

### 第3 特別市制度が求められる背景・必要性

#### 1 指定都市制度の問題点

現在、横浜市に適用されている指定都市制度は、地方自治法第 252 条の 19 第 1 項により、政令で指定された人口 50 万人以上の市に適用されている制度である。昭和 31（1956）年の制度創設時には横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の 5 市だった指定都市は、人口などの指定要件の政策的緩和もあり、現在では 20 市に達している。

指定都市には、一般の市にはない制度上の 4 つの特例（「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「財政上の特例」）があるが、基本的には都道府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中にあるため、複雑で多様な大都市行政をより効率的・効果的に執行し、行政サービスを充実させていくために十分な制度であるとは言えない。

#### (1) 指定都市と道府県の二重行政

基礎自治体と広域自治体の二重行政には、基礎自治体と広域自治体が同一の公共施設を整備したり、同一の施策を実施したりしている状況のほか、同一又は類似した行政分野において、事業規模等により基礎自治体と広域自治体との間で事務・権限が分かれている状況や、基礎自治体の事務処理に当たって広域自治体の関与等がある状況の 3 つの分類がある。

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に係る指定都市と道府県の二重行政は解消されたものの、未だ同一又は類似した行政分野において、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である。

#### ○ 広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について

広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について		
分類	概要	具体例（指定都市と道府県に係るもの等）
・大都市制度の課題として指摘される「二重行政」として、以下のような類型の事務をどう考えるか。 ①重複型：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの ②分担型：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの ③関与型：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの ・①②③は、必ずしも大都市固有、指定都市・道府県間固有の課題とは言えないが、道府県から指定都市への権限移譲が進んでいることに加え、指定都市の規模能力が高く、道府県庁所在地であることが多いこと等から、特に指定都市と道府県の間で課題が顕在化している場合があるのではないか。		
※任意事務に多い		
①重複型		
ハード重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公営住宅の整備</li> <li>・図書館・博物館の整備</li> <li>・体育館・プールの整備</li> </ul>
ソフト重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	助成等 制度づくり等 <ul style="list-style-type: none"> <li>・中小企業支援</li> <li>・商店街振興</li> <li>・地球温暖化対策</li> <li>・環境教育</li> <li>・男女共同参画</li> </ul>
※以下、法定事務に多い		
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市）</li> <li>・一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市、それ以外は道府県）</li> <li>・県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市））</li> <li>・病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市）</li> </ul>
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・知事による農地転用許可（4ha以下）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務</li> <li>・指定都市立高等学校の設置・廃止に係る道府県教育委員会の認可</li> </ul>

出典：第 30 次地方制度調査会第 14 回専門小委員会資料（平成 24 年 6 月）

## (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である。

指定都市は、市長及び議長の連名で、大都市特例事務に係る税制上の措置不足を解消するため「大都市特例税制の創設」を40年以上継続して要望しているが、未だ実現していない。

### ○ 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



出典：指定都市「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（令和5年度）」

## 2 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

### (1) 人口減少社会の到来と超高齢化の進行等

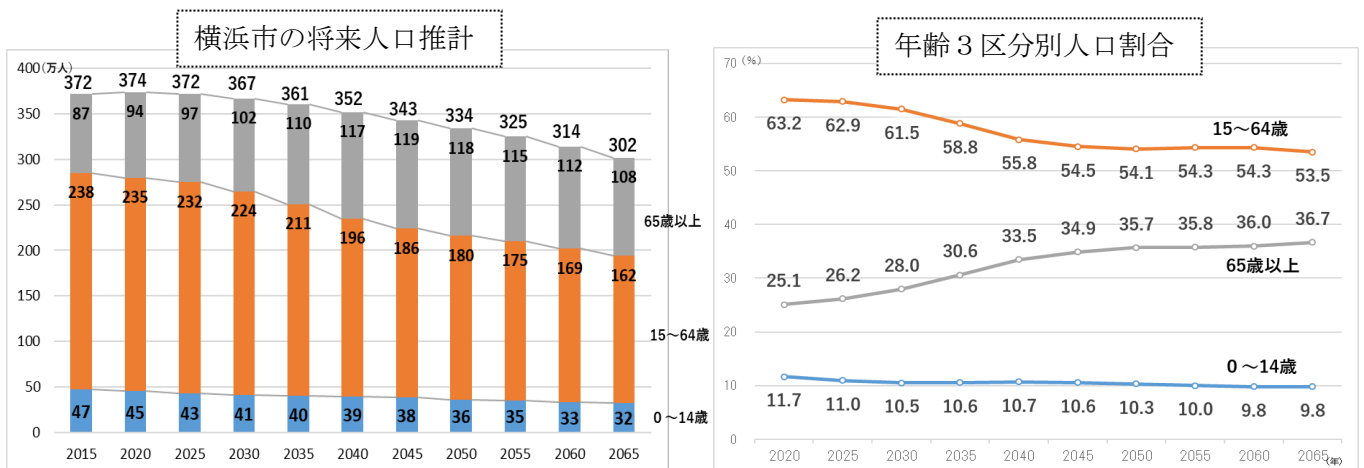
#### ア 人口推計

日本の人口は、平成 27 (2015) 年国勢調査による 1 億 2,709 万人から、令和 47 (2065) 年には 8,808 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 38.4% まで増加 (出生中位推計) すると推計<sup>9</sup>されている。

