

# 第2次横浜市大都市自治研究会 第3回会議資料

平成26年12月25日

**第2次横浜市大都市自治研究会における  
これまでの議論**

# 第2次横浜市大都市自治研究会におけるこれまでの議論

## 第1回(25年10月4日開催)

### 【各委員の主なご意見】

第30次地方制度調査会答申において示された、「特別市」実現に向けた課題について、本研究会で良い解決策が見つけられればと思う。

地方制度調査会答申後、本研究会は、特別自治市を着実に前進させる役割を担う必要がある。

警察の問題をどう考えるかもポイントになる。

現在の横浜市と県との役割分担については、きちんと検証していくことが必要。

特別区の設置を目指さないという方針は、大きな点。大都市の一体性を生かす一方、行政区において、どれだけ地域の自治のあり方を充実させていけるかは、非常に重要。

横浜は、大規模な道府県並みの規模・集積性を有している一方、首都圏における横浜という性質もある。経済対策・経済振興を進める必要がある中で、これをどう考えるか。

県の人件費の約半分が教職員人件費。この半分の費用を移すということは、役割分担上の変化はないが、税財政上非常に大きな改革になる。この問題の結論により、実質的に特別自治市に近づくか否かが明らかになるので、大きな意味を持つ。

制度改革議論の要になると思うが、社会保障制度改革国民会議から報告があり、国民健康保険を都道府県に移管することが示された。今後、この問題に関し、指定都市をどう扱うかが、実質的な特別自治市の議論に大きな影響を与える。

# 第2次横浜市大都市自治研究会におけるこれまでの議論

## 第2回(26年1月27日開催)

### 【各委員の主なご意見】

予算の再配分や決定の仕組みを区の中につくることは、財政民主主義実現という意味でとても重要。

規模の経済性を生かしつつ、範囲の経済性をどう組み合わせるかが、効率的・効果的行財政運営には非常に重要。予算等を区で透明性を持って民主的に決定できるスキームについて、どのように考えているのか。

全市的計画と関連させた中長期的計画を、区別に策定することも必要。これは、行政の権限だけでなく、議会権限の分散にも関連してくる問題。また、区ごとに計画を策定し、予算に結び付けていく場合、区単位での仕組み、手続きなども、大きな論点。さらに、地域の特性も考えるべき部分で判断ができるような区の体制も考えていく必要がある。

「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の仕組み)」と「区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み」は、それぞれ意識や正当性も異なるため、全く別物として制度設計していかないと、うまくいかないのではないかと。

特別自治市の場合、行政区を選択するという制度設計については、国等においても、コンセンサスができていると思う。

指定都市はこれまでの行政経験を踏まえた上で、どうしたら生産的に住民自治を強化できるのかをしっかりと検討していく必要があると思う。

# 諮問事項及び関連項目

## 【諮問事項】

第30次地方制度調査会の「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」、道州制など新たな地方分権体制に係る動向、その他、社会経済情勢の変化などを踏まえた横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について、調査・審議を求めます。

### < 横浜市を取り巻く社会経済情勢 >

#### 1. 人口減少と超高齢化社会の到来

#### 2. 第30次地制調答申後の国の取組

##### 平成26年地方自治法の改正

指定都市制度の見直し、  
新たな広域連携の制度の創設 等

##### 地方分権第4次一括法の成立

都道府県から指定都市への権限移譲

[移譲される主な権限]

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、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)

#### 3. その他

地方創生

国民健康保険改革の動向

### < 特別自治市実現に向けた取組 > (第30次地制調答申で示された課題の検討)

【第30次地方制度調査会答申で示された課題】

#### 住民代表機能を持つ区の必要性

#### 警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念

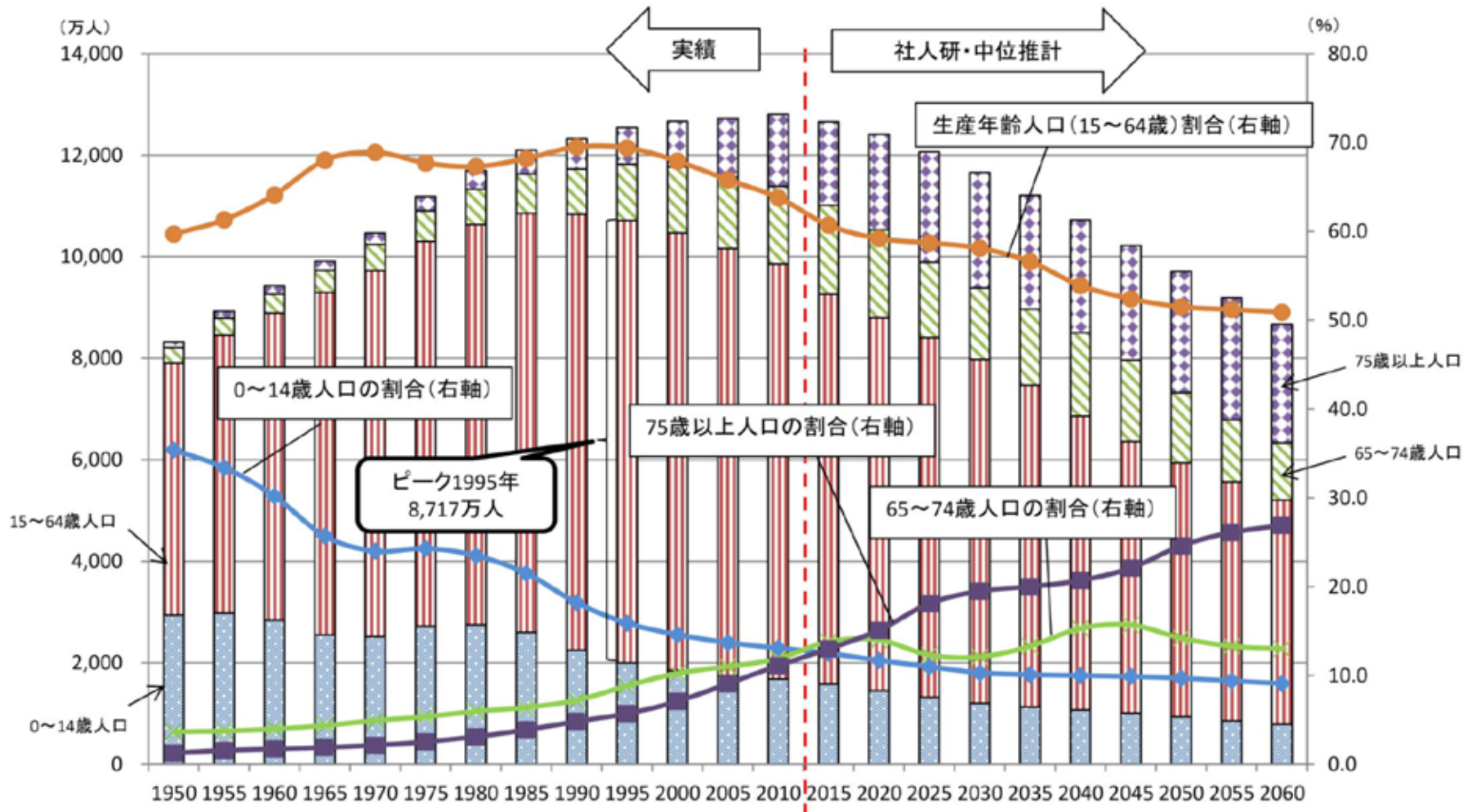
#### 全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等

