

## 合併政令市の引力と遠心力 浜松市行政区再編住民投票で問われた行革と自治区意識

堀 内 匠  
鄭 智 允

### はじめに

これまで政令指定都市では、市域の拡大とともに行政区を新設したものや、または人口増加などに伴って行政区を分割する例は度々見られた。ただ、行政区を全市的に再編して整理・減少させる例は近年にないものであったこともあり、2019年4月に実施された浜松市の住民投票は全国的な注目を浴びた。

浜松市は合併によって2007年に指定されたばかりの、新しい政令指定都市である。合併から10年余、地域の様々な領域において合併の影響が生じており、今回の行政区再編に関する住民投票も、合併後のまちづくりをめぐる課題の一環として位置づけられ得る。それゆえ、浜松市の行政区再編の動きは、新潟市や熊本市など平成合併で誕生した他の政令市にも参照されている。

市町村合併は規模の拡大とともに域内の多様化をもたらす。浜松市は平成合併以前から合併を重ねながら拡大してきた市であり、都道府県に匹敵する1,558km<sup>2</sup>の広大な市域には山があり、海もあり、川も湖もあり、そして街も工場もある。いずれも地域事情が違うなかで、住民投票の設問は全市共通で、天竜区と浜北区を除き残りの全区を1区に統合する案である。実現すれば、中核市だった旧浜松市よりさらに巨大な1つの行政区ができることになる。

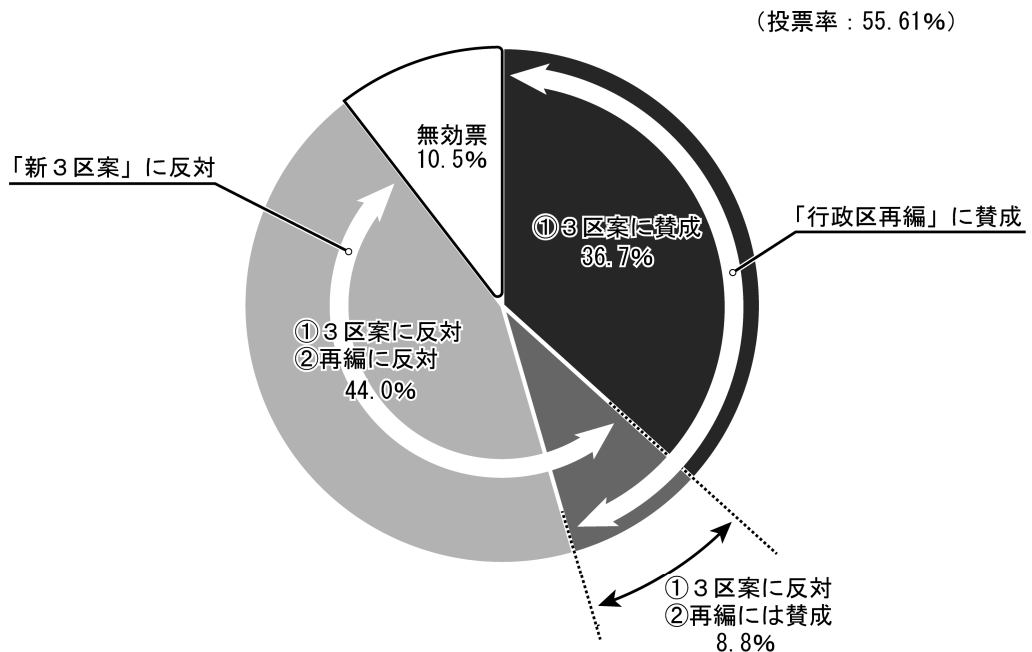
住民投票は、現行の7区の行政区について、市が提案する「新3区への再編案」に賛成が約13万票、反対が約19万票で反対多数という結果になった。だが住民投票の設問は2問あり、2問目では、設問1で新3区への再編案に反対と答えた者のみを対象として、行政

区再編そのものへの賛否を問うている<sup>(1)</sup>。設問1で「賛成」と答えた値と設問2で「行政区再編そのものへは賛成」と答えた票を合わせた値を「平成33年1月1日までに行政区再編を行うこと」と解釈するという余地を残したのである。そう読んだ場合、市全体では「平成33年1月1日までに行政区再編を行うこと」に賛成は16万あまり、再編反対は15万8,000あまりと、勝敗が逆転することになる。

だが、いずれの読み方をするにせよ、複雑な設問構成から生じた無効票は、投票総数の1割にも及ぶ(図1、2)。無理に読み込んだところで賛否は拮抗しており、推進派・反対派双方にとって思惑通りとはいいがたい結果だったに違いない。行政区再編をめぐる議論は隘路に迷い込んでいる。

