

第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告

令和2年3月25日

横浜市大都市自治研究会

第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告

(目次)

- 1 趣旨
- 2 審議の経過
- 3 横浜市を取り巻く社会経済情勢
- 4 論点整理の方向性

(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	首都大学東京大学院教授	(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	首都大学東京大学院教授	(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)

1 趣旨

- 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 2 月までに研究会を 6 回開催し、横浜市を取り巻く社会経済情勢や、国における取組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、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、特別自治市の早期実現をはじめ、地域の実情に応じた地方自治制度への見直しは避けて通ることはできないという認識のもと、ここに、「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。
- 引き続き、国等の動向や各方面等の意見を踏まえ、2020（令和 2）年度中の最終的な答申に向け、調査・審議を続けていく予定である。

2 審議の経過

- 横浜市は、新たな大都市制度「特別自治市」の早期実現に向け、2013（平成 25）年 3 月に議会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定した。
- 「横浜特別自治市大綱」では、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という 4 点の基本的枠組みが示された。
- また、指定都市市長会も、第 30 次地方制度調査会において、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」の創設を提案してきた。
- これらも受け、2013（平成 25）年 6 月の第 30 次地方制度調査会の答申（以下「答申」）においては、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」。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。」とされている。
- 一方で、「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に対す

る都道府県の行政サービスの提供への影響」という3つの課題が示された。また、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に対象を限定する必要があるとされた。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へ近づけることを目指すこととし、特別自治市の早期法制化は見送られた。

- 2016（平成28）年10月には、第2次横浜市大都市自治研究会が、第30次地方制度調査会答申で示された上記の3つの課題について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」について答申を取りまとめた。
- 第3次となる当研究会は、2018（平成30）年3月30日の発足以降、6回の委員会を開催し、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。

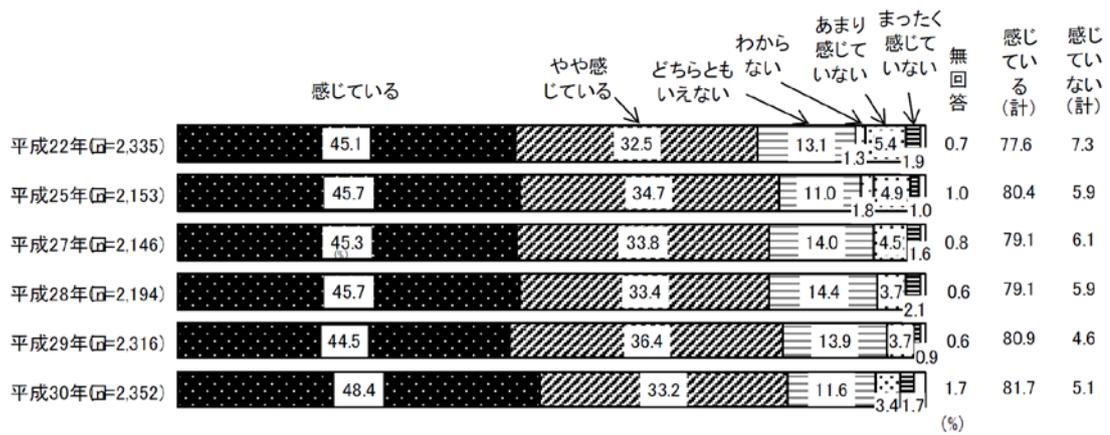
〔研究会の審議経過〕

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30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

3 横浜市を取り巻く社会経済情勢

○ 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。市外からの転入が約15万人、転出が約13万4千人と流出入人口が多いにも関わらず、市への愛着や誇りを感じる市民が8割を超える。（2018（平成30）年）

図表 1 横浜に対する地域への愛着（経年変化）

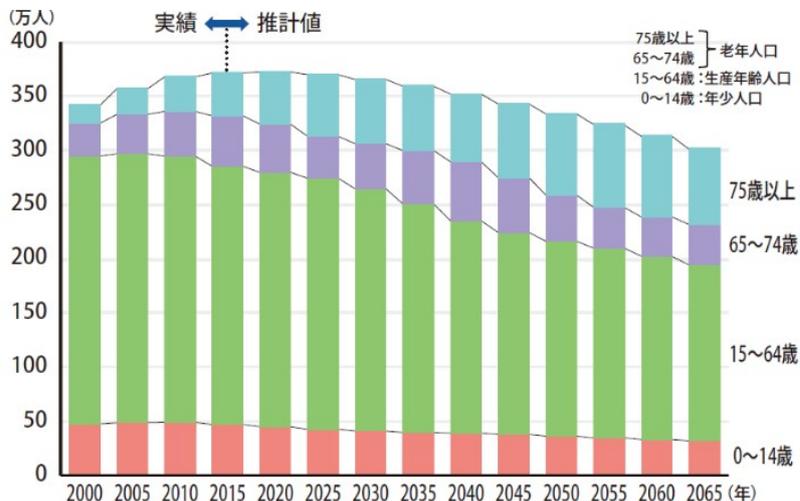


※平成 27 年以降の調査は、「わからない」は設けていない。

出典：平成 30 年度市民意識調査

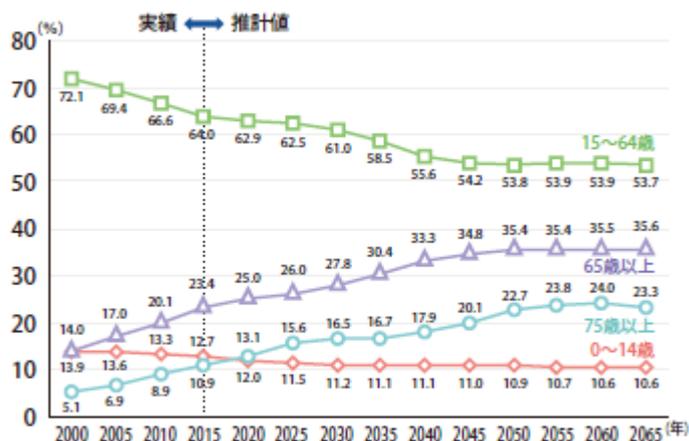
- 65歳以上人口が100万人に、75歳以上人口が60万人に、それぞれ迫ると見込まれる2025（令和7）年が間近となり、健康で自立した生活を続けられ、必要な時に医療や介護を提供できる体制づくりがこれまで以上に必要となる。