< 横浜市を取り巻く社会経済情勢 >

# 1.人口減少と高齢者社会の到来

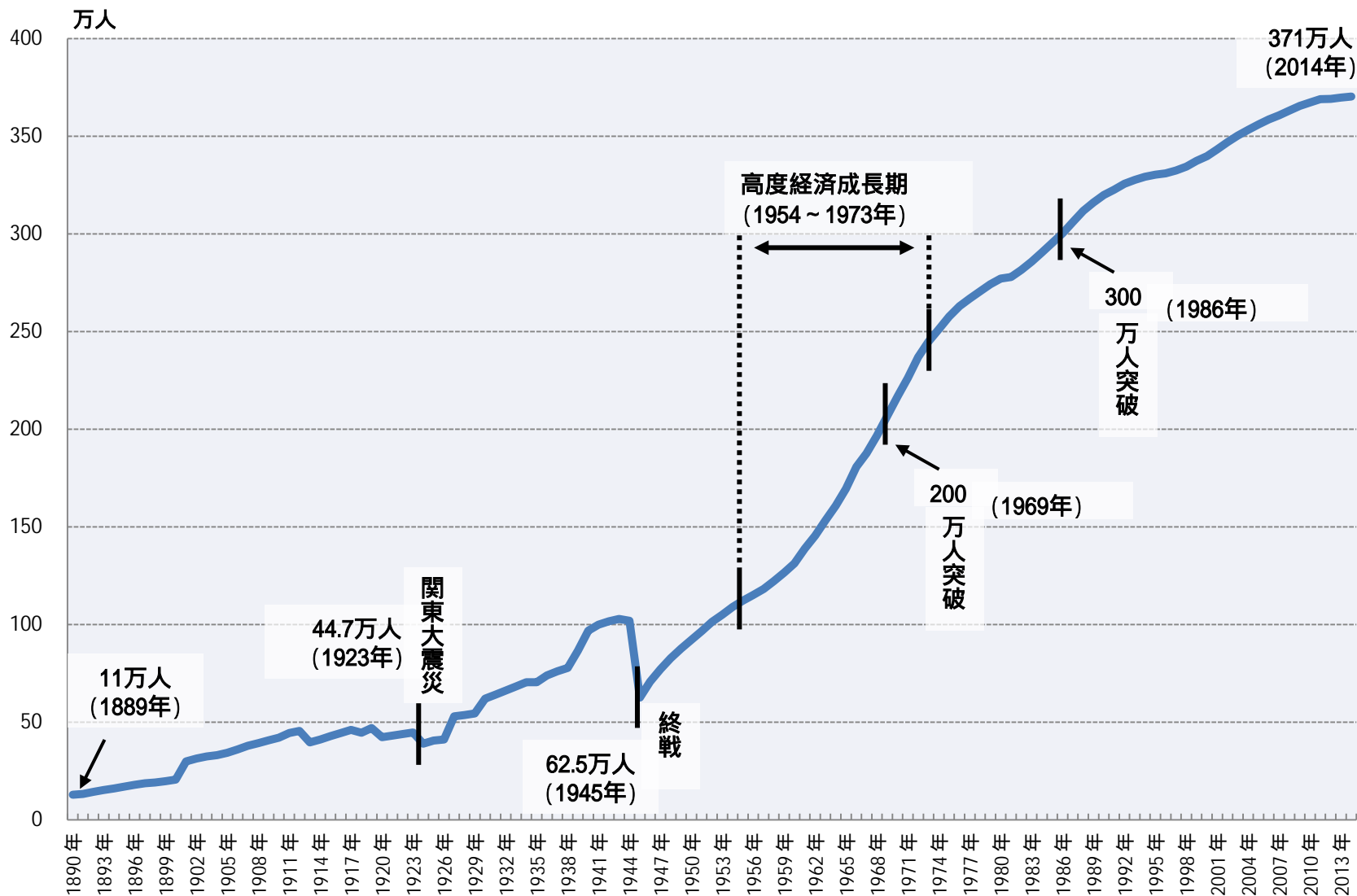
# 我が国における総人口の推移（年齢区分別）

- 現在の傾向が続けば、今後、生産年齢人口は大幅に減少し、2060年には約4,400万人となる見込み。
- 一方、65歳以上の高齢者人口比率は4割に達し、特に、75歳以上人口は、約2,300万人となる見込み。



# 横浜市の人口の推移

- 1889（明治22）年の市制施行時の人口は約11万人
- 高度経済成長期の1969（昭和44）年に人口200万人を突破し、1986（昭和61）年には300万人を突破  
2014（平成26）年現在、人口約371万人を有する日本最大の都市に発展

