

平成 29 年 9 月 29 日

行財政改革・大都市制度調査特別委員会

企画調整部 企画課  
総務部 人事課  
市民部 市民協働・地域政策課

## 新たな行政区、行政サービス提供体制について

～ 持続可能な行政区、行政サービス提供体制の協議・検討 ～

### ◆ 配付資料 ◆

資料 1：人口・市税決算額等の推移

資料 2：行政区再編の意義等について（案）

資料 3：区割り案の考え方（案）

人口・市税決算額等の推移

資料 1

項目	年度	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	(当初ベース) 2017
① 総人口(人)		804,032	807,073	810,646	813,184	811,397	800,866	798,924	797,039	793,437	791,191	797,980	797,164	795,322
	年少人口	116,137	-	-	-	-	112,093	-	-	-	-	107,411	-	-
	生産年齢人口	524,774	-	-	-	-	499,213	-	-	-	-	473,435	-	-
	老年人口	160,086	-	-	-	-	181,347	-	-	-	-	208,355	-	-
② 総人口(人)		817,024	819,998	823,564	825,810	824,023	820,317	818,375	816,490	812,888	810,642	809,065	808,249	806,407
	うち外国人住民	30,724	31,896	33,272	33,619	30,518	27,529	25,684	24,156	21,488	20,972	20,875	21,418	21,842
	年少人口	113,400	112,874	112,768	118,090	117,108	115,971	114,924	114,026	112,725	111,436	110,400	109,504	108,828
	うち外国人住民	-	-	-	5,406	4,890	4,419	4,072	3,843	3,380	3,197	3,214	3,220	-
	生産年齢人口	515,010	512,350	509,716	534,840	529,083	523,546	520,825	514,218	504,745	497,121	491,200	486,817	483,813
	うち外国人住民	-	-	-	27,566	24,955	22,422	20,907	19,596	17,425	17,057	16,902	17,373	-
	老年人口	157,890	162,878	167,808	172,880	177,832	180,800	182,626	188,246	195,418	202,085	207,465	211,928	213,766
	うち外国人住民	-	-	-	647	673	688	705	717	683	718	759	825	-
③ 市税収入決算額	個人市民税	36,845	40,508	49,146	50,295	50,301	44,003	43,040	44,691	45,513	46,108	46,935	47,635	47,354
	法人市民税	15,973	17,638	18,851	16,240	8,243	10,116	10,272	10,483	11,000	13,881	11,680	10,518	10,180
	固定資産税	54,043	51,901	52,878	53,909	53,381	53,291	53,510	50,666	51,233	52,046	51,467	52,416	53,364
	軽自動車税	1,245	1,292	1,349	1,397	1,438	1,467	1,491	1,524	1,565	1,615	1,656	1,947	2,003
	市たばこ税	4,626	4,814	4,778	4,525	4,234	4,308	4,902	4,836	5,376	5,185	5,062	4,896	4,879
	事業所税	3,626	3,711	3,757	3,869	3,874	3,763	4,240	5,024	4,968	5,039	4,976	4,959	4,992
	都市計画税	6,613	6,338	6,421	6,547	6,574	6,700	7,482	7,147	7,202	7,310	7,243	7,349	7,398
	その他の税	143	157	248	131	112	114	112	138	122	133	131	132	130
	計(百万円)	123,114	126,359	137,428	136,913	128,157	123,762	125,049	124,509	126,979	131,317	129,150	129,852	130,300
④ 歳出決算額	義務的経費	112,193	117,360	122,245	122,664	123,142	135,906	137,659	137,547	138,689	144,260	143,476	146,617	196,775
	人件費	50,045	51,548	51,013	49,053	47,683	46,932	45,263	43,709	44,093	44,889	43,883	43,256	80,674
	扶助費	28,418	29,558	33,770	35,053	39,056	52,664	55,874	55,520	56,742	60,482	61,797	65,620	67,241
	公債費	33,730	36,254	37,462	38,558	36,403	36,310	36,522	38,318	37,854	38,889	37,796	37,741	48,860
	投資的経費	53,662	53,706	58,279	65,256	53,716	58,380	54,003	40,799	45,145	39,897	49,668	52,803	43,914
	その他経費	74,826	74,328	81,493	87,910	98,831	83,728	95,000	92,133	96,318	91,461	94,302	95,606	95,994
	計(百万円)	240,681	245,394	262,017	275,830	275,689	278,014	286,662	270,479	280,152	275,618	287,446	295,026	336,683
⑤ 製造品出荷額(百万円)		2,753,302	2,849,996	3,225,665	2,869,350	2,098,101	2,014,577	1,970,088	2,085,286	2,130,271	2,005,774	-	-	-
備考	7月 12市町村合併			4月 指定都市移行	9月 リーマンショック			3月 東日本大震災						
		固定資産税評価 替	所得税から市民 税に税源移譲		固定資産税評価 替			固定資産税評価 替			固定資産税評価 替			県費教職員給与 移管分358億円