図表2 横浜市の年齢3区分別人口



出典：横浜市中期4か年計画 2018～2021

図表3 横浜市の年齢3区分別人口の割合



*65歳以上人口割合には75歳以上人口割合を含む。

出典：横浜市中期4か年計画 2018～2021

- 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。

図表4 横浜市の将来人口推計

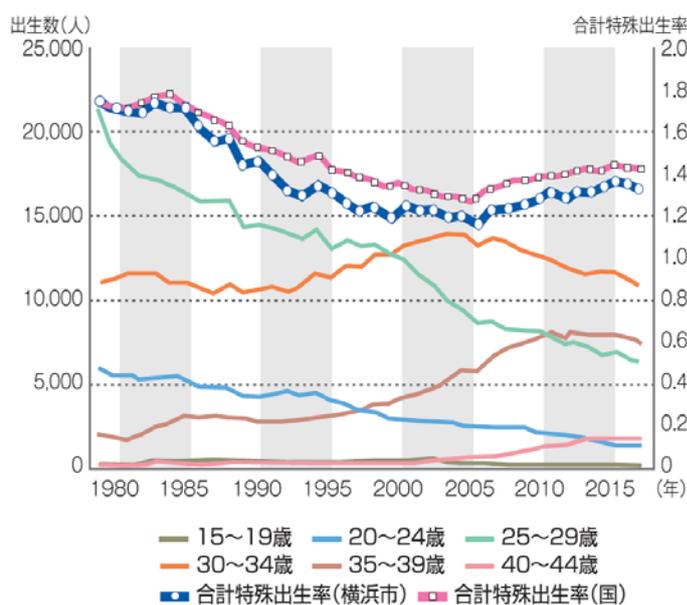


出典：I R（統合型リゾート）等新たな戦略的都市づくり検討調査業務委託（その4）報告書より抜粋

- 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。

図表5 合計特殊出生率と母の年齢階級別出生数の推移
（全国・横浜市）

資料：人口動態統計（厚生労働省）、横浜市保健統計年報（横浜市健康福祉局）



出典：横浜市民生活白書 2019

- 行政区別の人口推計でみると、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。

図表6 行政区別将来人口

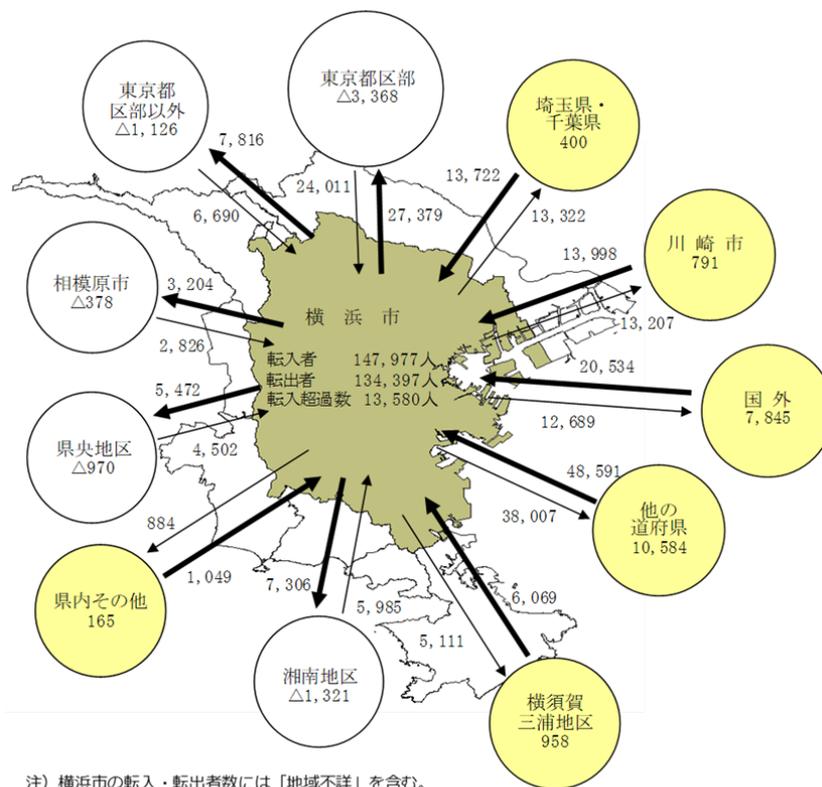
	増減	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
鶴見区	▲	285,356	294,359	301,123	305,968	309,020	310,232
神奈川区	▲	238,966	242,764	244,321	243,847	241,941	238,911
西区	▲	98,532	102,168	104,887	106,836	108,099	108,725
中区	▲	148,312	152,624	155,298	156,565	156,437	155,038
南区	▲	194,827	193,069	189,864	185,581	180,290	174,376
港南区	▲	215,736	209,228	201,023	191,864	182,217	172,452
保土ヶ谷区	▲	205,493	207,966	208,870	208,650	206,913	203,693
旭区	▲	247,144	241,272	233,027	223,250	212,838	202,406
磯子区	▲	166,229	167,643	167,149	165,273	162,398	158,800
金沢区	▲	202,229	194,343	185,282	175,541	165,421	155,216
港北区	▲	344,172	354,371	361,603	366,021	367,790	367,438
緑区	▲	180,366	181,176	180,511	178,947	176,545	173,266
青葉区	▲	309,692	310,384	308,683	305,842	301,421	295,032
都筑区	▲	211,751	213,762	213,842	213,578	213,303	212,585
戸塚区	▲	275,283	278,285	278,636	277,038	273,880	269,415
栄区	▲	122,171	117,428	111,801	105,758	99,517	93,461
泉区	▲	154,025	150,459	145,813	140,462	134,582	128,284
瀬谷区	▲	124,560	121,649	117,905	113,705	109,338	104,926



出典：横浜市の将来人口推計（平成30年3月）より作成

- 2018（平成30）年中の人口動態によれば、周辺自治体との転出・転入の状況として、横浜市からの転出超過は、東京都区部（△3,368人）、東京都区部以外（△1,126）、相模原市（△378人）、県央地区（△970人）、湘南地区（△1,321人）となっている。一方、転入超過は、埼玉県・千葉県（400人）、川崎市（791人）、横須賀・三浦地区（958人）などとなっている。

