第２次横浜市大都市自治研究会答申

－　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　－

平成２８年１０月

第２次横浜市大都市自治研究会

第２次横浜市大都市自治研究会答申

目　　次

前文

Ⅰ　横浜市を取り巻く社会経済情勢
　１　横浜市が抱える課題
　（１）　人口減少と超高齢社会の到来
　（２）　公共施設の保全・更新需要の増大
　（３）　東京一極集中と地方創生
　２　第 30 次地方制度調査会答申後の国及び横浜市の取組

Ⅱ　横浜市にふさわしい地方自治制度
　１　特別自治市制度について
　（１）　特別自治市の必要性
　（２）第 30 次地方制度調査会答申で示された課題
　　ア　住民代表機能を持つ区の必要性
　　イ　警察事務の分割による広域犯罪対応
　　ウ　全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響
　２　当面の取組について

前　文

横浜市は、1956 年に創設された暫定的な制度である指定都市に移行して以来、一貫して横浜市にふさわしい大都市制度の創設を求めてきた。さらに、国における大都市制度改革の議論に合わせ、2013 年３月、指定都市制度を抜本的に見直し、横浜にふさわしい権限と税財源を持つ大都市制度である「特別自治市」制度の骨子や制度移行に向けた手続、制度実現までの取組等を示した「横浜特別自治市大綱」を策定し、制度の早期実現を目指している。しかし、半世紀以上経過した現在においても指定都市制度の抜本的な見直しはされていない。

指定都市制度創設後、初めて本格的に大都市制度改革について議論された第 30 次地方制度調査会の答申（2013 年６月）においては、特別自治市（特別市（仮称））実現の意義が明確に示されたが、「住民代表機能のある区の必要性」、「警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念」、「すべての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」という課題も示され、特別自治市の早期法制化は見送られた。

一方で、第４次地方分権一括法（2014 年６月公布）により、「県費負担教職員の給与の負担、定数の決定等（税源を含む）」や「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」に関する権限移譲が実現するなど、一歩ずつ国や県から指定都市への権限移譲も進んでいる。

当研究会は、2013 年 10 月４日に「第 30 次地方制度調査会の答申、道州制など新たな地方分権体制に係る動向、その他、社会経済情勢の変化などを踏まえた横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方」について諮問を受けた。その後、横浜市を取り巻く社会経済情勢や、国における地方分権の取組などを踏まえた上で、横浜市にふさわしい地方自治制度のあり方について調査・審議を行い、答申として取りまとめた。

Ⅰ　横浜市を取り巻く社会経済情勢

１　横浜市が抱える課題

（１）　人口減少と超高齢社会の到来

横浜市の将来推計人口（2010 年）によると、横浜市の人口は、2019 年にピーク（約 373.6 万人）を迎え、以後減少に転じて、2060 年には約 321 万人となる見込みで、65 歳以上の高齢者人口は約 113 万人まで増加し、高齢化率は 35.3%に上昇すると予測されている。

行政区別の将来人口推計によると、2010 年と比較して 2035 年には、横浜市北部の行政区の人口は増加するが、南部の行政区では減少し、また、南部や西部の郊外部で高齢化がより顕著なものとなる。

高齢者人口について、横浜市と三大都市圏以外の地域を比較すると、2010 年を基準とした 2035 年の推定伸び率は、三大都市圏以外の地域が約 1.2 倍であるのに対し、横浜市では約 1.6 倍となる。老人福祉費についても、2009 年を基準とした 2035 年の推定伸び率は、三大都市圏以外の地域が約 1.2 倍であるのに対し、横浜市は約 1.6 倍となる。横浜市は約 373 万人の人口を抱える大都市であるため、他の地域と比較して急激な高齢化に伴う影響が非常に深刻な状況になることが見込まれている。

（２）　公共施設の保全・更新需要の増大

横浜市では、今日まで都市を形成する基盤として、また市民サービス提供の場として、多くの公共施設を整備してきた。都市基盤施設（公園：約 2,600 公園、下水道管：約 11,800km、道路：約 7,600km、水道管：約 9,100km）や公共建築物（約 2,600 施設（市営住宅：約 110 施設、学校施設：約 520 施設、市民利用施設：約 460 施設、社会福祉施設：約 310 施設等）など大量の公共施設を保有している。これらの多くは、昭和 30 年代半ばから平成の初めまでに集中して整備してきたため、現在、その大部分が老朽化に伴う更新時期を迎え、保全・更新費の確保という大きな課題を抱えている。

横浜市の 2011 年度の試算によると、2012 年度からの 20 年間で必要となる公共施設（都市基盤施設及び公共建築物）の保全費は、３会計総額で約３兆 3,450 億円（建替費含む。一般会計：約１兆 7,950 億円（53.7%）、企業会計：約１兆 5,420 億円（46.1%）、特別会計：約 80 億円（0.2%））と推計されている。年平均で約 1,670 億円（建替費含む）が必要となるなど、社会資本の老朽化に備えた対応が求められている。

（３） 東京一極集中と地方創生

人口減少に歯止めをかけ、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため、国は2014年11月に「まち・ひと・しごと創生法」を制定した。具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、地方創生に向けた東京一極集中の是正が掲げられている。

東京一極集中の状況は、「住民基本台帳人口移動報告（2015年）」（総務省）によると、例えば、2015年の東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）の人口の転入・転出状況をみると、約12万人の転入超過である。転入超過は20年連続で、2012年以降４年連続で転入超過数が増加し、2015年は前年に比べて約１万人増加していることから、東京圏への人口流入が加速傾向にあることがわかる。

一方で、東京圏内に位置する横浜市の人口は、東京都区部に対して、3,800人以上の転出超過となっている。2015年に東京圏への転出超過数が全国で最も多かったのは、札幌市（3,448人）、仙台市（3,273人）、大阪市（3,160人）の３市だが、これと同規模の転出超過数である。東京都区部との転入・転出については、2000年までは横浜市への転入超過が続いていたが、2001年頃を境にして転出超過に転じ、転出超過数は2009年以降、拡大傾向にある。

また、経済面で横浜市と東京都区部を比較すると、例えば、2014年の事業所数は東京都区部が約58.5万事業所（全国の約9.9%）であるのに対し、横浜市は約13.1万事業所（同2.2%）、また、従業者数は、東京都区部が約806.7万人（全国の約13.1%）であるのに対し、横浜市は157.4万人（同2.5%）と、東京都区部の２割程度に過ぎない。さらに、付加価値額（2012年）（※）は、東京都区部は約49兆7,576億円で、約6兆6,467億円の横浜市の約7.5倍であり、法人市民税額についても、約9,150億円の東京都区部に比べ、横浜市は約14分の1の650億円弱であり、これらにおいても圧倒的な格差が生じている。なお、経済面においては、東京都区部との格差だけでなく、人口が横浜市より100万人以上少ない大阪市や名古屋市と比較しても、下位の状況にある。

このように、東京圏に位置する横浜市においても、東京都区部への一極集中の影響を受けている。横浜市は大規模な府県並の規模・集積性を有している一方で、東京圏に位置する大都市という側面もある。将来にわたって活力ある日本社会を維持するためには、地域の特性に即した地域課題の解決などにより、人口減少克服と地方創生を併せて行うことが必要である。東京都区部だけでなく、大規模な都市が核となり、それらの複数の核がそれぞれの個性を生かし、社会活動や経済活動を牽引し、連担して魅力ある圏域をつくりあげていくことが、日本全体の経済発展の底上げにつながると考える。

※付加価値額…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したもの。

２　第 30 次地方制度調査会答申後の国及び横浜市の取組

第 30 次地方制度調査会の答申を踏まえ、2014 年６月に地方自治法の一部を改正する法律が成立し、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した。また、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、さらに、二重行政を解消するため、指定都市都道府県調整会議を設置することなど、指定都市制度の見直しが講じられた。

横浜市では、この地方自治法改正に基づき、「横浜市区役所事務分掌条例」（2016 年４月１日施行）を制定した。本条例は、法が要請する区役所の分掌事務を単に列記するだけでなく、区役所の役割や区局の連携・調整に関する事項についても明示し、横浜市が目指す特別自治市における区の姿を見据えた内容で、大都市制度改革の前進に向けた一歩と言える。

地方分権改革の動向としては、第 30 次地方制度調査会答申で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を推進するため、第４次地方分権一括法が 2014 年５月に成立した。

