

令和4年4月25日

横浜市会議長

清水 富 雄 様

大都市行財政制度特別委員会

委員長 横 山 勇 太 朗

大都市行財政制度特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する行財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること。

2 調査・研究テーマ

特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究について

3 調査・研究テーマの選定理由

令和2年に発生した新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、人口が集中する大都市のリスクや制度の課題が浮き彫りになったことや、同年11月、大阪市において、大阪市の廃止と特別区設置のため、2回目の住民投票が実施されるなど、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。

これらの動きを踏まえ、本市では令和3年3月に横浜特別自治市大綱を改正した。現行の指定都市制度はすでに65年が経過し、昨今の社会情勢の変化や大都市の実態に即応した制度となっていないため、横浜特別自治市大綱に基づき、特別自治市の早期立法化を国や政党に求めていく必要がある。

また、令和3年5月17日に開催された指定都市市長会議においても、多様な大都市制度の早期実現を求める提言が採択された事を受け、本市においても、同年6月4日に特別自治市制度の早期実現を求める意見書が可決された。

今後は、これまでの制度設計から制度実現に軸足を移しつつ、実現までの課題や対処方策などのプロセスを明確にしていくことが特に重要である。

そこで、国・政党や他都市の動向もふまえ、現行制度における取組、立法化に向けた取組、特別自治市実現までの対処策など、特別自治市実現に向けたプロセスについて調査・研究し、議論を深めていくこととした。

4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会（令和3年6月8日開催）

令和3年度の委員会運営方法に関して委員間で意見交換を行い、今年度の本委員会における調査・研究テーマを決定した。次に、政策局より、新たな大都

市制度の創設に向けた検討状況等について説明を聴取し、質疑を行った後、令和4年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）の検討状況について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・ 令和3年度の委員会運営方法について
- ・ 新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・ 指定都市の「令和4年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について

イ 委員意見概要

- ・ 特別自治市制度の実現に向けては、国や政党に対する要請をしっかりと行っていかなければいけない。これからはますます具体的に動いていくという意味では、本市はもちろんのこと、他都市とも連携を取りながら、本気で進めていかなければならない。
- ・ 神奈川県内の市町村の理解がやはり大きな課題である。実際に本市が特別自治市になった場合、いわゆる県の行政サービスが低下するかどうか、またそうした周辺の市町村における影響について、しっかり検証する必要がある。こうした知事の発言というのは、県内の他の市町村が本市の特別自治市の実現に対して不安を感じることにつながりかねないため、しっかりと対応していくべきである。
- ・ 多様な大都市制度は、地域性や人口規模により、それぞれの思惑があると考える。本市であれば十分にやっつけていけるし、メリットがあるが、他の指定都市においては、そこまでいかないようなことがある。その辺のイメージはどういうものがあって、またそれをどのようにまとめていくか、どのような制度にしていくのか、考える必要がある。
- ・ この5月にも指定都市市長会から法制化を国に求めているが、具体的な課題と対処方策に対してどのようなプロセスで実際に実施していくのかを行政サイド、議会サイド、あるいは政党が様々なアプローチをしなければいけない。まずは、法制化に対してどのような課題があるのか、何ができるのかということをはっきりと明らかにするべきである。

(2) 委員会（令和3年7月30日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、指定都市市長会における多様な大都市制度実現プロジェクト等について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、財政局より、令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」について
- ・指定都市の「令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

イ 委員意見概要

- ・県が特別自治市を検討する研究会を設置することは、我々では気づかない特別自治市の課題を指摘することになり、特別自治市の実現に向けた新たな動きとも考えられる。特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の調査結果を基に県との議論を深め、特別自治市実現に向けた理解促進を強力に進めるべきである。
- ・これまで大都市制度については、旧五大市でもそれぞれ思惑や考え方が違ってきた中で、その他の政令指定都市も大都市制度移行までは考えていない状況だった。しかし、多様な大都市制度実現プロジェクトができ、今までいろいろな背景がある中で、本市の思いや特別自治市というものをしっかり検討し、必要だと認識されてきた。
- ・特別自治市への移行手続で案が2つ示されており、どちらがいいのかという議論はこれから進められると思うが、案1は国の承認を経て定めるという前提であるため、本市の思いと国会全体の思いがどうなのかが、非常に大きな課題になる。現実的には都構想に準じた形での案2が現実的である。
- ・非常に市民に関係が深い内容のため、何らかの形で住民投票というプロセスを経る必要はあるが、その範囲を横浜市民だけにするのか、周辺自治体も含めてなのか議論する必要がある。また、案1は特別自治市の移行手続の中に、いわゆる近隣市町村も含めた特別自治市の枠組みという可能性も含まれているため、可能性として本当にあるのかという議論もしっかり進

