

平成17年3月17日

政令指定都市調査特別委員会

中間報告

政令指定都市調査特別委員会に付議されております，政令指定都市実現の方途にかかわる調査・研究について，中間報告を申し上げます。

本委員会は平成15年6月20日に設置以来，23回にわたり委員会を開会し，付議事項について鋭意，調査・研究を行ってきたところであります。

以下，その概要について申し上げます。

委員会は，まず初めに執行部より政令指定都市の概要について，指定要件や政令指定都市移行のプロセス，事務配分の特例、行政組織上の特例，財政上の特例等及び，先行政令指定都市における区役所の事務・組織等の現況等の説明を受け，理解を深めたところであります。

また，先行政令指定都市である，さいたま市・広島市については，政令指定都市に至った経緯，区割り基準，区役所の組織，区長の位置づけ及び権限などについて，また政令指定都市移行に向けた取り組みの先進市である，静岡市・浜松市については，これまでの経緯，区割り基準，区への権限委譲について及び，今後の課題について視察を行い，精力的に調査・研究を行ったところであります。

委員会調査では，12市町村との合併が政令指定都市実現を共通目標としたものであり，合併後の新・新潟市が抱えることになる問題点，田園型政令指定都市の方向性と望ましい施策等についても積極的な調査・研究が必要との観点から，合併協議対象12市町村域の現地視察を行うとともに，

12市町村及び巻町合併協議会における協議課題

近隣市町村の人口動態，将来推計人口及び土地区画整理事業の現況

地域審議会と政令指定都市移行後の地域協議会のあり方

区割り基準及び区割りのあり方

県との事務移譲協議の進め方

政令指定都市における財政見通し

政令指定都市移行までの流れ

各政令指定都市の区役所機能及び組織のあり方

などについて執行部から説明を受け，活発な議論を交わしながら理解を深めました。

合併協議から離脱することとなった新津市を除く11市町村による法定合併協議会において，合併後設置する行政区画審議会の審議を円滑に行うため，複数の区割りパターンを提示して住民・市民の意見を聞くとの方針が示されるとともに，区割りパターン策定のための参考として「政令指定都市移行後の区割りについても各市町村議会の意見表

明の機会をつくる」との方向が示されました。

これを受けて、平成16年2月10日の委員会では、区割りについての集中的な意見交換を行ったところであります。

区割りの論議は、いわゆる大区制か小区制か、区の人口規模、区役所機能のあり方など多角的な意見が出されたところでありますが、次の三点について区割りにおける原則的な考え方、共通の認識として意見集約できたことから、合併協議会に向けた参考意見として議長に対して報告を行いました。

- 1、区の人口は、10万人にこだわらないこと
- 2、原則として、現在の新潟市の地区事務所のエリアは分割しないこと
- 3、現在の新潟市域も分割する必要があること

この考え方は、この段階における本議会・政令指定都市調査特別委員会の意見として、法定協議会で報告されたところであります。

また、平成16年8月26日の委員会では、A、B、Cの3つの区割りパターンを提示して市民からの意見募集を行うとの報告がありました。その後、集約した市民からの意見等を加味し、平成17年1月17日の委員会では、区割りパターンA、B、Cの修正案及び新たにD、E案が示され、これらの案を市民に提示し、区割りに関する第2次の意見募集をしていきたいとの説明がありました。

2月議会において行政区画審議会条例も審議され、区割りと区役所の位置及び名称が行政区画審議会の議論に委ねられることとなりますが、市民の関心も高く、政令指定都市移行にあたって市民の暮らしに直結する行政サービス提供のための行政区のあり方や組織なども含め、さらに積極的な議論と検討が求められることは当然であります。

以上が本委員会における調査・研究の主な経過であります。

3月21日には近隣12市町村との合併が行われ、新・新潟市が誕生し、政令指定都市を目指した新たな段階を迎えようとしていますが、この中間報告をまとめるにあたっては、執行部との質疑にとどまらず、政令指定都市実現にむけた調査・研究の論点やこれまでの政令指定都市論の問題点なども含め、委員相互の意見開陳や積極的かつ真剣な議論を行いました。

