

「特別自治市創設に向けた「区」のあり方」 ＜平成 25 年度区局長プロジェクト取りまとめ＞について

1 趣旨

「横浜特別自治市大綱」で示した考えを前提に、第 30 次地方制度調査会答申も踏まえ、特別自治市における区のあり方について検討するため、平成 25 年 7 月、副市長をリーダーに、関連する区局長で構成する「特別自治市創設に向けた「区」のあり方関連区局長プロジェクト」を設置しました。

関連区局長プロジェクトでは、平成 25 年 11 月に取りまとめた「論点整理」をもとに、その後の議論や国の動向(第 30 次地方制度調査会答申を踏まえた地方自治法の一部改正案、第 4 次一括法等)を踏まえ、「特別自治市創設に向けた「区」のあり方」＜平成 25 年度区局長プロジェクト取りまとめ＞を整理しました。

2 論点整理(平成 25 年 11 月)後の主な変更点

- 地方自治法改正案、第 4 次一括法案、地方教育行政法改正案(教育委員会制度改革)に伴う追加修正
- 横浜市議会基本条例に伴う追加修正
- 市会大都市行財政制度特別委員会における議論を踏まえた追加修正
- 「論点整理」の中で混在していた「特別自治市における区のあり方」と「現行の指定都市制度下で取り組む方向性」を整理・修正

3 今後の予定

市会大都市行財政制度特別委員会の中間報告書や国政の動向等を踏まえ、「特別自治市創設に向けた「区」のあり方に関する基本的考え方」として、最終的な本市の取りまとめを行います。

<参考>

<平成 25 年度区局長プロジェクト取りまとめ>の概要

(1) 区の基本的な役割・区の事務権限

- ・行政区の強みを一層生かした、効率的・効果的な行政運営を行う。
- ・市民に最も身近な地域における総合行政機関として、地域協働の総合支援拠点として、区の役割を拡充

(2) 区長の権限・位置付け

- ・特別自治市創設時には、区長は、市長が議会の同意を得て選任する特別職とし、任期中の解職・再任も可能にするなど、区長の位置付けの変更についての議論を深める。

(3) 住民自治の強化

(ア) 必要性

横浜市のこれまでの取組を生かした、住民自治の強化が必要。行政と住民が遠くならないようにする視点からも、新たな仕組みが必要。

(イ) 具体的な住民自治の強化における新たな仕組み

- ①地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充
- ②地域で活動する区民の視点で区政に参加する場（区政における住民参画機会の仕組み）
- ③区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み

(4) 現行の指定都市制度下で取り組む方向性

(1) 区の基本的な役割・区の事務権限

現行制度の下でも実現可能である施策は、積極的に取り組む。多様化・複雑化する地域課題にも対応することができる区の機能や権限の強化を図ることは、特別自治市の実現に向けても重要。

(2) 住民自治の強化

現行制度下においても、地域協働・地域支援の推進を図る観点から、区機能の拡充等を進め住民自治の強化についても検討する。

<参考資料：「特別自治市創設に向けた「区」のあり方」<平成 25 年度区局長プロジェクト取りまとめ>>

特別自治市創設に向けた「区」のあり方

＜平成 25 年度区局長プロジェクト取りまとめ＞

平成 26 年 3 月

特別自治市創設に向けた「区」のあり方

関連区局長プロジェクト

目次

1	趣旨	2 頁
2	区役所機能強化の取組	8 頁
3	市民参加・市民協働による取組	10 頁
4	特別自治市における「区」のあり方	13 頁
	(1) 区の基本的な役割・区の事務権限	13 頁
	(2) 区長の権限・位置付け	18 頁
	(3) 住民自治の強化	19 頁
	(ア) 必要性	19 頁
	(イ) 具体的な住民自治の強化における新たな仕組み	19 頁
	① 地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充	19 頁
	② 地域で活動する区民の視点で区政に参加する場	19 頁
	③ 区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み	20 頁
5	現行の指定都市制度下で取り組む方向性	24 頁
	(1) 区の基本的な役割・区の事務権限	24 頁
	(2) 住民自治の強化	25 頁
6	今後の進め方	29 頁

1 趣旨

平成 25 年 3 月、横浜市にふさわしい新たな大都市制度である特別自治市制度の早期創設を目指し、国等に制度創設の要請、提案を行うと共に、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換に資するため、市会との議論を経て「横浜特別自治市大綱」を策定した。

「横浜特別自治市大綱」において特別自治市制度の骨子は、①現在県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理すること ②市域内地方税の全てを賦課徴収すること ③神奈川県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化すること ④市一区の 2 層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化することである。

一方、平成 23 年 8 月に設置された第 30 次地方制度調査会では、初めて大都市制度をテーマに本格的な議論が行われ、平成 25 年 6 月に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（以下、「地制調答申」という。）が、とりまとめられた。地制調答申では、特別自治市創設の意義が明確に示されたが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である、と指摘している。

本市は、横浜特別自治市大綱で示した考えを前提に、地制調答申も踏まえ、特別自治市における区のあり方について検討するため、平成 25 年 7 月、副市長をリーダーに、関連する区局長で構成する「特別自治市創設に向けた「区」のあり方関連区局長プロジェクト」（以下、「関連区局長プロジェクト」という。）を設置し、これまで 7 回の議論を行ってきた。

現在、国において、地制調答申を踏まえた地方自治法の一部改正案、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（第 4 次一括法案）等が国会に上程されているほか、中央教育審議会の「今後の地方教育行政の在り方について」（答申）を踏まえ、地方教育行政法改正案（教育委員会制度改革）が国会に上程されている。

また、平成 25 年度横浜市会大都市行財政制度特別委員会においても、「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方」を調査・研究テーマに、検討されている。

関連区局長プロジェクトでは、平成 25 年 11 月に取りまとめた「論点整理」をもとに、その後の議論や国の動向を踏まえ、平成 25 年度関連区局長プロジェクトでの議論を「特別自治市に向けた「区」のあり方」として取りまとめた。

【参考1】検討体制

(関連区局長プロジェクト第1回～第4回)

リーダー 鈴木 隆 副市長
メンバー 港南区長
金沢区長
都筑区長
戸塚区長
政策局長 (事務局長)
政策調整担当理事
総務局長
財政局長
市民局長

(関連区局長プロジェクト第5回～第7回)

リーダー 渡辺 巧教 副市長
サブリーダー 鈴木 隆 副市長
メンバー 港南区長
金沢区長
都筑区長
戸塚区長
政策局長 (事務局長)
政策調整担当理事
総務局長
財政局長
市民局長

【参考2】関連区局長プロジェクトの開催実績

回	日	検討内容
第1回	7月8日	検討の趣旨、行政区の現状、特別自治市に移譲される事務権限、区局の役割分担の考え方、検討に向けた主な論点
第2回	7月26日	区の機能強化と集約化・区局の事務分担、検討すべき論点のイメージ(案)
第3回	9月6日	論点整理に向けた考え方(案)、区が管理・運営する施設、区局の役割分担の考え方、区長への事務委任
第4回	9月27日	論点整理(案)、教育部門関連
第5回	12月24日	最終とりまとめに向けた検討
第6回	2月26日	最終とりまとめに向けた検討、特別自治市における住民自治の強化についての検討
第7回	3月27日	最終とりまとめに向けた検討(今年度とりまとめ検討)

【参考3】横浜特別自治市大綱（抜粋）

第3 横浜市が目指す特別自治市制度

1 横浜特別自治市制度の骨子

(4) 特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の2層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

ア 特別自治市内部の自治構造

特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区（行政区）とする。

特別自治市制度においては、横浜市域における県の事務と指定都市として現在横浜市が担っている事務とを統合し、特別自治市が担う行政分野がさらに広範になることから、区においても、災害に強いコミュニティづくり、地域経済の活性化、環境問題などの様々な課題について、できるだけ区役所で対応・解決できるようにその役割を拡充していく必要がある。

イ 区における住民自治の強化

大都市内部の自治構造は、各国の地方自治制度、都市の成り立ちなどによって様々であり、住民自治を制度的に強化するための仕組みとして、公選の区長を設置することは必須ではない。

横浜市においては、昭和14年にほぼ現在の市域が確定しており、横浜に愛着・誇りを感じている市民の割合も高い。その強みである都市の一体性を保ち、都市全体として力を高めていくためには、区長は公選とせずに、適正な区政が行われ、住民の意見を行政に反映させることができるような仕組みを構築することが重要であると考えます。

したがって、横浜特別自治市制度では、横浜市会大都市行財政制度特別委員会報告書（平成24年5月）における「選挙で選ばれた公選職である市会議員が、当該区民の代表として区政にかかわることができるよう、現行制度の下でも、できる限りの仕組みを構築する必要がある」という提言なども踏まえ、諸外国の大都市の制度を参考に、区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを構築するものとする。

また、これとは別に、地域特性や実情に応じて、行政をより住民に近づけるため、区政における住民の参画機会の仕組み（地域で活動する区民の視点で区政に参加する場）を設置することや、地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充など新たな仕組みづくりを進める必要がある。

【参考4】地制調答申（抜粋）

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

③住民意思の的確な反映

指定都市においては、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要である。

少なくとも、指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要である。

(3) 「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきである。

また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべきである。

また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。

さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。

区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

（3）当面の対応

まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づくことを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

2 区役所機能強化の取組

横浜市は、高度経済成長期に人口が急増したため、学校や下水道などの社会資本整備を積極的に進めるとともに、全国の政令指定都市に先駆け、区民に最も身近な区役所の機能強化に取り組み、行政サービス向上に資する取組を継続して進めてきた。

例えば、平成6年、「地域総合行政機関としての区役所の実現」を図るべく、区へ保健所を編入したほか、「個性ある区づくり推進費」を創設するとともに、区選出市会議員の協議の場として、「区づくり推進横浜市会議員会議」も設けられた。平成16年には市立保育所を区へ移管、平成17年には土木事務所を区へ編入するなど、区役所は市民サービスに直結する部門を強化してきた。このほかにも、市長から区長への事務委任も積極的に進めており、本市では96事務が区長委任されている。これは、指定都市20市の中でも際立って多く、2番目に多い福岡市の58事務と比べても、倍近い数値となっている。(第30次地方制度調査会第15回専門小委員会資料による)

さらに、大都市のスケールメリットを生かしながら区局の役割分担や連携などにより、「ヨコハマはG30」や「待機児童ゼロ」などの施策を達成してきた。一方で、業務の効率化に効果のある業務については、区から局への事務の集約化を図るなど、効率的な行政運営を進め、平成23年度現在、人口1,000人あたりの職員数は5.51人と、指定都市の中で最少である。