める必要がある。

- ・機運醸成の対象と手法について、国会議員、経済界の方へのアプローチという記載があるが、それに加えて、特別自治市実現のためには県議会の承認も必要になるため、県議会議員あるいは県議会へのアプローチも必要である。
- ・市会議員としても国・県に対して、本市の置かれた状況や、これからの特別自治市の考え方というのを説明する必要がある。参考資料2の中では、本市に対し否定的な内容があるため、県の意見に対する本市の考えをしっかりと説明する中で、多方面の理解を得る必要がある。
- ・スケジュールの管理をしないとなかなか前に進まない。このスケジュールどおりに、進めていくことが重要である。
- ・権限や財源について、県と考え方の違いはどうしてもあるが、市民の皆様にとどのようなメリット、デメリットがあるのかをしっかりと説明し、相互の理解が得られることが必要である。そのためにも、やはり機運醸成のための発信が必要だが、分かりやすい動画での配信も必要である。
- ・大都市制度が市民一人一人に与える影響は、なかなか肌身で感じられない部分もあるが、このコロナ禍で、保健所体制など様々な点で弊害が出ている。まさに具体的な課題がでたことを分かりやすく市民に伝えるきっかけとし、ぜひ分かりやすい方法で発信していくべきである。
- ・住民投票という議論が出てきたことはよいことであり、ぜひ住民の意思がしっかりと適正に反映されるような仕組みづくりを進めていくべきである。
- ・県の研究会で提示された内容は非常に重要なことが列挙されているため、ぜひ市としてしっかりとレスポンスをしていくべきである。
- ・神奈川県として、県の視点で課題を整理したということは大変大きな意義がある。広域自治体と基礎自治体の役割分担とあるが、基礎自治体にも様々なサイズ感、スタイルがある。具体的に何を指すのかによって役割分担も変わってくるため、よく整理していくべきである。
- ・新型コロナウイルス感染症の対応について、現場を預かる基礎自治体と、基礎自治体である本市を超えて権限を持つ県との間に課題も見えてきた。

大変な作業だが、所管する方々にその課題をヒアリングし、ぜひまとめて
いってほしい。

- ・ 県の研究会が、11月中旬に意見を整理し報告書の案をつくるということは
大きな節目であり、行政間での基本的な部分を築いていく必要がある。ど
のような会議体を持って進めていくのかという点でも検討をするべきであ
る。
- ・ やはり県と本市の議論がかみ合っていないと改めて認識をした。このよう
な膠着状態を打破していくためには、当局だけに任せるのは限界があるた
め、議員も最大限、それぞれの立場でできることをしっかりとやっていか
なければいけない。そのためにも、県の事務事業等のデータ収集、分析な
ど、特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の委託調査の結果に基づき
、県や県内市町村との議論に結びつけていかなければならない。それぞれ
の権限を主張するのではなくて、事実に基づいて議論をしていくことがや
はり大事である。特別自治市の法制化の実現に向けて全力を尽くしていき
たい。

(3) 委員会（令和3年9月10日開催）

本委員会の付議事件に関連して、参考人を招致し、次回委員会で講演をいた
だくことを決定した。

ア 議題

- ・ 参考人の招致について

(4) 委員会（令和3年9月30日開催）

参考人として、一橋大学大学院教授 辻 琢也氏を招致し、特別自治市制
度実現に向けた展望について講演をいただいた後、質疑・意見交換を行った
。

また、講演後に再開した委員会においては、財政局より、令和4年度大都
市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について
説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。

ア 議題

- ・ 特別自治市制度実現に向けた展望について
- ・ 指定都市の「令和4年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充について

の要望（通称：青本）」について

イ 講演概要

- ・今抱えている政策課題と、特別自治市問題がどのように絡んでいるかというところが原点にして、また非常に重要なところである。今関心が高いのは新型コロナウイルス感染症対策、少子化対策、地球環境対策、まちづくり関係の対策、国際化に向けたまちづくり、DX時代の行政組織がどうなるか。特に最近、税務に関して非常に事態が進捗している。
- ・特別自治市は、市域内において県の機能を指定都市が併せ持つという制度をつくっていくことである。県と市の役割をどうするかという行政内部の改革になる。
- ・今回の特別自治市の提案というのは、携帯電話が3Gから4Gにするというようなプラットフォーム改革で、アプリの使い勝手はよくなるが、アプリが根本的に変わるわけではなく、改善していくだけである。
- ・特別自治市を実現するための改革として、第一は二重行政の廃止、無駄をなくす。既に大半の業務を指定都市は行っていて、自治体として必要な業務をここに一元化する。県から独立することによって、調整業務、事務手続を大幅に減らし、時間、職員、組織、予算の無駄を削減する。第二はこの無駄をなくすことによって、遅い遅いと言われていたお役所仕事を克服して改善を促進する。特に県がなくなることで、住民から見ると自治体における受益と負担の見える化が進んでいく。住民と現場で接する基礎自治体が国等の行政機関に直接対峙できる機会が増え、住民ニーズを他の自治体、自分たちの自治体、国等の政策に迅速に反映しやすくなる効果が非常に大きい。第三は制度変更を最小にするということであり、どんなにいい改革も、高齢化が進んできているため、制度を抜本的に新しくすることに非常にコストがかかり、生活の変化を受け入れられない。特別自治市は住民生活にはあまり直接変化が及ばないため、今のよき横浜の自治をつないで、そのまま改革ができる。日常生活に係る変更点は最小限度であるが、地方自治制度上は大きな改革である。今の人口予測でいくと、区域や市域の変更は伴わない。

(ア) 新型コロナウイルス感染症対策

- ・新型コロナウイルス感染症対応でいうと、個々の具体的な施策の中で本来は人口当たりの感染者数の多いところからワクチンの接種率を高めていくのが効果的である。しかし、実際は感染者比率の少ない人口規模の小さい自治体からワクチン接種率が高くなる傾向がある。これは、都道府県配分になっており、人口900万人を超える神奈川県の中で約380万人の横浜市がさらに県の調整を受けなければいけない仕組みの中で配分をしているため、その調整、是正に貴重な時間が使われている。

