

## 2 新たな大都市制度の検討について

### (1) 横浜・大阪・名古屋3市による「大都市制度構想研究会」

#### (略称:ビッグ3研究会)

我が国の国際競争力を高め、国全体の発展に貢献できるよう、大都市の役割にふさわしい新たな大都市制度を構想・検討し、国等に対して提言していくため、横浜・大阪・名古屋の3市が共同で設置。

#### 【委員】

座長	伊藤 滋	早稲田大学特命教授（都市計画）
座長代理	佐々木 信夫	中央大学教授（行政学）
委員	阿部 昌樹	大阪市立大学大学院教授（法社会学）
	北城 恪太郎	日本IBM株式会社 最高顧問
	草刈 隆郎	日本郵船株式会社 代表取締役会長
	土岐 寛	大東文化大学教授（地方自治・都市政策）
	森 徹	名古屋市立大学教授（財政学・地方財政論）

#### 【これまでの活動状況と今後の予定】

回	開催日	主な内容
第1回	平成20年9月24日(水)	検討の方向性
第2回	平成20年10月22日(水)	提言に盛り込むべき事項について
第3回	平成20年12月17日(水)予定	提言書(素案)について
第4回	平成21年2月下旬予定	提言書(最終案)について

※平成20年度内に、研究会としての構想提言を発表予定

＜参考資料3-1、2：大都市制度構想研究会会議資料（第1回、第2回）＞

#### 【検討の方向性】

新たな時代に向けた自治構造の抜本的な見直しと、我が国全体の発展に資する大都市制度改革

##### 1 時代認識、現状の課題

- 都市の時代、世界的な都市ネットワークの拡大
- 人口減少社会の到来、社会の持続可能性
- グローバル化と国際競争の激化
- 画一的な地方自治制度、大都市制度の不存在

##### 2 大都市の重要性、大都市制度の必要性

- 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
- 先進的な施策推進により全国の諸都市をリード
- 大都市圏における中枢都市として都市圏全体の活性化を牽引  
⇒役割に相応しい制度的位置づけがなく、ポテンシャルを十分に発揮できていない

##### 3 大都市制度改革の方向性

- 日本の国際競争力の強化、大都市圏における市民生活の向上
- 地方分権型社会の実現、国・地方を通じた行政運営の効率化
- 大都市の役割と実態に見合った独立性の高い都市制度の確立
- 道州制導入を見据えつつ、現行制度下の改革もおさえた検討

##### 4 新たな大都市制度の制度設計

- 参考資料3「第1回大都市制度構想研究会会議資料・参考資料1-3」参照

# 横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想 研究会（ビッグ3研究会）

## 【第1回】

日時：平成20年9月24日(水)

15時～

場所：都市センターホテル

### <次 第>

- 1 中田横浜市長あいさつ
- 2 委員紹介
- 3 座長選任
- 4 運営事項の決定
- 5 自由討議
- 6 その他

### <資 料>

- 資料1 設置要綱
- 資料2 委員名簿
- 資料3 研究会の進め方
- 資料4 3市による「大都市制度構想研究会」検討の方向性

## 横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会設置要綱

制 定 平成 20 年 9 月 24 日

## (趣旨)

第 1 条 この要綱は、横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会（以下、「研究会」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 地方分権改革や道州制の議論が活発化しているこの機を捉え、我が国を代表する大都市にふさわしい、指定都市制度に代わる新たな大都市制度を構想・検討し、国等に対し提言していくことを目的として、横浜、大阪、名古屋の 3 市が設置する。

## (所掌事務)

第 3 条 研究会は、前条の目的を達成するために必要な検討を行い、その結果を横浜、大阪、名古屋の 3 市長（以下、「3 市長」という。）に報告する。

## (設置期間)

第 4 条 研究会の設置期間は、平成 21 年 3 月 31 日までとする。ただし、3 市長は、協議により期間の延長・短縮をすることができる。

## (委員)

第 5 条 研究会は、10 人以内の委員をもって構成する。

2 委員は、学識経験者その他 3 市長が適当と認める者のうちから 3 市長が委嘱する。

3 研究会に座長を置き、委員の互選により選出する。座長は、研究会を代表し、議事その他の会務を総理する。

4 座長に事故があるとき、又は座長が欠けたときは、あらかじめ座長が指名する委員（座長代理）がその職務を代理する。

## (会議)

第 6 条 会議は、必要な時期に、座長が招集する。

2 会議の議長は、座長が務める。

3 会議資料及び議事要旨は公開する。

## (経費)

第 7 条 研究会の運営に要する経費は、横浜、大阪、名古屋の 3 市が均等に分担することとし、その分担金をもってこれを支弁する。

2 前項に規定する経費は、研究会の会計から支出するものとし、研究会の設置期間満了時に、残金があるときは、横浜、大阪、名古屋の 3 市に均等に精算する。

3 研究会に監事を置き、経費の収支決算報告に当たっては、監事の意見書を添付するものとする。

## (会計年度)

第 8 条 研究会の会計年度は、普通地方公共団体の会計年度による。

## (庶務)

第 9 条 研究会の庶務は、横浜市が処理する。

## (雑則)

第 10 条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営に関し必要な事項は、座長が定める。

## 附 則

この要綱は、平成 20 年 9 月 24 日から施行する。

横浜・大阪・名古屋3市による「大都市制度構想研究会」  
(略称：ビッグ3研究会) 委員名簿

(50音順・敬称略)

阿部 昌樹

あべ まさき

大阪市立大学大学院教授 (法社会学)

伊藤 滋

いとう しげる

東京大学名誉教授 (都市計画)

北城 恪太郎

きたしろ かくたろう

日本IBM株式会社 最高顧問

草刈 隆郎

くさかり たかお

日本郵船株式会社 代表取締役会長

佐々木 信夫

ささき のぶお

中央大学教授 (行政学)

土岐 寛

とき ひろし

大東文化大学教授 (地方自治・都市政策)

森 徹

もり とおる

名古屋市立大学教授 (財政学・地方財政論)

### 3市による「大都市制度構想研究会」（ビッグ3研究会） の進め方について（案）

期日	会議内容	アウトプットイメージ	資料イメージ
第1回 9月24日(水) 15:00～ 17:00	○趣旨説明・挨拶(横浜市長) ○座長選任 ○検討の方向性 ○その他	◎ <u>本研究会の検討の方向性について確認。</u>	○3市の役割・現行制度の弊害事例 ○3市の研究成果(共通項確認)
第2回 10月22日(水) 9:30～11:30 (予定)	○提言に向けた自由討議 ○その他	◎ <u>提言(案)に盛り込むべき事項の大枠合意。</u> ◎ <u>委員からの提案等の最終確認。</u>	○自立度の高い効率的な大都市経営を可能とする制度案 ○国民へのメリット、権限財源移譲イメージ案など
第3回 12月17日(水) 9:30～11:30 (予定)	○提言書(案)について ○その他	◎ <u>提言案について大枠合意。</u>	○提言書(案)
第4回 21年2月下旬 (予定)	○提言書(最終案)について	◎ <u>提言について最終確認。</u> ◎ <u>会議終了後、構想発表会見</u>	○提言書(最終案)

