

第4章

名古屋市がめざす大都市制度の 基本的な考え方

1 名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方について

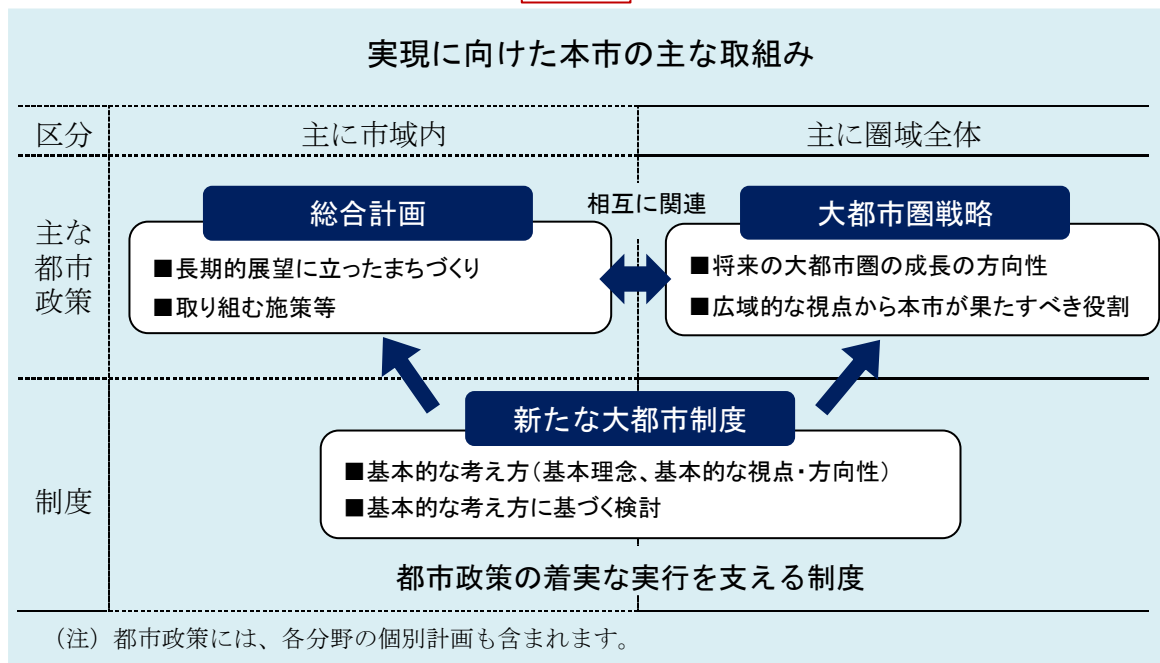
名古屋市では、都市政策の着実な実行を支える制度として、新たな大都市制度創設に向けた取組みを進めており、その一環として、平成 26 年 3 月に「名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方」をとりまとめました。

(1) 趣旨・位置付け

- 人口減少社会の到来や急速な高齢化の進展、国際的な都市間競争の激化など、社会経済の構造的な転換期を迎える中、本市が将来にわたり市民の豊かな暮らしを実現し、名古屋大都市圏^{*}ひいては日本全体の発展をけん引する大都市であり続けるためには、中長期的な市政運営の指針となる「都市政策」とそれらを最適に実現するための「制度（実行体制）」が重要になります。
- このような観点から、本市では、総合計画や大都市圏戦略、各分野の個別計画など、中長期的な都市政策をとりまとめる一方で、その着実な実行を支える制度として、新たな大都市制度創設に向けた取組みを進めています。
- 「名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方」は、こうした取組みの一環として、名古屋市大都市制度有識者懇談会からの意見や第 30 次地方制度調査会の大都市制度改革等に関する答申、議会からの要望など、大都市制度改革を巡る多岐広範な議論を踏まえて、本市が中長期的にめざすべき大都市制度のあり方をまとめたものです。

※名古屋大都市圏… 経済・社会・文化など広範な分野で緊密な関係を持つなど、一体的なエリアとして捉えられる圏域（概ね本市を中心に愛知県・岐阜県・三重県・静岡県等にまたがる範囲）。ただし、分野によって対象範囲が異なる場合もあるため、柔軟に対応することとします。

市民の豊かな暮らしを実現し、
名古屋大都市圏ひいては日本全体の発展をけん引する大都市「名古屋」



(2) 検討経過

- 「名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方」の検討経過は以下のとおりです。

有識者懇談会の開催	平成 25 年 7 月～12 月にかけて、有識者 6 名にて、大都市制度の位置づけ、圏域を意識した大都市制度、圏域における役割等について 5 回にわたり議論。
所管事務調査	平成 26 年 1 月 30 日 (大都市委員会・総務環境委員会)
パブリックコメント	平成 26 年 2～3 月
策定・公表	平成 26 年 3 月 28 日

