

新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について

時期 (平成)	本市の取組		国等の動向	
	当局	市会		
21 年度	21年7月 22年5月	○「新たな大都市制度創設の基本的考え方」《基本的方向性》を公表	○特別委員会 (調査・研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」) (7月～・22年5月報告書)	○指定都市市長会 「特別自治市」構想発表 (5月)
22 年度	22年7月		○特別委員会 (調査・研究テーマ「水平的、対等な連携協力の可能性について」) (7月～・23年2月報告書)	
23 年度	23年6月 8月 12月 24年2月		○特別委員会 (調査・研究テーマ「新たな大都市制度における都市内分権について」)(6月～・24年5月報告書) ○新たな大都市制度である「特別自治市」創設に関する決議(12月) ○16指定都市議長が国に対して特別自治市創設を要望(2月)	○第30次地方制度調査会の臨時委員に林市長就任(8月)
24 年度	24年6月 25年2月 3月	○「横浜特別自治市大綱素案(骨子)」とりまとめ ○「横浜特別自治市大綱」策定	○特別委員会 (6月～・25年4月報告書) ○指定都市議長会として、国に対して「特別自治市」など多様な大都市制度創設を要望(2月)	
25 年度	25年5月 6月		○特別委員会 (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」) (6月～・26年4月報告書)	○全国市議会議長会会長に佐藤祐文議長(当時)が就任(5月) ○第30次地方制度調査会「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」(6月)
26 年度	26年4月 5月 6月		○特別委員会 (調査・研究テーマ「少子高齢化の進行と人口減少社会における大都市の行財政制度のあり方について」) (6月～・27年2月報告書)	○指定都市市長会会長に林市長就任(4月) ○第31次地方制度調査会設置(5月) ○「地方自治法の一部を改正する法律」、「第4次地方分権一括法(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)」成立(5月)

時期 (平成)	本市の取組		国等の動向
	当局	市会	
27 年 度	27年6月	○「『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」公表(6月)	○「第5次地方分権一括法(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)」成立(6月) ○第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(3月)
	11月 28年3月	○特別委員会(6月～・28年4月報告書) ○指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書(11月)	
28 年 度	28年4月 5月		○指定都市市長会会長に林市長が再任(4月) ○「第6次地方分権一括法(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)」成立(5月)

○参考資料1：横浜特別自治市大綱

○参考資料2：「特別自治市」制度における区のあり方(基本的方向性)

○参考資料3：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

横浜特別自治市大綱

平成 25 年 3 月

横浜市

目 次

第 1	これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨	1
第 2	「特別自治市制度」が求められる背景・必要性	2
1	指定都市制度の問題点	
2	大都市を取り巻く現状と課題	
3	特別自治市制度の必要性	
第 3	横浜市が目指す特別自治市制度	9
1	横浜特別自治市制度の骨子	
2	特別自治市移行に向けた手続等	
3	特別自治市制度の創設により期待できる効果	
第 4	横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス	18
1	県との協議による現行制度（指定都市制度）における権限移譲	
2	現行制度（指定都市制度）における区行政の強化	
3	県内市町村等との協議による取組	
4	横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方	
《参考》	21
1	大都市制度の経緯と横浜市の取組	
2	大都市制度に関する国の動向	

第1 これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の5大都市では、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、府県からの独立を訴えて、戦前から「特別市制運動」を展開し、その結果、昭和22年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設された。

しかし、大都市がその区域から独立することによる空洞化を恐れた5府県（神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫）等の猛烈な反対に遭い、結局、特別市制度は適用されないまま、昭和31年に廃止された。そして、その代わりに暫定的制度として「指定都市制度」が創設され、5大都市に適用されることとなった。

横浜市では、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が指定都市制度の改革を国に訴えてきたが、半世紀以上経過した現在においても、抜本的な見直しはされていない。

平成22年5月、横浜市では、市会との議論を経て、「新たな大都市制度創設の基本的考え方」を策定し、新たな大都市制度である「特別自治市」の基本的枠組みを定めた。同時期に、指定都市市長会においても、横浜市の考え方と方向性を同じくする「特別自治市」構想を発表している。

また、平成23年8月に設置された第30次地方制度調査会において、平成24年2月から大都市のあり方について本格的な議論が始まったことを受け、市会との議論を行い、平成24年6月に「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」を策定し、市民、県、県内市町村、経済団体等に説明を行い、意見を聴取した。

「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」では、特別自治市制度創設が求められる背景・必要性、横浜特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に向けた手続等、特別自治市制度創設までの間の取組の概要を示した。

その後、平成24年8月には、大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）が成立し、12月には地方制度調査会専門小委員会から「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表された。

これらの状況を踏まえ、横浜市にふさわしい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する。

なお、本大綱については、国の動向や今後予定されている第30次地方制度調査会の答申内容などを踏まえ、引き続き検討を行い、必要に応じて改訂を行うものとする。

第2 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性

1 指定都市制度の問題点

現在、横浜市に適用されている指定都市制度は、地方自治法第252条の19第1項の規定により、政令で指定された人口50万人以上の市に適用されている制度である。昭和31年の制度創設時には横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5市だった指定都市は、人口などの指定要件の政策的緩和もあり、平成24年4月1日現在では20市に達している。

指定都市には、一般の市にはない制度上の4つの特例（「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「財政上の特例」）があるが、基本的には都道府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中にあるため、複雑多様な大都市行政をより効率的・効果的に執行し、行政サービスを充実させていくために十分な制度であるとは言えない。

(1) 指定都市と都道府県の二重行政

基礎自治体と広域自治体の二重行政には、基礎自治体と広域自治体が同一の公共施設を整備したり、同一の施策を実施したりしている状況のほか、同一又は類似した行政分野において、事業規模等により基礎自治体と広域自治体との間で事務・権限が分かれている状況や、基礎自治体の事務処理に当たって広域自治体の関与等がある状況がある。

特に、指定都市と都道府県の間では、同一又は類似した行政分野において、指定都市と都道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな問題となっている。

○ 広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について

広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について		
分類	概要	具体例（指定都市と道府県に係るもの等）
<ul style="list-style-type: none"> ・大都市制度の課題として指摘される「二重行政」として、以下のような類型の事務をどう考えるか。 ①重複型：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの ②分担型：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの ③関与型：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの ・①②③は、必ずしも大都市固有、指定都市・道府県間固有の課題とは言えないが、道府県から指定都市への権限移譲が進んでいることに加え、指定都市の規模能力が高く、道府県庁所在地であることが多いこと等から、特に指定都市と道府県の間で課題が顕在化している場合があるのではないかと。 		
①重複型	※任意事務に多い	
ハード重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅の整備 ・図書館・博物館の整備 ・体育館・プールの整備
ソフト重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業支援 ・商店街振興 ・地球温暖化対策 ・環境教育 ・男女共同参画
※以下、法定事務に多い		
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市） ・一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市、それ以外は道府県） ・県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市）） ・病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市）
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況	<ul style="list-style-type: none"> ・知事による農地転用許可（4ha以下）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務 ・指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可

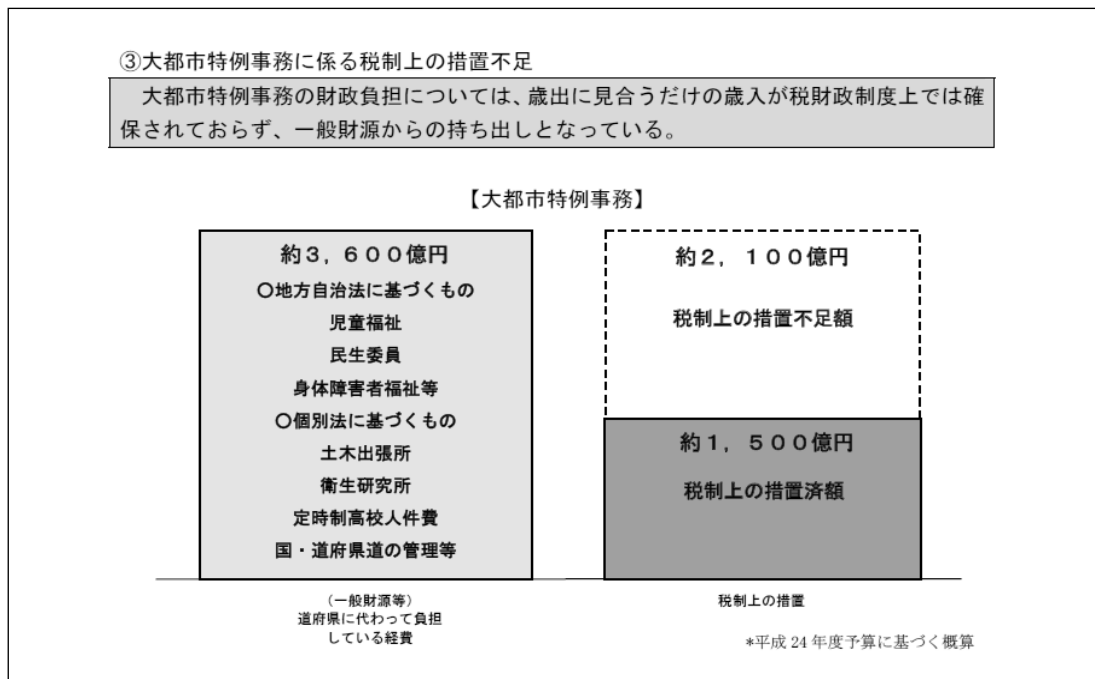
出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料

(2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく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、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分である。

そのため、一般の市町村であれば、市町村の事務を処理するために使うことができる財源を、指定都市では道府県の事務を代わりに処理するために一般財源から「持ち出し」している状態となっている。

○ 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



出典：指定都市「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（平成 25 年度）」

2 大都市を取り巻く現状と課題

(1) 人口減少社会の到来と少子高齢化の進行

日本の人口は、平成 22 (2010) 年国勢調査による 1 億 2,806 万人から、平成 72 (2060) 年には 8,674 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 39.9%まで増加すると推計¹されている。

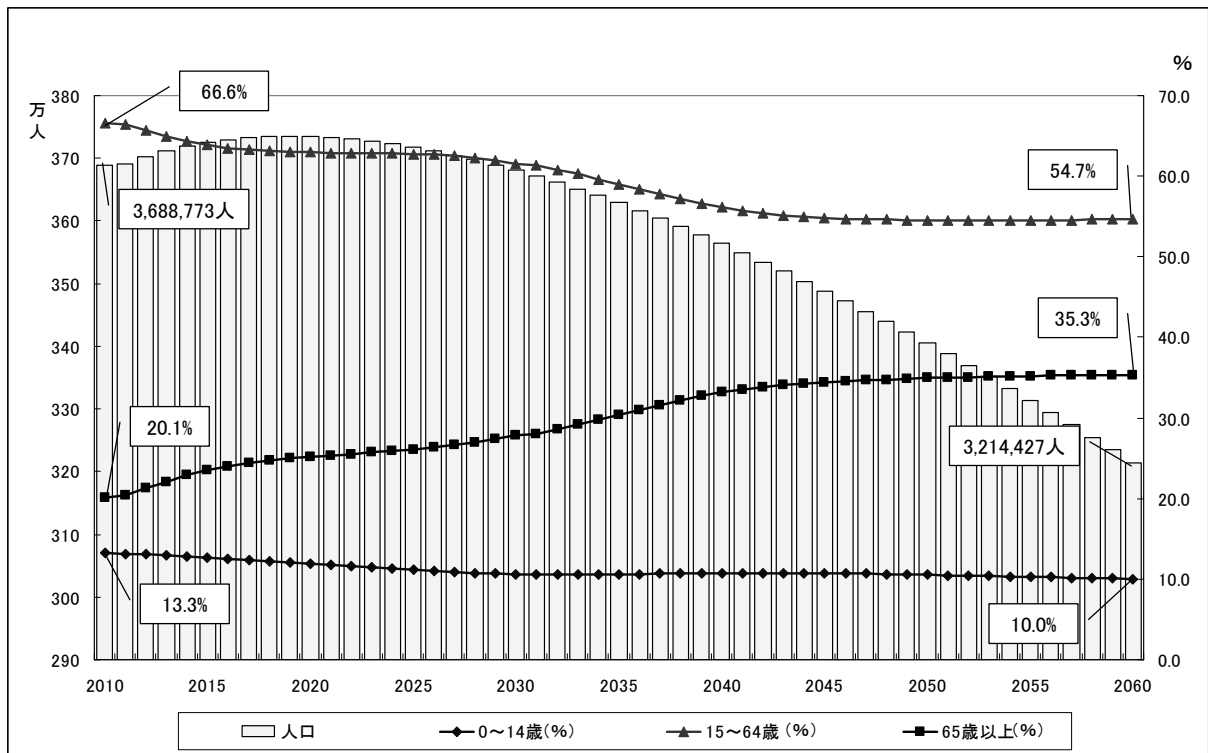
横浜市の人口についても、平成 22 年国勢調査による 368 万 8,773 人から、平成 31 (2019) 年に 373 万 5,555 人のピークを迎えて以後減少に転じ、平成 72 年には 321 万 4,427 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.3% (参考値) に増加すると予測されている。

横浜市は市民税に占める個人市民税の割合が非常に高いことなどから、人口減少や高齢化の進行による生産年齢人口の減少は、他の指定都市に比べ、横浜市の税収に影響を与える可能性がある。

三大都市圏においても、年少者人口・生産年齢人口が減少する一方、高齢者人口は大幅に増加していくことが予想され、平成 22 (2010) 年を 100 とした場合の平成 47 (2035) 年における高齢者人口の伸び率は、三大都市圏以外の地域における 119.2 に対し、三大都市圏では 140.7、横浜市においては 155.4 と推定されている。

そして、高齢者人口の急速な増加に伴い、大都市圏においては、老人福祉費が大幅に増加することも予測されている。例えば、平成 21 (2009) 年を 100 とした場合の平成 47 年における老人福祉費 (高齢者に関する医療、介護その他福祉行政に要する経費) の伸び率は、三大都市圏以外の地域が 118.9、三大都市圏が 142.4 であるのに対し、横浜市は 159.7 にまで増加すると推定されている。

