

新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について

時期	本市の取組		国等の動向	
	当局	市会		
平成 21 年度	21年7月		○特別委員会 (調査・研究テーマ「新たな大都市制度の創設について」) (7月～・22年5月報告書)	
22 年度	22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》を公表(5月)	○特別委員会 (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」) (7月～・23年2月報告書)	○指定都市市長会 「特別自治市」構想発表 (5月)
	7月			
23 年度	23年6月		○特別委員会 (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」)(6月～・24年5月報告書)	○第30次地方制度調査会の臨時委員に林市長就任(8月)
	8月		○新たな大都市制度である「特別自治市」創設に関する決議(12月)	
	12月		○16指定都市議長が国に対して特別自治市創設を要望(2月)	
	24年2月			
24 年度	24年6月	○「横浜特別自治市大綱素案(骨子)」とりまとめ(6月)	○特別委員会 (6月～・25年4月報告書)	○「大都市地域における特別区の設置に関する法律」成立(9月)
	9月			
	25年2月 3月	○「横浜特別自治市大綱」策定(3月)(※参考資料1)	○指定都市議長会として、国に対して「特別自治市」など多様な大都市制度創設を要望(2月)	
25 年度	25年5月		○特別委員会 (調査・研究テーマ「新たな大都市制度における権限移譲と市及び区のあり方について」) (6月～・26年4月報告書)	○全国市議会議長会会長に佐藤祐文議長(当時)が就任(5月) ○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」(6月)
	6月			
26 年度	26年4月			○指定都市市長会会長に林市長就任(4月)
	5月			○第31次地方制度調査会設置(5月)
	6月		○特別委員会 (調査・研究テーマ「少子高齢化の進行と人口減少社会における大都市の行財政制度のあり方について」) (6月～・27年2月報告書)	○「地方自治法の一部を改正する法律」、「第4次地方分権一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)」成立(5月)

時期	本市の取組		国等の動向
	当局	市会	
平成27年度	27年6月 11月 28年3月	○「『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」公表(6月)(※参考資料2) ○特別委員会(検討事項「指定都市の区に関する事項の検討について」)(6月～・28年4月報告書) ○指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書(11月)	○「第5次地方分権一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)」成立(6月) ○第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(3月)
28年度	28年4月 5月 6月 10月 29年3月	○横浜市区役所事務分掌条例施行(4月) ○第2次横浜市大都市自治研究会答申(10月) ○横浜市神奈川県調整会議開催(3月)	○指定都市市長会会長に林市長が再任(4月) ○「第6次地方分権一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)」成立(5月)
29年度	29年4月 6月 30年3月	○第3次横浜市大都市自治研究会設置(3月)	○「第7次地方分権一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)」成立(4月)
30年度	30年4月 6月 7月	○特別委員会(調査・研究テーマ「特別自治市の実現に向けた持続可能な大都市経営のあり方について」)(6月～・31年2月報告書)	○指定都市市長会会長に林市長が再任(4月) ○「災害救助法の一部を改正する法律」成立(6月) →平成31年4月施行 ○「第8次地方分権一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)」成立(6月) ○第32次地方制度調査会設置(7月)

時期	本市の取組		国等の動向	
	当局	市会		
令和元年度	平成31年 4月	<p>○8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査等報告書（2月） （※参考資料3）</p> <p>○第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告（3月） （※参考資料4）</p>	<p>○特別委員会 （調査・研究テーマ「2040年ごろの課題を見据えた大都市行財政制度のあり方」について） （6月～・令和2年4月報告書）</p>	○横浜市を含む9政令市が災害救助法の規定に基づく救助実施市に指定（4月）
	令和元年 5月			○「第9次地方分権一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）」成立（5月）
	6月			○第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策について」の中間報告（7月）
	7月			○県「事務処理の特例に関する条例」改正（平成31年3月）を受け、市パスポートセンターを設置（10月）
	10月			
	令和2年 2月			
	3月			
2年度	2年4月			○指定都市市長会会長に林市長が再任（4月）
	6月			○「第10次地方分権一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）」成立（6月） ○第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題等に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（6月）

○参考資料1：横浜特別自治市大綱

○参考資料2：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）

○参考資料3：8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査等報告書

○参考資料4：第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告

横浜特別自治市大綱

平成 25 年 3 月

横浜市

目 次

第 1	これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨	1
第 2	「特別自治市制度」が求められる背景・必要性	2
1	指定都市制度の問題点	
2	大都市を取り巻く現状と課題	
3	特別自治市制度の必要性	
第 3	横浜市が目指す特別自治市制度	9
1	横浜特別自治市制度の骨子	
2	特別自治市移行に向けた手続等	
3	特別自治市制度の創設により期待できる効果	
第 4	横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス	18
1	県との協議による現行制度（指定都市制度）における権限移譲	
2	現行制度（指定都市制度）における区行政の強化	
3	県内市町村等との協議による取組	
4	横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方	
《参考》	21
1	大都市制度の経緯と横浜市の取組	
2	大都市制度に関する国の動向	

第1 これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨

横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の5大都市では、大都市自治の拡充と大都市行政の能率的な遂行のため、府県からの独立を訴えて、戦前から「特別市制運動」を展開し、その結果、昭和22年の地方自治法制定により、「特別市制度」が創設された。

しかし、大都市がその区域から独立することによる空洞化を恐れた5府県（神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫）等の猛烈な反対に遭い、結局、特別市制度は適用されないまま、昭和31年に廃止された。そして、その代わりに暫定的制度として「指定都市制度」が創設され、5大都市に適用されることとなった。

横浜市では、他都市とも連携しながら、歴代市長・議長が指定都市制度の改革を国に訴えてきたが、半世紀以上経過した現在においても、抜本的な見直しはされていない。

平成22年5月、横浜市では、市会との議論を経て、「新たな大都市制度創設の基本的考え方」を策定し、新たな大都市制度である「特別自治市」の基本的枠組みを定めた。同時期に、指定都市市長会においても、横浜市の考え方と方向性を同じくする「特別自治市」構想を発表している。

また、平成23年8月に設置された第30次地方制度調査会において、平成24年2月から大都市のあり方について本格的な議論が始まったことを受け、市会との議論を行い、平成24年6月に「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」を策定し、市民、県、県内市町村、経済団体等に説明を行い、意見を聴取した。

「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」では、特別自治市制度創設が求められる背景・必要性、横浜特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に向けた手続等、特別自治市制度創設までの間の取組の概要を示した。

その後、平成24年8月には、大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）が成立し、12月には地方制度調査会専門小委員会から「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表された。

これらの状況を踏まえ、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、提案を行うと共に、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する。

なお、本大綱については、国の動向や今後予定されている第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。

第2 「特別自治市制度」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項の規定により、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、平成24年4月1日現在では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) 指定都市と都道府県の二重行政

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がある。

特に、指定都市と都道府県の間では、同一又は類似した行政分野において、指定都市と都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問題となっている。

○ 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）
<ul style="list-style-type: none"> ・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と。 		
①重複型	※任意事務に多い	
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"> ・公営住宅の整備 ・図書館・博物館の整備 ・体育館・プールの整備
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	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業支援 ・商店街振興 ・地球温暖化対策 ・環境教育 ・男女共同参画
※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"> ・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） ・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） ・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）） ・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）
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"> ・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 ・指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可

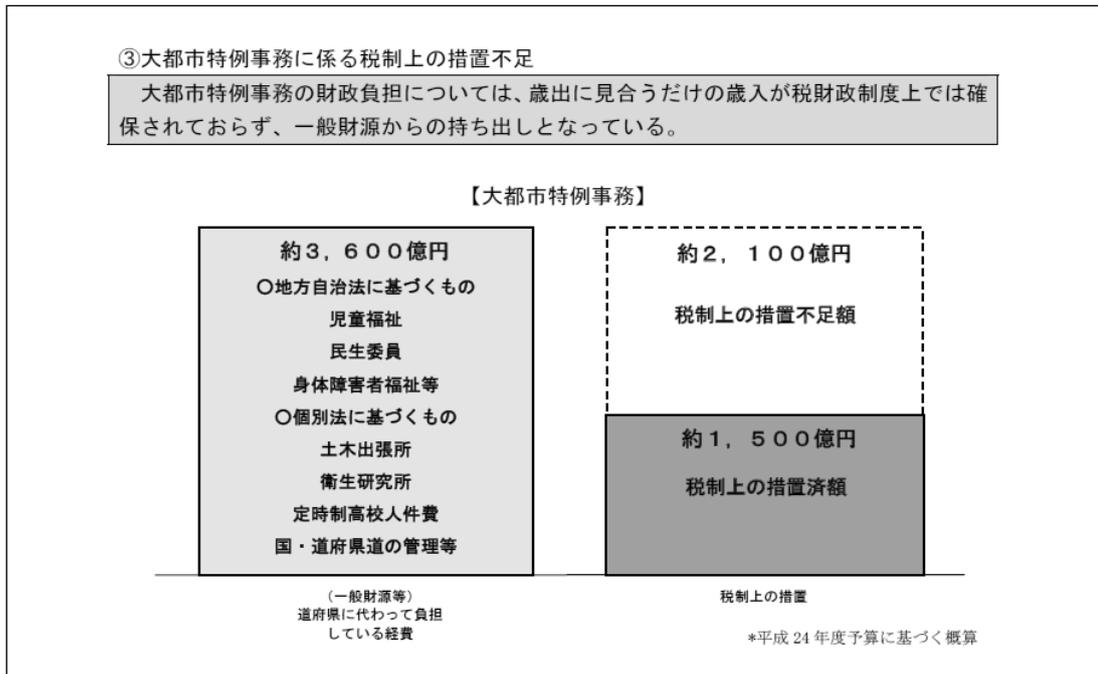
出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料

(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。

そのため、一般の市町村であれば、市町村の事務を処理するために使うことができる財源を、指定都市では道府県の事務を代わりに処理するために一般財源から「持ち出し」している状態となっている。

○ 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（平成 25 年度）」

2 大都市を取り巻く現状と課題

(1) 人口減少社会の到来と少子高齢化の進行

日本の人口は、平成 22 (2010) 年国勢調査による 1 億 2,806 万人から、平成 72 (2060) 年には 8,674 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 39.9%まで増加すると推計¹されている。

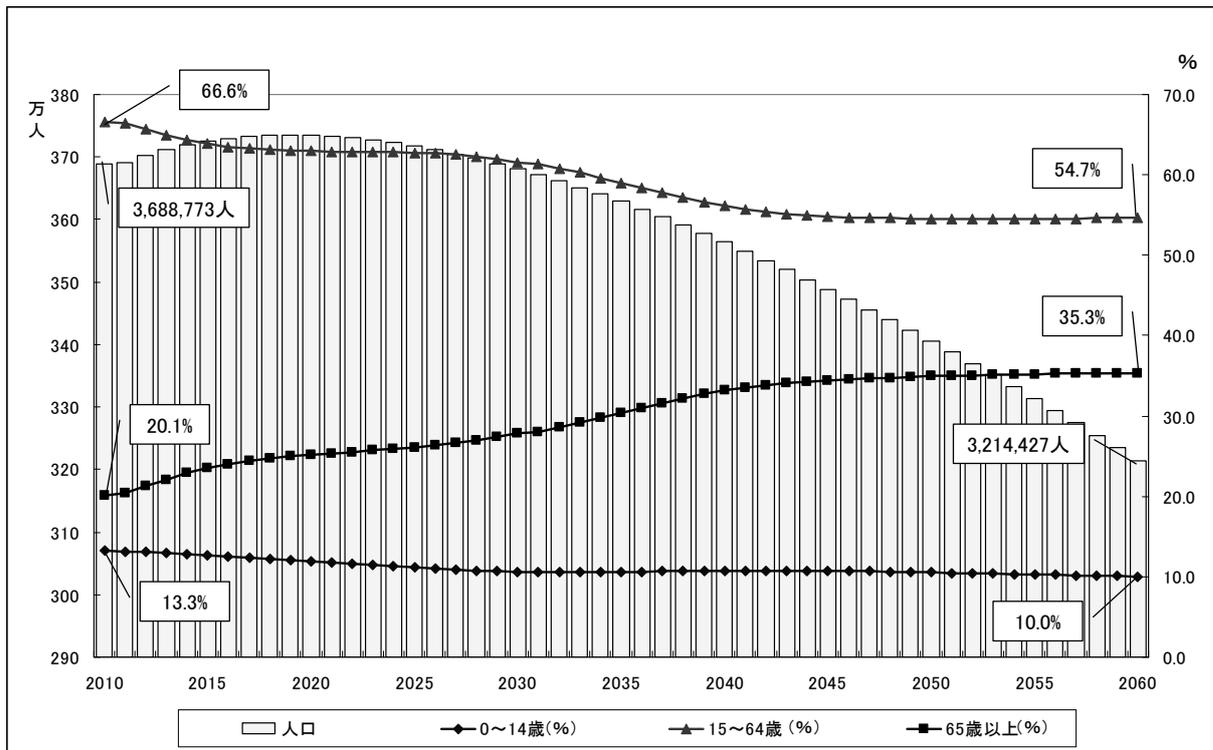
横浜市の人口についても、平成 22 年国勢調査による 368 万 8,773 人から、平成 31 (2019) 年に 373 万 5,555 人のピークを迎えて以後減少に転じ、平成 72 年には 321 万 4,427 人 (参考値) まで減少し、65 歳以上人口割合は 35.3% (参考値) に増加すると予測されている。

横浜市は市民税に占める個人市民税の割合が非常に高いことなどから、人口減少や高齢化の進行による生産年齢人口の減少は、他の指定都市に比べ、横浜市の税収に影響を与える可能性がある。

三大都市圏においても、年少者人口・生産年齢人口が減少する一方、高齢者人口は大幅に増加していくことが予想され、平成 22 (2010) 年を 100 とした場合の平成 47 (2035) 年における高齢者人口の伸び率は、三大都市圏以外の地域における 119.2 に対し、三大都市圏では 140.7、横浜市においては 155.4 と推定されている。

そして、高齢者人口の急速な増加に伴い、大都市圏においては、老人福祉費が大幅に増加することも予測されている。例えば、平成 21 (2009) 年を 100 とした場合の平成 47 年における老人福祉費 (高齢者に関する医療、介護その他福祉行政に要する経費) の伸び率は、三大都市圏以外の地域が 118.9、三大都市圏が 142.4 であるのに対し、横浜市は 159.7 にまで増加すると推定されている。

○ 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

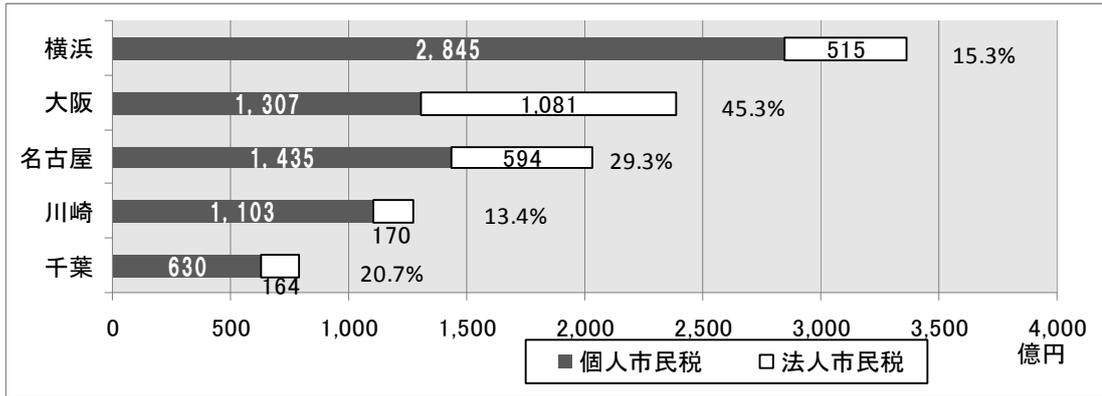


* 2036 年以降のデータは参考値

出典：横浜市将来人口推計 (平成 22 年国勢調査に基づく) を基に作成

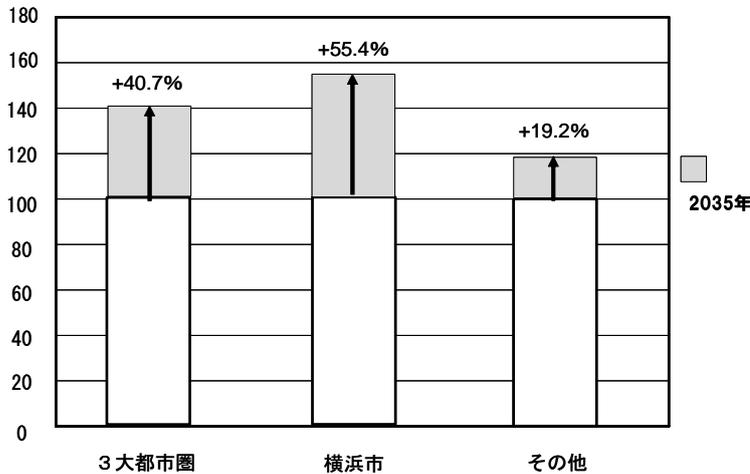
¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 24 年 1 月)

○ 市民税総額と法人市民税の割合（平成 22 年度）



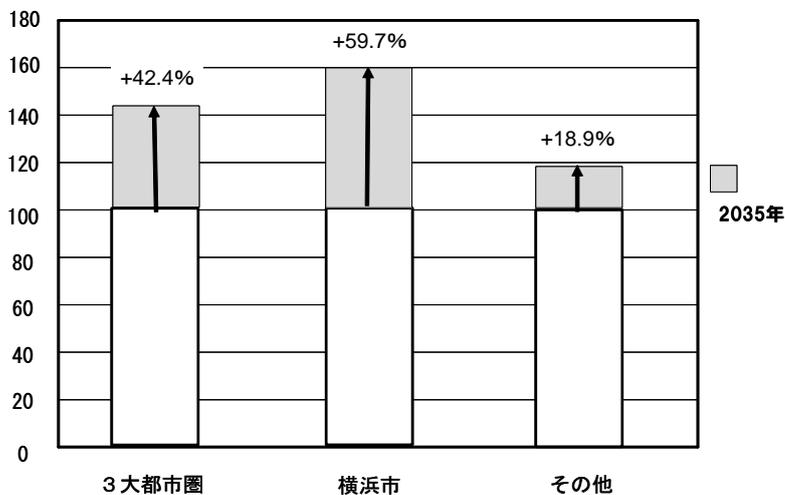
出典：横浜市ホームページ

○ 高齢者人口の推計（平成 22（2010）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推計伸び率）



出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

○ 老人福祉費（高齢者に関する医療、介護その他福祉行政に要する経費）の推計（平成 21（2009）年を 100 とした場合の平成 47（2035）年における推計伸び率）



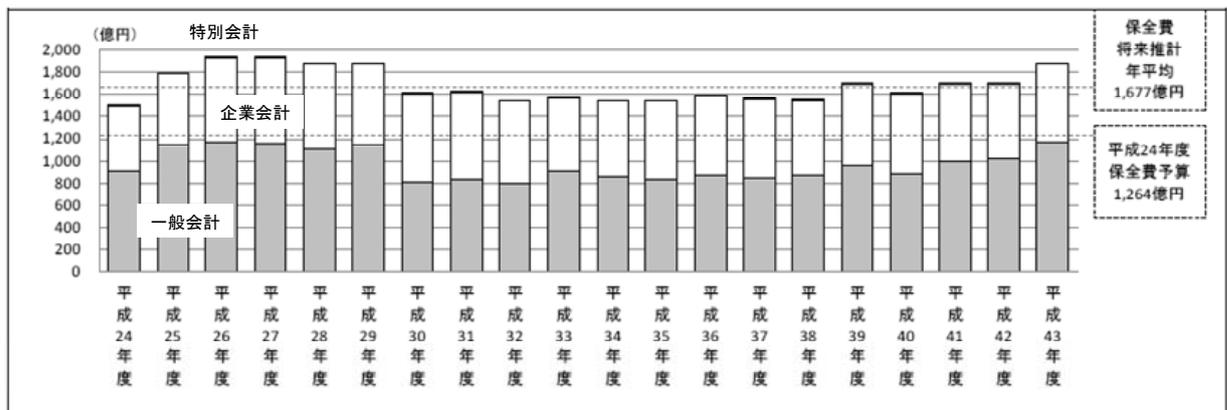
出典：第 30 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会資料を基に作成

(2) 公共公益施設の保全・更新需要の増大

横浜市では、都市を形成する基盤及び行政サービス提供の手段として、公共公益施設を整備してきた。これらの施設は人口急増期に集中して整備してきたため、現在、その大部分は老朽化の進行による問題を抱えている。

横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の5市で比較すると、横浜市は保有する公共建築物の人口一人当たり面積が最も低い値となっているが、それでも今後20年間（平成24年度から43年度まで）で必要となる公共施設の保全費は、3会計（一般会計、企業会計、特別会計）総額で3兆3,538億円と推計（平成23年度試算）されており、必要とされる保全費の確保が課題となっている。²

○ 年度別公共施設の保全費推計（3会計）



出典：横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

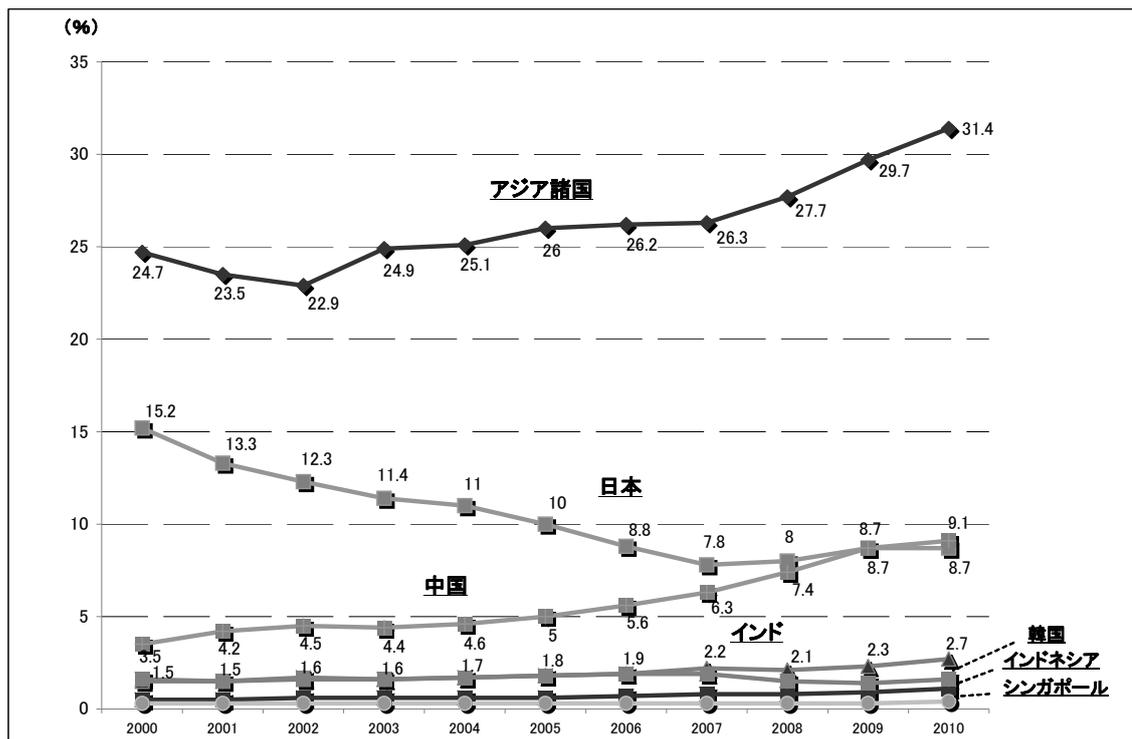
(3) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

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懸念される。例えば、世界の国内総生産にアジア諸国が占める割合は2000年に24.7%だったものが2010年には31.4%にまで増加している中、日本は15.2%（2000年）から8.7%（2010年）となり、その割合が大きく低下している。

また、アジア主要港のコンテナ取扱個数を1980年と2009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。

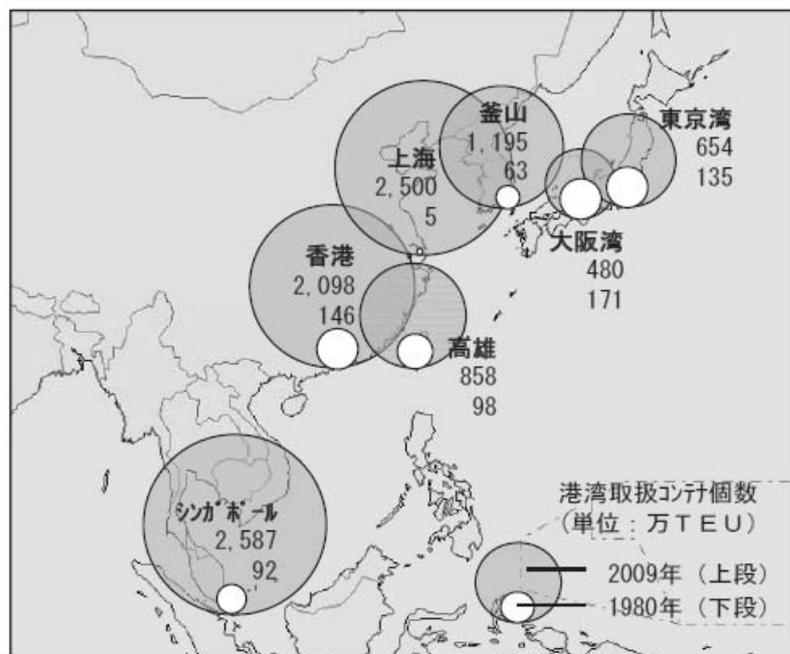
² 横浜市「横浜市公共建築物マネジメント白書(素案)」(平成24年11月)

○ 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「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



※東京湾は東京港・横浜港
大阪湾は大阪港・神戸港
大阪湾は2008年の数字

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

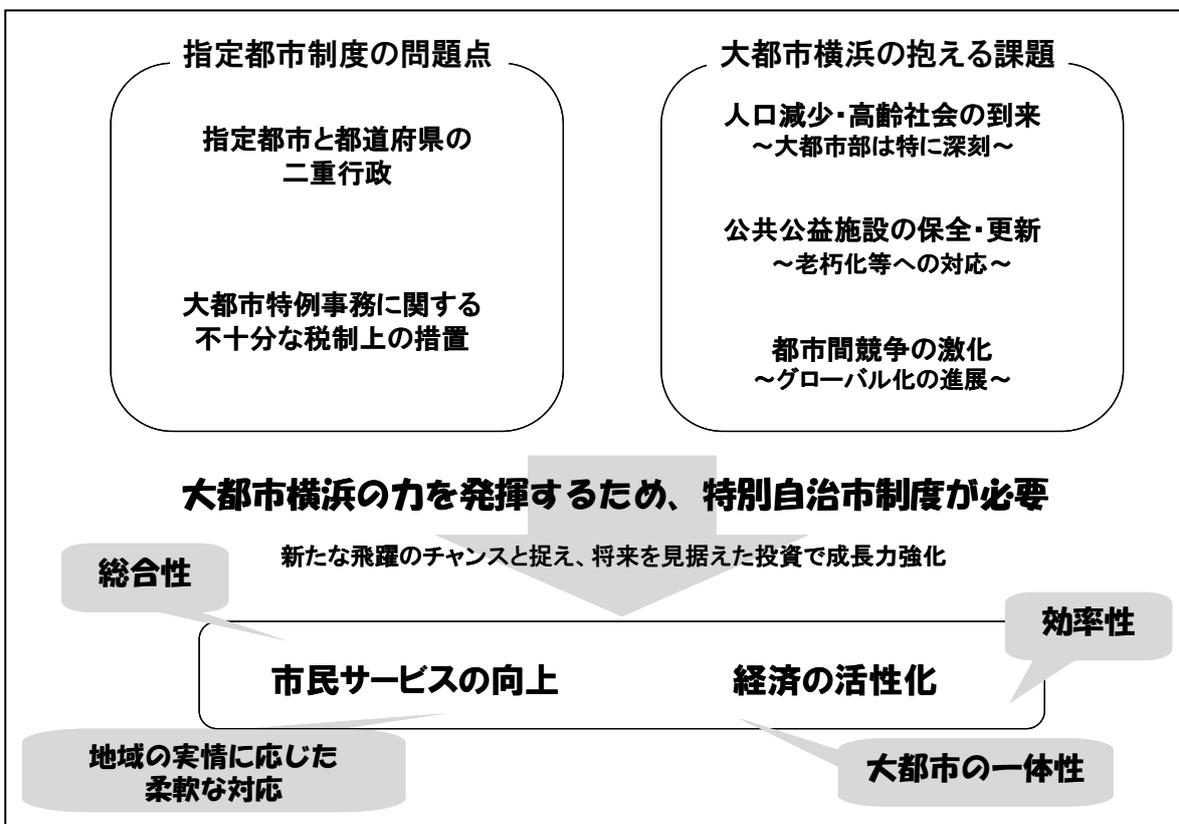
出典：CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK 1982, 2010
March 2010 CONTAINERISATION INTERNATIONAL を基に国土交通省港湾局作成

3 特別自治市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーやニュージーランドなどとほぼ同等の一国並みの経済力を有する大都市であり、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、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。しかし、現行の指定都市制度では、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がされていない。

人口減少・少子高齢社会の到来、公共公益施設の保全・更新需要の増大や都市間競争の激化への対応など、様々な課題の解決が求められている。その中で、課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、市民の暮らしを支え、さらに将来を見据えた成長力を強化し、経済を活性化していくためには、大都市・横浜が持つ力を存分に発揮できる特別自治市制度が必要である。

○ 特別自治市制度が求められる背景・必要性



第3 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

- (1) 特別自治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。

特別自治市制度は、県を分割して県と同じ機能を持つ新しい県を作るのではなく、現在県が横浜地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し、特別自治市が横浜地域内の行政サービスを一元的に担うことで、より効率的な行政や積極的な政策展開ができるようにするものとする。

事務の移譲、施設、職員等の移管に関しては、横浜市が特別自治市に移行する際に県と協議をして定めるものとする。また、移行後においても必要に応じ、継続的に協議を行うものとする。

また、地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（平成24年12月）（以下「地方制度調査会専門小委員会中間報告」という。）においては、新たな大都市制度である特別市（仮称）が警察事務を担うことについて、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念があるとしていることから、警察事務の扱いについては、引き続き検討を行うものとする。

なお、特別自治市制度は、県からの権限・財源の移譲ばかりではなく、将来的には、真に国が担わなければならない事務（国防、司法、通商政策など）を除き、ハローワークや直轄国道など国が担っている事務も含め全ての事務を特別自治市が担うことを目指すものである。しかし、当面は、県からの権限・財源の移譲による特別自治市への早期移行を最優先の課題とする。

- (2) 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。

特別自治市としての横浜市は、原則として、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ため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜地域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。

昭和31年に「特別市制度」が廃止された際、廃止を求めてきた5府県側の大きな理由の一つは、「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」という点にあったものと考えられる。しかし、この半世紀間で横浜市と県、県内市町村の関係は変化してきている。

たとえば、県内における県税額の市町村別構成比と人口の構成比についてみると、特別市制度が反対されていた頃の昭和25年度においては、横浜市に人口構成比以上の税収が集中していたことを確認できるが、平成22年度では税収の市町村別構成比と人口構成比はほぼ一致している。

また、全国市町村の財政力指数を都道府県別にみると、平成23年度、神奈川県は0.97で全国2位（1位は愛知県）となっており、全国市町村の平均である0.51と比べるとかなり高くなっている。さらに、横浜市を除いた県内32市町村中16市町村が横浜市よりも財政力指数が高い。

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、少なくとも横浜市と神奈川県内の市町村の間では、「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。

一方で、地方制度調査会専門小委員会中間報告においては、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影

響するという懸念があるとしている。特別自治市においては、地方税の全てを賦課徴収することによって、都道府県内市町村に対する都道府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であり、万一、支障が生じる場合は特別自治市と都道府県の間で個別に調整を行うこととする。

○ 神奈川県内における県税額の市町村別構成比と人口構成比（横浜市内）

	県税構成比 (%)	人口構成比 (%)	構成比差引 (%)
昭和25年度	49.19	38.24	10.95
昭和30年度	46.24	39.17	7.07
平成元年度	40.18	40.35	-0.17
平成20年度	42.67	40.77	1.9
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21

出典：神奈川県「県税統計書」、国勢調査人口を基に作成

○ 全国市町村財政力指数の都道府県別平均

	都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数		都道府県名	財政力指数
1	愛知県	0.98	17	山梨県	0.56	33	大分県	0.39
2	神奈川県	0.97	18	京都府	0.56	34	長崎県	0.38
3	静岡県	0.82	19	広島県	0.56	35	和歌山県	0.37
4	埼玉県	0.80	20	香川県	0.56	36	熊本県	0.35
5	千葉県	0.74	21	山口県	0.54	37	山形県	0.34
6	大阪府	0.74	22	新潟県	0.52	38	鳥取県	0.34
7	栃木県	0.73	23	石川県	0.52	39	宮崎県	0.34
8	茨城県	0.72	24	佐賀県	0.52	40	沖縄県	0.33
9	滋賀県	0.72	25	宮城県	0.51	41	青森県	0.32
10	東京都	0.70	26	福岡県	0.51	42	岩手県	0.32
11	三重県	0.62	27	福島県	0.45	43	秋田県	0.30
12	兵庫県	0.62	28	愛媛県	0.44	44	鹿児島県	0.27
13	群馬県	0.61	29	岡山県	0.42	45	北海道	0.26
14	岐阜県	0.60	30	奈良県	0.41	46	島根県	0.25
15	福井県	0.59	31	徳島県	0.41	47	高知県	0.24
16	富山県	0.56	32	長野県	0.40		全国市町村平均	0.51

出典：総務省「平成23年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」を基に作成

○ 神奈川県内市町村財政力指数

市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数
横浜市	0.98	秦野市	0.93	二宮町	0.79
川崎市	1.04	厚木市	1.22	中井町	1.14
相模原市	0.99	大和市	1.00	大井町	0.96
横須賀市	0.83	伊勢原市	1.03	松田町	0.69
平塚市	1.01	海老名市	1.07	山北町	0.69
鎌倉市	1.11	座間市	0.89	開成町	0.97
藤沢市	1.05	南足柄市	1.02	箱根町	1.57
小田原市	1.00	綾瀬市	0.96	真鶴町	0.56
茅ヶ崎市	0.97	葉山町	0.95	湯河原町	0.74
逗子市	0.88	寒川町	1.08	愛川町	1.06
三浦市	0.71	大磯町	0.91	清川村	1.14

出典：総務省「平成23年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」を基に作成

(3) 特別自治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。

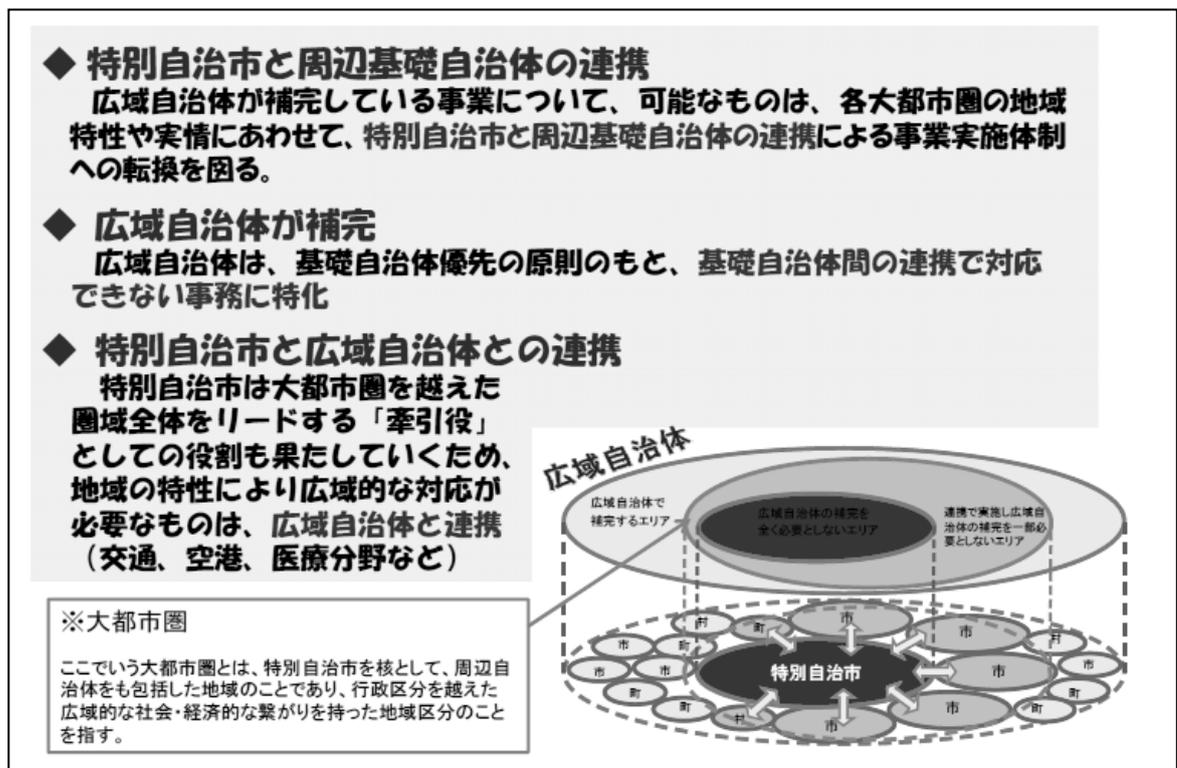
横浜市が特別自治市に移行することは、周辺地域社会とのつながりの断絶をもたらすものではない。特別自治市としての横浜市は、生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものとする。

具体的には、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な調整機能については、特別自治市と他の基礎自治体との協議会の設置、一部事務組合の設置、特別自治市と県との法律による協議会の設置などによって、課題解決に支障が生じることのないようにしていく。

<想定される連携協力の例>

大都市の持つ専門性を活用した連携、経済・産業施策の連携、それぞれの強みを生かした観光施策の連携、地域医療の連携、市域を越えて同一生活圏を形成している場合の連携、災害発生時の連携、市民利用施設等の相互利用や共同設置、環境対策や治水対策の連携、都市間移動の円滑化

○ 大都市圏における連携



出典：指定都市市長会「新たな大都市制度創設に関する指定都市の提案」（概要版）平成 23 年 7 月）

(4) 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2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 特別自治市内部の自治構造

特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の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。

特別自治市制度においては、横浜市域における県の事務と指定都市として現在横浜市が担っている事務とを統合し、特別自治市が担う行政分野がさらに広範になることから、区においても、災害に強いコミュニティづくり、地域経済の活性化、環境問題などの様々な課題について、できるだけ区役所で対応・解決できるようにその役割を拡充していく必要がある。

平成24年8月に大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）が成立した。この法律により、人口200万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となったが、市を廃止して特別区を設置することについては次のような課題があることから、横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さないものとする。

- ・ 横浜市は、昭和14年の第6次市域拡張によって、ほぼ現在の市域が確定しており、70年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営が行われてきた経緯がある。市域を超えた都市圏が形成されている大阪市とは異なり、市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があることから、横浜市を廃止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。
- ・ 市を廃止して特別区を設置することにより、一部の権限が市から都道府県（横浜市の場合は神奈川県）に移譲されることになる。市から都道府県に移譲された事務については、市民（特別区民）からは遠くなり、住民の意見を反映させにくくなる。
- ・ 市を廃止し、事務、予算、職員などを都道府県と特別区に再編することによるコスト増が懸念される。

イ 区における住民自治の強化

地方制度調査会専門小委員会中間報告では、一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制にすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要であるとしている。

諸外国の大都市において、横浜特別自治市制度と同じように、市を一層制の自治体として区的位置付けを非自治体（行政区）としている都市にはニューヨーク、パリ、ハンブルクなどがある。

ニューヨークでは、区長は直接公選であるが、区委員会（区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー）の議長を兼ねる仕組みになっている。パリでは、区長は区議会議員の中から区議会の互選で選出されており、各区議会に当選した議員のうち名簿における上位3分の1が市議会議員を兼務している。ハンブルクでは区議会が区長を推薦し、市参事会が任命している。

また、トロントのように、複数の選挙区を区域とし、各選挙区選出の市議会議員がメンバーと

なるコミュニティ・カウンスルを市議会の委員会として設置することにより、住民自治の制度的強化を行っている事例もある。

大都市内部の自治構造は、各国の地方自治制度、都市の成り立ちなどによって様々であり、住民自治を制度的に強化するための仕組みとして、公選の区長を設置することは必須ではない。

横浜市においては、昭和 14 年にほぼ現在の市域が確定しており、横浜に愛着・誇りを感じている市民の割合も高い³。その強みである都市の一体性を保ち、都市全体として力を高めていくためには、区長は公選とせずに、適正な区政が行われ、住民の意見を行政に反映させることができるような仕組みを構築することが重要であると考えます。

したがって、横浜特別自治市制度では、横浜市区大都会行財政制度特別委員会報告書（平成 24 年 5 月）における「選挙で選ばれた公選職である市会議員が、当該区民の代表として区政にかかわることができるよう、現行制度の下でも、できる限りの仕組みを構築する必要がある」という提言なども踏まえ、諸外国の大都市の制度を参考に、区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを構築するものとする。

また、これとは別に、地域特性や実情に応じて、行政をより住民に近づけるため、区政における住民の参画機会の仕組み（地域で活動する区民の視点で区政に参加する場）を設置することや、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など新たな仕組みづくりを進める必要がある。

<地方制度調査会専門小委員会中間報告、諸外国の事例などによる住民自治の制度的強化の例>

- ・ 区長の特別職化
区長を議会の同意を得て市長が選任する特別職とする。
- ・ 区選出市会議員による常任委員会の設置
市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行う。
- ・ 各区における区地域協議会の設置
- ・ 区選出の市議会議員を構成員とする区委員会（区議会）の設置

³ 平成 22 年度横浜市民意識調査において、横浜というまちに対して、愛着や誇りを感じているかを聞いたところ、「感じている」が 45.1%、「やや感じている」の 32.5%を加えた『感じている』人の割合は 77.6%となっている。

○ 諸外国の大都市制度について

都 市	パリ (フランス)	ハンブルク (ドイツ)	ニューヨーク (アメリカ)	トロント (カナダ)	ロンドン (英国)	仁川 (韓国)
人 口	約 218 万人 (2006)	約 179 万人 (2010)	約 818 万人 (2010)	約 262 万人 (2011)	約 783 万人 (2010)	約 266 万人 (2010)
位置付け	県とコミュニ ーンの機能 を併有	都市州 (州、 郡・市の機能 を併有)	シティとカウ ンティの機能 を併有	広域自治体 と基礎自治 体が合併し た団体	広域行政体 (機能は極 めて限定的)	広域自治体 (基礎自治 体の事務の 一部も処理)
長及び 議会	市長 (議会で 互選) 議会 (直接公 選)	市長 (議会在 選出) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)	市長 (直接公 選) 議会 (直接公 選)
区の 位置付け	非自治体 (20 区)	非自治体 (7 区)	非自治体 (5 区)	—	基礎自治体 (ロンドン 区 (32 区)・ シティ)	基礎自治体 (8 区)
長及び 議会等	○区長：区議 会で互選 ○区議会：各 区議会在に 当選した各 党派の議員 のうち、名 簿における 上位 3 分の 1 が市議会 議員兼務	○区長：区議 会が推薦し、 市参事会が 任命 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区委員会： 区選出市議 会議員、各 コミュニティ 委員長がメ ンバーで議 長は区長	○コミュニ ティ・カウ ンシル：市 内を 4 つの 区域に分け 、市議会の一 委員会とし て設置。区 域内選出市 議会議員が メンバー	○区長：直接 公選又はリ ーダーと内 閣制 ○区議会：直 接公選	○区長：直接 公選 ○区議会：直 接公選

出典：第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会資料、自治体国際化協会 (2009)「フランスの地方自治」、自治体国際化協会 (2011)「ドイツの地方自治 (概要版) —2011 改訂版—」、自治体国際化協会 (2006)「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、自治体国際化協会 (2010)「巨大都市トロントの成立」、自治体国際化協会 (2011)「英国の地方自治 (概要版) —2011 改訂版—」、自治体国際化協会 (2006)「GLA の現状と展望」、自治体国際化協会 (2008)「韓国の地方自治」を基に作成

2 特別自治市移行に向けた手続等

法律の改正等により特別自治市制度が創設された場合の特別自治市への移行手続に際しては、議会の議決など住民の意見が反映できるような仕組みを設ける。

特別自治市に移行することにより、県内の他市町村の住民が県から受けている行政サービスに大きな変更がないように配慮する。

特別自治市移行に当たっては、県との間に協議の場を設置し、特別自治市の設置に関し、必要な事項を定める。

<協議の場で定める事項 (例) >

- ・ 事務移譲及び職員、施設等の移管について必要な事項
- ・ 市・県で政策分野ごとに必要となる協議

3 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

大都市が特別自治市として、その役割、仕事量に見合った権限及び財源を持つことで、自らの判断と責任に基づき、大都市地域の実情に合った行政運営を進めることができるようになる。

身近な行政サービスを充実させるとともに、成長分野に迅速な投資を行うなど積極的な政策展開によって、市域内の経済・産業活動を活性化させ、さらにその影響が周辺地域や国全体に広がり、日本経済の活性化につなげることができるようになる。

(2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

指定都市と都道府県における二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別自治市が一元的に担うことで、より効率的で効果的な行政サービスの提供が可能になる。

<二重行政の解消による効果（例）>

○ 子育て支援

現在、保育園の認可、指導監督及び運営費の補助などは横浜市の仕事になっているが、幼稚園は神奈川県が所管している。保育園への入所申込は増え続けており、幼稚園で朝夕の時間帯の保育サービスの提供や保育対象年齢の拡大ができれば、最大の地域資源となる。

しかし、幼稚園と保育園の所管が分かれていて、運営に対する助成も別々の体系となっているため、総合的・一体的に子育て支援を実施することが困難な状態となっている。

特別自治市となることで、幼稚園と保育園の両施設を所管することになれば、地域の実情に応じた効率的で総合的な子育て支援施策が展開できる。

○ 義務教育（県費負担教職員）

県費負担教職員制度は、義務教育諸学校の教職員の給与を都道府県の負担とすることで、給与水準及び一定水準の教職員の確保を図り、併せて、都道府県が広く市町村を越えて人事を行うことにより、教職員の適正配置と人事交流を図ることを目的としている。

しかし、指定都市においては、給与負担者は県でありながら、任命権者は指定都市にあるというねじれ状態となっている。横浜市においては、現在でも教職員の採用から人事、配置まで独立して行っており、特別自治市に移行しても、県内の他の市町村の教職員の配置等に影響を与えることはない。

特別自治市になることで、学級編制基準、教職員定数の設定権限及び給与等の勤務条件の設定権限が横浜市に移譲される。これによって、少人数学級の編制や職員の意欲と実績に応えられる新たな人事給与制度を構築することが可能となり、優れた教職員の確保・育成や教育の質の向上につなげることが可能となる。

○ 就業支援・雇用対策

就業支援や雇用対策については、現在、国や県が職業紹介、求人開拓、労働政策などを実施し、市が生活保護、公営住宅、若者や障害者の自立・就業支援などを実施している。大都市は、経済活動の中心地であり、企業など雇用の場が集積している。経済成長が見込めない中で、就労や生活保護などセーフティーネットに対するニーズも高い。特別自治市になることで、就業支援や雇

用対策を総合的かつ一元的に実施できるようになり、行政サービスの質の向上につなげることができる。

○ 都市計画

現在、都市計画の基本的な方針である「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の決定権限は都道府県にある。特別自治市になることで都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限が移譲されれば、横浜市の実情にあった都市づくりを展開しやすくなる。

従来、横浜市は、都道府県決定の都市計画手続においても、住民意見の聴取や近隣自治体との調整等を含め、主体的な役割を担ってきた。基礎自治体でありながら、広域調整を行うノウハウを有しており、権限移譲により円滑かつ迅速に業務を推進し、行政サービスの質の向上につなげることができる。

第4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

1 県との協議による現行制度（指定都市制度）における権限移譲

特別自治市の創設は、二重行政の解消などにより、市民に多くのメリットを生む。しかし、特別自治市制度の創設には、法改正が必要であることから、それまでの間は、**現行の地方自治制度下であっても、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は、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に段階的に県と協議を行い、市民にとってのメリットが実感できるように進めていく。**

県市間での協議を前提とした現行の事務処理特例制度の活用のほか、法改正等が必要な分野については、特区制度の適用や法改正の要望を国に行うことについても、県と協議を進めていく。

人口減少等の社会構造の変化や少子高齢化の急速な進行に伴う行政需要の急増、これまでの税収の伸びが県市共に期待できないことなどから、効率的、効果的な行財政運営が求められていることを踏まえ、横浜市域内での事業統合や効率化をモデル的に実施していくことなども県と協議を進めていく。

<協議分野例>

- ・子育て支援分野
私立幼稚園の設置認可、認定こども園の認定権限など
- ・義務教育分野
県費負担教職員の給与負担、定数の決定、学級編制基準の決定権限など
(税財源の移譲を含む)
- ・都市計画・土木分野
都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定権限、急傾斜地崩壊危険区域の指定、一級河川（指定区間）、二級河川の管理権限など
- ・福祉・保健・衛生分野
医療計画の策定など

2 現行制度（指定都市制度）における区行政の強化

地方制度調査会専門小委員会中間報告では、現行の指定都市制度における課題として、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割の拡充、区単位の行政運営の強化、区単位の議会活動の推進を検討すべきであるとしている。

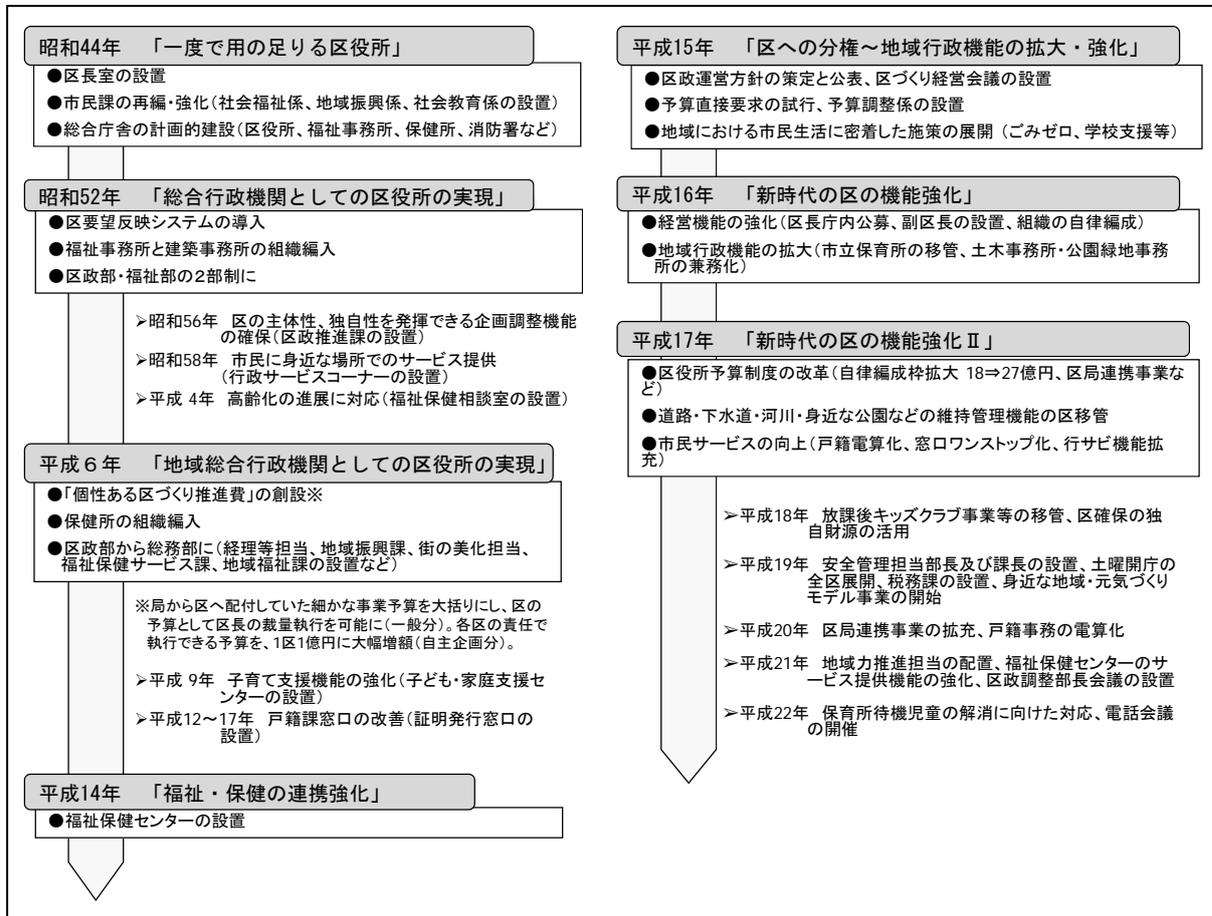
区の役割の拡充については、横浜市は、昭和52年度に福祉事務所を区に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの区への編入等により、区役所において市民に総合的なサービスを提供してきた。

また、規則等によって、市長の事務の一部を区長、福祉保健センター長、土木事務所長等に委任したり、区の裁量で用途が決められる予算制度（個性ある区づくり推進費）や区長が自律的に組織機構の組み換えを行うことができる制度等を導入し、区における課題の解決に取り組んでいるところである。

区単位の行政運営の強化に関しては、地方制度調査会専門小委員会中間報告では、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用することを検討すべきとしているが、**市域内の自治に関**

することについては、国は基本的な方向性を示すにとどめ、具体的な仕組みについては、各自治体の条例で定めることができるようにすべきである。横浜市では既に各区において地域の実情に応じて様々な取組を行っていることから、それらの取組を生かすことができる仕組みを検討していくものとする。

○ 横浜市の区の機能強化の取組



3 県内市町村等との協議による取組

大都市が圏域の中核都市として、隣接都市との関係はさらに重要になる。横浜市では、基礎自治体間での広域的な課題解決を進めるため、水平的・対等な連携の構築を目指し、平成23年12月に横浜市及び隣接7市による「8市連携市長会議」を開催している。

このような場を活用し、県内市町村等との広域的な連携が必要な行政分野については、現行制度の中でも、周辺自治体と意向・ニーズを共有し、水平的連携によって課題の解決に努めるものとする。

<連携・協力の分野例>

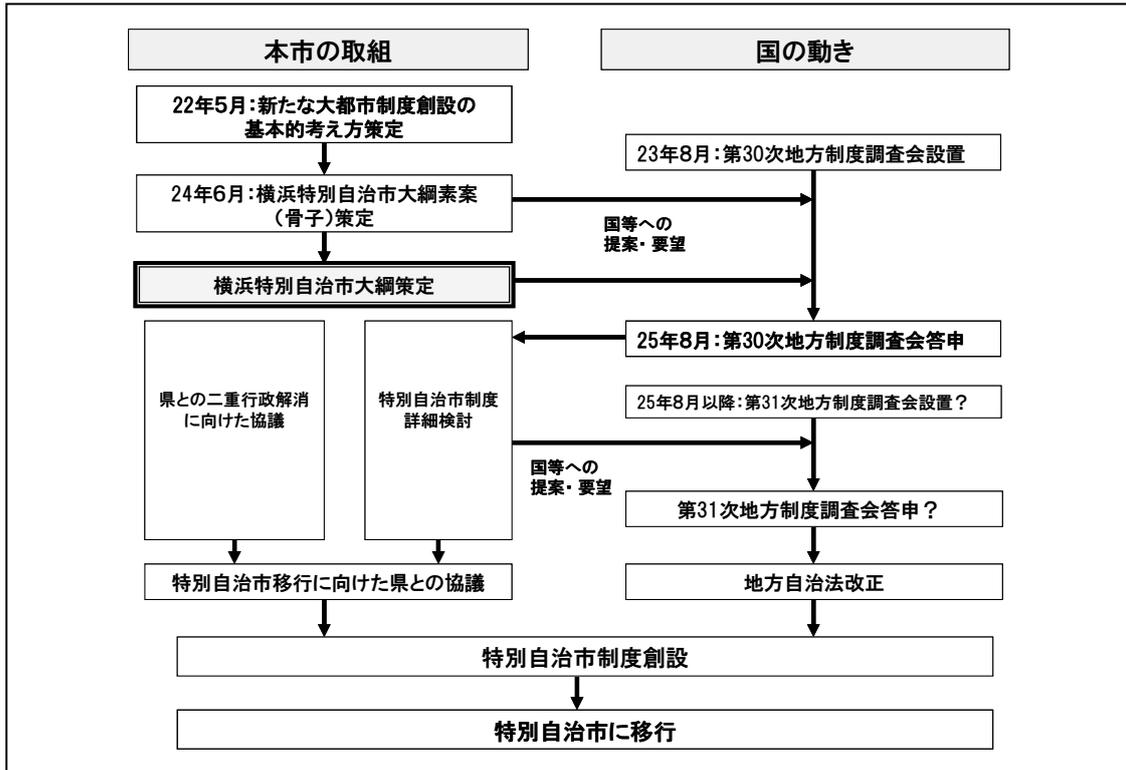
- ・大都市の持つ専門性を活用した連携
- ・経済・産業施策の連携 など

4 横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方

横浜特別自治市制度の創設に向けては、本大綱に基づき国等に提案・要望を行っていく。併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換、二重行政の解消に向けた県との協議を進める。

また、平成25年8月に予定されている第30次地方制度調査会の答申を踏まえ、特別自治市制度の詳細検討をさらに進め、引き続き国等に働きかけを行うものとする。

<横浜特別自治市制度創設に向けたこれまでの取組と今後の流れ>



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、フォーラム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実施していくものとする。

なお、国において新たな地方自治の仕組みとして、道州制議論が活発になることも想定される。道州制に関連した大都市の位置付けについては、横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」(平成22年5月)において、「現在の府県制度や将来的な道州制などどのような制度下にあっても、原則として、大都市は、地方の事務をすべて担う、広域自治体の区域から独立した特別な市」としている。

市町村合併の進展など基礎自治体の規模・能力の拡大や、都道府県の区域を越える広域的課題の増大により、市町村に対する広域・補完・連絡調整機能を担ってきたとされる広域自治体としての都道府県の役割も含め、地方自治の枠組みのあり方が問われる中で、道州制は新たな国のかたちとしての選択肢の一つではある。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、これまで必ずしも十分な議論がされていないことから、道州制における特別自治市のあり方については、今後、国における状況等を注視しながら引き続き検討していくものとする。

1 大都市制度の経緯と横浜市の取組

1889 (明治 22) 年	4 月	横浜市市制施行
1922 (大正 11) 年	3 月	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) 年	10 月	横浜市区制施行
1939 (昭和 14) 年	4 月	横浜市第 6 次市域拡張でほぼ現在の市域に
1947 (昭和 22) 年	5 月	地方自治法施行 (特別市制創設)
1956 (昭和 31) 年	6 月	地方自治法改正 (特別市制度廃止・指定都市制度創設)
	9 月	横浜、名古屋、京都、大阪、神戸市が指定都市に移行
1973 (昭和 48) 年	12 月	「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) 年	11 月	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) 年	5 月	明日都市懇報告書 (憲章都市制度など)
2009 (平成 21) 年	1 月	横浜市大都市制度検討委員会報告書発表
	2 月	横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会提言発表
2010 (平成 22) 年	5 月	横浜市会「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 横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方」策定 指定都市市長会「特別自治市構想」発表
2011 (平成 23) 年	2 月	横浜市会「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 月	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 月	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」
2012 (平成 24) 年	3 月	横浜市大都市自治研究会第 1 次提言発表
	5 月	横浜市会「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 月	横浜市「横浜特別自治市大綱素案 (骨子)」策定
	12 月	地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」
2013 (平成 25) 年	3 月	横浜市「横浜特別自治市大綱」策定

2 大都市制度に関する国の動向

(1) 大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定

平成 24 年 8 月 29 日、大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立した。この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的としている。

この法律により、人口 200 万人以上の指定都市又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村であって、その総人口が 200 万人以上のもの（関係市町村）について、特別区の設置が可能となった。

<特別区設置手続の概要>

ア 特別区設置協議会の設置

特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係市町村を含む道府県（関係道府県）は、特別区の区域、特別区と道府県の事務分担、税源配分及び財政調整等について、特別区設置協定書の作成その他特別区の設置に関する協議を行う特別区設置協議会を置く。

特別区設置協議会の会長及び委員は、関係市町村若しくは関係道府県の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から選任する。

イ 特別区設置協定書の作成

特別区設置協定書に、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分及び財政の調整に関する事項のうち、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協定書をそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

ウ 関係市町村における選挙人の投票

特別区の設置については、関係市町村の選挙人の投票に付し、有効投票総数の過半数の賛成があったときは、関係市町村及び都道府県が共同して、総務大臣に対して申請することができる。総務大臣は申請に基づき、特別区の設置を定めることができる。

(2) 地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（平成 24 年 12 月）

第 30 次地方制度調査会は、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」、「大都市制度のあり方」、「基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」を諮問事項として、平成 23 年 8 月に設置された。

大都市のあり方については 24 年 2 月から 12 月まで 21 回の専門小委員会が開催され、12 月 20 日に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が公表された。

中間報告では、大都市等をめぐる現状と課題、現行制度（指定都市制度、中核市・特例市制度、都区制度）の見直し、新たな大都市制度（特別区その他地域への適用、特別市（仮称）、大都市圏域の調整）について、報告が行われている。

<大都市制度についての専門小委員会中間報告（概要）>（太字本市）

第 1 大都市等をめぐる現状と課題

- 大都市圏、とりわけ三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行していく。これまで地方圏がその高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、大都市圏、とりわけ三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要である。
- また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しも問われている。
- 三大都市圏や地方の中核都市圏の抱える課題に対しては、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施することが必要である。これと並んで、大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来している。

第2 現行制度の見直し

1 指定都市制度

- 指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。
- 事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分(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すべきである。
- 「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることを検討すべきである。
- 指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することを検討すべきである。
- 区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることを検討すべきである。区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区長について、例えば副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを検討すべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用することも検討すべきである。
- 条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることを検討すべきである。
- 区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすることを検討すべきである。

2 中核市・特例市制度

- 人口 20 万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすることを検討すべきである。
- 中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点であり、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきである。

3 都区制度

- 都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。
- 今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。
- 都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する。
- 特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることについて検討すべきである。

