

第4 横浜市が目指す特別市制度

特別市は、大都市が都道府県の区域外となる新たな地方自治の仕組みであり、制度の骨子や統治機構は法令により規定されることになる。本章では、横浜市の実態を踏まえ、横浜市が目指す特別市制度の骨子、効果、移行手続、特別市に対する課題・懸念に係る見解を提示する。

1 横浜特別市制度の骨子

(1) 事務・権限

特別市としての横浜市は、原則として、現在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。

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

即ち、特別市制度は、県を分割して県と同じ機能を持つ新しい広域自治体を作るのではなく、現在県が横浜市域において実施している事務と基礎自治体として横浜市が担っている事務を統合する新たな自治の仕組みで、横浜市域内の行政サービスを一元的に担うことで、より効率的な行政や積極的な政策展開ができるようにするものである。

指定都市には、道府県から多くの事務・権限が移譲されていると言われているが、ここ数年で顕在化した課題、例えば、災害の頻発化や感染症などの対応等に関し、道府県に事務・権限が留保されている実態がある¹³。このような事務・権限の移譲を迅速に進めるためにも特別市の早期実現が必要である。

現在、県が実施している法令に基づかない事務（任意事務）を含めた事務の移譲、市域内の県有施設、職員等の移管に関しては、現行の県民サービスの低下を招かないよう、横浜市が特別市に移行する際に県と協議をして定めるものとする。また、移行後においても必要に応じ、継続的に協議を行うものとする。

なお、特別市制度は、県からの権限・財源の移譲に加え、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市への早期移行を最優先とする。

(2) 税財政制度

特別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。

特別市としての横浜市は、原則として、県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理するため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜市域部分と市税の全て）

¹³ 事務・権限の移譲に伴う二重行政の解消による効果は、P28～30 参照。また、横浜市に移譲された主な事務・権限及び都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務については、巻末の《参考》を参照。

を賦課徴収するものとする。

また、水源管理に関する経費や特別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、特別市が応分の負担をするものとする。

昭和 31（1956）年に「特別市制度」が廃止された際、廃止を求めてきた 5 府県側の大きな理由の一つは、「大都市が府県の区域から外れ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 70 年以上の間で横浜市と県、県内市町村の関係は変化している。例えば、県内における県税額の市町村別構成比と人口の構成比について、特別市制度が反対されていた頃の昭和 25（1950）年度においては、横浜市に人口構成比以上の税収が集中していたことを確認できるが、令和元（2019）年度では税収の市町村別構成比と人口構成比はほぼ一致しており、この傾向はここ十数年変わっていない。

また、令和 2（2020）年度における全都道府県の財政力指数では、神奈川県は 0.89 で全国 3 位、全国市町村の財政力指数の都道府県別平均では、0.92 で全国 2 位となっており、いずれも平均値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 12 市町村が横浜市よりも財政力指数が高いか同水準である。

○ 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
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	43.4	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
令和元年度	40.75	40.74	0.01

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」）を基に作成

○ 全都道府県の財政力指数

	都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数
1	東京都	1.15	17	滋賀県	0.58	33	大分県	0.40
2	愛知県	0.91	18	岐阜県	0.56	34	山形県	0.38
3	神奈川県	0.89	19	福島県	0.54	35	沖縄県	0.37
4	大阪府	0.79	20	岡山県	0.53	36	岩手県	0.37
5	千葉県	0.78	21	長野県	0.53	37	青森県	0.36
6	埼玉県	0.77	22	石川県	0.52	38	宮崎県	0.36
7	静岡県	0.73	23	香川県	0.49	39	佐賀県	0.36
8	福岡県	0.66	24	富山県	0.48	40	鹿児島県	0.35
9	茨城県	0.66	25	新潟県	0.48	41	長崎県	0.35
10	兵庫県	0.65	26	北海道	0.46	42	和歌山県	0.34
11	栃木県	0.65	27	山口県	0.46	43	徳島県	0.33
12	群馬県	0.64	28	愛媛県	0.45	44	秋田県	0.32
13	宮城県	0.63	29	奈良県	0.44	45	鳥取県	0.29
14	広島県	0.62	30	熊本県	0.43	46	高知県	0.27
15	三重県	0.61	31	福井県	0.42	47	島根県	0.27
16	京都府	0.59	32	山梨県	0.41		都道府県平均	0.52

出典：総務省「令和 2 年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」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	0.95	17	宮城県	0.56	33	長野県	0.40
2	神奈川県	0.92	18	山梨県	0.55	34	長崎県	0.40
3	埼玉県	0.79	19	京都府	0.55	35	沖縄県	0.40
4	静岡県	0.79	20	広島県	0.54	36	宮崎県	0.39
5	東京都	0.76	21	香川県	0.54	37	岩手県	0.37
6	栃木県	0.74	22	福岡県	0.54	38	山形県	0.37
7	千葉県	0.73	23	山口県	0.52	39	熊本県	0.37
8	大阪府	0.72	24	佐賀県	0.52	40	和歌山県	0.36
9	茨城県	0.71	25	石川県	0.51	41	青森県	0.35
10	滋賀県	0.71	26	新潟県	0.50	42	鳥取県	0.33
11	兵庫県	0.61	27	福島県	0.47	43	秋田県	0.30
12	群馬県	0.60	28	岡山県	0.43	44	鹿児島県	0.29
13	三重県	0.60	29	愛媛県	0.43	45	北海道	0.28
14	福井県	0.59	30	奈良県	0.41	46	高知県	0.26
15	岐阜県	0.59	31	徳島県	0.41	47	島根県	0.25
16	富山県	0.58	32	大分県	0.41		全国市町村平均	0.51