横浜市の人口についても、平成 27 (2015) 年国勢調査による 372 万 4,844 人から、令和 47 (2065) 年には 302 万 125 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.6% (参考値) に増加すると予測<sup>10</sup>されている。

なお、直近の人口推計である、横浜市の今後の人口の見通し推計 (令和 3 (2021) 年度)<sup>11</sup>によると、令和 47 (2065) 年には 314 万 8,516 人に減少し、65 歳以上人口割合は 36.7% に増加すると推計されている。

#### ○ 横浜市の将来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 (平成 29 年 12 月)

※注) 横浜市将来人口推計は平成 27 年国勢調査結果を基に作成されたもので、現時点での実数とは異なる。  
以下の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。鶴見区、西区、港北区は、今後も人口の増加が続き、人口のピークは、それぞれ令和 24 (2042) 年、令和 23 (2041) 年、令和 18 (2036) 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。

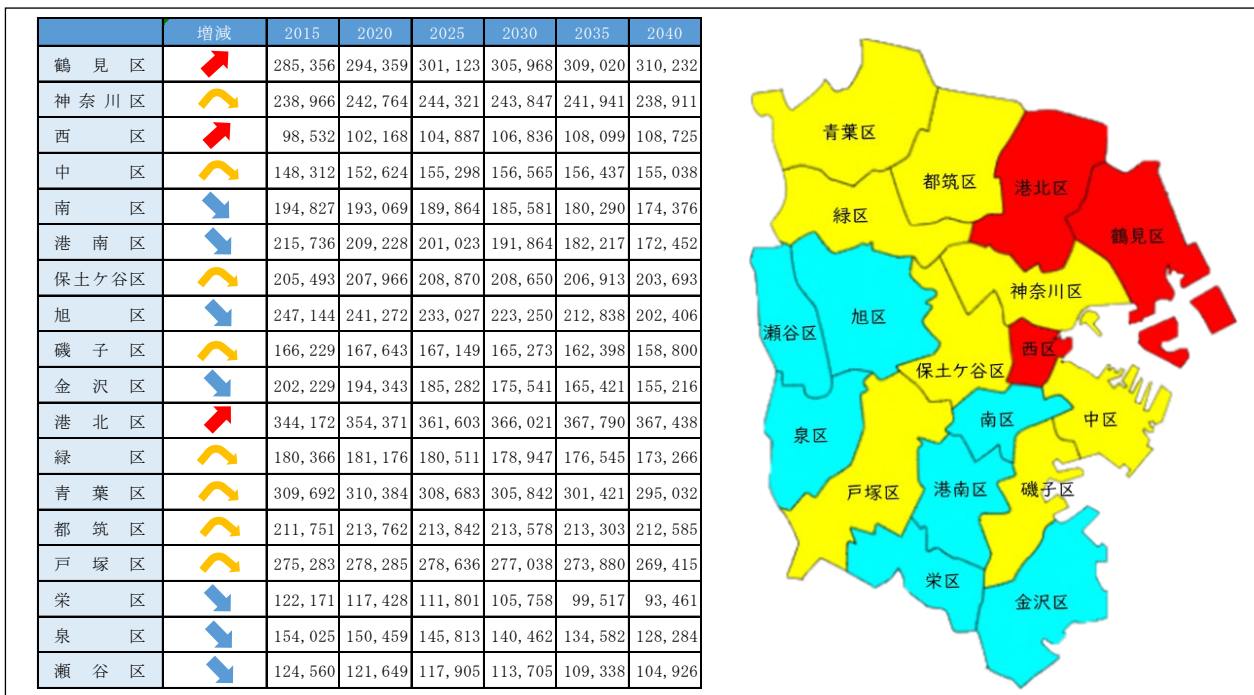
神奈川区、中区、保土ヶ谷区、磯子区、緑区、青葉区、都筑区、戸塚区は、平成 27 (2015) 年以降、数年から十数年程度の間増加し、その後人口の減少が始まる。

<sup>9</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 29 (2017) 年 4 月)

<sup>10</sup> 横浜市将来人口推計 (平成 29 (2017) 年 12 月)

<sup>11</sup> 横浜市将来人口推計 (平成 29 (2017) 年 12 月) に、令和 2 年国勢調査を基準人口としたほか、令和 3 年 12 月までに公表されている数値を、簡易に反映した見通し。

