

2011 年度 事例研究（現代行政 I）

増田 寛也教授

市町村合併のその先へ『スマートな我が街☆づくり』  
—静岡市を事例に—

東京大学 公共政策学教育部 国際公共政策専攻

51-118044 川口 由起子

目次

1	はじめに	1
2	基礎自治体の役割	2
2.1	平成の大合併の沿革	2
2.2	大合併後の状況	3
2.3	市町村の役割	3
3	静岡市の合併	5
3.1	合併にあたって	5
3.2	合併後の変化	6
	支出削減	6
	行政の効率化	7
	静岡市・清水市の枠にとられない地域整備	9
	公共サービスの充実	11
	合併特例債の活用	12
	政令指定都市への移行とそれに伴う静岡経済の発展	16
3.3	これからの静岡市	17
3.3.1	合併後の変化のまとめ	17
3.3.2	「効率性」と「民主性」	18
4	これからの基礎自治体	21
5	終わりに	22
	参考文献・ウェブサイト	23

1 はじめに

2005 年 4 月 1 日、人口 71.4 万人の静岡市が、政令指定都市となった。人口 100 万人を超える見込みがなく、人口 80 万人以下の都市として初めてのことだ。私自身、幼いころを思い返してみると、政令指定都市とは、人口 100 万人以上を有する、仙台市、福岡市のような大都市が指定されるものであり、自分の生活とは全く関係がないものだと考えていた。

静岡市の政令指定都市への移行は、平成の大合併を推進するために 2001 年に実施された

市町村合併支援プランによるものだった。平成の大合併では、1999年3月末の時点で3,232あった市町村数が、2010年3月末時点には1,727にまで減少した。こうした数字から、平成の大合併は成功したと言われることが多いが、それは果たして本当なのだろうか。合併の成果は、合併の件数で測ることができるほど単純ではないはずである。また、そもそも大合併を政府が主導したことの是非も割れている。

賛否はあれども、平成の大合併はともかくひと段落した。これから大事になってくるのは「合併のその後」である。合併は手段であって、目的ではないからだ。合併した市町村も、合併しなかった市町村も、これから何を指して、何に取り組んでいくべきなのだろうか。

平成の大合併を経た現在もなお、市町村の規模にはバラつきが見られる。1990年代には12都市だった政令指定都市は、2000年代に入って7市も増加した（さらに、2012年4月には熊本市がさらに追加され、合計20市になる）。逆に、1万人未満の基礎自治体も、全体の28%（480団体、平成23年11月時点）残っている。このように、一口に市町村と言っても、人口が何十万人もいる市と、1万人程度の町村とでは、住民の行政に求めるものも変わってくるだろう。

「住民に最も近い」基礎自治体である市町村の役割は何なのか。また、今後市町村が生き残っていくためにはどのようなことが必要なのだろうか。本稿では、このテーマを検討してみたい。その際、静岡市に焦点をあてて、「合併後」の市の状況がどうなっているのかを検討する。静岡市の分析を通して、これからの市町村が進むべき道筋を考察したいと思う。

## 2 基礎自治体の役割

### 2.1 平成の大合併の沿革

日本では、広域自治体である都道府県の数や形がほとんど変化してこなかった一方で、基礎自治体である市町村は、明治・昭和・平成の大合併と大きな3つの大合併を通して、一貫して減少し続けてきた<sup>1</sup>。総務省によれば、平成11年以降推進されてきた平成の大合併の目的は、「基礎自治体の行財政基盤の確立のため」と説明されている。一般的には、人々の生活圏と行政区画との乖離、行財政の効率化や、分権の受け皿としての能力向上などが合併の目的と言われている。

平成の大合併は3つの時期に区分される。第一段階は、1995年から1999年までの比較的緩やかな自主的合併の時期、第二段階は、「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、特例法）の1999年改正から2005年3月の特例法期限に至るまで、総務省主導の財政誘導型の市町村合併が進められた時期である。この時期には、静岡市と清水市の合併のような政令市創造型合併などが多く展開された。第三段階は、「市町村合併の特例等に関する法律」

---

<sup>1</sup> 総務省、『「平成の合併」について（概要）』

[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf). Last access: 2012/2/6.

(新市町村合併特例法、5年の時限立法)、地方自治法改正、市町村合併特例法改正という合併関連3新法の下で、1万人以下の小規模町村の合併を全面的に打ち出し、より強制的に合併が進められた時期である。

自発的な合併とはいえ、総務省は平成の大合併を進めるためにアメとムチを用意した。アメとしては、人口3万人で市になることができる特例、合併特例債の発行等が用意された。1999年の合併特例法改正で創設された合併特例債は、元利償還費の7割まで交付税措置されるものだ。さらに、合併特例法期限後の2005年度からは新合併特例法の下で合併推進債が設けられ、元利償還費の4割まで交付税で措置されることとなった。ムチとしては、人口5万人未満の市町村への地方交付税の削減、小規模自治体の権限縮小などが用意された。

## 2.2 大合併後の状況

前述の通り、1999年3月31日時点で3,232あった市町村数が、合併後の2010年3月31日時点には1,727にまで減少した。日本全国で、市町村の数は53%減少したことになる。

平成の大合併の特徴の一つには、町村が急減したことが挙げられる。1999年4月には全国の市町村は、市671、町1990、村568という内訳になっており、市町村における市の割合は20.8%だった。しかし、これが2011年11月には、市786、町749、村184となり、市町村全体における市の割合は45.7%まで上昇した。小規模な町村を減らすことが平成の大合併の目的であったとすれば、その目的は一定程度達成されたと言える。

## 2.3 市町村の役割

市町村合併について語られる際によく言われることに、次のようなことがある。すなわち、①広域性を活かした地域の一体的整備、②投資の重点効率化ができる一方で、③周辺地域の地盤沈下および④地域の個性の喪失が生じると言われる。また、⑤行財政基盤の強化、⑥行政人件費の削減が行われる一方で、⑦政治的代表制の低下が生じるなどとも言われる。しかし、冷静に考えると、①～⑦はそれぞれつながっている。地域の一体的整備が可能になる(①)のは、投資重点化(②)がなされてこそだし、そうであるからこそ財政基盤が強化(⑤)され、人件費の削減(⑥)にもつながる。逆に、地域が一体的に整備される(①)と、非効率的な周辺地域への公共整備は行われなくなる(③)し、人口の少ない周辺地域の声は行政に反映される可能性が低下して(⑦)、ますます周辺地域は疎外感を抱くようになる(④)。市町村合併のメリット・デメリットとは、結局のところ、メリットにもデメリットにもなるこれらの点のどこを重視するかという点であり、市町村に何を期待するのかという問題であると言える。

これからの基礎自治体には「地域力」が求められると言われる。しかし、「地域力」とは何だろう。市町村には、補完性の原理の観点から「住民に近い」という利点があると言われてきたが、「住民に近い」とはどういうことなのかについて詳しく語られることはなく、

また、これまでの市町村について振り返ってみると、それが本当に「住民に近い」ものであったのかどうかには疑問が残る。特に、市町村合併は、自治体間関係や国・自治体間関係を考える視点から効率性を重視して実施されてきた。しかし、こうした合併の結果、地域の住民による民主的な統治を実現する住民自治が弱体化しているのではないだろうか。

筆者は、これからの市町村には、「効率性」と「民主性」の両方が求められると考える。「効率性」とは、団体自治の強化、自治体経営の視点であり、財政カット、事務事業の見直し、効率よい組織や人事の実現などを通して、効率的かつ効果的な行政サービスを提供することである。例えば、住民票を取りに行くときに、自宅から近いところに窓口があってほしい、あるいは短い待ち時間・より安い手数料で発行したい、さらにできれば駅前の窓口くらいは休日も手続きが可能であってほしいという望みを実現することである。

「民主性」とは、住民自治の強化であり、住民の行政への参加などを通して、住民の声をきちんと行政に反映させた行政を実現し、住民が安心して暮らし、かつ誇りを持てる街づくりを進めていくことである。例えば、住民票が機械で発行できるようになるなど、効率性を追求するあまり、相談窓口業務までもすべて閉鎖されるようになると、逆に住民にとって不便になるであろうし、行政と地域との接点が少なくなってしまう。