出典：総務省「令和2年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」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
1	箱根町	1.44	12	横浜市	0.97	23	秦野市	0.88
2	厚木市	1.26	13	大和市	0.97	24	逗子市	0.86
3	鎌倉市	1.09	14	小田原市	0.96	25	大磯町	0.86
4	寒川町	1.09	15	茅ヶ崎市	0.96	26	大井町	0.82
5	藤沢市	1.08	16	開成町	0.94	27	横須賀市	0.81
6	海老名市	1.06	17	清川村	0.94	28	二宮町	0.73
7	川崎市	1.03	18	綾瀬市	0.93	29	湯河原町	0.71
8	愛川町	1.02	19	座間市	0.91	30	松田町	0.65
9	中井町	1.00	20	南足柄市	0.89	31	三浦市	0.61
10	平塚市	0.98	21	葉山町	0.89	32	山北町	0.57
11	伊勢原市	0.98	22	相模原市	0.88	33	真鶴町	0.45

出典：総務省「令和2年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」を基に作成

(3) 広域連携

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

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

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

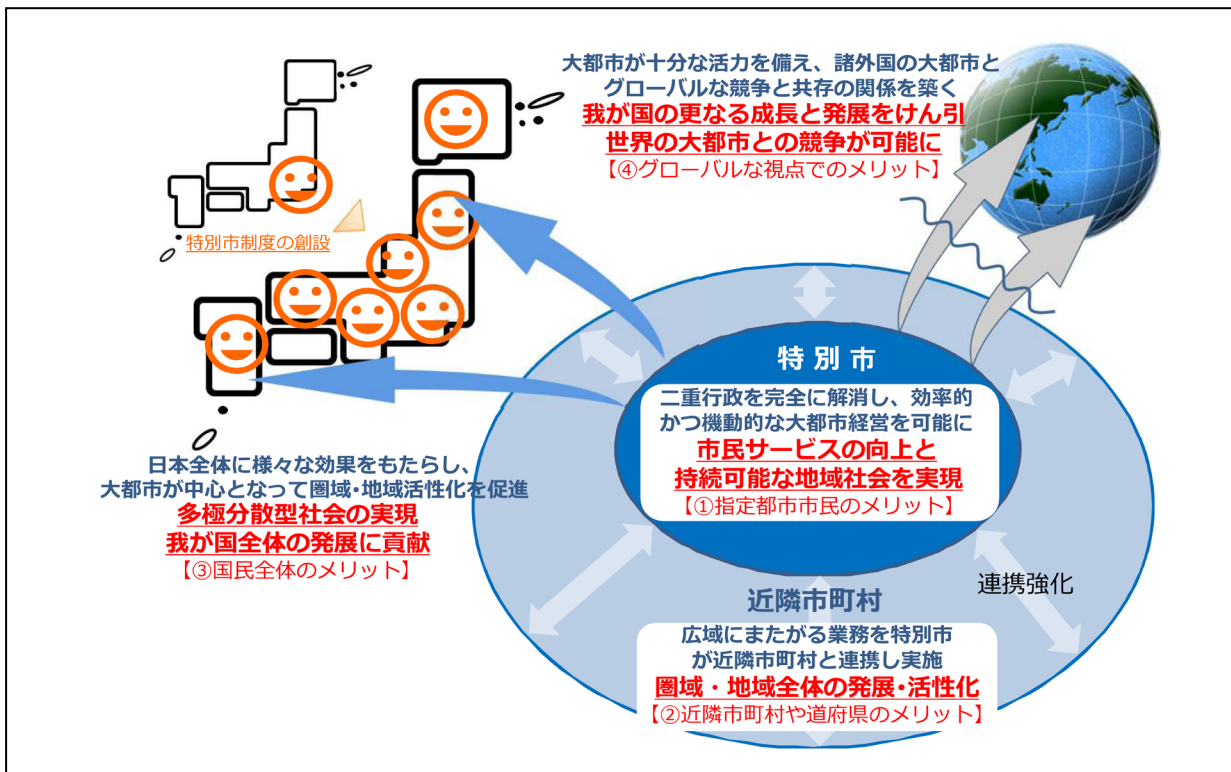
具体的には、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏や連携中枢都市圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な調整が必要な課題については、地方自治法に基づく特別市と他の基礎自治体との協議会の設置や一部事務組合の設置、連携協約の締結、特別市と県との協議会の設置などによって、その解決に支障が生じることのないようにしていく。