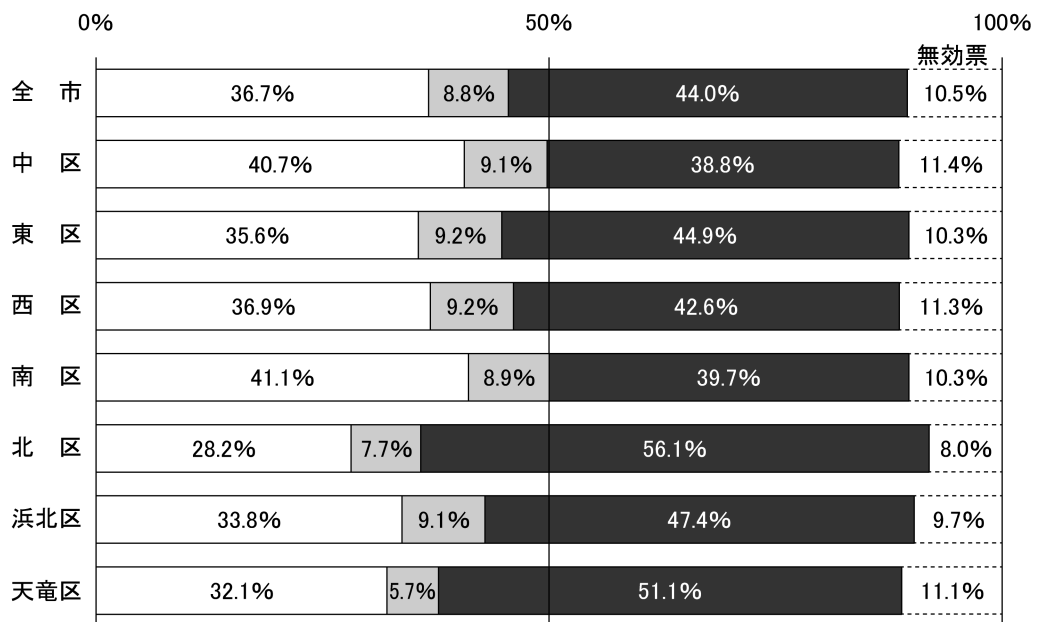
では、住民の選択をどう解釈すべきなのか。住民投票を読み解くにあたっては、2つの特質を踏まえる必要がある。まず、住民投票において結果は数字で示され、しかも往々にしてその解釈は有権者ではなく為政者側に委ねられるものであるという点である。我々には理解をガイドするための分析枠組みが必要となるが、そのための取り組みとして、地域

図1：住民投票の結果は拮抗している



(1) 投票用紙のイメージについては図3参照。

図2：行政区ごとの分布<sup>(2)</sup>



□ ①3区案に賛成 □ ①3区案に反対②再編には賛成 ■ ①3区案に反対②再編に反対

の側から結果を裏付ける主要なアクターの証言に基づいて地域ごとの民意の構造を推し量ることは有効な手段であろう。

また、いま一つの特徴は、住民は問われた設問について前提となる情報なしに答えるものではなく、過去からの連続性に立って投票するという点である。そのため、我々は数字の他に、そこに至る経緯を読み解く必要がある。住民投票は、地域の過去と現在を踏まえ将来への希望を託す住民自らの政治的判断である。今回の住民投票については、過去に行われた市町村合併や行革など行政機構の変革と、その際の地域に対する扱いを検証しながら、そのことが投票行動にもたらした影響についての検討を試みたい。

とりわけ本稿で取り組む中心的な問いは、2点ある。第一は、平成合併で編入された新市域のみならず、中心部とみられる旧浜松市域においてすら、当局案への支持が広がらず、再編そのものについてもせいぜい賛否拮抗程度にしかならなかったのは何故かという点で

(2) 一般的に、投票結果に無効票を読み込むことはしないが、今回の投票は1割に及ぶ無効票で賛否が入れ替わること、また無効票の多さそのものが投票結果に疑義をもたらしていることから、このグラフではあえて無効票を強調した。

ある。第二は、第一の点を踏まえ、合併後浜松市が一貫して推進してきた行政改革に対して住民投票がどのようなメッセージを発信したかという点である<sup>(3)</sup>。行政区のあり方をめぐり住民投票へ至った経緯とその結果には、合併後の市政の有様と今後の政令市としての浜松市の行く末が凝縮されている。