(イ) 超高齢社会における少子化対策等

- ・県が配付する交付金でも、本来は一番住民と密接な基礎自治体がこれらの交付金を一括して総合的に実態に合わせて交付すれば一番効果的だが、これができないでいる。
- ・これまで一番時間とお金をかけてきたのは、少子化対策である。子育て関係は相当部分指定都市がやっているが、なぜか県の補助金について指定都市、中核市の補助率が低い。小児医療費の助成、ひとり親家庭等の医療費助成事業、在日外国人の高齢者、障害者等の福祉給付金事業は、なぜか指定都市分、中核市分だけ対象外になるなど、補助率が低くなっている。
- ・財政力指数で見ると、神奈川県は相当高いほうである。横浜市、川崎市も高いが、そこまで変わらない水準になっている。子育て関係では、幼稚園部分だけが都道府県に残っている。これに関して、例えばコロナウイルスの感染症対策や苦情対応を同じように市に言っても、市としては県を通じて実施してもらえないシステムになっており、合理性がない。やはり総合的な子育て支援策を推進していくことに力点を置いていくべきである。
- ・特殊出生率を横浜市全体でどうやって理想出生率、希望出生率まで高めていくかという対策に総合的に力点を置きたいところであるが、幼保関係の調整その他に時間がかかってしまう形になる。
- ・一番のゆがみは県費負担教職員問題であったが、給与負担も含めて指定都市に移譲された。近年行われた一番の大きな改革により、総合的にマネージしていて、子育て関係について行政資源も含めて一体的にその業

務をやっていく体制が整ってきている。

- ・ 長期的教育の効果は、子供が減少する中で、その財源をいかに子供に総合的にうまく使っていけるかである。それを考えたときに、保育園と幼稚園があり、小学前児童の教育なども含めて総合的に考える体制に持っていくのが望ましいのは間違いない。移譲した分お金がないとやっていけないので、財政フレームとして個人住民税の所得割2%を税源移るという形になり、近年で見るとまとまった大きな地方税の移譲と業務の移管を行って今日に至っている。

(ウ) 地球温暖化時代の危機管理・防災対策

- ・ まちづくり関係では、近年全国で日常的に自然災害が発生していると言わざるを得ないぐらい頻発するようになった。市内のインフラは相当部分、既に市が持っている。そこに一部、国や県の部分があり、特に一級河川は国、二級河川は都道府県が持っているが、県で万全に全て管理しているかという点、事実上はかなり横浜市がやっている。各種事業を実施するときは、県に要望して結局横浜市がやるというような形になっている。日頃から横浜で一体的に効果的にやったらどうかと主張しているが、かなり時間をかけないと進まないという状況になっている。
- ・ 上記のような要望は、かなり力点を置いてやらないとなかなか進まない。力を入れて順調に進んだとしても、大体5年かかる。デフォルトでよりよい改善案を行い、いいところから実施すべきではないかというのが、この主張になる。これを考える上において、災害救助法がある。この災害救助法も基本的にはデフォルトで都道府県が行う形になっているが、それではうまく機能しない部分もあるので、救助実施時の指定ということができることになっている。今は指定都市の中から、大都市特例のような形で指定して、指定都市に関しては直接指定都市ができるようになるという制度をつくった。結局、道府県は総合調整機能だとか、資源の配分機能が損なわれることへの懸念があるが、実際に県で調整できる範囲は非常に少ないにもかかわらず、覚書等を締結して、県や自治体の懸念を払拭した上で指定都市が行うという形をつくらないとできないことになっている。あらゆる分野でこのようなところがデフォルトで始ま

っているため、どのように改善していくかを考えなければいけない。

(エ) 進む国際化に対応したまちづくり

- ・外国人の方々が加速度的に増えてきており、今後、国際化に向けてどのようなまちづくりをするかが問題となる。国籍的に見ると、今は中国が一番多く、横浜を中心に見た転出入の状況を直近で見るとプラスになっている。
- ・現在の横浜市の様子は、日本国内から集めるというよりも、世界から人を集めることで今が成り立っている。対外的に魅力のあるまちをつくり続けることが人口動態的に見ると非常に大きい要素になっている。
- ・外国籍の児童数が増えたことで、教育問題が深刻になってきている。国の制度も遅ればせながらできているが、市単独で考えなければならないところも多い。
- ・居住環境の工夫により、いろいろなベンチャー企業が関内地区をはじめ国内にも進出し、国外のいろいろな企業も立地するという状況になっている。これらをトータルにうまくやっていけるかどうかに加え、国際的な魅力あるまちづくりに生かしていくことをプラスで考えていかなければならない。
- ・まちづくりに関しては、都市計画の最終決定を都道府県が持っている時代が長く続いた。形式的に最後、承認するだけと言われることもあったが、最後の手続をやるかどうかは重石になっていた。そうした中で平成23年の都市計画法の改正により、区域区分の権限が横浜市に移譲、平成26年には都市計画区域の整備、開発及び保全の方針のマスタープランの決定権限が横浜市に移譲された。この移譲効果を見ると、規制誘導地区の設定や団地再生を積極的に進めていくことで、線引きについて合計197地区の市街化区域の面積を約624ヘクタール増やす形の改革を地道に進めてきた。自己決定の下でまちづくりをしていくという体制で、自分たちのまちづくり、特に国際もにらんだまちづくりをしていくのが、今後の発展にとっても不退転で重要なことである。

