

大都市行財政制度特別委員会  
平成 28 年 2 月 10 日（水）

（案）

横浜市会議長

梶 村 充 様

大都市行財政制度特別委員会  
委員長 渡 邊 忠 則

大都市行財政制度特別委員会中間報告書

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・研究の概要

第30次地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）において、指定都市については、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため区の役割を拡充すべきである、と指摘された。

これを踏まえ、地方自治法が一部改正され、区の事務所が分掌する事務については条例で定める等の見直しが行われ、平成28年4月1日に施行されることとなった。

同法の改正に当たって、総務大臣から、各指定都市市長並びに各指定都市議会議長宛てに「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成26年5月30日）が発出され、「区の事務所が分掌する事務を定める条例については、単に現在、区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分検討した上で立案する必要があること。また、指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要である」とされた。

これを受け、本市会においては、議長から当委員会委員長宛てに「指定都市の区に関する事項の検討について」が発出され、これまでの当委員会での議論も踏まえ、検討するよう依頼があった。

このような経過から、当委員会において指定都市の区に関する事項について検討を行い、平成27年11月30日の委員会においてそれまでの検討結果を取りまとめた「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」を確認し、同日、議長宛てに提出した。

## 3 委員会活動の概要

### （1）委員会（平成27年6月5日開催）

#### ア 議題

- ・平成２７年度の委員会運営方法について
- ・新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・指定都市の「平成２８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 概要

平成２７年度の委員会運営方法について、議長からの依頼に基づき、指定都市の区に関する事項について調査・研究を行うことに決定した。続いて、新たな大都市制度の創設に向けた検討状況として、これまでの検討経過と「『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性）」の概要について、政策局から説明を聴取後、質疑及び意見交換を行った。続いて、同じく政策局より平成２８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。

#### （２）行政視察（平成２７年６月２５日～２６日実施）

##### ア 視察委員

源波正保副委員長、行田朝仁委員、望月康弘委員

##### イ 視察先及び視察事項

- ・静岡県浜松市

浜松市における大都市制度の取り組みについて

- ・京都府京都市

京都市における地方分権の取り組みについて

#### （３）委員会（平成２７年７月９日開催）

##### ア 議題

- ・指定都市の区に関する事項の検討について

##### イ 概要

平成２７年度の委員会活動スケジュール案の確認後、前回の委員会において要求した資料について、政策局及び市民局から説明聴取後、質疑及び意見交換を行った。

#### （４）行政視察（平成２７年７月２１日～２２日実施）

##### ア 視察委員

渡邊忠則委員長、梶村充委員、草間剛委員、興石且子委員、鈴木太郎委員、

山下正人委員

イ 視察先及び視察事項

- ・新潟市三条市

広域行政施策としての交流人口拡大の取り組みについて

- ・新潟県新潟市

新潟市における大都市制度の推進について

（５）委員会（平成２７年８月６日開催）

ア 議題

- ・指定都市の区に関する事項の検討について
- ・指定都市の「平成２８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
- ・参考人の招致について

イ 概要

前回の委員会において要求した資料について、市民局及び財政局から説明聴取後、これまでの委員会における委員意見をもとに、論点整理を行った。また、財政局より、平成２８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。最後に、議長依頼事項に関連して、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。

（６）行政視察（平成２７年８月１７日～１８日実施）

ア 視察委員

石渡由紀夫副委員長、大山しょうじ委員

イ 視察先及び視察事項

- ・北海道札幌市

札幌市における区の機能強化と権限の拡大について

- ・北海道

道州制の実現に向けた取り組みについて

（７）委員会視察（平成２７年９月２日開催）

ア 視察箇所

- ・鶴見区役所

## イ 概要

現行区のあり方を調査するため、鶴見区役所を視察した。

## (8) 委員会（平成27年9月30日開催）

## ア 議題

- ・大都市制度における区のあり方について
- ・指定都市の区に関する事項の検討について
- ・指定都市の「平成28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 概要

参考人として、首都大学東京大学院教授の大杉覚氏を招致し、大都市制度における区のあり方について講演をいただいた。講演においては、大都市制度と区制度の歴史的経緯や近年における他都市の事例を踏まえつつ、今後の制度改革の方向性として次の4点を示していただいた。