参考(出典等)

①推計人口:「浜松市統計書」毎年10月1日現在推計人口(H17-28)、「浜松市推計人口表」(H29.4.1現在)※H17、H22、H27は国勢調査結果(年齢区分別人口は年齢不詳者を含まない)

②住民基本台帳による人口:「浜松市年齢別人口表」毎年10月1日現在人口(H17-28)、同H29.4.1現在人口(H29)、「浜松市統計書」毎年12月末日現在人口(H17-19、外国人住民)

③市税収入決算額:「浜松市の市税のすがた」等(H17-29)

④歳出決算額:「浜松市の財政のすがた」等(H17-29)

⑤製造品出荷額:「工業統計調査」(H17-22, 24-26)、「経済センサス」(H23)

2 一般会計

(1) 歳入

(単位:億円)

区分	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度	36年度
1市税	1,307	1,280	1,292	1,470	1,487	1,519	1,528	1,520	1,527	1,534	1,525
2交付税	215	190	202	239	228	220	218	166	164	163	165
3国庫支出金	386	422	399	498	529	556	524	503	504	496	494
4県支出金	124	154	139	139	123	129	129	129	128	128	127
5市債	297	319	284	355	339	380	322	320	315	324	312
うち臨時財政対策債	139	123	119	170	145	127	124	197	194	191	196
6その他	490	584	565	504	537	540	525	518	522	525	537
合計	2,818	2,949	2,881	3,205	3,243	3,344	3,246	3,156	3,160	3,170	3,160

※表中の数値、表記については次のとおり(以下、同様の扱い)。

・26年度は2月補正後予算額、27年度は当初予算額。

・表示単位未満をそれぞれ四捨五入しているため、合計が表内数値の計算結果と一致しないことがある。

(2) 歳出

(単位:億円)

区分	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度	36年度
I 義務的経費	1,441	1,452	1,456	1,816	1,826	1,834	1,823	1,817	1,804	1,802	1,788
1人件費	457	452	442	788	779	777	764	762	763	764	762
県費負担教職員分を除く				432	423	421	408	406	407	408	406
2扶助費	596	616	624	638	655	660	658	656	653	651	648
3公債費	387	384	390	390	392	397	401	399	388	387	378
元金	353	349	354	352	353	357	359	355	342	339	328
利子	34	35	36	38	39	40	42	44	46	48	50
II 投資的経費	422	545	461	458	520	602	499	423	422	422	418
1補助事業	166	189	208	234	297	365	270	209	210	208	209
2単独事業	206	308	210	181	180	194	186	171	169	171	166
3国直轄事業費	30	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
4災害復旧費	20	20	15	15	15	15	15	15	15	15	15
III その他	955	952	964	931	897	908	924	916	934	946	954
1物件費	396	427	433	405	364	370	374	369	373	372	372
2維持補修費	81	76	72	72	72	72	72	72	72	72	72
3補助費等	118	128	103	101	100	102	100	103	107	102	108
4繰出金	208	220	220	219	226	233	238	245	252	260	270
5公営企業支出金	90	90	123	122	123	121	120	116	119	129	121
6その他	63	11	13	12	12	10	20	11	11	11	11
合計(I+II+III)	2,818	2,949	2,881	3,205	3,243	3,344	3,246	3,156	3,160	3,170	3,160

## 行政区再編の意義等について（案）

時代や社会経済状況が大きく変化し、これらに対応できる自治体の体制整備の必要性が高まる中、浜松市は指定都市移行後 10 年の経過を踏まえ、長期的な視野で未来に向かって持続可能な都市経営に取り組んでいく必要がある。