効率性と民主性を同時に実現するのは必ずしも簡単なことではない。すでに見たように、効率性を重視することは民主性を制限するのにつながることもあるし、民主性を重んじるあまりに効率性が軽んじられることもあるからだ。また、地方分権の進展によって市町村の権限や責任が拡大していることに伴って、今まで以上により民主的な自治体運営が必要になってきている。したがって、効率性と民主性のバランスをとることこそが、今後の基礎自治体には求められている。何を選択して何を諦めるかの線引きに、住民の意見を反映させることが大切なのではないかと考える。

こうした基礎自治体の役割を適正に発揮するには、どの程度の規模がよいのだろうか。基礎自治体の適正規模について、増田知也氏が先行研究をまとめている<sup>2</sup>。適正規模の捉え方や、適正規模の決定要因には様々な考え方があり、ベストな適正規模は存在しないとすら考え方も存在するようだ。しかし、少なくとも「効率性」の観点からは、市の人口、面積、地形、現在の業務範囲、公共サービスの水準、労働価等の経済的指標などを考慮して、何らかの形で、おおまかな範囲としての適正規模は算出可能ではないかと考えている。

市町村の適正規模が存在すると考えた場合、様々な論者が様々な考えに基づいて結論を導いてはいるものの、その範囲は、10万人から50万人の幅に収まるようだ。例えば、佐々木信夫氏は、人口に対する職員数でみると、適正規模は17万3000人、職員の人件費でみると、10万人から30万人が適正規模と主張する<sup>3</sup>。また、吉村弘氏は、人口当たり歳出総

---

<sup>2</sup> 増田知也、『市町村の適正規模と財政効率性に関する研究動向』、自治総研通巻396号、2011年10月。

<sup>3</sup> 佐々木信夫、『自治体をどう変えるか』ちくま新書、2006年、206頁。

額を最小にするという観点からは人口 20 万人が適正規模と結論付ける<sup>4</sup>。

仮にこれらの考えが正しいとしたら、人口が 47 万人だった静岡市と 23 万人の清水市が合併して、70 万人以上となった意義はなかったということになるのだろうか。それとも、政令指定都市になることは、そうした適正規模を上回るメリットがあるということなのだろうか。以下、静岡市の合併の事例を通し、その点を検証してみたい。

### 3 静岡市の合併

#### 3.1 合併にあたって

静岡市は、平成 15 年（2003 年）4 月 1 日に清水市と合併（新設合併）し、人口約 71 万人の都市が形成され、平成 17 年（2005 年）度から政令指定都市へと移行した。静岡市と旧清水市の合併は「静清合併」と呼ばれる。1997 年に住民発議によって合併協議会が設置され、4 年間にわたり協議が行われた。1995 年の合併特例法改正によって創設された住民発議制度が活用された点でも注目された。

さらに静岡市は、平成 16 年（2004 年）には、蒲原町、由比町とそれぞれ合併協議会を設置した。平成 18 年（2006 年）には蒲原町と合併、平成 20 年（2008 年）には由比町と合併し、現在の静岡市の形となった。

静岡市の合併、特に静岡市と清水市の合併によるメリットとして、市が当初主張していたメリットは以下 5 点にまとめることができる<sup>5</sup>。

#### *I. 組織の統合、合理化による経費の節減、行財政運営の効率化。*

具体的には、市長を含む特別職の削減、議員の削減、職員数削減等が列挙されている。

#### *II. 職員の専門性を高めるとともに、行政組織の整備充実。*

清水地区と静岡地区とで行政を一本化することによる行政の効率化が可能になる。

#### *III. 市民の生活圏の実態に対応した地域の一体的な整備を促進。*

交通基盤・広大な中山地域などを一体的に整備することができる。

#### *IV. 公共施設の一体的な利用や効率的な配置の推進。*

図書館等公共施設の適正配置などが可能となる。

#### *V. 合併特例法による財政上の特例を活かした新市建設の根幹となる事業の実施。*

合併特例債への期待から、静岡駅周辺、東静岡駅周辺、清水駅周辺など広範な地域の整備を促進する。

#### *VI. 政令指定都市への移行可能性実現に向けた具体的な展望。*

東京と名古屋の中間に位置する静岡が、政令指定都市になることで、各種投資が行われるようになり、経済活性化につながる。

<sup>4</sup> 吉村弘、『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社、1999 年。

<sup>5</sup> 静岡市ウェブサイト、<http://www.city.shizuoka.jp/deps/bunken/ssshiryou.html>. Last access: 2012/2/5.

このように、①支出削減、②行政の効率化、③静岡市・清水市の枠にとられない地域整備、④公共サービスの充実、⑤合併特例債の活用、⑥政令指定都市への移行とそれに伴う静岡経済の発展という広範にわたるメリットを主張したのが、静清合併であった。

### 3.2 合併後の変化

では、静岡市は合併してどのように変わったのか。本当に、合併当初に主張していたメリットが実現し、望ましい方向に進んでいるのだろうか。ここでは、先ほどの①～⑥の6つの項目がいかにか達成されたかを検証すべく、静岡市の合併後の変化について見ていく。

#### ① 支出削減

ここでは、静岡市が合併の利点として挙げていた、市長を含む特別職の削減、議員の削減、職員数削減の3点について検討する。

##### <市長を含む特別職の削減>

合併前は、静岡市には市長1人、副市長2人、清水市には市長・副市長とも1人、教育長が1人いた。合併後の静岡市には市長1人、副市長2人、教育長1人となり、その分の特別職のポストは削減されたとと言える。

報酬に関しては、旧清水市が不明であるものの、旧静岡市の市長が月額113万円、助役が月額92万円（平成14年度）であったのに対して、平成22年度には市長が月額125万円、助役が月額94万円<sup>6</sup>となっており、それぞれ若干の増加にとどまっている。これらを考慮すると、合併に伴う特別職の削減には、一定の財政カットの効果があつたと考える。

##### <議員の削減>

合併前は、静岡市45、清水市33の定員であり、計78人だった。合併に伴い、新・静岡市の定員は53となっている。これは、地方自治法による市町村議会の議員定数（人口50万以上90万未満の市）が56であるのに比べると、最大上限よりは少ない数となっている。

また、合併前の静岡市・清水市の議員の報酬（調査費は含まず）の概算が、8億4385万円/年だったのに対して、現在の静岡市の報酬の概算が、6億1957万円/年であることと比較すると、1億6478万円の削減となっている計算になる<sup>7</sup>。ただ、この計算には調査費などが含まれていないため、調査費その他の手当としての金額が上昇している可能性はある。しかしながら、議員定数が大幅削減されたことにより、財政的なコスト削減が可能となったと考える。

<sup>6</sup> 静岡市決算カード（総務省ウェブサイトより）

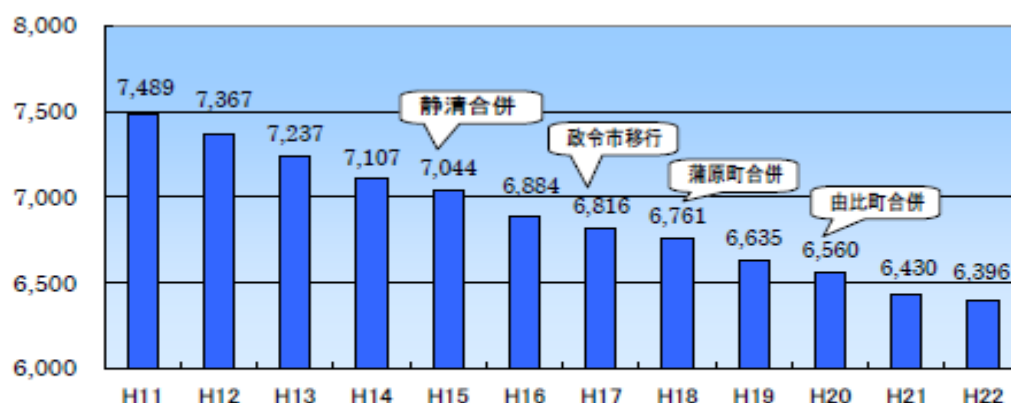
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>. Last access: 2012/2/5.

