

新たな大都市制度の検討について

1 「横浜市大都市自治研究会」の検討状況について

(1) これまでの活動状況

開催日	会議	主な内容
平成 23 年 8 月 12 日	第 1 回研究会	検討の進め方、課題整理
平成 23 年 8 月 26 日	第 2 回研究会	新たな大都市制度創設の必要性 ほか
平成 23 年 11 月 15 日	第 3 回研究会	・ 横浜市に新たな大都市制度を導入した場合の 県への影響 ・ 横浜市にふさわしい大都市制度の姿 ・ 大都市内部の区のあり方について

(2) 第 3 回研究会での主な意見

＜横浜市に新たな大都市制度を導入した場合の県への影響について＞

- 試算では、横浜市以外に居住している神奈川県民の方が現在受けている行政サービスに大きな変更がない、あるいは制度変更によってマイナスの影響を受けないという観点からの整理が必要
- 横浜市が神奈川県から独立して県と同じ機能を担うということによって、警察のように本庁組織が二重になってしまうものもあるが、県税徴収のようにスケールメリットが出てくるものもあることを示す必要がある。

＜横浜市にふさわしい大都市制度の姿及び大都市内部の区のあり方について＞

- 大都市内部の区を特別区にするのは、逆にスケールメリットがなくなってしまう、行政改革の観点からも問題。このため、現在のような一層制の強みをきちんと出して、その地域の民意が反映されるような仕組みを考えたほうがよい。
- 諸外国でも区長は公選しないケースもあるので、制度的な選択肢として、一層制でも構わないと思う。
- 区レベルでも住民が行政をチェックする体制は必要になってくる。

(3) 今後の予定

平成 23 年 12 月 第 4 回研究会
平成 24 年 1～2 月 第 5 回研究会
平成 24 年 2 月 第 1 次提言

＜参考資料 1：第 3 回研究会会議資料＞

裏面あり

2 指定都市7市による大都市制度共同研究会について

(1) 開催日及び出席者

平成23年10月31日 第1回研究会を開催
横浜、川崎、さいたま、相模原、神戸市長が出席

(2) 共同研究の主な視点

- ① 特別自治市創設のメリット
- ② 各市の実情を踏まえた都市内分権のあり方
- ③ 大都市制度における広域連携のあり方
- ④ 今後の広域自治体と基礎自治体のあり方

(3) 主な意見

- 指定都市は、広域的な役割も果たしており、行政機能としてもフル装備の形態を持っている。実際に何かあれば主体的に動ける。しかし、権限・財源が不足しており、特別自治市のような制度が必要
- 東日本大震災では、仙台市の行政は機能していたが、行政機能が失われた小規模自治体に関して県の補完機能が働かなかつたと聞いている。県は大都市部分を除いた市町村に対する補完機能を徹底的に果たすべき。
- 国も地方も財政難であり、単に国に対してお金をくださいという要請をするのではなく、地方も政策の原資を生むための経済活性化を図らなければならない。大都市制度はそのためのものだ。
- 特別自治市のメリットについて、住民にとってのメリットだけではなく、日本全体にとってもメリットがあることをしっかりと提言していくべき。
- 本研究会では、できるだけ権限を市民に近いところに一元化するという基礎自治体優先の原則から、まずは特別自治市という基礎自治体のあり方そのものについて議論を行う必要がある。その上で、最終的には補完機能を持つ道府県のあり方も議論していくという流れが望ましい。

(4) 今後の予定

平成23年11月～ 研究会を随時開催
平成24年3月 中間報告

<参考資料2：第1回指定都市7市による大都市制度共同研究会資料>

3 指定都市市長会「指定都市を応援する国会議員の会」について

(1) 開催日及び参加者

平成23年11月1日
衆議院・参議院議員、代理を含め115名が参加

(2) 内容

- ア 指定都市市長会が提唱する新たな大都市制度「特別自治市」の概要説明
- イ その他

<参考資料3：新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案>



第3回 横浜市大都市自治研究会

平成23年11月15日

会議資料



これまでの議論と今後の進め方

第1回研究会（8月12日）＜研究会の進め方等＞

第2回研究会（8月26日）＜新たな大都市制度創設の必要性＞

第3回研究会（今回）検討項目

- 1 横浜市に新たな大都市制度を導入した場合の県への影響
- 2 横浜市にふさわしい大都市制度の姿
- 3 大都市内部の区のあり方について

第4回研究会（12月下旬）検討項目

- 1 横浜市に新たな大都市制度を導入した場合の県への影響
- 2 住民自治機能の拡充について
- 3 第1次提言のイメージについて

第5回研究会（1月下旬） 第1次提言案の検討

検討スケジュール

検討項目	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月～	
新たな大都市制度 創設の必要性	第1回 第2回	→					第5回	第1次提言 ↓ 詳細について引き続き検討	
横浜市にふさわしい 大都市制度の姿				第3回		第1次提言案検討			
大都市制度を導入し た場合の県への影響				第3回	第4回				
大都市内部の区の あり方				第3回	第4回				
住民自治のあり方							検討	→	
大都市制度創設に 向けた工程								→	
国等の動き	地制調設置		指定都市 市長会議	大阪W選		地制調 大都市検討？			

【参考】 第1回、第2回研究会での主な意見

新たな大都市制度の必要性について

- ・必要性の根拠をより具体的に提示すべき。例えば 社会経済情勢の低迷、 高齢化の進展、 震災後の社会変化に対し、制度創設のメリットを具体的に示せるか など
- ・横浜が県から独立すると、県、県内市町村、国全体にメリットがあることを重点的に示すべき。
- ・東京区部との財政力格差の是正も目指すべき。東京からの社会・経済的自立性に課題

新たな大都市制度の基本的枠組みについて

- ・現行の2層制の地方自治制度をどうするか。区の権限をどうするか。
- ・横浜が県と同じ権限・財源を有すると仮定して試算し、制度創設に当たっての課題を検討
- ・県税を大都市に移すとどうなるか、法人2税・消費税をどうするか、地方財政計画はどうなるかなど税財源のシミュレーションも必要
- ・県から独立後、神奈川県にも横浜市にも財政的な支障がないことを示すことが重要

新たな大都市制度に向けた工程について

- ・制度創設までのプロセスを国に明示すべき。
- ・住民投票の問題を法的にクリアすることも課題
- ・制度創設に当たっては、地方自治法だけではなく、関係する多数の個別法の改正が不可欠。代表的な事務を取り上げて、提言を行っても良いのではないか。



本日の検討項目

1 横浜市に新たな大都市制度を導入した場合の県への影響

神奈川県内における税収の市町村別構成比

神奈川県の横浜市域における歳入歳出の試算 作業状況報告

2 横浜市にふさわしい大都市制度の姿

横浜市の基本的考え方、都構想等について

3 大都市内部の区のあり方について

行政区制度、特別区制度等について



1 横浜市に新たな大都市制度を導入した場合の県への影響

神奈川県内における税収の市町村別構成比

県税額及び市町村税額の市町村別構成比と人口の構成比から、横浜市域内の県税の県の税収に対する影響を検証

神奈川県の横浜市域における歳入歳出の試算

<作業状況報告>

神奈川県が「横浜市域内で得ている税収」(市域内県税額)と「横浜市域内で支出している経費」(市域内投資額)を神奈川県の平成23年度当初予算に基づいて試算し、県の財政への影響を検証

