

平成 21 年 7 月 10 日

浜松市長 鈴木康友様

浜松市行財政改革推進審議会 会長 鈴木 修

「行政区の廃止または削減」「議会の改革」「区協議会の充実」について

当審議会は平成 21 年 8 月 16 日に 2 年の任期が満了します。この間には資源価格が高騰ののち反落、米国の金融危機は世界を大不況におとしいれました。グローバル化が社会と経済を大きく揺り動かし、地球の裏側の变化も瞬く間に伝わります。そして日本は、少子高齢化による人口減少という未曾有の社会変動が目前です。

経済の変動は税収を不安定にし、少子高齢化と人口減は財政を悪化させるでしょう。すでに平成 21 年度予算において法人市民税の落ち込みを中心に、市税収入が前年度から 102 億円減少すると見込まれています。さらに個人所得の減少が 1 年遅れで税収に影響し、平成 22 年度は個人市民税の減収が追い討ちをかけます。国と県の財政はより深刻な打撃を受け、浜松市への補助金がこれまでより増えることは期待できないでしょう。

そこでいま最初にしなければならないこと、私たちにできることは何でしょうか。委員 10 名は徹底した行財政改革により財源を生み出すことと考え、審議を尽くしてきました。すでに提言と答申に「人件費」「補助金」「外郭団体」など具体的な改革の意見を述べましたが、さらに究極の行財政改革として「行政区の廃止または削減」「議会の改革」「区協議会の充実」の 3 項目の実施を、浜松市に求めたいと考えるに至りました。

この 7 月で旧 12 市町村の合併から 4 年が経過しました。旧市町村が計画していた事業をそのまま盛り込んだ「新市建設計画」や、「ひとつの浜松」となるために必要な努力や摩擦、議論を避け、オブラートに包んで先送りした「クラスター型都市構想」は見直す時期であり、これからの経済と社会の変動はこれらを見直さなくて済むほど寛容ではありません。

私たちの提言、答申そして本意見書は、少子高齢化・人口減少に対応した行政の簡素化・効率化、地方分権、行政と市民の関わりの深化を進めるうえで、ただちに取り組まなければならない課題と考えます。また本意見書の「行政区の廃止または削減」「議会の改革」は市政に大きな影響をあたえるものであり、住民投票など市民に直接意見を問うことも考慮いただきたい。私たち委員は任期終了後も一市民として、提言、答申そして本意見書の実現に向け声を上げるつもりです。

市長の附属機関である当審議会は市長に本意見書を提出し、その報告とご参考に資するため市議会に写しをお届けします。正式には市長から議会にお話しただいたうえ、市長におかれては遅くとも平成 22 年 3 月末までに、議会におかれても可及的速やかに結論をお出しいただき、本意見書に対する市長・議会のお考えを市民にお示し下さるようお願い申し上げます。

会 長	鈴 木	修	会長代行	伊 藤	修 二
委 員	中 山	正 邦	委 員	秋 山	雅 弘
委 員	有 高	芳 章	委 員	原	陽三郎
委 員	岡 崎	英 雄	委 員	井 出	あゆみ
委 員	高 柳	弘 泰	委 員	山 本	和 夫

1 行政区の廃止または削減

(1) 行政区の廃止

浜松市に行政区を設ける必然性はないと考える

市民に行政区を置かない場合の執行体制を示し、設置もしくは廃止の判断を求めること

行政区必置制度の廃止を求め、国に地方自治法の改正を要望すること

政令指定都市制度は、行政運営能力が高い大都市により多くの権限と財源を与える制度です。市のなかで最も人口が多い横浜市(358万人)を都道府県と比べれば、横浜市は静岡県(379万人)の次の11番目に位置します(平成17年国勢調査)。県に匹敵するような大都市であれば、県並みのことをみずから決めるのは自治の理にかなっていません。それを支える行政能力も、市役所の職員数が多くその道の専門家をそろえられることから、十分であると思われれます。