<sup>7</sup> わたしもひとこと・合併通信、<http://www.iso-ya.com/siryousiryous.html>. Last access: 2012/2/5.

### <一般職員数の削減>

平成 14 年度の旧静岡市の一般職の職員合計数は、3,508 人、給料月額（合計）は、13.1 億円、旧清水市の職員合計数は、1,585 人、給料月額は 5.87 億円であり、単純に 2 市を合計した数は、職員数 5,095 人、給料月額は、18.97 億円だった。それが、合併後の平成 15 年には、職員合計数 4,908 人、給料月額 18.0 億円に削減された。そのあとも順調に人員削減が進んでおり、平成 22 年には職員数 6,396 人、給料月額も 15.9 億円へと減少し、合併から 7 年間で、2.1 億円分減少した<sup>8</sup>。

こうした人員削減の背景には、全国的な行財政改革の潮流が存在する。静岡市は、総務省主導の行財政改革の一環として、積極的に定員管理を行っている。その結果として、平成 11 年から一貫して職員数は減少している。さらに、こうした削減の内訳としては、課の統合や保育園の民営化、労務職員の定年退職に伴う任期付への移行等が挙げられる。



※ 平成 20 年度以前の職員数には、合併前の旧市町（静岡、清水、蒲原、由比）の当時の職員数が含まれている。

（資料：静岡市ウェブサイトより<sup>9</sup>）

このように、市長を含む特別職の削減、議員の削減、職員数削減の観点からみると、職員削減による支出削減という目標は、ある程度達成されていると考える。

## ② 行政の効率化

次に、行政の効率化が進んでいるのかを検証したい。まず、新・静岡市の組織がどのように配置されているのかを見る。次に、合併前に静岡市が主張していた、人材の専門化がどのように進められつつあるのかを見てみる。最後に、教育分野を例にとって、施設数を

<sup>8</sup> 前出、静岡市決算カード。

<sup>9</sup> 静岡市、『静岡市第二次定員管理計画』平成 22 年 4 月、  
<http://search.jword.jp/cns.dll?type=jwd&fm=1&partner=AP&name=%90%C3%89%AA%8E%73%91%E6%93%F1%8E%9F%92%E8%88%F5%8A%C7%97%9D%8C%76%89%E6>.  
 Last access: 2012/2/5.

通して、地域の行政サービスの効率化が進んでいるのかを検討する。

#### <組織機構>

静清合併の後というよりも政令指定都市になって以降、行政区の導入と新たな事務権限拡大とともに、静岡市の組織機構が再編された。大きな変化は、3つの区役所が創設、環境局の創設、保健福祉局が保健福祉子ども局と変更されたことだ。

現在、区役所の機構は3つともほぼ同じである。どの区役所にも、総務・防災課、まちづくり振興課、戸籍住民課、保険年金課、税務課、会計課、福祉事務所（その下に、生活支援課、保育児童課、高齢介護課）が存在し、それぞれ届出などの手続や相談業務を行っている。

区役所業務以外の業務は、葵区の静岡市役所で行われている。組織機構に大きな再編は見られないものの、政令指定都市にもなう業務拡大にもなっていて、環境局が追加された。以前は、環境を扱っていたのは環境部であり、市民局の下の一部であった。現在の環境局は、組織上副市長の下に位置し、生活文化局（以前の市民局が名前を変更した）といった各局と同列に位置する。環境局には、企画・総務担当の環境創造部と、廃棄物対策部がある。これは、政令指定都市移行に伴い、産業廃棄物施設などの権限が県から静岡市に移行したことによる措置である。

また、指定都市化によって児童相談所の設置に関する事務も静岡市の担当となり、それにもない、保健福祉局が保健福祉子ども局と名称変更し、新たに子ども青年部が創設された。

このように、組織機構の点からみると、旧静岡市では部制であった組織が局制となって組織が肥大化したともいえる一方で、窓口業務と企画業務とがきちんと分かれて運営されており、少なくとも組織上は行政の効率化を追求した体制にあると言える。

#### <職員の専門化>

では、合併前に静岡市がアピールしていた職員の専門性向上は進んでいるのだろうか。静岡市は、「静岡市人材育成ビジョン」を策定し、それにしたがって、平成21年度からの3年間に取り組む新たな「人材育成推進のためのプログラム」を推進している<sup>10</sup>。これは、静岡市の将来を担う職員像の構築と、その職員像に向けた人材育成の計画を策定しているものである。このなかでは、職員の行動指針を「共働・挑戦・変革・明らかにする・調整」の5つとして明示し、「住民指向型・協調創造型・成長志向型・自律型」の人材を目指すとされている。その中に、専門性を高めるという視点も明記されている。民間企業と比較すると、書かれている内容も含めて、そもそもこういったものを作成して職員に周知することなど当たり前ではないかとも感じる。

---

<sup>10</sup> 静岡市『静岡市人材育成ビジョン』<http://www.city.shizuoka.jp/000067939.pdf> Last access: 2012/2/5.



しかし、こうした基本的なことすら、以前はなされてこなかったということを考えると、多少は良い方向に進んでいると考えてもよいと思う。職員の専門性は、合併後 7 年程度で向上したか否かの判断は難しいものの、こうした取り組みが進んだ結果どうなるのか、今後の行方に期待したい。

#### <施設の再配置（学校施設を例に）>

最後に、教育分野を例にとって、施設の再配置が進んでいるのかを検証する。

次の資料は、市立の幼稚園・小学校・中学校の施設数、教員数、生徒数を平成 14 年（旧静岡市）、15 年、22 年とで比較して表にしたものだ。平成 14 年以前の旧清水市の資料が入手できなかったため、合併前と合併後とを比較することはできないが、平成 15 年と平成 22 年とを比較すると、合併後 7 年間で、少子化の影響もあり小学校・中学校の生徒数は減少しているのに比べ、施設数と教員数は増加している。

原因は、合併である。平成 15 年に清水市と合併した後、静岡市は、蒲原町・由比町とそれぞれ合併している。旧蒲原町には、小学校が 2 校と中学校が 1 校、旧由比町には、小学校・中学校ともに 1 校ずつあった。これらは合併後もそのまま存置されており、学校数と教員数の増加につながっている。

この結果は、検証項目③「旧市の枠にとらわれない地域整備」の観点として捉えてみた場合にも、旧市・旧町の枠をそのままに、「〇〇町立小学校」だったものが「静岡市立小学校」と名前だけを変えた状況で、学校運営を進めているようにも思える。

(1)幼稚園														単位:人
設置者別	園数	学級数	教員数						職員数(本務者)			園児数		
			本務者			兼務者			総数	男	女			
			総数	男	女	総数	男	女						
14年(旧静岡市)	9	28	50	-	50	2	1	1	10	1	9	592		
22年	14	41	73	3	70	4	4	-	-	-	780			

(2)小学校														単位:人
設置者別	学校数			学級数	教員数						職員数(本務者)			児童数
	総数	本校	分校		本務者			兼務者			総数	男	女	
					総数	男	女	総数	男	女				
14年(旧静岡市)	59	58	1	828	1,238	453	785	29	5	24	199	88	111	
15年	85	-	-	1,213	1,816	679	1,137	86	10	76	-	-	37,117	
22年	87	1	-	1,266	1,906	746	1,160	75	14	61	-	-	36,677	

(3)中学校														単位:人
設置者別	学校数	学級数	教員数						職員数(本務者)			生徒数		
			本務者			兼務者			総数	男	女			
			総数	男	女	総数	男	女						
14年(旧静岡市)	27	362	718	450	268	9	4	5	99	46	53	12,425		
15年	42	528	1,063	653	410	61	33	28	142	62	80	18,079		
22年	44	599	1,096	666	430	80	40	40	-	-	-	17,626		

