

## 第2 大都市制度改革に関する取組及び動向

### 1 横浜市及び指定都市市長会の主な取組

横浜市は、平成22（2010）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》」を公表した。その中では、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た。

平成23（2011）年12月には、横浜市会において、「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<sup>1</sup>。

平成25（2013）年3月には、新たな大都市制度「特別市」の早期実現を目指し、市会との議論を経て、本大綱を策定し、次の4つの基本的枠組みを示している。

- ① 特別市としての横浜市は、原則として、現在県が横浜地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。

平成25（2013）年10月には、平成24（2012）年4月に条例に基づく横浜市の附属機関として発足した「横浜市大都市自治研究会（第2次）」に対し、市長が「横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方」を諮問し、平成28（2016）年10月に答申を受けた。

また、この間の平成27（2015）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。

令和2（2020）年12月には、「横浜市大都市自治研究会（第3次）」から答申を受けた。

令和3（2021）年3月には、「横浜市大都市自治研究会（第3次）答申」、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、本大綱の改訂を行った。

横浜市会では、令和3（2021）年6月、「特別自治市制度の早期実現を求める意見書」が賛成多数で可決された<sup>2</sup>。また、令和4（2022）年2月、「『特別自治市』の早期実現に関する決議」が賛成多数で可決された<sup>3</sup>。さらに、同年9月の大都市行財政制度特別委員会において、国に対して「特別市の法制化に関する要望書」<sup>4</sup>を提出することが決定し、同年11月には、衆議院・参議院・総務省などに対する要望活動が実施された。

指定都市市長会では、多様な大都市制度の早期実現に向け、特別市の法制化案を策定し、国及び政党に提言することを目的として、令和2（2020）年11月に「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置し、令和3（2021）年11月に「多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書」を取りまとめ

1 横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」は、巻末の《参考》を参照。

2 横浜市会「特別自治市制度の早期実現を求める意見書」は、巻末の《参考》を参照。

3 横浜市会「『特別自治市』の早期実現に関する決議」は、巻末の《参考》を参照。

4 横浜市会「特別市の法制化に関する要望書」は、巻末の《参考》を参照。

た。また、令和4（2022）年7月に開催された第54回指定都市市長会議において、特別自治市を分かりやすく伝えるための工夫として、「特別市」という名称を使用することや、多様な大都市制度の実現に向けて、指定都市が一体となって情報発信していくこと等を決定した。さらに、令和4（2022）年11月に開催された指定都市サミット in 北九州において、「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」を取りまとめた。

## 2 国及び神奈川県の変向と横浜市の変向

### (1) 国の変向と横浜市の変向

平成25（2013）年6月の第30次地制調答申は、大都市等を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題を指摘した上で、現行の大都市等に係る制度（指定都市制度）の見直しとして、「二重行政」の解消、「都市内分権」による住民自治を強化するため区の役割拡充などを提言した。また、新たな大都市制度として、「特別市（仮称）」の意義と課題を示した。

令和3（2021）年6月には、一般財団法人自治総合センターが「21世紀地方自治制度についての調査研究会」を設置し、総務省の協力のもと、これからの大都市制度のあり方について調査研究を行った。令和4（2022）年3月に取りまとめた報告書<sup>5</sup>では、「第30次答申において特別自治市制度の課題として指摘されてきた警察事務等の広域事務の適正処理や道府県の税財政・行政サービスへの影響、広域行政区域の細分化、区の住民代表機能について、指定都市市長会のプロジェクト最終報告書も踏まえつつ、一定の検討結果を示した。今後、特別自治市制度の具体的な制度設計に向けて、本研究会で示した意義や課題の整理を踏まえ、更に検討が深められることに期待したい。」とされた。

