

# 横浜特別市

横浜にふさわしい都市のかたち



日本最大の基礎自治体である横浜市は、現在、377万人を超える人口を有しています。その人口は、今後大きく減少し、横浜市の超高齢化は急速に進行すると予測されています。これに伴う市税収入の減少や社会保障経費の増加は、横浜市が抱える大きな課題です。



大都市が抱える課題に対処し、より良い行政サービスを提供していくためには、それにふさわしい権限と税財源を持ち、市域の仕事を一貫して担うことが必要です。アフターコロナを見据え、力強い経済の回復と活力ある地方を創るためにも、大都市制度の見直しは急務です。

横浜市が目指す「特別市」が実現すれば、全ての地方事務を一元的に担うことで、行政の無駄を省くことができ、市民の皆様の声も、より届きやすくなります。横浜市が自立し、大都市として世界の先進都市と肩を並べるような政策を推進することを通じて、国や圏域の発展にも寄与できます。

市民の皆様には「住み続けたい」と思っただけの横浜市、そして、事業者の皆様から選ばれる横浜市を創るため、力強く、横浜の新しい時代を切り拓く。その決意で、「特別市」の早期実現に向けて取り組んでいきます。

令和3年11月

横浜市長 山中竹春

## 目次 CONTENTS

- |    |                    |     |    |                      |
|----|--------------------|-----|----|----------------------|
| 01 | 横浜市が持つ力と多様な魅力      | 資料編 | 13 | 大都市制度をめぐる国の動向と横浜市の対応 |
| 03 | 横浜市を取り巻く現状         |     | 15 | 日本や外国の大都市制度          |
| 04 | 指定都市制度の課題          |     | 16 | 大都市制度改革の経緯と横浜市の取組    |
| 05 | なぜ特別市が必要なのか        |     | 17 | 横浜特別自治市大綱 概要         |
| 07 | 横浜市が目指す特別市制度       |     | 19 | 特別市の疑問にお答えします        |
| 09 | 特別市制度の創設により期待できる効果 |     |    |                      |
| 11 | 特別市制度創設に向けたプロセス    |     |    |                      |

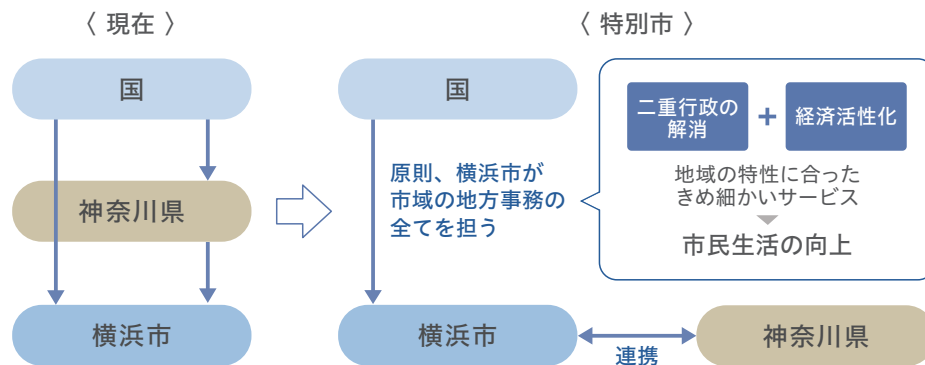
# 横浜特別市構想

横浜市は、海外の一国にも匹敵する経済力を持つ大都市ですが、地方自治法上の「市町村」という一律の枠組みの中で、大都市の複雑・多様な課題に対応するための権限と税財源を持たずにいます。

横浜市では、急速に進むと予測される人口減少・超高齢社会など、多くの課題に対応し、市民の皆様の暮らしをしっかりと支え、また、経済を活性化させて大都市としての力を最大限に発揮していくために、「特別市」制度の早期実現に向けて取り組んでいます。

## ▶ 「特別市」とは…? (詳細は7~8ページ)

- 横浜市が早期実現を目指している、新たな大都市制度です。
- 現在の指定都市制度を見直し、原則として国が担うべき事務を除くすべての地方の事務を横浜市が一元的に担い、その仕事量に応じた税財源も併せ持つ制度です。
- 横浜市を分割して新たな自治体をつくるのではなく、市域内のことが市で完結する、横浜市の一体性を生かした効率的・効果的な制度です。



## ▶ 「特別市」になると…? (詳細は9~10ページ)

- 大都市横浜にふさわしい権限と税財源を持つことができ、横浜市がさらに暮らしやすく活力あふれるまちになります。
- 市民の皆様に寄り添う行政サービスを充実させ、また、日本経済の成長エンジンの役割を果たせるようになります。

それでは、横浜市や指定都市を取り巻く状況や抱える課題、そして横浜市が早期実現を目指している「特別市」について、ご紹介します。

※「特別市」は、令和4年7月まで「特別自治市」と表記



# 横浜市が持つ力と多様な魅力

開港前の横浜は、100戸ほどの寒村でした。しかし、1859年の開港を契機に、日本と外国を結ぶ玄関口として栄え、現在はハンガリーなど一國に匹敵する経済力と377万人を超える人口を有する日本最大の市に成長しました。

日本有数の港である横浜港や、近代的なビル群、開港以来の歴史的建造物が調和する美しい街並みが広がる一方、県内第1位の農地面積・農家戸数を有するなど、自然環境にも恵まれた多様な魅力を持つ都市であり、年間を通じて多くの観光客が訪れます。

また、80年以上にわたって現在の市域を保ちながら発展しており、都市としての一体性を有しています。

横浜市は、都市の魅力を高め、活力を生み出し、横浜も日本も元気にするために、現在の指定都市制度に代わる新たな大都市制度「特別市」の実現を目指しています。



横浜港大さん橋国際船ターミナル



ガーデンネックレス横浜



新治市民の森



山手西洋館

## ■ 横浜市の人口・世帯・あゆみ等

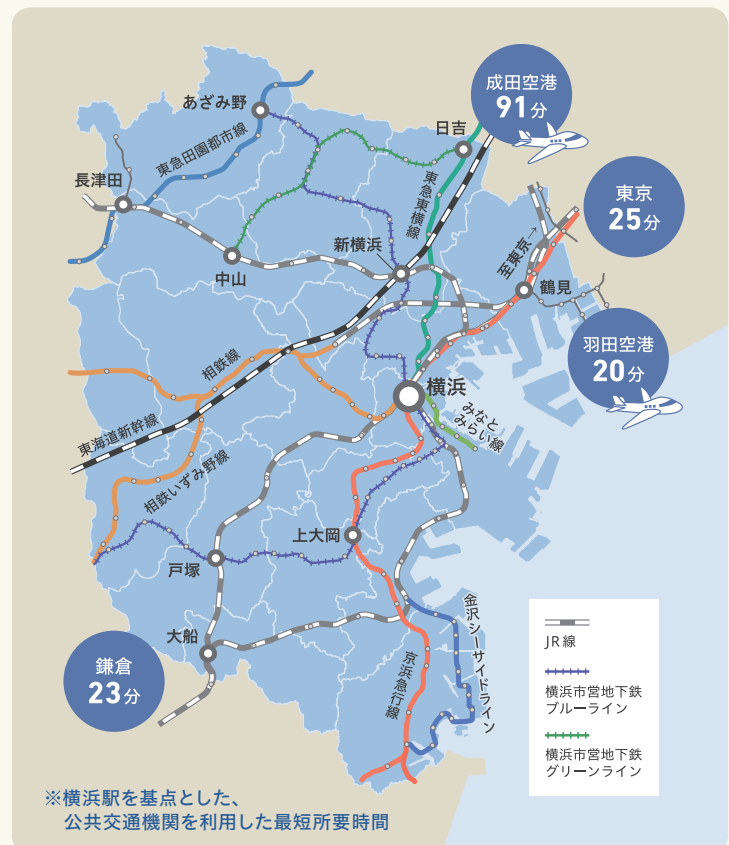
- 人口 **3,776,146人**
- 世帯数 **1,762,920世帯**
- 区 **18区**
- 面積 **437.71km<sup>2</sup>**