【参考】

「特別自治市」の担うべき事務について（主要な業務）

現状

- 【国の役割】
- 国防 ●司法
 - 通商政策
 - ハローワーク
 - 直轄国道

- 【道府県の役割】
- 医療計画
 - 旅券発給
 - 警察
 - 職業訓練
 - 職業紹介
 - 義務教育教職員の給与
 - 学級編制・教職員定数

- 【指定都市の特例事務】
- 児童相談所
 - 国道（指定区間外）
 - 県道の管理
 - 教職員の任免

- 【市の役割】
- 生活保護
 - 市道
 - 小中学校の設置・運営
 - 保育所
 - 消防
 - 一般廃棄物
 - 戸籍

道府県と指定都市の双方が実施

- 公営住宅
 - 企業支援
 - 商店街の活性化
 - 都市計画
 - 病院
 - 認定こども園
 - 幼稚園
- ※企業支援、商店街の活性化、病院は国が実施している場合もある。

国は国家しか果たしえない事務に特化

特別自治市創設後

- 【国の役割】
- 国防 ●司法
 - 通商政策

生活保護など、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべき事業の経費は全額国が負担

【特別自治市の役割】

- ハローワーク
- 職業訓練
- 職業紹介
- 生活保護
- 公営住宅
- 企業支援
- 商店街の活性化
- 市内の道路（高規格幹線道路除く）の管理
- 病院事業も含めた医療関係施策
- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数
- 教職員の任免
- 小中学校の設置・運営
- 認定こども園
- 幼稚園
- 保育所
- 旅券発給
- 警察
- 都市計画
- 児童相談所
- 消防
- 一般廃棄物
- 戸籍

雇用施策については、福祉施策などの他に、必要としている支援や雇用増を目指した経済活性化策を一体的に行う

学校教育について一元的に行うことにより地域の实情に合った教育施策を行う

子どもに関する施策を一元的に行うことにより地域の实情にあった子育て支援策を行う

地方の事務は特別自治市が一元的に担う

2 横浜市にふさわしい大都市制度の姿

	横浜市の基本的考え方	指定都市制度	都制度
一層制・二層制	広域自治体から独立。 一層制	道府県－指定都市の 二層制	都 - 特別区・市町村の 二層制
事務権限	市域内の地方の事務を 全て担う。	・市の事務に加えて、法令により多くの府県事務を担う。 ・一般市では必要な道府県知事の関与が不要になる。	都道府県事務 + 大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から一体的処理することが必要なものを都が担う。
区の位置づけ		行政区	特別区(原則として、市町村の事務を担う。)
区長		職員から市長が任命	公選
区議会		なし	公選
税配分	市域内地方税を 全て徴収	一般市と同じ税制。 法令によって担っている府県事務に見合う財源措置がほとんどされていない。	特別区の区域内では、市町村税の一部を都税として徴収。区の代わりに都が行う事務の経費及び都区財政調整制度の原資に充てられる。

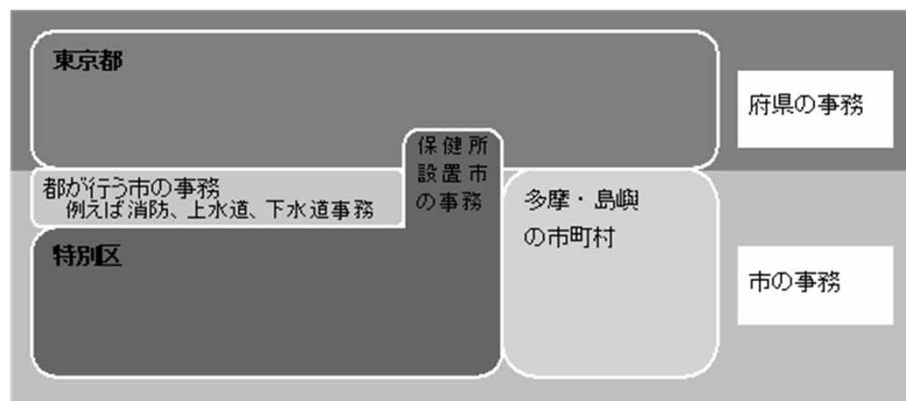
【参考】 都制度について

- ・都の区を特別区という。
- ・特別区は原則として市町村が処理するものとされている事務を処理する。
- ・大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から都が一体的に処理することが必要であると認められる事務については、都が処理する。

具体的には、消防、上水道、下水道など（都が処理する事務は個別法で規定）

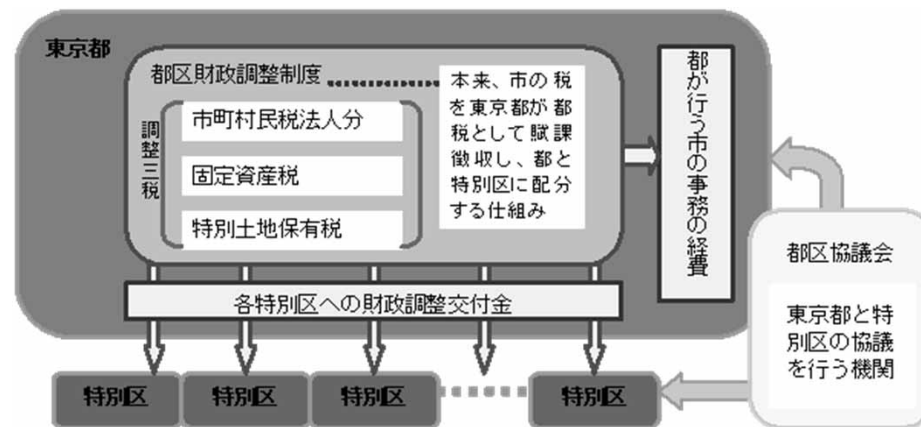
- ・保健所については、特別区で設置することとされている（地域保健法第5条第1項）。
- ・東京23区の区域内では、本来は市町村税である、市町村民税（法人分）、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税を都税として都が徴収。そのうち、市町村民税（法人分）、固定資産税、特別土地保有税の3税が都区財政調整制度の原資とされている。

【都と特別区の役割分担】



出典：公益財団法人特別区協議会 ホームページ

【都区財政調整制度】



出典：公益財団法人特別区協議会 ホームページ

【参考】「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想

平成19年12月 第二次特別区制度調査会報告

改革の基本的な考え方

- 1 集権体制としての「都の区」の制度廃止
特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要
- 2 「行政の一体性」からの脱却
一体性という考え方は、戦時集権体制の一環。
「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要

「基礎自治体連合」の構想

- 1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿
「都の区」制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京 市」とする。
- 2 「東京 市」の「対等・協力」関係 - 「基礎自治体連合」 -
「東京 市」間で、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を協議。各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て、「基礎自治体連合」を創設する。

【参考】 大阪都構想について (大阪維新の会マニフェスト)

- ・大阪府と政令市域を統合し、大阪都と特別自治区に再編
- ・特別自治区は区長公選、区議会を設置
- ・特別自治区と市町村に中核市並みの権限と財源を与える。
- ・特別自治区間の税収格差については財政調整制度を創設する。
(財政調整制度の詳細については不明)
- ・水道、交通、ごみ、港湾、消防等の経営形態を変更する。