(オ) DX時代の行政組織／税務事務と行政区

- ・行政組織が一番変わってきているのが税務事務である。システム化も進

- み便利になってきている。それに合わせて、組織をどうやって変えていくべきかを検討しなければならない。
- 県の収入は4つ源泉がある。地方消費税、個人県民税、法人事業税と自動車税だが、個人県民税は、国にある申告情報を基に市が課税・徴収して、それを県が受領するというシステムになっており、単純に言うと市が集めている。一方、地方消費税は、国が徴収して県に渡す形になっている。それをさらに市にも交付し、県交付になっている。個人県民税と地方消費税は実質県が集めていない。
 - 今、自動車税については地方税の共同機構というところで、共同で徴収して申告できるシステムを整えていくことになってきている。これだけ県が集めていくことは、必ずしも合理的ではなくなってくる。法人事業税は譲与税化してきており、人口割で配分しているところが非常に強い。事実上、歳入部分については機械的に配分し、裁量とは関係ない比重が強くなってきている。
 - さらにデジタル化が進んできたとき、国が整備するガバメントクラウドでアプリケーションを構築するということになっている。住民基本台帳、生活保護、市税など17業務の基幹システムだが、大体が市の業務となっており、県の業務は含まれていない。マイナンバーで接続するようなものは、基本的に市の中で情報管理を厳格にして業務を進めていく形になっており、県を介さず市と国によって調整していく形になっている。デジタルの世界の中では今の実態に非常に近く、市と国が直接つながって業務をしていくシステムになっている。
 - 昔は区役所ごとにミニ市役所のように全てを整えていくのが進んだ区のイメージで考えられていた時代もあったが、システム化を考えてみたとき、横浜市では区ごとに地域支援の体制については充実させていくという方向が示された。その中で業務をやり、区の固有の地域問題を解決するために区関係の予算は充実させて、区づくり推進を行っていく。これは全国の指定都市にも先駆けて実践してきたルールになる。
 - その一方で、例えば昔は区の税務課で特別徴収、事業所税の徴収、法人市民税の徴収を全てやっていたが、市1か所で合理的にやれるものはや

るといふことで、法人課税は財政局にまとめ、償却資産課、納税管理課をつくる形にした。システムで合理化できるものはまとめて、アナログで大切にしなければならないことは各区に充実させる方向で進んできている。これがまさに将来的には特別自治市になる市の全体性と区のミクロのアナログのよさを残したまちづくりとして見えてくる。

- ・地域協働の総合支援拠点という形で区役所の機能強化を進めてきたことになるが、これは地域でそれぞれなので、その進め方には地域の差がよい意味でも表れている。こうした中で、市民、区民の方、特に区の自治関係をやってこられた方から見ると、今の区を残せるのか、残せないのかというのは、深い意味がある。
- ・2040年ぐらいまでの横浜市の各区の人口を見ると、以前より人口集中が進まないこともあり、大体30万人ぐらいから10万人弱ぐらいまでの範囲に収まる。基本的には今のこの区を維持することによって総合的な区政を進めていくことができる状況であり、これを継続的に伸ばしていくというのがこのまちづくりの発想の原点になる。今後、地域協働の総合支援の拠点としての区役所のイメージと、アナログの窓口業務。区役所を中心とした地域の様々な活動のプラットフォームの中でまちづくりを進めていくのが今後の横浜市の姿であり、特別自治市の姿になる。

(カ) 超高齢社会における持続可能な都市経営

- ・1985年から今日までの市税の歳入状況と歳出、決算の状況にデフレ等を考慮せずグラフにしたものを見ると、昔は比較的乖離がなかった歳入歳出が、近年、歳入は伸び悩む中で、歳出は着実に伸びてきているのが分かる。収入で見ると大都市は人口も多いが、固定資産が多い。これが潤沢にあったが、近年の動向を見ると、子育て環境対策で主婦の働く方の増加や税源移譲もあり、市民税が着実に増えてきているが、固定資産税はかつてほど伸びてきていない。これが歳入の側で見た大きな課題である。歳出を見るとどうしても高齢化が進み、扶助費、公債費が増え、いろいろ子育て施策も充実させていく中で、恒常的に措置していかなければならない費用が増えてきている。
- ・少なくとも今までは人口が減ってきていないが、今後は人口減少が入っ

てくる。高齢化率は他都市よりは低いとしても、母体の市民数が多いため、高齢者の絶対数の増加ペースは高い。これに耐えていく行政業務をしていかなければならない。

- ・昭和40年代、1960年代後半から70年代ぐらいにかけてつくったインフラがたくさんあり、いつ一斉に更新なるかは分からないが、それでも確実に更新時期は来る。開発行為でつくったものについても、市で受けた時点で公共施設になり、市で更新していかなければならない局面が増える。これを着実にこなしていかなければならない一方で、予算も考えていかなければならない状況になる。
- ・横浜市としても全国の指定都市、特に旧五大市の中では、人口当たりの職員数は極めて低い水準で推移してきた。平成29年に県費負担教職員の移譲分で増加し、市としては人件費負担が高くなったが、一貫して教育をしていく体制が整った。学校管理者、給与負担者、人事権者が一体というのは民間企業では常識だが、その常識をやっとつくれた。ここから正面に向き合った上で少子化対策をやっていかなければならない状況になってきている。
- ・今までのまちづくりのよさを生かす一方、より一層精査をしていくことが必要になってきている。しかし、神奈川県議会、神奈川県行政機構、横浜市議会、横浜市の行政機構における職員数は単純に比較できない。神奈川県のほうが職員は多いが、この職員が厳密に横浜市分にどのぐらい貢献しているかが分からない。要するに見える化に逆行している。市の部分に貢献しているものが僅かな割には、結構職員がいるというイメージがあり、いつまでこのままやっていけるのか問われている。

(キ) 特別自治市移行に向けた道程と選択

- ・指定都市制度があり、同時に東京都と同じ制度を指定都市、大都市にも応用できる特別区設置制度、いわゆる都構想という制度がある。これに特別自治市を制度として選択可能ラインにしていく。直接市民の声を行政に伝えやすくしていく仕組みをまず制度として創設すべきである。全ての指定都市がその選択をするか分からないが、選択の可能性をつくった上で、それぞれの指定都市が状況に応じて特別自治市の制度も選択で