出典：横浜市人口ニュース（2021年4月1日現在）

1859(安政6)年	横浜が開港される
1869(明治2)年	横浜灯明台役所・裁判所間に電線が敷かれる(電信のはじめ)
1869(明治2)年	吉田橋が鉄橋になる(鉄橋のはじめ)
1872(明治5)年	新橋・横浜間に鉄道が開通する(鉄道のはじめ)
1889(明治22)年	横浜で市制が施行される
1909(明治42)年	横浜市歌が制定される
1927(昭和2)年	区制が施行される
1947(昭和22)年	特別市制度が創設される
1956(昭和31)年	特別市制度が廃止され指定都市制度が暫定的に創設される
1978(昭和53)年	市の人口が2,729,433人に達し、全国市町村の中で1位となる
1994(平成6)年	行政区の再編成により18区となる

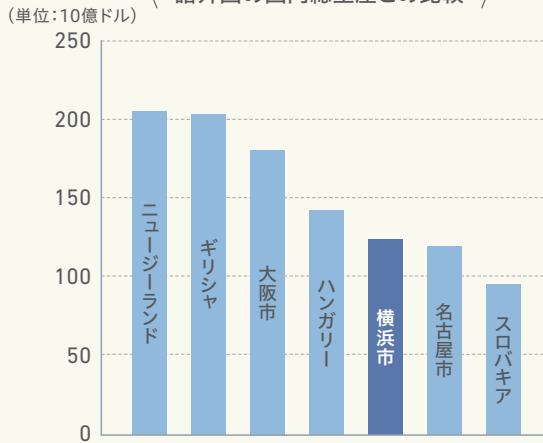
## ■ 交通アクセス

豊富な交通手段があり、東京まで25分、羽田空港まで20分など、アクセスも抜群です。(2021年4月1日現在)



## ■ 一国並みの経済力と豊かなビジネス環境

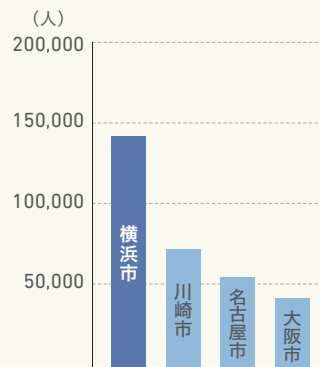
〈 国内の大都市の市内総生産と諸外国の国内総生産との比較 〉



出典：2017年度県民経済計算について（内閣府経済社会総合研究所リサーチ・ノート）をもとに作成  
※換算レート（1ドル＝110.81円）で算出

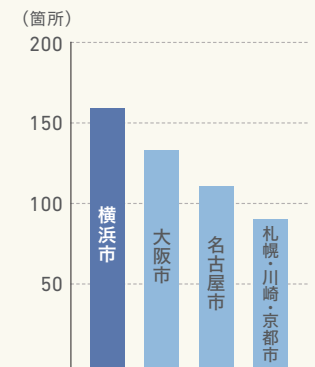
〈 指定都市における技術者・研究者数、学術・研究開発機関の事業所数 〉

● 技術者・研究者の数



※2015年国勢調査

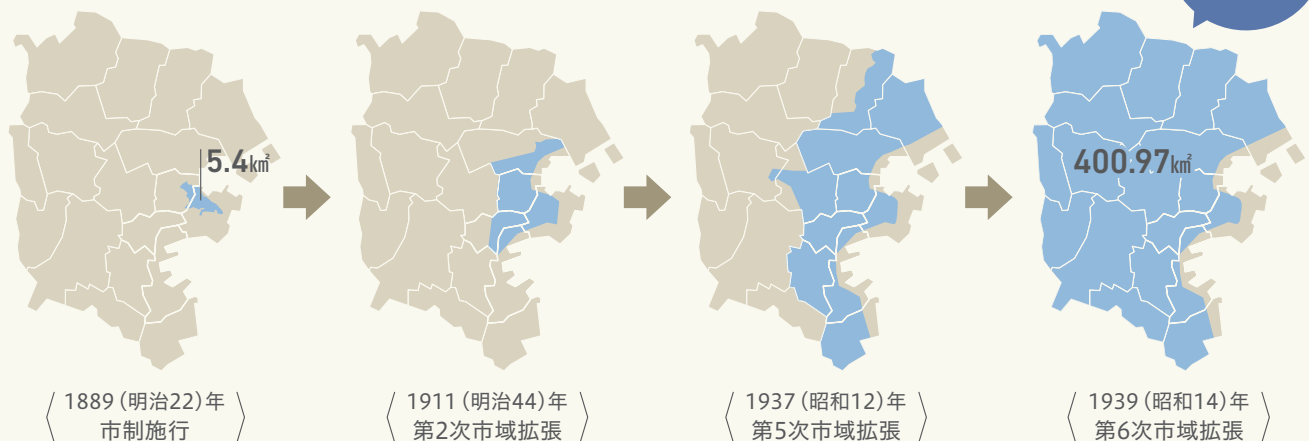
● 学術・研究開発機関の事業所数



※2016年経済センサス活動調査

## ■ 都市の一体性

80年以上前に確定した市域を保ちながら、まちづくりを進めてきたため、都市が一体性をもって発展してきました。



## ■ 市民のロイヤリティ（愛着・誇り）の高さ

自治会・町内会の加入率が約7割と高く、また、8割を超える市民が、横浜に愛着や誇りを感じています。

自治会・町内会の加入率

71.2%

※2020年4月1日時点

横浜に愛着や誇りを感じる市民

81.7%

※2018年度横浜市市民意識調査

# 横浜市を取り巻く現状

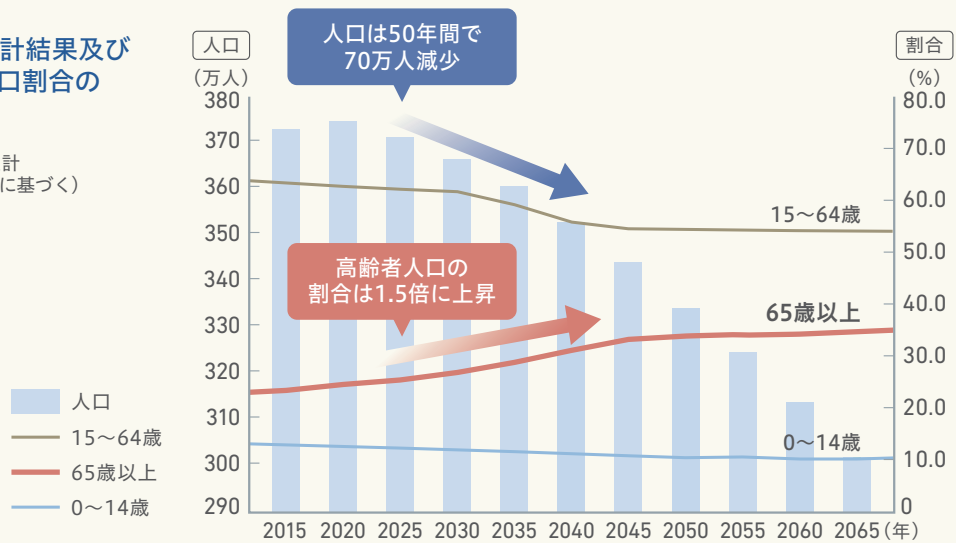
## ■ 人口減少社会の到来と超高齢化の進行等

横浜市では、2015年国勢調査ベースの将来人口推計によると、2015年の約372万人から2065年には約302万人にまで減少しますが、65歳以上の高齢者人口の割合は継続的に上昇し、2015年の約1.5倍と大幅に増加する見込みです。少子高齢化は大都市部でより急激に進行します。

