

## 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22年度	平成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）	○指定都市市長会「特別自治市」構想発表（5月）
	7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）	
23年度	23年6月	○「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） ○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） ○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）	○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		
	12月		
	24年2月		
24年度	24年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	○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2月3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	○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）	○指定都市市長会会長に林市長就任（4月） ○第31次地方制度調査会設置（5月） ○「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）
	5月		
	6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	○「『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)	○「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)
	11月	○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)	
	28年3月	○指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書(11月)	
28年度	28年4月	○横浜市区役所事務分掌条例施行(4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)
	5月		
	6月		
	10月	○第2次横浜市大都市自治研究会 答申(10月)	
29年3月	○横浜市神奈川県調整会議開催(3月)	○特別委員会(調査・研究テーマ「未来を見据えた大都市制度の実現に向けた行財政運営の調査・研究について」)(6月～・29年4月報告書)	
29年度	29年4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)
	6月		
	30年3月	○第3次横浜市大都市自治研究会設置(3月)	
30年度	30年4月		○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)
	6月		
	7月	○8市連携市長会議(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)	

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>○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）</p> <p>○「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）</p> <p>○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）</p> <p>○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（センター南パスポートセンター、横浜市パスポートセンター）を設置（10月）</p>
	令和元年 5月		
	6月	○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）	
	7月		
	10月		
	2年 2月	○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）	
	3月	○第3次 横浜市大都市自治研究会 中間報告（3月）	
2年度	2年 6月		<p>○指定都市市長会会長に林市長が再任（4月）</p> <p>○「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）</p> <p>○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に関する答申」（6月）</p> <p>○指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」の設置（11月）</p>
	11月	○横浜市神奈川県調整会議の開催（11月）	
	12月	○第3次 横浜市大都市自治研究会 答申（12月）	
	3年 3月	○「横浜特別自治市大綱」改訂（3月） <u>（※参考資料1：大綱）</u> <u>（※参考資料2：概要）</u>	

時期	本市の取組		国等の動向
	当局	市会	
3 年 度	3年 5月	○8市連携市長会議（5月）	○指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告（5月）（※参考資料3） ○多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言（5月）（※参考資料4） ○全国市議会議長会会長に清水富雄議長が就任（5月）
	6月	○8市の未来予測等に関する報告書（6月）（※参考資料5）	

○別添資料 1 指定都市市長会における多様な大都市制度実現プロジェクトの中間報告について

- 参考資料 1 横浜特別自治市大綱（令和3年3月改訂）
- 参考資料 2 横浜特別自治市大綱（令和3年3月改訂）（概要）
- 参考資料 3 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告
- 参考資料 4 多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言
- 参考資料 5 8市の未来予測等に関する報告書

## 指定都市市長会における多様な大都市制度実現プロジェクトの中間報告について

指定都市市長会に設置された「多様な大都市制度実現プロジェクト」の中間報告がとりまとめられましたので、その内容をご報告します。

### 1 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告について

#### (1) テーマ

多様な大都市制度を早期に実現するため、特別自治市制度の立法化に向けた素案を策定し、国・政党に提言する。

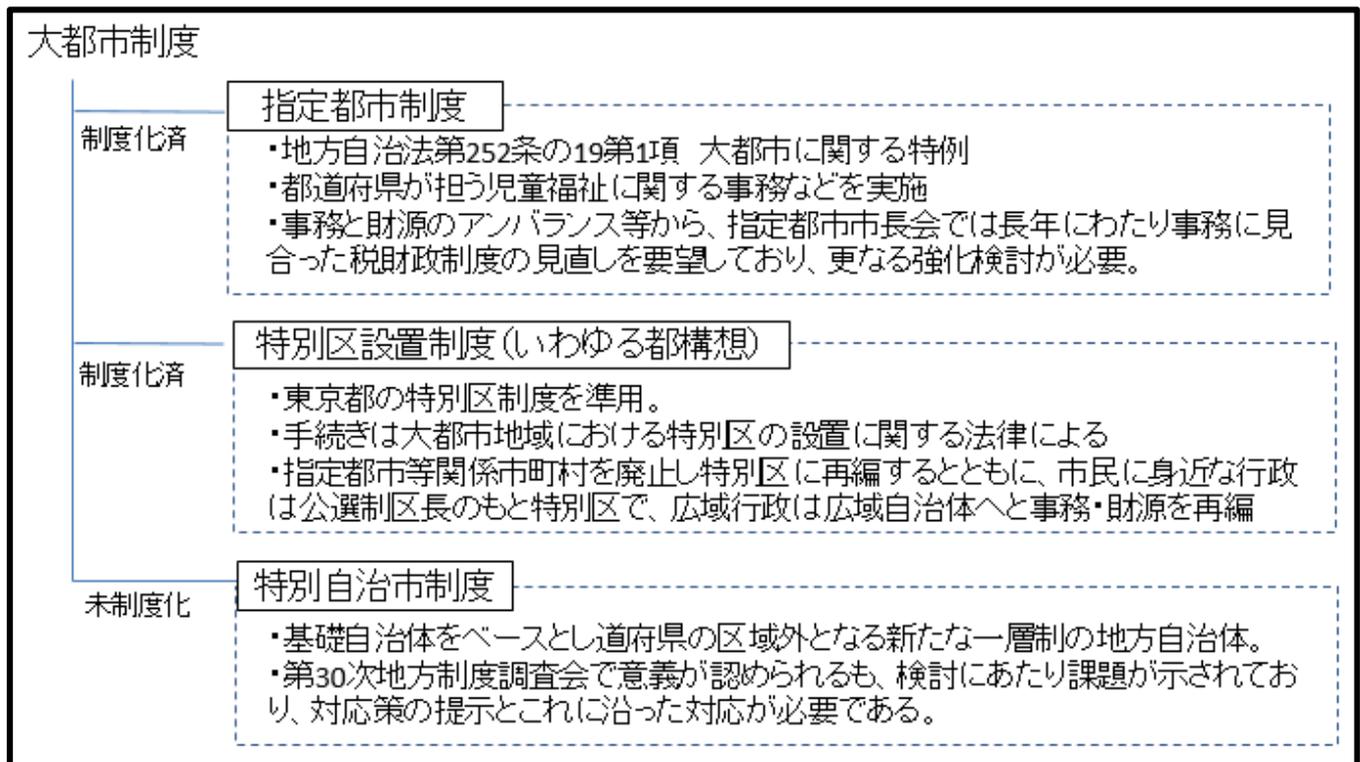
#### (2) 構成メンバー

プロジェクトメンバー（16 市長）

神戸市長（プロジェクトリーダー）、仙台市長、さいたま市長、千葉市長、川崎市長、横浜市長、相模原市長、静岡市長、浜松市長、名古屋市市長、京都市市長、岡山市市長、広島市長、北九州市市長、福岡市長、熊本市市長

### 2 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告の主な内容

#### (1) 現在の大都市制度の状況



#### (2) 検討する意義・目的

本プロジェクトは、時代に即応した多様な大都市制度実現の1つの方策として二重行政を完全に解消し、効率的かつ機動的な大都市経営を可能とし、市民サービスの向上はもとより、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、その効果を国内に広げ持続可能な自立した地域社会の実現を図るため、国民的な理解と協力の下、広域自治体の区域外となる「特別自治市制度」の立法化を提言する。

### (3) 地方制度調査会で指摘された問題点への対応

#### ア 住民代表機能を持つ区のあり方

##### 基本的な方向性

- 特別自治市における区は、行政区(市の内部組織)とし、法人格を有しない。
  - 特別自治市における区は、区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけの強化とともに、議会の機能強化を行う。(議会での議論が必要)
- <住民代表機能を持つ区として以下の例が考えられる>
- ・区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけの強化を検討(特別職化など)
  - ・区行政に対する議会の意思決定機能やチェック機能の強化を検討

【参考】横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)抜粋

##### (4) 住民自治構造

特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

##### ア 特別自治市の内部の自治構造

○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。

○大都市地域特別区設置法により、市を廃止して特別区を設置することについては、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などから、横浜市は特別区の設置は目指さない。

##### イ 区における住民自治の強化

(ア) 住民代表機能(区選出市議会議員及び区長のあり方)

○特別自治市では、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化が想定される。そのため住民の代表として選出された区選出議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能の導入を検討する。

○例えば、第30次地制調答申で提案された、一又は複数の区を所掌する常任委員会等の設置など具体的な制度設計を検討する。

○区長は、市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

##### (イ) 住民参画と協働の充実

○地域特性や実情に応じて、住民の参画機会の仕組みとして、条例に基づく「区地域協議会」(仮称)を各区に設置する。

○各区において展開している「地域のプラットフォーム(地域の協働の場)」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能を強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。

#### イ 警察事務、広域犯罪への対応

##### 基本的な方向性

○広域犯罪への対応の運用としては、公安委員会・警察本部を道府県と特別自治市が共同で設置する仕組みも考えられる。(警察法、地方自治法施行令の改正が必要)

○広域犯罪への対応については、現在も警察法に基づき所轄外捜査や道府県警察間で合同捜査の形がとられているが、道府県警察が警察庁の指揮監督も受けることに鑑み、特別自治市における警察事務のあり方については、国とも意見交換をし、検討を深めていく。

【参考】横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)抜粋

県警察と連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通関連事務など、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあり、警察事務について、原則、特別自治市が担う。

広域犯罪の対応などに支障が生じる場合には、当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討する。例えば、関係法令の改正により、公安委員会を市と県が共同設置し、区域を分割しない方法などが考えられる。

#### ウ 地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響

##### 基本的な方向性

○特別自治市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合、必要な財政需要については、一義的には地方交付税により措置される。

○特別自治市は、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し実施し、圏域の中心的な役割を果たす。

【参考】横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)抜粋

特別自治市移行に伴い、県に財源不足が生じる場合は、一義的には、地方交付税による財源保障が措置されるものと考える。

なお、神奈川県にて、県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や県内市町村の財政力指数といったデータからは、「大都市が財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない。

特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要。

支障が生じる場合は県と個別調整を行う。その仕組みは今後、県と協議を行う。

さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

#### (4) 特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案

##### 基本的な方向性

○法概要の建て付けとしては、旧特別市規定を参考としながら、地方自治法に特別自治市の定義を規定することを基本としつつ、

○移行手続等に関しては、地方自治法に規定する方法や、大都市地域に関する特別区の設置に関する法律の規定を参考に特別法を別途制定する方法などが考えられるが、まずは、特別自治市の制度案を整理し、その上で法制面の検討を進めていく。

【参考】横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)抜粋

2 特別自治市の立法化に向けた取組

国は特別自治市の実現を可能とするための立法化を進め、指定都市が地域の実情に応じた制度を選択できるようにすべきである。

具体的には

○地方自治法制定当初に規定されていた「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正

○「大都市地域特別区設置法」の対案として一定以上の人口の指定都市等を対象とした、特別自治市の設置を可能とする特例法

○議員立法で提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や事務・権限及び税財源の移譲を可能とする手続法などの手法が考えられる。

今後、特別自治市の立法化の実現に向けて、国や国会議員に対し、具体的な法制案の提案を行っていく。

【参考資料1】指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告

【参考資料2】横浜特別自治市大綱(令和3年3月改訂)

### 3 国への提言

#### (1) 提言日

5月24日(月)

#### (2) 提案・要望先

熊田 裕通 総務副大臣

#### (3) 要望内容

特別自治市(第30次地方制度調査会答申では「特別市(仮称)」)は、同調査会で検討の意義が認められており、国においては、同調査会から示された課題に対する指定都市市長会の考えも踏まえ、速やかに特別自治市の制度化に向け議論の加速化を図ること。

また、基礎自治体の「現場力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲をより積極的に進めること。

【参考資料3】多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言

### 4 今後の進め方

日程	予定	備考
7月	第4回 プロジェクト会議	論点整理
11月	第5回 プロジェクト会議	最終報告
年内	指定都市市長会として国へ提言	

# 横浜特別自治市大綱

平成 25 年 3 月  
令和 3 年 3 月改訂  
横浜市

## 目 次

第 1	横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨 . . . . .	1
第 2	大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向 . . . . .	2
1	横浜市の主な取組	
2	国の動向（第 30 次地方制度調査会答申等）と横浜市の対応	
第 3	「特別自治市制度」が求められる背景・必要性 . . . . .	6
1	指定都市制度の問題点	
2	大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題	
3	特別自治市制度の必要性	
第 4	横浜市が目指す特別自治市制度 . . . . .	18
1	横浜特別自治市制度の骨子	
2	特別自治市制度の創設により期待できる効果	
3	特別自治市移行に向けた手続等	
第 5	横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス . . . . .	31
1	現行制度（指定都市制度）における取組	
2	特別自治市の立法化に向けた取組	
3	特別自治市実現までの対処策	
4	今後の進め方	
《参考》	. . . . .	40
1	大都市制度改革の経緯と横浜市の取組	
2	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」	
3	大都市制度に関する国の動向	
4	指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（「まとめ」抜粋）	
5	世界の都市の分野別総合ランキング	
6	諸外国の大都市制度	
7	横浜市に移譲された主な事務権限	
8	指定都市に移譲されていない事務	

## 第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨

---

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（1947）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、地方自治法の改正により昭和31（1956）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、60年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（2010）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《基本的方向性》」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（2011）年8月に設置された第30次地方制度調査会（以下「第30次地制調」という。）において、平成24（2012）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、同年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。なお、第30次地制調には、横浜市長が臨時委員として参画するとともに、指定都市市長会からも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、同年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）（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が成立した。

これらの状況を踏まえ、平成25（2013）年3月に、横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市制度の早期創設を目指し、国等に制度創設の要請、提案を行うとともに、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」を策定した。

その後、平成25（2013）年6月に、第30次地制調が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供に関する答申」を行い、同答申を受け、平成28（2016）年4月に地方自治法の一部改正が施行された。

一方、横浜市に次ぐ人口275万人（令和2（2020）年11月現在）の指定都市である大阪市においては、大阪市の廃止と特別区の設置のため、大都市地域特別区設置法に基づき、平成27（2015）年5月に続き、令和2（2020）年11月に2回目となる住民投票が実施された。2回の投票の賛否は拮抗したが、いずれも反対多数となり、指定都市である大阪市は存続する結果となった。この間のいわゆる大阪都構想の動向は、昭和31（1956）年に創設された指定都市制度の課題を顕在化させ、地域の実情に応じた大都市制度のあり方について、国民の関心を高めることとなった<sup>1</sup>。

本大綱については、策定時において、「国の動向や第30次地方制度調査会の答申内容などを踏まえ、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」としており、**本大綱策定以降の大都市制度改革に関する国や横浜市等の動向を踏まえ、横浜特別自治市大綱を改訂する。**

---

<sup>1</sup> 大都市制度改革の経緯と横浜市の取組の詳細は、巻末の《参考》を参照。

## 第2 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向

### 1 横浜市の主な取組

横浜市は、平成22（2010）年5月に、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」を発表した。その中では、全人口の約2割が集中し、高い集積性を有する指定都市では、様々な都市的課題が生じており、道府県から市町村への権限移譲、市町村合併の進展などにより、道府県の役割も変化している現状を指摘した上で、地方自治制度を抜本的に改革し、暫定的な制度である指定都市制度に代わる新たな大都市制度を早期に創設する必要がある旨を提案した。

平成23（2011）年12月には、横浜市会第4回定例会において、「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」が提案され、賛成多数で可決された<sup>2</sup>。

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

- ① 特別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。
- 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、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

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

また、この間の平成27（2015）年6月には、『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性）」を公表した。

平成30（2018）年3月には、「横浜市大都市自治研究会（第3次）」に対し、市長が『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」について諮問し、令和2（2020）年12月に答申を受けた。

### 2 国の動向（第30次地方制度調査会答申等）と横浜市の対応

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

また、新たな大都市制度として、「特別市（仮称）」についての考え方を取りまとめた。

同答申における大都市制度改革に関する主な内容<sup>3</sup>及び同答申を踏まえた国の動向とこれまでの横浜市の対応は、以下のとおりである。

<sup>2</sup> 横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」は、巻末の《参考》を参照。

<sup>3</sup> 大都市制度改革に関する第30次地制調答申の概要は、巻末の《参考》を参照。

## (1) 特別市（仮称）

第 30 次地制調答申においては、「特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる『二重行政』が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資するという点で大きな意義を有する。また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。」として、特別市（仮称）を検討する意義を示した。

一方で、さらに検討すべき課題（下段参照）が存在するとし、当面の対応として、「まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。」とし、特別自治市（答申では「特別市（仮称）」）の早期法制化は見送られた。

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

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。

なお、現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在 47 の広域自治体が最大 67 に増加する可能性がある。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。

これらの課題に対しては、平成 28（2016）年 10 月の横浜市大都市自治研究会（第 2 次）答申「社会経済情勢の変化などを踏まえた横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方」において、その対応策が提案されたことも踏まえ、本大綱の第 4 章において横浜市としての考え方をまとめた。

## (2) 二重行政の解消（事務・権限の移譲推進）

第 30 次地制調答申を受け、第 4 次地方分権一括法により、平成 27（2015）年度には都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する決定権限等が、平成 29（2017）年度には県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定に関する事務が指定都市に移譲された。

また、県費負担教職員の給与負担に関しては、平成 30（2018）年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施された。県費負担教職員に係る事務・権限及び給与負担の移譲に伴い、小中学校の学校経営、教職員を含む人事・給与、研修、環境整備に至るまで、横浜市が総合的な対策を進めることが可能となり、児童生徒や学校・地域の実情に応じた教職員配置が拡充されるなど大きな効果があった。

平成 30（2018）年度には、第 7 次地方分権一括法により、幼保連携型こども園以外の認定こども園の

認定等の事務が、平成 31（2019）年度には、災害救助法の一部を改正する法律により、大規模災害時の応急救助の実施事務が、内閣総理大臣が指定する指定都市（救助実施市）に移譲され、横浜市は同年 4 月に救助実施市に指定されるなど、個別の事務・権限について神奈川県からの移譲が進んだ。

さらに、平成 28（2016）年 4 月施行の地方自治法の一部改正<sup>4</sup>により、指定都市と道府県の二重行政を解消するための「指定都市都道府県調整会議」が設置された。

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

なお、指定都市都道府県調整会議については、指定都市の市長又は包括道府県の知事のいずれかが協議を求めれば、もう一方は応じる義務があるという点で、実効性は担保されている。一方、協議の対象は個別の事務・権限に関するものであり、この仕組みによる、速やかな二重行政の完全解消には課題がある。

### （3）都市内分権（区の役割の拡充）

第 30 次地制調答申を受け、平成 28（2016）年 4 月施行の地方自治法の一部改正により、現行の指定都市制度を前提に大都市における都市内分権や区の役割の明確化を進めるため、区の事務所（区役所）が分掌する事務を条例で定めることが義務化されるとともに、新たに「総合区制度」が創設された。

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

平成 28（2016）年 4 月に施行した「横浜市区役所事務分掌条例」においては、市会における議論も踏まえ、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、行政区として市民に寄り添う区役所の役割を明示するとともに、区域における予算や制度等に関し市長に対する区長の意見陳述等の機会についても規

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

<sup>5</sup> 横浜市会大都市行財政制度特別委員会「指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書」の概要は、巻末の《参考》を参照。

定した。

また、総合区制度は、市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができるものである。横浜市においては、特別自治市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討している。

なお、総合区制度の検討を進めている指定都市は横浜市を含め複数あるものの、令和2（2020）年度時点で、導入している指定都市はない。

### 第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性

#### 1 指定都市制度の問題点

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

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

#### (1) 指定都市と道府県の二重行政

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

第30次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等に係る指定都市と道府県の二重行政は解消されたものの、未だ同一又は類似した行政分野において、指定都市と道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな課題である。

#### ○ 広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について

広域自治体と基礎自治体の「二重行政」について		
分類	概要	具体例（指定都市と道府県に係るもの等）
<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>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</li> <li>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</li> <li>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</li> <li>・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。</li> </ul>		
※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"> <li>・ 公営住宅の整備</li> <li>・ 図書館・博物館の整備</li> <li>・ 体育館・プールの整備</li> </ul>
ソフト重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中小企業支援</li> <li>・ 商店街振興</li> <li>・ 地球温暖化対策</li> <li>・ 環境教育</li> <li>・ 男女共同参画</li> </ul>
※以下、法定事務に多い		
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市計画決定（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市）</li> <li>・ 一級河川（指定区間）・二級河川の管理（一部の指定区間のみ指定都市、それ以外は道府県）</li> <li>・ 県費負担教職員（給与負担・定数決定等（道府県）と任免・給与決定等（指定都市））</li> <li>・ 病院の開設許可（道府県）と診療所・薬局の開設許可（保健所設置市）</li> </ul>
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 知事による農地転用許可（4ha以下）に係る市農業委員会（申請を受理し、意見付して送付）と道府県農業会議（知事が意見を聴取）の事務</li> <li>・ 指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可</li> </ul>

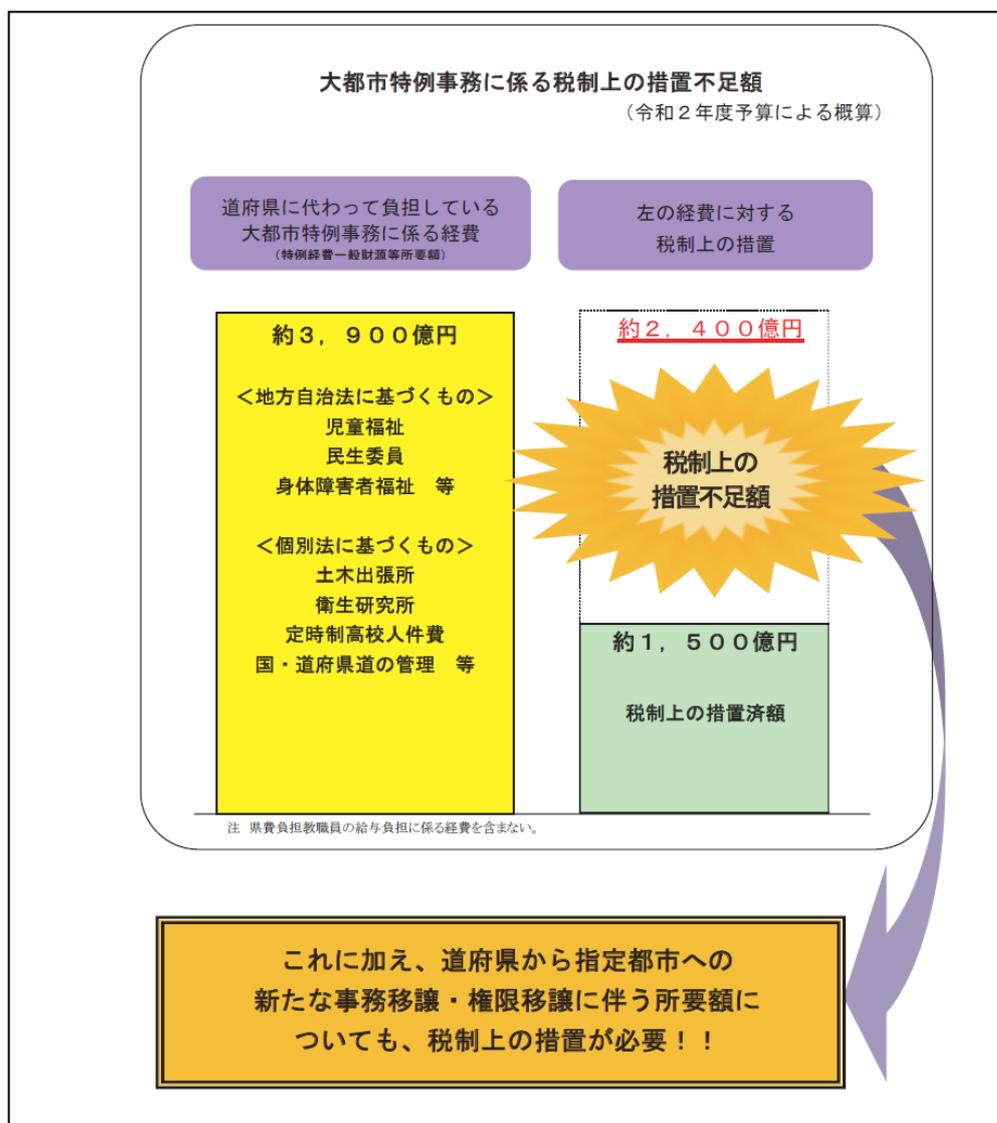
出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料（平成24年6月）

## (2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、**地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分**である。

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

### ○ 大都市特例事務に係る税制上の措置不足額



出典：指定都市「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（令和3年度）」

## 2 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

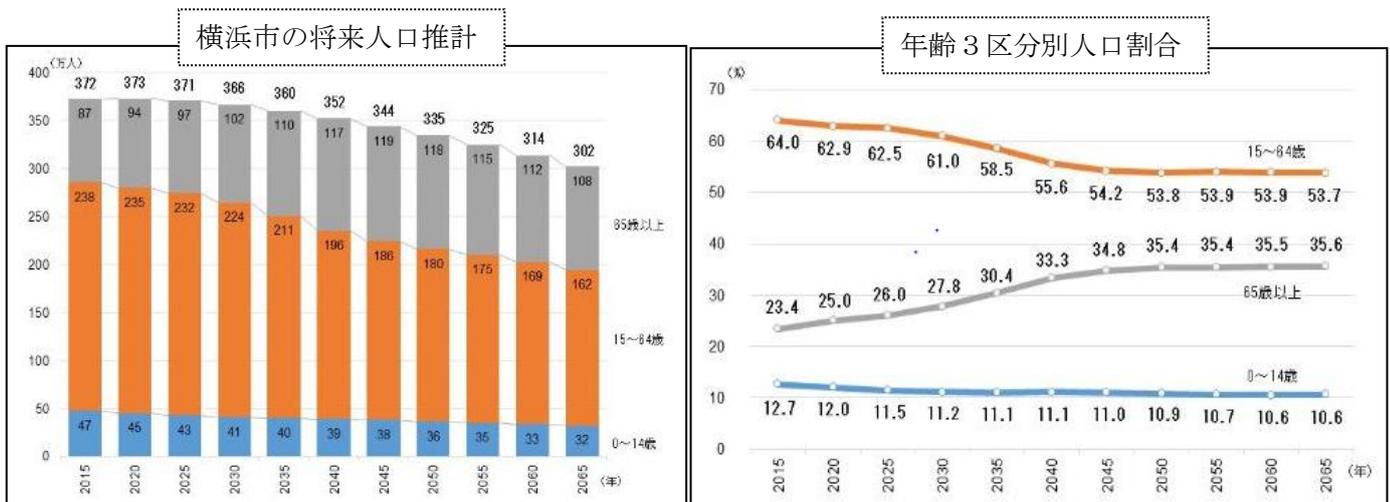
### (1) 人口減少社会の到来と超高齢化の進行等

#### ア 人口推計

日本の人口は、平成 27（2015）年国勢調査による 1 億 2,709 万人から、令和 47（2065）年には 8,808 万人に減少する一方、65 歳以上人口割合は 38.4%まで増加（出生中位推計）すると推計<sup>6</sup>されている。

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

#### ○ 横浜市の将来人口推計結果及び年齢 3 区分別人口割合の推計結果



出典：横浜市の将来人口推計（平成 30 年 3 月）

※注）横浜市の将来人口推計は平成 27 年国勢調査結果を基に作成されたもので、現時点での実数とは異なる。  
以下の推計についても同様。

行政区別の人口推計によると、区ごとの人口増減の傾向は相当異なっている。鶴見区、西区、港北区は、今後も人口の増加が続き、人口のピークは、それぞれ令和 24（2042）年、令和 23（2041）年、令和 18（2036）年である。

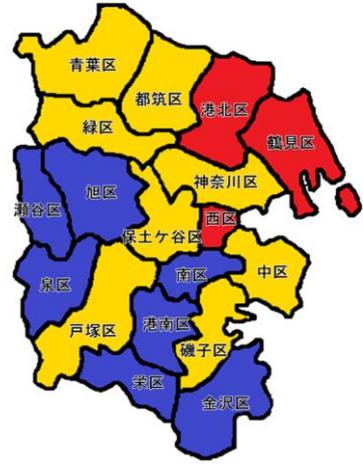
南区、港南区、旭区、金沢区、栄区、泉区、瀬谷区では、人口の減少が続く。

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

<sup>6</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成 29（2017）年 4 月）

○ 横浜市の行政区別将来人口

	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

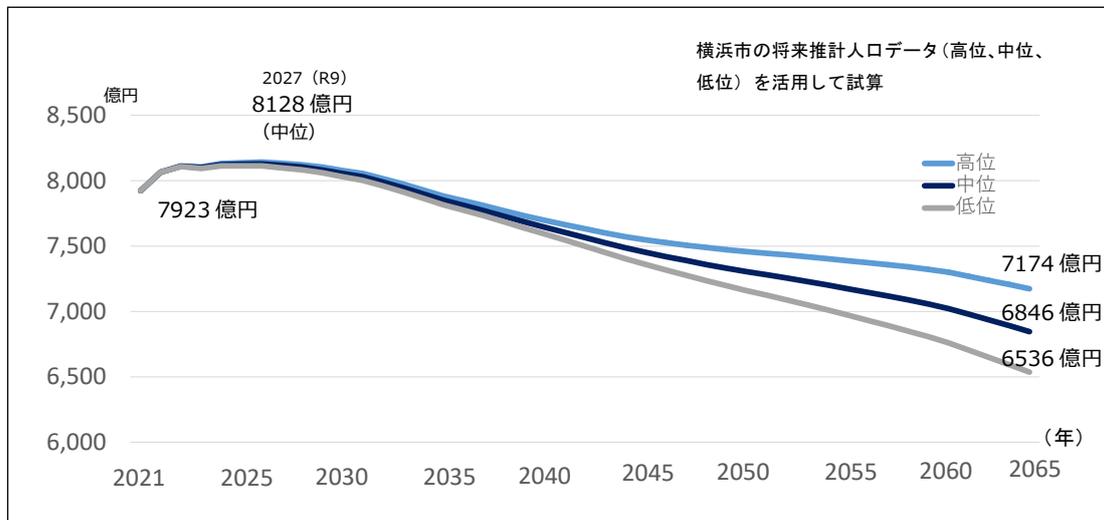
イ 横浜市における将来的な財政運営等

横浜市は、令和 2（2020）年 9 月に、令和 3（2021）年から令和 47（2065）年までの長期財政推計を初めて発表した。令和 3（2021）年 1 月に更新された長期財政推計によると、生産年齢人口の減少や超高齢社会の進展による社会保障経費の増加、公共施設の保全・更新費への更なる対応など横浜市の財政状況は、今後一層厳しさを増していくことが見込まれ、持続可能な財政運営の実現に向けた取組がより重要となる。

具体的な推計結果として、市税総額は、令和 9（2027）年度をピーク（※）に減少し、令和 47（2065）年度には、令和 3（2021）年度に比べて、750 億円～1,390 億円規模の減収となる。

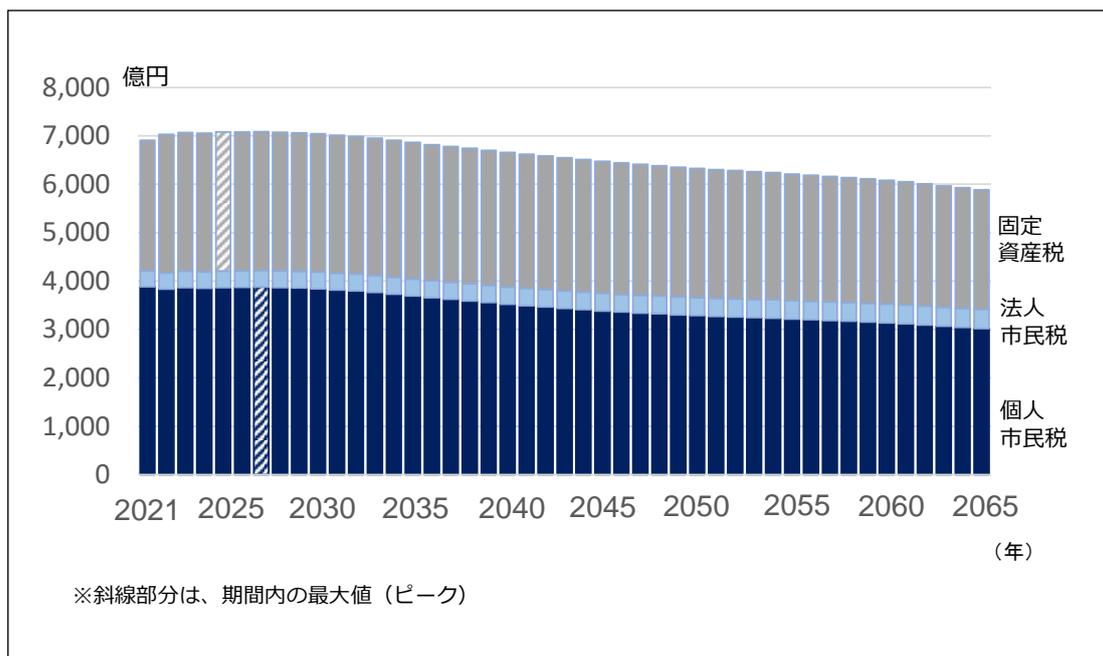
（※）中位・高位推計の場合

○ 横浜市の市税収入の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和 3 年 1 月）より抜粋

○ 横浜市の主な税目区分別の長期推計

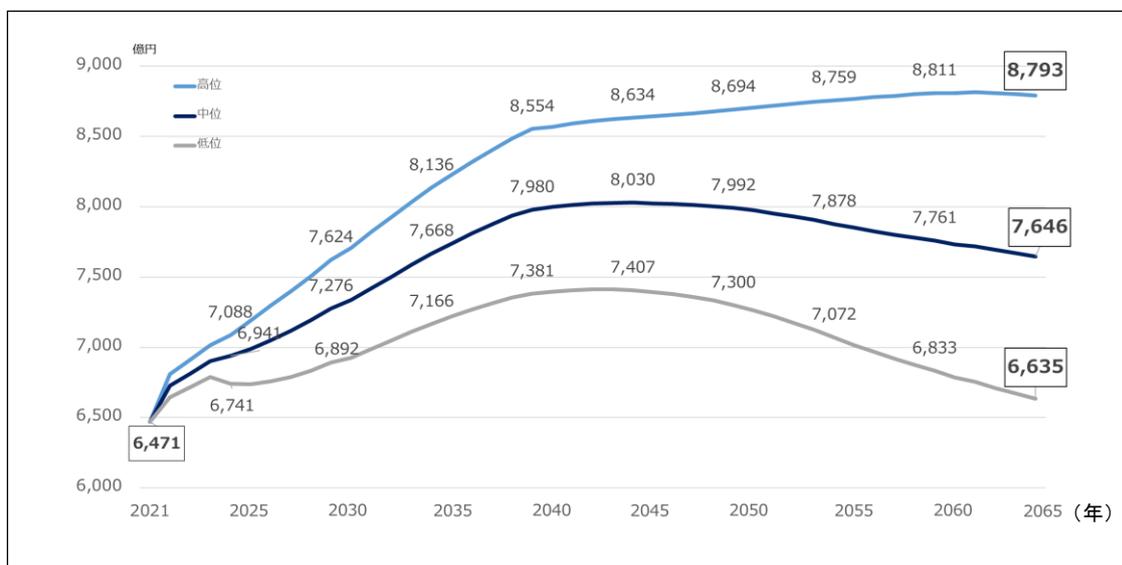


出典：横浜市の長期財政推計（令和3年1月）より抜粋

また、社会保障経費については、高位、中位、低位推計いずれの区分でも令和3（2021）年度に比べて、増加している。

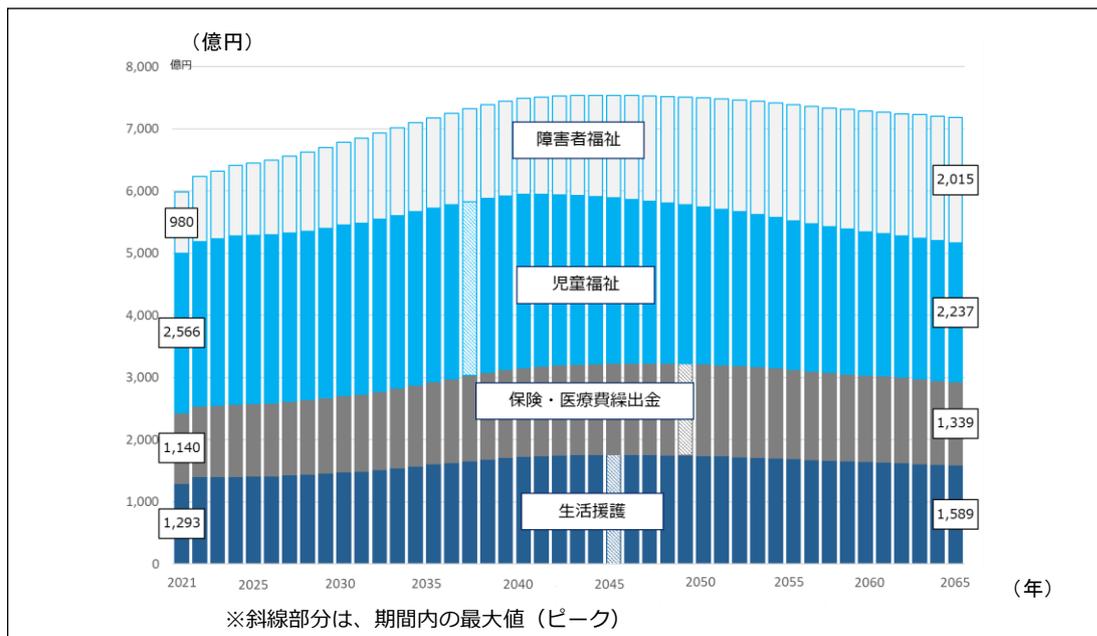
社会保障経費による歳出のピークは、高位推計では推計期間終了間際の2060年代、中位・低位推計では2045年頃と推計されている。

○ 横浜市における社会保障経費の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計（令和3年1月）より抜粋

○ 横浜市の主な社会保障分野の長期推計

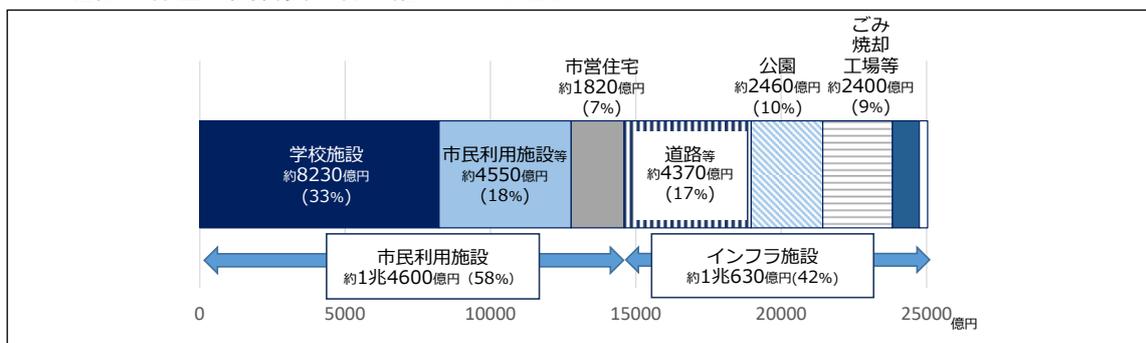


出典：横浜市の長期財政推計（令和3年1月）より抜粋

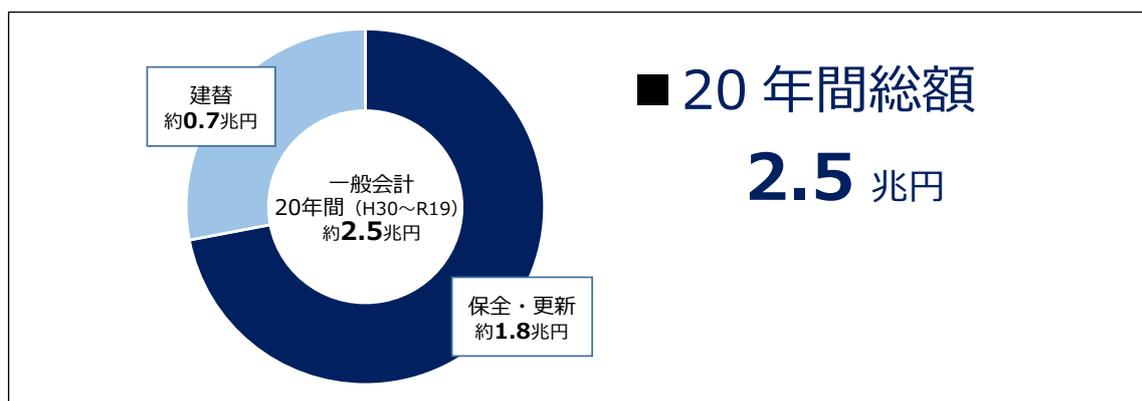
さらに、横浜市では、都市を形成する基盤及び行政サービスの提供の手段として、公共公益施設を昭和30年代半ばから平成の初めまでに集中して整備してきたため、多くは整備後30年以上が経過し、老朽化が進行している。

施設の維持に必要な保全・更新費は、平成30（2018）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。

○ 公共施設の保全・更新費の将来推計（一般会計）



出典：横浜市の長期財政推計（令和3年1月）より抜粋

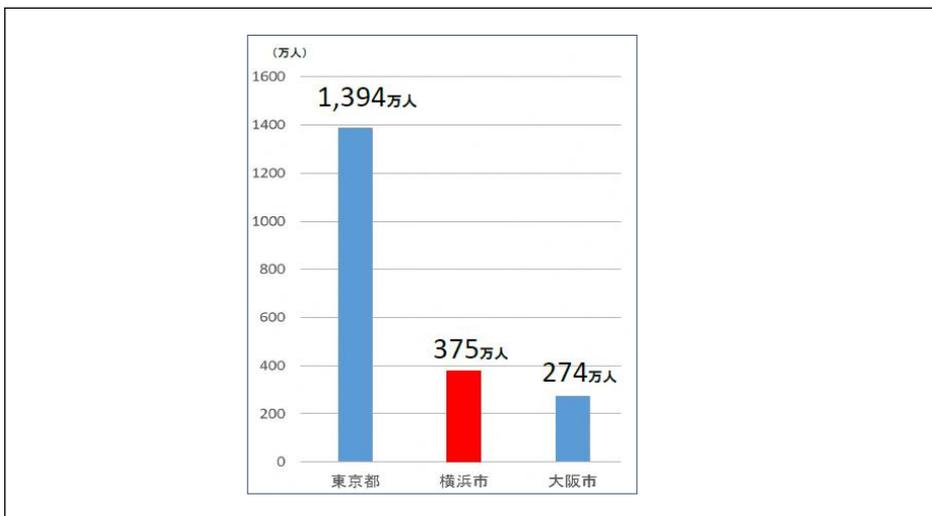


出典：横浜市の長期財政推計（令和3年1月）より抜粋

## ウ 横浜市の経済規模等

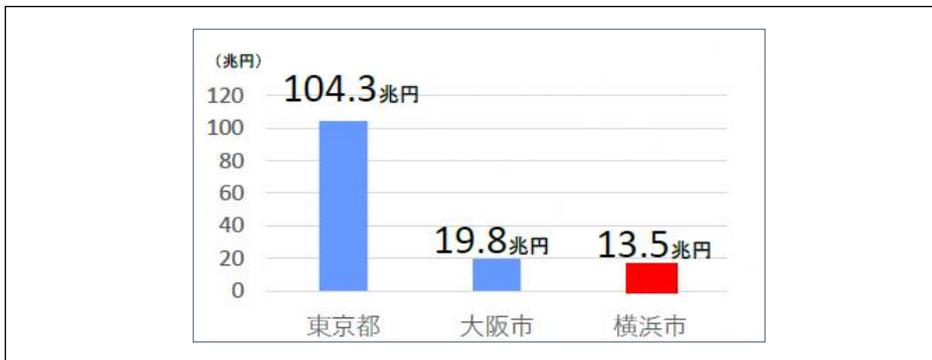
経済規模に着目すると、横浜市と東京都では大きな差が生じている。人口規模では、東京都は横浜市の3.7倍だが、市内総生産では7.7倍、大企業数では13.4倍の差がある。また、横浜市は、東京都や大阪市と比べ、大企業が極めて少ない。

### ○ 横浜市と他都市の人口比較



出典：各都市の人口（推計）（2019年10月1日現在）を基に作成

### ○ 横浜市と他都市の市内総生産比較



出典：「都民経済計算」（東京都）、各都市の市民経済計算（2015年度）を基に作成

### ○ 横浜市と他都市の大企業数比較



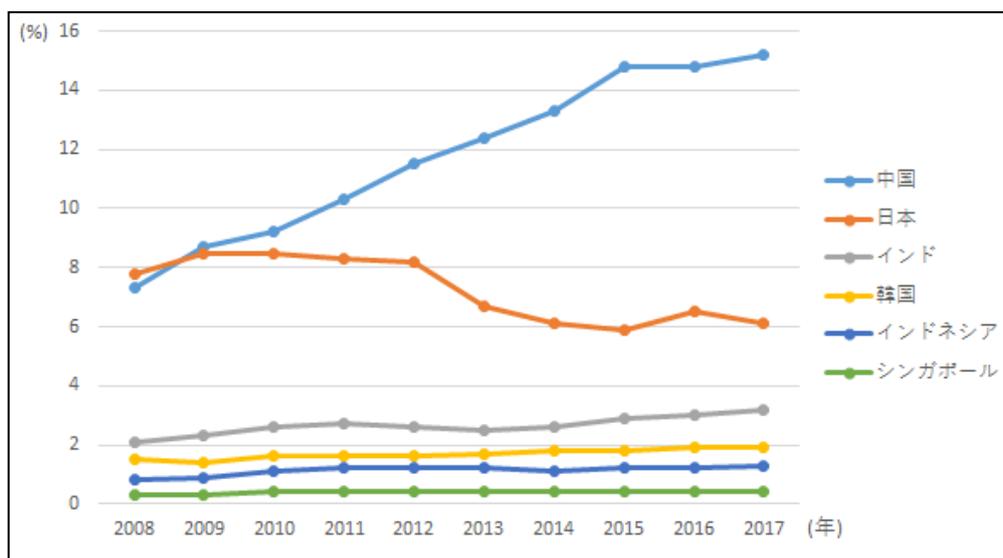
出典：中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者数」（2016年6月時点）を基に作成

## (2) グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

アジアの諸外国が大都市を拠点として著しい発展を遂げている中で、我が国の国際競争力の低下がより一層懸念される。例えば、世界の国内総生産に中国が占める割合は、平成 20 (2008) 年に 7.3%だったものが平成 29(2017)年には 15.3%にまで増加している中、日本は 7.8%(平成 20(2008)年)から 6.1%(平成 29 (2017)年)とその割合が低下している。

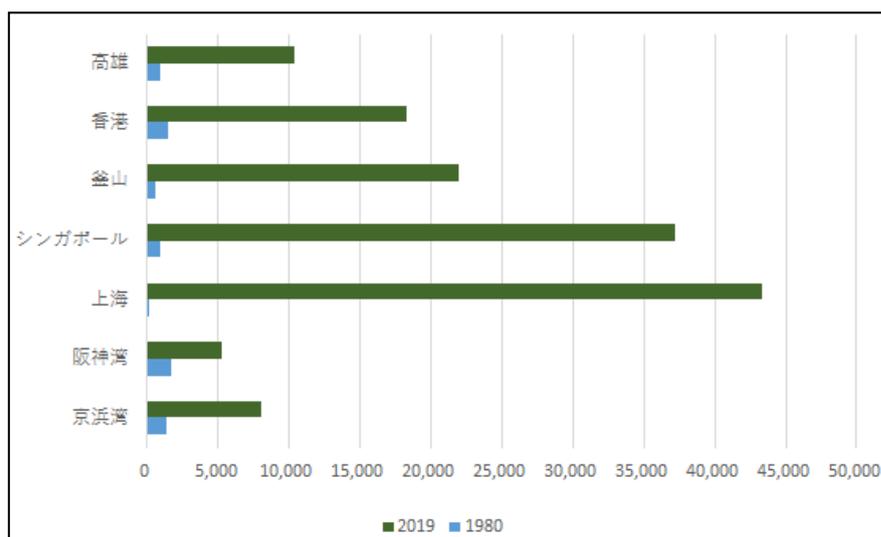
また、アジア主要港のコンテナ取扱個数を昭和 55 (1980) 年と平成 31 (2019) 年で比較すると、上海や釜山などアジアの主要港が我が国の主要港に比べ飛躍的に増加している。アジア諸国は国策として大都市の港に資本を集中投下し、国をけん引する役割を担う拠点として位置付けており、大都市が果たすべき役割は大きい。

### ○ アジア諸国の国内総生産（名目 GDP ・世界における構成比）



出典：総務省ホームページ「世界の統計」を基に作成

### ○ アジア主要港のコンテナ取扱個数（単位：千 TEU）



※阪神湾は大阪港・神戸港  
京浜湾は東京港・横浜港

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

出典：国土交通省ホームページ  
「世界の港湾別コンテナ取扱個数ランキング (1980 年, 2019 年(速報値))」を基に作成

### 3 特別自治市制度の必要性

横浜市は、ハンガリーなどとはほぼ同等の一国並みの経済力を有する大都市である。グローバル化の進展に伴い我が国の国際競争力が低迷し、存在感や影響力が一層低下している中で、大都市として、これまで以上に我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務がある。加えて、人口・産業、様々なインフラが集積する大都市としての総合力を生かし、都市としての価値をより高めていくことも必要である。諸外国においては、人口が横浜市よりも少ない都市であっても、経済だけでなく、環境や文化・交流、研究・開発等に関する戦略の下、大都市としての総合力を発揮させている都市もある<sup>7</sup>。

しかし、日本における指定都市制度は、60年以上前に暫定的に導入されて以降、制度改革はほぼ行われておらず、現在の大都市に求められる役割に対応できる制度となっていない。また、事務配分や財政面などで一般の市にはない特例はあるものの、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けもなされていない。昭和30年代の高度成長期に導入された現行の指定都市制度は、我が国における人口減少・超高齢化が進行している中、とりわけ、大都市における急速な高齢化等に対する課題に即応できる制度とは言い難く、横浜市が将来に向け日本の経済発展を支え、国際都市として都市間競争に勝ち得るよう更なる進化・成長を遂げるためには、現在の制度では限界がある。

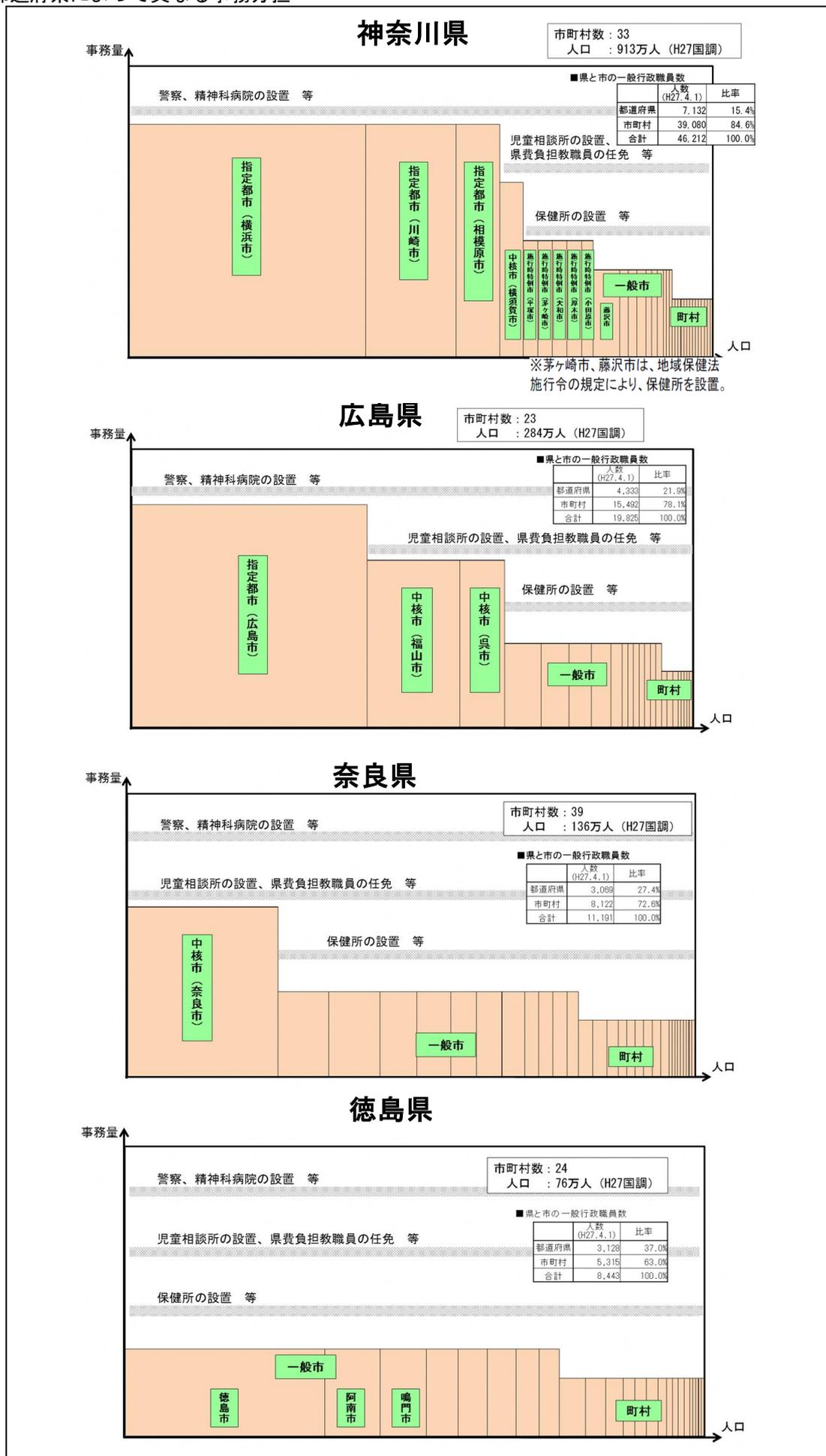
令和2（2020）年7月の第32次地方制度調査会答申においては、2040年頃には高齢者人口がピークを迎え、インフラの老朽化、都市の低密度化・スポンジ化、大規模災害のリスクなど様々な行政課題が顕在化するとともに、住民のライフコースや価値観の一層の変化・多様化が想定されること等が指摘されている。

これらの行政課題は、地方圏、三大都市圏などそれぞれの地域や自治体により状況は異なるが、それを解決する行政体制は、基本的には、県—市町村という画一的なものであるため、様々な地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度を再構築していくことが急務である。特に、超高齢化等に伴い行政需要が高まる大都市においては、特別自治市をはじめ、その地域の実情に応じた多様な地方自治制度の早期実現が必要である。

第32次地方制度調査会においても指摘されているとおり、各都道府県によって都道府県（広域自治体）と市町村（基礎自治体）の事務分担の領域は異なっており、都道府県における「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」の3つの機能の範囲も一律ではない。例えば、都道府県の役割とされている経済産業政策について、実態としては、地域・圏域の経済活動の中心であり、企業市民を含む地域住民に最も身近な指定都市（大都市）においても取り組んでいる。

<sup>7</sup> 巻末の《参考》の世界の都市の分野別総合力ランキング（（一財）森記念都市戦略研究所）を参照。

○ 都道府県によって異なる事務分担



出典：第32次地方制度調査会第29回専門小委員会（令和元年12月）資料を基に作成

また、令和2（2020）年に発生した新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大という未曾有の事態は、我が国の人口が集中する大都市のリスクや課題、デジタル化の遅れなどの脆弱性を浮き彫りにした。特に、東京一極集中など人口・産業の過度の集中に伴うリスクとともに、地域内や地域間の分断をさせかねないという課題を生じさせた一方、テレワークやウェブ会議といったデジタル技術を活用した社会経済活動が浸透するきっかけにもなった。

