

新潟市区のあり方検討委員会 報告書(素案)

目次

I はじめに	1
II 新潟市の区政にかかるこれまでの取組	2
1 大合併から分権型政令市に向けた取組	2
2 これまでの取組にかかる意見	8
III 将来的な区のあり方について	10
1 新潟市を取り巻く状況	10
2 区のあり方の検討における論点及び基本的視点	16
3 区のあり方の検討における論点整理	18
(1) 論点1「総合区制度への対応」	18
i) 総合区制度の概要	18
ii) 検討の方向性	20
iii) 検討の視点	21
(2) 論点2「区の権限強化」	25
i) 区の権限強化の捉え方	25
ii) 検討の方向性	27
iii) 検討の視点	27
(3) 論点3「ガバナンスのあり方」	31
i) 区にかかる議会審議の現状	31
ii) 検討の方向性	33
iii) 検討の視点	34
iv) その他	36
(4) 論点4「区の規模や数」	37
i) 現行の区割	37
ii) 検討の方向性	40
iii) 検討の視点	40
4 まとめ	44
IV 資料編	45

Ⅰ はじめに

近隣 14 市町村との広域合併により，新潟市は人口約 81 万人，面積約 726 km²の大都市となり，平成 19 年 4 月，8 つの行政区からなる本州日本海側初の政令指定都市へと移行した。

政令市移行当初より，分権型政令市を標榜し「大きな区役所，小さな市役所」の考え方のもと，区役所を拠点とした行政区単位で特色あるまちづくりが進められてきた。

分権型政令市に向けた取組は，平成 26 年度から 4 区において公募区長を登用するなど，現在もなお，新潟市にふさわしい区政の実現に向けたチャレンジとして継続して進められている。

この間，全国的には，大阪都構想に端を発する大都市制度改革に向けた動きが加速し，第 30 次の地方制度調査会においても検討が行われ，当該答申に基づく地方自治法の改正により，およそ半世紀ぶりとなる指定都市制度の見直しが行われた。これにより，都市内分権により住民自治を強化するため，総合区制度が創設されるなど，各政令指定都市の判断により，区の役割を拡充する道が開かれた。

一方，社会情勢を見れば，日本全体で急激な人口減少社会を迎え，日本創生会議が発表した消滅可能性都市は社会に大きな衝撃を与えた。

少子化，高齢化そして人口減少の流れは，新潟市においても，例外ではなく，いかに持続可能な都市経営を進めていくかが最重要課題となっている。

本委員会では，こうした区の役割を拡充する方向性と持続可能な都市経営をいかに進めていくかという問題認識のもと，様々な階層で複雑に関係し合う多様な課題を整理し，今後の新潟市の区のあり方を検討する上での土台を作り上げることを目的に検討を進めた。

変化が著しく，多様性に満ちた時代であるからこそ，考えられる様々な論点を整理し，可視化することで，今後，必要となる全市的な議論を効果的・効率的に進めていくことができるであろう。

本報告書が 行政区を持つ政令指定都市新潟の，持続可能な未来を切り開く礎となれば幸いである。

新潟市区のあり方検討委員会

座長 碓井 光明

II 新潟市の区政にかかるこれまでの取組

1 大合併から分権型政令市に向けた取組

【広域合併から政令指定都市へ】

- 新潟市は平成13年1月に隣接する1町（黒埼町）と、また、平成17年3月に近隣12市町村（新津市・白根市・豊栄市・小須戸町・横越町・亀田町・岩室村・西川町・味方村・潟東村・月潟村・中之口村）と、同年10月には隣接する1町（巻町）と合併し、人口約81万人、面積約726km²の市となった。
- 平成19年4月には本州日本海側初の政令指定都市に移行し、8つの区（北・東・中央・江南・秋葉・南・西・西蒲）が誕生した。
- 旧市町村と区の構成は、旧新潟市が東区、中央区に分かれ、旧新潟市の一部と近隣市町村が結びついて、北区（旧新潟市・豊栄市・横越町の一部）、江南区（旧新潟市・横越町・亀田町）、西区（旧新潟市・巻町の一部）ができ、合併旧市町村同士で、秋葉区（新津市・小須戸町）、南区（白根市・味方村・月潟村）、西蒲区（岩室村・西川町・潟東村・中之口村・巻町）となった。

■ 旧市町村と区の構成



出典：新潟市都市政策研究所「研究活動報告書2012」

【分権型政令市に向けた取組】

- 区の基本的な考え方としては、当初から「大きな区役所，小さな市役所」の考え方のもと，区役所に企画政策部門や産業・建設部門等を設置するなど，必要な裁量権を持つ身近な区役所の実現が図られてきた。

「大きな区役所」と「小さな市役所」

行財政の効率化を土台として，

- 市民の大きな安心感と利便性につながる「必要な裁量権を持つ身近な区役所」
- 都市間競争に打ち勝つ戦略性を備えた「専門性・先見性を持つ小さな市役所」

大きな区役所

- 区民の意見・要望を区の施策に反映
⇒ 企画政策部門の設置
- 区役所が独自に考え判断
⇒ 組織・人事・予算の区長権限強化
- 区民の利便性向上
⇒ 大掛りな組織によるワンストップサービス
- 区民の要望に即応
⇒ 産業・建設部門等のある大区役所制

小さな市役所

- 都市間競争を勝ち抜く戦略本部機能
⇒ 全市的な企画等に特化
- 戦略的な政策決定の迅速化
⇒ 組織のフラット化(局制の廃止)
- 区のバックアップ機能
⇒ カウンターパートの明確化

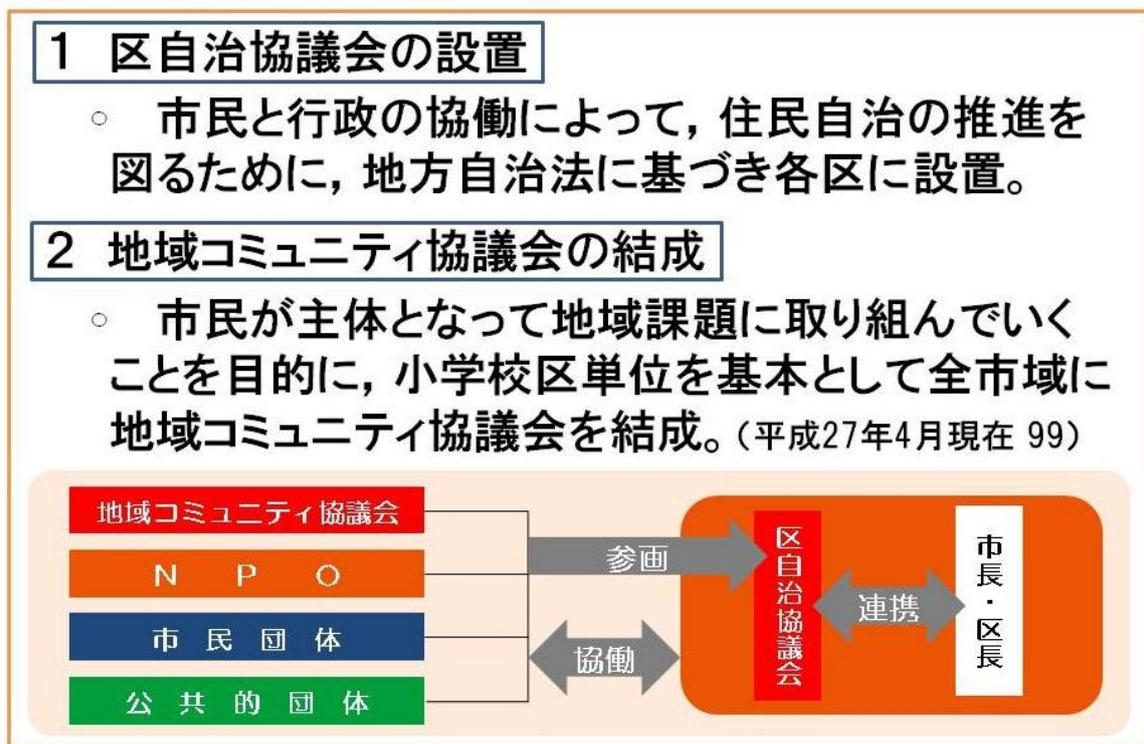
- 各区役所には，おおむね本庁組織に対応した組織が備えられている。また，各区役所における主な機関として，区役所とならなかった旧市町村役場が，出張所として再編されている。なお，当初は税務，下水道などの業務を担う組織も各区役所に備えられていたが，その後の組織再編により専門的業務を担う組織は全市一元化された。

区役所組織	本庁組織(内部部局)	本庁組織(機関)	主な担当分野
地域課	地域・魅力創造部	東京事務所	総合計画，政策調整，特命事項，広報
	文化観光・スポーツ部	美術館	文化政策，観光政策，スポーツ振興
区民生活課	市民生活部	消費・パスポートセンター	区政推進，協働，住民基本台帳，戸籍，消費生活
	環境部	清掃センター	環境保全，廃棄物処理
健康福祉課	福祉部	児童相談所	社会福祉，介護保険，国民健康保険
	保健衛生部	保健所	保健衛生
産業振興課	経済部	航空産業支援センター	産業政策，商業振興，企業誘致，雇用対策
	農林水産部	中央卸売市場	農業，林業，水産業
建設課(※1)	都市政策部	駅周辺整備事務所	都市計画，市街地開発，交通，都市景観，港湾，空港
	建築部		住環境，建築指導，公共建築
	土木部	東・西土木事務所	道路，公園
総務課	危機管理防災局		危機管理，防災
	総務部	職員研修所	庁舎管理，組織，人事，法務，IT推進
(税務課※2)	財務部	市税事務所	予算，契約，用地取得，財産管理，税務
(下水道課※3)	下水道部	東・西下水道事務所	下水道
—	教育委員会	公民館，教育支援センター	教育

※1:平成21年度より，本庁より業務移管(市道・公園の維持)。平成24年度より，本庁より業務移管(市道・公園の整備)。

※2:平成24年度より，廃止。本庁組織(市税事務所)へ再編。※3:平成27年度より，廃止。本庁組織へ再編。

- 区役所の設置に当たっては、区役所内部の課未満の組織編成と人事異動の権限を区長に付与するとともに、区役所が市民の声に迅速かつ柔軟に対応することができるよう、本庁の所管部署を通さず直接区に配分する区本配当予算を充実するなど、区長への分権が図られた。また、新たな予算制度として、区の伝統、風土を守り育てる取組や区の課題解決に向けた取組を行うため「特色ある区づくり予算」や、区民から寄せられたアイデア、要望が市政に反映できるよう、区役所が所管部局に予算要求（編成）を求めることができる「区提案予算制度」が創設された。
- 住民自治の確立に向け、市民と行政の協働によって、住民自治の推進を図ることを目的に、各区に地方自治法に基づく「区自治協議会」が設置されるとともに、市民が主体となって地域課題に取り組んでいくことを目的に、小学校区単位に「地域コミュニティ協議会」が結成された。



【分権型政令市の検証と自治の深化】

- 新潟市は、政令市移行後5年を経過した平成24年に、有識者を構成員とする「政令市にいがたのあり方検討委員会」を設置し、政令市にいがたの成果や課題の検証を行った。
- 政令市にいがたのあり方検討委員会からは、拠点化戦略をはじめ幅広い観点から提言がなされ、区のあり方に関わる課題についても、多くの示唆に富む提言がなされた。

