

## 参考5 先行政令市の事例研究

政令市に移行すると「人口が増加する、都市基盤整備が進む、企業立地が進む」等の効果があると一般にいわれるが、移行の効果を分析した研究はなく、また、既に政令市に移行した都市もその効果を検証しきれていない。これは、政令市移行の効果が現出するには長時間を要することや、政令市移行以外の要因（経済要因や政策要因等）との判別が難しいことなどが理由である。

このため、本研究では、千葉県内における政令市の先行事例である千葉市（平成4年4月1日移行）を事例とし、首都圏の非政令市との比較により、都市基盤整備、産業、人口の面における変化をみることにする。

財政上の変化については、経済情勢、国の財政状況、制度の違いなどから、千葉市ではなく直近に政令市に移行した堺市、新潟市を例として取りまとめた。

また、政令市といっても、人口規模や首都圏との位置関係等によって、政令市制度の活用方策等は異なるものと考え、研究会では、最終報告書案（平成20年11月）公表後、本圏域と同様に、首都圏近郊に位置する3市（さいたま市、川崎市及び相模原市）を視察し、その結果を取りまとめた。

### （1）千葉市の例

千葉市と、首都圏（東京都を除く）の非政令市（平成17年の国勢調査による人口が40万人以上の非政令市である船橋市、市川市、松戸市、相模原市、横須賀市、川口市の6市が対象）について、千葉市が政令市に移行した平成4年前後から直近までのデータ等を用いて比較する（相模原市は分析の便宜上、一部を除き合併後の枠組みによる値を使うものとする）。

千葉市及び比較対象とする首都圏の都市  
～人口40万人以上の非政令市を対象～

都市	人口（人）	東京からの距離 [km]
千葉市	924,319	39.2
市川市	466,608	15.4
船橋市	569,835	23.2
松戸市	472,579	21.5
横須賀市	426,178	62.4
相模原市	701,630	53.7
川口市	480,079	15.8

出所) 国勢調査（平成17年）、時刻表

### ① 都市基盤整備の変化

#### （ア）交通基盤

政令市移行に際しては、都市基盤整備や産業基盤（特に中枢的な産業基盤。中枢都市機能という）において既存の政令市と遜色のない都市の実態を備えていることが求められる（政令市の主な指定要件については、第2章の「（1）政令市の主な指定要件」（P43）参照）。

このため、千葉市では、政令市移行前より京葉線、千葉都市モノレール等広域鉄道網の整備が進められた。また、首都圏の各都市を相互に結ぶ広域幹線道路網（千葉市は千葉骨格幹線道路網）についても整備が進められ、広域幹線網は他市に比べて大幅に充実された。

これらの基盤整備は千葉市単独ではなく、国や千葉県によるところが大きい。横浜市や川崎市と同様、千葉市は業務核都市（業務機能を核とする諸機能の適正配置の受け皿となる都市）であることから、国と千葉県が積極的な基盤投資を行ってきた。

また、市道についても、既存の政令市と遜色のない水準を目標にして、整備が進められた。

### 首都圏整備計画における業務核都市の配置 ～千葉市は横浜市や川崎市と同様に業務核都市に指定～



**(イ) 区画整理事業**

政令市の指定要件のうち最も重要な要件は人口である。千葉市の人口は平成2年度時点で82.9万人（国勢調査）であった。早くから政令市を目指していた千葉市では、人口100万人に達することを目標として、政令市移行前後にかけて多くの区画整理事業を実施した。

交通基盤と同様、国（当時の住宅都市整備公団）と千葉県企業庁により、大規模な区画整理事業が実施されている。また、千葉市や組合による区画整理も活発化した。

**政令市移行前後の千葉市における主な住宅開発**  
～国と県により大規模な区画整理が進められた～

地区名	施行者	期間	開発面積	計画人口（人）
海浜ニュータウン地区	県企業庁	昭和43～62年	319ha	124,000
海浜ニュータウン地区（幕張A）	県企業庁	昭和47～平成2年	45ha	26,000
千葉東南部土地区画整理事業	住宅都市整備公団	昭和52～平成4年	605ha	80,000
土気南土地区画整理事業	組合	昭和57～平成5年	313ha	30,600
こてはし横戸地区	県住宅供給公社	昭和58～60年	21ha	2,200
検見川稲毛土地区画整理事業	千葉市	昭和60～平成6年	68ha	7,800
御成台研究学園都市	民間	昭和61年～	55ha	4,800
誉田南土地区画整理事業	組合	昭和61～平成3年	9ha	900
原町第3土地区画整理事業	組合	昭和61～平成5年	28ha	2,790
新検見川北土地区画整理事業	組合	昭和62～平成6年	38ha	6,700
千葉寺土地区画整理事業	住宅都市整備公団	昭和62～平成8年	56ha	6,700
南部蘇我土地区画整理事業	組合	平成元～6年	40ha	4,750
浜野東口土地区画整理事業	組合	平成2～6年	13ha	1,300
東幕張土地区画整理事業	千葉市	計画	26ha	（既成市街地）

出所）千葉市資料（当時）

**(ウ) 都市公園**

千葉市の一人当たり都市公園面積は、昭和60年時点で6.31㎡であり、他市に比べて高かったが、移行後の平成7年には8.27㎡、また平成17年には8.72㎡と、7市平均の2倍近い水準（市川市、船橋市、松戸市はおおむね3㎡であるため、差は更に大きい）に達している。これは、政令市移行を目的として、各行政区に総合公園等を整備したことや、大規模な区画整理事業が進められたことが大きな理由と考えられる。

### 一人当たり都市公園面積

～千葉市は船橋市、市川市、松戸市の2倍以上の整備水準（平成17年）～

単位：㎡、倍

都市名	S60	H7	H17	H7/S60	H17/H7	H17/S60
千葉市	6.31	8.27	8.72	1.31	1.05	1.38
市川市	2.68	2.72	2.78	0.89	1.02	0.91
船橋市	1.69	1.86	2.64	1.10	1.42	1.56
松戸市	2.36	3.03	3.22	1.28	1.06	1.36
横須賀市	4.16	6.68	9.33	1.61	1.40	2.24
相模原市	1.24	2.22	3.07	1.79	1.39	2.48
川口市	3.24	3.37	3.45	1.04	1.02	1.06
7市平均	3.34	4.21	4.74	1.26	1.13	1.42

出所) 各市都市公園等調査

### (エ) 公共下水道整備

政令市移行に向けて公共下水道を整備してきた千葉市の公共下水道整備率は、政令市移行後に73%（平成8年）であり、相模原市について高い水準となった。その後も下水道整備は進められ、平成17年には92%となり、船橋市、市川市、松戸市を大きく上回っている。ただし、相模原市よりは低い。