○ 横浜市の将来人口推計結果及び年齢 3 区分別人口割合の推計結果

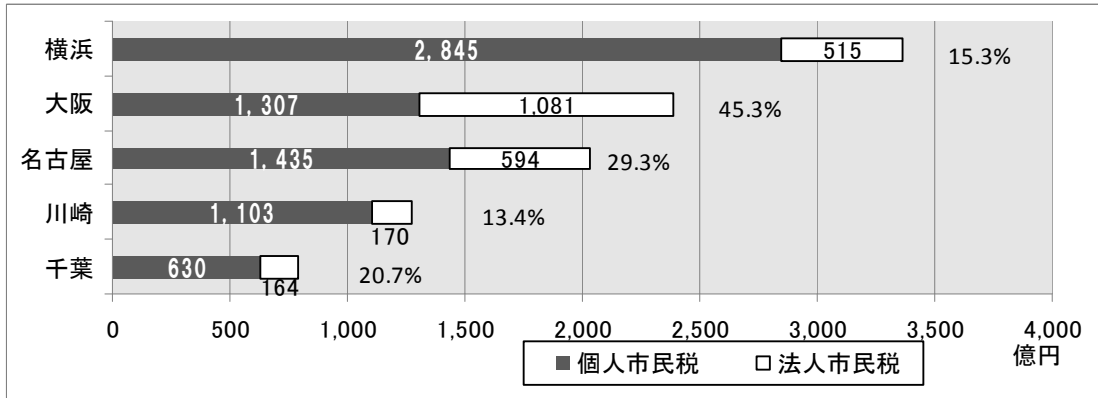


* 2036 年以降のデータは参考値

出典：横浜市将来人口推計 (平成 22 年国勢調査に基づく) を基に作成

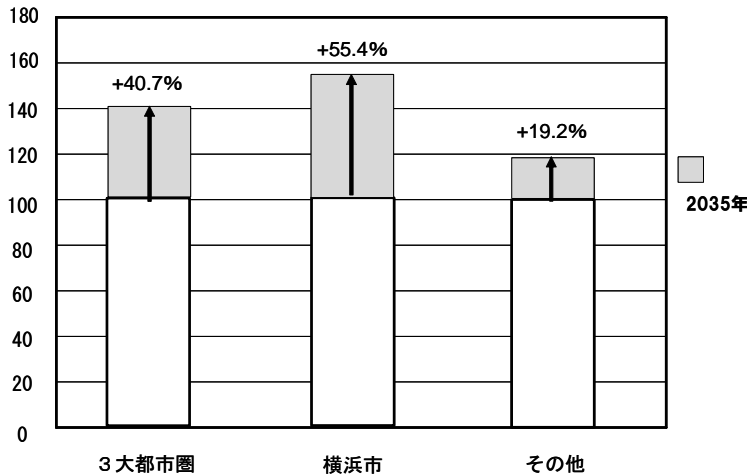
¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 24 年 1 月)

○ 市民税総額と法人市民税の割合（平成 22 年度）



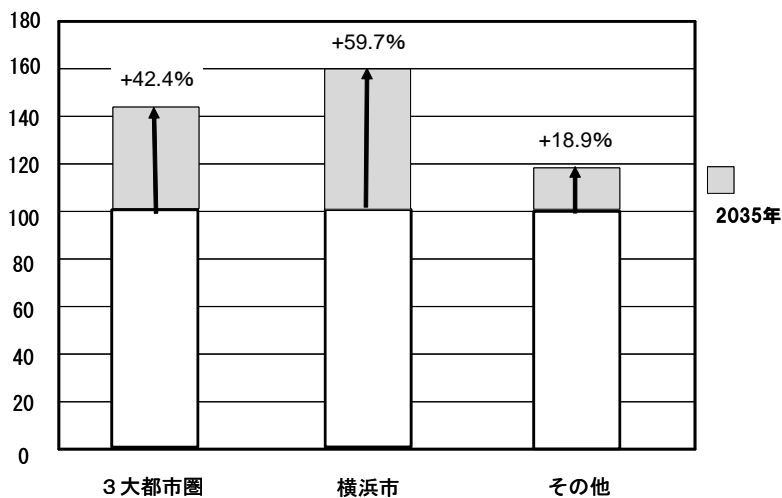
出典：横浜市ホームページ

○ 高齢者人口の推計（平成 22（2010）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推計伸び率）



出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

○ 老人福祉費（高齢者に関する医療、介護その他福祉行政に要する経費）の推計（平成 21（2009）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推計伸び率）



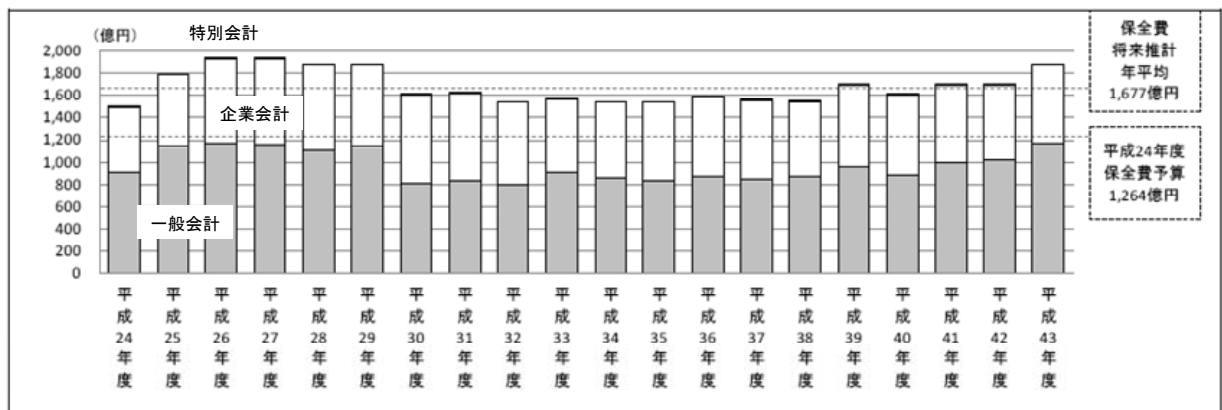
出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

(2) 公共公益施設の保全・更新需要の増大

横浜市では、都市を形成する基盤及び行政サービス提供の手段として、公共公益施設を整備してきた。これらの施設は人口急増期に集中して整備してきたため、現在、その大部分は老朽化の進行による問題を抱えている。

横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の5市で比較すると、横浜市は保有する公共建築物の人口一人当たり面積が最も低い値となっているが、それでも今後20年間（平成24年度から43年度まで）で必要となる公共施設の保全費は、3会計（一般会計、企業会計、特別会計）総額で3兆3,538億円と推計（平成23年度試算）されており、必要とされる保全費の確保が課題となっている。²

○ 年度別公共施設の保全費推計（3会計）



出典：横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

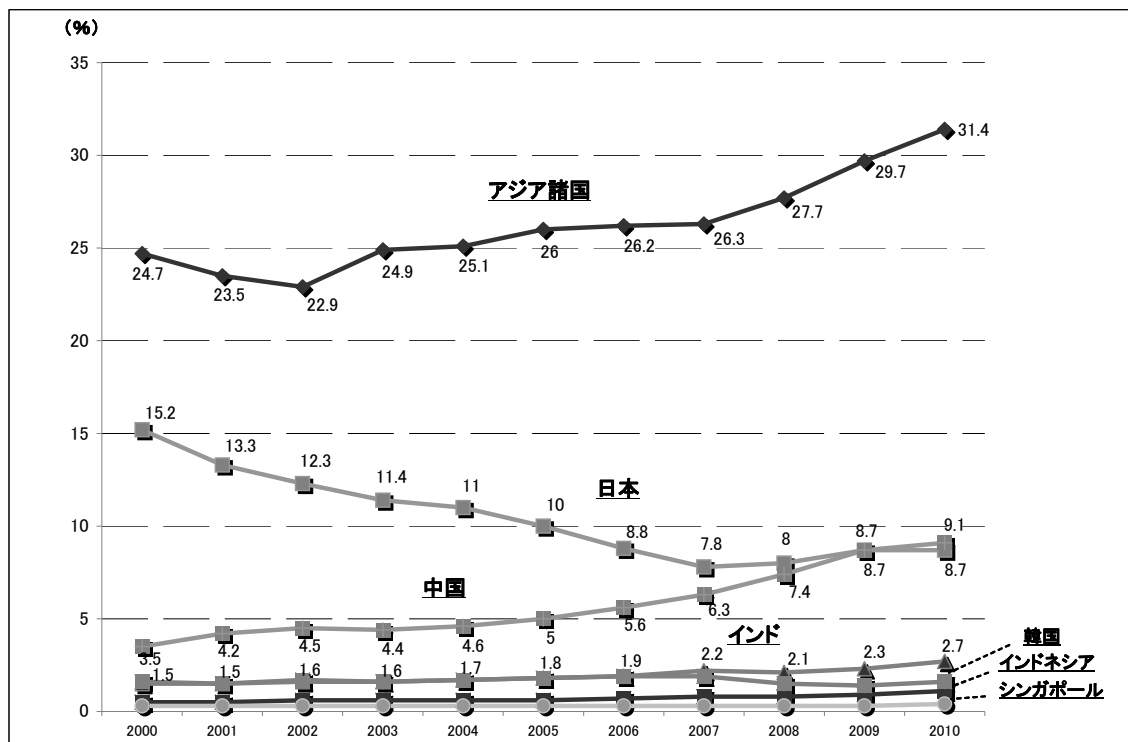
(3) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

アジアの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げている中で、我が国の国際競争力の低下が懸念される。例えば、世界の国内総生産にアジア諸国が占める割合は2000年に24.7%だったものが2010年には31.4%にまで増加している中、日本は15.2%（2000年）から8.7%（2010年）となり、その割合が大きく低下している。

また、アジア主要港のコンテナ取扱個数を1980年と2009年で比較すると、上海や釜山など、アジアの主要港が我が国の主要港に比べ飛躍的に増加している。アジア諸国は国策として大都市の港に資本を集中投下し、国をけん引する役割を担う拠点として位置付けており、大都市が果たすべき役割は大きい。

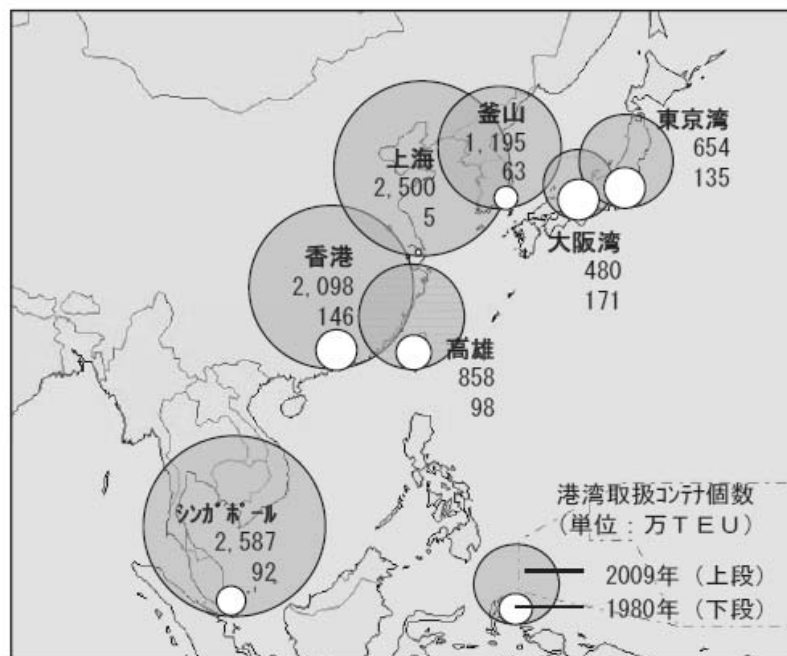
² 横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

○ アジア諸国の国内総生産（名目GDP・世界における構成比）



出典：総務省「世界の統計」を基に作成

○ アジア主要港のコンテナ取扱個数



※東京湾は東京港・横浜港
大阪湾は大阪港・神戸港
大阪湾は2008年の数字

TEU (twenty-foot equivalent unit)
国際標準規格 (ISO 規格) の 20 フィート・コンテナを 1 とし、
40 フィート・コンテナを 2 として計算する単位

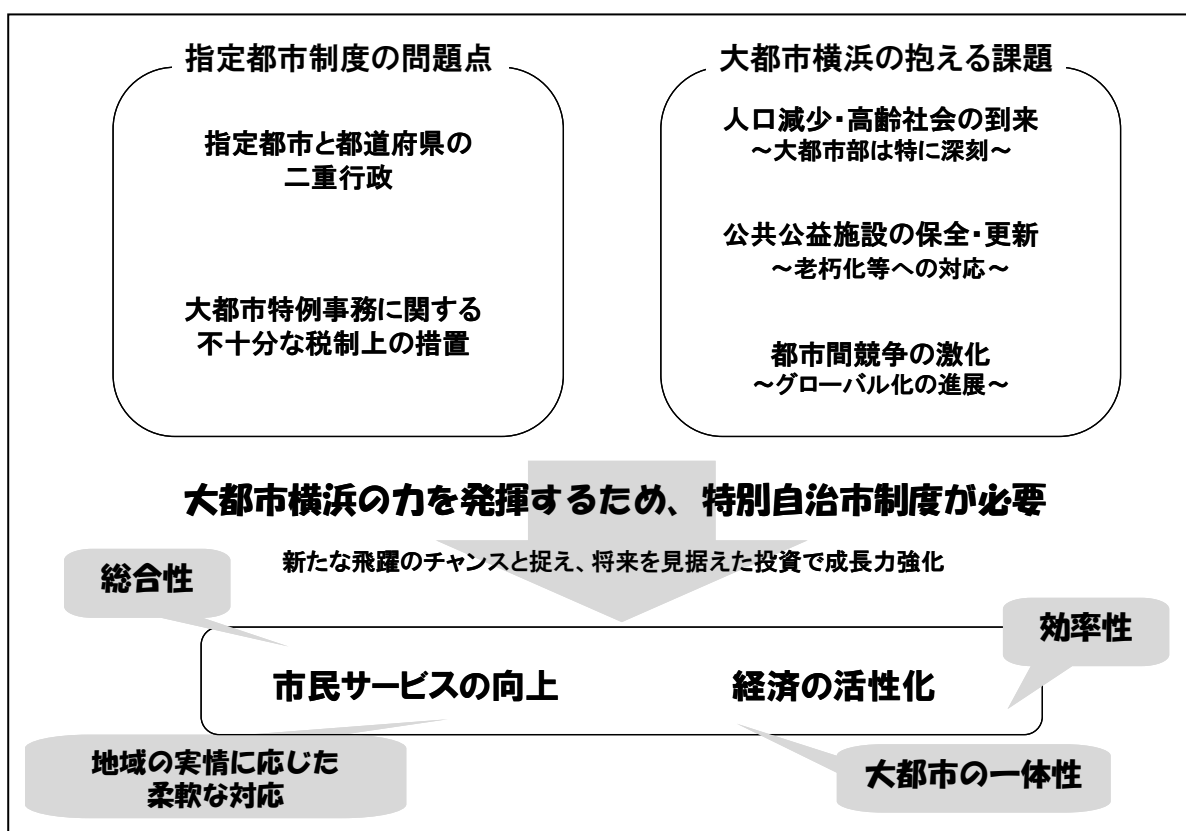
出典：CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK 1982, 2010
March 2010 CONTAINERISATION INTERNATIONAL を基に国土交通省港湾局作成

3 特別自治市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーやニュージーランドなどとほぼ同等の一国並みの経済力を有する大都市であり、我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が一層低下している中で、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務がある。しかし、現行の指定都市制度では、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付けがされていない。

人口減少・少子高齢社会の到来、公共公益施設の保全・更新需要の増大や都市間競争の激化への対応など、様々な課題の解決が求められている。その中で、課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、市民の暮らしを支え、さらに将来を見据えた成長力を強化し、経済を活性化していくためには、大都市・横浜が持つ力を存分に発揮できる特別自治市制度が必要である。

○ 特別自治市制度が求められる背景・必要性



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

- (1) 特別自治市としての横浜市は、原則として、現在県が横浜地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。