本稿では、特に旧浜松市域に焦点をあて、住民投票を持ち掛けた市自治会連合会へのヒアリング<sup>(4)</sup>をもとにこれを考えることにする。自治会に焦点を当てるのは理由がある。浜松市は自治会の歴史が古く、市政の歴史上重要な役割を果たしてきたことで知られていて<sup>(5)</sup>、加入率は95%を超えている<sup>(6)</sup>。自治会は生活のいたる所で重要な役割を果たしており、自治会関係者には、「住民は、行政がなくても自治会があれば生活できる」と豪語する者すらいる。そのため浜松市では自治会連合会の意向は、議会、行政から地域の声を代表するものとして見做されている。今回再編の是非を問われた行政区のカウンターパートに位置付けられるのは自治会組織である。そして何より、今回の住民投票への直接的なきっかけをつくったのは、市自治会連合会の要請であった。それゆえ今回の住民投票の思惑と、地域ごとの民意の多様性を考える上で、市自治会連合会および行政区ごとに組織された区自治会連合会の証言は最も重要である。

まず1. で住民投票へ至る経緯を概観し、今回の住民投票は、市当局、浜松産業界と市自治会連合会の合作として描くことができることを確認する。続く2. では住民投票結果に行政区ごとの差が生じた構造的な背景について3点に整理し、それを踏まえ住民投票において示された民意の解釈を試みる。そして3. では、合併後に推進された種々の改革と今回の自治会連合会主導の住民投票の連関から、合併で誕生した政令市における行政区の役割を考える。

(3) 本稿は浜松市域のうち、旧浜松市以外の地域については限定的にしか言及しない。平成合併によって町村役場を失ったばかりのそれらの地域では、合併後の当局による行革の断行等によって地域のまちづくり基盤が危機的な状況に瀕しており、今回の住民投票で問われた課題および行政区役所への評価、処方箋が旧浜松市内とは異なる。住民投票ではこれら地域が再編に反対するのは自明視されていたが、大勢を覆す力もない。旧町村部に対する浜松市の政策と合併後のまちづくりへの影響については、鄭・堀内（2017, 2018, 2019）を参照。

(4) 本稿執筆のために市自治会連合会長（＝中区自治会連合会会長）、南区、東区、西区自治会連合会長（または主要関係者）へ2020年1月28日に実施したヒアリングのほか、北区、天竜区に関する鄭・堀内（2017, 2018, 2019）を執筆するために行ったヒアリング記録も参考にしている。

(5) 浜松市では明治期に市制町村制に基づく行政区長や総代制度を敷いた経緯があり、その強力な地域自治組織は、いまなお地域権力構造において大きな地位を占めている。詳しくは浜松市役所（1980）、日高（2018：199－201）。

(6) 2018年時点。浜松市の加入率は政令指定都市（平均72%）のなかで最も高い。

## 1. 「公約」としての行政区再編を巡る経緯

### (1) 市長と行政区再編

浜松市の鈴木康友市長は、住民投票と同時に実施された市長選挙で4期目の当選を果たしたが、もともと鈴木市長は、合併した浜松市が政令市に移行する際の選挙で初当選した市長である。そして彼はその1期目の選挙から一貫して行政区の再編を公約として掲げ続けてきた。2期目マニフェストでは「区の再編の検討」を唱え、「区再編を問う住民投票条例の制定を目指す」ことを盛り込んだ。3期目のマニフェストには「合区の実現」を掲げ、7行政区の再編を問う住民投票の「(20)18年度までの実施を目指す」ことが明記された。そうして4期目の市長選挙が、住民投票の当日となったのである。行政区の再編は、鈴木市長がこだわり続けてきた宿願である、と映る。

ただ実際には、行政区の再編問題において市長はエージェント（代理人）の立場であって、プリンシパル（本人）は、浜松産業界というべきであろう。浜松は県内最大の産業都市であり、世界的大企業が数多く本社を立地することから、古くから産業界の影響力が強い。浜松市は伝統的に市政と産業界の結びつきが強く、「開発主義レゾーム」で運営されてきたとされる（丸山2015：第3章）。区の再編については産業界の声を汲み取ったものであるとの理解が一般的である。

### (2) 行政改革と行政区再編

合併も、行政区再編も、先導したのは産業界であった<sup>(7)</sup>。行政区再編に関しては浜松市行財政改革推進審議会（以下、浜松行革審）が象徴的な存在である。

第1次の浜松行革審は、2005年の市町村合併直後、スズキ自動車会長の鈴木修を会長として発足した。浜松行革審は10回ほどの審議を重ねて年末に緊急提言を発表し、「行政にこの『民の常識』、つまりは『世界の常識』を導入する」、「経営意識を行政の中に作り上げていく必要がある」等と民間企業経営を行政運営に導入する視点を明確にしてきた。徹底的な行政のスリム化を指向しながら、翌3月の答申では、早く