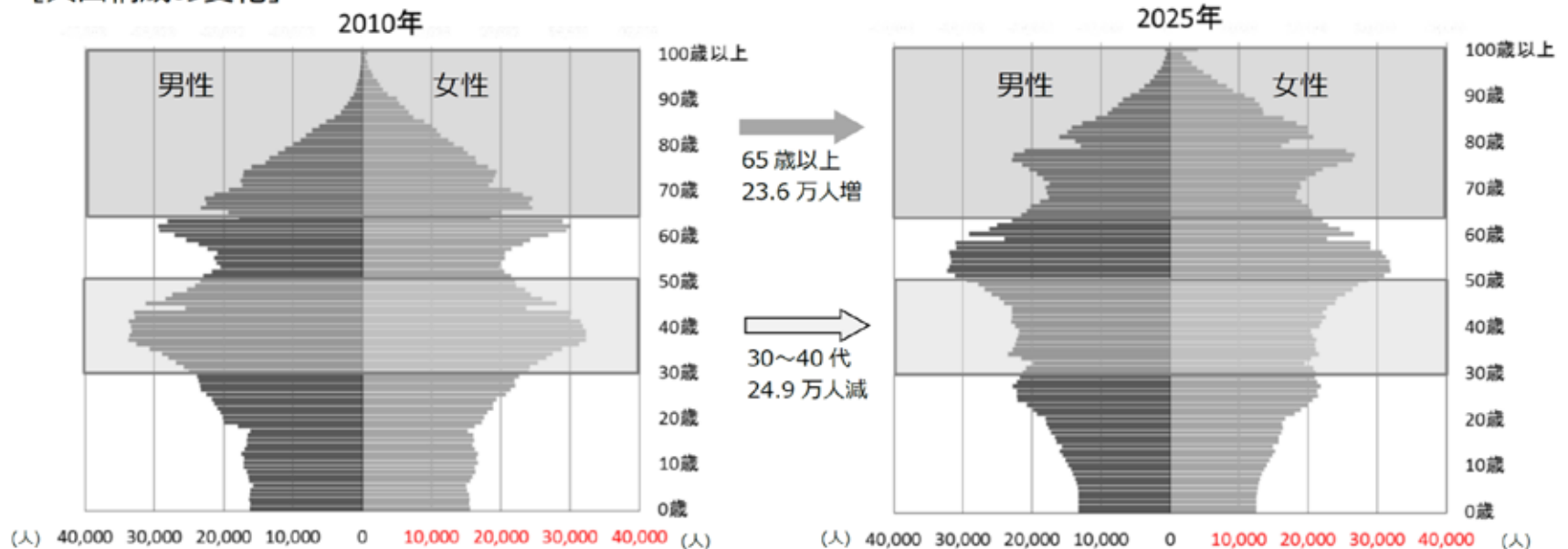




# 横浜市の人口構成の変化 (2010年 2025年)

○ 近年、本市の人口増加は緩やかになり、2025年時点においても、現状から大幅な人口増減はないと見込まれている。しかし、少子高齢化の進展や生産年齢人口の減少などにより、人口構成が高齢化へと大きくスライドする。

[人口構成の変化]



	人口総数	年少人口 (15歳未満)	生産年齢人口 (15歳以上65歳未満)	老年人口 (65歳以上)	[参考]75歳以上の人口
2010年	368.9万人	48.6万人(13.3%)	244.0万人(66.6%)	73.6万人(20.1%)	32.5万人(8.8%)
(2014年1月時点)	370.3万人	47.7万人(12.9%)	238.1万人(64.3%)	82.0万人(22.1%)	37.8万人(10.2%)
2025年	371.8万人	41.4万人(11.1%)	233.3万人(62.7%)	97.2万人(26.1%)	58.6万人(15.8%)
差	2.9万人増	7.2万人減	10.7万人減	23.6万人増	26.1万人増

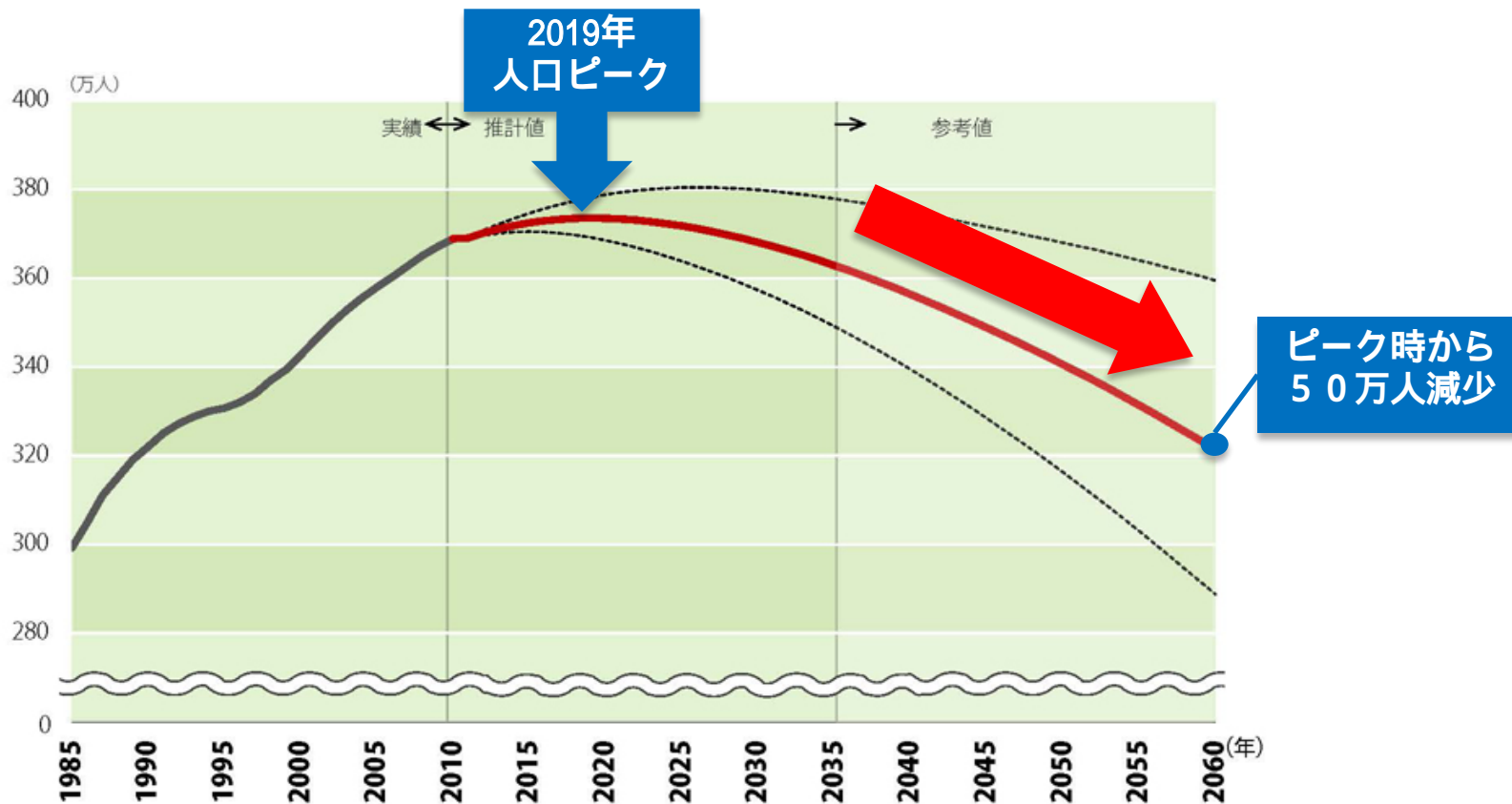
2010年の人口総数には年齢不詳を含む。( )内は人口に占める割合

(資料：総務省「国勢調査」、政策局「横浜市の人口」「横浜市将来人口推計」)

(出典)横浜市中期4か年計画2014～2017原案(H26.11)

# 横浜市の将来人口の推計

- 横浜市の人口のピークは2019年で、およそ373万6千人
- 2060年（参考値）には、ピーク時から約50万人減少し、約320万人となる



(単位：千人)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	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

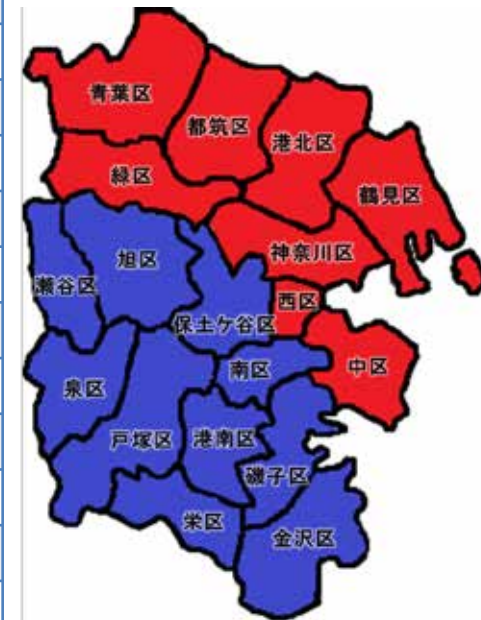
\* 2040年以降は参考値

# 横浜市の将来人口の推計（行政区別）

○ 臨海部・市北部エリアの区（鶴見、神奈川、西、中、港北、緑、青葉、都筑）は、2010年から2035年にかけて人口が増加する一方、市南部・西部エリアの区（南、港南、保土ヶ谷、旭、磯子、金沢、戸塚、栄、泉、瀬谷）は人口が減少し、市内部においても差が見られる。