公共下水道整備率 ～船橋市、市川市、松戸市よりは高い整備水準～

単位：%、倍

都市名	H8	H17	H17/H8
千葉市	73.3	91.6	1.25
市川市	69.2	69.7	1.01
船橋市	32.2	56.8	1.76
松戸市	57.6	76.4	1.33
横須賀市	69.6	90.9	1.31
相模原市	83.9	100.0	1.19
川口市	54.5	69.3	1.27
7市平均	62.9	79.2	1.26

注) 相模原市は旧相模原市  
出所) 都市計画年報

## ② 産業面の変化

### (ア) 従業者数

政令市移行に向けて産業基盤（特に中枢都市機能）の充実を目指していた千葉市は、中枢都市機能を強化するために、幕張新都心や先端産業の受け皿となる緑の森工業団地の整備などを進めた。特に、幕張新都心は就業人口15万人、居住人口2.6万人（いずれも計画ベース）の大規模なものであり、幕張メッセ、幕張テクノガーデン、ワールドビジネスガーデンから構成された。

これらの基盤整備は、テナントや工場等の誘致まで含めて国や県が積極的に関与し、また、

新都心や千葉市のイメージの向上にも大きな役割を担った。

このため、千葉市の従業者数は、政令市移行前の 30.6 万人（昭和 61 年）から、平成 13 年には 39.2 万人に増加した。

この間の 7 市の平均は 1.18 倍であり、また、千葉市の東京からの距離を考慮すれば、これらの産業基盤整備により一定の効果はあったといえよう。

**千葉市の政令市移行に向けた経済的中枢機能強化プロジェクト**  
～幕張新都心など大規模なプロジェクトが推進～

整備事項	主な内容	整備時期等
1. 幕張新都心計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本コンベンションセンター</li> <li>・先端成長産業の中核的業務と研究開発機能</li> <li>・高度な人材を育成する学術・教育機能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就業人口 15 万人</li> <li>・居住人口 2.6 万人</li> <li>・事業区域：437.7ha</li> </ul>
(1) 日本コンベンションセンター（幕張メッセ）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際展示場（延床面積 99,124 m<sup>2</sup>）</li> <li>・幕張イベントホール（延床面積 15,522 m<sup>2</sup>）、</li> <li>・国際会議場（延床面積 16,700 m<sup>2</sup>）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成元年 10 月 9 日 オープン</li> <li>・各種イベント計画</li> </ul>
(2) 幕張テクノガーデン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大型複合インテリジェントビル（延床面積 182,000 m<sup>2</sup>）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・昭和 62 年着手</li> <li>・平成 2 年完成予定</li> </ul>
(3) ワールドビジネスガーデン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際交流ビジネスゾーン（延床面積 206,163 m<sup>2</sup>）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成元年着手</li> <li>・平成 2 年完成予定</li> </ul>
2. 中央地区新都市拠点整備事業	幕張新都心地区を国際情報拠点として整備	・新都市拠点整備事業対象地区指定
3. 緑の森工業団地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・先端技術集約型産業を中心とする研究所、工業等を誘致（160ha）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・昭和 62 年着手</li> <li>・平成 2 年度第一期完成</li> <li>・平成 3 年度分譲開始</li> </ul>

出所) 千葉市資料（当時）

**従業者数の推移**

～産業基盤整備における国・県の後押しにより 7 市平均以上の増加～  
(単位：人、倍)

都市	S61	H13	H13/S61
千葉市	306,289	392,307	1.281
市川市	111,946	123,824	1.106
船橋市	147,270	183,203	1.244
松戸市	118,003	131,925	1.118
横須賀市	158,866	152,347	0.959
相模原市	197,199	252,568	1.281
川口市	159,195	176,105	1.106
7 市平均	171,253	201,754	1.178

出所) 事業所・企業統計

**(イ) 事業所数**

事業所数についてみると、千葉市の事業所数（民営のみ）は、昭和 61 年度の 29,442 から、平成 13 年には 29,290 で微減であるが、これは 7 市平均よりやや減少幅が小さい。また、従業員規模が 300 人以上の事業所数についてはこの間に 2.42 倍に増加しており、7 市の平均（1.57 倍）を大きく上回っている。これは、先述のような大規模開発が進められたことが

主な理由と考えられる。

### 事業所数の推移

～政令市移行に伴い、大規模な事業所が増加～

(単位：箇所、倍)

都市名	事業所数	S61	H13	H13/S61
千葉市	事業所数	29,442	29,290	0.995
	うち300人以上	31	75	2.419
市川市	事業所数	14,429	13,536	0.938
	うち300人以上	14	15	1.071
船橋市	事業所数	16,273	16,056	0.987
	うち300人以上	23	38	1.652
松戸市	事業所数	15,217	14,209	0.934
	うち300人以上	14	17	1.214
横須賀市	事業所数	17,137	15,521	0.906
	うち300人以上	24	25	1.042
相模原市	事業所数	19,344	22,020	1.138
	うち300人以上	36	47	1.306
川口市	事業所数	22,503	21,829	0.970
	うち300人以上	11	23	2.091
7市平均	事業所数	19,192	18,923	0.986
	うち300人以上	22	34	1.545

出所) 事業所・企業統計

※従業員規模別事業所数は民営のみ把握可能なため、上記は民営のみ

### ③ 人口の変化

千葉市では大規模な区画整理事業や都市基盤、産業基盤の整備が進められたため、人口は昭和60年の78.9万人から平成17年には92.4万人へと1.17倍に増加した。これは、7市の平均である1.16倍をやや上回る程度であるが、東京からの距離を考慮すれば、これらの基盤整備による一定の効果は認められよう。

### 人口の推移 ～東京からの距離を考慮すれば一定の効果～

(単位：人、倍)

都市名	S60	H7	H17	H7/S60	H17/H7	H17/S60
千葉市	788,930	856,878	924,319	1.09	1.08	1.17
市川市	397,822	440,555	466,608	1.11	1.06	1.17
船橋市	506,966	540,817	569,835	1.07	1.05	1.12
松戸市	427,473	461,503	472,579	1.08	1.02	1.11
横須賀市	427,116	432,193	426,178	1.01	0.99	1.00
相模原市	546,516	646,513	701,630	1.18	1.09	1.28
川口市	403,015	448,854	480,079	1.11	1.07	1.19
7市平均	499,691	546,759	577,318	1.09	1.06	1.16