また、2014 年から新たに導入した「提案募集方式」における地方公共団体等からの提案等を踏まえ、第５次地方分権一括法（2015 年６月成立）には、「農地転用許可の権限」、「指定都市立特別支援学校の設置等の認可権限」や「火薬類の製造許可権限」等の移譲が、さらに、第６次地方分権一括法（2016 年５月成立）には、「地方版ハローワークの創設」等が盛り込まれた。

横浜市においても、第４次地方分権一括法において、「県費負担教職員の給与負担等に関する権限」や、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する決定権限」などが県から移譲され、特に、「県費負担教職員の給与負担等に関する権限」については、初めて税財源も併せて移譲された。また、「自家用有償旅客運送の登録・監査等」については、希望する都道府県・市町村に対して移譲する「手挙げ方式」が採用され、2016 年１月に、指定都市として初めて移譲を受けた。さらに、第５次地方分権一括法の「農地転用許可の権限」については、2016 年６月に、都道府県に代わり権限を行使する初の指定市町村に指定され、11 月からの運用開始に向けて準備を進めている。

Ⅱ　横浜市にふさわしい地方自治制度

１　特別自治市制度について

（１）　特別自治市の必要性

横浜市は、これまで長年にわたり、現行の地方自治制度の枠組みの中で、他都市に先駆けて、地方分権や都市内分権の改革に着実に取り組んできている。

しかし、東京一極集中、人口減少・超高齢社会の到来、公共施設の保全・更新需要の増大など、横浜を取り巻く、大都市として抱える諸課題の深刻さが増している。

指定都市制度を前提とした大都市制度改革では、県との二重行政や税制上の不十分な措置など、現行の地方自治制度が抱える課題の解消には限界が見えてきている。

さらに、横浜市のような大規模な都市が活力を失い、諸課題への対応力が低下した場合、都市の規模が大きい分、財政面においても、日本全体に大きな影響を及ぼす事態も想定される。

このような事態を未然に防止し、将来にわたり活力ある日本社会を維持するためには、核となる大規模な都市が自立し、その個性を生かして力を発揮することで、圏域のみならず日本全体の経済を下支えしていくことができる仕組みをつくることが、喫緊の課題である。

国における地方創生の一環としても、大都市が地域の特性を生かした施策を展開できるよう、特別自治市制度の早期立法化とその実現が図られるべきである。

特別自治市の実現により、市と県の二重行政による非効率な支出を見直し、これにより生み出した財源を、他の行政サービスや将来への投資へ回し、さらに積極的な政策展開を行うことによって、行政サービスを向上させるとともに、大都市が圏域の経済のみならず、日本全体の経済の発展を支えるという好循環を生み出す、その拠点となることが期待される。

また、日本の産業構造が重厚長大産業中心から、ICT の活用等により付加価値を創出する新たな形態へ変化している。働き方においても職住近接が可能となるなど、地域づくりや産業政策等における、行政に求められる機能は変化していくと考えられる。就業者が生活する住宅エリアやそれを取り巻く環境、施設等が集積している横浜のような大都市は、特別自治市の実現により、身近な行政サービスの拡充や市民との協働の取組の拡充といった機能のさらなる発揮が求められる。

さらに、特別自治市は、近隣自治体との連携を一層進めることで、地方創生を牽引する重要な役割を果たすことが期待される。横浜市は、国が推進する連携中枢都市圏構想における連携中枢都市の対象ではないが、特別自治市においては、広域的な視点を持って、法定の連携協約の制度を活用することで、近隣自治体と連携し、地域の実情に応じた圏域全体を見据えた政策を展開することも期待でき

る。特に、人口減少・高齢化が進んでいる横浜市の郊外部などは、同様の課題を抱える近隣自治体との連携により、医療・福祉分野など実情に応じた都市機能の集積や生活機能サービスの確保・向上などの効果も見込める。

横浜市は、特別自治市制度の骨子として、「横浜特別自治市大綱」（2013 年３月）において、次の４点を提示している。

ア　特別自治市としての横浜市は、原則として、現在県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理する。
イ　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。
ウ　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。
エ　特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市－区の２層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。

当研究会としても、特別自治市が横浜に最もふさわしい地方自治制度であると考える。今後、特別自治市制度の早期法制化を求めるにあたっては、後述する第 30 次地方制度調査会から示された課題を含め、今後、より具体的な特別自治市制度の設計案を提示していくことが求められる。

（２）　第 30 次地方制度調査会答申で示された課題

第 30 次地方制度調査会の答申では、「住民代表機能のある区の必要性」、「警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念」、「すべての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響」という３つの課題が示された。

総論から言えば、上記の３つの課題については、各々、対処策を検討・提示し得ると考えられる。

ア　住民代表機能を持つ区の必要性

（ア）　特別自治市における区のあり方

第 30 次地方制度調査会答申では、特別自治市（特別市（仮称））における区について、「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」との課題が示された。

過去の特別市制度が構想された時代背景と今日では、大都市の区の位置づけも変化している。横浜市では、1970 年前後から全国の指定都市に先駆けて、区役所の機能強化に取り組むとともに、市レベル、区レベルでの住民参画の取組や市民との協働の取組を推進している。

2015 年６月に発表した「『特別自治市』制度における区のあり方（基本的方向性)」の中では、「一層制の大都市制度である特別自治市では、特別区のように、基礎自治体機能を備えたフルセット型の区を目指すのではなく、区と局の適切な事務分担や区局連携を生かした行政区とし、区長公選は行わない」ことを明確にしている。その上で、「区局連携を最大限生かした、効率的・効果的な行政運営を行い、区の役割の拡充と住民自治の強化に伴う区長の権限を強化し、区長を特別職にするなど、区長の位置付けの変更を検討する」としている。さらに、区選出の市会議員が区行政を民主的にチェックする仕組みを構築することとし、特別自治市における区は、「区役所の機能強化・役割拡充、区長の権限強化」、「地域協働の取組や区行政への住民参画」、「市会議員による区行政の民主的チェック」の３つの取組を三位一体で行う必要があるとしている。

大都市は、全市一体の規模の経済性を生かし、集約・配分調整による効率的な都市経営を行う一方で、区レベルでの都市内分権による範囲の経済性を組み合わせていくことが強みとなる。ここで示されている特別自治市における区のあり方は、これらを両立させる試みとして捉えることができる。

（イ） 住民代表機能強化の方策

特別自治市においては、区の役割や権限が強化され、区で扱う予算も拡充されることから、区における意思決定機能の拡充が不可欠である。

第 30 次地方制度調査会では、住民自治機能の強化として、市議会内に区選出市議会議員を構成員とした、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置くことなどが議論された。横浜市では、区に係る予算や当該区の主要事業について協議する機関として、区選出市会議員で構成される「区づくり推進横浜市会議員会議」を 1994 年に設置している。当会議は市会議長が招集するもので、20 年以上にわたって運用し、2014 年には議会基本条例に明確に位置づけ、協議対象も拡大している。特別自治市においても、横浜市が先駆的に運用してきたこの仕組みを進化させ、区行政を民主的にチェックする仕組みを設置すべきである。

また、一層制の大都市制度である特別自治市において、公選により市長とは別に選ばれた者が市長の補助機関である区長となると、市長と区長の運営方針が異なるなど政治的対立の可能性が生じる。大都市経営を一体的に行う観点からも、区長の位置付けについては、公選ではなく、議会の同意を得て市長が選任する特別職とすることが望ましい。

今後、特別自治市における区については、区長の権限、議会機能のあり方、住民参画などの仕組みについて、さらに具体的な制度設計を行う必要がある。

さらに、地方自治法の改正により、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なっている。総合区長は、公選ではなく特別職の区長であり、特別自治市における区長の位置づけと同様である。特別自治市制度の実現を見据え、現行制度においても、総合区制度も含め、区のあり方について、継続的に検討を行う必要がある。

イ　警察事務の分割による広域犯罪対応

（ア）　現行の警察組織・広域犯罪への対応

日本の警察組織は、内閣総理大臣が所轄する国家公安委員会が警察庁を管理し、都道府県知事が所轄する都道府県公安委員会が都道府県警察を管理する仕組みとなっている。

国の機関として警察庁が置かれ、警察庁長官は都道府県警察を指揮監督し、指定都市を包括する道府県警察には、市警察部が置かれ、指定都市との連絡・調整を主な役割としている。