特別自治区、市町村とも、
中核市並みの権限・財源を持つ。

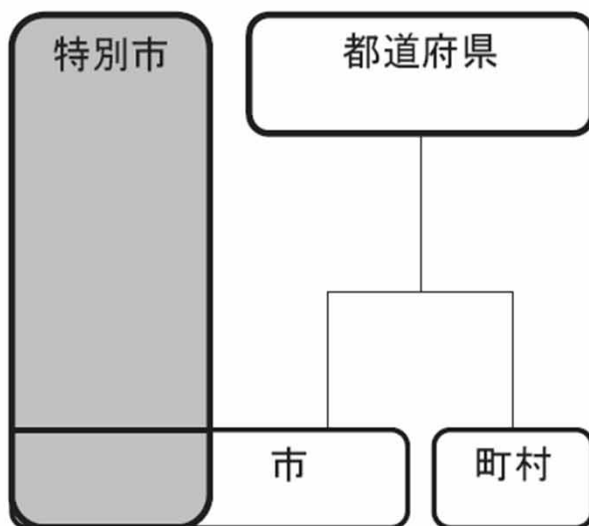
< 中核市が処理する事務 >

- ・地方社会福祉審議会の設置・運営
- ・社会福祉施設(保育園・特別養護老人ホームなど)
の設立認可・指導監査
- ・民生委員の定数決定、指導訓練等
- ・身体障害者手帳の交付
- ・保健所の設置
- ・県費負担教職員の研修 など



【参考】 特別市制度の概要

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	法律の適用関係の特例 ・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 組織の特例 ・区の設定 ・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

地方自治法(昭和22年4月16日法律第67号)中 特別市に関する規定(抜粋)

第264条 特別市は、その公共事務及び法律又は政令により特別市に属する事務並びに政令で特別の定をするものを除く外、従来法令により都道府県及び市に属する事務を処理する。

第265条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口50万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

(略)

第268条 (略)

3 特別市の市長は、当該特別市の事務及び部内の行政事務並びに法律又は政令によりその権限に属する他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法令により都道府県知事及び市長の権限に属する他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

第270条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

2 特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。

(略)

第271条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

4 区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又は政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体の事務を掌理する。

(略)

第278条 この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

3 大都市内部の区のあり方について

区制度について

行政区			法人区	
特別市制度 1947～56年	指定都市制度 1956年～	制度	都制度 1943～47年	都区制度 1947年～
なし (旧5大市を想定)	横浜市をはじめ 19指定都市	都市	東京都(35区)	東京都特別区(23区)
なし	なし	区議会	あり 公選	あり 公選
区ごとに公選	職員から充てる	区長	都知事が任命 (1946年に公選制)	区ごとに公選
なし	なし	条例制定権 課税権	なし (1946年に付与)	あり

【参考】 諸外国の区制度について

行政区			法人区		
ドイツ		フランス	国名	イギリス	韓国
都市州 ベルリン市(12) ハンブルク市(7)	特別市 ミュンヘン市(25)	パリ市(20) 特別市 リヨン(9) マルセイユ(16)	都市	ロンドン市 GLA(32) シティを除く区の数	特別市 ソウル市(25) 広域市 釜山市など
区ごとに公選 報酬:有給(少額・手当)	区理事会を設置 理事会員は市長が指名	区ごとに公選 マルセイユ市は連合区ごと(2区を1連合区として8連合区)で公選 報酬:原則無給	区議会	区ごとに公選 権能:自治体運営枠組みの決定、予算・政策枠組み承認等 報酬:手当支給	区ごとに公選 権能:予算議決、行政監査、調査等 報酬:手当支給(研究費等)
区議から選任	区理事会から選任	市議である区議のうちから選任	区長	区ごとにいずれかの制度を採用 【大統領型】 区長公選。区長が区議から閣僚を選任し内閣を組織 【議院内閣制】 区議会が区議からリーダーを選任。リーダーが区議から閣僚を選任し内閣を組織 【マネージャー型】 区長公選。区長は政治的リーダーシップを担い、行政運営は議会が選任するマネージャーに委任	公選
なし	なし	条例制定権 課税権	あり	あり	

「クアレポート(自治国際化協会)」「特別区制度調査会資料」「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書(東京都政策報道室)」「諸外国における大都市制度の比較調査報告書(横浜市)」「第29次地方制度調査会配付資料」より

【参考】 横浜市の区を行政区→特別区とした場合の人員比較

	局 + 18行政区 (A)	局 + 18特別区 (B)	差引 (B - A)	数字の積算の考え方
市長(特別職)	1	1	-	-
副市長(特別職)	3	3	-	-
区長(特別職)	-	18	18	-
副区長(特別職)	-	36	36	・定数は条例で規定 ・2名(港区、目黒区等)で積算
教育委員(1)	6	96	90	・(A)市教育委員会のみ ・(B)市教育委員会 + 18区教育委員会
人事委員(2)	3	57(6)	54(3)	・(A)市人事委員会のみ ・(B)市人事委員会 + 18区人事委員会 カッコ...市人事委員会 + 一部事務組合(区)
監査委員(3)	5	51	46	・(A)市監査委員のみ ・(B)市監査委員 + 18区監査委員
選挙管理委員(4)	76	76	-	・(A)(B)市選挙管理委員会 + 18区選挙管理委員会
議員	86	750	664	・(A)横浜市会定数 ・(B)横浜市会定数 + 各区上限定数

- 1 根拠法令:地方教育行政の組織及び運営に関する法律第3条 基本5名、県・市は条例により6名
 2 根拠法令:地方自治法 第9条の2 3名、特別区の場合、人口15万人以上設置(地自法7条)
 3 根拠法令:地方自治法 第195条 都道府県、政令で定める市(人口25万人以上の市) 4名、市町村 2名
 4 根拠法令:地方自治法第181条 4名

横浜市の行政区の概要

区数： 18区

人口、高齢化率、面積

	高い区		低い区		平均
人口(H23.4.1現在)	港北	33万0286人	西	9万4916人	20万4850人
高齢化率(H22.1現在)	旭	24.1%	都筑	12.5%	19.6%
面積(H23.4.1現在)	戸塚	35.7km ²	西	6.98km ²	24.16km ²

区長権限、区の予算

- ・職階位： 本庁局長と同格
- ・人事権： あり(係員のみ)
- ・議会への出席： 議長区・幹事区
(予算・決算特別委員会のみ)
- ・自主執行予算：
1区あたり約1億2,000～1億5,000万円
(総額約24億円)



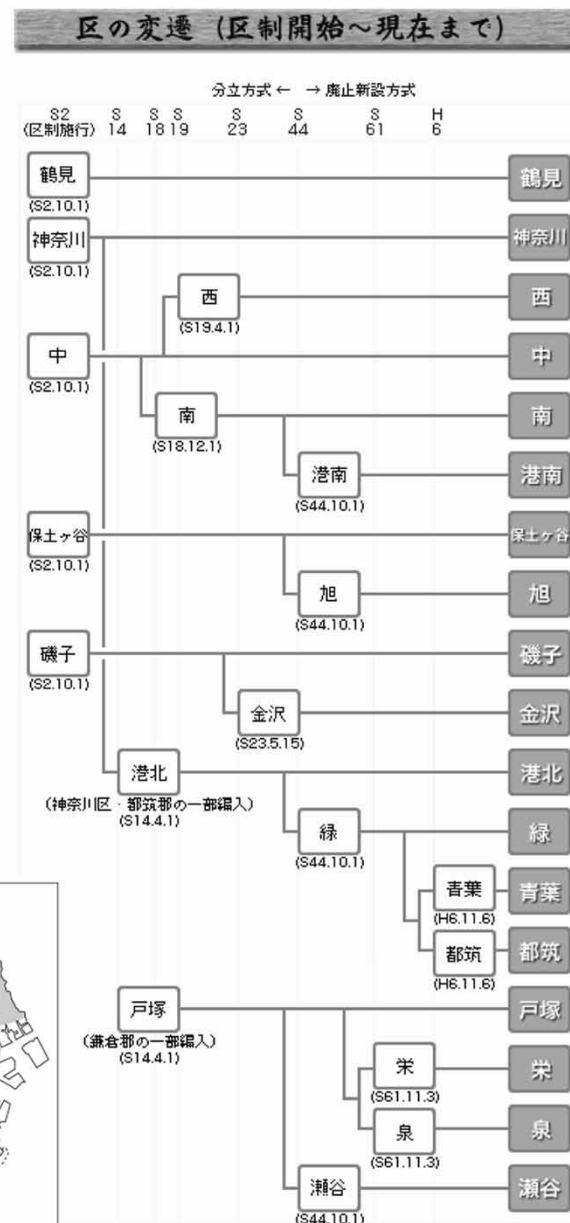
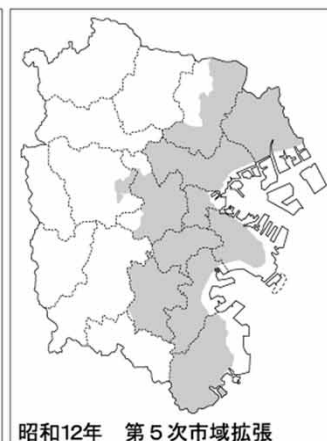
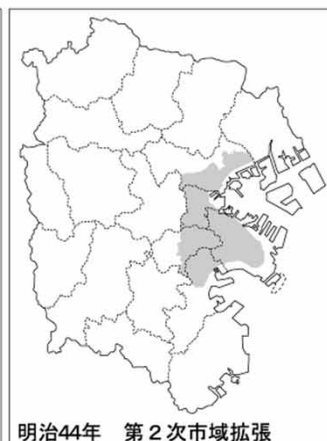
横浜市の行政区別人口等