出所) 国勢調査

#### ④ まとめ

- ・政令市移行を目指していた千葉市は、国と県の後押しを受けながら、政令市と遜色のないレベルを目指して都市基盤、産業基盤の整備と住宅開発を進めてきた。この結果、従業者、事業所数、人口は非政令市に比較してやや高い伸びをみせた。
- ・ただし、近年に政令市に移行した都市は、昭和から平成にかけての経済環境や国・県の財政状況、制度も異なるため、千葉市のように国・県の大きな後押しを受けていない。
- ・4市は、千葉市のような大規模な都市基盤や産業基盤整備、住宅開発は進められてないことから、政令市移行に伴い千葉市と同様な効果（変化）が現出することは期待しにくい。

## （２） 堺市、新潟市、浜松市の例

堺市（平成18年4月1日に政令市移行）、新潟市（同平成19年4月1日）、浜松市（同平成19年4月1日）における財政状況及び都市運営等の変化を明らかにするため、各市へのヒアリングを行うとともに、入手した資料を分析した。

### ① 堺市、新潟市の財政上の変化

#### （ア） 歳入の変化

政令市への移行に際しては、事務配分の特例、行政監督の特例、行政組織上の特例、そして財政上の4つの特例がある。財政上の特例は、政令市移行に伴う移譲事務や行政組織の変更等による新たな財政需要の発生に対応したものであり、国や県からの財源の移譲や交付金の増額等の措置、地方交付税についても政令市の特性が考慮されることとなり、大都市にふさわしい財政内容がもたらされるものである。

取材によれば、政令市移行に伴う財政上の変動は以下のとおりであり、歳入は新潟市が129億円、堺市は150億円の増加となっている（予算ベース）。平成17年度の歳入額（決算ベース）は、新潟市が2,856億円、堺市は2,706億円であるため、概ね5%程度の歳入増加となっている。

過去に政令市に移行した仙台市は19.4%、千葉市は16.7%、さいたま市は12.0%（いずれも決算ベース）の歳入増加があり、これらと比べると少ないが、堺市や新潟市は中核市であり（4市の中では船橋市が中核市になっている）、かなりの事務が既に移譲されていたことや、当時の経済環境や国・県の財政状況が今日とはかなり異なっていたためと考えられる。

政令市移行に伴う歳入の変化

歳入科目	配分方法など
地方交付税	政令市には、大都市としての需要が考慮される
市域内の一般国道・県道の管理が県から移譲されることに伴い移譲される道路財源	
石油ガス譲与税	政令市にのみ譲与される
地方道路譲与税	一般市分に上乗せして、政令市分が譲与される
自動車取得税交付金	一般市分に上乗せして、政令市分が交付される
軽油引取税交付金	政令市にのみ交付される
交通安全対策特別交付金	配分方法が一般市分とは異なる
宝くじ収益金	政令市にのみ配分される

#### （イ） 行政サービス向上に当てられる経費

増加した歳出の中には、新たに移譲された事務処理の経費や政令市としての制度を充実するための経費が含まれている。

### 政令市移行に伴う財政上の変化

～歳入は5%程度の増加、行政サービス向上経費は堺市・新潟市では約 30～40 億円～

単位:億円

歳入・歳出	内容	堺市	新潟市
歳入 (一般財源)	普通交付税等	約 65	約 29
	道路財源等	約 60	約 84
	宝くじ収益金	約 20	約 16
	歳入計	約 150	約 129
歳出	移譲事務経費	約 85	約 94
	制度充実経費	約 25～35	収支差額は妊産婦・乳幼児医療助成制度の充実など行政水準の向上に充当
	行政サービス向上経費	約 30～40	
	歳出計	約 150	

出所) 各市資料より作成 (予算ベース)

なお、行政サービス向上に充てられる経費は、堺市・新潟市の場合は約 30～40 億円程度 (歳入の約 1%強) である。

#### (ウ) まとめ

- ・政令市移行に伴う歳入の増加は新潟市が 129 億円、堺市は 150 億円となっている (予算ベース)。平成 17 年度の歳入額 (決算ベース) は、新潟市が 2,856 億円、堺市は 2,706 億円であるため、概ね 5%程度の歳入増加となっている。
- ・過去に政令市に移行した仙台市は 19.4%、千葉市は 16.7%、さいたま市は 12.0% (いずれも決算ベース) の歳入増加があり、これらと比べると 2 市の歳入増加は少ないが、堺市や新潟市は中核市であり (4 市の中では船橋市が中核市)、相当の事務が既に府県より移譲されていたことや、経済環境や国・県の財政状況が今日とはかなり異なっていたためと考えられる。
- ・行政サービス向上に充てられる経費は、堺市・新潟市の場合は約 30～40 億円程度 (歳入の約 1%強) である。
- ・ただし、普通交付税は、制度上、確実な歳入として見込めるものではないことに留意する必要がある。

## ② 堺市、新潟市、浜松市における都市運営について

### (ア) 政令市移行を前提とした市町村合併

各市が政令市移行前におこなった市町村合併は、政令市移行を前提として合併協議が進められた。

各市の政令市移行時の市勢

区分	移行年月日	移行時の 市域面積	平成 17 年 国調人口	行政 区数	移行前の 市町村合併など
堺市	平成 18 年 4 月 1 日	(k m <sup>2</sup> ) 149.99	(人) 830,966	7	平成 8 年 4 月 中核市へ移行 平成 17 年 2 月 美原町を編入合併
新潟市	平成 19 年 4 月 1 日	726.10	813,847	8	平成 8 年 4 月 中核市へ移行 平成 13 年 1 月 黒崎町を編入合併 平成 17 年 3 月 新津市・白根市・ 豊栄市・小須戸町・ 横越町・亀田町・ 岩室町・西川町・ 潟東村・月潟村・ 中之口村を編入合併
浜松市	平成 19 年 4 月 1 日	1,511.17	804,032	7	平成 8 年 4 月 中核市へ移行 平成 17 年 7 月 天竜市・浜北市・ 春野町・龍山村・ 佐久間町・水窪町・ 舞阪町・雄踏町・ 細江町・引佐町・ 三ヶ日町を編入合併

