

## 第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申及び 横浜特別自治市大綱の改訂について

### 1 第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申について

別紙 「第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申」 概要版参照

〈参考資料 1 「第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申」〉

### 2 横浜特別自治市大綱の改訂について

#### (1) 改訂の基本的考え方

ア 第 30 次地方制度調査会答申において指摘された、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」）について検討すべき次の 3 つの課題への対応策の追加

(ア) 何らかの住民代表機能を持つ区の必要性

(イ) 警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念

(ウ) 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

イ 「第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申」を受け、新たに追加する項目

ウ 大綱策定以降 7 年が経過し、データやグラフなどに加え、移譲された事務・権限を反映させるなど、変更が必要な箇所の更新

#### (2) 改訂の方向性

目次・項目	改訂の方向性
第 1 これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨	○平成 25 年以降の経過と改訂の趣旨を追加
第 2 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性	○最新のデータ等に更新
第 3 横浜市が目指す特別自治市制度	○第 30 次地方制度調査会答申において指摘された、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」）について検討すべき次の 3 つの課題への対応策の追加 ①何らかの住民代表機能を持つ区の必要性 ②警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念 ③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 ○最新のデータやグラフ等への更新に加え、移譲された事務・権限を反映させるなど、変更が必要な箇所の更新 ○「第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申」を踏まえ、速やかに移譲が必要な主な事務・権限を追加
第 4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス	○「第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申」を踏まえ、新たに追加 ・「特別自治市の実現までの間も、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の手続・権限の移譲の実現について追加 ・「第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申」を踏まえ、「特別自治市実現までの対処策」、「特別自治市の立法化に向けた取組」等を追加
《参考》	○最新のデータ等に更新

〈参考資料 2 「横浜特別自治市大綱」（平成 25 年 3 月）〉

#### (3) 今後の予定

令和 2 年 12 月

令和 3 年 2 月

3 月

政策・総務・財政委員会にて大綱改訂の方向性説明（本日）

大都市行財政制度特別委員会にて大綱改訂案説明

政策・総務・財政委員会にて大綱改訂案説明

大綱改訂に向けた調整

横浜特別自治市大綱改訂の確定

# 第3次 横浜市大都市自治研究会 答申（概要）

別紙

## 諮問事項

「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(平成30年3月30日)

## 前文

諮問事項を踏まえ、指定都市制度を抜本的に見直し、将来にわたって持続可能な大都市経営の基盤となる大都市行財政制度の構築が必要であるという認識の下、また、この間における動向も踏まえ、横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について議論を深め、ここに「第3次 横浜市大都市自治研究会 答申」を取りまとめた。

## 1 大都市制度改革と横浜市の取組

(P2～P5)

### (1) 横浜市の主な取組

- |                |  |
|----------------|--|
| 2010(平成22)年5月  | 「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                 |
| 2011(平成23)年12月 | 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」を可決 |
| 2013(平成25)年3月  | 「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」を策定      |
| 2015(平成27)年6月  | 「『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                |

### (2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市の対応

#### ア 第30次地方制度調査会

特別自治市は「二重行政」を完全に解消するなど意義があるとされた、一方、「①何らかの住民代表機能のある区の必要性」「②警察事務の分割による広域犯罪の懸念」「③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」の3つの課題が示され、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自治市に近づけることを目指すこととし、早期法制化は見送られた。

→3つの課題について、2016(平成28)年10月に、第2次横浜市大都市自治研究会がその解決策を提示し、市長に答申

#### イ 道府県から指定都市への事務・権限の移譲推進

- 第30次地方制度調査会答申を受け、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)に関する都市計画の決定権限が移譲。県費負担教職員の給与負担に関し、2018(平成30)年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施
- 2018(平成30)年4月、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移譲
- 2019(平成31)年4月、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救助実施市に移譲

#### ウ 地方自治法の改正(一部改正法が2014(平成26)年5月に成立、2016(平成28)年4月に施行)

第30次地制調答申を受け「指定都市都道府県調整会議」、「総合区制度」を創設。※現時点で総合区の実績はなし。

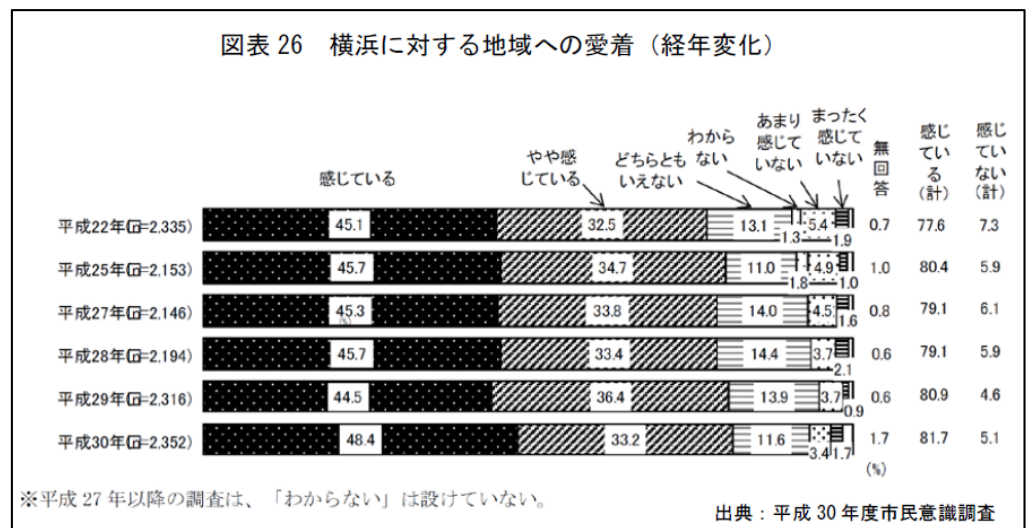
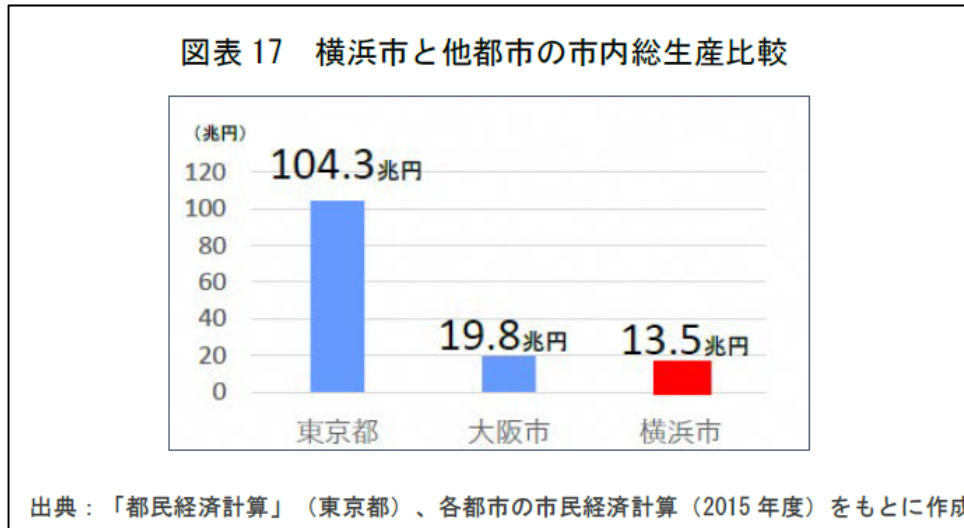
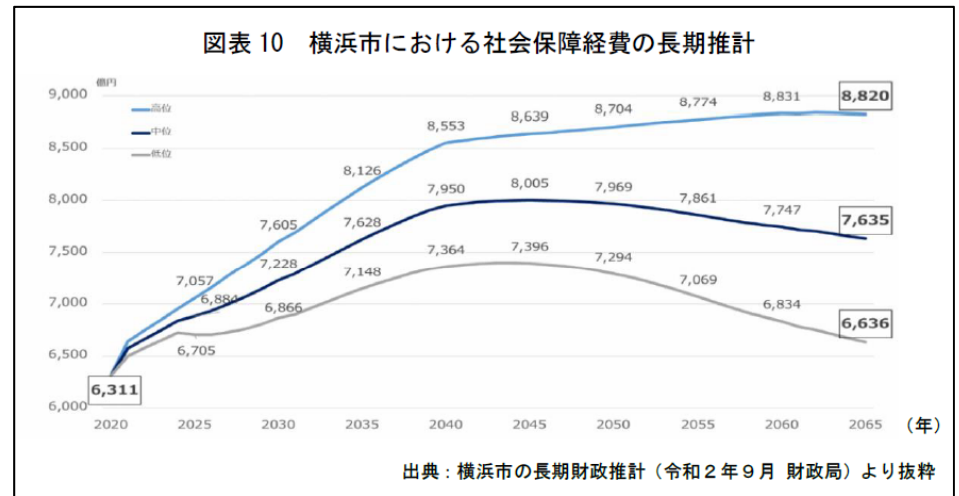
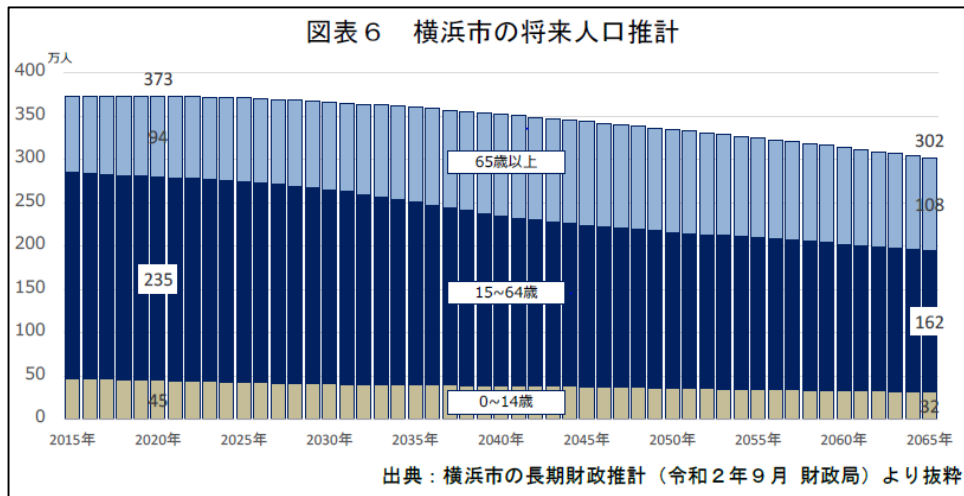
2017(平成29)年3月、「横浜市神奈川県調整会議」で、神奈川県から横浜市に旅券発給事務を移譲することを合意

2020(令和2)年11月、「横浜市神奈川県調整会議」で、「急傾斜地崩壊対策事業」の移譲について、協議を進めていくことを確認等

## 2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

(P6～P17)

- 第2次横浜市大都市自治研究会答申(2016(平成28)年10月)は、横浜市を取り巻く大都市としての諸課題として、人口減少と超高齢社会の到来、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中などを指摘した上で「特別自治市の必要性」に言及しているが、4年後の現在において、その状況は一層顕在化
- 横浜市の地勢・歴史や市民意識、また、東京と近接し、首都圏の一翼を担っているとともに、幹線道路・地下鉄・港湾などの広域インフラや産業政策なども市内で完結



### 3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

(P18～P27)

#### (1) 総論 (P18～p19)

- 人口減少・少子高齢化の加速やインフラの老朽化等により、様々な行政課題が顕在化する2040年頃を見据え、特に人口減少・少子高齢化等により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
- コロナ禍において、都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや課題も様々であることが鮮明になり、現行の全国一律の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が必要
- 都構想については「大都市地域特別区設置法」により法制度化されているが、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なっていない。大都市制度の新たなカテゴリーとして「特別自治市」を追加していくことが必要

#### (2) 事務・権限のあり方 (P19～P21)

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、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。

- 現在の県警察の分割を前提としない制度設計であれば、「警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念」は解消可能

##### 答申冊子P20抜粋

「具体的には、例えば、特別自治市としての横浜市が神奈川県警察(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神奈川県(公安委員会)に委託する方法なども考えられる。」

- 三大都市圏における大規模災害リスク回避  
→「がけ対策(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」  
「コンビナート地域に所在する事業所に係る高圧ガス製造の許認可権限」等の早期移譲が必要
- 2040年頃の行政課題を見据えた対応  
→「私立幼稚園の設置認可権限」  
「医療計画の策定権限」等の移譲も必要
- 新型コロナウイルス感染症  
→感染者が集中し、経済活動の中心である指定都市が道府県と同様の事務・権限を持ち、国や道府県と連携することが効果的

##### 答申冊子P20抜粋

「これらの事務・権限の移譲をスピーディに進めるためにも特別自治市の実現が必要である。」

#### (3) 税財政制度のあり方 (P21～P22)

特別自治市における事務の執行や行政サービスの提供に関する経費は、市域内の地方税(現行の県税のうちの横浜市域部分と市税の全て)で賄うことを原則とする。そのためには、国における税財政制度の見直しや県税からの税源移譲が必要である。

- 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経費等については、特別自治市が応分の負担をすることが必要
- 「すべての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」については、横浜市だけが財政的に突出しているわけではない。
- 横浜市の市内総生産は神奈川県内の県内総生産に対するシェア(39%)が人口シェア(41%)を下回るなど、横浜市が特別自治市になることで、県内の横浜市以外の地域の利益や経済が損なわれる状態とは言えない。

#### (4) 広域連携のあり方 (P23)

特別自治市への移行により、神奈川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遮断するのではなく、神奈川県や周辺の基礎自治体との広域連携は、むしろ強化していくことが必要である。

- 8市連携を三大都市圏における連携スキームの例として積極的に推進し、発信していくことは意義がある。8市連携のような広域連携事例は、「すべての道府県税、市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」の課題解決にもつながり得る。
- 今後予想される自治体職員の専門人材不足に対して、基礎自治体である横浜市が中心となって、近隣の基礎自治体を支援できるよう積極的に検討すべき。
- 行政のデジタル化は、広域連携による知識・情報の共有や課題解決の可能性が広がるなど、組織や地域の枠を越えたイノベーション創出の基盤となり、デジタル化の効果を一層高めるといった好循環の形成も期待

### 3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

(P18～P27)

#### (5) 特別自治市における住民自治構造のあり方 (P24～P27)

「何らかの住民代表機能を持つ区が必要」との指摘に対し、『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、次の視点で制度設計する必要がある。

① 特別自治市における区は行政区とする。

##### 答申冊子P24抜粋

「区における身近できめ細かな行政サービスと、市(局)による広域的で専門性の高い事業が一つの自治体で提供できる効率的・効果的な行政運営を行う。大都市のスケールメリット、行政区の強みである区・市(局)連携を最大限に生かした制度設計とする。」

② 区長は市長が議会の同意を得て選任する特別職とする。

##### 答申冊子P24抜粋

「特別自治市は大都市の総合力を最大限に生かし、市民サービスの向上と日本経済の活性化を目指す一層制の自治体であることから、区長は市長が議会の同意を得て選任する特別職とする。」

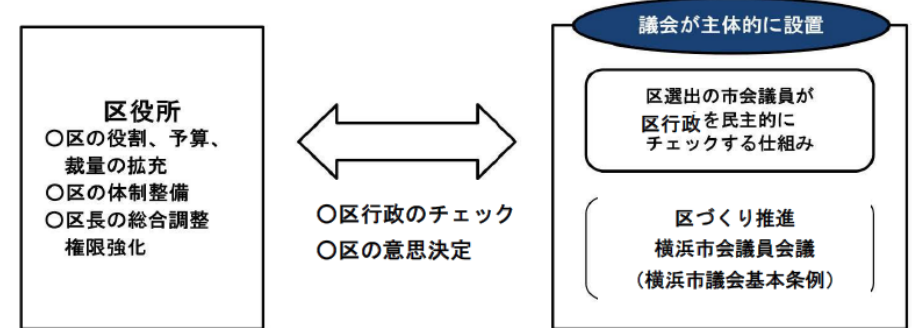
③ 住民自治を3つの仕組みにより制度的に強化する。  
ア 区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組みを構築

##### 答申冊子P24～25抜粋

「「区づくり推進横浜市議員会議」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」などを参考に、特別自治市の議会に、区選出議員が当該区における意思決定を担う「区別常任委員会」(仮称)の設置などを検討すべきである。」

イ 区行政における住民参画の仕組みとして「区地域協議会」を各区設置  
ウ 地域の様々な団体や人々が、地域レベル、区域レベルで連携して課題解決に取り組む場を拡充・支援

図表 36 区行政のチェックの仕組み (イメージ)

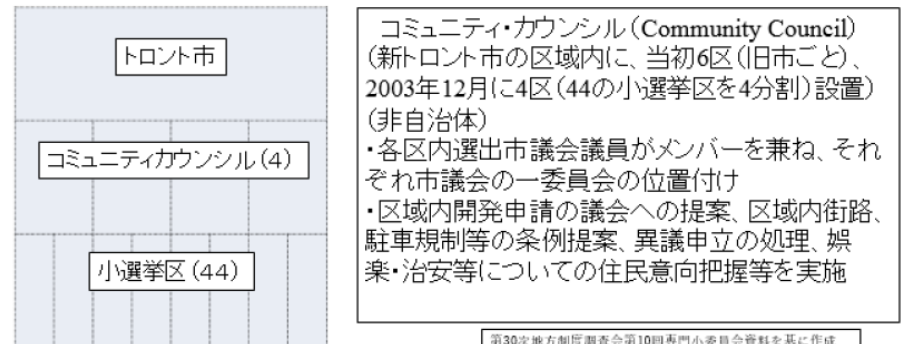


出典：「特別自治市」制度における区のあり方(基本的方向性)(H27.6横浜市)

図表 38 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 (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。  
(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。  
(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。



# 4 特別自治市制度の早期実現に向けて

(P28～P30)

- 人口減少・少子高齢化の加速に伴い様々な行政課題が顕在化する2040年頃を見据え、ポストコロナ社会における行政のデジタル化の動きも生かしながら、速やかに大都市制度改革を進めることが必要
- 横浜特別自治市の実現のためには、特別自治市の立法化を速やかに図っていくことが必要
- 特別自治市の立法化に当たっては、横浜市と同様に特別自治市制度の早期実現を目指す他都市とも連携・協調しながら、国等への働きかけを強化していくことが必要

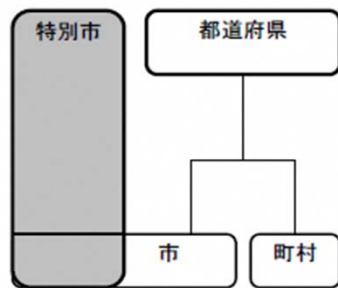
## (1) 特別自治市の立法化に向けた取組 (P28)

- 横浜市は「横浜特別自治市大綱」で「大都市地域特別区設置法」による特別区の設置を目指さないことを意思決定
- 国においては、二重行政を完全に解消するため、特別自治市の実現を可能とするための立法化を進め、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ることが必要
- 具体的には、
  - ・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
  - ・「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を対象に特別自治市の設置を可能とする特例法
  - ・過去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、様々な手法を検討

## (2) 特別自治市実現までの対処策 (P29～P30)

- 特別自治市の立法化が実現しても、特別自治市の実現まで一定期間を要することも想定されることから、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事務・権限の移譲を特例的に実現していくことも必要**
- 横浜市は、現行制度の中でトップランナーとして行政区の機能強化を進めてきたが、警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、**総合区制度の具体的なシミュレーションを行うなど、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、区予算の拡充、議会のチェック機能強化、住民参画の仕組みの構築など）を進め、特別自治市における行政区の姿を示すことが必要**
- 特別自治市への円滑な移行を見据え、神奈川県とも情報交換・意見交換の場を設けていくことも必要
- 行政のデジタル化により、各種行政手続等の窓口としての区役所の機能が大きく変化する可能性があるが、デジタル化が進展しても、聞き取り等により得たアナログデータは、福祉分野等で必要な支援を行うために、非常に重要。**地域における各種団体の力を維持するためにも、第32次地方制度調査会で提案された「公共私連携」をより一層進めることも必要**

### 特別市 (1947(昭和22)～1956(昭和31))



根拠法：「地方自治法」(第264条)

### 特別市の特徴

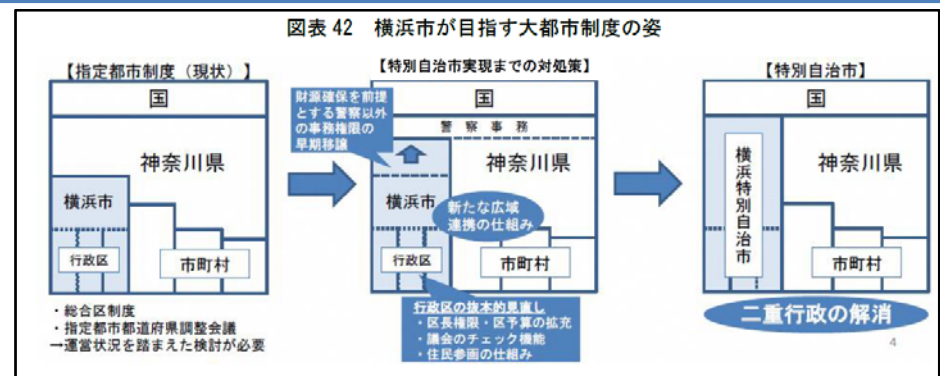
対象となる市	人口50万人以上の市で法律で指定するもの <sup>※1</sup>
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	<b>法律の適用関係の特例</b> ・法律に <b>特別の定め</b> <sup>※2</sup> があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用  <b>組織の特例</b> ・区設置 ・区は法人格を有しない ・区長は公選 ・区に議会は置かれない