## 3市による「大都市制度構想研究会」検討の方向性

—新たな時代に向けた我が国の自治構造の抜本的な見直しと、  
我が国全体の発展に資する大都市制度改革—

### 1 時代認識、現状の課題

- 人口減少社会の到来、社会の持続可能性
- グローバル化と国際競争の激化、東京一極集中の弊害
- 中央集権型国家システムの疲弊、重複行政の非効率
- 画一的な地方自治制度、大都市制度の不存在—指定都市制度の問題点
- 地方分権や道州制議論における“大都市”の視点の欠如

### 2 大都市の重要性、大都市制度の必要性

- 国土全体の重要な結節点として国の骨格を形成
- 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
- 先進的な施策推進により全国の諸都市をリード
- 大都市圏における中枢都市として都市圏全体の活性化を牽引
- 影響力のある大都市のあり方は、地球全体にも影響

### 3 大都市制度改革の方向性

- 我が国の国際競争力の強化や大都市圏における市民生活の向上、地方の活性化
- 地方分権型社会の実現、国・地方を通じた行政運営の効率化
- 大都市の役割と実態に見合った独立性の高い都市制度の確立
- 現行都道府県制度下と道州制導入との両面を見据えた検討

### 4 新たな大都市制度の制度設計

### 5 参考資料

- 横浜・大阪・名古屋各市における大都市制度提案の状況
- 3市及び指定都市の様相
- 諸外国の大都市制度

## 横浜・大阪・名古屋各市における大都市制度提案の状況 概要

### ○ 大阪市「新たな大都市制度のあり方について」（平成 15 年 8 月）

- 大阪市は、州が担う真に広域的処理を要する事務を除き、市内の事務を一元的に実施し、州への委託を一切要さない「スーパー指定都市」を目指す。
- 大都市の実態に即応する「新たな指定都市制度」と「関西州」を提案
  - ① 指定都市は、州が担う真に広域的処理を要する事務を除き、原則として市内の事務を一元的に実施
  - ② 各指定都市の規模、特性により権能を選択できる多様性のある制度設計（一部権限を州に委託できる）
  - ③ 大都市の役割分担に見合った自主財源を確保できる税財政制度の確立
  - ④ 広域課題については、指定都市が都市間の水平連携の中核機能を積極的に発揮

### ○ 名古屋市「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査研究報告書」（平成 19 年 2 月）

- 道州制を見据えた「新たな大都市制度」のイメージとして、4パターンを提示
  - ① 一定規模以上の大都市を対象に、「大都市特例」を強化する「道州制下におけるスーパー指定都市」
  - ② 規模能力・中枢機能が特に高い大都市を対象に、法律で道州との役割分担を明確化する「新特別市」
  - ③ 「新特別市」の機能に加え、周辺市町村に対する広域調整機能を持つ大都市「グランド名古屋」
  - ④ 歴史的につながりのある旧尾張国の地域で道州から独立する都市州「尾張名古屋州」

### ○ 横浜市「新たな大都市制度の提案 中間報告」（平成 20 年 3 月）

- 広域自治体と基礎自治体に加え、「大都市自治体」の枠組みをつくる
- 道州制を見据えた場合も、前提としない場合も、「広域自治体」から独立した新たな大都市制度を提案。税財源も、市域内税収をすべて市税とし、自立した大都市経営を行う
- 区への分権、地域への分権を進め、大都市の住民自治・参加機能を充実強化。市民主体の地域運営を推進
- 市町村の権能は、その多様性に応じ、任意に選択・決定できる

## 3 市の大都市制度提案の対比表

### 1 大都市自治体の役割分担、位置づけ、権限

横浜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>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。そのための包括的な権限が必要であり、<b>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</b>を目指すべき。</li> <li>大都市は、<b>大都市区域を運営する政治行政主体</b>であり、原則として、<b>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</b>。</li> </ul>
大阪市	<ul style="list-style-type: none"> <li>大都市においては、住民に身近な行政と広域的な効果を持つ行政が、密接に結びついている。<b>大規模で高度な大都市の行政需要に応えるためには、これらを一体のものとして、総合的に行う必要がある</b>。</li> <li>原則として、<b>市内の事務は市が一元的に実施</b>（州〔広域自治体〕の事務は警察・治山治水等に限定）</li> </ul>
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>道州との関係においてより<b>独立性の高い存在</b>とすべき。</li> <li><b>大都市の区域内においては、道州の補完を要しない</b>。このため、大都市と道州の役割分担については、真に道州が担わなければならない広域事務及び連絡調整事務以外は全て大都市の事務とし、そのための事務権限を「<b>特例的・部分的</b>」ではなく<b>包括的に移譲</b>すべき。</li> </ul>

### 2 大都市の役割と行財政需要に見合った税財政制度

横浜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>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<b>仕事量・事務配分に見合った税源配分</b>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<b>大都市税制の確立</b>が必要。</li> <li>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<b>特別市（都市州）型</b>が妥当。ただし、<b>大都市特例税制型や都市税目拡充型も理論上妥当なもの</b>と考える。</li> </ul>
大阪市	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定都市と州の役割分担に応じ、抜本的に見直し             <ol style="list-style-type: none"> <li>① <b>市域内の地方税をすべて市税</b>とし、州との役割分担に応じた<b>所要額を州へ交付</b> 又は</li> <li>② <b>役割分担に応じた税源の再配分</b></li> </ol> </li> </ul>
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>大都市に対する画一的な市町村税制の適用を改め、<b>大都市の役割分担に見合った自主財源を、地方税を中心に保障</b>する制度を創設すべき。</li> </ul>

### 3 広域的行政課題への対応—大都市圏の形成

横浜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>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、<b>大都市が主体的に関わって取り組める仕組み</b>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。</li> <li>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、<b>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</b>を原則。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<b>基礎自治体である市町村の広域連携</b>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。</li> <li>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、<b>大都市圏域全体で広域自治体の区域から独立</b>することも考えられる。</li> </ul>
大阪市	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>都市間の水平連携の中核機能を積極的に発揮</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 隣接都市等への水平補完行政を実施</li> <li>○ 隣接都市等との連携・調整による広域的計画（施設配置計画など）の策定</li> <li>○ 州による広域的計画策定に際し、指定都市が参画 など</li> </ul> </li> <li>府県は、より広域的な機能に特化した「<b>新たな広域自治体</b>」となる（「<b>関西州</b>」の創設）。</li> </ul>
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>大都市の中でも<b>とりわけ規模能力及び中枢機能の高い大都市</b>にあっては、法制化あるいは道州との協議により、実質的に一体性を形成している「都市のまとまり」や「都市圏」に対する<b>広域調整機能を付与</b>し、他市町村との水平連携により大都市問題を主体的・総合的に解決を図ることのできる仕組みを創設すべき。</li> </ul>