昭和31年(1956)に横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市の五大都市で政令指定都市制度は始まりました。その後40年以上の間、おおむね人口100万人以上が政令指定都市でした。しかし平成13年(2001)、国は市町村合併を促すため、合併すれば70万人でも政令指定都市移行を認めることにしました。この基準の引き下げにより、人を集積する力をもつ大都市だけではなく、合併により人口を足し合わせた地方都市の浜松市も政令指定都市の仲間入りをすることができました。

政令指定都市には必ず行政区を置くと、地方自治法は定めています。横浜市や名古屋市、大阪市など人口が集中する大都市では、本庁ひとつでは市民から見て市役所があまりに遠く隔てられてしまいます。また情報システムの無かった時代では、戸籍など何十万人分もの台帳を一ヶ所に集めて管理するより、区役所ごとに分けて置いたほうが実務上、合理的だったのでしょう。このような理由から大都市に行政区が置かれたと考えられています。

旧浜松市は、本庁と市民サービスセンターの2層の組織で人口60万人の市民に対しサービスを提供していました。それが11市町村との合併により、人口が20万人増え、市域は約6倍の1,511平方キロメートルに広がりました。合併により中山間地域が広がって集住度が低下した浜松市に、大都市の行政運営の仕組みである行政区はふさわしいのでしょうか。

70万人の政令指定都市が容認されたことにより、従来の大都市型政令指定都市と集住度や産業構造、土地利用状況など様相が異なり、地方都市の色彩の濃い静岡市・新潟市・岡山市・浜松市が政令指定都市に移行しました。このように政令指定都市の性格が多様化すれば、大都市前提の政令指定都市制度も見直す必要があります。

私たちは浜松市に行政区を設ける必然性はないと考えます。人口80万人規模の浜松市に行政区を設けることは、かえって市の一体感を損ないます。本庁・区役所・市民サービスセンターの3層構造は、市内部の管理的仕事を増やし事務の執行を非効率にしています。

そこで、市民に対して行政区を置かないこととした場合の市の執行体制を示し、浜松市に行政区がなくてはならないのか判断を求めていただきたいと思います。

同時に、行政区の必置制度を廃止し、政令指定都市の意思で行政区設置を決められるよう、国に地方自治法の改正を要望すべきです。

(2) 行政区の削減

行政区は都市の将来像を描くまとまりとして、3区程度に削減すること
行政区の削減にあわせ、簡素な市の組織に再構築すること

前項の行政区存廃について、市民の意思確認と国の制度改正実現には時間を要すると思われます。そこで当面の対応として、現在の7つの行政区の削

減を提言します。

私たちは浜松市に行政区を設ける必然性はないと考えますが、あえて置くのであれば、行政区は市が都市の将来像を描くうえでのまとめりであるべきと思います。

現在の7つの行政区は、合併協議会・行政区画等審議会・市議会の慎重な審議を経て決定された重みを持つものです。その区割りにあたって旧市町村や郡といった歴史的沿革が配慮され、区の人口規模10万~20万人とするために旧浜松市は分割されました。しかし人口60万人にひとつの市役所で足りていた旧浜松市民を、区役所を新設してまで5つの区に分ける必要があったのでしょうか。市街地・郊外地・中山間地域にわかれる浜松市の都市像からは、7区は市域が細分化されすぎており3区程度が望ましいと考えます。

都市部と中山間地域、産業構造など地域の特性や公共交通体系を考慮し、また都市の将来像も明確に示した上で、行政区の削減と区割りの見直しを行なっていただきたい。

私たちの試算では7区を3区に統合すれば、現在の市民サービスを確保しつつも300人に相当する窓口業務や間接業務が集約できます。人件費に換算すれば1年で24億円、10年では240億円です。維持管理費の減少等への波及を含めれば、さらなる効果が見込まれます。

また区の数減らすことにより、分散していた土木や保健、環境などの職員が集約されて専門性が高まります。その他、窓口業務が主体の市民サービスセンターに相談業務を充実させ配置を最適化することなどにより、これまでよりも市民サービスの向上を図ることができます。

さらに、行政区を削減すれば市の組織も当然に変わります。浜松市が政令指定都市に移行する際、「小さな市役所、大きな区役所」という方針を掲げました。ところが実態は、区役所と別に本庁の出先機関（土木整備事務所4箇所、保健所支所、都市計画事務所、建築事務所）を設けて「大きな市役所、

