

平成31年 2 月 5 日

横浜市会議長

松 本 研 様

大都市行財政制度特別委員会  
委員長 山 本 たかし

大都市行財政制度特別委員会報告書

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

特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方について

## 3 調査・研究テーマの選定理由

人口減少社会の到来や超高齢社会の進展を受け、限られた資源の中でさまざまな対応が迫られる中、一方で激化する都市間競争を生き抜くためにどう対応すべきかなど、本市の取り組むべき課題は数多く存在する。

それらを踏まえ本委員会では、調査・研究テーマを「特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方」として特別自治市の実現に向けてさらなる調査・研究を行うとともに、その具体的な検討項目として、事務権限の移譲に関する取り組み・広域連携の取り組み・特別自治市を見据えた区のあり方・大都市における税財政制度などについて考察し、今後の社会情勢を見据え、持続可能な大都市経営のあり方について検討することとした。

## 4 委員会活動の経緯等

### (1) 委員会（平成30年6月8日開催）

平成30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。次に政策局より、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、質疑を行った後、同じく政策局より、平成31年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）の検討状況について説明を聴取し、質疑を行った。

#### ア 議題

- ・平成30年度の委員会運営方法について
- ・新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・指定都市の「平成31年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について

(2) 委員会（平成30年8月1日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、事務権限の移譲に関する取り組み及び広域連携の取り組みについて説明を聴取し、質疑・意見交換を行った後、財政局より、大都市における財政状況と税財政制度について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、同じく財政局より、平成31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）について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方」について
- ・指定都市の「平成31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 委員意見概要

- ・改正災害救助法の成立を踏まえ、大規模災害時の県市の役割分担等について、国や神奈川県との具体的な調整状況について確認したい。

(3) 委員会（平成30年10月9日開催）

調査・研究テーマに関連して市民局より、特別自治市を見据えた区の機能強化の取り組みについて説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、財政局より、平成31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）について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方」について
- ・指定都市の「平成31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 委員意見概要

- ・今後の行政区の機能強化の方向性について、これまでに福祉保健センターや土木事務所が区の所管となり、総合行政機関となる中で、地域では建築関係の相談がかなり多いと思うが、今は区役所ではなかなか対応ができない状況となっている。ブロック塀の問題でも直接的には建築局が担当する

ことになっているが、実際の現場は区役所の職員が一番よくわかっている場所なので、区と局の連携だけではなく、実際に区役所でそういう機能が持てるような検討も、ぜひお願いしたい。

- ・メールや電話で連携・調整を図っているのはわかるが、イレギュラーな地域の課題があった場合には、柔軟に区と局の方がフェースツーフェースで顔を合わせて、コミュニケーションをとって、連携して地域の課題の解決に向けて取り組みをしていただきたい。機能や制度、予算だけではなく、局も現場に柔軟に足を運んで、より具体的に課題を肌身に感じてもらい、区と局でコミュニケーションをとって解決するようにしてもらいたい。
- ・区提案反映制度は生活に直結した要望が多いと思うので、区局がトータルで連携してほしい。
- ・地域協働の総合支援拠点ということで、条例を踏まえて地区担当職員に向けてコーディネート研修を行っているという話だが、地元の区でも必ず区地域のイベントには担当の職員が来て、何かないか声がけをしたり、顔の見える形ができています。地区担当職員の育成に対してはガイドラインもあることは理解するが、課題や温度差も感じるので、工夫してほしい。
- ・今、区役所では学校連携を進めていることに加え、空き家対策も区政推進課が陣頭指揮をとっている。これは非常に形になって、課題解決の入口の部分には体制として整ってきている。実際に区の要望は多岐にわたるので、職員の育成を進め、研修も重ねていただきたい。
- ・区局の連携・調整もさることながら、区役所で決められることを模索していくことが大事であり、今後の方向性の中にもそういう視点を取り入れていただきたい。
- ・各区が抱える課題の一つは商店街振興であり、特に住民が高齢化してくると、なかなか買い物にも行けなくなり、商店街が寂れていき、なおさら買い物難民が出てくる。商店街の課題をどう解決していくかが、高齢化が進んでいく中でとても重要である。前々から議会としては、経済局の部署を区役所に移すべきではないかとも話している。商店街や地域によっては農業、漁業もあるが、区役所が総合行政機関、また地域協働の総合支援拠点であるならば、具体的にそれらも含めて制度的に発展させていく必要がある。

るのではないか。

(4) 委員会（平成30年11月29日開催）

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

ア 議題

- ・参考人の招致について

(5) 委員会（平成30年12月4日開催）

参考人として、政策研究大学院大学理事・副学長の横道清孝氏を招致し、大都市圏における広域連携について講演いただいた後、質疑・意見交換を行った。

ア 議題

- ・大都市圏における広域連携

イ 講演概要

- ・地方自治法に広域連携の仕組みが幾つか制度化されており、大きく分けると2種類ある。別法人の設立、つまり自治体同士が広域連携するに当たって、その自治体も法人、団体であるが、それとは別に法人、団体をつくって広域連携を行う仕組みと、もう一つは別法人を設立しない、より簡便な方式の2つある。
- ・広域圏政策としては、1960年代、高度成長期以降から始められてきたのが広域行政圏政策で、これには2つあり、地方圏に対しては広域市町村圏が1969年、まさに高度成長の真っ最中から始まった。もう一つの大都市周辺地域広域行政圏は1977年から始められた。また、平成の大合併を間に挟んで現在行われている広域圏政策としては、2008年から始まった定住自立圏と、2014年に始められて、展開されてきている連携中枢都市圏がある。
- ・連携中枢都市圏は地域において相当の規模と中核性を備える市町村が圏域において連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少、少子・高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点形成するものである。いわば定住自立圏のもう少し大きい、中核あるいは中枢都市版と言えるもので、一番大きな違いは、圏域全体の経済成長の牽引を目的としていることである。
- ・連携中枢都市圏は着実にふえてきており、現在28圏域ある。うち指定都市

が中心市となっているところが、新潟市、静岡市、岡山市、広島市、北九州市、熊本市である。新しい広域圏政策である、定住自立圏も連携中枢都市圏も、いずれも地方圏における圏域政策である。

- ・ 広域行政圏、定住自立圏、連携中枢都市圏などは、地方圏をどうしていかかが念頭にある政策で、大都市圏、例えば首都圏等においては、圏域政策は全くなかったわけではないが、基本的にはなかった。
- ・ 大都市圏である首都圏での広域連携としては、九都県市首脳会議が行われているが、巨大な圏域で広域行政の仕組みを使ったり、いろいろなことを展開するというところまではなかなか至っていない。
- ・ 地方圏では中心市と周辺市町村が1つの経済圏や圏域を構成しているが、指定都市とその他の市町村との関係は、指定都市は別格過ぎてほかの市町村との連携は余り考えず、ほかの市町村も、指定都市との広域連携はなかなか意識しにくかった。
- ・ 周辺の市町村もそれなりの規模を持っており、住民サービスや都市的サービスを指定都市など中心市に頼らなくてもいいという要因もあったため、今まで大都市圏においては、首都圏という非常に大きな圏域はあったが、その中に、例えば横浜都市圏などをつくって横浜市と周辺市町村がいろいろな行政を広域連携でやっていく必要性や意識が余り強くなく、大都市圏における圏域行政は、意識されなかった。
- ・ 横浜市は広域連携よりも指定都市としての権限をいかに拡大していくか、いかに指定都市として独立していくかという方向で、国等に制度改革を求めてきた。圏域行政をどのように発展していくかは、専ら地方圏で進められ、そこに大都市圏と地方圏の断絶のようなものもあった。
- ・ 大都市圏で全く広域連携が行われていないのではなく、従来から広域連携の仕組みは活用されている。一部事務組合としては、神奈川県内広域水道企業団があり、横浜市も川崎市も参加して、県と一部事務組合をつくっている。東京にも東京二十三区清掃一部事務組合がある。
- ・ 広域連合では、神奈川県にも神奈川県後期高齢者医療広域連合があり、横浜市も加わっている。後期高齢者医療は法律で広域連合をつくらなければならないが、全都道府県に広域連合があり、広域連合の仕組みは大都市圏でも