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

<想定される連携協力の例>

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

○ 大都市圏における連携



出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月）を一部修正

(4) 住民自治構造

特別市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

ア 特別市内部の自治構造

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

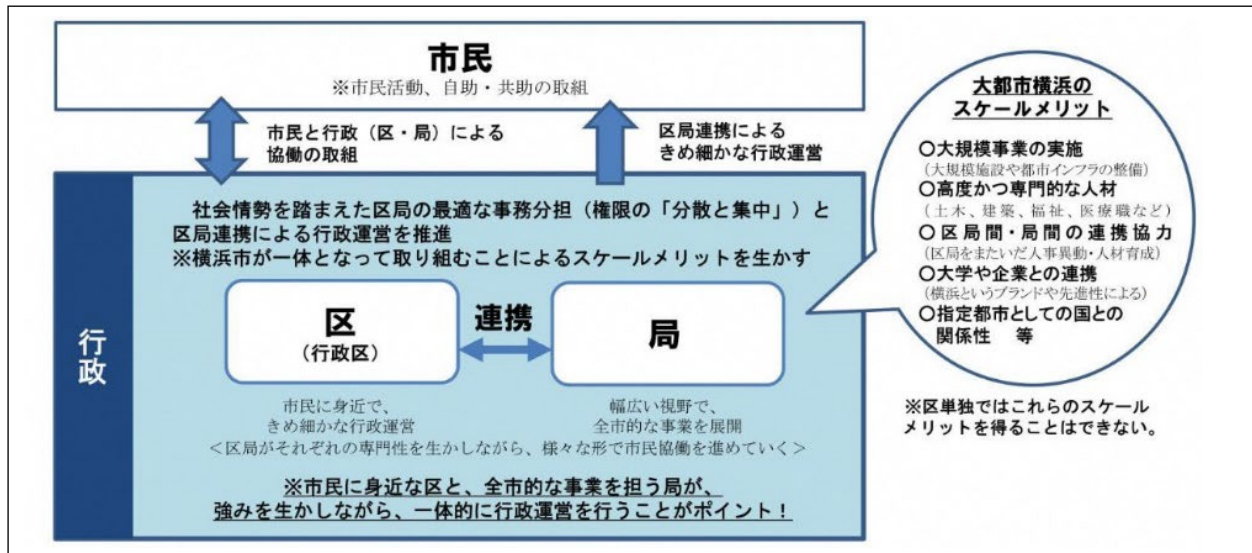
このことにより、特別市という一つの自治体として、区における身近できめ細かな事業と市（局）による市域全体を見据えた専門性の高い事業の両側面からなるサービスを提供でき、効率的・効果的な行政運営が可能となる。

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

特別市においては、横浜市域における県の事務と指定都市として現在横浜市が担っている事務

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

○ 特別市における「区局連携」を最大限生かした行政運営



出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（平成 27 年 6 月横浜市）

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

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

イ 区における住民自治の強化

横浜特別市の住民自治の構造は、平成 27（2015）年 6 月に公表した「『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性）」を基本に、制度設計を行う。

(7) 住民代表機能（区選出議員及び区長のあり方）

特別市においては、原則として、市域における県の事務と市の事務を全て処理することから、

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

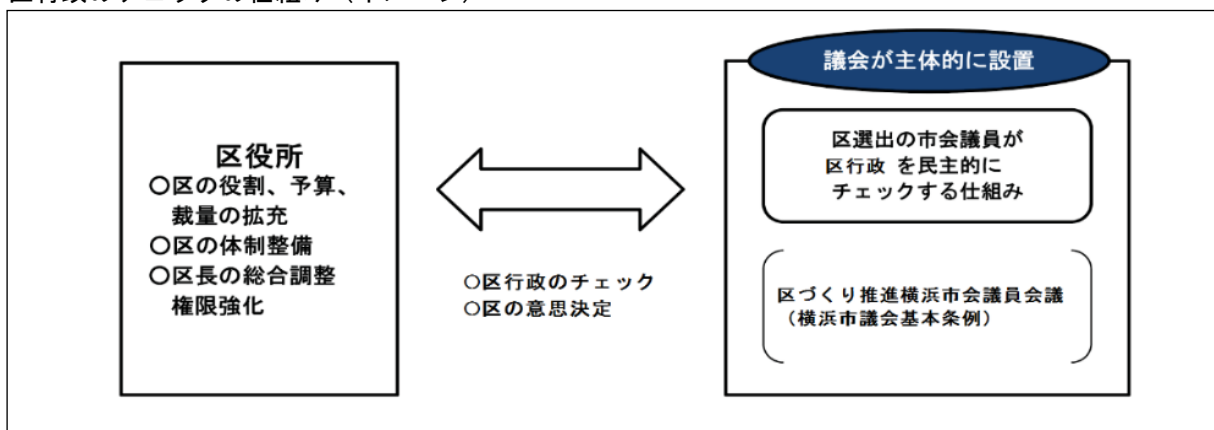
横浜市は既に議会基本条例に基づく「区づくり推進横浜市会議員会議」の実績等もあり、この仕組みを継承・拡充し、例えば、第30次地制調答申で提案された、一又は複数の区を所掌する常任委員会や特別委員会の設置、あるいは、カナダ・トロント市における「コミュニティ・カウンシル制度」などを参考¹⁴に、特別市の議会に、区選出議員が当該区における意思決定を担う常任委員会等を設置することについて、市会との協議により、具体的な制度設計を検討していく。

