

大都市制度構想提言 『日本を牽引する大都市』（概要）平成21年2月

～「都市州」創設による構造改革構想～

新しい時代の課題を克服し、我が国を強く豊かで魅力的な国としていくためには、**地方分権改革の推進と地域主権型道州制の実現**、さらに東京以外にも横浜、大阪、名古屋などの大都市がその力を存分に発揮できる**大都市制度＝「都市州」の創設**が必要

提言 1

道州制において「都市州」制度を創設し、3市に適用すべき

道州制下の大都市制度として、一般道州から独立し、市と州の機能をあわせ持つ「都市州」制度を創設し、まず我が国を代表する大都市である横浜、大阪、名古屋の3市に適用すべき。これにより、重複行政を全廃し、都市州は都市課題に対して迅速かつ効果的に対応することが可能に。一般道州は大都市以外の地域への対応に注力できる。

「都市州」には、大都市が主に現在の市域をもって単一市で独立する「単一都市州」と、都市圏として機能的なまとまりを形成し、近隣自治体と共に独立する「大都市圏州」とが考えられる。

また、大都市を法的に明確に位置づけた「大都市制度法（仮称）」の制定が必要。

「都市州」制度の3市への適用における試算例

我が国 GDP を約 7.8 兆円、1.5%押し上げる経済効果

財政的な削減効果は年間 1,200 億円以上

※裏面 点線囲みの説明を参照

提言 2

大都市部の税収が全国に行き渡る仕組みを構築すべき

市と州の機能を兼ねる「都市州」には、市町村税と道州税を一元化した「大都市税」として、地方税のすべてが配分される。あわせて、大都市が他地域と共生し、国全体の発展に資するために、大都市部の税収が、「都市州」を含めた道州間の財政調整を通じて、全国に行き渡る仕組みを構築する。この仕組みでは、税収の多い州から少ない州への水平的な移転により調整を行うこととする。

大都市が「都市州」として独立することで、大都市部の税収が一部地域にとどまらず、全国に行き渡ることが可能になる。

提言 3

大都市の住民自治機能を一層強化すべき

地域主権型社会の実現のためには、住民によるガバナンスと行政のアカウンタビリティ（説明責任）が保障されることが不可欠。「都市州」においては、住民自治機能を一層強化していくべき。また、区役所が地域の住民サービス機能や地域支援機能を一元的に担い、本庁が担う機能は限定して効率化を図ることが必要。

ただし、「都市州」内部の自治構造は、各「都市州」が地域の特性を反映し、市民と共に主体的に選択・決定できることを原則とする。例えば、特別区制度に近い公選の区民代表機関や地域レベルの自治組織を検討すべき。

制度構想にあたっての4つの視点

- ◇ 世界との都市間競争に対応できる自治体の実現
- ◇ 他地域との共生の核となる自治体の実現
- ◇ 国を動かす政策能力の高い自治体の実現
- ◇ 簡素で効率的な自治体の実現

制度実現による国民・市民のメリット

政治、行政、経済、広域、国際、市民生活の各面において大きなメリットがある。

- 国から地方への大幅な分権を実現する道州制と、最も身近な基礎自治体の市が州の仕事も含めて行う「都市州」制度で、政治がより身近になる。
- 中間組織の廃止・縮小により、行政コストの削減や行政資源の効率的な配分など、簡素で効率的な行政が実現する。
- 大都市の活力を生かすことは、地域経済を活性化するだけでなく、財政調整を通じて、地方経済全体にも好循環を促し、持続可能な国土発展と安定した国民生活を実現する。
- 大都市の広域的機能が高まり、大都市が近隣市町村との連携の中核的な役割を果たしていくことができるようになる。
- 国際的な都市間競争に対抗できる役割を果たし、国を越えた都市同士の繋がりを強化して都市外交を積極的に展開し、国の成長に貢献していくことも可能になる。
- 地域のニーズに合致した施策を迅速かつ総合的に展開することが可能になる。とりわけ、重複行政の全廃によるスピードアップは、住民にとって大きなメリットとなる。
- 都市としての自治権の拡大や都市内分権の進展による住民自治機能の強化、市民への行政サービスや利便性の向上なども考えられる。

(参考) 市民のメリットとなる具体的な事例紹介

- 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。旅券発給や不動産登記などでは、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、複数の機関に行かなくて済むようになる。
- 例2) 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競合的で非効率な提供がなくなる。
- 例3) 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4) 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、交通規制の設定、交通管制、違反取締りの権限を新たに持つことで、総合的な交通施策とまちづくりとの一体化ができる。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5) 下水道管理、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を持つことで、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。大規模災害発生時の自衛隊の派遣要請や災害復旧事業などで府県を経由する必要がなくなり、より迅速で的確な危機管理の対応ができる。
- 例6) 労働基準監督を新たに行うことで、市の施策としての障害者の社会参加の促進や男女共同参画社会の実現などが適正に行われやすくなる。自立支援や雇用対策が市民や事業者に身近なところに一元化されることで、一人ひとり及び地域のニーズに合わせたより迅速で的確な対応ができる。

※ 3市が自立度・自由度の高い都市制度の下で、他地域よりも生産性が高く、今後一層重要となる福祉や医療、教育、観光などの都市的産業に人的資源を集中的に誘導し、積極的に伸張させた場合は、政策的誘導が無い場合よりも、国全体の人口が減少し続ける中であっても、2020年時点での総生産額を年間約7.8兆円(2007年の我が国GDPの約1.5%)押し上げる効果が試算できる。

※ 自治体運営として重複する府県の事務費(議会費、総務費)は、3市が府県から独立することにより削減可能。3市の人口割合から推計すると、年間約1,221億円(平成18年度決算)。現在、3府県が3市域内で支出している経費と比較すると、3市平均で約6.37%効率化。このほかの費目においても、関与や重複事務、二重投資の整理により、さらにこれ以上の削減が可能と推測される。

日本を牽引する大都市

— 『都市州』創設による構造改革構想—

平成 21 年 2 月

横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会

目 次

1	はじめに	1
2	現状と課題	3
	(1) 時代認識、現状の課題	3
	(2) 大都市の現状	3
	(3) 現行制度の問題点	6
3	制度構想にあたって	7
	(1) 地域主権型社会の実現＝「道州制」の実現	7
	(2) 制度構想にあたっての4つの視点	8
4	大都市制度創設の提案	10
	(1) 「都市州」の創設	10
	(2) 「都市州」による財政調整システムの構築＝大都市の自立と 地方の共生の実現	12
	(3) 「都市州」の住民自治機能の強化	14
5	制度実現による国民のメリットと経済効果	15
	(1) 国民のメリット	15
	(2) 経済効果	16
6	制度実現に向けて	18
	参考資料	21

1 はじめに

我が国の 20 世紀から 21 世紀への国家としての特徴は、「都市化」時代から「都市」の時代へのシフトであろう。人口や産業が集中豪雨のごとく都市に集まった都市化時代から、高品位の成熟した都市をめざす時代へ、歴史は大きく転換している。国家を代表する幾つかの大都市と地域の核的都市、それを囲むよう衛星状に小都市が点在し、美しい農山村が広がっていく—21 世紀の日本はそうした都市国家がイメージされる。

この国土を 47 の都道府県ではなく、約 10 の州に再編し内政の拠点をつくる地域主権型道州制への移行が現実味を帯びてきた。現在議論の進む第二期地方分権改革も、機関委任事務制度の全廃を骨格にした第一期改革後、個別法に潜む集権的な規制や上意下達の仕組みから「地方」を解放し、更なる権限や税財源の移譲を求める個別具体的な改革が行われる動きにある。そうした中、これからの都市国家を担う大都市制度をどう構想するかが極めて重要な改革論点となる。