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

※2 「特別の定め」  
 ・議会の議員の定数に関する規定  
 ・助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など

出典：総務省「第28次地方制度調査会」資料

図表 42 横浜市が目指す大都市制度の姿



・総合区制度  
 ・指定都市都道府県調整会議  
 ・運営状況を踏まえた検討が必要

行政区の抜本的見直し  
 ・区長権限・区予算の拡充  
 ・議会のチェック機能  
 ・住民参画の仕組み

二重行政の解消

第 3 次 横浜市大都市自治研究会 答申

令和 2 年 12 月 1 日

第 3 次 横浜市大都市自治研究会

(目次)

前文

- 1 大都市制度改革と横浜市の取組
  - (1) 横浜市の主な取組
  - (2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市の対応
  
- 2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性
  
- 3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点
  - (1) 総論
  - (2) 事務・権限のあり方
  - (3) 税財政制度のあり方
  - (4) 広域連携のあり方
  - (5) 特別自治市における住民自治構造のあり方
  
- 4 特別自治市制度の早期実現に向けて
  - (1) 特別自治市の立法化に向けた取組
  - (2) 特別自治市実現までの対処策

参考資料



## 前文

当研究会は、2018（平成30）年3月30日に横浜市長から『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た特別自治市の制度設計のあり方について諮問を受け、7名の有識者委員によって発足した。

2020（令和2）年11月までに研究会を9回開催し、横浜市を取り巻く社会経済情勢、他自治体や国における動向などを踏まえた上で、特別自治市の制度設計のあり方について調査・審議を行ってきた。

当研究会は、第32次地方制度調査会答申にも掲げられた人口減少・少子高齢化が急速に進み、高齢者人口が最大となる2040（令和22）年頃の課題を見据えると、現行の全国一律の都道府県及び市町村から成る二層制による地方自治制度ではなく、特別自治市をはじめ、地域の実情に応じた多様な地方自治制度への転換は避けられないという認識の下、2020（令和2）年3月25日に、「第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告」を取りまとめた。

横浜市は、2020（令和2）年9月、2021（令和3）年から2065（令和47）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くことが認識され、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旨が分析されている。

さらに、横浜市に次ぐ人口275万人（2020（令和2）年11月現在）の指定都市である大阪市においては、2012（平成24）年9月に施行された「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）に基づき、2020（令和2）年11月に大阪市の廃止と特別区の設置に関する住民投票が実施された。賛否は拮抗したが反対多数となり、指定都市である大阪市は存続することとなった。この間のいわゆる大阪都構想の動向は、1956（昭和31）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。

この度、指定都市制度を抜本的に見直し、将来にわたって持続可能な大都市経営の基盤となる大都市行財政制度の構築が必要であるという認識の下、また、この間における動向も踏まえ、横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について議論を深め、ここに「第3次 横浜市大都市自治研究会 答申」を取りまとめた。

# 1 大都市制度改革と横浜市の取組

## (1) 横浜市の主な取組

横浜市は、2010（平成22）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》」を発表した。同時に、指定都市市長会においても「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」が発表された。これらはいずれも、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ている。

特に、指定都市市長会の提案においては、あるべき大都市制度の選択として、「特別自治市（仮称）」の創設が必要であることがまとめられている。

2011（平成23）年12月の横浜市会第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。

2013（平成25）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」を策定し、次の4つの基本的枠組みを示した。

- 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。
- 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。

さらに、2015（平成27）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。

## (2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市の対応

### ア 第30次地方制度調査会

国においては、2011（平成23）年8月に第30次地方制度調査会が設置され、内閣総理大臣から「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」などについて諮問された。

第30次地方制度調査会には、林横浜市長が臨時委員として参画し、指定都市市長会も、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。

これらの動きも踏まえ、2013（平成25）年6月の第30次地方制度調査会答申（以下「第30次地制調答申」という。）においては、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」とされる。以下同じ。）は、「全ての都道府県、市町村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。」とされた。

一方で、特別自治市については、以下のようにさらに検討すべき3つの課題が存在するとされた。

- ① 一層制の大都市制度である特別自治市について、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
- ② 例えば警察事務についても特別自治市の区域とそれ以外の区域に分割することになるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念
- ③ 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

また、現在の20市全ての指定都市を特別自治市制度の対象とする場合、「現在の47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある」ことに言及し、「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」とされた。

第30次地制調答申では、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自治市に近づけることを目指すこととし、特別自治市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」とされ、特別自治市の早期法制化は見送られた。

なお、第30次地制調答申で示された上記の3つの課題については、2016（平成28）年10月に、第2次横浜市大都市自治研究会がその解決策を提示した「社会経済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」（以下「第2次大都市自治研究会答申」という。）を横浜市長に答申した。

## イ 道府県から指定都市への事務・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）に関する都市計画の決定権限など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、2018（平成 30）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・権限の移譲により、義務教育段階のほぼ全ての権限が神奈川県から横浜市に移譲された。これに伴い、小中学校の学校経営、教職員の服務、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・地域の実情に対応した教職員配置が拡充されるなど大きな効果があった。

さらに、2018（平成 30）年 4 月には、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、2019（平成 31）年 4 月には、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）に移譲されるなど、道府県から指定都市への個別の事務・権限の移譲が進んだ。

## ウ 地方自治法改正

第 30 次地制調答申を受け、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」の設置や、「総合区制度」の創設などを内容とする地方自治法の一部改正法が 2014（平成 26）年 5 月に成立し、2016（平成 28）年 4 月に施行された。

### （ア）指定都市都道府県調整会議

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調整会議による協議を求めれば、もう一方は応じる義務があるという点で、実効性はある程度担保されているが、個別の事務・権限に関する協議に留まっており、二重行政の抜本的な解消には至っていない。

なお、横浜市の調査によると、2020（令和 2）年 9 月時点で、指定都市とその包括道府県間で、指定都市都道府県調整会議を一度も開催していない指定都市は、全 20 市のうち 10 市となっている。

2017（平成 29）年 3 月に開催された、「横浜市神奈川県調整会議」において、神奈川県から横浜市に旅券発給事務を移譲することが合意され、2019（令和元）年 10 月に横浜市センター南パスポートセンターが新設された。しかし、「横浜市神奈川県調整会議」で横浜市から移譲の提起をした「私立幼稚園の認可事務」「河川管理」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。

2020（令和 2）年 11 月には、2 度目となる「横浜市神奈川県調整会議」が開催され、「急傾斜地崩壊対策事業」の移譲について、協議を進めていくことを確認し、また、

「コンビナート地域における高圧ガスの製造許認可」等の事務については、一層の連携強化を図るとともに、権限移譲を前提に協議を進めることを合意した。

#### (イ) 総合区制度

総合区制度については、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、区の役割拡充を進める手段の一つとして創設されたものである。指定都市が行政区への分権を進めていく手段として有益な制度であるが、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、2020（令和2）年度時点で、導入している指定都市は皆無である。

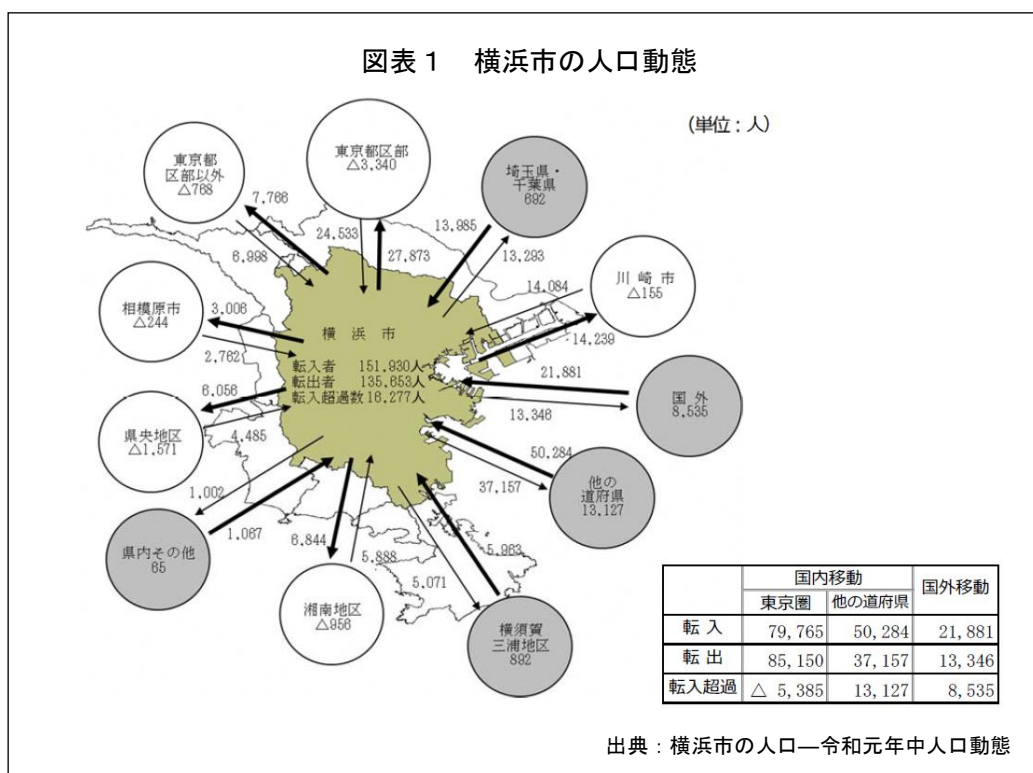
## 2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

2016（平成28年）10月の第2次横浜市大都市自治研究会答申は、横浜市を取り巻く大都市としての諸課題として、人口減少と超高齢社会の到来、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中などを指摘した上で「特別自治市の必要性」に言及しているが、4年後の現在において、その状況は一層顕在化している。

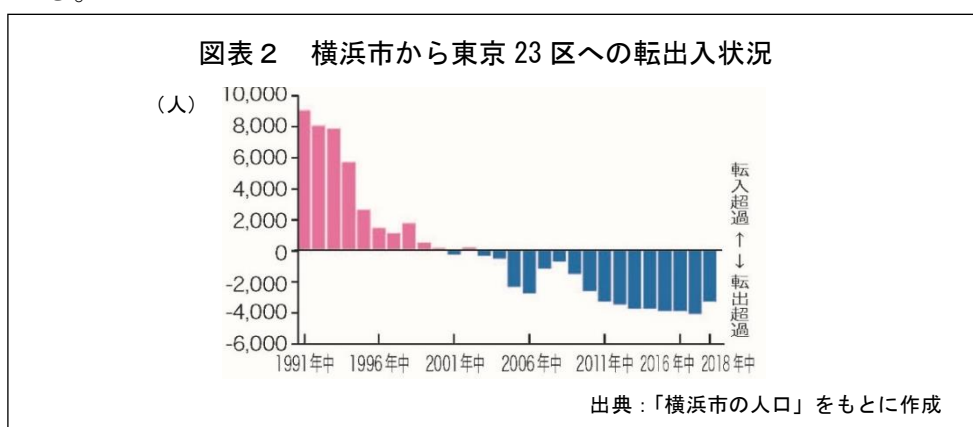
さらに、横浜市の地勢・歴史や市民意識、また、東京と近接し、首都圏の一翼を担っているとともに、幹線道路・地下鉄・港湾などの広域インフラや産業政策なども市内で完結できていることから、特別自治市の必要性はより高まっている。

### （人口動態等）

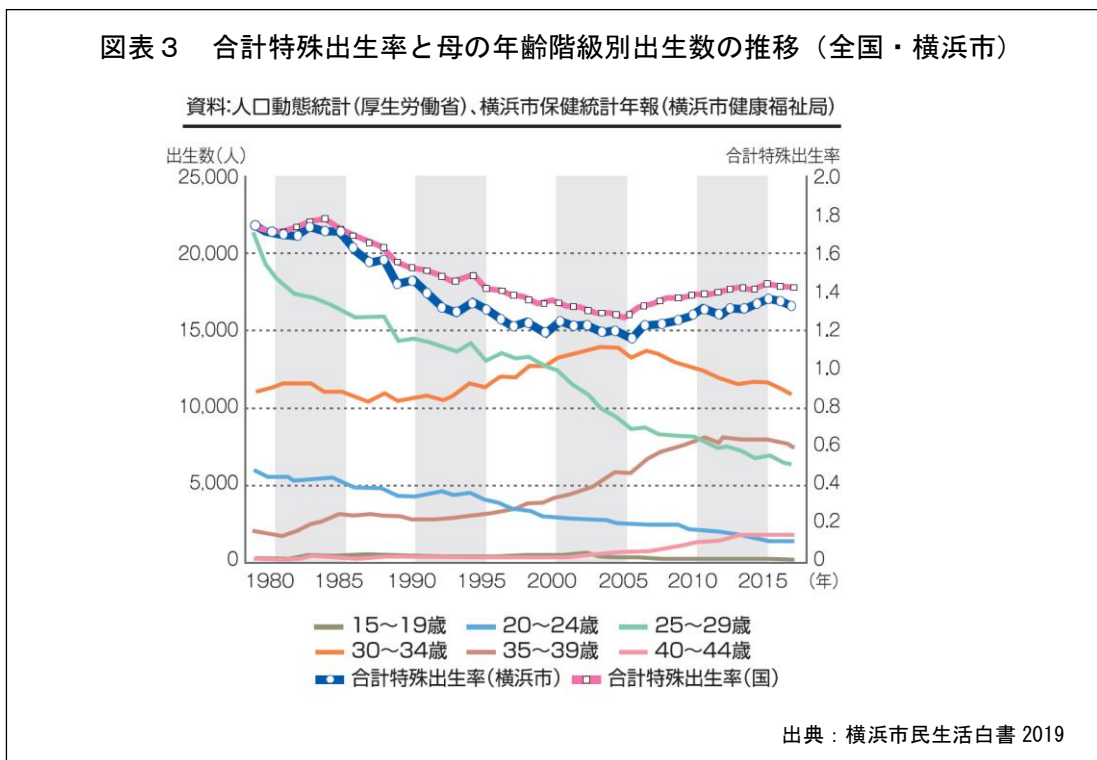
2019（令和元）年中における横浜市からの周辺自治体への転出超過は、東京都区部、東京都区部以外、川崎市、相模原市、県央地区、湘南地区となっている。一方、転入超過は、埼玉県・千葉県、横須賀・三浦地区などとなっている。



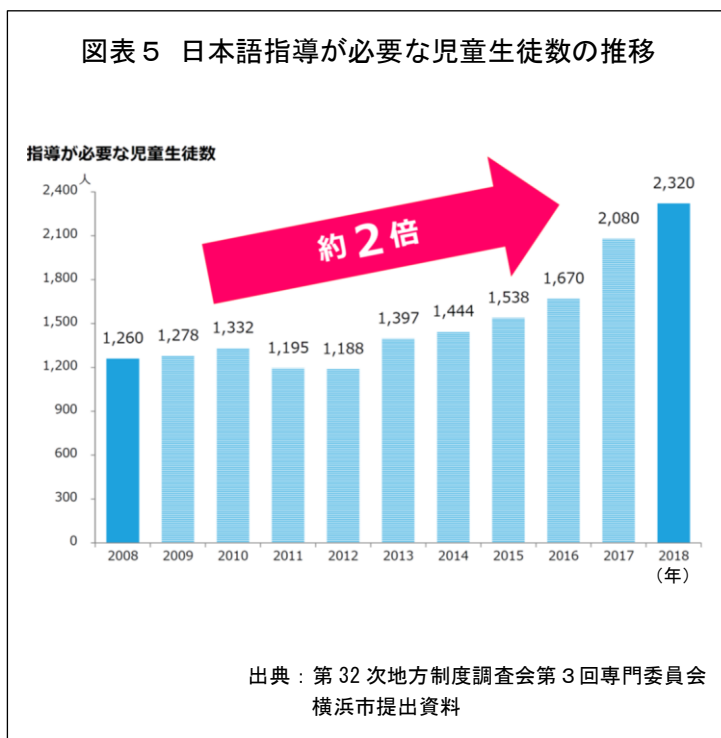
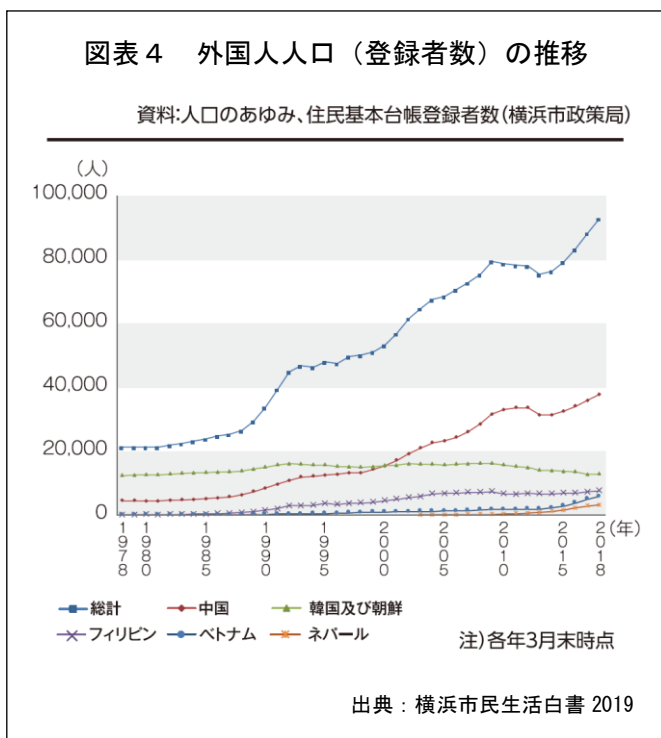
長らく、東京23区からの転入超過傾向が続いていたが、2000（平成12）年から転出超過に転じている。



2017（平成29）年の合計特殊出生率は1.32で、全国（1.43）と比べ低い数値で推移している。



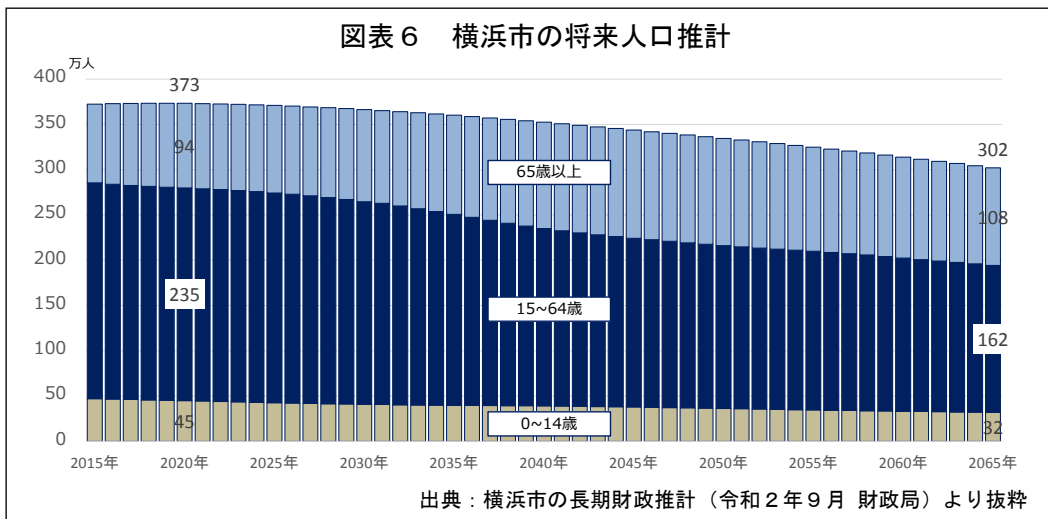
外国人人口は年々増加しており、日本語指導が必要な児童生徒数は10年で約2倍に増加している。



(人口推計)

2018 (平成30) 年 3 月の将来人口推計によると、人口のピークは2019 (令和元) 年で、約373万4千人である。それ以降は、年少人口 (0~14歳)、生産年齢人口 (15~64歳) は減少し、老年人口 (65歳以上) は増加していく。

