

大都市行財政制度特別委員会
令和2年12月2日
政 策 局

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)関連資料

令和2年12月2日
横浜市政策局

1 特別自治市の実現に向けた取組

(1) 国の制度及び予算に関する提案・要望について

○ 「特別自治市」の早期実現

- ① 大都市制度改革の議論の加速化と「特別自治市」の早期実現のための法制化
- ② 当面の対処策として財源確保を前提とする警察事務以外の事務権限の早期移譲

＜参考資料1 国の制度及び予算に関する提案・要望書抜粋＞

(2) 指定都市市長会提言について

○ 指定都市への事務権限及び税財源の移譲推進と多様な大都市制度の実現に向けた指定都市市長会提言

- ① 従来から指定都市市長会が提案し、第30次地方制度調査会で検討の意義が示された「特別自治市」制度（第30次地方制度調査会答申では「特別市（仮称）」など大都市制度の議論を加速させ、早期実現を図ることにより、地域の実情に応じた多様な大都市制度を選択できるようにすること。
- ② 基礎自治体の「現場力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲をより積極的に進めること。

＜参考資料2 指定都市への事務権限及び税財源の移譲推進と多様な大都市制度の実現に向けた指定都市市長会提言＞

(3) 市長による要望行動

上記（１）（２）について、令和２年11月16日（月）に、市長が関係大臣に要望を行いました。



(坂本 内閣府地方創生担当大臣)



(左から久元神戸市長、林市長、武田 総務大臣)

2 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」の設置について

1 趣旨

- 現行の指定都市制度は、人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題や圏域全体の活性化・発展のけん引役として求められる役割に十分対応できる制度にはなっていない。
- 二重行政を完全に解消する制度としては、いわゆる都構想といわれる指定都市を解体し道府県に権限を一元化する方法と、道府県の権限を指定都市が担う特別自治市の2つの方法がある。
- 前者の制度は、大都市地域特別区設置法が施行されているが、後者の特別自治市は法制化されておらず、均衡のとれた地方自治制度となっていないため、双方の制度を選択可能にすべきである。

2 テーマ

多様な大都市制度を早期に実現するため、特別自治市制度の立法化に向けた素案を策定し、国・政党に提言する。

3 担当市長(プロジェクトリーダー)

久元 喜造 神戸市長(指定都市市長会 総務・財政部会長)

4 進め方(案)

プロジェクトの下に、大都市制度を所管する各市部局長級職員による作業部会を設置する。プロジェクトへのアドバイザーとして、特別自治市制度に造詣と理解がある学識者の参画を検討する。

5 今後のスケジュール(案)

令和2年	12月	プロジェクトのメンバー決定
	12月	プロジェクト会議(または作業部会)
令和3年	3月	プロジェクト会議
	5月	プロジェクト会議・指定都市市長会に中間報告

出典: 指定都市市長会記者発表資料
(令和2年11月16日)

3 「横浜市神奈川県調整会議、川崎市神奈川県調整会議(合同開催)」について

1 会議概要

(1)日時

令和2年11月16日(月) 16時30分～17時30分

(2)出席者

林 文子 横浜市長
福田 紀彦 川崎市長
黒岩 祐治 神奈川県知事

2 協議内容・結果

協議事項 大都市行政について

- コンビナート地域の安全対策について
- 崖地の安全対策について
- (参考:川崎市協議事項)行政のデジタル化について

合意事項

(1)コンビナート地域の安全対策

- 県と両市は、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、今後より一層の連携・協力を推進することを合意した。
- 具体的には、来年度より、職員の技術力、地域の防災力の強化のため、新たに職員の相互交流を実施するとともに、同地域における防災訓練や事業所への合同立入検査などについて連携を一層強化して実施する。
- また、同権限の移譲については、「県・市町村間行財政システム改革推進協議会(※)」に新たに「検討部会」を設置し、住民の目線に立って、具体的な課題を協議する。

(2)その他

- 崖地の安全対策として、県と横浜市は、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務の権限移譲について、住民目線に立って、今後協議を進めていくことを確認した。
- (参考)行政サービスのデジタル化について、県と川崎市は、次期神奈川情報セキュリティクラウド(KSC)の整備に当たり、県と市町村が連携・協力しながら検討を進めていくことを確認した。

※神奈川県における地方分権の時代にふさわしい県と市町村の関係の構築のため、県と市町村が共通認識に立ち、相互間の行財政システム改革について必要な協議を行う協議会

4 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
- 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
- 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	<p>○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</p> <p>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</p> <p>○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</p> <p>○「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</p>
第4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス	<p>○「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・権限の移譲の実現等について追加</p> <p>・「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</p>
《参考》	○最新のデータ等に更新

(3) 今後の予定

令和2年12月	大都市行財政制度特別委員会にて大綱改訂の方向性説明(本日)
---------	-------------------------------

	政策・総務・財政委員会にて大綱改訂の方向性説明
--	-------------------------

令和3年2月	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
--	----------------------

3月	大綱改訂に向けた調整
----	------------

	横浜特別自治市大綱改訂の確定
--	----------------

「特別自治市」の早期実現

内閣府、総務省

- 1 大都市制度改革の議論の加速化と「特別自治市」の早期実現のための法制化
- 2 当面の対処策として財源確保を前提とする警察事務以外の事務権限の早期移譲

現状・課題

国・他都市

- 第30次地方制度調査会において、二重行政解消など特別市（仮称）の意義が認められた一方、3つの課題（「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」）も示され、その後、大都市制度の議論は進んでいない。
- 現行の指定都市制度は、暫定的な制度として創設されてから60年以上が経過し、道府県との二重行政や不十分な税制上の措置など、多くの課題を抱えており、大都市がポテンシャルを十分に発揮できるような制度的な位置付けがされていない。
- 令和2年11月1日、大都市地域における特別区の設置に関する法律に基づき大阪市で住民投票を実施。これを契機に、指定都市制度の課題について改めて国民の関心が高まった。

横浜市

- 平成25年3月に、議会との議論を経て、指定都市制度に代わる「特別自治市」制度の基本的考え方を整理した「横浜特別自治市大綱」を策定。「横浜市大都市自治研究会」（市長の諮問機関）での議論も踏まえ、当面目指すべき具体的対処策として警察以外の事務権限の早期移譲を求めるなど、「特別自治市」制度の早期実現に向けた制度設計について検討。
- 年内を目途に予定される「第3次横浜市大都市自治研究会答申」を受け、第30次地方制度調査会で示された特別市（仮称）に対する3つの課題への対応や、この間の社会経済状況の変化を踏まえ、令和3年3月までに「横浜特別自治市大綱」を改訂予定。
- 「特別自治市」の実現を見据え、「総合区」制度を含む行政区のあり方について継続的に検討を進めるとともに、市民生活に直結する分野を中心に、県との二重行政解消に向けた協議を推進。

