

# 横浜市大都市自治研究会（第3次）

## <第7回会議資料>

令和2年8月25日

# 第30次地方制度調査会以降の取組～答申で示された課題への対応～

横浜市特別自治市大綱(H25.3)

★第30次地方制度調査会答申(H25.6)

①住民代表機能を持つ区の必要性

②警察事務の分割による  
広域犯罪対応への懸念

③全道府県税・市長村税を賦課徴収  
することによる周辺自治体への影響等

横浜市議会基本条例(H26.4)

区づくり推進横浜市議員会議運営要領改正(H25.8)

特別自治市制度における区のあり方(基本的方向性)(H27.6)

平成27年度 大都市行財政制度特別委員会 中間報告書(H28.4)

第2次 横浜市大都市自治研究会 答申(H28.10)

第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告(R2.3)

第3次 横浜市大都市自治研究会 答申

## ①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。

## 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**であると考える。

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。**

# 「横浜市議会基本条例」 (抜粋) (平成26年4月1日施行)

## (基本理念)

第2条 議会は、市長その他の執行機関（以下「市長等」という。）と対等の立場にある合議制の議事機関であり、市長等の事務の執行に対する監視及び評価並びに政策の立案、提言及び決定（以下「政策立案等」という。）に係る機能を有する機関として、**市民の多様な意見等を把握し、市政に反映し得る合議体としての特性を最大限に生かすことにより、市民自治の観点から、真の地方自治を実現するものとする。**

## (議員の役割及び活動原則)

第4条 議員は、市民から選挙により選ばれた公職にある者として、合議制の議事機関である議会を構成する一員として、次に掲げる役割を担うものとする。

- (1) 議案等の審議及び審査を行うこと。
- (2) 市の政策形成に係る調査研究、立案及び提言並びに市長等の事務の執行に対する監視及び評価を行うこと。
- (3) **各区の実情等の把握に努め、市民の多様な意見等を市政に反映させること。**

## (区行政との関わり)

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

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

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

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

# 「区づくり推進横浜市会議員会議運営要領」

平成6年5月25日制定  
平成25年8月9日改正

## 1 目的

本市における個性ある区づくり推進費等について協議するため、各区に区づくり推進横浜市会議員会議（以下「会議」という。）を置く。

## 2 招集

会議は、市会議長が招集する。

## 3 構成

会議は、**当該区選出の市会議員をもって構成し**、互選による座長を置く。

## 4 協議事項

**個性ある区づくり推進費**に関して協議する。また、**区の主要事業**（区内において局が行う事業及び区配事業を含む）に関して必要に応じ協議する。

## 5 説明員

区長及び区局関係職員とする。

## 6 開催内容及び開催時期

開催内容及び開催時期は、次のとおりとする。

- (1) 個性ある区づくり推進費の**翌年度予算案**に関して、**予算特別委員会の審査日程を考慮して開催**する。
- (2) 個性ある区づくり推進費の**当該年度執行計画等**に関して、**6月頃開催**する。
- (3) 個性ある区づくり推進費の**前年度実績と当該年度の執行状況及び翌年度予算編成の考え方**に関して、**決算特別委員会の審査日程を考慮して開催**する。
- (4) **局が行う事業及び区配事業を含む区の主要事業**に関しては、**上記開催時に必要に応じて適宜協議**する。

## 7 事務等

- (1) 会議の事務は区長が行い、会議の概要を記載した議事録を作成する。
- (2) 議事録は、会議の日時、場所、出席者、議題及び発言の要旨を記載する。
- (3) 座長は、議事録を議長に提出する。提出された議事録は、議長において、これを公開する。

# 『「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月発表）（抜粋）①

## 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。

**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。

○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**

○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**

**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。

### （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

**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

○区長権限の強化が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**

# 『「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月発表）（抜粋）②

## （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。**
- **これまでの横浜市における様々な取組（市民の自主的な地域活動、様々な広聴手段、区役所の機能強化等）を生かしながら、住民自治を制度的に強化する。**

**仕組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**

## （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、「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」、「市会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。



# 「平成27年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書」

(平成28年4月) (抜粋) ①

## まとめ

### 1 区役所の基本的な役割・機能について

本市の区役所のあり方としては、**より一層の区役所の機能強化を図っていく必要がある**ことから、区役所の基本的な役割・機能については次の点で整理すべきである。

- ① **住民に最も身近な総合行政機関として、区民生活に密着した行政サービスを迅速かつ的確に提供すること**
- ② **地域の特性に応じた区行政を推進すること**
- ③ **地域協働を総合的に支援すること**