第3 新たな大都市制度

1 特別区の他地域への適用

- 長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。
- さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように特に留意すべきである。
- 事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とし、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきである。
- 指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区の間での事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

2 特別市（仮称）

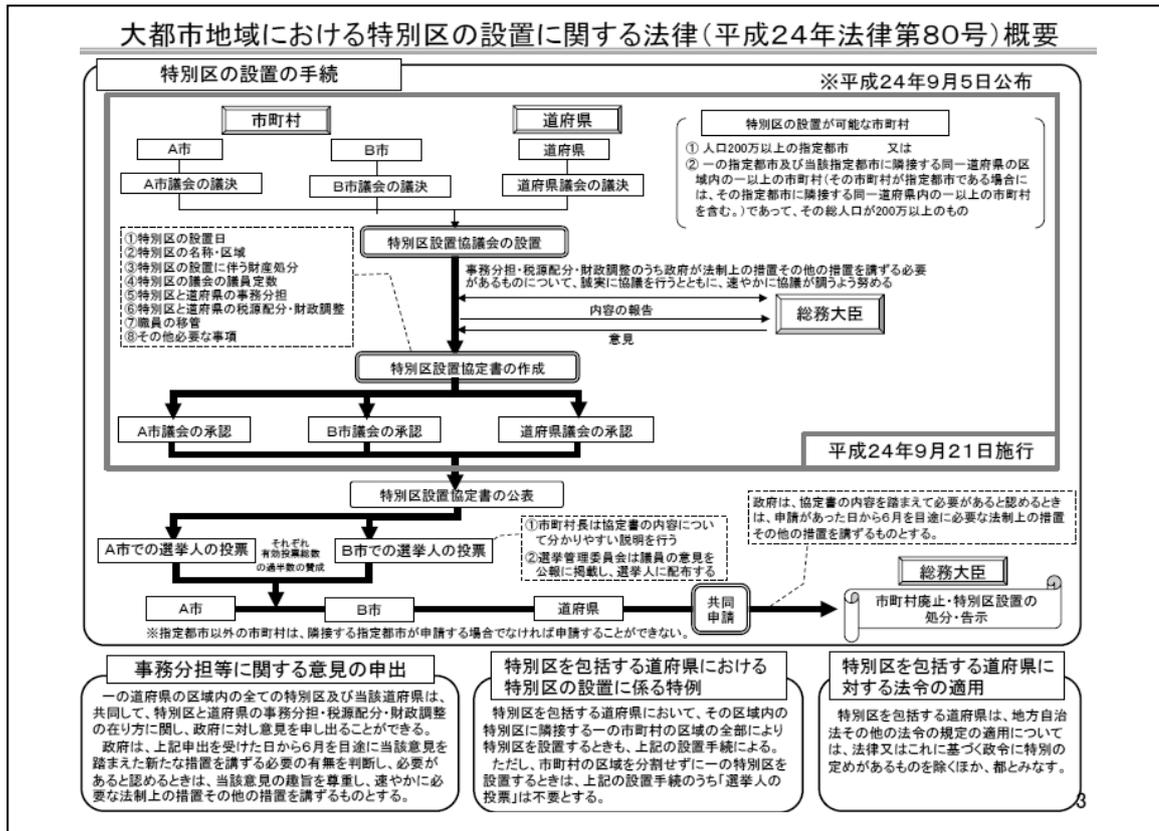
- 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。
- また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

- 一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。
- 特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。
- さらに、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。
- 大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口 200 万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。
- 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。

3 大都市圏域の調整

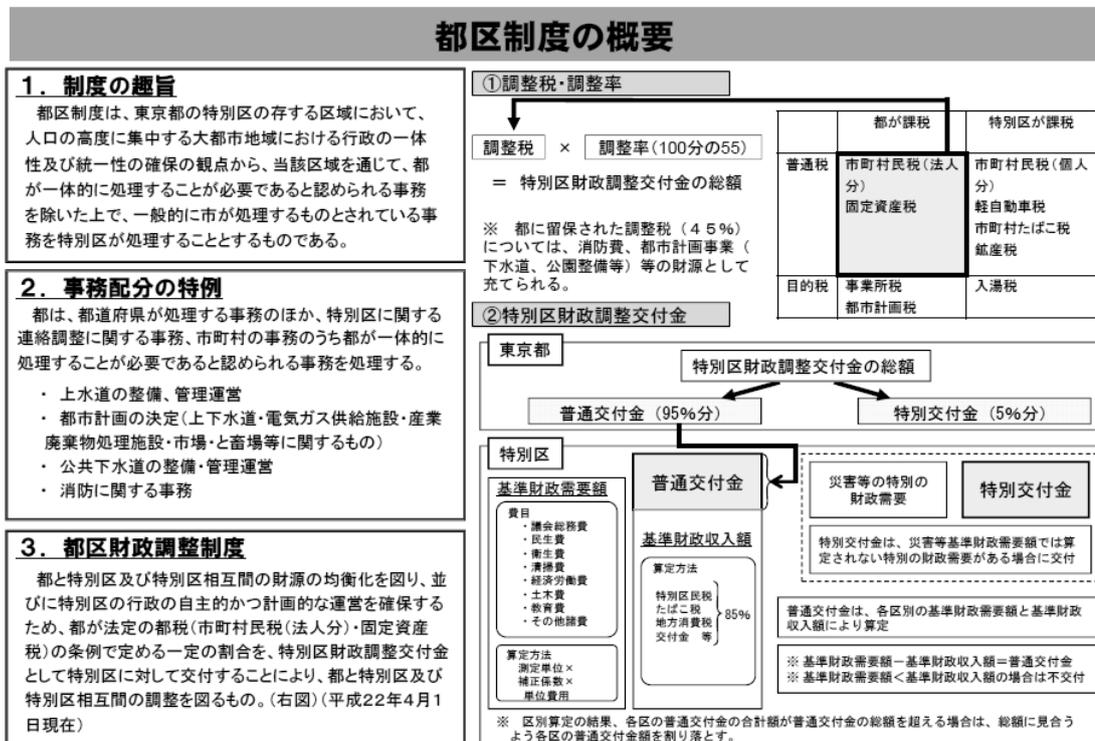
- 大都市圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する大都市圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する。
- その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する。
- 仮に新たな枠組みを設ける場合には、大都市圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなどについても検討する必要がある。

○ 大都市地域における特別区の設置に関する法律の概要

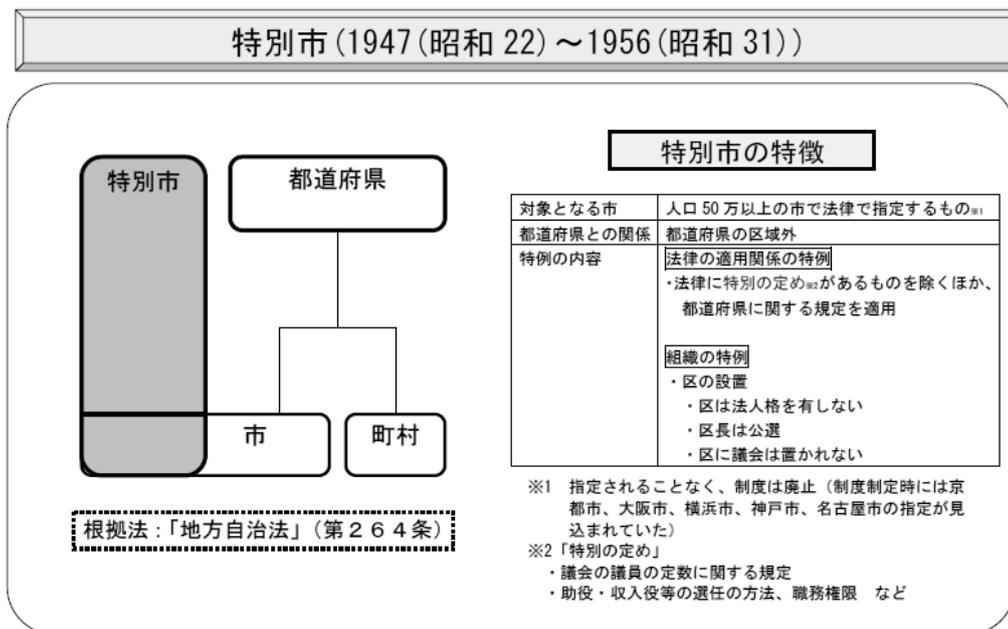


出典：第30次地方制度調査会第20回専門小委員会資料

○ 都区制度の概要



○ 特別市制度の概要



出典：第 28 次地方制度調査会第 14 回専門小委員会資料

○ 地方制度調査会専門小委員会中間報告「大都市制度についての専門小委員会中間報告」の概要

大都市制度についての専門小委員会中間報告について

(平成 24 年 1 月 20 日、第 30 次地方制度調査会第 26 回専門小委員会)

○ 平成 23 年 8 月に設置された第 30 次地方制度調査会では、平成 24 年 1 月 17 日の第 3 回総会以降、諮問事項の一つである「大都市制度のあり方」について専門小委員会で計 21 回審議。同年 12 月 20 日開催の第 26 回専門小委員会において、「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を取りまとめ。

○ 今後、当該中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、残された諮問事項である基礎自治体のあり方と併せて最終的な答申に向けて調査審議を継続予定。(第 30 次地方制度調査会の委員の任期は、平成 25 年 8 月 23 日まで)

現行制度の見直し

(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(土地利用、対人サービス等)により事務処理の主体を極力一元化することを検討。まとまった財政負担が生じる場合、税源の配分も含めた財政措置を検討
- ・ 指定都市と都道府県が同種の任意事務等について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を検討
- 都市内分権、住民自治強化 (特に人口が非常に多い指定都市)
- ・ 区役の拡充、区長の独自の権限(人事・予算等)を検討
- ・ 区長を市長が議会同意を得て選任することを検討
- ・ 市議会内に 1 又は複数の区ごとの常任委員会の設置を検討
- (中核市、特例市制度)**
- ・ 両制度を統合し、人口 20 万以上で保健所を設置すれば中核市となるようにすることを検討
- ・ 条例による事務処理特例制度について、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようするための方策を引き続き検討
- ・ 地方の拠点である中核市・特例市等の担うべき役割・財政措置、自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みについて検討
- (都区制度)**
- ・ 都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により更なる事務移譲(例:児童相談所)を検討。その他は都とそれぞれの特別区の間で条例による事務処理特例を活用することを検討
- ・ 社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討

新たな大都市制度

(特別区の他地域への適用) 〔大都市地域特別区設置法〕上の協議事項である事務(分担、税源配分、財政調整等の留意点を示すもの)

- ・ 道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意
- ・ 事務分担は、都が基礎自治体に代わり一体的に処理している事務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理できるかという点に留意
- ・ 税財源は、道府県・特別区の仕事の規模に応じて適切に配分されることが基本。地方交付税は、都区合算制度等の現行制度が基本。特別区の処理する事務や特別区の規模によっては、調整 3 税以外の調整財源が必要となる場合があることに留意
- ・ 財産処分及び職員の移管は、事務分担に応じることが基本に検討
- (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
- ・ まずは都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)へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討
- (大都市圏の調整)**
- ・ 三大都市圏において、大都市圏にわたる行政課題(交通体系整備、防災対策等)に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討

出典：第 30 次地方制度調査会第 4 回総会資料

27

横浜市

政策局 大都市制度推進室 大都市制度推進課

〒231-0017 横浜市中区港町1-1

「特別自治市」制度における区のあり方
(基本的方向性)

平成 27 年 6 月

横浜市

目 次

1 趣旨

2 横浜市の特性とこれまでの取組

- (1) 都市の一体性と市民のロイヤリティの高さ
- (2) 先駆的な区役所機能強化の取組
- (3) 活発な地域活動と支援体制の整備
- (4) 様々な住民参画の取組

3 「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）

- (1) 区の基本的な役割・区の事務権限の方向性
- (2) 区長の権限・位置付けの方向性
- (3) 住民自治強化の方向性
- (4) 特別自治市制度における区のあり方の取組方針

1 趣旨

横浜市は、人口減少や少子高齢化が進行する中、**市民サービスの向上と日本経済の活性化を実現するため、市と県の二重行政を完全に解消する「特別自治市」の実現を目指している。**内閣総理大臣の諮問機関である**第 30 次地方制度調査会**は、指定都市制度の創設以降、初めて本格的に大都市制度に関する議論を行い、**その答申において特別自治市創設の意義(※1)を明確に示した。**一方、「**現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である**」という課題(※2)も指摘されている。

横浜市は、平成 25 年 3 月に策定した『横浜特別自治市大綱』の中で、「**大都市地域における特別区の設置に関する法律**」による特別区の設置を目指さないことを明確に示している。(※3)

そこで、『横浜特別自治市大綱』の考え方を基本に、横浜市会における議論なども踏まえ、**一層制の大都市制度である「特別自治市」制度における区のあり方の基本的方向性を取りまとめた。**

(※1)答申で示された特別自治市創設の意義

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。

(※2)答申で示された特別自治市創設に向けた課題

一層制の大都市制度である特別市(仮称)について、**法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要**である。

また、特別市(仮称)は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市(仮称)の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

さらに、特別市(仮称)は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。

(※3)「横浜特別自治市大綱(H25.3策定)」(抜粋)

平成 24 年 8 月に**大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成 24 年法律第 80 号)**が成立した。この法律により、**人口 200 万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となった**が、市を廃止して特別区を設置することについては次のような課題があることから、**横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さないものとする。**

- 横浜市は、昭和 14 年の第 6 次市域拡張によって、ほぼ現在の市域が確定しており、70 年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営が行われてきた経緯がある。市域を超えた都市圏が形成されている大阪市とは異なり、市域の一体性が高い都市構造を形成しているという特徴があることから、横浜市を廃止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。
- 市を廃止して特別区を設置することにより、一部の権限が市から都道府県(横浜市の場合は神奈川県)に移譲されることになる。市から都道府県に移譲された事務については、市民(特別区民)からは遠くなり、住民の意見を反映させにくくなる。
- 市を廃止し、事務、予算、職員などを都道府県と特別区に再編することによるコスト増が懸念される。

2 横浜市の特性とこれまでの取組

(1) 都市の一体性と市民のロイヤリティの高さ

ア 区制の沿革

明治44年の「市制」の改正によって、事務処理の便宜のため区及び区長を置くことができるとされ、横浜市においては、昭和2年に区制（鶴見・神奈川・中・保土ケ谷・磯子）を施行した。戦前は、法人区を設置できる勅令指定市（東京、京都、大阪）と行政区を設置する内務大臣指定市（名古屋、横浜、神戸）が存在したが、昭和22年の地方自治法の制定に際し、都制に移行した東京を除く旧5大市は、特別市制の中で行政区として制度的に統一された。特別市は「都道府県の区域外」とされる（第265条）とともに、その機能については、「特別の定をするものを除く外」、「都道府県及び市に属する事務を処理する」こととされ、（第264条）行政区の区長は公選によることとされた。（第271条）

その後、昭和31年に特別市制度は適用することなく廃止され、行政区制度は指定都市制度の中に残り、現在に至っている。地方自治法では、「市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所を置く」（第252条の20）とし、区には、その事務所の長として区長が置かれ、区長は市長の補助機関である職員のうちから、市長が命ずることとされている。（地方自治法施行令174条の43）

イ 都市の一体的発展

横浜市は、大都市行政を円滑に推進するために設けられた行政区制度のもと、昭和14年に確定した市域を保ちながら、75年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営を行い、一体性の極めて高い大都市として発展してきた経緯がある。

さらに、東京と近接し、首都圏の一翼を担っており、幹線道路、地下鉄、港湾などの広域インフラや産業政策などの広域行政も市内で完結しているという特徴がある。



ウ 市民のロイヤリティの高さ（愛着・誇り）

「横浜」に愛着・誇りを感じる市民が8割（※1）にのぼる。また、居住地への帰属意識として、「横浜市民」という意識が極めて高い（※2）。自治会町内会もしっかりと組織され、加入率は市全体で約76%（平成26年4月1日現在）となっており、大都市であるにも関わらずその割合は高くなっている。さらに、NPO法人認証数については1,400団体（平成27年2月末日現在）であり、東京23区、大阪市に次いで全国第3位と高い水準にある。

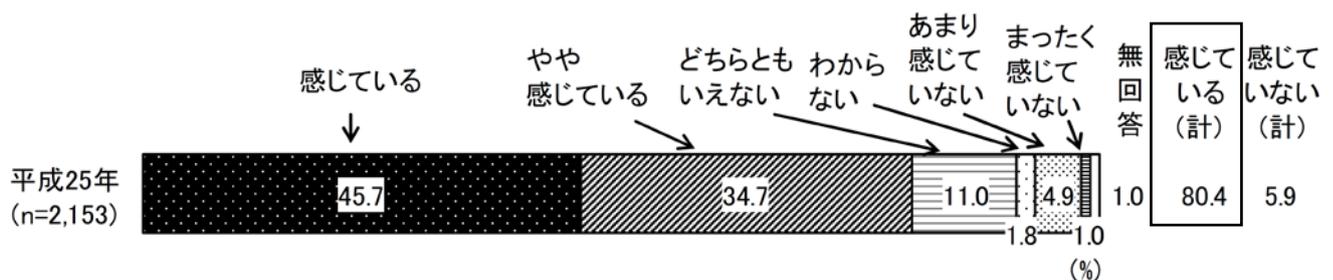
こうした背景の中、自治会町内会をはじめ、市民団体やNPO法人等による地域自治の活動が、各地域の実情にあわせて熱心に取り組まれている。

特別自治市制度においても、このような横浜市が持つ一体性や総合力を最大限に生かしていくことが必要である。

（※1）平成25年度横浜市民意識調査結果

横浜への愛着や誇り

あなたは、横浜というまちに対して、愛着や誇りを感じていますか。

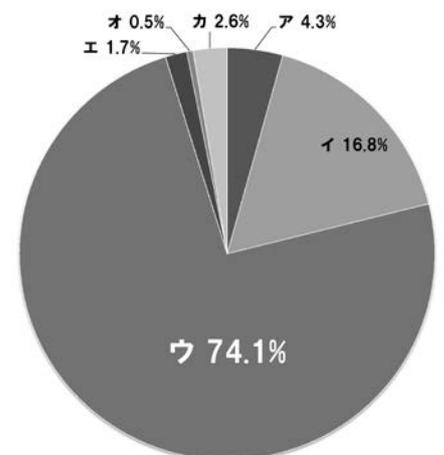


（※2）第13回ヨコハマeアンケート結果（平成20年）（抜粋）

居住地への愛着・帰属意識

あなたは、自分について次のうちどれが最も自然に感じますか（意識が強いですか）。（n=417）

ア 私は、「〇〇町住民（在住町会）」です	18
イ 私は、「〇〇区民（在住区）」です	70
ウ 私は、「横浜市民」です	309
エ 私は、「神奈川県民」です	7
オ 上記以外の地（故郷など）に属している	2
カ いずれにも該当しない	11



(2) 先駆的な区役所機能強化の取組

横浜市は、高度経済成長期に人口が急増したため、学校や下水道などの社会資本整備を積極的に進めるとともに、**全国の指定都市に先駆け、区民に最も身近な区役所の機能強化に取り組み、行政サービス向上に資する取組を継続して進めてきた。**

例えば、平成6年、「地域総合行政機関としての区役所の実現」を図るべく、区へ保健所を編入したほか、「個性ある区づくり推進費」を創設するとともに、区選出市会議員の協議の場として、「区づくり推進横浜市議員会議」も設けられた。平成16年には市立保育所を区へ移管、平成17年には土木事務所を区へ編入するなど、区役所は市民サービスに直結する部門を強化してきた。このほかにも、**市長から区長への事務委任も積極的に進めており、平成24年6月現在、82事務が区長委任されている。**これは、2番目に多い福岡市の58事務と比べても格段に多く、最も少ない都市の10倍以上となっているなど、**指定都市20市の中でも際立って多い。**(第30次地方制度調査会第15回専門小委員会資料による)

さらに、**大都市のスケールメリットを生かしながら区局の役割分担や連携などにより、「ヨコハマはG30(※)」や「保育所待機児童ゼロ」などの施策を達成してきた。**一方で、業務の効率化に効果のある業務については、区から局への事務の集約化を図るなど、効率的な行政運営を進め、平成24年度現在、人口1,000人あたりの職員数は5.32人と、指定都市の中で最少である。

(※)「ヨコハマはG30 (Gomi、Garbage、Genryo 30)」

平成22年度までに、ごみ量30%削減(対13年度比)を目標に、市民・事業者の皆さまとの協働のもと、取組を進めた分別・リサイクル行動。人口が増加する中で、平成17年度には、5年前倒しで30%削減を達成(平成21年度には、42.2%削減)。その結果、焼却工場の削減、埋立処分場の延命化、温室効果ガスの削減が実現。現在、横浜市ではこれらの成果を基礎にして、さらなる市民・事業者・行政の協働のもと、持続可能なまちの実現に向け、3R(リデュース、リユース、リサイクル)の取組を推進している。

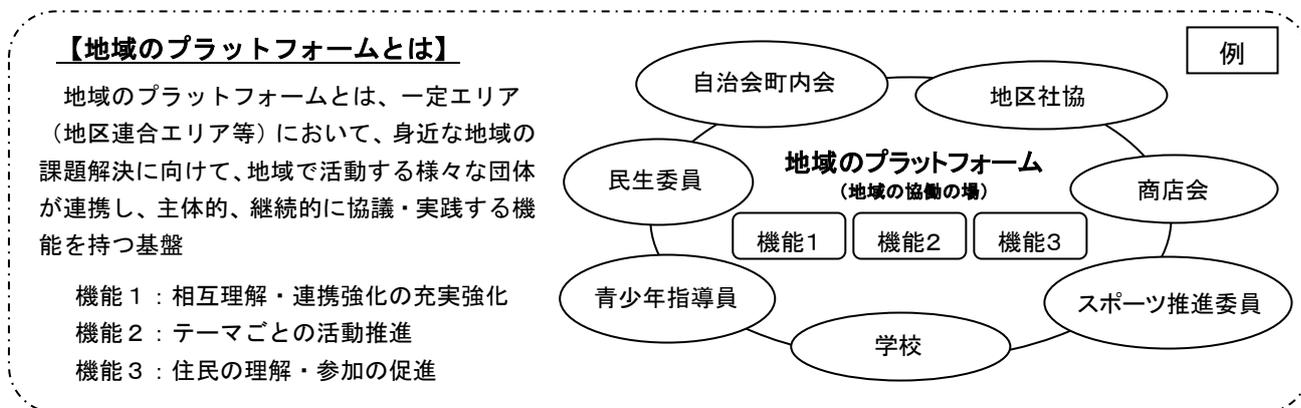
(3) 活発な地域活動と支援体制の整備

人口減少や少子高齢化の進行など社会情勢が大きく変化する中で、各区・各地域においては、**自治会町内会をはじめとする様々な団体が防災、防犯、見守り等、身近な地域の課題解決に向けて、自主的・継続的に取組を進めており、これらの取組は、重要な基盤である。**

現在、全国各地で地域自治組織等による課題解決型の住民自治の実践に向けた動きが見られるが、大都市である横浜市も同様に、各地域の多様な課題を解決していくため、市民の皆様の自主的な課題解決に向けた取組が必要不可欠であると考えている。横浜市では、**市民主体の地域運営を実践するため、地域で活動する様々な団体が連携し、主体的、継続的に協議・実践する機能を持つ基盤である「協働による地域づくり」の充実に向けた取組を進めており、さらなる地域支援に向けて、平成22年に区を「地域協働の総合支援拠点」と位置付けるとともに、平成25年度から全区で「地区担当」や「地域支援チーム」などの「地域と向き合う体制」を整備している。**「地域と向き合う体制」により、地域からは行政との間に顔の見える関係づくりが進んでいるとの評価が得られるとともに、区としても、「協働による地域づくり」の推進につながるという効果が得られている。

今後も地域の実情を踏まえ、地域の活動団体等が集い、課題解決に向けた話し合いや地域に必要な取組を協力して実施していくことにより「協働による地域づくり」を充実させていく。

■市民主体の地域運営に向けた「地域のプラットフォーム」(地域の協働の場)



(4) 様々な住民参画の取組

横浜市は、これまでも、市レベル、区レベルで住民参画の取組や市民との協働の取組を先駆的に推進してきた。例えば、各区・地域の実情に応じて、**区民提案、地区懇談会・タウンミーティング、区民意識調査、地域協議会(泉区)、事業評価委員会(磯子区)、区民会議(神奈川区、保土ヶ谷区、青葉区)**など、様々な住民参画の取組を実践し、さらに市レベルでも、市長が直接市民の皆様と意見交換する「ぬくもりトーク」や「ティー・ミーティング」をはじめ、ヨコハマeアンケート、市民意識調査など、様々な取組を実践している。

このように横浜市では、市民の皆様から寄せられるご提案やご要望などに謙虚に耳を傾け、担当部署が責任を持って対応するとともに、行政情報を公表し、市政の透明性を確保することによって、共感と信頼の市政運営、区政運営の推進に努めている。今後も、様々な広聴事業や市民の皆様との協働の取組を実践していく。

■横浜市における住民参画の実践例

分類		実践例
市レベル	広聴	市民からの提案、市長陳情、ぬくもりトーク、ティー・ミーティング、ヨコハマeアンケート、パブリックコメント、新聞投書、市民意識調査、情報公開 等
区レベル	広聴	区民提案(区長陳情、地域要望、提案箱、意見カード等)、地区懇談会、タウンミーティング、区民意識調査、泉区地域協議会、磯子区事業評価委員会、保土ヶ谷区民会議、青葉区民会議、情報公開(事業計画書、地域ニーズ調書)等
	地域活動	神奈川区民協議会、地域のプラットフォームとの協働、地域福祉保健計画の策定・推進 等

【参考】区の機能強化等の主な変遷

昭和 44 年	<p>一度で用の足りる区役所</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 区長室の設置 ・ 市民課の再編・強化 ・ 総合庁舎の計画的建設
昭和 52 年	<p>総合機関としての区役所の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 区要望反映システムの導入 ・ 福祉事務所と建築事務所の編入 ・ 区政部・福祉部の 2 部制に
平成 6 年	<p>地域総合行政機関としての区役所の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「個性ある区づくり推進費」創設 ・ 「区づくり推進横浜市議員会議」設置 ・ 保健所（部相当）の編入
平成 14 年	<p>福祉・保健の連携強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 福祉保健センターの設置
平成 16 年	<p>新時代の区の機能強化 I</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経営機能の強化（区長公募、副区長の設置、組織の自律編成） ・ 地域行政機能の拡大 （市立保育所の移管、まちの計画・支援・相談窓口の設置、 道路局「土木事務所」・緑政局「公園緑地事務所」を区役所兼務化）
平成 17 年	<p>新時代の区の機能強化 II</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 区予算制度の改革 ・ 道路・下水道・河川・身近な公園などの維持管理機能の移管 （土木事務所の編入） ・ 戸籍課証明発行窓口 ・ 税証明のワンストップ化の全区展開 ・ 行政サービスコーナーの機能拡充
平成 21 年	<p>地域の多彩な活動を支える区役所</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域支援機能強化に向けた地域力推進担当の設置
平成 22 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育所待機児童の解消に向けた対応 <p>地域協働の総合支援拠点としての区役所の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域支援機能強化に向けた地域力推進担当の全区設置 （横浜市中期 4 か年計画（2010～2013））
平成 23 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区役所の意向をより市政に反映させるため、区長会議など区役所会議の機能を強化 ・ 地域運営補助金の創設
平成 25 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地区担当制の全区導入 ・ 地域ニーズ調書（区から局への提案）の公表

【参考】区役所事務の効率化・集約化の例

平成 11 年度	・区役所建築課を統合し建築事務所を4方面に設置
平成 17 年度	・個人市・県民税の特別徴収に係る賦課事務の集約化
平成 18 年度	・事業所税事務の集約化 ・市コールセンターの活用による区代表電話の代行・集約化
平成 19 年度	・横浜市保健所を一本化
平成 20 年度	・戸籍（原本・附票）電算化に伴うシステム入力の特約化
平成 21 年度	・法人市民税・固定資産税（償却資産）・市たばこ税・入湯税事務の集約化
平成 23 年度	・国民健康保険料の高額滞納世帯に対する滞納整理事務の集約化
平成 24 年度	・保育所入所事務の一部集約化
平成 25 年度	・納税事務の一部集約化 ・戸籍課証明発行業務の一部集約化

3 「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）

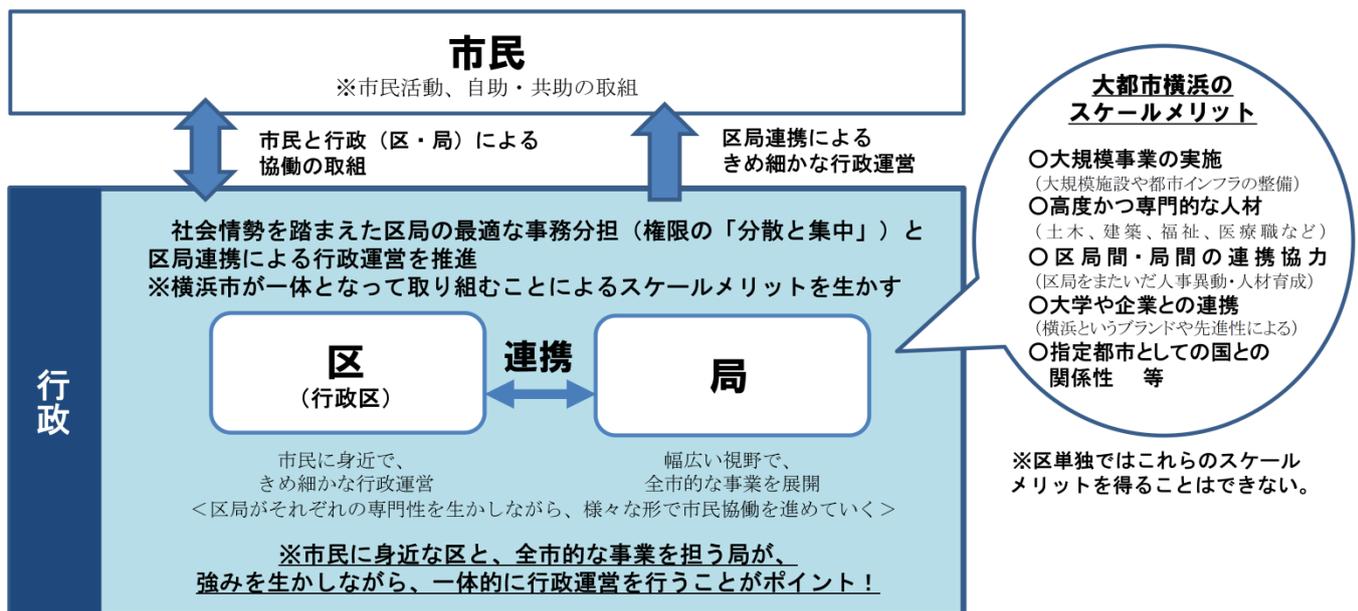
（1）区の基本的な役割・区の事務権限の方向性

ア 行政区の強みである区局連携を最大限生かした、効率的・効果的な行政運営を行う。

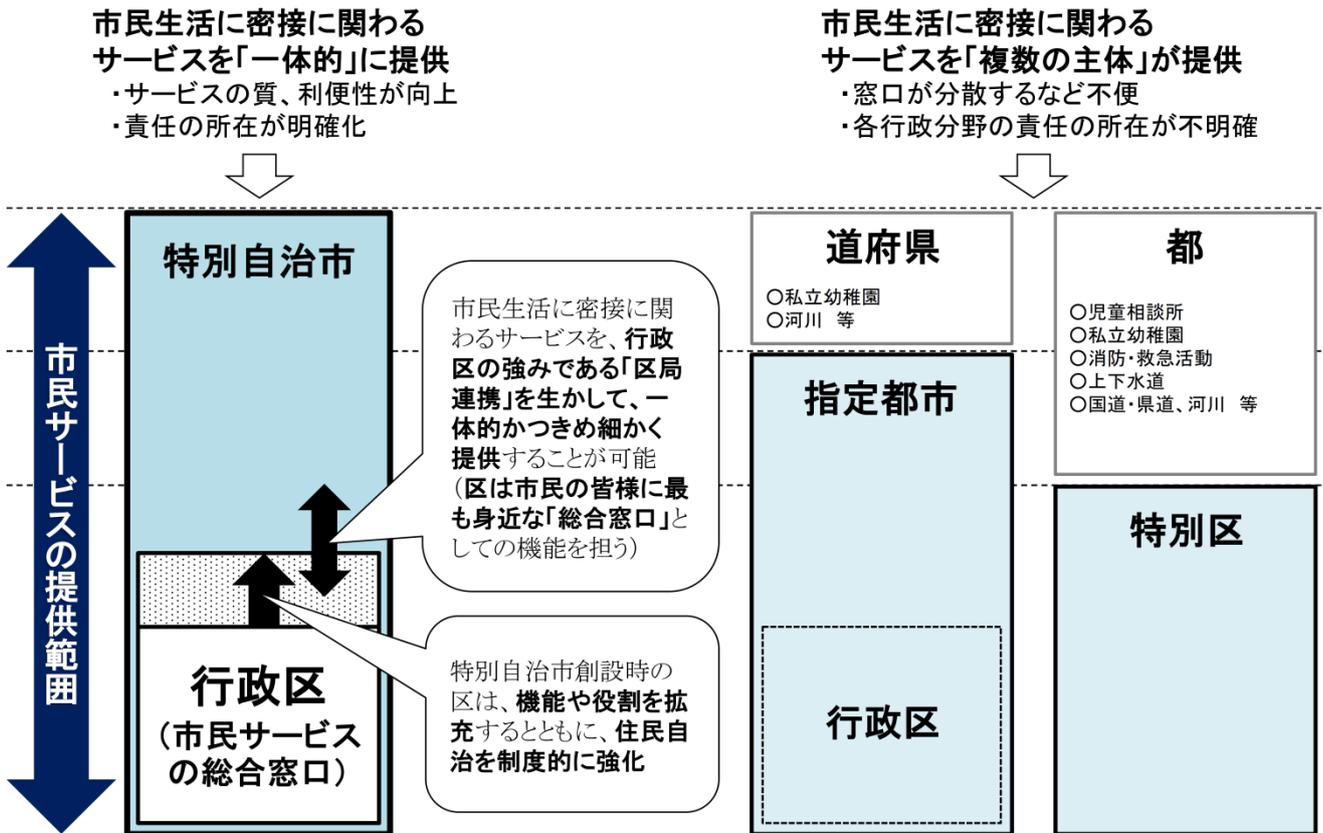
- 東京の特別区のように基礎自治体機能を備えたフルセット型の区役所を目指すのではなく、都市の一体性を保ちながら、区と市（局）の適切な事務分担や区局連携を生かした制度設計とする。
- 横浜市における行政区の強みとは、地域に根差した市民活動のほか、防災・減災対策など市民による自助・共助の取組、ごみの分別・減量に関する施策「ヨコハマは G30」など市民と行政（区局）による協働の取組、「待機児童対策」にみられるように区と局が役割分担し連携したきめ細かな取組などが可能になることである。
- 市民サービスの提供という視点から、区における身近できめ細かな行政サービスと、局による広域的で専門性の高い事業が、一つの自治体の中で提供できることが、大都市である横浜市の強みであり、効率的・効果的な行政運営にもつながる。
- 横浜市は、大都市としてのスケールメリットを生かし、区単独では実施できない大規模事業を展開することができる。また、土木や建築、福祉、医療など専門性の高い職員を生かした施策の実施も可能であり、区局をまたがる人事異動の実施により、職員が様々な組織を経験し交流でき、区局間・局間の連携協力が行いやすくなる。また、人材の固定化を防ぐことができ、多様な人材を育成することができる。さらに、大学や企業との連携がしやすいなど、大都市のメリットを有している。
- 大都市における人口減少、高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政サービスの整備に資するとともに、日本全体の経済発展を支えるため、特別自治市においては、行政区の強みである区局連携や、大都市の強みであるスケールメリットを最大限生かした効率的な行政運営を行うことが時代の要請でもある。

◆ 「区局連携」を最大限生かした行政運営

～区・局それぞれの強み、大都市横浜としてのスケールメリットを生かす～



【参考】特別自治市創設時の市民サービスの提供範囲（イメージ）



【参考】「行政区」について

指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌（※）させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くこととされている。（地方自治法第 252 条の 2 第 1 項）

指定都市の区の事務所は、大都市行政を円滑に行うためのものであり、市長の権限に属する事務の全般にわたって、地域的に分掌するものであるが、必ず指定都市の全域を画して区を設け、そこに区の事務所を設置しなければならない。

区には事務所の長として区長が置かれ、区長は、当該指定都市の長の補助機関である職員のうちから市長が任命する。（同法 252 条の 20 第 3 項）区長は、指定都市の市長の定めるところにより上司の指揮を受け、その主管の事務を掌理し、部下の職員を指揮監督する。（同法 252 条の 20 第 5 項・第 175 条第 2 項）

（※）「分掌」とは、一定の機関の権限に属する事務を、事務処理の便宜のため特定の組織又は特定の者に分けて処理させるものと一般に解されている。つまり、行政区に関して言えば、市長が、その権限に属する事務を、その処理の便宜のために、区の事務所の長である区長に分担させるということ。

イ 「市民に最も身近な総合行政機関」として、また「地域協働の総合支援拠点」として、
区の役割を拡充する。

- 特別自治市は、県と市のすべての事務を処理するため、局から区へ事務権限を移譲し、事務権限に応じて予算を拡充する。
- 横浜市は 371 万人の人口を抱える大都市であるが、行政が市民から遠くなることのないよう、市民に身近な区役所の役割をさらに拡充する。区役所の基本機能である市民サービスの提供窓口や相談・広聴機能を中心に、さらに充実を図る。
- 区の特性や地域のニーズを踏まえた区政をより一層推進するため、局事業・予算に対する区長の総合調整権限を強化する。
- 高齢化などの課題に対応するためにも、自助・共助など地域の自立的な取組を支え、協働を推進する区の体制を整備する。

◆特別自治市における区の基本的な役割・事務権限

市民に最も身近な
総合行政機関

地域協働の
総合支援拠点

- 市民に最も身近な総合行政機関として、また、地域協働の総合支援拠点として、その機能を強化・充実させるため、事務権限と区独自予算、裁量を拡充する
- 区の特性や地域のニーズを踏まえた区政をより一層推進するため、局事業・予算に対する区長の総合調整権限を強化する（例：地域ニーズ反映システムの強化）
- 地域支援の取組や拡充する権限・予算の執行を支えるための体制整備を行う

ウ 県等から移譲された事務権限や税財源を最大限に生かし、区の特性を生かした、効果的な部門・組織編成をする。

- 特別自治市における部門・組織編成は、これまでの区役所の機能強化や事務の効率化・集約化の取組等も踏まえ、移譲された事務権限や税財源を最大限に活用することができる効率的・効果的な部門・組織編成をする。
- 市（局）が行う事務や、市（局）へ集約する必要がある事務であっても、**個別に市民と対応する窓口・相談機能は、区が担う**。また、大都市の発展や活力向上につながる施策は市が行うとしても、**例えば、経済振興分野における各区の商店街振興や区内企業との連携窓口機能、協働等の取組は、区が担うことについて検討**する。
- 市政への要望が高い分野（防災・災害対策、病院・地域医療、高齢者福祉、防犯、まちづくり・道路等の整備、ごみ・街の美化、子育て支援、教育など）は、**市民対応の窓口・相談機能の拡充や、協働を進めることができる体制の拡充を検討**する。

【特別自治市の区局の役割分担イメージ】

区が担う事務事業範囲

- ◆**地域・市民に身近なサービス、地域の特長を生かした事務事業、区域・地域単位の事業**
＜例＞ 保育所等の管理運営、身近な公園・緑地の維持・運営、福祉保健サービスの提供、商店街振興、地域活動 など
- ◆**区域単位での事務発生頻度が高い事業、市民の利便性や効率化の面から区が窓口となって実施することが妥当な事業**
＜例＞ 生活保護、医療保険、児童手当事務、戸籍・登録、課税納税 など
- ◆**区域単位での事務発生頻度が低いとしても、区に応じて必要性・柔軟性が求められる事業**
＜例＞ 身近な公園・緑地の整備、身近なまちづくり、区内企業の連携窓口事務 など
- ◆**地域の身近な課題への対応（協働による地域づくり）が求められる事業**

区局連携

- ◆**局が担う事務事業であっても、市民サービスの提供窓口、相談、協働に関することは区が担う**
- ◆**区局が連携することによって効果が見込める事務事業**
＜例＞ 待機児童対策、放課後児童育成、健康づくり、高齢者支援策、地域のまちづくり、経済産業・文化観光振興など、各区の特性に応じた事業の区局連携 など
- ◆**区民ニーズの把握と、それを市の施策に反映させる取組**

市（局）が担う事務事業範囲

- ◆**大規模、広域的、全市域を対象とする事業**
＜例＞ 各事業の市の計画、企画、総括、幹線道路、大規模公園 など
- ◆**区が担う事務事業範囲であっても、事務の集約化による効率化が見込まれる事業**

(2) 区長の権限・位置付けの方向性

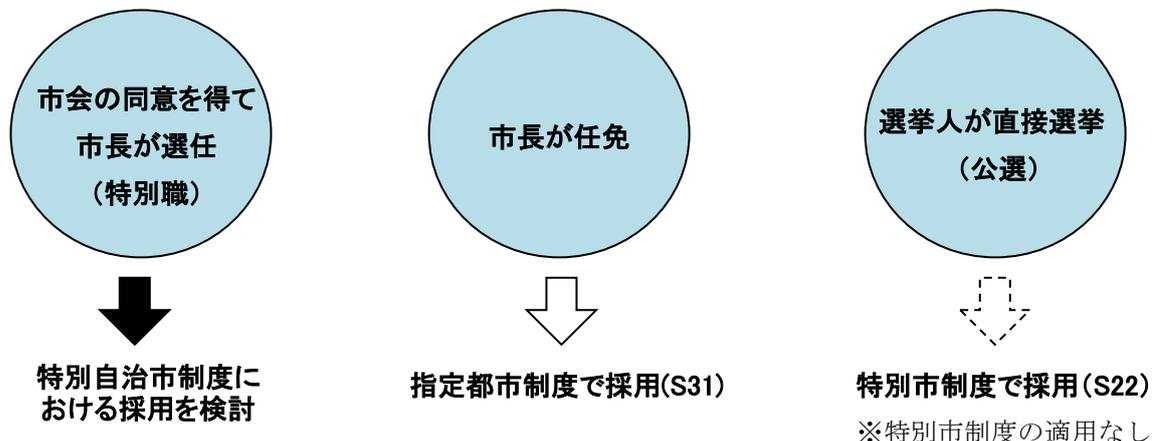
ア 区の役割の拡充と住民自治の強化に伴い、区長の権限の強化を検討する。

- 区における組織編成、予算、財産管理、政策、まちづくりなどにおける区長の権限を強化する必要があると考えられるが、大都市としての一体性などの視点から、あらゆる権限を強化するのではなく、その目的や内容などを十分に精査していく。
- 区における総合行政を推進するため、区長の総合調整権限や、区局連携に関する機能の強化が必要である。

イ 特別自治市創設時には、区長は、市長が議会の同意を得て選任する特別職とするなど、区長の役割・権限の強化等に伴う区長の位置付けの変更を検討する。

- 県と市のすべての事務を処理する特別自治市への移行により、区の役割や予算が拡大し、区長権限の強化も想定されることから、区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み等を構築する。
- 特別自治市への移行により、区の役割が大きく見直される場合、区長はそれに見合った役割を果たすため、市長が議会の同意を得て選任する特別職とするなど、区長の位置付けについて、それに必要な法整備などを含め、何らかの変更が必要である。
- 厳しい社会経済環境の中、継続的に市民サービスの向上と経済の活性化を実現させるには、行政区の強みである区局連携や、大都市の強みであるスケールメリットを最大限生かした効率的な行政運営を行う必要がある。そこで、横浜市が目指す特別自治市では、都市の一体性を生かし、同時に住民自治も強化するという視点から、区長の選任方法は、市会の同意を得て市長が選任する方法（特別職）を選択肢の一つとして検討する。
- なお、昭和 22 年の地方自治法制定に向けた地方制度調査会の答申では、行政区の区長の選任方法として、①市会の同意を得て市長が選任、②市長が任免、③選挙人が直接選挙のいずれかによとした。政府原案では、市長の任命制とされていた区長は、国会の修正により直接公選制へと改められた。しかし、都市の一体性や総合力を最大限生かし、市民サービスと日本経済の活性化を目指す一層制の大都市制度である特別自治市においては、実質的に都市の分割につながりかねない区長公選は採用しない。

【参考】地方制度調査会答申(昭和 21 年 12 月 25 日)で示された区長の選任方法



(3) 住民自治強化の方向性

大都市横浜の一体性や区局連携による効果的かつきめ細かな大都市行政を特別自治市でも生かすため、特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、法人格を持たない区（行政区）とする。（※例えば、各区の区長が公選職で、市長と異なった考えを持つ場合には、一体的な行政運営が困難になることも考えられる。）

特別自治市に向けて、横浜市では、市民が自主的に取り組む地域活動を重要な基盤として引き続き支援するとともに、各種広聴手段を通じて市民の皆様の声を広く集め、適切に施策に反映する。また、他都市に先駆けて強化してきた区の機能や役割を、社会情勢に合わせた最適なものになるよう継続して見直しを行い、さらに、次の3つの仕組みによって住民自治を制度的に強化する。

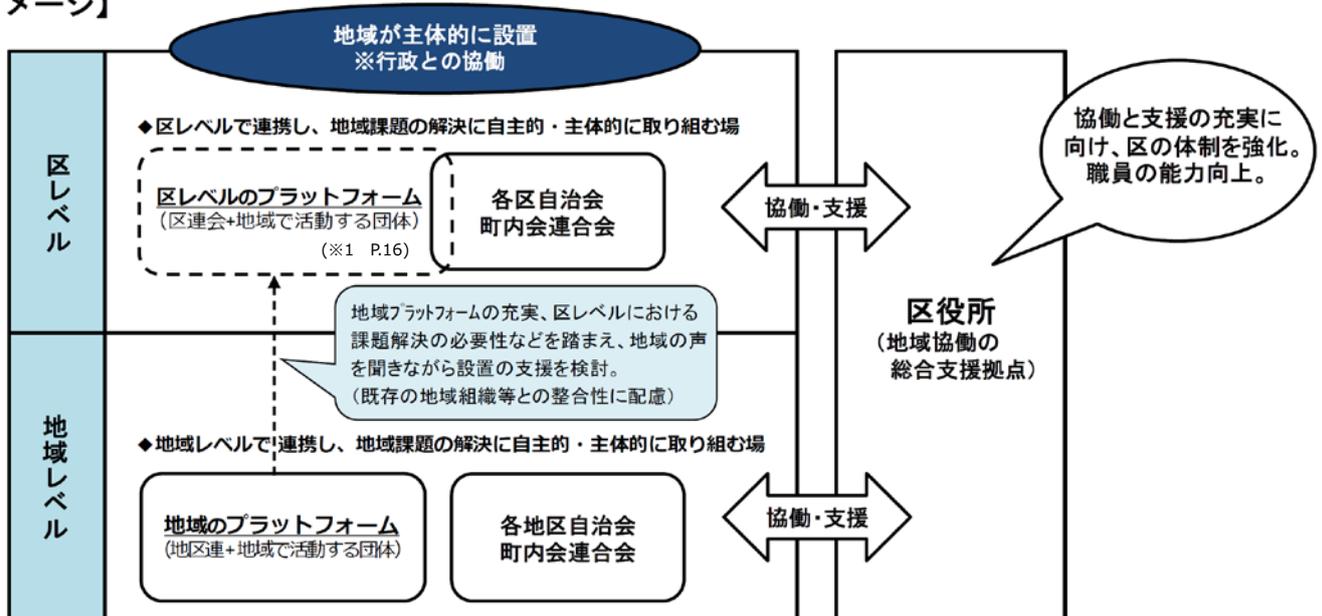
なお、各地域における課題解決に向けた自主的な取組や、特別自治市創設時の住民自治を検討する前提条件（区の役割や事務権限等）などを踏まえ、各区や地域の実情に応じた重層的な仕組みを構築する。

◆住民自治の制度的強化策(3つの仕組み)

① 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【仕組1】

- 地域が自主的・主体的に課題解決に取り組む場である「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、区は「地域協働の総合支援拠点」として、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。
- 将来的には、地域プラットフォームの充実の状況や区レベルの課題解決の必要性などを踏まえ、地域が主体的に、区レベルのプラットフォーム（区レベルの協働の場）の設置を検討（区は設置支援を行う）（※1 P.16）。
- 地域で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は、重要な基盤となる。
- 協働と支援の取組をより充実させるため、区の体制を強化する。また、職員が、地域のニーズや課題を把握し、適切に区政や市政につなぐことができるよう、研修等により能力向上に努める。

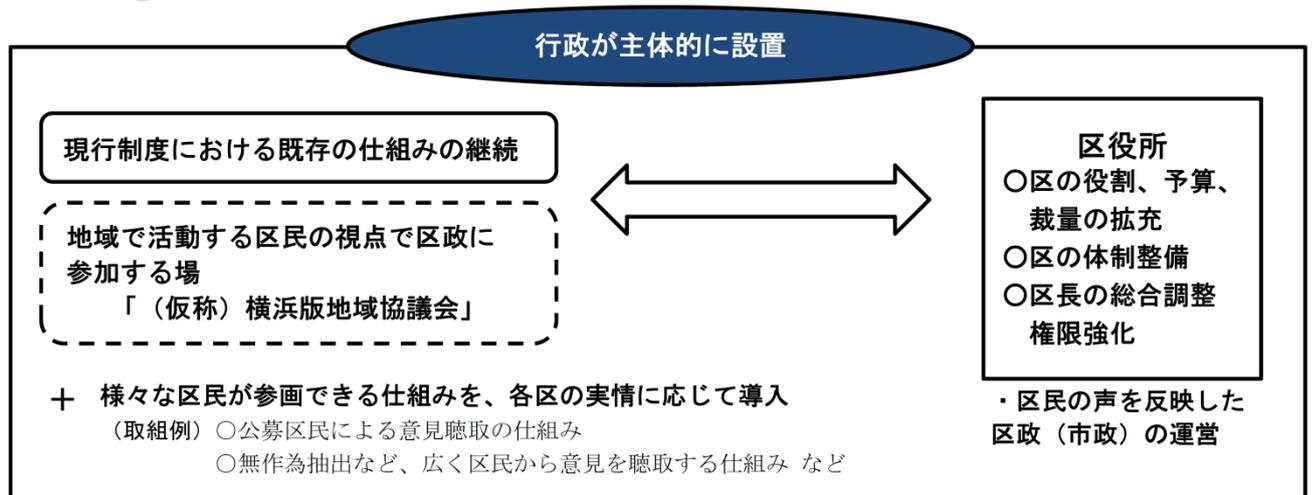
【イメージ】



② 区政における住民の参画機会の仕組み（地域で活動する区民の視点で区政に参加する場）を設置【仕組2】

- 地域で活動する区民の声を区政・市政に反映するため、これまで横浜市が取り組んできた住民参画の仕組みを継続するとともに、新たに地域で活動する区民の視点で区政に参加する場を設置する。地域で活動する区民の声を、区政や市政運営に反映させる重要な役割を担うことから、その位置付けは条例で定める。（※2）
- 委員構成は、各区自治会町内会連合会のメンバーや、各種活動団体の代表者、有識者など、各区の実情を踏まえた制度設計とする。
- また、新たに設置する仕組みに加え、様々な区民が参画できる仕組み（「公募委員が参加するテーマ別懇談会」や「無作為抽出区民による議論の仕組み」など）を、各区の実情に応じて導入を検討する。
- 「区政における住民の参画機会の仕組み」については、引き続き、制度の詳細を、区の役割、予算、裁量の拡充や区の体制整備、区長の総合調整権限強化などと併せて検討する。

【イメージ】



※1 P.15 で整理した「区レベルのプラットフォーム」は、地域が行政との協働のもと自主的・主体的に課題解決に取り組む場である一方、P.16 の「区政における住民の参画機会の仕組み」は、区民の声を区政（市政）に反映させるため、行政が設置する仕組みである。2つの仕組みは、その基本的な考え方や設置主体が異なる。

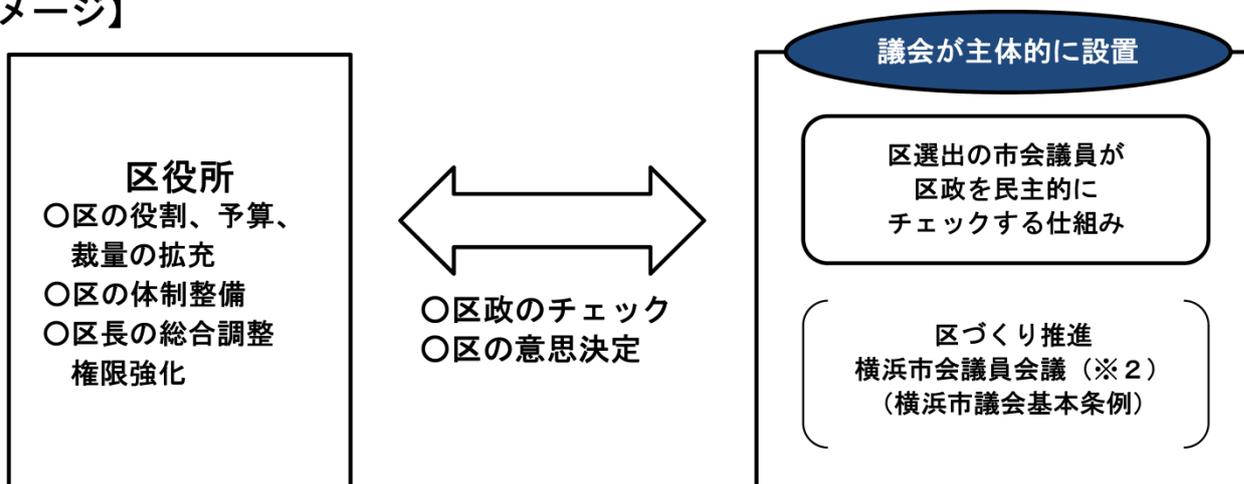
しかし、地域が自主的・主体的に実践している課題解決の取組は、横浜市の住民自治の最も重要な基盤であること、その取組から生まれる区民の声を、区政・市政に適切に反映させることが求められること、2つの仕組みのメンバーが類似の構成になる場合も想定されることから、各区の実情に応じて、例えば、「区レベルのプラットフォーム」と「区政における住民の参画機会の仕組み」を連携・融合させることも可能とする。

※2 地域で活動する区民の視点で区政に参加する場の詳細については、特別自治市創設時の区の役割や権限も踏まえ、今後も検討していく必要がある。

③ 区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを構築【仕組3】

- 特別自治市における区は法人格を有しない行政区であり、区議会設置を行わない中で、区の役割や機能の拡充、予算の拡大、区長の特別職化など位置付けの変更を行うには、「区選出の市議員が区政を民主的にチェックする仕組み」を構築するなど、区政の民主的なチェックや意思決定機能の導入が必要である。
- 選挙区が行政区単位となっている区選出の公選市議員が区政にかかわる仕組みは、諸外国の一層制の大都市の事例（トロント（※1）、ニューヨークなど）を参考にした制度設計が考えられる。
- また、「区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み」は、「区政における住民の参画機会の仕組み」や「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」とは、明確に役割と機能を分けるものとする。

【イメージ】



（参考）「平成26年度横浜市会大都市行財政制度特別委員会報告書」（平成27年2月）（抜粋）

（4） むすび

これまで述べてきたように、少子高齢化の進行や人口減少社会の到来、地方分権改革の進展により、地方公共団体の事務は、より複雑化・多様化し、かつ広範になるため、地方議会が担う役割と責任は一層増大する。本市が実現を目指す新たな大都市制度「特別自治市」は、国以外の地方の事務を全て担うことから、議決事件の範囲が拡大するなど、市民に対する責任もより大きなものとなる。

また、特別自治市の実現によって拡大する事務権限や税財源のもと、適正な市政及び各区の実情を踏まえた区政を展開するためには、その執行を監視する議会機能が重要となる。しかしながら、大都市の一体性を確保することや新たな二重行政を生み出さないために、区長公選や区議会の設置は採用すべきではない。そこで、特別自治市における住民代表機能を高める観点から、例えば、横浜市議会基本条例に設置が定められている区づくり推進横浜市議員会議に意思決定機能を付加することなど、各区選出の市議員が区政を民主的にチェックする仕組みの構築が必要である。今後、各区選出の市議員が各区で意思決定を行える具体的な仕組みについては、引き続き市会において議論を重ねる必要がある。

なお、現行の指定都市制度においても、区民に最も身近な区の機能を強化していくべきであり、その一つの方法として、個性ある区づくり推進費や区づくり推進横浜市議員会議をより有意義なものとする取り組みも、特別自治市構想の議論と並行して進めていかなければならない。

住民の声を集約し、区政に反映させることや、地域課題に即した区政を執行しているかなどについては、各区を選挙区として選挙で選ばれた市議員が区民の代表として、これまで以上に区政に関わっていくことが必要となる。

(※1) トロント（カナダ）のコミュニティカウンスルについて

市議会において分野ごとに設けられる委員会とは別に、市議会の 44 の小選挙区を 4 つにまとめた区域ごと（人口 60～64 万人）に設けられる委員会で、各区域から選出された市議会議員が委員となっている。

(※2) 「個性ある区づくり推進費」と「区づくり推進横浜市議員会議」

個性ある区づくり推進費は、平成 6 年度に区の機能強化の一環として、①地域の総合行政機関として区役所の自主性を高めること、②地域のニーズに的確に対応し個性ある区づくりを推進すること、③地域的、個別的、緊急的ニーズに迅速に対応することを目的に創設された。

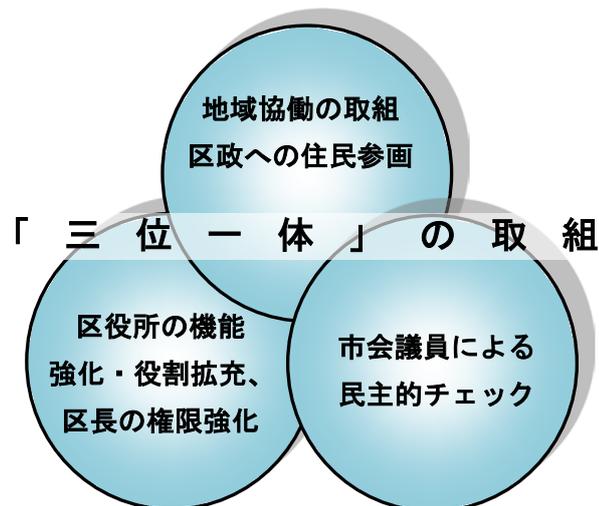
同年、個性ある区づくり推進費及び区の主要事業に関して、区と各区選出議員が意見交換するための協議の場として、区づくり推進横浜市議員会議が設置された（平成 26 年 4 月 1 日からは横浜市議会基本条例に位置付けている。）。

(4) 特別自治市制度における区のあり方の取組方針

特別自治市制度の区においては、「三位一体の取組」が必要である。

特別自治市制度の区においては、「区役所の機能強化・役割拡充、区長の権限強化」、「地域協働の取組や区政への住民参画」、「市議員による区政の民主的チェック」という 3 つの取組を「三位一体」で行う必要がある。

それぞれの取組は一体不可分であり、同時に行うことで、初めてその効果が最大限に発揮される。





連携団体

- ア 事業の実施主体：横浜市
- イ 事業の連携主体：川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市、町田市

(1)取組の背景、経緯

- 8市間による水平的対等な連携に関する協議の場として、2011年度に8市連携市長会議を開催して以降、事務レベルで連携に向けた協議を行い、複数都市間での連携や地域レベルでの連携などを進めてきた。
- 2018年7月には再度8市連携市長会議を開催し、2040年頃の課題を見据え、8市の持続可能な成長発展に向けて更に連携を進めること等、今後の8市連携による取組について確認した。
- 2019年1月には8市連携部局長級会議を初めて開催し、8市連携市長会議の規約等を定めるとともに、観光施策の取組や好事例の情報共有、広域連携に係る基礎調査の実施等、当面の取組について合意した。

(2)取組の内容

8市の長期的見通し及び課題解決に向けた連携施策を検討するため、現状や将来推計についての基礎調査等を実施した。その結果も踏まえ、「行政サービスの維持・向上」を実現するための取組の方向性を考察するとともに、8市連携の今後の進め方について協議した。

①8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査

- ・8市の現状、及び将来(概ね2040年頃までを想定)にわたり行政サービスの維持・向上を図っていくうえでの課題等について、統計資料や各市から提供された情報の収集・分析。
- ・人口構造の変化等に伴って生じる、将来の行政サービスのあり方に影響を及ぼす要素について、国の資料や各種報告書等に基づき整理。

【主な調査項目】

人口・世帯、人口増減、交通・人の移動状況、地形及び土地利用、経済・産業、行政サービスの状況(公共施設を含む)、将来の人口等

②職員向け勉強会の開催

総務省自治行政局市町村課から講師をお招きし、各市の企画担当の部局長級職員を対象に、「広域連携の現状及び2040年頃を見据えた課題について」をテーマに勉強会を開催。

③連携に係る好事例の共有

主に自治体間の連携や連携につながる施策(好事例)について8市間で相互に情報発信・共有。

④8市間の協議の場(市長会議・部局長級会議・課長会議)

各市の現状・課題や取組事例等に関する情報共有、今後の取組の方向性等の検討を行うため、各種会議を開催。(基本方針・取組状況確認及び対外発信の場である市長会議は、2019年度開催せず)

(3)取組の特徴・課題

①8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査

【特徴】8市の現状及び今後生じる行政サービスの変化等を分析することで、「8市の特徴」と「8市連携の意義」を整理し、連携によって目指す方向性を3つにまとめた。



【課題】統計データ等の収集・分析の過程で、各市のデータ様式や記載項目が異なる場合があった。書式等の統一により収集・分析作業の効率化が図られる。

②職員向け勉強会の開催

【特徴】広域連携に係る課題認識についてトップレベルで共有する機会とした。
【課題】2040年頃に中核を担う職員への意識醸成も必要。

③連携に係る好事例の共有

【特徴】各市が開催する各種研修等のうち8市職員が参加可能なものを共有。

④8市間の協議の場(市長会議・部局長級会議・課長会議)

