

平成 27 年 2 月 4 日

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 渋谷 健

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

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

## 3 調査・研究テーマの選定理由

現在、我が国においては少子高齢化と人口の減少が喫緊の課題となっており、それは最大の人口規模を誇る指定都市の横浜市といえども例外ではない。当然、今後の少子高齢化の進行と人口の減少を見越し、さまざまな行財政制度をつくり直していく必要があり、本市が目指す特別自治市の実現もその一つである。

第30次地方制度調査会の答申においては、「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」ものとして特別市（仮称）を評価するとともに、住民代表機能の制度設計など、今後検討すべき課題もあることが述べられている。

そこで当特別委員会は、調査・研究テーマを「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」とし、特に少子高齢化の進行と人口減少社会を踏まえた、横浜市が実現を目指す特別自治市における議会機能について考察することとした。

## 4 委員会活動の経緯等

### （1）委員会（平成26年6月6日開催）

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、平成26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。続いて、同じく政策局より平成27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

- ・新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・平成26年度の委員会運営方法について
- ・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

## イ 委員意見概要

- ・法改正で設けられた総合区の趣旨は横浜市にも当てはまり、市内18区全てを総合区にするべきとは思わないが、他都市の動向も注視しつつ研究を続けていくべきだ。
- ・総合区については中長期の視点でメリットとデメリットを勘案しながら検討し、区の現場で働く職員にも制度をわかりやすく伝え、ヒアリングを重ねていくことが必要である。
- ・特別自治市の実現に向けて本市では大綱を策定したが、特別自治市の実現には神奈川県意向も影響してくるため、方向性を合わせる調整をお願いしたい。
- ・神奈川県とはこれまでも個別の行政分野に関して比較的多くの会議を行ってきたようであるが、大都市制度の議論を進めていくためには会議のペースを速めていく必要がある。
- ・本市における域内分権についてはまだ十分とは言えない。区への分権や機能強化はより進めていかなければならない課題である。大都市制度はどうしても財源や機構の視点から考えがちであるが、市民にとってどのような大都市制度であるべきかという視点が非常に重要であり、市民生活を発展させることが結果として国全体の大きな力になるという地方自治の立場に立った議論が必要だ。
- ・本市が参考にすべき同規模の都市は大阪市や名古屋市が挙げられるが、情報を得やすい大阪市以外にも例えば愛知県などの動向も提供してほしい。
- ・今後さまざまな権限の委譲をかり取っていかうとする中で、全市的な視点で調整を図る機能が重要である。事業を担当する所管課の頑張りだけでなく、総合的な調整機能を担う政策局の役割はとても大きいと思う。

(2) 委員会（平成26年8月1日開催）

財政局より、平成27年度大都市行財政制度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。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意見交換を行った。

ア 議題

- ・ 指定都市の「平成27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「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

イ 委員意見概要

- ・ 横浜市は370万人の市民に支えられており、その中の生産年齢層がふえれば企業も集まるのではないかと。財源と予算の使い方をより市民に向けるべきだろう。
- ・ 国に対して税財源に関する要望を行う際、指定都市といえども必ずしも意見が一致するわけではないが、引き続き20の指定都市や五大市が力を合わせ国に対する要望活動に力を入れてほしい。
- ・ 横浜市は指定都市の中でも規模が一番大きな自治体のため、比較的規模の小さな指定都市とは課題が異なってくる。20の指定都市の中でも特に五大市や人口が100万人を超える自治体と連携を密にしていくべきである。
- ・ 税源の配分を国と地方で5対5にすべきということを長い間要望してきているが、具体的な税配分の根拠を示して要望していく時期に来ているのではないかと。
- ・ 国に対する税財源の要望活動が定例的な行事として終わってしまうことがないように、その後の国における要望内容についての議論もチェックしていく必要がある。
- ・ 今回の要望事項では新しい文言として、法人住民税が減収することのないように制度設計することを求めているが、制度設計自体を国に任せるとなかなか地方自治体側の意見が反映されないのではないかと。
- ・ 少子高齢化の時代を迎える中、市民のために横浜市が機能する方法と、そ