活用されている。また、事務の委託としては多摩地域などの東京消防庁への事務の委託がある。

- ・最近では広域連携の中で、従来の仕組みの活用だけではなく、圏域という考え方が出てきつつある。横浜市も8市連携市長会議を2011年に立ち上げ、横浜市、川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市、町田市の8市で連携し、横浜市を中心として周辺の市と会議を設け、意見交換や連絡調整をしている。これは一つの新しい、横浜都市圏のような考え方が出てきたのかと思うのだが、特におもしろいのは、町田市は東京都であり、県域を越えている点である。
- ・大都市部で中心と周辺という関係ではないけれども、自治体間でいろいろな調整や事務、やれることは協力してやっていこうという動きが出てきた。例えば保育所の共同整備や管外保育を横浜市も川崎市と2014年から始めており、千葉市と市原市と四街道市では2016年から3市を1つの圏域として捉え、資源の有効活用という観点からいろいろな共同事業を始める中で、保育所の共同整備等を始めている。このような動きが出てきているのは、恐らく、大都市圏が将来どうなっていくかということが大きな背景としてあるからであろう。
- ・圏域の中で、圏域内市町村や民間、住民が持っている、お金、人、情報、物などの資源をそれぞれ広域連携しつつ有効活用していくことが必要になる。一方で、首都圏全体での広域連携を国も含めて、特に防災や医療・介護の分野で、首都圏全体で基本的かつ重要なサービスをマネジメントする仕組みが必要かどうか、将来大きな議論になってくる。
- ・横浜市は特別自治市構想を推進している。特別自治市は、神奈川県以外の外に出るということである。今まで指定都市の時代も、ほかの市町村から見ると指定都市は自分たちと少し違うという意識が強かったのが、特別自治市になり神奈川県の外に出ってしまうと、特に周辺市町村との連携が必要になってくるときに、より区域の壁が高くなってしまわないよう、周辺市町村とどのように連携を進めていくかをよく考えなければならない。
- ・また、特別自治市では、基礎自治体である市町村間の連携と、神奈川県との連携という2つのレベルでの連携が必要になる。特別自治市は、基礎自

治体ではあるが広域自治体、県が行う仕事を担うことになるため、普通は県が行う事務については県と調整していかなければいけない。特別自治市は現行の自治制度での基礎自治体と広域自治体の性格をあわせ持った自治体となるので、周辺市町村との調整はより気を使わなければいけないのと同時に、新たに県との調整、場合によっては東京都との連絡調整も必要になるだろう。

- ・特別自治市ができた場合には、神奈川県自体がどのような存在になっていくのかという、神奈川県のあるあり方への影響もある。少なくとも区域的には、横浜市が特別自治市になると、周辺市は一種の飛び地のような形で神奈川県の中に残る。神奈川県として区域論や行政サービス等を提供する観点から見て、区域のあり方としてそれでいいのかという問題が次に出てくる可能性がある。そのときに、県が行う事務を神奈川県が従来どおり行うのか、あるいは、例えば事務の委託の形で横浜市に任せてしまうのか等、いろいろな可能性があり、もし特別自治市ができて神奈川県のある区域の外に出ることになれば、神奈川県自体のある区域も含めて、あり方についても影響が出てくると考えられる。

#### ウ 委員意見概要

- ・今年度の視察で、連携中枢都市圏の取り組みということで勉強してきた。本日の講演において、連携中枢都市圏では、共同研究・新製品開発支援・六次産業化の支援等が求められているという話があったが、視察をした自治体についてはイベント誘致が主になっており、中心市である自治体自体の産業集積の実績が出ておらず、我々から見ると少し残念だった部分があった。関西の広域連合等もあるが、やはり地域性が求められてくる中で、広域連合がいいのか連携中枢都市圏がいいのか、走り出したはいいけれどもなかなか体をなしていないと感じている。
- ・連携中枢都市圏について、産業面を初め、もう一步連携を強化するに当たり、国がてこ入れするとなると、もちろんそれは中心地で、この都市圏を進める考え方の中でやむを得ないだろうが、地域性が担保された中で進んでいくべき取り組みだと思うので、いろいろある仕組みをもう少し整理する必要があるのではないか。

- ・ 地方では、農業や漁業など第一次産業では引き継ぐ人がいなくなってきており、都会に出てきてサービス産業に従事するのが主体になっている。高齢化が進むと第一次産業を引き継ぐ人がいなくなっていき、食料の確保などを含め、大都市連携でもその背景として大きな課題になってくる。
- ・ 福島県の猪苗代町と横浜市の金沢区は連携してきたが、離れていても農業や漁業を含めて連携の仕方など、いろいろ考えられるのではないかと。
- ・ 地方における圏域の中での連携をどんどん深めていくと、一緒になってしまったらいいのではないかという議論が出てこないのか。平成の大合併の評価はよかった面と悪かった面とあるかもしれないが、今度元号が変わるので、新たな時代での大合併に進んでいくのか、それとも、そこはやはり少し違うのか。
- ・ 広域連携で、例えば地域医療連携パスなどはいいが、介護等の話になってくると、小さい自治体を大きい自治体が面倒見なければいけないのかなど、お金や税金の分配などのバランスをどううまくとれるのか。いい話は一緒にやりましようとなるかもしれないが、お互いに負担する話など、連携を進めるに当たり、どのような影響が考えられるのか。
- ・ 横浜市が目指している特別自治市について、二重行政をなくし無駄な時間や予算を効率化するという形で進んできており、横浜市の進んでいる状況は間違った方向ではないと理解している。医療面などで横浜市が特別自治市になった場合の他の市町村に対する配慮、しわ寄せが行かないようにする話し合いは進められてきていると思っており、行政全体にある無駄をどんどんなくすことは重要だと考えている。そうした中で、広域連携をいろいろな形で図っていく中で無駄が生じてくるのではないかという懸念がある。人口減少が必ずしも負のイメージを持つわけではなく、これからの日本のあり方の中では一人一人の人間を尊重しながら、それぞれの自治体が自分の地域の満足度の高い人生をどのように牽引していくかという考えを持ちながら、財政的には大変厳しい状況になる中、なるべく無駄を省く方向が重要ではないか。効率化、無駄を省くこと、それぞれの人生を尊重することを基本に置きながら、連携すること自体が本当に大切なのか、もう一度考えたい。

- ・本日の講演において、広域連携の必要性が一層高まり、より周辺市町村と連携が必要であるとのことだったが、今現在、防災や人事の研修、徘徊高齢者の問題など医療・介護ニーズ等については各市長会議や担当課長会議、若手の会議等で各指定都市でも話し合われている。周辺市町村は圏域内の経済の活性化等を求めていると思うが、横浜市としてどのような連携をより密度濃く進めていけばいいのか。
- ・広島市の広域都市圏の視察でさまざま学んできたが、広島市では多くの市町村が連携をとっている。小さな町や市と広島市との連携の中で、広島市が中核となって経済圏の中で200万人を維持していこうという取り組みを伺い、非常に勉強になった。広島市と山口県岩国市を2日間視察し、大きい中核の都市と小さな都市が、お互いどのように考えて連携しているのかを勉強してきたが、岩国市は基地があり経済的にそれなりに基盤がある都市で、メリットがあることを選択して連携しているということであった。広島市も強制的ではなく、お互いのメリットを感じられることだけ緩やかな連携をしていると感じた。横浜市が大都市の構想を進めていく上で、横浜市の都市圏で近隣の市とメリットがあれば連携をとっていくべきではないか。

#### (6) 委員会（平成31年2月5日開催）

政策局より白本について説明を聴取し、質疑を行った。次に、財政局より青本について説明を聴取し、質疑を行った。

最後に、特別委員会報告書（案）について、意見交換を行い、報告書を確定した。

#### ア 議題

- ・指定都市の「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31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「特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方」について