	人口	世帯数	1世帯当たり人員(人)	面積(km ²)	高齢化率
横浜市	3,692,523	1,594,326	2.32	434.98	19.6
鶴見区	274,397	125,682	2.18	32.38	17.9
神奈川区	233,241	113,786	2.05	23.59	18.7
西区	95,231	49,437	1.93	6.98	19.0
中区	146,440	76,079	1.92	20.62	20.4
南区	195,347	92,740	2.11	12.63	22.6
港南区	220,523	90,281	2.44	19.86	21.7
保土ヶ谷区	205,927	90,354	2.28	21.81	22.0
旭区	250,717	101,737	2.46	32.78	24.1
磯子区	162,265	71,121	2.28	19.02	22.5
金沢区	208,078	86,855	2.4	30.68	21.5
港北区	331,989	156,276	2.12	31.37	16.2
緑区	177,574	71,632	2.48	25.42	18.8
青葉区	305,725	121,499	2.52	35.06	15.4
都筑区	204,034	76,398	2.67	27.88	12.5
戸塚区	274,416	110,458	2.48	35.7	19.9
栄区	124,842	50,868	2.45	18.55	23.3
泉区	155,454	59,361	2.62	23.56	21.7
瀬谷区	126,323	49,762	2.54	17.11	22.0

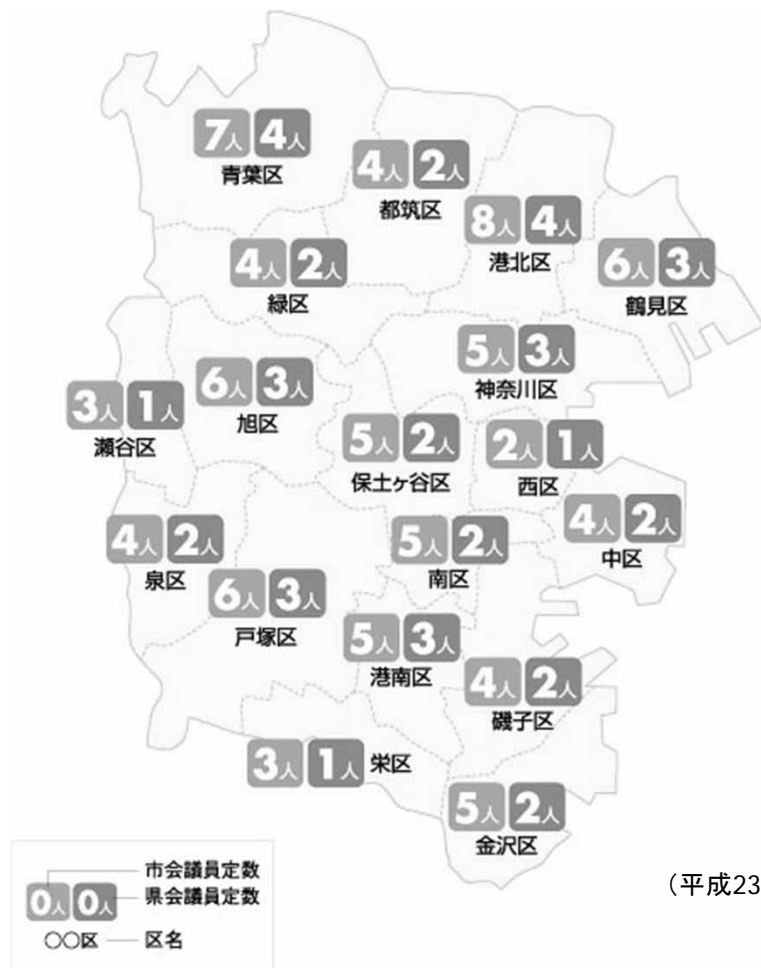
人口は平成23年10月1日推計。高齢化率は平成22年1月1日現在 18

横浜市の区の変遷

- 1889(明治22)年 市制施行(市会及び官選市長(市会推薦))
- 1927(昭和2)年 区制施行(鶴見、神奈川、中、保土ヶ谷、磯子の5区が誕生)
- 1939(昭和14)年 第6次市域拡張で、ほぼ現在の市域に。港北・戸塚区が誕生
- 1943(昭和18)年 中区の一部が南区になる。
- 1944(昭和19)年 中区の一部が西区になる。
- 1947(昭和22)年 地方自治法施行
- 1948(昭和23)年 磯子区の一部が金沢区になる。
- 1956(昭和31)年 地方自治法改正 指定都市移行
- 1969(昭和44)年 行政区の再編成により、南から港南、保土ヶ谷から旭、港北から緑、戸塚から瀬谷区が誕生し、14区となる。
- 1986(昭和61)年 戸塚区から栄・泉区が誕生する。
- 1994(平成6)年 行政区の再編成により、港北・緑区から青葉・都筑区が誕生、18区に。



横浜市の選挙区と定数



<各議会定数(H23.8現在)>

議会	定数	
横浜市会議員	86	
神奈川県議会議員	市内	42
	市外	65

<選挙人名簿登録者数(H23.3.31現在)>

区名	人数(人)
鶴見	221,583
神奈川	189,980
西	78,774
中	113,880
南	164,993
港南	182,050
保土ヶ谷	167,589
旭	207,739
磯子	135,498
金沢	170,801
港北	266,734
緑	141,120
青葉	238,605
都筑	151,257
戸塚	221,244
栄	103,960
泉	125,858
瀬谷	102,617
計	2,984,282

・指定都市制度では、行政区＝選挙区(市会・県会)。各区に区選挙管理委員会が設置されている。

横浜市の区への分権の取組

昭和44年 「一度で用の足りる区役所」

- 区長室の設置
- 市民課の再編・強化(社会福祉係、地域振興係、社会教育係の設置)
- 総合庁舎の計画的建設(区役所、福祉事務所、保健所、消防署など)

昭和52年 「総合行政機関としての区役所の実現」

- 区要望反映システムの導入
- 福祉事務所と建築事務所の組織編入
- 区政部・福祉部の2部制に

- 昭和56年 区の主体性、独自性を発揮できる企画調整機能の確保(区政推進課の設置)
- 昭和58年 市民に身近な場所でのサービス提供(行政サービスコーナーの設置)
- 平成 4年 高齢化の進展に対応(福祉保健相談室の設置)