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

なお、昭和22(1947)年の地方自治法制定に向けた地方制度調査会の答申では、特別市制度における行政区の区長の選任方法として、①市会の同意を得て市長が選任、②市長が任免、③選挙人が直接選挙のいずれかによるとされた。政府原案では、市長の任命制とされていた区長は、国会の修正により直接公選制へと改められた。このように、かつては住民代表機能を持つ区の仕組みとして、日本国憲法第93条第2項に基づく¹⁵区長公選が考えられた。

一方、横浜市においては、昭和14(1939)年にほぼ現在の市域が確定しており、横浜に愛着・誇りを感じている市民の割合も高い¹⁶。その強みである都市の一体性や総合力を最大限生かし、市民サービスと日本経済の活性化を目指す横浜特別市においては、区民の代表である区選出市会議員のチェックによる適正な区行政が行われ、住民の意見を行政に反映させることができるような仕組みを構築することが重要である。

○ 区行政のチェックの仕組み（イメージ）



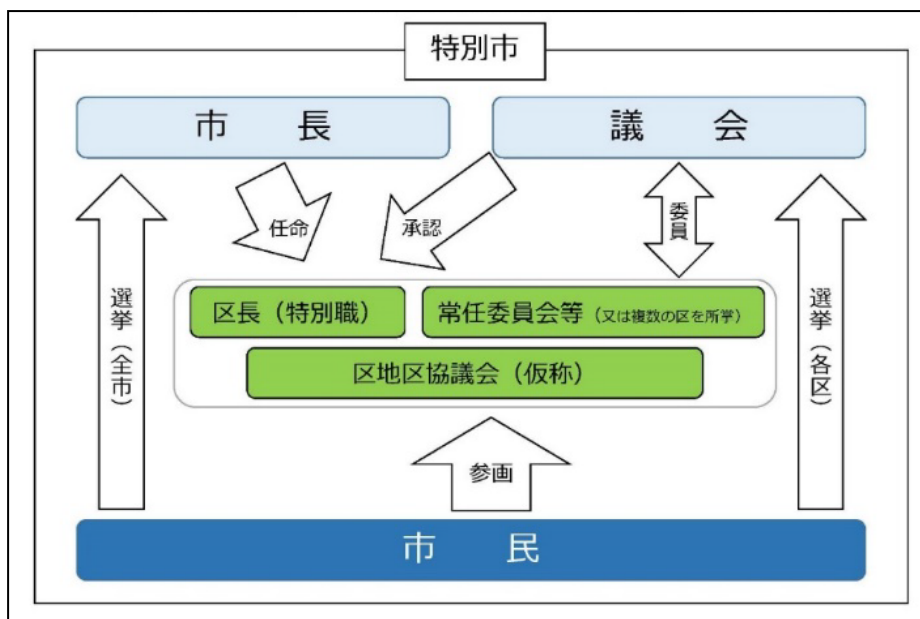
出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（平成27年6月横浜市）

¹⁴ 諸外国の大都市制度については、巻末の《参考》を参照。

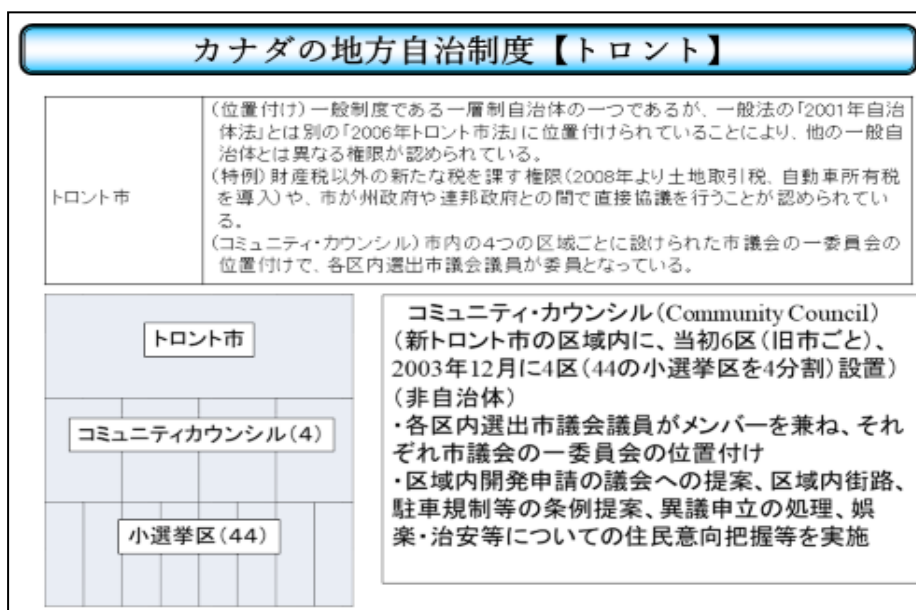
¹⁵ 憲法93条は、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定める。

