである。

① 大都市経営のための包括的な権限

市民の主体的な自治を確保し、大都市経営を効率的・効果的に進めるためには、大都市がその市域における包括的な権限を持つことが必要である。国と地方、大都市と広域自治体との役割分担を明確にした上で、現在あるような大都市と国や府県との非効率で不合理な重複関係は解消していくべきである。

また、現行の指定都市制度のような府県事務の個別的・部分的な特例的再配分ではなく、大都市を経営する上で必要な事務を包括的に配分することが必要である。例えば、交通規制や生活安全（防犯）など、これまで議論がされてこなかった警察事務の分権化を含め、大都市が総合的な執行権限を持つべきである。

② 行政の総合性の確保

行政課題に対する総合的な対応については、関連する施策間の調和の確保と、政策の企画・立案、調整、実施を一貫して担うという2つの面での総合性が必要とされる。

従来、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みられがちであったが、これらの機能は、基礎自治体としての性格と高い行財政能力を併せ持つ大都市においてこそ総合的に担えるものである。

③ 立法権限を含めた権限移譲

現在、地方分権改革の議論でも、法令の規律密度の緩和などの意見が出されているように、国が個別法令により、事務・事業を実施する際の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おり、大都市であっても例外ではない。

したがって、権限のあり方を検討するにあたっては、大都市の政策・制度選択の自由度を一層拡大するため、対象を執行権限だけに限定せず、立法権限の移譲にまで広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など、条例制定権を拡大していく方向での見直しが必要である。

また、国会への法案提出権を地方へも付与していくことを検討すべきである。

さらに、憲法第 95 条に基づく地方自治特別法を積極的に活用し、大都市側からの提案により独自の都市法を持つことも、一つの方策として考えられる。

④ 国政への意見反映

地方分権の観点から、国政といっても、地方に関する重要な事項については、その企画立案過程や立法過程等へ地方の意見を反映させていくことは重要である。

制度的には、地方六団体には内閣・国会への意見表明権があり、地方からの提案として、法定・常設の国と地方の協議の場（「(仮称) 地方行財政会議」）などもあるが、指定都市は全国市長会の一員という曖昧な位置づけとなっている。

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を設けるべきである。

(2) 税財源

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には、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、自主財源により行政運営できる財政自治権の確立が必要である。

そのためにも、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、それぞれの仕事量・事務配分に見合った税源配分がなされることが原則であり、多様性をふまえた地方税財政制度、とりわけ大都市税制の確立が必要である。

① 役割・仕事量に見合った税配分

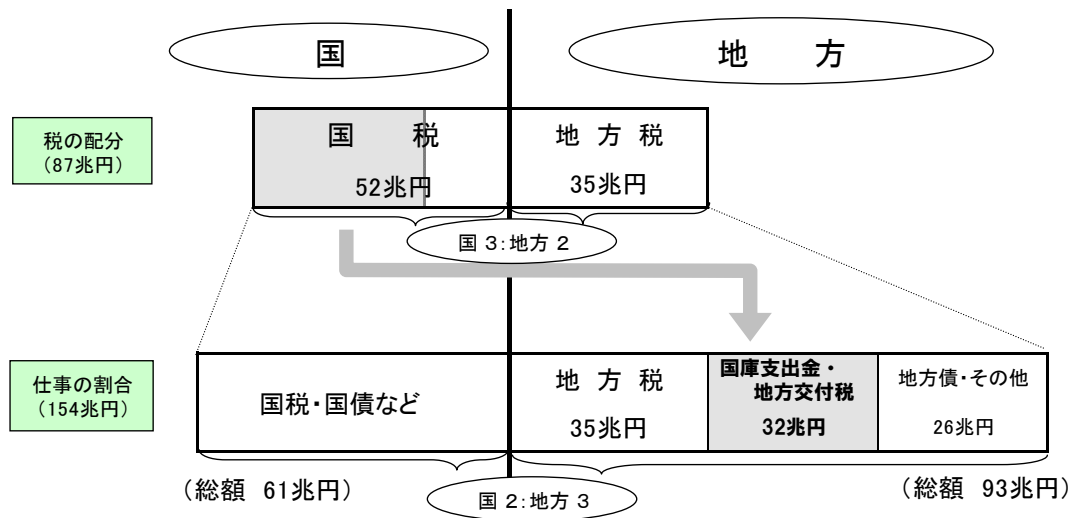
地方財政の現状は、国と地方の税収比が 3:2 であるのに対し、仕事量の比率は 2:3 と逆転しており、地方の事務・事業に見合った税源配分とはなっておらず、地方は国庫補助負担金や地方交付税等の移転財源に依存するかたちで財政運営を行っている。

また、指定都市は、地方自治法及びその他個別法令に基づき多くの特例事務を行っているが、それらに対する税制上の措置は、国道・道府県道の管理にかかる経費

のうちの一部であり、多額の措置不足が生じている。

国と地方、そして自治体それぞれの役割と仕事量・事務配分に見合った税源配分がなされることを原則に、自己決定・自己責任という地方分権の観点、及び国全体として行政と財政をバランスさせる観点から、国庫補助負担金の廃止、地方交付税改革とともに、国から地方への税源移譲による税配分の見直しを中心に、地方自主財源の充実確保を図るべきである。

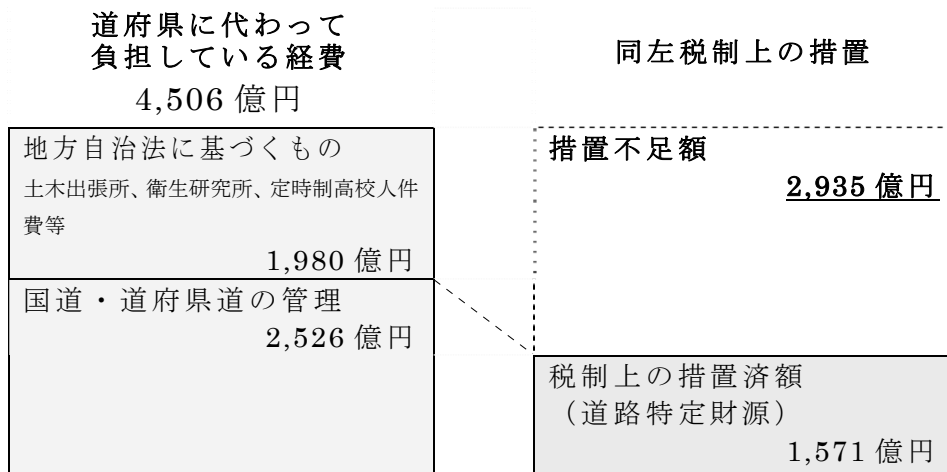
【参考】国と地方の税収比と仕事量（平成 17 年度決算）



出典:「地方財政の状況」(総務省)

【参考】指定都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額

(全国 17 指定都市全体 平成 19 年度予算)



② 大都市財政需要に即応する税財政制度

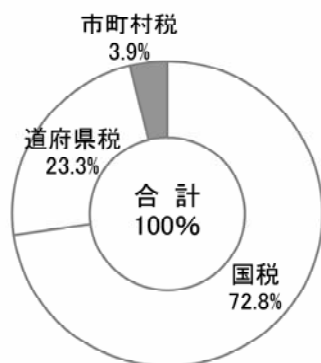
大都市は人口や経済・産業活動が著しく集積することから、社会資本整備、公共交通、廃棄物処理、住宅供給など様々な行政サービスを提供するとともに、都市型災害、交通渋滞、ホームレス問題など特有の都市問題に対応しなければならない。また、最近では、少子高齢化や児童虐待、ニート・フリーター、食の安全、インフラの老朽化、地球温暖化等への対策など、新たな財政需要が地方全体として生じており、大都市にはそれらへの積極的・先駆的な対応も求められている。しかしながら、現行制度上は、大都市といえども、基本的に一般市町村と同じ税制度の枠組みとなっている。

大都市特有の財政需要に即応するため、都市税源の拡充強化を図るべきである。特に、大都市では、消費流通活動が活発であることと、経済・産業活動の集積に伴う社会資本整備などの利益を法人が享受していることから、消費・流通課税及び法人所得課税などの大都市に対する配分割合を拡充強化すべきである。

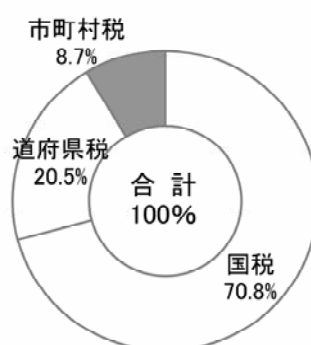
また、横浜には 363 万人の市民が居住し、住機能が高度に集積しており、基礎自治体としても大きな役割を担っていることから、個人所得課税及び固定資産課税も、引き続き重要な税源であると言える。

【参考】消費・流通課税及び法人所得課税の配分割合（平成 19 年度予算）

消費・流通課税の配分割合



法人所得課税の配分割合



③ 補完性の原理の徹底

権限と税財源の両方の源泉を基礎自治体など市民に近い社会単位に置くことは、補完性の原理に適う。下位の社会単位が上位の社会単位に事務を逆移譲するときに、財源もあわせて逆移譲する形態をとることにより、補完性の原理の実効性が確保される。

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、駐車場料金、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。

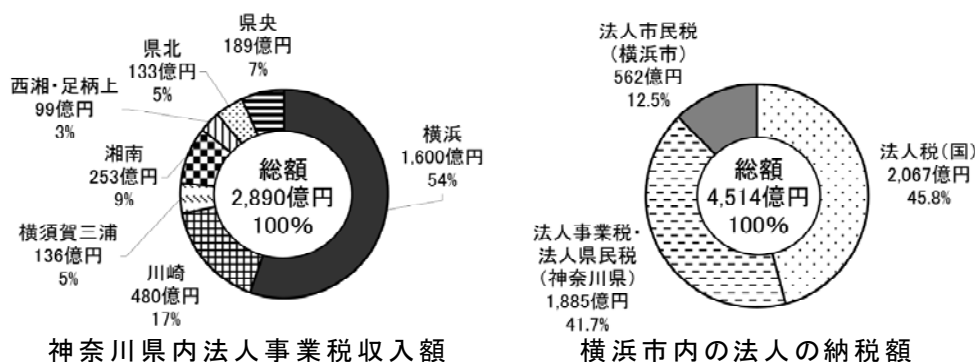
④ 受益と負担のバランス

現在、法人事業税は都道府県税として神奈川県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。事業者が活動しやすい環境整備を行うのは主として横浜市であるが、法人所得課税の市への配分は非常に少ない。

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配慮し、地方間の税配分を見直すべきである。

【参考】神奈川県内法人事業税収入額及び横浜市内の法人の納税額

(平成17年度県税統計書及び市統計書・県税統計書・統計情報(東京国税局)から)



⑤ 地方の自立と連帯

国の活力の源である大都市の活性化が、結果的に国全体の富を増大させることから、大都市の自主的・自立的な経営にふさわしい権限に見合った税財源を付与することが重要である。

その一方で、地方それぞれの自立を前提としながらも、地方全体の持続可能性を確保していくべきであり、都市部と非都市部の連帯も含めた解決方法を模索していく必要がある。

(3) 広域行政

大都市は、市域という行政区域のみではなく、生活圈・経済圏として、大都市の影響が強く及ぶ一定の広がりをもって捉えられるべきである。また、大都市とその周辺地域との密接な関係はあるが、市域を越えるからといって府県など広域自治体の機能を必ずしも前提とするものではない。

横浜は、圏域における中枢都市として市域を越えた影響力を持つとともに、県内や首都圏などの広域的な課題の解決に向け、それぞれ関係自治体と連携協力して対応している。課題解決の実効性を確保する観点からも、大都市の市域を越える広域的課題の解決に、大都市が主体的に関わって取り組める仕組みが望ましい。

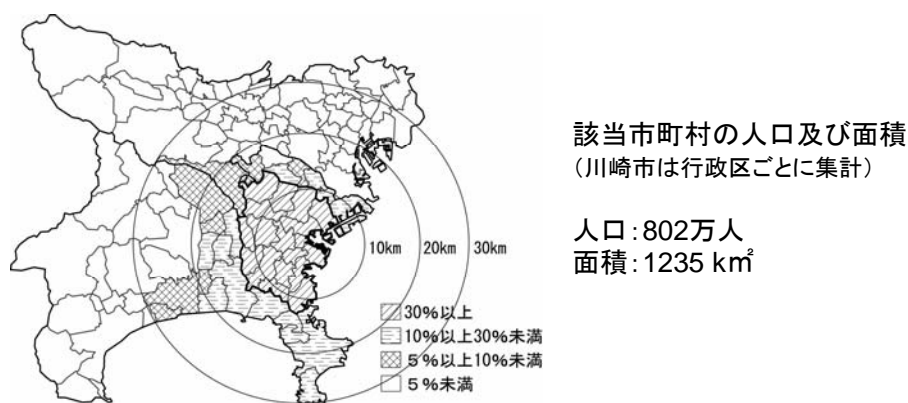
なお、広域的な行政の枠組みの中で行うべき事務については、従来の府県事務からの整理ではなく、社会の持続可能性の問題など新しい時代背景をふまえて、新たに整理すべきである。