のための議会のあり方が課題になってくる。

- ・ 区のあり方については自治機能と権限をより厚くし充実させていくことが必要だ。
- ・ 横浜市や大都市圏においても少子高齢化が進むため、住民自治の強化や二重行政の解消のために特別自治市の実現は必要である。
- ・ 特別自治市を実現するために地方制度調査会において大都市制度に関する議論を進めるよう強く要望していくべきではないか。
- ・ 横浜市が現行の県事業を全て担う方向で特別自治市に移行する場合、議会のあり方としてはまず県議会議員と市議会議員との役割をどのようにするのかという議論を深める必要がある。
- ・ 区選出の市議会議員として、住民自治強化の観点からより住民に身近な議論の場として区づくり推進横浜市議会議員会議などを強化することについても議論を深めていくべきである。
- ・ 国全体が急速な人口減少社会を迎え、国と地方の借金がふえ続ける中、市議会議員はこれらの課題について行政や国に問題を提起するだけでなく、自分たちのこととして県議会議員と議論する場をつくるべきだと思う。
- ・ これからの少子高齢化時代に出てくる課題は行政だけでは解決できない。いかに区の中で住民が行政に参加できる仕組みを整えるかがこれからの横浜市の行政にとって必要なことであり、区の機能強化のために機能、権限、財源を区へ委譲していくことが大事である。
- ・ 住民が区役所でさまざまな相談をするとき、職員は区のことをよく把握しておく必要があるため、短期間で区の職員が異動してかわってしまうのは思わしくない。
- ・ 地域や区域にまたがる課題の解決に向けて区に権限を委譲するには、その前提として、区の職員の人材育成を今からしっかりと進めていかなければならない。
- ・ 二重行政の全てを否定するのではなく、住民自治の観点から中には二重行政のほうがむしろ望ましいこともあるのではないか。二重行政については解消すべきものと、県と切磋琢磨して行っていくものの2つを考えていくことが大事であり、本市の特別自治市構想についても再考の余地があると思う。

(3) 委員会（平成26年9月3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：一橋大学大学院教授 辻 琢也 氏

案件名：大都市制度改革の展望と議会の役割について

(4) 委員会（平成26年9月22日開催）

参考人として、一橋大学大学院教授の辻琢也氏を招致し、大都市制度改革の展望と議会の役割について、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

- ・大都市制度改革の展望と議会の役割について
- ・指定都市の「平成27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

- ・今から少子化対策に力を入れたとしても人口は急速に減っていくということをぜひ認識してほしい。
- ・2050年になると約4割が単独世帯となり、そのうち約5割強が高齢単独世帯と推計されることから、行政サービスの単位を世帯にしている基礎自治体は行政需要が増してくることが予想される。
- ・相対的に人口が集まる三大都市圏といえども実は大阪圏は人口流出が続いており、首都圏だけが比較的流入が続いている状況である。三大都市圏だから安泰というわけではなく、今後のまちづくりの進め方によっては今の社会動態も期待できない可能性があることに十分に留意してほしい。
- ・これまでの三大都市圏における人口の都市部への集中のイメージと異なってくるのは、地方圏で人口の自然減を迎える中、高齢者を中心にして人口が大都市部に滞留し相対的に集まることである。よって、65歳以上の高齢者が大都市圏全般に増加し、どのように対応していくかが今後大きな課題となる。

- ・高齢者人口の伸び率は三大都市圏の中でも都市部より郊外部の方が高い。
- ・横浜市は都市部と郊外部の2面性を持ち、高齢者が顕著に増加していく。高齢者の増加に伴い、生活保護や医療など的高齢者福祉に関する政策費用がふえる。待機児童対策とあわせて扶助費が伸びており、加えて高度経済成長期に建設した公共施設が更新時期を迎えるため財政支出の増加が著しくならざるを得ない。さらに、世界の都市間競争の中にも置かれているのが大都市の現状である。
- ・大都市制度改革として県と指定都市の二重行政をなるべく排し、増加する福祉需要と都市更新需要に的確に対処しながら機動的に経済対策を行い、都市が活性化した状況をいかに維持できるかが今の課題となっている。
- ・横浜市が目指す特別自治市とかつての特別市との最大の違いは、行政の守備範囲が広がり担うべき事務が非常にふえている点にある。
- ・特別自治市の趣旨は、指定都市が県の業務を一元的に担い、区単位での住民自治をより強化していく側面もあることから、行政サービスを向上させるとともにコストの削減につながり、一元的な経済対策を機動的に行うことによって圏域全体の活性化に寄与することにある。
- ・第30次地方制度調査会の答申において特別自治市は効率的、効果的な行政体制が整備される点と日本全体の経済発展を支えるための一元的な行政権を獲得し、政策選択の自由度が高まる点に大きな意義があると認められている。
- ・特別自治市の課題として、区単位での住民代表制の担保、犯罪が広域化する中で県警察から市警察を独立させることの適否、周辺自治体への配慮の3点が挙げられている。
- ・3つの課題のうち、指定都市側で考えなければならない重要な課題は区単位での民主主義をどのように充実させるかということである。
- ・第30次地方制度調査会の答申にはない総合区という制度が地方自治法の改正で設けられた背景には、特別自治市を見据えた大きな課題として県議会にかわる住民代表機能の強化の必要性がある。
- ・総合区の一つのポイントは、効率的な住民代表機能の向上を目指して議会の同意が必要な特別職の区長を設置し、区長に対する政治的なコントロー