【特徴】8市間における各種取組の進捗確認、各市の先進的な取組・効果の共有、新たな連携施策に向けた協議を課長級、部局長級で定期的に行う。また、会議の開催場所を固定せず、視察を組むなどお互いのまちを知る機会としても活用。

(4)今後の展開

- 短期的には好事例の情報共有を更に推進するとともに、長期的には基礎調査報告書に基づき、具体的な連携施策や中長期的な協力関係について継続的に検討・協議することとした。
- 好事例について情報共有する主な項目は「2040年頃における課題に関すること」「文化プログラム等、文化芸術に関すること」「公民連携に関すること」「自治体間ベンチマーキング等、行政改革に関すること」等とした。
- 具体的な連携施策や中長期的な協力関係の検討・協議のため、2040年頃に各市の中核を担う若手職員等による勉強会の開催や連携施策の検討テーマの意思決定及び対外発信の場としてあらためて市長会議を開催することとし、開催に向けた具体的な協議を始めることとした。

令和元年度 新たな広域連携促進事業

8市の現状及び8市間における
広域連携の課題に関する基礎調査等報告書

令和2年2月

提案市：横浜市

連携市：川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、
逗子市、大和市、町田市

目 次

1. 本事業の概要	1
(1) 本事業の主旨	1
(2) 本事業の背景	1
① 8市連携市長会議の開催	1
② 国の動向	1
(3) 8市連携市長会議構成市の概要	6
(4) 本調査事業の実施方法	7
① 8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査の実施	7
② 関係者会議（部局長級会議・課長会議）及び勉強会の実施	7
③ 連携に係る好事例の共有	7
④ 関係者会議（部局長級会議・課長会議）及び勉強会の実施	7
2. 8市の現状	8
(1) 8市の人口・世帯	8
① 人口・世帯の状況	8
② 人口増減の状況	13
(2) 8市の交通及び人の移動に関する状況	19
① 鉄道及び主な道路	19
② 通勤・通学の状況	20
(3) 8市の地形及び土地利用	22
① 地形	22
② 土地利用の状況	23
③ 人口集中地区の状況	24
(4) 8市の経済・産業	25
① 事業所数及び従業者数	25
② 製造業の状況（製造品出荷額等）	27
③ 商業の状況	27
④ 観光の状況	28
(5) 8市の行政サービスの状況	29
① 財政状況	29
② 職員数	32
③ インフラ・公共施設の状況	33
3. 8市の人口構造やインフラ・空間に関する変化により生じる問題等	42
(1) 8市の将来推計人口	42
① 総人口の将来推計	42
② 年齢3区分別人口の将来推計	44
(2) 人口減少及び人口構造の変化により生じる影響	51
① 年少人口の減少による影響	51
② 生産年齢人口の減少による影響	53

③ 高齢者人口の増加による影響	55
(3) インフラ・空間に関する変化により生じる影響	60
① 公共施設等の維持・管理の問題	60
② 「都市のスポンジ化」	60
③ 地理的・地政学的条件を変化させる要素	62
(4) 技術・社会等に関する変化により生じる影響	66
① 技術の進展	66
② ライフコースや価値観の変化・多様化	66
③ 災害リスクの高まり	67
4. 将来における行政サービスの維持・向上に影響を及ぼすと考えられる要素	69
(1) 将来の行政サービスに影響を及ぼす要素についての基本的な考え方	69
① 行政サービスの提供主体・提供方法に変化をもたらすもの	69
② 行政サービスの対象となる地域に変化をもたらすもの	69
(2) 将来の行政サービスに影響を及ぼすと考えられる要素	70
① 行政サービスの提供主体・提供方法に変化をもたらすもの	70
② 行政サービスの対象となる地域に変化をもたらすもの	71
5. 8市連携の取組の方向性	73
(1) 圏域として見た場合の8市の特徴と連携の意義	73
(2) 各市が連携した取組の方向性として考えられるもの	74
① 8市連携の方向性に対する基本的な考え	74
② 8市が連携した取組の方向性	74
6. 職員向け勉強会の実施概要	77
7. 8市間で行った好事例の共有・協議の概要	78
(1) 実施概要	78
(2) 各回の議事要旨	78
① 第2回部局長級会議	78
② 第2回課長会議	79
③ 第3回部局長級会議	79
(3) 8市連携による今後の進め方について（まとめ）	80
① 短期的な取組について	80
② 中長期的な取組について	80

1. 本事業の概要

(1) 本事業の主旨

本事業は、横浜市が 2019 年度に総務省からの委託を受けた「新たな広域連携促進事業」において、特に「行政サービスの維持・向上」に着目し、横浜市、川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市及び町田市（以下、8 市という。）の 2040 年頃までの長期的見通し及び課題解決に向けた連携施策を検討するため、それらの裏付けとなる 8 市の現状や将来推計について、客観的データの収集・分析を行うものである。また、これらの結果を踏まえ、短期的な連携の方向性及び 2040 年頃において想定される共通の諸課題を見据えた中長期的な協力関係を考察するとともに、8 市連携の今後の進め方について協議する。

(2) 本事業の背景

① 8 市連携市長会議の開催

8 市間による水平的・対等な連携に関する協議の場として、各市の市長により構成される 8 市連携市長会議を 2011 年度に開催し、以降、事務レベルでの連携に向けた協議を行い、複数都市間での連携、2 都市間での連携、さらには地域レベルでの連携等を進めている。

2018 年度には、人口減少や高齢化が顕著となる 2040 年頃の課題を見据え、8 市の持続可能な成長・発展のためには、今後、基礎自治体間の連携をより強化する必要があることや、ラグビーワールドカップ 2019™や東京 2020 オリンピック・パラリンピック等のビッグイベントが相次いで開催されるなど、8 市の飛躍に向けたチャンスが到来している機会をとらえることなどを目的とし、再度 8 市連携市長会議が開催された。

② 国の動向

今後、全国で人口減少や人口構造の変化（少子高齢化の進展及び生産年齢人口の減少等）が進むと予想されていることを受け、国では、自治体戦略 2040 構想研究会や第 32 次地方制度調査会において、将来の行政サービスの維持・向上に関する課題や対応策等についての検討を進めている。

ア) 自治体戦略 2040 構想研究会 第一次報告・第二次報告

総務省では、「今後、我が国が本格的な人口減少と高齢化を迎える中、住民の暮らしと地域経済を守るためには、自治体が行政上の諸課題に的確に対応し、持続可能な形で、質の高い行政サービスを提供する必要がある」という考えのもと、多様な自治体行政の展開によりレジリエンス（社会構造の変化への強靱性）を向上させる観点から、高齢者（65 歳以上）人口が最大になると予想される 2040 年頃の自治体が抱える行政課題を整理した上で、バックキャストिंगにより今後の自治体行政のあり方を展望し、早急に取り組むべき対応策を検討することを目的として、2017 年より「自治体戦略 2040 構想研究会」を開催し、報告書を取りまとめている。

同研究会の取りまとめた第二次報告（2018 年 7 月）では、2040 年頃までの自治体行政の課題について、「子育て・教育」、「医療・介護」、「インフラ・公共交通」、「空間管理・防災」、「労働力」、「産業・テクノロジー」という 6 つの視点に基づいて整理している。

「子育て・教育」については、今後は 5 歳未満及び 5～14 歳の人口がともに減少傾向にあることを受け、小中学校や高等学校の統廃合が進むこと、大学進学者の減少に伴い、地方の小規模大学等の経営が厳しくなること、またそれによって地方における高等教育を受ける機会の喪失等が課題として挙げられている。なお、女性の社会進出等に伴い、幼稚園のニーズは減少する一方、保育所のニーズは高まることが予想されている。

「医療・介護」については、今後は東京圏を中心に高齢者数が増加し、特に医療・介護ニーズが高まる85歳以上が増加することから、医療・介護サービスの需要が大きく増加することが予想されている。また、高齢者単身世帯の増加が予想されており、地域において高齢者を支えることの重要性が高まる。一方で、生産年齢人口の減少に伴い介護人材の需給ギャップの拡大が指摘されている。

「インフラ・公共交通」については、今後老朽化したインフラ・公共施設が大幅に増加することや、公営企業（水道）を維持するための料金上昇、公共交通の維持等が課題として挙げられている。

「空間管理、防災」については、人口減少に伴う「都市のスポンジ化」やDID（人口集中地区）の低密度化の進行、中山間地域の集落機能の維持の困難化、首都直下型地震や風水害等の災害リスクの高まり等が課題として挙げられている。

「労働力」については、高齢者と女性、若者の労働参加が進まないと労働力不足が顕著になるとの見通しを示したほか、就労ギャップ、就職氷河期世代の問題等が挙げられている。

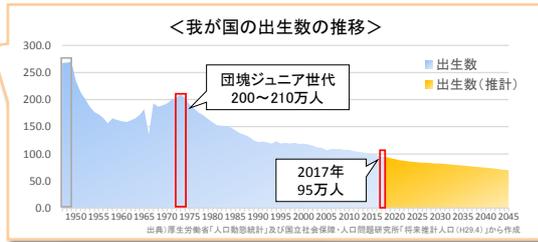
「産業・テクノロジー」については、労働集約型サービス産業の増加（ただし地方圏のサービス産業は生産性が低い）、開廃業率の低水準化（新陳代謝の低調）、新たなテクノロジー（ロボットやAI、生命科学等）と共存・協調する社会の構築等が挙げられている。

また、こうした課題を踏まえた新たな自治体行政の基本的な考え方として、「スマート自治体への転換」、「公共私による暮らしの維持」、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」、「東京圏のプラットフォーム」の4つが挙げられている。このうち、「東京圏のプラットフォーム」については、各自治体の連携をより深化させ、圏域全体で負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成を図る必要があるとし、特に「医療・介護サービス供給体制」、「首都直下型地震発生時の広域避難体制」、「職住近接の拠点都市の形成」といった課題について、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームの検討が必要であると指摘されている。

新たな自治体行政の基本的考え方①

労働力(特に若年労働力)の絶対量が不足

人口縮減時代のパラダイムへの転換が必要



スマート自治体への転換

<破壊的技術(AI・ロボティクス等)を使いこなすスマート自治体へ>

- 経営資源が大きく制約されることを前提に、従来の半分の職員でも自治体が本来担うべき機能を発揮できる仕組みが必要。
- 全ての自治体で、AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全てAI・ロボティクスによって自動処理するスマート自治体へ転換する必要。

<自治体行政の標準化・共通化>

- 標準化された共通基盤を用いた効率的なサービス提供体制へ。
- 自治体ごとの情報システムへの重複投資をやめる枠組みが必要。円滑に統合できるように、期限を区切って標準化・共通化を実施する必要。

⇒自治体の情報システムや申請様式の標準化・共通化を実効的に進めるためには、**新たな法律**が必要となるのではない。

<現状>

A市 B町

職員による事務処理

情報システム等

カスタマイズ=個別投資

→

<スマート自治体>

A市 B町

労働力制約の下でも

AI・ロボティクスによる自動処理など

情報システム等の共通基盤(標準化)

重複投資をやめる

公共私によるくらしの維持

<プラットフォーム・ビルダーへの転換>

- 人口減少と高齢化により、公共私それぞれのくらしを支える機能が低下。⇒自治体は、新しい**公共私相互間の協力関係**を構築する「プラットフォーム・ビルダー」へ転換する必要。
- 公共に必要な人材・財源を確保できるように**公による支援や環境整備**が必要。

<新しい公共私協力関係の構築>

- 全国一律の規制を見直し、シェアリングエコノミーの環境を整備する必要。
- ソーシャルワーカーなど**技能を習得したスタッフが随時対応する組織的な仲介機能**が求められる。

<くらしを支える担い手の確保>

- 定年退職者や就職氷河期世代の活躍の場を求める人が、**人々のくらしを支えるために働ける新たな仕組み**が必要。**地域を基盤とした新たな法人**が必要。
- 地方部の地縁組織は、**法人化等による組織的基盤の強化**が必要。

新たな自治体行政の基本的考え方②

圏域マネジメントと二層制の柔軟化

<地方圏の圏域マネジメント>

- 個々の市町村が**行政のフルセット主義から脱却し、圏域単位での行政をスタンダード**にし、戦略的に圏域内の都市機能等を守る必要。
- 現状の連携では対応できない**深刻な行政課題への取組**を進め、広域的な課題への対応力(**圏域のガバナンス**)を高める仕組みが必要。
- 個々の制度に**圏域をビルトイン**し、連携を促すルールづくりや財政支援、連携をしない場合のリスクの可視化等が必要。

⇒**圏域単位で行政を進めること**について**真正面から認める法律上の枠組み**を設け、中心都市のマネジメント力を高めることが必要ではない。

<二層制の柔軟化>

- 都道府県・市町村の二層制を柔軟化**し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築が必要。
- 核となる都市がない地域では**都道府県が市町村の補充・支援**に本格的に乗り出すことが必要。
- 都道府県・市町村の垣根を越え、**専門職員を柔軟に活用**する仕組みが必要。

X県(現状)

→

X県(将来)

都市圏で維持できるサービスや施設の全体量は縮減。圏域単位での行政が必要。個々の制度に圏域をビルトイン。

東京圏のプラットフォーム

<三大都市圏それぞれの最適なマネジメント手法>

- 東京圏では、市町村合併や広域連携の取組が進んでいない。**早急に近隣市町村との連携やスマート自治体への転換**をはじめとする対応を講じなければ、人口減少と高齢化の加速に伴い**危機が顕在化**。
- 社会経済的に一体性のある圏域の状況は、三大都市圏で異なる。最適なマネジメントの手法について、**地域ごとに枠組みを考える必要**。

<東京圏のプラットフォーム>

- 利害衝突がなく連携しやすい分野にとどまらず、連携をより深化させ、**圏域全体で負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成**を図る必要。

⇒今後も我が国の有力な経済成長のエンジンとしての役割を果たしていくため、東京圏全体で対応が必要となる深刻な行政課題に関し、**国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォーム**についての検討が必要。

- 長期にわたる**医療・介護サービス供給体制**を構築する必要。
- 首都直下地震に備え、**広域的な避難体制**の構築が必要。
- 仕事と子育て等を両立しやすい環境づくりの観点からも、都心に通勤しなくても済むような、東京23区外で**職住近接の拠点都市**の構築が必要。

埼玉県

東京都

千葉県

神奈川県

以下のような課題については、国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームについて検討が必要。

- 医療・介護サービス供給体制
- 首都直下型地震発生時の広域避難体制
- 職住近接の拠点都市の形成

イ) 第 32 次地方制度調査会 中間報告

第 32 次地方制度調査会の第 3 回総会（2019 年 7 月 31 日）で提示された中間報告では、2040 年頃にかけて顕在化する変化・課題について、「人口構造の変化と課題」、「インフラ・空間に関する変化と課題」、「技術・社会等の変化と課題」という 3 つの視点から整理されている。

「人口構造の変化と課題」については、今後人口減少が加速し、東京圏においても人口が減少することや、年少人口の減少に伴い学校の小規模化や統廃合が進むこと、生産年齢人口の減少に伴い人手不足が深刻化すること、高齢者の増加に伴い医療・介護サービスの需要増や高齢者に対応したハード・ソフト面の整備等が課題となることが指摘されている。

「インフラ・空間に関する変化と課題」については、高度成長期の人口増加に伴い整備してきたインフラの老朽化や、それによって公共施設の維持管理・更新にかかる費用が増大すること、及び空き地・空き家の増加による都市の低密度化・スポンジ化が指摘されている。

「技術・社会等の変化と課題」については、国が提唱する「Society5.0」に示されているような技術の進展により地域課題の解決が期待されることや、ライフコースや価値観の変化・多様化により組織や場所にとらわれない多様で柔軟な働き方、生き方の普及及び広域的な大災害の発生リスクの高まり等が指摘されている。

なお、上記のような変化や課題の現れ方については、その要因の変化の度合いや活用可能な経営資源の違い等によって地域ごとに大きく異なり、8 市が含まれる三大都市圏では、高齢者の急速な増加やそれに伴う介護需要の増加と、一方で 15～74 歳人口の減少による介護の担い手の確保という課題が挙げられている。

こうした変化・課題について、今後は人口増加や約 1 億 2,700 万人の人口を背景とした国内需要、従来の技術等を前提として形成されてきた社会システムのままでは対応ができなくなるおそれがある一方、こうした変化・課題については従来の社会システムを見直す好機であるという。また新たな技術を基盤として、個人や組織、地域がつながり、人材や知識、情報等を共有し合うことにより、資源制約や距離、組織、年齢、性別、言語等の壁を越え、それぞれが多様な力や価値を生み出すことができる社会を実現できる可能性があり、そのためには、国及び地方公共団体は、自ら変革へ挑戦するとともに、変革しようとする多様な主体と積極的に連携・協力することが求められると述べられている。

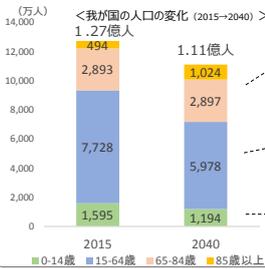
今後の変化や課題への対策を講じるに当たり必要となる視点として、「ひと」、「インフラ・空間」、「技術」が挙げられ、それぞれについての方策が取りまとめられている（視点及び方策の内容については図表 2 参照）。なお、これら 3 つの視点を踏まえた方策を講じていく上で、地方公共団体が迅速かつ的確に対応していくためには、新たな技術を基盤として、地方公共団体や共私のセクター等の多様な主体が連携し合うネットワーク型社会を構築することが重要となり、地方公共団体には、多様な課題に対してどのように資源を調達し、重点的に配分していくのか、どのような成果を目指して対策を講じていくのかを自ら考えるとともに、自ら決定していくことが求められると指摘されている。

図表2 「第32次地方制度調査会中間報告」の概要

第32次地方制度調査会 中間報告の概要(1) (第1 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題)

人口構造の変化・課題

- ・2040年頃にかけて人口減少は加速(▲88万人/年(2040))
- ・指定都市や県庁所在市のみならず、東京圏においても人口減少と高齢化が進行
- ・世界人口は2040年には約92億人。農水産品輸出やインバウンド需要取り込みが課題



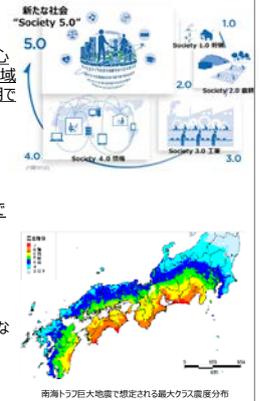
- **高齢者人口の増加**
 - ・介護需要が高まる85歳以上の高齢者が倍増。75歳以上の単身世帯が約1.5倍
 - ・労働者の5人に1人は医療・介護分野に従事
 - ・医療・介護・公共交通等の供給体制の構築がハード・ソフト面で課題
- **生産年齢人口の減少**
 - ・人手不足が全国的に深刻化
 - ・生活サービスの供給や地域の経済活動の制約要因となるおそれ
- **年少人口の減少**
 - ・小中学校の小規模化、児童生徒数の減少に伴う統廃合

インフラ・空間の変化・課題

- ・高度経済成長期に、人口増加に伴い集中的に整備してきたインフラが老朽化
- ・道路、河川、下水道、公園、公営住宅等に係る維持管理・更新費は2040年代に最大で現在の約1.4倍に
- ・空き地・空き家の増加により、都市が低密度化・スポンジ化

技術・社会等の変化・課題

- **技術の進展**
 - ・Society 5.0の到来、「人間中心の社会」を実現する観点から、地域課題の解決に新たな技術が活用できる可能性
- **ライフコースや価値観の変化・多様化**
 - ・組織や場所にとられない多様で柔軟な働き方、生き方
 - ・「田園回帰」の潮流
- **災害リスクの高まり**
 - ・南海トラフ地震・首都直下地震などが高い確率で発生する見込み



- 2040年頃にかけての人口構造の変化は、サービスの需要と供給の両面に大きく影響を与え、サービスの持続可能性に影響を及ぼす
 - ・支えを必要とする者や更新時期が到来したインフラが増加する一方で、支え手・担い手が減少するギャップにより、多様な分野において課題が顕在化
- 東京一極集中の継続は、人材の偏在に拍車をかけ、これらの課題の深刻さを増幅させるとともに、大規模災害時の大きなリスクとなり、地域社会の持続可能性への脅威となる

- **Society 5.0の到来など新たな技術の進展、ライフコースや価値観の変化・多様化により、課題の現れ方を変えることができる**
 - ・新たな技術を地域社会へ実装していくことができれば、人材不足や距離の制約等を乗り越える可能性
 - ・地域圏への新たな人の流れや多様な人材の参画が広がることで、課題の現れ方が緩やかなものとなる可能性

地域ごとに異なる変化・課題の現れ方

- **変化・課題の現れ方は、高齢化の進行状況、地理的条件、活用可能な経営資源の違い等により、地域ごとに大きく異なる** (例えば、75歳以上人口が急増することが見込まれている市町村でも、15～74歳人口の増減は様々であり、ギャップの現れ方には大きな違いがある)
 - ⇒ 各地域において、変化・課題の現れ方を見通し、資源制約の下で何が可能なか、どのような未来を実現したいのか、ビジョンを共有し、その未来像から逆算して、長期的な視点で必要な対応を選択していくことが重要

議論の材料となる
各地域の将来推計のデータ
「地域の未来予測」

第32次地方制度調査会 中間報告の概要(2) (第2 2040年頃にかけて求められる視点・方策)

- 人口増加や従来の技術を前提として形成されてきた社会システムのままでは、2040年頃にかけて生じる変化・課題に対応できなくなるおそれ
 - ⇒ **社会システム(制度、インフラ、ビジネスモデル、社会的な慣習等)を変化に適応したものへとデザインし直す好機**
- 地方公共団体は、厳しい資源制約の中でも、持続可能な地域社会を実現していくことが必要
 - ⇒ 地域課題に総合的に対応する**地方公共団体が、新たな技術を基盤として、多様な主体と連携し合うネットワーク型社会を構築し、それぞれが持つ情報を共有し、資源を融通し合うなど、地域や組織の枠を超えて連携・役割分担**することで、住民の暮らしを支える力を高めていくことが必要

ひと

- ✓ 時代の変化に対応できる人材育成
- ✓ 技術を活用し、多様な住民が自分らしく活動の幅を広げられる環境整備
- ✓ 人材が希少化する中、地域や組織の枠を超えて人材をシェア

- ① 地域社会を支える人材の育成
 - ・個人に最適化された学びの充実、地域活動の継承など次世代の育成
 - ・地域の将来像に即した特色ある高等教育機関や高等学校を核に、産業・地域の担い手の育成
 - ・地域のイノベーションを生み出す職員の育成
 - ・地方議会への多様な人材の参画促進
- ② 多様で柔軟な働き方の実現と地域経済の活力向上
 - ・テクノロジーを活用した時間や場所にとられない働き方
 - ・起業・スタートアップなど変革しようとする事業者の支援
 - ・就職氷河期世代などへの支援
 - ・広域的な産業・地域雇用政策、インバウンド対応
 - ・地域の創意工夫を引き出す規制の見直し

広域連携
・生活圏・経済圏での連携
・都道府県による支援
・災害時など多様な広域連携

- ③ 地域の枠を超えた連携
 - ・都市と農山漁村の交流と「関係人口」の拡大による新たな地域づくり
 - ・広域的な行政課題に対し、生活圏・経済圏を同一にする自治体による連携
 - ・都道府県と市町村の柔軟な連携
 - ・大規模災害、広域観光等に関する都道府県間の協力
 - ・地方圏への定住・Uターンを促す環境整備

- ④ 組織の枠を超えた連携
 - ・住民が継続的に活動するための仕組み
 - ・副業・兼業などによる「一人複数」の実現
 - ・官民での専門人材のシェア
 - ・公共私間をつなぐコーディネーター人材
 - ・新たな民間サービスを活用した地域の課題解決

インフラ・空間

- ✓ 人口構造の変化に応じたインフラ・空間の最適管理
- ✓ 技術や社会の変化に対応したインフラの利用価値の向上、スマートシティの実現

- ① インフラ・空間の持続可能な管理
 - ・長寿命化、最適立地、施設の有効活用など**インフラを賢く長く使うための管理手法の見直し**
 - ・利用者数等の将来見直し等に応じた適正立地

- ② 地域の枠を超えた連携
 - ・市町村の区域にこだわらない都市機能の適正配置
 - ・生活圏や経済圏での公共交通のネットワーク化
 - ・都道府県や市町村との連携によるメンテナンス体制の構築
 - ・市街地のリノベーション
 - ・広域連携による仮設住宅等の確保など大規模災害への事前防災・減災

- ③ 組織の枠を超えた連携
 - ・民間の力を引き出す公共私間の対話の場、公共施設と民間施設の複合化等
 - ・暮らしを支える生活機能の拠点づくり

技術

- ✓ Society 5.0へ円滑に移行するためのひと・インフラへの投資

- ① ひとへの投資
 - ・技術を使いこなすための**STEAM教育、デザイン思考の養成、官民を行き来する柔軟なキャリアパス**
 - ・小規模市町村も技術の恩恵を享受できるように、**CIQの広域配置等**

- ② インフラへの投資
 - ・システム標準化・共同化など行政サービスのデジタル化
 - ・共通プラットフォーム上の**AI等の共同利用の促進**

公共私連携
・地域自治組織のあり方
・公務員の地域活動

行政のデジタル化
・自治体システムの標準化
・多数自治体によるAI・IoT等の共同開発・共同利用
・ICT人材の確保・育成策

⇒ 今後、地域や組織の枠を超えた連携、技術を活かした対応等の方策を講じていくために求められる地方行政体制のあり方について、調査審議

※ 関係府省及び地方公共団体における対応が考えられる方策については、各地方公共団体が住民の暮らしを持続可能な形で支えていくことができるよう、必要な制度改正や環境整備等に取り組みことを期待

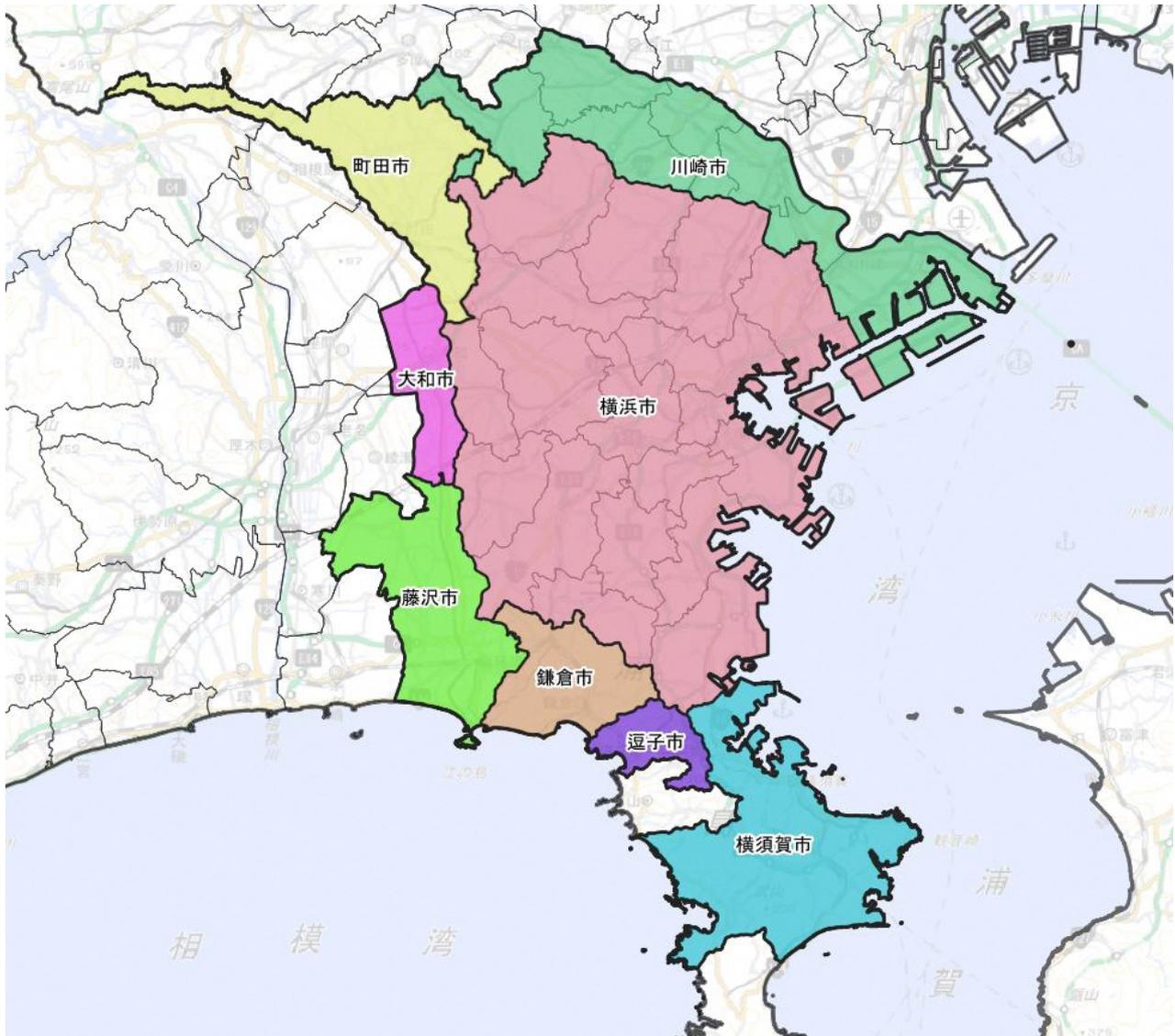
出所：「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告の概要」(総務省より提供)

(3) 8市連携市長会議構成市の概要

本調査の主な対象範囲は、横浜市、川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市及び町田市により構成される「8市連携市長会議構成市」とする。

なお、8市の総面積は906.73k㎡、国勢調査に基づく、2015年における8市の総人口は6,926,251人であり、1都3県（東京都・千葉県・埼玉県・神奈川県）の総人口の約2割に相当する規模である。

図表3 「8市連携市長会議構成市」の各市の位置関係



図表4 「8市連携市長会議構成市」の各市の概要

市	人口 (人)	面積 (k㎡)	人口密度 (人/k㎡)	事業所数 (事業所)
横浜市	3,724,844	437.49	8,514	114,930
川崎市	1,475,213	143.00	10,316	40,934
横須賀市	406,586	100.83	4,032	12,816
鎌倉市	173,019	39.67	4,361	7,226
藤沢市	423,894	69.57	6,093	13,027
逗子市	57,425	17.28	3,323	1,810
大和市	232,922	27.09	8,598	7,479
町田市	432,348	71.80	6,022	12,106

出所：総務省統計局「国勢調査」（人口及び面積、数値は2015年のもの）、「経済センサス」（事業所数、数値は2016年のもの）

(4) 本調査事業の実施方法

本調査事業については、以下のとおり実施した。

① 8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査の実施

8市の現状及び将来（概ね2040年頃までを想定）にわたり行政サービスの維持・向上を図っていく上での課題等について、統計資料や各市から提供された情報に基づき分析を行った。

なお、主な調査項目は、人口・世帯、人口増減、交通・人の移動状況、地形及び土地利用、経済・産業、行政サービスの状況（公共施設を含む）、将来の人口等である。また、人口構造の変化等に伴って生じる、将来の行政サービスのあり方に影響を及ぼす要素について、国の資料や各種報告書等に基づき整理を行った。

② 関係者会議（部局長級会議・課長会議）及び勉強会の実施

総務省自治行政局市町村課から講師を招き、各市の企画担当の部局長級職員を対象に、「広域連携の現状及び2040年頃を見据えた課題について」をテーマに勉強会を開催した。

③ 連携に係る好事例の共有

主に自治体間の連携や連携につながる施策（好事例）について8市間で相互に情報発信するとともに共有した。

④ 関係者会議（部局長級会議・課長会議）及び勉強会の実施

各市の現状・課題や取組事例等に関する情報共有、今後の取組の方向性等の検討を行うため、各種会議を開催した。

①については、本書7～75ページ、②～④については、本書76～79ページのとおりである。

2. 8市の現状

(1) 8市の人口・世帯

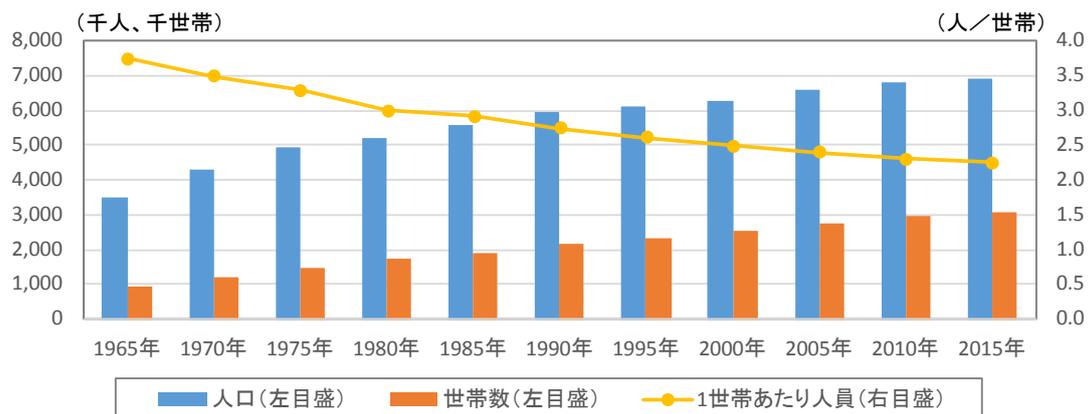
①人口・世帯の状況

ア) 総人口と年齢別人口

8市の総人口・総世帯数について、これまでの推移を示したものが図表5である。8市においては、1960～1980年代にかけて人口が大きく増加し、現在まで人口増加が続いている。

また、世帯数は増加が続いているが、1世帯当たり人員については減少が続いており、1965年には3.7人であったのに対し、2015年には2.3人となっている。

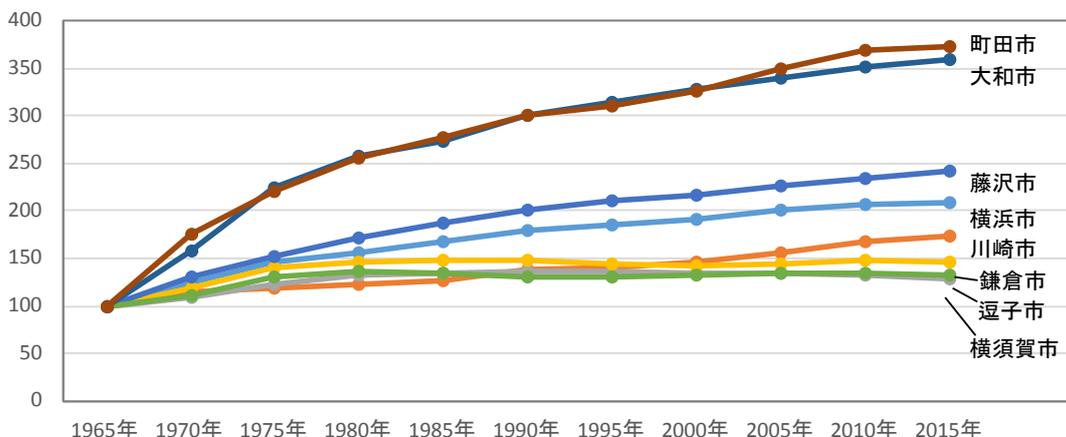
図表5 8市の総人口・総世帯数の推移



出所：総務省統計局「国勢調査」

各市の人口の推移について、1965年の数値を100として指数化した結果を市別に示したものが図表6である。いずれの市においても1960年代後半～1980年代に人口が増加しているが、特に大和市や町田市では、他の市に比べて1965～1980年の増加幅が大きかったことがわかる。

図表6 各市の人口の推移（1965年=100として指数化）



出所：総務省統計局「国勢調査」

2015年における8市の人口は図表7のとおりである。2010年から2015年にかけて、横須賀市、鎌倉市、逗子市では人口が減少しているが、その他の5市では同期間においても人口が増加しており、特に川崎市・藤沢市は8市の中でも増加率が高く、ともに3.5%増となっている。

また、年齢3区分別の人口構成比を見ると、川崎市では高齢者人口の割合（高齢化率）が19.5%と最も低いのに対し、横須賀市・鎌倉市・逗子市では30%前後となっており、8市の中では高齢化が進行している。

8市の総人口（約700万人）は、東京都区部の総人口の約75%、中京圏（愛知県・岐阜県・三重県）の約6割、近畿圏（大阪府・京都府・兵庫県・滋賀県・奈良県・和歌山県）の約3割に相当する規模である。なお、中京圏や近畿圏では2010年から2015年にかけて人口が減少しているのに対し、8市及び東京都区部では同期間においても人口増加が見られた。

図表7 8市の総人口・面積

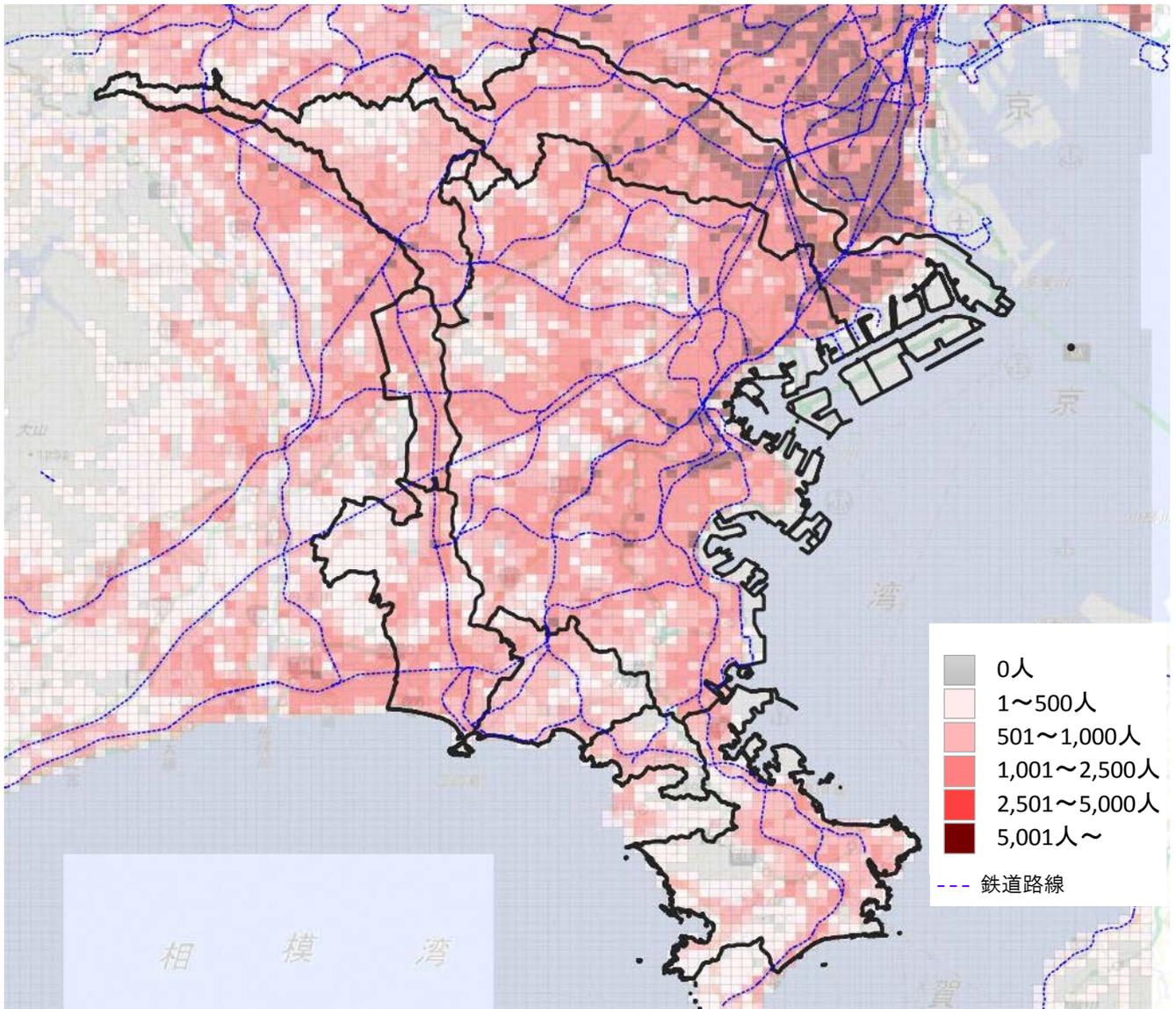
	人口（人）		人口増減率 （2010→ 2015年）	年齢3区分別構成比（2015年）			面積 （2015年） （k㎡）	人口密度 （2015年） （人/k㎡）
	2015年	2010年		年少人口	生産年齢 人口	高齢者人口		
横浜市	3,724,844	3,688,773	+1.0%	12.7%	64.0%	23.4%	437.49	8,514
川崎市	1,475,213	1,425,512	+3.5%	12.8%	67.7%	19.5%	143.00	10,316
横須賀市	406,586	418,325	-2.8%	11.5%	58.8%	29.7%	100.83	4,032
鎌倉市	173,019	174,314	-0.7%	11.9%	57.4%	30.6%	39.67	4,361
藤沢市	423,894	409,657	+3.5%	13.6%	63.0%	23.4%	69.57	6,093
逗子市	57,425	58,302	-1.5%	11.8%	56.7%	31.5%	17.28	3,323
大和市	232,922	228,186	+2.1%	12.9%	64.2%	23.0%	27.09	8,598
町田市	432,348	426,987	+1.3%	13.0%	61.4%	25.6%	71.80	6,022
8市計	6,926,251	6,830,056	+1.4%	12.7%	64.0%	23.3%	906.73	7,639
東京都区部	9,272,740	8,945,695	+3.7%	11.2%	66.3%	22.5%	626.70	14,796
中京圏	11,330,896	11,346,216	-0.1%	13.6%	60.7%	25.7%	21,568.17	525
近畿圏	20,725,433	20,903,173	-0.9%	12.8%	60.1%	27.1%	27,351.30	758

出所：総務省統計局「国勢調査」

8市内の人口の分布を見ると、川崎市では500mメッシュあたり人口が5,000人を超える地点が他の市よりも多く、人口密度が高いことが確認できる。一方、横須賀市の西部や町田市の北部等、人口密度の低い地域も存在している。

なお、人口密度の高い地点は鉄道路線（図表8の紫色の線）沿いに多く、市域を越えて連続しているところも見られる。特に、東京方面と接続する路線沿いには人口密度の高い地点が見られる。

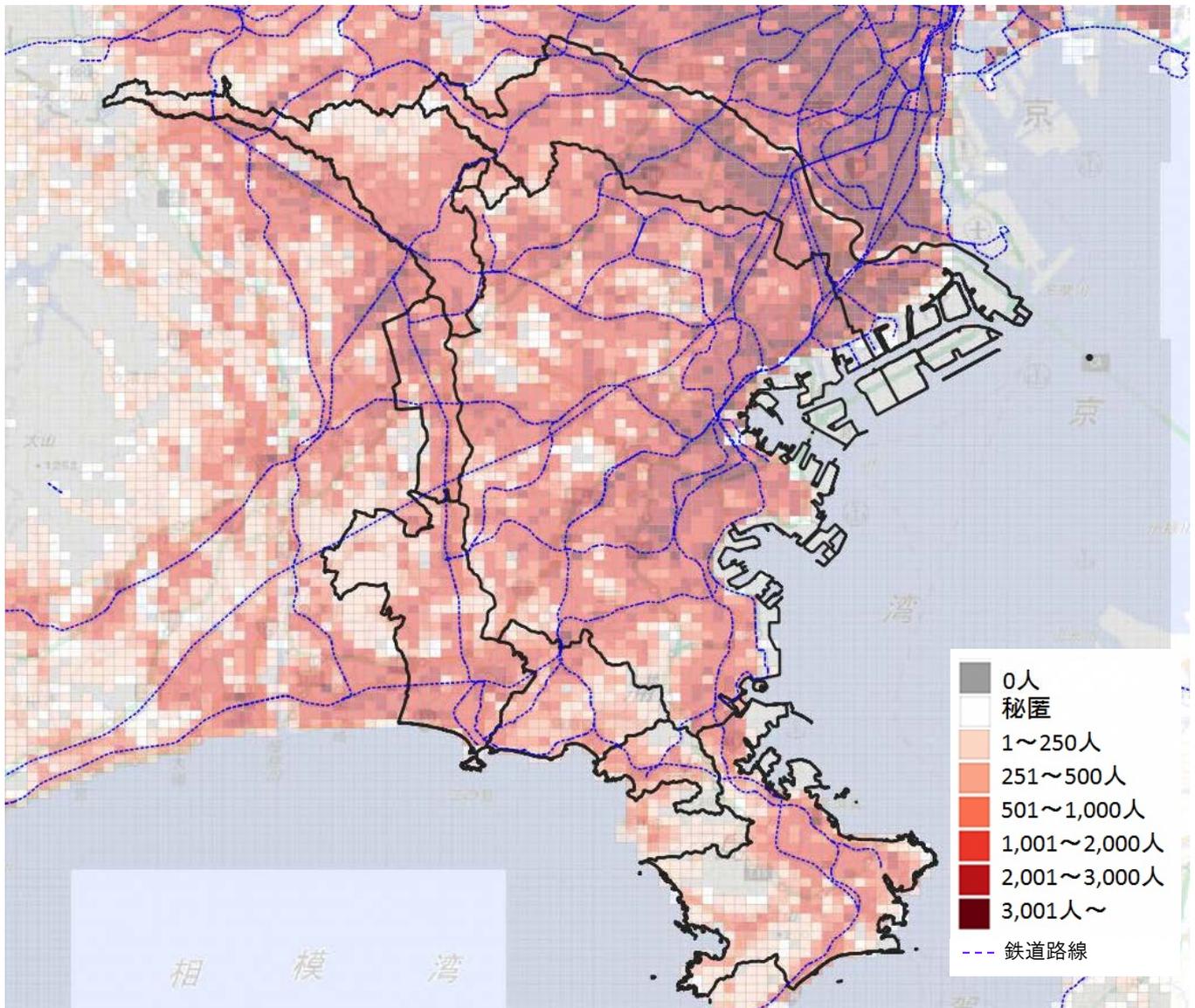
図表8 8市の人口分布（500mメッシュあたりの人数による塗り分け）



出所：総務省統計局「国勢調査」

本書8ページの図表7でも見たように、横須賀市・鎌倉市・逗子市など8市のうち南部に位置する市では高齢化率が高くなっているが、一方で8市内における高齢者（65歳以上）の分布について、500mメッシュあたりの高齢者人口を見ると、現状では高齢化率が比較的低い市においても多くの高齢者を抱えている地区があることがわかる。特に、川崎市は8市の中で高齢化率が最も低い、高齢者人口の密度は高いことが確認できる。

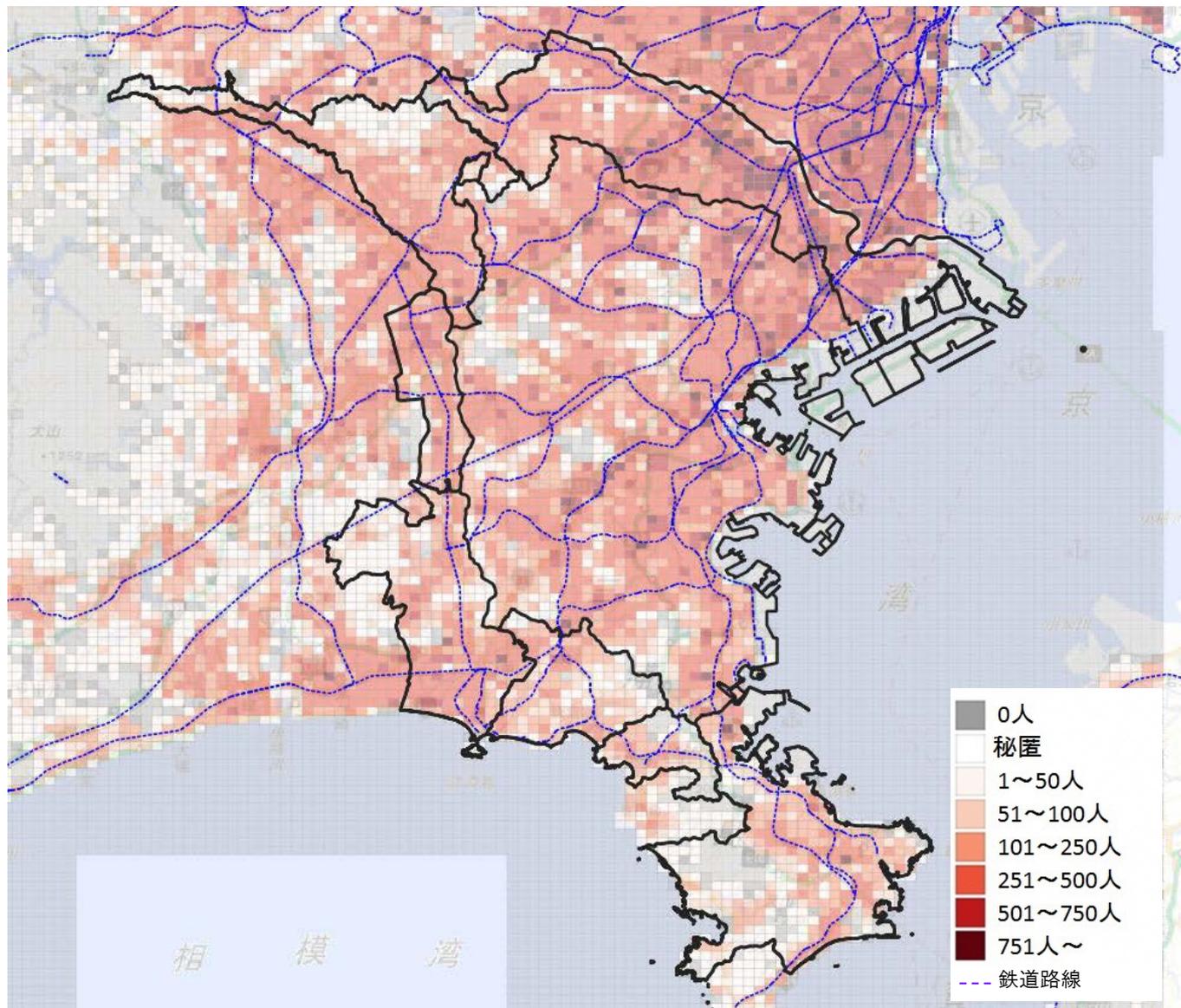
図表9 8市における高齢者人口の分布（500mメッシュあたりの人数による塗り分け）



出所：総務省統計局「国勢調査」

8市内における年少人口（0～14歳）の分布を見ると、川崎市や横浜市の北部において密度が高くなっていることがわかる。密度の高い地点は鉄道沿線に多く、市域を越えて連続している。

図表10 8市における年少人口の分布（500mメッシュあたりの人数による塗り分け）



出所：総務省統計局「国勢調査」

イ) 世帯の状況

2015年における8市の一般世帯数は図表11のとおりであり、2010年から2015年にかけて、いずれの市においても増加している。

なお、6歳未満の子どものいる一般世帯数は8市合計で268,099世帯、12歳未満の子どものいる一般世帯数は458,952世帯となっている。また、高齢者のいる一般世帯数は1,049,158世帯と、全体の約3分の1を占めており、うち高齢者の単身世帯が311,904世帯となっている。

図表11 8市の世帯の状況（2015年）

	一般世帯数 (2015年)	増減率 (2010→2015)	1世帯当たり 人員 (人/世帯)	子どものいる一般世帯数		高齢者のいる 一般世帯数	うち単身世帯
				0～6歳未満	0～12歳未満		
横浜市	1,635,805	+3.9%	2.24	143,799	247,432	568,164	170,739
川崎市	689,886	+4.5%	2.11	61,795	100,860	186,701	57,959
横須賀市	165,410	+0.8%	2.37	12,732	22,945	78,328	21,392
鎌倉市	72,916	+0.8%	2.33	5,840	10,697	33,845	9,220
藤沢市	179,957	+4.7%	2.32	17,311	29,821	64,911	18,205
逗子市	24,083	+1.1%	2.36	1,918	3,487	11,864	3,621
大和市	101,931	+4.9%	2.25	9,457	15,802	35,172	10,287
町田市	186,454	+3.6%	2.27	15,247	27,908	70,173	20,481
8市計	3,056,442	+3.8%	2.23	268,099	458,952	1,049,158	311,904

※1 世帯当たり人員：一般世帯の世帯人員を一般世帯数で除した値
出所：総務省統計局「国勢調査」

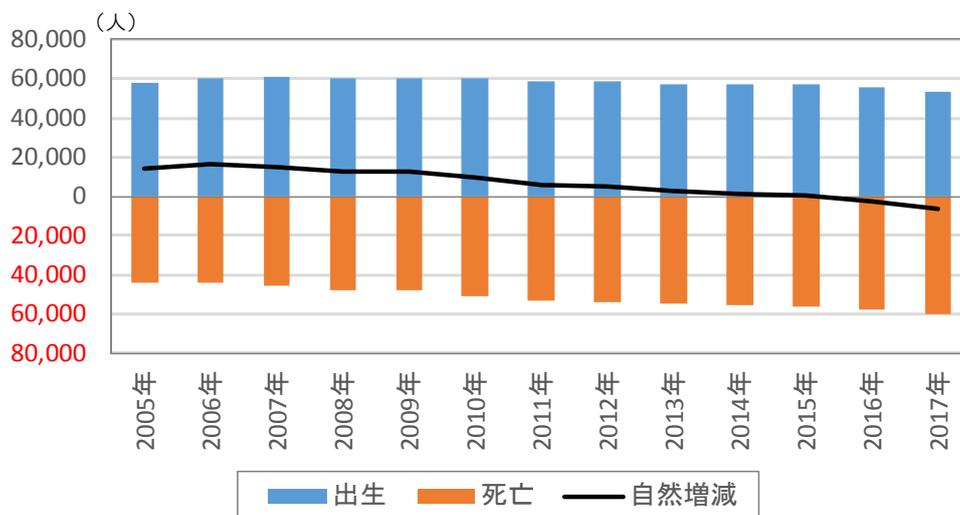
②人口増減の状況

ア) 自然増減の状況

8市の自然増減の推移を見ると、出生数は減少傾向にあり、一方で死亡数は年々増加していることから、2016年以降自然減の状態となっている。また、各市の人口の自然増減を見ると、川崎市を除く7市では、2017年において死亡数が出生数を上回っている。

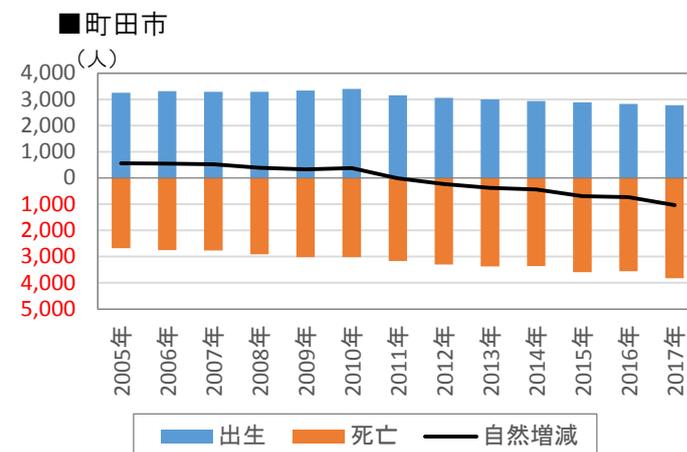
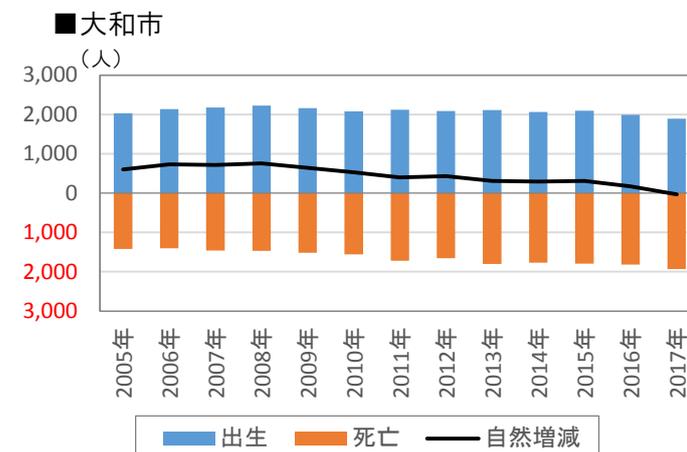
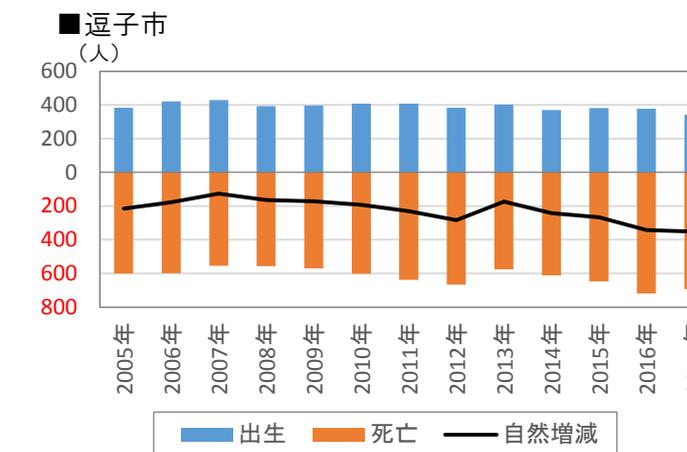
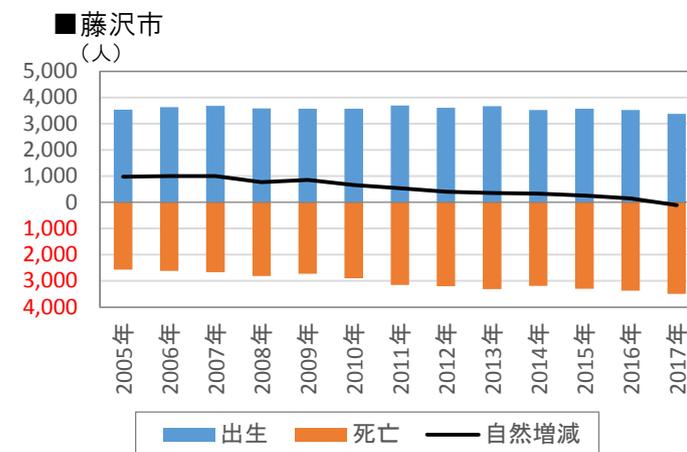
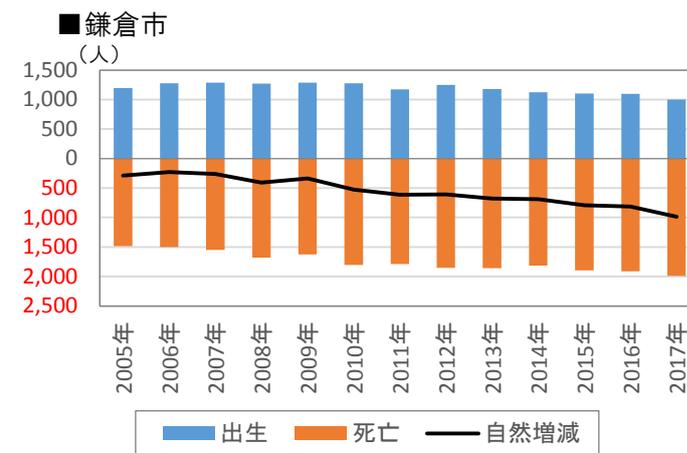
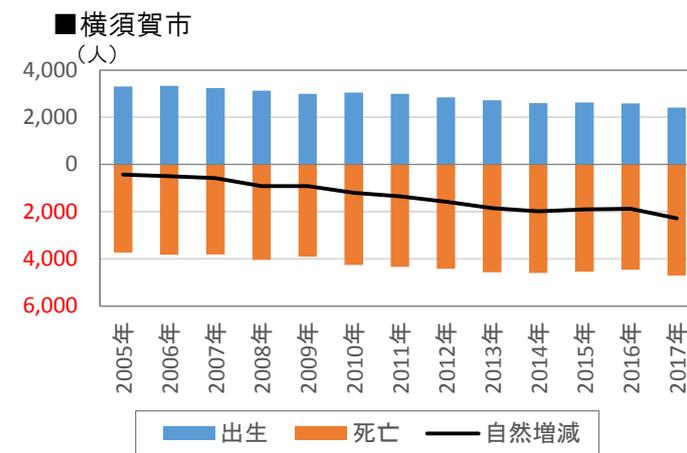
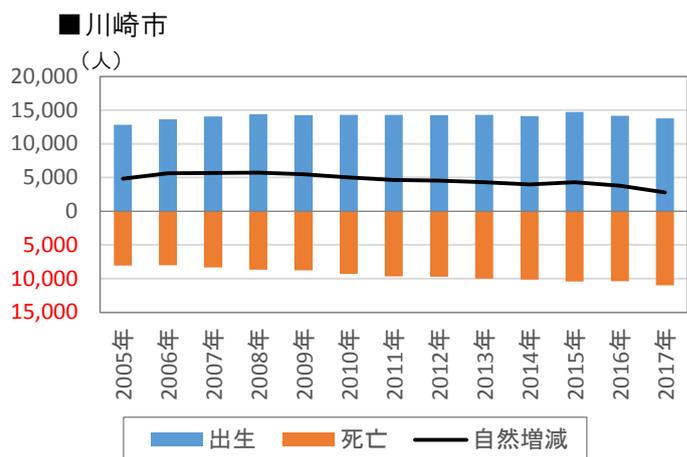
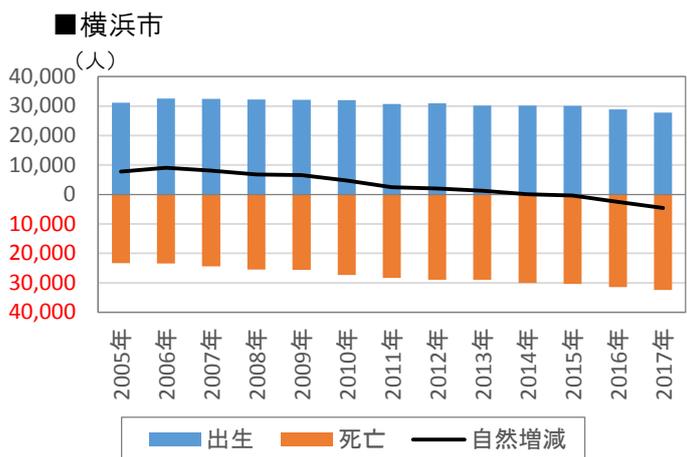
今後は高齢化の進行に伴い死亡数の増加が予想されることから、出生数が現状の水準を維持したとしても、自然減の幅がさらに大きくなっていくことが予測される。