① 横浜を含む広域連携による対応

横浜は、神奈川県を中心地であるとともに、県人口の約4割、面積の約2割を占める。横浜は、圏域において大きな影響力を持つことから、広域自治体である県とも連携を図りながら、広域的課題の解決に主体的に取り組むべきである。

また、横浜から見た都市圏の広がり考えたとき、横浜市内へ流入する通勤・通学者の状況からは、およそ神奈川県東部地域になる。この地域は、2指定都市（横浜、川崎）、2中核市（横須賀、相模原）、3特例市（大和、茅ヶ崎、平塚）など、行財政能力が比較的高い自治体が多くある。したがって、横浜市を含む都市自治体間の連携により、この地域の広域的課題の解決に取り組む方向も効果的と考えられる。

【参考】就業者・通学者（常住地による）のうち、横浜市内へ流入する通勤・通学者の割合が5%以上の市町村（平成17年国勢調査結果から）



② 首都圏における横浜

横浜を中心とした都市圏は、首都圏の中に位置している。首都圏においては、東京都心部が強力で広範囲にわたる中枢性を有しているが、横浜は東京都心部に次ぐ第二の有力な核となっている。

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。そのため、横浜など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・調整を図る方向が望ましい。

③ 道州制との関係

市町村合併の進展など基礎自治体の規模・能力の拡大や、府県の区域を越える広域的課題の増大により、広域自治体としての府県の存在意義は薄れつつある。それも含めて、新しい国のかたちとして、府県制度の廃止とそれに代わる道州制の導入が、現在、国等において議論されている。

しかしながら、その先行きは現時点では不透明であるため、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。

なお、道州制の導入に伴い、横浜が都市州、つまり道州の区域に包含されない道州同格の都市となることは、大都市の自立性の向上と国や道州の効率性が高まるという意味で有益である。ただし、その際には、広域的な調整や都市内分権、近隣道州とのバランスなどの課題をふまえた議論も必要である。

(4) 都市内分権

市内の各地域において、市民の主体的な地域運営により、市民満足度の高い、良好な都市環境を創造するためには、補完性・近接性の原理と地域間の多様性をふまえながら、都市内部での分権をさらに進め、自治構造を再構築していく必要がある。これは、横浜市基本構想（長期ビジョン）において定める「市民との協働による『自治』と『経営』」を進めるための仕組みを具体化していくものである。

横浜市は、指定都市として 18 の行政区を設置しているが、東京都の特別区（法人区）と比較すると、市の内部組織であるため、独自の条例制定権や課税権などがなく、公選の区長や議会を持たないことから、住民自治・参加の機能が弱いと言われる。しかし一方で、都市全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整が可能であり、規模・集約のメリットや行政運営の効率性を確保できるとも言える。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、不足している住民自治・参加機能を充実強化していく方向が望ましいと考える。

しかし、区レベルの住民自治・参加機能を充実強化してもなお、平均して約 20 万人の区単位の地域運営では、市内各地域の多様な状況に十分に対応することには限界がある。したがって、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仕組みをつくっていくべきである。

なお、地域運営に関心や知識を持たない市民でも参加しやすいよう、制度設計は極力シンプルにすべきである。

① 市民協働の強化と多様な市民参加

少子・高齢、人口減少社会における地域課題は、医療、福祉、教育、雇用、住宅、環境、交通など多分野にわたって存在し、その解決にあたっては、分野横断的に多様な主体が関わることが求められる。

人の面で「大量」「高密度」「多様」という大都市の特徴と、自治会町内会をはじめとして、NPO やボランティアなど市民活動が活発である横浜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重要である。

加えて、大都市には多くの企業・事業所等が集積しており、多くの人々が市外から流入している。したがって、在住者だけでなく、在勤者や企業等の存在も重要な要素として考えるべきである。

② 地域レベルの住民自治の充実強化

横浜では、地形的要因や市街地の形成時期、駅への近接性などによって、地域ごとの人口動態や構造、市民生活やまちづくりの課題などは非常に多様である。区よりもさらに市民に身近な「地域（地区）」単位において、地域住民及び地域の各種団体など多様な主体による自治組織が、課題を共有しながらその解決に向けて地域の合意を形成しつつ、協働して自主的に地域を運営できる仕組みづくりを進めるべきである。

なお、制度設計にあたっては、多様な地域の実情に合わせた実効性の高い仕組みとするとともに、市民が自発的に地域運営に参加できるような工夫が必要である。

③ 行政区改革

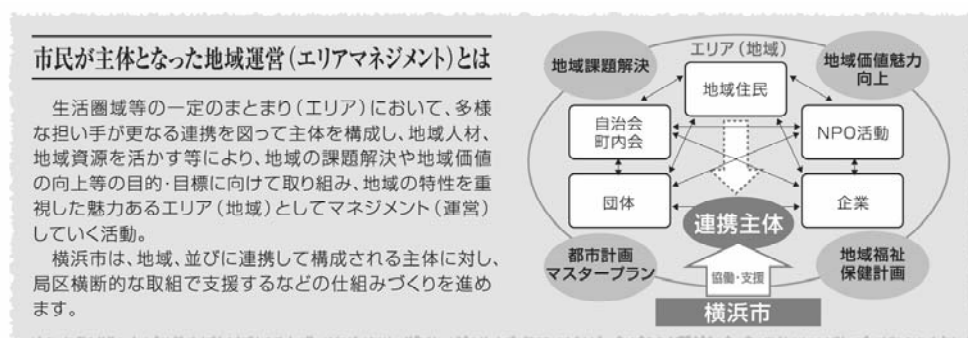
現行の行政区制度よりも住民自治・参加機能を充実強化し、区を単位としながら、市民の声を身近な行政に一層反映させ、より市民満足度の高い地域運営を進めることができる仕組みにしていくべきである。

また、その前提として、これまで横浜市が積極的に推進してきた区への分権や区予算の拡充、区役所の機能強化の取組をさらに進めるとともに、区独自の政策推進のための政策形成機能や市民の地域運営を支援するための地域支援機能を強化し、あわせて区と市（局）との関係も見直されるべきである。

④ 仕組みの実効性の確保と段階的導入

都市内分権の明確な制度化は必要であるが、地域の実態をふまえない性急な制度の導入は、仕組みの形骸化を招く恐れがある。特に、市民が主体となって地域を運営していくためには、市民の自治・参加意識や市民による運営組織の力量などが課題となる。

横浜市では、市民主体の地域運営（エリア・マネジメント）のモデル事業を平成19年度から市内各所において順次実施している。この取組の実践と検証を通じて、市民の自治意識の醸成と地域運営能力の向上を図りながら、実効性の高い仕組みを模索し、地域の実態に合わせて段階的に広めていくことも有効であると考えられる。



横浜市中期計画（H18～22）から

6 新たな大都市制度モデルの提案

これまでの制度設計にあたっての基本的な考え方や、4つの個別論点における基本的な方向性等の整理をふまえ、新たな大都市制度として一つのモデル（試案）を提示する。

(1) 前提となる制度改革

① 地方分権改革の実現

地方分権改革を推進し、国と地方の役割分担を抜本的に見直す。国の役割は、外交、防衛、司法、通貨管理、公正取引の確保、航空管制、宇宙開発等、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にできる限り重点化していく。

役割分担に応じた仕組みづくりや国の準則設定権限の範囲を厳格にするとともに、地方の自由度を拡大するため、条例制定権の拡大や国の関与等の廃止・縮減、個別事務事業の抜本的な見直し及び税財政制度改革を実現する。

② 新たな地方自治法体系の整備

地方自治体の持つそれぞれの性格に応じて、基礎自治体（市町村）、広域自治体（府県又は道州など）、そして基礎自治体の枠を超えた大都市自治体（大都市）に種別するとともに、それに合わせた新たな地方自治法体系を整備する。

また、大都市については、現行の指定都市制度のように政令により指定されるものではなく、横浜や大阪、名古屋などわが国を牽引する代表的な大都市を、法律により明確に規定するものとする。

③ 画一的な地方自治制度の抜本的な見直し（市民と共に選択・決定できる仕組みの構築）

政府間協議による人口段階別特例的事務配分方式の画一的な指定都市制度などの現行地方自治制度を抜本的に見直し、自治体がそれぞれの課題に応じて事務権限とそれに見合った税財源、組織形態を含めて、市民と共に選択・決定できる一般的な仕組みを構築し、自治体の多様性を踏まえた地方自治制度を確立する。

なお、地方自治体が多様になるほど、国による統一的な管理は困難であり、非効率となる。よって、自己決定・自己責任の行動原理を基礎として、地方自治体それぞれが自立するとともに、住民のガバナンスが十分に働くことにより、適正な自治体運営が確保されることが望まれる。

(2) 新たな大都市制度モデル・イメージ

ここで示すモデル・イメージは、横浜あるいは横浜を含む圏域に焦点を当てて想定したものである。したがって、他の都市や地域におけるこのモデルの妥当性については、今後さらに検討を深めていく必要がある。

① 大都市等の位置づけ、広域自治体との関係等

<大都市の位置づけ>

道州制を見据えた場合、道州制を前提としない場合のいずれにせよ、大都市は、大都市区域を経営する政治行政主体であり、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市とする。

<広域自治体の位置づけ>

広域自治体は、主に大都市区域を除く地域の広域事務・連絡調整事務・補完事務を行う。

ただし、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する。

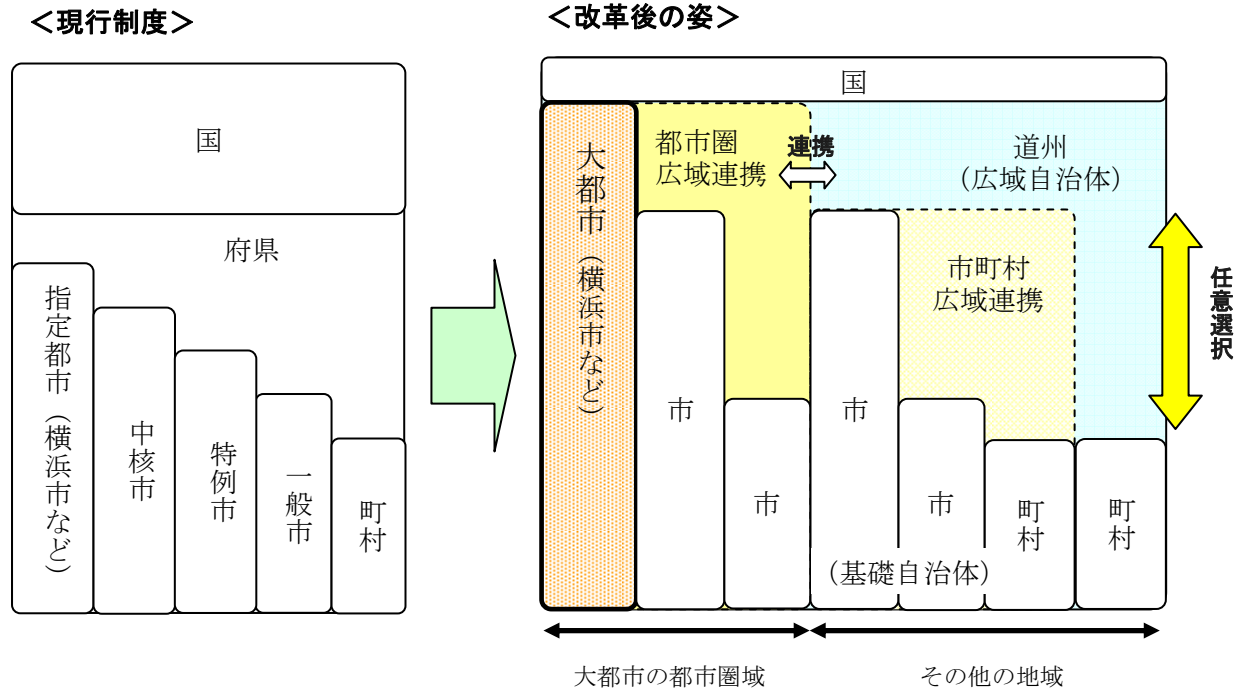
道州制が導入された場合は、近隣自治体との広域連携の仕組みを設けることにより、圏域全体で広域自治体の区域から独立することも考えられる。