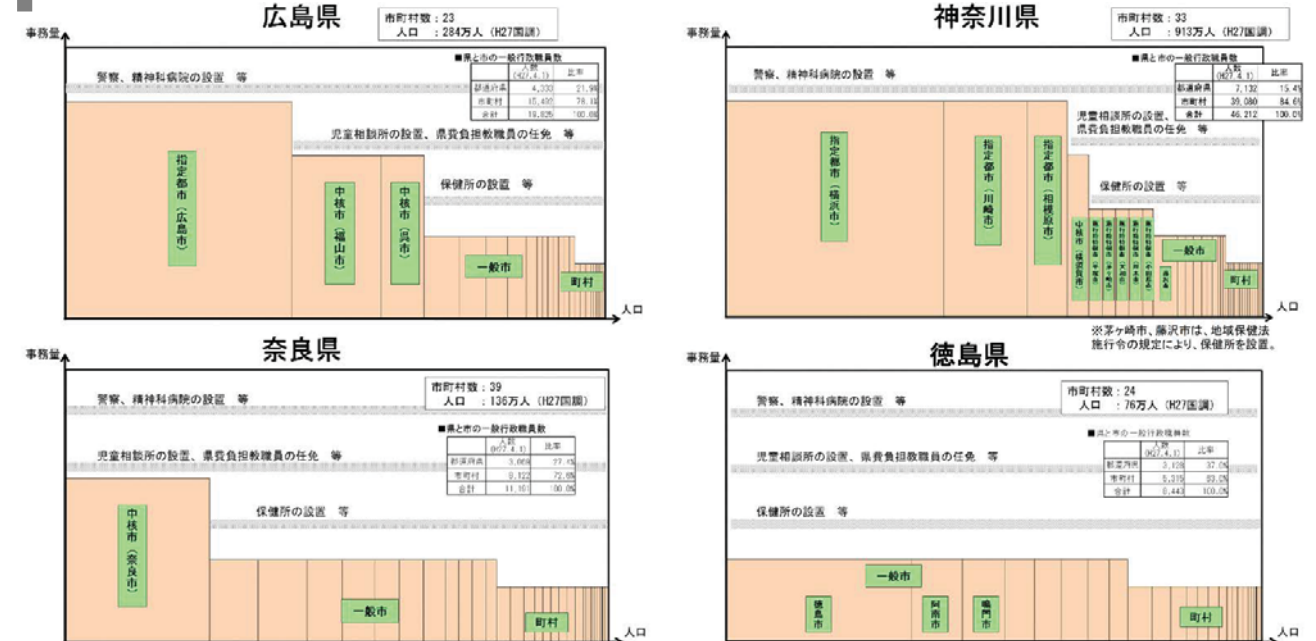
指定都市制度の抜本的な改革と特別自治市の法制化が必要

- 地域によって都道府県・市町村間の事務分担は大きく異なる。従来の基礎自治体・広域自治体の二層制を前提としない、地方自治制度上の大都市の位置づけや役割の再検討が必要。
- 様々な行政課題が顕在化する2040（令和22）年頃を見据え、376万市民を擁する大都市横浜が、近隣自治体の水平・対等な連携の中心的な役割を果たし、日本経済の成長をけん引するため、指定都市制度の抜本的な改革と「特別自治市」実現のための法制化が必要。

提案・要望内容

- 1 大都市が持つポテンシャルを最大限発揮できる地域特性に応じた多様な大都市制度のあり方について、国における大都市制度改革の議論の加速化と「特別自治市」の早期実現のための法制化
- 2 当面の対処策として、財源確保を前提とする警察事務以外の事務権限の早期移譲

参考1 都道府県によって異なる事務分担 出典：第32次地方制度調査会第29回専門小委員会資料



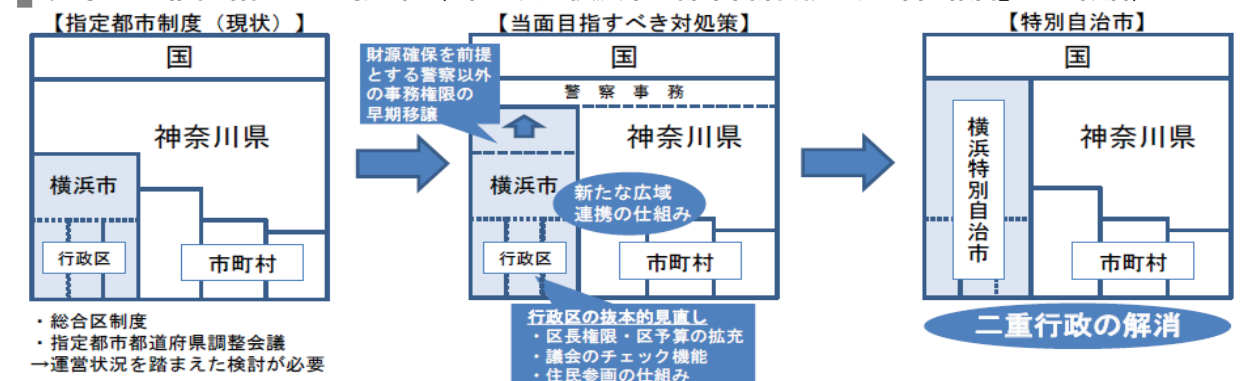
参考2 特別自治市と都区制度（大阪都構想）の違い



参考3 横浜市が目指す「特別自治市」制度（「横浜特別自治市大綱」より抜粋）

- 特別自治市
 - 現在県が横浜地域で実施する事務及び横浜市が担っている事務の全てを処理
 - 市域内地方税の全てを賦課徴収
 - 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
 - 特別自治市の自治構造は、市・区の2層構造を基本とし、行政区を単位に住民自治を制度的に強化
- ポイント1 横浜市は、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」による特別区の設置は目指さない
- ポイント2 都市の一体性や総合力を生かし、市民の暮らしを支え、日本経済をけん引するのにふさわしい核となる大都市を戦略的に形成できる特別自治市を目指す
- ポイント3 現行制度の下でも、子育て支援、福祉・保健・衛生、土木等、市民生活に直結する分野を中心に県との協議を進め、ゴールである「特別自治市」に近づけていく

参考4 当面目指すべき対処策（「第3次横浜市大都市自治研究会 中間報告」より抜粋）



指定都市への事務権限及び税財源の移譲推進と 多様な大都市制度の実現に向けた指定都市市長会提言

現行の指定都市制度は、60年以上前に暫定的に導入されたものであり、人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題や圏域全体の活性化・発展の牽引役として指定都市が求められる役割に十分に対応できる制度にはなっていない。

