

# 平成の大合併における諸問題及びその解決策

## ～政令指定都市・新潟に焦点をあてて～

金沢大学 人間社会学域 経済学類 地方財政論演習 3年

荻原 悠介 風巻 領 神谷 昭伍 亀山 愛

坂口 瑞希 迎田 俊史 吉村 牧 若林 祐也

### 指導教員

人間社会研究域経済学経営学系 武田公子 教授

### 研究概要

#### 1. 背景と研究目的

近年、市町村をめぐる環境は、住民のライフスタイルの変化・人口減少と少子高齢化・日常生活圏の拡大に伴った行政需要の拡大・厳しい財政状況のため効率的な行政運営の必要性の増大という点で大きく変化してきた。このような状況を背景に、基礎自治体である市町村の規模・能力の充実、地方分権の担い手となるにふさわしい行財政基盤の確立が強く求められ、1999年から2005年までは合併特例債や合併算定替えの大幅な延長といった手厚い財政支援措置により、また、2005年から2010年までは、国・都道府県の積極的な関与により、合併が推進された。この結果、市町村数は3,232(1999年3月31日)が1,730(2010年3月31日)となった。これがいわゆる「平成の大合併」である。この平成の大合併を推進する政策の一つとして、近い将来100万人を超えると予測されない場合であっても2005年3月までに合併した自治体に限って、事実上70万人以上で政令市として指定する特例措置が作られた。これがいわゆる合併特例である。(地方自治法では人口50万人以上とあるが、これまでは人口100万人以上又は近い将来これを達成する80万人以上の都市が指定されていた。)

平成の大合併と合併特例により合併・政令市化を実現した自治体の1つが、今回、研究対象とした新潟市である。

新潟市は2001年に黒崎町と合併したのを皮切りに、2005年3月には近隣12市町村、10月には巻町と合併し人口81万人の大都市となった。それに伴い2007年4月、本州日本海側初の政令指定都市となり、8つの行政区を制定した。

新潟市は「新・新潟市合併マニフェスト」を2005年に策定した。その中で「食料自給率61%の政令市」というかつてない特徴を持った都市であることを掲げ、「共に育つ政令市への道」として、合併して目指す3つの方向性を打ち出した。それは、第1に太平洋側に偏ってしまった日本の在り方を見直し、本州日本海側初の政令市として東アジアと向き合うことを目標とした「世界と共に育つ日本海政令市」。第2に高次機能性都市とゆったりとし

た田園が共存する新しいタイプの政令市を目指す「大地と共に育つ田園型政令市」。第3に大都市では失われつつあるコミュニティの力が新潟市では強い。これを活かし市民と行政が協働することで自立度の高い分権型のまちづくりを進め、地域主権を目指す「地域とともに育つ分権型政令市」である。

この3つの方向性は現在においても行政計画の基本理念として使われている。すなわちこの方向性に対する新潟市の取り組みと課題を研究することで、合併によって誕生した政令市・新潟の今後の在り方を考えるのに有用であると考えた。そこからこの研究では、『「新・新潟市合併マニフェスト」で提示された、3つの方向性に対する新潟市の取り組みの成果を検証し、また現在の新潟市における問題点とその解決策を明らかにして、政令指定都市・新潟の今後の在り方を考察する』ことにする。

## 2. 研究方法

あらかじめ合併経緯や変化・政令市制度の概要について文献に基づいた事前学習を行い、新たに発足した制度・組織についての知識や理解を深めた。2010年9月27日から29日の3日間をかけ、新潟市役所・区役所を始めとした市内各所へ赴き、現地調査を行った。新潟市での調査日程は下記のとおりである。

2010年9月27日

訪問先	概要
新潟市役所政策調整課	新潟市の概要について
新潟市役所市民生活課、企業立地ポートセールス課、農政課、行政経営課	それぞれの部署に分かれてヒヤリング

9月28日

西蒲区役所地域課	西蒲区の概要、合併の影響について
西蒲区自治協議会	区ビジョンまちづくり計画についての協議などの協議を傍聴
NPO法人「いわむろや」	「いわむろや」の活動について