【参考5】区の機能強化等の主な変遷

昭和44年	一度で用の足りる区役所 ・ 区長室の設置 ・ 市民課の再編・強化 ・ 総合庁舎の計画的建設
昭和52年	総合機関としての区役所の実現 ・ 区要望反映システムの導入 ・ 福祉事務所と建築事務所の編入 ・ 区政部・福祉部の2部制に
平成6年	地域総合行政機関としての区役所の実現 ・ 「個性ある区づくり推進費」創設 ・ 「区づくり推進横浜市会議員会議」設置 ・ 保健所(部相当)の編入
平成14年	福祉・保健の連携強化 ・ 福祉保健センターの設置
平成16年	新時代の区の機能強化 I ・ 経営機能の強化(区長公募、副区長の設置、組織の自律編成) ・ 地域行政機能の拡大 (市立保育所の移管、まちの計画・支援・相談窓口の設置、道路局「土木事務所」・緑政局「公園緑地事務所」を区役所兼務化)

平成 17 年	新時代の区の機能強化Ⅱ <ul style="list-style-type: none"> ・ 区予算制度の改革 ・ 道路・下水道・河川・身近な公園などの維持管理機能の移管（土木事務所の編入） ・ 戸籍課証明発行窓口 ・ 税証明のワンストップ化の全区展開 ・ 行政サービスコーナーの機能拡充
平成 21 年	地域の多彩な活動を支える区役所 <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域支援機能強化に向けた地域力推進担当の設置
平成 22 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育所待機児童の解消に向けた対応 ・ 「地域協働の総合支援拠点」としての区役所（横浜市中期 4 か年計画（2010～2013））
平成 23 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区役所の意向をより市政に反映させるため、区長会議など区役所会議の機能を強化 ・ 地域運営補助金の創設

【参考 6】 区役所事務の効率化・集約化の例

平成 11 年度	・ 区役所建築課を統合し建築事務所を 4 方面に設置
平成 17 年度	・ 個人市・県民税の特別徴収に係る賦課事務の集約化
平成 18 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業所税事務の集約化 ・ 市コールセンターの活用による区代表電話の代行・集約化
平成 19 年度	・ 横浜市保健所を一本化
平成 20 年度	・ 戸籍（原本・附票）電算化に伴うシステム入力の特約化
平成 21 年度	・ 法人市民税・固定資産税（償却資産）・市たばこ税・入湯税事務の特約化
平成 23 年度	・ 国民健康保険料の高額滞納世帯に対する滞納整理事務の特約化
平成 24 年度	・ 保育所入所事務の一部集約化
平成 25 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 納税事務の一部集約化 ・ 戸籍課証明発行業務の一部集約化

3 市民参加・市民協働による取組

本市は70年以上にわたって現在の市域が保たれ、横浜に愛着・誇りを感じる市民の割合も高く、都市の一体性を保って発展してきた。自治会・町内会の加入率も約8割と、大都市の中でも高い水準にあり、また、NPO法人認証数については1,385団体（平成25年9月30日現在）であり、東京23区、大阪市に次いで全国第3位と、高い水準にある。こうした背景の中、自治会・町内会をはじめ、多岐に渡る分野において市民団体やNPO法人等の様々な団体や人々による活動や、行政との協働が、地域・団体等の実情にあわせて取り組まれている。

本市では、我が国の高度経済成長や人口急増とともに、都市問題が多様化・複雑化していた昭和40年代後半、市民相互での話し合いや合意形成などによって市民が市政に参加する目的で「区民会議」が設けられた。その後、市民活動や市のコミュニティ施策等、市民との協働の取組にあわせ、例えば、平成11年には「横浜市における市民活動との協働に関する基本指針（横浜コード）」が提案され、市民の活動支援の基本的な考え方として現在も受け継がれている。平成12年には、「横浜市市民活動推進条例」が制定され、行政が市民活動と協働する際の考え方を定着させる契機となった。これらの取組を受け、各区局において、子育て、福祉、街の美化（「ヨコハマはG30」など）、防犯・防災など、協働施策が数多く実施されてきた。平成18年に策定された「横浜市中期計画」では「市民主体の地域運営」の仕組みづくりが明確に位置づけられ、平成22年に策定した「横浜市中期4か年計画」では「参加と協働による地域自治の支援」が基本政策として掲げられ、これまで実践してきたところである。平成23年には、市民が主体的に行う地域活動を促進、支援するための条例として「横浜市地域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例」が制定された。さらに平成24年には、平成12年に制定された「横浜市市民活動推進条例」を全部改正した「横浜市市民協働条例」を制定し、平成25年4月から施行された。

横浜特別自治市大綱では、特別自治市の区において住民自治を強化するとしており、そのためにも、区役所は、地域との協働を基本に多様化・複雑化する地域の課題解決を図ることができるよう、「地域協働の総合支援拠点」としての機能強化が極めて重要である。また、現在、各区においては地域の実情に応じて、「地域のプラットフォーム」の充実と「地域と向き合う区の体制」の整備（【参考8】）に取り組んでいる。

【参考7】市民参加・市民協働に関する経過（関連項目も含む）

昭和49年度	<ul style="list-style-type: none"> ・「区民会議」スタート（市政への参加の場・広聴の場） ※現在は5区が活動
平成8年度 ～10年度	<ul style="list-style-type: none"> ・パートナーシップ推進モデル事業実施 （18区25事業、市民局・企画局・都市計画局が横断的に支援）
平成10年度	<ul style="list-style-type: none"> ・横浜市市民活動推進検討委員会から「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」提案（平成11年3月） （対等、自主性尊重、自立化、相互理解、目的共有、公開の6原則）
平成11年度	<ul style="list-style-type: none"> ・「横浜市市民活動推進条例」制定（平成12年3月） ・市民活動支援センター設置
平成16年度	<ul style="list-style-type: none"> ・「協働推進の基本指針」確定・発表 （⇒「新しい公共」の担い手として連携・協力していくための指針 ・NPO等と行政との協働の基本的なルールが明確に） ・協働事業提案制度モデル事業実施（～平成19年度） ・「横浜市地域まちづくり推進条例」制定（平成17年2月）
平成18年度	<ul style="list-style-type: none"> ・横浜市中期計画のリーディングプランのひとつに「身近な地域・元気づくりの推進」が示され、「市民主体の地域運営」の仕組みづくりが位置付けられる
平成22年度	<ul style="list-style-type: none"> ・「横浜市地域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例」制定（平成23年3月）
平成24年度	<ul style="list-style-type: none"> ・「横浜市市民協働条例」制定（平成24年6月） （⇒「横浜市市民活動推進条例」を全部改正し制定） ・「協働推進の基本指針改訂版」確定・発表
平成25年度	<ul style="list-style-type: none"> ・「横浜市市民協働条例」施行（平成25年4月）

【参考8】（取組例）市民主体の地域運営に向けた「地域のプラットフォーム」

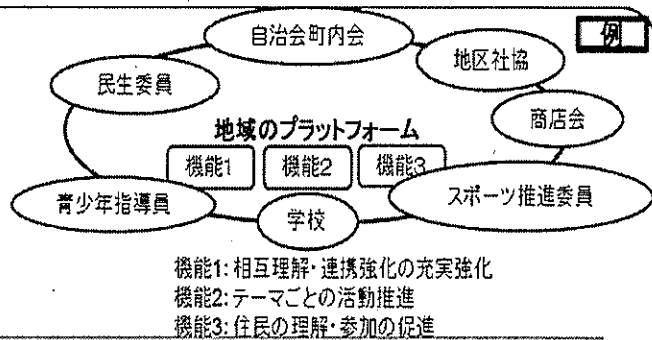
少子高齢化が進み社会情勢が変化する中で、地域では自治会・町内会を始めとする様々な団体が防災、防犯、見守り等、身近な地域の課題解決に向けて、自主的・継続的に取り組みを進めている。

このような市民主体の地域運営を実践するために、その基盤である「地域のプラットフォーム」の充実に向けて、平成25年度から全区で「地区担当」や「地域支援チーム」などの「地域と向き合う体制」を整備し、さらなる地域支援に向けた取り組みを進めている。「地域と向き合う体制」により、地域からは行政との間に顔の見える関係づくりが進んでいるとの評価が得られるとともに、区としても、「協働による地域づくり」の推進につながるという効果が得られている。

今後も、地域の実情を踏まえ、地域の活動団体等が集い、課題解決に向けた話し合いや地域に必要な取り組みを協力して実施していくことにより「協働による地域づくり」が進むよう、地域のプラットフォームの充実に取り組んでいく方向にある。

【地域のプラットフォームとは】

地域のプラットフォームとは、一定エリア（地区連合エリア等）において、身近な地域の課題解決に向けて、地域で活動する様々な団体が連携し、主体的、継続的に協議・実践する機能を持つ基盤です。



- 地域自治の仕組みを検討していく中で、まずは、「地域と向きあう区の体制を整備」すると共に「地域のプラットフォームの機能の拡充」に、各区それぞれの実情に応じて取り組むことになりました。
- 「地域のプラットフォーム」は、「市民主体の地域運営」を実践するための基盤です。自治会町内会の活動や地域の生活課題の解決に向けた地域福祉保健計画の策定・推進で築いてきた場を活用し、さらに多様な団体の連携による情報の共有化、総合的な実践等が行われることが望まれます。

4 特別自治市における「区」のあり方

(1) 区の基本的な役割・区の事務権限

① 行政区の強みを一層生かした、効率的・効果的な行政運営を行う。

- 東京の特別区のように基礎自治体機能を備えたフルセット型の区役所を目指すのではなく、都市の一体性を保ちながら、区と市（局）の適切な事務分担や区局連携が可能な「行政区」の強みを生かす制度設計をする。
- 横浜市における行政区の強みとは、地域に根差した市民活動のほか、防災・減災対策など市民による自助・共助の取組、ごみの分別・減量に関する施策「ヨコハマはG30」など市民と行政（区局）による協働の取組、「待機児童対策」にみられるように市（局）と区が役割分担し連携したきめ細かな取組などが可能になることである。
- 特別自治市では、これらの行政区の強みを一層生かした、効率的・効果的な行政運営を行う必要がある。

② 市民に最も身近な地域における総合行政機関として、また、地域協働の総合支援拠点として、区の役割を拡充する。

- 特別自治市は、県と市のすべての事務を処理するため、局から区への事務権限の移譲や予算を拡充する。
- 本市は、370万人の人口を抱える大都市であるが、行政が市民から遠くなることのないよう、市民に身近な区役所の役割をさらに拡充する。
- 区役所は地域協働の総合支援拠点であることを、あらためて明確に位置付け、市民との協働・地域支援による取組は、区の重要な機能のひとつであることを明文化する。その上で、地域協働の総合支援拠点としての区役所機能の強化について、さらに具体的な検討を進める。
- 区役所の基本機能である市民サービスの提供窓口、相談・広聴機能を中心に、市民に身近な総合行政機関として、さらに充実を図る。
- 区の特성에応じて、地域の総合行政機関、地域協働の総合支援拠点としての機能強化・充実を図れるように区の裁量を拡大させる。
- 今後訪れる顕著な高齢化などの課題に対応するためにも、自助・共助、地域の自立的な取組・協働を支え推進する区の体制の整備を行う。
- 特別自治市は、市と県の二重行政を完全に解消するメリットがある。このメリットを生かして行政運営を効率化するとともに、市民の視点に立った行政サービスを提供する。
- 各種手続窓口・区庁舎総合案内窓口などのあり方や、行政サービスコーナーのあり方等についても市民の視点から検討する。
- これまで横浜市は、区民に身近な市民利用施設を可能な限り区へ移管してきた。今後も、区民に身近な施設は区が担うことを基本に、地区センターや地