平成 6年 「地域総合行政機関としての区役所の実現」

- 「個性ある区づくり推進費」の創設
- 保健所の組織編入
- 区政部から総務部に(経理等担当、地域振興課、街の美化担当、福祉保健サービス課、地域福祉課の設置など)

- 局から区へ配付していた細かな事業予算を大括りにし、区の予算として区長の裁量執行を可能に(一般分)。各区の責任で執行できる予算を、1区1億円に大幅増額(自主企画分)。
- 平成 9年 子育て支援機能の強化(子ども・家庭支援センターの設置)
 - 平成12、13年 戸籍課窓口の改善(証明発行窓口の順次設置)

平成14年 「福祉・保健の連携強化」

- 福祉保健センターの設置

平成15年 「区への分権～地域行政機能の拡大・強化」

- 区政運営方針の策定と公表、区づくり経営会議の設置
- 予算直接要求の試行、予算調整係の設置
- 地域における市民生活に密着した施策の展開(ごみゼロ、学校支援等)

平成16年 「新時代の区の機能強化」

- 経営機能の強化(区長庁内公募、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、土木事務所・公園緑地事務所の兼務化)

平成17年 「新時代の区の機能強化」

- 区役所予算制度の改革(自律編成枠拡大 18 27億円、区局連携事業など)
- 道路・下水道・河川・身近な公園などの維持管理機能の区移管
- 市民サービスの向上(戸籍電算化、窓口ワンストップ化、行サビ機能拡充)

- 平成18年 放課後キッズクラブ事業等の移管、区確保の独自財源の活用
- 平成19年 安全管理担当部長及び課長の設置、土曜開庁の全区展開、税務課の設置、身近な地域・元気づくりモデル事業の開始
- 平成20年 区局連携事業の拡充、戸籍事務の電算化
- 平成21年 地域力推進担当の配置、福祉保健センターのサービス提供機能の強化、区政調整部長会議の設置
- 平成22年 保育所待機児童の解消に向けた対応、電話会議の開催

・横浜の区への分権、区役所機能強化の取組は、指定都市中でも先進的

指定都市の区の組織等の状況

平成22年8月現在

	指定都市 移行年	人口(人) (H22.4.1)	行政区数	1区平均 人口(人)	組織				
					税	保健福祉	保護	衛生	土木
横浜市	昭和31年	3,672,985	18	204,055					
札幌市	昭和47年	1,904,903	10	190,490	×				
仙台市	平成元年	1,031,904	5	206,381					
さいたま市	平成15年	1,226,487	10	122,649				×	×
千葉市	平成4年	957,688	6	159,615	×			×	×
川崎市	昭和47年	1,414,150	7	202,021					
相模原市	平成22年	712,604	3	237,535	×	×	×	×	×
新潟市	平成19年	810,070	8	101,259				×	
静岡市	平成17年	715,927	3	238,642				×	×
浜松市	平成19年	820,971	7	117,282			×	×	×

川崎市は平成23年12月に市税事務所開設予定

指定都市の区の組織等の状況

平成22年8月現在

	指定都市 移行年	人口(人) (H22.4.1)	行政区数	1区平均 人口(人)	組織				
					税	保健福祉	保護	衛生	土木
名古屋市	昭和31年	2,253,470	16	140,842	×		×		×
京都市	昭和31年	1,462,203	11	132,928					×
大阪市	昭和31年	2,663,033	24	110,960	×				×
堺市	平成18年	838,732	7	119,819					×
神戸市	昭和31年	1,535,886	9	170,654				×	×
岡山市	平成21年	699,160	4	174,790				×	
広島市	昭和55年	1,169,224	8	146,153				×	
北九州市	昭和38年	979,476	7	139,925	×			×	
福岡市	昭和47年	1,454,062	7	207,723					

堺市、神戸市は、区役所ごとに市税事務所を設置

泉区地域協議会について

同じ区内であっても、地域の状況は様々。抱えている課題も多様化している。

「新しい地域自治のしくみ」概要図



泉区地域自治の3原則

- ・地域のことは地域で決める。
- ・地域の課題に地域が取り組み、行政が支援
- ・区民目線での区政チェックと区政への区民参画

各地区経営委員会(12地区)では、地域で解決できることを主体的に実践

<取組事例>

- ・災害時の地域支え合い組織づくり
- ・ふるさと意識の醸成を目的にしたふれあいまつり
- ・河川などの環境整備や花の苗植えを通じた世代間交流、
- ・地域全体の健康維持増進活動など

区民目線による区役所事業のチェック、区民意見の尊重と施策への反映、区民の区政参画を目的として、地域協議会を設置

各地域経営委員会からの推薦に基づき、12地区×2人、計24人の委員を区長が委嘱。
委員の任期は2年(再任可)、無報酬(費用弁償あり)。

第1回 指定都市7市による大都市制度共同研究会

次 第

日時：平成23年10月31日（月）

午前10時～午前10時45分

場所：都市センターホテル701会議室

- 1 開会
- 2 座長市市長挨拶
- 3 議事
 - (1) 研究会の日程及び研究項目について
 - (2) その他
- 4 市長による意見交換
- 5 閉会

<配付資料>

資料1 出席者名簿

資料2 研究会の運営方法

資料3 研究会の日程及び研究項目

出席者名簿 (敬称略)

さいたま市

市長 清水 勇人

委員 (政策局 都市経営戦略室 副理事) 三ツ木 宏

千葉市

市長 熊谷 俊人 (御欠席)

委員 (総合政策局 総合政策部長) 中村 満 (御欠席)

川崎市

市長 阿部 孝夫

委員 (総務局 行財政改革室長) 唐仁原 晃

横浜市

市長 林 文子

委員 (政策局 大都市制度推進室長) 國原 章弘

相模原市

市長 加山 俊夫

委員 (企画市民局 企画部長) 服部 裕明

京都市

市長 門川 大作 (御欠席)

委員 (総合企画局 政策企画室長) 柴山 薫

神戸市

市長 矢田 立郎

委員 (企画調整局 企画調整部長) 加藤 久雄

研究会の運営方法

1 名称

本研究会は、「指定都市7市による大都市制度共同研究会」（以下「研究会」という。）という。

2 目的

研究会は、指定都市市長会が創設を提案する、あるべき大都市制度の選択肢としての「特別自治市」構想に基づき、具体的な内容の検討を行うことを目的とする。

3 構成市

研究会は、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、京都市及び神戸市で構成する。

4 研究会

- (1) 研究会は、大都市制度担当部長級職員で構成し、各市長は、必要に応じて参加する。
- (2) 研究会に座長市及び副座長市を置き、座長市には横浜市を、副座長市には川崎市をもって充てる。
- (3) 研究会は、座長市が招集する。

5 連絡会議

研究会の下に各市の大都市制度担当課長による連絡会議を置き、研究会に係る調整及び準備作業を行う。

6 経費

- (1) 研究会及び連絡会議の開催にあたり、会場費用等の経費が生じた場合、会議ごとに、各市が持ち回りで負担する。
- (2) 負担の順は、別表のとおりとする。

7 事務局

研究会及び連絡会議に係る取りまとめ及びその他の事務は、川崎市及び横浜市が共同で担当する。

8 その他

- (1) 会議の成果は、構成市以外の指定都市にも提供する。
- (2) 研究会又は連絡会議での合意に基づき、構成市以外の指定都市の傍聴を認める。

別表 経費負担の順（第6項第2号）

順番	市名
1	横浜市
2	川崎市
3	さいたま市
4	千葉市
5	相模原市
6	京都市
7	神戸市

研究会の日程及び研究項目

1 検討の前提

指定都市市長会が創設を提案する、あるべき大都市制度の選択肢としての「特別自治市」構想に基づき、具体的な内容の検討を行うことを目的とする。

2 想定される視点（平成23年7月26日 横浜・川崎両市長合意内容）

- (1) 特別自治市創設のメリット
- (2) 各市の実情を踏まえた都市内分権のあり方
- (3) 大都市制度における広域連携のあり方
- (4) 都構想の課題整理
- (5) その他