- ①指定都市の「民主主義の赤字」解消のために都市内分権は不可欠である。
- ②大都市の一体性を重視した戦略的経営を考慮するとき、急進的な区の自治体化よりも、漸進的な議会内分権が望ましい。
- ③議会内分権も多様なタイプが考えられ、大都市のあり方に応じて制度設計すべきである。
- ④議会内分権と適合・補完する区単位内での区民参加・協働の仕組みづくりが必須である。

また、講演後に再開した委員会においては、鶴見区役所への視察と、参考人の講演内容を踏まえ、意見交換を行った。最後に、財政局より、青本について説明を聴取し、質疑を行った。

## (9) 委員会（平成27年11月2日開催）

## ア 議題

- ・指定都市の区に関する事項の検討について

## イ 概要

検討結果報告書案について、意見交換を行った。

## (10) 行政視察（平成27年11月12日～13日実施）

## ア 視察委員

大都市行財政制度特別委員会中間報告書（案）

豊田有希委員

イ 視察先及び視察事項

・福岡県北九州市

区における住民自治の取り組みについて

・広島県広島市

区役所機能の強化と地域防災の取り組みについて

(11) 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

大都市財政の実態に即応する財源の拡充について要望を行った。

ア 公明党所属国会議員に対する要望（平成27年11月19日実施）

イ 自民党所属国会議員に対する要望（平成27年11月25日実施）

(12) 委員会（平成27年11月30日開催）

ア 議題

・指定都市の区に関する事項の検討について

イ 概要

検討結果報告書案について確認を行い、報告書を確定した。

(13) 委員会（平成28年2月10日開催）

概要を記載

(14) 委員会 平成28年4月開催予定

概要を記載

#### 4 別添資料

指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（平成27年11月30日）

## ○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	渡邊忠則	（自由民主党）
副委員長	源波正保	（公明党）
同	石渡由紀夫	（民主党）
委員	梶村充	（自由民主党）
同	草間剛	（自由民主党）
同	輿石且子	（自由民主党）
同	鈴木太郎	（自由民主党）
同	山下正人	（自由民主党）
同	行田朝仁	（公明党）
同	望月康弘	（公明党）
同	大山しょうじ	（民主党）
同	望月高德	（維新の党）
同	荒木由美子	（日本共産党）
同	豊田有希	（無所属・ネット）

平成27年11月30日

横浜市会議長  
梶村 充 様

大都市行財政制度特別委員会  
委員長 渡邊 忠 則

指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書

当委員会は、指定都市の区に関する事項について検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、報告します。

# 指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書

## 目 次

### 第1 検討経過

- 1 初めに
- 2 委員会開催経過

### 第2 検討結果

- 1 区の基本的な役割・機能等について
- 2 住民自治の強化について
- 3 総合区制度について
- 4 大都市制度（「特別自治市」制度）について

### 第3 まとめ

## 第1 検討経過

### 1 初めに

第30次地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）において、指定都市については、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため区の役割を拡充すべきである、と指摘された。

これを踏まえ、地方自治法が一部改正され、区の事務所が分掌する事務については条例で定める等の見直しが行われ、平成28年4月1日に施行されることとなった。

同法の改正にあたっては、総務大臣から、各指定都市市長並びに各指定都市議会議長宛てに「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成26年5月30日総行行第87号・総行住第51号・総行市第179号）が発出され、「区の事務所が分掌する事務を定める条例については、単に現在、区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分検討した上で立案する必要があること。また、指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要である」とされた。

これを受け、横浜市会においては、議長から大都市行財政制度特別委員会（以下「当委員会」という。）委員長宛てに「指定都市の区に関する事項の検討について」が発出され、これまでの当委員会での議論も踏まえ、検討するよう依頼があった。

このような経過から、当委員会において、指定都市の区に関する事項について検討することとし、平成27年6月5日以降、視察を含めてこれまで計7回の委員会活動を行い、議論を行ってきたが、その検討結果について取りまとめた。

### 2 委員会活動の経緯等

#### (1) 委員会（平成27年6月5日開催）

##### ア 議題

- ・平成27年度の委員会運営方法について
- ・新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・指定都市の「平成28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 概要

平成27年度の委員会運営方法について、議長からの依頼に基づき、指定都市の区に関する事項について調査・研究を行うことに決定した。続いて、新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について、政策局から説明を聴取後、質疑及び意見交換を行った。続いて、同じく政策局より平成28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。