域ケアプラザ、学校施設などを地域の防災や福祉など市民との協働の拠点として活用する可能性について、さらに検討する。

- 区役所が地域協働の総合支援拠点としての役割を果たすため、学校施設の活用の可能性なども含め、国における動向を注視し、教育関連事務を区で担う可能性についても一層議論を深める。

【参考 9】地制調答申で示された教育関連部門に関する課題（「地制調答申」抜粋）

第 2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(3) 「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

なお、現在、区には区の事務所の長（区長）、区の選挙管理委員会、区会計管理者を置くこととされているが、これに加え、現行の教育委員会制度を前提とする場合には、小中学校の設置管理等をできる限り区で処理できるようにする観点から、条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることとすべきである。区の教育委員会等は、小中学校の設置管理など、必ずしも市で一体的に処理する必要がない事務のうち条例で定めるものを処理することとすべきである。

この点に関連し、教育再生実行会議の提言を受けて、現在中央教育審議会において教育委員会制度の見直しが議論されている。地方の教育行政に関する権限と責任の明確化の観点から、執行機関としての教育委員会の位置付けを変更し、教育長の権限を強化する場合には、指定都市においては、一又は複数の区を単位とした教育行政に係る補助機関を置くことを可能とすることとする必要がある。また、長が最終的な責任を負うことにより、住民の意思が地方の教育行政に的確に反映される措置が講じられる必要があるものと考えられる。いずれにしても、現行の教育委員会は、地方自治法で規定された執行機関であり、その改革に当たっては、地方自治制度自体のあり方の問題として地方六団体をはじめとする地方公共団体関係者の意向を十分踏まえて検討される必要がある。なお、当調査会は、平成 17 年に、地域住民の意向の反映は公選の長の方がより適切になしうるため教育委員会の設置を選択制とするよう答申しており、これを踏まえて議論が進められる必要がある。

③ 県等から移譲された事務権限や税財源を最大限に生かし、区の特性を生かした、効果的な部門・組織編成をする。

- 特別自治市における部門・組織編成は、これまでの区役所の機能強化や事務の効率化・集約化の取組等も踏まえ、移譲された事務権限や税財源を最大限に活用することができる効率的・効果的な部門・組織編成をする。
- 区が担う事務の分野・内容は、個別かつ具体的に検討する。
- 市（局）が行うものや、市（局）へ集約する必要があるものでも、個別に市民と対応する窓口・相談機能は、区が担う。
- 大都市の発展や活力向上につながる施策は市が行うとしても、例えば、経済振興分野における各区の商店街振興や区内企業との連携窓口機能、協働等の取組は、区が担うことについて検討する。
- 市政への要望が高い分野（防災・災害対策、病院・地域医療、高齢者福祉、防犯、街づくり・道路等の整備、ごみ・街の美化、子育て支援、教育など）は、市民対応の窓口・相談機能の拡充や、協働を進めることができる体制の拡充を検討する。
- 区の組織は、市民サービスの水準を維持する前提で、市としての一体性を確保しつつ、区の個性を伸ばす政策を推進するなど、独自性を発揮できるよう、市と区の役割を見直すことが必要である。その上で、区の特性に依じて、必要な組織を各区が柔軟に整備できるようにし、現在の区局の枠組みにとらわれない組織編成を検討する。

【参考10】区局の役割分担（イメージ例）

事務権限が広範となる特別自治市においては、局の事務であっても、それに係る窓口・相談・協働に関することは区局連携のもとに、区が中心となって担うべきである。一方、これまでは区の事務と考えられていたものであっても、集約化を図り、局が担う部分もあり得る。また、これまで以上に、区局の連携を強化し、全市的な視点で行政運営を行うべきである。

ただし、このイメージは一例であり、区局の役割分担については、あらためて検討する必要がある。

◆横浜特別自治市の区局の役割分担イメージ

区が担う事務事業範囲

◆地域・市民に身近なサービス、地域の特長を生かした事務事業、 区域・地域単位の事業

<例> 保育所等の管理運営、身近な公園・緑地の維持・運営、福祉保健サービスの提供、
商店街振興、地域活動 など

◆区域単位での事務発生頻度が高い事業、 市民の利便性や効率化の面から区が窓口となって実施することが妥当な事業

<例> 生活保護、医療保険、児童手当事務、戸籍・登録、課税納税 など

◆区域単位での事務発生頻度が低いとしても、区に応じて必要性・柔軟性が 求められる事業

<例> 身近な公園・緑地の整備、身近なまちづくり、区内企業の連携窓口事務 など

◆地域の身近な課題への対応（協働による地域づくり）が求められる事業

区局連携

◆局が担う事務事業であっても、市民サービスの提供窓口、相談、協働に関する ことは区が担う

◆区局が連携することによって効果が見込める事務事業

<例> 待機児童対策、放課後児童育成、健康づくり、高齢者支援策、地域のまちづくり、
経済産業・文化観光振興など、各区の特性に応じた事業の区局連携 など

◆区民ニーズの把握と、それを市の施策に反映させる取組

市（局）が担う事務事業範囲

◆大規模、広域的、全市域を対象とする事業

<例> 各事業の市の計画、企画、総括、幹線道路、大規模公園 など

◆区が担う事務事業範囲であっても、事務の集約化による効率化が見込まれる事業

(2) 区長の権限・位置付け

① 区の役割の拡充と住民自治の強化に伴い、区長の権限の強化や位置付けの変更を検討する。

- 区における組織編成、予算、財産管理、政策、まちづくりなどにおける区長の権限を強化する必要があると考えられるが、どこまでの権限を付与するのか、さらに具体的に検討する。ただし、横浜市としての一体性などの視点から、あらゆる権限を強化するのではなく、その目的や内容など十分に精査する。
- 区における総合行政を推進するため、区長の総合調整権限や、区局連携に関する機能の強化が必要である。

② 特別自治市創設時には、区長は、市長が議会の同意を得て選任する特別職とし、任期中の解職・再任も可能にするなど、区長の役割・権限の強化等に伴う区長の位置付けの変更についての議論を深める。

- 都道府県、市町村のすべての事務を処理する特別自治市への移行により、区の役割や予算が拡大し、区長権限の強化も想定される。これによって区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み等を構築する。特別自治市における区長は、これらに対応するため、役割・権限に見合う位置付けの変更についての議論を深める。
- このような特別自治市への移行により、区の役割が大きく見直される場合、区長はそれに伴った役割を果たすために、市長が議会の同意を得て選任する特別職とするなど、区長の位置付けについて、それに必要な法整備などを含む何らかの変更が必要である。

(3) 住民自治の強化

(ア) 必要性

大都市は、住民の声が届きにくく、住民自治が行き渡らないのではないかという指摘が一部あるが、横浜市では、自治会・町内会等が地域において大きな役割を担ってきており、地域と区役所との「協働」により、身近な地域課題へ対応している。横浜市のこれまでの取組を生かした、住民自治の強化が必要である。

また、特別自治市は、都道府県、市町村のすべての事務権限を担うこととなり、特別自治市における区役所の機能を強化する。その際、行政と住民が遠くならないようにする視点からも新たな仕組みが必要であり、特別自治市創設時には、地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充、地域で活動する区民の視点で区政に参加する場（区政における住民参画機会の仕組み）、区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを整備するなど、住民自治について一層の強化を図る。

(イ) 具体的な住民自治の強化における新たな仕組み

① 地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充

○特別自治市においては、身近な地域課題に対応するために、地域と区との協働による地域課題解決の取組をさらに推進する。地域と区との協働がさらに発展することを明示し、地域の様々な団体や人々の御理解・御協力をいただきながら推進する。

② 地域で活動する区民の視点で区政に参加する場

（区政における住民参画機会の仕組み）

○区政における住民参画機会の仕組みは、区役所の機能・権限の強化を踏まえ、特別自治市創設時に条例を制定するなど、例えば地方自治法に基づく地域協議会等を参考にしながら、市として全区統一的な位置付け・役割・機能等を明確にする。

○自治会・町内会など地域で活動する区民の視点を生かせることを基本に、委員構成等は各区の実情を踏まえた制度設計とする。

○地域で活動する区民の視点で区政に参加する場（区政における住民参画機会）と地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充の仕組みにあわせ、協働による地域づくりのための区の体制整備も検討する。

③ 区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み

- 「区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み」は、「地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場」及び「地域で活動する区民の視点で区政に参加する場」とは、役割や機能を明確に分ける必要がある。
- 特別自治市における区は法人格を有しない行政区であり、区において課税や条例制定等の権限は与えられない。このため、区に新たな議会を設けるのではなく、区選出の市議員が区政を民主的にチェックする仕組みを設けるなど、市議員が区の議員機能を兼務する形態が、大都市の一体性と「都市内分権」を両立させる効果的な手法と考えられる。
- 選挙区が行政区単位となっている区選出の公選市議員が区政にかかわる仕組みは、諸外国の一層制の大都市の事例（トロント、ニューヨークなど）を参考にした制度設計が考えられる。

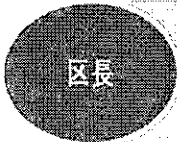
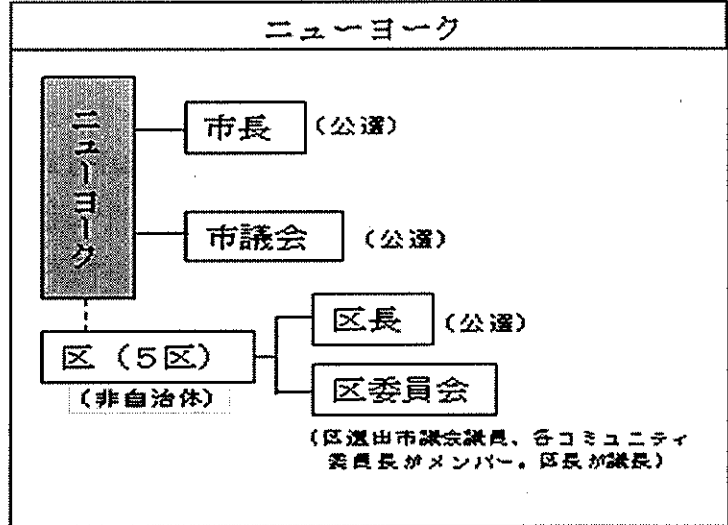
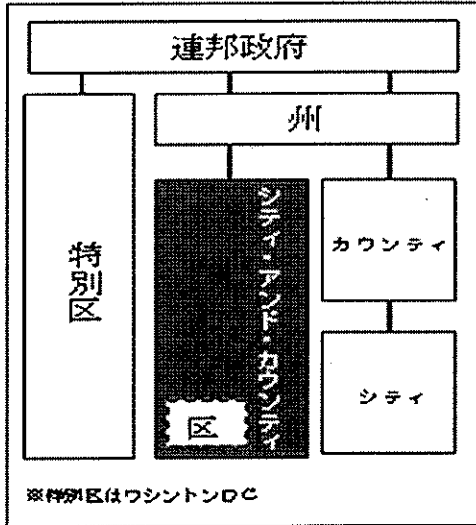
(※③については、横浜特別自治市大綱に記載されている項目や、横浜市会大都市行財政制度特別委員会等においても議論されている項目を整理して記載したものである。さらに今後、平成25年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書を踏まえ、追記することとする。)

