

大都市制度・行財政改革調査特別委員会行政視察報告書

大都市制度・行財政改革調査特別委員長 荒井 宏幸

【視察日程】令和7年1月20日（月）～21日（火）

【視察委員】荒井宏幸委員長、細野弘康副委員長、古泉幸一委員、皆川英二委員、
美のよしゆき委員、高橋哲也委員、小野照子委員、武田勝利委員、小山進委員、
高橋三義委員、深谷成信委員、青木学委員

【視 察 地】浜松市、川崎市

【調査事項】浜松市：行政区の再編について
川崎市：特別市の実現について

○行政区の再編について【浜松市】

1 視察概要

（1）行政区の再編までの経緯

浜松市は、2024年（令和6年）1月1日から、行政区を今までの7区から3区に再編した。3区
の主な地域的な特徴について、新天竜区は旧天竜区とほぼ同じ、新浜名区は旧浜北市を中心とした主
に浜北区、北区を再編、新中央区は旧浜松市を中心とした西区、中区、東区、南区、北区の一部を再



編している。人口と面積について、浜松市
は人口79万1,900人、面積1,558平方キロ
メートルに対して、中央区は人口60万
9,000人、面積268平方キロメートル、浜
名区は人口15万6,000人、面積346平方
キロメートル、天竜区は人口2万6,000人、
面積944平方キロメートルである。

再編の特徴としては、人口は2万人台だ
が浜松市の面積の3分の2を占め、大部分
が山間地域である天竜区を1つの区として
位置づけていること、他の地域は極力1区
もしくは2区に分けることを再編方針としていることにある。

浜松市が政令市となったのは2005年7月（平成17年）、その前の年2004年（平成16年）10月
の合併協議会で新市の区割りを内定している。政令市が発足してすぐに行われた2005年8月から
2006年3月の行財政改革推進審議会（第1期、第2期はスズキ株式会社の鈴木修氏が会長を務める）
が集中的な議論を行い、行財政改革の答申書が出され、その中で行政区の再編についての提言が行わ
れている。その翌年、2007年（平成19年）4月市長選挙で市長が交代し、市長公約で行財政改革、
行政区の再編を公約に掲げている。

市長は、浜松市の課題である、人口減少、少子高齢化、インフラ改修、更新経費、社会保障費の増

大、財政健全化等の課題を直接解決するものではないが、このような環境変化に対応するため行政組織の見直しを行うことを表明。区再編については、旧浜松市が人口 60 万人でも、1 市で対応していたことから、政令市でも 1 市として行政再編ができないか検討を行い、地方自治法第 252 条の 20 では区の設置について、「指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする」という規定があることから、国に対して 1 市 1 区を認めてもらうため、要望を上げる働きかけも行っていった。しかし、国に地方自治法を改正する意向がないため、最低限の 2 区に再編することを提案していた。

議会では、市長の意見は意見として、議会で 2015 年（平成 27 年）5 月、市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会（調査事項 区のあり方について）を設置。2016 年（平成 28 年）2 月、特別委員会が「区制度検討に係る工程表」を了承。2018 年（平成 30 年）5 月から 7 月、地区自治会連合会等を対象として「新たな行政区、行政サービス提供体制（案）」について意見を聴く会を実施。9 月、特別委員会で最終案候補として 3 区案（天竜区、浜北区、その他の 5 区）を提案。11 月から 12 月、区の再編に関する住民投票条例案を市議会に提出し、修正可決の上、公布、施行した。2019 年（平成 31 年）4 月 7 日、浜松市区の再編に関する住民投票を実施した。

住民投票の結果は、有効投票数 32 万 2,600、天竜区、浜北区、その他の 5 区の 3 区案で再編を行うことには反対が多数。区再編を行うことについては、賛成が 50.8%で賛否は拮抗している結果であった。