#### (2) 委員会（平成27年7月9日開催）

##### ア 議題

- ・指定都市の区に関する事項の検討について

##### イ 概要

平成27年度の委員会活動スケジュール案の確認後、前回の委員会において要求した資料について、政策局及び市民局から説明聴取後、質疑及び意見交換を行った。

(3) 委員会（平成27年8月6日開催）

ア 議題

- ・指定都市の区に関する事項の検討について
- ・指定都市の「平成28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
- ・参考人の招致について

イ 概要

前回の委員会において要求した資料について、市民局及び財政局から説明聴取後、これまでの委員会における委員意見をもとに、論点整理を行った。また、財政局より、平成28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。最後に、議長依頼事項に関連して、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。

(4) 委員会視察（平成27年9月2日開催）

ア 視察箇所

- ・鶴見区役所

イ 概要

現行区のあり方を調査するため、鶴見区役所を視察した。

(5) 委員会（平成27年9月30日開催）

ア 議題

- ・大都市制度における区のあり方について
- ・指定都市の区に関する事項の検討について
- ・指定都市の「平成28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 概要

参考人として、首都大学東京大学院教授の大杉覚氏を招致し、大都市制度における区のあり方について講演をいただいた。また、鶴見区役所への視察と、参考人の講演内容を踏まえ、意見交換を行った。最後に、財政局より、青本について説明を聴取し、質疑を行った。

(6) 委員会（平成27年11月2日開催）

ア 議題

- ・指定都市の区に関する事項の検討について

イ 概要

検討結果報告書案について、意見交換を行った。

(7) 委員会（平成27年11月30日開催）

ア 議題

- ・指定都市の区に関する事項の検討について

イ 概要

検討結果報告書案について確認を行い、報告書を確定した。

## 第2 検討結果

当委員会では、これまでの当委員会の議論を踏まえつつ、将来的な特別自治市への移行も念頭に、現行制度下における本市の区のあり方について、区役所への視察による現状把握や有識者の意見を参考にしつつ、さまざまな視点から議論を行った。

その結果として、本市の区のあり方について、当委員会として一定の方向性を本報告書に示すとともに、今後の市当局における条例案の検討並びに市民・文化観光・消防委員会における区の事務所が分掌する事務を定める条例案の審査等に際して考慮していただくため、各委員のさまざまな視点から行われた主な発言を示した。

### 1 区役所の基本的な役割・機能等について

#### (1) 区役所の基本的な役割・機能

指定都市の区は、地方自治法に基づき、市長の権限に属する事務を地域的に分掌させるために設けられた行政区であり、区の事務所である区役所は、住民に身近な行政サービスを提供する場である。

#### 【参考】地方自治法（抜粋）

（区の設置）

第252条の20 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。

2 区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。

3 区の事務所又はその出張所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもって充てる。

（以下略）

したがって、「区のあり方」の最も基本的な考え方としては、市民に最も身近な行政機関である「区役所」において、どのような行政サービスが提供されるべきか、ということを考えなければならない。

本市では、区役所を「地域の総合行政機関」と位置づけ、他都市に先駆け、行政区としては最大限の区役所の事務権限の強化を進めてきており、区や地域によって異なる地域課題にも、迅速かつ的確なサービスの提供を行ってきた。

また、区役所を「地域協働の総合支援拠点」と位置づけ、市民主体の地域運営を進めるために、地域と向き合う体制の強化等を行ってきた。

#### 【参考】区の機能強化等の主な変遷

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 ・ 総合庁舎の計画的建設
昭和52年	総合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編入 ・ 区政部・福祉部の2部制に

平成 6 年	地域総合行政機関としての区役所の実現 <ul style="list-style-type: none"> <li>・「個性ある区づくり推進費」創設</li> <li>・「区づくり推進横浜市議員会議」設置</li> <li>・保健所（部相当）の編入</li> </ul>
平成 14 年	福祉・保健の連携強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉保健センターの設置</li> </ul>
平成 16 年	新時代の区の機能強化 I <ul style="list-style-type: none"> <li>・経営機能の強化（区長公募、副区長の設置、組織の自律編成）</li> <li>・地域行政機能の拡大 （市立保育所の移管、まちの計画・支援・相談窓口の設置、 道路局「土木事務所」・緑政局「公園緑地事務所」を区役所兼務化）</li> </ul>
平成 17 年	新時代の区の機能強化 II <ul style="list-style-type: none"> <li>・区予算制度の改革</li> <li>・道路・下水道・河川・身近な公園などの維持管理機能の移管 （土木事務所の編入）</li> <li>・戸籍課証明発行窓口</li> <li>・税証明のワンストップ化の全区展開</li> <li>・行政サービスコーナーの機能拡充</li> </ul>
平成 21 年	地域の多彩な活動を支える区役所 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域支援機能強化に向けた地域力推進担当の設置</li> </ul>
平成 22 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育所待機児童の解消に向けた対応</li> </ul> 地域協働の総合支援拠点としての区役所の実現 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域支援機能強化に向けた地域力推進担当の全区設置 （横浜市中期 4 か年計画（2010～2013））</li> </ul>
平成 23 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区役所の意向をより市政に反映させるため、区長会議など区役所会議の機能を強化</li> <li>・地域運営補助金の創設</li> </ul>
平成 25 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区担当制の全区導入</li> <li>・地域ニーズ調書（区から局への提案）の公表</li> </ul>