特別自治市制度は、県を分割して県と同じ機能を持つ新しい県を作るのではなく、現在県が横浜地域において実施している事務と基礎自治体として横浜市が担っている事務を統合し、特別自治市が横浜地域内の行政サービスを一元的に担うことで、より効率的な行政や積極的な政策展開ができるようにするものとする。

事務の移譲、施設、職員等の移管に関しては、横浜市が特別自治市に移行する際に県と協議をして定めるものとする。また、移行後においても必要に応じ、継続的に協議を行うものとする。

また、地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（平成24年12月）（以下「地方制度調査会専門小委員会中間報告」という。）においては、新たな大都市制度である特別市（仮称）が警察事務を担うことについて、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念があるとしていることから、警察事務の扱いについては、引き続き検討を行うものとする。

なお、特別自治市制度は、県からの権限・財源の移譲ばかりではなく、将来的には、真に国が担わなければならない事務（国防、司法、通商政策など）を除き、ハローワークや直轄国道など国が担っている事務も含め全ての事務を特別自治市が担うことを目指すものである。しかし、当面は、県からの権限・財源の移譲による特別自治市への早期移行を最優先の課題とする。

- (2) 特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

特別自治市としての横浜市は、原則として、県が横浜地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ため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜地域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。

昭和31年に「特別市制度」が廃止された際、廃止を求めてきた5府県側の大きな理由の一つは、「大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」という点にあったものと考えられる。しかし、この半世紀間で横浜市と県、県内市町村の関係は変化してきている。

たとえば、県内における県税額の市町村別構成比と人口の構成比についてみると、特別市制度が反対されていた頃の昭和25年度においては、横浜市に人口構成比以上の税収が集中していたことを確認できるが、平成22年度では税収の市町村別構成比と人口構成比はほぼ一致している。

また、全国市町村の財政力指数を都道府県別にみると、平成23年度、神奈川県は0.97で全国2位（1位は愛知県）となっており、全国市町村の平均である0.51と比べるとかなり高くなっている。さらに、横浜市を除いた県内32市町村中16市町村が横浜市よりも財政力指数が高い。

県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や県内市町村の財政力指数といったデータからは、少なくとも横浜市と神奈川県内の市町村の間では、「大都市だけが財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない。

一方で、地方制度調査会専門小委員会中間報告においては、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影

響するという懸念があるとしている。特別自治市においては、地方税の全てを賦課徴収することによって、都道府県内市町村に対する都道府県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要であり、万一、支障が生じる場合は特別自治市と都道府県の間で個別に調整を行うこととする。

○ 神奈川県内における県税額の市町村別構成比と人口構成比（横浜市内）

	県税構成比 (%)	人口構成比 (%)	構成比差引 (%)
昭和25年度	49.19	38.24	10.95
昭和30年度	46.24	39.17	7.07
平成元年度	40.18	40.35	-0.17
平成20年度	42.67	40.77	1.9
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21

出典：神奈川県「県税統計書」、国勢調査人口を基に作成

○ 全国市町村財政力指数の都道府県別平均

	都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数
1	愛知県	0.98	17	山梨県	0.56	33	大分県	0.39
2	神奈川県	0.97	18	京都府	0.56	34	長崎県	0.38
3	静岡県	0.82	19	広島県	0.56	35	和歌山県	0.37
4	埼玉県	0.80	20	香川県	0.56	36	熊本県	0.35
5	千葉県	0.74	21	山口県	0.54	37	山形県	0.34
6	大阪府	0.74	22	新潟県	0.52	38	鳥取県	0.34
7	栃木県	0.73	23	石川県	0.52	39	宮崎県	0.34
8	茨城県	0.72	24	佐賀県	0.52	40	沖縄県	0.33
9	滋賀県	0.72	25	宮城県	0.51	41	青森県	0.32
10	東京都	0.70	26	福岡県	0.51	42	岩手県	0.32
11	三重県	0.62	27	福島県	0.45	43	秋田県	0.30
12	兵庫県	0.62	28	愛媛県	0.44	44	鹿児島県	0.27
13	群馬県	0.61	29	岡山県	0.42	45	北海道	0.26
14	岐阜県	0.60	30	奈良県	0.41	46	島根県	0.25
15	福井県	0.59	31	徳島県	0.41	47	高知県	0.24
16	富山県	0.56	32	長野県	0.40		全国市町村平均	0.51

出典：総務省「平成23年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」を基に作成

○ 神奈川県内市町村財政力指数

市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数
横浜市	0.98	秦野市	0.93	二宮町	0.79
川崎市	1.04	厚木市	1.22	中井町	1.14
相模原市	0.99	大和市	1.00	大井町	0.96
横須賀市	0.83	伊勢原市	1.03	松田町	0.69
平塚市	1.01	海老名市	1.07	山北町	0.69
鎌倉市	1.11	座間市	0.89	開成町	0.97
藤沢市	1.05	南足柄市	1.02	箱根町	1.57
小田原市	1.00	綾瀬市	0.96	真鶴町	0.56
茅ヶ崎市	0.97	葉山町	0.95	湯河原町	0.74
逗子市	0.88	寒川町	1.08	愛川町	1.06
三浦市	0.71	大磯町	0.91	清川村	1.14

出典：総務省「平成23年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」を基に作成

- (3) 特別自治市としての横浜市は、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。

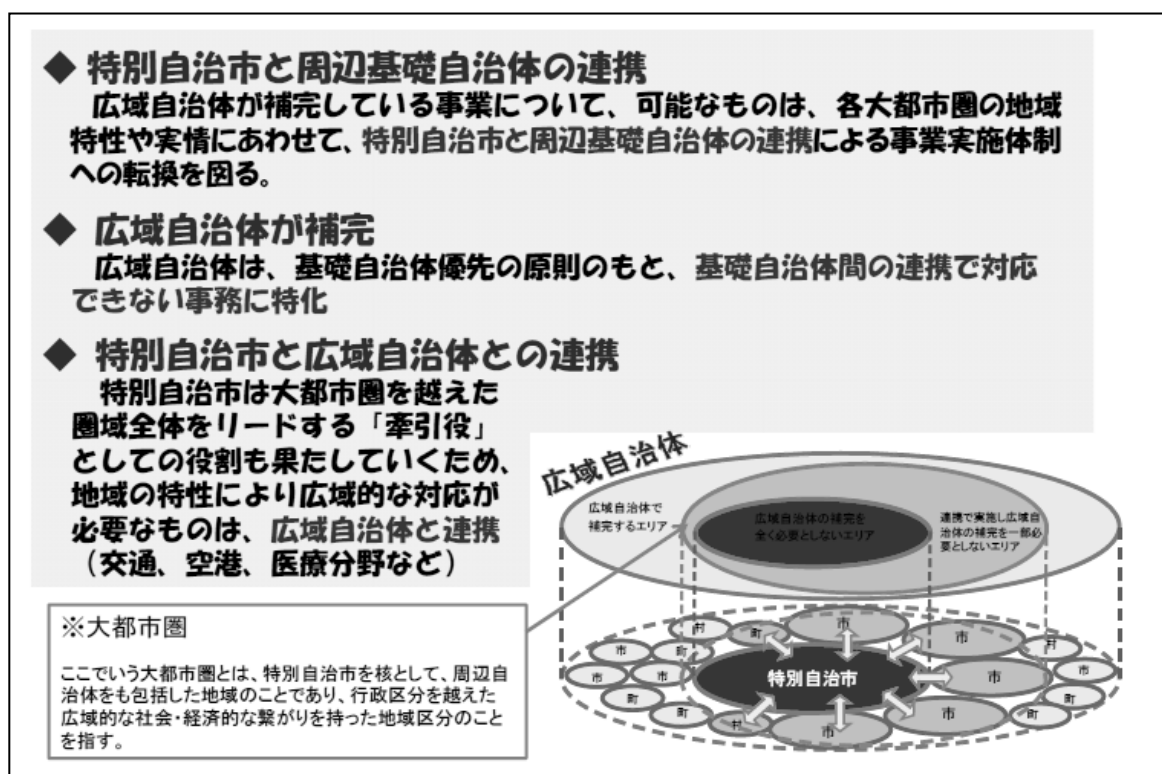
横浜市が特別自治市に移行することは、周辺地域社会とのつながりの断絶をもたらすものではない。特別自治市としての横浜市は、生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものとする。

具体的には、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な調整機能については、特別自治市と他の基礎自治体との協議会の設置、一部事務組合の設置、特別自治市と県との法律による協議会の設置などによって、課題解決に支障が生じることのないようにしていく。

<想定される連携協力の例>

大都市の持つ専門性を活用した連携、経済・産業施策の連携、それぞれの強みを生かした観光施策の連携、地域医療の連携、市域を越えて同一生活圏を形成している場合の連携、災害発生時の連携、市民利用施設等の相互利用や共同設置、環境対策や治水対策の連携、都市間移動の円滑化

○ 大都市圏における連携



出典：指定都市市長会「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」（概要版）平成 23 年 7 月）

(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。

平成24年8月に大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）が成立した。この法律により、人口200万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となったが、市を廃止して特別区を設置することについては次のような課題があることから、横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さないものとする。

- ・ 横浜市は、昭和14年の第6次市域拡張によって、ほぼ現在の市域が確定しており、70年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営が行われてきた経緯がある。市域を超えた都市圏が形成されている大阪市とは異なり、市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があることから、横浜市を廃止して特別区を設置することは、横浜市の強みである大都市の一体性を失わせることになる。
- ・ 市を廃止して特別区を設置することにより、一部の権限が市から都道府県（横浜市の場合は神奈川県）に移譲されることになる。市から都道府県に移譲された事務については、市民（特別区民）からは遠くなり、住民の意見を反映させにくくなる。
- ・ 市を廃止し、事務、予算、職員などを都道府県と特別区に再編することによるコスト増が懸念される。

イ 区における住民自治の強化

地方制度調査会専門小委員会中間報告では、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に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としている。

諸外国の大都市において、横浜特別自治市制度と同じように、市を一層制の自治体として区的位置付けを非自治体（行政区）としている都市にはニューヨーク、パリ、ハンブルクなどがある。

ニューヨークでは、区長は直接公選であるが、区委員会（区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー）の議長を兼ねる仕組みになっている。パリでは、区長は区議会議員の中から区議会の互選で選出されており、各区議会に当選した議員のうち名簿における上位3分の1が市議会議員を兼務している。ハンブルクでは区議会が区長を推薦し、市参事会が任命している。

また、トロントのように、複数の選挙区を区域とし、各選挙区選出の市議会議員がメンバーと

なるコミュニティ・カウンスルを市議会の委員会として設置することにより、住民自治の制度的強化を行っている事例もある。

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³。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える。

したがって、横浜特別自治市制度では、横浜市区大都会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。

<地方制度調査会専門小委員会中間報告、諸外国の事例などによる住民自治の制度的強化の例>

- ・ 区長の特別職化
区長を議会の同意を得て市長が選任する特別職とする。
- ・ 区選出市会議員による常任委員会の設置
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。
- ・ 各区における区地域協議会の設置
- ・ 区選出の市議会議員を構成員とする区委員会（区議会）の設置

³ 平成 22 年度横浜市民意識調査において、横浜というまちに対して、愛着や誇りを感じているかを聞いたところ、「感じている」が 45.1%、「やや感じている」の 32.5%を加えた『感じている』人の割合は 77.6%となっている。

○ 諸外国の大都市制度について

都 市	パリ (フランス)	ハンブルク (ドイツ)	ニューヨーク (アメリカ)	トロント (カナダ)	ロンドン (英国)	仁川 (韓国)
人 口	約 218 万人 (2006)	約 179 万人 (2010)	約 818 万人 (2010)	約 262 万人 (2011)	約 783 万人 (2010)	約 266 万人 (2010)
位置付け	県とコミュニ ーンの機能 を併有	都市州 (州、 郡・市の機能 を併有)	シティとカウ ンティの機能 を併有	広域自治体 と基礎自治 体が合併し た団体	広域行政体 (機能は極 めて限定的)	広域自治体 (基礎自治 体の事務の 一部も処理)
長及び 議会	市長 (議会で 互選) 議会 (直接公 選)	市長 (議会在 選出) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)
区の 位置付け	非自治体 (20 区)	非自治体 (7 区)	非自治体 (5 区)	—	基礎自治体 (ロンドン 区 (32 区)・ シティ)	基礎自治体 (8 区)
長及び 議会等	○区長：区議 会で互選 ○区議会：各 区議会に当 選した各党 派の議員の うち、名簿 における上 位 3 分の 1 が市議会議 員兼務	○区長：区議 会が推薦し、 市参事会が 任命 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区委員会： 区選出市議 会議員、各 コミュニティ 委員がメン バーで議長 は区長	○コミュニ ティ・カウ ンシル：市 内を 4 つの 区域に分け 、市議会の 一委員会と して設置。 区域内選 出市議会議 員がメンバ ー	○区長：直接 公選又はリ ーダーと内 閣制 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区議会：直 接公選

出典：第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会資料、自治体国際化協会 (2009)「フランスの地方自治」、自治体国際化協会 (2011)「ドイツの地方自治 (概要版) —2011 改訂版—」、自治体国際化協会 (2006)「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、自治体国際化協会 (2010)「巨大都市トロントの成立」、自治体国際化協会 (2011)「英国の地方自治 (概要版) —2011 改訂版—」、自治体国際化協会 (2006)「GLA の現状と展望」、自治体国際化協会 (2008)「韓国の地方自治」を基に作成

2 特別自治市移行に向けた手続等

法律の改正等により特別自治市制度が創設された場合の特別自治市への移行手続に際しては、議会の議決など住民の意見が反映できるような仕組みを設ける。

特別自治市に移行することにより、県内の他市町村の住民が県から受けている行政サービスに大きな変更がないように配慮する。

特別自治市移行に当たっては、県との間に協議の場を設置し、特別自治市の設置に関し、必要な事項を定める。

<協議の場で定める事項 (例) >

- ・事務移譲及び職員、施設等の移管について必要な事項
- ・市・県で政策分野ごとに必要となる協議

3 特別自治市制度の創設により期待できる効果

(1) 積極的な政策展開による経済の活性化

大都市が特別自治市として、その役割、仕事量に見合った権限及び財源を持つことで、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った行政運営を進めることができるようになる。

身近な行政サービスを充実させるとともに、成長分野に迅速な投資を行うなど積極的な政策展開によって、市域内の経済・産業活動を活性化させ、さらにその影響が周辺地域や国全体に広がり、日本経済の活性化につなげることができるようになる。

(2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

指定都市と都道府県における二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別自治市が一元的に担うことで、より効率的で効果的な行政サービスの提供が可能になる。

<二重行政の解消による効果（例）>

○ 子育て支援

現在、保育園の認可、指導監督及び運営費の補助などは横浜市の仕事になっているが、幼稚園は神奈川県が所管している。保育園への入所申込は増え続けており、幼稚園で朝夕の時間帯の保育サービスの提供や保育対象年齢の拡大ができれば、最大の地域資源となる。