○ 横浜市の行政区別将来人口



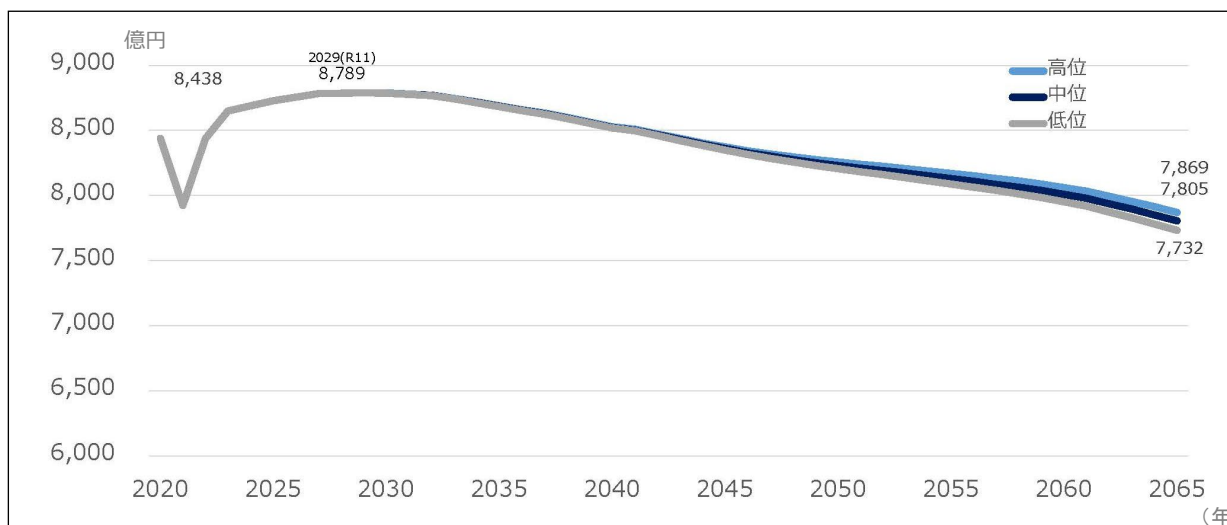
出典：横浜市将来人口推計（平成30年3月）を基に作成

イ 横浜市における将来的な財政運営等

横浜市は、令和2（2020）年9月に、令和3（2021）年から令和47（2065）年までの長期財政推計を初めて発表した。令和4（2022）年8月に更新された長期財政推計によると、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横浜市の財政状況は、今後一層厳しさを増していくことが見込まれ、持続可能な財政運営の実現に向けた取組がより重要となる。

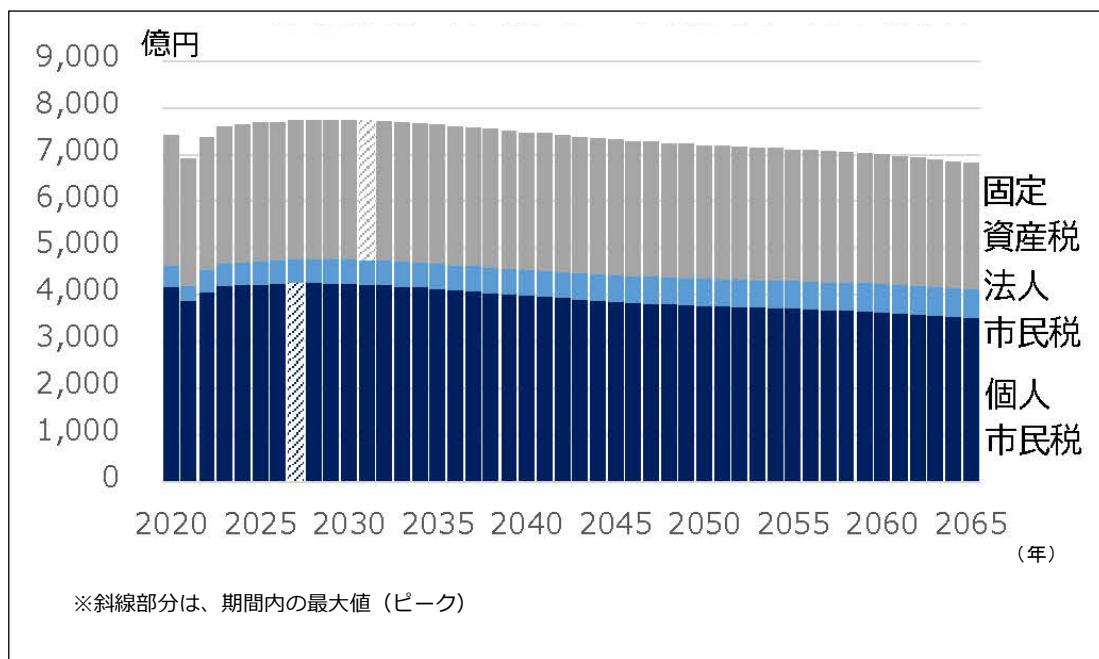
具体的な推計結果として、市税総額は、令和11（2029）年度をピークに減少し、令和47（2065）年度には、令和4（2022）年度の8,438億円に比べて、570億円～710億円規模の減収となる。