【参考】政令市にいがたのあり方に関する提言

■ 政令市にいがたの都市像と拠点化戦略

- 個性的で持続可能な暮らしやすい大都市として、世界の大都市モデルとなるような力強い都市像を示すこと
- 東日本大震災で再認識された本市の拠点機能、バックアップ機能を今後も強く打ち出すこと
- これまでの取組を発展させ、都市としての成長を市民が実感できるような具体的な工程を示した戦略を示すこと
- 他の自治体との都市間連携・広域ネットワークを構築すること

■ 行政区による主体的なまちづくりと分権型政令市としての組織戦略

- 各行政区・区役所が主体となった魅力あるまちづくりを進め、地域の独自性を発揮していくこと
- 区役所と本庁の役割・機能の再整理、そのうえでの区役所への権限・財源の一層の移譲、各区が協議・調整できる仕組みづくりが重要であること
- 住民自治強化の観点から、区長の選任など、区政・区役所運営のあり方を検討すること
- 教育委員会など行政委員会についても、区役所への分権化に対応した形で再編を検討すること

■ 市民が主役となる自治の実現

- 区自治協、地域コミ協、NPOなどの役割がますます重要になるとの認識のもと、地域活動や住民自治の責任ある担い手の育成、ノウハウを蓄積できる環境づくりが必要であること
- 市民が参画する領域の拡充や、担い手づくりのため、市民が市政参画・協働の経験を通して学び合う場を提供すること

■ より個性的で魅力のある、暮らしやすいまちづくりへの挑戦

- 政令市移行時に事務・権限が移譲され、本市が一元的に行政サービスを提供できるようになったことによる効果については、一定の評価
- 今後も、自立度の高い市政運営を実現し「さらなる効果」を市民が実感できるようにすること
- 本市がより個性的で魅力ある、暮らしやすいまちを目指し、特区制度なども活用して、様々な分野で本市が最先端都市となり、その姿を内外に示していくこと

- この提言を踏まえ、新潟市にふさわしい自治の実現に向け、地域内分権、住民参画、教育委員会の分野に分けて、地域（区）における自治の深化に向けた検討を進め、まず、区長、議会、教育委員会の3つについて、制度の選択肢（案）を議会や市民等に示し、意見を聞きながら検討した結果、区長については公募制、教育委員会については担当区制を導入することとした。

区の役割強化に伴う「区長の選任方法」

1. 公募 希望者を募集し選考により市長が任命

2. 議会同意を得て選任する特別職

3. 公選

- ・ 選択肢として確保
- ・ 法改正が必要なため
制度改正提案

教育にさらに責任を持てる「教育委員会のあり方」

1. 担当区制 教育委員を増員し担当区を定める

2. 区に教育委員会

3. 必置の見直し

- ・ 選択肢として確保
- ・ 法改正が必要なため
制度改正提案

- 平成 25 年度からは、庁内の関係部長で組織する区政創造推進会議を設置し、区役所の権限・組織，区民との協働，教育委員会の 3 分野で自治の深化に向けた取組が進められている。

■ 自治の深化に向けた取組（平成25年度～）

区役所の権限・組織（行政区による主体的なまちづくりの実現）

- 各区が主体となった魅力あるまちづくりの一層の推進
- 新しい視点・発想によるリーダーシップの発揮
- 区役所・市役所の連携による区政・市政運営

区民との協働（市民が主役となる自治の実現）

- 区政・市政への多様な意見の反映
- 区自治協議会とのさらなる協働の推進
- 地域コミュニティ協議会とのさらなる協働の推進

教育委員会（子どもに身近な地域で教育に責任を持てる体制の構築）

- 教育委員会が説明責任を果たせる体制の構築
- 地域との連携による教育の推進

- 自治の深化に向けた取組では、これまでに次のような具体策が実現されている。
 - 区役所の権限・組織について
 - 各区が主体となった魅力あるまちづくりの一層の推進に向け，区の財源強化のため，特色ある区づくり予算の上乗せや，予算編成において区役所の意向がより反映されるよう予算要求スキームの見直しが行われるとともに，区役所の権限や体制強化のため，区長専決権限の付与など区長への更なる権限の付与が行われた。
 - 平成 26 年度から 4 つの区で任期 3 年の公募区長が登用されたが，平成 26 年度予算編成に関われなかったことを考慮し，補正予算で区長提案施策の事業化が図られた。
 - 区・市間の連携を強化するため，区長，部長の責務や協力関係等を定める「区における総合的な行政運営の推進に関する規程」が整備された。
 - 区民との協働について
 - 区政・市政への多様な意見の反映に向け，市長と地域コミュニティ協議会との懇談会や区長と区民との意見交換会を設けるなど，議論の機会の拡大が

図られた。

- 区自治協議会については、要となる地域コミュニティ協議会選出委員のみ2回まで再任可とし、計6年間委員ができるよう改正が行われたほか、区自治協議会広報紙の発行や区自治協議会委員の研修機会の充実が図られた。
- 地域コミュニティ協議会については、「自治基本条例」や「地域コミュニティ協議会に関する要綱」により地域コミュニティ協議会の位置付けや市が期待する役割が明確化されるとともに、地域課題解決を図る活動に対する補助金の拡充など新たな支援策が実施された。

○ 教育委員会について

- 教育長を除く教育委員を8人体制とし、教育委員2人1組で2つの区を担当する教育委員の担当区制が平成26年度のモデル実施を経て平成27年度から本格実施された。
- 教育委員会と区役所との連携強化を図り、地域との連携による教育を推進するため、全区の地域課執務室内などに教育支援センターが設置された。
- 平成27年度からは、地域との連携による教育の推進を図るため、区単位で区担当教育委員と区自治協議会委員を対象として、教育委員会制度や地域と学校の連携などについて意見交換を行う区教育ミーティングや、中学校区単位で地域コミュニティ協議会、保護者、学校関係者などを対象として、地域と学校の連携などについて意見交換を行う中学校区教育ミーティングが開催されている。

2 これまでの取組にかかる意見

【委員意見】

■ 分権型政令市，大きな区役所・小さな市役所の方向性

- 「分権型政令市」を目指し，区の財源・権限・体制の強化に取り組んでいることについては，積極的に評価。
- 大きな区役所で，市民生活に密着したサービスが区役所で完結することは住民にとって大事なことであり必要なこと。
- 我が区への関心が強くなってきた反面，オール新潟市，全体感にたつてのまちづくり意識が薄くなってきたのではないか。
- 現状の8区の区長及び行政の機構は，政策の形成過程に区長がリーダーシップを発揮することや独自の動きを提言することが難しく，中途半端な形で今まで進んできたのではないか。
- 大きな区役所小さな市役所という方向性においては，地域政策，地域サービス，市民の福祉向上について，地域独自の判断ができるシステムづくりがまだ十分ではないことが課題ではないか。

■ 公募区長制

- 公募区長制は，民間の活力を入れるということで非常にいい。
- 区長の職員任命権は課長補佐以下の配置権であり課長以上には付与されないため，民間公募区長は，職員経験者の区長に比べ3年の任期中に実績があげにくいのではないか。
- 公募区長の任期は3年であるが，区民及び議会から承認が得られたときは，区長の再任を認める規則があってもよいのではないか。

■ 区・市の役割・連携

- 区役所機能強化の方向性を維持しつつ，業務執行の効率性や職員の専門性確保の観点から，市に集約した方が望ましい事務がないか検証が必要。
- 区・市間の連携強化について，非公式な調整による区・市間連携の柔軟性を確保しつつ，これまでの取組における区・市間の連携・調整で「目詰まり」を起こしている状況がないか検証が必要。

■ 区の特性を活かすための予算制度

- 特色ある区づくり予算について，各区のこれまでの実績や実情を踏まえつつ，区自治協議会への説明のあり方等を含め検証が必要。

■ 教育委員会

- 教育委員担当区制は，新潟市独自の取組として積極的に評価。
- 平成29年4月に県費負担教職員の給与負担等に関する権限が移譲されるこ

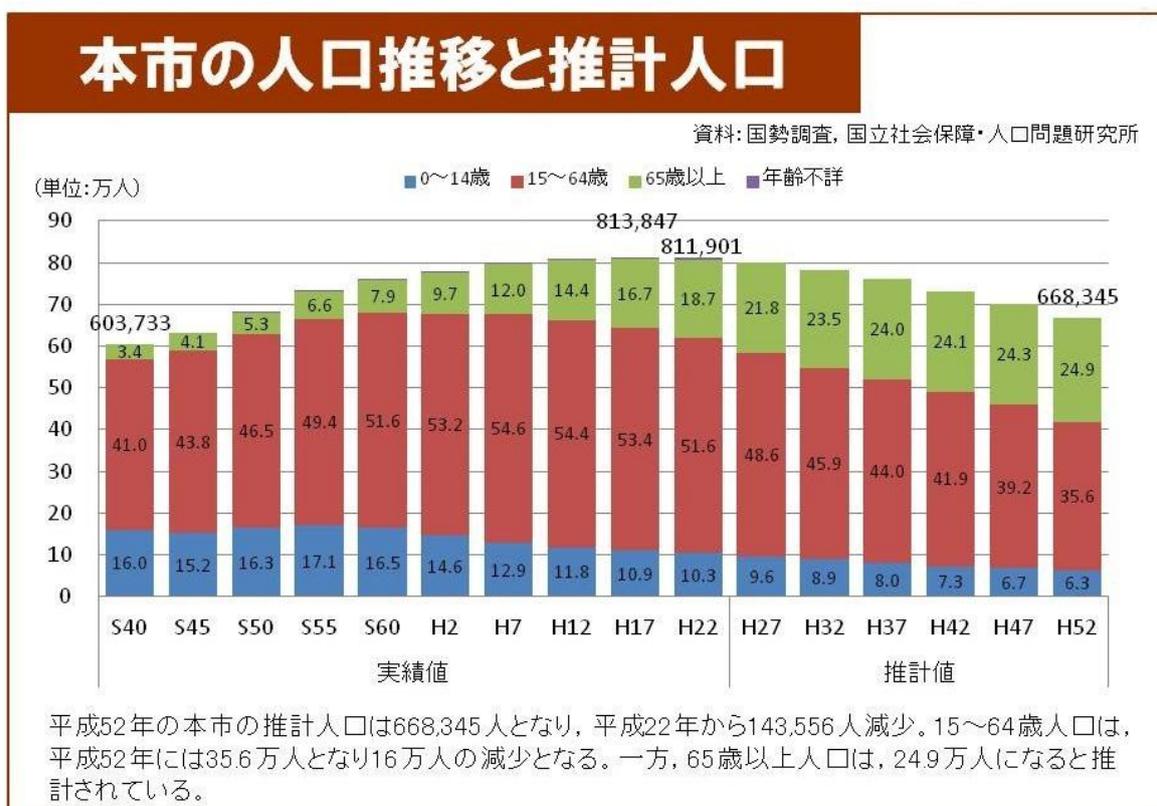
とに伴い，市全体の教職員体制のあり方と，区を中心とする地域との連携事業の関係について，検討することも考えられる。

Ⅲ 将来的な区のあり方について

1 新潟市を取り巻く状況

【人口減少と高齢化】

- 人口減少社会を迎え、新潟市の人口も平成17年の約81万4千人をピークとして減少に転じている。国立社会保障・人口問題研究所による将来推計では、平成52年の人口は約66万8千人となり、平成22年と比べ約14万4千人減少することが見込まれている。大きく人口が減る一方、高齢者数（65歳以上）と高齢化率は上昇を続け、平成22年に高齢者数約18万7千人、高齢化率23.2%であったものが、平成52年には、高齢者数約24万9千人、高齢化率は37.3%になると見込まれている。