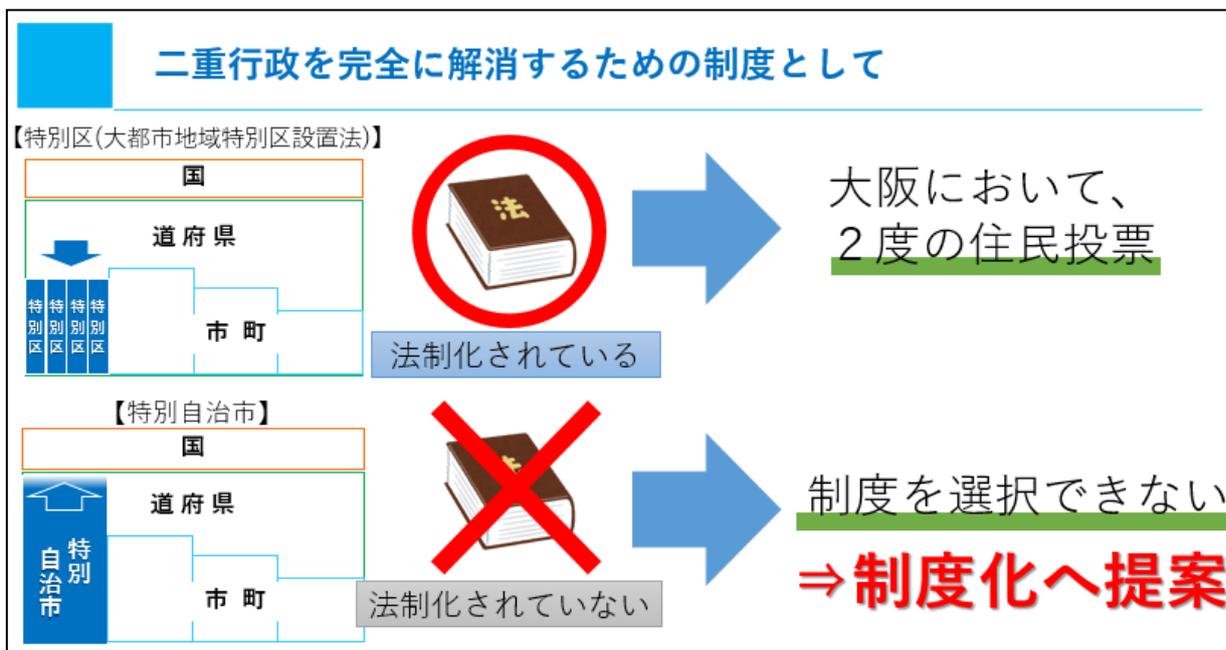
ポストコロナ社会における国・地方を含めた行政のデジタル化は、自治体間や自治体と国との調整等を容易にし、地域の実情に応じた柔軟な地方自治制度の選択を可能とさせるツールにもなり得る。

コロナ禍において、地域によって都道府県・市町村の事務分担の領域は異なることや、新型コロナウイルス感染症対策において抱える課題も様々であることがより一層明らかになり、現在の全国一律の都道府県及び市町村からなる二層制による地方自治制度ではなく、地域の実情に応じた多様な地方自治制度の必要性はますます高まっている。

現在、法制化されている大都市に係る地方自治制度は、①指定都市制度、②中核市制度、③都区制度、④大都市地域特別区設置法に基づき、指定都市を廃止・特別区に再編し、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度がある。

現行の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、上記の④の他に、指定都市が道府県から独立し、全ての地方事務とその権限を持つ「特別自治市」の2つがあるが、「特別自治市」については、法制度化がなされておらず、地域の実情に応じた多様な地方自治制度とはなっていない。我が国における大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別自治市」を追加することが必要である。

### ○大都市地域特別区設置法と特別自治市の仕組み



出典：令和2年度指定都市市長会シンポジウム資料

併せて、大都市を取り巻く様々な課題解決を新たな飛躍のチャンスと捉え、将来を見据え、横浜市だけでなく、日本全体の成長力を高め、経済を活性化していくために、大都市・横浜が持つ力を最大限発揮できる特別自治市制度の早期実現を日本の国家戦略として取り組むべきである。

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

## 第4 横浜市が目指す特別自治市制度

---

### 1 横浜特別自治市制度の骨子

#### (1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、現在神奈川県（以下「県」という。）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。

県が市町村を包括する広域自治体として担っている市町村間の広域調整事務や市町村に対する補完事務を除く、例えば、第30次地制調答申別表で示された、医療法に基づく「医療計画の策定」、学校教育法に基づく「私立幼稚園の設置認可」、都市計画法に基づく「都市計画事業（一部）の施行認可」など、道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない全ての地方事務を担うことを原則とする。

即ち、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広域自治体を作るのではなく、現在県が横浜市域において実施している事務と基礎自治体として横浜市が担っている事務を統合し、特別自治市が横浜市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である。

指定都市には、道府県から多くの事務・権限が移譲されていると言われているが、ここ数年で顕在化した課題、例えば、災害の頻発化や感染症などの対応等に関し、道府県に事務・権限が留保されている実態がある<sup>8</sup>。このような事務・権限の移譲を迅速に進めるためにも特別自治市の実現は必要である。

現在、県が実施している法令に基づかない事務（任意事務）を含めた事務の移譲、市域内の県有施設、職員等の移管に関しては、現行のサービスの低下を招かないよう、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。

なお、特別自治市制度は、県からの権限・財源の移譲に加え、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とする。

---

<sup>8</sup> 事務・権限の移譲に伴う二重行政の解消による効果は、P28～30 参照。また、横浜市に移譲された主な事務・権限及び都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務については、巻末の《参考》を参照。

**【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】**

**<課題>**

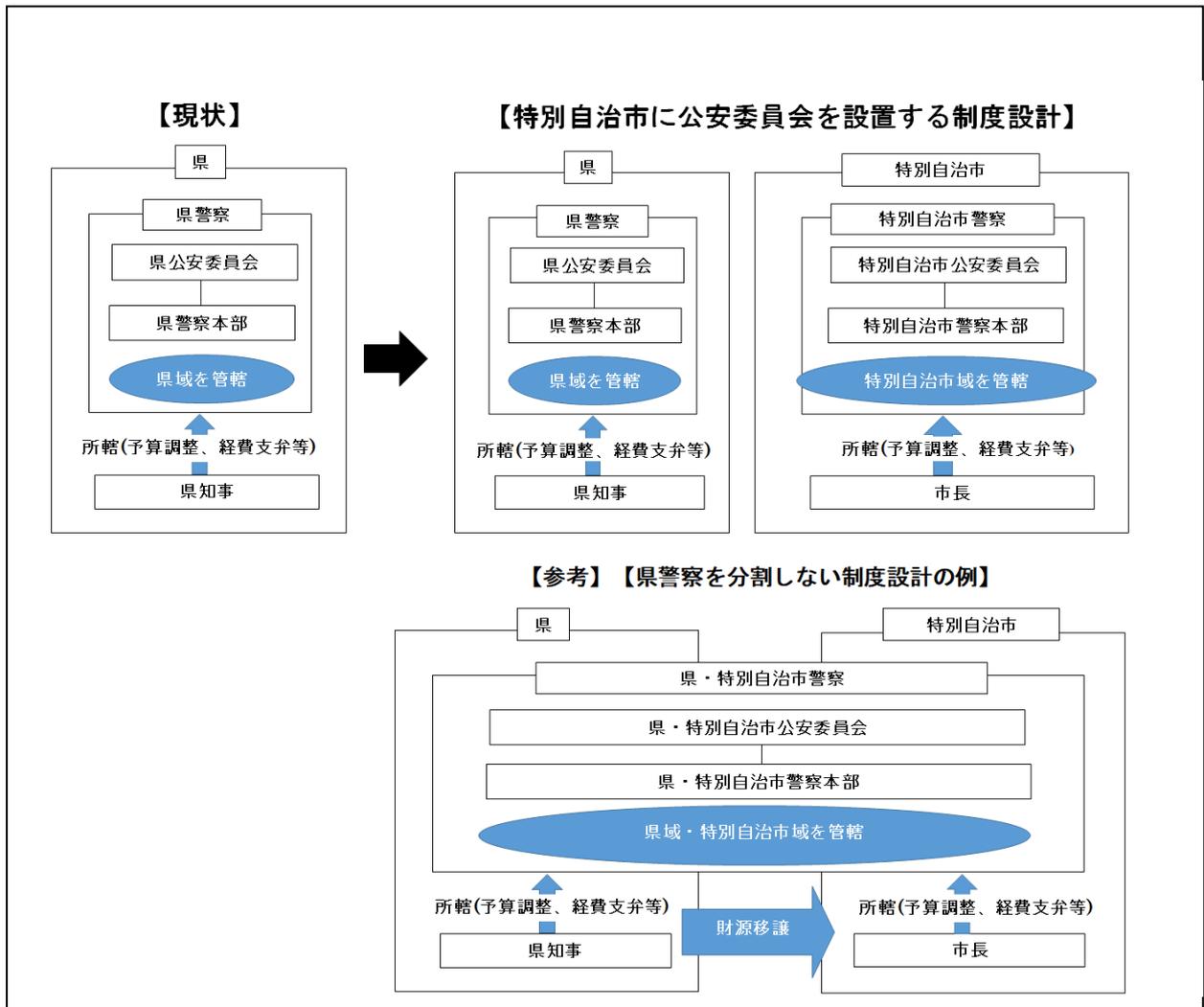
特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

**<考え方>**

現在、区役所が中心となり地域住民とともに、県警察とも連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通安全を含む交通関連事務、消費者被害対策、児童虐待対応などに関し、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあると考えられる。したがって、警察事務についても、原則として特別自治市が担うものとする。

事務の執行上、広域犯罪への対応などに支障が生じる場合には、かつての自治体警察が現在の都道府県警察に移行した経緯などを踏まえつつ、当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討する。

例えば、警察法や関係法令の改正により、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、公安委員会を市と県が共同設置し、県と市の区域を分割しない形で警察本部を置く方法などが考えられる。



## (2) 税財政制度

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

また、水源管理に関する経費や特別自治市移行後も必要となる施設など広く県民に対しサービスが提供される経費等については、原則として、特別自治市が応分の負担をするものとする。

昭和 31（1956）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 60 年以上の間で横浜市と県、県内市町村の関係は変化している。例えば、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、特別市制度が反対されていた頃の昭和 25（1950）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 30（2018）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おり、この傾向はここ十数年変わっていない。

また、全国市町村の財政力指数の都道府県別平均では、平成 30（2018）年度において、神奈川県は 0.92 で全国 2 位（1 位は愛知県）となっており、全国市町村平均である 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 14 市町村が横浜市よりも財政力指数が高いか同水準である。

### 【第 30 次地制調答申で示された課題に対する考え方】

#### <課題>

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。

#### <考え方>

横浜市の特別自治市移行に伴い、県において財源不足が生じる場合は、その必要な財政需要に応じ、一義的には、地方交付税による財源保障が措置されるものとする。

なお、神奈川県域においては、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といったデータからは、少なくとも横浜市と県内市町村の間では、「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。

特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要であり、万一、支障が生じる場合は特別自治市と県の間で個別に調整を行うこととし、その仕組みについては県と協議を行うこととする。さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

○ 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	1.90
平成21年度	44.56	40.77	3.79
平成22年度	43.98	40.77	3.21
平成23年度	44.07	40.75	3.32
平成24年度	43.86	40.75	3.11
平成25年度	43.48	40.77	2.71
平成26年度	43.95	40.77	3.18
平成27年度	43.14	40.81	2.33
平成28年度	43.40	40.78	2.62
平成29年度	42.56	40.75	1.81
平成30年度	40.91	40.74	0.17

出典：神奈川県「県税統計書」、  
国勢調査人口（神奈川県「人口統計調査」）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	0.96	17	山梨県	0.56	33	大分県	0.40
2	神奈川県	0.92	18	京都府	0.55	34	長崎県	0.39
3	埼玉県	0.79	19	香川県	0.55	35	宮崎県	0.38
4	静岡県	0.79	20	宮城県	0.54	36	沖縄県	0.38
5	東京都	0.76	21	広島県	0.54	37	熊本県	0.37
6	栃木県	0.74	22	福岡県	0.54	38	岩手県	0.36
7	大阪府	0.73	23	山口県	0.52	39	山形県	0.36
8	千葉県	0.72	24	石川県	0.51	40	和歌山県	0.36
9	滋賀県	0.71	25	佐賀県	0.51	41	青森県	0.34
10	茨城県	0.70	26	新潟県	0.50	42	鳥取県	0.33
11	群馬県	0.61	27	福島県	0.47	43	秋田県	0.30
12	兵庫県	0.61	28	愛媛県	0.44	44	鹿児島県	0.29
13	福井県	0.60	29	岡山県	0.43	45	北海道	0.27
14	岐阜県	0.59	30	徳島県	0.41	46	高知県	0.26
15	三重県	0.59	31	長野県	0.40	47	島根県	0.25
16	富山県	0.57	32	奈良県	0.40		<b>全国市町村平均</b>	<b>0.51</b>

出典：総務省「平成30年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」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
1	箱根町	1.42	12	横浜市	0.97	23	葉山町	0.90
2	厚木市	1.21	13	平塚市	0.97	24	逗子市	0.87
3	鎌倉市	1.08	14	小田原市	0.97	25	大磯町	0.87
4	寒川町	1.06	15	大和市	0.97	26	大井町	0.84
5	藤沢市	1.05	16	茅ヶ崎市	0.95	27	横須賀市	0.82
6	海老名市	1.03	17	綾瀬市	0.93	28	二宮町	0.77
7	川崎市	1.01	18	開成町	0.92	29	湯河原町	0.72
8	中井町	1.01	19	南足柄市	0.91	30	松田町	0.85
9	愛川町	1.00	20	相模原市	0.90	31	三浦市	0.82
10	伊勢原市	0.98	21	秦野市	0.90	32	山北町	0.80
11	清川村	0.98	22	座間市	0.90	33	真鶴町	0.48

出典：総務省「平成30年度 地方公共団体の主要財政力指数一覧」を基に作成

### (3) 広域連携

特別自治市としての横浜市は、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。

横浜市は、特別自治市への移行により、県が包括する市から除外されることになるが、横浜市を含む大都市圏域のつながりを断絶するものではなく、県や周辺の基礎自治体との連携は、より一層強化していく。

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。

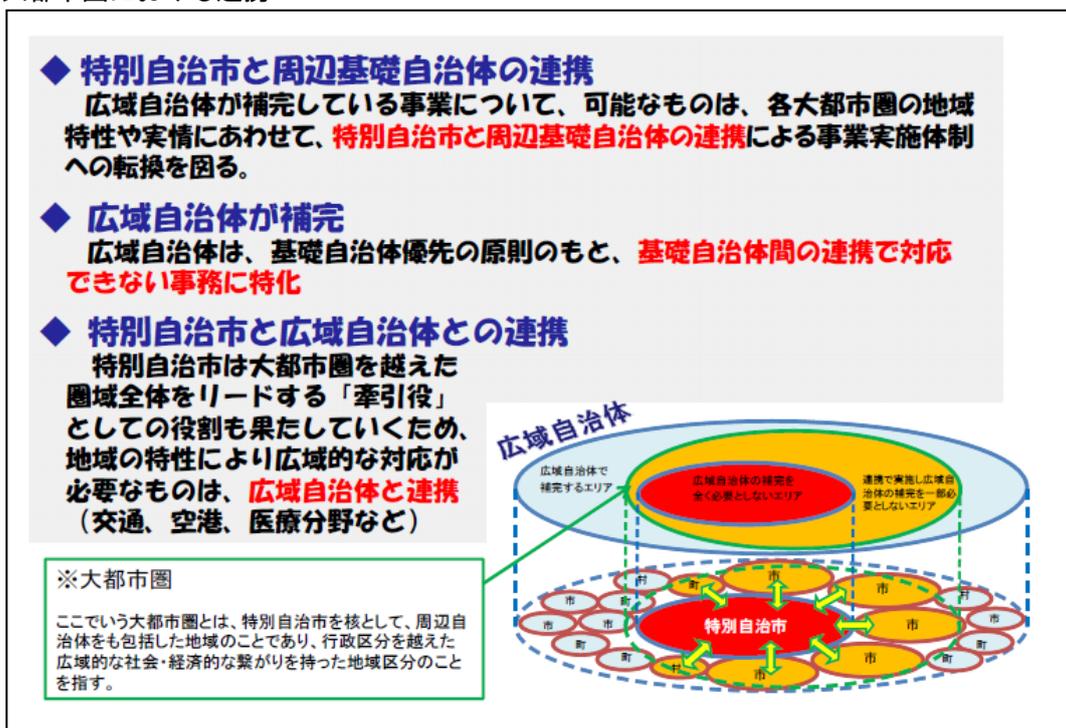
具体的には、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏や連携中核都市圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。また、広域防災や環境対策など広域的な調整が必要な課題については、地方自治法に基づく特別自治市と他の基礎自治体との協議会の設置や一部事務組合の設置、連携協約の締結、特別自治市と県との協議会の設置などによって、その解決に支障が生じることのないようにしていく。

さらに、現行の九都県市首脳会議など首都圏の広域自治体や指定都市との連携についても、引き続き推進していく。

#### <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、感染症対策の連携、専門人材の育成・確保に関する連携、行政のデジタル化に伴う知識・情報の共有

#### ○ 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) 住民自治構造

特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

##### ア 特別自治市内部の自治構造

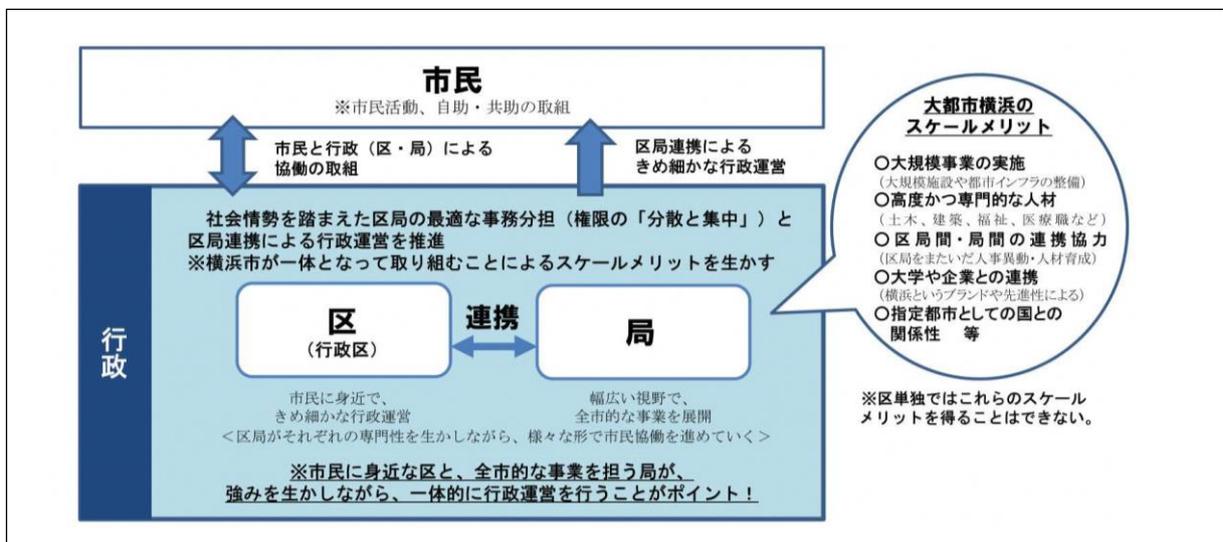
特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区（行政区）とする。

このことにより、特別自治市という一つの自治体として、区における身近できめ細かな事業と市（局）による市域全体を見据えた専門性の高い事業の両側面からなるサービスを提供でき、効率的・効果的な行政運営が可能となる。

これらを踏まえ、特別自治市の行政運営（執行）体制については、大都市としてのスケールメリットや区と市（局）の連携を最大限に生かした制度設計を行う必要がある。

特別自治市においては、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、市が担う行政分野がさらに広範になることから、例えば、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、できるだけ区役所が対応し、解決できるようその役割・機能を拡充するとともに、これに併せて、市（局）の役割・機能についても検討する必要がある。検討に当たっては、現在、国を挙げて取り組んでいる行政のデジタル化による業務の効率化・省力化等も十分に勘案していく。

##### ○ 特別自治市における「区局連携」を最大限生かした行政運営



出典：「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）

なお、大都市地域特別区設置法により、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（1939）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、80 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、住民の意見が反映しづらくなる。
- ・ 市を廃止し、事務、予算、職員などを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

横浜特別自治市の住民自治の構造は、平成 27（2015）年 6 月に公表した「『特別自治市』制度を見据えた区のあり方（基本的方向性）」を基本に、以下に基づき制度設計を行う。

### (7) 住民代表機能（区選出市会議員及び区長のあり方）

特別自治市においては、原則として、市域における県の事務と市の事務を全て処理することから、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化も想定される。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、区議会を設置しないことから、投票により住民の代表として選出された公選職である区選出議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能の導入を検討する。

横浜市はすでに議会基本条例に基づく「区づくり推進横浜市議員会議」の実績等もあり、この仕組みを継承・拡充し、例えば、第 30 次地制調答申で提案された、一又は複数の区を所掌する常任委員会や特別委員会の設置、あるいは、カナダ・トロント市における「コミュニティ・カウンシル制度」などを参考<sup>9</sup>に、特別自治市の議会に、区選出議員が当該区における意思決定を担う常任委員会等を設置することについて、市会との協議により、具体的な制度設計を検討していく。

併せて、特別自治市は大都市の総合力やスケールメリットを最大限に生かす一層制の自治体であり、区長の選任方法は、市の意思決定機関として住民の代表で構成される市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

なお、昭和 22（1947）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、特別市制度における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るとされた。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。このように、かつては住民代表機能を持つ区の仕組みとして区長公選が考えられた。

一方、横浜市においては、昭和 14（1939）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<sup>10</sup>。その強みである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横浜特別自治市においては、区民の代表である区選出市会議員のチェックによる適正な区行政が行われ、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。

<sup>9</sup> 諸外国の大都市制度については、巻末の《参考》を参照。

<sup>10</sup> 平成 30（2018）年度横浜市民意識調査において、横浜に対して、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 48.4%、「やや感じている」が 33.2%であり、これらを合計すると『感じている』人の割合は 81.6%となっている。

**【第 30 次地制調答申で示された課題に対する考え方】**

＜課題＞

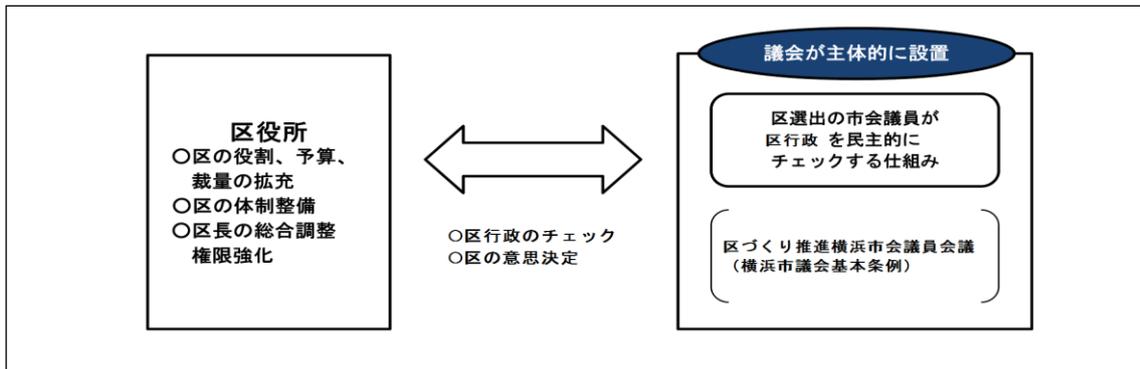
一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

＜考え方＞

特別自治市は、一層制の大都市制度であることから、住民代表機能を持つ区として、選挙により住民の代表として選出された公選職である区選出議員の役割を強化し、機能を明確化する。併せて、区長の位置付けも強化することに加え、住民自治を充実させる観点から、行政への住民参画の仕組みを設けるとともに、地域協働の取組を更に推進させていく。

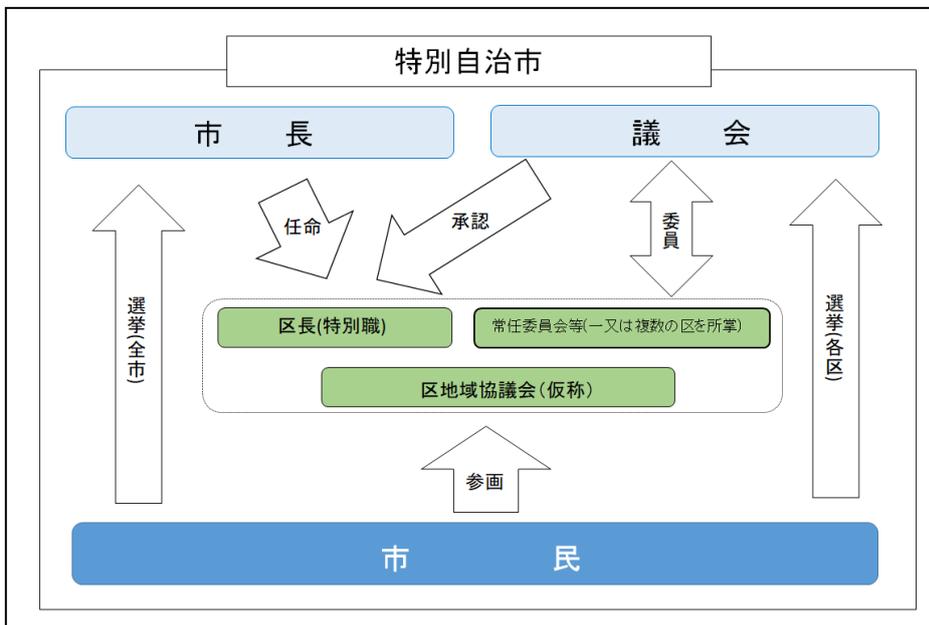
これらを総合的に推進していくことにより、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

○ 区行政のチェックの仕組み（イメージ）

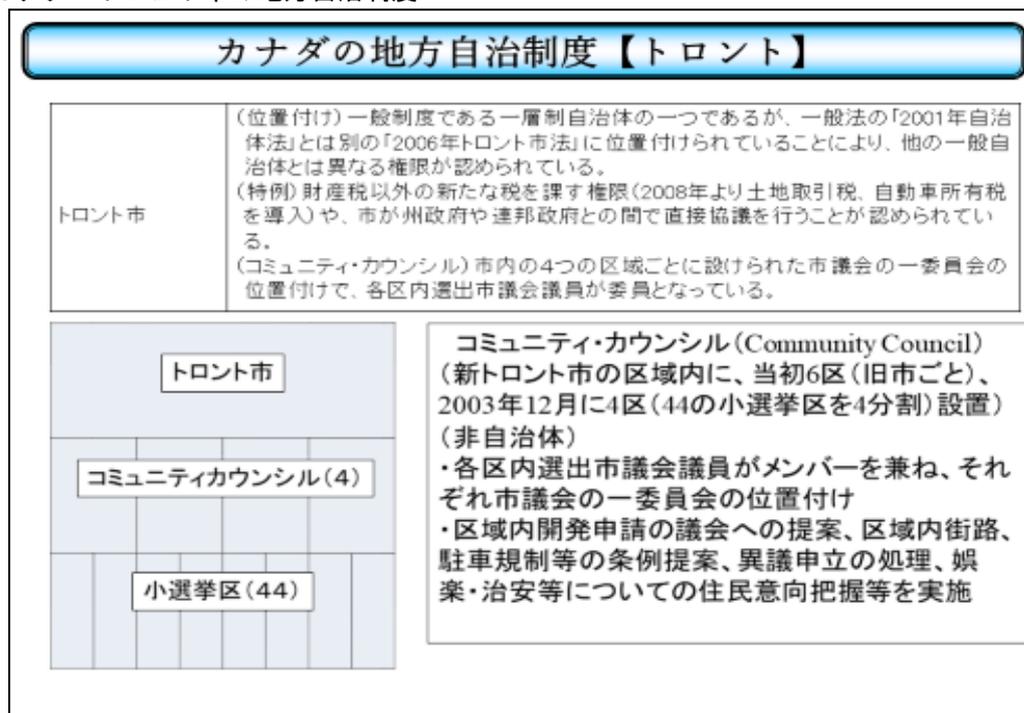


出典：「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（平成 27 年 6 月横浜市）

○ 公選職の市長と議員による意思決定システム（イメージ）



○ カナダ・トロント市の地方自治制度



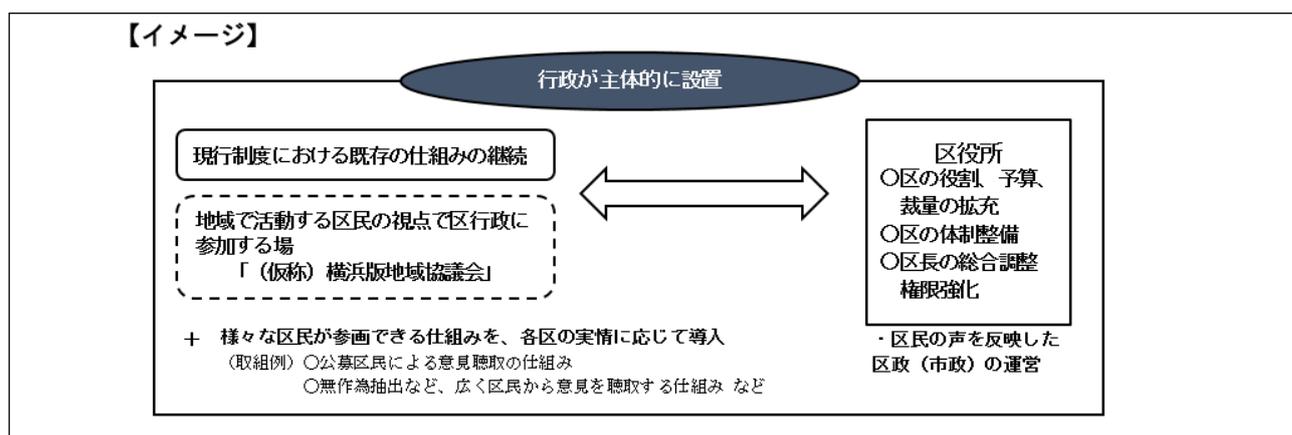
出典：第30次地方制度調査会第10回専門小委員会資料（平成24年4月）を基に作成

(イ) 住民参画と協働の充実

地域特性や実情に応じて、行政がより住民に近づくため、区行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行政に参加する場）として、条例に基づく「区地域協議会」（仮称）を各区に設置する。これに加え、様々な区民が区行政に参加できる仕組み（「公募委員が参画するテーマ別懇談会」、「無作為抽出区民による議論等の仕組み」など）を各区の実情に応じて導入を検討する。

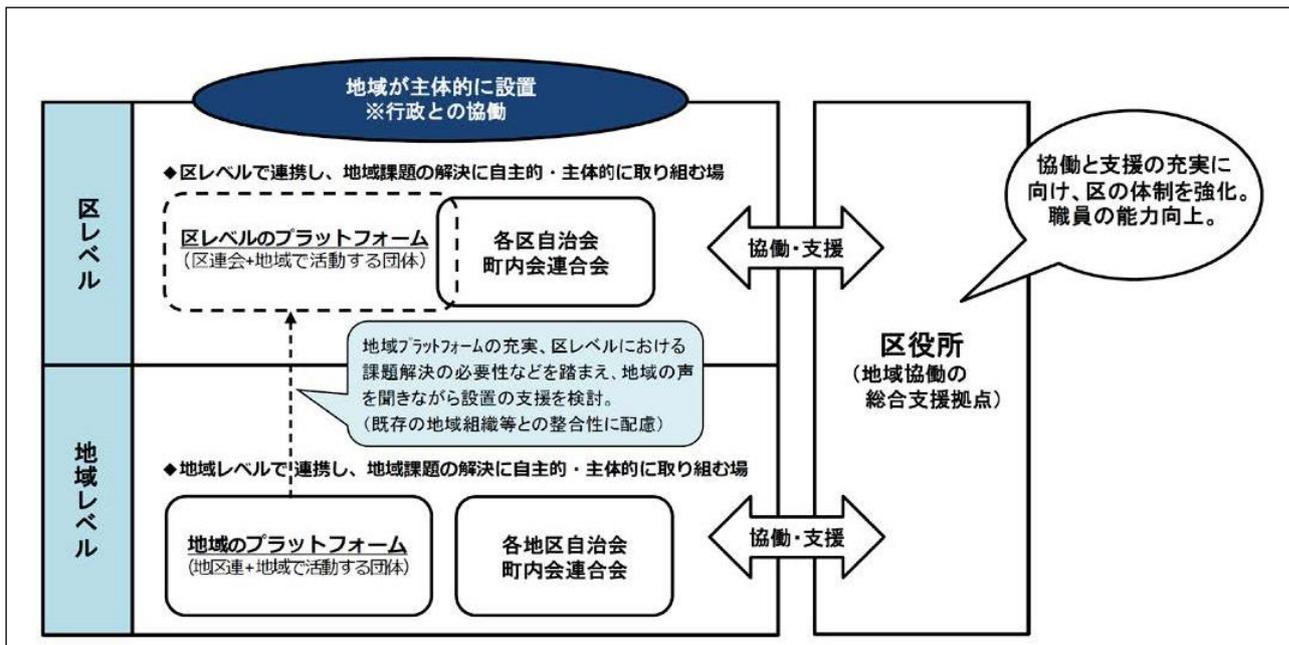
さらに、現在も各区において展開している、地域の様々な団体や人々が、地域レベルで連携して課題解決に取り組む場である「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能をさらに強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。将来的には、地域のプラットフォームの充実の状況や区レベルの課題解決の必要性などを踏まえ、地域が主体的に区レベルのプラットフォーム（区レベルの協働の場）の設置を検討するように、区役所が設置支援を行う。

○ 区地域協議会（イメージ）



出典：「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）

○ 地域・区域レベルで課題解決に取り組む場（イメージ）（※）



出典：「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）

※「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、「区における住民の参画機会の仕組み」は、区民の声を区行政（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。

※地域・区レベルで課題解決に取り組む場については、各区の実情に応じ運用を行う。

<第 30 次地方制度調査会答申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任期 4 年の特別職とする。
- ・ 区選出市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（地方自治法に基づく）区地域協議会や地域自治区等の仕組みの活用

## 2 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効率的・効果的な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、ひいては、大規模な都市である特別自治市が日本全体の経済発展を支えていくことになる。

### (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。

以下、横浜市に移譲されていない主な事務・権限及び移譲（二重行政の解消）による効果等を記すが、これらの事務・権限については、特別自治市の実現の間にも速やかな移譲が必要である。

#### ○ 横浜市に移譲されていない主な事務・権限

##### ○子育て支援分野

私立幼稚園の設置認可権限 など

##### ○都市計画・土木分野

急傾斜地崩壊危険区域の指定等権限、一級河川（指定区間）・二級河川の管理権限、都市計画事業の認可権限 など

##### ○福祉・保健・衛生分野

医療計画の策定権限、  
新型インフルエンザ等対策特別措置法に係る事務権限 など

##### ○安全・市民生活分野

高圧ガスの製造等の許可等権限  
（コンビナート地域に所在する事業所に限る）など

※令和3年3月現在、神奈川県、川崎市と移譲を前提に協議を行っている。

#### <事務・権限の移譲（二重行政の解消）による効果（例）>

##### ○ 子育て支援

保育所及び幼保連携型認定こども園については、設置認可及び施設型給付費の支給などに係る確認を横浜市が所管している。一方、幼稚園及び幼稚園型認定こども園については、設置認可を神奈川県が所管しており、認定こども園の認定及び施設型給付費の支給に係る確認のみを横浜市が所管している。

現在、横浜市では、横浜市私立幼稚園等預かり保育事業（市型預かり保育）等により、多様な保育ニーズに対応しているが、幼稚園及び幼稚園型認定こども園については、認定・確認を行っても認可権限がないため、総合的・一体的な子育て支援を実施することが困難な状況となっている。

特別自治市となることで、幼稚園、保育所、認定こども園の3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。

## ○ 新たな感染症への対策

新型インフルエンザ等対策特別措置法において、新型コロナウイルス感染症等への対策の権限は、県知事に集中している。市長には、知事に対して総合調整を要請するという極めて限定した権限しか与えられていない。そこで、まずは新型コロナウイルス感染症への対応状況を踏まえ、国と地方の役割分担や事務・権限について検証を行い、明確にする必要がある<sup>11</sup>。

横浜市は、保健所・衛生研究所、消防・救急、高度医療機関を持ち、経済活動の中心となっている。特別自治市となることで、特に感染症が拡大した際に都道府県と対等な立場で連携し、感染症対策、経済対策を機動的・効果的に実行できるようになる。

## ○ 崖地の安全対策

現在、急傾斜地の崩壊対策は県が行っている。「急傾斜地崩壊対策事業」の権限や財源が移譲されることで、横浜市独自の助成金制度や横浜型の避難システム<sup>12</sup>と合わせて一体的な運用ができるようになり、市民の安全・安心に、より一層つなげることができるようになる。

## ○ 都市計画

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」の決定権限は指定都市に移譲されたが、都市計画事業の認可権限については、依然として県が有しており、事務処理等に時間を要している現状がある。

特別自治市になることで、市等が施行する都市計画事業の認可権限が移譲されれば、事業の進捗にあわせた迅速な事務処理が可能となり、地域の実情に応じた事業効果の早期発現や事業期間の短縮につなげることができる。

## ○ 医療政策

横浜市は「よこはま保健医療プラン」を独自に策定し、市域の医療課題や医療提供体制の動向を十分に把握し、効率的・効果的な医療提供体制の確保に向けた施策を展開しているが、医療計画の策定は県の権限となっており、また、更なる医療施策の展開のために必要となる国からの財源等の措置も十分ではない。

特別自治市になることで、横浜市が医療計画の策定や地域医療介護総合確保基金の活用などを行うことによって、より迅速かつ円滑に、地域の医療需要を的確に反映させた医療提供体制を構築することができる。

## ○ 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。新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、雇用情勢が悪化するなか、就労や生活保護などセーフティネットに対するニーズも高

<sup>11</sup> 横浜市の会においては、令和3年2月に「感染症対策の在り方の見直しを求める意見書」が可決され、内閣総理大臣他あてに提出された。

(横浜市会ホームページ : <https://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/torikumi/kaketsu.files/iken030219-1.pdf>)

<sup>12</sup> 横浜市では、崖崩れが発生した場合に人家に著しい被害を及ぼす可能性がある崖地をあらかじめ抽出し、その周辺地域に対して、「土砂災害警戒情報」の発表と同時に「避難勧告」を発令している。

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。

なお、横浜市では、緊急度の高い現状を踏まえ、現行制度の中で国と地方がお互いの強みを生かすため、生活保護受給者等に対してハローワークと一体となって就労支援を行う「ジョブスポット」を、平成 28（2016）年 3 月までに、市民に身近な区役所（18 か所）に開設した。

#### ○ コンビナート地域の安全対策

現在、コンビナート地域の許認可等権限においては、高圧ガス保安法に基づく高圧ガスの製造の許認可等の権限は県に、消防法に基づく危険物（石油等）の許認可等の権限は市に分かれている。

コンビナート地域は高圧ガスと危険物の両方が混在する施設が多いこともあり、消防を担う市が現行の危険物の許認可等権限に加え、高圧ガスの許認可等の権限移譲を受けることで、一体的な指導による保安体制の充実が図られるほか、災害発生時に迅速かつ円滑な対応が可能になる。

### 3 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は、法律により制度化されることも想定されるが、その手続が制度化されない場合は、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

## 第5 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

### 1 現行制度（指定都市制度）における取組

#### (1) 事務・権限及び財源移譲に向けた取組

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（警察事務を除く）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、国や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などにより税収の伸びが県市ともに期待できないことなどから、より一層効率的かつ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など

##### ○都市計画・土木分野

急傾斜地崩壊危険区域の指定等、一級河川（指定区間）・二級河川の管理、都市計画事業の認可など

##### ○福祉・保健・衛生分野

医療計画の策定、新型インフルエンザ等対策特別措置法に係る事務など

##### ○安全・市民生活分野

高圧ガスの製造等の許可等（コンビナート地域に所在する事業所に限る）など

※令和3年3月現在、神奈川県、川崎市と移譲を前提に協議を行っている。

#### (2) 区行政の強化に向けた取組

第30次地制調答申では、現行の指定都市制度においては、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（1977）年度に福祉事務所を区役所に編入し、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などの編入等を行い、区役所が「地域の総合行政機関」として、市民への幅広いサービス提供を推進するとともに、「地域協働の総合支援拠点」として、参加と協働による地域自治が進むよう、地域に寄り添い課題解決を進める地域支援の取組を強化してきた。

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。

現在、平成 26（2014）年度の地方自治法改正により新たに規定された「総合区制度」を導入している指定都市はないが、横浜市においては、特別自治市の実現に向けたプロセスとして、総合区制度の検討も含め、行政区の更なる見直し・強化（区長権限や区予算の拡充、議会の区行政に対するチェック機能の強化、住民参画の仕組みの構築など）を進めていく。

なお、第 30 次地制調答申において、「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べき」とされているが、市域内の地域自治に関することについては、横浜市の各地域における実情に応じ進めていくことが必要である。

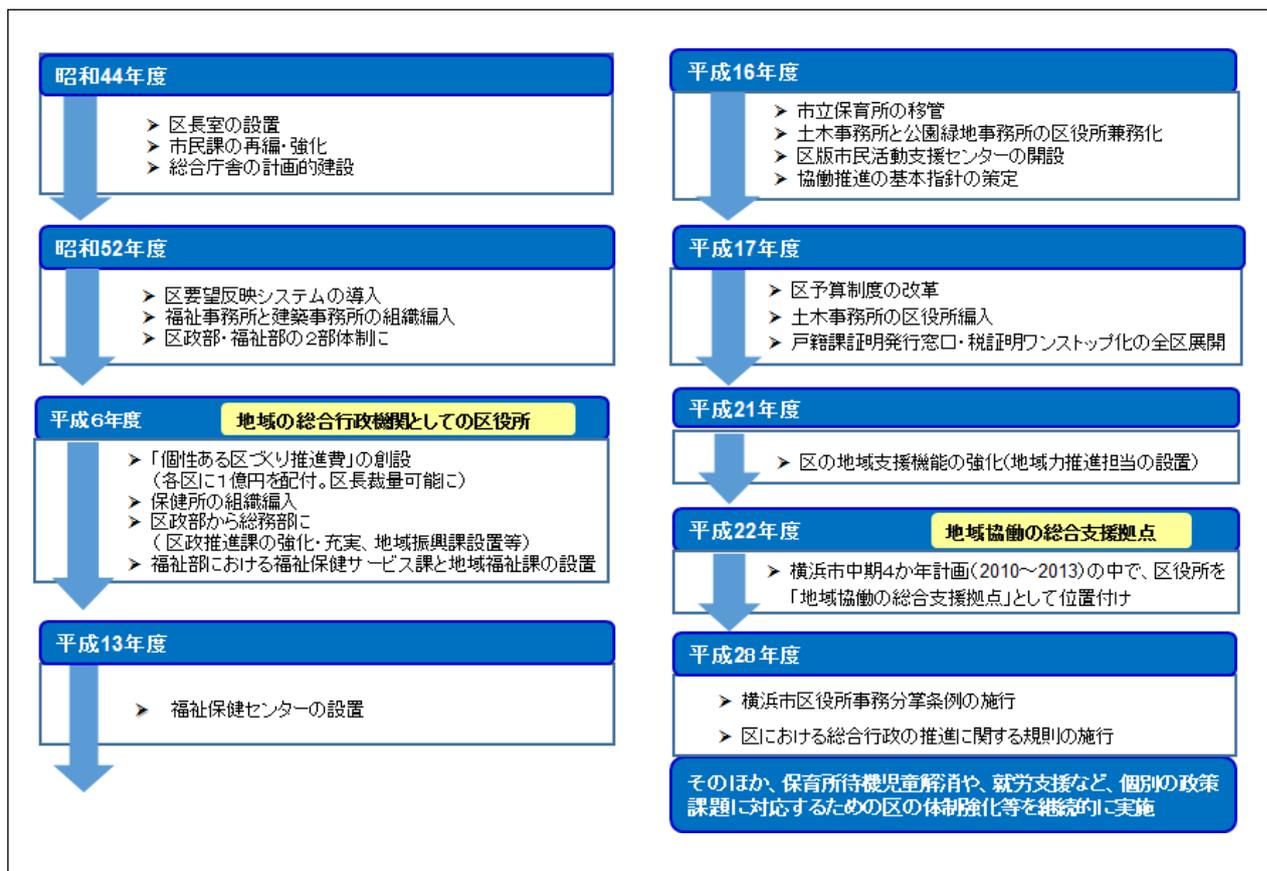
横浜市では既に各区において、地域力推進担当や地区担当等で構成する「地域と向き合う体制」を設置し、地域の実情に応じて地域課題の解決に関する様々な取組を行っていることから、それらの取組を生かすことができる仕組みを検討していく。

### ○ 総合区と区と比較

	総合区	区	(参考)東京都の特別区
1 位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
2 法人格	なし	なし	あり
3 長	総合区長	区長	特別区の区長
主な事務	総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務 市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを分掌し、補助 執行	特別区の政策・企画の立案 市が処理することとされている 事務を処理(上下水道等、一 部の事務は都が処理)
権限	職員任命権 予算意見具申権	—	職員任命権 予算編成権 条例提案権 等
身分	特別職	一般職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選
任期	4年	—	4年
市長との 関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	—
リコール	あり	なし	あり
4 議会	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)	あり

出典：総務省ホームページ

## ○ 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

大都市が中枢都市として圏域をより一層けん引するためには、隣接自治体との関係は重要である。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（2011）年 12 月に横浜市及び隣接 7 市による「8 市連携市長会議」を開催して以来、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を進めてきた。

平成 30（2018）年 7 月に 2 回目となる「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など、今後の 8 市連携による取組について確認している。

また、8 市連携による取組のみならず、県内市町村との意見交換等も積極的に行っていく。

#### <連携・協力の事例>

- 8 市の広域連携に係る調査
- 広域連携に係る職員合同勉強会の開催
- 訪日外国人観光客誘客に向けた観光施策
- 各市主催研修への相互参加 など

## 2 特別自治市の立法化に向けた取組

現在の指定都市制度が抱える二重行政の課題を完全に解消する方法としては、「大都市地域特別区設置法」に基づき、指定都市を廃止し、特別区に再編し、道府県に広域的な事務・権限等を一元化する制度が存在するが、横浜市は、「第3 横浜市が目指す特別自治市制度」で述べたとおり、同法による特別区の設置は目指さない。

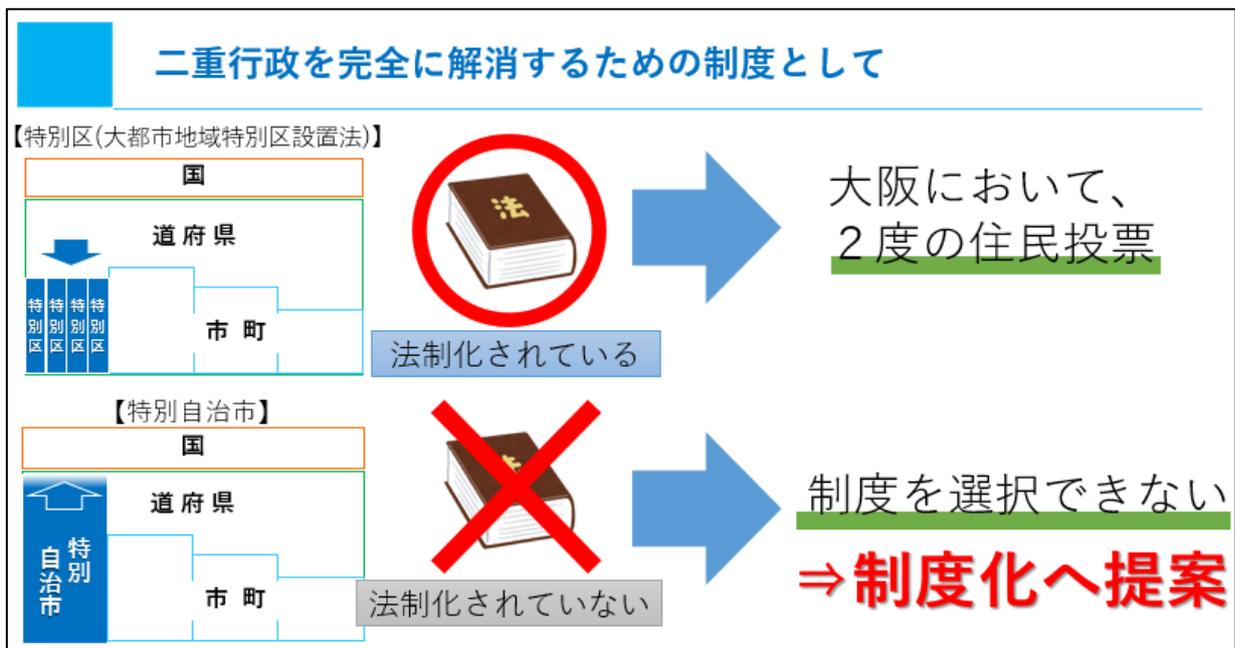
国においては、二重行政を完全に解消するため、「大都市地域特別区設置法」に基づく特別区設置以外の選択肢である特別自治市の実現を可能とするための立法化を速やかに進め、指定都市がそれぞれの地域の実情に応じた地方自治制度を選択できるようにすべきである。

具体的には、昭和22（1947）年の地方自治法制定当初に規定され、現在は「削除」されている「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正とともに、「大都市地域特別区設置法」の対案として、第30次地制調答申で示されたとおり同法の対象区域と同様に人口200万人以上とするなど一定以上の人口の指定都市等を対象とした、特別自治市の設置を可能とする特例法（「大都市地域特別自治市設置法（仮称）」）、さらに平成24（2012）年に議員立法により提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や道府県の事務・権限及び税財源を移譲することを可能とする手続法など様々な手法が考えられる。

これらの法案の国会への提出方法としては、内閣からの提案によるもの（閣法）、あるいは、国会議員からの提案によるもの（議員立法）が考えられる。

今後、特別自治市の立法化の実現に向けて、これらの手法を組み合わせることも含めて検討し、国や国会議員に対し、具体的な法制案の提案を行っていく。

### ○大都市地域特別区設置法と特別自治市の仕組み（再掲）



出典：令和2年度指定都市市長会シンポジウム資料

○ 特別市制度の概要

**特別市(1947(昭和22)～1956(昭和31))**

※ 特別市の指定は行われず、制度は廃止(制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた)

**特別市の特徴**

対象となる市	人口50万以上の市で法律で個々に指定するもの※1
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> <b>法律の適用関係の特例</b> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律に特別の定め※2があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> <b>組織の特例</b> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区の設置</li> <li>・ 区は法人格を有しない</li> <li>・ 区長は公選</li> <li>・ 区に議会は置かれない</li> </ul>

※1 この法律は、地方自治特別法となり、関係自治体の住民投票が必要とされていた。

※2 「特別の定め」

- ・ 議会の議員の定数に関する規定
- ・ 助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など

出典：第30次地方制度調査会第3回総会資料（平成24年1月）

○ 地方自治法 ※昭和31年改正前の規定（特別市の規定）

第三編 特別地方公共団体  
第一章 特別市

第二百六十四条 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基く政令により特別市に属するもの及び従来法律又はこれに基く政令により都道府県及び市に属するもの（政令で特別の定をするものを除く。）の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

2 第二条第三項及び第六項の規定は、前項の事務にこれを準用する。

第二百六十五条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

3 特別市の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。但し、特別市の区域に市町村若しくは特別区の区域又は所属未定地を編入する場合においては、関係地方公共団体の議会の議決を経て内閣総理大臣がこれを定める。

4 法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を特別市の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる地方公共団体があるときは予めその意見を聴かなければならない。

5 第三項但書の規定による処分をしたとき、又は前項の規定による処分があつたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、国の関係行政機関の長に通知しなければならない。第七条第七項の規定は、この場合にこれを準用する。

6 第二項の規定により特別市の指定があつたとき又は第三項但書の規定により境界の変更があつたときは、都道府県の境界は、自ら変更する。

7 第三項又は前項の場合において財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によつてこれを定める。

8 第四項の意見又は前項の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

9 第二項の法律は、第二百六十一条及び第二百六十二条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付きなければならない。

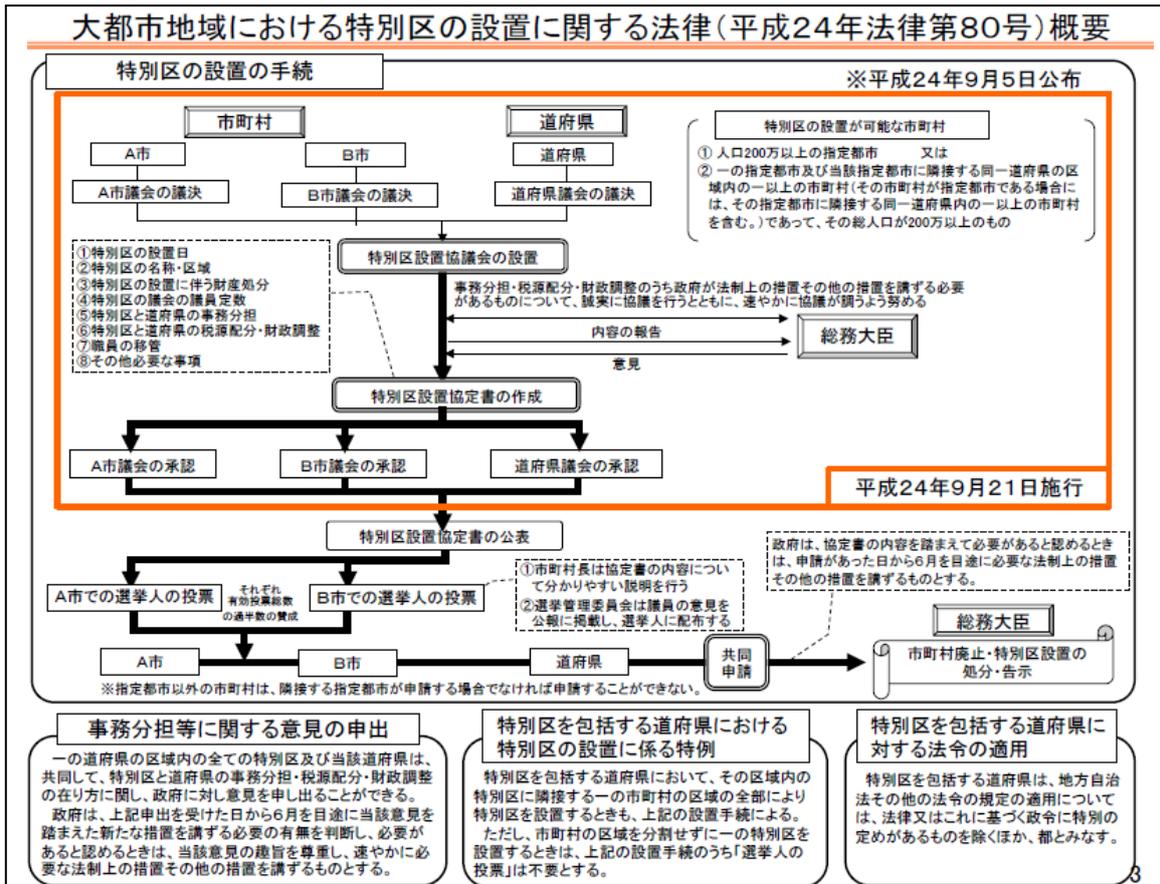
第二百六十六条 第九条の規定は特別市と市町村又は特別区との境界に関し争論がある場合に、第九条の二の規定はその境界が判明でない場合において争論がないときにこれを準用する。但し、政令で特別の定をすることができる。

第二百六十七条 特別市の区域内に住所を有する者は、当該特別市の住民とする。

第二百六十八条 特別市に市長及び助役を置く。但し、条例で助役を置かないことができる。

- 2 助役の定数は、条例でこれを定める。
- 3 特別市の市長は、当該特別市の事務並びに法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務及び政令で特別の定をするものを除く外、従来法律又はこれに基づく政令により都道府県知事及び市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及び執行する。
- 第二百六十九条 特別市に収入役一人を置く。
- 2 特別市は、条例で副収入役を置くことができる。
- 3 副収入役の定数は、条例でこれを定める。
- 第二百七十条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。
- 2 特別市の市長は、区長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に行政区の支所を設けることができる。
- 3 行政区の事務所又は支所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。
- 4 第四条第二項の規定は、前項の事務所又は支所の位置及び所管区域にこれを準用する。
- 第二百七十一条 行政区に区長及び区助役一人を置く。
- 2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。
- 3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 4 区長は、特別市の市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務及び特別市の市長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務並びに法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理する。
- 5 区助役は、区長の事務を補佐し、区長に事故があるとき、又は区長が欠けたときその職務を代理する。
- 第二百七十二條 行政区に区収入役一人を置く。
- 2 区収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 3 特別市の市長、助役、収入役若しくは監査委員又は区長若しくは区助役と親子、夫婦又は兄弟姉妹の關係にある者は、区収入役となることできない。
- 4 区収入役は、前項に規定する關係を生じたときは、その職を失う。
- 第二百七十三条 区収入役は、特別市の収入役の命を受け、特別市の出納その他の会計事務並びに特別市の市長及び区長その他特別市の吏員並びに特別市の教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会、監査委員その他法令又は条例に基づく委員会又は委員及び行政区の選挙管理委員会の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関する出納その他の会計事務を掌る。
- 2 特別市の市長は、収入役の事務の一部を区収入役に委任させることができる。この場合においては、特別市の市長は、直ちにその旨を告示しなければならない。
- 3 前項に定めるものを除く外、区収入役の権限に関しては、市の収入役に関する規定を準用する。
- 第二百七十四条 行政区に区出納員を置くことができる。
- 2 区出納員は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。
- 3 区出納員は、区収入役の命を受け、出納事務を掌る。
- 第二百七十五条 前四条に定める者を除く外、行政区に吏員その他の職員を置き、区長の申請により、特別市の市長がこれを任免する。
- 2 前項の職員は、特別市の職員とし、その定数は、条例でこれを定める。但し、臨時又は非常勤の職の定数については、この限りではない。
- 3 第一項の吏員は、区長の命を受け、事務又は技術を掌る。
- 4 区長は、その権限に属する事務の一部を第一項の吏員に委任し又はこれをして臨時に代理させることができる。
- 第二百七十六条 行政区に選挙管理委員会を置く。
- 2 前項の選挙管理委員会に関しては、第二編第七章第三節中市の選挙管理委員会に関する規定を準用する。
- 第二百七十七条 第十三条、第八十六条第一項、第八十八条第一項、第九十一条第一項乃至第三項、第四百四十五条、第五百五十二条、第六十条、第六十二条乃至第六十七条、第六十八条第六項及び第七項、第六十九条乃至第七十一条、第八十条の四第四項、第二百二条の二第三項、第七項及び第八項、第二百九条、第二百八条、第二百二十一条、第二百二十四条、第二百三十二条、第二百四十二条第一項並びに第二百六十条中市に関する規定は、これを特別市に適用する。
- 第二百七十八条 この法律又はこれに基づく政令に特別の定があるものを除く外、第二編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。
- 第二百七十九条 削除
- 第二百八十条 この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