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30年11月15日実施）
- (2) 国民民主党所属国会議員に対する要望（平成30年11月19日実施）
- (3) 自由民主党所属国会議員に対する要望（平成30年11月20日実施）
- (4) 立憲民主党所属国会議員に対する要望（平成30年11月27日実施）

## 6 まとめ

本委員会では調査・研究テーマを「特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方」についてとし、事務権限の移譲・広域連携の取り組み・大都市における税財政制度・特別自治市を見据えた区のあり方等に関して、当局や参考人から説明聴取、また他自治体への視察の実施などにより検討を行った。

### (1) 事務権限の移譲

特別自治市の実現を目指す大きな要因の1つに、大都市である本市が現行の指定都市制度下において抱える課題である県と市の二重行政や不十分な税制上の措置といった課題への対応が迫られている点が挙げられる。これまでも本委員会においては、この課題に関してさまざまな議論を行い、委員からも多くの意見が出されてきたところであるが、事務権限の移譲の状況や災害救助法の改正に伴う災害救助事務に関する県と市の協議状況など、最新の状況等を踏まえ、当局から改めて説明を聴取した。

#### ア 法改正による事務権限の移譲

県から市への事務権限の移譲については2つの方法がある。1つ目は、法改正による事務権限の移譲で、これは地方分権一括法などに基づいて事務権限が移譲されるものである。特に、平成26年に成立した第4次地方分権一括法では、県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定を初め、学級編制基準の決定や、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などの事務権限の移譲が行われた。

#### イ 条例による事務処理の特例を活用した事務権限の移譲

2つ目は、条例による事務処理の特例を活用した事務権限の移譲である。こちらは平成12年の地方自治法の改正により創設された仕組みで、法改正をすることなく、県の条例に基づいて県知事の権限に属する事務の一部を市が処理することができる。この仕組みによる移譲については、県市間で移譲に合意することが前提となる。これまでに、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定に関する事務権限について、全国の指定都市に先駆けて平成27年4月に県から事務処理の特例により移譲されたが、その後国においても、こうした動きや指定都市市長会の提案を受けて法改正がなされたことから、平成30年4月より全ての指定都市に権限が移譲されている。

■法改正による事務権限の移譲

＜横浜市に移譲された主な事務権限等（平成24年度以降）＞

| 法律                              | 主な事務権限等  | 施行期日                            |
|---------------------------------|--|---------------------------------|
| 第2次地方分権一括法<br>(平成23年成立)         | 区域区分等に係る都市計画の決定  | H24.4.1                         |
|                                 | 特定非営利活動法人の設立認証等<br>※横浜市はH22.4に条例による事務処理の特例により県から移譲済          | H24.4.1                         |
| 第3次地方分権一括法<br>(平成25年成立)         | 市街地再開発事業における事業認可等  | H26.4.1                         |
| 第4次地方分権一括法<br>(平成26年成立)         | 県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定（税財源も移譲）                       | H29.4.1                         |
|                                 | 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                | H27.6.4                         |
|                                 | 自家用有償旅客運送の登録・監査等<br>(国から希望する市町村へ移譲)                          | H27.4.1<br>(横浜市はH28.1.4に移譲)     |
| 第5次地方分権一括法<br>(平成27年成立)         | 農地転用許可に関する事務権限<br>(農林水産大臣が指定した市町村への移譲)                       | H28.4.1<br>(横浜市はH28.11.1から運用開始) |
|                                 | 火薬類の製造許可等  | H29.4.1                         |
|                                 | 高压ガスの製造許可等   | H30.4.1                         |
| 難病の患者に対する医療等に関する法律<br>(平成26年成立) | 都道府県が行うとされている事務を、大都市特例により指定都市が処理（特定治療費の支給に要する費用の支弁等）         | H30.4.1                         |
| 第6次地方分権一括法<br>(平成28年成立)         | 地方版ハローワークの創設<br>国と地方自治体による雇用対策の一体的実施                         | H28.8.20                        |
| 第7次地方分権一括法<br>(平成29年成立)         | 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等<br>※横浜市はH27.4に条例による事務処理の特例により県から移譲済 | H30.4.1                         |

■条例による事務処理の特例を活用した事務権限の移譲

＜神奈川県から横浜市に移譲された主な事務権限等＞

|  |
|--|
| <p>＜福祉＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・在宅重度障害者等手当支給に係る書類の調査等</li> </ul> <p>＜医療衛生＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・医療法人の設立認可等</li> <li>・建築物における衛生的環境の確保に関する法律に基づく登録業者に対する報告徴収等</li> </ul> <p>＜環境＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・鳥獣の捕獲許可等</li> <li>・温泉の湧出量等の報告徴収等</li> </ul> <p>＜産業経済＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業協同組合等の設立認可等</li> <li>・ふぐ営業の認証等</li> </ul> <p>＜社会資本＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一般国道に係る国土交通省所管国有財産の立入・境界確定等</li> <li>・一級及び二級河川（河川工事等について協議したものに限る）に係る国土交通省所管不動産の登記嘱託</li> </ul> <p>＜市民生活＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・有害図書類の陳列方法等に係る立入調査等</li> </ul> |
|--|

（平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より一部抜粋）

## ウ 県から市に移譲されていない主な事務権限と県との協議状況等

県から市に対し移譲がされていない主な事務権限として、子育て支援分野では、私立幼稚園の設置認可権限、都市計画・土木分野では、急傾斜地崩壊危険区域の指定権限や河川の管理権限、福祉・保健・衛生分野では医療計画の策定権限、安全・市民生活分野では災害救助法における災害救助の権限等や一般旅券の発給申請の受理・交付権限などがある。これらについては、さまざまな場面で県との協議の場が設けられており、具体的には平成24年から行われている副市長・副知事や局長レベルでの協議や、地方自治法の改正に伴い平成28年度から設置された横浜市神奈川県調整会議での協議などがある。一般旅券の発給事務の移譲については、知事と市長の間で合意し、県市が移譲に向けた協議を進めている。また、災害救助法に定める災害救助事務については、改正災害救助法が成立したことを踏まえ、国が設置した救助実施市指定基準検討会議に横浜市と神奈川県が参画し、救助実施市の指定に向けて大規模災害時の県市の役割分担について県と具体的な協議を行っている。

特別自治市の実現に向けては、二重行政の解消に向け事務権限の移譲をさらに進めていくとともに、必要な税制上の措置が行われるよう引き続き取り組みを行っていく必要がある。

## (2) 広域連携の取り組み

今年度の本委員会では、特別自治市の実現に際して近隣自治体との関係性についても検討をしていく必要があるとし、他自治体における広域連携のあり方について視察を実施した会派が多かった。さらに、参考人として政策研究大学院大学の横道理事を招聘し、「大都市圏における広域連携」について講演いただいた。広域連携のあり方について知識を深めるとともに、当局からも本市と他自治体との広域連携の現状について説明を聴取した。

### ア 広域行政関係会議

本市においては、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県知事、横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市・相模原市の市長から構成される九都県市首脳会議や、指定都市20市の市長で構成される指定都市市長会、さらには平成23年度に設置され横浜市に隣接する川崎市・横須賀市・鎌倉市・藤沢市・逗子市・大和市・町田市の市長で構成される8市連携市長会議等において、他自

治体との連携を図り、多くの政策提案等を行っている。

(ア) 九都県市首脳会議

九都県市の知事及び市長が長期的展望のもとに、共有する膨大な地域活力を生かし、共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的として開催されている。直近の各会議において本市からは、「外国人材の受入れ・共生に向けた環境整備について」「介護人材の更なる確保に向けた取組の推進について」「学校における働き方改革について」などの提案を行い、関係大臣等に要望を行っている。また、防災・危機管理対策として、合同防災訓練の実施や災害時相互応援協定の締結などのほか、廃棄物対策や環境対策などについても九都県市で連携して取り組みを行っている。

(イ) 指定都市市長会

全国の指定都市の緊密な連携のもとに、大都市行財政の円滑な推進と伸張を図ることを目的として、①大都市行財政の共同調査及び研究、②国家予算、大都市制度及び大都市財源拡充等についての政策提言、③指定都市間の連絡調整及び諸会議の開催、④政府、政府諸機関、国会及び関係諸団体との連絡などを行っている。また、指定都市が一体となって災害対策を行うための計画（広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画）を策定し、被災地支援に取り組んでいる。