本市の高齢者数および高齢化率の推移と推計

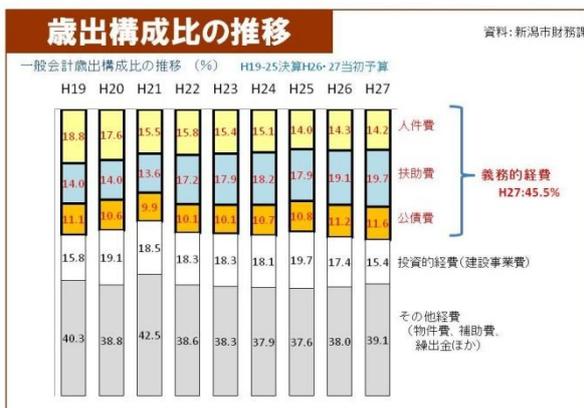
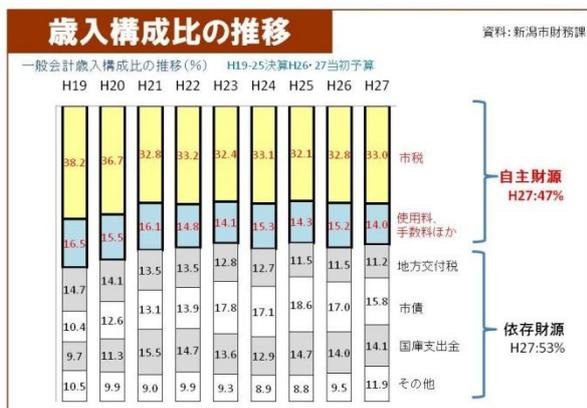
資料: 国勢調査, 国立社会保障・人口問題研究所



本市の平成22年の高齢者数(65歳以上)は187,371人で、高齢化率は23.2%となっている。平成52年には249,221人、37.3%になると推計されている。

【財政状況の悪化】

- 新潟市の財政状況として、平成27年度当初予算における歳入は自主財源（市税等）比率47%、依存財源（地方交付税、市債等）比率53%となっており、歳出は45.5%を義務的経費が占めている。

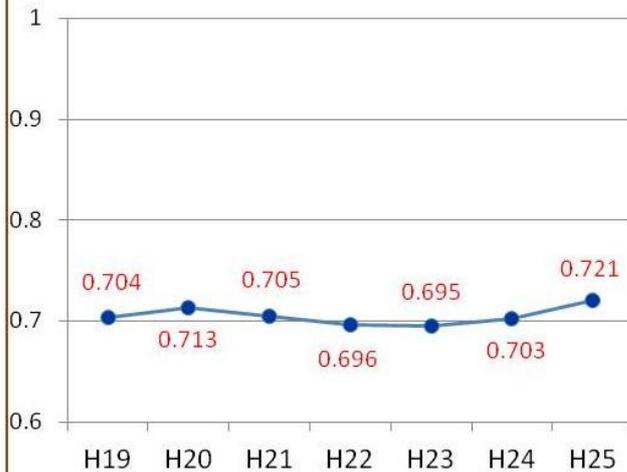


- 平成25年度決算では、財政基盤の強さを示す指標である財政力指数は0.72で、政令市平均の0.85を下回り、20政令市中17位となっている。財政構造の弾力性を示す指標である経常収支比率は92.2%で政令市平均の95.4%を下回り、20政令市中6位となっているが、比率は平成22年から3年連続で上昇している状況である。借入金の返済に充てられる公債費の負荷の程度を示す指標である実質公債費比率は10.9%で、政令市平均の11.2%を下回ってはいるが、20政令市中12位であり、市債残高は平成19年度以降、公債費は平成22年度以降毎年増加している。

財政力指数 ～豊かさの程度～

資料:新潟市財務課

自治体が標準的水準で行政を行った場合に要する経費(基準財政需要額)に対する、標準的に収入し得る市税などの歳入(基準財政収入額)の割合
 $(\text{基準財政収入額}) \div (\text{基準財政需要額})$ 1を超えれば交付税不交付団体



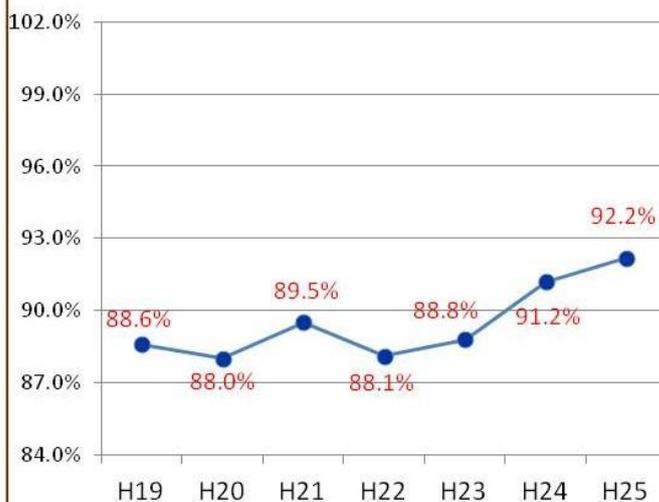
政令市範囲(H25)

団体名	H25財政力指数	人口
1 川崎市	1.00	143
2 名古屋市	0.98	225
3 さいたま市	0.97	125
4 横浜市	0.96	371
5 相模原市	0.95	71
6 千葉市	0.95	96
7 大阪市	0.90	266
8 静岡市	0.90	72
9 浜松市	0.87	81
政令市平均	0.85	-
10 仙台市	0.85	104
11 福岡市	0.85	146
12 堺市	0.84	85
13 広島市	0.81	118
14 京都市	0.76	142
15 岡山市	0.76	70
16 神戸市	0.76	156
17 新潟市	0.72	81
18 北九州市	0.70	98
19 札幌市	0.69	192
20 熊本市	0.68	73

経常収支比率 ～財政構造の弾力性～

資料:新潟市財務課

市税などの経常的に歳入される一般財源に対する、人件費、扶助費、公債費などの義務的経費の比率 $(\text{義務的経費}) \div (\text{市税, 交付税等一般財源} + \text{減税補てん債} + \text{臨時財政対策債}) \times 100$



政令市範囲(H25)

団体名	H25経常収支比率	人口
1 岡山市	87.5	70
2 熊本市	89.5	73
3 浜松市	90.7	81
4 福岡市	90.8	146
5 静岡市	91.1	72
6 新潟市	92.2	81
7 札幌市	92.3	192
8 横浜市	94.3	371
9 さいたま市	94.5	125
10 神戸市	95.1	156
政令市平均	95.4	-
11 千葉市	95.5	96
12 北九州市	95.6	98
13 堺市	96.3	85
14 広島市	96.4	118
15 相模原市	97.0	71
16 仙台市	97.3	104
17 川崎市	97.8	143
18 大阪市	98.3	266
19 名古屋市	100.2	225
20 京都市	100.3	142

実質公債費比率 ~公債費の負荷の程度~

資料:新潟市
財務課

一般会計等が負担する元利償還金と準元利償還金の標準財政規模に対する比率。公債費(借入金の返済)の負荷の程度、資金繰りの程度を示す。【早期健全化基準25%】



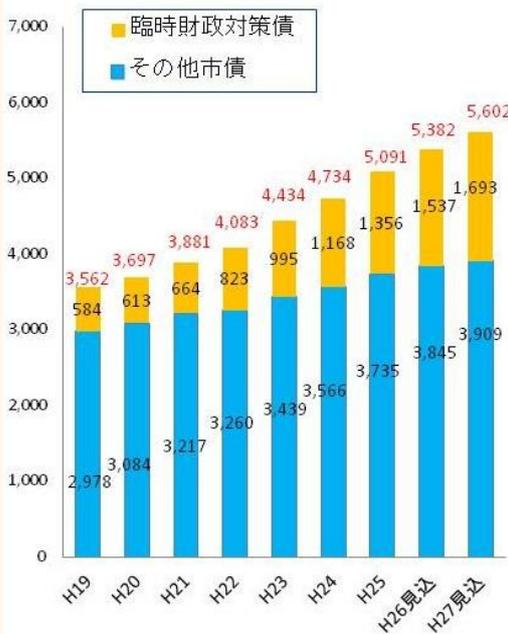
政令市範囲(H25)

団体名	H25実質公債費比率	人口
1 相模原市	3.9	71
2 堺市	5.2	85
3 さいたま市	5.5	125
4 札幌市	6.7	192
5 大阪市	9.0	266
6 川崎市	9.1	143
7 神戸市	10.1	156
8 静岡市	10.3	72
9 北九州市	10.5	98
10 熊本市	10.6	73
11 浜松市	10.8	81
12 新潟市	10.9	81
政令市平均	11.2	-
13 仙台市	11.3	104
14 岡山市	12.4	70
15 名古屋市	12.6	225
16 福岡市	13.4	146
17 京都市	14.0	142
18 横浜市	15.4	371
19 広島市	15.6	118
20 千葉市	18.4	96

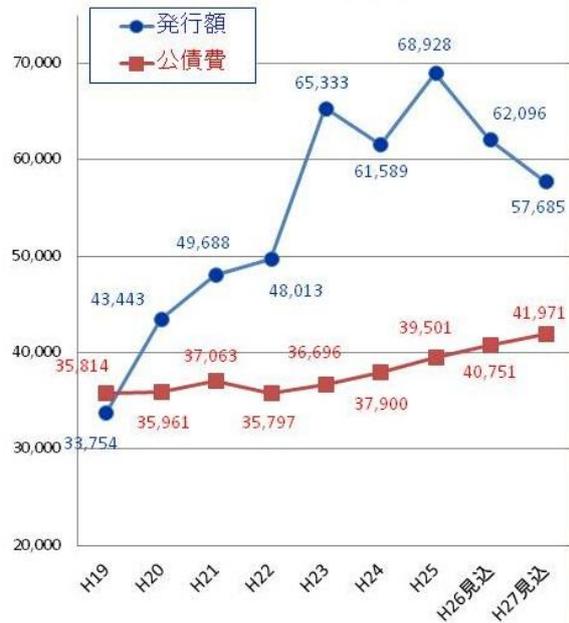
市債

資料:新潟市財務課

残高の推移 (億円)

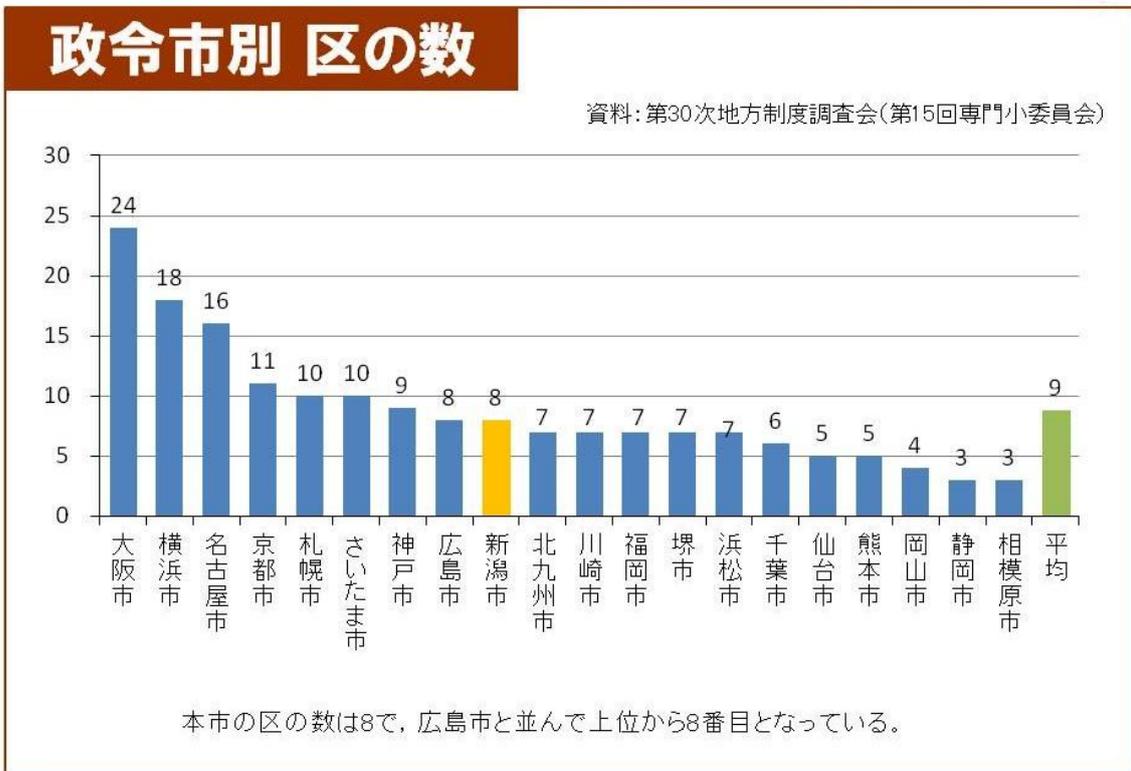


発行額・公債費 (百万円)