戦後 60 年余、日本の大都市は<未完の大都市制度>を使うことを余儀なくされてきた。昭和 31 年に始まる現行の指定都市制度は、法制度上認められながら実現しなかった幻の特別市制度の廃止と引きかえに「妥協の産物」として生まれた「大都市に関する特例」であって、決して大都市制度ではない。自治法をはじめ個別法において、人口 100 万以上の基礎自治体に府県の権限の一部を上乗せする特例扱いを積み重ねてきた仕組みに過ぎない。ただ、一方で社会的に指定都市がブランド化したこともあり、合併することで指定都市をめざす動きも加速した。70 万都市まで指定要件を緩和したことで、本年 4 月には 18 都市まで拡大し、およそ当初 5 大都市を想定した当時の制度趣旨とは大きくかけ離れたものとなっている。特別区、中核市、特例市も含め都市制度の在り方が問われている。

大都市自治体は大都市の経営主体であり、膨大かつ複雑な行財政需要に的確に応えていく使命がある。そこでの公共経営は、交通、道路、エネルギー、上下水道、食糧、防災、犯罪防止など日常生活の安心、安全の確保や危機管理はもとより、圏域の企業活動をコントロールする経済的規制や産業政策など大都市経営者として高い政策能力が必要とされている。

それには、単に府県行政と大都市行政の二重行政の是正やその一元化、大都市に対する国・県の二重監督の解消といった旧来の「大都市の特例」といったレベルではなく、明確に大都市を府県（州）の権限外と位置づけ、大都市（圏）をマネジメントするための固有の行財政権限を有した大都市制度を創設し、それを法的に明確化するため、「大都市制度法（仮称）」の制定が必要と考える。その点、現在の 17 の指定都市は機能的にみても、いま述べた明確な大都市（横浜、大阪、名古屋など）と広域中核都市（他の指定都市群）にわけて制度の再構

築をする必要がある。大都市を特別市的に扱う国土的な土壌は既にある。

そのイメージとして、ドイツのミュンヘンやデュッセルドルフ、ケルンのように州から独立し、州の事務と基礎自治体の事務を併せ持ついわゆる特別市に近い制度や、韓国の広域市やドイツの都市州のようにその区域内に法人格を持つ区や郡を包含しつつ、広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つ、いわゆる「都市州」の制度が考えられる。

さらに、水平補完機能も含め大都市の隣接市町村との広域連携の政策を可能とし大都市圏行政が可能となる制度が構想されるべきであり、大都市圏州も視野に入れる必要がある。これからの日本は都市国家をめざす時代である。新しい皮袋には新しい酒を——更なる地方分権の推進と道州制への移行を前提に「新たな大都市制度」を構想することは待ったなしの選択と考え、本研究会は提言するものである。

2 現状と課題

(1) 時代認識、現状の課題

今世紀が「都市の世紀」とも言われるように、我が国において指定都市、中核市、特例市、東京 23 区など都道府県の補完の必要性が少ない自立的な都市に人口の約半数が居住している。1980 年代から加速進行する経済のグローバル化や情報化の進展は、国境を超えて都市が世界と直接結びつく世界的な都市ネットワークを拡大させるとともに、国際的な都市間競争の激化をもたらしている。

我が国は、国際的な都市間競争や少子高齢化・人口減少社会の到来に対し、これまでのところ必ずしも有効な処方箋を見出すことができていない。世界に先駆けて少子高齢化・人口減少社会を迎える我が国は、**社会の持続可能な成長モデルを構築することが喫緊の課題**である。

一方で、明治以来続く中央集権型の国家システムは、現在では地方の自立を阻害するとともに、国・都道府県・市町村間の重複行政をもたらし、国民負担を増大させ、我が国の国際的な競争力を削いでいる。我が国の活力を維持向上するためには、地域の個性、資源、ネットワークによって我が国全体を支えていくという理念を徹底した**地方分権改革とそれに続く道州制の導入など地方自治制度の抜本的な改革が、必要かつ不可欠**である。しかし、これらの改革の現状は、国一都道府県一市町村という従来型の画一的な自治の枠組みを前提とした道州の区割り論などに終始し、**我が国の再生に向けた本格的な検討、さらに国を牽引している大都市の視点が欠如**している。

(2) 大都市の現状

ア. 大都市が果たしている役割

大都市は、我が国はもとより諸外国においても、例えば、①国土全体の人・モノ・情報の重要な結節点として国の骨格を形成している、②経済的な活力や文化・芸術など新しい価値の創造の源として総合的に国全体を牽引している、③先進的な施策推進により全国の諸都市をリードしている、④高次な都市機能の集積により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しているなど、重要な役割を有している。

また、⑤大都市は、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を抱え、最近では雇用対策、都市インフラの老朽化、地球温暖化への対応などへの課題解決を求められている。

イ. 諸外国の状況

諸外国の多くでは、首都はもとより、ドイツのハンブルク、イギリスのマンチェスター、韓国の釜山など首都以外の大都市についても、広域自治体から独立した大都市制度が創設され、自立した都市経営が行われている。諸外国は都市の歴史や中枢性によって大都市に制度的な位置づけを与えているのが一般的である。

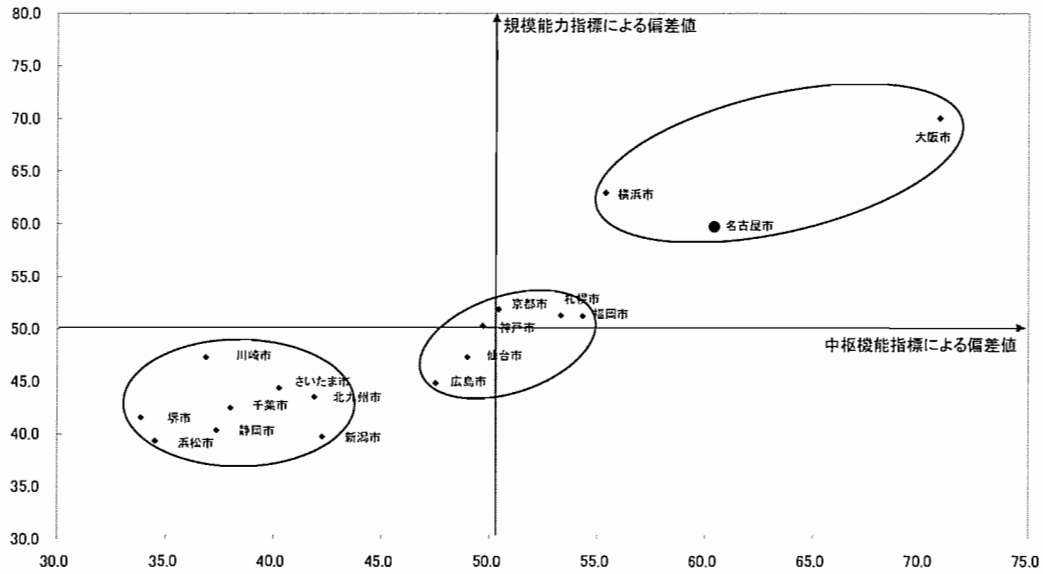
ウ. 我が国における大都市制度の歴史と現状

我が国においても、大正時代以降の6大市（東京、横浜、大阪、名古屋、京都、神戸）による大都市制度創設運動を経て、1943（昭和18）年に東京都制の施行、その後、5大市による運動により、1947（昭和22）年制定の地方自治法に、都道府県区域外で都道府県と市に属する事務を処理する「特別市」の規定が盛り込まれた。「特別市」には、横浜、大阪、名古屋など5大市の指定が想定されていた。

