

平成30年5月9日

横浜市会議長

松 本 研 様

大都市行財政制度特別委員会
委員長 草 間 剛

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・研究テーマ

地方制度改革と多様な大都市制度のあり方について

3 調査・研究テーマの選定理由

近年、国においては、急速な少子高齢化の進展等の経済・社会情勢の変化に対応して、地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進することを目指し、地方自治法の改正や国際戦略総合特区制度の導入などが図られているが、特別自治市を目指す本市において、現在の法の枠組みで許されている権限、機能を最大限発揮できるかどうか、全国の動向を踏まえ、客観的に調査する必要があると考えるため。

4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会（平成29年6月7日開催）

平成29年度の委員会運営方法に関して委員間で意見交換を行い、今年度の本委員会における調査・研究テーマを決定した。次に、政策局より、新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について説明を聴取し、質疑を行った後、政策局より平成30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。

ア 議題

- ・平成29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30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 委員意見概要

- ・大都市制度を進めるに当たって、どのような選択肢があるのかなど、市民の方々に御理解をいただき、しっかりコンセンサスをとれるよう、行

政も我々も努力を重ねていく必要がある。

- ・ 財政問題に関して、財政局の審査能力をさらに高めてもらうことも重要であるが、我々議会も財政チェックをしっかりとやらなければならない。大都市行財政制度特別委員会において、ガバナンスの枠組みを考えるとというのは大きな仕事であり、その中ではやはり持続性というものが一番大きなテーマになる。
- ・ 県内の政令指定都市以外の市町村では、政令市が特別自治市になると、サービスに差がついてしまうのではないかと聞いた懸念があると聞いている。横浜市には防災や子育てなど、先進的に取り組んでいることがたくさんあり、例えばそういったノウハウを県内の他市町村にフィードバックするなど、特別自治市を目指している我々として、何か役割が持てるか模索すべき。
- ・ 大都市制度そのものは国の法体系が変わらなとなかなかできないが、区役所の機能権限や都市内分権の問題といった、法改正がなくてもできることなどについて具体的な議論を進めていきたい。
- ・ 大都市制度を実現していくという目的と並行して、県費教職員の市費移管のように、いわゆる枠組みを現状のまま維持しながらも、実質的に大都市制度に近づけていくこともできる。
- ・ 今後、特別自治市制度の早期法制化を求めるに当たっては、より具体的な特別自治市制度の設計案を提示していくことが求められており、プロジェクトチームで検討しているのなら、検討した結果を示していただきたい。
- ・ どういう制度になったら住民が一番行政に参加しているという意識が高まるのか、誰のためにこの制度というものを考えているのかという原点にもう一度立ち返って、この制度設計を進めていくということに尽きる。多様な大都市制度が今回もテーマになっているが、どういった制度になるにせよ、それは一番の利害関係者である住民にとっていい制度になるということが原点であり、議会においてもしっかり議論していきたい。

(2) 委員会（平成29年8月4日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、県と市の分権議論の経過及び横

浜市神奈川県調整会議の実施状況等について、本市と他自治体との広域連携について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、財政局より、平成30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）について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・ 調査・研究テーマ「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について
- ・ 指定都市の「平成30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

【委員会資料「県と市の分権議論の経過及び横浜市神奈川県調整会議の実施状況等について」より抜粋】

1 県と市の分権議論の経過

(1) 県から市に移譲された主な事務権限について

ア 法改正による事務権限の移譲

<移譲事例>

- 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
- 農地転用の許可
- 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定 など

イ 条例による事務処理の特例を活用した事務権限の移譲

平成12年の地方自治法の改正により創設された仕組みで、法改正することなく、県条例に基づき、県知事の権限に属する事務の一部を、市が処理することができる。（県市間で移譲に合意することが前提）

<移譲事例>

- 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定
- 医療法人の設立認可 など

(2) 県から市に移譲されていない主な事務権限について

○子育て支援分野

私立幼稚園の設置認可権限 など

○都市計画・土木分野

急傾斜地崩壊危険区域の指定権限、一級河川（指定区間）・二級河川の管理権限、都市計画事業の認可権限 など

○福祉・保健・衛生分野

医療計画の策定権限 など

○安全・市民生活分野

災害救助法における災害救助の権限等（災害対応法制の見直し）、
高圧ガスの製造等の許可等権限（特定製造事業所に係る）、
液化石油ガス充てん設備の許可等権限、
一般旅券（パスポート）の発給申請の受理・交付権限 など

(3) 県との協議について

県との二重行政解消に向けて、平成24年6月から、副市長・副知事や局長レベルでの協議の場を設けており、認定こども園に関する権限移譲に合意するなど、成果をあげています。

また、平成28年4月には、指定都市及び都道府県の二重行政の解消など、事務処理を調整するための協議の場として、地方自治法に基づき「横浜市神奈川県調整会議」を設置しました。