人口減少・超高齢化の急速な進行に伴い、市税収入が減少し社会保障経費が大幅に増加することから、その財源を確保する必要があります。

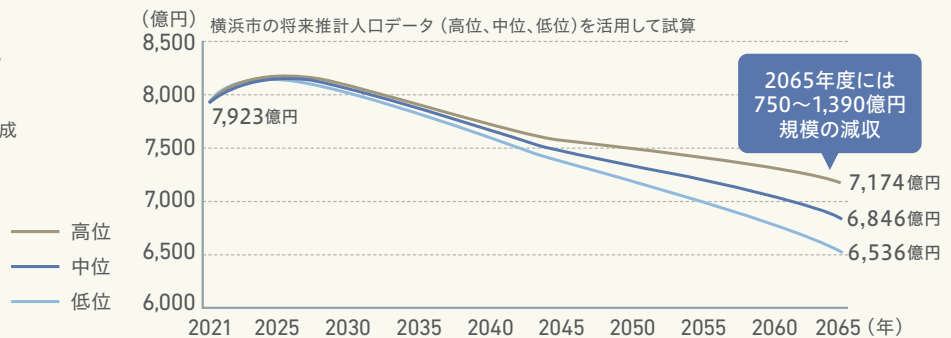
### 横浜市の人口推計結果及び年齢3区分別人口割合の推計結果

出典：横浜市将来人口推計  
(2015年国勢調査に基づく)  
をもとに作成



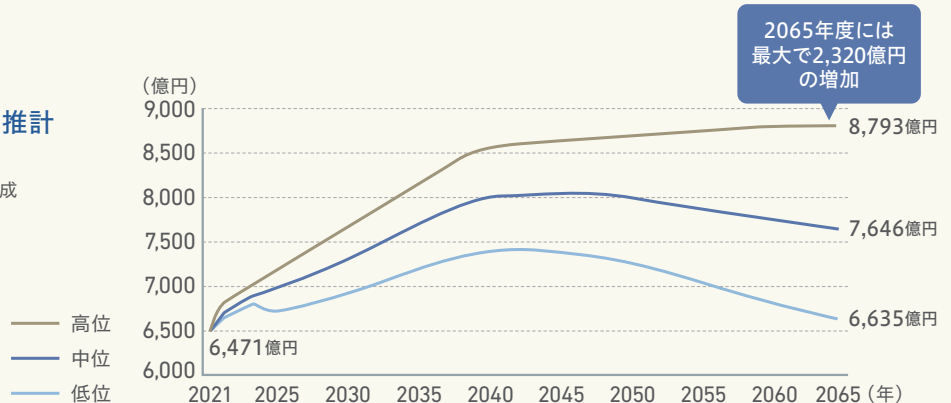
### 横浜市における市税収入の長期推計

出典：横浜市の長期財政推計  
(2021年1月)をもとに作成



### 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  
(2021年1月)をもとに作成



# 指定都市制度の課題

指定都市とは、地方自治法で「政令で指定された人口50万人以上の都市」と規定されている都市のことで、横浜市をはじめ全国に20市あります。

指定都市は、地方自治法の「大都市特例」という規定によって、一般の市では都道府県が行っている事務の一部も担っており、一般の市より多くの権限を持っています。

しかし、指定都市は制度上、基本的には一般の市と同じ枠組みの中にあるため、大都市ならではの複雑で多様な課題を効率的・効果的に解決し、行政サービスを充実させるためには、現行の制度は十分な制度であるとは言えず、大きな課題を抱えています。

## 課題① | 指定都市と道府県がそれぞれで同種の事務を処理

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り、窓口が分散し、事務処理に時間がかかるなど、非効率な二重行政が発生しており、その分野は、子育て支援や福祉・保健・衛生、河川管理など、実に多岐に及んでいます。

同種の事務・権限を市に一元化して二重行政を解消し、市民の皆様身近な場所で、きめ細かい行政サービスを提供していく必要があります。

〈二重行政の具体例〉



その他の例

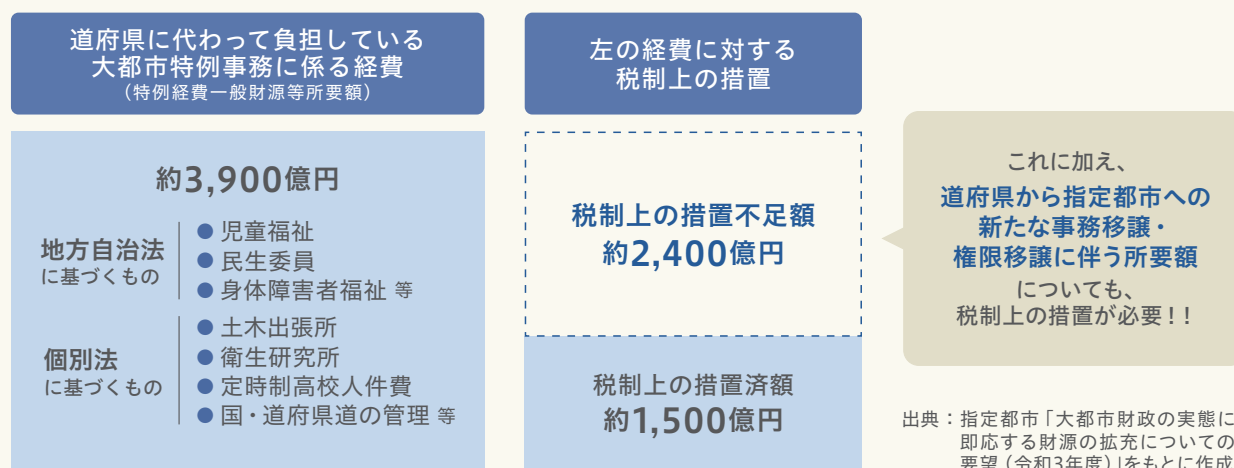
- 崖地の安全対策
- 都市計画
- 医療政策
- 河川管理
- 公営住宅
- 就労支援・雇用対策
- 商店街振興 など

## 課題② | 指定都市の役割・仕事量に見合っていない税財源

指定都市は、一般の市町村事務に加え、道府県に代わって保健所や土木事務所など多くの事務を担っています（大都市特例事務）。

しかし、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、大都市特例事務に必要な財源については、税制上の措置が不十分です。必要な財源が措置されるよう、税源配分の見直しを行う必要があります。

〈大都市特例事務に係る税制上の措置不足額（指定都市全市の令和2年度予算による概算）〉



※県費負担教職員の給与負担に係る経費を含まない



# なぜ特別市が必要なのか

二重行政や不十分な税制上の措置など、指定都市制度の課題を解消して、大都市がその役割を最大限に発揮し、行政サービスの向上と経済の活性化を実現するためには、道府県の事務・権限を市が一元的に担い、その仕事量に応じた税財源を併せ持つ「特別市」制度が必要です。

また、地方自治体の人口規模や都道府県・市町村の事務分担などは、地域によって様々ですが、現行の地方自治制度は画一的なものとなっています。特別市をはじめ、様々な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す。

## ■ 大都市が果たすべき役割

我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が低下している中で、大都市はこれまで以上に我が国の経済を牽引する役割を果たしていく責務があります。

### 総合力と現場力を生かした 施策の展開

人口や産業、様々なインフラが集積する大都市としての総合力を生かすとともに、基礎自治体としての現場力を生かした施策を展開し、都市としての価値をより高めていきます。

### 圏域の活性化や連携強化

大都市圏域の中核都市として、近接市町村との連携・協力を強化するとともに、広域自治体との連携も推進し、圏域全体の活性化や課題解決に取り組みます。

### 日本全体の成長力を高めて 経済発展を牽引

観光・MICEをはじめ、文化芸術、SDGs、企業誘致など、大都市として更なる進化・成長を遂げる施策を展開し、日本全体の成長力を高め、経済発展を牽引します。

新港ふ頭客船ターミナル



Dance Dance Dance  
@ YOKOHAMA 2018  
横浜ベイサイドバレエ「ボレロ」  
東京バレエ団  
(振付：M・ベジャール)



photo : Kiyonori Hasegawa



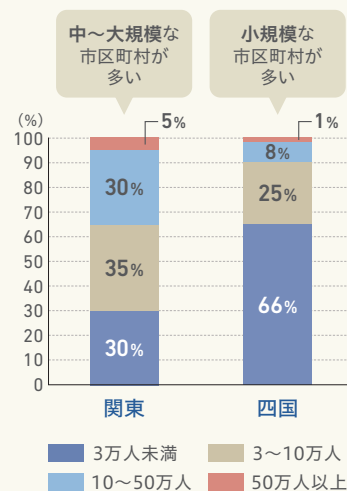
## ■ 地方自治体の多様性

各都道府県によって都道府県（広域自治体）と市町村（基礎自治体）の事務分担の領域は異なっています。例えば、指定都市等が複数存在する神奈川県や広島県では市町村が処理する事務の領域が大きいのに対し、小規模な市町村が多い奈良県や徳島県では、県が処理する事務の領域が大きくなっています。