○ 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4年8月）より抜粋

○ 横浜市の主な税目区分別の長期推計

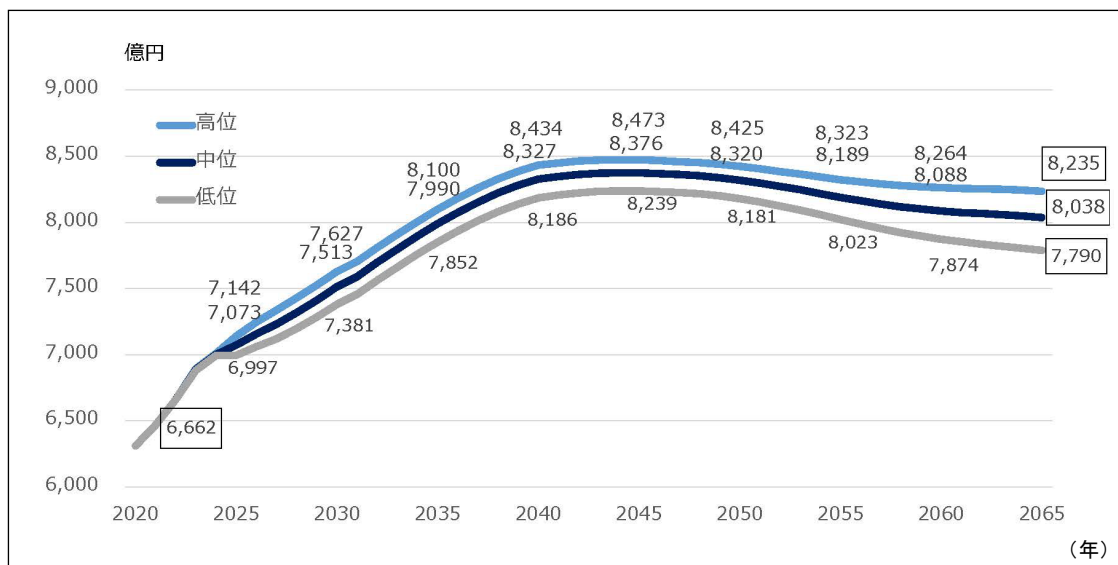


出典：横浜市の長期財政推計（令和4年8月）より抜粋

また、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令和4（2022）年度に比べて、増加している。

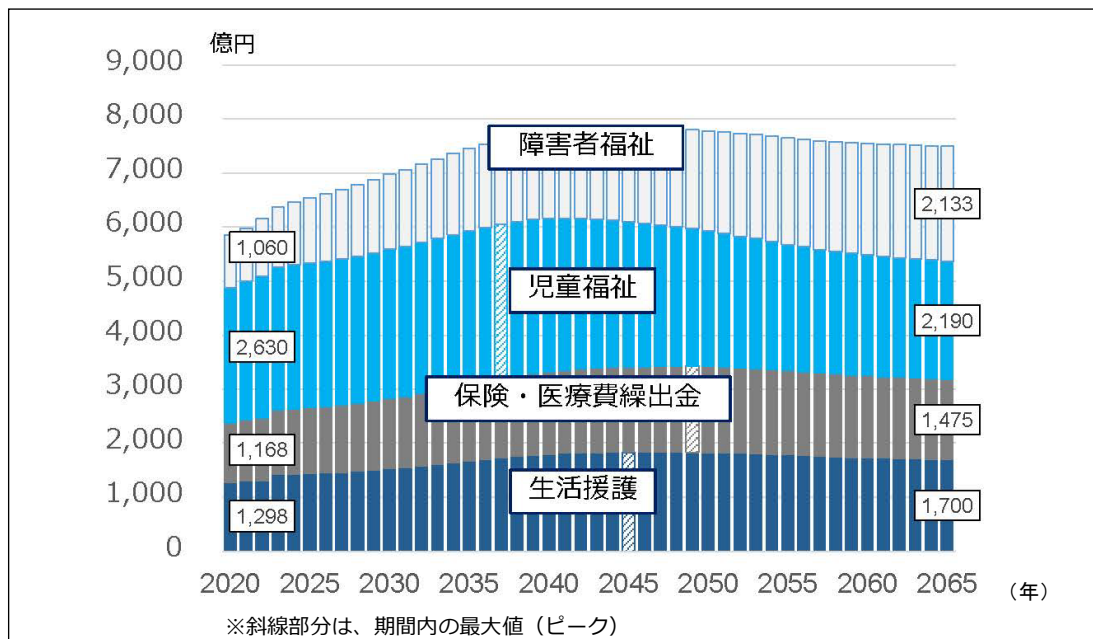
社会保障経費による歳出のピークは、令和26（2044）年頃と推計されている。

○ 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4年8月）より抜粋

○ 横浜市の主な社会保障分野の長期推計

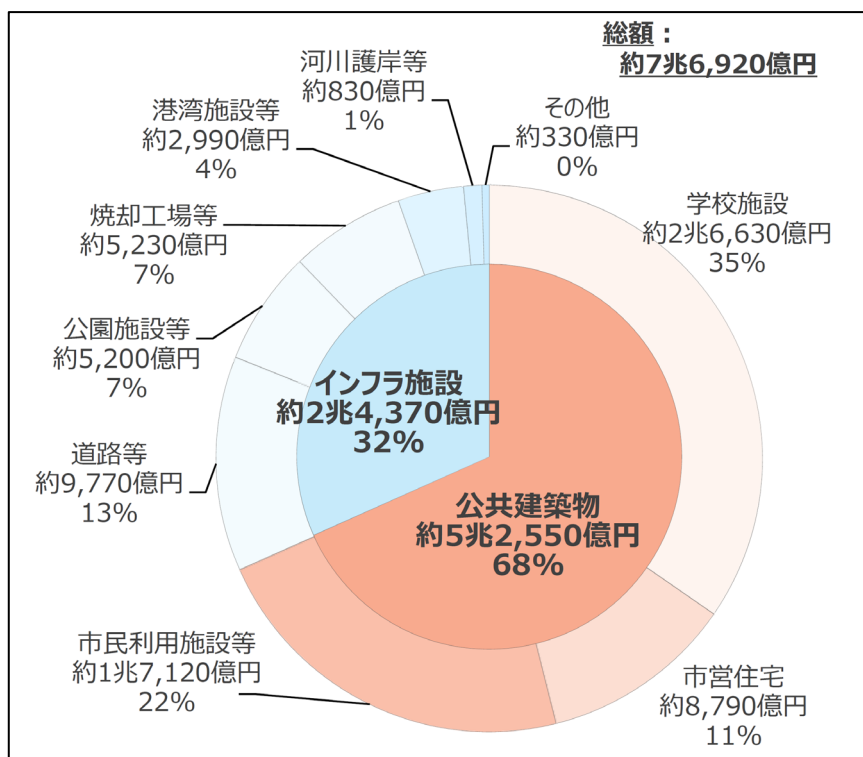


出典：横浜市の長期財政推計（令和4年8月）より抜粋

さらに、横浜市では、都市を形成する基盤及び行政サービスの提供の手段として、公共公益施設を昭和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、令和3（2021）年度からの45年間で約7.7兆円かかると推計されている。