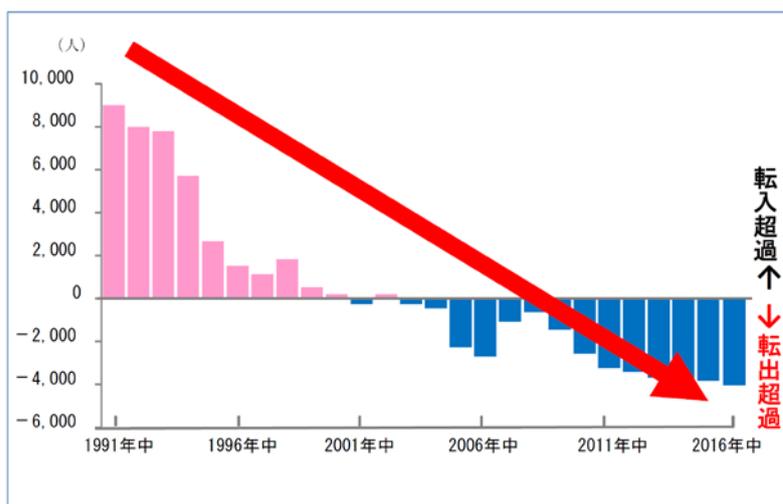
図表7 横浜市の人口動態



出典：横浜市の人口—平成30年中人口動態

- 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。

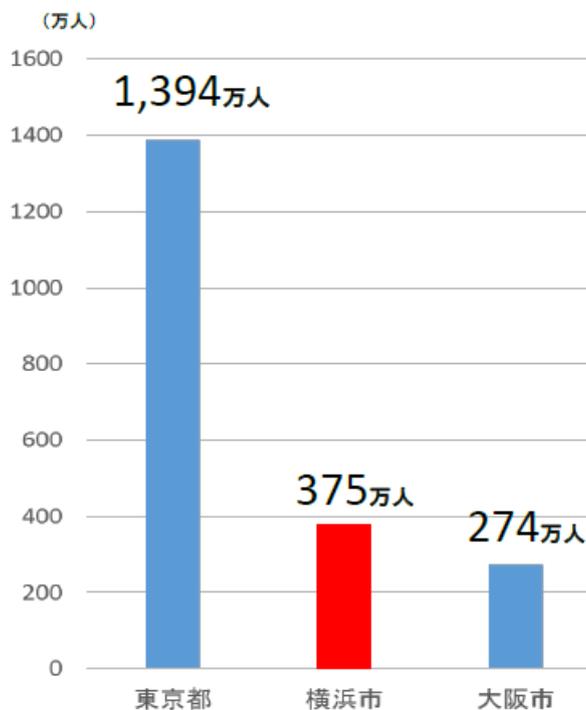
図表8 横浜市から東京23区への転出入状況



出典：「横浜市の人口」

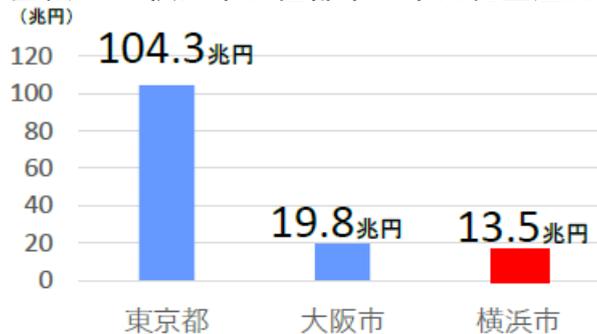
- 経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、横浜市と東京都で約3.7倍の差だが、市内総生産では約7.7倍、大企業数では約13.4倍の差がある。

図表9 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10 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11 横浜市と他都市の大企業数比較



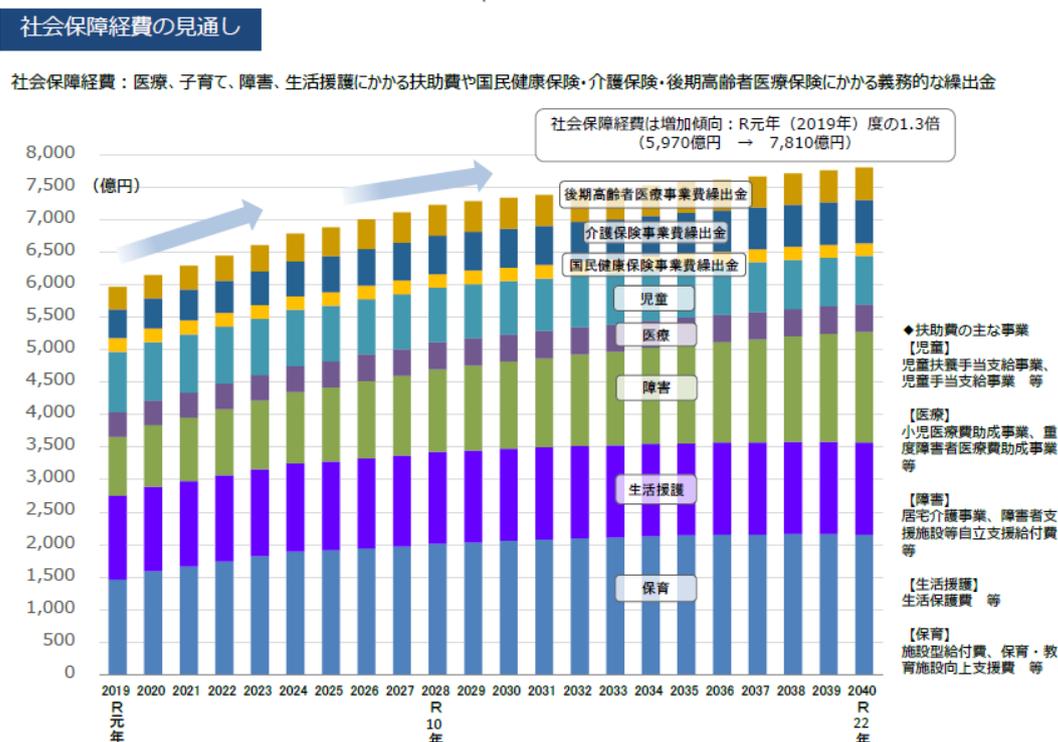
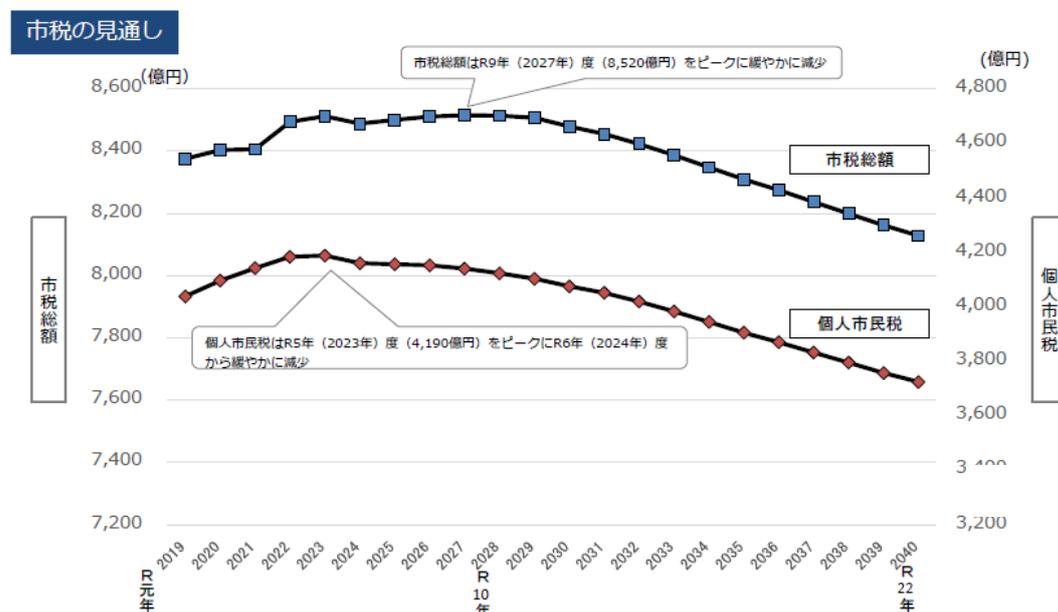
出典:中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」(2016年6月時点)をもとに作成

