

大都市制度に関する調査研究（17～18年度）の概要

1 研究のねらい

- ・「平成の大合併」が進む中，政令指定都市（以下，「指定都市」）指定の「実質的人口要件」が緩和され，比較的人口規模の大きな中核市が指定都市への移行を目指す例が増えている。
- ・静岡市は，平成 17 年 4 月に指定都市に移行した。堺市は，平成 18 年 4 月に指定都市に移行することが決定した。新潟市及び浜松市は，平成 19 年 4 月の指定都市移行を目指し，準備を進めている。現在，人口 40 万以上の中核市の半数が，指定都市への移行を表明している状況にある。また，本市は，これまで，市町合併を将来の政令指定都市への“足がかり，第一段階”と捉え，政令指定都市を目指したまちづくりに取り組む（あるいは，都市連携のあり方を含め研究・検討する）としてきた。
- ・こうした背景，経過を踏まえ，本研究は，指定都市制度の研究を行うとともに，指定都市の実態を調査することにより，本市が指定都市に移行した場合，どのような都市運営面での効果や課題があるかを調査研究する。

2 経過

- ・調査研究事項が都市制度，財政制度，合併問題などに関連していることから，市政研究センターに，関係課（行政経営課・財政課・政策審議室）職員によるワーキンググループを設置（WG 会議：7 回）した。
- ・研究にあたっては，政令指定都市問題に造詣が深い学識経験者や市政研究センター企画運営アドバイザーに助言をいただき，研究を進めた。

勉強会：四日市大学総合政策部 岩崎恭典教授

視察調査：静岡市調査（企画調整課，市民生活課，区役所，児童相談所他）

堺市調査（指定都市推進部，土木監理課，児童相談所準備担当他）

浜松市調査（政令指定都市推進部，水窪総合支所）

市三役との勉強会，市政研究センター企画運営アドバイザー会議へ報告

3 研究結果（主要項目）

(1) 政令指定都市へ向けた自治体の動向

全国の中核市の動向

- ・37 中核市（同年 10 月に移行した函館，下関の 2 市を含む）のうち，本市を含めた 12 市において，何らかの形での指定都市移行をめざすとの記述が確認された。

北関東主要都市の動向

- ・前橋市，高崎市は近年，近隣町村の編入を実現したが，掲げられている将来都市像は中核市指定にとどまっている。
- ・水戸市，郡山市は総合計画などの中で 50 万都市を標榜。水戸市では，指定都市をも念頭に置いた周辺市町との合併を進めるため，平成 17 年度より市長公室に合併推進課を設置したほか，平成 18 年 2 月に隣接町との法定協議会を発足。

(2)本市における指定要件の整理と都市圏評価

指定要件

- ・過去の指定状況から、運用上の要件として7項目があるとされている。人口要件と県市間の意見一致が移行をめざす上での大前提であり、これがクリアできた段階で、区制施行準備を進めながら、他の要件に関する協議調書の作成を行う形が多い。

都市圏の特性把握と大都市性の評価

- ・指定都市(14)及び移行準備市(3)、岡山市・熊本市の19市と宇都宮都市圏の分類を試みた。なお、ここでの宇都宮都市圏とは、宇都宮市への15%通勤・通学圏の2市7町(平成17年国勢調査人口675,037人市圏)、+鹿沼市(同779,181人)、+下野市(同734,162人)、+真岡市(同741,397人)の4パターン。27の指標を設定し、クラスター分析を実施した結果をみると、どのパターンにおいても宇都宮都市圏は新潟市、浜松市と同じグループを形成している。
- ・宇都宮都市圏に関する指標は、農業的な側面を除けば、既存の指定都市並みの水準を示す都市的指標はごく限られている。この点から、本市が移行をめざすのであるならば、同グループに属する浜松市、新潟市の移行後の行政運営について注目するとともに、宇都宮都市圏と人口規模がほぼ同水準にある岡山市や熊本市の動向についても注視する必要がある。

(3)指定都市移行の効果とまちづくりの課題

権限移譲の観点から

- ・指定都市の効果を検討するにあたって、最近の移行(準備)市である静岡市、堺市、浜松市、新潟市の移譲事務を参考に、試みに、本市に移譲される事務を想定した(いずれも更なる精査が必要)。
- ・本市のまちづくり課題である道路ネットワークの整備、都市基盤整備、産業の振興、市民生活の維持・向上などにおいては、現在の中核市制度以上に施策事業を独自に展開できることから、本市が指定都市へ移行することによる効果は大きいと考えられる。