### 〈 地域別人口規模別市区町村数 〉

ブロック	平成27(2015)年の人口規模(人)									総計
	5千未満	5千~1万	1~3万	3~5万	5~10万	10~30万	30~50万	50~100万	100万以上	
北海道	77	45	35	7	6	7	1	-	1	179
東北	19	34	57	24	21	11	1	-	1	168
関東	16	22	58	44	65	78	17	13	3	316
中部	46	35	75	53	64	30	9	3	1	316
近畿	21	26	55	29	47	33	10	3	3	227
中国	15	10	34	19	10	15	2	1	1	107
四国	18	16	29	16	8	5	2	1	-	95
九州・沖縄	37	42	86	47	36	17	5	3	1	274
総計	249	230	429	239	257	196	47	24	11	1,682

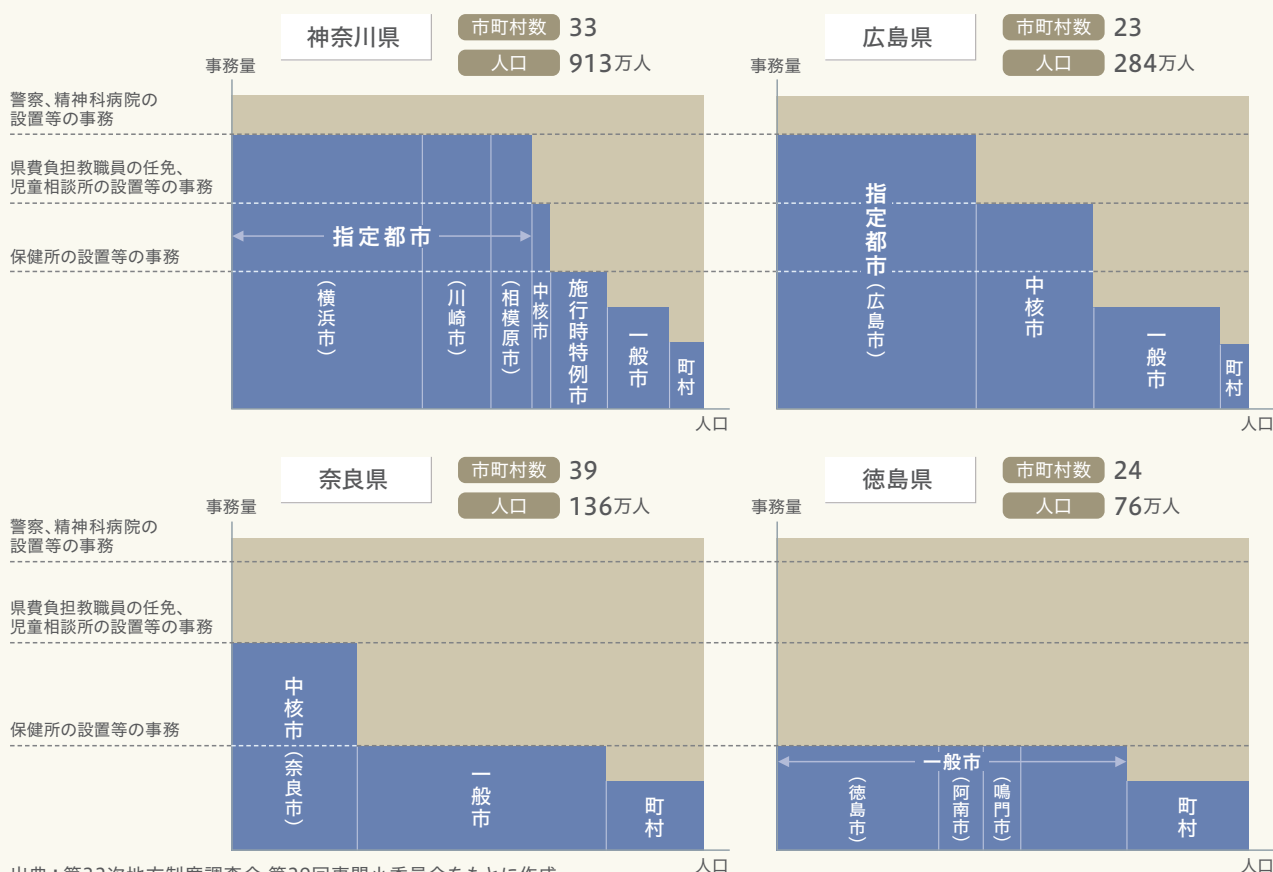
(市区町村数)



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口 [平成30(2018)年推計]」をもとに作成  
(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/t-page.asp>)

### 〈 都道府県によって異なる事務分担 〉

■ 県が処理する事務領域 | ■ 市町村が処理する事務領域



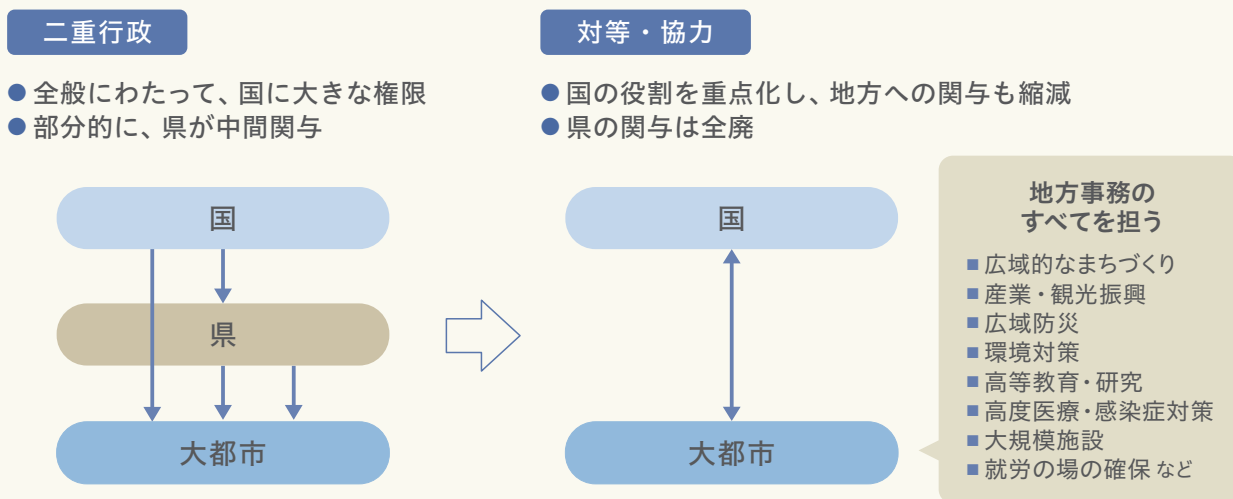
出典：第32次地方制度調査会 第29回専門小委員会をもとに作成  
※人口は2015年国勢調査

# 横浜市が目指す特別市制度

特別市制度とは、県が横浜市域において実施している事務と基礎自治体として横浜市が担っている事務を統合することで、より効率的な行政運営や積極的な政策展開をできるようにするものです。

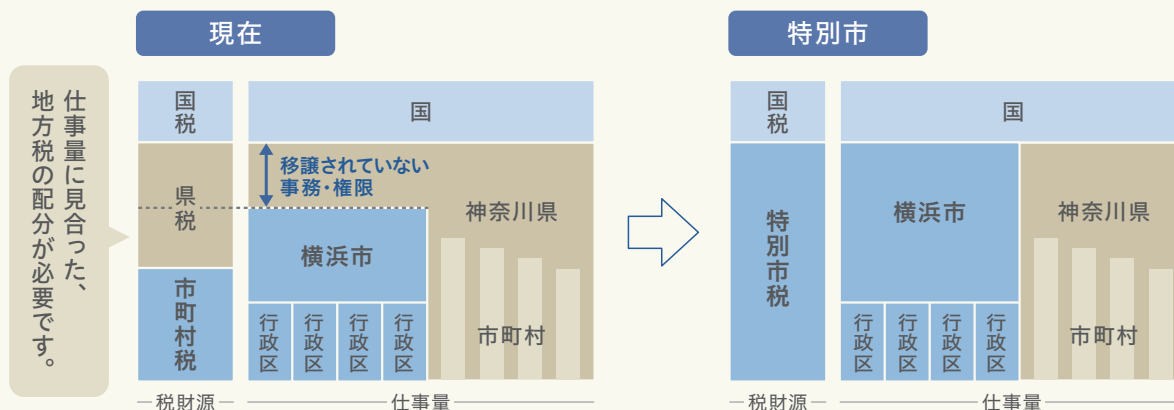
## 1) 国以外の仕事は原則としてすべて横浜市が担います。

「二重行政」が解消され、行政の無駄がなくなるため、市民の皆様のニーズに沿った、きめ細かな行政サービスを迅速に提供できます。また、地域の特性にあったまちづくりや、産業・観光振興、感染症対策などが積極的に展開できます。