- きるような体制をつくるべきである。
- ・ 県の業務を市が担うということで、まず大きいところでは県立高校がある。その他、公園、図書館はごく僅かで、比較的ロットが大きいのは公営住宅である。今後、人口が減少し、民間住宅を含めて公営住宅をどうやって全体的に整備していくかという観点からすると、公共部門については一元的にやったほうが合理的なのかもしれない。一部残っているが、全体では市の業務が非常に多いので、現実的には、十分やっていける。
 - ・ 財政力指数は県全体で愛知県に次ぐ高さになっている。特別自治市で横浜市が独立すると、県内の税源をより独り占めするのではないかとと言われることもあるが、大体人口構成比と同じぐらいの県税構成比しかない。著しく横浜が独り勝ちするという状況にはなっていない。
 - ・ 行政の流通革命、DX時代になってくると、特別自治市をつくるプラットフォーム改革が喫緊の課題として出てくる。無駄をなくす、改善を促進する、しかし制度変更は最小にして、よき自治をつないでいくということを備えた、この改革を進めるべきである。
 - ・ 特別自治市の制度をどのようにつくっていくかだが、幾ら支障がないとはいえ、今の都道府県とは違う制度をつくることになる。そのため、県との合意をどうやって進めていくかが重要になる。県や県議会議員とどのように理解していくかという中で、今の方向性では都道府県と指定都市の共同申請という形を取らざるを得ないのではないかと方向で検討をしている。
 - ・ 行政内部のいろいろな事務手続を詰めていくと、やはり知事や市長が、県議会の同意と市議会の同意を併せてやっていくという意思決定がない限り進まない。県議会議員は指定都市を含めると3分の2ぐらいが指定都市選出になるため、県議会で多数をつくるのはそれほど難しいことではない。ただ、市議会と道府県議会の同意、議決は必要になるという制度設計にはならざるを得ない。
 - ・ 制度的に問題が残っているのは、区の役割である。何らかの事情で県がなくなり、それに代わって民主主義を充実させるということになると、区の中の民主的な代表機能は強化していく必要がある。区長の特別職化

等も含めてどうするか、区行政に対する議会の意思決定機能をどのように強化していくかが課題になっている。

- ・残る大きな業務の中に警察業務がある。まず今のまま一部事務組合や事務の委託等を受けて、そのまま移管した中で少しずつ今後の警察と市政の在り方を変えていく形でもいいのではないかというのが、今の検討されている一つの方向になっている。
- ・最後に、①超高齢化が進む中、見逃してきた積年の無駄や不公正を許さない。②誤解を招きやすいプラットフォームは常に調整が残り続けるため、プラットフォーム改革を先送りにしない。③この改革は市民の声を見える化して一元的に、ストレートにつなげていくスマートな変革である。特別自治市として大都市の部分から始めて、その効果を全国に広めていくということが必要であり、一番重要なのは指定都市からの強い要望、要求である。

ウ 委員意見概要

- ・総合区という制度ができるようになったが、今後、本市として特別自治市制度にしていく中で、この区の在り方、区の数についても検討を進めていくべきである。
- ・本市は大きな都市であるため、地域住民の意見を市に反映させる、あるいは一人一人の市民にとって市政をどう感じるかというところで、住民自治の拡充の仕組みは非常に重要な課題である。
- ・特別自治市を実現するためには、まだまだ市民の皆様に御理解いただけない面もある。また、国政においても国会議員がこの特別自治市をきちんと理解しているのかという課題も多い。そこで、地方6団体に指定都市の市長会や市議会議長会等の団体を加えて地方8団体にすべきである。

(5) 委員会（令和3年12月1日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、指定都市市長会における多様な大都市制度実現プロジェクト及び神奈川県特別自治市構想等大都市制度に関する研究会について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」につ

いて

イ 委員意見概要

- ・ 移行手続の住民投票の考え方の部分で、例えばこの特別委員会で委員の皆様方から出される意見等が様々あるかと思うが、これから具体的に反映すべきである。
- ・ 横浜市会の中でも、それぞれの都市の議会の中でも、様々な意見がある。それぞれの議会の中で統一されたものがあれば、最も理想的だが、そうでない場合も十分想定される。市長会の中の議論のみで終結せず、それぞれの議会の中で出された意見をこの市長会のプロジェクトで反映をしていくべきである。
- ・ 各議会で議論されている内容がしっかりと市長会に届くようにし、市長会側だけで、この法制化案の案文づくりを進めるといふことのないよう、それぞれの考え方の疎通をぜひ活発に図る必要がある。
- ・ 住民投票については制度化しないと断定的に決めるより、住民投票を行ったほうがよいと、その自治体の議会や長が判断したいときにきちんと実行しやすく、それぞれの自治体の思いがしっかりと反映されるようなものにすべきである。
- ・ 制度実現に向けた機運醸成とスケジュールで、住民の方に理解してもらえよう様々な努力はしているが、すぐに議論ができるのかという問題がある。まずは理解していただく方を増やすことが大事であり、現状で様々な議論をしてしまうと、方法論だけに走ってしまい非常に怖い部分もある。しっかりと理解を進めるように推進していくべきである。
- ・ 実際の生活にどのような効果がもたらされるかということが非常に大事である。本市においても政策局が中心となり、地域交通を守っていくプロジェクトを立ち上げている。一方で、コロナ禍の影響もありバスの減便など、現実に困っている市民の方はたくさんいる。特にこれはスケールメリットも必要で、また市民の皆さんの意識を醸成していく内容としてはとても身近、かつ非常に心配していることだと考える。市民の皆様に御理解いただくためにも、そうした視点でなお一層の努力を要望する。
- ・ 今までのものをより積み上げて、必要性やメリット、あるいは今後の進め

方などが大分具体的になってきているが、機運醸成という部分では、まだまだこれからである。指定都市の中でも温度差があり、まず指定都市内の機運醸成が必要である。本市としては早く実現したいという思いが強いので、機運醸成とともに本市がリーダーシップを発揮し、法制化を早く実現していく取組が必要である。