【参考】区役所事務の効率化・集約化の例

平成 11 年度	・区役所建築課を統合し建築事務所を 4 方面に設置
平成 17 年度	・個人市・県民税の特別徴収に係る賦課事務の集約化
平成 18 年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業所税事務の集約化</li> <li>・市コールセンターの活用による区代表電話の代行・集約化</li> </ul>
平成 19 年度	・横浜市保健所を一本化
平成 20 年度	・戸籍（原本・附票）電算化に伴うシステム入力の特約化
平成 21 年度	・法人市民税・固定資産税（償却資産）・市たばこ税・入湯税事務の集約化
平成 23 年度	・国民健康保険料の高額滞納世帯に対する滞納整理事務の集約化
平成 24 年度	・保育所入所事務の一部集約化
平成 25 年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・納税事務の一部集約化</li> <li>・戸籍課証明発行業務の一部集約化</li> </ul>

※『「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 横浜市）より抜粋

本市の区役所のあり方としては、こうした方向性を今後も堅持し、より一層の区役所の機能強化を図っていくことが必要である。

したがって、区役所の基本的な役割・機能としては、

- 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
- と整理すべきである。

この論点に関し、委員からは、次の発言があった。

《委員の主な発言》

- ・ 横浜市のこれまでの先駆的な区役所機能強化の取組は他の政令市と比べて進んでおり、各政令市の先頭を切っていけるような議論をするべき。
- ・ 土木や福祉関連の区への移譲など、横浜市は進んでいると思う。一体性を考えると全てを区に移管するのはいかななものかと思う。
- ・ 特別自治市を目指す中、住民自治を強化するから区の機能強化という論理までは共通認識だが、その後がかみ合わない。当局は何を事務移譲するかという話になるが、どう区民の意思が反映されるかという意思決定が問題である。
- ・ 区に権限移譲しているという割に、区で解決できない事が多い。
- ・ 事務権限の区への移譲は今後もしっかりと進めてほしい。
- ・ 各区の事情は異なるため、条例への書き方は配慮が必要。
- ・ 区の事務分掌条例をつくるにあたり、市民の考え方をどう構築していくのか気になる。区政における住民参画の仕組みについて条例に取り込めるのか。
- ・ 特別自治市における区のあり方での三位一体の取り組みを事務分掌条例に生かす必要がある。
- ・ 住民自治の制度的強化策として、区レベルのプラットフォームと区政における住民参画の仕組みがそれぞれうまく機能すればいいが、各区の事情もあり、今後の課題とを感じる。
- ・ 区のあり方としては、区民や市民に身近な総合行政の窓口としてのあり方をしっかり書くべき。
- ・ 区の基本的な役割・機能については、総合的な区行政の窓口として、また地域協働を総合的に支援する、これは本当に外せないところで、これを表現すべき。
- ・ 区役所と市役所の役割分担について、分量ではなく、質の話を分けていく必要がある。事務執行の権限は区に移していくべきだろうと思うが、それをチェックする仕組みがない中では、やはり意思決定の仕組みは、いわゆる本社の機能を持つ市なり市議会にできるだけ整理していくべき。その上で、区の執行の効率性というところに注力してもらいたい。
- ・ 現時点で数多くの事務が移管されている中で、これ以上のものを目指すべきと思うが、今の段階で次の4月という条例の制定を目指す中では、今の区のあり方の中でしっかりと書き込むべき。
- ・ 災害対策などについては、もう一步踏み込めるところがある。今後も議論を深めていく必要