以下、意見・要望のありましたものについて御報告を申し上げます。

初めに区割りについて申し上げます。

第2次意見募集のための5つの区割パターンについては、各委員から

- 1、人口規模で6～7万から25万と大きな格差があること
- 2、区の数も7つに固定されていること。

などの点を指摘する意見が出されました。

主要な意見としては

- ・行政区の人口について、都市型と農村型という異なる条件の中で新たな行政体制を作り上げる必要性を考えれば、ダブル・スタンダードでの行政を行うことが必要であり、人口規模にこだわる必要はない。
- ・D案，E案は2区が人口25万人台で，少ないところは6万5,000人前後であり，スタートの時点から4倍近い人口差があり，7区のうち3～5区も10万人に満たない区ができるのは望ましい姿ではない。区役所機能やサービスの面でコストとメリットのバランス，人口規模や組織等の違いによって，まちづくりへの市民参加のあり方等にも新たな問題を生み出す可能性があることなどを考慮すれば，可能な限り平準化をする必要がある。
- ・二つの追加パターンも含め5パターン全てが7区制だが，区数はもう少し柔軟に考えられないのか。7区案にこだわらないで，6区案や8区案も出したらどうか。そうすれば人口規模格差の解消につながるのではないか。
- ・D案の4区を見ると人口規模が6万5,000人程度で，各地区から一部ずつ寄せ集めた感じがする。本庁地区とあちこち集めた4区との違いをどのように説明するのか。都市機能や成り立ちからみて，本庁地区は十分に一つの区として容認されるのではないか。
- ・前回の案，今回示された案とも，新津と小須戸，豊栄と北地区事務所の管内は1つの区として固定化されているように受け止められる。この点でも複数のパターンが示されるべきだ。
との意見があったところであります。

次に，これからの政令指定都市移行に向けた検討課題について

- ・政令指定都市になると，財政計画そのものが基本的に変わる。横浜市が大都市制は運営していく上で大変危ないという問題提起をしている。新潟市は戦後の右肩上がりで膨らんできた既存政令市と違う条件にあり，大都市制度の将来を見据えた議論も必要だ。合併に係る財政については10年間の特例措置があるが，それを頼りにしていくのは問題がある。
第1に，早急に政令指定都市新潟の財政見通しを示し，しっかりとした議論を行うべきである。
第2に，国の特例措置が切れる11年目以降の政令指定都市としての財政シミュレーションを提示すべきである。
- ・政令指定都市になることによるメリット部分が強調されているが，政令指定都市になっても決してバラ色ではないことを市民に明らかにすべきである。2010年代の北陸新幹線の開通によって上越新幹線沿線と北陸新幹線沿線で分断され、上越新幹線がローカル線になって本県に与える影響は極めて深刻なものと指摘されている。上越新幹線によって，東京との時間距離の短さに依存してきた本市にとって，交流人口や地域経済の観点からも危機感をもたなければならない。

このように、政令指定都市新潟の将来は決して明るいものではなく、広大なバックグラウンドを持たないことも含め、本市が置かれている条件をしっかりと見据えた上での、誤りのない戦略設定と具体的な施策を作り上げることが求められている。

また、田園型政令指定都市としての発展の方向を作り出すためには大変に難しい課題があることを指摘せざるを得ない。農政の大転換期にあって、都市近郊農業という特性を生かしながら、環境保全型農業の推進や地産地消等も含めて「食える農業」を目指した積極的な農業振興策をどう確立していくのか、企業集積等による産業の活性化や都市基盤の整備等、内発的発展の条件を作り上げるための明確な戦略の設定と、現実的具体的な施策展開などが不可欠である。平成19年度以降の新たな総合計画の議論とも関連して、都市間競争にも十分に対応し、乗り切っていける魅力のある都市づくり戦略を早期に確立すべきだ。