### 4 都市内分権の推進、住民自治・参加の拡充

横浜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的で持続可能な大都市経営を目指す観点から、<b>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</b>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<b>地域（地区）単位</b>において、<b>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</b>をつくっていくべき。</li> <li>大都市内部の自治構造は、<b>大都市一区の2層構造を基本</b>としながら、さらに、日常生活圏単位などの<b>地域（地区）レベルに、地域自治組織</b>を置く。             <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;区レベル&gt; 区は、<b>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</b>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<b>住民自治・参加機能を充実強化</b>。また、区独自の政策推進のための<b>政策形成機能</b>や、市民の地域運営を支援するための<b>地域支援機能</b>の強化を図る。</li> <li>&lt;地域（地区）レベル&gt; 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（<b>地域自治組織</b>）を置く。<b>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</b>。</li> </ul> </li> </ul>
大阪市	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定都市においては、<b>行政区を単位とした都市内分権のあり方を検討</b>し、それを足掛かりとして、さらに<b>狭い区域への分権</b>についても検討すべき。             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域行政機関の機能強化</li> <li>○ 狭域での住民自治促進の仕組みづくり</li> <li>○ 事業企画・実施段階での住民参画の促進</li> </ul> </li> </ul>
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>基本的には、行政区制度を維持</b>。ただし、尾張名古屋（都市州）の場合は、区の規模及び位置づけ（行政区又は法人区）を検討する必要がある。</li> </ul>



5 目指すべき姿の整理

	現行都道府県制度下における姿	道州制における姿
<p>横浜市</p>	<p>・ 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、<b>広域自治体の区域から独立した広域自治体と同格の市</b>とする。</p> <p>・ 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。</p> <p>イ. 道州制を前提としない場合の改革</p> <p>&lt;現行制度&gt; &lt;改革後の姿&gt;</p>	<p>ア. 道州制を見据えた場合の改革</p> <p>&lt;現行制度&gt; &lt;改革後の姿&gt;</p>
<p>大阪市</p>	<p>&lt;当面の取組&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 国・府からのさらなる権限移譲、規制・関与の見直し</li> <li>② 税源移譲を基本とした三位一体改革の早期実現             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 国・地方間の租税配分を、当面、1:1となるよう税源配分を是正すること</li> <li>● 大都市特有の行政需要に対応する税目である、法人所得課税・消費流通課税の充実</li> <li>● 大都市が府県に代わって実施している特例事務に対する税制上の措置</li> </ul> </li> <li>③ 府県と大都市の役割分担の明確化、類似行政の整理と連携の強化             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 大阪経済の活性化などの緊急の課題に対応するため、個々の施策や制度の効果を検証し、大阪市と大阪府の役割分担を明確化した上で、連携を強化</li> </ul> </li> </ol>	<p>・ 大阪市は、州が担う真に広域的処理を要する事務を除き、市内の事務を一元的に実施し、州への委託を一切要さない「<b>スーパー指定都市</b>」を目指す。</p> <p>・ 大都市の実態に即応する「<b>新たな指定都市制度</b>」と「<b>関西州</b>」を提案</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 指定都市は、州が担う真に広域的処理を要する事務を除き、原則として市内の事務を一元的に実施</li> <li>② 各指定都市の規模、特性により権能を選択できる多様性のある制度設計（一部権限を州に委託できる）</li> <li>③ 大都市の役割分担に見合った自主財源を確保できる税財政制度の確立</li> <li>④ 広域課題については、指定都市が都市間の水平連携の中核機能を積極的に発揮</li> </ol> <p>(現行制度) (制度改革後)</p>
<p>名古屋市</p>	<p>&lt;スーパー指定都市構想&gt;</p> <p>・ 県により近い権限と財源を持つ「<b>自立した大都市・名古屋</b>」の実現を図る構想。</p> <p>スーパー指定都市構想のイメージ図</p> <p>スーパー指定都市の事務権限</p> <p>現行の名古屋市の事務権限</p> <p>スーパー指定都市構想は</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 県との協議</li> <li>● 今次の第二期地方分権改革の中で、実現を図っていく！</li> </ul>	<p>・ 4つのパターンを提示。</p>

# 新たな大都市制度の制度設計

—各市の大都市制度提案から—

## 1 大都市自治体の役割分担、位置づけ、権限

- 広域自治体から一定の独立性を持ち、市域内における地方事務を一元的に担う
- 広域自治体等の補完を要しない
- 特例的・部分的な事務権限配分でなく、包括的・体系的に権限を有する