しかし、政府は、5府県の反対を受け、1956（昭和31）年に地方自治法を改正し、「特別市」の条項を削除の上、これに代わる制度として、行政区分の階層性を残したまま、特例的に事務の再配分をする都市を政令により指定する制度（いわゆる「政令指定都市制度」）を5市に導入した。

政令指定都市制度は、5府県との対立による妥協の産物であり、府県制度改革までの暫定的措置であったにもかかわらず、50年以上にわたって見直しがされていない。また、一般市町村の枠組みの中で若干の特例を設けた制度であり、本来の意味での大都市制度とも言えないため、国や府県との間での重複行政による行政運営上の非効率も多く、大都市の複雑多様なニーズ・課題への対応が困難になっている。さらに、市町村合併の推進に伴い指定要件が緩和され、本年4月には18市まで増加する中で、政令指定都市間での規模能力や中枢性に差も広がっている。

(図表 1) 規模能力と中枢機能からみた大都市の位置



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）

(図表 2) 3 市と世界諸国との GDP 比較 (2005 年)

11	オーストラリア	737.7
12	オランダ	628.8
	3 市合計	425.6
13	ベルギー	370.8
14	スイス	365.9
15	トルコ	362.6
16	スウェーデン	357.4
17	オーストリア	304.8
18	ポーランド	302.6
19	ノルウェー	295.5
20	ギリシャ	283.7
21	デンマーク	259.1
22	アイルランド	200.4
	大阪市	198.5
23	フィンランド	195.7
24	ポルトガル	183.8
25	チェコ	124.0
	横浜市	115.2
	名古屋市	111.9
26	ハンガリー	110.4
27	ニュージーランド	109.8

出典：国民経済計算年報（平成19年度版）

10億ドル

参考：為替相場（2005年）

110.16

※ 3 市及び 3 市合計は、年度による数値

(3) 現行制度の問題点

ア. 大都市の役割を発揮できない制度上の問題点

現行の指定都市制度は、大都市の役割を十分に発揮できない不十分な制度となっている。

具体的には、道府県に比肩する規模・行政能力を有しているにもかかわらず、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、地方自治制度の中で**大都市の位置づけや役割が法律上明記されない、特例的な事務配分という法体系**になっているため、道府県に事務権限が留保されていたり、関与が残るなど**二重行政・二重監督の弊害**が生じている。このように、複雑・多様な大都市問題を自らの権限と責任で一体的に解決を図ることを阻害する制度となっている。

イ. 役割分担に応じた税財政制度の不存在

大都市は人口の集中や経済活動の集積に伴う交通網や下水道など社会資本の整備など、大都市特有の財政需要への対応に取り組んできており、今後は膨大なストックの更新も必要である。しかし、現行の市町村税制は画一的であり、都市的税目が乏しく**大都市特有の財政需要に見合う税収が確保できない仕組み**となっている。

また、指定都市は事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、市町村税制は大都市への事務権限に関係なく画一的であり、**所要額に対する税制上の措置が不足し、道府県と指定都市の税源配分が役割分担に対応していない状況**が続いている。

ウ. 中枢となる大都市の制度上の問題点

大都市の中でも、とりわけ横浜市、大阪市、名古屋市は、人口、経済、情報、文化などに高度で大規模な集積を持ち、広域的な生活圏・経済圏における**中枢都市**として日本全体の経済活動を牽引している大都市である。

しかし、府県はその区域内において画一的な施策を展開しており、必ずしもこれらの大都市の高度な集積の活用を前提としているとは言えない。また、大都市は、高度な集積に対応するため、市立大学や様々な文化・スポーツ・医療・研究施設などを制約のある税財源の中で設置せざるを得ない。さらに、街づくりや高度な医療機能に関しても、国や府県との重複行政や関与により大きな弊害が生じている。

こうした**中枢性の高い大都市への全国一律の自治制度の適用は、中枢都市に集積する企業や市民の多様な要望に適確・迅速に対応**ことができず、効率的な行政運営にも支障をきたしている。

3 制度構想にあたって

(1) 地域主権型社会の実現＝「道州制」の実現

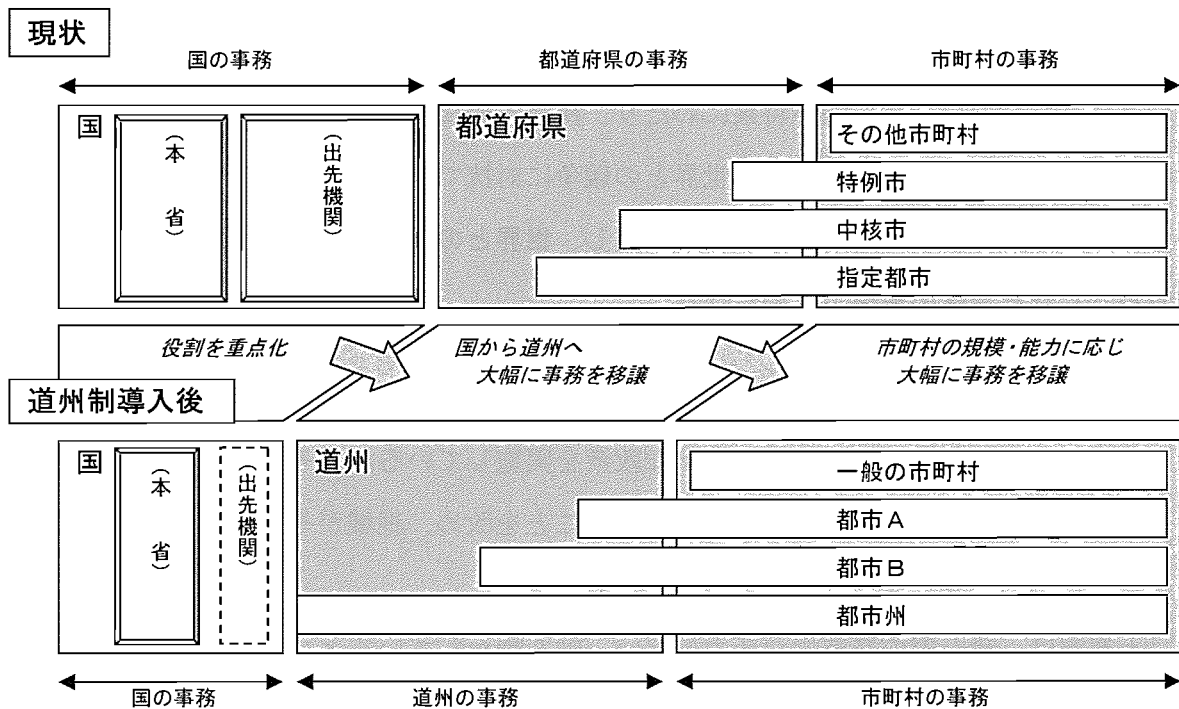
地方自治制度においても、これまでの中央主導でつくられてきた画一的な自治の枠組みから脱却し、地方の個性や資源を活かした、多様な自治のあり方を認容していくことが必要である。

このような地域主権型社会を実現するためには、国の役割を限定し、国民への行政サービスを基礎自治体が中核となって担う地域主権型の「道州制」の導入を図っていくことが必要と考える。