9月29日

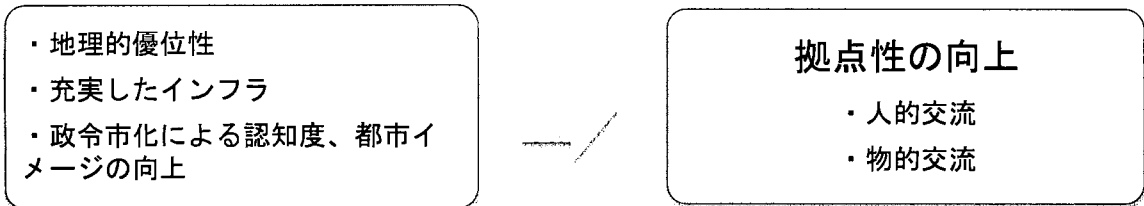
新潟空港を含む東区の視察	東区の全体像について
東区役所地域課	東区の概要、活動について
東区自治協議会	新庁舎の空きスペースの利用用途についての協議を傍聴

## 3. 研究成果と考察

### (1) 日本海政令市

新潟市は日本海側に位置する地理的優位性と、高速道路・新幹線・空路・航路といった充実した交通インフラ、あるいは政令指定都市になったことによる全国的・国際的な知名

度・認知度の高まりや都市イメージの向上、そして名実ともに本州日本海側最大の都市になったことによる効果によって、人・モノ・情報の交流が進展して拠点性が高まり、そこから波及効果、都市全体の更なる発展が期待できる。こうした流れが図1に示した「日本海政令市」が目指す流れである。



(図1)

まず、新潟市と環日本海地域との国際的な交流の推進である。2010年に新潟市に中国総領事館が開設されたことで、同市には中国・韓国・ロシアという環日本海地域の3国全ての総領事館が設置された。この優位性を活かして、北東アジアへのネットワーク網を強化し、国際見本市などハイレベルなコンベンション機能を通じて、人的・観光を活発化させること目指している。

また物的拠点として新潟港の存在が大きい。新潟港は日本海側港湾においてコンテナ取扱量が最大ではあるが、「輸出：輸入＝1：10.1」という輸出入の不均衡の問題を抱えている。そのため、ファーストポートとして輸入に対する強みは保持しつつ輸出を強化する必要がある。新潟市は地理的優位性を活かし、東アジア等の主要港と新潟港とを直接結ぶシャトル便の開設を推進するとともに、コンテナ航路の一部について、国内の他都市を経由した後新潟を最後に出港するというラストポート化を検討している。さらにコンテナのみではなく、穀物の輸出入やエネルギー基地としての拠点性を強化していく。

一方で、現状として新潟港のコンテナ取扱量が高い伸びを示しているのも関わらず、工業従事者数、事業所数が減少傾向にある。ここから、新潟市は新潟港取扱量の高い伸びの恩恵を市外に流出させており、地域経済(主に工業分野)にはあまり上手く繋がっていないことがわかる。強い地域経済は全国的に新潟市をPRしていく基盤となる。この現状を改め、拠点性の強化を地域経済に繋げていくことが「日本海政令市」を標榜する上での大きな課題であろう。

## (2) 田園型政令市

新潟市は合併により政令指定都市比較では食料自給率は1位であり、水田面積・水稲収穫量は全国市町村のなかで1位となっている。しかしその一方で農業就業人口は2010年現在19,069人、そのうち12,837人が60歳以上で平均年齢は63.0歳である。農業経営組織別経営体数は単一経営体の合計が7,340に対し、そのうち6,276経営体が稲作であることから、新潟市の主な生産物は米であり、販売規模も100～500万円の中規模の経営体が多い。したがって、1995年では80,000人以上いた農家人口が2005年には70,000人を下回った

が、将来にわたって更なる農業従事者の減少という問題やTPPによる影響も予想される。

合併したことによって農政関連での変化として、第 1 に特色ある農産物が一括され、生産規模も大きくなり、都市イメージに「農業」を謳うことが可能となったことで「新潟市産」作物としてブランドイメージをPRすることが可能となった。第 2 にAPEC新潟食料安全担当大臣会合が誘致され、国内外に農業という「独自性」のアピールができたこと。第 3 に市内領域が大きくなったことで都市部と農村部の交流人口の増大によって地産地消が身近なものになる等、生産者と消費者がお互いのニーズを確認しあうことができるようになったことから、合併により農業が都市の魅力として改めて捉えられるようになった。