イ 委員意見概要

- ほかの都道府県では移譲しているものがあるとなれば、なぜ神奈川県ではできないのかという問題もあるので、全国レベルで調査したほうがいい。パスポート発給事務の権限移譲の検討と、急傾斜地崩壊危険区域についても同時に進行していてもいいのではないかと。横浜は特に市街地における崖が多く、ほかの都道府県、神奈川県下のまちと比べてみても、住宅が密集し危険度が高い。パスポートより、土木の分野について早く検討に入るべきだ。
- 権限移譲は、市民がメリットを受けられる結果が出ない限り、市民からは不信感が出る。特別自治市を見据えた議論を深めるとともに、市民目線での議論を進めていただきたい。
- 衆参両院で地方分権に向けた決議がされてから時間もたつが、そんな中で県費負担教職員の移譲が、権限、財源も含めてされた。これが象徴的な部分だと思うが、崖の問題を含めて今までも県とはかなり協議をしていると認識している。パスポートの発給事務についても、3月30日に県知事、市長が合意をして進めると言うてから、もう4カ月たっている。権限移譲されることになったからには、時期や場所など、明確に早めに出せるように、ぜひ急いでいただきたい。
- 九都県市首脳会議等々から始まり、首長の懇談会や指定都市市長会などいろいろやっていた。1つの市だけでなかなか解決できないところも、みんなで協力してやっていくということだが、市の規模、自治体の規模が違っているため、政令指定都市であっても、旧五大市や比較的最近合併してできた熊本市や静岡市などの都市間で、何か事を起こすときに温度差を感じているという話もある。
- 道志村、昭和村との交流は、長い歴史の中で非常に綿密にやっていた。これからの関係性に非常に期待している。それぞれの村が紹介できるような機会がよりふえればいい。
- 都市間の協力はいいのだが、例えば消防行政一つとっても、神奈川県下の市町村合わせて、ヘリポートの運営も含め一緒になって広域行政を行うべきではないか。すなわち、ヘリポートは神奈川県下の市町村と一緒に運営し、お金を出し合うということである。

- ・広域連携といった場合、大変重要なのは横浜市にとっての隣接する自治体、特に近隣の自治体との連携という視点であり、ヘリコプターは非常に大きな話だが、例えば救急や消防や病院などの相互協力、相互利用を進めるべきだ。特別自治市を目指すときに横浜市は県から独立するが、近隣自治体は県の下で今までどおり進めていかなければならない。そういう仕組みの違いの中で、近隣の自治体の方々もどうなるのかという不安も抱えているので、特別自治市を目指すためにも特に隣接自治体との広域連携を重要視しなければならない。
- ・近隣の自治体との恒常的な意見交換の中で、しっかりニーズを踏まえておくことが大事だ。最終的に特別自治市になるときに神奈川県の大域調整機能を考える上でも、必要になってくるので、継続的な意見交換が重要である。
- ・例えば市内にある県営の病院が撤退するという方針を決めたりするなど、県民である横浜市民が享受する行政サービスが、横浜市内にあるというだけで減っているという状況は避けなければならない。県税の配分、分担の公平化などの話が欠落するとおかしくなってしまう。権限移譲などについて話す中で、国に要望したり、県に対してきちんと要求していくというシステム作りが大事だ。

(3) 委員会（平成29年9月27日開催）

調査・研究テーマに関連して市民局より、横浜市区役所事務分掌条例の運用状況について、政策局より、他都市の総合区の検討状況について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。また、財政局より、青本について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について
- ・指定都市の「平成30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

1 制定の経緯

- 平成26年5月 地方自治法の一部改正（平成28年4月施行）
- ・区役所が分掌する事務を条例で定める等一部改正
- 地方自治法の一部改正にかかる総務大臣通知
- ・区のあり方について十分に議論することが重要
- 平成27年11月 大都市行財政制度特別委員会の報告書
- ・区役所の基本的な役割・機能、住民自治の強化等について
- 平成28年2月 横浜市区役所事務分掌条例（以下「条例」という。）の制定
- ・法が要請する区役所の分掌事務を列記するだけでなく、区役所の役割や、区局連携・調整に関する事項などを明示
- 平成28年4月 条例施行

2 条例の趣旨

（1）区役所の役割（第2条）

本市の区のあり方の考え方について、以下を踏まえて条例に示しています。

- 「地域の総合行政機関」及び「地域協働の総合支援拠点」としての区役所の機能強化に取り組むこと
- 地域によって異なる課題や要望に対し、自ら創意工夫して迅速かつ的確に対応するとともに、縦割りになりがちな「局等の関係機関との連携・調整」を区役所が中心となって行うこと

（2）区役所の事務分掌（第3条）

区役所の役割を担うために必要な事務を概括的かつ簡潔な表現で示しています。

（3）区長の意見陳述等（第4条）

本市が行政区の強みである区と局の連携を最大限に生かした効率的・効果的な行政運営を行っている中で、区役所における地域の課題・要望への対応をさらに充実させるために、区局の連携・調整機能を明文化しています。

3 条例制定を踏まえた主な取組

（1）規則の制定

地域の総合行政機関として、区における総合行政の推進の具体的な内容について、旧規則を廃止し、改めて、条例に基づく「区における総合行政の推進に関する規則」（以下「規則」という。）を平成28年3月に制定し、4月から施行しました。

<規則の主な内容>

- ・市の事務事業等に関する区局長の相互協力に関すること
- ・区長が、市の事務事業等に関して、局長に対し必要な措置を講ずるよう要請することができるなどの区長の総合調整等に関すること
- ・局長は、区長からの要請事項の実現に努めるものとするほか、区長の意見を市の事務事業に十分反映させるよう努めるものとするなどの局長の責務に関すること

なお、これまでも「地域の総合行政機関」として、次のとおり区役所の機能強化を進めてきました。

(主な取組)

平成6年度	保健所の区への編入および「個性ある区づくり推進費」の創設
平成16年度	市立保育所の区への移管
平成17年度	土木事務所の区への編入
平成26～27年度	待機児童対策、子ども子育て関連3法に対する体制強化
平成25～28年度	防災・減災対策の強化（地域防災支援担当係長の配置等）

(2) 職員の人材育成の推進及び「地域支援業務に係るガイドライン」の策定

地域協働の総合支援拠点としての役割を進めるため、採用時や昇任時の協働研修に加え、平成28年度から、全区の地区担当職員を対象に、地域とともに課題解決を進めるコーディネートのポイントを学ぶ研修を実施しています。

また、市としての地域支援の考え方や、各職員の役割等をまとめた「地域支援業務に係るガイドライン」を平成29年3月に策定しました。このガイドラインを踏まえ、区役所が一丸となり、局とも連携しながら、地域支援を一層効果的に進められるよう取り組んでいます。