<道州と市町村との関係>

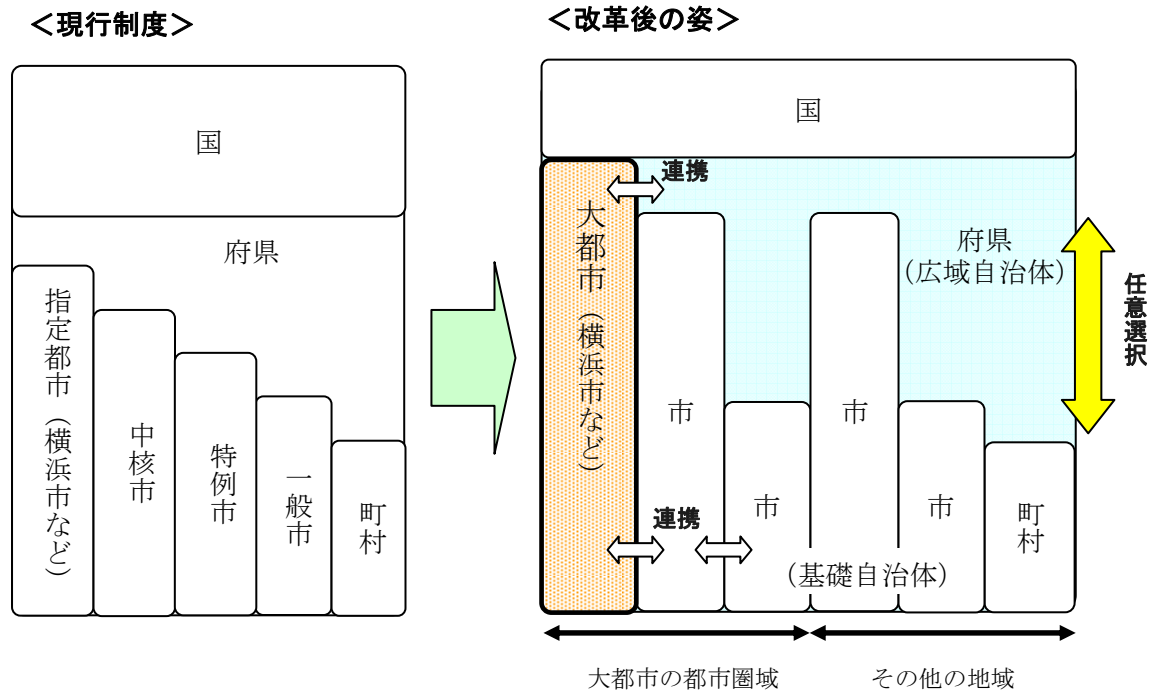
道州制が導入された場合は、現行の府県よりも広域的な新たな行政活動が可能になると考えられるが、道州はその規模及び区域が府県に比べて大幅に拡大すると想定されるため、道州内市町村に対する広域事務・連絡調整事務・補完事務を道州が直接行うことは、かえって非効率になることが考えられる。

したがって、大都市の都市圏域以外の地域についても、基礎自治体優先の基本原則から、まずは基礎自治体である市町村の広域連携により、それら事務を行うこととし、その上で、実施困難な事務について道州が補完することが望ましい。

ア. 道州制を見据えた場合の改革



イ. 道州制を前提としない場合の改革



※いずれの場合も、地方分権改革により、市町村（基礎自治体）の事務権限は、現行よりも拡大していくことを原則とする。ただし、各市町村の任意選択によるものとする。

② 大都市内部の自治構造

大都市内部の自治構造は、大都市一区の2層構造を基本としながら、さらに、横浜市が目指す「市民との協働による『自治』と『経営』」の最も基礎となる仕組みとして、日常生活圏単位などの地域（地区）レベルに、地域自治組織※を置く。

なお、都市内が多層となることから、大都市を包含する広域自治体は置かず、大都市の独立性を高める方向が望ましい。

※現行地方自治法上の「地域自治区（制度）」を必ずしも意味しない。

<区レベル>

区は、大都市の内部組織的な性格を維持しつつも、市域を分けた区単位の地域運営を行う機関とし、市から区への権限・財源のさらなる移譲を進め、あわせて住民自治・参加機能を充実強化する。また、区独自の政策推進のための政策形成機能や、市民の地域運営を支援するための地域支援機能の強化を図る。

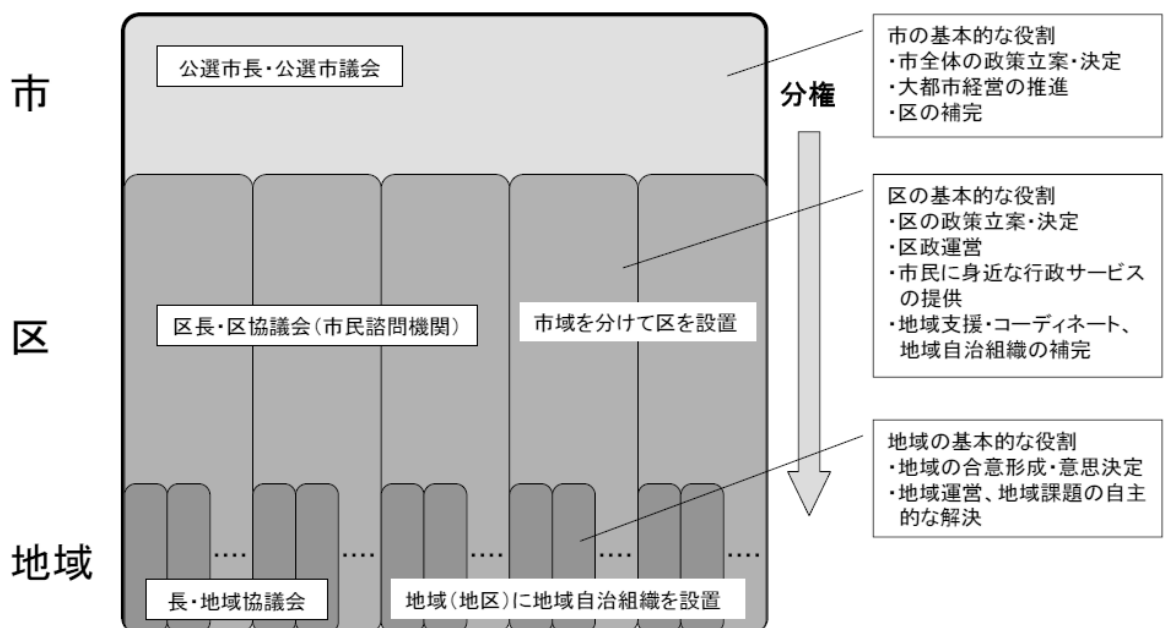
なお、区への分権に伴い、区における意思決定の仕組みなどについては、さらに検討していく必要がある。

<地域（地区）レベル>

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）を置く。地域自治組織は、当該地域の運営に関する事項について、その規模・能力・意欲に応じて一定の権限を有する。

なお、住民の合意形成と意思決定を行うための仕組みとして、住民の代表により構成される協議機関を設置するなどの制度構築が必要である。

大都市内部の階層イメージ

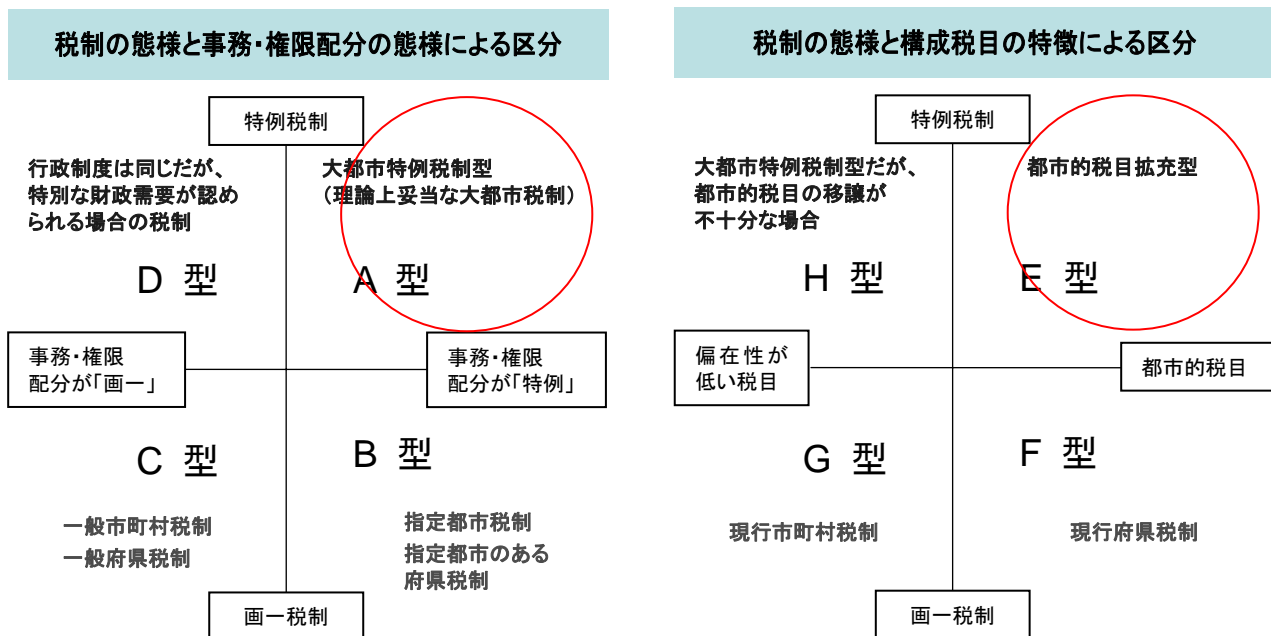


③ 大都市税制

大都市は、その市域内における地方の事務を一元的に担任することから、市域内地方税のすべてを課税できる特別市（都市州）型が妥当である。ただし、事務・権限配分に対応して課税する大都市特例税制型や、市町村税制をベースに消費・流通課税及び法人所得課税などの都市的な税目を組み込む都市的税目拡充型も、理論上妥当なものとする。

<大都市税制の種類>

- 特別市（都市州）型： 市域内地方税のすべてを課税
- 大都市特例税制型： 事務・権限配分の特例に対応して課税
- 都市的税目拡充型： 市町村税制をベースに都市的税目を組み込む



B・D型は、理論的に不整合。
特にB型（現行指定都市税及び指定都市のある府県税制）は、
・指定都市には、事務・権限配分の増加に見合った税制上のプラスがない。
・府県は、事務・権限配分が減少しても、税制上のマイナスがない。

木村 収 著「大都市行財政の展開と税制」(晃洋書房 2004年)を参考に作成

7 最終報告に向けて（今後さらに議論すべき論点）

本報告書は、横浜にふさわしい新たな大都市制度の設計にあたっての基本的な考え方や、「権限」「税財源」「広域行政」「都市内分権」などの個別論点についての方向性など、原理・原則を中心とした整理に基づき、新たな大都市制度モデルの提案を中間的にとりまとめた。今後は、実現可能性を考慮しつつ、さらに詳細部分をつめ、実効性の高い具体的な提案にしていく必要がある。

ここでは、最終報告に向けて、今後さらに議論すべき主な論点をまとめておく。

<権限>

- 大都市に必要な事務及び包括的権限の具体例の提示
- 大都市の発言権の強化策
- 民の力の活用方策 など

<税財源>

- 国・地方の税配分見直しの具体的イメージ
- 大都市税制の具体的イメージ
- 税財源における補完性の原理
- 地方間の財政調整の仕組み など

<広域行政>

- 新しい時代の広域事務の整理
- 広域連携の仕組みの具体的イメージ
- 新たな広域自治体（道州など）の具体的イメージ など

<都市内分権>

- 区の権限・財源、機能等
- 地域自治組織の権限・機能、区域設定及び設置方法
- 区及び地域の代表選出・意思決定・決定の反映の仕組み など

<その他>

- 実現に向けたプロセス
- 新たな地方自治法体系のイメージ、大都市の指定方法
- 市民と共に選択・決定できる仕組み
- 市民にとってのメリットの具体例
- 他の大都市地域への適用 など