図表12 8市の自然増減の推移（各年1～12月計）



出所：神奈川県「神奈川県衛生統計年報」、町田市「町田市統計書」

図表13 各市の自然増減の推移（各年1～12月計）

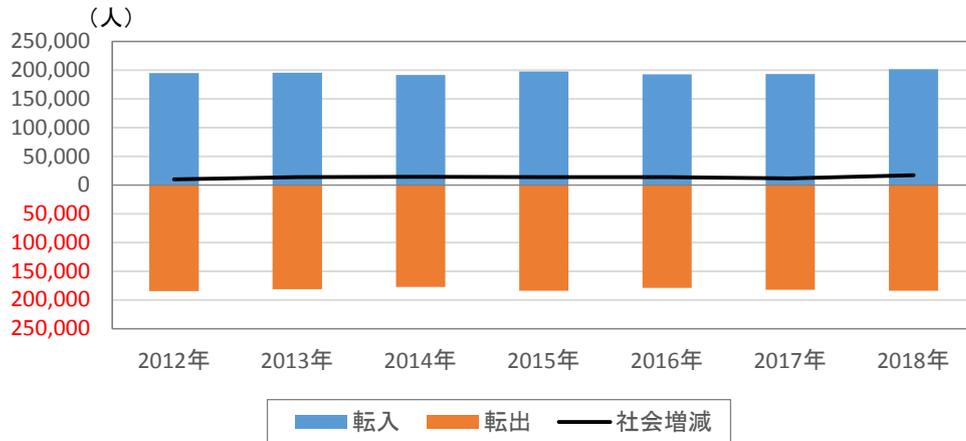


出所：神奈川県「神奈川県衛生統計年報」、町田市「町田市統計書」

イ) 社会増減の状況

2012年以降の8市の人口の社会増減（8市間の移動を除いた、各市の転入・転出の合計）を見ると、転入超過の状態が続いている。

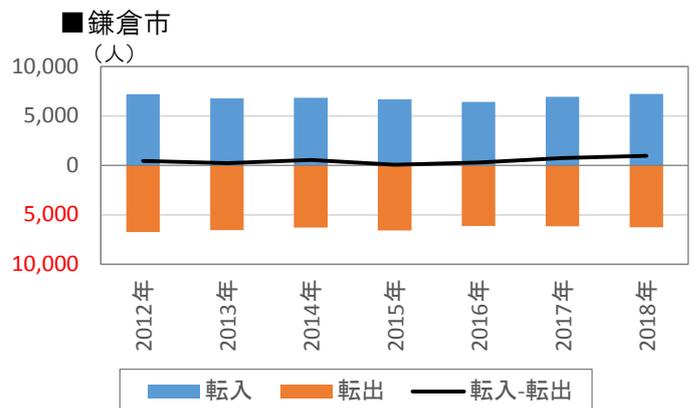
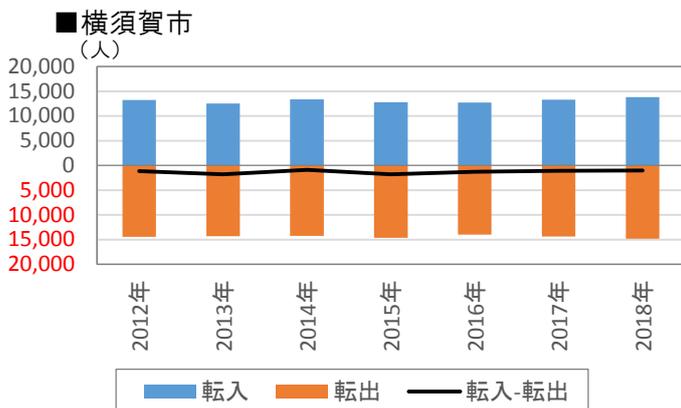
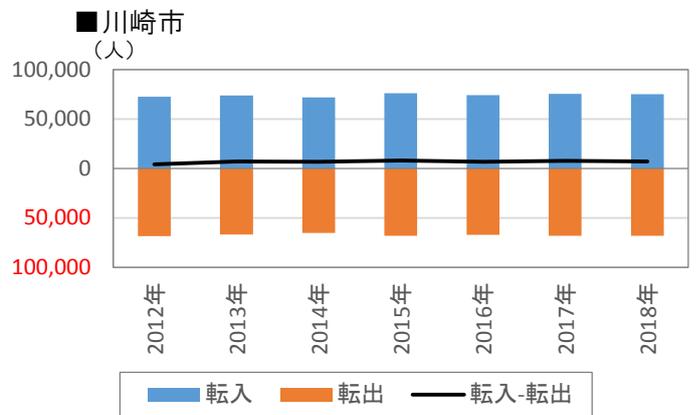
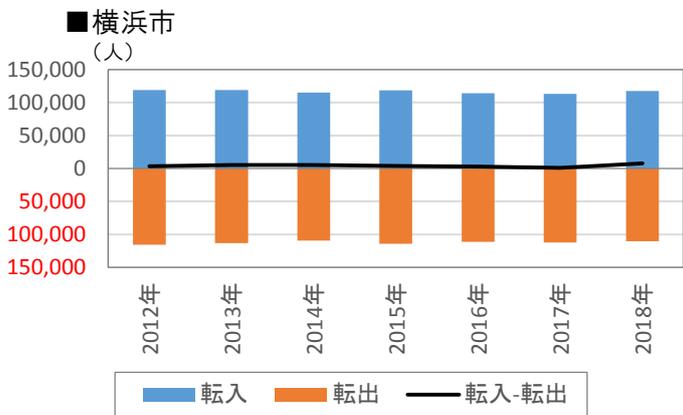
図表14 8市の社会増減の推移（日本人のみ、各年1～12月計）

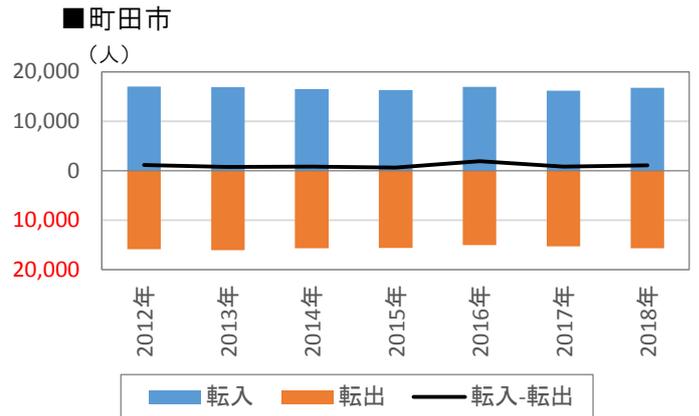
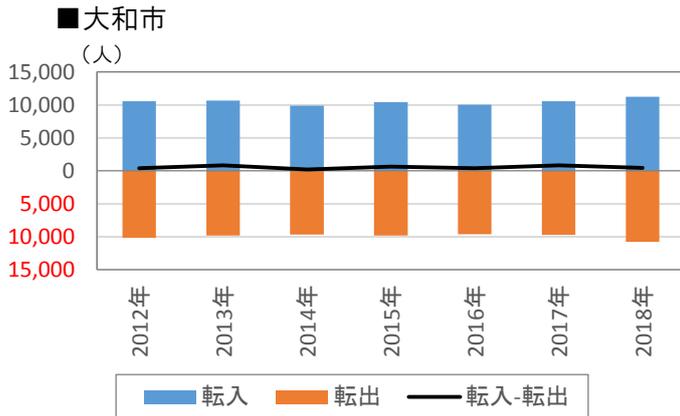
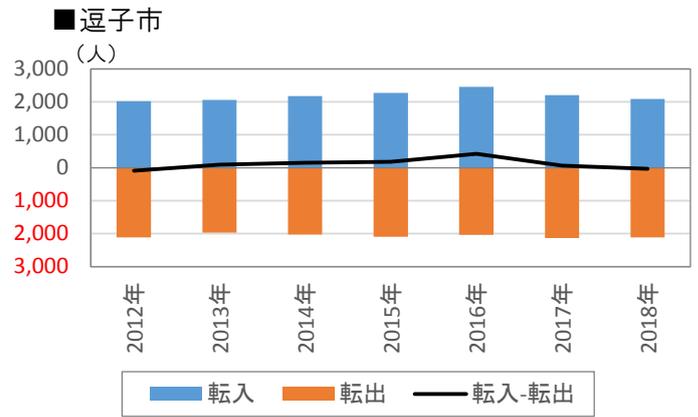
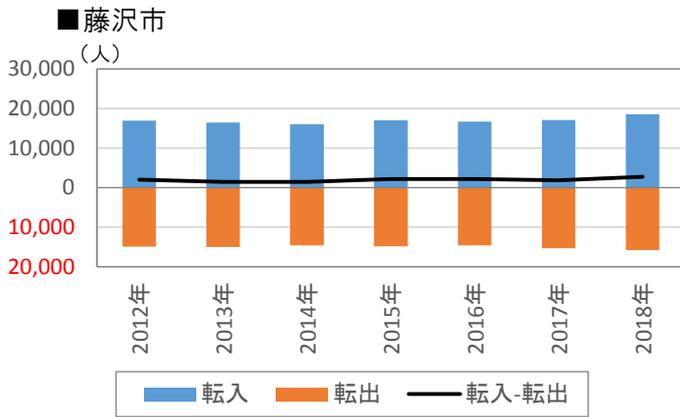


出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

各市の人口の社会増減を見ると、全体的に均衡～転入超過となっているが、横須賀市では転出超過の状態が続いている。

図表15 各市の社会増減の推移（日本人のみ各年1～12月計）





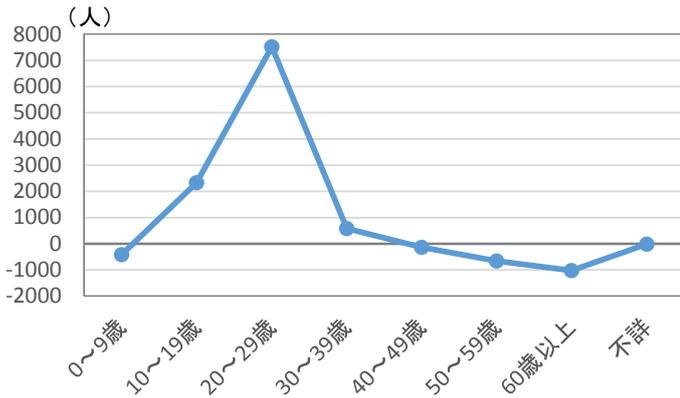
出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

各市の 2018 年における人口の社会増減について、年齢別の移動を見ると図表 16 のようになっている。

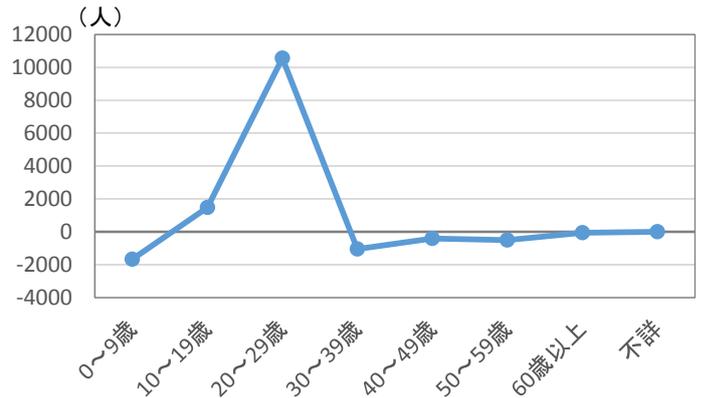
横須賀市や逗子市、町田市では「20～29 歳」の転出超過が大きく、対して横浜市・川崎市・大和市では「20～29 歳」の転入超過が大きい。また、鎌倉市・逗子市・町田市では「0～9 歳」及び「30～39 歳」の転入超過が大きく、子どもを持つ世帯の転入が多いことが伺える。なお、藤沢市ではいずれの年代についても転入超過の状態にある。

図表16 各市の社会増減（年齢別）の状況（外国人を含む、2018年1～12月計）

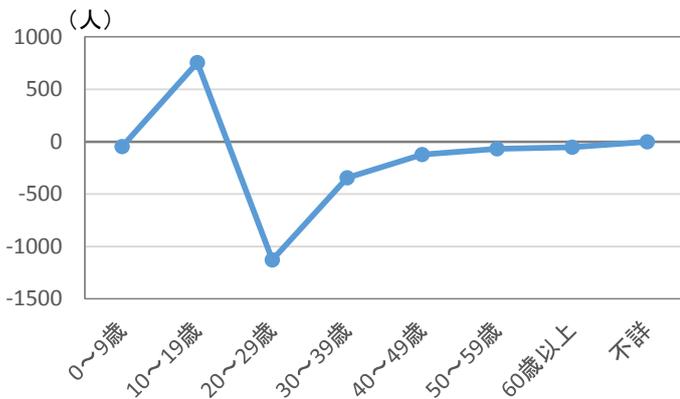
■横浜市



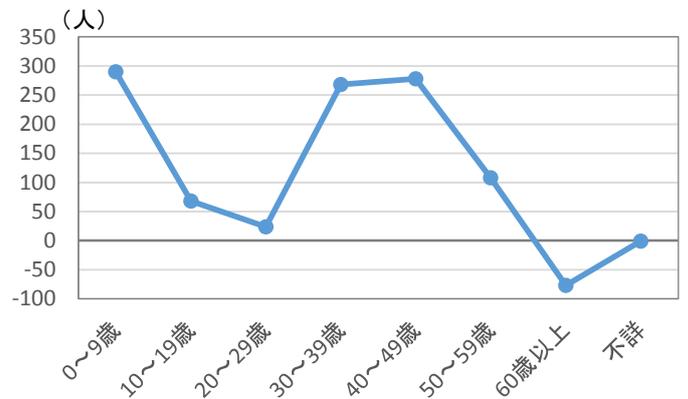
■川崎市



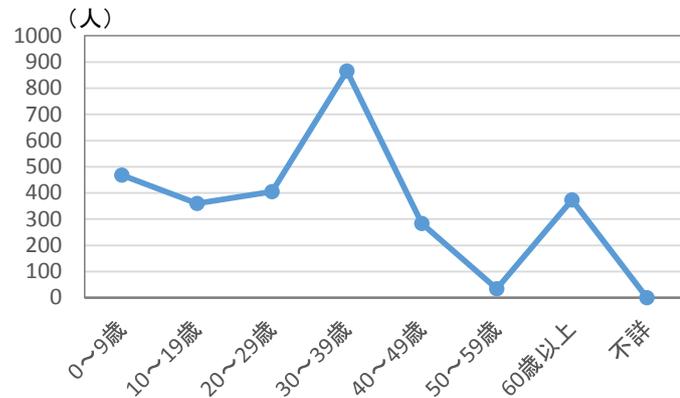
■横須賀市



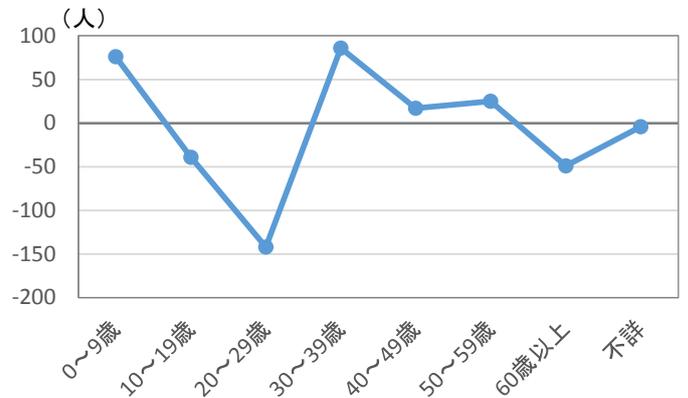
■鎌倉市



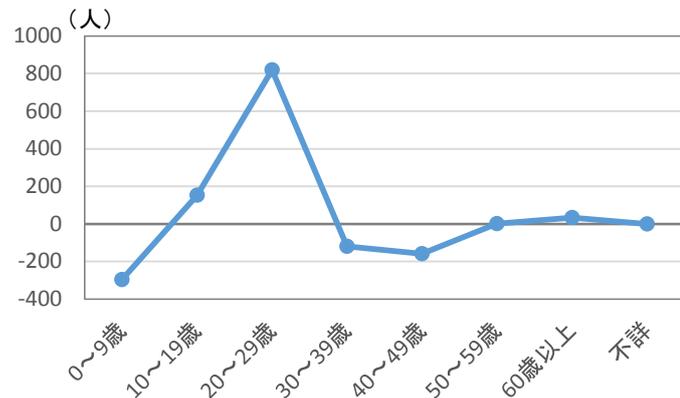
■藤沢市



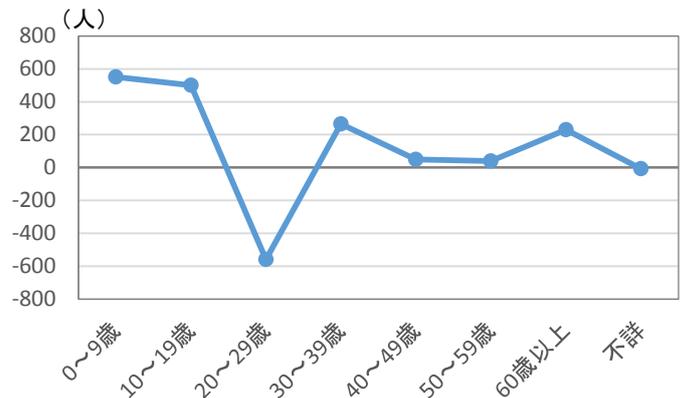
■逗子市



■大和市



■町田市



出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

2018年における8市間の転入・転出状況について見ると、転入超過数が最も大きいのは藤沢市(1,170人)、次いで町田市(924人)となっている。なお、詳細について図表18を見ると、川崎市と横須賀市は横浜市に対して1,000人以上の転出超過の状態にあり、一方で横浜市は藤沢市や町田市に対して700人以上の転出超過となっていることがわかる。

また、東京都区部との間の転入・転出を見ると、横浜市は2,696人の転出超過となっているのに対し、川崎市では1,215人の転入超過となっており、市によって差が見られる。

図表17 8市間、東京都区部との間の転入・転出の状況(日本人のみ、2018年)

	8市間での転入数・転出数(人)			東京都区部との間の転入数・転出数(人)		
	転入	転出	転入－転出	転入	転出	転入－転出
横浜市	26,060	25,871	189	24,224	26,920	-2,696
川崎市	16,134	17,626	-1,492	20,740	19,525	1,215
横須賀市	3,501	4,895	-1,394	1,277	1,606	-329
鎌倉市	2,926	2,798	128	1,365	1,010	355
藤沢市	6,151	4,981	1,170	2,262	1,994	268
逗子市	962	1,008	-46	445	319	126
大和市	4,076	3,555	521	968	1,105	-137
町田市	4,341	3,417	924	2,451	2,873	-422

出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

図表18 8市間での転入超過の状況(日本人のみ、2018年、単位：人)

	対横浜市	対川崎市	対横須賀市	対鎌倉市	対藤沢市	対逗子市	対大和市	対町田市
横浜市	/	1,111	1,157	-155	-736	35	-452	-771
川崎市	-1,111	/	99	-73	-154	-22	-16	-215
横須賀市	-1,157	-99	/	-31	-33	-27	-47	0
鎌倉市	155	73	31	/	-173	27	-1	16
藤沢市	736	154	33	173	/	27	21	26
逗子市	-35	22	27	-27	-27	/	6	-12
大和市	452	16	47	1	-21	-6	/	32
町田市	771	215	0	-16	-26	12	-32	/

出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

続いて、8市間の20～39歳の転入・転出を見ると、横須賀市は他の7市に対する転出が多く、一方で藤沢市や大和市は他の市からの転入が多いことがわかる。また、東京都区部との間の転入・転出を見ると、横浜市では2,755人、町田市では677人、横須賀市では424人の転出超過となっている。

図表19 8市間、東京都区部との間の転入・転出の状況
(外国人を含む・20～39歳のみ、2018年、単位：人)

	8市間での転入・転出			東京都区部との間の転入・転出		
	転入	転出	転入－転出	転入	転出	転入－転出
横浜市	15,931	15,848	83	16,807	19,562	-2,755
川崎市	10,877	10,754	123	15,196	14,624	572
横須賀市	1,793	2,953	-1,160	660	1,084	-424
鎌倉市	1,429	1,508	-79	663	628	35
藤沢市	3,617	3,115	502	1,298	1,485	-187
逗子市	446	487	-41	253	193	60
大和市	2,536	2,184	352	667	813	-146
町田市	2,322	2,102	220	1,389	2,066	-677

出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

②通勤・通学の状況

2015年における8市の昼夜間人口比率及び流出人口・流入人口は図表21のとおりである。いずれの市でも昼夜間人口比率が100%を下回っており、特に逗子市は80.5%と、他の市と比べて低くなっている。また、流出人口・流入人口を見ると、横浜市や川崎市は流入人口も大きい、それ以上に流出人口が大きくなっている。一方、図表22のとおり、横浜市や川崎市の一部の行政区では昼夜間人口比率が100%を上回っており、周辺から多くの通勤・通学者を集めている。

図表21 8市の昼夜間人口比率及び流出人口・流入人口（2015年）

	夜間人口 (人)	昼間人口 (人)	昼夜間人口 比率	流出人口 (人)	流入人口 (人)	流入人口－ 流出人口 (人)
横浜市	3,724,844	3,416,060	91.7%	727,015	418,231	-308,784
川崎市	1,475,213	1,302,487	88.3%	417,270	244,544	-172,726
横須賀市	406,586	370,704	91.2%	72,618	36,736	-35,882
鎌倉市	173,019	167,753	97.0%	50,617	45,351	-5,266
藤沢市	423,894	395,217	93.2%	113,778	85,101	-28,677
逗子市	57,425	46,218	80.5%	20,106	8,899	-11,207
大和市	232,922	196,370	84.3%	73,781	37,229	-36,552
町田市	432,348	396,333	91.7%	117,299	81,284	-36,015

出所：総務省統計局「国勢調査」

図表22 昼夜間人口比率及び流出人口・流入人口
(2015年、横浜市神奈川区、西区、中区及び川崎市川崎区)

	夜間人口 (人)	昼間人口 (人)	昼夜間人口 比率	流出人口 (人)	流入人口 (人)	流入人口－ 流出人口 (人)
横浜市						
神奈川区	238,966	239,244	100.1%	83,471	83,749	278
西区	98,532	183,315	186.0%	33,976	118,759	84,783
中区	148,312	239,067	161.2%	36,467	127,222	90,755
川崎市						
川崎区	223,378	265,121	118.7%	50,629	92,372	41,743

出所：総務省統計局「国勢調査」

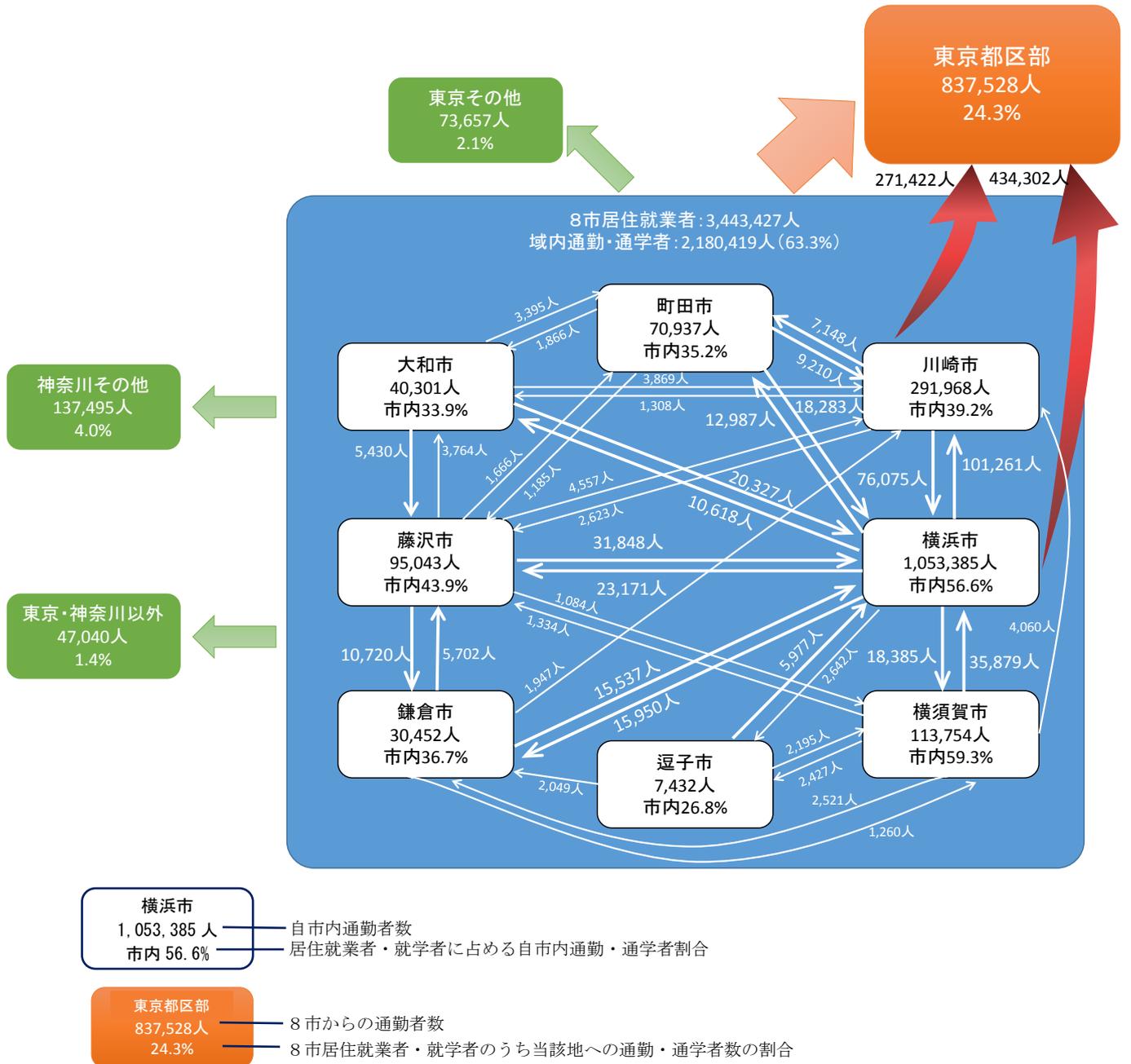
8市に常住する就業者・就学者の通勤・通学先について可視化したものが図表23である。ここでは8市間及び東京都区部等への通勤・通学について、常住地と通勤・通学先を矢印で結び、移動人数を記載している。なお、移動する人数が1,000人に満たないものは、表示を省略している。

これを見ると、8市に常住する就業者・就学者の総数(3,443,427人)の63.3%が8市内に通勤・通学していることがわかる。一方、東京都区部に通勤・通学している人の割合は24.3%となっており、特に、横浜市・川崎市から東京都区部に通勤・通学している人が多く、2市の合計で約70万人となっている。

なお、自市内での通勤・通学者の割合を見ると、横浜市や横須賀市では6割程度となっているのに対し、その他の市では3～4割程度となっている。特に、逗子市は26.8%と、8市内で最も割合が低い。

また、8市間での移動を見ると、隣接する市との移動だけでなく、隣接していない市への移動もあることがわかる。

図表 2 3 8市に常住する、15歳以上の就業者・就学者の通勤・通学先（2015年）



出所：総務省統計局「国勢調査」に基づき浜銀総合研究所が作成

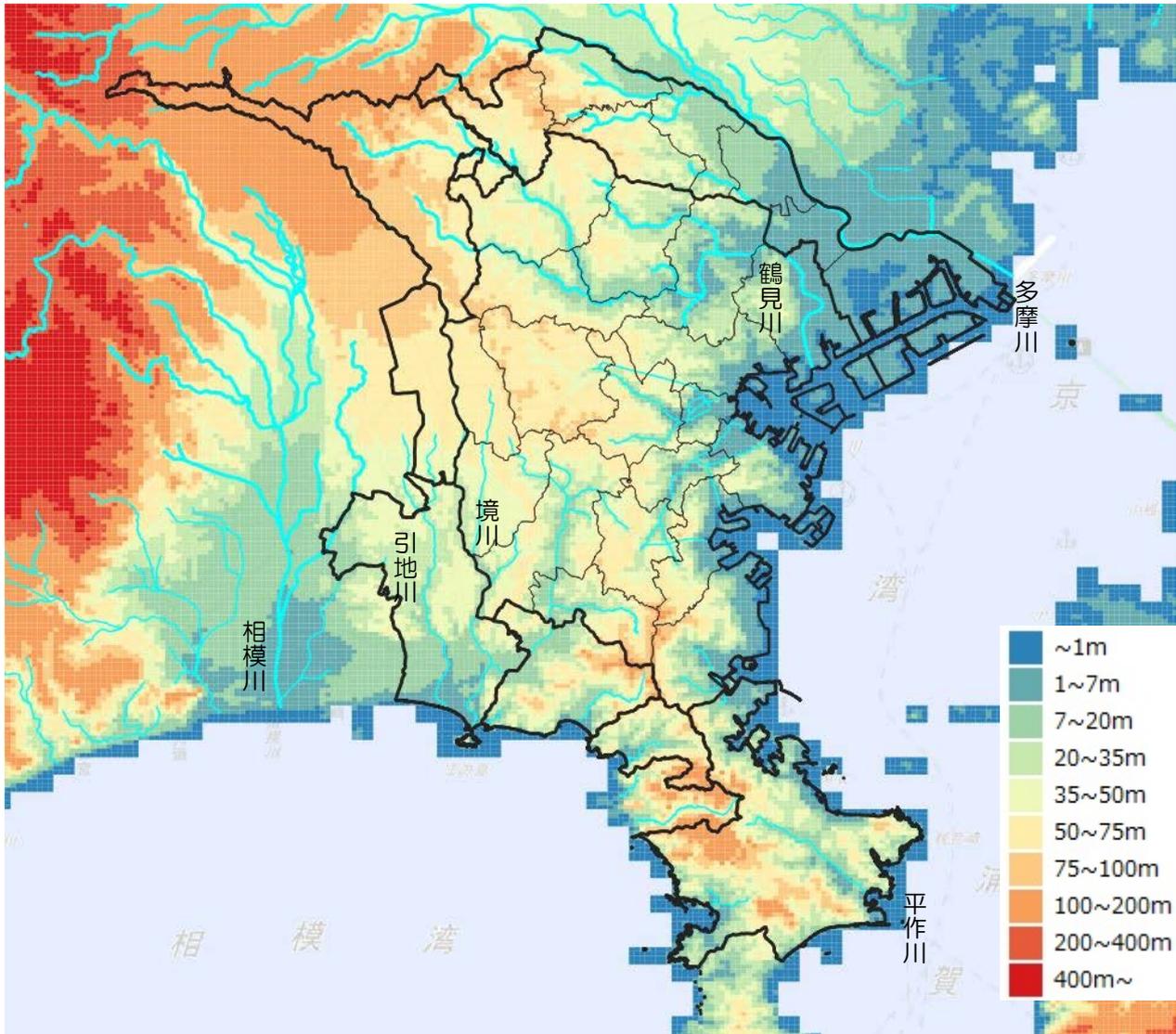
(3) 8市の地形及び土地利用

①地形

8市の地形は図表 24 のとおりである。全体的に標高 50m 以下のところが多く、市域を越えて平野部が広がっている。また、横須賀市や町田市では、一部起伏に富んだ地形が見られる。

なお、8市内には、多摩川水系及び鶴見川水系をはじめとして、図に示すような河川が流れている。

図表 24 8市の地形（標高及び主な河川）

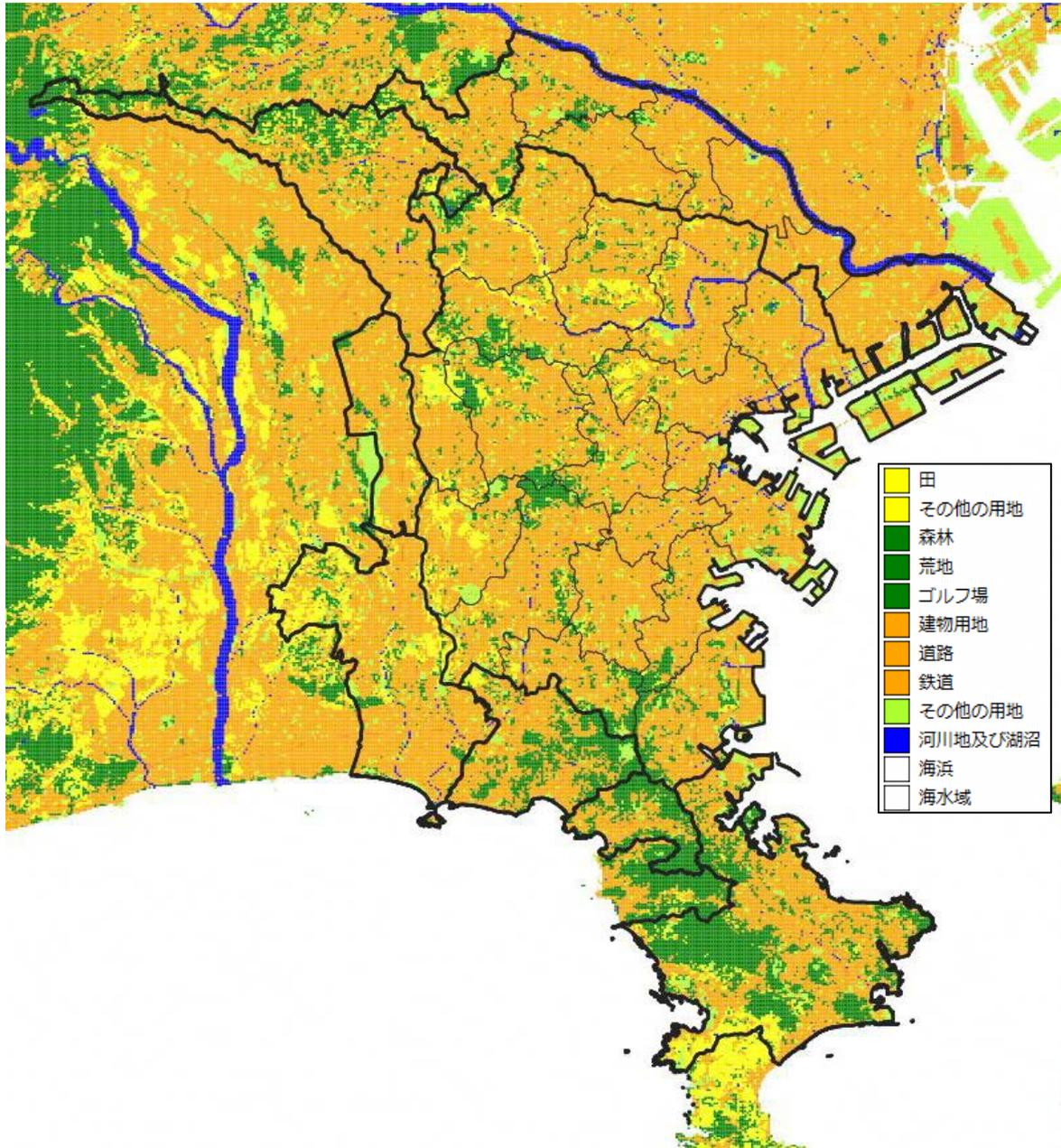


出所：国土数値情報ダウンロード「河川」（2008年度）（1級河川、2級河川のみ）
国土数値情報ダウンロード「標高・傾斜度5次メッシュデータ」（2009年度、250mメッシュ）

②土地利用の状況

2016年度における8市の土地利用の状況は図表25のとおりであり、「建物用地」・「道路」・「鉄道」として利用されているところが多く、土地利用が市域を越えて連続している様子が見受けられる。なお、横須賀市の南西部や逗子市の東部、町田市の西部等では、自然的な環境も残されている。

図表25 8市の土地利用の状況



出所：国土数値情報ダウンロード「土地利用細分メッシュデータ」2016年度～衛星画像（100mメッシュ）

③人口集中地区の状況

2015年における8市の人口集中地区（DID）について見ると、横浜市・川崎市・大和市では市域の8～9割が人口集中地区となっているのに対し、横須賀市では57.1%、逗子市では43.3%となっており、都市化の状況に差があることがわかる。なお、人口集中地区に住んでいる人の割合はいずれの市でも9割以上となっている。

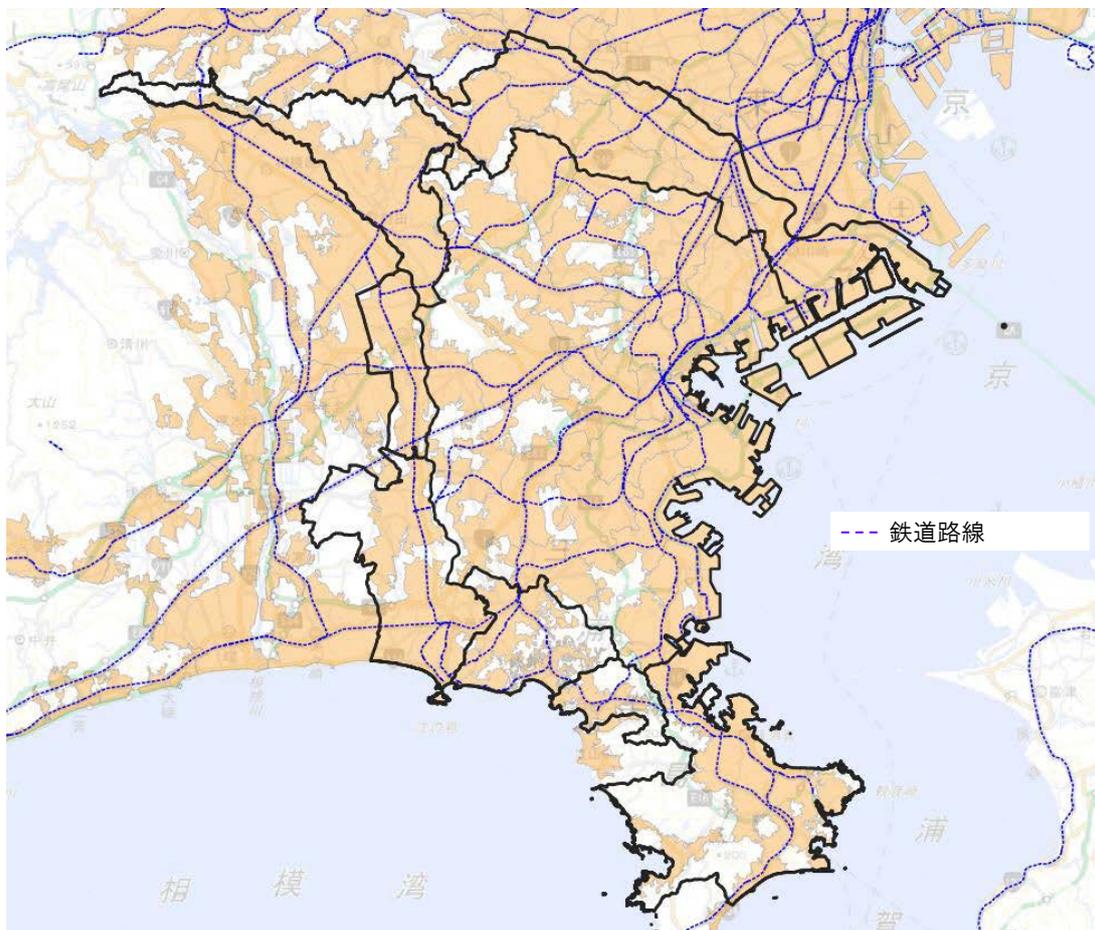
図表26 8市の人口集中地区※の状況（2015年）

	人口集中地区の面積 (km ²)	人口集中地区の面積比率	人口集中地区の人口 (人)	人口集中地区に住んでいる人の割合	人口集中市区の人口密度 (人/km ²)
横浜市	349.3 km ²	79.8 %	3,630,111 人	97.5%	10,393 人/km ²
川崎市	133.2 km ²	93.2 %	1,462,423 人	99.1%	10,978 人/km ²
横須賀市	57.5 km ²	57.1 %	386,841 人	95.1%	6,724 人/km ²
鎌倉市	24.1 km ²	60.7 %	167,438 人	96.8%	6,951 人/km ²
藤沢市	46.2 km ²	66.4 %	397,519 人	93.8%	8,610 人/km ²
逗子市	7.5 km ²	43.3 %	54,156 人	94.3%	7,240 人/km ²
大和市	23.0 km ²	84.9 %	229,761 人	98.6%	9,994 人/km ²
町田市	45.6 km ²	63.5 %	406,307 人	94.0%	8,908 人/km ²
8市計	686.4 km ²	75.7 %	6,734,556 人	97.2%	9,812 人/km ²

※人口集中地区：国勢調査基本単位区及び基本単位区内に複数の調査区がある場合は調査区（以下「基本単位区等」という。）を基礎単位として、1)原則として人口密度が1平方キロメートル当たり4,000人以上の基本単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接して、2)それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する地域

出所：総務省統計局「国勢調査」

図表27 8市の人口集中地区の分布（2015年）



※着色部が人口集中地区

出所：国土数値情報ダウンロード「人口集中地区」

(4) 8市の経済・産業

①事業所数及び従業者数

2016年における8市の事業所数は210,328事業所、従業者数は2,591,604人である。事業所数について2012年からの増減率を見ると、減少したのは横須賀市、逗子市、大和市となっている。従業者数についても同様に見ると、横須賀市、逗子市では3%程度の減少、大和市では0.63%の増加となっており、他市は3~5%程度の増加となっている。

図表28 8市の事業所数・従業者数（民営事業所）

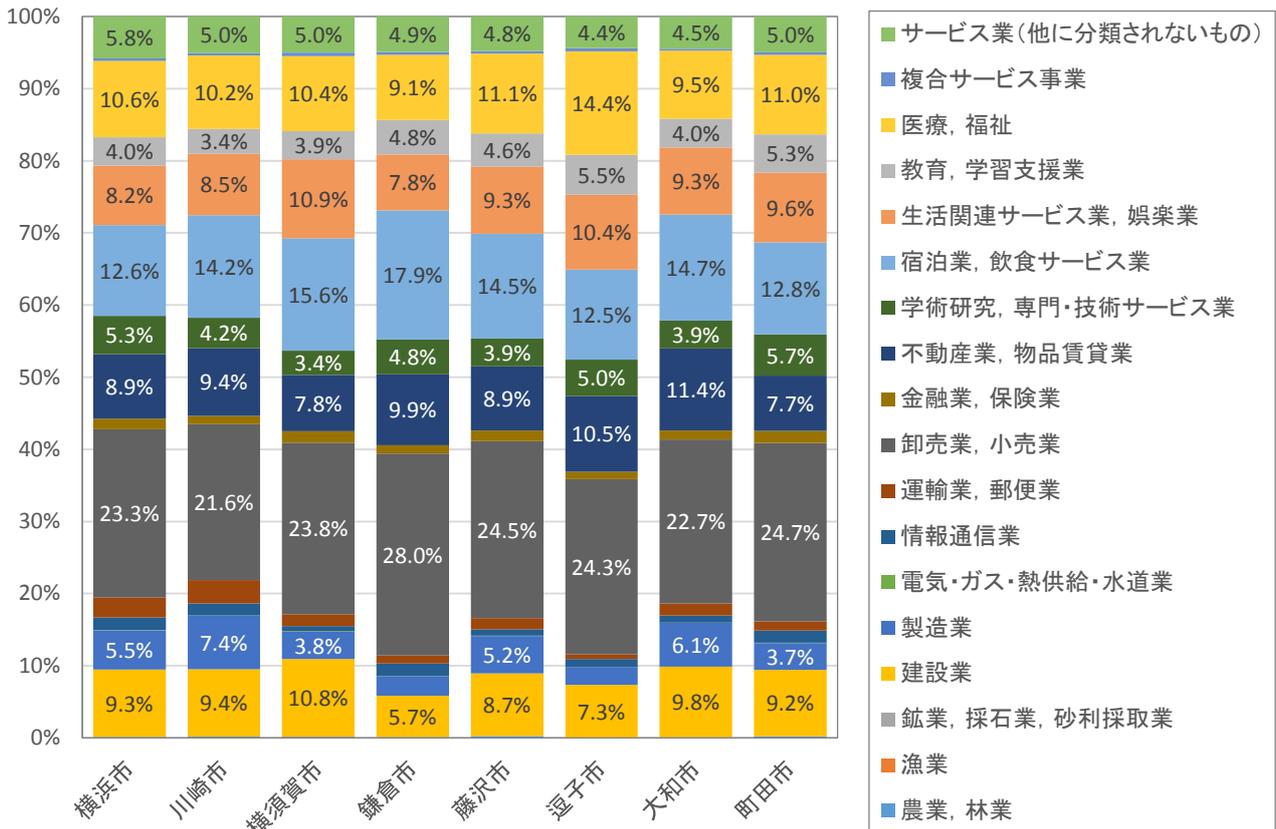
	事業所数		従業者数	
	2016年の事業所数 (事業所)	2012年からの 増減率	2016年の従業者数 (人)	2012年からの 増減率
横浜市	114,930	+0.42%	1,475,974	+3.32%
川崎市	40,934	+0.04%	543,812	+5.64%
横須賀市	12,816	-4.43%	120,811	-2.67%
鎌倉市	7,226	-0.03%	68,800	+3.47%
藤沢市	13,027	+0.64%	158,104	+5.79%
逗子市	1,810	-3.31%	12,981	-3.47%
大和市	7,479	-1.33%	76,799	+0.63%
町田市	12,106	+1.01%	134,323	+5.37%
8市計	210,328	-0.03%	2,591,604	+3.64%
東京都区部	494,337	-0.88%	7,550,364	+4.69%
中京圏	485,562	-2.50%	5,431,814	+2.19%
近畿圏	869,879	-3.01%	9,147,951	+1.40%

出所：総務省統計局「経済センサス」

また、2016年における8市の事業所数を産業大分類別に見ると、全体的に「卸売業、小売業」や「宿泊業、飲食サービス業」、「医療、福祉」の割合が高い。特に、鎌倉市では「卸売業、小売業」、逗子市では「医療、福祉」の割合が他の市よりも高くなっている。

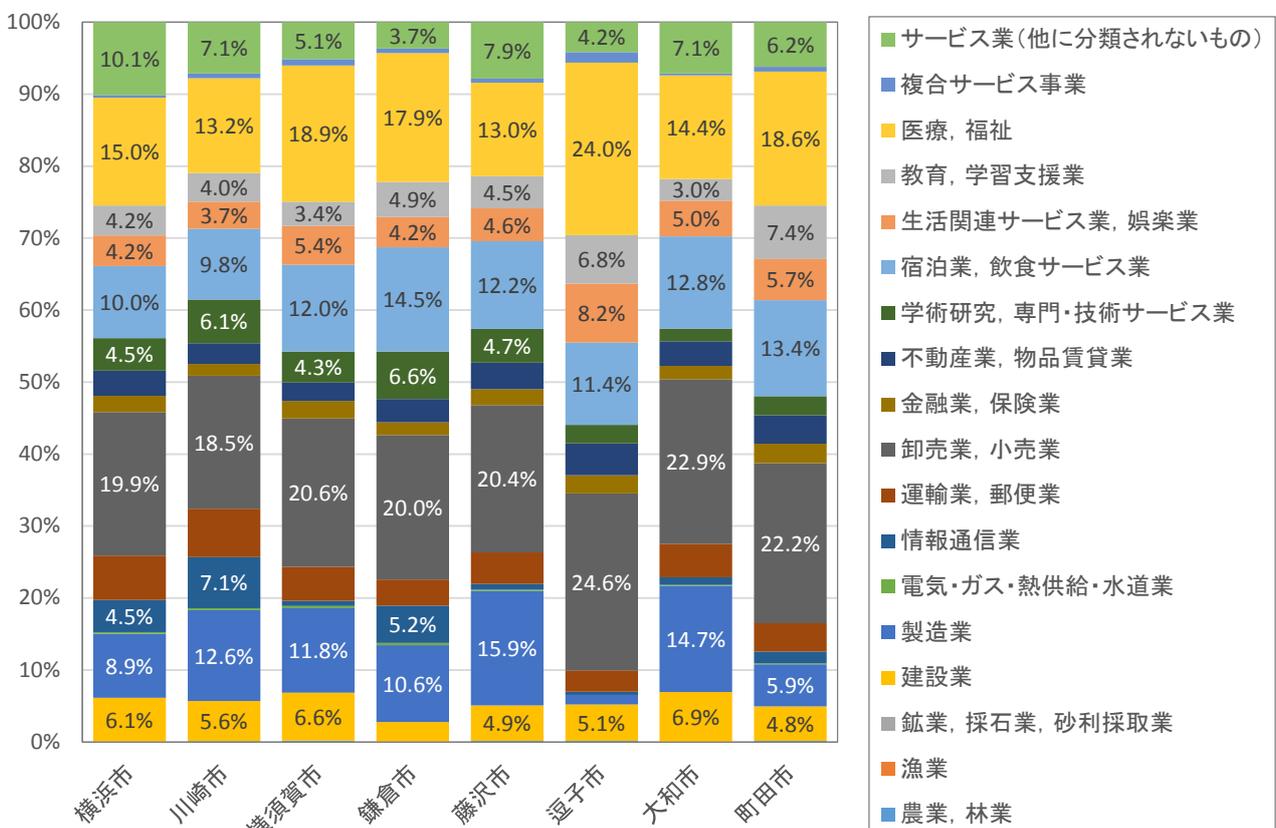
従業者数についても、「卸売業、小売業」や「医療、福祉」の割合が高く、全体的に労働集約的な産業の構成比が高い。なお、藤沢市や大和市では他の市と比べて「製造業」の割合が高く、逗子市では「卸売業、小売業」と「医療、福祉」の割合の高さが目立つなど、それぞれの特色がうかがえる。

図表 2 9 事業所数の産業大分類別構成比 (2016 年、民営事業所)



出所：総務省統計局「経済センサス」

図表 3 0 従業者数の産業大分類別構成比 (2016 年、民営事業所)



出所：総務省統計局「経済センサス」

②製造業の状況（製造品出荷額等）

2016年における製造品出荷額等は、8市の合計で約11兆円となっている。市別に見ると横浜市、川崎市の数値が特に大きい。

各市の金額の大きい品目を見ると、輸送用機械器具製造業が第1位となっている市が多いが、川崎市では化学工業、鎌倉市では業務用機械器具製造業、町田市では食料品製造業が第1位となっている。

図表3-1 8市の製造品出荷額等（従業者数4名以上の事業所）

	製造品出荷額等（億円）		金額の大きい品目		
	2016年	2012年からの増減率	第1位	第2位	第3位
横浜市	41,394	-3.1%	輸送用機械器具製造業	食料品製造業	はん用機械器具製造業
川崎市	42,884	2.6%	化学工業	輸送用機械器具製造業	鉄鋼業
横須賀市	5,252	-1.0%	輸送用機械器具製造業	生産用機械器具製造業	食料品製造業
鎌倉市	2,974	-18.9%	業務用機械器具製造業	情報通信機械器具製造業	輸送用機械器具製造業
藤沢市	14,845	18.6%	輸送用機械器具製造業	はん用機械器具製造業	食料品製造業
逗子市	10	-23.2%	—	—	—
大和市	3,076	-5.5%	輸送用機械器具製造業	食料品製造業	金属製品製造業
町田市	1,287	58.8%	食料品製造業	輸送用機械器具製造業	情報通信機械器具製造業
8市計	111,721	1.5%	—	—	—

※品目別の製造品出荷額等については一部秘匿処理がなされているため参考である。
出所：経済産業省「工業統計調査」

③商業の状況

2016年における年間商品販売額は、8市の合計で卸売業が約9兆円、小売業が約7兆円となっている。いずれの市でも2012年と比較してプラスとなっており、特に横浜市、川崎市、町田市では卸売業、小売業ともに2割～3割の増加となっている。

図表3-2 8市の年間商品販売額の推移（民営事業所）

	卸売業		小売業			
	年間商品販売額（億円）		年間商品販売額（億円）		売り場面積（2016年）（km ² ）	面積あたり販売額（2016年）（万円/m ² ）
	2016年	2012年からの増減率	2016年	2012年からの増減率		
横浜市	66,877	+26.7%	40,119	+26.7%	2,846.2	141.0
川崎市	17,945	+29.4%	12,287	+35.4%	879.4	139.7
横須賀市	1,393	+3.7%	3,794	+25.0%	337.2	112.5
鎌倉市	464	+4.5%	1,671	+22.9%	109.9	152.0
藤沢市	2,703	+4.0%	4,726	+33.5%	409.0	115.5
逗子市	70	+2.5%	395	+18.0%	20.7	190.5
大和市	2,035	+1.2%	2,287	+28.9%	248.9	91.9
町田市	1,670	+21.5%	4,931	+24.7%	400.8	123.0
8市計	93,157	+25.1%	70,209	+28.3%	5,252.2	133.7

出所：総務省統計局「経済センサス」

8市の大規模ショッピングセンター（店舗面積 10,000 m²超）の分布を見ると、店舗数・店舗面積ともに横浜市が半数以上を占めている。

図表 3 3 8市の大規模ショッピングセンターの分布状況（2018 年末現在、店舗面積 10,000 m²超）

	店舗数	店舗面積（m ² ）	2000 年以降オープン※	
			店舗数	店舗面積（m ² ）
横浜市	58	1,561,193	22	664,282
川崎市	19	490,244	11	284,340
横須賀市	4	104,678	2	34,037
鎌倉市	2	24,864	0	0
藤沢市	6	156,187	5	145,017
逗子市	0	0	0	0
大和市	4	118,289	4	118,289
町田市	4	74,713	4	74,713
8市計	97	2,530,168	51	1,320,678

※2000 年 6 月に大規模小売店舗法（大店法）が廃止され、まちづくり 3 法の一部として大規模小売店舗立地法（大店立地法）が施行されたことから、2000 年以降にオープンした施設を別個に表示している。

出所：（社）日本ショッピングセンター協会ホームページ

④観光の状況

8市の入込観光客数は図表 34 のとおりである。鎌倉市や藤沢市では8市の中でも人口規模に対して観光客数が多く、他の市以上に観光が大きな存在感を持つ産業となっていることがわかる。なお、8市では日帰り客数と比べて宿泊客数が少なくなっている。

図表 3 4 8市の入込観光客数の推移

	延観光客数（宿泊・日帰り計）		宿泊客数		日帰り客数	
	2018 年 （千人）	3 力年平均 （2016~2018） （千人）	2018 年 （千人）	3 力年平均 （2016~2018） （千人）	2018 年 （千人）	3 力年平均 （2016~2018） （千人）
横浜市	46,863	48,104	7,339	6,514	39,524	40,690
川崎市	20,613	18,693	992	1,000	19,621	17,693
横須賀市	8,572	8,344	384	358	8,188	7,986
鎌倉市	19,871	20,527	306	321	19,565	20,205
藤沢市	18,392	17,840	588	555	17,804	17,285
逗子市	1,001	998	19	19	983	979
大和市	1,315	1,171	92	90	1,223	1,081
町田市	3,189		275		2,914	

※町田市については、2016~2017 年の数値が取得できなかったため、3 力年平均を算出していない
出所：神奈川県「神奈川県入込観光客数調査」、町田市「2018 年度町田市観光客数等実態調査報告書」

(5) 8市の行政サービスの状況

①財政状況

2017年度における8市の財政状況については、図表35のとおりであり、指定都市である横浜市・川崎市とその他の市では財政規模に大きな差が見られる。

財政力指数について見ると、川崎市、鎌倉市、藤沢市では1以上、横浜市、大和市、町田市においても1に近い水準となっている。最も低い横須賀市でも0.81であり、同時期の全国平均(0.51)と比較すると、堅実な状態にある。

ただし、いずれの市においても経常収支比率が90~100程度となっており、財政構造の弾力性(財政のゆとり)についてはあまり良好な状況ではないと見られる。特に、横浜市、川崎市、横須賀市では公債費負担比率が15%を上回っており、全国平均(6.4%)と比較して高い比率となっている。

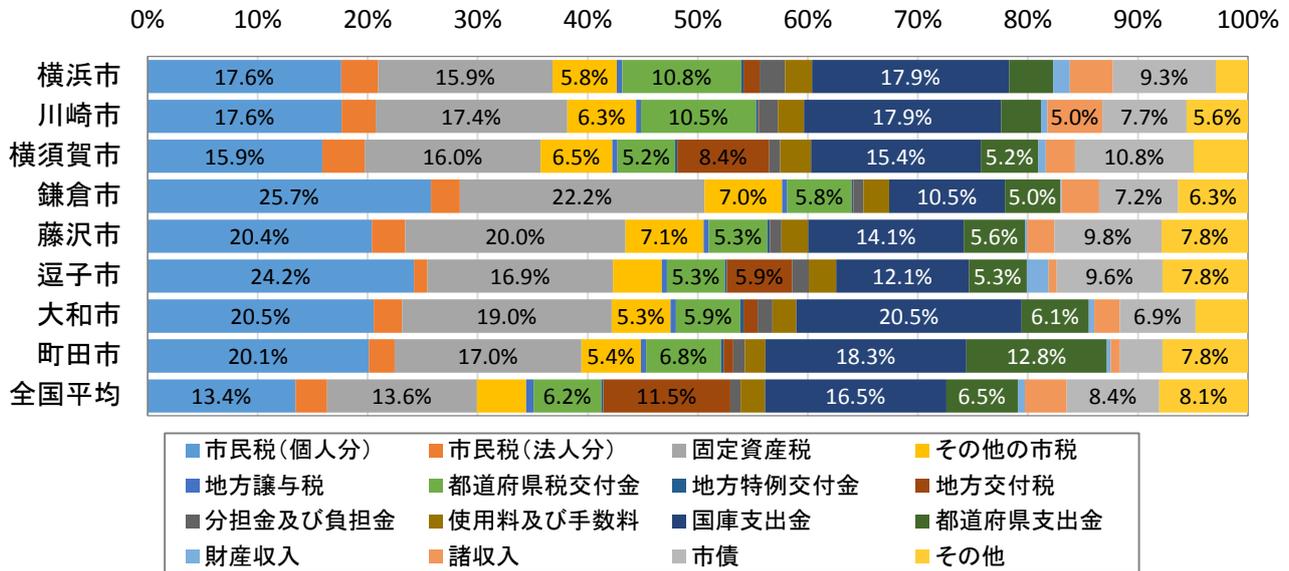
図表35 8市の財政状況

	財政力指数		基準財政収入額		基準財政需要額		経常収支比率		公債費負担比率	
	2017年度	直近3年度平均	2017年度	直近3年度平均	2017年度	直近3年度平均	2017年度	直近3年度平均	2017年度	直近3年度平均
横浜市	0.97	0.97	676.7	608.0	703.7	629.4	97.9%	97.3%	15.1%	16.6%
川崎市	1.00	1.00	286.2	253.6	286.2	253.4	100.5%	99.5%	15.8%	17.4%
横須賀市	0.81	0.80	49.7	49.7	61.0	61.1	98.8%	98.3%	16.2%	15.5%
鎌倉市	1.08	1.06	27.2	27.2	25.3	25.3	97.8%	95.7%	9.6%	9.5%
藤沢市	1.05	1.06	63.2	63.3	60.6	60.3	89.7%	91.2%	8.4%	8.5%
逗子市	0.87	0.87	7.6	7.6	8.7	8.7	97.7%	98.5%	12.9%	12.3%
大和市	0.97	0.97	30.2	29.7	31.0	30.6	97.4%	94.9%	9.2%	8.8%
町田市	0.98	0.98	57.9	57.8	59.2	58.8	90.5%	91.5%	6.7%	6.6%
全国計	0.51	0.50	14,760	14,218	19,589	18,973	92.8%	91.8%	6.4%	6.9%

※基準財政収入額及び基準財政需要額の単位：十億円
出所：総務省「市町村別決算状況調」

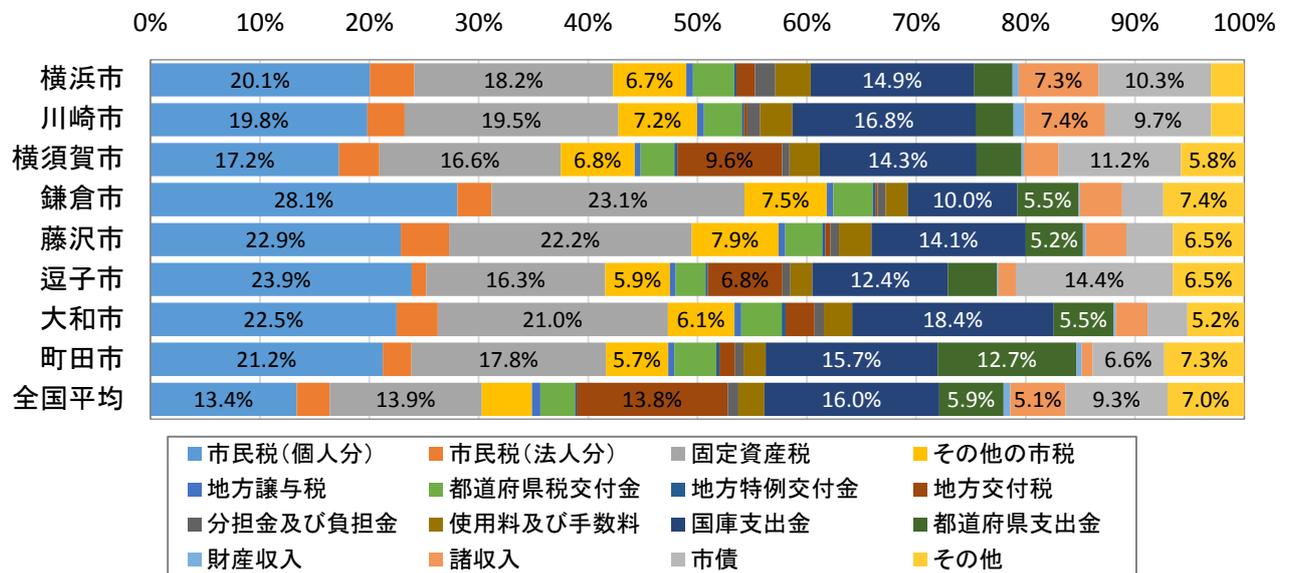
2017年度における8市の歳入内訳を見ると、市民税や固定資産税といった市税に相当する部分が4～5割程度となっており、全国平均を上回っている。特に、鎌倉市では6割近くを占めており、他の市と比べても割合が高い。なお、2012年度の歳入内訳と比較すると、都道府県税交付金の割合が上昇し、一方で市税に相当する部分の割合が低下している。