通信手段や交通機関の発達等を背景に犯罪が広域化したことから、多くの犯罪捜査では、複数の都道府県にまたがって活動する必要が生じている。このため､都道府県警察の単位を越えて広域的に捜査を行う広域捜査隊の編成のほか、複数の都道府県警察による合同捜査や共同捜査が積極的に推進されている。

また、警察庁の地方機関である管区警察局は、組織犯罪対策、来日外国人犯罪対策や広域的な対処を必要とする重要事件の合同捜査､共同捜査等に関して、府県警察に対する指導・調整を行っている。また、悪天候時の高速道路の交通規制、飲酒検問や大規模な集団暴走等の一斉取締りの調整等、府県をまたがる交通管理・交通対策の同一性を確保している。

さらに、警察庁では、複数の管区警察局の管轄区域で発生している社会的反響の大きい凶悪または特異な事件で複数の地域にまたがり組織的に捜査を行う必要がある事件を警察庁指定事件として指定し、都道府県警察と捜査会議を開催し、捜査方針を協議するほか、関係情報を収集・分析するなど、事件の解決に向けて捜査活動を支援している。　（参考：警察白書）

（イ）　特別自治市における警察のあり方

第 30 次地方制度調査会の答申では、特別自治市の警察事務について、「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」と指摘されている。

指定都市では、地域防犯対策や交通安全対策について、すでに区、市民、警察署が連携して実施しており、警察事務との連携が必要な道路管理や一部の道路標識の設置などの交通関連事務についても、道路管理者として取り組んでい

る。また、最近の消費者被害は、振り込め詐欺など、広域犯罪に絡んでいるものも増えており、大都市が実施している消費者相談との連携も重要である。

地域防犯対策、交通関連事務（信号機及び道路標識・標示の設置や交通指導取締り等)、消費者被害対策などは、特別自治市がより主体的に担うことにより効率的・総合的な対応が可能となり、行政サービスが向上する効果が高いと考えられる。

しかし、具体的な制度設計にあたっては、1954 年に現在の都道府県警察に移行した経過や、地方自治法施行令により公安委員会が行政委員会の共同設置の例外になっていることを踏まえた検討も必要である。市域内にかかる地方事務のすべてを担う特別自治市においては、警察事務についても県から特別自治市への移譲を原則としつつも、例えば、現在の県警察組織の中の市警察部の役割を確立し、市警察部警察職員の人件費等の経費負担等を特別自治市が担う等、現在の県警察の分割を前提としない制度設計とすれば、広域犯罪対応における懸念は解消できると考えられる。

ウ　全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる近隣自治体への影響

（ア）　現在の状況

第 30 次地方制度調査会の答申は、「特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある」と指摘している。

横浜市内で実施している神奈川県の全ての業務・施設を現状のままで横浜市が引き継ぐことを前提とした、神奈川県から移管される歳入歳出についての試算では、県の財政収支は現状より悪化することはなく、県及び県内市町村の財政に影響は少ないという結果となっている。(横浜市大都市自治研究会「第１次提言」(2012 年３月))

また、都道府県別に市町村の財政力指数（※）を平均すると、神奈川県は全国３位であり、神奈川県内で財政力指数が横浜市以上の市町村は、横浜市を除いた県内 32 市町村中 10 市町村ある（2014 年度)。

県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や、県内市町村の財政力指数からは、神奈川県内には税源の地域的な偏在性はなく、横浜市だけが財政的に突出していないため、少なくとも横浜市と神奈川県内の市町村の間では、横浜市が特別自治市になることにより、県内の横浜市以外の地域の利益が損なわれる状態とは言えない。

※財政力指数…地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去３年間の平均値。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる。

（イ） 特別自治市における近隣自治体との財政的関係

横浜市が特別自治市となり、市域内の地方税のすべてを賦課徴収しても、ただちに県及び県内市町村の利益が損なわれる状態とは言えないが、今後、県内市町村に対する神奈川県の行政サービスの提供に影響を及ぼさない詳細な制度設計が必要である。なお、神奈川県において、財源不足が生じる場合には、必要な財政需要に応じ、一義的には地方交付税により措置されることとなるが、県内市町村に対する神奈川県の行政サービス提供への影響については、特別自治市の具体的な事務権限等を整理し、県有施設の対応等も含め、歳入歳出のシミュレーションなど、さらなる分析を行った上で、神奈川県と協議していくことが望ましい。特別自治市において著しく歳入が超過する状況が恒常的に見込まれる場合には、横浜市のみならず県内において、効率的かつ持続可能な行政サービスが提供できるよう、横浜市と神奈川県の間で交付金などによる調整を行うことで、近隣自治体への影響を回避することは可能と考えられる。

その他、特別自治市においては、広域的な視点として、県が立案・執行してきた県域全体における計画・事業等において、特別自治市域が対象外となることによる支障が生じないように、特別自治市と県の情報共有や協議などによる連携の仕組みが求められる。

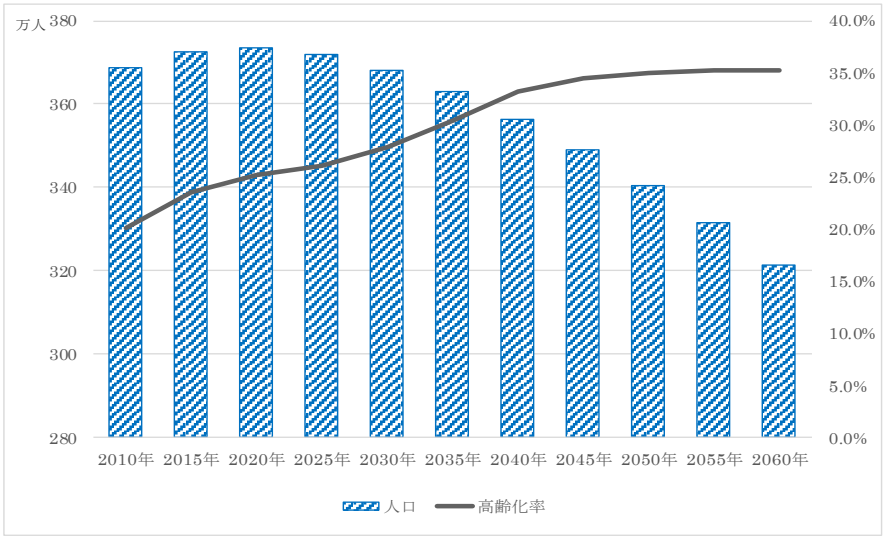
２　当面の取組について

特別自治市制度については、前述した３つの課題のほかにも、(１)特別自治市の事務権限（特に公共施設管理等の任意事務のあり方)、区局の役割分担、(２)県・近隣自治体との広域連携のあり方、(３)特別自治市の制度化に向けて地方自治法等に盛り込むべき内容、(４)特別自治市への移行手続等についても、分析・検討し、具体的な制度設計を進め、法制化に結び付けることが求められる。

また、法制化までの間は、2016 年４月から新たに制度化された「指定都市都道府県調整会議」なども活用し、現行制度下においても引き続き、市民生活の向上につながる事務を優先して権限移譲を実現させるとともに、都市内分権についても、総合区制度も含め区のあり方や住民自治の強化について、引き続き検討を進め、可能な取組は先行して実施していくべきである。

資料集

【参考１】横浜市の将来人口推計



（人）

	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年	2060年
合計	3,688,773	3,725,138	3,735,021	3,717,810	3,681,020	3,628,953	3,563,830	3,488,481	3,405,157	3,313,527	3,214,427
0～14歳	489,620	470,894	443,112	413,658	391,343	384,789	382,673	374,622	359,321	340,108	322,855
15～64歳	2,458,134	2,377,409	2,350,737	2,332,598	2,265,072	2,141,930	1,999,837	1,912,636	1,855,811	1,806,928	1,758,027
65歳以上	741,019	876,835	941,172	971,554	1,024,605	1,102,234	1,181,320	1,201,223	1,190,025	1,166,491	1,133,545
うち75歳以上	327,474	410,308	496,681	585,956	612,221	613,415	643,538	704,625	772,181	785,337	766,620
割合											
0～14歳	13.3%	12.6%	11.9%	11.1%	10.6%	10.6%	10.7%	10.7%	10.6%	10.3%	10.0%
15～64歳	66.6%	63.8%	62.9%	62.7%	61.5%	59.0%	56.1%	54.8%	54.5%	54.5%	54.7%
65～74歳	20.1%	23.5%	25.2%	26.1%	27.8%	30.4%	33.1%	34.4%	34.9%	35.2%	35.3%
うち75歳以上	8.9%	11.0%	13.3%	15.8%	16.6%	16.9%	18.1%	20.2%	22.7%	23.7%	23.8%