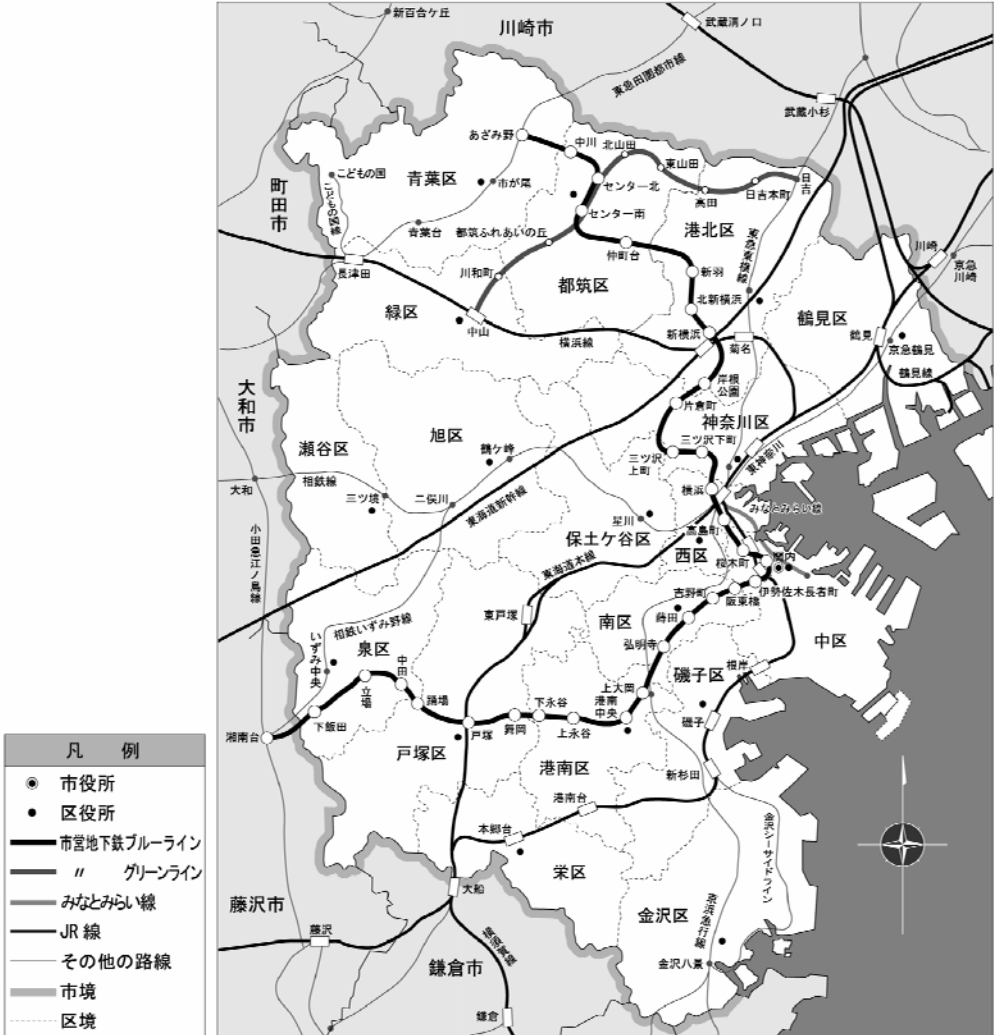
参 考 资 料

横浜市概要

横浜市は神奈川県東端に位置し、東は東京湾、北は川崎市、西は大和市・藤沢市、南は鎌倉市・横須賀市などに接しています。横浜市の中心部から東京都心部までは、約30キロメートルです。日本最大の国際港湾である横浜港を基盤として、首都圏の中核都市としての役割を担っています。総面積は、約437平方キロメートルで、これは東京23区の約7割にあたります。

(平成20年2月1日現在)	
《人口》	3,631,560人
《世帯》	1,534,676世帯
《面積》	437.38km ²
《市の範囲》	東西23.63km 南北31.11km
(東経 139° 27' 53.1" ~ 139° 43' 31.3") (北緯 35° 18' 45.3" ~ 35° 35' 34.2")	

安政 6(1859)年	横浜開港(旧暦 6月2日)
明治 22(1889)年	横浜 市制施行
明治 42(1909)年	開港 50年。市章・市歌を制定
大正 12(1923)年	関東大震災
昭和 2(1927)年	区制施行 鶴見・神奈川・中・保土ヶ谷・磯子区が誕生
昭和 14(1939)年	港北・戸塚区が誕生
昭和 16(1941)年	太平洋戦争(~1945)
昭和 18(1943)年	南区が誕生
昭和 19(1944)年	西区が誕生
昭和 20(1945)年	横浜大空襲
昭和 22(1947)年	特別市制度創設
昭和 23(1948)年	金沢区が誕生
昭和 31(1956)年	特別市制度廃止、指定都市制度創設 横浜市が指定都市に
昭和 44(1969)年	港南、旭、緑、瀬谷区が誕生
昭和 61(1986)年	栄・泉区が誕生
平成元(1989)年	市政 100周年 ~開港 130周年~
平成 6(1994)年	青葉・都筑区が誕生、全18区に
平成 21(2009)年	開港 150周年 ~市政 120周年~



市政記録2006年版から作成

横浜市基本構想（長期ビジョン）概要



横浜市基本構想（長期ビジョン）概要

1 横浜の都市像

市民力

～市民の活力と知恵の結晶～
横浜の最大の活力の源は、多様な個性の人々や、活発な市民活動です。市民一人ひとりが抱く視野と責任感を持って自発的に地域や社会活動に参加し、知恵と行動を結集することにより、生き生きと暮らせる都市の魅力と活力をつくりあげていきます。

市民力と創造力により新しい「横浜らしさ」を生み出す都市

横浜は、平和や人権の尊重を基調として、世界との窓口として歴史的に果たしてきた役割を常に認識しながら、知恵と活力を最大限に発揮し、市民が生き生きと暮らせる都市であり続けます。また、年齢や性別、障害の有無や国籍にとらわれないことなく、多様な個性を尊重し、市民自らが多様な力を地域社会で発揮します。

市民の意識と行動が、これからの横浜を形づくり、新しい「横浜らしさ」を生み出し世界に発信することで、横浜は常に新たな魅力と活力を創造し続けます。

創造力

～地域の魅力と創造性の発揮～
横浜の最大の魅力は、豊かな水・緑と歴史的建造物や先進的な都市景観に加え、多様な文化や人々を受け入れる寛容な気風と、国際的な交流の場としての役割を担っています。また、国内外から人や企業、投資家などが集まり、それぞれの知恵や文化の融合により新たな魅力を創造し、世界で活躍する人々を多く創り出し、創造的な都市をつくりあげています。

2 都市像を支える5つの柱



1 世界の知が集まる交流拠点都市



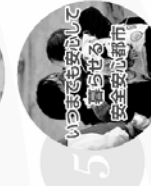
2 新しい活躍の場を開拓する活力創造都市



3 多様な働き方や暮らしが楽しめる自由な都市



4 市民の知恵が活かされる健康都市



5 誰もが安心して暮らせる安全安心都市



知 知の重要性が高まる中で、国内外の知識や人が集まる場を積極的に提供するともに、次世代を担う子どもにも社会で逞しく見守り、充実した教育環境の下、世界で活躍する人材を多く育てます。国際機関や研究機関が集まる横浜で、私たちが、世界から集まる多様な文化や技術を持つ人々が交流し、互いに切磋琢磨することにより、新しい文化や技術を生み出し、互いに切磋琢磨することにより、横浜は世界の知識と知恵の拠点を担います。



社 社会経済のグローバル化やデジタル化が進み、雇用環境が激しくなる中で、横浜が新たなビジネスチャンスと企業活動を生み出すことにより、国内外から企業の集積を促し、多くの人が活躍の場を提供していきます。また、多様な文化や技術を持つ人々が交流し、互いに切磋琢磨することにより、新しい文化や技術を生み出し、互いに切磋琢磨することにより、横浜は世界の知識と知恵の拠点を担います。



働 横浜が多様化し、年齢や性別による固定的な役割が変化していく中で、個人の価値観に応じて、働きながら地域や家庭で活躍するライフスタイルを実現していきます。また、高齢者や女性も生き生きと暮らせるライフスタイルを実現していきます。また、高齢者や女性も生き生きと暮らせるライフスタイルを実現していきます。



地 地域での課題解決がより深刻化する中で、身近なところで構造的に課題を切り、質の高い環境を創造していく行動を積極的に行い、世界に発信していきます。また、高齢者や女性も生き生きと暮らせるライフスタイルを実現していきます。また、高齢者や女性も生き生きと暮らせるライフスタイルを実現していきます。



少 高齢化社会の進行や人口の減少により、地域コミュニティが変化していき、そこで生活する人々が、一人ひとりのつながりを大切に、互いに支え合っていくことができれば、暮らしの安全と安心が実現されます。また、高齢者や女性も生き生きと暮らせるライフスタイルを実現していきます。また、高齢者や女性も生き生きと暮らせるライフスタイルを実現していきます。

3 実現の方向性と取組

1 多様な文化を持つ人々と共に生きよう
多様な文化を持つ人々が集まり、生き生きと暮らせる都市づくりが重要です。

2 充実した学びにより豊かにな人生を送ろう
子どもから高齢者まで生涯にわたる多様な学びの機会を充実させることが重要です。

3 子どもを温かく見守りのびのびと育てよう
子どもが成長する喜びを社会全体で共有し、見守っていくことが重要です。

4 横浜ならではの魅力を創造し都市の活力を高めよう
活発な文化芸術活動や国際機関などの集積により、多様な人々が集まり、交流すること、横浜ならではの魅力と可能性を創造することが重要です。

5 活発な情報交流により新たな可能性を創造していくこと
すべての人々が、自由に、かつ、密に情報通信技術を利用して社会を築き、情報交流を活発に行うことにより、新たな可能性を創造していくことが重要です。

6 個性を生かして働ける社会をつくる
「働くことの大変さや意義を誰もがしっかりと認識し、働く意欲や努力が報われる社会を実現していくことが重要です。

7 暮らしやすい快適なまちづくりをしよう
ライフスタイルや地域の特性に応じた住環境の中で生活し、身近な地域で様々な活動ができることが重要です。

8 地球にやさしい都市環境を未来へ引き継ごう
一人ひとりが環境問題を考え、行動するとともに、様々な主体が協働して取り組むことが重要です。

9 住み続けたいと感じられる魅力をつくらう
それぞれのライフステージの中で、住み続けたいと感じられる生活満足度の高いまちを実現していく必要があります。

10 ゆとりをもって安心して暮らそう
将来にわたる安全と安心が確保され、誰もがゆとりをもって心豊かに暮らせる社会を実現していくことが重要です。

4 実現のための基本姿勢

市民力の発揮 ～新しい公共の創造～

- 市民主体の取組
自らできることは自らが行うことを基本とし、世代間で互いに助け合い、連携しながら、市民が主体となって自主的に知恵と行動を生み出し、取り組む。
- 協働による取組
市民と行政が互いに特性を生かし、地域課題や社会的課題に協働して取り組む、多様なニーズへ柔軟かつ迅速に対応すること、市民生活の質の向上を目指す。

行政の役割 ～自律と分権の地方自治を目指して～

地方分権の流れの中で、特色ある「横浜らしさ」を発信し、新たな魅力と活力を創造するためには、市民との協働による「自治」と「協働」を進めるとともに、行政改革に取り組む、持続可能な行政運営を行い、市民満足度の高い「自主的・自律的」な大都市運営を目指す。

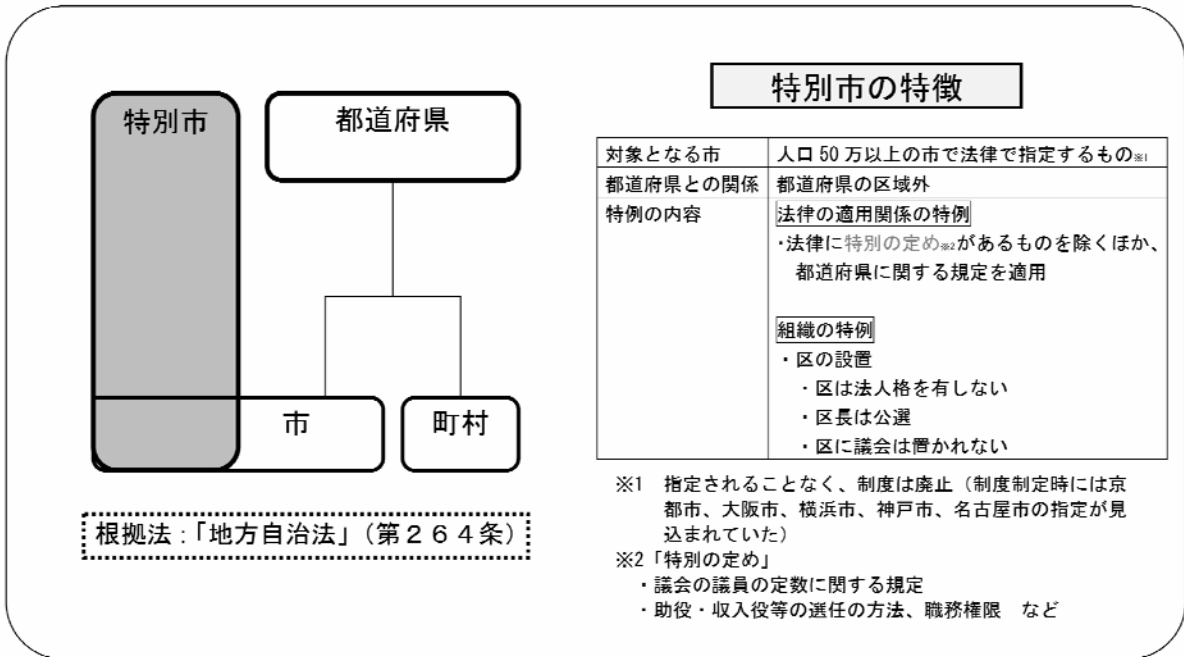
※全文は、区役所広報相談係、市役所市民情報センターが、「ホームページ」(<http://www.city.yokohama.lg.jp/me/kalei/seisaku/vision/>)で閲覧できます。