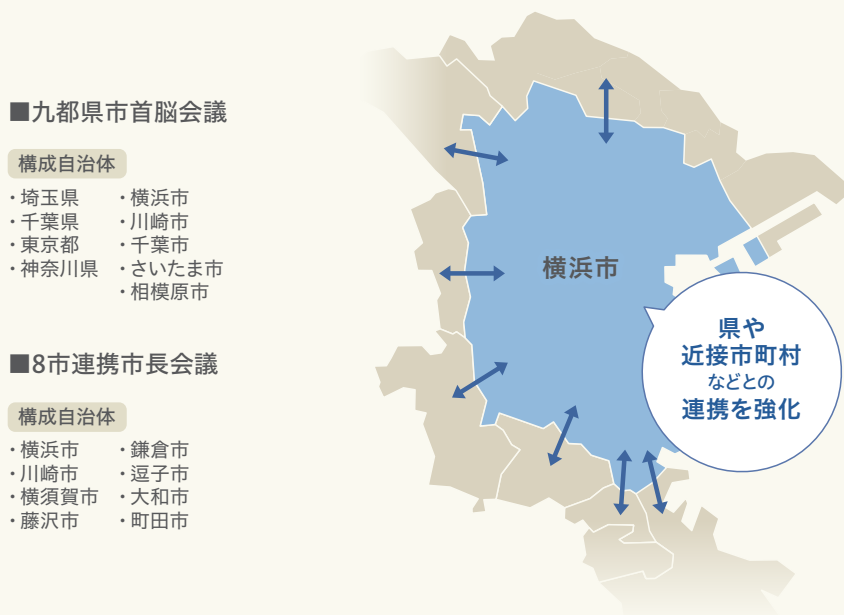
## 2) 横浜市の役割・仕事量に見合った公平な税制を実現します。

特別市制度では、市域での国以外の事務は原則としてすべて横浜市が担うため、その仕事量に見合った税財源を確保できる仕組みとします。



### 3) 県や近接市町村と協力して行政運営を行います。

横浜市はこれまでも、県とも協力しながら、近接市町村と広域防災や環境対策、観光など連携してきました。特別市ではこうした連携を一層進めることで、圏域全体を元気にします。



### 4) 区役所機能・住民自治を強化します。

市内に東京都の特別区のような新たな自治体を作るのではなく、区はこれまでどおり行政区のまま、横浜市の強みである都市の一体性を生かして、効率的・効果的に行政運営を行います。

特別市における区では、「区役所の機能強化・役割拡充、区長の権限強化」、「地域協働の取組、区行政への住民参画」、「区選出議員による区行政の民主的チェック」により、住民自治を強化します。

#### 区役所の機能強化・ 役割拡充、区長の権限強化

- 区の役割、予算、裁量の拡充
- 区の体制整備
- 区長の総合調整権限を強化
- 区長を市長が任命する特別職とするなどの位置づけの変更

#### 地域協働の取組、 区行政への住民参画

- 市民相互が連携して課題解決に取り組む場を拡充
- 地域で活動する市民の視点で区行政に参加する場を設置

#### 区選出議員による 区行政の民主的チェック

- 区選出の議員が区行政を民主的にチェック
- 区選出の議員が当該区における意思決定を担う常任委員会等を設置することを検討

# 特別市制度の創設により期待できる効果

特別市が実現すると、子育て支援やまちづくりなど、市民の皆様の暮らしに関わる様々な分野で、二重行政の無駄がなくなり、より効率的・効果的に行政サービスを提供することができます。

また、地域の実情に合ったきめ細かな施策を展開できます。

## ■ 積極的な政策展開による経済の活性化



## ■ 二重行政の解消による行政サービスの向上

### 子育て支援

保育園、認定こども園、幼稚園において、市と県に分かれている業務を市にまとめることで、子育て家庭の要望に寄り添いながら、総合的な支援ができます。

### 医療政策

県の権限となっている医療計画の策定などを市で行うことが可能となり、地域の医療需要を的確に反映させた医療提供体制をより迅速かつ円滑に、構築することができます。





### 崖地の安全対策

県の権限となっている急傾斜地（崖地）の対策業務を市で行うことが可能となり、避難体制の整備や助成金制度等を含む総合的な崖地対策により、市民の安全・安心につながる災害に強いまちづくりを進めることができます。



### 都市計画

県の権限となっている都市計画事業の認可を市で行うことが可能となり、地域の実情に応じた事業効果の早期発現や事業期間の短縮につなげることができます。



### コンビナート地域の安全対策

市と県にわかれているコンビナート地域の許認可等権限を市にまとめることで、一体的な指導による保安体制の充実が図られるほか、災害発生時に迅速かつ円滑な対応が可能になります。



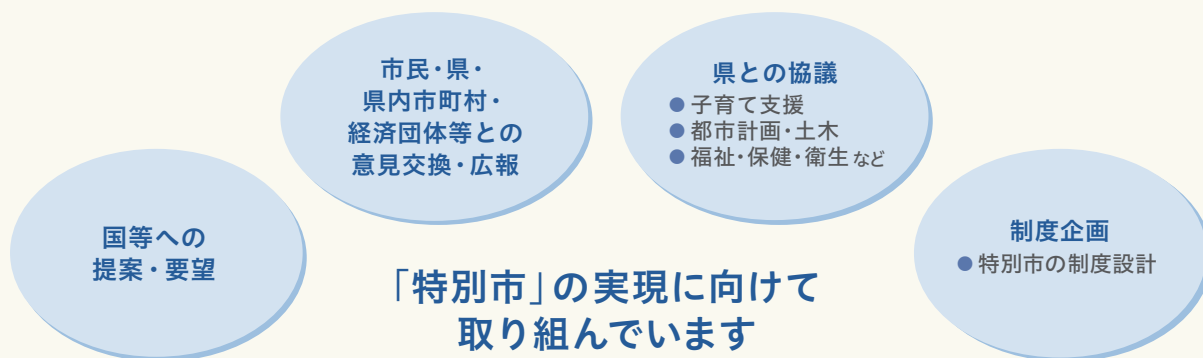
### 就業支援・雇用対策

市と県に分かれている就業支援・雇用対策に係る事業を市にまとめることで、総合的かつ一元的に実施できるようになり、就労支援メニューなどを充実させ、よりきめ細かな支援ができます。

※特別市創設までの間は、県と市の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務について、県との協議を行い、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを進めていきます。（11ページ参照）

# 特別市制度創設に向けたプロセス

特別市の早期実現のため、国の動向を踏まえ、他の指定都市とも力を合わせて、国や関係機関等への提案・要望・協議を進めています。



横浜市が目指す特別市制度の内容や必要性、メリットなどを、講演会等を通じて、市民の皆様にはわかりやすくお伝えする取組も実施しています。



2019年12月  
大都市制度  
シンポジウム  
in横浜市立大学

## ■ 事務・権限及び財源移譲に向けた取組

特別市創設までの間、市と県の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務については、引き続き県と協議を行い、税財源の移譲と事務配分の見直しを進め、実質的に特別市に近づけていきます。

### これまで県から移譲された主な事務・権限

- 市立小中学校等の教職員数を決める権限と税財源が移譲され、地域の実情に応じた教職員配置が可能に（2017年4月）
- 大規模災害時の救助実施事務が移譲され、救助活動がより柔軟・迅速に（2019年4月）
- パスポート発給事務の移譲により、センター南駅にパスポートセンターが新設され、手続きがより身近に（2019年10月）