<整理すべき論点>

- ◆ 広域自治体（道州等）との包括関係
- ◆ 広域自治体が担う事務権限

## 2 大都市の役割と行財政需要に見合った税財政制度

- 役割分担、仕事量・事務配分に見合った税源配分
- 画一的な市町村税制の適用を改め、大都市に固有の税制度を創設

<整理すべき論点>

- ◆ 特別市型、大都市特例税制型、都市的税目拡充型か
- ◆ 役割分担に応じて、広域自治体（道州等）へ所要額を交付

## 3 広域的行政課題への対応—大都市圏の形成

- 近隣都市との水平連携により、大都市を中心とした都市圏を一体的に経営

<整理すべき論点>

- ◆ 大都市に広域調整機能を付与
- ◆ 広域自治体（道州等）との包括関係、役割分担

## 4 都市内分権の推進、住民自治・参加の拡充

- 行政区制度のメリットを維持しつつ、住民自治・参加機能を充実強化
- 区の機能強化

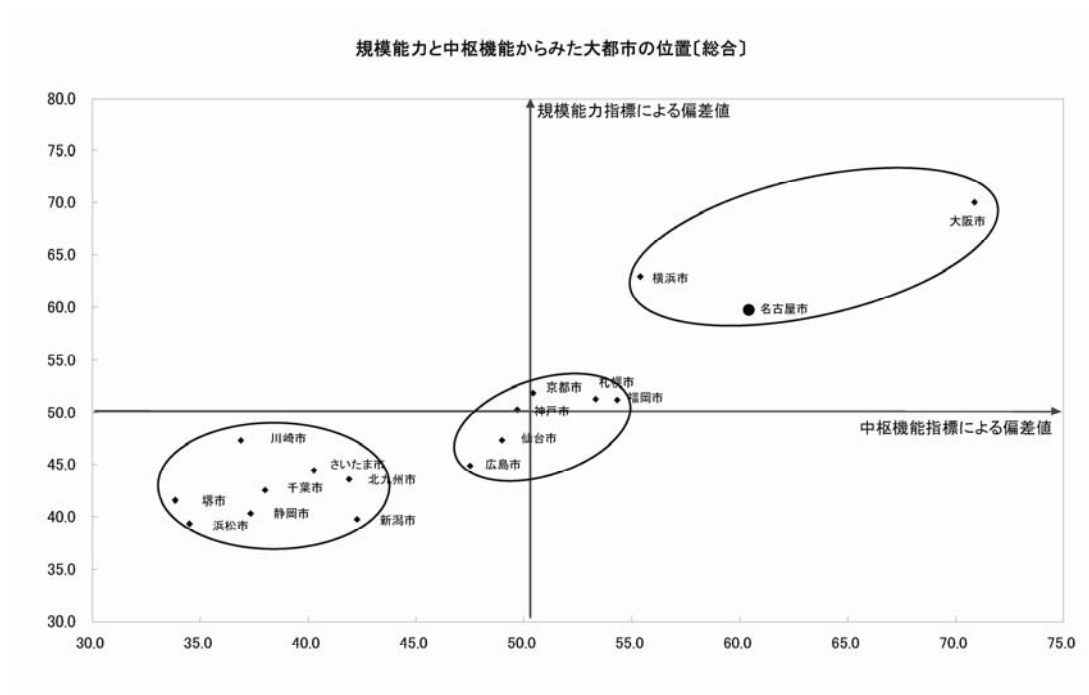
<整理すべき論点>

- ◆ 区よりも狭域の地域（地区）レベルへの分権
- ◆ 都道府県制度下と道州制導入の場合の相違、法人区の可能性
- ◆ 区の適正規模

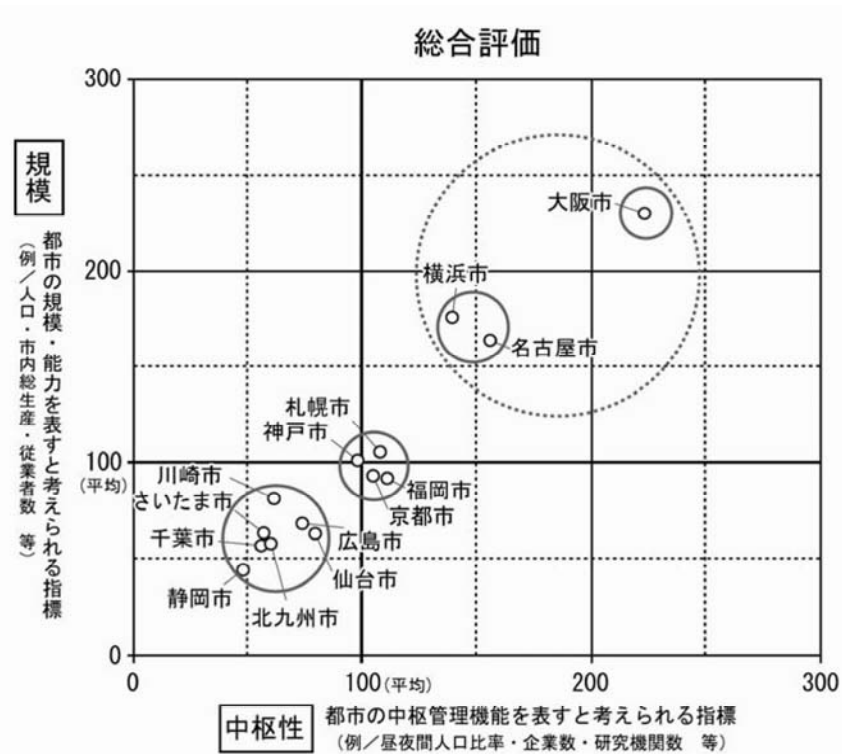
## その他

- 地方分権改革の推進（国と地方の役割分担の見直し、関与等の廃止・縮小など）
- 自治体の多様性に応じた地方自治制度（事務権限配分を選択可能な仕組み）
- 国と地方、広域自治体と大都市との非効率な重複行政の解消
- 法律による大都市自治体の位置づけの明確化

### 3市及び指定都市の様相



出典：名古屋市「道州制を見据えた新たな大都市制度に関する調査研究報告書」（平成 19 年 2 月）



出典：横浜市「新たな大都市制度の提案 中間報告」（平成 20 年 3 月）

# 諸外国の大都市制度

- フランスのマルセイユやリヨン、韓国の特例都市は、日本の「指定都市制度」に近い都市
- ドイツのミュンヘンやデュッセルドルフ、ケルンは、日本の「特別市制度」（昭和31年に廃止）に近い都市
- 韓国の広域市やドイツの都市州は、日本の「都制」に近い都市
- イギリスのバーミンガムやリバプール、マンチェスターは、基礎自治体でありながら、広域自治体の事務も行い、且つごみ処理や消防など市域を越える広域行政課題に対しては、大都市が中心となり周辺市町村と大都市圏事務組合を設置して対処
- 諸外国の大都市制度は極めて多様であり、示唆に富む

## 韓国

大都市制度の概要

	【参考】ソウル特別市	【参考】広域市	特例都市
憲法上の位置づけ	なし		
法令上の位置づけ	地方自治法第161条 → ソウル特別市の行政特例に関する法律	地方自治法第8条～第11条	地方自治法第161条の2（人口50万人以上の市）
広域自治体との包括関係	(広域自治体である)		道に包括される
特徴	<b>事務配分の特例</b> 大都市の特殊性にかんがみ、基礎自治体の事務のうち、一定の事務については、ソウル特別市、広域市に帰属		<b>事務配分の特例</b> 道が処理する事務の一部を直接処理することができる
			<b>組織の特例</b> 区域内に行政区を設置
	<b>財政上の特例</b> 基礎自治体の税目のうち一定の税目はソウル特別市・広域市の税目		

## ドイツ

大都市制度の概要

	都市州	郡独立市
憲法上の位置づけ	あり（基本法前文）	なし
法令上の位置づけ	なし	州法
広域自治体との包括関係	クライスの区域外 ※連邦を構成する州とされる	クライスの区域外
特徴	<b>自治体の位置づけ</b> 連邦を構成する州・クライス・ゲマインデの位置づけを併せ持つ	<b>自治体の位置づけ</b> クライス・ゲマインデの位置づけを併せ持つ
	<b>事務配分の特例</b> 連邦を構成する州・クライス・ゲマインデの事務を行う	<b>事務配分の特例</b> クライス・ゲマインデの事務を行う
	<b>組織の特例</b> ・その内部に区を有する ・直接公選の議員からなる区議会あり	<b>組織の特例</b> ・州によっては、その内部に区を設定することができる ・区には代表者会議あり

## フランス

大都市制度の概要

	パリ	マルセイユ・リヨン
憲法上の位置づけ	あり（憲法第72条第1項）「特別な地位を持つ地方団体」	
法令上の位置づけ	3市を対象とする大都市法（1982.12.31 公布）	
広域自治体との包括関係	デパルトマンの区域外	デパルトマンに包括される
特徴	<b>自治体の位置づけ</b> デパルトマンとコミューンの位置づけを併せ持つ	
	<b>事務配分の特例</b> デパルトマンとコミューンの両方の事務を行う	
	<b>組織の特例</b> ・区あり ・区議会あり	
	<b>国に留保される権限</b> 警察権限（パリ警視總監）	

