

第3次 横浜市大都市自治研究会 答申 について

令和2年12月2日(水)
一橋大学 辻 琢也

諮問事項

「横浜特別自治市大綱」、「第2次横浜市大都市自治研究会答申」や現下の社会経済情勢等を踏まえ、特別自治市の制度設計のあり方について(平成30年3月30日)

前文

諮問事項を踏まえ、指定都市制度を抜本的に見直し、将来にわたって持続可能な大都市経営の基盤となる大都市行財政制度の構築が必要であるという認識の下、また、この間における動向も踏まえ、横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について議論を深め、ここに「第3次横浜市大都市自治研究会 答申」を取りまとめた。

(目次)

前文

1 大都市制度改革と横浜市取組

(1) 横浜市取組

(2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市対応

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

(1) 総論

(2) 事務・権限あり方

(3) 税財政制度あり方

(4) 広域連携あり方

(5) 特別自治市における住民自治構造あり方

4 特別自治市制度の早期実現に向けて

(1) 特別自治市立法化に向けた取組

(2) 特別自治市実現までの対処策

1 大都市制度改革と横浜市の取組

(1)横浜市の主な取組

2010(平成22)年5月

「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を策定

2011(平成23)年12月

横浜市会第4回定例会において、「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」を可決

2013(平成25)年3月

「特別自治市」の早期実現を目指し、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定

2015(平成27)年6月

「『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」を公表

1 大都市制度改革と横浜市 of 取組

(2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市 of 対応

ア 第30次地方制度調査会

特別自治市は「二重行政」を完全に解消するなど意義があるとされた、一方、

「①何らかの住民代表機能のある区 of 必要性」

「②警察事務 of 分割による広域犯罪対応への懸念」

「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 of 移譲を可能な限り進め、実質的に特別自治市に近づけることを目指すこととし、特別自治市 of 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

1 大都市制度改革と横浜市の取組

イ 道府県から指定都市への事務・権限の移譲推進

○第30次地方制度調査会答申を受け、県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定に関する事務、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に関する都市計画の決定権限が移譲。県費負担教職員の給与負担に関し、2018(平成30)年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施。

○2018(平成30)年4月、第7次地方分権一括法により、幼保連携型こども園以外の認定こども園の認定等の事務が移譲。

○2019(平成31)年4月、災害救助法の一部を改正する法律により、大規模災害時の応急救助の実施事務が内閣総理大臣が指定する指定都市(救助実施市)に移譲。

1 大都市制度改革と横浜市の取組

ウ 地方自治法の改正

一部改正法が2014(平成26)年5月に 成立、2016(平成28)年4月に施行。

第30次地制調答申を受け、「指定都市都道府県調整会議」、「総合区制度」を創設。

○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。

※現時点で総合区の実績はなし。

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

- 第2次横浜市大都市自治研究会答申(2016(平成28)年10月)は、横浜市を取り巻く大都市としての諸課題として、人口減少と超高齢社会の到来、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中などを指摘した上で「特別自治市の必要性」に言及しているが、4年後の現在において、その状況は一層顕在化
- 横浜市の地勢・歴史や市民意識、また、東京と近接し、首都圏の一翼を担っているとともに、幹線道路・地下鉄・港湾などの広域インフラや産業政策なども市内で完結

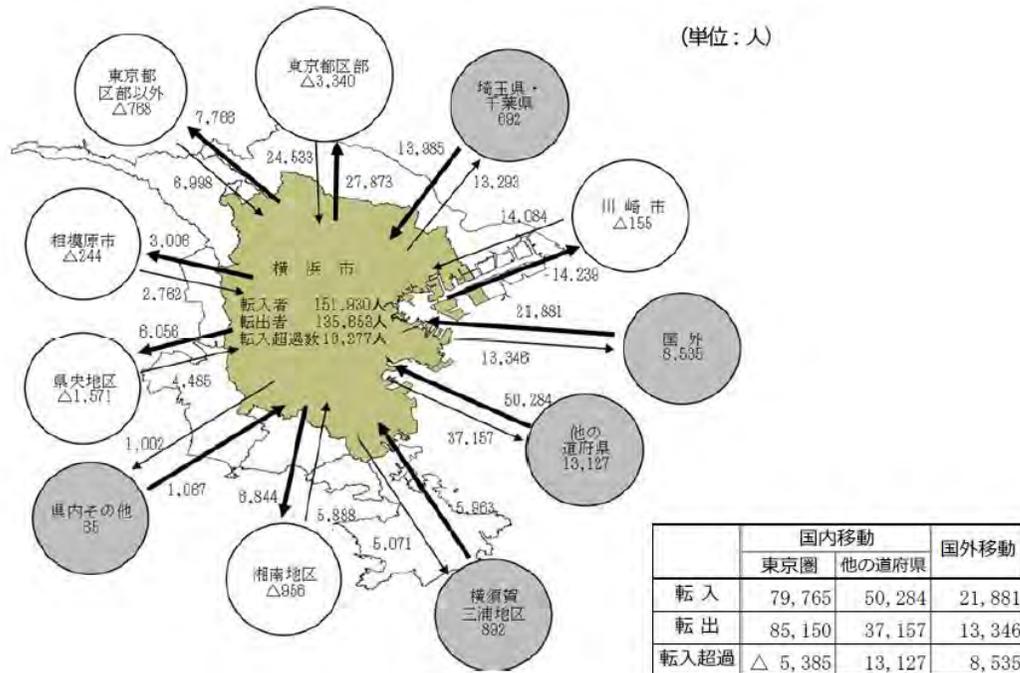
2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○2019(令和元)年中における横浜市からの周辺自治体への転出超過は、東京都区部、東京都区部以外、川崎市、相模原市、県央地区、湘南地区となっている。一方、転入超過は、埼玉県・千葉県、横須賀・三浦地区などとなっている。

○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。

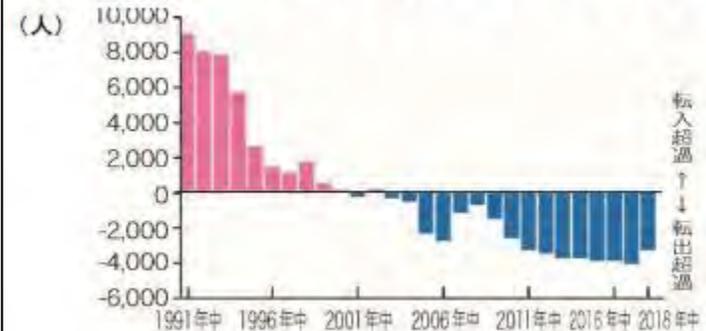
図表1 横浜市の人口動態

(単位:人)



出典：横浜市の人口—令和元年中人口動態

図表2 横浜市から東京23区への転出入状況



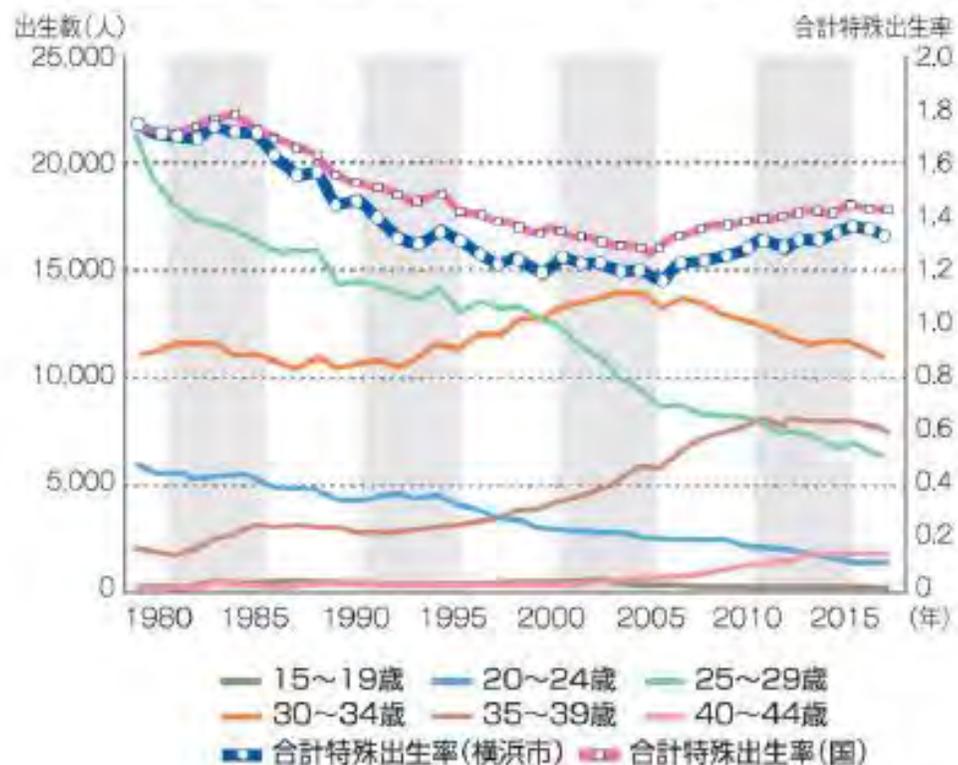
出典：「横浜市の人口」をもとに作成

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○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3 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)



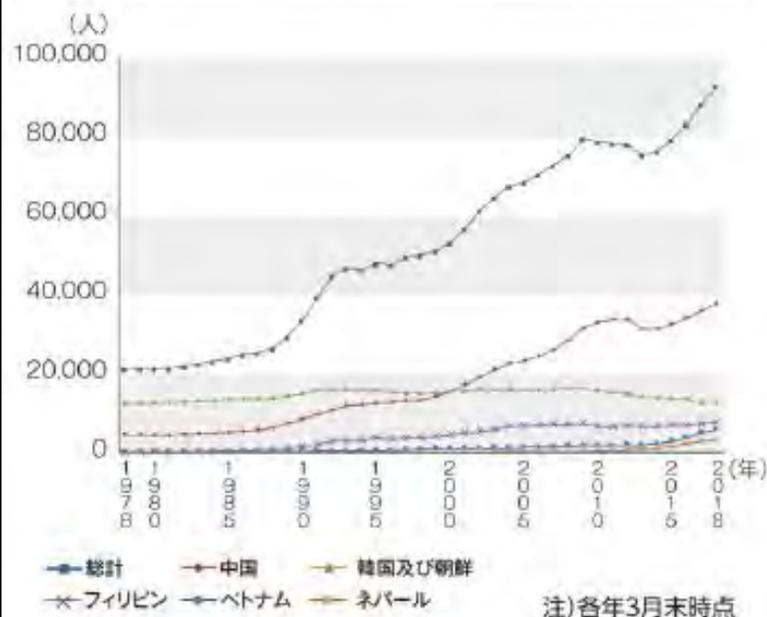
出典:横浜市民生活白書 2019

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○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。

図表4 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)



出典：横浜市民生活白書 2019

図表5 日本語指導が必要な児童生徒数の推移

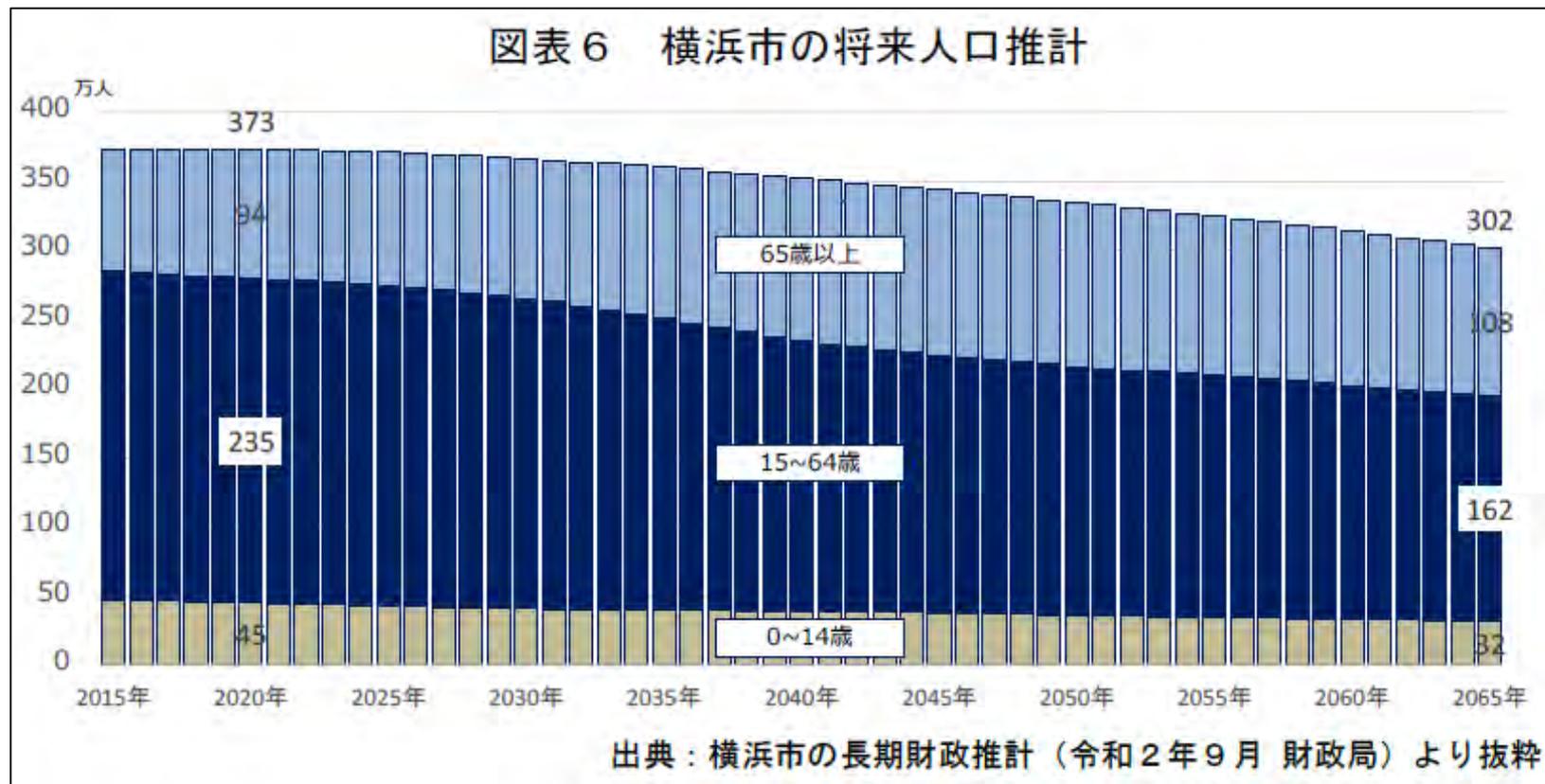
指導が必要な児童生徒数



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

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

- 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。



※注）横浜市の将来人口推計は、平成27年国勢調査結果をもとに作成されたもので、現時点での実数とは異なる。以降の人口推計についても同様。

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○行政区別の人口推計によると、区ごとの人口増減の傾向は相当異なっている。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7 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 |



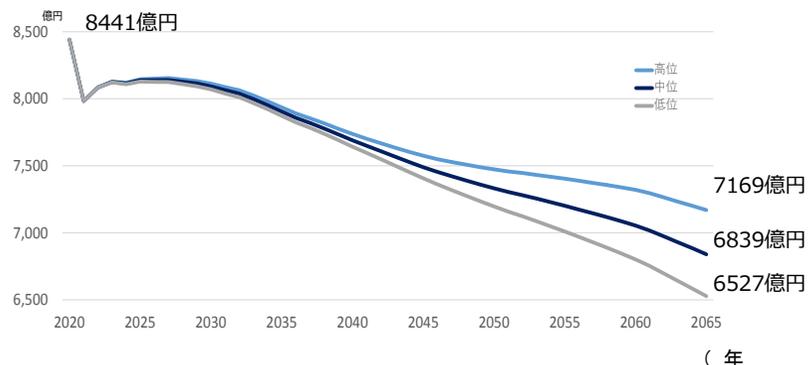
出典：横浜市の将来人口推計（平成30年3月）より作成

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○今後の超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り、市税総額は、2020(令和2)年度(8,441億円)をピークに減少する。

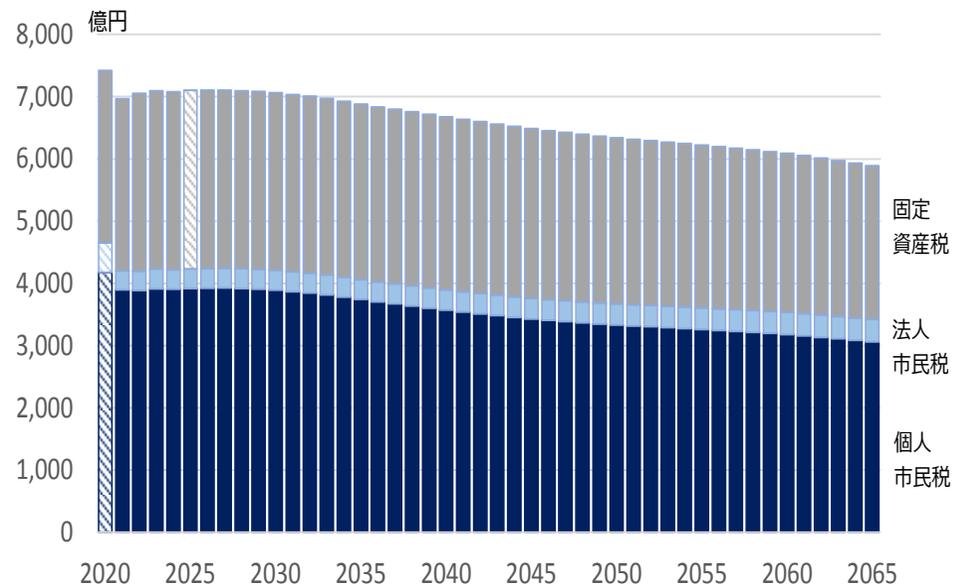
○2065(令和47)年度には、2020(令和2)年度に比べて、1,000～2,000億円規模の減収となる。

図表8 横浜市の市税収入の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

図表9 横浜市の主な税目区分別の長期推計



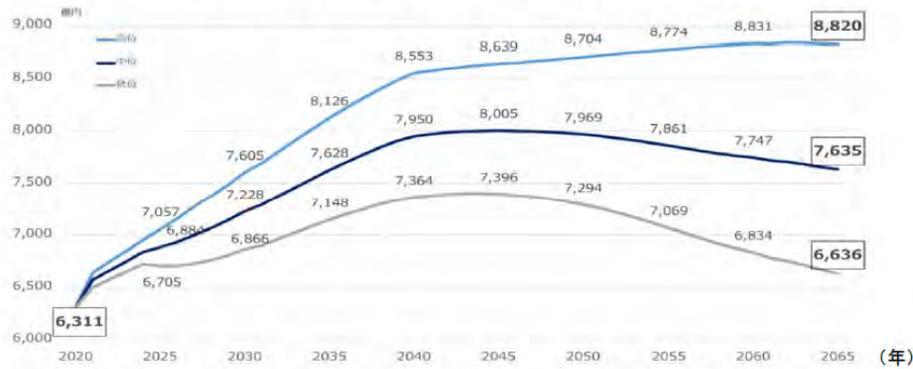
※斜線部分は、期間内の最大値（ピーク）

出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

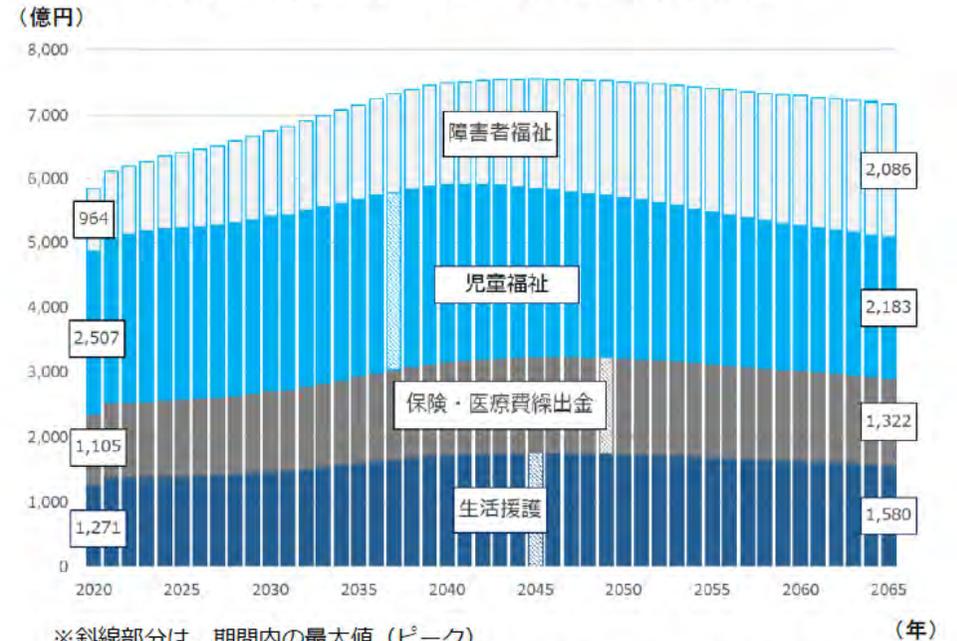
- 社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも2020年度に比べて、増加している。
- 社会保障経費による歳出のピークは、高位推計では推計期間終了間際の2060年代に、中位・低位推計では2045年頃と推計されている。

図表 10 横浜市における社会保障経費の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

図表 11 横浜市の主な社会保障分野の長期推計

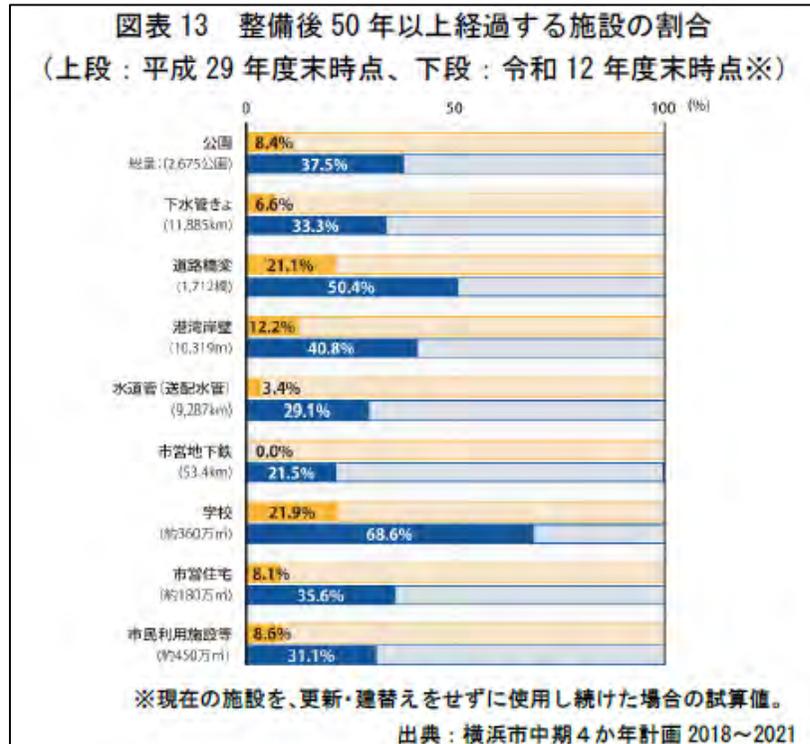
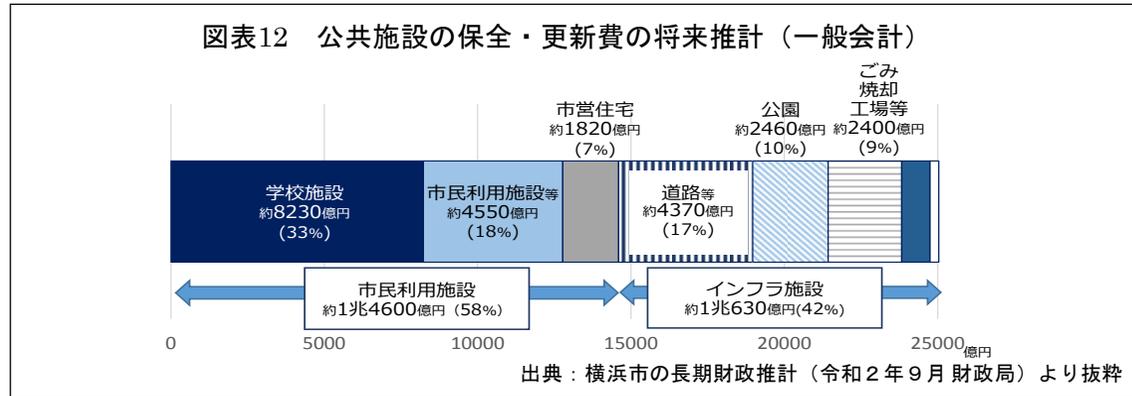


※斜線部分は、期間内の最大値（ピーク）

出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○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。