○ 公共施設の保全更新コストの長期推計（一般会計における2021年～2065年の見込額）

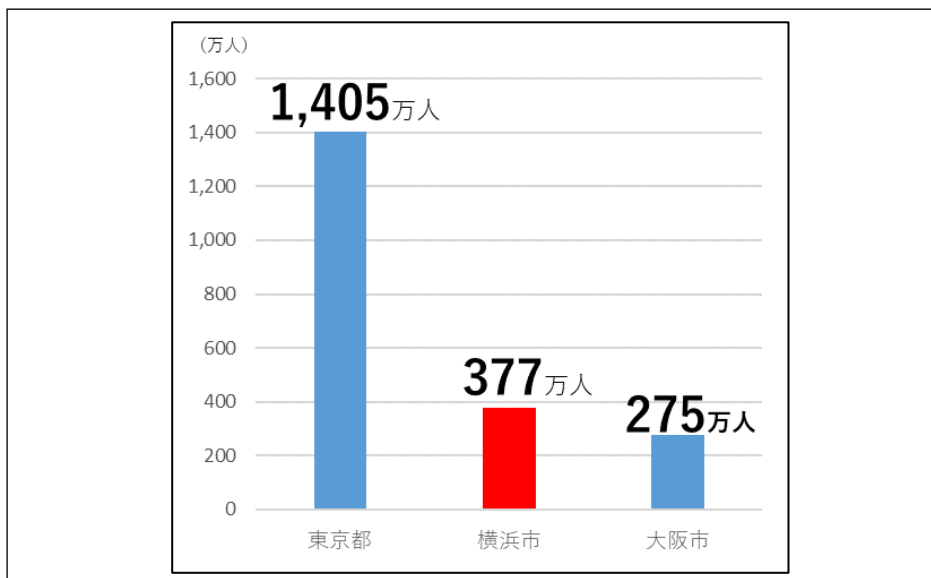


出典：横浜市の持続的な発展に向けた財政ビジョン（令和4年6月）より抜粋

## ウ 横浜市の経済規模等

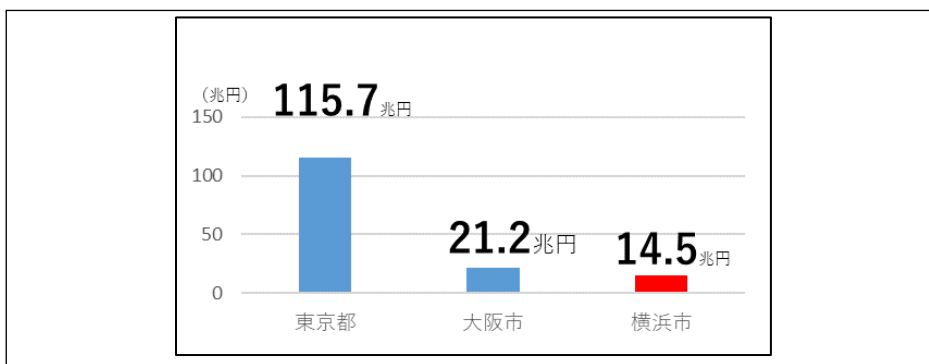
経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、東京都は横浜市の3.7倍だが、市内総生産では8.0倍、大企業数では14倍の差がある。また、横浜市は、東京都や大阪市と比べ、大企業が極めて少ない。

