

第3次 横浜市大都市自治研究会 答申（概要）

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

(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

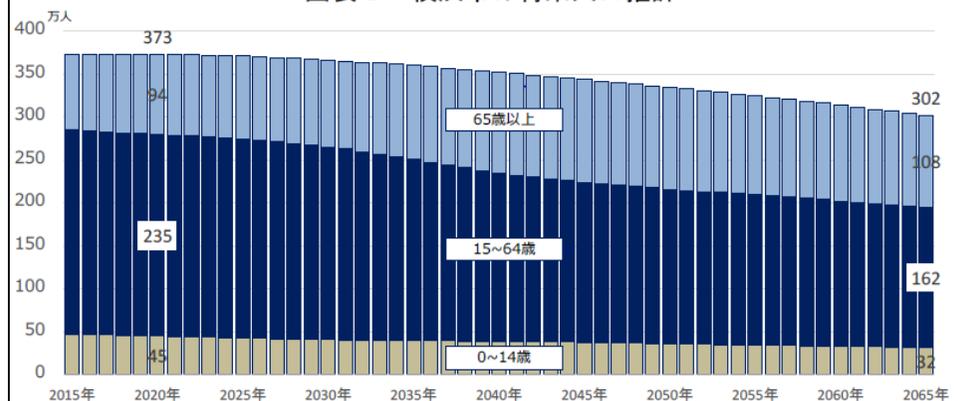
2020(令和2)年11月、「横浜市神奈川県調整会議」で、「急傾斜地崩壊対策事業」の移譲について、協議を進めていくことを確認等

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

○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

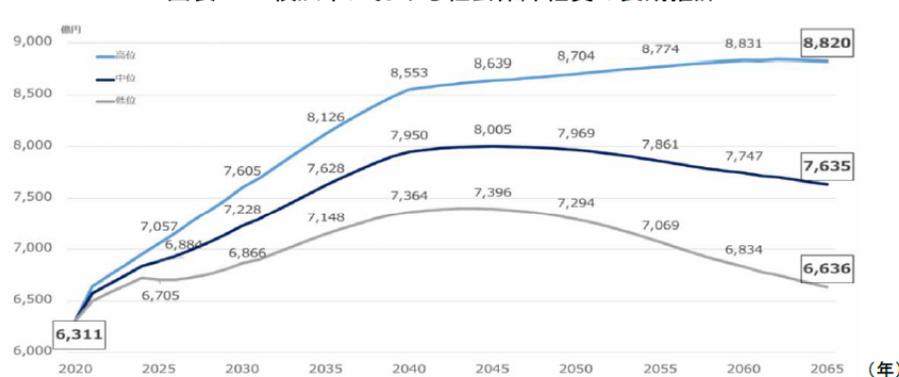
○横浜市の地勢・歴史や市民意識、また、東京と近接し、首都圏の一翼を担っているとともに、幹線道路・地下鉄・港湾などの広域インフラや産業政策なども市内で完結

図表6 横浜市の将来人口推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

図表10 横浜市における社会保障経費の長期推計



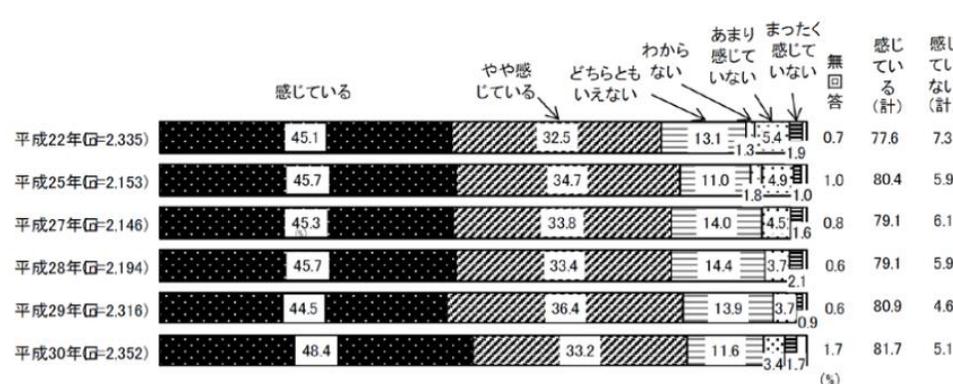
出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

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

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

(1) 総論

- 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

- 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
- 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

(3) 税財政制度のあり方

- 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

- 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

(5) 特別自治市における住民自治構造のあり方

- 「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。
大都市のスケールメリット、区・市(局)連携を生かした制度設計
- 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。
大都市の総合力を生かし市民サービスの向上と経済の活性化を目指す
- 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
「区づくり推進横浜市議員会議」の仕組みを拡充し、例えばカナダ・トロント市「コミュニティ・カウンスル制度」等を参考に「区別常任委員会」(仮称)の設置などを検討
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

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

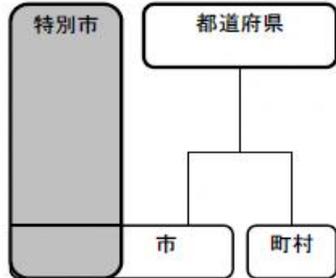
(1) 特別自治市の立法化に向けた取組

- 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

- 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))



特別市の特徴

対象となる市	人口 50 万以上の市で法律で指定するもの ^{※1}
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	法律の適用関係の特例 ・法律に 特別の定め ^{※2} があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用 組織の特例 ・区の設置 ・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 指定されることなく、制度は廃止（制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた）

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

根拠法：「地方自治法」（第 264 条）

出典：総務省「第28次地方制度調査会」資料・助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など

図表 42 横浜市が目指す大都市制度の姿