この住民投票の結果を市議会と市当局で共有し、検討が始まったところから、市長と議会の歩み寄りが始まり、区再編が大きく動いていくことになる。

2019 年（令和元年）5 月、住民投票の結果を踏まえ、市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会で区再編に関する議論を再開。1 年間で委員会開催 49 回、総時間数 83 時間 32 分の協議を行い、協議の節目で、7 区自治会連合会、7 区協議会への説明に議会の特別委員会委員長、副市長、担当当局が出席し、協議の状況を説明した。その協議を踏まえ、2020 年（令和 2 年）9 月 28 日、市議会全員協議会において、全議員による投票の結果、「区再編は必要」という結論に達した。（全議員 46 人のうち 4 人が退席、出席議員 42 人のうち、区再編が必要と投票した議員が 38 人の結果）

この結論を踏まえ、区再編の区割りは議会が主導して決めることとなり、特別委員会での 1 年間の議論の上で、2021 年（令和 3 年）12 月、特別委員会において、現在の区割りである最終案 1 案を内定。2022 年（令和 4 年）1 月、2 月、パブリックコメントを実施し、5 月、特別委員会において、施行日を含む区再編（案）を決定することを了承。7 月から 10 月、区名の選定のための区名候補募集、区名アンケートを実施。12 月、全ての区協議会から諮問内容について適切であると答申が出され、2023 年（令和 5 年）2 月 22 日、区設置等条例が議決、公布され、2024 年（令和 6 年）1 月 1 日に新たな区に移行することを決定した。

（2）行政区の再編の効果

行政区の再編を行った後も、各区の区役所は行政センターとして位置づけ、区役所と同じサービスを提供している。区役所の組織は、社会福祉課、生活福祉課、長寿保険課は福祉事業所に、健康づくり課は健康づくりセンターに名称を変更しているが、同じ行政サービスとなっている。

行政区の再編時に大きな課題となっていた、面積は広大だが人口はわずか 2 万 6,000 人台の天竜区については、区政副市長を天竜区に配置した。中山間地に関わる過疎化・少子化・高齢化対策、小規

模集落の維持、林業の再生、保健、医療、福祉の確保などについて、部局を横断した指示、調整を行うことができる体制としている。

浜松市では、再編後のサービス提供として、住民に身近なサービス拠点である協働センター、ふれあいセンターの正規職員の数を増やして、自治会活動などのコミュニティ支援を充実する施策を講じている。コミュニティ担当職員は、「地域住民の皆さんの最も身近な相談窓口」として地域と行政をつなぐパイプ役であり、地域の課題を把握して地域住民に寄り添って支援する職員であることから、行政区再編前は正規職員と再任用職員を配置していた体制について、一定の期間をかけて再任用職員を全員正規職員に入れ替える対応を行っている。

戸籍、住民票、国保保険証などの住所変更については手続不要で、郵便、宅配便なども旧区名でも届く対応となっている。

行政区再編の財政効果は、再編の目的が直接、財政健全化でないことを前提としていて、人件費は区長などの管理職の削減や内部事務の集約を5年程度かけて削減する。将来的に人員を81人減らし（令和6年4月1日では10人減）、年間6億4,557万円の削減、区選挙管理委員会経費減が653万円となっている。同時に移行時のシステム・看板改修などで移行年のみ6億1,870万円の経費がかかった。

2 所見

浜松市の行政区再編に向けた動きが始まったのは、合併協議会で7区政とすることが決まった後すぐであることが経緯としては特別であると感じる。行財政改革推進審議会で行政区再編の方向性が出され、市長選挙で行政区を再編する意向を示した市長が当選したことから、政令市になり7区に移行後、執行部サイドから検討が進められていた。しかし、視察でも説明があったが、議会側と意見、見解が一致していたわけではなく、むしろ議会側としては7区の区制の存続が大勢を占めていた。

10年間ほど議会側と執行部側の議論は平行線をたどるが、変化となったのは、区制移行についての市民への住民投票であることが特徴である。住民投票の結果そのものは、区再編について賛成と反対の意見がほぼ半々で、住民投票によって行政が動くことにはならなかったわけであるが、経緯を聞くと、住民投票後、市長の側と議会の側の歩み寄りが生まれ、その後の行政区再編に向かっていることは、行政運営として特筆することであると感じる。

議会の動きが定まってからの対応としては、市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会での多数回、長時間に及ぶ議論で、特別委員会を中心に区割り案を確定し、その区割り案の住民への説明のために副市長とともに特別委員会委員長がほぼ全ての説明会に出席し、市民の意見聴取、討議を行っていることも議会の動きとして特別なものがある。