高齢化率も増加し、人口のピーク時 (2019 (令和元) 年) で24.8%、2065 (令和47) 年 (参考値) では、35.6%以上となる見込みである。

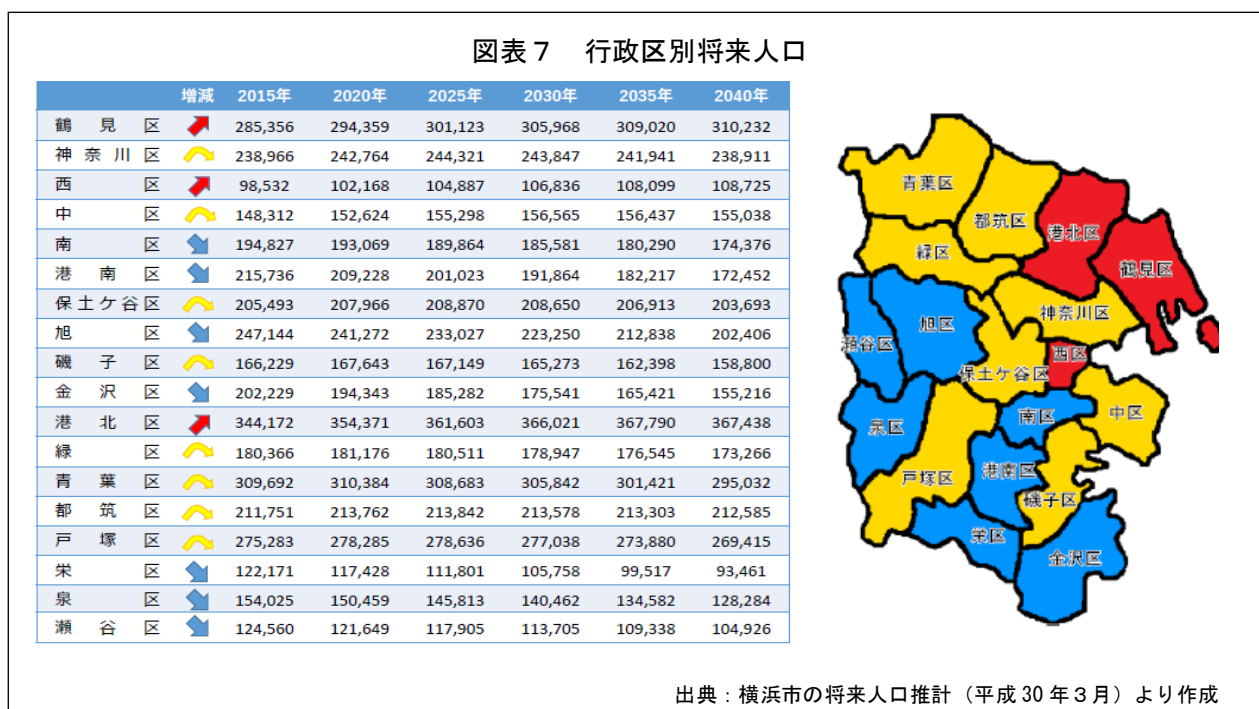


※注) 横浜市の将来人口推計は、平成27年国勢調査結果をもとに作成されたもので、現時点での実数とは異なる。以降の人口推計についても同様。

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2036 (令和18) 年、2041 (令和23) 年、2042 (令和24) 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、2015 (平成27) 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。

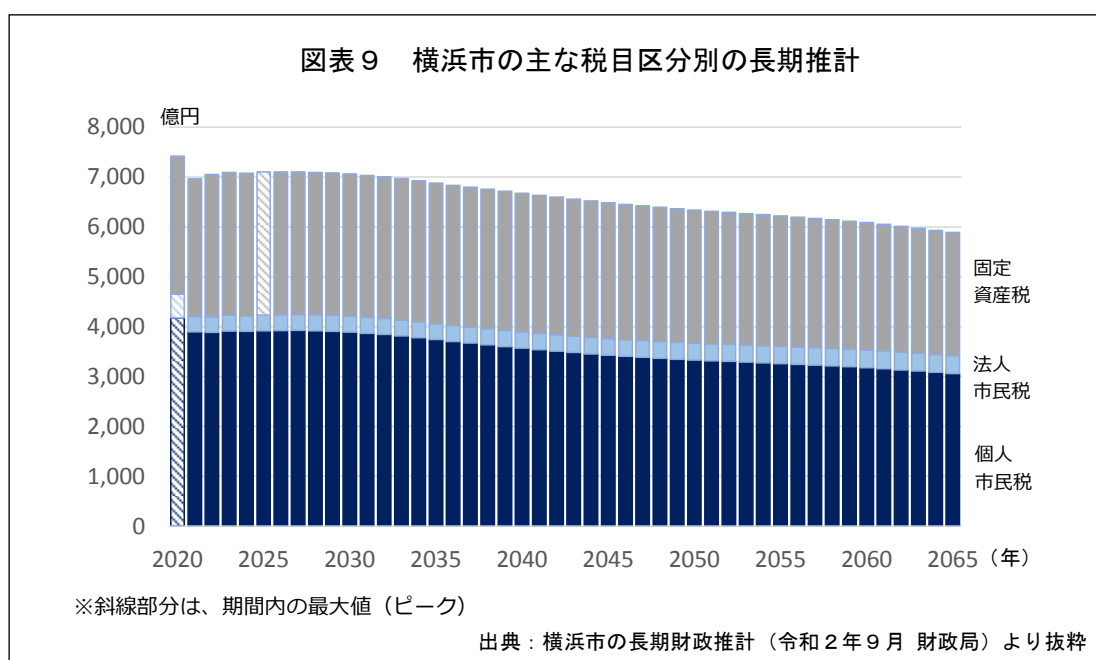
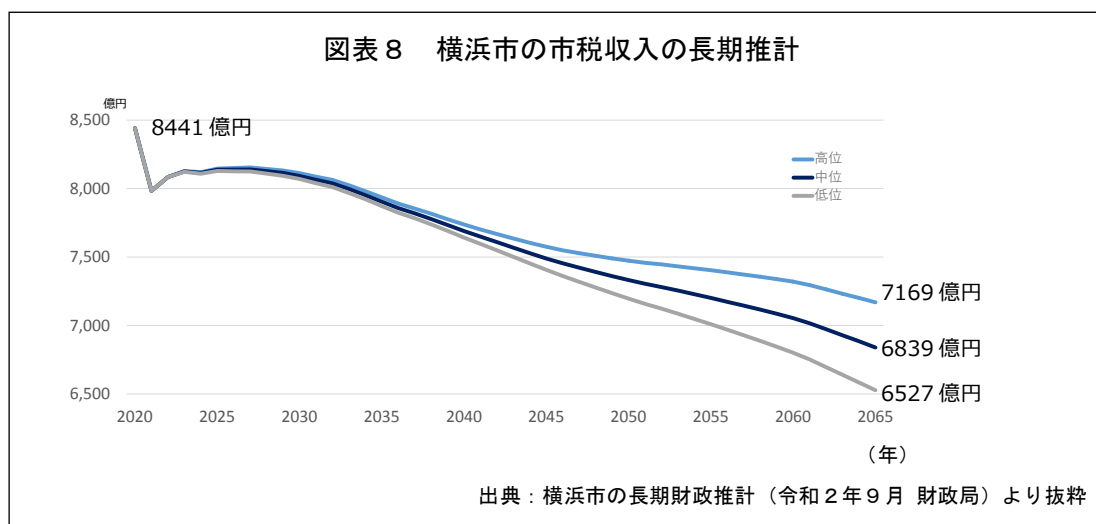




## （財政運営等）

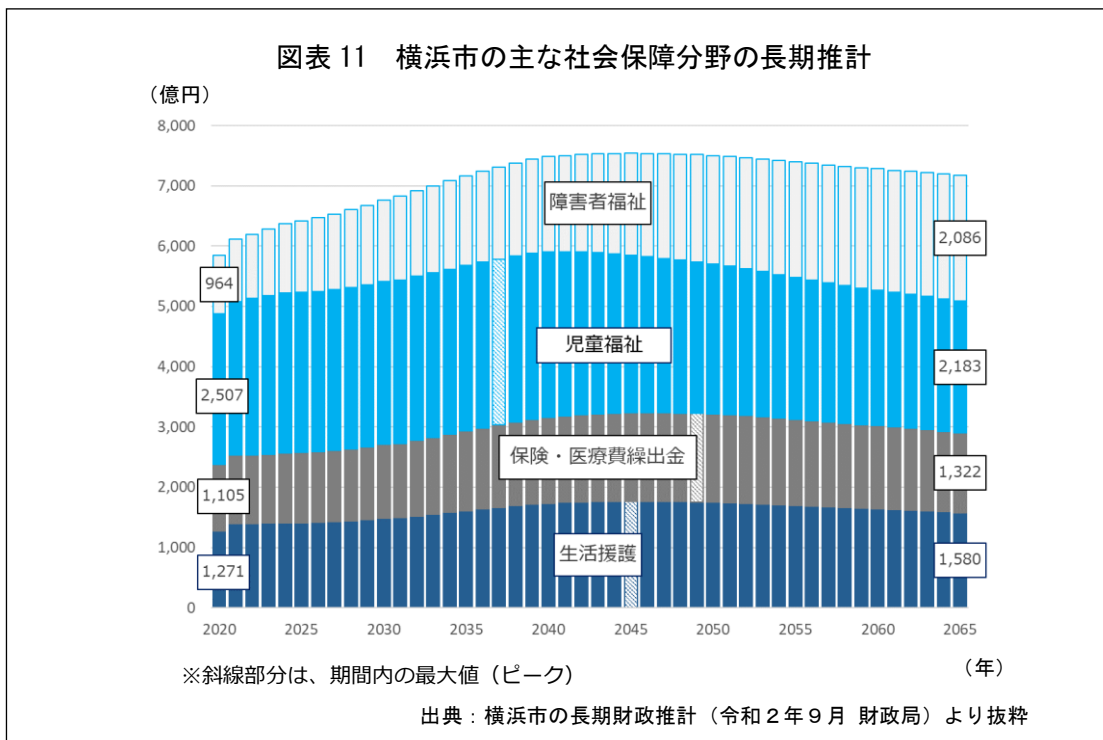
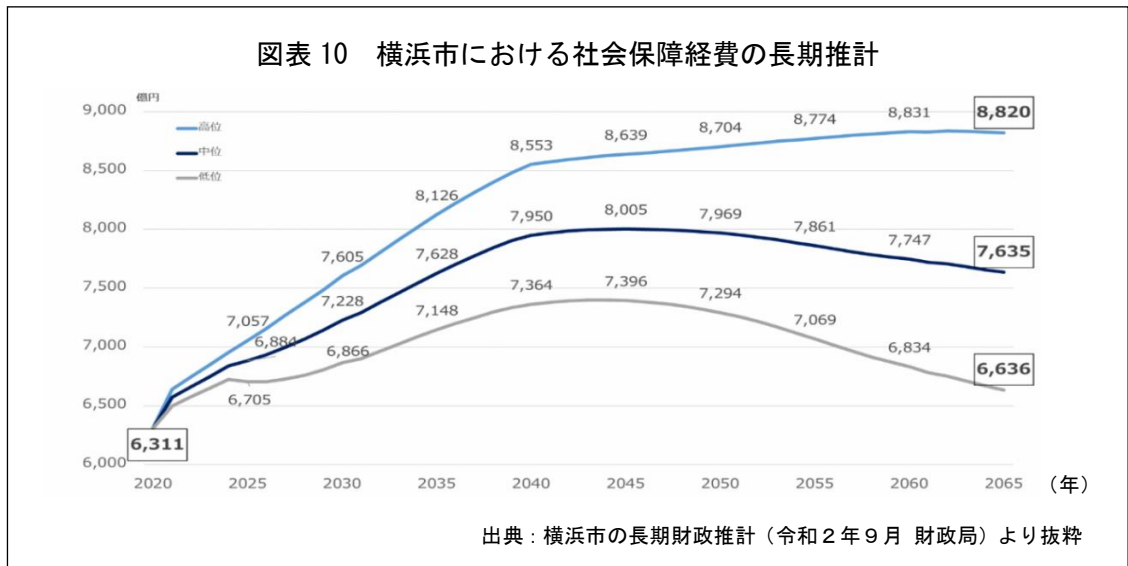
今後の超高齢社会の進展に伴い、多くの財政負担が生じる見通しであり、市税総額は、2020（令和2）年度（8,441億円）をピークに減少する。

2065（令和47）年度には、2020（令和2）年度に比べて、1,000～2,000億円規模の減収となる。



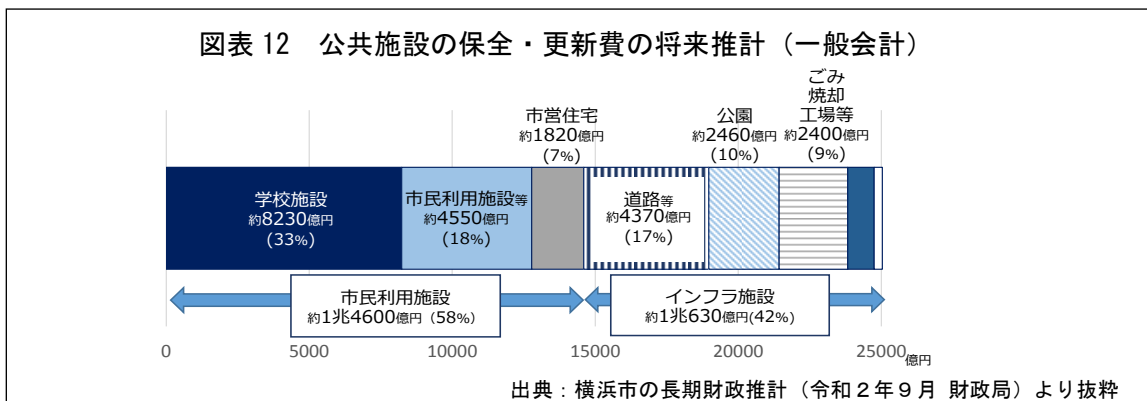
社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも2020年度に比べて、増加している。

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。

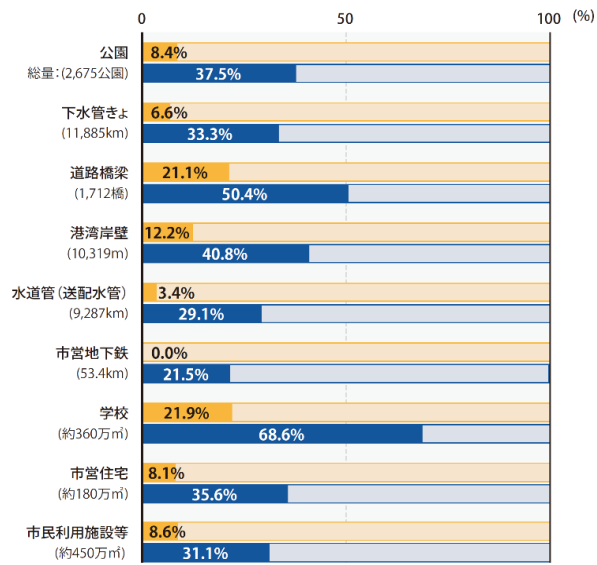


公共施設は、昭和30年代半ばから平成の初めまでに集中して整備してきたため、多くは整備後30年以上が経過し、老朽化が進行している。

施設の維持に必要な保全・更新費は、2018（平成30）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。



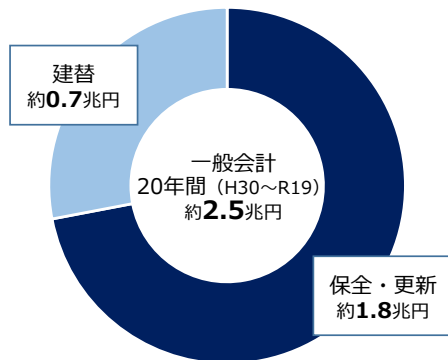
図表 13 整備後 50 年以上経過する施設の割合  
 (上段：平成 29 年度末時点、下段：令和 12 年度末時点※)



※現在の施設を、更新・建替えをせずに使用し続けた場合の試算値。

出典：横浜市中期 4 年計画 2018～2021

図表 14 公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）

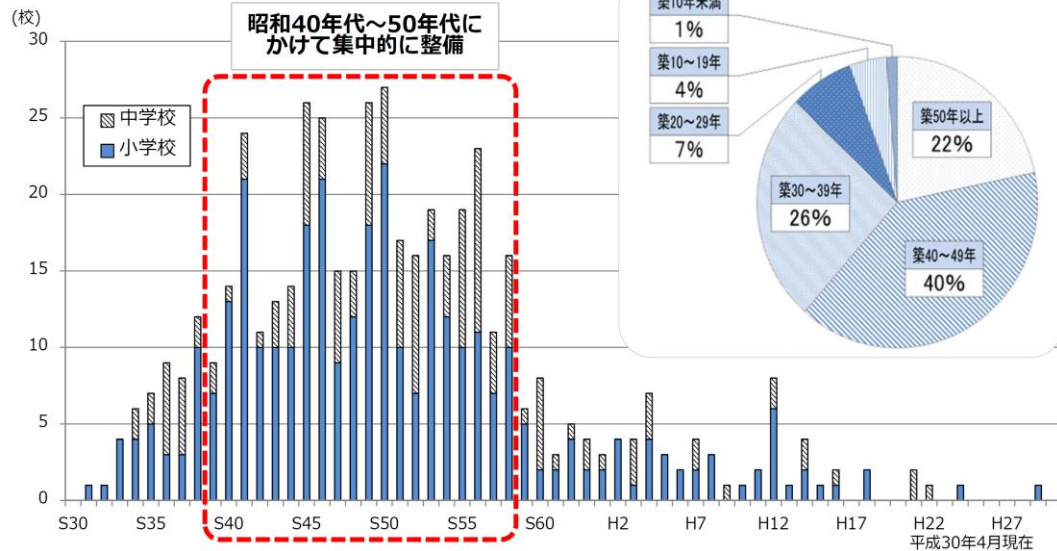


■ 20 年間総額  
**2.5 兆円**

出典：横浜市の長期財政推計（令和 2 年 9 月）より抜粋

図表 15 市立小・中学校の建設年度と築年数の状況

【横浜市立小・中学校の建設年度と築年数の状況】

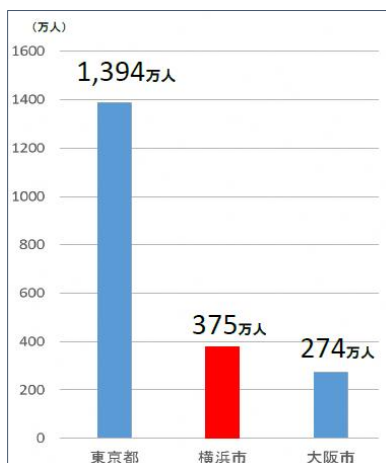


出典：第 32 次地方制度調査会第 3 回専門小委員会横浜市提出資料

### (経済規模等)

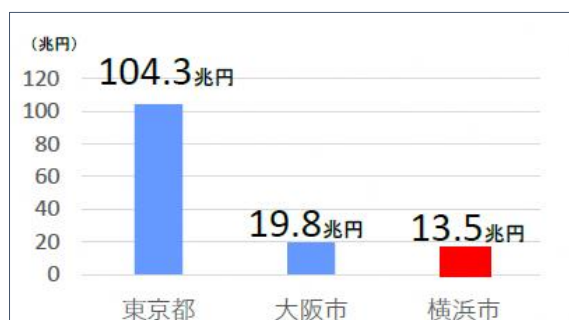
経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、東京都は横浜市の3.7倍だが、市内総生産では7.7倍、大企業数では13.4倍の差がある。また、横浜市は、東京都や大阪市と比べ、大企業が極めて少ない。