- ・機運の醸成がなされていると書きつつも、市民意識は醸成されていない。このプロジェクトについても、本市が主導して16市が参加し最終報告もできているが、本市は特別委員会を設置し進めようという体制、姿勢がある一方、他都市では特別委員会自体を解消したところもある。
- ・市内でも市民意識的な醸成がないという状況、他都市の全国的な動向、意識の動向など様々差がある。メリットは述べられているものの、そういう状況が事実としてあり、市民意識が全く醸成されていない中で進めること自体、非常に難しいと考える。
- ・県で特別自治市に関する議論を進めてきたことは評価をしているが、相変わらず本市の実態を理解されていない議論がまとめられている。一方で県の財政の影響など具体的な事例も示されており、本市も財政分析等の委託事業を進めていくとされているため、県の研究会での指摘事項も含め、客観的なデータを示した上で、この先県との建設的な議論を進めるべきである。
- ・県の研究会は、財源獲得行動の一環としての税源の奪い合いでは解決にならないとしているが、本市としては、権限の移譲とその権限に応じた財源を必要としているということを分かりやすく伝えるべきである。この説明が市民、県の理解を得るに当たり税制、財源の話を進める上での大切なポイントである。
- ・県の研究会では、権限と財源の議論は直接的に住民の生活、メリットに影響を与えるため、住民自治の在り方、移行に当たっては住民にしっかりと意思確認をするべきという考え方を示している。投票手続について、県側としては県民を対象にすべきと意見されており、我々としては直接的に住民の生活に大きく関わってくるので、市民を対象にという意見を示すことができる。市長会の案では住民生活に影響が及ばないと書かれていたが、

住民生活に非常に大きく関係することである。だからこそ我々は特別自治市を実現したいということなので、その点は本市として住民投票を実施することの重要性についても包含した議論を進めていくべきである。

- ・ 県の示された考え方は我々が乗り越えるには非常にハードルの高いものも含まれているが、海外の事例等を参考にして、しっかりと区の中における住民自治の在り方を検討していくべきという意見などについては非常に傾聴すべきところがある。県の研究会の報告書を十分にそしゃくし、議論を進めていくべきである。
- ・ 県が特別自治市というものに対して議論を始めたということは評価できるが、立場が逆なので、今必要ないということを行っているような状況である。ただ、我々は特別自治市の実現のために、機運の醸成をしていこうと様々なところに発信をしている。研究会の報告書を踏まえて特別自治市に対しての県の意見をまとめるという話をしていたが、大きくずれる内容ではない。
- ・ 県は真っ向否定するような話をしているが、政令市が望んでいない真逆の内容を発信されてしまうと、機運醸成の雰囲気はしぼんでしまうことにもなりかねない。特別自治市の必要性について、市民一人一人に理解をしていただく取組をしなければならない。県の立場で牽制するような話を発信されてしまうため、注意深く見ていかなければならない。
- ・ 本市と県の調整会議はまだ2回しか開かれていない。このような問題をしっかりと平場で議論し発信することで皆様に必要性を理解してもらえりような会議とすべきである。
- ・ 県の報告書の最後には、現行の地方自治制度の抜本的な見直しを検討する前に、既存制度の十分な活用や検討を行い、その行き詰まりの中で見直しをしたほうが良いとある。要は、問題が出てから変えれば良いということなのだが、これからの地方自治は、もうそれでは機能しない。先手先手で課題を解決するための制度づくりをしていかなければいけない。この点の認識の違いをまず県と一緒に話し合いをし、方向感を同じにしないと、なかなか今の制度は変わっていかない。

(6) 委員会 (令和4年2月7日開催)

調査・研究テーマに関連して、政策局より第33次地方制度調査会及び特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の調査委託について説明を聴取し、質疑を行った。また、中間報告書の構成案について説明を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」について

イ 委員意見概要

- ・横浜市神奈川県調整会議を積極的に活用すべきと提言しているが、県は権限移譲に対し消極的な姿勢であり、過去2回しか開催されていない。本市が一貫して求めている特別自治市の法制化を市議員とも連携して国や政党へ働きかけることが必要である。
- ・明治大学の先生の寄稿は非常に深掘りされた議論に感じる。しっかりと生かした最終報告となるよう期待する。
- ・事務事業等の調査委託の結果が、その後さらに市民に分かりやすく伝わるようにすべきである。
- ・二重行政とは何なのか、何が問題なのか具体的な事例を示していかないと、正確な意識は反映されないため、しっかり説明するべきである。
- ・地方制度調査会での取り上げられ方により、特別自治市に関する議論がどれだけなされるのか変わってくる。DXや新型コロナウイルス感染症で、大都市の課題が顕在化したことにつなげて、在り方をどうするかしっかり議論をしていくべきである。
- ・国会での法制化の議論及び市民の皆様の機運醸成が重要な点である。国・県の理解がなければ、実現に向けた取組も具体的に前に進まない。調査委託の結果を受けて、本市がどのようなアクションをするかが重要である。
- ・大都市制度に対する山中市長の姿勢が見えてこない。特別自治市が本市にとってなぜ必要なのか、これを進めていく上でどのような方策を取っていくのかを、市長からもしっかり市民に提示するからこそ市民の意識が上がり、その意識が国も動かすことにつながる。そんな気概を持って進めるべきである。

(7) 委員会（令和4年4月25日開催）

政策局より白本について説明を聴取し、質疑を行った。

次に、財政局より青本について説明を聴取し、質疑を行った。

最後に、特別委員会報告書（案）について、意見交換を行い、報告書を確定した。

ア 議題

- ・ 指定都市の「国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について
- ・ 指定都市の「令和４年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について
- ・ 調査・研究テーマ「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」について