政令市浜松市は大手企業が立地する旧浜松市を中心とした合併で政令市となった経緯があり、本市も含め政令市の成り



立ちにはそれぞれの特色と歴史があることから、その歴史と市民感覚を踏まえて行政運営や議会での行財政、大都市制度の議論を行っていくことが大切であることを今回の視察で学び、有意義な視察であった。

○特別市の実現について【川崎市】



1 市の概況

【面積】144.35 k m²（市街化区域面積 127.28 k m²）

【人口、世帯数】1,548,254人 779,004世帯（R6.4.1）

【市制施行】大正13年7月1日

【一般会計予算額】R6 871,233,696千円

【議員数】条例定数60人 現員数60人

【政務活動費】会派交付 1人月額450,000円
会派及び議員交付 会派50,000円（議員1人当たり）と、議員400,000円

2 視察目的

人口の減少、少子高齢化の進展等、様々な課題を解決していかなければならない中、神奈川県と政令指定都市の川崎市の二重行政を解消すべく、特別市制度の創設が必要である。その実現に向けた取組とこれまでの成果、今後の展望、課題を伺う。

3 概要

【3市の連携した取組推進】

現行の指定都市制度は、道府県との二重行政や不十分な税制上の措置など、多くの課題を抱えており、大都市が果たすべき役割を十分に発揮できる制度となっていない。この間指定都市の規模、能力は拡大し、道府県との役割分担も変容している。指定都市は、その規模や歴史、文化をはじめ、国や道府県との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を有しており、将来の我が国の危機も見据え、今後より一層、地域の実情を踏まえて柔軟かつ迅速な大都市経営を図っていくことが求められている。特別市は、効率的かつ機動的な大都市経営を推進するため、市域における全ての事務を一体的に担う新たな大都市自治体の姿であり、市民に大都市制度の新たな選択肢を用意するものである。600万人を超える住民を擁する横浜市、川崎市、相模原市の3市は連携して特別市の法制化の早期実現に向けた取組を進めており、今後さらに加速していく勢いである。

【3市が目指す特別市の姿や考え方】

①指定都市が県の区域外となり、市及び市域内における県に属する事務を担う。

②市民に身近な課題は、基礎自治体である特別市で解決する。

➡特別市になることで、現在の県と指定都市の二重行政を解消し、特別市は迅速かつ柔軟な行政運営が可能になる。県は、特別市以外の市町村の補完、支援に、より一層注力することが可能になる。

4 所見

人口減少時代を見据えた多様な大都市制度が実現すれば、道府県との具体的な役割分担が明確になると感じた。特別市は圏域の状況に応じて、近隣自治体等との水平連携の中心的役割を果たすことになり、道府県は、条件不利地域における道府県内自治体に対する垂直補完の役割を果たすことになる。本市に置き換えてみても、2020年に約79万人の人口が2045年には約63万人と16万人もの減少が見込まれている。首都直下地震等の大規模災害や新たなパンデミックなどの際には、東京都一極集中では日本全体の社会・経済活動が滞ってしまうリスクがある。本市の日本海側の拠点機能のポテンシャルは非常に高いものとする。一方で本市が新潟県から独立すると、次のような課題が生まれると考えられる。

①現在の県としての一体性が失われる・・・新たなパンデミックが起き、市の医療機関が逼迫した際、市域をまたいだ広域的な患者の入院・搬送調整ができなくなる。また、県警察が県内全域を所管できなくなり、対応力が弱まるおそれがある。

②財政面での大きな影響・・・県から税源の集中する本市が抜けることで県に巨額の財源不足が生じる。本市で実施していた県の行政サービスにも影響が生じる。(道路の整備や河川の改修等)

③大きな費用負担の発生・・・県有施設は他地域への移転や本市への移管などが必要になり、県民の皆様の大きな費用負担が新たに生じる。(県立図書館や県立学校等)このような課題を踏まえた上で本市として特別市への模索を図るのか、それとも別の制度が考えられるのか、しっかり議論、検討していく必要があると感じた。