図表 16 横浜市と他都市の人口比較



出典：各都市の人口（推計）（2019年10月1日現在）をもとに作成

図表 17 横浜市と他都市の市内総生産比較



出典：「都民経済計算」（東京都）、各都市の市民経済計算（2015年度）をもとに作成

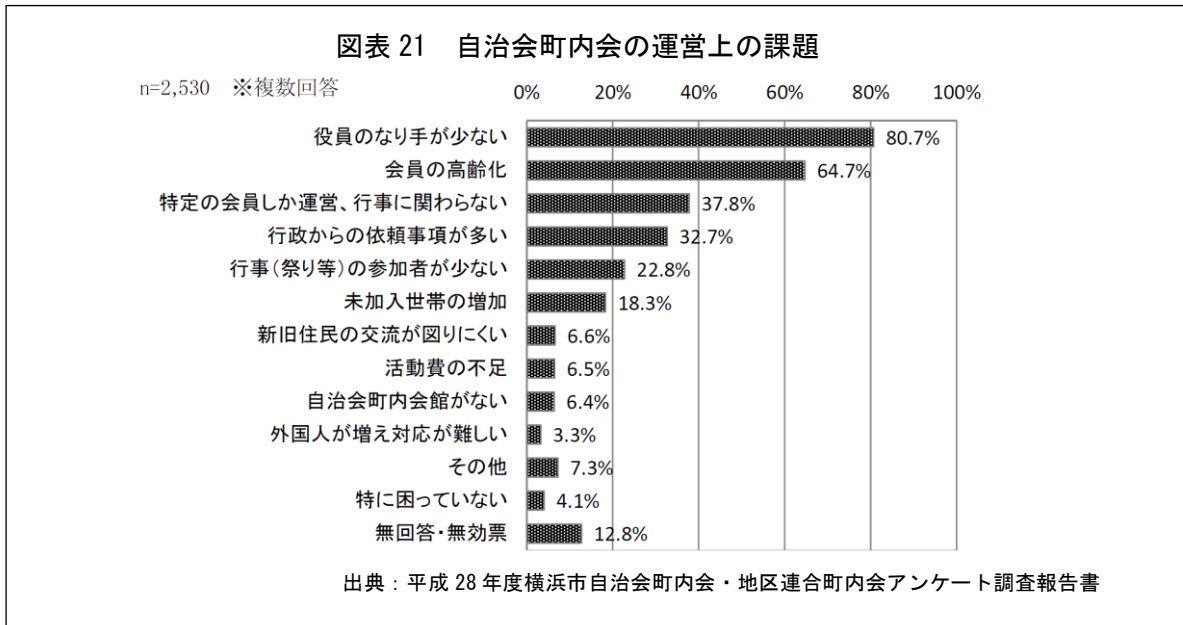
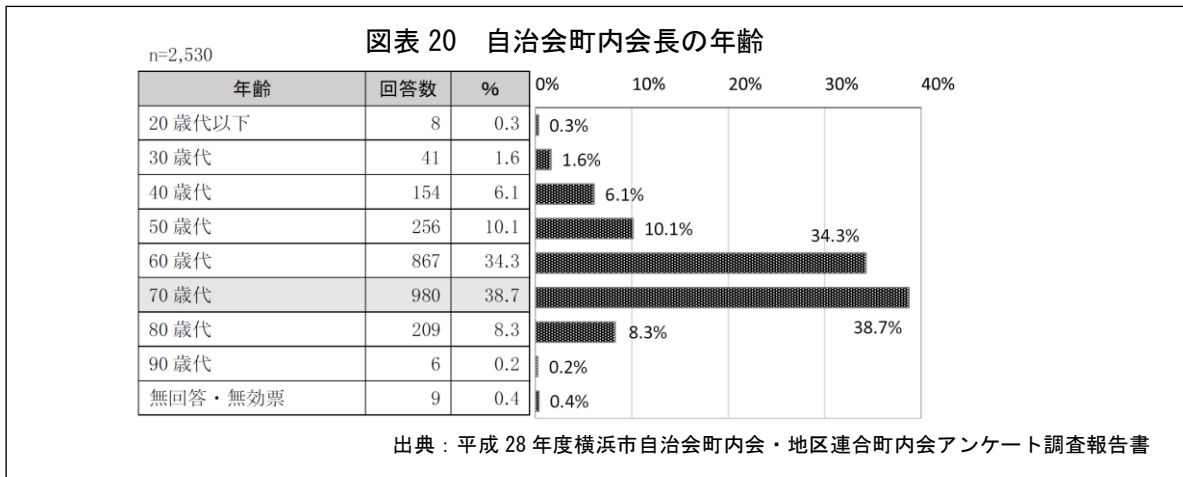
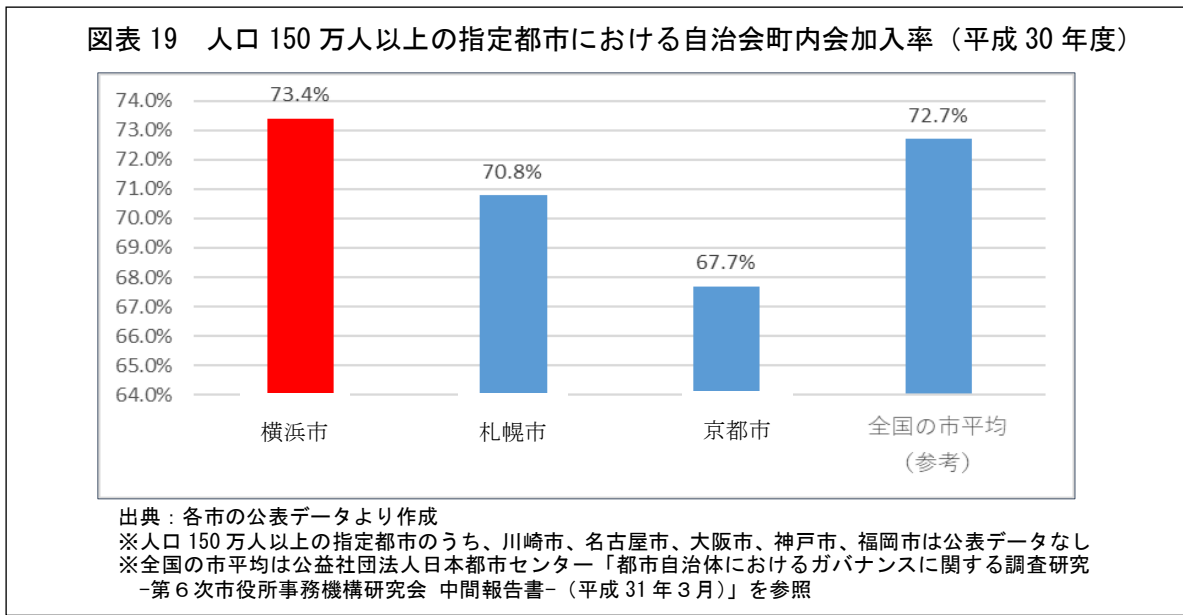
図表 18 横浜市と他都市の大企業数比較



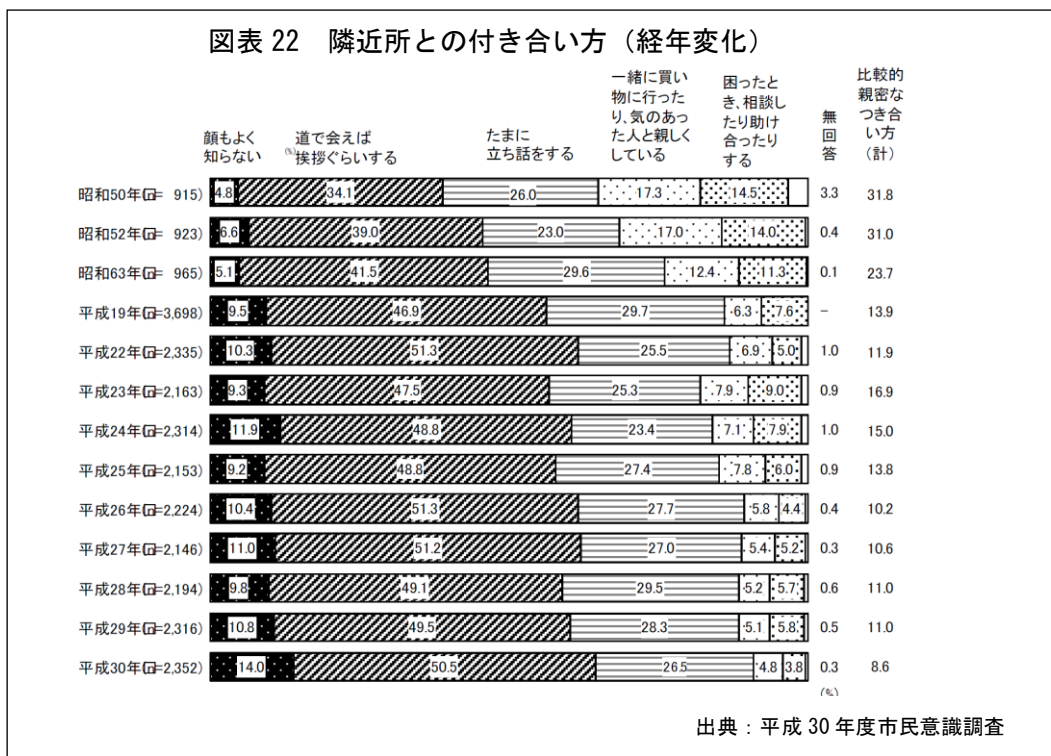
出典：中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」（2016年6月時点）をもとに作成

(地域コミュニティ)

横浜市の自治会町内会加入率は、2018（平成30）年4月時点で73.4%であり、大都市としては加入率は高い。しかし、自治会町内会長の高齢化や役員のなり手不足は、組織運営上の課題となっている。

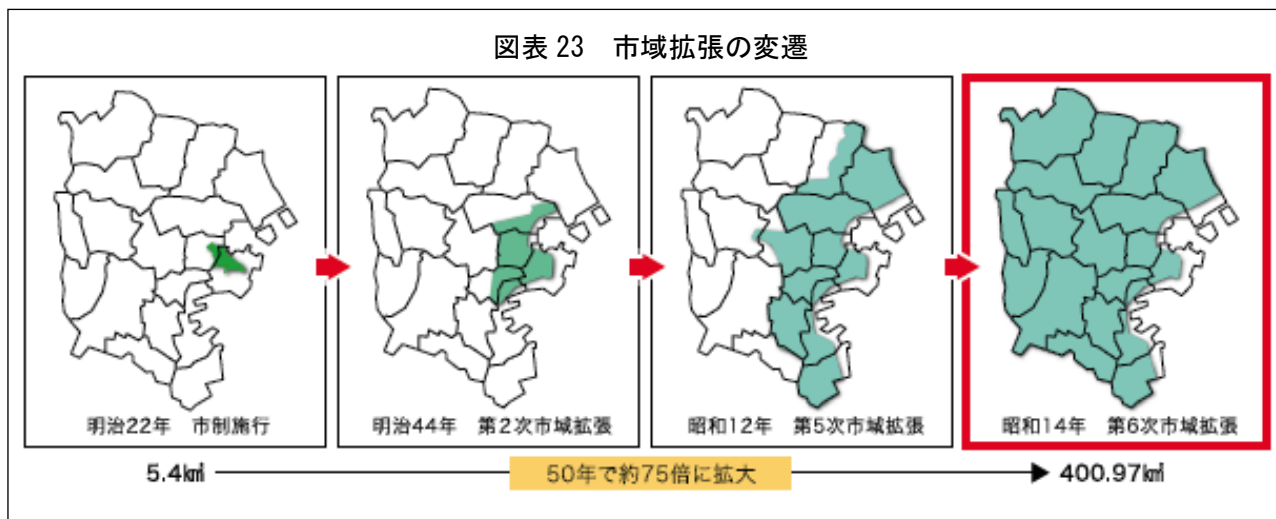


市民の隣近所との付き合い方は、年々希薄化が進んでいる状況にある。



（横浜市の地勢と特色）

横浜市は、1939（昭和14）年に現在の市域が形成され、それ以降市町村合併をせずに80年以上が経過しており、市域としての一体性が極めて強いという特色がある。



また、横浜市は、神奈川県の一部に位置するとともに、県全体に対する面積の割合は約20%、人口の割合は約40%である。また、全国の都道府県との比較では、人口は第10位の静岡県より多い。

図表 24 神奈川県と横浜市



神奈川県と横浜市

神奈川県内市町村人口・面積比較

市町村	人口(R1)	面積(R1)
横浜市	3,748,781	438
川崎市	1,530,457	143
相模原市	722,828	329
指定都市計	6,002,066	910
市(除指市都市)計	2,909,683	900
町村計	288,417	606
県計	9,200,166	2,416

出典：神奈川県ホームページより作成

図表 25 横浜市と全国の都道府県との比較

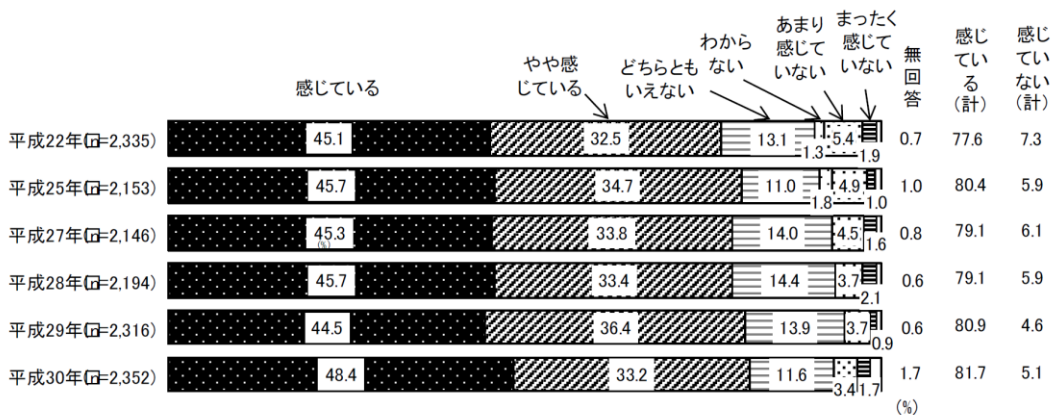
横浜市と都道府県との人口比較等

都道府県名	人口(人)	面積(Km <sup>2</sup> )
1:東京都	13,921	2,181
2:神奈川県	9,198	2,416
3:大阪府	8,809	1,905
4:愛知県	7,552	5,170
5:埼玉県	7,350	3,798
6:千葉県	6,259	5,157
7:兵庫県	5,466	8,401
8:北海道	5,250	78,453
9:福岡県	5,104	4,987
<b>横浜市</b>	<b>3,749</b>	<b>437</b>
10:静岡県	3,644	7,777
11:茨城県	2,860	6,097
12:広島県	2,804	8,480
13:京都府	2,583	4,612
14:宮城県	2,306	7,282
15:新潟県	2,223	12,584

出典：総務省統計情報より作成  
 ※人口は令和元年10月1日現在  
 ※面積は令和2年1月現在

さらに、2018（平成30）年のデータでは、市外からの転入が約15万人、市外への転出が約13万4千人と流出入人口が多いにもかかわらず、横浜市が毎年実施している「市民意識調査」においては、横浜に対する地域への愛着を感じる市民が8割を超え、この傾向には毎年ほぼ変化がない。

図表 26 横浜に対する地域への愛着（経年変化）



※平成27年以降の調査は、「わからない」は設けていない。

出典：平成30年度市民意識調査

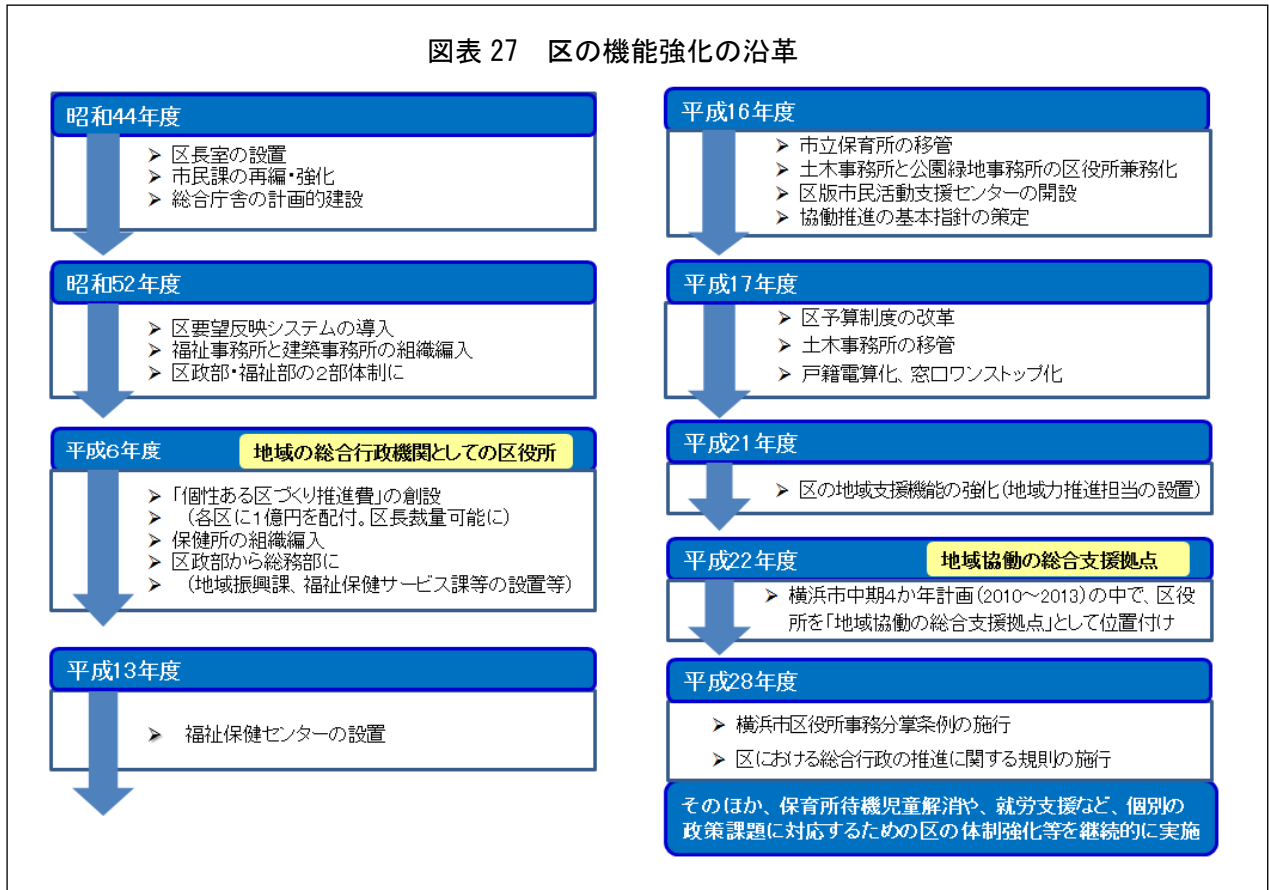
## （区役所の機能強化）

横浜市は、高度経済成長期に人口が急増したため、学校や下水道などの社会資本整備を積極的に進めるとともに、全国の指定都市に先駆け、区民に最も身近な区役所の機能強化に取り組んできた。

1994（平成6）年には、「地域総合行政機関としての区役所」の実現を図るべく、保健所の組織編入、「個性ある区づくり推進費」を創設し、同予算に係る区選出市会議員の協議の場として「区づくり推進横浜市議員会議」が設けられた。その後も、組織の拡充等を図るとともに、市長から区長への事務委任も積極的に進めている。

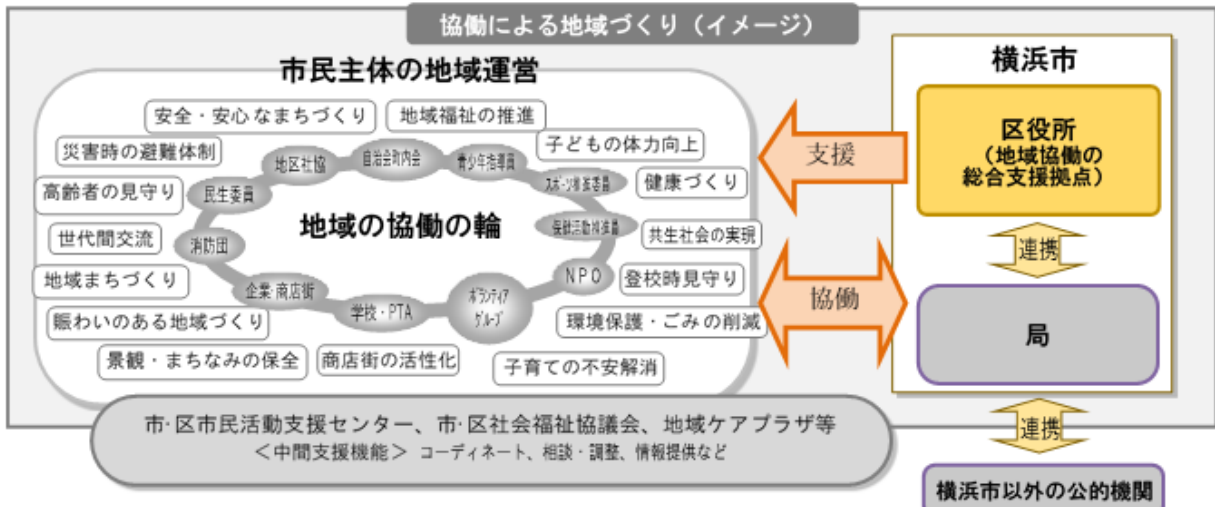
横浜市は大都市のスケールメリットを生かしながら、区局の役割分担や連携などにより、保育所待機児童解消や新型コロナウイルス感染症対策などに取り組んできた。区役所への事務委任を進める一方で、効率化が図られる業務については、局への事務集約化にも取り組んできた。横浜市の人口1,000人当たりの職員数（普通会計職員数）は、2019（平成31）年4月現在9.66人であり、指定都市の平均値10.74人を大きく下回っている。

さらに、2010（平成22）年には、区役所を「地域協働の総合支援拠点」として位置付け、地域の住民や団体が連携し、主体的・継続的に地域運営を実践する「協働による地域づくり」を進めており、各区の責任職を中心とした「地区担当制」や「地域支援チーム」などの「地域と向き合う体制」を整備している。