＊2040年以降は参考値

出典：横浜市将来人口推計（2010 年国勢調査に基づく）をもとに作成

【参考２】横浜市の行政区別将来人口推計

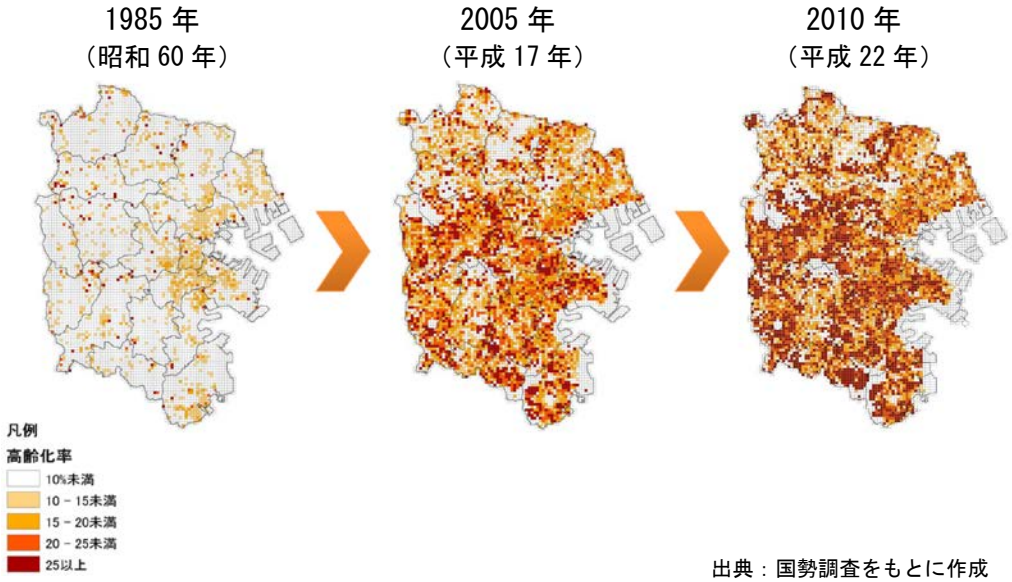
（人）

	増減※	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
鶴見区	↗	272,178	280,130	285,906	290,002	293,286	295,207
神奈川区	↗	233,429	240,450	246,065	250,571	255,063	258,939
西区	↗	94,867	100,057	104,329	108,176	112,451	117,091
中区	↗	146,033	149,139	150,713	150,923	151,202	150,789
南区	↘	196,153	194,990	191,790	186,819	180,664	174,252
港南区	↘	221,411	218,782	214,065	206,716	197,209	186,462
保土ケ谷区	↘	206,634	204,869	201,353	195,811	188,718	181,231
旭区	↘	251,086	244,304	235,160	223,991	210,551	196,486
磯子区	↘	163,237	160,635	156,552	150,743	144,296	137,267
金沢区	↘	209,274	205,397	200,051	192,777	184,315	174,773
港北区	↗	329,471	341,833	352,538	361,791	370,003	376,948
緑区	↗	177,631	181,009	183,733	185,189	185,515	184,866
青葉区	↗	304,297	308,861	311,409	311,688	310,038	306,334
都筑区	↗	201,271	213,494	225,830	239,063	252,598	265,851
戸塚区	↘	274,324	277,684	278,826	277,573	273,773	268,959
栄区	↘	124,866	123,442	121,170	117,697	112,784	106,151
泉区	↘	155,698	154,674	152,751	149,146	144,267	138,353
瀬谷区	↘	126,913	125,388	122,780	119,134	114,287	108,994

※増減は 2010 年と 2035 年の比較に基づく

出典：横浜市将来人口推計（2010 年国勢調査に基づく）をもとに作成

【参考３】横浜市の高齢化率の変化



出典：国勢調査をもとに作成

【参考４】行政区別高齢化率の推計

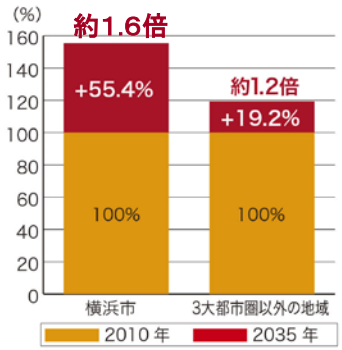
	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年	2060年
鶴見区	18.1%	21.5%	23.2%	24.0%	25.3%	27.2%	30.2%	31.4%	32.0%	32.7%	33.2%
神奈川区	19.0%	21.7%	22.7%	23.0%	24.0%	26.0%	28.8%	30.7%	32.0%	33.3%	34.1%
西区	18.7%	20.7%	21.0%	21.0%	21.8%	23.8%	27.3%	30.4%	33.5%	36.0%	37.8%
中区	21.2%	24.9%	26.2%	26.9%	28.8%	31.4%	34.1%	36.0%	37.0%	38.0%	39.0%
南区	22.8%	27.0%	29.1%	30.1%	31.8%	34.6%	37.3%	38.7%	39.5%	39.9%	39.8%
港南区	22.2%	26.7%	29.3%	30.9%	33.2%	36.3%	39.4%	40.6%	40.8%	40.5%	39.8%
保土ケ谷区	22.2%	25.8%	27.6%	28.8%	30.9%	33.9%	36.6%	37.9%	38.4%	38.4%	38.4%
旭区	24.3%	28.6%	30.9%	32.4%	34.5%	37.8%	40.9%	41.8%	41.2%	40.3%	39.0%
磯子区	23.0%	27.5%	29.9%	31.1%	33.0%	35.7%	38.6%	39.5%	39.5%	38.9%	38.3%
金沢区	21.9%	26.7%	29.7%	31.4%	33.7%	36.6%	39.0%	39.4%	39.4%	38.8%	37.8%
港北区	16.7%	19.2%	20.3%	21.1%	22.7%	25.2%	28.4%	30.7%	32.3%	33.4%	34.2%
緑区	19.5%	22.3%	23.7%	24.5%	25.9%	28.1%	30.5%	31.7%	32.1%	32.4%	32.5%
青葉区	15.9%	19.1%	21.1%	23.3%	26.9%	31.1%	33.9%	35.2%	35.3%	34.9%	34.5%
都筑区	13.5%	15.5%	16.4%	17.5%	19.9%	22.8%	25.5%	26.8%	27.6%	28.3%	29.8%
戸塚区	20.1%	23.8%	25.7%	26.4%	27.6%	30.1%	32.8%	33.8%	33.8%	33.7%	33.1%
栄区	24.3%	28.8%	30.7%	31.5%	32.6%	34.6%	37.3%	38.3%	38.3%	38.1%	36.8%
泉区	22.6%	26.3%	28.3%	29.3%	30.8%	33.4%	36.1%	36.8%	36.6%	36.4%	35.9%
瀬谷区	22.8%	26.4%	28.1%	28.9%	30.4%	33.2%	36.2%	37.0%	36.6%	35.8%	34.9%