(イ) 移譲を受けた事務等

各市が政令市移行に伴い、府県より移譲を受けた事務等を以下のとおり整理した。  
事務の単位については、府県により異なるものであり、統一された単位ではない。

区分	内容															
堺市	<p>移譲事務の内訳</p> <table> <tr> <td>法令必須事務</td> <td>671</td> <td></td> </tr> <tr> <td>法令任意事務</td> <td>287</td> <td></td> </tr> <tr> <td>国通知・要綱事務</td> <td>56</td> <td></td> </tr> <tr> <td>その他の事務</td> <td>36</td> <td>計 1,050</td> </tr> </table> <p>移譲事務の移譲にかかる確認事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国府道に関する事項 大阪府が政令市移行の前年度までに発行した堺市域分の道路・街路事業にかかる府債元利償還金について、大阪府への普通交付税の事業費補正及び公債費方式による措置額を除いた額を堺市が負担</li> <li>・宝くじの販売収益金の配分 大阪府：大阪市：堺市＝43：50：7</li> </ul>	法令必須事務	671		法令任意事務	287		国通知・要綱事務	56		その他の事務	36	計 1,050			
法令必須事務	671															
法令任意事務	287															
国通知・要綱事務	56															
その他の事務	36	計 1,050														
新潟市	<p>移譲事務の内訳</p> <table> <tr> <td>必須移譲事務</td> <td>802</td> <td></td> </tr> <tr> <td>任意移譲事務</td> <td>279</td> <td></td> </tr> <tr> <td>県単独事業</td> <td>32</td> <td>計 1,113</td> </tr> </table> <p>移譲事務の移譲にかかる確認事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国県道に関する事項 新潟県が政令市移行の前年度までに発行した市域分の臨時地方道整備事業債（一般分）及び一般公共事業債（道路事業）の元利償還金を新潟市が負担</li> <li>・宝くじの販売収益金の配分 新潟県：新潟市＝67：33</li> </ul>	必須移譲事務	802		任意移譲事務	279		県単独事業	32	計 1,113						
必須移譲事務	802															
任意移譲事務	279															
県単独事業	32	計 1,113														
浜松市	<p>移譲事務の内訳</p> <table> <tr> <td>法令必須事務</td> <td>801</td> <td></td> </tr> <tr> <td>法令任意事務</td> <td>34</td> <td></td> </tr> <tr> <td>国の要綱・通知事務</td> <td>88</td> <td></td> </tr> <tr> <td>事務処理特例条例による事務</td> <td>406</td> <td></td> </tr> <tr> <td>県単独助成事業</td> <td>65</td> <td>計 1,394</td> </tr> </table> <p>移譲事務の移譲にかかる確認事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国県道に関する事項 静岡県が平成12年度以降に発行した浜松市域分の臨時地方道整備事業債（一般分）の元利償還金について、静岡県への普通交付税事業費補正措置額を除いた額を浜松市が負担</li> <li>・宝くじの販売収益金の配分 静岡県：静岡市：浜松市＝60：20：20</li> </ul>	法令必須事務	801		法令任意事務	34		国の要綱・通知事務	88		事務処理特例条例による事務	406		県単独助成事業	65	計 1,394
法令必須事務	801															
法令任意事務	34															
国の要綱・通知事務	88															
事務処理特例条例による事務	406															
県単独助成事業	65	計 1,394														

(ウ) 各市が目指した政令市像

各市が政令市に移行し実現を目指した都市像を以下のとおり整理した。

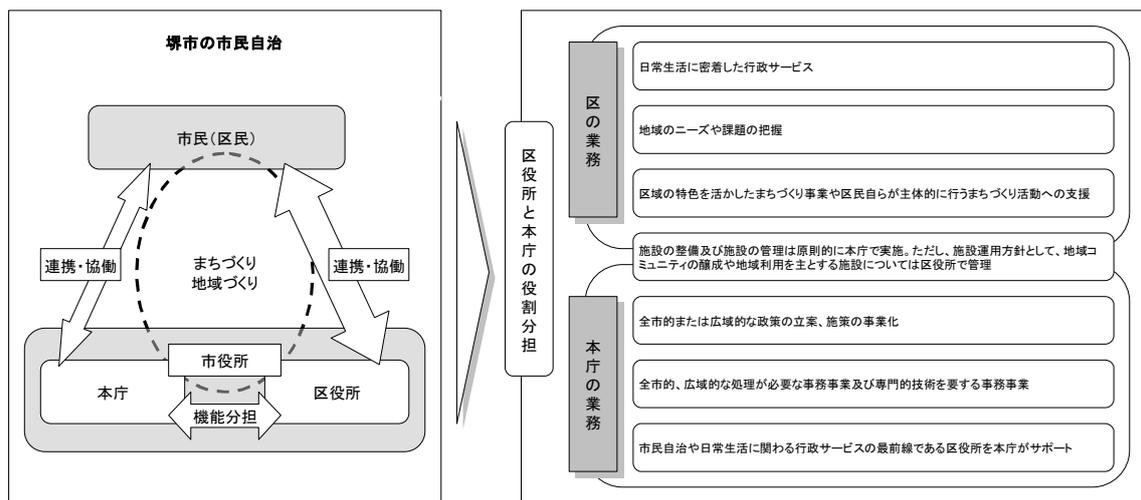
区分	目指した政令市像
堺市	<p><b>新しい自由都市・堺 ルネサンス</b></p> <p>都市の魅力や活力を高め、近畿圏の拠点都市として発展する</p> <p>政令指定都市移行を推進力に都市の魅力を高め、元気で活力あるまちづくりを目指す。</p> <p>経済・文化・芸術、交流などの面で拠点性を発揮する。</p> <p>「自由と自治」の伝統を活かし、公民協働により市民自治を実践する</p> <p>区役所を拠点とし、市民との協働により地域の特色あるまちづくりを進める。</p> <p>時代の変革に対応できる持続的な都市経営基盤を確立する</p> <p>新たな権限や財源を活用し、市民サービスの向上を図る。</p> <p>現在府で行っている市民生活にかかわりの深い事務のほとんどを市が行うことにより事務のスピードアップが図られ、より市民ニーズにあった行政サービスの提供が可能となる。</p>
新潟市	<p><b>共に育つ政令市</b></p> <p>「地域と共に育つ、分権型協働都市」「大地と共に育つ、田園型拠点都市」</p> <p>「世界と共に育つ、日本海交流都市」「安心と共に育つ、くらし快適都市」</p> <p>「市民が共に育つ、教育文化都市」</p> <p>拠点性をいかしたまちづくり 本州日本海側の中枢拠点都市</p> <p>行政区によるまちづくり</p> <p>まちづくりの拠点となる区役所の役割 区役所は市政のメインステージ</p> <p>市役所の役割 都市間競争を勝ち抜く戦略本部機能</p> <p>区役所組織のバックアップ機能</p> <p>全市の統一性を図る調整機能・専門的機能</p> <p>市民との協働による地域の特色あるまちづくり</p> <p>地域コミュニティ協議会・区自治協議会を設置し、市民と行政が協働してまちづくりを進める。地域コミュニティ協議会は身近な地域課題に取り組み、区自治協議会は区全体の課題を議論・検討する。</p> <p>より自主的・自立的なまちづくり</p> <p>移譲される事務・財源により市が責任をもって判断する業務が増え、事務処理期間の短縮、より効率的・一体的な都市整備が可能となるなど、一層充実した市民サービスの提供やまちづくりを進める。</p>
浜松市	<p><b>環境と共生するクラスター型政令指定都市</b></p> <p>クラスター：「ぶどうの房のことで、一つひとつの粒が集まって房を成すように、各地域の良さを活かし、一極集中ではなく地域の均衡ある発展を目指す」ということを表現している。</p> <p>行政の新しい仕組みである地域自治組織の設置</p> <p>(区地域自治協議会と地域協議会)</p> <p>大きな権能・権限をもつ地域完結型の区役所とする組織内分権</p> <p>地域の個性を尊重する一市多制度</p> <p>三遠南信地域・中部圏の拠点都市として、高次の産業技術の集積や情報発信機能の強化、交流機能の整備など、政令指定都市にふさわしい中枢都市機能の強化と行財政運営能力のさらなる向上に努める。</p> <p style="text-align: right;">} 都市内分権の推進</p>