【参考 11】 諸外国の大都市制度

アメリカの地方自治制度【ニューヨーク】

<ニューヨークの基礎情報(2010)>

○人口 約818万人(区:47~250万人) ○面積 約785km²(区:61~290km²) ○区的位置付け 非自治体(行政区)



【選出方法】 公選(任期4年)

【役 割】 市のサービス提供監視、公聴会開催、コミュニティ委員の任命等

※歴史的経緯によって公選しているが、現在、行政事務に係る実質的な権限はほとんどない。その一方で、1990年以降、市長・市議会の権限強化が行われている。



○区議会に代わるものとして、議長を務める区長の他、区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバーとなり、「区委員会」を構成。コミュニティ委員会と市行政機関との連携を取る役割など。



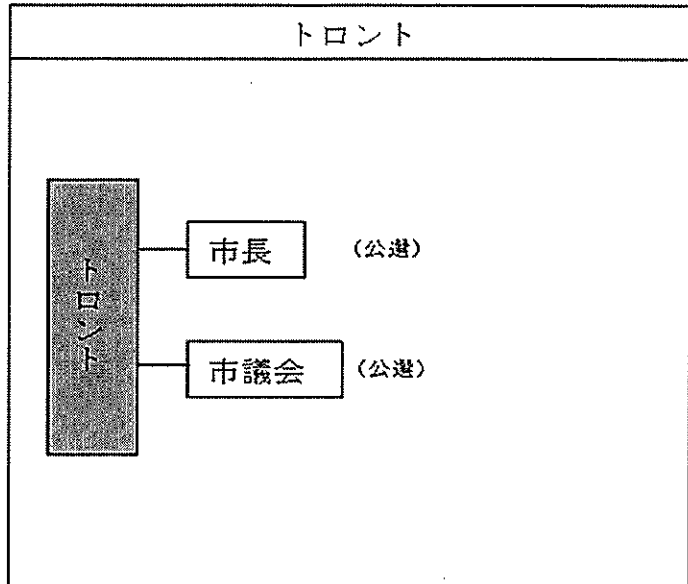
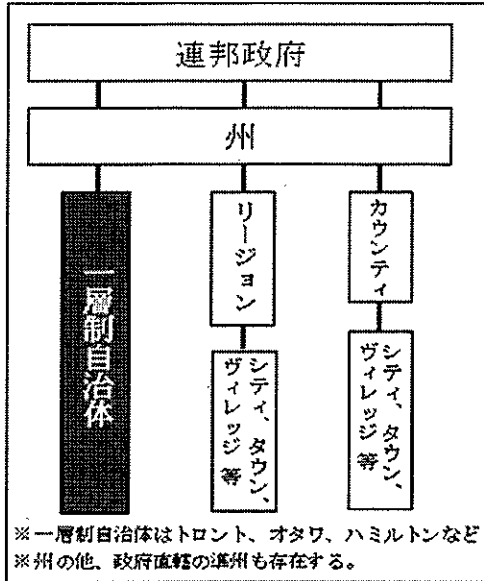
○「コミュニティ委員会」を市内に59委員会(平均12~15万人)設置

○各コミュニティ委員会は、有給の事務責任者「地区マネージャー」を採用

カナダの地方自治制度【トロント】

<トロントの基礎情報(2011)>

○人口 約262万人 ○面積 約630km²



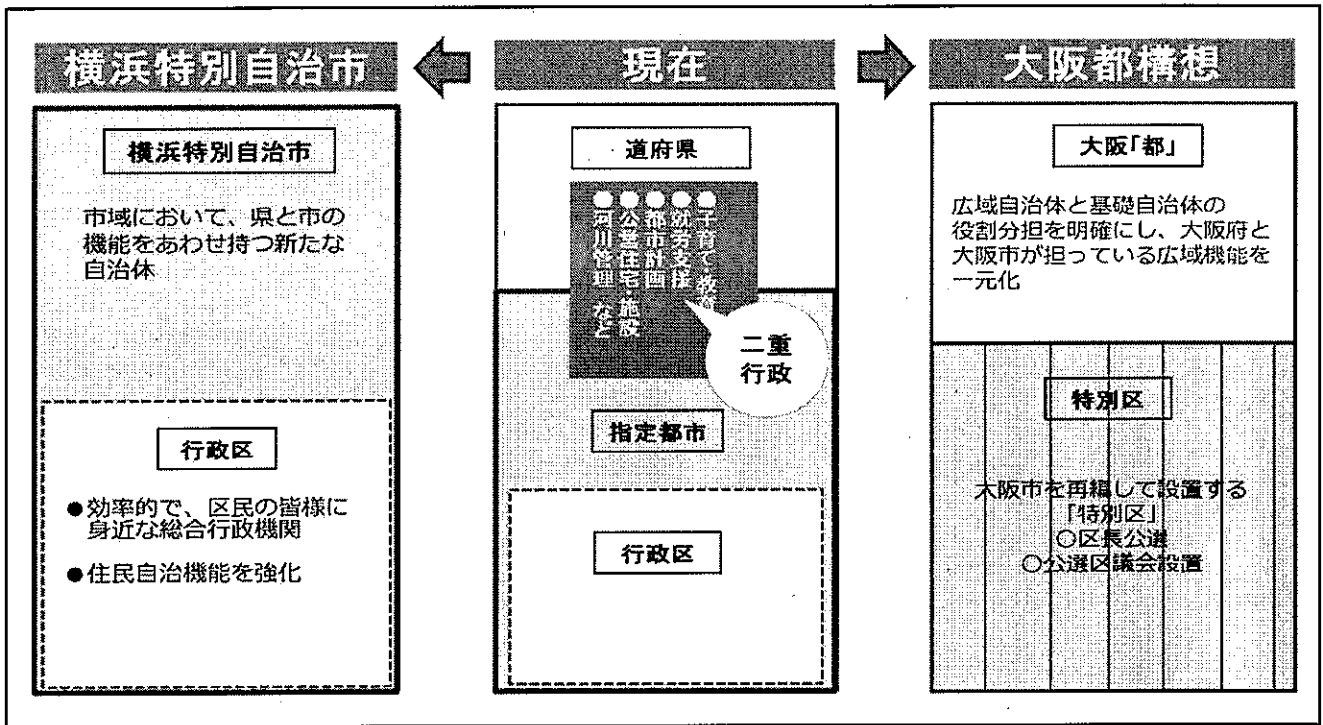
コミュニティカウンスル
(コミュニティ議会)

○市議会において分野ごとに設けられる委員会とは別に、市議会の44の小選挙区を4つにまとめた区域ごと(人口60~64万人)に設けられる委員会で、各区域から選出された市議会議員が委員となっている。

コミュニティカウンスル
が誕生した経緯

○合併前の6つの旧自治体のアイデンティティが薄らぐことや、住民と自治体が遠くなることを防ぐため、州政府は、旧自治体(6区)ごとにコミュニティ・カウンスルの設置を合併法案に盛り込み、法案を可決させ、コミュニティ・カウンスルが誕生した。
(1998年トロント市が誕生)
その後、旧自治体(6区)の人口格差(10万人~65万人)を是正するため、2003年に6区から4区に区割りを変更した。

【参考 12】 特別自治市と大阪都構想の比較



5 現行の指定都市制度下で取り組む方向性

(1) 区の基本的な役割・区の事務権限

(ア) 総論

- 今後、特別自治市創設における「区」のあり方として検討すべき論点であっても、特別自治市創設を待たずに、現行制度の下でも実現可能である施策は、積極的に取り組む。そこで、取り組むべき施策、その時期についても、個別に検討する。
- 今後、実施が予定されている次の①～⑤等を踏まえ、多様化・複雑化する地域課題にも対応することができる区の機能や権限の強化を図ることは、特別自治市の実現に向けても重要である。
 - ① 子ども・子育て支援新制度
 - ② 社会保障・税番号制度
 - ③ 第186回通常国会（今国会）に法案が提出されている都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲（第4次一括法）
 - ④ 第186回通常国会（今国会）に法案が提出されている地方自治法・関係法等の改正
 - ⑤ 第186回通常国会（今国会）に法案が提出されている地方教育行政法の改正（教育委員会制度改革）
- 現行の指定都市制度においても、例えば、区が把握した地域のニーズ等を予算編成過程に反映させる仕組みや、市全体のバランスを踏まえつつも区の実情に応じた職員配置、市が管理・保全する財産のうち区に関わる地域施設については、区長の権限を拡充することを検討する。
- また、学校など教育関連施設等の利活用の可能性についても、検討する必要がある。

(イ) 各論

- 今後の区機能強化の主な具体的取組として、
 - ・地域が主体的に地域課題の解決に取り組めるよう、区は地域との協働を重要な業務と位置づけ、部署を超えて横断的かつ柔軟に地域支援を行うための区役所の体制を作るとともに、積極的に地域へ出向き、市民の主体性を尊重しながら協働して課題解決に取り組むことができる職員の育成を進める。
 - ・社会保障・税番号制度の導入等を機に、証明発行サービスや窓口の効率化・利便性向上に取り組んでいく必要がある。
 - ・平成27年度に施行される子ども・子育て支援新制度等への対応や、現在進めているハローワークとの連携など、様々な生活課題に応え、誰もが安心して

て暮らすことができるように、支援を行うための区役所の体制をつくる必要がある。

- 平成 26 年 3 月、第 186 回通常国会（今国会）に提出された地方自治法改正案においては、現在の行政区に代わる「総合区」の設置が可能となる旨示されている。本市は、これまでも他都市に先駆け、区の機能強化を進めてきた。「総合区」導入の検討にあたっては、区の役割、区に移譲すべき事務・権限・人員など、多くの課題を整理する必要があるため、慎重に判断する必要がある。
- また、同じく地方自治法改正案において、区の事務分掌を条例で定めることが義務付けることが示されているが、単に事務分掌を条例で定めるのではなく、あわせて、区の機能・役割の強化策を、市民に明確に示すことが必要である。
- 平成 29 年度を目途に県費負担教職員給与等の事務権限・税財源が県から移譲されることや、教育委員会制度改革（地方教育行政法改正）の方向性を踏まえ、区が担う可能性のある教育分野についても、議論が必要である。

