

平成 23 年度の調査・研究テーマについて

～「新たな大都市制度における都市内分権」に関する横浜市の検討状況～

横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方<<基本的方向性>>」(平成 22 年 5 月) <別添資料 P1 参照>

4 住民自治機能の拡充、市民主体の地域運営・課題解決

- 大都市内部の自治構造は、市一区の 2 層構造を基本としながら、市は大都市全体の経営を総合的に推進し、市民に身近な行政はできる限り区において行うという考え方により、区への分権及び機能強化を一層推進。あわせて、区における住民参加の機会を拡充
- 地域内の住民自治の機能を高めるため、地域における合意形成を図りながら、市民が主体となり、行政との協働、市民同士又は地域の企業等との協力により、地域運営や地域課題の解決を行うため、区よりも身近な日常生活圏単位などの地域（地区）レベルに拠点となる組織を、住民の発意により置くことができる仕組みをつくる。
- 各都市の取組の経験がベースとなった、それぞれの都市らしい都市内分権の推進が重要。多様な層や属性の主体が参加しやすい制度設計を工夫する。

<大都市における市・区・地域の基本的な役割イメージ>

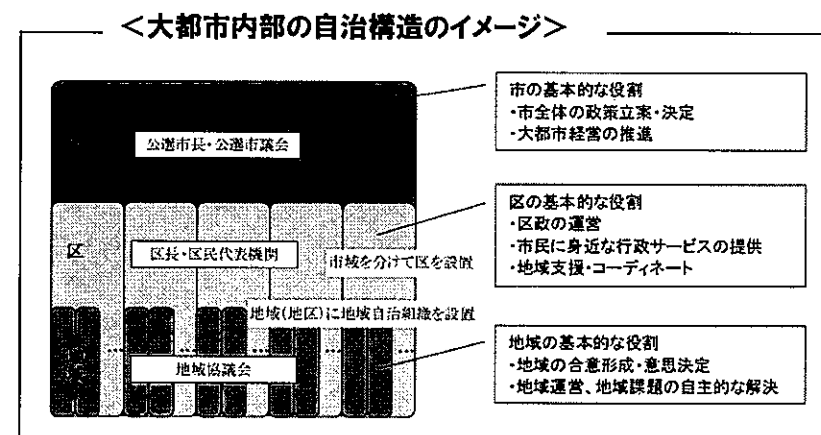
市	・市全体の政策立案・決定 ・大都市経営の推進
区	・区政の運営 ・市民に身近な行政サービスの提供 ・地域支援・コーディネート
地域	・地域の合意形成 ・地域運営、地域課題の自主的な解決

◆市会の議論を経て、本市としての考え方を整理◆

(参考) 1 横浜市大都市制度検討委員会「新たな大都市制度創設の提案」(平成 21 年 1 月)における大都市内部の自治構造 (概要) <別添資料 P2~4 参照>

- 1 区レベル＝住民自治・参加機能強化型の行政区制度
 - 大都市の一体性と行政の効率性を確保するため、法人格を有しない行政区とする。
 - 区に公選を中心とした議会機能を持つ区民代表機関を設置。権能は、区政にかかる意見具申を基本とし、その他区の予算及び事業執行などについて一定の同意権・監査請求権などを有する。
 - 区長は市長が任命するが、区民代表機関の同意を要する。

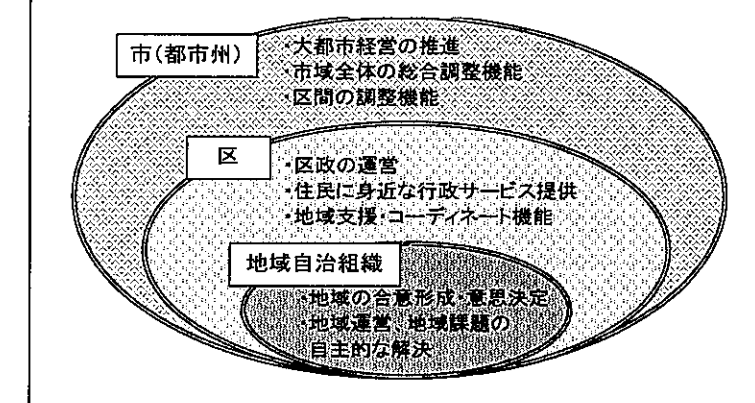
- 2 地域（地区）レベル＝市民協働型の地域自治組織
 - 市民が主体となり、行政と協働して地域運営を行うための拠点となる組織（地域自治組織）を住民の発意により置けることとする。
 - 地域自治組織には、住民、各種活動団体の代表、企業などが参加する協議会的な組織を設置。当該地域に関する事項について、市（区）に対し、意見具申や要請、協議等を行う一定の権限を付与