なお、これまでも「地域協働の総合支援拠点」として、次のとおり区役所の機能強化を進めてきました。

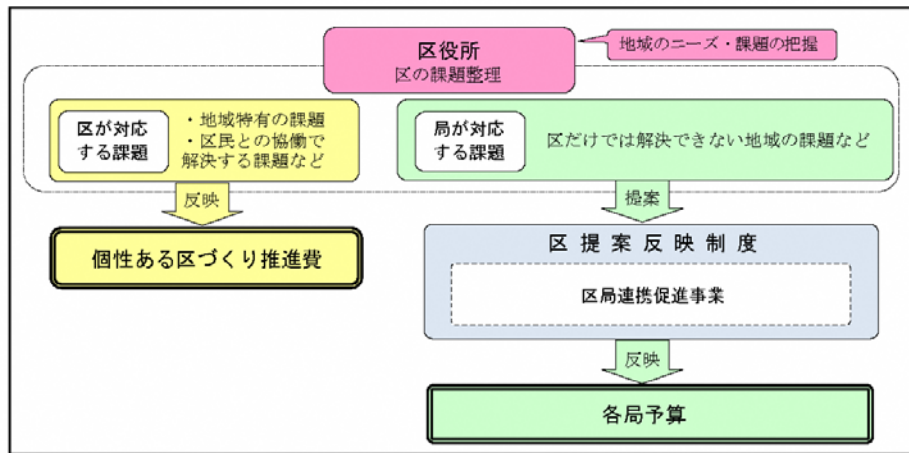
(主な取組)

平成21～22年度	「地域力推進担当※」を全区に設置 ※地域の課題解決力の向上に向け、区役所をあげて地域活動を支援できるよう、自ら多様な地域支援を行うほか、庁内連携を図り、職員の人材育成を進める。
平成25年度	「地域と向き合う体制※」の全区設置 ※「地区担当制」や「地域支援チーム」で構成され、縦割りの事業展開だけでなく一丸で地域と共に課題解決に取り組むよう、概ね連合町内会単位で設置
平成26年度～	新任責任職及び職員の昇任者等向け協働研修の実施

(3) 「区提案反映制度」の創設

区局の連携・調整機能をより一層高めるため、区だけでは解決が困難な課題に、区局がより一層連携して取り組む仕組みとして、「地域ニーズ反映システム」「区局連携事業」を廃止し、改めて、条例に基づき、「区提案反映制度」を創設し、「区局連携促進事業」を導入しました。(平成29年度予算編成から対象)

- 区提案反映制度：区が把握した地域のニーズや課題等について、区が現場の視点から解決策を検討し、局における市としての予算化、制度化を提案する仕組み
 - ※ 区の提案範囲について、予算関連に加え、制度提案もできるよう拡大
- 区局連携促進事業：区だけでは解決できない地域の課題の解決に向け、区と局が連携して事業実施に取り組む仕組み
 - ※ 対象事業について、試行的取組に加え、局の優先順位では予算化されにくい、区として対応が必要な課題も対象となるよう拡充



< 「区提案反映制度」「区局連携促進事業」の提案数、対応数、対応率等 >

区提案反映制度	提案数	対応数	対応率	参 考 (29年度)
29年度	228案件	166案件	72.8%	<予算案件> ・大規模イベント開催を見据えた横浜駅の環境改善(西区) <制度案件> ・地域ケアプラザの貸館業務における利用対象者・利用範囲の拡充について(港北区ほか)
予算案件	210案件	154案件	73.3%	
制度案件	18案件	12案件	66.7%	
28年度	224案件	161案件	71.9%	
区局連携促進事業	事業数	計上額		事業例 (29年度)
29年度	28事業	372,660千円		・2025年問題を見据えた大規模団地再生モデル構築事業(5,609千円:旭区)
28年度	16事業	61,735千円		・緊急時における迅速、確実な連絡体制の構築(15,639千円:金沢区ほか)

イ 委員意見概要

- ・ 地方自治法の改正の中で、調整会議や総合区などの話があるが、横浜市が政令指定都市の中でもしっかりとリーダーシップをとっていく。他都市の方向を見ながら、常に横浜が引っ張っていかなければならない。
- ・ 今回、事務分掌条例を定めることによって、横浜市としては区の提案権というものをかなり配慮した。各区、各局が、自立をするということをもう少し考えながら、予算も考慮しつつ事業を計画し推進するのは行政の役目だ。これはゴールではなく、これから区が住民自治の意見を集約できる窓口になるための第一歩だと思っているので、この先の議論に向けてしっかりと進めていただきたい。
- ・ 市長には予算提案権があるが、現在、住民自治に非常に重きを置いている中で、特に区内でさまざまな課題があるときには、現場の意見を少しでも反映していくべきだ。そうすることで、住民の思っていることがより反映しやすくなる。
- ・ 区の重要な課題について、全体的にどのような整理をしているのか最終的に予算案にならない限り我々はわからない。ガバナンスが必要ではないか。
- ・ 区提案反映制度は、区によってかなり項目の数が違うが、区それぞれの課題の数や強さ重みにばらつきがあるので、それは区の中で吟味して出せばよいが、ある区はいっぱい出して、そちらだけ要望が実現されるというばらつきがないようにしなければならない。
- ・ 区提案反映制度について、区役所としてまとめたものが、結果的にどうなっているかということも参考になるので、情報提供していただきたい。
- ・ 横浜市全体としては、かなり洗練された行政組織になっているが大き過ぎるため、本来の基礎自治体として、住民の意見をきちんと吸い上げができるシステムになっているかというところは弱い。例えば、30万人の人口を抱えた区だと、ほかの都市に行けば中核市レベルである。そうするといろいろな住民自治にしても、市民の声を吸い上げるにしても、議員の数にしても全然違う。だからといって、特別区にして議員をふやすということは言うつもりはないし、すべきでないと思っている。その