- 今後の少子・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るが、個人市民税は2023（令和5）年度の4,190億円をピークに、2024（令和6）年度から緩やかに減少する。
- 市税総額は、2027（令和9）年度（8,520億円）をピークに緩やかに減少する。
- 社会保障費は増加傾向にあり、2040（令和22）年度には、2019（令和元）年度（5,970億円）の1.3倍（7,810億円）になると推計されている。

図表 12 横浜市の財政負担の見通し

・令和元年（2019年）度予算を起点に、22年（2040年）度までの見通しを試算しました。
 ・「横浜市将来人口推計（H29.12）」や「中長期の経済財政に関する試算（内閣府、平成31年1月）」における、経済が足元の潜在成長率並みで推移するベースラインケース（今後10年の平均成長率が実質1%程度、名目1%台後半程度）等をもとに試算しました。

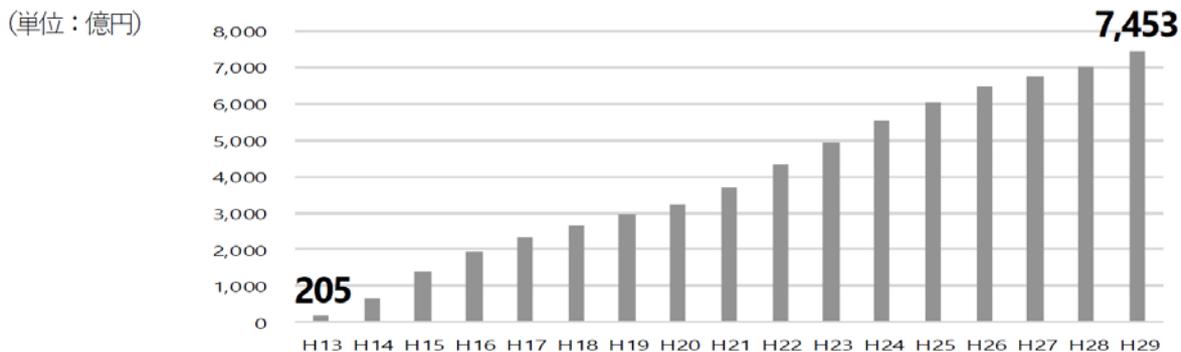
名目GDP成長率	令和元	令和2	令和3	令和4	令和5	令和6	令和7	令和8	令和9	令和10
	(2.4)	(2.3)	(1.5)	(1.7)	(1.7)	(1.7)	(1.6)	(1.6)	(1.5)	(1.5)



出典：令和元年度第2回横浜市大都市行政制度特別委員会資料

- 臨時財政対策債の残高は2017（平成29）年度末で約7,450億円に達しており、2020（令和2）年度予算では、地方交付税約200億円に対して、臨時財政対策債は300億円となっている。臨時財政対策債の発行が本市の借入金残高の縮減を進める上での支障となっている。

図表 13 横浜市における臨時財政対策債の残高の推移

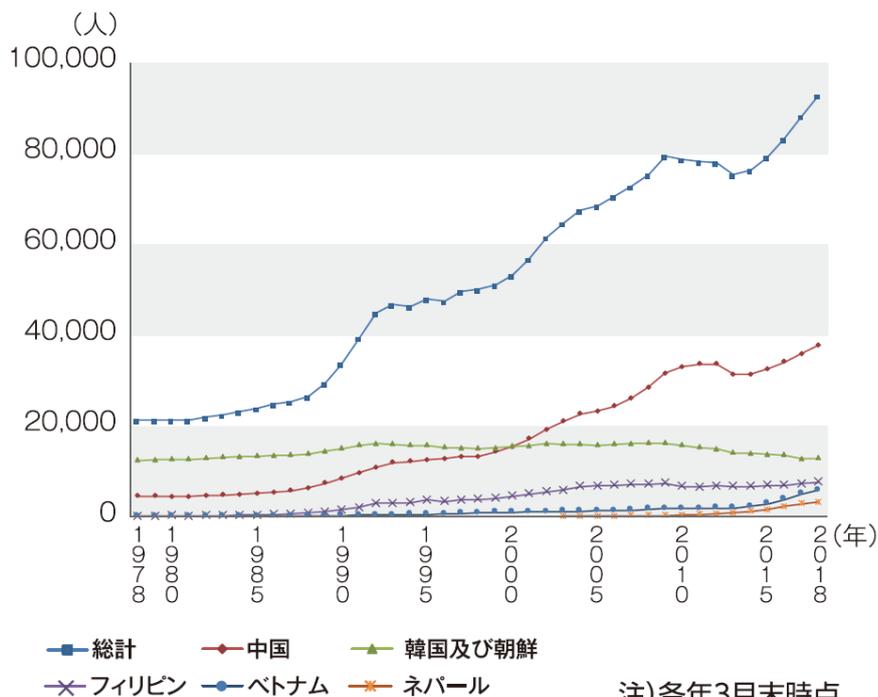


出典：横浜市国の制度及び予算に関する提案・要望書（令和元年6月・横浜市）

○ 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。2019（令和元）年度の改正出入国管理法の施行に伴い、この傾向は今後も続くものと予測される。