大きな区役所」と化しています。行政区の削減にあわせ、簡素な市役所・簡素な区役所の組織を目指すべきです。

平成 21 年度の職員定数 5,950 人に対し、市長は「平成 27 年度 職員 5,000 人体制」をマニフェストに掲げています。しかし、行政区を削減し簡素な組織とすることで市長マニフェストを上回る削減を行い、その財源を「こども第一主義」や「くらし満足度向上計画」など市民生活に直結する身近な事業に充てていただきたい。

2 議会の改革

(1) 議員定数の削減、調査機能の充実、議員報酬の引き上げ

議員定数を削減すること

独立した調査機関の設置など、議会・議員の調査機能を充実すること

定数削減にあわせ、議員報酬を引き上げること

地方自治法は、予算も条例も市政に関する重要なことはすべて議会が決めると定めています。市長は議員の集まりである市議会と比べてよく顔が見えますから、市民には市長がことを決めているように思えてしまいます。しかし市長の責務は、市議会が決めたことに従って誠実に事務を行うことです。私たち市民が市の意思決定というもっとも重要な権限と義務を託しているのは、実は市議会なのです。

ところが議会が市の意思を決定するというものの、地方自治法は市の活動にかかる収入と支出を決定する、重要な予算案の提出を市長にしか認めていません。また法令や実務を熟知していないと実際には議案を作成できませんから、多くの市職員を擁する市長が議案を提出するのがほとんどで議員提出はまれです。そうすると議決機関としての市議会に求められる役割は、市の仕事を十分に監視し把握した上で市長の提案に対して意思を表明することと考えられます。

そこで議会による市政の監視という観点から、浜松市議会の活動はどうでしょうか。当審議会は 223 項目からなる答申を提出しました。の中には本会議や委員会で取り上げられたものもあります。しかし、私たち委員が問題点を再び指摘しなければならなかったということから、果たして市政を監視すべき議会は有効に機能していたのかという懸念が生じます。

市長の責務は議会が決めたことに従って誠実に事務を行うことです。重要なのは議会が議決する前の、事前の審議です。そこで、本会議の代表質問や委員会の討議は活発でしょうか、議会の議論は市民の市政への関心を高めているでしょうか。

残念ながら本会議の代表質問は議事進行に縛られ、徹底的な議論がなされていません。より活発な審議が期待される委員会においても、議員と市当局の議論は交わらないように思われます。法令が委員会に意思表示を求める場合以外、当局の説明が良かれ悪しかれ「聞き置く」と結論付けることに、委員会を傍聴している市民は疑問を感じないでしょうか。

いまの議会の姿は市の意思決定というもっとも重要な権限と義務の負託に、十分応えていないという声もあります。私たちは、市民の代表として議員の仕事にいま以上に専心し、広範で複雑な市政を監視するために必要な力を備え、議会での実りある議論を通じて、旧 12 市町村をひとつの浜松としてより良いまちを築いていただきたいと思います。

このため、議員定数を削減し少数精鋭の議員による議会運営を提案します。一人ひとりの議員に職の重みを再認識いただき、議員という職に心を集中させ仕事への熱心な取り組みを促すこと、議会での活発な議論を醸成することがその趣旨です。

浜松市の議員一人当たりの人口は 1 万 5 千人で、政令指定都市 18 市中、少ない方から 4 番目です。政令指定都市の平均は 2 万 2 千人、議員一人当たりの人口の最も多い横浜市は 3 万 9 千人です。議員定数を考える場合、仮に議員一人

当たり人口を政令指定都市平均とすれば定数 36 人、横浜市並みとすると定数 20 人です。これらをご勘案いただき、議会におかれては少数精鋭による議会運営ができるよう、議員定数の削減をお願いしたいと考えます。

次に、議会が市政の監視という役割を果たすためには、議会の調査機関の充実と議員の調査研究機能の強化が必要です。議員がいかに熱心に仕事に取り組んでも、一定の調査・分析能力がなければ市政を監視する実効は期待できません。

市政の監視は、市の組織から独立した第三者の立場でされなければなりません。そのため議会の調査機関は市長部局から独立であるべきですし、市職員に頼らずとも議員が調査活動ができるよう、会派には政策スタッフも必要と考えます。