## < 行政区別将来人口 >

	増減	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
鶴見区	▲	272,178	280,130	285,906	290,002	293,286	295,207
神奈川区	▲	233,429	240,450	246,065	250,571	255,063	258,939
西区	▲	94,867	100,057	104,329	108,176	112,451	117,091
中区	▲	146,033	149,139	150,713	150,923	151,202	150,789
南区	▼	196,153	194,990	191,790	186,819	180,664	174,252
港南区	▼	221,411	218,782	214,065	206,716	197,209	186,462
保土ヶ谷区	▼	206,634	204,869	201,353	195,811	188,718	181,231
旭区	▼	251,086	244,304	235,160	223,991	210,551	196,486
磯子区	▼	163,237	160,635	156,552	150,743	144,296	137,267
金沢区	▼	209,274	205,397	200,051	192,777	184,315	174,773
港北区	◇	329,471	341,833	352,538	361,791	370,003	376,948
緑区	◇	177,631	181,009	183,733	185,189	185,515	184,866
青葉区	◇	304,297	308,861	311,409	311,688	310,038	306,334
都筑区	◇	201,271	213,494	225,830	239,063	252,598	265,851
戸塚区	▼	274,324	277,684	278,826	277,573	273,773	268,959
栄区	▼	124,866	123,442	121,170	117,697	112,784	106,151
泉区	▼	155,698	154,674	152,751	149,146	144,267	138,353
瀬谷区	▼	126,913	125,388	122,780	119,134	114,287	108,994

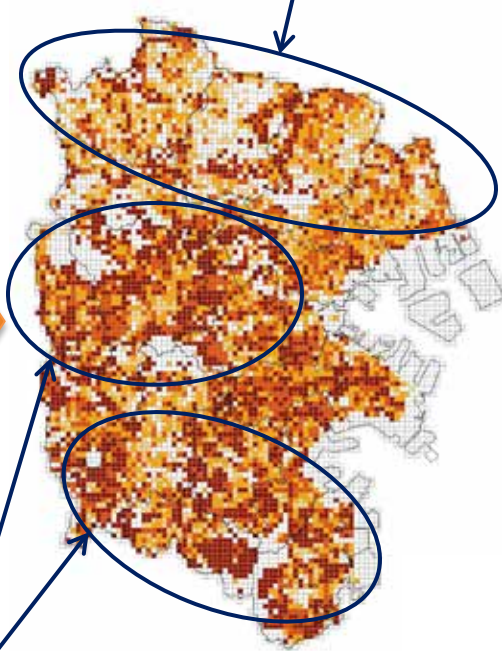
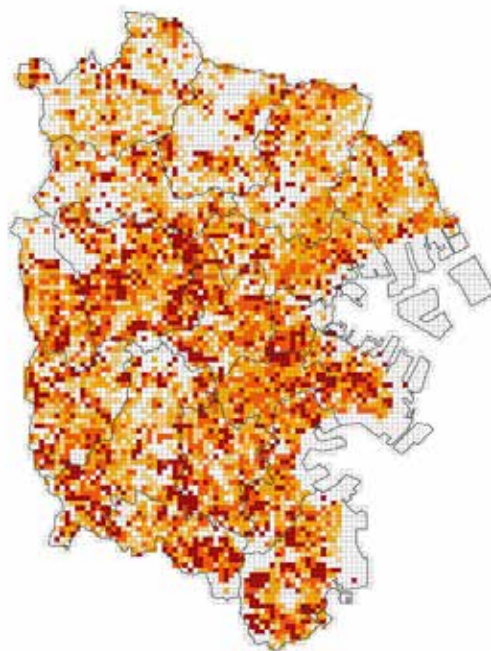
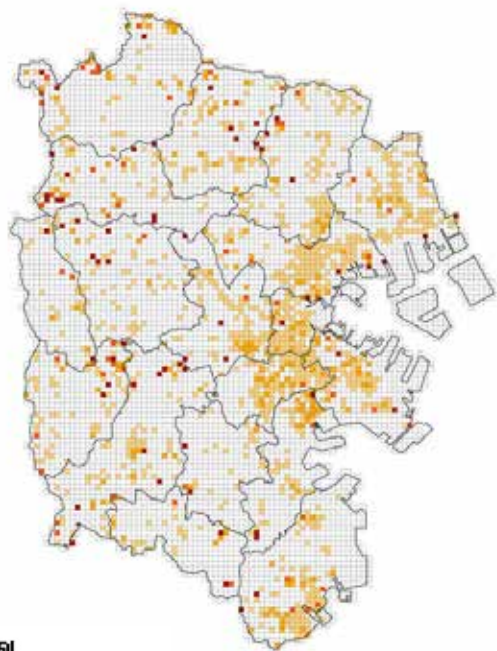


# 横浜市の高齢化率変化（1985、2005、2010年）

1985年  
(昭和60年)

2005年  
(平成17年)

2010年  
(平成22年)