---

(7) 浜松産業界による合併への道筋については、同友会浜松協による「（仮称）浜名湖（レイクハマナ）市」構想からはじまり、1979年から市長を務めていた栗原勝市長の降板と北脇市長誕生におけるいきさつなどで大きな影響力を持った。結果的に北脇市長は「環浜名湖政令指定都市」構想を発表し、合併へと舵を切ることになる（詳細について丸山2015：114-133）。

も「将来を見据えた区制の見直し」を掲げている。政令市への移行より前の時点で、市の審議会が既に「政令指定都市移行時にスタートする7つの区」については「5年後には合区を前提に見直すこと」を提言した。その行革効果については、3区に再編した場合人件費削減分だけでも10年間で240億円とはじく。7区編成は、そもそも合併協議会における自治体同士の合意事項であったが、産業界がこれに真っ向から異を唱えた形となった。

政令市移行後に設置された第2次浜松行革審では、行政区を廃止、または3区程度に削減することを提言、続く第3次浜松行革審でも「人口80万規模の浜松に幾つもの区はいらない」との論法で繰り返し改革を迫った。浜松行革審は2014年までに4次にわたって設置された。鈴木修氏は第3次以降会長を降りたものの、会長および会長代理は一貫してその後も商工会議所会頭等の産業界代表者が担っており、産業界が行財政改革の旗振り役を演じ続けることとなる<sup>(8)</sup>。

政治的影響力について観察しても、鈴木修氏をはじめとする浜松産業界の結びつきはきわめて強い。前市長である北脇保之氏は平成期の合併を主導した人物だが、彼もまた選挙の際に鈴木修氏の支援を受けた市長であった。当初合併には慎重だった北脇氏は、産業界の浜名湖市構想を受けて態度を改め、合併へ向け邁進した。その北脇氏は、湖西市の離脱等を受け政令市指定のための人口要件実現に黄色信号がともったこともあり、合併の枠組みに北遠部を取り込み、さらに「環境と調和するクラスター型都市」等、これら周縁地域を重視する姿勢を打ち出した。ところがこれが産業界の不興を買うことになった。結果的に、政令指定都市以降直後の市長選挙では新たに鈴木修氏の推薦を受けた鈴木康友氏との一騎打ちに敗れたのである。

鈴木康友市長は、就任以来、北脇市政の合併に関する約束事を転換することに血道を上げている。北脇市政がかかげた「小さな市役所、大きな区役所」、「環境と共生するクラスター型都市」からは180度異なる「新市の一体性」路線、また市中央への集中投資と周縁部における公共施設統廃合を積極的に進めてきた（鄭・堀内2017）。当然、鈴木康友市長は行革審の答申を重視しており、こうして、7行政区の再編については1期目から一貫した公約と位置付けられてきた。

---

(8) なお、行革審廃止後も浜松市ではその後継であることを明記した行政経営諮問会議（2014年～2016年）、浜松市都市経営諮問会議（2017年～2019年）を次々設置している（いずれも条例設置）。これらの会長は学者・研究者委員が担った。

### (3) 議会での審議の行き詰まり

一方、区自治会連合会や区協議会との意見交換の場などでは、ほぼ全ての区から、区への権限移譲と財源拡充を求める声が上がリ、また行政区の再編については旧浜松市以外の地域を含む西区、北区、浜北区、天竜区などで反対の意見が多く寄せられる状態だった<sup>(9)</sup>。市は2011年末に2014年度の住民投票条例制定を目指す行政区再編の工程表を示したものの、議会では地元の声を重視する自民・公明などの反対に遭い、2012年11月の特別委員会では、前段となる市民会議の設置やアンケートの実施すらも「検証が不十分」などとして見送られることとなる。

議会の抵抗の前に、鈴木市政は2期目の間、住民投票条例の制定を含め具体的な進捗を見ることはできなかった。行革審は答申などで圧力を高め続け、第4次行革審は最終答申において合併から10年が経過する2015年度までに、具体的な区再編案を提示するよう求めた。

議会での審議はその後も低調に推移したが、住民投票へ向けての動きが本格化したのは鈴木市政3期目（2015年4月～）に入ってからである。市長選挙は共産党候補との一騎打ちだったが、その際（2月）の政策集では区再編について2期目（2011年4月～）につづいて「住民投票条例の制定」を再び掲げた。区再編をマニフェストに盛り込んだことについて自民党浜松は反発したものの、市長との政策協議を経て対抗馬の擁立を見送っていた。