○ 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（平成24年9月）

○ 大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案（第180回衆第36号）

(目的)

第一条 この法律は、大都市制度に関する提案に係る手続について定めることにより、地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築することを目的とする。

(大都市制度に関する提案に係る手続)

第二条 指定都市（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下この条において同じ。）又は特別区及びこれを包括する都道府県は、共同して、内閣総理大臣に対し、指定都市又は特別区とこれを包括する都道府県の関係に係る制度に関し政府が講ずべき措置に関する提案をすることができる。

- 前項の提案については、当該指定都市又は特別区及び都道府県の議会の議決を経なければならない。
- 内閣総理大臣は、第一項の提案を受けた場合において必要があると認めるときは、速やかに地方制度調査会に諮問するものとする。

附 則

この法律は、公布の日から施行する。

理 由

地方公共団体の意思を尊重しつつ、国と地方公共団体が相互に協力して、地域の実情に応じた大都市制度を構築するため、大都市制度に関する提案に係る手続について定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

### 3 特別自治市実現までの対処策

特別自治市の立法化までの期間、あるいは、立法化が実現しても、横浜特別自治市の実現には、国や県との協議などの手続に一定期間を要することも想定されることから、その間においては、**税財源の移譲などの財源確保を前提に、警察事務以外の県の事務・権限の移譲を特例的に実現させていく。**その際、市域内の県有施設（県立高校、県立病院等）等については、現行サービスを低下させないよう、十分な配慮が必要である。

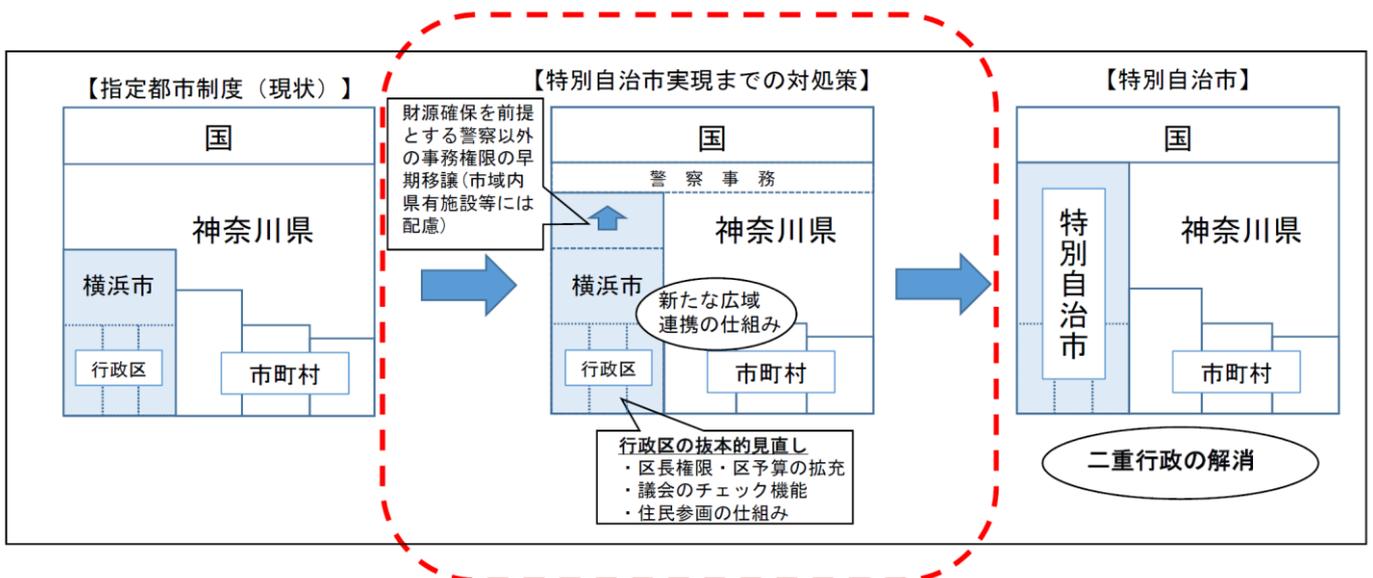
併せて、円滑に特別自治市へ移行させるため、県とも情報交換・意見交換の場を設けていく。

さらに、横浜市は、現行制度の中で行政区の機能強化を他の指定都市に先んじて進めているが、警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、総合区制度の検討を行うなど特別自治市制度における行政区の抜本的見直し（区長権限や区予算の拡充、議会による区行政のチェック機能強化、住民参画の仕組みの構築など）を先行して進め、特別自治市における行政区の姿を示していく。

現在、国を挙げて推進している行政のデジタル化により、各種申請や届出など定型的な行政サービスの効率化が期待され、区役所の機能が大きく変化する可能性もある。行政のデジタル化が進展しても、複雑化・深刻化が進む地域課題を解決していくためには、区役所と地域住民との協働がますます重要になることから、区役所の地域支援機能のさらなる強化も併せて検討していく。

横浜市では、地域のプラットフォームとして、自治会・町内会、地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員、各種ボランティアグループといった様々な団体がつながりを形成し、地域住民の具体的な状況などの情報等を踏まえた地域支援に取り組んでいる。今後の人口減少・超高齢社会においても、地域における様々な団体の力を維持するために、第 32 次地方制度調査会で提案された「公共私の連携」をより一層進めていく。

#### ○ 横浜市が目指す大都市制度の姿

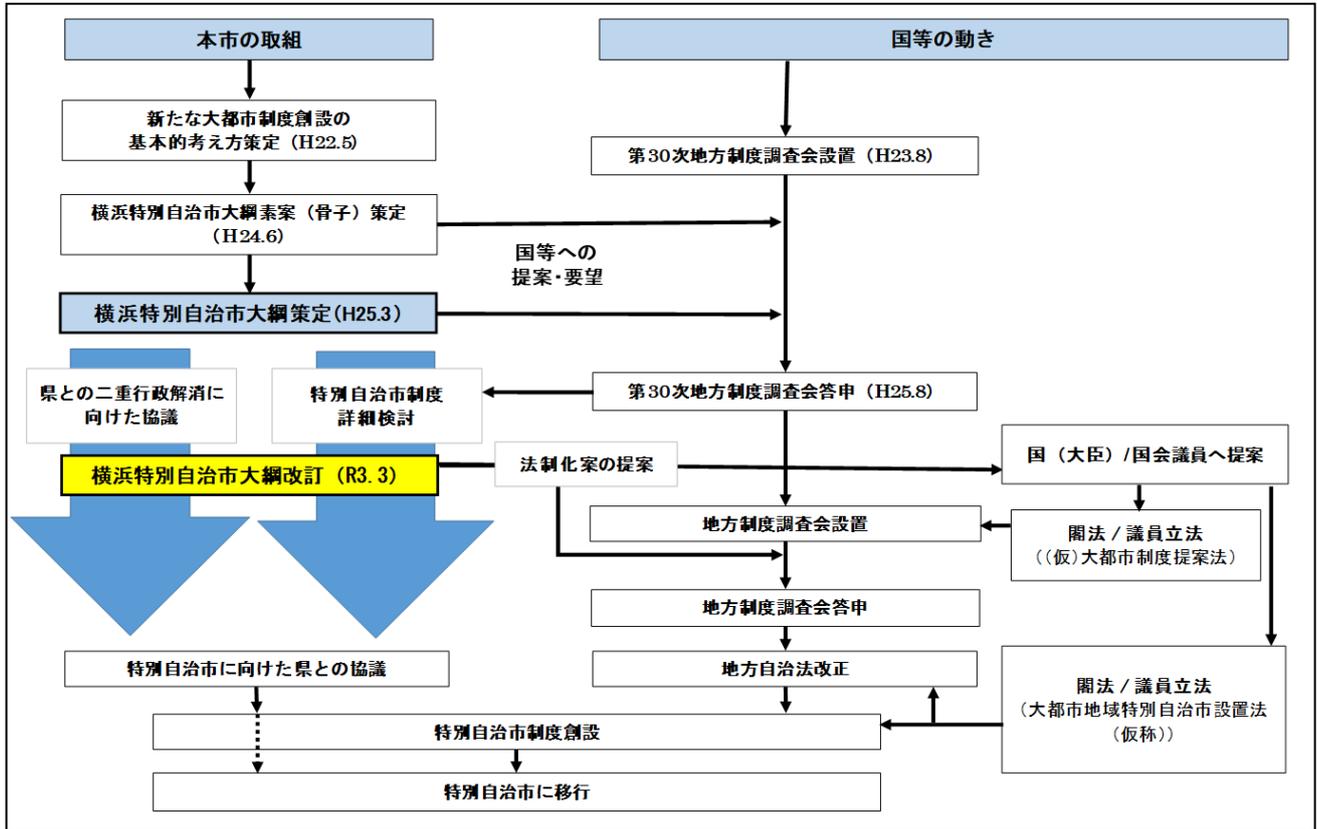


#### 4 今後の進め方

特別自治市制度の法制化に向けて、国会での議論が進むよう、本大綱に基づき、市長と市会が一体となって、国や政党に提案・要望を行っていく。また、他の指定都市とも連携・協調しながら、国への働きかけを更に強化していく。

併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換や二重行政の解消に向けた県との協議も進める。

##### <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、市民向け講演会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引き続き実施していく。併せて、本大綱に基づき、特別自治市のより詳細な制度設計や法制化案などを作成していく。

なお、今後、国において新たな地方自治の仕組みとして、道州制の議論が再び行われ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、国における検討状況等を注視しながら検討するものとする。

## 《参考》

### 1 大都市制度改革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「新たな大都市制度の創設」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「日本をけん引する大都市－『都市州』創設による構造改革構想」発表
2010（平成22）年	5月	横浜人会「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《基本的方向性》」策定
2011（平成23）年	2月	指定都市市長会「特別自治市構想」発表 横浜人会「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	横浜人会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」 8市連携市長会議設置
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	横浜人会「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
2013（平成25）年	3月	横浜市「横浜特別自治市大綱」策定
	4月	指定都市7市による大都市制度共同研究会「『特別自治市』の早期実現に向けて発表」
	6月	第30次地方制度調査会「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サ

		ービス提供体制に関する答申」
	10月	横浜市大都市自治研究会（第2次）設置（横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について諮問）
2014（平成26）年	5月	地方自治法の一部を改正する法律成立（区役所事務分掌条例、総合区制度、指定都市都道府県調整会議の設置）
		第4次地方分権一括法成立（県費負担教職員の給与負担・定数や学級編制基準の決定、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定等の移譲）
2015（平成27）年	6月	横浜市『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性）」発表
2016（平成28）年	4月	横浜市区役所事務分掌条例施行、横浜市神奈川県調整会議設置
	10月	横浜市大都市自治研究会（第2次）「第2次 横浜市大都市自治研究会答申」
2017（平成29）年	4月	第7次地方分権一括法成立（幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の移譲）
	5月	大阪市において、「大阪都構想」の実現に向けた住民投票実施
2018（平成30）年	3月	横浜市大都市自治研究会（第3次）設置（特別自治市の制度設計のあり方について諮問）
	4月	県費負担教職員の給与負担事務移譲に伴う税源移譲（道府県から指定都市へ個人住民税所得割の標準税率2%が移譲）
	6月	改正災害救助法成立
2019（平成31）年	4月	改正災害救助法に基づき、横浜市が救助実施市に指定
2020（令和2）年	11月	大阪市において、「大阪都構想」の実現に向けた2度目の住民投票実施
	12月	横浜市大都市自治研究会（第3次）「第3次 横浜市大都市自治研究会答申」

新たな大都市制度である「特別自治市」創設に関する決議

横浜市は 1859 年の開港以来、国際都市として日本の近代化を牽引するとともに、貿易立国日本の物流や生産の拠点として日本経済の発展を支え、現在 369 万人の人口を擁する日本有数の大都市として、港湾、道路、地下鉄、上下水道などの都市インフラの整備を行い、基礎自治体の機能のほかに圏域の中核都市として広域的な機能もあわせ持っている。

我が国は東日本大震災の影響から一刻も早く立ち上がらなければならない状況にあり、加えて、経済活性化、環境問題やグローバル化への対応などの課題にスピード感を持って果敢に挑戦するために、本市のような大都市がダイナミックな経済活動を生み出す役割を果たすことが求められている。

大都市がさらにその能力を十分に発揮できるよう新たな大都市制度を創設することは、横浜市のような大都市のためだけではなく、日本という国のあり方を示すことにつながるものである。

しかし、現在の指定都市制度では、日本の成長を牽引する都市力を有する横浜市のような大都市であっても基本的には一般市と同じ枠組みの中で一部特例的な扱いをされているにすぎず、指定都市は府県にかわって多くの事務を行っているにもかかわらず、それに対して必要な財源も措置されていない。さらに、大都市は、市民・地域ニーズに的確に対応する行政サービスのきめ細やかな提供や、市民参加、協働による市政運営の推進が課題となっている。

このような問題を解消し、また、多様な行政ニーズに対応しながら大都市が総合的、自立的に行政運営を行い、さまざまな行政課題を迅速に、効率的に解決することができるよう地方分権を進めていくことが、横浜市が目指す新たな大都市制度の目的である。

よって、横浜市議会は、大都市の規模や歴史、都市圏域での役割を踏まえた新たな大都市制度である「特別自治市」の創設を強く要望する。

以上、決議する。

平成 23 年 12 月 16 日

横浜市議会

### 3 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 (2012) 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) 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」（平成 25 (2013) 年 6 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 (2011) 年 8 月に設置された。

大都市のあり方については平成 24 (2012) 年 2 月から 12 月まで 21 回の専門小委員会が開催され、同年 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、平成 25 (2013) 年 6 月に最終的な答申が行われた。

答申では、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題、現行の大都市等に係る制度（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（特別区制度の他地域への適用、特別市（仮称）、三大都市圏域の調整）等についてまとめられている。

## ＜大都市制度改革についての答申（概要）＞（太字横浜市）

### 第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

- 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、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必要がある。
- 三大都市圏においては、人々を支えるコミュニティの機能が低下し、人とひととのつながりが希薄化している。暮らしを支える対人サービスの重要性が高まる中で、住民の視点から公共サービスを考えていくためにも、住民自治を拡充していくことが重要である。
- 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。
- 三大都市圏や地方中枢拠点都市を核とする圏域の課題に対しては、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 現行の大都市等に係る制度の見直し

#### 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る。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（住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など）も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。
- 「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とすべきである。
- 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とすべきである。
- 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ができるとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととす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

る区の事務所の長（区長）について、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選択できるようにすべきである。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必要がある。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とすべきである。
- 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べきである。

### 第3 新たな大都市制度

#### 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、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。
- 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。
- 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必要がある。

#### 3 三大都市圏域の調整

- 三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学10%圏）の広がりには、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていない。例えば交通体系の整備や防災対策といった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必要がある。
- 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必要がある。
- 仮に新たな枠組みを設ける場合には、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。

○ 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」(平成25年6月25日総理事手交)の概要

**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」(平成25年6月25日総理事手交)の概要**

○ 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、諮問事項のうち「大都市制度のあり方」及び「基礎自治体の行政サービス提供体制」について専門小委員会で計36回審議。平成25年6月17日開催の第5回総会において、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を取りまとめ。

○ 人口減少社会(平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年に1億人を下回ると予測)において、人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要との認識に立ち、以下の制度の見直し等を答申。

<p><b>現行の大都市等に係る制度の見直し</b></p> <p><b>(指定都市制度)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「二重行政」の解消(都道府県から指定都市への事務移譲等)             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務(31事務:県費負担教職員の給与負担など)や都道府県条例で移譲実績のある事務(21事務)(重複除くと計35事務)は移譲を基本</li> <li>・ 道府県等が移譲に懸念を示した事務も、例えば計画区域が指定都市の区域を超えない場合に限り等の工夫を講じて移譲できないか更に検討(例:都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限)</li> <li>・ 指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要</li> </ul> </li> <li>○ 事務移譲に伴う税財源の配分             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県費負担教職員の給与負担等、指定都市にまもった財政負担が生じる場合、道府県税と市町村税で課税標準が共通する税目に係る税源移譲や税交付金なども含めて財政措置のあり方を検討</li> <li>・ 指定都市側と関係道府県側で協議の場を設け、合意形成が図られるべき</li> </ul> </li> <li>○ 「都市内分権」による住民自治強化(特に人口が非常に多い指定都市)             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区の役割の拡充、区長に独自の権限(人事・予算等)</li> <li>・ 区長を市長が議会同意を得て選任する特別職にすることを選択可能にすべき</li> <li>・ 市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会を設置</li> <li>・ 区に教育委員会や区単位の市教委事務局(教育委員会制度を見直す場合は、教育行政に係る補助機関)の設置を可能にすべき</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>(中核市、特例市制度)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在の特例市に一層の事務の移譲を可能とするため、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形で両制度を統合(現在の特例市が少なくとも従来处理してきた事務を処理し続けることを前提)</li> <li>・ 都道府県からの事務移譲は法令によるほか、条例による事務処理特例制度を活用</li> <li>・ 都道府県条例により市町村の事情を踏まえた事務移譲を行うため、都道府県が人的支援、財政措置に係る運用上の工夫を行うほか、市町村長による移譲事務の要請権限の積極的活用が必要</li> </ul> <p><b>(都区制度)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul>
---	---

<p><b>新たな大都市制度</b></p> <p><b>(特別区制度の他地域への適用)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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に留意</li> <li>・ 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</li> <li>・ 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(固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税)以外の調整財源が必要となる場合があることに留意</li> <li>・ 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</li> </ul> <p><b>(特別市(仮称))</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul> <p><b>(三大都市圏の調整)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 三大都市圏において、圏域にわたる行政課題(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仕組みを設けることについて引き続き検討</li> </ul>	<p><b>基礎自治体の行政サービス提供体制</b></p> <p><b>(総論)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自主的な合併や、市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中で、各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにする必要</li> </ul> <p><b>(「平成の合併」後の基礎自治体)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合併により、行財政の効率化、広域的なまちづくり等の成果がある一方で、専門職員の不足や行政区域の広域化等に伴う課題も存在</li> <li>・ 合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要</li> </ul> <p><b>(新たな広域連携等)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新たな広域連携制度             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 以下の広域連携等を一層進めていくため、現行の一部事務組合や事務の委託等の制度のほか、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき</li> </ul> </li> <li>○ 地方圏における市町村間の広域連携             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方圏では、「地方中枢拠点都市」(指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市)等を中心とした連携(地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置)</li> <li>・ それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進</li> </ul> </li> <li>○ 三大都市圏の市町村における広域連携等             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 三大都市圏では、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進</li> <li>・ 合併については、特に三大都市圏の市町村に対して、自主的な選択の尊重を前提とした上で、その成果や課題について、十分な情報提供が必要</li> </ul> </li> <li>○ 都道府県による補完             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、地域の実情を十分踏まえた上で、都道府県による補完も選択肢</li> </ul> </li> </ul>
--	---

出典：第31次地方制度調査会第1回専門小委員会資料(平成26年5月)

## ○ 地方自治法の一部を改正する法律の概要

地方自治法の一部を改正する法律の概要①
地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。
<b>1. 指定都市制度の見直し</b>
○ <b>区役割の拡充</b>
・ 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする (第252条の20第2項関係)
・ 市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする (第252条の20の2関係)
○ <b>指定都市都道府県調整会議の設置</b>
・ 指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする (第252条の21の2関係)
・ 指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする (第252条の21の3関係)
<b>2. 中核市制度と特例市制度の統合</b>
・ 特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする (第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係)

地方自治法の一部を改正する法律の概要②
<b>3. 新たな広域連携の制度の創設</b>
○ <b>「連携協約」制度の創設</b>
・ 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする (第252条の2関係)
・ 連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする (第251条の3の2、第252条の2第7項関係)
○ <b>「事務の代替執行」制度の創設</b>
・ 普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする (第252条の16の2～第252条の16の4関係)
<b>4. その他</b>
・ 認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設する (第260条の38、第260条の39関係)
<b>5. 施行期日</b>
・ 1は公布日から2年以内で政令で定める日（平成28年4月1日）、2及び4は平成27年4月1日、3は公布日から6月以内で政令で定める日（平成26年11月1日）

出典：総務省ホームページ

## 4 指定都市の区に関する事項に係る検討結果報告書（「まとめ」抜粋）

（平成 27（2015）年 11 月 30 日大都市行財政制度特別委員会委員長から市会議長に報告）

### 第 3 まとめ

第 3 0 次地方制度調査会の答申を踏まえた地方自治法の一部改正は、平成 28 年 4 月に施行される。区の事務所が分掌する事務については条例で定める等の見直しが行われた同法の改正に当たって、総務大臣から各指定都市市長並びに各指定都市議会議長宛てに通知が発出され、「区の事務所が分掌する事務を定める条例については、単に現在、区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分検討した上で立案する必要があること。また、指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要である」とされた。

これを受け、横浜市会においては、議長から当委員会委員長宛てに「指定都市の区に関する事項の検討について」が発出された。

このような経過から、当委員会において検討を行ってきたところである。

今回、これまでの委員会における真摯な議論を踏まえ、本報告書のとおり、当委員会の考え方をまとめた。本報告書は、地方制度調査会における大都市制度の議論を経て、地方自治法が改正された趣旨も踏まえ、区のあり方に関して、理念も含め内容を整理したものである。

区の事務所が分掌する事務を定める条例については、今後、市民・文化観光・消防委員会での審査に場を移すこととなるが、市当局における条例案の検討並びに市民・文化観光・消防委員会における条例案の審査等に際しては、将来的な特別自治市への移行を念頭に、次の点を考慮するよう求める。

#### 1 区役所の基本的な役割・機能について

本市の区役所のあり方としては、より一層の区役所の機能強化を図っていく必要があることから、区役所の基本的な役割・機能については次の点で整理すべきである。

- ① 住民に最も身近な総合行政機関として、区民生活に密着した行政サービスを迅速かつ的確に提供すること
- ② 地域の特性に応じた区行政を推進すること
- ③ 地域協働を総合的に支援すること

また、区長の位置づけについては、公選職ではない前提のもと、市長の指揮監督を受け、条例・規則等に基づく分掌事務を掌理することを基本に整理すべきである。

#### 2 住民自治の強化について

区役所が把握した課題やニーズについては、区が自ら完結できないものもあるため、区と局が連携して、市として一体的に対応し、総合力を発揮していくための方策を充実させていくことが必要であることから、区長が局長や市長・副市長に対して提案や意見を述べる機会や、地域の課題をこれまで以上に解決していくことができるような仕組みを確立することが必要である。

また、区行政の推進に当たっては、区役所の分掌事務や事務権限をどのようにしていくかという課題だけでなく、二元代表制を踏まえ、その事務権限等の内容に応じて区選出の市議員による民主的なチェック機能を高めるなど、住民自治の強化を進めていくことが必要である。

議会基本条例において規定している区づくり推進横浜市会議員会議のあり方を含め、議会側として、区におけるガバナンスについて、検討していく必要がある。

#### 3 総合区制度について

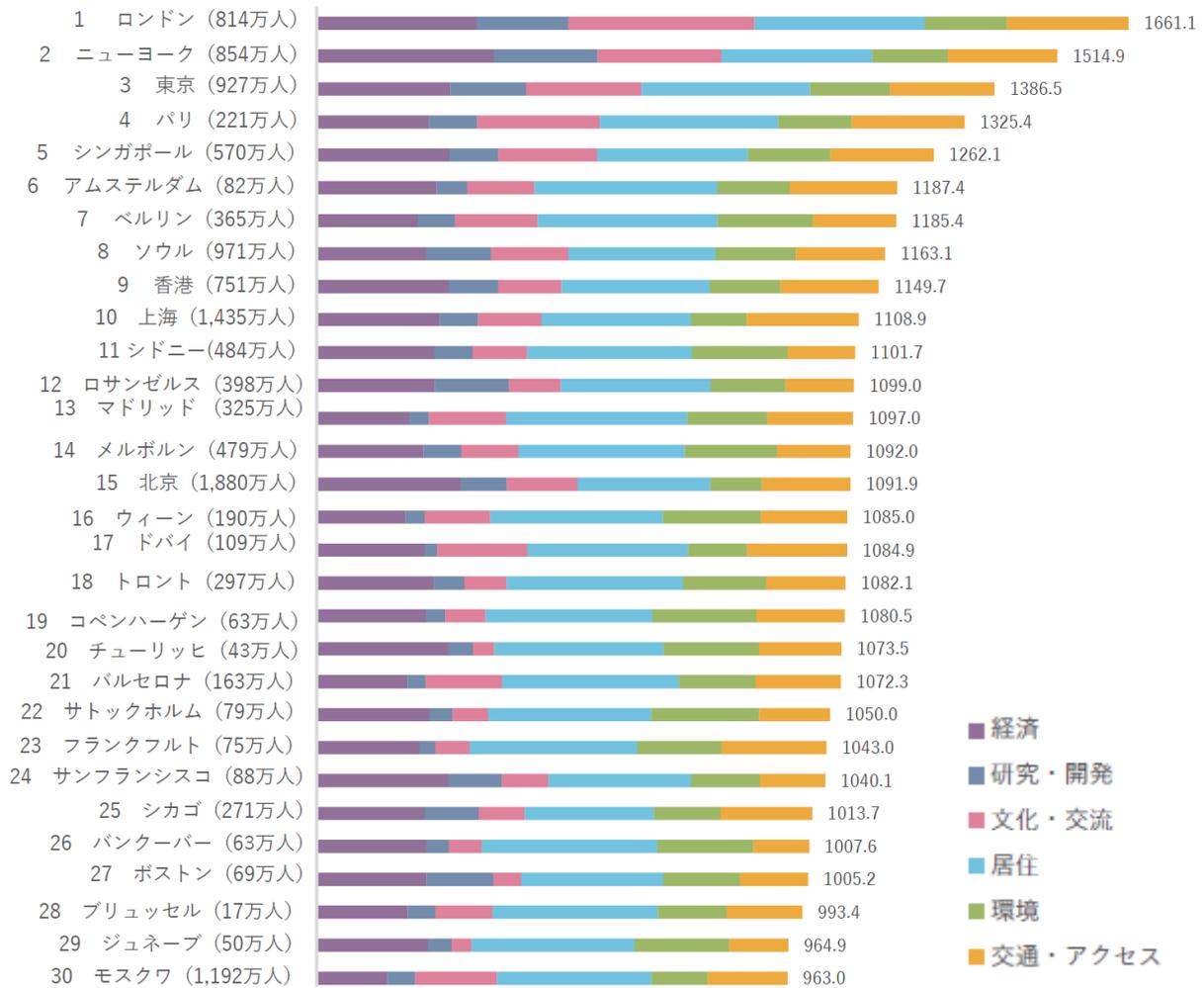
区の事務所が分掌する事務を定める条例を制定する平成 28 年 4 月のタイミングで性急に結論を出すのではなく、総合区制度については、引き続き、議論を継続すべきである。

#### 4 大都市制度（「特別自治市」制度）について

本市が目指す「特別自治市」制度については、制度の早期実現を目指し、当委員会においても継続的に議論し、実現を目指していかなければならない。

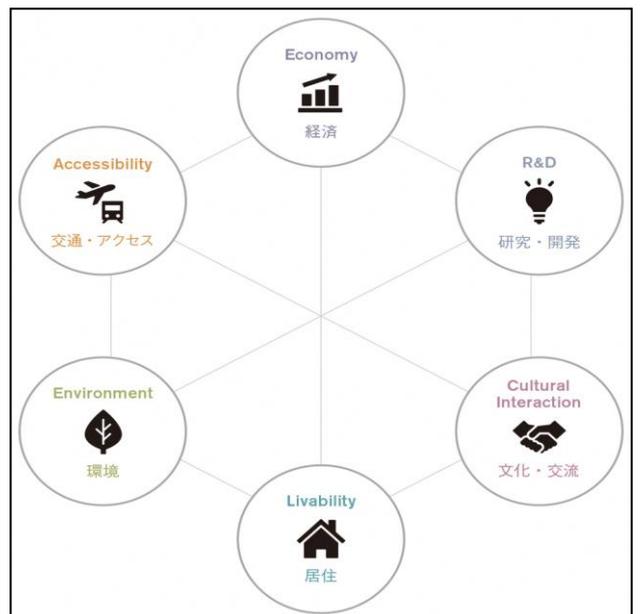
## 5 世界の都市の分野別総合ランキング

### 都市の分野別総合ランキング結果

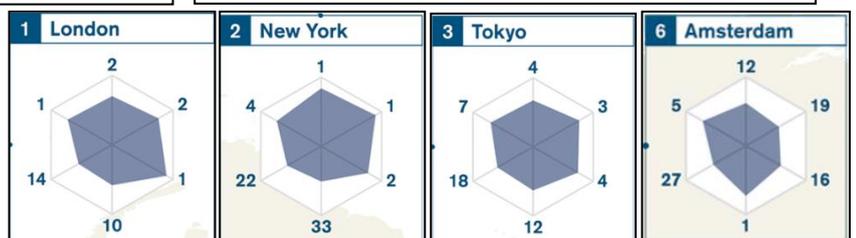


### GPCI

「世界の都市総合力ランキング」(Global Power City Index, GPCI) は、国際的な都市間競争において、人や企業を惹きつける“磁力”は、その都市が有する総合的な力によって生み出されるという考えに基づき作成されたものである。GPCIでは、世界の主要都市の「総合力」を経済、研究・開発、文化・交流、居住、環境、交通・アクセスの6分野で複眼的に評価し、順位付けしている。GPCIは、順位そのものだけでなく、ランキングの構成要素を分析することで、変わりつつある世界の中で、各都市がどのような強みや弱み、課題を有しているのかを詳細に把握することができる。



出典：一般財団法人 森記念都市戦略研究所、世界の都市総合力ランキング 2020年版を基に横浜市が作成  
人口データは総務省統計局「世界の統計2021」、アメリカセンサス局ホームページ、欧州連合統計局ホームページ、チューリッヒ市ホームページ、バンクーバー市ホームページから引用



## 6 諸外国の大都市制度

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の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・カウンシ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。

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 221 万人 (2015)	約 183 万人 (2018)	約 854 万人 (2016)	約 297 万人 (2019)	約 814 万人 (2011)	約 294 万人 (2018)
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（議会が 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」、総務省統計局「世界の統計 2021」を基に作成

諸外国の大都市における区の比較表

	横浜市	ニューヨーク市	トロント市	パリ市	ハンブルク市
人口	約 375 万人 (2020)	約 854 万人 (2016)	約 297 万人 (2019)	約 221 万人 (2015)	約 183 万人 (2018)
面積	約 435 km <sup>2</sup>	約 785 km <sup>2</sup>	約 630 km <sup>2</sup>	約 105 km <sup>2</sup>	約 755 km <sup>2</sup>
行政区の数	18 区	5 区		20 区	7 区
市・議員数	86 人	51 人	26 人	163 人	123 人
区・議員数				527 人	361 人
市長・市議会 (選出方法、任期)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>市長</b> 公選(任期4年)                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>市議会</b> 公選(任期4年)                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>市長</b> 公選(任期4年)                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>市議会</b> 公選(任期4年)                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>市長</b> 公選(任期4年)                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>市議会</b> 公選(任期4年)                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>市長</b> 議会互選(任期6年)                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>市議会</b> (任期6年) 区議会選挙の 上位当選者が兼務                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>市長</b> 議会互選(任期6年)                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>市議会</b> 公選(任期4年)                 </div>
区長・区議会 (選出方法、任期)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>区長</b> 非公選                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>区長</b> 公選(任期4年)                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>区委員会</b> </div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>区長</b> 議会互選(任期6年)                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>区議会</b> 公選(任期6年)                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>区長</b> (任期6年) 区議会が推薦、市参事会が任命                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <b>区議会</b> 公選(任期4年)                 </div>
区民の代表が 区行政を 民主的に チェック する仕組み	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">                     区づくり推進 横浜市会議員会議                 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     当該区選出議員                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>コミュニティ委員会</b> 当該コミュニティ区を 選挙区に持つ議員                 </div> <p style="text-align: center;">+</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     住民                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>コミュニティカウンスル</b> 各地区選出議員                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>近隣住区評議会</b> 区議会議員                 </div> <p style="text-align: center;">+</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">住民</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">非営利団体</div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <b>地域委員会</b> 区議会議員                 </div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 5px;">                     住民                 </div>

出典：第30次地方制度調査会第10回専門小委員会資料、横浜市ホームページ、ニューヨーク市ホームページ、自治体国際化協会(2017)「フランスの地方自治」、自治体国際化協会パリ事務所ホームページ、日本建築学会大会学術講演梗概集「パリにおける近隣住区評議会による都市保全に関する研究」、トロント市ホームページ、公益財団法人日本都市センター「ドイツにおける都市経営の実践」、ハンブルク市ホームページ、総務省統計局「世界の統計 2021」を基に作成

7 横浜市に移譲された主な事務権限

■法改正による事務権限の移譲

＜横浜市に移譲された主な事務権限等（平成 24 年度以降）＞

法律	主な事務権限等	施行期日
第 2 次地方分権一括法 （平成 23 年成立）	区域区分等に係る都市計画の決定	H24. 4. 1
	特定非営利活動法人の設立認証等 ※横浜市はH22. 4 に条例による事務処理の特例により県から移譲済	H24. 4. 1
第 3 次地方分権一括法 （平成 25 年成立）	市街地再開発事業における事業認可等	H26. 4. 1
第 4 次地方分権一括法 （平成 26 年成立）	県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定（税財源も移譲）	H29. 4. 1
	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定	H27. 6. 4
	自家用有償旅客運送の登録・監査等 （国から希望する市町村へ移譲）	H27. 4. 1 （横浜市は H28.1.4 に移譲）
第 5 次地方分権一括法 （平成 27 年成立）	農地転用許可に関する事務権限 （農林水産大臣が指定した市町村への移譲）	H28. 4. 1 （横浜市は H28.11.1 から 運用開始）
	火薬類の製造許可等	H29. 4. 1
	高圧ガスの製造許可等	H30. 4. 1
難病の患者に対する医療等に関する法律 （平成 26 年成立）	都道府県が行うとされている事務を、大都市特例により指定都市が処理（特定医療費の支給に要する費用の支弁等）	H30. 4. 1
第 6 次地方分権一括法 （平成 28 年成立）	地方版ハローワークの創設 国と地方自治体による雇用対策の一体的実施	H28. 8. 20
第 7 次地方分権一括法 （平成 29 年成立）	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等 ※横浜市はH27. 4 に条例による事務処理の特例により県から移譲済	H30. 4. 1
災害救助法の一部を改正する法律 （平成 30 年成立）	大規模災害時の応急救助の実施 （内閣総理大臣が指定する救助実施市への移譲）	H31. 4. 1 （横浜市は H31.4.1 救助実施市に 指定）
第 10 次地方分権一括法 （令和 2 年 6 月成立）	軌道経営者に対する運輸開始の認可等に係る事務・権限	R 4. 4. 1

## 都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
1	保育士試験・登録	児童福祉法第18条の8、第18条の18等	○		
2	介護支援専門員の登録	介護保険法第69条の2等	○		
3	介護サービス事業者 <sup>※</sup> の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※ 全ての事業所等が一的都道府県の区域内にある介護サービス事業者(全ての事業所が一の市町村の区域内にある指定地域密着型サービス事業等のみを行う事業者を除く)	介護保険法第115条の32～第115条の34等	○	○	○
4	介護サービス情報の公表	介護保険法第115条の35等	○		
5	都道府県介護保険事業支援計画の策定	介護保険法第118条等	○		
6	国民健康保険組合の設立認可	国民健康保険法第17条等			
7	市域を越え、都道府県の区域内で事業を行う社会福祉法人の設立認可	社会福祉法第30条、第31条等			
8	都道府県福祉人材センターの指定	社会福祉法第93条等	○		
9	指定障害福祉サービス事業者等 <sup>※</sup> の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※ 全ての事業所等が一的都道府県の区域内にある指定障害福祉サービス事業者等(全ての事業所が一の市町村の区域内にある特定相談支援事業のみを行う事業者を除く)	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第51条の2～第51条の4、第51条の31～第51条の33等	○	○	○
10	都道府県障害福祉計画の策定	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第89条等	○		
11	特別児童扶養手当の受給資格の認定	特別児童扶養手当等の支給に関する法律第5条等	○	○	

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
12	都道府県老人福祉計画の策定	老人福祉法第20条の9等	○		
13	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第3条等 ※就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律(平成24年法律第66号)による改正後	○	○	
14	婦人相談所の設置	売春防止法第34条等	○	○	
15	医療計画の策定	医療法第30条の4等	○		
16	病院の開設許可	医療法第7条等	○	○	○
17	地域医療支援病院の承認	医療法第4条等	○		○
18	精神科病院の設置	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第19条の7等	○		
19	臨時の予防接種の実施	予防接種法第6条等	○		
20	結核に係る定期の健康診断の実施の指示	感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律第53条の2等	○	○	
21	流域下水道の設置・管理 (市町村は都道府県と協議の上、設置・管理が可能)	下水道法第25条の2等			
22	浄化槽工事業者の登録	浄化槽法第21条等	○		
23	飲食店営業等に関する公衆衛生上の施設基準の策定 (指定都市は必要な制限を付加する基準の策定が可能)	食品衛生法第51条等 (地方自治法施行令第174条の34等)	○		
24	特定毒物の製造許可	毒物及び劇物取締法第3条の2等	○	○	○

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
25	麻薬取扱者及び向精神薬取扱者(一部)の免許	麻薬及び向精神薬取締法第3条、第50条等	○		
26	職業能力開発大学校・障害者職業能力開発校等の設置	職業能力開発促進法第15条の6、第16条等	○	○	
27	都市計画基礎調査の実施	都市計画法第6条等	○		
28	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の決定	都市計画法第15条第1項第1号、第87条の2等	○		
29	都市計画事業(一部)の施行認可	都市計画法第59条等	○		○
30	市街地再開発事業(一部)の施行等の認可	都市再開発法第7条の9等	○	○	○
31	防災街区整備事業(一部)の施行等の認可	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第122条等	○	○	○
32	都市計画区域の指定	都市計画法第5条等	○		
33	空港・上下水道等の広域的に決定すべき都市施設に係る都市計画の決定	都市計画法第15条第1項第2号～第7号、第87条の2、令第45条等	○		
34	土地利用基本計画の策定	国土利用計画法第9条等	○		
35	土地取引の規制区域の指定	国土利用計画法第12条等	○	○	
36	指定区間内の一級河川の管理	河川法第9条、令第2条等	○	○	
37	二級河川の管理	河川法第10条等	○	○	
38	直轄区域以外の砂防設備の管理	砂防法第5条等	○		
39	直轄区域以外の海岸保全区域等の管理	海岸法第5条等	○	○	

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
40	公有水面の埋立免許	公有水面埋立法第2条等	○	○	○
41	地すべり防止区域の管理	地すべり等防止法第7条等	○		
42	急傾斜地崩壊危険区域の指定	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第3条等	○	○	
43	解体工事業者の登録	建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律第21条等	○		
44	農用地区域内における開発行為の許可	農業振興地域の整備に関する法律第15条の2等	○	○	○
45	農林物資製造業者等への立入検査等	農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律第19条の14、第20条、第23条、令第12条等	○	○	○
46	農地(4ha以下)の転用許可	農地法第4条等	○	○	○
47	農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可	農地法第18条等	○	○	○
48	農業振興地域整備基本方針の作成 農業振興地域の指定 市町村が定める農用地利用計画の同意	農業振興地域の整備に関する法律第4条、第6条、第8条等	○		
49	地域森林計画の策定	森林法第5条等	○		
50	民有林の開発行為の許可	森林法第10条の2等	○		○
51	保安林の指定(一部)・管理	森林法第25条の2、第34条等	○		
52	市町村立小中学校等の学級編成基準の決定 市町村立小中学校等の職員の給与等の負担 県費負担教職員定数の決定	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律第3条、市町村立学校職員給与負担法第1条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第41条等	○	○	

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
53	市町村立高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第2号等	○		
54	私立幼稚園の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
55	私立小学校・中学校・高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
56	学校法人(一部)の設立認可	私立学校法第4条、第30条等	○		
57	博物館の登録	博物館法第10条等	○	○	
58	史跡名勝天然記念物の仮指定 重要文化財等の管理に係る技術的指導等 政府が補助金を交付する重要文化財の管理等に係る指揮監督 文化庁長官等に提出すべき書類等の経由事務	文化財保護法第35条、第110条、 第184条、第187条、第188条、 令第5条等	○	○	
59	商工会議所の定款変更の認可(一部)、事業状況等の報告の受理・警告等	商工会議所法第46条、第57条～ 第59条、第84条、令第7条等	○	○	○
60	全国団体以外の商工会・商工会議所等の基盤施設計画・連携計画の認定	商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律 第5条、第18条、第22条の2、 令第2条等	○		○
61	一般旅券の発給申請受理・交付	旅券法第3条、第8条等	○	○	○
62	砂利採取計画の認可 岩石採取計画の認可	砂利採取法第16条、採石法第33 条等	○	○	○
63	高圧ガスの製造・貯蔵許可	高圧ガス保安法第5条、第16条等	○	○	○
64	火薬類の製造(一部)・販売・消費許可	火薬類取締法第3条、第5条、第 25条、第56条の2、令第16条等	○	○	○
65	災害時の応急救助の実施	災害救助法第2条等	○		

	事 務	根拠条文	※1	※2	※3
66	防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請	自衛隊法第83条等	○		
67	市町村消防の支援のための航空消防隊の設置	消防組織法第30条等			
68	都道府県警察の設置	警察法第36条等			
69	道路における交通の規制	道路交通法第4条等	○		
70	公害健康被害の補償給付	公害健康被害の補償等に関する法律第4条等	○		
71	第一種フロン類回収業者の登録	特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律第9条等	○		
72	工業用水の採取許可	工業用水法第3条等	○	○	○
73	ダイオキシン類土壤汚染対策地域の指定、対策計画の策定	ダイオキシン類対策特別措置法第29条、第31条等	○	○	

※1 指定都市及び指定都市を包括する道府県に対して行われた事務の移譲に関する意向調査(平成24年10月～平成25年2月)において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市が移譲に賛成とした事務

※2 同調査において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市を包括する道府県が移譲に賛成とした事務

※3 地方自治法第252条の17の2に基づく条例による事務処理の特例により、一以上の指定都市に移譲されている事務

出典：第30次地方制度調査会答申別表（平成25年6月）

※第30次地方制度調査会答申以降、令和3年3月現在までで移譲されている事務もあります。



横浜市

政策局 大都市制度推進本部室 制度企画課

〒231-0005 横浜市中区本町6-50-10

## 第1 横浜特別自治市大綱策定及び改訂の趣旨（1ページ）

平成25(2013)年3月に、横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市制度の早期創設を目指し、国等に制度創設の要請、提案を行うとともに、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」を策定した。

本大綱については、策定時において、「国の動向や第30次地方制度調査会の答申内容などを踏まえ、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」としており、本大綱策定以降の大都市制度改革に関する国や横浜市等の動向を踏まえ、横浜特別自治市大綱を改訂する。

## 第2 大都市制度改革に関する横浜市の取組及び国の動向（2～5ページ）

### 1 横浜市の主な取組

- 平成22(2010)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》」を策定
- 平成23(2011)年12月 横浜市長第4回定例会において、「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」を可決
- 平成25(2013)年3月 「特別自治市」の早期実現を目指し、市会との議論を経て、「横浜特別自治市大綱」を策定
- 平成27(2015)年6月 『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」を公表
- 令和2(2020)年12月 「第3次 横浜市大都市自治研究会 答申」を受領

### 2 国の動向(第30次地方制度調査会答申等)と横浜市の対応

#### (1) 特別市(仮称)

第30次地制調答申では、特別市(仮称)は「二重行政」を完全に解消するなど意義があるとされた。一方、「①何らかの住民代表機能のある区の必要性」「②警察事務の分割による広域犯罪の懸念」「③全ての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響」の3つの課題が示され、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)に近づけることを目指すこととし、早期法制化は見送られた。

→3つの課題について、第2次横浜市大都市自治研究会答申(平成28(2016)年10月)も踏まえ、第4章で考え方をまとめた。

#### (2) 二重行政の解消(事務・権限の移譲推進)

- 第30次地制調答申を受け、県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定に関する事務等が移譲。県費負担教職員の給与負担に関し、平成30(2018)年度に道府県から指定都市への税源移譲が初めて実施
- 地方自治法の一部改正により「指定都市都道府県調整会議」が設置(平成28(2016)年4月)
- 「横浜市神奈川県調整会議」で、神奈川県から横浜市に旅券発給事務を移譲することを合意(平成29(2017)年3月)
- 第7次地方分権一括法により、幼保連携型こども園以外の認定こども園の認定等の事務が移譲(平成30(2018)年4月)
- 災害救助法の一部を改正する法律により、大規模災害時の応急救助の実施事務が救助実施市(指定された指定都市)に移譲(平成31(2019)年4月)
- 「横浜市神奈川県調整会議」で、「コンビナート地域の安全対策」について、高圧ガス保全部法に基づく許認可権限の移譲を前提に、一層の連携・協力を推進することを合意するとともに、「急傾斜地崩壊対策事業」の移譲について、協議を進めていくことを確認(令和2(2020)年11月)

#### (3) 都市内分権(区の役割の拡充)

- 第30次地制調答申を受け、平成28(2016)年4月施行の地方自治法の一部改正により、現行の指定都市制度を前提に都市内分権や区の役割の明確化を進めるため、区の事務所(区役所)が分掌する事務を条例で定めることが義務化。新たに「総合区制度」が創設。
- 平成28(2016)年4月に施行した「横浜市区役所事務分掌条例」においては、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、市民に寄り添う区役所の役割を明示するとともに、区域における予算や制度等に関し市長に対する区長の意見陳述等の機会についても規定。
- 総合区制度は、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができる。横浜市は、特別自治市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討。

# 第3 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性(6~17ページ)

## 1 指定都市の問題点

### (1) 指定都市と道府県の二重行政

第30次地制調答申を受け、県費負担教職員や都市計画決定の整備、開発及び保全の方針等の二重行政は解消されたものの、未だ指定都市と道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな課題。

### (2) 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

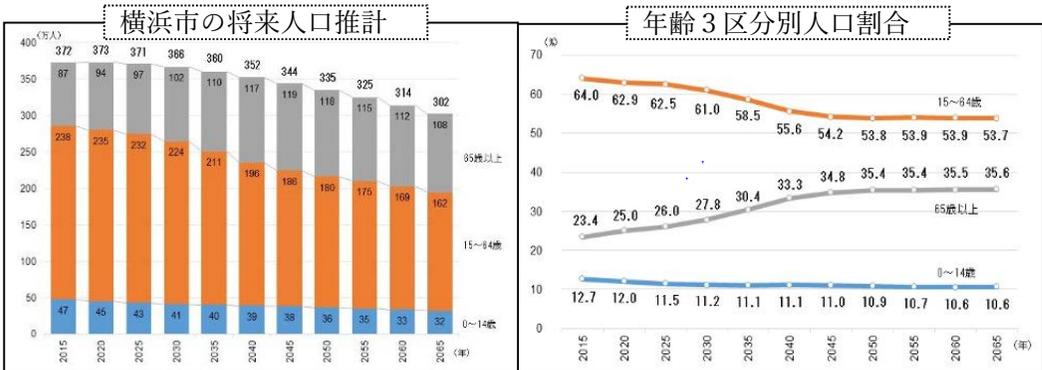
指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分。

## 2 大都市及び横浜市を取り巻く現状と課題

人口減少の到来と超高齢化の進行等による、市税総額の減収、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中などが顕在化。

## 3 特別自治市の必要性

コロナ禍において、例えば保健所のように地域により都道府県・市町村の事務分担の領域が異なることや抱える課題も多様であることが明らかになり、地域の実情に応じた自治制度の必要性はますます高まっている。このように、それぞれの地域や自治体により状況は異なるが、行政体制は、県一市町村という画一的なものである。様々な地域特性に合わせ、持続可能な地方自治制度に再構築していくことが急務。二重行政を完全に解消する方法として、大都市地域特別区設置法に基づき、指定都市を廃止・特別区に再編し、道府県に広域事務・権限等を一元化する制度(いわゆる大阪都構想)と全ての地方事務とその権限を持つ「特別自治市」があるが、「特別自治市」は、法制度化がされていない。大都市制度の新たなカテゴリーとして、「特別自治市」が必要。



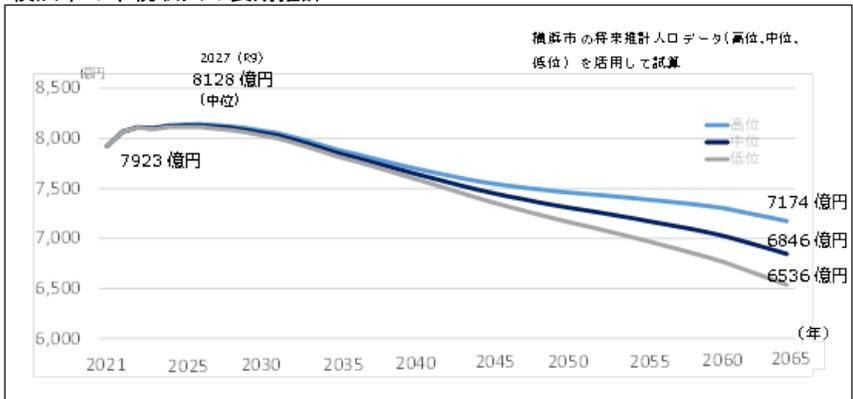
出典：横浜市の将来人口推計(平成30年3月)

## ○ 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)を基に作成

## ○ 横浜市の市税収入の長期推計



出典：横浜市の長期財政推計(令和3年1月)より抜粋

## ○ 大都市地域特別区設置法と特別自治市の仕組み



出典：令和2年度指定都市市長会シンポジウム資料

## 1 横浜特別自治市制度の骨子

### (1) 事務・権限

特別自治市としての横浜市は、原則として、県が横浜地域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。

#### 【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

##### <課題>

警察事務の分割による広域犯罪の懸念

##### <考え方>

県警察と連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通関連事務など、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な対応が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあり、警察事務について、原則、特別自治市が担う。

広域犯罪の対応などに支障が生じる場合には、当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討する。例えば、関係法令の改正により、公安委員会を市と県が共同設置し、区域を分割しない方法などが考えられる。

### (2) 税財政制度

特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

#### 【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

##### <課題>

全ての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響

##### <考え方>

特別自治市移行に伴い、県に財源不足が生じる場合は、一義的には、地方交付税による財源保障が措置されるものとする。

なお、神奈川県域にて、県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や県内市町村の財政力指数といったデータからは、「大都市が財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」状態であるとは言えない。

特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要。

支障が生じる場合は県と個別調整を行う。その仕組みは今後、県と協議を行う。

さらに、特別自治市移行後も、県や周辺自治体との広域連携を推進していく。

### (3) 広域連携

特別自治市としての横浜市は、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) 住民自治構造

特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の二層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

#### ア 特別自治市の内部の自治構造

○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。

○大都市地域特別区設置法により、市を廃止して特別区を設置することについては、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ことから、横浜市は特別区の設置は目指さない。

#### イ 区における住民自治の強化

(ア) 住民代表機能（区選出市会議員及び区長のあり方）

○特別自治市では、区の役割や予算が拡大し、区長の権限強化が想定される。そのため住民の代表として選出された区選出議員が区行政を民主的にチェックする意思決定機能の導入を検討する。

○例えば、第30次地制調答申で提案された、一又は複数の区を所掌する常任委員会等の設置など具体的な制度設計を検討する。

○区長は、市会の同意を得た上で、市長が選任する特別職とする。

#### (イ) 住民参画と協働の充実

○地域特性や実情に応じて、住民の参画機会の仕組みとして、条例に基づく「区地域協議会」（仮称）を各区に設置する。

○各区において展開している「地域のプラットフォーム（地域の協働の場）」の充実に向け、「地域協働の総合支援拠点」としての区役所機能を強化し、地域の実情を踏まえた支援を継続的に行っていく。

#### 【第30次地制調答申で示された課題に対する考え方】

##### <課題>

何らかの住民代表機能のある区の必要性

##### <考え方>

住民代表機能を持つ区として、選挙により住民の代表として選出された公選職である区選出議員の役割を強化し、機能を明確化する。併せて、区長の位置づけも強化することに加え、住民自治の充実の観点から、行政への住民参画の仕組みを設けるとともに、地域協働の取組を更に推進させていく。

これらを総合的に推進し、特別自治市における行政区の住民代表機能を強化する。

## 2 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

○積極的な政策展開による市域内の経済・産業活動を活性化。その影響が周辺地域や国全体に広がり、日本全体の経済発展に寄与。

### (2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

○二重行政の解消により、効率的で効果的な行政サービスが可能。

## 1 現行制度(指定都市制度)における取組

### (1) 事務・権限及び財源移譲に向けた取組

○市民サービスの向上につながる事務(警察事務を除く)について、財源の移譲と事務配分の見直しを基本に県と協議。

### (2) 区行政の強化に向けた取組

○特別自治市の実現に向けたプロセスとして、総合区制度の検討も含め、行政区の更なる見直し・強化(区長権限や区予算の拡充、議会の区行政に対するチェック機能の強化、住民参画の仕組みの構築等)を進める。

### (3) 県内市町村等との協議による取組

○横浜市では広域的な課題解決を進めるため「8市連携市長会議」を開催。今後、県内市町村との意見交換等も積極的に行っていく。

## 2 特別自治市の立法化に向けた取組

国は特別自治市の実現を可能とするための立法化を進め、指定都市が地域の実情に応じた制度を選択できるようにすべきである。

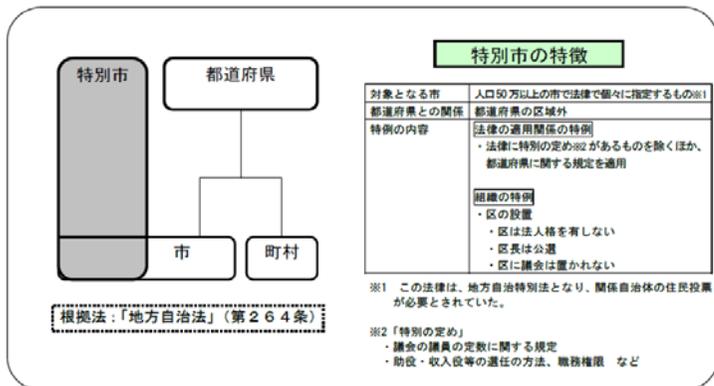
具体的には

- 地方自治法制定当初に規定されていた「特別市制度」を参考とした地方自治法の改正
- 「大都市地域特別区設置法」の対案として一定以上の人口の指定都市等を対象とした、特別自治市の設置を可能とする特例法
- 議員立法で提案された「大都市制度提案法案」等を参考に、特別自治市の立法化や事務・権限及び税財源の移譲を可能とする手続法などの手法が考えられる。

今後、特別自治市の立法化の実現に向けて、国や国会議員に対し、具体的な法制案の提案を行っていく。

### 特別市(1947(昭和22)~1956(昭和31))

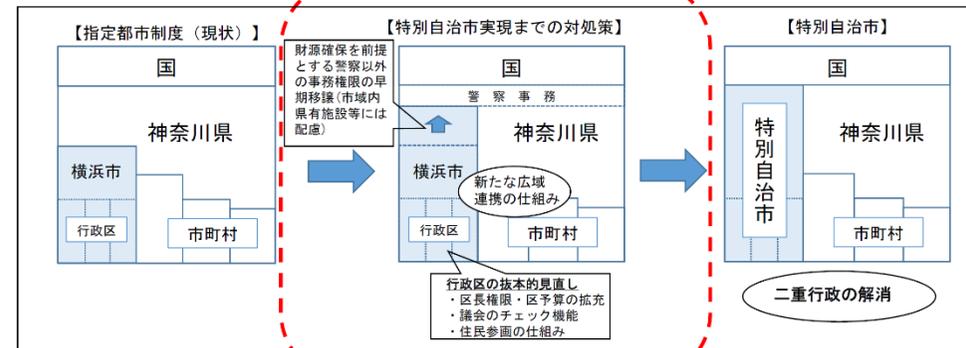
※ 特別市の指定は行われず、制度は廃止(制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた)