「道州制」の導入にあたっては、国は外交・防衛・通貨管理、全国的な事務など国にしかできないことのみを重点的に担い、その他の事務は、制度設計を含めて地方自治体が主体的に担うことを、これからの国家体制の基本的な考え方とすべきである。

その中で、大都市については、広域的分野で道州との役割分担を整理し、大都市の独立性・総合性を高め、市町村とは別の位置づけを明確にした制度にしていくことが必要である。さもなければ、都道府県と大都市の関係と同様に道州と大都市間で無駄な重複行政の再来が危惧される。

(図表3) 国・道州・大都市・基礎自治体の役割分担イメージ (例)



第28次地方制度調査会第18回専門小委員会資料を基に作成

(2) 制度構想にあたっての4つの視点

地方分権改革は、我が国の地域間格差の解消と地域再生を目指す上での喫緊の改革であるにもかかわらず、霞ヶ関の各府省は権限・財源の地方移譲に猛烈な抵抗を示す一方で、地方側も三位一体改革の際の地方交付税削減など地方への財源移転が不十分だった後遺症から、権限移譲に対して必ずしも積極的ではない。

このような閉塞状態を打破し、国のかたちを変えていくためには、国や広域自治体による補完を要しない大都市が主体となって地域主権を推進する必要がある、それを支える意味でも大都市制度の構想が求められる。道州制下における大都市制度の構想にあたっては、(ア)世界との都市間競争に対応できる自治体 (イ)他地域との共生の核となる自治体 (ウ)国を動かす政策能力の高い自治体 (エ)簡素で効率的な自治体、の4つの視点が必要である。

特に、横浜、大阪、名古屋の3市は、我が国を代表する地方自治体として、また大都市地域を経営する政治行政主体として、十分にその主体となり得る。

ア. 世界との都市間競争に対応できる自治体の実現

グローバル化の進行により、国を越えた都市同士の繋がりが重要性を増し、都市間競争に対抗できる都市を持つ国が成長していく。アジア各国を見ても、上海、釜山、ムンバイなど大都市が国の成長を牽引している。

我が国は国家戦略として、東アジアはもとより世界の拠点となる大都市をつくっていかねばならない。我が国が将来にわたり、持続可能な社会を構築していくためには、大都市の役割を制度的にも保障し、世界との競争に対抗できる複数の自治体の実現を図るべきである。国に頼らず、迅速に施策を展開し、世界との都市間競争に打ち勝つことができる自立した自治体の実現が求められる。

イ. 他地域との共生の核となる自治体の実現

地方が元気になるために、国は様々な政策を実施しているが、その効果を地方は実感できていない。現場感覚のない国の主導によることを改め、地域がその活力を存分に発揮できる仕組みが必要である。

大都市は、我が国の経済的な活力を担い、国を動かしていくエンジンの役割を果たしてきた。

他方、大都市の周辺地域や、大都市圏以外の地域にも、食料自給、工業生産、地球温暖化を抑制する環境整備、都市市民が潤いと生きがいを感じることができる豊かな自然環境

の維持など大きな役割がある。

我が国全体が活力を持ち、持続的に発展していくには、都市部の経済効果が周辺地域をはじめ全国に循環することにより、それぞれの地域が自立してそれぞれの役割を担う構造が必要であり、他地域との共生の核となる自治体の実現が求められる。

このことが国益の増大にもつながり、疲弊した日本を再生する近道にもなると考えられる。

ウ. 国を動かす政策能力の高い自治体の実現

国民生活に係る政策を国が立案し、地方自治体がそれを処理していくという中央集権体制は、日本全体の国力を一定水準に引き上げるまでは機能したが、それ以後は国民目線から乖離した政策によって無駄な投資をすることになった。国では実現できない規制改革を大都市が先導的に進め、我が国を牽引していくことが、今こそ求められる。

地域主権型社会を実現するためには、基礎自治体の行財政能力を高めていくことが必要であるが、全ての自治体が同一の能力を持つことは現実には不可能である。これまで、我が国は同一の基準で自治体に規制をかけ、一律な対応を一貫して押しつけてきた。できることを自立させ、できないところを補完していくという発想の転換がない限り、中央集権体制を打破することは永遠にできない。

少子高齢化による人口減少社会に向け、雇用対策や環境対策など深刻化する都市問題の解決を図るためにも、国民生活の視点に立った国を動かす地域主権型の政策能力を持った首長、議員、職員を擁する自治体の実現が求められる。

エ. 簡素で効率的な自治体の実現

現在、国、地方をとおして 800 兆円にも及ぶ借金（債務残高）をかかえ、とりわけ国の借金は 553 兆円（平成 20 年度末）で、一般会計税収（54 兆円）の 10 年分にあたる。今後、これまでと同様に地方に配分していく財源の余裕は国にはない。

地方分権改革を推進することにより、国の無駄を徹底的に排除するとともに、国と地方との非効率な重複行政を全廃し、行政運営を効率化していく国・地方を通じた行政改革を断行すべきであり、自己完結的に国民に身近な行政サービスを迅速に提供する簡素で効率的な自治体を実現する必要がある。

4 大都市制度創設の提案

第3章における制度構想にあたっての考え方を基本に据え、当研究会は、我が国の再生に寄与する大都市制度創設について、(1)「都市州」の創設、(2)「都市州」による新たな財政調整システムの構築、(3)「都市州」の住民自治機能の強化の3点を提案する。

(1) 「都市州」の創設

道州制において「都市州」制度を創設し、3市に適用すべき

道州制においては、道州に包含されない大都市制度として、一般道州から独立した「都市州」制度を創設し、まずは我が国を代表する大都市である横浜、名古屋、大阪の3大都市に適用すべきである。

ここでいう「都市州」は、広域自治体であるとともに、基礎自治体でもある。これは、広域行政と基礎行政を一体的に管理運営できるという独特な制度である。「都市州」は大都市経営主体として、交通政策、エネルギー政策、食糧政策、防災・治安政策など市民の安心、安全の確保や危機管理、企業活動をコントロールする経済的規制や産業政策など担い、大都市特有の都市課題に対して迅速かつ効果的、専門的に対応できることになる。このことにより、国や一般道州との重複行政を全廃することが可能になるとともに、一般道州は広域調整と大都市以外への対応に特化できる。また、昼間人口（就業者）の意思が強く反映できる自治制度をつくるのも「都市州」制度の特徴と考えられる。

「都市州」は、大都市を一体的に経営することにより、地域経済力の向上に貢献する。3市は、それぞれ首都圏、中京圏、関西圏における地域経済力の向上に貢献し、さらには我が国を牽引していく。大都市の経営を「都市州」が引き受けることにより、一般道州は一般道州内市町村への補完に力を傾注でき、コンパクトな道州として行政コストの肥大化を避けつつ、地域の自立と我が国の国際競争力を高めることに繋がると考えられる。