間をとったのが総合区だと思っているので、総合区の議論はいろいろなところで私たちも検討していかなければならない。

- ・主役は住民なのだが、総合区の制度や大阪の動きについて、おそらくほとんどの方は知らない。総合区のよしあしを言う前に、主役である市民に、総合区の制度を横浜が実施するとこんなことができるのか、大阪がこういうことを考えていると、もう少し伝える努力をしたほうがよい。
- ・地方自治法が改正されたということで、区役所事務分掌条例をつくった。また、県との調整会議もしっかりとやっていかなければならないし、総合区というキーワードも出てきた。総合区を選ぶこともできるし、選ばないこともできる、一部選ぶこともできる。何を選ぶということではなくて、これについては、いろいろ比較もしながら、しっかり時間をかけて議論していかなければならない。
- ・総合区はできるようになったけれども、大都市制度を推進する上では、全体で協力して進めない限りは国のほうも動かないと認識している。ぜひそういった意味でチームワーク、連携を強化して各都市で共通の課題として、力を入れて進めていただきたい。

(4) 委員会（平成29年11月28日開催）

本委員会の付議事件に関連して、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。

ア 議題

- ・参考人の招致について

(5) 委員会（平成29年11月29日開催）

参考人として、経済ジャーナリストの磯山友幸氏を招致し、地方自治体の自立と国家戦略特区について、講演をいただいた後、質疑・意見交換を行った。また、講演後に再開した委員会においては、参考人の講演内容等を踏まえ、経済局より、国家戦略特区制度の運用状況について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・地方自治体の自立と国家戦略特区

国家戦略特区は「独立政府」型

◇従来の特区とは違う

規制緩和：行政の裁量→政治のリーダーシップ

◇3者（内閣・首長・事業者）の「やる気」が重要

とくに「事業者」の突破力が不可欠

◇特区はすべての特区項目を使える

特定の地域に特定の規制緩和を許すわけではない

◇全国展開の「突破口」に

農業委員会の権限を首長に移管する特例→全国に

「国家戦略特区」制度のポイント

「岩盤規制」改革の突破口

◆ 「総理・内閣主導」の枠組み

(1) 特区毎の「区域会議」【合計84回開催】

- … 国（**特区担当大臣**）・自治体・民間の「推進役」で構成。
国が受け身にならない。3者が対等の立場。

(2) 「特区諮問会議」【合計31回開催】

- … 最後は、規制担当各省大臣を含めたオープンな場で、
総理のリーダーシップで決断。

（関係大臣と民間有識者が参加）

横浜市の認定事業 [4件]の概要

認定事業の概要	活用した特例措置	特例措置の概要 ()は特区法
①神奈川区反町公園における保育所設置 (こども青少年局)	・保育所設置における都市公園法の特例 ⇒政令市で初。その後、都市公園法の改正により全国措置化(特区外でも設置可能)	保育等福祉サービスの需要増加に対応するため、保育所等の社会福祉施設について、一定の基準を満たす場合には、都市公園の管理者は占用許可を与える。(法第20条の2) ※都市公園法改正に伴い削除
②横浜駅きた西口鶴屋地区の住宅整備 (都市整備局)	・住宅容積率に係る建築基準法の特例⇒全国初 ・都市計画の決定又は変更に係る都市計画法の特例	・都市計画で定めた容積率を超える住宅について、特区における区域計画で定める最高限度等の範囲内で、個別の許可によらずに建築できる。(法第16条) ・国家戦略都市計画建築物等整備事業として内閣総理大臣の認定を受けた場合、県知事・国交相同意等を要する手続きが不要となることから、期間が短縮される(概ね2か月)(法第21条)
③横浜市大附属病院の臨床試験専用病床の整備 (横浜市立大学、医療局)	・病床規制に係る医療法の特例 ・臨床試験専用病床に係る医療法施行規則の特例⇒全国初	・医療法に基づく基準病床数制度による病床過剰地域で、最高水準の医療を提供する事業で増床を可能とする。(法第14条) ・患者以外を対象とする臨床試験専用の病床整備は、床面積及び廊下幅の基準を緩和する。(構造改革特区法第2条第2項)
④横浜市大附属病院での保険外併用療養特例の適用 (横浜市立大学、医療局)	・保険外併用療養に関する特例 ⇒神奈川県内初	日本で未承認もしくは適応外の医薬品・医療機器等を用いた治療について、先進医療の審査の迅速化を活用し、通常(概ね6か月)よりも早い期間(概ね3か月)で承認を得ることが可能となる。(法第26条)

国家戦略特区に関する調整としては、この他に、国との協議を進める中で、現行法制度の枠内で特区活用を選択せずに運用上の工夫により実施した案件などがあります。

イ 講演概要

- ・ 国家戦略特区は、既存の制度と大きく異なる。昔の構造改革特区は、政府がその地域に特定のことを許可し、国の行政の一部を緩和する特例を一部の地域で認めるものであった。国家戦略特区は、政治のリーダーシップで従来の規制を全て突破していくところに大きな焦点がある。
- ・ 国家戦略特区のポイントは内閣、首長、事業者の3者のやる気であり、特に首長のやる気が重要である。もう一つの大きなポイントは、規制を突破していくために本気でやる気のある事業者と組むことだ。上から政

治の目線だけで実現するものではなく、實際上、規制によって自分たちのやりたいことができない現状をどう突破していくかということが非常に大きい。この3者の意思が固まれば、規制官庁が反対しても突破できるのが一つ大きな特徴である。