- ・分権型政令指定都市は単に区長への権限委譲だけでなく、住民自治をいかに育てていくのか、そのための地域協議会等の住民福祉向上策やまちづくりについて、多様かつ広範な意見をくみ上げていく組織や運動の位置づけや支援のあり方等を積極的に検討する必要がある。また、区の地域格差、あるいは純農村地帯と都市部の地域特性を踏まえた区役所のあり方、役割について十分に配慮した区行政の機能、組織を確立していく必要がある。
- ・市町村合併だからといって、4~5,000人の人口のところに支所を設置することになるが、現新潟市の7~8,000人居住している地域や市役所、支所、地区事務所、連絡所までかなりの距離のある地域をどう救済をしていくかを考えるべきだ。連絡所やサービス窓口の設置等踏み込んで解決すべきである。
- ・区行政を考える場合に、区役所への交通アクセスの点で問題のある地域がある。さいたま市では区役所を起点としたコミュニティーバスの導入が行われている。道路網だけでなく、公共交通機関の整備も含めた交通アクセス網の整備の方向をしっかりと固めるべきだ。
- ・コスト面、行政効率、さらに組織にも合併により集約化する意味が具現化するようにしなければならないが、地域審議会の今後のあり方、地域協議会の考え方をより明確にし、分権論の本質をしっかりと踏まえて編入市町村エリアに対処してもらいたい。また、区割りとは区役所の位置だけを行政区画審議会に諮問するのではなく、区制の中でどういう行政サービスが提供できるのか、区役所機能、権限、組織の内容も含めて一体的に情報提供しながら検討する姿勢が必要だ。
- ・農村部における区の区域と、都市基盤が整備され市街化された区域とは仕事の中身は必然的に違って来る。満遍なく均一というわけにはいかないだろう。その区域、その地域の住民の方々にとって住民サービスの低下を来さないような区行政のあり方を検討すること望む。また、土木関係事務の執行体制の検討も重要課題であり、保健所、福祉事務所等福祉行政の組織についても、市民の利便性を高める立場からそのあり方を検討すべきである。

との意見・要望がありました。

次に、今後の委員会としての調査・研究のあり方と課題について

- ・行政区という制度はあるが、行政区の政治がなかなか存在しないという議論もある。例えば区長の準公選制を取り入れることなどを検討する必要があるのではないか。また、いろいろな市民要求や利便性を図る意味で、市役所の補完的な行政事務執行ではなく、一定の政策計画、立案などの機能を持った独自性を発揮できるような区役所の機能や、区で独自に使える予算を増やすことも考えるべきだ。さらに、区の住民がまちづくりも含めて話し合えるような区民会議のようなものを設置すべきであり、そのための調査・研究を行うべきだ。
 - ・この10年間の合計特殊出生率をみると、人口が小さい市町村ほど新潟市よりも高い。なぜそうなるのか、自然増でどうやって人口をふやしていくのか、こういう政策的な部分も新市の政令市におけるまちづくりという点で議論していく必要があるのではないか。
 - ・合併をしたときに、都市行政と農村行政の違いと同時に、地域格差というものが大きくなるのではないか。社会資本や行政施設があるかないかという、いろいろな地域格差をどうコントロールして調整していくかという問題もある。分権型政令指定都市や田園型政令指定都市の意味を含めて議論し合う必要があるのではないか。
 - ・今後の調査・研究の進め方については、主体性を持って調査・研究の課題を明確にした意見交換の場にするために、課題を選別していくべきだ。
- との意見・要望がありました。

なお、これまでの執行部の合併論議や政令指定都市に向けた議論の進め方について、住民や議会を軽視しているのではないかと、積極的な情報開示と提供、方針策定段階における議会との率直な意見交換等の配慮に問題があったことなどについても、指摘があったことを特に付け加えておきます。

いずれにしても、3月21日の78万新・新潟市の誕生、さらに本年10月10日には巻町との合併により81万都市に生まれ変わります。

政令指定都市移行の手順としては、行政区画審議会における区割り及び区役所の位置確定等の議論、県との事務事業の移譲協議、総務省との政令指定都市指定にむけた協議、さらに、政令指定都市の体制作り、事務事業執行体制の抜本的検討などの課題が山積みしております。議会としてこうしたスケジュールにも対応しつつ、すでに述べた多くの課題について積極的に検討しなければなりません。

委員会はこのような考え方にもとづき、今後もさらに真剣な調査・研究と議論を進めていく必要があるとの意見集約を見たところであります。

以上で報告を終わります。