(参考) 名古屋市大都市制度有識者懇談会の概要

氏 名	所属・役職等 ※懇談会開催当時
岩崎 恭典	四日市大学総合政策学部教授
江口 忍	株式会社共立総合研究所取締役副社長名古屋オフィス代表
木村 匡子	名古屋市立大学大学院経済学研究科准教授
辻 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
林 宜嗣	関西学院大学経済学部教授
宮脇 淳	北海道大学公共政策大学院教授

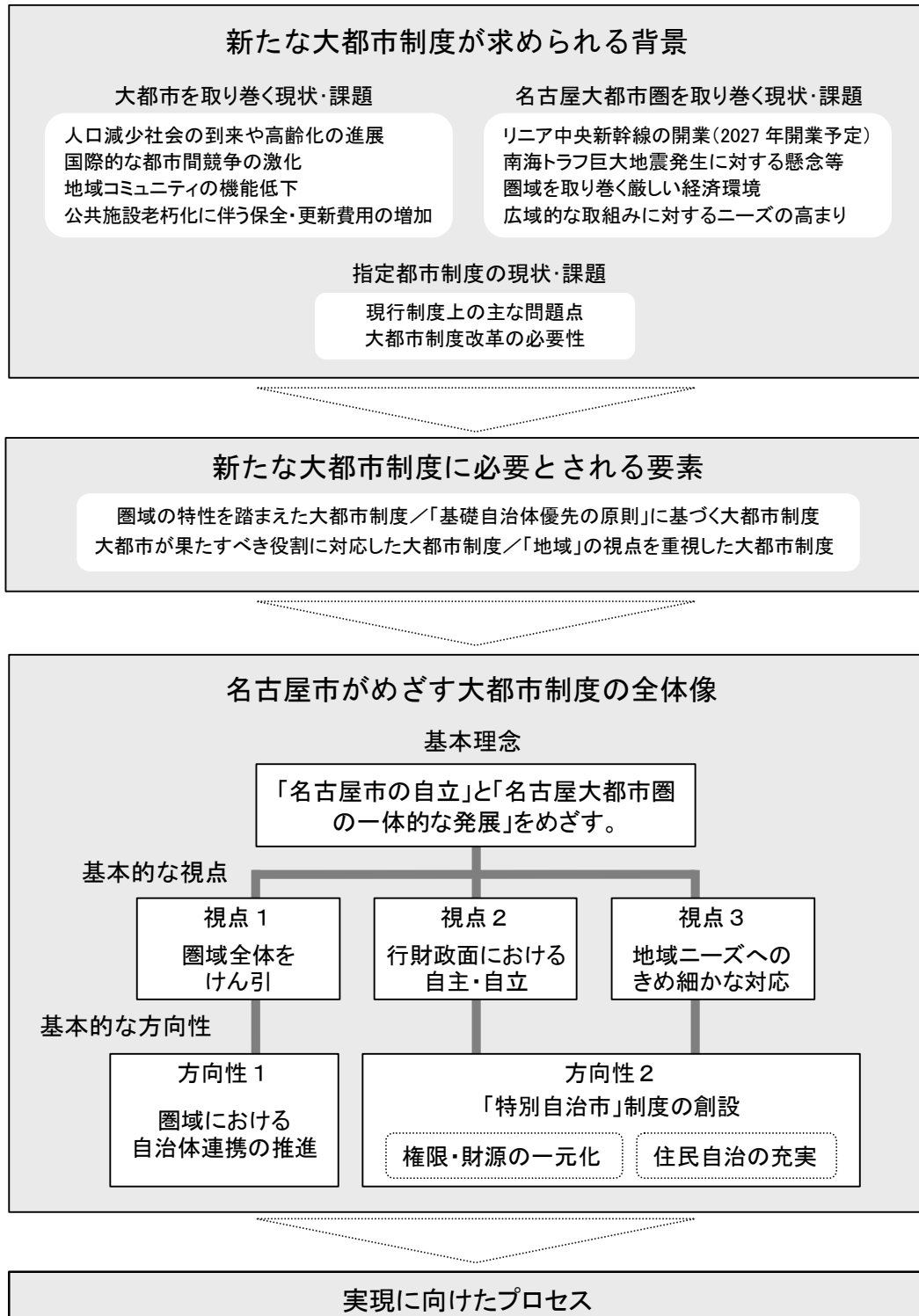
(50音順、敬称略)