しかし、幼稚園と保育園の所管が分かれていて、運営に対する助成も別々の体系となっているため、総合的・一体的に子育て支援を実施することが困難な状態となっている。

特別自治市となることで、幼稚園と保育園の両施設を所管することになれば、地域の実情に応じた効率的で総合的な子育て支援施策が展開できる。

○ 義務教育（県費負担教職員）

県費負担教職員制度は、義務教育諸学校の教職員の給与を都道府県の負担とすることで、給与水準及び一定水準の教職員の確保を図り、併せて、都道府県が広く市町村を越えて人事を行うことにより、教職員の適正配置と人事交流を図ることを目的としている。

しかし、指定都市においては、給与負担者は県でありながら、任命権者は指定都市にあるというねじれ状態となっている。横浜市においては、現在でも教職員の採用から人事、配置まで独立して行っており、特別自治市に移行しても、県内の他の市町村の教職員の配置等に影響を与えることはない。

特別自治市になることで、学級編制基準、教職員定数の設定権限及び給与等の勤務条件の設定権限が横浜市に移譲される。これによって、少人数学級の編制や職員の意欲と実績に応えられる新たな人事給与制度を構築することが可能となり、優れた教職員の確保・育成や教育の質の向上につなげることが可能となる。

○ 就業支援・雇用対策

就業支援や雇用対策については、現在、国や県が職業紹介、求人開拓、労働政策などを実施し、市が生活保護、公営住宅、若者や障害者の自立・就業支援などを実施している。大都市は、経済活動の中心地であり、企業など雇用の場が集積している。経済成長が見込めない中で、就労や生活保護などセーフティーネットに対するニーズも高い。特別自治市になることで、就業支援や雇

用対策を総合的かつ一元的に実施できるようになり、行政サービスの質の向上につなげることができる。

○ 都市計画

現在、都市計画の基本的な方針である「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の決定権限は都道府県にある。特別自治市になることで都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限が移譲されれば、横浜市の実情にあった都市づくりを展開しやすくなる。

従来、横浜市は、都道府県決定の都市計画手続においても、住民意見の聴取や近隣自治体との調整等を含め、主体的な役割を担ってきた。基礎自治体でありながら、広域調整を行うノウハウを有しており、権限移譲により円滑かつ迅速に業務を推進し、行政サービスの質の向上につなげることができる。

第4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

1 県との協議による現行制度（指定都市制度）における権限移譲

特別自治市の創設は、二重行政の解消などにより、市民に多くのメリットを生む。しかし、特別自治市制度の創設には、法改正が必要であることから、それまでの間は、**現行の地方自治制度下であっても、県と市の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務については、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に段階的に県と協議を行い、市民にとってのメリットが実感できるように進めていく。**

県市間での協議を前提とした現行の事務処理特例制度の活用のほか、法改正等が必要な分野については、特区制度の適用や法改正の要望を国に行うことについても、県と協議を進めていく。

人口減少等の社会構造の変化や少子高齢化の急速な進行に伴う行政需要の急増、これまでの税収の伸びが県市共に期待できないことなどから、効率的、効果的な行財政運営が求められていることを踏まえ、横浜市域内での事業統合や効率化をモデル的に実施していくことなども県と協議を進めていく。

<協議分野例>

- ・子育て支援分野
私立幼稚園の設置認可、認定こども園の認定権限など
- ・義務教育分野
県費負担教職員の給与負担、定数の決定、学級編制基準の決定権限など
(税財源の移譲を含む)
- ・都市計画・土木分野
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決定権限、急傾斜地崩壊危険区域の指定、一級河川（指定区間）、二級河川の管理権限など
- ・福祉・保健・衛生分野
医療計画の策定など

2 現行制度（指定都市制度）における区行政の強化

地方制度調査会専門小委員会中間報告では、現行の指定都市制度における課題として、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、区の役割の拡充、区単位の行政運営の強化、区単位の議会活動の推進を検討すべきであるとしている。

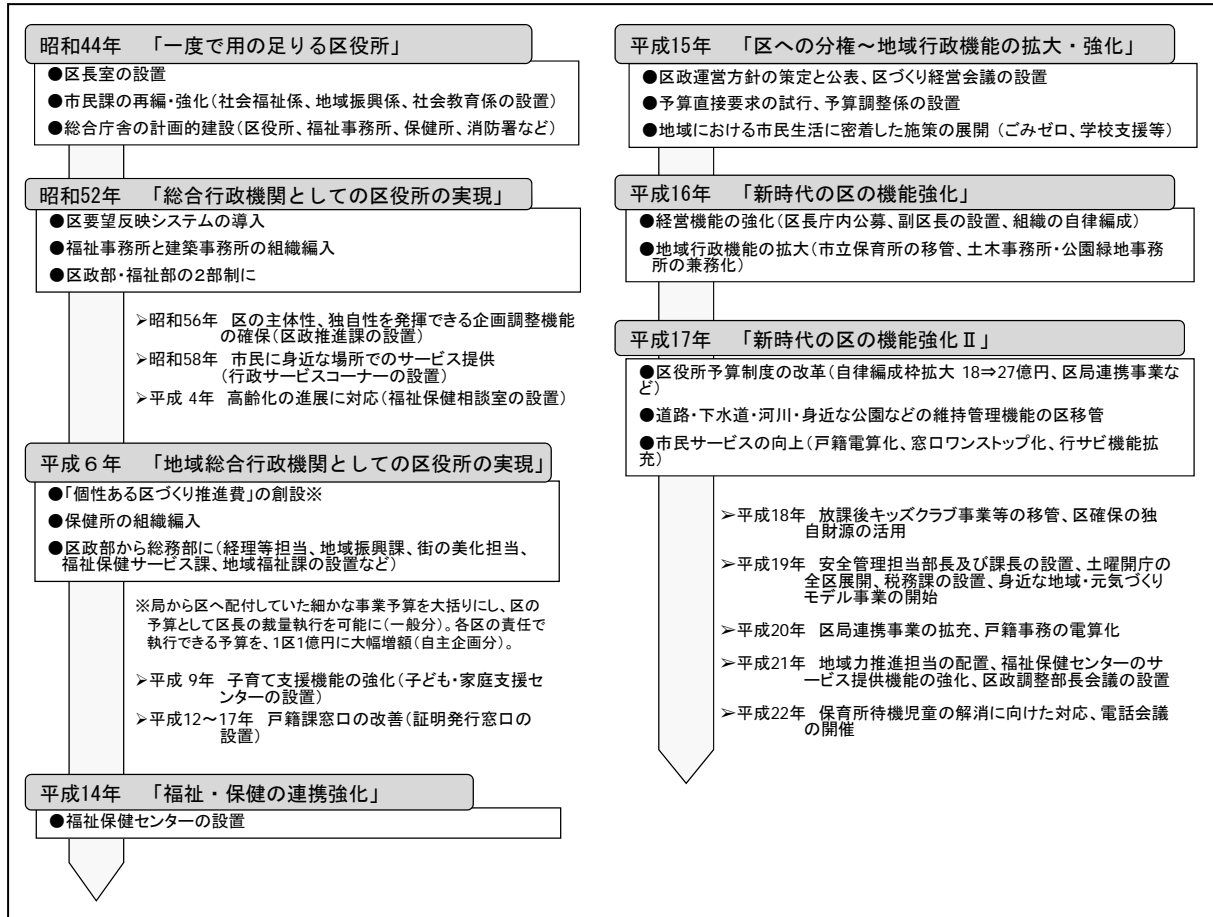
区の役割の拡充については、横浜市は、昭和52年度に福祉事務所を区に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの区への編入等により、区役所において市民に総合的なサービスを提供してきた。

また、規則等によって、市長の事務の一部を区長、福祉保健センター長、土木事務所長等に委任したり、区の裁量で用途が決められる予算制度（個性ある区づくり推進費）や区長が自律的に組織機構の組み換えを行うことができる制度等を導入し、区における課題の解決に取り組んでいるところである。

区単位の行政運営の強化に関しては、地方制度調査会専門小委員会中間報告では、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ることを検討すべきとしているが、**市域内の自治に関**

することについては、国は基本的な方向性を示すにとどめ、具体的な仕組みについては、各自治体の条例で定めることができるようにすべきである。横浜市では既に各区において地域の実情に応じて様々な取組を行っていることから、それらの取組を生かすことができる仕組みを検討していくものとする。

○ 横浜市の区の機能強化の取組



3 県内市町村等との協議による取組

大都市が圏域の中核都市として、隣接都市との関係はさらに重要になる。横浜市では、基礎自治体間での広域的な課題解決を進めるため、水平的・対等な連携の構築を目指し、平成23年12月に横浜市及び隣接7市による「8市連携市長会議」を開催している。

このような場を活用し、県内市町村等との広域的な連携が必要な行政分野については、現行制度の中でも、周辺自治体と意向・ニーズを共有し、水平的連携によって課題の解決に努めるものとする。

<連携・協力の分野例>

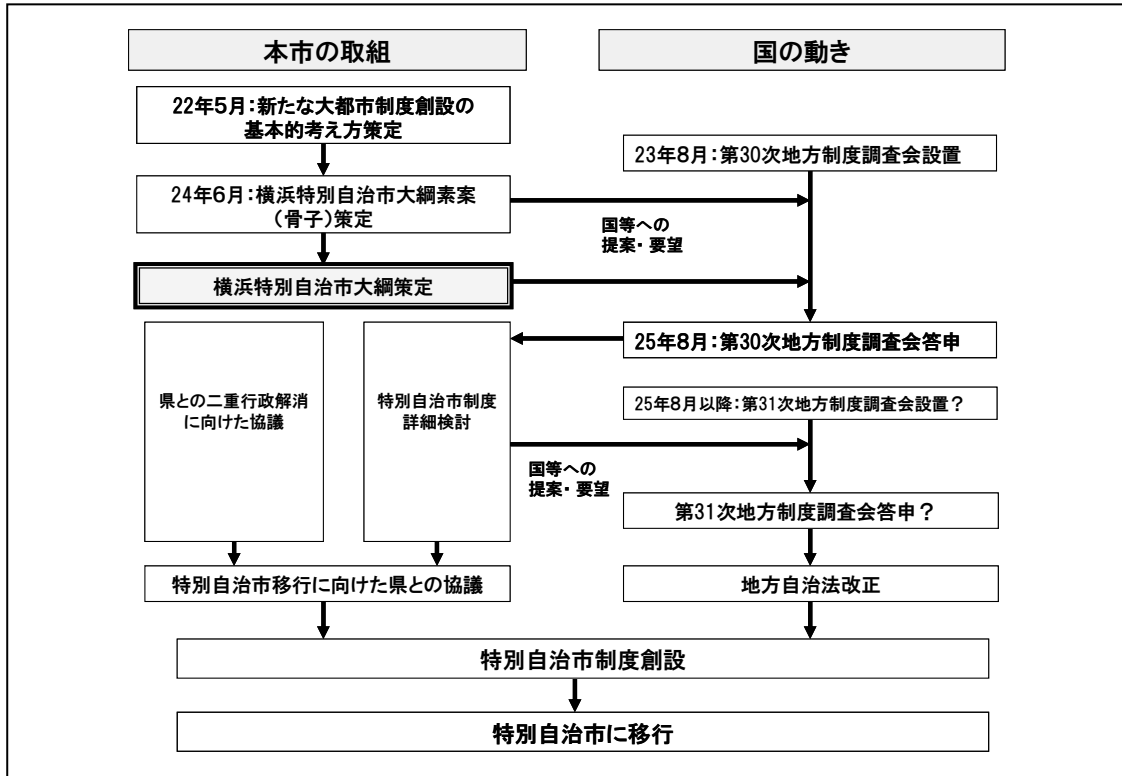
- ・大都市の持つ専門性を活用した連携
- ・経済・産業施策の連携 など

4 横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方

横浜特別自治市制度の創設に向けては、本大綱に基づき国等に提案・要望を行っていく。併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換、二重行政の解消に向けた県との協議を進める。

また、平成25年8月に予定されている第30次地方制度調査会の答申を踏まえ、特別自治市制度の詳細検討をさらに進め、引き続き国等に働きかけを行うものとする。

<横浜特別自治市制度創設に向けたこれまでの取組と今後の流れ>



さらに、特別自治市制度について市民等の理解を得るため、フォーラムの開催や広報冊子の発行等により、横浜市が目指す特別自治市制度の内容、必要性、メリットなどをわかりやすく伝えていく取組を実施していくものとする。

なお、国において新たな地方自治の仕組みとして、道州制議論が活発になることも想定される。道州制に関連した大都市の位置付けについては、横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」(平成22年5月)において、「現在の府県制度や将来的な道州制などどのような制度下にあっても、原則として、大都市は、地方の事務をすべて担う、広域自治体の区域から独立した特別な市」としている。

市町村合併の進展など基礎自治体の規模・能力の拡大や、都道府県の区域を越える広域的課題の増大により、市町村に対する広域・補完・連絡調整機能を担ってきたとされる広域自治体としての都道府県の役割も含め、地方自治の枠組みのあり方が問われる中で、道州制は新たな国のかたちとしての選択肢の一つではある。しかし、道州制における基礎自治体や大都市のあり方については、これまで必ずしも十分な議論がされていないことから、道州制における特別自治市のあり方については、今後、国における状況等を注視しながら引き続き検討していくものとする。

1 大都市制度の経緯と横浜市を取組

1889 (明治 22) 年	4 月	横浜市市制施行
1922 (大正 11) 年	3 月	六大都市行政監督ニ関スル法律公布 (東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の 6 市において、一部事務で府県知事の許認可が不要に)
1927 (昭和 2) 年	10 月	横浜市区制施行
1939 (昭和 14) 年	4 月	横浜市第 6 次市域拡張でほぼ現在の市域に
1947 (昭和 22) 年	5 月	地方自治法施行 (特別市制創設)
1956 (昭和 31) 年	6 月	地方自治法改正 (特別市制度廃止・指定都市制度創設)
	9 月	横浜、名古屋、京都、大阪、神戸市が指定都市に移行
1973 (昭和 48) 年	12 月	「横浜市総合計画 1985」で大都市行財政制度の確立を明記
1988 (昭和 63) 年	11 月	横浜市が主導し、指定都市 11 市で、「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会 (明日都市懇)」発足
1991 (平成 3) 年	5 月	明日都市懇報告書 (憲章都市制度など)
2009 (平成 21) 年	1 月	横浜市大都市制度検討委員会報告書発表
	2 月	横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会提言発表
2010 (平成 22) 年	5 月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」) 公表 横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」策定 指定都市市長会「特別自治市構想」発表
2011 (平成 23) 年	2 月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査研究テーマ「水平的、対等な連携協力の可能性について」) 公表
	8 月	第 30 次地方制度調査会設置 (我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方等が諮問事項に。横浜市長が臨時委員に就任)
	12 月	横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」
2012 (平成 24) 年	3 月	横浜市大都市自治研究会第 1 次提言発表
	5 月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査研究テーマ「新たな大都市制度における都市内分権について」) 公表
	6 月	横浜市「横浜特別自治市大綱素案 (骨子)」策定
	12 月	地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」
2013 (平成 25) 年	3 月	横浜市「横浜特別自治市大綱」策定

2 大都市制度に関する国の動向

(1) 大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定

平成 24 年 8 月 29 日、大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立した。この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的としている。

この法律により、人口 200 万人以上の指定都市又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村であって、その総人口が 200 万人以上のもの（関係市町村）について、特別区の設置が可能となった。