図表 28 地域と向き合う体制



出典：横浜市ホームページ

### 3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

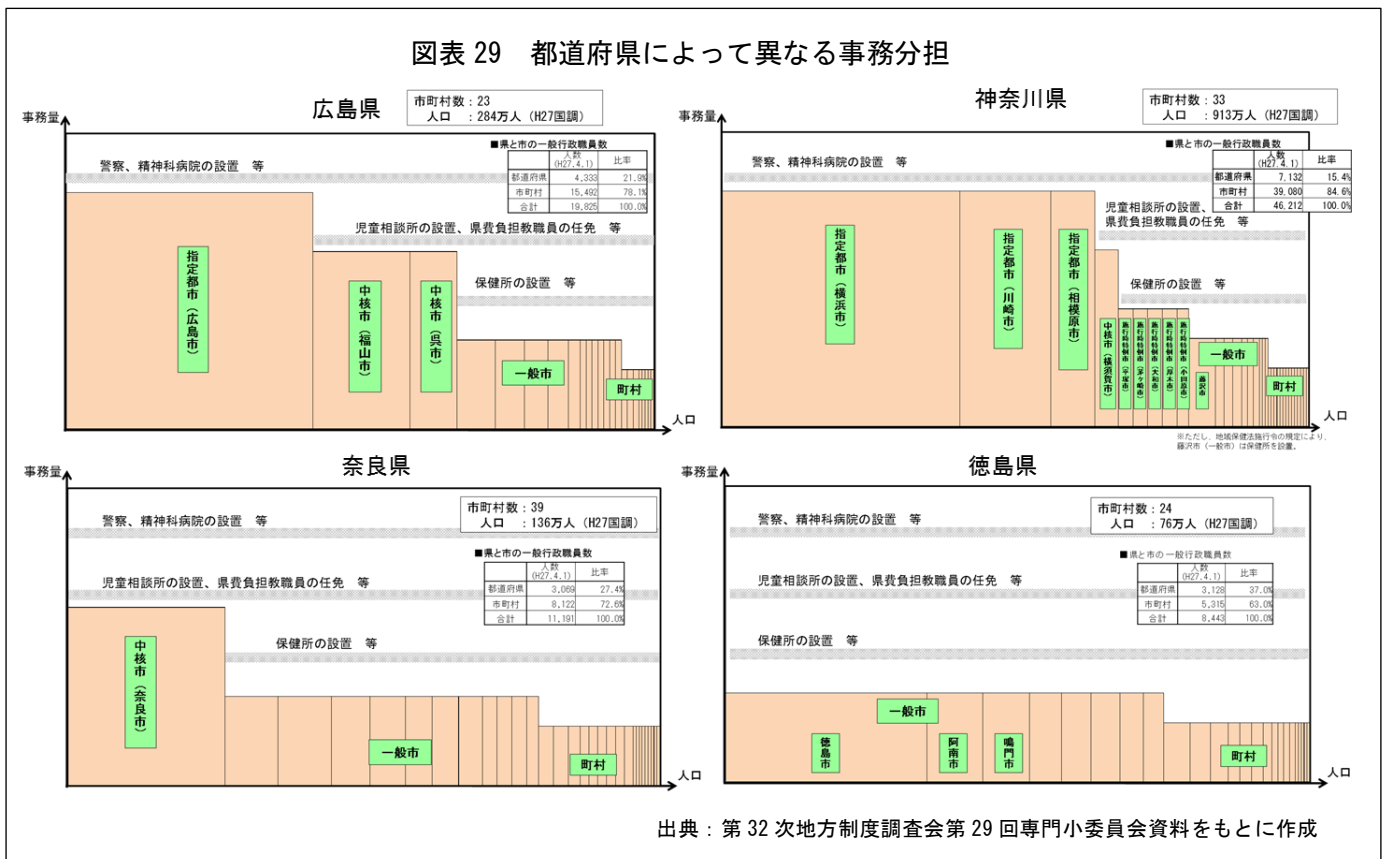
#### (1) 総論

我が国における人口減少・少子高齢化の加速やインフラの老朽化等に伴う財政需要の増加など、様々な行政課題が顕在化する 2040 年頃を見据え、地方圏、三大都市圏などそれぞれの地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度を再構築していくことが必要である。

特に少子高齢化等により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・市町村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きた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においても取り組んでいる。横浜市が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大都市として更なる進化を遂げるため、現在の指定都市制度では限界がある。

図表 29 都道府県によって異なる事務分担



については、首都圏に位置する横浜市が持つポテンシャルを最大限発揮でき、市民生活の向上と経済の活性化を両立させることができる、指定都市制度に代わる特別自治市制度のメリットを、より明確に市民や国に対し提示するとともに、国に対しては、特別自治市の具体的な制度設計を提案していくことが必要である。

併せて、特別自治市の早期実現に向けた議論を促すためには、これまでの横浜市の主張に加え、第30次地制調答申から指摘された特別自治市の課題に対し、より具体的な対処策を提示していくことも必要である。

さらに、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、我が国のリスクや課題、取組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生じさせかねないといった課題を生じさせた一方、テレワーク、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いては、国・地方を含めた行政のデジタル化は、自治体間や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にすることができ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鮮明になり、現行の全国一律の都道府県及び市町村から成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が高まっていると言える。

一方、現在、法制度化されている大都市制度は、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存在する。

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、全ての地方事務の権限を担う「特別自治市」の2つがある。

前者については「大都市地域特別区設置法」により法制度化がなされているが、後者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」を追加していくことが必要である。

## (2) 事務・権限のあり方

「横浜特別自治市大綱」において、特別自治市は、神奈川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としている。即ち、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」、自衛隊法に基づく「防衛大臣への自衛隊の災害派遣要請」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。

なお、現在、神奈川県が実施している法令に基づかない事務（任意事務）や市域内に設置され広く神奈川県の子民の利用に供するための施設については、現行のサービスの低下を招かないよう、神奈川県と協議し、特別自治市移行後の取り扱いについて並行して検討していく必要がある。

さらに、第30次地制調答申が課題として指摘した「警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念」に関し、第2次横浜市大都市自治研究会答申が示したように、現在も行政区（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、消費者被害対策などは、市が主体となり担うことで総合的な対応が可能となる。これに伴い、行政サービスの向上やより効率的な事務執行が可能となるなどの効果が期待され、特別自治市が警察事務を一元的に担うことについては、多くのメリットがあると考えられる。

一方、警察事務の移管に係る具体的な制度設計にあたっては、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過や、地方自治法施行令により公安委員会が行政委員会の共同設置の例外になっていることを踏まえつつ、現在の県警察の分割を前提としない制度設計を行うことにより、第30次地制調答申が示した広域犯罪対応における懸念は解消できるものと考えられる。

具体的には、例えば、特別自治市としての横浜市が神奈川県警察（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神奈川県（公安委員会）に委託する方法なども考えられる。

指定都市には、都道府県から多くの事務・権限が移譲されていると言われるが、ここ数年間で顕在化した課題からも、未だに都道府県に事務・権限が留保されている実態がある。以下に、速やかに移譲が必要な主な事務・権限を列記するが、これらの事務・権限の移譲をスピーディに進めるためにも特別自治市の実現が必要である。

首都直下地震や南海トラフ地震、豪雨災害など、三大都市圏における大規模災害リスクを回避するため、「がけ対策（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」、「コンビナート地域に所在する事業所に係る高圧ガス製造の許認可権限」などの早期移譲が必要である。

人口減少・少子高齢化が急速に進み、高齢者人口が最大となる2040年頃の行政課題を見据え、加えて横浜市が現在担っている事務の実態、具体的には、横浜市内の私立幼稚園が実施する「市型預かり保育事業」などの子育て支援策や横浜市が独自に策定している「よこはま保健医療プラン」に基づく保健医療の取組等を踏まえれば、「私立幼稚園の設置認可権限」や「医療計画の策定権限」などの移譲も必要である。

新型コロナウイルス感染症については、全国の5割以上の感染者が指定都市で占められているなど、感染の範囲は経済活動の活発な大都市に集中している。新型インフルエンザ等対策特別措置法においては、市町村長には、都道府県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。感染症対策は広域的な取組も必要であるが、大都市には感染者が集中し、経済活動の中心でもあることから、感染症対策や経済対策をより機動的に実行するために、指定都市が道府県と同様の事務・権限を持った上で、国や道府県と連携した取組を行うことが効果的である。

図表 30 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

高圧ガスの製造等の許可等権限（特定製造事業所に係る）、液化石油ガス充てん設備の許可等権限 など

○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

### (3) 税財政制度のあり方

「横浜特別自治市大綱」で示されたとおり、特別自治市における事務の執行や行政サービスの提供に関する経費は、市域内の地方税（現行の県税のうちの横浜市域部分と市税の全て）で賄うことを原則とする。そのためには、国における税財政制度の見直しや県税からの税源移譲が必要である。

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ことが必要である。

なお、第 30 次地方制度調査会が特別自治市の課題として指摘した「すべての道府県税、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」については、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から、神奈川県内における税源の地域的な偏在性は小さく、横浜市だけが財政的に突出しているわけではない。

さらに、2017（平成 29）年度の市民経済計算の推計結果によると、横浜市の市内総生産は神奈川県内の県内総生産に対するシェアが 39%であり人口のシェア（41%）を下回るなど、横浜市が特別自治市になることで、県内の横浜市以外の地域の利益や経済が損なわれる状態とは言えない。

図表 31 神奈川県内における県税額の横浜市域分構成比と人口構成比

	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

図表 32 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		<b>全国市町村平均</b>	<b>0.51</b>

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

図表 33 神奈川県内市町村の財政力指数

	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

#### (4) 広域連携のあり方

横浜市は、特別自治市への移行により、神奈川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遮断するのではなく、神奈川県や周辺の基礎自治体との広域連携は、むしろ強化していくことが必要である。圏域全体の発展のためには、特別自治市への移行後も、横浜市と隣接7市による8市連携の取組（以下「8市連携」という。）を含めた広域連携を積極的に推進するとともに、神奈川県のみならず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ことが必要である。

大都市行政を考える際に、横浜市が周辺自治体との広域調整業務を補完的に行うことは十分考えられ、8市連携を三大都市圏における連携スキームの例として積極的に推進し、発信していくことは意義がある。現在行っている観光振興や図書館の相互利用といった取組に加え、災害時の広域避難、がけ対策、感染症対策などの広範囲に及ぶ課題についても、横浜市が中心となって近隣自治体と連携し、取り組むべきである。

こういった三大都市圏における基礎自治体間の広域連携の取組事例は、第30次地方制度調査会が特別自治市の課題として指摘した「すべての道府県税、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」の課題解決にもつながり得る。

2020（令和2）年度から、総務省が新たなスキームとして「技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」の実施を打ち出したが、今後予想される自治体職員の専門人材不足に対しては、基礎自治体である横浜市が中心となって、近隣の基礎自治体を支援できるよう積極的に検討すべきである。

行政のデジタル化は、従来の技術や慣習を前提とした行政体制を変革し、住民が迅速かつ正確で効率的な行政サービスを楽しむ手段となる。デジタル化は、今後の広域連携による知識・情報の共有や課題解決の可能性が広がるなど、組織や地域の枠を超えたイノベーション創出の基盤となり、さらにこうした連携が、デジタル化の効果を一層高めるといった好循環の形成も期待される。

図表 34 隣接市との主な連携事例

##### ■ 総務省委託事業「新たな広域連携促進事業」

###### 1 事業概要

将来の人口減少・少子高齢社会においても、地方公共団体が人々の暮らしを支える行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供できるよう、各地域において多様な広域連携を促進することを目的に国が地方自治体に委託。

###### 2 8市連携市長会議（提案団体：横浜市）の取組内容

###### (1) 令和元年度（実績）

8市の長期的見通し及び課題解決に向けた連携施策を検討するため、現状や将来推計についての基礎調査等を実施。調査結果等を踏まえ、「行政サービスの維持・向上」を実現するための取組の方向性を考察するとともに、8市連携の今後の進め方について協議

###### (2) 令和2年度（予定）

昨年度の基礎調査でまとめた方向性を深掘りするとともに、ポストコロナ時代を見据え「新たな日常」を構築するために必要な連携施策や中長期的な協力関係を協議。

- ・「8市の未来予測」の整理（先進事例、行政需要等のデータ収集・分析）
- ・2040年頃に各市の中核を担う世代の職員勉強会の開催
- ・8市連携市長会議の開催

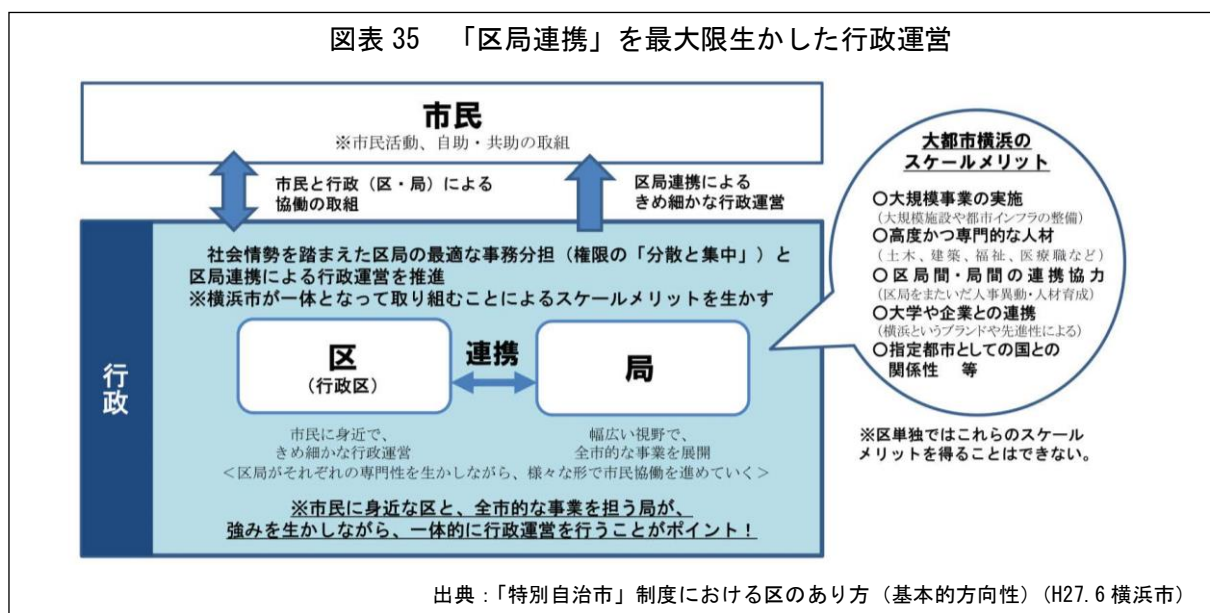
##### ■ 横浜市と隣接7市との主な連携事例

- ・災害時における相互応援に関する協定
- ・図書館の相互利用に関する協定
- ・訪日外国人観光客向け英語マップの作成、配布
- ・川崎市との待機児童対策連携協定
- ・横須賀市とのサイクルスタンプラリーの共同開催

## (5) 特別自治市における住民自治構造のあり方

第30次地制調答申における、特別自治市には「何らかの住民代表機能を持つ区が必要」との指摘に対し、横浜特別自治市における住民自治の構造は、2015（平成27）年6月に横浜市が公表した『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、以下の視点で制度設計を行う必要がある。

- ① 特別自治市における区は行政区とする。区における身近できめ細かな行政サービスと、市（局）による広域的で専門性の高い事業が一つの自治体で提供できる効率的・効果的な行政運営を行う。大都市のスケールメリット、行政区の強みである区・市（局）連携を最大限に生かした制度設計とする。



- ② 特別自治市は大都市の総合力を最大限に生かし、市民サービスの向上と日本経済の活性化を目指す一層制の自治体であることから、区長は市長が議会の同意を得て選任する特別職とする。

- ③ 住民自治を3つの仕組みにより制度的に強化する。

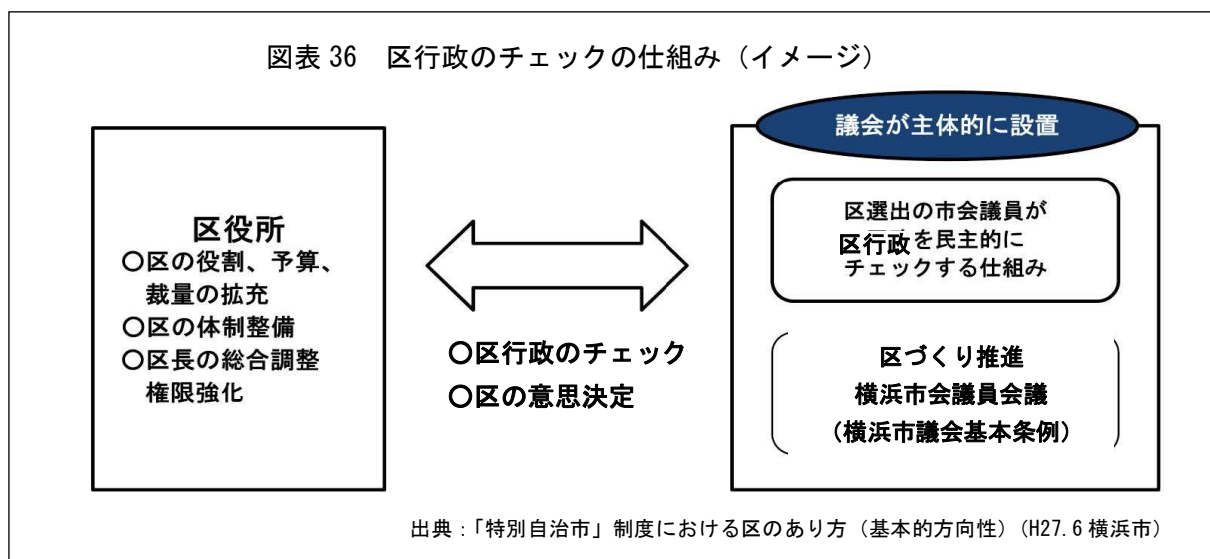
ア 区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組みを構築する。特別自治市における区は法人格を有しない行政区であり、区議会を設置しない中で、区の役割や機能の拡充、区予算の拡大、区長の特別職化などを行っていくには、公選職である区選出の議員が区行政の民主的チェックをする意思決定機能の導入が必要である。

横浜市は既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」などを参考に、特別自治市の議会に、区選出議員が当該区における意思決定を担う「区別常任委員会」（仮称）の

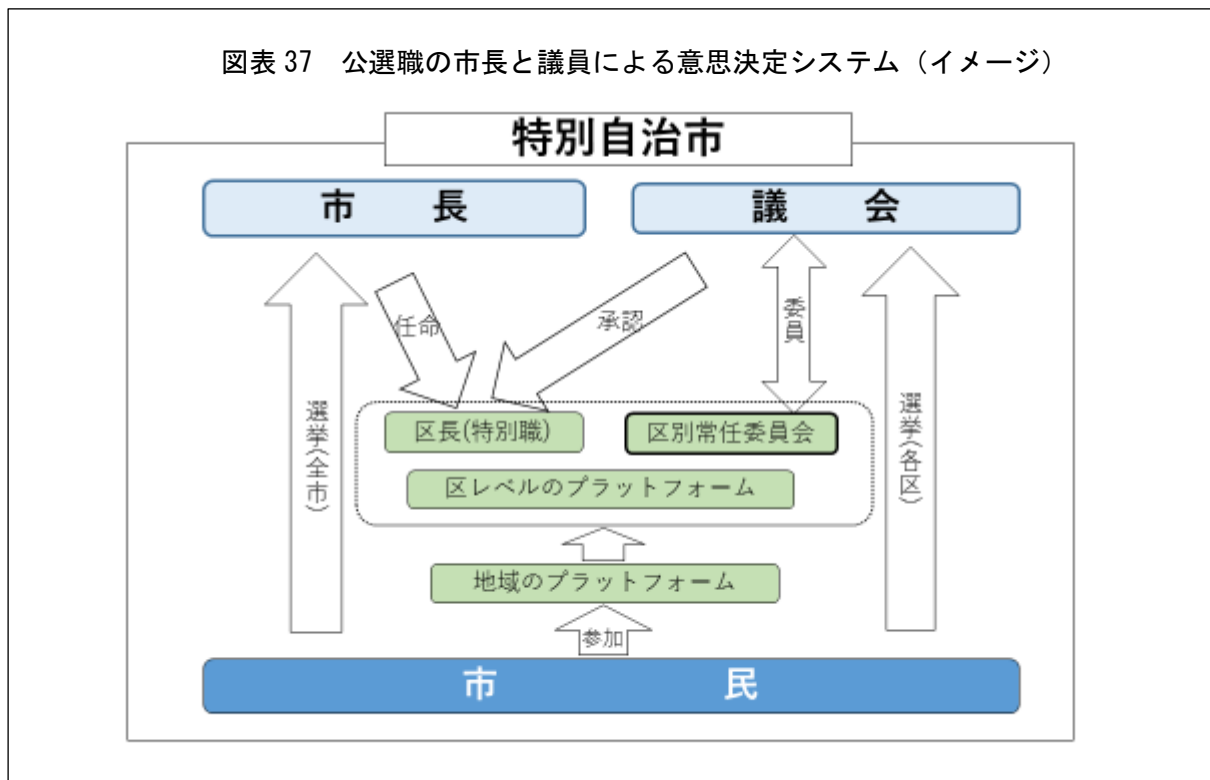


設置などを検討すべきである。

図表 36 区行政のチェックの仕組み（イメージ）



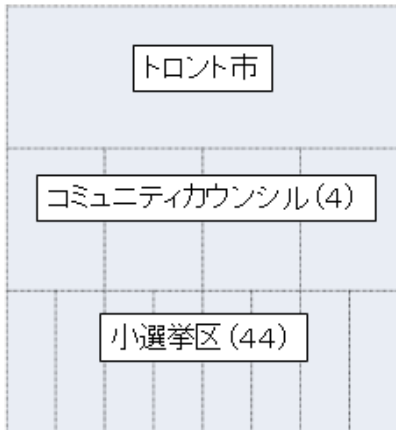
図表 37 公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）