2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

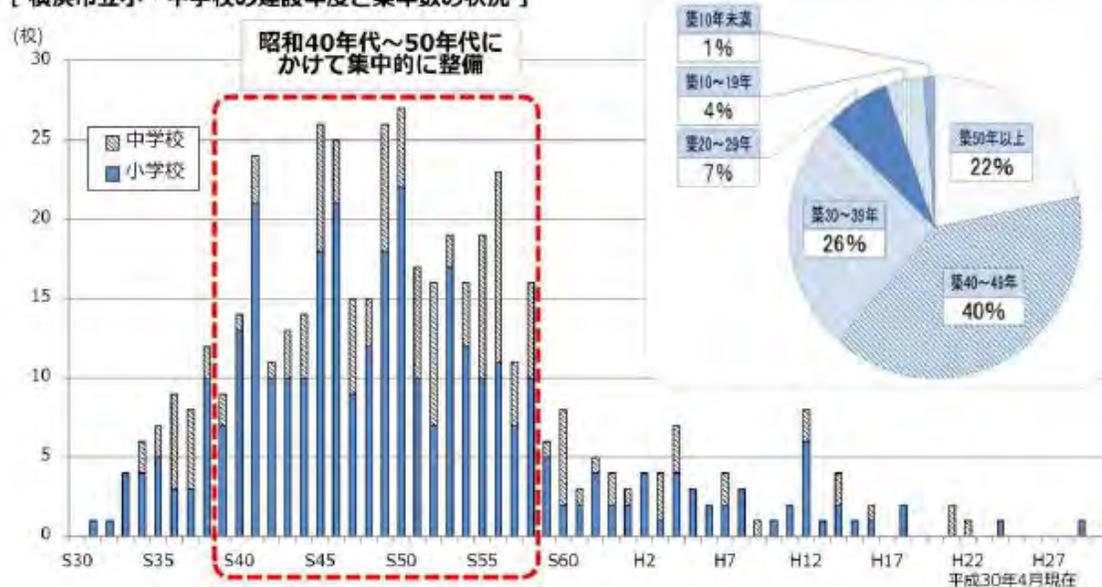
○施設の維持に必要な保全・更新費は、2018(平成30)年度からの20年間で約2.5兆円かかると推計されている。

図表 14 公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）



図表 15 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】

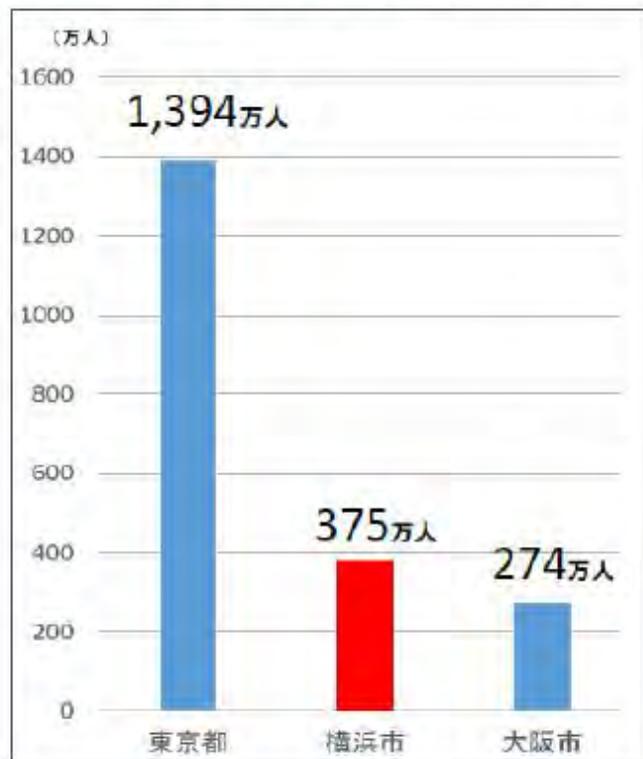


出典：第32次地方制度調査会第3回専門小委員会横浜市提出資料

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

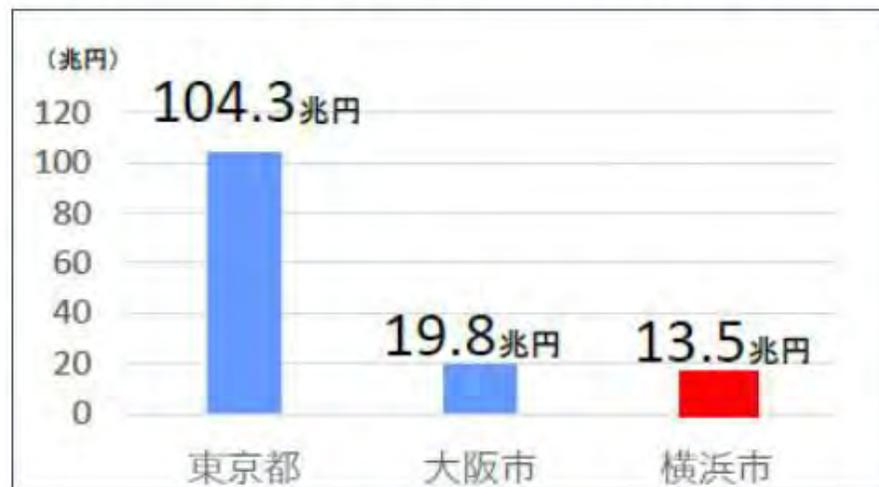
○経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、東京都は横浜市の3.7倍だが、市内総生産では7.7倍、大企業数では13.4倍の差がある。また、横浜市は、東京23区や大阪市と比べ、大企業が極めて少ない。

図表 16 横浜市と他都市の人口比較



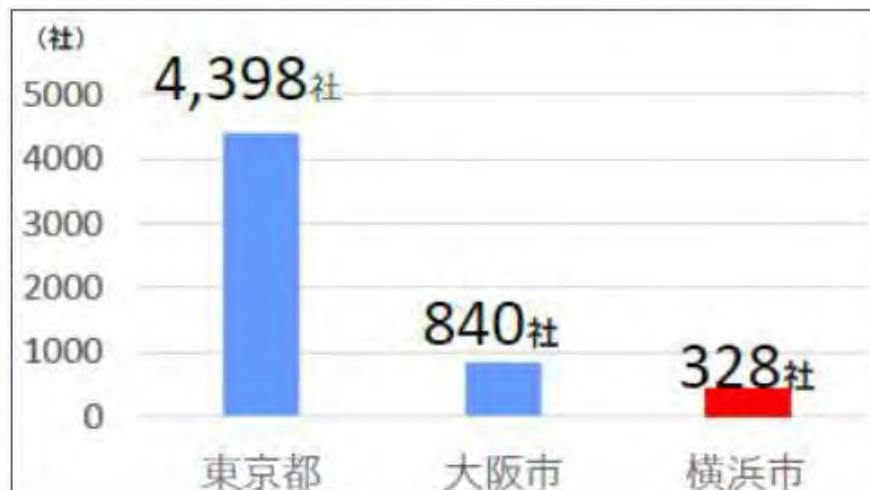
出典：各都市の人口（推計）（2019年10月1日現在）をもとに作成

図表 17 横浜市と他都市の市内総生産比較



出典：「都民経済計算」（東京都）、各都市の市民経済計算（2015年度）をもとに作成

図表 18 横浜市と他都市の大企業数比較

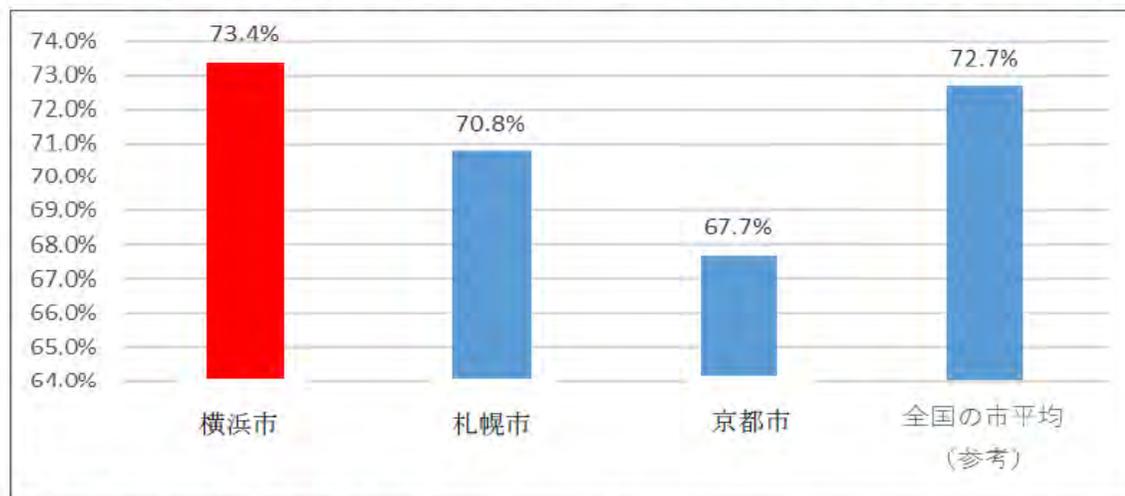


出典：中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」（2016年6月時点）をもとに作成

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○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、大都市としては加入率は高い。しかし、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 19 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）



出典：各市の公表データより作成

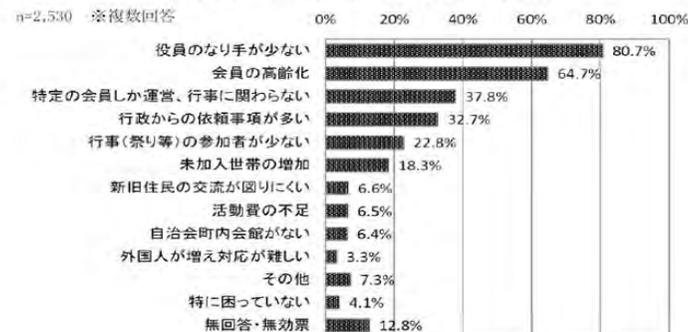
※人口 150 万人以上の指定都市のうち、川崎市、名古屋市、大阪市、神戸市、福岡市は公表データなし
 ※全国の市平均は公益社団法人日本都市センター「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究 -第6次市役所事務機構研究会 中間報告書- (平成 31 年 3 月)」を参照

図表 20 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 21 自治会町内会の運営上の課題

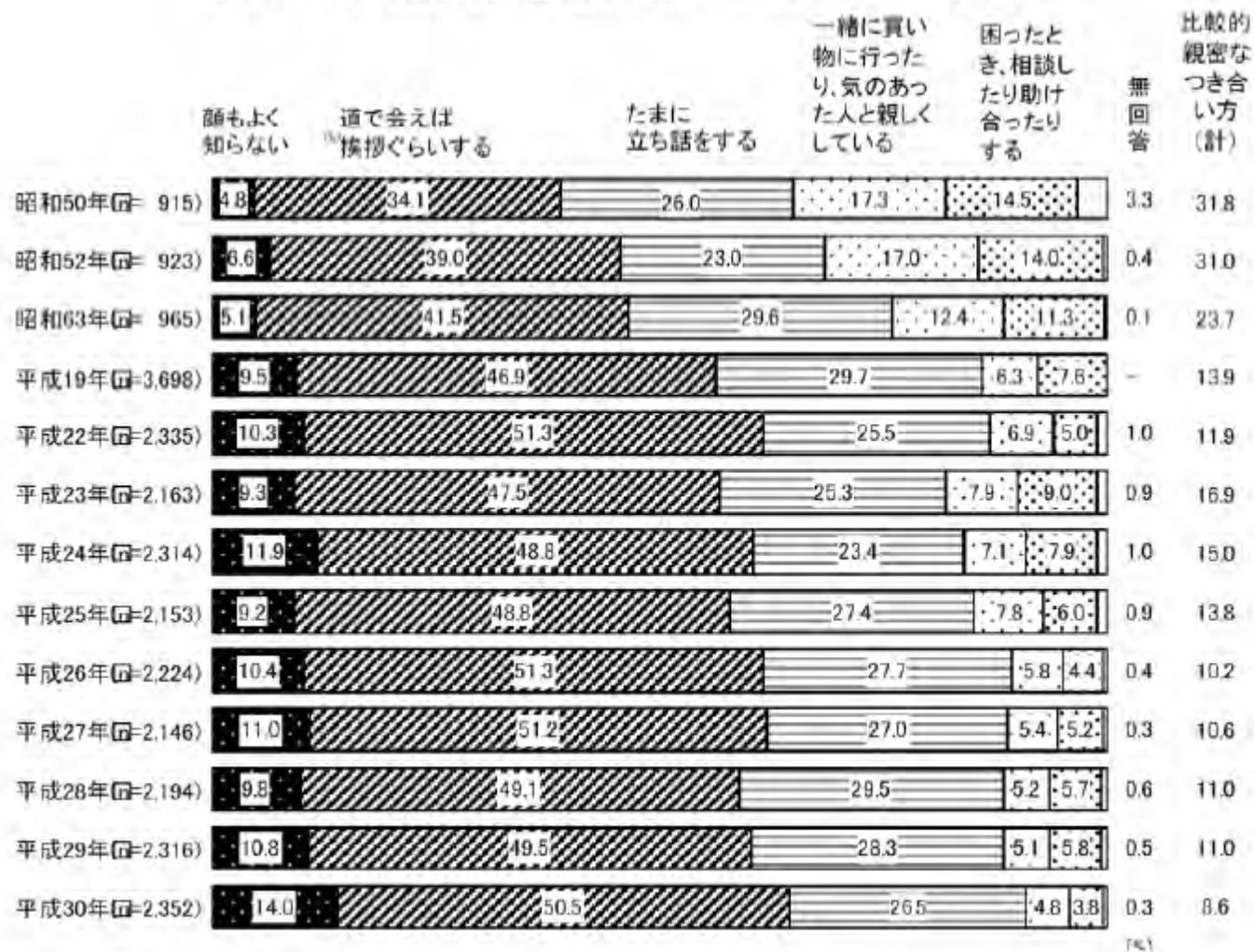


出典：平成 28 年度横浜市自治会町内会・地区連合町内会アンケート調査報告書

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○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 22 隣近所との付き合い方（経年変化）

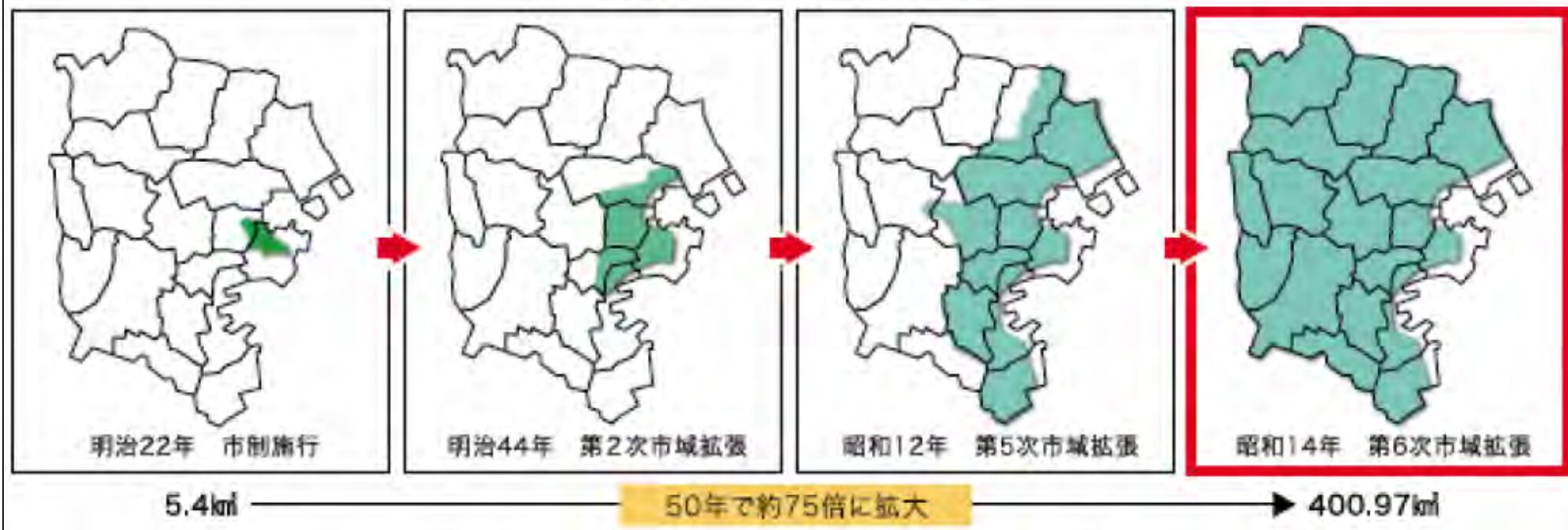


出典：平成30年度市民意識調査

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

- 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年以上が経過しており、市域としての一体性が極めて強いという特色がある。
- 2018(平成30)年のデータでは、市外からの転入が約15万人、市外への転出が約13万4千人と流出入人口が多いにもかかわらず、横浜市が毎年実施している「市民意識調査」においては、横浜に対する地域への愛着を感じる市民が8割を超え、この傾向には毎年ほぼ変化がない。

図表 23 市域拡張の変遷



2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○横浜市は、神奈川県の一部に位置するとともに、県全体に対する面積の割合は約20%、人口の割合は約40%である。また、全国の都道府県との比較では、人口は第10位の静岡県より多い。

図表24 神奈川県と横浜市



神奈川県内市町村人口・面積比較

| 市町村 | 人口(R1) | 面積(R1) |
|-----------|-----------|--------|
| 横浜市 | 3,748,781 | 438 |
| 川崎市 | 1,530,457 | 143 |
| 相模原市 | 722,828 | 329 |
| 指定都市計 | 6,002,066 | 910 |
| 市(除指市都市)計 | 2,909,683 | 900 |
| 町村計 | 288,417 | 606 |
| 県計 | 9,200,166 | 2,416 |

出典：神奈川県ホームページより作成

図表25 横浜市と全国の都道府県との比較

横浜市と都道府県との人口比較等

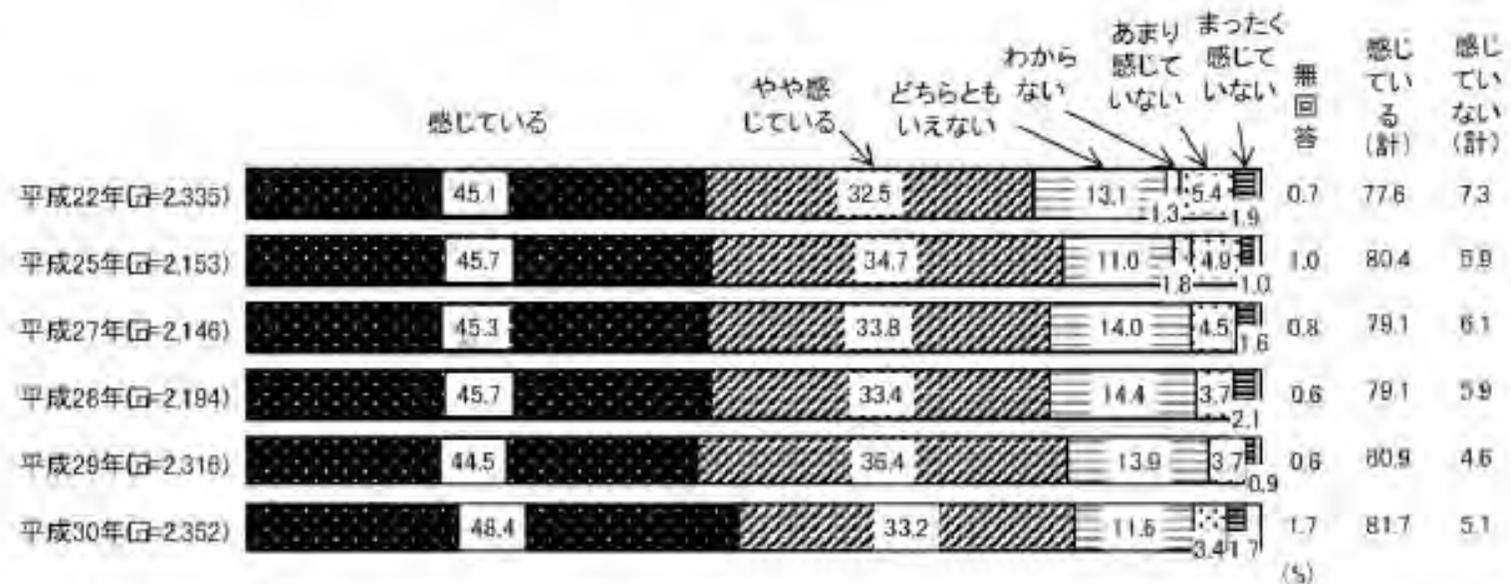
| 都道府県名 | 人口(人) | 面積(Km ²) |
|------------|--------------|----------------------|
| 1:東京都 | 13,921 | 2,181 |
| 2:神奈川県 | 9,198 | 2,416 |
| 3:大阪府 | 8,809 | 1,905 |
| 4:愛知県 | 7,552 | 5,170 |
| 5:埼玉県 | 7,350 | 3,798 |
| 6:千葉県 | 6,259 | 5,157 |
| 7:兵庫県 | 5,466 | 8,401 |
| 8:北海道 | 5,250 | 78,453 |
| 9:福岡県 | 5,104 | 4,987 |
| 横浜市 | 3,749 | 437 |
| 10:静岡県 | 3,644 | 7,777 |
| 11:茨城県 | 2,860 | 6,097 |
| 12:広島県 | 2,804 | 8,480 |
| 13:京都府 | 2,583 | 4,612 |
| 14:宮城県 | 2,306 | 7,282 |
| 15:新潟県 | 2,223 | 12,584 |
| ... | ... | ... |

出典：総務省統計情報より作成
 ※人口は令和元年10月1日現在
 ※面積は令和2年1月現在

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○2018(平成30)年のデータでは、市外からの転入が約15万人、市外への転出が約13万4千人と流出入人口が多いにも関わらず、横浜市が毎年実施している「市民意識調査」においては、横浜に対する地域への愛着を感じる市民が8割を超え、この傾向には毎年ほぼ変化がない。