### 〈区割りの経緯〉

合併協議では、平成 15 年 12 月に 4 つの区割り案を示し、合併前の平成 16 年 10 月に現在の区割りを内定した。これは、政令指定都市を目指した合併であったため、先に区割りを内定した上で、12 市町村の住民とともに政令指定都市移行後の新市の姿を共有することで、合併の是非を判断するためのものであった。

また、区割りの基準については、法令等のよりどころがなかったことから、他の政令指定都市を参考とし、画一的かつ客観的な基準によることなく、人口規模や地形・地物、地域コミュニティ、歴史的沿革、市町村境などの地域事情に配慮した。

このように合併協議で内定した区割り案は、時間をかけて行った議論の成果ということができる。

### 〈将来に向けて〉

現在、懸念されている人口減少・超高齢社会の到来について、合併協議当時、国や地域に及ぼす時期や影響が十分に検証されたとは断言できない。

総合計画策定時（平成 26 年度）において、本市人口を推計したところ、総人口と生産年齢人口の減に加え、後期高齢者の激増など、30 年後の姿が明らかになった。

本市の区割り・区制度は、他都市の例を参考に構築したものであるため、区制度が 10 年間の実績を重ねた現在、本市の区制度を正しく評価することで、未来にわたりできる限り長期に持続可能な体制を検討する必要がある。

## 1 行政区再編の意義

### (1) 行財政運営に関すること

- ・市民サービスに直結しない内部事務や、利用頻度が非常に少ない窓口業務を集約することにより、効率的な行財政の運営ができる。
- ・専門知識を有する職員を集約することにより、行政サービスの質の維持向上を図ることができる。
- ・業務の集約による削減人員を新たな行政需要への対応や行政サービスへ活用することができる。
- ・地域特性に応じた行政運営を行うことができる。
- ・人口減少社会が到来する中、将来を見据え、持続可能で健全な行財政運営を行うことができる。

## (2) まちづくりに関すること

- ・本庁から区役所への業務移管により区長権限を拡大することができる。
- ・区協議会に加え、任意の（仮称）地域委員会を設置することにより、自治会を中心とした住民が市政に参画する機会を拡大することができる。

## (3) 住民サービスに関すること

- ・サービスに直結する窓口拠点は維持し、必要な箇所には拠点を増設することで、身近な施設で提供できる行政サービスの拡大を図ることができる。
- ・行政区域とその他区域（学区など）の不一致を解消できる。

## 2 行政区再編に対する市民の意見と対応策

### (1) 行財政運営に関すること

- ・財源配分等により、行政サービスの地域格差が生じるのではないかと。  
【対応策】サービスに直結する窓口拠点は維持し、サービスの向上を図るため必要な箇所には拠点を増設することで市民に身近な行政サービスは維持向上を図る。

### (2) まちづくりに関すること

- ・区役所から離れた地域のまちづくりが進まないのではないかと。  
【対応策】行政は地域の主体性を尊重しながら地域事情に応じた支援することが必要であり、住民に最も身近な地域コミュニティ支援の拠点施設である協働センターの機能の維持・向上を図る。また、コミュニティ担当職員が地域コミュニティに積極的に関与し、協働による地域づくりを進める。
- ・今まで区役所が進めてきた特色ある施策が進めにくくなるのではないかと。  
【対応策】必要性を見極めながら実施していく。

### (3) 住民自治に関すること

- ・行政区域の広がりにより、地域住民の声が行政に反映されにくくなるのではないかと。  
【対応策】行政は地域の主体性を尊重しながら地域事情に応じた支援することが必要であり、住民に最も身近な地域コミュニティ支援の拠点施設である協働センターの機能の維持・向上を図る。また、コミュニティ担当職員が地域コミュニティに積極的に関与し、協働による地域づくりを進める。

市民協働の視点で地域づくりを進める仕組みとして、任意の（仮称）地域委員会を設置し、自治会を中心とした住民が市政に参画する機会を拡大する。

#### (4) その他

- ・住所変更により個人の有する住所録等の変更が一時的に必要なものではないか。  
【対応策】地域住民に対して、未来にわたり持続可能な体制整備を目指すものであることを丁寧に説明し、理解が得られるよう努める。
- ・防災拠点が増加するのではないか。  
【対応策】防災業務については、提供場所や拠点数に配慮し、機能維持を図る。