(参考) 2 横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会「日本を牽引する大都市」(平成 21 年 2 月)における「都市州」の住民自治機能の強化(概要) <別添資料 P5 参照>

- 「都市州」においては、住民自治機能を一層強化していくべき。
- 「都市州」内部の自治構造は、各「都市州」が地域の特性を反映し、市民と共に主体的に選択・決定できることを原則とする。例えば、特別区制度に近い公選の区民代表機関や地域レベルの自治組織を検討すべき。

<大都市内部の自治構造イメージ(単一都市州の例)>



4 住民自治機能の拡充、市民主体の地域運営・課題解決

概ね百万人から数百万人の人口規模を擁し、人口の流動が大きく、また様々な機能が著しく集積する、多様な市民と地域の集合である大都市においては、都市全体としての一元的な自治や、伝統的・自然的共同体を前提とした自治だけでは、市民・地域ニーズに的確に対応する行政サービスのきめ細かな提供や、市民参加・協働による市政運営の推進は困難です。特に近年では、少子高齢化の進行や人口の局地的な集中と減少により、大都市内の地域的な多様化が一層進んでいます。そのため、地域特性や実情に応じて行政をより住民に近づけるとともに、生活者である住民自身の自治機能を高めていくことが必要になっています。

そこで、大都市内部の自治構造は、市一区の2層構造を基本としながら、市は大都市全体の経営を総合的に推進し、市民に身近な行政はできる限り区において行うという考え方により、区への分権及び機能強化を一層推進します。あわせて、区における住民参加の機会を拡充します。

さらに、地域内の住民自治の機能を高めるため、地域における合意形成を図りながら、市民が主体となり、行政との協働、市民同士又は地域の企業等との協力により、地域運営や地域課題の解決を行うため、区よりも身近な日常生活圏単位などの地域（地区）レベルに拠点となる組織を、住民の発意により置くことができる仕組みをつくります。

なお、各都市において、市民活動や行政が実践してきた様々な取組の経験がベースとなった、それぞれの都市らしい都市内分権の推進が重要です。多様な層や属性の主体が参加しやすい制度設計を工夫するとともに、現在行われている地域の様々な取組が生きる制度改革を目指します。

<大都市における市・区・地域の基本的な役割イメージ>

市	<ul style="list-style-type: none"> ・市全体の政策立案・決定 ・大都市経営の推進
区	<ul style="list-style-type: none"> ・区政の運営 ・市民に身近な行政サービスの提供 ・地域支援・コーディネート
地域	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の合意形成 ・地域運営、地域課題の自主的な解決

② 広域自治体との関係等

大都市は、広域自治体の区域に包含されない。広域自治体は、基礎自治体（市町村）を包括する団体として、当該地域における広域事務・連絡調整事務・補完事務を行うが、大都市の影響力が強く及ぶ大都市を含む一定の圏域における広域行政は、大都市が主体的に関わることとし、大都市と近隣自治体又は大都市と広域自治体との連携により取り組むことを原則とする。

また、道州制が導入された場合は、近隣自治体との広域連携の仕組みを設けることや大規模な区域の再編などにより、圏域全体で広域自治体の区域から独立することも考えられる。

なお、大都市の都市圏域以外の地域については、市町村の広域連携の仕組みを設けた上で、実施困難な事務について道州が補完することとする。

③ 大都市内部の自治構造

大都市内部の自治構造は、大都市一区の2層構造を基本としながら、さらに、横浜市が目指す「市民との協働による『自治』と『経営』」の最も基礎となる仕組みとして、日常生活圏単位などの地域（地区）レベルに地域自治組織※を置く。