## イギリス

大都市制度の概要

	ロンドン区・シティ	大都市圏ディストリクト
憲法上の位置づけ	なし	
法令上の位置づけ	London Government Act 1963 等	London Government Act 1972 等
広域自治体との包括関係	GLAに包括される	広域自治体の区域外
特徴	<b>事務配分の特例</b> ・消防・緊急時計画以外の広域自治体が行う事務と基礎自治体の事務を行う（消防・緊急時計画はGLAが行う） ・シティは独自のシティ警察を有する	<b>自治体の位置づけ</b> 広域自治体と基礎自治体の位置づけを併せ持つ
		<b>事務配分の特例</b> ごみ処理・消防・緊急時計画以外の広域自治体の事務と基礎自治体の事務を行う（ごみ処理・消防・緊急時計画は大都市圏事務組合が行う）

## アメリカ

大都市制度の概要

	ワシントンD. C	ニューヨークシティ
憲法上の位置づけ	なし	
法令上の位置づけ	District of Columbia Home Rule Act	New York City Charter
広域自治体との包括関係	カウンティの区域外 ※連邦の州にも属さない特別の団体	カウンティの区域外
特徴	<b>自治体の位置づけ</b> カウンティとシティ等の位置づけを併せ持つ	<b>自治体の位置づけ</b> カウンティとシティ等の位置づけを併せ持つ
	<b>事務配分の特例</b> カウンティとシティ等の事務を行う	<b>事務配分の特例</b> カウンティとシティ等の事務を行う
	<b>組織の特例</b> 近隣地区諮問委員会あり	<b>組織の特例</b> ・区あり ・公選の区長あり ・コミュニティ委員会あり
	<b>国に留保される権限</b> 連邦議会は合衆国政府の所在地となるべき地域に対していかなる事項についても排他的立法権を行使する（合衆国憲法第1条第8節第17項）	

# 横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想 研究会（ビッグ3研究会）

## 【第2回】

日時：平成20年10月22日(水)

9時30分～

場所：都市センターホテル

### <次 第>

1 開会

2 資料説明

3 自由討議

提言に盛り込むべき事項について

4 その他

### <資 料>

資料1 第1回大都市制度構想研究会 議論のまとめ

資料2 検討にあたっての主要な論点の整理

参考資料

# 第 1 回大都市制度構想研究会 議論のまとめ

## 1 現状と課題

### (1) 時代認識

- 今、新しい国際的な性格を持つ大都市をつくれるかどうかが重要。
- 港湾機能の強化は、日本の経済力を高めていくことに直結する。横浜、大阪、名古屋という都市は非常に重要な使命を持っている。
- 世界に開かれた都市というのは、非常に重要な論点。
- 都市自体がしっかりした制度的基盤を持って、国際的な交渉ができることが必要。ヨーロッパの都市は自立性が相対的に高い。日本の大都市もその方向で整備すべきという時代の要請がある。

### (2) 大都市の現状

- 大都市制度は、極めて今日的な課題。東京一極集中、地方分権、道州制といった議論がされているが、地方分権も道州制も中心となる議論が進んでいない。
- 大都市制度の提案は、意図的に遅らせているものを打破する非常に大きなインパクトになる。
- これまで国は、府県制度と市町村制度の二層制からはみ出すことを許さない画一的統一的制度を頑なに守ってきた。「未完の大都市制度」ではなく、「不在の大都市制度」である。
- 23 区も含めると、国民の半数以上が広い意味で都市制度の傘下で暮らしている。逆に言えば、国民の半分以上は府県という枠組みが要らないところで暮らしている。

## 2 基本的な考え方

### (1) 新たな国のあり方（地方分権・道州制）

- 多極分散的な国土をつくるためには、それぞれの地域の核になると市が頑張らないといけない。
- 地方分権改革推進委員会は味方になってもらわないと困る。道州制の議論についても、リファレンスしていく作業は必要。
- 道州制は基礎自治体を重視し、本来道州に権限を残さないという発想にならないと、地方分権はうまくいかない。
- 国民的議論としては、地方分権、道州制を実現し、基礎自治体を位置付け、基礎自治体の中で大都市をどう位置づけるかという方がわかりやすい。
- 地方分権の観点から、東京一極集中が悪いのではなく、国に権限が集中していることが悪いと主張していくのがよい。
- 現在、都市人口比率が80%の国家に変貌した。この変化に自治制度が追いついていない。
- 3市の提案で一点突破できるものを考え方として使えば、それをもとに道州制をどうしたらよいかの話も出てくるのではないか。
- 3市に対し税制問題も含めて、どこまで踏み込んで地方分権の実を上げていくか。これはまさに実験台になるもの。日本がすべき課題のスピードを上げていく意味でも重要。

## (2) 目指すべき大都市の姿

- ウイーンはドイツの都市州に似ており、州であり都市であるが州機能の方が大きい。広域行政機能（広域調整機能）を持っている。
- ウイーンは完結性が高い都市で、大都市機能、権限、システムで3市のモデルになる。交通政策も都市計画も一体的に行われている。
- 外国の都市は多くの都市が地域的に完結して、行政区画としての都市と経済圏域としての都市が比較的一致している。
- 経済圏域と行政区画が一致していない都市を前提として、制度を構ずることも必要。
- 中国は上海、北京、重慶、天津が直轄市で、これら都市は猛烈な勢いで伸びている。やはり直轄市として大都市制度の位置づけをしたからだという気がする。大都市制度構想は是非進めていくべき大きなテーマ。

## (3) 制度検討の方向性

### ア. 基本的な方向性

- この研究会でこういう新しい特別市制度をつくと主張する報告書の作り方もあるのではないかな。
- 悪いことは大都市が引き受ける。例えば犯罪、外国人、ひずみの問題など、引き受けるためにも大都市にふさわしい仕組みが必要だ。財源も含めて。欧米の都市はそうだ。
- 重複行政は、府と市がやるのではなく、一元化すべき。基本は、基礎自治体に一元化すべき。市域のことを全部市が責任を持ってやるべき。市域での行政は基本的に大都市に関しては市が持つ。それが最終的に特別市やスーパー政令市になる。
- ヨーロッパの都市制度は、人口規模が基準ではない。日本の指定都市制度は、裁量的で流動化し、不十分な大都市制度である。
- 韓国では、人口 100 万以上の市は道と同格の広域市になり、人口 50 万以上 100 万未満は指定都市のようなシステム。日本を参考に合理的な基準を作った。日本は制度の矛盾が拡大している。
- 大都市制度の基本は特別市だと思う。道府県と同格のもの。ここを基礎においてスタートし、道州制との接合を考えたらよい。
- 大都市制度は、道州制の一つの重要な機能として、そこの枠組みに入るという議論と都市州であるという議論の2つがスタートとしてはある。
- 東京 23 区を特別州にするのなら、横浜、大阪、名古屋を特別州にする考え方は成り立つ。4 市は都市州という考え方もあり得る。