その後、市議会特別委員会において、2016年2月に企画調整部企画課から区制度検討に係る工程表が示された。行政区再編後の新体制への移行までをステップに分けて工程管理することとした。ステップは大きく分けて3つあり、最初のステップとして、住民自治・行政サービスのあり方を検討する、第二のステップとして行政区再編を決定する、そして第三のステップとして新体制へ移行する、というものである。新体制への移行は、2020年1月1日を目指す、とした。市議会は2016年2月19日に行財政改革・大都市制度調査特別委員会をひらき、工程表案を了承した。

最終的にとりまとめられた新3区案<sup>(10)</sup>は、天竜区と浜北区における区をそのまま

---

(9) 各区の自治会連合会や区協議会の委員から賛否が寄せられたことについて、市長は「個人の意見であり、住民の総意と判断できない」と見解を述べる（静岡新聞2013年12月4日）。

(10) 区割案については、市は原案として2つの2区案と3区案を示した。これに対して市議会特別委員会では自民党浜松を中心に現行の7区を維持すべきとの意見も根強く、メリットだけでなくデメリットも説明資料に記載するよう求めた。自民党浜松は2018年3月に5区案（中、南、西区を統合し、それ以外は現状のまま）を示すなどし（静岡新聞2018年3月28日）、また説明資料の内容検証などにも関与した。

表 1 : 区再編住民投票に向けた市の主な取り組み

年 月	内 容
平成27年 5月	市議会议行財政改革・大都市制度調査特別委員会で区のあり方についての議論をスタート
平成28年 2月	特別委員会が「区制度検討に係る工程表」を了承
平成28年 6月	特別委員会で、合併・政令市の検証を行い、「これまでの行政区制度、サービス提供体制の検証・総括」をとりまとめ
平成30年 5～7月	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
平成30年 7～8月	地区自治会連合会等へ意見を聴く会で出た主な意見等に対する市の考え方を説明
平成30年 9月	特別委員会で、最終案候補として3区案（天竜区、浜北区、その他の5区）を提案
平成30年11～12月	区の再編に関する住民投票条例案を市議会に提出し、修正可決の上、公布・施行（平成30年12月21日）
平成31年 4月	浜松市区の再編に関する住民投票を実施（平成31年4月7日）

出典：「区制度の検討について」（行財政改革・大都市制度調査特別委員会令和元年5月30日提出資料）

存置すべきとの強い意向に沿ったものであるとされた。一方で、統合されることになる北区については「これからの北区がどのように活性化し、まちがにぎわっていくかという方向性を持つことについては、メリットが大きい旧浜松市と合わせた一つの区にして、北区でいろいろ活動されてきた、一体感を持ってされてきたまちづくり事業については、今までどおり継続してもらうことも可能」と説明したとされる（平成30年9月27日特別委員会・鈴木副市長発言）。

#### （4）議会における「周縁部」からの声

行政区再編をめぐって抵抗勢力となった市議会だが、政令市議会は行政区を単位とした選挙区選挙が実施されるため、議員は自らの選挙区代表（地域代表）として機能する側面がある。

例えば、浜北区は「再編に賛成と明言するものではないが、再編するのであれば浜北区は単独で残して他の地域で再編を進めてほしい」という意見であったとされる。これが通るのであれば、各地域で反対の声は大きいとして、平等性に疑問があり、各行政区の自治連で独立区設置の要望を出すべきとの声があるとの紹介も太田康隆議員からなされている。



また、北区選出の議員は、区協議会と自治会連合会間のスタンスについて代弁する。戸田誠議員は、北区としては積極的に合区をお願いするものではないが、合区するという話ならば区役所がなくなることへの不安があり要望書をまとめたが、その要望ではこれまでと同等以上のサービスが円滑に提供できる体制の整備という文言によって「暗に北区役所を残してほしいということ」を込めたもの、と主張した。さらに北区自治連は区まちづくり協議会と連名で要望を出そうとしたが、区まちづくり協議会としては合区は容認できないからと連名を拒否された経緯があるという。議会で戸田誠議員は地域として北区は残してほしいと考えているものとして、再編案に北区も含め「全体としては賛成である」との副市長の受け止めに反論した。

このような市当局との民意の解釈をめぐる食い違いが生じていたほか、議会内部も一枚岩ではない。市議会においては親市長会派の創造浜松や市民クラブが区役所再編案を支持する一方で、最大会派である自民党浜松内では賛否両論あった。市議会特別委員会は審議を重ねたが、自民党内での再編への慎重意見が目立ち、議会としての統一的な見解を示せず<sup>(11)</sup>、2018年10月には意見集約を断念した。