平成30年度の主な取り組みと成果として、第45回指定都市市長会議において横浜市から提案し採択された「地域における外国人材の更なる活躍に向けた取組の推進に関する指定都市市長会提言」を、林市長が内閣に要望（菅 義偉 内閣官房長官に手交）し、また指定都市サミット in 札幌において採択された「経済財政運営と改革の基本方針2018（仮称）に対する指定都市市長会提言」を、同じく林市長が内閣に要望（菅 義偉 内閣官房長官に手交）するなどしている。さらに、災害時におけるより迅速な支援を可能にするため、長年にわたり指定都市市長会が見直しを求めてきた災害対応法制について、改正災害救助法が平成30年6月に成立した。

(ウ) 8市連携市長会議

東京都区部に近接し、大都市部として密接につながり、市域を越えた共通の課題を持つ8市が、団塊ジュニア世代が全て高齢者となる2040年頃の

課題を見据え、より一層の協調・連携を進め、圏域としての持続可能な成長・発展を目指すことを目的として、今年度は7月に開催された。会議の中では、「2040年頃における課題（少子高齢社会、公共施設老朽化、東京都区部一極集中等）への挑戦～圏域の持続可能な成長・発展に向けた連携のあり方について～」を意見交換のテーマとし、今後の8市連携による取り組みについて確認が行われた。8市における主な連携事例としては、災害時における相互応援に関する協定（横浜市・横須賀市・鎌倉市・藤沢市・逗子市・大和市・町田市）、待機児童対策に関する連携協定（横浜市・川崎市）、図書館の相互利用に関する協定（横浜市・川崎市・横須賀市・鎌倉市・藤沢市・大和市）などがある。

#### イ 他自治体との広域連携・交流

横浜市では、山梨県道志村・群馬県昭和村の両自治体と、友好・交流に関する協定及び災害時相互応援協定を締結するなどし、またこれまでにさまざまな連携・交流を行っている。山梨県道志村については、はまっこどうしふるさと村事業（横浜市民に村内施設を優待サービス）・横浜市水のふるさと道志の森基金（水源保全活動支援のため、市民等からの寄附などにより設置）・道志村キャンプ場優待利用事業（村内キャンプ場を横浜市内の青少年が利用した場合に施設利用料を助成等）などの取り組みが行われている。群馬県昭和村については、やさい王国昭和村フォトコンテストの協力（後援、市長賞・教育委員会賞・議長賞の授与、入賞作品の巡回展示）・昭和村との友好交流事業補助金（補助金を活用した横浜市民と昭和村民との交流）・昭和村施設の横浜市民向け優待サービス（横浜市民に体育施設、宿泊施設などの村内施設を優待サービス）などの取り組みを通じて交流が図られている。

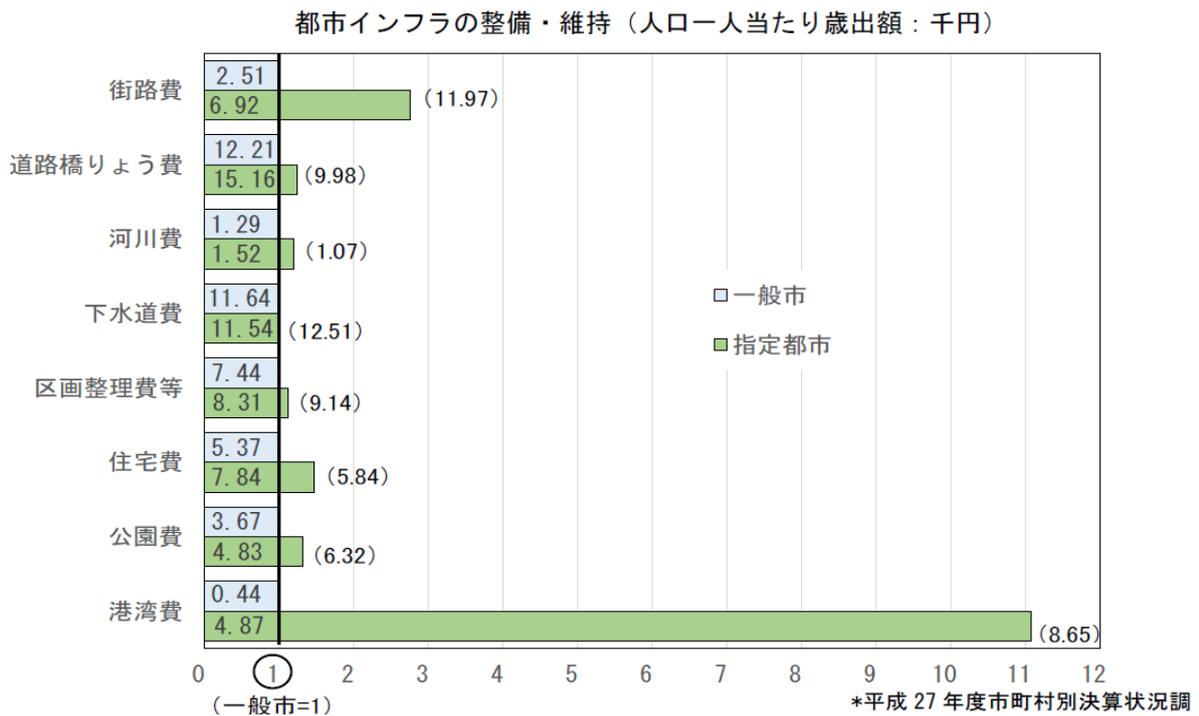
(3) 大都市における税財政制度

特別自治市における税財政制度のあり方を考える上で、大都市特有の財政需要や財政状況、また国と地方の税財源配分等における課題などについて検討していく必要がある。委員会では、それらを踏まえた上で大都市の特性に合った税財政制度の構築について当局より説明を聴取した。

ア 大都市特有の財政需要

(ア) 都市インフラへの対応

大都市特有の財政需要については、1つ目に都市インフラへの対応が挙げられる。指定都市における人口や産業の集積性等は、過密な空間利用・交通混雑などの都市的インフラ需要を発生させ、その対応のために、道路、交通機関、公園、港湾などの高水準の整備が必要となっている。また、指定都市では地価・物価が相対的に高いことから、これらのインフラの整備費、維持費について相対的に高コストとなる。



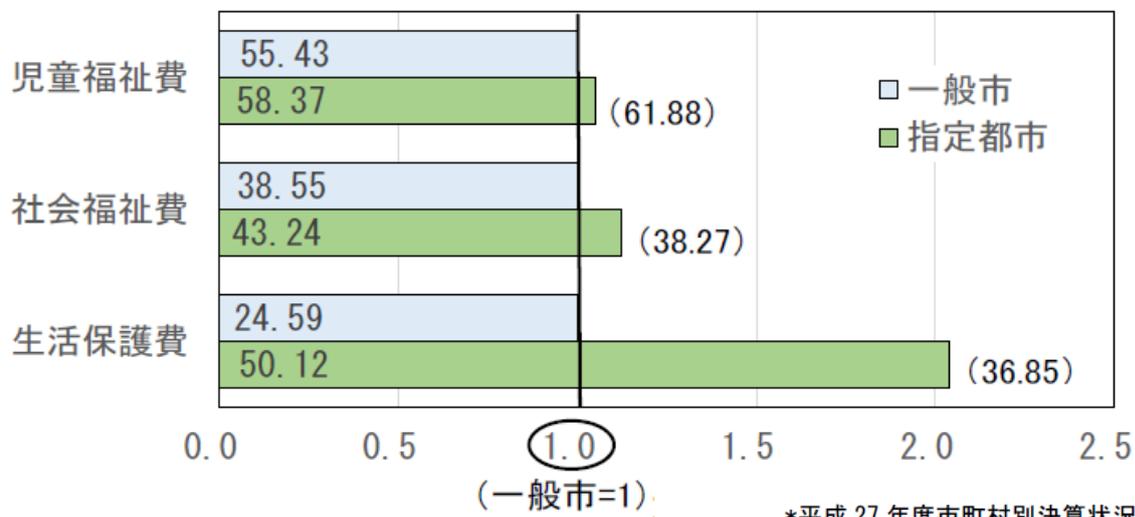
(平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