【区の規模や数】

- また、新潟市の区の数（8区）は全国20政令市中、中位に位置するが、1区あたりの人口は約10万1千人で、最も少ない状況にある。さらに、全職員に占める区役所職員の割合は約3割で、最も高い状況にある。



政令市別 全職員に占める区役所職員の割合



本市の全職員に占める区役所職員の割合は約31%で政令市中第1位となっている。

【国の動向】

- 一方、平成 19 年 4 月の政令指定都市移行時より分権型政令市に向けた取組を進める中、国においては、平成 23 年に設置された第 30 次地方制度調査会において、大都市制度に関する検討が行われ、平成 25 年に「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」が取りまとめられた。これを受けて、平成 26 年に改正された地方自治法において、およそ半世紀ぶりに指定都市制度が見直され、都市内分権により住民自治を強化するため、区の事務の条例化や総合区制度が創設されるなど、区の役割が拡充された。

【区のあるべき方向の検討】

- こうした状況を踏まえ、平成 27 年度から平成 34 年度を期間とする新潟市総合計画（にいがた未来ビジョン）では、人口減少社会の中、持続可能な行政サービスを提供できるよう、行政の組織・機能の効率化や、区の規模や数などを含めた区のあるべき方向について検討を進めることについて明記され、平成 27 年度、「新潟市区のあり方検討委員会」が設置された。

2 区のあり方の検討における論点及び基本的視点

- 本委員会では、区のあり方の検討にあたって、**1 新潟市を取り巻く状況**を踏まえ、次の4つの論点について考えられる方向性とそれぞれの課題などを整理することとした。

◆論点1 「総合区制度への対応」

総合区制度を導入した場合における影響の整理

◆論点2 「区の権限強化」

総合区制度の採用とは別に区の権限強化に向けた方向性の整理

◆論点3 「ガバナンスのあり方」

区の権限強化に対応したガバナンスのあり方の整理

◆論点4 「区の規模や数」

住民に身近な区政と持続可能なサービスを提供できる効率性の整理

- また、これら4つの論点について検討する中で、全体に共通する基本的視点もあるのではないか、との意見があり、これについても検討が行われ、次のとおり整理された。

区のあり方の検討における基本的視点

- ① 持続可能性
- ② 協働によるまちづくり
- ③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

【区のあり方の検討における基本的視点】

① 持続可能性

- 人口減少社会を迎えた中、新潟市の将来像を描いたときに、人口動態や財政状況の変化を踏まえ、持続可能な住民サービスを提供していくためには、どのような仕組み・体制を構築すべきか。

② 協働によるまちづくり

- 住民サービスの向上を図るために、市民力を高め、協働を推進していくことが必要であるが、区長の位置付けや区政への区民・議会の関わりはどうあるべきか。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

- 各区の状況や背景には違いがあることから、それぞれの地域の実情を踏まえた区政運営を行っていくことが必要だが、将来的に新潟市が成り立つことが最も重要であり、市全体の将来を見据えたビジョンの中で、全市の統一性を確保しつつ、区の特性をどのように活かしていくことができるか。

3 区のあり方の検討における論点整理

(1) 論点1「総合区制度への対応」

総合区制度を導入した場合における影響の整理

i) 総合区制度の概要

- 総合区は、第30次地方制度調査会の答申「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）を受け、改正された地方自治法（平成26年5月公布）により制度化されたもの。
- 総合区には、議会の同意を得て選任される総合区長（特別職）を置く。
- 行政区をすべて総合区に変えることも、そのうちの一部を総合区に変えることも可能。また、サービスは、今の行政区と同じものでも、より総合区に特定の権限を市役所から与えることも可能。

(総合区と現行の新潟市の区との比較)

	総合区	現行の新潟市の区
1 位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織
2 法人格	なし	なし
3 長	総合区長	区長
主な事務	総合区の政策・企画の立案(法に規定) 総合区のまちづくり等の事務(法に規定) 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、 規則で定めるものを分掌し、補助執行
権限	職員任命権 予算意見具申権	(運用上、課長補佐以下の配置権を付与するとともに、区づくり予算・区提案予算で区長の意向を反映)
身分	特別職	一般職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命(公募は庁内外から人材を募集・選考の上、任命)
任期	4年	定めなし(公募区長は3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
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)

(主な事務の比較)

総合区	現行の新潟市の区 (※規則：区役所組織規則)
<p>【個別法で規定】</p> <p>●法令で総合区長が 執行することとされた事務(A) 例) ○戸籍事務, 住民基本台帳事務</p>	<p>※区長も同様の事務を執行(従来, 法令上区長が執行する事務は総合区長も執行する) 例) ○戸籍事務, 住民基本台帳事務</p>
<p>【地方自治法で規定】</p> <p>●総合区の政策・企画の立案(B)</p> <p>●総合区長の固有の事務(B)</p> <p>①総合区のまちづくりの事務 例) ○区民会議 ○まちづくり計画の策定</p> <p>②総合区の住民の交流を促進する事務 例) ○地域の祭り・イベント</p> <p>③福祉関係の事務のうち, 総合区の住民に対し直接提供される役務に関する事務 例) ○子育て相談所の運営</p> <p>●Bの事務のほか, 条例で定める事務(C)</p> <p>①まちづくり関係 例) ○公園の使用許可 ○道路の占用許可</p> <p>②コミュニティ関係 例) ○市民利用施設の維持管理, 使用料徴収 ○自治会・町内会などの地縁団体の認可</p> <p>③福祉関係 例) ○国民健康保険の被保険者資格の認定や保険料の徴収 ○介護保険における要介護認定</p>	<p>※区の政策の推進及び重要施策の企画に関する事項(規則に規定)</p> <p>※区自治協議会に関する事項(規則に規定) ※区ビジョンまちづくり計画の策定(上記, 「区の政策・・・」の規定に基づき実施)</p> <p>※地域の祭りへの補助, 実施協力等(観光及び物産振興に関する事項(規則に規定))</p> <p>※地域子育て支援センターの運営等(こどもに関する施策の企画, 立案及び実施に関する事項(規則に規定))</p> <p>※公園及び緑地の占用, 使用等の許可に関する事項 ※道路の占用許可に関する事項(上記, いずれも規則に規定)</p> <p>※公の施設の管理(規則に規定) ※地縁による団体の認可に関する事項(規則に規定)</p> <p>※国民健康保険の資格に関する事項 国民健康保険料に関する事項 ※要介護認定及び要支援認定に関する事項(上記, いずれも規則に規定)</p> <p>●上記, 区役所組織規則で定める事務(D)</p> <p>※区が分掌する事務については, 現在, 規則で定められているが, 改正地方自治法(H26.5.30公布)により平成28年度以降, 条例で定めることになる</p>

(権限の比較)

総合区	現行の新潟市の区
<p>【地方自治法で規定】</p> <p>●職員任免権 -----></p> <p>○総合区長は, 総合区の事務所又はその出張所の職員を任免する。 ※規則で定める主要な職員を任免する場合には, あらかじめ, 市長の同意を得なければならない。</p> <p>●予算意見具申権 -----></p> <p>○総合区長は, 歳入歳出予算のうち総合区長が執行する事務に係る部分に関し必要があると認めるときは, 市長に対し意見を述べるができる。</p>	<p>【新潟市における運用】</p> <p>※職員の配置に関する事務における運用として, 区長に課長補佐以下の配置権を付与している。また, 区役所内の課の再編成権も付与している。(課の数を増やす場合は総務部と協議が必要)</p> <p>※予算要求過程における運用として, 特色ある区づくり予算など, 区に直接配分される予算については区が直接財務部へ要求している。また, 区が予算事業を提案できる制度を設けており, 各区長等で構成する「区長会議」において, 提案事業の優先順位をつけ, 財務部へ提案している。</p>

- 委員会では、総合区制度の創設の趣旨、捉え方などについても意見があった。

【委員意見】

■ 総合区制度創設の趣旨

- 総合区長に対し、従来の行政区の区長よりも一段高い政治的な地位を与え、市長と一体となってリーダーシップを発揮すること、また、選任の手続きについて透明性と住民からの一定の代表制を確保すること、という趣旨で設けられたと考えられる。
- いわゆる大阪都構想とは異なる仕組みで行政区の権限を強化する手法もある、ということで創設されたと考えられる。

■ 総合区制度の捉え方

- 大阪都構想をめぐる政治的な打算で創設された背景を意識する必要があるとともに、根本的には、政令指定都市において、行政が行き届くためにはどうすべきかを議論する必要があると考えられる。
- メリットは、区長が議会の同意を得て選任される特別職で任期が4年であること。区民のニーズを吸収して、市長に強く働き掛けることができる。
- 東京都の特別区と違い、区議会があるわけではない。当然、市議会の中で、また、市長がイニシアチブを取った中で、総合区長が各区の行政を司ることになる。
- 区を単位とする特定のプロジェクトのようなものがある場合、市長が信頼している人に総合区長として任せて、必要な人材を総合区長主導で集め、総合区役所が一体的に対応するといった形で活用できる仕組みではないか。

ii) 検討の方向性

- 委員会では、区のあり方の検討における基本的視点を踏まえた、総合区制度への対応にかかる検討の方向性を次のとおり整理した。

基本的視点を踏まえた「総合区制度への対応」にかかる検討の方向性

① 持続可能性

総合区制度の導入は、単純なコストの増加を招くことなく、持続可能な住民サービスのために有効か。

② 協働によるまちづくり

特別職の区長など総合区制度の導入によって、区民と一体となった区づくりにつなげることができるか。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

8区一律ではなく、各区ごとに総合区制度の導入を検討し、その結果を全市の発展につなげることができるか。

iii) 検討の視点

- 委員会では、総合区制度の導入を検討するにあたって考慮すべき点や、導入による影響などについて議論され、それらを今後の検討の視点として次のとおり8点にまとめた。

「総合区制度への対応」にかかる検討の視点

- 必要性
- 導入区域
- コスト
- 事務・権限
- 区長の身分
- 区長の任期
- 公募区長制との関係
- 区間の差

【検討の方向性にかかる委員意見の概要】

① 持続可能性

- 総合区制度の導入によって、区の特徴を活かした区づくりをさらに進めていくとすると、各区に今以上の職員を配置することが考えられ、コストが増加する可能性があるといった財政面を懸念する意見があったが、導入区域や総合区長の事務・権限、特別職としての身分による報酬水準など、全体の制度設計によってコストの増加は抑えることができるのではないかとの意見もあった。