なお、都市内が多層となることから、大都市を包括する広域自治体は置かず、大都市の独立性を高める方向が望ましい。

※現行地方自治法上の「地域自治区（制度）」を必ずしも意味しない。

ア. 区レベル＝住民自治・参加機能強化型の行政区制度

区は、市が定めた基本方針等に沿って、大都市における身近な住民サービスの提供や、市域を分けた区単位の危機管理と地域運営などの業務を、企画立案段階から担う。

大都市の一体性と行政の効率性を確保するため、法人格を有しない行政区として大都市の内部組織的な性格を維持するが、区に公選を中心とした議会的な区民の代表機関を設置し、区政を民主的にチェックする仕組みを設ける。その権能は、区政にかかる意見具申を基本とし、その他、区の予算及び事業執行などについて一定の同意権・監査請求権などを有する。これにより、住民自治・参加機能を充実強化するとともに、市から区への権限・財源のさらなる移譲を進める。

なお、新たに設置するこの代表機関は、誰もが参加しやすいことや住民の主体性を尊重すること、行政コストの過剰な肥大化を避けることから、ボランティア性を重視したものとする。将来的には、地域（地区）レベルの地域自治組織の意見が反映されるような構成となることが望ましい。

また、区の中心的な行政機関である区役所は、地方自治法上の「事務所」の位置づけを転換し、新たに区民との協働推進のパートナーという位置づけを明確化した上で、総合的な行政を推進する拠点的な機関として、区独自の政策推進のための政策形成機能や、市民主体の地域運営を支援するための地域支援機能の強化を図る。

加えて、大都市への分権の推進に伴い、区が所掌可能な事務の範囲も拡大するため、総合行政機関としての機能もさらに強化される。

この場合の区長は、大都市行政の一体性・効率性を確保するとともに、市と区との政治的な対立による行政運営の停滞も避けるため、市長が任命することとする。ただし、区民の意思を反映させるため、代表機関の同意を要することとする。

また、区の財源は、区が市の内部組織であるため、市の全体予算から配分されるが、区民の代表機関が予算の編成と執行をチェックすることにより、区政における民主性が担保されることから、区の事業規模や予算規模の拡大が可能となり、区がより自立的に地域運営を行えることになる。

<区役所の権限強化イメージ>

- 国・県・市からの権限移譲により、地域総合行政機関としての機能がさらに強化され、区民ニーズに対応した総合的なまちづくりを協働により推進する。
- 地域支援機能の強化により、市民主体の地域運営を円滑に推進する。
- 総合行政窓口としての機能の強化により、市民の利便性が向上する。
- 予算規模の拡大により、地域の実情に応じた効果的な施策・事業を展開する。

【新たに区が担う事務（例）】

- ・ 地区計画等の都市計画に関する事務
- ・ 市民に身近な道路交通に関する事務
- ・ 区の教育に関する事務
- ・ 地域自治組織の支援・連絡調整事務
- ・ その他、旅券の発給、運転免許証の更新、法人・財産登記、NPO 法人設立認証など

<議会的な区民代表機関のイメージ>

- 代表機関の構成員は、区民の中から直接公選し、無給（実費弁償程度）、ボランティアを基本とし、幅広い参加を求める。
- 地域自治組織や構造的少数派のニーズを反映したり、新しい発想や広い視野で議論するために、公選委員制のほかに、推薦委員制の併用も有効と考える。

イ. 地域（地区）レベル＝市民協働型の地域自治組織

市民が主体となり、行政と協働して地域運営を行うための拠点となる組織（地域自治組織）を、住民の発意により置けることとする。地域自治組織を置く区域は、例えば現在の地区連合町内会などの範囲を参考に、各区が自主的に設定する。