¹⁶ 平成30(2018)年度横浜市民意識調査において、横浜に対して、愛着や誇りを感じているかを聞いたところ、「感じている」が48.4%、「やや感じている」が33.2%であり、これらを合計すると『感じている』人の割合は81.6%となっている。

○ 公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）



○ カナダ・トロント市の地方自治制度



出典：第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会資料（平成 24 年 4 月）を基に作成

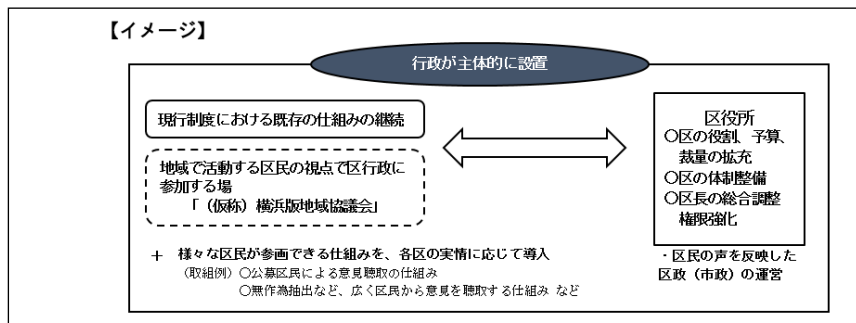
(イ) 住民参画と協働の充実

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

さらに、現在も各区において展開している、地域の様々な団体や人々が、地域レベルで連携して課題解決に取り組む場である「地域のプラットフォーム（地域レベルの協働の場）」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能をさらに強化し、地域の実情を踏まえ

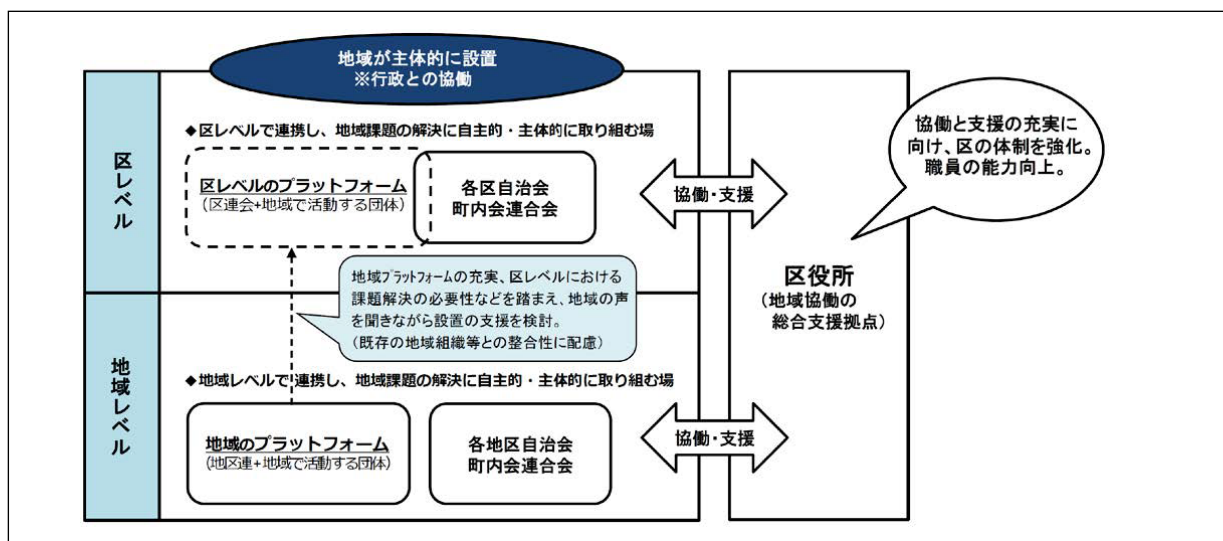
た支援を継続的に行っていく。将来的には、地域のプラットフォームの充実の状況や区レベルの課題解決の必要性などを踏まえ、地域が主体的に区レベルのプラットフォーム（区レベルの協働の場）の設置を検討するように、区役所が設置支援を行う。

○ 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）（平成 27 年 6 月横浜市）

○ 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）（平成 27 年 6 月横浜市）

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

※地域・区レベルで課題解決に取り組む場については、各区の実情に応じ運用を行う。

<第 30 次地制調答申による住民自治の制度的強化の例>

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

2 特別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

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

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

(2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

指定都市と道府県における二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別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。

次に、横浜市に移譲されていない主な事務・権限及び移譲（二重行政の解消）による効果等を記すが、これらの事務・権限については、市民の安心・安全につながる分野も多く、特別市の実現までの間にも速やかな移譲が必要である。

○ 横浜市に移譲されていない主な事務・権限

○子育て支援分野

私立幼稚園の設置認可権限 など

○都市計画・土木分野

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

○福祉・保健・衛生分野

医療計画の策定権限、
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

○安全・市民生活分野

高压ガスの製造等の許可等権限

（コンビナート地域に所在する事業所に限る）など

※令和7（2025）年4月1日の移譲を前提に神奈川県と協議中（令和4（2022）年12月現在）。

<事務・権限の移譲（二重行政の解消）による効果（例）>

○ 子育て支援

保育所及び認定こども園については、設置認可・認定及び施設型給付費の支給などに係る確認を横浜市が所管している。一方、幼稚園については設置認可を神奈川県が所管している。

