

## 横浜特別自治市大綱の改訂（素案）について

### 1 横浜特別自治市大綱の改訂（素案）の基本的な考え方

- (1) 大都市制度改革の機運が高まっている機会をとらえ、横浜特別自治市を実現するための立法化の提案や具体的プロセスを明確にする。
- (2) 第30次地方制度調査会で指摘された、特別自治市について検討すべき次の3つの課題について、横浜市の考え方を提示する。
  - 何らかの住民代表機能を持つ区の必要性
  - 警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念
  - 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
- (3) 大綱策定後7年が経過した中で、国の動向、社会経済情勢の変化、附属機関（第3次 大都市自治研究会）の答申内容等をふまえ、横浜特別自治市に係る情報を更新・提示する。

### 2 横浜特別自治市大綱の改訂（素案）の構成について ※改訂（素案）の主な内容は、別紙参照

現行	改訂(素案)
第1 これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨	第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨 * 現大綱の「第1」を「第1」(改訂の趣旨)及び「第2」(横浜市の取組及び国の動向等)に分割、大綱の趣旨を明確化  第2 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向 1 横浜市の主な取組【新規】 2 国の動向(第30次地方制度調査会答申等)と横浜市の対応【新規】
第2 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性 1 指定都市制度の問題点 2 大都市を取り巻く現状と課題 3 特別自治市制度の必要性	第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性 1 指定都市制度の問題点 2 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題 3 特別自治市制度の必要性
第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 特別自治市移行に向けた手続等 3 特別自治市制度の創設により期待できる効果	第4 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 (1) 事務・権限 (2) 税財政制度 (3) 広域連携 (4) 住民自治構造 2 特別自治市制度の創設により期待できる効果 3 特別自治市移行に向けた手続等
第4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス 1 県との協議による現行制度(指定都市制度)における権限移譲 2 現行制度(指定都市制度)における区行政の強化 3 県内市町村等との協議による取組 4 横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方	第5 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス 1 現行制度(指定都市制度)における取組 (1) 事務・権限及び財源移譲に向けた取組 (2) 区行政の強化に向けた取組 (3) 県内市町村等との協議による取組 2 特別自治市の立法化に向けた取組【新規】 3 特別自治市実現までの対処策【新規】 4 今後の進め方
<<参考>> 1 大都市制度の経緯と横浜市の取組 2 大都市制度に関する国の動向	<<参考>> 1 大都市制度の経緯と横浜市の取組 2 横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」 3 大都市制度に関する国の動向 4 指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書(「まとめ」抜粋) 5 諸外国の大都市制度 6 横浜市に移譲された主な事務権限 7 指定都市に移譲されていない事務

### 3 今後の予定

- 2月 政策・総務・財政委員会で大綱改訂素案を説明
- 2月～3月 市会の意見・指摘等をふまえ内容調整
- 3月 政策・総務・財政委員会で大綱改訂原案を説明
- 3月末 大綱改訂の確定・公表

<別紙 大綱改訂に係る主な内容>

<参考資料1 「横浜特別自治市大綱改訂版(素案)」>

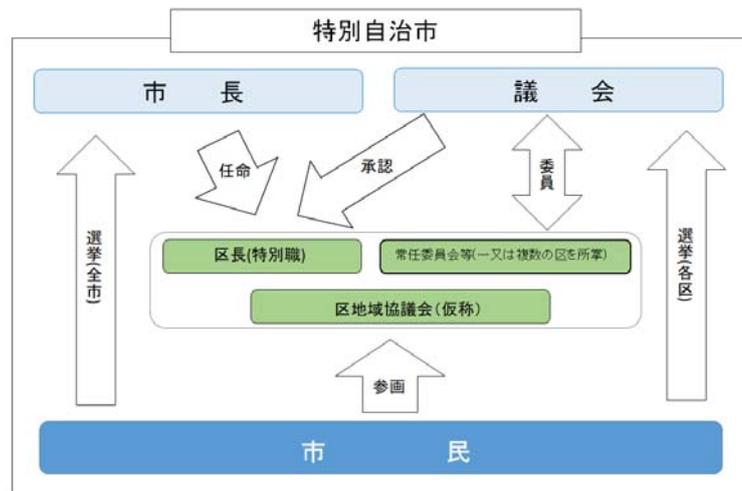
<参考資料2 「横浜特別自治市大綱（平成25年3月）」>

章	主な内容	冊子頁
<b>第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨</b>		
	◎改訂の趣旨等を追記 ○大綱策定以降の大都市制度改革に関する国や本市等の動向を踏まえた改訂の趣旨を明記	P1
<b>第2 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向</b>		
1 横浜市の主な取組 【新規】	◎大綱策定(平成25年3月)以降の状況変化等に伴う追記等 ○平成22年以降令和2年までの本市(市会を含む)の取組を簡潔に記載	P2
2 国の動向(第30次地方制度調査会答申等)と横浜市の対応 【新規】	◎大綱策定(平成25年3月)以降の国の動向と本市の対応を追記等 ○第30次地方制度調査会答申(以下「地制調査会答申」)、同答申を受けた法改正の内容と横浜市の対応について記載 ・地制調査会における特別市(仮称)検討の意義とさらに検討すべき課題 ・二重行政の解消(地方分権一括法による県費教職員の給与負担等に係る事務等や災害救助法改正による大規模災害時の応急救助事務等の移譲。横浜市神奈川県調整会議での検討状況等。) ・都市内分権、区の役割の拡充(横浜市区役所事務分掌条例の制定、総合区制度)	P2 ～ P5
<b>第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性</b>		
1 指定都市制度の問題点	◎大綱策定(平成25年3月)以降の状況変化等に伴う追記等 ○指定都市と都道府県の二重行政 ・県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等に係る二重行政は解消されたが、未だ同一又は類似した行政分野において、市と県とで事務・権限が分かれていることにより、効率的・効果的な行政運営ができない。 ○大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置 ・地方税制は事務・権限に関わりなく画一的で、事務に必要な税制上の措置が不十分。指定都市は市長、議長の連名で40年以上「大都市特例税制の創設」を要望しているが、未だ実現していない。	P6 ～ P7
2 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題	◎大綱策定(平成25年3月)以降の状況変化等に伴う追記等 ○令和2年9月に公表した本市長期財政推計等を踏まえ、本市を取り巻く現状と課題について追記・修正	P8 ～ P13
3 特別自治市制度の必要性	◎附属機関(第3次 横浜市大都市自治研究会)答申等を踏まえ追記・修正 ○指定都市制度は、60年以上前に導入以来、改革がほぼ行われず、現在の大都市に求められる役割に対応できる制度となっていない。 ○行政課題は地域により異なるが、行政体制は県一市町村と画一的。今後、超高齢化等に伴い行政需要の高まる大都市には、特別自治市など多様な地方自治制度の早期実現が必要。 ○第32次地方制度調査会が指摘するように、各都道府県の事務分担の領域は異なり、機能の範囲も一律でない。 ○コロナ禍において、地域によって県・市町村の事務分担領域が異なることや課題も様々であることが明らかになり、地域の実情に応じた多様な地方自治制度の必要性はますます高まっている。 ○横浜だけでなく、日本全体の成長力を高めるためにも、特別自治市制度早期実現を日本の国家戦略として取り組むべき。	P14 ～ P15

第4 横浜市が目指す特別自治市制度		
<p>1 横浜特別自治市制度の骨子</p> <p>(1) 事務・権限</p> <p>特別自治市としての横浜市は、原則として、現在県が市域において実施している事務及び市が担っている事務の全部を処理</p>	<p>◎附属機関(第3次 横浜市大都市自治研究会)答申等を踏まえ追記・修正</p> <p>◎地制調答申で示された課題に対する横浜市の考え方を追記</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ここ数年で顕在化した課題(災害の頻発化や感染症など)の対応に関し、県に事務・権限が留保されている実態がある。</li> <li>○任意事務の移譲、県有施設、職員等の移管に関しては、現行のサービスの低下を招かないよう、特別自治市に移行する際に県と協議。</li> <li>○地域防犯、交通安全、消費者被害対策など、特別自治市が警察事務を担うことは多くのメリットがある。</li> <li>○地制調答申で示された「警察事務の分割による広域犯罪の懸念」については、<u>県警察の分割を前提としない制度設計を検討。例えば、警察の事務・税財源の移譲を受けた上で県に委託、公安委員会の県・市の共同設置などの方法も考えられる。</u></li> </ul>	<p>P16 ～ P17</p>
<p>(2) 税財政制度</p> <p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○水源管理に関する経費や特別自治市移行後も必要となる施設など広く県民に対しサービスが提供される経費等は、原則、特別自治市が応分の負担。</li> <li>○地制調答申で示された「<u>全ての道府県税・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</u>」については、<u>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。</u></li> <li>○万一、支障が生じる場合は、個別調整を行うこととし、その仕組みについては県と協議を行う。</li> </ul>	<p>P17 ～ P19</p>
<p>(3) 広域連携</p> <p>特別自治市としての横浜市は、県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○特別自治市への移行により、県が包括する市から除外されるが、県や周辺基礎自治体との連携はより一層強化し、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たす。</li> <li>○現行の九都県市首脳会議など首都圏の広域自治体や指定都市との連携についても、引き続き推進していく。</li> </ul>	<p>P19 ～ P20</p>
<p>(4) 住民自治構造</p> <p>特別自治市としての市内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化 (大都市地域特別区設置法による特別区の設置は目指さない)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○行政運営(執行)体制については、大都市としてのスケールメリットや区と市(局)の連携を最大限に生かした制度設計を行う。</li> <li>○災害に強いコミュニティづくり、地域経済の活性化などの様々な課題に、できるだけ区役所が対応し解決できるよう、役割・機能を拡充、局の役割・機能を検討。検討にあたり、行政のデジタル化による業務の効率化・省力化等も勘案。</li> <li>○地制調答申で示された「<u>何らかの住民代表機能のある区の必要性</u>」については、<u>選挙により住民の代表として選出された公選職である区選出議員の役割を強化、機能を明確化。区長の位置付けも強化することなどにより、住民代表機能を持つ行政区の役割を強化。</u></li> </ul> <p><b>【住民代表機能】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○住民の代表として選出された公選職である<u>区選出議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能の導入を検討。</u>「区づくり推進横浜市議会議員会議」の実績等もあり、この仕組みを継承・拡充。例えば、カナダ・トロント市の「コミュニティカウンシル制度」などを参考に<u>常任委員会等について、市会との協議により具体的な制度設計を検討。</u></li> <li>○特別自治市は大都市の総合力やスケールメリットを最大限に生かす一層制の自治体であり、<u>区長の選任方法は、住民の代表で構成される市会の同意を得た上</u></li> </ul>	<p>P20 ～ P25</p>

で、市長が選任する特別職とする。

※公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）



【住民参画と協働の充実】

- 区行政における住民の参画機会の仕組みとして、条例に基づく「区地域協議会」（仮称）を各区に設置。様々な区民が区行政に参加できる仕組み（「公募委員が参画するテーマ別懇談会」「無作為抽出区民による議論等のしくみ」など）を各区の実情に応じて導入検討。
- 「地域のプラットフォーム」の充実に向け、区役所が地域の実情を踏まえた支援を強化。

2 特別自治市制度の創設により期待できる効果	◎大綱策定(平成 25 年3月)以降の状況変化に伴う追記・修正 ○解消された二重行政の例を削除。新たな二重行政事例を追加(がけ地の安全対策・感染症対策など)。	P26 ～ P28
3 特別自治市移行に向けた手続等	◎文言を一部修正	P28
<b>第5 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス</b>		
1 現行制度(指定都市制度)における取組 (1) 事務・権限及び財源移譲に向けた取組	◎大綱策定(平成 25 年3月)以降の状況変化等に伴う追記等 ◎附属機関(第3次 横浜市大都市自治研究会)答申等を踏まえ追記・修正 ○現行制度下であっても、県と市の二重行政が解消され、市民サービス向上につながる事務(警察事務を除く)については、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に、段階的に国や県と協議	P29
(2) 区行政の強化に向けた取組	○特別自治市の実現に向けたプロセスとして、 <u>総合区制度の検討を含め、行政区の更なる見直し・強化を進める。</u>	P29 ～ P30
(3) 県内市町村等との協議による取組	○「8市連携市長会議」で、2040年頃の課題を見据え、8市の持続可能な成長発展に向けて更に連携 ○県内市町村との意見交換等も積極的に実施	P30 ～ P31

<p>2 特別自治市の立法化に向けた取組 【新規】</p>	<p>◎附属機関(第3次 横浜市大都市自治研究会)答申等を踏まえ追記・修正</p> <p>○国は、「大都市地域特別区設置法」に基づく特別区設置以外の選択肢である特別自治市の実現を可能とする立法化を速やかに進め、指定都市がそれぞれの地域の実情に応じた地方自治制度を選択できるようにすべき。</p> <p>【立法化の具体例】</p> <p>○地方自治法制定当初に規定された「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正</p> <p>○「大都市地域特別区設置法」の対案として、一定以上の人口(200万人以上)の指定都市等を対象として、特別自治市の設置を可能とする特例法</p> <p>○平成 24(2012)年に議員立法で提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化等を可能とする手続法 など</p>	<p>P32 ～ P33</p>
<p>3 特別自治市実現までの対処策 【新規】</p>	<p>◎附属機関(第3次 横浜市大都市自治研究会)答申等を踏まえ追記・修正</p> <p>○特別自治市実現までの間、税財源の移譲などの財源確保を前提に、警察事務以外の神奈川県内の事務・権限の移譲を特例的に実現(円滑に特別自治市へ移行させるため、神奈川県とも情報交換・意見交換の場を設けていく)</p> <p>○警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、総合区制度の検討を行うなど、行政区の抜本的見直しを先行して進め、特別自治市における行政区の姿を示していく。</p> <p style="text-align: center;">※横浜市が目指す大都市制度の姿</p>	<p>P34</p>
<p>4 今後の進め方</p>	<p>◎文言整理と追記(市長と市会が一体となった提案・要望)</p> <p>○横浜特別自治市制度の創設に向けて、国会での議論が進むよう、本大綱に基づき、市長と市会が一体となって、国や政党に提案・要望。他の指定都市とも連携・協調しながら、国への働きかけを更に強化</p>	<p>P35</p>

# 横浜特別自治市大綱（素案）

平成 25 年 3 月  
令和 3 年 3 月改訂  
横浜市

## 目 次

第 1	横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨 . . . . .	1
第 2	大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向 . . . . .	2
1	横浜市の主な取組	
2	国の動向（第 30 次地方制度調査会答申等）と横浜市の対応	
第 3	「特別自治市制度」が求められる背景・必要性 . . . . .	6
1	指定都市制度の問題点	
2	大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題	
3	特別自治市制度の必要性	
第 4	横浜市が目指す特別自治市制度 . . . . .	16
1	横浜特別自治市制度の骨子	
2	特別自治市制度の創設により期待できる効果	
3	特別自治市移行に向けた手続等	
第 5	横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス . . . . .	29
1	現行制度（指定都市制度）における取組	
2	特別自治市の立法化に向けた取組	
3	特別自治市実現までの対処策	
4	今後の進め方	
《参考》	. . . . .	36
1	大都市制度の経緯と横浜市の取組	
2	横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」	
3	大都市制度に関する国の動向	
4	指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（「まとめ」抜粋）	
5	諸外国の大都市制度	
6	横浜市に移譲された主な事務権限	
7	指定都市に移譲されていない事務	

## 第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨

---

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の5大都市では、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、府県からの独立を訴えて、戦前から「特別市制運動」を展開し、その結果、昭和22（1947）年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設された。

しかし、大都市がその区域から独立することによる空洞化を恐れた5府県（神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫）等の猛烈な反対に遭い、結局、特別市制度は適用されないまま、地方自治法の改正により昭和31（1956）年に廃止された。そして、その代わりに暫定的制度として「指定都市制度」が創設され、5大都市に適用されることとなった。

横浜市では、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が指定都市制度の改革を国に訴えてきたが、60年以上経過した現在においても、抜本的な見直しはされていない。

平成22（2010）年5月、横浜市では、市会との議論を経て、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を策定し、新たな大都市制度である「特別自治市」の基本的枠組みを定めた。同時期に、指定都市市長会においても、横浜市の考え方と方向性を同じくする「特別自治市」構想を発表している。

また、平成23（2011）年8月に設置された第30次地方制度調査会（以下「第30次地制調」という。）において、平成24（2012）年2月から大都市のあり方について本格的な議論が始まったことを受け、市会との議論を行い、同年6月に「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」を策定し、市民、県、県内市町村、経済団体等に説明を行い、意見を聴取した。なお、第30次地制調には、横浜市長が臨時委員として参画するとともに、指定都市市長会からもあるべき大都市制度の選択肢として新たな大都市制度「特別自治市」の創設を提案した。「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」では、特別自治市制度創設が求められる背景・必要性、横浜特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に向けた手続等、特別自治市制度創設までの間の取組の概要を示した。

その後、同年8月には、大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が成立した。

これらの状況を踏まえ、平成25（2013）年3月に、横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市制度の早期創設を目指し、国等に制度創設の要請、提案を行うとともに、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換に資するため、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定した。

その後、平成25（2013）年6月に、第30次地制調が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供に関する答申」を行い、同答申を受け、平成28（2016）年4月に地方自治法の一部改正が施行された。

一方、横浜市に次ぐ人口275万人（令和2（2020）年11月現在）の指定都市である大阪市においては、大阪市の廃止と特別区の設置のため、大都市地域特別区設置法に基づき、平成27（2015）年5月に続き、令和2（2020）年11月に2回目となる住民投票が実施された。2回の投票の賛否は拮抗したが、いずれも反対多数となり、指定都市である大阪市は存続する結果となった。この間のいわゆる大阪都構想の動向は、昭和31（1956）年に創設された指定都市制度の課題を顕在化させ、地域の実情に応じた大都市制度のあり方について、国民の関心を高めることとなった<sup>1</sup>。

本大綱については、策定時において、「国の動向や第30次地方制度調査会の答申内容などを踏まえ、引き続き検討を行い、必要に応じて改訂を行うものとする」としており、**本大綱策定以降の大都市制度改革に関する国や横浜市等の動向を踏まえ、横浜特別自治市大綱を改訂する。**

---

<sup>1</sup> 大都市制度改革と横浜市の取組の詳細は、巻末の《参考》を参照。

## 第2 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向

### 1 横浜市の主な取組

平成22(2010)年5月に、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を公表した。その中では、全人口の約2割が集中し、高い集積性を有する指定都市では、様々な都市的課題が生じており、道府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展などにより、道府県の役割も変化している現状を指摘した上で、地方自治制度を抜本的に改革し、暫定的な制度である指定都市制度に代わる新たな大都市制度を早期に創設する必要がある旨を提案した。

平成23(2011)年12月には、横浜市会第4回定例会において、「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」が提案され、賛成多数で可決された<sup>2</sup>。

平成25(2013)年3月には、新たな大都市制度「特別自治市」の早期実現を目指し、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」(本大綱)を策定し、次の4つの基本的枠組みを示している。

- ① 特別自治市としての横浜市は、原則として、現在県が横浜地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。
- 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。
- ③ 特別自治市としての横浜市は、神奈川県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する。
- ④ 特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

平成25(2013)年10月には、平成24(2012)年4月に条例に基づく横浜市の附属機関として発足した「横浜市大都市自治研究会(第2次)」に対し、市長が「横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方」を諮問し、平成28(2016)年10月に答申を受けた。

また、この間の平成27(2015)年6月には、『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」を公表した。

平成30(2018)年3月には、「横浜市大都市自治研究会(第3次)」に対し、市長が『横浜特別自治市大綱』、『第2次 横浜市大都市自治研究会 答申』や現下の社会経済情勢等を踏まえ、特別自治市の制度設計のあり方」について諮問し、令和2(2020)年12月に答申を受けた。

### 2 国の動向(第30次地方制度調査会答申等)と横浜市の対応

平成25(2013)年6月の第30次地制調答申は、大都市等を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題を指摘した上で、現行の大都市等に係る制度(指定都市制度)の見直しとして、「二重行政」の解消、「都市内分権」による住民自治を強化するため区の役割拡充などを提言した。

また、新たな大都市制度として、「特別市(仮称)」についての考え方を取りまとめた。

同答申における大都市制度改革に関する主な内容<sup>3</sup>及び同答申を踏まえた国の動向とこれまでの横浜市の対応は、以下のとおりである。

<sup>2</sup> 横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」は、巻末の《参考》を参照。

<sup>3</sup> 大都市制度改革に関する第30次地制調答申の概要は、巻末の《参考》を参照。

## (1) 特別市（仮称）

第 30 次地制調答申においては、「特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる『二重行政』が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資するという点で大きな意義を有する。また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。」として、特別市（仮称）を検討する意義を示した。

一方で、さらに検討すべき課題（下段参照）が存在するとし、当面の対応として、「まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。」とし、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」）の早期法制化は見送られた。

### <特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題>（第 30 次地制調答申）

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。

なお、現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在 47 の広域自治体が最大 67 に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口 200 万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。

これらの課題に対しては、平成 28（2016）年 10 月の横浜市大都市自治研究会（第 2 次）答申「社会情勢の変化などを踏まえた横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方」において、その対応策が提案されたことも踏まえ、本大綱の第 4 章において横浜市としての考え方をまとめた。

## (2) 二重行政の解消（事務・権限の移譲推進）

第 30 次地制調答申を受け、第 4 次地方分権一括法により、平成 29（2017）年度には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に関する事務、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）に関する決定権限等が指定都市に移譲された。

また、県費負担教職員の給与負担に関しては、平成 30（2018）年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施された。県費負担教職員に係る事務・権限及び給与負担の移譲に伴い、小中学校の学校経営、教職員を含む、人事・給与、研修、環境整備に至るまで、横浜市が総合的な対策を進めることが可能となり、児童生徒や学校・地域の実情に応じた教職員配置が拡充されるなど大きな効果があった。

平成 30（2018）年度には、第 7 次地方分権一括法により、幼保連携型こども園以外の認定こども園の認定等の事務が、平成 31（2019）年度には、災害救助法の一部を改正する法律により、大規模災害時の

応急救助の実施事務が、内閣総理大臣が指定する指定都市（救助実施市）に移譲され、横浜市は同年4月に救助実施市に指定されるなど、個別の事務・権限について神奈川県からの移譲が進んだ。

さらに、平成28（2016）年4月施行の地方自治法の一部改正<sup>4</sup>により、指定都市と道府県の二重行政を解消するための「指定都市都道府県調整会議」が設置された。

平成29（2017）年3月に開催した「横浜市神奈川県調整会議」においては、旅券発給事務を神奈川県から横浜市に移譲することを合意し、令和元（2019）年10月に横浜市センター南パスポートセンターを新設した。しかし、同会議において横浜市が移譲を提起した「私立幼稚園の認可事務」、「河川管理事務」については、現時点で、移譲に向けた動きは具体化していない。また、令和2（2020）年11月の「横浜市神奈川県調整会議（川崎市神奈川県調整会議と合同開催）」では、「コンビナート地域の安全対策」について、高圧ガス保安法に基づく許認可権限の移譲を前提に、コンビナート地域の防災力の強化に向けより一層の連携・協力を推進することについて合意するとともに、「崖地の安全対策」として、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務の権限移譲について協議を進めていくこと等を確認した。

なお、指定都市都道府県調整会議については、指定都市の市長又は包括道府県の知事のいずれかが協議を求めれば、もう一方は応じる義務があるという点で、実効性は担保されている。一方、協議の対象は個別の事務・権限に関するものであり、この仕組みによる、速やかな二重行政の完全解消には課題がある。

### （3）都市内分権（区の役割の拡充）

第30次地制調答申を受け、平成28（2016）年4月施行の地方自治法の一部改正により、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や区の役割の明確化を進めるため、区の事務所（区役所）が分掌する事務を条例で定めることが義務化されるとともに、新たに「総合区制度」が創設された。

同法の改正に当たっては、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あてに「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成26年5月30日総行第87号他）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、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、同様に、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、市会においては、議長から大都市行財政制度特別委員会委員長あてに「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。これらの経過を踏まえ、同委員会が平成27（2015）年11月に議長あてに提出した「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」においては、将来的な特別自治市への移行を念頭に、（区役所事務分掌）条例案の検討・審査等に際し、「区役所の基本的な役割・機能」、「住民自治の強化」、「総合区制度」、「大都市制度（「特別自治市」制度）」の4点について考慮すべき内容が取りまとめられた<sup>5</sup>。

平成28（2016）年4月に施行した「横浜市区役所事務分掌条例」においては、市会における議論も踏まえ、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、行政区として市民に寄り添う区役所の役割を明示するとともに、区域における予算や制度等に関し市長に対する区長の意見陳述等の機会についても規定した。

また、総合区制度は、市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理さ

<sup>4</sup> 地方自治法一部改正（平成26年5月公布、平成28年4月施行）の概要は、巻末の《参考》を参照。

<sup>5</sup> 横浜市会大都市行財政制度特別委員会「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」の概要は、巻末の《参考》を参照。

せるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができるものである。横浜市においては、特別自治市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討している。

なお、総合区制度の検討を進めている指定都市は横浜市を含め複数あるものの、令和2（2020）年度時点で、導入している指定都市はない。

### 第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性

#### 1 指定都市制度の問題点

現在、横浜市に適用されている指定都市制度は、地方自治法第252条の19第1項により、政令で指定された人口50万人以上の市に適用されている制度である。昭和31（1956）年の制度創設時には横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5市だった指定都市は、人口などの指定要件の政策的緩和もあり、現在では20市に達している。

指定都市には、一般の市にはない制度上の4つの特例（「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「財政上の特例」）があるが、基本的には都道府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中にあるため、複雑で多様な大都市行政をより効率的・効果的に執行し、行政サービスを充実させていくために十分な制度であるとは言えない。

#### (1) 指定都市と都道府県の二重行政

基礎自治体と広域自治体の二重行政には、基礎自治体と広域自治体が同一の公共施設を整備したり、同一の施策を実施したりしている状況のほか、同一又は類似した行政分野において、事業規模等により基礎自治体と広域自治体との間で事務・権限が分かれている状況や、基礎自治体の事務処理に当たって広域自治体の関与等がある状況がある。

第30次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等に係る指定都市と都道府県の二重行政は解消されたものの、未だ同一又は類似した行政分野において、指定都市と都道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな課題である。

#### ○ 広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について

広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について		
分類	概要	具体例（指定都市と道府県に係るもの等）
<ul style="list-style-type: none"> <li>・大都市制度の課題として指摘される「二重行政」として、以下のような類型の事務をどう考えるか。</li> <li>①重複型：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの</li> <li>②分担型：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの</li> <li>③関与型：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの</li> <li>・①②③は、必ずしも大都市固有、指定都市・道府県間固有の課題とは言えないが、道府県から指定都市への権限移譲が進んでいることに加え、指定都市の規模能力が高く、道府県庁所在地であることが多いこと等から、特に指定都市と道府県の間で課題が顕在化している場合があるのではないか。</li> </ul>		
※任意事務に多い		
ハード重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公営住宅の整備</li> <li>・ 図書館・博物館の整備</li> <li>・ 体育館・プールの整備</li> </ul>
ソフト重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中小企業支援</li> <li>・ 商店街振興</li> <li>・ 地球温暖化対策</li> <li>・ 環境教育</li> <li>・ 男女共同参画</li> </ul>
※以下、法定事務に多い		
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市）</li> <li>・ 一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市、それ以外は道府県）</li> <li>・ 県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市））</li> <li>・ 病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市）</li> </ul>
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 知事による農地転用許可（4ha以下）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務</li> <li>・ 指定都市立高等学校の設置・廃止に係る道府県教育委員会の認可</li> </ul>