(エ) 行政区の運営

各市が政令市移行に伴い、設置した行政区の運営にあたっての特徴を以下のとおり整理した。

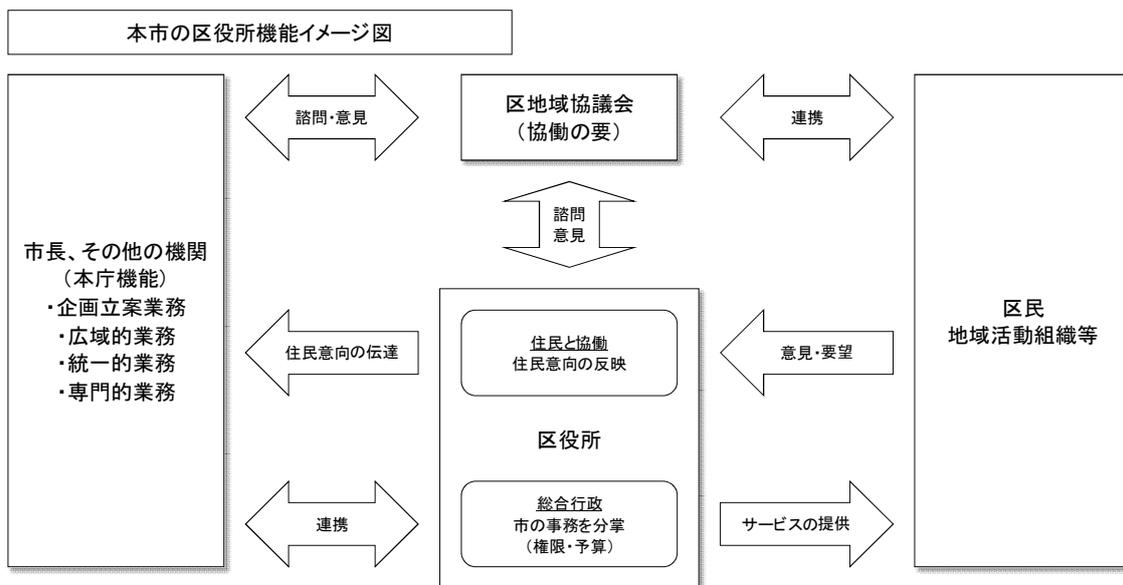
区分	行政区数	特徴
堺市	7	<p>行政区の決定：将来の政令指定都市移行時の区役所設置を念頭に、堺市庁舎問題等審議会において、「支所区域の区分にあたっての詳細基準」を答申した。</p> <p>ア 人口</p> <p>イ 支所への到達時間 地域住民が支所まで20分以内で到達できること。</p> <p>ウ 支所管轄区域の境界 明確な地形地物によること。鉄軌道・河川など。</p> <p>エ 地域社会との整合 歴史的、社会的な一体性を有する地域は同一支所区域となること。</p> <p>オ 学校区との整合 原則として、まず現況中学校区と一致させること。</p> <p>区役所の権限（人事・予算に関すること）</p> <p>区長の人事権 区役所内の所属の課長補佐級までの人事異動に関する権限</p> <p>区政運営のための予算 基金を設置した。3年間で6億円積立。</p> <p>区役所の組織 堺区の例</p> <p>企画総務課、自治推進課、市民課、保険年金課、堺保健福祉総合センター、堺保健センター</p> <p>市民との協働 区長の公募制の実施・区民まちづくり会議の設置</p>

本庁と区役所の機能の役割分担



区分	行政区数	特徴
新潟市	8	<p>区役所機能の考え方</p> <p>ア 区内の総合行政機関としての機能 住民へのサービスや地域に対する施策は、住民に最も身近な区役所ができるだけ完結的に行う。</p> <p>イ 住民との協働による地域づくりの拠点としての機能 区役所は区地域協議会などと連携して、地域の特色を活かしたまちづくりを進める。</p> <p>区役所で行う業務</p> <p>総務部門・地域振興部門・税務部門・生活部門・その他（区会計・区選管）</p> <p>予算に関すること</p> <p>ア 区役所配分予算の充実 市民要望に迅速・柔軟に対応できるよう本庁の所管部署を通さず直接配分する予算を充実（総予算の5.2%相当）</p> <p>イ 特色ある区づくり予算の創設 地域の伝統や文化を育む取り組みや、区独自の課題解決に向けた取り組みを踏まえて創設</p> <p>ウ 区提案予算制度の創設 区役所が日常業務を通じて市民から得た声を市政に反映できるように本庁各課に予算措置を求める区提案予算制度を創設</p> <p>区役所の組織 西蒲区の例</p> <p>政策企画課、区民生活課、健康福祉課、税務課、産業振興課、建設課、総務課</p> <p>市民との協働 区自治協議会・地域コミュニティ協議会の設置</p>