そこで議会の調査機関としては、市長部局から完全に独立した議員共同の調査機関を新たに設置することを提案します。議会自身のスタッフである議会事務局は、形式的には市長部局から独立した組織ですが、職員は市長部局からの人事異動であり実質的な独立性が担保されないためです。議員共同の調査機関設置や議員を補佐する政策スタッフ雇用の費用をまかなうためには、会派へ支給する政務調査費の増額も止む無しと考えます。

最後に、議員へのいま以上の専心と定数の削減を条件に政令指定都市中で最低水準の議員報酬引き上げを提案します。それにより議員活動に専心できる環境を整えるとともに、任期 4 年の満了後は身分保障のない議員という職に意欲のある有為な人材が挑戦できるよう後押しをするのが、私たちの考えです。ただし引き上げ後の議員報酬総額は現在の議員報酬総額以下としていただきたい。

浜松市議会におかれては上記提案について公開の議論のうえ、結論とそれに至った理由を公表し、市民の判断を仰いでいただきたいと考えます。

(2) 一市一選挙区制の実現

浜松市には一市一選挙区が望ましい

行政区と異なる選挙区を設けることができるよう、国に対し制度改正を要望すること

政令指定都市移行に伴い、平成 19 年 4 月の選挙から市議会議員は行政区ごとの選出となりました。その影響で市民の代表たる市議会議員が、地域の利益を代表する区議会議員になってしまっていないでしょうか。一市一選挙区と比べると行政区ごとの議員選出は地域の声を反映する一方、全市で活動する市民団体などの声は伝わりにくくなりました。

もともと市議会は、市の意思決定というもっとも重要な権限と義務を負託された機関です。それが地域の利益を主張し合う場となるならば、市民の意思の反映といえるでしょうか。地域の声を市政に届けるには、次項で提言するように区協議会を実りのある議論の場とすることの方がふさわしいと考えます。

私たちは、市議会議員が市全体の利益と発展を考え、「ひとつの浜松」としての意思を決めていただくために、一市一選挙区を提言します。

そしてその実施のため、政令指定都市の市議会議員選挙において、人口 100 万人を超えるまでは各都市の意思で一市一選挙区など行政区と異なる選挙区を設置することができるよう、国に公職選挙法の改正を要望していただきたい。

3 区協議会の充実

地域の多様な意見に耳を傾け、幅広い市民の意見を市政に届ける仕組みを強化する必要がある

区協議会が「地域の声のとりまとめ役」、「市民協働の要」としての機能を発揮できるよう、委員定数を増員し、支援制度も充実すること

私たちの提案する行政区の削減と議員定数の削減は多数決を強化し、地域の声が市政に届かなくなるおそれがあります。自治体という共同体はより良い社会を目指すためにあるのですから、多数決からこぼれ落ちる意見に真摯に耳を傾け、それが市政に届く仕組みを築かなければなりません。

現在は少子高齢化や市民意識の多様化により地域コミュニティが弱体化しています。特に浜松市は広大な中山間地に限界集落が点在し、地域社会の維持により一層の努力が必要です。

このような中で私たちは、市民協働の要として位置づけられる区協議会が地域の声を集約して市政に届け、またコミュニティの中核として地域社会を維持するのにふさわしい組織であると考えます。

ところが区協議会の制度は誕生間もなく、合併で積み残された協議事項の処理を終えたいま、活動には先細りが見られるのではないのでしょうか。区協議会を市民協働の要として、また地域コミュニティの中核として市民が認めるには、市当局は区協議会を市民から見て実りある議論の場所としなければなりません。

安心して暮らせる地域社会、さらには男女共同参画、多文化共生、ユニバーサル社会の実現に向け、地域社会が抱えるさまざまな課題を市民と市が手を携えて解決する仕組みとして、区協議会は期待されています。広く地域住民の声が集まり、地域活動団体が頼みとする「地域の声のとりまとめ役」、「市民協働の要」としての機能を区協議会が十分発揮できるよう、人口や面積など各区の実情を考慮の上で委員定数を増員し、市の支援体制も充実していただきたい。

以上