### ○ 横浜市と他都市の人口比較



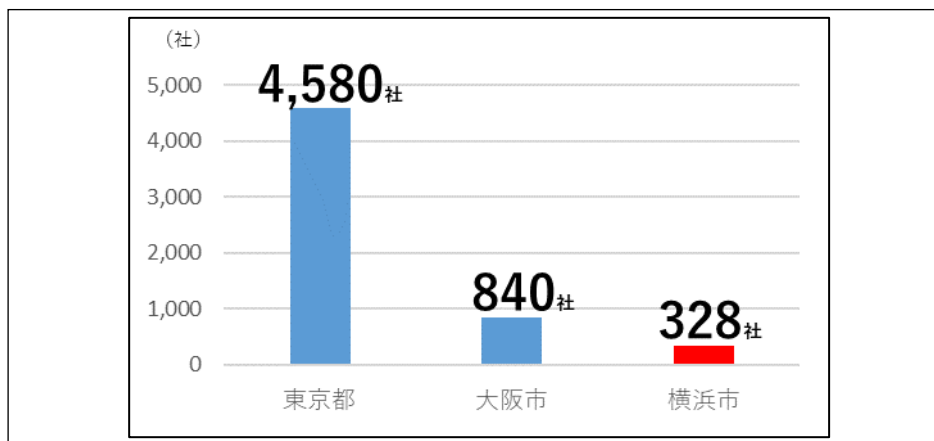
出典：各都市の人口（推計）（令和2年10月1日現在）を基に作成

### ○ 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（令和元年度）を基に作成

### ○ 横浜市と他都市の大企業数比較



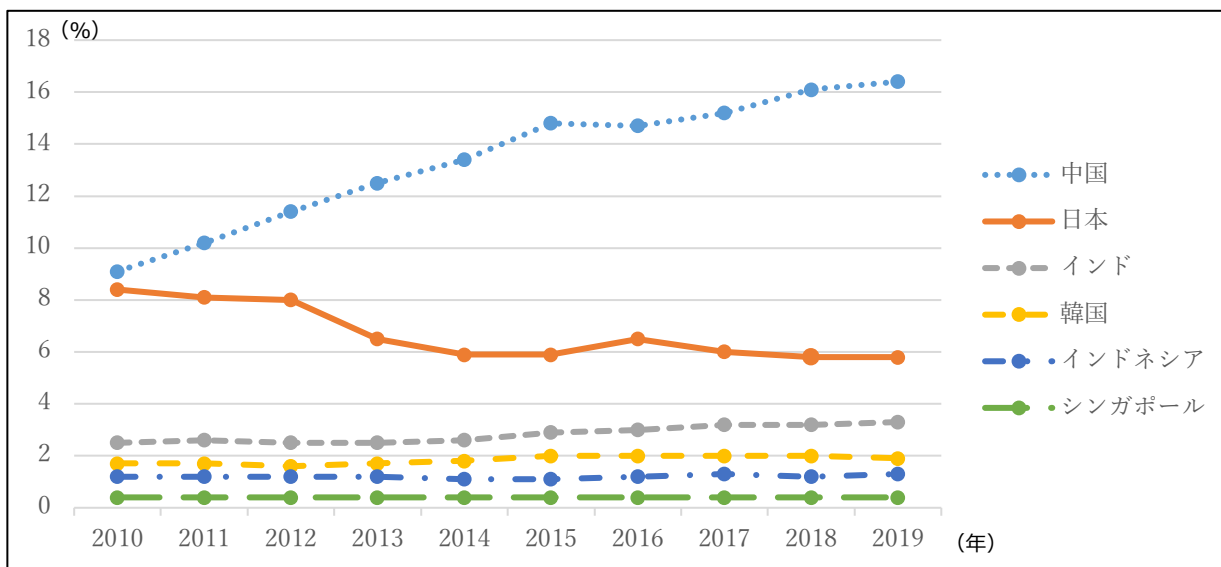
出典：中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」（平成29年6月時点）を基に作成

## (2) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

アジアの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げている中で、我が国の国際競争力の低下がより一層懸念される。例えば、世界の国内総生産に中国が占める割合は、平成 22 (2010) 年に 9.1% だったものが令和元 (2019) 年には 16.4% にまで増加している中、日本は 8.4% (平成 22 (2010) 年) から 5.8% (令和元 (2019) 年) とその割合が低下している。

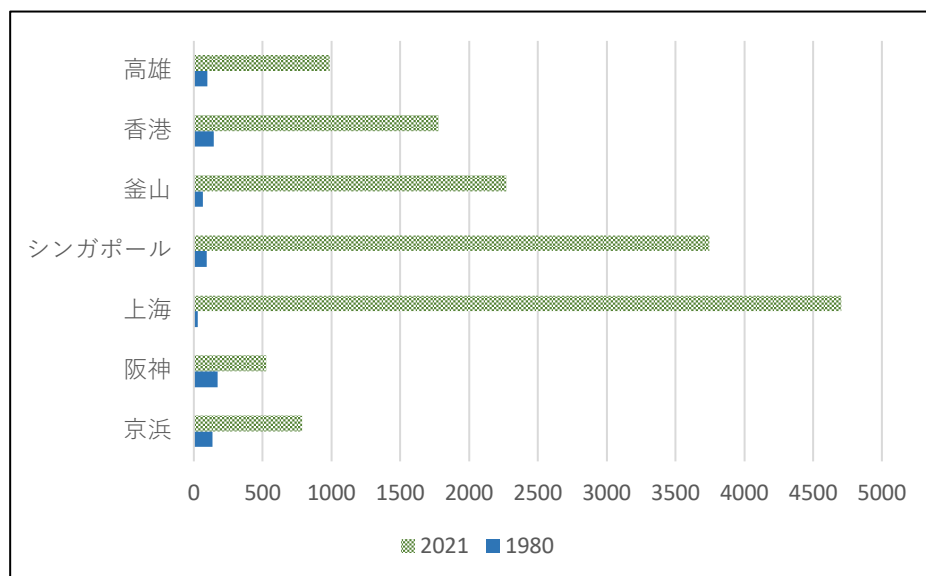
また、アジア主要港のコンテナ取扱個数を昭和 55 (1980) 年と令和 2 (2020) 年で比較すると、上海や釜山などアジアの主要港が我が国の主要港に比べ飛躍的に増加している。アジア諸国は国策として大都市の港に資本を集中投下し、国をけん引する役割を担う拠点として位置付けており、大都市が果たすべき役割は大きい。

### ○ アジア諸国の国内総生産 (名目 GDP・世界における構成比)



出典：総務省ホームページ「世界の統計」を基に作成

### ○ アジア主要港のコンテナ取扱個数 (単位：万 TEU)



※阪神は大阪港・神戸港  
京浜は東京港・横浜港・川崎港

TEU (twenty-foot equivalent unit)  
国際標準規格 (ISO 規格) の 20 フィート・コンテナを 1 とし、  
40 フィート・コンテナを 2 として計算する単位