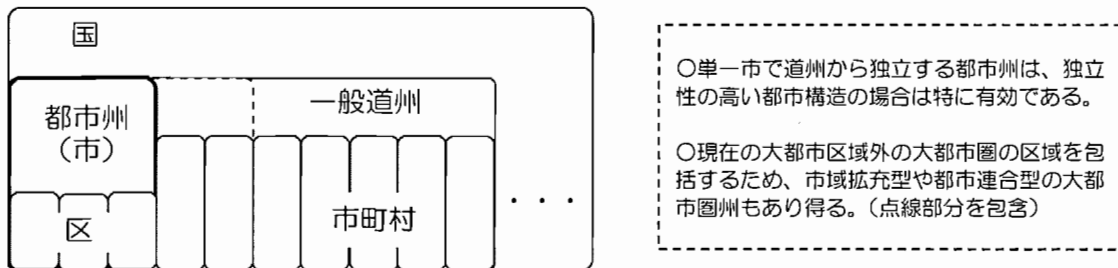
なお、「都市州」の区域を越える広域的課題については、「都市州」が、近隣市町村や隣接一般道州との水平連携により対応をしていく。

また、大都市圏では大都市市域を越えた範囲において一定の機能的なまとまりをもつため、「都市州」には、大都市が主に現在の市域をもって単一市で独立する「単一都市州」と、都市圏として機能的なまとまりを形成し、近隣自治体と共に独立する「大都市圏州」とが考えられる。そのため、区域の再編（市町村合併）や新たな連携強化等を進めていくことも検討すべきである。

さらに、これらの独立性の高い大都市の位置づけ・役割や「都市州」の多様なあり方を法制度的に担保するため、「大都市制度法（仮称）」の制定が必要である。

なお、「都市州」は市の機能と州の機能を併せ持つが、首長、議員、職員は市と州の職務を兼務し効率的な大都市経営を行うことは言うまでもない。

(図表4)「都市州」のイメージ



(2) 「都市州」による財政調整システムの構築＝大都市の自立と地方の共生の実現

大都市部の税収が全国に行き渡る仕組みを構築すべき

道州制の導入により、国と地方の役割に応じ、国から道州や基礎自治体に大幅に権限を財源とともに移譲することになる。「都市州」にはその役割分担、仕事量・事務配分に見合った税源配分を行い、大都市の自由な政策推進を可能にすることにより、生産性を向上させていくべきである。具体的には、地方の事務のすべてを担い、大都市特有の行政課題に対応する「都市州」には、地方税のすべてを課税できる固有の税制度として、基礎自治体税（市町村税）と広域自治体税（道州税）を一元化した「都市州税」（仮称）を創設すべきである。

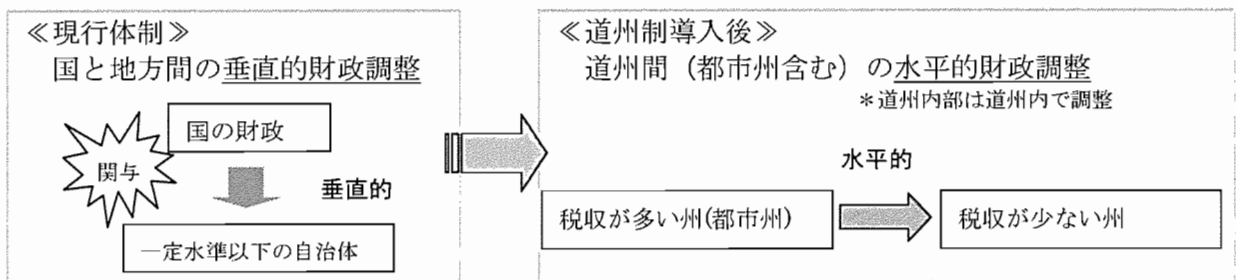
なお、「都市州税」（仮称）の創設の前提として、道州制の導入に伴い国と地方のあり方を抜本的に見直していくことが必要である。すなわち、国は本来の役割・仕事量に見合った税源のみを徴収し、地方への大幅な税財源の移譲が前提である。

その上で、基礎自治体間の財政調整は、道州主導で行う。「都市州」内の地方税は「都市州」で完結するが、大都市が税収を抱え込むべきではない。周辺地域をはじめ他地域と共生し、国全体の発展に資するために、大都市部の税収が、道州間の水平的な財政調整を通じて、全国に行き渡る仕組みを構築していく。

「都市州」も含めた道州間の水平的な財政調整は地域主権的な仕組みとし、税収の多い州から少ない州に移転する。さらに、「都市州」は、税源移譲を前提に国債費の引き受けを行う。なお、大都市が「都市州」として独立することで大都市部の税収が一部地域にとどまらず全国に行き渡ることが可能になるものである。

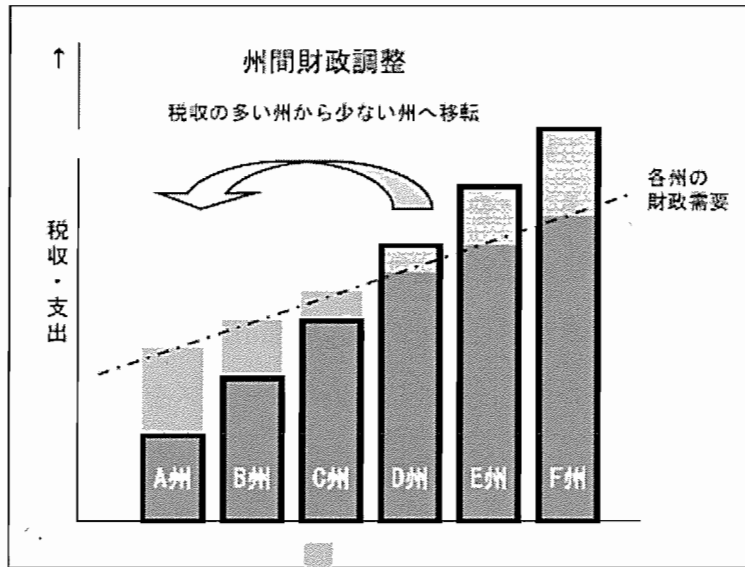
(図表5) 「都市州」による財政調整の仕組みイメージ

○ 「道州制」導入に見合った財政調整システムの抜本的な転換イメージ

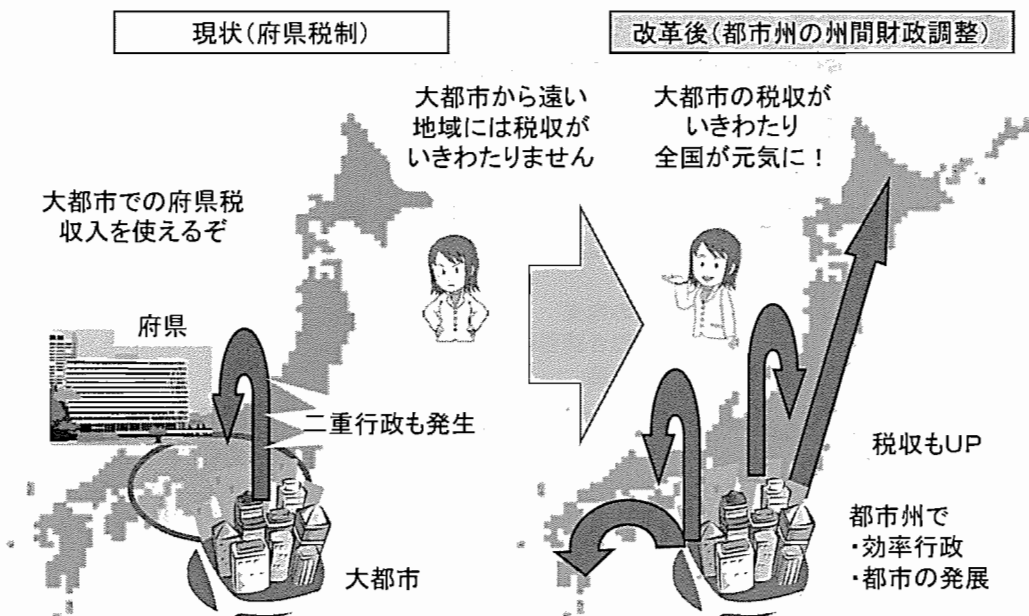


(図表 6)

