

合併・政令市移行後の行政区と 住民自治の取組み

浜松市 市民部 市民協働・地域政策課

本市は、2005年7月に天竜川・浜名湖地域の12市町村による全国でもまれな規模の合併が実現し、人口81万人を擁する新「浜松市」として誕生した。

2007年4月には、全国で16番目の政令指定都市に移行し、7つの行政区体制での行政運営を行ってきた。2024年1月には、全国で初となる、全市域を対象とした大規模な行政区再編を行った。合併から政令指定都市移行、そして行政区再編という大きな変革のなかにおいて、本市では地域の声を市政に取り入れ、多様化する地域課題解決の取組みを行ってきた。

本稿では、合併20周年の節目にあたり、これまでの経緯を振り返るとともに、これからの住民自治の取組みを述べる。

1 はじめに

浜松市は、2005年に天竜川・浜名湖地域の3市8町1村（浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村）が合併し、人口81万人、面積1,511㎡（全国第2位）の新「浜松市」として誕生した。

周辺を、森林、海、湖、川などの豊かな自然環境に囲まれるとともに、国際的な競争力を有する先端技術産業群の集積や、観光資源、農業、歴史、文化などバラエティに富んだ地域性を有し、「市民協働で築く、『未来へかがやく創造都市・浜松』」を都市の将来像として掲げている。一方で、社会経済環境の変化により課題は多様化・複雑化している。日本が抱える課題と共通点の多い、「国土縮図型政令指定都市」といわれる浜松市では、常に将来を見据えながら、行政と住民との協働による持続可能なまちづくりを推進してきた。

図1 浜松駅前周辺



図2 天竜川と天竜区の山々



2 平成の大合併

(1) 合併の背景

2000年4月の地方分権一括法の施行に伴い、国と地方自治体の役割分担の明確化による市民ニーズへの対応と、効率的な行財政運営による行政基盤の強化が地方の重要課題となり、全国の市町村において、いわゆる「平成の大合併」が行われた。

静岡県では、2000年に「静岡縣市町村合併推進要綱」が策定され、「市町村合併特例交付金制度」「静岡県合併支援プラン」が創設されるなど、県内市町村が主体的に自治体づくりを進めていけるよう、支援体制の整備が図られた。

浜松市においても、4市6町の枠組みで、県並みの権限と大きな財源のもと、より一層の市民サービスの向上と将来にわたる地域の発展が望める政令指定都市を目指すことを目的として、2002年7月に「環浜名湖政令指定都市構想」を発表し、同年10月には14市町村による「環浜名湖政令指定都市構想研究会」を発足させた。

2003年9月に「天竜川・浜名湖地域合併協議会」を設置し、合併そして政令指定都市移行に向けた協議を積み重ね、2005年7月に12市町村合併により、新「浜松市」が誕生した。

(2) 合併後の浜松市

新「浜松市」では、これまでに各市町村で培われてきた豊かで美しい自然環境と、市民主体の活発な経済・文化・社会活動が共生する都市づくりを推進するとともに、地理的条件や産業構造、文化や伝統が異なる旧12市町村をぶどうの房（クラスター）にたとえ、各地域が1粒1粒として存在感を持ち、市全体が豊かな都市になるという「環境と共生するクラスター型都市」を目指すこととした。

新市の骨格となるまちづくりの方向性は、「自然環境との共生」「産業の活性化」「世界都市の実現」「相互補完による魅力あるまちづくり」「分権型のまちづくり」「市民主体のまちづくり」と定めた。

なかでも、「分権型のまちづくり」として、それぞれの地域レベルで、住民に身近な行政サービスを提供するとともに、住民の意向を反映できるようにするため、新たな地域自治の仕組みづくりなどを活用し、積極的に都市内分権を推進していくこととし

た。また、福祉、医療、教育、環境、防災、防犯などの各分野において、市民をはじめ自治会、NPOなどの市民団体や民間企業と協働し、相互に連携することで、「市民主体のまちづくり」を推進していくこととした。