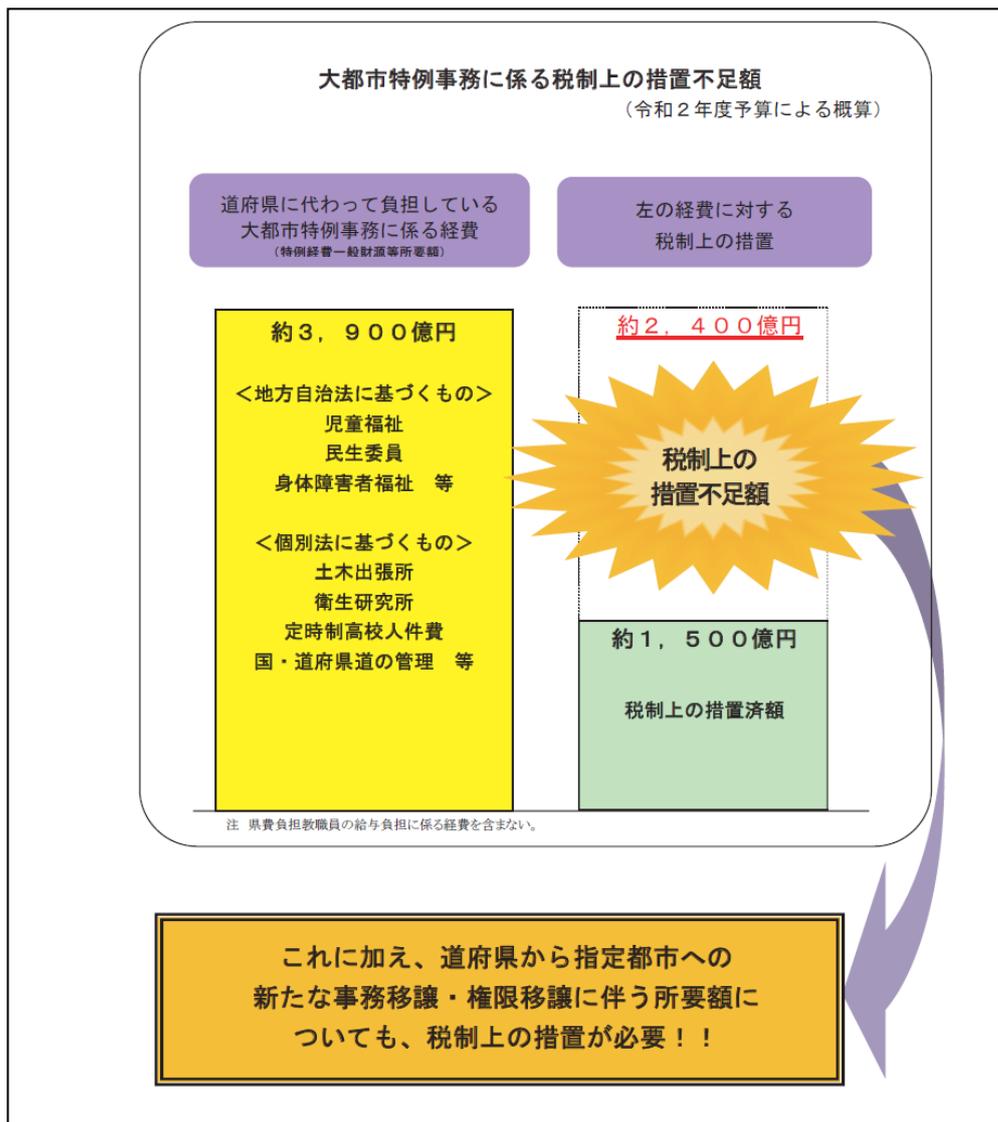
出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料

## (2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、**地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分**である。

指定都市は、市長及び議長の連名で、大都市特例事務に係る税制上の措置不足を解消するため「大都市特例税制の創設」を40年以上継続して要望しているが、未だ実現していない。

### ○ 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



出典：指定都市「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（令和3年度）」

## 2 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

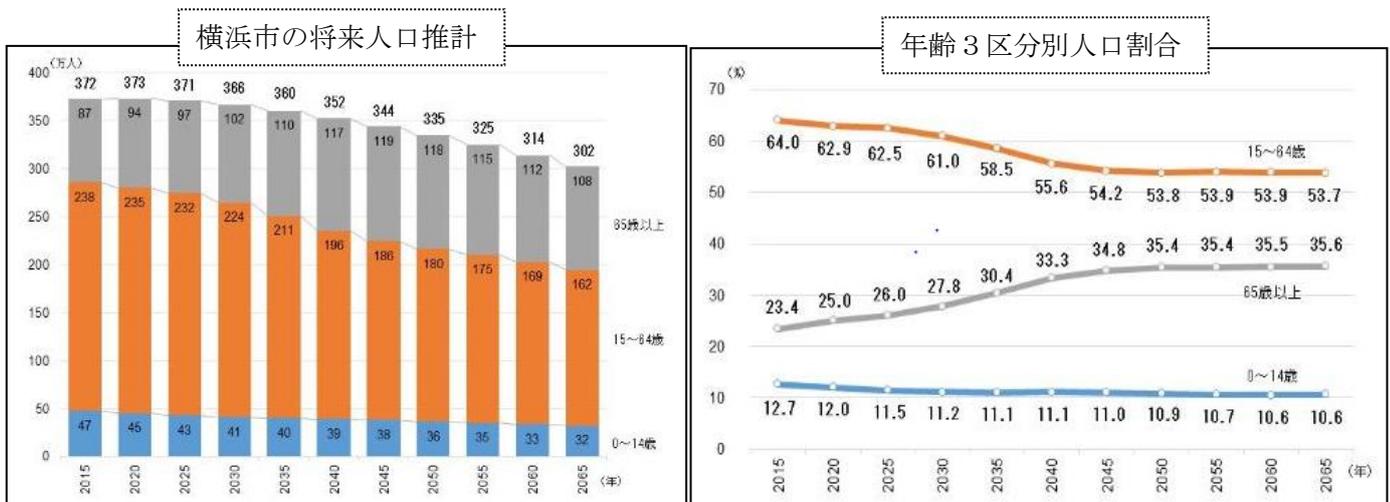
### (1) 人口減少社会の到来と超高齢化の進行等

#### ア 人口推計

日本の人口は、平成 27 (2015) 年国勢調査による 1 億 2,709 万人から、令和 47 (2065) 年には 8,808 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 38.4%まで増加 (出生中位推計) すると推計<sup>6</sup>されている。

横浜市の人口についても、平成 27 (2015) 年国勢調査による 372 万 4,844 人から、令和元 (2019) 年にピークを迎えて以後減少に転じ、令和 47 (2065) 年には 302 万 125 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.6% (参考値) に増加すると予測されている。

#### ○ 横浜市の将来人口推計結果及び年齢 3 区分別人口割合の推計結果



出典：横浜市の将来人口推計 (平成 30 年 3 月)

※注) 横浜市の将来人口推計は平成 27 年国勢調査結果をもとに作成されたもので、現時点での実数とは異なる。以下の推計についても同様。

行政区別の人口推計によると、区ごとの人口増減の傾向は相当異なっている。港北区、西区、鶴見区は、今後も人口の増加が続き、人口のピークは、それぞれ令和 18 (2036) 年、令和 23 (2041) 年、令和 24 (2042) 年である。

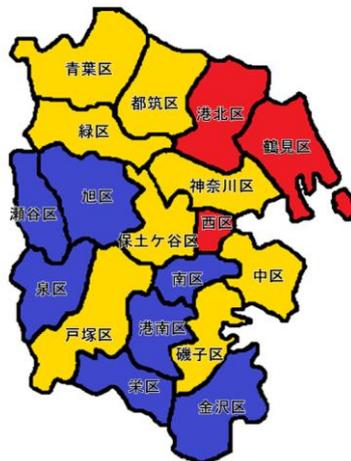
南区、港南区、旭区、金沢区、栄区、泉区、瀬谷区では、人口の減少が続く。

神奈川区、中区、保土ヶ谷区、磯子区、緑区、青葉区、都筑区、戸塚区は、平成27 (2015) 年以降、数年から十数年程度の間増加し、その後人口の減少が始まる。

<sup>6</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 29 (2017) 年 4 月)

## ○ 横浜市の行政区別将来人口

	増減	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
鶴見区	▲	285,356	294,359	301,123	305,968	309,020	310,232
神奈川区	▲	238,966	242,764	244,321	243,847	241,941	238,911
西区	▲	98,532	102,168	104,887	106,836	108,099	108,725
中区	▲	148,312	152,624	155,298	156,565	156,437	155,038
南区	▲	194,827	193,069	189,864	185,581	180,290	174,376
港南区	▲	215,736	209,228	201,023	191,864	182,217	172,452
保土ヶ谷区	▲	205,493	207,966	208,870	208,650	206,913	203,693
旭区	▲	247,144	241,272	233,027	223,250	212,838	202,406
磯子区	▲	166,229	167,643	167,149	165,273	162,398	158,800
金沢区	▲	202,229	194,343	185,282	175,541	165,421	155,216
港北区	▲	344,172	354,371	361,603	366,021	367,790	367,438
緑区	▲	180,366	181,176	180,511	178,947	176,545	173,266
青葉区	▲	309,692	310,384	308,683	305,842	301,421	295,032
都筑区	▲	211,751	213,762	213,842	213,578	213,303	212,585
戸塚区	▲	275,283	278,285	278,636	277,038	273,880	269,415
栄区	▲	122,171	117,428	111,801	105,758	99,517	93,461
泉区	▲	154,025	150,459	145,813	140,462	134,582	128,284
瀬谷区	▲	124,560	121,649	117,905	113,705	109,338	104,926



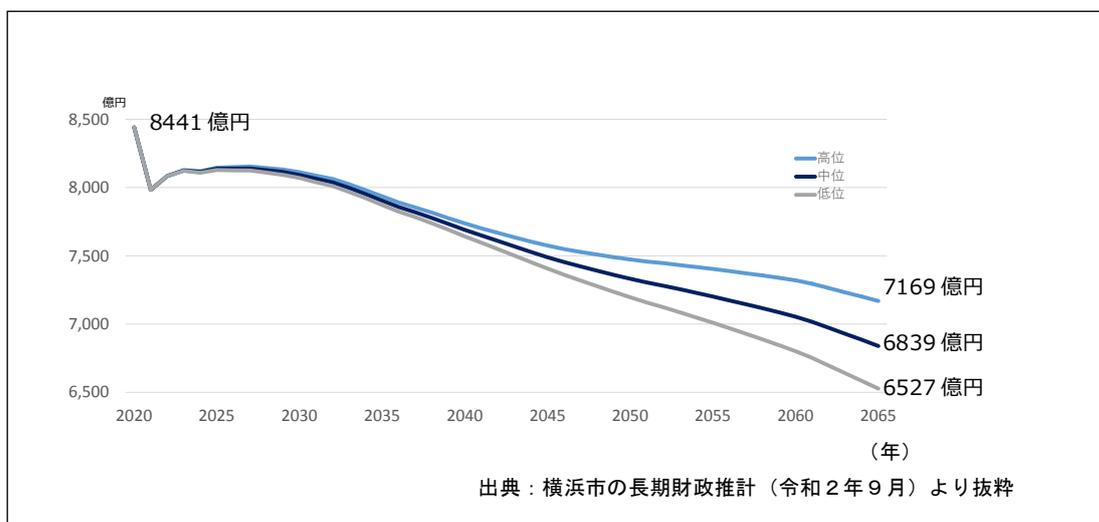
出典：横浜市の将来人口推計（平成30年3月）より作成

## イ 横浜市における将来的な財政運営等

横浜市は、令和2（2020）年9月に、令和3（2021）年から令和47（2065）年までの長期財政推計を初めて発表した。これによると、生産年齢人口の減少や超高齢社会の進展による社会保障経費の増加、公共施設の保全・更新費への更なる対応など財政状況は今後一層厳しさを増していき、将来的な課題を踏まえた持続可能な財政運営への対応が必要である。

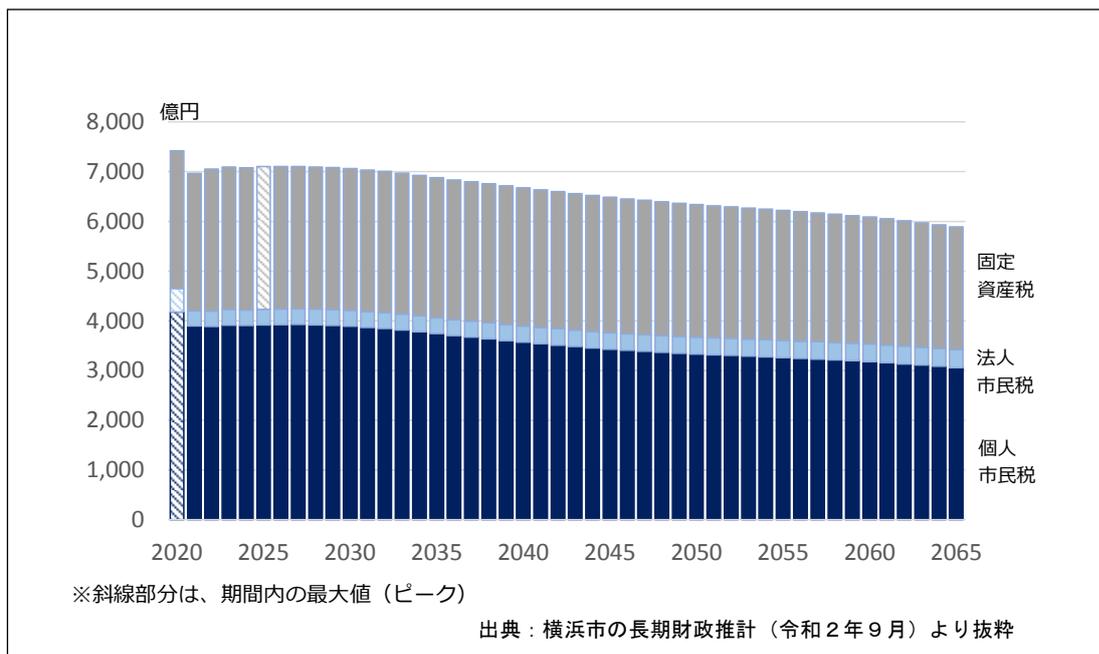
具体的には、今後の超高齢社会の進展に伴い、市税総額は、令和2（2020）年度（8,441億円）をピークに減少し、令和47（2065）年度には、令和2（2020）年度に比べて、1,000～2,000億円規模の減収となる。

## ○ 横浜市の市税収入の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月）より抜粋

○ 横浜市の主な税目区分別の長期推計



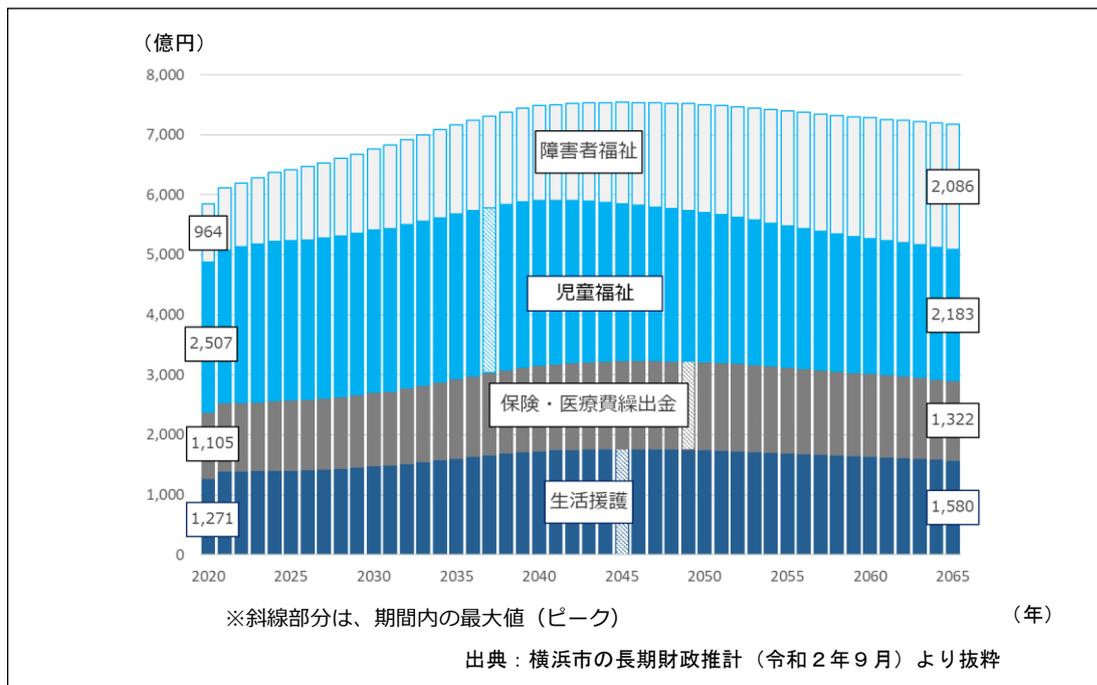
また、社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも令和2（2020）年度に比べて、増加している。

社会保障経費による歳出のピークは、高位推計では推計期間終了間際の2060年代に、中位・低位推計では2045年頃と推計されている。

○ 横浜市における社会保障経費の長期推計



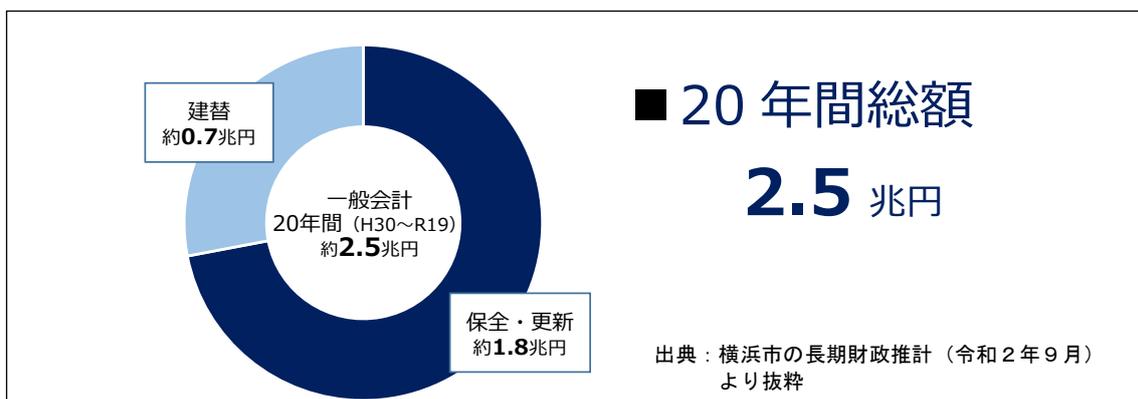
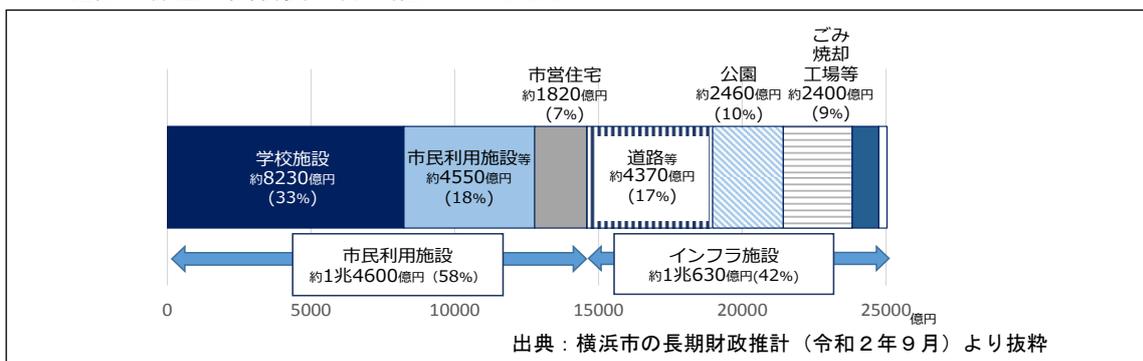
○ 横浜市の主な社会保障分野の長期推計



さらに、横浜市では、都市を形成する基盤及び行政サービスの提供の手段として、公共公益施設を昭和30年代半ばから平成の初めまでに集中して整備してきたため、多くは整備後30年以上が経過し、老朽化が進行している。

施設の維持に必要な保全・更新費は、平成30（2018）年度からの20年間で約2.5兆円かかると推計されている。

○ 公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）



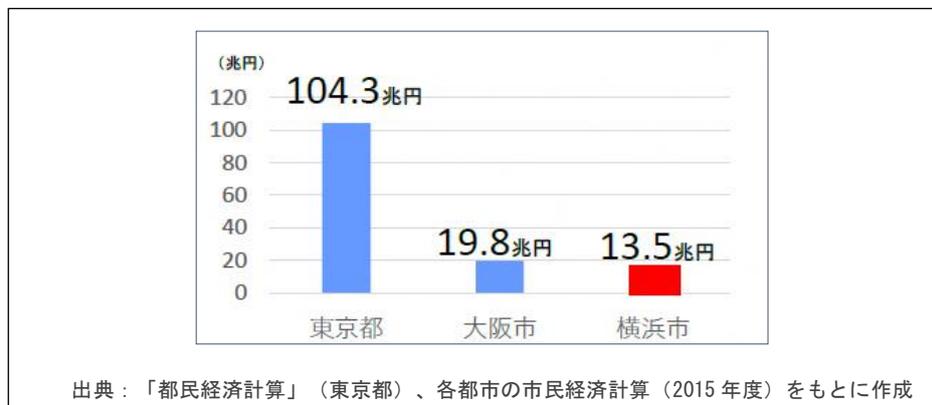
## ウ 横浜市の経済規模等

経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、東京都は横浜市の3.7倍だが、市内総生産では7.7倍、大企業数では13.4倍の差がある。また、横浜市は、東京都や大阪市と比べ、大企業が極めて少ない。

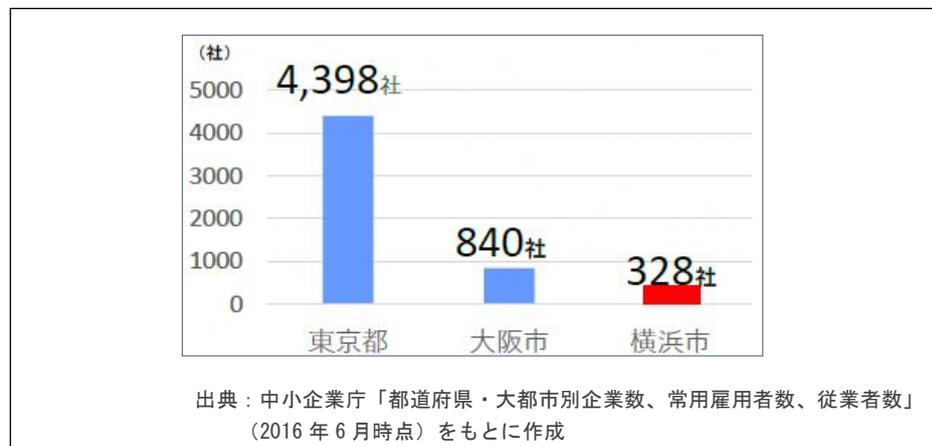
### ○ 横浜市と他都市の人口比較



### ○ 横浜市と他都市の市内総生産比較



### ○ 横浜市と他都市の大企業数比較

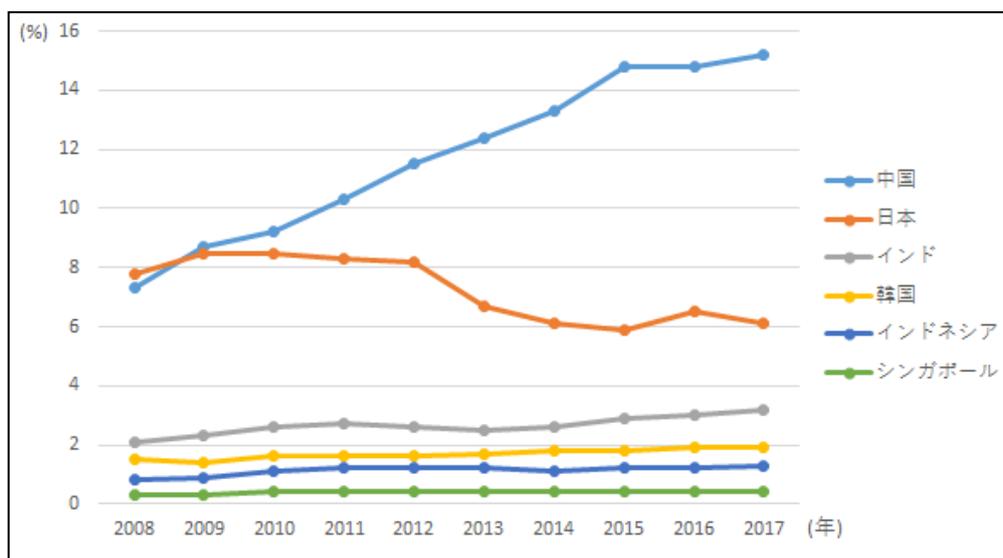


## (2) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

アジアの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げている中で、我が国の国際競争力の低下が懸念される。例えば、世界の国内総生産に中国が占める割合は、平成 20（2008）年に 7.3%だったものが平成 29（2017）年には 15.3%にまで増加している中、日本は 7.8%（平成 20（2008）年）から 6.1%（平成 29（2017）年）とその割合が低下している。

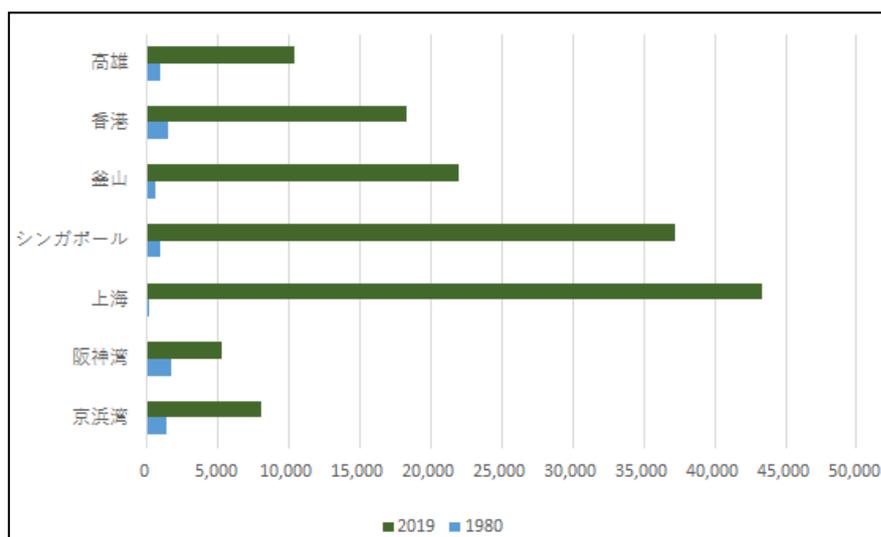
また、アジア主要港のコンテナ取扱個数を昭和 55（1980）年と平成 31（2019）年で比較すると、上海や釜山など、アジアの主要港が我が国の主要港に比べ飛躍的に増加している。アジア諸国は国策として大都市の港に資本を集中投下し、国をけん引する役割を担う拠点として位置付けており、大都市が果たすべき役割は大きい。