## 区割り案の考え方（案）

- ▶ 合併協定書での「政令指定都市移行に関する基本的な事項(1)行政区を編成する上での留意点」を参考に、「新たな行政区、行政サービス提供体制(案)」について検討中の考え方を項目ごとに当て込んだもの。

### ①人口規模について

#### 【案】

- ・ 今後は、高齢化の進行に加え、子育て支援に係る行政資源の投入の増加が見込まれるとともに、将来的に労働力人口が国全体で減少していくなど、もはや避けられない現実が待ち構えている。
- ・ 行政区再編によって身近なサービス拠点となる機関の組織と人材の配置を見直し、必要な財源と人材を捻出していくという新たな発想で時代の転換点に柔軟に対応する必要がある。

[参考:合併協定書]

人口規模は、行政サービスや行政効率に関する基本的かつ重要な要素である。住民の利便性を図り、行政サービスの浸透を図る上では、行政区の人口は少ないほうがよいが、行政区の数を多くすると、行政の効率性が損なわれる。また、政令指定都市の市政運営において、住民と行政が緊密な関係を保持し、住民自治のより一層の充実を図るためには、行政区の人口は適正でなければならない。

既存の政令指定都市においては、区の人口は4万程度から30万程度までの間にあるが、概ね10万から20万程度となっており、これらの経験則を参考に検討する必要がある。

以上を考慮すると、1行政区当たりの人口規模については、原則として10万から20万程度を基本とすることが適当であると考えられる。しかし、地域の地形や社会的・経済的一体性により、画一的な人口規模の設定をすることが適当でない場合があることを考慮すべきである。

### ②地形・地物（河川、道路、鉄道、主要道路など）について

#### 【案】

- ・ 区割り案の考え方の方向性として、地理的特性(中山間地域、沿岸を含む地域、内陸地域、旧浜松市を核とした地域)、都市機能(都心、副都心)及び産業特性(浜名湖を核とした観光施策に注力する地域)を考慮する必要がある。

[参考:合併協定書]

行政区域の形状は、地理的に見て、自然な形状であるよう考慮することが望ましい。

地形や地物は、行政区の境界を決定する上で、地域分断要素として考慮することが望ましい。

また、地形・地物によって区分される地域は、地域としての一体的形成がなされる例が多いので、十分考慮する必要がある。

ただし、市街地の形成過程において、道路や駅を中心として住居や商店街が発展している地域や橋を介して兩岸の交流が盛んになることもあり、必ずしも地域の分断要素とはならないことにも留意する必要がある。

### ③地域コミュニティについて

#### 【案】

- ・地域コミュニティは、地域住民により自発的に形成され、地域住民によって健全に運営されるものであり、地域課題を解決するための活動が日々行われている姿が理想である。
- ・市民の身近な活動場所であり、多様な意見や考えが集まる協働センターを拠点として、自治会を始めとした地域の様々な団体と連携しながら地域づくりを進めていくことが重要になる。
- ・行政区の再編は、現行区の合区を基本とし、現在の区やコミュニティのまとまりと活動の実態に配慮し、それらを分断するような新たな分割は行わないことが望ましい。

[参考:合併協定書]

各地域の自治会等の住民自治組織は、地域コミュニティの基礎的な単位であり、住民自治の基礎である。行政区を通じた都市内分権を推進するに当たっては、自治会の単位を可能な限り尊重し、住民自治組織の大幅な再編成を必要としない行政区域とすべきである。

町字は、現在の市政運営と日常生活の基礎となっている。原則として、町、大字は、分断しないほうが望ましい。

### ④歴史的沿革

#### 【案】

- ・当地域では、多くの構成市町村で合併により成長してきたことに配慮、尊重すべきであり、それぞれの地域の歴史的沿革やそれらに対する住民感情に配慮する必要がある。

[参考:合併協定書]