図表 38 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・カウンスル)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>
-------	---



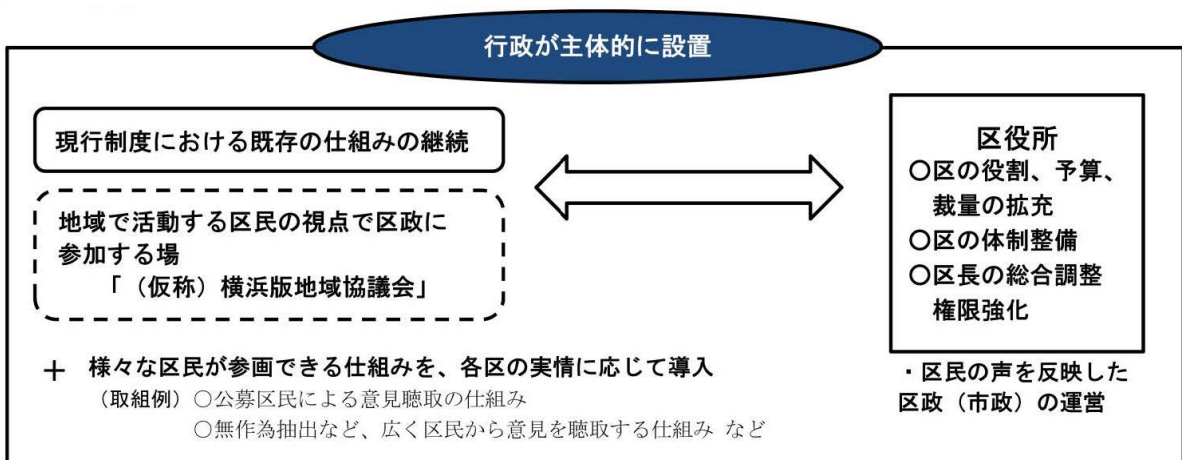
コミュニティ・カウンスル(Community Council)  
 (新トロント市の区域内に、当初6区(旧市ごと)、  
 2003年12月に4区(44の小選挙区を4分割)設置)  
 (非自治体)

- ・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
- ・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

第30次地方制度調査会第10回専門小委員会資料を基に作成

イ 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、「区地域協議会」を各区に設置する。さらに、各区の実情に応じて、公募区民による意見聴取の仕組みや無作為抽出により選出する区民の意見を聴取する仕組みなどにより重層的に区民の意見を区行政に反映させる。

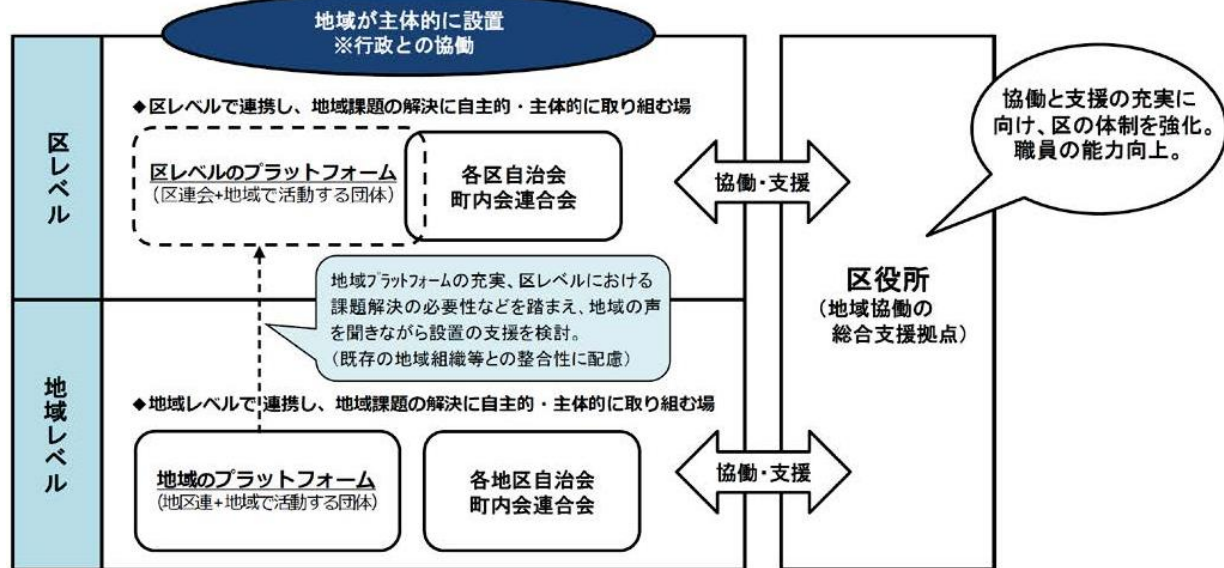
図表 39 区地域協議会 (イメージ)



出典：「特別自治市」制度における区のあり方(基本的方向性)(H27.6 横浜市)

ウ 地域の様々な団体や人々が、地域レベル、区域レベルで連携して課題解決に取り組む場を拡充・支援する。

図表 40 地域・区域レベルで課題解決に取り組む場（イメージ）



出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）(H27.6 横浜市)

## 4 特別自治市制度の早期実現に向けて

人口減少・少子高齢化の加速に伴い様々な行政課題が顕在化する 2040 年頃を見据え、ポストコロナ社会における行政のデジタル化の動きも生かしながら、速やかに大都市制度改革を進める必要がある。横浜特別自治市の実現のためには、特別自治市の立法化を速やかに図っていくことが必要である。

特別自治市の立法化に当たっては、横浜市と同様に特別自治市制度の早期実現を目指す他都市とも連携・協調しながら、国等への働きかけを強化していく必要がある。

### (1) 特別自治市の立法化に向けた取組

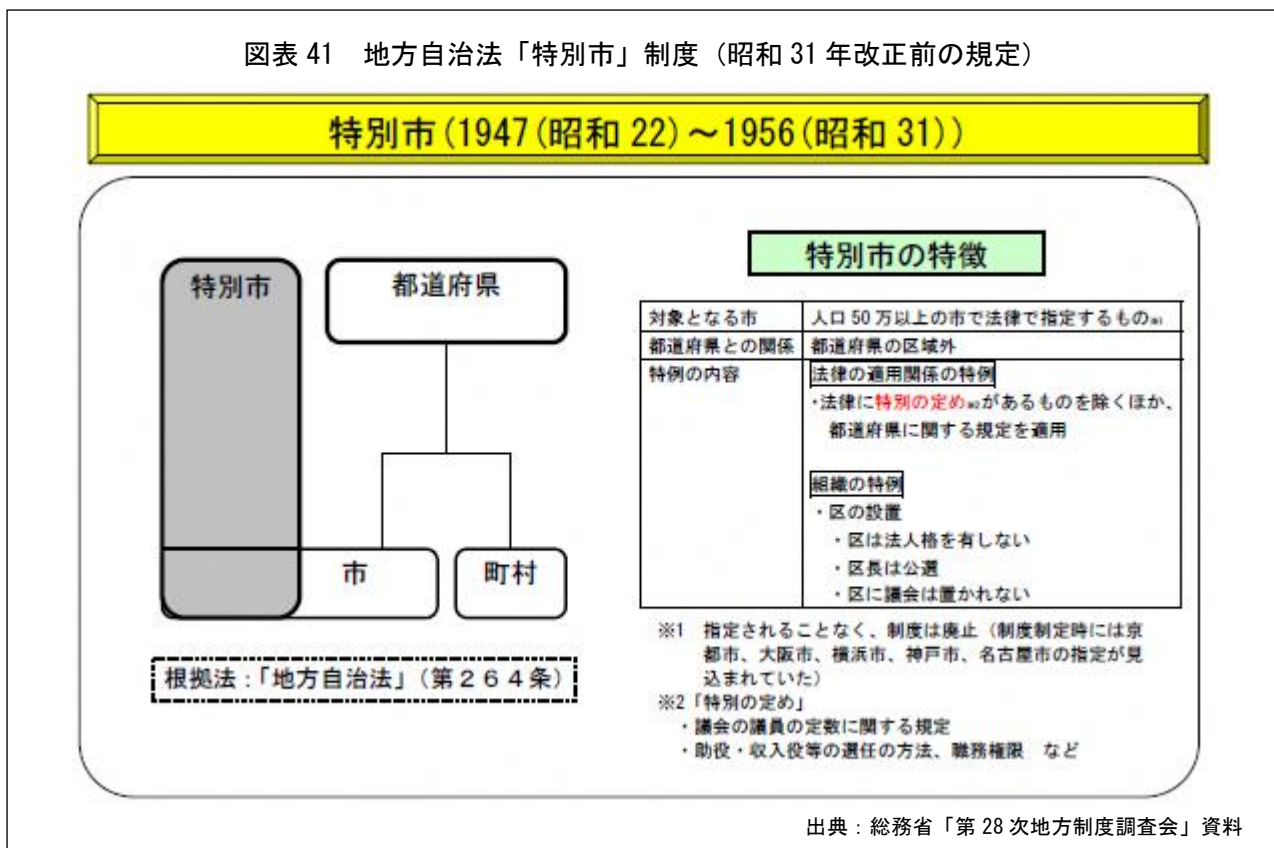
横浜市は、「大都市地域特別区設置法」による特別区の設置が単独で可能となる人口 375 万人を有する大都市であるが、「横浜特別自治市大綱」において、現行の大都市制度改革のメニューである「大都市地域特別区設置法」による特別区の設置を目指さないことを意思決定している。

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」に基づく特別区の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ることが必要である。

具体的には、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を対象とする、特別自治市の設置を可能とする特例法、さらに、過去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、様々な手法を検討していく必要がある。

併せて、横浜市が目指す特別自治市の早期実現に向け、市民の理解を深める取組をより一層行うべきである。

図表 41 地方自治法「特別市」制度（昭和 31 年改正前の規定）



## (2) 特別自治市実現までの対処策

特別自治市の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、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、特例的に実現していくことも必要である。

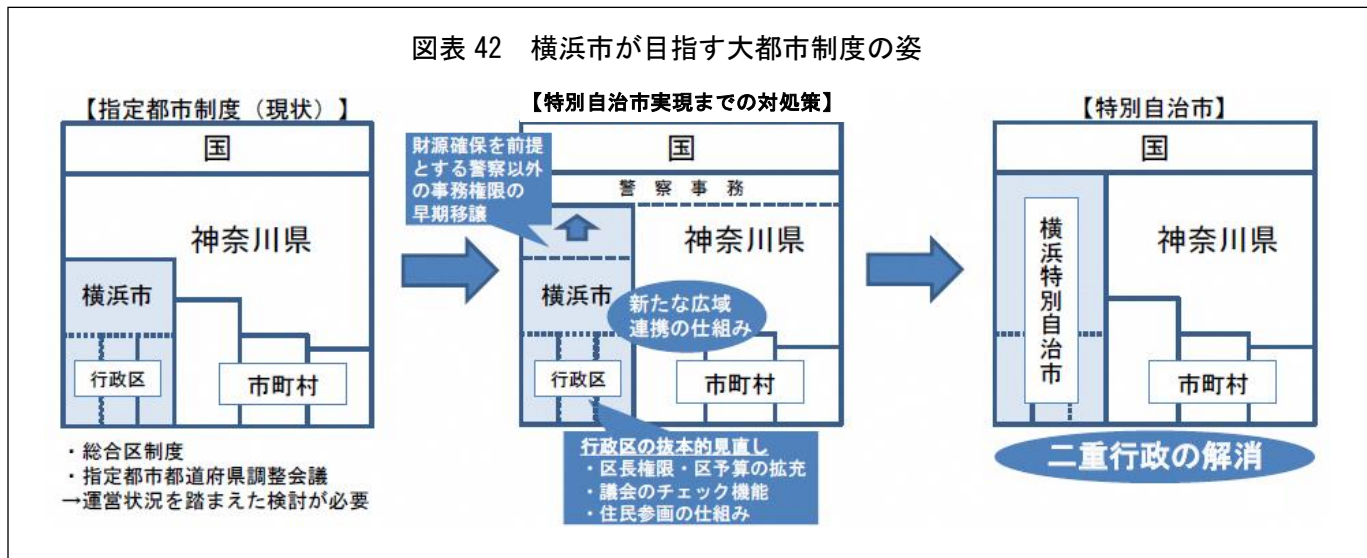
また、特別自治市への円滑な移行を見据え、神奈川県とも情報交換・意見交換の場を設けていくことも必要である。

さらに、横浜市は、現行制度の中で行政区の機能強化をトップランナーとして進めているが、警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、総合区制度の具体的なシミュレーションを行うなど、特別自治市制度における行政区の抜本の見直し（区長権限、区予算の拡充、議会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ことも必要である。

行政のデジタル化により、窓口業務などの定型業務は省力化が期待され、地域住民との直接的・間接的なコミュニケーション強化に人員を割くことが可能となる。今後、各種行政手続等の窓口としての区役所の機能が大きく変化する可能性もあるが、行政のデジタル化が進展しても、個人の事情や配慮事項など市職員等が聞き取り等により得たアナログなデータは、福祉分野などで必要な支援を行うために非常に重要なものとなる。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データ等を踏まえた、地域支援を担ってきている。地域における各種団体の力を維持するためにも、第32次地方制度調査会で提案された「公共私連携」をより一層進めることも必要である。

図表 42 横浜市が目指す大都市制度の姿



(委員名簿 (敬称略、五十音順))

座長 辻 琢也 一橋大学大学院教授 (行政学・地方自治論)  
副座長 大杉 覚 東京都立大学大学院教授 (行政学・都市行政論)  
委員 出雲 明子 東海大学准教授 (行政学)  
伊藤 正次 東京都立大学大学院教授 (行政学・都市行政論)  
宇野 二郎 横浜市立大学教授 (行政学・地方自治論)  
沼尾 波子 東洋大学教授 (財政学・地方財政論)  
望月 正光 関東学院大学教授 (財政学)

(第3次研究会の審議経過)

開催日	会議	主な内容
平成30年3月30日	第1回研究会	・ 諮問 ・ 特別自治市実現に向けた取組について
平成30年8月31日	第2回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について
平成31年3月4日	第3回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について
令和元年8月30日	第4回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について
令和元年12月11日	第5回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について
令和2年2月12日	第6回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について
令和2年8月25日	第7回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について
令和2年11月20日	第8回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について
令和2年11月26日	第9回研究会	・ 特別自治市実現に向けた取組について

第3次 横浜市大都市自治研究会 答申  
参考資料

(目次)

- 1 横浜市に移譲された主な事務権限等
- 2 大都市に関する権限移譲の沿革  
(出典：(総務省) 広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会)
- 3 地方自治法(特別市の規定)(抜粋)※昭和31年改正前の規定  
(出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料より作成)
- 4 大都市地域における特別区の設置に関する法律  
(出典：衆議院ホームページより作成)
- 5 大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案  
(出典：衆議院ホームページより作成)



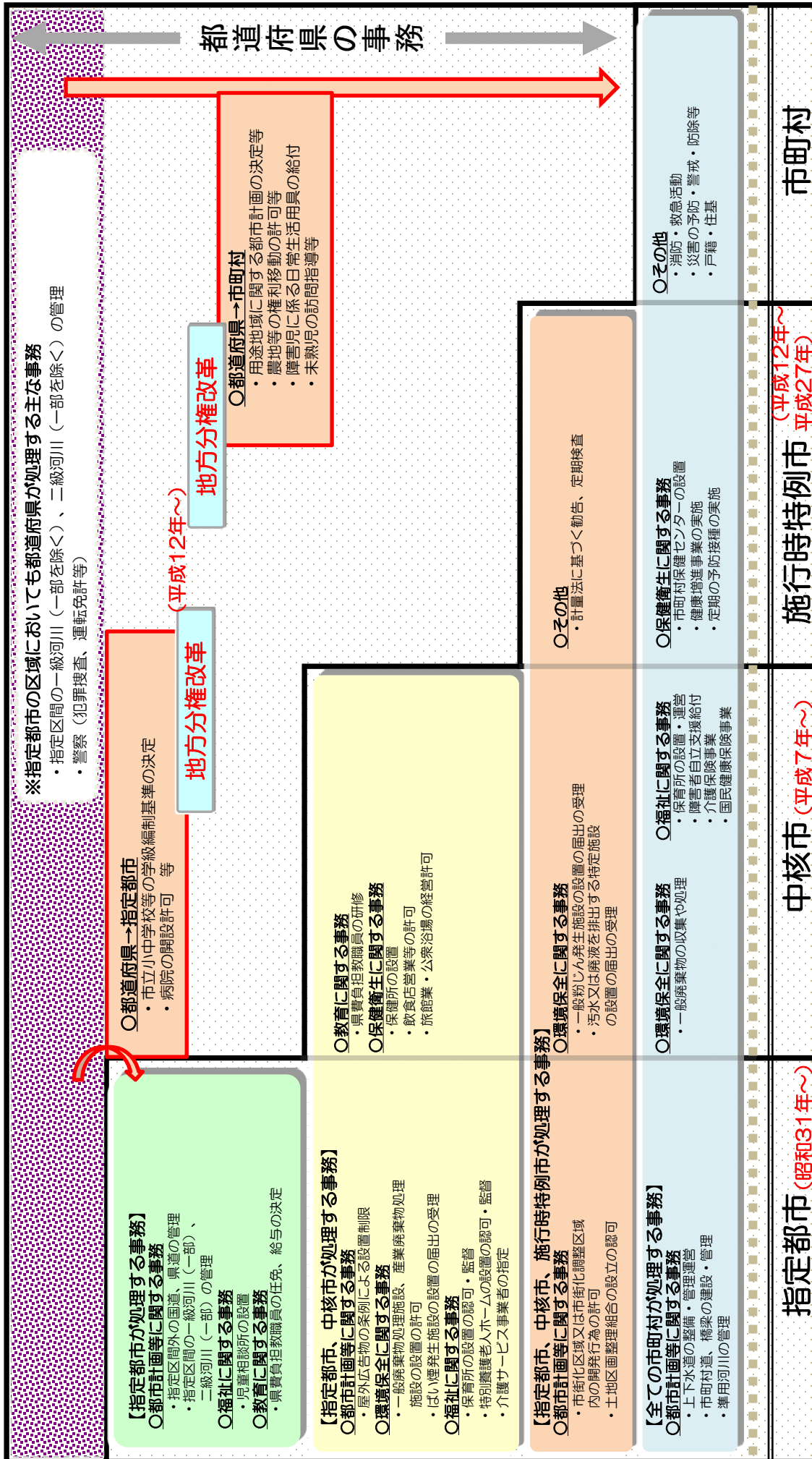
## ■法改正による事務権限の移譲

## ＜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	R4.4.1

# 大都市等に対する権限移譲の沿革

○ 戦後、指定都市、中核市、特例市制度の創設や、地方分権改革等により、大都市等に対する権限移譲が進展。



地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）（抜粋）※昭和31年改正前の規定

### 第三編 特別地方公共団体

#### 第一章 特別市

第二百六十四条 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基く政令により特別市に属するもの及び従来法律又はこれに基く政令により都道府県及び市に属するもの（政令で特別の定をするものを除く。）の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

2 第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

3 特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。

4 法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない。

5 第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。

6 第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。

7 第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。

8 第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

9 第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。

第二百六十六条 第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。

第二百六十七条 特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条 特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。

- 2 助役の定数は、条例でこれを定める。
- 3 特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基く政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

第二百六十九条 特別市に収入役一人を置く。

- 2 特別市は、条例で副収入役を置くことができる。
- 3 副収入役の定数は、条例でこれを定める。

第二百七十条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

- 2 特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。
- 3 行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。
- 4 第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。

第二百七十一条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

- 2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。
- 3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 4 区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。
- 5 区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。

第二百七十二条 行政区に区収入役一人を置く。

- 2 区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 3 特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役となることができない。
- 4 区収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。

第二百七十三条 区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の 吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は 条例に基く委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その 他の会計事務を掌る。

- 2 特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨 を告示しなければならない。
- 3 前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。

第二百七十四条 行政区に区出納員を置くことができる。

- 2 区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 3 区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。

第二百七十五条 前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。

- 2 前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。
- 3 第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。
- 4 区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。

第二百七十六条 行政区に選挙管理委員会を置く。

- 2 前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。

第二百七十七条 第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第一百四十五条、第一百五十二条、第百 六十条、第百六十二条乃至第百六十七条、第百六十八条第六項及び第七項、第百六十九条乃至第一百七十一条、第一百八十条の四第四項、第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百 四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。

第二百七十八条 この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第二百七十九条 削除

第二百八十条 この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

法律第八十号（平成二四・九・五）

◎大都市地域における特別区の設置に関する法律

（目的）

第一条 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  
ることを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「関係市町村」とは、人口（地方自治法（昭和二十二年法律第六  
十七号）第二百五十四条に規定する人口によるものとする。以下この項において同じ。）二  
百万以上の指定都市（同法第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下同じ。）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（当該  
市町村が指定都市である場合にあっては、当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の  
ものを含む。）であって、その総人口が二百万以上のものをいう。