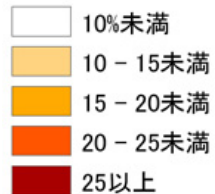


市の北部、沿岸部の高齢化率は他の地域に比べ低い

市の南部、西部の高齢化率が高い

凡例

高齢化率

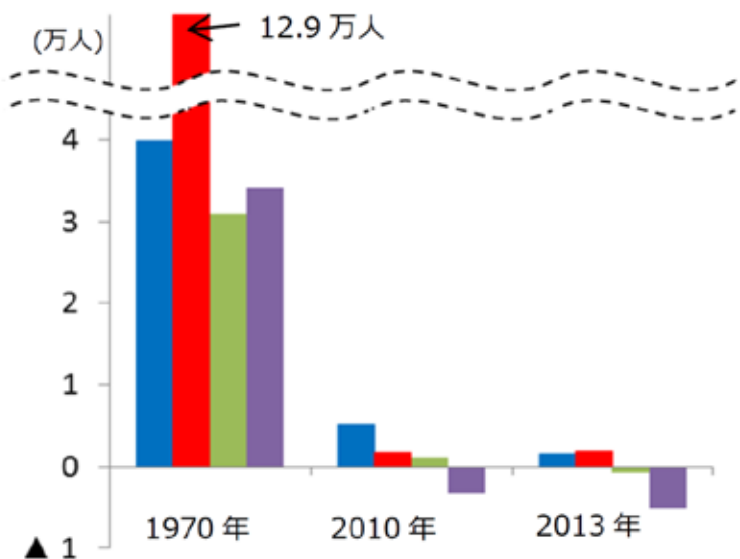




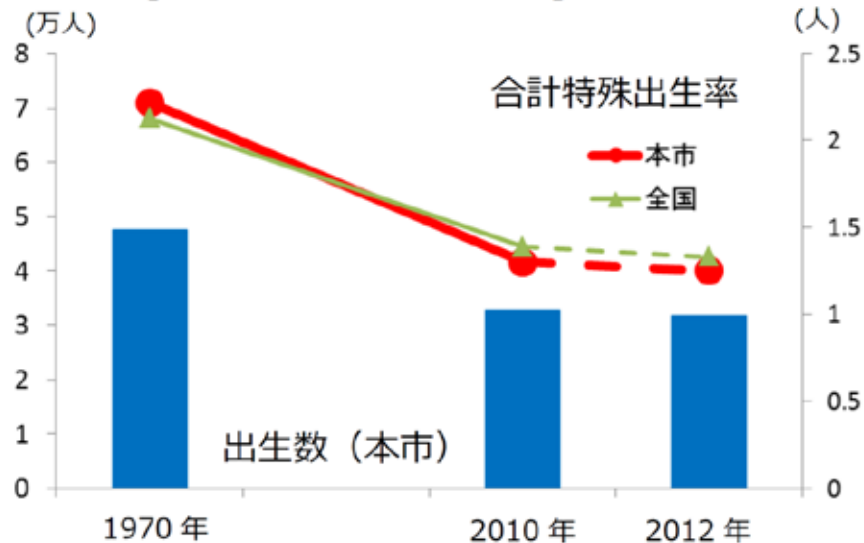
# 横浜市の自然動態（出生・死亡に伴う人口の動き）

○ 自然動態については、近年、特に大都市において、増加はほとんど見られなくなっている。本市においても増加数は減少傾向にあり、2013年時点では自然増となっているものの、今後も出生数の減少と死亡数の増加が続き、今後数年のうちに自然減の局面を迎えることが予想される。

[自然増減（出生数－死亡数）の推移]



[合計特殊出生率と出生数]



	1970年	2010年	2013年
本市	39,755人	5,174	1,535
東京都区部	129,024人	2,039	1,901
名古屋市	30,904人	1,111	▲689
大阪市	34,115人	▲3,330	▲5,129

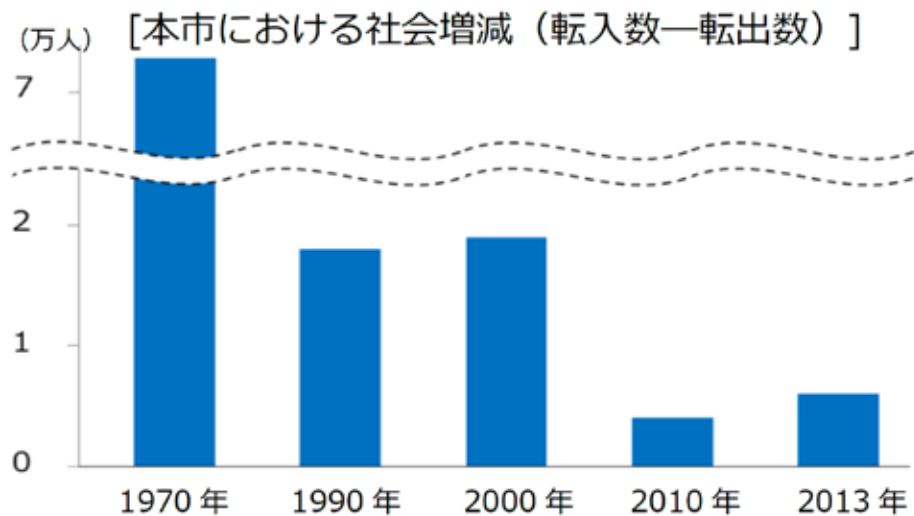
		1970年	2010年	2012年
出生数		47,622人	32,747人	31,623人
合計特殊出生率	本市	2.22	1.30	1.31
	全国	2.13	1.39	1.41

(資料：厚生労働省「人口動態統計」、政策局「横浜市の人口」)

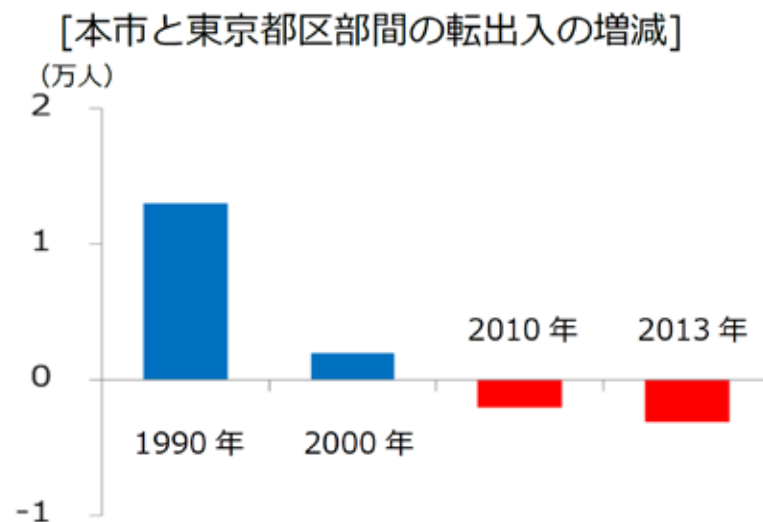
資料：総務省「国勢調査」、政策局「横浜市の人口」、東京都「人口の動き」、名古屋市「名古屋市の人口 20年のあゆみ」「人口動態統計」、大阪市「人口異動の推移」「25年中の人口の動き」

# 横浜市の社会動態（転入・転出に伴う人口の動き）

○ 社会動態については、市外からの転入が市外への転出を大幅に上回っていたが、ここ数年はその規模は縮小している。さらに、2000年代中頃から東京都心への人口回帰が強まっており、本市から東京都区部への転出が転入を上回っている。



	1970年	1990年	2000年	2010年	2013年
転入	21.6万人	16.5	14.6	12.2	11.9
転出	14.4万人	14.7	12.7	11.8	11.3
増減	+7.2万人	+1.8	+1.9	+0.4	+0.6