本庁と区役所の機能の役割分担

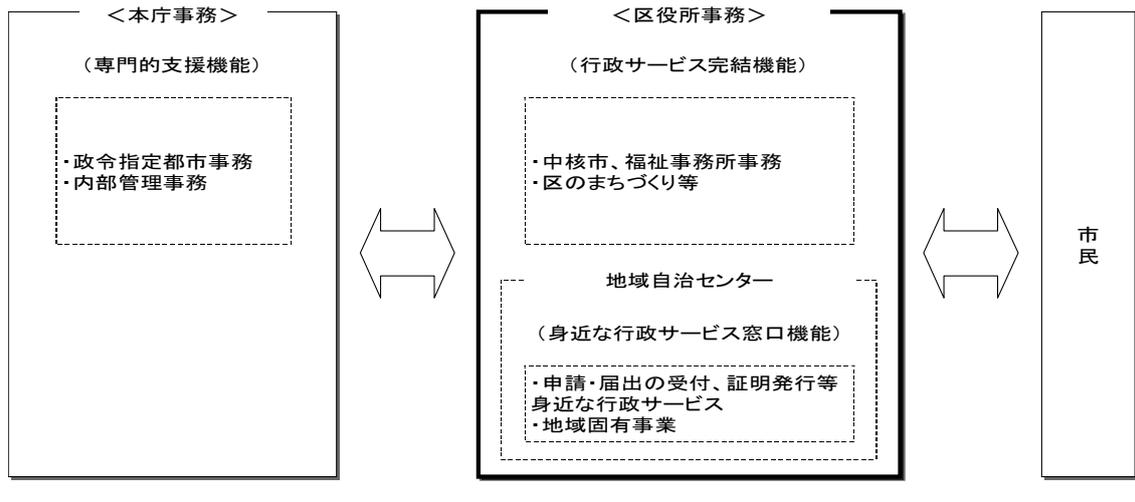


※区における総合行政について  
 区内の行政需要や課題については、区役所で、できるだけ総合的、完結的に対応することを表す概念。

区分	行政区数	特徴
浜松市	7	<p>区役所が大きな権限をもつ大区役所制度を導入</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区役所の所掌事務の拡充</li> <li>・区長等の一体的権限移譲</li> </ul> <p>・「浜松市区における総合行政の推進に関する規則」を制定</p> <p>区長の役割等 区政運営方針の公表・総合調整等・区長と部長等との協力 地域情報の収集及び提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自主的予算編成権（区まちづくり事業、地域自治区まちづくり事業の創設）</li> </ul> <p>区役所の組織 浜北区の例</p> <p>総務企画課（区選挙管理委員会）、区推進課、税務課、区民生活課、社会福祉課、長寿保険課、保健所浜北支所、産業振興課、まちづくり課</p> <p>市民との協働 区協議会・地域協議会の設置</p>

本庁と区役所の機能の役割分担

<参考:「小さな市役所、大きな区役所」機能と役割分担イメージ図>



(オ) まとめ

- ・政令市移行に伴い、移譲される権限・財源を活用することにより、大都市が有する中枢性・拠点性を更に強化し、都市イメージの向上・まちづくりの活性化を目指している。
- ・政令市移行に伴い設置される行政区を活用し、合併・政令市移行により、地域の特色が失われることがないよう、区役所を行政サービス、住民活動、コミュニティの拠点と位置づけ、市民と協働して行政運営を進める方策を講じている。
- ・区長への予算権限の付与など区役所の機能強化を図っている。
- ・区役所を拠点とし、市民との協働により地域の特色あるまちづくりを推進するため、区長の公募制の実施や区民まちづくり会議（堺市）、区自治協議会・地区コミュニティ協議会（新潟市）、区協議会・地域協議会（浜松市）を組織するなどの取り組みを行っている。

### (3) さいたま市、川崎市、相模原市の例

本圏域は首都圏近郊に位置していることから、首都圏及び隣接市との広域的、あるいは相互補完的な連携など、都市部特有の課題等に対応していくことが求められる。このため、首都圏近郊に位置する政令市の、さいたま市（平成15年4月1日政令市移行）、川崎市（同昭和47年4月1日）及び移行予定の相模原市（平成22年4月移行予定）を視察し、各市へのヒアリングを行った。

各市の主要な視察目的は、以下のとおりである。

さいたま市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大都市同士の合併によるメリット・デメリット、現状の課題</li> <li>・区役所の運営等に関する課題</li> </ul>
川崎市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・産業面での取り組み</li> <li>・都市拠点の整備・ネットワーク化と市民自治</li> <li>・都市の魅力の醸成</li> </ul>
相模原市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政令市移行の意義・将来像</li> <li>・合併の評価、合併に伴う課題と対応</li> </ul>

#### ①さいたま市

##### (ア) 大都市同士の合併によるメリット・デメリット、現状の課題

大都市同士の合併は、前例がなかったが、結果として、大都市同士だからということでの問題やデメリットはなかったものと認識している。ただし、市としての一体感を醸成することが重要であると考えた。旧市ごとの制度を経過措置として残すことも考えられるが、さいたま市では、市としての制度的な統一性を図ることを重視した。現在でも、市としての一体感の醸成については継続して、また、各市・各地域、それぞれの歴史や特徴があるので、区を単位とした「区民意識」の醸成にも積極的に取り組んでいる。

合併の懸念事項として、周辺部が廃れるということが言われているが、東京近郊の都市の場合、地方とは異なり、狭い圏域に人口が密集している。このため、都市部では合併によって周辺部が廃れるということは、あまり考えられないのではないかと思う。

また、ひとつの市としてどこに投資するのか、という問題がある。当然のことながら、ある旧市域からの税収を、その区域に還元するという考え方はとっておらず、市域全体の中で、優先順位の高いところから段階的に配分している。むしろ、規模が大きくなれば、当然使える予算も増えるため、重点的に投資ができることが魅力である。

合併によって、規模が大きくなるだけでなく、政令市移行により高度な専門性が求められるようになった。このため、政令市移行に伴い局制を採用し、局ごとに高度な判断ができる体制を整備した。これに伴い、人事や予算の権限の一部を局に移譲している。

##### (イ) 区役所の運営等に関する課題

自治会からは、区役所に対して良い評価をいただいている。やはり本庁よりも身近に対応してもらえる点が評価されているようである。区は支所とは異なり、区独自事業を推進することができる点大きい。

ただし、区政運営を強化するためにも区で行う業務を拡大していくことは必要であるが、業務が分散されることにより、必要人員の増などの非効率が生じる一面もある。

土木関係の事務は、道路などの緊急修繕は区で行っているが、基盤整備などは広域的に区を跨ることが多いため、建設事務所（南北2か所）において行っている。

## （ウ） その他

政令市移行効果として、教員の任免権移譲により、有能な人材の確保、あるいは市独自の人事行政制度の制定等が考えられる。さいたま市教育委員会では、平成19年4月から、併設型中高一貫教育校の浦和中学・高等学校を開校した。高等学校進学時の選抜試験がないことにより、ゆとりが生じることや、中学校において一部高等学校の学習を取り入れるなど発展的な指導が行えることに加え、これまで高等学校で行ってきた行事や部活動を中高合同で実施することにより、高い知性と豊かな感性・表現力を備えた国際社会に貢献できる生徒の育成を目標としている。