財政の特例の観点から

- ・本市が移行した場合の財政上の変化を試算することは、人口要件を満たす合併の枠組み、県との協議結果にかかる事務移譲の範囲などが明らかとならなければ困難であり、歳入・歳出の変動要素を指摘するに止めた。
- ・ただし、投資的経費をどこまで抑制できるかが健全財政維持のポイントだということは、既存指定都市の財政分析から明らかである。さいたま市の場合、合併前の各市が既に高いレベルの都市基盤を有していたことから、合併、指定都市移行による投資的経費も大きく抑制できた。一方で、新潟市や浜松市では、各市町村間における都市基盤の整備率には相当な格差があると考えられることから、合併による投資的経費の増加率は、さいたま市に比べて必然的に大きくなるであろう。本市が指定都市移行を目指す場合も、近隣の小規模市町を対象とした大規模な合併が前提となるため、この危険性はそのまま当てはまる。

組織特例の観点から

- ・広域合併を経て指定都市に移行する場合、調査市においても合併関係市町に配慮をした組

織形態を採用しており、本市においてもそのような方向性が求められてくると考えられる。

- ・区割りについては、具体的な課題として、まず区数や区の人口規模の設定に関するものがある。例えば、前章の宇都宮都市圏の場合では、現鹿沼市を1区に設定することが想定され、人口規模から7～8区程度に分割されることとなる。
- ・区役所組織の設計に関しても、同様に合併関係市町への配慮が必要となる。本市においても、広域合併を必要とすることから、「大区役所制」の採用することが望ましい。この大区役所制は住民の利便性の観点からはメリットが大きいものの、区役所の職員数が市職員の15～20%程度を占めるのが一般的であり、しかも本庁と区役所の取扱事務が重複してくるため、効率性をいかに確保するかが大きな課題となる。
- ・以上のように、指定都市の行政区制度に内在する集権化と分権化のアンビバレントな関係は、行政区のあり方にも大きな影響を与えており、制度設計に際しては、市民生活や市民意識に十分な注意を払いながら、非効率でない体制を構築していくことが必要である。

(4)中間報告のまとめ

都市制度研究から

- ・指定都市は、都市制度（行政体制）として、中核市と比較し、団体権能が強く、財源措置もあり、自治体としての自立性や自主性はより高まる。
- ・また、序列化が進んだ市町村制度の最上位の都市制度であり、都道府県からの関与の特例があり、日本を代表する都市としてステータスを得る意義も大きい。
- ・ただし、「万能」の制度ではなく、権能、財源面などに課題があり、指定都市への権限移譲やまちづくりに必要な諸権限を事務処理特例条例等の活用により補っていく必要がある。

指定都市や移行市の現状から

- ・指定都市は移行に伴い、財政規模を拡大し、「大都市に相応しいまちづくり」のため、都市基盤の整備や高度な都市的サービスへの投資を加速させてきた。その財源は、移譲財源を上回り、国庫支出金や地方債に依存し、地方債残高の累積や経常収支比率の悪化など財政構造を硬直化させている。指定都市は、財政運営の自由度は高まるものの、都市経営の高度な自律性が一層求められる都市制度といえる。
- ・大規模合併により広大な市域を包含し、指定都市に移行する場合には、高度な都市集積のある指定都市に比べ、編入市町村の都市基盤整備、都市サービスの水準向上、交通ネットワーク整備などが、大きな財政負担となることが予想される。また、分権型の都市運営が求められ、地域自治が充実する反面、行財政運営の非効率も懸念される。

本市への制度活用の効果と課題

- ・地方分権や県からの事務移譲を待たない、大きな制度メリットを享受できるが、周辺市町との合併による指定都市移行は、県に代わり本市が合併市町の都市づくりの権能と負担を引き受けることでもあり、広大な市域の管理や都市基盤整備投資により、財政構造の悪化や行政非効率が発生する懸念が大きい。今後の国・地方を取り巻く厳しい社会経済環境を考慮すると、慎重な判断が求められる。