### ○ アジア諸国の国内総生産（名目 GDP・世界における構成比）



出典：総務省 HP「世界の統計」を基に作成

### ○ アジア主要港のコンテナ取扱個数（単位：千 TEU）



※阪神湾は大阪港・神戸港  
京浜湾は東京港・横浜港

TEU (twenty-foot equivalent unit)  
国際標準規格 (ISO 規格) の 20 フィート・コンテナを 1 とし、  
40 フィート・コンテナを 2 として計算する単位

出典：国土交通省 HP  
「世界の港湾別コンテナ取扱個数ランキング（1980 年、2019 年(速報値)）」を基に作成

### 3 特別自治市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーなどとはほぼ同等の一国並みの経済力を有する大都市である。グローバル化の進展に伴い我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が一層低下している中で、大都市として、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務がある。

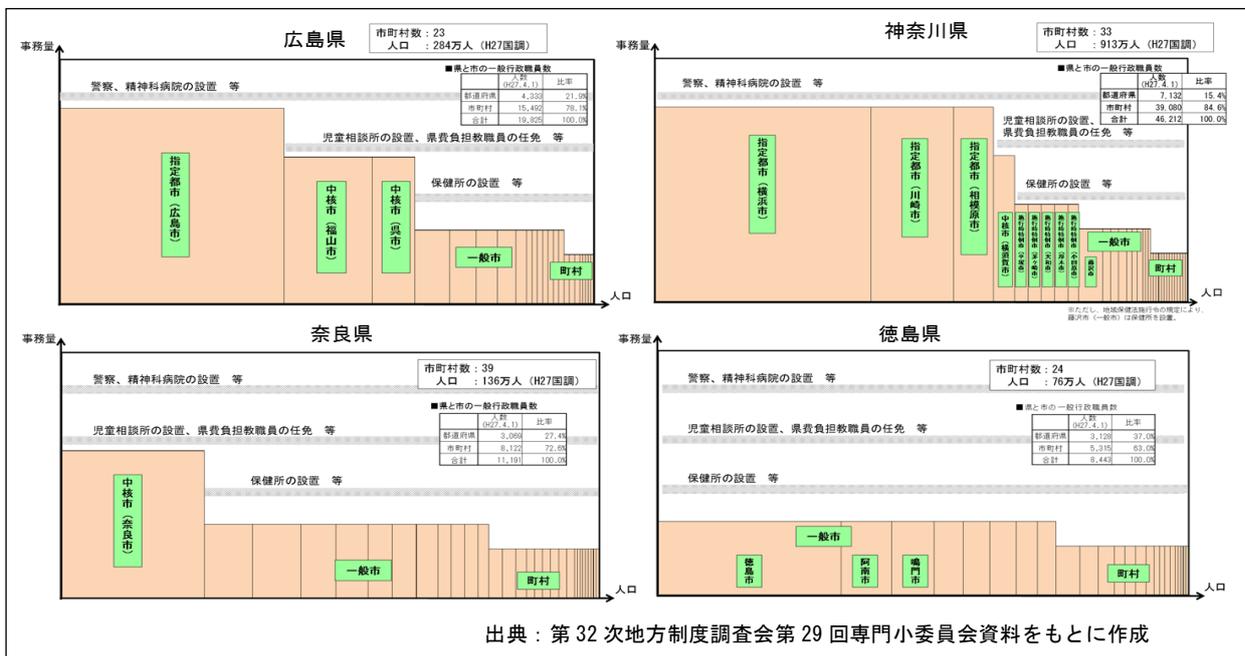
しかし、現行の指定都市制度は、60年以上前に暫定的に導入されて以降、制度改革はほぼ行われておらず、現在の大都市に求められる役割に対応できる制度となっていない。また、事務配分や財政面などで一般の市にはない特例はあるものの、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けもなされていない。昭和30年代の高度成長期に導入された指定都市制度は、我が国における人口減少・超高齢化が進行している中、とりわけ、大都市における急速な高齢化等に対する課題に即応できる制度とは言い難く、横浜市が将来に向けた日本の経済発展を支え、国際都市として都市間競争に勝ち得るよう更なる進化・成長を遂げるためには、現在の指定都市制度では限界がある。

令和2（2020）年7月の第32次地方制度調査会答申においては、2040年頃には高齢者人口がピークを迎え、インフラの老朽化、都市の低密度化・スポンジ化、大規模災害のリスクなど様々な行政課題が顕在化するとともに、住民のライフコースや価値観の一層の変化・多様化が想定されること等が指摘されている。

これらの行政課題は、地方圏、三大都市圏などそれぞれの地域や自治体により状況は異なるが、それを解決する行政体制は、基本的には、県—市町村という画一的なものであり、様々な地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度を再構築していくことが急務である。特に、超高齢化等に伴い行政需要が高まる大都市においては、特別自治市をはじめ、その地域の実情に応じた多様な地方自治制度の早期実現が必要である。

第32次地方制度調査会においても指摘されているとおり、各都道府県によって都道府県（広域自治体）と市町村（基礎自治体）の事務分担の領域は異なっており、都道府県における「広域」、「連絡調整」、「補完」の3つの機能の範囲も一律ではない。例えば、都道府県の役割とされている経済産業政策について、実態としては、地域・圏域の経済活動の中心であり、企業市民を含む地域住民に最も身近な指定都市（大都市）においても取り組んでいる。

#### ○ 都道府県によって異なる事務分担



また、令和2（2020）年に発生した新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大という未曾有の事態は、我が国の人口が集中する大都市のリスクや課題、デジタル化の遅れなどの脆弱性を浮き彫りにした。特に、東京一極集中など人口・産業の過度の集中に伴うリスクとともに、地域内や地域間の分断をさせかねないという課題を生じさせた一方、テレワークやウェブ会議といったデジタル技術を活用した社会経済活動が浸透するきっかけにもなった。

ポストコロナ社会における国・地方を含めた行政のデジタル化は、自治体間や自治体と国との調整等を容易にし、地域の実情に応じた柔軟な地方自治制度の選択を可能とさせるツールにもなり得る。

コロナ禍において、地域によって都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや、新型コロナウイルス感染症対策において抱える課題も様々であることがより一層明らかになり、現在の全国一律の都道府県及び市町村からなる二層制による地方自治制度ではなく、地域の実情に応じた多様な地方自治制度の必要性はますます高まっている。

現在、法制化されている大都市に係る地方自治制度は、①指定都市制度、②中核市制度、③都区制度、④大都市地域特別区設置法に基づき、指定都市を廃止・特別区に再編し、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度がある。

現行の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、上記の④の他に、指定都市が道府県から独立し、全ての地方事務とその権限を持つ「特別自治市」の2つがあるが、「特別自治市」については、法制度化がなされておらず、地域の実情に応じた多様な地方自治制度とはなっていない。我が国における大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別自治市」を追加することが必要である。

大都市を取り巻く様々な課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、**市民の暮らしを支えるとともに、将来を見据え、横浜市だけでなく、日本全体の成長力を高め、経済を活性化していくためには、大都市・横浜が持つ力を最大限発揮できる特別自治市制度の早期実現を日本の国家戦略として取り組むべきである。**

そして、特別自治市制度実現による更なる行政サービスの充実や都市の成長による成果を、横浜市民はもちろん、近隣自治体を含めた圏域、ひいては日本全体に還元していくことが、大都市・横浜のあるべき姿である。

## 第4 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

#### (1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、現在神奈川県（以下「県」という。）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。

県が市町村を包括する広域自治体として担っている市町村間の広域調整事務や市町村に対する補完事務を除く、例えば、第30次地制調答申別表で示された、医療法に基づく「医療計画の策定」、学校教育法に基づく「私立幼稚園の設置認可」、都市計画法に基づく「都市計画事業（一部）の施行認可」など、都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない全ての地方事務を担うことを原則とする。

即ち、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広域自治体を作るのではなく、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である。

指定都市には、道府県から多くの事務・権限が移譲されていると言われているが、ここ数年で顕在化した課題、例えば、災害の頻発化や感染症などの対応等に関し、道府県に事務・権限が留保されている実態がある<sup>7</sup>。このような事務・権限の移譲を迅速に進めるためにも特別自治市の実現は必要である。

現在、県が実施している法令に基づかない事務（任意事務）を含めた事務の移譲、市域内の県有施設、職員等の移管に関しては、現行のサービスの低下を招かないよう、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。

なお、特別自治市制度は、県からの権限・財源の移譲ばかりではなく、将来的には、真に国が担わなければならない事務（国防、司法、通商政策など）を除き、ハローワークや直轄国道など国が担っている事務も含め全ての事務を特別自治市が担うことを目指すものである。しかし、当面は、県からの権限・財源の移譲による特別自治市への早期移行を最優先とする。

---

<sup>7</sup> 事務・権限の移譲に伴う二重行政の解消による効果は、P26～28 参照。

## 【第 30 次地制調答申で示された課題に対する考え方】

### <課題>

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。

### <考え方>

現在、区役所が地域住民とともに取り組んでいる地域防犯対策、交通安全を含む交通関連事務、消費者被害対策、児童虐待対応などに関し、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあると考えられる。したがって、警察事務についても、原則として特別自治市が担う。

事務の執行上、広域犯罪への対応などに支障が生じる場合には、かつての自治体警察が現在の都道府県警察に移行した経緯などを踏まえつつ、当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討する。

例えば、横浜市が県警察（公安委員会）に関する事務・権限と税財源の移譲を受けた上で、市における警察事務を地方自治法に基づき県（公安委員会）に委託する方法、あるいは、地方自治法施行令の改正を前提に、公安委員会を市と県が共同設置する方法などが考えられる。

## (2) 税財政制度

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。

特別自治市としての横浜市は、原則として、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ため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜市域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。

また、水源管理に関する経費や特別自治市移行後も必要となる施設など広く県民に対しサービスが提供される経費等については、原則として、特別自治市が応分の負担をするものとする。

昭和 31（1956）年に「特別市制度」が廃止された際、廃止を求めてきた 5 府県側の大きな理由の一つは、「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」という点にあったものと考えられる。

しかし、この 60 年以上の間で横浜市と県、県内市町村の関係は変化している。例えば、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、特別市制度が反対されていた頃の昭和 25（1950）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 30（2018）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おり、この傾向はここ十数年変わっていない。

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 30（2018）年度において、神奈川県は 0.92 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 14 市町村が横浜市よりも財政力指数が高いか同水準である。

## 【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

### <課題>

特別市（仮称）は全ての都道府県税、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。

### <考え方>

横浜市の特別自治市移行に伴い、県において財源不足が生じる場合は、その必要な財政需要に応じ、一義的には、地方交付税による財源保障が措置されるものとする。

なお、神奈川県域においては、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県内市町村の間では、「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。

特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する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県の間で個別に調整を行うこととし、その仕組みについては県と協議を行うこととする。さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

### ○ 神奈川県内における県税額の市町村別構成比と人口構成比（横浜市内）

	県税構成比(%)	人口構成比(%)	構成比差引(%)
昭和25年度	49.19	38.24	10.95
昭和30年度	46.24	39.17	7.07
平成元年度	40.18	40.35	-0.17
平成20年度	42.67	40.77	1.90
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21
平成23年度	44.07	40.75	3.32
平成24年度	43.86	40.75	3.11
平成25年度	43.48	40.77	2.71
平成26年度	43.95	40.77	3.18
平成27年度	43.14	40.81	2.33
平成28年度	43.40	40.78	2.62
平成29年度	42.56	40.75	1.81
平成30年度	40.91	40.74	0.17

出典：神奈川県「県税統計書」、  
国勢調査人口（神奈川県「人口統計調査」）をもとに作成

### ○ 全国市町村財政力指数の都道府県別平均

	都道府県名	財政力指数	都道府県名	財政力指数	都道府県名	財政力指数		
1	愛知県	0.96	17	山梨県	0.56	33	大分県	0.40
2	神奈川県	0.92	18	京都府	0.55	34	長崎県	0.39
3	埼玉県	0.79	19	香川県	0.55	35	宮崎県	0.38
4	静岡県	0.79	20	宮城県	0.54	36	沖縄県	0.38
5	東京都	0.76	21	広島県	0.54	37	熊本県	0.37
6	栃木県	0.74	22	福岡県	0.54	38	岩手県	0.36
7	大阪府	0.73	23	山口県	0.52	39	山形県	0.36
8	千葉県	0.72	24	石川県	0.51	40	和歌山県	0.36
9	滋賀県	0.71	25	佐賀県	0.51	41	青森県	0.34
10	茨城県	0.70	26	新潟県	0.50	42	鳥取県	0.33
11	群馬県	0.61	27	福島県	0.47	43	秋田県	0.30
12	兵庫県	0.61	28	愛媛県	0.44	44	鹿児島県	0.29
13	福井県	0.60	29	岡山県	0.43	45	北海道	0.27
14	岐阜県	0.59	30	徳島県	0.41	46	高知県	0.26
15	三重県	0.59	31	長野県	0.40	47	島根県	0.25
16	富山県	0.57	32	奈良県	0.40	全国市町村平均		0.51

出典：総務省「平成30年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」をもとに作成

## ○ 神奈川県内市町村財政力指数

	市町村名	財政力指数		市町村名	財政力指数		市町村名	財政力指数
1	箱根町	1.42	12	横浜市	0.97	23	葉山町	0.90
2	厚木市	1.21	13	平塚市	0.97	24	逗子市	0.87
3	鎌倉市	1.08	14	小田原市	0.97	25	大磯町	0.87
4	寒川町	1.06	15	大和市	0.97	26	大井町	0.84
5	藤沢市	1.05	16	茅ヶ崎市	0.95	27	横須賀市	0.82
6	海老名市	1.03	17	綾瀬市	0.93	28	二宮町	0.77
7	川崎市	1.01	18	開成町	0.92	29	湯河原町	0.72
8	中井町	1.01	19	南足柄市	0.91	30	松田町	0.65
9	愛川町	1.00	20	相模原市	0.90	31	三浦市	0.62
10	伊勢原市	0.98	21	秦野市	0.90	32	山北町	0.60
11	清川村	0.98	22	座間市	0.90	33	真鶴町	0.48

出典：総務省「平成30年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」をもとに作成

### (3) 広域連携

特別自治市としての横浜市は、県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する。

横浜市は、特別自治市への移行により、県が包括する市から除外されることになるが、横浜市を含む大都市圏域のつながりを断絶するものではなく、県や周辺の基礎自治体との連携は、より一層強化していく。

特別自治市としての横浜市は、生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものとする。

具体的には、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏や連携中核都市圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な調整が必要な課題については、地方自治法に基づく特別自治市と他の基礎自治体との協議会の設置や一部事務組合の設置、連携協約の締結、特別自治市と県との協議会の設置などによって、その解決に支障が生じることのないようにしていく。

さらに、現行の九都県市首脳会議など首都圏の広域自治体や指定都市との連携についても、引き続き推進していく。

#### <想定される連携協力の例>

大都市の持つ専門性を活用した連携、経済・産業施策の連携、それぞれの強みを生かした観光施策の連携、地域医療の連携、市域を越えて同一生活圏を形成している場合の連携、災害発生時の連携、市民利用施設等の相互利用や共同設置、環境対策や治水対策の連携、都市間移動の円滑化、感染症対策の連携、専門人材の育成・確保に関する連携、行政のデジタル化に伴う知識・情報の共有

## ○ 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・経済的な繋がりをを持った地域区分のことを指す。

The diagram shows a central red circle labeled '特別自治市' (Special Prefecture) surrounded by several smaller circles representing '市' (City) and '町' (Town). A larger blue oval labeled '広域自治体' (Wide Area Local Government) encompasses the Special Prefecture and surrounding areas. Text boxes within the diagram describe: 1) '広域自治体で補完するエリア' (Area complemented by wide area local government), 2) '広域自治体の補完を全く必要としないエリア' (Area where no complementation by wide area local government is needed), and 3) '連携で実施し広域自治体の補完を一部必要としないエリア' (Area implemented through cooperation, where some complementation by wide area local government is not needed).

出典：指定都市市長会「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」（概要版）平成 23 年 7 月）

## (4) 住民自治構造

特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、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

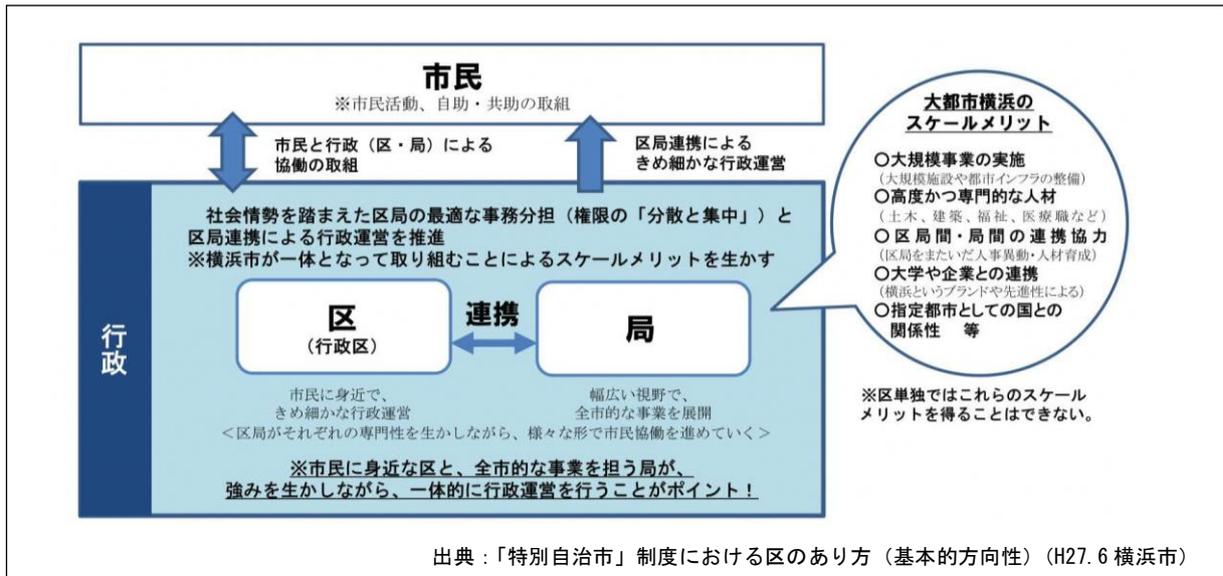
特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区（行政区）とする。

このことにより、特別自治市という一つの自治体として、区における身近できめ細かな事業と市（局）による市域全体を見据えた専門性の高い事業の両側面からなるサービスを提供でき、効率的・効果的な行政運営が可能となる。

これらを踏まえ、特別自治市の行政運営（執行）体制については、大都市としてのスケールメリットや区と市（局）の連携を最大限に生かした制度設計を行う必要がある。

特別自治市においては、横浜市域における県の事務と指定都市として現在横浜市が担っている事務とを統合し、市が担う行政分野がさらに広範になることから、例えば、災害に強いコミュニティづくり、地域経済の活性化、環境問題などの様々な課題について、できるだけ区役所が対応し、解決できるようその役割・機能を拡充するとともに、これに併せて、市（局）の役割・機能についても検討する必要がある。検討に当たっては、現在、国を挙げて取り組んでいる行政のデジタル化による業務の効率化・省力化等も十分に勘案していく。

○ 特別自治市における「区局連携」を最大限生かした行政運営



なお、平成 24（2012）年 8 月に大都市地域特別区設置法が成立した。この法律により、人口 200 万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となったが、市を廃止して特別区を設置することについては次のような課題があることから、横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さないものとする。

- ・ 横浜市は、昭和 14（1939）年の第 6 次市域拡張によって、ほぼ現在の市域が確定しており、80 年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営が行われてきた経緯がある。市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があることから、横浜市を廃止して特別区を設置することは、横浜市の強みである大都市の一体性を失わせることになる。
- ・ 市を廃止して特別区を設置することにより、一部の権限が市から都道府県（横浜市の場合は神奈川県）に移譲されることになる。市から都道府県に移譲された事務については、市民（特別区民）からは遠くなり、住民の意見が反映しづらくなる。
- ・ 市を廃止し、事務、予算、職員などを都道府県と特別区に再編することによるコスト増が懸念される。

イ 区における住民自治の強化

横浜特別自治市の住民自治の構造は、平成 27（2015）年 6 月に公表した『特別自治市』制度を見据えた区のあり方（基本的方向性）」を基本に、以下に基づき制度設計を行う。

(7) 住民代表機能（区選出市議会議員及び区長のあり方）

特別自治市においては、原則として、市域における県の事務と市の事務を全て処理することから、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化も想定される。特別自治市における区は法人格を有しない行政区であり、区議会を設置しないことから、投票により住民の代表として選出された公選職である区選出議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能の導入を検討する。

横浜市はすでに議会基本条例に基づく「区づくり推進横浜市会議員会議」の実績等もあり、この仕組みを継承・拡充し、例えば、第 30 次地制調答申で提案された、一又は複数の区を所掌す

る常任委員会や特別委員会の設置、あるいは、カナダ・トロント市における「コミュニティ・カウンシル制度」などを参考<sup>8</sup>に、特別自治市議会に、区選出議員が当該区における意思決定を担う常任委員会等について、市会との協議により、具体的な制度設計を検討していく。

併せて、特別自治市は大都市の総合力やスケールメリットを最大限に生かす一層制の自治体であり、区長の選任方法は、市の意思決定機関として住民の代表で構成される市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

なお、昭和 22（1947）年の地方自治法制定に向けた地方制度調査会の答申では、行政区の区長の選任方法として、①市会の同意を得て市長が選任、②市長が任免、③選挙人が直接選挙 のいずれかによるとされた。政府原案では、市長の任命制とされていた区長は、国会の修正により直接公選制へと改められた。

このように、かつては住民代表機能を持つ区の仕組みとして区長公選が考えられたが、横浜市においては、昭和 14（1939）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<sup>9</sup>。その強みである都市の一体性や総合力を最大限生かし、市民サービスと日本経済の活性化を目指す横浜特別自治市においては、区民の代表である区選出市会議員のチェックによる適正な区行政が行われ、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。

### 【第 30 次地制調答申で示された課題に対する考え方】

#### <課題>

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に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。

#### <考え方>

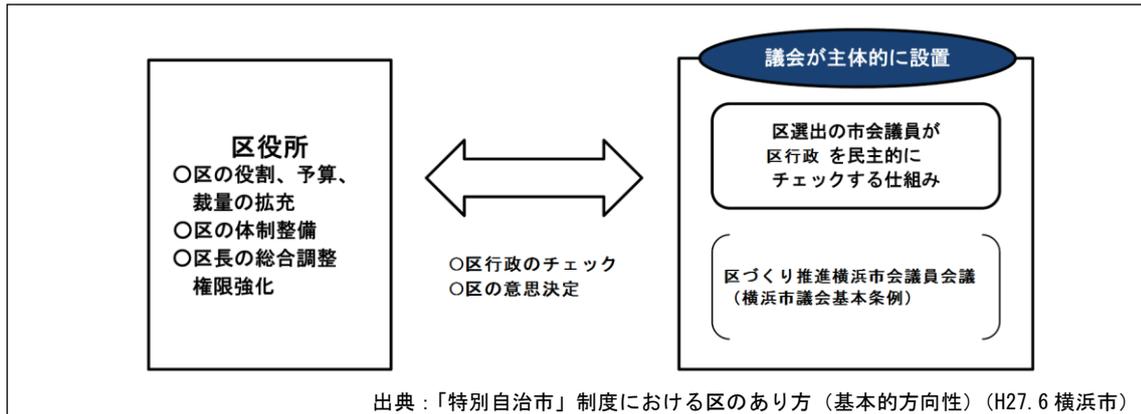
特別自治市は、一層制の大都市制度であるとともに、県が市域内で担う地方事務を全て担う。これに伴い、市の所掌事務や財政規模も拡大するため、現在の県一市という二層制を前提とした指定都市における住民自治構造を更に強化する必要がある。

横浜特別自治市においては、住民代表機能を持つ区として、選挙により住民の代表として選出された公選職である区選出議員の役割を強化し、機能を明確化するとともに、区長の位置付けも強化する。これに加え、住民自治を充実させる観点から、住民の行政への住民参画の仕組みを設けるとともに、地域協働の取組を更に推進させていく。これらを総合的に推進していくことにより、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

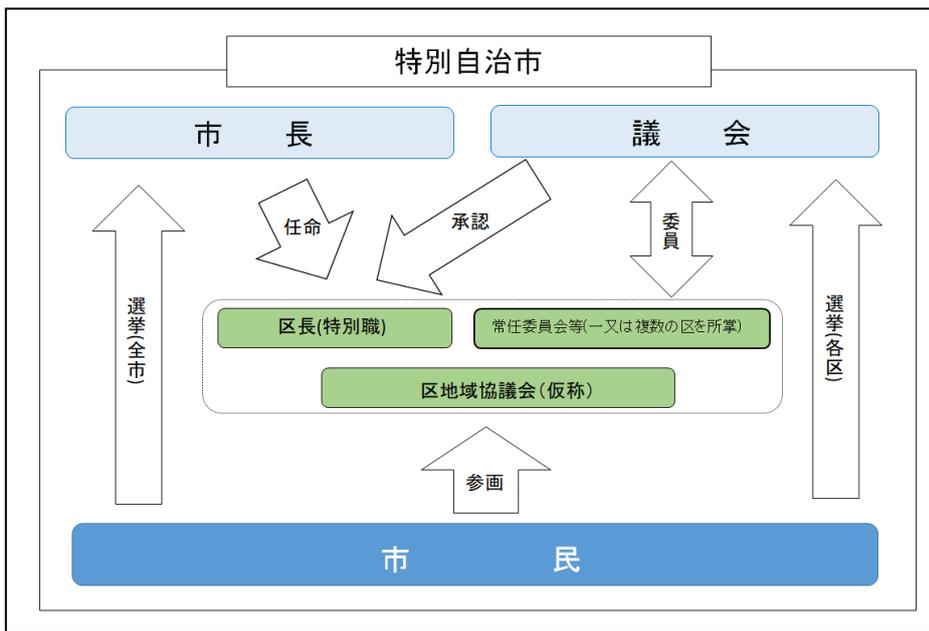
<sup>8</sup> 諸外国の大都市制度については、巻末の《参考》を参照。

<sup>9</sup> 平成 30（2018）年度横浜市民意識調査において、横浜に対して、愛着や誇りを感じているかを聞いたところ、「感じている」が 48.4%、「やや感じている」が 33.2%であり、これらを合計すると『感じている』人の割合は 81.6%となっている。

○ 区行政のチェックの仕組み（イメージ）



○ 公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）



○ カナダ・トロント市の地方自治制度

**カナダの地方自治制度【トロント】**

トロント市	<p>(位置付け)一般制度である一層制自治体の一つであるが、一般法の「2001年自治体法」とは別の「2006年トロント市法」に位置付けられていることにより、他の一般自治体とは異なる権限が認められている。</p> <p>(特例)財産税以外の新たな税を課す権限(2008年より土地取引税、自動車所有税を導入)や、市が州政府や連邦政府との間で直接協議を行うことが認められている。</p> <p>(コミュニティ・カウンシル)市内の4つの区域ごとに設けられた市議会の一委員会の位置付けで、各区内選出市議会議員が委員となっている。</p>
<p>トロント市</p> <p>コミュニティカウンシル(4)</p> <p>小選挙区(44)</p>	<p>コミュニティ・カウンシル(Community Council)              (新トロント市の区域内に、当初6区(旧市ごと)、2003年12月に4区(44の小選挙区を4分割)設置)              (非自治体)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>各区内選出市議会議員がメンバーを兼ね、それぞれ市議会の一委員会の位置付け</li> <li>区域内開発申請の議会への提案、区域内街路、駐車規制等の条例提案、異議申立の処理、娯楽・治安等についての住民意向把握等を実施</li> </ul>