出典: 第30次地方制度調査会第3回総会資料(平成24年1月)

## 3 特別自治市実現までの対処策

- 横浜特別自治市の実現までの間、財源確保を前提に警察事務以外の県の事務・権限の移譲を特例的に実現させていく。その際、市域内の県有施設(県立高校、県立病院等)等について、十分な配慮が必要である。
- 併せて、県とも情報交換・意見交換の場を設けていく。
- 警察事務以外の事務・権限の移譲と財源の確保に合わせ、総合区制度の検討を行うなど特別自治市制度における行政区の抜本の見直し(区長権限や区予算の拡充、議会による区行政のチェック機能強化、住民参画の仕組みの構築など)を進め、特別自治市における区の姿を示していく。
- 行政のデジタル化により、定型的な行政サービスの効率化が期待され、区の機能が大きく変化する可能性もあるが、行政のデジタル化が進展しても、深刻化が進む地域課題を解決するためには、区と地域との協働がますます重要になることから、地域支援機能の強化も併せて検討していく。



## 4 今後の進め方

- 特別自治市制度の法制化に向けて、国会での議論が進むよう、市長と市会が一体となって、国や政党に提案・要望を行っていく。また、他の指定都市とも連携・協調しながら、国への働きかけを強化していく。
- 併せて、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換や二重行政の解消に向けた県との協議を進める。
- 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、市民向け講演会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引き続き実施していく。併せて、本大綱に基づき、特別自治市より詳細な制度設計や法制化案などを作成していく。

**指定都市市長会**  
**「多様な大都市制度実現プロジェクト」**  
**中間報告**

令和3年5月17日

# 現在の大都市制度の状況

## 大都市制度

制度化済

### 指定都市制度

- ・地方自治法第252条の19第1項 大都市に関する特例
- ・都道府県が担う児童福祉に関する事務などを実施
- ・事務と財源のアンバランス等から、指定都市市長会では長年にわたり事務に見合った税財政制度の見直しを要望しており、更なる強化検討が必要。

制度化済

### 特別区設置制度(いわゆる都構想)

- ・東京都の特別区制度を準用。
- ・手続きは大都市地域における特別区の設置に関する法律による
- ・指定都市等関係市町村を廃止し特別区に再編するとともに、市民に身近な行政は公選制区長のもと特別区で、広域行政は広域自治体へと事務・財源を再編

未制度化

### 特別自治市制度

- ・基礎自治体をベースとし道府県の区域外となる新たな一層制の地方自治体。
- ・第30次地方制度調査会で意義が認められるも、検討にあたり課題が示されており、対応策の提示とこれに沿った対応が必要である。

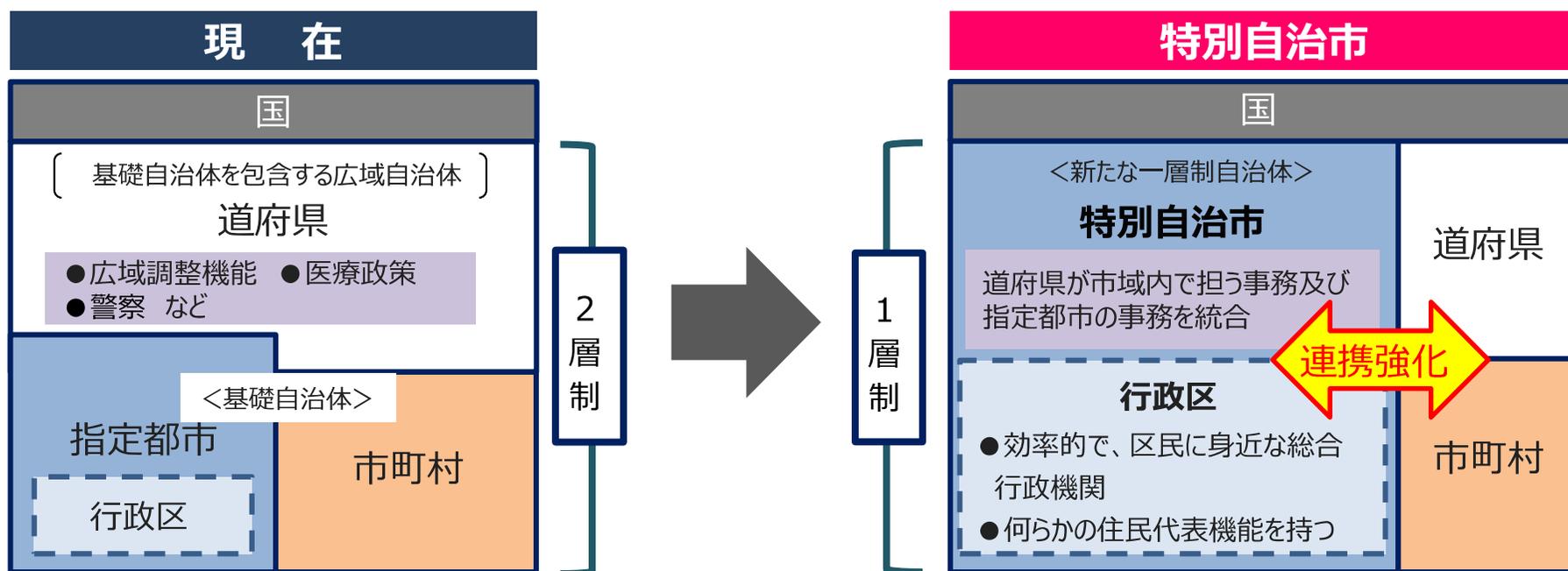
地域の実情に応じて、上記からふさわしい大都市制度を選択できるようにすべき。

# 特別自治市制度を検討する意義と目的

- 現行の地方自治制度のもと、指定都市制度の創設、市町村合併や基礎自治体への事務・権限の移譲、連携中枢都市圏構想の推進など、基礎自治体の権能を充実する施策が行われてきたが、広域自治体と基礎自治体という二層制の地方自治構造は変わっていない。
- 地方分権を推進するためには、基礎自治体を自立させることが不可欠である。今後も、事務・権限の移譲とともに、極めて不十分となっている税財源の大幅な移譲が必要である。
- 指定都市は、国内人口・国内総生産の20%以上を占め、我が国の社会経済及び圏域の地域経済において、極めて重要な役割を果たしている。しかし、従来から指定都市市長会が提案している「特別自治市」制度は未だ地方自治制度の中に存在しないなど、大都市制度に係る法的整備は十分になされていない。
- 現在の二層制の地方自治構造では指定都市がその期待される役割を十分に果たすことができず、人口・産業が集積する圏域の中核都市として、人口減少・高齢化やデジタル化、グローバルな都市間競争、感染症対応など複雑多様化する時代に即応した大都市制度に転換する必要がある。
- 本プロジェクトは、時代に即応した多様な大都市制度実現の1つの方策として**二重行政を完全に解消し、効率的かつ機動的な大都市経営を可能とし、市民サービスの向上はもとより、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、その効果を国内に広げ持続可能な自立した地域社会の実現を図るため、国民的な理解と協力の下、広域自治体の区域外となる「特別自治市制度」の立法化を提言する。**<sup>3</sup>

# 特別自治市制度の概要

- 特別自治市は、広域自治体に包含されない一層制の地方公共団体とする。
- 特別自治市の法的位置付けは、現行の地方自治法第2条第3項に規定する市町村（基礎的な地方公共団体）、同第5項に規定する都道府県（広域の地方公共団体）のいずれにも該当しない新たな地方公共団体であり、「特別地方公共団体」とする。また、その事務は、現行の指定都市が担う事務及び道府県が指定都市の市域内において担う事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整事務や補完事務を除く）を処理する。
- 特別自治市は、一層制であることから、道府県が有する包括する市町村の連絡調整機能や補完機能は有しないが、圏域の核となり他の基礎自治体との連携の中心的な役割を果たす。



# 特別自治市制度の必要性

---

## 二重行政の解消・行政の効率化

- 二重行政を完全に解消し、効率的かつ機動的な大都市経営を可能に  
⇒ 市民サービスの向上と持続可能な地域社会を実現！
- 広域にまたがる業務を特別自治市が近隣自治体と連携し実施  
⇒ 圏域・地域全体が発展し、周辺市町村や道府県にもメリット！

## 日本・世界の成長のエンジンとしての発展

- 大都市が中心となって圏域・地域全体の活性化を促進  
⇒ 多極分散型の国土を形成することで東京一極集中の是正に！
- 諸外国では地域に応じた大都市制度により多極分散型の国土を形成  
⇒ 諸外国の大都市と競い共存し合うことで我が国全体の発展に貢献！

# 市民・道府県民・国民に向けた適切な制度理解の促進

## 基本的な方向性

- 二重行政を完全に解消し、効率的かつ機動的な大都市経営を可能とし、市民サービスの向上をはかる。
- 大都市が中心となって圏域・地域全体の活性化を促し、多極分散型の国土を形成することで、東京一極集中の是正と、我が国全体の持続的な経済発展につながる制度とすべき。
- 周辺自治体との関係性においては、圏域・地域の連携の核として、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し行うことで、圏域・地域全体の発展に資することから、特別自治市制度導入による近隣自治体に及ぼす好影響についても、発信していくべき。
- また、諸外国においては、それぞれの国がその国にふさわしい大都市制度を構築することで、既に多極分散型の国土を形成している国も多く存在しており、グローバル社会において、日本の大都市が十分な活力を備え、諸外国の大都市と競い共存し合うための制度とすべき。

# 特別自治市移行による指定都市市民の住民サービス向上のイメージ

## 市民サービスの向上

- 特別自治市の責任と権限、財源に基づき、市民のニーズに沿ったきめ細やかな施策を一元的に展開。
- 市県民税などを含む、道府県と市で分かれている窓口が一本化されるとともに、県の関与が廃止され、サービス提供が迅速化。

## 戦略的な都市の発展

- 道府県と市のインフラを一元的・効果的に活用することにより、戦略的な都市の発展につながる。

## 行政コストの削減

- 道府県と市の重複・類似業務の統合に伴う組織の簡素化や事務の効率化などにより行政コストを削減し、市民サービスに還元。

## (例) 新型コロナウイルス感染症への対応

- 指定都市の所在する道府県内における陽性者の5割が指定都市に集中している状況であり、特別自治市が制度化され道府県と同等の権限が付与されれば、大都市の状況に応じたより一元的かつ迅速な対応が期待できる。

# 特別自治市移行による近隣自治体の住民サービス向上のイメージ

## 公共交通の運営

- 市域外への鉄道や公共バスの乗り入れなど、地域の足となる公共交通を指定都市が中心となって管理・運営する取組を実施。

## 施設の共同利用

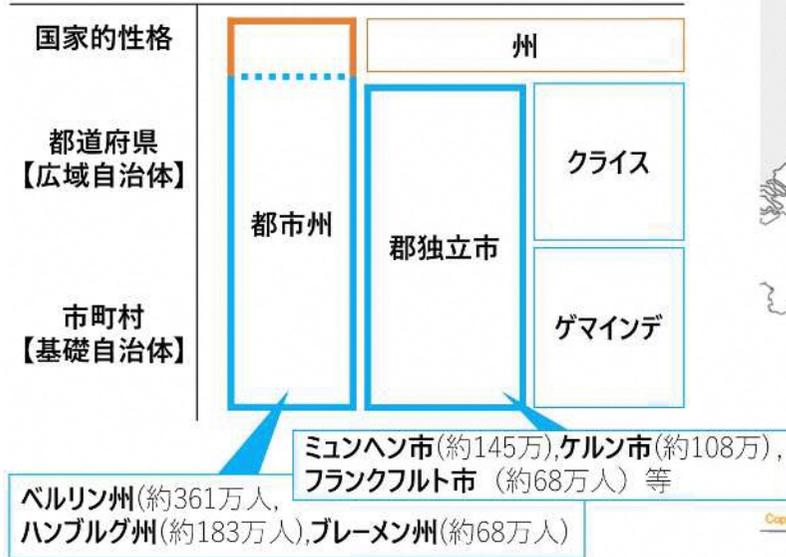
- 指定都市が圏域における連携の核となり、インフラ等の公共施設等を共同で利用する取組を実施。

## 救急相談センターの運営

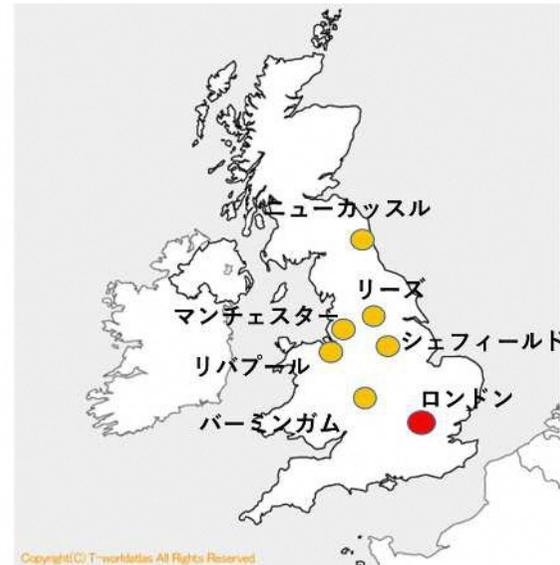
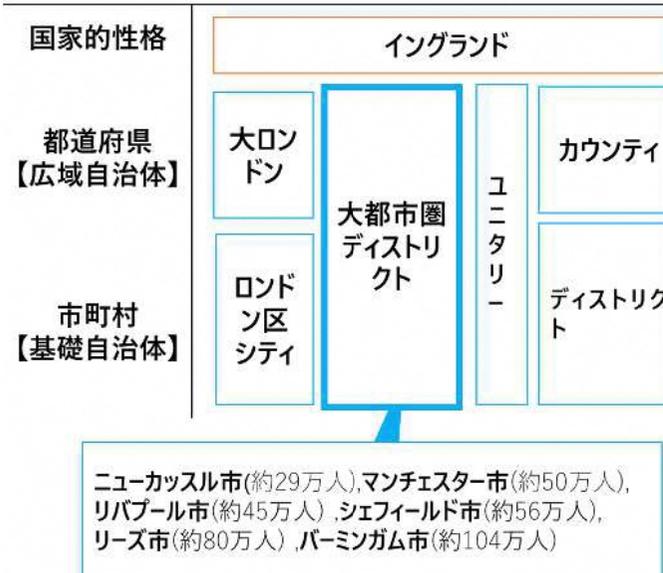
- 圏域を対象とした救急相談センター事業を指定都市が実施し、119番への転送や応急手当の助言、医療機関の案内を行うことで、救急車の適正利用の促進や医療資源の有効活用を図る。

# (参考) 諸外国の大都市制度の例

## ドイツの大都市制度



## 英国 (イングランド) の大都市制度



## 地方制度調査会で指摘された問題点への対応

# 1. 住民代表機能を持つ区のあり方

- 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**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋

## 基本的な方向性

- 特別自治市における区は、**行政区（市の内部組織）**とし、**法人格を有しない**。
- 特別自治市における区は、区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、**区長の位置づけの強化**とともに、議会の機能強化を行う。（議会での議論が必要）
- <住民代表機能を持つ区として以下の例が考えられる>
- ・区の役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけの強化を検討（特別職化など）
  - ・区行政に対する議会の意思決定機能やチェック機能の強化を検討
- ・特別自治市における区は、区長の位置付け等を条例により明確化しなければならないとすることも検討してはどうかという意見もあった。
- ・地域住民の意見を直接反映させる住民自治拡充の仕組みとして、地域協議会（地方自治法第202条の5）や地域特性を踏まえた住民自治機能強化のための組織の設置等を付加的に導入することも考えられる。

## 2. 警察事務、広域犯罪への対応

- 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**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



### 基本的な方向性

- 広域犯罪への対応の運用としては、**公安委員会・警察本部を道府県と特別自治市が共同で設置**する仕組みも考えられる。（警察法、地方自治法施行令の改正が必要）
- 広域犯罪への対応については、現在も警察法に基づき所轄外捜査や道府県警察間で合同捜査の形がとられているが、**道府県警察が警察庁の指揮監督も受けることに鑑み**、特別自治市における警察事務のあり方については、**国とも意見交換をし、検討を深めていく。**

### 3. 地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響

- 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**

出典：第30次地方制度調査会答申より抜粋



#### 基本的な方向性

- 特別自治市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合、**必要な財政需要については、一義的には地方交付税により措置**される。
- 特別自治市は、広域にまたがる業務を近隣自治体と連携し実施し、**圏域の中心的な役割を果たす**(※)。

※広域連携の制度的な担保についても検討してはどうか。

（市町村連携による道府県事務の移譲、連携中枢都市圏制度の法定化など）

その他、広域に対しサービスが提供される経費等については、特別自治市が応分の負担をすることも考えられる。

# 法的位置づけの検討

## 4. 特別自治市の法的位置付け及び具体的な法制案

- 大阪都構想は、地方自治法の特別区規定を活用しつつ、移行手続きについては別途特別法を定めることにより制度化がなされた。
- 今回のプロジェクトの目的である法概要の提案に当たっては、特別自治市そのものの規定が地方自治法に存在しないことから、地方自治法への規定が必要と考えられる。
- なお、制度設計に当たっては、地域の実情に応じた多様性を認めるべきとの意見が多かった。



### 基本的な方向性

- 法概要の建て付けとしては、旧特別市規定を参考としながら、地方自治法に特別自治市の定義を規定することを基本としつつ、
- 移行手続き等に関しては、地方自治法に規定する方法や、大都市地域に関する特別区の設置に関する法律の規定を参考に特別法を別途制定する方法などが考えられるが、まずは、特別自治市の制度案を整理し、その上で法制面の検討を進めていく。

# 制度化にあたって整理すべき事項 1

## ①特別自治市の位置付け

項目	考え方
性格	特別地方公共団体
区域	都道府県の区域外とする（一層制自治体）
事務	<p>市及び市域内における都道府県に属する事務（ただし、包括する市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。）、その他区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理。また、広域業務を近隣自治体と連携実施し、圏域の核となり中心的な役割を果たす。</p> <p>ただし、地域の実情に応じ、例えば道府県が担う方が効果的な事務などは道府県への委託等を許容する仕組みとしてはどうか。</p>
税財源の調整	区域内における地方税は特別自治市が一元的に賦課徴収する（市民目線では地方税の納税先が一元化される）（地方税法等の改正が必要）
区	現在の行政区をもとに、さらなる住民代表機能の強化を図る。

# 制度化にあたって整理すべき事項 2

## ②移行手続

項目	考え方
手続	①指定都市制度と同様に国が政令又は法律で指定 ②大都市地域における特別区設置法に準じ、道府県と市で協定を作成し申請などを引き続き検討を行う。
移行要件	16ページ記載のような新たな地方公共団体への移行を前提とした上で、別途人口要件も設けるべきかについては引き続き議論を行う。
住民投票	市民目線では市の区域は変わらず、行政サービスの主体が特別自治市に一本化されることによりサービスが向上し、新たな住民負担も生じない。また、市町村の合併においても住民投票を必要としないことから必須ではないと考えられる。 一方で、大都市地域における特別区の設置に関する法律においても関係市町村民を対象に住民投票を要している。また、地方自治のあり方を住民が直接意思表示することが必要であると考えられる。 などの意見があり、引き続き検討を行う。

# (参考) 旧地方自治法の特別市規定と特別区設置法

	参考例（旧地方自治法の特別市規定）	参考例（大都市地域における特別区設置法）
位置 付け	特別地方公共団体	地方自治法の特別区規定を準用
区域	都道府県の区域外	地方自治法の特別区規定を準用
性格	（旧地方自治法第264条） 特別市は、その公共事務並びに法律又はこれに基づく政令により特別市に属するもの及び従来法律又はこれに基づく政令により都道府県及び市に属するもの（政令で特別の定をするものを除く。）の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。	（地方自治法281条 特別区規定） 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされているもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされているものを処理する。
事務の 範囲	同上	特別区設置協定書で定める
税財源 の調整	法に記載なし	特別区設置協定書で定める
移行 手続	（旧地方自治法第265条第2項） 特別市は、人口50万人以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。	（大都市地域における特別区設置法第3条～第9条の概略） （1）関係市町村・道府県による特別区設置協議会の設置 （2）特別区設置協議会による特別区設置協定書の作成 （3）特別区設置協定書の関係市町村・道府県の議会の承認 （4）関係市町村における選挙人の投票 （5）関係市町村・道府県による特別区の設置の申請 （6）総務大臣による特別区の設置の処分
移行 要件	人口50万人以上の市	（1）人口200万以上の指定都市 （2）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その総人口が200万以上
住民 投票	（旧地方自治法第265条第9項） 第265条第2項の法律は、第261条及び第262条の規定により、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない。	（大都市地域における特別区設置法第7条） 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。
区 の 設置	（旧地方自治法第270条第1項） 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。 （旧地方自治法第271条第2項） 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。	-

## 多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言

現行の指定都市制度は、65年前に暫定的に導入されたものであり、人口減少や少子・高齢化、社会資本の老朽化などの課題や圏域全体の活性化・発展の牽引役として指定都市が求められる役割に十分に対応できる制度にはなっていない。

指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を持っており、各都市においても、その地域にふさわしい大都市制度の実現を目指した取組を行っている。

こうした中、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が施行され、二度目の住民投票が実施された一方で、従来から指定都市市長会が提案している「特別自治市」制度に関する法的整備はされていないなど、均衡の取れた大都市制度とはなっていない。

大都市制度について検討がなされた第30次地方制度調査会において、「特別市（仮称）」の検討には意義があるとされたものの、当面の対応として道府県から指定都市への権限移譲が徐々に進められているのみであり、制度創設に向けた検討は進んでいない状況である。また、特別自治市など大都市制度への理解は十分に深まっているとは言えず、指定都市市長会としても意義やメリットを整理し伝えていくことで、市民理解を高めていく必要がある。

このような状況を踏まえ、指定都市市長会は令和2年11月に「多様な大都市制度実現プロジェクト」を立ち上げ、特別自治市制度の制度概要の検討を進め、このたび中間報告を取りまとめた。

特別自治市は、市民サービスの向上はもとより、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、その効果を国内に広げ持続可能な地域社会の実現を図るものである。

国や政党においては、大都市制度の議論を加速化させ、特別自治市制度の法制化による多様な大都市制度の早期実現を図り、地方自治体や住民が地域の実情に応じた大都市制度を選択できるよう、下記のとおり提言を行う。

## 記

1. 特別自治市（第30次地方制度調査会答申では「特別市（仮称）」）は、同調査会で検討の意義が認められており、国においては、同調査会から示された課題に対する指定都市市長会の考えも踏まえ、速やかに特別自治市の制度化に向け議論の加速化を図ること。

また、基礎自治体の「現場力」と大都市の「総合力」を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源の更なる移譲をより積極的に進めること。

以上

令和3年5月24日  
指定都市市長会

## 8市の未来予測等に関する報告書

令和3年6月

〔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〕



## はじめに

横浜市及び隣接する7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。）は、基礎自治体ならではの視点から、水平・対等な関係で、8市全体の「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」等を目指すため、2011年に初めて「8市連携市長会議」を開催し、以降、事務レベルでの連携等を進めてきた。

2018年に開催した「8市連携市長会議」では、人口減少や高齢化が顕著となる2040年頃の課題の研究・検討を行い、新たな連携施策につなげていくことを確認した。

2019、2020年度には「新たな広域連携促進事業（総務省委託事業）」を受託し、8市の客観的データの収集・分析や市民ニーズの把握などを行い、これらを基に、将来に向けた課題や連携する意義のある分野に関する分析・整理を行ってきた。

本報告書は、上記の調査・分析結果や、そこから導き出された「8市の未来予測」（人口、経済、土地利用、人の移動など）、そして2021年5月の8市連携市長会議で合意した今後の取組の方向性について、とりまとめたものである。

# 目次

1. 本調査の概要.....	1
(1) 本調査の目的.....	1
(2) 本調査の背景.....	1
① 8市連携に関するこれまでの動き.....	1
② 将来に向けた持続可能な行政サービスのあり方に関する議論.....	2
③ 新型コロナウイルス感染症の発生・感染拡大に伴う社会の変化.....	6
(3) 本調査の実施概要.....	7
① 本調査の全体像.....	7
② 各調査等の実施概要.....	7
2. 客観的情報に基づく8市の現状及び特徴の整理.....	11
(1) 8市の位置関係と各市の概要.....	11
(2) 8市の人口・世帯の状況.....	13
① 人口・世帯の状況.....	13
② 人口増減の状況.....	18
(3) 8市の地形や市街地の連続性.....	20
① 8市の地形.....	20
② 8市の土地利用.....	21
③ 人口集中地区の状況.....	22
(4) 8市の交通及び人の移動に関する状況.....	23
① 鉄道及び主な道路.....	23
② 通勤・通学の状況.....	24
(5) 8市の経済・産業の状況.....	26
(6) 8市の行政サービスの状況.....	27
① 財政状況.....	27
② 各市の職員の状況.....	28
③ 各市の公共施設の状況.....	30
(7) 新型コロナウイルスへの対応に関する経緯と今後の課題.....	33
① 新型コロナウイルス感染症の発生からこれまでの動きの概略.....	33
② 様々な活動自粛の要請と「新しい生活様式」への転換.....	34
③ 人の流れの変化.....	38
④ 経済の落ち込み.....	39
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.....	40
(1) 8市における今後の人口減少・人口構造の変化.....	40
(2) 人口減少及び人口構造の変化により生じる問題等.....	45
① 年少人口の減少による問題.....	45
② 生産年齢人口の減少による問題.....	49

③ 高齢者人口の増加による問題.....	51
(3) インフラ・空間に関する変化により生じる影響.....	56
① 公共施設の維持管理に関する問題.....	56
② 「都市のスポンジ化」に関する問題.....	56
③ 地理的・地政学的条件の変化.....	58
(4) 技術・社会等に関する変化により生じる影響.....	62
① 技術の進展による社会の変化.....	62
② ライフコースや価値観の変化・多様化による社会の変化.....	63
③ 高まる災害リスクへの対応.....	64
4. 住民及び各市職員の意見から把握された8市の現状と課題.....	67
(1) アンケート調査結果から把握された8市住民の意識等.....	67
① 公共サービスに対する意識等.....	67
② 新型コロナウイルス感染症に伴う意識や生活様式の変化.....	70
(2) 8市連携スタディミーティング等を通じて把握された意見等.....	72
① 8市連携スタディミーティングの実施.....	72
② 8市の図書館職員を対象とした勉強会の実施.....	76
③ 勉強会を通じた各市職員のネットワークづくり・意識醸成に関する成果.....	78
5. 8市の未来予測に向けた調査.....	82
(1) 圏域として見た際の8市の特徴.....	82
(2) 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.....	83
6. 8市連携の取組の方向性.....	86
(1) 本調査の結果に基づく8市連携の意義.....	86
(2) 本調査の結果に基づく8市連携の方向性.....	87
7. まとめ.....	89
今後の8市連携の取組について.....	89

## 1. 本調査の概要

### (1) 本調査の目的

本調査は、横浜市及び隣接する7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。）において、将来にわたり公共サービスの維持・向上を図るための、相互に連携した取組の方向性や可能性等について検討することを目的としたものである。

横浜市では、総務省の「令和2年度 新たな広域連携促進事業」の採択を受け、2019年度に実施した8市の現状や将来推計についての基礎調査（以下、「基礎調査」という。）等を基に整理した、2040年頃の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の深掘りに加え、新型コロナウイルス感染症から市民生活を守り、新たな日常生活に適応するために必要な8市間の連携施策についての調査を行うこととした。

本調査においては、総務省の提唱する「地域の未来予測」\*という考えを踏まえ、8市連携による将来の公共サービスのあり方の検討に資する情報を得ることを目的として、各市の住民に対するアンケート調査を実施したほか、各市の若手職員の意見聴取やネットワークづくりを目的とした勉強会を開催するなど、新しい視点を盛り込む工夫を行っている。

#### ※地域の未来予測

今後、具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、その行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しを客観的データに基づき整理すること

### (2) 本調査の背景

本調査の実施に当たっては、これまでに国等で実施されてきた、将来に向けての課題整理や、今後の公共サービスのあり方に関する議論を参考にしながら、調査の方向性についての検討を行った。

#### ① 8市連携に関するこれまでの動き

8市では、平成23年度の8市連携市長会議の開催以降、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、2都市間での連携、さらには地域レベルでの連携などを進めてきた。

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・パラリンピックなどのビッグイベントが相次いで開催されるなど、8市における飛躍に向けたチャンスが到来していることを踏まえ、平成30年度にあらためて8市連携市長会議を開催し、同会議では以下の事項を確認した。

#### 【8市連携市長会議（平成30年7月9日開催）にて確認した事項】

- |  |
|--|
| <p>①短期的には、各市が現在取り組んでいる施策について、取組状況・効果を共有するとともに、可能な市間での連携、さらには連携の拡大を検討していくこと</p> <p>②中長期的には2040年頃の課題の研究・検討を行い、新たな連携施策につなげていくこと</p> <p>③これらを推進するため部局長級会議を定期的で開催し、連携策の協議を進めていくこと</p> |
|--|

その後、定期的に8市連携部局長級会議等を開催し、当面の取組を検討・実施するなど、実務的な協議を進めている。2019年度には、具体的な取組として、訪日外国人観光客向け英語マップの作成・配布や、自治体間の連携や連携につながる施策（好事例）についての情報共有、各市主催研修・セミナーの相互参加等を行っている。また、昨年度の基礎調査及び本調査についても、こうした流れを汲んで実施されたものである。

## ②将来に向けた持続可能な行政サービスのあり方に関する議論

### ア) 2040年を見据えた、今後の行政サービスのあり方に関する議論

わが国においては、すでに人口減少期を迎え、今後人口構造の変化が進むことを踏まえ、2040年を見据えた今後の行政サービスのあり方についての様々な議論や検討が行われている。

昨年度に実施した基礎調査では、自治体戦略2040構想研究会の報告に基づく新たな自治体行政の基本的考え方や、第32次地方制度調査会の中間報告にて整理された、「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つの視点に基づく今後の課題等を踏まえ、8市の将来にわたる行政サービスの維持・向上における課題や、連携した取組のあり方について検討するための情報収集・整理を行った。

本調査の実施に先立ち、2020年6月に第32次地方制度調査会が出した「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題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」では、目指すべき地方行政の姿について「変化やリスクに適応する地方行政のあり方」と「地域の未来像についての議論」を示している。

「変化やリスクに適応する地方行政のあり方」については、2040年頃にかけて顕在化する変化や新型コロナウイルス感染症のリスクに適応していくためには、既存の社会システムをデザインし直す好機と捉え、官民あるいは国・地方を問わず対応していく必要があるとした上で、地方行政のデジタル化、公共私連携と地方公共団体の広域連携、地方議会への多様な住民の参画といった対応が必要であると述べられている。

また「地域の未来像についての議論」については、2040年頃にかけて顕在化する変化・課題に的確に対応し、持続可能な行政サービスを提供していくため、それぞれの市町村において、首長・議会・住民や地域社会を支える主体がともに、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要であると述べられている。その際、議論の前提として、具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして「地域の未来予測」として整理することが考えられるとした上で、各市町村において、目指す未来像を実現するため、限られた経営資源の中で取るべき方策の優先順位をどのようにつけていくのか、技術を活かした対応、組織や地域の枠を越えた連携等により資源制約を乗り越えることができるか、自ら判断し、様々な政策や計画に具体的に反映させていくことが期待されると述べられている。

本調査においては、上記のような考えや昨年度の基礎調査の結果等を踏まえ、今後の様々な変化を踏まえた未来の予測という視点を取り入れながら、8市の取り組むべき課題や連携可能性等についての調査・検討を実施した。

新たな自治体行政の基本的考え方①

第二次報告

**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がある。

**<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**する必要がある。

⇒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かと。

**<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

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)

労働力制約の下でも  
重復投資をやめる

**<我が国の出生数の推移>**

**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・私が必要人材・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。

**<新しい公共の協力関係の構築>**

- 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「私」(シェアリングエコノミー等)

新たな「共」(地域を基盤とした新たな法人等)

新たな「公」(プラットフォーム・ビルダー)

スマート自治体化 ※サービス・ビルダー

プラットフォーム・ビルダーとして必要な支援/環境整備

新たな自治体行政の基本的考え方②

第二次報告

**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がある。
- 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かと。

**<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完・支援**に本格的に乗り出す必要がある。
- 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展していない。**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**を図る必要がある。

⇒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**を構築する必要がある。
- 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。

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

出所：「自治体戦略 2040 構想研究会第一次・第二次報告の概要」（総務省より提供）

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

我が国の人口の変化(2015~2040)

年齢層	2015 (万人)	2040 (万人)
0-14歳	1,595	1,194
15-64歳	7,728	5,978
65-84歳	2,893	4,024
85歳以上	494	1,270

- **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

### 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**
  - ・組織や場所にとらわ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

### 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

- 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を必要と、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歳以上人口が増え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・課題の現れ方を見直し、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われない働き方
  - ・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

### 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民間の対話の場、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、CIO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)

図表3 第32次地方制度調査会の「答申」の概要

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」の概要（令和2年6月26日総理手交）

1. 基本的な認識

- 2040年頃にかけて人口減少・高齢化等の人口構造の変化が進み、更新時期の到来したインフラは増加。支え手・担い手の減少など資源制約に伴い、地域社会の持続可能性に関する様々な課題が顕在化  
「地域の未来予測」を踏まえ、**技術を活かした対応、地域や組織の枠を越えた連携**を長期的な視点で選択する必要
- **新型コロナウイルス感染症**への対応を通じ、住民に身近な**地方公共団体が提供する行政サービスの重要性**や、人、組織、地域がつながり合う**デジタル社会の可能性**が広く認識。また、**人口の過度の偏在に伴うリスク**が浮き彫りに。

地方行政のあり方を変化・リスクに適応したものへと転換する必要

目指すべき地方行政の姿

- 地方行政のデジタル化** (→2) → Society5.0における技術の進展を最大限活用し、時間/場所を問わず迅速/正確な行政サービスの提供を推進
- 公共私連携** (→3) / **地方公共団体の広域連携** (→4)
- 資源制約の下でも、地域に住民が安心して快適に生活を営む地域社会を形成/都市・地域のスマート化の実現
  - 都道府県間の連携・協力によって、人の往来が活発な大都市圏の広域課題に対応
- 地方議会** (→5)
- 資源制約の下で一層重要な役割を果たせるよう、多様な住民の参画を推進

2. 地方行政のデジタル化

- ✓ 従来の技術や慣習を前提とした行政体制を革新。Society5.0における技術の進展を最大限活用し、スマートな自治体行政へ
- ✓ マイナンバー制度は国・地方を通じたデジタル化の基盤。地方行政のデジタル化に向けて、国が果たすべき役割はより重要に

① 国・地方を通じた行政手続のデジタル化

- 行政手続のオンライン化をはじめ地方行政のデジタル化は、住民が迅速/正確に行政サービスを受取るために不可欠
- 国・地方共通の基盤であるマイナンバー制度の活用とマイナンバーカードの機能発揮を通じた普及を図り、行政手続のデジタル化を推進

③ AI等の活用

- 国は、地方公共団体のAI等の技術開発を支援  
幅広く活用すべき技術の全国利用を促進

② 地方公共団体の情報システムの標準化

- 国は、地方公共団体の基幹システムについて、法令に根拠を持つ標準を設定。地方公共団体は、原則として、当該標準に則って各事業者が開発したシステムを利用

④ 人材面の対応

- 国は、地方公共団体のICT専門人材の確保等を支援

⑤ データ活用と個人情報保護制度

- 官民相互のデータ活用を円滑化していくことが重要であり、それに対応した個人情報保護制度の積極的な議論を期待

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」の概要（令和2年6月26日総理手交）

3. 公共私連携

- ✓ 住民に必要なサービスを確保していくため、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会の多様な担い手の連携が重要に

① 連携・協働のプラットフォーム構築

- 地域の多様な主体の連携・協働のプラットフォームを市町村が構築
- 民間人材と地方公務員の交流環境の整備  
(例：多様な任用形態・兼業許可の活用等)

② 地縁法人制度の再構築・共助の担い手の基盤強化

- 地域課題への取組を行う地縁法人制度として、認可地縁団体制度（自治会による不動産保有のための法人制度）を再構築
- 市町村は、共助の担い手に人材・資金・ノウハウ等を支援  
(例：地域運営組織・集落ネットワーク圏、地域おこし協力隊・企業人)

4. 地方公共団体の広域連携

広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

都道府県の区域を越えた連携

- ✓ 地域において住民が安心して快適に生活を営むことができるようにするため、住民の生活機能の確保や、持続可能な都市構造への転換・都市/地域のスマート化の実現などのまちづくりのため、市町村による他の地方公共団体との自主的な連携が重要

- ✓ 広域課題への対応には、都道府県間の一層緊密な協力関係が必要に

① 市町村連携の課題への対応

- 定住自立圏、連携中枢都市圏等の市町村連携の取組を深化
    - ✓ 連携計画の作成等の役割を担う市町村と、他の市町村による連携施策のPDCAサイクルの整備
    - ✓ 公共私連携の強化のため、共私からの意見聴取・提案検討
    - ✓ 市町村連携を前提として、都道府県からの積極的な事務移譲
- が重要  
※法制度化には、関係者と十分な意見調整が必要

② 都道府県による市町村の補完・支援体制の強化

- 多様な市町村の現状を踏まえ、きめ細やかな都道府県による補完・支援が必要
- 市町村から都道府県に役割分担の協議を要請する仕組みも検討

③ 多様な連携による生活機能の確保

- 多様な市町村間の広域連携により住民の生活機能を確保(関係市町村に適切に財政措置)

都道府県の区域を越えた広域課題への対応

- 大規模な災害や感染症への対応など、都道府県を越えた広域的な課題に対し、都道府県相互の協力関係の構築が必要
- 人口の移動が特に多い東京圏では、国も連携し、継続的に協力・調整を行う体制の構築が必要

5. 地方議会

- ✓ 資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大する中、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが必要

【無投票当選者割合】  
都道府県29%、指定都市 34%、市 27%、町村23%

① 請負禁止の緩和

- 禁止される請負の範囲の明確化等（個人の請負の一部緩和も検討）

② 立候補環境の整備

- 立候補に伴う不利益取扱いを禁止

出所：「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』の概要」（総務省より提供）

## イ) 地域の未来予測に関する議論

総務省の「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ」では、第3回のワーキンググループ（2021年1月13日開催）において、2040年頃にかけて進む人口減少・人口構造の変化等に対し、「これらの変化・課題に的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供していくため、それぞれの市町村において、首長・議会・住民やコミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会を支える主体がともに、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である」と提言している。

またその際、議論の前提として、「各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして「地域の未来予測」として整理すること」を提示している。これは従来の一般的な計画では十分に着目されてこなかった地域の課題に気づきを与えるためのものであり、対象分野の例示として「人口」、「施設・インフラ」、「子育て・教育」、「医療・介護」、「衛生」、「防災・消防」、「公共空間」、「空間管理」を挙げている。

昨年度に実施した基礎調査においては、ここに挙げられたものとほぼ同様のテーマに関する情報収集・分析を行い、その結果に基づき2040年に向けた行政サービスの課題や今後のあり方についての検討・整理を行った。本調査においては、8市が連携して取り組むべき方向性について、地域の未来予測に関する考えも取り入れながら、これまでの調査・検討の視野を広げ、またより深く掘り下げることを目指し、各種情報の収集・分析を実施した。

## ③新型コロナウイルス感染症の発生・感染拡大に伴う社会の変化

2019年末に発生した新型コロナウイルス感染症は、2021年3月現在もなお収束していない状況にあり、社会や経済、個人の日常生活のあり方に至るまで、全世界で様々な影響を及ぼしている。

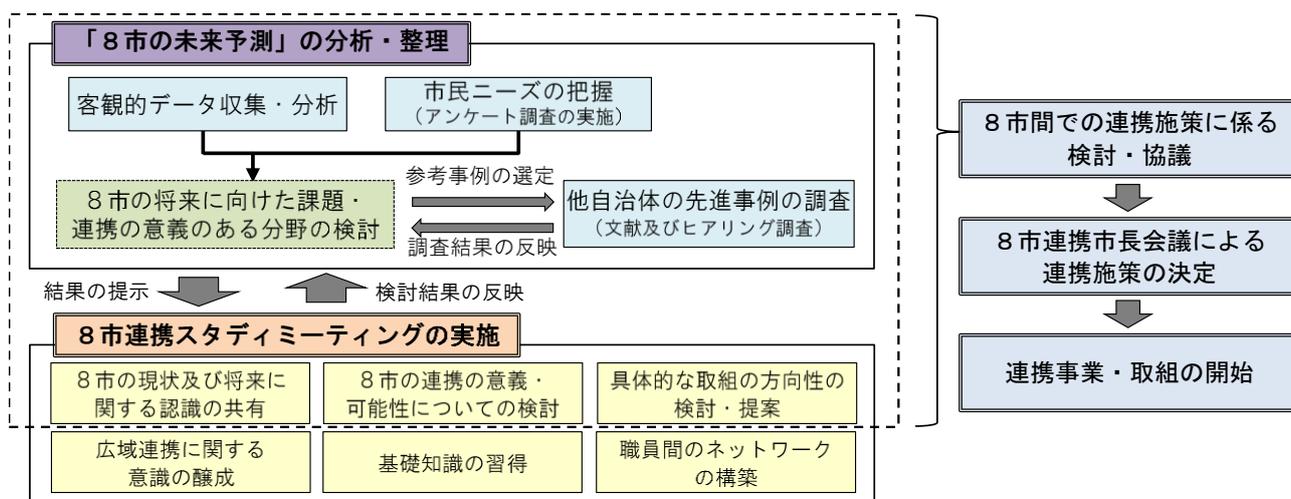
現状において、新型コロナウイルス感染症への対策が行政運営の大きな課題となっていることに加え、将来にわたる持続可能な行政サービスのあり方の検討においては、新型コロナウイルス感染症や新たな感染症の発生といった緊急事態に対して備えておく必要があると考えられることから、本調査では新型コロナウイルス感染症の発生・感染拡大に伴う社会の変化も情報の収集・整理の対象に含めることとする。

### (3) 本調査の実施概要

#### ①本調査の全体像

本調査においては、「『8市の未来予測』の分析・整理」として客観的データの収集・分析等から将来に向けた課題、連携の意義のある分野の検討を行うことに加え、8市の職員を対象とした若手職員勉強会「8市連携スタディミーティング」（以下、8市連携スタディミーティングという。）を実施し、この結果も踏まえて8市の連携の方向性等についての協議を行った。本調査で実施した各項目の関係については、下図のとおりである。

図表4 本調査の全体像



#### ②各調査等の実施概要

上記①の全体像に示した、各項目の実施概要は以下のとおりである。

##### ア) 「8市の未来予測」の分析・整理

ここでは、昨年度の基礎調査でとりまとめた8市連携で目指す3つの方向性に適合する連携施策に加え、今般の新型コロナウイルス感染症の発生を契機とした「新しい生活様式」への対応（働き方の新しいスタイル等）に資する連携施策を検討するため、先進事例の収集や、行政需要及び経営資源に関するデータの収集（各市の人員体制、公共施設の老朽化の状況、今後の開発プロジェクト等）、8市在住者を対象としたアンケート調査等に基づき、8市の将来に向けた課題や、8市が連携する意義のある分野に関する分析・整理を行った。

##### 【昨年度の基礎調査にて取りまとめた、8市連携の3つの方向性】

- 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

### 【8市在住者を対象としたアンケート調査の実施概要】

- ・ 目的：8市在住者の、公共サービスに対する意識や新型コロナウイルス感染拡大に伴う生活様式及び意識の変化についての把握
- ・ 実施方法：インターネット調査
- ・ 実施時期：2020年11月27日～12月1日
- ・ 調査対象：8市在住者（調査会社の保有するモニター回答者）  
⇒3,500人より回答が得られた。各市の内訳は以下のとおり  
横浜市：1,397件 川崎市：549件 横須賀市：301件 鎌倉市：264件  
藤沢市：300件 逗子市：89件 大和市：300件 町田市：300件
- ・ 調査項目：①回答者の属性（年齢・性別・職業等）  
②在住市の公共サービスの利用状況及び評価  
③新型コロナウイルス感染拡大に伴う生活様式や意識に生じた変化  
④今後の公共サービスのあり方に対する意識 …等

#### イ) 8市連携スタディミーティング

2040年頃に各市の中核を担う世代の若手職員が集い、広域連携に対する意識醸成、基礎知識の習得及びネットワークを構築する場として、8市連携スタディミーティングを実施した。ここでは、2040年頃に目指すべき8市連携の未来に向けた、各市の現状や課題についての情報共有を行ったほか、各市が連携した今後の取組の方向性等に関する検討も行った。

なお、8市連携スタディミーティングの実施概要については本書72ページに記載している。

#### ウ) 8市間での連携施策に係る検討・協議

上記ア)の「8市の未来予測」の分析・整理や、イ)の「若手職員勉強会」で得られる知見及び提言を踏まえ、連携施策の方向性や、具体的な連携分野等について検討・協議するための場として、8市の企画・政策担当の部局長級、関係課長による会議を図表5のとおり開催した。なお、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止の観点から、集会形式以外に書面協議やWeb会議も実施している（開催概要については次ページ参照）。

図表5 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(参考※)	第3回
開催日時	書面協議	2020年8月5日 9:00～10:00	2021年3月25日 16:00～17:00
会場	-	Web会議	横浜市役所
議題等	・「新たな広域連携促進事業」の募集に係る提案書について	(1) 好事例の情報共有について (2) 若手職員の勉強会について ・総務省委託事業「新たな広域連携促進事業」について (3) 市長会議の開催について	(1) 今年度の取組について ア 総務省委託事業「新たな広域連携促進事業」に係る調査報告書 イ 好事例の情報共有 ウ 若手職員勉強会 エ 市長会議の開催  (2) 8市連携市長会議企画案について (3) 今後の進め方について(まとめ)

	関係課長会議	
	第1回(参考※)	第2回
開催日時	2020年7月8日 10:00～11:30	2020年12月16日 14:15～15:30
会場	横浜市役所	横浜市役所
議題等	(1) 令和2年度 8市連携市長会議事業概要について ・好事例の情報共有について ・若手職員の勉強会について ・市長会議の開催及び日程調整について (2) 総務省委託事業について (3) 8市連携部局長級会議について	(1) 総務省委託事業の進捗について (2) 8市連携市長会議の企画案について (3) 8市連携市長会議について ア 会議の運営について イ 記者発表資料について ウ 市長会議資料について  (4) 8市連携部局長級会議について

※本調査の実施期間外に開催した会議については、「参考」と表記している

なお、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)。

【第2回課長会議】

■総務省委託事業の進捗について

本事業の全体像について共有したのち、2020年11月に実施した「第1回8市連携スタディミーティング」の実施結果及び参加者から得られたアンケート調査の回答結果についての報告を行った。加えて、今後実施する各市担当者への情報照会に関し、「8市における職員の在住市、及び、テレワーク・WEB会議システム運用状況」について回答を依頼する旨を説明した。

#### ■ 8市連携市長会議の企画案について

会議の全体像についての説明を行ったほか、各市に依頼する「新たな取組・事業の案」に関する報告のテーマ及び今後の準備段取りについて説明し、各市からの出席者と準備に関する意見交換を実施した。

また、8市連携スタディミーティングの出席者等、各市から若手を含めて幅広に参加を求めることについて提案し、各市の出席者から同意を得た。

#### ■ 8市連携市長会議について

会議の進行や会議資料に関する説明を行い、それを踏まえて各市の出席者による意見交換を実施した。

また、各市の合意形成の図り方についても意見交換が行われた。

加えて、準備する資料の内容についても、各市の出席者から質問及び意見が出され、当日提示された資料に修正を加えたうえで、再度各市担当者に内容の照会を行うことと確認した。

#### ■ 8市連携部局長級会議について

市長会議の開催に先立ち、会議の進行や会議資料等に関する確認の場として、8市連携部局長級会議を開催することについて、日程を含めて説明を行った。

### 【第3回部局長級会議】

#### ■ 今年度の取組について

本調査の成果報告に加え、好事例の情報共有や若手職員勉強会、市長会議の開催に関する報告を行った。

本調査の報告書の取りまとめについて了承を得たほか、若手職員勉強会については、参加者同士の意見交換の結果等に、好意的な意見とともに、継続実施を求める意見があった。

#### ■ 8市連携市長会議企画案について

次年度に実施予定の8市連携市長会議について、開催趣旨や進行等、会議の概要について説明。企画案については概ね了承が得られた。また、会議の運営等について、引き続き協議を行うこととした。

#### ■ 今後の進め方について

今後の8市連携に関する短期的・中長期的な取組について説明し、了承を得た。

### エ) 8市連携市長会議の開催

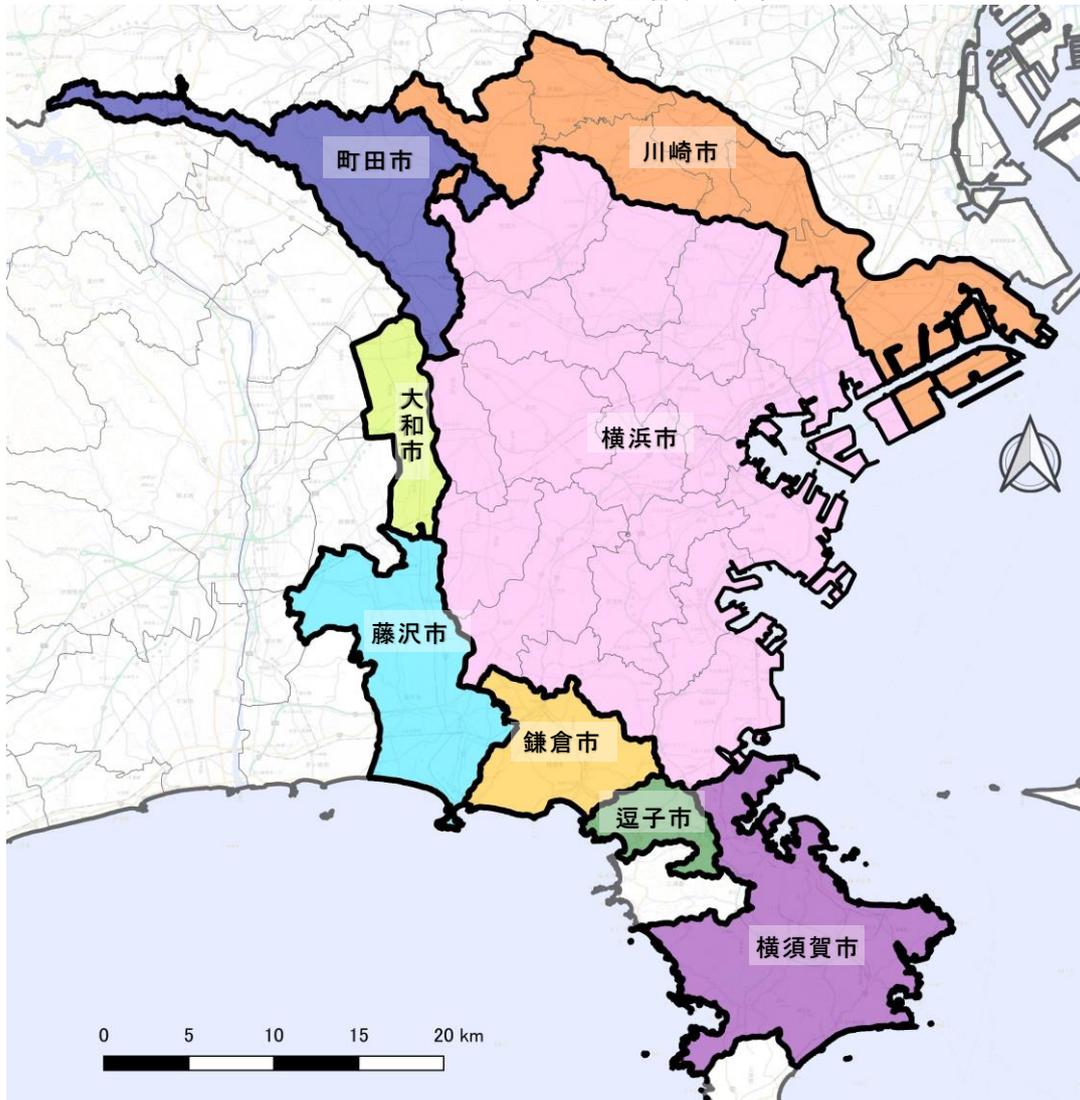
当初は今年度中に8市連携市長会議を開催し、今後の8市連携の方向性や具体的な取組テーマ等についての検討を行うことが想定されていたが、冬季に入り新型コロナウイルス感染症の感染拡大が続き、2021年初頭より国の緊急事態宣言が再度発令されたことなどにより、同会議の開催を延期することとなった。

## 2. 客観的情報に基づく8市の現状及び特徴の整理

### (1) 8市の位置関係と各市の概要

8市の総面積は906.54 k㎡であり、それぞれの位置関係は図表6のとおりである。なお、国勢調査に基づく8市の総人口（2015年時点）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（36,130,685人）の約2割に相当する規模である。

図表6 8市の位置関係と各市の概要



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	437.56	8,514	114,930
川崎市	1,475,213	143.01	10,316	40,934
横須賀市	406,586	100.82	4,032	12,816
鎌倉市	173,019	39.67	4,361	7,226
藤沢市	423,894	69.56	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	71.55	6,022	12,106
8市計	6,926,251	906.54	7,640	210,328
1都3県	36,130,685	13,565.48	2,663	1,440,297

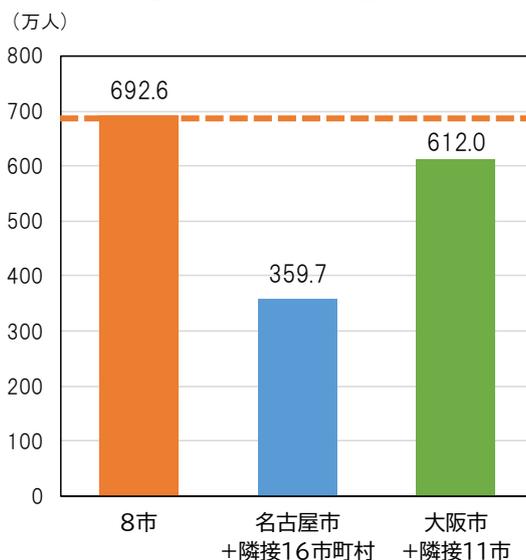
出所：総務省統計局「国勢調査」（人口、数値は2015年のもの）、「経済センサス」（事業所数、数値は2016年のもの）  
国土交通省国土地理院「平成30年全国都道府県市区町村別面積調」（面積）

8市の人口規模及び経済規模（従業者数・付加価値額<sup>※</sup>）について、名古屋市及び隣接する16市町村の合計（ここでは「名古屋圏域」と呼称する）、大阪市及び隣接する11市の合計（ここでは「大阪圏域」と呼称する）と比較すると、図表7のとおりである。

8市はこれら2圏域よりも人口が多く、また従業者数及び付加価値額については大阪圏域には及ばないが名古屋圏域よりも大きく、全国的にも人口・経済の規模の大きな圏域であることがうかがえる。