がある。

- ・ 事務分掌条例は18区役所が全部一緒にやらなければいけないのか。区の特性があるならば、条例上、選択的にやれる部分とマストとしてやらなければいけない部分とか、そういう工夫も必要。
- ・ 区役所として機能を高めていくためには、仕事自体の効率的なやり方、区民満足度が高まるようなリソースの配分も考えながらやる時代。事務分掌条例の中に、そのような不断の工夫を求めたい。
- ・ 区役所に権限がなければ、機能強化もうまく進まないと思う。区役所の機能強化とともに、権限強化が必要。

## (2) 区長の位置づけ・役割

区長は、現行の地方自治法上においては、市長の権限に属する事務を分掌させるために設けられる区の事務所の長であり、選挙によって選ばれた市長や議員とは異なり、市政の代表権を持たない市長の補助機関である。(地方自治法第252条の20第3項)

そのため、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。

この論点に関し、委員からは、次の発言があった。

《委員の主な発言》

- ・ 市政の代表権は議会と市長、公選者にしか与えられていないはず。行政区の区長に市政の代表権はない。規則を変更した方がよい。
- ・ 区政の意味合いや定義は何か。
- ・ 区長は区民の代表ではない。区長の考えで地域ニーズ反映システムを出されても、区民のニーズではない場合も多い。

## 2 住民自治の強化について

### (1) 区行政推進に係る広聴機能や区局連携の充実

区の施策は、区民のために行われるべきものであることから、区役所は、地域における課題やニーズを多様な手段によつて的確に把握する責務を有することは言うまでもない。

区役所が把握した課題やニーズについては、区がみずか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。

そのため、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。

## (2) 区行政推進に係る意思決定システムの確立

区行政の推進にあたっては、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会議員による民主的なチェック機能を高めるなど、住民自治の強化のための意思決定システムの確立が必要である。

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会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。

この論点に関し、委員からは、次の発言があった。

### 《委員の主な発言》

- ・ 区局の連携は機能していない。地域のさまざまな課題を地域ニーズ反映システムでは反映できていない。
- ・ 区のニーズに対する局の対応は十分ではない。
- ・ 各区の要望が違い、区づくり予算が機能していない中では、区自身が将来を見据えた財政を考えて区の運営をすることがプラスではないか。
- ・ 地域ニーズ反映システムは見直しが必要である。
- ・ 局からの押しつけの事業が自主企画事業となるのではなく、本来は区の独自性でモデル事業として実施した結果、全市展開するべきものであるはずが、機能していない。区民に一番身近な区で行われる事業に意見が届かないのが大きな課題。
- ・ 区づくり推進費の使い方が本当に個性ある区づくりになっていない。制度疲労が起きているのであれば見直しが必要。
- ・ 特別職の区長となった場合、財政の調整権の優先順位は区なのか局なのか、今後の議論で明確にしていくべき。
- ・ 区行政にかかわる意思決定システムは、総合区の意見具申権のようなものを条例の中に盛り込んで、市長、副市長、そして関係区局長に届けるというものを確立していくべき。
- ・ 地域ニーズ反映システムを代表とした区の機能強化に向けてのツールを全庁的に整理して機能的に生かしていくということに取り組んでほしい。
- ・ 地域や区だけで解決できる課題は、大きなものは解決できないのが現実。地域で起こっている課題を解決するためには、オール横浜で対応しないと無理なことがほとんど。
- ・ 大きな課題解決のために区がやるべきこと、それがはっきり伝わるような事務分掌条例を要望。
- ・ 条例を新たにつくるという今回の話を機に、都市内の分権を、精度も含めて、拍車をかけていただきたい。
- ・ 大阪都構想でよかったのは、市民が自分の立場に置きかえたり、身近なものとして意識を高めたこと。今回の件も、市民に広く広報しながら、広聴なども含めて進めていくことを意見として申し上げたい。
- ・ 区の権限については、それぞれの区の考え方の違いなども浮き彫りになったので、区の立場からも意見がしっかりともらえるような取り組みをしていただきたい。