<特別区設置手続の概要>

ア 特別区設置協議会の設置

特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係市町村を含む道府県（関係道府県）は、特別区の区域、特別区と道府県の事務分担、税源配分及び財政調整等について、特別区設置協定書の作成その他特別区の設置に関する協議を行う**特別区設置協議会**を置く。

特別区設置協議会の会長及び委員は、関係市町村若しくは関係道府県の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から選任する。

イ 特別区設置協定書の作成

特別区設置協定書に、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分及び財政の調整に関する事項のうち、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協定書をそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

ウ 関係市町村における選挙人の投票

特別区の設置については、関係市町村の選挙人の投票に付し、有効投票総数の過半数の賛成があったときは、関係市町村及び都道府県が共同して、総務大臣に対して申請することができる。

総務大臣は申請に基づき、特別区の設置を定めることができる。

(2) 地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（平成 24 年 12 月）

第 30 次地方制度調査会は、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」、「大都市制度のあり方」、「基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」を諮問事項として、平成 23 年 8 月に設置された。

大都市のあり方については 24 年 2 月から 12 月まで 21 回の専門小委員会が開催され、12 月 20 日に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表された。

中間報告では、大都市等をめぐる現状と課題、現行制度（指定都市制度、中核市・特例市制度、都区制度）の見直し、新たな大都市制度（特別区その他地域への適用、特別市（仮称）、大都市圏域の調整）について、報告が行われている。

<大都市制度についての専門小委員会中間報告（概要）>（太字本市）

第 1 大都市等をめぐる現状と課題

- 大都市圏、とりわけ三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行していく。これまで地方圏がその高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、大都市圏、とりわけ三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要である。
- また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しも問われている。
- 三大都市圏や地方の中核都市圏の抱える課題に対しては、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施することが必要である。これと並んで、大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来している。

第2 現行制度の見直し

1 指定都市制度

- 指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。
- 事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分(税源移譲や税交付金など)も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。
- 「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることを検討すべきである。
- 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を検討すべきである。
- 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を検討すべきである。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長について、例えば副市長並みに、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検討すべきである。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。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ることも検討すべきである。
- 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を検討すべきである。
- 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ることを検討すべきである。

2 中核市・特例市制度

- 人口 20 万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすることを検討すべきである。
- 中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点であり、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきである。

3 都区制度

- 都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。
- 今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。
- 都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する。
- 特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることについて検討すべきである。

第3 新たな大都市制度

1 特別区の他地域への適用

- 長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。
- さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように特に留意すべきである。
- 事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とし、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきである。
- 指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区の間での事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

2 特別市（仮称）

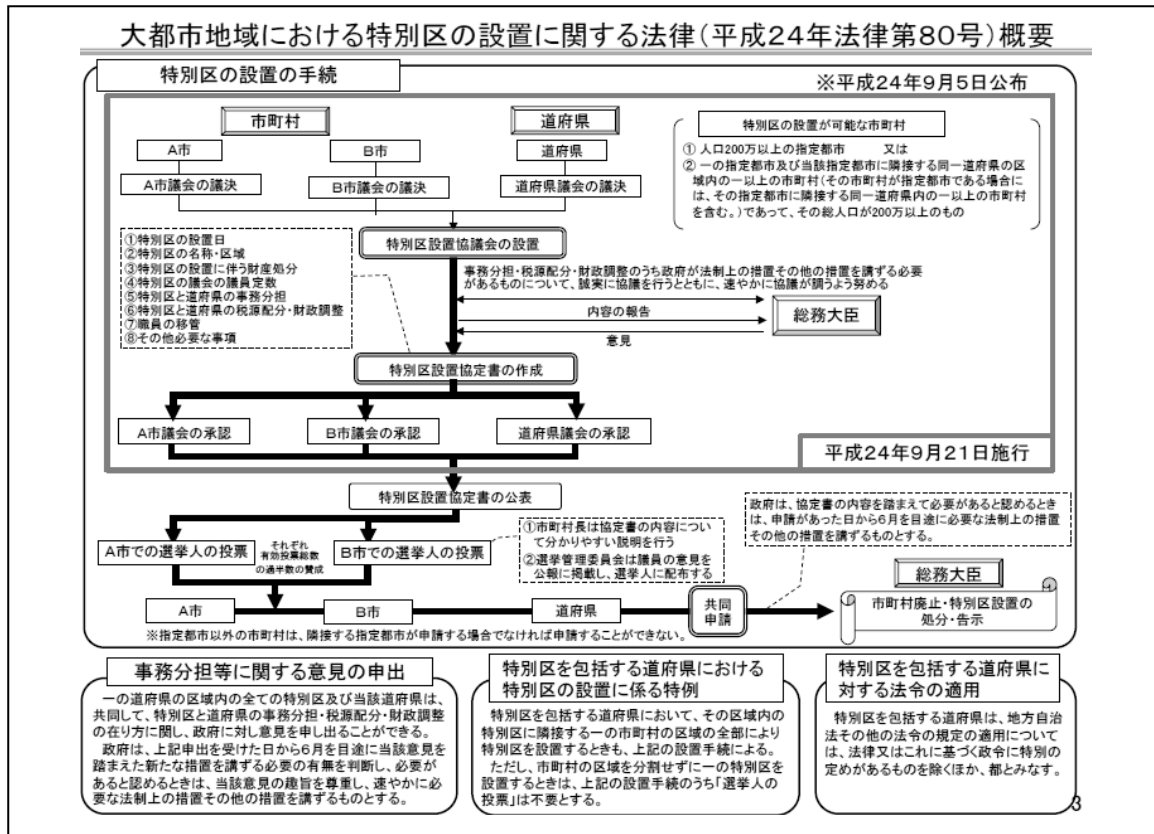
- 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。
- また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

- 一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、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。
- 特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。
- さらに、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。
- 大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口 200 万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。
- 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）に近づける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。

3 大都市圏域の調整

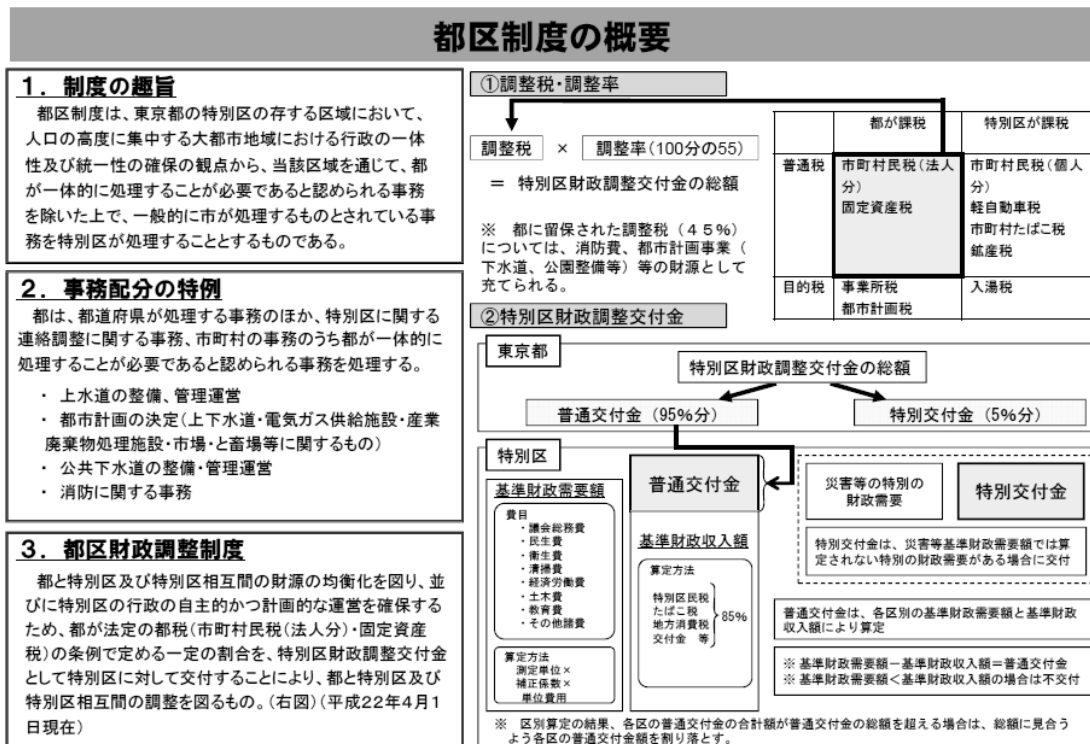
- 大都市圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する大都市圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する。
- その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する。
- 仮に新たな枠組みを設ける場合には、大都市圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなどについても検討する必要がある。

○ 大都市地域における特別区の設置に関する法律の概要

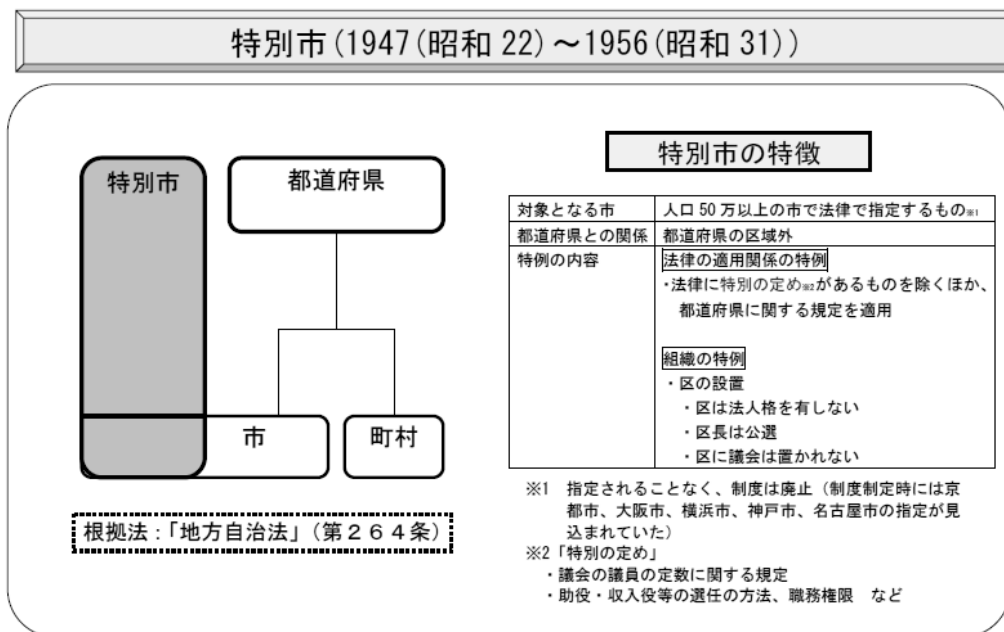


出典：第30次地方制度調査会第20回専門小委員会資料

○ 都区制度の概要



○ 特別市制度の概要



出典：第 28 次地方制度調査会第 14 回専門小委員会資料

○ 地方制度調査会専門小委員会中間報告「大都市制度についての専門小委員会中間報告」の概要

大都市制度についての専門小委員会中間報告について

(平成 24 年 1 月 20 日、第 30 次地方制度調査会第 26 回専門小委員会)

○ 平成 23 年 8 月に設置された第 30 次地方制度調査会では、平成 24 年 1 月 17 日の第 3 回総会以降、諮問事項の一つである「大都市制度のあり方」について専門小委員会で計 21 回審議。同年 12 月 20 日開催の第 26 回専門小委員会において、「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を取りまとめ。

○ 今後、当該中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、残された諮問事項である基礎自治体のあり方と併せて最終的な答申に向けて調査審議を継続予定。(第 30 次地方制度調査会の委員の任期は、平成 25 年 8 月 23 日まで)

現行制度の見直し

(指定都市制度)

- 「二重行政」の解消
- ・ 都道府県から指定都市への事務移譲(土地利用、対人サービス等)により事務処理の主体を極力一元化することを検討。まとまった財政負担が生じる場合、税源の配分も含めた財政措置を検討
- ・ 指定都市と都道府県が同種の任意事務等について調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みを検討
- 都市内分権、住民自治強化 (特に人口が非常に多い指定都市)
- ・ 区役割の拡充、区長の独自の権限(人事・予算等)を検討
- ・ 区長を市長が議会同意を得て選任することを検討
- ・ 市議会内に 1 又は複数の区ごとの常任委員会の設置を検討
- (中核市、特例市制度)**
- ・ 両制度を統合し、人口 20 万以上で保健所を設置すれば中核市となるようにすることを検討
- ・ 条例による事務処理特例制度について、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするための方策を引き続き検討
- ・ 地方の拠点である中核市・特例市等の担うべき役割・財政措置、自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みについて検討
- (都区制度)**
- ・ 都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により更なる事務移譲(例:児童相談所)を検討。その他は都とそれぞれの特別区の間で条例による事務処理特例を活用することを検討
- ・ 社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討

新たな大都市制度

〔大都市地域特別区設置法〕上の協議事項である事務(分担、税源配分、財政調整等の留意点を示すもの)

(特別区の他地域への適用)

- ・ 道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意
- ・ 事務分担は、都が基礎自治体に代わり一体的に処理している事務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理できるかという点に留意
- ・ 税財源は、道府県・特別区の仕事の規模に応じて適切に配分されることが基本。地方交付税は、都区合算制度等の現行制度が基本。特別区の処理する事務や特別区の規模によっては、調整 3 税以外の調整財源が必要となる場合があることに留意
- ・ 財産処分及び職員の移管は、事務分担に応じることが基本に検討
- (特別市(仮称))**
- ・ 全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義
- ・ 住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要
- ・ まずは都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市(仮称)へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討
- (大都市圏域の調整)**
- ・ 三大都市圏において、大都市圏域にわたる行政課題(交通体系整備、防災対策等)に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討

出典：第 30 次地方制度調査会第 4 回総会資料

27

横浜市

政策局 大都市制度推進室 大都市制度推進課

〒231-0017 横浜市中区港町1-1

「特別自治市」制度における区のあり方
(基本的方向性)

平成 27 年 6 月

横浜市

目 次

1 趣旨

2 横浜市の特性とこれまでの取組

- (1) 都市の一体性と市民のロイヤリティの高さ
- (2) 先駆的な区役所機能強化の取組
- (3) 活発な地域活動と支援体制の整備
- (4) 様々な住民参画の取組

3 「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）

- (1) 区の基本的な役割・区の事務権限の方向性
- (2) 区長の権限・位置付けの方向性
- (3) 住民自治強化の方向性
- (4) 特別自治市制度における区のあり方の取組方針

1 趣旨

横浜市は、人口減少や少子高齢化が進行する中、**市民サービスの向上と日本経済の活性化を実現するため、市と県の二重行政を完全に解消する「特別自治市」の実現を目指している。**内閣総理大臣の諮問機関である**第 30 次地方制度調査会**は、指定都市制度の創設以降、初めて本格的に大都市制度に関する議論を行い、**その答申において特別自治市創設の意義(※1)を明確に示した。**一方、「**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**」という課題(※2)も指摘されている。

横浜市は、平成 25 年 3 月に策定した『横浜特別自治市大綱』の中で、「**大都市地域における特別区の設置に関する法律**」による特別区の設置を目指さないことを明確に示している。(※3)