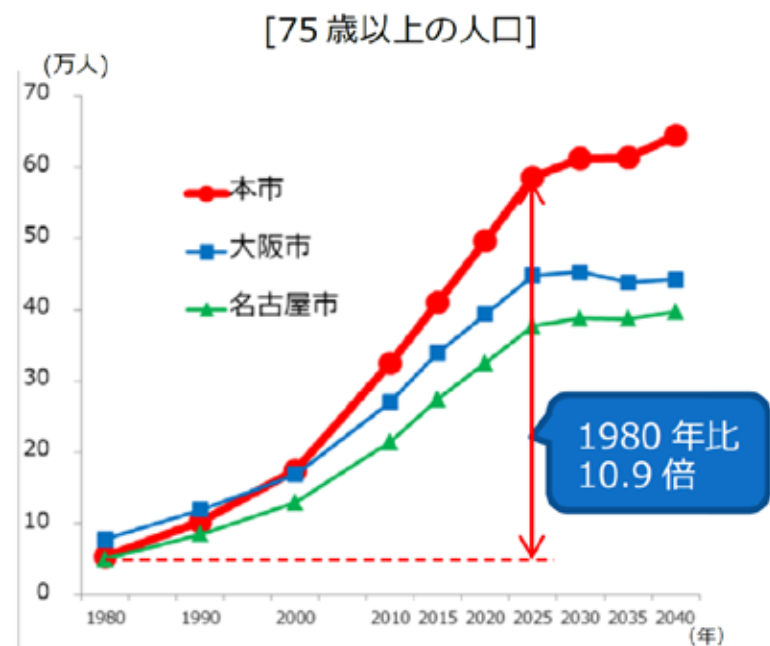
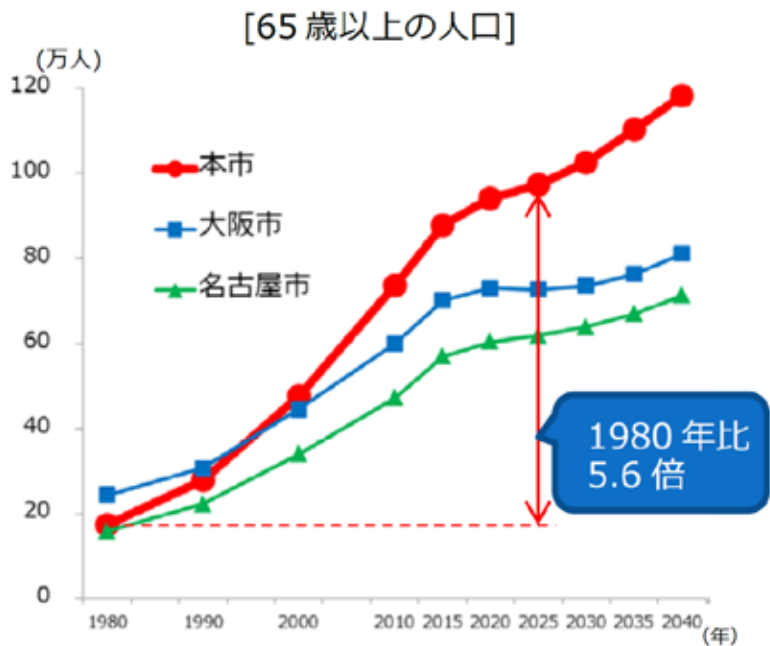


	1990年	2000年	2010年	2013年
転入	3.3万人	2.3	2.1	2.1
転出	2.0万人	2.1	2.3	2.4
増減	+1.3万人	+0.2	▲0.2	▲0.3

（資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」）

# 横浜市の高齢者数

○ 三大都市で比較すると、特に本市では65歳以上の人口が他市を上回る勢いで急激に増加しており、  
 今後は75歳以上の後期高齢者数が、2025年にかけて急増することが予想される。



		1980年	1990	2000	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
65歳以上	本市	17.3万人	27.8	47.7	73.6	87.7	94.1	97.2	102.5	110.2	118.1
	名古屋市	15.9万人	22.2	33.9	47.2	56.9	60.4	61.8	63.9	67.0	71.3
	大阪市	24.4万人	30.6	44.5	59.9	70.1	73.0	72.6	73.5	76.3	81.0
75歳以上	本市	5.4万人	10.3	17.5	32.5	41.0	49.7	58.6	61.2	61.3	64.4
	名古屋市	5.0万人	8.5	13.0	21.5	27.5	32.5	37.7	38.8	38.7	39.7
	大阪市	7.8万人	12.0	16.9	27.1	34.0	39.4	44.8	45.3	43.8	44.2

(資料：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」)

(出典)横浜市中期4か年計画2014～2017原案(H26.11)

# 横浜市の要介護認定者数

○ 高齢者の急増に伴い、要介護認定者数も増加が見込まれる。特に、2025年にかけては75歳以上の高齢者数が増加し、要介護認定者数も2010年の2倍近い約22万人に達すると予想される。



(資料：健康福祉局「第5期横浜市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」をもとに作成)

(出典) 横浜市中期4か年計画2014～2017原案(H26.11)



< 横浜市を取り巻く社会経済情勢 >

## 2. 第30次地制調答申後の国の取組

# 第30次地制調答申後の国の取組

## 第30次地制調答申を踏まえた、現行の指定都市制度の見直し

### 「二重行政」の解消

(1) 都道府県が指定都市の区域で処理している事務を指定都市へ移譲し、同種の事務を処理する主体を一元化



#### 地方分権第4次一括法 (H26.5.28成立)

〔 県費負担教職員の定数の決定、病院の開設許可、  
都市計画マスタープランに関する都市計画の決定ほか 〕

(2) 事務移譲により指定都市に新たに生じる財政負担について適切に財政措置(県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担には税源の配分も含め検討)



#### 指定都市と関係道府県間の協議の結果、個人住民税所得割2%の税源移譲に合意

平成26年度税制改正の大綱に明記

(平成25年12月24日閣議決定)

(3) 指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が整わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要



#### 平成26年地方自治法改正 (H26.5.23成立)

- ・指定都市都道府県調整会議の設置
- ・指定都市の市長又は都道府県知事は、総務大臣に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。

### 「都市内分権」による住民自治の強化

(1) 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ようにすべき

(2) 区長を市長が議会の同意を得て選任する特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべき

(3) 市議会内に一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区に係る議案等の審査を行うこととすべき



#### 平成26年地方自治法改正 (H26.5.23成立)

- ・区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする。
- ・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30次地方制度調査会答申と第31次地方制度調査会審議事項（案）

第31次地方制度調査会審議事項(案)	第30次地方制度調査会答申
<p>① 「人口減少社会に的確に対応する」とはどのような状態をいうのか。</p> <p>○ 人口減少を食い止めるために必要な施策(食い止め策)と、人口減少に伴い発生する課題を解決するために必要な施策(課題対応策)との関係をどのように考えるか。</p>	<p>人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。このためには、<u>まず、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくかが問われているのである。</u></p>
<p>② 人口減少社会に的確に対応するために必要な具体的な施策は何か。</p> <p>○ 地方圏に生じる課題を解決するために必要な施策は何か。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方中枢拠点都市圏や定住自立圏の形成等の市町村間の広域連携をどのように進めていくか。</li> <li>・ 市町村間の広域連携が困難な地域において必要な施策は何か。</li> </ul> <p>○ 三大都市圏に生じる課題を解決するために必要な施策は何か。</p> <p>○ 三大都市圏から地方圏への人口移動や地方圏での定住を促進するために必要な施策は何か。</p> <p>③ ②の施策のために見直しが必要な地方行政体制は何か。</p>	<p>【制度化につながったもの】</p> <p>○ 新たな広域連携</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町村間の広域連携を一層促していくため、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき。(連携協約)</li> <li>・ 「地方中枢拠点都市」等を中心とした連携(連携協約の活用)</li> <li>・ 広域連携では課題の解決が難しいときには、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべき。(事務の代替執行)</li> <li>・ 三大都市圏では、面積は狭いが規模・能力が一定以上の都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進。(連携協約)</li> </ul> <p>○ 大都市制度の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指定都市制度の見直し</li> <li>・ 中核市・特例市制度の統合</li> </ul>