指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を持っており、各都市においても、その地域にふさわしい大都市制度の実現を目指した取組を行っている。

こうした中、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が施行され、法に基づく二度目の住民投票が実施された一方で、従来から指定都市市長会が提案している「特別自治市」制度に関する法的整備はされていないなど、均衡の取れた大都市制度とはなっていない。

大都市制度について検討がなされた第30次地方制度調査会において、「特別市（仮称）」の検討には意義があるとされたものの、当面の対応として道府県から指定都市への権限移譲が徐々に進められているのみであり、制度創設に向けた検討は進んでいない状況である。

また、新型コロナウイルス感染症対策においては、指定都市が所在する道府県内の感染者数の約半数を指定都市が占める中、保健所、学校、保育所、介護施設等を所管する指定都市がより一層大きな役割を果たすことができるようにするなど、地域の実情に応じた権限移譲の必要性を認識したところである。

地域・圏域の成長のエンジンとなる指定都市への事務権限と税財源の移譲をさらに進めながら、地域の実情に応じた多様な大都市制度を早期に実現するため、下記のとおり提言する。

- 1 従来から指定都市市長会が提案し、第30次地方制度調査会で検討の意義が示された「特別自治市」制度（第30次地方制度調査会答申では「特別市（仮称）」）など大都市制度の議論を加速させ、早期実現を図ることにより、地域の実情に応じた多様な大都市制度を選択できるようにすること。
- 2 基礎自治体の「現場力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲をより積極的に進めること。

令和2年11月5日
指定都市市長会

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"> ・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。 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 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 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 ・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。 		
※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"> ・公営住宅の整備 ・図書館・博物館の整備 ・体育館・プールの整備
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"> ・中小企業支援 ・商店街振興 ・地球温暖化対策 ・環境教育 ・男女共同参画
※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"> ・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） ・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） ・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）） ・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）
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"> ・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 ・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

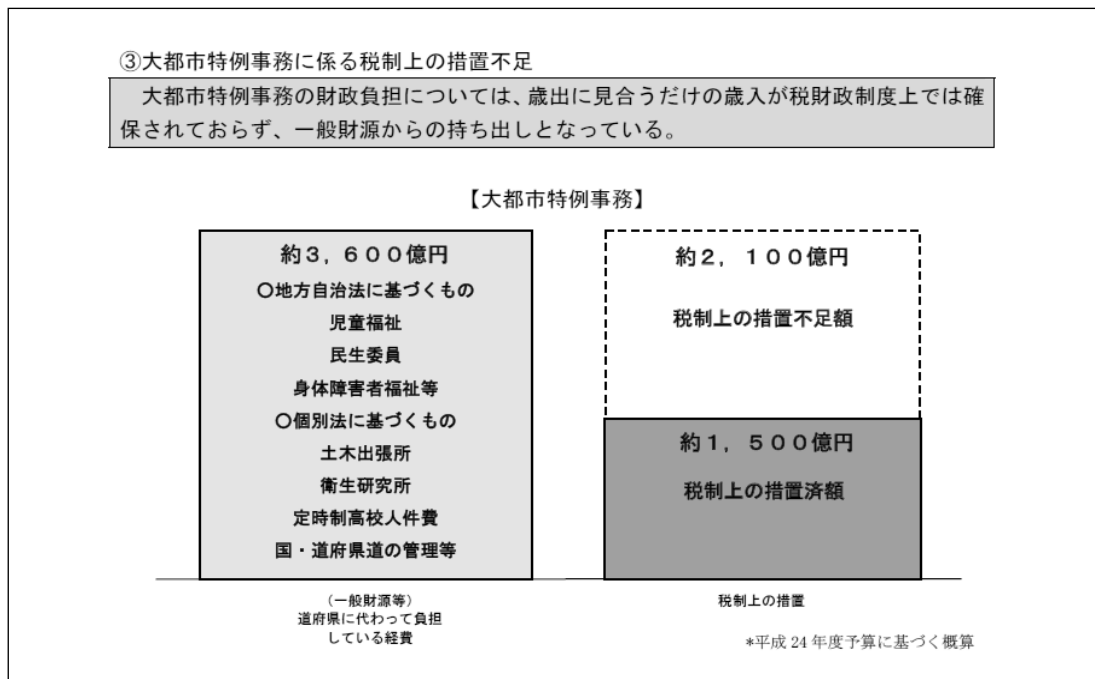
出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料

(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¹されている。

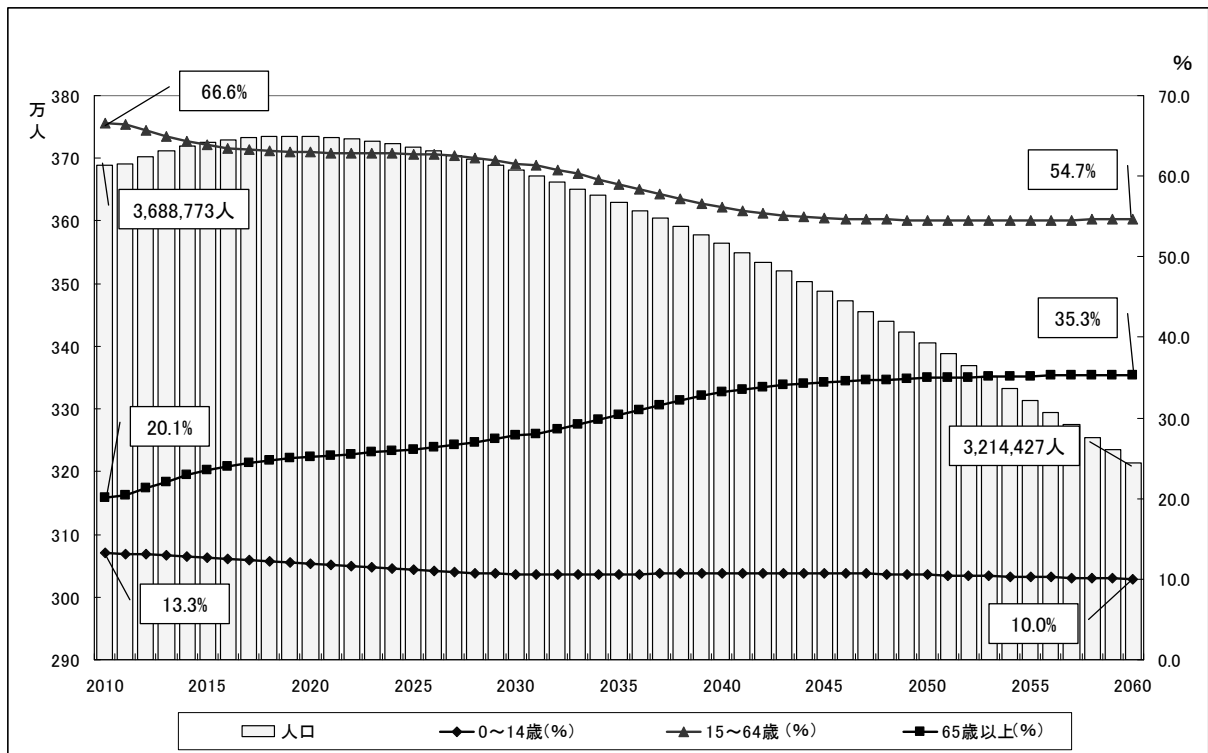
横浜市の人口についても、平成 22 年国勢調査による 368 万 8,773 人から、平成 31 (2019) 年に 373 万 5,555 人のピークを迎えて以後減少に転じ、平成 72 年には 321 万 4,427 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.3% (参考値) に増加すると予測されている。