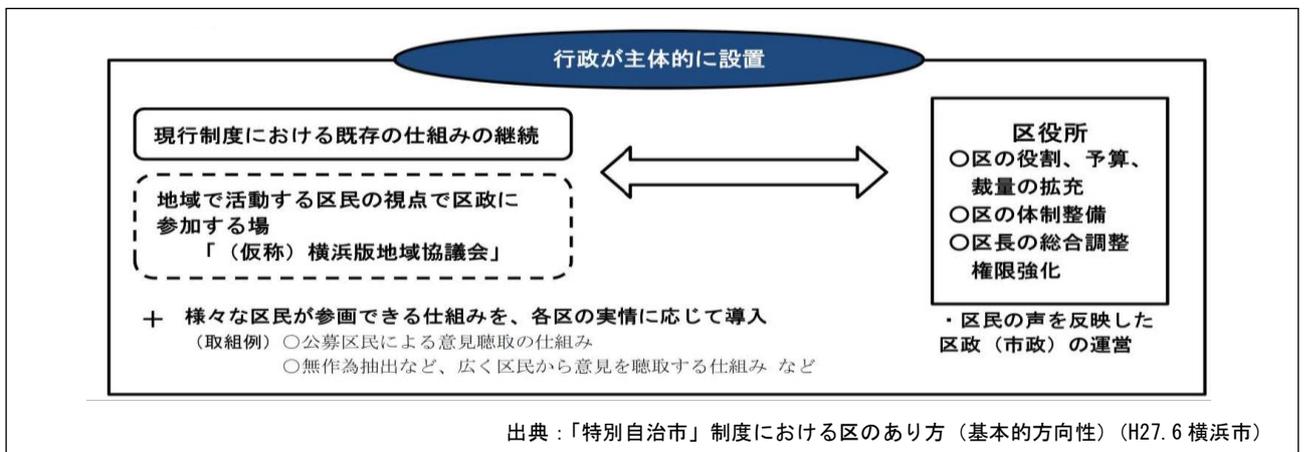
第30次地方制度調査会第10回専門小委員会資料をもとに作成

(イ) 住民参画と協働の充実

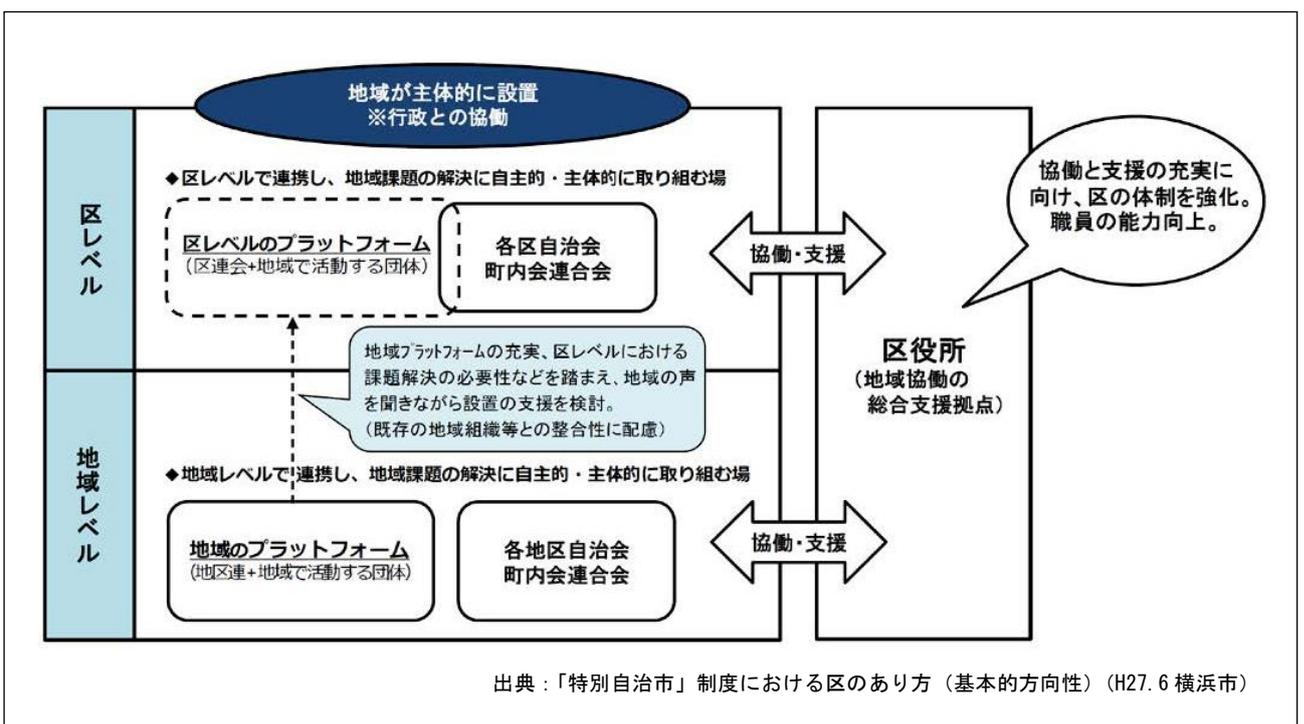
地域特性や実情に応じて、行政がより住民に近づくため、区行政における住民の参画機会の仕組み（地域で活動する区民の視点で区行政に参加する場）として、条例に基づく「区地域協議会」（仮称）を各区に設置する。これに加え、様々な区民が区行政に参加できる仕組み（「公募委員が参画するテーマ別懇談会」、「無作為抽出区民による議論等の仕組み」など）を各区の実情に応じて導入を検討する。

さらに、現在も各区において展開している、地域の様々な団体や人々が、地域レベルで連携して課題解決に取り組む場である「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所の機能をさらに強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。将来的には、地域のプラットフォームの充実の状況や区レベルの課題解決の必要性などを踏まえ、地域が主体的に区レベルのプラットフォーム（区レベルの協働の場）の設置を検討するように、区は設置支援を行う。

○ 区地域協議会（イメージ）



○ 地域・区域レベルで課題解決に取り組む場（イメージ）（※）



- ※「区レベルのプラットフォーム」は、地域が行政との協働のもと自主的・主体的に課題解決に取り組む場である一方、「区における住民の参画機会の仕組み」は、区民の声を区行政（市政）に反映させるため、行政が設置する仕組みである。2つの仕組みは、その基本的な考え方や設置主体が異なる。
- ※地域・区レベルで課題解決に取り組む場については、各区の実情に応じ運用を行う。

#### <第30次地方制度調査会答申による住民自治の制度的強化の例>

- ・ 区長の特別職化  
区長を議会の同意を得て市長が選任する任期4年の特別職とする。
- ・ 区選出市会議員による常任委員会の設置  
市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行う。
- ・ 各区における（地方自治法に基づく）区地域協議会や地域自治区等の仕組みの活用

## 2 特別自治市制度の創設により期待できる効果

### (1) 積極的な政策展開による経済の活性化

大都市が特別自治市として、その役割、仕事量に見合った権限及び財源を持つことで、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った効率的・効果的な行政運営を進めることができるようになる。

身近な行政サービスを充実させるとともに、成長分野に迅速な投資を行うなど積極的な政策展開によって、市域内の経済・産業活動を活性化させ、さらにその影響が周辺地域や国全体に広がり、ひいては、大規模な都市である特別自治市が日本全体の経済発展を支えていくことになる。

### (2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

指定都市と道府県における二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別自治市が一元的に担うことで、より効率的で効果的な行政サービスの提供が可能になる。

以下、横浜市に移譲されていない主な事務・権限、及び移譲（二重行政の解消）による効果等を記すが、これらの事務・権限については、特別自治市の実現の間にも速やかな移譲が必要である。

#### ○ 横浜市に移譲されていない主な事務・権限

##### ○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

##### ○安全・市民生活分野

高压ガスの製造等の許可等権限

（コンビナート地域に所在する事業所に係る）など

※令和3年3月現在神奈川県、川崎市と移譲を前提に協議を行っている。

##### ○子育て支援分野

私立幼稚園の設置認可権限 など

##### ○福祉・保健・衛生分野

医療計画の策定権限、

新型インフルエンザ等対策特別措置法に係る事務権限 など

#### <事務・権限の移譲（二重行政の解消）による効果（例）>

##### ○ 子育て支援

保育所及び幼保連携型認定こども園については、設置認可及び施設型給付費の支給などに係る確認を横浜市が所管している。一方、幼稚園及び幼稚園型認定こども園については、設置認可を神奈川県が所管しており、認定こども園の認定及び施設型給付費の支給に係る確認のみを横浜市が所管している。

現在、横浜市では、横浜市私立幼稚園等預かり保育事業（市型預かり保育）等により、多様な保育ニーズに対応しているが、幼稚園及び幼稚園型認定こども園については、認定・確認を行っていても認可権がないため、総合的・一体的な子育て支援を実施することが困難な状態となっている。

特別自治市となることで、幼稚園、保育所、認定こども園の3施設を所管することになれば、地域の実情に応じた効率的で総合的な子育て支援施策が展開できる。

## ○ 新たな感染症への対策

新型インフルエンザ等対策特別措置法において、新型コロナウイルス感染症等への対策の権限は、都道府県に集中している。市町村長には、知事に対して総合調整を要請するという極めて限定した権限しか与えられていない。そこで、まずは新型コロナウイルス感染症への対応状況を踏まえ、国と地方の役割分担や事務権限について検証を行い、明確にする必要がある。

横浜市は、保健所・衛生研究所、消防・救急、高度医療機関を持ち、経済活動の中心となっている。特別自治市となることで、特に感染症が拡大した際に都道府県と対等な立場で連携し、感染症対策、経済対策を機動的・効果的に実行できるようになる。

## ○ 崖地の安全対策

現在、急傾斜地の崩壊対策は都道府県が行っている。「急傾斜地崩壊対策事業」の権限や財源が移譲されることで、横浜市独自の助成金制度や横浜型の避難システムと合わせて一体的な運用ができるようになり、市民の安全・安心に、より一層つなげることができるようになる。

## ○ 都市計画

都市計画の基本的な方針である「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の決定権限は指定都市に移譲されたが、都市計画事業の認可権限については、依然として都道府県が有しており、事務処理等に時間を要している現状がある。

特別自治市になることで、市等が施行する都市計画事業の認可権限が移譲されれば、事業の進捗にあわせた迅速な事務処理が可能となり、地域の実情に応じた事業効果の早期発現や事業期間の短縮につなげることができる。

## ○ 医療分野

横浜市は「よこはま保健医療プラン」を独自に策定し、市域の医療課題や医療提供体制の動向を十分に把握し、効率的・効果的な医療提供体制の確保に向けた施策を展開してきたが、医療計画の策定は神奈川県が権限となっており、また、更なる医療施策の展開のために必要となる国からの財源等の措置も十分ではない。

特別自治市になることで、横浜市が医療計画の策定や地域医療介護総合確保基金の活用などを行うことによって、より迅速かつ円滑に、地域の医療需要を的確に反映させた医療提供体制を構築することができる。

## ○ 就業支援・雇用対策

就業支援や雇用対策については、現在、国や県が職業紹介、求人開拓、労働政策などを実施し、市が生活保護、公営住宅、若者や障害者の自立・就業支援などを実施している。大都市は、経済活動の中心地であり、企業など雇用の場が集積している。新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、雇用情勢が悪化するなか、就労や生活保護などセーフティネットに対するニーズも高い。

特別自治市になることで、就業支援や雇用対策を総合的かつ一元的に実施できるようになり、行政サービスの質の向上につなげることができる。

なお、横浜市では、緊急度の高い現状を踏まえ、現行制度の中で国と地方がお互いの強みを生

かすため、生活保護受給者等に対してハローワークと一体となって就労支援を行う「ジョブスポット」を、平成 28（2016）年 3 月までに、市民に身近な区役所（18 か所）に開設した。

### 3 特別自治市移行に向けた手続等

法律の改正等により特別自治市制度が創設された場合の特別自治市への移行手続は、法律により制度化されることも想定されるが、その手続が制度化されない場合は、議会の議決など住民の意見が反映できるような仕組みを設ける。

特別自治市に移行することにより、県内の他市町村の住民が県から受けている行政サービスに大きな変更がないように配慮する。

特別自治市移行に当たっては、**県との間に協議の場を設置し**、特別自治市の設置に関し、必要な事項を定める。

#### <協議の場で定める事項（例）>

- 事務移譲及び職員、施設等の移管について必要な事項
- 市・県で政策分野ごとに必要となる協議

## 第5 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

### 1 現行制度（指定都市制度）における取組

#### (1) 事務・権限及び財源移譲に向けた取組

特別自治市の創設は、二重行政の解消などにより、市民に多くのメリットを生む。しかし、特別自治市制度の創設には、法改正が必要であることから、それまでの間は、**現行の地方自治制度下であっても、県と市の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務（警察事務を除く）については、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に段階的に県と協議を行い、市民にとってのメリットが実感できるように進めていく。**

縣市間での協議を前提とした現行の事務処理特例制度の活用のほか、法改正等が必要な分野については、特区制度の適用や法改正の要望を国に行うことについても、国や県と協議を進めていく。

人口減少等の社会構造の変化や少子高齢化の急速な進行に伴う行政需要の急増、これまでの税収の伸びが縣市ともに期待できないことなどから、より一層の効率的、効果的な行財政運営が求められていることを踏まえ、横浜市域内での事業統合や効率化をモデル的に実施していくことなども県と協議を進めていく。

#### <協議分野例>

##### ○子育て支援分野

私立幼稚園の設置認可など

##### ○都市計画・土木分野

急傾斜地崩壊対策事業の実施、一級河川（指定区間）・二級河川の管理、都市計画事業の認可など

##### ○福祉・保健・衛生分野

医療計画の策定権限、新型インフルエンザ等対策特別措置法に係る事務など

##### ○安全・市民生活分野

高圧ガスの製造等の許可等権限（コンビナート地域に所在する事業所に限る）など

※令和3年3月現在神奈川県、川崎市と移譲を前提に協議を行っている。

#### (2) 区行政の強化に向けた取組

第30次地制調答申では、現行の指定都市制度においては、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、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、区の役割の拡充、区単位の行政運営の強化、区単位の議会活動の推進を検討すべきであるとしている。

区の役割の拡充については、横浜市は、昭和52（1977）年度に福祉事務所を区役所に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの編入等を行い、区役所が「地域の総合行政機関」として、市民への幅広いサービス提供を推進するとともに、「地域協働の総合支援拠点」として、参加と協働による地域自治が進むよう、地域に寄り添い課題解決を進める地域支援の取組を強化してきた。

また、規則等によって、市長の事務の一部を区長、福祉保健センター長、土木事務所長等に委任したり、区の裁量で用途が決められる予算制度（個性ある区づくり推進費）や区長が自律的に組織機構の組み換えを行うことができる制度等を導入し、区における課題の解決に取り組んでいる。

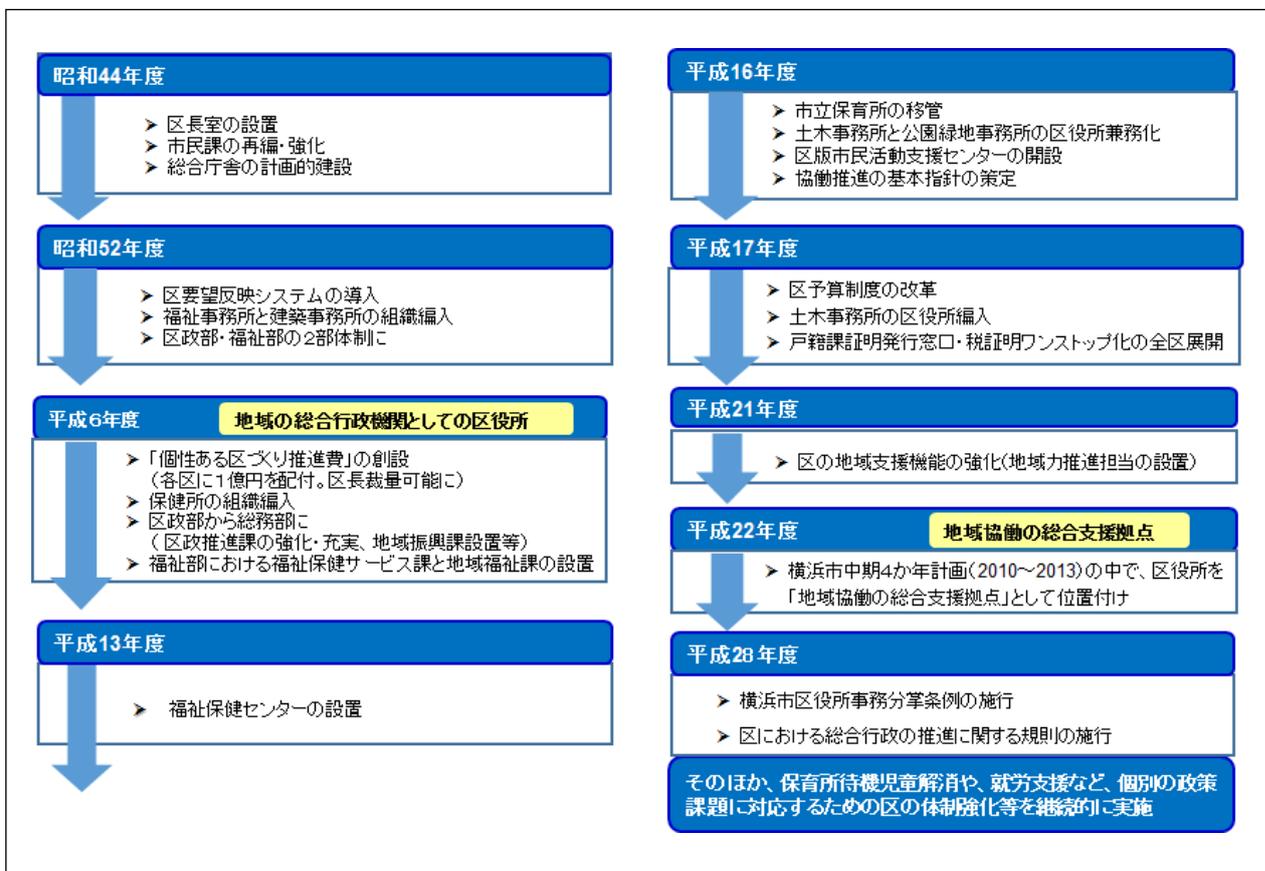
現在、地方自治法に規定される「総合区制度」を導入している指定都市はないが、横浜市において

は、特別自治市の実現に向けたプロセスとして、総合区制度の検討も含め、行政区の更なる見直し・強化（区長権限や区予算の拡充、議会の区行政に対するチェック機能の強化、住民参画の仕組みの構築など）を進めていく。

併せて、第30次地制調答申において、「区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべき」とされているが、市域内の地域自治に関することについては、横浜市の各地域における実情に応じ進めていくことが必要である。

横浜市では既に各区において、地域力推進担当や地区担当等で構成する「地域と向き合う体制」を設置し、地域の実情に応じて地域課題の解決に関する様々な取組を行っていることから、それらの取組を生かすことができる仕組みを検討していくものとする。

### ○ 横浜市の区の機能強化の取組



### (3) 県内市町村等との協議による取組

大都市が中枢都市として圏域をより一層けん引するために、隣接都市との関係はさらに重要になる。横浜市では、基礎自治体間での広域的な課題解決を進めるため、水平的・対等な連携の構築を目指し、平成23(2011)年12月に横浜市及び隣接7市による「8市連携市長会議」を開催して以来、事務レベルで連携に向けた協議を行い、複数都市間での連携や地域レベルでの連携などを進めてきた。

平成30(2018)年7月に2回目となる「8市連携市長会議」を開催し、2040年頃の課題を見据え、8市の持続可能な成長発展に向けて更に連携を進めることなど、今後の8市連携による取組について確認している。

また、8市連携による取組のみならず、県内市町村との意見交換等も積極的に行っていく。

＜連携・協力の事例＞

- 8市の広域連携に係る調査
- 広域連携に係る職員合同勉強会の開催
- 訪日外国人観光客誘客に向けた観光施策
- 各市主催研修への相互参加            など

## 2 特別自治市の立法化に向けた取組

現在の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、「大都市地域特別区設置法」に基づき、指定都市を廃止し、特別区に再編し、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度が存在するが、横浜市は、「第3 横浜市が目指す特別自治市制度」で述べたとおり、同法による特別区の設置は目指さない。

国においては、二重行政を完全に解消するため、「大都市地域特別区設置法」に基づく特別区設置以外の選択肢である特別自治市の実現を可能とするための立法化を速やかに進め、指定都市がそれぞれの地域の実情に応じた地方自治制度を選択できるようにすべきである。

具体的には、昭和22（1947）年の地方自治法制定当初に規定され、現在は「削除」されている「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正、あるいは、「大都市地域特別区設置法」の対案として、第30次地制調答申で示されたとおり同法の対象区域と同様に人口200万人以上とするなど一定以上の人口の指定都市等を対象として、特別自治市の設置を可能とする特例法（「大都市地域特別自治市設置法（仮称）」）、さらに平成24（2012）年に議員立法により提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や道府県の事務・権限及び税財源を移譲することを可能とする手続法など様々な手法が考えられる。

これらの法案の国会への提出方法としては、内閣からの提案によるもの（閣法）、あるいは、国会議員からの提案によるもの（議員立法）が考えられる。

今後、特別自治市の立法化の実現に向けて、これらの手法を組み合わせることも含めて検討し、国や国会議員に対し、具体的な法制案の提案を行っていく。

### ○ 特別市制度の概要

## 特別市(1947(昭和22)～1956(昭和31))

※ 特別市の指定は行われず、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)

```

graph TD
    A[特別市] --- B[都道府県]
    B --- C[市]
    B --- D[町村]
            
```

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個々に指定するもの※1
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> <b>法律の適用関係の特例</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <b>組織の特例</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区の設定</li> <li>・区は法人格を有しない</li> <li>・区長は公選</li> <li>・区に議会は置かれない</li> </ul> </div>

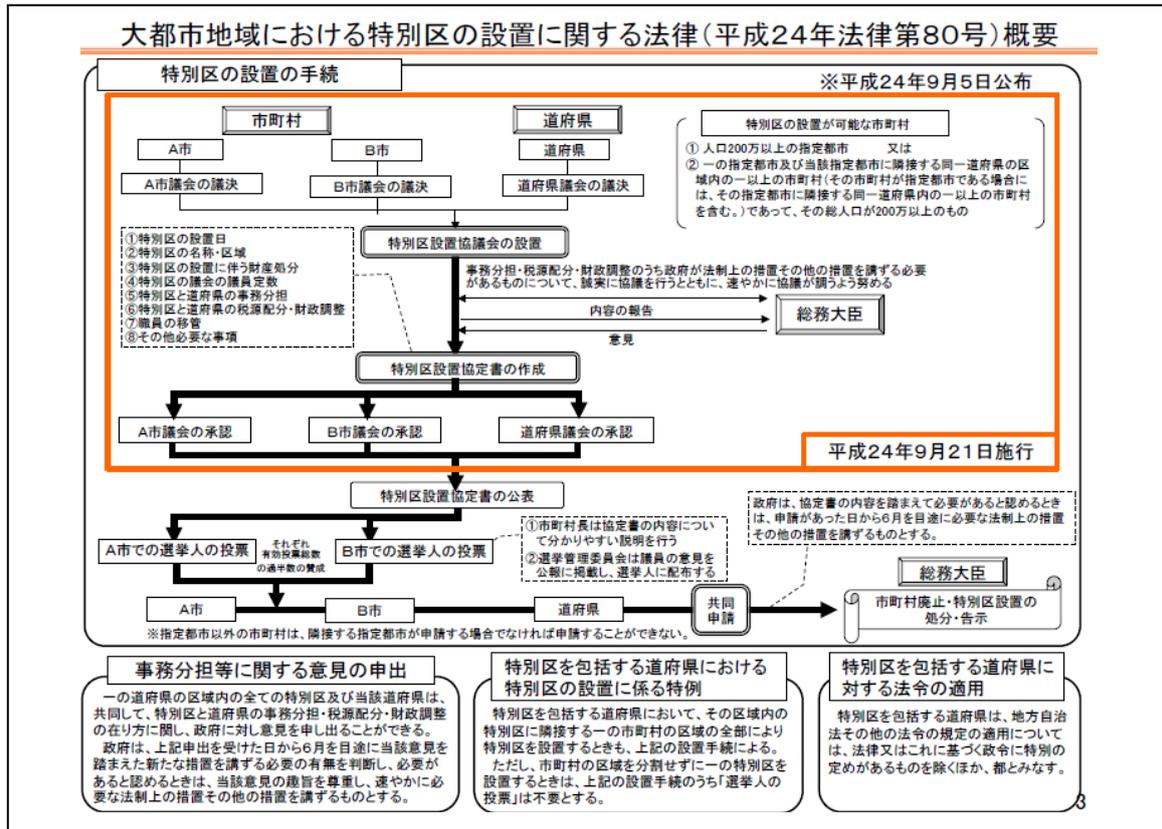
※1 この法律は、地方自治特別法となり、関係自治体の住民投票が必要とされていた。

※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

出典：第30次地方制度調査会第3回総会資料

○ 大都市地域における特別区の設置に関する法律の概要



出典：第30次地方制度調査会第20回専門小委員会資料

○ 大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案（第180回衆第36号）

(目的)

第一条 この法律は、大都市制度に関する提案に係る手続について定めることにより、地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築することを目的とする。

(大都市制度に関する提案に係る手続)

第二条 指定都市（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下この条において同じ。）又は特別区及びこれを包括する都道府県は、共同して、内閣総理大臣に対し、指定都市又は特別区とこれを包括する都道府県の関係に係る制度に関し政府が講ずべき措置に関する提案をすることができる。

2 前項の提案については、当該指定都市又は特別区及び都道府県の議会の議決を経なければならない。

3 内閣総理大臣は、第一項の提案を受けた場合において必要があると認めるときは、速やかに地方制度調査会に諮問するものとする。

附 則

この法律は、公布の日から施行する。

理 由

地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築するため、大都市制度に関する提案に係る手続について定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

### 3 特別自治市実現までの対処策

特別自治市の立法化までの期間、あるいは、立法化が実現しても、横浜特別自治市の実現には、国による指定や県との協議などの手続に一定期間を要することも想定されることから、その間においては、**税財源の移譲などの財源確保を前提に、警察事務以外の県の事務・権限の移譲を特例的に実現させていく**。その際、市域内の県有施設等については、現行サービスを低下させないように、十分な配慮が必要である。