図表36 8市の歳入の内訳（2017年度）



出所：総務省「市町村別決算状況調」

図表37 8市の歳入の内訳（2012年度）

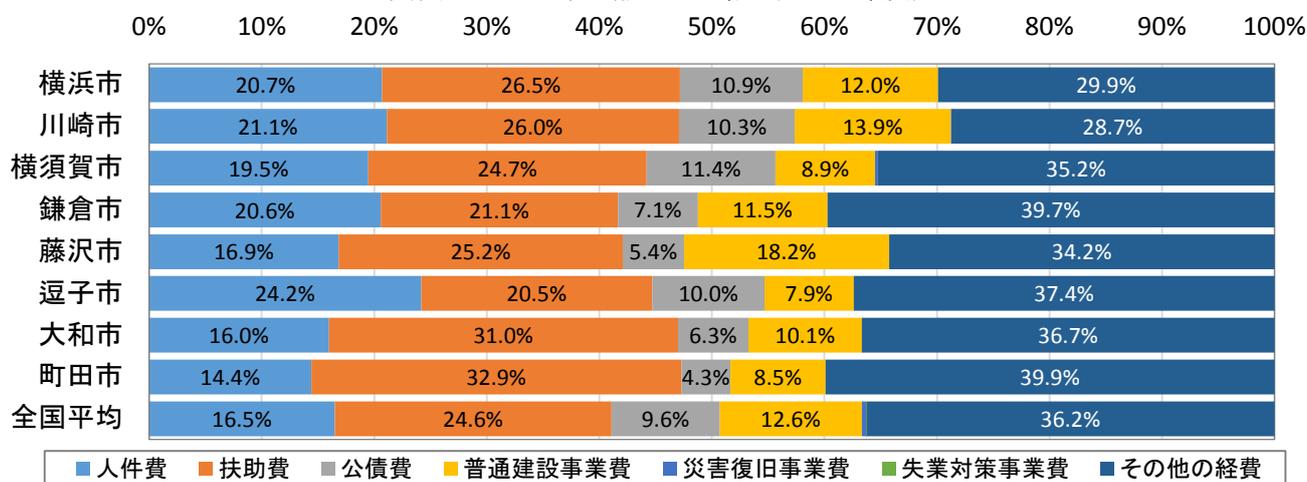


出所：総務省「市町村別決算状況調」

また、2017年度における8市の歳出内訳を見ると、「人件費」、「扶助費」、「公債費」といった「義務的経費」に分類されるものが全体の5～6割を占めており、鎌倉市・逗子市以外の市では「扶助費」の割合が全国平均よりも高い。

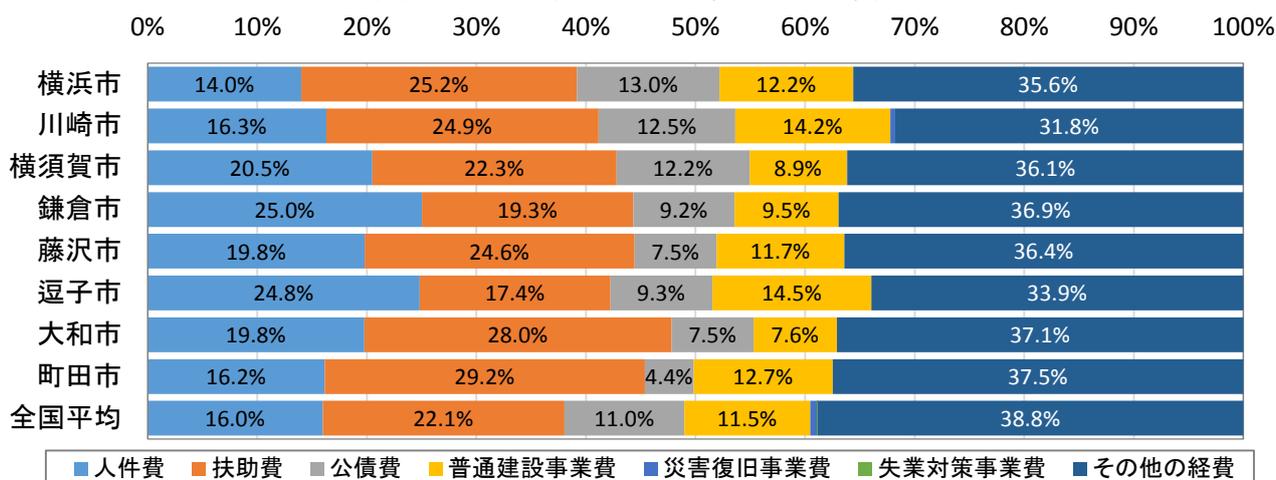
なお、2012年度の構成比と比較すると、いずれの市においても扶助費の割合が高まっている。

図表38 8市の歳出の内訳（2017年度）



出所：総務省「市町村別決算状況調」

図表39 8市の歳出の内訳（2012年度）



出所：総務省「市町村別決算状況調」

②職員数

財政規模と同様、職員数についても横浜市・川崎市とその他の市では大きな差が見られる。

なお、職員数の構成比を見ると、横須賀市・鎌倉市・逗子市では「公営企業等会計」の割合が低く、また町田市には消防部門の職員が在籍していないなど、市によって職員数の部門別構成比には差があることがわかる。

図表 4 0 8市の部門別職員数（単位：人、2016年4月1日現在）

	普通会計				公営企業等 会計	合 計
	一 般行政		教育	消防		
	一般管理	福祉関係				
横浜市	6,702	7,682	2,506	3,512	7,405	27,807
川崎市	3,098	3,877	1,332	1,461	3,368	13,136
横須賀市	1,045	856	443	436	424	3,204
鎌倉市	520	378	143	233	82	1,356
藤沢市	928	926	314	452	1,013	3,633
逗子市	146	139	46	86	28	445
大和市	454	408	142	239	655	1,898
町田市	1,017	751	315	0	852	2,935

※2017年4月1日に、県費負担教職員に関する権限が都道府県から指定都市に移譲されたことに伴い、2017年度以降、横浜市、川崎市では教育部門の職員数が大幅に増加。

出所：総務省「地方公共団体定員管理調査」

図表 4 1 8市の部門別職員数構成比（2016年4月1日現在）

	普通会計				公営企業等 会計	合 計
	一 般行政		教育	消防		
	一般管理	福祉関係				
横浜市	24.1%	27.6%	9.0%	12.6%	26.6%	100.0%
川崎市	23.6%	29.5%	10.1%	11.1%	25.6%	100.0%
横須賀市	32.6%	26.7%	13.8%	13.6%	13.2%	100.0%
鎌倉市	38.3%	27.9%	10.5%	17.2%	6.0%	100.0%
藤沢市	25.5%	25.5%	8.6%	12.4%	27.9%	100.0%
逗子市	32.8%	31.2%	10.3%	19.3%	6.3%	100.0%
大和市	23.9%	21.5%	7.5%	12.6%	34.5%	100.0%
町田市	34.7%	25.6%	10.7%	0.0%	29.0%	100.0%

出所：総務省「地方公共団体定員管理調査」

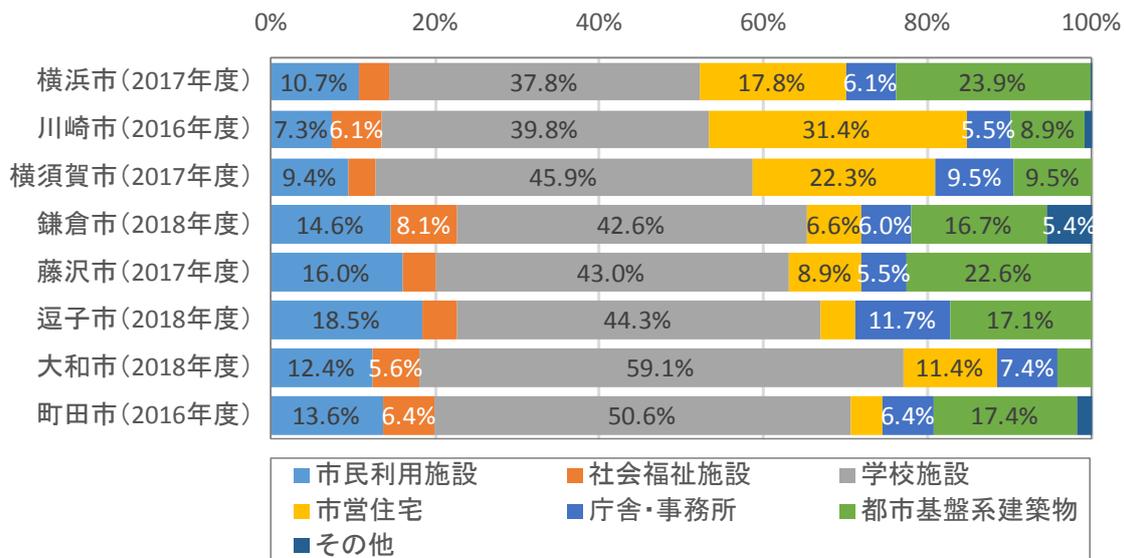
③インフラ・公共施設の状況

8市においては、1960～80年代の人口増加に対応するため、同時期に学校を始めとした多くの公共施設が整備されてきたという経緯から、いずれの市でも、現状において既に竣工から30年以上が経過した公共施設が多数存在している。

各市の作成している公共施設等総合管理計画において、今後は人口規模や財政状況に応じた施設総量の見直しを図るとともに、人口構造の変化等を踏まえ、市民が求めるサービスに合わせた施設のあり方を見直しを行うなど、公共施設のあり方についての検討が重要課題として挙げられている。

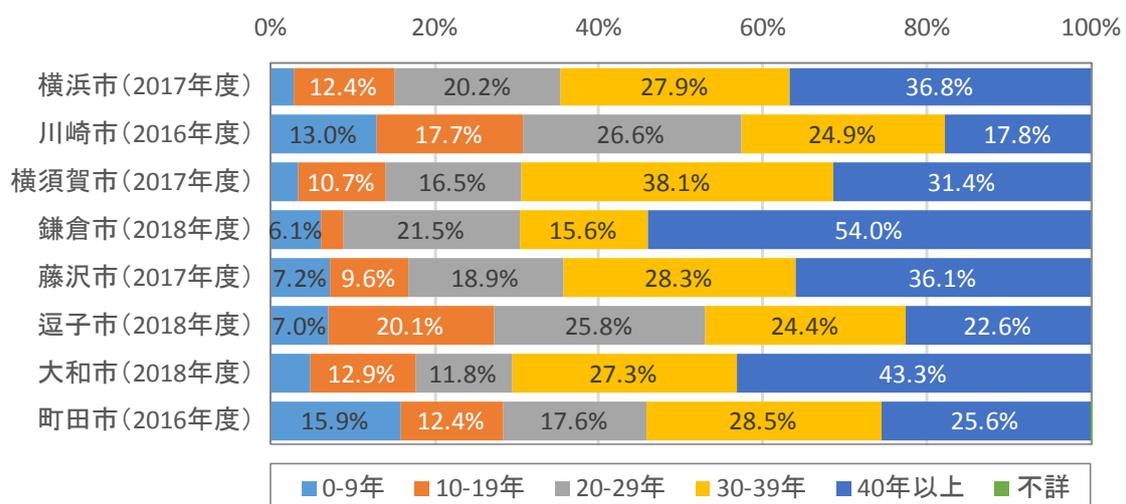
なお、8市内の公共施設等の立地状況については、図表44～51のとおりである。

図表42 8市における公共施設の分野別構成比（延床面積）



出所：各市資料に基づき、浜銀総合研究所が作成

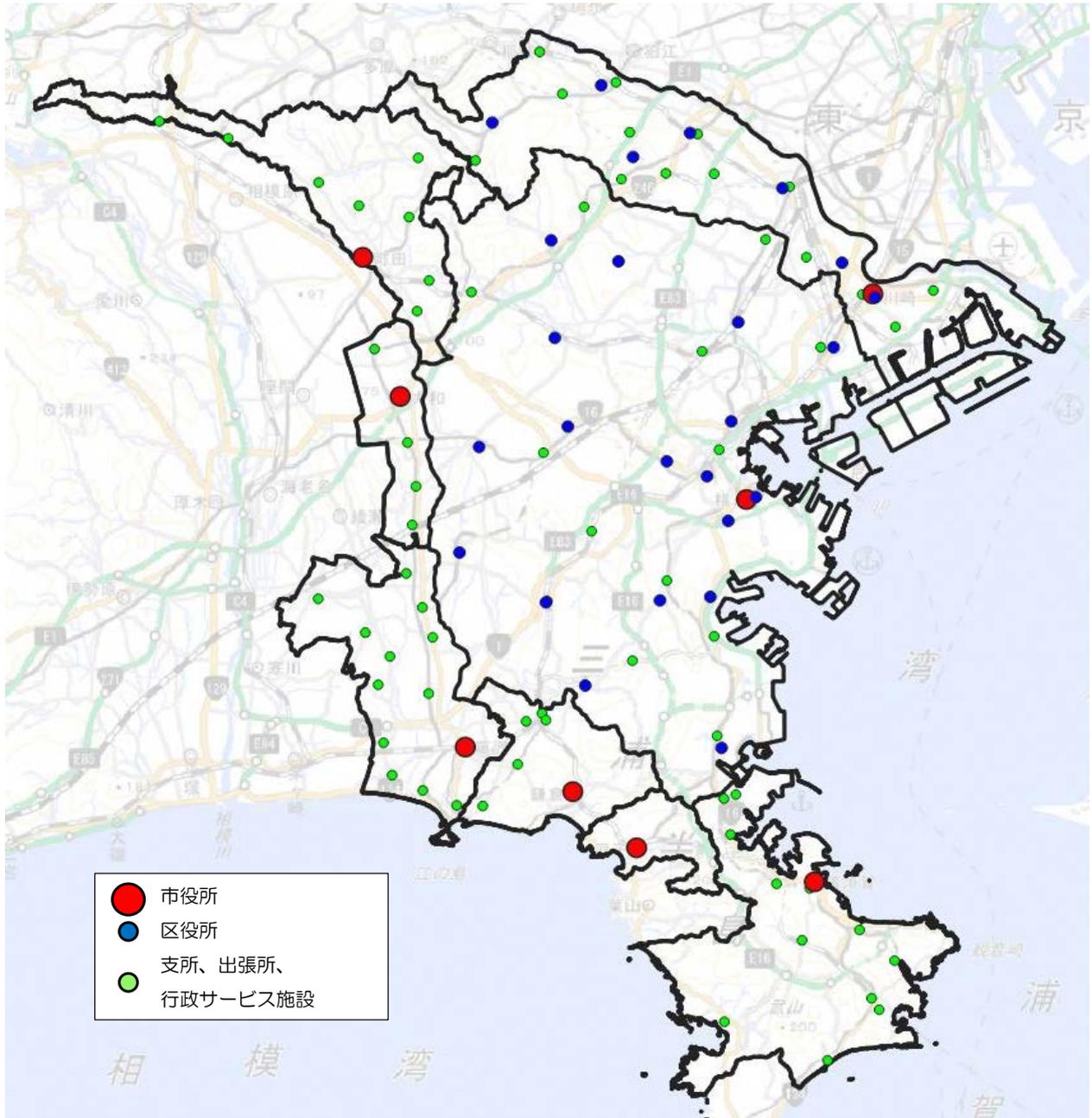
図表43 8市における公共施設の築年数別構成比（延床面積）



※各年度末時点の築年数

出所：各市資料に基づき、浜銀総合研究所が作成

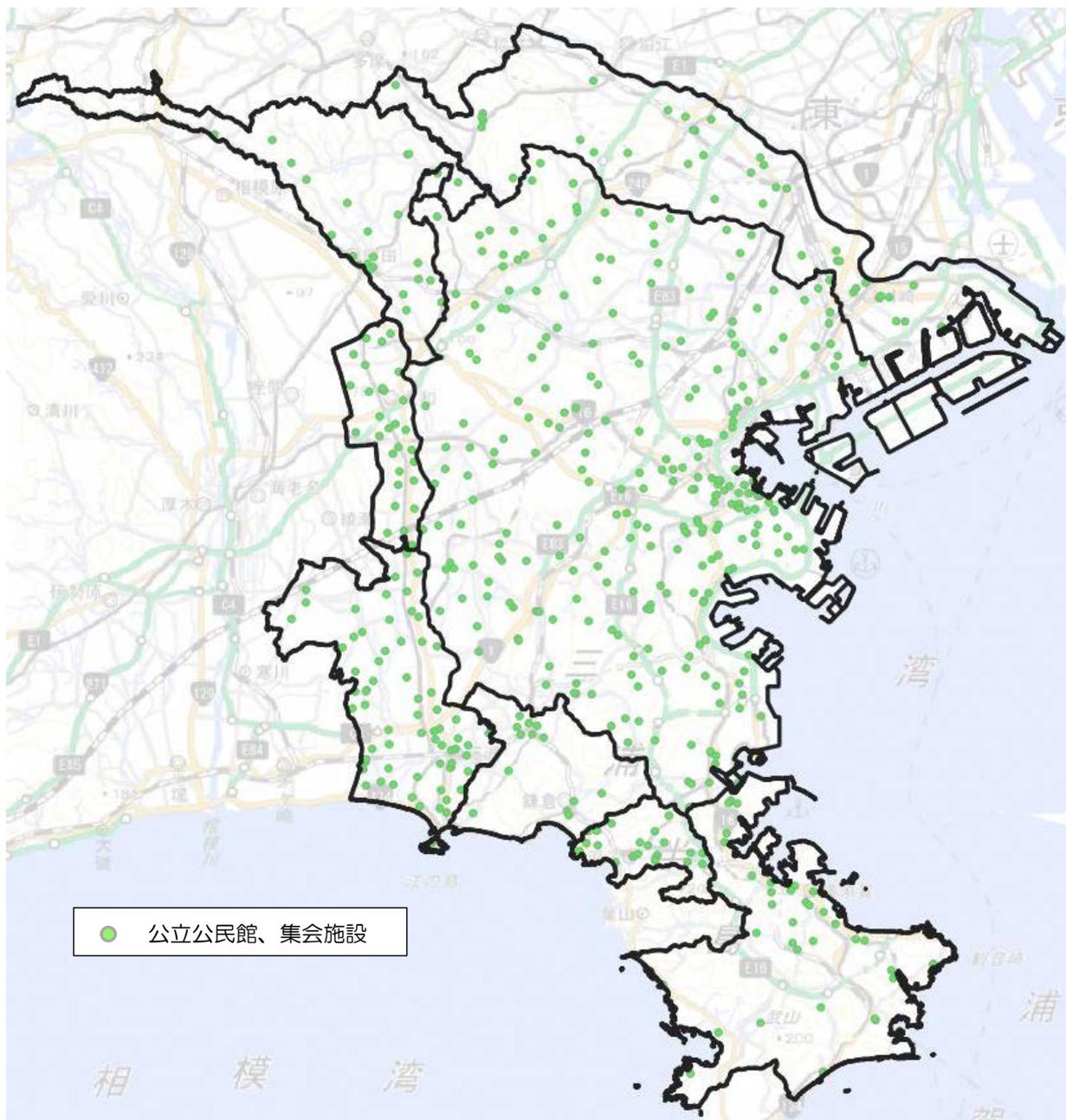
図表4-4 8市の行政施設等の立地状況



※データは2006年現在のもの。ただし、市役所・区役所については2020年2月時点の情報に基づき作成。

出所：国土数値情報等に基づき、浜銀総合研究所が作成

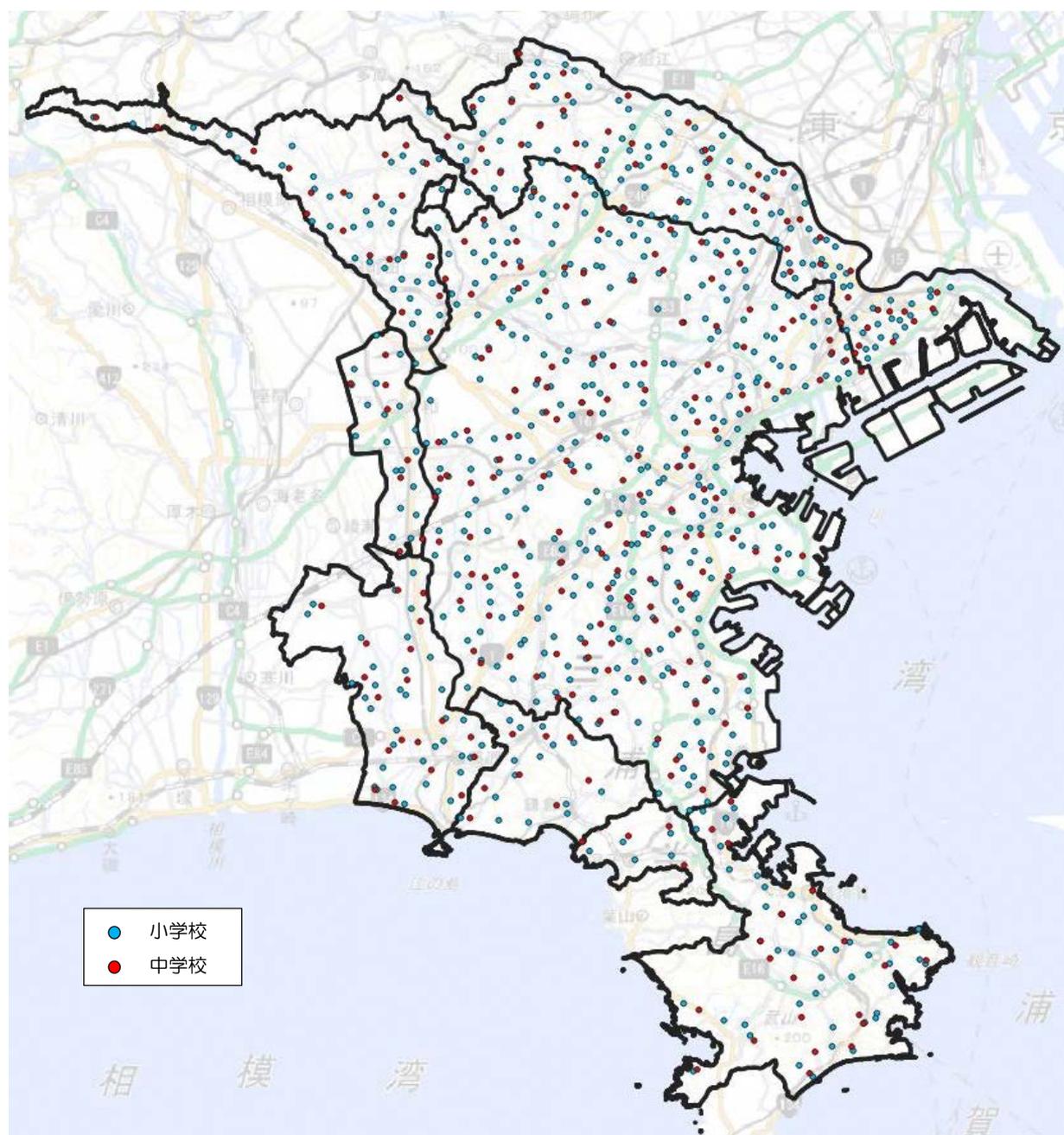
図表45 8市の公民館・集会施設の立地状況



※データは2002年現在のもの

出所：国土数値情報及び藤沢市ホームページに基づき、浜銀総合研究所が作成

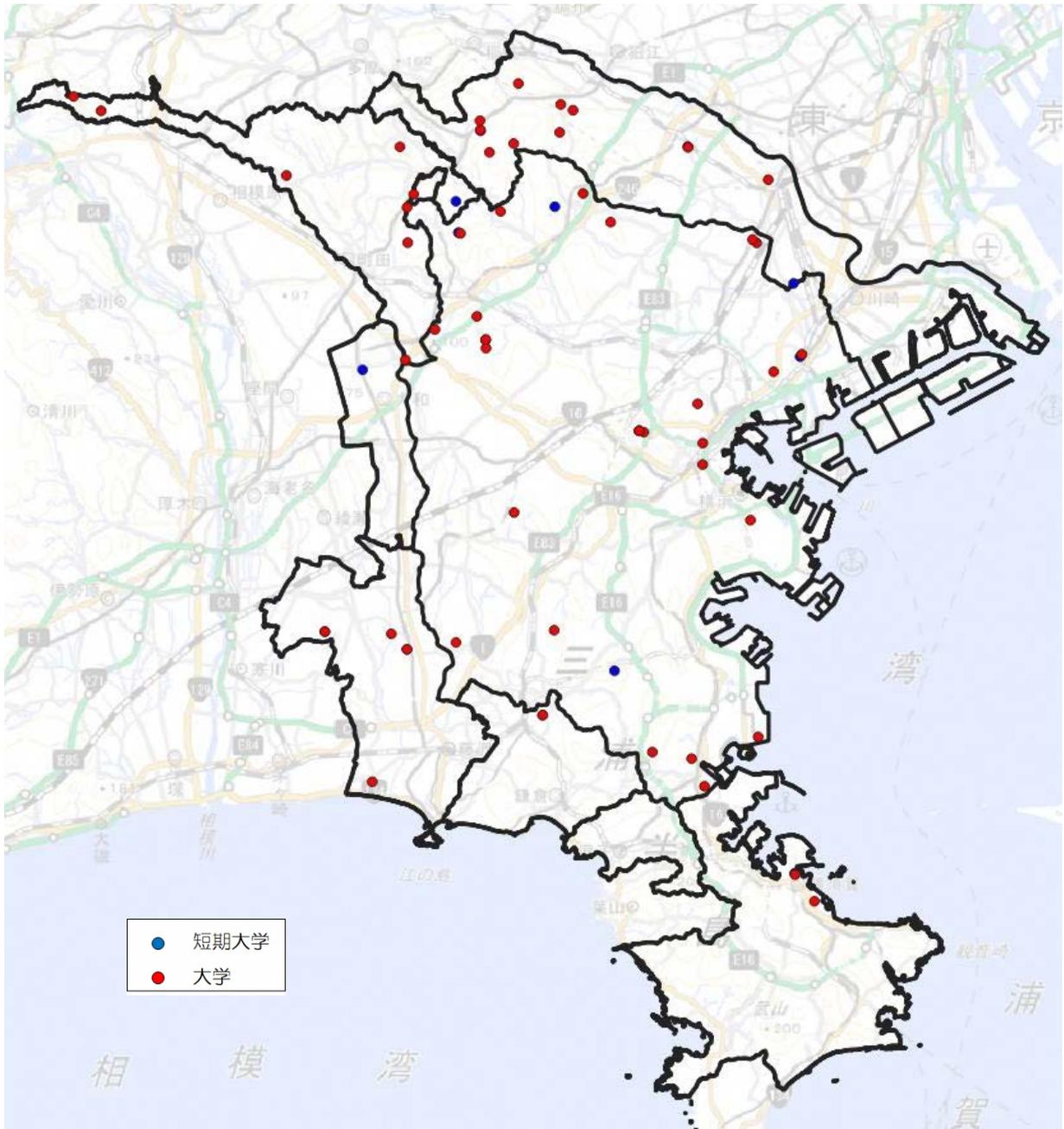
図表4-6 8市の公立小中学校の立地状況



※データは2019年4月現在のもの

出所：神奈川県「神奈川県公立学校名簿」、東京都「東京都公立学校一覧」に基づき、浜銀総合研究所が作成

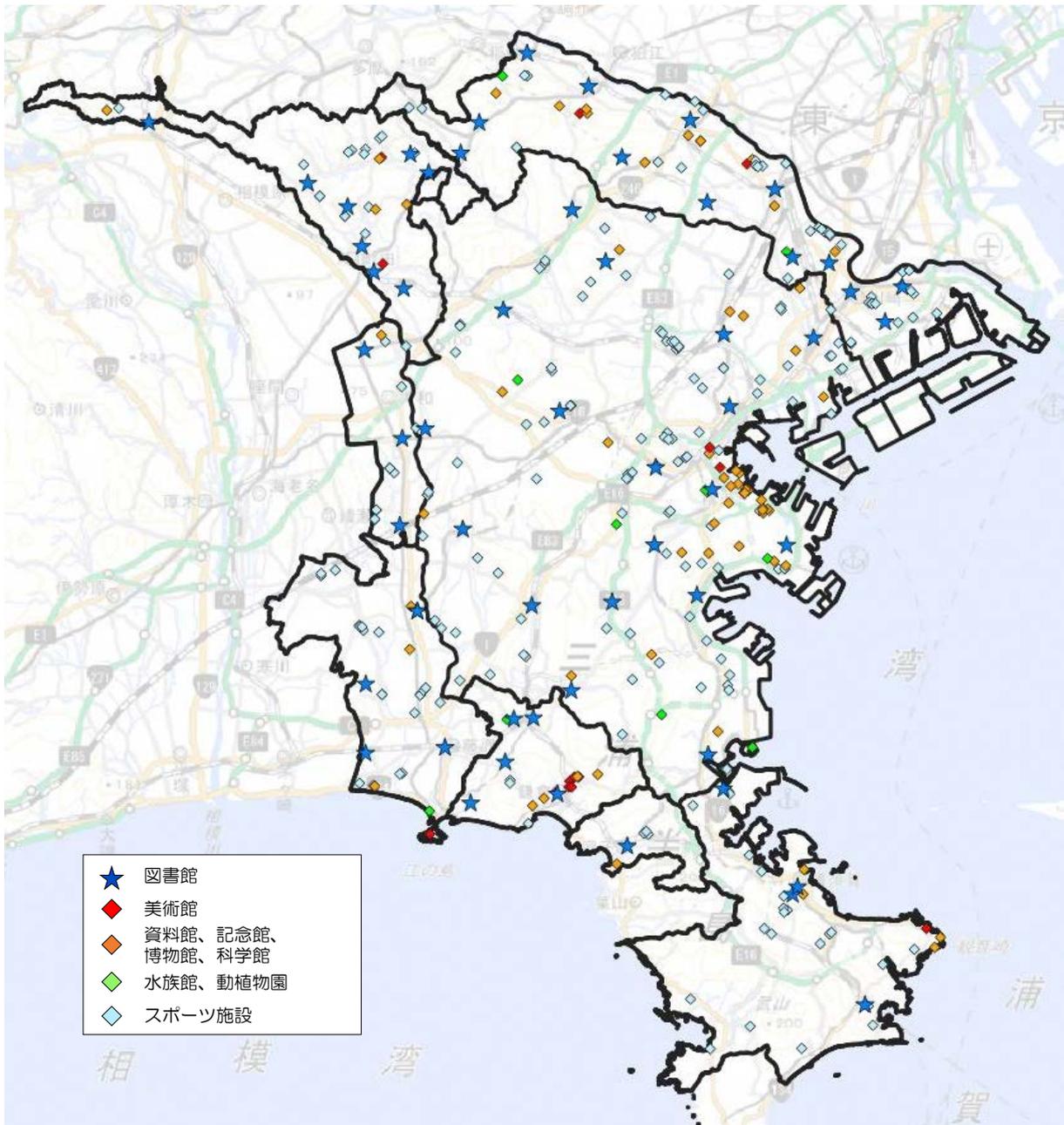
図表4-7 8市の大学・短大の立地状況



※データは 2005 年現在のもの

出所：国土数値情報及び藤沢市ホームページに基づき、浜銀総合研究所が作成

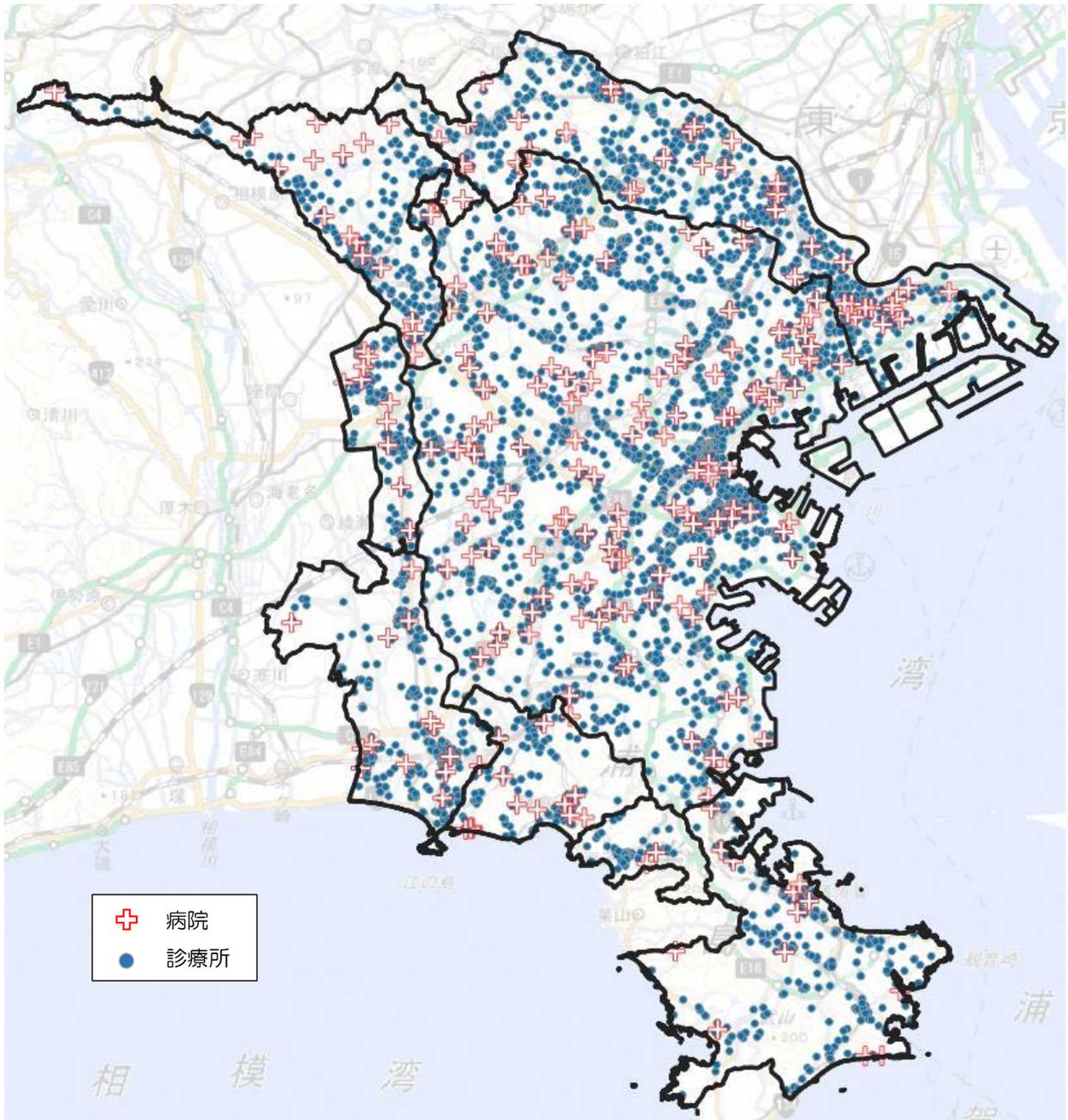
図表4-8 8市の図書館や集客施設（美術館、動物園等）の立地状況



※データは2013年現在のもの。ただし、図書館については2020年2月現在の情報を取得して作成。

出所：国土数値情報等に基づき、浜銀総合研究所が作成

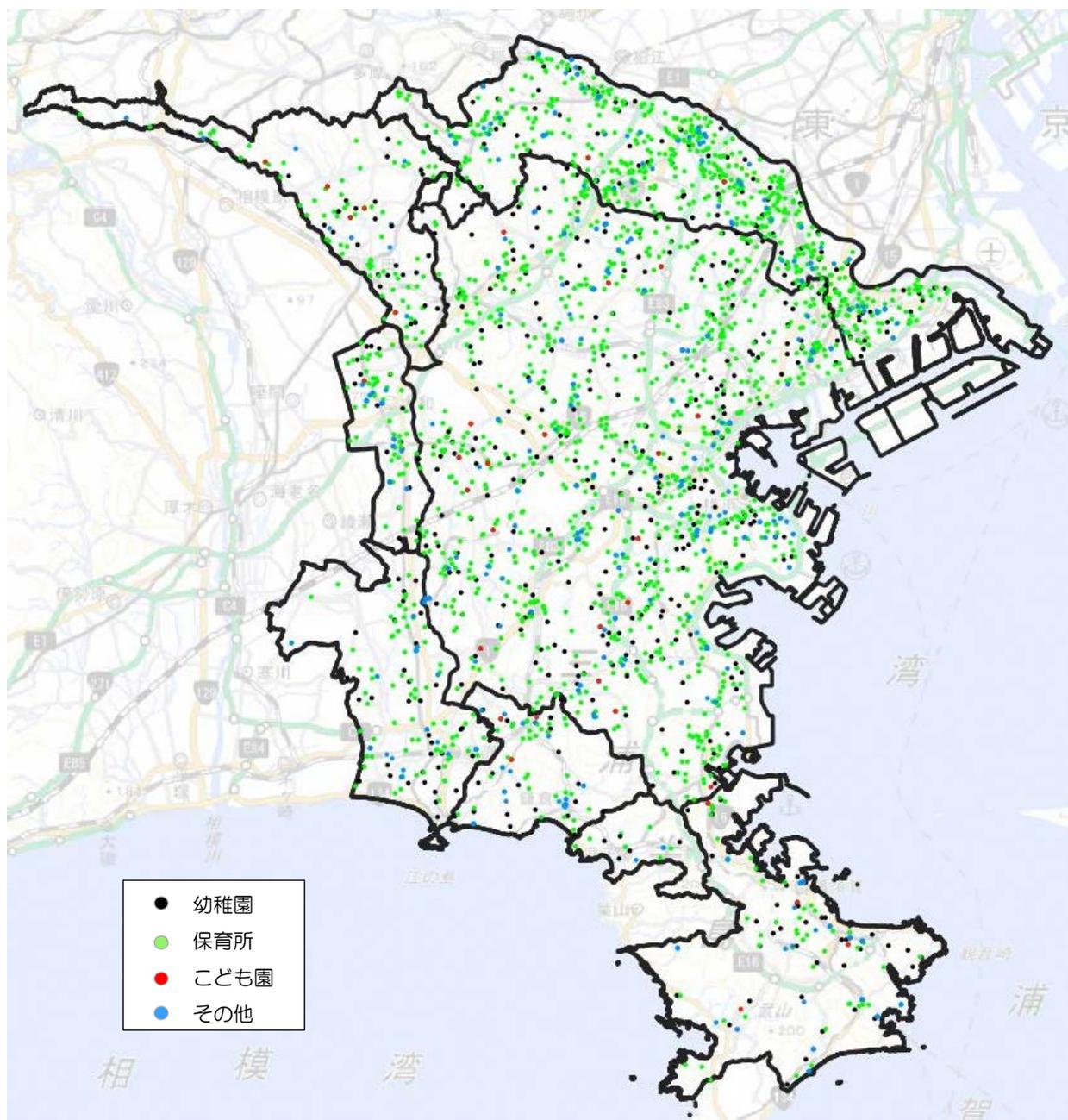
図表 4 9 8市の医療施設の立地状況



※データは 2014 年現在のもの

出所：国土数値情報に基づき、浜銀総合研究所が作成

図表50 8市の福祉施設の立地状況（子どもを対象とした施設）



※データは2015年現在のもの。

「その他」には、児童養護施設、療育施設、学習支援施設等が含まれる。

出所：国土数値情報に基づき、浜銀総合研究所が作成

図表5-1 8市の福祉施設の立地状況（高齢者・障害者等を対象とした施設）



※地図上に表示されている施設のうち、高齢者向け福祉施設に含まれるもの及びデータ時点は以下のとおり。

「特別養護老人ホーム」（2020年1月1日現在）、「介護老人保健施設」（町田市：2020年1月1日現在、その他：2019年4月1日現在）、「介護医療院」（2019年4月1日現在）、「介護療養型医療施設」（町田市：2020年1月1日現在、その他：2019年4月1日現在）、「軽費老人ホーム」（2020年1月1日現在）、「有料老人ホーム」（横浜市・川崎市・横須賀市：2020年2月1日現在、鎌倉市・藤沢市・逗子市・大和市：2019年7月1日現在、）、「養護老人ホーム」（2020年1月1日現在）、「グループホーム」（町田市：2020年1月1日現在、町田市以外：2018年4月1日現在）

※その他の施設のデータは2015年現在のもの。

なお、「その他の社会福祉施設」には、無料低額診療施設、医療保護施設、更生施設が該当する。

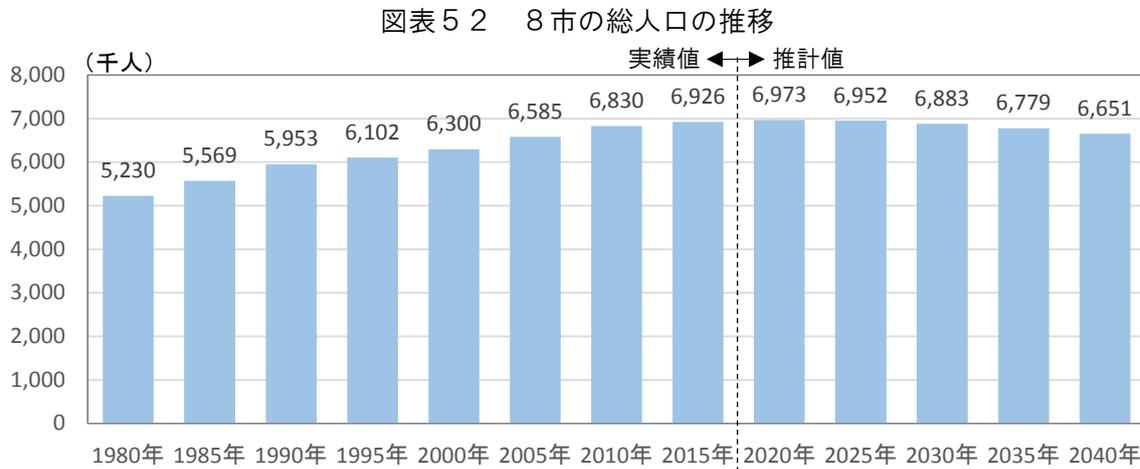
出所：国土数値情報及び神奈川県ホームページ、東京都ホームページ、各市ホームページに基づき浜銀総合研究所が作成

3. 8市の人口構造やインフラ・空間に関する変化により生じる問題等

(1) 8市の将来推計人口

①総人口の将来推計

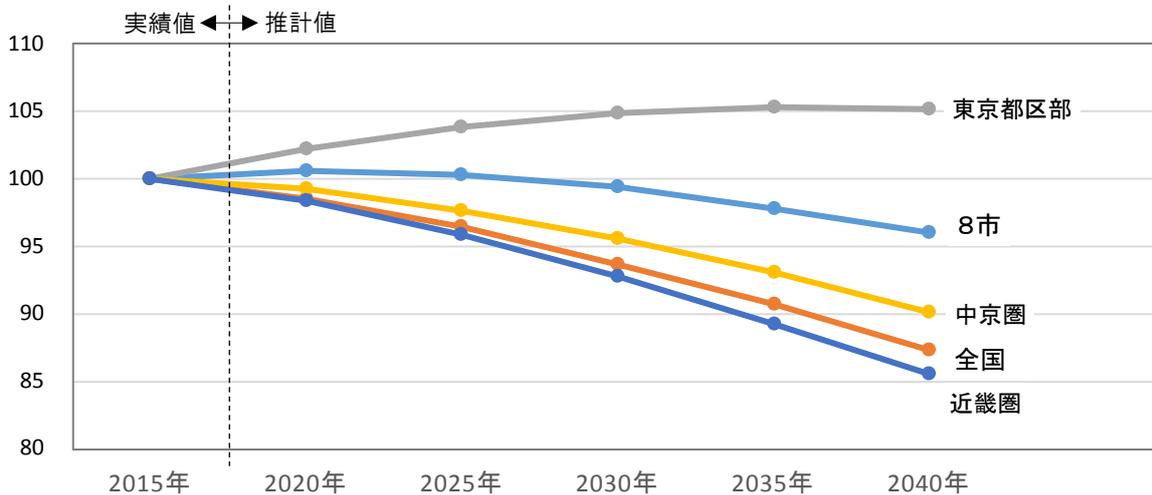
国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）の「日本の地域別将来人口推計」によれば、8市の総人口は2020年にピークを迎えた後、減少局面へ転ずることが予測されている。



出所：総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計」

図表 53 は、8市及び全国、東京都区部、中京圏、近畿圏の将来推計人口について、2015年の人口を100として指数化したものである。東京都区部以外では、将来的に人口が2015年を下回ると推計されている。ただし、8市の減少率は全国や中京圏・近畿圏よりも低い。

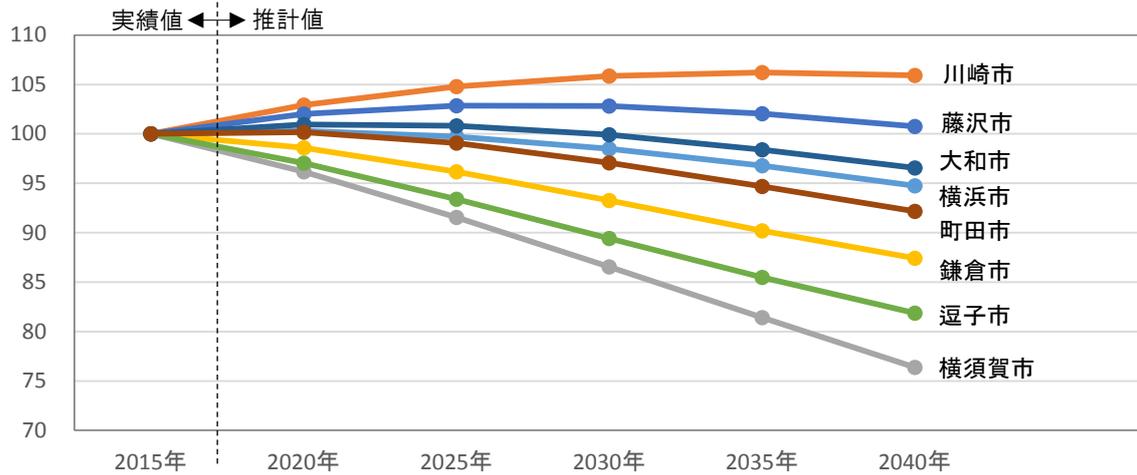
図表 5 3 8市・全国・東京都区部・中京圏・近畿圏の今後の人口推移（2015年=100として指数化）



出所：総務省統計局「国勢調査」、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）」

社人研の推計結果に基づき、8市それぞれの今後の人口推移を見ると、現状においてはまだ人口が減少していない市についても、横浜市・町田市・大和市では2020年、藤沢市では2025年をピークに人口減少に転ずることが予想されている。なお、川崎市では他の市と比べて人口減少局面を迎えるのが最も遅く、2035年まで人口増加が続くと推計されている。

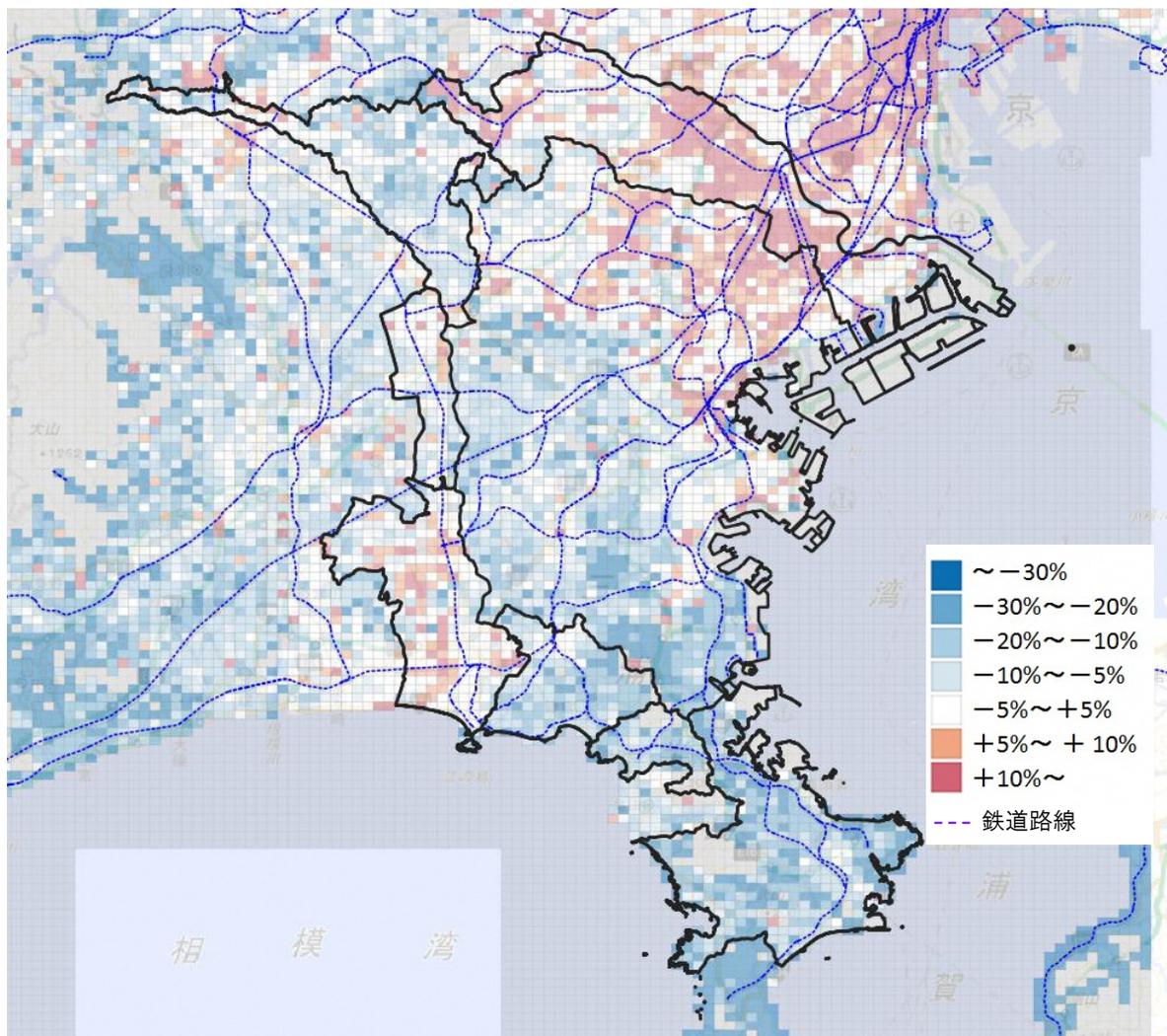
図表 5 4 各市の総人口の将来推計（2015 年=100 として指数化）



出所：総務省統計局「国勢調査」、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）」

また、国土交通省国土政策局の作成した 500m メッシュ別将来推計人口のデータに基づき、人口増減率によって塗り分けた地図（図表 55）を見ると、8 市内の半分以上の地点で人口減少が進むことが確認できる。一方、横浜市の北部や川崎市、藤沢市等では、人口が増加する地点も見られる。

図表 5 5 2015 年から 2040 年にかけての人口増減率



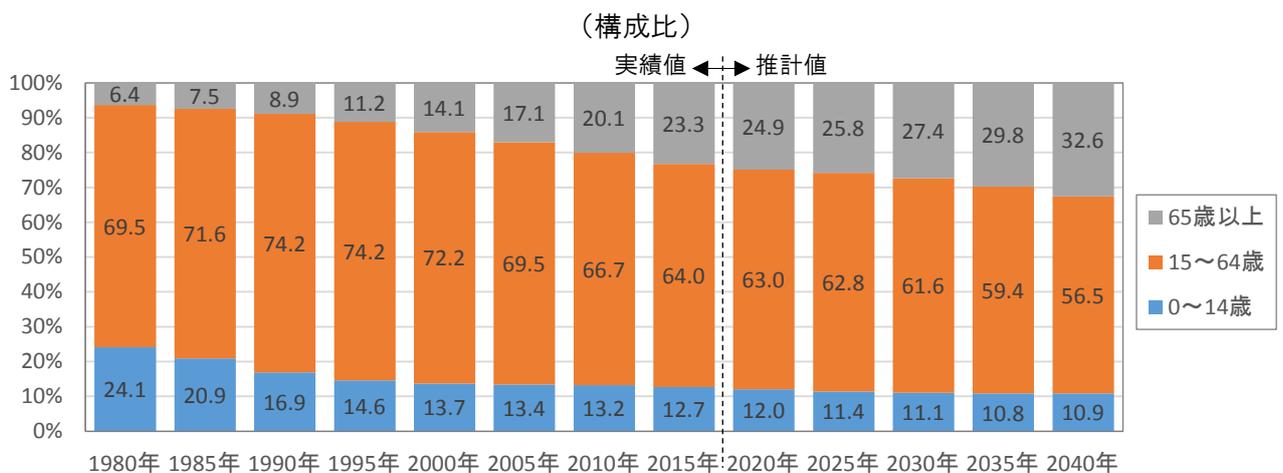
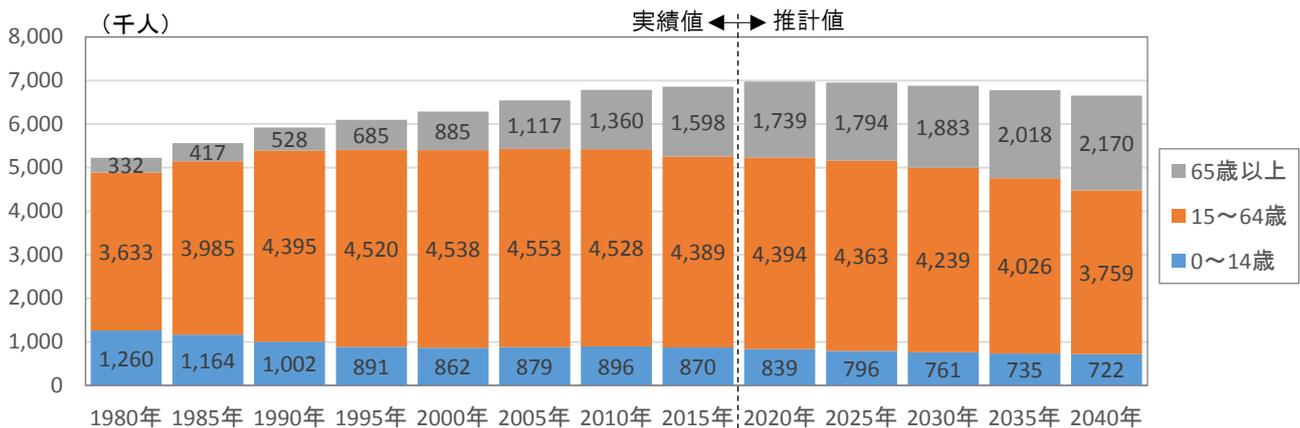
出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500m メッシュ別将来推計人口（H30 国土政策局推計）」

②年齢3区分別人口の将来推計

また、年齢3区分別人口の将来推計結果を見ると、2015年における8市の高齢化率は23.3%となっているが、2040年には32.6%まで上昇し、217万人という多くの高齢者を抱えることになる。このうち後期高齢者（75歳以上）の人口は117万人であり、総人口の17.6%を占める。

一方、生産年齢人口については2005年をピークに既に減少が始まっているが、今後はさらに減少が進み、2015年の4,389,199人に対し、2040年には3,758,719人まで減少すると推計されている。また、年少人口についても緩やかに減少が続くと推計されている。

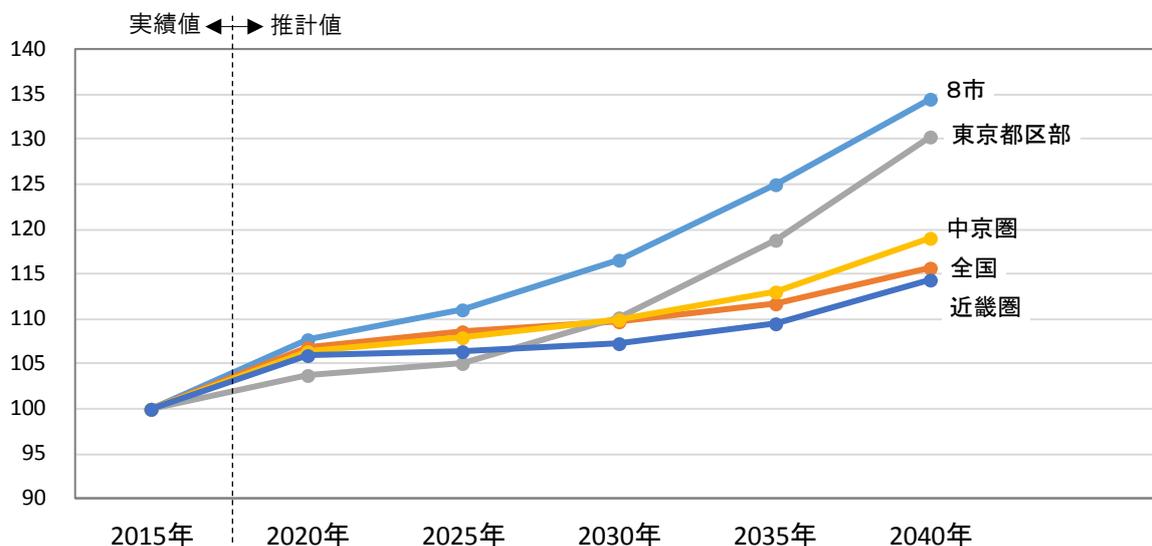
図表56 8市の年齢3区分人口の推移
(人数)



出所：総務省統計局「国勢調査」、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）」

図表 57 は、8 市及び全国、東京都区部、中京圏、近畿圏の将来推計の高齢者人口について、2015 年を 100 として指数化したものである。8 市及び東京都区部では、今後の高齢者人口の増加率が他の地域以上に高いと推計されている。

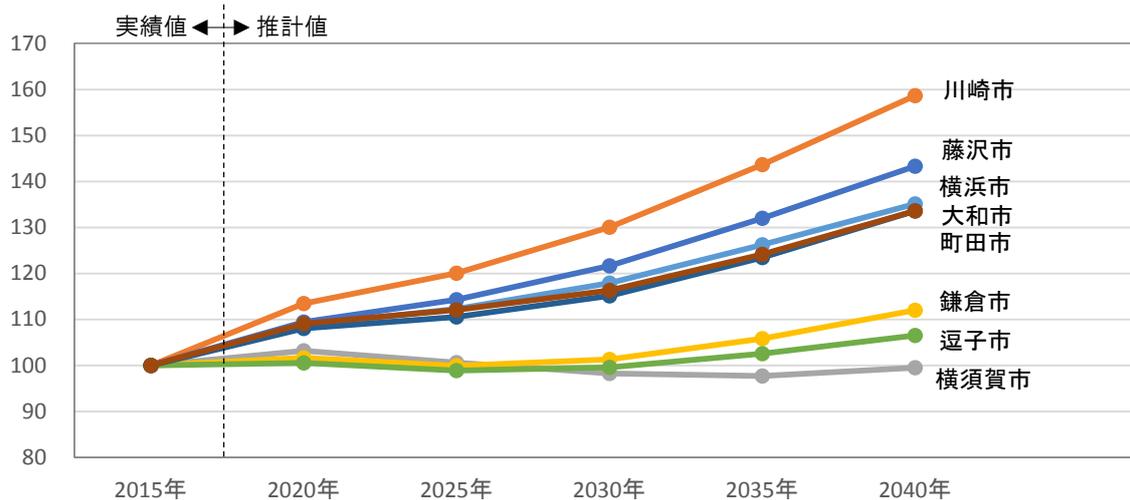
図表 57 高齢者人口の今後の推移（2015=100 として指数化）



出所：総務省統計局「国勢調査」、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）」

なお、今後の高齢化の進行には市によって差があり、横須賀市・鎌倉市・逗子市では緩やかに高齢者が増加していくのに対し、川崎市や藤沢市では増加率が高い。特に、川崎市では 2040 年には 2015 年の 1.6 倍まで高齢者が増加すると推計されている。

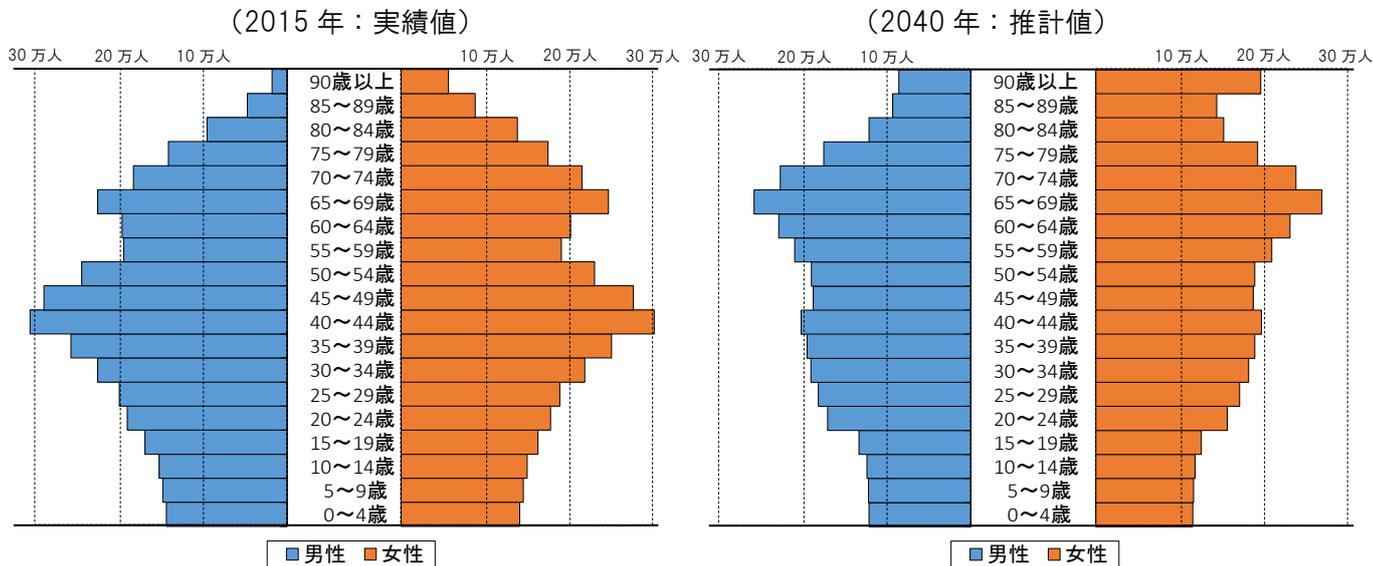
図表 58 各市の高齢者人口の推移（2015 年=100 として指数化）



出所：総務省統計局「国勢調査」、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）」

先述のとおり、今後は高齢者数が増加する一方、生産年齢人口は減少すると推計されているが、2015年、2040年のそれぞれにおける8市の人口ピラミッドを比較すると、2040年には2015年よりも年齢の高い層の人口が相対的に大きくなり、現在以上に「高齢者とその下の世代が支える」という仕組みを維持することが難しくなってくると推察される。