② 協働によるまちづくり

- 区民が、身分として特別職である区長を政治家として見て、一体となって区づくりを進めることが可能になるのではないかといった意見や、任期が4年であるため、じっくりと区民との関係性を築きながら区政運営に携わることができ、区民との協働をさらに進めることができるのではないかといった意見があった。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

- それぞれの区にとって一番いい方向を議論していくことで総合区制度の必要性が見えてくるのではないか、公募区長制を導入している区もあることから、まずはその検証をすべきではないかといった意見があった。また、総合区制度の導入が区の特徴を活かした区づくりにつながると考えられる一方、区間の差が生じ、全市の一体性が損なわれるのではないかといった意見もあった。

【検討の視点にかかる委員意見】

■ 必要性

- 総合区の必要性として、現行の区制度のままでも、総合区の理念を実現することも考えられることから、具体的に何を解決するために総合区にしなければならないのかを明確にする必要があるのではないかといった意見や、
- 総合区であっても、市の基本的な施策の範囲で事務が行われることから、制度を導入しても、市民サービスが格段に向上することは考えにくいといった意見があった。
- また、新潟市は、他の政令市に比べて人口の少ない区が多いことから、総合区設置の必要性をあまり感じないという意見があった一方、国の地方制度調査会が出てきた考え方であり、ぜひ導入してもらいたいという意見もあった。さらに、導入にあたっては、公募区長制を取り入れている区を対象としてはどうかとの意見もあった。

■ 導入区域

- 総合区の導入区域について、全部か、一部か、考え方の整理が必要との意見があった。また、現在の8区を3ないし4つの区に再編し、区の権限をより強化するために総合区制度を導入することを同時に検討すべきとの意見があった。

■ コスト

- 総合区を導入した場合のコストについては、上がるのか、下がるのか、整理が必要ではないかとの意見があった中、各区の特色を活かした区政の推進を、区が責任をもって果たしていくならば、各区にあらゆる業務の職員が配置されなければならないため、コストが上がるのではないかと意見があった一方、全市のビジョンとの整合がとられていれば、全市の方向性との調整の仕方次第では、必ずしもコストは増加しないのではないかと意見もあった。
- また、特別職の区長に対しては、副市長並みの報酬を出すことも考えられることから、コストが上がるのではないかと意見があったが、コストが増大しないように制度設計することは可能、あるいは、特別職の報酬単価が2倍、3倍ということではなく、この部分を加味する必要はないのではないかと意見もあった。

■ 事務・権限

- 総合区における事務・権限については、現時点では、総合区と一般の区の仕事の範囲は同じと考えられるが、職員の任免については権限が拡充され、予算に対する意見の具申については、実態として既に行っているものが法の裏付けを持つことになる。
- 総合区を全区に導入する場合、市長（本庁）は、全市的な戦略的な部分に集

約し、日常的な各区単位でやることは区の人事を含めて全て任せてしまうという制度設計もあり得る。

- また、総合区長が特別職であることから、同じ特別職として、現状、区を分担して所掌している副市長との関係について整理が必要ではないかとの意見があった。
- さらに、総合区長が人事権などをもっていることから、市の幹部職員の中の総合区長の位置付けの整理も必要ではないかとの意見もあった。

■ 区長の身分

- 特別職である総合区長は、区民が区長を政治家として見て、一体となって地域をつくるという意識の向上につながるのではないかと、一般の区長は、公務員を離れて政治的な判断で物事を考える立場にはなり得ないのではないかとといった意見があった。
- また、特別職であることから、総合区長と市長の一心同体性を確保する視点が必要ではないかとの意見があった一方、総合区が一部の区に導入されることによって、総合区長と一般の区長の両者が存在することとなった場合は、同じ区長でありながら特別職と一般職が存在することになることから、総合区長と一般の区長の位置付けの整理が必要ではないかとの意見もあった。

■ 区長の任期

- 総合区長の4年の任期を捉え、現状、区長が平均2年で交代している中で、4年という任期は区民と協働を進める上でも必要な任期ではないかといった意見があった一方、任期4年でじっくり区政運営に携わることができるかもしれないが、問題を抱えている住民にとっては4年も待つことはできないといった意見もあった。
- 関連して、総合区長の任期4年を評価する意見に対して、区政運営に力が発揮できる任期を設けるにあたっては、総合区制度導入が唯一の解決策ではなく、現行制度の中でも何らかの方法で対応することは可能ではないかとの意見があった。

■ 公募区長制との関係

- 現在、新潟市で実施している区長公募制については、これまでの大きな区役所に向けた取組の一環で実施しているものであることから、総合区制度を導入する（総合区長を配置する）前に、区長公募制について検証すべきではないかとの意見があった。
- また、総合区制度の中で公募制を活用することについての影響について意見を求めたところ、特に障害はないのではないかと意見があった一方、市長との一体性を確保する観点からすれば、公募という選任方法で一体性が確保できるか、公募制と総合区制度は両立し難いのではないかとといった意見もあった。

■ 区間の差

- 総合区制度の導入により、総合区で独自のまちづくりができるようになると、区間の活性化の度合いに違いが出てくることも考えられるのではないかといった意見があった一方、区間の違いは、将来的にはあり得ることかもしれないが、住民にとって大きな差はあまりないのではないかといった意見もあった。

(2) 論点2「区の権限強化」

総合区制度の採用とは別に区の権限強化に向けた方向性の整理

※ 委員会では、区の権限強化について、当初、区役所がどれくらいの事務を担うべきか、という課題認識から議論を進めたが、委員からの意見にもとづき、区長がどれくらいの権限をもち意思決定できるか、また、その意思決定に区民がどれくらい関わることができるか、といった点についても議論された。

i) 区の権限強化の捉え方

- 委員会では、新潟市における区の権限強化に向けたこれまでの取組や基本的な考え方を改めて確認した。

政令市移行時

『大きな区役所』の実現 ⇒ 区役所が市政のメインステージ

- 市民生活に密着したサービスは、可能な限り区役所で完結
- 分権型政令市として、各行政区が主体となって魅力あるまちづくりを推進
- 各行政区の経営・改革の当事者である区長が組織マネジメントを徹底

※区役所で取り扱う業務範囲は各政令指定都市によって様々だが、大きく2つに分類できる。

小区役所制	大区役所制
大阪市、名古屋市、京都市等	新潟市 、川崎市、広島市、仙台市等
戸籍、住民基本台帳、租税の賦課、国民健康保険、国民年金、福祉などの日常的・定型的な窓口業務のみを分掌	日常的・定型的な窓口業務に加え、企画政策、保健、土木、建築、産業など幅広い分野の業務を分掌

組織再編の状況

【本庁 → 区への移管】

(平成21年度)

- 土木事務所より、市道・公園の維持に関する業務を区役所建設課へ移管(係の新設)

(平成24年度)

- 土木事務所より、市道・公園の整備に関する業務を区役所建設課へ移管(係の新設)

【区 → 本庁への移管】

(平成24年度)

- 区役所税務課を廃止し、本庁組織(市税事務所)に再編

(平成27年度)

- 区役所下水道課を廃止し、本庁組織(下水道事務所)へ業務を集約

市民生活に密着したサービスは可能な限り区役所で完結できるよう本庁業務を区へ移管する一方、組織体制の効率化や職員の専門性の向上が図られる業務については、区役所の組織を廃止し、本庁の組織として再編

自治の深化に向けた取組における「大きな区役所」の捉え方

<地域(区)における自治の深化に向けた検討>

- 平成25年度より、庁内の関係部長などで構成する「区政創造推進会議」や、8区長などで構成する「区長会議」において自治の深化に向けて検討
- 平成26年度には、「新潟市区における総合的な行政運営の推進に関する規程」を制定し、区・市間の協議を制度化
- 区のさらなる強化に向けて、区役所と本庁の事務分担を再整理
⇒ 「区役所で扱う事務が多い」ことが「大きな区役所」か？
 - 限られた人員・財源の中で、単に区役所で扱う事務を多くすることが区が主体となった特色あるまちづくりにつながるか？

「大きな区役所」の捉え方について、再整理する必要があるのではないか

新潟市における区の権限強化にかかる基本的な考え方

- 市民福祉の向上は、区役所・本庁が一体となって取り組むもの。
- 新潟市では、これまで「地域性」、「広域性」、「専門性」、「効率性」といった観点から、より効果的な事務の執行が可能となるよう、区役所と本庁の事務分担の整理を進めてきた。
- 区の権限強化にあたっては、単に区役所の組織を大きくしたり、担う事務を多くするのではなく、上記の観点を踏まえ、バランスのとれた組織体制、事務分担の検討が必要。

- 上記、新潟市における区の権限強化に向けたこれまでの取組や基本的な考え方を踏まえ、区の権限強化の捉え方について、当然に考えていくべきこと、3つの点から捉えることができること、市民にどう理解されているかが重要、などの意見があった。

【委員意見】

■ 区の権限強化の捉え方

- 住民に身近なところでの事務の完結が基本であり、区の権限強化は当然考えていくべき。
- 区の権限を強化していくことは、市全体のビジョンを実現できるかという問題と関わってくるのではないかと。
- 区と本庁の権限関係、役割分担は、究極的には住民サービスの提供体制に関わる話。
- 区の権限を強調し過ぎると、区における住民による自由な自治の動きが薄らぐのではないかと。

- 区の権限強化は、「住民からみたサービスの提供主体としてどれくらいのことを区が担うか」、「区長がどれくらいの権限をもって、その意思決定ができるか」、「区長の意思決定に、住民の代表がどれくらい関わることができるか」、の3点に整理することができるのではないかと。

ii) 検討の方向性

- 委員会では、区のあり方の検討における基本的視点を踏まえた、区の権限強化にかかる検討の方向性を次のとおり整理した。

基本的視点を踏まえた「区の権限強化」にかかる検討の方向性

① 持続可能性

持続可能な住民サービスの提供に向けて、区と本庁の事務・権限の分担のあり方、職員配置など、区の体制はどうあるべきか。

② 協働によるまちづくり

区長の意思決定に対して、区民はどのような方法で、どの程度関わるべきか。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

権限強化によって区が独自のまちづくりを進めていくとき、全市の統一性をどのように確保していくか。

iii) 検討の視点

- 委員会では、区の権限強化に向けた方向性として、区の役割や本庁の役割などについて議論され、それらを今後の検討の視点として次のとおり5点にまとめた。

「区の権限強化」にかかる検討の視点

- 区と本庁の役割分担
- 職員配置・人材育成
- 区におけるサービス提供体制
- 区長の権限（意思決定）
- 区長の意思決定への区民の関与

【検討の方向性にかかる委員意見の概要】

① 持続可能性

- 区と本庁の役割分担として、区には、区民の日常生活にどれだけ寄り添って仕事ができるかという観点から、本庁には、専門性をもった職員を効率的に配置し、事務を集約するという観点から役割分担を考えるべきとの意見があった。また、職員数を減らしていく際、市全体の職員配置・人材育成の中で、区役所で働くということをどう位置付けるかを考えなければならないといった意見もあった。さらに、IT技術などにより、必ずしも窓口へ行かなくともサービス提供できる体制の整備が必要との意見もあった。

② 協働によるまちづくり

- 各区に区の権限強化の両輪として区自治協議会が設置され、区長の意思決定に区民が関与する仕組みが構築されているが、本来のまちづくりのための政策の形成過程に、区自治協議会がどこまで参画するのかが不明確ではないかといった意見とともに、区の権限強化を進める中で、地域性や効率性といった点について議論を深め、区自治協議会の今後を考えることが必要ではないかとの意見があった。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

