

第 10 章 新市の将来像と政令市制度等

合併及び政令市移行にともなって期待される一般的な効果については、第 5 章で研究を行った。この章では、第 8 章から第 9 章で検討した「新市の将来像」とそのための柱・施策の実現可能性という観点から、政令市の制度（権限・区制度）及び付随する効果等との関係について検討する。

（１） 7つの柱の実現と政令市制度等との関係

第 9 章で掲げた 7 つの柱の実現に関連すると考えられる「合併効果の例」「政令市制度の活用例」「付随する効果等」を下図のとおり整理した。

7つの柱	施策目標	合併効果の例	政令市制度の活用例	付随する効果等
柱① 160 万人の市民力で支えあい創造する都市	① 地域活動等を通じた市民の助け合い ② ほこりと愛着	● 「160 万人」という人口規模の新市が誕生 ● 現 4 市の優れた施策（1%支援制度等）を新市全体に拡大して展開	● 区役所を拠点とした地域活動の支援等 ● 市街地再開発や中心市街地活性化等の権限を活用した「にぎわい」の創出	● 都市ブランド効果、市のイメージの向上、住民の帰属意識の向上等が期待される
柱② 一人ひとりの成長を支援するひとりづくり都市	① 特色ある質の高い学校教育 ② 生涯学習の充実	● 市立高等学校が 2 つになる（現在の市立船橋高校、市立松戸高校）ため、差別化・特色づけが可能になる	● 市立小中学校の教員の任免権を活用して、採用・異動・育成を一貫して実施 ● 市独自の権限で特色ある教育（市立高校との中高一貫教育等）を実現 ● 児童相談所の機能を生かし、総合的な若者支援を実現	● 市の知名度の向上、都市ブランド効果等により、新たな高等教育機関等の進出等が期待される
柱③ 女性や若者にとっても働きやすいワークライフバランス都市	① 職業能力の向上 ② 仕事と家庭の両立の実現	● 現市域を越えた保育所等の活用が可能に。特に市境付近では利便性の向上が期待できる	※直接関係する権限移譲等は見当たらないが、柱④に関する権限、活動と連携した取組みが可能となる	● 市の政策実現能力の向上、新たな財源等を活用してこの分野に「投資」すれば、効果が期待できる

7つの柱	施策目標	合併効果の例	政令市制度の活用例	付随する効果等
柱④ 生活をより 良くする産 業を創造す る都市	①生活の質 を高める産 業の集積 ②既存産業 の技術革新、 販路拡大	●「160万人」 規模の市場が 出現、多様な人 材 ●広域的に土地 利用を見直すこ とで企業誘致等 の可能性が向上	●中小企業支援や新事業 創出等に関連する権限を 活用した産業政策の展開 ●都市計画決定の権限を 活用して、物流拠点等 の集積を進めることが可能 となる	●市の知名度の向 上、都市ブランド 効果、積極的なシ ティ・セールスに よる企業誘致等が 期待できる
柱⑤ 良好な自然 環境・地球環 境と共生す る都市	①緑の保全、 憩いのある 住空間 ②ごみの減 少、リサイク ル等	●現市域を越え て広がる緑地や 水辺の一体的な 保全等が可能に なる ●「160万人」 の規模を活かし たリサイクル等 の活動の展開が 可能になる	●都市計画決定の権限を 活用して、緑を保全した 空間整備が自立的に進め ることが可能となる	●市の知名度向上 により環境都市と しての積極的な PR、住民意識の醸 成が期待できる ●「八都県市首脳 会議」への加入で 首都圏との連携が 強まり、地球温暖 化防止対策等に効 果が期待できる
柱⑥ 徹底した安 全と高い安 心を保障す る都市	①地域の治 安の向上 ②防災、危機 管理 ③広域的な 医療体制	●現市域を越え た広域的な危機 管理対策が可能 になる ●現市域を越え た広域的な救急 医療体制の構築 が可能になる	●区役所を拠点とした地 域防犯体制の整備、地域 活動の支援等 ●移管される国・県道と 市道の一体的な管理によ る道路の安全性向上	●「八都県市首脳 会議」への加入で 首都圏との連携が 強まり、災害時の 帰宅困難者対策等 に効果が期待でき る
柱⑦ 持続的な都 市の成長を 支える、スリ ムで質の高 い、開かれた 行政	①市民参加、 市民と行政 との役割分 担 ②市役所業 務の改善 ③職員の自 発的能力開 発	●現4市の優れ た施策を新市全 体に拡大 ●内部事務等 の一元化による人 員・コストの削 減と質の向上	●県からの権限移譲によ る市の自立性の向上 ●「二重行政」による弊 害の減少 ●区役所を拠点に、地域 単位のきめ細かい施策の 企画、検証等が可能にな る	●職員の政策形成 能力の向上が期待 できる ●「指定都市市長 会」の活動や国と の交渉等により、 政策の実現能力の 向上が期待できる ●市の知名度の向 上を活かした積極 的なシティ・セー ルス