現在、横浜市では、横浜市私立幼稚園等預かり保育事業（市型預かり保育）等により、多様な保育ニーズに対応しているが、幼稚園については検査・指導を行っていても認可権限がないため、総合的・一体的な子育て支援を実施することが困難な状況となっている。

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

○ 新たな感染症への対策

新型インフルエンザ等対策特別措置法において、新型コロナウイルス感染症等への対策の権限は、県知事に集中している。市長には、知事に対して総合調整を要請するという極めて限定した権限しか与えられていない。そこで、まずは新型コロナウイルス感染症への対応状況を踏まえ、国と地方の役割分担や事務・権限について検証を行い、明確にする必要がある¹⁷。

横浜市は、保健所・衛生研究所、消防・救急、高度医療機関を持ち、地域医療の拠点としての役割を担っていることに加え、県内における経済活動の中心となっている。特別市となることで、特に感染症が拡大した際に都道府県と対等な立場で連携し、感染症対策、経済対策を機動的・効果的に実行できる。

○ 崖地の安全対策

現在、急傾斜地の崩壊対策は県が行っている。「急傾斜地崩壊対策事業」の権限や財源が移譲されることで、横浜市独自の助成金制度や横浜型の避難システム¹⁸と合わせて一体的な運用ができるようになり、市民の安全・安心に、より一層つなげることができる。

○ 都市計画

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

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

○ 医療政策

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

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

○ 就業支援・雇用対策

就業支援や雇用対策については、現在、国や県が職業紹介、求人開拓、労働政策などを実施し、市が生活保護、公営住宅、若者や障害者の自立・就業支援などを実施している。大都市は、経済活動の中心地であり、企業など雇用の場が集積している。新型コロナウイルス感染症拡大の影響に

¹⁷ 横浜市の会においては、令和3年2月に「感染症対策の在り方の見直しを求める意見書」が可決され、内閣総理大臣他あてに提出された。

(横浜市会ホームページ：<https://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/torikumi/kaketsu.files/iken030219-1.pdf>)

¹⁸ 横浜市では、崖崩れが発生した場合に人家に著しい被害を及ぼす可能性がある崖地をあらかじめ抽出し、その周辺地域に対して、「土砂災害警戒情報」の発表と同時に「避難勧告」を発令している。

より、雇用情勢が悪化するなか、就労や生活保護などセーフティーネットに対するニーズも高い。

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

なお、横浜市では、緊急度の高い現状を踏まえ、現行制度の中で国と地方がお互いの強みを生かすため、生活保護受給者等に対してハローワークと一体となって就労支援を行う「ジョブスポット」を、平成 28（2016）年 3 月までに、市民に身近な区役所（18 か所）に開設した。

○ コンビナート地域の安全対策

現在、コンビナート地域の許認可等権限においては、高圧ガス保安法に基づく高圧ガスの製造の許認可等の権限は県に、消防法に基づく危険物（石油等）の許認可等の権限は市に分かれている。

コンビナート地域は高圧ガスと危険物の両方が混在する施設が多いこともあり、消防を担う市が現行の危険物の許認可等権限に加え、高圧ガスの許認可等の権限移譲を受けることで、一体的な指導による保安体制の充実が図られるほか、災害発生時に迅速かつ円滑な対応が可能になる。

※令和 7（2025）年 4 月 1 日の移譲を前提に神奈川県と協議中（令和 4（2022）年 12 月現在）。

3 特別市移行に向けた手続等

法律の改正等により特別市制度が創設され、二層制である指定都市から一層制である特別市に移行する際の住民による意思決定の方法については、旧地方自治法における特別市制度、現行地方自治法による都道府県の廃置分合制度、大都市地域特別区設置法による指定都市における特別区設置制度などを踏まえると、**特別市の移行に当たっても、住民投票や議会の議決などの仕組みが法律により制度化されることが想定される。**

住民投票が制度化された場合の住民投票の対象範囲については、参政権において、一層制の地方自治体であることにより特別な取扱いを受けることになる特別市に移行する市の住民による意思決定に委ねるべきであり、特別市に移行する区域の住民とすべきである。

また、特別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。

特別市移行に当たっては、**県との間に協議の場を設置し、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 など

4 特別市に対する課題・懸念に係る横浜市の見解

第 30 次地制調答申では、特別市を検討する意義が示された一方で、さらに検討すべき課題として、3 点の課題が示された。また、「特別自治市構想等に対する神奈川県の見解」では、4 点の課題・懸念が示された。これらの課題・懸念に対する横浜市の見解は、次のとおりである。