< 横浜市を取り巻く社会経済情勢 >

### 3.その他(地方創生、国保改革の動向)

# 「地方創生」に関する国の動向

平成26年9月3日 「まち・ひと・しごと創生本部」の設置について(閣議決定)

【設置目的】

人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し、政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することを目指す



平成26年11月21日 「まち・ひと・しごと創生法」成立

【目的】

少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施



平成26年12月2日 「まち・ひと・しごと創生法」施行

【参考】林文子 指定都市市長会会長コメント(H26.11.21)(抜粋)

本日、まち・ひと・しごと創生法をはじめとする地方創生関連法が成立しました。

人口減少・超高齢化という困難な課題に立ち向かい、元気で豊かな地方を創生するために、日本全体で取り組んでいく道筋がつけられたことを高く評価いたします。今後は、地方創生に向けた具体的な政策を速やかに立案し、実行に移していかなければなりません。全国の20指定都市は、国はもちろん、他の自治体と連携しながら、指定都市に期待されている役割を果たし、圏域の更なる活性化と日本の社会・経済の成長に貢献してまいります。

指定都市がそのポテンシャルを最大限に発揮するためには、地方創生と地方分権改革が同時に進められていくことが重要です。大胆な発想で新たな政策を生み出し、それぞれの地域の実情に応じた自律的な行政運営を行っていくためにも、指定都市への更なる事務・権限と税財源の移譲を強く望みます。



# まち・ひと・しごと創生法の概要

## 目的（第1条）

少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生（※）に関する施策を総合的かつ計画的に実施する。

※まち・ひと・しごと創生：以下を一体的に推進すること。

まち…国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営める地域社会の形成

ひと…地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保

しごと…地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

## 基本理念（第2条）

- ①国民が個性豊かで魅力ある地域社会で潤いのある豊かな生活を営めるよう、それぞれの地域の実情に応じた環境を整備
- ②日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見通しつつ、住民負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解・協力を得ながら、現在・将来における提供を確保
- ③結婚・出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚・出産・育児について希望を持てる社会が形成されるよう環境を整備

- ④仕事と生活の調和を図れるよう環境を整備
- ⑤地域の特性を生かした創業の促進・事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会を創出
- ⑥地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図る
- ⑦国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努める

まち・ひと・しごと  
創生本部  
(第11条～第20条)

本部長：  
内閣総理大臣  
副本部長（予定）：  
内閣官房長官  
地方創生担当大臣  
本部員：  
上記以外の全閣僚

案の作成  
実施の推進

実施状況の  
総合的な検証

まち・ひと・しごと創生  
総合戦略（閣議決定）  
(第8条)