大都市制度の歴史

1878 (明治 11) 年	7 月	三新法制定 (郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則)
1888 (明治 21) 年	4 月	市制町村制公布
1889 (明治 22) 年	2 月	大日本帝国憲法公布
	3 月	市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設クルノ件公布
	4 月	仙台市、 横浜市 、静岡市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市など 31 市に 市制施行
	5 月	東京市、市制施行
	10 月	名古屋市、市制施行
1890 (明治 23) 年	5 月	府県制、郡制施行
1898 (明治 31) 年	10 月	東京市、京都市、大阪市の市制特例廃止
1911 (明治 44) 年	9 月	市制改正 (東京市、京都市、大阪市の法人区を設置)
1922 (大正 11) 年	3 月	六大都市行政監督ニ関スル法律公布
1932 (昭和 7) 年	10 月	六大都市特別市制促進協議会設置
1936 (昭和 11) 年	1 月	六大都市「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を政府に提出
	10 月	内務省地方局、東京都制に関する 2 試案を発表
1937 (昭和 12) 年	8 月	地方制度調査会発足
1942 (昭和 17) 年	1 月	六大都市「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を政府に提出
1943 (昭和 18) 年	3 月	府県制、市制、町村制改正公布
	6 月	東京都制、東京都官制公布
1945 (昭和 20) 年	11 月	五大市市長懇話会、特別市制度確立等を要望
1946 (昭和 21) 年	2 月	五大市市長議長会議「大都市制度確立に関する要望」
	9 月	東京都制、府県制、市制町村制改正 五大都市「特別市制法案」
1947 (昭和 22) 年	5 月	日本国憲法・地方自治法施行
	12 月	地方自治法改正 (特別市の指定には、五大市が属する府県民全体の投票が必要)
1951 (昭和 26) 年	10 月	五大市「特別市制理由書」
1952 (昭和 27) 年	2 月	五大府県「特別市制反対理由書」
	12 月	五大市「大都市制度の確立に関する意見書」を提出
1953 (昭和 28) 年		地方制度調査会設置
	10 月	第 1 次地方制度調査会答申
1956 (昭和 31) 年	6 月	改正地方自治法公布 (特別市制度廃止と指定都市制創設)
	9 月	大阪、名古屋、京都、横浜、神戸市が指定都市に移行

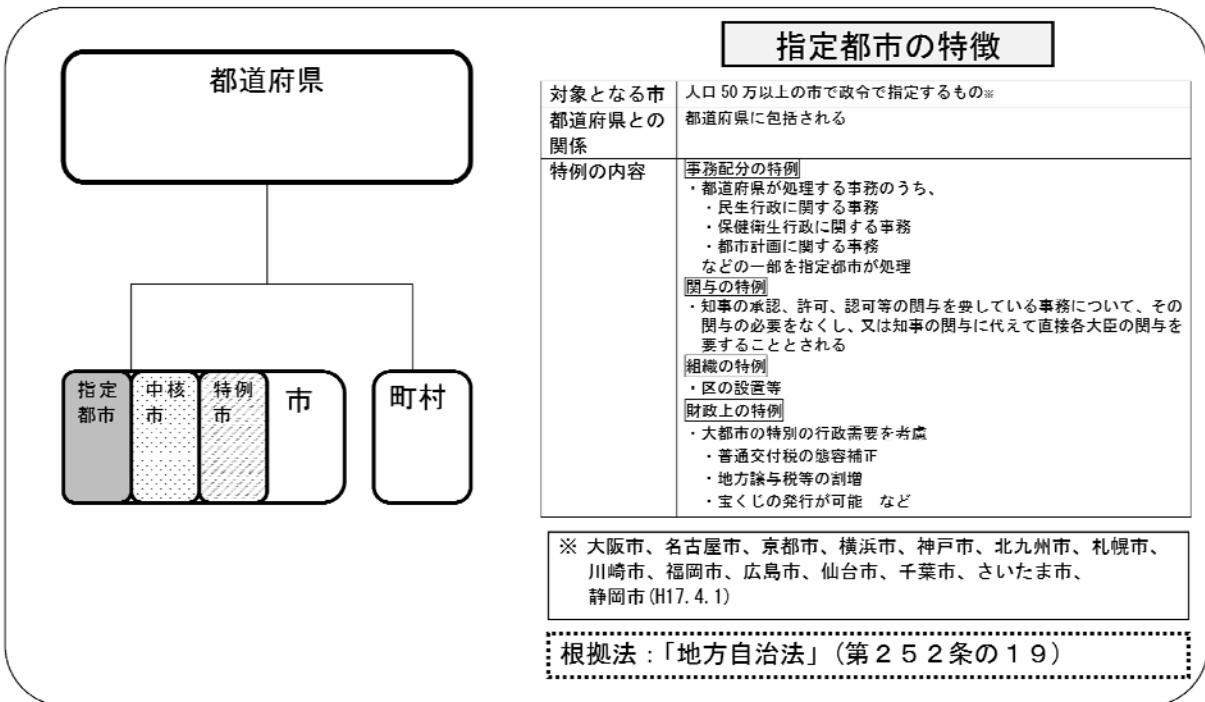
大都市のあゆみ (指定都市市長会) から作成

特別市の概要 (1947 (昭和22) ~ 1956 (昭和31) 年)



第28次地方制度調査会第14回専門小委員会配付資料から

指定都市の概要 (1956 (昭和31) 年～)



第28次地方制度調査会第14回専門小委員会配付資料から

中核市 (1995 (平成7) 年～) ・ 特例市 (2000 (平成12) 年～) の概要

中核市の特徴	特例市の特徴												
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;">対象となる市</td> <td>・ 次の要件を満たす市で政令で指定するもの※ ・ 人口 30 万以上 ・ 人口が 50 万未満の場合にあっては、面積 100 km²以上</td> </tr> <tr> <td>都道府県との関係</td> <td>都道府県に包括される</td> </tr> <tr> <td>特例の内容</td> <td> 事務配分の特例 ・ 指定都市が処理する事務のうち都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、中核市が処理 (除外される事務) ・ 道路法に関する事務 ・ 児童相談所の設置 など 関与の特例 ・ 原則として関与の特例はない ただし、福祉に関する事務については指定都市と同様の特例あり 財政上の特例 ・ 普通交付税の態容補正 </td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">※宇都宮市、新潟市、富山市 など 35 市</p> <p style="text-align: center; border: 1px dashed black; padding: 2px;">根拠法：「地方自治法」(第 252 条の 22)</p>	対象となる市	・ 次の要件を満たす市で政令で指定するもの※ ・ 人口 30 万以上 ・ 人口が 50 万未満の場合にあっては、面積 100 km ² 以上	都道府県との関係	都道府県に包括される	特例の内容	事務配分の特例 ・ 指定都市が処理する事務のうち都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、中核市が処理 (除外される事務) ・ 道路法に関する事務 ・ 児童相談所の設置 など 関与の特例 ・ 原則として関与の特例はない ただし、福祉に関する事務については指定都市と同様の特例あり 財政上の特例 ・ 普通交付税の態容補正	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;">対象となる市</td> <td>人口 20 万以上の市で政令で指定するもの※</td> </tr> <tr> <td>都道府県との関係</td> <td>都道府県に包括される</td> </tr> <tr> <td>特例の内容</td> <td> 事務配分の特例 ・ 中核市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、特例市が処理 (除外される事務) ・ 民生行政に関する事務 ・ 保健所の設置 など 関与の特例 ・ 現在、関与の特例はない 財政上の特例 ・ 普通交付税の態容補正 </td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">※函館市、盛岡市、小田原市 など 40 市</p> <p style="text-align: center; border: 1px dashed black; padding: 2px;">根拠法：「地方自治法」(第 252 条の 26 の 3)</p>	対象となる市	人口 20 万以上の市で政令で指定するもの※	都道府県との関係	都道府県に包括される	特例の内容	事務配分の特例 ・ 中核市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、特例市が処理 (除外される事務) ・ 民生行政に関する事務 ・ 保健所の設置 など 関与の特例 ・ 現在、関与の特例はない 財政上の特例 ・ 普通交付税の態容補正
対象となる市	・ 次の要件を満たす市で政令で指定するもの※ ・ 人口 30 万以上 ・ 人口が 50 万未満の場合にあっては、面積 100 km ² 以上												
都道府県との関係	都道府県に包括される												
特例の内容	事務配分の特例 ・ 指定都市が処理する事務のうち都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、中核市が処理 (除外される事務) ・ 道路法に関する事務 ・ 児童相談所の設置 など 関与の特例 ・ 原則として関与の特例はない ただし、福祉に関する事務については指定都市と同様の特例あり 財政上の特例 ・ 普通交付税の態容補正												
対象となる市	人口 20 万以上の市で政令で指定するもの※												
都道府県との関係	都道府県に包括される												
特例の内容	事務配分の特例 ・ 中核市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することがより効率的な事務などを除き、特例市が処理 (除外される事務) ・ 民生行政に関する事務 ・ 保健所の設置 など 関与の特例 ・ 現在、関与の特例はない 財政上の特例 ・ 普通交付税の態容補正												

第28次地方制度調査会第14回専門小委員会配付資料から

都区制度の概要 (1947 (昭和22) 年～)

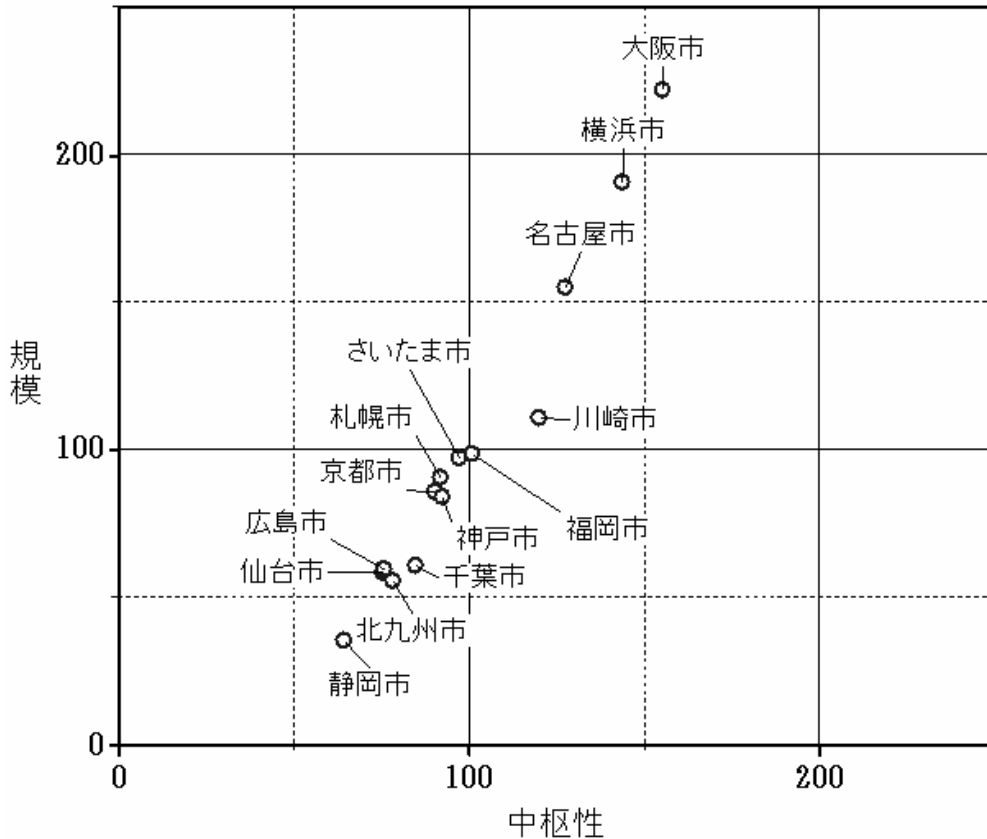
都区制度の特徴	
特例の内容	事務配分の特例 ・ 都は都道府県が処理する事務のほか ・ 特別区に関する連絡調整に関する事務 ・ 市町村の事務のうち都が一体的に処理することが必要であると認められる事務 (例：消防、上下水道) を処理 組織の特例 ・ 都区協議会の設置 ・ 議会の議員の定数 財政上の特例 ・ 都区財政調整制度、市町村民税 (法人分) ・ 固定資産税 ・ 特別土地保有税は都が課税 など