第30次地制調答申における大都市制度改革に関する主な内容<sup>6</sup>及び同答申を踏まえた国の変向とこれまでの横浜市の対応は、次のとおりである。

#### ア 特別市（仮称）

第30次地制調答申においては、「特別市（仮称）」は、全ての都道府県、市町村の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という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。」として、特別市（仮称）を検討する意義を示した。

一方で、次頁のとおり、さらに検討すべき課題が存在するとし、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、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）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。」とし、特別市（仮称）の早期法制化は見送られた。

さらに検討すべき課題に対しては、平成28（2016）年10月の横浜市大都市自治研究会（第2次）答申「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」において、

<sup>5</sup> 「21世紀地方自治制度についての調査研究会報告書（令和3年度）」は、（一財）自治総合センターのホームページ（<https://www.jichi-sogo.jp/category/document>）を参照。

<sup>6</sup> 大都市制度改革に関する第30次地制調答申の概要は、巻末の《参考》を参照。

その対応策が提案されたことも踏まえ、本大綱の第4章において横浜市としての見解をまとめた。

#### ＜特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題＞（第30次地制調答申を基に記載）

- ① 警察事務の分割による広域犯罪への対応への懸念
- ② 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
- ③ 何らかの住民代表機能のある区の必要性

#### イ 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、第4次地方分権一括法により、平成27（2015）年度には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）に関する決定権限等が、平成29（2017）年度には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、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された。県費負担教職員に係る事務・権限及び給与負担の移譲に伴い、小中学校の学校経営、教職員を含む人事・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・地域の実情に応じた教職員配置が拡充されるなど大きな効果があった。

平成30（2018）年度には、第7次地方分権一括法により、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の事務が指定都市に移譲された。また、平成31（2019）年度には、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を、内閣総理大臣が指定する指定都市（救助実施市）に移譲することとなり、横浜市は同年4月に救助実施市に指定されるなど、個別の事務・権限について神奈川県からの移譲が進んだ。

さらに、平成28（2016）年4月施行の地方自治法の一部改正<sup>7</sup>により、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」が設置された。

平成29（2017）年3月に開催した「横浜市神奈川県調整会議」においては、旅券発給事務を神奈川県から横浜市に移譲することを合意し、令和元（2019）年10月に横浜市センター南パスポートセンターを新設した。しかし、同会議において横浜市が移譲を提起した「私立幼稚園の認可事務」、「河川管理事務」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。また、令和2（2020）年11月の「横浜市神奈川県調整会議」（川崎市神奈川県調整会議と合同開催）では、「コンビナート地域の安全対策」について、高圧ガス保安法に基づく許認可権限の移譲を前提に、コンビナート地域の防災力の強化に向けより一層の連携・協力を推進することについて合意するとともに、「崖地の安全対策」として、急傾斜地崩壊対策事業に係る事務の権限移譲について協議を進めていくこと等を確認した。令和4（2022）年10月には、コンビナート地域に関する高圧ガス製造許可等の事務・権限の移譲予定時期を令和7（2025）年4月1日と定めたことを公表した。

なお、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、実効性は担保されている。一方、令和4（2022）年2月に、県内3指定都市市長は、「持続可能な行政運営に向けた県と指定都市の役割分担」について協議するため、神奈川県知事に対し指定都市都道府県調整会議の開催を申し出たが、令和4（2022）年3月に知事から3指定都市市長への回答は、「申出をいただいた事項に関しては、

<sup>7</sup> 地方自治法一部改正（平成26年5月公布、平成28年4月施行）の概要は、巻末の《参考》を参照。

『指定都市都道府県調整会議』ではなく、別途、事務レベルの協議の場を設けて議論させていただきたい」というものであった。このように、協議の対象は個別の事務・権限に関するものであり、この仕組みによる、速やかな二重行政の完全解消には課題がある。

## ウ 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大都市における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されるとともに、新たに「総合区制度」が創設された。

