

第7章 合併や政令市移行に伴って懸念される事項等

この章では、合併や政令市移行に伴って懸念される事項や留意すべき事項を整理する。

(1) 合併により懸念される事項と対応の方向性

合併して市が大きくなることに伴い市民が抱くことの多い心配として、一般的に以下のようなことがあげられる。ここでは、その一つひとつを、本圏域ではどうなのか、どういった対応が可能なのかといった点を交えながら、検討していく。

【合併により一般的に懸念される事項】

- ① 市役所や公共施設が遠くなることによる利便性の低下
- ② 市民負担の増大、サービス水準の低下
- ③ 行政サービスの画一化
- ④ 議会への住民の声の反映の低下
- ⑤ 市民と行政の隔たり、監視力の低下
- ⑥ 地域内格差の拡大
- ⑦ 地域の連帯感や愛着の薄れ
- ⑧ 財政状況の良い市の財政悪化

① 「市役所や公共施設が遠くなることによる利便性の低下」について

合併により市役所がなくなる（新市の市役所が置かれない）地域の住民にとっては、市役所が遠くなり、利便性が低下するのではないかという点が懸念される。

この点については、インターネット等による申請やコンビニでの支払いなどが進むなか、将来的にはますます、市役所に行く機会は減っていくものと想定されるが、住民が不安や不便を感じないように、合併前の市役所を支所等にして窓口サービスを継続するなどの対応が必要と考えられる。

なお、合併後数年で政令市に移行する場合には、旧市域が1つから複数の行政区となり、旧市役所で行えた手続き等の大半が区役所で行えるようになるため、懸念は軽減されるものと考えられる。

また、類似した課題として公共施設が統廃合を受けて、利便性が悪くなるのではないかという懸念も想定される。公共施設については財政的な観点のみからではなく、施設の社会的な効果や市民の利便性等も踏まえつつ、検討することが考えられる。

② 「市民負担の増大、サービス水準の低下」について

現在、税金や使用料などの市民負担や、市民が市から受けるサービスの水準は市によって異なっている。合併に伴い統一する際には、市民負担の増大や住民サービスの低下が起こるのではないかという点が懸念される。

各市の主要事業については「参考2 4市の主要事業比較」（P217）において、比較して

いる。仮に合併する場合には、合併協議会で調整の方針等を定め、事業ごとに対応（統一するか否か、統一する場合はその方法等）を協議し、調整を行っていくこととなる。その際には、市民負担やサービスの水準、受益と負担の考え方や個々の制度における財政上の原則、新市の健全な財政運営等を総合的に勘案する必要があり、結果として、すべての分野において、4市の中でもっとも低い負担、最も高いサービス水準に統合されるとは限らないだろう。また、合併によるスケールメリット等を生かして、住民サービスの維持・向上を図ることも可能と考えられる。

合併協議会において、住民の意見を反映させながら十分な協議を行うとともに、その過程を逐次、公表・PRすることにより、多くの市民がともに考え、納得できるような形で、新市の制度を定めていくことが重要と考えられる。

③ 「行政サービスの画一化」について

合併後は160万人都市となるため、小中規模の市と比べ、地域の声が届きにくくなり、サービスが画一的になるのではないかという点が懸念される。

教育や福祉などの住民に身近なサービスについては、住民により近い主体で実施することが望ましいとされている（近接性の原則）。このため、こうした施策領域については、合併後も現4市の特色あるまちづくりを継続すること、また、現在の市域よりもより小さな単位でのまちづくりを推進することが重要と考えられる。

なお、合併後、政令市に移行する場合は、区役所が設置されるため、区役所を基点としながら、区役所単位やより小さなコミュニティ単位において、地域色の豊かなまちづくりを進めることが可能と考えられる。

④ 「議会への住民の声の反映の低下」について

合併すると市議会議員の数が減り、住民の声が反映されにくくなるのではないかという懸念が想定される。

4市が合併する場合、議員定数の合計は166人から72人に減ると想定され、議員一人当たりの住民の数は平均で2倍以上に増大する。このため、一人ひとりの議員の重みや議会の役割がますます大きくなると同時に、議会を通じた間接民主主義を補完していく仕組みの必要性も高まってくると考えられる。例えば、懇談会やアンケート、インターネットを通じて直接市民の意見を聞く方法、また、都市内分権型のまちづくりを進めるために、地方自治法に基づく地域自治区や地域協議会を設置することなどが考えられる。

なお、合併後政令市に移行する場合、市議会・県議会の議員は区を単位として選出されることになる。

⑤ 「市民と行政の隔たり、監視力の低下」について

合併後は160万都市となり4,000億円規模の財政を運営することとなる。また、政令市に移行する場合は権限も大幅に増える。市の規模や権限が大きくなるに伴って市民との隔たりが生まれ、市民のチェックが行き届かなくなることが懸念される。