○柱① 160万人の市民力で支えあい創造する都市

合併により「160万人」の人口規模を有する都市が出現する。市川市の「1%支援制度」のような施策を、新市で拡充して展開すれば、より大きな効果が期待できる。

政令市制度の活用としては、地域での助け合いや市民活動の支援等を住民により身近な区（区役所）を拠点として部局横断的に実施することなどによって、市民力を活かしたまちづくりの可能性が高まるものと考えられる。また、にぎわいのあるまちづくりを進める際に、市街地再開発や中心市街地活性化等の権限が活用できる可能性もある。

更に、政令市の権限とは直接には関係しないが、いわゆる「都市ブランド」効果（後述）により市のイメージが向上し、住民の地域への愛着、帰属意識が高まることも期待される。

○柱② 一人ひとりの成長を支援するひとつづくり都市

合併により新市の市立高校は2つ（現・市立船橋高等学校、市立松戸高等学校）になる。また、政令市移行で市立小中学校の教員の任免権が市に移譲されるため、採用・異動・育成を一貫して行えるようになる。これらを活用して、市立高校を核とする中高一貫教育など、地域の実情に合った特色のある教育が、市独自に実施できるようになると期待される。

また、政令市移行に伴い新市で設置する児童相談所の機能を生かし、関係機関と連携した総合的な若者支援（非行、ひきこもり、ニート等への取組み）が可能になるものと考えられる。

更に、市の知名度の向上やいわゆる「都市ブランド」効果を生かし、積極的なシティ・セールスを行うことで、新たな高等教育機関等の誘致、進出の可能性が高まることも期待される。

○柱③ 女性や若者にとっても働きやすいワークライフバランス都市

この柱は働くことを希望する人材の育成を行う施策であり、育成した人材が活躍する場（産業）が必要であり、続く柱④のQOL産業の創出と大きく関係するため、柱④で述べる権限等を活用することで、柱③もより強力に進めることが可能となる。

ワークライフバランスに関する施策は、主として、国あるいは都道府県レベルで取り組まれている。また、この分野で政令市移行と直接関連する権限移譲等は見当たらない。

しかし、ワークライフバランスは、この圏域にとって重要かつ大きな特徴の一つになることから、政令市移行で向上が見込まれる政策実現能力を最大限に生かし、拡大が見込まれる財源を重点的に「投資」することによって、「はばたけ！人材センター」のような特徴ある施策を実現することが可能となると思われる。

○柱④ 生活をより良くする産業を創造する都市

合併後の新市は、「160万人」という規模の市場と多様な人材を有する都市になる。また、広域的に土地利用を見直すことで、産業誘致に必要な適地を確保する可能性も広がる。

政令市制度としては、中小企業支援事業（ビジネスマッチング支援、人材育成支援、経営診断等）の実施主体になることができるほか、新事業の創出促進に関する権限も移譲される