第28次地方制度調査会第14回専門小委員会配付資料から

規模と中枢性による比較 ‹‹① 人口・交流››

全国の指定都市（データ収集の都合で14市）を、「人口・交流」分野における規模・中枢性を示す項目（指標）により比較し、総合評価（平均を100としている）。

規模に関する指標：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：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 ²)	昼間 就業者	昼間 通学者	DID地区(人口集中地区)				
					人口	人口密度 (人/km ²)	人口比 (%)	面積比 (%)	昼夜間 人口比率
政令市平均	1,571,957	4,312.7	843,165	102,539	1,490,302	8,478.3	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

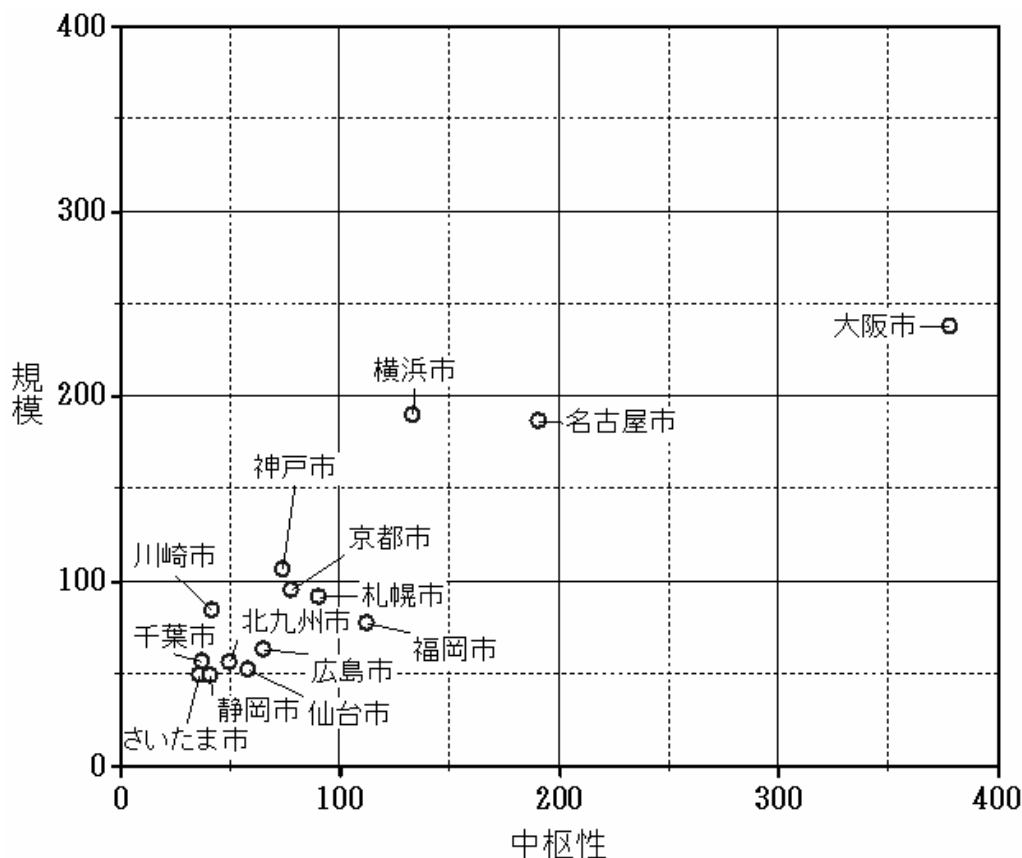
DID地区：国勢調査区を基礎単位地域として、市町村の境界内で人口密度の高い調査区(原則として人口密度4,000人/km²以上)が隣接しており、それらの人口が5,000人以上を有する地域

規模と中枢性による比較 ‹‹② 経済››

全国の指定都市（データ収集の都合で14市）を、「経済」分野における規模・中枢性を示す項目（指標）により比較し、総合評価（平均を100としている）。

規模に関する指標：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：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

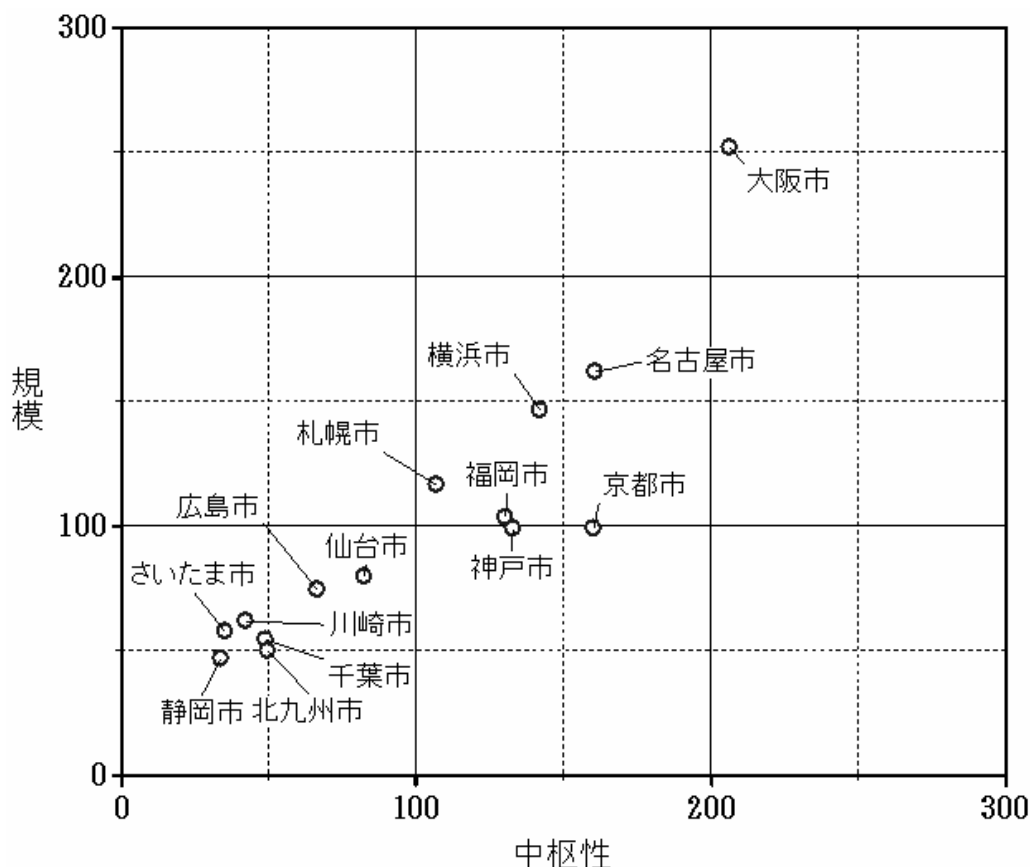
出典：市民経済計算、平成16年事業所・企業統計調査、平成17年工業統計調査、平成16年商業統計調査、平成17年貿易統計

規模と中枢性による比較 ‹‹③ 情報・文化››

全国の指定都市（データ収集の都合で14市）を、「情報・文化」分野における規模・中枢性を示す項目（指標）により比較し、総合評価（平均を100としている）。

規模に関する指標：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：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

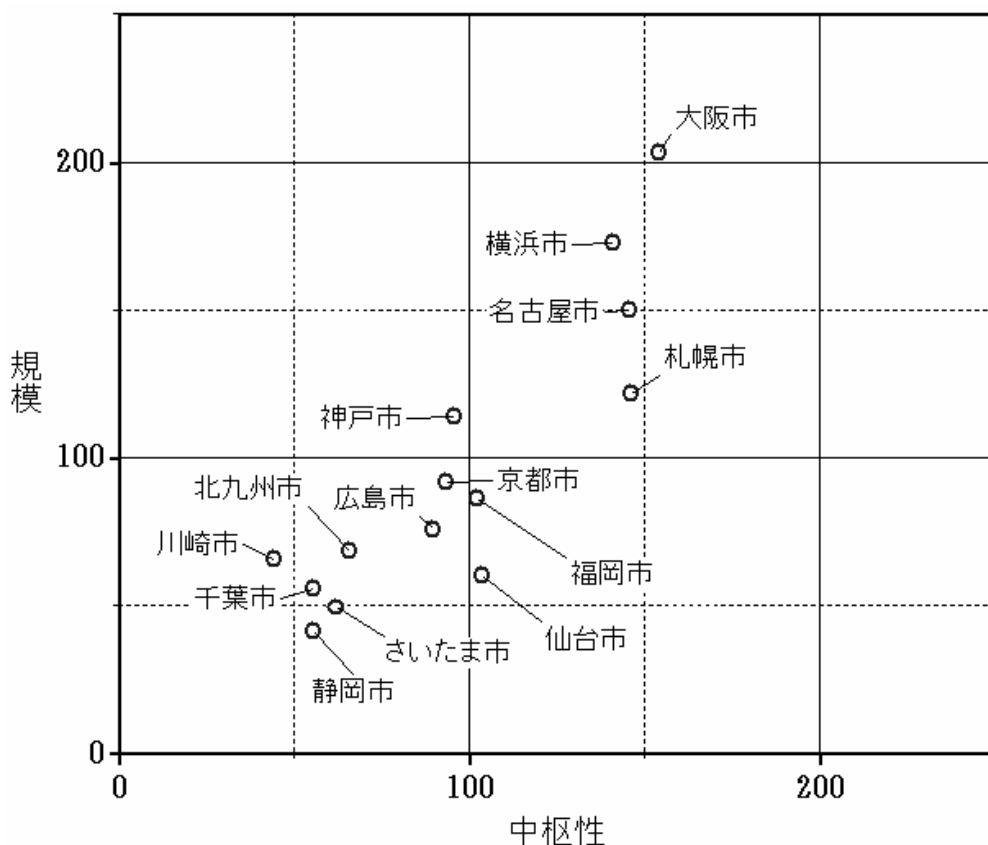
出典：大都市比較統計年表、平成16年事業所・企業統計調査、平成17年学校基本調査、2005年コンベンション統計

規模と中枢性による比較 ‹‹④ 行政››

全国の指定都市（データ収集の都合で14市）を、「行政」分野における規模・中枢性を示す項目（指標）により比較し、総合評価（平均を100としている）。

規模に関する指標：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：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

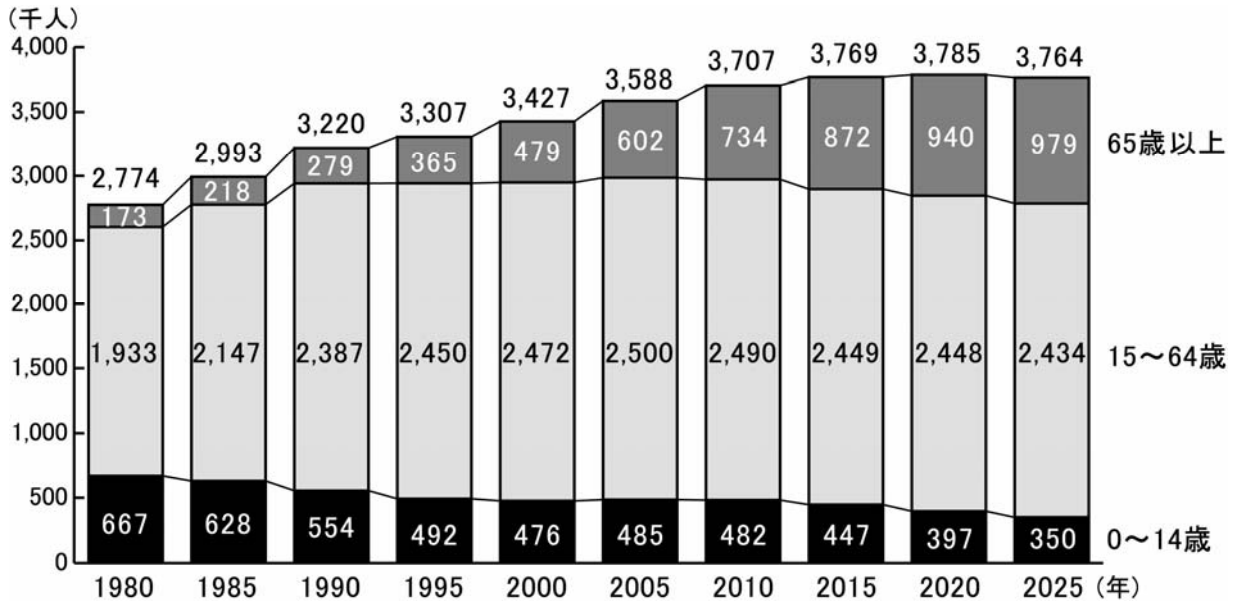
注）平成13年事業所・企業統計調査結果を使用しているため、静岡市の数値は不詳となっています。