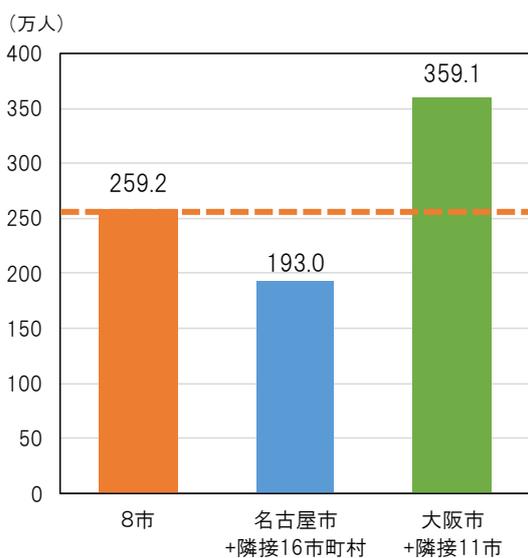
図表7 8市の人口及び経済規模（従業者数及び付加価値額）の他圏域との比較

【人口（2015年）】

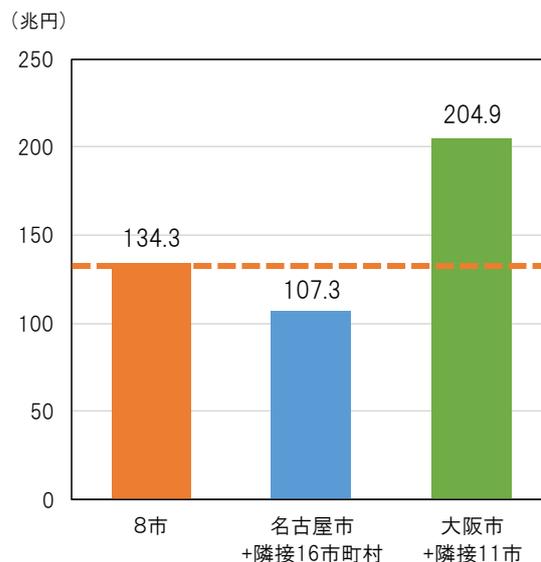


出所：総務省統計局「国勢調査」

【従業者数（2016年）】



【付加価値額（2016年）】



出所：総務省統計局「経済センサス」

※付加価値額

付加価値とは、企業等の生産活動によって新たに生み出された価値のことで、生産額から原材料等の中間投入額を差し引くことによって算出される。

## (2) 8市の人口・世帯の状況

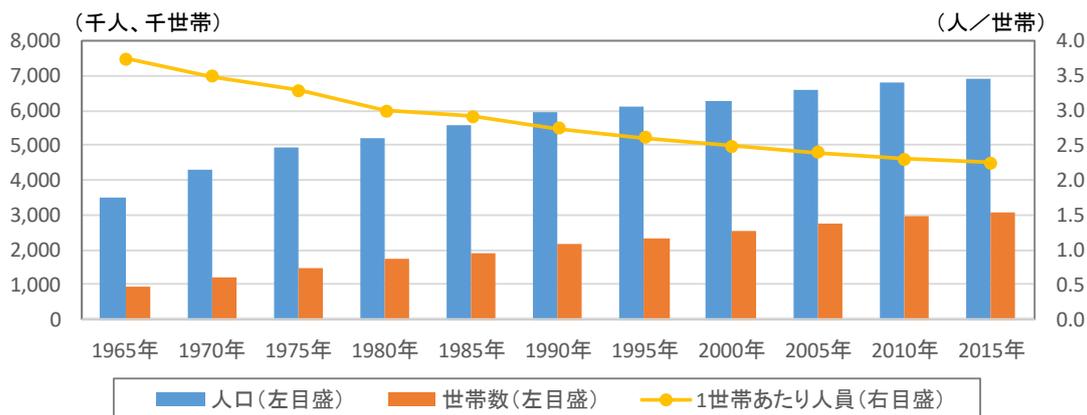
### ①人口・世帯の状況

#### 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8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世帯あ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。

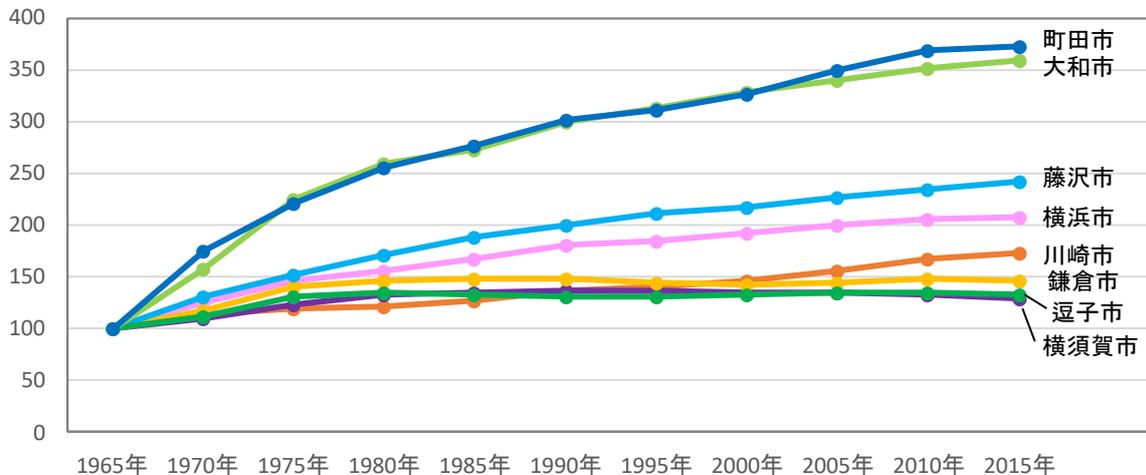
図表8 8市の総人口・総世帯数の推移



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9である。いずれの市においても1965年～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、他の市に比べて同時期の増加幅が大きかったことが分かる。

図表9 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10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、高齢者人口の割合（高齢化率）は川崎市が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10 8市の総人口・面積

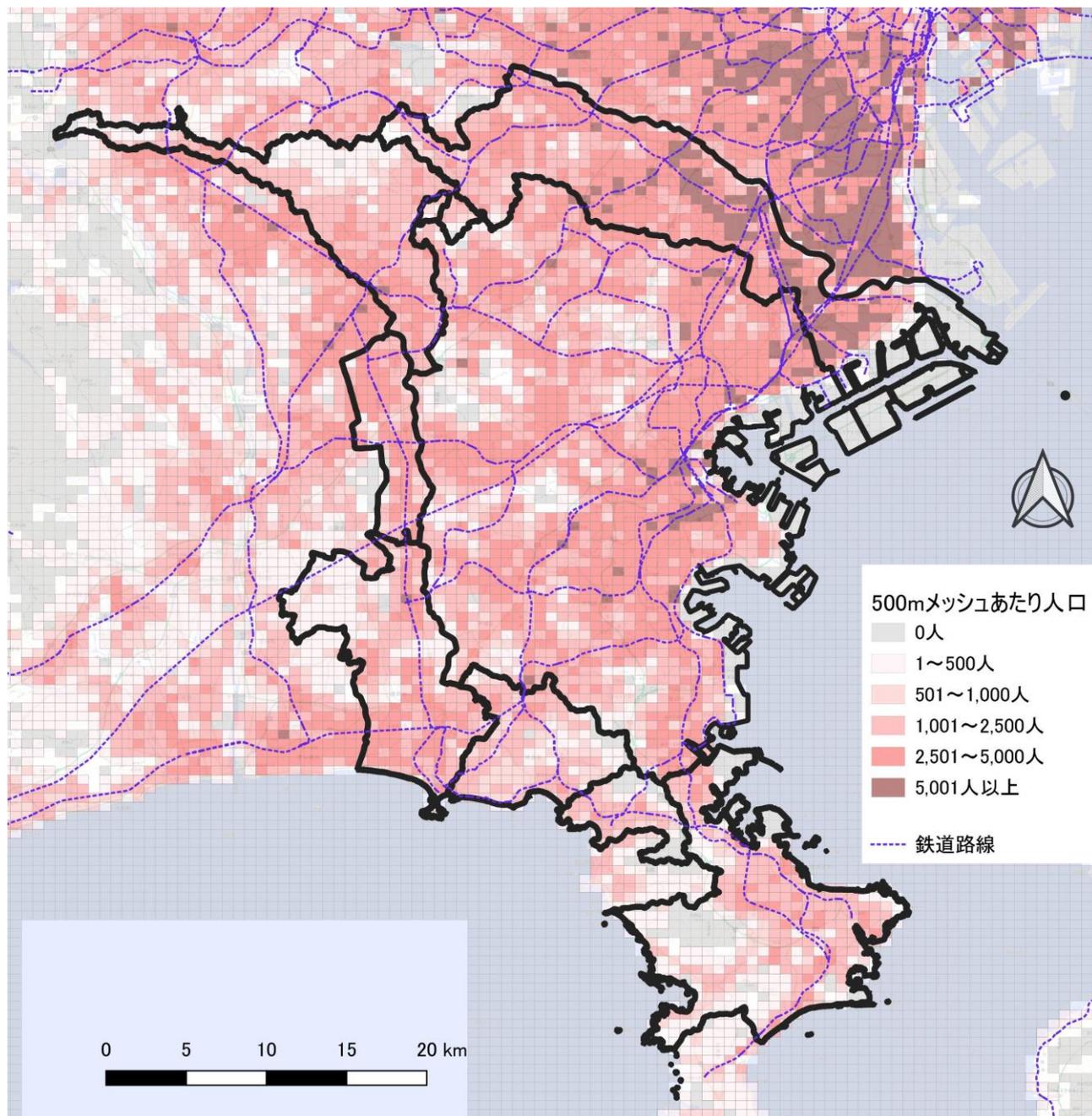
	人口（人）		人口増減率 （2010→ 2015年）	年齢3区分別構成比（2015年）			面積 （2015年） （k㎡）	人口密度 （2015年） （人/k㎡）
	2015年	2010年		年少人口	生産年齢人口	高齢者人口		
横浜市	3,724,844	3,688,773	+1.0%	12.7%	64.0%	23.4%	437.49	8,514
川崎市	1,475,213	1,425,512	+3.5%	12.8%	67.7%	19.5%	143.00	10,316
横須賀市	406,586	418,325	-2.8%	11.5%	58.8%	29.7%	100.83	4,032
鎌倉市	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人を超えるエリア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一部等、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11の紫色の線）沿いに多く見られる。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。

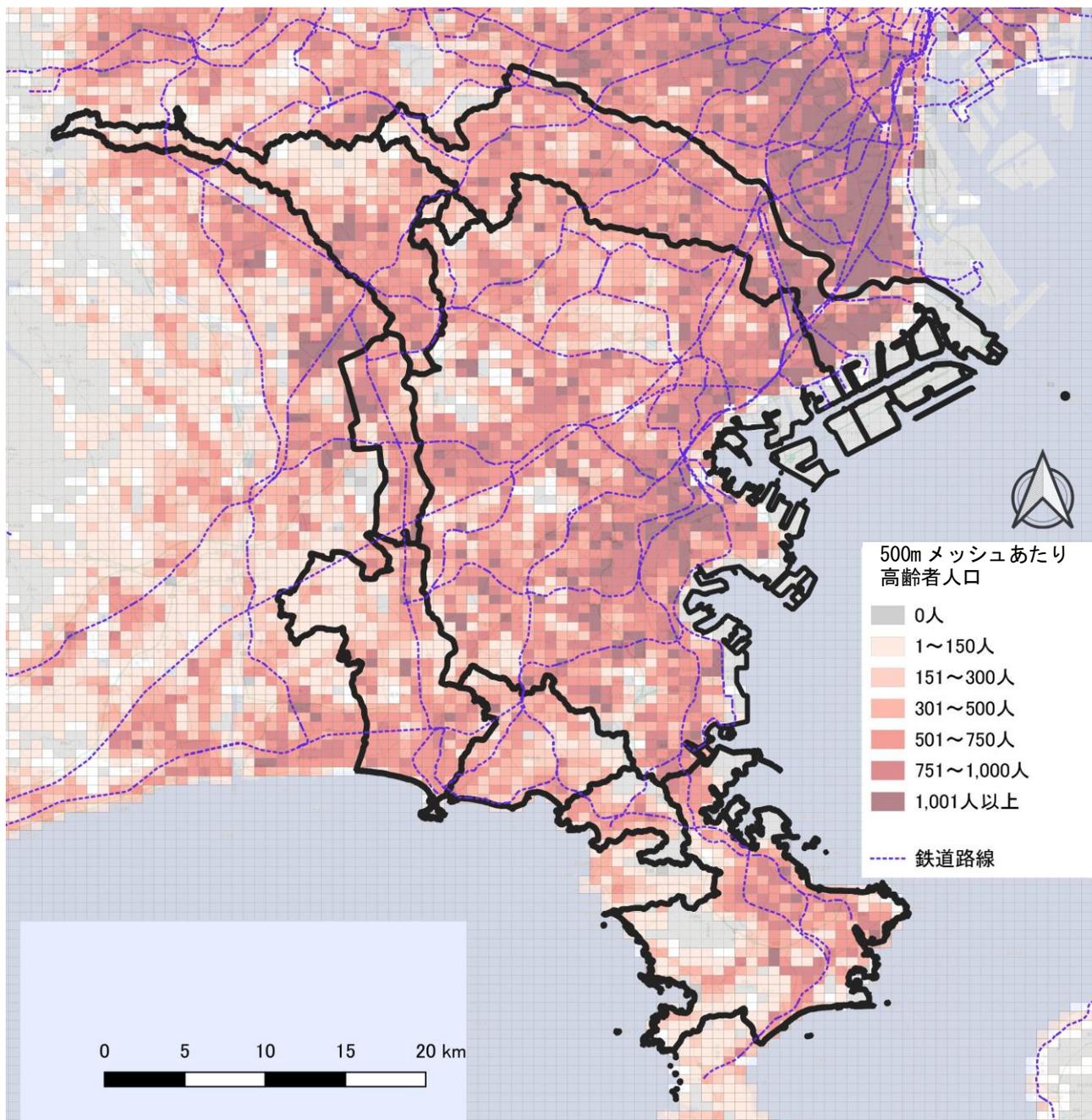
図表11 8市の人口分布（500mメッシュあたりの人数による塗り分け）



出所：総務省統計局「国勢調査」

図表 10 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（図表 12）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分かる。特に、川崎市は8市の中で高齢化率が最も低いが、高齢者人口の密度は高いことが確認できる。

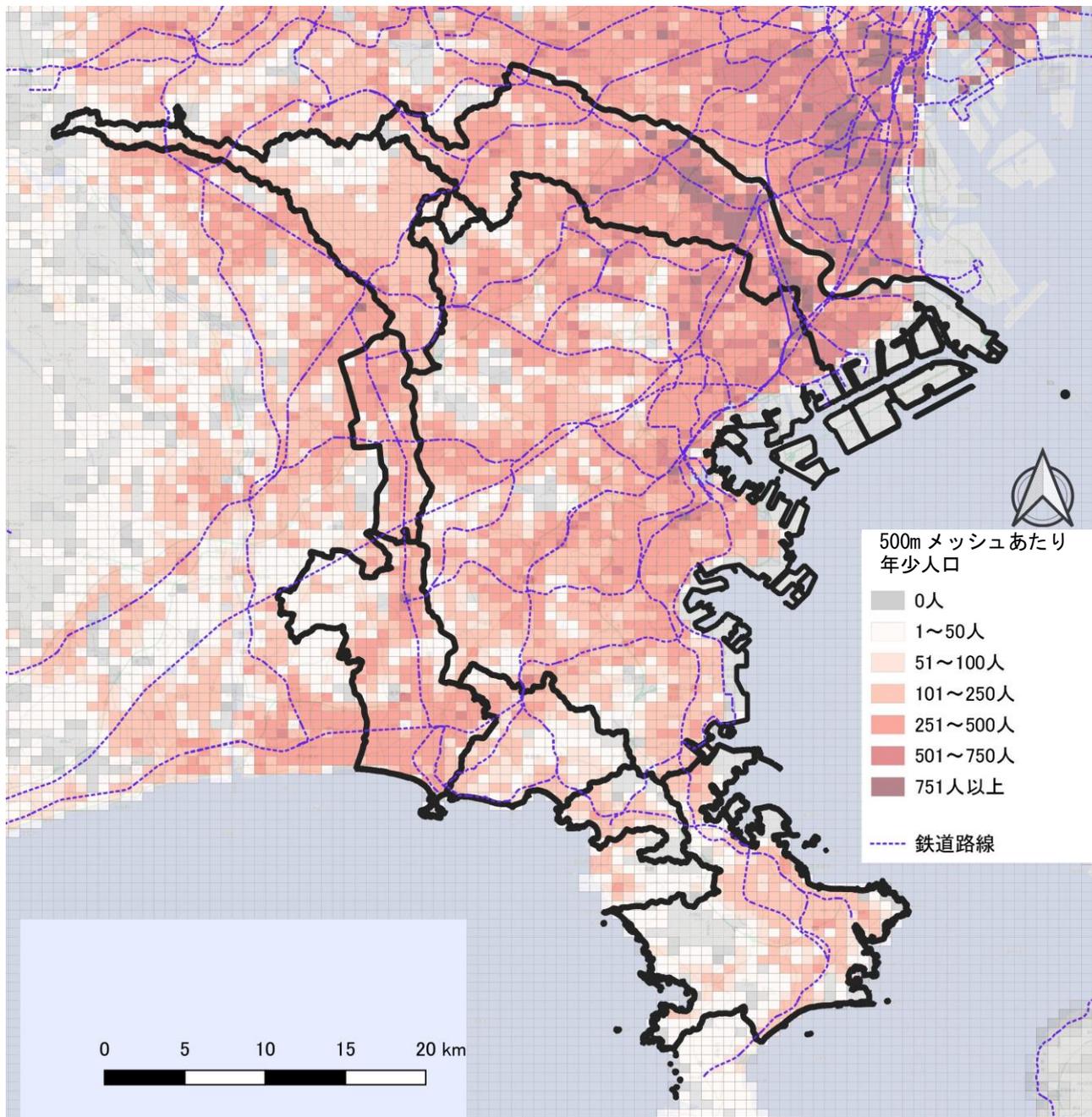
図表 1 2 8市における高齢者人口の分布（500mメッシュあたりの人数による塗り分け）



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（図表13）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分かる。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13 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14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14 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」

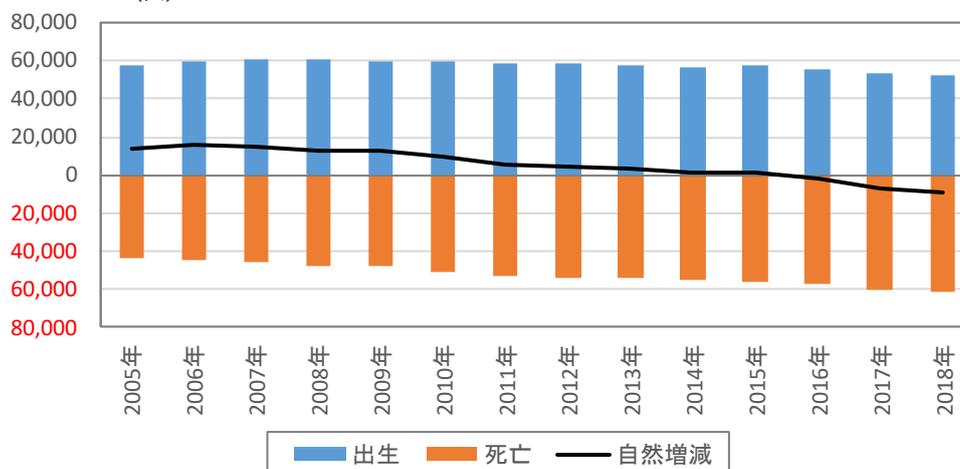
## ②人口増減の状況

### ア) 自然増減の状況

8市の自然増減の推移（図表15）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。

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15 8市の自然増減の推移（各年1~12月計）  
(人)

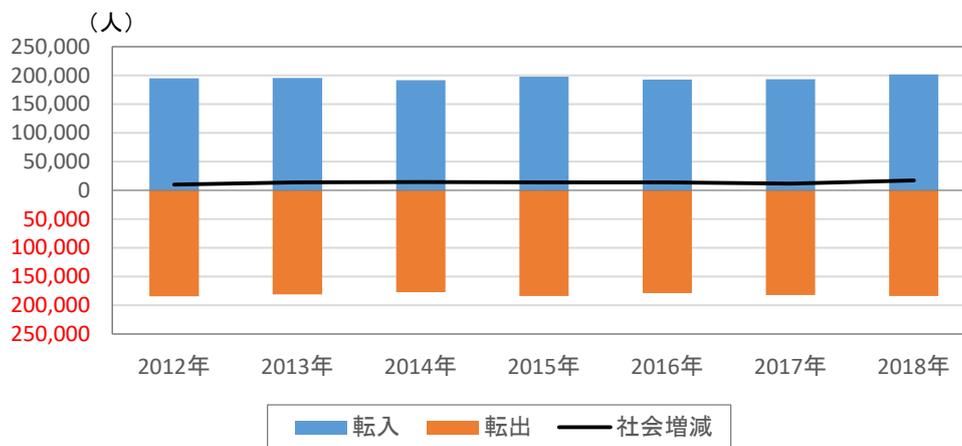


出所：神奈川県「神奈川県衛生統計年報」、町田市「町田市統計書」

## 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、図表16）を見ると、転入超過の状態が続いている。

図表16 8市の社会増減の推移（日本人のみ、各年1～12月計）



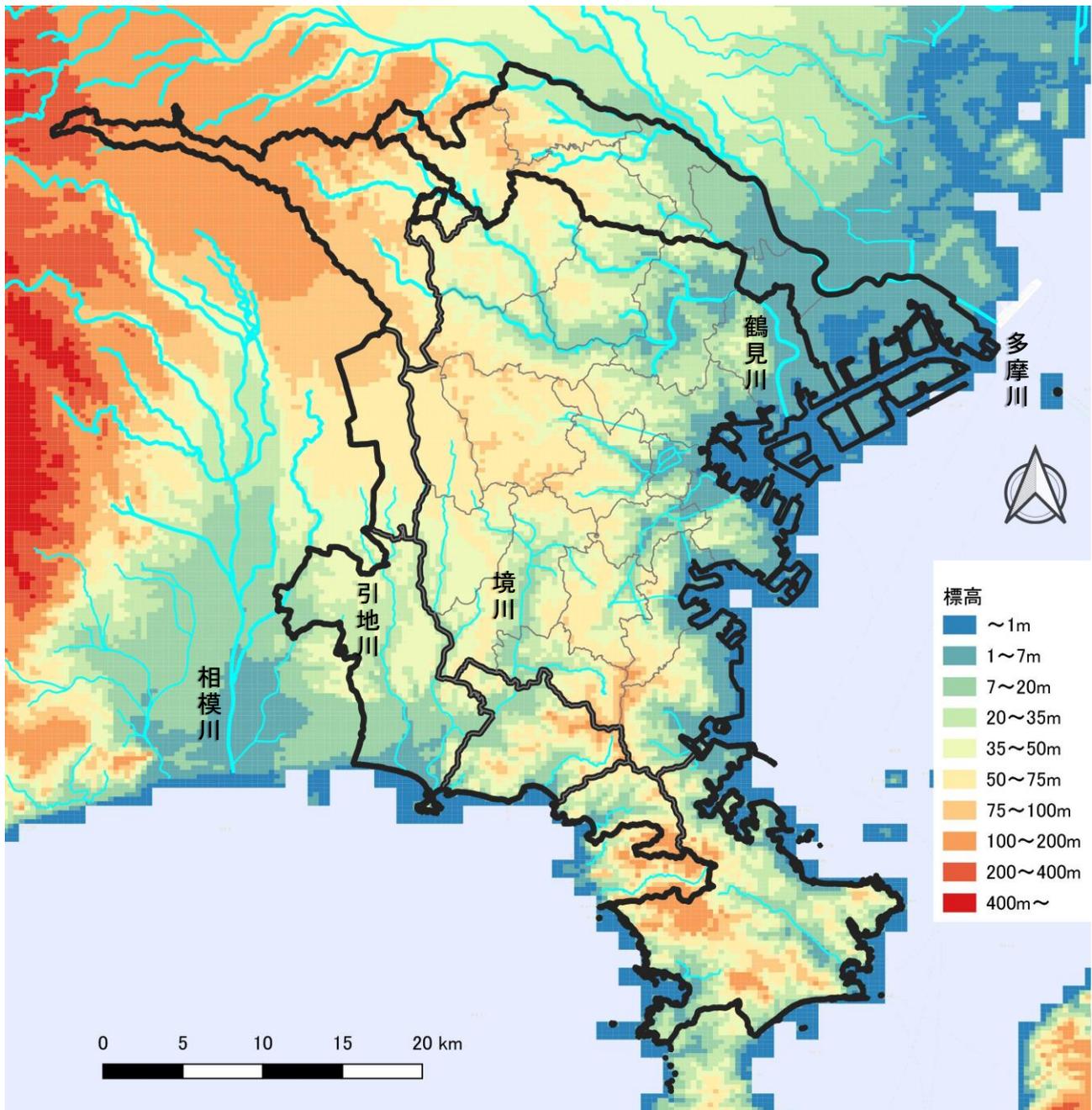
出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

### (3) 8市の地形や市街地の連続性

#### ① 8市の地形

8市の地形については図表 17 のようになっているが、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、河川についても市域を越えて流れていることが確認できる。

図表 17 8市の地形（標高及び主な河川）

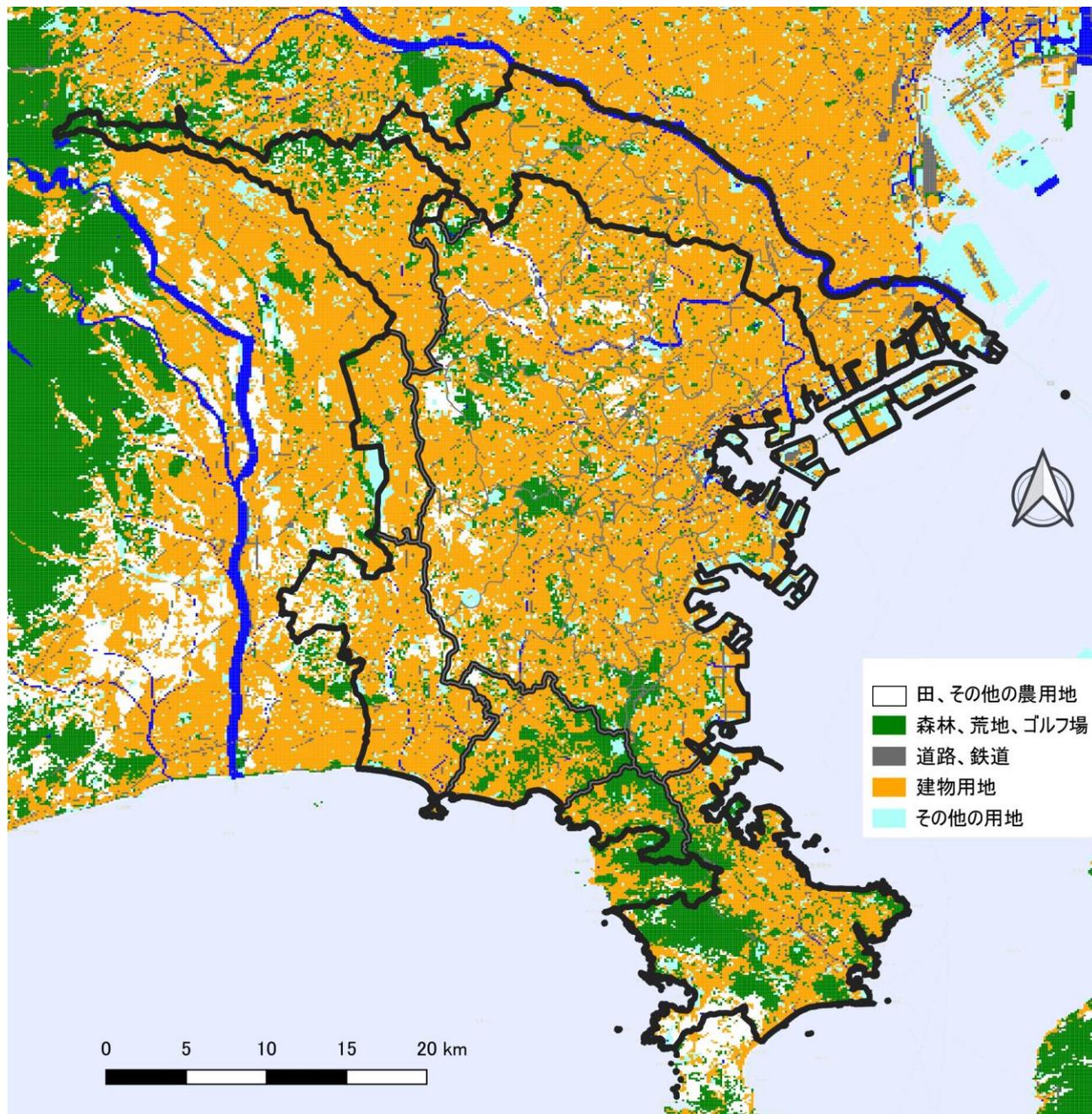


出所：国土数値情報ダウンロード「河川」（2008年度）（1級河川、2級河川のみ）  
国土数値情報ダウンロード「標高・傾斜度5次メッシュデータ」（2009年度、250mメッシュ）

## ② 8市の土地利用

2016年度における8市の土地利用の状況は図表18のとおりである。「建物用地」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。

図表18 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分かる。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19）。

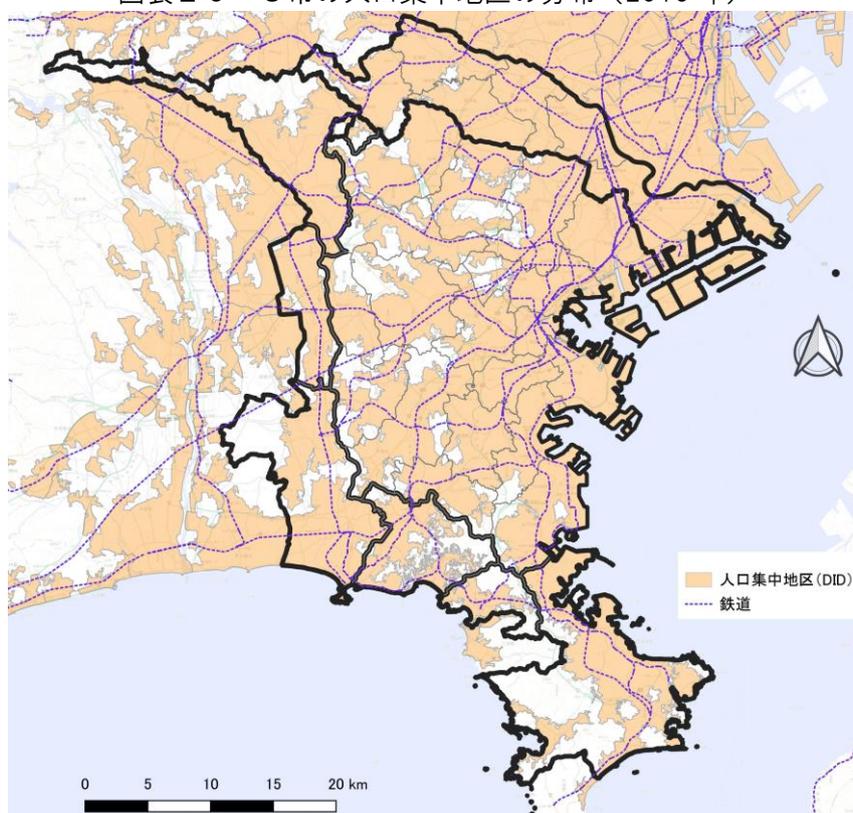
図表19 8市の人口集中地区※の状況（2015年）

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

※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20 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」



## 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22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ですが、それ以上に流出人口が大きくなっている。一方、図表23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22 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23 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)

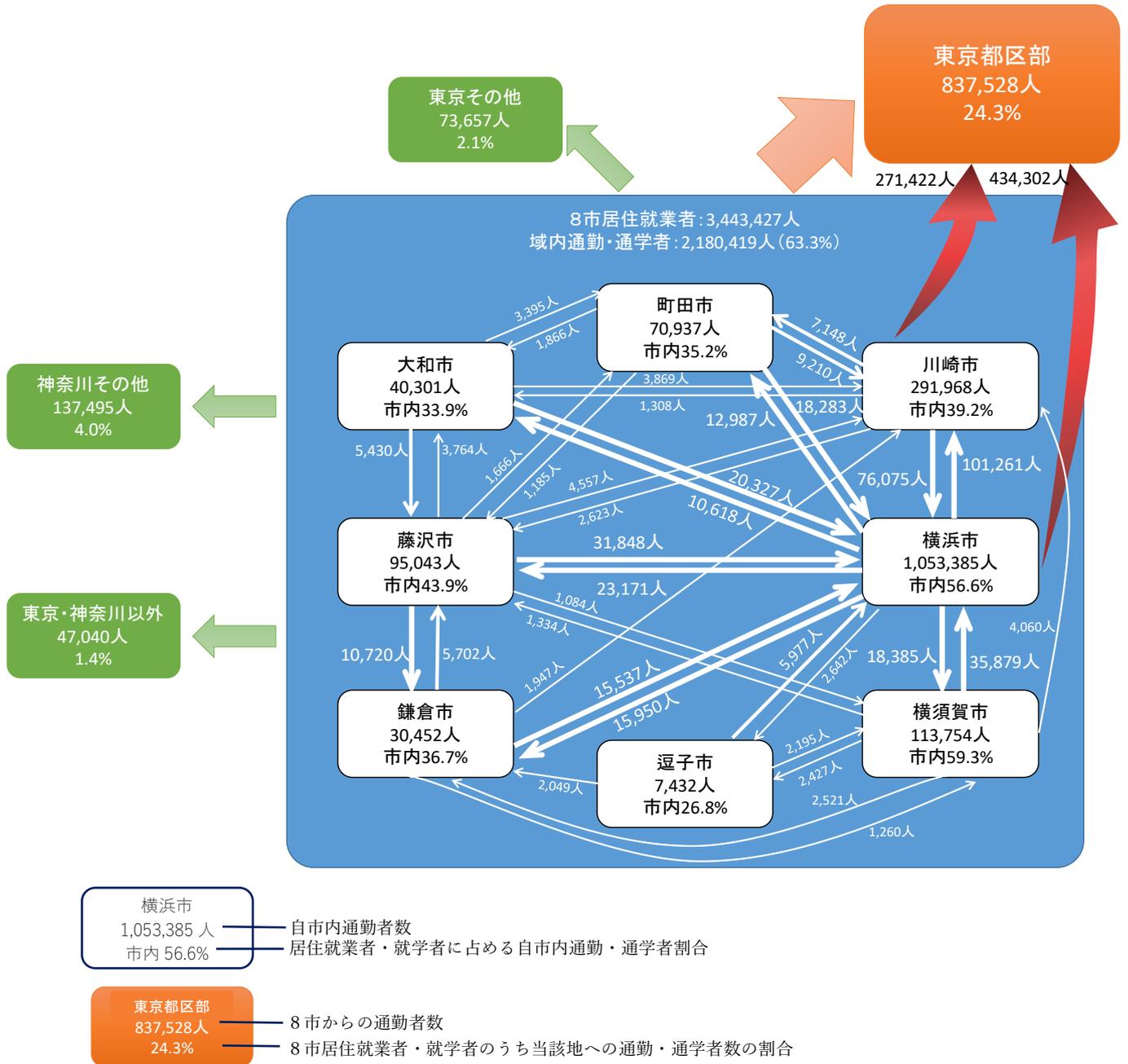
	夜間人口 (人)	昼間人口 (人)	昼夜間人口 比率	流出人口 (人)	流入人口 (人)	流入人口－ 流出人口 (人)
横浜市						
神奈川区	238,966	239,244	100.1%	83,471	83,749	278
西区	98,532	183,315	186.0%	33,976	118,759	84,783
中区	148,312	239,067	161.2%	36,467	127,222	90,755
川崎市						
川崎区	223,378	265,121	118.7%	50,629	92,372	41,743

出所：総務省統計局「国勢調査」

図表24は、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（移動する人数が1,000人に満たないものは、表示を省略）。

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・通学しており、一方で東京都区部に通勤・通学している人の割合は24.3%となっている。このことから、8市では圏域内での人の移動が活発に行われている一方、東京都区部への通勤・通学者の多い圏域であることがうかがえる。

図表24 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

### (5) 8市の経済・産業の状況

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、横須賀市、逗子市、大和市では減少となっている。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25 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」

(6) 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26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、健全な状態にある。

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%)よりも高い比率となっている。

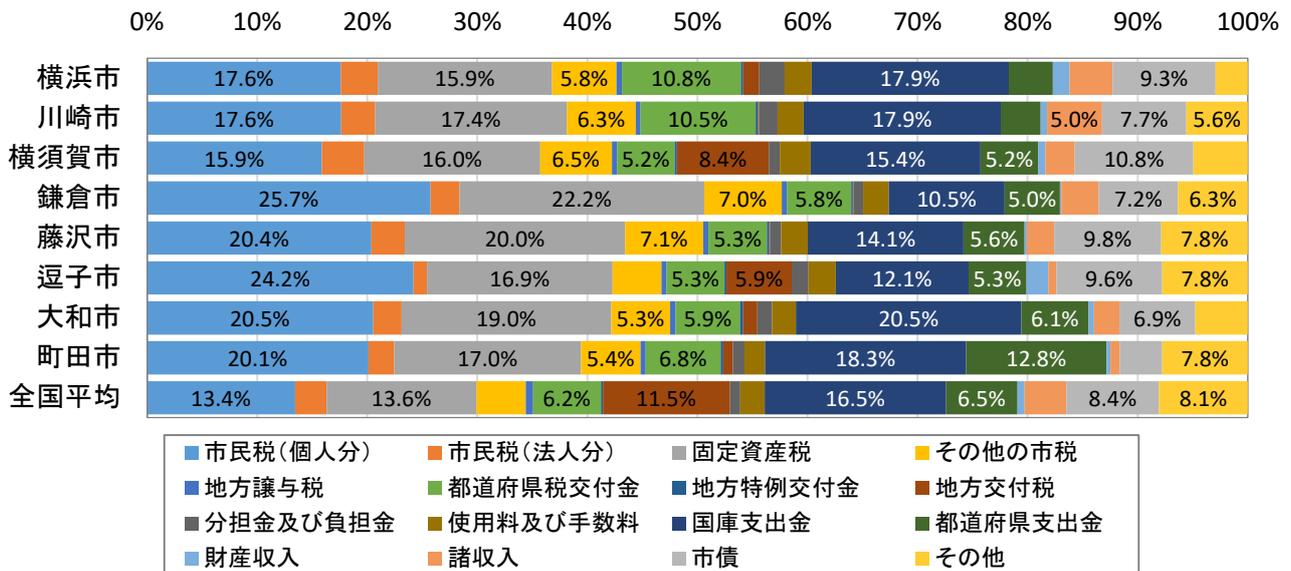
図表26 8市の財政状況

	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。

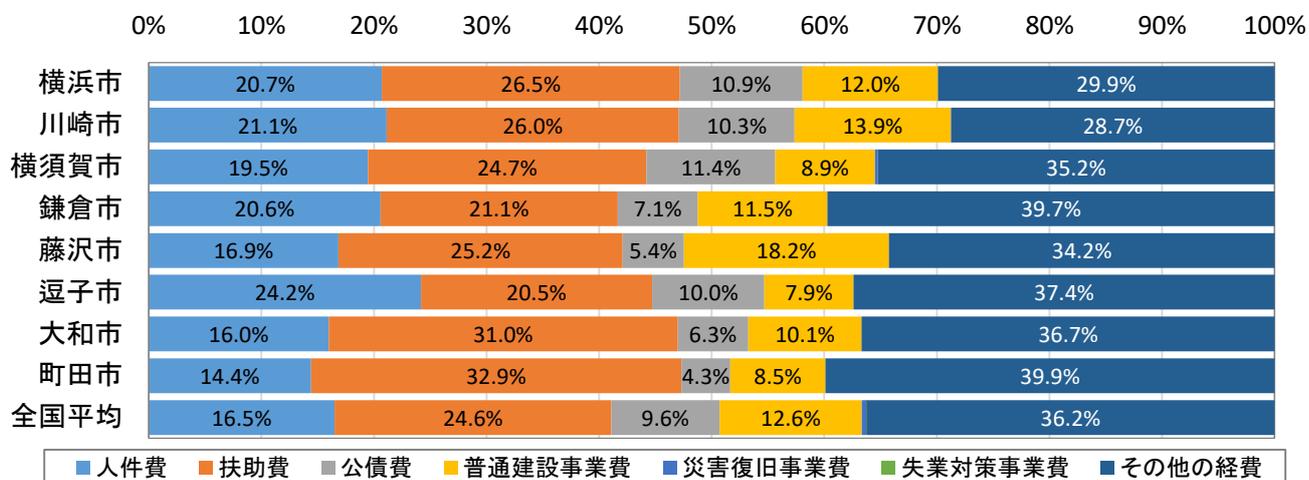
図表27 8市の歳入の内訳(2017年度)



出所：総務省「市町村別決算状況調」

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。

図表28 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」

## ②各市の職員の状況

各市の部門別職員数は図表29のとおりである。

なお、職員数の部門別構成比を見ると、横須賀市・鎌倉市・逗子市では「公営企業等会計」の割合が低くなっているなど、市によって差があることが分かる。

図表29 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したことから、本調査では各市の状況を横並びで表示するため、2016年現在の数値を記載している。

※なお、東京都では消防に関して東京消防庁が一括して業務を担当しているため、町田市に所属する消防分野の職員は不在となっている。

出所：総務省「地方公共団体定員管理調査」

## (部門別職員数構成比)

	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」

図表 30 は各市の年齢別の職員数（総務省「地方公共団体転院管理関係」における一般行政部門の職員数（企業局所属職員・学校現場職員、派遣法派遣者等を除く））を整理したものである。これを見ると、市によって職員の年齢構成にも差異があることが分かる。

図表 30 8市の年齢別職員数（単位：人、2020年4月1日現在）

	横浜市	川崎市	横須賀市	藤沢市	鎌倉市	逗子市	大和市	町田市	8市計
19歳以下	40	4	2	6	7	0	0	0	59
20～29歳	2,953	866	311	322	196	38	102	273	5,061
30～39歳	4,073	1,607	457	510	196	67	255	591	7,756
40～49歳	3,926	2,305	522	555	203	72	268	438	8,289
50～59歳	3,734	1,916	571	428	217	85	253	430	7,634
60歳以上	579	139	109	42	43	15	16	85	1,028
全年齢	15,305	6,837	1,972	1,863	862	277	894	1,817	29,827

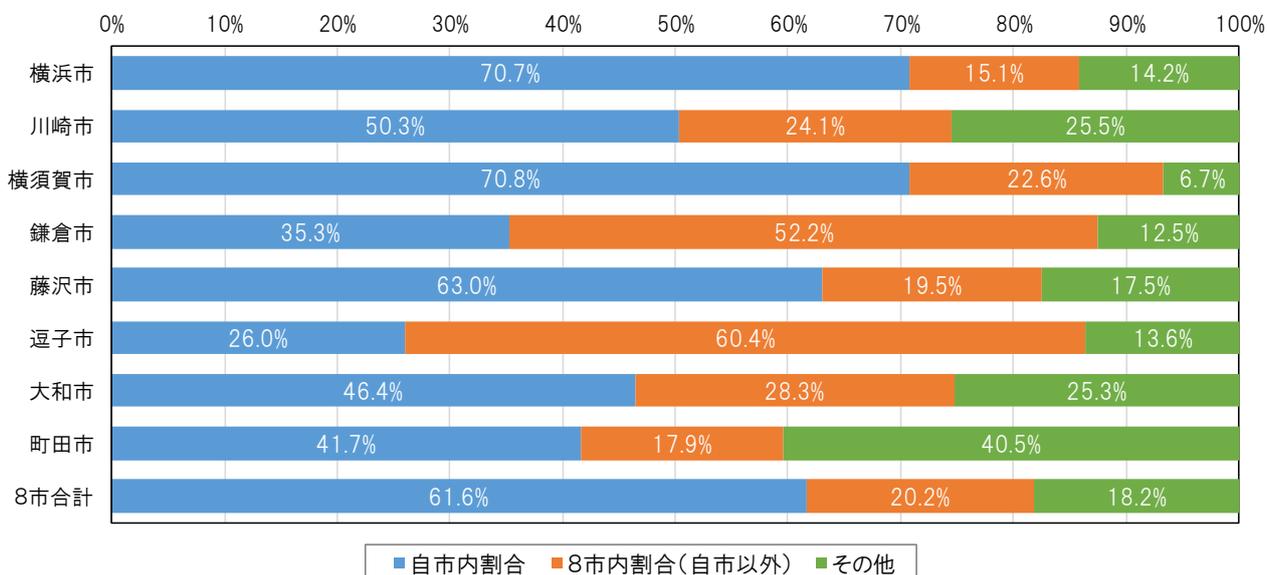
## (年齢別構成比)

	横浜市	川崎市	横須賀市	藤沢市	鎌倉市	逗子市	大和市	町田市	8市計
19歳以下	0.3%	0.1%	0.1%	0.3%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
20～29歳	19.3%	12.7%	15.8%	17.3%	22.7%	13.7%	11.4%	15.0%	17.0%
30～39歳	26.6%	23.5%	23.2%	27.4%	22.7%	24.2%	28.5%	32.5%	26.0%
40～49歳	25.7%	33.7%	26.5%	29.8%	23.5%	26.0%	30.0%	24.1%	27.8%
50～59歳	24.4%	28.0%	29.0%	23.0%	25.2%	30.7%	28.3%	23.7%	25.6%
60歳以上	3.8%	2.0%	5.5%	2.3%	5.0%	5.4%	1.8%	4.7%	3.4%

出所：各市からの回答結果に基づき、浜銀総合研究所が作成

図表 31 は 8 市における各市の職員の在住市の構成比を示したものである。8 市合計では、「8 市内割合（自市以外）」が 20.2%、「その他」が 18.2%となっている。8 市では自市内だけでなく、近隣市から出勤している職員が存在していることが分かる。

図表 3 1 8 市職員の居住市（構成比、2020 年 12 月現在（大和市のみ同年 4 月現在））



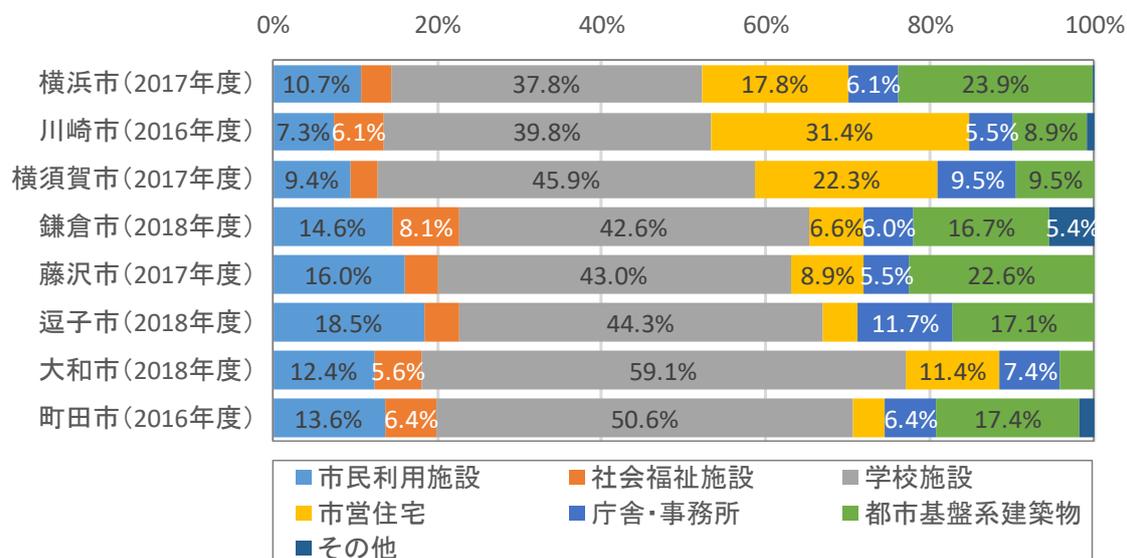
出所：各市からの回答結果に基づき、浜銀総合研究所が作成

### ③各市の公共施設の状況

8 市には 1960～80 年代にかけての急速な人口増加に合わせて様々な公共施設の整備を進めてきたという経緯があり、現在では図表 32 のような構成となっている。

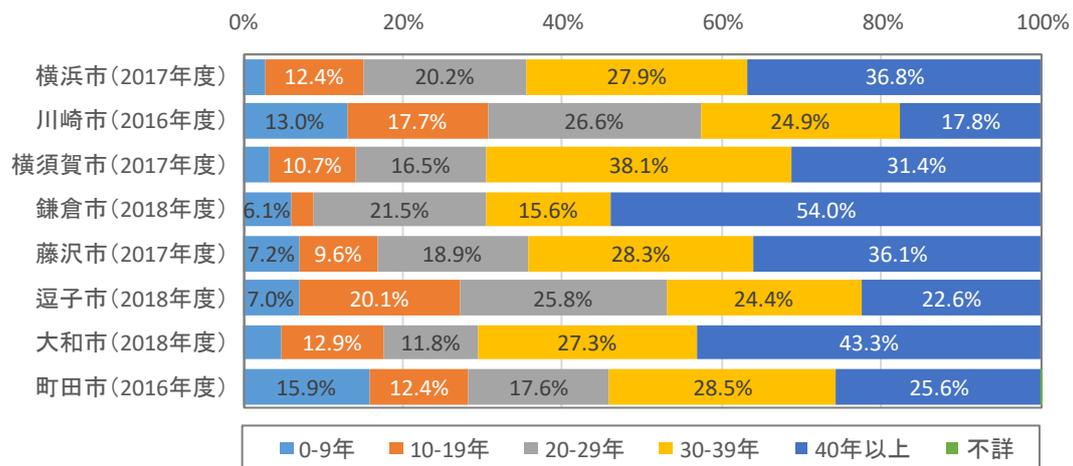
図表 33 は、各市の公共施設について、築年数別の床面積を図示したものである。30 年以上を経過した公共施設の割合（延床面積に基づく）は、最も低い川崎市でも約 4 割であり、いずれの市においても公共施設の老朽化が進んでおり、こうした施設の維持・管理がいずれの市においても今後の課題となっている。

図表 3 2 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

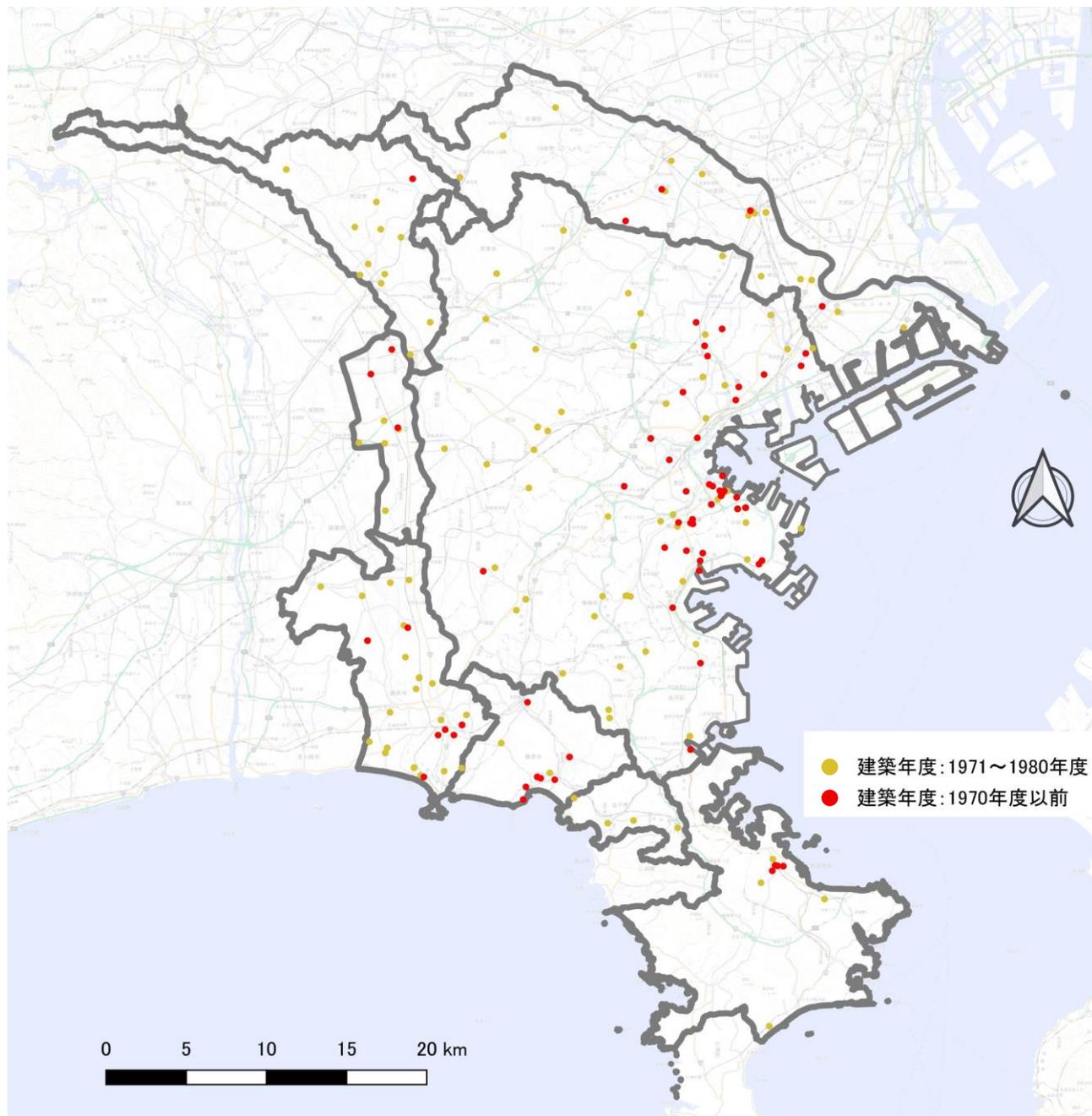
図表 3 3 8市における公共施設老朽化の状況（経過年数別の床面積構成比）



出所：各市資料に基づき、浜銀総合研究所が作成

また、図表 34 は 8 市における老朽化が進んでいる公共施設（築 40 年を超えるもの）の立地状況を図示したものである。こうした施設が圏域全体に存在していることが確認でき、市境に近いところに立地するものも多く見られる。

図表 3 4 8 市における老朽化した公共施設の立地状況（地図上に表示）



※各市の固定資産台帳や公共施設白書に記載のある公共施設（建物）のデータのうち、市民利用施設（教育（学校は除く）・文化・コミュニティ・スポーツ・レクリエーションに関する目的で利用される施設）で、建築年度が 1980 年度以前と確認できるもの、かつ所在地が分かるものを記載

出所：各市資料に基づき、浜銀総合研究所が作成

## (7) 新型コロナウイルスへの対応に関する経緯と今後の課題

冒頭でも述べたように、2019 年末に発生した新型コロナウイルス感染症は、世界中の社会・経済に大きな影響を及ぼしている。現状においても収束が見通せない状況にあり、その対策が行政運営における重大な課題となっている。

ここでは、新型コロナウイルス感染症のこれまでの推移や影響を見たうえで、その結果を踏まえて 8 市における今後の対応に関する課題を整理する。

### ①新型コロナウイルス感染症の発生からこれまでの動きの概略

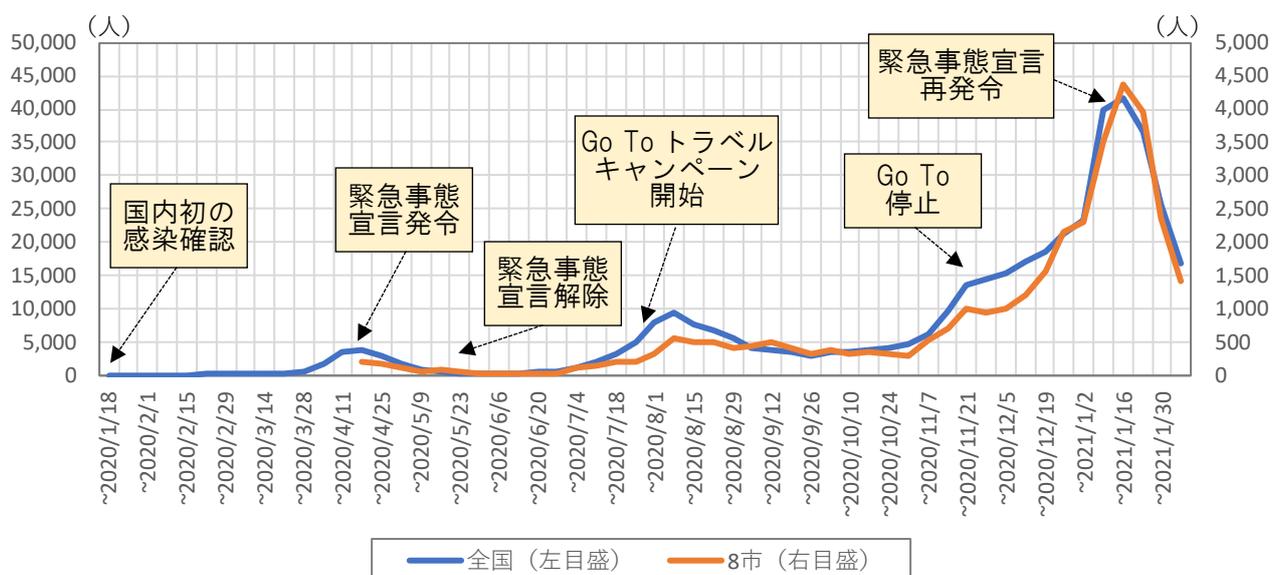
わが国では、2020 年 1 月 16 日に国内で最初の感染者が確認されたのち、同年 2 月頃から感染者数の増加が続き、国内の様々なところで「感染クラスター」が発生したこと等を受け、4 月 7 日には国から緊急事態宣言が発令され、経済活動や日常生活における様々な行動の自粛が要請された。

緊急事態宣言の発令後は新規感染者数が一時低減したものの、夏休みシーズンには増加し、その後は増減を繰り返しつつも感染拡大の傾向が強まり、11 月の下旬からは 1 日当たりの新規感染者数が 1,000 人を超える水準に達し、年末にかけて 3,000~4,000 人程度まで増加した。