同法の改正に当たっては、総務大臣から各指定都市市長並びに各指定都市議会議長あてに「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成26年5月30日総行第87号他）が発出され、「区の事務所が分掌する事務を定める条例について、単に現在区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分に検討した上で立案する必要があること。また、指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、同様に、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要である」とされた。これを受け、市会においては、議長から大都市行財政制度特別委員会委員長あてに「指定都市の区に関する事項の検討について」が発出された。これらの経過を踏まえ、同委員会が平成27（2015）年11月に議長あてに提出した「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」においては、将来的な特別市への移行も念頭に、（区役所事務分掌）条例案の検討・審査等に際し、「区役所の基本的な役割・機能等」、「住民自治の強化」、「総合区制度」、「大都市制度（「特別市」制度）」の4点について考慮すべき内容が取りまとめられた<sup>8</sup>。

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、市会における議論も踏まえ、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、行政区として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した。

また、総合区制度は、市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、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ものである。横浜市においては、特別市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討している。

なお、総合区制度の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、令和4（2022）年12月時点で、導入している指定都市はない。

## (2) 神奈川県の変遷と横浜市の対応

神奈川県は、特別自治市構想等の大都市制度に関し有識者の意見を聴取し、研究するため、令和3（2021）年6月に「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」を設置した。当研究会は、同年11月に報告書を取りまとめ、二重行政、税財源の確保、県・指定都市間の協議のあり方について提言した。神奈川県は、当研究会の意見や提言を踏まえ、令和4（2022）年3月に、「特別自治市構想に対する神奈川県の見解」を取りまとめ、特別市が仮に実現した場合、県内全域における行

<sup>8</sup> 横浜市会大都市行財政制度特別委員会「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」の概要は、巻末の《参考》を参照。

政サービスが大幅に低下するなど、現在の指定都市域の市民を含む県民生活に大きな影響を及ぼすおそれがあるため、住民目線から見て法制度化することは妥当でないとした。

この見解に対し、横浜市・川崎市・相模原市の3市長は、『特別自治市構想に対する神奈川県の見解』に対する緊急声明」を発出し、神奈川県の特設市に関する見解は、「日々、多くの住民サービスの提供を担っている基礎自治体である3市の現場の実態・実感と大きくかけ離れたものであり、到底容認できるものではない」とし、「3市長と前向きで率直な議論をしていただくよう、知事に対し、協議の場の開催を求めていく」とした。

その後、3市長の申し出により、「県・横浜・川崎・相模原 四首長懇談会」が令和4（2022）年5月に開催された。「持続可能な行政運営に向けた県と指定都市の役割分担について」をテーマに、特設市構想等についての議論が交わされ、今後も、県と指定都市の課題を共有し、住民目線で解決を図っていくため、知事、3市長のトップレベルでの協議を行っていくことを合意した。

同年7月には、横浜市・川崎市・相模原市が共同で「住民目線から見た『特設市』の法制化の必要性～神奈川から実現する新しい自治のかたち～」を発表し、「特別自治市構想に対する神奈川県の見解」で提示された課題・懸念に対する3市の考え方を明示した。

「特別自治市構想に対する神奈川県の見解」においては、第30次地制調答申で示された課題について、県としても同様の課題があると考えており、実現した場合に、住民の目線に立って具体的にどのような影響が考えられるのか、広域自治体の視点からも整理し「見える化」していく必要があるという考えのもと、大きく4点の課題・懸念を整理したとして、次のとおり特設市に対する課題・懸念を提示した。この課題・懸念に対しては、本大綱の第4章において、3市の考え方を踏まえた横浜市の見解をまとめた。

#### <特別自治市構想の課題・懸念>（「特別自治市構想に対する神奈川県の見解」を基に記載）

- ① 県が果たしてきた総合調整機能に支障が生じるおそれ
- ② 財政面から、県内全域で現行水準の行政サービスが提供できなくなるおそれ
- ③ 県民・市民にとって大きな費用負担が生じる
- ④ 住民代表機能への影響がある