横浜市センター南  
パスポートセンター  
2019年10月新設

### 県との協議分野例

- 子育て支援分野
- 都市計画・土木分野
- 福祉・保健・衛生分野

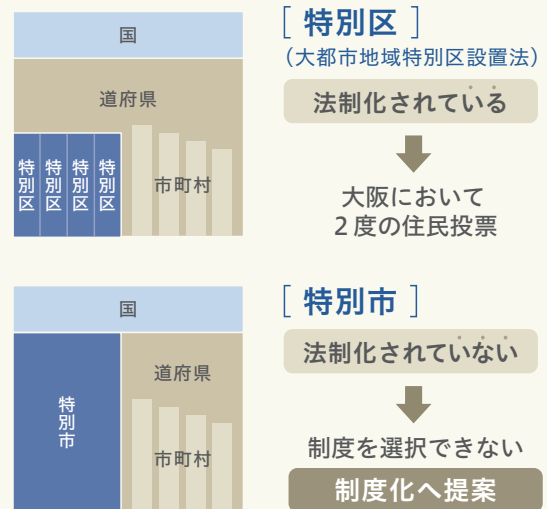
## ■ 区行政強化に向けた取組

特別市実現に向けたプロセスとして、地方自治法に規定されている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、住民参画の仕組みの構築、議会の区行政に対するチェック機能の強化など）を進めていきます。

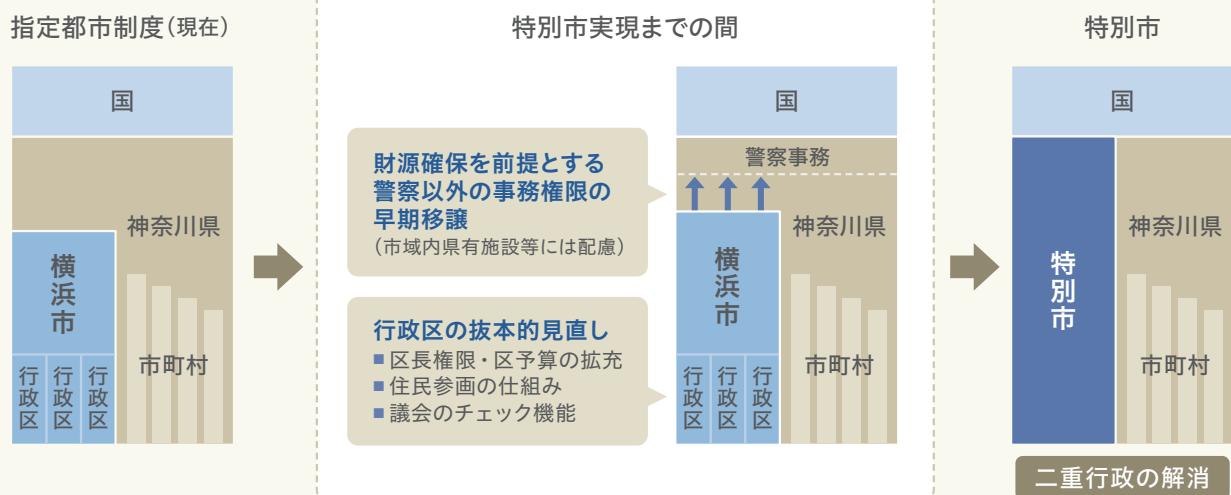
## ■ 特別市の立法化に向けた取組

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と、全ての地方事務とその権限を持つ「特別市」がありますが、特別市は法制化されていません。大都市制度の新たなカテゴリーとして、特別市制度の立法化が必要です。

立法化の実現に向け、国や国会議員に対して具体的な法制案の提案を行っています。



〈横浜市が目指す大都市の姿〉



### コラム

指定都市市長会  
「多様な大都市制度  
実現プロジェクト」

指定都市20市の市長により構成される指定都市市長会では、特別市制度の立法化に向けた素案の策定及び国や政党への提言を行うため、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、制度の具体案について議論を重ねています。2021年5月には、「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、特別市の法制化に向け、国や政党に積極的な働きかけを行っています。

# 大都市制度をめぐる国の動向と横浜市の対応

## ■ 大都市制度をめぐる国の動向

2013(平成25)年6月に、第30次地方制度調査会<sup>※1</sup>が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を取りまとめました。その中で、新たな大都市制度「特別市〈仮称〉」の意義が明確に認められた一方で、特別市についてさらに検討すべき3つの課題について指摘がありました。横浜市は、2021(令和3)年3月に改訂した「横浜特別自治市大綱」で課題に対する考え方を示しました。(詳細は14ページ)

第30次地方制度調査会の答申を受け、地方自治法が改正されるとともに、課題に対する地方分権一括法<sup>※2</sup>が2020(令和2)年までに第10次まで成立し、公布されています。横浜市では、地方自治法の改正に対応し、「横浜市区役所事務分掌条例」の制定等を行っています。

※1 地方制度調査会とは、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査・審議する機関で、これまで、地方制度改革に大きな影響を与えてきました。第30次地方制度調査会では、大都市制度について初めて本格的な議論が行われました。

※2 地方分権一括法とは、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、国から地方公共団体または都道府県から市町村への事務・権限の移譲や、地方公共団体への義務付け、枠付けの見直し等を行うため、関係法律を一括して改正するための法律です。

## 1) 第30次地方制度調査会 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(概要)

### 現行の大都市等に係る制度の見直し(指定都市制度)

#### 「二重行政」の解消(都道府県から指定都市への事務移譲等)

- 指定都市・都道府県の多くが移譲に賛成している事務や都道府県条例で移譲実績のある事務は移譲を基本とする
- 指定都市と都道府県が同種の任意事務の処理等を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要

#### 事務移譲に伴う税財源の配分

- 県費負担教職員の給与負担等、指定都市にまとまった財政負担が生じる場合、道府県税と市町村税で課税標準が共通する税目に係る税源移譲や税交付金なども含めて財政措置のあり方を検討

#### 「都市内分権」による住民自治の強化(特に人口が非常に多い指定都市)

- 区の役割の拡充・区長に独自の権限(人事・予算等)
- 区長を市長が議会同意を得て選任する特別職にすることを選択可能にすべき
- 市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会を設置

### 新たな大都市制度(特別市〈仮称〉)

- 全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義
- 住民代表機能のある区の必要性、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等の課題について、更に検討が必要(14ページで横浜市の考えを掲載)

## 2) 「地方自治法の一部を改正する法律」(概要)

### 区の役割の拡充【「都市内分権」による住民自治の強化】

- 区の事務所(区役所)が分掌する事務を条例で定める。
- 区に代えて総合区<sup>※3</sup>を設け、議会の同意を得て選任される総合区長(特別職)を置くことができるようにする。

### 指定都市都道府県調整会議の設置【「二重行政」の解消】

- 指定都市及び都道府県の事務処理を調整するための協議の場として、指定都市都道府県調整会議を設置する。



## ■ 横浜市の対応

### 1) 第30次地方制度調査会答申で示された課題に対する横浜市の考え方

**課題** 警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念

**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、特別市が担う。

広域犯罪へ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、区域を分割しない形で警察本部を置く方法などが考えられる。

**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、「大都市だけが財政的に突出し、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、県と協議を行う。さらに、特別市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

**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、区長の位置付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、特別市における行政区の住民代表機能を強化する。

### 2) 「地方自治法の一部を改正する法律」への対応

「横浜市区役所事務分掌条例」の施行（2016（平成28）年4月）

- 区役所の役割
- 区役所の事務分掌
- 区長の意見陳述等

特別市の実現に向け、総合区<sup>※3</sup>制度も含め、区のあり方について継続的に検討

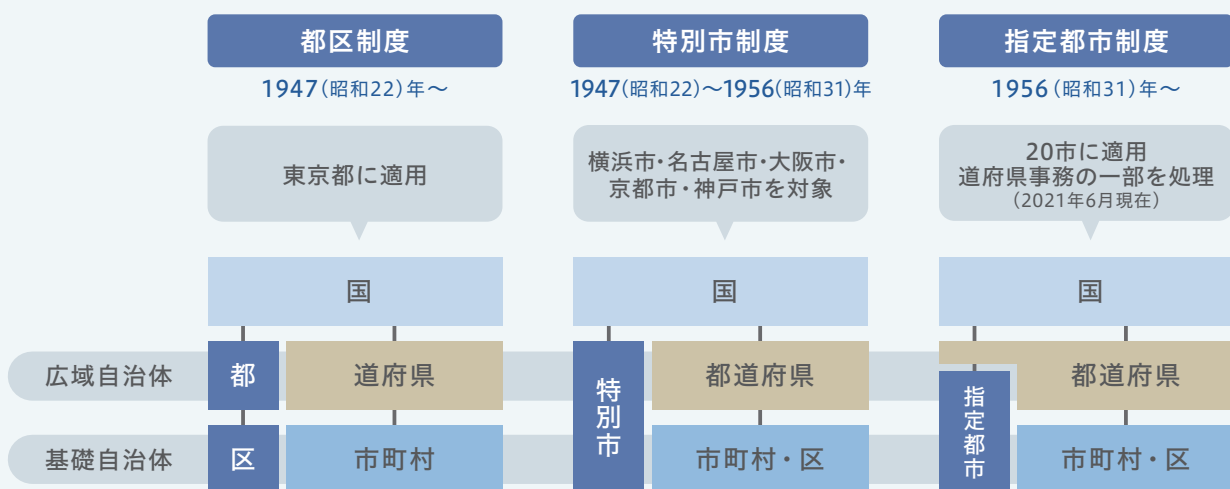
※3 総合区とは、現在の指定都市制度の行政区と同様に市の組織だが、区長は、議会の同意を得て選ばれる特別職の「総合区長」となり、総合区の職員の任命や、総合区が執行する事務に係る予算について、市長に意見を述べるができる。