（２）住民自治の強化

現行制度下においても、地域協働・地域支援の推進を図る観点から、区機能の拡充等を進め、住民自治の強化についても検討する。

（ア）地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充

- 地域の自主性・継続性を持った市民主体の地域運営が進むよう、地域の実情にあわせて「地域のプラットフォーム」の充実に取り組む。
- 「地域のプラットフォーム」を支える「地域と向き合う区の体制」については、区は「地域協働の総合支援拠点」であることを明確にし、体制を整備する必要がある。また、区役所だけでは十分解決できない課題が蓄積することも想定されるため、そのような課題に対応できる解決の仕組みづくりも検討することが必要である。

（イ）地域で活動する区民の視点で区政に参加する場

（区政における住民参画機会の仕組み）

- 地域で活動する区民の視点を区政へ生かすため、本市の標準的な仕組みを明らかにした上で、区・地域の実情に応じた住民参画機会の仕組みを構築することについて検討する。

(ウ) 区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み

○各区に、区選出の市議員をもって構成し、市議長が招集する「区づくり推進横浜市議員会議」が平成6年に設置されている。平成25年8月には、「区づくり推進横浜市議員会議運営要領」が改正され、協議事項を「個性ある区づくり推進費」に加え、局から区への予算及び事業に係る区主要事業に関して必要に応じ協議することとされた。

また、新たに制定された「横浜市議会基本条例」(平成26年3月横浜市条例第16号)において、この「区づくり推進横浜市議員会議」が条例上明確に位置づけられた。

【参考13】横浜市議会基本条例(抜粋)

(前文)

(略) さらに近年、地域のことは地域が決める市民自治を実現するため、地方分権社会への転換が進められる中、我が国で最大の人口を有する市である横浜市においては、大都市特有の課題をはじめ、高度に複雑化した多くの市政課題を抱えるに至っている。

このような状況の下、横浜市会が、多くの権限を有し、かつ、責任を担う大都市の議会として、市長その他の執行機関に対する監視、政策の立案、提言等、果たすべき機能を最大限に発揮し、開かれた議会としていくためには、横浜市の伝統を重んじながら、既存の枠組みにとらわれない柔軟な姿勢を持ち、自らの改革及び機能強化に継続的に取り組んでいかなければならない。

よって、横浜市会は、市民と市長その他の執行機関との関係において、横浜市会及び横浜市議員が果たすべき役割等を明確にし、これを市民と共有することにより、市民の負託に的確に応える議会の在り方を常に追求し、地方自治の本旨である市民福祉の向上及び市勢の発展のため、更なる取組の推進を決意し、この条例を制定する。

(区行政との関わり)

第22条 議会は、区ごとに、当該区において選出された議員により構成される区づくり推進横浜市議員会議を設置する。

2 区づくり推進横浜市議員会議は、個性ある区づくりの推進に係る予算の編成及び執行並びに当該区の主要事業について協議するものとする。

3 常任委員会及び特別委員会は、議案等の審査又はその部門に属する事務に関する調査において必要があると認めるときは、関係する区長の出席を求めることができるものとする。

4 議会は、必要があると認めるときは、区行政について具体的かつ個別的に検討する場を設置するものとする。

【参考 14】 地方自治法の一部を改正する法律案の概要

地方自治法の一部を改正する法律案の概要

地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。

1. 指定都市制度の見直し

○ 区の役割の拡充

- ・ 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする（第252条の20第2項関係）
- ・ 市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする（第252条の20の2関係）

○ 指定都市都道府県調整会議の設置

- ・ 指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする（第252条の21の2関係）
- ・ 指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする（第252条の21の3関係）

2. 中核市制度と特例市制度の統合

- ・ 特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする（第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係）

3. 新たな広域連携の制度の創設

○ 「連携協約」制度の創設

- ・ 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする（第252条の2関係）
- ・ 連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする（第251条の3の2、第252条の2第7項関係）

○ 「事務の代替執行」制度の創設

- ・ 普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする（第252条の16の2～第252条の16の4関係）

4. その他

- ・ 認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設する（第260条の38、第260条の39関係）

5. 施行期日

- ・ 1は公布日から2年以内で政令で定める日、2、4は平成27年4月1日、3は公布日から6月以内で政令で定める日

【参考15】地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第4次一括法案）の概要（抜粋）

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第4次一括法案）の概要

平成26年3月
内閣府地方分権改革推進室

1. 第4次一括法案について

地方分権改革推進委員会の勧告のうち、残された課題である国から地方公共団体への事務・権限の移譲等を推進するとともに、第30次地方制度調査会答申（平成25年6月25日）で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を推進するため、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定）を踏まえ、関係法律の整備を行うもの。

- （参考）
- ・第1次一括法（平成23年4月成立）— 地方に対する規制緩和
 - ・第2次一括法（平成23年8月成立）— 地方に対する規制緩和、都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲
 - ・第3次一括法（平成25年6月成立）— 地方に対する規制緩和、都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲

2. 改正内容

国から地方公共団体への事務・権限の移譲等

- 【例】
- ・看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等（10条等）
 - ・商工会議所の定款変更の認可（38条）
 - ・自家用有償旅客運送の登録・監査等（44条）

都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等

- 【例】
- ・県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定（5条等）
 - ・病院の開設許可（17条）
 - ・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定（45条）

3. 施行期日

平成27年4月1日（体制整備に特に時間を要するものについては個別に定める日）

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第4次一括法案）＜法律一覧＞

平成26年3月

国から地方公共団体（43法案）		都道府県から指定都市（25法案）	
内閣府関係 【労働法（1条）】 ○労働者の禁止に係る告示・命令	厚生労働省関係 【児童福祉法（10条）】再掲 【母子生活支援法（1条）】再掲 ○児童福祉施設の指定・監督 【児童生活協働法（14条）】再掲 【児童生活協働法（14条）】再掲	内閣府関係 【自治法（14条）】再掲 ○自治法第14条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日
国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日	国土交通省関係 【国土交通法（15条）】再掲 ○国土交通法第15条第2項第1号の施行期日

63法律（※）

（※）国から地方公共団体へ、都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等に関する法律（15条）

6 今後の進め方

「特別自治市創設に向けた「区」のあり方<平成 25 年度取りまとめ>」を基に、今後、地方自治法の一部改正等の国の動向に応じて、修正が必要な部分については、あらためて検討し、加除修正することとする。さらに、市会における議論を踏まえ、「特別自治市創設に向けた「区」のあり方に関する基本的考え方」を取りまとめていくこととする。

（案）

横浜市会議長

佐藤 祐 文 様

大都市行財政制度特別委員会
委員長 黒 川 勝

大都市行財政制度特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する行財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること。

2 調査・研究テーマ

新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方について

3 調査・研究テーマの選定理由

現状の指定都市制度は、都道府県との二重行政の問題や大都市特例事務に関する税制上の措置が不十分であるなど、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置づけがなされていない。第30次地方制度調査会においても、そうした現状を踏まえ、この都道府県との二重行政の問題を取り上げており、指定都市で担える事務等については各権限の移譲や税源の配分も含めた財政措置のあり方を検討し、二重行政の解消を図るべきであるとしている。

また、同じく第30次地方制度調査会では、都市内分権による住民自治の強化についても取り上げており、本市において新たな大都市制度を検討していくに当たっても、各区の機能強化をいかにして行っていくべきかということが非常に重要であると考えられる。

以上のことから、平成25年6月7日開催の委員会において、調査・研究テーマを、新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方についてとした。

4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会（平成25年6月7日開催）

平成25年度の委員会運営方法に関して委員間で意見交換を行い、今年度の本委員会における調査・研究テーマを決定した。また、政策局より、白本及び新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・平成25年度の委員会運営方法について
- ・指定都市の「平成26年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」

について

- ・ 新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について

イ 委員意見概要

- ・ 区のあり方の問題は特に重要だと思うが、新潟市や浜松市などで行われている区地域協議会のような手法についてもテーマに含めてもらいたい。
- ・ 横浜市で大都市制度を考えるに当たっては、区の役割は非常に重要になってくると考えられる。特別自治市への移行が実現しなくとも、区について現段階でできることを考え、実行していくための提案を行っていく必要があると思う。
- ・ 現在の区づくり推進横浜市議員会議では、特別自治市や都市内分権のあり方についての議論ができる余地がない。特別委員会の議論と並行して、区でも考えるような指示を進めるべきではないか。
- ・ 県議会や国なども含めて、何か討論できる場があればよいと思う。
- ・ 大都市制度については、横浜市がどういったスタンスでリーダーシップを発揮していくのかを、もう少し明確に示していただきたい。
- ・ 横浜市が進める大都市制度を市民にどのように理解を求めていくかが大事なので、市民に対して、もう少し発信力を高めていただきたい。
- ・ 横浜市が求める権限や、県と話し合ってきた中でできることやできないこと、何が問題なのかなどについて一度整理し、明らかにしていくべきと考える。
- ・ 特別自治市の実現のためには、市民に応援団になってもらい、全体のパワーでいろいろな課題を超えていく必要があると思うので、適切な時期に行政からの広報に対する市民の反応をつかんでおくべきである。
- ・ 議員あるいは議会として、タイミングを逃さない動き方についても、議論しなければいけないと思う。
- ・ 行財政の立場から見た視点だけではなく、市民から見て二重行政にどういった問題があるかという視点も必要だと思うし、きちんと議論しなければならない。
- ・ 18区の区民の皆さんがひとしく市民生活の向上を実感できるような大都市制度を進めていくのであれば、もっと強い意思を持ってリーダーシッ

プを發揮しないと全庁的な動きにならないのではないか。

- ・ 県議会議員と市議会議員でいろいろ提案をしながら一緒にやっていかなければ、いつまでたっても先に進まないのではないか。
- ・ さまざまな課題となっている事務について整理をしながら、市民の立場、議会の立場から、それが本当に妥当かどうか、どのように進めるべきかを議論していきたいと思う。
- ・ 広報用DVDについては、市民が大都市制度の仕組みを理解しやすく、また、分野ごとの二重行政解消後のビジョンを市民側の目線で示すなど、内容を改善していただきたい。

(2) 委員会（平成25年8月2日開催）

財政局より、青本について説明を聴取し、質疑を行った。また、調査・研究テーマについて政策局から説明を聴取し、質疑を行うとともに委員間での議論を行った。

ア 議題

- ・ 指定都市の「平成26年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について
- ・ 調査・研究テーマ「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方」について

イ 委員意見概要

- ・ 権限移譲に伴う人員や税源について、県とどのような協議を行っているのか、きちんと報告をいただきたい。
- ・ さまざまな権限移譲が進んできてはいるものの、県費負担教職員の給与負担等の移譲については遅々として進んでいない状況があるので、もう少しいろいろな方法を考えたほうがいいと思う。
- ・ 臨時財政対策債については臨時的な措置だったはずが、今日まで継続されている。各自治体も困っている部分があると思うので、我々も国に対しもっと強く意見を言うべきだと考える。
- ・ 各区の住民自治・協働をどう高めていくかということについては、地域の方々とともに検討すべきであり、これからの横浜市のあり方の基本的な部分になってくると思われるので、ぜひ一緒に議論していきたいと考えて