2 この法律において「関係道府県」とは、関係市町村を包括する道府県をいう。

3 この法律（第十二条及び第十三条を除く。）において「特別区の設置」とは、関係市町  
村を廃止し、当該関係市町村の区域の全部を分けて定める区域をその区域として、特別区を  
設けることをいう。

（道府県の区域内における特別区の設置の特例）

第三条 地方自治法第二百八十一条第一項の規定にかかわらず、総務大臣は、この法律の定  
めるところにより、道府県の区域内において、特別区の設置を行うことができる。

（特別区設置協議会の設置）

第四条 特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二  
百五十二条の二第一項の規定により、特別区の設置に関する協定書（以下「特別区設置協定

書」という。)の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会(以下「特別区設置協議会」という。)を置くものとする。

2 特別区設置協議会の会長及び委員は、地方自治法第二百五十二条の三第二項の規定にかかわらず、規約の定めるところにより、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、これを選任する。

(特別区設置協定書の作成)

第五条 特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

- 一 特別区の設置の日
- 二 特別区の名称及び区域
- 三 特別区の設置に伴う財産処分に関する事項
- 四 特別区の議会の議員の定数
- 五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項
- 六 特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項
- 七 関係市町村及び関係道府県の職員の移管に関する事項
- 八 前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協議会が特別区設置協定書に前項第五号及び第六号に掲げ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、共同して、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

3 前項の規定による協議の申出があったときは、総務大臣並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事は、誠実に協議を行うとともに、速やかに当該協議が調うよう努めなければならない。



4 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。

5 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別区設置協定書の内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事に意見を述べるものとする。

6 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に送付しなければならない。

(特別区設置協定書についての議会の承認)

第六条 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前条第六項の規定により特別区設置協定書の送付を受けたときは、同条第五項の意見を添えて、当該特別区設置協定書を速やかに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。

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速やかに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなければならない。

3 特別区設置協議会は、前項の規定により全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から当該関係市町村及び関係道府県の議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から同項の規定による通知を受けた日（次条第一項において「基準日」という。）を関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならない。

(関係市町村における選挙人の投票)

第七条 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。

2 関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。

3 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票に際し、当該関係市町村の議会の議員から申出があったときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選挙

人に配布しなければならない。

4 前項の場合において、二人以上の議員は、関係市町村の選挙管理委員会に対し、当該議員が共同で表明する意見を掲載するよう申し出ることができる。

5 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票の結果が判明したときは、直ちにこれを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知するとともに、公表しなければならない。その投票の結果が確定したときも、同様とする。

6 政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項の規定による投票について準用する。

7 第一項の規定による投票は、普通地方公共団体の選挙と同時にこれを行うことができる。

#### （特別区の設置の申請）

第八条 関係市町村及び関係道府県は、全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、共同して、総務大臣に対し、特別区の設置を申請することができる。ただし、指定都市以外の関係市町村にあつては、当該関係市町村に隣接する指定都市が特別区の設置を申請する場合でなければ、当該申請を行うことができない。

2 前項の規定による申請は、特別区設置協定書を添えてしなければならない。

#### （特別区の設置の処分）

第九条 特別区の設置は、前条第一項の規定による申請に基づき、総務大臣がこれを定めることができる。

2 前項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

3 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

4 関係市町村は、第二項の規定による告示があつたときは、直ちに特別区設置協定書に定

められた特別区の議会の議員の定数を告示しなければならない。

5 前項の規定により告示された特別区の議会の議員の定数は、地方自治法第二百八十三条第一項の規定により適用される同法第九十一条第一項の規定に基づく当該特別区の条例により定められたものとみなす。

6 政府は、前条第一項の規定による申請があった場合において、特別区設置協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(特別区を包括する道府県に対する法令の適用)

第十条 特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。

(事務の分担等に関する意見の申出に係る措置)

第十一条 一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区とこれを包括する道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。

2 前項の規定による申出については、当該特別区及び道府県の議会の議決を経なければならない。

3 政府は、第一項の規定による申出を受けた日から六月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無について判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(特別区を包括する道府県における特別区の設置の特例)

第十二条 地方自治法第二百八十一条の四第八項の規定は、特別区を包括する道府県における特別区の設置については、適用しない。

第十三条 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の区域の全部による二以上の特別区の設置については、第四条から第九条まで（第八条第一項ただし書を除く。）の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市町村及

び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村（以下「特定市町村」という。）及び当該市町村を包括する道府県（以下「特定道府県」という。）」と、同条第二項中「関係市町村若しくは関係道府県」とあるのは「特定市町村若しくは特定道府県」と、第五条から第九条までの規定中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と読み替えるものとする。

2 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の区域の全部による一の特別区の設置については、第四条から第六条まで、第八条（第一項ただし書を除く。）及び第九条の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村（以下「特定市町村」という。）及び当該市町村を包括する道府県（以下「特定道府県」という。）」と、同条第二項、第五条並びに第六条第一項及び第二項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と、同条第三項中「関係市町村の長及び関係道府県の知事」とあるのは「特定市町村の長及び特定道府県の知事」と、「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣」とあるのは「総務大臣」と、第八条第一項中「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったとき」とあるのは「当該特定市町村及び特定道府県の議会が特別区設置協定書を承認したとき」と、第九条第四項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と読み替えるものとする。

（政令への委任）

第十四条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のための手続その他この法律の施行に関し必要な事項は、政令で定める。

附 則

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（公職選挙法の一部改正）

第二条 公職選挙法の一部を次のように改正する。

第二百六十六条第一項中「第七条第六項」を「第六条の二第四項又は第七条第七項」に改め、「含む。）」の下に「又は大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成二十四年法律第八十号）第九条第二項」を加える。

（総務・内閣総理大臣署名）

第一八〇回衆第三六号

大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案

(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。

# 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>

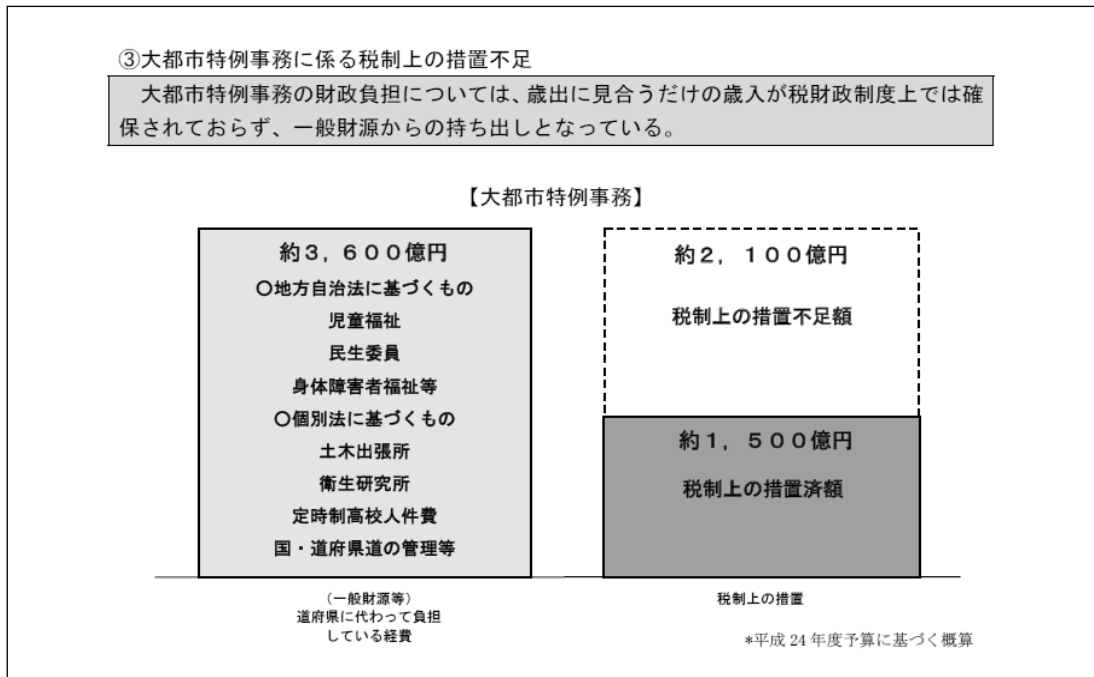
出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料

## (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。

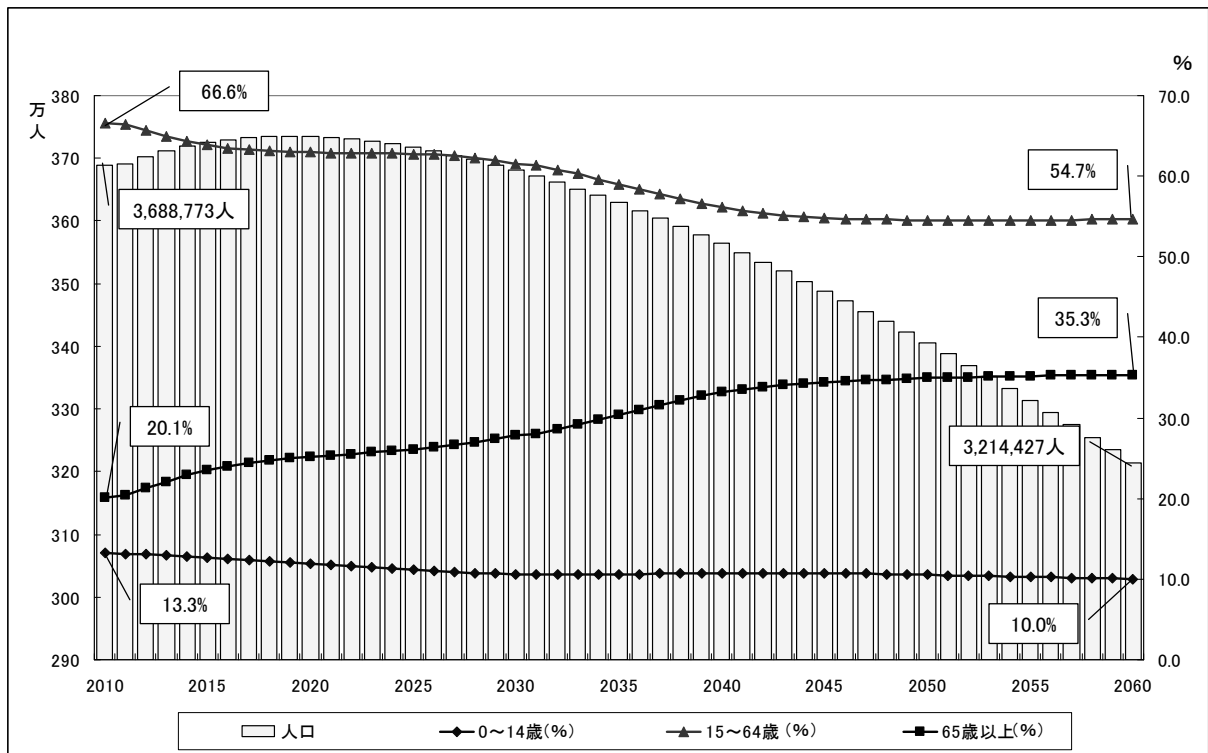
横浜市の人口についても、平成 22 年国勢調査による 368 万 8,773 人から、平成 31 (2019) 年に 373 万 5,555 人のピークを迎えて以後減少に転じ、平成 72 年には 321 万 4,427 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.3% (参考値) に増加すると予測されている。

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

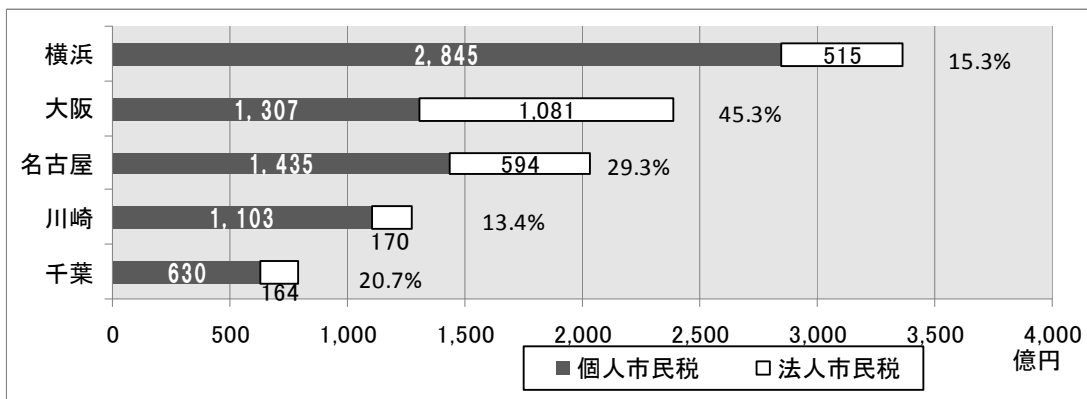


\* 2036 年以降のデータは参考値

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

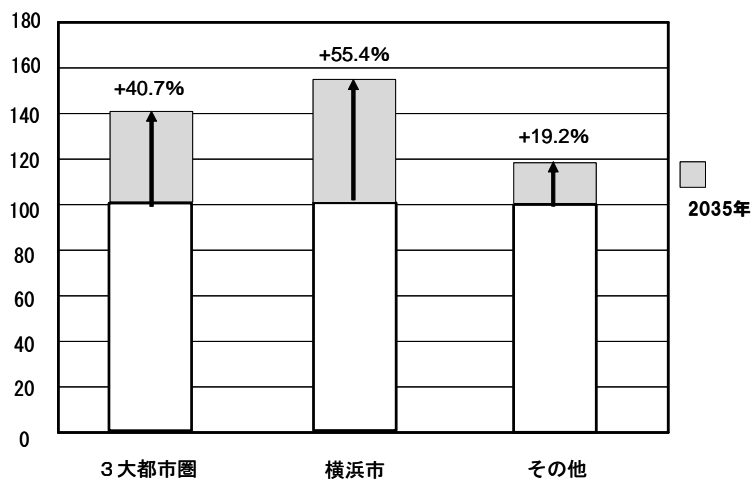
<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 24 年 1 月)

○ 市民税総額と法人市民税の割合（平成 22 年度）



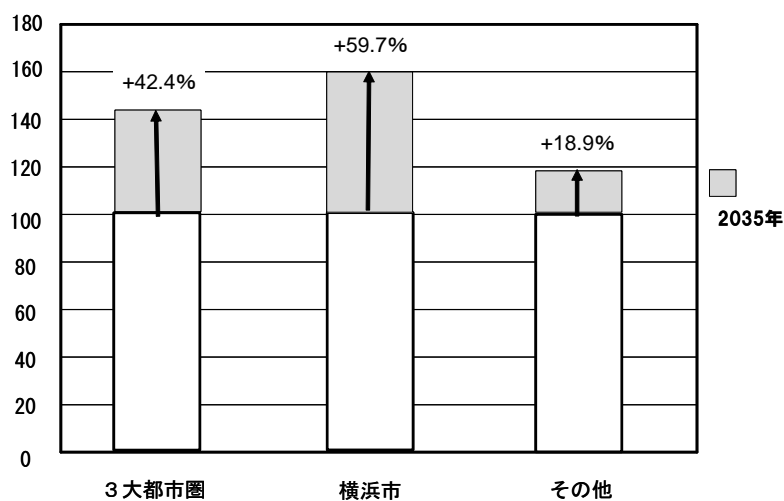
出典：横浜市ホームページ

○ 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）



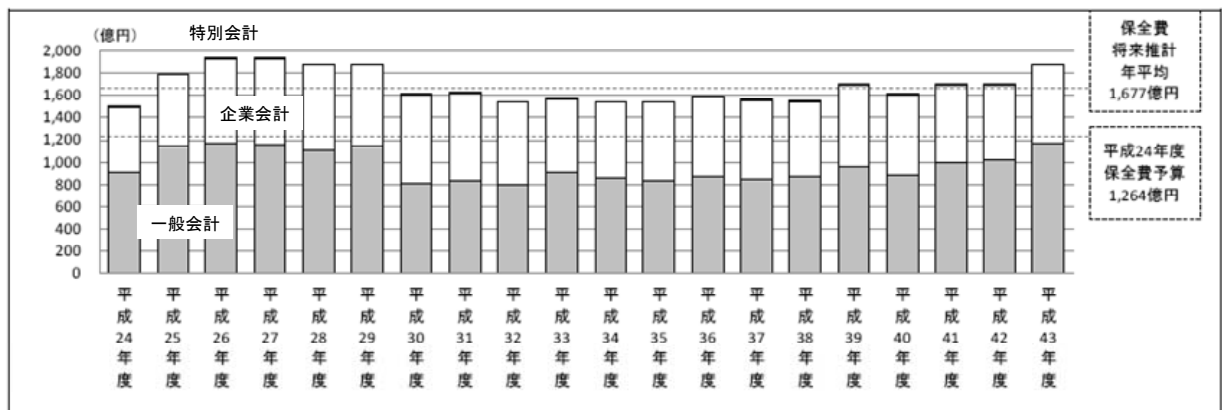
出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

## (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)

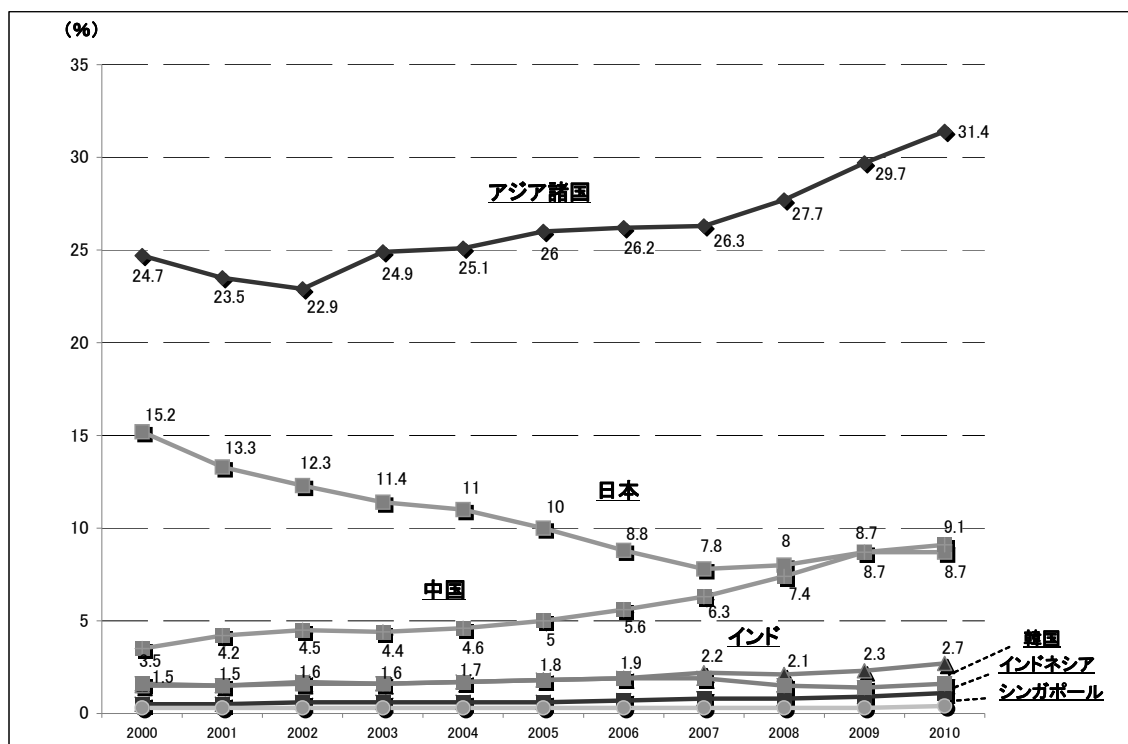
## (3) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

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。

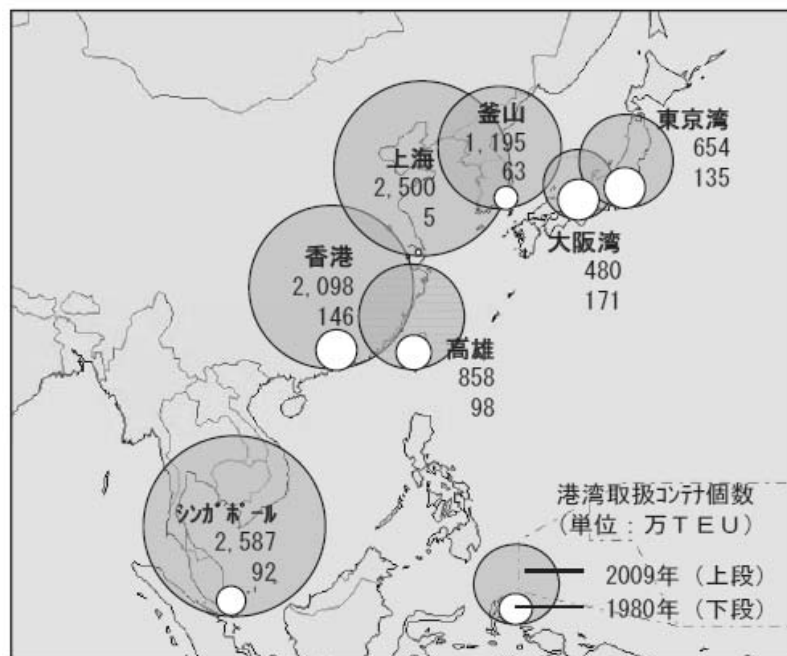
<sup>2</sup> 横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