ため、これらを活用して既存産業の技術革新支援が可能になる。また、都市計画決定の権限を活用して、物流拠点等の集積を進められる可能性が考えられる。

更に、市の知名度の向上やいわゆる「都市ブランド」効果を生かし、積極的なシティ・セールスや企業誘致を進めれば、新たな産業が進出する可能性も高まると期待される。政令市移行を契機に産業を戦略的に捉え、外資系企業誘致や農産物の海外向け販路拡大などに踏み込むことによって、本圏域を世界に大きくアピールすることが可能になるものと考えられる。

○柱⑤ 良好な自然環境・地球環境と共生する都市

合併により、広域的な都市計画のもとでの適切な開発抑制や、緑地や水辺の一体的な保全が可能となる。また、「160万人」の市民がリサイクル等の身近な活動に取り組むことで、大きな効果が期待できる。

政令市制度との関係では、都市計画決定の権限を活用して、新市の中心部が広大な緑地となっていることや緑の回廊や水辺空間を残し、発展させていくための都市計画を、県等から自立して進めることができるようになる。

更に、政令市の権限とは直接には関係しないが、行政が広域的かつ戦略的に計画や事業を進め、市民が「160万人の市民力」を発揮すれば、大きな相乗効果が生まれるものと考えられる。

また、市の知名度を生かして、「環境都市」としての積極的なPRや住民意識の醸成が期待できるものと考えられる。

○柱⑥ 徹底した安全と高い安心を保障する都市

合併により、防災や危機管理対策、救急医療体制の構築において、現市域を越えた広域的な対応が可能になる。また、地域の安全・安心を支える大きな要素は、町会・自治会等を主体とする取組みであるが、「160万人」の市民の力で自主防犯パトロール等を展開すれば、圏域としての安全・安心に大きく貢献すると考えられる。

政令市制度との関係では、区役所を拠点にした地域活動の支援や、区制度を活用した地域防犯体制の整備等が考えられる。また、県から移管される国・県道と、市道を一体的に管理することにより、歩道の整備や交差点の改良などを進めて、道路の安全性を向上させることも可能と考えられる。また、柱②で述べた総合的な若者支援による非行等への対応により、治安の向上も期待される。

○柱⑦ 持続的な都市の成長を支える、スリムで質の高い、開かれた行政

合併により、現4市の優れた施策を新市全体に拡大することが可能となる。また、総務や企画等の管理的な機能を一元化することで人員・コストの削減が可能となり、同時に、より質の高い戦略的なものに変化させることが可能と考えられる。

政令市制度との関係では、県からの権限移譲によって市の自立性が向上し、市独自の判断で行える政策の範囲が拡大するほか、県と市とのいわゆる「二重行政」による弊害が減少するものと期待される。また、区役所を拠点として、地域単位でのよりきめ細かい施策を住民

とともに企画、検証し、取り組むことが可能になると期待される。

更に、「指定都市市長会」の活動や国との直接交渉により、政策を実現する能力が向上するものと期待される。また、職員については、他の政令市との交流や行政経験の増加により、政策形成等の能力が向上するものと期待されるほか、市の知名度の向上等により、新たに採用される職員の質の向上等も期待される。また、柱④の産業振興で述べたように、市の知名度の向上を活かした積極的なシティ・セールスを展開することが考えられる。

なお、政令市になると「八都県市首脳会議」（P83の注※11参照）への加入が可能になる。この会議の活動等を通じ、首都圏との密接な連携の中で、地球温暖化防止対策や災害時の対策等の広域的な課題にも、効果が発揮できるものと期待できる。