- ・ 住民参加がどう機能する仕掛けにするかが重要。①住民の意見を吸い上げる仕掛けと、②最終的に区のことを決めるガバナンスをそれぞれ分けて、しっかりと区でできる仕組みをつくればいい。その上で、どういう事務を移譲するかということをやった方がいい。
- ・ 今回の条例制定によって、現状よりも高い住民自治機能、権限が達成されていると想定していいか。
- ・ 住民自治の担保が今後の一番大きな課題。
- ・ 地域ニーズ反映システムで要望数に各区のばらつきがある。何が重要課題か区長が決めるとのことだが、何が重要課題かを区から聞いたことがない。決定プロセスを改善する必要がある。
- ・ 地域ニーズ反映システムに、住民の意思を反映させることが住民自治の強化につながる。
- ・ 地域ニーズ反映システムに議員の意見をとということだと、区によっては、日程調整なども大変。強制力を持たせるなどしないと無理ではないか。そういったことも含めて考えた方が良い。
- ・ 住民自治を担保する仕組みが現状では薄い。区づくり推進横浜市議員会議でも議員は採決しているわけではない。
- ・ 区行政を議員がチェックする機能が足りていない。
- ・ 意思決定のシステムという中では、公選として選挙で選ばれた区の議員がいるわけだから、議会基本条例の中に書かれている区づくり推進横浜市議員会議の区の中の決定機関という点も将来的に大きな幅を持たせるような書き方をしていけないといけない。区のあり方として、中心が区の選出の市議員にあるべき。
- ・ 議会内分権という視点が出せるような表現をしていけないといけない。
- ・ 区の意思決定の仕組みが十分に機能していないし、その中で意思決定の仕組みと事務権限の移譲とは別、意思決定の仕組みと広聴の機能は別だということ話をしてきた。そして、それに対して今回を機に取り組むべきと話してきたが、聞いてもらえていない。
- ・ 区民がリーダーシップを発揮していくために、区役所は何ができるかということが明確になっていく、そういう事務分掌条例にしないと、相変わらず住民自治としての機能は強化されていかない。
- ・ 住民自治は絶対に外せないで、事務分掌条例だから、理念的なことをどこまで書けるかというのはあるが、やはりそれをまずポイントに置いていただきたい。
- ・ 住民自治の強化という点で、法的位置づけのある区自治協議会のようなものを入れていただきたい。

### 3 総合区制度について

今回の地方自治法の一部改正に伴い創設された総合区制度については、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。

しかし、特別自治市の創設を目指す中で、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のチェックをどのように考えるかなどについては、十分な議論が必要である。

したがって、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、引き続き、議論を継続すべきものとする。

この論点に関し、委員からは、次の発言があった。

《委員の主な発言》

- ・ 総合区は住民自治の強化、区の権限の強化の方向性において有効な手段だと理解している。
- ・ 区の住民自治強化を考える際に総合区の設置の可否をあわせて議論することが望ましい。
- ・ 横浜は特別自治市を目指すリーディングシティであり、国が地方分権の中でできるようにしたことについて、横浜市は積極的に考えるべき。
- ・ 総合区というメニューが用意されているのに、別のメニューを探すのは違和感がある。総合区について考えないといけない。
- ・ 各区によってそれぞれの課題が相当違う。今ある区のあり方、事務分掌だけきちっとやって、後はそれぞれの区の課題でやらないと難しい。
- ・ 総合区を制度として採用するのか、実質的に近づけていくのか、いずれにしても具体的にどのように区民ニーズを把握して総合的な調整役として区の役割を果たすのか明確に出していく必要がある。
- ・ 総合区を導入するか否か、ゼロか100かの議論をしているのではなく、総合区でなければ答えにならないと言っているのではない。
- ・ 課題は総合区の導入で解決すると思うが、総合区の導入でない場合には、相応の対応がとられる必要がある。
- ・ 総合区は一例として参考にとどめて、区の事務分掌としてあるべき姿を探していくのがよいのではないか。
- ・ 総合区は手段であって目的ではない。
- ・ 特別自治市という区のあり方をしっかり描きながら事務分掌条例をつくっていかねばいけない。ただ今年度の議論はより現実的なところで整理していかねばいけない。
- ・ 議会の意思として、いわゆる住民自治をもう少し強化していくという総合区制度を見据えた中で、事務分掌条例というものをつくっていくべき。特別自治市を目指すという立ち位置ならば、今回の事務分掌条例は、住民自治を強化するということを目指したものをつくっていくべき。
- ・ 総合区に関しては、今の段階では表現しなくてもいい。
- ・ 総合区という大きな話だから、現時点での方向性や意見を述べるということであれば、現行の行政区のままでできることを進めながら、総合区の導入に伴う影響など、引き続き検討、議論していくという余地はまだあると感じている。
- ・ 総合区はセットでの議論をしなければいけない。総合区の運用のあり方、人事・任用のあり方は見えていない部分が多い。その上でセットで議論となると、議会側の対応も併せて準備していないと、この話を前に進めるのは難しい。
- ・ 区の議会内の分権機関に関しては、議会内のほうで民主主義の赤字ということも踏まえながら、今後の議論を得て、その上でそれに相対する制度として総合区がふさわしいのか、もしくは