イ 委員意見概要

- ・ 特別自治市の実現には、県との調整は重要だが、近隣自治体等の調整も不可欠である。周辺自治体へメリットについて丁寧に説明していく必要がある。
- ・ 事務事業に関する歳入歳出の調査結果が出てきたが、県との関係では非常にセンシティブな問題である。本市として数字の捉え方をしっかり考える必要がある。
- ・ 年度によって差もあるが、数字だけみてしまうと、県にとって200億の歳入減となるため、この調査結果に対し、どのような対応を取ってくるか懸念される。
- ・ 財政中立を保つ仕組みが必要だが、交付税措置では難しい部分もある。二重行政の解消や特別自治市の実現により、どれくらい効率化され、歳出が減るかまで踏み込めていないため、引き続き特別自治市実現に向けた取組を進めるべきである。
- ・ 県の事務・事業の所管が県又は市になるか明確でない段階では細部にわたって確度の高い試算をするのは難しいと思うが、できる限り試算できるようにすべきである。
- ・ 特別自治市が実現した場合、財源の使途に対する民主的チェック機能が必要とされる。都道府県と同様の民主的機能の確保が求められるため、行政区の住民代表機能のあり方の検討は非常に重要な論点になる。

- ・ 国の関与によって、財政中立となるよう県と特別自治市間の税源分配・財政調整を行うことで、県が懸念している財政面からの行政サービスの低下は回避できる。
- ・ 知事と県内3政令市の市長が率直な議論を行い、特別自治市の必要性を広く発信すべきである。
- ・ 特別自治市の実現に向けては、市長と市会が連携して取り組んできた。これからの日本の未来にとって必要な制度であるため、県内の関係者に理解をいただき、市民・県民の目線に立ち、広く特別自治市制度のメリットを伝えていくことが必要である。

5 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

大都市財政の実態に即応する財源の拡充について要望を行った。

- (1) 自由民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月25日実施）
- (2) 立憲民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月24日実施）
- (3) 公明党所属国会議員に対する要望（令和3年11月22日実施）
- (4) 国民民主党所属国会議員に対する要望（令和3年11月19日実施）
- (5) 日本共産党所属国会議員に対する要望（令和3年11月19日実施）

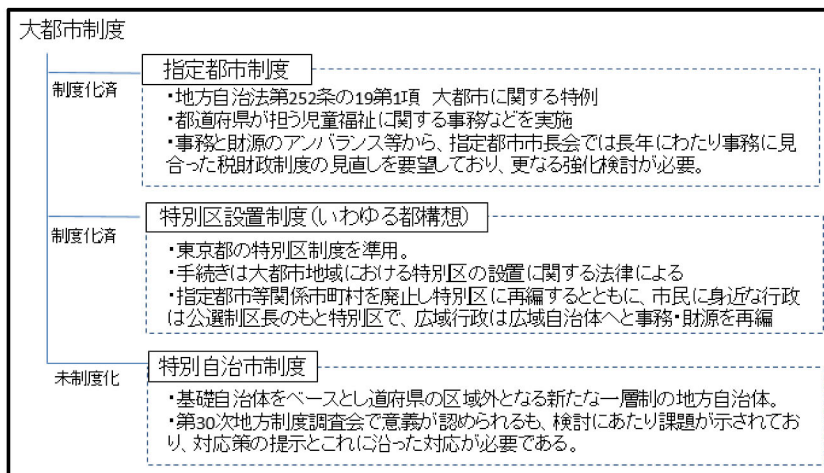
6 まとめ

本委員会では調査・研究テーマを「特別自治市実現に向けたプロセスの調査・研究」についてとし、指定都市市長会における「多様な大都市制度実現プロジェクト」、神奈川県「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」、第33次地方制度調査会、特別自治市制度の設計に向けた事務事業等の調査委託等について、当局や参考人から説明聴取し、意見を交わしてきた。

本市では、令和3年3月に横浜市特別自治市大綱を改訂、また、指定都市市長会においては、令和2年11月に多様な大都市制度実現プロジェクトが立ち上げられ、令和3年11月に最終報告が取りまとめられた。

この最終報告では、現在の大都市制度の状況（図1）として、「指定都市制度」「特別区制度」（いわゆる都構想）は法制度化されているものの、「特別自治市制度」は法制化されていないため、大都市が、地域の実情に応じて多様な大都市制度を選択できるようにすべきであることが取りまとめられた。

< 図1 現在の大都市制度の状況 >



出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月）

また、特別自治市制度実現の必要性を踏まえ、特別自治市制度の法制化案として、特別自治市の法的位置づけの整理（図2）を行い、特別自治市への移行手続きの手法案の整理（図3）も行われ、特別自治市の法制化に向けたプロセスがまとめられた。

< 図2 特別自治市の法的位置づけの整理 >

項目	考え方
性格	特別地方公共団体
区域	都道府県の区域外とする（一層制自治体）
事務	基礎的な地方公共団体として、市及び市域内における都道府県に属する事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。）、その他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。 圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う。
税財源の調整	区域内における地方税は特別自治市が一元的に賦課徴収する（市民目線では地方税の納税先が一元化される）（地方税法等の改正が必要）
区	行政区（市の内部組織）とし、法人格を有しないこととする。 行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める。