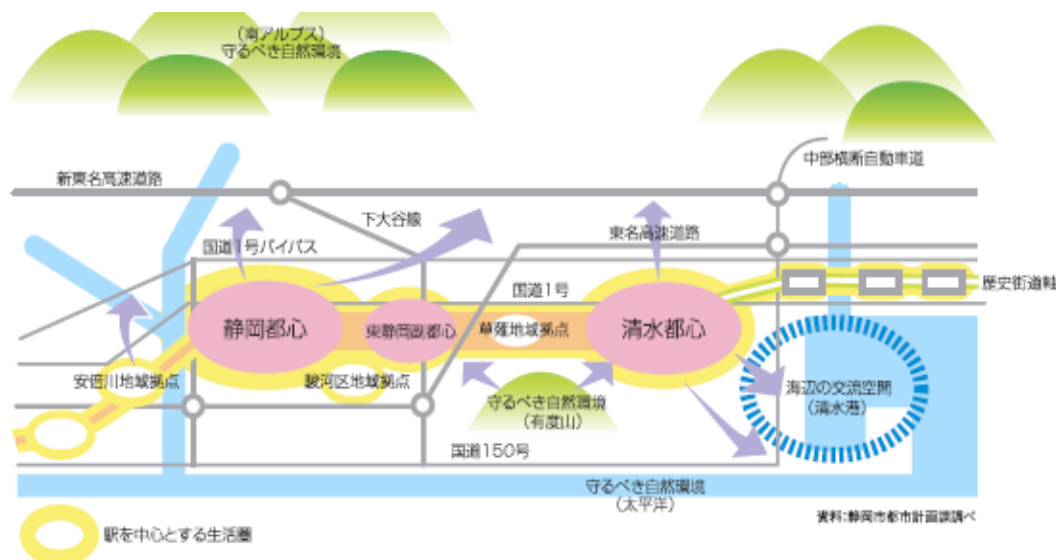
(資料：静岡市ウェブサイトを参考に筆者作成)

### ③ 静岡市・清水市の枠にとられない地域整備

地域整備には、道路・都市整備など様々なものが含まれるが、ここでは、静岡市の計画における都市整備の現状を検討する。

#### < 静岡市計画における都市整備 >

静岡市では、第2次基本計画(平成22年度～26年度)が策定された。その中で今後の静岡の街づくりがどのように計画されているのかを見てみよう。



(資料：静岡市総合計画より<sup>11)</sup>)

この将来図を見ると、地域の一体的な整備というよりも、むしろ、地域の分散化を進めているように見える。静岡市の拠点と清水市の拠点は残したまま、さらに東静岡駅周辺地域(旧静岡市)に、新たな拠点をつくるという計画である。実施計画によると、JR東静岡駅周辺地域開発には、平成23年度から25年度の計画だけで、47億6900万円の事業費が見込まれている。なお、東静岡駅は、1998年(平成10年)に新設開業された駅であり、合併当初の新たな市庁舎を建設する計画が建設費用の問題で頓挫して、今も更地のまま残っている。

加えて、同実施計画では、清水港整備(6億円)、JR清水駅・JR草薙駅(旧清水市)周辺整備(28億円、12億円)、清水駅前に清水地区文化施設の新設(82億円)、由比漁港(旧由比町)整備(11億円)などに、それぞれ億単位の事業費が充てられている。

このように、静岡市の地域整備計画は、地域の一体的な整備推進というよりも、それぞれの行政区及び旧自治体への配慮が目立ち、逆に一体的な整備が阻害されているように感

<sup>11</sup> 静岡市総合計画「都市基盤」<http://www.city.shizuoka.jp/000096295.pdf>. Last access: 2012/2/5.

じられる。すなわち、地域整備事業費を各地域に分散することで、旧自治体間においてバランスをとっているのではないかと思われる。確かに、新・静岡市の中心地域である葵区静岡駅付近だけに開発の重点を置けば、清水地区から不満の声が上がるのは容易に想像できる。しかし、現状のように旧自治体間の融和を考えての都市開発計画では、旧自治体の枠にとらわれない地域整備は進んでいるとは言えず、合併のメリットを発揮しているとは言えないのではないか。

#### ④ 公共サービスの充実

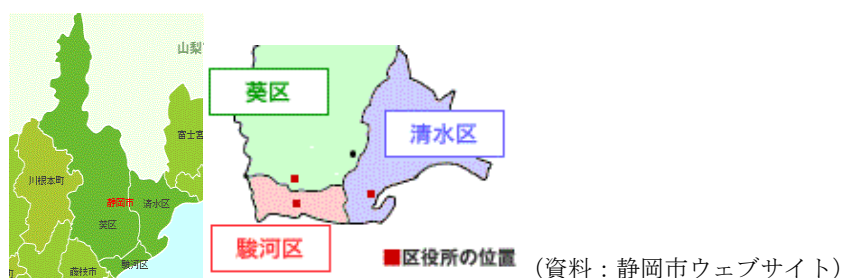
公共サービスの充実には、価格と質の両面が含まれる。まず、行政区導入によって市民サービスの質が向上しているのかを検討する。さらに、水道のサービスを例にとって、その料金の推移から、価格の面においてサービスの向上がなされているのかを検討する。

##### <行政区割によるサービスの質向上>

政令指定都市となって行政区が創設されたが、行政区の数は政令指定都市の中でも最も少ない3区（葵区、駿河区、清水区）である。旧静岡市がJR東海道線に沿った形で、駿河区と葵区に分かれ、旧清水市、旧蒲原町、旧由比町があらたに清水区となっている。

区役所の位置は、いずれもJRの駅の近くにある。すなわち、葵区役所（静岡市役所内）と駿河区役所はともにJR静岡駅の近く（したがって葵区役所と駿河区役所はともに両区の境に位置し、非常に近い）、清水区役所（旧清水市役所）はJR清水駅の近く清水区のうち葵区と駿河区寄りに位置する。尚、駿河区には区役所の他、長田出張所がある。

政令指定都市になるメリットとして、行政区が創設されることで、住民票の届出など市民生活に密着した窓口業務は区役所で実施され、住民の利便性が高まると言われることが多い。しかし、こうした状況を見ると、静岡市には当てはまらないことが分かる。なぜなら、区役所ができることによってこれまでよりも多少なりとも便利になったのは近くに区役所のできた駿河区の住民だけであるからだ。広大な山間部を含む葵区の住民はこれまでと全く変わらない。逆に、清水区のうち旧蒲原町や旧由比町の住民にとっては、住民票発行などの窓口業務ですら町役場より遠い清水区役所まで来なくてはならなくなった。さらに旧清水市を含む清水区全域の住民にとって、窓口業務以外の許認可の権限や予算を伴う手続などは、葵区の市庁舎まではるばる来なくてはならなくなり、市民と行政との物理的な距離はかなり遠くなっているからだ。



<価格におけるサービス（水道を例に）>

平成 20 年 6 月以前はそれぞれ旧市の料金を利用していたが、水道料金の一元化を図るため、平成 20 年 6 月使用分から市全体平均で水道料金を 3.2%引き下げて一元化することになった。

全体では引き下げと言いつつも、市内各地区における平均改定率は、静岡地区 7.67%の引き下げ、清水地区 4.08%の引き上げ（家事用 16.62%の引き上げ、業務用 15.34%の引き下げ）、蒲原地区 18.65%の引き上げとなっており、静岡地区では大幅引き下げになったが、清水地区、蒲原地区では大幅引き上げとなっている<sup>12</sup>。したがって、清水地区、蒲原地区では、合併後にはかえってサービスが低下したと考えることもできる。

なお、水道普及率は、旧静岡市の 95.2%（平成 9 年度）から一貫して上昇し、平成 21 年度には、96.7%になっている。

### ⑤ 合併特例債の活用

合併前に静岡市は、合併特例債の発行によって様々な事業が可能になると見込んでいた。しかし、その計画の多くは、財源不足により頓挫してしまった。合併特例債発行により進展した事業もある一方で、静岡市の財政状況は悪化の一途をたどっている。