＊2040 年以降は参考値

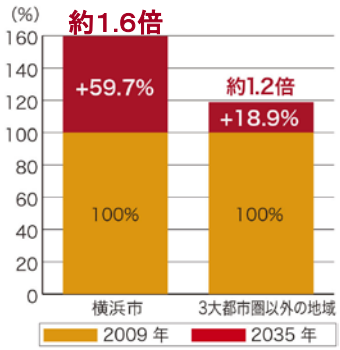
出典：横浜市将来人口推計（2010 年国勢調査に基づく）をもとに作成

【参考５】横浜市と三大都市圏以外の地域における高齢者人口・老人福祉費の比較

＜高齢者人口＞

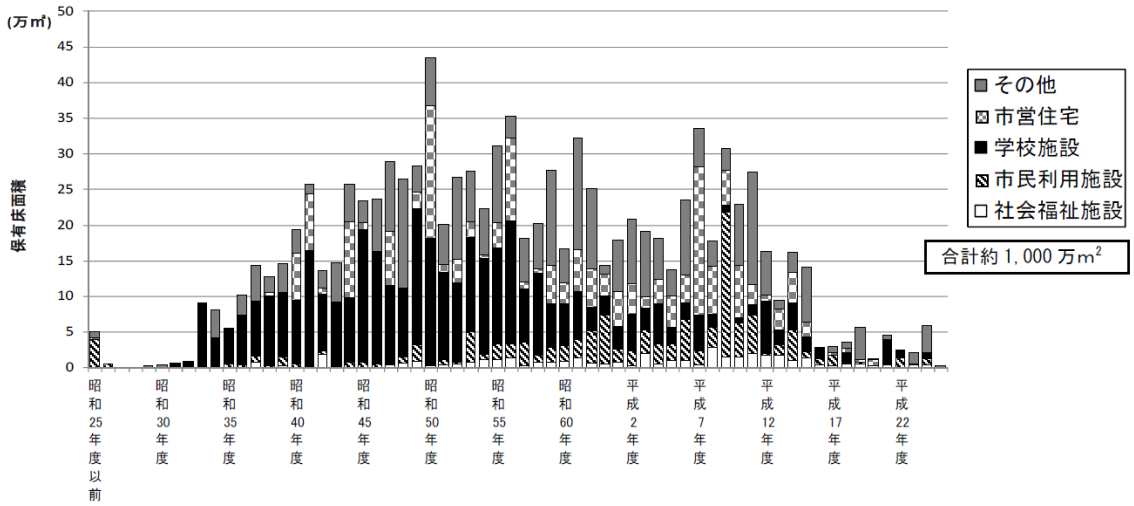


＜老人福祉費＞



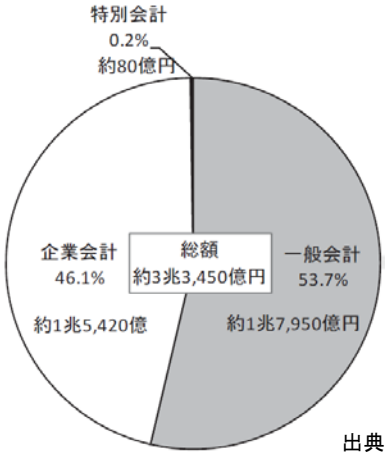
出典：第 30 次地方制度調査会第６回専門小委員会資料をもとに作成
※「三大都市圏」とは、東京圏、名古屋圏及び大阪圏を指す

【参考６】公共建築物の築年度別整備状況



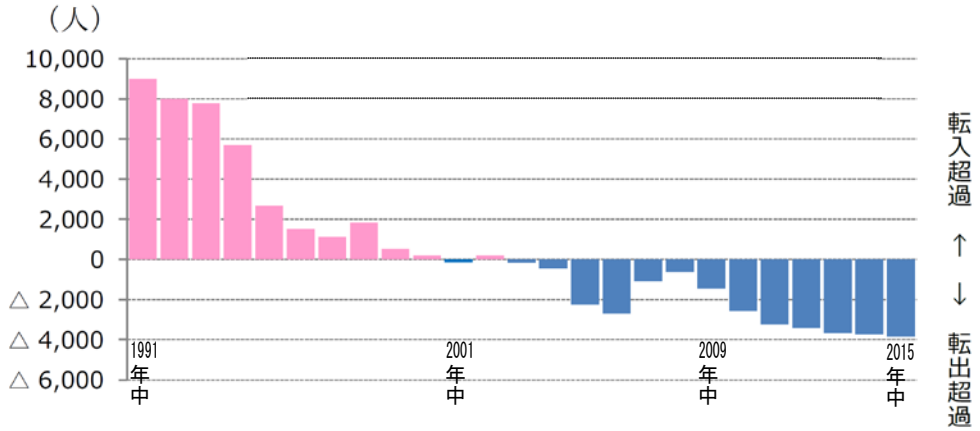
出典：横浜市公共施設管理基本方針（2015 年３月）

【参考７】公共施設の保全費の将来推計（2012 年度～2031 年度に必要となる総額の３会計内訳）



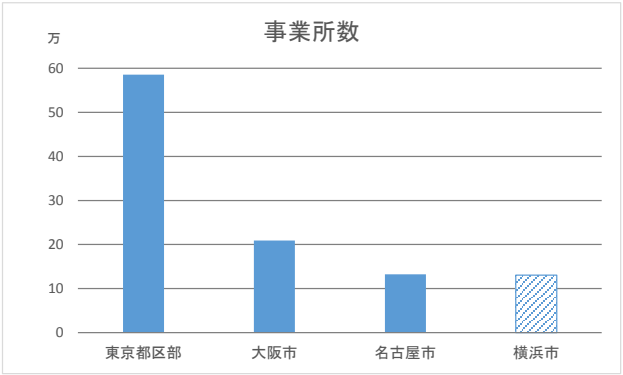
出典：横浜市公共建築物マネジメント白書（2013 年３月）

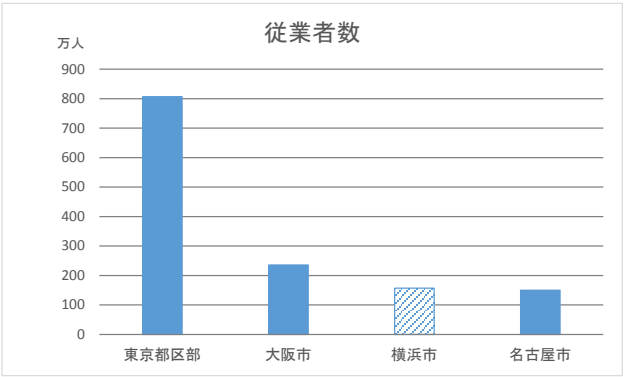
【参考８】横浜市の東京都区部との転入・転出超過数（1991 年～2015 年）



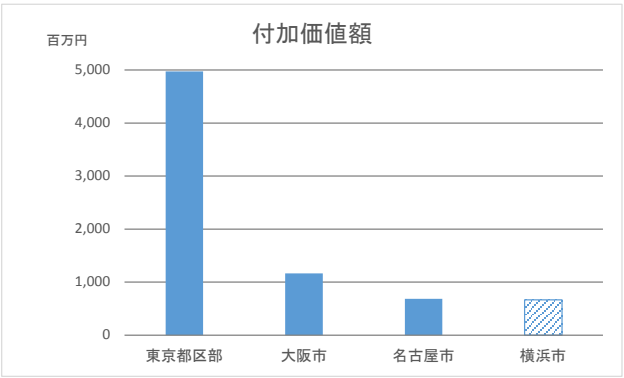
出典：横浜市「横浜市の人口－平成 27 年中の人口動態－」

【参考９】事業所数、従業者数、付加価値額の東京都区部、大阪市、名古屋市との比較



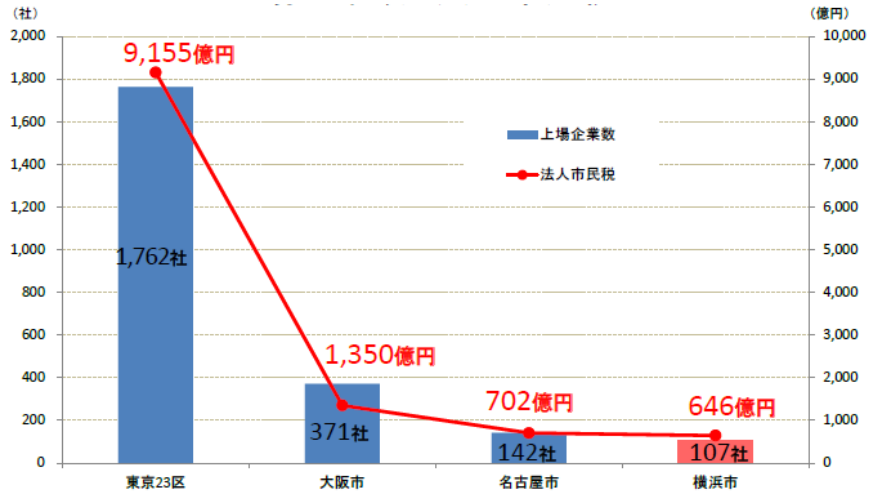


出典：総務省「平成 26 年経済センサス-基礎調査結果」をもとに作成



出典：総務省「平成 24 年経済センサス-活動調査結果」をもとに作成

【参考 10】上場企業数と法人市民税



出典：上場企業数は「四季報」（2015 年 12 月現在）、法人市民税は 2014 度決算ベース、東京 23 区は法人都民税額（東京 23 区の法人市町村民税相当額と東京都の法人道府県民税相当額の合計額）