(3) 政令指定都市移行に向けて

政令指定都市移行に向けては、「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を目指すべき都市ビジョンとして、全国に先駆けて導入した「地域自治組織」、大きな権能・権限を持つ地域完結型の区役所とする「組織内分権」、地域の個性を尊重する「一市多制度」という3つの柱により、都市内分権を進めることとした（表1）。

表1 都市内分権を支える三本柱

地域自治組織	行政サービスの維持・向上、市民意見の反映、市民協働の推進のために、合併時には、旧市町村単位として地方自治法に基づく地域自治区を、政令指定都市移行時には、行政区単位に区協議会を設置する。
組織内分権	行政サービスの維持・向上を図るために、区役所・地域自治センターなどに行き渡るだけの権限を持たせ、行政組織内部の分権を推進する。
一市多制度	元気で個性のある地域を実現するために、特定の地域に固有な制度や行政サービスの差異を残すという一市多制度を活用する。

3 政令指定都市へ

(1) 「小さな市役所、大きな区役所」

浜松市は、2007年4月に、中区、東区、西区、南区、北区、浜北区、天竜区の7つの行政区を持つ政令指定都市へ移行した（図3）。

図3 政令指定都市移行後の浜松市



区	人口(人)	面積(km ²)
中区	245,438	44
東区	127,084	46
西区	111,500	85
南区	103,224	47
北区	95,682	278
浜北区	88,416	67
天竜区	36,366	944
計	807,710	1,511

出典：人口は2005年国勢調査確報値による2005年10月1日現在の人口に、毎月の住民基本台帳及び外国人登録原票に基づく移動数を加減して推計。面積は国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」。

7つの区役所では、「小さな市役所、大きな区役所」の理念のもと、区役所を地域の総合的行政機関として、できるだけ幅広い行政サービスを行うとともに、区で重要事項を決定し、地域課題を解決できる機能を持たせることとした。

(2) 将来を見据えた行政区の在り方の検討

2005年の12市町村の合併により広大な市域面積とともに、膨大なインフラや公共施設を抱える本市にとって、行財政改革も同時に進めるべき課題であった。行財政改革を一層推進するため、2005年に「浜松市行財政改革推進審議会条例」を制定し、企業経営者や有識者で組織する「浜松市行財政改革推進審議会（以下、「行革審」という。）」を設置した。

行革審では、浜松市の組織体制や行政区の在り方などについて審議がされ、市民サービスセンター等の出先機関の一層の活用による市民の利便性向上や組織のスリム化・フラット化の観点から「7つの行政区について、将来予測される人口・経済・産業・環境等の変化を見据えたうえで、5年後には合区を前提に見直すこと」（第1次浜松市行財政改革推進審議会 2006）、「行政区の廃止または削減をすること」（第2次浜松市行財政改革推進審議会 2009）、「本庁と区役所の役割分担の見直しの継続や、区役所と区出先機関の機能・役割を明確化すること」（第4次浜松市行財政改革推進審議会 2013）など、将来を見据えた行政区の在り方についての意見が寄せられた。

そうした意見を踏まえ、より機動的かつ効率的な行政運営を行うため、「ひとつの浜松」として、「一市多制度」から「一市一制度」、「小さな市役所、大きな区役所」から「機能的な本庁、身近な区役所」への転換を進めることとした。

(3) 本庁と区役所の役割分担

2009年12月には、「機能的な本庁、身近な区役所」に向けて、本庁と区役所の役割分担の基本的な考え方について明らかにした。

本庁は、市民に身近な区役所から市民ニーズ等の情報や行政施策につながるデータを収集・分析し、全市的・全庁的な視点に立った政策・施策の企画立案や専門職員が限られる特定の分野の集約を行うな

ど、本庁・事業所として合理的、効率的な行政運営を図ることを目指すべき姿とした。

区役所は、住民に身近な行政機関として、日常的に利用頻度の高い行政サービスの総合的な提供拠点であるとともに、地域課題の解決に向けたアドバイスをを行うコーディネーターや地域の特性を活かしたまちづくりの拠点とすることを目指すべき姿とした。

2011年11月には、「区出先機関再構築の基本方針」を策定し、公民館を「協働センター」として再構築し、地域づくりの拠点として位置づけ、地域住民主体の地域課題解決に向けた取組みや地域団体間の連携を支援する役割を明確化した。