<当初計画の実現>

合併以前の合併協議会では、東静岡地域の拠点開発を中心に、新市庁舎の建設、新幹線の新駅建設、バーチャル水族館建設、オペラハウス建設、日本平の総合的整備事業、こども科学館建設、清掃工場建設等、無謀とも思えるほど幅広い公共事業が次々に企画され、10 年間で 5,582 億円を超える事業費を計画していた。実際、合併初年度の 2003 年度には、合併推進のためもあって、地方交付税が 27.5%増加（196 億円）、国庫支出金も 23%増加（279 億円）し、一時的に静岡市の財政が潤った。

しかし、次の年 2004 年度には、地方交付税は 155 億円に 21%も減少し、財政難に陥った。結果として、当初建設計画に掲げられた事業のうち、新市庁舎の建設、新幹線の新駅建設、バーチャル水族館・オペラハウス建設等、目玉的な事業の多くが頓挫することになった。合併前の建設計画はほぼ地方交付税ありきの計画であったということである。

それでも、静岡市立美術館建設、静岡科学館建設、日本平パークウェイ整備、静岡駅前紺屋町再開発計画等の多くの事業が、合併特例債の発行によって推進された。

<財政状況>

それでは、静岡市の財政状況はどうなのか。ここでは、地方債の推移と、税収を含む歳入・歳出の推移から、考えてみることにする。

<sup>12</sup> 静岡市ウェブサイト、<http://www.city.shizuoka.jp/deps/suidosomu/ryokinkaitei.html>.  
Last access: 2012/2/5.

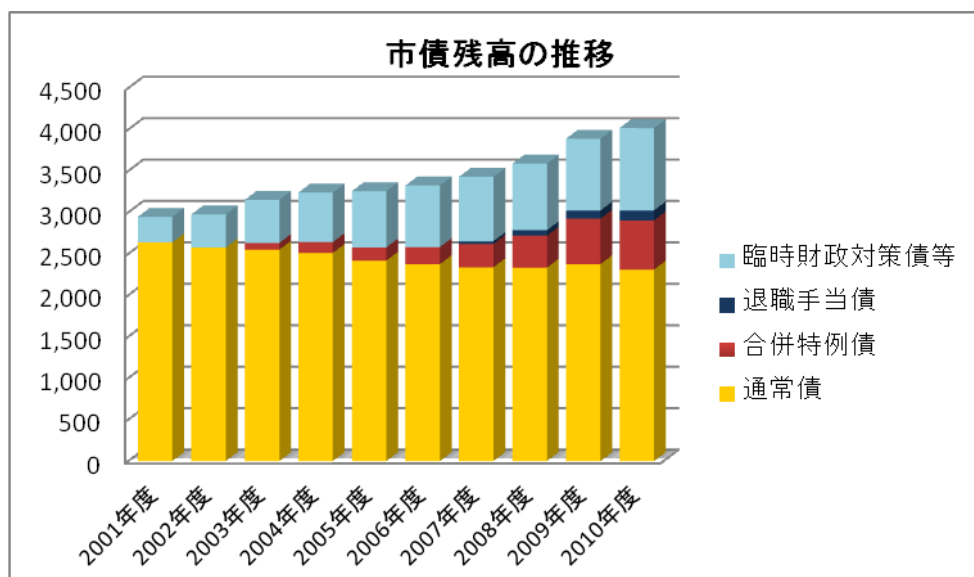
残念ながら、静岡市の財政状況は年々悪化している。例えば、市債累積残高は年々増加している。市民1人当たりの地方債現在高は、439,308円（平成15年度）から537,454円（平成22年度）まで増加、7年で10万円増加した<sup>13</sup>。

次の図は、静岡市の市債残高の合計と内訳の推移を示している。これを見ると、通常債の発行は減少しているのに対して、合併特例債・退職手当債・臨時財政対策債が、年々増加しており、全体としての市債残高が増加し続けているのが分かる。

静岡市市債残高推移のグラフを見ると、臨時財政対策債の発行が急増しているのが分かる。臨時財政対策債は、地方交付税交付の財源が不足し、その減少を補うために、国が後で補填するといった自治体に発行を許した地方債であり、自治体としては、自分の借金ではないから積極的に発行しようとしている面も窺える。

しかし、全国の自治体で臨時財政対策債が急増していることに対して、総務省も対応を迫られているようであり、将来、国が臨時財政対策債分をきちんと各自治体に補填できるかどうかは疑わしい面もある。

自治体から見れば、通常債のみが自治体の借金であり、通常債のみ減少させていけば良いという考え方もあるようだ。しかし、国の借金も年々増加しているのであり、あとあと国が助けてくれるだろうという発想は危険である。市債の種類を問わず、その合計が市の借金であるという覚悟をもつ必要があると考える。

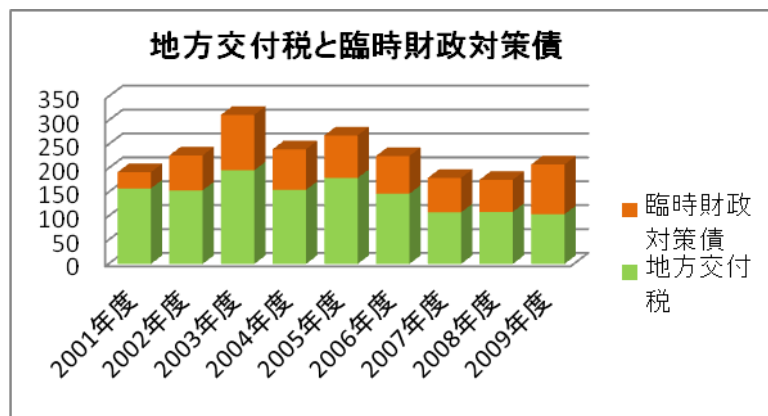


	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
通常債	2,637	2,576	2,550	2,511	2,419	2,376	2,338	2,333	2,376	2,310
合併特例債	0	0	82	131	159	206	282	386	549	594
退職手当債							32	66	98	120
臨時財政対策債等	309	399	519	597	678	742	777	803	866	993
合計	2,946	2,975	3,151	3,239	3,256	3,324	3,429	3,588	3,889	4,017

<sup>13</sup> 前出。静岡市決算カード。

(資料：出典<sup>14</sup> を参考に筆者作成)

次に、静岡市に対する地方交付税と臨時財政対策債の推移を見てみる。年度によってばらつきはあるものの、全体としてみると、地方交付税が減少し、その穴を埋めるかのように臨時財政対策債が増加しているのが分かる。

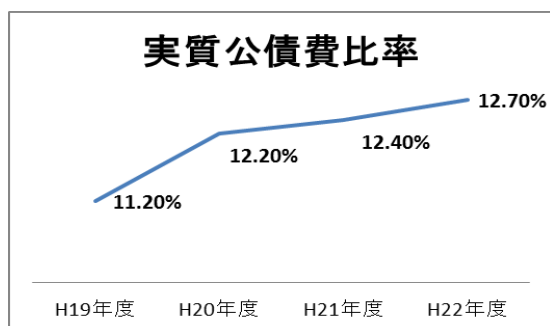


	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度
地方交付税	158	154	196	155	180	147	108	109	104
臨時財政対策債	34	73	116	85	89	79	72	67	104
合計	192	227	312	240	269	226	180	176	208

(資料：出典<sup>15</sup> を参考に筆者作成)

このような市債残高の増加に伴い、実質公債費比率もまた、年々悪化している。実質公債費比率とは、地方公共団体における公債費による財政負担の度合いを判断する指標である（地方財政法第5条の4第1項第2号）。

静岡についてみると、平成19年度には11.2%（合併前の静岡市11.2%、旧由比町10.8%）だった比率が、12.2%（平成20年度）、12.4%（平成21年度）、12.7%（平成22年度）と年々増加している。それをグラフにしたのが次の資料である。