こうした状況を受け、わが国では医療の需給がひっ迫し、医療機関の対応能力が限界を超える「医療崩壊」の危機にあることが日本医師会等から指摘されていることなどを踏まえ、2021 年 1 月 7 日に国から再度緊急事態宣言が発令された。この後は減少傾向が見られ、2 月 7 日以降は 2,000 人を下回る水準で推移している。

8 市における感染者数については、2020 年 4 月の緊急事態宣言発令期間において増加が一時抑えられたのち、8 月から 10 月末にかけては 500 人程度（8 市合計）で推移していたが、11 月以降増加が見られ、2021 年 1 月の最初の週には 3,500 人を超える水準まで急増した。緊急事態宣言が再発令された翌週には、4,386 人という過去最高の新規感染者数を記録したが、その後は減少が見られる。

図表 35 新型コロナウイルス新規感染者数の推移（各週の新規感染者数、全国及び 8 市）



出所：厚生労働省ホームページ、神奈川県ホームページ、横浜市ホームページ、鎌倉市ホームページ、逗子市ホームページ、大和市ホームページ、町田市ホームページ

## ②様々な活動自粛の要請と「新しい生活様式」への転換

世界的に感染拡大が続く中、海外の主要国等では都市部のロックダウン等、感染を抑え込むための様々な施策が展開されている。新型コロナウイルス感染症は飛沫により感染することから、感染防止のため、特に人が集まることや、互いに接触することを避けるような方法がとられている。

わが国においても、2020年4月の緊急事態宣言発令の際に、国が国民や事業者に対して様々な活動の自粛を要請したほか、同年5月4日には新型コロナウイルス感染症対策専門家会議からの提言を踏まえた「新しい生活様式」が国から提示され、現在もこれに基づいた生活様式が実践されている。

この「新しい生活様式」では、「身体的距離の確保」・「マスクの着用」・「手洗い」の3つを感染防止の基本として挙げ、「3密（密集・密接・密閉）」の回避や日々の健康管理のほか、買い物や娯楽・スポーツ、公共交通機関の利用、食事、イベントの参加等、日常生活における様々な場面において感染予防を意識した行動をとることを呼び掛けている。

こうした要請の結果、新型コロナウイルス感染症の発生前と比較して、人々の生活に以下のような変化が生じている。

### 【新型コロナウイルス感染症に伴い、日常生活に生じた変化の例】

- ・ 不要・不急の外出の自粛
  - ⇒必需品以外の買い物の自粛、通信販売や出前の利用増加
  - ⇒外食やレジャー、旅行等の機会減少（都道府県境を越えた移動は特に大きく減少）
- ・ 感染拡大防止策の実施
  - ⇒マスク着用、アルコール消毒液による手指消毒、商店等へのパーテーションの設置等
- ・ 事業活動等の制限
  - ⇒飲食店の営業時間短縮要請
  - ⇒イベントの開催自粛要請
  - ⇒出勤者数抑制に向けた努力の要請（テレワーク、交代勤務等）

地方自治体等の行政機関においても、各種窓口における感染予防対策（庁内への入場制限、パーテーション・消毒用アルコール・検温機器の設置、来庁者の距離を空けるための工夫等）や営業時間の短縮、職員の交代勤務に加え、自治体の主催によるイベントの開催が自粛される等の影響が生じている。

## 「新しい生活様式」の実践例

### (1) 一人ひとりの基本的感染対策

#### 感染防止の3つの基本：①身体的距離の確保、②マスクの着用、③手洗い

- 人との間隔は、**できるだけ2m（最低1m）**空ける。
  - 会話をする際は、可能な限り**真正面を避ける**。
  - 外出時や屋内でも会話をするとき、**人との間隔が十分とれない場合は、症状がなくてもマスク**を着用する。ただし、**夏場は、熱中症に十分注意**する。
  - 家に帰ったらまず**手や顔を洗う**。  
人混みの多い場所に行った後は、できるだけすぐに着替える、シャワーを浴びる。
  - 手洗いは30秒程度**かけて**水と石けんで丁寧に**洗う（手指消毒薬の使用も可）。
- ※ 高齢者や持病のあるような重症化リスクの高い人と会う際には、体調管理をより厳重にする。

#### 移動に関する感染対策

- 感染が流行している地域からの移動、感染が流行している地域への移動は控える。
- 発症したときのため、誰とどこで会ったかをメモにする。接触確認アプリの活用も。
- 地域の感染状況に注意する。

### (2) 日常生活を営む上での基本的生活様式

- まめに**手洗い・手指消毒**  咳エチケットの徹底
- こまめに換気（エアコン併用で室温を28℃以下に）  身体的距離の確保
- 「**3密**」の回避（**密集、密接、密閉**）
- 一人ひとりの健康状態に応じた運動や食事、禁煙等、適切な生活習慣の理解・実行
- 毎朝の体温測定、健康チェック。発熱又は風邪の症状がある場合はムリせず自宅で療養



### (3) 日常生活の各場面別の生活様式

#### 買い物

- 通販も利用
- 1人または少人数ですいた時間に
- 電子決済の利用
- 計画をたてて素早く済ます
- サンプルなど展示品への接触は控えめに
- レジに並ぶときは、前後にスペース

#### 公共交通機関の利用

- 会話は控えめに
- 混んでいる時間帯は避けて
- 徒歩や自転車利用も併用する

#### 娯楽、スポーツ等

- 公園はすいた時間、場所を選ぶ
- 筋トレやヨガは、十分に人との間隔を  
もしくは自宅で動画を活用
- ジョギングは少人数で
- すれ違うときは距離をとるマナー
- 予約制を利用してゆったりと
- 狭い部屋での長居は無用
- 歌や応援は、十分な距離かオンライン

#### 食事

- 持ち帰りや出前、デリバリーも
- 屋外空間で気持ちよく
- 大皿は避けて、料理は個々に
- 対面ではなく横並びで座ろう
- 料理に集中、おしゃべりは控えめに
- お酌、グラスやお猪口の回し飲みは避けて

#### イベント等への参加

- 接触確認アプリの活用を
- 発熱や風邪の症状がある場合は参加しない

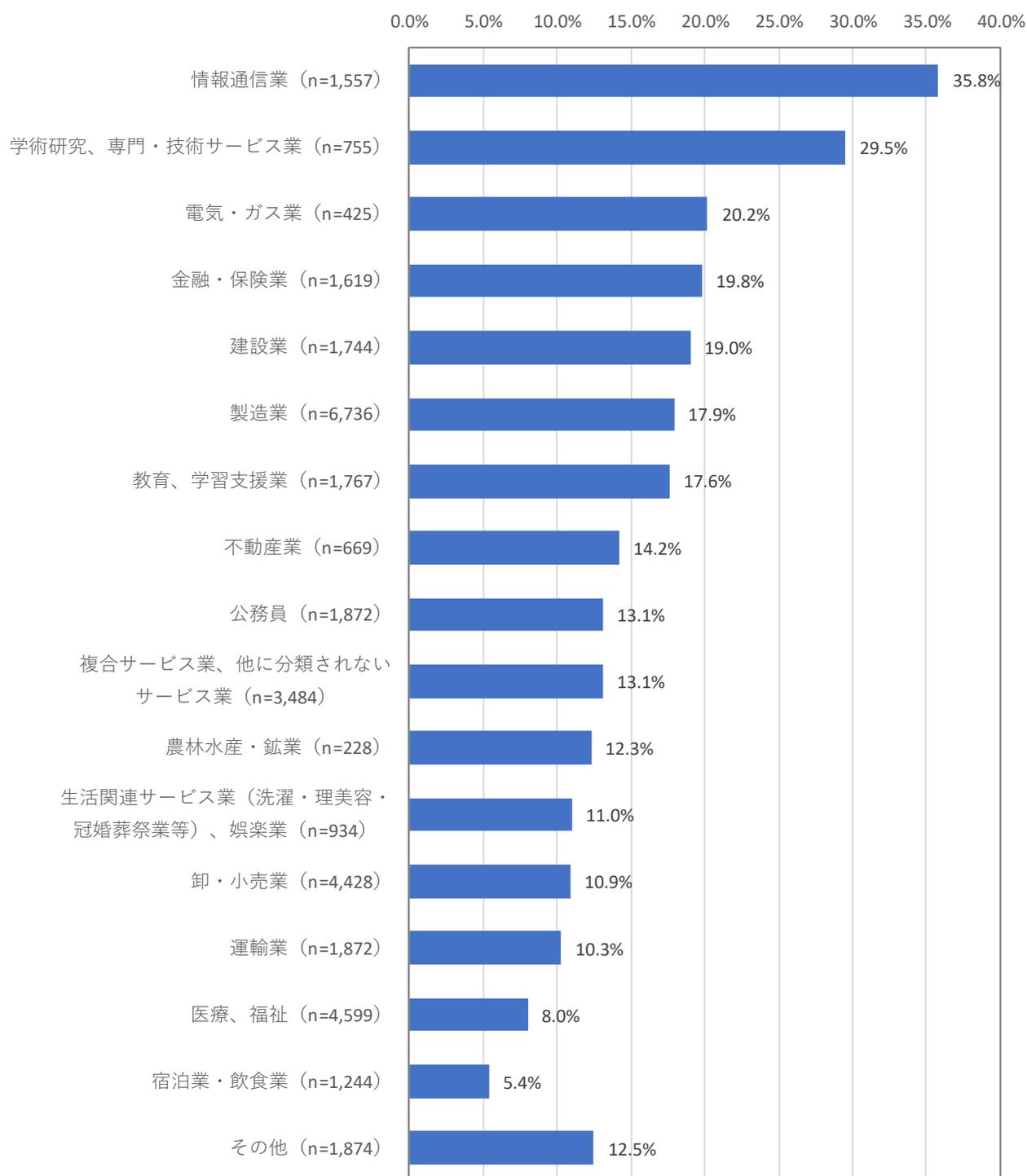
### (4) 働き方の新しいスタイル

- テレワークやローテーション勤務  時差通勤でゆったりと  オフィスはひろびろと
- 会議はオンライン  対面での打合せは換気とマスク

※ 業種ごとの感染拡大予防ガイドラインは、関係団体が別途作成

国土交通省が実施した「平成 31 年度（令和元年度）テレワーク人口実態調査」の結果によれば、2019 年 10 月時点におけるテレワークの導入状況（業種別）は図表 37 のようになっている。「情報通信業」や「学術研究、専門・技術サービス業」では 3 割前後がテレワークを実施しているのに対し、「医療、福祉」や「宿泊業・飲食業」といった、現場でのサービス提供が主体となっている産業では導入が比較的進んでいないことが分かる。また、「公務員」は 13.1%であり、あまり導入が進んでいない業種となっている。

図表 37 テレワークの導入状況（業種別、2019 年 10 月現在）



出所：国土交通省「平成 31 年度（令和元年度）テレワーク人口実態調査」

なお、この調査を実施したのは2019年10月であり、その後の新型コロナウイルス感染症の発生に伴いテレワークの導入が大きく進んでいることから、現状においてはいずれの産業においてもこれより高い割合となっていると推定される。

本調査において、8市に対しテレワークに関する制度の導入状況について照会したところ、自市の業務の中にテレワークに関する制度を設けている市が見られたほか、今般の新型コロナウイルス感染症への対応のため、テレワークの導入に関する取組を行ったという結果が得られた。また、テレワークの内容として、出張先でのモバイルワーク等、在宅勤務以外の形態での運用を実施している市も見られた。

各市におけるテレワークの導入に当たっての課題としては、「テレワークを行うための機材が不足している」、「通信システムが整っていない」、「導入に関するコストが高く、費用対効果の検証が難しい」といった各市の予算や設備等に関するもののほかに、「個人情報扱う業務が多く、テレワークを適用しにくい」といった、行政機関における業務の特性に関することが挙げられており、テレワークの導入に当たっては、対象とする業務の選定や、情報管理等のセキュリティ面に関する配慮が必要であることが示唆されている。

これらを合わせて考えると、行政機関でもテレワークの導入に向けた取組が進められているが、仕事の内容にはテレワークの導入がしやすい部分とそうでない部分とがあり、さらなる普及や定着に向けては依然として課題が残っていることがうかがえる。今後、テレワーク等の新しい働き方の導入を進める上では、行政機関における各業務の内容の整理・見直しと併せ、どのような業務においてテレワーク等が適用できそうかを見極めていくことが重要ではないかと考えられる。

また、8市におけるオンライン会議システムの利用状況について各市に照会したところ、いずれの市でも何らかのシステムを用いてオンライン会議を実施していることが把握された。オンライン会議の導入理由としては、従前から「働き方改革」の一環として取組が進められていた、あるいは新型コロナウイルス感染症の発生を受け、内外の関係者と接触を避けて打合せを行うために導入されたということが把握されている。こうした回答結果を見ると、民間企業と同様、これまでに推進されてきた「働き方改革」の一環としてオンライン会議の導入に向けた検討や取組が、新型コロナウイルスの感染拡大を機に大きく前進したことが見て取れる。

ただし、現状では各市において様々なシステムが用いられており、同種のシステムが使用できない市の間では通信ができないという状況にあると推定されるほか、使用可能な端末の数に制限があること、セキュリティ面の問題から利用に制限があるなど、オンライン会議の利用に関しては、いずれの市においても現状において多くの課題を抱えていることがうかがえる。

今後、8市が一堂に会してオンライン会議を行うことができるようにするためには、使いやすさや安全性等を考慮した上で利用するシステムを選定し、各市でそれを安定的に運用できる体制を整える等、オンライン上で集まりやすい環境を整えていくことが必要と考えられる。

### ③人の流れの変化

国が不要・不急の外出や出勤の抑制（テレワークへの移行等）を事業者や国民に要請し、また緊急事態宣言の発令を行ったことを受け、国内では新型コロナウイルス感染症の発生以前と比べ人の流れが大きく減少した。

図表 38 は KDDI 株式会社の実施した、全国の主要観光地におけるゴールデンウィーク期間（2020 年 4 月 27 日～5 月 6 日）中の人流れの変化（前年同期比）に関する調査結果を示したもののだが、これを見ると前年と比べ大きく減少しており、特に県外からの来訪者については 1 割未満にまで、地点によってはほぼゼロに近い水準まで減少していることが確認できる。

図表 38 全国の主要観光地における人の流れの変化（2020 年 4/27～5/6 の状況、前年同期比）

対象スポット		対前年比			対象スポット		対前年比		
		合計	県内	県外			合計	県内	県外
北海道	函館駅前周辺	-80.9%	-71.6%	-97.1%	三重県	伊勢神宮周辺	-96.9%	-84.1%	-99.4%
東京都	浅草雷門周辺	-90.2%	-79.8%	-97.5%	京都府	京都丸山公園周辺	-90.4%	-73.5%	-97.1%
栃木県	日光東照宮周辺	-90.0%	-58.5%	-97.6%	兵庫県	神戸市メリケンパーク周辺	-85.2%	-77.7%	-95.7%
神奈川県	江の島周辺	-78.2%	-61.9%	-96.2%	広島県	広島市本通り周辺	-75.0%	-66.9%	-96.1%
石川県	金沢市兼六園周辺	-95.2%	-78.7%	-99.6%	愛媛県	道後温泉周辺	-84.3%	-55.8%	-98.8%
長野県	軽井沢駅周辺	-92.7%	-74.4%	-96.6%	大分県	湯布院周辺	-67.7%	-40.6%	-91.2%

出所：KDDI 株式会社「KDDI Location Analyzer を用いた全国主要観光地における GW 期間中の詳細人流分析レポート」

図表 39 は、8 市のうち 5 市の主要駅における人の流れの変化をまとめたものである。これを見ると、同市内での移動についても減少が見られるが、それ以上に同都県外からの移動が大きく減っていることが分かる。最初の緊急事態宣言中の 2020 年 4 月第 3 週・2 度目の緊急事態宣言中の 2021 年 1 月第 3 週と比較すると 2020 年 9 月第 3 週では減少幅が小さいものの、前年よりも人の流れが少なくなっている。

図表 39 8 市の主要駅における人の流れの変化（前年同週比、取得可能なデータのみ記載）

駅名	2020 年 4 月第 3 週			2020 年 9 月第 3 週			2021 年 1 月第 3 週		
	同市内	同都県内	同都県外	同市内	同都県内	同都県外	同市内	同都県内	同都県外
横浜駅	-46.1%	-66.4%	-76.3%	-4.7%	-17.2%	-30.6%	-24.6%	-31.8%	-49.4%
川崎駅	+5.8%	-52.7%	-70.4%	-3.7%	-16.1%	-30.3%	-8.5%	-30.3%	-56.8%
鎌倉駅	-25.5%	-42.5%	-78.3%	-15.5%	-10.5%	-40.0%	-6.1%	-49.4%	-72.2%
藤沢駅	-17.5%	-49.4%	-64.3%	-13.4%	-4.6%	-15.7%	-10.3%	-20.4%	-36.2%
町田駅	-15.7%	-53.2%	-56.5%	-2.5%	-3.6%	-14.9%	-5.8%	-33.3%	-30.9%

※株式会社 Agoop の流動人口データを用い、人の動きや流れを可視化したもの。スマートフォンのアプリから取得した位置情報データを同社の独自技術で解析し、流動人口が推計されている。なお、上記は「すべての時間帯」のデータを記載している。

出所：内閣府「V-RESAS」

#### ④経済の落ち込み

新型コロナウイルスの感染拡大により、様々な産業において全世界的に活動が停滞し、各国の実質 GDP が大きく減少した。アメリカ、イギリス等の先進諸国において戦後最大となるマイナス成長が記録され、各国で失業率の悪化や生活困窮者の増加などに伴い、社会情勢の不安定化が生じている。また、国境を越えた人や貨物の往来が極度に減少したことにより、航空産業の低迷や物流に関する問題も起きている。

わが国においても、2020年4-6月期の実質 GDP が前年同期比-10.3%という大幅な減少を記録しており、飲食、宿泊、商業、観光業等を中心に、企業の規模を問わず多方面への大きな打撃を受けることとなった。8市においても、先に見たように人の流れが大きく減少していることなどから、域内の事業者等による経済活動に対して大きくマイナスの影響を受けていることがうかがえる。

また、2020年の夏には東京オリンピックの開催が予定され、関連施設の建設や海外からの来訪者を迎え入れるための準備等が進められていたが、新型コロナウイルスの収束が見通せない状況を鑑み、延期となっている。当初はオリンピックの開催による大きな経済効果や多数の来訪者が期待されていたが、一転して厳しい状況となった。

なお、日本銀行横浜支店の「企業短期経済観測調査結果（2020年12月 神奈川県分）」によれば、神奈川県内企業の2020年度上期の売上が前年同期と比べて大きく落ち込んだことが把握されている。民間企業の業績が悪化したことを受けて、2021年度には各市の税収が落ち込むことが予想されるが、一方で市民生活や経済を安定させるための費用の増加が予想されることから、今後、各市の財政状況が悪化することが懸念される。

図表40 神奈川県内企業の売上の変化（前年度比及び前年同期比）

	2018年度	2019年度		2020年度			
	実績	実績	上期	下期	計画	上期	下期
全産業	2.6%	-2.1%	-1.4%	-2.8%	-7.0%	-13.7%	-0.6%
製造業	3.5%	-5.3%	-5.5%	-5.1%	-11.6%	-21.8%	-1.7%
非製造業	1.7%	1.1%	2.8%	-0.4%	-2.5%	-5.7%	0.6%

出所：日本銀行横浜支店「企業短期経済観測調査結果（2020年12月 神奈川県分）」

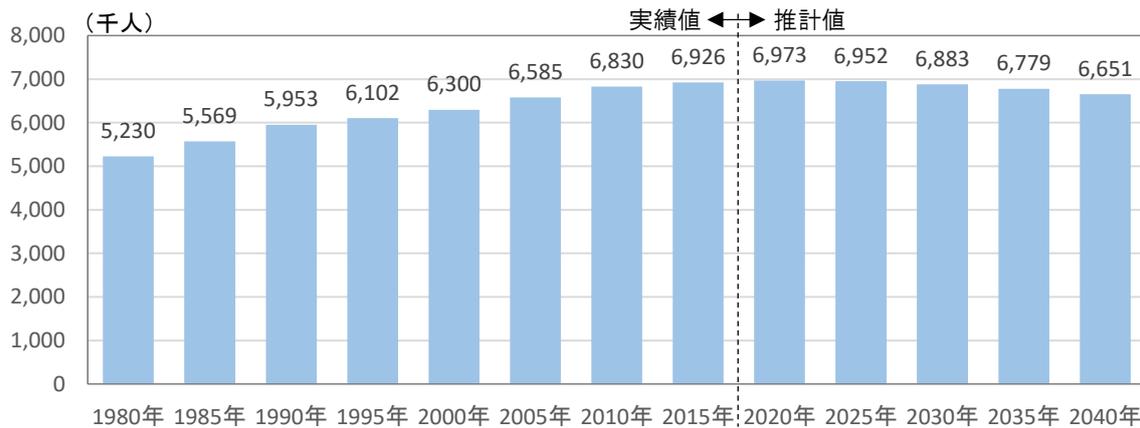
### 3. 8市の人口構造やインフラ・空間に関する変化により生じる問題等

ここでは、今後の人口減少・人口構造の変化やその他の様々な要因により、将来における社会や公共サービスのあり方にどのような変化が生じるかについて検討・整理した結果を記載する。

#### (1) 8市における今後の人口減少・人口構造の変化

8市において、2015年までは総人口の増加が続いているが、国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」という）の推計によれば、今後は2020年をピークに減少に転じ、徐々に減少幅が大きくなっていくことが見込まれている。

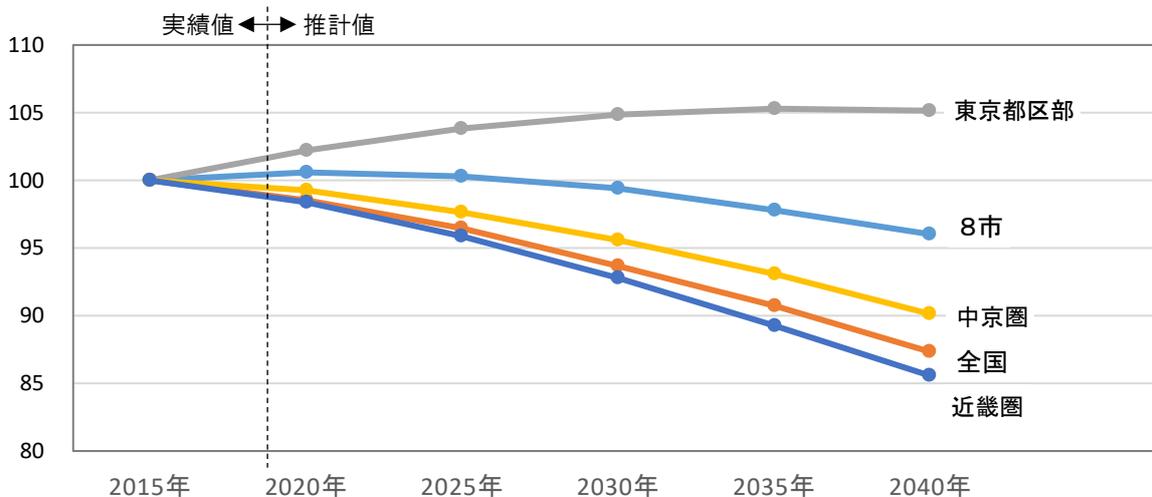
図表 4 1 8市の総人口の推移（将来推計を含む）



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 4 2 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 4 2 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）

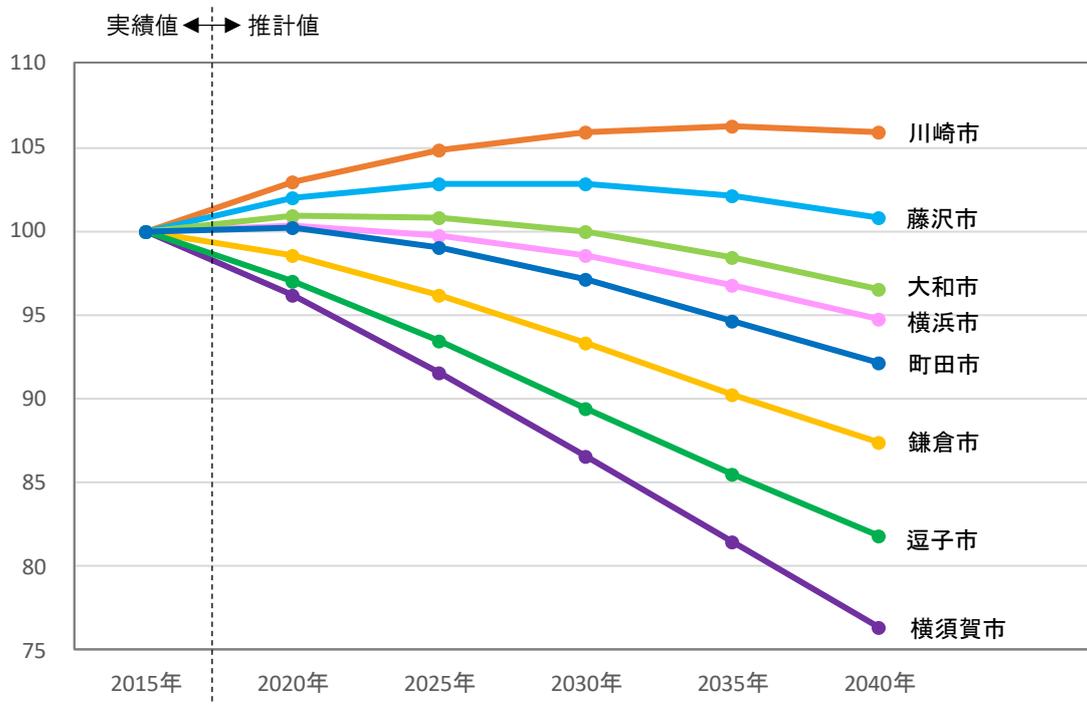


出所：総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）」

図表 43 は、今後の各市の人口推移について 2015 年の人口を 100 として指数化したものである。これを見ると、人口のピークや今後の人口減少の進み方には、市によって差があることが分かる。

川崎市では 2030～2035 年頃まで人口増加が続き、2040 年においても 2015 年の人口を上回っているのに対し、川崎市・藤沢市以外の 6 市では 2015 年の水準を下回り、特に鎌倉市・逗子市・横須賀市といった三浦半島方面に位置する市では減少幅が大きい。

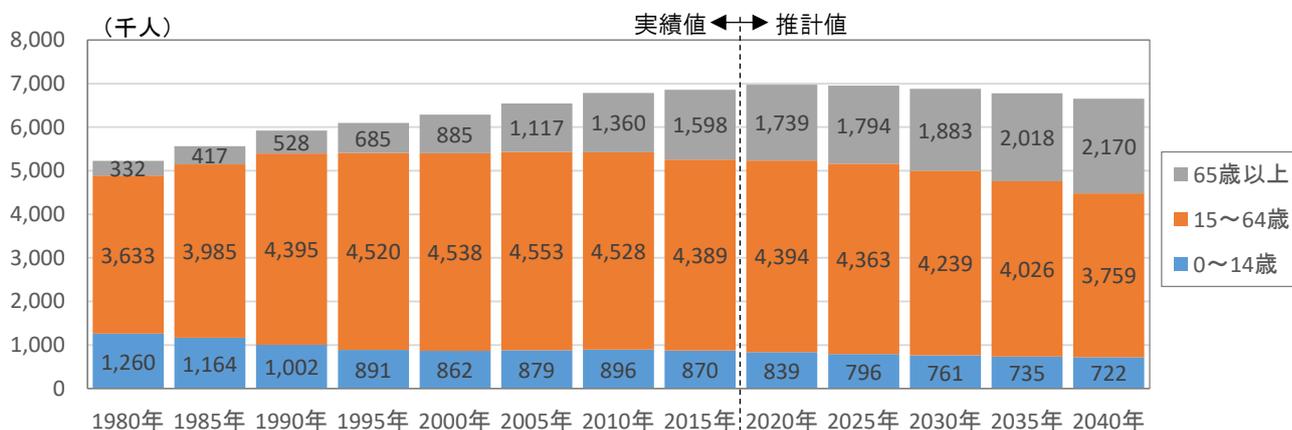
図表 4 3 各市の総人口の将来推計（2015 年=100 として指数化）



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）」

8 市の今後の人口推移について、年齢 3 区分別の動きを見ると、今後は高齢者人口（65 歳以上）の増加が続く一方、年少人口（0～14 歳）や生産年齢人口（15～64 歳）は減少していくと推計されている。特に、生産年齢人口の減少が進むことにより、社会や人々の生活を支える様々な活動の担い手が不足することが懸念される。

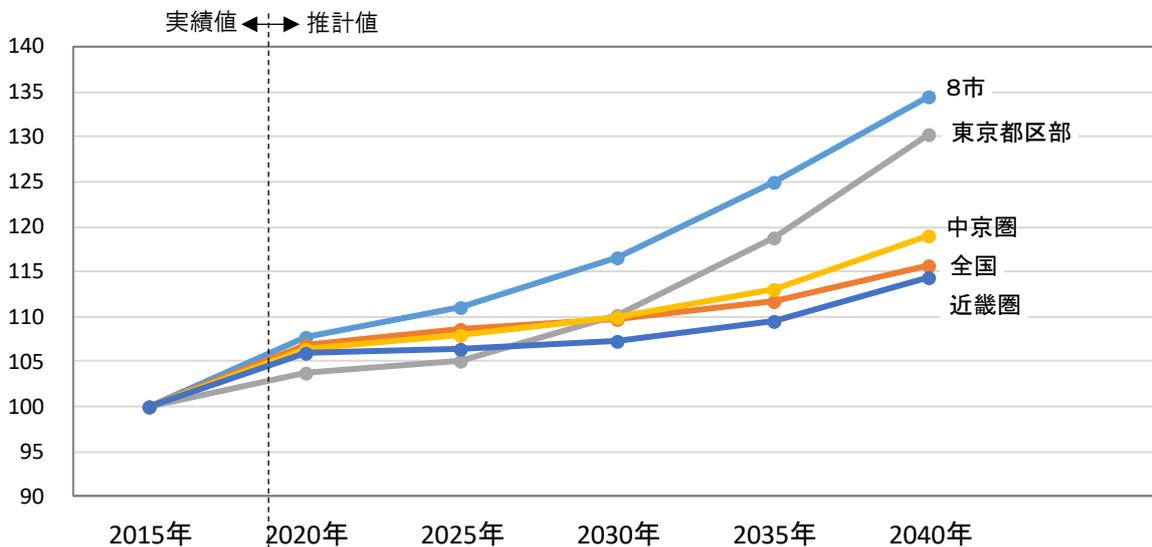
図表 4 4 8 市の年齢 3 区分人口の推移（将来推計を含む）



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 45 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。

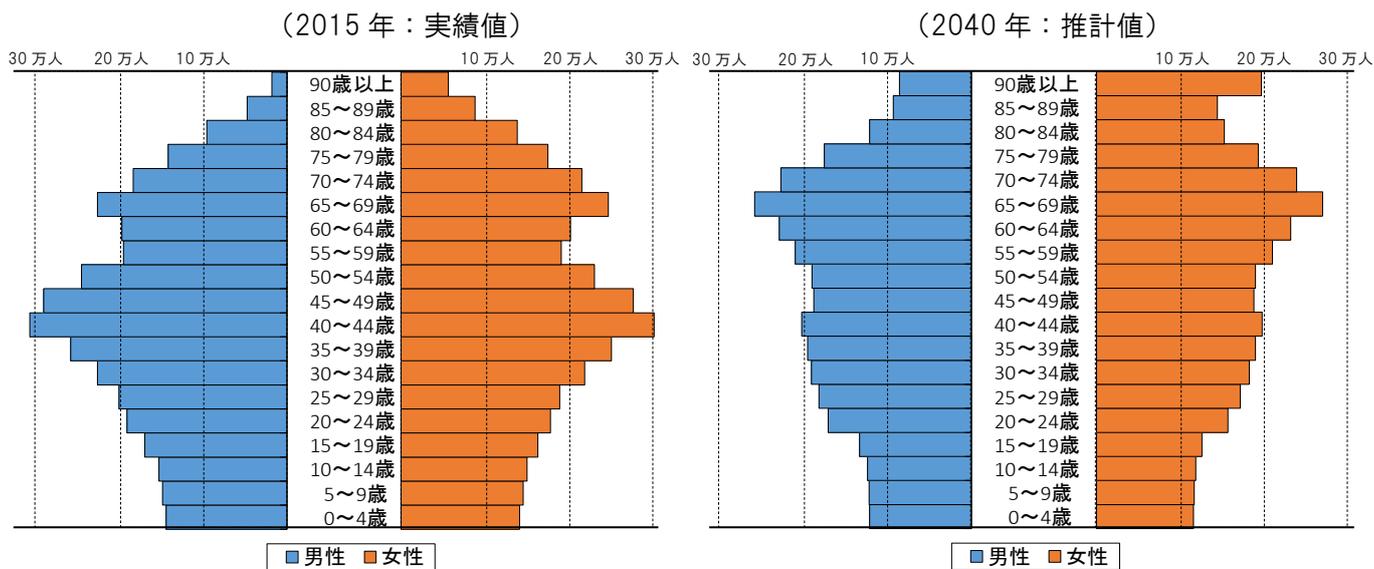
図表 4 5 高齢者人口の今後の推移 (2015=100 として指数化)



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）」

2015 年及び 2040 年の 8 市の人口ピラミッド（図表 46）を見ると、将来は年齢層の高い人口が多くなり、高齢者と生産年齢人口のバランスがさらに悪化し、高齢者の生活を支えるための「担い手」の確保が今以上に難しくなることが懸念される。

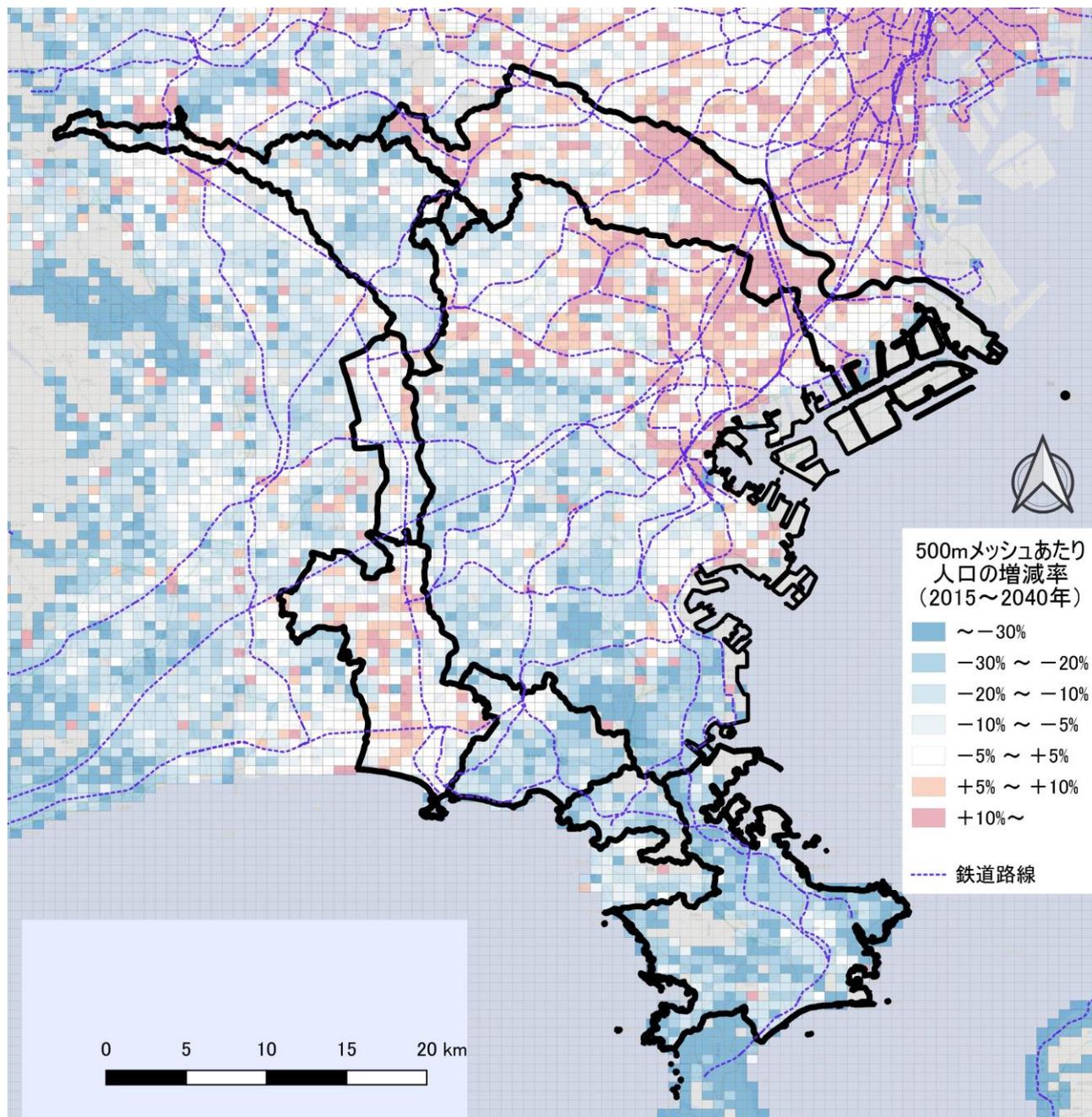
図表 4 6 8 市の人口ピラミッド



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 47）を見ると、8 市内の多く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 4 7 2015 年から 2040 年にかけての人口増減率

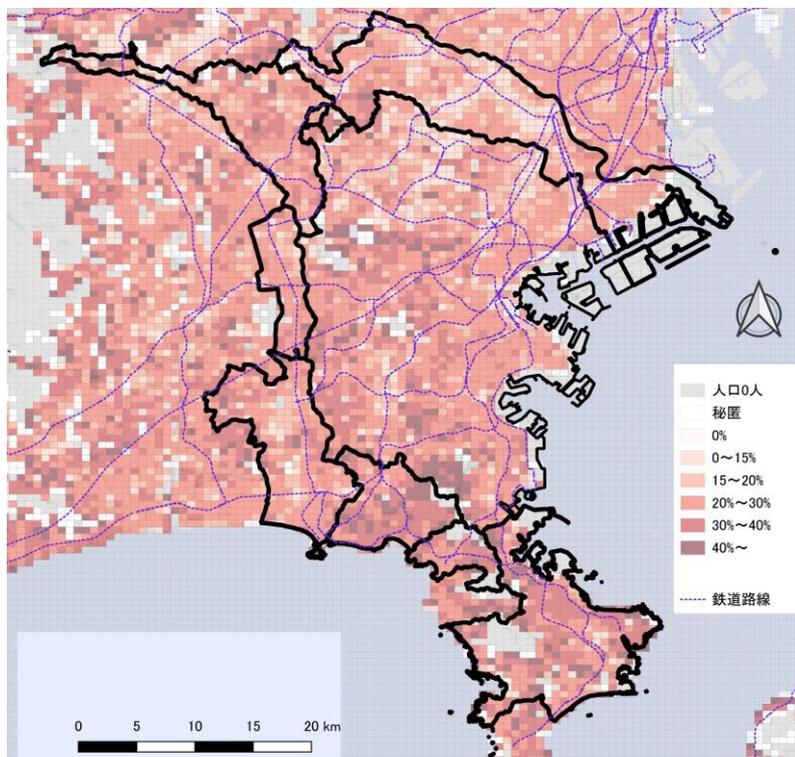


出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

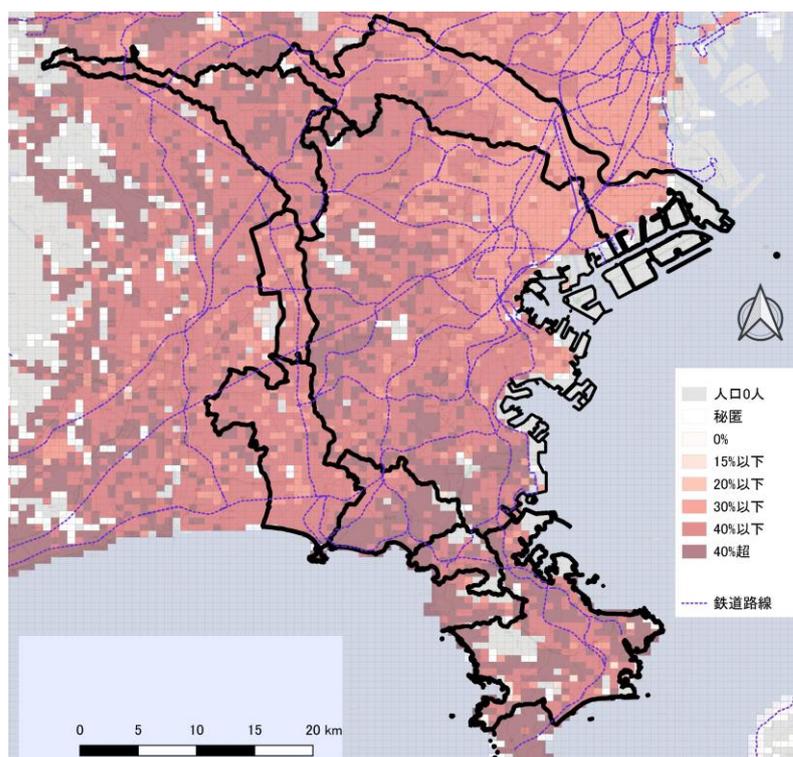
図表 48 は、2015 年と 2040 年の高齢化率（総人口に占める 65 歳以上人口の割合）に基づき塗り分けた地図を並べたものである。両者を見比べると、2040 年には圏域全体で高齢化率が高まることに加え、各市ともに、局所的に高齢化率が大きく上昇する地点が存在することが分かる。

図表 48 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】



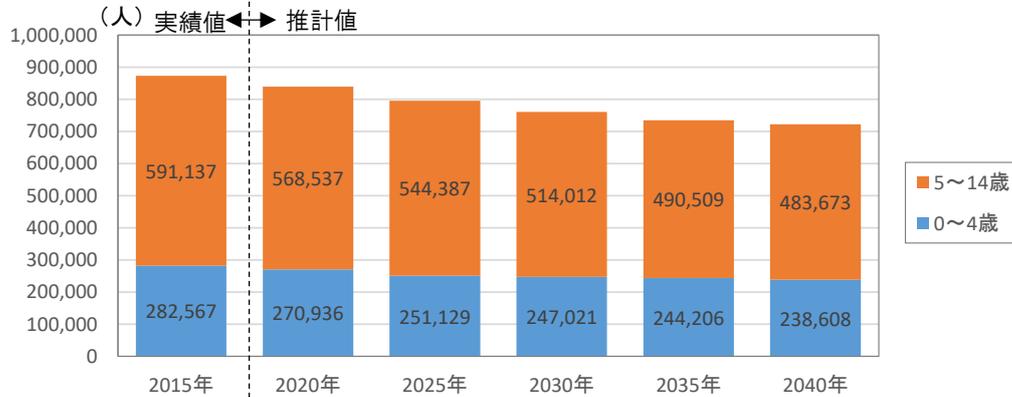
出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500m メッシュ別将来推計人口（H30 国土政策局推計）」

(2) 人口減少及び人口構造の変化により生じる問題等

①年少人口の減少による問題

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。

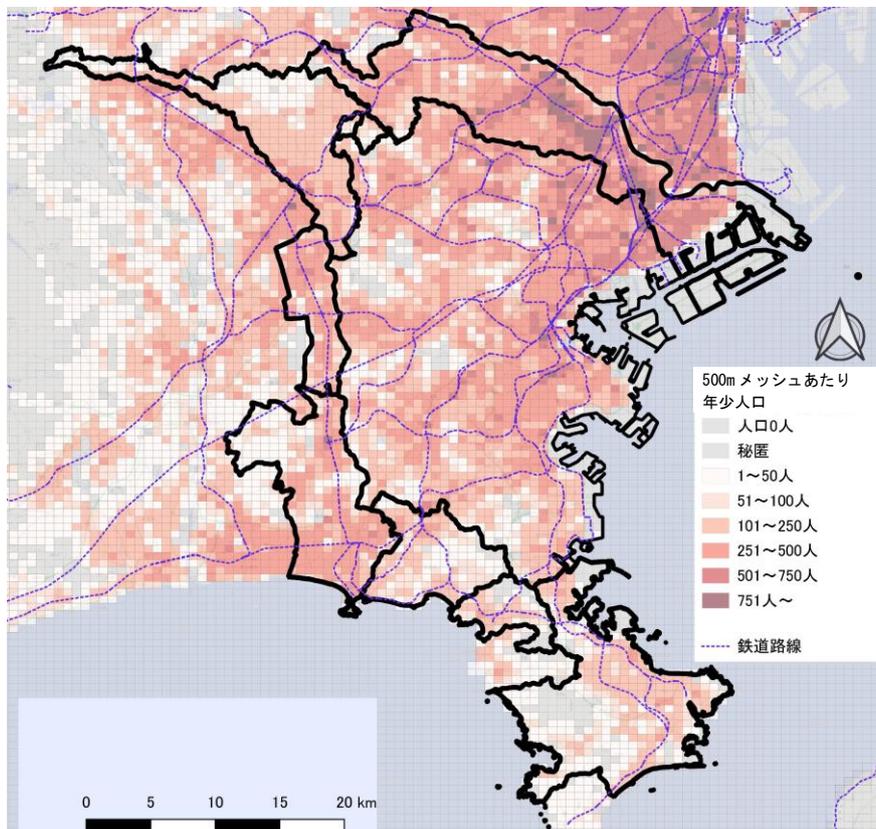
図表49 年少人口の将来推計（8市計）



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」

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50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50 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）

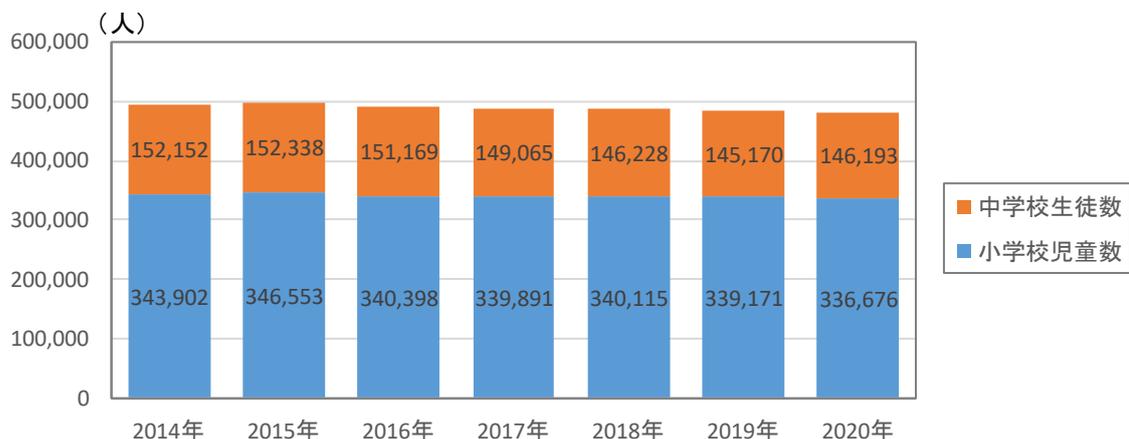


出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

## ア) 学校の小規模化や統廃合の進行

2015年以降、8市の公立小中学校の児童数・生徒数は減少が続いている。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5-1 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」

## イ) 保育施設のニーズ増大

現状において、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。

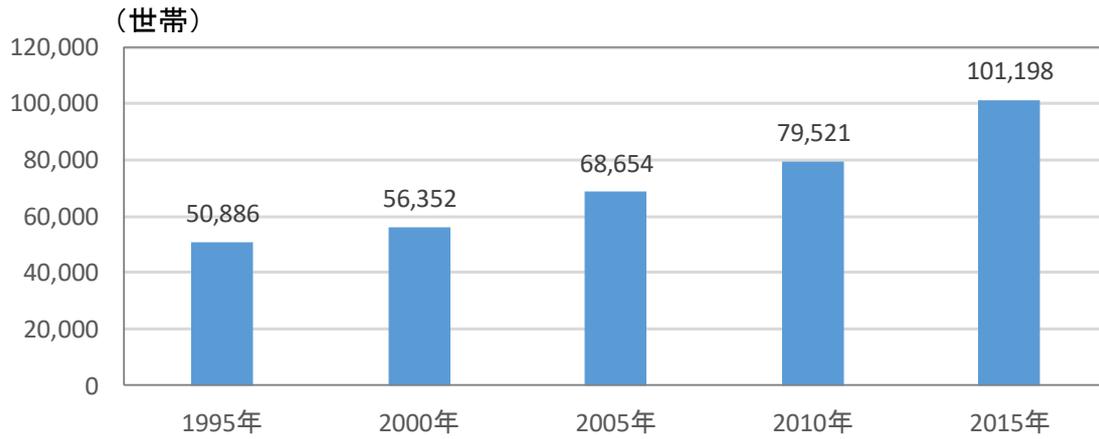
これは近年の社会情勢の変化を受けて働く女性が増え、保護者の就労時間帯の子ども預かりに対するニーズが増加していると考えられる。8市では6歳未満の子どもを持つ夫婦共働き世帯の数が全国を上回る勢いで増加しており、国が女性の社会進出促進を掲げていること等も考慮すると、保育サービスのニーズについては今後も増大が予想される。

図表5-2 8市の待機児童数の推移（各年4月1日、単位：人）

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
横浜市	971	179	0	20	8	7	2	63	46	27
川崎市	851	615	438	62	0	6	0	18	14	12
横須賀市	35	36	34	24	21	19	12	37	70	45
鎌倉市	44	42	27	55	50	44	47	93	78	59
藤沢市	254	379	277	258	83	55	148	174	164	20
逗子市	17	30	18	30	4	19	26	8	18	22
大和市	97	127	147	128	25	0	0	0	0	0
町田市	435	293	257	203	153	182	229	146	127	130
8市計	2,704	1,701	1,198	780	344	332	464	539	517	315

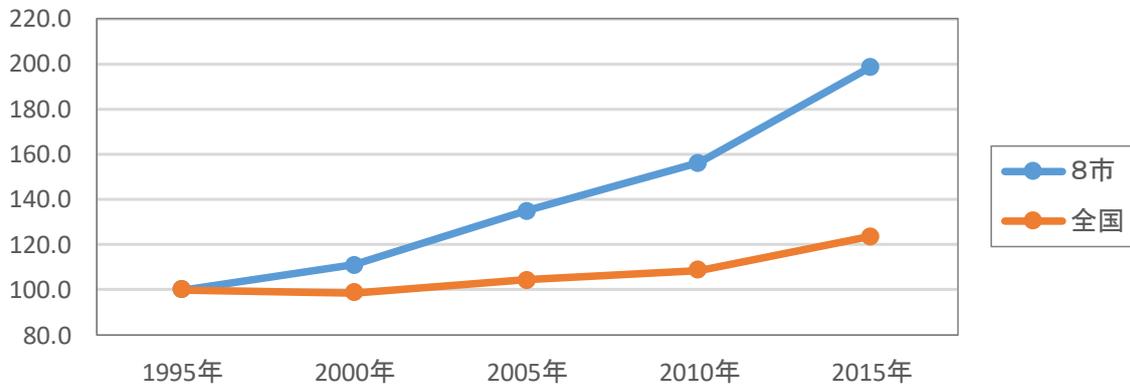
出所：神奈川県「保育所等利用待機児童数」、町田市「認可保育所等入所待機児童数状況」

図表 5 3 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」

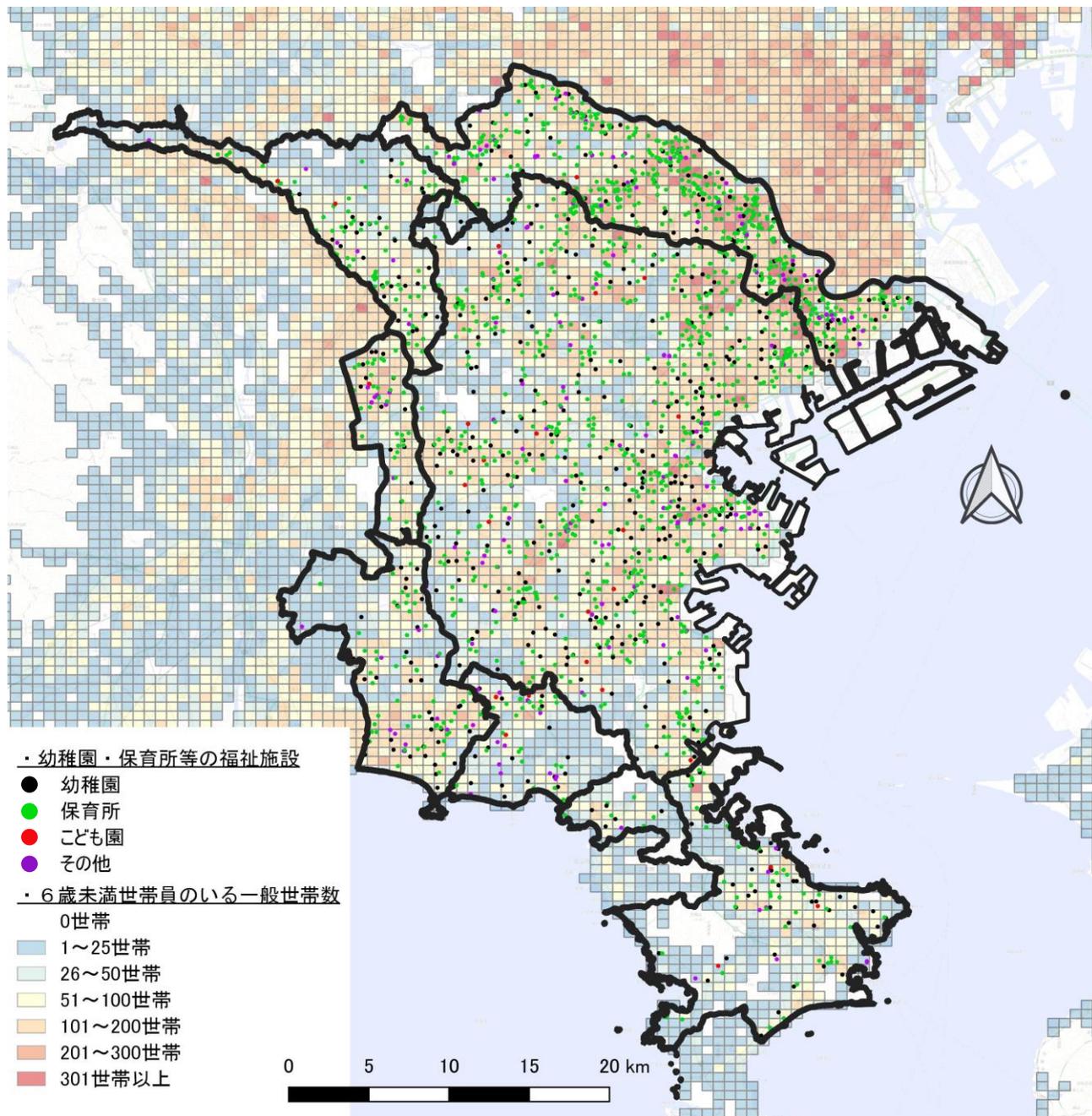
図表 5 4 夫婦共働き世帯数（6歳未満の子どものいる世帯のみ）の推移（1995年=100として指標化）



出所：総務省統計局「国勢調査」

図表 55 は、8 市における「6 歳未満の子どものいる世帯」の密度で塗り分けた地図の上に幼稚園や保育所等の立地を重ねたものである。こうした施設のニーズが高いと思われる場所（子どものいる世帯数の多い場所）は市域を越えて連続していることが確認できる。

図表 5 5 8 市における「6 歳未満の子どものいる世帯」の数と幼稚園・保育所等の施設の立地（2015 年）

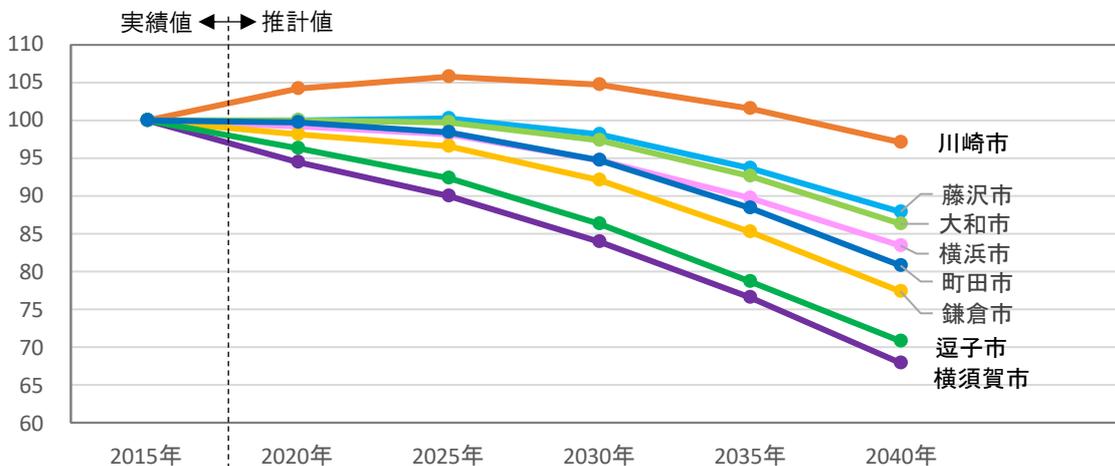


出所：総務省「国勢調査」及び各市資料に基づき、浜銀総合研究所が作成

## ②生産年齢人口の減少による問題

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る。川崎市では2025年まで増加するのに対し、他市では横ばいから減少傾向であり、特に横須賀市や逗子市では減少の進みが早いと推計されている（図表56）。

