

令和3年4月27日

横浜市会議長

横 山 正 人 様

大都市行財政制度特別委員会

委員長 酒 井 誠

大都市行財政制度特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

## 1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する行財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること。

## 2 調査・研究テーマ

社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方について

## 3 調査・研究テーマの選定理由

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

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

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

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

## 4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会（令和2年7月8日開催）

令和２年度の委員会運営方法に関して委員間で意見交換を行い、今年度の本委員会における調査・研究テーマを決定した。次に、政策局より、新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について説明を聴取し、質疑を行った後、令和３年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）の検討状況について説明を聴取し、質疑を行った。

#### ア 議題

- ・ 令和２年度の委員会運営方法について
- ・ 新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・ 指定都市の「令和３年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について

#### イ 委員意見概要

- ・ 新型コロナウイルス感染症の影響で、横浜市や日本だけではなく全世界で大変な問題を起こしている。災害対策については横浜市にもかなり権限を与えられているが、速やかに対応するためには、感染症の分野も横浜市に権限移譲してもらう必要があると考える。
- ・ 救助実施市の実現には、法改正されるまでにかかなりの時間を要したとのことだが、このコロナ禍において、感染症の分野でも市民のためにスピード感をもって権限移譲してもらうよう国に働きかけていくべき。
- ・ 権限ばかりが県から市に移譲されてしまうと、財政的に厳しくなってしまう。今後、高齢化がより進み、横浜市の税収が減少すると予測されている中であって、特別自治市を実現することは悲願である。他都市とも力を合わせて特別自治市の実現に向けて努力してほしい。
- ・ 財源の確保や少子化対策などについて、横浜市だけではなく、他の政令指定都市と協力して、より一層国に要望していくべき。
- ・ 今回のコロナ禍において、一時医療用マスクや防護服などが不足したが、それら基本的な物資については最低限の備蓄が必要であり、市内で生産したり、確保したりする必要がある。

#### (２) 委員会（令和２年８月７日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、県から横浜市への事務権限の移譲及び横浜市と周辺７市の連携（８市連携市長会議）等について説明を聴取し、

質疑・意見交換を行った。次に、財政局より、令和3年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について説明を聴取し、質疑を行った。

#### ア 議題

- ・調査・研究テーマ「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」について
- ・指定都市の「令和3年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

#### イ 委員意見概要

- ・指定都市全体で実施している大都市特例に基づく事務の経費が3900億円、それに対して税制上の措置が1500億円、差引き2400億円が不足しているとのことだが、早めに対策を打つべき。
- ・今回の新型コロナウイルス感染症における緊急事態宣言等で権限があるのは神奈川県のため、横浜市は保健所を設置しているが、存在感を発揮できなかった。ほとんどの県よりも大きな人口を抱えた横浜市が、県と同等の対策をとれなかったことは、現場も相当歯がゆい思いをしたと思う。また、補助金などは、もっと県と市が協力して、様々な形でより効果的な経済支援ができたのではないか。
- ・今回の新型コロナウイルス感染症拡大を受けて、指定都市市長会でも有意義な制度提言がされるように、横浜市が率先して政令指定都市の課題点を把握・整理し、それを市民と共有し、解決していこうということを示してほしい。
- ・区長が議会で承認される場合、いかに各區で民主的な予算の決定などを行っていくかという点が大きな課題になると思う。また、区づくり推進横浜市議員会議などが長年行われているが、民主的なプロセスをより深め、そのプロセスを区職員と区民がしっかり共有できる仕組みが必要だ。
- ・財源などについて市民に分かりやすく説明し、理解してもらうことにより、横浜市が特別自治市にならなければという意識がもっと高まってくるのではないか。
- ・今回の新型コロナウイルス感染症があったから大都市制度が進んだという

くらい、コロナ禍であらわになった課題を横浜市がまとめ上げていき、また、それを議会とも議論していく必要がある。

### (3) 委員会（令和2年9月18日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局及び市民局より、第30次地方制度調査会答申以降の本市の取組及び区の機能強化の取組等について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、財政局より、令和3年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について説明を聴取し、質疑を行った。

#### ア 議題

- ・調査・研究テーマ「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」について
- ・指定都市の「令和3年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

#### イ 委員意見概要

- ・局が5人で行う作業を18区で行う場合にスケールデメリットになりえるとの話があったが、効率の面から見ればそうかもしれないが、市民の目から見たときに、サービスが身近な区役所で提供されることは、必ずしもスケールデメリットではない。
- ・テレワークなど働き方改革もこれから進んでいく中で、職員が所属の区役所以外で業務を行う方法など、様々な制度設計を描けるタイミングに來たと感じている。働き方改革とICT化を合わせた形での、これからの区役所機能強化の方向性を打ち出していく必要がある。
- ・今後、実際に特別自治市として自立したときに、区と市の2層構造だけではなく、18区ごとの人口や特性の違いを考慮した方面別の中層的な構造のあり方も描けるのではないか。
- ・原則、一級河川は国、二級河川は県、それ以外の準用河川は市が管理しているが、それぞれの河川は一つにつながっている。また、急傾斜地の対応については県の治水事務所が所管しているが、市が一体的に対応することによって、市民の安全・安心、生活向上につながる。河川や崖地など特に防災に関しては、身近な行政機関が責任を持って対応することを市民も一