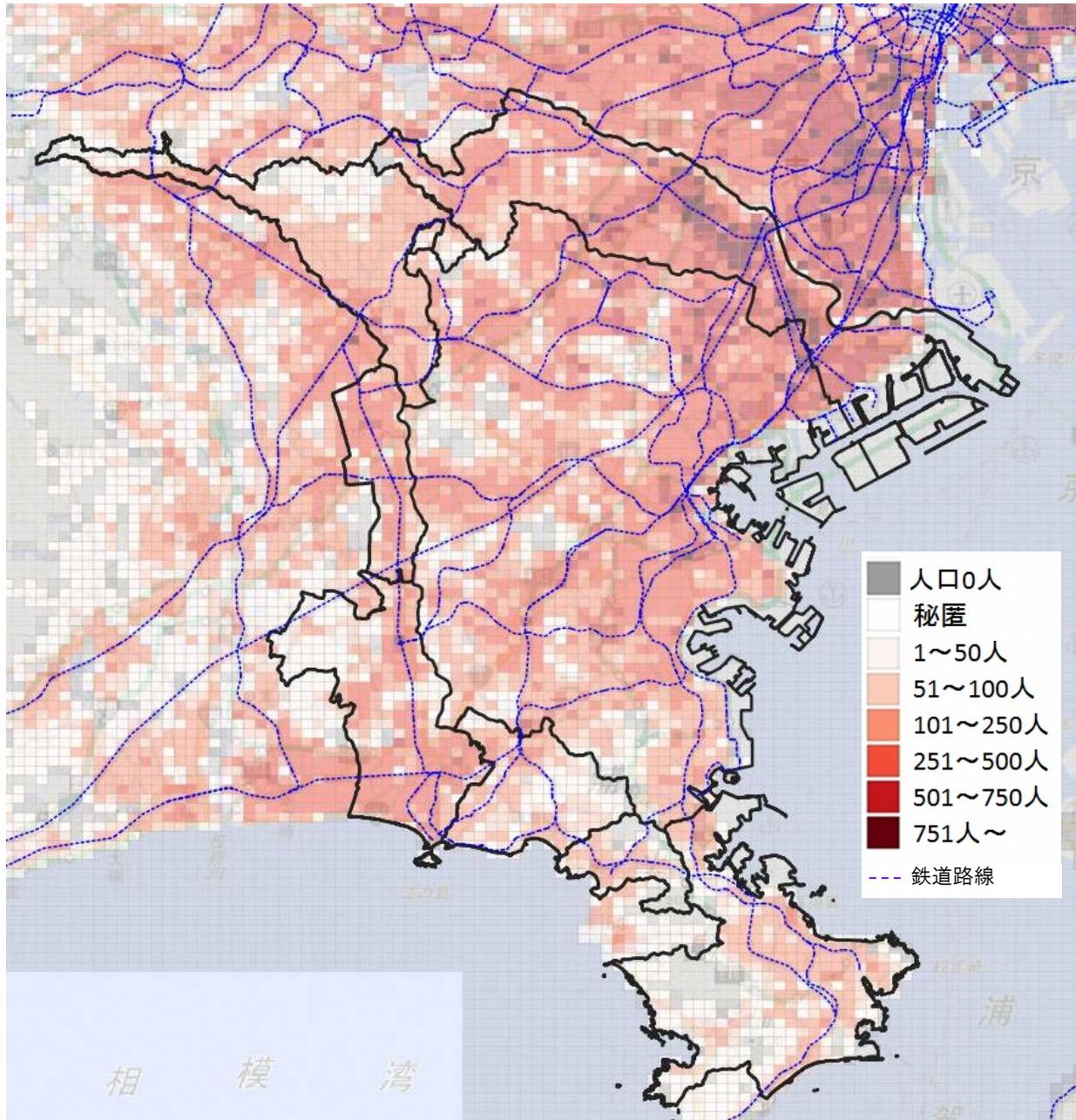
図表59 8市の人口ピラミッド



出所：総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計」

国土交通省国土政策局の500mメッシュ別将来推計人口に基づき、2040年における8市の年少人口の分布を見ると、図表60のようになる。川崎市や大和市では全域的に年少人口が多く分布しているが、その他の市では、鉄道沿線では年少人口が多い一方で、鉄道から遠い場所では少ないなど、同じ市内でも偏在が見られる。

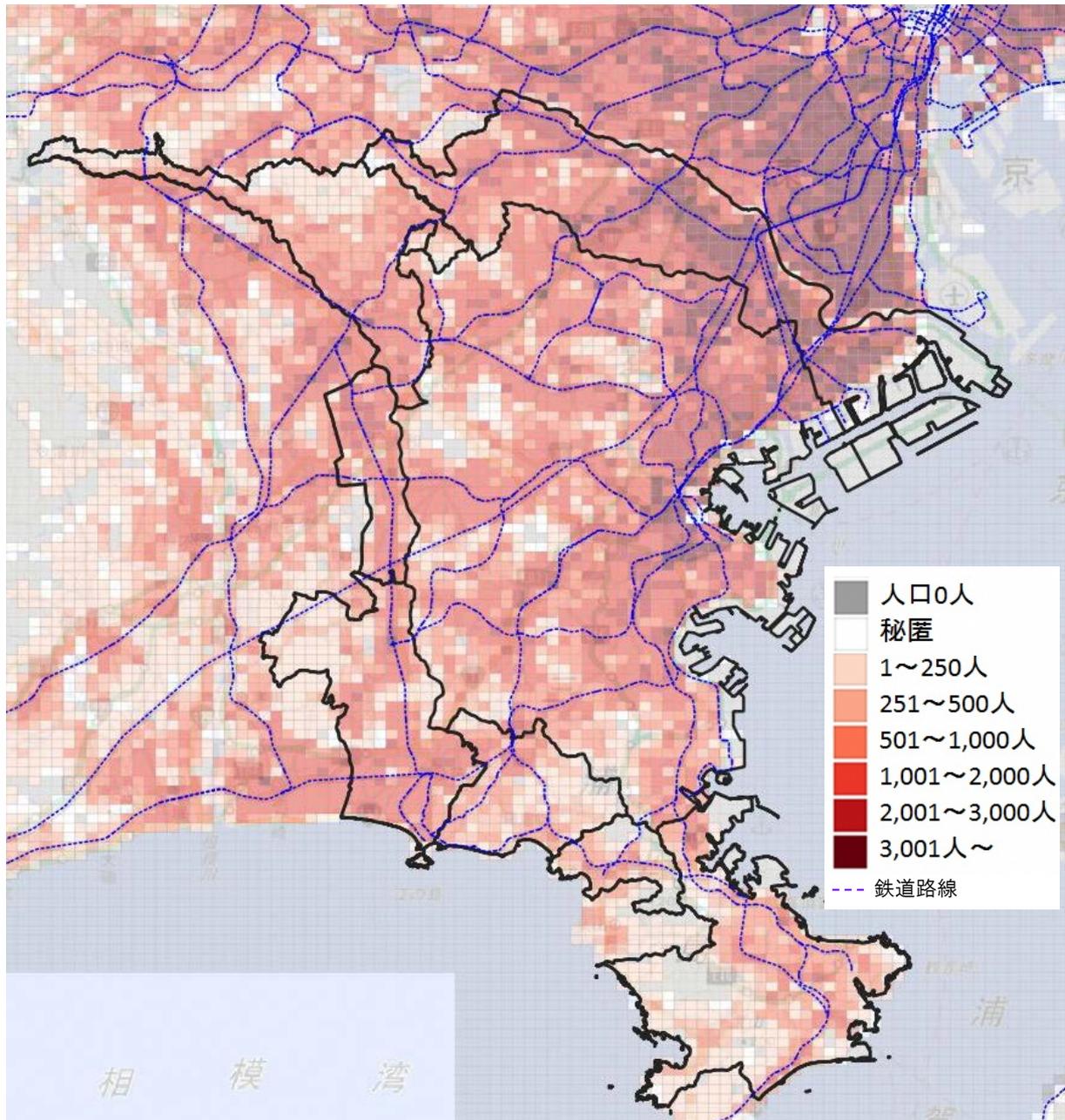
図表60 8市の年少人口の分布についての将来推計（2040年、500mメッシュあたりの人数で塗り分け）



出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

2040年における生産年齢人口の分布について、500mメッシュ別の塗り分けを行ったものが図表61である。こちらも年少人口と同様、鉄道沿線に多く分布しているほか、川崎市の東部及び横浜市の北東部において、特に密度が高くなっている。

図表61 8市の生産年齢人口の分布についての将来推計（2040年、500mメッシュあたりの人数で塗り分け）

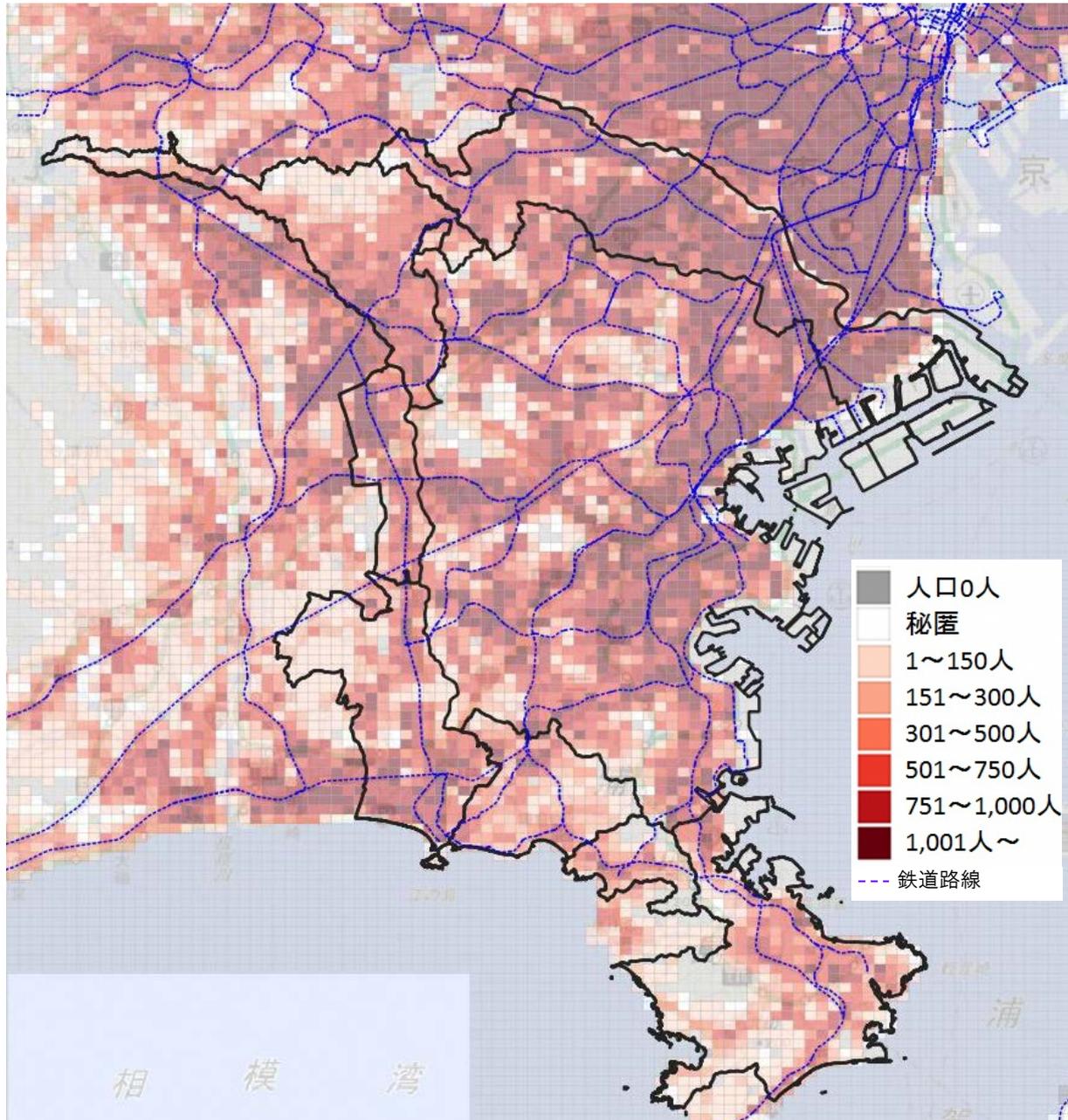


出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

2040年における高齢者人口の分布について、500mメッシュ別の塗り分けを行ったものが図表62である。各市の鉄道沿線部に多くの高齢者が分布しているが、川崎市では市域全体で大きな高齢者人口を抱えている様子がわかる。

また、各市の市域内に、局所的に高齢者人口が多くなっている地点が散見される。これには住宅団地等、現状において特定の年齢層の住民が多い地点が存在していることが関係していると思われるが、将来への備えとして、このように特定の地点で高齢者人口が著しく増加していくことへの対応についても検討が必要だと考えられる。

図表62 8市の高齢者人口の分布についての将来推計（2040年、500mメッシュあたりの人数で塗り分け）

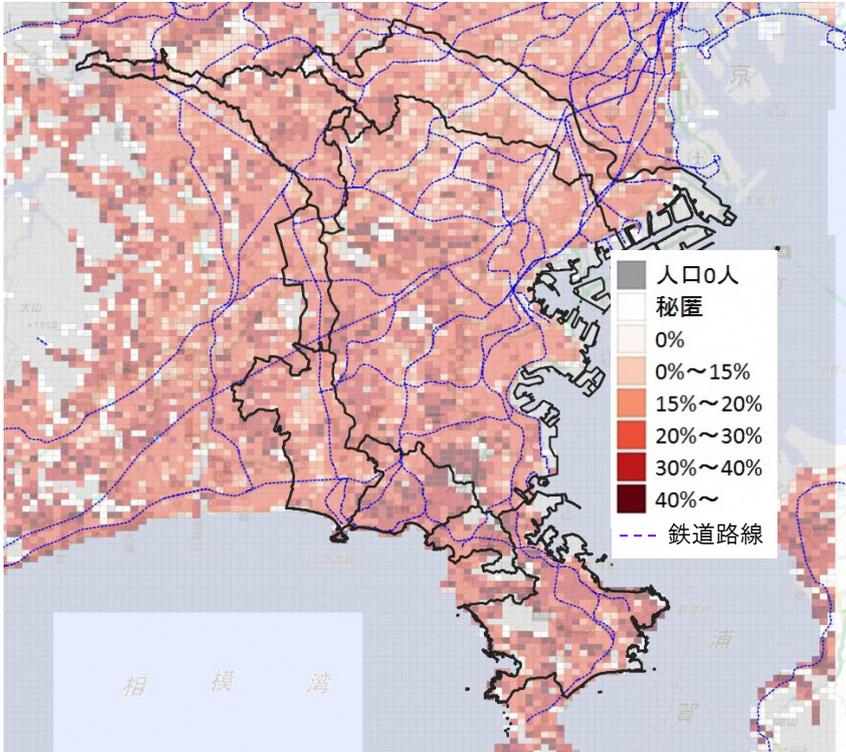


出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

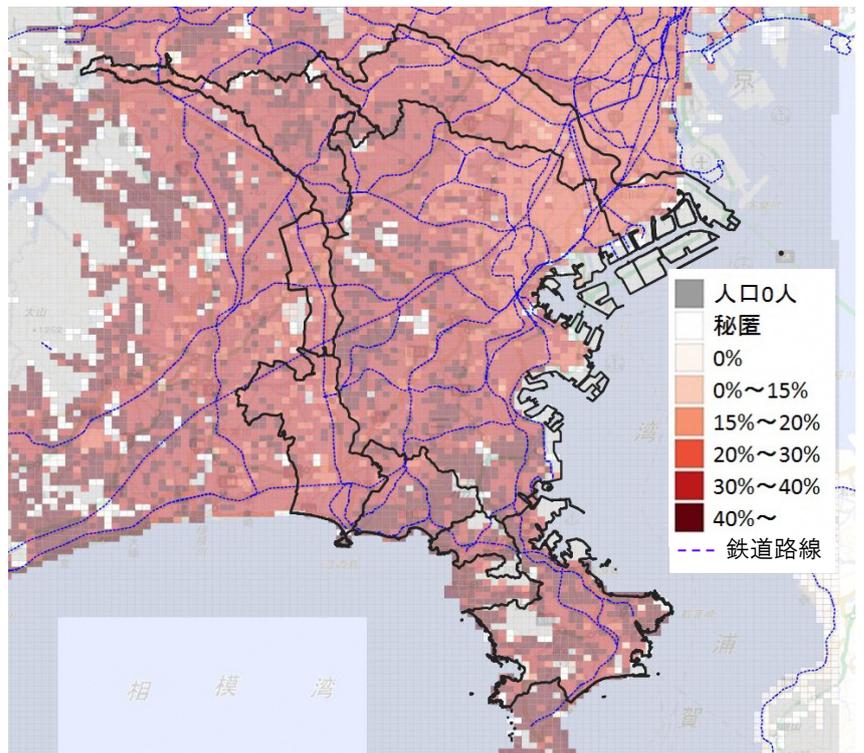
図表 63 は、2015 年の高齢化率と 2040 年の高齢化率を並べたものである。両者を見比べると、2040 年には圏域全体で高齢化率が高まることに加え、各市ともに、局所的に高齢化率が大きく上昇する地点が存在することがわかる。

図表 63 8 市の高齢化率の変化 (2015 年→2040 年)

【2015 年における高齢化率】



【2040 年における高齢化率】



出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500m メッシュ別将来推計人口 (H30 国土政策局推計)」

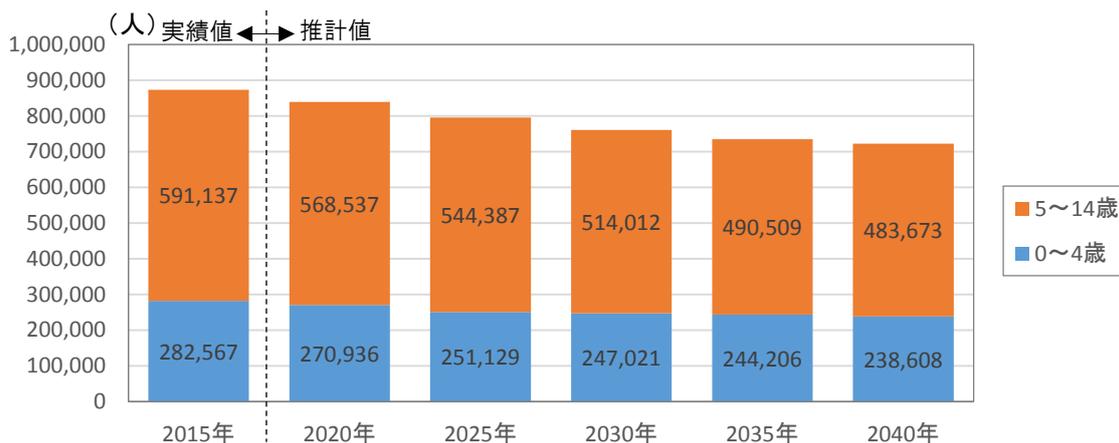
(2) 人口減少及び人口構造の変化により生じる影響

ここでは、本章(1)に挙げた人口減少及び人口構造の変化が、8市の社会や経済に及ぼす影響について整理する。

①年少人口の減少による影響

社人研の将来人口推計によれば、今後は8市の年少人口について、0～4歳、5～14歳ともに減少していくと推計されている。

図表64 年少人口の将来推計(8市計)

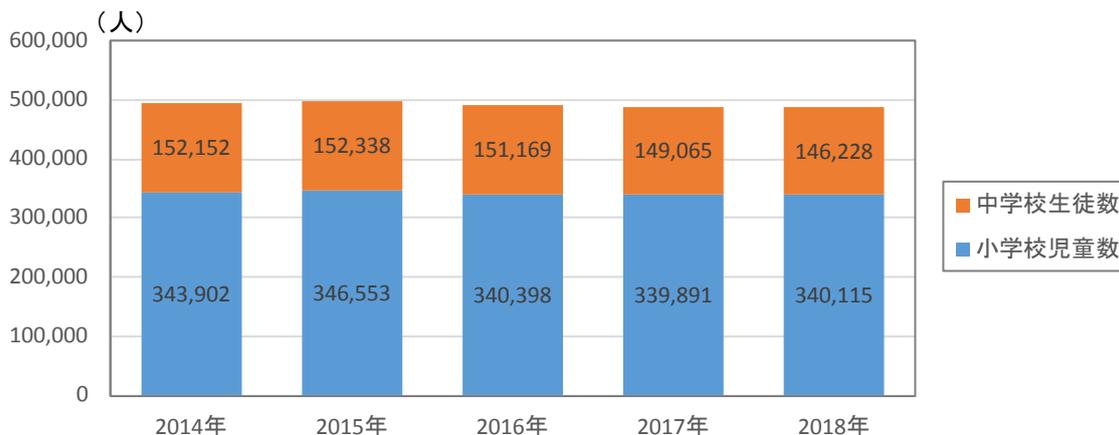


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計」

ア) 学校の小規模化や統廃合の進行

8市の公立小中学校の児童数・生徒数は2015年以降、減少が続いている。上述のとおり、今後は年少人口の減少が進んでいくと推計されていることから、今後も児童数・生徒数の減少が続いていくことが予想され、学校の小規模化が進行するとともに、学校の統廃合が加速する可能性がある。

図表65 公立小中学校の児童数・生徒数の推移(8市計、各年5月1日現在)



出所：神奈川県「神奈川県学校基本調査」、東京都「東京都学校基本調査」

なお、川崎市・藤沢市・大和市では2018年までの間に児童・生徒数の増加が見られるほか、横浜市でも神奈川区、港北区等では増加しているなど、地域によって状況に差が見られ、またマンション開発等により局地的に児童・生徒数が急増することも予想されるものの、全体的には、今後学校規模の縮小や統廃合という方向に進んでいくと考えられる。

イ) 保育施設のニーズ増大

現状において幼稚園の在籍児数は減少傾向が見られる一方、保育施設については、2019年において大和市以外の市で待機児童が生じているなど、保育ニーズに対する供給が不足している。

これには近年の社会情勢の変化を受けて働く女性が増え、保護者の就労時間帯の子ども預かりに対するニーズが増加していると考えられる。8市では6歳未満の子どもを持つ夫婦共働き世帯の数が全国を上回る勢いで増加しており、国が女性の社会進出促進を掲げていること等も考慮すると、保育サービスのニーズについては今後も増大が予想される。

図表66 8市の幼稚園在籍児数の推移（各年5月1日、単位：人）

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
横浜市	56,722	51,258	48,840	46,388	44,315
川崎市	22,573	21,929	20,947	20,294	19,541
横須賀市	6,369	6,220	5,888	5,280	5,068
鎌倉市	3,126	2,837	2,785	2,705	2,634
藤沢市	6,958	6,952	6,765	6,617	6,458
逗子市	535	558	516	475	441
大和市	3,921	3,663	3,618	3,526	3,468
町田市	7,250	6,570	6,303	6,002	5,824
8市計	107,454	99,987	95,662	91,287	87,749

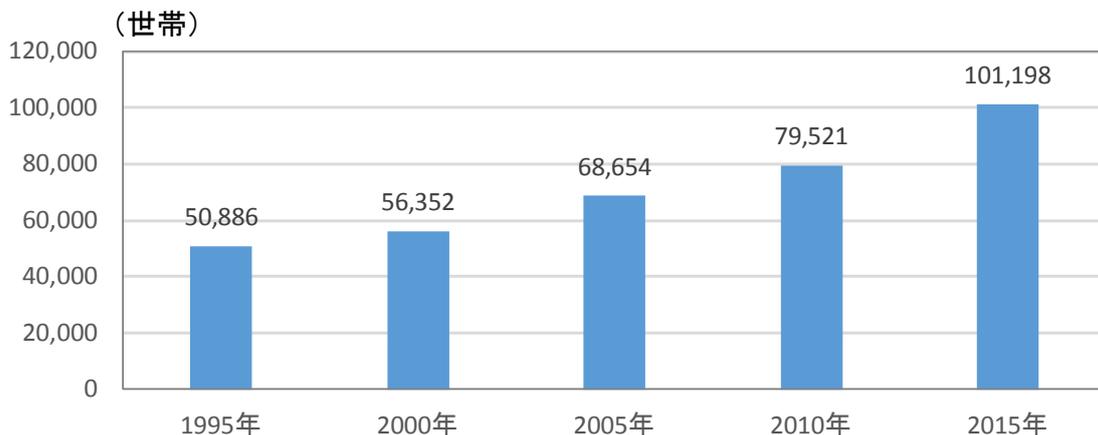
出所：神奈川県「神奈川県学校基本調査」、東京都「東京都学校基本調査」

図表67 8市の待機児童数の推移（各年4月1日、単位：人）

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
横浜市	1,552	971	179	0	20	8	7	2	63	46
川崎市	1,076	851	615	438	62	0	6	0	18	14
横須賀市	39	35	36	34	24	21	19	12	37	70
鎌倉市	57	44	42	27	55	50	44	47	93	78
藤沢市	287	254	379	277	258	83	55	148	174	164
逗子市	10	17	30	18	30	4	19	26	8	18
大和市	119	97	127	147	128	25	0	0	0	0
町田市	396	435	293	257	203	153	182	229	146	127
8市計	3,536	2,704	1,701	1,198	780	344	332	464	539	517

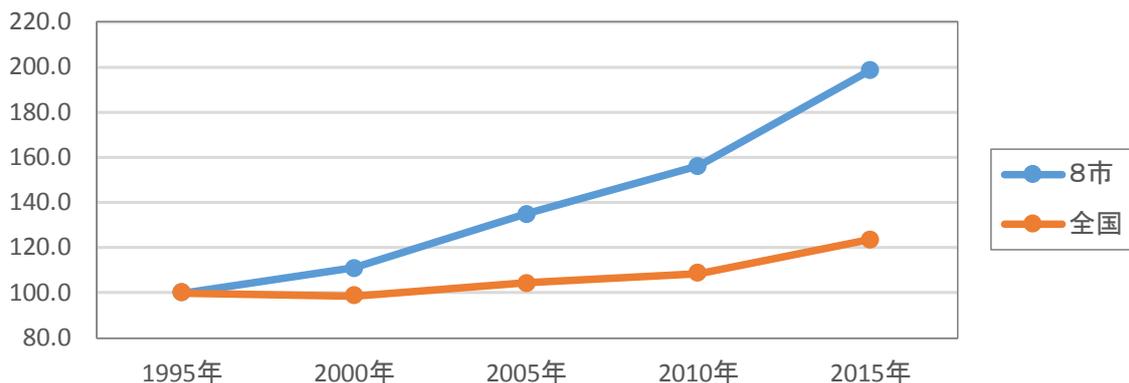
出所：神奈川県「保育所等利用待機児童数」、町田市「認可保育所等入所待機児童数状況」

図表68 8市の夫婦共働き世帯数（6歳未満の子どものいる世帯のみ）の推移



出所：総務省統計局「国勢調査」

図表 6 9 夫婦共働き世帯数（6歳未満の子どものいる世帯のみ）の推移（1995年=100として指標化）

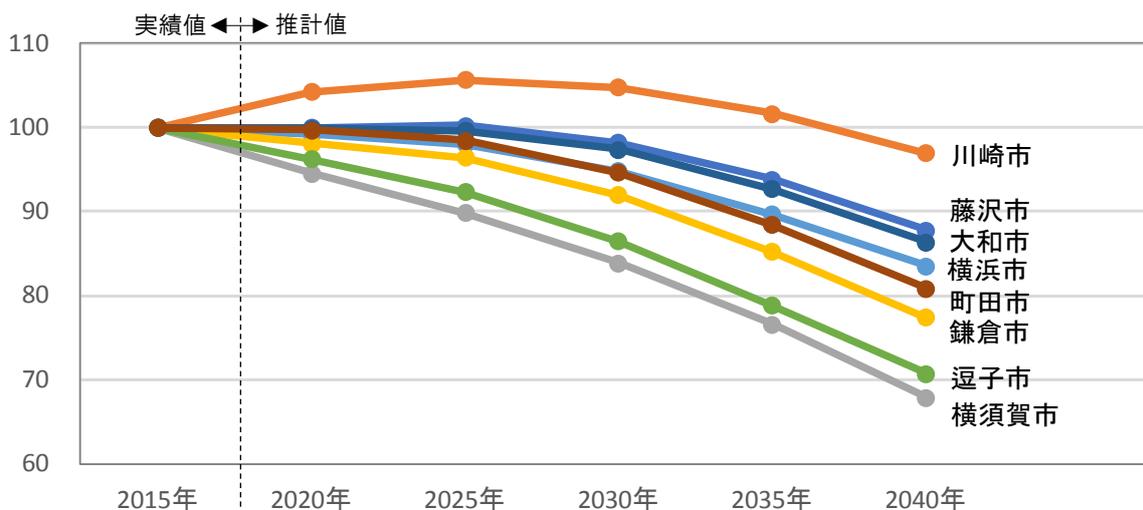


出所：総務省統計局「国勢調査」

②生産年齢人口の減少による影響

8市全体としては、今後生産年齢人口が減少していくと推計されているが、市によってその進み方には差が見られ、川崎市では2025年まで増加すると推計されているのに対し、横須賀市や逗子市では他よりも減少の進みが早いと予想されている。

図表 7 0 各市の生産年齢人口の将来推計（2015年=100として指数化）



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計」

ア) 産業等の担い手の減少

生産年齢人口の減少に伴い、様々な分野において人手不足の深刻化が予想され、今後の地域の経済活動の制約要因となる恐れがある。なお、8市においては事業所数・従業者数ともに「卸売業、小売業」や「医療、福祉」といったサービス業の割合が高いが、これらは多くの人手を必要とする分野であり、今後働き手が減少していくことに伴い、人々の生活を支えるサービスの維持が困難になることも考えられる。

なお、近年では交通分野にも人手不足の影響が及んでおり、都市部においてもバス運転手の不足が指摘されている。2019年12月には江ノ電バスでも乗務員不足を理由に複数路線の廃止を発表しており、8市においても、既に生産年齢人口の減少が生活サービスに影響を及ぼしている。

また、人手不足は東京都区部でも深刻化することが予想されていることから、周辺からの労働力の吸

引力が高まり、今以上に8市から東京方面への移住や人口流出が大きくなることも懸念される。

イ) 人材確保のための取組の展開

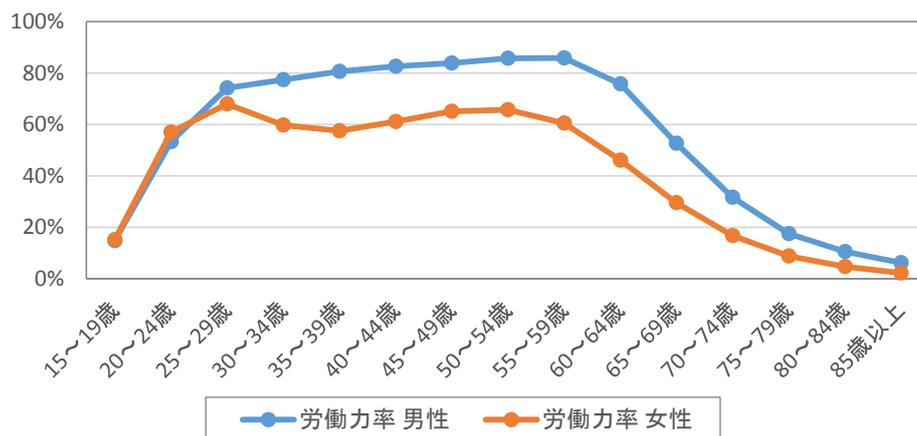
生産年齢人口の減少に伴い人手不足が深刻化する一方、事業継続等を目的とした、生産性の向上や人手の確保に向けた様々な取組が展開されると予想される。このうち、人手の確保に向けて今後想定される取組の方向性として、例えば以下のようなものが考えられる。

【潜在的な労働力の発掘】

国勢調査に基づく、2015年における8市の男女別・年齢別の労働力率（総人口に占める就業者及び完全失業者の割合）を見ると、25～59歳男性では8割程度であるのに対し、65～69歳では5割程度に低下し、70歳以上ではさらに低下が見られるなど、高齢者の労働力率が低いことが確認できる。また30代～40代前半の女性ではその前後の年代と比べ労働力率が低いという、いわゆる「M字カーブ」が確認できる。

今後の人手不足解消に向けた対応策の一つとして、こうした潜在的な労働力の発掘・活用に向けた取組（女性の社会参加の更なる促進、定年退職後の高齢者人材の活用等）が進むことが考えられる。

図表7-1 8市の男女別・年齢別の労働力率（2015年）



出所：総務省統計局「国勢調査」

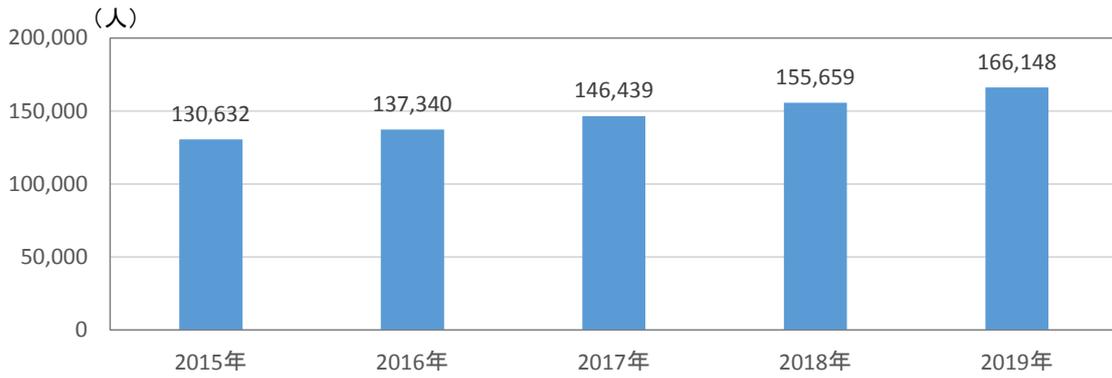
【外国人労働者の受入】

将来的に不足が予想される労働力を補うため、国では2019年4月から「特定技能」という新たな在留資格を創設し、5年間で最大34万5千人の受け入れを目指すことを掲げるなど、外国人労働者の受け入れ促進に向けた様々な取組が進められている。

8市においても外国人住民は年々増加しているが、国の外国人労働者の受入促進に関する施策の展開に伴い、今後は各市に在住する外国人がさらに増加することが予想される。

8市では、外国人住民の増加に伴い、行政・生活情報の多言語化や、地域における多文化共生の取組の促進・支援、生活サービス環境の改善等の支援ニーズが年々増大していると見られるが、今後は外国人住民の増加の加速に伴う対応が一層重要になると考えられる。

図表 7 2 外国人人口の推移（8市計、各年1月1日）



出所：神奈川県「市（区）町村主要国・地域別外国人数」、町田市「町田市統計書」

図表 7 3 各市の外国人人口の推移（各年1月1日、単位：人）

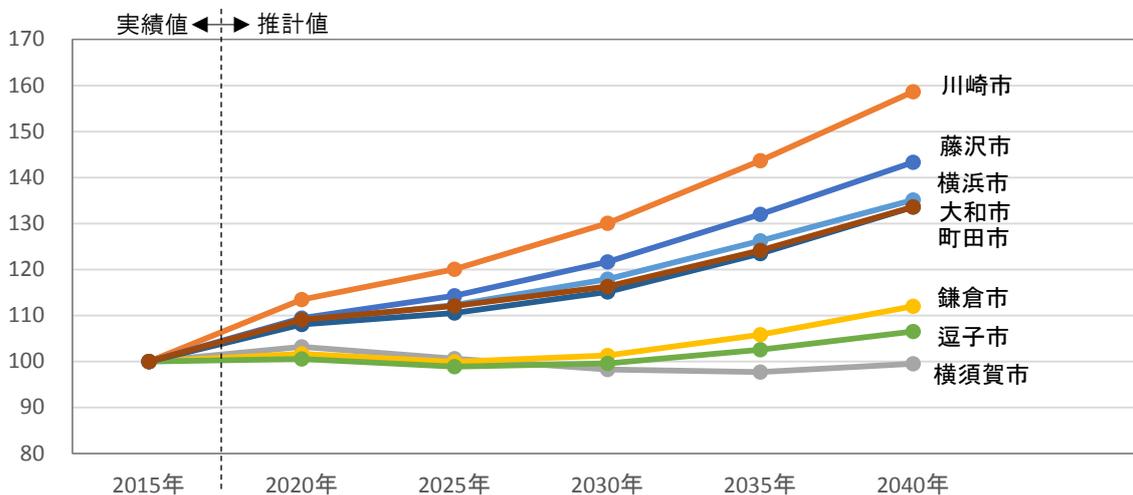
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
横浜市	77,821	81,423	86,584	91,440	97,532
川崎市	30,827	32,991	35,705	38,811	41,702
横須賀市	4,707	4,929	5,378	5,582	5,882
鎌倉市	1,190	1,232	1,252	1,297	1,405
藤沢市	5,148	5,356	5,543	5,813	6,245
逗子市	404	417	464	514	501
大和市	5,633	5,848	6,008	6,350	6,653
町田市	4,902	5,144	5,505	5,852	6,228
8市計	130,632	137,340	146,439	155,659	166,148

出所：神奈川県「市（区）町村主要国・地域別外国人数」、町田市「町田市統計書」

③高齢者人口の増加による影響

今後は8市のいずれにおいても高齢者人口が増加すると推計されているが、市別に見ると川崎市での増加率が最も高く、一方で鎌倉市・逗子市・横須賀市では増加率が他の市と比べ低いなど、市によって今後の高齢化の進み具合には差が見られる。

図表 7 4 各市の高齢者人口の推移（2015年=100として指数化）【再掲】

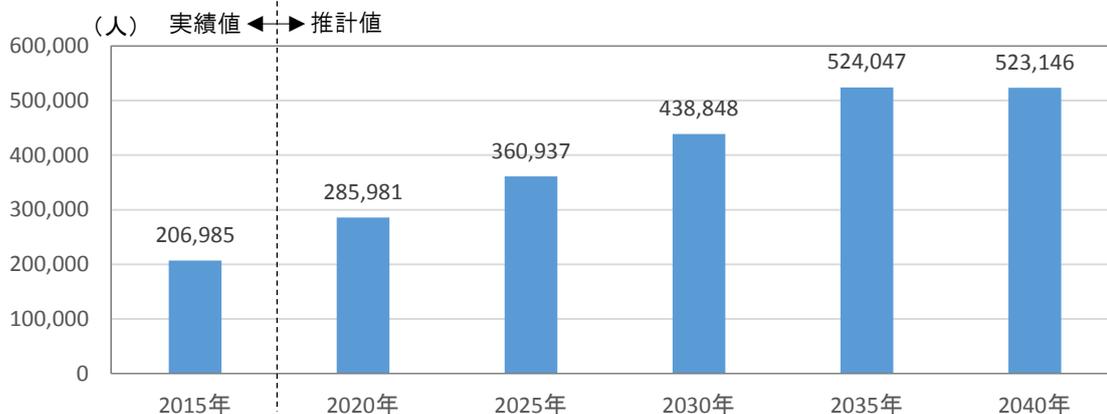


出所：総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」

ア) 医療・介護等のニーズ増大

全国と同様、8市においても今後は高齢者数全体の増加に加え、医療や介護ニーズが高いとされる85歳以上の人口が大きく増加していくことになる。2015年における8市の85歳以上人口は206,985人であったが、社人研の将来人口推計によれば、2040年には523,146人と、2015年の約2.5倍まで増加すると推計されている。

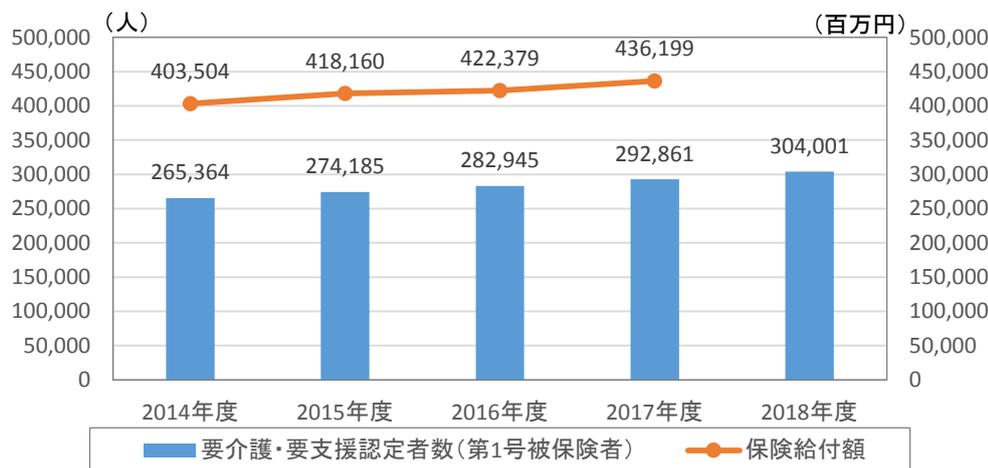
図表75 85歳以上人口の将来推計



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計」

現状において、要介護・要支援認定者数及び介護保険給付額は年々増加が見られ、介護ニーズが高まっていることが確認できるが、今後は高齢者人口の中でも高年齢化が進み、健康リスクの高い高齢者が増加することにより、需要の増加がさらに加速することが懸念される。

図表76 要介護・要支援認定者数及び介護保険給付額の推移（8市計）

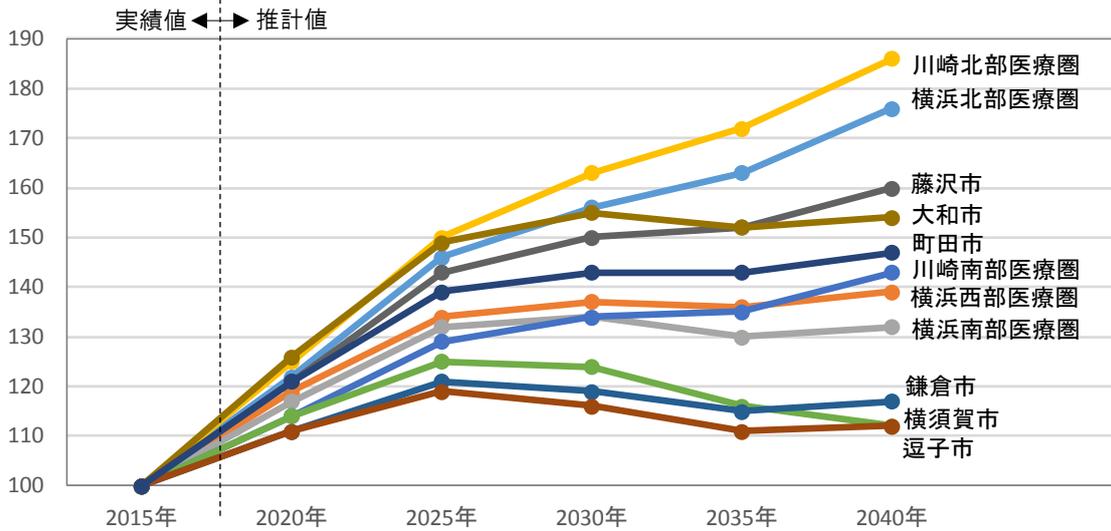


出所：厚生労働省「介護保険事業報告」

日本医師会の「地域医療情報システム」に記載されている8市の介護需要の将来予測によれば、今後はいずれの市においても2015年の水準以上にニーズが増加することが見込まれている。

ただし、伸び率には差が見られ、川崎北部医療圏（宮前区、高津区、多摩区、麻生区）や横浜北部医療圏（鶴見区、神奈川区、港北区、緑区、青葉区、都筑区）においては2015年の1.8～1.9倍程度まで増加すると推計されているのに対し、鎌倉市や横須賀市、逗子市では1.1～1.2倍程度となっており、比較的变化が小さい。

図表 77 各市の介護需要の将来予測（2015年=100として指数化）



※横浜北部医療圏：鶴見区、神奈川区、港北区、緑区、青葉区、都筑区
 横浜西部医療圏：西区、保土ヶ谷区、戸塚区、旭区、瀬谷区、泉区
 横浜南部医療圏：中区、南区、磯子区、金沢区、港南区、栄区
 川崎北部医療圏：宮前区、高津区、多摩区、麻生区
 川崎南部医療圏：川崎区、幸区、中原区

出所：日本医師会「地域医療情報システム」

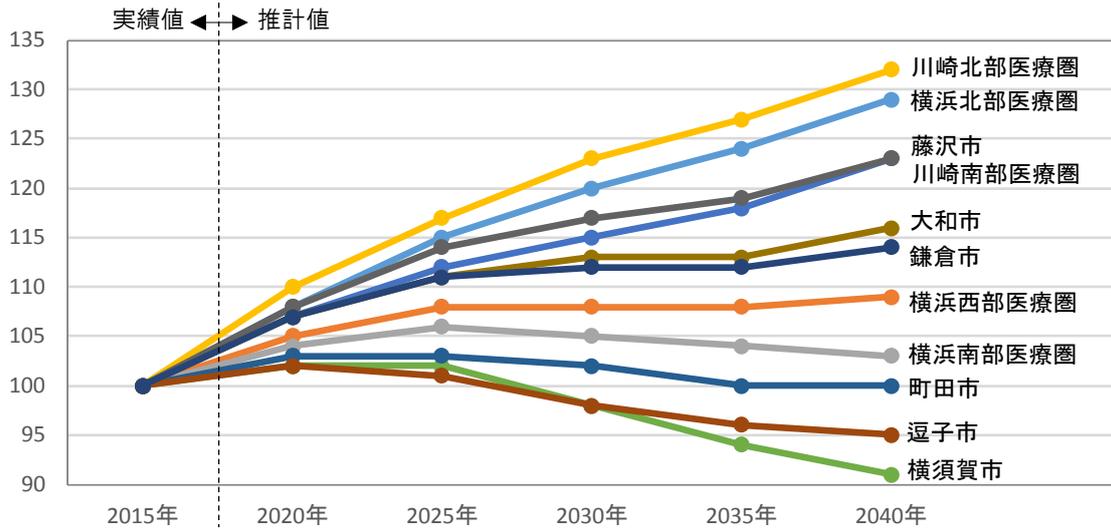
また、8市における病院数・病床数は図表 78 のとおりであるが、日本医師会の「地域医療情報システム」に記載されている各市の今後の医療需要予測によれば、横須賀市・逗子市を除き、将来的には医療ニーズが増加すると推計されており（図表 79）、現状のままでは病床や医師等の不足に陥る恐れがある。

図表 78 各市の病院数・病床数（2017年度末時点）

	病院数	病床数					
		総数	精神	感染症	結核	療養	一般
横浜市	133	27,612	5,202	26	76	4,042	18,266
川崎市	39	10,815	1,758	12	40	1,258	7,747
横須賀市	12	3,273	376	6	-	445	2,446
鎌倉市	12	1,951	90	-	-	526	1,335
藤沢市	14	2,930	529	6	-	580	1,815
逗子市	2	133	-	-	-	97	36
大和市	10	1,589	250	-	-	118	1,221
町田市	20	4190	1592	0	0	1065	1533

出所：神奈川県「神奈川県衛生統計年報」、東京都「東京都衛生統計年報」

図表 7 9 各市の医療需要の将来予測（2015年=100として指数化）



※横浜北部医療圏：鶴見区、神奈川区、港北区、緑区、青葉区、都筑区
 横浜西部医療圏：西区、保土ヶ谷区、戸塚区、旭区、瀬谷区、泉区
 横浜南部医療圏：中区、南区、磯子区、金沢区、港南区、栄区
 川崎北部医療圏：宮前区、高津区、多摩区、麻生区
 川崎南部医療圏：川崎区、幸区、中原区

出所：日本医師会「地域医療情報システム」

また、8市の年間死亡数は年々増加しており、2017年には60,001人となっている。今後は高齢化に伴い死亡数がさらに増加することが見込まれており、火葬場の不足や無縁墓地の増加等、人の死に関する問題の増加が予想される。

図表 8 0 8市の死亡数の推移（各年1～12月計）



出所：出所：神奈川県「神奈川県衛生統計年報」、町田市「町田市統計書」

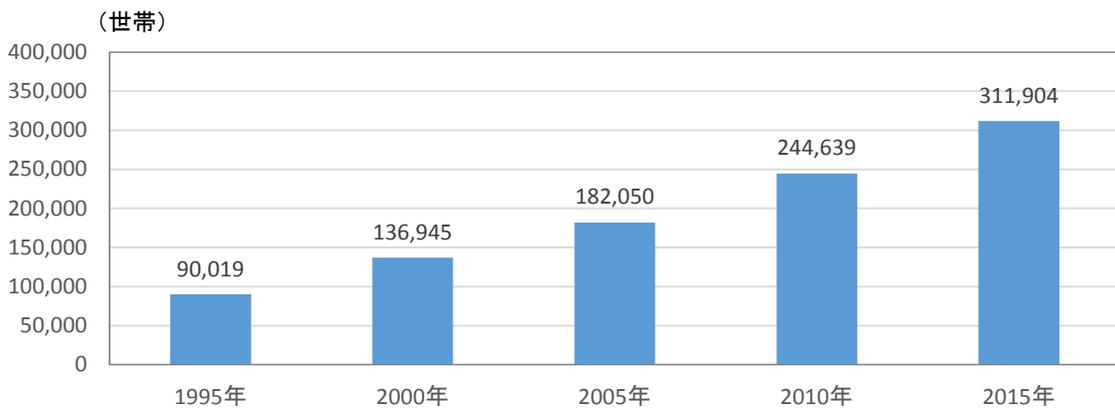
イ) 高齢者を支える体制づくりの重要性が高まる

高齢者人口の増加に伴い、医療や介護サービス以外にも、日常生活に関する様々な部分において、高齢者にも住みやすいまちづくりの重要性が高まると考えられる。例えばハード面においてはバリアフリー化への対応のほか、近年問題となっている高齢ドライバーによる交通事故の増加を踏まえ、高齢者自身が運転しなくても生活できるような交通環境の整備にも取り組んでいくこと等が求められる。

また、単身高齢者が増加傾向にあり、今後も増加が見込まれることから、身近な地域での支え合いなど、ソフト面の取組の重要性も高まると考えられる。

なお、高齢化の進行や出産年齢の上昇に伴い、高齢の親の介護と子育てを同時に担う「ダブルケア」の状態にある人の増加が予想されること等を踏まえ、介護者を支援する体制の構築に取り組んでいくことも求められる。

図表 8 1 高齢者単身世帯数の推移（8市計）



出所：総務省統計局「国勢調査」

ウ) 「高齢者」の再定義・社会進出の促進の重要性が高まる

高齢者人口の増加に伴い、先述のように健康リスクの高い高齢者が増加する一方、「元気高齢者」と呼ばれるような、他者からの介護が不要な高齢者も増加することが予想される。「人生100年時代」とも言われる中で、「高齢者」という概念の再定義とともに、高齢者を従来のように「支えられる側」として捉えるだけではなく、「支える側」として、就労や地域活動等への参画など、定年退職後の高齢者の社会参加を促進していくことが重要になると考えられる。

大和市では「70歳代を高齢者といわない都市 やまと」を宣言し、一般には高齢者とされる世代の人であっても、「支えを必要とする方には手を差し伸べながら、この世代の方々が、個々の意欲や能力に応じて、いつまでも生き生きと活躍していただきたい」という考えを示すなど、高齢者の再定義に関する取組を進めている。

(3) インフラ・空間に関する変化により生じる影響

ここでは、第32次地方制度調査会の中間報告等において、今後生じることが指摘されているインフラ・空間に関する変化について、8市の現状を踏まえながら整理する。

①公共施設等の維持・管理の問題

先述のとおり、8市においては既に老朽化の進んでいる施設が多数存在するが、今後は公共施設の老朽化がさらに進行することから、維持・更新に関して多くの費用が必要となることを見込まれている。一方、財政については現状よりも逼迫することが予想される。こうした状況を踏まえ、各市では「公共施設等総合管理計画」を策定し、長期的な視点に立った、公共施設の総合的な管理に関する取組が進められている。

また、今後は、人口減少・人口構造の変化が進む中で、施設の有効活用や効率的な維持管理への取組がより重要になってくると考えられる。

②「都市のスポンジ化」

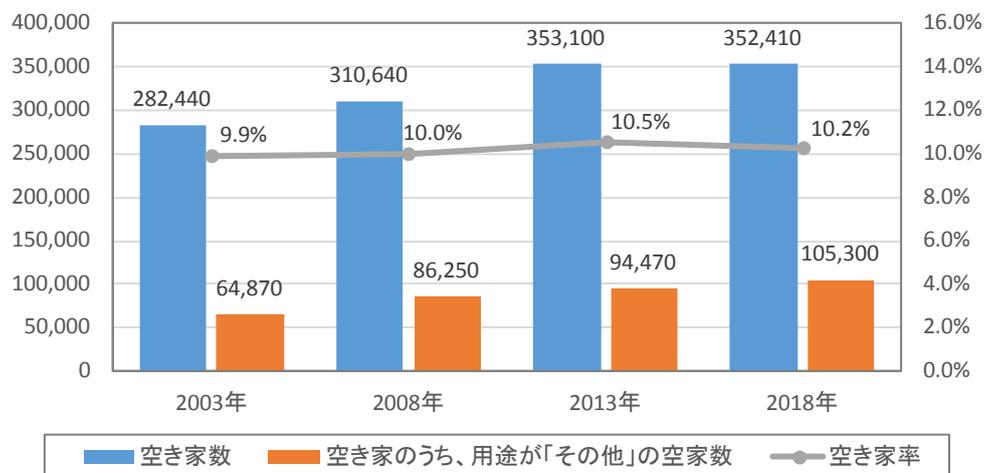
8市ではこれまで人口増加に伴い市街地が拡大してきたが、今後の人口減少社会においては、既存市街地内に空き家・空き地や低利用地域が点在する「都市のスポンジ化」の進行が懸念されている。

ア) 空き家の増加

8市においては、住宅ストックが世帯数を上回る状態が続いており、その乖離は徐々に大きくなってきているほか、既に空き家の増加が見られる。また、空き家の中でも利用目的が「その他」（別荘や賃貸用の家屋といった、何らかの目的で利用されることを前提とした状態にはない空き家等）となっているものが増加しており、維持管理に関する問題が生じてきている。

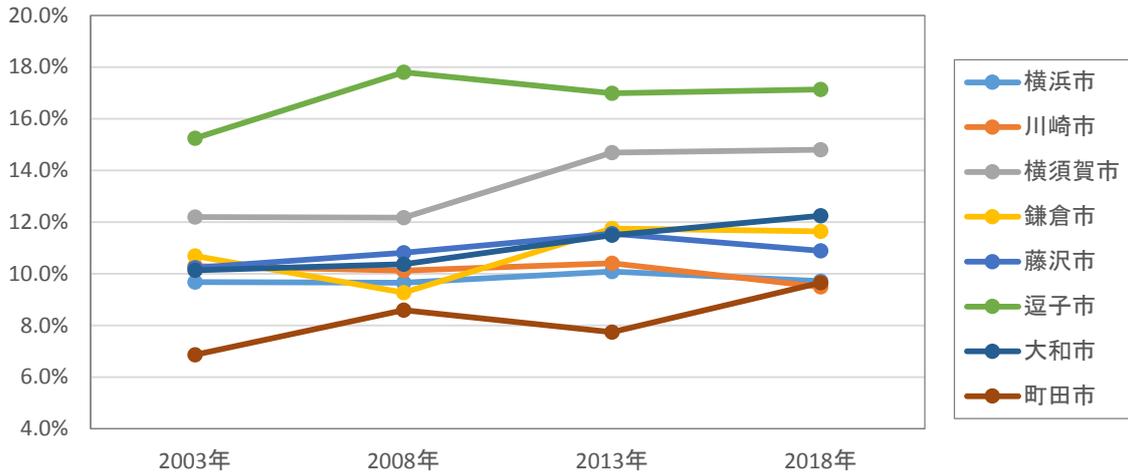
今後は世帯当たり人員の減少、将来的な世帯数の減少等により、交通利便性の低い地域や古い住宅を中心に、空き家がさらに増加することが予想されることから、防災・防犯上の危険や、衛生環境の悪化、更には倒壊等、様々な問題の増加が見込まれる。

図表82 空き家数・空き家率の推移（8市計）



出所：総務省統計局「住宅・土地統計調査」

図表 8 3 各市の空き家率の推移

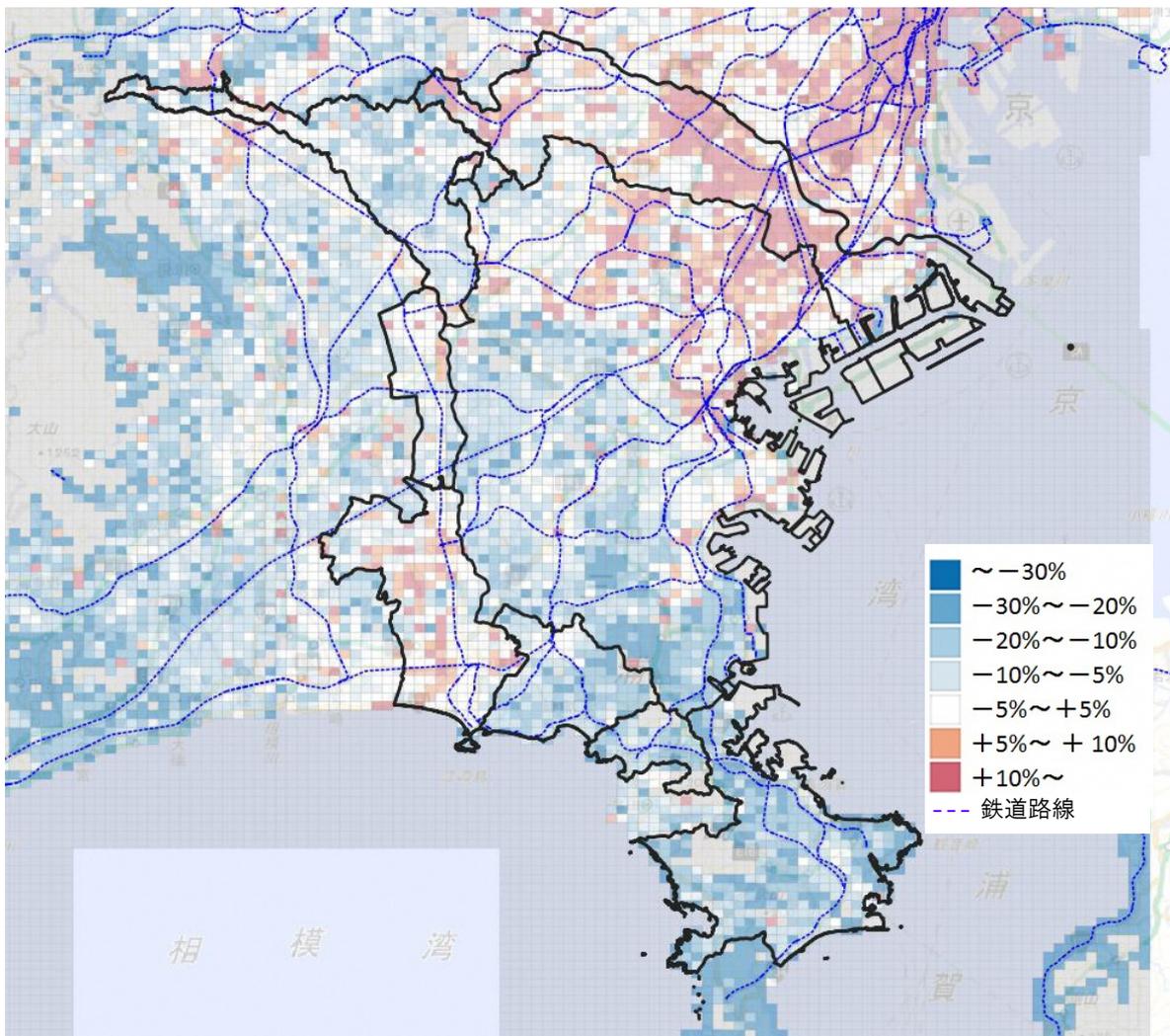


出所：総務省統計局「住宅・土地統計調査」

イ) 特定の地域における、急速な高齢化・人口減少

8 市内には、1970～80 年代の人口増加に伴って公共や鉄道事業者等によって造成された住宅地が多数存在しており、今後、こうした地域では高齢化や人口減少が急速に進むことが懸念される。