### イ. 道州制の制度設計との関係

- 大都市制度改革は地方分権と道州制の動きの中で位置づけないと実現しない。そういう意味では道州制の具体的な都市制度の設計という位置付けの方がよいのではないかな。
- 基礎自治体にどういう権限を与え、そのとき大都市にどういう権限を与えるかという位置付けで考えた方がよい。道州制の具体的な制度設計の中に大都市制度を位置づけていくのがよい。
- 道州制ビジョンの構想の中でも特別市問題を組み入れていく形をとらないといけな。
- 日本には州都制度も大都市制度もないので、地方制度調査会にも入れ込んでいくことが必要

- 道州制の中での位置づけがないと、大都市制度の議論だけでは政治が動かないのではないか。
- まとまっていないものを政治がまとめて推進するのは難しい。道州制の中に大都市制度を位置づけ、基礎自治体の非常に大きな権限を持たせる。権限がある道州はおかしい。
- 経済と政治をどうリンクさせるか。アメリカのシカゴは経済の中心だが、政治の中心ではない。
- オレゴン州などはポートランドが経済の中心だが、州都は小さいところ。
- 都道府県と同格という権限ではインパクトがない。中央集権をやめるという大きな流れで位置づけないと、自分たちの権限を増やせとみえる。道州制が実現した時に、この大都市制度構想が道州制の制度設計の骨格の一部にうまく利用できるものを出すべき。
- 骨格の一部でも具体的にみえてくると、道州制議論の大きな推進力になる。

## ウ. 広域行政

- 広域調整機能担っていくことが大都市の役割になる。経済的圏域と行政区画の違いを調整していくことも大都市制度の大きな論点。
- 広域的行政課題は、急速に進めるとかえって物事が進まなくなる可能性もある。進め方は難しい。どういうテンポでやるか十分考えるべき。
- 大阪は、堺や東大阪、箕面などを抱き込むことで、横浜市と同じように郊外住宅や工業地域もある大都市となる。そのような意味でも広域調整が重要。

## エ. 税財政制度

- 特別市が自己完結的に財政権を確立すると、州という一つの政府を維持できるような形で特別市が成り立つか。ネックとして税財政制度は大きい課題。
- 今の府県の権限を市に移すことは理論上可能だとしても、大都市としての経済力があるので、その反映として、財政力を囲い込むことについての問題が大きい。
- 道州制を想定する姿があり、大都市制度の形は組み立てられると思う。財源と配分をどうするかが課題。
- 市で集めるものは基本的に集めて、国に必要なものは出すし、州にも出すという形でお金を囲いこまないとして、基本的に財政の自治権を確立した地方政府をつくる。
- 多くの人が見て、なるほどと言える妥当性のある方向性を出さないといけない。自治権と税収をあげる権限を持つことは非常に重要。
- 税は基礎自治体にとって、分担金で分担するという形態にするのがよいのではないか。

## オ. 都市内分権

- 大きな権限と財源を手に入れてそれを行使するという一方で、大都市は自治の単位として大きすぎるという指摘がある。都市内分権、住民自治が保障された大都市というものを考えていくべき。



## 検討にあたっての主要な論点の整理

- (1) 新しい時代の国のあり方
  - ・ 取り組むべき重要課題、時代認識、大都市の現状
  - ・ 国と地方の関係、国が果たすべき役割、地方に委ねるべき役割
  - ・ 道州のイメージ、基礎自治体・大都市自治体との関係
  - ・ 道州制と大都市制度、都市州の可能性
- (2) 大都市自治体の事務権限
  - ・ 大都市が担うべき役割、事務権限配分
  - ・ 大都市行政課題の解決
- (3) 大都市圏の広域行政
  - ・ 道州との包括関係
  - ・ 大都市への広域調整権の付与
  - ・ 行政区域の再編
- (4) 大都市の税財政制度
  - ・ 事務権限と税財源の配分
  - ・ 税の徴収と財政調整の仕組み
- (5) 大都市の都市内分権
  - ・ 住民参加の保障・拡充
  - ・ 大都市の一体的経営とのバランス
  - ・ 地域自治の仕組み
- (6) 市民・国民のメリット
  - ・ 制度改革により解決される課題事例
  - ・ 分かりやすい情報発信
- (7) 構想実現に向けた道筋
  - ・ 都道府県制度下における改革
  - ・ 実現可能性を踏まえた段階的導入

# 第2回大都市制度構想研究会

## 参考資料

平成20年10月22日

- 1 大都市制度創設のメリット事例
- 2 道州制のシミュレーション
- 3 海外事例紹介（土岐委員提供資料）

## 大都市制度創設のメリット 事例(参考)

### ○ 包括的な権限移譲・税財源移譲により、施策の総合性が向上するとともに、地域の実情に合った実施により効果が高まる

- 例1) 道路管理や駐車場対策も含めたまちづくりの権限・事業とともに、県警の交通規制の設定、交通規制、違反取締りの権限を持つことで、総合的な交通施策とまちづくりとの一体化ができる。
- 例2) 下水道管理、河川水質管理、水防対応を担っている大都市が市域内のすべての河川管理も持つことで、河川水面だけでなく、流域全体としての総合治水対策・防災対策ができる。
- 例3) 警察権限の移譲により、地域防犯、繁華街見回り、青少年育成など、これまでの地域住民との協働取組の実効性が高まる。
- 例4) 労働基準監督を行うことで、市の施策としての障害者雇用などが適正に行われやすくなる。
- 例5) 医療計画の策定、基準病床数の算定の権限を持つことで、医療従事者や病床数の確保により、大都市部の医療需要に的確に 대응することができる。

### ○ 事務や組織の一元化により、二重行政が解消し、効率性が向上する

- 例1) 国道も含め、市域内の道路を市がすべて管理できることで、効率的な一体的管理と住民ニーズに合った迅速な対応ができる。
- 例2) 義務教育の教職員の給与負担と人事権、学級編制、教職員定数の設定権限を一元化することで、地域の実情と子どもや保護者などのニーズに即した柔軟な教育カリキュラムが行える。
- 例3) 都市計画・土地利用では、府県決定や大臣同意が不要となることで、手続きが簡素化され、迅速に処理できるようになる。
- 例4) 介護保険事業や障害福祉サービス事業において、施設への指導監督権限と事業者への指導監督権限が一致することで、適切な指導監督とともに、事業者にとっても分かりやすくなる。
- 例5) 職業訓練・職業紹介など就労支援や、産業立地促進・企業誘致・中小企業助成など地域経済振興、その他社会教育施設、医療施設、消費者相談など住民サービスの二重の提供がなくなる。

### ○ 窓口が身近なところで一本化されることにより、市民の利便性が向上する

- 例1) 運転免許証の更新や車庫証明などが身近な区役所の窓口で処理できる。
- 例2) 旅券発給や不動産登記、NPO 法人設立認証などでは、戸籍・住民票の事務と同じ区役所の窓口で処理できることで、あちこちの窓口に行かなくて済むようになる。
- 例3) 道路埋設物工事などでは、道路使用許可(県警)と道路占用許可(市)が必要だが、一緒に処理されるようになる。