【参考 11】地方自治法の一部を改正する法律の概要（抜粋）

地方自治法の一部を改正する法律の概要

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。

１．指定都市制度の見直し

○ 区の役割の拡充

・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）

○ 指定都市都道府県調整会議の設置

・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）

出典：総務省作成資料

【参考 12】横浜市区役所事務分掌条例

（趣旨）

第１条 この条例は、区の設置並びに区の事務所の位置、名称及び所管区域を定める条例（昭和 34 年３月横浜市条例第１号）第３条に規定する区の事務所（以下「区役所」という。）の役割を明らかにするとともに、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 20 第２項の規定に基づく区役所の事務分掌その他必要な事項を定めるものとする。

（区役所の役割）

第２条 区役所は、次に掲げる役割を担うものとする。

(1) 住民に身近な行政サービスを提供すること。

(2) 区の地域における協働を総合的に支援すること。

(3) 区の地域における課題及び要望を把握し、並びに市政に関する情報を提供すること。

(4) 区の地域の特性に応じた行政運営を推進すること。

(5) 区の区域内において横浜市が行う事務事業について必要な総合調整を行い、区における総合行政の推進を図ること。

（区役所の事務分掌）

第３条 区役所の事務分掌は、次のとおりとする。

(1) 区の行政運営に係る企画及び総合調整に関する事項

(2) 区における地域の振興に関する事項

(3) 区における戸籍及び住民基本台帳に関する事項

(4) 区における社会福祉、保健及び衛生に関する事項

(5) 区における住民の安全に資するまちづくりに関する事項

(6) その他区における住民に身近な行政サービスに関する事項

２ 区役所の組織の事務分掌については、規則で定める。

（区長の意見陳述等）

第４条 区長は、当該区の地域における課題を解決し、又は要望に対応するため必要があると認めるときは、関係する局長（横浜市事務分掌条例（昭和 26 年 10 月横浜市条例第 44 号）第１条に掲げる統括本部及び局、消防局、水道局、交通局並びに医療局病院経営本部の長並びに教育長をいう。）と協議を行うものとする。