ルを高めることにある。

- ・総合区制度の活用については、将来の特別自治市構想を見据えていかに現在の市の全体性と区単位の住民自治の充実を両立させていくかを考えていく必要があるだろう。
- ・指定都市にとっては、将来の特別自治市構想を見据えつつ超高齢社会の中で区単位の住民自治をどのようにしていけばよいのかという課題を本気で考えなければならないという大きな問題提起がされた。
- ・国や県は必ずしも日常的に住民に接しているわけではなく、市議員が一番現場に近い場所にいるため、市のほうから積極的なアイデアの提案が望まれる。
- ・地方分権が求められてきてからは、従来は国のお墨つきが必要だったことが諸制度の改正により議会の承認によって成立するという体制に変わってきているため、分権とともに潜在的に議会の役割は随分重くなってきている。
- ・財政状況が厳しさを増す中、行政サービスの住民負担は高くなる一方、内容が乏しくなる傾向にある。それに対して議会は承認し、適正なサービスと負担の割合を決めていかなければならないという重い課題を課せられている。
- ・議会機能の活発化が求められその土台となる法改正も行っているものの、各自治体が抱える問題の難しさや人口の高齢化により地方議会議員の担い手も不足してきている。担い手の確保とますますのしかかる重責をいかに果たしていくのかを考えるべき状況にあるのではないか。

#### ウ 委員意見概要

- ・自治体や議会の制度を大きく変えるという結論は議会制民主主義では得にくい面がある。よって、専門委員会に結論を出してもらい、それを議会に諮るという形が必要だと思う。
- ・人口減少や財政状況の逼迫化への対応や特別自治市の創設などの改革は国にまだ体力があるうちに早急に進めなければいけないと思う。
- ・国に対して財源の移譲も要望しているが、同じ要望事項を繰り返し提出しており、要望自体が形骸化してはいないだろうか。私たちも認識を改めて

いかなければならないと思う。

(5) 委員会（平成26年11月25日開催）

調査・研究テーマについて、報告書のまとめに向けて委員長から骨子案について説明し、委員間で意見交換を行った。

ア 議題

- ・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

イ 委員意見概要

- ・特別自治市における議会機能を考える上でポイントは2つある。特別自治市に向けて県から移管される具体的な権限と財源について県と議論を進めておくこと、住民代表機能の強化の観点から個性ある区づくり推進費が区の課題に対してより能動的に機能する仕組みの構築である。
- ・特別自治市が実現したときの県議会との関係や議員定数など、議会のあり方については行政当局だけでなく、議会側も認識を共有する必要がある。
- ・住民代表機能の強化には区選出議員による区行政の監視機能が発揮されているかということを確認してもらった機能や場が必要である。
- ・特別自治市の議会機能を考えるには横浜市議会基本条例の趣旨が基本になるのではないかと。
- ・今行える取り組みとして、本会議が終了するごとに区民に対して区選出議員による議会報告会を行うなど、人口の多い横浜市ではまずは住民と議会の距離を近づける必要がある。
- ・1つの行政単位としては区の人口規模が住民の意思をくみ取るのに適した大きさではないかと。今後のさまざまな行政計画においては各区の果たす役割が大きくなっていくため、区に権限、財源の移譲を進めることがますます大事になる。
- ・人口減少と少子高齢化社会で求められる機能を特別自治市構想が果たせるのか、まだ議論と見直しが必要である。公選の区長と区議会が設置されることが望ましいが、直ちに実現できることではないので、総合区制度も排除せず検討を続けるべきである。
- ・区へ人材・財源・権限を委譲して機能強化を進める具体的なスケジュール