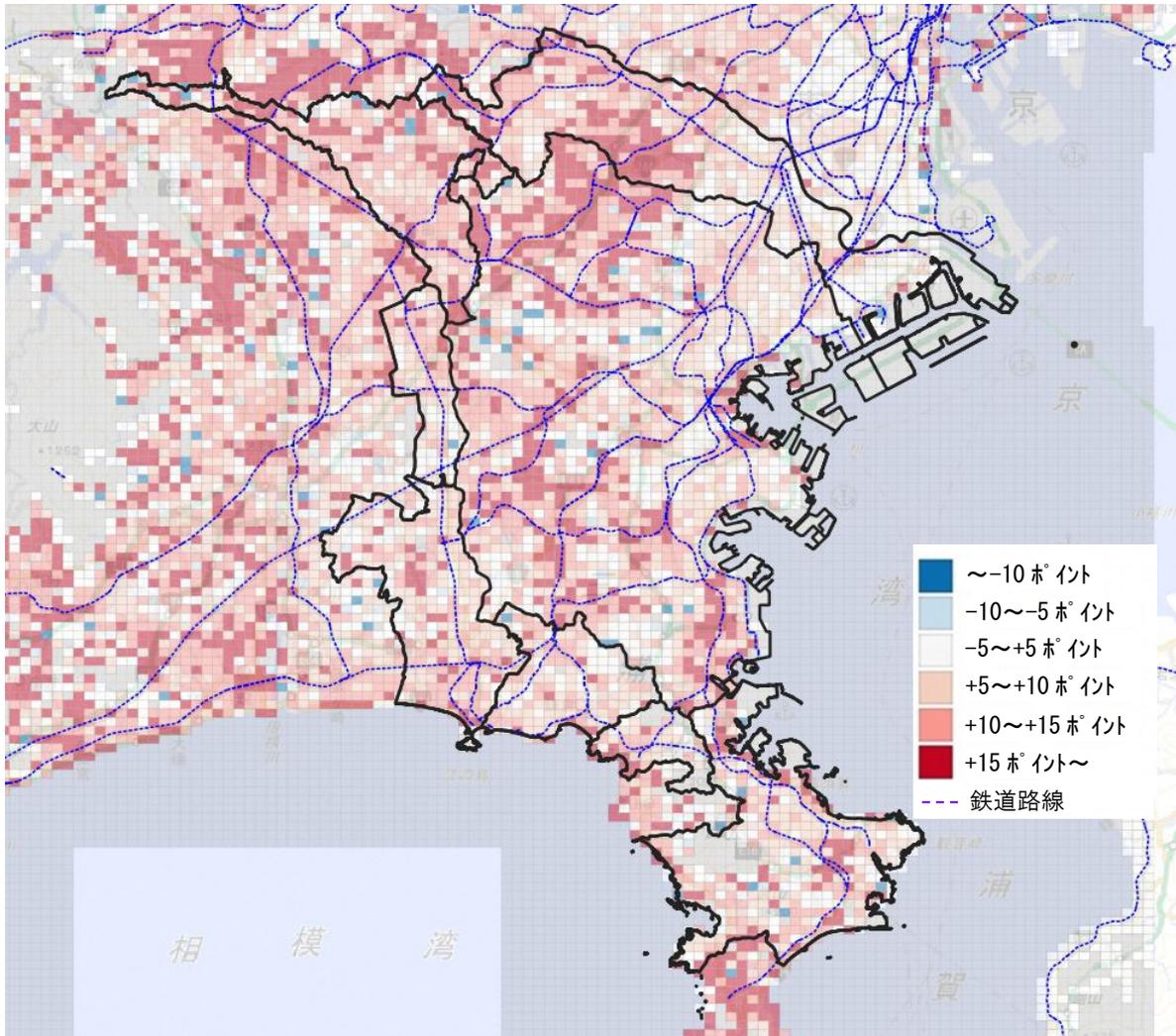
図表 8 4 2015 年から 2040 年にかけての人口増減率【再掲】



出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

また、2015年から2040年にかけて高齢化率がどのように変化するかについて地図上に示したものが図表85である。10ポイント以上の上昇となる地点が点在しているが、横浜市青葉区や川崎市宮前区ではこのような地点が集中している様子が見られ、他の地域に比べ、今後の人口構造の変化が大きいことが予想される。

図表85 8市の高齢化率の変化（2015年→2040年）



出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

③地理的・地政学的条件を変化させる要素

8市及びその周辺においては、現在も交通網の整備が続いており、現状における地理的条件が変化していくことが予想される。

また、8市は経済等において東京都とのつながりが深いことから、今後、国内及び国際的に東京の競争的地位の変化に伴う影響を受けることも予想される。

ア) リニア中央新幹線の開通による三大都市圏の近接性の変化

リニア中央新幹線の開通により、三大都市圏間の移動時間が劇的に短縮され、一体化した圏域（スーパー・メガリージョン）を形成するという、地理的条件の大きな変化が期待されている。8市においても、リニア開通により人の行き来がさらに活発になり、将来にわたる地域の活力維持・向上にプラスの効果が見込まれる。

ただし、これまで以上に東京圏と近畿圏・中京圏の近接性が高まることにより、逆に8市内から外部

への人や企業等の流出が生じる恐れがあることから、今後は外部から人を呼び込むための、8市の魅力向上に向けた取組の重要性が今以上に高まると考えられる。

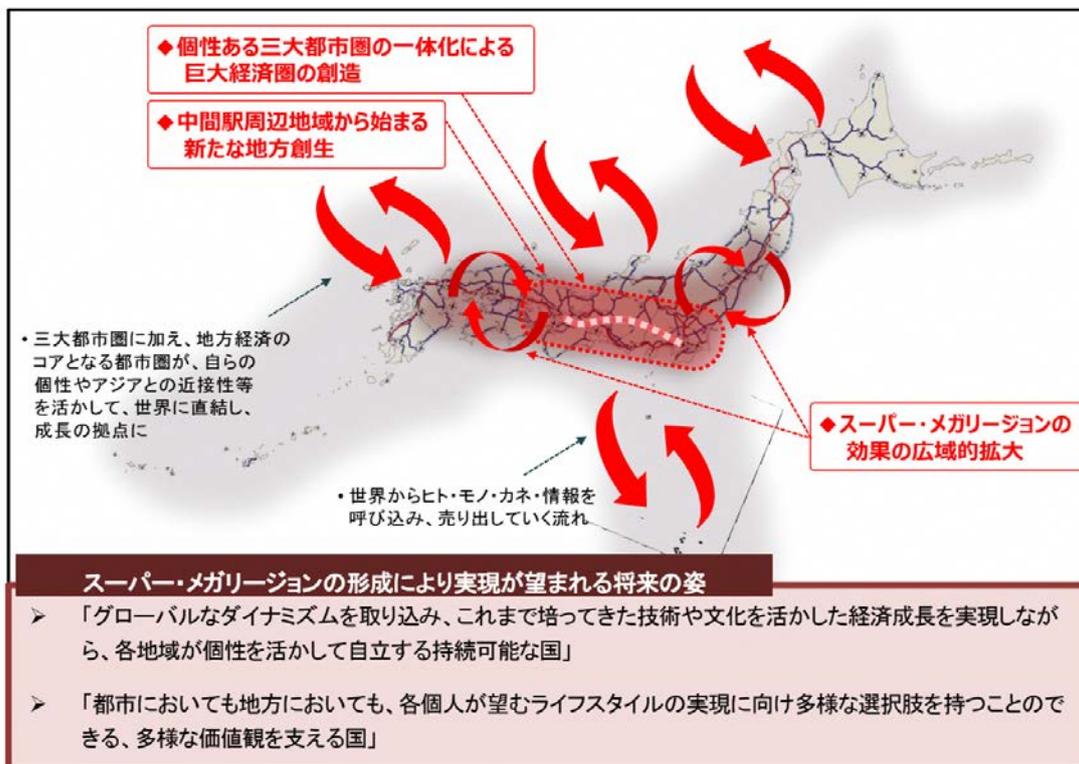
なお、神奈川県には橋本駅付近に中間駅の建設が予定されている。現在、東海道新幹線の新横浜駅は名古屋・大阪方面へのアクセスの要地として企業の集積等が進んでいるが、リニア中央新幹線の開通後は新横浜駅を通らない新たなルートができるため、現状とは人の流れが変化する可能性がある。

図表 8 6 リニア中央新幹線の予定ルート



出所：JR 東海 リニア中央新幹線ホームページ

図表 8 7 スーパー・メガリージョンのイメージ図



出所：国土交通省「スーパー・メガリージョン構想検討会 最終とりまとめ」

イ) 鉄道や高速道路、主要幹線道路等の整備による、他地域へのアクセス向上

首都高速道路の横浜環状北西線・横浜北線の整備や、相鉄線の JR 線及び東急線との直結運転の開始により都心や他の地域へのアクセスが向上するなど、今後も 8 市及びその周辺において、交通利便性の向上が見込まれている。なお、これにより 8 市の交流人口の増加が期待される一方、消費等の都心への流出も懸念されることから、地域の魅力向上を図るための取組の重要性が高まると考えられる。

また、近年の深刻なドライバー不足の状況から、モーダルシフト（トラックでの輸送から、鉄道や船舶等の別の輸送手段への移行）に向けた取組が進められている。自動運転の普及等と合わせ、今後は物流に加え、市民や観光客等の移動手段にも変化が生じると考えられる。

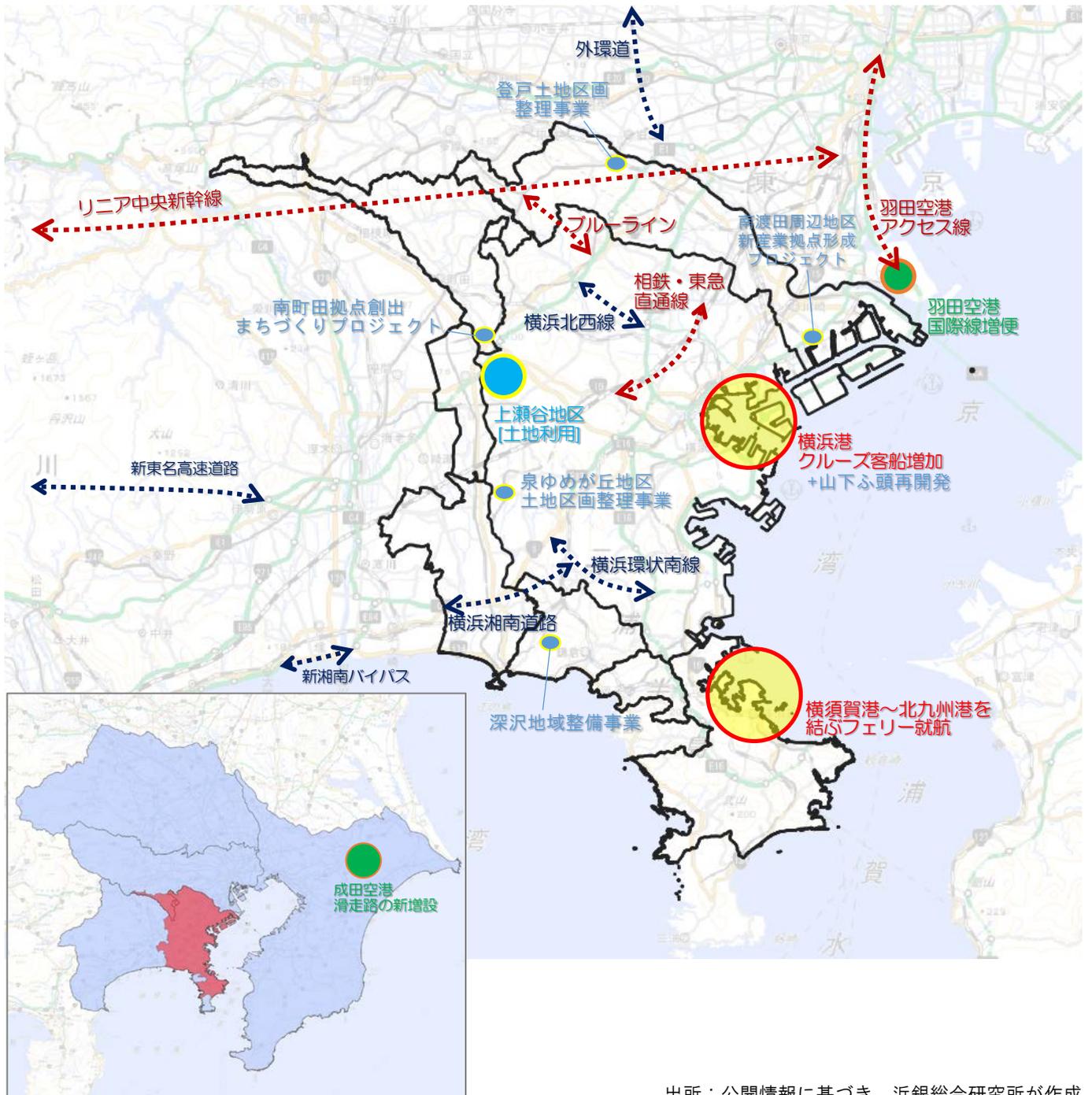
陸路以外では、2021 年春から横須賀港に北九州へのフェリーが就航し、九州方面へのアクセス向上が見込まれることや、2020 年 3 月から羽田空港の発着枠が増加することにより、国内外からの来訪者が増加することが期待される。

図表 8 8 鉄道・道路、土地利用等に関するプロジェクトの例

区分	主なプロジェクト
鉄道	<ul style="list-style-type: none"> ・リニア中央新幹線（2027 年～[先行開業]） ・JR 羽田空港アクセス線（2029 年～） ・相鉄・JR 直通線（2019 年 11 月開業）、相鉄・東急直通線（2022 年度～） ・高速鉄道 3 号線延伸（あざみ野～新百合ヶ丘）（2030 年開業目標）
道路	<ul style="list-style-type: none"> ・圏央道（横浜湘南道路、横浜環状南線） ・新湘南バイパス ・外環道 ・新東名（2023 年度～） ・首都高・横浜北西線（2020 年 3 月～）
航空	<ul style="list-style-type: none"> ・羽田空港、国際線増便（2020 年～） ・成田空港、滑走路の新增設（2030 年～）
海上交通	<ul style="list-style-type: none"> ・横浜港のクルーズ客船の増加 ・横須賀港～北九州港を結ぶフェリーの就航（2021 年春）
土地利用等	<ul style="list-style-type: none"> ・国際園芸博覧会開催（2027 年度）後の上瀬谷地区土地利用（横浜市） ・山下ふ頭再開発（横浜市） ・泉ゆめが丘地区土地区画整理事業（横浜市） ・南渡田周辺地区新産業拠点形成プロジェクト（川崎市） ・登戸土地区画整理事業（川崎市） ・深沢地域整備事業（鎌倉市） ・南町田拠点創出まちづくりプロジェクト（町田市）

出所：公開情報に基づき、浜銀総合研究所が作成

図表89 鉄道・道路等の主なプロジェクトのおおよその位置関係



出所：公開情報に基づき、浜銀総合研究所が作成

ウ) アジア地域における急速な都市化、人口増による変化等

アジア地域の急速な都市化や人口増、経済発展により、世界の中での日本及び東京圏を巡る競争環境が大きく変化していくことが予想される。

8市は東京圏の一部であり、東京という都市の国際的な競争力が今後も維持されるか、あるいは低下するかにより、将来の社会・経済環境に影響を受けると考えられる。東京の競争力が低下した場合には、例えば海外から企業や外国人労働者を集める力が弱まることが懸念される。

(4) 技術・社会等に関する変化により生じる影響

ここでは、第32次地方制度調査会の中間報告等において、今後生じることが指摘されている技術・社会等に関する変化について、8市の現状を踏まえながら整理する。

①技術の進展

国が提唱する「Society5.0」にも掲げられているとおり、今後はAIやIoT・ロボット、自動運転等の新たな技術により、産業や社会の様々な分野において、効率化やこれまでは不可能であったことの実現が期待される。

ア) 新技術による生産性の向上

AIやIoT、ロボット等の活用を通じて生産性が向上し、産業や生活を支えるサービスの人手不足解消の一助となることが期待される。

行政分野においても、RPA（Robotic Process Automationの略で、事務処理等の作業の自動化を行う技術のこと）の導入による事務作業の効率化の取組が進められており、8市においても横浜市や川崎市等で導入試験が行われている。また、通常の事務作業以外に、ドローンを用いることにより、公共施設の維持管理の業務効率化や、災害時の被災状況確認への活用等が期待される。

イ) 新技術による、既存概念の変化

新たな技術革新により、距離や地理的条件、あるいは個人の能力といった、現状での制約となっている概念を変え、これまでにはできなかったことが可能になることも予想される。

例えば、現状においては鉄道駅から遠く、バス路線も少ない地域は交通面で不利な条件となっているが、将来は自動運転技術の普及により無人バスやデマンド型交通機関の運行が可能になった場合には、必ずしも条件不利地ではなくなる可能性がある。

②ライフコースや価値観の変化・多様化

今後は生き方・働き方の多様化が進み、これまで以上に人々の個別ニーズへの対応が重要になると考えられる。

ア) 生き方・価値観の多様化

現在では、かつて標準とされてきたライフコースのとおりではない生き方を選択する人が増加しており、これに加えて人生観や性別に関する考え方等も変化してきていることから、今後は様々な部分で「生き方」の多様化が進んでいくことが予想される。

このような流れの中、今後は様々な分野において、現状ではマイノリティとなっている人々への対応をどのように行っていくかについての検討が重要になると考えられる。

イ) 働き方の多様化

現在ではIT技術の発達や通信環境の整備等により、テレワーク等、従来のオフィス勤務に縛られない働き方が可能となっている。なお、世帯構成や生活様式の多様化等を背景に、今後も働き方の多様化が進むことが予想される。

こうした流れの中で、従来のオフィスを必要としない企業も増加しており、横浜市等では近年ワーキングスペースのような、新たな形態の働く場が増加している。今後は人々の働き方に加え、このように事業所（働く場）のあり方も多様化していくことが予想される。

③災害リスクの高まり

南海トラフ地震や首都直下型地震及び風水害等、今後も様々な自然災害の発生が予想される。

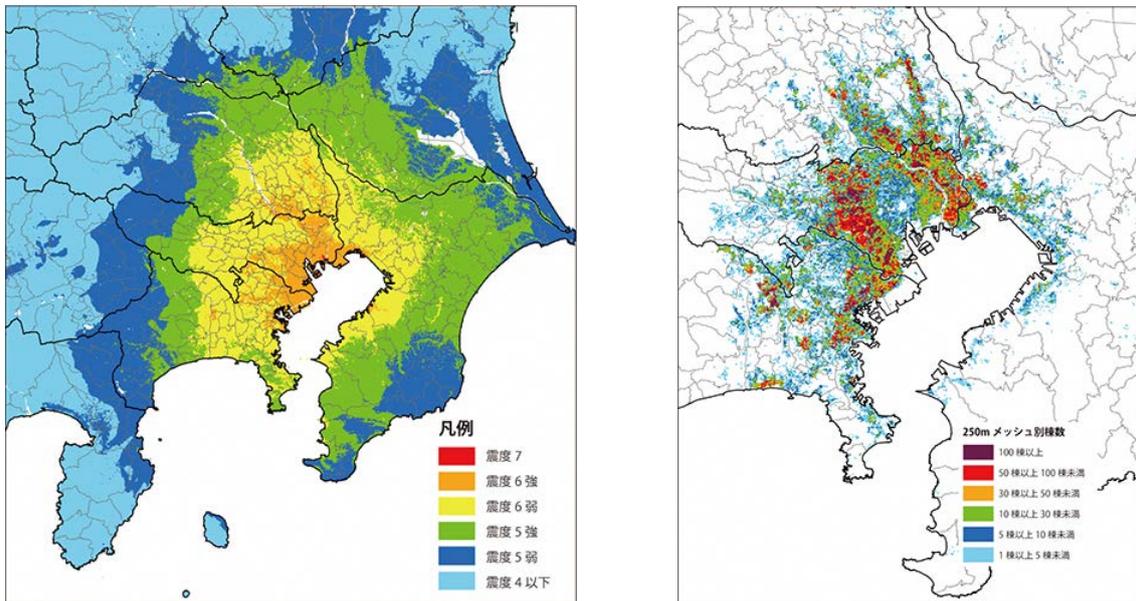
また、こうした大災害のリスクが高まっていることに加え、高齢化に伴う要介護認定者の増加等により、今後は避難行動要支援者等、避難時の支えが必要な人々の増加が予想される。

災害は広域的な被害の発生が予想されることから、平常時の備えや発災時の対応等について、各市相互の連携が重要であると考えられる。

ア) 地震災害

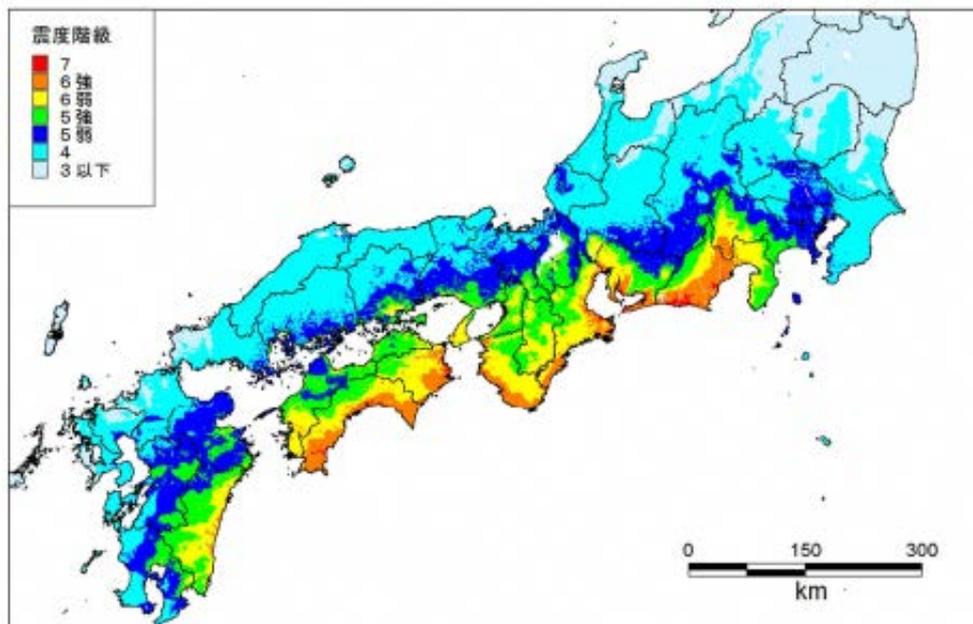
今後 30 年以内の発生確率が 70%程度とされる首都直下型地震や、南海トラフ地震等、8 市に大きな被害をもたらす恐れのある震災の発生が想定されている。

図表 9 0 首都直下型地震の被害予想（左：震度予想、右：倒壊する建物（棟数）の予想）



出所：「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（内閣府、2013年）

図表 9 1 南海トラフ地震の震度予想（基本ケース）



基本ケースの震度分布

出所：「南海トラフ巨大地震の被害想定について」（内閣府、2019年）

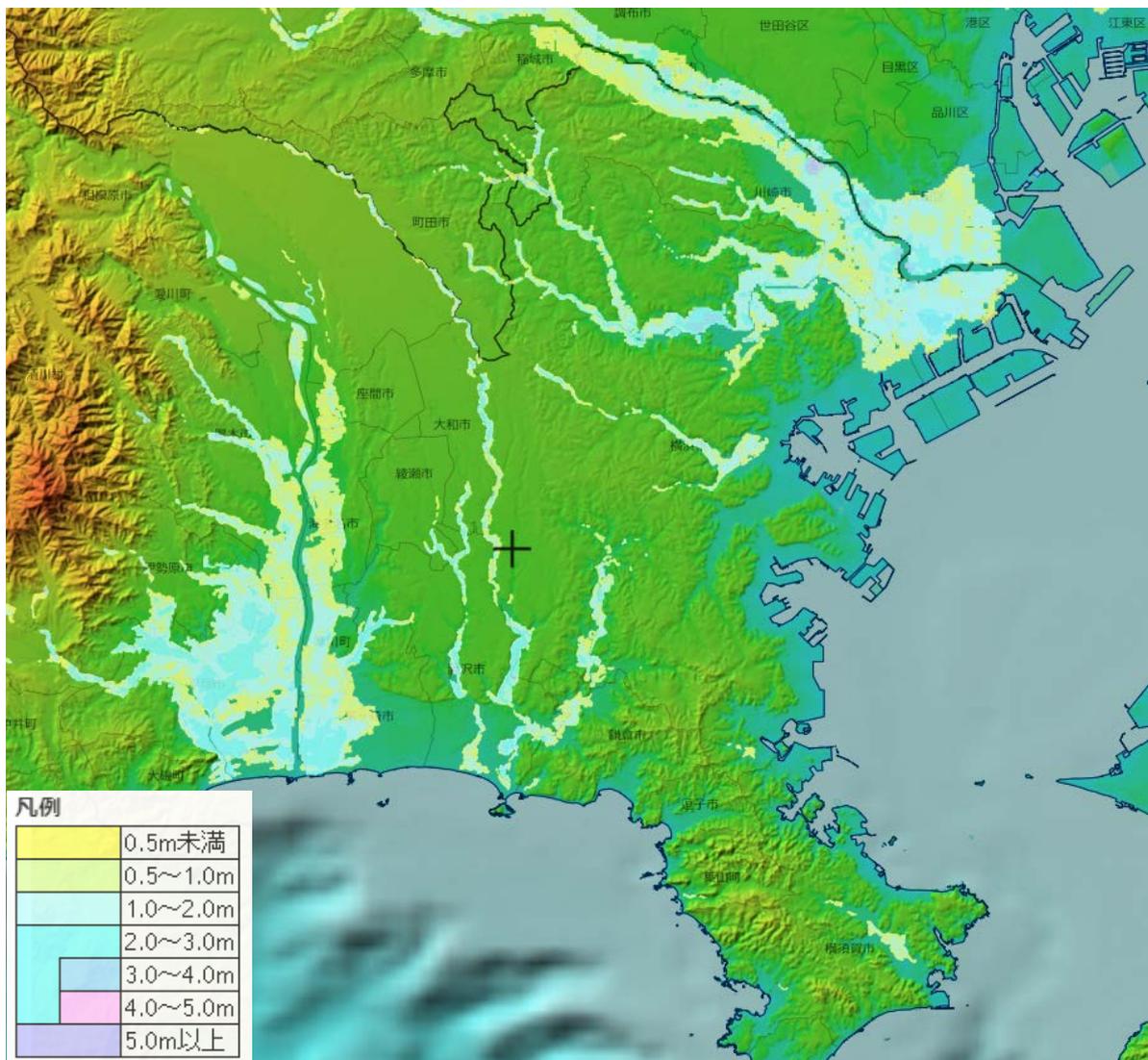
こうした災害においては、建物の倒壊や火災が市域を越えて発生するほか、南海トラフ地震については、内閣府の予想では相模湾にて最大 5.0～10.0mの津波が発生することも想定されており、8市内においても広域的な被害の発生が予想される。

イ) 風水害

国土地理院のホームページにて公開されている「重ねるハザードマップ」(各市区町村の作成するハザードマップのデータを結合したもの)によれば、「1年間にその規模を越える降雨が発生する確率が概ね 1/70～1/150」と想定される規模の降雨量において、8市周辺における洪水浸水想定区域は図表 92 のとおりである。

河川の流域は市境を越えて広がっており、今後も 2019 年の台風被害のような、広域的な風水害の発生が予想される。

図表 9 2 洪水浸水想定区域 (計画規模：1年間にその規模を越える降雨が発生する確率が概ね 1/70～1/150※)



※「それぞれの地域で、年間に 1/70～1/150 の確率で発生するレベルの大雨が降った場合」の想定と概ね同意。
 なお、凡例は河川が氾濫した際の水深を示す

出所：国土地理院ホームページ「重ねるハザードマップ」

4. 将来における行政サービスの維持・向上に影響を及ぼすと考えられる要素

(1) 将来の行政サービスに影響を及ぼす要素についての基本的な考え方

本章では、前章までに見てきた、8市の現状及び今後生じると予想される変化等を踏まえ、将来の行政サービスに影響を及ぼすと考えられる要素について、「行政サービスの提供主体・提供方法」と「行政サービスの対象となる地域」のそれぞれの視点から整理する。

なお、各項目の整理にあたっての基本的な考え方は以下のとおりである。

行政サービスの提供主体・提供方法に変化をもたらすもの	行政サービスの対象となる地域に変化をもたらすもの
a. 行政が担う役割に影響を及ぼすもの	c. 行政サービスの需要を変化させるもの
b. 行政機関の業務を効率化させるもの	d. 地理的・地政学的な条件を変化させるもの

①行政サービスの提供主体・提供方法に変化をもたらすもの

【a. 行政が担う役割に影響を及ぼすもの】

基礎自治体の役割に対する考えの変化や地方行政サービス改革の推進など、行政が担う役割に影響を及ぼす要素がこれに該当する。

(行政が担う役割に変化を及ぼす要素の例)

- ・ 基礎自治体の役割に対する考えの変化 ⇒自治体間連携、公民連携、市民協働等が促進される
- ・ 地方行政サービス改革の推進 ⇒外部委託、指定管理者制度の導入促進等、行政負担が軽減される

【b. 行政機関の業務を効率化させるもの】

現状の行政サービスの枠組みの中において、機器・システム等の導入や業務改善に向けた取組等、行政機関における業務効率化が期待される要素がこれに該当する。

(行政機関の業務を効率化させる要素の例)

- ・ AI、IoT等の技術革新 ⇒新技術の活用により、行政機関の業務が効率化される
- ・ 各種手続きの簡素化 ⇒行政機関での事務処理に必要な業務量が削減される

②行政サービスの対象となる地域に変化をもたらすもの

【c. 行政サービスの需要を変化させるもの】

人口減少・人口構造の変化、人々の生活や社会の変化等、行政サービスを受ける側に生じる変化に伴い、行政サービスの需要量及び求められるサービスの質を変化させる可能性のある要素がこれに該当する。

(行政サービスの需要を変化させる要素の例)

- ・ 特定の年齢層の人口増加・減少 ⇒高齢者の増加に伴う高齢者福祉サービスの需要増加等
- ・ 外国人住民の増加 ⇒外国人向けの支援サービスの需要が増加
- ・ 働き方や生活様式の変化 ⇒求められるサービスの内容、サービス別の需要バランス等が変化

【d. 地理的・地政学的な条件を変化させるもの】

現状における8市の地域特性等の条件を変化させる可能性のある要素、特に、これまでの認識を変化させる可能性のある要素がこれに該当する。

(地理的・地政学的な条件を変化させる要素の例)

- ・新たな交通網の整備や既存交通機関の利便性向上 ⇒首都圏での8市の位置づけが変化
- ・都市化、あるいは過疎化の進行 ⇒地域特性の変化に伴い求められるサービスの内容が変化

(2) 将来の行政サービスに影響を及ぼすと考えられる要素

上述の(1)に示した考えに基づき、各項目に該当する要素を整理すると、以下のようになる。

①行政サービスの提供主体・提供方法に変化をもたらすもの

ア) 行政が担う役割に影響を及ぼすもの

人口減少・高齢化の進行、行政需要の多様化への対応など、今後、人材や財源の確保が厳しくなる中、各市町村において、教育・福祉・文化等の公共サービス提供のための施設等を、自らがすべて整備・運営していくという「フルセット主義」に対し、自治体戦略2040構想研究会の第一次報告では、「個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を越えた都市・自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持確保することによって、人と人のつながりの中で生きていける空間を積極的に形成し、人々の暮らしやすさを保証していく必要がある」という考えが示されている。

また、国の経済財政諮問会議等において、行政が担う業務の外部委託促進等、地方行政改革の推進に関する検討が進められている。

このように、行政のあり方や民間との役割分担に関する考え方が変化していく中で、今後は行政が担う役割にも変化が生じてくることが予想される。なお、こうした流れの中、8市においても民間への業務委託の拡大、窓口業務の民間委託等に加え、市民協働の推進や、民間等との連携強化に関する取組が進められている。

イ) 行政機関の業務を効率化させるもの

今後も生産年齢人口の減少が進んでいくことが予想される中、行政サービスを提供する自治体職員についても人材確保が難しくなることが予想されており、行政機関においても業務の効率化に取り組んでいくことが重要と考えられる。

行政機関の業務効率化を図るための方策として、1つは新たな技術・システムの導入が考えられる。8市においては、AIやRPAの導入により作業の効率化や省力化を図ったり、通信技術を活用して場所に縛られない働き方を実現したりするなど、限られた人材を有効に活用するための取組が既に進められている。

新技術の導入以外では、川崎市の「総務事務センター」のような行政機関の事務を集約・効率化する取組や、町田市が藤沢市等とともに取り組んでいる自治体間ベンチマーキングのような業務改善の取組が挙げられるが、今後はこうした取組がより重要になると見られる。

また、今後は老朽化や人口構造の変化等に伴い、公共施設の有効活用や維持管理が課題となると考えられるが、既存の公共施設等の有効活用や維持管理の効率化について、各市において施設の長寿命化や複合化等の取組が進められている。

②行政サービスの対象となる地域に変化をもたらすもの

ア) 行政サービスの需要を変化させるもの

行政サービスの対象となる、住民や地域の側に生じる変化について、前章のとおり「人口減少・人口構造の変化」、「インフラ・空間の変化」、「技術・社会等の変化」の3つの視点で整理すると、以下のようなものが挙げられる。

「人口減少・人口構造の変化」については、年少人口の減少による学校の小規模化や統廃合、生産年齢人口の減少に伴う女性や高齢者の社会進出に関する支援ニーズの増大、高齢者人口の増加による医療・介護ニーズの増大等が挙げられる。また、産業分野における人手不足を補うための支援ニーズや、外国人労働者受け入れの拡大により、外国人住民に対する支援ニーズも増大が見込まれる。

「インフラ・空間の変化」については、都市のスポンジ化の進行に伴い、空き家対策や団地再生等に関する支援ニーズが増大することが挙げられる。

「技術・社会の変化」については、技術革新により、生産性の向上やこれまでできなかったことが実現され、社会のあり方について様々な変化が生じることが挙げられるほか、働き方や生き方の多様化に伴い、より個別性の高い支援が求められる社会となること、大規模災害のリスクの高まりに伴い、防災の重要性が高まること等が挙げられる。

イ) 地理的・地政学的な条件を変化させるもの

8市の地理的・地政学的な条件を変化させる可能性のあるものとしては、リニア中央新幹線の開通による大都市圏の近接性の変化や、道路や鉄道等の交通網の整備による8市内及び周辺地域との交通アクセスの変化、モーダルシフトや自動運転技術等による物流や移動手段の変化に加え、アジア地域における急速な都市化等により、世界の中での東京圏の競争的地位が変化すること等が挙げられる。

【8市における、将来の行政サービスに影響を及ぼすと考えられるもの】

<p>a. 行政が担う役割に影響を及ぼすもの</p> <p>【基礎自治体の役割に対する考えの変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体間の連携の促進 ・行政と民間の役割分担の変化 <ul style="list-style-type: none"> ⇒市民協働の推進（自治会・町内会、NPO法人、リビングラボ等） ⇒民間等との連携強化（民間企業との包括連携協定、SIB、大学との連携等） <p>【地方行政サービス改革の推進】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・外部委託の範囲拡大…窓口業務の外部委託等 ・指定管理者制度の導入、PPP/PFIの拡大 	<p>c. 行政サービスの需要を変化させるもの</p> <p>【人口構造の変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年少人口の減少 <ul style="list-style-type: none"> ⇒学校の小規模化・統廃合等が進行。一方、保育サービスの需要は増大 ・生産年齢人口の減少 <ul style="list-style-type: none"> ⇒人材の確保に関する支援ニーズが増大 ⇒外国人労働者の受入増加に伴い、外国人住民に対する支援サービスの需要が増大 ・高齢者人口の増加 <ul style="list-style-type: none"> ⇒医療・介護ニーズの増大、高齢者の暮らしやすいまちづくりの重要性が高まる ⇒高齢者の社会参加促進、高齢人材の就労支援等のニーズが高まる <p>【インフラ・空間の変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「都市のスポンジ化」への対応 ⇒既存市街地の低利用化、空き地・空き家の増加への対応が求められる <p>【技術・社会等の変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・技術革新により、業務効率化や社会のあり方について様々な変化が生じる ・働き方や生き方の多様化に伴い、より個別性の高い支援が求められる社会となる ・大規模災害のリスクの高まりに伴い、防災等の重要性が高まる
<p>b. 行政機関の業務を効率化させるもの</p> <p>【AIやIT等、新技術の活用による業務効率化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新技術（AI、RPA、ドローン等）の導入による、事務作業の効率化 ・自治体間ベンチマーキング等の取組を通じた業務効率化 <p>【事務処理の仕組みの改善による業務効率化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・手続きの簡素化 ・事務処理の集約（事務センターの設置等） <p>【既存の公共施設等の有効活用と管理の効率化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共施設の長寿命化 ・維持管理の効率化（ドローン等の新技術の導入を含む） 	<p>d. 地理的・地政学的な条件を変化させるもの</p> <p>【三大都市圏の近接性の変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・リニア中央新幹線の開通、スーパー・メガリージョンの形成 <p>【8市内及び周辺地域との交通アクセスの変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道路の整備（圏央道、首都高速道路横浜環状北西線・横浜北線等） ・鉄道の利便性高以上（相鉄線のJR及び東急線との直通運転等） ・羽田空港の発着枠の拡大 ・横須賀港への北九州フェリーの就航 <p>【物流・移動手段の変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・モータリゼーションによる物流の変化、及びその影響による人の移動の変化 ・自動運転技術の実用化・普及による交通機関のあり方の変化 <p>【アジア地域における急速な都市化、人口増による変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・世界の中で東京圏の競争的地位の変化

5. 8市連携の取組の方向性

(1) 圏域として見た場合の8市の特徴と連携の意義

ここまで述べてきた事項に基づき、1つの圏域として見た場合の8市の特徴について改めて整理すると、以下のようなになる。

【8市の特徴】

- ①東京都区部と隣接し、全国的にも大きな人口・経済規模を有する圏域
 - ・東京圏の経済成長に伴って人口増加・都市整備が進められ、転出入や通勤・通学先の多くが東京都区部等となっている。
 - ・全国の中においても人口・経済等の規模が大きく、財政基盤も比較的健全であるほか、今後の人口減少については、全国と比べ進行が緩やかであると推計されている。
- ②市域を越えた連続性を有する圏域
 - ・交通網や市街地が市域を越えて連なり、通勤・通学においても自市外の移動が見られるなど、市境を越えて連続した圏域となっている。
- ③各市が共通する課題を内包した圏域
 - ・今後の人口減少・人口構造の変化や公共施設の老朽化等、各市に共通する課題が存在している。なお、各市に存在する住宅団地等において、局所的な人口構造の急変が生じるという課題も共通している。
- ④人口構造の変化の進み方には、圏域内でも違いが見られる
 - ・人口減少や少子高齢化について、川崎市や横浜市北部では、その進行がこれから本格化するのに対し、南側に位置する横須賀市や鎌倉市、逗子市では既に高齢化が進行している等、変化の進み方に違いが見られる。

こうした特徴を踏まえると、8市が連携した取組の意義として、以下のようなものが挙げられる。

【8市連携の意義】

- ・市域を越えて行政サービスを提供することにより、住民に対する行政サービスが向上する
 - ⇒各市の境界付近等、在住する市の公共施設よりも隣市の施設へのアクセスがよい地域においては、市域を越えたサービス提供により、住民の利便性が向上する。
 - ⇒通勤・通学等で市域を越えて移動する住民が多いことから、行政サービスの供給場所が市外にも広がることにより、住民に対するサービスが向上する。
 - ⇒8市間の転入・転出も多いことから、各市の行政機関における手続きやシステムの共通化を図ることにより、住民に対するサービスが向上する。
- ・共通課題に連携して取り組むことで、より効果的・効率的に取組を進めることができる。
 - ⇒新たな技術や仕組みの導入において、複数の市で試験データを収集でき、効果の検証をより精密に行うことができるようになる。
 - ⇒費用の問題から1つの市では取り組みにくいことにも、複数の市が共同で実施することにより、スケールメリットが得られる。
- ・人口減少の進み具合の違いなど、互いに異なる状況について情報共有を図ることにより、先行する市の取組から学びを得ることができる

(2) 各市が連携した取組の方向性として考えられるもの

① 8市連携の方向性に対する基本的な考え

地方自治体が従来の枠を越えて連携する際のあり方には、市町村合併や地方自治法に基づく地方公共団体間の協力、連携中枢都市圏の形成といった新たな広域連携等様々な形があるが、8市間の連携については、各市における「水平・相互補完的、双務的な役割分担」を促進し、短期的及び中長期的な視点から、住民に対するサービスの維持・向上を図っていくことが主な目的となる。

8市は東京圏に位置し、現状においては全国よりも人口減少が緩やかであり、財政状況も比較的健全である。ただし、8市においても人口減少や人口構造の変化が進行しており、人手不足や高齢者数の増加等が予測され、特に準備を行わないまま2040年を迎えた場合には、行政サービスの維持・向上が難しくなる可能性がある。このような状況を踏まえ、将来の人口減少・人口構造の変化や社会の変化等に対応していくための準備として、他市との連携により現状の行政サービスの維持・向上を図るための方法を検討していくということが、中長期的な視点での8市連携の基本的な方向性であると考えられる。

なお、今後の技術革新や社会の変化を踏まえると、現状において居住や事業を営む環境として不利な条件にある地域が、将来的には必ずしも不利な環境ではなくなる可能性があることや、東京圏や8市への新たな人の流れが生じることなど、将来にわたっての変化は必ずしも脅威だけでなく、今後の地域の発展につながる機会ももたらすと予想され、こうした機会を的確に捉えるために連携した取組を進めるという方向性も考えられる。

② 8市が連携した取組の方向性

連携によってどのようなことを目指すのかという方向性については、上記①の基本的な考えに基づき、大きく「将来の脅威に対する備え」、「将来の機会を捉えるための備え」、「各市の保有する資源の有効活用・相互補完」の3つが考えられる。

ア) 将来の脅威に対する備え

「将来の脅威に対する備え」については、今後の人口や社会の変化により、行政サービス需要の増加・多様化が予想され、現状のままでは将来的にサービスの維持が困難になると考えられることに対して、複数の市が連携し、サービスの提供方法や体制の改善、ニーズ増大への対応等に取り組むことにより、将来にわたって行政サービスの維持・向上を図るという考え方である。

今後、生産年齢人口の減少に伴い行政サービスの担い手が減少することや、社会保障等の増大により財政状況がさらに厳しくなることを踏まえると、サービス水準の維持・向上のためには、行政機関における業務の効率化が不可避となる。現在のサービス供給体制の見直しや、RPA・ドローンといった新しい技術やシステムの導入等の検討が必要となるが、これらを単独の自治体で行うよりも、複数の自治体において好事例やノウハウの共有を図ったり、共同で新システムの導入・効果検証等を行うような形で取組を進めることで、より大きな効果が得られる場合があると考えられる。

また、医療・介護サービス需要の増加が見込まれる一方、これらのサービスの供給量をすぐに増やすことは難しいため、健康寿命の延伸等、将来の需要増加の予防に向けた取組を進めていくことが重要となるが、ここでも各市に蓄積された好事例やノウハウの共有、対応策についての共同研究等が有効であると考えられる。加えて、外国人向けの支援等については、8市の中でも取組状況が先行している市と情報共有を行うことにより、今後増加する支援ニーズへの対応策の検討を有効に進めることが可能になると考えられる。

以上をまとめると、この考え方に基づく取組の方向性としては、次のようなものが挙げられる。

【考えられる取組の方向性】

- ・各市の先進的な取組の好事例やノウハウの共有
- ・新たな技術やシステムの導入等に関する共同研究
- ・将来の脅威に対する情報共有・共同研究、対応策や体制の検討

【この方向性に適合すると考えられる分野の例】

- ・行政機関の業務改善・効率化（公共施設の維持・管理を含む）
- ・増大するニーズへの対応（高齢者支援、外国人支援等）
- ・将来のニーズやコストの増大の予防（健康寿命延伸、公共施設の長寿命化等）
- ・緊急事態への備え（災害対応等）

イ) 将来の機会を捉えるための備え

「将来の機会を捉えるための備え」については、今後の技術革新や社会環境の変化により、8市にプラスの効果をもたらす可能性のある様々な機会を的確に捉え、人口減少の緩和や経済の活性化等を図っていくため、複数の市が連携して取組を進めるという考え方である。

これまでも述べてきたとおり、今後は情報通信や自動運転等の技術の実用化・普及が進み、人々の働き方や事業所のあり方、交通機関のあり方等の変化が進むことが予想される。新たな技術やシステムをうまく導入し、事業環境や生活環境の向上を図ることにより、従来は不利な条件下にあるとされてきた地域の評価を変え、企業誘致や人口減少の緩和等に繋げることができる可能性がある。こうした取組においては、先進的な事例の共有や、新たなシステムの導入に関する共同研究を行うことが有効であると考えられる。

また、8市を巡る周遊コースの構築など、現状において各市の持つ観光資源を連結する取組が既に行われているが、今後陸・海・空の様々な交通機関の利便性が向上し、国内外から東京圏により多くの人の流れが生じることから、この機会を捉え、8市に人を呼び込むための取組は重要であり、連携する意義のある分野であると考えられる。

【考えられる取組の方向性】

- ・自動運転等の技術を用いた、新たな交通機関についての情報共有・共同研究
- ・働き方やライフスタイルの変化・多様化に対応した事業所やまちのあり方に関する共同研究

【この方向性に適合すると考えられる分野の例】

- ・生活環境の向上（交通機関整備等）
- ・企業誘致
- ・観光振興

ウ) 各市の保有する資源の有効活用・相互補完

「各市の保有する資源の有効活用・相互補完」については、上記ア)、イ) よりも短期的な視点から、現状において各市の保有する公共施設や人的資源、情報・ノウハウ等を、市域を越えて有効活用することにより、住民へのサービス向上を図ったり、供給が不足するサービスの相互補完を図るために、複数の市が連携した取組を進めるという考え方である。

8市の住民は在住する市以外にも多く通勤・通学しているほか、交通機関が市域を越えてつながっていることから、市域の枠に限らず、通勤・通学先や自宅の最寄りの隣接市の公共施設を利用することができれば、生活利便性が高まる場合もあると考えられる。

実際の事例として、8市内では既に図書館の相互利用が行われている。現状では隣接市の住民の利用及び各市に通勤・通学している人が現地の図書館を利用できるようになっているが、今後相互利用の範囲がさらに拡大することにより、8市内の住民の利便性や、アクセスできる書籍数の増加が期待される。

図表9-3 図書館の相互利用の状況（2019年12月現在）

		利用可能な図書館							
		横浜市	川崎市	横須賀市	鎌倉市	藤沢市	逗子市	大和市	町田市
在住する市	横浜市		○	○	○	○		○	
	川崎市	○							○
	横須賀市	○			○		○		
	鎌倉市	○		○		○	○		
	藤沢市	○						○	
	逗子市			○	○				
	大和市	○				○			○
	町田市		○					○	

出所：各市広報資料等に基づき浜銀総合研究所作成

その他の事例として、横浜市と川崎市では「待機児童対策に関する連携協定」を締結し、保育所の共同整備や、施設の共同利用等により、住民の利用可能な保育施設やサービスの選択肢の拡大を図るといふ取組が進められている。保育所の共同整備については、施設整備に必要な費用を両市が共同で捻出し、費用の負担に応じて定員枠を各市に按分するという点が特徴である。また、共同利用について、横浜市民が川崎市認定保育園を利用する場合、または川崎市民が横浜保育室を利用する場合には、在住している市より保育料の軽減補助を受けることができる。

また、8市の全体的な傾向として、北側では比較的年齢の若い人口が多く、南側では少子高齢化が進行しているなど、各市の人口構成には違いが見られるが、例えば子どもを対象としたサービスについて、ある市では余剰が生じているのに対し、隣接市において不足が生じているといった場合には、余剰が生じている市でサービスを提供するといったあり方も考えられる。

以上をまとめると、この考え方に基づく取組の方向性としては、次のようなものが挙げられる。

【考えられる取組の方向性】

- ・市域を越えた、各市の保有する資源（公共施設等）の相互利用

【この方向性に適合すると考えられる分野の例】

- ・図書館等、公共施設の相互利用
- ・子育て支援等、福祉サービスの相互利用

6. 職員向け勉強会の実施概要

本調査事業においては、本書「2.」～「5.」に取りまとめた基礎調査に加え、8市の企画担当部局長及び関係職員を対象とした勉強会を実施した。実施概要は以下のとおりである。

【職員向け勉強会の実施概要】

■日 程：令和元年9月3日（第2回部局長級会議と同日開催）

■講 師：総務省自治行政局市町村課長 田中 聖也 氏

■テーマ：広域連携の現状及び2040年頃を見据えた課題

■参加者：8市の企画担当部局長及び関係職員

■要 旨：

（講演）

- ・ 今後は三大都市圏においても人口減少局面に入り、また後期高齢者の割合が上昇していくことから、三大都市圏においても広域連携の増加が見込まれることについてご説明いただいた。また、広域連携について、現状では将来に向けての明確なソリューションとなっているわけではないが、今後の対応策のひとつとして有効性のある手段であること等についてご説明いただいた。
- ・ 広域連携の事例は増加しているが、中心市の取組の共有やスピルオーバーなどにとどまり、双方の利害を調整するような事例は少ないなど、広域連携の実態についてご説明いただいた。
- ・ 広域連携に関する好事例として、地域公共交通の取組等、他自治体の事例をご紹介いただいた。

（質疑・意見交換）

- ・ 広域連携の進め方に関し、公共施設の相互利用や保健所の設置等について講師及び参加者間での意見交換を実施。

7. 8市間で行った好事例の共有・協議の概要

(1) 実施概要

本調査事業においては、8市の部局長級会議及び課長会議を開催し、各市の取組等に関する情報共有や、基礎調査の方向性の検討や進捗確認を行った。各会議の実施概要は以下のとおりである。

なお、市長会議は開催されなかったが、今後、開催に向けた具体的な協議を始めることとした。

図表9-4 本調査事業における関係者会議の開催実績

	部局長級会議		
	第1回（参考）	第2回	第3回
開催日	令和元年5月16日	令和元年9月3日	令和2年1月27日
議題等	<ul style="list-style-type: none"> 新たな広域連携促進事業の募集に係る提案書について（書面協議） 	<ul style="list-style-type: none"> 観光施策の取組についての現状報告 好事例の情報共有 基礎調査の進め方に関する検討 	<ul style="list-style-type: none"> 短期的な取組についての現状報告（観光施策の取組、好事例の情報共有） 中長期的な取組についての現状報告（基礎調査の結果報告） 今後の進め方についての検討

	課長会議		
	第1回（参考）	第2回	第3回（参考）
開催日	令和元年6月18日	令和元年12月27日	令和2年3月（予定）
議題等	<ul style="list-style-type: none"> 観光施策の取組についての現状報告 8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査等について 部局長級会議の議題の確認 令和元年度スケジュールの確認 	<ul style="list-style-type: none"> 8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査の現状報告 各市における他自治体と連携した取組の状況に関する報告 部局長級会議の議題の確認 	<ul style="list-style-type: none"> 令和2年度の進め方（予定）

(2) 各回の議事要旨

本調査事業において実施した会議の議事要旨は以下のとおりである（開催日順に記載）。

①第2回部局長級会議

ア) 観光施策の取組についての現状報告

平成30年度第1回部局長級会議にて合意した8市連携による当面の取組のうち、観光施策の取組状況についての報告を行った。また、これに関連して、横浜市文化観光局より訪日外国人観光客（インバウンド）向け英語観光マップ「Day trip from Yokohama」について紹介し、今後の活用について参加者間での意見交換を行った。

イ) 好事例の情報共有

平成30年度第1回部局長級会議にて合意した8市連携による当面の取組のうち、好事例の情報共有に関する取組状況についての報告を行った。また、町田市より今年度の「行政経営管理委員会」についての紹介を行ったほか、藤沢市より、「都市問題研究会」について本年5月に実施した研究会の概要を紹介した。

ウ) 基礎調査の進め方に関する検討

8市の現状や8市間の広域連携に係る基礎調査の実施に関して、事業の全体像や調査の概要、実施スケジュール等についての確認を行うとともに、各市に対して調査への協力依頼を行った。

エ) その他

上記ア)～ウ)の議題のほか、各市から今年度に開催予定のイベントに関する情報提供や、観光等のPRに関する課題及び都市間連携の検討の方向性等についての意見交換等を行った。

②第2回課長会議

ア) 8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査の現状報告

基礎調査の骨子案に基づき、進捗報告を行うとともに、報告書の構成についての意見交換を行った。この場での意見交換の結果を踏まえ、第3回部局長級会議に向けて追記・修正を行うこととなった。

イ) 各市における他自治体と連携した取組の状況に関する報告

基礎調査の一環として各市に対し他自治体との連携による取組の状況に関する照会を行った結果について、主だった取組の報告及び追加の情報共有を行った。

ウ) 部局長級会議の議題の確認

第3回部局長級会議の議題案について、参加者間で情報共有を行い、会議資料として提示したとおりの議題にて会議を開催することに対する同意を得た。

③第3回部局長級会議

ア) 短期的な取組についての現状報告（観光施策の取組、好事例の情報共有）

観光施策の取組について、横浜市文化観光局よりクルーズ船の観光客を8市に呼び込むための取組に関する報告を行った。

また、好事例の情報共有については、第2回課長会議にて各市における他自治体と連携した取組についての情報共有を行ったことについて報告したほか、町田市の「行政経営管理委員会」に関する周知を行った。

イ) 中長期的な取組についての現状報告（基礎調査の結果報告）

第2回課長会議の結果を踏まえて追記・修正した報告書案を提示し、内容についての説明及び意見交換を行った。全体的な方向性については参加者の同意を得たうえで、意見交換の結果を踏まえた追記・修正を行うこととなった。

ウ) 今後の進め方についての検討

8市連携の今後の取組について、短期的には好事例の情報共有を更に推進するとともに、中長期的に

は基礎調査報告書に基づき、具体的な連携施策や中長期的な協力関係について継続的に検討・協議することとした。

(3) 8市連携による今後の進め方について（まとめ）

①短期的な取組について

引き続き、各市が好事例の情報共有を推進するとともに、8市連携関係課長会議では、各市の連携等に係る好事例の共有を議題とすることとした。

（主な共有項目）

- ・2040年頃における課題（少子高齢社会、公共施設老朽化、東京都区部への一極集中等）に関する
こと
- ・文化プログラム等、文化・芸術振興に関すること
- ・公民連携に関すること
- ・自治体間ベンチマーキング等、行政改革に関すること
- ・その他、圏域の「行政サービスの維持・向上」「地域コミュニティの活性化」「持続可能な成長・発展」を実現に寄与する施策に関すること

②中長期的な取組について

「基礎調査」報告書に基づき、具体的な連携施策や中長期的な協力関係について検討・協議することとした。

（取組内容）

ア) 若手職員等による勉強会の開催

2040年頃に各市の中核を担う若手職員が集い、広域連携に対する意識の醸成、基礎知識の習得及び職員間のネットワークを構築する場として「基礎調査」等を材料に勉強会を実施。（年3回程度）

イ) 連携施策の検討・協議に向けた市長会議の開催

「基礎調査」をもとに課長級、部局長級会議で連携施策の検討テーマを協議。「基礎調査」の結果報告と併せ、連携施策の検討テーマに係る意思決定及び対外発信の場として市長会議を開催。

市長会議の開催時期・会議の概要等については、直近の関係課長会議、部局長級会議において協議・決定。

諮問事項

「横浜特別自治市大綱」、「第2次横浜市大都市自治研究会答申」や現下の社会経済情勢等を踏まえ、特別自治市の制度設計のあり方について、調査・審議を求めます。

趣旨

諮問事項を踏まえ、人口減少・少子高齢化が急速に進み、高齢者人口が最大となる2040（令和22）年頃の課題を見据えると、特別自治市の早期実現をはじめ、地域の実情に応じた地方自治制度への見直しは避けることはできないという認識のもと、「第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告」をとりまとめた。

審議の経過

2018(平成30)年3月30日の発足以降、6回の委員会を開催し、特別自治市の制度設計のあり方について調査・審議。

（委員名簿（敬称略、五十音順））

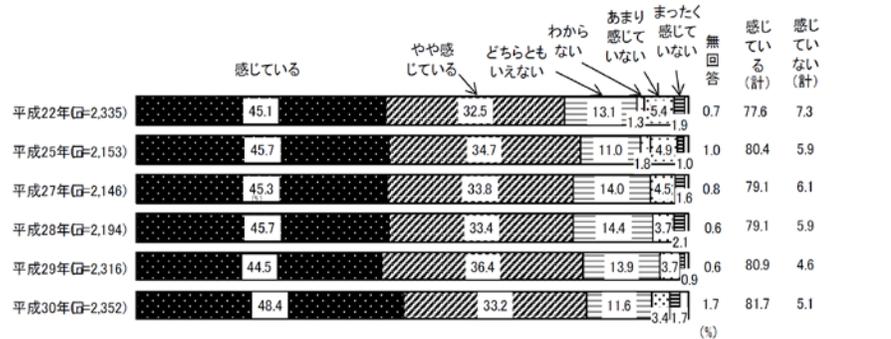
座長	辻 琢也	一橋大学大学院教授	（行政学・地方自治論）
副座長	大杉 覚	首都大学東京大学院教授	（行政学・都市行政論）
委員	出雲 明子	東海大学准教授	（行政学）
	伊藤 正次	首都大学東京大学院教授	（行政学・都市行政論）
	宇野 二郎	横浜市立大学教授	（行政学・地方自治論）
	沼尾 波子	東洋大学教授	（財政学・地方財政論）
	望月 正光	関東学院大学教授	（財政学）

横浜市を取り巻く社会経済情勢

横浜市は市町村合併をせずに80年が経過しており、市域としての一体性が極めて高い。また、流出人口が多いにも関わらず、市への愛着や誇りを感じる市民が8割を超える。

一方で、横浜市は少子・高齢社会の進展（超高齢社会の到来）、人口減少、東京一極集中、市税の減少・社会保障費の増加、外国人人口の増加、公共施設の保全・更新需要の増大、自治会町内会役員のなり手不足といった課題を抱えている。

横浜に対する地域への愛着（経年変化）



※平成27年以降の調査は、「わからない」は設けていない。

出典：平成30年度市民意識調査

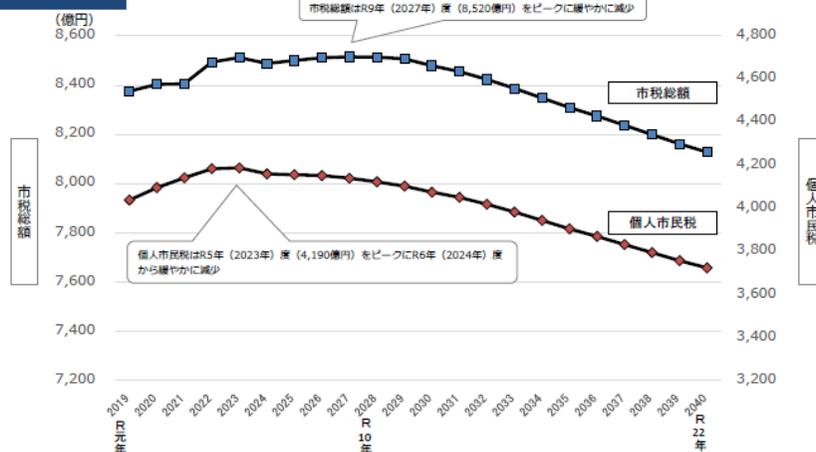
横浜市の将来人口推計



出典：横浜市の将来人口推計（平成30年3月）より作成

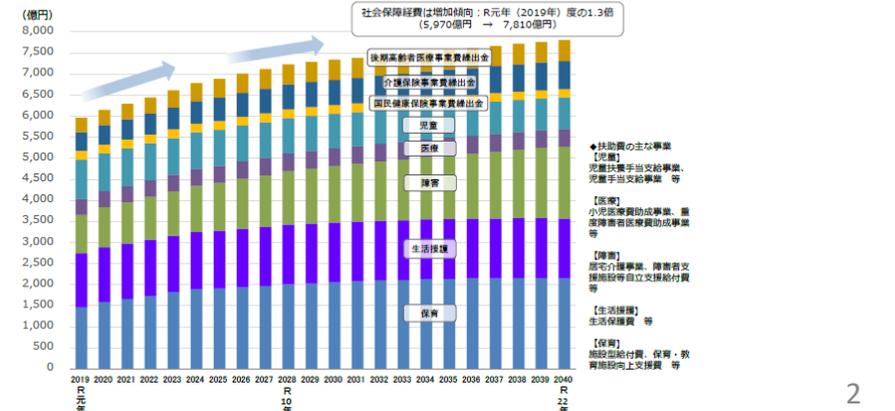
横浜市の財政負担の見通し

市税の見通し



社会保障経費の見通し

社会保障経費：医療、子育て、障害、生活支援にかかる扶助費や国民健康保険・介護保険・後期高齢者医療保険にかかる義務的な繰り出し



出典：令和元年度第2回横浜市大都市行財政制度特別委員会資料

(1) 総論

- ・ **2040年頃を見据え**、特に高齢化等により行政需要が高まる大都市においては、特別自治市の早期実現をはじめ、**地域特性に応じた多様な大都市制度への転換が必要**。
- ・ 国における大都市制度改革議論が停滞する中、東京圏に位置する横浜市が持つポテンシャルを最大限発揮でき、市民生活の向上と経済の活性化を両立させることができる**特別自治市のメリットをより明確に市民や国に提示していくことが必要**。また、議論を促すため、**より具体的な対処策の提示も必要**。

(2) 事務権限

- ・ 三大都市圏における大規模災害リスク回避
→ 「**がけ対策（急傾斜地崩壊危険区域の指定権限）**」
「**一級河川（指定区間）、二級河川の管理権限**」
「**コンビナート地域に所在する事業所に係る高圧ガス製造の許認可権限**」等の早期移譲が必要。
- ・ 2040年頃の行政課題を見据えた対応
→ 「**私立幼稚園の設置認可権限**」
「**医療計画の策定権限**」等の移譲も必要。
- ・ 現在の**県警察の分割を前提としない制度設計**であれば、広域犯罪対応における懸念は解消可能。

(3) 広域連携

- ・ **横浜市を中心とした8市連携のような基礎自治体間の広域連携事例**は、第30次地方制度調査会が指摘した「すべての道府県税、市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」の課題解決にもつながり得る。
- ・ **自治体職員の人材不足**に対しては、横浜市が中心となって周辺市を支援できるよう積極的に検討すべき。
- ・ 第32次地方制度調査会でも調査・審議されているように、**広域連携を前提に広域自治体からの事務権限と財源の移譲を受けていくことも考えられる**。

(4) 税財政制度

- ・ 大都市の役割と仕事量に合った公平な税財政制度を実現するために、**横浜市における今後の厳しい行財政運営の見通しについて、市民や国に正確に伝えるように、積極的な情報発信を行うことが必要**。
- ・ 税制改革や産業構造の転換が進む中での歳入や、特別自治市になり県税分を横浜市が担う構造になった場合の歳出面の構造について議論が必要。

(5) 大都市内の自治構造

- ・ **行政のデジタル化**により、地域総合行政機関としての区役所の機能が大きく変化する可能性がある中で、**区役所の機能をどう位置付け直すか、検討が必要**。
- ・ **区民の意見や区レベルの市会議員の意見を聴取し、市行政・区行政への反映が必要**。
- ・ 区長の権限、総合区を導入した場合の影響、議会のチェック機能など、**現行制度においても十分な議論が必要**。
- ・ 特別自治市の実現を見据え、区のあり方については、総合区制度を含め引き続き検討が必要。