番望んでいると思う。

- ・ 県との二重行政については、横浜市が行った場合のメリットを国や県に対し戦略的にアピールし、また、市民にも分かりやすく伝え、だから横浜市は特別自治市を目指すのだという意気込みを持たないといけない。
- ・ 横浜市でできることは横浜市で行っていいという考え方が、もっと広まっていくべき。横浜市は我々でできる業務であると発信しつつ、その中で県とも協調し、横浜市だけが恩恵を受けるだけの特別自治市ではないことをしっかりとアピールしてほしい。
- ・ 横浜市と神奈川県調整会議が、平成29年3月以降開かれていないのは、残念なことだ。横浜市は神奈川県に対し、根気強く丁寧に調整会議の開催を求めていくべき。議会と行政が一丸となり、県に繰り返しアピールすることが、特別自治市を推進することになる。
- ・ 現在、広域連携の取組として、市域を超えてお互いの図書館を使用することができるようにするなど、できる部分から始めている。横浜市が特別自治市になった後の8市連携をどのように進めていくのか、様々な議論をすべき時期に来ている。
- ・ 区長権限を強化する場合、二元代表制を区レベルでもきちんと実現するためには、区長に対する民主的なチェック機能もセットでしっかりバランスを取って構築する必要がある。
- ・ 県との二重行政について、重複していることが問題なだけでなく、分かれているがゆえに一体性を持って対策が打てないということがあるので、そこにも注目すべき。
- ・ 今回のコロナ禍の行政対応においては、特別措置法の下で県と市の様々なやり取りがあり、なかなか連携が困難だったと思う。県からの権限移譲は、この国難を乗り越えるためにも進めるべき課題だと思うので、横浜市全体で取り組んでほしい。
- ・ 国に「令和3年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」を見てもらう際に、具体的に困っていることや支障がある部分を示しながら説明する取組が必要である。特に、新型コロナウイルス対策においては、本当に国からお金が来るのだろうかと思い悩みながら

事業を行っていることもあるのではないかと思う。

(4) 委員会（令和2年11月27日開催）

本委員会の付議事件に関連して、参考人を招致し、次回委員会で講演をいただくことを決定した。

ア 議題

- ・参考人の招致について

(5) 委員会（令和2年12月2日開催）

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

また、講演後に再開した委員会においては、調査・研究テーマに関連して政策局より、特別自治市の実現に向けた取組、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、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）及び横浜特別自治市大綱の改訂について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。

ア 議題

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

イ 講演概要

- ・地方制度調査会でも特別自治市の課題として大きく3つあるといわれており、一つ目は住民代表機能のある区の必要性をどう考えるかということ、二つ目は警察業務について、三つ目は特別自治市になった場合に横浜市ばかりが恩恵を受けるのではと懸念されていることで、これらについてどう答えを出すかがポイントになる。
- ・県から市への県費負担教職員の給与等の移譲について、当時かなり慎重な意見もあったが、第30次地方制度調査会の答申を受け3年間で移譲が完成し、今のところ特に大きな支障があるという話は聞いていない。この5年ほど権限移譲はあまり進まなくなっていたと言われている中で、大都市は歯を食いしばって移譲を受け、それを着実に消化してきたという経緯がある。

- ・ 横浜市の人口動態を見ると、以前は地方や東京都区部から人が集まり社会増であったが、十数年前から東京都区部からの人口は社会減となっている。また、少子化が進んでいる中において、横浜市の人口増の要因は外国人の社会増がメインとなっている。さらに、将来人口推計を見ると、65歳以上の増により社会保障費は確実に増えていく。子供は減っていくが、減るがゆえに一人当たりの社会保障費はより高くなる。要するに少子高齢化は、増えていく高齢者にも、減っていく子供にもお金がかかる。しかし、平成30年3月時点の将来人口推計を見ると、区の人口は増減両方あるものの人口が減る区でも大体10万人ぐらいの規模は維持できる計算となっている。10万人というのは全国的には標準的な市の大きさと、横浜市は2040年でも全ての区が一定の人口規模を維持できるため、現在の区の状態でも今後の都市経営を展望できることが大きなメリットである。
- ・ 児童福祉費と生活保護費は市財政の大きな負担となっており、生活保護の2世帯に1世帯は高齢を理由とした生活保護世帯のため、高齢化が進むと生活保護費も増となる。さらに、高度成長期に造ったインフラの更新時期を迎えるため、計画的に更新をしなければならず、莫大な費用をどう確保していくかは大きな問題である。
- ・ 横浜市は、大阪のように大企業の固定資産などに依拠して税収を得るまちではなく、市民や中小法人が地道に汗をかいて豊かになってきたまちであり、この特徴の中でまちづくりを考えていかなければならない。下水道や消防など、横浜市は東京都に次ぐ2番目の規模で十分に経済性は確保できているため、現在の政令指定都市の延長線上にある特別自治市が最も合理的な大都市制度改革の在り方である。
- ・ 区づくりについては、将来、高齢独居世帯が増えていくことが課題ではあるが、もともと横浜市に愛着を持って暮らしている人が多いので、この愛着感を大切にしながら区づくりをしていくということが重要になる。横浜市は、五大市の中では比較的早くから総合的な区の運営を心がけており、区づくり予算の制度化や、縦割り機能を区役所の中に統合するなど、率先して取り組んできた。まだ不十分だという意見もあるかもしれないが、ほかの指定都市に比べると模範的に区の役割を強化している。全体で行うほ



うが効率的な業務は市全体でやり、地域の拠点として活用できるものは活用していくという二本立ての中でまちづくりを進める。そして、この延長線上に特別自治市があると言える。