3 日程・研究項目

(1) 平成23年度

◇第1回／設置（平成23年10月31日）

主な論点：当面の研究項目及び研究スケジュール

◇第2回（平成23年11月下旬）

主な論点：

●大都市圏に位置する大都市の規模、能力と特別自治市創設のメリットについて

- ・ 大都市が担う役割（事務権限等）
- ・ 大都市のメリット（規模によるもの、一体性によるもの）
- ・ 「基礎自治体適正規模論」の検証
- ・ 広域自治体との役割分担（広域自治体の規模・機能の整理） など

◇第3回（平成24年1月初旬）

主な論点：

●特別自治市における都市内分権のあり方について

- ・ 行政区制、法人区制（特別区制）の検証
- ・ 行政区制度における区の役割
- ・ 行政区制度における住民自治の充実・仕組みの構築 など

◇第4回（平成24年2月下旬）

主な論点：

- 特別自治市創設時の税財政制度のあり方について など

平成24年3月下旬 中間報告（各市長出席予定）

(2) 平成24年度（秋ごろまでに4回程度開催）

主な論点

- 特別自治市が担う水平連携のあり方について
- 大都市制度創設後の広域自治体・基礎自治体のあり方について
- その他特別自治市の制度設計について
（法的位置づけ、事務権限、税財政制度、都市内分権等）など

平成24年11月下旬 最終報告（各市長出席予定）

新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案

～ あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～

概要版

【指定都市市長会】

平成23年11月1日

● 目次

1 現在の大都市を取り巻く現状と課題	1
2 基礎自治体優先の原則と大都市 ～住民がより良い行政サービスを受けるために～	2
3 新たな大都市制度「特別自治市」	3
（1）「特別自治市」制度創設の効果・メリット	4
（2）「特別自治市」の担うべき事務について（主要な業務）	5
（3）大都市圏における連携	6
（4）地方自治体の役割に応じた地方税制の構築	7
（5）「特別自治市」創設に伴う財政調整	8
4 「特別自治市」の創設に向けて	9
5 災害支援と大都市 ～東日本大震災での実例から～	10

1 現在の大都市を取り巻く現状と課題

指定都市制度の課題

- 包括的な事務権限がなく、責任ある対応に支障
- 道府県との不明確な役割分担により非効率な二重行政

大都市を取り巻く状況

- 経済のグローバル化などによる世界的な都市間競争の激化
- 少子化による人口減少社会の到来や急速な高齢化の進展
- 日本経済の低迷が続く(地方においてはさらに顕著)

地方自治制度の現状

- 合併等により市町村の規模・能力は拡大
- 事務処理特例等による道府県事務の空洞化

2 基礎自治体優先の原則と大都市

～住民がより良い行政サービスを受けるために～

住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、地域の実情に応じた施策の決定・実施ができることが最も重要
＝基礎自治体が、広く行政サービスを担うことが必要



住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が「補完」という基礎自治体優先の原則により、地域主権(地方分権)改革を進めるべき

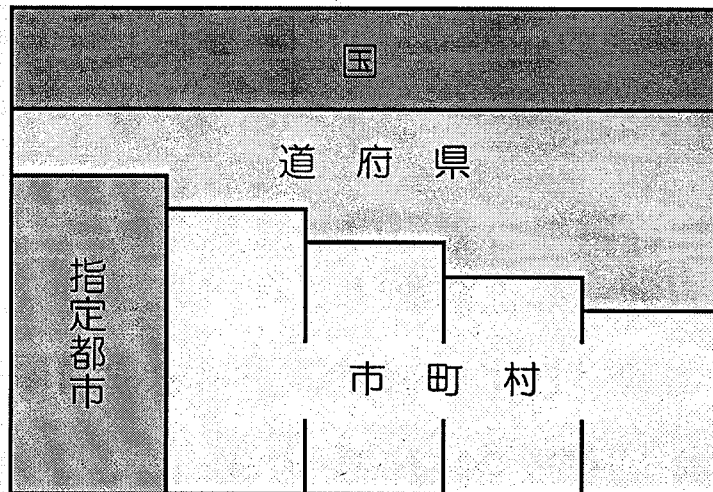


基礎自治体であるとともに、高度な行政能力を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市は、道府県と同等の事務を行うことが可能
能力・役割に見合った権限と財源が確保されることが必要

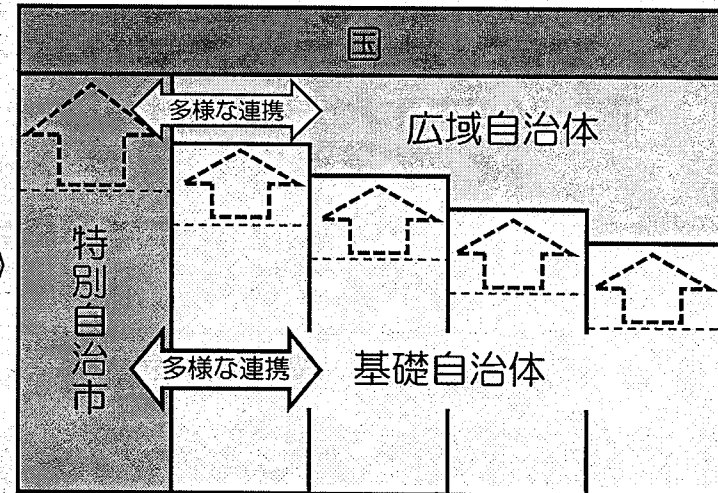
3 新たな大都市制度「特別自治市」

- 二層制の自治構造は廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を！
- 地方の行うべき事務の全てを一元的に担当！
- 大都市圏域の広域的行政課題は、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応！
- 新たな役割分担に応じた税財政制度を構築
- 市域内の地域課題に対応するため、住民自治・住民参加の仕組みを構築
- 大都市の多様性を踏まえた制度設計

特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図
指定都市制度(現状)



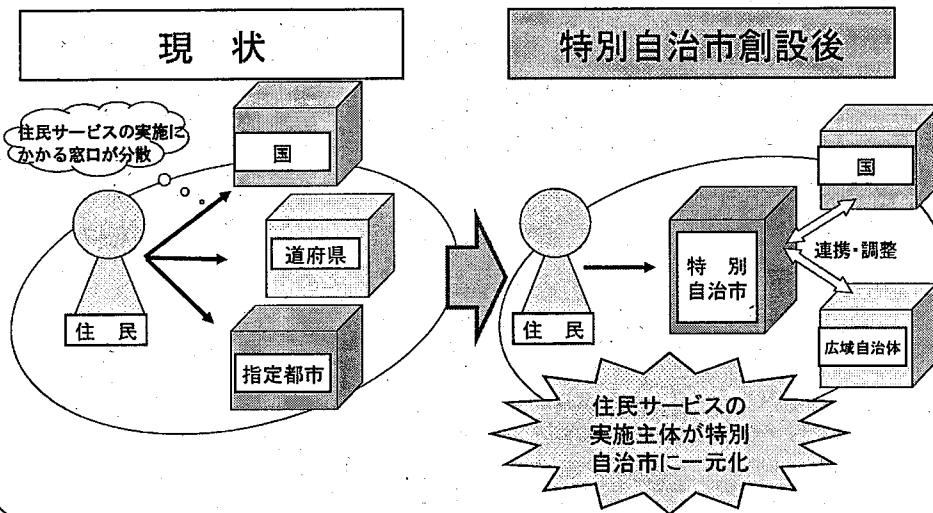
特別自治市制度創設後



(1) 「特別自治市」制度創設の効果・メリット

特別自治市制度の創設により、次に掲げるような効果・メリットが考えられる。

住民サービスの実施主体が特別自治市に一元化されるとともに、
新たな役割分担に応じた税財政制度が構築されることで・・・



- ⇒ 住民の利便性が向上
類似事務の統合により窓口が一本化
- ⇒ 行政全体のコスト削減
一元化による事務の効率化及び組織の簡素化
- ⇒ 地域の実情に応じた行政の推進
行政サービスの単独実施、共同実施等の柔軟な選択が可能
- ⇒ 財政の自立
都市基盤の整備・更新や少子化対策など、地域特有の課題や行政需要に的確に対応
・・・などの様々なメリット

その結果として...