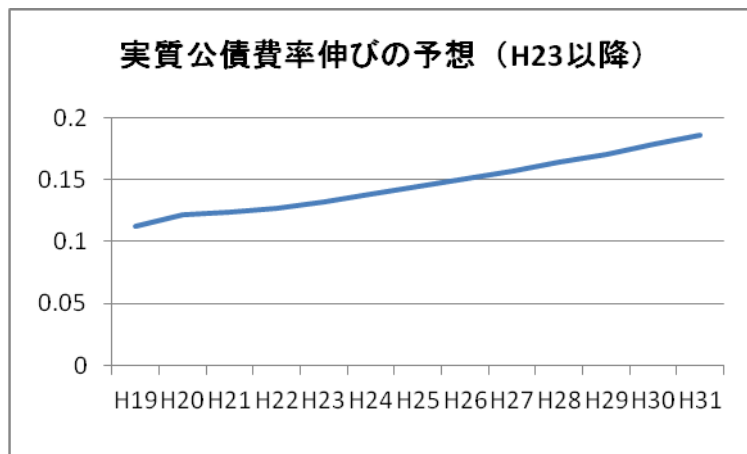


(資料：筆者作成)

<sup>14</sup> 川瀬憲子、『「平成の大合併」期における合併特例債が自治体財政に及ぼす影響：静岡市の事例を中心に』、静岡大学経済研究センター、2011/03/10。

<sup>15</sup> 川瀬、前出論文。

このままの伸びで実質公債費率が上昇すると想定すると、平成31年には、起債が制限される18%を超えると試算できる（平成20年、21年、23年の伸び率を平均した伸び率のまま推移したと仮定した場合）。これを示したのが次のグラフである。つまり、このまま公債比率が伸び続ければ、あと8年後には、財政破綻の懸念が生じてしまうことになる。

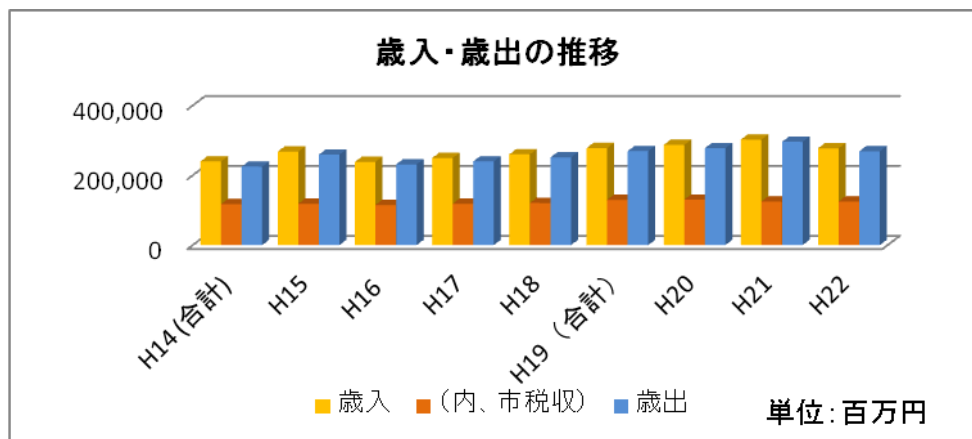


（資料：筆者作成）

最後に、静岡市の歳入・歳出の推移を見てみる。次の表とグラフは、平成14年から22年の静岡市の歳入、税収と歳出の推移である。

税収は、わずかではあるものの、上昇している。しかし、税収の伸び以上に、歳入と歳出が伸びている。こうした歳入・歳出の伸びは、この間地方交付税が減少していることを考慮に入れると、静岡市の公債が増加していることと表裏を成している。

年度	(単位:千円)		
	歳入	(内、市税収)	歳出
H14(旧静岡市)	163,465,044	80,081,576	153,410,801
H14(旧清水市)	76,120,026	37,277,208	71,386,225
H14(両市合計)	239,585,070	117,358,784	224,797,026
H15	267,768,415	118,457,238	259,112,225
H16	238,258,574	114,856,693	230,945,465
H17(静岡市)	249,281,044	118,433,821	239,796,355
H17(旧蒲原町)	—	—	—
H18	259,890,807	120,515,887	251,291,371
H19(静岡市)	273,815,559	128,301,853	265,235,289
H19(旧由比町)	4,058,103	1,192,730	3,930,873
H19(合計)	277,873,662	129,494,583	269,166,162
H20	287,022,610	130,002,730	277,714,625
H21	302,256,714	124,897,427	295,844,595
H22	277,309,293	125,007,849	268,709,786



(資料：決算カードを基に、筆者作成)

## ⑥ 政令指定都市への移行とそれに伴う静岡経済の発展

静岡市は、政令指定都市に移行することを強調していた。静岡市は、合併から2年後に政令指定都市となっており、その目的は合併によって達成されたと言える。では、政令指定都市になったことによってどのような変化がもたらされたのか。ここでは、県との間でどのような事務配分がなされたのかという観点と、政令指定都市移行に伴う経済活性化が実現したのかという観点の2点から、検討する。

### <事務配分>

政令指定都市化に伴って、静岡県と静岡市は、事務配分に関して基本協定を締結した<sup>16</sup>。基本協定には、法令等に基づく移譲事務(945事業)、事務処理特例条例による移譲事務(540事業)、県単独助成事業(75事業)が列挙されている。その中には、民政行政として例えば児童相談所設置、都市計画・建設行政として下水道管理、土木行政として一級河川・安倍川の河川管理、文教行政として文化財保護、産業・経済行政として中小企業支援など、様々なものが列挙されている。また、経過措置をとるとされているのは、母子家庭医療費助成、重度障害者医療費助成、乳幼児医療費助成、大規模地震対策等総合支援事業費である。

今後これらの事務は静岡市の事務となり、何かあれば国と直接交渉を行うようになる。また、事務配分に伴う税財政上の特別措置としては、道路特定財源の増額譲与・交付、地方交付税基準財政需要額の加算、交通安全対策特別交付金の交付、宝くじの発行可能などが挙げられる。しかし、これらの税財政措置だけでは、膨大な事務増加に対する財源としては不十分であるという批判が、政令指定都市制度には存在している。静岡市が政令指定都市としての事務を円滑に実施するためには、今後、これまで以上に行財政の効率化を進

<sup>16</sup> 『静岡市の政令指定都市移行に伴う基本協定書』

[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/247100/www.tenhamawa.jp/h\\_j/h\\_j\\_data/kiyougi\\_pdf/08/48\\_52.pdf](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/247100/www.tenhamawa.jp/h_j/h_j_data/kiyougi_pdf/08/48_52.pdf). Last access: 20120/2/5.



める必要がある。

#### <経済活性化>

静岡市は、政令指定都市になることによって、知名度やイメージの向上や経済発展などのプラスの結果をもたらすことをアピールしていた。そうした経済的な合併のメリットが本当に実現しているのか。ここでは、経済面で静岡経済が成長しているかどうかから検討してみたい。

次の資料は、静岡市（旧清水市を含む）におけるすべての業種の、商店数・従業者数・年間商品販売額の合計である。商店数、従業員数、年間商品販売額すべてにおいて、平成9年よりも平成19年のほうが、減少している。この傾向は、業種の分野別にみても同じであり、全産業が全体的に衰退していることが分かる。

	H9			H14			H16			H19		
	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額
	商店	人	万円	店	人	万円	店	人	万円	店	人	万円
静岡市	9,057	61,673	385,743,513	8,003	56,557	268,122,282	11,480	77,281	330,448,197	10,625	72,375	334,733,588
旧清水市	4,210	20,000	103,205,437	3,647	21,032	77,365,226	-	-	-	-	-	-
合計	13,267	81,673	488,948,950	11,650	77,589	345,487,508	11,480	77,281	330,448,197	10,625	72,375	334,733,588

（資料：静岡市ウェブサイト『静岡市の統計情報』より筆者作成<sup>17)</sup>

さらに市内の事業所の合計数についても、平成13年には、旧静岡市だけで43,058事業所あったが、平成18年には、新・静岡市全体でも38,771事業所と、大きく減少している。