また、2013年には、協働センターにコミュニティ担当職員を配置し、市民ニーズを把握し、地域主体のまちづくりを伴走型で支援する体制の充実を図った。

4 行政区の再編

(1) 行政区再編の目的

行政区の再編については、前述の行革審の答申のほか、2010年5月には市議会から「現状の区体制のメリット・デメリットを再度検証し、速やかに方向性を示すこと」という提言がされたことを踏まえ、再編によるサービス提供体制や住民自治のすがたについて継続して検討を進めてきた。

区役所は、地方自治法により政令指定都市に設置が義務付けられている。その区役所の数を削減し、市の裁量で設置できる行政センターとすることで、区役所と同等のサービスを提供しながら、臨機応変にサービス提供体制や職員配置を最適化し、時代の変化に合わせた柔軟で効率的な組織運営と住民サービスの向上を図ることが行政区再編の目的である。

(2) 行政区再編までの道のり

2015年5月には、市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会（現在の大都市制度・行財政改革特別委員会。以下、「特別委員会」という。）が設置され、行政区再編について、市当局と議会で集中して協議することとなった。

2016年2月には、特別委員会において、市当局が示した「区制度検討に係る工程表」が了承さ

れ、2018年5月から地区自治会連合会等を対象として「新たな行政区、行政サービス提供体制（案）」について、意見を聴く会を実施した。同年9月には特別委員会に3区案(天竜区・浜北区・その他の5区)を提案し、12月には区の再編に関する住民投票条例が、市議会での修正可決のうえ公布、施行された。

2019年4月7日に実施した「区の再編に関する住民投票」では、【設問1】「天竜区・浜北区・その他の5区の3区案で再編を行うこと」については反対が多数であった一方で、【設問2】「区の再編を平成33(2021)年1月1日までにすること」については、設問1で賛成した票と設問1に反対で設問2に賛成した票の合計が50.8%となり、賛否が拮抗した。この結果を市議会と市当局で共有し、特別委員会で議論を重ね、2020年9月に、全市議会議員による投票の結果「区再編は必要」と結論づけられた。

2019年5月から2022年5月までの間に、特別委員会において、49回、時間にして83時間に及ぶ協議がなされた。

区割りに関しては、「行財政改革の推進」「地域拠点と主要組織の方針」「地域自治」「地域づくり」「地域特性への配慮」という5つの比較項目について、それぞれ5つ(計25)の条件項目を設定し、評価を行いながら検討を重ねた結果、中区・東区・西区・南区と北区の一部を加えたA区(現在の中央区)、北区(A区に編入された部分を除く)と浜北区を合区したB区(現在の浜名区)、天竜区のC区(現在の天竜区)の3区とすることが決定された。その後、市民等へのアンケート結果を踏まえ、区名が決定された。

行政区再編の内容については、特別委員会の協議の節目で、特別委員会委員長、副市長、市当局により、7区の自治会連合会、7区の区協議会など地域への説明を行った。

地域への説明の中で聞かれたのは、地域課題の解決に向けたアドバイスを行うコーディネーターの役割をもつ区役所が減少することで、地域の声が市政に反映されなくなるのではないかという懸念であった。