○「都市州」による財政調整の仕組みイメージ (例)



都市州の州間財政調整で全国を元気に！



(3) 「都市州」の住民自治機能の強化

大都市においては、住民自治機能を一層強化すべき

大都市においては、住民自治機能を一層強化すべきと考える。ただし、「都市州」内部の具体的な自治構造については、大都市内における住民自治拡充の視点から、各「都市州」が地域の特性を反映し、市民と共に選択・決定できる仕組みを原則とする。国民としての権利保障を除き、大都市が主体的に設計することを基本とすべきである。

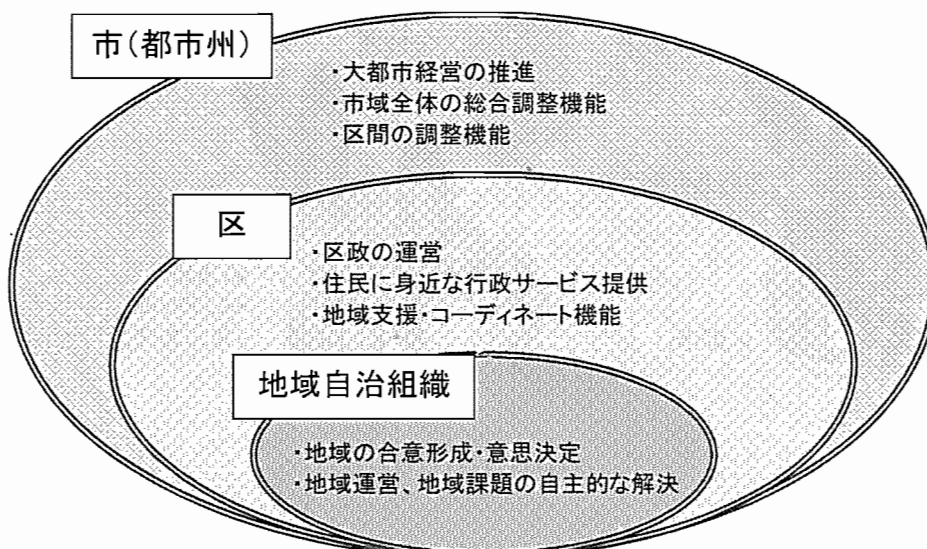
地域主権型社会を実現するには、住民の意思が適切に反映される住民のガバナンスと行政のアカウンタビリティが保障されることが不可欠である。大都市は基礎自治体として、地方自治法等に定められた様々な監視体制のもと、住民に身近なサービスを提供しつつ、住民のニーズと地域の特色に合致した先進的かつ独自の施策を展開するとともに、情報公開、ガバナンスの強化、住民参加と市民協働等に率先して取り組んできた。道州制下における大都市制度として「都市州」が適用された際には、住民自治機能をいっそう強化し、道州としてはもちろん、基礎自治体としても、他の自治体を先導していくべきである。

そこで、大都市における望ましい住民自治機能向上のイメージを提示する。

指定都市における区役所は現在、住民に最も身近な総合行政機関である。「都市州」においても、区役所が地域住民へのサービス機能や地域支援機能を一元的に担うこととなるが、その機能・権限は強化していく必要がある。一方で、本庁が担う機能は、都市州として市域全体の総合調整、大規模事業などに限定し効率化を図ることが必要である。

さらに、区における住民のガバナンスを強化する方策として、たとえば、特別区制度に近い公選の区民代表機関などが考えられる。また、地域レベルの地域自治組織の設置により、地域自治機能を高めることも検討すべきである。

(図表 7) 大都市内部の自治構造イメージ (単一都市州の例)



5 制度実現による国民のメリットと経済効果

(1) 国民のメリット

大都市制度創設による地方自治制度の再構築は、国と地方双方の行政を効率化するもので、大都市の市民はもとより、国民全体にとっても次の6つの側面からも有益なものである。

ア. 政治面からのメリット

道州制の実現は、現在国が持っている内政の拠点を道州に移していくことであり、政治の簡素化、近接性を図っていくものである。現行の国会議員、都道府県議会議員数の削減とともに、国民にとって内政面の政治を身近にしていくものである。「都市州」は州機能と同時に基礎自治体の機能も併せ持つものであり、住民にとって政治の近接性という観点からもメリットが大きいと考えられる。

イ. 行政面からのメリット

道州制を導入する目的の一つとして、国—都道府県—市町村の3層構造の中で、経常化している事務の重複とそれに伴う中間組織を廃止・縮小する国と地方をとおした行政改革を可能にすることでもある。

例えば都市計画決定事務における国や府県との協議が手続き上不要となることによる事務経費の削減など、国や府県との関係が見直されることにより、行政がさらに簡素化されることが考えられる。加えて、大都市の市域内で行われている府県との重複的な投資も統合され、より効率的な資源配分が可能になる。

ウ. 経済面からのメリット

国と地方のひっ迫している財政状況に対し、大都市制度の創設は、国の規制や関与を排除した地域経済を活性化できる完全自治体をつくり、地域主権型社会のモデルとなるものである。

さらに、大都市制度改革によって大都市の活力を生かすことは、「都市州」による地方財政調整の仕組み（12頁参照）などによって、地方経済全体にも好循環を促し、持続可能な国土発展と安定した国民生活を実現することになる。

エ. 広域面からのメリット

大都市は圏域における中枢都市として、政治、経済、産業、文化、情報などの各分野で、

都市圏全体の活性化、発展のための牽引役を担っている。「都市州」の創設は、広域面からの役割を高めるとともに、大都市の近隣市町村との連携のための中核的な役割を果たしていくことができるようになる。

オ. 国際面からのメリット

大都市は港湾機能を始め、対外貿易の拠点としての機能を持つほか、都市間交流など国際交流機能も果たしている。「都市州」になることにより、これまでの機能に加え、国際的な都市間競争に対抗できる役割を果たし、国を越えた都市同士の繋がりを強化して都市外交を積極的に展開し、国の成長に貢献していくことも可能になる。

カ. 市民生活面からのメリット

権限と財源を一元的に有し、国や広域自治体の関与を排した大都市制度によって、地域のニーズに合致した施策を迅速かつ総合的に展開することが可能になる。とりわけ、重複行政の全廃によるスピードアップは、住民にとって大きなメリットとなる。また、都市としての自治権の拡大や都市内分権の進展による住民自治機能の強化、市民への行政サービスや利便性の向上なども考えられる。

事業面における具体的なメリットとしては、3市のような大都市が警察機能を持つことにより、人口や産業が集積する市内における道路交通の円滑な運行や、繁華街をはじめとした防犯対策の強化が可能になる。あるいは、企業や就業者が集中する大都市において、昨今のような経済不況下における総合的な雇用・経済対策に対し迅速な対応が可能になることなどである。(大都市市民へのメリット事例は参考資料参照)

(2) 経済効果

3市が「都市州」になることにより、次のような経済効果を生み出すことが考えられる。

例えば、福祉や医療、教育、観光など3市が他の地域よりも生産性が高く、かつ3市にとって今後一層重要となる都市的産業に人的資源を集中的に誘導し、積極的に伸張させた場合は、全国的に均質な発展を目指した場合よりも、国全体の人口が減少し続ける中であっても、2020(平成32)年時点で、域内総生産を年間約7.8兆円(2007年における我が国GDPの約1.5%)押し上げる効果があるという試算もある。