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

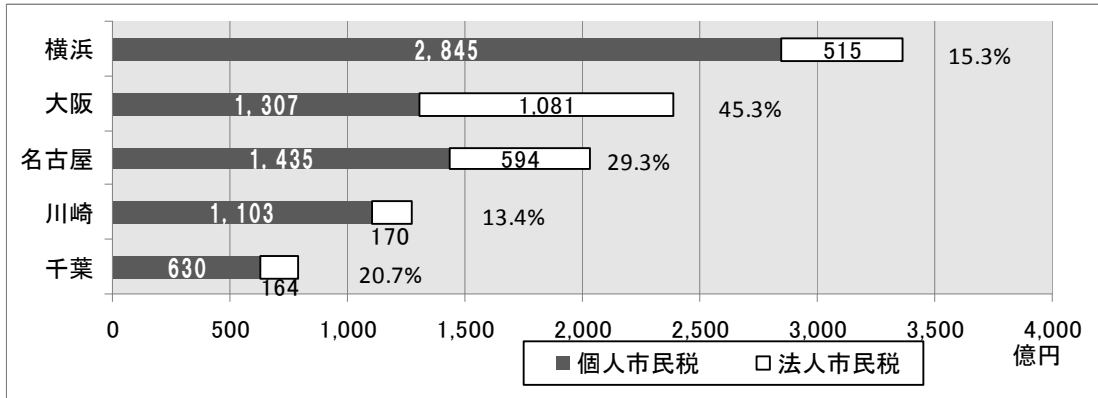


* 2036 年以降のデータは参考値

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

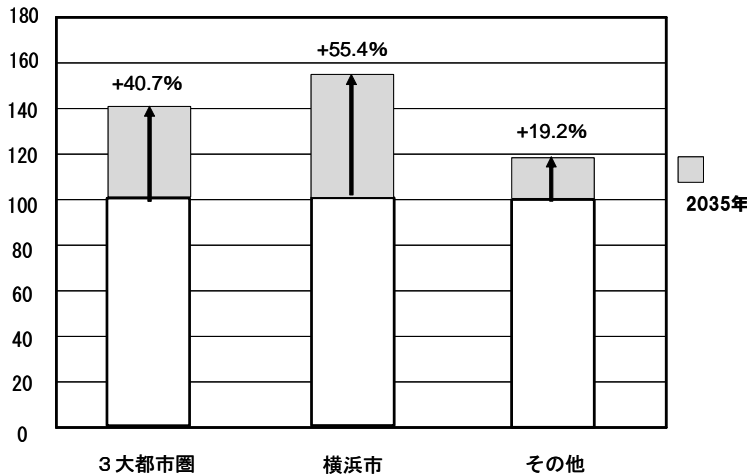
¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 24 年 1 月)

○ 市民税総額と法人市民税の割合（平成 22 年度）



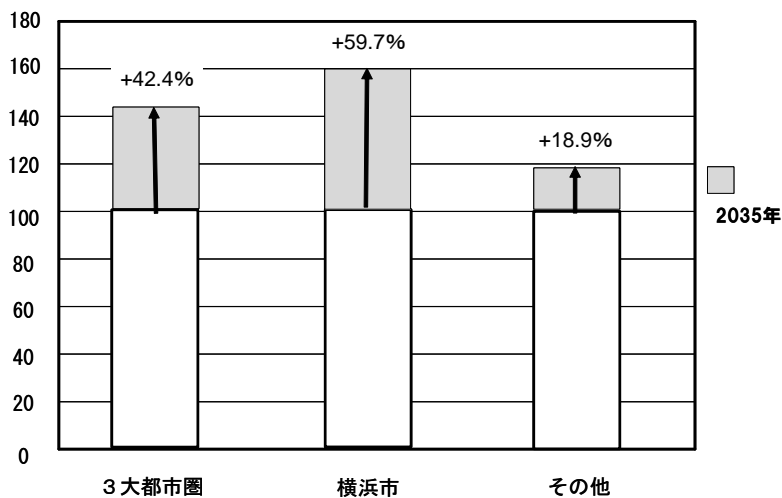
出典：横浜市ホームページ

○ 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）



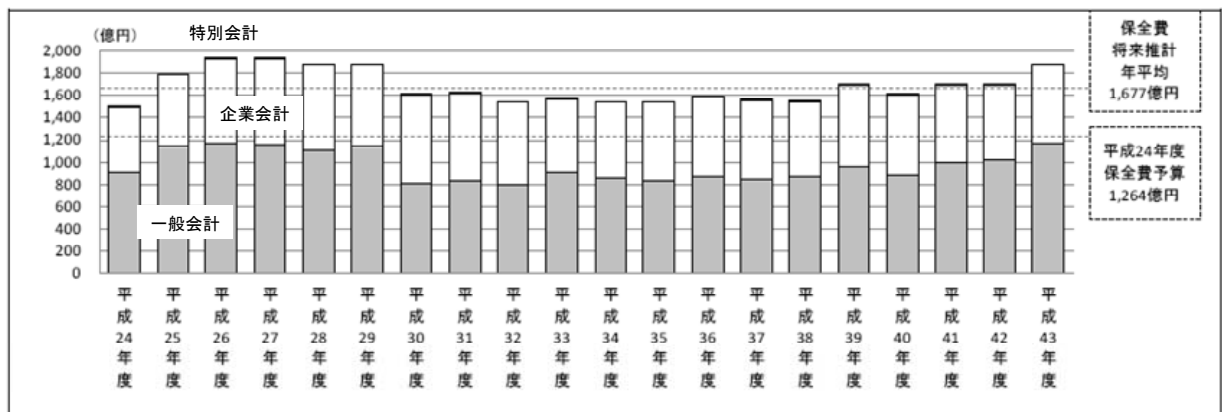
出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