出典：国土交通省ホームページ  
「世界の港湾別コンテナ取扱個数ランキング (1980 年, 2021 年 (速報値))」を基に作成



### (3) 神奈川県内における補助率の較差

神奈川県は、社会保障関係補助事業において、県内市町村へ補助をしているが、指定都市とその他の市町村とで補助率等の取扱いに較差を設けている（令和4（2022）年度時点）。

県内の指定都市市民は、県内の他の市町村に住む市民と同様に県民税を負担しており、租税負担の公平性が損なわれている状態である。補助率の較差の是正について、県内3指定都市共通要望として県に要望しているが改善されていない。

#### ○ 補助較差是正を要望する事業（令和5年度神奈川県予算に対する要望）

事業	補助率		
	指定都市	中核市	その他市町村
<b>重度障害者医療費助成事業</b> <small>昭和60年度から県補助率が縮減され、平成10年度から補助較差が設定</small>	1 / 3	1 / 3	1 / 2
<b>小児医療費助成事業</b> <small>平成14年度まで県内全市町村への補助率 1 / 2、平成15年度から補助較差が設定</small>	1 / 4	1 / 3	1 / 3
<b>ひとり親家庭等医療費助成事業</b> <small>平成15年度まで県内全市町村への補助率 1 / 2、平成16年度から補助較差が設定</small>	1 / 3	1 / 3	1 / 2
<b>在日外国人高齢者・障害者等福祉給付金支給事業</b> <small>平成9年度の県補助制度開始以来、対象外（本市は平成7年度から事業開始） 本市は県内他都市と比して支給者数が格段に多いにも関わらず、全額本市負担</small>	対象外	1 / 3	1 / 2

出典：横浜市「令和5年度神奈川県予算に対する要望」を基に作成

### 3 特別市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーなどとはほぼ同等の一国並みの経済力を有する大都市である。実際、OECD 諸国の国内総生産と横浜市の市内総生産を比較すると、横浜市は 29 位のハンガリーと 30 位のスロバキアの間に相当する。グローバル化の進展に伴い我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が一層低下している中で、大都市として、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務がある。加えて、人口・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し、都市としての価値をより高めていくことも必要である。諸外国においては、人口が横浜市よりも少ない都市であっても、経済だけでなく、環境や文化・交流、研究・開発等に関する戦略の下、大都市としての総合力を発揮させている都市もある<sup>12</sup>。

しかし、日本における指定都市制度は、65 年以上前に暫定的に導入されて以降、制度改革はほぼ行われておらず、現在の大都市に求められる役割に対応できる制度となっていない。また、事務配分や財政面などで一般の市にはない特例はあるものの、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けもなされていない。昭和 30 年代の高度成長期に導入された現行の指定都市制度は、我が国における人口減少・超高齢化が進行している中、とりわけ、大都市における急速な高齢化等に対する課題に即応できる制度とは言い難く、横浜市が将来に向け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よう更なる進化・成長を遂げるためには、現在の制度では限界がある。

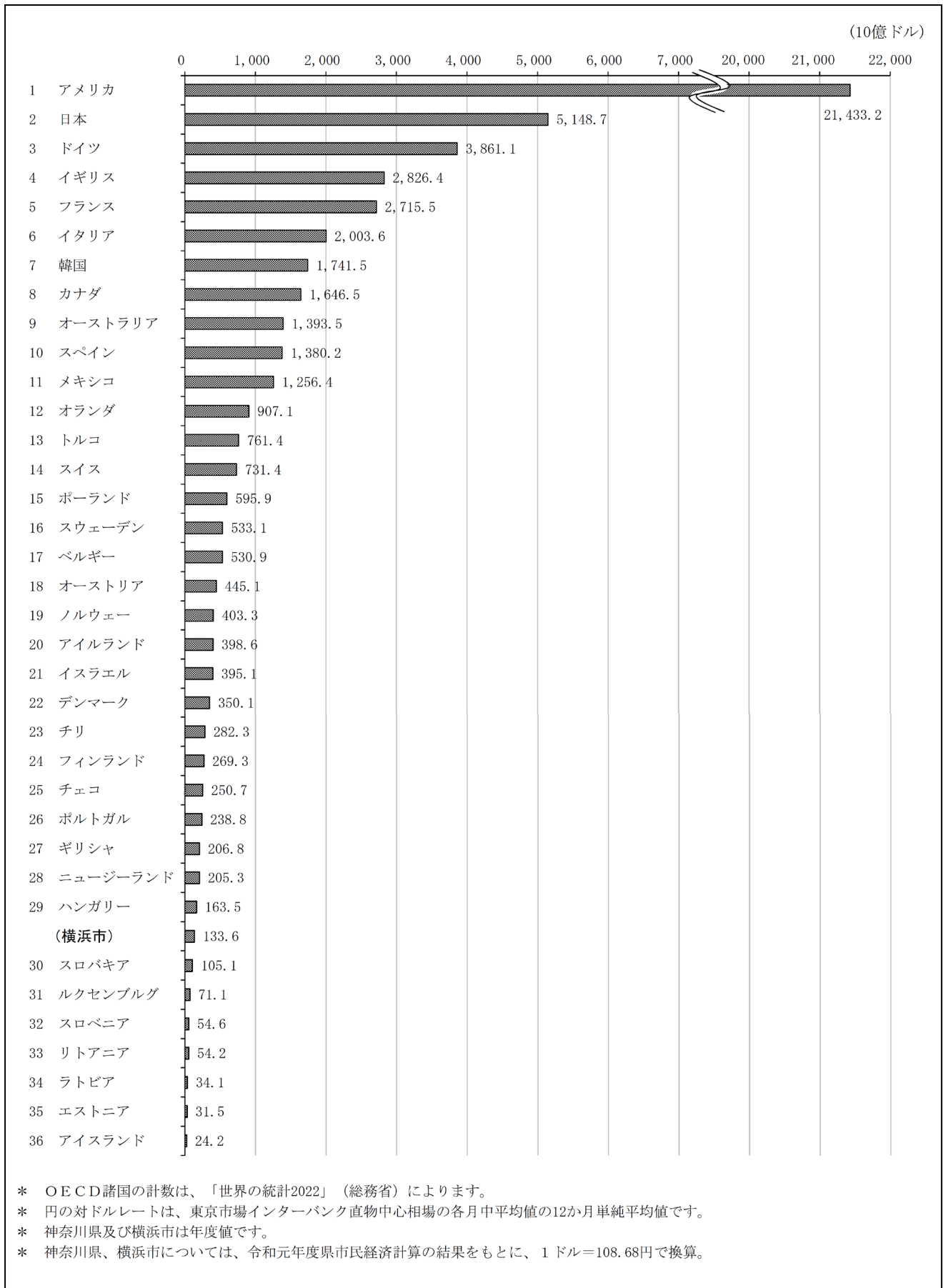
令和 2（2020）年 7 月の第 32 次地方制度調査会答申においては、2040 年頃には高齢者人口がピークを迎え、インフラの老朽化、都市の低密度化・スポンジ化、大規模災害のリスクなど様々な行政課題が顕在化するとともに、住民のライフコースや価値観の一層の変化・多様化が想定されること等が指摘されている。