- ・人口減少、少子高齢化、インフラ老朽化など、2040年頃を見据えながら、高まっていく行政需要に対してより効率的・効果的に対処していく一方で、横浜市の一体性も維持しながら、地域の実情に多様に応じていく制度が必要である。また、明治時代に現在の制度ができてから1世紀半ほどたち、当時は市町村・都道府県・国という2層3段階で十分だった制度も、これだけ世界と日本国のつながりが強くなると、本当に2層3段階が要るのかという議論がでてくる。現在は、デジタル化が進んだことにより、例えばネット上で申告する場面では、市民からすると申告先が国か地方かはそれほど重要ではないため、行政体制の根幹である基礎自治体と国とのシステム連携が非常に重要になる。今回のコロナ禍でもその重要性が改めて明らかになり、制度改革が求められている。
- ・横浜市が特別自治市になった場合、警察をどうするかという課題があるが、警察の職員体制や配置、事務所掌、予算などの実態がよくわからないという実情がある。したがって、自治研究会としても、この警察をどうするかが現在も課題になっている。
- ・財政面では、県で行っていた業務を横浜市で行った場合、横浜市だけが恩恵を受けるのではないかという懸案があげられている。現在、神奈川県は財政力指数が比較的高く、国にあまり依存することなく制度設計ができています。一方、横浜市は県内での財政力指数では中程であり、これら財政指標から見ると、横浜市が特別自治市になったとしても、周辺市町村に悪影響を与えることはなく、横浜市だけが恩恵を受けるということにはならない。しかも、鎌倉市や藤沢市、川崎市のほうが財政力指数は高い。よって、神奈川県の場合は、横浜市のみが恩恵を受けるという懸念は当てはまらないと私は言い切っていると考える。また、特別自治市になることにより、周辺市町村との連携はより重要になってくる。さらに、県境を越え東京都も含めた広い圏域での連携を大切にしつつ、その中において首都圏全体での横浜市の役割を考えていくということが必要となる。人材の供給難の時

代にあって、それぞれの自治体が相互に人事交流をして一定のノウハウを維持していくことが重要になっている。

- ・相談業務や区づくり業務など、アナログな部分が必要な業務は区で行い、一方、デジタル化によるスケールメリットを生かせる行政手続きなどは全市的にシステムで処理し、区と局が連携を生かした制度設計する。この際、公選の首長と議員の役割は極めて重要だが、公選の区長を置くことについては、合理的な運営が難しくなると考える。そこで、議会の同意を得て選任する特別職に区長を据え、区行政を民主的にチェックしていく委員会制度を設置するなど、新しく工夫する必要がある。
- ・この10年でデジタル化が随分進んだが、アナログのシステムのまま特別自治市に移行し、その後、またシステムを作り直してデジタル化するとなると膨大な手間がかかり、非常に効率が悪く、効果も出にくい。国と地方のデジタル化の連携が重要であり、その基準がどこになるかというのは大きな話である。国と連携したシステムを的確に考え、積極的に提案してデジタル化を進めるためにも、今のタイミングで特別自治市の立法化を改めて求めていくことが必要である。昔、自治法の中に特別市の記載部分があったが、丸々削除されており、そこに特別自治市の制度をつくるというのが章の構成で考えても王道であるが、特別市の地域特別区設置法が大阪都構想を前提にできているので、これを改正するという方法も考えられる。いずれにしても、特別自治市の法制度、受皿をつくってもらうことが重要である。
- ・児童福祉法等が改正され、ネグレクトなどが重要な問題になっており、今まで以上に警察と福祉が密接になっているため、基礎自治体が警察を所管する意義は高まっている。その一方で犯罪の広域化、サイバーテロ関係によって国全体で対処しなければならないような問題も増えている。横浜市が特別自治市になる場合、警察の部分については丸々神奈川県警に委託する体制にするなど、かなり現実的な対応を考えていかなければならない。
- ・区単位、市全体、双方の民主的な運営の新しい姿を考案し、市民の理解を得ると同時に、全国の人にこれからの大都市にはこういう制度が必要だということを理解してもらう努力をしてほしい。そうした中で、各種手続の

デジタル化が進んでいくので、横浜市はデジタル化にあった区役所改革に取り組んでほしい。

#### ウ 委員意見概要

- ・特別自治市の早期実現のために、国に法制化を更に働きかけてほしい。
- ・総合区になるのを待たずとも、区長を議会同意により任命することは可能だと思うので進めてほしい。
- ・崖地安全対策について、県から権限と財源を移譲し市で総合的に崖地対策ができるように働きかけてほしい。

#### (6) 委員会（令和3年2月8日開催）

調査・研究テーマに関連して、政策局より横浜特別自治市大綱の改訂（素案）について説明を聴取し、質疑を行った。また、中間報告書の構成案について説明を行った。

#### ア 議題

- ・調査・研究テーマ「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」について

#### イ 委員意見概要

- ・新型コロナウイルス感染症の影響により、区では事業見直しに苦勞したと聞いたが、これからは常に事業の見直しを意識する人材の育成にも力を入れることが重要と考える。
- ・災害対策と感染症対策は一体的なものである。そのため、一緒に対応すべきで、たとえ特別自治市にならなくとも、この二つに関する権限はセットで横浜市に移譲できるよう働きかけてほしい。
- ・有事への対応はスピード感が大切なので、今まさに、横浜市ができることは横浜市で行っていくと訴えやすい状況である。
- ・災害対策や感染症対策は当然喫緊の課題であるが、大都市制度改革の機運が高まっているかと言え、まだ市民の理解を十分に得られていないのではないかと。また、総合区制度については、法律の改正を待たずともできると思うので進めるべきである。
- ・都市が成長・発展するためには、方向性を定め、目標に向かい歩みを進めることが大切である。特別自治市はそのための手段の一つであるが、确实

に実現していくことが重要である。

- ・ 現行の制度でも住民参画の機能を強化できる部分がたくさんあると思う。人口や年齢構成など、区の特徴や実情がそれぞれ違うので、例えば区によって違う制度を試し、具体的な効果を比較・検証するなどはどうか。
- ・ 区の権限を強化し予算を増やすと、執行する職員も増やす必要がある。現在の区役所の執務スペースで足りるのか、区役所と本庁舎を執務場所としてどう活用していくか、という検討も必要となってくる。
- ・ コロナ禍だからこそ、県と政令指定都市のそれぞれが持つ権限の課題がより明らかになり、また、少子高齢化や義務的経費の増大など、社会課題や財源課題もより明確になった。時代の変化に対応できる自治体の在り方が、非常に大事である。
- ・ よりよい特別自治市制度であるためには、より多くの政令指定都市がその在り方を議論することが必要であり、各政令指定都市それぞれの状況に合わせて、より自由度の高い行政区の在り方が可能となるように検討を進めてほしい。
- ・ 特別自治市の行政区の在り方について、より幅の広い議論が可能となるよう、海外の都市の行政区について研究を一層深め、議会とも共有してほしい。