## (5) 自治会主導の住民投票

産業界の度重なる要望にも耳を貸さなかった市議会自民党を動かしたのは、自治会連合会だった。浜松市自治会連合会は、行政区再編をめぐる産業界や市当局と歩調を合わせており、住民投票による決着へ向けて舵を切らせた。

区再編をめぐる浜北と北の両区自治会連合会からは区の存続や住民サービスの低下防止を訴える要望書を提出していた。一方で齋藤正会長（当時）のもと、上部団体である市自治会連合会では産業界・市当局と歩調を合わせ、区再編は必要との立場をとってきた。そこで市議会の停滞に業を煮やした市自治会連合会は2018年10月29日に行政区再編の実施を求める要望書を提出し、ここに「進展が望めない場合、住民投票の実施を求める」との方針が含まれた。

これを後ろ盾として、市長は自民党会派と協議にのぞんだ。だがそれでも「区再編

---

(11) 区再編を協議する特別委員会で副委員長（当時）を務める稲葉議員は、市が推す天竜、浜北を単独区とする「新3区案」を念頭に、人口差のある行政区ができると議員定数に差が生まれ、人口の少ない地域の意見が反映されにくくなる、と悪影響を指摘した。これに対し、鈴木副市長は「議員の責務は、常に市民全体の利益を考え、市民の付託にこたえること」と同市の議会基本条例を根拠に否定した（静岡新聞2018年10月3日）。

は時期尚早」と主張する自民との間で交渉は決裂し、市長は、4期目の市長選挙と同日に住民投票を行うとする住民投票条例案を提出することとなった。

自民党浜松は市議会最大会派であり、少数与党（市長派）の議員構成からも条例案は多数決で否決するとの見通しだったが、議会への不信を募らせた市自治会連合会と産業界の一部はさらに、否決された場合には条例制定の直接請求を実施することいとわぬ旨を表明するなど圧力を強め、自民党浜松に歩み寄りを求めた（静岡新聞2018年11月30日）。これをうけ、自民は工程表で20年1月に想定していた移行時期を1年間延長することや、第1問目と第2問目を逆にする<sup>(12)</sup>等の条例修正<sup>(13)</sup>案を可決し、住民投票が実施されることとなった。

2019年4月7日、浜松市では7ある行政区を3区に再編することについて問う住民投票が行われた。設問は次の図3の通りである。

図3：投票用紙のイメージ

		○をつける欄			○をつける欄	平成31年4月7日執行 浜松市区の再編に関する住民投票 ○注意 ・あなたが良いと思う選択肢の上の○をつける欄に○をつけてください。 ・○のほかに、何も書かないでください。
		○をつける欄			○をつける欄	
反 対	賛 成	選 択 肢	※設問1で「反対」の場合のみ記入 【設問2】区の再編を平成33年1月1日までに 行うことについて	反 対	賛 成	選 択 肢
			【設問1】3区案（天竜区・浜北区その他の5区） での区の再編を平成33年1月1日まで 行うことについて			
印						

#### (6) 住民投票の結果、市当局の読み方とその先

住民投票の結果は本稿冒頭に見た通りである。浜松市議会は、行政区再編の住民投票の結果をうけて2019年5月22日に行財政改革・大都市制度調査特別委員会を設置す

(12) 新3区案への賛否を明確にする狙いがあるとされる（静岡新聞2018年12月11日）。

(13) 修正案が必要とされた背景には、そのほかに戸別訪問やビラ配布などの投票運動を「自由」としており、住民投票の投票運動と選挙運動の区別がつかなくなるなどと懸念されたこともある。

ることを議決した<sup>(14)</sup>。その特別委員会において、住民投票結果の分析が示されたのは7月1日のことであった。ここでは、設問が2問であったことを踏まえ、市当局からは、平成33年1月1日までに3区案で再編を行うことについては反対が多数としつつ、平成33年1月1日までに再編を行うことへの賛否は拮抗したとの見解が示された<sup>(15)</sup>。

## 2. 住民投票結果の背景

住民投票の経緯とその結果を、どう読み解くべきかの検討に入ろう。

前述通り、住民投票という手法は多数決である。人口構成の上では強者となる旧浜松市域が一致して推し進める意思を示しさえすれば、それが「多数意見」となる。ところが区別に投票結果をみると、旧浜松市域でも当局案への賛成票は過半数には遠く及ばず、再編そのものへの支持も広がりやを欠くものだった。合併自治体において、旧町村部が抵抗勢力となる例は多いが、ここでは何故旧浜松市内においてすら支持は広がらなかったのか。地域の自治の要とされる市自治会連合会は、どのような思惑で住民投票に持ち込んだのか。この問題を解くにあたっては、行政区割で生じた地域間のアンバランス、それによって生じた住民意識の違い、そして議会へのその反映の3つの背景を抑えておく必要がある。