いる。

- ・ 二重行政の中には、解消すべきもの、残したほうがよいものがあると思うので、よい部分もきちんと把握した上で考えていかなければならない。
- ・ ハローワークや河川管理、国道事務所など、国との三重行政の問題についても、議論を行っていくべきである。
- ・ 公営企業を特別自治市の中でどう扱うかについても、抽出すべきだと思う。国と広域と地域をどう分けるかという議論の中で、分権を推進するものと、戻すほうが効率のいいものの区分けはこれからも行っていくべきだと思う。
- ・ 特別自治市ができるまでの間、区づくり推進横浜市会議員会議に住民から選ばれた人を入れるなど、今ある制度の中でも住民自治の機能の強化や干渉を高めることはできるのではないか。
- ・ 諸外国の大都市制度については、横浜市に合うような選挙制度で選出されている都市を参考事例としていきたい。
- ・ 財源が伴っていない権限移譲は、横浜市にとって大きな負担になってくる。移譲事務交付金についてもしっかりと検証し、県に対して言うべきことはきちんと行っていくべきである。

（３）委員会（平成２５年９月１０日開催）

本委員会の付議事件に関連して、参考人を招致し、次回委員会で講演をいただくことを決定した。

ア 議題

- ・ 参考人の招致について

参考人：山梨学院大学法学部政治行政学科教授 江藤俊昭氏

案件名：都市内分権と行政区のあり方（新たな大都市制度の方向性と横浜市にふさわしい大都市像）

（４）委員会（平成２５年１０月１日開催）

参考人として、山梨学院大学法学部政治行政学科教授の江藤俊昭氏を招致し、「都市内分権と行政区のあり方（新たな大都市制度の方向性と横浜市にふさわしい大都市像）」について、講演をいただいた。また、講演内容等を踏まえ意見交換を行った後、財政局より、青本について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・ 都市内分権と行政区のあり方（新たな大都市制度の方向性と横浜市にふさわしい大都市像）
- ・ 調査・研究テーマ「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方」について
- ・ 指定都市の「平成26年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

イ 講演概要

- ・ 大都市政治と都市内分権を考える上では、大都市である横浜市全体の政治を動かしていくことと、住民に近い視点から横浜市の政治を動かしていくという両側面の視点が必要である。都市内分権だけに収れんさせるわけにはいかない。
- ・ 都市内分権においては、分市とまではいかないまでも権限があり、住民代表機関も設置するという方向性と、権限はないにしても、住民参加制度を充実させて市長や議会に要望を出すなどにより地域ごとの政策が決められていくという2つの方向性があるのではないか。
- ・ 横浜市は、個性ある区づくり推進費の予算規模も大きく、また、区づくり推進横浜市議員会議により区と議論しながら方向性に影響を与えており、都市内分権については先駆的な仕組みになっていると思う。
- ・ 第30次地方制度調査会では、住民に身近なサービスを住民に近い単位で行うことが都市内分権であり、これを行うことが住民自治を進めていくという原則に立っているため、区を充実させるということがポイントになっている。横浜市の場合は、20万人規模の行政区もあり、さらに身近なところの住民自治のあり方も同時に考えていかなければならない。
- ・ 地方制度調査会答申では、都市内分権が大事なのだということを強調しながら、現実には、政令市の多くは実現できていない。都市内分権の議論をするためには、地方自治法を改正しなければいけないこともあるが、改正しなくてもできることもたくさんあるのではないかと考えている。
- ・ 都市内分権だけが政治ではない。横浜市全体の政治も活性化するように、そしてそれを都市内分権とどうつなげていくかということも議論の対象に

なるのではないか。

- ・ 住民の声を行政に反映する仕組みを設けることが大切である。
- ・ 区への権限移譲ができていない中で、市長と区長との調整などに要する費用を考えると、区長公選については今の段階では必要ないのではないか。
- ・ 横浜市においては、行政区ごとに予算について議論して要望も出せるシステムが必要ではないか。また現在の区づくり推進費を拡大することによって、それぞれの特徴を見つけることも大事なのではないか。
- ・ 住民の参加組織について、構成員の選出方法は難しいと思うが、行政区ごと、分野ごとに設置することも必要だと思う。同時にそこでの提案は、正統に選挙された議会が受けとめてしっかりと議論していくことが必要なのではないか。
- ・ 今後、行政区ごとに権限が付与されたときには、ある程度の人数の選出議員による常任委員会や住民代表機関の設置が必要になってくると思う。
- ・ せっかく行政区ごとに住民の代表である議員がいるのだから、この方々を活用した制度をつくったほうがいいのではないか。また、区ごとの政策について影響を与えるという意味では、議員と住民代表機関と一緒にあって、区の政策を提言する機関を設置することも考えられるのではないか。
- ・ 住民自治を進めるときには、区を重視することが大事であり、区の権限をどのようにしていくか、住民参加制度をどのように配置していくかを考えていくべきである。正統に選挙された人によって構成されているのは、今のところ議会だけであり、議会が重要な役割を果たすところを、区単位で選出されていることを前提にしながら活用していくことを考えていただきたい。

イ 委員意見概要

- ・ 政令市出身の県議会議員は市議会議員と兼職とし、その分の財源の移譲を受ければ、いろいろなことができるのではないか。
- ・ 県と市で重複する事務をまず市に移譲し、市がオーバーフローする部分については区に移譲し、区の中でも議員と地域代表が役割を持って取り組んでいく。そのためのルールづくりと区への大胆な予算移譲が必要になってくるのではないかと思う。

- ・ 県議会と市会を一緒にするとか、18区の一部を合区するという話は暴論であり、それぞれの地域の特性に応じた都市内分権を図るべきである。
一方、地域特性の中で、同じような課題を持っているところが集まって、1つのものを解決していくということは大いに建設的でよいと思う。
- ・ 区に多くの権限が移譲されると人員も費用も膨大になってしまう。どこまで区に権限を与えるのかが大事である。
- ・ 各区の常任委員会について、議員の人数が少ない区では特定の政党だけで区のことを議論してしまうことになり、バランスから考えると不合理になっていくのではないか。例えば、方面別常任委員会のような形で議論し、そこから上がってきたものが市議会の中で議論されていくという流れがよいのではないか。
- ・ 横浜市はひとつの区の規模が大きいので、区に対する権限移譲と同時に、区の中でのさらなる分権、各地域でのサービスを提供するような場をつくっていくことをしないと、非常におくれている状況がずっと続くように思う。
- ・ 区への権限移譲の前に、今の段階でも区と局の予算がどのようにかかわって動いているのかを明らかにさせる必要がある。区の財源がもっと区民に具体的に使えるように調整できるような仕組みが非常に重要だと思う。
- ・ 政策議論を積み重ねていくのが区民会議のあるべき姿であると思うが、今までそのような議論が深まってこなかった経緯もある。単に住民の声を聞く会議をやればよいというわけではなく、突き詰めた議論は区政の中でどのような姿にすればよいのかを議論していく必要がある。
- ・ 国において地方自治のあり方、地方議会に対しての位置づけを明確化し、てこない限り、横浜市の議論は議論でしかなくなってしまうのではないか。

(5) 行政視察（平成25年11月11日～12日実施）

斎藤真二副委員長、行田朝仁委員、仁田昌寿委員

ア 視察先：福岡県北九州市

視察事項：関門地域における道州制の導入について

イ 視察先：大分県大分市

視察事項：大分市における都市内分権の推進に向けた取り組みについて

（６）行政視察（平成２５年１１月１４日～１５日実施）

五十嵐節馬副委員長、川口珠江委員

ア 視察先：熊本県

視察事項：熊本県における道州制と州都構想の考え方について

イ 視察先：熊本県熊本市

視察事項：九州府構想における熊本市の取り組みについて

（７）行政視察（平成２５年１１月１９日～２０日実施）

黒川勝委員長、梶村充委員、川口正寿委員、小松範昭委員、瀬之間康浩委員
山本尚志委員

ア 視察先：大阪府堺市

視察事項：堺市における大都市制度の考え方について

イ 視察先：大阪府大阪市

視察事項：大阪市における大都市制度の考え方について

（８）委員会（平成２５年１１月２８日開催）

財政局より、県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲についての説明を聴取し、質疑を行った。また、調査・研究テーマについて、行政視察を実施した会派より報告を行った後、黒川委員長より報告書のまとめに向け作成した骨子案について御説明いただき、意見交換を行った。

ア 議題

- ・ 県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲について
- ・ 調査・研究テーマ「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方」について

イ 委員意見概要

- ・ 県費負担教職員の給与負担の権限等の移譲が行われた場合、財源は地方財政措置を検討することになると思うが、移譲後に横浜市の持ち出しになるようなことがないか心配である。

教職員が少ないがためにさまざまな問題が起こっているので、この機会に教員をふやすという立場で財政的にも頑張ってもらいたい。

- ・ 人事の一元化、二重行政の廃止ということで画期的なことだとは思いますが、どのようなメリットを持たせてこの人事行政をやっていくかについて、教

育委員会は覚悟を決めて推進していかなくてはならない。他の政令指定都市とも協調して、横浜の子供たちにとって本当によい制度となってもらいたい。

- ・ 二重行政の全てを否定するのではなく、図書館のように同じ場所にあったとしても、いろいろな形で機能を分担し、いろいろな特徴あればそれは市民にとっても非常にいいものなのではないかと思う。
- ・ 区長公選についてはいろいろと問題があるのも確かではあるが、住民自治を発展させ、各区での自主性を高めるために、長を区で決めるということは非常に重要だと思うので、現段階で断じるのではなく、地方制度調査会の考え方と同様に横浜市も引き続き検討していくべきである。
- ・ 住民自治を高めるために、地域のプラットフォームの充実は非常に重要であり、各区の中でのさらなる分権を進めるために研究していく必要がある。
- ・ 区の中の分権については、将来的には必要だと思うが、まずは市と区に分権を優先して考え、それらの分権がしっかりと進んでから考えていくべきである。
- ・ 区の意見をどう吸い上げるかということで、地方制度調査会で挙げている地域協議会のあり方については、今まで実績がいろいろとあると思うので、このことについても言及して方法論の一つとして加える必要があるのではないか。
- ・ 信用保証協会は県と市にそれぞれあってもいいのではないかという意見があったが、あまりに多くの案件について二重行政を許容すると行政のスタンスが問われ、バランスがとれなくなってしまうのではないか。
- ・ 区長については、議会の承認を得て選任をするというくらいのことが進んでいってもいいのではないか。
- ・ 特別自治市を目指していくに当たり、警察の問題や県議会の問題、港湾の問題など、区のあり方よりも、もっと大きな課題があるのではないか。大きな視野を持って、少しずつ取り上げていく必要があるのではないか。
- ・ 地方制度調査会や国会議員に対して、大都市制度にはさまざまな課題があるということを明確に発信していかないと事が進んでいかないのではないか。