(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。²

○ 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)

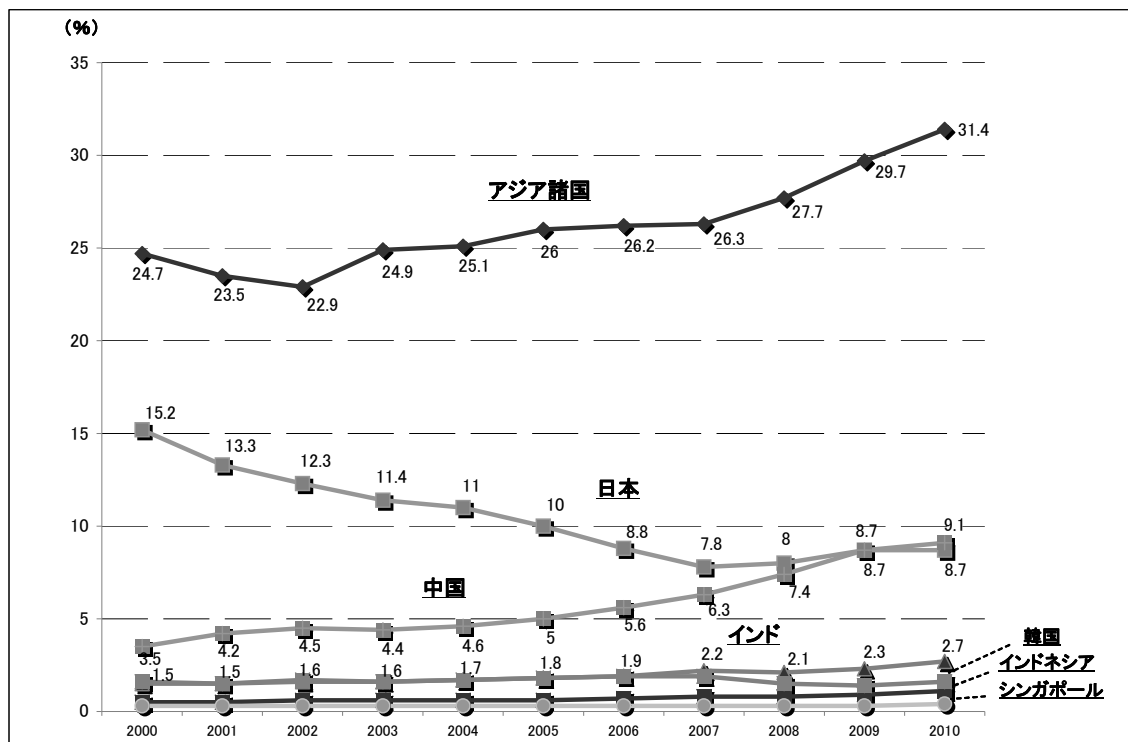
(3) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

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。

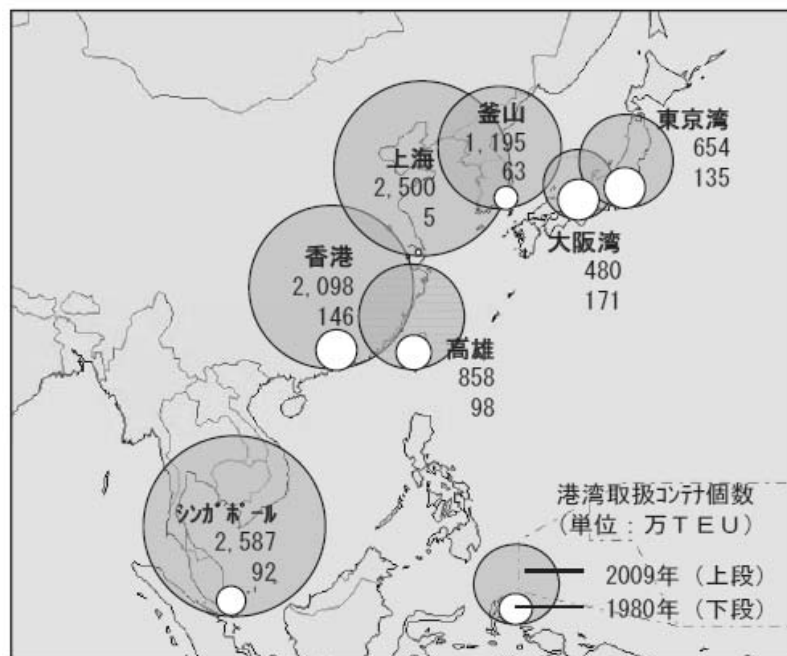
² 横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

○ 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

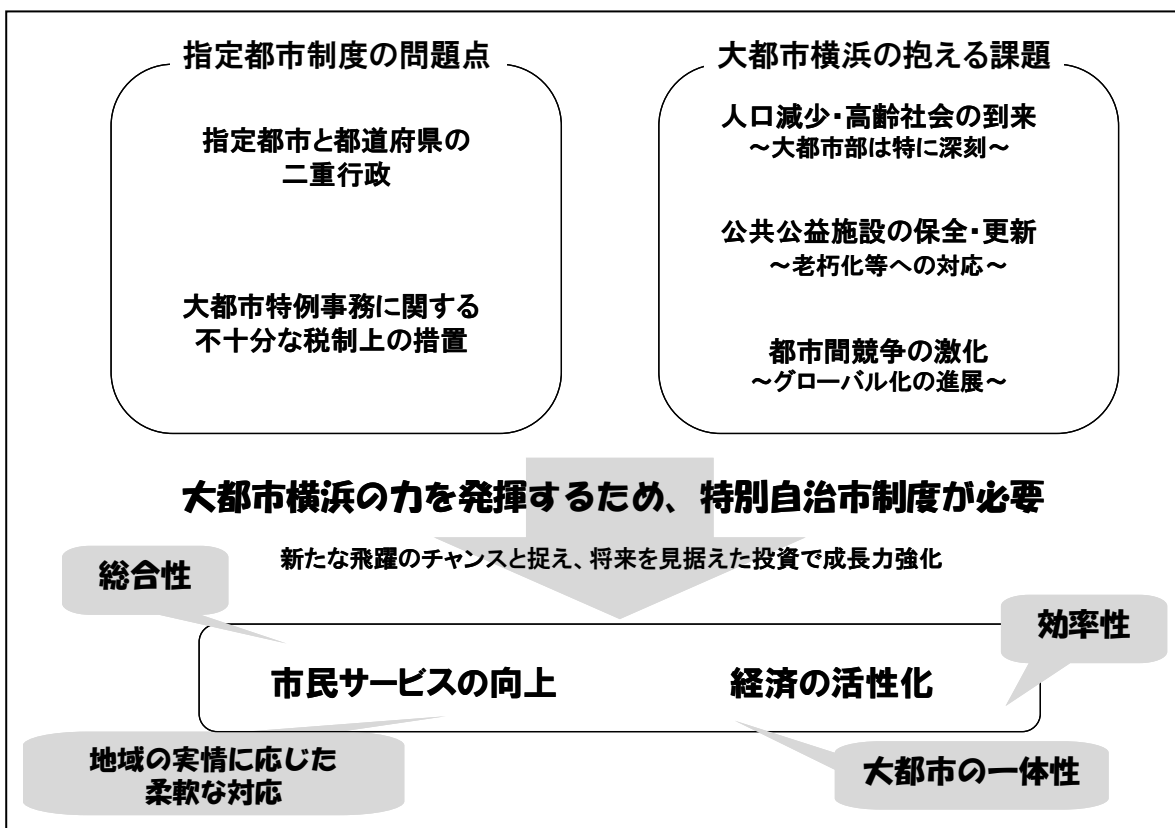
出典：CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK 1982, 2010
March 2010 CONTAINERISATION INTERNATIONAL を基に国土交通省港湾局作成