#### (7) 委員会（令和3年4月27日開催）

政策局より白本について説明を聴取し、質疑を行った。

次に、財政局より青本について説明を聴取し、質疑を行った。

最後に、特別委員会報告書（案）について、意見交換を行い、報告書を確定した。

#### ア 議題

- ・ 指定都市の「国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について
- ・ 指定都市の「令和3年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について
- ・ 調査・研究テーマ「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」について

## イ 委員意見概要

- ・神奈川県と密に連携する必要がある。顔の見える関係を作るように進めてほしい。
- ・特別委員会報告書（案）には「国等への要望活動」との記載とあるが、「等」の部分は神奈川県としっかり書くべきではないか。
- ・会派にとどまらず、皆で国会議員や県議会議員に対して、大綱を紹介していくべきだ。例えば、各区の議員団会議に県議会議員も参加するので、本市の大綱が改訂されたことについて紹介し、理解を深めてもらうべきだ。
- ・大綱の改訂を機に様々な工夫が必要だと考えている。神奈川県内には三つの政令市と市町村があり、横浜市が音頭を取って、川崎市、相模原市と特別自治市について共同の研修を行うのもいいし、横浜市近隣の市を巻き込みながら大都市制度についてのイベントや講演会などを実施するのもよい。
- ・市民へのアピールは重要だと考える。新型コロナウイルス感染症対策に関し、政令市には権限がなく、地方交付金が十分もらえない等の課題が分かってきた。権限と財源がセットで横浜市にあれば、様々なスピード感のある政策を実施できたということを、市民に対して分かりやすく説明をしていくべきだ。
- ・神奈川県の実情が理解できないと進む話ではない。横浜市会の正副議長と神奈川県議会の正副議長で大都市制度について議論をしてもらってはどうか。

## 5 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

大都市財政の実態に即応する財源の拡充について要望を行った。

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

## 6 まとめ

本委員会では調査・研究テーマを「社会経済情勢の変化に対応する特別自治市のあり方」についてとし、県から横浜市への事務権限の移譲、横浜市と周辺7市の連携（8市連携市長会議）、第30次地方制度調査会答申以降の本市の取組、区の機能強化の取組、第3次横浜市大都市自治研究会答申、特別自治市の実現に向けた取組、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、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）、横浜特別自治市大綱の改訂等について、当局や参考人から説明聴取し、意見を交わしてきた。

特に、令和2年12月には第3次横浜市大都市自治研究会答申が市長へ提出され、特別自治市制度の早期実現に向けた提言がされ、令和3年3月には平成25年に策定された横浜特別自治市大綱の改訂が行われるなど大きな動きがあり、委員会において、それらの説明を聴取し、住民自治の強化、権限移譲、海外事例の研究、コロナ禍の対応などの議論を重ね、改訂された大綱に反映された。

以下に、横浜特別自治市大綱（令和3年3月改訂）の概要をまとめる。議論の内容については、令和2年12月2日及び令和3年2月8日の委員会活動概要に記載しているが、今後は横浜特別自治市大綱を基に、当局とともに国・政党への要望活動や神奈川県との話し合いを進めていく必要がある。

### (1) 横浜特別自治市大綱（令和3年3月改訂）の概要

#### ア 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨

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

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

## イ 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向

### (ア) 横浜市の主な取組

- 平成22（2010）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
- 平成23（2011）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
- 平成25（2013）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
- 平成27（2015）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
- 令和2（2020）年12月 「第3次横浜市大都市自治研究会答申」を受領

### (イ) 国の動向（第30次地方制度調査会答申等）と横浜市の対応

#### a 特別市（仮称）

第30次地制調答申では、特別市（仮称）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市（仮称）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、第2次横浜市大都市自治研究会答申（平成28（2016）年10月）も踏まえ、第4章で考え方をまとめた。

#### b 二重行政の解消（事務・権限の移譲推進）

- ・第30次地制調答申を受け、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等が移譲。県費負担教職員の給

与負担に関し、平成30（2018）年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施。

- ・ 地方自治法の一部改正により「指定都市都道府県調整会議」が設置（平成28（2016）年4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（平成29（2017）年3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（平成30（2018）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（指定された指定都市）に移譲（平成31（2019）年4月）
- ・ 「横浜市神奈川県調整会議」で、「コンビナート地域の安全対策」について、高圧ガス保全法に基づく許認可権限の移譲を前提に、一層の連携・協力を推進することを合意するとともに、「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（令和2（2020）年11月）

c 都市内分権（区の役割の拡充）

- ・ 第30次地制調答申を受け、平成28（2016）年4月施行の地方自治法の一部改正により、現行の指定都市制度を前提に都市内分権や区の役割の明確化を進めるため、区の事務所（区役所）が分掌する事務を条例で定めることが義務化。新たに「総合区制度」を創設。
- ・ 平成28（2016）年4月に施行した「横浜市区役所事務分掌条例」においては、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、市民に寄り添う区役所の役割を明示するとともに、区域における予算や制度等に関し市長に対する区長の意見陳述等の機会についても規定。
- ・ 総合区制度は、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができる。横浜市は、特別自治市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討。