有識者懇談会の開催経過

区 分	日 時	テーマ
第1回	平成25年7月26日	名古屋市を取り巻く状況
第2回	平成25年9月10日	圏域における名古屋市
第3回	平成25年11月1日	行財政面における自主・自立
第4回	平成25年11月1日	地域ニーズへのきめ細かな対応
第5回	平成25年12月20日	名古屋市がめざすべき大都市制度

(3) 構成

- 「名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方」は、「新たな大都市制度が求められる背景」、「新たな大都市に必要とされる要素」、「名古屋市がめざす大都市制度の全体像」及び「実現に向けたプロセス」により構成しています。



2 新たな大都市制度に必要とされる要素

名古屋市・名古屋大都市圏の現状や課題（第1章参照）を踏まえ、新たな大都市制度の構築にあたって必要とされる4つの要素を以下のとおり整理しています。

(1) 圏域の特性を踏まえた大都市制度

- 当圏域は、市町村の境界を越えて市街地が連なるとともに、人口や高度な都市機能が集積し、経済・社会・文化の面で一体的な圏域を形成しています。また、リニア中央新幹線の開業や南海トラフ巨大地震への対応など、圏域全体に大きな影響を与えるような広域的な行政課題が山積しています。
- また、本市の人口は226万人（平成22年国勢調査）ですが、本市と本市への通勤・通学者の割合が30%を超える市町村の人口を足し合わせると278万人（20%の場合は382万人）に上るなど、本市とその近郊に立地する市町村（以下、「近隣市町村*」という。）は、同じ生活圏・経済圏として特に強い結びつきを持っています。
- このような状況を背景として、当圏域では、本市と近隣市町村との取組みを始め、既にさまざまな自治体連携が積極的に展開されていることから、新たな大都市制度においては、こうした特性を踏まえ、自治体連携を後押しし、圏域全体の発展に寄与するような制度とする必要があります。

※近隣市町村… 日常生活・都市活動において密接な関係にあり、かつ、名古屋市近隣市町村長懇談会に参加する愛知県内の38市町村。

(2) 「基礎自治体優先の原則」に基づく大都市制度

- 地方分権改革の進展により、住民に直接サービスを提供する基礎自治体の役割は、今後も拡大していくことが予想されます。こうした流れに対応して、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が地域の実情に応じて、自らの創意と工夫により、質の高い行政サービスを提供していくためには、「基礎自治体優先の原則」により、国・都道府県・市町村の役割分担及び税財政制度を再構築した上で、市町村の機能強化を図っていくことが求められます。

- このような観点から、新たな大都市制度においては、住民に最も身近な基礎自治体である本市の機能強化を図り、市民サービスの向上へとつながるような制度とする必要があります。

(3) 大都市が果たすべき役割に対応した大都市制度

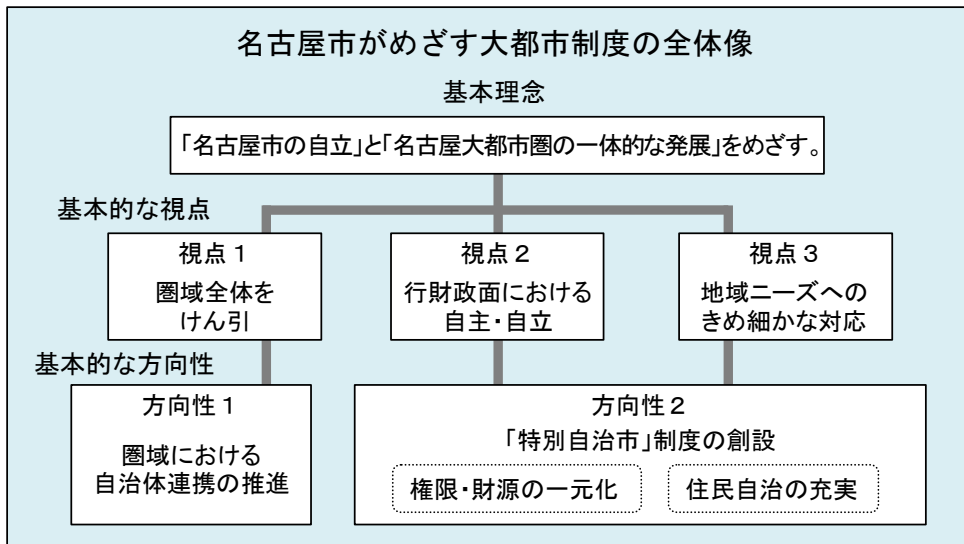
- 国際的な都市間競争が進む中、大都市は圏域ひいては日本全体の発展をけん引する成長エンジンとして、圏域の実情に即した大胆な成長戦略を実行していくことが求められます。
- また、都市基盤の整備・維持管理や、大規模な教育文化施設、高等教育機関、中核的医療施設の設置・運営等の大都市特有の行政需要への対応に加え、人口減少社会や高齢化等の時代の潮流に的確に対応するとともに、生活保護受給者の増加や公共施設の老朽化、大規模災害への対応など、その時々を都市を取り巻く行政課題にも積極的に取り組むことにより、全国の諸都市をリードし、地方行政の最先端を担う役割も求められています。
- さらに、本市は他市町村から多くのヒト（人的資源）やモノ（商品、製品、又はそれらを作り出す材料・原料など）が流入するなど、当圏域において高い中枢性・拠点性を有しており、市域外への社会経済的な影響力も極めて強いことから、圏域全体への波及効果の高い施策を実施することが期待されています。
- 新たな大都市制度においては、こうした大都市の役割を明確に位置づけるとともに、人口や都市機能が高度に集積することによるスケールメリットや市域の一体性を最大限に活かし、自らの責任と権限、財源により、迅速な意思決定と機動的な政策遂行が可能となるような、自己完結性の高い制度とする必要があります。