図表 26 横浜に対する地域への愛着（経年変化）



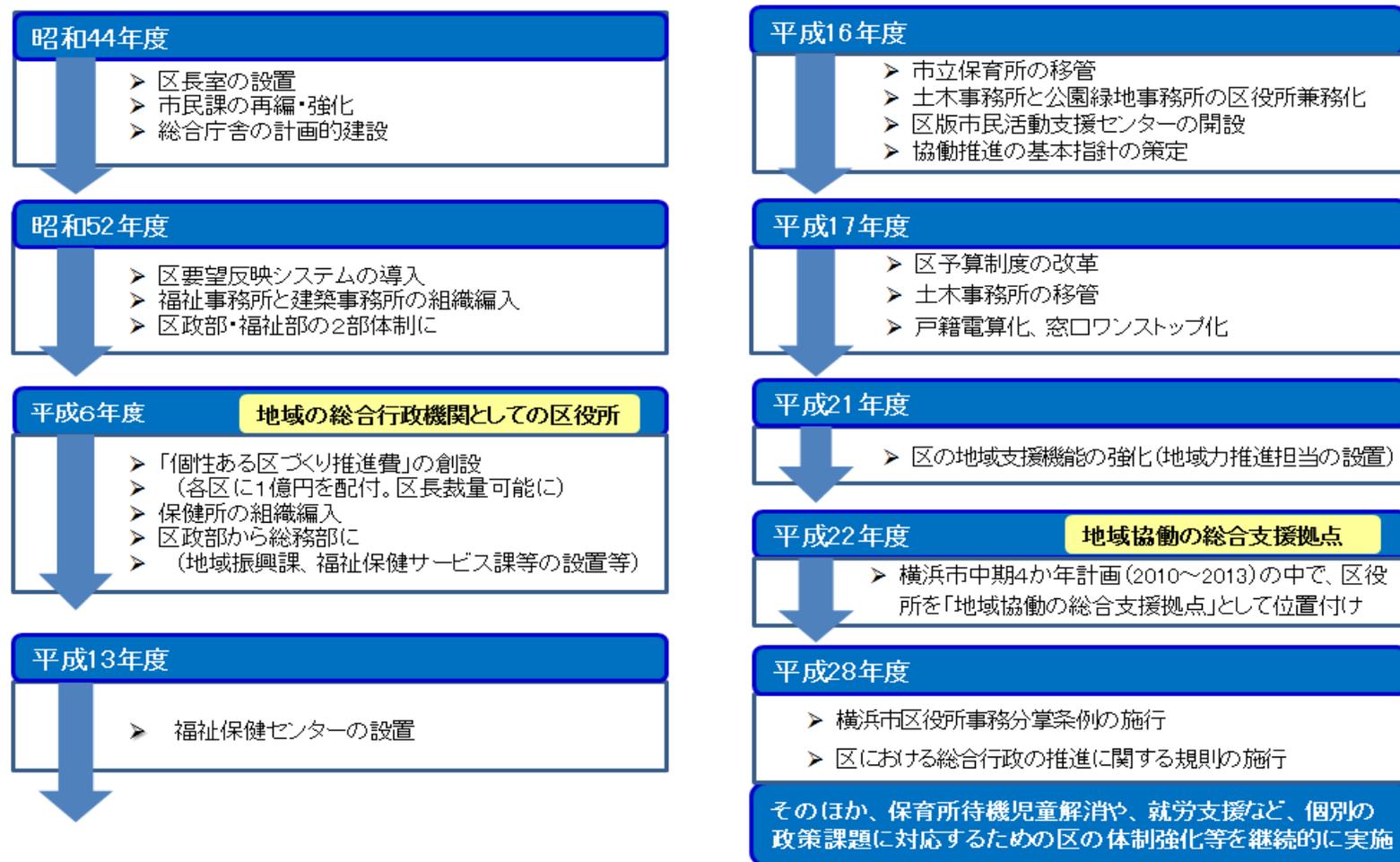
※平成27年以降の調査は、「わからない」は設けていない

出典：平成30年度市民意識調査

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

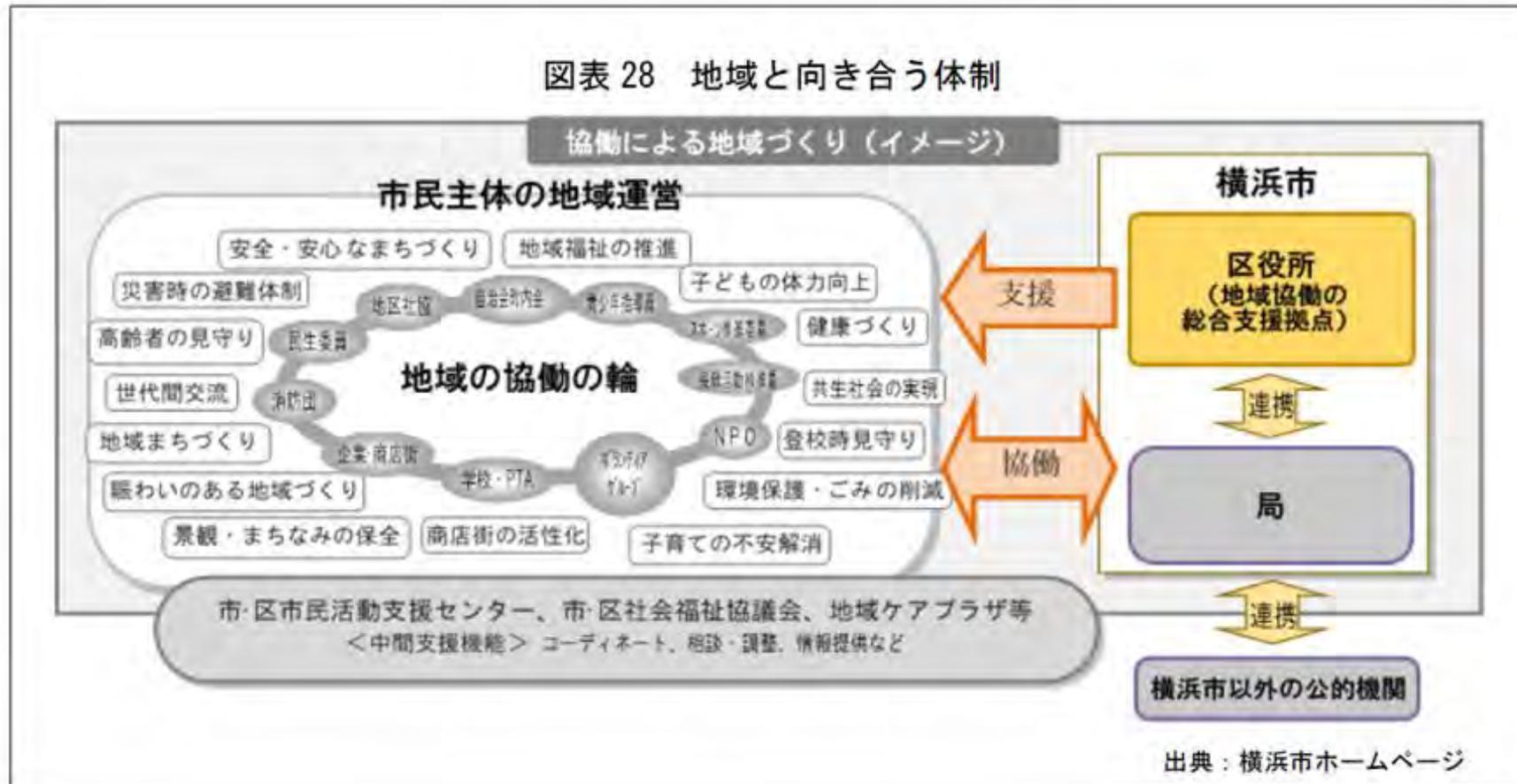
- 横浜市は、高度経済成長期に人口が急増したため、学校や下水道などの社会資本整備を積極的に進めるとともに、全国の指定都市に先駆け、区民に最も身近な区役所の機能強化に取り組んできた。
- 横浜市は大都市のスケールメリットを生かしながら、区局の役割分担や連携などにより、保育所待機児童解消や新型コロナウイルス感染症対策などに取り組んできた。

図表27 区の機能強化の沿革



2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

図表 28 地域と向き合う体制



3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

(1) 総論

- 人口減少・少子高齢化の加速やインフラの老朽化等により、様々な行政課題が顕在化する2040年頃を見据え、特に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、より鮮明になり、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。

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

(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、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。
- 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。

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

図表 31 神奈川県内における県税額の横浜市域分構成比と人口構成比

| | 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 | 1.90 |
| 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 | 43.40 | 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 |

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」）をもとに作成

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

図表 32 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 | 0.96 | 17 | 山梨県 | 0.56 | 33 | 大分県 | 0.40 |
| 2 | 神奈川県 | 0.92 | 18 | 京都府 | 0.55 | 34 | 長崎県 | 0.39 |
| 3 | 埼玉県 | 0.79 | 19 | 香川県 | 0.55 | 35 | 宮崎県 | 0.38 |
| 4 | 静岡県 | 0.79 | 20 | 宮城県 | 0.54 | 36 | 沖縄県 | 0.38 |
| 5 | 東京都 | 0.76 | 21 | 広島県 | 0.54 | 37 | 熊本県 | 0.37 |
| 6 | 栃木県 | 0.74 | 22 | 福岡県 | 0.54 | 38 | 岩手県 | 0.36 |
| 7 | 大阪府 | 0.73 | 23 | 山口県 | 0.52 | 39 | 山形県 | 0.36 |
| 8 | 千葉県 | 0.72 | 24 | 石川県 | 0.51 | 40 | 和歌山県 | 0.36 |
| 9 | 滋賀県 | 0.71 | 25 | 佐賀県 | 0.51 | 41 | 青森県 | 0.34 |
| 10 | 茨城県 | 0.70 | 26 | 新潟県 | 0.50 | 42 | 鳥取県 | 0.33 |
| 11 | 群馬県 | 0.61 | 27 | 福島県 | 0.47 | 43 | 秋田県 | 0.30 |
| 12 | 兵庫県 | 0.61 | 28 | 愛媛県 | 0.44 | 44 | 鹿児島県 | 0.29 |
| 13 | 福井県 | 0.60 | 29 | 岡山県 | 0.43 | 45 | 北海道 | 0.27 |
| 14 | 岐阜県 | 0.59 | 30 | 徳島県 | 0.41 | 46 | 高知県 | 0.26 |
| 15 | 三重県 | 0.59 | 31 | 長野県 | 0.40 | 47 | 島根県 | 0.25 |
| 16 | 富山県 | 0.57 | 32 | 奈良県 | 0.40 | | 全国市町村平均 | 0.51 |

出典：総務省「平成30年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」をもとに作成

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

図表 33 神奈川県内市町村の財政力指数

| | 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 | 1.42 | 12 | 横浜市 | 0.97 | 23 | 葉山町 | 0.90 |
| 2 | 厚木市 | 1.21 | 13 | 平塚市 | 0.97 | 24 | 逗子市 | 0.87 |
| 3 | 鎌倉市 | 1.08 | 14 | 小田原市 | 0.97 | 25 | 大磯町 | 0.87 |
| 4 | 寒川町 | 1.06 | 15 | 大和市 | 0.97 | 26 | 大井町 | 0.84 |
| 5 | 藤沢市 | 1.05 | 16 | 茅ヶ崎市 | 0.95 | 27 | 横須賀市 | 0.82 |
| 6 | 海老名市 | 1.03 | 17 | 綾瀬市 | 0.93 | 28 | 二宮町 | 0.77 |
| 7 | 川崎市 | 1.01 | 18 | 開成町 | 0.92 | 29 | 湯河原町 | 0.72 |
| 8 | 中井町 | 1.01 | 19 | 南足柄市 | 0.91 | 30 | 松田町 | 0.65 |
| 9 | 愛川町 | 1.00 | 20 | 相模原市 | 0.90 | 31 | 三浦市 | 0.62 |
| 10 | 伊勢原市 | 0.98 | 21 | 秦野市 | 0.90 | 32 | 山北町 | 0.60 |
| 11 | 清川村 | 0.98 | 22 | 座間市 | 0.90 | 33 | 真鶴町 | 0.48 |

出典：総務省「平成30年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」をもとに作成

(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される。

(5) 特別自治市における住民自治構造のあり方

「何らかの住民代表機能を持つ区が必要」との指摘に対し、「『特別自治市』制度を見据えた区のあり方(基本的方向性)」を基本に、次の視点で制度設計する必要がある。

① 特別自治市における区は行政区とする。

大都市のスケールメリット、区・市(局)連携を生かした制度設計

② 区長は市長が議会の同意を得て選任する特別職とする。

大都市の総合力を生かし市民サービスの向上と経済の活性化を目指す

③ 住民自治を3つの仕組みにより制度的に強化する。

ア 区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組みを構築

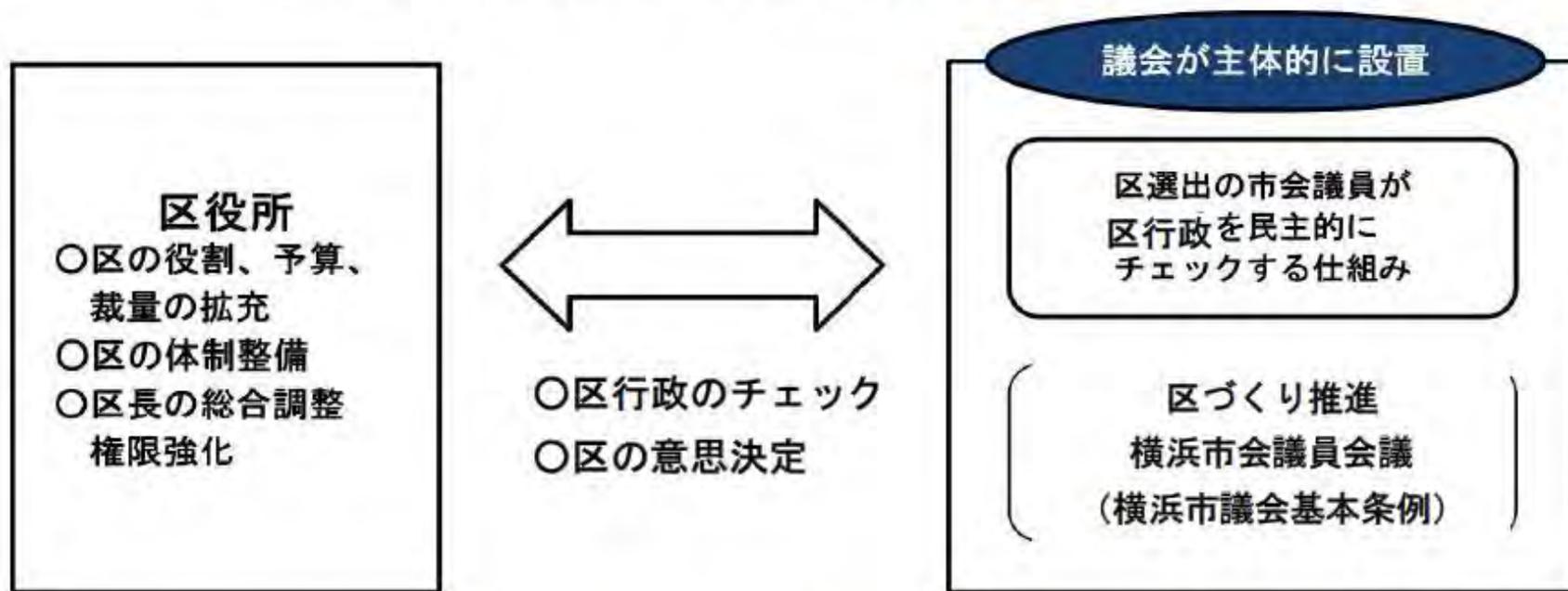
「区づくり推進横浜市議員会議」の仕組みを拡充し、例えばカナダ・トロント市「コミュニティ・カウンスル制度」等を参考に「区別常任委員会」(仮称)の設置等を検討

イ 区行政における住民参画の仕組みとして、「区地域協議会」を各区設置

ウ 地域の様々な団体や人々が、地域レベル、区域レベルで連携して課題解決に取り組む場を拡充・支援

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

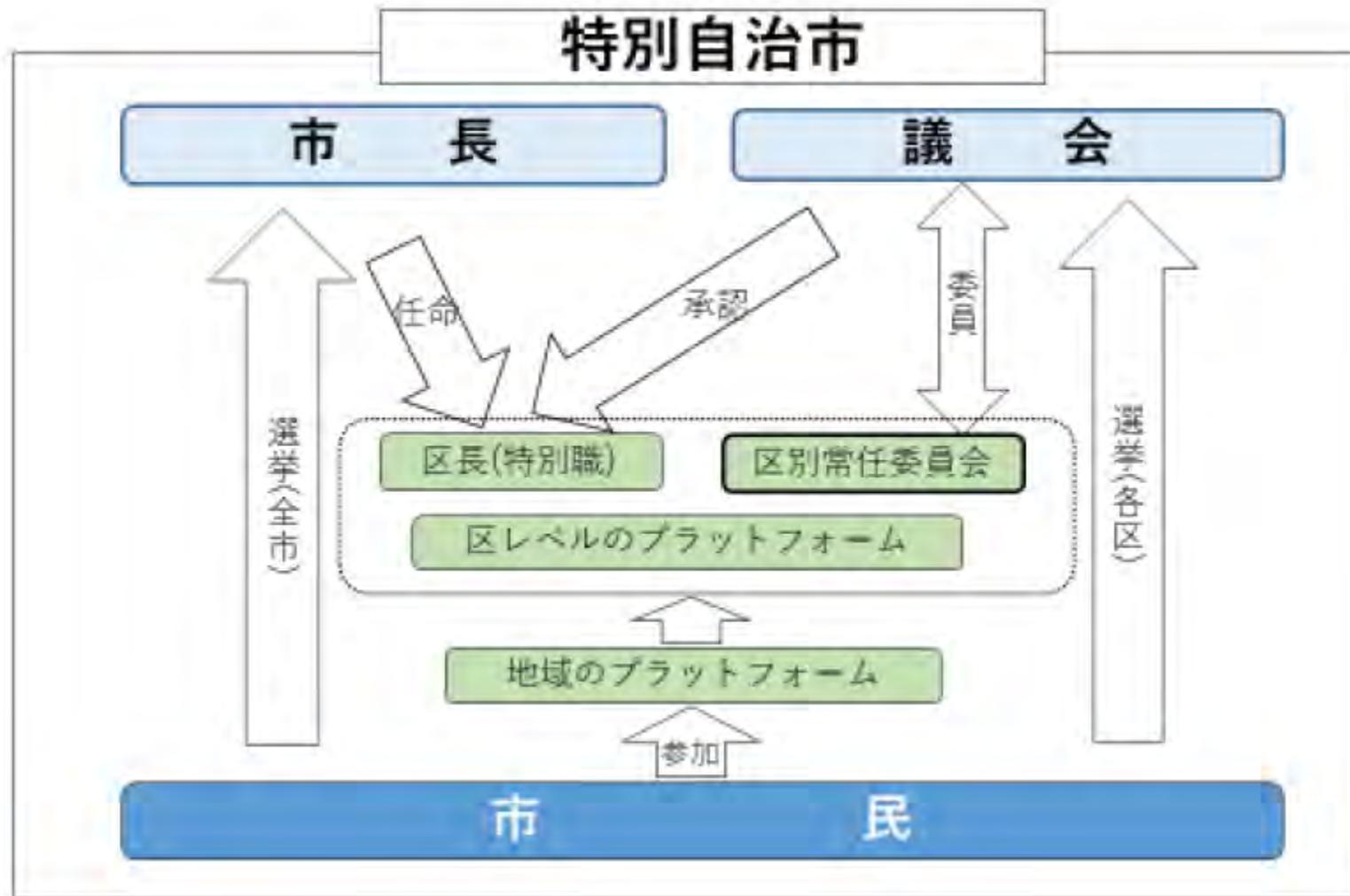
図表 36 区行政のチェックの仕組み（イメージ）



出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）(H27.6 横浜市)

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

図表 37 公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）

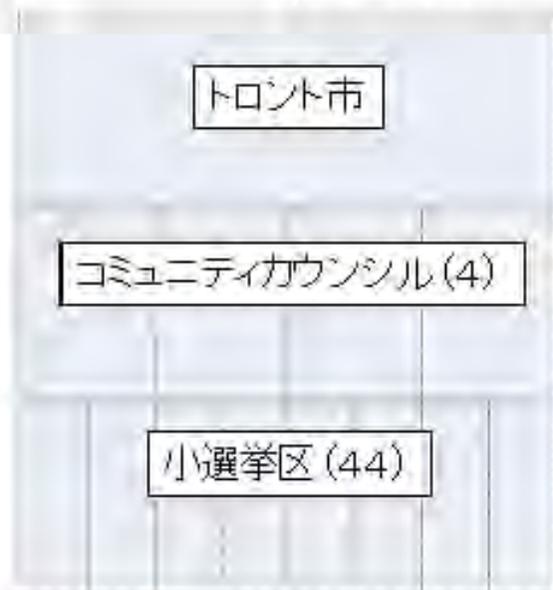


3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

図表 38 カナダ・トロント市の地方自治制度

カナダの地方自治制度【トロント】

| | |
|-------|---|
| トロント市 | <p>(位置付け)一般制度である一層制自治体の一つであるが、一般法の「2001年自治体法」とは別の「2006年トロント市法」に位置付けられていることにより、他の一般自治体とは異なる権限が認められている。</p> <p>(特例)財産税以外の新たな税を課す権限(2008年より土地取引税、自動車所有税を導入)や、市が州政府や連邦政府との間で直接協議を行うことが認められている。</p> <p>(コミュニティ・カウンシル)市内の4つの区域ごとに設けられた市議会の一委員会の位置付けで、各区内選出市議会議員が委員となっている。</p> |
|-------|---|



コミュニティ・カウンシル(Community Council)
 (新トロント市の区域内に、当初6区(旧市ごと)、
 2003年12月に4区(44の小選挙区を4分割)設置)
 (非自治体)

- ・各区内選出市議会議員がメンバーを兼ね、それぞれ市議会の一委員会の位置付け
- ・区域内開発申請の議会への提案、区域内街路、駐車規制等の条例提案、異議申立の処理、娯楽・治安等についての住民意向把握等を実施

図38 地方自治制度 図表 38 10 自治体法 自治体法 自治体法

4 特別自治市制度の早期実現に向けて

- 人口減少・少子高齢化の加速に伴い様々な行政課題が顕在化する2040年頃を見据え、ポストコロナ社会における行政のデジタル化の動きも生かしながら、速やかに大都市制度改革を進めることが必要
- 横浜特別自治市の実現のためには、特別自治市の立法化を速やかに図っていくことが必要
- 特別自治市の立法化に当たっては、横浜市と同様に特別自治市制度の早期実現を目指す他都市とも連携・協調しながら、国等への働きかけを強化していくことが必要

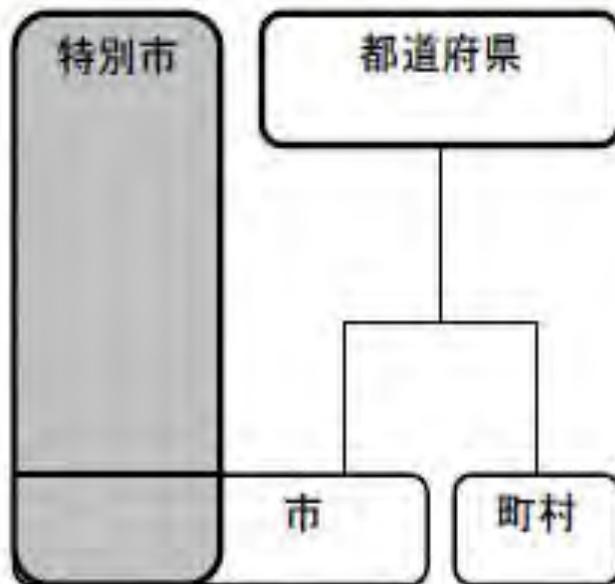
4 特別自治市制度の早期実現に向けて

(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

4 特別自治市制度の早期実現に向けて

特別市(1947(昭和22)~1956(昭和31))



根拠法：「地方自治法」(第264条)

出典：総務省「第28次地方制度調査会」資料

特別市の特徴

| | |
|----------|--|
| 対象となる市 | 人口50万以上の市で法律で指定するもの ^{※1} |
| 都道府県との関係 | 都道府県の区域外 |
| 特例の内容 | 法律の適用関係の特例 ・法律に 特別の定め ^{※2} があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用 組織の特例 ・区の設定 ・区は法人格を有しない ・区長は公選 ・区に議会は置かれない |

※1 指定されることなく、制度は廃止(制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた)

※2 「特別の定め」

- ・議会の議員の定数に関する規定
- ・助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など

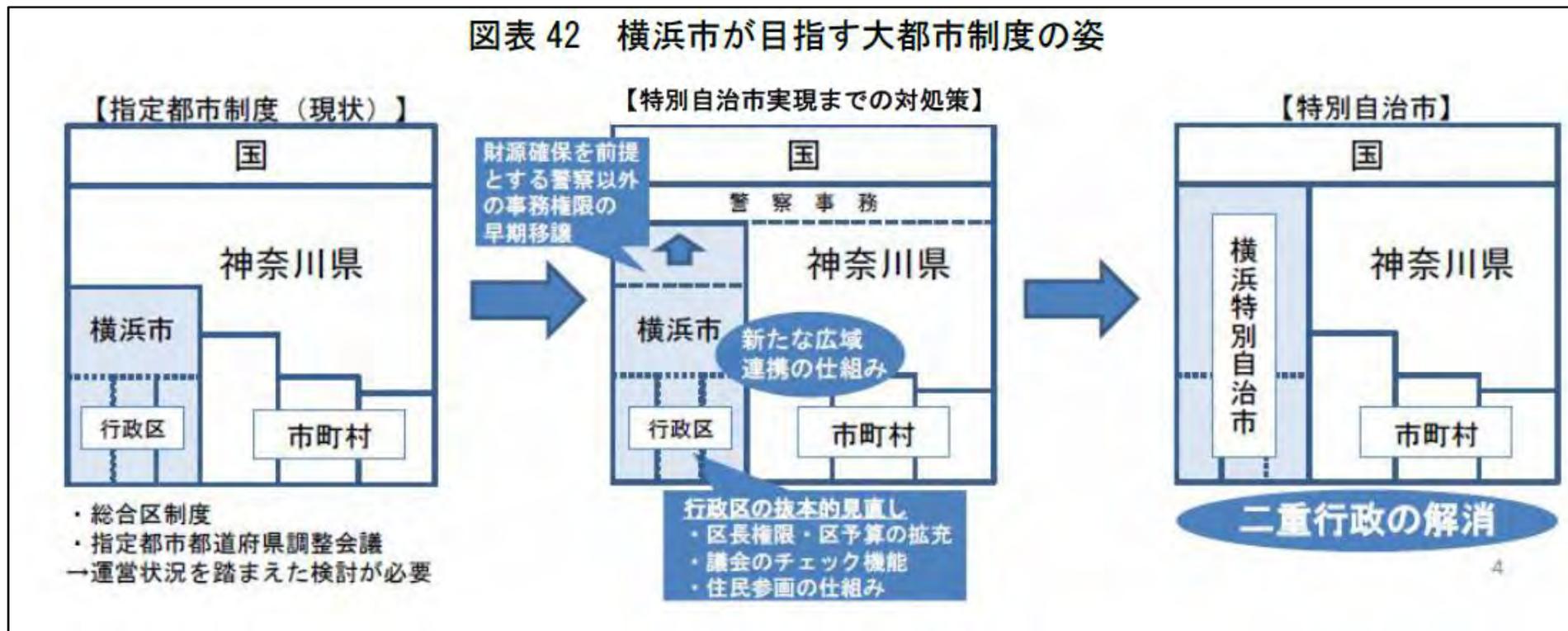
4 特別自治市制度の早期実現に向けて

(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の事務・権限の移譲を特例的に実現していくことも必要
- 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
- 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の見直し（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
- 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