### (1) 現在の行政区割のアンバランス

第一は、現在の行政区割で生じた地域間アンバランスである。

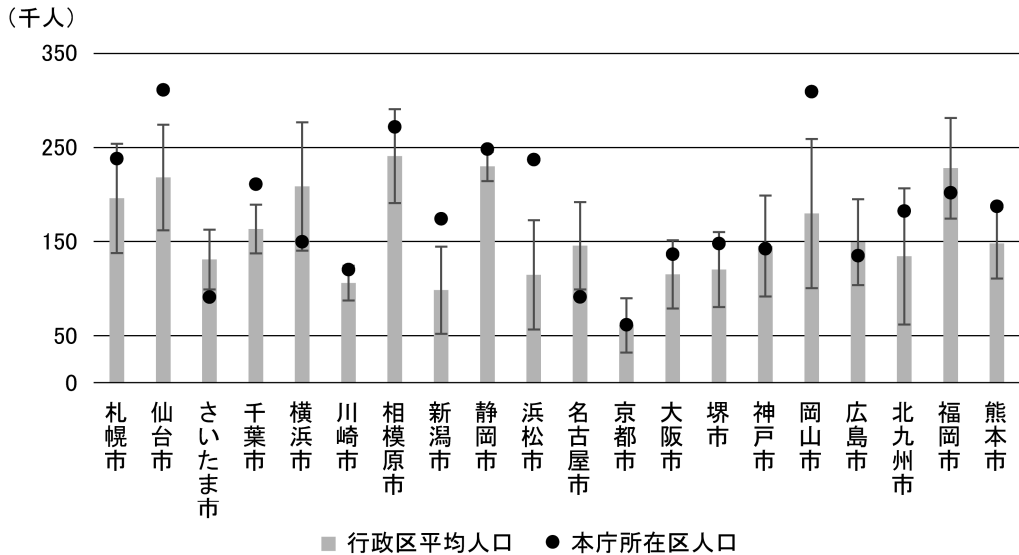
図4は政令指定都市ごとに行政区の平均人口と本庁所在区の人口（それぞれ2020年1月の推計人口）の関係を見たもので、誤差範囲で示したのは市ごとの行政区人口の標準偏差である。浜松市のみは中区の人口が標準偏差の2倍を越えた逸脱で、他の政令市と比較しても本庁所在区の人口が突出している。浜松市7行政区のなかで、中区人口は市人口の3分の1にも及ぶ。

---

(14) その初回に市当局から提出された資料は、浜松市行政運営経営推進プラン＝行革のさらなる推進であった。これまで4次にわたる行政経営計画では業務委託や外郭団体への市の関与の見直しから定員管理、補助金見直しなどを実施してきており、行政区の再編へむけた検討もこのなかに位置づけられていた。

(15) また無効票が1割にも及んだことから、無効の内訳も合わせて示されることとなった。内訳によれば、設問の趣旨を理解していないか、片方だけに答えようとしたことにより無効票と判断された票が無効票全体の8割に達しており、設問構成の難解さは否定しがたい。

図4：行政区規模と市役所本庁舎所在区人口



政令市設置後の現在の行政区割は、そもそも合併協議会で決められた。区割案は天竜川・浜名湖地域合併協議会の第2回幹事会を経て第3回会合から検討が開始され、そこで3案が示された後、第11回で一本化された原案が内定している。その際の考え方は、(1)北遠1市3町1村は、分断しない。(2)浜松市以外の市町村の区域については、分断しない。(3)郡については、分断しない。(4)浜松市内は、地域コミュニティの単位である市内36地区自治会連合会を単位とする。というものだった<sup>(16)</sup>。

したがって、まず(1)によって天竜区が確定し、(3)によって引佐郡の3町、浜名郡の2町がまとまって区を構成することとなった。残る区域については、人口、面積などを勘案して3つの原案に落とし込まれた。とりわけ人口規模は、既存の政令指定都市における人口規模を概ね10万から20万程度とし、これらの経験則が参考に検討された。そのほか、面積規模について、市民の利便性確保の観点から、市出先機関までの時間距離が、交通機関により概ね30分程度の範囲に収まることが望ましいと謳われ

(16) 当初から「浜北市は、分断しない。」との文言があったが、確定時には明記されず、ただその他事項から浜北市＝浜北区となることは確定したのものとして読み取れる書きぶりとなっている。