(6) 特別自治市制度の早期実現に向けて

ア 大都市制度の見直しに係る国の動向

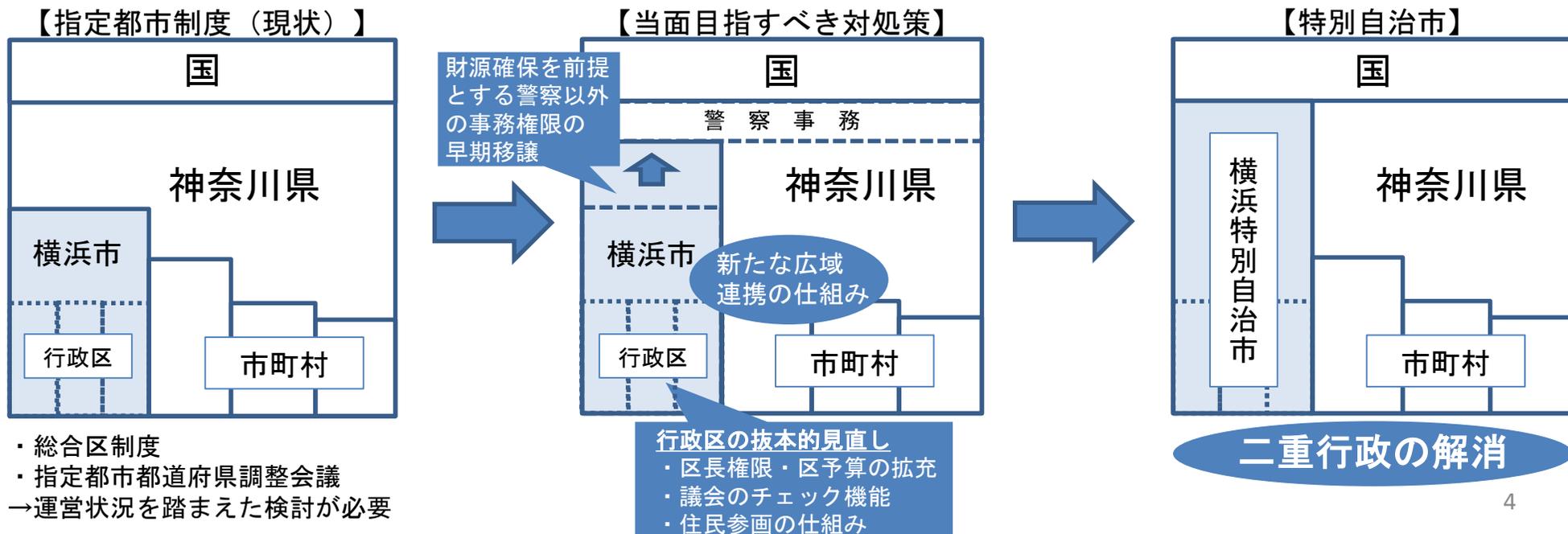
- ・大都市制度の検討は、地方自治法改正（2014(平成26)年)後の運用状況等を踏まえ進めることが必要。一方、**第32次地方制度調査会において、大都市制度見直しの議論はされていない。**

イ 第30次地方制度調査会答申を踏まえた改正地方自治法の運用状況

- ・**指定都市都道府県調整会議**→「横浜市神奈川県調整会議」が開催されたが、未だ実施されていない指定都市もある。
- ・**総合区制度**→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、導入に向けた具体的な動きには至っていない。
- ・改正地方自治法の施行から3年以上が経過していることから、**現在の運用状況を踏まえた更なる検討を行う必要がある。**

ウ 国の動向も踏まえた特別自治市制度早期実現に向けた対処策

- ・**広域連携**→近隣自治体への影響の回避のため、事務権限移譲の受け皿や財源措置を備えた**新たな仕組みの検討**が必要。
- ・**広域犯罪対応**→当面の間は警察事務は県に包括される形とし、現在の県警察の分割を前提としない制度設計を検討。
- ・**事務権限の移譲**→財源確保を前提とする、警察事務以外の県の事務権限の市への**早期移譲**を行うべき。
- ・**行政区**→**区長権限・区予算拡充/議会のチェック機能/住民参画の仕組みの構築を一体で実現する**抜本的な見直しが必要
- ・横浜市と同様に特別自治市制度の実現を目指す他都市とも協調した国等への働きかけの強化。
- ・**詳細設計については、最終答申に向けて調査・審議し、整理を行っていく。**



第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告

令和2年3月25日

横浜市大都市自治研究会

第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告

(目次)

- 1 趣旨
- 2 審議の経過
- 3 横浜市を取り巻く社会経済情勢
- 4 論点整理の方向性

(委員名簿 (敬称略、五十音順))

座長	辻 琢也	一橋大学大学院教授	(行政学・地方自治論)
副座長	大杉 覚	首都大学東京大学院教授	(行政学・都市行政論)
委員	出雲 明子	東海大学准教授	(行政学)
	伊藤 正次	首都大学東京大学院教授	(行政学・都市行政論)
	宇野 二郎	横浜市立大学教授	(行政学・地方自治論)
	沼尾 波子	東洋大学教授	(財政学・地方財政論)
	望月 正光	関東学院大学教授	(財政学)

1 趣旨

- 当研究会は、2018（平成 30）年 3 月 30 日に横浜市長から『横浜特別自治市大綱』、『第 2 次横浜市大都市自治研究会答申』や現下の社会経済情勢等を踏まえた特別自治市の制度設計のあり方について諮問を受け、7 名の有識者委員によって発足した。
- 2020（令和 2）年 2 月までに研究会を 6 回開催し、横浜市を取り巻く社会経済情勢や、国における取組などを踏まえた上で、特別自治市の制度設計のあり方について調査・審議を行ってきた。
- 当研究会は、人口減少・少子高齢化が急速に進み、高齢者人口が最大となる 2040（令和 22）年頃の課題を見据えると、特別自治市の早期実現をはじめ、地域の実情に応じた地方自治制度への見直しは避けて通ることはできないという認識のもと、ここに、「第 3 次 横浜市大都市自治研究会 中間報告」を取りまとめた。
- 引き続き、国等の動向や各方面等の意見を踏まえ、2020（令和 2）年度中の最終的な答申に向け、調査・審議を続けていく予定である。

2 審議の経過

- 横浜市は、新たな大都市制度「特別自治市」の早期実現に向け、2013（平成 25）年 3 月に議会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定した。
- 「横浜特別自治市大綱」では、①特別自治市としての横浜市は、原則として、現在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。②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。③特別自治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特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の 2 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という 4 点の基本的枠組みが示された。
- また、指定都市市長会も、第 30 次地方制度調査会において、あるべき大都市制度の選択肢として新たな大都市制度「特別自治市」の創設を提案してきた。
- これらも受け、2013（平成 25）年 6 月の第 30 次地方制度調査会の答申（以下「答申」）においては、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」。以下同じ。）は「全ての都道府県、市町村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。」とされている。
- 一方で、「住民代表機能を持つ区の必要性」、「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に対す

る都道府県の行政サービスの提供への影響」という3つの課題が示された。また、大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対象を限定する必要があるとされた。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自治市へ近づけることを目指すこととし、特別自治市の早期法制化は見送られた。

- 2016（平成28）年10月には、第2次横浜市大都市自治研究会が、第30次地方制度調査会答申で示された上記の3つの課題についての解決策を提示した「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」について答申を取りまとめた。
- 第3次となる当研究会は、2018（平成30）年3月30日の発足以降、6回の委員会を開催し、特別自治市の制度設計のあり方について調査・審議を行ってきた。

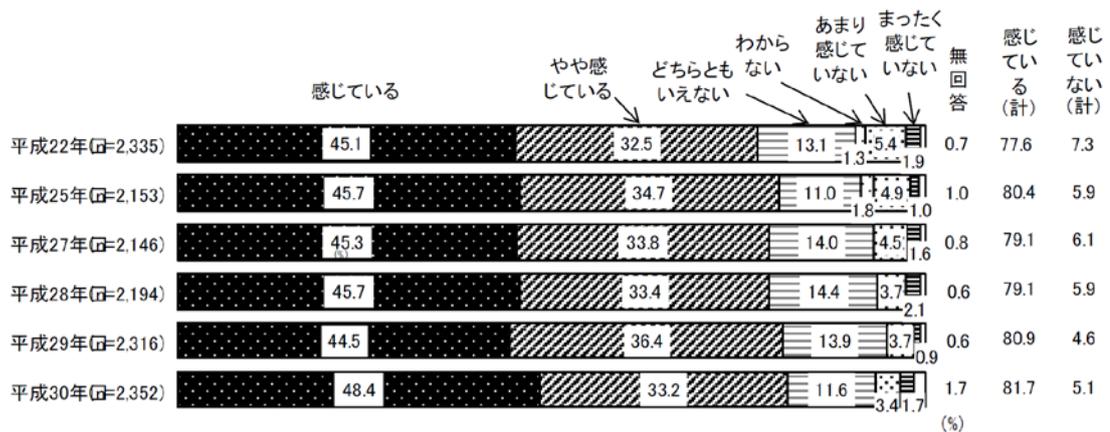
〔研究会の審議経過〕

開催日	会議	主な内容
平成30年3月30日	第1回研究会	諮問、特別自治市実現に向けた取組について
平成30年8月30日	第2回研究会	特別自治市実現に向けた取組について
平成31年3月4日	第3回研究会	特別自治市実現に向けた取組について
令和元年8月30日	第4回研究会	特別自治市実現に向けた取組について
令和元年12月11日	第5回研究会	特別自治市実現に向けた取組について
令和2年2月12日	第6回研究会	特別自治市実現に向けた取組について

3 横浜市を取り巻く社会経済情勢

○ 横浜市は、1939（昭和14）年に現在の市域が形成され、それ以降市町村合併をせずに80年が経過しており、市域としての一体性が極めて強いという特色がある。市外からの転入が約15万人、転出が約13万4千人と流出入人口が多いにも関わらず、市への愛着や誇りを感じる市民が8割を超える。（2018（平成30）年）

図表 1 横浜に対する地域への愛着（経年変化）

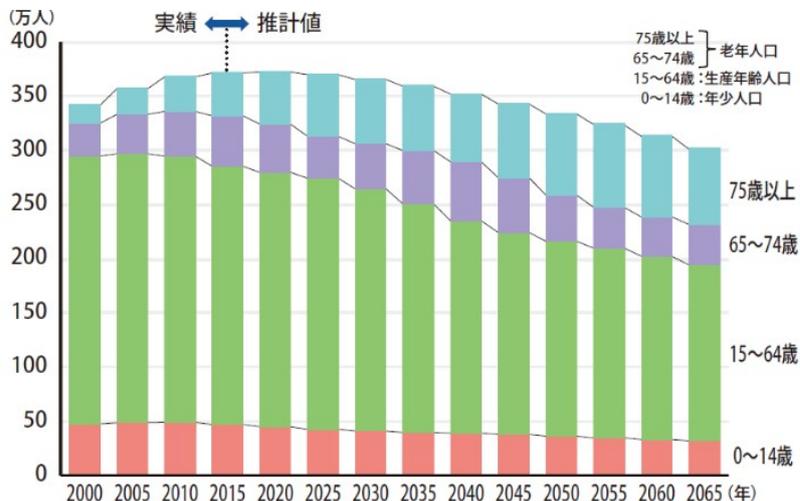


※平成 27 年以降の調査は、「わからない」は設けていない。

出典：平成 30 年度市民意識調査

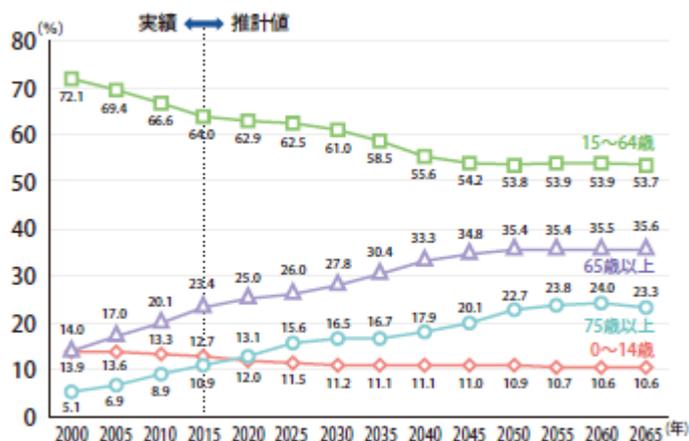
- 65歳以上人口が100万人に、75歳以上人口が60万人に、それぞれ迫ると見込まれる2025（令和7）年が間近となり、健康で自立した生活を続けられ、必要な時に医療や介護を提供できる体制づくりがこれまで以上に必要となる。

図表2 横浜市の年齢3区分別人口



出典：横浜市中期4か年計画 2018～2021

図表3 横浜市の年齢3区分別人口の割合



*65歳以上人口割合には75歳以上人口割合を含む。

出典：横浜市中期4か年計画 2018～2021

- 2018（平成30）年3月の将来人口推計によると、人口のピークは2019（令和元）年で、約373万4千人である。それ以降は、年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）は減少し、老年人口（65歳以上）は増加していく。
- 高齢化率も増加し、人口のピーク時（2019（令和元）年）で24.8%、2065（令和47）年（参考値）では、35.6%以上となる見込みである。

図表4 横浜市の将来人口推計

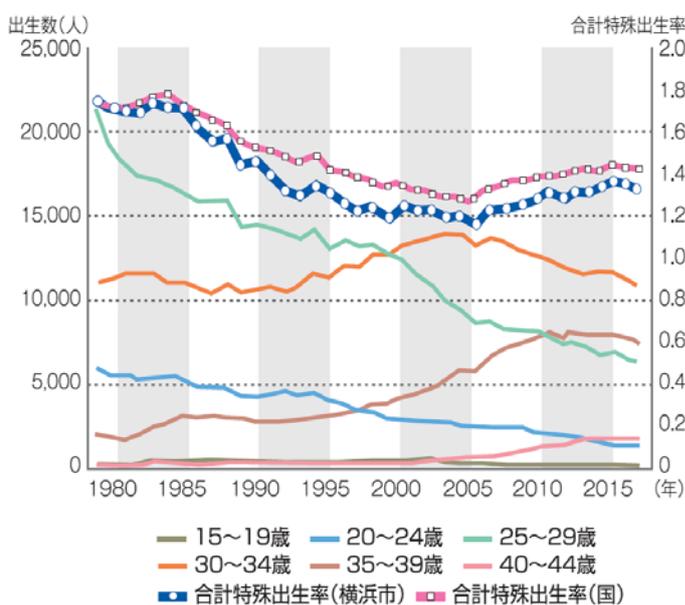


出典：I R（統合型リゾート）等新たな戦略的都市づくり検討調査業務委託（その4）報告書より抜粋

- 2017（平成29）年の合計特殊出生率は1.32で、全国（1.43）と比べ低い数値で推移している。

図表5 合計特殊出生率と母の年齢階級別出生数の推移
（全国・横浜市）

資料：人口動態統計（厚生労働省）、横浜市保健統計年報（横浜市健康福祉局）



出典：横浜市民生活白書 2019

- 行政区別の人口推計でみると、港北区、西区、鶴見区は、今後も人口の増加が続き、人口のピークは、それぞれ2036（令和18）年、2041（令和23）年、2042（令和24）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、2015（平成27）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。

図表6 行政区別将来人口

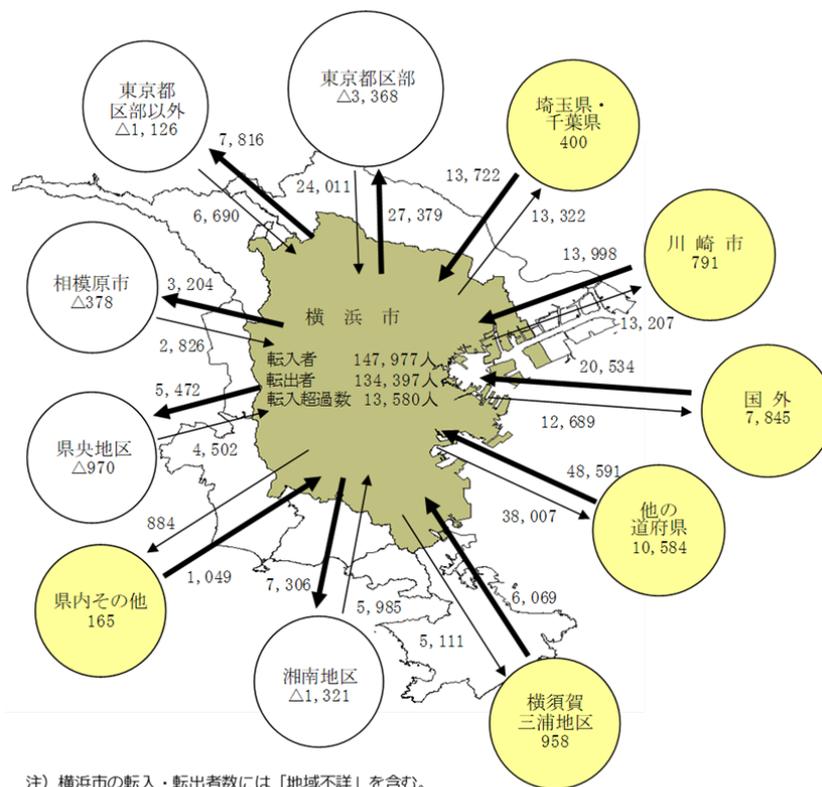
	増減	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
鶴見区	▲	285,356	294,359	301,123	305,968	309,020	310,232
神奈川区	▲	238,966	242,764	244,321	243,847	241,941	238,911
西区	▲	98,532	102,168	104,887	106,836	108,099	108,725
中区	▲	148,312	152,624	155,298	156,565	156,437	155,038
南区	▲	194,827	193,069	189,864	185,581	180,290	174,376
港南区	▲	215,736	209,228	201,023	191,864	182,217	172,452
保土ヶ谷区	▲	205,493	207,966	208,870	208,650	206,913	203,693
旭区	▲	247,144	241,272	233,027	223,250	212,838	202,406
磯子区	▲	166,229	167,643	167,149	165,273	162,398	158,800
金沢区	▲	202,229	194,343	185,282	175,541	165,421	155,216
港北区	▲	344,172	354,371	361,603	366,021	367,790	367,438
緑区	▲	180,366	181,176	180,511	178,947	176,545	173,266
青葉区	▲	309,692	310,384	308,683	305,842	301,421	295,032
都筑区	▲	211,751	213,762	213,842	213,578	213,303	212,585
戸塚区	▲	275,283	278,285	278,636	277,038	273,880	269,415
栄区	▲	122,171	117,428	111,801	105,758	99,517	93,461
泉区	▲	154,025	150,459	145,813	140,462	134,582	128,284
瀬谷区	▲	124,560	121,649	117,905	113,705	109,338	104,926



出典：横浜市の将来人口推計（平成30年3月）より作成

- 2018（平成30）年中の人口動態によれば、周辺自治体との転出・転入の状況として、横浜市からの転出超過は、東京都区部（△3,368人）、東京都区部以外（△1,126）、相模原市（△378人）、県央地区（△970人）、湘南地区（△1,321人）となっている。一方、転入超過は、埼玉県・千葉県（400人）、川崎市（791人）、横須賀・三浦地区（958人）などとなっている。

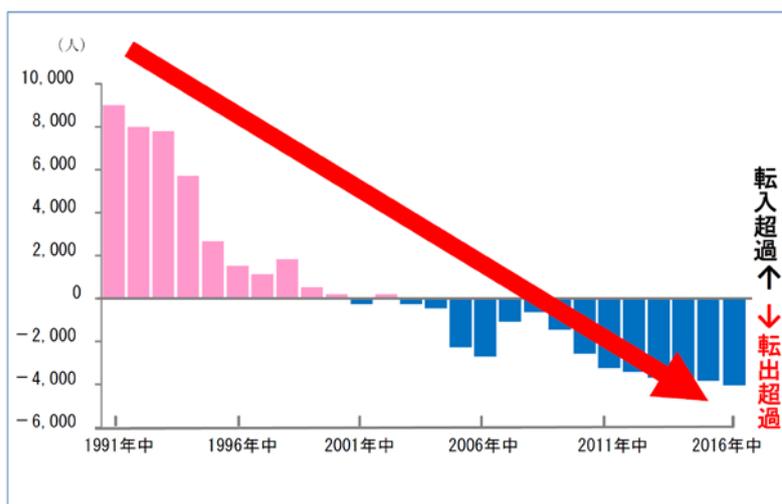
図表7 横浜市の人口動態



出典：横浜市の人口—平成30年中人口動態

- 長らく、東京23区からの転入超過傾向が続いていたが、2000（平成12）年から転出超過に転じている。

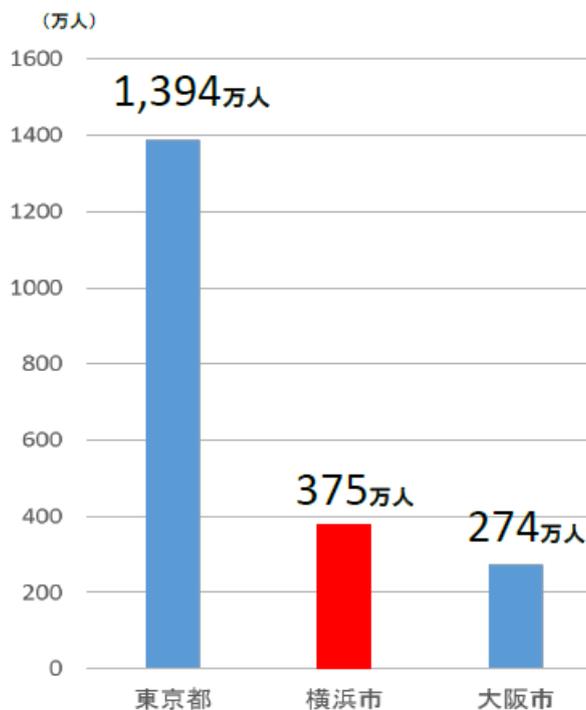
図表8 横浜市から東京23区への転出入状況



出典：「横浜市の人口」

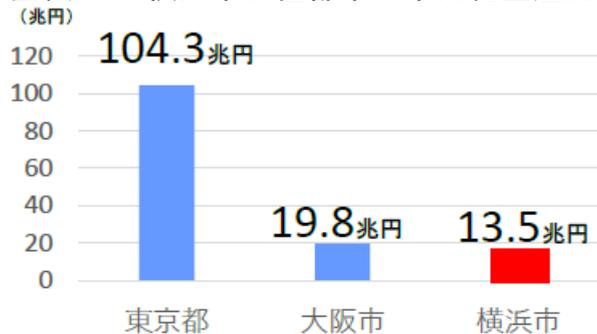
- 経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、横浜市と東京都で約3.7倍の差だが、市内総生産では約7.7倍、大企業数では約13.4倍の差がある。

図表9 横浜市と他都市の人口比較



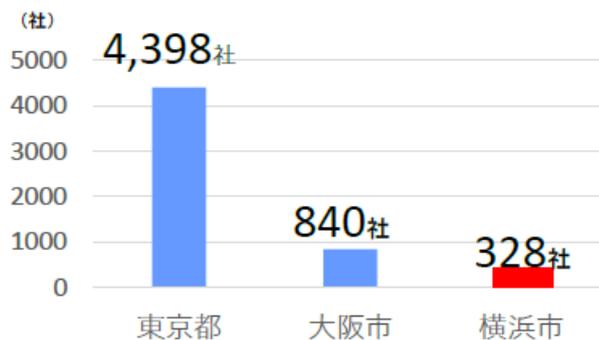
出典:各都市の人口(推計)(2019年10月1日現在)をもとに作成

図表10 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)をもとに作成

図表11 横浜市と他都市の大企業数比較



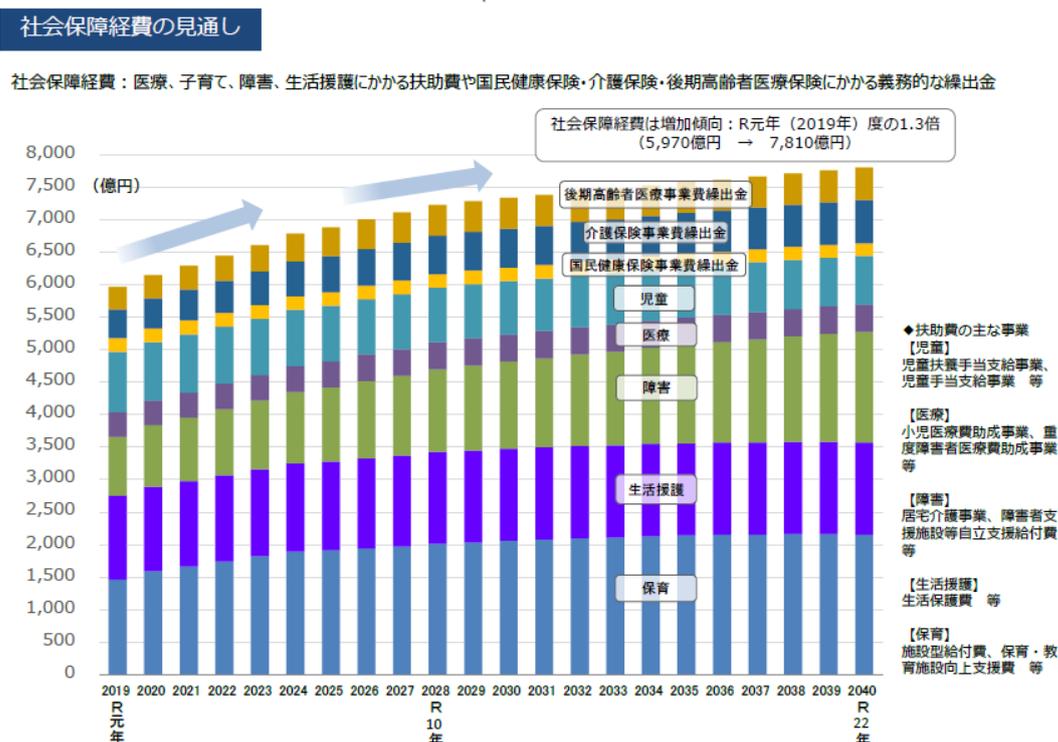
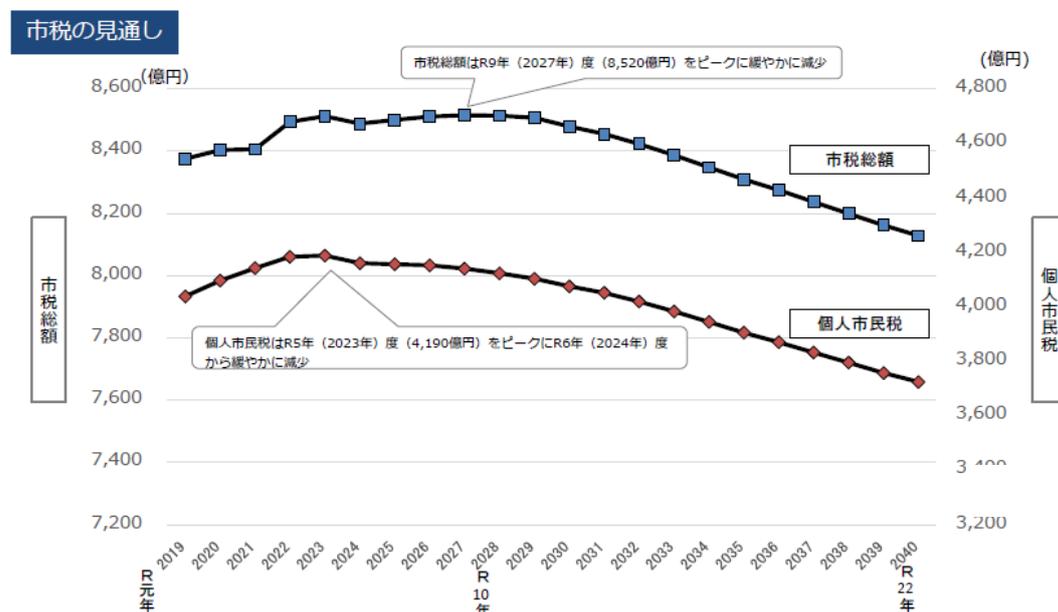
出典:中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」(2016年6月時点)をもとに作成

- 今後の少子・高齢社会の進展に伴い、多くの財政負担が生じる見通しであるが、個人市民税は2023（令和5）年度の4,190億円をピークに、2024（令和6）年度から緩やかに減少する。
- 市税総額は、2027（令和9）年度（8,520億円）をピークに緩やかに減少する。
- 社会保障費は増加傾向にあり、2040（令和22）年度には、2019（令和元）年度（5,970億円）の1.3倍（7,810億円）になると推計されている。

図表 12 横浜市の財政負担の見通し

・令和元年（2019年）度予算を起点に、22年（2040年）度までの見通しを試算しました。
 ・「横浜市将来人口推計（H29.12）」や「中長期の経済財政に関する試算（内閣府、平成31年1月）」における、経済が足元の潜在成長率並みで推移するベースラインケース（今後10年の平均成長率が実質1%程度、名目1%台後半程度）等をもとに試算しました。

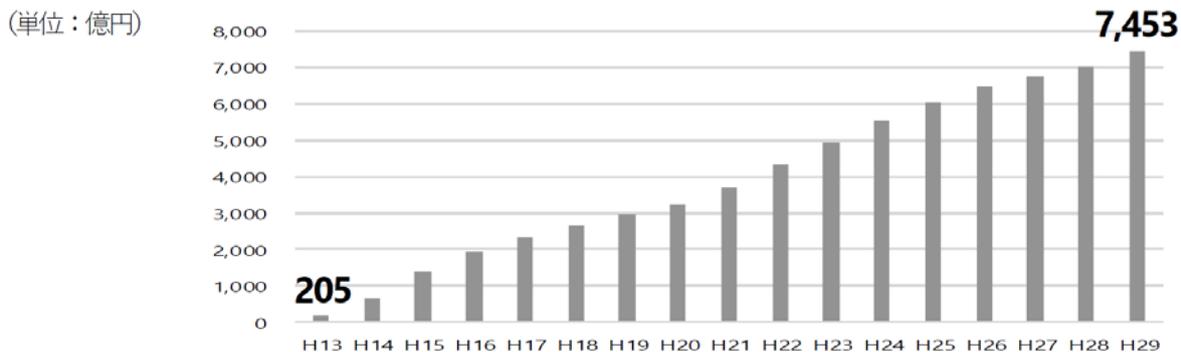
名目GDP成長率	令和元	令和2	令和3	令和4	令和5	令和6	令和7	令和8	令和9	令和10
	(2.4)	(2.3)	(1.5)	(1.7)	(1.7)	(1.7)	(1.6)	(1.6)	(1.5)	(1.5)



出典：令和元年度第2回横浜市大都市行政制度特別委員会資料

- 臨時財政対策債の残高は2017（平成29）年度末で約7,450億円に達しており、2020（令和2）年度予算では、地方交付税約200億円に対して、臨時財政対策債は300億円となっている。臨時財政対策債の発行が本市の借入金残高の縮減を進める上での支障となっている。

図表 13 横浜市における臨時財政対策債の残高の推移

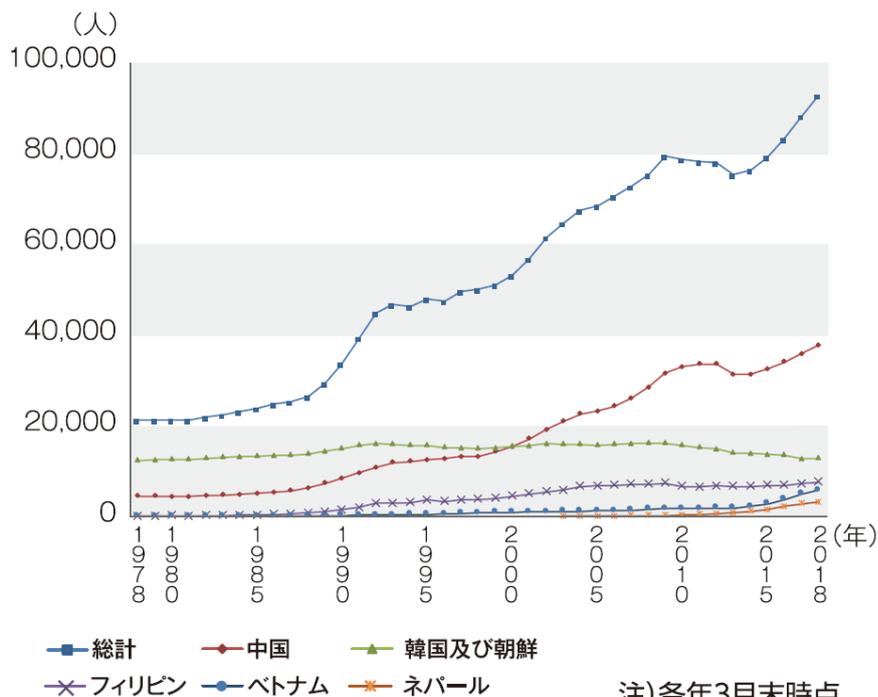


出典：横浜市国の制度及び予算に関する提案・要望書（令和元年6月・横浜市）

○ 外国人人口は年々増加しており、日本語指導が必要な児童生徒数は10年で約2倍に増加している。2019（令和元）年度の改正出入国管理法の施行に伴い、この傾向は今後も続くものと予測される。

図表 14 外国人人口（登録者数）の推移

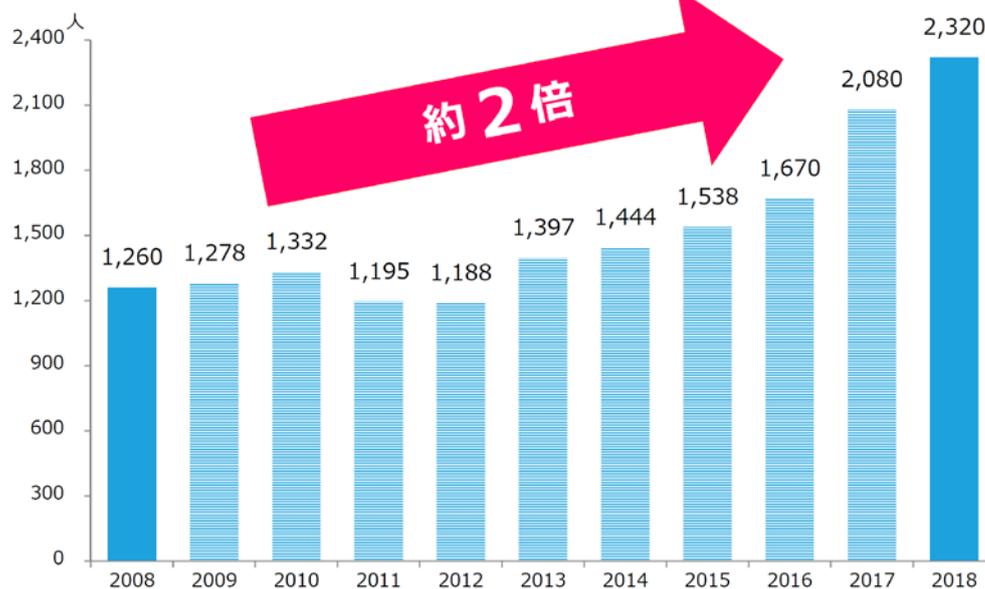
資料:人口のあゆみ、住民基本台帳登録者数(横浜市政策局)



注)各年3月末時点
出典：横浜市民生活白書 2019

図表 15 日本語指導が必要な児童生徒数の推移

日本語指導が必要な児童生徒数

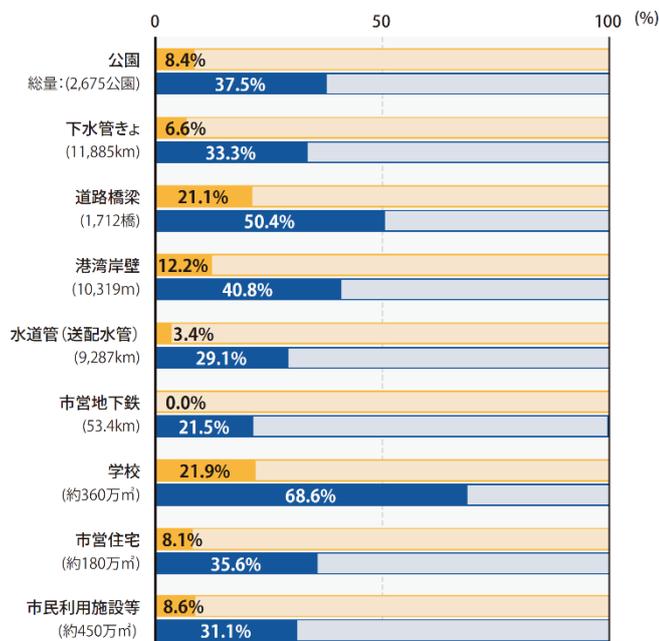


出典：第32次地方制度調査会第3回専門委員会
横浜市提出資料

- 公共施設は、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、2018（平成30）年度からの20年間で約2.5兆円かかると推計されている。

図表 16 整備後 50 年以上経過する施設の割合

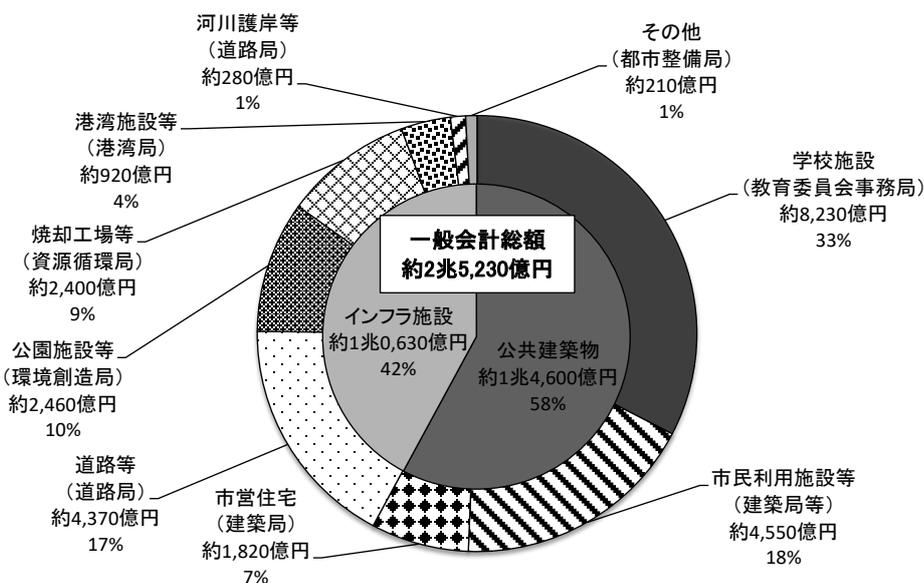
（上段：平成 29 年度末時点、下段：令和 12 年度末時点※）



※現在の施設を、更新・建替えをせずに使用し続けた場合の試算値。

出典：横浜市中期 4 か年計画 2018～2021

図表 17 公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）

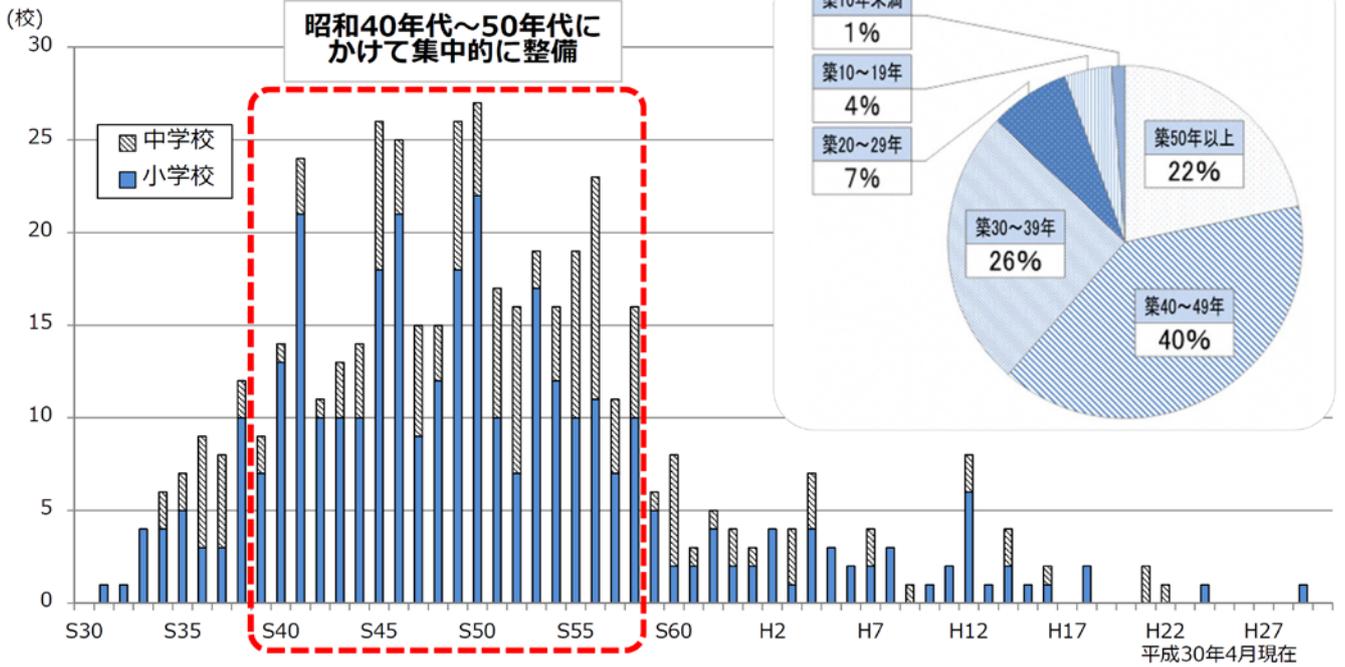


※時間計画保全（メーカー等により推奨された標準的な周期で保全・更新を行うことを前提にした手法）に基づく推計。

出典：横浜市公共施設管理基本方針

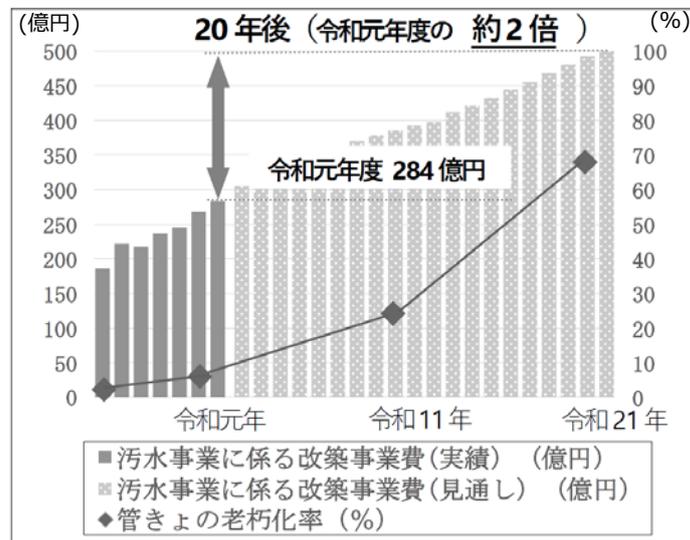
図表 18 市立小・中学校の建設年度と築年数の状況

[横浜市立小・中学校の建設年度と築年数の状況]



出典：第32次地方制度調査会第3回専門小委員会横浜市提出資料

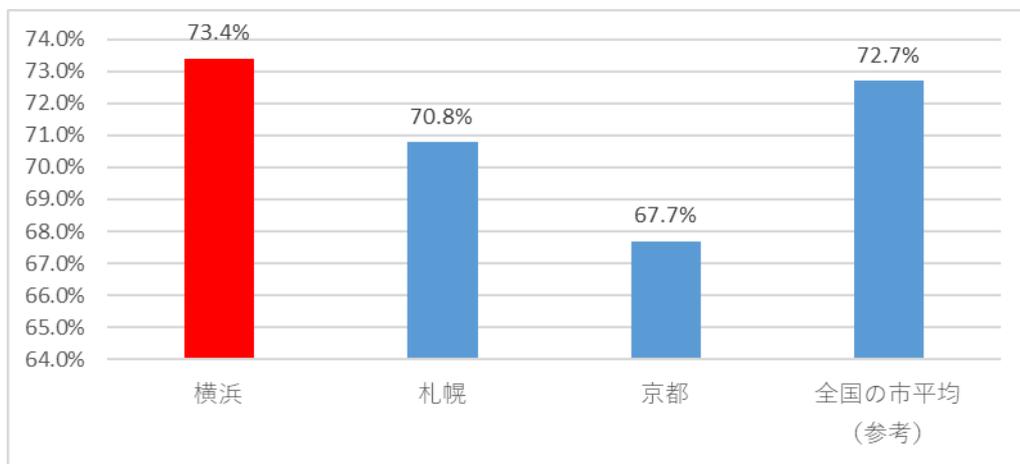
図表 19 横浜市の污水事業に係る改築事業費の見通し



出典：横浜市国の制度及び予算に関する提案・要望書（令和元年6月）

- 横浜市の自治会町内会加入率は、2018（平成30）年4月時点で73.4%であり、大都市としては割合が大きいですが、自治会町内会長の高齢化や役員のみ手不足は、組織運営上の課題となっている。

図表 20 人口 150 万人以上の指定都市における自治会町内会加入率（平成 30 年度）



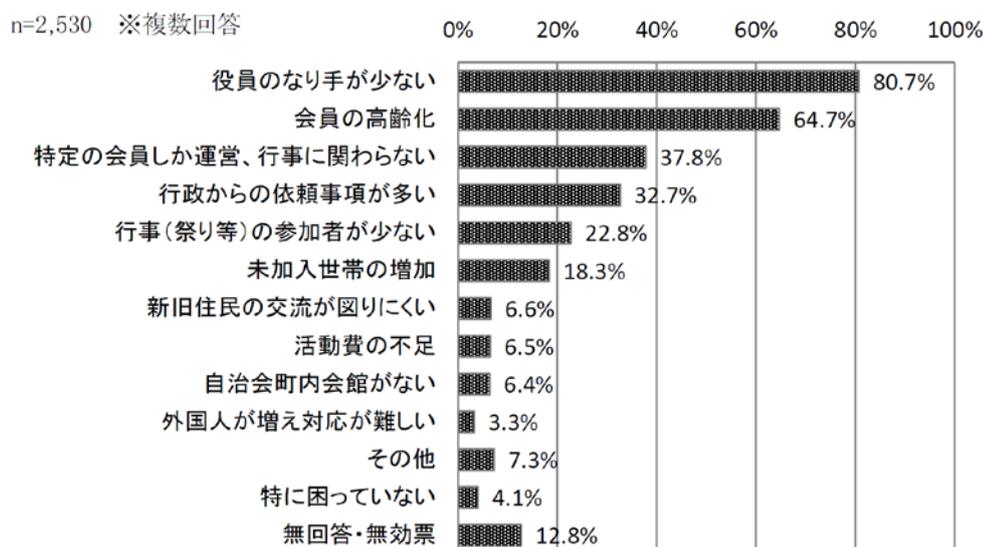
※各自治体公表データより作成
 ※人口 150 万人以上の指定都市のうち、川崎、名古屋、大阪、神戸、福岡は公表データなし
 ※全国の市平均は公益社団法人日本都市センター「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第 6 次市役所事務機構研究会 中間報告書—（平成 31 年 3 月）」を参照

図表 21 自治会町内会長の年齢



出典：平成 28 年度横浜市自治会町内会・地区連合町内会アンケート調査報告書

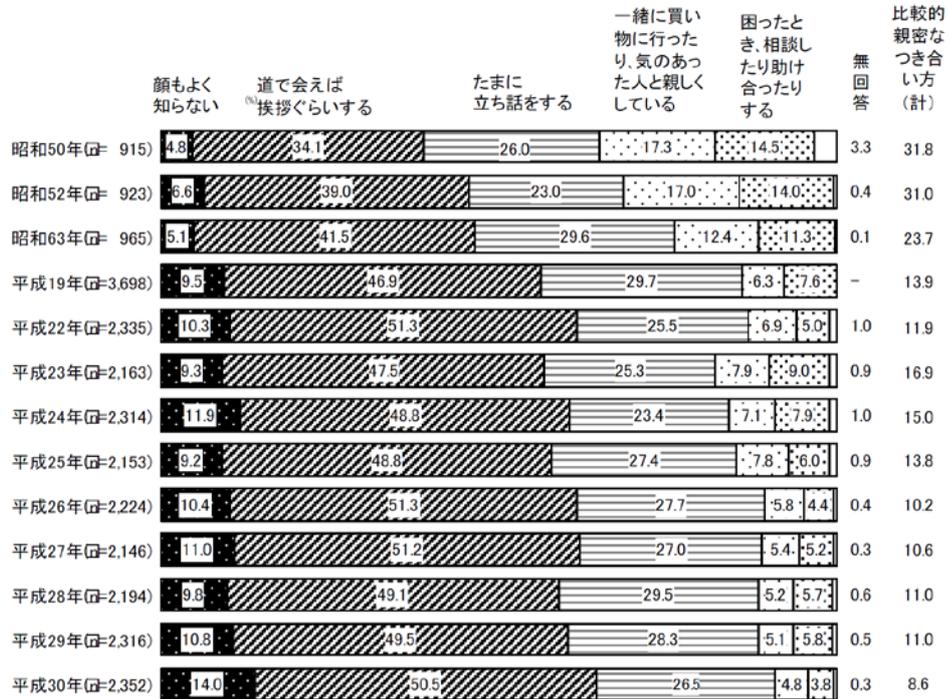
図表 22 自治会町内会の運営上の課題



出典：平成 28 年度横浜市自治会町内会・地区連合町内会アンケート調査報告書

○ 市民の隣近所との付き合い方は、年々希薄化が進んでいる状況にある。

図表 23 隣近所との付き合い方（経年変化）



出典：平成30年度市民意識調査

4 論点整理の方向性

(1) 総論

- 我が国における人口減少・少子高齢化の加速やインフラの老朽化等に伴う財政需要の増加など、様々な行政課題が顕在化する 2040 年頃を見据え、地方圏、三大都市圏などそれぞれの地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度を再構築していくことが必要である。特に高齢化等により行政需要が高まる大都市においては、特別自治市の早期実現をはじめ、その地域に応じた多様な地方自治制度への転換が必要である。
- 現在調査・審議されている第 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・市町村の事務分担の領域は異なっており、都道府県における①広域、②連絡調整、③補完の 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きた経済産業政策について、指定都市においても取り組んでいる実態がある。横浜市が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大都市として更なる進化を遂げるため、現在の指定都市制度の見直しは必須である。
- そのためには、東京圏に位置する横浜市が持つポテンシャルを最大限発揮でき、市民生活の向上と経済の活性化を両立させることができる特別自治市のメリットを、より明確に市民や国に対し提示していくことが必要である。
- また昨今、国における大都市制度改革議論が停滞する中であって、特別自治市の早期実現に向けた議論を促すためには、これまでの主張のみならず、より具体的な対処策についても提示していくことが必要である。

(2) 事務権限

- 首都直下地震や南海トラフ地震など、三大都市圏における大規模災害リスクを回避するため、現在、県に権限があり、横浜市に移譲されていない「がけ対策（急傾斜地崩壊危険区域の指定権限）」、「一級河川（指定区間）、二級河川の管理権限」、「コンビナート地域に所在する事業所に係る高圧ガス製造の許認可権限」などの早期移譲が必要である。横浜市が担っている下水道管理に加え、市が河川管理も一体的に取り組むことにより、頻発する豪雨災害等に効果的・効率的に対応することも考えられる。
- 人口減少・少子高齢化が急速に進み、高齢者人口が最大となる 2040 年頃の行政課題を見据え、加えて横浜市が現在担っている事務の実態を踏まえれば、県に権限があり、横浜市に移譲されていない「私立幼稚園の設置認可権限」や「医療計画の策定権限」などの移譲も必要である。
- 第 30 次地方制度調査会が課題として指摘した「警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念」については、第 2 次横浜市大都市自治研究会答申で示されたように、地域

防犯対策、交通関連事務、消費者被害対策などは、特別自治市がより主体的に担うことにより効率的・総合的な対応が可能となり、行政サービスが向上するといった効果が高い。

- 具体的な制度設計にあたっては、現在の都道府県警察に移行した経過や、地方自治法施行令により公安委員会が行政委員会の共同設置の例外になっていることを踏まえた検討も必要であるが、現在の県警察の分割を前提としない制度設計であれば、広域犯罪対応における懸念は解消できるものと考えられる。例えば、横浜市が県警察（公安委員会）に関する事務権限と財源の移譲を受けた上で、特別自治市における警察事務を地方自治法に基づき県（公安委員会）に委託する方法なども考えられる。

(3) 広域連携

- 大都市行政を考える際に、横浜市が民法上の行為や事実上の行為としての広域調整業務を補完的に行うことは十分考えられ、横浜市を中心とした8市連携の取組（以下「8市連携」という。）を、三大都市圏における連携スキームの例として発信していくことは、特別自治市の早期実現にもつながり得る。
- 8市連携のような、三大都市圏における基礎自治体間の広域連携の取組事例は、第30次地方制度調査会が特別自治市の課題として指摘した「すべての道府県税、市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」の課題解決にもつながり得る。
- 8市連携が現在取り組んでいる観光振興や図書館の相互利用といった連携だけでなく、災害時の広域避難、がけ対策、感染症対策などの広範囲に及ぶ課題についても、横浜市が中心となって近隣自治体と連携し、取り組むべきである。また、このような広域連携による行政課題の解決にあたっては、地方自治法に基づく広域連携の仕組み（普通地方公共団体相互間の協力）などを積極的に活用していくことも考えられる。
- 2020（令和2）年度から、総務省が新たなスキームとして「技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」の実施を打ち出したが、今後予想される自治体職員の人材不足に対しては、横浜市が中心となって近隣自治体を支援できるよう積極的に検討すべきである。
- 三大都市圏においても中長期的な行政課題を見据え、近隣自治体間の広域的な連携による課題解決に継続的に取り組むために、国からの財政面等の支援を含めた新たな制度を創設することも必要である。
- 広域連携を推進するにあたっては、受益と負担を担保する仕組みや連携のインセンティブとなる仕組みが必要である。
- 現在、第32次地方制度調査会でも調査・審議されているように、広域連携を前提に広域自治体からの事務権限と財源の移譲を受けていくことも考えられる。

(4) 税財政制度

- 大都市の役割と仕事量に合った公平な税財政制度を実現するために、まずは横浜市における今後の非常に厳しい行財政運営の見通しについて、市民や国に正確に伝わるよう、積極的に情報発信を行う必要がある。
- 第30次地方制度調査会が特別自治市の課題として指摘した「すべての道府県税、市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」については、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から、神奈川県内における税源の地域的な偏在性は小さく、横浜市だけが財政的に突出しているわけではない。さらに、2017（平成28）年度の市民経済計算の推計結果によると、横浜市の市内総生産は神奈川県内の県内総生産に対するシェアが39%であり人口のシェア（41%）を下回るなど、横浜市が特別自治市になることで、県内の横浜市以外の地域の利益や経済が損なわれる状態とは言えない。
- 県内市町村に対する神奈川県行政サービスの提供に影響を及ぼさない詳細な制度設計と更なる分析を行った上で、神奈川県との協議をしていくことが望ましいが、横浜市が特別自治市に移行することで、横浜市に著しく歳入が超過する状況が恒常的に見込まれる場合には、横浜市と神奈川県の間で交付金などによる調整を行うことで、近隣自治体への影響を回避することが可能である。
- 税制改革や産業構造の転換が進む中での歳入や、特別自治市になり県税分を横浜市が担う構造になった場合の歳出面の構造についての議論も必要である。

(5) 大都市内の自治構造

- 区の機能強化、住民自治のあり方は、当初から議論している最大の課題であり、改めて検討していくことが必要である。
- 行政区の民主的な機能を強化し、効率性を失わないように対応してきた点で、横浜市はトップランナーだが、一般的には行政区と特別区の違いや区の実態はわかりにくいため、改めて情報発信をすることが必要である。
- 行政のデジタル化により、地域でのアナログなコミュニケーション強化に人員を割くことが可能となる。今後、行政のデジタル化が進み、各種行政手続等の窓口としての区役所の機能（地域総合行政機関としての機能）が大きく変化する可能性がある中で、区役所の機能をどう位置付けるか考える必要がある。
- 担い手不足が進む地域におけるコミュニティ組織の再編やこれに伴う市役所・区役所のあり方（役割・機能）との関係等も整理する必要がある。
- 住民自治強化の視点からは、区民の意見や区レベルの市会議員の意見を聴取し、市行政・区行政に反映させることが必要である。さらに、区のあり方について、行政面での総合行政のあり方に加え、区づくり推進横浜市会議員会議の実績等も踏まえ、住民

自治を進めていく上でのあり方を示していく必要がある。

- 第2次横浜市大都市自治研究会答申でも示されたように、「特別自治市では、区における意思決定機能の拡充が不可欠であり、横浜市が先駆的に運用してきた仕組みを進化させ、区行政を民主的にチェックする仕組みを設置するべきである。」「大都市経営を一体的に行う観点から、区長の位置付けは、公選ではなく、議会の同意を得て市長が選任する特別職とすることが望ましい。」「今後、区長の権限、議会機能のあり方、住民参画などの仕組みについて、さらに具体的な制度設計を行う必要がある。特別自治市制度の実現を見据え、現行制度においても、総合区制度も含め、区のあり方を継続的に検討する必要がある。」ということをもとに詳細な制度設計を考えていくべきである。
- 地方自治法の一部改正により創設された総合区制度は、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を進める手段の一つとして示されたものである。指定都市が行政区への分権を進めていく手段として有益な一方で、現行制度の中で区の機能強化をトップランナーとして進めてきた横浜市においては、特別自治市の創設を目指す中で、現行制度で具体的にどのような権限を区長に与えるべきか、また、総合区を導入した場合の影響や議会による行政区の組織運営・予算執行のチェックをどのように考えるかなど、十分な議論が必要である。
- 特別自治市の実現を見据え、区のあり方については、総合区制度も含め引き続き検討を進めていくことが必要である。

(6) 特別自治市制度の早期実現に向けて

ア 大都市制度の見直しに係る国の動向

- 大都市制度の見直しについては、第30次地方制度調査会の答申において、特別自治市の意義を認めた上で、住民代表機能のある区の必要性や、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念などの課題を指摘し、まずは都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自治市へ近づけることを目指すこととされた。また、指摘された課題については、引き続き検討を進めていく必要があるとされた。
- この答申を受け、県費負担教職員の給与負担に関する事務など、指定都市への更なる事務権限の移譲を図る第4次一括法施行とあわせて、道府県から指定都市への税源移譲が実施された。
- さらに、指定都市と都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や、総合区制度の創設などを内容とする地方自治法の一部改正法が2014(平成26)年5月に成立した。
- 大都市制度の検討については、指定都市制度に関する改正地方自治法の運用状況等も踏まえながら進めていくことが必要である。一方、現在設置されている第32次地方制度調査会においては、大都市制度見直しの議論はされていない。

イ 第30次地方制度調査会答申を踏まえた改正地方自治法等の運用状況

- 県費負担教職員の給与負担に関する事務などの移譲によって、義務教育段階のほぼすべての権限が県から横浜市に移譲された。これに伴い、学校経営から、服務、人事・給与、研修、環境整備に至るまで、総合的な対策をスピーディーに進めることが可能となるなど、大きな効果があった。
- 2017（平成29）年3月に開催した、地方自治法に基づく「横浜市神奈川県調整会議」において、横浜市に旅券発給事務を移譲することが合意され、2019（令和元）年10月に横浜市センター南パスポートセンターが新設された。しかし、「横浜市神奈川県調整会議」で横浜市から移譲の提起をした「私立幼稚園の認可事務」「がけ対策」「河川管理」については、現時点で移譲が具体化していない。
- 総合区制度については、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を進める手段の一つとして示されたものである。指定都市が行政区への分権を進めていく手段として有益な制度であるが、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、導入に向けた具体的な動きには至っていない。
- 指定都市都道府県調整会議については、未だに実施されていない指定都市がある状況であり、運用上の課題を整理する必要がある。
- 改正地方自治法の施行から3年以上が経過しており、現在の運用状況を踏まえた更なる検討を行う必要がある。

ウ 国の動向も踏まえた特別自治市制度早期実現に向けた対処策

- 人口減少・少子高齢化の加速に伴い様々な行政課題が顕在化する2040年頃を見据えると、横浜市は、速やかに大都市制度改革を進めていくことが必要である。しかし、現行制度では、指定都市制度の見直しに伴う大都市制度改革のメニューは「大都市地域特別区設置法」のみである。横浜市は横浜特別自治市大綱（2013（平成25）年3月策定）において、この法律による特別区の設置を目指さないことを意思決定している。特別区以外の指定都市制度を見直す選択肢である特別自治市の実現を可能とするための法制化を速やかに進めていくことが必要である。
- 特別自治市制度の実現による近隣自治体への影響を回避する観点からも、近隣自治体への事務権限移譲の受け皿や財源措置を備えた新たな広域連携の仕組みを検討する必要がある。
- 県との水平的連携における課題として、例えば専門職の近隣自治体への派遣など、特別自治市として県とどのように連携していくのか、関係性を考えていく必要がある。
- 広域犯罪対応における懸念を解消するため、当面の間は、警察事務は県に包括される形として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も考えられる。
- 財源確保を前提に、警察事務以外の県の事務権限の市への移譲を早期に進めていく

必要がある。

- 特別自治市における税財政制度を確立するため、将来的には現行の税財政制度を抜本的に見直す制度設計を検討すべきであるが、その実現には相当の時間を要することが予想される。当面の間は、現行の税財政制度を基本にしつつ、国・県に対し、特別自治市の役割・仕事量に見合った財源の移譲を求めていくことも考えていく必要がある。
- 警察事務以外の事務権限の移譲と財源の確保を前提に、区長権限・区予算拡充と議会のチェック機能、住民参画の仕組みの構築を一体で実現する行政区の抜本的な見直しを行うべきである。
- 横浜市と同様に特別自治市制度の実現を目指す他都市とも協調し、国等への働きかけを強化していく必要がある。
- これらの対処策により、実質的に特別自治市の早期実現に近づけていくことが必要である。
- 詳細設計については、最終答申に向けて調査・審議し、整理を行っていく。

図表 24 横浜市が目指す大都市制度の姿