２ 市長は、前項の協議に関し、必要と認めるものについて、区長が当該予算、制度等に関する意見を述べる機会を設けるものとする。

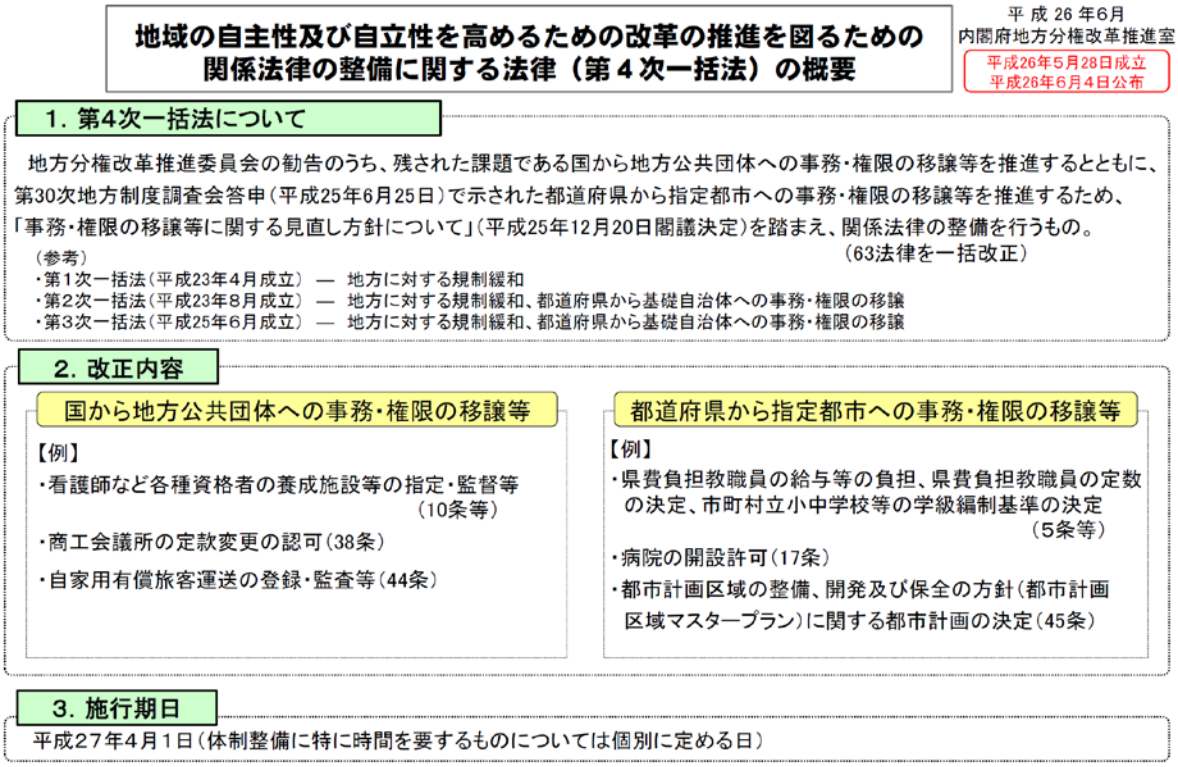
（委任）

第５条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

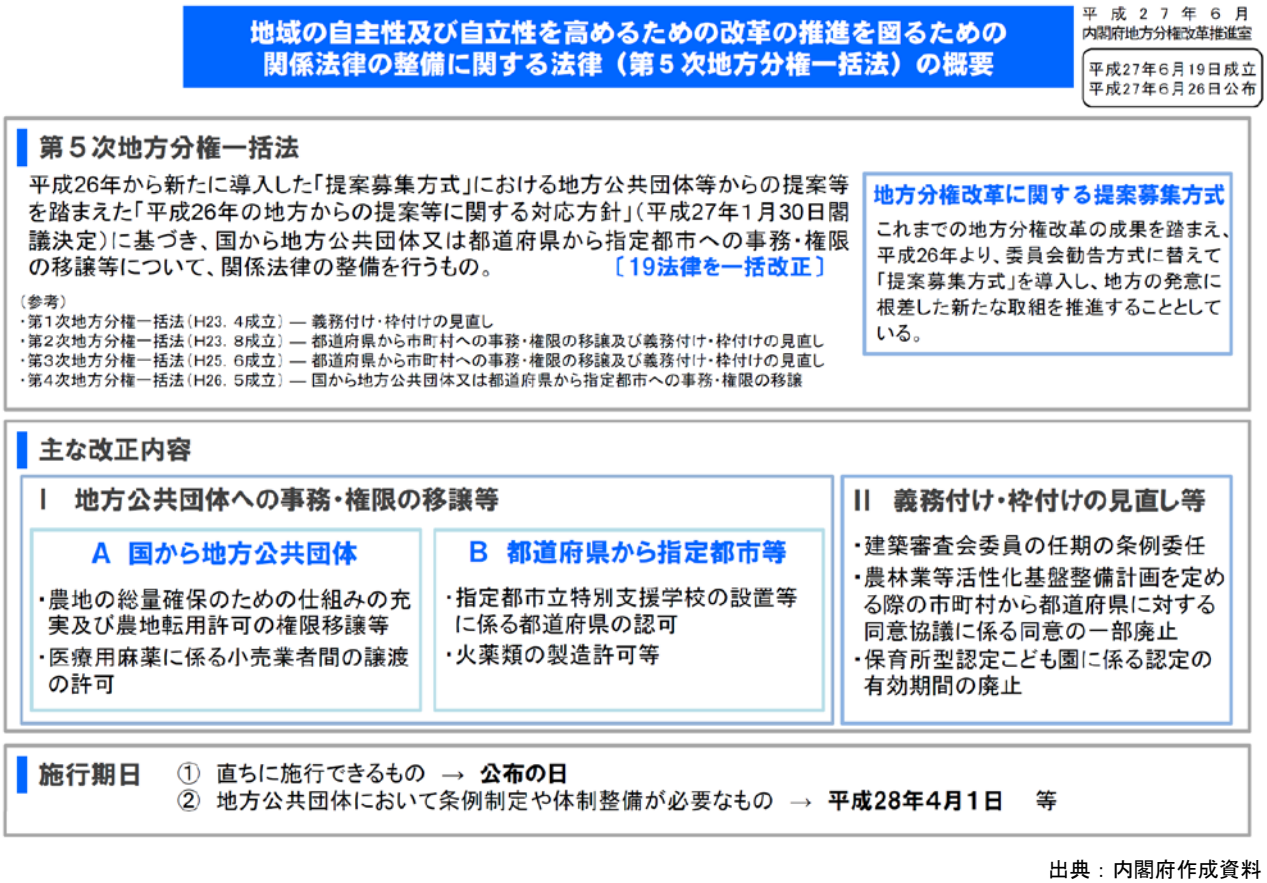
この条例は、平成 28 年４月１日から施行する。

【参考 13】第４次地方分権一括法の概要



出典：内閣府作成資料

【参考 14】第５次地方分権一括法の概要



出典：内閣府作成資料

【参考 15】第６次地方分権一括法の概要

出典：内閣府作成資料

【参考 16】横浜市における区の機能強化等の主な変遷

1969 年	**一度で用の足りる区役所** ・区長室の設置　・市民課の再編・強化　・総合庁舎の計画的建設
1977 年	**総合機関としての区役所の実現** ・区要望反映システムの導入　・福祉事務所と建築事務所の編入　・区政部・福祉部の２部制に
1994 年	**地域総合行政機関としての区役所の実現** ・「個性ある区づくり推進費」創設 ・「区づくり推進横浜市会議員会議」設置　・保健所（部相当）の編入
2002 年	**福祉・保健の連携強化** ・福祉保健センターの設置
2004 年	**新時代の区の機能強化Ⅰ** ・経営機能の強化（区長公募、副区長の設置、組織の自律編成） ・地域行政機能の拡大（市立保育所の移管、まちの計画・支援・相談窓口の設置、道路局「土木事務所」・緑政局「公園緑地事務所」を区役所兼務化）
2005 年	**新時代の区の機能強化Ⅱ** ・区予算制度の改革 ・道路・下水道・河川・身近な公園などの維持管理機能の移管（土木事務所の編入） ・戸籍課証明発行窓口　・税証明のワンストップ化の全区展開 ・行政サービスコーナーの機能拡充
2009 年	**地域の多彩な活動を支える区役所** ・地域支援機能強化に向けた地域力推進担当の設置
2010 年	・保育所待機児童の解消に向けた対応 **地域協働の総合支援拠点としての区役所の実現** ・地域支援機能強化に向けた地域力推進担当の全区設置
2011 年	・区役所の意向をより市政に反映させるため、区長会議など区役所会議の機能を強化 ・地域運営補助金の創設
2013 年	・地区担当制の全区導入 ・地域ニーズ調書（区から局への提案）の公表
2016 年	「横浜市区役所事務分掌条例」及び「区における総合行政の推進に関する規則」の施行

【参考 17】『「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）』の概要

「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（概要）

1　趣旨

横浜市は、人口減少や少子高齢化が進行する中、**市民サービスの向上と日本経済の活性化を実現するため、市と県の二重行政を完全に解消する「特別自治市」の実現を目指している。**

横浜市では、『横浜特別自治市大綱』（平成 25 年3月策定）で、特別区の設置を目指さないことを明示している。**『横浜特別自治市大綱』の考え方を基本に、横浜市会における議論なども踏まえ、『「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）』を取りまとめた。**

2　横浜市の特性とこれまでの取組

（1）都市の一体性と市民のロイヤリティの高さ

○昭和 14 年に現在の市域が確定　→　**75 年以上もの間、現在の市域を前提とした行政運営**を実施

○**横浜に愛着・誇り**を感じる市民が**8割。自治会町内会の加入率**は市全体で**約 76%**

（2）先駆的な区役所機能強化の取組

○全国の指定都市に先駆け、区民に最も身近な区役所の機能強化に取り組み、行政サービス向上に資する取組を継続して推進（ex.区独自予算の創設、土木事務所の編入、市長から区長への積極的な事務委任　等）

（3）活発な地域活動と支援体制の整備

○自治会町内会をはじめとする**地域課題解決に向けた自主的・継続的な取組が、重要な基盤**

○地域で活動する様々な団体が連携する場「協働による地域づくり」の充実に向け、**全区で「地区担当」や「地域支援チーム」などの「地域と向き合う体制」を整備**

（4）様々な住民参画の取組

○市レベル、区レベルで住民参画の取組や市民との協働の取組を先駆的に推進
（ex.区民提案、地区懇談会、区民意識調査、地域協議会、事業評価委員会、地域福祉保健計画の策定・推進　等）

3　「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）

（1）区の基本的な役割・区の事務権限の方向性

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

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

○県と市のすべての事務を処理するため、**局から区へ事務権限を移譲し、事務権限に応じて予算を拡充**

○自助・共助など**地域の自立的な取組を支え、協働を推進する区の体制を整備**

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

（2）区長の権限・位置付けの方向性

ア　区の役割の拡充と住民自治の強化に伴い、**区長の権限の強化**を検討する。

○区における総合行政を推進するため、**区長の総合調整権限や、区局連携に関する機能の強化**が必要

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

○区長権限の強化が想定されることから、**区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組み等を構築**

（3）住民自治強化の方向性

○大都市横浜の一体性や区局連携による効果的かつきめ細かな大都市行政を特別自治市でも生かすため、**特別自治市内部の自治構造は、**特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、**法人格を持たない区（行政区）**とする。