図表 14 外国人人口（登録者数）の推移

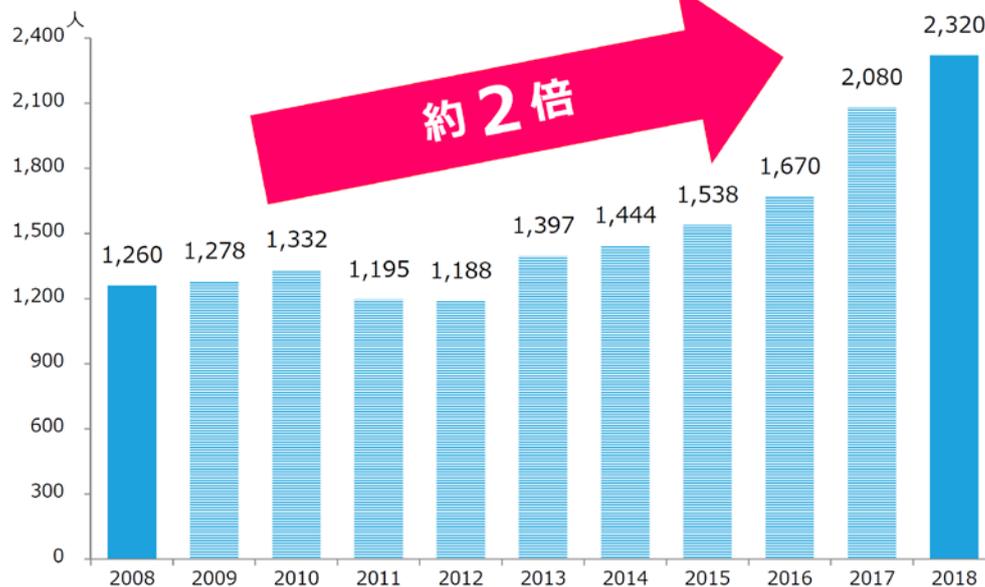
資料:人口のあゆみ、住民基本台帳登録者数(横浜市政策局)