内容：まち・ひと・しごと  
創生に関する目標や施策  
に関する基本的方向等  
  
※人口の現状・将来見通  
しを踏まえるとともに、  
客観的指標を設定

勘案

勘案

都道府県まち・ひと・しごと創生  
総合戦略（努力義務）（第9条）

内容：まち・ひと・しごと創生に関する  
目標や施策に関する基本的方向等

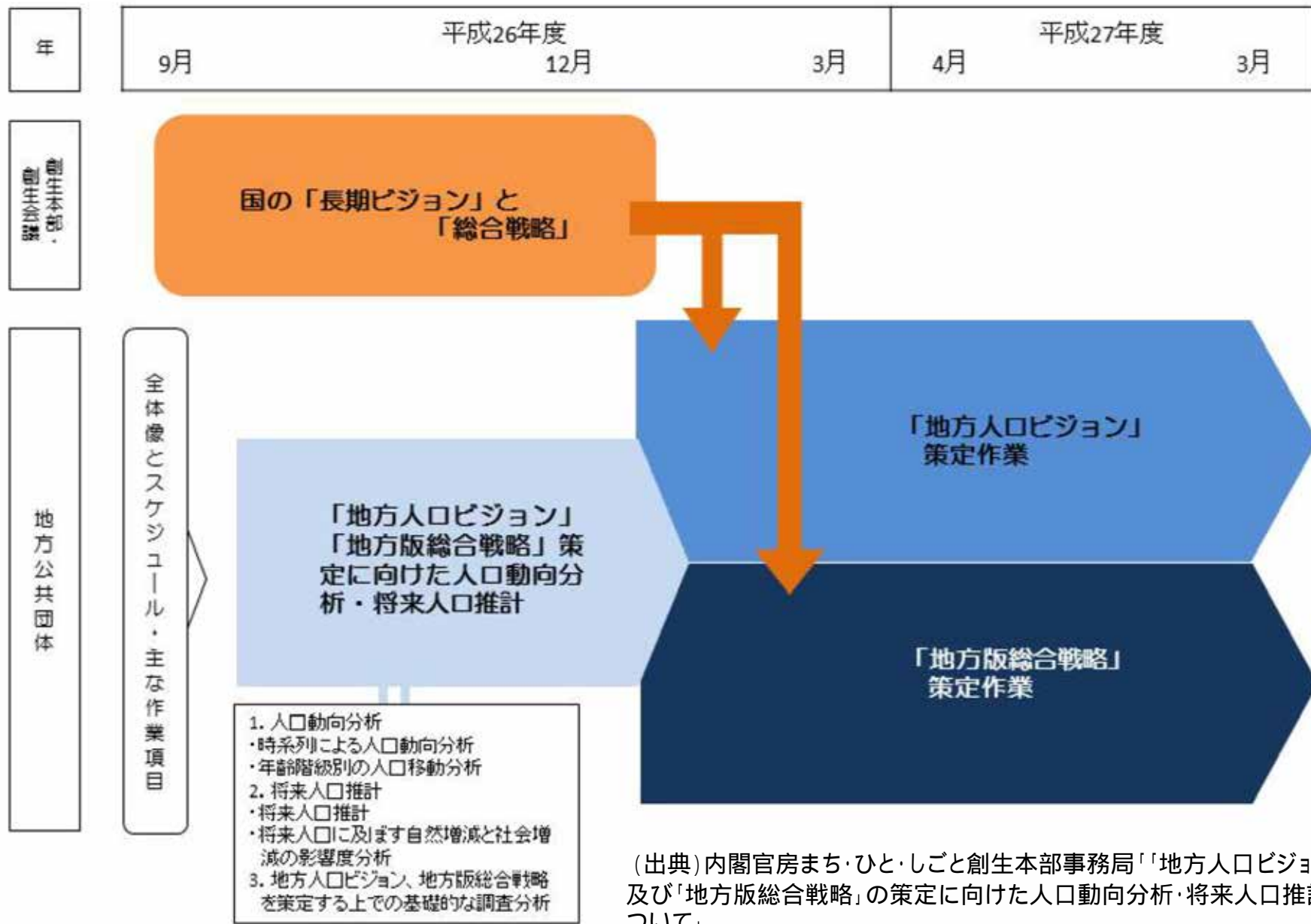
勘案

市町村まち・ひと・しごと創生  
総合戦略（努力義務）（第10条）

内容：まち・ひと・しごと創生に関する  
目標や施策に関する基本的方向等

施行期日：公布日（平成26年11月28日）。ただし、創生本部・総合戦略に関する規定は、平成26年12月2日。

# 「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定スケジュール



(出典)内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について」

# 国保改革の方向性について

- 国民皆保険の重要な基盤の一つである国民健康保険の将来にわたる安定的な制度運営が可能となるよう、以下のような視点に立ち、国保が抱える財政上の構造問題の解決に向けた方策や、運営の在り方の見直しについて検討を進めていってはどうか。

## 国・都道府県・市町村が応分の責任を果たす体制の構築（医療費の支え合いの強化）

- 国… 公費の効果的・効率的な拡充による国保の財政基盤の強化
- 都道府県… 国保の財政運営の責任主体としての位置づけの明確化
- 市町村… 都道府県による財政運営の下、都道府県内の医療費を市町村ごとの医療費水準と所得水準等に応じて支え合う。

## 都道府県・市町村が連携して果たすべき役割を発揮（保険者機能の強化）

- 都道府県… 国保の財政運営と医療提供体制の双方に責任を果たすことにより、これまで以上に良質な医療が効率的に提供されるよう、地域医療の充実と効率化を医療保険の面からも推進
- 市町村… 被保険者の健康の保持増進のため保健事業を実施し、医療費の適正化を図るとともに、適切な保険料の賦課・徴収への取組、地域包括ケアシステムの構築のための医療介護連携等、地域におけるきめ細かい事業を担う

※国… 都道府県及び市町村の果たすべき役割が一層発揮されるよう、財政支援や技術的助言等を実施



# 国民健康保険改革に関する指定都市市長会の見解

安定的で持続可能な医療保険制度を再構築するためには、市町村国保と他の医療保険制度との負担の公平化を図り、国の責任を明確にした上で、全ての医療保険制度の一本化に向けた抜本的改革を早急に実現すべき。

## 1 国民健康保険が抱える財政上の構造問題の解決について

国が関係機関相互の調整的役割を十分に果たし、更なる追加公費の規模やその財源などを含めて早急に提示されたい。

## 2 国民健康保険の運営に関する都道府県と市町村の役割分担について

分賦金方式の導入は、法定外繰入の解消など国民健康保険の財政上の構造問題の解決を前提とすべき。都道府県が、単に保険料収納や医療費水準に応じて機械的に分賦金を算定するのではなく、保険者としての実質的な財政責任を担い、あわせて効率的な医療提供体制の構築に向けた役割をしっかりと果たすことのできる仕組みとする必要がある。

## 3 新たな制度への移行について

地方との協議、検討を尽くして制度設計に万全を期すとともに、平成29年度の移行にとらわれることなく、十分な準備期間を設定しなければならない。

今般の国民健康保険を含めた医療制度改革は国全体の問題であることを踏まえ、新たな地方負担を招かないようにするとともに、すべての市町村が新制度へ円滑に移行できるよう財政面も含めた必要な措置を講じられたい。

## 4 指定都市の役割について

全国市長会が参加している国保基盤強化協議会とは別に、指定都市の意見を取り入れる、又は参加できる機会を設けられたい。

< 特別自治市実現に向けた取組 >

## 第30次地制調答申で示された課題の検討

# 特別自治市実現に向けた取組

本市が目指す特別自治市の実現に向け、第30次地制調答申の中で示された、特別自治市創設にあたっての3つの課題について、本市の考え方を整理し、国に提案していく必要がある。

## 「特別自治市」の実現に向けた取組

国等への  
提案・要望

市民等との  
意見交換

大都市制度フォーラムの開催  
出前説明会の開催  
広報冊子等の発行

県との協議

二重行政解消(子育て支援、  
都市計画・土木、福祉・保健・  
衛生 など)

課題への  
対応を検討

第30次地方制度調査会答申  
で示された3つの課題

第30次地方制度調査会答申( )で示された3つの課題

住民代表機能を持つ区の必要性  
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

( ) 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(平成25年6月)

横浜市の考え方を  
整理し、国に提案

第30次地方制度調査会答申で示された課題

## 住民代表機能を持つ区の必要性

# 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」(平成25年6月)(抜粋)

## (2) 特別市(仮称)についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市(仮称)については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

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。

## 「横浜市特別自治市大綱」（平成25年3月）（抜粋）

(4) 特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市 - 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、横浜地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。

# 「横浜市特別自治市大綱」（平成25年3月）（抜粋）

## イ 区における住民自治の強化

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、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。

# 「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)(抜粋)

## 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

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。

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。

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。

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)(抜粋)

## (2) 区長の権限・位置付け

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。

○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。

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。

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。

# 「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)(抜粋)

## (3) 住民自治の強化

### (イ) 具体的な住民自治の強化における新たな仕組み

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。

委員構成等は各区の実情を踏まえた制度設計

協働による地域づくりのための区の体制整備も検討

### 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。

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、市会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。

# 「平成25年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書」

(平成26年4月) (抜粋)

## まとめ

### (2) 市及び区について

#### ア 市及び区の役割

- 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に、それぞれの役割を見直すことが必要である。
- 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。

#### 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。
- 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。

# 「平成25年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書」

(平成26年4月) (抜粋)

○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、複数区の市会議員が複数区の区政をチェックするという仕組みや、区選出の市会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会議員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会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、市民協働の土壌をつくり、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を委ねることができるのかも検討が必要である。

○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。

# 「平成25年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書」

(平成26年4月)(抜粋)

## (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会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、現行制度のもとでも、できる限りの仕組みを構築する必要がある。**

第30次地方制度調査会答申で示された課題

**警察事務の分割による広域犯罪対応  
への懸念**

## 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」(平成25年6月)(抜粋)

### (2) 特別市(仮称)についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市(仮称)については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

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(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。

# 「横浜市特別自治市大綱」（平成25年3月）（抜粋）

## 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。

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、現在県が横浜市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、特別自治市が横浜市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。



第30次地方制度調査会答申で示された課題

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

## 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」(平成25年6月)(抜粋)

### (2) 特別市(仮称)についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市(仮称)については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

**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。**

# 「横浜市特別自治市大綱」（平成25年3月）（抜粋）

## 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

#### （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。

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

(出典)横浜市特別自治市大綱(H25.3)

# 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	<b>全国市町村平均</b>		<b>0.51</b>

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

(出典)横浜市特別自治市大綱(H25.3)

## 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

(出典)横浜市特別自治市大綱(H25.3)