○**これまでの横浜市における様々な取組**（市民の自主的な地域活動、様々な広聴手段、区役所の機能強化等）**を生かしながら、住民自治を制度的に強化**する。

仕組①　地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充

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

仕組③　区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを構築※

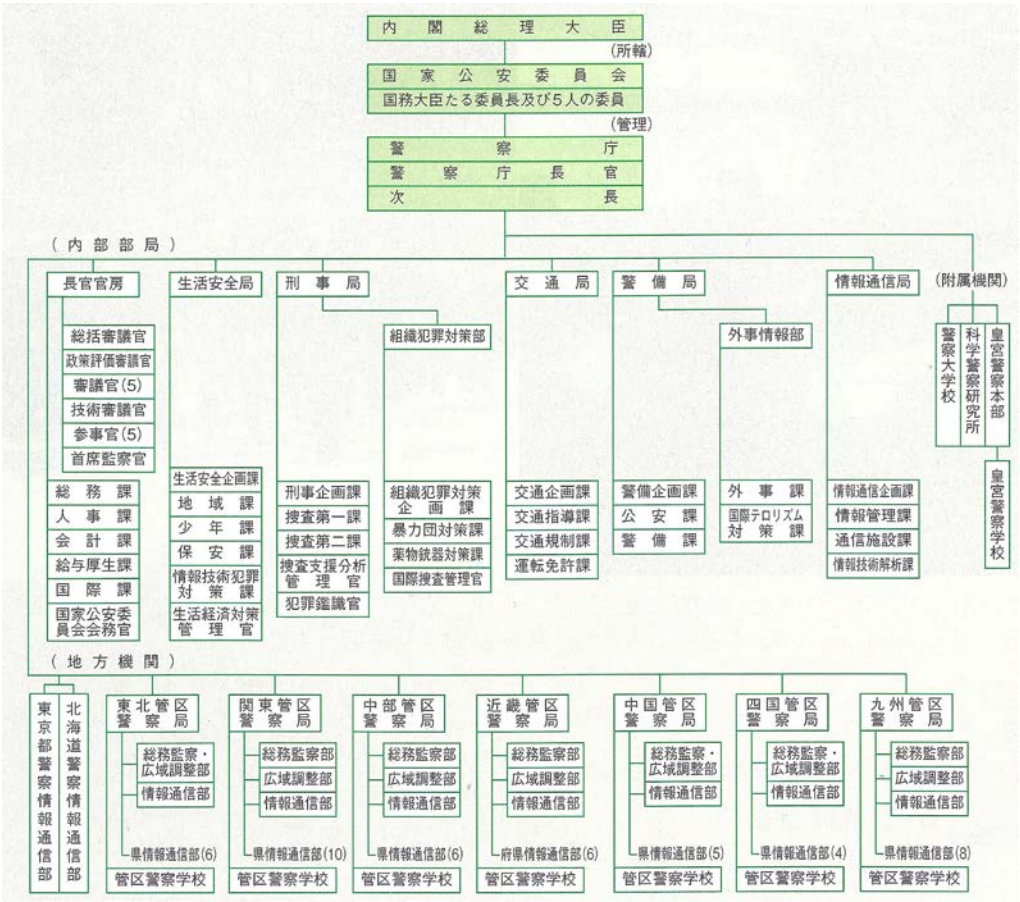
※横浜市会大都市行財政制度特別委員会において議論された項目を記載。

（4）特別自治市制度における区のあり方の取組方針

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

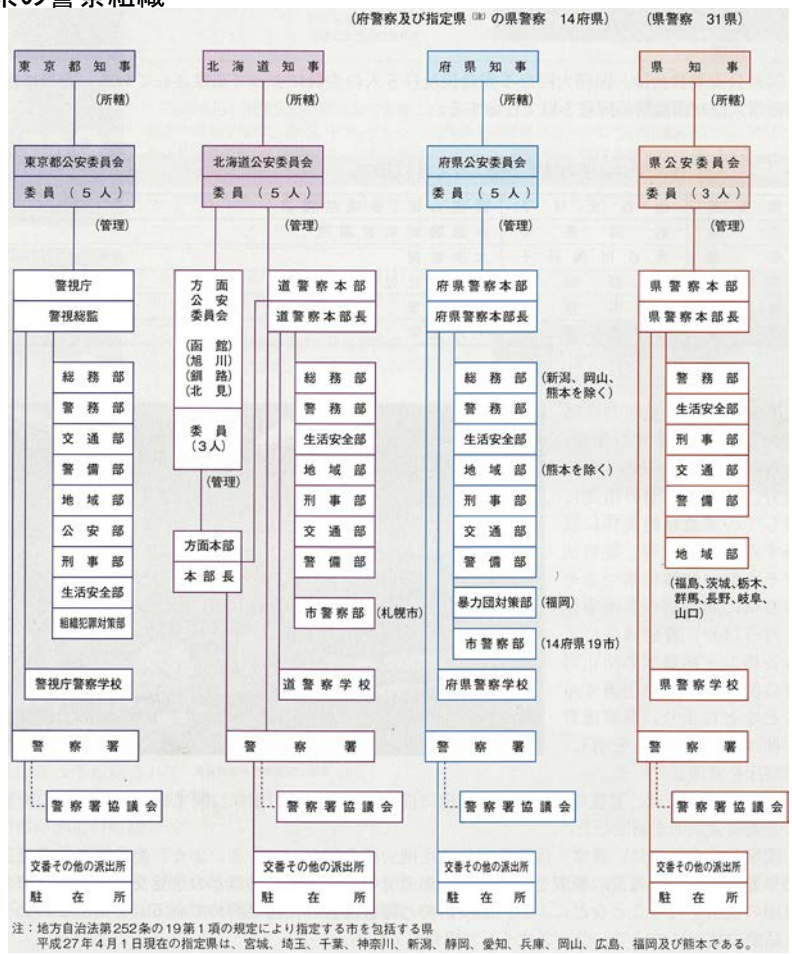
出典：横浜市『「特別自治市」制度における区のあり方（基本的方向性）（概要）』

【参考 18】国の警察組織



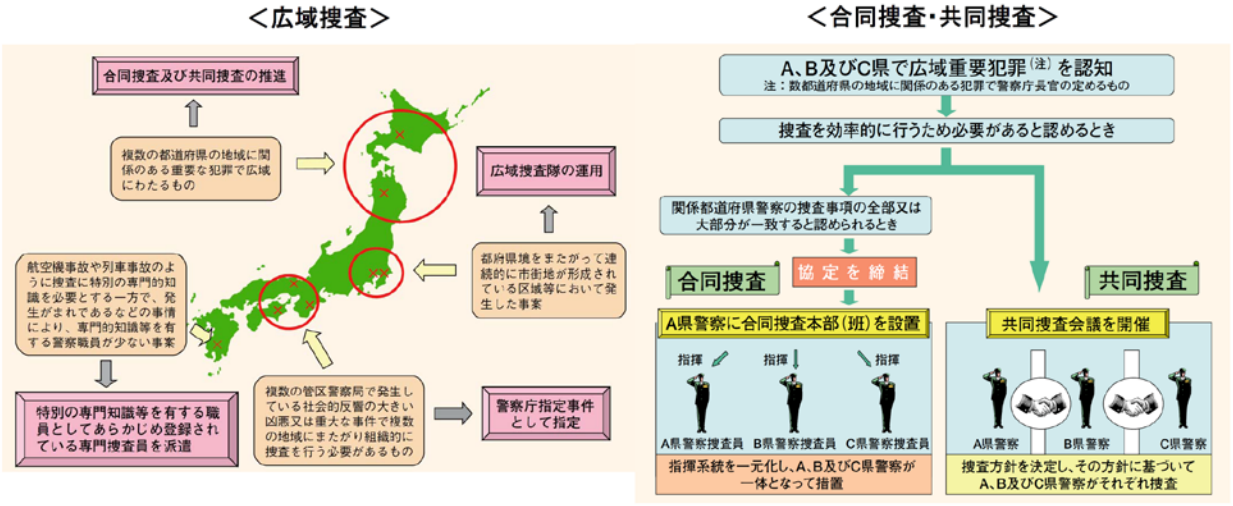
出典：警察白書（2015 年）

【参考 19】都道府県の警察組織



出典：警察白書（2015 年）

【参考 20】広域犯罪への対応



出典：警察白書（2008 年）をもとに作成

【参考 21】全国市町村の都道府県別財政力指数（2014 年度）

	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	東京都	0.93	17	滋賀県	0.53	33	大分県	0.34
2	愛知県	0.92	18	岐阜県	0.51	34	山形県	0.32
3	神奈川県	0.92	19	岡山県	0.48	35	岩手県	0.32
4	千葉県	0.76	20	福島県	0.47	36	青森県	0.32
5	埼玉県	0.76	21	長野県	0.45	37	佐賀県	0.31
6	大阪府	0.74	22	石川県	0.45	38	和歌山県	0.31
7	静岡県	0.69	23	香川県	0.44	39	鹿児島県	0.31
8	茨城県	0.62	24	富山県	0.44	40	宮崎県	0.30
9	兵庫県	0.60	25	新潟県	0.41	41	長崎県	0.30
10	福岡県	0.60	26	山口県	0.41	42	徳島県	0.30
11	栃木県	0.59	27	奈良県	0.40	43	沖縄県	0.30
12	群馬県	0.57	28	北海道	0.40	44	秋田県	0.28
13	広島県	0.57	29	愛媛県	0.40	45	鳥取県	0.24
14	三重県	0.56	30	山梨県	0.37	46	高知県	0.23
15	宮城県	0.56	31	福井県	0.37	47	島根県	0.23
16	京都府	0.55	32	熊本県	0.37	全国都道府県平均		0.47

出典：総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」をもとに作成

【参考 22】神奈川県内市町村財政力指数（2014 年度）

	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	1.44	12	平塚市	0.96	23	座間市	0.87
2	厚木市	1.08	13	小田原市	0.95	24	大磯町	0.87
3	藤沢市	1.03	14	大和市	0.95	25	逗子市	0.86
4	鎌倉市	1.01	15	伊勢原市	0.95	26	大井町	0.86
5	清川村	1.01	16	相模原市	0.94	27	横須賀市	0.80
6	川崎市	1.00	17	南足柄市	0.94	28	二宮町	0.76
7	寒川町	1.00	18	茅ヶ崎市	0.93	29	湯河原町	0.72
8	海老名市	0.99	19	綾瀬市	0.92	30	三浦市	0.66
9	中井町	0.99	20	秦野市	0.90	31	山北町	0.66
10	愛川町	0.99	21	葉山町	0.90	32	松田町	0.64
11	横浜市	0.96	22	開成町	0.88	33	真鶴町	0.51

出典：総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」をもとに作成

【参考 23】移譲が実現していない事務権限例

私立幼稚園の設置認可、医療計画の策定、都市計画事業の認可、一級河川（指定区間）・二級河川の管理、急傾斜地崩壊危険区域の指定、災害時の応急救助の実施、自衛隊の災害派遣の要請　等