### ○ 中間組織が廃止・縮小され、市民負担が軽減される

現在の府県の本庁組織、市内の出先機関、府県立施設などが廃止・縮小されることで、市民の税負担が軽減する。

- 例1) 出先機関：市域内の府県税事務所、治水事務所、パスポートセンターなど
- 例2) 府県施設：市域内の府県立図書館・美術館等、女性・青少年・市民活動関係施設など

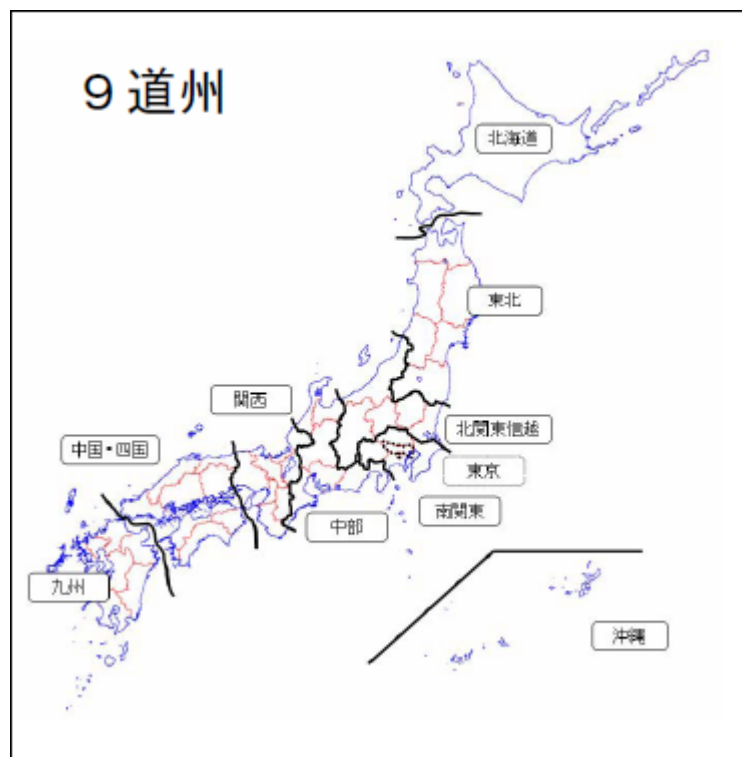
### ○ 大都市を中心とした圏域全体の経営を効率的に進めることができる

- 例1) 大都市の区域を越えた河川管理や広域交通ネットワーク整備を、地域主体で行える。
- 例2) 業務機能の集積、産業立地、消費経済圏の運営、物流環境の整備、施設配置など、圏域全体の機能強化を図る。
- 例3) 人口減少局面におけるコンパクトシティ化など、圏域全体での都市計画や土地利用調整により、広域的に一体的なまちづくりを推進できる。

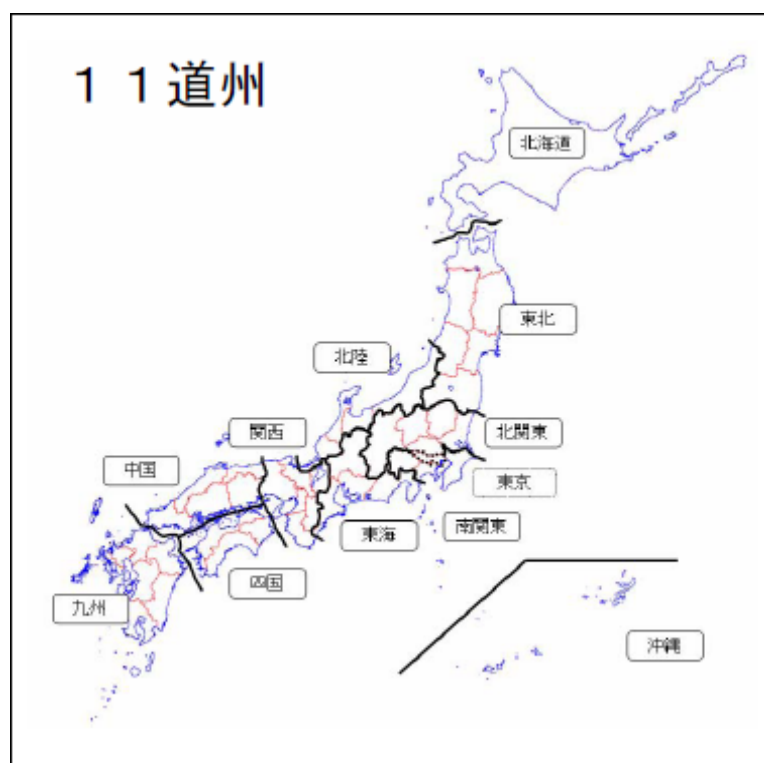
## 道州制のシミュレーション（参考）

※第28次地方制度調査会答申の区割り例を元にシミュレーション

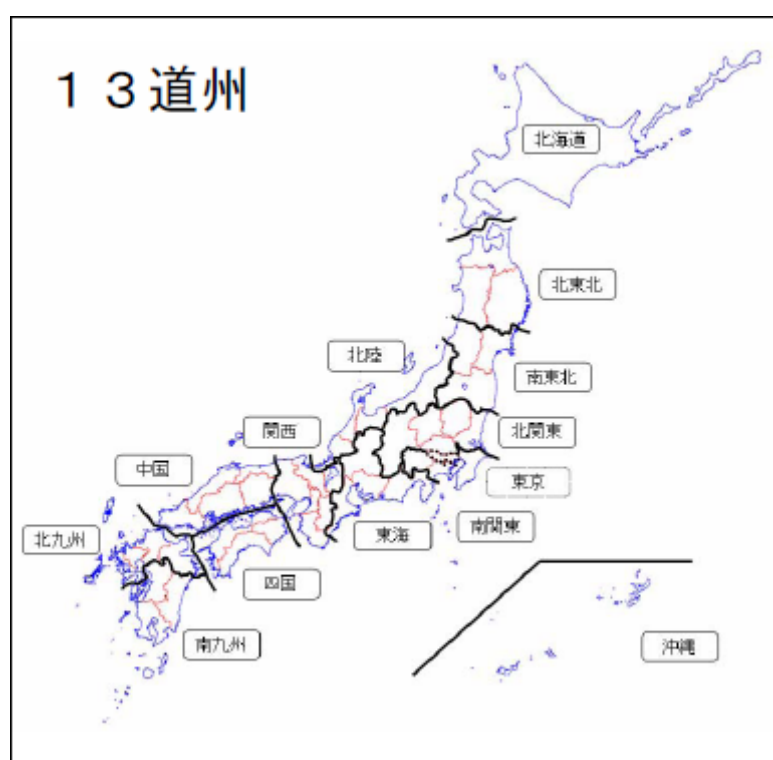
※南関東州、中部州（又は東海州）、関西州の数値は、横浜市、名古屋市、大阪市の数値を、各道州から除いている。