- 公募区長制の運用を見て、今後の区長の役割を見直すことも考えられるとの意見があった一方、区長の権限というものについて、市民にどう理解されているかが問題であるといった意見もあった。また、区と本庁の役割を踏まえ、権限強化によって区が独自に動き過ぎないように全市統一性を保つための手立てが必要ではないかとの意見もあった。

【検討の視点にかかる委員意見】

■ 区と本庁の役割分担

- 本庁は業務官庁から政策官庁になり、人員削減を大胆に行い、区役所をもっと住民に近づけるべきという意見があった中で、区には、区民の日常生活にどれだけ寄り添って仕事ができるかという役割があり、本庁には、全体の職員数が削減されていく中で、専門性を持った職員を効率的に配置する観点から、事務を集約する役割があるとの意見があった。
- しかしながら、全市一律で行われる事務であっても、区の組織に委ねるべき事務もあり、対人サービスや窓口で対面で対応しなければならない事務については、基準自体は市全体で決めるとしても、その執行体制自体は分散的にならないと得ないといった意見もあった。
- 新潟市がこれまで進めてきた区と本庁の役割分担における考え方については、ベースに効率性があり、そこから地域性、広域性、専門性の点で考える形

になっているのではないかとの意見があった。

- また、市全体の戦略機能や企画立案機能を全市的な観点から本庁が持ち、住民に身近なサービスは出来るだけ区役所で対応するということは基本的な路線としてあり得るが、今後、新しい課題が出てきたとき、区役所が窓口となって地域の方々のニーズを満たしていく部分と、全市で考えなければいけない部分の組み合わせは、これまで以上にきめ細かい議論が必要との意見もあった。
- 一方、効率化を図る中では、市全体で考える部分を増やすべきではないかとの意見があり、権限強化によって区が独自に動き過ぎないように全市の統一性を保つための手立てが必要ではないかとの意見もあった。

■ 職員配置・人材育成

- 市職員の人材育成や専門性の確保の観点から、区の権限強化にあたっては、区と本庁の間での職員人事管理や職員体制のあり方をあらためて検討する必要があるのではないかと、また、区の権限を強化していろいろな仕事をやるとなった場合には、各区長は今以上に優秀な人材を確保したいと考えるようになるが、市全体の人事管理と整合性が図られるかといった意見があった。
- また、様々な所属を経験させ広い視野に立って区が果たすべき役割を認識できる職員を育成する必要である一方、区に密着した視点をもった職員を育成する必要もあり、市全体の人材育成の中で、区役所で働くということはどう位置付けるかを考えなければならないといった意見もあった。

■ 区におけるサービス提供体制

- 区における今後のサービス提供体制として、IT技術など、様々な技術が発展していく中で、必ずしも現場、窓口へ行かなくとも、どこでも迅速にサービス提供できる仕組みが整備されていくことも考えられるのではないかとといった意見や、区役所の職員が出張所に出向くなど、人を増やすのではなく効率化を図って住民サービスを提供してはどうかといった意見があった。

■ 区長の権限（意思決定）

- 公募区長制の運用を見て、期待された役割が発揮されたか、不具合がなかったかなど、検証した上で今後の区長の役割を考え直すことも考えられるのではないかとといった意見があった。
- 一方、区長の権限というものについて、一般市民にどの程度理解されているかが一つの問題であり、地域の課題をどのように行政に持ち込み、どのように処理されるかについて市民に見えることが重要ではないかといった意見があった。
- また、特別職の区長であれば、区民が区長を政治家として見て、一体となって地域をつくるという意識の向上につながるのではないかと、一般の区長は、公務員を離れて政治的な判断で物事を考える立場にはなり得ないのではないかと

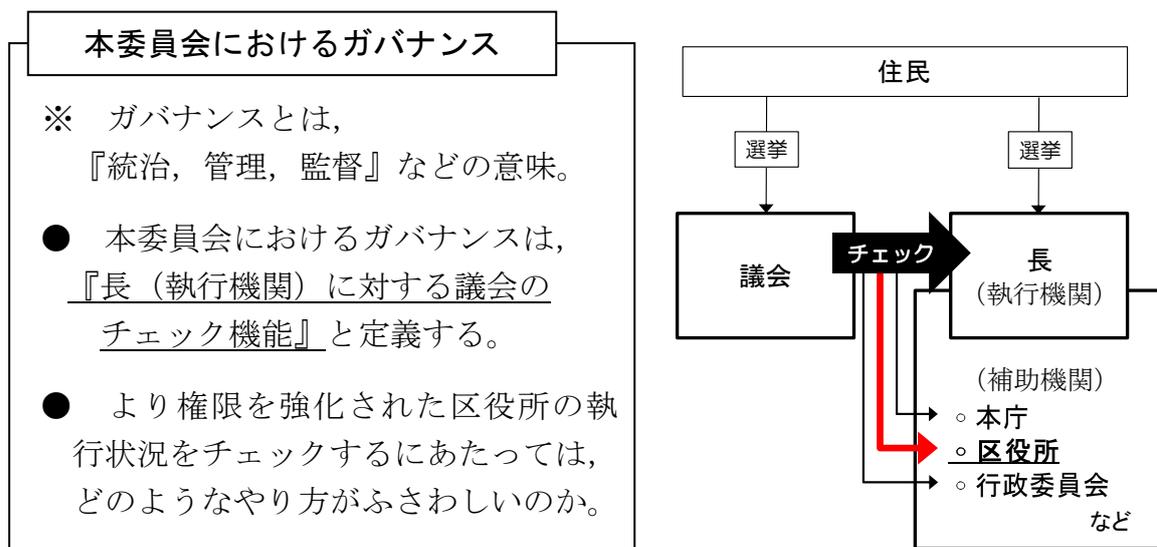
といった意見もあった。

■ 区長の意思決定への区民の関与

- 新潟市には、各区に区の権限強化の両輪として区自治協議会が設置されており、そこで区民の意見が吸い上げられ、区の施策に反映される仕組みになっているが、現状として、本来のまちづくりのための政策の形成過程に、区自治協議会がどこまで参画するのかが不明確ではないか、自ら予算を使って様々なチャレンジができるが、現役世代と意見交換する機会は少ないといった意見があった。
- また、区の権限強化を進める中で、地域性や効率性について議論を深めることが、区自治協議会の今後を考える端緒となるのではないかといった意見もあった。

(3) 論点3「ガバナンスのあり方」

区の権限強化に対応したガバナンスのあり方の整理



i) 区にかかる議会審議の現状

(議会における区を単位として調査・審査等を行う仕組み)

※ 第30次地方制度調査会の答申「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)を受け、改正された地方自治法(平成26年5月公布)の公布にかかる総務大臣通知において、「指定都市の議会においては、区を単位とする行政に住民の意思をより一層反映させる観点から、区単位の議会の活動が重要であることを踏まえ、地域の实情に応じて、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置くなど、区を単位として調査・審査等を行う仕組みを設けることも考えられること。」とされた。

- 新潟市では、4つの常任委員会を設置し、各常任委員会の所管事項に応じて分野(課)ごとに、区にかかる調査・審査等を行っている。

(新潟市における常任委員会の設置状況)

委員会名	定数	所管事項
総務常任委員会	12人	議会事務局、地域・魅力創造部、総務部、財務部、秘書課、 区役所(地域課及び総務課に限る。) 、会計課、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員及び固定資産評価審査委員会の所管に属する事項並びに他に属しない事項
文教経済常任委員会	13人	教育委員会、文化スポーツ部、観光・国際交流部、経済部、農林水産部、 区役所(産業振興課(西区役所にあつては農政商工課、西蒲区役所にあつては産業観光課)に限る。) 及び農業委員会の所管に属する事項
市民厚生常任委員会	13人	市民生活部、危機管理防災局、福祉部、保健衛生部、 区役所(区民生活課、健康福祉課及び保護課に限る。) 、市民病院及び消防局の所管に属する事項
環境建設常任委員会	13人	環境部、都市政策部、建築部、土木部、下水道部、 区役所(建設課に限る。) 及び水道局の所管に属する事項

(参考：特別委員会の設置状況)

委員会名	定数	所管事項
大都市行財政制度調査特別委員会	12人	大都市制度, 地方分権, 財政健全化及び区のあり方検討会にかかわる調査, 研究
農業活性化調査特別委員会	13人	持続可能な農業確立のため, 農業特区, 食の安全, ユネスコ創造都市にかかわる調査, 研究
人口減少対策調査特別委員会	13人	少子・超高齢社会の進行による人口減少問題及び雇用対策にかかわる調査, 研究
観光交流促進調査特別委員会	13人	交流人口, 定住人口の拡大に向けた, 魅力発信及び観光誘客等の観光交流事業にかかわる調査, 研究

- 新潟市では、平成 24 年度に、政令市移行後 5 年を契機に設置した「政令市にいがたのあり方検討委員会」からの提言を踏まえ、区を単位とする常任委員会の設置について、新潟市にふさわしい自治の実現に向けた制度の選択肢(案)の中で提示。

【地域(区)における自治の深化と制度の選択肢(案)について】

(平成24年12月21日 市議会全員協議会)

- 区 長 (略)
- 議 会
 1. **区を単位とする常任委員会の設置**(第30次地方制度調査会で議論)
 2. 上記を発展した意思決定の場を設置(法改正必要)
 3. 現行どおり
- 教育委員会 (略)

⇒ 選択肢(案)の提示後、区長の選任方法と教育委員会のあり方については、優先順位を提示し検討を継続。議会のあり方については、市が優先順位を提示するべきでない、として、上記、選択肢(案)を提示したのみ。

- 本委員会では、区にかかる議会審議の現状について、新潟市の常任委員会における区の審査の実態や地方自治体における予算審査の手法などについて意見があった。

【委員意見】

■ 新潟市の常任委員会における区の審査

- 現状は、1つの区の予算であっても、分野別に4つの常任委員会にわかれてしまい、区のガバナンスとしては完璧なものではないのではないか。
- 政令市移行当初、総務常任委員会で区のすべての審査を行っていたが、他の3つの委員会の議員が区の予算などについて全くわからなくなったため、現状の、所管分野でわけて審議する形となっていることも踏まえる必要があるのではないか。
- 新潟市も、決算については特別委員会が設置されるが、予算については、県

にある連合委員会や国の予算委員会のようなものが設置しておらず、予算審議の一本化は大きな課題ではないか。

■ 地方自治体における予算審査の手法

- 自治体によっては、例えば議員の半数で予算特別委員会を設置するといった方式を採用しているところもある。
- 市全体の予算を一つの委員会で審議すれば、無駄なものをやめるという意見が出てくるはずだが、分割付託の場合にはそれがなかなか出てこない。

■ 各区の議員数

- 議会同意を得る総合区長へのチェック機能としては、現在の各区の議員数で区常任委員会を設置することは難しいのではないか。

ii) 検討の方向性

- 委員会では、区のあり方の検討における基本的視点を踏まえた、ガバナンスのあり方（区の権限強化に対応した議会のチェック機能のあり方）にかかる検討の方向性を次のとおり整理した。

基本的視点を踏まえた「ガバナンスのあり方」にかかる検討の方向性

① 持続可能性

区を単位として調査・審査等を行う仕組みは、持続可能な住民サービスのために有効か。

② 協働によるまちづくり

区を単位として調査・審査等を行う仕組みを整備することにより、区民と議会が一体となった区づくりにつなげることができるか。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

区を単位として調査・審査等を行う仕組みと既存の全市単位の仕組みとの整合を図ることは可能か。

iii) 検討の視点

- 委員会では、ガバナンスのあり方（区の権限強化に対応した議会のチェック機能のあり方）として、区を単位として調査・審査等を行う仕組みの必要性や区常任委員会などについて議論され、それらを今後の検討の視点として次のとおり3点にまとめた。