そこで、『横浜特別自治市大綱』の考え方を基本に、横浜市会における議論なども踏まえ、**一層制の大都市制度である「特別自治市」制度における区のあり方の基本的方向性を取りまとめた。**

(※1)答申で示された特別自治市創設の意義

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)答申で示された特別自治市創設に向けた課題

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。

また、特別市(仮称)は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市(仮称)の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

さらに、特別市(仮称)は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。

(※3)「横浜特別自治市大綱(H25.3策定)」(抜粋)

平成 24 年 8 月に大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成 24 年法律第 80 号)が成立した。この法律により、**人口 200 万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となった**が、市を廃止して特別区を設置することについては次のような課題があることから、**横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さないものとする。**

- 横浜市は、昭和 14 年の第 6 次市域拡張によって、ほぼ現在の市域が確定しており、70 年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営が行われてきた経緯がある。市域を超えた都市圏が形成されている大阪市とは異なり、市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があることから、横浜市を廃止して特別区を設置することは、横浜市の強みである大都市の一体性を失わせることになる。
- 市を廃止して特別区を設置することにより、一部の権限が市から都道府県(横浜市の場合は神奈川県)に移譲されることになる。市から都道府県に移譲された事務については、市民(特別区民)からは遠くなり、住民の意見を反映させにくくなる。
- 市を廃止し、事務、予算、職員などを都道府県と特別区に再編することによるコスト増が懸念される。

2 横浜市の特性とこれまでの取組

(1) 都市の一体性と市民のロイヤリティの高さ

ア 区制の沿革

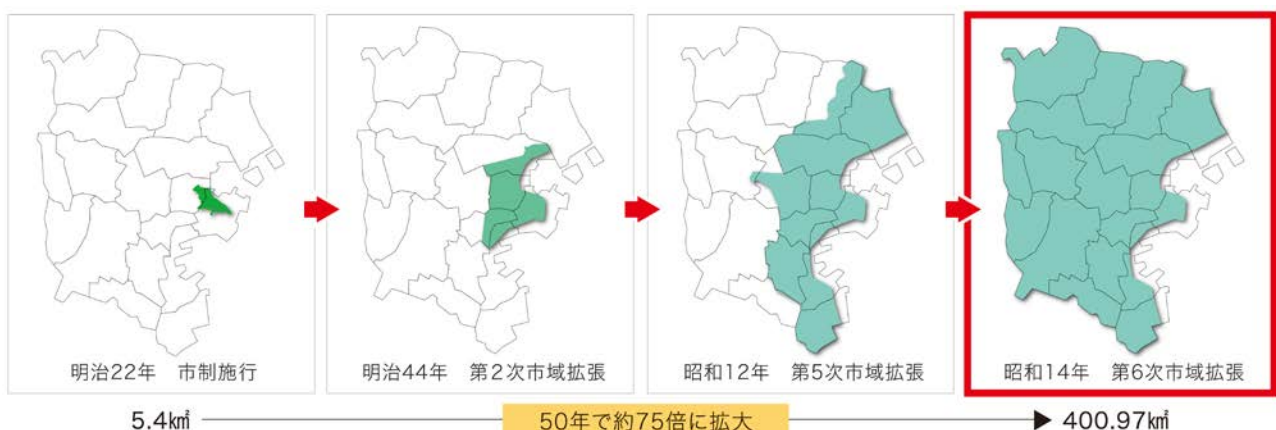
明治 44 年の「市制」の改正によって、事務処理の便宜のため区及び区長を置くことができるとされ、横浜市においては、昭和 2 年に区制（鶴見・神奈川・中・保土ケ谷・磯子）を施行した。戦前は、法人区を設置できる勅令指定市（東京、京都、大阪）と行政区を設置する内務大臣指定市（名古屋、横浜、神戸）が存在したが、昭和 22 年の地方自治法の制定に際し、都制に移行した東京を除く旧 5 大市は、特別市制の中で行政区として制度的に統一された。特別市は「都道府県の区域外」とされる（第 265 条）とともに、その機能については、「特別の定をするものを除く外」、「都道府県及び市に属する事務を処理する」こととされ、（第 264 条）行政区の区長は公選によることとされた。（第 271 条）

その後、昭和 31 年に特別市制度は適用することなく廃止され、行政区制度は指定都市制度の中に残り、現在に至っている。地方自治法では、「市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所を置く」（第 252 条の 20）とし、区には、その事務所の長として区長が置かれ、区長は市長の補助機関である職員のうちから、市長が命ずることとされている。（地方自治法施行令 174 条の 43）

イ 都市の一体的発展

横浜市は、大都市行政を円滑に推進するために設けられた行政区制度のもと、昭和 14 年に確定した市域を保ちながら、75 年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営を行い、一体性の極めて高い大都市として発展してきた経緯がある。

さらに、東京と近接し、首都圏の一翼を担っており、幹線道路、地下鉄、港湾などの広域インフラや産業政策などの広域行政も市内で完結しているという特徴がある。



ウ 市民のロイヤリティの高さ（愛着・誇り）

「横浜」に愛着・誇りを感じる市民が8割（※1）にのぼる。また、居住地への帰属意識として、「横浜市民」という意識が極めて高い（※2）。自治会町内会もしっかりと組織され、加入率は市全体で約76%（平成26年4月1日現在）となっており、大都市であるにも関わらずその割合は高くなっている。さらに、NPO法人認証数については1,400団体（平成27年2月末日現在）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。

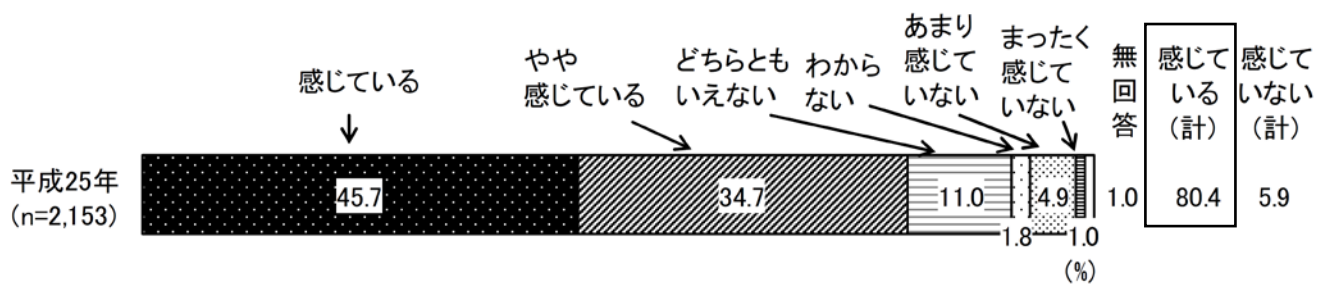
こうした背景の中、自治会町内会をはじめ、市民団体やNPO法人等による地域自治の活動が、各地域の実情にあわせて熱心に取り組まれている。

特別自治市制度においても、このような横浜市が持つ一体性や総合力を最大限に生かしていくことが必要である。

（※1）平成25年度横浜市民意識調査結果

横浜への愛着や誇り

あなたは、横浜というまちに対して、愛着や誇りを感じていますか。

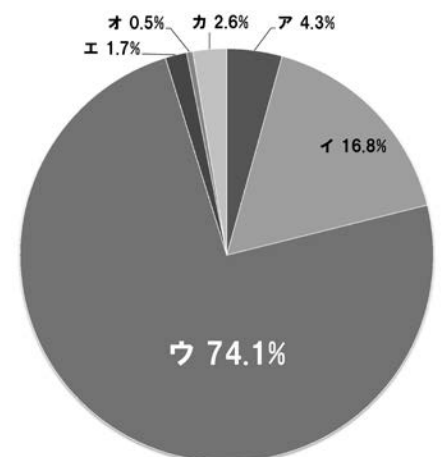


（※2）第13回ヨコハマeアンケート結果（平成20年）（抜粋）

居住地への愛着・帰属意識

あなたは、自分について次のうちどれが最も自然に感じますか（意識が強いですか）。（n=417）

ア 私は、「〇〇町住民（在住町会）」です	18
イ 私は、「〇〇区民（在住区）」です	70
ウ 私は、「横浜市民」です	309
エ 私は、「神奈川県民」です	7
オ 上記以外の地（故郷など）に属している	2
カ いずれにも該当しない	11



(2) 先駆的な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、平成24年6月現在、82事務が区長委任されている。**これは、2番目に多い福岡市の58事務と比べても格段に多く、最も少ない都市の10倍以上となっているなど、**指定都市20市の中でも際立って多い。**(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「保育所待機児童ゼロ」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24年度現在、人口1,000人あたりの職員数は5.32人と、指定都市の中で最少である。

(※)「ヨコハマはG30 (Gomi、Garbage、Genryo 30)」

平成22年度までに、ごみ量30%削減(対13年度比)を目標に、市民・事業者の皆さまとの協働のもと、取組を進めた分別・リサイクル行動。人口が増加する中で、平成17年度には、5年前倒しで30%削減を達成(平成21年度には、42.2%削減)。その結果、焼却工場の削減、埋立処分場の延命化、温室効果ガスの削減が実現。現在、横浜市ではこれらの成果を基礎にして、さらなる市民・事業者・行政の協働のもと、持続可能なまちの実現に向け、3R(リデュース、リユース、リサイクル)の取組を推進している。

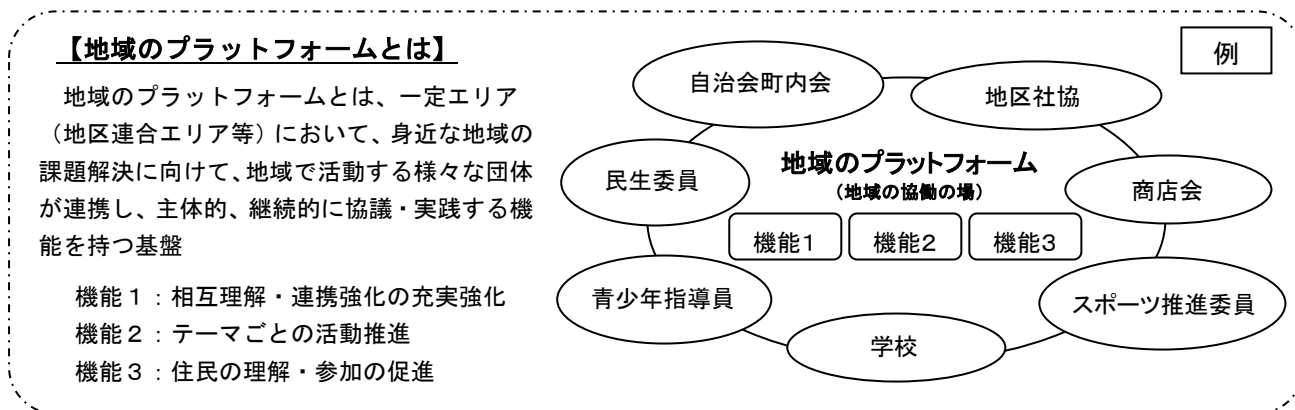
(3) 活発な地域活動と支援体制の整備

人口減少や少子高齢化の進行など社会情勢が大きく変化する中で、各区・各地域においては、**自治会町内会をはじ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・継続的に取組を進めており、これらの取組は、重要な基盤である。**

現在、全国各地で地域自治組織等による課題解決型の住民自治の実践に向けた動きが見られるが、大都市である横浜市も同様に、各地域の多様な課題を解決していくため、市民の皆様の自主的な課題解決に向けた取組が必要不可欠であると考えている。横浜市では、**市民主体の地域運営を実践するため、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ある「協働による地域づくり」の充実に向けた取組を進めており、さらなる地域支援に向けて、平成22年に区を「地域協働の総合支援拠点」と位置付けるとともに、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組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」を充実させていく。

■市民主体の地域運営に向けた「地域のプラットフォーム」(地域の協働の場)



(4) 様々な住民参画の取組

横浜市は、これまでも、市レベル、区レベルで住民参画の取組や市民との協働の取組を先駆的に推進してきた。例えば、各区・地域の実情に応じて、**区民提案、地区懇談会・タウンミーティング、区民意識調査、地域協議会(泉区)、事業評価委員会(磯子区)、区民会議(神奈川区、保土ヶ谷区、青葉区)**など、様々な住民参画の取組を実践し、さらに市レベルでも、市長が直接市民の皆様と意見交換する「ぬくもりトーク」や「ティー・ミーティング」をはじめ、ヨコハマeアンケート、市民意識調査など、様々な取組を実践している。

このように横浜市では、市民の皆様から寄せられるご提案やご要望などに謙虚に耳を傾け、担当部署が責任を持って対応するとともに、行政情報を公表し、市政の透明性を確保することによって、共感と信頼の市政運営、区政運営の推進に努めている。今後も、様々な広聴事業や市民の皆様との協働の取組を実践していく。

■横浜市における住民参画の実践例

分類		実践例
市レベル	広聴	市民からの提案、市長陳情、ぬくもりトーク、ティー・ミーティング、ヨコハマeアンケート、パブリックコメント、新聞投書、市民意識調査、情報公開 等
区レベル	広聴	区民提案(区長陳情、地域要望、提案箱、意見カード等)、地区懇談会、タウンミーティング、区民意識調査、泉区地域協議会、磯子区事業評価委員会、保土ヶ谷区民会議、青葉区民会議、情報公開(事業計画書、地域ニーズ調書)等
	地域活動	神奈川区民協議会、地域のプラットフォームとの協働、地域福祉保健計画の策定・推進 等

【参考】区の機能強化等の主な変遷

昭和 44 年	<p>一度で用の足りる区役所</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<p>総合機関としての区役所の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<p>地域総合行政機関としての区役所の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「個性ある区づくり推進費」創設 ・ 「区づくり推進横浜市議員会議」設置 ・ 保健所（部相当）の編入
平成 14 年	<p>福祉・保健の連携強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 福祉保健センターの設置
平成 16 年	<p>新時代の区の機能強化 I</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<p>新時代の区の機能強化 II</p> <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	<p>地域の多彩な活動を支える区役所</p> <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 <p>地域協働の総合支援拠点としての区役所の実現</p> <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全区設置 （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
平成 25 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地区担当制の全区導入 ・ 地域ニーズ調書（区から局への提案）の公表

【参考】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	・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・入湯税事務の集約化
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集約化
平成 24 年度	・保育所入所事務の一部集約化
平成 25 年度	・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 「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）