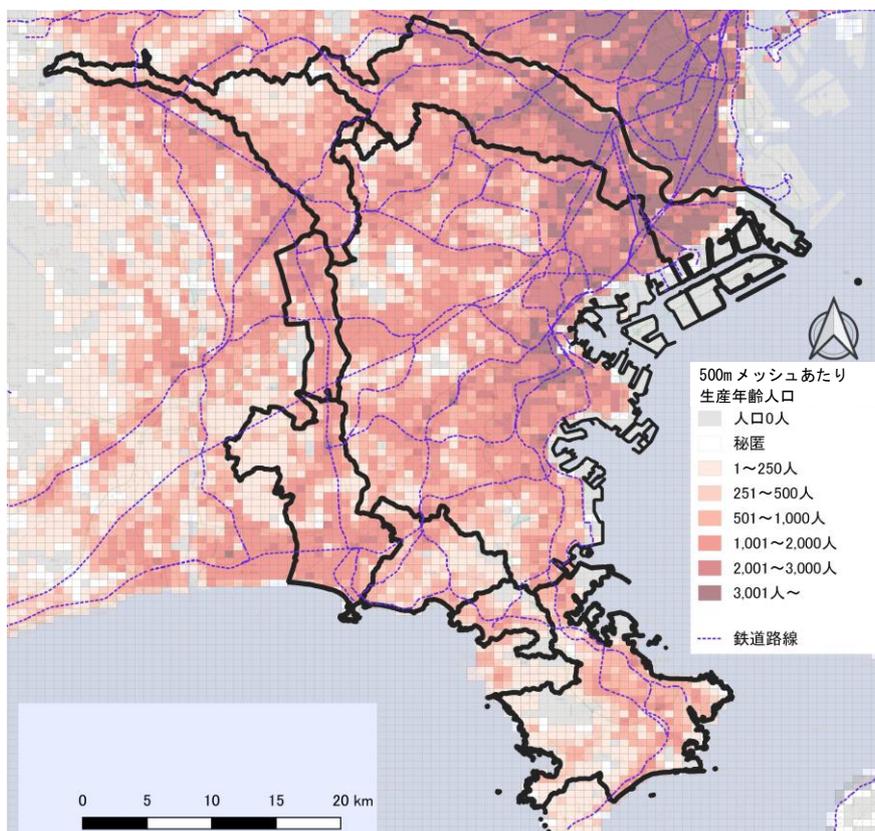
図表56 各市の生産年齢人口の将来推計（2015年=100として指数化）



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」

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57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57 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）」

## 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。特に、医療・介護や福祉など、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。

都市部においても、バス運転手の不足が指摘されるなど、すでに生産年齢人口の減少が生活サービスに影響を及ぼし始めている。

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

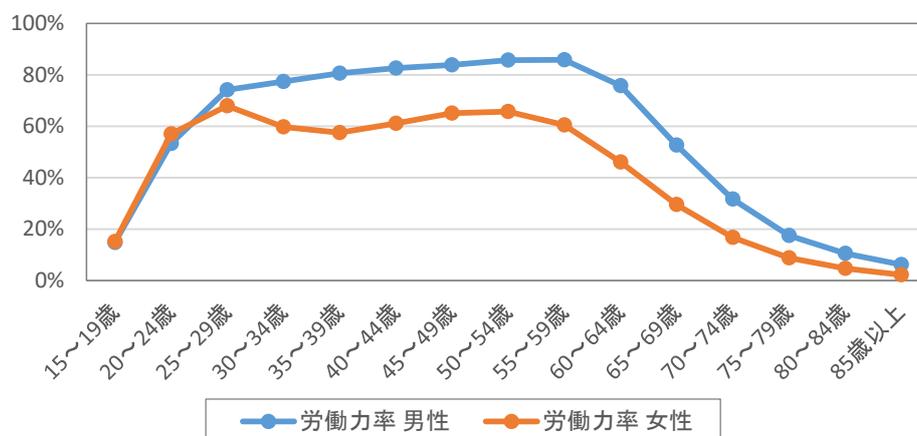
生産年齢人口の減少による人手不足の深刻化が進む中で、今後は事業継続等を目的とした、生産性の向上や人手の確保に向けた様々な取組が展開されると予想される。このうち、人手の確保に向けて今後想定される取組の方向性として、例えば以下のようなものが考えられる。

### 【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（女性の社会参加のさらなる促進、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58 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、外国人労働者の受入促進に向けた様々な取組が進められている。

8市では、外国人住民が年々増加しており、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増大していると見られる。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8市においても外国人住民の増加が予想されるため、その対応が一層重要になると考えられる。

図表59 各市の外国人人口の推移（各年1月1日、単位：人）

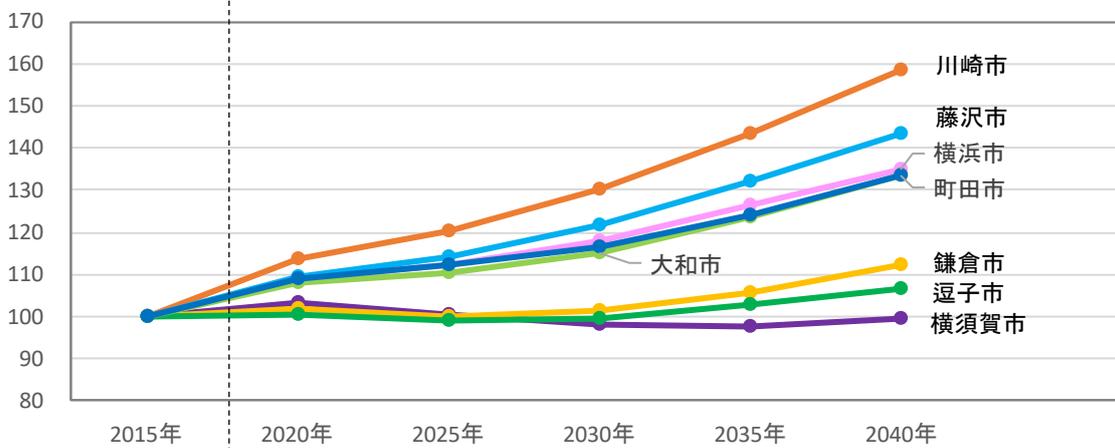
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
横浜市	77,821	81,423	86,584	91,440	97,532	104,033
川崎市	30,827	32,991	35,705	38,811	41,702	45,677
横須賀市	4,707	4,929	5,378	5,582	5,882	5,958
鎌倉市	1,190	1,232	1,252	1,297	1,405	1,510
藤沢市	5,148	5,356	5,543	5,813	6,245	6,625
逗子市	404	417	464	514	501	523
大和市	5,633	5,848	6,008	6,350	6,653	7,108
町田市	4,902	5,144	5,505	5,852	6,228	6,862
8市計	130,632	137,340	146,439	155,659	166,148	178,296

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問題

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・横須賀市では他の市と比べ現状からの変化が小さいなど、市によって今後の高齢者数の増加の進み方には差が出るのが予想されている。

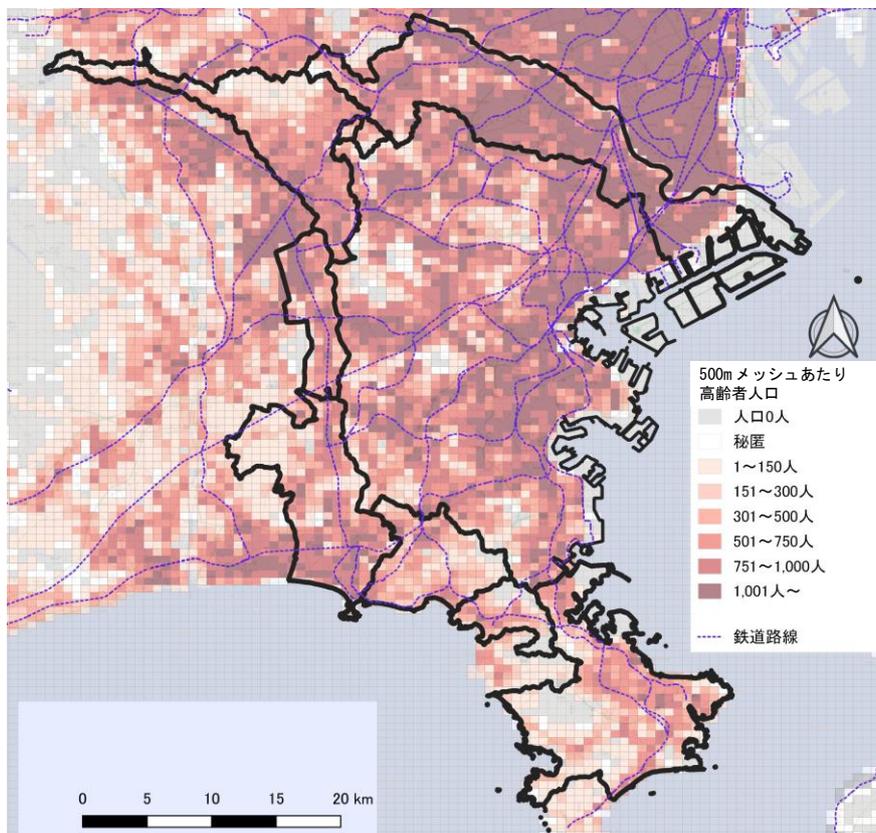
図表60 各市の高齢者人口の推移（2015年=100として指数化）  
実績値 ←→ 推計値



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）」

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61である。各市の鉄道沿線部等に多くの高齢者が分布しており、特に川崎市は全域で多くの高齢者を抱えていることがうかがえる。また、各市内に、局所的に高齢者人口の多い地点が散見される。

図表61 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)

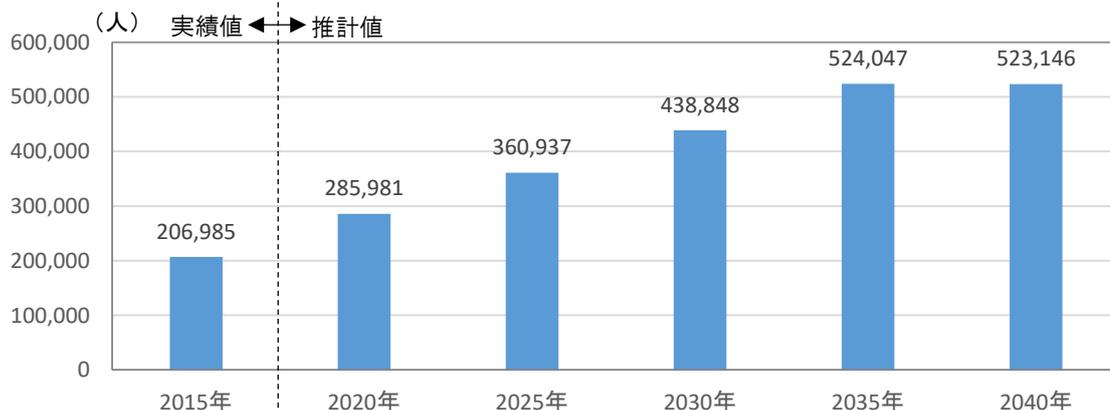


出所：総務省統計局「国勢調査」、国土数値情報「500mメッシュ別将来推計人口（H30国土政策局推計）」

ア) 医療・介護等のニーズ増大

全国的な傾向と同様、8市においても今後は高齢者数が増加するが、それに伴い、医療や介護ニーズが特に高いとされる85歳以上の人口が大きく増加していくことが予想される。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（2015年の約2.5倍）まで増加すると推計されている。

図表62 8市の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しており、介護サービスの需要が高まっていることが確認できるが、今後は「高齢者の中での高年齢化」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 6 3 介護保険の要介護・要支援認定者数及び給付費の推移（第 1 号被保険者のみ、8 市計）

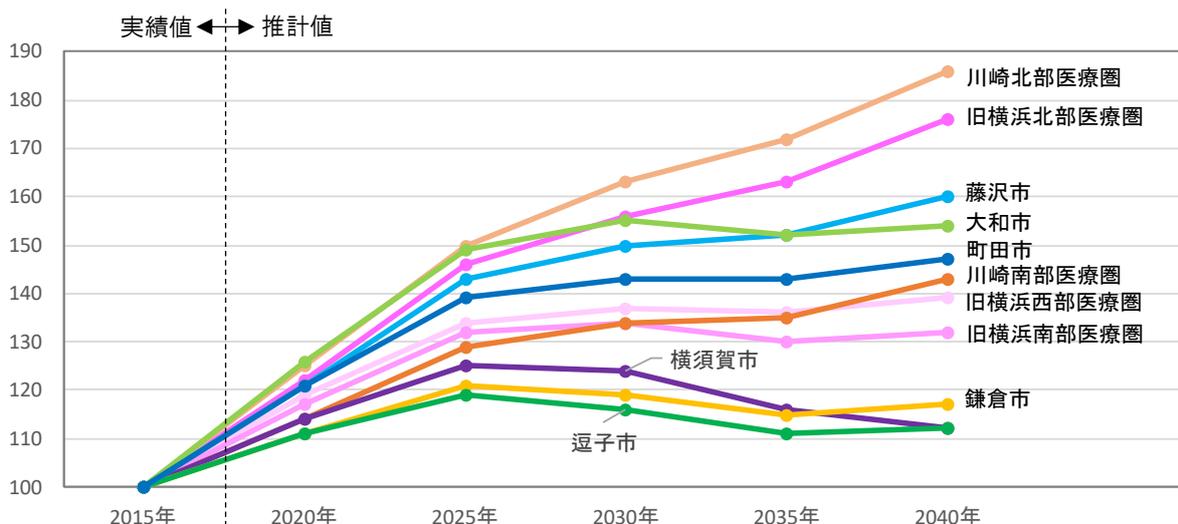


出所：厚生労働省「介護保険事業報告」

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 年の水準以上に介護需要が増加することが見込まれている。

ただし、介護需要の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）や旧横浜北部医療圏（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 6 4 各市の介護需要の将来予測（2015 年=100 として指数化）



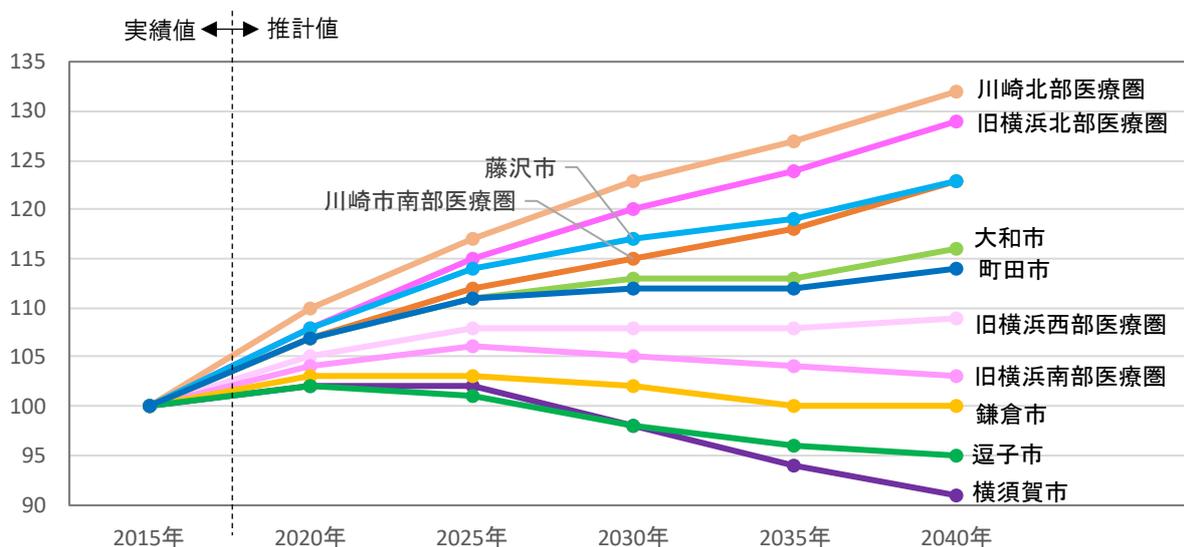
※旧横浜北部医療圏：鶴見区、神奈川区、港北区、緑区、青葉区、都筑区  
 旧横浜西部医療圏：西区、保土ヶ谷区、戸塚区、旭区、瀬谷区、泉区  
 旧横浜南部医療圏：中区、南区、磯子区、金沢区、港南区、栄区  
 ⇒上記 3 圏域については、2018 年度から「横浜医療圏」に統合  
 川崎北部医療圏：宮前区、高津区、多摩区、麻生区  
 川崎南部医療圏：川崎区、幸区、中原区

出所：日本医師会「地域医療情報システム」

また、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、将来的には医療需要が増加すると推計されており（図表 65）、現状のままでは病床や医師等の不足に陥る恐れがある。

今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、医療体制の様々な課題が浮き彫りとなっているが、通常時の医療に加え、こうした緊急事態への対応も求められる状況となっている。

図表 6 5 各市の医療需要の将来予測（2015年=100として指数化）

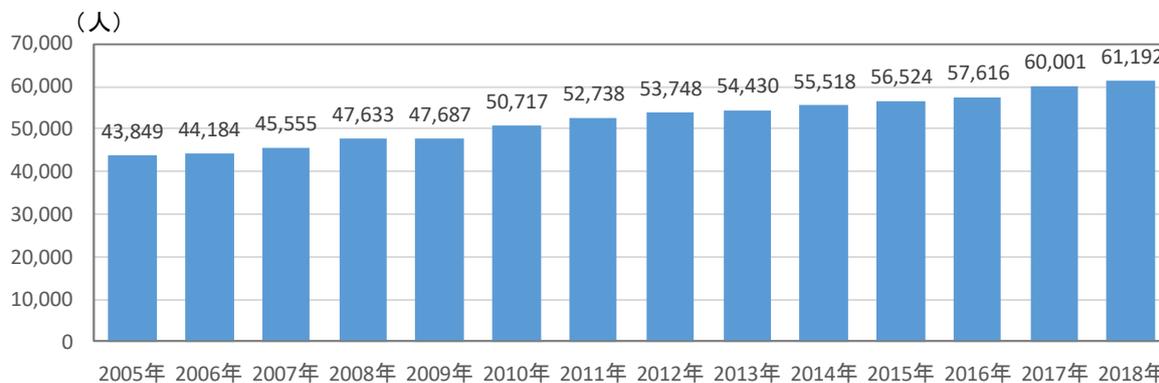


※旧横浜北部医療圏：鶴見区、神奈川区、港北区、緑区、青葉区、都筑区  
 旧横浜西部医療圏：西区、保土ヶ谷区、戸塚区、旭区、瀬谷区、泉区  
 旧横浜南部医療圏：中区、南区、磯子区、金沢区、港南区、栄区  
 ⇒上記3圏域については、2018年度から「横浜医療圏」に統合  
 川崎北部医療圏：宮前区、高津区、多摩区、麻生区  
 川崎南部医療圏：川崎区、幸区、中原区

出所：日本医師会「地域医療情報システム」

また、8市における年間の死亡者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、火葬場の不足等、人の死に関する問題の増加が予想される。

図表 6 6 8市の年間死亡者数の推移（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」

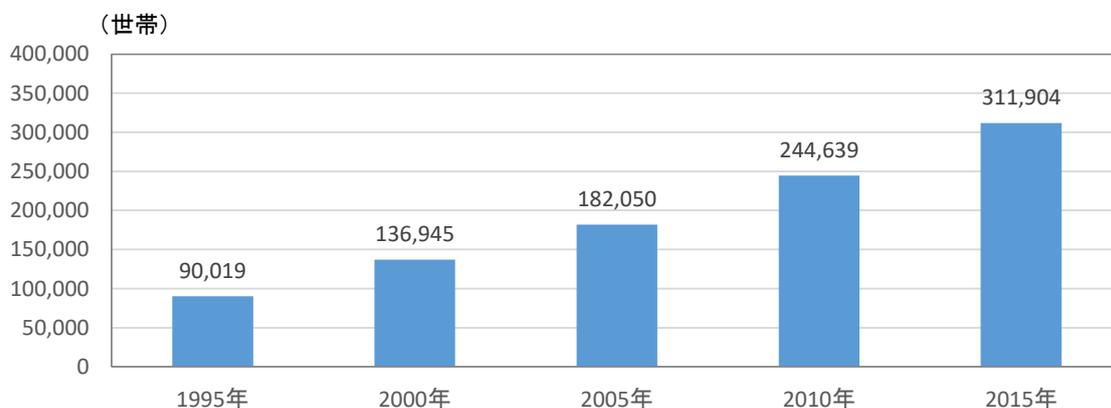
## イ) 高齢者を支える体制づくりの重要性の高まり

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等、高齢者の介護を行う人（介護者）に関する問題が生じている。こうした状況を踏まえ、介護者を支援する体制の構築に取り組んでいくことも重要であると考えられる。

図表67 8市の高齢者単身世帯数の推移



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の高まり

先述のように、高齢者人口の増加に伴って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、他者からの介護や支援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、高齢者を「支えられる側」だけではなく、「支える側」として捉えるなど、「高齢者」という概念の再定義を行い、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。

こうした動きの例として、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についても、「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が進められている。

### (3) インフラ・空間に関する変化により生じる影響

#### ①公共施設の維持管理に関する問題

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・更新に多くの費用を要することが見込まれている。今後、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。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、公共施設の総合的な管理に関する長期的な視点での取組が進められている。

#### ②「都市のスポンジ化」に関する問題

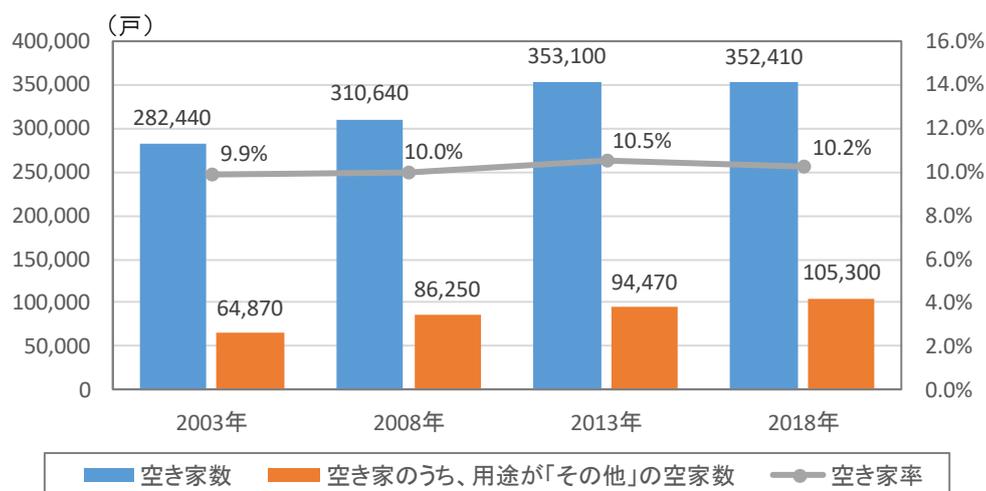
8市ではこれまで人口増加に伴い市街地が拡大してきたが、今後の人口減少社会においては、既存市街地内に空き家・空き地や低利用地域が点在する「都市のスポンジ化」の進行が懸念されている。

##### 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、その乖離が徐々に大きくなってきていることを背景に、空き家の増加が進んでいる。図表 68 は8市における空き家の戸数と空き家率(住宅の総数に占める空き家の割合)、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)となっているものの戸数の推移を示したものだが、これを見ると「その他」の用途の空き家数の増加が続いており、空き家の維持管理に関する問題が生じてきていることが推察される。

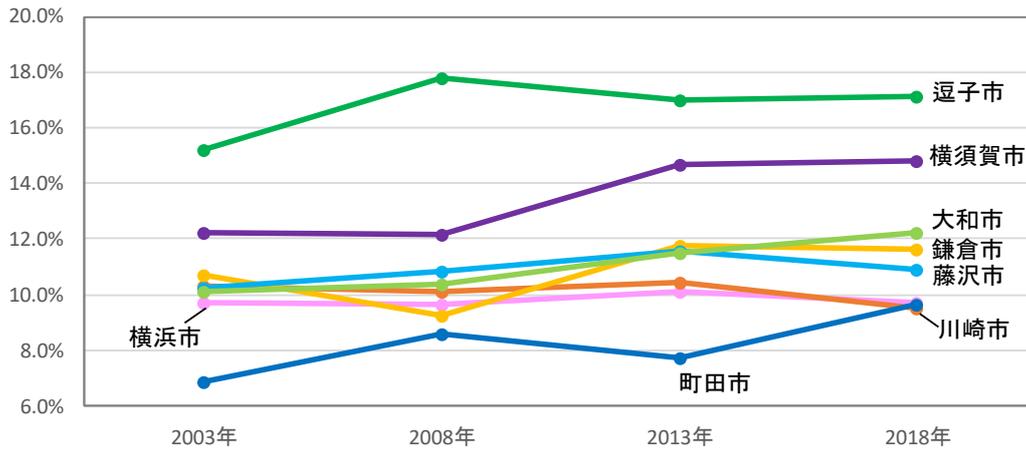
今後は世帯当たり人員の減少、将来的な世帯数の減少等により、交通便利性の低い地域や古い住宅を中心に、空き家がさらに増加することが予想されることから、防災・防犯上の危険や、衛生環境の悪化、さらには倒壊の危険等、様々な問題の発生が見込まれる。

図表 68 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 6 9 各市の空き家率の推移

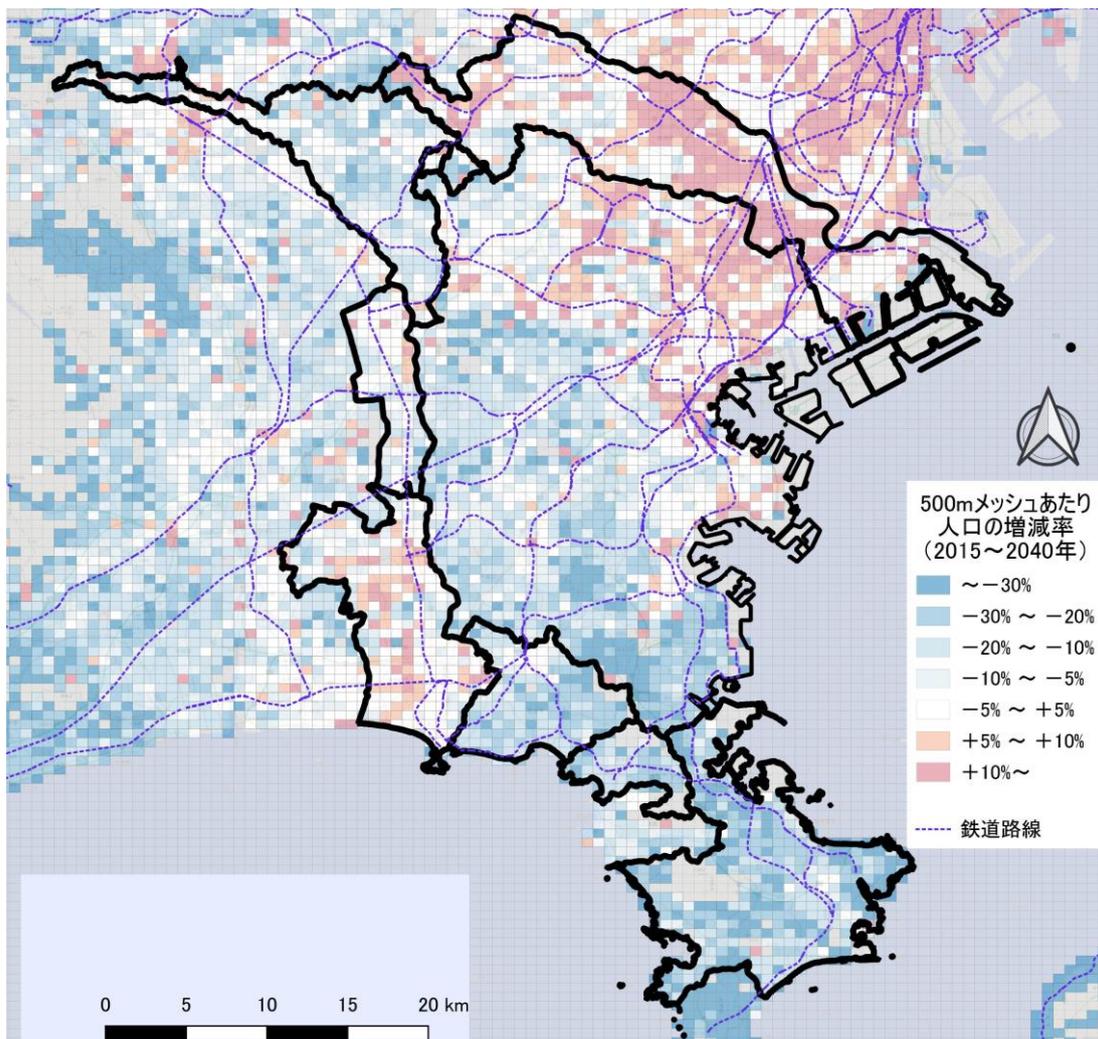


出所：総務省統計局「住宅・土地統計調査」

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。

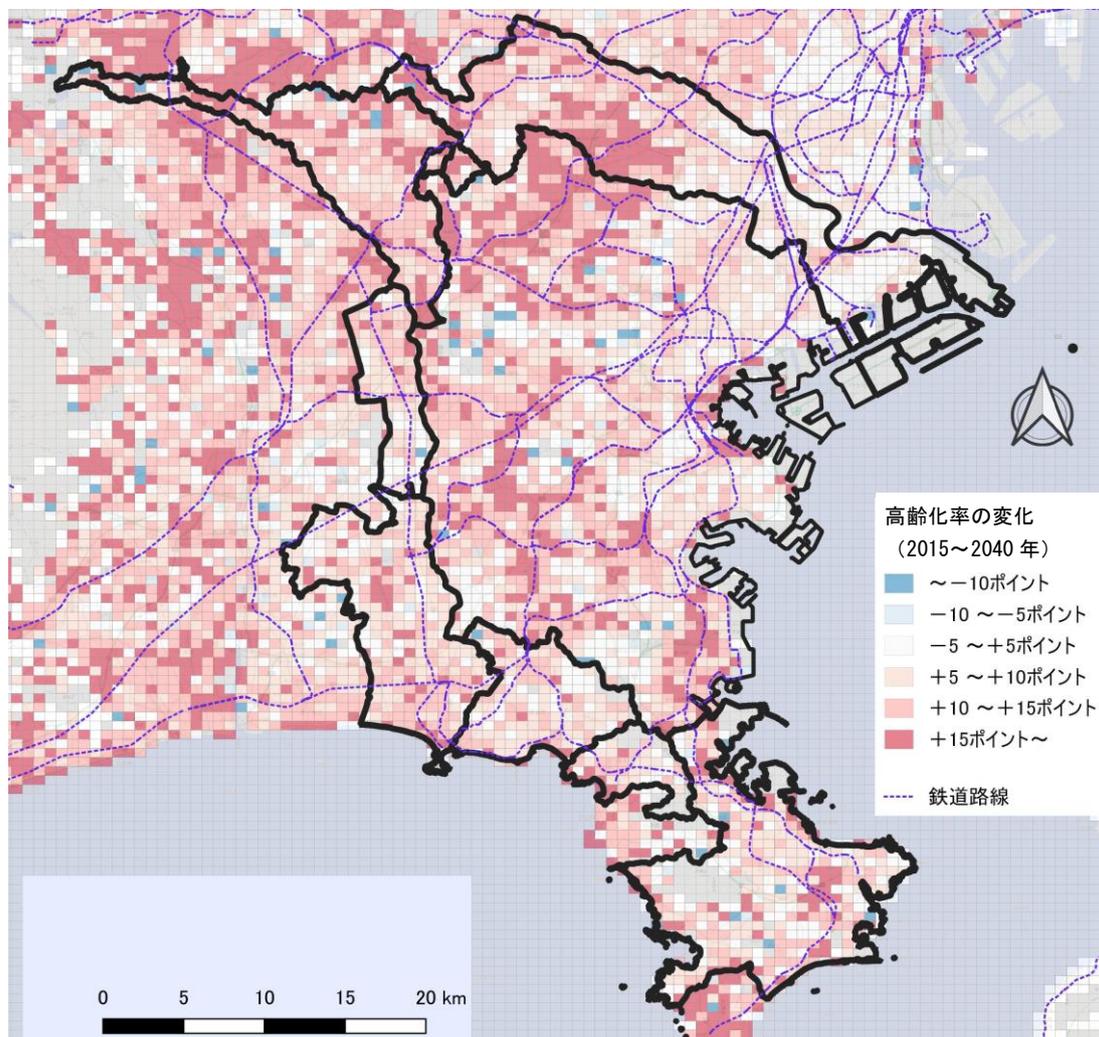
図表 7 0 2015 年から 2040 年にかけての人口増減率



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)」

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71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71 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・地政学的条件の変化

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、地理的条件が変化していくことが予想される。また、8市は経済等様々な面において東京都とのつながりが深いことから、今後、国内及び国際的な東京の競争的地位の変化に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・メジャーゾーン）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、地域の活力の維持・向上にプラスとなる効果が期待される。ただし、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。

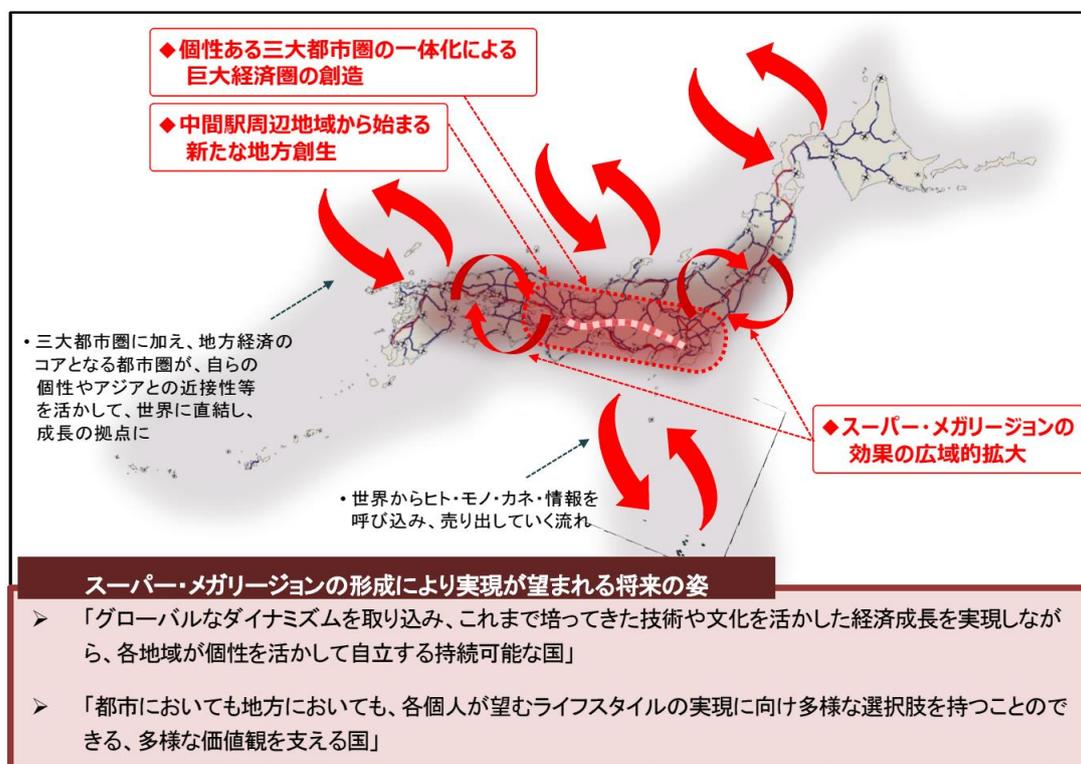
なお、現在、東海道新幹線の新横浜駅は名古屋・大阪方面へのアクセスの要地として企業の集積等が進んでいるが、橋本駅付近にリニア中央新幹線の間接駅の建設が予定されており、開通後は現状とは人の流れが変化する可能性がある。

図表 7 2 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 7 3 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が懸念されるといった、プラス・マイナスの両面での影響が想定される。

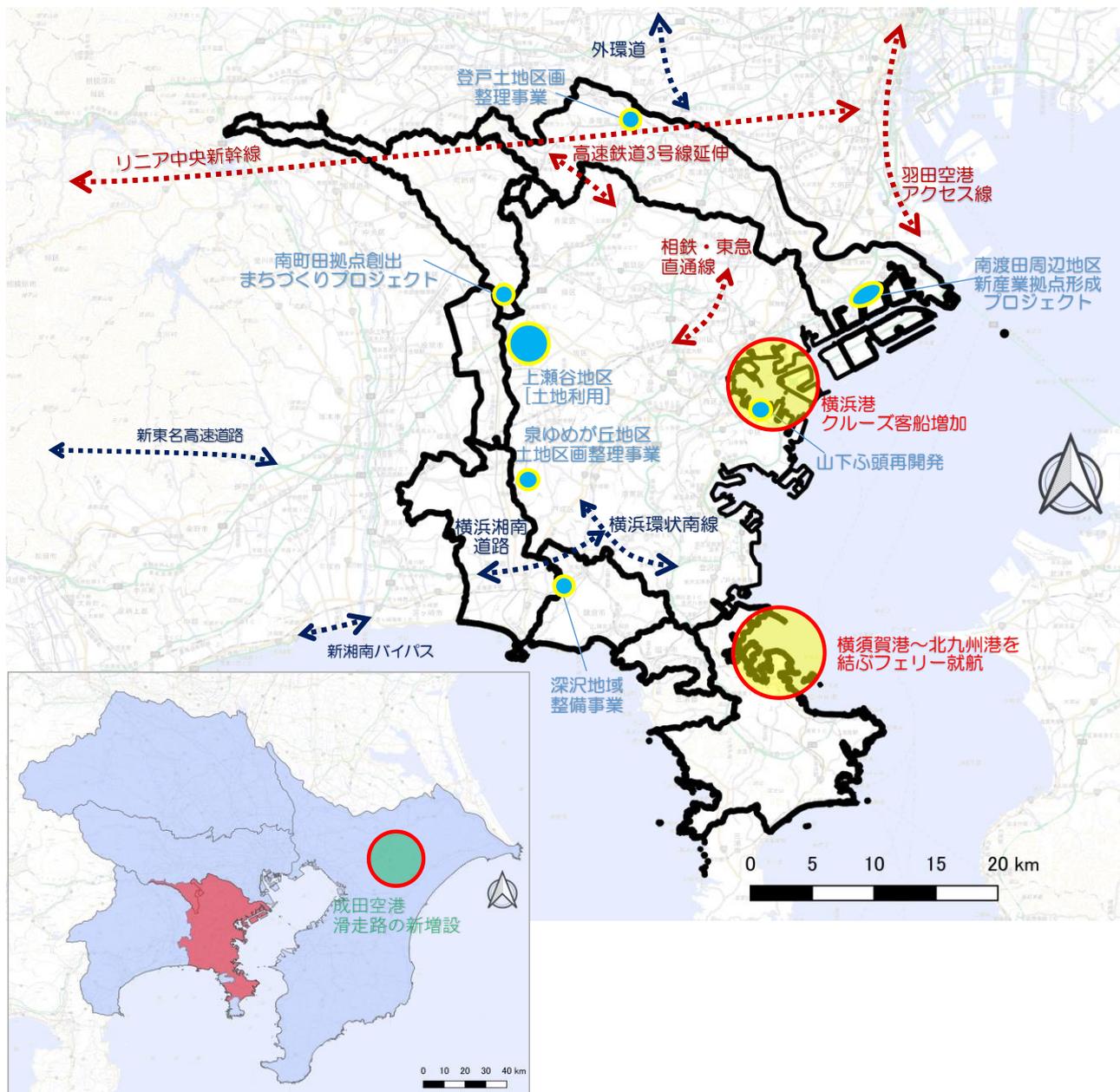
また、近年の深刻なドライバー不足の状況から、モーダルシフト（トラックでの輸送から、鉄道や船舶等の別の輸送手段への移行）に向けた取組が進められている。2021 年 7 月から横須賀港に北九州へのフェリーが就航し、九州方面へのアクセス向上が期待されるなど、8 市においても、今後は物流や観光客の移動手段等に変化が生じると考えられる。

図表 7 4 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"> <li>・リニア中央新幹線（2027 年～[先行開業予定]）</li> <li>・JR 羽田空港アクセス線（東京貨物ターミナル～羽田空港新駅）（2029 年度開業予定）</li> <li>・神奈川東部方面線（相鉄・東急直通線）（羽沢横浜国大～日吉）（2022 年度下期開業予定）</li> <li>・高速鉄道 3 号線延伸（あざみ野～新百合ヶ丘）（2030 年開業目標）</li> <li>・新たな交通（瀬谷～上瀬谷）</li> </ul>
道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>・横浜湘南道路（2024 年度開通予定）、横浜環状南線（2025 年度開通予定）</li> <li>・新湘南バイパス（茅ヶ崎海岸 IC～大磯 IC）（開通時期未定）</li> <li>・外環道（関越道～東名高速）（開通時期未定）</li> <li>・新東名（伊勢原大山 IC～新御殿場 IC）（2023 年度開通予定）</li> </ul>
航空	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成田空港、滑走路の新增設（2030 年～）</li> </ul>
海上交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>・横浜港のクルーズ客船の増加（2021 年～）</li> <li>・横須賀港～北九州港を結ぶフェリーの就航（2021 年 7 月）</li> </ul>
土地利用等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際園芸博覧会開催後の上瀬谷地区土地利用（横浜市）</li> <li>・山下ふ頭再開発（横浜市）</li> <li>・泉ゆめが丘地区土地区画整理事業（横浜市）</li> <li>・南渡田周辺地区新産業拠点形成プロジェクト（川崎市）</li> <li>・登戸土地区画整理事業（川崎市）</li> <li>・村岡地区・深沢地区整備事業（藤沢市、鎌倉市）</li> <li>・南町田拠点創出まちづくりプロジェクト（町田市）</li> </ul>

出所：公開情報に基づき、浜銀総合研究所が作成

図表 7 5 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きている。

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、技術・社会等に関する変化より生じる様々な変化について整理する。

##### ①技術の進展による社会の変化

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、ドローンの活用により、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。

なお、Web会議システムの普及や決裁システムの電子化（ハンコレス化）に向けた取組など、近年では企業等の組織や社会における従来の仕組みを変革する動きが活発化している。新型コロナウイルス感染症への対応を余儀なくされたこともこうした動きを加速させる要因となっており、新たな技術の活用による生活や社会の変化がさらに進んでいくものと見られる。

##### イ) 新技術による、既存の概念の変化

距離や地理的条件、あるいは個人の能力といった、現在は「制約」と捉えられている条件は、技術の革新により問題となくなることとも予想される。

例えば、鉄道・バス利用共に利用しにくい、交通条件の不利な地域の問題については、自動運転技術の普及による無人バスやデマンド型交通機関の運行によって、問題の解消が進むことが期待される。

また、近年ではWeb会議システムの発達・普及が著しく、コミュニケーションに関しては空間的な距離の制約が解消されつつあり、都心から地方への事業拠点の移転といった事象も見られるようになってきている。

今般のコロナ禍においては、人口の過密化の問題がより明確化しているが、今後の災害や新たな感染症等、不測の事態に強い社会を作っていくという観点からも、様々な技術を活用して地理的条件等に関する従来の不利を克服し、事業や生活の場の選択肢を拡大していくことが重要であると考えられる。

## ②ライフコースや価値観の変化・多様化による社会の変化

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。加えて、新型コロナウイルス感染症の発生・拡大に伴って生じた生活様式や人々の意識の変化を踏まえ、新しい社会のあり方の模索、またそれに応じた公共サービスのあり方を模索していくことが求められる。

### 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、あるいは価値観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、横浜市等では近年コ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。

なお、現在は新型コロナウイルス感染症の影響により、通勤を抑制し、新たな働き方に切り替えるという動きが加速している。緊急事態への対応手段としてもテレワーク等が注目される中、今後は働き方の変革や多様化がより一層進んでいくものと思われる。

### ウ) 生活様式の変化

新型コロナウイルス感染症の発生・感染拡大により、現状においては「三密」の回避や不要不急の外出の自粛、マスク着用・手指消毒等の衛生習慣の強化といった、生活様式の大きな変化を余儀なくされている。

こうした対応の必要性がいつまで続くのかが不明瞭な状況にあるが、少なくとも短期間で感染症が収束し、その後直ちに以前の生活に戻るということは考えにくく、今後も新型コロナウイルス感染症及び新たな感染症の発生を意識した、生活様式や社会のあり方を模索していくことが引き続き求められると考えられる。

### ③高まる災害リスクへの対応

南海トラフ地震や首都直下型地震、風水害等、様々な自然災害が今後発生すると予想される。

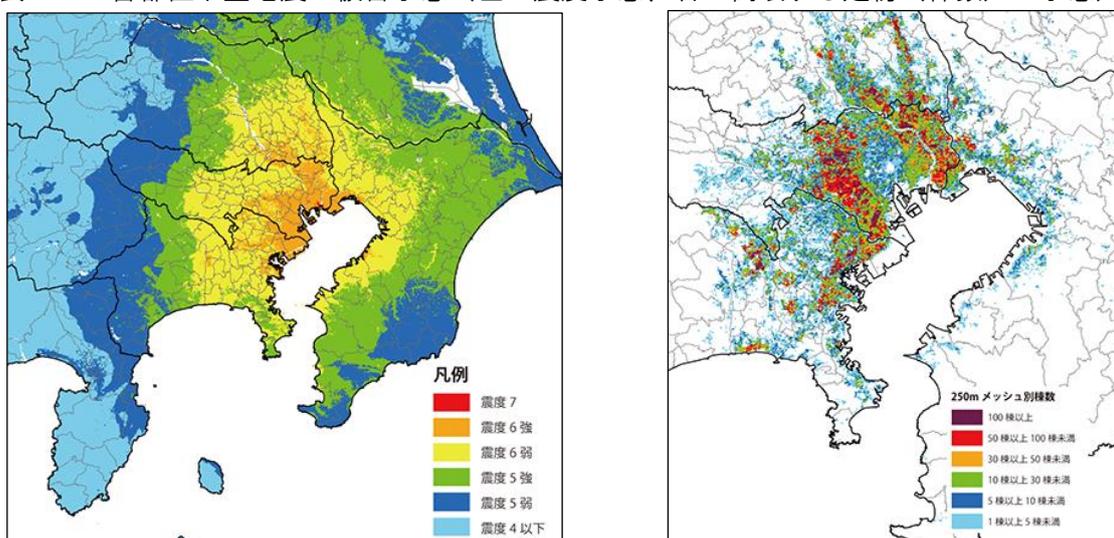
また、公共施設の老朽化や、避難行動要支援者（高齢者等、避難時の支えが必要な人々）の増加等、災害が発生した際に大きな被害が生じるリスクが高まっていると考えられる。

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

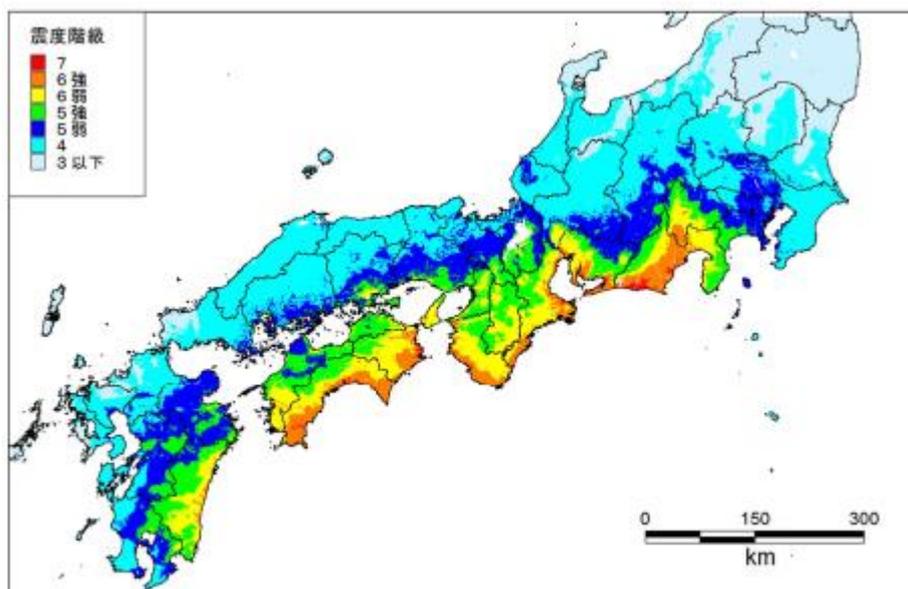
首都直下型地震及び南海トラフ地震については、今後 30 年以内の発生確率が 70%程度とされ、発生時には 8 市に大きな被害をもたらすことが想定される。

図表 7 6 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 7 7 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）

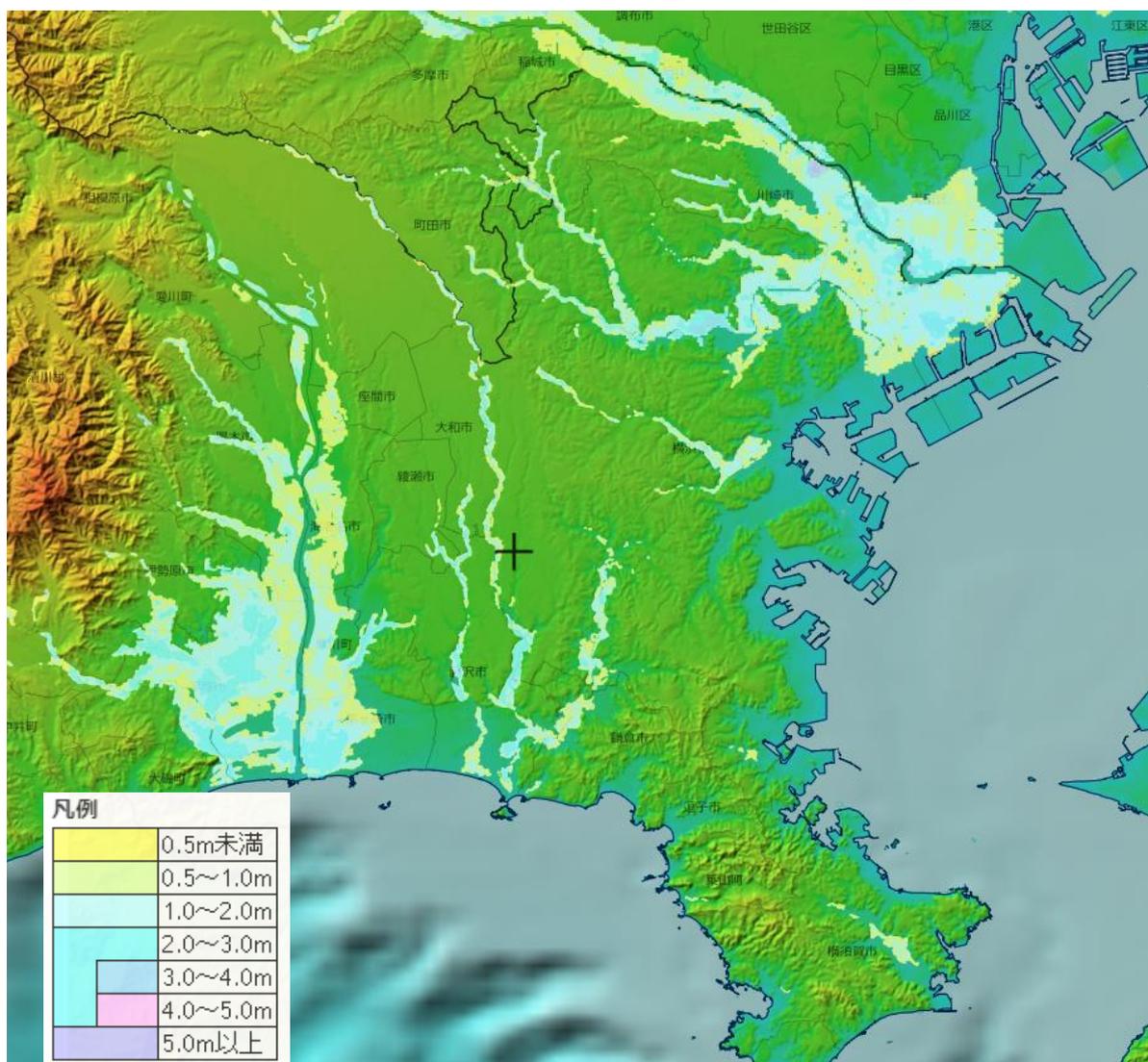
こうした災害においては、建物の倒壊や火災が市域を越えて発生するほか、南海トラフ地震については、内閣府の予想では相模湾にて最大 5.0~10.0mの津波が発生することも想定されており、8市に津波による広域的な被害の発生が予想される。

## 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 78 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 15 号及び 19 号、2020 年の台風 10 号のような、広域的な風水害の発生が予想される。

図表 78 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\*)

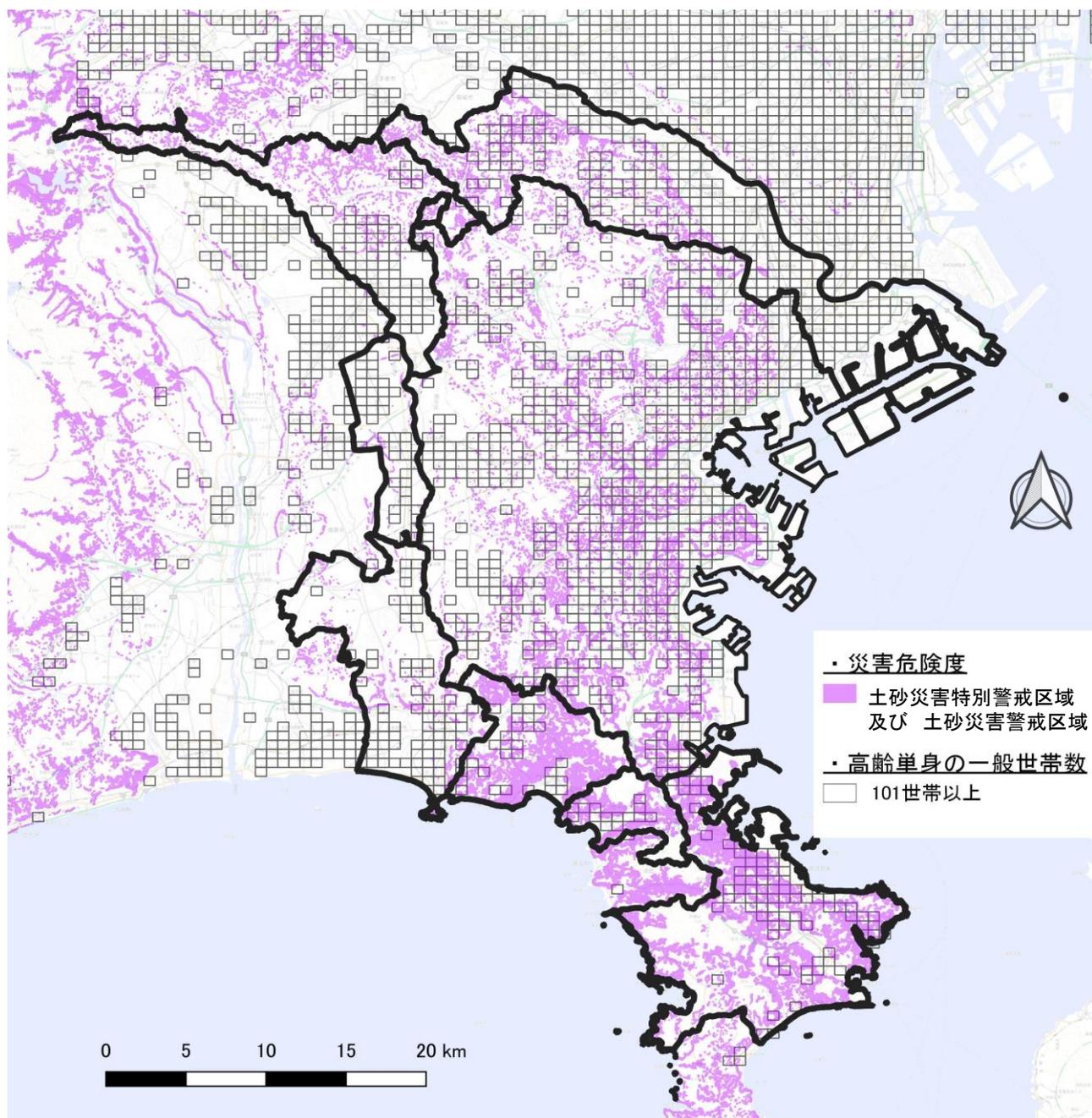


※「それぞれの地域で、年間に 1/70~1/150 の確率で発生するレベルの大雨が降った場合」の想定と概ね同意。  
 なお、凡例は河川が氾濫した際の水深を示す

出所: 国土地理院ホームページ「重ねるハザードマップ」

図表 79 は、8 市における高齢者単身世帯の分布と土砂災害警戒区域の重なり具合を図示したもののだが、これを見ても分かるように、土砂災害警戒区域は市域を越えて連続しており、中には災害時の避難において支援が必要な方が多いと思われる、単身世帯の高齢者が多く居住している地点も含まれていることから、緊急時には相互に連携し、被害の抑制等に取り組んでいくことの重要性がうかがえる。災害については「いつ起きるか」を見通すことが難しく、いざ発生した場合には市域を越えて被害が生じることから、緊急事態の発生に備え、日ごろからの協力関係を構築・維持していくことが求められる。