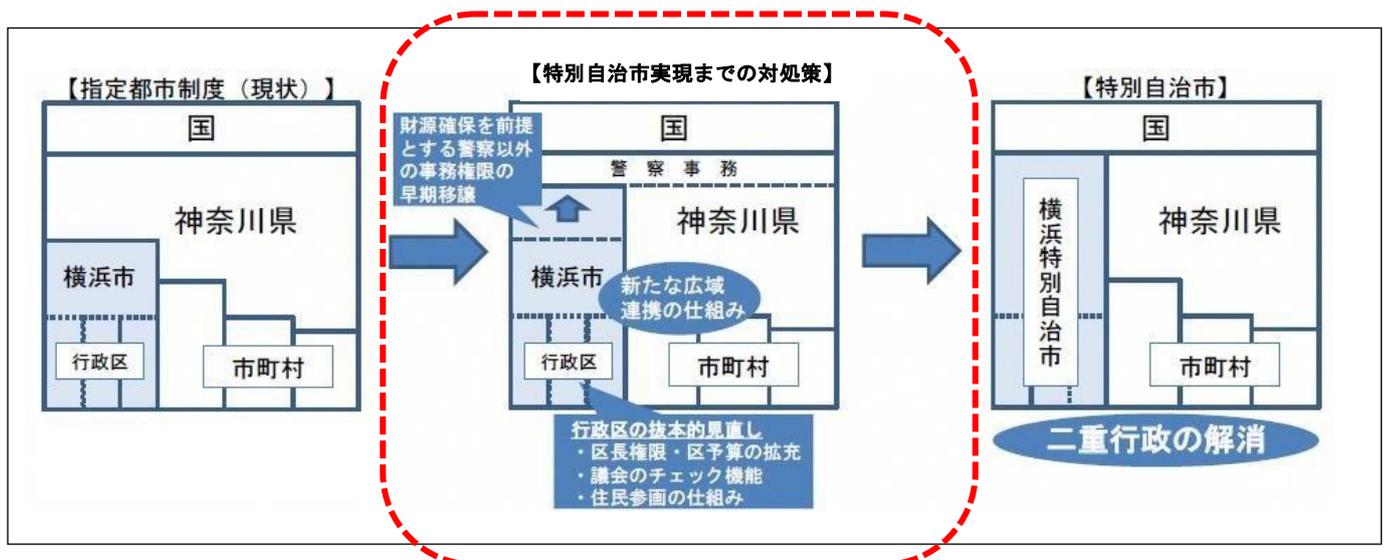
併せて、円滑に特別自治市へ移行させるため、県とも情報交換・意見交換の場を設けていく。

さらに、横浜市は、現行制度の中で行政区の機能強化を他の指定都市に先んじて進めているが、警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、総合区制度の検討を行うなど特別自治市制度における行政区の抜本的見直し（区長権限や区予算の拡充、議会による区行政のチェック機能強化、住民参画の仕組みの構築など）を先行して進め、特別自治市における行政区の姿を示していく。

現在、国を挙げて推進している行政のデジタル化により、各種の申請や届け出など定型的な行政サービスの効率化が期待され、区役所の機能が大きく変化する可能性もある。行政のデジタル化が進展しても、複雑化・深刻化が進む地域課題を解決していくためには、区役所と地域住民との協働がますます重要になることから、区役所の地域支援機能のさらなる強化も併せて検討していく。

横浜市では、地域のプラットフォームとして、自治会・町内会、地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員、各種ボランティアグループといった様々な団体がつながりを形成し、地域住民の具体的な状況などの情報等を踏まえた地域支援に取り組んでいる。今後の人口減少・超高齢社会においても、地域における様々な団体の力を維持するために、第 32 次地方制度調査会で提案された「公共私の連携」をより一層進めていく。

#### ○ 横浜市が目指す大都市制度の姿

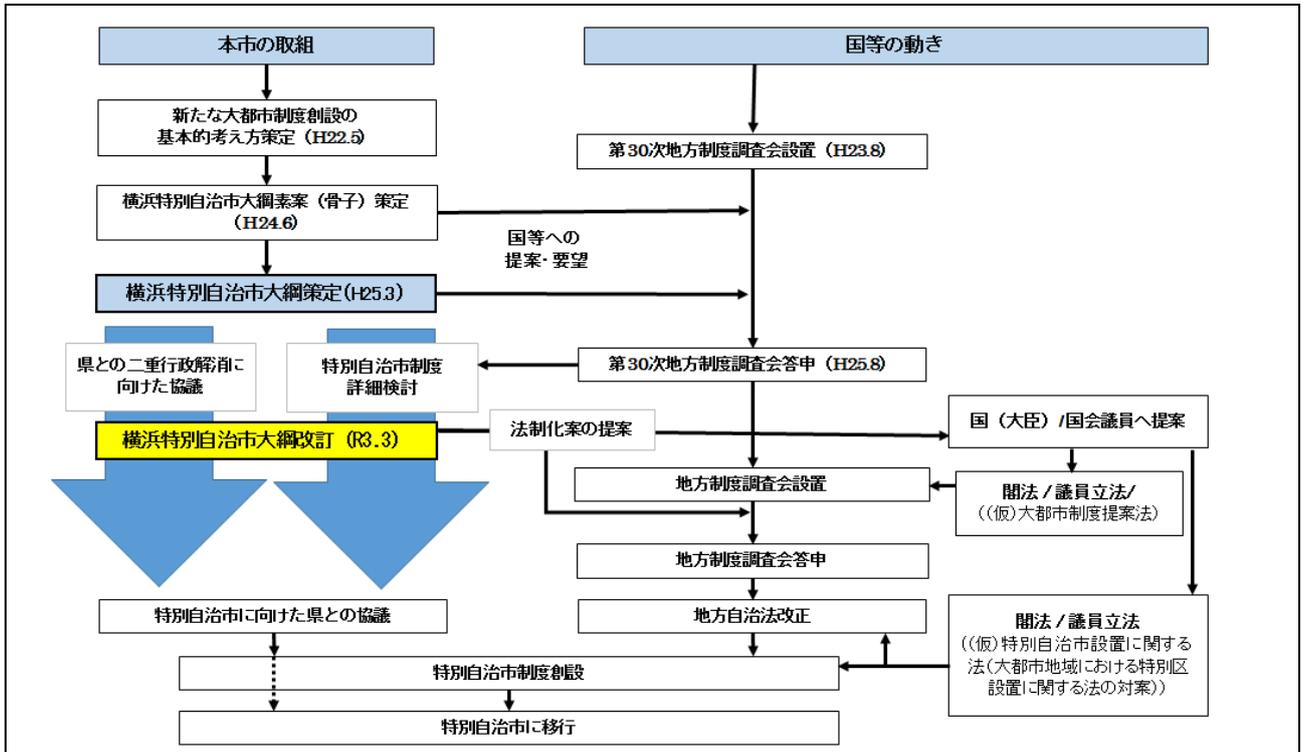


#### 4 今後の進め方

横浜特別自治市制度の創設に向けて、国会での議論が進むよう、本大綱に基づき、市長と市会が一体となって、国や政党に提案・要望を行っていく。また、他の指定都市とも連携・協調しながら、国への働きかけを更に強化していく。

併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換、二重行政の解消に向けた県との協議も進める。

##### <横浜特別自治市制度創設に向けたこれまでの取組と今後の流れ>



さらに、特別自治市制度について市民等の理解を得るため、市民向け講演会の開催や広報冊子の発行等により、横浜市が目指す特別自治市制度の内容、必要性、メリットなどをわかりやすく伝えていく取組を引き続き実施していく。

なお、今後、国において新たな地方自治の仕組みとして、道州制の議論が再び行われることも想定される。道州制に関連した大都市の位置付けについては、横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」(平成 22 年 5 月)において、「現在の府県制度や将来的な道州制などどのような制度下にあっても、原則として、大都市は、地方の事務をすべて担う、広域自治体の区域から独立した特別な市」としている。

市町村合併の進展など基礎自治体の規模・能力の拡大や、都道府県の区域を越える広域的課題の増大により、市町村に対する広域・補完・連絡調整機能を担ってきたとされる広域自治体としての都道府県の役割も含め、地方自治の枠組みのあり方が問われる中で、道州制は新たな国のかたちとしての選択肢の一つではある。しかし、道州制における基礎自治体や大都市のあり方については、これまで必ずしも十分な議論がされていないことから、道州制における特別自治市のあり方については、今後、国における状況等を注視しながら引き続き検討していくものとする。

《参考》

1 大都市制度の経緯と横浜市の取組

1889（明治22）年	4月	横浜市市制施行
1922（大正11）年	3月	六大都市行政監督ニ関スル法律公布（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の6市において、一部事務で府県知事の許認可が不要に）
1927（昭和2）年	10月	横浜市区制施行
1939（昭和14）年	4月	横浜市第6次市域拡張でほぼ現在の市域に
1947（昭和22）年	5月	地方自治法施行（特別市制創設）
1956（昭和31）年	6月	地方自治法改正（特別市制度廃止・指定都市制度創設）
	9月	横浜、名古屋、京都、大阪、神戸市が指定都市に移行
1973（昭和48）年	12月	「横浜市総合計画1985」で大都市行財政制度の確立を明記
1988（昭和63）年	11月	横浜市が主導し、指定都市11市で、「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会（明日都市懇）」発足
1991（平成3）年	5月	明日都市懇報告書（憲章都市制度など）
2009（平成21）年	1月	横浜市大都市制度検討委員会「新たな大都市制度の創設」発表
	2月	横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会「日本をけん引する大都市－『都市州』創設による構造改革構想」発表
2010（平成22）年	5月	横浜市長「大都市行財政制度特別委員会報告書」（調査研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」）公表 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》」策定
2011（平成23）年	2月	指定都市市長会「特別自治市構想」発表 横浜市長「大都市行財政制度特別委員会報告書」（調査研究テーマ「水平的、対等な連携協力の可能性について」）公表
	8月	第30次地方制度調査会設置（我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方等が諮問事項に。横浜市長が臨時委員に就任）
	12月	横浜市長「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」 8市連携市長会議設置
2012（平成24）年	3月	横浜市大都市自治研究会第1次提言発表
	5月	横浜市長「大都市行財政制度特別委員会報告書」（調査研究テーマ「新たな大都市制度における都市内分権について」）公表
	6月	横浜市「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」策定
2013（平成25）年	3月	横浜市「横浜特別自治市大綱」策定
	4月	指定都市7市による大都市制度共同研究会「『特別自治市』の早期実現に向けて発表」
	6月	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」
	10月	横浜市大都市自治研究会（第2次）設置（横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について諮問）
2014（平成26）年	5月	地方自治法の一部を改正する法律成立（区役所事務分掌条例、総合区制度、指定都市都道府県調整会議の設置）
		第4次地方分権一括法成立（県費負担教職員の給与負担・定数や学級編制基準の決定、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等の移譲）
2015（平成27）年	6月	横浜市『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性）」発表
2016（平成28）年	4月	横浜市区役所事務分掌条例施行、横浜市神奈川県調整会議設置
	10月	横浜市大都市自治研究会（第2次）「第2次 横浜市大都市自治研究会答申」
2017（平成29）年	4月	第7次地方分権一括法成立（幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の移譲）
	5月	大阪市において、「大阪都構想」の実現に向けた住民投票実施
2018（平成30）年	3月	横浜市大都市自治研究会（第3次）設置（特別自治市の制度設計のあり方について諮問）
	4月	県費負担教職員の給与負担事務移譲に伴う税源移譲（道府県から指定都市へ個人住民税所得割の標準税率2%が移譲）
	6月	改正災害救助法成立
2019（平成31）年	4月	改正災害救助法に基づき、横浜市が救助実施市に指定
2020（令和2）年	11月	大阪市において、「大阪都構想」の実現に向けた2度目の住民投票実施
	12月	横浜市大都市自治研究会（第3次）「第3次 横浜市大都市自治研究会答申」

新たな大都市制度である「特別自治市」創設に関する決議

横浜市は 1859 年の開港以来、国際都市として日本の近代化を牽引するとともに、貿易立国日本の物流や生産の拠点として日本経済の発展を支え、現在 369 万人の人口を擁する日本有数の大都市として、港湾、道路、地下鉄、上下水道などの都市インフラの整備を行い、基礎自治体の機能のほかに圏域の中核都市として広域的な機能もあわせ持っている。

我が国は東日本大震災の影響から一刻も早く立ち上がらなければならない状況にあり、加えて、経済活性化、環境問題やグローバル化への対応などの課題にスピード感を持って果敢に挑戦するために、本市のような大都市がダイナミックな経済活動を生み出す役割を果たすことが求められている。

大都市がさらにその能力を十分に発揮できるよう新たな大都市制度を創設することは、横浜市のような大都市のためだけではなく、日本という国のあり方を示すことにつながるものである。

しかし、現在の指定都市制度では、日本の成長を牽引する都市力を有する横浜市のような大都市であっても基本的には一般市と同じ枠組みの中で一部特例的な扱いをされているにすぎず、指定都市は府県にかわって多くの事務を行っているにもかかわらず、それに対して必要な財源も措置されていない。さらに、大都市は、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やかな提供や、市民参加、協働による市政運営の推進が課題となっている。

このような問題を解消し、また、多様な行政ニーズに対応しながら大都市が総合的、自立的に行政運営を行い、さまざまな行政課題を迅速に、効率的に解決することができるよう地方分権を進めていくことが、横浜市が目指す新たな大都市制度の目的である。

よって、横浜市議会は、大都市の規模や歴史、都市圏域での役割を踏まえた新たな大都市制度である「特別自治市」の創設を強く要望する。

以上、決議する。

平成 23 年 12 月 16 日

横浜市議会

### 3 大都市制度に関する国の動向

#### (1) 大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定

平成 24 (2012) 年 8 月 29 日、大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立した。この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的としている。

この法律により、人口 200 万人以上の指定都市又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村であって、その総人口が 200 万人以上のもの（関係市町村）について、特別区の設置が可能となった。

#### <特別区設置手続の概要>

##### ア 特別区設置協議会の設置

特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係市町村を含む道府県（関係道府県）は、特別区の区域、特別区と道府県の事務分担、税源配分及び財政調整等について、特別区設置協定書の作成その他特別区の設置に関する協議を行う特別区設置協議会を置く。

特別区設置協議会の会長及び委員は、関係市町村若しくは関係道府県の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から選任する。

##### イ 特別区設置協定書の作成

特別区設置協定書に、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分及び財政の調整に関する事項のうち、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協定書をそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

##### ウ 関係市町村における選挙人の投票

特別区の設置については、関係市町村の選挙人の投票に付し、有効投票総数の過半数の賛成があったときは、関係市町村及び都道府県が共同して、総務大臣に対して申請することができる。総務大臣は申請に基づき、特別区の設置を定めることができる。

#### (2) 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 (2013) 年 6 月）

第 30 次地方制度調査会は、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」、「大都市制度のあり方」、「基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」を諮問事項として、平成 23 (2011) 年 8 月に設置された。

大都市のあり方については平成 24 (2012) 年 2 月から 12 月まで 21 回の専門小委員会が開催され、同年 12 月 20 日に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表され、平成 25 (2013) 年 6 月に最終的な答申が行われた。

答申では、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題、現行の大都市等に係る制度（指定都市制度、中核市・特例市制度、都区制度）の見直し、新たな大都市制度（特別区制度の他地域への適用、特別市（仮称）、三大都市圏域の調整）等についてまとめられている。

## ＜大都市制度改革についての答申（概要）＞（太字横浜市）

### 第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

- 三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行していく。これまで地方圏が高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じる必要がある。
- 三大都市圏においては、コミュニティの機能が低下し、人とひととのつながりが希薄化している。暮らしを支える対人サービスの重要性が高まる中で、住民の視点から公共サービスを考えていくためにも、住民自治を拡充していくことが重要である。
- また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しも問われている。
- 三大都市圏や地方中枢拠点都を核とする圏域の課題に対しては、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施することが必要である。これと並んで、大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来している。

### 第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

#### 1 指定都市制度

- 指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。
- 事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要がある。県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分（住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など）も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。
- 「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることとすべきである。
- 指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、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、区の役割を拡充することとすべきである。
- 区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができるとすべきである。また、市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。
- 区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている

る区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

- 条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることとすべきである。
- 区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

### 第3 新たな大都市制度

#### 2 特別市（仮称）

- 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。
- また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。
- 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。
- 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。
- さらに、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。
- 大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。
- まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

#### 3 三大都市圏域の調整

- 三大都市圏域においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学10%圏）の広がり、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていない。例えば交通体系の整備や防災対策といった圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する必要がある。
- その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都府県首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する必要がある。
- 仮に新たな枠組みを設ける場合には、圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団

体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなどについても検討する必要がある。

○ 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25日総理事手交)の概要

**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25日総理事手交)の概要**

○ 平成23年8月に設置された第30次地方制度調査会では、平成24年1月17日の第3回総会以降、諮問事項のうち「大都市制度のあり方」及び「基礎自治体の行政サービス提供体制」について専門小委員会で計36回審議。平成25年6月17日開催の第5回総会において、「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」を取りまとめ。

○ 人口減少社会(平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年に1億人を下回ると予測)において、人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要との認識に立ち、以下の制度の見直し等を答申。

<p><b>現行の大都市等に係る制度の見直し</b></p> <p><b>(指定都市制度)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「二重行政」の解消(都道府県から指定都市への事務移譲等)             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務(31事務:県費負担教職員の給与負担など)や都道府県条例で移譲実績のある事務(21事務)(重複除くと計35事務)は移譲を基本</li> <li>・ 道府県等が移譲に懸念を示した事務も、例えば計画区域が指定都市の区域を超えない場合に限り等の工夫を講じて移譲できないか更に検討(例:都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限)</li> <li>・ 指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要</li> </ul> </li> <li>○ 事務移譲に伴う税財源の配分             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県費負担教職員の給与負担等、指定都市にまもった財政負担が生じる場合、道府県税と市町村税で課税標準が共通する税目に係る税源移譲や税金交付金なども含めて財政措置のあり方を検討</li> <li>・ 指定都市側と関係道府県側で協議の場を設け、合意形成が図られるべき</li> </ul> </li> <li>○ 「都市内分権」による住民自治強化(特に人口が非常に多い指定都市)             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区の役割の拡充、区長に独自の権限(人事・予算等)</li> <li>・ 区長を市長が議会同意を得て選任する特別職にすることを選択可能にすべき</li> <li>・ 市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会を設置</li> <li>・ 区に教育委員会や区単位の市教委事務局(教育委員会制度を見直す場合は、教育行政に係る補助機関)の設置を可能にすべき</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>(中核市、特例市制度)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在の特例市に一層の事務の移譲を可能とするため、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となる形で両制度を統合(現在の特例市が少なくとも従来处理してきた事務を処理し続けることを前提)</li> <li>・ 都道府県からの事務移譲は法令によるほか、条例による事務処理特例制度を活用</li> <li>・ 都道府県条例により市町村の事情を踏まえた事務移譲を行うため、都道府県が人的支援、財政措置に係る運用上の工夫を行うほか、市町村長による移譲事務の要請権限の積極的活用が必要</li> </ul> <p><b>(都区制度)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により更なる事務移譲(例:児童相談所)を検討。その他は都とそれぞれの特別区の間で条例による事務処理特例を活用することを検討</li> <li>・ 社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>新たな大都市制度</b></p> <p><b>(特別区制度の他地域への適用)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように留意</li> <li>・ 事務分担は、都が基礎自治体に代わり一体的に処理している事務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理できるかという点に留意</li> <li>・ 税財源は、道府県・特別区の仕事の規模に応じて適切に配分されることが基本。地方交付税は、都区合算制度等の現行制度が基本。特別区の処理する事務や特別区の規模によっては、調整3税(固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税)以外の調整財源が必要となる場合があることに留意</li> <li>・ 財産処分及び職員の移管は、事務分担に応じることを基本に検討</li> </ul> <p><b>(特別市(仮称))</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義</li> <li>・ 住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、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の課題について、更に検討が必要</li> <li>・ まずは都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市(仮称)へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討</li> </ul> <p><b>(三大都市圏の調整)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 三大都市圏において、圏域にわたる行政課題(交通体系整備、防災対策等)に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の仕組みを設けることについて引き続き検討</li> </ul>	<p><b>基礎自治体の行政サービス提供体制</b></p> <p><b>(総論)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自主的な合併や、市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中で、各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにする必要</li> </ul> <p><b>(「平成の合併」後の基礎自治体)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合併により、行財政の効率化、広域的なまちづくり等の成果がある一方で、専門職員の不足や行政区域の広域化等に伴う課題も存在</li> <li>・ 合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要</li> </ul> <p><b>(新たな広域連携等)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新たな広域連携制度             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 以下の広域連携等を一層進めていくため、現行の一部事務組合や事務の委託等の制度のほか、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき</li> </ul> </li> <li>○ 地方圏における市町村間の広域連携             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方圏では、「地方中核拠点都市」(指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市)等を中心とした連携(地方中核拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置)</li> <li>・ それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進</li> </ul> </li> <li>○ 三大都市圏の市町村における広域連携等             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 三大都市圏では、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進</li> <li>・ 合併については、特に三大都市圏の市町村に対して、自主的な選択の尊重を前提とした上で、その成果や課題について、十分な情報提供が必要</li> </ul> </li> <li>○ 都道府県による補完             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方中核拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、地域の実情を十分踏まえた上で、都道府県による補完も選択肢</li> </ul> </li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

出典：第31次地方制度調査会第1回専門小委員会資料

## ○ 地方自治法の一部を改正する法律の概要

地方自治法の一部を改正する法律の概要①
地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。
<b>1. 指定都市制度の見直し</b>
○ <b>区役の拡充</b>
・ 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする (第252条の20第2項関係)
・ 市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする (第252条の20の2関係)
○ <b>指定都市都道府県調整会議の設置</b>
・ 指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする (第252条の21の2関係)
・ 指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする (第252条の21の3関係)
<b>2. 中核市制度と特例市制度の統合</b>
・ 特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする (第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係)

地方自治法の一部を改正する法律の概要②
<b>3. 新たな広域連携の制度の創設</b>
○ <b>「連携協約」制度の創設</b>
・ 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする (第252条の2関係)
・ 連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする (第251条の3の2、第252条の2第7項関係)
○ <b>「事務の代替執行」制度の創設</b>
・ 普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする (第252条の16の2～第252条の16の4関係)
<b>4. その他</b>
・ 認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設する (第260条の38、第260条の39関係)
<b>5. 施行期日</b>
・ 1は公布日から2年以内で政令で定める日（平成28年4月1日）、2及び4は平成27年4月1日、3は公布日から6月以内で政令で定める日（平成26年11月1日）

出典：総務省ホームページ

## 4 指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（「まとめ」抜粋）

（平成 27（2015）年 11 月 30 日大都市行財政制度特別委員会委員長から市会議長に報告）

### 第 3 まとめ

第 3 0 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。

#### 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。

#### 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。

## 5 諸外国の大都市制度

諸外国の大都市において、横浜特別自治市制度と同じように、市を一層制の自治体として区の位置付けを非自治体（行政区）としている都市にはニューヨーク、パリ、ハンブルクなどがある。

ニューヨークでは、区長は直接公選であるが、区委員会（区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー）の議長を兼ねる仕組みになっている。パリでは、区長は区議会議員の中から区議会の互選で選出されており、各区議会に当選した議員のうち名簿における上位3分の1が市議会議員を兼務している。ハンブルクでは区議会が区長を推薦し、市参事会が任命している。

また、トロントのように、複数の選挙区を区域とし、各選挙区選出の市議会議員がメンバーとなるコミュニティ・カウンシルを市議会の委員会として設置することにより、住民自治の制度的強化を行っている事例もある。

都 市	パリ (フランス)	ハンブルク (ドイツ)	ニューヨーク (アメリカ)	トロント (カナダ)	ロンドン (英国)	仁川 (韓国)
人 口	約 221 万人 (2015)	約 183 万人 (2018)	約 854 万人 (2016)	約 296 万人 (2018)	約 817 万人 (2011)	約 292 万人 (2017)
位置付け	県とコミュニ ーンの機能 を併有	都市州(州、 郡・市の機能 を併有)	シティとカウ ンティの機能 を併有	広域自治体 と基礎自治 体が合併し た団体	広域行政体 (機能は極 めて限定的)	広域自治体 (基礎自治 体の事務の 一部も処理)
長及び 議会	市長(議会で 互選) 議会(直接公 選)	市長(議会で 選出) 議会(直接公 選)	市長(直接公 選) 議会(直接公 選)	市長(直接公 選) 議会(直接公 選)	市長(直接公 選) 議会(直接公 選)	市長(直接公 選) 議会(直接公 選)
区の 位置付け	非自治体 (20区)	非自治体 (7区)	非自治体 (5区)	—	基礎自治体 (ロンドン 区(32区)・ シティ)	基礎自治体 (8区)
長及び 議会等	○区長：区議 会で互選 ○区議会：各 区議会に当 選した各党 派の議員の うち、名簿 における上 位3分の1 が市議会 議員兼務	○区長：区議 会が推薦し、 市参事会が 任命 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区委員会： 区選出市議 会議員、各 コミュニティ 委員長がメ ンバーで議 長は区長	○コミュニ ティ・カウ ンシル：市内 を4つの区 域に分け、 市議会の一 委員会とし て設置。区 域内選出市 議会議員が メンバー	○区長：直接 公選又はリ ーダーと内 閣制 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区議会：直 接公選

出典：第30次地方制度調査会第10回専門小委員会資料、自治体国際化協会(2009)「フランスの地方自治」、自治体国際化協会(2011)「ドイツの地方自治(概要版)―2011改訂版―」、自治体国際化協会(2006)「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、自治体国際化協会(2010)「巨大都市トロントの成立」、自治体国際化協会(2011)「英国の地方自治(概要版)―2011改訂版―」、自治体国際化協会(2006)「GLAの現状と展望」、自治体国際化協会(2008)「韓国の地方自治」、総務省統計局「世界の統計2020」を基に作成

6 横浜市に移譲された主な事務権限

■法改正による事務権限の移譲

＜横浜市に移譲された主な事務権限等（平成 24 年度以降）＞

法律	主な事務権限等	施行期日
第 2 次地方分権一括法 （平成 23 年成立）	区域区分等に係る都市計画の決定	H24. 4. 1
	特定非営利活動法人の設立認証等 ※横浜市はH22. 4 に条例による事務処理の特例により県から移譲済	H24. 4. 1
第 3 次地方分権一括法 （平成 25 年成立）	市街地再開発事業における事業認可等	H26. 4. 1
第 4 次地方分権一括法 （平成 26 年成立）	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（税財源も移譲）	H29. 4. 1
	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	H27. 6. 4
	自家用有償旅客運送の登録・監査等 （国から希望する市町村へ移譲）	H27. 4. 1 （横浜市は H28.1.4 に移譲）
第 5 次地方分権一括法 （平成 27 年成立）	農地転用許可に関する事務権限 （農林水産大臣が指定した市町村への移譲）	H28. 4. 1 （横浜市は H28.11.1 から 運用開始）
	火薬類の製造許可等	H29. 4. 1
	高圧ガスの製造許可等	H30. 4. 1
難病の患者に対する医療等に関する法律 （平成 26 年成立）	都道府県が行うとされている事務を、大都市特例により指定都市が処理（特定医療費の支給に要する費用の支弁等）	H30. 4. 1
第 6 次地方分権一括法 （平成 28 年成立）	地方版ハローワークの創設 国と地方自治体による雇用対策の一体的実施	H28. 8. 20
第 7 次地方分権一括法 （平成 29 年成立）	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等 ※横浜市はH27. 4 に条例による事務処理の特例により県から移譲済	H30. 4. 1
災害救助法の一部を改正する法律 （平成 30 年成立）	大規模災害時の応急救助の実施 （内閣総理大臣が指定する救助実施市への移譲）	H31. 4. 1 （横浜市は H31.4.1 救助実施市に 指定）
第 10 次地方分権一括法 （令和 2 年 6 月成立）	軌道経営者に対する運輸開始の認可等に係る事務・権限	R 4. 4. 1