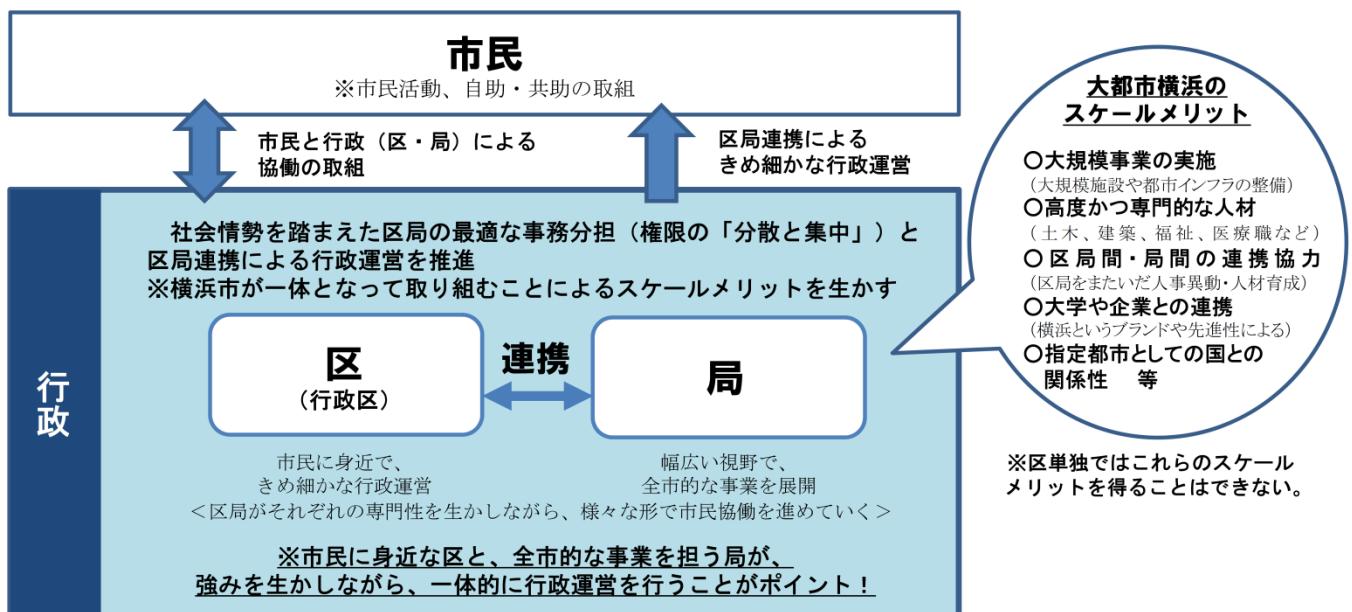
（1）区の基本的な役割・区の事務権限の方向性

ア 行政区の強みである区局連携を最大限生かした、効率的・効果的な行政運営を行う。

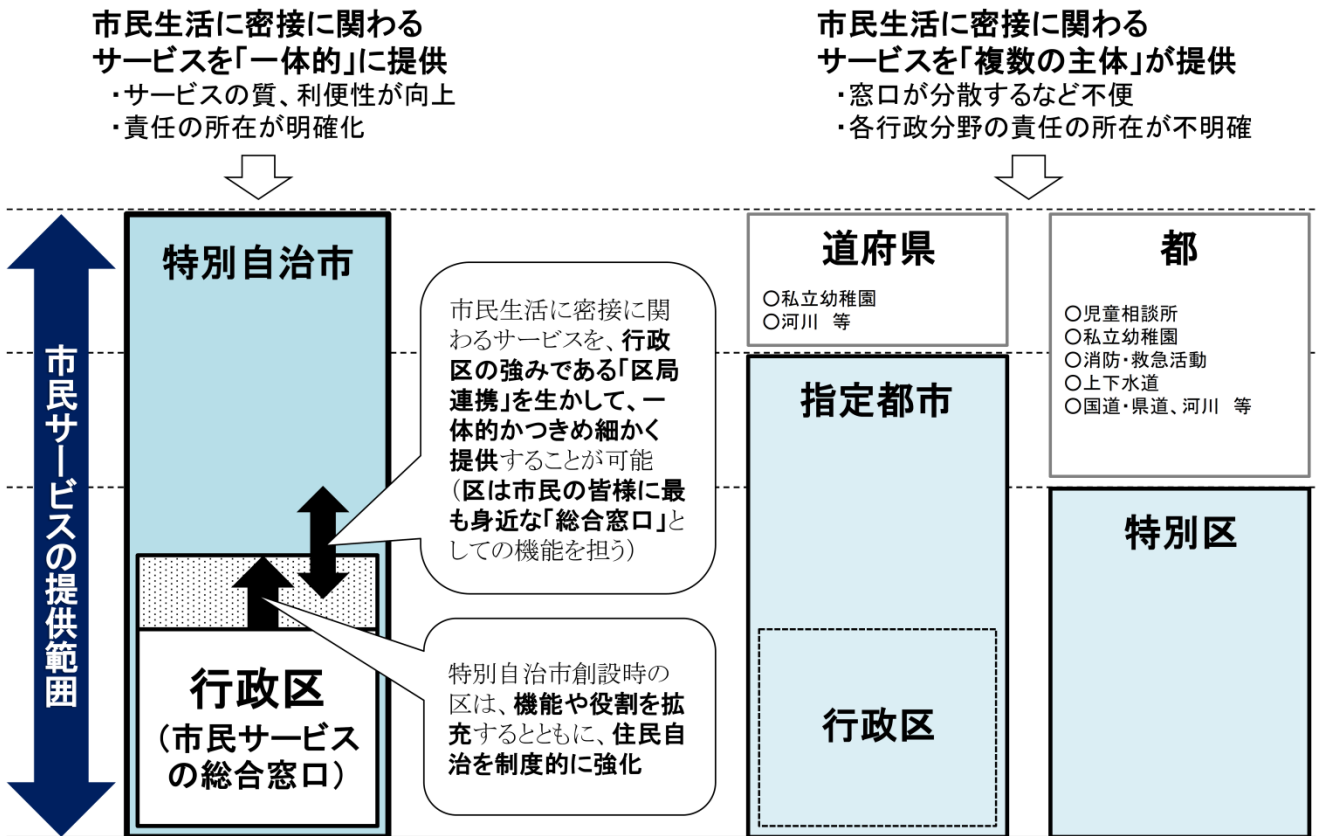
- 東京の特別区のように基礎自治体機能を備えたフルセット型の区役所を目指すのではなく、都市の一体性を保ちながら、区と市（局）の適切な事務分担や区局連携を生かした制度設計とする。
- 横浜市における行政区の強みとは、地域に根差した市民活動のほか、防災・減災対策など市民による自助・共助の取組、ごみの分別・減量に関する施策「ヨコハマは G30」など市民と行政（区局）による協働の取組、「待機児童対策」にみられるように区と局が役割分担し連携したきめ細かな取組などが可能になることである。
- 市民サービスの提供という視点から、区における身近できめ細かな行政サービスと、局による広域的で専門性の高い事業が、一つの自治体の中で提供できることが、大都市である横浜市の強みであり、効率的・効果的な行政運営にもつながる。
- 横浜市は、大都市としてのスケールメリットを生かし、区単独では実施できない大規模事業を展開することができる。また、土木や建築、福祉、医療など専門性の高い職員を生かした施策の実施も可能であり、区局をまたがる人事異動の実施により、職員が様々な組織を経験し交流でき、区局間・局間の連携協力が行いやすくなる。また、人材の固定化を防ぐことができ、多様な人材を育成することができる。さらに、大学や企業との連携がしやすいなど、大都市のメリットを有している。
- 大都市における人口減少、高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政サービスの整備に資するとともに、日本全体の経済発展を支えるため、特別自治市においては、行政区の強みである区局連携や、大都市の強みであるスケールメリットを最大限生かした効率的な行政運営を行うことが時代の要請でもある。

◆ 「区局連携」を最大限生かした行政運営

～区・局それぞれの強み、大都市横浜としてのスケールメリットを生かす～



【参考】特別自治市創設時の市民サービスの提供範囲（イメージ）



【参考】「行政区」について

指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌（※）させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くこととされている。（地方自治法第 252 条の 2 第 1 項）

指定都市の区の事務所は、大都市行政を円滑に行うためのものであり、市長の権限に属する事務の全般にわたって、地域的に分掌するものであるが、必ず指定都市の全域を画して区を設け、そこに区の事務所を設置しなければならない。

区には事務所の長として区長が置かれ、区長は、当該指定都市の長の補助機関である職員のうちから市長が任命する。（同法 252 条の 20 第 3 項）区長は、指定都市の市長の定めるところにより上司の指揮を受け、その主管の事務を掌理し、部下の職員を指揮監督する。（同法 252 条の 20 第 5 項・第 175 条第 2 項）

（※）「分掌」とは、一定の機関の権限に属する事務を、事務処理の便宜のため特定の組織又は特定の者に分けて処理させるものと一般に解されている。つまり、行政区に関して言えば、市長が、その権限に属する事務を、その処理の便宜のために、区の事務所の長である区長に分担させるということ。

イ 「市民に最も身近な総合行政機関」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、局から区へ事務権限を移譲し、事務権限に応じて予算を拡充する。
- 横浜市は 371 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。区役所の基本機能である市民サービスの提供窓口や相談・広聴機能を中心に、さらに充実を図る。
- 区の特性や地域のニーズを踏まえた区政をより一層推進するため、局事業・予算に対する区長の総合調整権限を強化する。
- 高齢化などの課題に対応するためにも、自助・共助など地域の自立的な取組を支え、協働を推進する区の体制を整備する。

◆特別自治市における区の基本的な役割・事務権限

市民に最も身近な
総合行政機関

地域協働の
総合支援拠点

- 市民に最も身近な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、その機能を強化・充実させるため、事務権限と区独自予算、裁量を拡充する
- 区の特性や地域のニーズを踏まえた区政をより一層推進するため、局事業・予算に対する区長の総合調整権限を強化する（例：地域ニーズ反映システムの強化）
- 地域支援の取組や拡充する権限・予算の執行を支えるための体制整備を行う

ウ 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。
- 市（局）が行う事務や、市（局）へ集約する必要がある事務であっても、**個別に市民と対応する窓口・相談機能は、区が担う**。また、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、まちづくり・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。

【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・位置付けの方向性

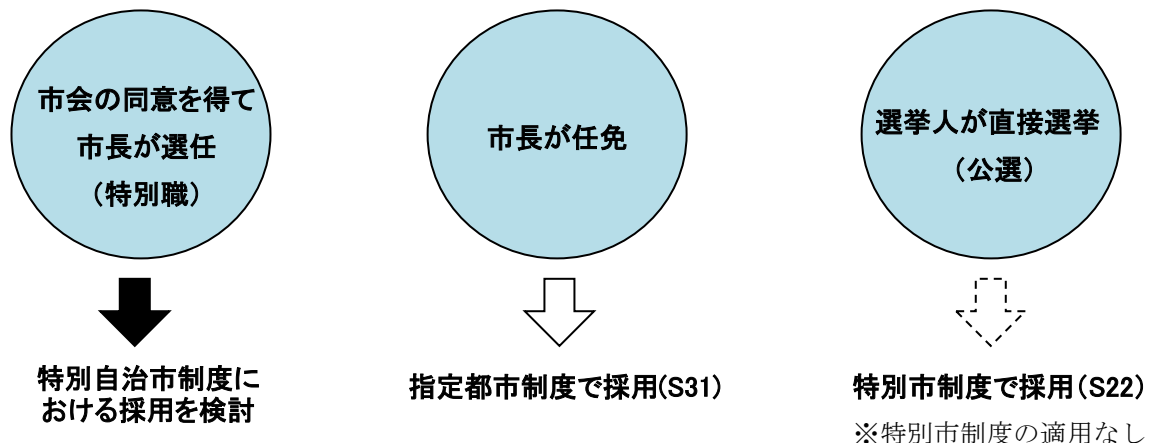
ア 区の役割の拡充と住民自治の強化に伴い、区長の権限の強化を検討する。

- 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、大都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を十分に精査していく。
- 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。

イ 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を検討する。

- 県と市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とから、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、区長はそれに見合った役割を果たすため、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め、何らかの変更が必要である。
- 厳しい社会経済環境の中、継続的に市民サービスの向上と経済の活性化を実現させるには、行政区の強みである区局連携や、大都市の強みであるスケールメリットを最大限生かした効率的な行政運営を行う必要がある。そこで、横浜市が目指す特別自治市では、都市の一体性を生かし、同時に住民自治も強化するという視点から、区長の選任方法は、市会の同意を得て市長が選任する方法（特別職）を選択肢の一つとして検討する。
- なお、昭和 22 年の地方自治法制定に向けた地方制度調査会の答申では、行政区の区長の選任方法として、①市会の同意を得て市長が選任、②市長が任免、③選挙人が直接選挙のいずれかによとした。政府原案では、市長の任命制とされていた区長は、国会の修正により直接公選制へと改められた。しかし、都市の一体性や総合力を最大限生かし、市民サービスと日本経済の活性化を目指す一層制の大都市制度である特別自治市においては、実質的に都市の分割につながりかねない区長公選は採用しない。

【参考】地方制度調査会答申(昭和 21 年 12 月 25 日)で示された区長の選任方法



(3) 住民自治強化の方向性

大都市横浜の一体性や区局連携による効果的かつきめ細かな大都市行政を特別自治市でも生かすため、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、法人格を持たない区（行政区）とする。（※例えば、各区の区長が公選職で、市長と異なった考えを持つ場合には、一体的な行政運営が困難になることも考えられる。）

特別自治市に向けて、横浜市では、市民が自主的に取り組む地域活動を重要な基盤として引き続き支援するとともに、各種広聴手段を通じて市民の皆様の声を広く集め、適切に施策に反映する。また、他都市に先駆けて強化してきた区の機能や役割を、社会情勢に合わせた最適なものになるよう継続して見直しを行い、さらに、次の3つの仕組みによって住民自治を制度的に強化する。

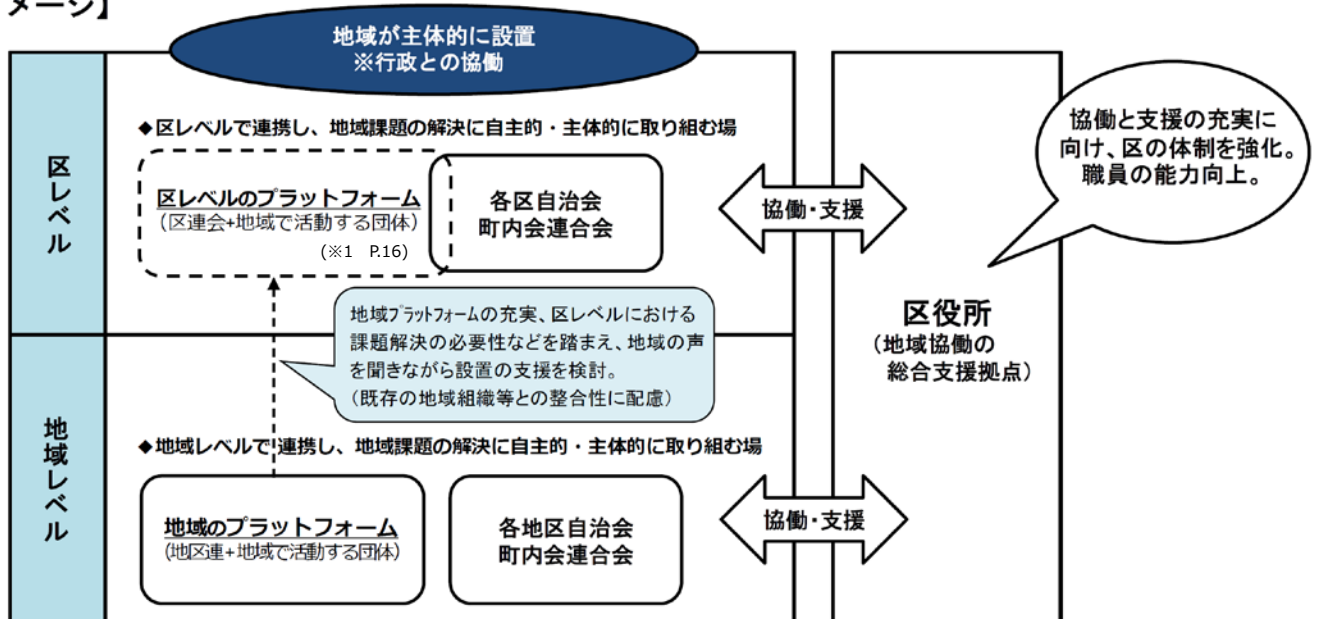
なお、各地域における課題解決に向けた自主的な取組や、特別自治市創設時の住民自治を検討する前提条件（区の役割や事務権限等）などを踏まえ、各区や地域の実情に応じた重層的な仕組みを構築する。