横浜市長、神奈川県知事を構成員とする横浜市神奈川県調整会議を設置

# 日本や外国の大都市制度

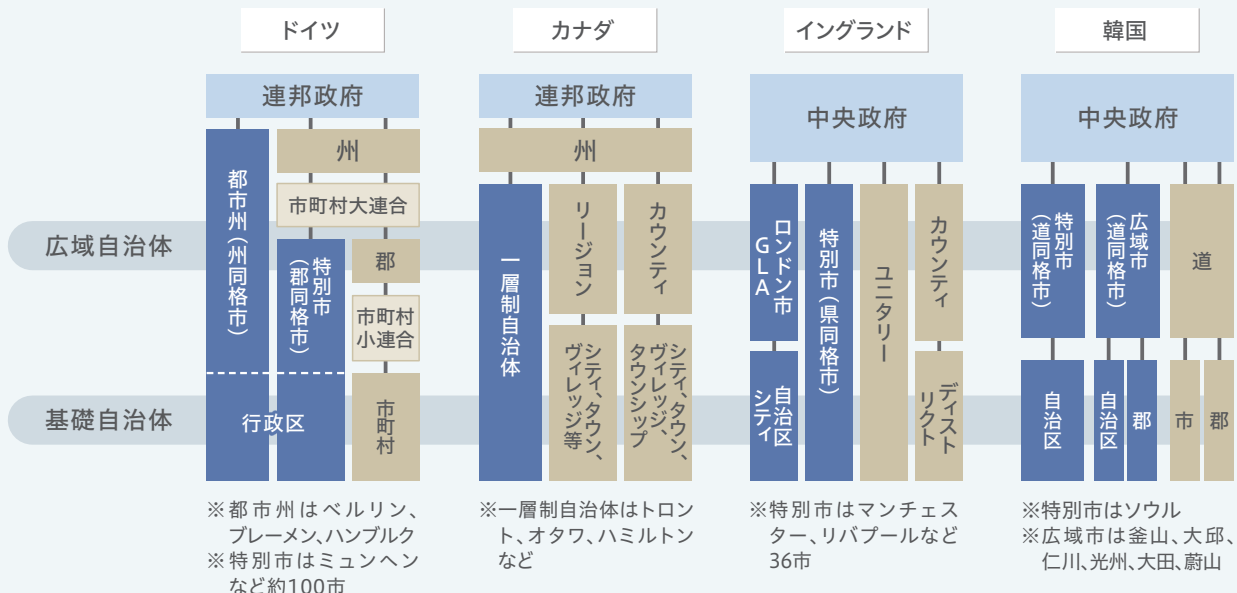
## ■ 日本の大都市制度

横浜市、名古屋市、大阪市、京都市、神戸市の5大都市では、大都市自治の拡充と大都市行政の効率的な遂行のため、戦前から「特別市運動」を展開し、その結果、1947（昭和22）年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設されました。しかし、府県の反発により、特別市制度は適用されないまま、1956（昭和31）年に廃止され、暫定的制度として「指定都市制度」が創設され、現在に至っています。横浜市では、他都市とも連携しながら、制度の改革を訴えてきましたが、65年が経過した現在においても、抜本的な見直しはされていません。



## ■ 外国の大都市制度

諸外国には、多様な大都市制度があります。  
首都以外の都市にも大都市制度が適用されることは、一般的となっています。



# 大都市制度改革の経緯と横浜市の取組

年	月	
1889(明治22)	4	横浜市市制施行
1922(大正11)	3	六大都市行政監督ニ関スル法律公布(東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の6市において、一部事務で府県知事の許認可が不要に)
1927(昭和2)	10	横浜市区制施行
1939(昭和14)	4	横浜市第6次市域拡張でほぼ現在の市域に
1947(昭和22)	5	地方自治法施行(特別市制度創設)
1956(昭和31)	6	地方自治法改正(特別市制度廃止・指定都市制度創設)
	9	横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5市が指定都市に移行
1973(昭和48)	12	「横浜市総合計画1985」で大都市行財政制度の確立を明記
1988(昭和63)	11	横浜市が主導し、指定都市11市で、「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会(明日都市懇)」発足
1991(平成3)	5	明日都市懇報告書(憲章都市制度など)発表
2009(平成21)	1	横浜市大都市制度検討委員会「新たな大都市制度創設の提案」発表
	2	横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会「日本を牽引する大都市-『都市州』創設による構造改革構想-」発表
2010(平成22)		横浜市区「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査・研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」)公表
	5	横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」策定
		指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」発表
2011(平成23)	2	横浜市区「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査・研究テーマ「水平的、対等な連携協力の可能性について」)公表
	8	第30次地方制度調査会設置(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等が諮問事項に。横浜市長が臨時委員に就任)
	12	横浜市区「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」 8市連携市長会議設置
2012(平成24)	3	横浜市大都市自治研究会(第1次)「横浜市大都市自治研究会第1次提言」発表
	5	横浜市区「大都市行財政制度特別委員会報告書」(調査・研究テーマ「新たな大都市制度における都市内分権について」)公表
	6	横浜市「横浜特別自治市大綱素案(骨子)」策定
	8	「大都市地域特別区設置法」成立
2013(平成25)	3	横浜市「横浜特別自治市大綱」策定
	4	指定都市7市による大都市制度共同研究会「『特別自治市』の早期実現に向けて」発表
	6	第30次地方制度調査会「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
2014(平成26)		「地方自治法の一部を改正する法律」成立
	5	「第4次地方分権一括法」成立(県費負担教職員の給与負担・定数や学級編制基準の決定、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の移譲)
2015(平成27)	6	横浜市「『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」策定
2016(平成28)	4	横浜市区役所事務分掌条例施行、横浜市神奈川県調整会議設置
	10	横浜市大都市自治研究会(第2次)「第2次横浜市大都市自治研究会答申」発表
2017(平成29)	4	「第7次地方分権一括法」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の移譲)
2018(平成30)	3	横浜市大都市自治研究会(第3次)設置
	6	「改正災害救助法」成立(2019年4月、横浜市が救助実施市に指定)
2020(令和2)	12	横浜市大都市自治研究会(第3次)「第3次横浜市大都市自治研究会答申」発表
2021(令和3)	3	横浜市「横浜特別自治市大綱」改訂

# 横浜特別自治市大綱 概要 (2013(平成25)年3月策定 2021(令和3)年3月改訂)

## 第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨

2013(平成25)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、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

### 1) 横浜市の主な取組

- 2010(平成22)年 「新たな大都市制度創設の基本的な考え方《基本的方向性》」を策定
- 2011(平成23)年 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 「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 「『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
- 2020(令和2)年 「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(以下「第30次地制調答申」))と横浜市の対応

- 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」を解消するなど意義があるとされた。一方、「何らかの住民代表機能のある区の必要性」「警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念」「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3つの課題が示され、早期の法制化は見送られた。
- 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負担・定数の決定、学級編成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、道府県から指定都市への税源移譲が全国で初めて実施。
  - ・「横浜市神奈川県調整会議」での合意により、神奈川県から横浜市に旅券(パスポート)発給事務を移譲。
- 都市内分権(区の役割の拡充)
  - ・2016(平成28)年4月に施行した「横浜市区役所事務分掌条例」において、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。