(イ) 安全・安心、福祉など多様な課題への対応

2つ目に、安全・安心、福祉など多様な課題への対応が挙げられる。市民生活の安全・安心に係る問題、生活保護、ホームレスなどの都市的課題に対応するため、指定都市はより多くの支出を行っている。福祉関係の支

出も一般市のレベルより高く、中でも生活保護費については、約2倍の支出となっている。

福祉サービス・公的扶助に対応する支出（人口一人当たり歳出額：千円）



\*平成27年度市町村別決算状況調

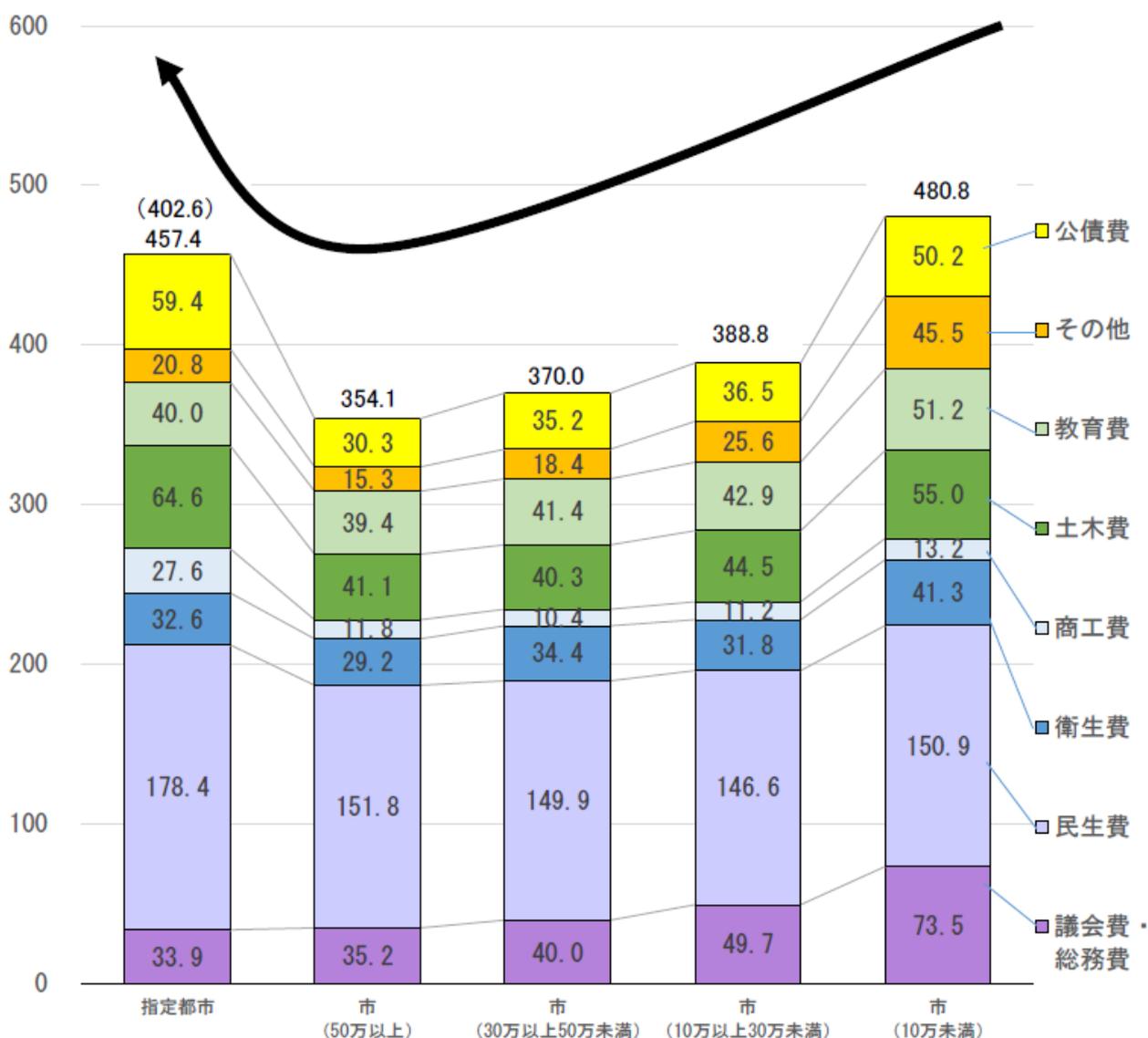
(平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

イ 大都市の財政状況

(ア) 歳出

歳出については、一般的には都市規模が大きくなるに従いスケールメリットにより効率的な財政運営が可能となると言われているが、指定都市の場合、都市インフラの整備・維持や都市的課題などへの対応により、大都市特有の財政需要が顕在化し、人口一人当たりの歳出額は高くなっている。