地域自治組織には、当該地域の運営事項や財源の配分、公共サービスの提供など

について、調整や合意形成、意思決定を行うため、住民をはじめ地域の各種活動団体の代表や企業などが参加するプラットフォーム型の協議会的な組織を設置する。

また、協議会には、当該地域に関する事項について、市（区）に対して意見具申や要請、協議等を行う一定の権限を付与する。

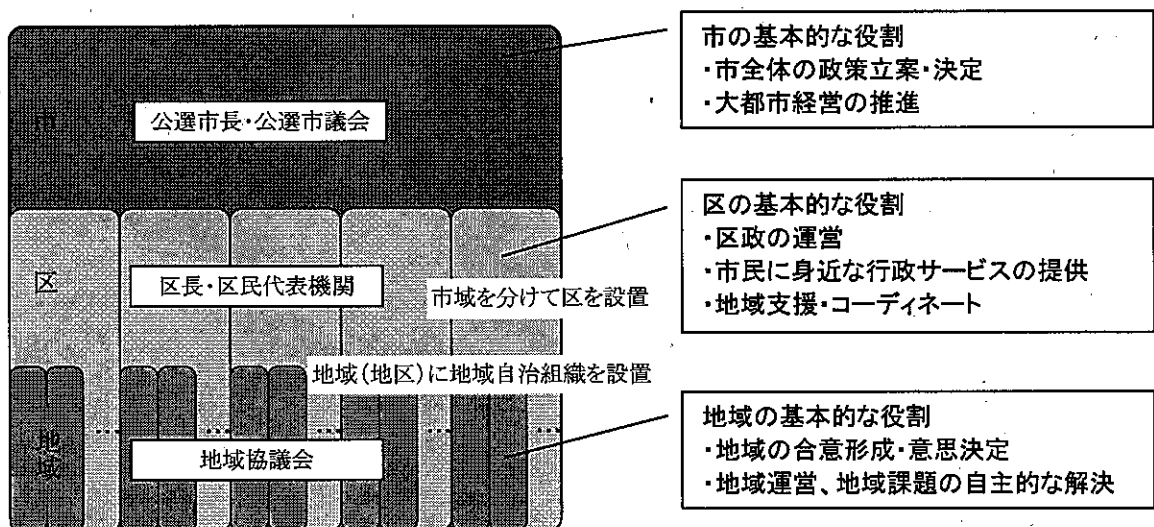
地域自治組織が担う権限や事務事業は、メニュー化して、その規模・能力・意欲に応じて、地域が主体的に選択できるようにする。事務事業の実施に要する財源は、自主財源のほか、区からの支出金により賄う。

なお、地域への支出金は、これまでは行政の縦割りに応じて交付されてきたが、地域自治組織がまとめて受領し、地域内で主体的に配分調整ができるものとする。

<地域自治組織の事務事業（例）>

- 公共空間の軽易な日常管理・運営
- 市民の支えあいによる身近な福祉サービス
- 地域振興、青少年育成活動
- 地域防犯、交通安全、防災活動
- 街の美化、環境行動などの啓発・励行
- まちづくりの協議 など

ウ. 大都市内部の自治構造のイメージ



■「日本を牽引する大都市」P14

(3) 「都市州」の住民自治機能の強化

大都市においては、住民自治機能を一層強化すべき

大都市においては、住民自治機能を一層強化すべきと考える。ただし、「都市州」内部の具体的な自治構造については、大都市内における住民自治拡充の視点から、各「都市州」が地域の特性を反映し、市民と共に選択・決定できる仕組みを原則とする。国民としての権利保障を除き、大都市が主体的に設計することを基本とすべきである。

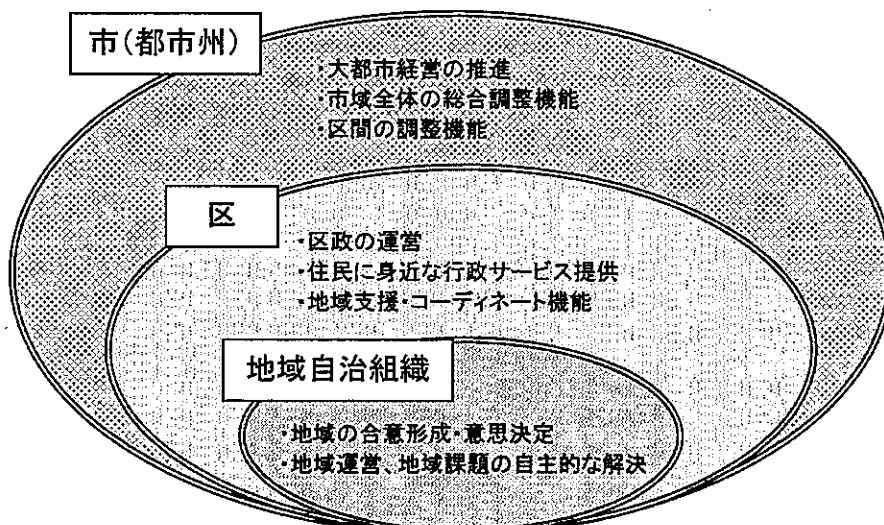
地域主権型社会を実現するには、住民の意思が適切に反映される住民のガバナンスと行政のアカウントビリティが保障されることが不可欠である。大都市は基礎自治体として、地方自治法等に定められた様々な監視体制のもと、住民に身近なサービスを提供しつつ、住民のニーズと地域の特色に合致した先進的かつ独自の施策を展開するとともに、情報公開、ガバナンスの強化、住民参加と市民協働等に率先して取り組んできた。道州制下における大都市制度として「都市州」が適用された際には、住民自治機能をいっそう強化し、道州としてはもちろん、基礎自治体としても、他の自治体を先導していくべきである。