4 特別自治市制度の早期実現に向けて

図表 42 横浜市が目指す大都市制度の姿



第3次 横浜市大都市自治研究会 答申（概要）

諮問事項

「横浜特別自治市大綱」、「第2次横浜市大都市自治研究会答申」や現下の社会経済情勢等を踏まえ、特別自治市の制度設計のあり方について(平成30年3月30日)

前文

諮問事項を踏まえ、指定都市制度を抜本的に見直し、将来にわたって持続可能な大都市経営の基盤となる大都市行財政制度の構築が必要であるという認識の下、また、この間における動向も踏まえ、横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について議論を深め、ここに「第3次 横浜市大都市自治研究会 答申」を取りまとめた。

1 大都市制度改革と横浜市の取組

(1) 横浜市の主な取組

- 2010(平成22)年5月 「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を策定
- 2011(平成23)年12月 横浜市会第4回定例会において、「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」を可決
- 2013(平成25)年3月 「特別自治市」の早期実現を目指し、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定
- 2015(平成27)年6月 『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」を公表

(2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市の対応

ア 第30次地方制度調査会

特別自治市は「二重行政」を完全に解消するなど意義があるとされた、一方、「①何らかの住民代表機能のある区の必要性」「②警察事務の分割による広域犯罪の懸念」「③全ての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響」の3つの課題が示され、道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別自治市に近づけることを目指すこととし、早期法制化は見送られた。

→3つの課題について、2016(平成28)年10月に、第2次横浜市大都市自治研究会がその解決策を提示し、市長に答申

イ 道府県から指定都市への事務・権限の移譲推進

- 第30次地方制度調査会答申を受け、県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定に関する事務、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に関する都市計画の決定権限が移譲。県費負担教職員の給与負担に関し、2018(平成30)年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施
- 2018(平成30)年4月、第7次地方分権一括法により、幼保連携型こども園以外の認定こども園の認定等の事務が移譲
- 2019(平成31)年4月、災害救助法の一部を改正する法律により、大規模災害時の応急救助の実施事務が救助実施市に移譲

ウ 地方自治法の改正(一部改正法が2014(平成26)年5月に成立、2016(平成28)年4月に施行)

第30次地制調答申を受け「指定都市道府県調整会議」、「総合区制度」を創設。※現時点で総合区の実績はなし。

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

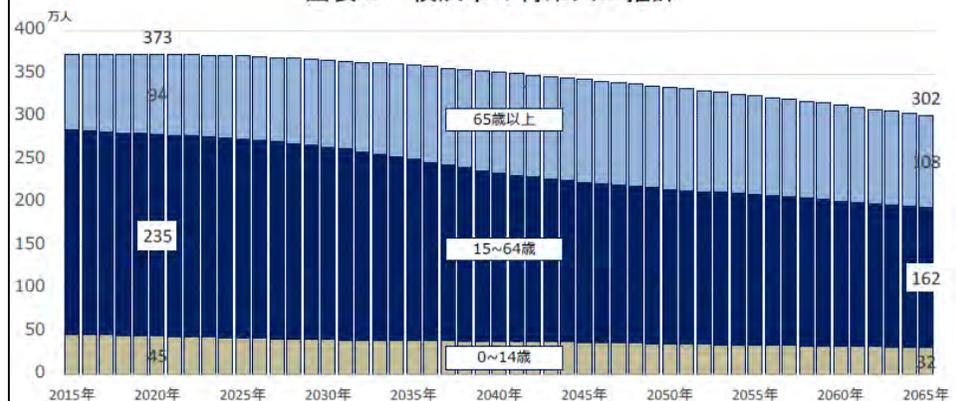
2020(令和2)年11月、「横浜市神奈川県調整会議」で、「急傾斜地崩壊対策事業」の移譲について、協議を進めていくことを確認等

2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

○第2次横浜市大都市自治研究会答申(2016(平成28)年10月)は、横浜市を取り巻く大都市としての諸課題として、人口減少と超高齢社会の到来、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中などを指摘した上で「特別自治市の必要性」に言及しているが、4年後の現在において、その状況は一層顕在化

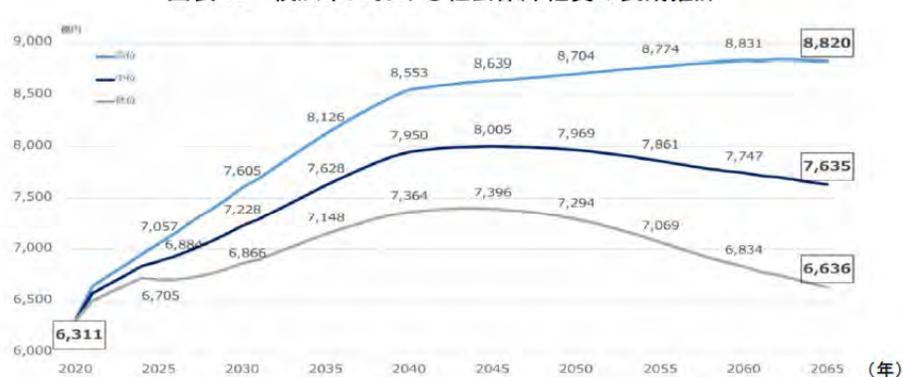
○横浜市の地勢・歴史や市民意識、また、東京と近接し、首都圏の一翼を担っているとともに、幹線道路・地下鉄・港湾などの広域インフラや産業政策なども市内で完結

図表6 横浜市の将来人口推計



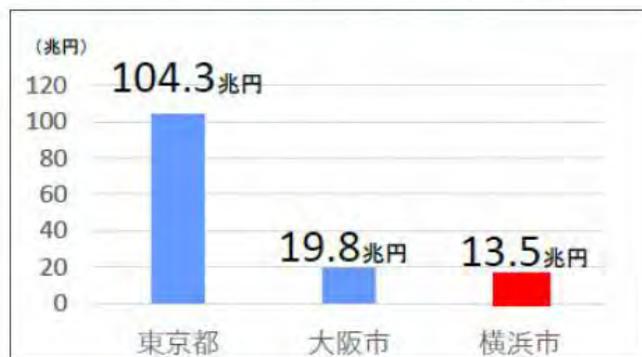
出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

図表10 横浜市における社会保障経費の長期推計



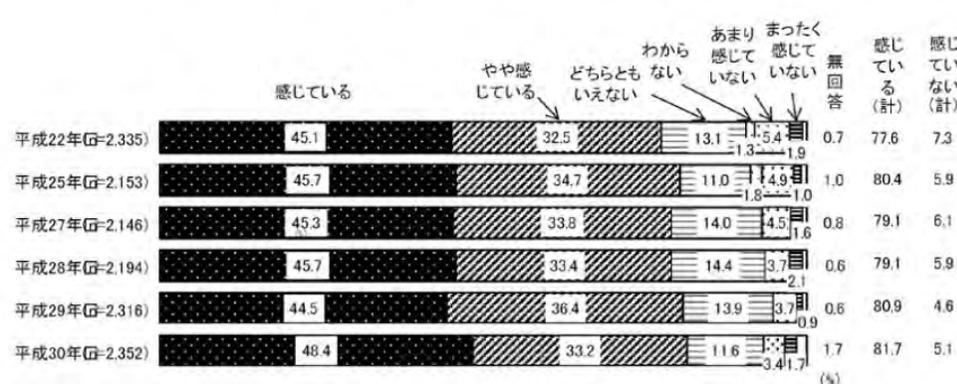
出典：横浜市の長期財政推計（令和2年9月 財政局）より抜粋

図表17 横浜市と他都市の市内総生産比較



出典：「都民経済計算」（東京都）、各都市の市民経済計算（2015年度）をもとに作成

図表26 横浜に対する地域への愛着（経年変化）



※平成27年以降の調査は、「わからない」は設けていない。

出典：平成30年度市民意識調査

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

(1) 総論

- 人口減少・少子高齢化の加速やインフラの老朽化等により、様々な行政課題が顕在化する2040年頃を見据え、特に人口減少・少子高齢化等により行政需要が高まる大都市においては、特別自治市をはじめ、その地域の実情に応じた多様な地方自治制度の早期実現が必要
- コロナ禍において、都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや課題も様々であることが鮮明になり、現行の全国一律の二層制による地方自治制度ではなく、地域の実情に応じた多様な地方自治制度が必要
- 都構想については「大都市地域特別区設置法」により法制度化されているが、特別自治市については法制度化がなされておらず、地域の実情に応じた多様な地方自治制度となっていない。大都市制度の新たなカテゴリーとして「特別自治市」を追加していくことが必要

(2) 事務・権限のあり方

- 県が市町村を包括する広域自治体として担っている市町村間の広域調整事務や市町村に対する補完事務を除く、県の事務のうち指定都市に移譲されていない全ての地方事務を担うことを原則とする。
- 現在の県警察の分割を前提としない制度設計であれば、「警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念」は解消可能
- 三大都市圏における大規模災害リスク回避
→「がけ対策(急傾斜地崩壊危険区域の指定権限)」「一級河川(指定区間)、二級河川の管理権限」「コンビナート地域に所在する事業所に係る高圧ガス製造の許認可権限」等の早期移譲が必要
- 2040年頃の行政課題を見据えた対応
→「私立幼稚園の設置認可権限」「医療計画の策定権限」等の移譲も必要
- 新型コロナウイルス感染症
→感染者が集中し、経済活動の中心である指定都市が道府県と同様の事務・権限を持ち、国や道府県と連携することが効果的

(3) 税財政制度のあり方

- 特別自治市における事務の執行や行政サービスの提供に関する経費は、市域内の地方税(現行の県税のうちの横浜市域部分と市税の全て)で賄うことを原則とする。そのためには、国における税財政制度の見直しや県税からの税源移譲が必要である。
- 水源管理に関する経費や特別自治市移行後も必要となる経費等については、特別自治市が応分の負担をすることが必要
- 「すべての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」については、横浜市だけが財政的に突出しているわけではない。
- 横浜市の市内総生産は神奈川県内の県内総生産に対するシェア(39%)が人口シェア(41%)を下回るなど、横浜市が特別自治市になることで、県内の横浜市以外の地域の利益や経済が損なわれる状態とは言えない。

(4) 広域連携のあり方

- 特別自治市への移行により、神奈川県が包括する市から除外されることになるが、横浜市を含む大都市圏域のつながりを遮断するのではなく、神奈川県や周辺の基礎自治体との広域連携は、むしろ強化していくことが必要である。
- 8市連携を三大都市圏における連携スキームの例として積極的に推進し、発信していくことは意義がある。8市連携のような広域連携事例は、「すべての道府県税、市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」の課題解決にもつながり得る。
- 今後予想される自治体職員の専門人材不足に対して、基礎自治体である横浜市が中心となって、近隣の基礎自治体を支援できるよう積極的に検討すべき。
- 行政のデジタル化は、広域連携による知識・情報の共有や課題解決の可能性が広がるなど、組織や地域の枠を越えたイノベーション創出の基盤となり、デジタル化の効果を一層高めるといった好循環の形成も期待

(5) 特別自治市における住民自治構造のあり方

- 「何らかの住民代表機能を持つ区が必要」との指摘に対し、「『特別自治市』制度を見据えた区のあり方(基本的方向性)」を基本に、次の視点で制度設計する必要がある。
- ①特別自治市における区は行政区とする。
大都市のスケールメリット、区・市(局)連携を生かした制度設計
- ②区長は市長が議会の同意を得て選任する特別職とする。
大都市の総合力を生かし市民サービスの向上と経済の活性化を目指す
- ③住民自治を3つの仕組みにより制度的に強化する。
ア 区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組みを構築
「区づくり推進横浜市議員会議」の仕組みを拡充し、例えばカナダ・トロント市「コミュニティ・カウンスル制度」等を参考に「区別常任委員会」(仮称)の設置などを検討
イ 区行政における住民参画の仕組みとして「区地域協議会」を各区設置
ウ 地域の様々な団体や人々が、地域レベル、区域レベルで連携して課題解決に取り組む場を拡充・支援

4 特別自治市制度の早期実現に向けて

- 人口減少・少子高齢化の加速に伴い様々な行政課題が顕在化する2040年頃を見据え、ポストコロナ社会における行政のデジタル化の動きも生かしながら、速やかに大都市制度改革を進めることが必要
- 横浜特別自治市の実現のためには、特別自治市の立法化を速やかに図っていくことが必要
- 特別自治市の立法化に当たっては、横浜市と同様に特別自治市制度の早期実現を目指す他都市とも連携・協調しながら、国等への働きかけを強化していくことが必要

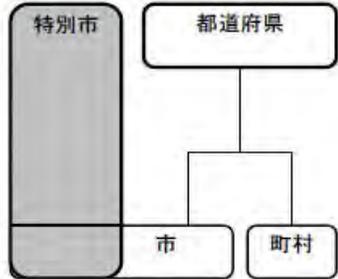
(1) 特別自治市の立法化に向けた取組

- 横浜市は「横浜特別自治市大綱」で「大都市地域特別区設置法」による特別区の設置を目指さないことを意思決定
- 国においては、二重行政を完全に解消するため、特別自治市の実現を可能とするための立法化を進め、地域の実情に応じた地方自治制度を選択できるようにすることが必要
- 具体的には、
 - ・地方自治法制定当初に規定され、現在は「削除」されている「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正
 - ・「大都市地域特別区設置法」の対案として、第30次地制調答申で示されたとおり同法の対象区域と同様に人口200万人以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象に特別自治市の設置を可能とする特例法
 - ・過去に議員立法により提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や道府県の事務・権限及び税財源を移譲することを可能とする手続法
- など、様々な手法を検討

(2) 特別自治市実現までの対処策

- 特別自治市の立法化が実現しても、特別自治市の実現まで一定期間を要することも想定されることから、特別自治市実現の間、税財源の移譲などの財源確保を前提に、警察事務以外の神奈川県の事務・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「公共私の連携」をより一層進めることも必要

特別市 (1947 (昭和 22) ~ 1956 (昭和 31))



根拠法：「地方自治法」(第264条)

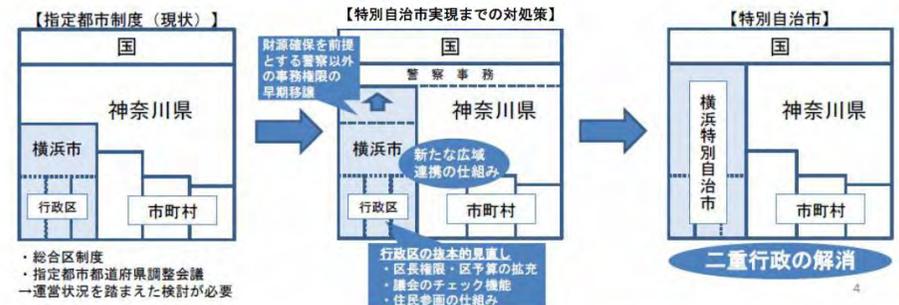
特別市の特徴

| | |
|----------|---|
| 対象となる市 | 人口50万人以上の市で法律で指定するもの ^{※1} |
| 都道府県との関係 | 都道府県の区域外 |
| 特例の内容 | <p>【法律の適用関係の特例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法律に特別の定め^{※2}があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用 <p>【組織の特例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区の設置 ・区は法人格を有しない ・区長は公選 ・区に議会は置かれない |

※1 指定されることなく、制度は廃止（制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた）
 ※2 「特別の定め」
 ・議会の議員の定数に関する規定
 ・助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など

出典：総務省「第28次地方制度調査会」資料

図表 42 横浜市が目指す大都市制度の姿



第3次 横浜市大都市自治研究会 答申

令和2年12月1日

第3次 横浜市大都市自治研究会

(目次)

前文

- 1 大都市制度改革と横浜市の取組
 - (1) 横浜市の主な取組
 - (2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市の対応

- 2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

- 3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点
 - (1) 総論
 - (2) 事務・権限のあり方
 - (3) 税財政制度のあり方
 - (4) 広域連携のあり方
 - (5) 特別自治市における住民自治構造のあり方

- 4 特別自治市制度の早期実現に向けて
 - (1) 特別自治市の立法化に向けた取組
 - (2) 特別自治市実現までの対処策

参考資料

前文

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11月までに研究会を9回開催し、横浜市を取り巻く社会経済情勢、他自治体や国における動向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、第32次地方制度調査会答申にも掲げられた人口減少・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、現行の全国一律の都道府県及び市町村から成る二層制による地方自治制度ではなく、特別自治市をはじめ、地域の実情に応じた多様な地方自治制度への転換は避けられないという認識の下、2020（令和2）年3月25日に、「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。

横浜市は、2020（令和2）年9月、2021（令和3）年から2065（令和47）年までの長期財政推計を初めて発表した。これによると、生産年齢人口の減少や超高齢社会の進展による社会保障経費の増加、公共施設の保全・更新費への更なる対応など財政状況は今後一層厳しさを増していくことが認識され、将来的な課題を踏まえた持続可能な財政運営への対応が必要である旨が分析されている。

さらに、横浜市に次ぐ人口275万人（2020（令和2）年11月現在）の指定都市である大阪市においては、2012（平成24）年9月に施行された「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）に基づき、2020（令和2）年11月に大阪市の廃止と特別区の設置に関する住民投票が実施された。賛否は拮抗したが反対多数となり、指定都市である大阪市は存続することとなった。この間のいわゆる大阪都構想の動向は、1956（昭和31）年に創設された指定都市制度の課題を顕在化させ、地域の実情に応じた大都市制度のあり方について、国民の関心を高めることとなった。

この度、指定都市制度を抜本的に見直し、将来にわたって持続可能な大都市経営の基盤となる大都市行財政制度の構築が必要であるという認識の下、また、この間における動向も踏まえ、横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について議論を深め、ここに「第3次 横浜市大都市自治研究会 答申」を取りまとめた。

1 大都市制度改革と横浜市の取組

(1) 横浜市の主な取組

横浜市は、2010（平成 22）年 5 月に、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を発表した。同時に、指定都市市長会においても「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」が発表された。これらはいずれも、全人口の約 2 割が集中し、高い集積性を有する指定都市では、様々な都市的課題が生じており、道府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展などにより、道府県の役割も変化している現状を指摘した上で、地方自治制度を抜本的に改革し、暫定的な制度である指定都市制度に代わる新たな大都市制度を早期に創設する必要がある旨を提案している。

特に、指定都市市長会の提案においては、あるべき大都市制度の選択として、「特別自治市（仮称）」の創設が必要であることがまとめられている。

2011（平成 23）年 12 月の横浜市会第 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」が提案され、賛成多数で可決された。

2013（平成 25）年 3 月には、新たな大都市制度「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」を策定し、次の 4 つの基本的枠組みを示した。

- 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。

さらに、2015（平成 27）年 6 月には、「『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性）」を公表した。

(2) 大都市制度改革に係る動向と横浜市の対応

ア 第 30 次地方制度調査会

国においては、2011（平成 23）年 8 月に第 30 次地方制度調査会が設置され、内閣総理大臣から「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」などについて諮問された。

第 30 次地方制度調査会には、林横浜市長が臨時委員として参画し、指定都市市長会も、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」の創設を提案した。

これらの動きも踏まえ、2013（平成25）年6月の第30次地方制度調査会答申（以下「第30次地制調答申」という。）においては、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」とされる。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。」とされた。

一方で、特別自治市については、以下のようにさらに検討すべき3つの課題が存在するとされた。

- ① 一層制の大都市制度である特別自治市について、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
- ② 例えば警察事務についても特別自治市の区域とそれ以外の区域に分割することになるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念
- ③ 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

また、現在の20市全ての指定都市を特別自治市制度の対象とする場合、「現在の47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある」ことに言及し、「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」とされた。

第30次地制調答申では、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に近づけることを目指すこととし、特別自治市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必要がある」とされ、特別自治市の早期法制化は見送られた。

なお、第30次地制調答申で示された上記の3つの課題については、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」（以下「第2次大都市自治研究会答申」という。）を横浜市長に答申した。

イ 道府県から指定都市への事務・権限の移譲推進

第30次地制調答申を受け、第4次地方分権一括法により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などが指定都市に移譲された。また、県費負担教職員の給与負担に関しては、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された。

県費負担教職員に係る事務・権限の移譲により、義務教育段階のほぼ全ての権限が神奈川県から横浜市に移譲された。これに伴い、小中学校の学校経営、教職員の服務、人事・給与、研修、環境整備に至るまで、横浜市が総合的な対策を進めることが可能となり、児童生徒や学校・地域の実情に対応した教職員配置が拡充されるなど大きな効果があった。

さらに、2018（平成 30）年 4 月には、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、2019（平成 31）年 4 月には、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、内閣総理大臣が指定する指定都市（救助実施市）に移譲されるなど、道府県から指定都市への個別の事務・権限の移譲が進んだ。

ウ 地方自治法改正

第 30 次地制調答申を受け、指定都市と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」の設置や、「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、2016（平成 28）年 4 月に施行された。

（ア）指定都市都道府県調整会議

指定都市都道府県調整会議については、指定都市の市長又は包括道府県の知事のいずれかが調整会議による協議を求めれば、もう一方は応じる義務があるという点で、実効性はある程度担保されているが、個別の事務・権限に関する協議に留まっており、二重行政の抜本的な解消には至っていない。

なお、横浜市の調査によると、2020（令和 2）年 9 月時点で、指定都市とその包括道府県間で、指定都市都道府県調整会議を一度も開催していない指定都市は、全 20 市のうち 10 市となっている。

2017（平成 29）年 3 月に開催された、「横浜市神奈川県調整会議」において、神奈川県から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」「河川管理」については、現時点で移譲に向けた動きは具体化していない。

2020（令和 2）年 11 月には、2 度目となる「横浜市神奈川県調整会議」が開催され、「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し、また、

「コンビナート地域における高圧ガスの製造許認可」等の事務については、一層の連携強化を図るとともに、権限移譲を前提に協議を進めることを合意した。

(イ) 総合区制度

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、区の役割拡充を進める手段の一つとして創設されたものである。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、2020（令和2）年度時点で、導入している指定都市は皆無である。

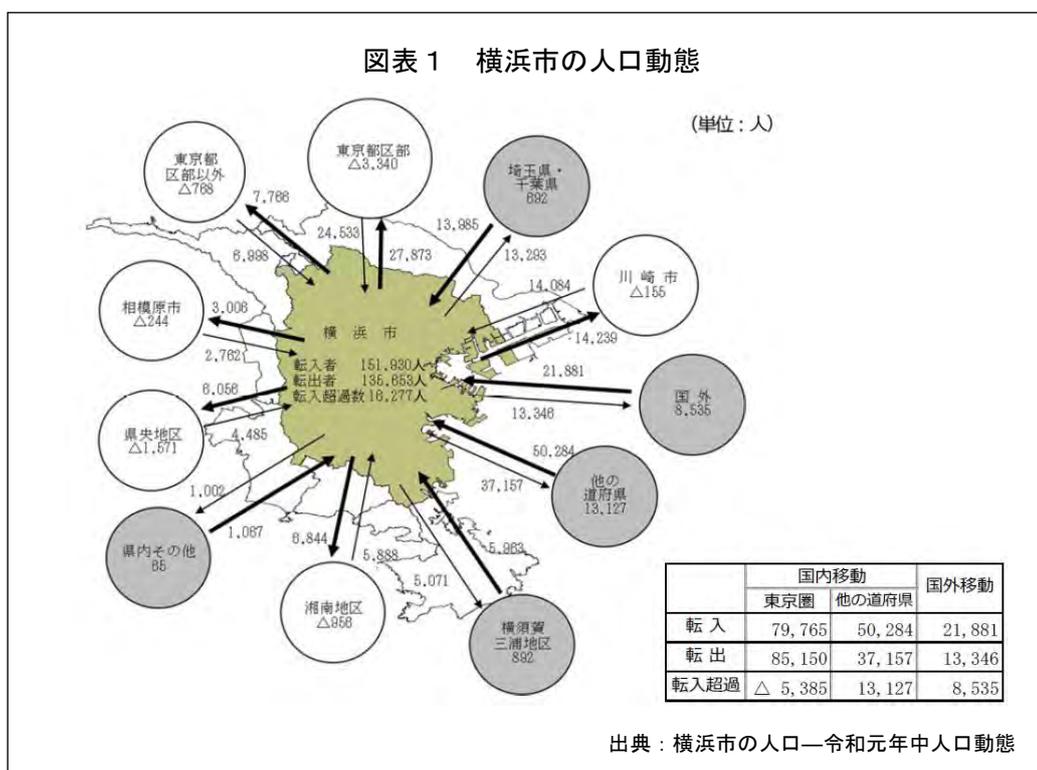
2 横浜市を取り巻く社会経済情勢等と特別自治市の必要性

2016（平成28年）10月の第2次横浜市大都市自治研究会答申は、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している。