ウ 特別自治市制度が求められる背景・必要性

（ア）指定都市の問題点



a 指定都市と道府県の二重行政

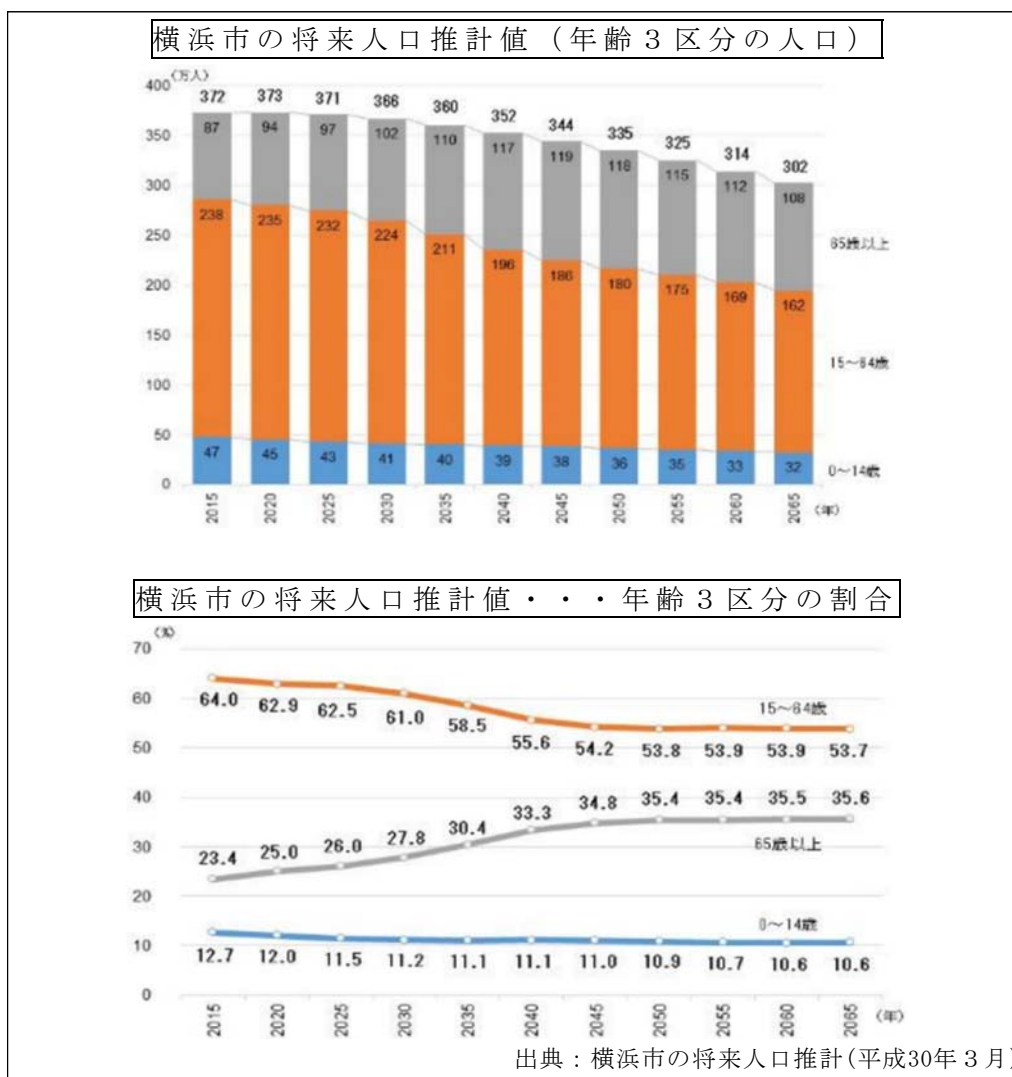
第30次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等の二重行政は解消されたものの、未だ指定都市と道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな課題。

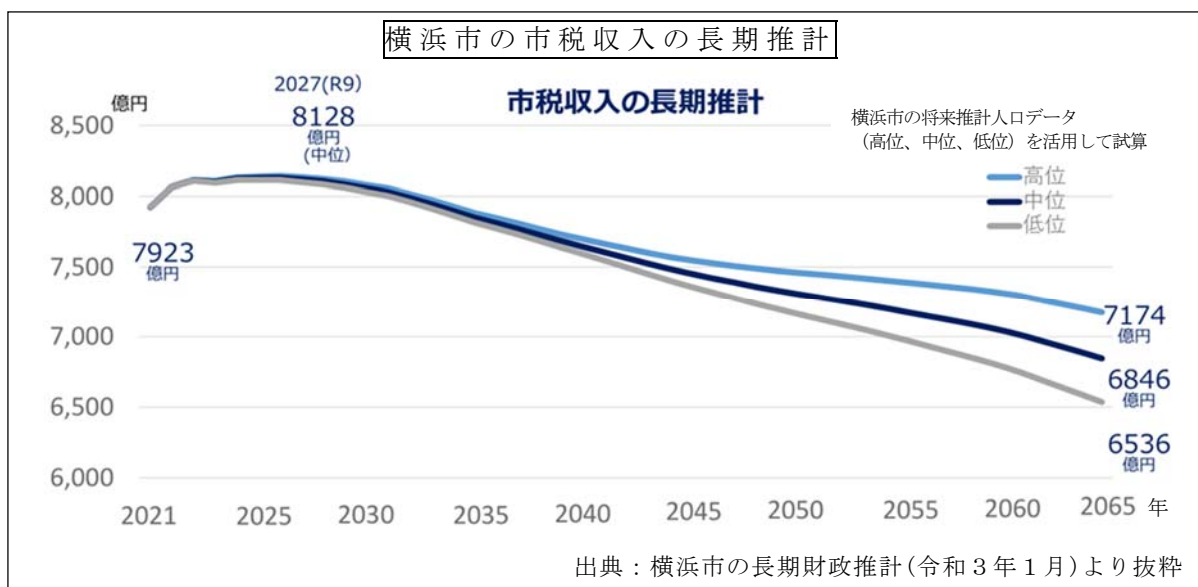
b 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

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。

(イ) 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

人口減少の到来と超高齢化の進行等による、市税総額の減収、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中などが顕在化