はどういった区のあり方、制度がふさわしいのか、というところになる。

- ・ 総合区だとか区のあり方、あるいは区議会、区長公選という点は、まだこれからの議論の余地で残すべき課題。常に市民に返しながらい意見を求めて進めていくというスタンスをどこかで取っていききたい。
- ・ 総合区についてはまだ慎重に考えている。

#### 4 大都市制度（「特別自治市」制度）について

本市が目指す「特別自治市」制度については、地方自治法などの法改正が必要であり、制度の早期実現を目指し、今後も引き続き、国に対して提案・要望を進め、地方制度調査会や総務省において具体的な検討が進むよう取り組んでいかなければならない。

したがって、当委員会においても継続的に議論し、実現を目指していかなければならない。

この論点に関し、委員からは、次の発言があった。

##### 《委員の主な発言》

- ・ 特別自治市を実現していくための横浜市の戦略と直結していると思う。特別自治市は地方自治法改正がないと実現しないが、その前段に地制調で議論され認められる必要がある。現行の行政区の中での住民自治のあり方を考えなければならず、地制調から投げられたボールを返す必要がある。区の事務分掌条例がその回答だと思う。
- ・ 区の事務分掌条例と特別自治市との整合性や、国にボールを返すタイミングが求められている。周辺自治体との連携も含め、一部だけでなく全体像として返していくべき。
- ・ 特別自治市と住民自治強化は分けて整理すべき。
- ・ 特別自治市の方向性で、横浜は各政令市の先頭を切り、意見のまとめ役としてしっかり取り組むべき。
- ・ 特別自治市を目指した方向性の中で、それを醸し出すような事務分掌条例の中身とするべき。
- ・ 特別自治市の趣旨を直接的に事務分掌条例に反映することは、法を超えた話になるから難しい。この機を捉えて、特別自治市制度のメリットや横浜市としての打ち出しをしていくというところにかじを切っていかなければいけない。
- ・ 特別自治市や総合区という形であり、特別区であれ、そういったような大きな改革がたとえこの事務分掌条例に入れられないとしても、決して別にそれをあきらめたわけでもなく、意思は別途しっかり明確にしていかなければいけない。
- ・ これからの大都市横浜がどうあるべきなのか、区を主体にしてどうあるべきなのかは、まだまだ市民からの意見が出てきていないので、私たちとしても課題として捉えて、どうやって進めていくべきかということをぜひポイントとして押さえていただきたい。
- ・ 特別自治市制度の早期実現というだけでなく、住民にとってより良いサービスとなるように、特に財源問題についても考えていく必要がある。

### 第3 まとめ

第30次地方制度調査会の答申を踏まえた地方自治法の一部改正は、平成28年4月に施行される。区の事務所が分掌する事務については条例で定める等の見直しが行われた同法の改正に当たって、総務大臣から各指定都市市長並びに各指定都市議会議長宛てに通知が発出され、「区の事務所が分掌する事務を定める条例については、単に現在、区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分検討した上で立案する必要があること。また、指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要である」とされた。

これを受け、横浜市会においては、議長から当委員会委員長宛てに「指定都市の区に関する事項の検討について」が発出された。

このような経過から、当委員会において検討を行ってきたところである。

今回、これまでの委員会における真摯な議論を踏まえ、本報告書のとおり、当委員会の考え方をまとめた。本報告書は、地方制度調査会における大都市制度の議論を経て、地方自治法が改正された趣旨も踏まえ、区のあり方に関して、理念も含め内容を整理したものである。

区の事務所が分掌する事務を定める条例については、今後、市民・文化観光・消防委員会での審査に場を移すこととなるが、市当局における条例案の検討並びに市民・文化観光・消防委員会における条例案の審査等に際しては、将来的な特別自治市への移行を念頭に、次の点を考慮するよう求める。

#### 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。

#### 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。

### 4 大都市制度（「特別自治市」制度）について

本市が目指す「特別自治市」制度については、制度の早期実現を目指し、当委員会においても継続的に議論し、実現を目指していかなければならない。