- 例えば労働問題だと、規制当局のトップである厚生労働大臣が議論に参加し意見を聞くが、基本的に3者で合意したことを尊重するので、大臣が反対しても最後は総理が決断をし、実現できるという仕組みになっている。
- もう一つの大きな特徴は、今の国家戦略特区制度は、地域の中で特区に認定されていれば、ほかの地域で申請した規制緩和項目をどれでも使えるという点である。区域会議という会議を3者で設け、区域会議の中で申請すれば、基本的にはほかの特区でやっているものも全部使うことができる。
- もともと国家戦略特区の狙いは、その地域にだけ特例として認めるというよりも、そこを突破口にして全国に規制緩和を広げることにある。
- 区域会議は、特区担当大臣と自治体の首長と民間が推進役になり、この3者が対等の立場で行われる。いろいろな区域会議に提案を出し、その区域会議で決まったことが、総理大臣が議長を務めている特区諮問会議で認められると認定される。
- 国家戦略特区諮問会議は総理が議長で、議員は財務大臣ほか3人おり、民間議員が5人いる。基本的に議員、政治家の数よりも議長を除くと民間の数のほうが多く、民間主導で物事が変わっていく仕組みにしようという意思がここにあらわれている。特に規制をする官庁が正規メンバーには入っていないので、正規メンバーには基本的に規制改革を推進する立場の大臣が入っている。真ん中に総理大臣が座り、民間議員対政府の閣僚が向かい合って並ぶというスタイルで、毎回官邸で開催されている。
- 国家戦略特区は、制度を受け入れてそのまま全部が動くというよりも、この規制改革でこういう事業をやりたいという、政治あるいは民間の意思がすごく大事である。
- 2014年5月、東京圏・関西圏・養父市・新潟市・福岡市・沖縄県の6区

域が国家戦略特区に1次指定された。東京圏の中には神奈川、千葉等も含まれ、当初千葉の中でも成田市が飛び地的に指定されている。2015年に追加され、愛知県と仙台市、田沢湖のある周りの仙北市が加わった。その後、2016年1月に広島県と今治市などが一体の特区として追加指定された。

- ・ 現在、地域のほかに規制改革メニューをどう追加していくのかというのが一つ大きな流れになっている。規制改革事項は86事項あり、認定されている事業だけで250以上ある。
- ・ 政治や行政がこれをやったらどうかと言うよりも、むしろ規制や資格制度が邪魔してやりたいことができない場合、特区を使って突破していくということは十分にあり得る。区域会議を合同で行うケースがふえており、なるべく似たようなものを全国同時多発的に規制緩和しようという流れになっている。
- ・ 横浜市の特区の利用事例として、神奈川区反町公園における保育所設置（保育所設置における都市公園法の特例ほか）、横浜駅きた西口鶴屋地区の住宅整備（住宅容積率に係る建築基準法の特例ほか）、横浜市大附属病院の臨床試験専用病床の整備（病床規制に係る医療法の特例ほか）、横浜市大附属病院での保険外併用療養特例の適用（保険外併用療養に関する特例）の4例がある。今後、横浜市が主導する特区がどれだけ出てくるか、非常に関心がある。
- ・ 東京圏の区域計画で認定されている事業は、都市計画のものが圧倒的に多い。事業主体は大企業の大不動産会社が多く、恐らく今国家戦略特区を最も利用しているのは、こういったディベロッパーである。容積率を緩和することで無から有が生まれるということで反対をする人が少なく、非常に効果大きい。そのため、容積率緩和を使って地域の再開発をするのが特区の中で一番大きい。かなりの部分、事業者がやる気になってくるところは、自分たちの事業メリットがあるところであり、東京圏では都市開発系が圧倒的に多い。
- ・ 都市公園内の保育所の設置は仙台市から始まり、東京都、関西圏、福岡市、横浜市でも実現している。住民の理解さえ得られれば今の保育所不

足に即効性がある非常にわかりやすい制度であり、ことし5月に全国どこでもできることになっている。

- ・制度をつくって、そこで認められると、全て物事が解決するように見えるが、どちらかというとな国家戦略特区は、自分たちの地域をどうするかというビジョンがまず大事で、ビジョンを実現するための一つの手段として、特区を使っていくということが非常に大事だ。自立するために制度を使う工夫と書いてあるが、特区の制度というのは、先ほどの3者のやる気次第である。とはいえ、一生懸命やる気のある首長は全国にいっぱいいるが、そのときに一番大事なのは、政治がどうやって首長をバックアップするかである。今回市議会が関心を持って取り組んでいるのは、非常にいいことである。首長任せで全てができるわけでもないし、政治家が今までの行政の枠を柔軟に壊して、新しい成長、発展を実現していくという意味で特区は使えると思っている。

ウ 委員意見概要

- ・この特区制度は、事業者と首長と内閣の3者のやる気が大事である。内閣はもちろんやる気だとは思いますが、問題は首長ではないか。自治体が事業者からのプッシュがあって、一生懸命やろうと重い腰を上げるかどうか非常に大きな判断だ。
- ・特区制度を活用するためにも外国人を受け入れる場合に、外国人の研修制度などもあるが、法制度をどこまで整備するかという具体的な検討が必要だ。
- ・税や保険料で解決することよりも、事業者が課題解決をしていくサイクルが回っていけば、グローバルな時代においては、課題解決をしていくことができるようになる。
- ・事業者のやる気が重要という話があったが、やる側もそれなりのメリットがあることを特区の中でやっていきたいため、ある特定の事業者、特定の分野に特化してしまう、あるいは寡占や独占のような状況になって、実はほかの事業者にそのメリットが享受されていないような状況も生まれる可能性がある。横浜市が主導する特区は、公共性や公益性をしっかりと担保できるべきであり、ある特定の事業者に偏ったものでないように