注)各年3月末時点
出典：横浜市民生活白書 2019

図表 15 日本語指導が必要な児童生徒数の推移

日本語指導が必要な児童生徒数

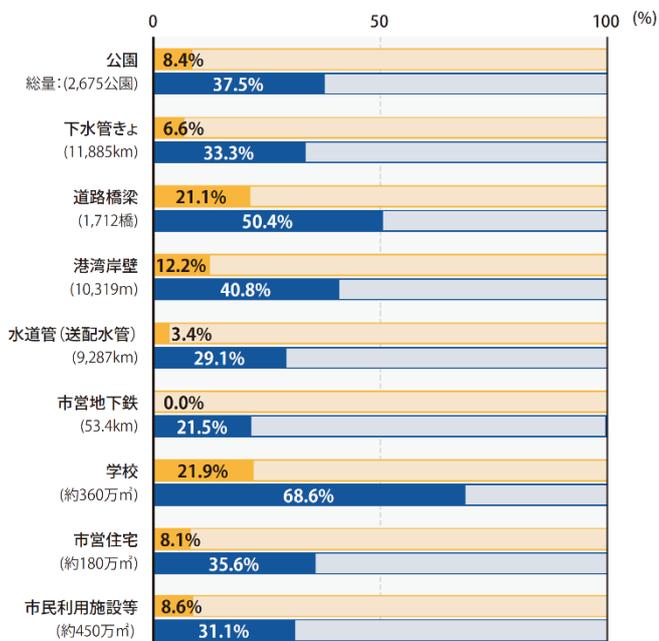


出典：第32次地方制度調査会第3回専門委員会
横浜市提出資料

- 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 16 整備後 50 年以上経過する施設の割合

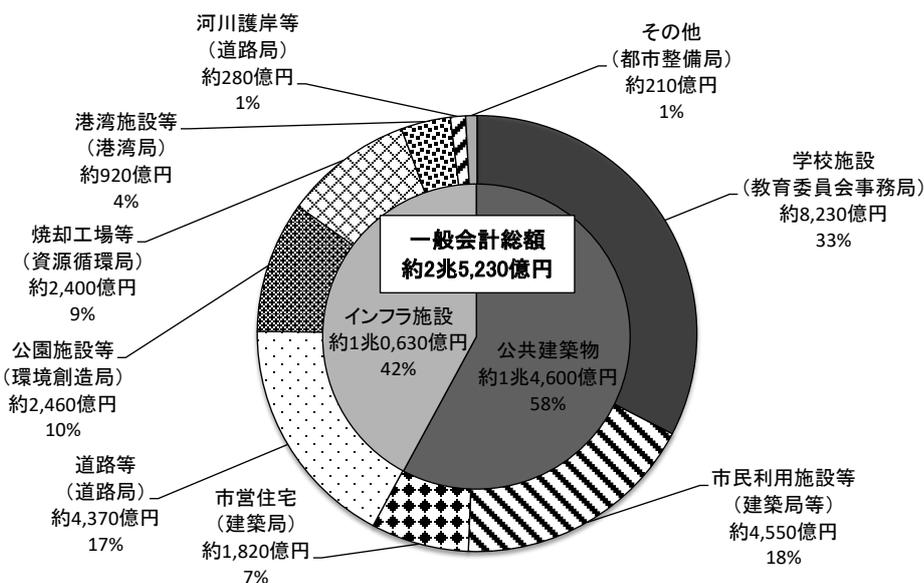
（上段：平成 29 年度末時点、下段：令和 12 年度末時点※）



※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 か年計画 2018～2021

図表 17 公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）

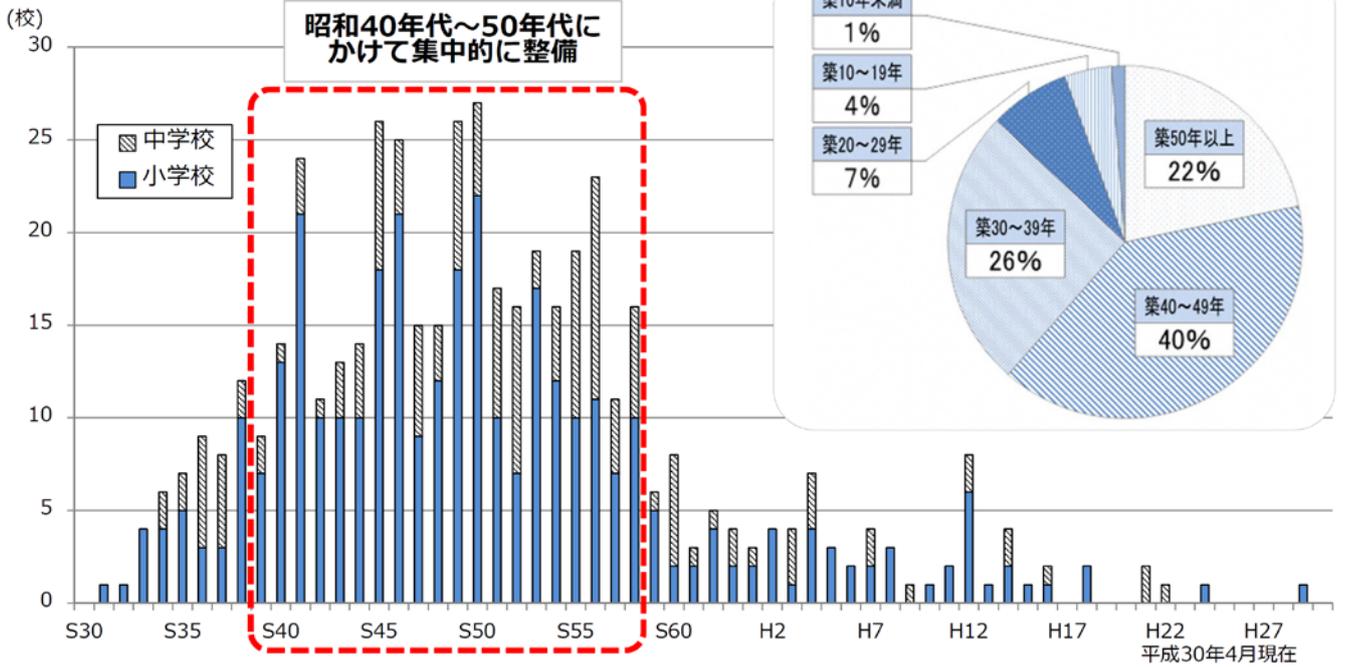


※時間計画保全（メーカー等により推奨された標準的な周期で保全・更新を行うことを前提にした手法）に基づく推計。

出典：横浜市公共施設管理基本方針

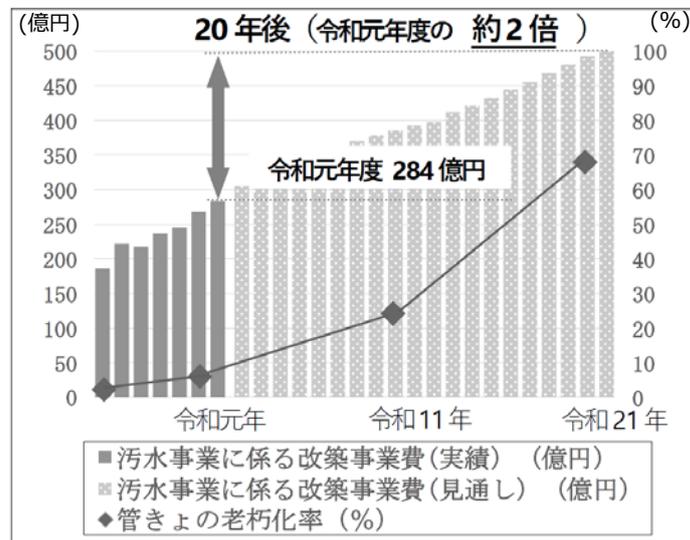
図表 18 市立小・中学校の建設年度と築年数の状況

[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

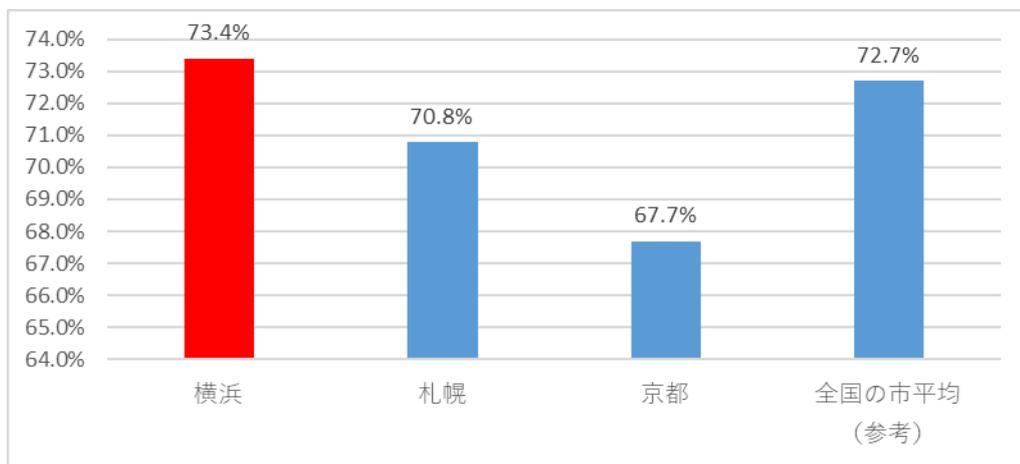
図表 19 横浜市の污水事業に係る改築事業費の見通し



出典：横浜市国の制度及び予算に関する提案・要望書（令和元年6月）

- 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、大都市としては割合が大きいですが、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。

図表 20 人口 150 万人以上の指定都市における自治会町内会加入率（平成 30 年度）



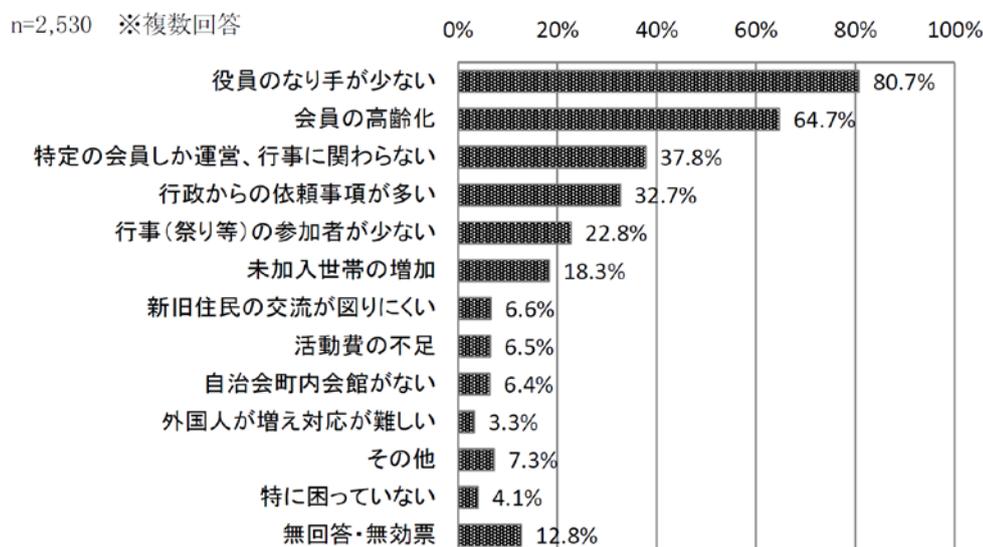
※各自治体公表データより作成
 ※人口 150 万人以上の指定都市のうち、川崎、名古屋、大阪、神戸、福岡は公表データなし
 ※全国の市平均は公益社団法人日本都市センター「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第 6 次市役所事務機構研究会 中間報告書—（平成 31 年 3 月）」を参照