こうした事態を防ぐためにも、市長と議会は自らを律するとともに相互に牽制し合い、市民はこれまで以上に市政を監視していくことが重要となる。

合併や政令市移行と並行して、市民等への情報公開・情報共有の徹底、行政に対する議会の監視の仕組みの強化などをより進めることが必要となる。

⑥ 「地域内格差の拡大」について

市役所がなくなった地域では街が寂れるのではないかと、周辺部への投資が十分に行われず、地域間の格差が生じたり拡大したりするのではないかと懸念が想定される。

本圏域の場合には、市街地や住宅地が全体に広がっており、市役所＝街の中心という意味合いが相対的に小さいため、仮に、旧市役所が支所等になったとしても、街の活力を大きく損なうとは考えにくい。しかしながら、合併協議の中では、こうした懸念にも配慮しつつ、住民の意見を反映させながら、新市のまちづくりについて十分に協議し、各地域に配慮した新市の基本計画を策定することが必要と考えられる。

⑦ 「地域の連帯感や愛着の薄れ」について

合併で市の名前が変わるとともに、地域の歴史や文化、伝統が失われ、地域の連帯感や愛着が薄れる、コミュニティが衰退するのではないかと懸念が想定される。

市の名前については、旧市の名称を、町名や学校等の名称として残す方法が考えられる。また、合併後、政令市に移行する場合には、旧市の名称を行政区の名前として残す方法もあり、既存政令市においては、区ごとのイベントやテーマカラー、広報の発行等によって、区民意識や区への愛着が育っている例も見受けられる。

⑧ 「財政状況の良い市の財政悪化」について

本圏域の場合、4市の財政状況には極端な差は見られないが、財政力指数や経常収支比率、債務や基金の残高等において、若干の違いがみられる。しかしながら、少子高齢化に伴う税収減と社会保障費の増加という傾向では、4市の将来的な課題は一致しており、合併した場合のスケールメリットが大きいこと等を考えると、長期的な視点での判断が必要と考えられる。

今後、合併の是非を検討していく過程では、できる限り具体的なデータを分かりやすく公表し、各市の市民が市の将来について、財政面も含めて考えられるように努めていくことが必要と考えられる。

（２） 政令市移行に伴い留意すべき事項

政令市への移行を目指す場合に、国・県との協議過程を含めて、留意すべきと考えられる事項を以下のように整理する。

① 指定都市制度の課題と今後の動向

既存政令市（指定都市）の市長で構成する指定都市市長会は、「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」（平成20年度）の中で、「指定都市においては、国・道府県道の管理その他事務配分の特例が設けられ、道府県に代わってこれらの事務を行っているにもかかわらず、所要額が税制上措置されていない。更に、道府県負担教職員給与費の指定都市への移管が想定される状況にある。」と述べている。同報告書によれば、平成19年度予算における税制上の措置不足額は、既存政令市全体で2,935億円にのぼり、道府県負担教職員給与費が指定都市の負担とされた場合には、更に約8,400億円拡大する見込みだという。

大都市（指定都市）制度は、昭和22年に地方自治法に盛り込まれた特別市（都道府県の区域外に置かれ、法に特別定めのある事項以外は都道府県の規定が適用される）の制度が、指定の実例がないまま昭和31年に廃止されたのちに、暫定的な措置として、同年、設けられたものである。特別市とは異なり、都道府県に含まれる形で置かれ、事務配分・関与・行政組織上・財政上の特例が認められているものの、基本的には、一般の市町村と同一の制度が適用される。このため、都道府県並みの行財政能力を持ちながらも、以下のような問題点を有していると、指定都市市長会は主張している。

- 役割に見合った税財政制度が存在せず、事務移譲に伴う財源措置が不十分
- 一般の市町村と同じ制度が適用され、各分野の関連事務が一体的に配分されない
- 都道府県の役割が不明確であり、二重行政の弊害がある

こうした問題点を踏まえて、指定都市市長会では、大都市財政の実態に即応する財源の拡充等を要望するとともに、「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」（平成18年1月）においては、「基礎自治体優先の原則」を踏まえて、

- 大都市は真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うべき
- 事務権限に見合う自主財源の制度的保障

等を、視点とした提言を行っている。

以上のような指定都市の現状や課題に留意するとともに、より分権型社会にふさわしい大都市制度への転換の可能性等も見据えつつ検討を進める必要があると考えられる。

② 移譲事務協議の重要性

政令市移行の準備過程では、県・市間で協議を重ね、県から市に引き継ぐ事務（移譲事務）を確定する。移譲事務には、地方自治法第252条の19をはじめとする法令に基づくもの（法令必須・法令任意）のほか、国の要綱や通達に基づくもの、その他（県単独事務等）がある。

本来、政令市が、高い自立性を生かして地域の特性や課題に合わせた独自の政策を展開し、

住民に身近な基礎自治体として住民サービスの向上や一元的な実施を進めるためには、なるべく多くの事務権限を包括的に引き継ぐことが望ましい。

しかしながら一方で、前述のように、事務移譲に見合う財源措置が不十分という実態があること、また、移譲事務の中には補助金等の交付（肩代わり）や廃止が含まれること、新たな施設の整備や人材育成等が必要な場合もあること等にも留意が必要と考えられる。