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。

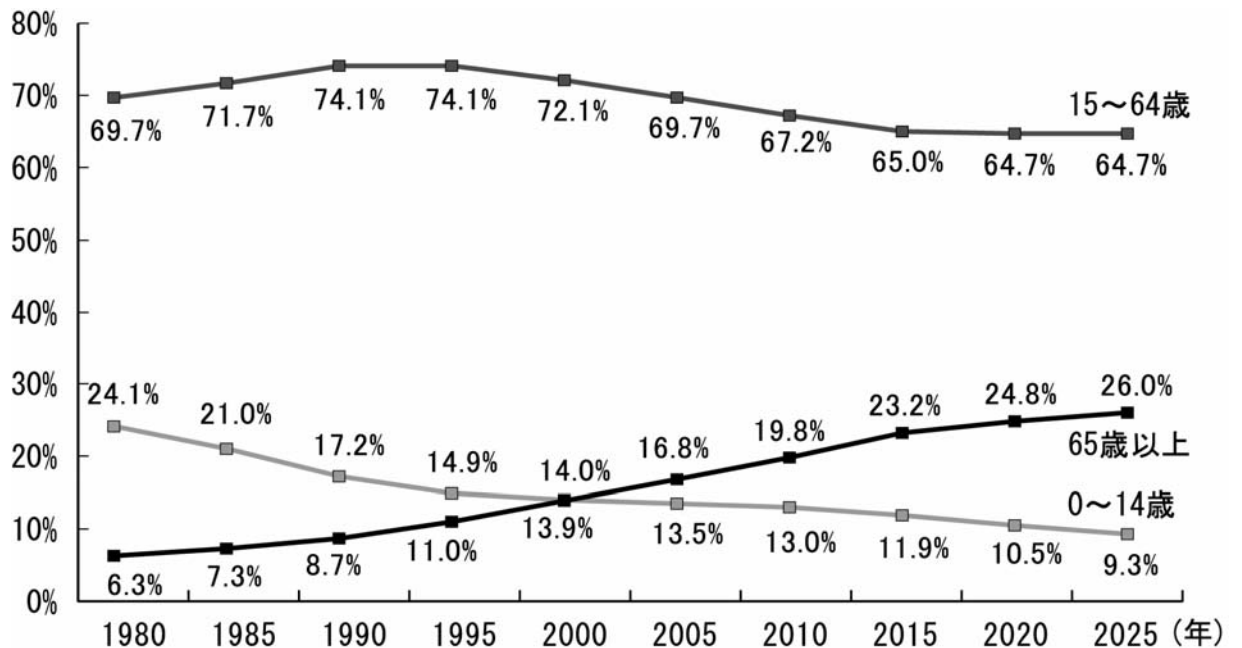
横浜市人口の推移と将来推計／年齢3区分割合

※ 平成 12 年国勢調査をもとに、平成 17 年 2 月作成
 ※ 今後の開発計画や政策による人口変動要因は見込んでいない

《横浜市人口の推移と将来推計》

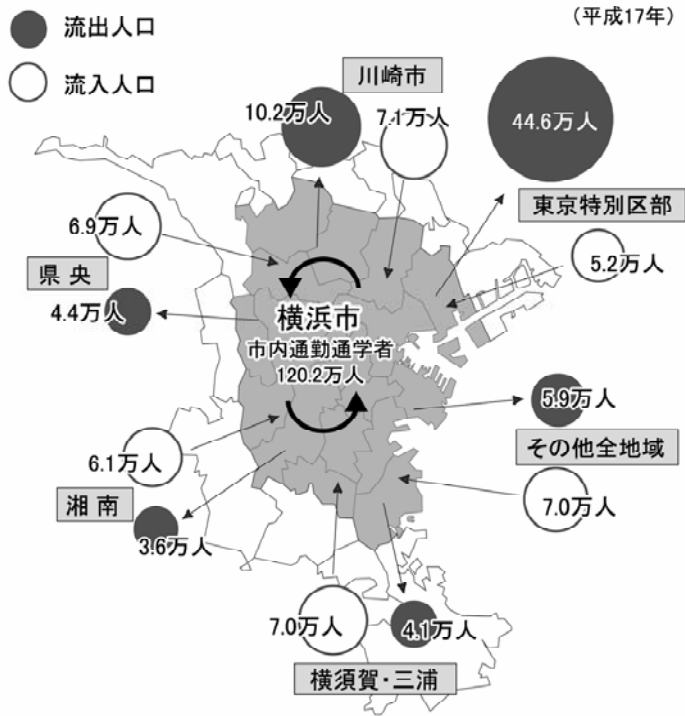
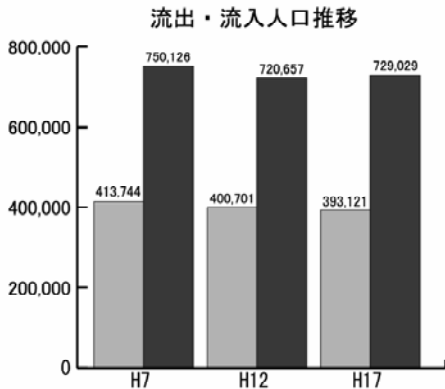


《年齢3区分割合》



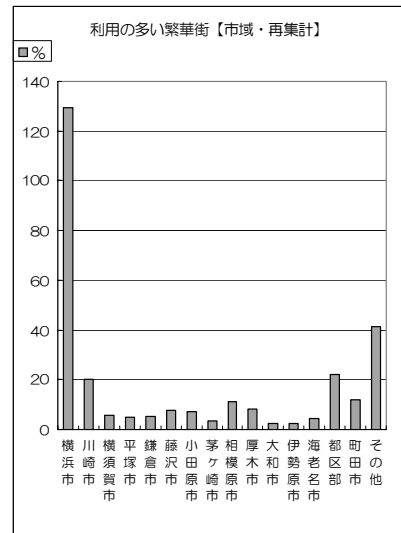
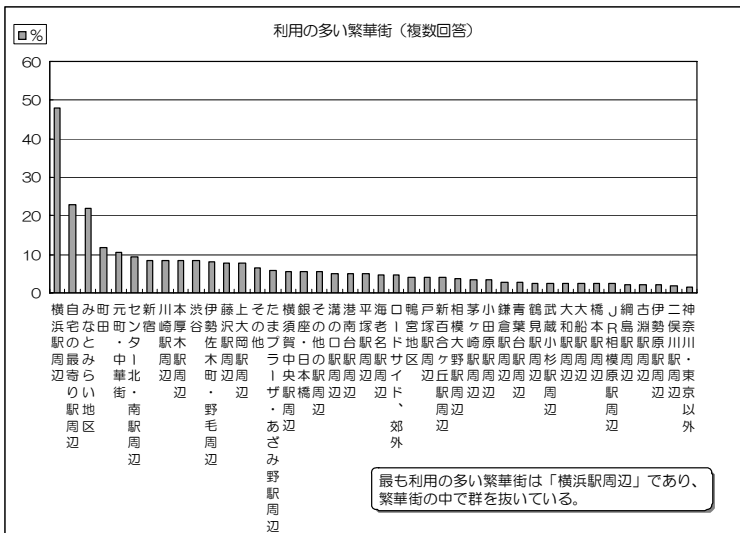
横浜市の流出・流入通勤通学者数（15歳以上）

流入人口（政令市・特別区）	
①23 区	3,328,460人
②大 阪	1,232,059人
③名古屋	514,174人
④横 浜	393,121人



「国勢調査」より横浜市作成

利用の多い繁華街



平成13年度調査		平成8年度調査	
横浜駅周辺	47.8	横浜駅周辺	56.9
自宅の最寄り駅周辺	22.9	自宅の最寄り駅周辺	23.5
みなとみらい地区（新規）	21.9	町田	14.4
町田	11.9	元町・中華街	12.4
元町・中華街	10.6	その他東京	12.4
センター北・南駅周辺（新規）	9.2	伊勢佐木町・野毛周辺	12.3
新宿	8.3	藤沢駅周辺	10.5
川崎駅周辺	8.3	渋谷	9.7
本厚木駅周辺	8.2	川崎駅周辺	9.2
渋谷	8.2	新宿	8.0
（伊勢佐木町・野毛周辺）	7.9	（本厚木駅周辺）	7.4
（藤沢駅周辺）	7.7		

前回調査（平成8年度調査）と比較すると、「横浜駅周辺」がトップであることは変わらず、また今回調査から新しく加わった「みなとみらい地区」は高い利用率を示している。

「神奈川県消費行動調査」(H13)より

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「ハードシップ手当」(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

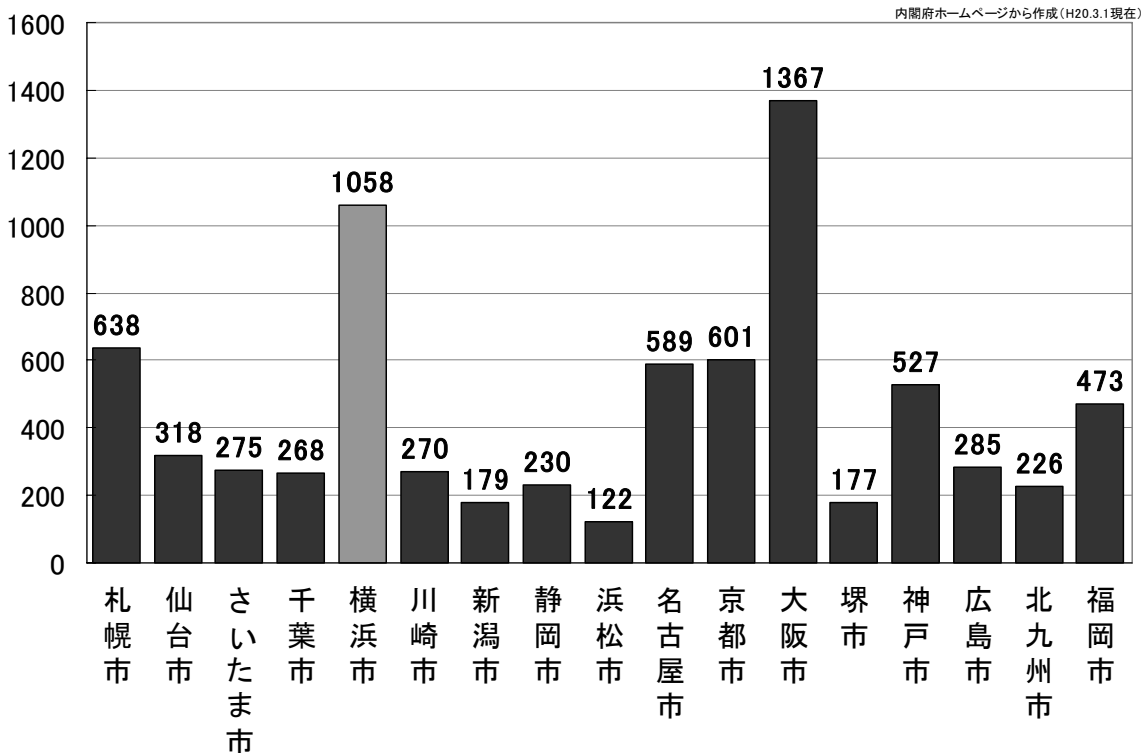
(2) 都市の順位（抜粋）(2007年)

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)

指定都市別NPO法人数



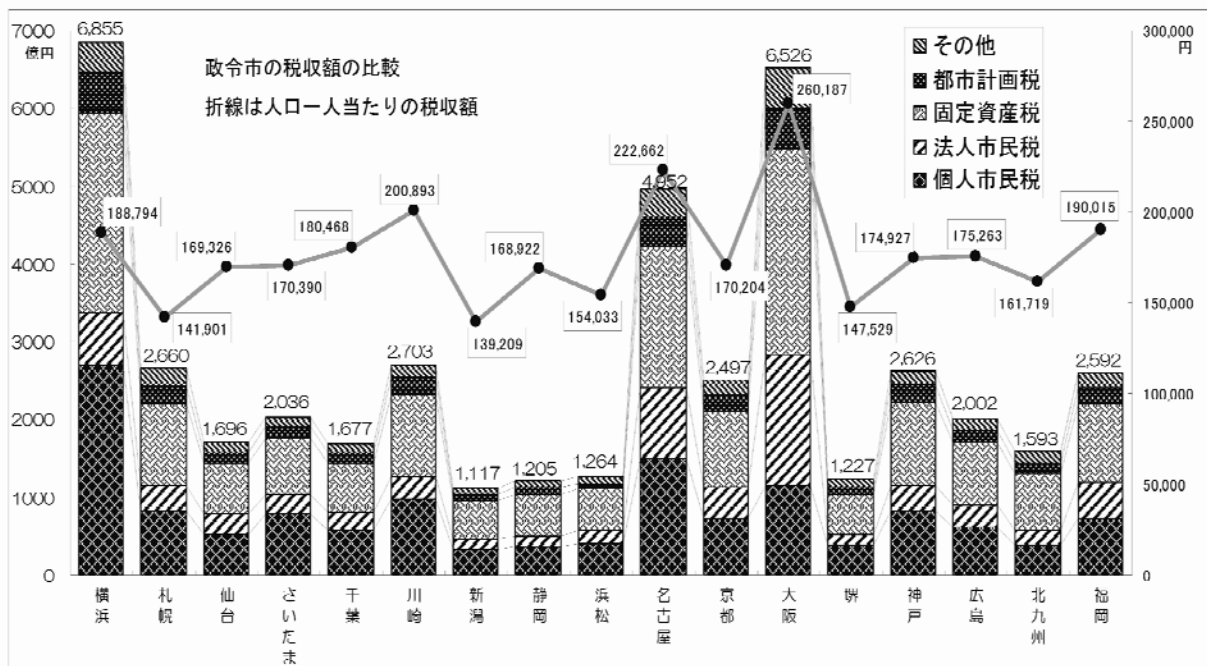
● 現行の税制度（国税・地方税の税目）

	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 、個人事業税、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、地方道路税、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