都市規模に対応した歳出構造（人口一人当たり歳出額：千円）

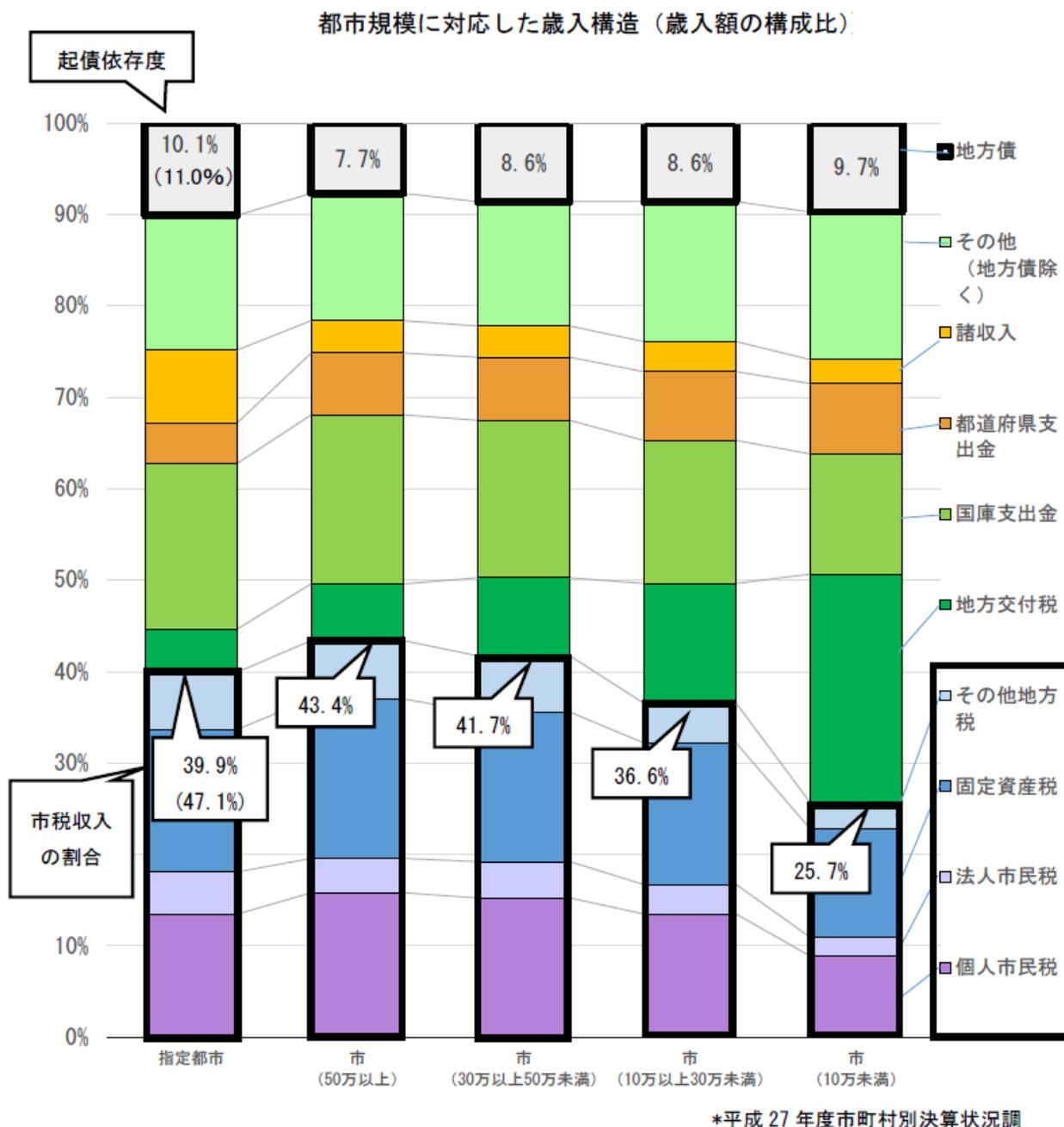


\*平成 27 年度市町村別決算状況調

(平成30年 8 月 1 日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

(イ) 歳入

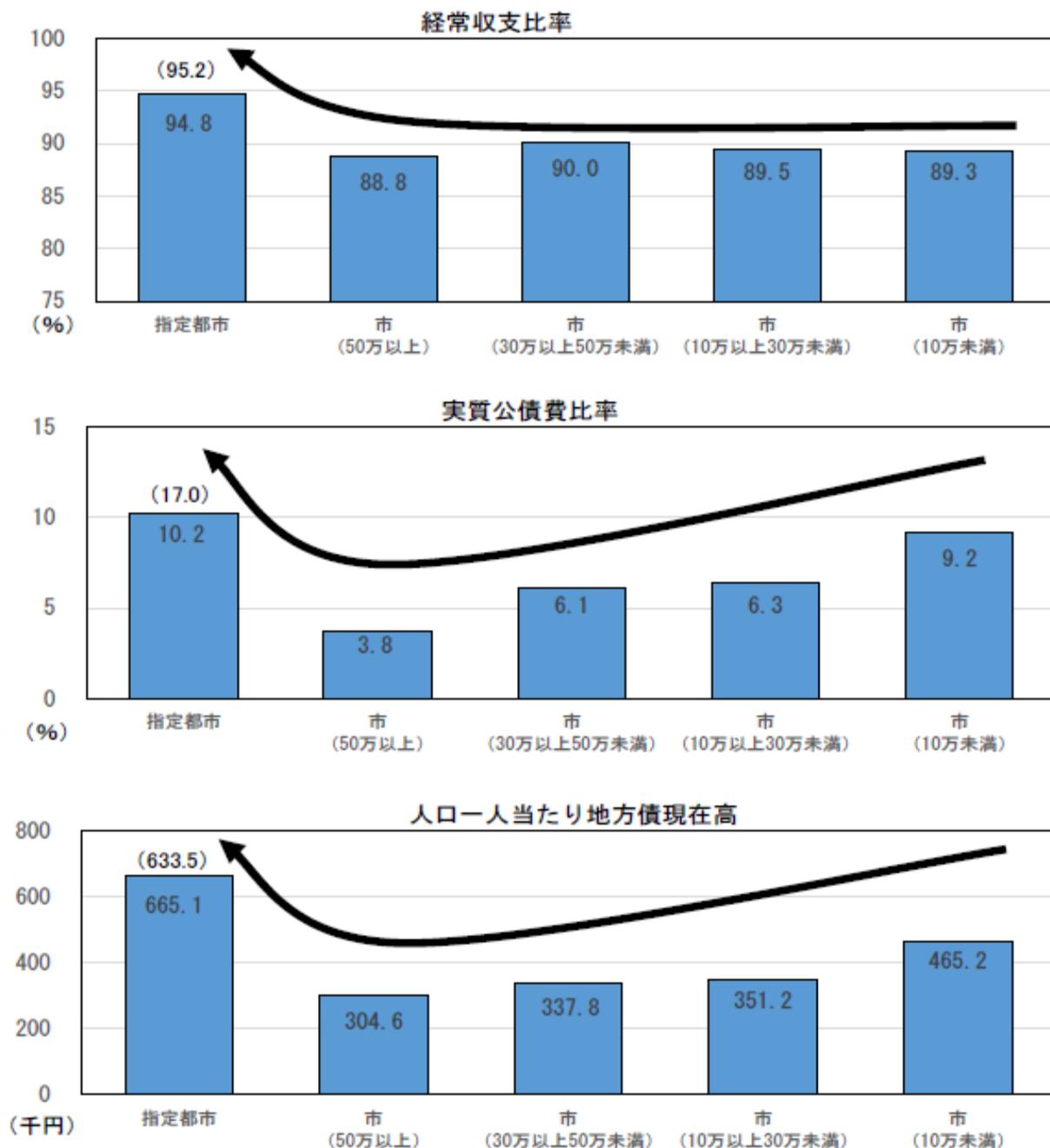
歳入構造については、一般的には都市規模が大きくなるに従い、歳入全体に占める市税収入の割合は大きくなる傾向にあるが、指定都市では都市規模に連動せず、人口30万人以上50万人未満の都市より小さな割合となっている。また、大都市特有の財政需要に対応するため、指定都市の起債依存度は高くなっており、自主的な財政運営に適した歳入構造となっていない。



(平成 30 年 8 月 1 日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

(ウ) 財政状況

一般市では、都市規模に関わらず経常収支比率は同程度だが、指定都市では大都市特有の財政需要があること、歳入全体に占める一般財源の割合が低いことなどの理由により、経常収支比率は悪化する。また、指定都市では多額のインフラの整備費を地方債により財源手当てしているため、地方債償還額が大きくなり、実質公債費比率は大幅に増加し、地方債現在高も突出して高い水準となっている。