(4)「地域」の視点を重視した大都市制度

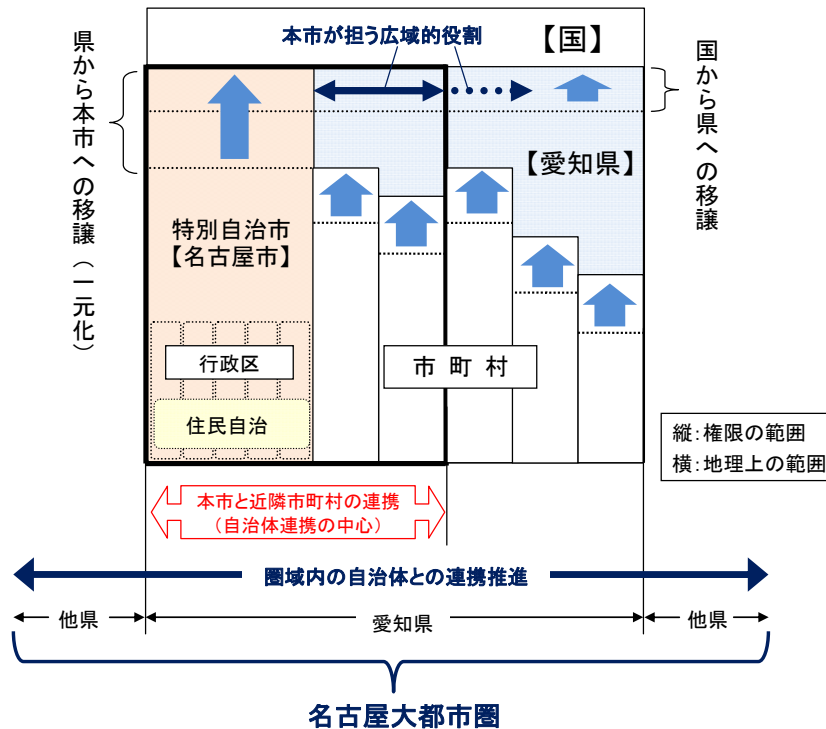
- 大都市においては、人々の価値観・ライフスタイルの多様化や家族形態の変化等により、地域コミュニティの機能低下や、人と人とのつながりの希薄化が指摘されており、地域コミュニティの活性化等が課題となっています。
- 一方で、都道府県から指定都市への権限移譲が進むと、行政サービスの範囲や対象が拡大し、組織が大規模化することから、住民の声が届きにくくなるなどの指摘もなされています。
- そのため、新たな大都市制度においては、「地域」の視点を重視し、住民により身近な行政サービス提供体制の充実を図る必要があります。

3 名古屋市がめざす大都市制度の全体像

「新たな大都市制度が求められる背景」や「新たな大都市制度に必要とされる要素」を踏まえ、本市が中長期的にめざすべき大都市制度の基本理念、基本的な視点及び方向性を示します。



全体像の概念図（イメージ）



(1) 基本理念

- 本市は、明治 22（1889）年の市制施行以来、木曾川を始めとする木曾三川流域の豊かな自然の恵みを楽しむ中で、厚い産業集積と豊富な労働力、充実した社会資本に支えられて、めざましい成長と発展を遂げてきました。
- こうした発展の歴史は、決してひとり名古屋市のみで実現したものではなく、愛知県、近隣市町村を始めとする当圏域の自治体と相互に依存し合いながら、共に手をたずさえて、圏域全体の発展に取り組んできたことによるものです。
- こうした認識に立ち、本市がめざすべき大都市制度の構築にあたり、原点となる考え方を以下の基本理念として定めます。