	人口	面積	総生産	一人当たり所得
単位	(人)	(km <sup>2</sup> )	(百万円)	(万円)
北海道	5,627,737	83,456	19,741,587	258
東北	9,634,917	66,890	33,035,739	248
北関東信越	11,643,506	45,013	44,274,038	287
南関東	35,363,418	18,022	167,228,613	373
(東京以外)	22,786,817	15,835	74,959,189	304
(東京)	12,576,601	2,187	92,269,424	478
中部	17,307,025	37,775	76,476,059	325
関西	21,714,659	31,526	84,037,853	285
中国・四国	11,762,204	50,721	43,265,798	269
九州	13,352,934	42,177	44,499,837	247
沖縄	1,361,594	2,275	3,606,704	202
横浜市	3,579,628	437	12,693,423	315
名古屋市	2,215,062	326	12,322,760	342
大阪市	2,628,811	222	21,863,247	335
全国	127,767,994	377,915	516,166,228	304



	人口	面積	総生産	一人当たり所得
単位	(人)	(km <sup>2</sup> )	(百万円)	(万円)
北海道	5,627,737	83,456	19,741,587	258
東北	9,634,917	66,890	33,035,739	248
北関東	16,266,290	36,227	55,551,871	292
南関東	28,309,175	14,225	146,577,675	394
(東京以外)	15,732,574	12,038	54,308,251	308
(東京)	12,576,601	2,187	92,269,424	478
北陸	5,538,806	25,205	22,025,145	287
東海	15,021,270	29,342	67,182,453	330
関西	20,893,067	27,337	80,679,419	285
中国	7,675,747	31,917	29,758,880	282
四国	4,086,457	18,804	13,506,918	246
九州	13,352,934	42,177	44,499,837	247
沖縄	1,361,594	2,275	3,606,704	202
横浜市	3,579,628	437	12,693,423	315
名古屋市	2,215,062	326	12,322,760	342
大阪市	2,628,811	222	21,863,247	335
全国	127,767,994	377,915	516,166,228	304



	人口	面積	総生産	一人当たり所得
単位	(人)	(km <sup>2</sup> )	(百万円)	(万円)
北海道	5,627,737	83,456	19,741,587	258
北東北	3,967,199	36,498	12,564,883	228
南東北	5,667,718	30,392	20,470,856	262
北関東	16,266,290	36,227	55,551,871	292
南関東	28,309,175	14,225	146,577,675	394
(東京以外)	15,732,574	12,038	54,308,251	308
(東京)	12,576,601	2,187	92,269,424	478
北陸	5,538,806	25,205	22,025,145	287
東海	15,021,270	29,342	67,182,453	330
関西	20,893,067	27,337	80,679,419	285
中国	7,675,747	31,917	29,758,880	282
四国	4,086,457	18,804	13,506,918	246
北九州	8,604,480	17,850	29,872,506	256
南九州	4,748,454	24,327	14,627,331	230
沖縄	1,361,594	2,275	3,606,704	202
横浜市	3,579,628	437	12,693,423	315
名古屋市	2,215,062	326	12,322,760	342
大阪市	2,628,811	222	21,863,247	335
全国	127,767,994	377,915	516,166,228	304

**ウィーン**が唯一の大都市かつ都市州 1922 年以來の制度 ウィーン以外は 8 州  
人口 168 万 (全人口の 2 割が集中) 面積 414.65 km<sup>2</sup>

法律上の性格 自治権を有する地域的法人 **Gebietskörperschaft**

同時に特別市 **Stadt mit eigenem Statut** として自治体行政と同時に区行政も行う。

都市州でもある。州として独立し、ウィーン市の機関 (市長、市議会、市職員等) は、そのままウィーン州の機関 (州知事、州議会、州職員等) として、州の固有事務および連邦行政に属する事務を間接的に処理する。後者の一種の機関委任事務に関しては、ウィーン州知事 (ウィーン市長) は、連邦政府および連邦大臣の指示に拘束され、連邦政府に対して責任を負う。  
ダブル・アイデンティティといわれる。

首都の位置づけ 連邦憲法第 5 条 1 項に規定「**Bundeshauptstadt** および連邦の最高機関の所在地をウィーンとする」

市議会 比例代表制 100 名 任期 5 年 市長 (任期 5 年) は市議会が選挙

市参事会 市議会の補助的機関 議会が選出 参事会員から副市長 2 名を選出

区議会 比例代表制 任期 5 年 23 区 区長は区議会が選挙 市長は区長の罷免権を持つ  
近年の分権改革で区にかなりの権限が委譲されている。

連邦憲法による州・大都市の事務 (憲法に詳細な規定がある)

- ① 地方自治体の固有事務 (連邦法、州法の範囲内で住民に身近な各種行政を担当)
- ② 立法は連邦、執行は州 (国籍、市民権、公営住宅、道路警察、都市再生・住宅改良)
- ③ 基本法は連邦、実施法と執行は州 (社会福祉、人口政策、病院、療養所、土地改革)
- ④ 立法、執行ともに州 (連邦憲法に定めのないものはすべて州独立の権限に属する)
- ⑤ 州としてのウィーンは、間接の連邦行政のほか、委任された直接の連邦行政も執行する。

連邦と州・大都市の関係

- ① 州議会の法律議決は公布前に連邦に通知する。連邦は異議申し立てができる。
- ② 大統領は連邦政府の申出により、上院の同意を得て、州議会を解散できる。
- ③ 連邦政府は、州政府が法令違反したり、間接の連邦行政に関して連邦の指示に背反したときは、憲法裁判所に提訴できる。
- ④ 下院直属の会計検査院は、州および地方自治体としてのウィーンに対し、包括的な検査・監督権を持つ。

## カナダの大都市制度

カナダはアメリカとの国境線や海岸部の都市に人口が集中しており、100 万以上の都市はトロント（250 万）、モントリオール（104 万）の 2 都市である。大都市化、都市圏の拡大に対して、かつてオンタリオ州は 1953 年に広域政府「メトロポリタン・トロント」を創設し、公共交通、下水処理、幹線道路などを担当させた。トロント市と圏域の 13 自治体を包括する強力な広域政府で、トロント方式として有名を馳せた。トロントの成功によって、バンクーバー、オタワ、モントリオールもこの方式を導入するに至った。都市化が進んだオンタリオ州では大小 13 の広域政府が誕生し、州人口の 3 分の 2 をカバーしたといわれる。

しかし、都市圏はますます肥大し、さまざまな矛盾が生じた。基本的には基礎自治体と広域政府との二重構造の問題があり、メトロポリタン・トロントではますます肥大するトロント大都市圏への対応の問題があった。そこで、合併等で都市域を拡大して、二重構造としなかったウィニペグ（62 万）の「ユニ・シティ」方式が再評価され、トロントでも激論となり、結局、1998 年にメトロポリタン・トロントを廃して、巨大トロント市が発足した（当時人口 230 万）。