\*平成 27 年度市町村別決算状況調

(平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

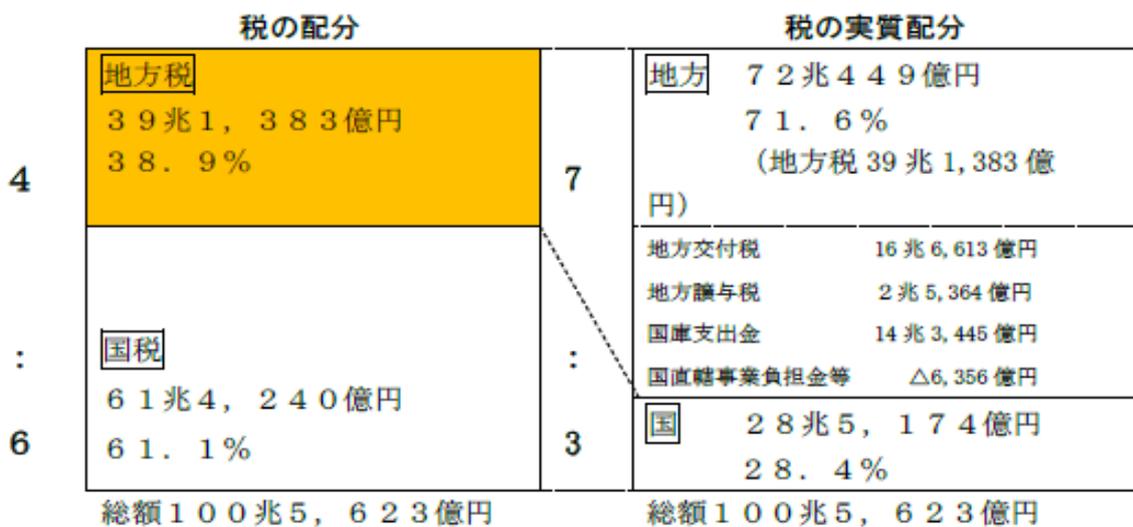
ウ 現状の国・地方の税源配分等における課題

(ア) 真の分権型社会の実現のための国・地方間の税源配分

現状における国・地方間の「税の配分」は6：4であり、一方で、地方交付税、国庫支出金等も含めた「税の実質配分」は3：7となっており、依然として大きな乖離がある。

【国・地方における租税の配分状況（平成29年度）】

《現 状》



注 国の当初予算額、地方財政計画額による数値である。

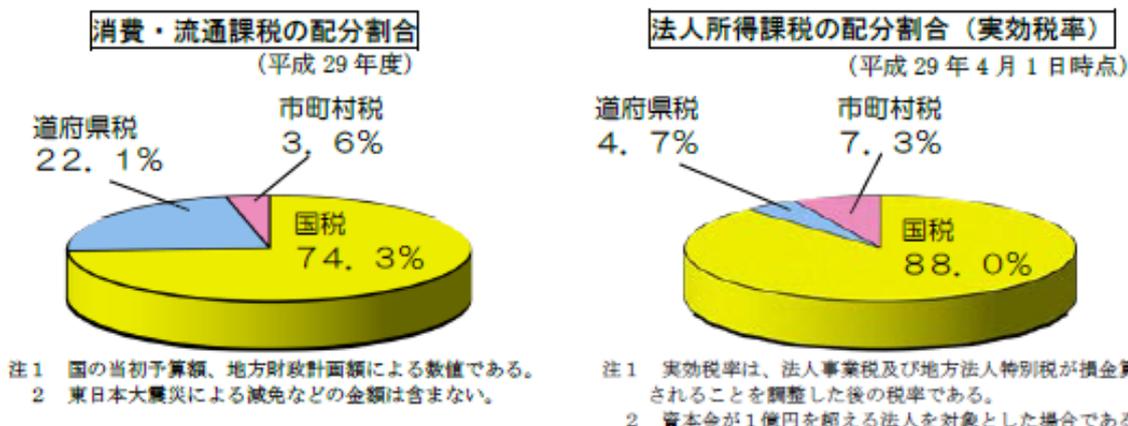
(平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

(イ) 大都市特有の財政需要に対応した都市税源

指定都市は、圏域の中核都市としての役割や、人口の集中・産業集積に伴う都市的課題から生ずる大都市特有の財政需要を抱えている。しかしながら、都市税源である消費・流通課税及び法人所得課税について、指定都市も一般市町村と同じ配分であるため、配分割合が極めて低くなっている。

【都市税源の配分状況（平成29年度）】

《現 状》



(平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

(ウ) 事務配分の特例に対応した大都市特例税制

指定都市は、事務配分の特例により道府県から移譲されている事務・権限（以下「大都市特例事務」という。）を担っているが、必要な財源については、税制上の措置が不十分である。また、指定都市の市民は、大都市特例事務に係る行政サービスを指定都市から受けているにもかかわらず、その経費を道府県税として負担しており、受益と負担の関係にねじれが発生している。

**【大都市特例事務に係る税制上の措置不足額】**

（平成29年度予算による概算）

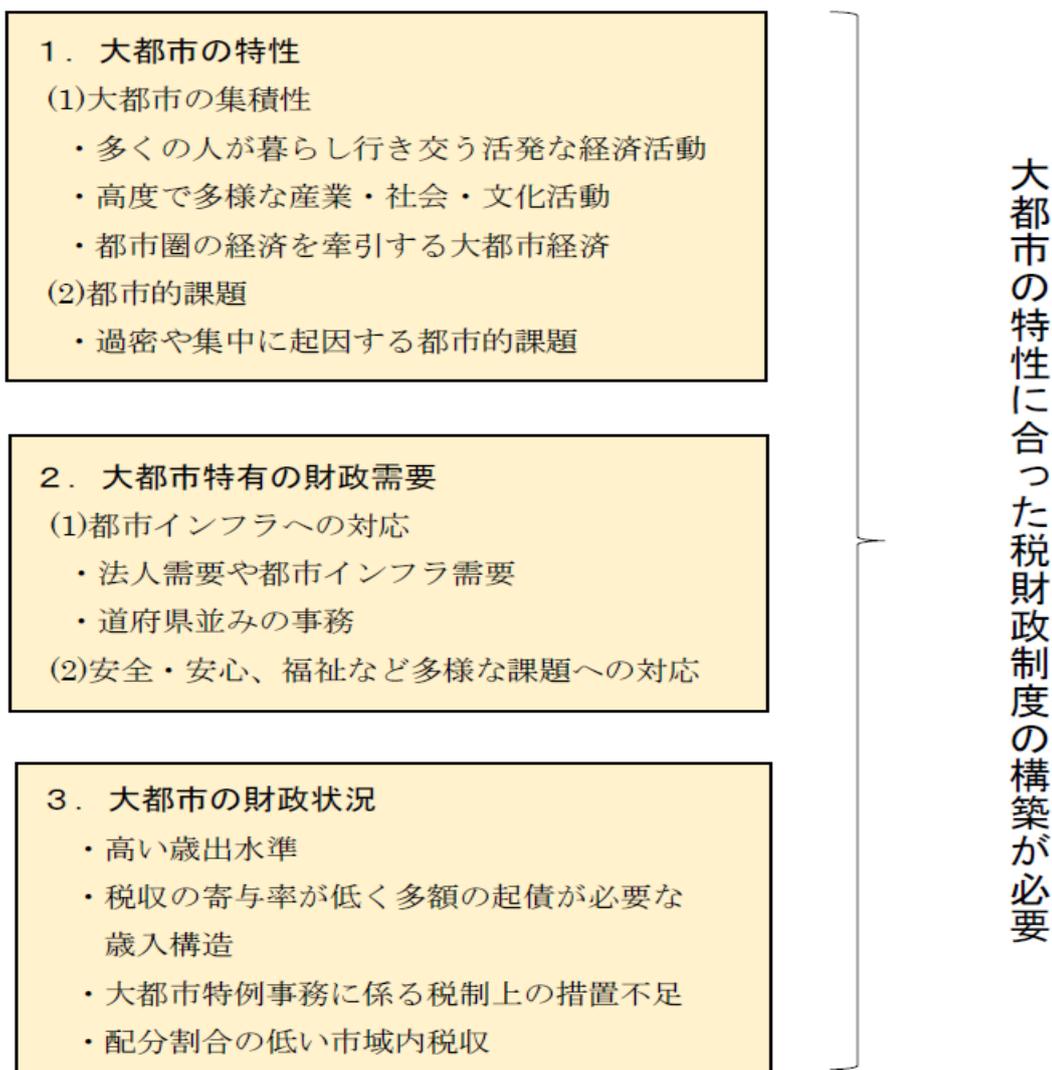


注 道府県費教職員の給与負担に係る経費を含まない。

（平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋）

## エ 大都市の特性に合った税財政制度の構築

指定都市はこれまで大都市圏の核として地域経済を牽引してきた。今後、経済活動のグローバル化、産業のソフト化・サービス化の中で、周辺地域とともに発展するための成長エンジンとしての役割を果たすことが求められている。しかし、大都市の実態をみると、人口や産業の集積性、高次な都市機能や産業の高度化などへの対応や、安全・安心、貧困や少子化などの都市的課題への対応のための財政需要が生じている。一方、大都市特有の財政需要に対応した税財政制度が確立していないこと、事務配分の特例に対応した措置が不足していることなどから、大都市の財政は全国と比較して厳しい状況にある。指定都市が今後も、日本経済を牽引していくには、大都市の役割を制度的に保障する必要があり、大都市の特性に合った税財政制度の構築が必要となっている。