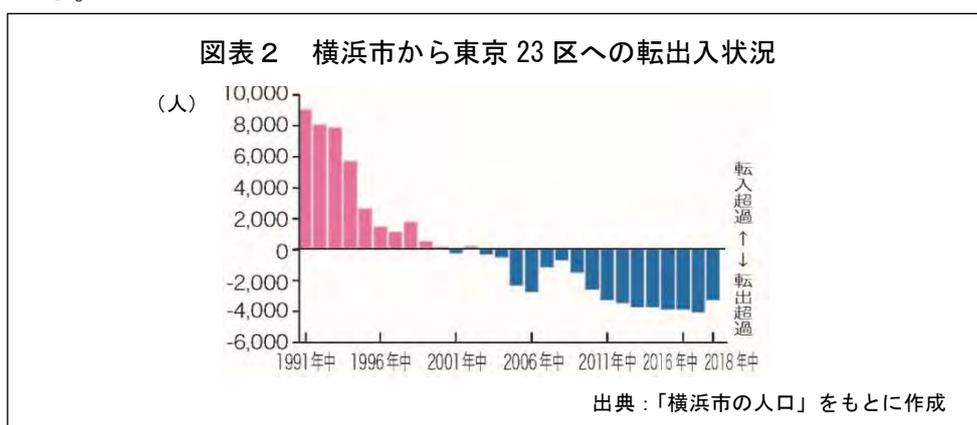
さらに、横浜市の地勢・歴史や市民意識、また、東京と近接し、首都圏の一翼を担っているとともに、幹線道路・地下鉄・港湾などの広域インフラや産業政策なども市内で完結できていることから、特別自治市の必要性はより高まっている。

（人口動態等）

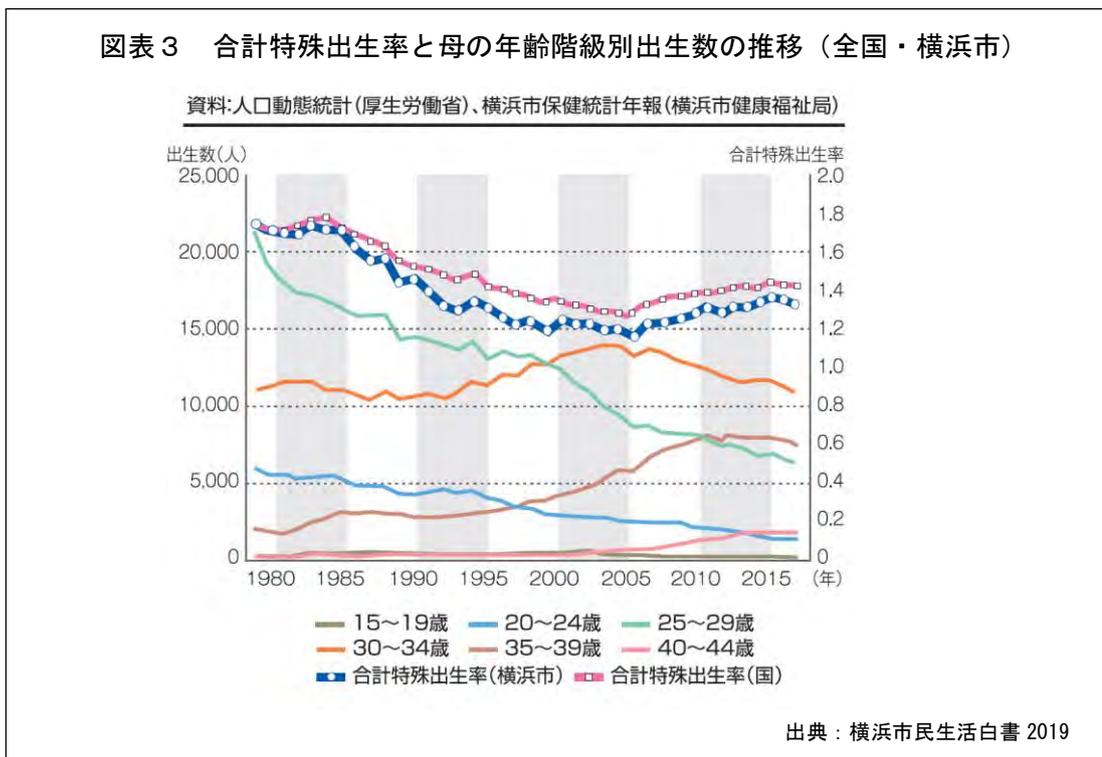
2019（令和元）年中における横浜市からの周辺自治体への転出超過は、東京都区部、東京都区部以外、川崎市、相模原市、県央地区、湘南地区となっている。一方、転入超過は、埼玉県・千葉県、横須賀・三浦地区などとなっている。



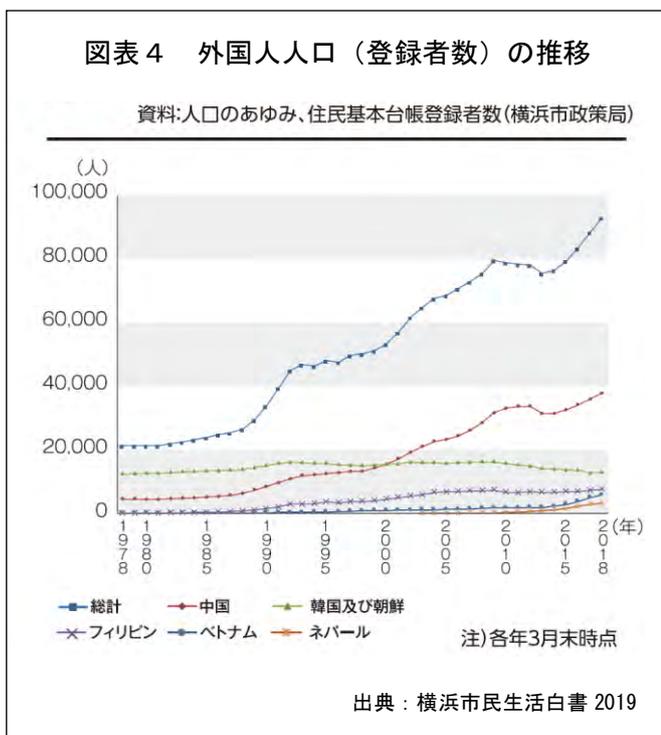
長らく、東京23区からの転入超過傾向が続いていたが、2000（平成12）年から転出超過に転じている。



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。



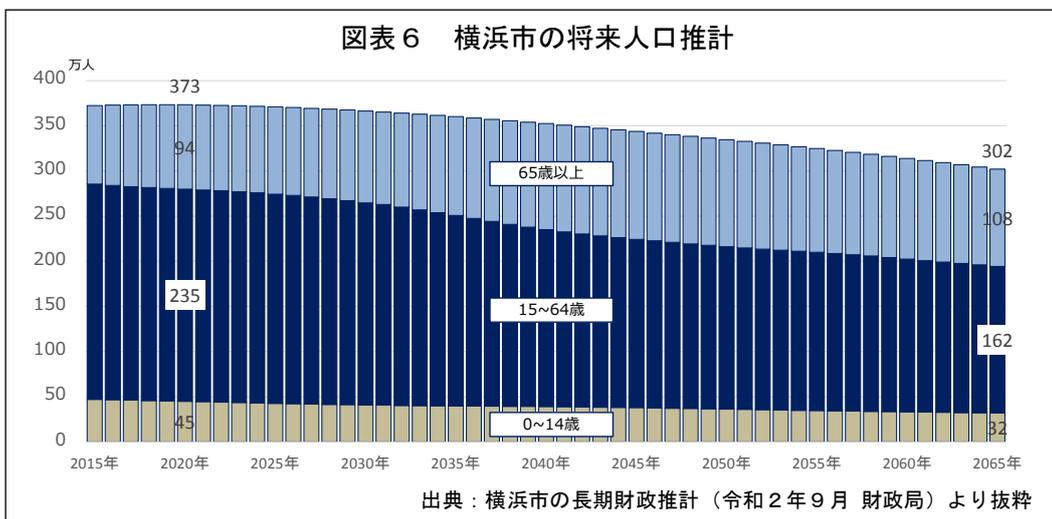
外国人人口は年々増加しており、日本語指導が必要な児童生徒数は10年で約2倍に増加している。



(人口推計)

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。

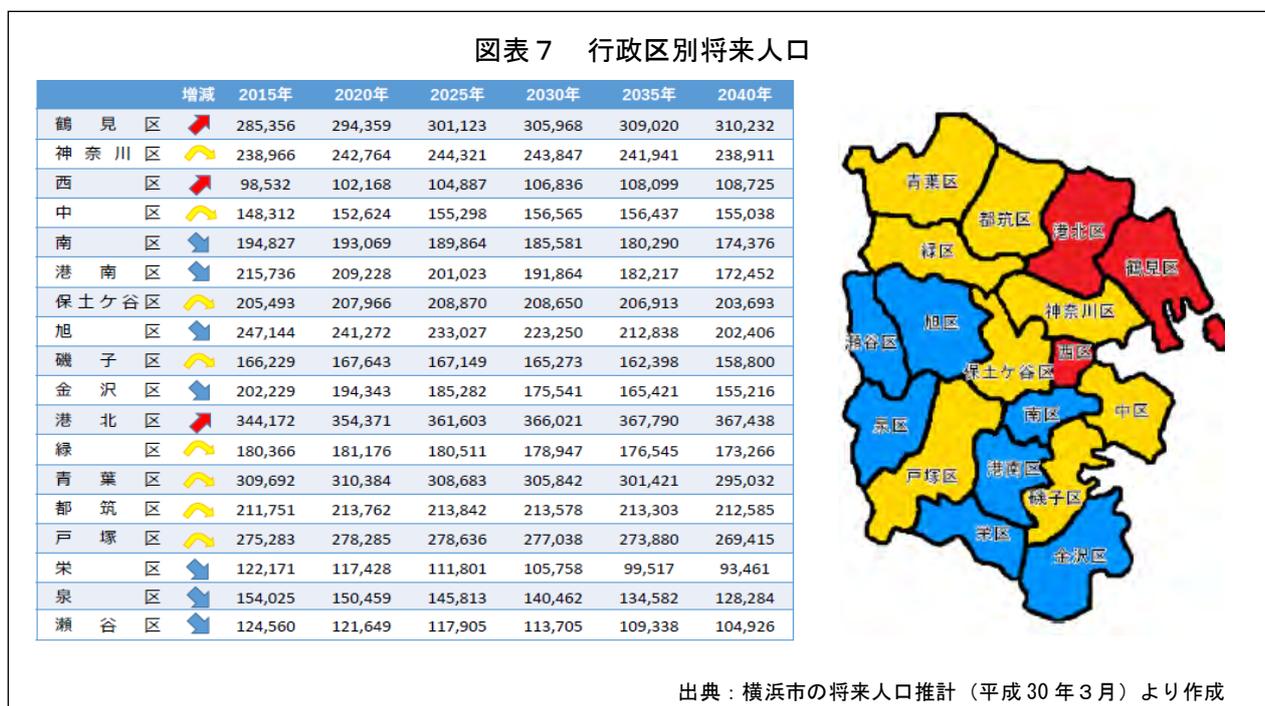


※注) 横浜市の将来人口推計は、平成 27 年国勢調査結果をもとに作成されたもので、現時点での実数とは異なる。以降の人口推計についても同様。

行政区別の人口推計によると、区ごとの人口増減の傾向は相当異なっている。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。

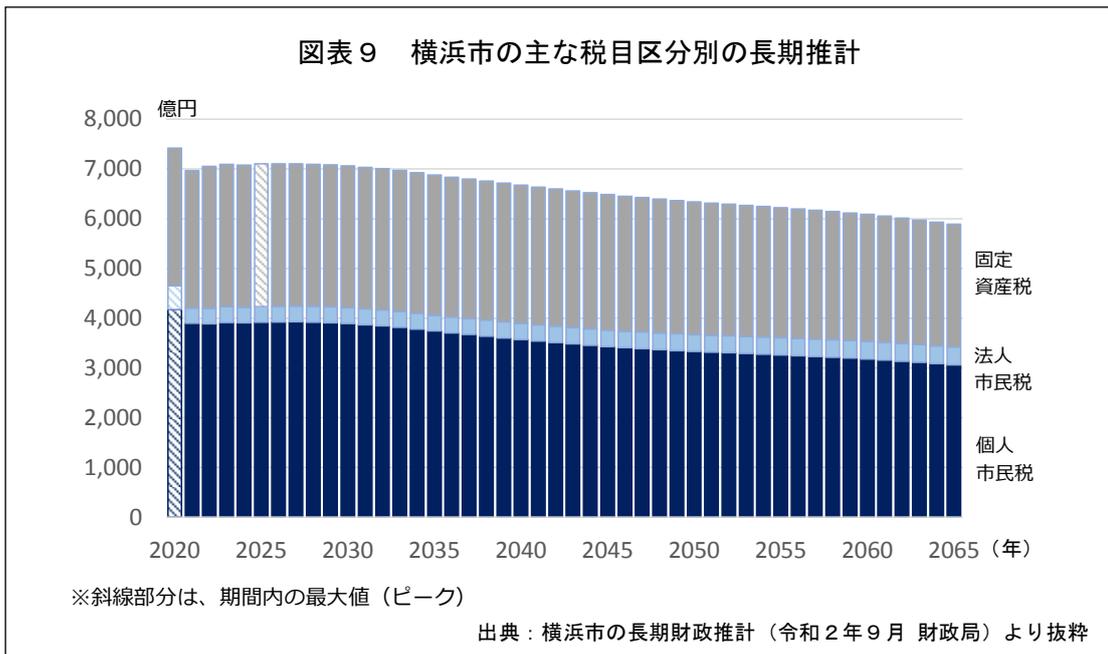
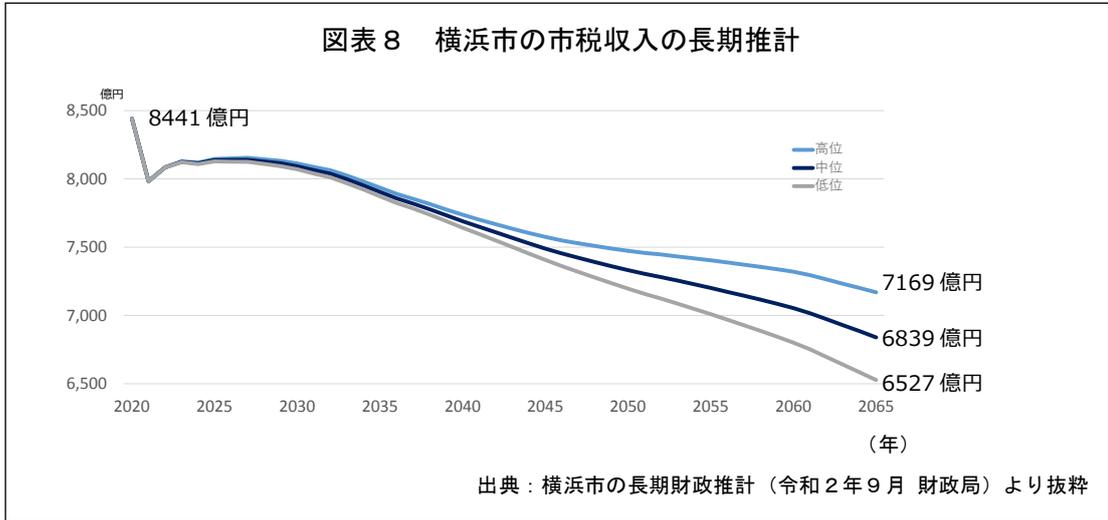
神奈川区、中区、保土ヶ谷区、磯子区、緑区、青葉区、都筑区、戸塚区は、2015 (平成27) 年以降、数年から十数年程度の間増加し、その後人口の減少が始まる。



(財政運営等)

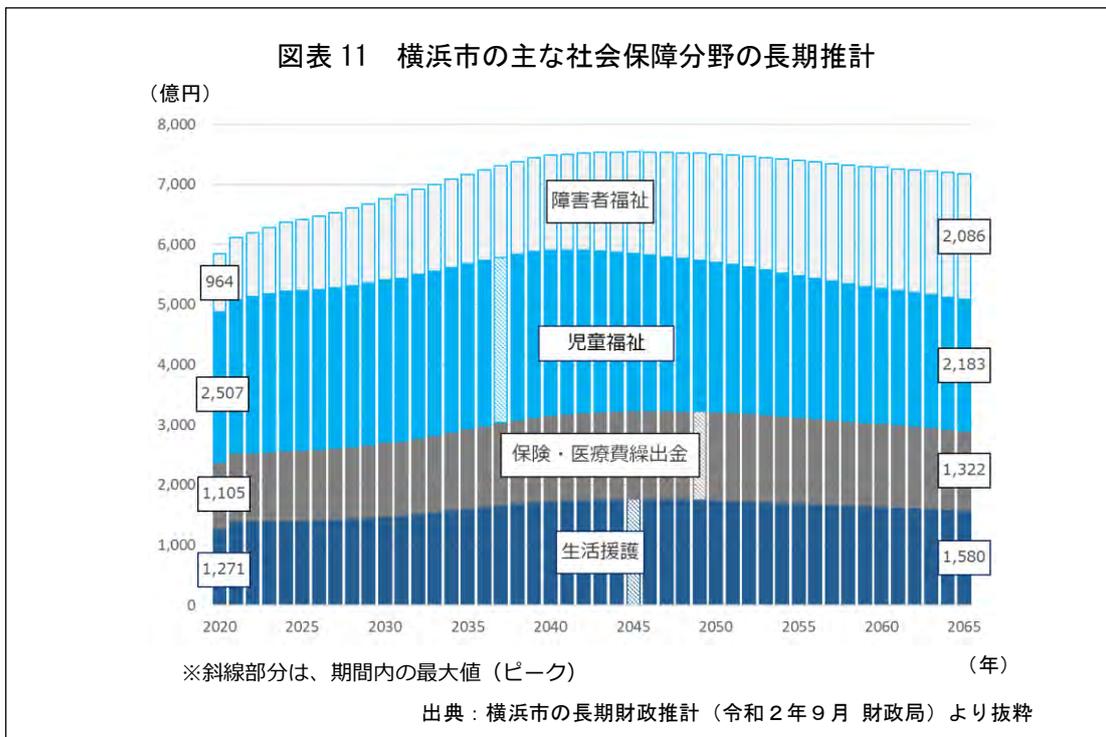
今後の超高齢社会の進展に伴い、多くの財政負担が生じる見通しであり、市税総額は、2020（令和2）年度（8,441億円）をピークに減少する。

2065（令和47）年度には、2020（令和2）年度に比べて、1,000～2,000億円規模の減収となる。



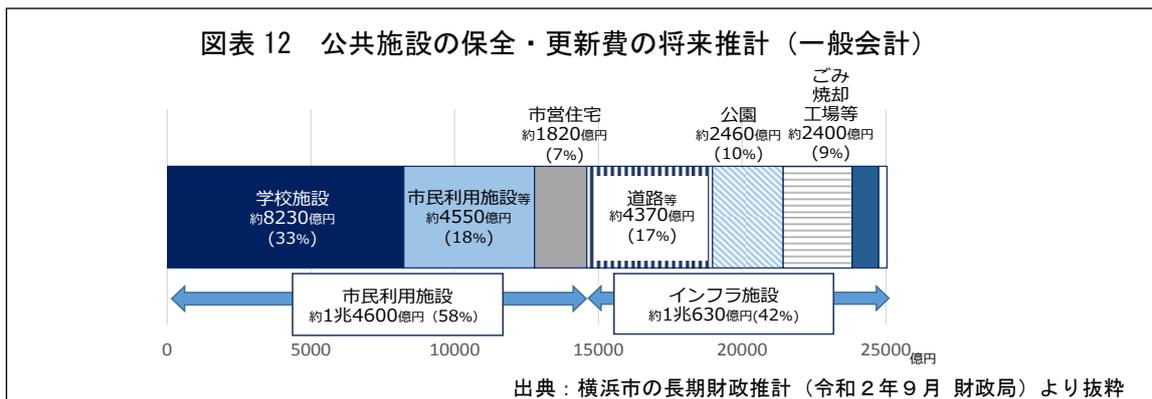
社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも2020年度に比べて、増加している。

社会保障経費による歳出のピークは、高位推計では推計期間終了間際の2060年代に、中位・低位推計では2045年頃と推計されている。

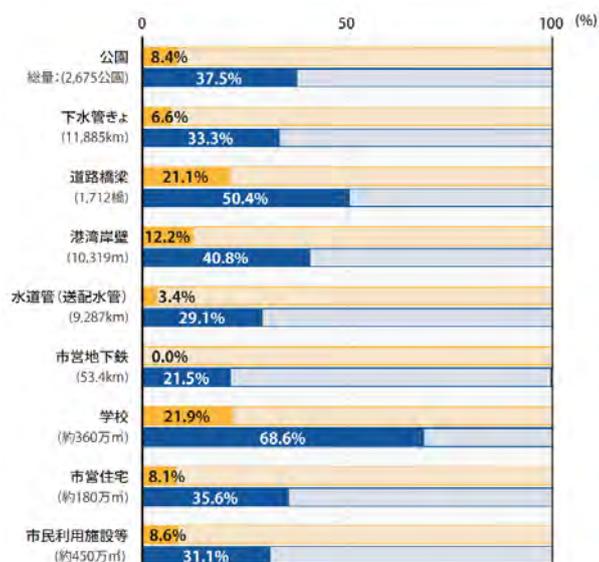


公共施設は、昭和30年代半ばから平成の初めまでに集中して整備してきたため、多くは整備後30年以上が経過し、老朽化が進行している。

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。



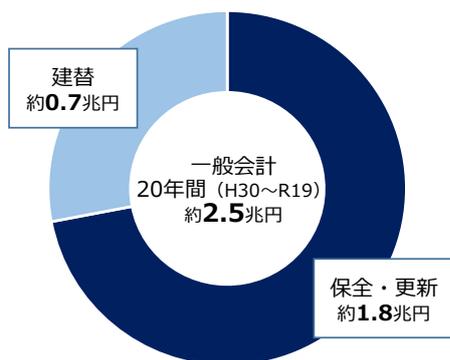
図表 13 整備後 50 年以上経過する施設の割合
 (上段：平成 29 年度末時点、下段：令和 12 年度末時点※)



※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 年計画 2018～2021

図表 14 公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）

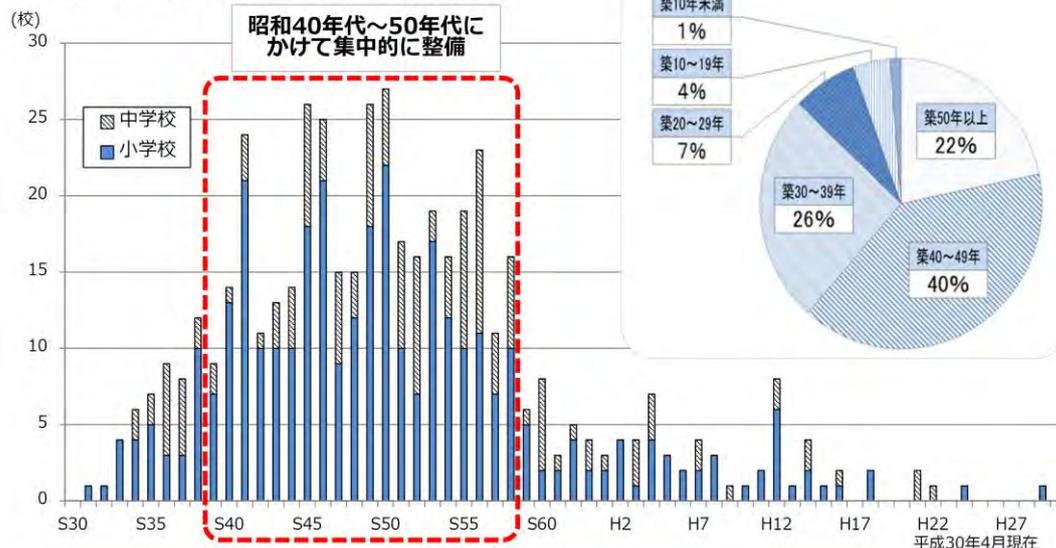


■ 20 年間総額
2.5 兆円

出典：横浜市の長期財政推計（令和 2 年 9 月）より抜粋

図表 15 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】

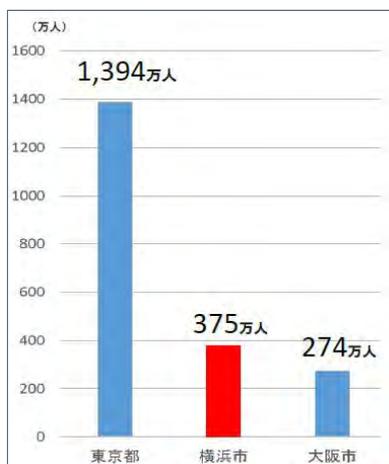


出典：第 32 次地方制度調査会第 3 回専門小委員会横浜市提出資料

(経済規模等)

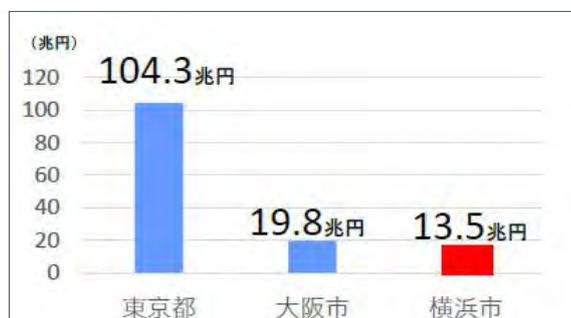
経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、東京都は横浜市の3.7倍だが、市内総生産では7.7倍、大企業数では13.4倍の差がある。また、横浜市は、東京都や大阪市と比べ、大企業が極めて少ない。