同じ県内に政令市がある場合、移譲事務協議ではその事例がベースになるといわれており、千葉県の場合、平成4年に政令市に移行した千葉市が現在唯一の政令市であるため、本圏域が移行を希望する場合には、千葉市との整合性が重視されるものと考えられる。

移譲事務数については、市によって事務の数え方が異なることや、千葉市が政令市に移行した当時には中核市の制度がなく一般市からの移行であったため、中核市分の事務も含まれていること（下表の中で中核市からの移行は静岡市以下の各市）等を考えると、単純な比較は危険だが、それでも千葉市の場合は次表のとおり、他の既存政令市に比べて県単独事務事業等の移譲数が圧倒的に多いことがわかる。

千葉市の移譲事務及びさいたま市・静岡市・堺市・新潟市・浜松市の県単独事務事業数

	法令等に基づくもの		その他の事務			合計
	法令	要綱・通達	県の事務処理特例条例によるもの	その他、県単独補助金等以外の事務	県単独補助金等	
千葉市	64項目	123項目	※未制度化	47項目	350項目	584項目
さいたま市	331項目		147項目			478項目
静岡市	851項目	89項目	403項目		75項目	1418項目
堺市	958項目	56項目	36項目			1050項目
新潟市	842項目		315項目			1157項目
浜松市	1030項目	76項目	383項目		60項目	1549項目

※各市とも事務引継書の集計を用いた（千葉市：「政令指定市へのあゆみ」、さいたま市・新潟市：市のHP、静岡市：「政令指定都市への歩み」、堺市・浜松市：事務引継書をもとに作成）。参考5「先行政令指定都市の事例研究」（P266）中の堺・新潟・浜松市の数字は、基本協定書ベースのため一致していない。

更に、平成19年12月現在、千葉市と千葉県の間では、重度心身障害者（児）医療給付改善事業費補助金（他の県内市町村は2分の1を県が補助。千葉市は18年度決算で約6億2千万円のうち県が1億円を定額補助）の打切りが問題となっており、千葉市の場合「県からの補助金は4項目、約1億2千万円。他の県内市町村と同じ扱いなら26項目、約14億円」（平成19年12月11日・千葉日報記事をもとに編集）であること、「都道府県が政令市に交付した県単独の補助金総額を住民1人あたりに換算すると、千葉市は全国最小の132円。2番目に少ない福岡市でも652円と約5倍」（平成19年12月19日・日本経済新聞）であることなどが報道されている。

本研究における政令市事務移譲経費の試算では、近年移行した他府県における先行政令市の事例をもとに分析を行ったが、仮に、県単独事務事業等の移譲が、千葉市に準拠となった場合、この経費が大きく増大する可能性もある。

こうした状況を考えると、本圏域が県との移譲事務協議を行う場合には、その重要性を十分に認識し、他府県の実例等も参考にしつつ、新市の住民福祉の向上や都市づくりにとって何が重要かといった方針をしっかりと持ってあたることが肝要と考えられる。

③ 大都市にふさわしい開発等と健全な財政運営のバランス

政令市移行の基本的な要件は人口規模であるが、過去の移行協議の実例では一般的に、都市・生活基盤や産業基盤において「既存政令市と遜色のないこと」が求められ、その一環として「大都市にふさわしい風格を備えていること」等も問われている。

都市・生活基盤、産業基盤等の整備は、市民の安心・安全・快適な生活や利便性の向上、企業誘致の促進等にとって重要な要素であり、本圏域にとっても必要性が高いと考えられる。

しかしながら、千葉市は「千葉市財政健全化プラン」（平成18年度～21年度）の中で、市債残高増嵩の原因の一つとして「大都市にふさわしい都市基盤整備」を挙げており、大規模な都市基盤整備が政令市の財政状況を悪化させる要因の一つになっている可能性は否めない。

特に本圏域は、住宅都市として発展してきたため、既存政令市と比較すると都市的集積が少ないが、仮に「大都市にふさわしい風格」を備えるために無理な開発や大規模な基盤整備等を行えば、整備費や、後年度の維持管理費、公債費負担等が増大して、新市の健全な財政運営を難しくする危険性がある。過度な地方債（市債）の発行は公債費負担比率を引き上げ、償還という形で将来世代の負担になる点に留意が必要である。

また、政令市移行の前後における財政規模の推移は、仙台市・千葉市・さいたま市においては10～20%増であったのに対して、近年移行した新潟市・堺市では5%増程度と近年は小さくなっている。

こうした政令市を取り巻く状況の変化や、人口減少という時代状況等も踏まえながら、将来にわたる健全な財政運営とのバランスの中で、新市の都市づくりを検討していくことが重要と考えられる。