## 都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
1	保育士試験・登録	児童福祉法第18条の8、第18条の18等	○		
2	介護支援専門員の登録	介護保険法第69条の2等	○		
3	介護サービス事業者 <sup>※</sup> の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※ 全ての事業所等が一的都道府県の区域内にある介護サービス事業者(全ての事業所が一の市町村の区域内にある指定地域密着型サービス事業等のみを行う事業者を除く)	介護保険法第115条の32～第115条の34等	○	○	○
4	介護サービス情報の公表	介護保険法第115条の35等	○		
5	都道府県介護保険事業支援計画の策定	介護保険法第118条等	○		
6	国民健康保険組合の設立認可	国民健康保険法第17条等			
7	市域を越え、都道府県の区域内で事業を行う社会福祉法人の設立認可	社会福祉法第30条、第31条等			
8	都道府県福祉人材センターの指定	社会福祉法第93条等	○		
9	指定障害福祉サービス事業者等 <sup>※</sup> の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※ 全ての事業所等が一的都道府県の区域内にある指定障害福祉サービス事業者等(全ての事業所が一の市町村の区域内にある特定相談支援事業のみを行う事業者を除く)	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第51条の2～第51条の4、第51条の31～第51条の33等	○	○	○
10	都道府県障害福祉計画の策定	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第89条等	○		
11	特別児童扶養手当の受給資格の認定	特別児童扶養手当等の支給に関する法律第5条等	○	○	

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
12	都道府県老人福祉計画の策定	老人福祉法第20条の9等	○		
13	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第3条等 ※就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律(平成24年法律第66号)による改正後	○	○	
14	婦人相談所の設置	売春防止法第34条等	○	○	
15	医療計画の策定	医療法第30条の4等	○		
16	病院の開設許可	医療法第7条等	○	○	○
17	地域医療支援病院の承認	医療法第4条等	○		○
18	精神科病院の設置	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第19条の7等	○		
19	臨時の予防接種の実施	予防接種法第6条等	○		
20	結核に係る定期の健康診断の実施の指示	感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律第53条の2等	○	○	
21	流域下水道の設置・管理 (市町村は都道府県と協議の上、設置・管理が可能)	下水道法第25条の2等			
22	浄化槽工事業者の登録	浄化槽法第21条等	○		
23	飲食店営業等に関する公衆衛生上の施設基準の策定 (指定都市は必要な制限を付加する基準の策定が可能)	食品衛生法第51条等 (地方自治法施行令第174条の34等)	○		
24	特定毒物の製造許可	毒物及び劇物取締法第3条の2等	○	○	○

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
25	麻薬取扱者及び向精神薬取扱者(一部)の免許	麻薬及び向精神薬取締法第3条、第50条等	○		
26	職業能力開発大学校・障害者職業能力開発校等の設置	職業能力開発促進法第15条の6、第16条等	○	○	
27	都市計画基礎調査の実施	都市計画法第6条等	○		
28	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定	都市計画法第15条第1項第1号、第87条の2等	○		
29	都市計画事業(一部)の施行認可	都市計画法第59条等	○		○
30	市街地再開発事業(一部)の施行等の認可	都市再開発法第7条の9等	○	○	○
31	防災街区整備事業(一部)の施行等の認可	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第122条等	○	○	○
32	都市計画区域の指定	都市計画法第5条等	○		
33	空港・上下水道等の広域的に決定すべき都市施設に係る都市計画の決定	都市計画法第15条第1項第2号～第7号、第87条の2、令第45条等	○		
34	土地利用基本計画の策定	国土利用計画法第9条等	○		
35	土地取引の規制区域の指定	国土利用計画法第12条等	○	○	
36	指定区間内の一級河川の管理	河川法第9条、令第2条等	○	○	
37	二級河川の管理	河川法第10条等	○	○	
38	直轄区域以外の砂防設備の管理	砂防法第5条等	○		
39	直轄区域以外の海岸保全区域等の管理	海岸法第5条等	○	○	

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
40	公有水面の埋立免許	公有水面埋立法第2条等	○	○	○
41	地すべり防止区域の管理	地すべり等防止法第7条等	○		
42	急傾斜地崩壊危険区域の指定	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第3条等	○	○	
43	解体工事業者の登録	建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律第21条等	○		
44	農用地区域内における開発行為の許可	農業振興地域の整備に関する法律第15条の2等	○	○	○
45	農林物資製造業者等への立入検査等	農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律第19条の14、第20条、第23条、令第12条等	○	○	○
46	農地(4ha以下)の転用許可	農地法第4条等	○	○	○
47	農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可	農地法第18条等	○	○	○
48	農業振興地域整備基本方針の作成 農業振興地域の指定 市町村が定める農用地利用計画の同意	農業振興地域の整備に関する法律第4条、第6条、第8条等	○		
49	地域森林計画の策定	森林法第5条等	○		
50	民有林の開発行為の許可	森林法第10条の2等	○		○
51	保安林の指定(一部)・管理	森林法第25条の2、第34条等	○		
52	市町村立小中学校等の学級編成基準の決定 市町村立小中学校等の職員の給与等の負担 県費負担教職員定数の決定	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律第3条、市町村立学校職員給与負担法第1条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第41条等	○	○	

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
53	市町村立高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第2号等	○		
54	私立幼稚園の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
55	私立小学校・中学校・高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
56	学校法人(一部)の設立認可	私立学校法第4条、第30条等	○		
57	博物館の登録	博物館法第10条等	○	○	
58	史跡名勝天然記念物の仮指定 重要文化財等の管理に係る技術的指導等 政府が補助金を交付する重要文化財の管理等に係る指揮監督 文化庁長官等に提出すべき書類等の経由事務	文化財保護法第35条、第110条、 第184条、第187条、第188条、 令第5条等	○	○	
59	商工会議所の定款変更の認可(一部)、事業状況 等の報告の受理・警告等	商工会議所法第46条、第57条～ 第59条、第84条、令第7条等	○	○	○
60	全国団体以外の商工会・商工会議所等の基盤施 設計画・連携計画の認定	商工会及び商工会議所による小 規模事業者の支援に関する法律 第5条、第18条、第22条の2、令 第2条等	○		○
61	一般旅券の発給申請受理・交付	旅券法第3条、第8条等	○	○	○
62	砂利採取計画の認可 岩石採取計画の認可	砂利採取法第16条、採石法第33 条等	○	○	○
63	高圧ガスの製造・貯蔵許可	高圧ガス保安法第5条、第16条等	○	○	○
64	火薬類の製造(一部)・販売・消費許可	火薬類取締法第3条、第5条、第 25条、第56条の2、令第16条等	○	○	○
65	災害時の応急救助の実施	災害救助法第2条等	○		

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
66	防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請	自衛隊法第83条等	○		
67	市町村消防の支援のための航空消防隊の設置	消防組織法第30条等			
68	都道府県警察の設置	警察法第36条等			
69	道路における交通の規制	道路交通法第4条等	○		
70	公害健康被害の補償給付	公害健康被害の補償等に関する法律第4条等	○		
71	第一種フロン類回収業者の登録	特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律第9条等	○		
72	工業用水の採取許可	工業用水法第3条等	○	○	○
73	ダイオキシン類土壤汚染対策地域の指定、対策計画の策定	ダイオキシン類対策特別措置法第29条、第31条等	○	○	

※1 指定都市及び指定都市を包括する道府県に対して行われた事務の移譲に関する意向調査(平成24年10月～平成25年2月)において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市が移譲に賛成とした事務

※2 同調査において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市を包括する道府県が移譲に賛成とした事務

※3 地方自治法第252条の17の2に基づく条例による事務処理の特例により、一以上の指定都市に移譲されている事務

出典：第30次地方制度調査会答申別表

※第30次地方制度調査会答申以降、令和3年3月現在までで移譲されている事務もあります。

# 横 浜 特 別 自 治 市 大 綱

平成 25 年 3 月

横浜市

## 目 次

第 1	これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨 . . . . .	1
第 2	「特別自治市制度」が求められる背景・必要性 . . . . .	2
1	指定都市制度の問題点	
2	大都市を取り巻く現状と課題	
3	特別自治市制度の必要性	
第 3	横浜市が目指す特別自治市制度 . . . . .	9
1	横浜特別自治市制度の骨子	
2	特別自治市移行に向けた手続等	
3	特別自治市制度の創設により期待できる効果	
第 4	横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス . . . . .	18
1	県との協議による現行制度（指定都市制度）における権限移譲	
2	現行制度（指定都市制度）における区行政の強化	
3	県内市町村等との協議による取組	
4	横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方	
《参考》	. . . . .	21
1	大都市制度の経緯と横浜市の取組	
2	大都市制度に関する国の動向	

## 第1 これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨

---

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の5大都市では、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、府県からの独立を訴えて、戦前から「特別市制運動」を展開し、その結果、昭和22年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設された。

しかし、大都市がその区域から独立することによる空洞化を恐れた5府県（神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫）等の猛烈な反対に遭い、結局、特別市制度は適用されないまま、昭和31年に廃止された。そして、その代わりに暫定的制度として「指定都市制度」が創設され、5大都市に適用されることとなった。

横浜市では、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が指定都市制度の改革を国に訴えてきたが、半世紀以上経過した現在においても、抜本的な見直しはされていない。

平成22年5月、横浜市では、市会との議論を経て、「新たな大都市制度創設の基本的考え方」を策定し、新たな大都市制度である「特別自治市」の基本的枠組みを定めた。同時期に、指定都市市長会においても、横浜市の考え方と方向性を同じくする「特別自治市」構想を発表している。

また、平成23年8月に設置された第30次地方制度調査会において、平成24年2月から大都市のあり方について本格的な議論が始まったことを受け、市会との議論を行い、平成24年6月に「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」を策定し、市民、県、県内市町村、経済団体等に説明を行い、意見を聴取した。

「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」では、特別自治市制度創設が求められる背景・必要性、横浜特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に向けた手続等、特別自治市制度創設までの間の取組の概要を示した。

その後、平成24年8月には、大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）が成立し、12月には地方制度調査会専門小委員会から「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表された。

これらの状況を踏まえ、横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市制度の早期創設を目指し、国等に制度創設の要請、提案を行うと共に、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換に資するため、市会との議論を経て、横浜特別自治市大綱を策定する。

なお、本大綱については、国の動向や今後予定されている第30次地方制度調査会の答申内容などを踏まえ、引き続き検討を行い、必要に応じて改訂を行うものとする。

## 第2 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性

### 1 指定都市制度の問題点

現在、横浜市に適用されている指定都市制度は、地方自治法第252条の19第1項の規定により、政令で指定された人口50万人以上の市に適用されている制度である。昭和31年の制度創設時には横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5市だった指定都市は、人口などの指定要件の政策的緩和もあり、平成24年4月1日現在では20市に達している。

指定都市には、一般の市にはない制度上の4つの特例（「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「財政上の特例」）があるが、基本的には都道府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中にあるため、複雑多様な大都市行政をより効率的・効果的に執行し、行政サービスを充実させていくために十分な制度であるとは言えない。

#### (1) 指定都市と都道府県の二重行政

基礎自治体と広域自治体の二重行政には、基礎自治体と広域自治体が同一の公共施設を整備したり、同一の施策を実施したりしている状況のほか、同一又は類似した行政分野において、事業規模等により基礎自治体と広域自治体との間で事務・権限が分かれている状況や、基礎自治体の事務処理に当たって広域自治体の関与等がある状況がある。

特に、指定都市と都道府県の間では、同一又は類似した行政分野において、指定都市と都道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな問題となっている。

#### ○ 広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について

広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について		
分類	概要	具体例（指定都市と道府県に係るもの等）
<ul style="list-style-type: none"> <li>・大都市制度の課題として指摘される「二重行政」として、以下のような類型の事務をどう考えるか。</li> <li>①重複型：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの</li> <li>②分担型：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの</li> <li>③関与型：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの</li> <li>・①②③は、必ずしも大都市固有、指定都市・道府県間固有の課題とは言えないが、道府県から指定都市への権限移譲が進んでいることに加え、指定都市の規模能力が高く、道府県庁所在地であることが多いこと等から、特に指定都市と道府県の間で課題が顕在化している場合があるのではないかと。</li> </ul>		
※任意事務に多い		
①重複型		
ハード重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公営住宅の整備</li> <li>・図書館・博物館の整備</li> <li>・体育館・プールの整備</li> </ul>
ソフト重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中小企業支援</li> <li>・商店街振興</li> <li>・地球温暖化対策</li> <li>・環境教育</li> <li>・男女共同参画</li> </ul>
※以下、法定事務に多い		
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市）</li> <li>・一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市、それ以外は道府県）</li> <li>・県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市））</li> <li>・病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市）</li> </ul>
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・知事による農地転用許可（4ha以下）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務</li> <li>・指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可</li> </ul>

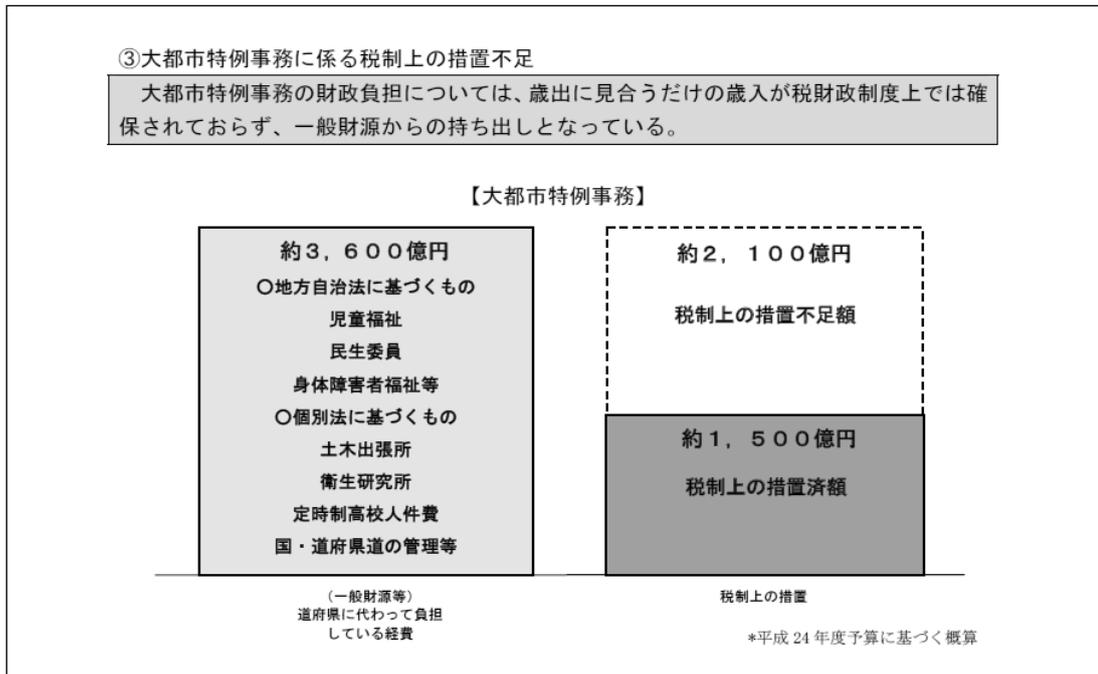
出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料

## (2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分である。

そのため、一般の市町村であれば、市町村の事務を処理するために使うことができる財源を、指定都市では道府県の事務を代わりに処理するために一般財源から「持ち出し」している状態となっている。

### ○ 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



出典：指定都市「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（平成 25 年度）」

## 2 大都市を取り巻く現状と課題

### (1) 人口減少社会の到来と少子高齢化の進行

日本の人口は、平成 22 (2010) 年国勢調査による 1 億 2,806 万人から、平成 72 (2060) 年には 8,674 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 39.9% まで増加すると推計<sup>1</sup>されている。

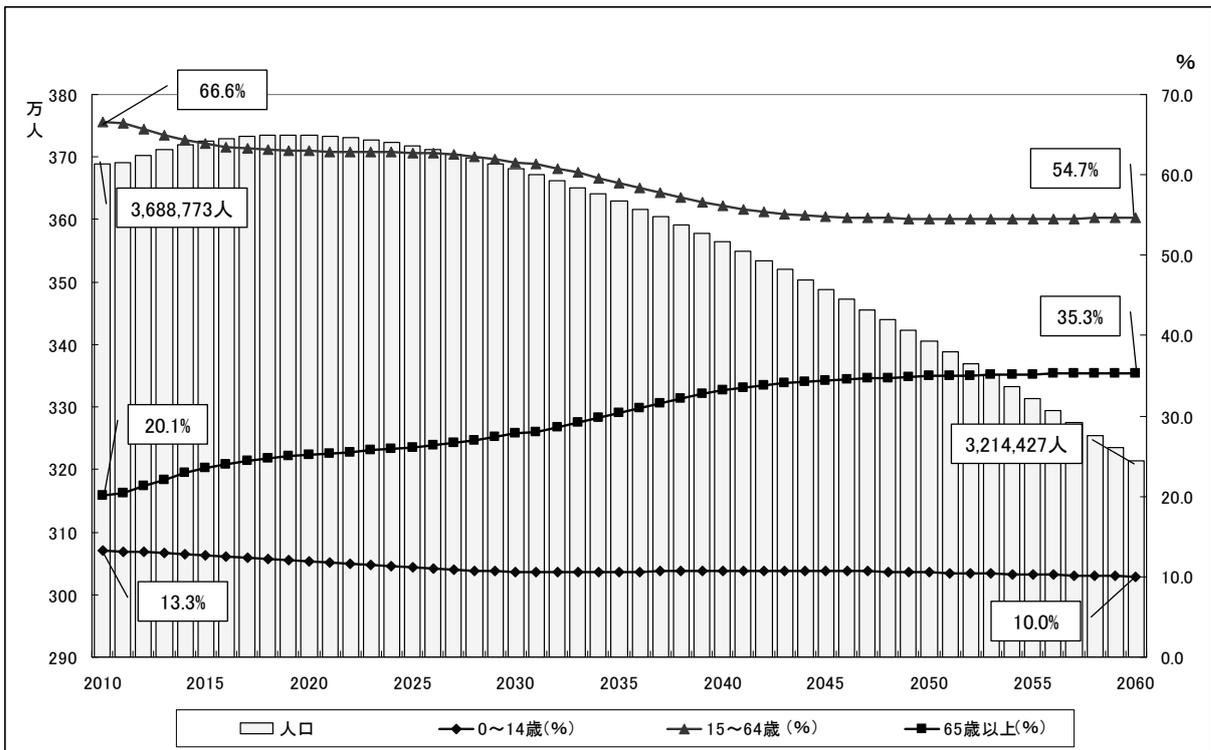
横浜市の人口についても、平成 22 年国勢調査による 368 万 8,773 人から、平成 31 (2019) 年に 373 万 5,555 人のピークを迎えて以後減少に転じ、平成 72 年には 321 万 4,427 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.3% (参考値) に増加すると予測されている。

横浜市は市民税に占める個人市民税の割合が非常に高いことなどから、人口減少や高齢化の進行による生産年齢人口の減少は、他の指定都市に比べ、横浜市の税収に影響を与える可能性がある。

三大都市圏においても、年少者人口・生産年齢人口が減少する一方、高齢者人口は大幅に増加していくことが予想され、平成 22 (2010) 年を 100 とした場合の平成 47 (2035) 年における高齢者人口の伸び率は、三大都市圏以外の地域における 119.2 に対し、三大都市圏では 140.7、横浜市においては 155.4 と推定されている。

そして、高齢者人口の急速な増加に伴い、大都市圏においては、老人福祉費が大幅に増加することも予測されている。例えば、平成 21 (2009) 年を 100 とした場合の平成 47 年における老人福祉費 (高齢者に関する医療、介護その他福祉行政に要する経費) の伸び率は、三大都市圏以外の地域が 118.9、三大都市圏が 142.4 であるのに対し、横浜市は 159.7 にまで増加すると推定されている。

### ○ 横浜市の将来人口推計結果及び年齢 3 区分別人口割合の推計結果

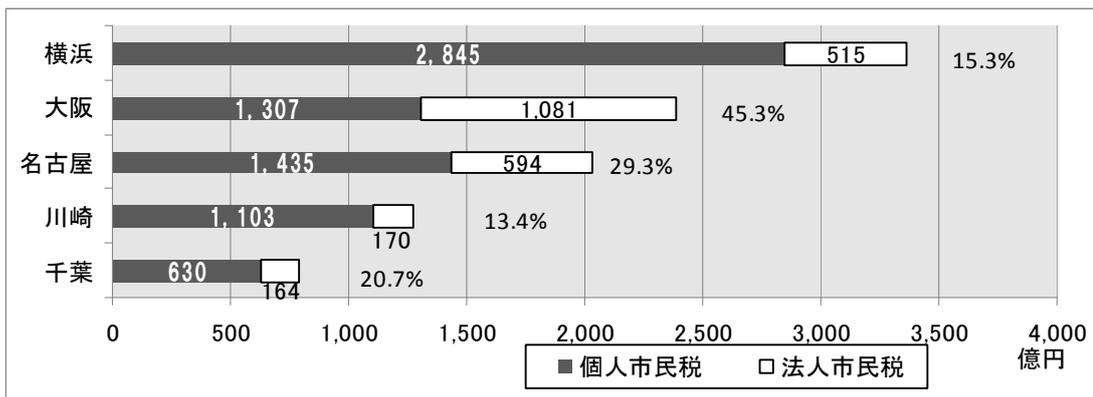


\* 2036 年以降のデータは参考値

出典：横浜市将来人口推計 (平成 22 年国勢調査に基づく) を基に作成

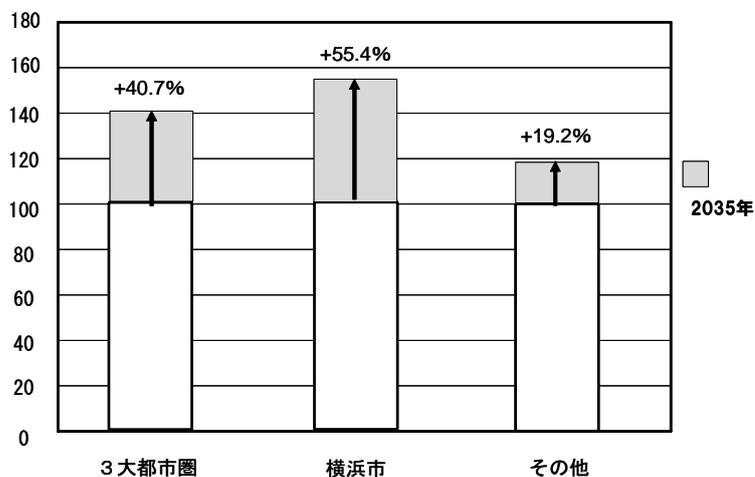
<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 24 年 1 月)

○ 市民税総額と法人市民税の割合（平成 22 年度）



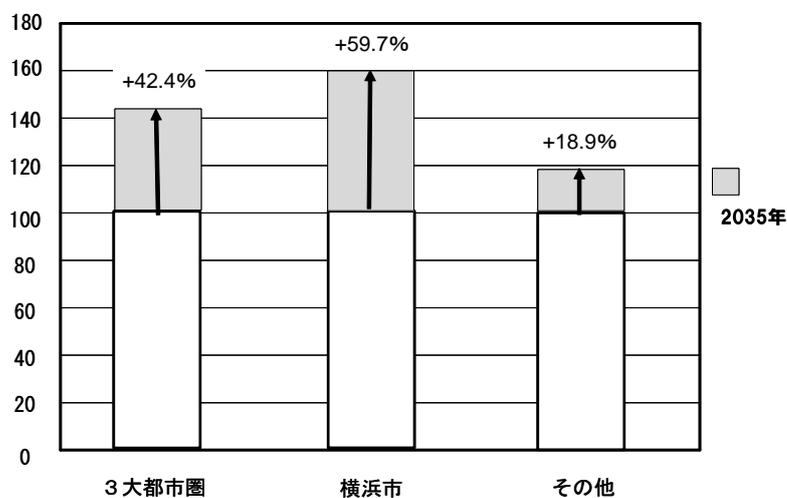
出典：横浜市ホームページ

○ 高齢者人口の推計（平成 22（2010）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推計伸び率）



出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

○ 老人福祉費（高齢者に関する医療、介護その他福祉行政に要する経費）の推計（平成 21（2009）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推計伸び率）



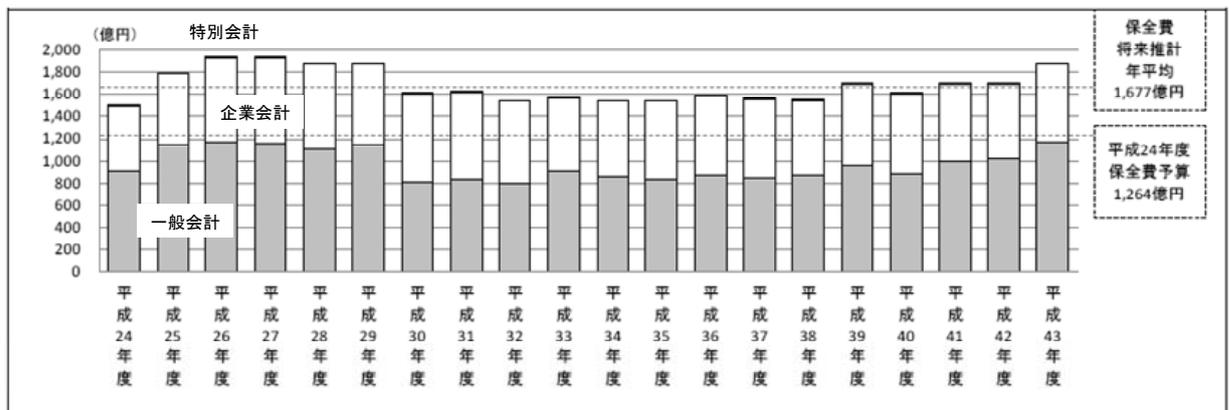
出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

## (2) 公共公益施設の保全・更新需要の増大

横浜市では、都市を形成する基盤及び行政サービス提供の手段として、公共公益施設を整備してきた。これらの施設は人口急増期に集中して整備してきたため、現在、その大部分は老朽化の進行による問題を抱えている。

横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の5市で比較すると、横浜市は保有する公共建築物の人口一人当たり面積が最も低い値となっているが、それでも今後20年間（平成24年度から43年度まで）で必要となる公共施設の保全費は、3会計（一般会計、企業会計、特別会計）総額で3兆3,538億円と推計（平成23年度試算）されており、必要とされる保全費の確保が課題となっている。<sup>2</sup>