しなければならない。

- ・ 内閣府を中心に国家戦略特別区域諮問会議を開催しているということだったが、農協や労組や医師会など、特定の団体へのデメリットやメリットを意図的につくることがあるのではないか。ややもすれば特定分野に対しての規制緩和によって、その人たちがよろしくない状況が生まれるといったことも意図的にできてしまうという不安もある。
- ・ 大阪府、大阪市の事例でもあるように、税の配分と用途のアンバランスは政令市では長年、国に対して要望している。自分のところで集めた税金は自分のところで使いたいというために、横浜市も特別自治市という形を目指しているわけだが、しかしながら、これが最も強い岩盤規制で、何十年と国に要望してきても、なかなかそれが実現できていない。交付税を減らすという縛りで、どうしても国が自治体に制限を持たせてしまう。
- ・ 岩盤規制を突破していくことは非常に大事なことで、全面展開が大切だと感じている。先ほどの規制自体ももともと何らかの意味があって規制しているということもあるが、それが行き過ぎて長年にわたって岩盤規制のように弊害になっている場合もある。この規制緩和によって最終的にどのような形で成長エンジンになるのか、同時にどのような形で全面展開して、さまざまなほかのものにもかかわるような全国共通の課題にも触れていけるのか、ということが非常に大事だと感じており、私たちの役割も非常に大事だ。
- ・ こちらの特区を活用すると、地域を限定し、小さく生んで、うまくいけば横展開して全国展開するという話だが、成長のエンジンや国際競争力の強化でいうと、スケールメリットが働く分野がある。小さく生むと育てず、初めから広くやったほうが大きく伸びるのという分野は、どうやって酌み取っていくのか。この仕組みからだとして、その産業を見つけていくのはなかなか難しいと思っている。
- ・ 国家戦略特区ができて何年かたつが、今回の参考人の話を聞いても、横浜市はちょっと後塵を拝しているのが否めない。何でもかんでも前へ出ていけというのではないが、横浜市は以前、中田前市長のときに局間の

縦割りを廃したエンジンルームがあった。若い職員からのいろいろな提案制度があったり、職員の意欲がすごくあったと思っている。その時代から市長もかわり、いろいろな組織も変わってきているが、今後も、局を超えて若い職員がいろいろな提案を出すことのできるプラットフォームを整備していく必要がある。

(6) 委員会（平成30年2月7日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、災害救助に関する実務検討会（最終報告）について及びパスポート発給事務の権限移譲について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、報告書のまとめに向けて委員長より報告書案の説明をし、委員間で意見交換を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について

【委員会資料「災害救助に関する実務検討会（最終報告）について」より抜粋】

主な災害対策関係法律の類型別整理表			
類型	予防	応急	復旧・復興
地震 津波	災害対策基本法 大規模地震対策特別措置法 津波対策の推進に関する法律 ・地震財特法 ・地震防災対策特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・日本海溝・千島海溝西辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法	激甚災害法 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災融資法 ・小規模企業者等設備導入資金助成法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律
	火山		
風水害	河川法 特定都市河川浸水被害対策法	水防法	<保険共済制度> ・森林保険法 ・農業災害補償法 ・地震保険に関する法律 <災害税制関係> 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 <その他> 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律
地滑り 崖崩れ 土石流	・砂防法 ・森林法 ・特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律		
豪雪	豪雪地帯対策特別措置法		
原子力	原子力災害対策特別措置法		

（「第1回 災害対策法制のあり方に関する研究会」(H23.9) 配付資料を参考に作成）

【参考】災害対応法制のイメージ図



		指定都市市長	道府県知事
通常の災害時 (災害救助法を適用しない)		救助の実施主体 (基本法第5条)	後方支援・総合調整 (基本法第4条)
(大規模災害時) (災害救助法適用)	救助の実施	道府県の補助 (救助法第13条2項)	救助の実施主体 (救助法第2条)
	事務委任	道府県知事から委任を受けた救助事務については、実施主体となる (救助法第13条1項)	救助事務の一部を指定都市市長に委任可(救助法第13条1項)
	費用負担	費用負担なし (救助法第21条)	・救助の規模に応じて、救助費の最大50%が地方負担 (救助法第21条) ・特別交付税措置(救助費の40%)などの地方財政措置あり

救助の種類(災害救助法第4条関係)【要約】 (限定列举)

(1) 避難所及び応急仮設住宅の供与 (2) 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
 (3) 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与 (4) 医療及び助産
 (5) 被災者の救出 (6) 被災した住宅の応急修理
 (7) 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与 (8) 学用品の給与
 (9) 埋葬 (10) 死体の捜索及び処理
 (11) 住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

※救助の種類ごとに、救助の程度・方法・期間・実費弁償について、あらかじめ定められた基準があります(一般基準)。なお、この基準では救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事が内閣総理大臣に協議して基準を定めることができます(特別基準)。

イ 委員意見概要

- ・ 県と市の権限移譲という枠組みは、大規模災害時に市民の安全・安心のために、どのように役割分担をしたら一番よいのかという観点で考えるべきである。
- ・ 発災時には、市と県のどちらに権限があるのかということよりも、臨機応変な現場の判断が最重要である。