## ②川崎市

### （ア） 産業面での取組み

川崎市は、日本を代表する工業都市として発展してきたが、生産拠点の海外移転やサービス経済の進展などにより産業構造は大きく変化している。川崎市内の産業分野別構成比を見ると、昭和55年度には製造業などの第2次産業が61.4%、サービス業などの第3次産業が38.6%であったが、平成17年度には第2次産業で31.6%、第3次産業で68.3%となり、第2次産業から第3次産業へと大きくシフトしている。

この一方で、従業員1人当たりの製造品出荷額等は、平成10年以降、一貫して増加を続け、平成18年までの間に約1.8倍となった。このことは、川崎市のものづくり技術と生産性の高さを示すものといえよう。

また、前述した産業構造の変化の過程で、川崎市では研究開発都市としての機能強化が進んでいる。川崎市の全産業に占める「学術・開発研究機関の従業者数」の割合は3.68%となっており、大都市平均0.43%の8倍の水準となっているほか、市内の企業内研究開発が市内生産額に占める割合は4.6%で、国内の6倍となっており、研究開発型企業の集積が川崎市の特徴である。

川崎市では、ものづくり機能や研究開発機能という強みを活かし、競争力のある付加価値の高い産業構造へと転換していくとともに、国際的創造的なイノベーションを起こせるような環境づくり、しくみづくりを一層推進していくための具体的なアクションプランを定めているところである。

【川崎再生フロンティアプラン「アクションプログラム」(抜粋)】

- 国際的視点に基づく産業振興 アジア各国のベンチャー創業拠点となるアジア起業家村構想の推進 等
- 科学技術を活かした新産業分野の創出・振興 産業競争力の強化に向けた知的財産戦略等の推進 等
- 川崎の特徴を活かした産業の活性化 環境・エネルギー・ライフサイエンス分野の先端産業の創出と集積 等

### （イ）都市拠点の整備・ネットワーク化と市民自治

川崎市は、首都圏の中心部に位置するとともに、東京と横浜という巨大消費地に隣接しており、交通の利便性や潜在的な集客力などの点で高い優位性を有している。この優位性を生かし、近隣自治体を含めた広域的・総合的な視点から施策を展開することによって、自立性を保ちつつ広域的に調和のとれたまちづくりを進めている。

この一方で、少子高齢化の急速な進行など、社会構造が従来とは大きく変化する中で、地域のさまざまな課題解決に向けた市民活動の活発化など、まちづくりにおける市民自治の重要性が高まっている。こうしたことを踏まえ、今後は市民、地域、企業、そして行政が相互信頼に基づくパートナーシップを確立していくことが重要である。

#### 【川崎再生フロンティアプラン「アクションプログラム」(抜粋)】

- 都市拠点の整備 川崎駅、新川崎・鹿島田駅、小杉駅、溝口駅、宮前平・鷺沼駅、登戸・向ヶ丘遊園駅、新百合ヶ丘駅周辺地区の整備
- 広域交通体系の整備と交通ネットワークの形成 道路整備プログラムに基づく幹線道路網、川崎縦貫高速鉄道線の整備 等
- 協働のまちづくりの推進 協働型事業の推進、市民活動支援 等
- 区行政改革の総合的な推進 区役所機能の強化、魅力ある区づくりの推進 等

### （ウ）都市の魅力の醸成

市民が愛着と誇りを共有できるまちづくりを進めるためには、地域の力によってその魅力や個性を引き出すとともに、「川崎」の魅力を育てることが大切である。

平成17年3月に策定した「川崎市シティセールス戦略プラン」は、川崎市基本構想に掲げる基本政策の1つである「個性と魅力が輝くまちづくり」の推進に向け、「都市イメージの向上」を図ることを主眼として、「川崎の魅力を育て発信」するシティセールスの戦略の基本方向を明らかにしたものである。また、行政の取り組みのみならず、市民や事業者など地域を構成する様々な主体がそれぞれの立場から参加し、協働しながら個性と魅力が輝くまちづくりを推進していくことも狙いとしている。

#### 【川崎再生フロンティアプラン「アクションプログラム」(抜粋)】

- 音楽のまち・かわさきの推進 ミューザ川崎シンフォニーホールを拠点とする「音楽のまち・かわさき」の推進 等

- ホームタウンスポーツの振興 川崎フロンターレの支援と応援を通じたスポーツ振興・青少年の健全育成、アメリカンフットボールの魅力を活かした活力あるまちづくり 等
- シティセールスの推進と観光振興 産業を核とした地域観光資源の創出・拡充と多様な情報発信、さまざまなメディアの活用や民間事業者との連携によるシティセールスの推進 等

### ③相模原市

#### (ア) 政令市移行の意義・将来像

政令市移行の最大のメリットは、政策決定の一元化、高度・専門的なサービスを提供できることだろう。このほか、八都県市首脳会議等への参加により、広域課題に対処しつつ、情報発信・収集機会が飛躍的に高まること、政令市で構成される諸会議が多数あり、職員のレベルアップが図られること、国の政策決定の過程で、県や政令市は意見を述べる機会が拡大することから、国政に関与できること、市のイメージアップ・認知度の向上などがメリットとして挙げられる。

道路関係では、市道の整備計画との整合性を図り、維持補修等では市民要望に直接対応できることが大きい。

政令市の理念として、圏域をリードする広域交流拠点としての役割を果たすことを掲げている。

収支見通しだが、県等から移譲される事務の財源は、県税交付金等や宝くじ販売収益金、国庫支出金など、政令市移行により増加する財源（歳入）を充てることになる。ただし、財政負担の年度間調整や、世代間の負担の公平性を考慮し、一部、市債で対応することとしている。

移行後 20 年間の財政収支は、歳入と歳出の均衡を保ちつつ、新たな市民負担は生じないと見込んでいる。また、今後、市が実施していく事業の縮小や市民サービスの低下を招くことがないものと考えている。

(参考) 財政への影響見込み（広報さがみはら（平成20年9月28日政令指定特集）より）

## 財政への影響見込み

移行に伴って増加する県税交付金等の歳入と、移譲事務の実施や区役所の設置に必要な経費などの歳出を総合的にとらえ、移行に伴う財政への影響見込みを試算しました。

### ■移行後の中・長期的な財政収支の見通し

#### 基本的な考え方

移譲事務のための財源は、県税交付金等や宝くじ販売収益金、国庫支出金など、移行により増加する歳入によることとし、財政負担の年度間調整や、世代間の負担の公平性を考慮し、一部、市債（※1）で対応します。