図表 79 高齢者単身世帯の分布と土砂災害警戒区域の重なり具合



出所：総務省「国勢調査」、国土交通省「国土数値情報」に基づき浜銀総合研究所作成

#### 4. 住民及び各市職員の意見から把握された8市の現状と課題

ここでは、8市の住民に対するアンケート調査及び各市の職員を対象とした勉強会の結果及びそれらを通じて把握された8市の課題等について、以下のとおり記述する。

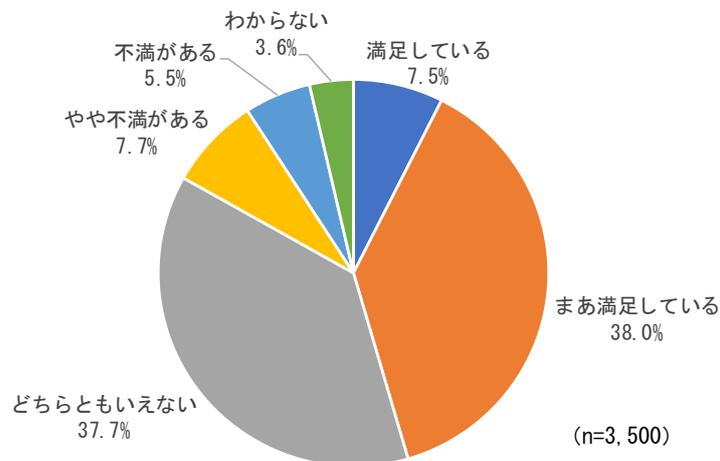
##### (1) アンケート調査結果から把握された8市住民の意識等

###### ①公共サービスに対する意識等

###### ア) 公共サービスの利用状況及び満足度

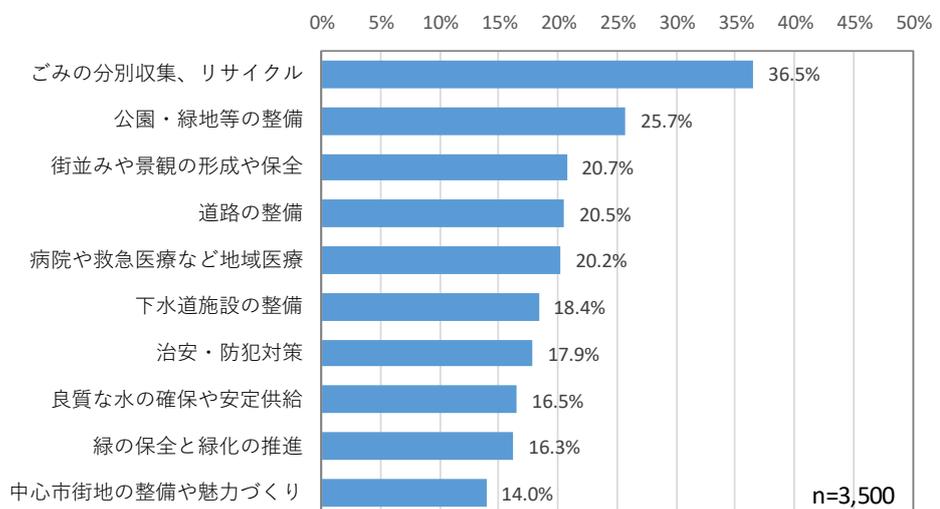
8市の住民を対象として実施したアンケート調査において、8市の公共サービスの総合的な満足度については「満足している」が7.5%、「まあ満足している」が38.0%であった。

図表80 8市の公共サービスに対する総合的な満足度



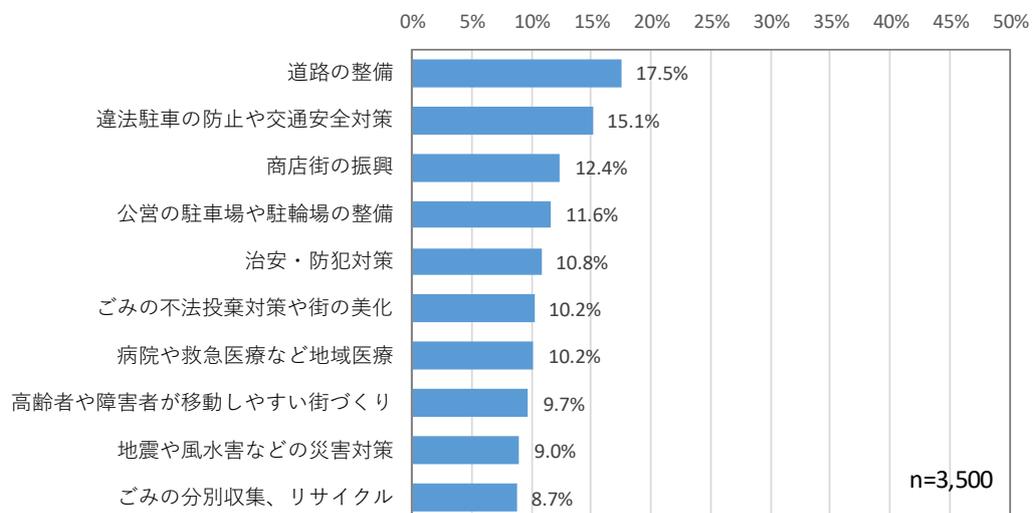
また、個別のサービスについての満足度をたずねたところ、「満足しているもの」については「ごみの分別収集・リサイクル」が36.5%と最も多く、次いで「公園・緑地」が25.7%、「街並みや景観の形成や保全」が20.7%となっており、全体的にまちづくりや住環境の整備に関することが多く挙げられていることが分かる。

図表81 8市の公共サービスのうち、満足しているもの（複数回答、上位10項目）



一方、「不満があるもの」としては、「道路の整備」が17.5%と最も多く、「違法駐車防止や交通安全対策」が15.1%、「商店街の振興」が12.4%であった。全体的に、生活の利便性や安全性に関することが多く見受けられる。

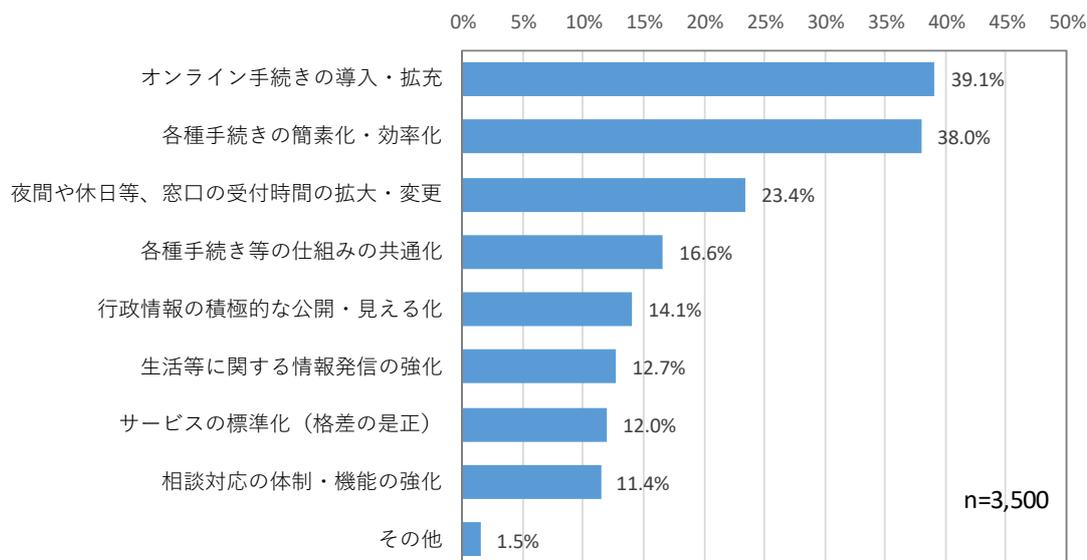
図表8-2 8市の公共サービスのうち、不満のあるもの（複数回答、上位10項目）



#### イ) 公共サービスについて改善が望ましいこと

8市の公共サービスについて改善が望ましいことについては、「オンライン手続きの導入・拡充」が39.1%と最も多く、次いで「各種手続きの簡素化・効率化」が38.0%、「夜間や休日等、窓口の受付時間の拡大・変更」が23.4%となっており、行政機関の窓口における手続きに関する改善要望が強いことがうかがえる。

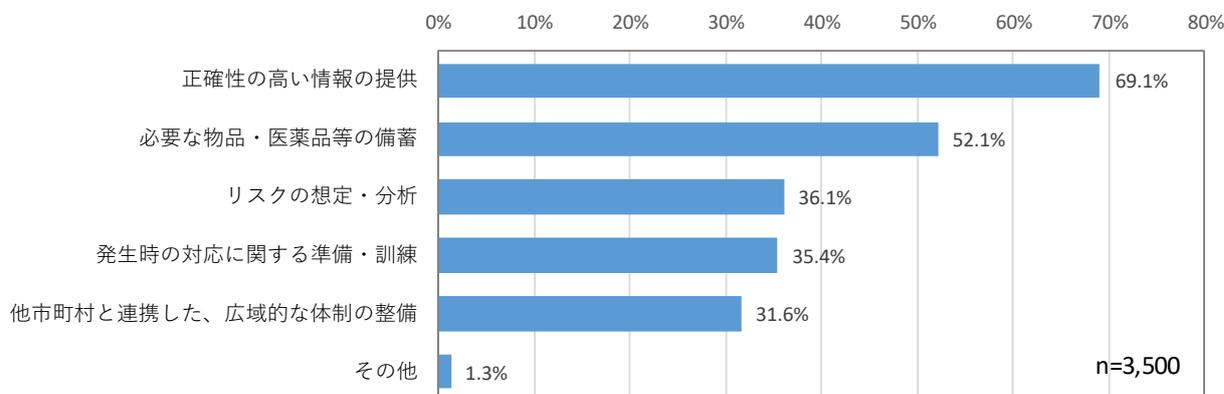
図表8-3 8市の公共サービスについて改善が望ましいこと（複数回答）



### ウ) 将来の緊急事態への備えとして取り組むべきこと

新たな感染症や地震・風水害の発生等の緊急事態に向けて、行政が取り組むべき備えとして考えられるものについてたずねたところ、「正確性の高い情報の提供」が69.1%と最も多く、次いで「必要な物品・医薬品等の備蓄」が52.1%、「リスクの想定・分析」が36.1%であった。

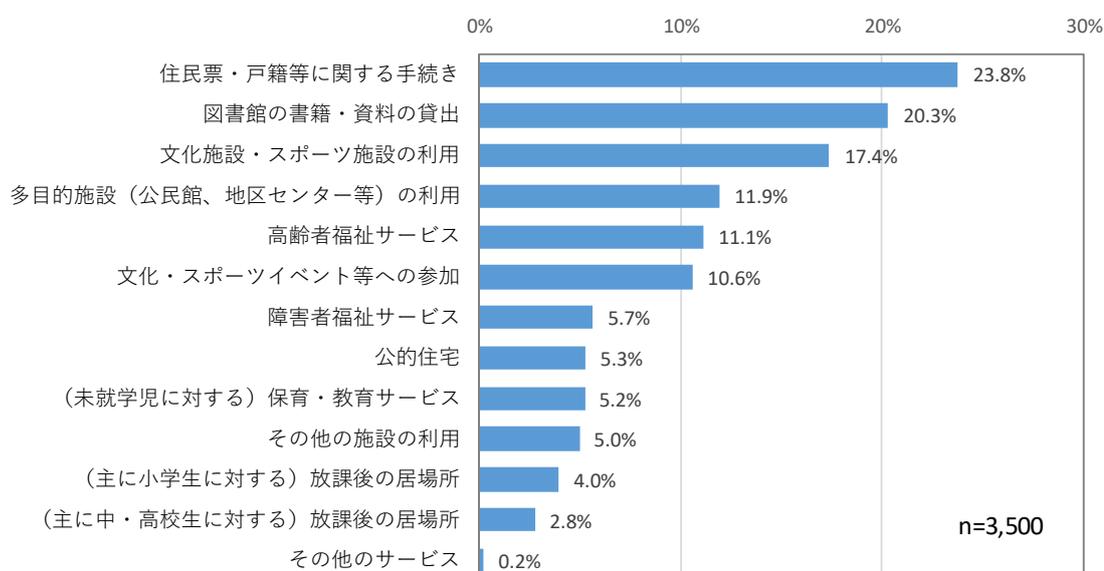
図表8-4 今後の緊急事態に備え、行政が取り組むべきと考えられること（複数回答）



### エ) 市域を越えたサービス利用意向

現在住んでいる市以外で利用したい公共サービスについては、「住民票・戸籍等に関する手続き」が23.8%と最も多く、次いで「図書館の書籍・資料の貸出」が20.3%、「文化施設・スポーツ施設の利用」が17.4%となっている。

図表8-5 現在住んでいる市以外で利用したいと思う公共サービス（複数回答）



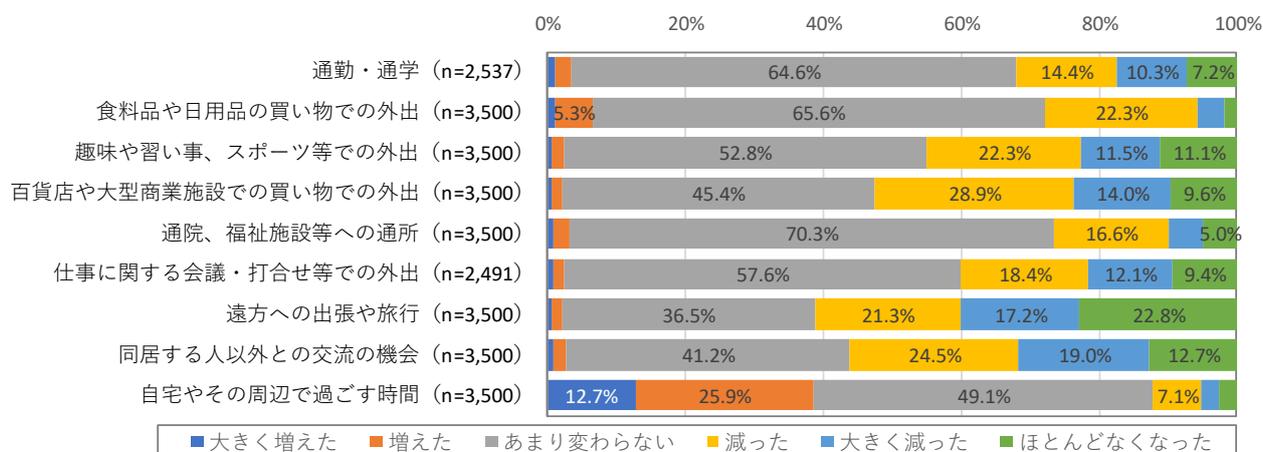
## ②新型コロナウイルス感染症に伴う意識や生活様式の変化

ここでは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、8市の住民の生活や意識に生じた変化について、本調査で実施したアンケート調査の結果に基づき見ていくこととする。

### ア) 外出頻度の変化

2020年4月以降、感染拡大防止のため、不要不急の外出の自粛や通勤の抑制等が国・地方自治体から要請されているが、8市の住民においても、この影響を受けて外出頻度が前年と比較して減少していることがうかがえる。特に、「遠方への出張や旅行」については「大きく減った」・「ほとんどなくなった」の割合が他の項目と比較して高い。

図表86 新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う、外出頻度の変化（目的別）

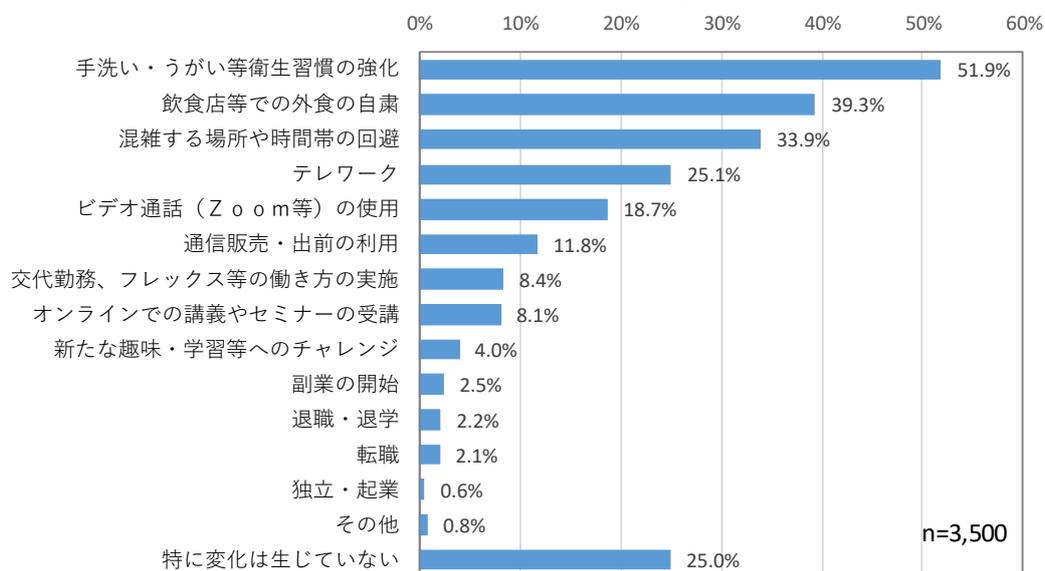


### イ) 生活様式の変化

新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴って生じた変化については、「手洗い・うがい等衛生習慣の強化」が51.9%と最も多く、次いで「飲食店等での外食の自粛」が39.3%、「混雑する場所や時間帯の回避」が33.9%であり、多くの住民が感染予防に取り組んでいることがうかがえる。

なお、「テレワーク」について、全体では25.1%となっているが、「働いている人」に限定して集計すると、その回答割合は33.8%となる。

図表87 新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、日常生活等に生じた変化（複数回答）

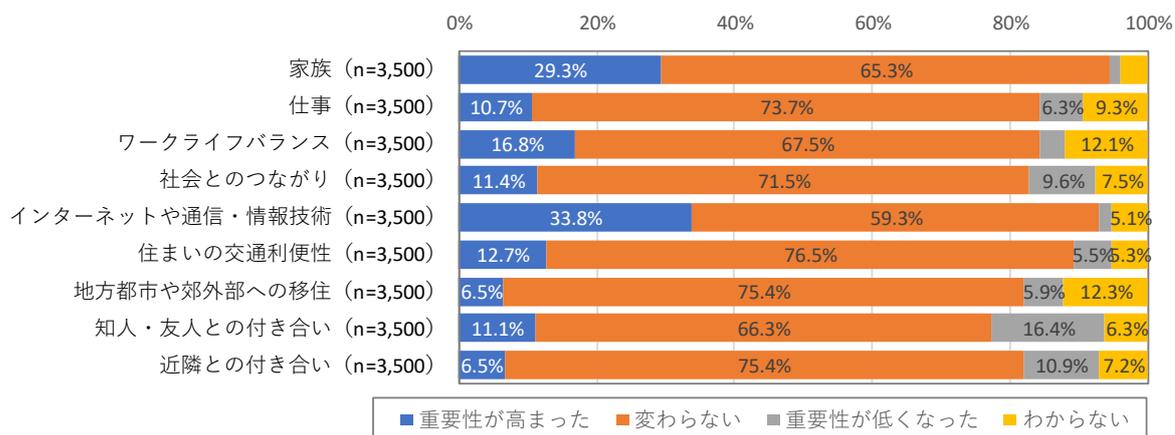


## ウ) 意識の変化

新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、様々な事項について重要度の認識に関する変化の有無をたずねたところ、「重要性が高まった」との回答が最も多かったのは「インターネットや通信・情報技術」(33.8%)、次いで「家族」(29.3%)であった。

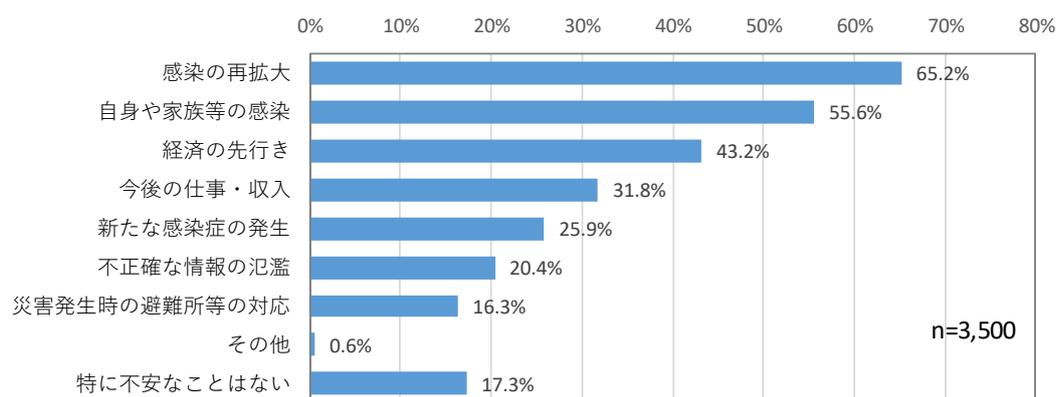
この結果からは、外出の自粛が呼びかけられている中、在宅のまま外部との連絡や情報収集のための手段として、インターネット等の重要性を再認識した人が多かったことが推察される。

図表 8 8 新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、重要度の認識に生じた変化



新型コロナウイルス感染症に対し、現状で不安に感じていることとしては、「感染の再拡大」が65.2%と最も多く、次いで「自身や家族等の感染」が55.6%となっている。また、「経済の先行き」や「今後の仕事・収入」についても3~4割程度が不安なこととして挙げており、様々な活動の自粛要請が長引くことへの不安を感じる人が多いことがうかがえる。

図表 8 9 新型コロナウイルス感染症に対し、現状で不安に感じていること (複数回答)



(2) 8市連携スタディミーティング等を通じて把握された意見等

① 8市連携スタディミーティングの実施

ア) 実施概要

冒頭にて触れたとおり、2040年頃に各市の中核を担う世代の若手職員が集い、広域連携に対する意識醸成、基礎知識の習得及びネットワークを構築する場として、また各市の職員同士のネットワークづくりや将来に向けた意識の醸成を図るため、8市連携スタディミーティングを以下のとおり実施した。

図表90 8市連携スタディミーティングの実施概要

	第1回	第2回
日時	2020年11月13日 14:30~17:00	2020年12月8日 14:00~17:00
会場	横浜市役所	横浜市役所
対象者	8市の若手職員 (概ね20~40歳程度) ※所属部署は問わない	8市の若手職員 (概ね20~40歳程度) ※所属部署は問わない
参加者数	27名	24名
実施形式	集合+オンライン中継	集合形式
テーマ	・2040年を見据えた行政サービスの課題、広域連携の意義等に関する認識の共有	・8市の行政サービスの維持・向上に関する各市の課題及び今後の取組の方向性に関する意見交換
実施概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今年度事業の概要説明</li> <li>・昨年度の基礎調査の結果に関する説明・共有</li> <li>・参加者自己紹介、意見交換</li> <li>・外部講師(総務省自治行政局市町村課 安藤課長補佐)による講演</li> <li>・横浜市庁舎の見学</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調査結果に基づく情報提供</li> <li>・グループワーク(各グループでの意見交換)</li> <li>・各グループによる検討結果の発表</li> </ul>

第1回8市連携スタディミーティングにおいては、参加者同士の自己紹介や昨年度調査結果に関する情報共有に加え、将来にわたり公共サービスの維持・向上を図っていく上で重要な課題等について、参加者による意見交換を行った。

加えて、総務省自治行政局市町村課の安藤課長補佐より、「今後の地方公共団体のあり方について」と題し、2040年を見据えた行政の課題と求められる対応策、複数の自治体による連携の意義について、ご講演をいただいた。ご講演の概要については、次ページに示すとおりである。

### 【第1回8市連携スタディミーティングにて実施した講演の概要】

■講 師：総務省自治行政局市町村課 課長補佐 安藤 公浩 氏

■テーマ：今後の地方公共団体のあり方について

■要 旨：

- ・今後、人口減少や人口構造の変化が進んでいく中における、地方公共団体の経営を取り巻く現状について、将来推計人口等のデータを示しながらご説明いただいた。
- ・東京一極集中が進んでいる中、今後市町村が担うべき役割や、将来における社会の予想図及びそれに対する自治体経営のあり方についてご説明いただいた。
- ・今後の人口減少下において現状のサービス水準の維持・向上を図っていくための地方公共団体のあり方に関し、広域連携の意義や事例の紹介を交えながらご説明いただいた。

図表91 第1回8市連携スタディミーティングの様子



第2回8市連携スタディミーティングにおいては、第1回の内容について振り返りを行ったのち、4つの班（各班6名）に分かれ、「8市の行政サービスの維持・向上に向けた課題」について改めて抽出・整理すること、またその対応策として考えられる「今後の取組の方向性」を検討テーマとして、各班にてワークショップ形式での意見交換を行い、それぞれの考えを取りまとめた。

図表92 第2回8市連携スタディミーティングの様子



イ) 8市連携スタディミーティングにて提示された、各市の公共サービスの課題

第2回8市連携スタディミーティングでは、先述のとおり各市の若手職員による意見交換が行われたが、その結果、8市の公共サービスの将来にわたる維持・向上を図っていくための課題として、以下のようなものが取りまとめられた。

【8市の公共サービスの維持・向上に関する課題（若手職員による意見交換の結果より）】

■人材の確保・育成

- ・ 今後は少子高齢化・生産年齢人口の減少が進行する中、公共サービスの担い手の不足が懸念される。特に、技術系など専門性の高い人材の確保・育成が重要な課題となる。

■関係人口の増加

- ・ 全国的に人口減少が進むことが予想される中、今後も8市の活力を維持していくため、観光客等の関係人口の増加に取り組んでいくことが重要である。

■防災・災害時の対応に関する連携

- ・ 8市には河川・崖などが市域をまたいで存在しており、地震や風水害等の災害時には、市域によらず広域的な被害が生じることが予想される。日ごろからの備えや緊急時の対応には、自治体の枠を越えた連携を図っていくことが重要である。

■テクノロジー導入等による行政機関の効率化

- ・ 行政機関においても今後の人手不足が懸念されている中で、窓口等における業務の効率化や職員の業務負担軽減などに取り組んでいくことが重要である。なお、効率化に向けては情報通信等のテクノロジーの活用についても視野に入れていく必要がある。

■行政機関のシステムの共通化、情報共有

- ・ 現状では各市において事務処理等のシステムが異なっていることが多いが、相互の情報交換や他市住民へのサービス提供等を進める上では、行政機関のシステムの共通化に取り組んでいくことも重要な課題だと考えられる。

ウ) 意見交換の結果から提示された、8市連携の方向性・可能性

第2回勉強会においては、上記イ)に挙げたような課題を抽出した上で、課題の解決に向け、8市が連携して取り組むべき方向性に関する提案が取りまとめられた。ここで提案された今後の取組の方向性については、以下のとおりである。

図表93 8市連携スタディミーティングにおける、各班からの「今後の取組の方向性」の提案内容

<p style="text-align: center;"><b>【A班】</b></p> <p><b>○人と能力のシェアリング</b></p> <p>⇒人口減少下においては市役所の職員数も減少が予想される中、将来にわたり行政サービスを維持するため、組織の効率化・仕事システムの共通化等を目指す取組について検討。</p> <p>⇒8市が一体的に人材の採用・育成等を行うことや、専門性の高い人材の共有等に関するアイデアを提示。</p> <p><b>○8市パッケージツアー</b></p> <p>⇒今後人口減少が進む中、地域の活性の維持・向上のための取組課題として、交流人口・関係人口の増加を図る方策について検討。</p> <p>⇒交流人口・関係人口を増やすことや域内でのつながり強化を目的に、様々な世代を網羅したパッケージツアーを企画し、官民一体となって取組を推進するという方向性を提示。</p>	<p style="text-align: center;"><b>【B班】</b></p> <p><b>○ITの活用による8市連携プラットフォーム</b></p> <p>⇒今後の人口減少等の課題に対応するための方策として、ITを活用し、各市が連携して情報共有や課題対応に取り組む体制の構築を検討。</p> <p>⇒行政機関の人材確保や災害対応、ごみ処理等に関する共通の仕組みの構築に加え、行政機関の機能の共有化・電子化、防災のための連携（ハザードマップ、避難所等の情報共有）、まちづくりに関する取組の情報データベースや情報交換ネットワークの構築等、幅広いテーマを扱う「8市連携プラットフォーム」を提示。なお、その運営に当たり、各市に専門部署（民間事業者も含めた専門部隊）を組織することも提案。</p> <p>⇒加えて、将来に向けて市民等にプラットフォームの活用を促進していくための取組についても提示。</p>
<p style="text-align: center;"><b>【C班】</b></p> <p><b>○防災に関する連携</b></p> <p>⇒防災に関し、「人不足」・「箱不足（避難所等の不足）」という観点から、各市が相互に資源を活用し、情報共有や現場対応、災害ごみの処理等に取り組む体制を構築し、将来の大きな災害に備えることの重要性について検討。</p> <p>⇒防災については、各市がすでに重要性の認識を共有しているが、広域的に発生し、また「いつ起きるかわからない」ということから、早急な取組が必要な課題として再認識し、各市が連携して防災や災害時の対応に取り組むという方向性を提示。</p>	<p style="text-align: center;"><b>【D班】</b></p> <p><b>○担い手不足の対応に向けた事務の軽量化</b></p> <p>⇒高齢化や人口減少が進行する中、行政職員においても担い手の不足が予想されるという課題に対し、各市が連携して取り組むべき方向性について検討。その際、「魅力発見・移住促進・観光プロモーション」といった各市が個別に取り組むべきもの（各市で状況が異なるもの）と、連携して取り組む部分（各市に共通する部分）に分けて検討を行った。</p> <p>⇒検討結果を踏まえ、様々な課題への対応策として、各市が連携し、事務の軽量化・システム化による労力の削減という方向性を提示。</p> <p>⇒事務の軽量化によって浮いた財源で、業務の民間委託をさらに推進するほか、浮いた人手をもとに、各自治体において課題の多いところに人を厚く配置するなど、体制の見直しに関する取組についても提示。</p>

## ② 8市の図書館職員を対象とした勉強会の実施

2回にわたる8市連携スタディミーティングに加え、横浜市において、隣接する7市すべてと図書館の相互利用に関する協定が締結される見通しとなったことを受け、各市の図書館職員を対象とした勉強会を図表94のとおり実施した。

なお、各市の図書館において図書館の経営や若者層（10代半ば～20代前半）を対象としたサービスへの関心が高いことが事前に把握されていたため、「『愛され図書館』のつくり方」を勉強会のテーマとして設定することとなった。

図表94 8市図書館職員勉強会の実施概要

実施概要	
日時	2021年2月26日 13:30～16:30
会場	横浜市中央図書館
対象者	8市の市立図書館に勤務する職員
参加者数	15名（うち、オンライン参加が3名）
実施形式	集合+オンライン中継
テーマ	・横浜 DeNA ベイスターズに学ぶ 「愛され図書館」のつくり方
実施概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・グループワーク①（自己紹介及び事前課題の共有）</li> <li>・外部講師（株式会社横浜 DeNA ベイスターズ 河村氏）による講演</li> <li>・グループワーク②（グループワーク①や講演の内容を踏まえ、自分たちの図書館における課題解決に向けた取組の方向性についての意見交換を実施）</li> <li>・中央図書館の見学（希望者のみ）</li> </ul>

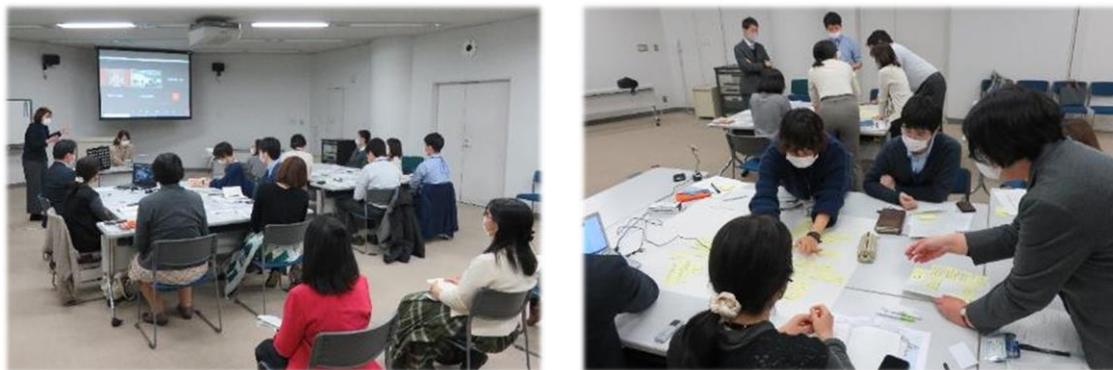
この勉強会では、参加者同士の自己紹介及び各自の図書館が抱える課題について意見交換を行ったのち、横浜 DeNA ベイスターズの河村氏より、実際の事例に基づく、同球団の集客向上に向けた取組の内容や、組織内でアイデアを生み出すための工夫等に関してご講演いただいた。

### 【8市図書館職員勉強会にて実施した講演の概要】

<p>■講 師：株式会社横浜 DeNA ベイスターズ ビジネス統括本部 広報・コミュニケーション部 部長 河村 康博 氏</p> <p>■テーマ：横浜 DeNA ベイスターズに学ぶ 「愛され図書館」のつくり方</p> <p>■要 旨：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2011年の誕生以来、2019年までに観客動員数を約2.1倍まで引き上げた横浜 DeNA ベイスターズにおいて、地域に愛され、観客動員を増やすに至るまでに行われた様々な取組について、実際の事例を交えながらご講演いただいた。</li> <li>・また、会場の参加者との質疑を通じ、アイデアを生み出すための組織風土づくり等に関するアドバイスをいただいた。</li> </ul>
--

勉強会の後半では、冒頭の意見交換の結果及び講演の内容に基づき、住民から愛される図書館になるため、どのような取組の方向性が考えられるかについての意見交換を行った。各班において、意見交換を通じて取りまとめられた取組の方向性に関するアイデアは図表96のとおりである。

図表 9 5 図書館職員勉強会の様子



いずれの班においても、「ヤングアダルト層（特に中高生）」を主なターゲット層と想定し、彼らの図書館利用を増やすための方策として、図書館への興味・関心を引くための工夫や、利用しやすい図書館づくりに関する取組等が提案されている。

図表 9 6 図書館職員勉強会にて実施した意見交換の結果（今後の取組の方向性に関するアイデア）

	A 班	B 班
主なターゲット層	ヤングアダルト層（特に中高生）	ヤングアダルト層（特に中高生）
基本的な方向性及び具体的施策の案	<p>■基本的な方向性：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ターゲット層を明確化し、図書館に対する興味・関心の喚起を図る</li> </ul> <p>⇒若者すべてを対象とするのではなく、特に呼び込みたい層を明確化し、そこに対して図書館に対する興味・関心を促し、利用増加につなげる</p> <p>■具体的施策の案：</p> <p>【本や図書館への興味・関心の喚起】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・若者に対する認識の再検討</li> <li>・これまで扱ってこなかったタイプの資料の導入・活用</li> </ul> <p>【利用しやすい図書館づくり】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「何をしてもよい空間」の設置</li> </ul> <p>【若者を巻き込んだイベントの開催】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館に興味を持ってもらうためのイベントを、若者にも企画側として参加してもらいながら開催する</li> </ul> <p>【図書館外での PR 活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校との連携</li> <li>・バーチャル空間での体験の提供</li> <li>・SNS を通じた広報</li> </ul> <p>【図書館側の意識改革】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者の状況に対する理解促進</li> </ul> <p>…等</p>	<p>■基本的な方向性：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館員・利用者の相互コミュニケーションを通じた利用拡大</li> </ul> <p>⇒あまり図書館に来ない層に対して来館を促し、来館者向けのイベント等を通じてより好きになってもらう…という二段構えの仕掛けを通じて利用者の増加を図る</p> <p>■具体的施策の案：</p> <p>【非来館者向けのアプローチ】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・これまで扱ってこなかったタイプの資料の導入・活用</li> <li>・SNS を通じた交流・情報発信</li> <li>・本の紹介</li> <li>⇒「有名人の好きな本」の紹介</li> <li>⇒学校の図書委員による本の紹介</li> <li>・アウトリーチ活動</li> </ul> <p>【来館者向けのイベントの実施】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・職業体験等の体験活動</li> <li>・学習支援、講座</li> <li>・「推し」の本を語るイベント</li> <li>・本以外の資料や、図書館内の空間を利用したイベント</li> </ul> <p>【図書館の設備の向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学習室や書架の整備</li> <li>・「成人禁止コーナー」（若者だけが利用できる場所）の設置</li> </ul> <p>…等</p>

### ③勉強会を通じた各市職員のネットワークづくり・意識醸成に関する成果

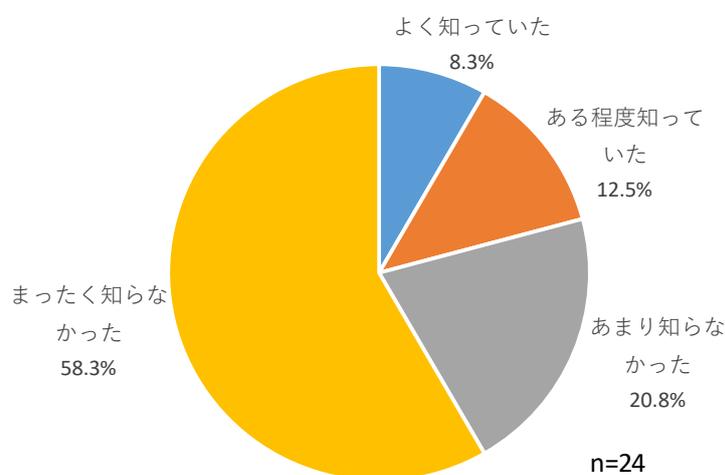
本項の冒頭でも述べたとおり、本調査事業にて実施した勉強会には、参加者である各市職員の交流・ネットワークづくりや、将来に向けた意識の醸成等も重要な目的となっている。

以下、各勉強会の参加者を対象として実施したアンケート調査の結果に基づき、各勉強会の効果について整理する。

#### ア) 8市連携スタディミーティングへの参加者に対するアンケートの回答結果

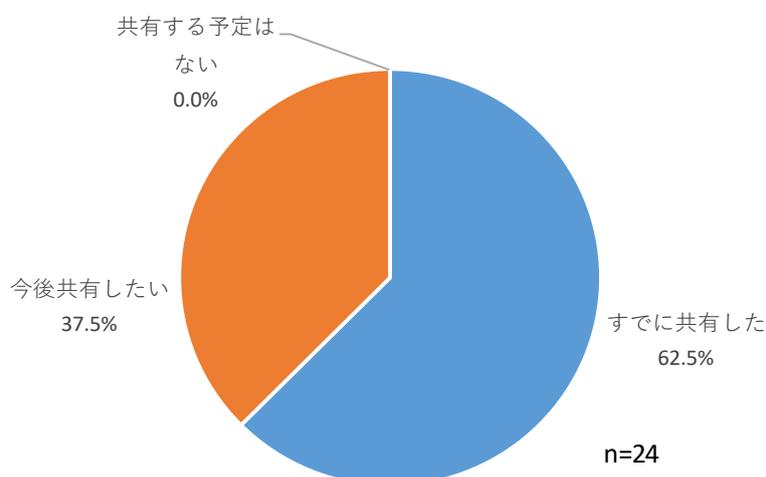
スタディミーティング参加以前から8市連携の取組を知っていたかどうかについては、「全く知らなかった」が58.3%、「あまり知らなかった」が20.8%であり、参加時点においては大半の参加者がこれまでの取組経緯等についてあまり知らない状態であった。

図表97 8市連携スタディミーティング参加以前から、8市連携の取組を知っていたか



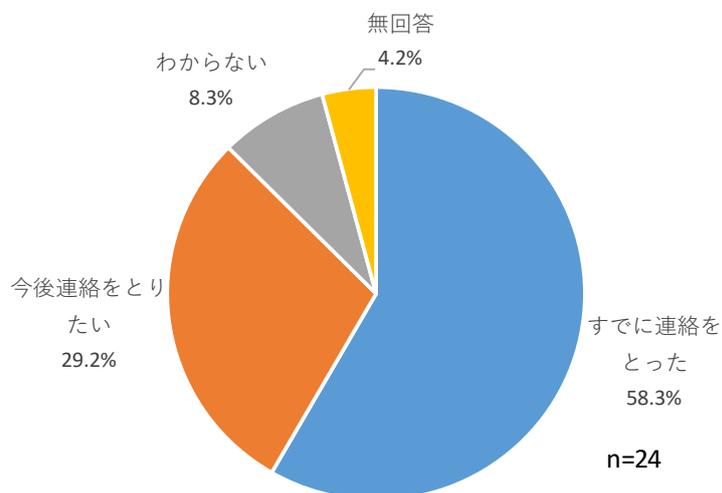
ただし、「2040年問題や8市連携の取組について、ご自身の職場で共有したいと思うか」という質問に対しては全員が「すでに共有した」または「今後共有したい」と回答しており、今回のスタディミーティングを通じて参加者に8市連携の取組を知ってもらい、各市における認知を進める効果があったことがうかがえる。

図表98 2040年問題や8市連携の取組について、ご自身の職場で共有したいと思うか



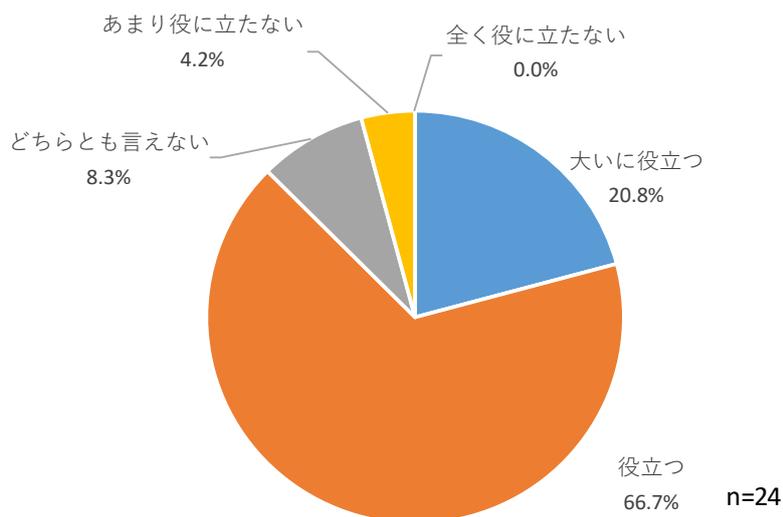
また、8市連携スタディミーティング後も他市の参加者と連絡を取り合っていきたいと思うかどうかについては、「すでに連絡をとった」が58.3%、「今後連絡を取りたい」が29.2%であった。会場において参加者同士が連絡先の交換を行っている様子も見受けられ、今回のスタディミーティングを通じ、各市間のネットワークづくりのきっかけを提供することができた。

図表99 8市連携スタディミーティング後も、他市の参加メンバーと連絡をとりあっていきたいと思うか



8市連携スタディミーティングの内容に対する評価については、「大いに役立つ」が20.8%、「役立つ」が66.7%であり、概ね好評を得られている。オンライン中継のやり方等、実施方法についてはまだ改善の余地が残されているが、この結果からは、参加者にとって有益な経験を提供できたことがうかがえる。

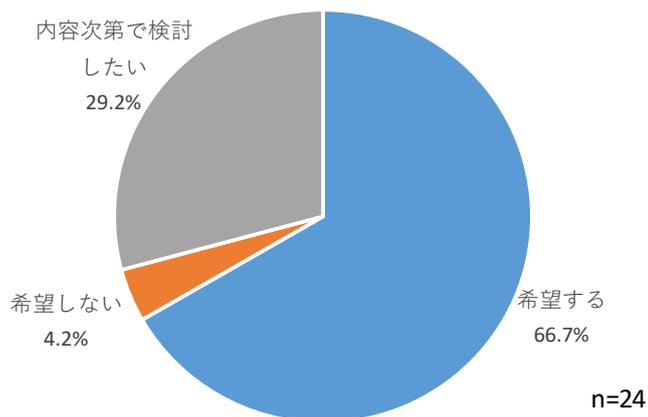
図表100 8市連携スタディミーティングは今後の業務に役立つ内容であったか



また、今後、同様の勉強会への参加を希望するかどうかについては、「希望する」が 66.7%、「内容次第で検討したい」が 29.2%であった。勉強会の内容に関する評価と併せ、全体的な満足度はある程度高かったことがうかがえる。

今回のスタディミーティングは、8市連携を進めるきっかけづくりとしても重要な催しであると考えられるが、全体的に満足度が高く、また継続参加を希望する意見も多いことから、次年度以降の継続についても検討していきたい。

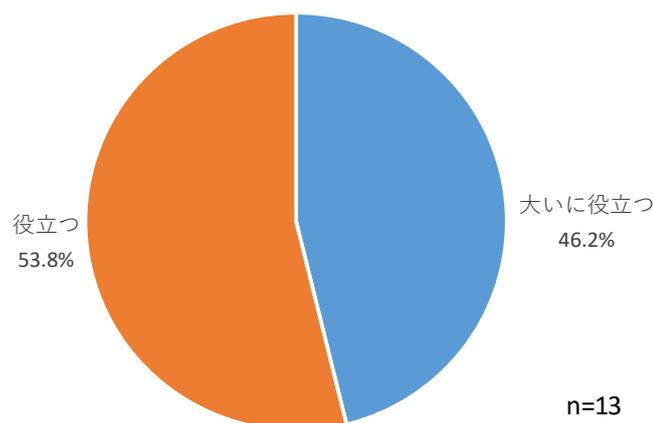
図表101 今後、同様の勉強会への参加を希望するか



イ) 8市図書館職員勉強会への参加者に対するアンケートの回答結果

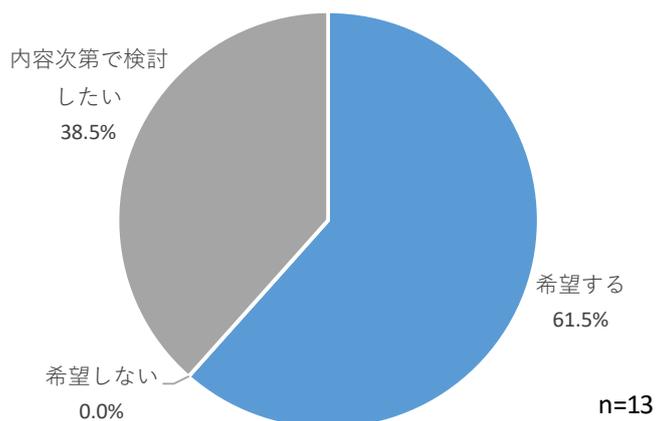
8市図書館職員勉強会の内容については、「大いに役立つ」が 46.2%、「役立つ」が 53.8%であり、参加者全員から「役立つ」という評価が得られた。

図表102 8市図書館職員勉強会の内容は今後の業務に役立つものであったか



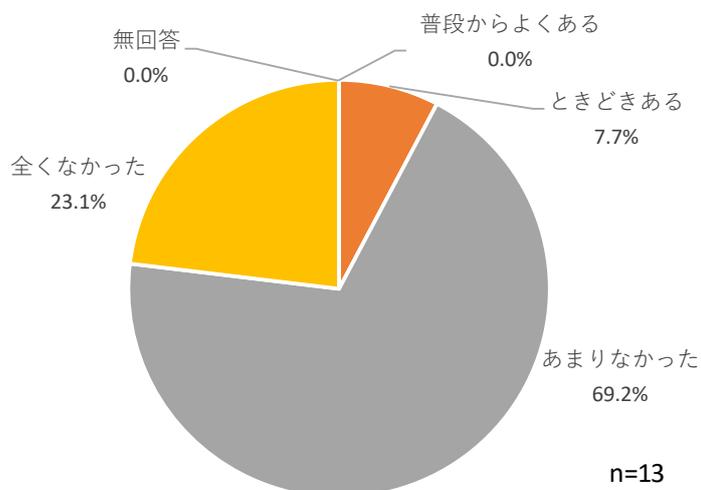
今後、同様の勉強会への参加を希望するかどうかについては、「希望する」が 61.5%、「内容次第で検討したい」が 38.5%であり、内容への評価と併せ、全体的に好意的な回答が得られている。

図表103 今後、同様の勉強会への参加を希望するか



また、今回の8市図書館職員勉強会に参加する以前に、他市の図書館員と交流する機会があったかどうかについては、「あまりなかった」が69.2%、「全くなかった」が23.1%であり、通常は他市の図書館職員同士の交流機会はあまりなく、その点では今回の勉強会を通じ、相互の交流のきっかけを提供できたのではないかと考えられる。

図表104 8市図書館職員勉強会参加以前の、他市の図書館員と交流する機会の有無



会場でのグループワークや発表についても、通常ではなかなか得られない機会であり、良い経験になったとの意見が多く参加者から寄せられており、今後、各市が連携を深めていくために、このような特定業種の職員同士の交流機会を設けることも有効ではないかと考えられる。なお、外部講師による講演に対しては、「異業種の方のお話を伺えてよかった」という感想が寄せられており、参加者・講師を含め、多様な主体との交流機会に関するニーズが高いことがうかがえる。

## 5. 8市の未来予測に向けた調査

本調査から得られた情報・知見に基づき、圏域として見た際の8市の特徴及び将来にわたる公共サービスのあり方について、以下のように整理する。

### (1) 圏域として見た際の8市の特徴

ここまでに見てきたような、今後の人口推移及び人口移動、経済の状況等に関する様々な統計資料や、各市における取組の状況等についての情報を整理・分析した結果に基づき、8市を1つの圏域として見た際の特徴について、以下のように整理した。

#### 【圏域として見た際の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。例えば、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ことが挙げられる。
- 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。

## (2) 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

各市の個別の現状や将来予測、圏域として見た場合の8市の特徴に加え、今後の周辺地域や社会情勢の変化等も踏まえながら、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について、次ページのとおり検討・整理した。

【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】

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】

- ・自治体間の連携の促進
- ・行政と民間の役割分担の変化
  - ⇒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）

【地方行政サービス改革の推進】

- ・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

【緊急事態への対応に関する、行政へのニーズの高まり】

- ・新型コロナウイルス感染症に伴う生活様式の変化による、行政へのニーズの変化
- ・緊急時における、正確性の高い情報発信に対する重要性の認識の高まり

b. 行政機関の業務を効率化させるもの

【AI や IT 等、新技術の活用による業務効率化】

- ・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

【事務処理の仕組みの改善による業務効率化】

- ・手続きの簡素化
- ・事務処理の集約（事務センターの設置等）
- ・テレワーク等の新しい働き方への対応

【既存の公共施設等の有効活用と管理の効率化】

- ・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）

### c. 行政サービスの需要を変化させるもの

#### 【人口構造の変化】

- ・年少人口の減少  
⇒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  
⇒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  
⇒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

#### 【インフラ・空間の変化】

- ・「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

#### 【技術・社会等の変化】

- ・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

### d. 地理的・地政学的な条件を変化させるもの

#### 【三大都市圏の近接性の変化】

- ・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

#### 【8市内及び周辺地域との交通アクセスの変化】

- ・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）
- ・鉄道の利便性向上（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

#### 【物流・移動手段の変化】

- ・モーダルシフトによる物流の変化、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

#### 【アジア地域における急速な都市化、人口増による変化】

- ・世界の中での東京圏の競争的地位の変化

## 6. 8市連携の取組の方向性

これまでに見てきた、8市の公共サービスの維持・向上に関する課題を踏まえ、将来の様々な課題に対し、各市が連携することによって対応する方向性、及び具体的な施策として考えられるものについて、以下のように整理する。

### (1) 本調査の結果に基づく8市連携の意義

8市の特徴及び将来の公共サービスに影響を及ぼすと考えられるものについて整理した結果に基づき、8市が互いに連携することの意義について整理すると、以下のようになる。

#### 【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) 本調査の結果に基づく 8 市連携の方向性

8 市の特徴及び上記のような連携の意義を踏まえ、今後の 8 市連携の方向性について、基礎調査にて提示した「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」という 3 つの考えに基づき、以下のように改めて整理した。

### 【8 市連携の方向性】

#### ■方向性①：将来の脅威に対する備え

- ・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。

#### 【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
- ・テクノロジーの活用による業務効率化、職員の業務負担軽減
- ・「with コロナ」を前提とした、新たな生活・経済活動のあり方の模索

#### 【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）
- ・行政窓口における手続きのオンライン対応
- ・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（感染症対策、広域的な災害への対応に向けた体制整備等）
- ・緊急時の情報共有・情報発信などに向けた連携体制の構築

#### ■方向性②：将来の機会を捉えるための備え

- ・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。

#### 【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
- ・交流人口や関係人口の増加に向けた、圏域としての連携した取組
- ・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
- ・地域の賑わいの維持・向上
- ・テレワークの普及等、「働き方改革」の促進
- ・オンラインでの連絡・手続き、キャッシュレス決済等の普及促進

■方向性③：各市の保有する資源の有効活用・相互補完

- ・上記の方向性①、②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。

【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
- ・行政機関における人材の確保・育成（特に専門性の高い人材）に関する連携
- ・公共施設の維持管理・有効活用に関する連携

【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

## 7. まとめ

### 今後の8市連携の取組について

2021年5月11日に開催した8市連携市長会議において、「ウィズ・コロナにおける行政課題」及び「専門人材の育成・確保」等について意見交換を行い、それぞれについて、具体的に連携した取組を研究・検討していくことを合意した。また、「プラスチックごみの発生抑制のための啓発活動」を8市連携のテーマとして検討を進めていくことを合意した。(90ページ市長会議結果概要参照)

次回の市長会議は、今回の合意に基づく具体的取組の決定や、新たな連携施策を発信するタイミングを捉え、適宜開催することとした。

図表 105 令和3年度8市連携市長会議

開催日時	2021年5月11日 16:00~17:00
開催方式	Web会議
出席者	横浜市 市長 林 文子 (座長) 川崎市 副市長 伊藤 弘 横須賀市 市長 上地 克明 鎌倉市 市長 松尾 崇 藤沢市 市長 鈴木 恒夫 逗子市 市長 桐ヶ谷 覚 大和市 市長 大木 哲 町田市 市長 石阪 丈一
内容	○報告事項 8市連携の取組実績等 ○合意事項 ・ウィズコロナにおける行政課題について ・専門人材の育成・確保について ・プラスチックごみの発生抑制のための啓発活動について

なお、本調査において実施した8市連携スタディミーティングについては、単に職員の意見交換の場としてだけではなく、自治体の枠を超えた交流の場あるいは相互の交流のきっかけづくりとして、非常に有意義なものであると考えられる。今後、各市が連携した取組を実現していくためには、より強固な協力関係を築くことが必要となるが、そのための基盤として、各市の交流を継続し、またその機会を増やしていくことも、今後の取組の方向性の一つと考えられる。

---

## 令和3年度8市連携市長会議の結果概要

---

### 1. 報告事項

前回の8市連携市長会議開催（平成30年7月9日）以降、現在までの8市連携に係る取組等について共有しました。主な報告事項は以下のとおりです。

- ・ 部局長級会議等の開催実績
- ・ 観光施策の取組
- ・ その他、広域連携の取組
- ・ 広域連携に係る国の動向
- ・ 総務省「新たな広域連携促進事業」採択状況
- ・ 8市の未来予測調査の概要
- ・ 8市連携スタディミーティングの概要

### 2. 合意事項

(1) ウィズ・コロナにおける行政課題について

各市が現在取り組んでいるデジタル化やテレワーク等の施策（好事例）について、取組状況・効果を8市で共有するとともに、可能な市間での連携、更には順次拡大を検討します。

(2) 専門人材の育成・確保について

技術系をはじめとした職員の共同育成や採用方法、退職後の能力活用も含めた人材確保の在り方等について、研究・検討を進めていきます。

(3) プラスチックごみの発生抑制のための啓発活動について

深刻な海洋汚染につながるプラスチックごみの発生抑制のための啓発活動などの取組について、今後、8市連携のテーマとして検討を進めます。

### 3. 次回開催について

今回の合意に基づく具体的取組の決定や、新たな連携施策を発信するタイミングを捉え、適宜、開催します。