「都市州」により、都市の魅力が高まり、観光産業等の誘致が進むことで、経済効果がさらに高まると考えられる。

大都市制度構想は、中間組織を廃止・縮小することによる間接コストの全廃を目指すものであり、間接コストの削減分は、行政サービスの拡充にあてるほか、大都市以外の行政需要に回すことを可能にし、結果として国民負担の軽減に資するものである。

行政効率化による経済効果の例として、3市が府県から独立することにより削減される事務経費は、少なく見積もっても3市合計で年間約1,200億円以上となり、現在3府県が3市域内で支出している経費と比べると、平均して約6.4%以上の行政効率化効果があると言える。

6 制度実現に向けて

現在、地方分権改革とそれに続く道州制の導入など地方自治制度の抜本的な改革が議論されているが、その中で、大都市の視点からの検討は放置されたままである。

しかし、地域主権型社会を実現し、我が国が国際競争に打ち勝つには、大都市のポテンシャルを活用することが不可欠であり、諸外国と同様に大都市制度を構築することが喫緊の課題である。

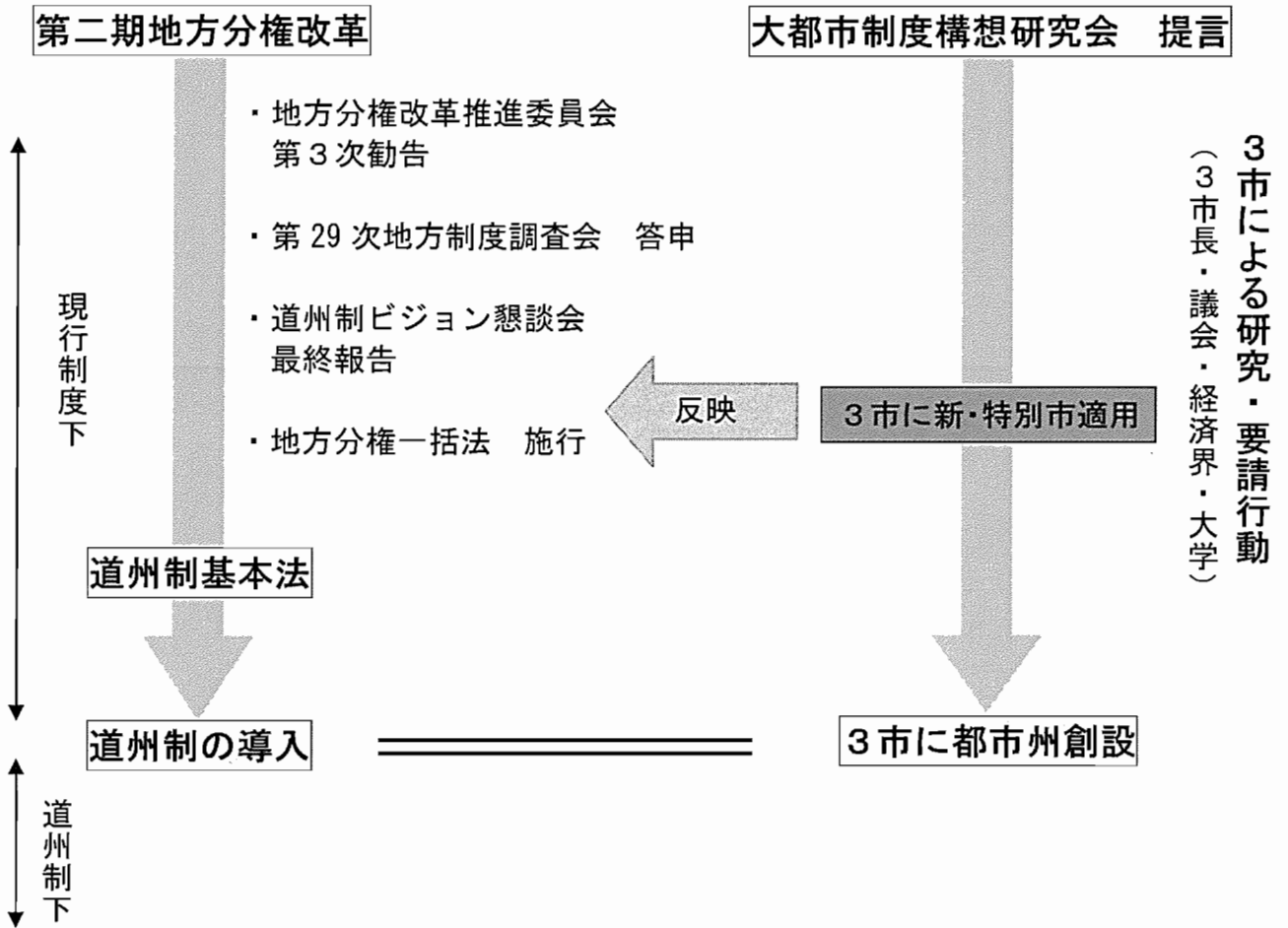
ただし、地方自治制度は、これまでのように国が詳細まで画一的に設計して一律に適用すべきものではなく、それぞれの自治体が市民とともに地域の特性を反映した柔軟な制度設計を行うべきものである。横浜、大阪、名古屋の3都市においても、大都市としての共通点はもちろん多いが、特性が異なる部分もある。そこで、本報告書においては、道州制下における大都市制度の基本的な部分を提案し、たとえば、単一市で「都市州」となるか「大都市圏州」を構想するか、あるいは、「都市州」の内部構造をどうするかといったことについては、それぞれの地域の特性に応じて決定すべきものとしているところである。

大都市制度の実現に向けては、横浜、大阪、名古屋の3市長が強いリーダーシップを持って、国をはじめ関係機関に働きかけを強化することはもとより、3市の議会や経済界、大学などが連携した取組をしていくことも必要である。また、併せて3市の市民はもとより国民の理解を得るための説明や広報活動も求められる。

本研究会は道州制下の大都市制度として「都市州」の提案をしているが、道州制の実現まで相当の期間がかかる可能性もある。しかし、道州制実現までの間、3市が現行制度のままであることを追認するものではない。本提言が示した大都市制度改革の理念は、早期に実現すべきものであり、現行都道府県制度下においても、3市は、府県との重複行政を排し、事実上府県から独立した、府県と同等の権限を持つ、いわゆる「新・特別市」の実現を求めていくべきである。この際には、「大都市制度法（仮称）」の制定が必要である。

また、本提言が示した基本理念は、大都市制度改革のみならず、地方分権と道州制を含めた地方自治制度改革の基本理念でもある。本提言でまとめた基本理念を漏らすことなく、真の地方自治制度改革、大都市制度改革が実現されることを期待する。

(図表 8) 構想実現に向けたイメージ



参 考 資 料

目次

大都市制度構想研究会（ビッグ3研究会）委員名簿	22
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	23
大都市制度構想研究会（ビッグ3研究会）開催実績	24
大都市制度創設による市民のメリット事例	25
大都市制度創設による経済効果の試算	26
大都市制度創設による行政効率化効果の試算	27