また、**区長の位置づけについては、公選職ではない前提のもと、市長の指揮監督を受け、条例・規則等に基づく分掌事務を掌理することを基本に整理すべきである。**

# 「平成27年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書」

(平成28年4月) (抜粋) ②

## 2 住民自治の強化について

区役所が把握した課題やニーズについては、区が自ら完結できないものもあるため、区と局が連携して、市として一体的に対応し、総合力を発揮していくための方策を充実させていくことが必要であることから、区長が局長や市長・副市長に対して提案や意見を述べる機会や、地域の課題をこれまで以上に解決していくことができるような仕組みを確立することが必要である。

また、区行政の推進に当たっては、区役所の分掌事務や事務権限をどのようにしていくかという課題だけでなく、二元代表制を踏まえ、その事務権限等の内容に応じて区選出の市議員による民主的なチェック機能を高めるなど、住民自治の強化を進めていくことが必要である。

議会基本条例において規定している区づくり推進横浜市議員会議のあり方を含め、議会側として、区におけるガバナンスについて、検討していく必要がある。

## 3 総合区制度について

区の事務所が分掌する事務を定める条例を制定する平成28年4月のタイミングで性急に結論を出すのではなく、総合区制度については、引き続き、議論を継続すべきである。

# 「第2次横浜市大都市自治研究会答申」 (平成28年10月) (抜粋)

## 1 特別自治市制度について

### (2) 第30次地方制度調査会答申で示された課題

#### ア 住民代表機能を持つ区の必要性

- 特別自治市では、**区における意思決定機能の拡充が不可欠**であり、横浜市が先駆的に運用してきた仕組みを進化させ、**区行政を民主的にチェックする仕組みを設置**すべきである。
- 大都市経営を一体的に行う観点から、**区長の位置付けは、公選ではなく、議会の同意を得て市長が選任する特別職**とすることが望ましい。
- 今後、区長の権限、議会機能のあり方、住民参画などの仕組みについて、さらに具体的な制度設計を行う必要がある。**特別自治市制度の実現を見据え、現行制度においても、総合区制度も含め、区のあり方を継続的に検討**する必要がある。

## 4 論点整理の方向性

### (5) 大都市内の自治構造

○ 行政のデジタル化により、地域でのアナログなコミュニケーション強化に人員を割くことが可能となる。今後、行政のデジタル化が進み、各種行政手続等の窓口としての区役所の機能(地域総合行政機関としての機能)が大きく変化する可能性がある中で、区役所の機能をどう位置付けるか考える必要がある。

○ 担い手不足が進む地域におけるコミュニティ組織の再編やこれに伴う市役所・区役所のあり方(役割・機能)との関係等も整理する必要がある。

○ 住民自治強化の視点からは、区民の意見や区レベルの市会議員の意見を聴取し、市行政・区行政に反映させることが必要である。さらに、区のあり方について、行政面での総合行政のあり方に加え、区づくり推進横浜市会議員会議の実績等も踏まえ、住民自治を進めていく上でのあり方を示していく必要がある。

○ 地方自治法の一部改正により創設された総合区制度は、現行の指定都市制度を前提に大都市における都市内分権を進める手段の一つとして示されたものである。指定都市が行政区への分権を進めていく手段として有益な一方で、現行制度の中で区の機能強化をトップランナーとして進めてきた横浜市においては、特別自治市の創設を目指す中で、現行制度で具体的にどのような権限を区長に与えるべきか、また、総合区を導入した場合の影響や議会による行政区の組織運営・予算執行のチェックをどのように考えるかなど、十分な議論が必要である。

○ 特別自治市の実現を見据え、区のあり方については、総合区制度も含め引き続き検討を進めていくことが必要である。

## ②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2次横浜市大都市自治研究会答申」 (平成28年10月) (抜粋)

## 1 特別自治市制度について

### (2) 第30次地方制度調査会答申で示された課題

#### イ 警察事務の分割による広域犯罪対応

- 地域防犯対策、交通関連事務、消費者被害対策などは、特別自治市がより主体的に担うことにより**効率的・総合的な対応が可能となり、行政サービスが向上する効果**が高い。具体的な制度設計にあたっては、現在の都道府県警察に移行した経過や、地方自治法施行令により公安委員会が行政委員会の共同設置の例外になっていることを踏まえた検討も必要である。
- 現在の**県警察の分割を前提としない制度設計**とすれば、**広域犯罪対応における懸念は解消**できる。