- ・平成7年の阪神・淡路大震災以降さまざまな経過を経て、指定都市20市の議会で意見書が議決された。国でも検討され、大きく前進しているので、引き続き横浜市民が一番安全・安心になるように進めていきたい。
- ・災害という非常時に、どう行政が動くのかが重要だ。被災現場では想定外のことが起こり、ルールどおりにはいかない。そのときには現場のリーダーなどの意思決定する人間が気概を持って対応すべき。
- ・横浜市として特別自治市を目指す取り組みの中で、他都市と連携をし、よりよい都市の制度をつくっていくべきだ。特別自治市を本気で目指すのであれば、具体的に検証し、課題を一つ一つリサーチしていく必要がある。
- ・内閣府の最終報告にもあるとおり、法改正を推進する必要がある。最終報告だけで終わらないよう、今後、我々も含めてこの最終報告に従った具体的な動きをもっと強く加速化させるべき。
- ・大規模災害時において、県としては広域調整機能や資源分配機能を保持したいという主張があり、政令市は一刻も早い被災者の救助を行いたいという主張がある。ほかにも移譲すべき権限があるなかで、まだまだハードルが高い。
- ・本来、この問題は市民の安全・安心を一番に考えるべきである。今後市民に対しても、進行状況をしっかりと伝えていくようにする必要がある。
- ・災害対応法制の見直しが進められているが、知事会と指定都市市長会の意見が相容れず、結論としてはファジーな法律になる可能性もある。我々市民として、地域の住民としては、自助・共助にしっかりと取り組み、何があっても地域で自分たちを守っていくことが重要である。
- ・パスポート業務において、行政として一番大切なのは、偽造や本人確認の問題なので、所管局をどこにするのか十分考える必要がある。
- ・そもそもパスポートの発行権限は国にあるため、これは神奈川県からの権限移譲ではなく、事務委託の移譲だともいえる。横浜市が仕事をするのに当たって、収支、財政負担、利便性等を考慮しながら、横浜市に何のメリットがあるのかを考えるべきだ。

(7) 委員会 (平成30年5月9日開催)

政策局より白本について、財政局より青本について説明を聴取し、質疑を行った。また、政策局より、災害救助法の改正案について説明を聴取し、質疑を行った。最後に、特別委員会中間報告書（案）について、意見交換を行い、報告書を確定した。

ア 議題

- ・ 指定都市の「平成 31 年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について
- ・ 指定都市の「平成 30 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
- ・ 調査・研究テーマ「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について

1 改正案の概要

(1) 救助実施市の指定

内閣総理大臣は、申請に基づき、防災体制や財政状況等を勘案し、救助実施市を指定するものとする。また、指定に際しては、内閣総理大臣はあらかじめ都道府県知事の意見を聴くものとする。

※救助実施市は指定都市を想定。具体的な基準は内閣府令で規定する。

(2) 都道府県による調整

都道府県知事は、救助に必要となる物資（食料や住宅資材等）の供給等が適正かつ円滑に行われるよう、救助実施市の長及び物資の生産等を業とする者その他関係者との連絡調整を行うものとする。

(3) 災害救助基金

救助実施市は、救助費用の財源に充てるため、都道府県と同様に災害救助基金を積立てておかなければならないこととする。

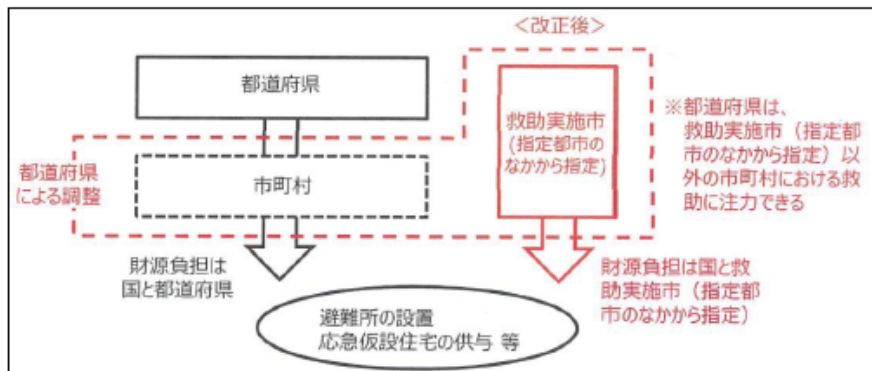
2 改正の効果

最大2,700万人（全国20指定都市の総人口）の被災者の救助を迅速かつ円滑に行えるようになるとともに、その他の市町村の被災者の救助も迅速化されるという効果が期待できる。

3 施行期日

平成31年4月1日

《改正案のイメージ図（内閣府資料抜粋）》



イ 委員意見概要

- ・大規模災害における救助事務は多岐にわたっており、中には広域行政が適当なものもある。そのような事務は、県との調整が必要であり、合意された上で進めていただきたい。
- ・災害救助法改正案は、県から市への権限移譲という視点ではなく、災害救助の円滑かつ迅速な実施を図るため、指定都市がみずからの事務として被災者の救助を行うことを可能にする制度の創設や、都道府県による調整など、まさに市民の安全・安心のための県と市の役割分担を明確にしたものであり、今回の閣議決定を高く評価している。今国会における早期の法案成立を求めている。また、法案成立後には、横浜市が速やかに救助実施市に指定されるよう、引き続き関係者との調整をしっかりと進めていただきたい。
- ・阪神淡路大震災、東日本大震災や熊本地震などの経験を踏まえ、指定都市市長会や指定都市議長会からも要望活動をするなど、活発な活動をしてきたこともあり、一日も早い法案成立が望まれる。また、成立した後は、効果を発揮するためにも、横浜市としても神奈川県としっかり調整し、円滑に進むように努力していただきたい。我々もそれに向けて協力していただきたい。
- ・法案成立後は、横浜市の防災計画やさまざまな条例等を変更する必要があるが出てくる。指定都市が物資を独り占めすることなく、かつ実際に被災された方が必要とする物資や支援を迅速に行えるよう、さまざまな計画等の見直しなどを速やかに行えるようにしていただきたい。
- ・今回の件は県と市が平行線にあったので、ここまで来られたことは非常に評価している。権限移譲は極めて難しい問題だが、市民の安全・安心を確保することが大事だという理念に立って、専門家など第三者も交えて議論を進めていくべきである。
- ・大都市制度について考えていく時に、国と県と市との役割分担の議論は大事である。国や県からの権限移譲では権益を守りたがることがあるため、なかなか進まない。何が一番大切かという視点に立って進めていく必要がある。