基本理念

「名古屋市の自立」と「名古屋大都市圏の一体的な発展」をめざす。

- 本市が将来にわたり市民の豊かな暮らしを実現し続けるためには、あらゆる面で自立的な発展が可能な都市となる必要があります。
- また、名古屋大都市圏において、圏域の発展と本市の発展は密接不可分の関係にあるため、本市には、当圏域の中心都市として、圏域全体の発展をけん引していくことが求められています。
- こうした認識の下、「名古屋市の自立」と「名古屋大都市圏の一体的な発展」に資する新たな大都市制度を構築します。

(2) 基本的な視点

- 基本理念を実現するためには、「名古屋市」という 1 つの行政区域だけでなく、「圏域—名古屋市域—地域」という複層的な視点から制度設計を行う必要があります。本市がめざすべき大都市制度においては、以下の 3 つの視点に基づいて制度設計を進めます。

視点 1 (市域を越えた広域的な視点) — 圏域全体をけん引

- 本市は、当圏域の中心都市として、市域内だけでなく、圏域全体を見据えた市政運営を行うとともに、広域的な行政課題の解決において主体的な役割を果たすことが求められています。
- このような観点から、圏域における自治体連携を推進するとともに、連携の実効性をより一層確保するための枠組み（推進体制）づくりを進めます。

視点 2 (本市全体の視点) — 行財政面における自主・自立

- 本市は、市民に最も身近な基礎自治体としての役割に加え、大都市特有の行政需要に対応するとともに、当圏域ひいては日本全体の発展をけん引する成長エンジンとしての役割を担っています。
- このような役割を将来にわたり着実に果たしていくため、現行の指定都市制度の課題を踏まえつつ、自らの責任と権限、財源に基づく総合的・一体的な市政運営が可能となるような、行財政面で自主・自立した大都市制度をめざします。

視点 3 (身近な地域の視点) — 地域ニーズへのきめ細かな対応

- 昨今、価値観・ライフスタイルの多様化や地域の個性化等により、地域ニーズが多様化しています。また、本市においても、地域コミュニティの活性化や地域活動の担い手不足への対応が課題となっています。
- このような状況を踏まえ、都市としての機能拡大を図る一方で、多様化

する地域ニーズにもきめ細かく対応するため、行政と地域団体の適切な役割分担の下、市民に身近な行政機関である区役所の機能強化や地域活動の支援など、住民自治の充実に取り組みます。

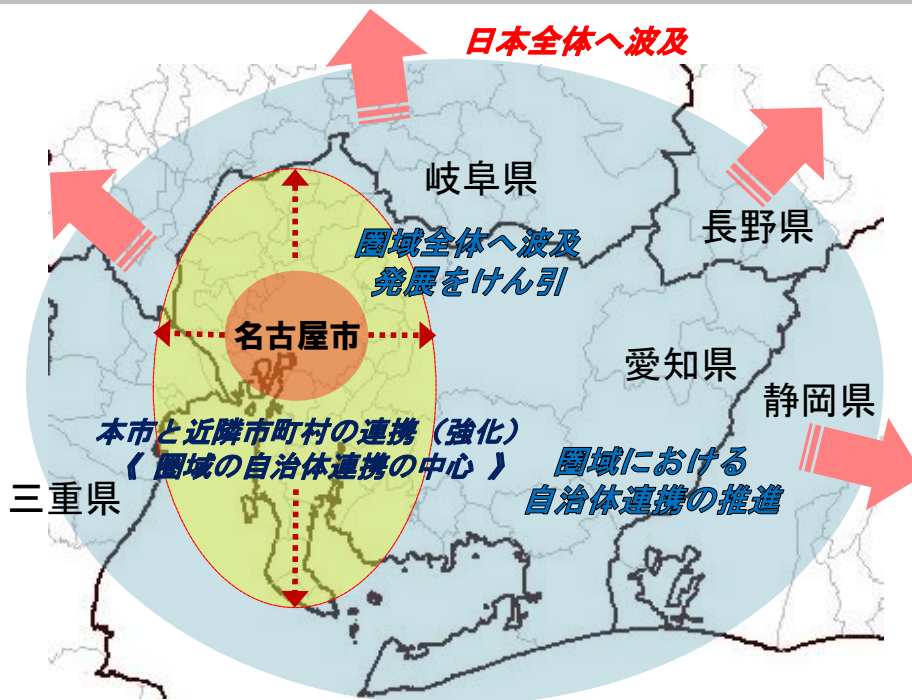
(3) 基本的な方向性

基本的な視点に基づく方向性として以下の2つの方向性を示します。

方向性1 - 圏域における自治体連携の推進

基本方針

- 当圏域の自治体との連携を推進し、強い大都市圏の形成をめざします。特に、日常生活・都市活動において密接な関係にある近隣市町村とは、「広域的な運命共同体」との認識の下、連携・協力関係をより一層強化し、圏域における自治体連携をリードします。
- 本市は、当圏域の中心都市として連携の核となり、強力なリーダーシップを発揮します。