を作成し、それをもとに議論をするべきだ。

- ・今からでもできることとして、特別自治市を見据えて各区においても議会のあり方を集中的に議論する場を設けてはどうか。
- ・区づくり推進横浜市議員会議の機能強化はすぐに取り組めることではないか。例えば、区づくり推進横浜市議員会議を毎月開催して地域課題を議論する場として活用し、その議論の内容を区の広報に掲載してはどうか。このようなアイデアを議会側から出していかなければいけないのではないか。
- ・地区のさまざまな意見や課題を聞いて集めてくるのが市民・区民の代表である地方議員の仕事であり、まずは各議員がそれぞれの地区で活発に活動し、議論をしていくことが大事である。
- ・人口減少時代の財政を真剣に考えなければならない。そのような状況のもと、個性ある区づくり推進費が形骸化していることは事実ではないだろうか。特別自治市における区の機能強化とは別に議論を進めていかなければならない課題ではないか。

#### (6) 委員会（平成27年2月4日開催）

財政局より青本についての説明を聴取した。また、本委員会の活動の経緯及び調査・研究テーマに対する議論のまとめ等を記載した報告書案について確認を行い、内容を確定した。

##### ア 議題

- ・指定都市の「平成27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「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

##### イ 委員意見概要

- ・二重行政も市民にとって有益になることもあると思うので、一概に悪いことと断じるべきではない。また、特別自治市構想も今後求められる区のあり方を含め、より一層の議論が必要である。

## 5 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

平成26年11月5日に開催された本市が幹事市である指定都市税財政関係特別委員長会議に当特別委員会を代表して委員長が議事の進行を行い、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項目を取りまとめ、党派別要望活動の進め方を次のとおり決定し、実施した。

- (1) 民主党所属国会議員に対する要望（平成26年11月17日実施）
- (2) 自民党所属国会議員に対する要望（平成26年11月18日実施）
- (3) 公明党所属国会議員に対する要望（平成26年11月19日実施）
- (4) 維新の党所属国会議員に対する要望（平成27年1月13日実施）

なお、党派別要望活動を実施する予定であったものの、みんなの党所属国会議員に対する要望活動は国の政治状況により中止となった。

## 6 まとめ

今年度、当特別委員会では調査・研究テーマを「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」についてとし、当局や参考人から本市が置かれている社会情勢と地方議会制度の変遷について説明を聴取し、本市が目指す特別自治市における議会機能について意見を交わしてきた。その内容を次のとおり記載する。