「ガバナンスのあり方」にかかる検討の視点

- 必要性
- 区常任委員会
- 区選出議員への期待

【検討の方向性にかかる委員意見の概要】

① 持続可能性

- 議員は選出区全体の予算について把握し、審議することによって区民に対する義務を果たすことになると考えられることから、区単位の住民サービスの持続可能な提供について審議するため、区を単位として調査・審査等を行う仕組みについて検討が必要ではないかといった意見があった。

② 協働によるまちづくり

- 区を単位として調査・審査等を行う仕組みを整備することで、区民と議会が一体となって区づくりを進めることができるのではないかといった意見があった。また、区自治協議会の審議に対して、区選出議員がチェックできる仕組みを構築すべきかどうかといった意見もあった。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

- 区の権限強化を進める中、区を単位として調査・審査等を行う仕組みのあり方を検討することは必要と考えられるが、一方で、区単位の仕組みと既存の全市単位の仕組みとの整合性はどのように図られることになるのかといった意見があった。

【検討の視点にかかる委員意見】

■ 必要性

- 区を単位として調査・審査等を行う仕組みの必要性として、議員は選出区全体の予算について把握し、審議することによって区民に対する義務を果たすことになると考えられることから、区選出議員が3人、4人の区があるという実態はあるが、やり方についていろいろと知恵を出し合って、区単位の議会の仕組みを考えてもらいたいとの意見があった。

■ 区常任委員会

- 区常任委員会については、設置することによって市民と議会が一体となって区の活性化を考えるきっかけになるのではないかとの意見があった中で、各区の議員定数の状況を踏まえ、議員数が足りない場合は複数区での設置を検討すべきといった、多い区と少ない区の調整をして設置するという意見があった一方、人口減少が進むと、各区における議員定数の差はさらに拡大していくことから、多少に関係なく設置するという意見もあった。

■ 区選出議員への期待

- 選出議員の少ない区があるなど、区常任委員会の設置についてはハードルが高い状況にあると考えられることから、別の方法による仕組みについても議論され、区単位の附属機関として、区選出議員と区自治協議会代表などを加えた組織をつくることや、現在、実施されている議会報告会に区自治協議会委員、一般の区民などが参加して協議することなどの提案があった。
- 区自治協議会における予算や事業などの審議に対して、区選出の議員がチェックできる仕組みを構築するかどうか、議会による監視と、区レベルでの行政をチェックする役割を区選出議員にも期待するかどうかといった点についての意見もあった。

iv) その他

- 社会情勢の変化に伴い、行政ニーズも多様化・高度化し、地方分権や住民自治が求められて、各自治体では様々な形で住民の行政への参画が進められている。

市民が市政・区政に関わる機会(主なもの)

- | | |
|-------------|-------------------|
| ● アンケート調査 | ● 市長・区長への手紙 |
| ● パブリックコメント | ● 市政・区政懇談会 |
| ● ワークショップ | ● 区自治協議会・審議会等への参画 |
| ● 議会への請願・陳情 | ● 直接請求 |

- 区の権限強化を進めていく中、区の役割の変化に対応して、区政の監視、チェック機能のあり方も成熟していく必要があることから、本委員会では、議会以外に、どのような仕組みや手法が考えられるかについても、意見を求めた。委員からは、主に区自治協議会に関する意見があった。

【委員意見】

■ 区自治協議会の現状

- 本来、まちづくりのための、政策の形成過程に区自治協議会があるはずであるが、市民がどこまで参画するのかが根本的に不明確ではないか。
- 区の権限強化の両輪として区自治協議会があり、そこで区民の意見が吸い上げられる仕組みになっているが、区自治協議会だけで幅広い年齢層の意見を吸い上げることができるのか。
- 現状、区自治協議会でも予算を使って様々なチャレンジができるが、現役世代と意見交換する場は多くない。

■ 区自治協議会の今後に向けた検討の進め方

- 区の権限強化を進める中で、地域性や効率性について議論を深めることが、区自治協議会の今後を考える端緒となるのではないか。

(4) 論点4「区の規模や数」

住民に身近な区政と持続可能なサービスを提供できる効率性の整理

i) 現行の区割

- 本委員会では、政令市移行当時の区割の考え方について、「行政区画の編成及び区役所の位置答申書（H17. 8. 30）」により改めて確認した。

(答申書「行政区画編成基準」と照合結果)

基準項目	基準の概要	基準との当時の照合結果
人口規模	○既存の政令市の平均人口規模は10～20万人程度。 ○人口規模が小さいと行政区の数が多くなり効率性が損なわれるが、一方、分権型政令市をめざし市民との協働を考えると人口規模は10万人程度が適当。	●各区の人口規模は約5～約18万人となっているが、平均として10万人程度となっている。
地形、地物、面積	○明瞭な地形・地物は誰でもが認識しやすく、生活上の分断要素であることから、これを区画線とする。 ○区の中心地まで遠いと感じられない距離。 (時間距離がバス・自転車で概ね30分)	●北・江南・秋葉・南区で一部飛び地がある。 ●北・南区を除いて、半径6kmの円が区域を概ね覆う。
地域の一体性、沿革、歴史、地縁的感情	○市民との協働を進めるために、市町村の区域を越えて一体感を有する歴史的沿革や地縁的つながりを考慮する。鉄道・道路等の交通網や、土地利用の一体性など、地域の結びつきを考慮する。	●各区で旧郡のつながりや市街地の連たん、郷のつながりなど、地域の結びつきが見られる。
自治・町内会の区域	○自治・町内会などの地域コミュニティや町字の区域を考慮する。	●東・中央区で一部の町字の区域が分断されるが、他の区域は分断されない。
学校区	○小中学校の通学区域を分断しないよう考慮する。	●東・中央・江南・西区で一部の学校区が分断されるが、他の学校区は分断されない。
行政機関の所管区域の一致	○郵便局、警察署等の所管区域、地域の土地利用、交通体系及び都市計画などの状況を考慮する。	●東・中央区で東・南警察署、南・西・西蒲区で巻警察署の所管区域と一致はしていない。 ●西区において都市圏ビジョン発展軸と不一致。
土地利用状況、都市計画、地域開発状況の変化		
旧市町村の区域	○旧市町村は、地域の一体感・帰属意識の源であり、伝統・文化・歴史の基礎的な枠組みとなっていることから、合併関係市町村は市町村界を分断しない。 ○旧新潟市域を分ける際は、支所・出張所の境界を区画線とする。	●東・中央・江南区で一部、居住地区に影響はないものの、支所・出張所の境界を分断する箇所がある。 ●西蒲区で市町村界を分断する箇所がある。

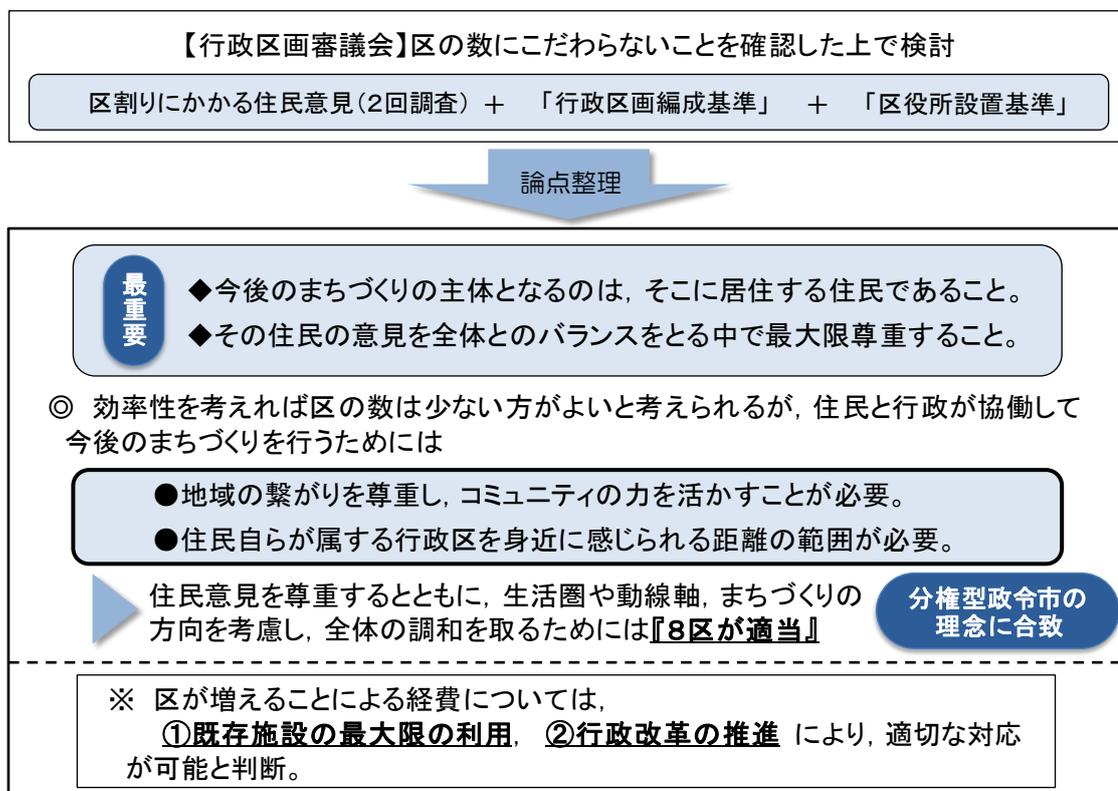
(答申書「区役所設置基準」と決定理由)

基準項目	基準の概要
交通の利便性	○区民にとって、交通条件のよい位置が望ましい。
区内住民の日常生活上の利便性	○区役所の利用に際しては、日常生活上の利便性を高めるため、他の公共施設・機関、商業サービス機能が一応の水準で蓄積されている地点が望ましい。
既存施設の利用	○支所や地区事務所などは、これまでも長年その場所でサービスを提供し、地域住民にその位置も浸透していることなど、既存施設の有効利用を最大限考慮する。
用地確保の可能性	○区役所は住民との協働の拠点となるなど、その用地はゆとりある広さであることが望ましい。 ○現実的条件として、適当な規模の用地が確保できる可能性があること。
地域的発展の動向	○将来における地域開発や道路整備等、把握できる範囲の地域発展の方向性を予測した上で位置を決めることが望ましい。

区	決定理由	区	決定理由
北区役所 (豊栄市役所)	●既存施設の活用と施設規模の面から決定。	秋葉区役所 (新津市役所)	●既存施設の活用と施設規模の面から決定。
東区役所 (中地区事務所) ※	●既存施設の活用と東区内の活用可能施設の中での施設規模の観点から決定。	南区役所 (白根市役所)	●既存施設の活用と施設規模の面から決定。
中央区役所 (市役所本庁舎)	●既存施設の活用と交通の利便性の面から決定。	西区役所 (坂井輪地区事務所)	●既存施設の活用と交通の利便性の面から決定。
江南区役所 (亀田町役場)	●既存施設の活用と施設規模の面から決定。	西蒲区役所 (巻町役場)	●既存施設の活用と他の行政機関の集積の面から決定。

※東区役所は、平成23年10月、現在の場所(旧商業施設)へ移転。

(答申書「区の数」を8区とした理由)



- 上記、政令市移行当時の区割の考え方を踏まえ、現行の区割について、委員からは、当時として妥当な区割であった、定着してきている、デメリットもあ

る，などの意見があった。

【委員意見】

■ 住民意見を尊重した区割

- 新潟市として8区は多すぎるかもしれないが，当時，多くの市町村が合併したことから，住民の気持ちを尊重して区の編成をしたことは大切なことであり，非常に大事な区の数なのではないか。
- 現行の区割は，住民サービスを中心に考えた結果であり，いつか見直すことはあり得るかもしれないが，この原点は重い。
- 田園型政令市であれば人口密度が低く1区あたりの人口が少ないのは当然というイメージ。