図表 21 自治会町内会長の年齢



出典：平成 28 年度横浜市自治会町内会・地区連合町内会アンケート調査報告書

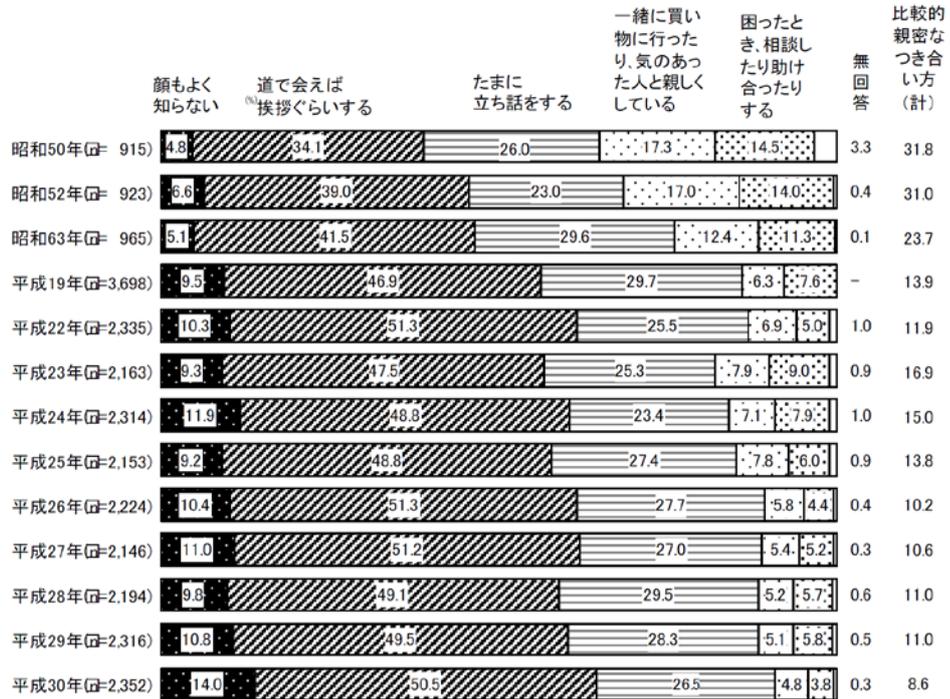
図表 22 自治会町内会の運営上の課題



出典：平成 28 年度横浜市自治会町内会・地区連合町内会アンケート調査報告書

○ 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。

図表 23 隣近所との付き合い方（経年変化）



出典：平成30年度市民意識調査

4 論点整理の方向性

(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、特別自治市の早期実現をはじめ、その地域に応じた多様な地方自治制度への転換が必要である。
- 現在調査・審議されている第 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①広域、②連絡調整、③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、指定都市においても取り組んでいる実態がある。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の見直しは必須である。
- そのためには、東京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特別自治市のメリットを、より明確に市民や国に対し提示していくことが必要である。
- また昨今、国における大都市制度改革議論が停滞する中であって、特別自治市の早期実現に向けた議論を促すためには、これまでの主張のみならず、より具体的な対処策についても提示していくことが必要である。

(2) 事務権限

- 首都直下地震や南海トラフ地震など、三大都市圏における大規模災害リスクを回避するため、現在、県に権限があり、横浜市に移譲されていない「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。横浜市が担っている下水道管理に加え、市が河川管理も一体的に取り組むことにより、頻発する豪雨災害等に効果的・効率的に対応することも考えられる。
- 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を踏まえれば、県に権限があり、横浜市に移譲されていない「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。
- 第 30 次地方制度調査会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」については、第 2 次横浜市大都市自治研究会答申で示されたように、地域

防犯対策、交通関連事務、消費者被害対策などは、特別自治市がより主体的に担うことにより効率的・総合的な対応が可能となり、行政サービスが向上するといった効果が高い。

- 具体的な制度設計にあたっては、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た検討も必要であるが、現在の県警察の分割を前提としない制度設計であれば、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。例えば、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、特別自治市における警察事務を地方自治法に基づき県（公安委員会）に委託する方法なども考えられる。

(3) 広域連携

- 大都市行政を考える際に、横浜市が民法上の行為や事実上の行為としての広域調整業務を補完的に行うことは十分考えられ、横浜市を中心とした8市連携の取組（以下「8市連携」という。）を、三大都市圏における連携スキームの例として発信していくことは、特別自治市の早期実現にもつながり得る。
- 8市連携のような、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近隣自治体への影響」の課題解決にもつながり得る。
- 8市連携が現在取り組んでいる観光振興や図書館の相互利用といった連携だけでなく、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。また、このような広域連携による行政課題の解決にあたっては、地方自治法に基づく広域連携の仕組み（普通地方公共団体相互間の協力）などを積極的に活用していくことも考えられる。
- 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人材不足に対しては、横浜市が中心となって近隣自治体を支援できるよう積極的に検討すべきである。
- 三大都市圏においても中長期的な行政課題を見据え、近隣自治体間の広域的な連携による課題解決に継続的に取り組むために、国からの財政面等の支援を含めた新たな制度を創設することも必要である。
- 広域連携を推進するにあたっては、受益と負担を担保する仕組みや連携のインセンティブとなる仕組みが必要である。
- 現在、第32次地方制度調査会でも調査・審議されているように、広域連携を前提に広域自治体からの事務権限と財源の移譲を受けていくことも考えられる。

(4) 税財政制度

- 大都市の役割と仕事量に合った公平な税財政制度を実現するために、まずは横浜市における今後の非常に厳しい行財政運営の見通しについて、市民や国に正確に伝わるよう、積極的に情報発信を行う必要がある。
- 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近隣自治体への影響」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28）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。
- 県内市町村に対する神奈川県行政サービスの提供に影響を及ぼさない詳細な制度設計と更なる分析を行った上で、神奈川県との協議をしていくことが望ましいが、横浜市が特別自治市に移行することで、横浜市に著しく歳入が超過する状況が恒常的に見込まれる場合には、横浜市と神奈川県の間で交付金などによる調整を行うことで、近隣自治体への影響を回避することが可能である。
- 税制改革や産業構造の転換が進む中での歳入や、特別自治市になり県税分を横浜市が担う構造になった場合の歳出面の構造についての議論も必要である。