(1) 第 30 次地制調答申で示された課題に対する見解

<課題①>

特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

<横浜市の基本的見解>

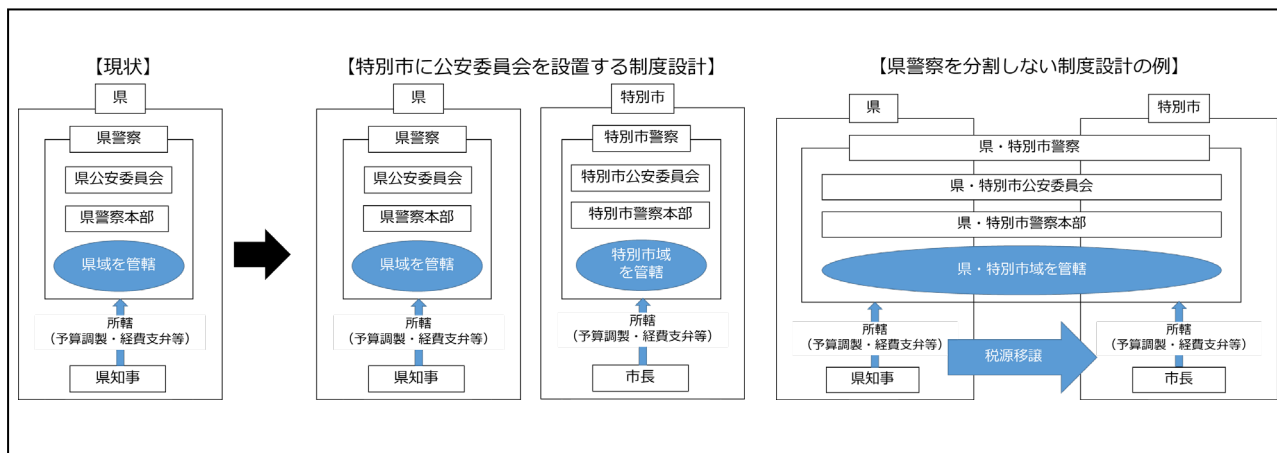
現在、区役所が中心となり地域住民とともに、県警察とも連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通安全を含む交通関連事務、消費者被害対策、児童虐待対応などに関し、特別市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあると考えられる。したがって、警察事務についても、原則として特別市が担うものとする。

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

例えば、警察法や関係法令の改正により、横浜市が県警察（公安委員会）に関する事務・権限と財源の移譲を受けた上で、公安委員会を市と県が共同設置し、県と市の区域を分割しない形で警察本部を置く方法などが考えられる。

いずれにしても、道府県警察が警察庁の指揮監督も受けることに鑑み、特別市における警察事務のあり方については、国とも意見交換をし、検討を深めていくことが必要である。

○ 特別市制度における公安委員会設置の例



○ 現行制度における交通安全に係る事務・権限の範囲

警察（県）	横浜市
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">規制に関する標示</div> <ul style="list-style-type: none"> ・ 路面標示（横断歩道、停止線、「止まれ」など） ・ 道路標識（一時停止、進入禁止などの主に規制標識） ・ 安全施設（信号機など） 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">安全に関する標示</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">スクールゾーンに関する標示</div> <ul style="list-style-type: none"> ・ 路面標示（車道外側線、グリーンベルト、スクールゾーン等） ・ 道路標識（交差点あり、スクールゾーン等） ・ 安全施設（ガードレール、カーブミラーなど）

<課題②>

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。

<横浜市の基本的見解>

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

なお、神奈川県域においては、県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や県内市町村の財政力指数といったデータからは、少なくとも横浜市と県内市町村の間では「大都市だけが財政的に突出し、大都市が府県の区域から外れることにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない。

特別市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要であり、新たな税財政制度の創設を目指す。万一、支障が生じる場合は特別市と県の間で個別に調整を行うこととし、その仕組みについては県と協議を行うこととする。さらに、特別市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

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

	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
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	43.4	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
令和元年度	40.75	40.74	0.01

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」）を基に作成

<課題③>

一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

<横浜市の基本的見解>

特別市は、一層制の大都市制度であることから、住民代表機能を持つ区として、選挙により住民の代表として選出された公選職である区選出議員の役割を強化し、機能を明確化する。併せて、区長の位置付けも強化することに加え、住民自治を充実させる観点から、行政への住民参画の仕組みを設けるとともに、地域協働の取組を更に推進させていく。

これらを総合的に推進していくことにより、特別市における行政区の住民代表機能を強化する。

(2) 「特別自治市構想に対する神奈川県の見解」で示された課題・懸念に対する見解

令和4（2022）年3月に神奈川県は「特別自治市構想に対する神奈川県の見解」を取りまとめた。この中で示された特別市制度に対する課題・懸念については、同年7月に、横浜市・川崎市・相模原市共通の考え方として、「住民目線から見た『特別市』の法制化の必要性～神奈川県から実現する新しい自治のかたち～」をまとめた。これも踏まえた横浜市としての基本的な見解は次のとおりである。

<課題・懸念①>

県が果たしてきた総合調整機能に支障が生じるおそれがある。

県は、医療資源や水源など、県内に偏在する地域資源を有効活用し、広域的なスケールメリットを活かした取組や、市町村のバックアップといった取組を展開するなど、指定都市内外を問わず、総合調整機能を発揮している。資源等が集中する指定都市が県の区域外となれば、県が発揮してきた総合調整機能に大きな支障が生じ、指定都市内外の住民サービスが低下するおそれがある。