#### (ウ) 特別自治市の必要性

コロナ禍において、例えば保健所のように地域により都道府県・市町村の事務分担の領域が異なることや抱える課題も多様であることが明らかになり、地域の実情に応じた自治制度の必要性はますます高まっている。このように、それぞれの地域や自治体により状況は異なるが、行政体制は、県一市町村という画一的なものである。様々な地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度に再構築していくことが急務。二重行政を完全に解消する方法として、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、道府県に広域事務・権限等を一元化する制度(いわゆる大阪都構想)と全ての地方事務とその権限を持つ「特別自治市」があるが、「特別自治市」は、法制度化がされていない。大都市制度の新たなカテゴ

リーとして、「特別自治市」が必要。



エ 横浜市が目指す特別自治市制度

(ア) 横浜特別自治市制度の骨子

a 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理する。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

警察事務の分割による広域犯罪の懸念

<考え方>

県警察と連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通関連事務など、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあり、警察事務について、原則、特別自治市が担う。

広域犯罪の対応などに支障が生じる場合には、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、関係法令の改正により、公安委員会を市と県が共同設置し、区域を分割しない方法などが考えられる。

b 税財政制度

特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

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

<考え方>

特別自治市移行に伴い、県に財源不足が生じる場合は、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、神奈川県域にて、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、「大都市が財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない。

特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要。

支障が生じる場合は県と個別調整を行う。その仕組みは今後、県と協議を行う。

さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

c 広域連携

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

d 住民自治構造

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

(a) 特別自治市の内部の自治構造

○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。

○大都市地域特別区設置法により、市を廃止して特別区を設置することについては、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などから、横浜市は特別区の設置は目指さない。

(b) 区における住民自治の強化

○住民代表機能（区選出市会議員及び区長のあり方）

・特別自治市では、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化が想定される。そのため住民の代表として選出された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。

・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等の設置など具体的な制度設計を検討する。

・区長は、市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

○住民参画と協働の充実

- ・地域特性や実情に応じて、住民の参画機会の仕組みとして、条例に基づく「区地域協議会」（仮称）を各区に設置する。
- ・各区において展開している「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能を強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。

【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

<課題>

何らかの住民代表機能のある区の必要性

<考え方>

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、区長の位置づけも強化することに加え、住民自治の充実の観点から、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、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

(イ) 特別自治市制度の創設により期待できる効果

a 積極的な政策展開による経済の活性化

積極的な政策展開による市域内の経済・産業活動を活性化。その影響が周辺地域や国全体に広がり、日本全体の経済発展に寄与

b 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

二重行政の解消により、効率的で効果的な行政サービスが可能

オ 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

(ア) 現行制度（指定都市制度）における取組

a 事務・権限及び財源移譲に向けた取組

市民サービスの向上につながる事務（警察事務を除く）について、財源の移譲と事務配分の見直しを基本に県と協議

b 区行政の強化に向けた取組

特別自治市の実現に向けたプロセスとして、総合区制度の検討も含め、行政区の更なる見直し・強化（区長権限や区予算の拡充、議会の区行政

に対するチェック機能の強化、住民参画の仕組みの構築等）を進める。

c 県内市町村等との協議による取組

横浜市では広域的な課題解決を進めるため「8市連携市長会議」を開催。今後、県内市町村との意見交換等も積極的に行っていく。

(イ) 特別自治市の立法化に向けた取組

国は特別自治市の実現を可能とするための立法化を進め、指定都市が地域の実情に応じた制度を選択できるようにすべきである。

具体的には

- ・地方自治法制定当初に規定されていた「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」の対案として一定以上の人口の指定都市等を対象とした、特別自治市の設置を可能とする特例法。
- ・議員立法で提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や事務・権限及び税財源の移譲を可能とする手続法などの手法が考えられる。

今後、特別自治市の立法化の実現に向けて、国や国会議員に対し、具体的な法制案の提案を行っていく。

(ウ) 特別自治市実現までの対処策

- ・横浜特別自治市の実現までの間、財源確保を前提に警察事務以外の県の事務・権限の移譲を特例的に実現させていく。その際、市域内の県有施設（県立高校、県立病院等）等について、十分な配慮が必要である。
- ・併せて、県とも情報交換・意見交換の場を設けていく。
- ・警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、総合区制度の検討を行うなど特別自治市制度における行政区の抜本的見直し（区長権限や区予算の拡充、議会による区行政のチェック機能強化、住民参画の仕組みの構築など）を進め、特別自治市における区の姿を示していく。
- ・行政のデジタル化により、定型的な行政サービスの効率化が期待され、区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、深刻化が進む地域課題を解決するためには、区と地域との協働がますます重要になることから、地域支援機能の強化も併せて検討していく。

(エ) 今後の進め方

- ・特別自治市制度の法制化に向けて、国会での議論が進むよう、市長と市会が一体となって、国や政党に提案・要望を行っていく。また、他の指定都市とも連携・協調しながら、国への働きかけを強化していく。
- ・併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換や二重行政の解消に向けた県との協議も進める。
- ・さらに、特別自治市制度について市民等の理解を得るため、市民向け講演会の開催や広報冊子の発行等により、横浜市が目指す特別自治市制度の内容、必要性、メリットなどをわかりやすく伝えていく取組を引き続き実施していく。併せて、本大綱に基づき、特別自治市のより詳細な制度設計や法制化案などを作成していく。