○ 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

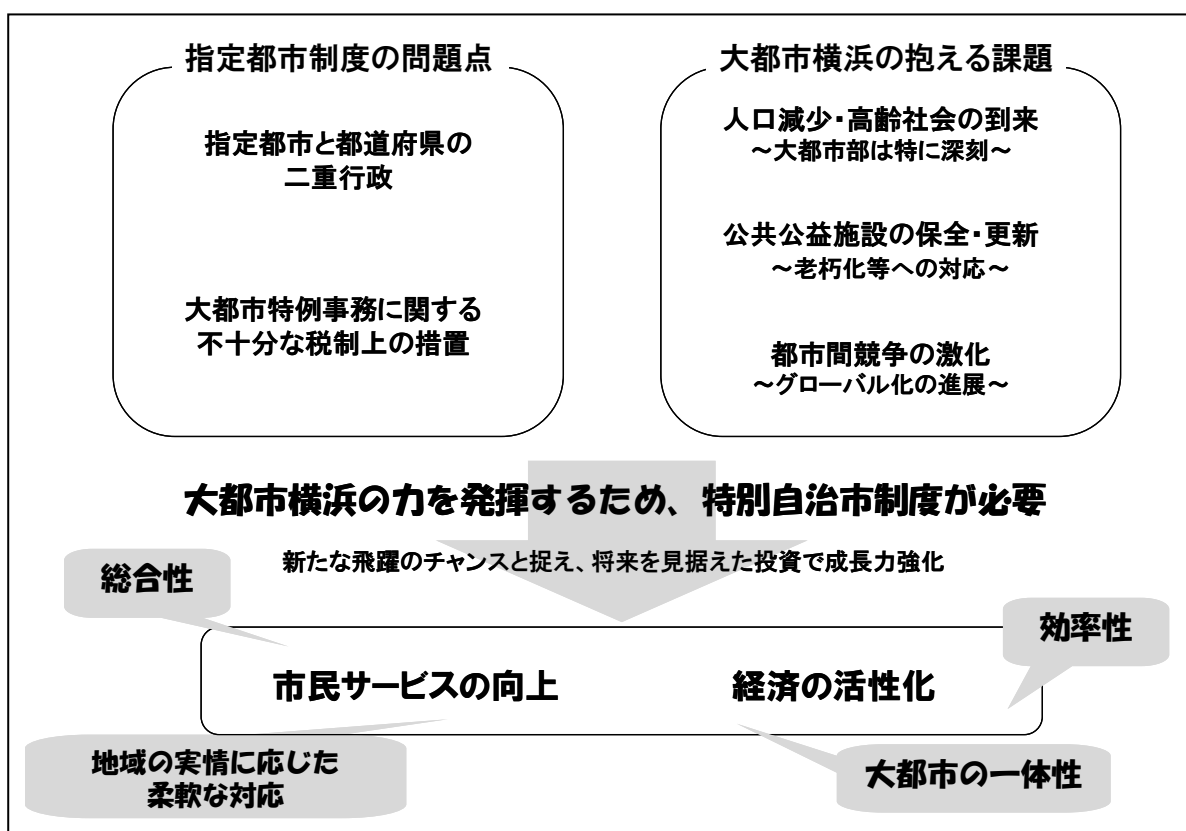
出典：CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK 1982, 2010  
March 2010 CONTAINERISATION INTERNATIONAL を基に国土交通省港湾局作成

### 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。

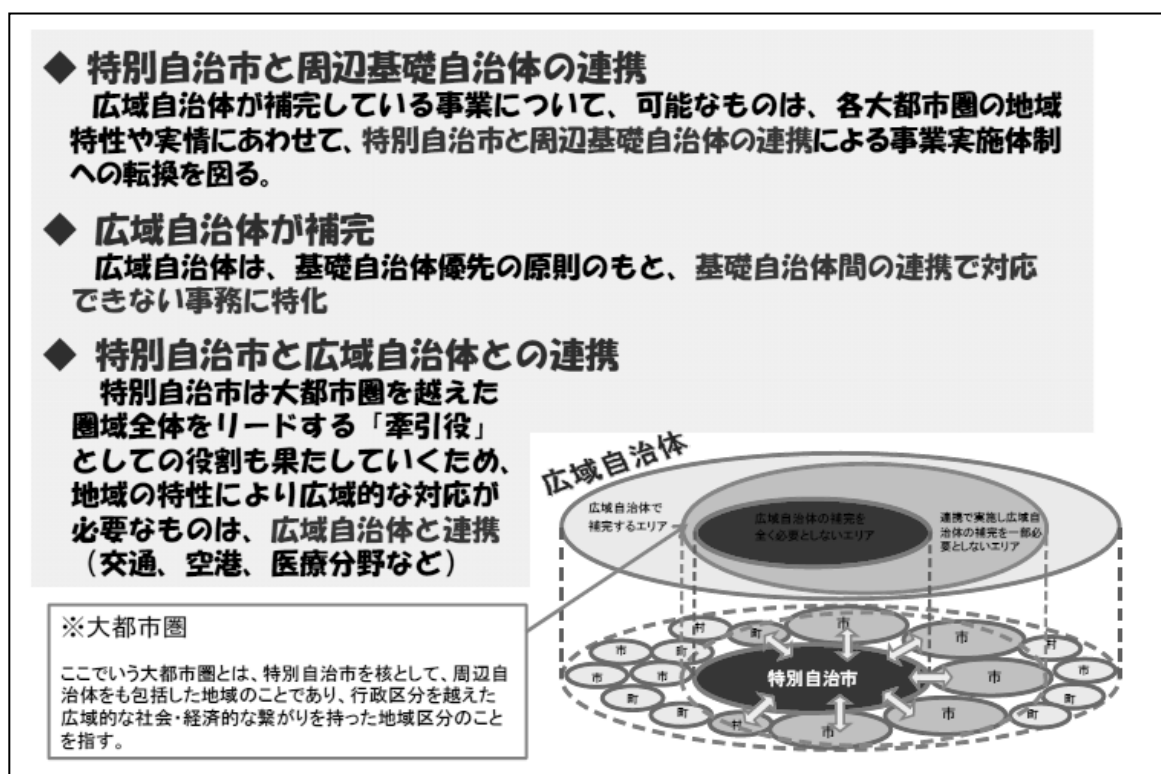
横浜市が特別自治市に移行することは、周辺地域社会とのつながりの断絶をもたらすものではない。特別自治市としての横浜市は、生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものとする。

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 (議会在 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。

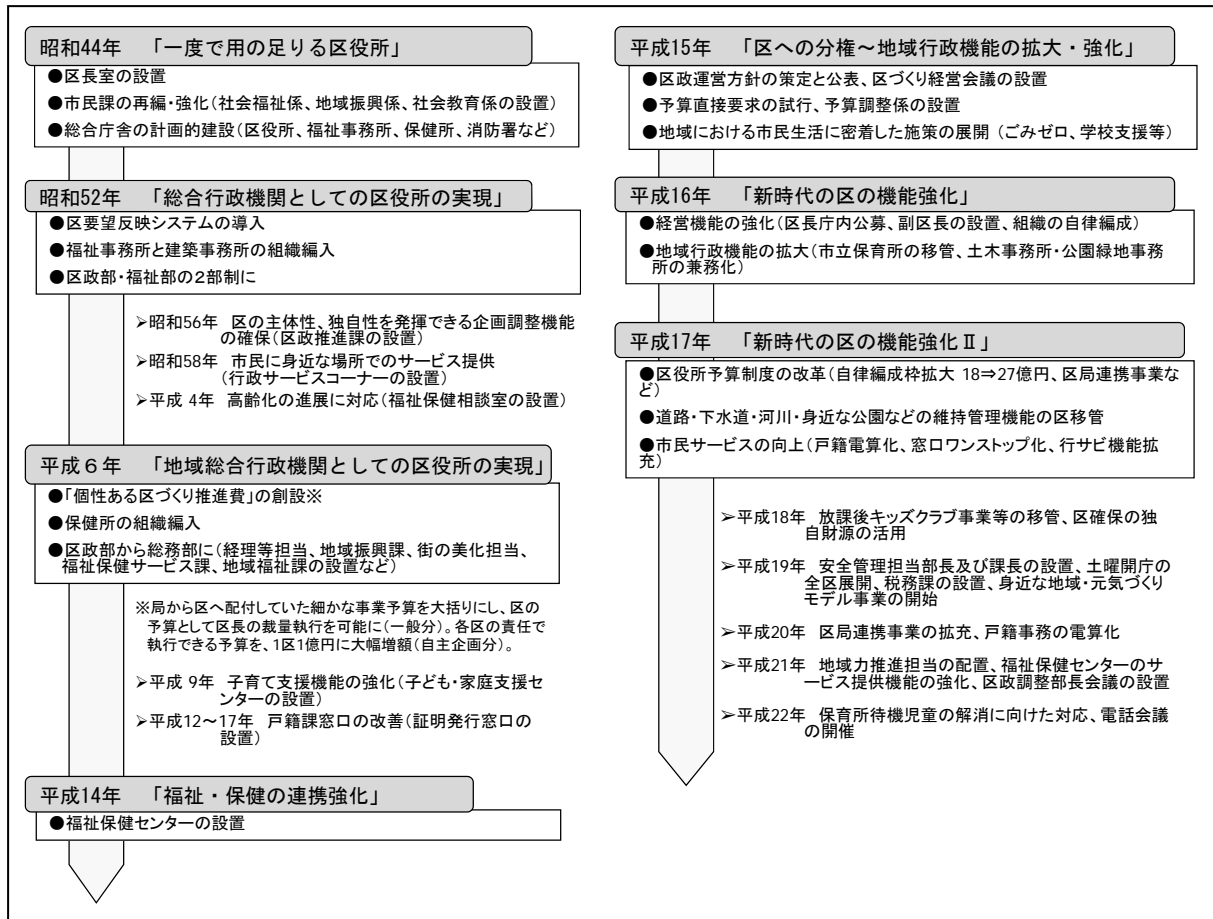
区の役割の拡充については、横浜市は、昭和52年度に福祉事務所を区に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの区への編入等により、区役所において市民に総合的なサービスを提供してきた。

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>

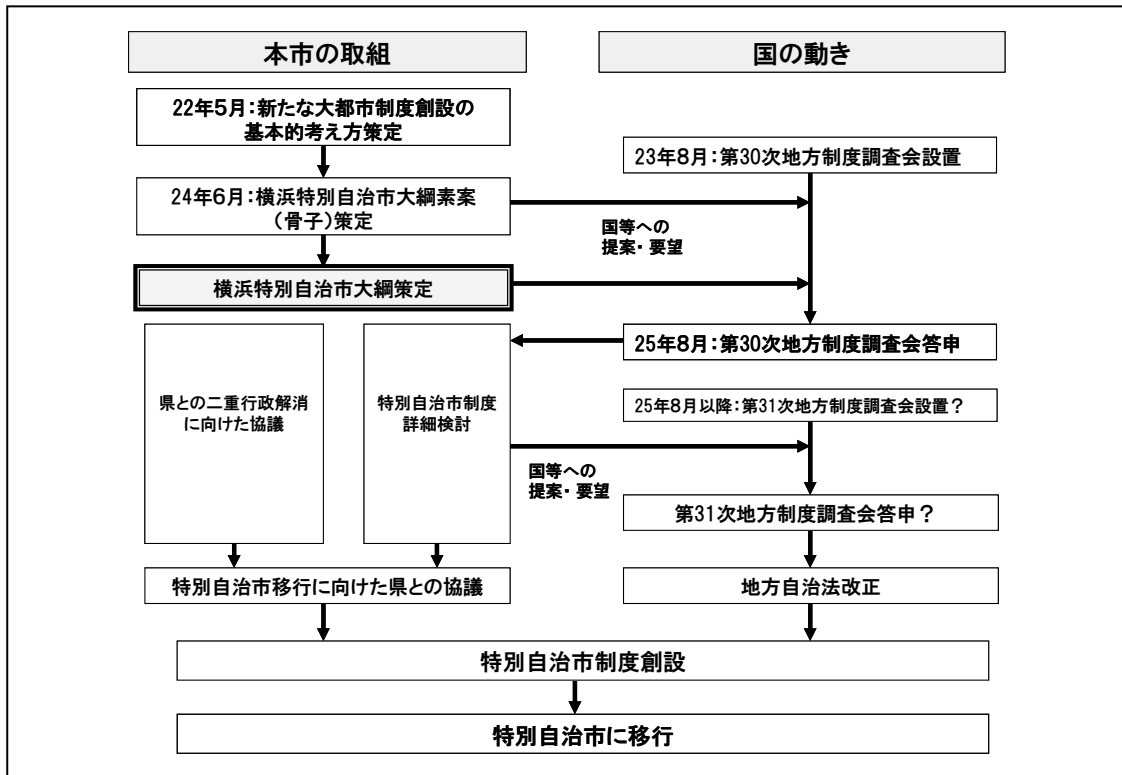
- ・大都市の持つ専門性を活用した連携
- ・経済・産業施策の連携 など

#### 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に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。

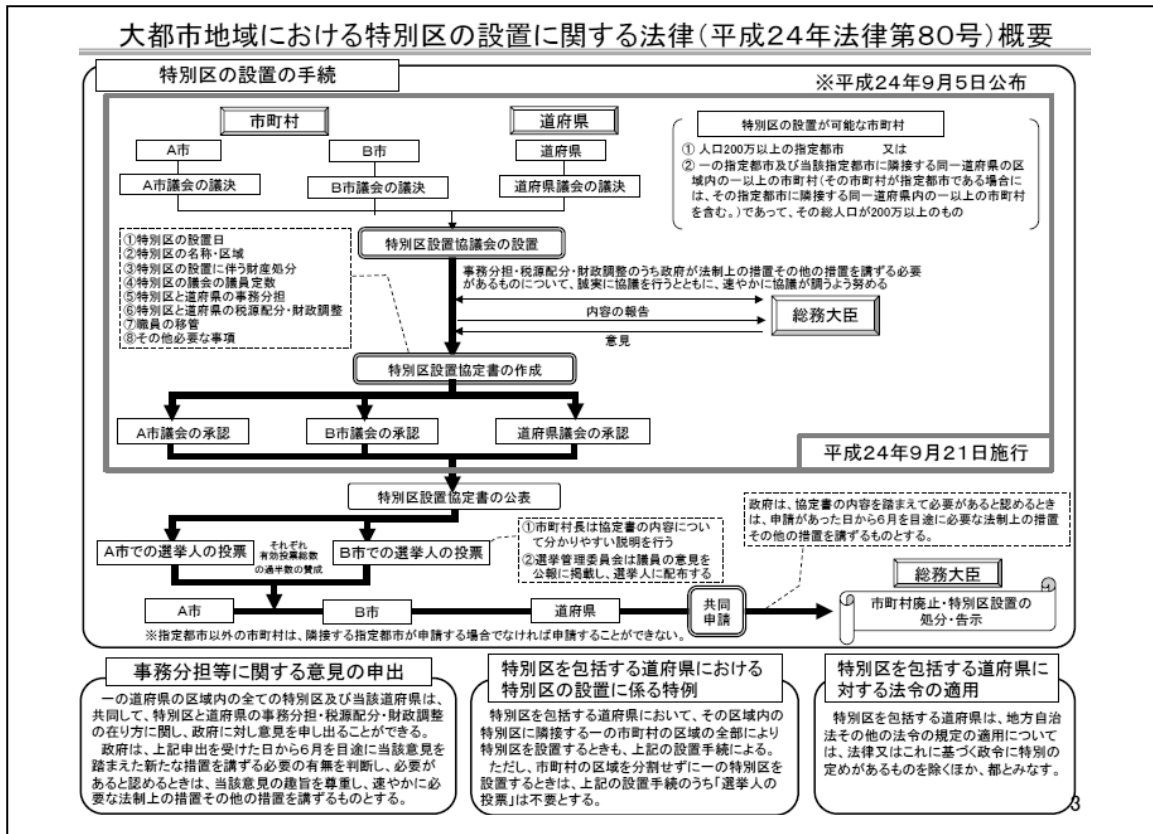


- 一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。
- 特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。
- さらに、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。
- 大都市地域特別区設置法の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

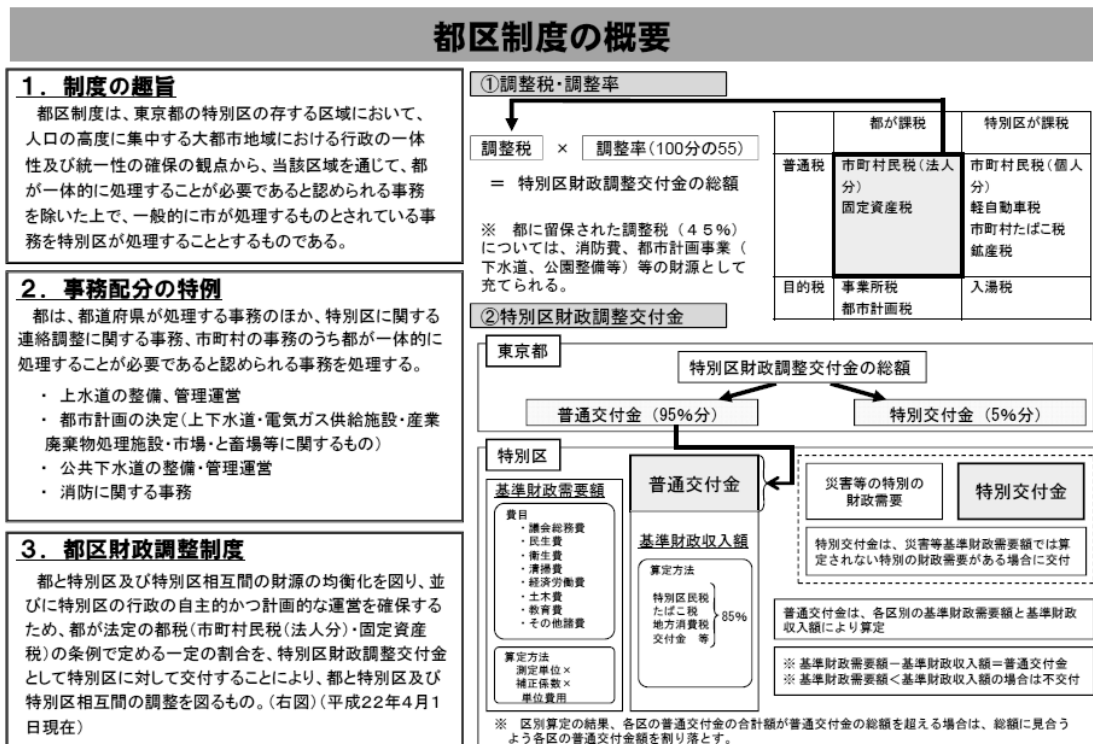
- 大都市圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する大都市圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する。
- その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する。
- 仮に新たな枠組みを設ける場合には、大都市圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることがで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

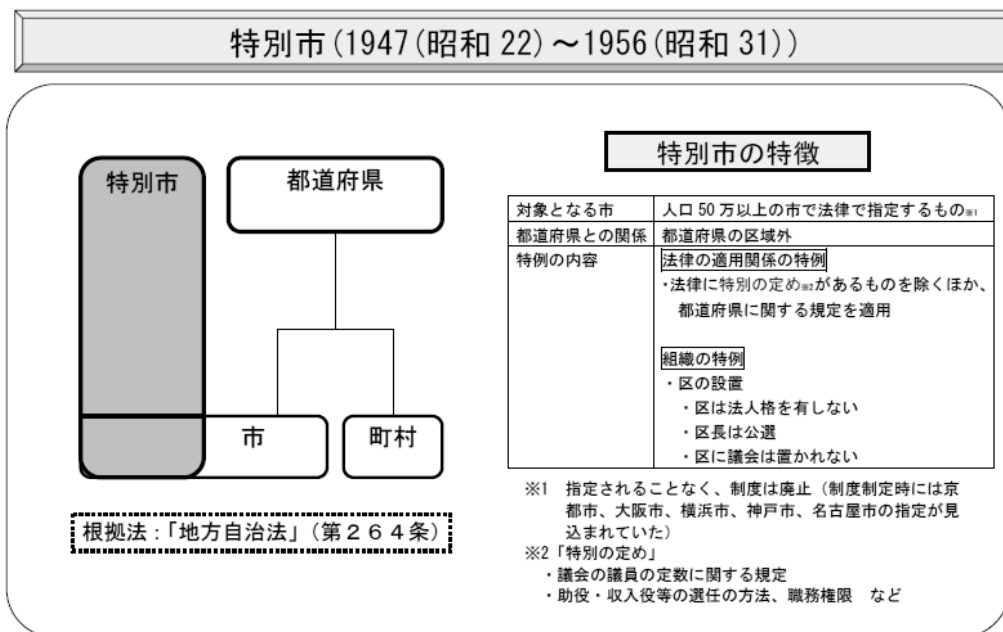


出典：第30次地方制度調査会第20回専門小委員会資料

○ 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