### (1) 横浜市を取り巻く環境の変化

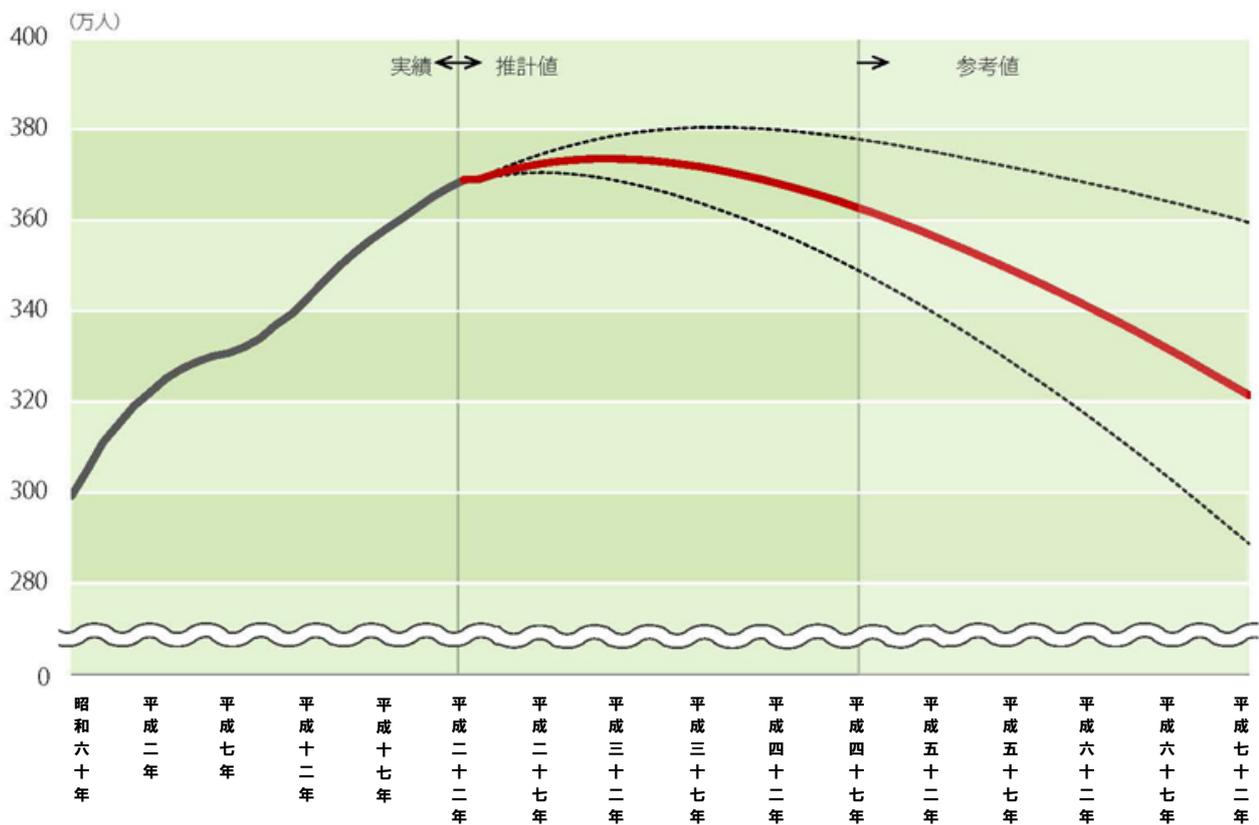
#### ア 少子高齢化の進行と人口減少社会の到来

- ・「高齢社会白書（平成26年版）」（内閣府）によると、日本の総人口は、長期の減少過程に入っており、平成38年に1億2000万人を下回った後も減少を続け、平成72年には8674万人になると推計されている。一方、65歳以上の高齢者人口は、今後増加を続け、平成54年に3878万人でピークを迎えると推計されている。
- ・総人口が減少する中で、高齢者数が増加することにより高齢化率は上昇を続け、平成47年に33.4%で国民の約3人に1人が、平成72年には39.9%に達し、国民の約2.5人に1人が高齢者となる。
- ・「国勢調査報告（平成22年）」（総務省）及び国土交通省国土計画局の推計値によると、少子高齢化、人口減少が進行する中、世帯の類型は、平成

62年には単独世帯が約4割と一番多い世帯類型となり、また、単独世帯のうち高齢者単独世帯の割合は5割を超えることになる。

- ・本市の人口は、平成31年にはピーク（373万6000人）を迎え、以後減少に転じて、平成72年には約320万人となり、高齢化率は35.3%に上昇すると推計されている【資料1】。
- ・高齢化の進行は、今後高齢者になる世代を多く抱える本市のような大都市ほど、その影響が深刻であり、特に、都市部と郊外部の2面性を持つ本市は高齢者の増加が顕著である。平成35年には、団塊の世代が75歳超となり、高齢者人口は約100万人となることが見込まれている。
- ・高齢者人口の急激な増加により、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）が大幅に増加することが予測されており、その財源を確保する必要がある【資料2】。なお、本市における高齢化の状況は各区、各地域によって異なる。
- ・また、本市では、高度経済成長期に、道路や橋梁などの都市を形成するインフラや、行政サービス提供の手段として公共公益施設を大量に整備してきた。これらの施設は、現在、その大部分が更新時期を迎えており、保全・更新費の確保が大きな課題となっている。

【資料1】 横浜市の将来人口推計（平成26年11月25日委員会資料）



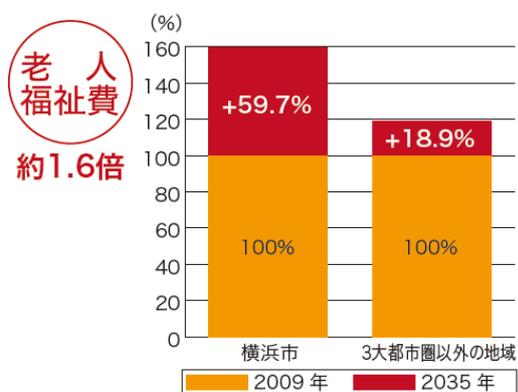
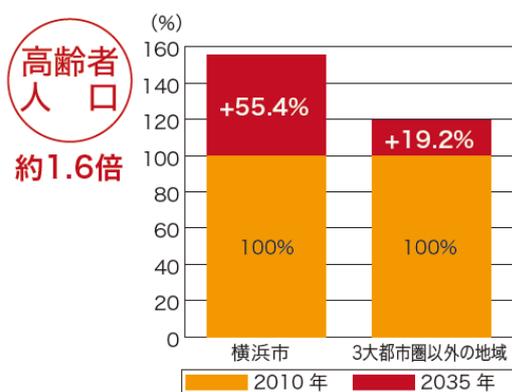
（単位：千人）