- ・ 市会議員の区政のチェックについて、各区の選出議員がそれぞれ行うと記載されているが、現段階では、瀬谷区や西区などは特定の政党の議員しかいないため、方面別に複数区を複数区の議員でチェックするという仕組みも考えられるのではないか。

ウ 行政視察報告概要

(公明党)

- ・ 福岡市、北九州市、熊本市では九州府構想の実現を目指し、現在検討が進められている。基本は次の3点で、基礎自治体の能力に応じた大幅な権限、税財源移譲を目指して、受益と負担の関係を明確にする。また広域連携を引き続き進める。さらに住民自治を進めるため、これまでの事業の推進も含め、住民の声をどのように実現するかという議論が行われている。
- ・ 大都市制度だけでなく道州制も視野に入れた役割を検討している中で、県にも市民にも他都市にも積極的にアプローチしていると感じた。道州制の流れは外せない議論なので、横浜市においても大都市制度の話は多いが、現実を受けとめてどう動くべきか考える必要があると思う。
- ・ 大分市では、小さな政府で大きなサービスを目指して市民協働を進めている。地域コミュニティ再生のために各支所、出張所、公民館に市民協働推進担当を配置し、職員が積極的に地域に入っている。
- ・ 現実を直視して、将来を見越して都市内分権を進めようと具体的に行動されており、横浜市などの大都市以上に危機感の高さを感じられる。

(民主党)

- ・ 熊本県と熊本市では道州制が実現した際の州都に向けての準備が着々と進められており、県と市が同じベクトルに向いていて連携も非常にできている。行政側の意識レベルと比較して、県民や市民の理解、認識は現状深まっていない状況ではあるが、この取り組みを進めていったときに品格のある都市になる、また行政の努力の中で市民の理解も深まり、結果として州都にならなかったとしても行政全体の仕事の回し方としては向上できるという捉え方をしている。
- ・ 周辺の市町村からは、熊本市の取り組みや道州制について財源や権限の部分の懸念から反対だという意見もあり、1つの枠組みを壊して新たなも

のをつくることの課題は非常に大きいということを認識させられた。

(自民党)

- ・ 大阪市は平成25年4月に「府市大都市局」という総勢100人の組織を設置した。
- ・ これまで大阪府、大阪市がばらばらに戦略や投資を行ってきたために大阪のプレゼンスが低下しており、今後は府市一体の統一戦略や重点投資により都市間競争に打ち勝っていけるような大都市制度が必要であるということで、新たな広域自治体である大阪都の創設と基礎自治機能の充実のための新たな特別区の設置を目指している。
- ・ 基礎自治機能の主体である特別区の設置後、住民サービスが向上するということが大切であるが、どちらかというコスト縮減が先行しているようであり、その点については不安感が払拭できなかった。区割りパッケージ案も出されたばかりではあるが、住民からの意見を求めるプロセスが不十分であるように感じる。

また、府市連携による広域自治機能の一元化に関しても、例えば交通、水道事業が民営化の方向で検討が進められており、市民サービスの観点からも課題があると言える。

- ・ 堺市では、政令市に移行する際に大阪府との二重行政面での課題はないか検討した上で、あくまでも基礎自治機能を有した政令市を目指すというスタンスをとっており、特別市は目指さないということを明確に示している。また、広域的なインフラの部分については、広域自治体である大阪府、もしくは将来できるであろう道州制に委ねていくという方針も示されている。そのため、基礎自治機能として住民に身近な子育て、健康、医療、福祉、教育などの分野で役割と責任を果たそうとしており、そのような部分では横浜市と課題も違うことから、堺市のこういった姿勢、スタンスは当然の判断であろうと思う。

(9) 委員会(平成26年2月7日開催)

調査・研究テーマについて、黒川委員長から前回の委員会の意見等を反映させた骨子修正案について御説明いただき、意見交換を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方」について

イ 委員意見概要

- ・ 県費負担教職員の給与負担等が道府県から指定都市へ移譲されるなど、今までの地方分権の流れの中で、地方自治法の改正も含め、ことしは1つの大きな年であると思う。
- ・ 大阪都構想に対して大阪府市は職員100人体制で当たっているが、特別自治市を目指している本市が15人体制というのは幾ら何でも少ないと思う。県からの権限移譲に対応する大都市制度推進室の職員を増員すべきである。
- ・ 15人の体制について、現時点では十分だという認識であると思うが、権限移譲にあわせてどのような体制にしていくかという計画をしっかりと立てていってほしい。
- ・ 特別自治市を目指すのであれば、もっと我々議員に細かく情報提供を行っていただき、県ではなく市で行うべき事務について、財源の問題を含めてよりアピールをしていく必要がある。
- ・ 区民の皆さんが、住民自治の立場で住民生活の課題を身近なところで解決するという機関をさらに強くしていくためには、区の機能強化、そして自治機能の強化が何よりも重大であると思う。
- ・ 総合区について法律ができたときに、これに基づいて試行してみる必要があるのではないかと思う。特別自治市を目指す上では、そのノウハウや問題点を明らかにしていくなど、そこに結実していくための試行期間が一定程度必要だと思う。
- ・ 地方自治法の一部改正案の中にある、指定都市都道府県調整会議を設置するという事は非常に重要である。二重行政の問題について調整会議をやる中で、市民と県民にとって何が重要で何が問題なのかということをもっとあぶり出さないといけないと思う。
- ・ 移譲を受けた事務権限は、単に継承するのではなく、横浜の実情や地域性を踏まえた改善を図ることが重要である。政策的なリストラについては早めに着手すべきである。

- ・ システム管理の契約について、現在の契約制度では校務システムのように課題を抱えてしまうこともある。今後、システムを構築するに当たっては、現在の契約制度、入札制度を見直すべきである。
- ・ 市民協働という面で社会が高齢化して自治会町内会の役員のなり手もない中で、地域への負担がふえることについても含めた上で議論をしていく必要があると思う。
- ・ 特別自治市の創設により横浜市が活性化して、それぞれの区がうまく運営されていくには、現在の18区のあり方のままでよいのかどうかを検討すべきである。
- ・ 総合区の問題については、国の動向を見ながらあらゆる可能性を探ってほしい。

(10) 行政視察（平成26年3月28日実施）

平野和之委員

ア 視察先：愛知県名古屋市

視察事項：中京都構想について

イ 視察先：静岡県静岡市

視察事項：しずおか型特別自治市について

(11) 委員会（平成26年4月11日開催）

調査・研究テーマについて、行政視察を実施した会派より報告を行った。また、政策局から説明を聴取した後、黒川委員長から前回の委員会の意見等を反映させた骨子再修正案について御説明いただき、質疑や意見交換を行った。

ア 議題

- ・ 調査・研究テーマ「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方」について

イ 委員意見概要

- ・ 本市における区の機能強化についてはまだまだ不十分であり、人口減少や高齢化社会という中で住民自治をいかにして高めていくかを考えるべきである。
- ・ 現行の行政区のままで、特別自治市を目指していくということには問題がある。総合区制度についてもさまざまな問題はあると思うが、その有用

性についても同時に検討すべきである。

- ・ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案の中で、国から都道府県に移譲される事務権限について速やかに指定都市への移譲も行うよう働きかけていくべきである。
- ・ 本委員会においても区の機能強化に関する議論は多く出ており、地方自治法の一部を改正する法律案の中にも、区の事務所が分掌する事務を条例で定めるとあるので、その点を踏まえた上でしっかりと対応していただきたい。
- ・ 指定都市都道府県調整会議について、神奈川県の場合は3つの指定都市があるが、3都市を包括した会議にしてしまうと権限移譲を進めるに当たって足並みがそろわず限定的なものになってしまう可能性があるため、県と各指定都市と個別に協議できる場にしていただきたい。

ウ 行政視察報告概要

（みんなの党）

- ・ 愛知県知事の中京都構想は、本来は道州制を踏まえた上での議論を行うとしているが、三重県などが道州制に反対であるため、まずは愛知県の中で議論を行っている。内容については、中京都ホールディングスを創設し、その下に県と市を同列に置くというものである。
- ・ 中京都構想は愛知県でも名古屋市でも検討が進められているが、名古屋市長においては特別自治市についても推奨しており、中京都構想と特別自治市と道州制との兼ね合いがまとまり切れていないと感じられる。
- ・ 一方で、中京都構想において現実的に行えることを進めていくというスタンスはしっかりと共有できており、全国における大都市制度の議論が二重行政の解消や住民自治機能の強化ということを主体としているのに対し、中京経済をどうしていくかという議論を連携して行っている。
- ・ 大阪都構想のように区割りを変えるという議論はなく、県と市のバランスをどうしていくのかという部分で、もめることはないにしてもそれぞれに考え方があり感じられる。
- ・ 静岡市では、静岡県、浜松市と連携して特別自治市構想を推奨しており、本市と神奈川県との関係性とは大きな違いが見受けられた。

- ・ 静岡県から静岡市に対して率先して事務権限や財源を移譲したということが、実際に住民自治機能の強化につながっている。
- ・ 他の指定都市と比べ、事務権限や財源の移譲が進んでいる要因は、県議会が移譲に対して率先して取り組んでいる点にあり、市側からも同時に働きかけを行っていることも要因として挙げられている。

(12) 委員会（平成26年4月22日開催）

ア 議題

- ・ 指定都市の「平成27年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について
- ・ 指定都市の「平成26年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について
- ・ 調査・研究テーマ「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方」について

イ 委員意見概要

- ・
- ・
- ・

5 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

大都市財政の実態に即応する財源の拡充について要望を行った。

- (1) 公明党所属国会議員に対する要望（平成25年11月13日実施）
- (2) 自民党所属国会議員に対する要望（平成25年11月15日実施）
- (3) みんなの党所属国会議員に対する要望（平成25年11月21日実施）

6 まとめ

新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方について

横浜市が目指す新たな大都市制度「特別自治市」における権限移譲と市及び区のあり方について、次のとおり取りまとめるとともに、現行制度のもとでも取り組むべきことについてもあわせて取りまとめた。