● 税収構造 ～他の政令市との税収構造の比較（平成18年決算額）

他の政令市と比べて**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、人口規模に比した企業集積の状況などから法人市民税の割合が小さい。



行政区と特別区の比較

		行政区	特別区(東京都 23 区)	
性格		普通地方公共団体(指定都市)の内部組織 =法人格なし	特別地方公共団体(市並みの基礎的自治体) =法人格あり	
事務の範囲		【規定なし=市長の裁量の範囲内】 ・法令により区長等が処理する事務 ・市規則により区長等が処理する事務 ・市長の補助執行機関として処理する事務	市の事務(法令により都が処理するとされているものを除く) 特別区として処理する事務 都から委託された事務	
組織	議決機関	設置不可	必置(区議会)	
	執行機関	区長	特別職。住民の直接選挙で選出。権限は、区を統轄し、代表して、区の事務を処理	
		行政委員会及び委員	選挙管理委員会は必置。その他は不可	固定資産税評価委員会以外は、市と同様に設置
		付属機関	設置不可	設置可
法規		条例制定権なし	条例制定権あり	
財政	課税自主権	なし	あり(一部都に留保)	
	起債権	なし	あり(都の許可が必要)	

横浜市の行政区の概要

区数 : 18 区



人口、高齢化率、面積、市県民税賦課額

	高い区	低い区	平均
人口(H19.4.1 現在)	港北 : 31万7620人	西 : 8万5959人	20万0504人
高齢化率(H19.1 現在)	旭 : 21.60%	都筑 : 11.30%	17.7%
面積(H19.4.1 現在)	戸塚 : 35.7k m ²	西 : 6.98k m ²	24.16k m ²
平成19年度市県民税賦課額	青葉 : 548億5283万円	瀬谷 : 132億2536万円	277億5863万円

区長権限、区の予算

- ・職階位 : 本庁局長と同格
- ・人事権 : あり(係員のみ)
- ・議会への出席 : 議長区・幹事区
(予算・決算特別委員会のみ)
- ・自主執行予算 : 1区あたり約1億~1億3,500万円
(総額約22億円)

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)

第13回ヨコハマeアンケート 大都市制度に関するアンケート

実施期間：平成20年2月15日（金）～29日（金）

対象者数：ヨコハマeアンケートメンバー、834人

回答数：417件（回答率50%）

【ヨコハマeアンケート】

- ・市の施策や事業について、Eメールなどを利用して市民の声を聞く制度
- ・登録者は、月に1～2回程度行う「市政に関するアンケート」に回答
- ・集計結果は横浜市ホームページで公開
 - 《対象》 15歳以上の市内在住者
 - 《募集人数》 1,000人（年代、性別などごとに抽選）
 - 《登録期間》 1年

年代別・性別のメンバー数／構成比

	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代以上	合計
男性	4人(0.48%)	23人(2.76%)	101人(12.11%)	93人(11.15%)	70人(8.39%)	196人(23.50%)	487人(58.39%)
女性	6人(0.72%)	32人(3.84%)	135人(16.19%)	76人(9.11%)	58人(6.95%)	40人(4.80%)	347人(41.61%)
合計	10人(1.20%)	55人(6.59%)	236人(28.30%)	169人(20.26%)	128人(15.35%)	236人(28.30%)	834人(100.00%)

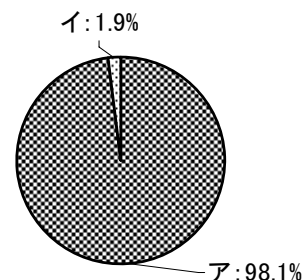
年代別・性別の回答者数／回答率

	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代以上	合計
男性	1人(25.00%)	12人(52.17%)	55人(54.46%)	60人(64.52%)	37人(52.86%)	126人(64.29%)	291人(59.75%)
女性	1人(16.67%)	10人(31.25%)	39人(28.89%)	26人(34.21%)	28人(48.28%)	22人(55.00%)	126人(36.31%)
合計	2人(20.00%)	22人(40.00%)	94人(39.83%)	86人(50.89%)	65人(50.78%)	148人(62.71%)	417人(50.00%)

Q1 政令指定都市制度

あなたは、横浜市が「政令指定都市」であることを知っていますか。
(n=417)

ア 知っている、又は聞いたことがある	409
イ 知らない、又は聞いたことがない	8

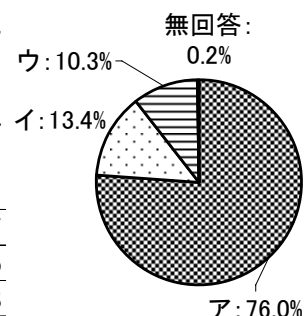


Q2 二重行政

次のような、いわゆる「二重行政」が一部にあります。

- 市と県が同様の行政サービスを提供している（高校、医療、図書館、公営住宅、各種助成金など）
 - 市が行う事務だが、県の決定や同意が必要とされる（都市計画・土地利用の決定など）
 - 市内だが、市と県とで部分的に管理が分かれている（河川管理など）
- これらは、市民にとっては二重でサービスを受けられる反面、行政の非効率・高コスト化と、それに伴う市民負担の増などの面もあります。
あなたは、このような二重行政について、どう思いますか。(n=417)

ア 二重行政は解消し、身近な横浜市が完結して行える方がよい	317
イ 市と県からサービスを受けられるので、今のままがよい	56
ウ わからない	43
無回答	1



Q3 受益と負担の関係

横浜市は、政令指定都市であるため、神奈川県が行う仕事の多くを、横浜市域においては横浜市が行っています。一方、横浜市域は、県域の中心地であり、人口や経済活動が集中するため、警察署や県立高校、県立の図書館や博物館など県の施設が、他の市町村よりも多く配置されています。

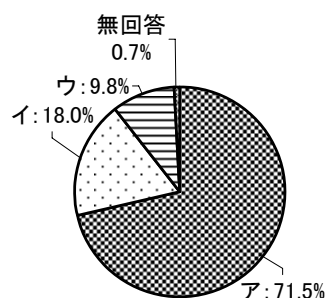
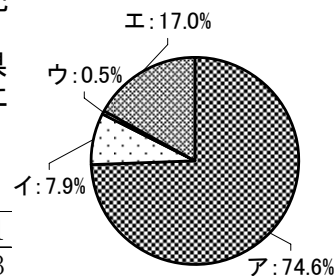
あなたが納めている住民税の約6割は横浜市の、約4割は神奈川県の歳入になります。県の歳入は、県全体の行政サービスの提供などに使われています。

- (1) あなたは、県に対する税負担の割合(約4割)と、県から受けるサービスについてどう思いますか。(n=417)

ア 税負担の割合ほどは、県のサービスを受けていない	311
イ 税負担の割合にほぼ見合って、県のサービスを受けている	33
ウ 税負担の割合よりも、県のサービスを受けている	2
エ わからない	71

- (2) あなたは、県に対する税負担の割合(約4割)について、どうあるべきだと考えますか(各市町村と県との税収入の割合としてお考えください)。(n=417)

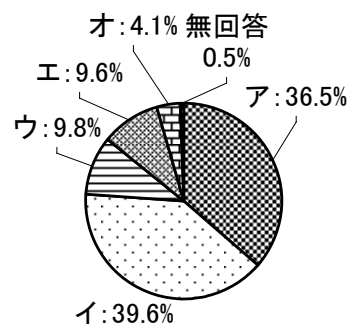
ア 県からのサービスの程度に見合った税負担の割合とすべき	298
イ サービスの程度にかかわらず、県民として等しく税負担すべき	75
ウ わからない	41
無回答	3



Q4 広域的な行政

環境問題や大規模災害への対応、広域的なインフラ整備など、横浜市の市域を越える広域的な行政課題があります。横浜市を中心とした都市圏(およそ神奈川県東部地域)について考えたとき、あなたは、基本的にはどのような行政主体が、どのように対応すべきだと考えますか。(n=417)

ア 横浜市が中心となり、周辺自治体を様々な面でサポートしながら対応すべき	152
イ 横浜市を含む市町村が、対等に連携・負担して対応すべき	165
ウ 県や国が対応する方が効率的であり、市町村が対応する必要はない	41
エ 県では不足なので、それに代わる新たな行政主体(道州など)が対応すべき	40
オ わからない	17
無回答	2

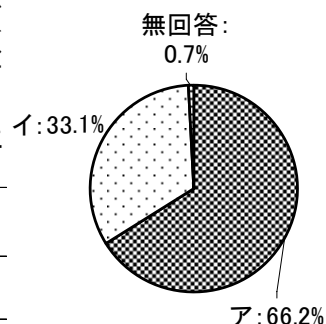


Q5 行政区制度

横浜市の区(18区)は「行政区」であり、市の内部組織であるため、東京都の「特別区(23区)」とは異なり、独自の条例制定権・課税権などはありません。また、公選区長や公選議会を持たないことから、住民自治の機能が弱いと言われます。その代わりに、都市全体で一体的なまちづくりが可能であり、規模のメリットや行政の効率性を保つことができると言われます。

「行政区」と「特別区」を比べたとき、あなたはアとイのどちらの意見に近いですか。(n=417)

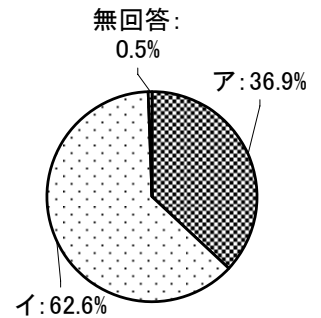
ア 都市の一体性や規模のメリット、行政の効率性を保てるので、「行政区が良い」	276
イ 単独の地方自治体であり、住民自治の機能が強いので、「特別区が良い」	138
無回答	3



Q6 地域レベルの行政

横浜市の行政区1区あたりの人口は、約20万人です。市民生活や地域の課題がさらに多様化する中で、それらに対応してよりきめ細かい行政サービスを提供するため、行政区よりもさらに身近な地域(生活圈・地区)レベルに簡易な行政単位をつくる、という考え方もあります。「市」-「行政区」-「地域」のように、行政単位が多層化するとしたら、あなたの考えは、アとイのどちらの意見に近いですか。(n=417)

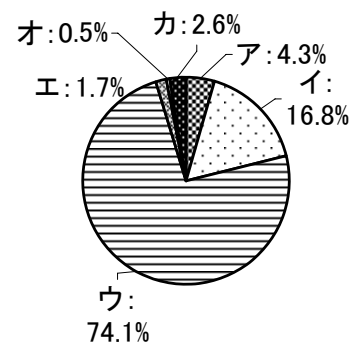
ア 住民自治の充実強化やきめ細かなサービスの提供が期待でき、「望ましい」	154
イ 行政単位が多層化により、行政コスト増大の恐れがあり、「望ましくない」	261
無回答	2



Q7 居住地への愛着・帰属意識

あなたは、自分について次のうちどれが最も自然に感じますか(意識が強いですか)。(n=417)

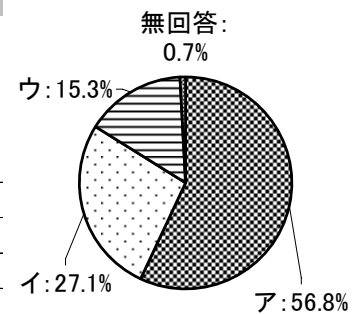
ア 私は、「〇〇町住民(在住町会)」です	18
イ 私は、「〇〇区民(在住区)」です	70
ウ 私は、「横浜市民」です	309
エ 私は、「神奈川県民」です	7
オ 上記以外の地(故郷など)に属している	2
カ いずれにも該当しない	11



Q8 新たな大都市制度の必要性

本市では、日本を代表する大都市である横浜市には、大都市経営をより能率的に行い、市民満足度をさらに向上できるよう、現行の政令指定都市制度に代わる新たな大都市制度が必要だと考え、現在検討を進めています。あなたは、新たな大都市制度の必要性について、どのように考えますか。(n=417)

ア 横浜市には新たな大都市制度が必要	237
イ 横浜市は現行の政令指定都市でよい	113
ウ わからない	64
無回答	3



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/>