年度	22	27	32	37	42	47	52	57	62	67	72
推計値	3,689	3,725	3,735	3,718	3,681	3,629	3,564	3,488	3,405	3,314	3,214
高位推計	3,689	3,747	3,789	3,804	3,799	3,779	3,750	3,716	3,680	3,640	3,595
低位推計	3,689	3,705	3,685	3,638	3,573	3,491	3,394	3,284	3,162	3,029	2,887

※平成22年国勢調査を基準として推計（平成52年以降は参考値）

【資料2】 横浜市の高齢者人口と老人福祉費の伸び（3大都市圏以外の地域との比較）

（平成26年11月25日委員会資料）



出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料をもとに作成  
 ※「3大都市圏」とは、東京圏、名古屋圏及び大阪圏を指す

## イ 地方分権改革の進展

- ・平成12年4月の地方分権一括法の施行により、機関委任事務制度が廃止されるなど、我が国の行政システムは、中央集権型から地方分権型への転換に向けた改革が進められている。
- ・これまでの累次にわたる地方分権改革の取り組みにより【資料3】、都道府県から指定都市への権限移譲や義務付け・枠付けの見直し等が行われ、指定都市の自己決定権と責任領域が拡大している。

【資料3】第1次～第3次一括法の概要(平成26年11月25日委員会資料)

法律名(成立年月)	法律の内容
第1次一括法 (23年4月成立)	義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(41法律)
第2次一括法 (23年8月成立)	基礎自治体への事務権限の移譲(47法律)、 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(160法律)
第3次一括法 (25年6月成立)	基礎自治体への事務権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し(74法律)

- ・大都市制度について初めて本格的な議論が行われた第30次地方制度調査会の答申(平成25年6月)では、本市が実現を目指す特別自治市について、「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。」とされた。また、当面の対応として、「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。」との方向性が示された。この答申を踏まえ、第4次一括法(平成26年5月成立)により、都道府県から指定都市への事務・権限の移譲が進められている。【資料4】
- ・このように地方分権の進展によって、指定都市である本市が持つ力をより一層発揮するための環境が整いつつある。

【資料4】第4次一括法により都道府県から移譲される事務・権限の例  
(平成26年11月25日委員会資料)

- ・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
- ・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

- ・さらに、平成26年5月に設置された第31次地方制度調査会では、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について」諮問され、調査審議が行われている。
- ・今後、第4次一括法による事務権限の移譲にとどまらず、指定都市の自主性・自立性をさらに高めていくため、事務権限と税財源の移譲や義務付け・枠付けの見直しなどについて、引き続き国へ要望していく必要がある。