◆住民自治の制度的強化策(3つの仕組み)

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【仕組1】

- 地域が自主的・主体的に課題解決に取り組む場である「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、区は「地域協働の総合支援拠点」として、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。
- 将来的には、地域プラットフォームの充実の状況や区レベルの課題解決の必要性などを踏まえ、地域が主体的に、区レベルのプラットフォーム（区レベルの協働の場）の設置を検討（区は設置支援を行う）（※1 P.16）。
- 地域で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は、重要な基盤となる。
- 協働と支援の取組をより充実させるため、区の体制を強化する。また、職員が、地域のニーズや課題を把握し、適切に区政や市政につなぐことができるよう、研修等により能力向上に努める。

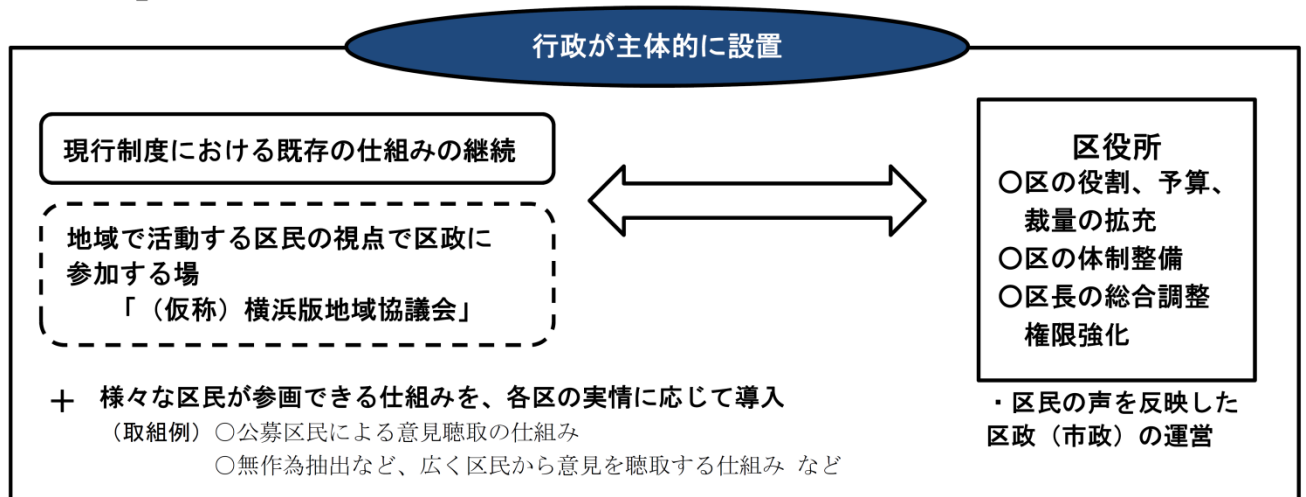
【イメージ】



② 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【仕組2】

- 地域で活動する区民の声を区政・市政に反映するため、これまで横浜市が取り組んできた住民参画の仕組みを継続するとともに、新たに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。地域で活動する区民の声を、区政や市政運営に反映させる重要な役割を担うことから、その位置付けは条例で定める。（※2）
- 委員構成は、各区自治会町内会連合会のメンバーや、各種活動団体の代表者、有識者など、各区の実情を踏まえた制度設計とする。
- また、新たに設置する仕組みに加え、様々な区民が参画できる仕組み（「公募委員が参加するテーマ別懇談会」や「無作為抽出区民による議論の仕組み」など）を、各区の実情に応じて導入を検討する。
- 「区政における住民の参画機会の仕組み」については、引き続き、制度の詳細を、区の役割、予算、裁量の拡充や区の体制整備、区長の総合調整権限強化などと併せて検討する。

【イメージ】



※1 P.15 で整理した「区レベルのプラットフォーム」は、地域が行政との協働のもと自主的・主体的に課題解決に取り組む場である一方、P.16 の「区政における住民の参画機会の仕組み」は、区民の声を区政（市政）に反映させるため、行政が設置する仕組みである。2つの仕組みは、その基本的な考え方や設置主体が異なる。

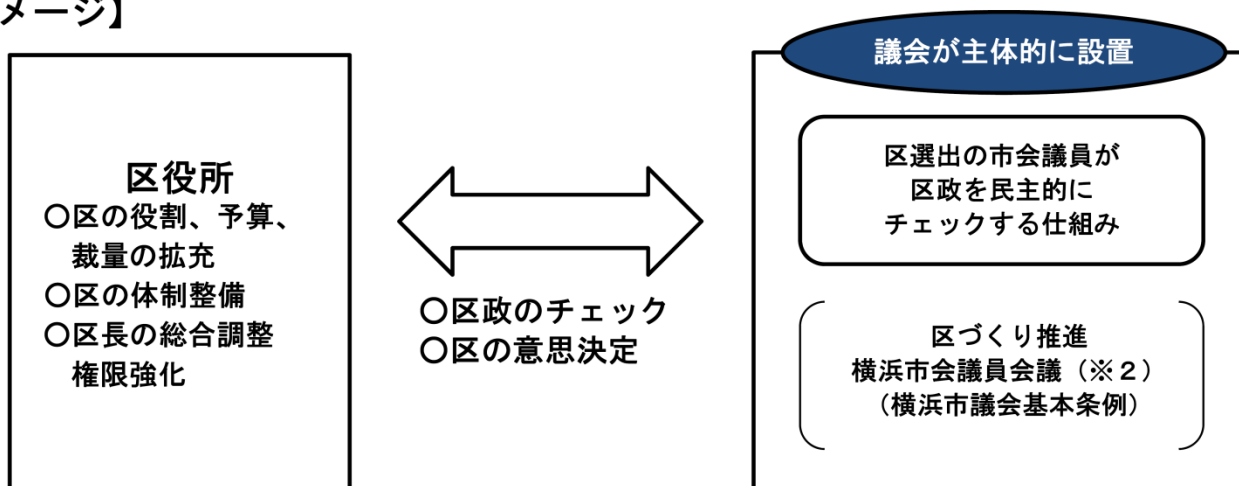
しかし、地域が自主的・主体的に実践している課題解決の取組は、横浜市の住民自治の最も重要な基盤であること、その取組から生まれる区民の声を、区政・市政に適切に反映させることが求められること、2つの仕組みのメンバーが類似の構成になる場合も想定されることから、各区の実情に応じて、例えば、「区レベルのプラットフォーム」と「区政における住民の参画機会の仕組み」を連携・融合させることも可能とする。

※2 地域で活動する区民の視点で区政に参加する場の詳細については、特別自治市創設時の区の役割や権限も踏まえ、今後も検討していく必要がある。

③ 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【仕組3】

- 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、区議会設置を行わない中で、区役割や機能の拡充、予算の拡大、区長の特別職化など位置付けの変更を行うには、「区選出の市議員が区政を民主的にチェックする仕組み」を構築するなど、区政の民主的なチェックや意思決定機能の導入が必要である。
- 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（※1）、ニューヨークなど）を参考にした制度設計が考えられる。
- また、「区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み」は、「区政における住民の参画機会の仕組み」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」とは、明確に役割と機能を分けるものとする。

【イメージ】



（参考）「平成26年度横浜市会大都市行財政制度特別委員会報告書」（平成27年2月）（抜粋）

（4） むすび

これまで述べてきたように、少子高齢化の進行や人口減少社会の到来、地方分権改革の進展により、地方公共団体の事務は、より複雑化・多様化し、かつ広範になるため、地方議会が担う役割と責任は一層増大する。本市が実現を目指す新たな大都市制度「特別自治市」は、国以外の地方の事務を全て担うことから、議決事件の範囲が拡大するなど、市民に対する責任もより大きなものとなる。

また、特別自治市の実現によって拡大する事務権限や税財源のもと、適正な市政及び各区の実情を踏まえた区政を展開するためには、その執行を監視する議会機能が重要となる。しかしながら、大都市の一体性を確保することや新たな二重行政を生み出さないために、区長公選や区議会の設置は採用すべきではない。そこで、特別自治市における住民代表機能を高める観点から、例えば、横浜市議会基本条例に設置が定められている区づくり推進横浜市議員会議に意思決定機能を付加することなど、各区選出の市議員が区政を民主的にチェックする仕組みの構築が必要である。今後、各区選出の市議員が各区で意思決定を行える具体的な仕組みについては、引き続き市会において議論を重ねる必要がある。

なお、現行の指定都市制度においても、区民に最も身近な区の機能を強化していくべきであり、その一つの方法として、個性ある区づくり推進費や区づくり推進横浜市議員会議をより有意義なものとする取り組みも、特別自治市構想の議論と並行して進めていかなければならない。

住民の声を集約し、区政に反映させることや、地域課題に即した区政を執行しているかなどについては、各区を選挙区として選挙で選ばれた市議員が区民の代表として、これまで以上に区政に関わっていくことが必要となる。

(※1) トロント（カナダ）のコミュニティカウンスルについて

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。

(※2) 「個性ある区づくり推進費」と「区づくり推進横浜市議員会議」

個性ある区づくり推進費は、平成 6 年度に区の機能強化の一環として、①地域の総合行政機関として区役所の自主性を高めること、②地域のニーズに的確に対応し個性ある区づくりを推進すること、③地域的、個別的、緊急的ニーズに迅速に対応することを目的に創設された。

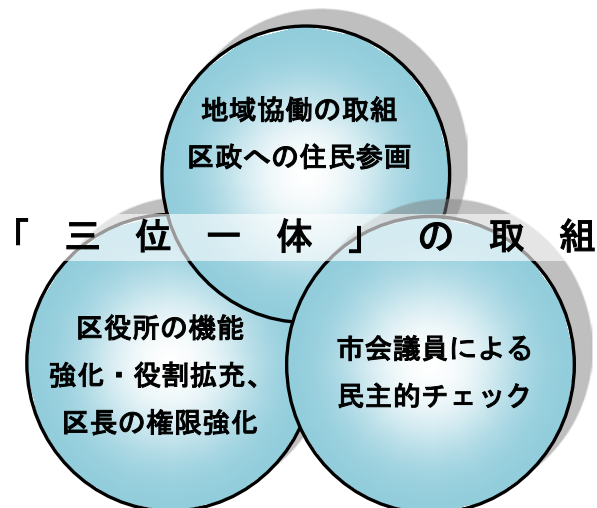
同年、個性ある区づくり推進費及び区の主要事業に関して、区と各区選出議員が意見交換するための協議の場として、区づくり推進横浜市議員会議が設置された（平成 26 年 4 月 1 日からは横浜市議会基本条例に位置付けている。）。

(4) 特別自治市制度における区のあり方の取組方針

特別自治市制度の区においては、「三位一体の取組」が必要である。

特別自治市制度の区においては、「区役所の機能強化・役割拡充、区長の権限強化」、「地域協働の取組や区政への住民参画」、「市議員による区政の民主的チェック」という 3 つの取組を「三位一体」で行う必要がある。

それぞれの取組は一体不可分であり、同時に行うことで、初めてその効果が最大限に発揮される。



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

1 経緯

- 平成 25 年 3 月に「義務付け・枠付けの第 4 次見直し」が閣議決定され、県費負担教職員の給与等の負担を指定都市へ移譲する方針となりました。
また、25 年 6 月の地方制度調査会の答申では、財政措置のあり方については、指定都市側と関係道府県側の合意形成が必要とされました。
- これらを受け、25 年 10 月から 11 月にかけて指定都市と関係道府県で協議を重ねた結果、財政措置のあり方に関して、以下の通り、合意に至りました。(25 年 11 月 14 日)

< 指定都市・関係道府県 合意内容 > (裏面参照)

- 税源移譲税目：個人住民税所得割 税率：2%
- 財政措置として、財政中立を基本として、国が地方財政措置を検討し、適切に講じることを前提
- 移譲時期：平成 29 年度を目途

- 26 年 6 月に「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」が公布され、移譲の施行期日が「平成 30 年 4 月 1 日までの間において政令で定める日」とされました。
- 26 年度以降、毎年度実施している「国の施策及び予算に関する提案」(指定都市市長会共同要望)等により、適切な税制・地方財政措置について、要望を行っています。

2 本市への影響 (数値は県の試算による 26 年度決算値)

本市に移譲される給与費等は、事業費で約 1,371 億円と見込まれますので、そのうち国庫負担金約 329 億円を除くと、一般財源の所要額は約 1,042 億円となることが見込まれます。

これに対し、上記の合意内容が実現すれば、約 935 億円の税収が移譲されます。また、地方交付税等の必要な財政措置については、上記のとおり、要望を行っています。

3 スケジュール (予定)

- 28 年 5 月 25 日 地方財政連絡会議
- 28 年 6 月中下旬 国の制度及び予算に関する提案・要望 (本市独自提案・要望)
- 28 年 7 月下旬～8 月上旬 平成 29 年度国の施策及び予算に関する提案
- 28 年 12 月上旬 与党税制改正大綱 (指定都市市長会共同要望)
- 28 年 12 月下旬 地方財政対策
- 29 年 1 月～ 通常国会 (地方税法・地方交付税法の改正案)

県費負担教職員制度の見直しに係る 財政措置のあり方に関する合意

指定都市所在道府県
指定都市

県費負担教職員の給与負担事務が道府県から指定都市に移譲されることに対する財政措置として、道府県・指定都市の双方にとって財政運営への影響を最小限とすること、すなわち財政中立を基本として、国が地方財政措置を検討し、適切に講じることを前提として、道府県から指定都市に個人住民税所得割2%の税源移譲が行われることに合意する。

なお、地方財政措置の検討にあたっては、財政中立の観点から、基準財政需要額については、地方財政計画における単価と交付税単価の乖離を是正するなど、適切に算定することとし、また、基準財政収入額の算入率については、三位一体改革における税源移譲時の扱いなどの経緯も勘案しつつ、地方交付税制度の原則を踏まえて、適切な方法を国として設定されたい。

また、事務及び税源の移譲時期については、平成29年度を目途に可能な限り早期に行われるよう、実務的な検討・準備を進める。これを踏まえ、国において必要な法制上の措置等を講じられたい。

併せて、今回の移譲に伴い、健全化指標の悪化により、継続的な財政運営に影響を及ぼさないよう、適切な措置を講じられたい。