そのため、特別委員会においては、行政区再編による職員の削減や組織運営の効率化等の「行財政改革」と同時に、地域の声を市政に反映させる「住民

自治」の枠組みづくりについても協議を重ねられた。

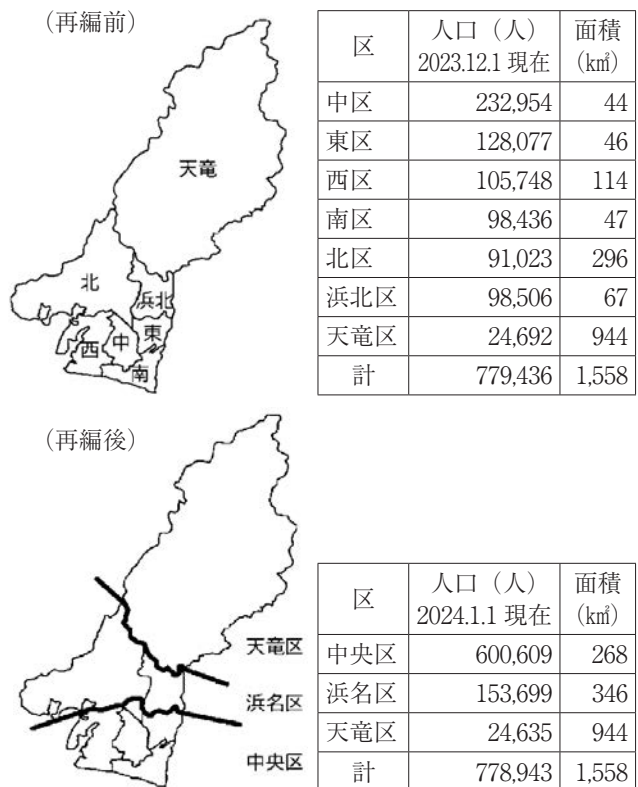
2023年2月に区再編に関する条例が可決され、2024年1月に、政令指定都市移行から約17年の時を経て、3区として新たなスタートを切った。

浜松市の行政区再編は、従来の市当局案を議会が承認するという形ではなく、市当局と議会が幾度となく議論を重ね、二人三脚で新たな制度を作り上げたことが特筆すべき点である。

(3) 行政区再編後の浜松市のすがた

行政区再編では、区割り案だけではなく、「再編後のサービス提供体制」や「住民自治のすがた」について、議論を重ねた。

図4 区再編の概要



出典：2020年国勢調査速報値による2020年10月1日現在の人口に、毎月の住民基本台帳に基づく移動数を加減して推計。面積は国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」。

ア 再編後のサービス提供体制

行政区を7区から3区に再編することで、区長や管理職の削減のほか内部事務の集約により効率的な行政運営を図る一方で、区役所とならない旧区役所は、行政センターとして再編前と変わらない行政サービスを提供することとした。

また、すべての区を統括するとともに、市域の66%を占める中山間地域振興に関することを特命事項とする、区政担当副市長を新たに配置し、部局横断的な指示・調査を行うことで、最適な区政運営を行うこととした。

イ 住民自治のすがた

地方自治法第252条の20第7項の規定により設置している「区協議会」は、市民協働活動の要として重要な役割を担っていることから、引き続き地域の声を行政に届けることができるよう、7区単位で設置していた区協議会を、3区単位の代表会と旧区単位の地域分科会の2層体制とした。2層目の地域分科会では、より地域密着型で地域固有の課題に関して意見交換し、解決策を議論することとし、1層目の代表会では、地域分科会の意見を集約し、全体的に総括し市に届けるという枠組みとした。

同時に、地域の多様な主体で構成し、地域課題を話し合い、区協議会を通じて市政にその声を届ける仕組みとして「地区コミュニティ協議会」制度を創設した。また、住民に身近なサービス拠点である協働センター等に配置するコミュニティ担当職員の数を増やし、地域づくりを伴走型で支援することで、住民自治の充実や市民協働の推進を図った。

5 これからのまちづくり

人口減少が進行し、人手不足による産業や地域の活力低下が顕在化しはじめ、社会経済環境は急速に変化しながら多様化・複雑化するなど、本市を取り巻く環境は決して楽観できるものではない。

そうした中であって、浜松を次の世代に持続可能なまちとして引き継ぐために、時代の変化に的確に対応していかなければならない。

浜松市の行政区再編は、未来を見据え、持続可能な行政サービスの維持・強化をするため、不断の見直しを行ったものである。

「浜松から地方創生」の実現に向けて、まち・ひと・しごとの創生に一体的・総合的に取り組むとともに、今後も、市民が未来に明るい希望を持ち、幸福を実感できるよう、オール浜松で「元気なまち・浜松」を実現していきたいと考えている。

参考文献

第1次浜松市行財政改革推進審議会（2006）「浜松市行財政改革に関する答申」

第2次浜松市行財政改革推進審議会（2009）「『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』（意見書）」

第4次浜松市行財政改革推進審議会（2013）「浜松市行財政改革に関する答申」