### ○ 年度別公共施設の保全費推計（3会計）



出典：横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

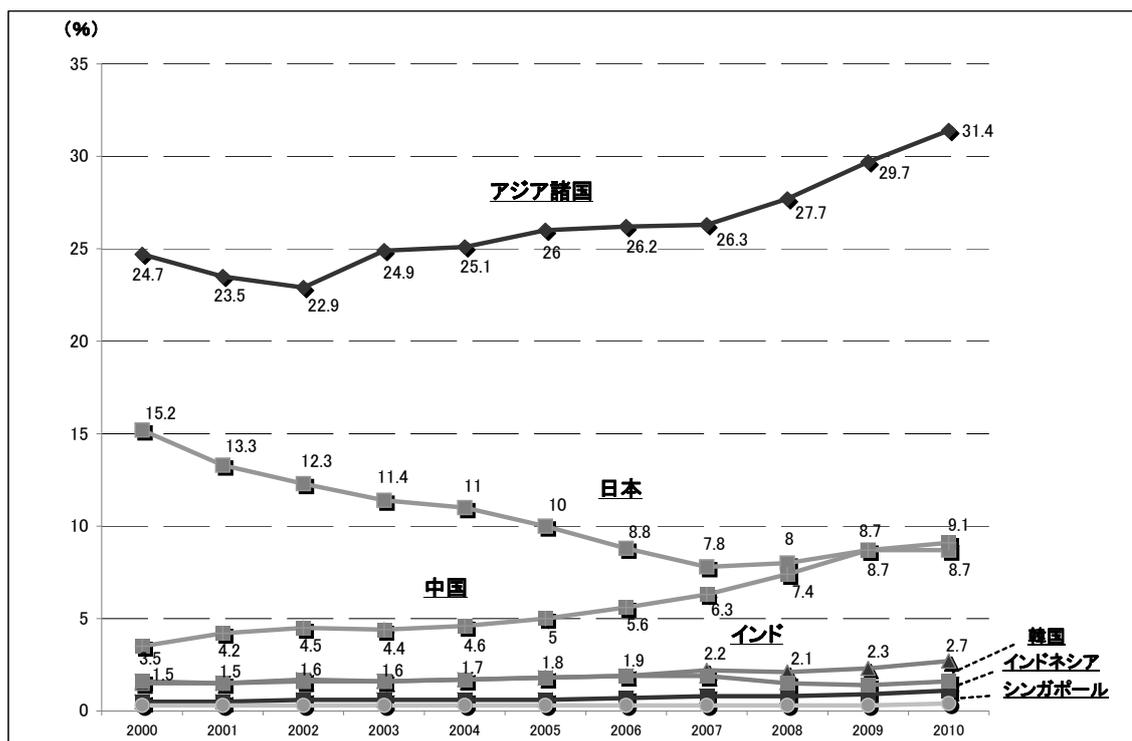
## (3) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

アジアの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げている中で、我が国の国際競争力の低下が懸念される。例えば、世界の国内総生産にアジア諸国が占める割合は2000年に24.7%だったものが2010年には31.4%にまで増加している中、日本は15.2%（2000年）から8.7%（2010年）となり、その割合が大きく低下している。

また、アジア主要港のコンテナ取扱個数を1980年と2009年で比較すると、上海や釜山など、アジアの主要港が我が国の主要港に比べ飛躍的に増加している。アジア諸国は国策として大都市の港に資本を集中投下し、国をけん引する役割を担う拠点として位置付けており、大都市が果たすべき役割は大きい。

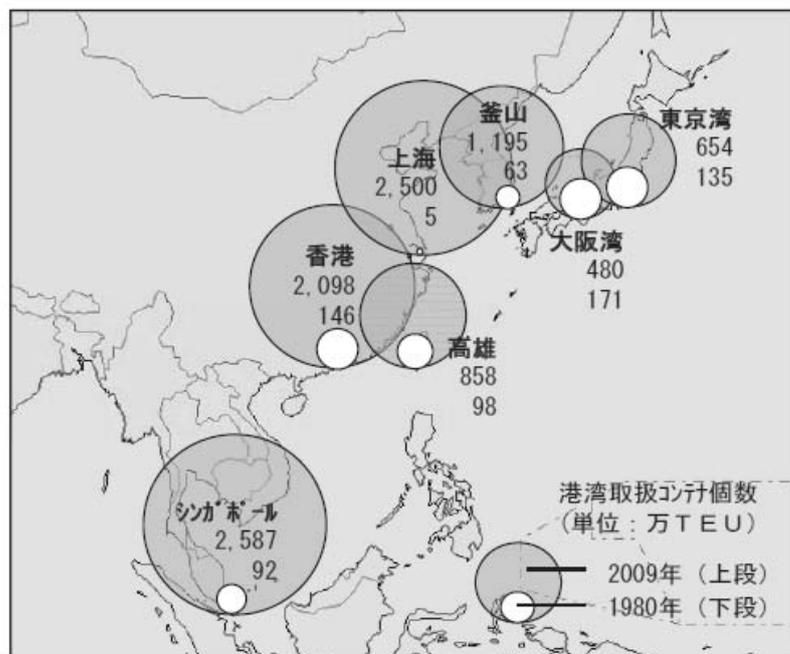
<sup>2</sup> 横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

○ アジア諸国の国内総生産（名目GDP・世界における構成比）



出典：総務省「世界の統計」を基に作成

○ アジア主要港のコンテナ取扱個数



※東京湾は東京港・横浜港  
大阪湾は大阪港・神戸港  
大阪湾は2008年の数字

TEU (twenty-foot equivalent unit)  
国際標準規格 (ISO 規格) の20フィート・コンテナを1とし、  
40フィート・コンテナを2として計算する単位

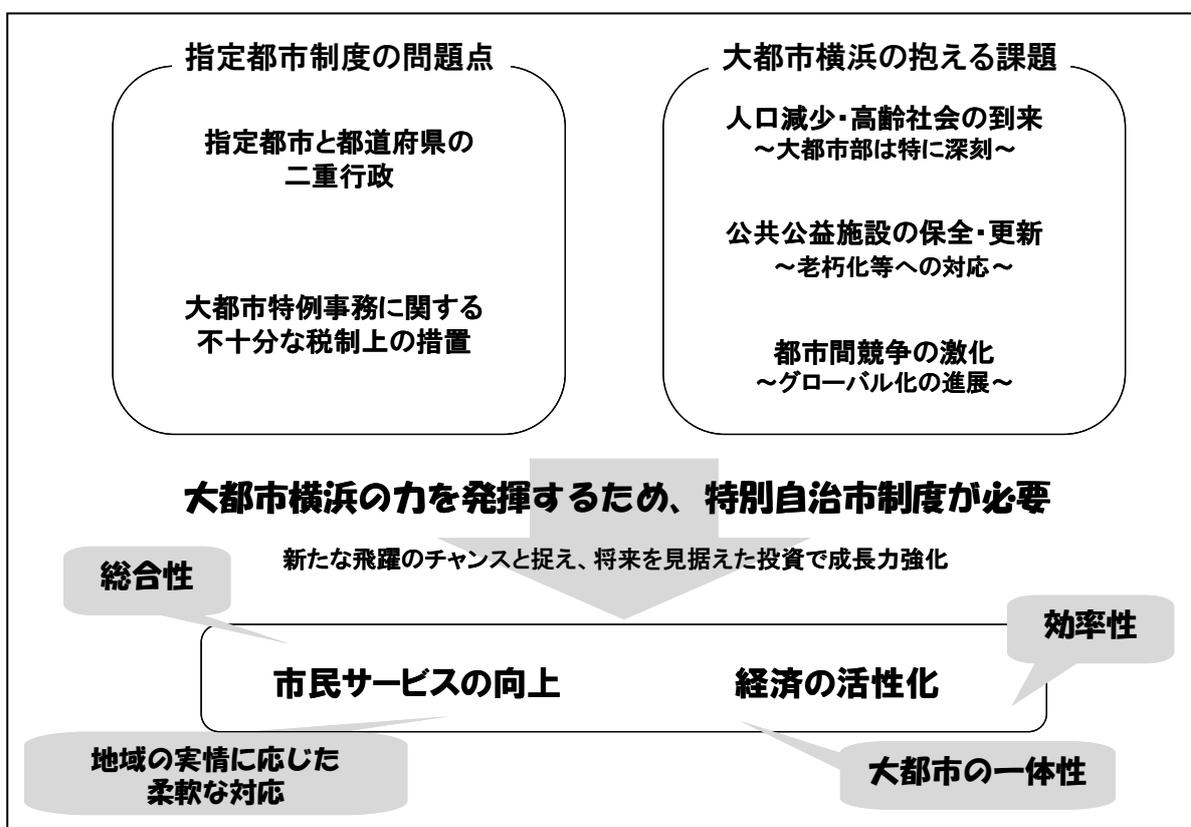
出典：CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK 1982, 2010  
March 2010 CONTAINERISATION INTERNATIONAL を基に国土交通省港湾局作成

### 3 特別自治市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーやニュージーランドなどとほぼ同等の一国並みの経済力を有する大都市であり、我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が一層低下している中で、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務がある。しかし、現行の指定都市制度では、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けがされていない。

人口減少・少子高齢社会の到来、公共公益施設の保全・更新需要の増大や都市間競争の激化への対応など、様々な課題の解決が求められている。その中で、課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、市民の暮らしを支え、さらに将来を見据えた成長力を強化し、経済を活性化していくためには、大都市・横浜が持つ力を存分に発揮できる特別自治市制度が必要である。

#### ○ 特別自治市制度が求められる背景・必要性



### 第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

- (1) 特別自治市としての横浜市は、原則として、現在県が横浜地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、現在県が横浜地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、特別自治市が横浜地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。

なお、特別自治市制度は、県からの権限・財源の移譲ばかりではなく、将来的には、真に国が担わなければならない事務（国防、司法、通商政策など）を除き、ハローワークや直轄国道など国が担っている事務も含め全ての事務を特別自治市が担うことを目指すものである。しかし、当面は、県からの権限・財源の移譲による特別自治市への早期移行を最優先の課題とする。

- (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。

特別自治市としての横浜市は、原則として、県が横浜地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ため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜地域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。

昭和31年に「特別市制度」が廃止された際、廃止を求めてきた5府県側の大きな理由の一つは、「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」という点にあったものと考えられる。しかし、この半世紀間で横浜市と県、県内市町村の関係は変化してきている。

たとえば、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。

○ 神奈川県内における県税額の市町村別構成比と人口構成比（横浜市内）

	県税構成比 (%)	人口構成比 (%)	構成比差引 (%)
昭和25年度	49.19	38.24	10.95
昭和30年度	46.24	39.17	7.07
平成元年度	40.18	40.35	-0.17
平成20年度	42.67	40.77	1.9
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21

出典：神奈川県「県税統計書」、国勢調査人口を基に作成

○ 全国市町村財政力指数の都道府県別平均

	都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数
1	愛知県	0.98	17	山梨県	0.56	33	大分県	0.39
2	神奈川県	0.97	18	京都府	0.56	34	長崎県	0.38
3	静岡県	0.82	19	広島県	0.56	35	和歌山県	0.37
4	埼玉県	0.80	20	香川県	0.56	36	熊本県	0.35
5	千葉県	0.74	21	山口県	0.54	37	山形県	0.34
6	大阪府	0.74	22	新潟県	0.52	38	鳥取県	0.34
7	栃木県	0.73	23	石川県	0.52	39	宮崎県	0.34
8	茨城県	0.72	24	佐賀県	0.52	40	沖縄県	0.33
9	滋賀県	0.72	25	宮城県	0.51	41	青森県	0.32
10	東京都	0.70	26	福岡県	0.51	42	岩手県	0.32
11	三重県	0.62	27	福島県	0.45	43	秋田県	0.30
12	兵庫県	0.62	28	愛媛県	0.44	44	鹿児島県	0.27
13	群馬県	0.61	29	岡山県	0.42	45	北海道	0.26
14	岐阜県	0.60	30	奈良県	0.41	46	島根県	0.25
15	福井県	0.59	31	徳島県	0.41	47	高知県	0.24
16	富山県	0.56	32	長野県	0.40		<b>全国市町村平均</b>	<b>0.51</b>

出典：総務省「平成23年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」を基に作成

○ 神奈川県内市町村財政力指数

市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数
横浜市	0.98	秦野市	0.93	二宮町	0.79
川崎市	1.04	厚木市	1.22	中井町	1.14
相模原市	0.99	大和市	1.00	大井町	0.96
横須賀市	0.83	伊勢原市	1.03	松田町	0.69
平塚市	1.01	海老名市	1.07	山北町	0.69
鎌倉市	1.11	座間市	0.89	開成町	0.97
藤沢市	1.05	南足柄市	1.02	箱根町	1.57
小田原市	1.00	綾瀬市	0.96	真鶴町	0.56
茅ヶ崎市	0.97	葉山町	0.95	湯河原町	0.74
逗子市	0.88	寒川町	1.08	愛川町	1.06
三浦市	0.71	大磯町	0.91	清川村	1.14

出典：総務省「平成23年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」を基に作成

- (3) 特別自治市としての横浜市は、神奈川県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する。

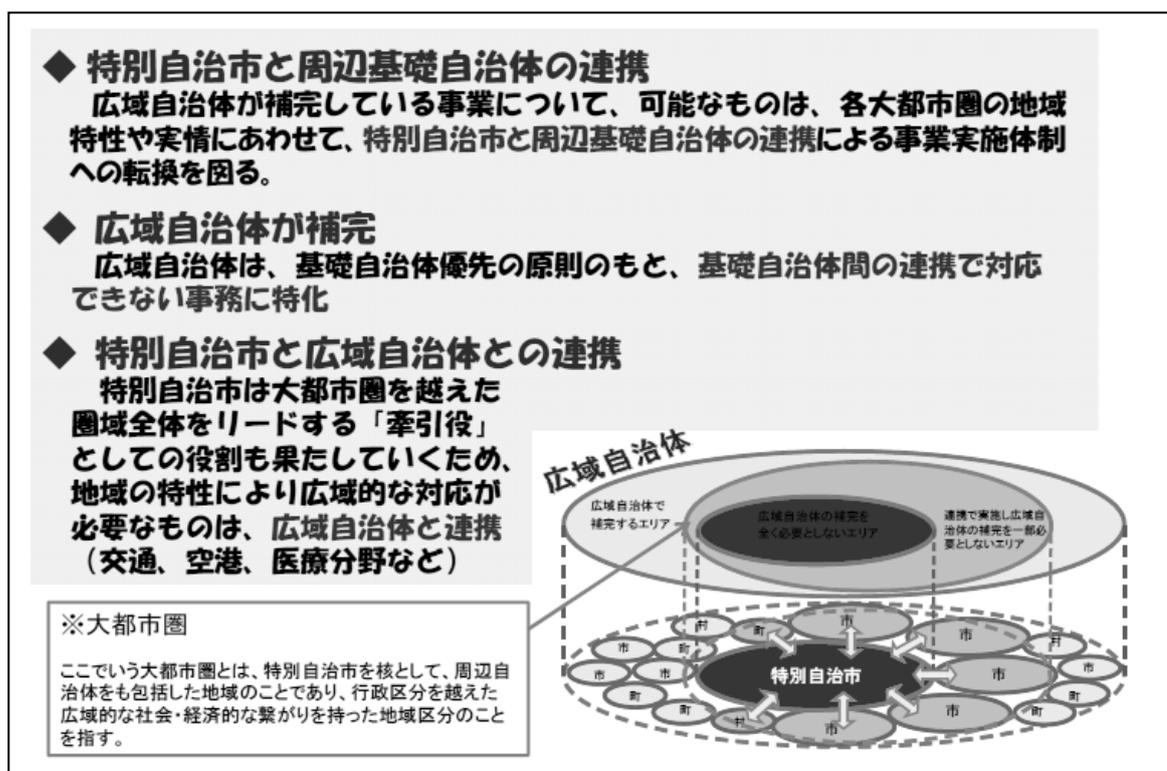
横浜市が特別自治市に移行することは、周辺地域社会とのつながりの断絶をもたらすものではない。特別自治市としての横浜市は、生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものとする。

具体的には、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な調整機能については、特別自治市と他の基礎自治体との協議会の設置、一部事務組合の設置、特別自治市と県との法律による協議会の設置などによって、課題解決に支障が生じることのないようにしていく。

#### <想定される連携協力の例>

大都市の持つ専門性を活用した連携、経済・産業施策の連携、それぞれの強みを生かした観光施策の連携、地域医療の連携、市域を越えて同一生活圏を形成している場合の連携、災害発生時の連携、市民利用施設等の相互利用や共同設置、環境対策や治水対策の連携、都市間移動の円滑化

#### ○ 大都市圏における連携



出典：指定都市市長会「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」（概要版）平成 23 年 7 月）

(4) 特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の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。

特別自治市制度においては、横浜市域における県の事務と指定都市として現在横浜市が担っている事務とを統合し、特別自治市が担う行政分野がさらに広範になることから、区においても、災害に強いコミュニティづくり、地域経済の活性化、環境問題などの様々な課題について、できるだけ区役所で対応・解決できるようにその役割を拡充していく必要がある。

平成24年8月に大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）が成立した。この法律により、人口200万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となったが、市を廃止して特別区を設置することについては次のような課題があることから、横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さないものとする。

- ・ 横浜市は、昭和14年の第6次市域拡張によって、ほぼ現在の市域が確定しており、70年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営が行われてきた経緯がある。市域を超えた都市圏が形成されている大阪市とは異なり、市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があることから、横浜市を廃止して特別区を設置することは、横浜市の強みである大都市の一体性を失わせることになる。
- ・ 市を廃止して特別区を設置することにより、一部の権限が市から都道府県（横浜市の場合は神奈川県）に移譲されることになる。市から都道府県に移譲された事務については、市民（特別区民）からは遠くなり、住民の意見を反映させにくくなる。
- ・ 市を廃止し、事務、予算、職員などを都道府県と特別区に再編することによるコスト増が懸念される。

#### イ 区における住民自治の強化

地方制度調査会専門小委員会中間報告では、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に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としている。

諸外国の大都市において、横浜特別自治市制度と同じように、市を一層制の自治体として区的位置付けを非自治体（行政区）としている都市にはニューヨーク、パリ、ハンブルクなどがある。

ニューヨークでは、区長は直接公選であるが、区委員会（区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー）の議長を兼ねる仕組みになっている。パリでは、区長は区議会議員の中から区議会の互選で選出されており、各区議会に当選した議員のうち名簿における上位3分の1が市議会議員を兼務している。ハンブルクでは区議会が区長を推薦し、市参事会が任命している。

また、トロントのように、複数の選挙区を区域とし、各選挙区選出の市議会議員がメンバーと

なるコミュニティ・カウンスルを市議会の委員会として設置することにより、住民自治の制度的強化を行っている事例もある。

大都市内部の自治構造は、各国の地方自治制度、都市の成り立ちなどによって様々であり、住民自治を制度的に強化するための仕組みとして、公選の区長を設置することは必須ではない。

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<sup>3</sup>。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える。

したがって、横浜特別自治市制度では、横浜市区大都会行財政制度特別委員会報告書（平成 24 年 5 月）における「選挙で選ばれた公選職である市会議員が、当該区民の代表として区政にかかわることができるよう、現行制度の下でも、できる限りの仕組みを構築する必要がある」という提言なども踏まえ、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。

#### <地方制度調査会専門小委員会中間報告、諸外国の事例などによる住民自治の制度的強化の例>

- ・ 区長の特別職化  
区長を議会の同意を得て市長が選任する特別職とする。
- ・ 区選出市会議員による常任委員会の設置  
市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行う。
- ・ 各区における区地域協議会の設置
- ・ 区選出の市議会議員を構成員とする区委員会（区議会）の設置

---

<sup>3</sup> 平成 22 年度横浜市民意識調査において、横浜というまちに対して、愛着や誇りを感じているかを聞いたところ、「感じている」が 45.1%、「やや感じている」の 32.5%を加えた『感じている』人の割合は 77.6%となっている。

## ○ 諸外国の大都市制度について

都 市	パリ (フランス)	ハンブルク (ドイツ)	ニューヨーク (アメリカ)	トロント (カナダ)	ロンドン (英国)	仁川 (韓国)
人 口	約 218 万人 (2006)	約 179 万人 (2010)	約 818 万人 (2010)	約 262 万人 (2011)	約 783 万人 (2010)	約 266 万人 (2010)
位置付け	県とコミュニ ーンの機能 を併有	都市州 (州、 郡・市の機能 を併有)	シティとカウ ンティの機能 を併有	広域自治体 と基礎自治 体が合併し た団体	広域行政体 (機能は極 めて限定的)	広域自治体 (基礎自治 体の事務の 一部も処理)
長及び 議会	市長 (議会で 互選) 議会 (直接公 選)	市長 (議会で 選出) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)
区の 位置付け	非自治体 (20 区)	非自治体 (7 区)	非自治体 (5 区)	—	基礎自治体 (ロンドン 区 (32 区)・ シティ)	基礎自治体 (8 区)
長及び 議会等	○区長：区議 会で互選 ○区議会：各 区議会に当 選した各党 派の議員の うち、名簿 における上 位 3 分の 1 が市議会 議員兼務	○区長：区議 会が推薦し、 市参事会が 任命 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区委員会： 区選出市議 会議員、各 コミュニティ 委員がメン バーで議長 は区長	○コミュニ ティ・カウ ンシル：市 内を 4 つの 区域に分け 、市議会 の一委員 会として設 置。区域内 選出市議 会議員が メンバー	○区長：直接 公選又はリ ーダーと内 閣制 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区議会：直 接公選

出典：第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会資料、自治体国際化協会 (2009)「フランスの地方自治」、自治体国際化協会 (2011)「ドイツの地方自治 (概要版) —2011 改訂版—」、自治体国際化協会 (2006)「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、自治体国際化協会 (2010)「巨大都市トロントの成立」、自治体国際化協会 (2011)「英国の地方自治 (概要版) —2011 改訂版—」、自治体国際化協会 (2006)「GLA の現状と展望」、自治体国際化協会 (2008)「韓国の地方自治」を基に作成

## 2 特別自治市移行に向けた手続等

法律の改正等により特別自治市制度が創設された場合の特別自治市への移行手続に際しては、議会の議決など住民の意見が反映できるような仕組みを設ける。

特別自治市に移行することにより、県内の他市町村の住民が県から受けている行政サービスに大きな変更がないように配慮する。

特別自治市移行に当たっては、県との間に協議の場を設置し、特別自治市の設置に関し、必要な事項を定める。

### <協議の場で定める事項 (例) >

- ・ 事務移譲及び職員、施設等の移管について必要な事項
- ・ 市・県で政策分野ごとに必要となる協議

### 3 特別自治市制度の創設により期待できる効果

#### (1) 積極的な政策展開による経済の活性化

大都市が特別自治市として、その役割、仕事量に見合った権限及び財源を持つことで、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った行政運営を進めることができるようになる。

身近な行政サービスを充実させるとともに、成長分野に迅速な投資を行うなど積極的な政策展開によって、市域内の経済・産業活動を活性化させ、さらにその影響が周辺地域や国全体に広がり、日本経済の活性化につなげることができるようになる。

#### (2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

指定都市と都道府県における二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別自治市が一元的に担うことで、より効率的で効果的な行政サービスの提供が可能になる。

#### <二重行政の解消による効果（例）>

##### ○ 子育て支援

現在、保育園の認可、指導監督及び運営費の補助などは横浜市の仕事になっているが、幼稚園は神奈川県が所管している。保育園への入所申込は増え続けており、幼稚園で朝夕の時間帯の保育サービスの提供や保育対象年齢の拡大ができれば、最大の地域資源となる。

しかし、幼稚園と保育園の所管が分かれていて、運営に対する助成も別々の体系となっているため、総合的・一体的に子育て支援を実施することが困難な状態となっている。

特別自治市となることで、幼稚園と保育園の両施設を所管することになれば、地域の実情に応じた効率的で総合的な子育て支援施策が展開できる。

##### ○ 義務教育（県費負担教職員）

県費負担教職員制度は、義務教育諸学校の教職員の給与を都道府県の負担とすることで、給与水準及び一定水準の教職員の確保を図り、併せて、都道府県が広く市町村を越えて人事を行うことにより、教職員の適正配置と人事交流を図ることを目的としている。

しかし、指定都市においては、給与負担者は県でありながら、任命権者は指定都市にあるというねじれ状態となっている。横浜市においては、現在でも教職員の採用から人事、配置まで独立して行っており、特別自治市に移行しても、県内の他の市町村の教職員の配置等に影響を与えることはない。

特別自治市になることで、学級編制基準、教職員定数の設定権限及び給与等の勤務条件の設定権限が横浜市に移譲される。これによって、少人数学級の編制や職員の意欲と実績に応えられる新たな人事給与制度を構築することが可能となり、優れた教職員の確保・育成や教育の質の向上につなげることが可能となる。

##### ○ 就業支援・雇用対策

就業支援や雇用対策については、現在、国や県が職業紹介、求人開拓、労働政策などを実施し、市が生活保護、公営住宅、若者や障害者の自立・就業支援などを実施している。大都市は、経済活動の中心地であり、企業など雇用の場が集積している。経済成長が見込めない中で、就労や生活保護などセーフティーネットに対するニーズも高い。特別自治市になることで、就業支援や雇

用対策を総合的かつ一元的に実施できるようになり、行政サービスの質の向上につなげることができる。

## ○ 都市計画

現在、都市計画の基本的な方針である「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の決定権限は都道府県にある。特別自治市になることで都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限が移譲されれば、横浜市の実情にあった都市づくりを展開しやすくなる。

従来、横浜市は、都道府県決定の都市計画手続においても、住民意見の聴取や近隣自治体との調整等を含め、主体的な役割を担ってきた。基礎自治体でありながら、広域調整を行うノウハウを有しており、権限移譲により円滑かつ迅速に業務を推進し、行政サービスの質の向上につなげることができる。

## 第4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

### 1 県との協議による現行制度（指定都市制度）における権限移譲

特別自治市の創設は、二重行政の解消などにより、市民に多くのメリットを生む。しかし、特別自治市制度の創設には、法改正が必要であることから、それまでの間は、**現行の地方自治制度下であっても、県と市の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務については、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に段階的に県と協議を行い、市民にとってのメリットが実感できるように進めていく。**

県市間での協議を前提とした現行の事務処理特例制度の活用のほか、法改正等が必要な分野については、特区制度の適用や法改正の要望を国に行うことについても、県と協議を進めていく。

人口減少等の社会構造の変化や少子高齢化の急速な進行に伴う行政需要の急増、これまでの税収の伸びが県市共に期待できないことなどから、効率的、効果的な行財政運営が求められていることを踏まえ、横浜市域内での事業統合や効率化をモデル的に実施していくことなども県と協議を進めていく。

#### <協議分野例>

- ・子育て支援分野  
私立幼稚園の設置認可、認定こども園の認定権限など
- ・義務教育分野  
県費負担教職員の給与負担、定数の決定、学級編制基準の決定権限など  
(税財源の移譲を含む)
- ・都市計画・土木分野  
都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定権限、急傾斜地崩壊危険区域の指定、一級河川（指定区間）、二級河川の管理権限など
- ・福祉・保健・衛生分野  
医療計画の策定など

### 2 現行制度（指定都市制度）における区行政の強化

地方制度調査会専門小委員会中間報告では、現行の指定都市制度における課題として、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、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、区の役割の拡充、区単位の行政運営の強化、区単位の議会活動の推進を検討すべきであるとしている。