出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月）

< 図3 移行手続きの手法案の整理 >

	移行手続き案① （地方自治法に規定）	移行手続き案② （別途特別法に規定）
手法案	関係団体からの申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定める	大都市地域における特別区の設置に関する法律を参考に別に移行手続法を定める
参考法令	地方自治法第6条の2 （平成16年施行）	大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成25年施行）
発意の主体	道府県と指定都市の共同申請	
意思決定の方法	市議会・道府県議会の議決 国会の承認	市議会・道府県議会の議決
住民投票の考え方	移行にあたって住民代表である市議会及び道府県議会の議決を経ること、市民目線では市の区域は変わらず、新たな住民負担も発生しないことから、 住民投票は制度化しない。 （地域の実情に応じ任意で実施）	
共同申請に向けた道府県と指定都市の調整の仕組み	『地方自治法第252条の21の2に基づく指定都市都道府県調整会議に準じた仕組み』や『地方自治法第252条の2の2に基づく協議会の設置に準じた仕組み』を参考として、道府県との調整の仕組みを設ける。	

出典：指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告（令和3年11月）

この最終報告を踏まえ、指定都市市長会では、「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」が取りまとめられ、国において、速やかに特別自治市の制度化に向けた議論の加速化を図るとともに、地域の実情に合わせた事務・権限の移譲と税財源の更なる移譲を積極的に進めることが提言された。これらの動きを踏まえると、特別自治市の早期実現を目指す本市が先駆的に関係機関と連携を取り、施策を進めていく必要がある。

また、参考人として、「特別自治市制度実現に向けた展望について」をテーマに、一橋大学大学院教授の辻琢也氏をお招きし、御講演いただいた。

喫緊の課題である新型コロナウイルス感染症対策、超高齢社会における少子化対策、DX時代の行政組織のあり方等、具体的な課題を挙げ、詳細にわたり御説明いただいた。まさに今、コロナ対策等、市民の皆様に、緊急かつ影響の大きい具体的な課題を示した上で、特別自治市の意義等を理解していただき、早期実現への機運醸成を高める機会である。

一方、神奈川県においては、令和3年6月に「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」が設置された。県が特別自治市を検討する研究会を設置したことは、新たな動きである。令和3年11月に取りまとめられた最終報告書では、この構想の実現が本当に県民・市民のためになるのか、現行制度下で解決できない課題なのかという消極的かつ否定的な内容となっており、本市の立場と異なる見解が示された。本市としても県との議論をさらに深めていく必要がある。

このような中、本市では令和3年8月から、県の事務事業や予算措置等の状況や特別自治市制度の設計に向けた有識者への意見聴取等を含めた「特別自治市制度の設計に向けた事務・事業等の調査委託」を実施し、2月に本委員会にて中間報告があった。今後、取りまとめられた調査結果をふまえ、特別自治市の制度実現を見据えた、具体的な制度設計の提案を行う必要がある。

以上を踏まえ、本委員会では特別自治市の速やかな法制化が必要であることを再認識し、その早期実現を改めて県や国へ訴えていくために、「特別自治市」の早期実現に関する決議の案文を取りまとめた。決議は令和4年2月18日の本会議において可決され、本市会としての意見を確認し、表明した。

この決議に基づいて、当局とともに国等へこれまで以上に、特別自治市の早期実現に向けた取組の加速を求めていくことが必要である。

「特別自治市」の早期実現に関する決議

現行の指定都市制度は、暫定的な制度として創設されてから65年が経過し、道府県との二重行政や不十分な税制上の措置など、多くの課題を抱えており、大都市がその潜在能力を十分に発揮できるような制度的な位置付けがなされていない。

377万市民を擁する大都市横浜が、今後も持続可能な都市経営を進め、日本経済の成長を牽引していくためには、大都市制度の抜本的な改革が必要である。

本市では、平成25年3月に、市会における議論を経て、新たな大都市制度である特別自治市制度の基本的考え方をとりまとめた「横浜特別自治市大綱」を策定した。令和3年3月には、「横浜特別自治市大綱」を8年ぶりに改訂し、特別自治市実現のための立法化や具体的なプロセスを明確にするとともに、第30次地方制度調査会で指摘された特別自治市について検討すべき課題について、本市の考え方を提示した。

さらに、令和3年11月10日に、本市をはじめ16市の指定都市市長が参加する指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」が特別自治市制度の法制化案や実現に向けての機運醸成などを盛り込んだ最終報告をまとめた。

また、全国市議会議長会指定都市協議会においても、令和3年11月10日に「多様な大都市制度の早期実現」について国等に要望を行っている。

一方、神奈川県においては、特別自治市制度の課題も含め県と指定都市のあり方や広域自治体の役割について検討するため、令和3年6月に有識者で構成される「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」が設置され、同年11月26日に県知事に報告書が手交された。

これまでも横浜市会では、平成23年12月16日に、特別自治市の創設を強く要望する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議決するとともに、令和3年6月4日には、地域の実情に応じた多様な大都市制度を選択できるよう要望する「特別自治市制度の早期実現を求める意見書」を議決し、衆参両議院議長や内閣総理大臣等に提出している。

よって、横浜市会は、本市を取り巻く各方面において大都市制度改革の議論が盛んになっている今、改めて、国等において、速やかに特別自治市の制度化に向

けた議論を始めるなど特別自治市の早期実現に向けた取組を加速させることを強く要望する。

以上、決議する。

令和4年2月18日

横浜市会

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	横山	勇太郎	(自由民主党・無所属の会)
副委員長	梶尾	明	(立憲民主党)
同	仁田	昌寿	(公明党)
委員	小松	範昭	(自由民主党・無所属の会)
同	長谷川	琢磨	(自由民主党・無所属の会)
同	松本	研	(自由民主党・無所属の会)
同	渡邊	忠則	(自由民主党・無所属の会)
同	荻原	隆宏	(立憲民主党)
同	斉藤	伸一	(公明党)
同	斎藤	真二	(公明党)
同	古谷	靖彦	(日本共産党)
同	こがゆ	康弘	(民主フォーラム)