こうした経済の停滞の原因は様々考えられるが、一つの原因として、大規模店舗の静岡市進出があるのではないだろうか。近年、静岡市内には、パルコ、109、ヤマダ電機やコジマ電気など全国展開した大規模小売店が多く出店するようになった。特に静岡駅周辺は開発が進み綺麗になったとは思のだが、話題の新規出店店舗はその多くが東京などに本社のある大規模小売施設であり、地元住民の経済状況につながっているかは疑わしい。大規模店舗の出店により住民の生活は便利になったともいえる一方で、地元商店街などが逆に衰退していつている。静岡市としては、長期的に住民の生活基盤である労働をどのように確保していくかという対策が必要である。

### 3.3 これからの静岡市

#### 3.3.1 合併後の変化のまとめ

以上、合併後の静岡市の状況を検討してきた。①支出削減、②行政の効率化、③静岡市・清水市の枠にとられない地域整備、④公共サービスの充実（効率性の向上と質の向上）、

<sup>17)</sup> 静岡市ウェブサイト『静岡市の統計情報』、

[http://www.city.shizuoka.jp/deps/joho/tokei\\_index.html](http://www.city.shizuoka.jp/deps/joho/tokei_index.html). Last access: 20120/2/5.

⑤合併特例債の活用、⑥政令指定都市への移行とそれに伴う静岡経済の発展という6つの観点からみたとき、静岡市は、合併当初の目的を達成するには程遠いという印象だ。検証項目①と②の一部についてはある程度進展がみられる。しかし、検証項目③、④、⑤、⑥については、当初の目標達成には到底及ばないのが現状だ。特に、③、④、⑥については、より住民の声を反映させた政策を実施する必要があると考える。

そもそも合併当初掲げた目標自体が、大風呂敷を広げすぎ、メリットだけを強調したものであったという点は否定できないだろう。合併の過程で住民が求めた住民投票が議会で否決された経緯もあり、初めから「合併ありき」で住民不在の合併だったともいえる。政令指定都市化にしても、住民にとってはメリットがあいまいなまま現在に至っている。

しかし、とにかく静岡市は合併して、政令指定都市になった。静岡市は合併のメリットを十分に発揮し、より良い街になっていくことを目指さねばならない。

### 3.3.2 「効率性」と「民主性」

それでは、今後静岡市がより良い街となるために、どういった方向性を目指すべきなのだろうか。『2.3 市町村の役割』において、これからの基礎自治体には、「効率性」と「民主性」が必要だと述べた。振り返ってみると、静岡市が合併する際に主張していたメリットのうち①、②、④（価格面）、⑤は「効率性」に関わる論点であり、③、④（質の面）、⑥は「民主性」の論点だった。

「効率性」の観点から言えば、歳入と歳出のバランス確保のために、静岡市は、公債額全体を下げていくように努める必要がある。平成31年に財政破たんを迎える可能性を考えると、猶予はない。さらに、政令指定都市化にともなう財源不足を考慮すれば、自主財源の確保も不可欠である。現在は、基礎自治体が地方税率を決められる範囲は非常に限られており、市町村税の税率は画一的にほぼ決められたものとなっているが、これからは、基礎自治体が税率を決定できるようにする措置が必要なのではないかと考える。特に政令指定都市のような大都市においては、拡大された事務権限に見合うだけの税源確保が不可欠である。そうした財源を自主的に自治体が決定できる仕組みがあってもよいのではないかと考える。「代表なくして課税なし」という言葉もあるように、課税権を地方に委ねることが、真の地方自治につながっていくと思う。

こうした「効率性」の観点に加えて、これからの基礎自治体には「民主性」の観点が不可欠である。静岡市も、今後、「民主性」の観点を強化していく必要がある。

この観点から、静岡市でも、市民参加のための取組を推進している。平成19年4月1日には「静岡市市民参画の推進に関する条例」が施行した。その施行規則では、(i)パブリックコメントの実施を通して広く意見等を募集する、(ii)意見交換会の開催を通して対話形式で意見を聴く、(iii)市民ワークショップの開催や審議会等への付議などを通して議論を深める方法などが定められ、実際にも実施されている。

さらに興味深い試みとして、区民が主体となって、区と区民との協働により地域づくりを進めるために、各行政区で「区民懇話会」が開催されている。区民懇話会では、区内在住・在学・在勤の市民10名程度（現在は11名）が任期2年で選ばれ、年3回以上集まっている。懇話会では、行政の担当者たちと委員たちが議論して、区に関する提案をまとめ、区長に提案できることになっている。合併特例法における「地域審議会」と類似するが、合併後の経過措置ではなく恒久的なものである点や単位が旧自治体の区域でなく現在の行政区である点等が異なっている。

委員の内訳をみると、公募委員はおよそ4名であり、他の7名は行政から推薦された市民の委員である。これまでのところ、懇話会は平日の夕方に実施されており、委員は主に高齢者が多いようだ。

こうした取組を今後さらに進めていくためには、どのようなことが必要なのだろうか。ここでは、いくつかの案を提案したい。

#### 案Ⅰ：懇話会の休日開催。

まず、こうした懇話会を休日に開催することで、平日は夜遅くまで仕事がある働き盛りの勤労者も参加することができる。その場合、現在のように行政から7名も8名も担当者が同席する必要性はないのではないかと考える。あくまでも市民の自主性に任せるのであれば、行政からは担当者が1名か2名程度が出席することにする。

#### 案Ⅱ：若者の参加を促す。

国立静岡大学が位置する駿河区をはじめとして、懇話会に大学生などの若者が積極的に参加できるようにする必要があると考える。なぜなら、現在若者の参加はほぼゼロであるうえ、若者の柔軟な発想力を街づくりにも活かすべきと考えるからだ。

そのためには、例えば、次のような策が考えられる。

**(a)懇話会委員募集のPRを強化する。**例えば、委員募集を各大学の掲示板に告知するだけでも効果は上がるかもしれない。

**(b)委員に若者枠を作る。**若者は口コミやインターネットでネットワークを広げる傾向にあるので、若者を委員にすると、懇話会自体の認知度が上昇することにもつながる。また、これからの区を担っていく若者の意見を行政に反映させることは重要と考える。

**(c)懇話会の様子を誰でも見学できるようにする。**見学を通して、懇話会への市民の関心を広げることにもなる一方で、会の運営側が緊張感を持って懇話会に臨むことができる。また、見学自由の一環として、例えば、小・中学校の教師に見学してもらって生徒たちに取り組みを紹介してもらおう等、積極的に懇話会をアピールすることも重要だ。

#### 案Ⅲ：3つの区民懇話会の連携により、市民懇話会を創設する。

現在の区民懇話会では、区の現状や問題点を話し合い、事業提案につなげている。こうした知識やノウハウを活かし、静岡市全体としての問題点・解決のための事業提案を実施する。

このような取組を通して、今後、懇話会自体の魅力をさらに高めていくことで静岡市の

「民主性」の土台をつくる。

そのうえで、目標が達成できていない項目のうち、③旧市の枠にとらわれない地域づくり、④公共サービスの質の向上、⑥政令指定都市への移行と地域経済の発展という3点を実現するために、「民主性」の観点から個別の取り組みをしていくべきである。例えば、以下のような取組が考えられる。

<検証項目③ 旧市の枠にとらわれない地域づくり>

静岡には、山や海といった豊かな自然環境と、快適な都市生活がある。自然と都会との融和を大切に「静岡らしい」街づくりを進めていくことが大事である。駅前地域の開発に傾倒するのではなく、市民が身近にある自然に触れあいながら、市内全域に分散して定住するような街づくりが必要だ。