## 【参考】第3次横浜市大都市自治研究会答申（概要）

### 1 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た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）

### 2 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。

### 3 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

##### ○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。

##### ○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

○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。

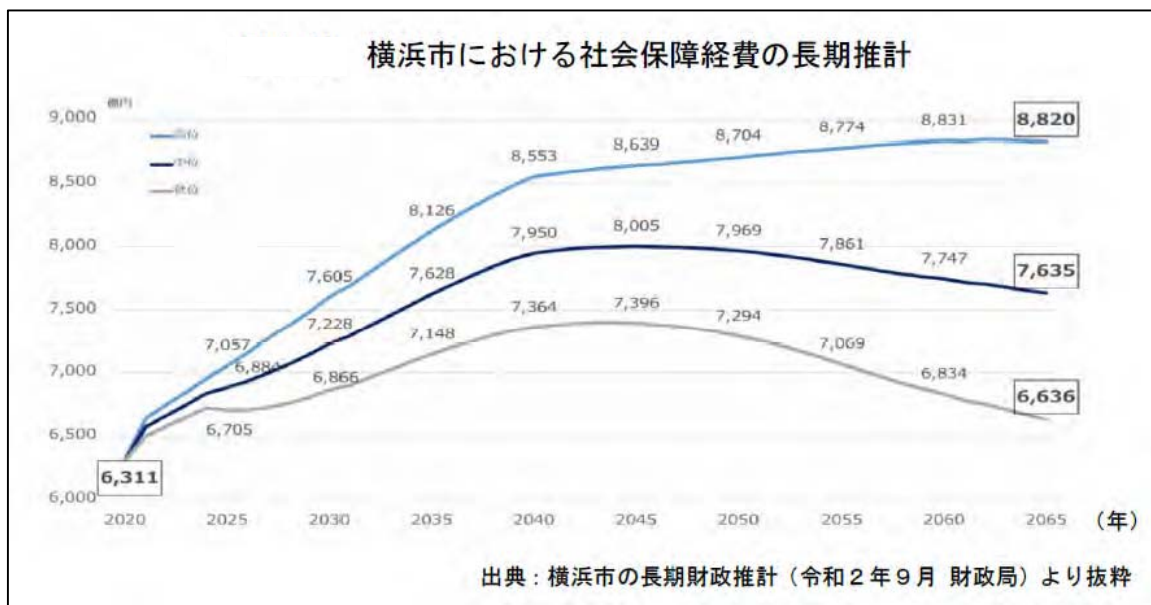
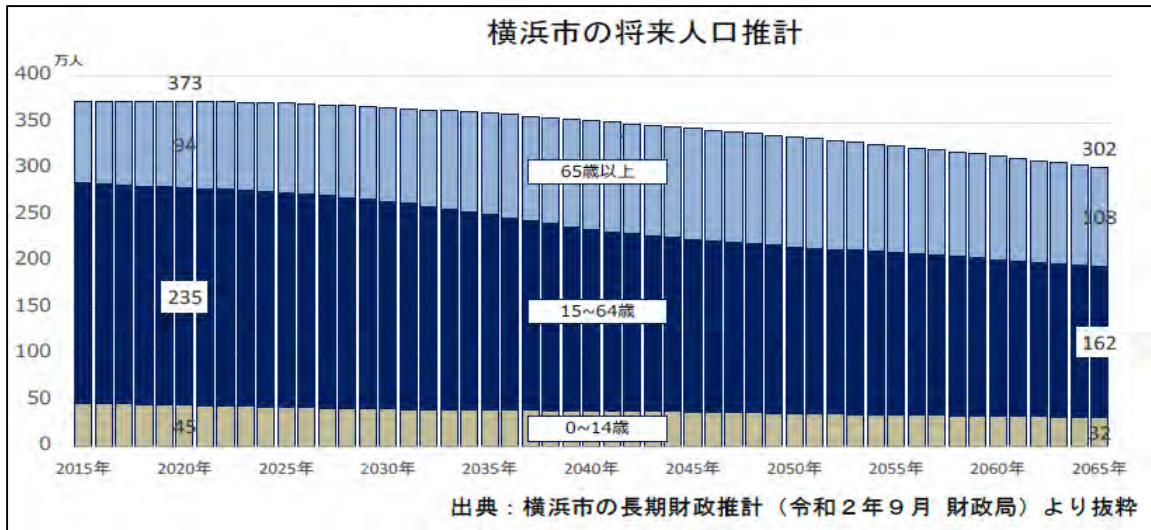
2017（平成29）年3月 横浜市神奈川県調整会議で、神奈川県から横浜市に旅券発給事務を移譲することを合意

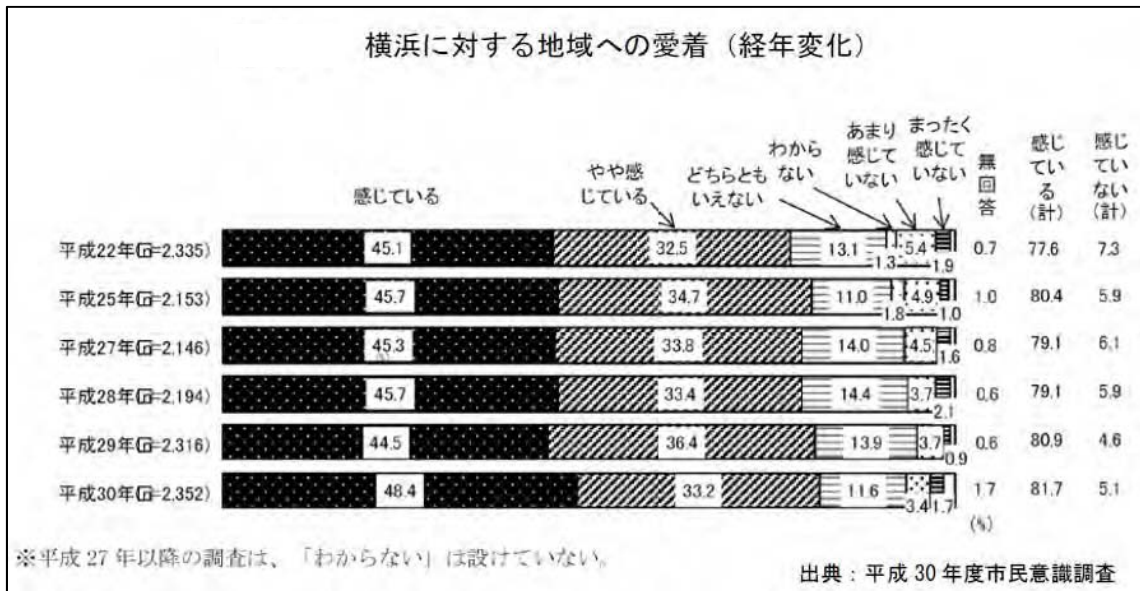
2020（令和2）年11月 横浜市神奈川県調整会議で、急傾斜地崩壊対策事業の移譲について、協議を進めていくことを確認等