5 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）

指定都市税財政関係特別委員会による要望を行った。

- (1) 公明党所属国会議員に対する要望（平成29年11月16日実施）
- (2) 自民党所属国会議員に対する要望（平成29年11月17日実施）
- (3) 共産党所属国会議員に対する要望（平成29年11月22日実施）
- (4) 民進党所属国会議員に対する要望（平成29年11月27日実施）

6 まとめ

今特別委員会では調査・研究テーマを「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」についてとし、国による地方に対するさまざまな制度変更と本市の対応などを通じてそれぞれの課題を議論してきた。特別自治市の早期実現という最終目標を念頭に置きつつ、現行制度内であっても取り組むべきさまざまな課題を整理しながら、本市が特別自治市を目指す上で、議論だけにとどまらず、成果に結びつけることが大切である。そこで今年度は特別自治市の実現に向けて現状を整理する上で、現在の法の枠組みで許されている権限、機能について当局や参考人から説明を聴取し意見を交わしてきた。その内容を次のとおり記載する。

(1) 県と市の分権議論及び他自治体との広域連携

市民目線で必要なことは制度に関わらず行えるものから進めるべき。

神奈川県から本市に移譲されていない主な事務権限としては、私立幼稚園の設置認可権限、急傾斜地崩壊危険区域の指定権限、医療計画の策定権限などがある。二重行政解消に向け、副市長・副知事や局長レベルでの協議の場や、横浜市長と神奈川県知事が出席する横浜市神奈川県調整会議を設けるなどして一定の成果をあげている。事務権限と税財源をあわせた移譲の実現を目指しながら、住民福祉の向上につながる事務権限移譲については、今後も推し進めていくべきであり、現行の地方自治制度下における二重行政の弊害をいち早く取り除くことが求められる。

周辺自治体との主な連携としては、本市では、災害時における相互支援、待機児童対策、図書館の相互利用など幅広い分野で取り組みを進めているが、

特別自治市を目指す横浜市として、継続して意見交換をする等、近隣自治体との広域連携をより推進していくことが重要である。

(2) 横浜市区役所事務分掌条例の運用状況等

区のあり方について継続的に議論していく必要がある。

第30次地方制度調査会答申において、指定都市では、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、と指摘され、地方自治法が一部改正された（平成28年4月1日施行）。

これを受け、本市においても横浜市区役所事務分掌条例を制定し、区の役割を明文化することなどに取り組んだが、国から「総合区」が示される中、本市が特別自治市を目指していく上で、現行法制度下においても、区のあり方について継続的に議論することが必要である。

地域住民に身近な区役所の機能強化を図ることで、より効果的・効率的な行政サービスを提供していくことに加え、地域の声をより一層施策に反映させることや、市会によるチェック機能を高めることなど、住民自治を強化していくことが求められる。

(3) 国家戦略特区制度

公共性、公益性を担保しながら制度の積極的活用が求められる。

少子高齢化や東京一極集中など、本市を取り巻く社会経済情勢は刻々と変化しており、本市は複雑で多様な課題に対応していかなければならない。本市としては、本制度やその他の国のメニュー等さまざまな制度について、庁内横断的に取り組むなど、最大限活用しながら、大都市としての総合力を生かし、横浜経済の活性化と日本経済を牽引する役割を果たしていくことが重要である。

(4) 災害対応法制（災害救助法関係）

災害救助法の一部を改正する法律案の早期成立を求めるとともに、市民の安全・安心を一番に考え行動するべき。

大規模・広域的災害時における災害対応法制について、最も重要なことは市民の安全・安心を守ることであり、本市が持つ災害対応力を迅速かつ最大限に発揮できることが必要である。

今般、災害救助の円滑かつ迅速な実施を図るため、指定都市がみずからの事務として被災者の救助を行うことを可能にする災害救助法の一部を改正する法律案が閣議決定された（平成30年5月8日）。

いつ起こるともわからない大規模災害に迅速に対応できる体制を確立するため、国会において本法案の早期成立がなされるべきである。

(5) 特別自治市の実現に向けて

特別自治市を具現化するための手法をさらに検討すべき。

本市の権限や機能を最大限発揮していくためには、さまざまな制度の枠組みを再確認し、それらを最大限活用していくことが必要である。一方、本市が大都市として持続的に発展していくためには、現行法制度下における取り組みでは限界があることから、特別自治市の早期実現が求められる。特別自治市の早期実現には、市会と市長が両輪となり、国や関係機関等への提案・要望、協議を粘り強く継続していく必要がある。また、市民に対する広報活動も継続しながら、他の指定都市との連携も強化しつつ、大都市制度の実現に向け、本市がリーダーシップをとっていくことが強く望まれる。

以上、本年度の調査・研究テーマである「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について、特別自治市を目指す本市において、現在の法の枠組みで許されている権限、機能を最大限発揮できるかどうか全国の動向を踏まえ、さまざまな視点から議論をなしたが、区のあり方については総合区も含め継続的に議論する必要がある。また、国家戦略特区制度についても、横浜市全体の戦略として取り組む必要がある。

すべての議論に共通することは、特に県と市の分権議論及び他自治体との広域連携、災害対応法制などの議論で論点となった、国の制度いかににかかわらず市民にとり必要なことは制度にかかわらず行えるものから進めるべきということであり、そのための政策を横浜市全体として進めていく必要がある。

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	草間剛	(自由民主党)
副委員長	坂本勝司	(民権フォーラム)
同	仁田昌寿	(公明党)
委員	上野盛郎	(自由民主党)
同	佐藤祐文	(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	渡邊忠則	(自由民主党)
同	伊藤純一	(民権フォーラム)
同	木原幹雄	(民権フォーラム)
同	小粥康弘	(民権フォーラム)
同	源波正保	(公明党)
同	竹内康洋	(公明党)
同	古谷靖彦	(日本共産党)
同	小幡正雄	(ヨコハマ会)
同	太田正孝	(太田正孝)
同	斉藤達也	(無所属)