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		全国市町村平均	0.51

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。

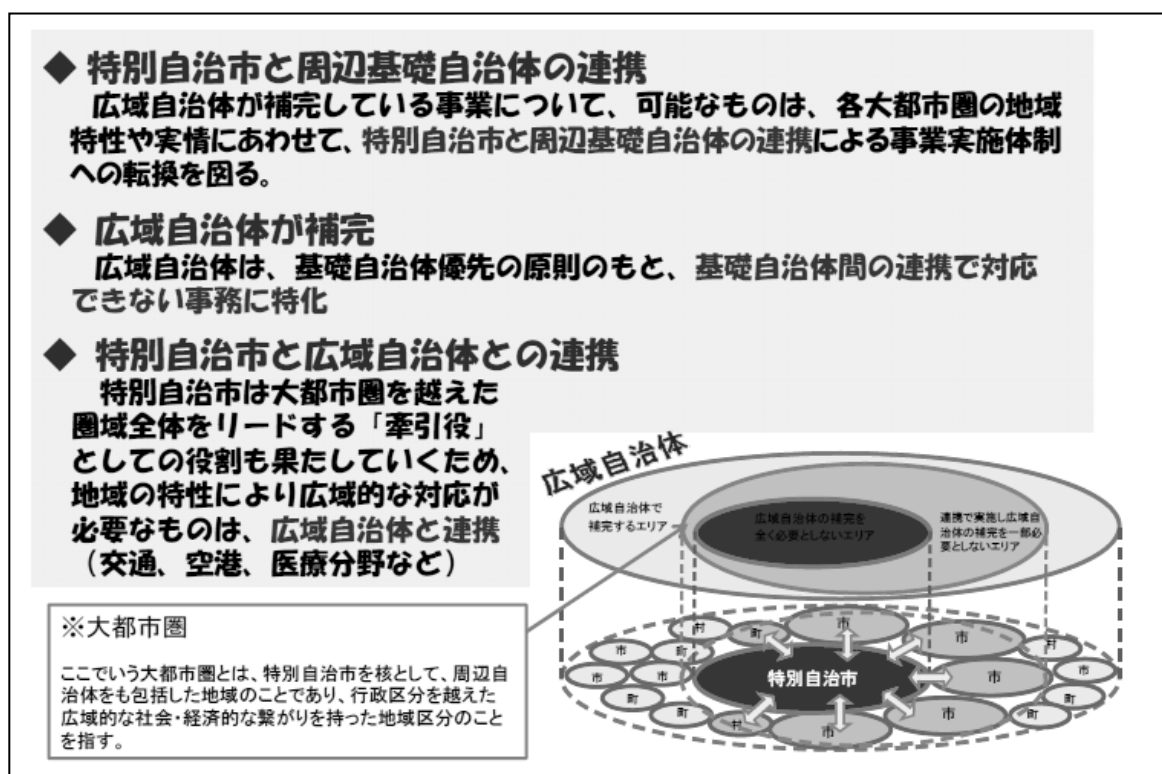
横浜市が特別自治市に移行することは、周辺地域社会とのつながりの断絶をもたらすものではない。特別自治市としての横浜市は、生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものとする。

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³。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ます。

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

³ 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 互選) 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)	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。

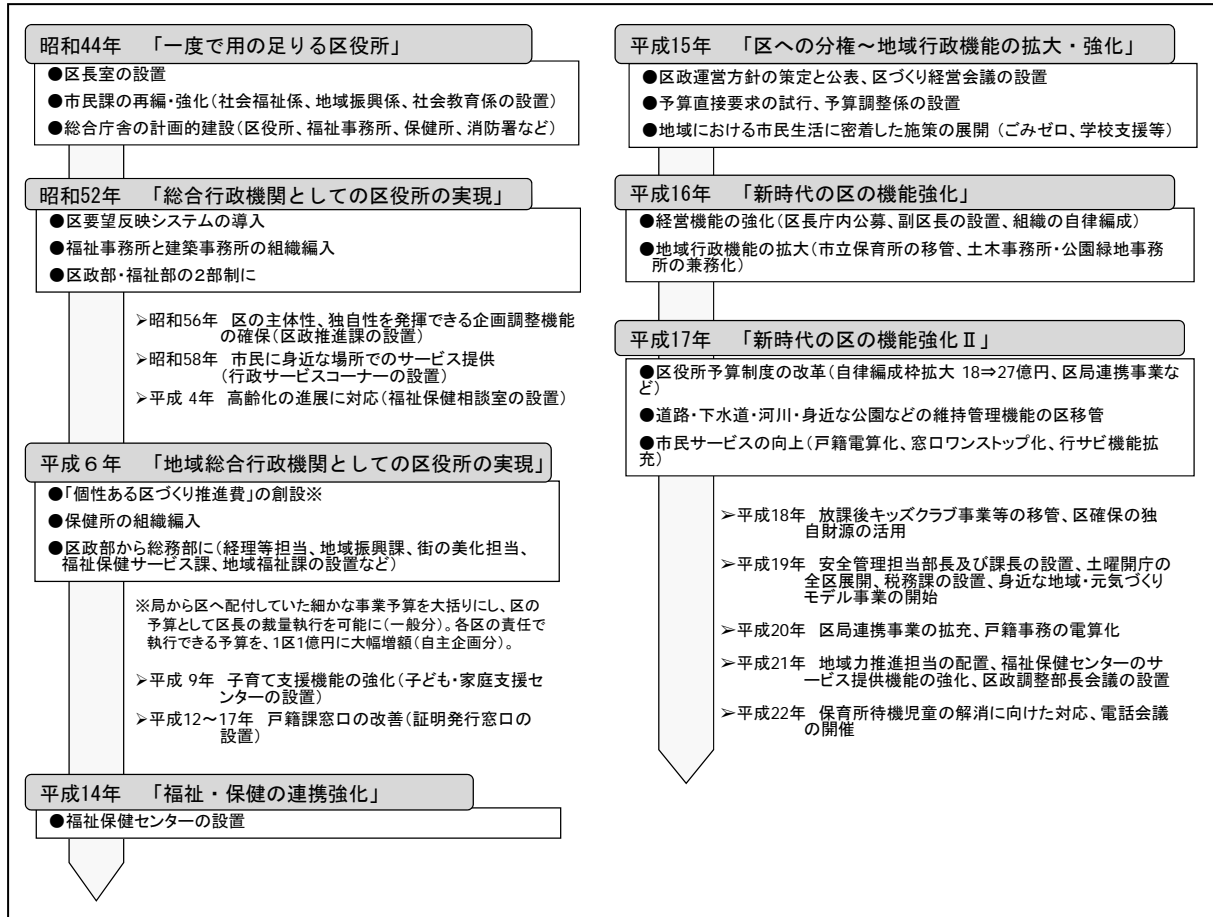
区の役割の拡充については、横浜市は、昭和52年度に福祉事務所を区に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの区への編入等により、区役所において市民に総合的なサービスを提供してきた。