## 第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性

### 1) 指定都市の問題点

- 指定都市と道府県の二重行政
- 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

### 2) 大都市及び横浜市を取り巻く現状

- 人口減少社会の到来と超高齢化の進行による、市税総額の減収
- 公共施設の保全・更新需要の増大

### 3) 特別自治市の必要性

- それぞれの地域や地方自治体により状況は異なるが、行政体制は、県-市町村という画一的なものであるため、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。二重行政を解消するため、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。
- 将来を見据え、横浜市だけでなく、日本全体の成長力を高め、経済を活性化していくために、大都市・横浜が持つ力を最大限発揮できる特別自治市制度の早期実現が必要。



## 第4 横浜市が目指す特別自治市制度

### 1) 横浜特別自治市制度の骨子

- **事務・権限**  
特別自治市としての横浜市は、原則として、県が横浜地域で実施している事務及び横浜市が担っている事務のすべてを処理する。
  - **税財政制度**  
特別自治市としての横浜市は、市域内地方税のすべてを賦課徴収する。
  - **広域連携**  
特別自治市としての横浜市は、県及び近隣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。
  - **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－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。
- ※第30次地制調答申で示された課題に対する考え方については14ページを参照

### 2) 特別自治市の創設により期待できる効果

- 積極的な政策展開による経済の活性化
- 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

## 第5 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

### 1) 現行制度（指定都市制度）における取組

- 事務・権限及び財源移譲に向けた取組、区行政強化に向けた取組、県内市町村等との協議による取組を進める。

### 2) 特別自治市の立法化に向けた取組

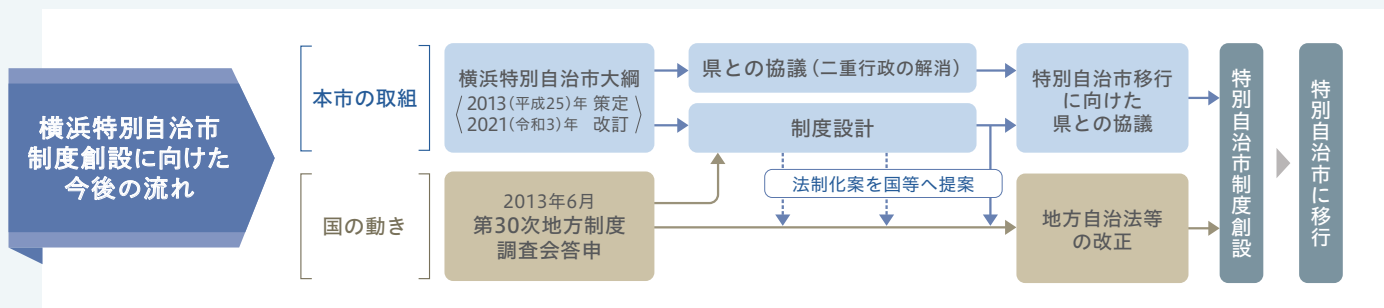
- 特別自治市の立法化に向けて、国等に具体的な法制案の提案を行っていく。

### 3) 特別自治市実現までの対処策

- 特別自治市実現までの間、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。併せて、県とも情報交換・意見交換の場を設けていく。
- 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を先行して進め、特別自治市における区の姿を示していく。
- 深刻化が進む地域課題を解決するために、区役所の地域支援機能の強化も検討していく。

### 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・要望を行う。併せて、二重行政の解消に向けた県との協議も進める。
- 特別自治市制度について、わかりやすく伝えていく取組を引き続き実施する。併せて、特別自治市のより詳細な制度設計や法制化案などを作成する。



※特別自治市の実現には、地方自治法等の改正が必要であることから、移行時期は記載していません。

# 特別市の疑問にお答えします

Q1



A1

**特別市が実現することによって、市民の暮らしはどう変わるのですか？**

特別市が実現すると、市と県の二重行政が完全に解消され、窓口が一元化するなど、市民の皆様の利便性が向上します。

さらに、政策の自由度が高まり、新たな財源なども生まれます。これによって、特に、子育てや教育、まちづくりなど、市民の皆様身近な分野で、地域のニーズに合ったきめ細かな行政サービスを受けることができるようになります。また、市内経済が活性化し、横浜の魅力が一層高まります。

今後も、市民の皆様のご意見などをお聞きしながら、市民の皆様の声が身近な行政に反映されるような仕組みを検討していきます。

Q2



A2

**特別市はどのような段階を経て実現するのですか？**

特別市の実現には、国による地方自治法などの法改正が必要であるため、国などへ法改正を求める要望や提案を行います。

特別市の制度設計にあたっては、市民の皆様のご意見も参考に、横浜市会との議論を行いながら、詳細を検討していきます。

制度が実現するまでの間は、子育てや福祉・保健・衛生などの分野ごとに、県と連携しながら、市と県の二重行政の解消を図り、その効果を市民の皆様にご実感いただけるよう、取組を進めていきます。

これらを通じて、着実に特別市の実現へとつなげていきます。

Q3



A3

**特別市以外の方法はないのですか？**

現行の指定都市制度が抱える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と全ての地方事務とその権限を持つ「特別市」があります。大都市地域特別区設置法に基づいて特別区を設置するということは、横浜市を廃止・分割し、新たな自治体を作ることになります。

横浜市は、昭和14年から80年以上もの間、現在の市域を前提に行政運営が行われ、多くの都市インフラが市域で完結しています。横浜市に愛着や誇りを感じている市民の皆様も多く、地域活動も盛んです。

横浜市を廃止・分割して特別区を設置することは、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ため、特別区の設置は目指さず、大都市制度の新たなカテゴリーとして「特別市」の実現を目指します。

Q4



A4

## 特別市のような大都市では、市民と行政との距離が遠くならないでしょうか？

これまでも横浜市では、区役所を身近な総合行政機関として、区役所独自の予算を設けるほか、市立保育所や土木事務所など、市民生活に直結する部門を区役所に移管するなど、市民の皆様へ身近な区役所の機能を強化し、行政サービスの向上に取り組んできました。

また、地域で活動する様々な団体や人々が連携し、主体的に地域課題の解決に取り組めるよう、区役所を地域協働の総合支援拠点として位置付け、地区担当制を導入するなど、協働による地域まちづくりを進めています。

特別市においても、区役所は、市民の皆様・地域と向き合い、身近な行政サービスを提供し、地域の課題解決を支援していきます。地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充、地域で活動する区民の皆様が区行政に参画する仕組みの設置、住民の代表である区選出議員が区行政を民主的にチェックする仕組みの構築等により、住民自治を強化します。

Q5



A5

## 横浜市が特別市になると、県内他市町村に影響が出ないでしょうか？

横浜市はこれまでも、県とも協力しながら、近接市町村等と広域防災や環境対策、観光などで連携をしてきました。特別市では、こうした連携をさらに進めることで、圏域全体を元気にしていきます。

また、特別市では、原則として市域での国以外の仕事をすべて行うため、市域内の地方税すべてを横浜市の税金とします。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、横浜市が特別市となることで、県内他市町村の利益が損なわれる状態とは言えませんが、県内他市町村に対する神奈川県での行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要だと考えています。

Q6



A6

## 道州制における大都市制度のあり方はどのように考えられているのですか？

国と地方の役割を根本から見直す新たな地方自治制度である道州制の導入は、新たな国のかたちとしての選択肢の1つではありますが、しかし、道州制における基礎自治体や大都市のあり方については、これまで十分な議論がなされていません。

横浜市では、国の動向を注視しながら、横浜市にふさわしい大都市制度である特別市のあり方について、引き続き検討を進めていきます。

特別市について、  
詳しくご案内します！

大都市制度に関する市民向け講演会等を開催しています。  
団体・グループの皆様への出前説明会を行っています。

問合せ

横浜市政策局大都市制度推進本部室制度企画課

✉ ss-seidokikaku@city.yokohama.jp ☎ 045-671-2952 FAX 045-663-6561



〈横浜市HP〉 <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/bunken/daitoshi.html>

発行

横浜市政策局大都市制度推進本部室制度企画課

〒231-0005 横浜市中区本町6-50-10

☎ 045-671-2952 FAX 045-663-6561

令和5年12月発行(第3版)