そこで、大都市における望ましい住民自治機能向上のイメージを提示する。

指定都市における区役所は現在、住民に最も身近な総合行政機関である。「都市州」においても、区役所が地域住民へのサービス機能や地域支援機能を一元的に担うこととなるが、その機能・権限は強化していく必要がある。一方で、本庁が担う機能は、都市州として市域全体の総合調整、大規模事業などに限定し効率化を図ることが必要である。

さらに、区における住民のガバナンスを強化する方策として、たとえば、特別区制度に近い公選の区民代表機関などが考えられる。また、地域レベルの地域自治組織の設置により、地域自治機能を高めることも検討すべきである。

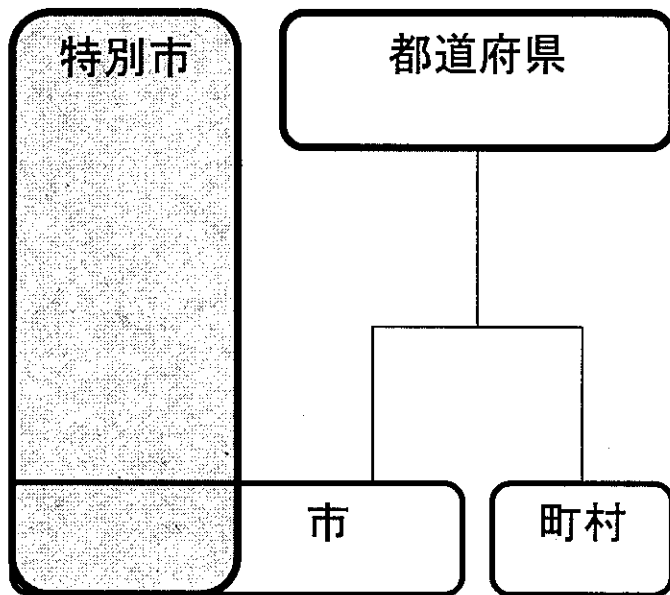
(図表7) 大都市内部の自治構造イメージ (単一都市州の例)



行政区と特別区

		行政区	特別区(東京都23区)
性格		普通地方公共団体(指定都市)の内部組織 =法人格なし	特別地方公共団体(市並みの基礎的自治体) =法人格あり
事務の範囲		【規定なし=市長の裁量の範囲内】 ・法令により区長等が処理する事務 ・市規則により区長等が処理する事務 ・市長の補助執行機関として処理する事務	市の事務(法令により都が処理するとされているものを除く) 特別区として処理する事務 都から委託された事務
組織	議決機関	設置不可	必置(区議会)
	執行機関	<p><区長> 一般職。市長が任命する市長の補助機関である職員。権限は、市長の定めるところによる</p> <p><行政委員会及び委員> 選挙管理委員会 は必置。その他は不可</p> <p><付属機関> 設置不可</p>	<p><区長> 特別職。住民の直接選挙で選出。権限は、区を統轄し、代表して、区の事務を処理</p> <p><行政委員会及び委員> 固定資産税評価委員会以外は、市と同様に設置</p> <p><付属機関> 設置可</p>
法規		条例制定権なし	条例制定権あり
財政		<課税自主権> なし	<課税自主権> あり(一部都に留保)

特別市(1947(昭和22)～1956(昭和31))



根拠法：「地方自治法」(第264条)

特別市の特徴

対象となる市	人口 50 万以上の市で法律で指定するもの※1
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	<p>法律の適用関係の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法律に特別の定め※2があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用 <p>組織の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区の設定 <ul style="list-style-type: none"> ・区は法人格を有しない ・区長は公選 ・区に議会は置かれない

※1 指定されることなく、制度は廃止（制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた）

※2 「特別の定め」

- ・議会の議員の定数に関する規定
- ・助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など