これらの行政課題は、地方圏、三大都市圏などそれぞれの地域や自治体により状況は異なるが、それを解決する行政体制は、基本的には、県一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を再構築していくことが急務である。特に、超高齢化等に伴い行政需要が高まる大都市においては、特別市をはじめ、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（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おり、都道府県における「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」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いる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（大都市）においても取り組んでいる。

<sup>12</sup> 巻末の《参考》の世界の都市の分野別総合力ランキング（（一財）森記念都市戦略研究所）を参照。

○ 市内総生産と OECD 諸国国内総生産との国際比較



出典：横浜市「令和元年度横浜市の市民経済計算」を基に作成



また、令和2（2020）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という未曾有の事態は、我が国の人口が集中する大都市のリスクや課題、デジタル化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の顕在化とともに、地域内や地域間の分断をさせかねないという課題を生じさせた一方、テレワークや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。

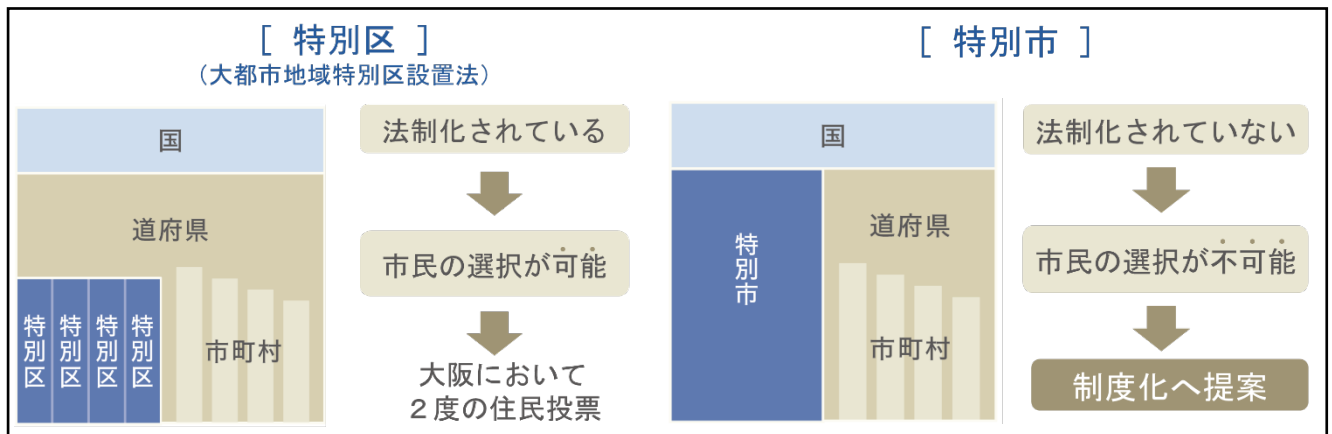
ポストコロナ社会における国・地方を含めた行政のデジタル化は、自治体間や自治体と国との調整等を容易にし、地域の実情に応じた柔軟な地方自治制度の選択を可能とさせるツールにもなり得る。

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一層明らかになり、現在の全国一律の都道府県及び市町村からな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はますます高まっている。

現在、法制化されている大都市に係る地方自治制度は、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ある。

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の他には、指定都市が道府県の区域外となり、全ての地方事務とその権限を持つ「特別市」があるが、「特別市」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はなっていない。我が国における大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別市」を追加することが必要である。

○ 大都市地域特別区設置法と特別市の仕組み



併せて、大都市を取り巻く様々な課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、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市制度の早期実現を日本の国家戦略として取り組むべきである。

そして、特別市制度実現による更なる行政サービスの充実や都市の成長による成果を、横浜市民はもちろん、近隣自治体を含めた圏域、ひいては日本全体に還元していくことが、大都市・横浜のあるべき姿である。