<横浜市の基本的見解>

特別市制度は、県の総合調整機能に支障を生じさせるものではない。市域内の国以外の仕事を全て特別市が担うことで、むしろ県は特別市以外の補完・支援に、より一層注力することが可能となり、県内市町村全体の底上げを図るメリットも期待できる。

また、首都圏では広域行政の多くは県内では完結しないため、首都圏域で都・県・特別市が連携して調整機能を果たすことで、より実効性が高まると考えられる。特別市が、県との連携を一層高めるとともに、圏域において他の基礎自治体との連携の中心的な役割を果たし、新たな連携・協力関係を構築することで、近隣市町村に対するメリットも期待できる。

<課題・懸念②>

財政面からも、県内全域で現行水準の行政サービスが提供できなくなるおそれがある。

道府県税収入は、道府県が広域自治体として、域内における幅広い行政サービスを提供するために活用するものである。神奈川県は、約6割が指定都市域から、約4割が同市域外から収入されている一方、これらの県税や他の収入をもとにした歳出を通じ、県が行う行政サービスは、県の試算では、指定都市域と同市域外で約5割ずつ提供されている。指定都市域内の県税全てが指定都市に税源移譲されると、県独自の行政サービスの財源としている「留保財源」が大幅に減少することとなり、県の行政サービス水準が低下する。

<横浜市の基本的見解>

特別市の創設により、県の財政不足の拡大や、行政サービス水準の低下が生じないよう、財政中立の観点から、国・地方間の適切な税源配分や財政調整が可能となる新たな地方税財政制度の構築が必要である。

三位一体の改革や、県費負担教職員の給与負担など、過去の大規模な権限と税財源の移譲の際にも、財政中立の観点から地方財政措置が実施されている。

特別市の創設にあたっては、財政中立の観点から、国に対して新たな税財政制度の創設を要望する。

<課題・懸念③>

県民・市民にとって大きな費用負担が生じる。

県は、指定都市域内において、県庁舎や警察本部などの多くの県機関・県有施設を設けている。指定都市が特別市になる場合、市には県有施設等の移管費用及び債務の引き受け等が発生するものと想定される。また、現在の県機関及び県の施設の多くは、原則、特別市の区域外に移転する必要があることから、移転に伴う費用負担が生じる。加えて、特別市は、都道府県のみを設置されている公安委員会、労働委員会といった行政委員会などを新たに設置し、運営していくことが必要となるため、それに伴う費用も生じる。

<横浜市の基本的見解>

県機関・県有施設等の移設にともなう費用負担については、特別市が法制化され、移行に向けた取組の中で県市間で詳細に検討・協議するべき事項である。また、施設へのアクセスの容易性・利便性などの住民サービスの水準がどう変化するかについても精査が必要であり、県民の利用実態を考慮し、県機関や県有施設を従来の設置場所から変更しないことも考えられる。

特別市の創設により、県機関・県有施設を一律に区域外に移転するのではなく、人口減少や少子高齢化などの社会経済状況にも適切に対応し、効率的・効果的に行政運営を行う観点から、次に掲げる案を含めより幅広く総合的な検討を行っていくべきものと考えられる。

<県機関・県有施設のあり方を検討する際の考え方（案）>

- ① 特別市に移管する
- ② 県と特別市の共同運営とする
- ③ 県が運営を継続し、特別市が必要な費用を負担する

<課題・懸念④>

住民代表機能に影響がある。

特別市は、道府県と指定都市の権限と税財源を併せ持つ巨大な一層制の地方自治体であり、1人の市長と市議会のみで地方自治を行うことになるため、住民意思を的確に反映できるのか疑問がある。また、特別市の住民にとって、地方自治体の選挙は市長・市議会議員のみとなり、県知事や県議会議員の選挙には参加できなくなる。その結果、広域自治体としての行政サービスを担う県政に、住民の意見を反映させるための代表者を選出する機会が失われるほか、国政に関しても、国会議員の議席数が県と特別市に分割されることで、地域としての国政における発信力が低下するおそれがあるなど、県政や国政における住民代表機能に影響がある。

<横浜市の基本的見解>

特別市は、県の区域外となる大都市制度であることから、効率的かつ機動的な大都市経営と住民代表機能の確保という2つの方向性から行政区の役割や位置付けの強化を図る。特別市における区は、都市内分権によりその役割や裁量の拡充を進める一方、大都市としての一体性を損なわない行政区とし、住民の声を反映するための仕組みを強化する。また、区長を議会の同意が必要な特別職とし、区はその役割、裁量の拡充に併せ、課題に的確に対応できるよう予算を拡充する。併せて、区民の代表である区選出市会議員の区行政に対するチェック機能を強化する。

特別市は一層制の自治体であり、住民の意見を反映させるための代表者は1人の市長と市議会のみになるため、住民意思の反映が迅速・的確になるメリットも考えられる。国政に関しても、県と

特別市が分かれることで、県、特別市双方の実態に合った発信が可能となる。

特別市の法制化に向け、市会・市民との十分な議論を踏まえ、住民自治に関する制度改革や選挙制度改革を国に提案していくことも考えられる。