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>

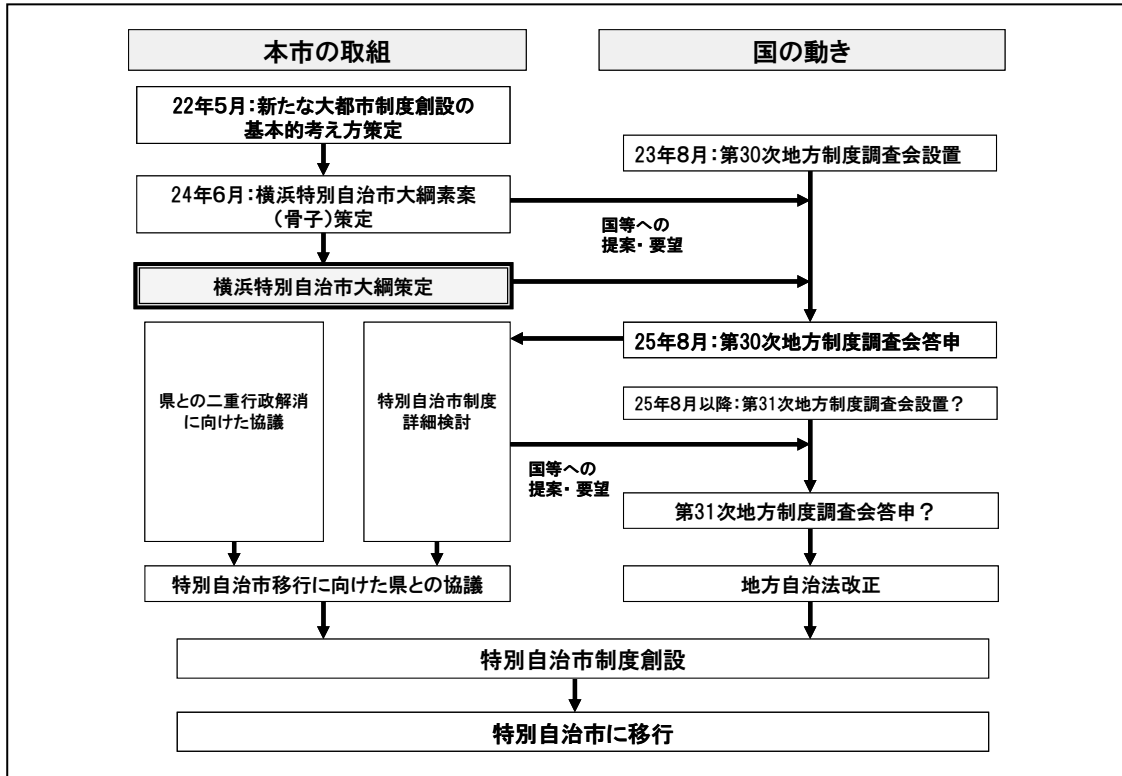
- ・大都市の持つ専門性を活用した連携
- ・経済・産業施策の連携 など

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）

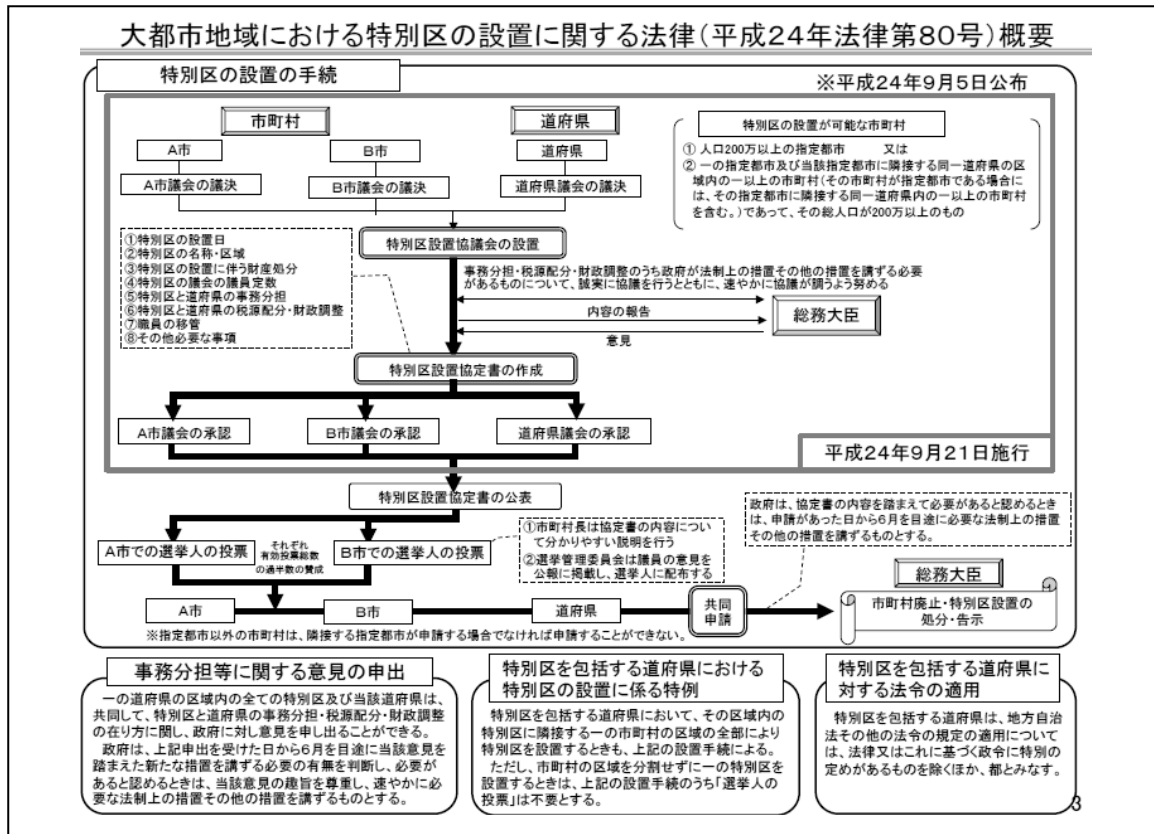
- 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。
- また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