しかし、新潟市内の米加工食品業は輸入米を使っていること、新潟市ブランドが確立しきれておらず、輸入自由化の中で新潟市の農業が生き残れるかという課題がある。したがって、ブランド確立のための支援やPR活動を行っていくとともに、市民全体への意識の向上が今後の課題である。

### (3) 分権型政令市

一般に合併のデメリットとして、①行政サービスの水準の低下、②議員数減少による住民意見の行政への反映度の低下、③地域の歴史・文化・伝統・アイデンティティの喪失といった点が指摘されている。周辺 14 市町村と合併した新潟市の場合も、合併前からこれらの問題が懸念されていた。特に取り込まれる側となった小規模自治体では大幅な議員定数の削減は必至であり、②の問題は極めて深刻であった。新潟市は区役所と地域自治組織を受け皿として域内分権を進めることで、これらの課題を克服しようとした。同時にそうして構築したシステムを新潟の独自モデルとして打ち出そうと試みた。それが、新・新潟市の個性のひとつに示されている、「分権型政令市」である。本項では、「区役所」と「地域自治組織」の二つの面から、新潟市の域内分権政策を分析する。

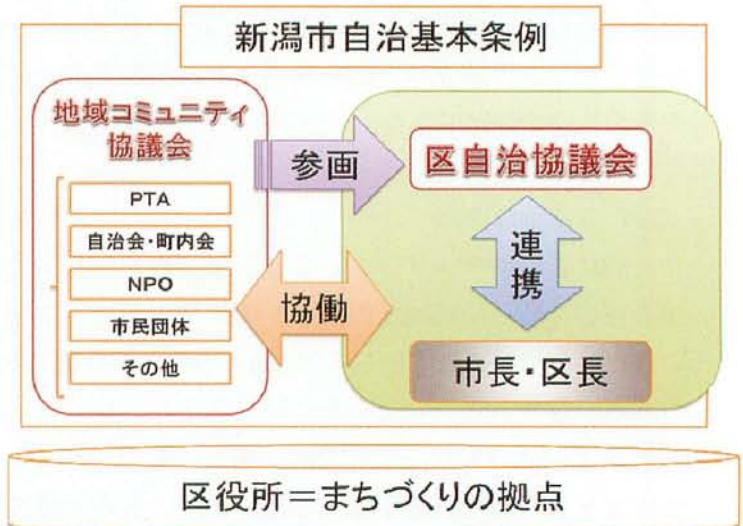
まず、「区役所」を軸とした政策を見る。新潟市は、前段の問題①への対策として、区役所の機能を拡充し、行政サービス提供の拠点を区役所に据える体制を整えた。そのため、各区役所は、戸籍・住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉等の日常的・定型的な窓口業務に加え、保険や土木、建築等のやや専門的な分野の業務も所管している（大区役所制）。大区役所制には、「住民のニーズに対して区役所で迅速・専門的な対応をとることが出来る」、「総合的なまちづくりを進めやすい」などのメリットがある。だが、その一方で、その多機能さに見合う人員（特に専門職員）が必要となり、区役所組織の規模は大きくなりがちである。この点、新潟市は市役所と区役所の間で政策分野ごとに対応する担当部局を明確にするなど、組織システムの効率化に努めることで肥大化を抑制している。

次に、「地域自治組織」を活用した政策を見る。新潟市は、行政区よりも小さな単位での住民自治を実現するため、「区自治協議会」と「地域コミュニティ協議会」の二つの地域自治組織を設置している。各組織の位置づけとしては、前者は、区役所と区域の住民の協働を促すためのコーディネーターとしての機能を持った組織、後者はさらに住民の生活圏に

密着した単位での自治を促すための組織ということが出来る（図2参照）。

区自治協議会は各区に一つずつ設置され、区域に係る事業に関して市長の諮問に答申するほか、域内の課題について自発的な建議を行い、意見を提出する。自治協議会から意見が提出された場合、市長は、必要に応じ適切な対応を講じなければならないとされるが、必ず従わなければならないわけではない。地域コミュニティ協議会は、法定団体ではないため、任意で設置される。多くの協議会は、小学校区（平均3000世帯）を目安として設置されているが、課題分野ごとに設置される場合もある。協議会は、独自に地域課題に取り組むほか、市や区、地域の団体と連携して地域活動を推進している。また、市は協議会に対し資金面・人員面などから補助を行っている。