（2） 7つの柱の実現と行政区制度の関係

①行政単位の広域化と狭域化

政令市の区の一般的な規模は、10～20万人程度といわれている。このため、現4市のうち、人口約10万人の鎌ヶ谷市を除く3市にとって、合併・政令市移行は、合併により行政単位を「大きくする」側面と、政令市となり区制度を敷くことで行政単位を「小さくする」側面を同時に有している。次図は、7つの柱のそれぞれについて、「広域化」（と同時に政令市となって「高度化」）することで実現可能性が高まる方向性と、区役所等を活用して「狭域化」することで実現可能性が高まる方向性を「期待できる効果等」として例示したものである。

行政単位の広域化・狭域化により期待できる効果等



②区（区役所）の機能と期待される役割

○区を単位（区役所を拠点）とする窓口・相談等の身近な行政サービスの提供

区役所の組織や機能は、既存政令市においても様々であるが、区役所の機能が小さい、いわゆる「小区役所制」をとる市であっても、戸籍や税金、保険、年金等の窓口サービスと、保健・福祉等の生活に密着したサービスは、区を単位（区役所を窓口）に受けられるようになっている。合併により市役所が遠くなるといった懸念をもつ市民は少なくないが、むしろ、住民にとって身近な行政サービスを区役所が拠点となり提供することができるようになるものと思われる。

○区を単位（区役所を拠点）とする地域活動の支援

施策目標①の施策例「区役所を拠点とした部局横断的な地域活動への支援」（P127）でも述べているが、地域活動の多くは、区よりも更に小さい単位で行なわれている。こうした地域に根差した活動の多くは、複数の行政部局をまたぐ横断的なテーマ・内容であることが多いものと思われる。そこで、これらの活動に対して、例えば、区役所内に活動拠点となるスペースの提供や、団体相互のネットワークの構築やその運営の支援、あるいは資金面での支援等を通じて、地域に密着した活動同士の連携を促し、区単位・市単位の大きな活動につなげる方向性が考えられる。