#### 4 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。





## 5 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。

・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会議員会議」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・カウンシ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。

・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

・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。

#### 6 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

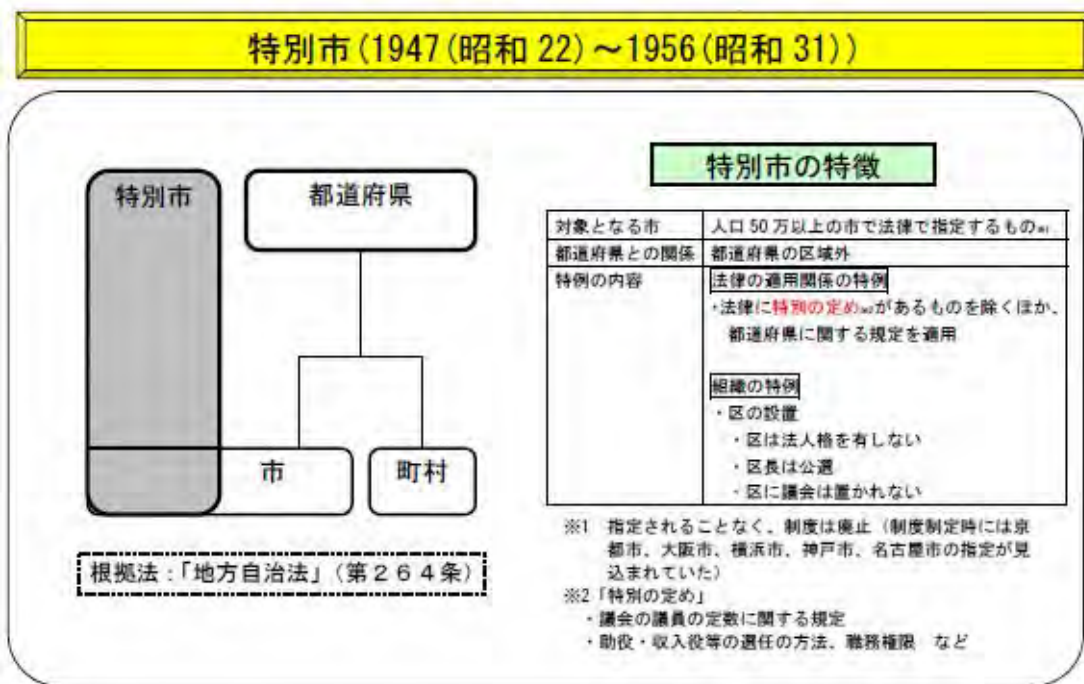
○横浜市は「横浜特別自治市大綱」で「大都市地域特別区設置法」による特別

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。



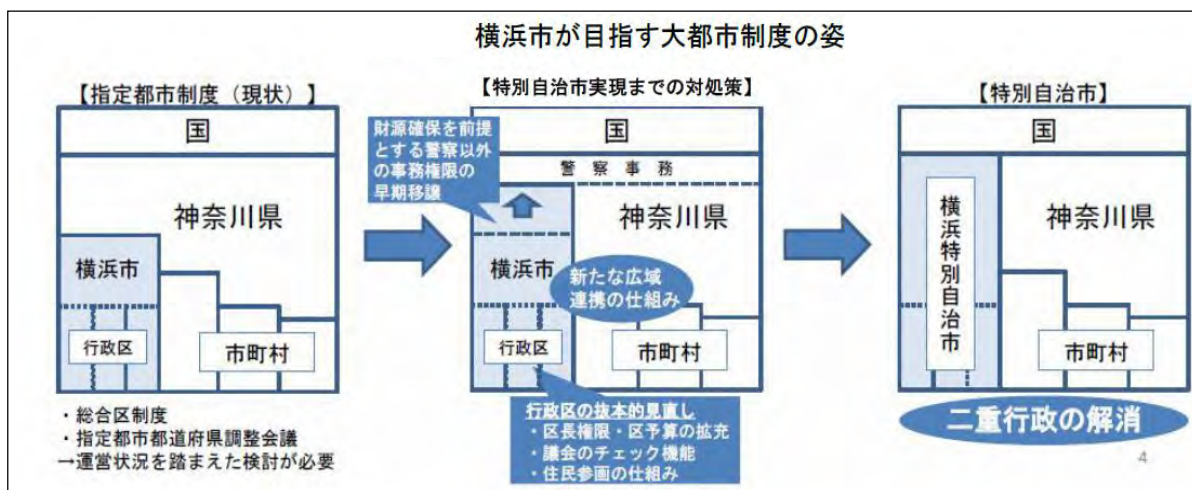
## (2) 特別自治市実現までの対処策

○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。

○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。



○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	酒井誠	(自由民主党・無所属の会)
副委員長	荻原隆宏	(立憲・無所属フォーラム)
同	竹内康洋	(公明党)
委員	伊波俊之助	(自由民主党・無所属の会)
同	佐藤茂	(自由民主党・無所属の会)
同	関勝則	(自由民主党・無所属の会)
同	長谷川琢磨	(自由民主党・無所属の会)
同	藤代哲夫	(自由民主党・無所属の会)
同	大野トモイ	(立憲・無所属フォーラム)
同	藤崎浩太郎	(立憲・無所属フォーラム)
同	尾崎太	(公明党)
同	高橋正治	(公明党)
同	古谷靖彦	(日本共産党)
同	小幡正雄	(ヨコハマ会)