圏域における自治体連携の推進（イメージ）

【対象自治体】

- 近隣市町村との連携を強化し、共通して抱える広域的な行政課題に率先して取り組みます。
- 上記の連携の進捗状況を踏まえて、連携の輪の拡大を図ります。
ただし、連携する分野によって対象となる自治体の範囲は異なることから、具体的な課題に応じて、その都度、柔軟に対応します。
- 指定都市・中核市・特例市など当圏域の各エリアにおいて中核的な役割を果たしている都市間の連携を進めます。

【連携分野】

- 当圏域の発展の方向性を共有した上で、広域的な行政課題に取り組むとともに、各自治体の特性を活かして、圏域全体の魅力向上や活性化を図ります。
なお、連携にあたっては、分野ごとの手上げ方式など、自治体の自主性を尊重した柔軟な参加方法とします。

《参考》連携ニーズがある分野

防災、人事・研修、交通、観光、福祉、上下水道、環境、
インフラ整備、教育、産業振興、医療など

※本市との連携ニーズに関する調査（平成24年9～11月）より作成
（対象：名古屋市近隣市町村長懇談会に参加する38市町村）

【推進体制】

- 市町村相互の水平的な連携・協力関係を、将来に向かってより安定的なものとするため、今後進める連携の進捗状況を踏まえつつ、関係自治体との協議により、新たな推進体制の設置を検討します。
- 地方自治法上の連携制度の課題を踏まえつつ、関係自治体との協議により、弾力的かつ実効性の高い新たな連携制度について調査研究を進めます。

方向性 2 - 「特別自治市」制度の創設

基本方針

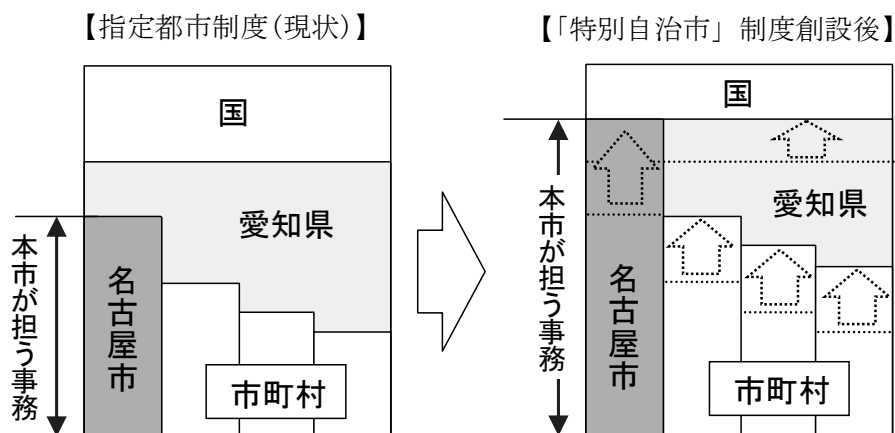
- 市域内において、地方が行うべき事務を大都市が一元的に担うことを基本とする「特別自治市」制度を創設します。
- 「特別自治市」制度の創設にあたっては、大都市に求められる役割や特有の行政需要に対応した新たな税財政制度を構築します。
- 地域ニーズにきめ細かく対応するため、住民自治の充実を図ります。

方向性 2 - 「特別自治市」制度の創設

ア 「特別自治市」制度における権限・財源の一元化

【「特別自治市」が担う事務】

- 現行制度で愛知県の事務とされているものを含め、地方が行うべき事務を本市が一元的に担うことを基本とします。
ただし、事務の特殊性から広範囲にわたり統一的な取組みが必要な事務については、その取扱いを検討します。



「特別自治市」が担う事務（イメージ）

【「特別自治市」制度における税財政制度】

- 「特別自治市」制度の創設により、市域内において地方が行うべき事務は本市が一元的に担うことが基本とされるため、市域内のすべての地方税を一元的に賦課徴収するなど、大都市に求められる役割や特有の行政需要に対応した新たな税財政制度を構築します。