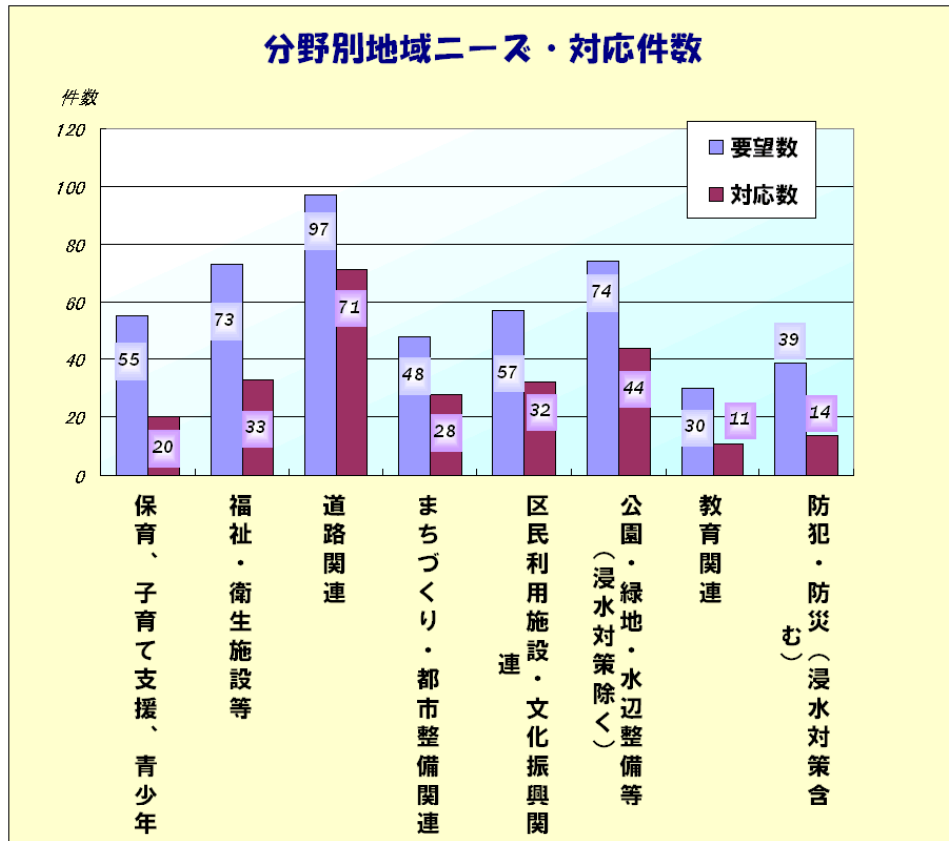
○区を単位とする住民参加と地域ニーズの反映

区を単位とする住民参加の事例として、「区民会議」（横浜市、さいたま市等）や「区地域協議会」（浜松市）等がある。各種組織の代表や公募等の区民で構成され、会議としての活動や行政への提言等を通じて、地域のニーズや意見を区政・市政につなげ、区民・市民と行政が協力してまちづくりを進める役割を果たしている。

また、横浜市では、地域のニーズや課題を区ごとに集約して、市の予算に反映させることで解決をめざすため、「地域ニーズ反映システム」を設けている。区は、局に対して地域ニーズを予算に反映させるよう要望し、局はこの要望を踏まえて予算編成を行う。平成20年度予算編成時には、各区から471項目の要望が出され、うち、257項目（54.6%）が予算に反映されたという（要望の一部が反映されたものを含む）。

更に、地域ニーズに即した特色あるまちづくりを進めるため、区ごとに総合計画（基本計画）を策定する例も見られる（福岡市）。

横浜市「地域ニーズ反映システム」分野別の地域ニーズ件数と20年度予算での対応状況



出所) 横浜市ホームページ

③区よりも小さな単位での市民が支えあう地域づくり

柱①②⑤⑥において述べた、高齢者の見守り等の地域での助け合いや、学校と地域の連携、自然環境の保護活動、地域防犯活動等についても、区役所が拠点となって、市民と行政との連携・協力で、体制づくりや各種支援を行うことが考えられる。

更には、取り組む内容によっては、区よりも小さな単位（例えば学校区）で地域活動等を支援したほうが効果的、効率的であることがある。一般的には、市民にとってより近い小さい単位がきめ細かな行政サービスを提供したほうがよいと言われている（「ニア・イズ・ベターの原則」、「近接性・補完性の原理」などと呼ばれる）。

この点で参考となるのが北九州市の取組みである。同市では、区よりも小さな小学校区、そして行政区、さらに市という3層構造による機能分担と連携による福祉サービスの提供体制の構築に取り組んでいる。つまり、身近な福祉サービスは、住民にとって最も身近な小学校区単位で提供し、小学校区単位では対応が難しい場合や適切でない場合には区役所が補完し、更に、より高度で総合的な対応が必要とされる場合には市が担っている。

また、横浜市の大都市制度検討委員会では、大都市にふさわしい自治の仕組みとして、区よりも小さな地域単位に注目しており、公共空間の軽易な日常管理・運営、市民の支えあいによる身近な福祉サービス、地域振興、青少年育成活動、地域防犯、交通安全、防災活動、