(平成30年8月1日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

(4) 特別自治市を見据えた区のあり方

本市では、「地域の総合行政機関」として、住民に身近な区役所が身近なサービスを幅広く提供できるよう、また、「地域協働の総合支援拠点」として、参加と協働による地域自治が進むよう、地域に寄り添い課題解決を進める地域支援の取り組みを強化してきた。

|               |  |
|---------------|--|
| 平成6年度         | <b>個性ある区づくり推進費の創設</b><br>地域の身近な課題や緊急的なニーズに、区がより主体的かつ迅速に対応      |
| 平成13年度        | <b>福祉保健センターの設置</b><br>福祉・保健の相談からサービス提供まで一体的に対応                 |
| 平成16年度        | <b>区役所への市立保育所の移管</b><br>多様な保育ニーズに対応し、地域の子育て支援の拠点として活用          |
| 平成17年度        | <b>区役所への土木事務所の編入</b><br>道路や公園分野のニーズに、より迅速にきめ細かく対応              |
| 平成21～<br>22年度 | <b>地域力推進担当の設置</b><br>地域の課題が多様化・複雑化する中、区の総合的な地域支援機能を強化          |
| 平成27年度        | <b>横浜市区役所事務分掌条例の制定</b><br>都市内分権による住民自治拡充の必要性を踏まえた地方自治法の改正に伴い制定 |
| 平成28年度        | <b>区提案反映制度の創設</b><br>区だけでは解決が困難な課題に、区局がより一層連携して対応              |

(平成30年10月9日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

平成28年4月に施行された横浜市区役所事務分掌条例では、法が要請する区役所の分掌事務を列記するだけでなく区役所の役割を明示し、区長の意見陳述等に関する事項も明文化している。

この条例における区役所の役割を踏まえ、「区における総合行政の推進に関する規則」、「地域支援業務に係るガイドライン」、及び「区提案反映制度」を創設するなど、地域の総合行政機関、あるいは地域協働の総合支援拠点としての区役所の機能を強化し、区局のより一層の連携体制を整えてきた。

今年度の本委員会では、これまでの主な取り組みや横浜市区役所事務分掌条例の概要について改めて当局より説明を聴取するとともに、今述べてきた条例における区役所の役割を踏まえた取り組みについてもあわせて聴取し、意見交換を行った。

## ア 横浜市区役所事務分掌条例の区役所の役割を踏まえた取り組み

### (ア) 地域の総合行政機関

本市では、市立保育所の区役所への移管、保健所・土木事務所の区役所編入など、他都市に先駆けて区の機能を充実させてきた。条例制定を契機に、区における総合行政の推進の具体的な内容を規定するため、「区における総合行政の推進に関する規則」を新たに制定した。

#### <規則の主な内容>

- ・市の事務事業等に関する区局長の相互協力に関すること
- ・区長が、市の事務事業等に関して、局長に対し必要な措置を講ずるよう要請することができるなどの区長の総合調整等に関すること
- ・局長は、区長からの要請事項の実現に努めるものとするほか、区長の意見を市の事務事業に十分反映させるよう努めるものとするなどの局長の責務に関すること

(平成30年10月9日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋)

### (イ) 地域協働の総合支援拠点

本市では、地域の課題が多様化・複雑化する中、区の総合的な地域支援機能を強化するため、地域力推進担当や、地域と向き合う体制を全区に設置し、積極的に地域に出向き、地域支援の取り組みを進めてきた。条例を踏まえて、地域と向き合う体制を担う地区担当職員向けに、コーディネーター力向上のための研修を行うなど、職員の人材育成を推進している。また、全ての区職員、地域支援にかかわる局職員が市としての地域支援の考え方や体制、それぞれの役割等を共有し、本市が一体となって、より効果的に地域支援を行うことを目的とした「地域支援業務に係るガイドライン」を策定した。

(ウ) 区局の連携・調整

本市では、行政区の強みである区と局の連携を最大限に生かした効率的・効果的な行政運営を行ってきた。条例に基づき、区だけでは解決が困難な課題に、区局がより一層連携して取り組む仕組みとして、「区提案反映制度」を創設した。（平成29年度予算編成から対象）

<区提案反映制度>

区が把握した地域のニーズや課題等について、区が現場の視点から解決策を検討し、局における市としての予算化、制度化を提案する仕組み

<「区提案反映制度」の提案数、対応数、対応率等>

| 区提案反映制度 | 提案数  | 対応数  | 対応率   | 参 考 (30年度)  |
|---------|------|------|-------|---|
| 30年度    | 224件 | 167件 | 74.6% | <予算案件><br>・花と緑あふれるクリーンタウン 公民連携による環境整備（西区）<br><制度案件><br>・集合住宅比率の高いエリアにおける地域コミュニティの持続可能性向上に向けた総合的な施策の検討（南区ほか） |
| 予算案件    | 202件 | 149件 | 73.8% |   |
| 制度案件    | 22件  | 18件  | 81.8% |   |
| 29年度    | 228件 | 166件 | 72.8% |   |

（平成30年10月9日大都市行財政制度特別委員会資料より抜粋）

イ 今後の取り組みの方向性

- ・「地域の総合行政機関」として、区役所の業務の効率化を図りながら、より質の高い行政サービスを提供していく。
- ・「地域協働の総合支援拠点」として、地域に寄り添って課題解決を進められるよう、コーディネート力をより一層高め、地区担当制を中心とした地域支援の取り組みを強化していく。
- ・市が一体となって地域課題を解決できるよう「区提案反映制度」も活用しながら、区と局の連携を最大限発揮していくとともに、地域支援の強化に向けた区の執行体制や、個性ある区づくり推進費など予算に関する庁内検討を進めていく。

(5) 結び～特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方について～

少子高齢化そして人口減少時代を迎える本市において、安心して暮らせる地方分権社会を目指すためには、指定都市が抱える課題にしっかりと向き合うことが大切である。都市的財政需要に応える財源を確保すること、また市債に頼らない健全な財政規律のもとでの積極的な施策推進は、大都市横浜の成長と安全を確保することにつながることを確信し、この1年間、「特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方」をテーマに調査・研究してきたところである。

特に、二重行政問題への対応や、県の事務の一部を担っているにもかかわらず事務量に見合う税源が措置されず、横浜市の財政負担を増している現状を考えたとき、抜本的な国税、地方税の見直しが重要であり、大都市経営にふさわしい持続可能な大都市制度の見直しが必要と痛感した。

また、今年度も多くの自治体に御協力いただき、各会派が行政視察を行ってきたが、成長というキーワードで都市経営における規制緩和の推進とそれによる都市経済の活性化を実現させ、引き続きの人口増加や産業集積を進める自治体がある一方、人口減少という時代背景から、都市経営を連携中枢都市圏構想のもとで推進し、地域の安全・安心を幾つかの自治体で協働して確保しようとする自治体もあった。

さらに、今年度は参考人招致として、「大都市圏における広域連携」というテーマで政策研究大学院大学理事・副学長の横道清孝氏をお招きし御講演いただき、広域連携の歴史、定住自立圏の意義、連携中枢都市圏の取り組みなど、さまざまな角度から広域連携の成果や課題について詳細にわたりお話しいただいた。大都市の責務として、他の自治体との広域連携が重要だと考えるが、まずは横浜の経済的自立、自主財源の確保による責任経営の実現のための施策の実行を優先すべきとの意見もあった。

今年度の本委員会において調査・研究を進めてきた内容のほかにも、本市が真の自立都市として「特別自治市」を目指していく上での重要なファクターとして、公民連携による持続可能な都市経営の推進や、諸外国・民間の投資を呼び込む戦略やビジョン、並びに経済政策を策定し推進していくことなどが挙げられる。これらは、これからの横浜の大都市制度を実現する上でのテーマにし

ていくべきであると考える。

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

|      |     |     |           |
|------|-----|-----|-----------|
| 委員長  | 山本  | たかし | (自由民主党)   |
| 副委員長 | 山浦  | 英太  | (民権フォーラム) |
| 同    | 中島  | 光徳  | (公明党)     |
| 委員   | 坂井  | 太   | (自由民主党)   |
| 同    | 渋谷  | 健   | (自由民主党)   |
| 同    | 藤代  | 哲夫  | (自由民主党)   |
| 同    | 松本  | 研   | (自由民主党)   |
| 同    | 川口  | たまえ | (民権フォーラム) |
| 同    | 菅野  | 義矩  | (民権フォーラム) |
| 同    | 谷田部 | 孝一  | (民権フォーラム) |
| 同    | 加藤  | 広人  | (公明党)     |
| 同    | 和田  | 卓生  | (公明党)     |
| 同    | 古谷  | 靖彦  | (日本共産党)   |
| 同    | 山田  | 桂一郎 | (ヨコハマ会)   |