【「特別自治市」制度創設の主な意義】

- 市民サービスの向上
自らの責任と権限、財源に基づき、市民ニーズに沿ったきめ細かな施策を一元的に展開できるようになるため、市民サービスの向上につながります。
- 圏域全体の活性化に寄与
政策選択の自由度が拡大するとともに、迅速な意思決定及び機動的な政策遂行が可能となり、国際的な都市間競争に対応した大胆な成長戦略や圏域全体への波及効果の高い施策を効果的・効率的に実施できるようになるため、本市だけでなく、圏域全体の活性化に寄与します。
- 市民の利便性の向上
市域内においては、愛知県から本市へ実施主体（窓口機能）が一本化（ワンストップサービス化）されるとともに、愛知県の関与の廃止に伴う手続等の簡素化によりサービス提供の迅速化が図られるため、市民の利便性が向上します。
- 行政コストの削減
愛知県と本市の重複又は類似事務の統合により、事務の効率化や組織の簡素化など、行政全体のコスト削減につながります。

【「特別自治市」制度における広域調整】

- 愛知県内において円滑な広域調整が図られるよう、愛知県と定期的に協議を行う場を設置します。
- 他市町村に対する愛知県の行政サービスの提供に影響を及ぼすことがないよう配慮します。
- 愛知県との適切な役割分担の下、市町村間の連絡調整、他市町村の支援などの広域的な役割を担います。

方向性 2 - 「特別自治市制度」の創設

イ 「特別自治市」制度における住民自治の充実

【区の位置づけ】

- 「特別自治市」制度における区は、人口や都市機能が高度に集積することによる大都市のスケールメリットや市域の一体性を活かした市政運営と、地域ニーズへのきめ細かな対応を両立することができる体制として、引き続き現行制度上の「区（行政区）」とします。

【区役所の機能強化】

- 区役所が身近な地域の総合行政機関として、区の特性や課題に応じた行政サービスを主体的に提供するとともに、さまざまな地域活動を積極的に支援することができるよう、機能強化を図ります。機能強化にあたっては、市全体でのサービス水準の確保や効率性に留意します。
また、上記の機能強化に加え、区役所が自主性・主体性を発揮できる仕組みづくりについて検討します。さらに、区長権限についても、市長との関係や市全体の統一性等に留意しつつ、強化を検討します。

【地域活動の支援】

- 地域ニーズにより一層きめ細かく対応するためには、区役所の機能強化に加え、より住民に身近な地域単位で住民自治の充実を図る必要があります。地域単位での住民自治の充実にあたっては、さまざまな団体が行う地域活動を支援するとともに、より多くの住民の地域活動への参加を促すことにより、地域コミュニティのさらなる活性化を促進します。

【住民自治のさらなる充実】

- 第 30 次地方制度調査会答申において、大都市の住民自治に関する提案及び指摘がなされていることから、地方自治法改正等の国の動向や区役所の機能強化の進捗状況も踏まえて、住民自治を制度的に担保する仕組みについて検討します。

4 実現に向けたプロセス

方向性 1 - 圏域における自治体連携の推進

■ 近隣市町村との連携強化

平成 25 年 5 月に先行プロジェクトとしてスタートした防災分野の取組みを着実に進めるとともに、防災以外の分野の連携についても近隣市町村のニーズを踏まえながら、検討を進めます。

また、名古屋市近隣市町村長懇談会等の既存の枠組みを活用しつつ、推進体制の強化を検討します。

■ 対象自治体の拡大

近隣市町村との連携強化の進捗状況を踏まえて、対象自治体の拡大を検討します。

方向性 2 - 「特別自治市」制度の創設

■ 制度創設に向けた提案

法律改正に向けて、認識を共有する他の指定都市と連携して国等に対する提案活動を行います。

■ 関係自治体との意見交換

制度創設について、愛知県や近隣市町村等と意見交換を行います。

■ 制度創設に向けた機運の醸成

制度創設の必要性を理解していただくため、市民・関係団体等に対してわかりやすく広報啓発を行います。

■ 基本的な考え方に基づく検討

地方分権改革や道州制、地方自治法改正等の国の動向を踏まえつつ、引き続き検討を進めます。

■ 現行制度における対応

適切な財源措置を前提として、可能な限り権限移譲を進めることにより、実質的に「特別自治市」へ近づけていきます。

また、区役所の機能強化、地域活動の支援など、住民自治の充実にに向けた取組みを進めます。

5 名古屋市の取組み

(1) 圏域における自治体連携の推進

■ 近隣市町村との連携強化

昭和 61 年度より、日常的な関わりが深い近隣の 38 市町村長とともに、「名古屋市近隣市町村長懇談会」を開催し、広域的な課題に対する相互理解を深め、地域間の相互協力、連携活動に努めています。