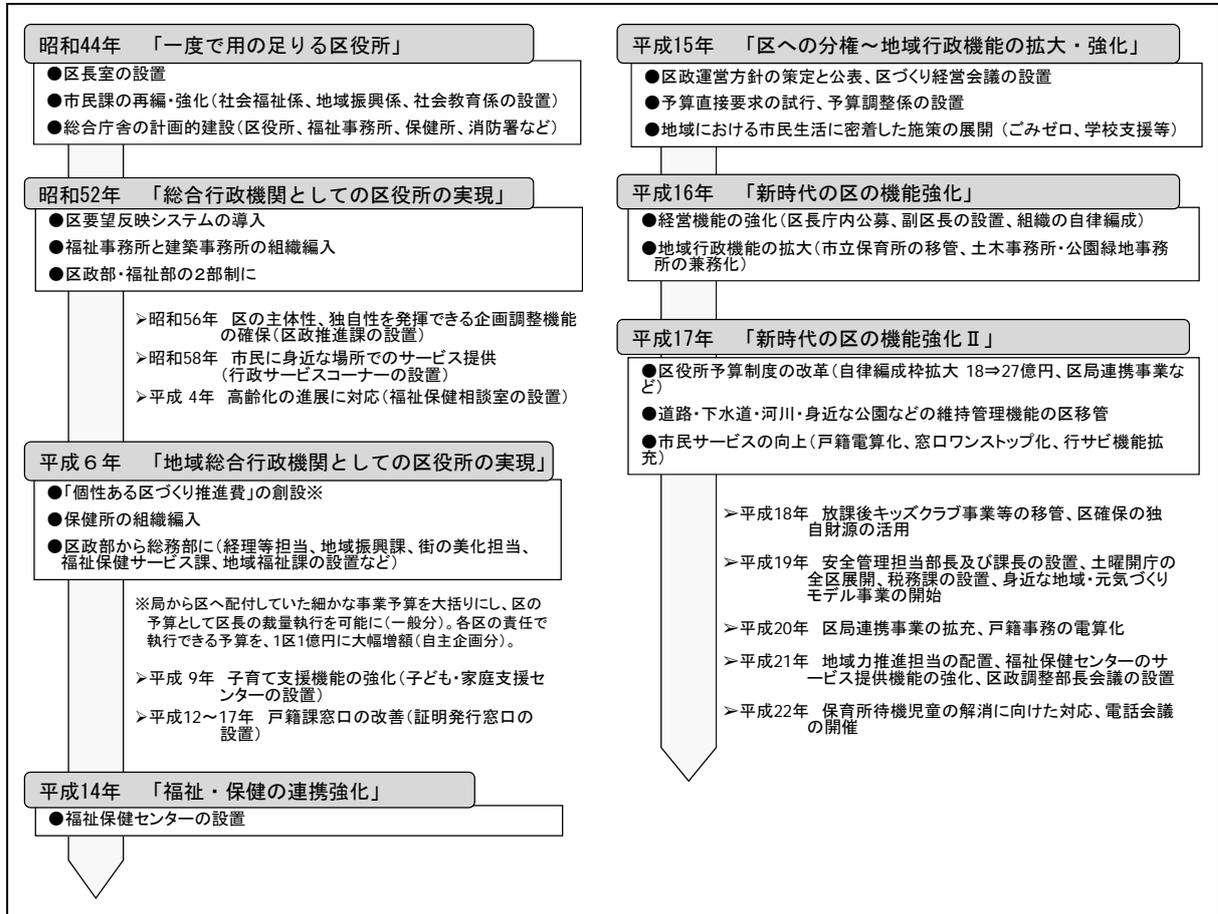
区の役割の拡充については、横浜市は、昭和52年度に福祉事務所を区に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの区への編入等により、区役所において市民に総合的なサービスを提供してきた。

また、規則等によって、市長の事務の一部を区長、福祉保健センター長、土木事務所長等に委任したり、区の裁量で用途が決められる予算制度（個性ある区づくり推進費）や区長が自律的に組織機構の組み換えを行うことができる制度等を導入し、区における課題の解決に取り組んでいるところである。

区単位の行政運営の強化に関しては、地方制度調査会専門小委員会中間報告では、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用することを検討すべきとしているが、**市域内の自治に関**

することについては、国は基本的な方向性を示すにとどめ、具体的な仕組みについては、各自治体の条例で定めることができるようにすべきである。横浜市では既に各区において地域の実情に応じて様々な取組を行っていることから、それらの取組を生かすことができる仕組みを検討していくものとする。

### ○ 横浜市の区の機能強化の取組



### 3 県内市町村等との協議による取組

大都市が圏域の中核都市として、隣接都市との関係はさらに重要になる。横浜市では、基礎自治体間での広域的な課題解決を進めるため、水平的・対等な連携の構築を目指し、平成23年12月に横浜市及び隣接7市による「8市連携市長会議」を開催している。

このような場を活用し、県内市町村等との広域的な連携が必要な行政分野については、現行制度の中でも、周辺自治体と意向・ニーズを共有し、水平的連携によって課題の解決に努めるものとする。

#### <連携・協力の分野例>

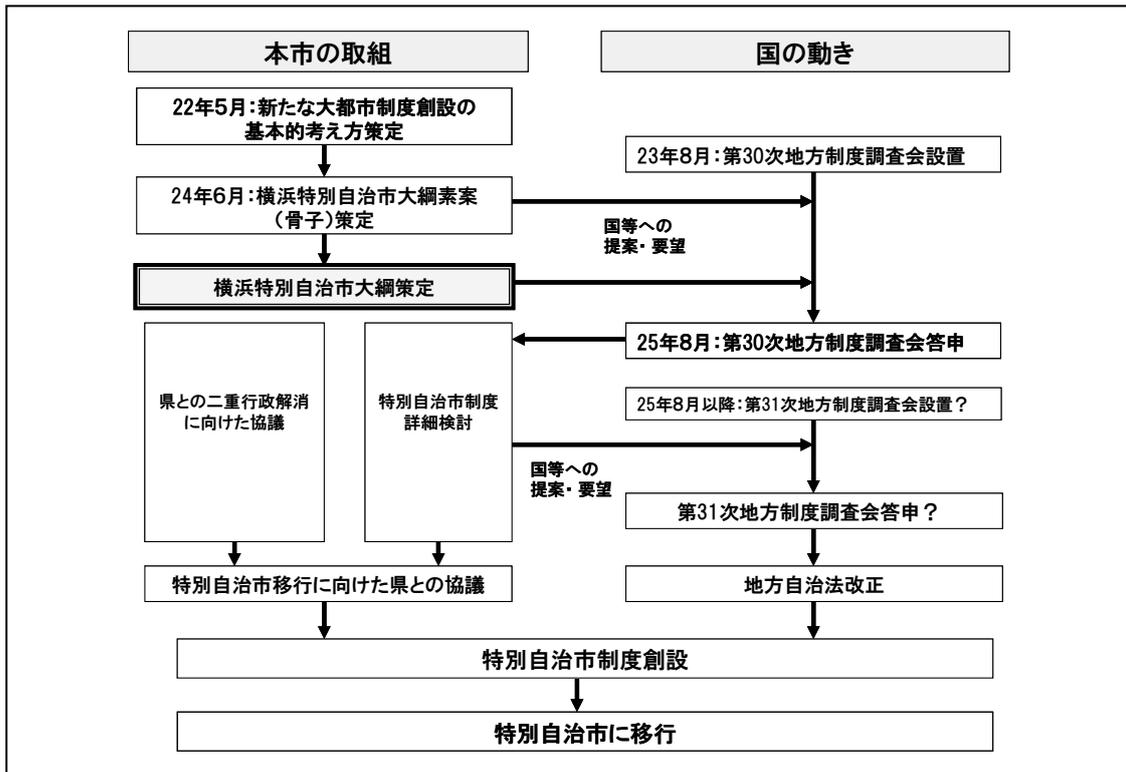
- ・大都市の持つ専門性を活用した連携
- ・経済・産業施策の連携 など

#### 4 横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方

横浜特別自治市制度の創設に向けては、本大綱に基づき国等に提案・要望を行っていく。併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換、二重行政の解消に向けた県との協議を進める。

また、平成25年8月に予定されている第30次地方制度調査会の答申を踏まえ、特別自治市制度の詳細検討をさらに進め、引き続き国等に働きかけを行うものとする。

##### <横浜特別自治市制度創設に向けたこれまでの取組と今後の流れ>



さらに、特別自治市制度について市民等の理解を得るため、フォーラムの開催や広報冊子の発行等により、横浜市が目指す特別自治市制度の内容、必要性、メリットなどをわかりやすく伝えていく取組を実施していくものとする。

なお、国において新たな地方自治の仕組みとして、道州制議論が活発になることも想定される。道州制に関連した大都市の位置付けについては、横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」(平成22年5月)において、「現在の府県制度や将来的な道州制などどのような制度下にあっても、原則として、大都市は、地方の事務をすべて担う、広域自治体の区域から独立した特別な市」としている。

市町村合併の進展など基礎自治体の規模・能力の拡大や、都道府県の区域を越える広域的課題の増大により、市町村に対する広域・補完・連絡調整機能を担ってきたとされる広域自治体としての都道府県の役割も含め、地方自治の枠組みのあり方が問われる中で、道州制は新たな国のかたちとしての選択肢の一つではある。しかし、道州制における基礎自治体や大都市のあり方については、これまで必ずしも十分な議論がされていないことから、道州制における特別自治市のあり方については、今後、国における状況等を注視しながら引き続き検討していくものとする。

1 大都市制度の経緯と横浜市を取組

1889 (明治 22) 年	4 月	横浜市市制施行
1922 (大正 11) 年	3 月	六大都市行政監督ニ関スル法律公布 (東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の 6 市において、一部事務で府県知事の許認可が不要に)
1927 (昭和 2) 年	10 月	横浜市区制施行
1939 (昭和 14) 年	4 月	横浜市第 6 次市域拡張でほぼ現在の市域に
1947 (昭和 22) 年	5 月	地方自治法施行 (特別市制創設)
1956 (昭和 31) 年	6 月	地方自治法改正 (特別市制度廃止・指定都市制度創設)
	9 月	横浜、名古屋、京都、大阪、神戸市が指定都市に移行
1973 (昭和 48) 年	12 月	「横浜市総合計画 1985」で大都市行財政制度の確立を明記
1988 (昭和 63) 年	11 月	横浜市が主導し、指定都市 11 市で、「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会 (明日都市懇)」発足
1991 (平成 3) 年	5 月	明日都市懇報告書 (憲章都市制度など)
2009 (平成 21) 年	1 月	横浜市大都市制度検討委員会報告書発表
	2 月	横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会提言発表
2010 (平成 22) 年	5 月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」) 公表 横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」策定 指定都市市長会「特別自治市構想」発表
2011 (平成 23) 年	2 月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査研究テーマ「水平的、対等な連携協力の可能性について」) 公表
	8 月	第 30 次地方制度調査会設置 (我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方等が諮問事項に。横浜市長が臨時委員に就任)
	12 月	横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」
2012 (平成 24) 年	3 月	横浜市大都市自治研究会第 1 次提言発表
	5 月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査研究テーマ「新たな大都市制度における都市内分権について」) 公表
	6 月	横浜市「横浜特別自治市大綱素案 (骨子)」策定
	12 月	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」
2013 (平成 25) 年	3 月	横浜市「横浜特別自治市大綱」策定

## 2 大都市制度に関する国の動向

### (1) 大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定

平成 24 年 8 月 29 日、大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立した。この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的としている。

この法律により、人口 200 万人以上の指定都市又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村であって、その総人口が 200 万人以上のもの（関係市町村）について、特別区の設置が可能となった。

#### <特別区設置手続の概要>

##### ア 特別区設置協議会の設置

特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係市町村を含む道府県（関係道府県）は、特別区の区域、特別区と道府県の事務分担、税源配分及び財政調整等について、特別区設置協定書の作成その他特別区の設置に関する協議を行う特別区設置協議会を置く。

特別区設置協議会の会長及び委員は、関係市町村若しくは関係道府県の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から選任する。

##### イ 特別区設置協定書の作成

特別区設置協定書に、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分及び財政の調整に関する事項のうち、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協定書をそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

##### ウ 関係市町村における選挙人の投票

特別区の設置については、関係市町村の選挙人の投票に付し、有効投票総数の過半数の賛成があったときは、関係市町村及び都道府県が共同して、総務大臣に対して申請することができる。総務大臣は申請に基づき、特別区の設置を定めることができる。

### (2) 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）

第 30 次地方制度調査会は、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」、「大都市制度のあり方」、「基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」を諮問事項として、平成 23 年 8 月に設置された。

大都市のあり方については 24 年 2 月から 12 月まで 21 回の専門小委員会が開催され、12 月 20 日に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表された。

中間報告では、大都市等をめぐる現状と課題、現行制度（指定都市制度、中核市・特例市制度、都区制度）の見直し、新たな大都市制度（特別区その他地域への適用、特別市（仮称）、大都市圏域の調整）について、報告が行われている。

#### <大都市制度についての専門小委員会中間報告（概要）>（太字本市）

##### 第 1 大都市等をめぐる現状と課題

- 大都市圏、とりわけ三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行していく。これまで地方圏がその高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、大都市圏、とりわけ三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要である。
- また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しも問われている。
- 三大都市圏や地方の中核都市圏の抱える課題に対しては、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施することが必要である。これと並んで、大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来している。

## 第2 現行制度の見直し

### 1 指定都市制度

- 指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。
- 事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分(税源移譲や税交付金など)も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。
- 「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることを検討すべきである。
- 指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、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、区の役割を拡充することを検討すべきである。
- 区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることを検討すべきである。区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区長について、例えば副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを検討すべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用することも検討すべきである。
- 条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることを検討すべきである。
- 区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすることを検討すべきである。

## 2 中核市・特例市制度

- 人口 20 万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすることを検討すべきである。
- 中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点であり、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきである。

## 3 都区制度

- 都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。
- 今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。
- 都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する。
- 特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることについて検討すべきである。

## 第3 新たな大都市制度

### 1 特別区の他地域への適用

- 長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。
- さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。
- 事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とし、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきである。
- 指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区の間での事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

### 2 特別市（仮称）

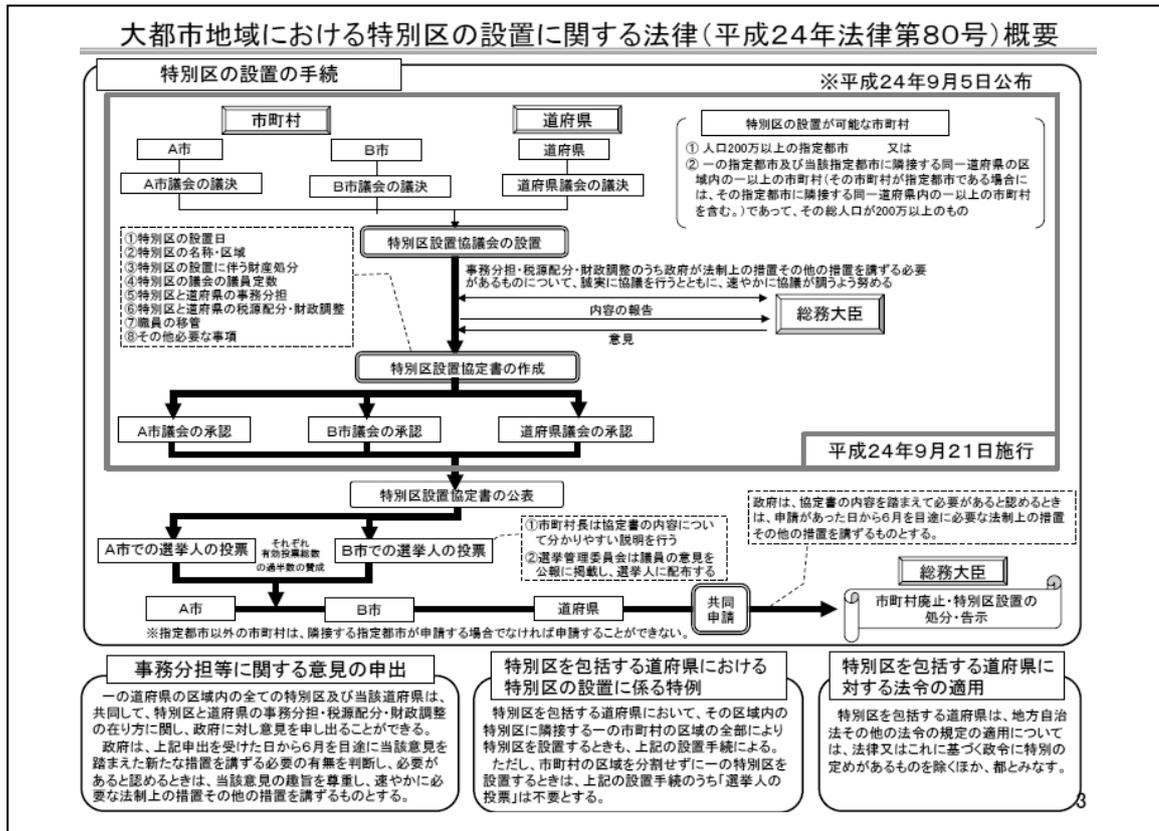
- 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。
- また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

- 一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、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。
- 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。
- さらに、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。
- 大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口 200 万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。
- まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく。

### 3 大都市圏域の調整

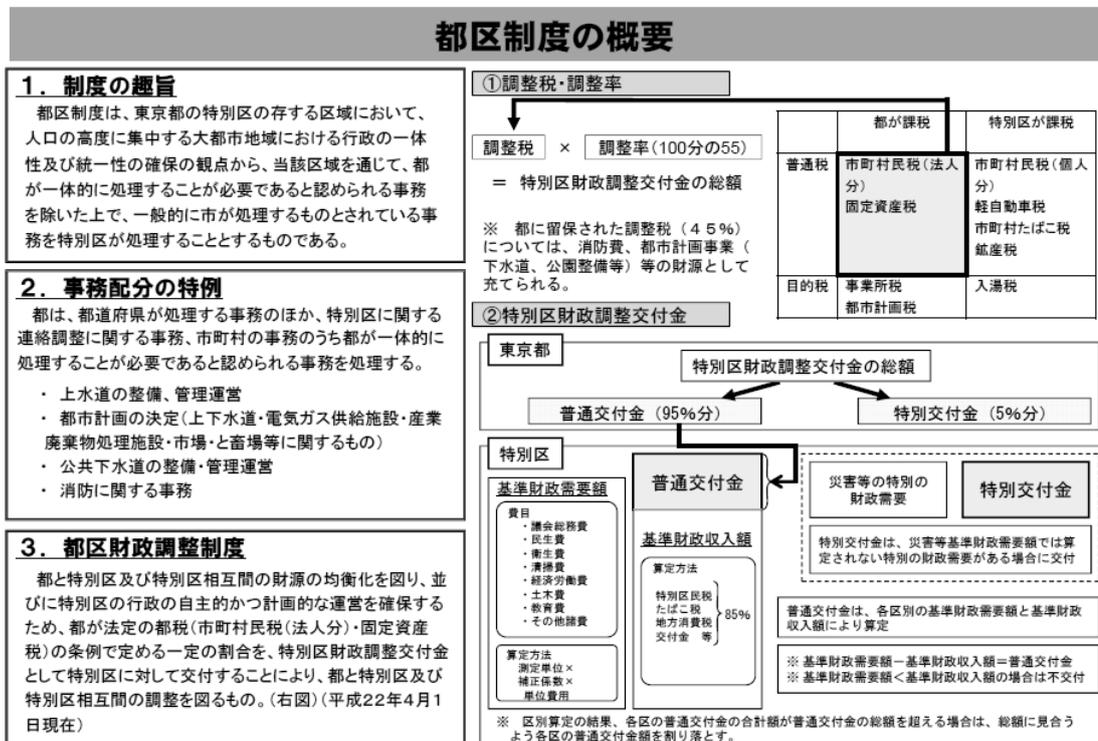
- 大都市圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する大都市圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する。
- その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する。
- 仮に新たな枠組みを設ける場合には、大都市圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなどについても検討する必要がある。

○ 大都市地域における特別区の設置に関する法律の概要

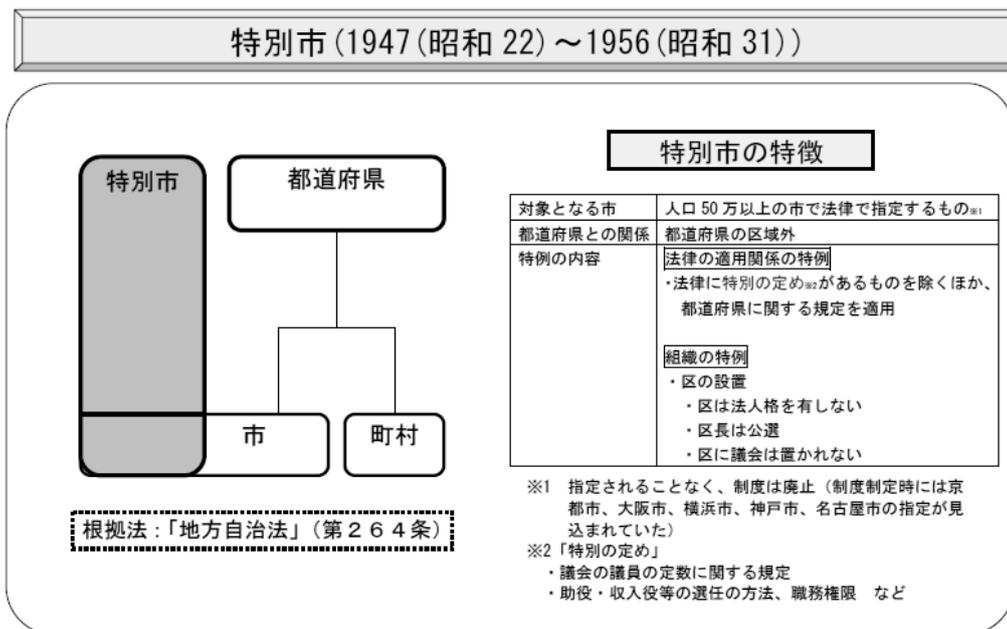


出典：第30次地方制度調査会第20回専門小委員会資料

○ 都区制度の概要



○ 特別市制度の概要



出典：第 28 次地方制度調査会第 14 回専門小委員会資料

○ 地方制度調査会専門小委員会中間報告「大都市制度についての専門小委員会中間報告」の概要

### 大都市制度についての専門小委員会中間報告について

(平成 24 年 1 月 20 日、第 30 次地方制度調査会第 26 回専門小委員会)

○ 平成 23 年 8 月に設置された第 30 次地方制度調査会では、平成 24 年 1 月 17 日の第 3 回総会以降、諮問事項の一つである「大都市制度のあり方」について専門小委員会で計 21 回審議。同年 12 月 20 日開催の第 26 回専門小委員会において、「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を取りまとめ。

○ 今後、当該中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、残された諮問事項である基礎自治体のあり方と併せて最終的な答申に向けて調査審議を継続予定。(第 30 次地方制度調査会の委員の任期は、平成 25 年 8 月 23 日まで)

#### 現行制度の見直し

**(指定都市制度)**

- 「二重行政」の解消
- ・ 都道府県から指定都市への事務移譲(土地利用、対人サービス等)により事務処理の主体を極力一元化することを検討。まとまった財政負担が生じる場合、税源の配分も含めた財政措置を検討
- ・ 指定都市と都道府県が同種の任意事務等について調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みを検討
- 都市内分権、住民自治強化 (特に人口が非常に多い指定都市)
- ・ 区役の拡充、区長の独自の権限(人事・予算等)を検討
- ・ 区長を市長が議会同意を得て選任することを検討
- ・ 市議会内に 1 又は複数の区ごとの常任委員会の設置を検討
- (中核市、特例市制度)**
- ・ 両制度を統合し、人口 20 万以上で保健所を設置すれば中核市となるようにすることを検討
- ・ 条例による事務処理特例制度について、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようするための方策を引き続き検討
- ・ 地方の拠点である中核市・特例市等の担うべき役割・財政措置、自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みについて検討
- (都区制度)**
- ・ 都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により更なる事務移譲(例:児童相談所)を検討。その他は都とそれぞれの特別区の間で条例による事務処理特例を活用することを検討
- ・ 社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討

#### 新たな大都市制度

**(特別区の他地域への適用)** 〔大都市地域特別区設置法〕上の協議事項である事務(分担、税源配分、財政調整等の留意点を示すもの)

- ・ 道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意
- ・ 事務分担は、都が基礎自治体に代わり一体的に処理している事務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理できるかという点に留意
- ・ 税財源は、道府県・特別区の仕事の規模に応じて適切に配分されることが基本。地方交付税は、都区合算制度等の現行制度が基本。特別区の処理する事務や特別区の規模によっては、調整 3 税以外の調整財源が必要となる場合があることに留意
- ・ 財産処分及び職員の移管は、事務分担に応じることが基本に検討
- (特別市(仮称))**
- ・ 全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義
- ・ 住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、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の課題について、更に検討が必要
- ・ まずは都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市(仮称)へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討
- (大都市圏の調整)**
- ・ 三大都市圏において、大都市圏にわたる行政課題(交通体系整備、防災対策等)に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討

出典：第 30 次地方制度調査会第 4 回総会資料

27

横浜市

政策局 大都市制度推進室 大都市制度推進課

〒231-0017 横浜市中区港町1-1

令和2年度大都市行財政制度特別委員会中間報告書 構成（案）

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

社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方について

3 調査・研究テーマの選定理由

内閣総理大臣の諮問機関である第32次地方制度調査会でも議論・答申されているように、人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年頃に向け、人口減少社会の到来・超高齢社会が進展している。既に、我が国の多くの市町村が、人口減少と高齢化に直面しているが、本市を含む大都市圏でも急速に進展することが予測されている。

また、南海トラフ地震、首都直下地震、気候変動による風水害の頻発など、都道府県の区域を超えた大規模災害リスクが顕在化しており、さらに、新型コロナウイルス感染症は、人口・産業が集積する本市においては、感染拡大と社会経済活動停滞のリスクを高めている。

このような社会経済情勢が大きく変化する中であっても、指定都市制度は、既に64年が経過し、昨今の社会経済情勢の変化や、本市など大都市の実態に即応した制度とはなっていない。平成24年には、大都市地域特別区設置法が制定され、大阪では大都市法に基づき指定都市を特別区に再編する大都市制度改革を推進しているが、本市が実現を目指している特別自治市は、同法では実現できない。都道府県一市町村という画一的な地方制度を速やかに見直し、改めて特別自治市の早期実現に向けた法制化を国に求めていく必要がある。

そこで、国や他都市の動向もふまえ、社会経済情勢の変化に対応する本市にふさわしい特別自治市のあり方について 調査・研究し、議論を深めていくこととした。

4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会（令和2年7月8日開催）

ア 議題

- ・令和2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「令和3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（委員会における委員意見等を記載）

(2) 委員会（令和2年8月7日開催）

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」について
- ・指定都市の「令和3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 委員意見概要（委員会における委員意見等を記載）

(3) 委員会（令和2年9月18日開催）

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」について
- ・指定都市の「令和3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 委員意見概要（委員会における委員意見等を記載）

(4) 委員会（令和2年11月27日開催）

ア 議題

- ・参考人の招致について

(5) 委員会（令和2年12月2日開催）

参考人として、一橋大学大学院教授 辻 琢也氏を招致し、第3次横浜市大都市自治研究会答申について講演をいただいた。

ア 議題

- ・第3次横浜市大都市自治研究会答申について
- ・調査・研究テーマ「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」について

イ 講演概要（参考人の講演の概要を記載）

ウ 委員意見概要（委員会における委員意見等を記載）

(6) 委員会（令和3年2月8日開催）

本日の概要を記載

(7) 委員会（次回開催予定）

当日の概要を記載

5 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。

- (1) 自由民主党所属国会議員に対する要望（令和2年11月25日実施）
- (2) 立憲民主党所属国会議員に対する要望（令和2年11月19日実施）
- (3) 公明党所属国会議員に対する要望（令和2年11月20日実施）
- (4) 日本共産党所属国会議員に対する要望（令和2年11月18日実施）

6 まとめ

委員意見等から導き出される本委員会のまとめを記載