(5) 大都市内の自治構造

- 区の機能強化、住民自治のあり方は、当初から議論している最大の課題であり、改めて検討していくことが必要である。
- 行政区の民主的な機能を強化し、効率性を失わないように対応してきた点で、横浜市はトップランナーだが、一般的には行政区と特別区の違いや区の実態はわかりにくいため、改めて情報発信をすることが必要である。
- 行政のデジタル化により、地域でのアナログ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、行政のデジタル化が進み、各種行政手続等の窓口としての区役所の機能（地域総合行政機関としての機能）が大きく変化する可能性がある中で、区役所の機能をどう位置付けるか考える必要がある。
- 担い手不足が進む地域におけるコミュニティ組織の再編やこれに伴う市役所・区役所のあり方（役割・機能）との関係等も整理する必要がある。
- 住民自治強化の視点からは、区民の意見や区レベルの市会議員の意見を聴取し、市行政・区行政に反映させることが必要である。さらに、区のあり方について、行政面での総合行政のあり方に加え、区づくり推進横浜市会議員会議の実績等も踏まえ、住民

自治を進めていく上でのあり方を示していく必要がある。

- 第2次横浜市大都市自治研究会答申でも示されたように、「特別自治市では、区における意思決定機能の拡充が不可欠であり、横浜市が先駆的に運用してきた仕組みを進化させ、区行政を民主的にチェックする仕組みを設置するべきである。」「大都市経営を一体的に行う観点から、区長の位置付けは、公選ではなく、議会の同意を得て市長が選任する特別職とすることが望ましい。」「今後、区長の権限、議会機能のあり方、住民参画などの仕組みについて、さらに具体的な制度設計を行う必要がある。特別自治市制度の実現を見据え、現行制度においても、総合区制度も含め、区のあり方を継続的に検討する必要がある。」ということをもとに詳細な制度設計を考えていくべきである。
- 地方自治法の一部改正により創設された総合区制度は、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を進める手段の一つとして示されたものである。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一方で、現行制度の中で区の機能強化をトップランナーとして進めてきた横浜市においては、特別自治市の創設を目指す中で、現行制度で具体的にどのような権限を区長に与えるべきか、また、総合区を導入した場合の影響や議会による行政区の組織運営・予算執行のチェックをどのように考えるかなど、十分な議論が必要である。
- 特別自治市の実現を見据え、区のあり方については、総合区制度も含め引き続き検討を進めていくことが必要である。

(6) 特別自治市制度の早期実現に向けて

ア 大都市制度の見直しに係る国の動向

- 大都市制度の見直しについては、第30次地方制度調査会の答申において、特別自治市の意義を認めた上で、住民代表機能のある区の必要性や、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念などの課題を指摘し、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自治市へ近づけることを目指すこととされた。また、指摘された課題については、引き続き検討を進めていく必要があるとされた。
- この答申を受け、県費負担教職員の給与負担に関する事務など、指定都市への更なる事務権限の移譲を図る第4次一括法施行とあわせて、道府県から指定都市への税源移譲が実施された。
- さらに、指定都市と都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月に成立した。
- 大都市制度の検討については、指定都市制度に関する改正地方自治法の運用状況等も踏まえながら進めていくことが必要である。一方、現在設置されている第32次地方制度調査会においては、大都市制度見直しの議論はされていない。

イ 第30次地方制度調査会答申を踏まえた改正地方自治法等の運用状況

- 県費負担教職員の給与負担に関する事務などの移譲によって、義務教育段階のほぼすべての権限が県から横浜市に移譲された。これに伴い、学校経営から、服務、人事・給与、研修、環境整備に至るまで、総合的な対策をスピーディーに進めることが可能となるなど、大きな効果があった。
- 2017（平成29）年3月に開催した、地方自治法に基づく「横浜市神奈川県調整会議」において、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」「がけ対策」「河川管理」については、現時点で移譲が具体化していない。
- 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を進める手段の一つとして示されたものである。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、導入に向けた具体的な動きには至っていない。
- 指定都市都道府県調整会議については、未だに実施されていない指定都市がある状況であり、運用上の課題を整理する必要がある。
- 改正地方自治法の施行から3年以上が経過しており、現在の運用状況を踏まえた更なる検討を行う必要がある。

ウ 国の動向も踏まえた特別自治市制度早期実現に向けた対処策

- 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年頃を見据えると、横浜市は、速やかに大都市制度改革を進めていくことが必要である。しかし、現行制度では、指定都市制度の見直しに伴う大都市制度改革のメニューは「大都市地域特別区設置法」のみである。横浜市は横浜特別自治市大綱（2013（平成25）年3月策定）において、この法律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。特別区以外の指定都市制度を見直す選択肢である特別自治市の実現を可能とするための法制化を速やかに進めていくことが必要である。
- 特別自治市制度の実現による近隣自治体への影響を回避する観点からも、近隣自治体への事務権限移譲の受け皿や財源措置を備えた新たな広域連携の仕組みを検討する必要がある。
- 県との水平的連携における課題として、例えば専門職の近隣自治体への派遣など、特別自治市として県とどのように連携していくのか、関係性を考えていく必要がある。
- 広域犯罪対応における懸念を解消するため、当面の間は、警察事務は県に包括される形として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も考えられる。
- 財源確保を前提に、警察事務以外の県の事務権限の市への移譲を早期に進めていく

必要がある。

- 特別自治市における税財政制度を確立するため、将来的には現行の税財政制度を抜本的に見直す制度設計を検討すべきであるが、その実現には相当の時間を要することが予想される。当面の間は、現行の税財政制度を基本にしつつ、国・県に対し、特別自治市の役割・仕事量に見合った財源の移譲を求めていくことも考えていく必要がある。
- 警察事務以外の事務権限の移譲と財源の確保を前提に、区長権限・区予算拡充と議会のチェック機能、住民参画の仕組みの構築を一体で実現する行政区の抜本的な見直しを行うべきである。
- 横浜市と同様に特別自治市制度の実現を目指す他都市とも協調し、国等への働きかけを強化していく必要がある。
- これらの対処策により、実質的に特別自治市の早期実現に近づけていくことが必要である。
- 詳細設計については、最終答申に向けて調査・審議し、整理を行っていく。

図表 24 横浜市が目指す大都市制度の姿