- 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



事務分担等に関する意見の申出

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、特別区と道府県の事務分担・税源配分・財政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。政府は、上記申出を受けた日から6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を判断し、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に係る特例

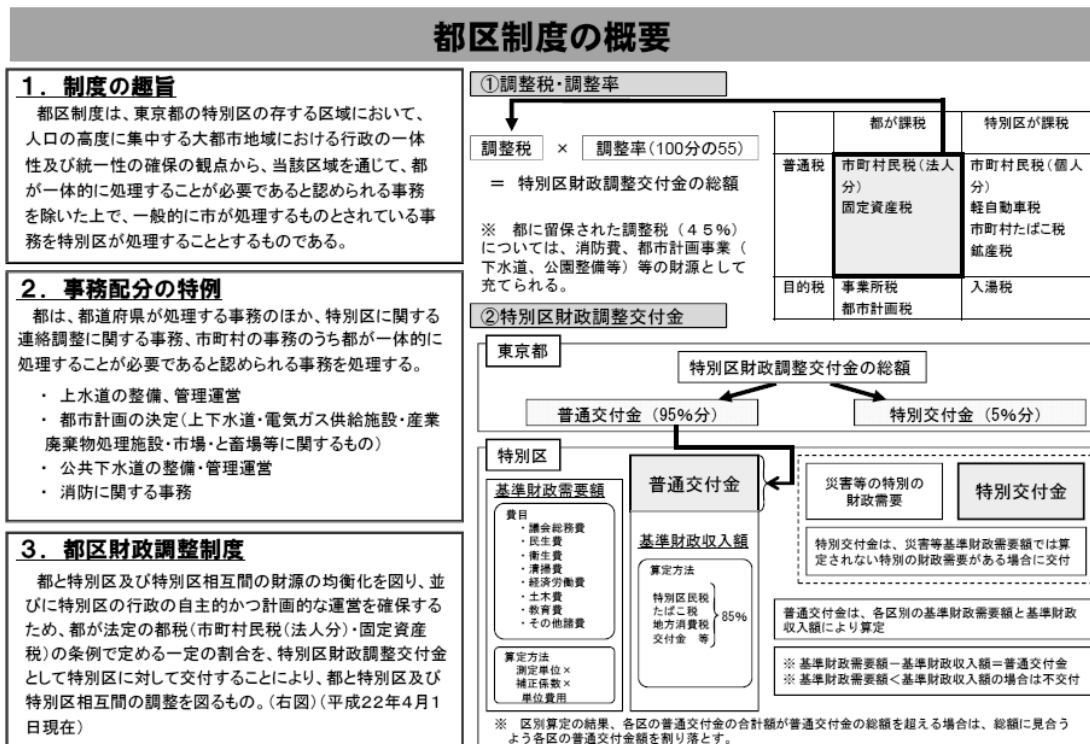
特別区を包括する道府県において、その区域内の特別区に隣接する一の市町村の区域の全部により特別区を設置するときも、上記の設置手続による。ただし、市町村の区域を分割せず一の特別区を設置するときも、上記の設置手続のうち「選挙人の投票」は不要とする。

特別区を包括する道府県に対する法令の適用

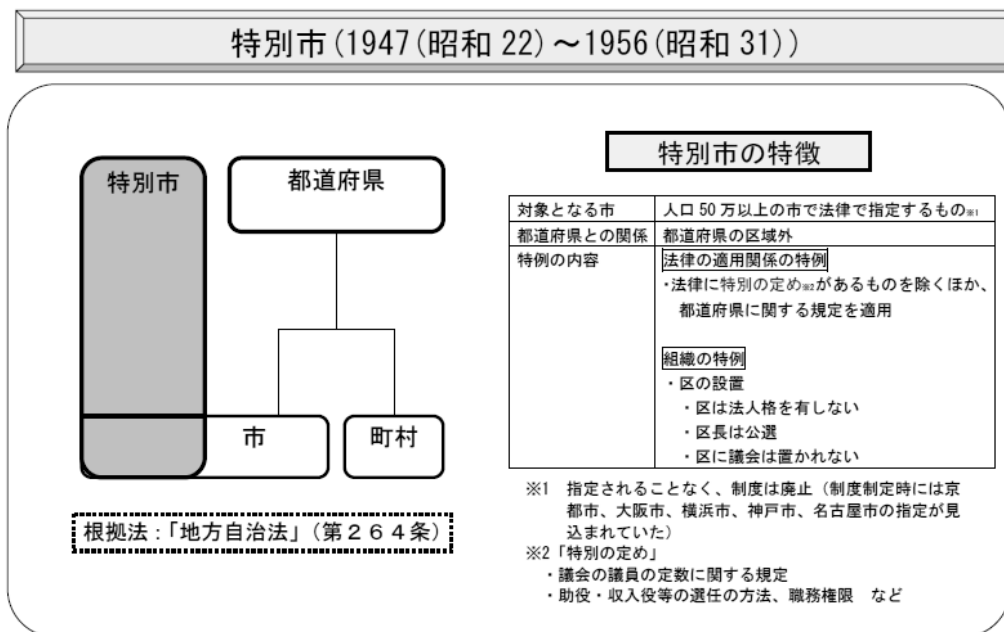
特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。

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)
- ・ 区役割の拡充、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に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