そういった街づくりのために、葵区の中山間地域を単なる保護の対象にするのではなく、積極的に街づくりに活用していくことが求められる。例えば、近年全国的に“農業ギャル”が話題になるなど、都会の若者には農業に魅力を感じる人も増えてきている。東京から新幹線で1時間という交通利便性を活かし、週末農業体験などを実施したらどうか。農業とは無縁で育った市民ももちろん参加可能だ。その他、静岡駅前から井川地域への日帰りツアーなどを民間企業と連携して実施してもよいのではないか。中山間地域に行ってみたいけれど、行き方が分からなかったり、高齢で車の運転が不安であったり等、個別の事情を抱えている市民は多い。一度行ってみて魅力を感じれば、今度は家族や友人たちと訪れてくれる可能性も高い。静岡市の魅力を市民自身や他地域の方々が発見することができる仕組みが必要である。

また、葵区の中山間地域における交通公共機関の不便さや医療機関へのアクセスなどの課題解消のために積極的に予算を投じる。その解決策には、医療機関の新設などの施策ではなく、あくまで一例だが、「当該地域に住んでいる住民が、駅前などの中心地の医療機関までタクシーを利用した場合、一定の条件が満たされれば、行政から補助が出る」などの柔軟な施策が求められる。

<検証項目④ 公共サービスの質の向上>

静岡市でも少子高齢化が進んでいるが、これからの公共サービスは、単に効率性を追求するのではなく、行政と地域住民との顔の見える関係による質の向上が必要である。例えば、定年退職後の被再任用者が、車で地域を回る移動出張所をつくり、住民との恒常的な関係を築くようにする。その中で聞いた市民の声をきちんと行政に反映させる仕組みをつくる。そのような、行政と住民との密接な関係があって初めて、公共サービスの質を向上させることができる。

今後は、これまでのように行政が住民生活を全面保障することは困難になることが予測される。したがって、自助・共助・公助の精神に立ち返り、住民同士の関係を強化し、共助の精神を養う施策を進めることも必要だろう。例えば、現在防災ハザードマップが静岡

市ウェブサイトにて公開されているが、こうしたものをきちんと把握している住民は少ないと思われる。そこで、町内会などで、ハザードマップの見方、震災の場合の対応策のケーススタディなどを実施するように推進する。そうした地域でのコミュニケーション重視の防災活動を行い、地域の連携を強める。そうしたことも、これからの行政サービスとして必要なのではないか。

#### <検証項目⑥ 政令指定都市への移行と地域経済の発展>

静岡には、静岡茶・わさび・みかんなど全国に誇れる特産品が存在する。こうした特産品をブランド化していくことで、経済発展につながれると考える。経済に関しては、市民の自立的な企業家精神を発揮してもらうため、行政は、人材育成などの面からサポートする。例えば、静岡茶関連のイベントは主に静岡県や静岡県茶商工業協同組合などが主催しているので、そうしたイベントに静岡市のお茶生産者が積極的に出品できるように支援を行う。

また、政令指定都市になり様々な分野の事務が市の権限となったのだから、各分野の施策において、先述した懇話会などを活用し、住民参加のもとで政策を決定・実施する。そうした市民目線の行政が実施され、公共サービスの質が向上して初めて、政令指定都市になって、事務が県よりも「住民に近い」市の業務となった真の意義が生じるからだ。

以上はあくまで案でしかないが、こうした様々な施策を通して、静岡市行政における「民主性」を向上させ、効率性と民主性を備えた「スマートな我が街☆静岡」としてキラリと光る街になってほしいと思う。東京に暮らして思うが、静岡は本当に良い街である。気候は年中温暖で、人もおっとりしていて皆優しい。魚は勿論、野菜や米も地元で採れる新鮮なものが食べられる。日常生活には不便しない一方で、海にも山にも近く、家の窓からは富士山だって見える。自然に触れながら快適な生活ができる静岡の良さというのは、暮らしてみなければわからないだろうが、これからは全国にも誇れる武器になると思う。そうした「静岡らしさ」を活かした街づくりが進んでいくことを願う。

## 4 これからの基礎自治体

以上、これからの基礎自治体には「効率性」と「民主性」が必要であることを述べてきた。つまり、「効率性」のもとに基礎自治体として必要不可欠な行政機能を果たし、「民主性」のもと市民を巻き込みながら個性あふれる街づくりを行うことが、これからの基礎自治体には求められている。

本稿では、合併して政令指定都市になった静岡市を例に挙げてきたが、こうした枠に収まらない市町村もまだまだ全国には存在する。例えば、合併しなかった・できなかった市町村はどうするのだろうか。

総務省は「定住自立圏」と称して、自立可能な中心市と、周辺の地域とが連携を進めることを構想している。そこでは、医療、福祉、環境、交通インフラ整備に加え、人事研修

などでも連携が想定されている。総務省の構想する中心市の中に、静岡市も入っているが、いまだ静岡市は中心市宣言をしていない<sup>18</sup>。この点、静岡市周辺の市町村の多くは、町村が市に吸収されるような形で合併したので、定住自立圏がなくては生き残れないほど小規模な市町村が静岡市周辺に存在しないことも、静岡市が宣言をしない一因と考える。しかし、静岡市でも人口は減少している。これからは、基礎自治体の枠がすべてであるという発想ではなく、周辺地域も含めて一緒に成長していこうとする取り組みがますます求められるだろう。そこでは、静岡市のような都市がコアとなり、周辺の自治体と一緒に行政を実施していくことが必要になる。一つの基礎自治体で全分野を完結させるのではなく、分野ごとに、強いところが弱いところを補いあって、持ちつ持たれつ関係を築く。そうした観点から、周辺自治体との連携を積極的に進めていく必要がある。

こうした街づくりの過程で、自治体職員には、今まで以上に柔軟な発想が求められる。また、住民が行政に参加するという行政主体の「住民参加」ではなく、行政と住民が、少なくとも特定分野においては、一緒に街の在り方を考え、実現していく「ガバナンス」が求められる。そうした観点から、これからの基礎自治体には、これまで重視してきた「効率性」に加えて、「民主性」の強化が不可欠であると言えよう。

## 5 終わりに

平成の大合併を経て、静岡県は、静岡市と浜松市という政令指定都市を2つ抱えることになった。政令指定都市が一つの都道府県に複数存在する県は、静岡県以外では、福岡県、大阪府、神奈川県のみである。政令指定都市には制度上様々な問題が存在する。例えば、都道府県との間で二重行政を生むこと、事務に見合った財源がないこと、事務配分自体が部分的で総合性を欠くこと、一般の市町村の枠内における運用に過ぎず地方自治制度内での位置づけが不明確であることなどである。今後はこうした問題を解消することもまた、地方自治の一つの課題となってくるだろう。大阪府で生じた「都構想」が即座に全国に拡大するとは思わないが、何らかの形で、現在の政令指定都市の問題を解消する新しい制度が必要となるだろう。その際には、都道府県では業務範囲が小さすぎるという観点から「道州制」への移行、もっと過激に二層制は大都市には不要であるとする「特別自治市制度」創設など、様々な制度論が考えられる。

本稿では、そうした制度論にまで踏み込むことはできなかったが、市町村の大合併を終えた現在、どのような制度をつくっていけば地方自治がより活発化するのかという点は、今後の課題としたい。

---

<sup>18</sup> 総務省、『全国の定住自立圏の取組状況について』、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000143558.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000143558.pdf). Last access: 2012/2/5.

**参考文献・ウェブサイト（最終アクセス日はすべて 2012 年 2 月 29 日）**

岩崎 美紀子、『市町村の規模と能力』、ぎょうせい、2000 年。

川瀬 憲子、『「平成の大合併」期における合併特例債が自治体財政に及ぼす影響：静岡の事例を中心に』、静岡大学経済研究センター、2011 年。

川瀬 憲子、『「分権改革」と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』、自治体研究社、2011 年。

佐々木 信夫、『自治体をどう変えるか』ちくま新書、2006 年。

中川 義朗、『これからの地方自治を考える—法と政策の視点から』、法律文化社、2010 年。

増田 知也、『市町村の適正規模と財政効率性に関する研究動向』、自治総研通巻 396 号、2011 年。

吉村 弘、『最適都市規模と市町村合併』、東洋経済新報社、1999 年。

静岡市ウェブサイト、<http://www.city.shizuoka.jp/>.

総務省ウェブサイト、[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/index.html).