## (2) 横浜市が目指す大都市制度「特別自治市」

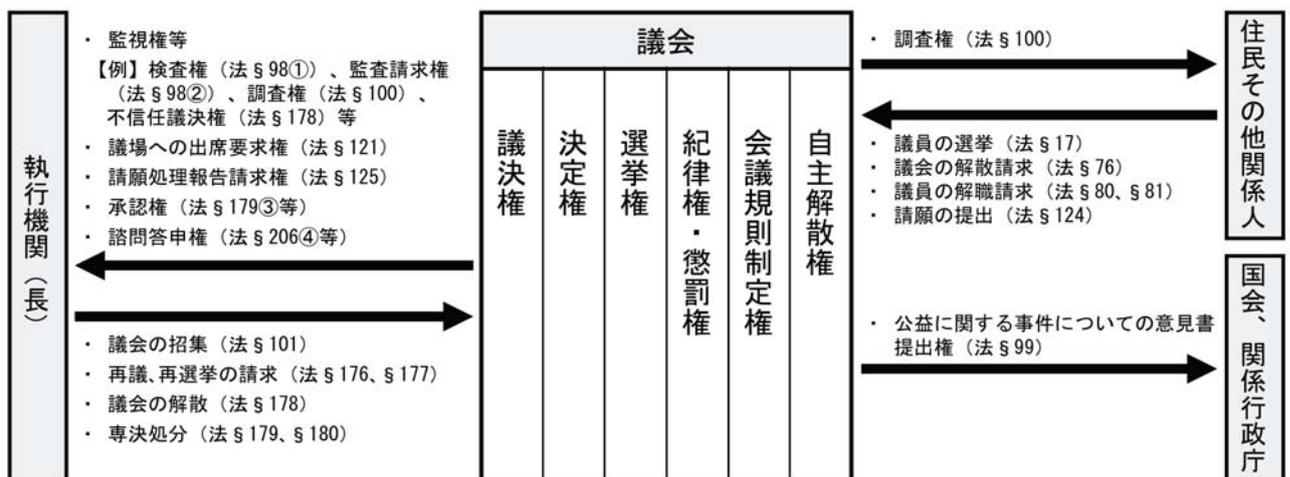
- ・現行の指定都市制度は、制度創設から半世紀以上経過し、道府県との二重行政や不十分な税制上の措置など、多くの課題を抱えており、大都市が持つ潜在能力を十分に発揮することができない。
- ・本市は、今後の少子高齢化の進行と人口の減少を見越してさまざまな行財政制度をつくり直していく必要があるが、本市が実現を目指す特別自治市は、人口減少社会に的確に対応する制度である。大都市として我が国の成長エンジンの役割を果たすとともに、市民に最も身近な基礎自治体として、市民生活の安全・安心を確保し、市民サービスを充実させるためには制度の実現が必要である。
- ・制度の早期実現に向け、旧五大市など他の指定都市とも連携し、国に対する要望活動に力を入れていく必要がある。また、制度の実現には県の意向も影響してくるため、県と調整を継続して行っていく必要がある。
- ・地方制度調査会において大都市制度に関する議論を進めることを強く要望していくことも必要である。
- ・執行機関である長と議決機関である議会の議員を住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用している我が国の地方自治制度の中で、執行機関の自己決定権と責任領域が大きく拡大する特別自治市の実現に向け、住民自治の根幹を担う議会の具体的な機能のあり方について整理する必要がある。

(3) 特別自治市における議会機能のあり方

ア 地方議会制度の位置付け・基本的役割

- ・地方議会は、憲法第93条第1項の議事機関として地方公共団体に設置され、住民の直接選挙によって選出される議員により構成される、住民全体を代表する機関である。
- ・「地方議会のあり方に関する研究会報告書（平成26年）」（総務省）において、「多様な層の幅広い住民の意見を反映・集約し、政策決定のプロセスを住民の批判と監視のもとに置くためには、合議制である議会において議論を積み重ねることが重要である。」と指摘されている。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伴い、地方公共団体が担う事務は多様化・複雑化するとともに、その範囲が拡大する中、住民の意見や地域の課題を拾い上げていくことが、住民自治の根幹をなす地方議会の重要な役割である。
- ・地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担う地方議会と、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）は、相互に協力して地方自治の適切な運営を実現する車の両輪とされている。【資料5】
- ・なお、地方自治法上、地方議会は、都道府県・市区町村の別、またはその団体の規模を問わず、一つの制度として定められている。

【資料5】 議会の権限と執行機関との関係（平成26年11月25日委員会資料）



※第31次地方制度調査会第1回専門小委員会資料より抜粋

## イ 地方議会制度改正の変遷

- ・地方分権改革の進展により、地方議会の役割と責任は一層拡大し、住民代表機能のさらなる充実やその活性化を図ることが強く求められている。
- ・地方公共団体の議決機関、監視機関である地方議会の機能強化は、これまで累次にわたって行われており、例えば、条例制定権の拡大や議員定数の法定定数の廃止、議決事件の範囲の拡大などが挙げられる。
- ・横浜市会としての独自の取り組みの一つとして、「議会・議員の役割を明らかにし、議会に関する基本的な事項を定め、市民の代表としての議会・議員の活動のより一層の充実・活性化を図り、市民の負託に応えることにより市民福祉の向上・市の発展に資すること」を目的に、横浜市議会基本条例（平成26年4月1日施行）を制定した。
- ・横浜市議会基本条例の主な特徴は、議会の議決すべき事柄（議決事件）を基本構想・基本計画・市政の各分野における政策及び施策の基本的な方向を定める、期間が3年以上で特に重要な計画等にまで拡大したこと、議会の災害対応として、災害時の体制の整備、災害時の議会・議員の役割を規定したこと、区行政とのかかわりとして、個性ある区づくりの推進に係る予算や区の主要事業について、区において選出された議員でつくる区づくり推進横浜市議員会議で協議することを規定したこと、などである。