図表 16 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 17 横浜市と他都市の市内総生産比較



出典：「都民経済計算」（東京都）、各都市の市民経済計算（2015年度）をもとに作成

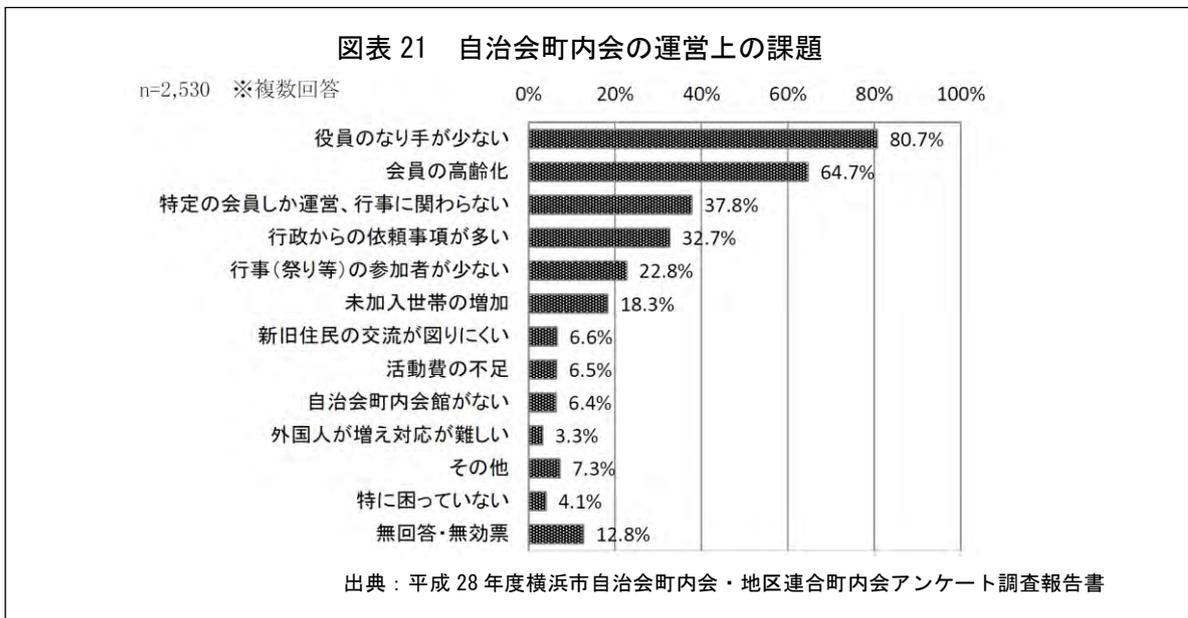
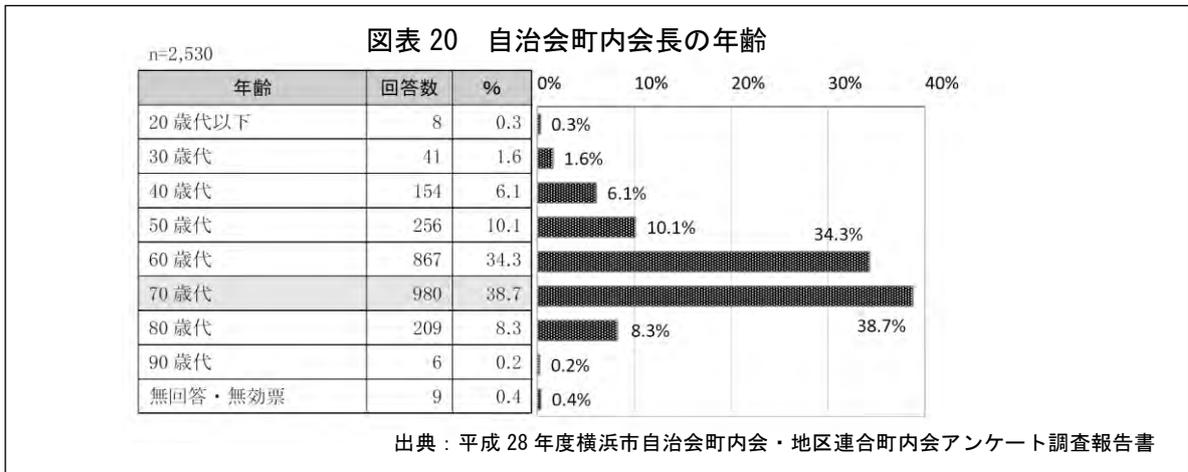
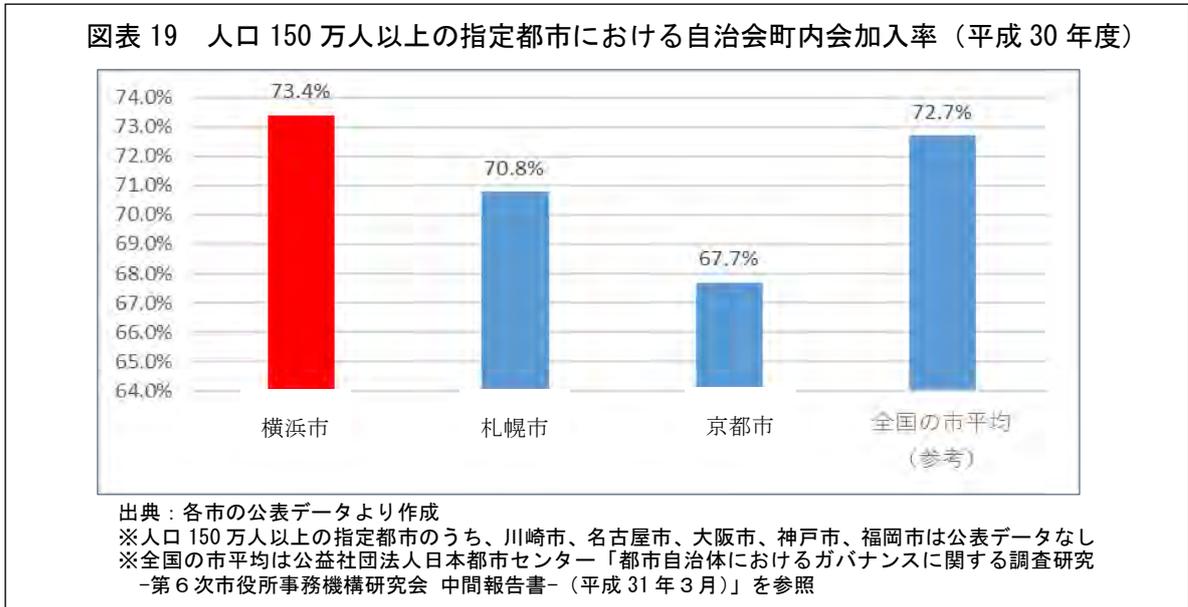
図表 18 横浜市と他都市の大企業数比較



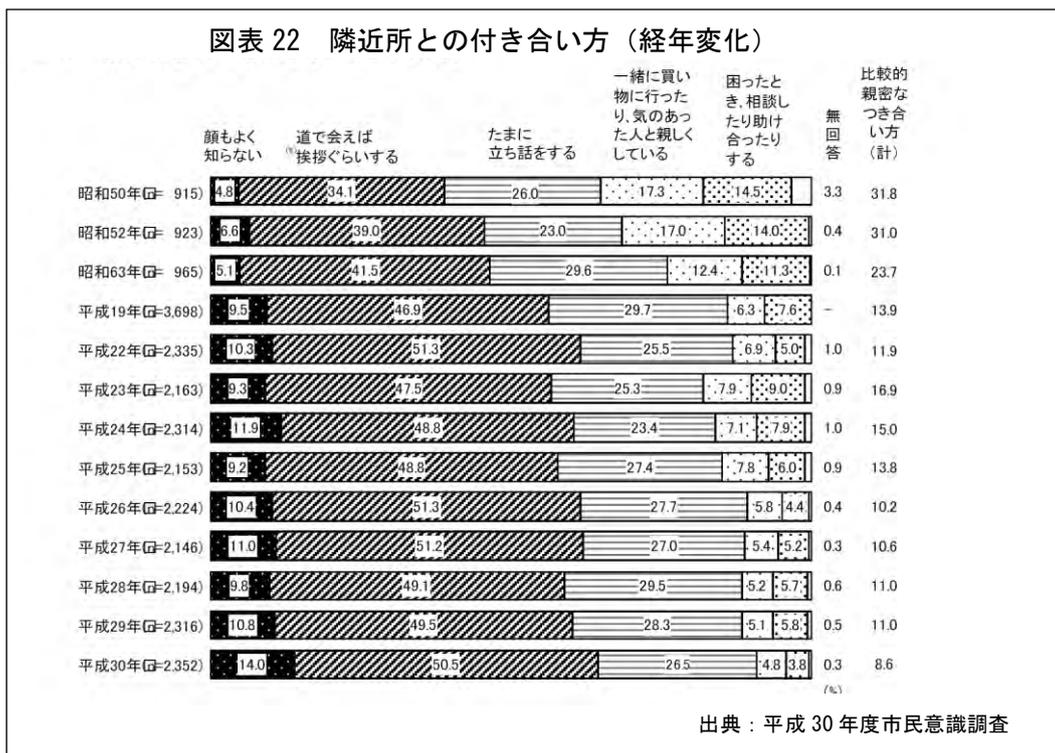
出典：中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」（2016年6月時点）をもとに作成

(地域コミュニティ)

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、大都市としては加入率は高い。しかし、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。

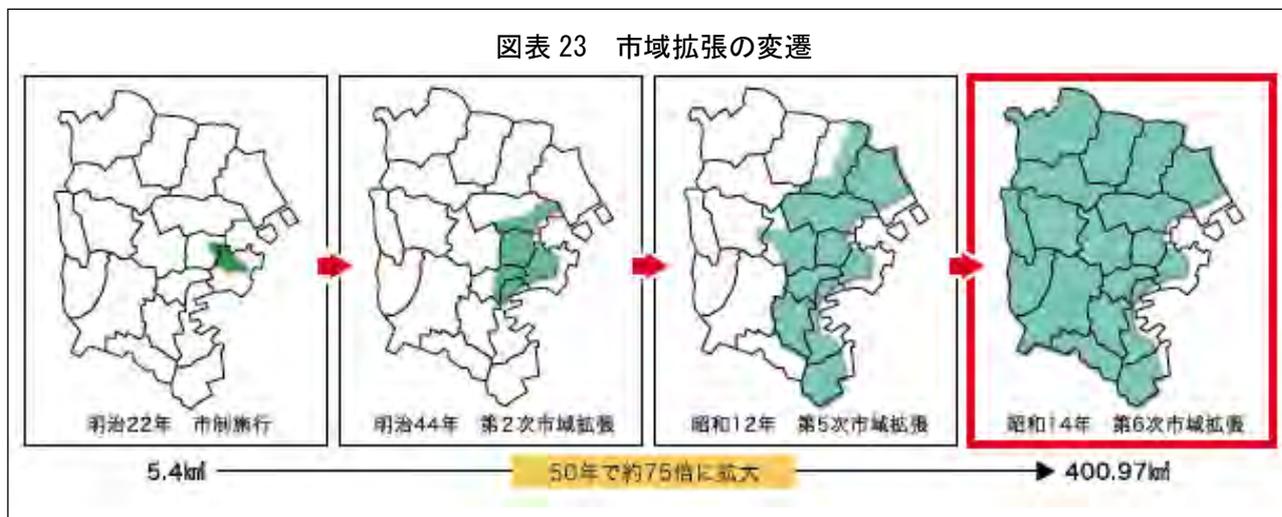


市民の隣近所との付き合い方は、年々希薄化が進んでいる状況にある。



（横浜市の地勢と特色）

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年以上が経過しており、市域としての一体性が極めて強いという特色がある。



また、横浜市は、神奈川県の一部に位置するとともに、県全体に対する面積の割合は約20%、人口の割合は約40%である。また、全国の都道府県との比較では、人口は第10位の静岡県より多い。

図表 24 神奈川県と横浜市



神奈川県と横浜市

神奈川県内市町村人口・面積比較

| 市町村 | 人口(R1) | 面積(R1) |
|-----------|-----------|--------|
| 横浜市 | 3,748,781 | 438 |
| 川崎市 | 1,530,457 | 143 |
| 相模原市 | 722,828 | 329 |
| 指定都市計 | 6,002,066 | 910 |
| 市(除指市都市)計 | 2,909,683 | 900 |
| 町村計 | 288,417 | 606 |
| 県計 | 9,200,166 | 2,416 |

出典：神奈川県ホームページより作成

図表 25 横浜市と全国の都道府県との比較

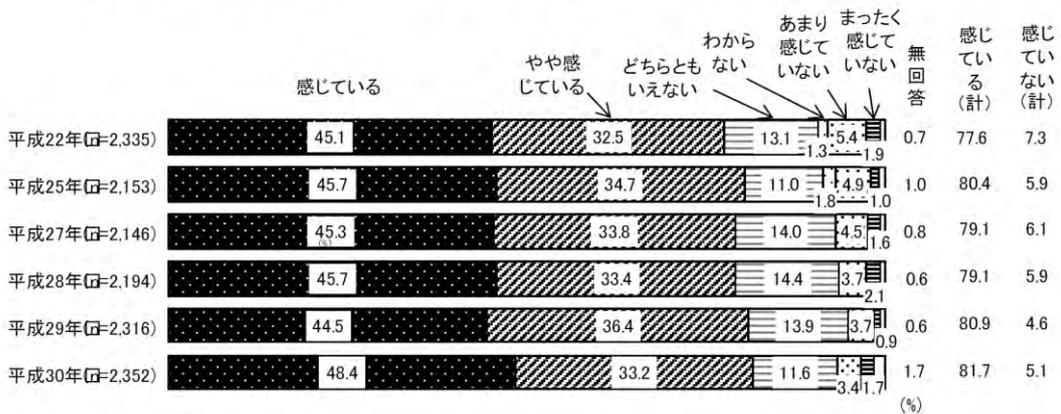
横浜市と都道府県との人口比較等

| 都道府県名 | 人口(人) | 面積(Km ²) |
|------------|--------------|----------------------|
| 1:東京都 | 13,921 | 2,181 |
| 2:神奈川県 | 9,198 | 2,416 |
| 3:大阪府 | 8,809 | 1,905 |
| 4:愛知県 | 7,552 | 5,170 |
| 5:埼玉県 | 7,350 | 3,798 |
| 6:千葉県 | 6,259 | 5,157 |
| 7:兵庫県 | 5,466 | 8,401 |
| 8:北海道 | 5,250 | 78,453 |
| 9:福岡県 | 5,104 | 4,987 |
| 横浜市 | 3,749 | 437 |
| 10:静岡県 | 3,644 | 7,777 |
| 11:茨城県 | 2,860 | 6,097 |
| 12:広島県 | 2,804 | 8,480 |
| 13:京都府 | 2,583 | 4,612 |
| 14:宮城県 | 2,306 | 7,282 |
| 15:新潟県 | 2,223 | 12,584 |

出典：総務省統計情報より作成
 ※人口は令和元年10月1日現在
 ※面積は令和2年1月現在

さらに、2018（平成30）年のデータでは、市外からの転入が約15万人、市外への転出が約13万4千人と流出入人口が多いにもかかわらず、横浜市が毎年実施している「市民意識調査」においては、横浜に対する地域への愛着を感じる市民が8割を超え、この傾向には毎年ほぼ変化がない。

図表 26 横浜に対する地域への愛着（経年変化）



※平成27年以降の調査は、「わからない」は設けていない。

出典：平成30年度市民意識調査

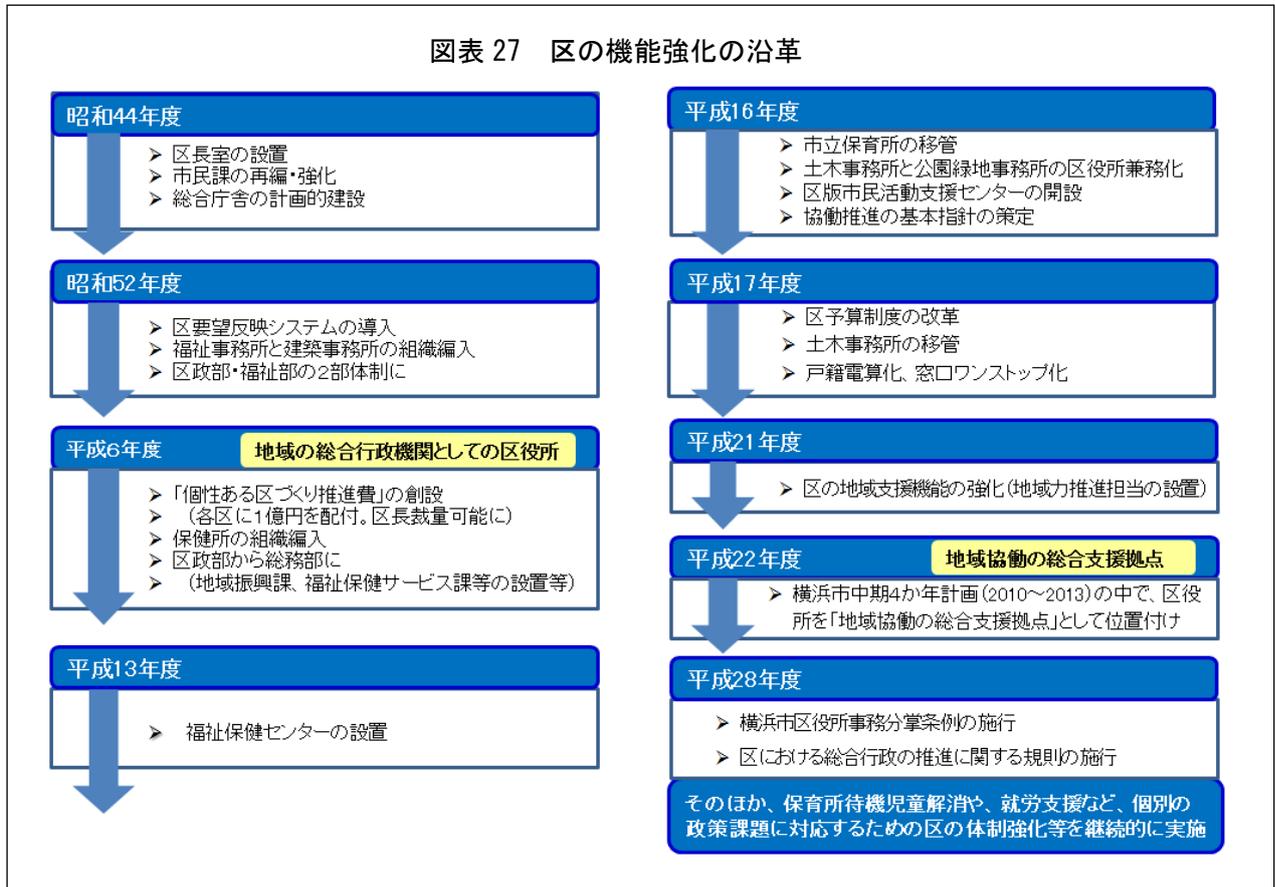
（区役所の機能強化）

横浜市は、高度経済成長期に人口が急増したため、学校や下水道などの社会資本整備を積極的に進めるとともに、全国の指定都市に先駆け、区民に最も身近な区役所の機能強化に取り組んできた。

1994（平成6）年には、「地域総合行政機関としての区役所」の実現を図るべく、保健所の組織編入、「個性ある区づくり推進費」を創設し、同予算に係る区選出市会議員の協議の場として「区づくり推進横浜市議員会議」が設けられた。その後も、組織の拡充等を図るとともに、市長から区長への事務委任も積極的に進めている。

横浜市は大都市のスケールメリットを生かしながら、区局の役割分担や連携などにより、保育所待機児童解消や新型コロナウイルス感染症対策などに取り組んできた。区役所への事務委任を進める一方で、効率化が図られる業務については、局への事務集約化にも取り組んできた。横浜市の人口1,000人当たりの職員数（普通会計職員数）は、2019（平成31）年4月現在9.66人であり、指定都市の平均値10.74人を大きく下回っている。

さらに、2010（平成22）年には、区役所を「地域協働の総合支援拠点」として位置付け、地域の住民や団体が連携し、主体的・継続的に地域運営を実践する「協働による地域づくり」を進めており、各区の責任職を中心とした「地区担当制」や「地域支援チーム」などの「地域と向き合う体制」を整備している。



図表 28 地域と向き合う体制



出典：横浜市ホームページ

3 横浜特別自治市の制度設計に関する論点

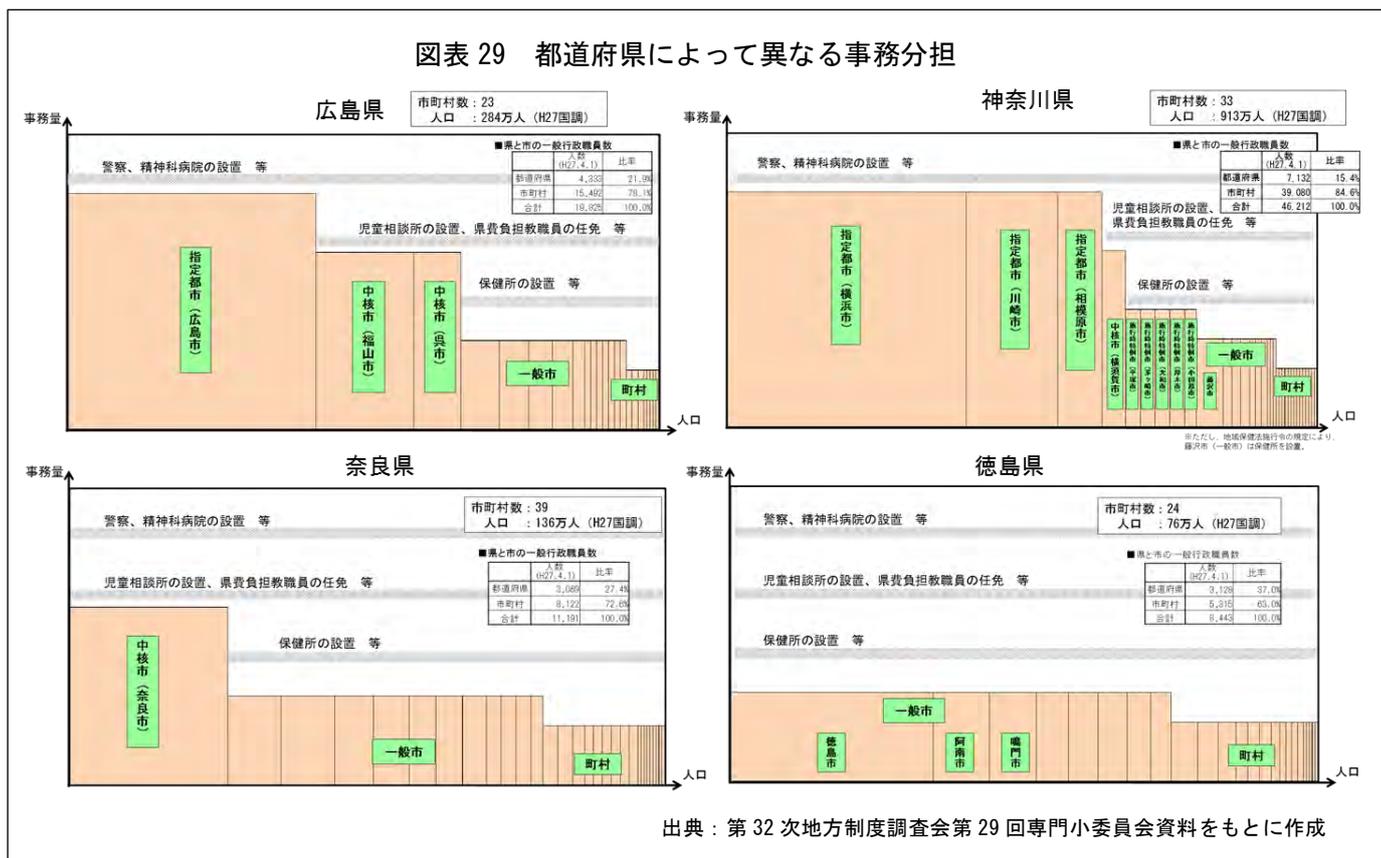
(1) 総論

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である。

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、「広域」、「連絡調整」、「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、実態としては地域・圏域の経済活動の中心であり、企業市民を含む地域住民に最も身近な指定都市においても取り組んでいる。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では限界がある。

図表 29 都道府県によって異なる事務分担



については、首都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、指定都市制度に代わる特別自治市制度のメリットを、より明確に市民や国に対し提示するとともに、国に対しては、特別自治市の具体的な制度設計を提案していくことが必要である。