（１）権限移譲について

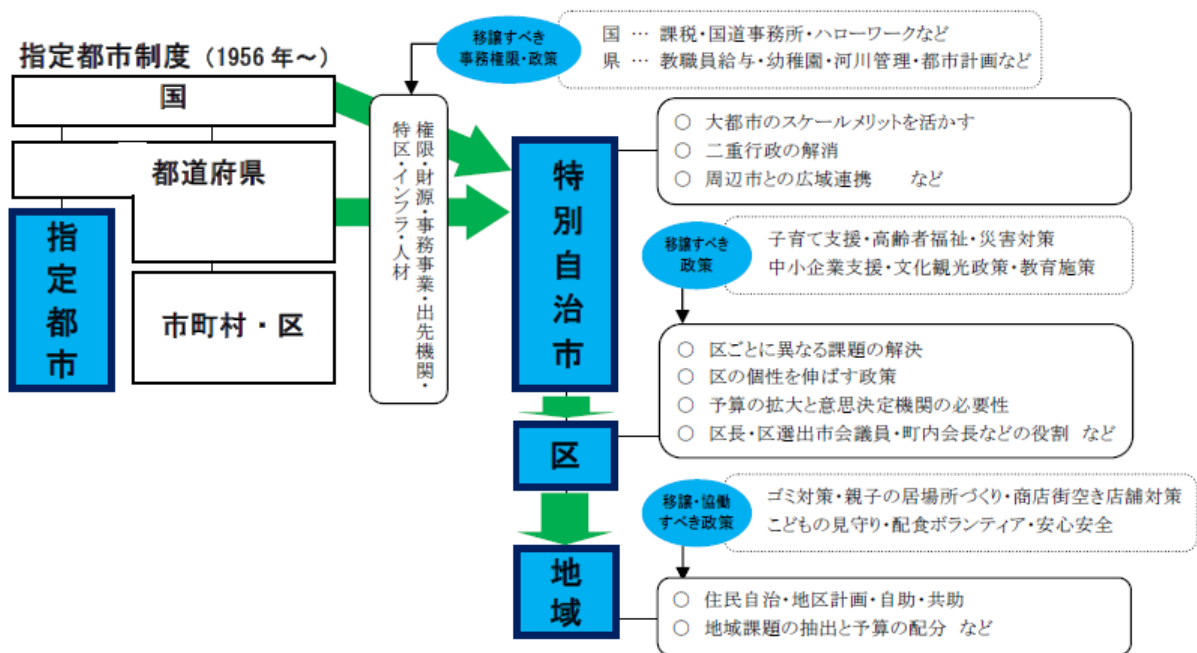
- ・ 横浜市が持つ大都市としての潜在力を最大限発揮し、大都市のスケールメリットを生かすためには、新たな大都市制度「特別自治市」を実現する必要がある。
- ・ 特別自治市制度については、市民生活の向上のために国や県と市の無駄で不必要な二重行政を解消し、市民サービスの一元化を図りながら、大都市横浜に見合った権限と税財源を持っていくことが必要である。さらに、周辺市との広域連携については連携協約の締結など新たな仕組みを活用し、強化していくことが必要である。
- ・ 第30次地方制度調査会答申では、都道府県から指定都市への移譲対象事務が例示され、12月には、市町村立小中学校の学級編制基準の決定、職員の定数決定、給与負担等や都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定など29事項について、都道府県から指定都市に移譲することが閣議決定され、関連法案が国会に上程されている。こうした国における動向を契機として、新たに制度化される「指定都市都道府県調整会議」などを通じて指定都市への事務権限と税財源の移譲を進め、特別自治市を目指していく必要がある。
- ・ 横浜特別自治市大綱では、特別自治市として横浜市が担う事務権限は、現在県が横浜市域で実施する事務及び横浜市が担う事務の全部と定めているため、国や県からの事務権限や税財源の移譲を求めていく意思を明確に示し、事務権限や税財源の移譲を協議する機関を早急に設置する必要がある。

〈移譲すべき主な事務権限や政策〉

- ・ 国 … 課税権、国道事務やハローワーク等の国の出先機関 など
- ・ 県 … 教職員給与、幼稚園、河川管理、都市計画 など

- ・ 国や県からの事務権限の移譲にあわせて、これまで不十分であった税財源の移譲も明確に主張し、求めていくべきである。また、移譲を受けた事務権限は、単に継承するのではなく、横浜の実情や地域性を踏まえた改善を図りながら運用していく必要がある。
- ・ 県から自立し、無駄で不必要な二重行政を解消し、原則として県税の100%を市税に転換する「特別自治市」の実現までには、段階的に一つ一つの権限や財源を獲得し続けていくべきである。場合によっては、新たに制度化される「指定都市都道府県調整会議」なども活用し、他都市に先駆けて、最終的な「特別自治市」実現を目指していくべきである。
- ・ 日本最大の指定都市として、地方制度調査会や国会議員に対し、指定都市の実情や能力、現状の問題点など、あらゆる機会において積極的に訴え、アピールしていくべきである。

【権限移譲の流れと行政の役割】



(2) 市及び区について

ア 市及び区の役割

- ・ 特別自治市として横浜市が担う事務権限は、国や県からの事務権限等の移譲に伴い広範となるため、新たにふえる事務事業などには速やかに対応する一方で、事務事業の選択と集中を図り、行政の効率化を推進していく必要がある。

- ・ 事務権限の移譲に伴う経費は、人的・財政的・事務的経費等全経費を人数・金額・床面積などの数値で明らかにするとともに、それらの捻出についても県や国に対して求めるべきは求め、事務権限の移譲によって他の行政サービスが低下することは避けなければならない。
- ・ 市は事務権限や税財源の移譲に伴い、市全体の政策立案や決定、大都市経営の推進等を行い、区は、区ごとに異なる課題を解決し、区の個性を伸ばす政策を推進するなど、独自性を発揮できるよう、それぞれの役割を見直すことが必要である。
- ・ 横浜市では、地域活動が活発に行われ、ごみ対策など市民と行政が協働で取り組むことで成果を上げてきた事例もある。また、待機児童対策など市と区が連携することで課題解決に取り組む土壌が既に存在している。そのため、区の役割の見直しに当たっては、区民の関心の高い子育て支援、高齢者福祉、災害対策、中小企業支援、文化観光政策、教育施策などを中心にこれまでの取り組みや実績を生かせるような区の地域特性や役割に見合った事務権限や予算の拡大及び、必要に応じた組織の拡充が必要である。
- ・ 区で完結しないものについては、各区の多様性にも対応しながら、総体として一つにまとめることが、大都市のスケールメリットにもなる。
- ・ 区ごとの個性を生かす政策を推進するとともに、北部新興地域・東部都心地域・南部高齢化地域など、複数区を方面別のような形でまとめ、地域ごとに必要な政策を立案・推進していくことも検討すべきである。

【市・区及び地域の役割】

市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市全体の政策立案・決定 ○ 大都市経営の推進 ○ 大都市のスケールメリットを生かす ○ 二重行政の解消 ○ 周辺市との広域連携
区	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区政の運営 ○ 市民に身近な行政サービスの提供 ○ 地域支援・コーディネート ○ 区ごとに異なる課題の解決 ○ 区の個性を伸ばす政策 ○ 予算の拡大と意思決定機関の必要性 ○ 区長・区選出市会議員・町内会長などの役割
地域	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域の合意形成 ○ 地域運営、地域課題の自主的な解決 ○ 住民自治・地区計画・自助・共助 ○ 地域課題の抽出と予算の配分

イ 区長の権限や位置づけ

- ・ 特別自治市においては、大都市の一体性の確保や新たな無駄で不必要な二重行政を生み出しかねない区長公選や区議会の設置は採用すべきではない。しかし、特別自治市の創設により区の役割と責任が強化されることを踏まえ、区長は、例えば、第30次地方制度調査会答申で示されたように、市長が議会の同意を得て選任する特別職とするなど、選挙で選ばれた区民の代表である市会議員が何らかの形でかかわる仕組みを含め、行政実態に見合った見直しが必要である。
- ・ 区の予算については、道路・上下水道・福祉・都市整備・環境整備などのうち、18区に分けることができるものはできる限り区ごとに可視化して、各区の行政の実態を明らかにすべきである。
- ・ 区の権限の強化については積極的に進めていくべきである。また、新たに制度化される総合区制度については課題、弊害、効果等も含めて精査すべきである。

ウ 住民自治の強化と区選出市会議員の役割

- ・ 特別自治市の創設に向けて、区の役割や機能が強化され、予算が拡充されることに伴い、ある段階に到達した時点において区における意思決定機関が必要になる。
- ・ 公選区長や区議会を設けずとも、工夫により区の意思決定の仕組みや住民自治の強化は可能である。
- ・ 横浜特別自治市大綱では、大都市の一体性を生かすため、特別自治市における区は行政区としている。区は法人格を持たず課税権や条例制定権は与えられないことになる。このことから、区に新たな議会を設けるのではなく、区選出の市会議員が区政を民主的にチェックする仕組みを設けるなど、区政における区選出市会議員の役割や立場を明確化することで、意思決定機関としての機能を確保することは可能である。
- ・ 新たな意思決定機関の仕組みについては、大都市の一体性と「都市内分権」を両立させる観点から、市会議員が区議会議員の機能を兼務するような仕組みを創設するなど、横浜市の強みを生かす仕組みを検討していく必要がある。その際には、各区選出の市会議員が各区で意思決定を行える仕組みを考える

必要がある。また、複数区を方面別のような形でまとめ、複数区の市議員が複数区の区政をチェックするという仕組みや、区選出の市議員が区政を民主的にチェックする仕組みを原則とし交渉会派が議席を有しない区は当該交渉会派から市議員1名がオブザーバーとして参加できる仕組みなども考えられる。

- ・ 横浜特別自治市大綱でも示されている地域の課題解決における住民参画機会の仕組みについては、区民の代表である市議員が区政を民主的にチェックする仕組みとは、役割や機能を明確に分けた上で、地域協議会などのこれまでの実績も参考にして検討していく必要がある。
- ・ 区は、市民に最も身近な行政機関として、市民協働の土壌を作り、市民主体の地域運営が実践され、その声が区政に反映できる場を設けるなど、地域社会にどこまで委ねることができるのかも検討が必要である。
- ・ 地域の課題解決のための地域区分は、自治会町内会・連合町内会・小学校区・中学校区など、ふさわしい規模や地域割りを検討する必要がある。
- ・ 住民自治を高めるために、自治会町内会・連合町内会や市民活動団体、NPO、企業などが、地域社会において、さまざまな活動の担い手となり、地域の絆を深めていく、地域のプラットフォームの充実は重要である。

(3) 現行制度のもとでも取り組むべきこと

- ・ 第30次地方制度調査会答申を踏まえた、国における地方自治法の一部を改正する法律案や関連法案の成立を踏まえ、国や県から市への事務権限や税財源の移譲、市から各区への機能強化の進展に伴う行政の仕組みや機構の改善は必要に応じて行われていくべきである。
- ・ 議会に関する基本的な事項を定める横浜市議会基本条例や区の機能・権限の強化等に伴い、現行の区づくり推進市議員会議の役割のさらなる強化などにより、選挙で選ばれた公選職である市議員が、当該区民の代表として区政にかかわることができるよう、現行制度のもとでも、できる限りの仕組みを構築する必要がある。

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	黒川	勝	(自由民主党)
副委員長	斎藤	真二	(公明党)
同	五十嵐	節馬	(民主党)
委員	梶村	充	(自由民主党)
同	川口	正寿	(自由民主党)
同	小松	範昭	(自由民主党)
同	瀬之間	康浩	(自由民主党)
同	山本	尚志	(自由民主党)
同	行田	朝仁	(公明党)
同	仁田	昌寿	(公明党)
同	川口	珠江	(民主党)
同	川辺	芳男	(民主党)
同	木下	義裕	(未来を結ぶ会)
同	大貫	憲夫	(日本共産党)
同	平野	和之	(みんなの党)