- ・圏域の成長エンジンである大都市の経済が活性化 ⇒ 大都市圏域全体の経済が活性化 ⇒ 日本全体の経済成長へ！
- ・多様、複雑化した行政、地域課題 ⇒ 大都市が先導的・先駆的な施策を展開 ⇒ 日本全体に波及！

- 住民の利便性が向上するとともに、大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにする
- 強化された大都市が、地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながる

(2) 「特別自治市」の担うべき事務について(主要な業務)

現状

【国の役割】

- 国防 ●司法
- 通商政策
- ハローワーク
- 直轄国道

【道府県の役割】

- 旅券発給 ●警察
- 職業訓練
- 職業紹介
- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数

道府県と指定都市の双方が実施

- 公営住宅
- 企業支援
- 商店街の活性化
- 都市計画
- 認定こども園
- 幼稚園

【指定都市の特例事務】

- 国道(指定区間外)
- 県道の管理
- 教職員の任免

【市の役割】

- 生活保護
- 市道
- 小中学校の設置・運営
- 保育所

国は国家しか果たしえない事務に特化

地方の事務は特別自治市が一元的に担う

特別自治市創設後

【国の役割】

- 国防 ●司法
- 通商政策

生活保護など、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべき事業の経費は全額国が負担

【特別自治市の役割】

- ハローワーク
- 職業訓練
- 職業紹介
- 生活保護
- 公営住宅
- 企業支援
- 商店街の活性化

雇用施策については、福祉施策などの他に、必要としている支援や雇用増を目指した経済活性化策を一体的に行う

- 市域内の道路(高規格幹線道路除く)の管理

- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数
- 教職員の任免
- 小中学校の設置・運営

学校教育について一元的に行うことにより地域の实情に合った教育施策を行う

- 認定こども園
- 幼稚園
- 保育所

子どもに関する施策を一元的に行うことにより地域の实情にあった子育て支援策を行う

- 旅券発給 ●警察 ●都市計画

(3) 大都市圏^(※)における連携

◆ 特別自治市と周辺基礎自治体の連携

広域自治体が補完している事業について、可能なものは、各大都市圏の地域特性や実情にあわせて、特別自治市と周辺基礎自治体の連携による事業実施体制への転換を図る。

◆ 広域自治体が補完

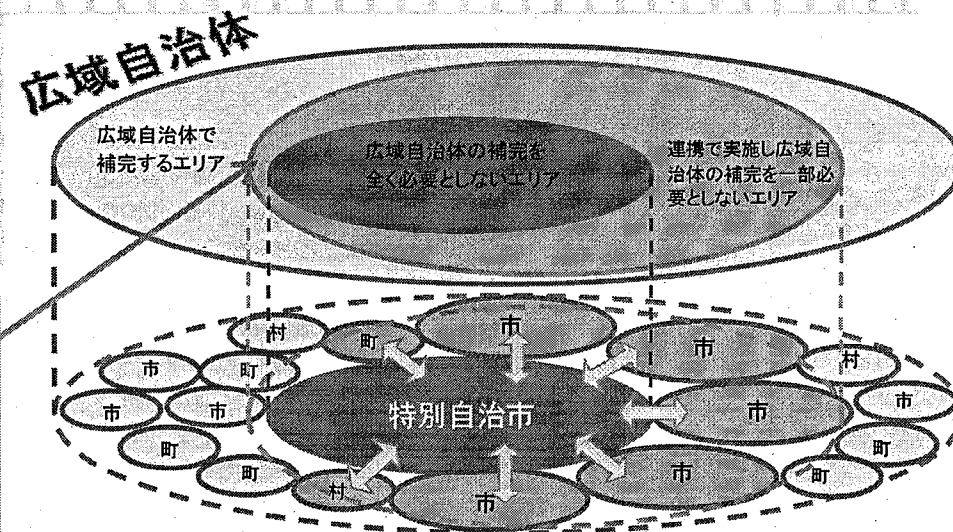
広域自治体は、基礎自治体優先の原則のもと、基礎自治体間の連携で対応できない事務に特化

◆ 特別自治市と広域自治体との連携

特別自治市は大都市圏を越えた圏域全体をリードする「牽引役」としての役割も果たしていくため、地域の特性により広域的な対応が必要なものは、広域自治体と連携（交通、空港、医療分野など）

※大都市圏

ここでいう大都市圏とは、特別自治市を核として、周辺自治体をも包括した地域のことであり、行政区分を越えた広域的な社会・経済的な繋がりを持った地域区分のことを指す。



(4) 地方自治体の役割に応じた地方税制の構築

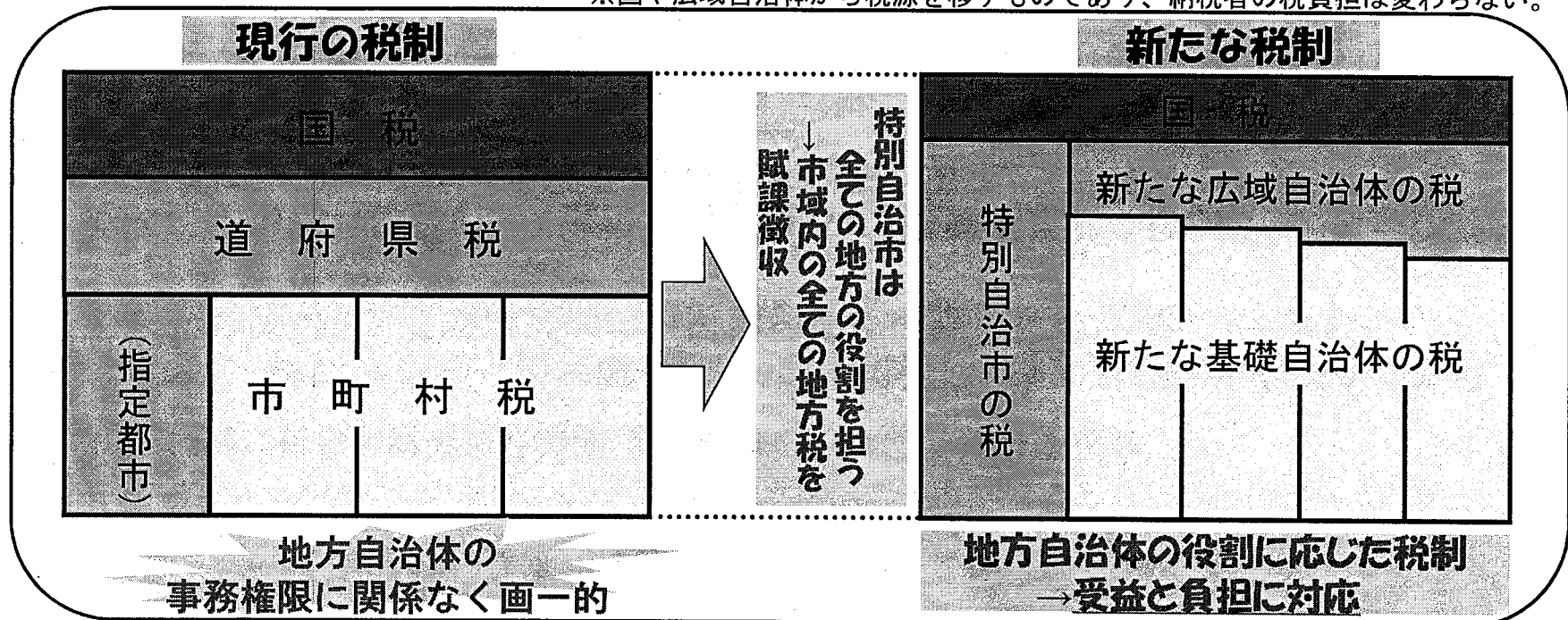
■ 現行の地方税制は、事務・権限に関わりなく、画一的であるため、大都市の役割に応じたものとなっておらず、結果として受益と負担の関係にねじれ※が生じている