以上から、新潟市の域内分権政策を総評する。市役所から離れた地域の住民に対しても、区役所を拠点として、ある程度行政サービスが行き届いている点は評価できる。また、自治組織を活用して地域—行政区—基礎自治体（新潟市）と重層的に自治単位を設定していることも住民の意見を包括的に行政へ届ける上で機能していると言える。しかしながら、行政区間（旧新潟市域に近い区と離れた区）・同



(図2)

行政区内の地域間（区役所が設置された地域と派出所が設置されるに留まった地域）で提供される行政サービスの水準に大きな差が存在している。加えて、合併により庁舎が撤去された地域では少なからず地域経済への影響も見られる。また、地域自治組織として設置された協議会は、その位置づけが曖昧なこともあり、その役割に見合った十分な権限が与えられているとは言い難い。議会の運営や制度面での課題も指摘されている。このように、新潟市の域内分権政策は多くの課題を抱えており「分権型政令市」の実現にはまだまだ及ぶものではない。しかし、その先進的な取り組みは将来の政令市指向型合併のひとつのモデルケースとなりうる。そればかりでなく、新潟市の取り組みは、現在の地方自治が抱える制度的問題を示すものでもある。

#### 4. 結論

この論文では周辺市町村との大合併によって本州日本海側初の政令指定都市となった新潟市について、「新・新潟市合併マニフェスト」の中で掲げられた、目指す3つの方向性に対する取り組みや成果から、政令指定都市となったメリットや、現在の新潟市の問題について検証してきた。

では、新潟市の大規模合併と政令市化とは、同市にどのようなメリットをもたらし、またどのような問題が課題として残されているのだろうか。

政令市となったメリットを見ていくと、国際都市としての知名度の向上により、2010年の中国総領事館開設やAPECを始めとする国際会議の開催をできるようになったことがまず挙げられるだろう。同時に国内での知名度向上により、全国へ向けて農業のイメージを発信しやすくなった。また、政令市となって新たに区というまとまりができたことによって、区自治協議会を設置することができ、住民の声をそれぞれの区の特徴に合わせて反映することができるようになった。

しかし、一方では、移譲された権限を活かし、政令市移行に際して掲げた3つの目標を達成できているかという課題は多いように思われる。日本海政令市に関して言えば、国際的なコンベンションの誘致件数は伸び悩み、工業従事者数・事業所数は右肩下がりしているのが現状で、拠点性を十分に発揮しているとは言い難い。田園型政令市に関して言えば、県内の企業でさえも、コスト面の問題から県内産の食材よりも輸入食材を優先して使用しており、地産地消がそれほど定着しているとは言えない。また、市内産の食材のブランド化も、まだまだ途上であり、国際的な自由化の流れの中で、新潟の農業が生き残れるか不安が残る。分権型政令市として進めている、区自治協議会やコミュニティ協議会は制度面での修正が必要な点が多く、市民の間で定着するには、まだまだ時間を要するようだ。

まだ政令市に移行して3年目ということもあり、「政令市新潟」となって打ち出してきた政策の成果を検証するには、もう少し時間が必要かもしれない。今後、これまで述べてきた課題を改善することによって、政令市となった効果が、より大きく、明確なものになることを期待する。

#### 参考文献

- ・小川 竹二「合併サポーターからのメッセージ(15)合併その後、政令市新潟の課題」『住民行政の窓』(通号 322) 2008.6、36～40 ページ。
- ・「地域ネットワーク(第14回)新潟県新潟市―目標 75万人。環日本海の中核・国際都市として合併により政令市を目指す」『総務省広報誌』(15) 2002.03、12～16 ページ。
- ・「研究員レポート 新潟市の政令指定都市移行型合併について―拠点都市、国際都市としての発展に期待」『新潟経済社会リサーチセンター月報』(376) 2005.02、28～32 ページ。
- ・篠田 昭『水と土の文化王国にいがた』新潟日報事業社、2008年2月17日
- ・総務省「「平成の合併」について(概要)」2010年3月。
- ・新潟市企画財政局企画部企画課「新潟市の広域合併における市民への効果・影響に関する調査」2006年9月。
- ・「政令指定都市へのあゆみ」新潟市、2007年4月
- ・「新・新潟市合併マニフェスト」新潟市、2005年10月
- ・新潟市ホームページ、2010年11月17日 (<http://www.city.niigata.jp/>)