併せて、特別自治市の早期実現に向けた議論を促すためには、これまでの横浜市の主張に加え、第30次地制調答申から指摘された特別自治市の課題に対し、より具体的な対処策を提示していくことも必要である。

さらに、新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大という未曾有の事態は、我が国のリスクや課題、取組の遅れなどの脆弱性を浮き彫りにした。特に、東京一極集中など人口・産業の過度の集中に伴うリスクとともに、地域内や地域間の分断を生じさせかねないといった課題を生じさせた一方、テレワーク、ウェブ会議といったデジタル技術を活用した社会経済活動が浸透するきっかけにもなった。

ポストコロナ社会においては、国・地方を含めた行政のデジタル化は、自治体間や国との調整等を容易にし、地域の実情に応じた柔軟な地方自治制度の選択を可能にすることができるツールにもなり得る。

コロナ禍において、地域によって都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや、新型コロナウイルス感染症対策において抱える課題も様々であることがより鮮明になり、現行の全国一律の都道府県及び市町村から成る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の必要性が高まっていると言える。

一方、現在、法制度化されている大都市制度は、①指定都市制度、②中核市制度、③都区制度、④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、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度が存在する。

現行の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、上記の④の他に、指定都市が道府県から独立し、全ての地方事務の権限を担う「特別自治市」の2つがある。

前者については「大都市地域特別区設置法」により法制度化がなされているが、後者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。我が国における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である。

(2) 事務・権限のあり方

「横浜特別自治市大綱」において、特別自治市は、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としている。即ち、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」、自衛隊法に基づく「防衛大臣への自衛隊の災害派遣要請」など、都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。

なお、現在、神奈川県が実施している法令に基づかない事務（任意事務）や市域内に設置され広く神奈川県の住民の利用に供するための施設については、現行のサービスの低下を招かないよう、神奈川県と協議し、特別自治市移行後の取り扱いについて並行して検討していく必要がある。

さらに、第30次地制調答申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」に関し、第2次横浜市大都市自治研究会答申が示したように、現在も行政区（区役所）が地域住民とともに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、消費者被害対策などは、市が主体となり担うことで総合的な対応が可能となる。これに伴い、行政サービスの向上やより効率的な事務執行が可能となるなどの効果が期待され、特別自治市が警察事務を一元的に担うことについては、多くのメリットがあると考えられる。

一方、警察事務の移管に係る具体的な制度設計にあたっては、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つつ、現在の県警察の分割を前提としない制度設計を行うことにより、第30次地制調答申が示した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。

具体的には、例えば、特別自治市としての横浜市が神奈川県警察（公安委員会）に関する事務・権限と税財源の移譲を受けた上で、市における警察事務を地方自治法に基づき神奈川県（公安委員会）に委託する方法なども考えられる。

指定都市には、都道府県から多くの事務・権限が移譲されていると言われるが、ここ数年間で顕在化した課題からも、未だに都道府県に事務・権限が留保されている実態がある。以下に、速やかに移譲が必要な主な事務・権限を列記するが、これらの事務・権限の移譲をスピーディに進めるためにも特別自治市の実現が必要である。

首都直下地震や南海トラフ地震、豪雨災害など、三大都市圏における大規模災害リスクを回避するため、「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。

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、具体的には、横浜市内の私立幼稚園が実施する「市型預かり保育事業」などの子育て支援策や横浜市が独自に策定している「よこはま保健医療プラン」に基づく保健医療の取組等を踏まえれば、「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。

新型コロナウイルス感染症については、全国の5割以上の感染者が指定都市で占められているなど、感染の範囲は経済活動の活発な大都市に集中している。新型インフルエンザ等対策特別措置法においては、市町村長には、都道府県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。感染症対策は広域的な取組も必要であるが、大都市には感染者が集中し、経済活動の中心でもあることから、感染症対策や経済対策をより機動的に実行するために、指定都市が道府県と同様の事務・権限を持った上で、国や道府県と連携した取組を行うことが効果的である。

図表 30 横浜市に移譲されていない主な事務・権限

○都市計画・土木分野

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、都市計画事業の認可権限 など

○安全・市民生活分野

高圧ガスの製造等の許可等権限（特定製造事業所に係る）、液化石油ガス充てん設備の許可等権限 など

○子育て支援分野

私立幼稚園の設置認可権限 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

(3) 税財政制度のあり方

「横浜特別自治市大綱」で示されたとおり、特別自治市における事務の執行や行政サービスの提供に関する経費は、市域内の地方税（現行の県税のうちの横浜市域部分と市税の全て）で賄うことを原則とする。そのためには、国における税財政制度の見直しや県税からの税源移譲が必要である。

また、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、特別自治市が応分の負担をすることが必要である。

なお、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周辺自治体への影響」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 29）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。

図表 31 神奈川県内における県税額の横浜市域分構成比と人口構成比

| | 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 | 1.90 |
| 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 | 43.40 | 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 |

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」）をもとに作成

図表 32 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 | 0.96 | 17 | 山梨県 | 0.56 | 33 | 大分県 | 0.40 |
| 2 | 神奈川県 | 0.92 | 18 | 京都府 | 0.55 | 34 | 長崎県 | 0.39 |
| 3 | 埼玉県 | 0.79 | 19 | 香川県 | 0.55 | 35 | 宮崎県 | 0.38 |
| 4 | 静岡県 | 0.79 | 20 | 宮城県 | 0.54 | 36 | 沖縄県 | 0.38 |
| 5 | 東京都 | 0.76 | 21 | 広島県 | 0.54 | 37 | 熊本県 | 0.37 |
| 6 | 栃木県 | 0.74 | 22 | 福岡県 | 0.54 | 38 | 岩手県 | 0.36 |
| 7 | 大阪府 | 0.73 | 23 | 山口県 | 0.52 | 39 | 山形県 | 0.36 |
| 8 | 千葉県 | 0.72 | 24 | 石川県 | 0.51 | 40 | 和歌山県 | 0.36 |
| 9 | 滋賀県 | 0.71 | 25 | 佐賀県 | 0.51 | 41 | 青森県 | 0.34 |
| 10 | 茨城県 | 0.70 | 26 | 新潟県 | 0.50 | 42 | 鳥取県 | 0.33 |
| 11 | 群馬県 | 0.61 | 27 | 福島県 | 0.47 | 43 | 秋田県 | 0.30 |
| 12 | 兵庫県 | 0.61 | 28 | 愛媛県 | 0.44 | 44 | 鹿児島県 | 0.29 |
| 13 | 福井県 | 0.60 | 29 | 岡山県 | 0.43 | 45 | 北海道 | 0.27 |
| 14 | 岐阜県 | 0.59 | 30 | 徳島県 | 0.41 | 46 | 高知県 | 0.26 |
| 15 | 三重県 | 0.59 | 31 | 長野県 | 0.40 | 47 | 島根県 | 0.25 |
| 16 | 富山県 | 0.57 | 32 | 奈良県 | 0.40 | | 全国市町村平均 | 0.51 |

出典：総務省「平成 30 年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」をもとに作成

図表 33 神奈川県内市町村の財政力指数

| | 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 | 1.42 | 12 | 横浜市 | 0.97 | 23 | 葉山町 | 0.90 |
| 2 | 厚木市 | 1.21 | 13 | 平塚市 | 0.97 | 24 | 逗子市 | 0.87 |
| 3 | 鎌倉市 | 1.08 | 14 | 小田原市 | 0.97 | 25 | 大磯町 | 0.87 |
| 4 | 寒川町 | 1.06 | 15 | 大和市 | 0.97 | 26 | 大井町 | 0.84 |
| 5 | 藤沢市 | 1.05 | 16 | 茅ヶ崎市 | 0.95 | 27 | 横須賀市 | 0.82 |
| 6 | 海老名市 | 1.03 | 17 | 綾瀬市 | 0.93 | 28 | 二宮町 | 0.77 |
| 7 | 川崎市 | 1.01 | 18 | 開成町 | 0.92 | 29 | 湯河原町 | 0.72 |
| 8 | 中井町 | 1.01 | 19 | 南足柄市 | 0.91 | 30 | 松田町 | 0.65 |
| 9 | 愛川町 | 1.00 | 20 | 相模原市 | 0.90 | 31 | 三浦市 | 0.62 |
| 10 | 伊勢原市 | 0.98 | 21 | 秦野市 | 0.90 | 32 | 山北町 | 0.60 |
| 11 | 清川村 | 0.98 | 22 | 座間市 | 0.90 | 33 | 真鶴町 | 0.48 |

出典：総務省「平成 30 年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」をもとに作成

(4) 広域連携のあり方

横浜市は、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。圏域全体の発展のためには、特別自治市への移行後も、横浜市と隣接7市による8市連携の取組（以下「8市連携」という。）を含めた広域連携を積極的に推進するとともに、神奈川県のみならず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ことが必要である。

大都市行政を考える際に、横浜市が周辺自治体との広域調整業務を補完的に行うことは十分考えられ、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。現在行っている観光振興や図書館の相互利用といった取組に加え、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。

こういった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周辺自治体への影響」の課題解決にもつながり得る。

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専門人材不足に対しては、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である。

行政のデジタル化は、従来の技術や慣習を前提とした行政体制を変革し、住民が迅速かつ正確で効率的な行政サービスを楽しむ手段となる。デジタル化は、今後の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、組織や地域の枠を超えたイノベーション創出の基盤となり、さらにこうした連携が、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される。

図表 34 隣接市との主な連携事例

■ 総務省委託事業「新たな広域連携促進事業」

1 事業概要

将来の人口減少・少子高齢社会においても、地方公共団体が人々の暮らしを支える行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供できるよう、各地域において多様な広域連携を促進することを目的に国が地方自治体に委託。

2 8市連携市長会議（提案団体：横浜市）の取組内容

(1) 令和元年度（実績）

8市の長期的見通し及び課題解決に向けた連携施策を検討するため、現状や将来推計についての基礎調査等を実施。調査結果等を踏まえ、「行政サービスの維持・向上」を実現するための取組の方向性を考察するとともに、8市連携の今後の進め方について協議

(2) 令和2年度（予定）

昨年度の基礎調査でまとめた方向性を深掘りするとともに、ポストコロナ時代を見据え「新たな日常」を構築するために必要な連携施策や中長期的な協力関係を協議。

- ・「8市の未来予測」の整理（先進事例、行政需要等のデータ収集・分析）
- ・2040年頃に各市の中核を担う世代の職員勉強会の開催
- ・8市連携市長会議の開催

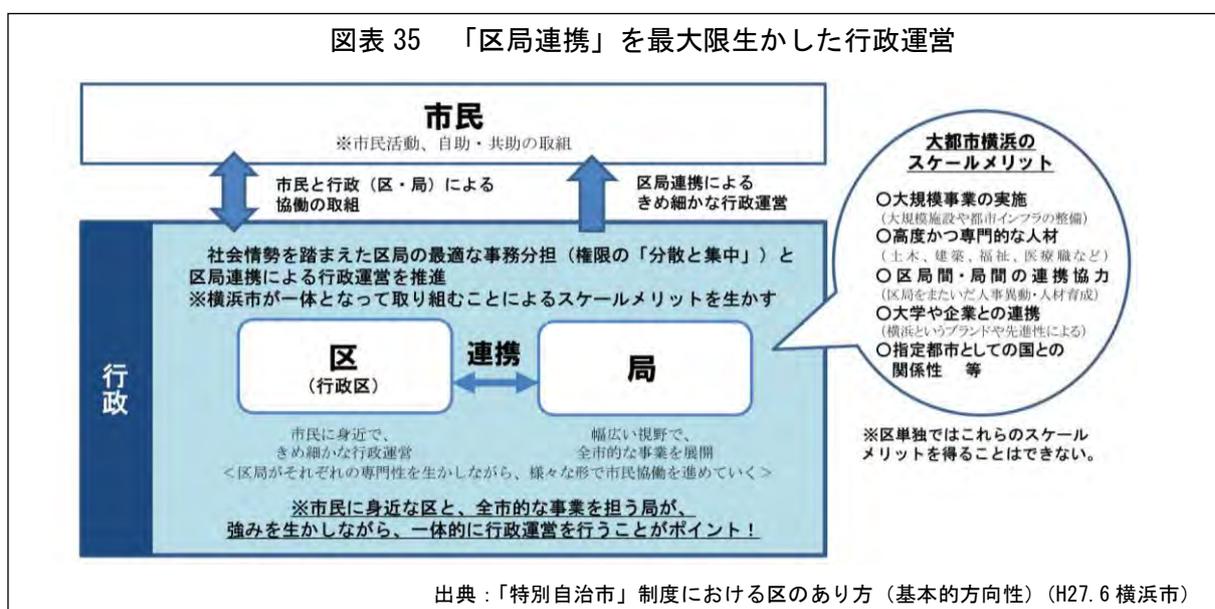
■ 横浜市と隣接7市との主な連携事例

- ・災害時における相互応援に関する協定
- ・訪日外国人観光客向け英語マップの作成、配布
- ・図書館の相互利用に関する協定
- ・川崎市との待機児童対策連携協定
- ・横須賀市とのサイクルスタンプラリーの共同開催

(5) 特別自治市における住民自治構造のあり方

第30次地制調答申における、特別自治市には「何らかの住民代表機能を持つ区が必要」との指摘に対し、横浜特別自治市における住民自治の構造は、2015（平成27）年6月に横浜市が公表した『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、以下の視点で制度設計を行う必要がある。

- ① 特別自治市における区は行政区とする。区における身近できめ細かな行政サービスと、市（局）による広域的で専門性の高い事業が一つの自治体で提供できる効率的・効果的な行政運営を行う。大都市のスケールメリット、行政区の強みである区・市（局）連携を最大限に生かした制度設計とする。



- ② 特別自治市は大都市の総合力を最大限に生かし、市民サービスの向上と日本経済の活性化を目指す一層制の自治体であることから、区長は市長が議会の同意を得て選任する特別職とする。

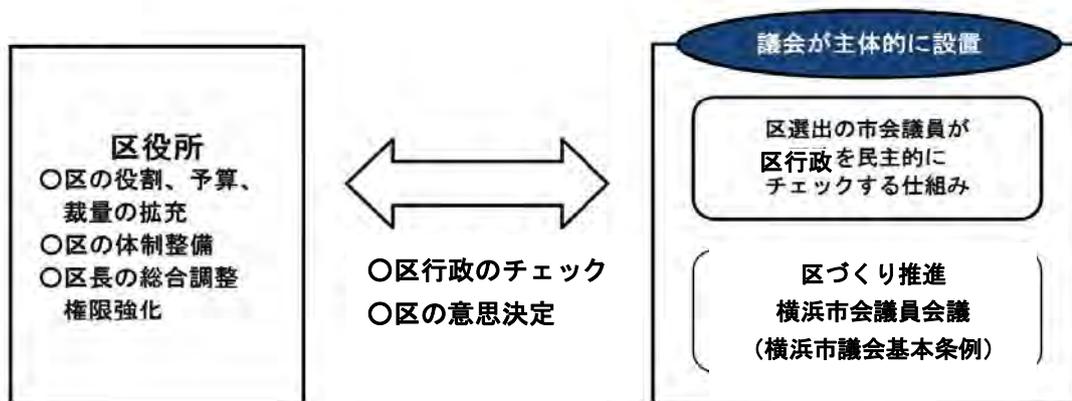
- ③ 住民自治を3つの仕組みにより制度的に強化する。

ア 区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組みを構築する。特別自治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中で、区の役割や機能の拡充、区予算の拡大、区長の特別職化などを行っていくには、公選職である区選出の議員が区行政の民主的チェックをする意思決定機能の導入が必要である。

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」などを参考に、特別自治市の議会に、区選出議員が当該区における意思決定を担う「区別常任委員会」（仮称）の

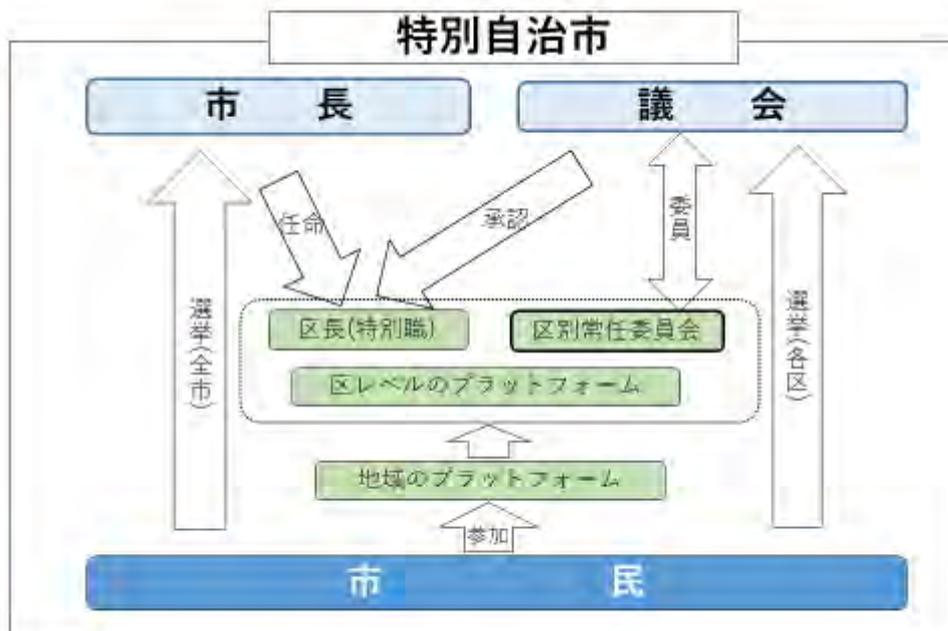
設置などを検討すべきである。

図表 36 区行政のチェックの仕組み（イメージ）

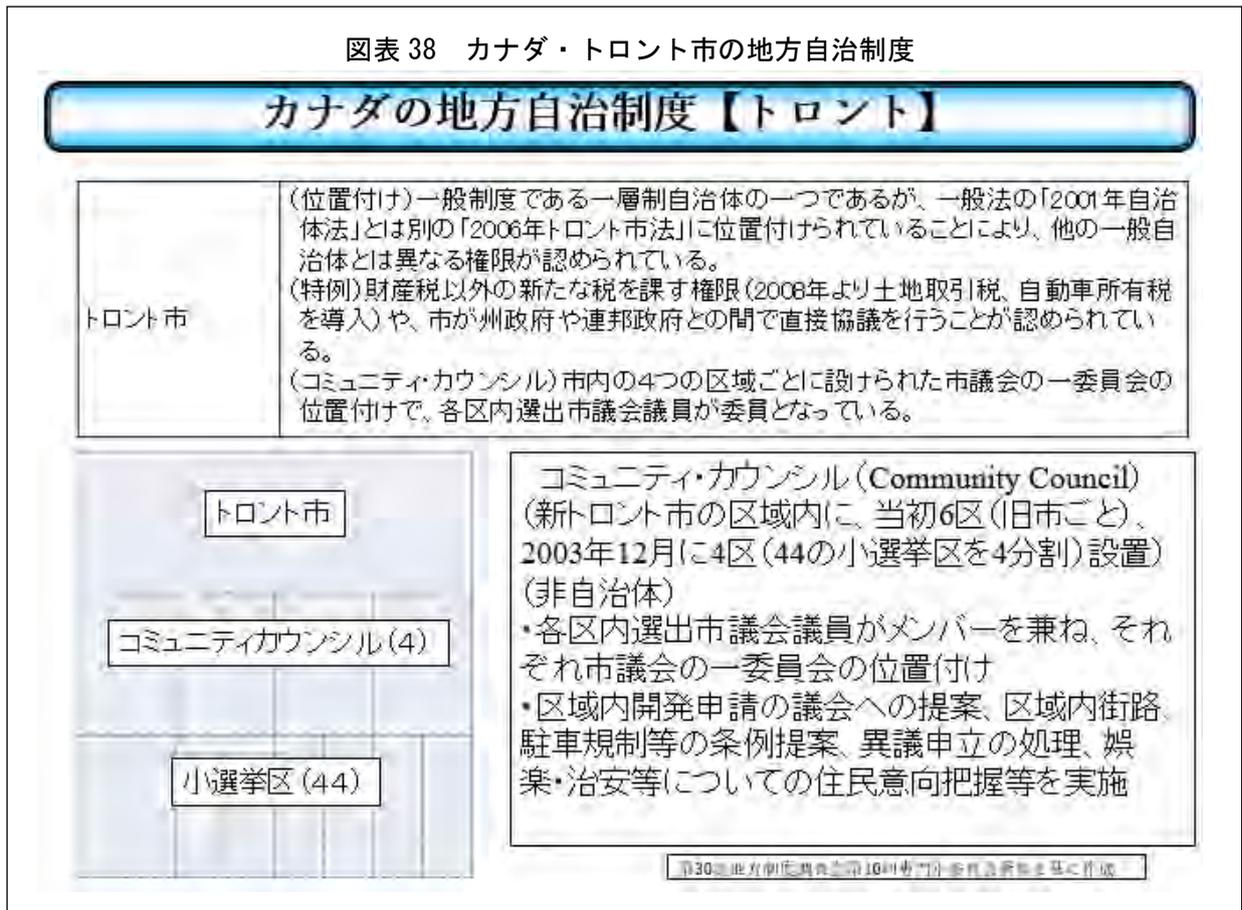


出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）(H27.6 横浜市)

図表 37 公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）

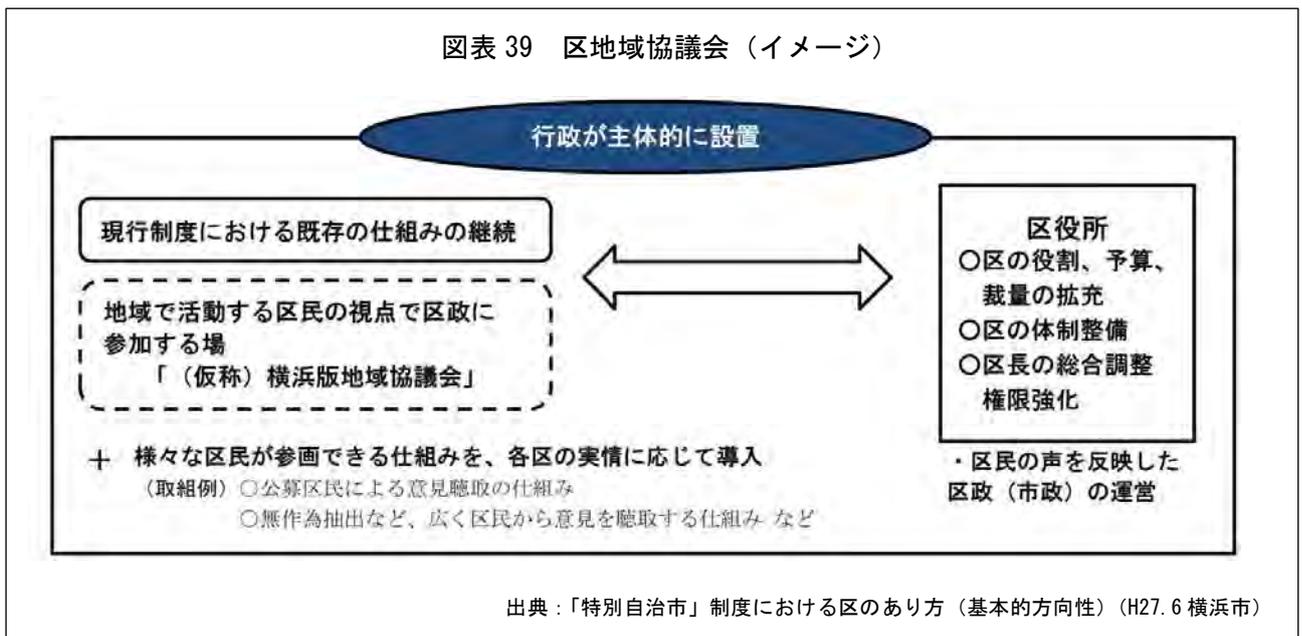


図表 38 カナダ・トロント市の地方自治制度



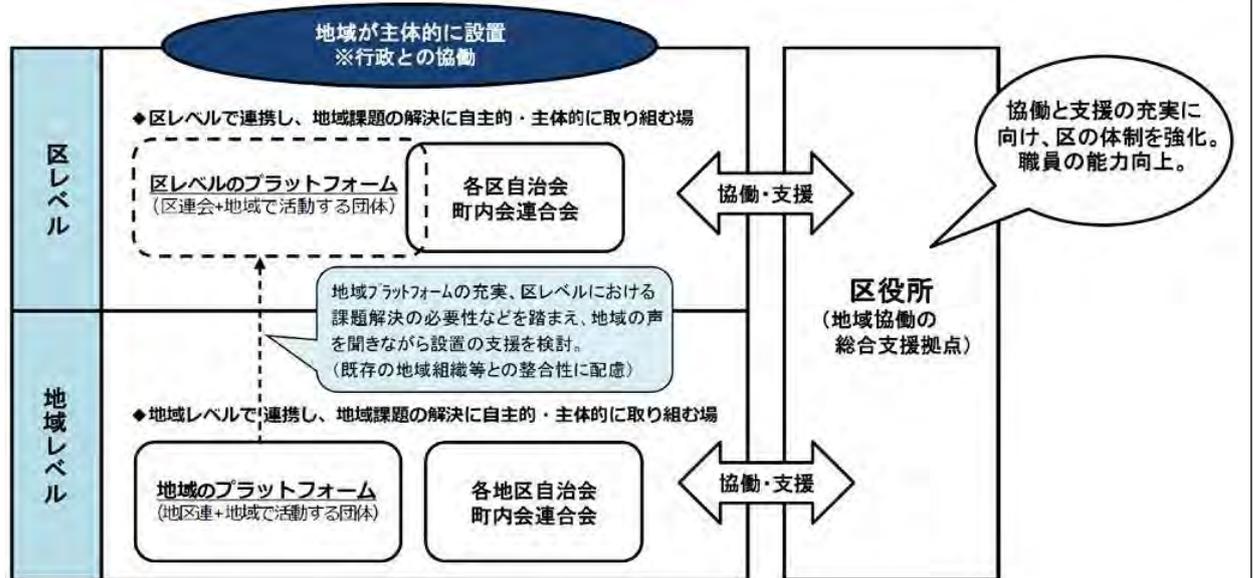
イ 区行政における住民の参画機会の仕組み(地域で活動する区民の視点で区行政に参加する場)として、「区地域協議会」を各区に設置する。さらに、各区の実情に応じて、公募区民による意見聴取の仕組みや無作為抽出により選出する区民の意見を聴取する仕組みなどにより重層的に区民の意見を区行政に反映させる。