※指定都市の市民は、指定都市から多くの行政サービスを受けているにもかかわらず、道府県税も負担している。

受益と負担の関係に対応した、新たな地方税制の創設が必要

■ 特別自治市が市域内の広域自治体及び基礎自治体としての全ての業務を行うことから、特別自治市が市域内の全ての地方税を一元的に賦課徴収※

※国や広域自治体から税源を移すものであり、納税者の税負担は変わらない。



(5) 「特別自治市」創設に伴う財政調整

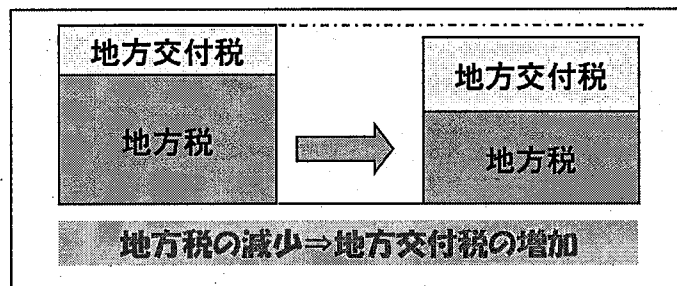
前提 地方交付税の財源保障機能・財政調整機能は現行どおりと仮定

道府県は、特別自治市への事務・権限の移譲に伴い、歳入及び歳出が減少するが、その財政的影響は、移譲地域内の道府県税収や財政需要の状況により異なる。

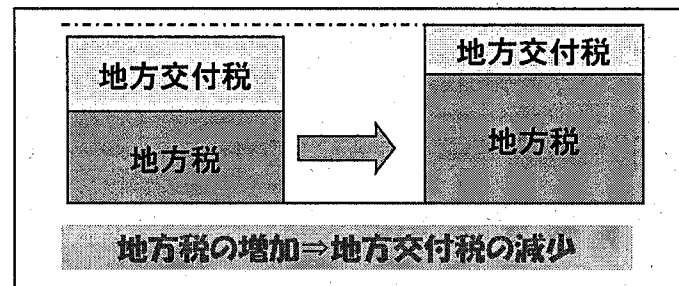
特別自治市移行に伴い、広域自治体において、財源不足が生じる場合、必要な財政需要に応じ、一義的には、地方交付税により措置される。

財政調整のイメージ(広域自治体の税収が減少した場合)

新たな広域自治体



特別自治市



* 地方税と地方交付税の増減額は、必ずしも、同額ではない。

特別自治市移行までに、大都市圏等の行政サービス水準の維持・向上に向け、役割分担などのあり方について、指定都市と道府県・市町村の間で必要な協議を行う。

4 「特別自治市」の創設に向けて

○ 「特別自治市」の法制化について

- 指定都市が提案する「特別自治市」に関し、その位置付け及び役割を、**地方自治法に明確に盛り込んでいくことが必要**
- 「特別自治市」の制度の詳細についても、政令で規定するのではなく、**法律で明確に規定すべき**

○ 「特別自治市」創設までの間の当面の措置

- 国・道府県の二重行政の撤廃や、国・道府県の関与の廃止など、喫緊の課題解決が必要であり、必要な財源の移譲と合わせ**実行可能な改革に速やかに着手すべき**
- 現行の事務配分の特例や、真の分権型社会の実現に向けて、新たに国・道府県から指定都市へ移譲される事務について、**必要な財源に関する指定都市への税財政制度上の措置が必要**

5 災害支援と大都市

～東日本大震災での実例から～

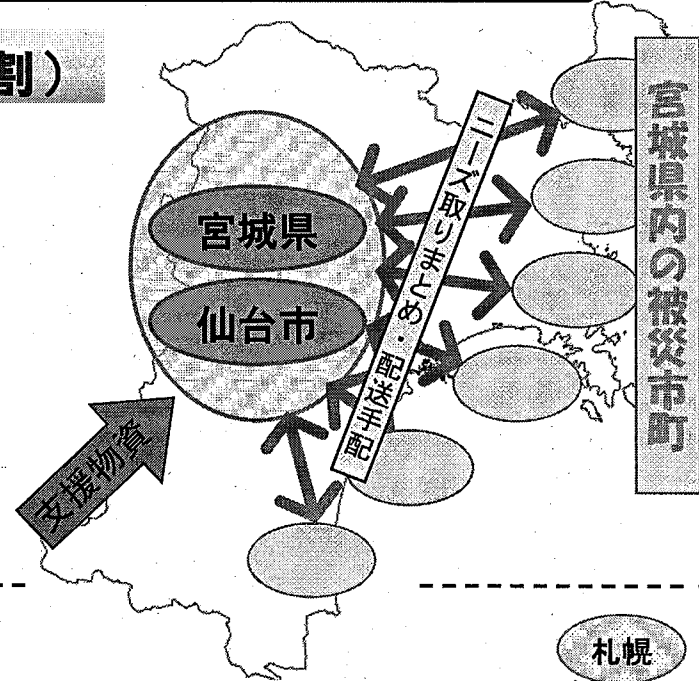
○ 周辺市町への支援（広域自治体と同等の役割）

支援物資の手配

被災地のニーズ取りまとめ・全国からの物資の集約・配送手配は宮城県が担当していたが、仙台市も加わり、事実上担当する被災市町を決めて分担して、被災者への物資供給を支えた

☆大都市が「特別自治市」となって、その機能が強化されると…

- ・ さらに幅広い業務において広域自治体と役割分担し、広域自治体内の被災市町村の支援をすることが可能に！
- ⇒ 広域自治体もそれぞれの役割に集中できる



○ 大都市による被災地支援

応援職員の派遣等

各指定都市は、相互応援協定を結んでいる仙台市のみならず、三陸沿岸の被災市町村にも応援職員を派遣するなど、大規模で総合的な支援を長期にわたって実施している

☆大都市が「特別自治市」となって、その機能が強化されると…

- ・ さらにスケールメリットが高まり、それぞれの分野での専門化・高度化が図られ、災害発生時の支援能力も向上！
- ・ 災害発生時、相互に機能代替が可能に！
- ⇒ 日本全体の行政・経済におけるリスク分散

- ・ ハイパーレスキュー、医師、保健師等高度専門職の派遣
- ・ 上下水道等の復旧作業の応援
- ・ リ災証明発行事務の応援
- ・ 被災市町村役場の行政機能回復に向けた総合的支援 etc