【資料6】

【資料6】横浜市議会基本条例の概要（平成26年4月1日施行）

（平成26年11月25日委員会資料）

### ・目的

議会・議員の役割を明らかにし、議会に関する基本的な事項を定め、市民の代表としての議会・議員の活動のより一層の充実・活性化を図り、市民の負託に応えることにより市民福祉の向上・市の発展に資することを目的とする。

### ・基本理念

議会は市長と対等の立場の議事機関であり、市長等の事務に対する監視・評価、政策立案等の機能を持つ機関として、市民の多様な意見を把握し・市政に反映できる特性を生かすことにより、市民自治の観点から、真の地方自治を実現する。

### ・主な内容

- ・ 議会・議員の役割・活動原則
- ・ 議会運営の原則
- ・ 市民と議会との関係
- ・ 議会と市長との関係
- ・ 議会の災害対応
- ・ 議会の体制整備
- ・ 政治倫理等
- ・ 他の条例等との関係、見直し等

### ・施行日

平成26年4月1日

ウ 特別自治市における議会機能

(ア)「市レベル」における議会機能

- ・特別自治市の実現により、現在、県が横浜市域において実施している事務と本市が担っている事務を全て処理し、市域内の地方税を全て賦課徴収することになる。
- ・このことから、県議会との関係も含めて特別自治市の議会機能のあり方を議論する必要がある。
- ・特別自治市創設時において、現在、県議会議員が担っている制度的な住民代表機能を担保し、民主主義を後退させないという観点から、特別自治市議会の議員定数やそのあり方についても検討する必要がある。
- ・行政運営における自己決定権と責任領域が拡大することに伴い、制度、運用の両面にわたり、議会の議決機能や監視機能の充実・強化を図っていく必要がある。

【資料 7】各区の議員定数と議員 1 人当たりの人口（平成 26 年 6 月 1 日現在）

（平成 26 年 11 月 25 日委員会資料）

（人）

	人口 (A)	議員定数(B)	議員 1 人 あたり人口 (A/B)	【参考】 神奈川県議会 議員定数 (横浜市選出)
横浜市	3,708,966	86	43,128	42
鶴見区	281,336	6	46,889	3
神奈川区	235,426	5	47,085	3
西区	97,689	2	48,845	1
中区	147,176	4	36,794	2
南区	194,687	5	38,937	2
港南区	217,231	5	43,446	3
保土ヶ谷区	204,347	5	40,869	2
旭区	248,278	6	41,380	3
磯子区	162,767	4	40,692	2
金沢区	203,869	5	40,774	2
港北区	340,622	8	42,578	4
緑区	179,282	4	44,821	2
青葉区	308,456	7	44,065	4
都筑区	210,229	4	52,557	2
戸塚区	274,804	6	45,801	3
栄区	122,895	3	40,965	1
泉区	154,445	4	38,611	2
瀬谷区	125,427	3	41,809	1

#### (イ)「区レベル」における議会機能

- ・本市では、これまでも先駆的に区への分権及び機能強化を進めてきたところであるが、特別自治市においては、区の権限、予算、裁量が拡大するため、適正な区政が行われるよう、住民の声の反映やチェック体制を整える必要がある。
- ・横浜特別自治市大綱においては、区における住民自治の制度的強化の一つとして、「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。」としている。
- ・また、第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）では、特別市（仮称）について、「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。」との課題が示されている。
- ・平成25年度の当特別委員会の中間報告書にあるとおり、区レベルの議会機能として、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していく必要がある。例えば、複数区を方面別のような形でまとめ、複数区の市会議員が複数区の区政をチェックするという仕組みが方法の一つとして考えられる。
- ・住民自治強化の観点から、より住民に身近な議論の場として区づくり推進市会議員会議などの強化について議論も深めていくべきである。

#### (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会議員会議に意思決定機能を付加することなど、各区選出の市会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、各区選出の市会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会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会議員が区民の代表として、これまで以上に区政にかかわっていくことが必要となる。

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	渋谷	健	(自由民主党)
副委員長	尾崎	太	(公明党)
同	川辺	芳男	(民主党)
委員	酒井	誠	(自由民主党)
同	畑野	鎮雄	(自由民主党)
同	藤代	哲夫	(自由民主党)
同	山田	一海	(自由民主党)
同	加藤	広人	(公明党)
同	斉藤	伸一	(公明党)
同	小粥	康弘	(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	大桑	正貴	(みんなの横浜)
同	小幡	正雄	(ヨコハマ会)