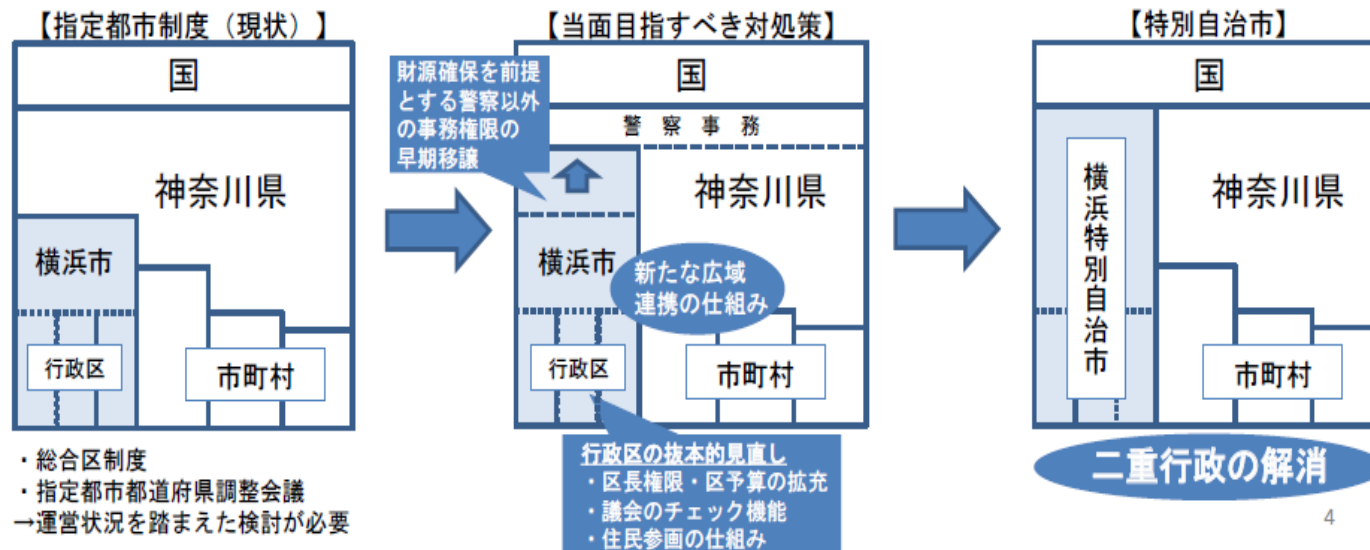
#### 4 論点整理の方向性

##### (6) 特別自治市制度の早期実現に向けて

##### ウ 国の動向も踏まえた特別自治市制度早期実現に向けた対処策

- 広域犯罪対応における懸念を解消するため、当面の間は、警察事務は県に包括される形として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も考えられる。
- 財源確保を前提に、警察事務以外の県の事務権限の市への移譲を早期に進めていく必要がある。

図表24 横浜市が目指す大都市制度の姿





③ 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。**

# 「第2次横浜市大都市自治研究会答申」 (平成28年10月) (抜粋)

## 1 特別自治市制度について

### (2) 第30次地方制度調査会答申で示された課題

#### ウ 全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響

- 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からは、神奈川県内には税源の地域的な偏在性はなく、横浜市だけが財政的に突出していないため、横浜市が特別自治市になることで、県内の横浜市以外の地域の利益が損なわれる状態とは言えない。
- 今後、**県内市町村に対する神奈川県**の行政サービスの提供に影響を及ぼさない**詳細な制度設計が必要**である。さらなる分析を行った上で、神奈川県と協議していくことが望ましい。
- 特別自治市において著しく**歳入が超過する状況が恒常的に見込まれる場合には、横浜市と神奈川県の間で交付金などによる調整を行うことで、近隣自治体への影響を回避することが可能**である。

## 4 論点整理の方向性

### (3) 広域連携

- 8市連携のような、三大都市圏における基礎自治体間の広域連携の取組事例は、**第30次地方制度調査会が特別自治市の課題として指摘した「すべての道府県税、市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」の課題解決にもつながり得る。**
- 8市連携が現在取り組んでいる観光振興や図書館の相互利用といった連携だけでなく、災害時の広域避難、がけ対策、感染症対策などの広範囲に及ぶ課題についても、横浜市が中心となって近隣自治体と連携し、取り組むべきである。また、このような**広域連携による行政課題の解決にあたっては、地方自治法に基づく広域連携の仕組み（普通地方公共団体相互間の協力）などを積極的に活用していくことも考えられる。**
- 2020（令和2）年度から、総務省が新たなスキームとして「技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」の実施を打ち出したが、今後予想される**自治体職員の人材不足に対しては、横浜市が中心となって近隣自治体を支援できるよう積極的に検討すべきである。**
- 三大都市圏においても中長期的な行政課題を見据え、**近隣自治体間の広域的な連携による課題解決に継続的に取り組むために、国からの財政面等の支援を含めた新たな制度を創設することも必要である。**
- **広域連携を推進するにあたっては、受益と負担を担保する仕組みや連携のインセンティブとなる仕組みが必要である。**
- 現在、第32次地方制度調査会でも調査・審議されているように、**広域連携を前提に広域自治体からの事務権限と財源の移譲を受けていくことも考えられる。**