大都市制度構想研究会（ビッグ3研究会）委員名簿

（50音順・敬称略）

座長 伊藤 滋

いとう しげる

早稲田大学特命教授（都市計画）

座長代理 佐々木 信夫

ささき のぶお

中央大学教授（行政学）

委員 阿部 昌樹

あべ まさき

大阪市立大学大学院教授（法社会学）

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

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）

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。

大都市制度構想研究会（ビッグ3研究会）開催実績

回	開催日	主な内容
第1回	平成20年9月24日	3市による「大都市制度構想研究会」検討の方向性
第2回	平成20年10月22日	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	提言書骨子案について
第4回	平成21年2月18日	提言書（案）について

大都市制度創設による市民のメリット事例

大都市への権限・税財源の移譲や重複行政の解消など、この提案の実現により想定されるメリットを例示。

- 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。旅券発給や不動産登記などでは、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、複数の機関に行かなくて済むようになる。
- 例2) 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競合的で非効率な提供がなくなる。
- 例3) 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4) 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、交通規制の設定、交通管制、違反取締りの権限を新たに持つことで、総合的な交通施策とまちづくりとの一体化ができる。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5) 下水道管理、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を持つことで、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。大規模災害発生時の自衛隊の派遣要請や災害復旧事業などで府県を経由する必要がなくなり、より迅速で的確な危機管理の対応ができる。
- 例6) 労働基準監督を新たに行うことで、市の施策としての障害者の社会参加の促進や男女共同参画社会の実現などが適正に行われやすくなる。自立支援や雇用対策が市民や事業者に身近なところに一元化されることで、一人ひとり及び地域のニーズに合わせたより迅速で的確な対応ができる。

大都市制度創設による経済効果の試算

経済産業省「新産業創造戦略」（2004年5月）における産業別就業者数の将来予測をもとに、政策展開の無い場合とある場合とで、2020年時点の3市の産業別就業者数を算出し、3市の域内総生産額（名目）に対する影響を試算した。

<想定する政策>

- ア. 生産性の高い分野の産業に人的資源を重点化する
- イ. 3市にとって重要度の高い都市的産業を積極的に伸張する

- 「新産業創造戦略」における将来予測から推計した年平均増加率（全国）をもとに、2020年の各産業の就業者数及び域内総生産額を算出する（政策展開の無い場合）。
- 政策展開のある場合は、3府県域内の各地域において、2005年から2020年までの産業別就業者の増加分が、生産性（1人あたり総生産額）の高い方の地域へ移動すると仮定する。なお、就業者の総数は、政策展開の無い場合と同じ。就業者総数が減少する分野の産業については、生産性の高い地域は2005年時点の就業者数と同数とし、生産性の低い地域の方が減少することとする。
- 都市的な産業であるサービス業（福祉、医療、教育、観光、宿泊・飲食など）について、3市における生産性は、2005年時点の東京都の水準と同程度まで向上すると見込む。

<結論>

- ・ 2つの政策を展開した場合は、政策展開の無い場合と比較して、3市の域内だけでも、また人口減少局面にあっても、2020年時点で、総生産額を約7.8兆円（2007年国内総生産の約1.5%）程度押し上げる効果があると試算される。
- ・ このような政策展開は、行政資源の著しい「選択と集中」を断行する必要があるため、国や広域自治体の関与を廃し、高い自立性をもって政策展開できる新しい都市制度＝「都市州」の創設によって実現できると考える。

■ 3市合計の産業別就業者数と総生産額（2020年） （人、億円）

	農林水産業	鉱業	製造業	建設業	電気・ガス・水道業	卸売・小売業	金融・保険業	不動産業	運輸・通信業	サービス業	計
就業者数	6,835 1,159	128 197	612,664 462,160	300,618 238,426	39,224 33,847	847,671 1,032,736	118,987 122,961	132,860 118,205	469,252 499,022	2,135,501 2,660,321	4,663,740 5,169,034
総生産額	91 26	12 24	50,040 38,046	13,952 11,625	10,982 10,536	91,833 111,882	22,915 24,760	60,056 53,431	40,899 43,494	160,018 235,196	450,798 529,020
総生産額 ②-①	-65	12	-11,994	-2,327	-446	20,049	1,845	-6,625	2,595	75,178	78,222

上段①：政策展開の無い場合、下段②：政策展開のある場合

【根拠データ】

■ 産業別就業者の年平均増加率（2005年→2020年の全国的なトレンド）

	農林水産業	鉱業	製造業	建設業	電気・ガス・水道業	卸売・小売業	金融・保険業	不動産業	運輸・通信業	サービス業	計
全国	0.957	1.005	0.994	0.981	1.021	0.987	0.978	1.008	0.996	1.014	-

※就業者数が増加傾向にある産業分野に色づけしている。

出所「新産業創造戦略」にもとにNR1推計

■ 産業別就業者1人あたり総生産額（2005年） （億円/人）

	農林水産業	鉱業	製造業	建設業	電気・ガス・水道業	卸売・小売業	金融・保険業	不動産業	運輸・通信業	サービス業	計
3市合計	0.0134	0.0944	0.0817	0.0161	0.2800	0.1083	0.1926	0.4520	0.0872	0.0749	0.0970
3府県合計 (3市除く)	0.0177	0.1354	0.1070	0.0537	0.4596	0.0783	0.2134	0.6330	0.0726	0.0573	0.0895
参考 東京都	0.0177	0.1394	0.0870	0.0859	0.4890	0.1289	0.3579	0.5007	0.0547	0.0881	0.1175

※生産性（就業者1人あたり総生産額）の高い方に色づけしている。

出所）各府県民経済計算、国勢調査に基づき作成

（野村総合研究所試算例）

大都市制度創設による行政効率化効果の試算

<重複事務経費の推計 ①>

3 市域内における 3 府県の事務経費のうち、3 市の事務と重複していると推測される経費を抽出。3 市の人口割分が、3 市が府県から独立することにより削減されると仮定。

(H18 普通会計歳出決算ベース)

【対象となる事務経費】

- ・ 議会費
- ・ 総務費（県税交付金等を除く）

※その他の費目においても重複はあると推測されるが、事業費的な性格が強く、3 市が独立した場合、引き継ぐものも多く想定されることから、単純化のためにここでは無視した。

神奈川県と横浜市	473 億円	(対象となる重複事務経費総額) × (市人口割合)
大阪府と大阪市	349 億円	
愛知県と名古屋市	399 億円	
合 計	1,221 億円	

<3 市域内における 3 府県の事務経費の推計 ②>

神奈川県が行った横浜市内の事務経費の試算をもとに、他の 2 市 (2 府県) についても推計。府県歳出総額×3 市人口分に対し、約 89.0%が支出されていると仮定。

(神奈川県「将来の広域自治体の方向性 (試案)」(平成 20 年 2 月)、H18 普通会計歳出決算ベース)

(神奈川県が試算した横浜市内における神奈川県の支出額) = 6,343 億円

(神奈川県歳出総額) × (横浜市人口/神奈川県人口) = 7,124 億円

⇒ $6,343 \div 7,124 \times 100 = 89.0\%$ ※この割合をもとに推計

神奈川県と横浜市	6,343 億円	(府県歳出総額) × (市人口割合) × 89.0%
大阪府と大阪市	7,226 億円	
愛知県と名古屋市	5,854 億円	

<行政効率化効果>

3 市が 3 府県から独立することによる行政効率化効果は、2 費目だけを取り上げて、少なく見積もっても平均 6.37%程度あると推計される。その他の費目における重複事務や二重投資が整理されると、さらに経費削減が可能と考える。

神奈川県と横浜市	7.45%	① ÷ ② × 100
大阪府と大阪市	4.84%	
愛知県と名古屋市	6.81%	
平均	6.37%	