■ 時間の経過による定着

- 地域の過去の歴史など，いろいろな不満はあったかもしれないが，なんとかまとまってきたのではないか。
- 8年，10年経つと，立場を超えての議論はあまりなくなったような気がしている。
- 8区それぞれ，合併後の不安もあったが，住民に密着した行政サービスが提供されており，区の一体感も概ね定着してきているのではないか。

■ 旧新潟市が分断されたデメリット

- 旧新潟市は，概ね3から4つの区に分割され，特に東区，中央区における市のエンジン部分としての港，空港，駅の分断はデメリット。重要な拠点の一体化した政策が今後の市の発展要件ではないか。
- 学校区において分断された地域があるが，東区と中央区の分断には必然性はないのではないか。

ii) 検討の方向性

- 委員会では、区のあり方の検討における基本的視点を踏まえた、区の規模や数にかかる検討の方向性を次のとおり整理した。

基本的視点を踏まえた「区の規模や数」にかかる検討の方向性

① 持続可能性

現状の人口 80 万人から人口減少が進むと推計されている中で、将来的に 8 区体制のままで住民サービスを維持していけるか。

② 協働によるまちづくり

人口減少社会の中でも、市民力の向上が図られれば住民サービスは高まっていくか。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

旧新潟市と合併市町村ではそれぞれ状況や背景に違いがあることを踏まえた上で、新潟市が将来的に成り立つよう検討する必要があるのではないか。

iii) 検討の視点

- 委員会では、区の規模や数について検討するにあたって、検討の位置付け・進め方や現行 8 区体制の維持・見直しなどについて議論され、それらを今後の検討の視点として次のとおり 5 点にまとめた。

「区の規模や数」にかかる検討の視点

- 検討の位置付け
- 検討の進め方
- コスト
- 旧新潟市と合併市町村の違い
- 方向性
 - <現行体制の維持>
 - <現行体制の見直し>

【検討の方向性にかかる委員意見の概要】

① 持続可能性

- 人口面で区間の不均衡が今以上に拡大していくと、区の再編が視野に入ってくるのではないかとといった意見があった一方で、区を減らさない場合、コストが増えるのかどうかきちんと議論する必要があるのではないかとといった意見もあった。

② 協働によるまちづくり

- 現行8区体制を維持すべきとの立場からは、地域力・市民力を高めることが優先されるべきであり、新潟市においては地域コミュニティ協議会をさらに磨き上げていくことが重要との意見があった。一方で、将来を見据え、検討を進めていく際は、将来人口、財政状況などの情報を市民に提供し、市民とともに検討することが重要であるとし、さらに、区の規模や数の判断については、住民の意思を直接反映させることのできる住民投票が有効ではないかといった意見もあった。

③ 地域特性の尊重と全市統一性の確保

- 旧新潟市と合併市町村の状況に違いがあることから、一律に考えることに無理があるのではないかといった意見があった一方、現行8区体制を見直すべきとの立場からは、新潟市として一つの市であるとの視点のもと、市が将来に渡って成り立つことを第一に考えることが重要であり、区の再編により区の数を減らし、効率化を図るべきではないかとの意見もあった。

【検討の視点にかかる委員意見】

■ 検討の位置付け

- 職員体制全体を縮小していかざるを得ない状況になったとき、現在の区の体制ではなく、統合して少ない人数で提供できる効率的な体制に移行していくことはあり得るといった意見や、
- 人口減少の著しい区があり、人口面での不均衡が今以上に拡大していくと、区内の交通など、区内のサービス提供体制を変更しなくてはならなくなり、区の再編が視野に入ってくるのではないかといった意見があった。
- また、区の権限強化や、総合区制度、都市内分権など、区レベルでの自治を強調していくと、区の再編はやりづらくなるのではないかといった意見もあった。

■ 検討の進め方

- 検討の進め方として、財政の効率化も重要だが、地域の形成過程や住民意識などを踏まえることも必要であるとの意見があり、区民の実感について、もう少し整理して区のあり方を検討していくべきではないかとの意見もあった。
- 市民とともに議論を進めていくことが重要であるとの観点からは、将来人口や財政状況など具体的な情報を提供するとともに、総合区を含めた区の規模・数については、住民の意思を直接反映させることのできる住民投票が有効な手段と考えられるのではないかとの意見があった。

■ コスト

- 区の規模や数にかかるコストについては、区を減らさない場合、本当にコストが増えることになるのか、それほど増えないのかという点について議論しなければならないのではないかと意見があった。

■ 旧新潟市と合併市町村の違い

- 区の規模や数の検討にあたっては、旧新潟市と合併市町村ではそれぞれ状況や背景に違いがあり、数や時期を一律に考えることには無理があるといった意見があった中、旧新潟市については、港、空港、駅などの重要な拠点が分断されたことがデメリットであるとの意見があった一方、合併地域については、住民に不安を与えないよう配慮しつつ、人口減少や財政状況などの情報を提供し、新潟市の実態を認識してもらうことを進めていく必要があるといった意見があった。

■ 方向性

- 区の規模や数にかかる今後の方向性としては、現状維持、区の再編は時期尚早であるとする立場と、区の人口規模を大きくするよう区を再編すべきであるとする立場の双方の意見があり、委員会では、それぞれの考え方を整理することが目的であったことから、どちらの方向性で検討を進めていくべきと判断することなく、それは、広く市民などを巻き込んだ今後の検討に委ねることとしている。
- なお、現状維持を主張する委員の中には、将来的には、区の再編が必要であり、そのための議論を今から進めていく必要があるとの認識をもった委員がいた一方、議論すること自体が時期尚早と主張する委員もいた。同様に、区の再編を主張する委員の中には、将来的な区の再編に向けて今から議論を進めていく必要があるとの認識をもった委員がいた一方、今すぐにでも再編をしなければならないと主張する委員もいた。

<現行体制の維持>

- 区の規模や数について、現行体制を維持すべきとの立場からは、まだ合併して間もない状況にあり、各区では、地域コミュニティ協議会や区自治協議会などの活動が軌道にのってきているとともに、区の一体感も醸成されつつあることから、区の再編は時期尚早ではないかとの意見があった。
- また、総合区制度の導入、区の権限強化など、様々な施策を通じて各区がより元気になることで、全市が元気になると考えられることから、区の再編については時期尚早との意見があった。
- さらに、市民の中には、区の再編という考え方をもっている人などいないのではないか、文化、産業といった地域のつながりを踏まえた現行の区割は重く受け止めるべきであり、現行の8区体制が維持され、さらに深化していくこと

が理想ではないかといった意見もあった。

- 現行体制を維持していくにあたっては、人口減少社会の中、地域の足腰を鍛えることが重要であり、住民が連携して地域力・市民力を高めることが持続可能な市の形成につながるのではないかとこの意見があり、新潟市においては、地域コミュニティ協議会をさらに磨き上げていくことが住民サービスの向上につながるのではないかとこの意見もあった。

＜現行体制の見直し＞

- 区の規模や数について検討していく必要性について、人口減少と厳しい財政状況の中、持続可能の観点から区のあり方を検討することは避けては通れないといった意見や、安心して新潟市に住み続けられるために、痛みを伴うことを覚悟し、真剣に改革を進めていかなければならないのではないかとこの意見があった。
- また、1区あたりの人口が一番少なく、区役所の数と窓口職員が多い新潟市の特徴を踏まえれば、将来的に、現行の8区体制の維持が厳しいことは明らかであり、区の数を検討することは当然のことではないかとこの意見もあった。
- さらに、合併して10年たったので、そろそろワン新潟市という全市的な視点で考える段階になってきたのではないかとこの意見もあった。
- 人口減少社会の中、8区体制のままでは、現行の行政の制度を維持していくことは難しいのではないかとこの意見があった中、少なくとも区の人口が10万人以上になるよう区を再編し、区の数減らすべきではないか、8区を3ないし4つの区に再編し、区の権限をより強化するために総合区制度を導入することを検討すべきといった意見があった。
- 区の再編にあたっては、住民サービスを低下させることのないよう、IT技術等を最大限活用するとともに、区の面積が広い地域には、職員の増員を抑えながら既存の建物を有効活用して出先機関を増設して住民サービスを行えるようにしてはどうか、より広域になる区の内に出張所などを合理的に再配置すべきではないかとこの意見もあった。
- 区の再編に関しての具体的な提案として、新潟市を北東アジア地域への交流や農産物等輸出の玄関口へと発展させるため、中央区と東区が一体となり、総合区を導入し、市長と総合区長が同じ方向性のもと取り組むことが歳入増加につながると考えられることから、早期に取り組んでいくことが必要ではないかとの意見があった。

4 まとめ

【基本的視点と論点に関する意見の概要】

	①持続可能性	②協働によるまちづくり	③地域特性の尊重と 全市統一性の確保
総合区制度への対応	<p>◦総合区制度の導入によって、各区に今以上の職員を配置することも考えられ、コストの増加という財政面の懸念があるが、全体の制度設計によって抑えることはできるのではないか。</p>	<p>◦特別職である区長を政治家として見て、区民と一体となった区づくりが可能になるのではないかと。また、任期が4年であるため、区民との協働をさらに進めることができるのではないかと。</p>	<p>◦それぞれの区で一番いい方向の議論をしていくことで必要性が見えてくるのではないかと。また、区の特徴を活かした区づくりにつながる一方、区間の差が生じ、全市一体性が損なわれることも考えられるのではないかと。</p>
区の権限強化	<p>◦区は、区民生活にどれだけ寄り添って仕事ができるかという観点から、本庁は、専門職員の効率的配置や事務集約の観点から役割分担を考える。また、IT技術などを活用したサービス提供体制の整備が必要。</p>	<p>◦まちづくりのための政策の形成過程に、区自治協議会がどこまで参画するのかが不明確であり、区の権限強化を進める中で、区自治協議会の今後を考えることが必要ではないかと。</p>	<p>◦公募区長制の運用を踏まえ、区長の役割を見直すことも考えられる一方、区長の権限が市民にどう理解されているかも問題。また、区が独自に動き過ぎないように全市統一性を保つための手立てが必要ではないかと。</p>
ガバナンスのあり方	<p>◦区単位の住民サービスの持続可能な提供について審議するため、区単位の仕組みについて検討が必要ではないかと。</p>	<p>◦区単位の仕組みを整備することで、区民と議会が一体となって区づくりを進めることができるのではないかと。</p>	<p>◦区単位の仕組みの検討は必要と考えられるが、一方で、区単位の仕組みと全市単位の仕組みとの整合性はどう図るのか。</p>
区の規模や数	<p>◦人口面で区間の不均衡が拡大していくと、区の再編が視野に入ってくると考えられる一方で、区を減らさない場合、コストが増えるのかどうか議論する必要があるのではないかと。</p>	<p>◦区の再編は時期尚早であり、市民力を高めることが優先されるべきではないかと。一方、将来を見据え、検討を進める際は、必要な情報を市民に提供し、ともに検討するとともに、判断には住民投票が有効ではないかと。</p>	<p>◦全市一律に考えることには無理があると考えられる一方、市が将来に渡って成り立つことを第一に考えることが重要であり、区の再編により区の数を減らし、効率化を図るべきではないかと。</p>

IV 資料編

【新潟市区のあり方検討委員会設置要綱】

【新潟市区のあり方検討委員会委員名簿】

【新潟市区のあり方検討委員会検討経過】

【新潟市区のあり方検討委員会会議資料】

【新潟市区のあり方検討委員会議事概要】

など