街の美化、環境行動などの啓発・励行などは地域単位で合意形成し、実施することも考えられることを述べている。

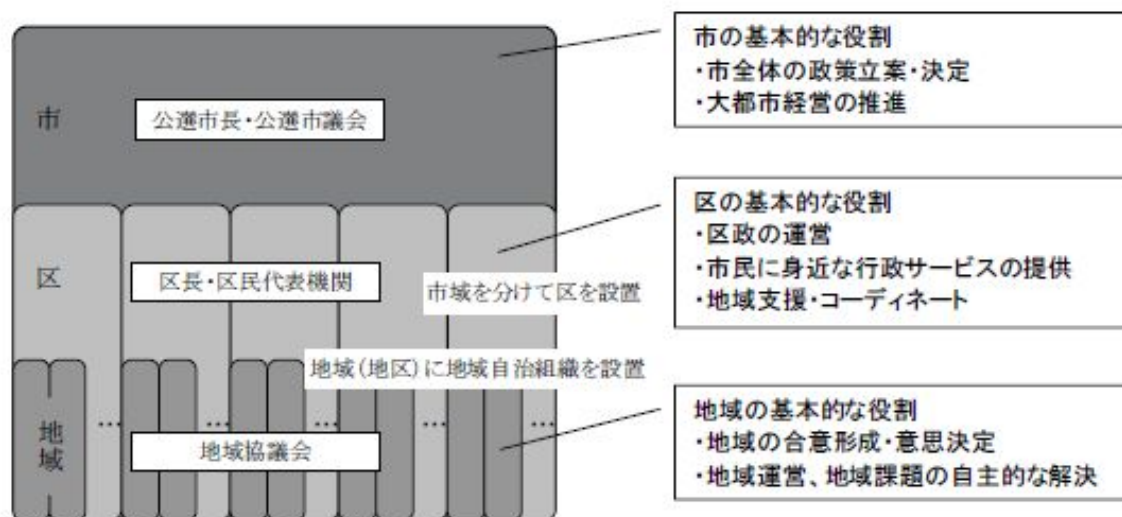
北九州市における3層構造の福祉サービス

区分	拠点施設	主な活動内容
小学校区	市民福祉センター	・地域住民の交流や保健福祉活動、生涯学習、コミュニティ活動など、あらゆる地域活動の拠点
行政区	区役所 まちづくり推進部	・総合的な保健福祉サービスの提供
市	総合保健福祉センター	・三層構造による保健・医療・福祉サービスの提供体制全体を専門的・技術的に支援 ・心身の健康づくり、リハビリテーション、福祉サービスなどを扱う
	子ども総合センター ※注	・研修機能や社会福祉に関する情報の収集・提供・相談などの機能を持つ ・民間の地域福祉活動の拠点でもある

注) 子ども総合センターは、児童相談所、少年相談センター、教育センター教育相談室を集約した拠点

出所) 北九州市ホームページをもとに作成

大都市内部の自治構造のイメージ



出所) 横浜市「新たな大都市制度創設の提案 最終報告」(平成21年1月)

（3） 7つの柱の実現と都市ブランド効果等

「（1） 7つの柱の実現と政令市制度等との関係」（P161～165）の中で、「付随する効果等」として、都市ブランド等について述べている。

政令市には、県から移譲される権限や財源等、根拠のあるもののほかに、副次的にもたらされるといわれるいくつかの効果があり、その一つが「都市ブランド」である。

実際、政令市に移行すると、新聞等の報道でも都道府県と並んで取り上げるため、マスコミへの露出が増え、全国的な知名度は向上する。また、一般的に政令市は都会的な印象が持たれやすく、都市イメージの向上や、住民にとっては市への愛着やほこりにつながるケースもあると考えられる。

こうした知名度やイメージを含めて、「都市ブランド」効果を挙げたが、本当のブランドは、その都市の魅力や品格、文化、歴史、住民の気質、行政の政策等の様々な要素が合わさって形成されるものであり、政令市に移行するだけで備わるものではない。

市民と行政とが協力して、7つの柱に基づく施策を循環させ、都市としての魅力を高めるとともに、住宅都市としての新しいスタイルを全国に向けて発信していくことが、長期的には「都市ブランド」の形成につながるものと考えられる。

なお、副次的にもたらされるものとしては、この他に、既存の政令市と比較され、職員同士が交流し切磋琢磨することにより、職員の資質が向上する効果、また「指定都市市長会」や「八都県市首脳会議」の一員となることにより、他の政令市や首都圏の都県・政令市とともに、広域的な課題に関するプロジェクトに参加して効果をあげられる可能性や、国に対する発言力の増大等が挙げられる。