

# 横浜特別自治市大綱（令和3年3月改訂）（概要）

## 第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨（1ページ）

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。

## 第2 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向（2～5ページ）

### 1 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 横浜市長第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

### 2 国の動向(第30次地方制度調査会答申等)と横浜市の対応

#### (1) 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。

#### (2) 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、高圧ガス保全部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)

#### (3) 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」が創設。
- 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。

## 1 指定都市の問題点

### (1) 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。

### (2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

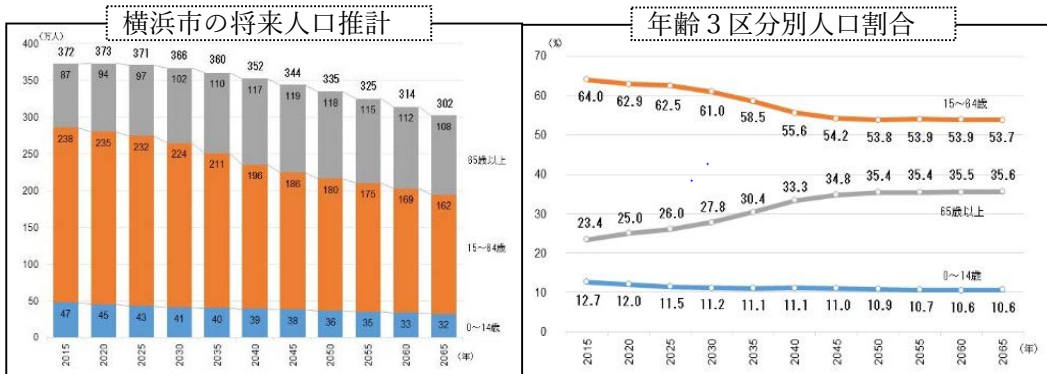
指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分。

## 2 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。

## 3 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。



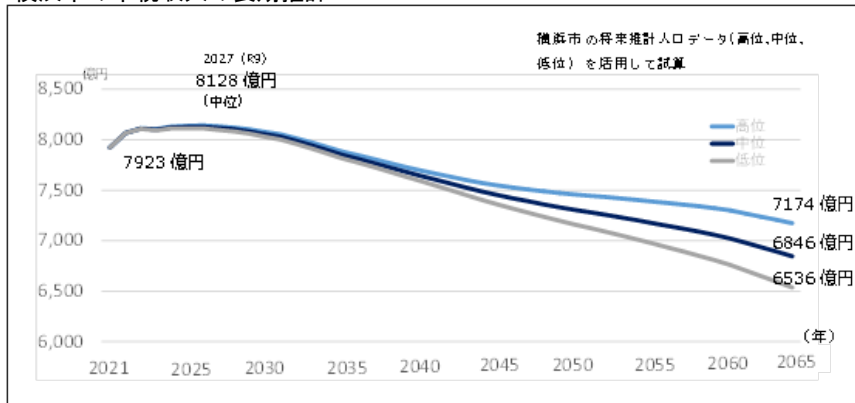
出典：横浜市の将来人口推計(平成30年3月)

## ○ 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)を基に作成

## ○ 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3年1月)より抜粋

## ○ 大都市地域特別区設置法と特別自治市の仕組み



出典：令和2年度指定都市市長会シンポジウム資料

## 1 横浜特別自治市制度の骨子

### (1) 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。

### (2) 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。

### (3) 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。

### (4) 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。

#### ア 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ことから、横浜市は特別区の設置は目指さない。

#### イ 区における住民自治の強化

(ア) 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。

#### (イ) 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「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。

## 2 特別自治市制度の創設により期待できる効果

### (1) 積極的な政策展開による経済の活性化

○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。

### (2) 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。

## 1 現行制度(指定都市制度)における取組

### (1) 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。

### (2) 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。

### (3) 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。

## 2 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。

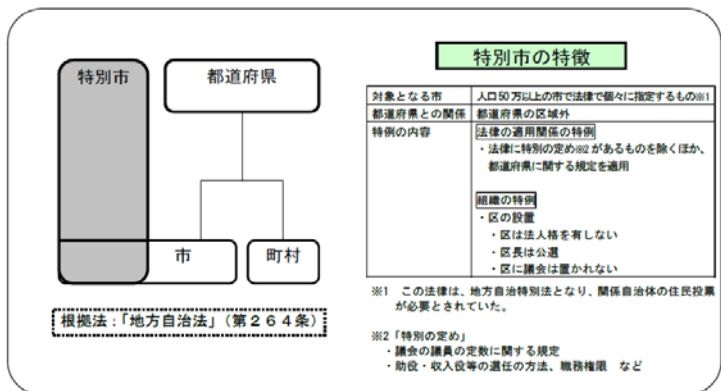
具体的には

- 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。

### 特別市(1947(昭和22)~1956(昭和31))

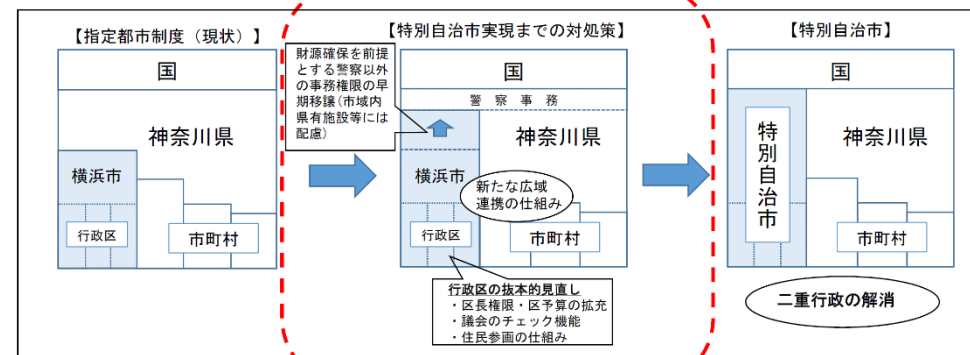
※ 特別市の指定は行われず、制度は廃止(制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた)



出典: 第30次地方制度調査会第3回総会資料(平成24年1月)

## 3 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。



## 4 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を進める。
- 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、特別自治市より詳細な制度設計や法制化案などを作成していく。