図表 39 区地域協議会 (イメージ)



ウ 地域の様々な団体や人々が、地域レベル、区域レベルで連携して課題解決に取り組む場を拡充・支援する。

図表 40 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）(H27.6 横浜市)

4 特別自治市制度の早期実現に向けて

人口減少・少子高齢化の加速に伴い様々な行政課題が顕在化する 2040 年頃を見据え、ポストコロナ社会における行政のデジタル化の動きも生かしながら、速やかに大都市制度改革を進める必要がある。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である。

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必要がある。

(1) 特別自治市の立法化に向けた取組

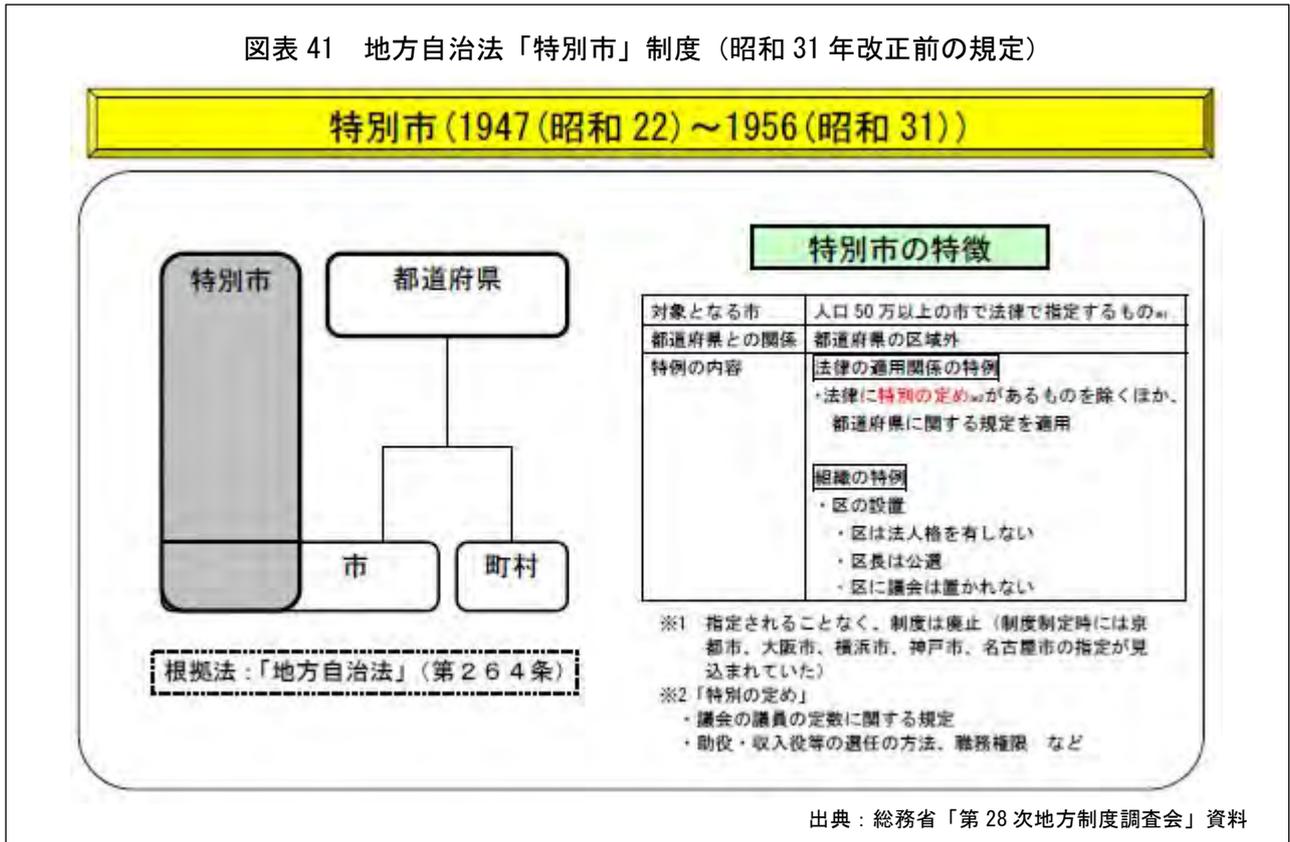
横浜市は、「大都市地域特別区設置法」による特別区の設置が単独で可能となる人口 375 万人を有する大都市であるが、「横浜特別自治市大綱」において、現行の大都市制度改革のメニューである「大都市地域特別区設置法」による特別区の設置を目指さないことを意思決定している。

国においては、二重行政を完全に解消するため、「大都市地域特別区設置法」に基づく特別区の設置以外の選択肢である特別自治市の実現を可能とするための立法化を速やかに進め、指定都市がそれぞれの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である。

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、あるいは、「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とする、特別自治市の設置を可能とする特例法、さらに、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、様々な手法を検討していく必要がある。

併せて、横浜市が目指す特別自治市の早期実現に向け、市民の理解を深める取組をより一層行うべきである。

図表 41 地方自治法「特別市」制度（昭和 31 年改正前の規定）



(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、横浜特別自治市の実現には、国による指定や県との協議などの手続に、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である。

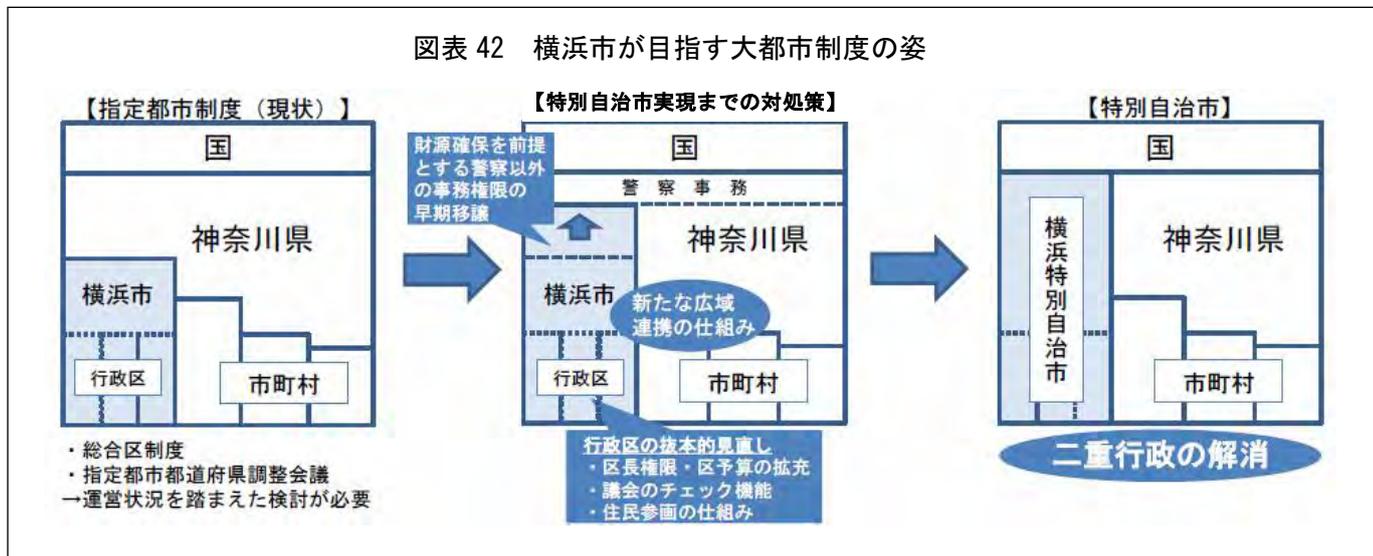
また、特別自治市への円滑な移行を見据え、神奈川県とも情報交換・意見交換の場を設けていくことも必要である。

さらに、横浜市は、現行制度の中で行政区の機能強化をトップランナーとして進めているが、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）を先行して進め、特別自治市における行政区の姿を示していくことも必要である。

行政のデジタル化により、窓口業務などの定型的な業務は省力化が期待され、地域住民との直接的・間接的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、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もあるが、行政のデジタル化が進展しても、個人の事情や配慮事項など市職員等が聞き取り等により得たアナログなデータは、福祉分野などで必要な支援を行うために非常に重要なものとなる。横浜市では、地域のプラットフォームとして、自治会・町内会、地区社会福祉協議会、民生委員・

児童委員、各種ボランティアグループといった様々な団体がつながりを形成し、地域住民の具体的な状況などのデータ等を踏まえた、地域支援を担ってきている。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である。

図表 42 横浜市が目指す大都市制度の姿



(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 東京都立大学大学院教授 (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 東京都立大学大学院教授 (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)

(第3次研究会の審議経過)

| 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31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 |
| 令和2年8月25日 | 第7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11月20日 | 第8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11月26日 | 第9回研究会 | ・ 特別自治市実現に向けた取組について |

第3次 横浜市大都市自治研究会 答申
参考資料

(目次)

- 1 横浜市に移譲された主な事務権限等
- 2 大都市に関する権限移譲の沿革
(出典：(総務省) 広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会)
- 3 地方自治法(特別市の規定)(抜粋)※昭和31年改正前の規定
(出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料より作成)
- 4 大都市地域における特別区の設置に関する法律
(出典：衆議院ホームページより作成)
- 5 大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案
(出典：衆議院ホームページより作成)

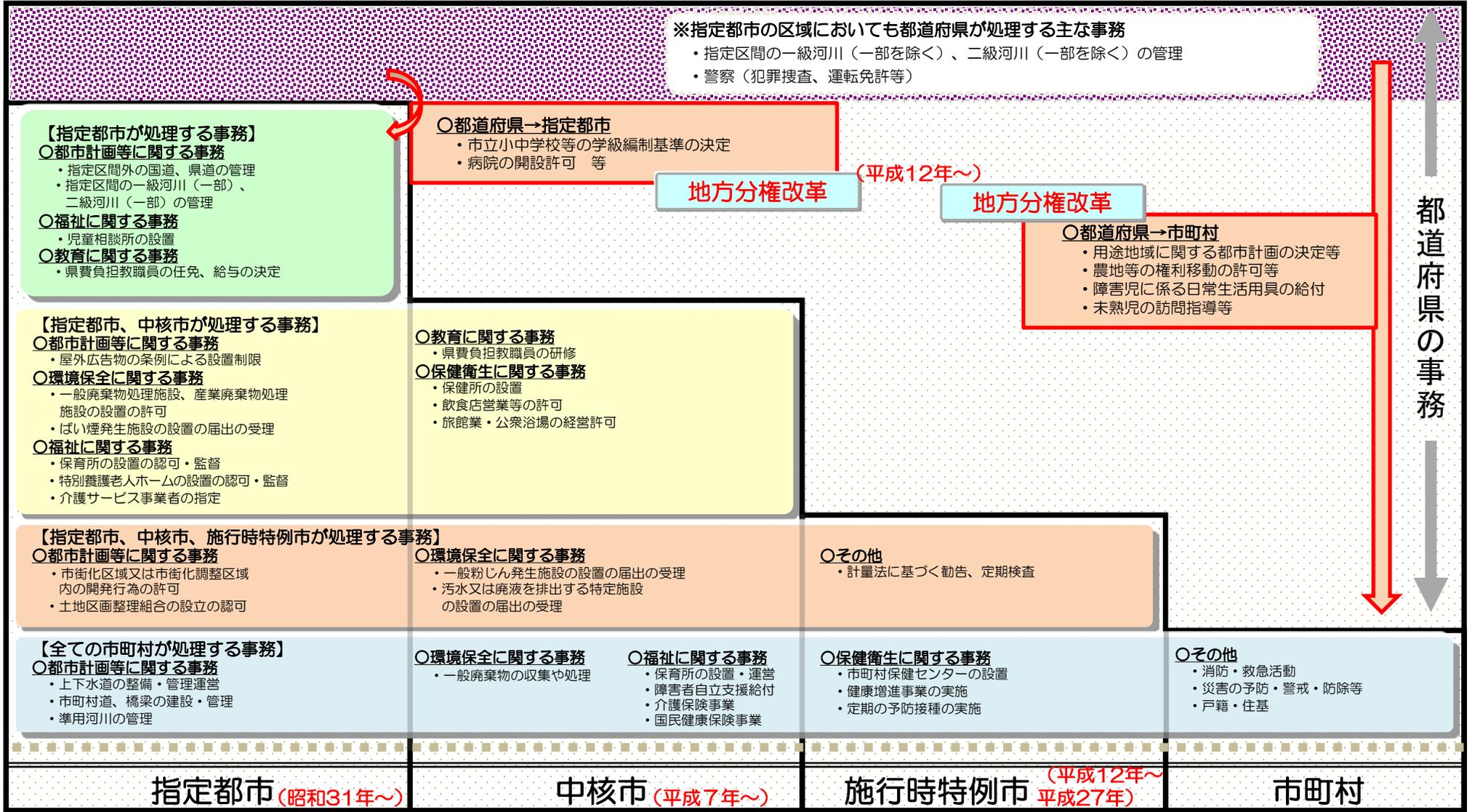
■法改正による事務権限の移譲

＜横浜市に移譲された主な事務権限等（平成24年度以降）＞

| 法律 | 主な事務権限等 | 施行期日 |
|---------------------------------|--|--|
| 第2次地方分権一括法 (平成23年成立) | 区域区分等に係る都市計画の決定 | H24.4.1 |
| | 特定非営利活動法人の設立認証等 ※横浜市はH22.4に条例による事務処理の特例により県から移譲済 | H24.4.1 |
| 第3次地方分権一括法 (平成25年成立) | 市街地再開発事業における事業認可等 | H26.4.1 |
| 第4次地方分権一括法 (平成26年成立) | 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（税財源も移譲） | H29.4.1 |
| | 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 | H27.6.4 |
| | 自家用有償旅客運送の登録・監査等 (国から希望する市町村へ移譲) | H27.4.1 (横浜市は H28.1.4に移譲) |
| 第5次地方分権一括法 (平成27年成立) | 農地転用許可に関する事務権限 (農林水産大臣が指定した市町村への移譲) | H28.4.1 (横浜市は H28.11.1から 運用開始) |
| | 火薬類の製造許可等 | H29.4.1 |
| | 高圧ガスの製造許可等 | H30.4.1 |
| 難病の患者に対する医療等に関する法律 (平成26年成立) | 都道府県が行うとされている事務を、大都市特例により指定都市が処理（特定医療費の支給に要する費用の支弁等） | H30.4.1 |
| 第6次地方分権一括法 (平成28年成立) | 地方版ハローワークの創設 国と地方自治体による雇用対策の一体的実施 | H28.8.20 |
| 第7次地方分権一括法 (平成29年成立) | 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等 ※横浜市はH27.4に条例による事務処理の特例により県から移譲済 | H30.4.1 |
| 災害救助法の一部を改正する法律 (平成30年成立) | 大規模災害時の応急救助の実施 (内閣総理大臣が指定する救助実施市への移譲) | H31.4.1 (横浜市は H31.4.1 救助実施市に 指定) |
| 第10次地方分権一括法 (令和2年6月成立) | 軌道経営者に対する運輸開始の認可等に係る事務・権限 | R4.4.1 |

大都市等に対する権限移譲の沿革

○ 戦後、指定都市、中核市、特例市制度の創設や、地方分権改革等により、大都市等に対する権限移譲が進展。



地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）（抜粋）※昭和31年改正前の規定

第三編 特別地方公共団体

第一章 特別市

第二百六十四条 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基く政令により特別市に属するもの及び従来法律又はこれに基く政令により都道府県及び市に属するもの（政令で特別の定をするものを除く。）の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

2 第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

3 特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。

4 法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない。

5 第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。

6 第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。

7 第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。

8 第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

9 第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。

第二百六十六条 第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。

第二百六十七条 特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条 特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。

2 助役の定数は、条例でこれを定める。

3 特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基く政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。

第二百六十九条 特別市に収入役一人を置く。

2 特別市は、条例で副収入役を置くことができる。

3 副収入役の定数は、条例でこれを定める。

第二百七十条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

2 特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。

3 行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。

4 第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。

第二百七十一条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

4 区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。

5 区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。

第二百七十二条 行政区に区収入役一人を置く。

2 区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

3 特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、区収入役となることができない。

4 区収入役は、前項に規定する関係を生じたときは、その職を失う。

第二百七十三条 区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の 吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は 条例に基く委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その 他の会計事務を掌る。

- 2 特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨 を告示しなければならない。
- 3 前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。

第二百七十四条 行政区に区出納員を置くことができる。

- 2 区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 3 区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。

第二百七十五条 前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。

- 2 前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。
- 3 第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。
- 4 区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。

第二百七十六条 行政区に選挙管理委員会を置く。

- 2 前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。

第二百七十七条 第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第一百四十五条、第一百五十二条、第一百六十条、第一百六十二条乃至第一百六十七条、第一百六十八条第六項及び第七項、第一百六十九条乃至第一百七十一条、第一百八十条の四第四項、第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。

第二百七十八条 この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第二百七十九条 削除

第二百八十条 この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

法律第八十号（平成二四・九・五）

◎大都市地域における特別区の設置に関する法律

（目的）

第一条 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する。

（定義）

第二条 この法律において「関係市町村」とは、人口（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十四条に規定する人口によるものとする。以下この項において同じ。）二百万以上の指定都市（同法第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下同じ。）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（当該市町村が指定都市である場合にあつては、当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内のものを含む。）であつて、その総人口が二百万以上のものをいう。

2 この法律において「関係道府県」とは、関係市町村を包括する道府県をいう。

3 この法律（第十二条及び第十三条を除く。）において「特別区の設置」とは、関係市町村を廃止し、当該関係市町村の区域の全部を分けて定める区域をその区域として、特別区を設けることをいう。

（道府県の区域内における特別区の設置の特例）

第三条 地方自治法第二百八十一条第一項の規定にかかわらず、総務大臣は、この法律の定めるところにより、道府県の区域内において、特別区の設置を行うことができる。

（特別区設置協議会の設置）

第四条 特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二百五十二条の二第一項の規定により、特別区の設置に関する協定書（以下「特別区設置協定

書」という。)の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会(以下「特別区設置協議会」という。)を置くものとする。

2 特別区設置協議会の会長及び委員は、地方自治法第二百五十二条の三第二項の規定にかかわらず、規約の定めるところにより、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、これを選任する。

(特別区設置協定書の作成)

第五条 特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

- 一 特別区の設置の日
- 二 特別区の名称及び区域
- 三 特別区の設置に伴う財産処分に関する事項
- 四 特別区の議会の議員の定数
- 五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項
- 六 特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項
- 七 関係市町村及び関係道府県の職員の移管に関する事項
- 八 前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協議会が特別区設置協定書に前項第五号及び第六号に掲げ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、共同して、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

3 前項の規定による協議の申出があったときは、総務大臣並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事は、誠実に協議を行うとともに、速やかに当該協議が調うよう努めなければならない。

4 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。

5 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別区設置協定書の内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事に意見を述べるものとする。

6 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に送付しなければならない。

(特別区設置協定書についての議会の承認)

第六条 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前条第六項の規定により特別区設置協定書の送付を受けたときは、同条第五項の意見を添えて、当該特別区設置協定書を速やかに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。

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速やかに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなければならない。

3 特別区設置協議会は、前項の規定により全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から当該関係市町村及び関係道府県の議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から同項の規定による通知を受けた日（次条第一項において「基準日」という。）を関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならない。

(関係市町村における選挙人の投票)

第七条 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。

2 関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。

3 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票に際し、当該関係市町村の議会の議員から申出があったときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選挙

人に配布しなければならない。

4 前項の場合において、二人以上の議員は、関係市町村の選挙管理委員会に対し、当該議員が共同で表明する意見を掲載するよう申し出ることができる。

5 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票の結果が判明したときは、直ちにこれを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知するとともに、公表しなければならない。その投票の結果が確定したときも、同様とする。

6 政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項の規定による投票について準用する。

7 第一項の規定による投票は、普通地方公共団体の選挙と同時にこれを行うことができる。

（特別区の設置の申請）

第八条 関係市町村及び関係道府県は、全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、共同して、総務大臣に対し、特別区の設置を申請することができる。ただし、指定都市以外の関係市町村にあつては、当該関係市町村に隣接する指定都市が特別区の設置を申請する場合でなければ、当該申請を行うことができない。

2 前項の規定による申請は、特別区設置協定書を添えてしなければならない。

（特別区の設置の処分）

第九条 特別区の設置は、前条第一項の規定による申請に基づき、総務大臣がこれを定めることができる。

2 前項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

3 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

4 関係市町村は、第二項の規定による告示があつたときは、直ちに特別区設置協定書に定

められた特別区の議会の議員の定数を告示しなければならない。

5 前項の規定により告示された特別区の議会の議員の定数は、地方自治法第二百八十三条第一項の規定により適用される同法第九十一条第一項の規定に基づく当該特別区の条例により定められたものとみなす。

6 政府は、前条第一項の規定による申請があった場合において、特別区設置協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途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対する法令の適用)

第十条 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。

(事務の分担等に関する意見の申出に係る措置)

第十一条 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、特別区とこれを包括する道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の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。

2 前項の規定による申出については、当該特別区及び道府県の議会の議決を経なければならない。

3 政府は、第一項の規定による申出を受けた日から六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について判断し、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の特例)

第十二条 地方自治法第二百八十一条の四第八項の規定は、特別区を包括する道府県における特別区の設置については、適用しない。

第十三条 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の区域の全部による二以上の特別区の設置については、第四条から第九条まで（第八条第一項ただし書を除く。）の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市町村及

び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村（以下「特定市町村」という。）及び当該市町村を包括する道府県（以下「特定道府県」という。）」と、同条第二項中「関係市町村若しくは関係道府県」とあるのは「特定市町村若しくは特定道府県」と、第五条から第九条までの規定中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と読み替えるものとする。

2 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の区域の全部による一の特別区の設置については、第四条から第六条まで、第八条（第一項ただし書を除く。）及び第九条の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村（以下「特定市町村」という。）及び当該市町村を包括する道府県（以下「特定道府県」という。）」と、同条第二項、第五条並びに第六条第一項及び第二項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と、同条第三項中「関係市町村の長及び関係道府県の知事」とあるのは「特定市町村の長及び特定道府県の知事」と、「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣」とあるのは「総務大臣」と、第八条第一項中「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったとき」とあるのは「当該特定市町村及び特定道府県の議会が特別区設置協定書を承認したとき」と、第九条第四項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と読み替えるものとする。

（政令への委任）

第十四条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のための手続その他この法律の施行に関し必要な事項は、政令で定める。

附 則

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（公職選挙法の一部改正）

第二条 公職選挙法の一部を次のように改正する。

第二百六十六条第一項中「第七条第六項」を「第六条の二第四項又は第七条第七項」に改め、「含む。）」の下に「又は大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成二十四年法律第八十号）第九条第二項」を加える。

（総務・内閣総理大臣署名）

第一八〇回衆第三六号

大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案

(目的)

第一条 この法律は、大都市制度に関する提案に係る手続について定めることにより、地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築することを目的とする。

(大都市制度に関する提案に係る手続)

第二条 指定都市（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下この条において同じ。）又は特別区及びこれを包括する都道府県は、共同して、内閣総理大臣に対し、指定都市又は特別区とこれを包括する都道府県の関係に係る制度に関し政府が講ずべき措置に関する提案をすることができる。

2 前項の提案については、当該指定都市又は特別区及び都道府県の議会の議決を経なければならない。

3 内閣総理大臣は、第一項の提案を受けた場合において必要があると認めるときは、速やかに地方制度調査会に諮問するものとする。

附 則

この法律は、公布の日から施行する。

理 由

地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築するため、大都市制度に関する提案に係る手続について定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。