当地域では、多くの構成市町村で合併により成長してきたことに配慮、尊重すべきであり、それぞれの地域の歴史的沿革やそれらに対する住民感情に配慮すべきである。

しかし、都市化の進展により、新しく作られた宅地や集合住宅等の住民が多い地域においては、それらの住民の意向も考慮する必要がある。

さらに、道路、橋の新設による住民の交流範囲の変化も考慮する必要がある。

### ⑤旧市町村境

#### 【案】

- ・合併以前の旧浜松市で機能していた行政サービス提供体制へ回帰することが望ましい。

[参考:合併協定書]

現市町村の区域は、これまで住民が培ってきた伝統、文化、歴史等の基本的な枠組みであり、現市町村の境は、尊重すべきである。



## ⑥郡・市町村のつながり

【案】

非該当

[参考:合併協定書]

当地域においては、これまで、郡や広域行政圏などを単位として、地域づくりや環境衛生、消防など様々な分野で広域連携・広域行政の展開を図ってきた。こうした郡や広域行政圏など市町村のつながりは行政区の編成に当たっても、当然尊重すべきである。

## ⑦通学区域

【案】

非該当

[参考:合併協定書]

通学区域は、児童、生徒を有する家庭の日常生活と重大な関係があり、住民にとっての利便性を考慮し、行政区域と通学区域は、できるだけ一致させることが望ましい。

## ⑧交通体系

【案】

- ・交通機関や道路による交通体系のつながりは、その地域の性格に重大な関連を持つものであり、地域的一体性を確保する観点から、道路網、交通体系、近い将来の予定線について考慮することが望ましい。とりわけ、高齢者等の増加を踏まえ、バスや鉄道等の公共交通機関の状況を考慮する必要がある。

[参考:合併協定書]

交通機関や道路による交通体系のつながりは、その地域の性格に重大な関連を持つものであり、地域的一体性を確保する観点から、道路網、交通体系、近い将来の予定線について考慮することが望ましい。また、同一の区域内に相互に交通体系のつながりのない地域ができるだけ存在することのないように配慮すべきである。

## ⑨社会的・経済的一体性（市街地、工業地域、商業地域、農村地域など）

【案】

- ・区割り案の考え方の方向性として、地理的特性（中山間地域、沿岸を含む地域、内陸地域、旧浜松市を核とした地域）、都市機能（都心、副都心）及び産業特性（浜名湖を核とした観光施策に注力する地域）に考慮する必要がある。

[参考:合併協定書]

都市内には、市街地や工業地域、商業地域、農村地域など社会的・経済的性格の同種類な地域がある。これらの地域については、その性格によって住民の意識や行政需要の内容が異なるので、これらの地域については、できるだけ同一行政区内に含ませるよう配慮することが望ましい。

## ⑩選挙区（国・県）

### 【案】

- ・国・県の議員の選挙区と著しい不一致がないよう考慮することが望ましい。

[参考:合併協定書]

国・県の議員の選挙区と著しい不一致がないよう考慮することが望ましい。

## ⑪面積規模（区役所などへの到達時間）

### 【案】

- ・住民に身近な区出先機関の機能を拡充し、頻繁に利用するサービスを区役所や協働センターなど身近な場所で提供できるように工夫することが望ましい。

[参考:合併協定書]

既存政令指定都市の行政区の面積は、およそ4km<sup>2</sup>から650km<sup>2</sup>までと、まちまちである。

行政区の面積の適正規模は、人口密度・位置・地形の相違や、交通の利便性によって異なり、一律の基準は定めにくい。したがって、面積規模は、人口や地形等との関連において考慮することが望ましい。また、市民の利便性確保の観点から、区役所（地域自治センター、市民サービスセンター等）までの時間距離が、交通機関により概ね30分程度の範囲に収まることを望ましい。

## ⑫国・県などの公共機関の管轄区域

### 【案】

- ・国、県の出先機関などの所管区域と行政区の区域は、市民の利便性や行政の効率性などの観点から、必要に応じて調整を行うべきものである。

[参考:合併協定書]

国、県の出先機関などの所管区域と行政区の区域は、市民の利便性や行政の効率性などの観点から、考慮することが望ましい。

## 区再編の前提条件

- ◆再編は、現行区の合区を基本とする。
- ◆旧浜松市の区域は、可能な限り統合する。
- ◆住民に身近な区出先機関の機能を拡充する。