◆参考：近年の近隣市町村長懇談会の開催状況

開催年月日	テーマ
第 28 回 平成 25 年 8 月 19 日	魅力ある圏域をめざして
第 29 回 平成 26 年 7 月 22 日	圏域における自治体連携
第 30 回 平成 27 年 8 月 20 日	圏域の未来に向けた交流の促進
第 31 回 平成 28 年 8 月 22 日	歴史から再発見する圏域のつながりと魅力
第 32 回 平成 29 年 8 月 21 日	圏域における学生の活躍と大学連携

また、各市町村の企画担当職員における「広域連携に関する研究会」や「広域連携に関する研究会ワーキンググループ」を開催し、ワークショップ形式を中心とした意見交換や有識者からのヒアリング、圏域の情報共有、課題整理等を踏まえて、圏域の将来を見据えた新たな連携の可能性を研究しています。



広域連携に関する研究会
ワーキンググループ

■ 具体的な取組み

平成 25 年度より、名古屋市近隣市町村長懇談会の枠組みを活用した、「名古屋市近隣市町村防災担当課長会議」を設置し、各市町村から提出された防災に関する広域的な課題や、共通する課題などについて情報共有、意見交換を実施しています。



協定調印式

平成 26 年には、近隣市町村と生活協同組合コープあいちとの間で「名古屋市近隣市町村との災害時応急生活物資供給等の協力に関する協定」を締結しました。

また、名古屋城、東山動植物園等の名古屋市の施設や名古屋市が開催するイベントに近隣市町村が P R ブースを出展するなど、行事における連携も進めています。



名古屋城でのイベント

(2) 「特別自治市」制度の創設

「特別自治市」制度における権限・財源の一元化へ向けた取組み

■ 制度創設に向けた提案

特別自治市制度の創設に向け、関係省庁に対して提案活動を実施しています。また、指定都市市長会として大都市制度及び大都市財源拡充等についての政策提言を実施しています。

■ 関係自治体との意見交換

指定都市市長会において、大都市行財政に関する諸課題の共同調査及び研究を行っているなど、大都市制度の創設に向けた勉強会を行っています。

特別自治市の実現に向けた取組みや課題について、名古屋市と同じく特別自治市をめざしている横浜市と意見交換を実施しています。

また、愛知県と指定都市都道府県調整会議を設置したほか、行政体制のあり方等に関する勉強会を開催しています。

■ 制度創設に向けた機運の醸成

制度創設に向けた機運の醸成のため、市民や行政関係者を対象として、大都市制度講演会を開催しているほか、市内大学において「名古屋市がめざす大都市制度」についての講義を実施しています。

また、名古屋市がめざす大都市制度についてわかりやすく伝えるため、パンフレット等を活用した P R を実施しています。



大都市制度講演会の様子

■ 地方分権への取組み

現行制度において実質的に特別自治市へ近づくための取組みとして、県からの権限移譲に取り組んでいます。近年では、地方分権一括法により、県費教職員の給与負担や学級編成基準の決定、教職員定数の決定の権限や認定こども園の認定権限等が指定都市へ権限移譲されています。

住民自治の充実

区役所の機能強化、地域活動の支援など住民自治の充実に向けた取り組みを進めています。

■ 区役所の機能強化

・ 企画調整機能の強化

区を取り巻く社会状況の変化を踏まえ、めざすべき区の姿を明らかにし、その実現に向けた中長期の取り組みを体系化した、区将来ビジョンを策定します。

・ 区長権限の強化

区の特성에応じたまちづくりに関して、区長が直接予算・組織を要求する仕組みを導入するなど、予算・組織の両面から区長の権限強化に取り組めます。

・ 区ごとに設置している事務所等との関係

区役所が地域課題解決の拠点としての役割を果たすため、住民に身近な行政サービスは、住民に身近な区役所の組織で提供します。

■ 地域活動の支援

区政協力委員制度の活用や区役所の職員を各地域担当として割り振る地域担当制の充実など、地域とのコミュニケーションを密接に行い、地域の課題やニーズの把握に努めるとともに、市民活動団体の支援を推進し、課題に応じた地域との連携を進めています。

■ 住民自治のさらなる充実

「区民会議」の開催などにより区民の参画を得て、地域の課題及び区の特性について協議し、区民が協働しやすい環境づくりを推進しているほか、「区まちづくり基金」への寄附を通して、区にゆかりのある人や区民の想いを区のまちづくりへ生かしています。



名東区における区民会議の様子