#### 22～24年度

さがみ縦貫道路の建設に伴い、国直轄事業負担金等の支出が一時的に増大することから、市債の発行と財政調整基金（※2）の繰り入れにより、財源を補うことを想定しています。

#### 25～41年度

平成25年度以降は、県債償還金の負担などで支出は増加する要因がある一方で、さがみ縦貫道路の整備が終了するため、財政収支のバランスを保つことができます。

#### 全体を通じての財政見通し

移行20年間の財政収支は、歳入と歳出の均衡を保つ中で、諸事業を行うことができるもので、新たな市民負担は生じません。

また、今後、市が総合計画の中で定め、実施していく事業の縮小や市民サービスの低下を招くこともありません。

なお、平成41年度末の時点では、県債償還金（※3）の残高が約108億円、市債の残高が約293億円（元金分約261億円、42年度以降の利子分約32億円）ある見込みですが、引き続き収支バランスを保ち、健全な財政を維持する中で、償還していきます。

- ※1 道路整備や施設の建設などで、市が半年度に多額の支出を必要とする場合に行う長期の借入金のことです。年度ごとの財政負担を平準化したり、世代間の市民負担を公平にしたりする役割もあります。
- ※2 大規模事業の実施で財源が必要になったり、市税などの歳入が減ったりしたときに備えて、積み立てておく貯金のことです。
- ※3 県税交付金等の一部が市へ移譲されることから、平成15～21年度に発行された市内の国庫道整備に伴う県債の元利償還金を基本として、市が約250億円（現段階での試算額）を負担することとなりました。

■移行後20年間の財政収支見通し（政令指定都市にかかわる部分）

（単位：億円／年平均額）

歳入	22～24年度		25～41年度		歳出	22～24年度		25～41年度	
県税交付金等 （県の18年度決算額を踏まえ、県が試算した額） ○県から移譲される国県道の整備や維持管理のための財源 ●自動車取得税交付金 ●軽油引取税交付金 ●地方道路譲与税 ●石油ガス譲与税 ●交通安全対策特別交付金			57		移譲事務経費（国県道関係を除く） ●県から移譲される児童相談所・精神保健福祉事業、県単独事業などの経費			19	
宝くじ販売収益金（販売実績の割合で試算）		11			予備費 ●予測できない出費に充てる経費			1	
諸収入 ●道路占用料、分担金・負担金等		2			物件費 ●区役所維持管理費、広域的な事務連絡会議等への参加費等にかかる経費			1	
国庫支出金 ●児童相談所・精神保健福祉事業、国県道整備事業など、国が目的を指定して交付する負担金や補助金	28		23		国県道維持管理費 ●国道129号・412号・413号や県道を維持管理する経費			24	
市債 ●市の借入金	53		21		国県道整備費 ●国道413号、さがみ縦貫道路のインターチェンジへのアクセス道路となる津久井広域道路など、国県道を整備する経費	45		31	
財政調整基金繰入 ●市の積立金からの繰り入れ	23		—		国直轄事業負担金 ●さがみ縦貫道路や国道16号・20号など、国が直接整備等を行う事業の負担金（24年度までは、さがみ縦貫道路整備計画期間）	74		7	
合計	174		114		移行準備経費 ●区役所設置に伴う施設整備・情報システム改修等経費 ●児童相談所等設置経費			6	—
					公債費 ●国県道の整備に伴い発行した市債を償還する経費			1	20
					県債償還金 ●負担総額 約250億円（25～54年度で支払い）			—	8
					津久井赤十字病院建設借入金償還補助 ●負担総額 42億円（22～38年度の補助）			3	2
					●病院建設のための借入金の償還に対し、県が実施していた補助を引き継ぐもの			174	113
					合計				

■移行前年度までにかかる主な準備経費

- 区役所設置に伴う施設改修等経費 約1億円  
A区の仮設区役所（既存施設を活用）とB・C区役所（本庁舎内、市南合同庁舎内）の改修経費。  
※A区役所は、24年度以降に完成予定の（仮称）北地区保健福祉センターとの合築により設置します（約7億円を想定）。合築施設が完成するまでの間は、仮設区役所でサービスを行います。
- 情報システム改修等経費 約25億円（20、21年度）  
区制の施行や移譲事務の実施に伴い、住民記録や税務、保健福祉業務などの情報システムの改修経費。
- 県立青野原・千木良・藤野診療所の移管経費 約1.2億円  
3診療所の建物と物品の取得に必要な経費。

■職員体制・施設関係の準備状況

- 移行に伴う職員体制の考え方  
政令指定都市移行により、県からの移譲事務に従事する職員が約150人必要となります。  
特に、専門的な知識や経験が必要となる保健福祉、土木の分野については、県市間で職員の派遣を行うなど、円滑に事業が実施できるよう、対応していきます。  
また、移行に伴う業務は、効率的な行政運営を進め、全体的な職員数の減員を行う中で対応します。併せて、職員給与制度の見直しを行うことにより、人件費は増加しない見込みです。
- 県の施設関係の協議  
児童相談所については、現在の県相模原児童相談所（淵野辺2丁目）の土地と建物を市が買い受けることを基本に、引き続き協議します。

（イ） 合併の評価、合併に伴う課題と対応

平成の大合併の評価だが、相模原市と合併した旧3町については、サービス水準は間違いなく上がっている。しかし、行政サービスは、住民にとって実感しづらいため、合併によるメリット・デメリットを一概に評価することは難しい。特定のサービス水準が上がったとしても、対象とならない住民にとってはメリットと感ずることはないからだ。

平成の大合併について、批判的な意見もあるが、合併、即サービス水準の低下、ということではなく、合併のパターンによって結果は異なるはずである。

予算配分上の考慮について、合併によって旧町への投資が少なくなって、寂れていくのではないかと、との指摘がある。確かに、予算配分上のバランスを取ることは難しい課題であり、相模原市では「地域創生まちづくり協働事業交付金」を設け、最高500万円を旧町に配分している。

旧町の事務引き継ぎのため、旧町役場に、「総合事務所」という位置づけで、窓口業務や福祉の相談機能などを残している。この総合事務所の機能のうち、住民に身近なサービスについては、政令市移行後も、引き続き残すことになるだろう。

また、合併後5年間については、合併特例法に基づく「地域自治区」を設け、地域住民の意見を市政に反映させる取組みを行っている。この取組みを踏まえ、政令市移行後に、区制度を活用した都市内分権の仕組みをどのように構築するのが今後の課題である。

各種団体の統合については、市としての一体性という点で重要であるが、簡単にはいかない。自治連合協議会は最近になってやっと統合した。農協や商工会議所、商工会も現時点では統合していない。