た<sup>(17)</sup>。

当初示された3つの区割案は、天竜区と浜北区の扱いについてはいずれも共通しており、それ以外の区域を5区に分かつもの（①案と②案）、4区に分かつもの（③案）とされた。5区分案のうち①案は現在の北区のうち旧町村部のみをもって1区と為すものであり、旧浜松市は4分割される。②案は旧浜松市のうち三方原、都田、新都田地区を引佐郡と共に北区とする案である。3つの区割案のうち、結論としては②案を修正したものとされたが、3つの原案の違いは合併との関係ではほとんど北区部分の扱いが焦点となっただけで、後はもっぱら旧浜松市内の区分の違いに過ぎない。旧浜松市の分割はもっぱら旧浜松市のドメスティックな問題として取り扱われた。

区割案は旧浜松市内で検討された結果、②案をベースとしながらB区（南区相当）から江西、駅南の2地区がA区（中区相当）に編入する修正を施された。この修正によって、結果的に中区の人口は原案の21.7万人から24.1万人へ増加した。人口は、中区のみ20万を大幅に超えたものである一方で、その他の区は10万人に揃えられるというびつな配分になった。

この修正は、合併協議会ではなく、浜松市議会での議論を踏まえたものであるとされ、協議会では議論されていない<sup>(18)</sup>が、この間どのような議論が行われたのか、管

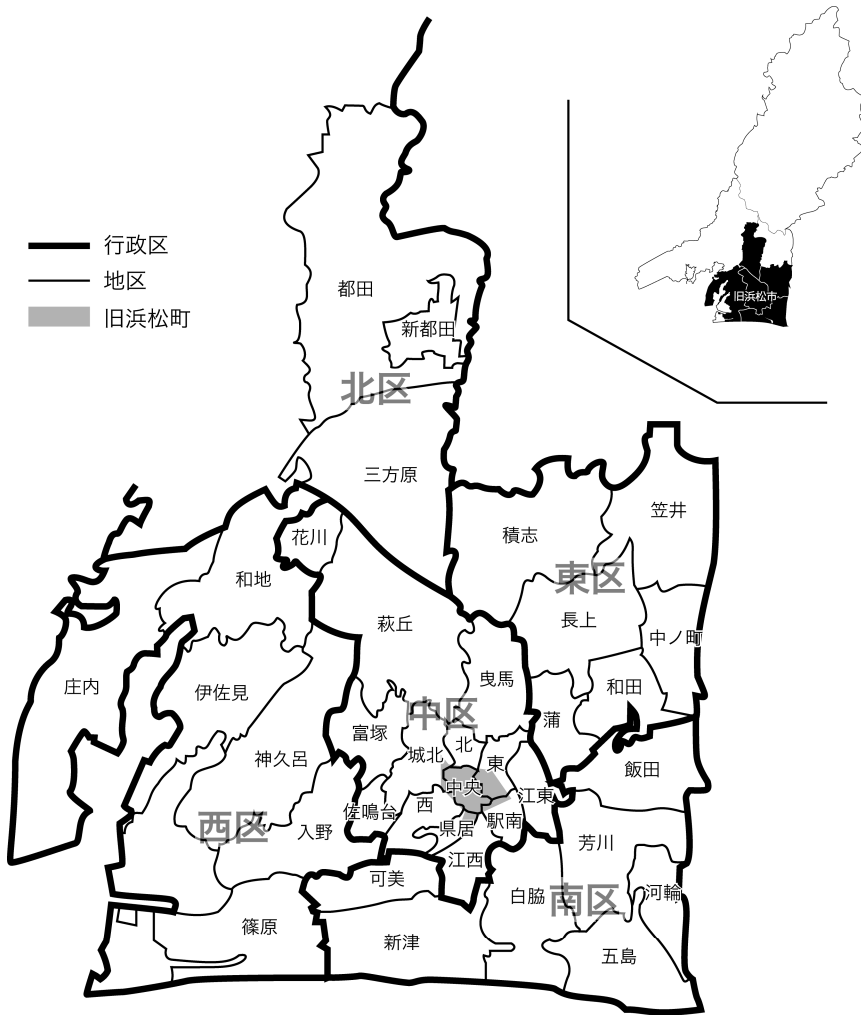
---

(17) 行政区を編成する上での留意点は、次の通りであるが、「考え方」として既に旧浜松市以外の扱いについてはほとんど決められていたので、これらは概ね旧浜松市内の分割基準であると見なすべきである。①人口規模、②地形・地物（河川、道路、鉄道、主要道路など）、③地域コミュニティ（町字、自治会など）、④歴史的沿革（旧町村など）、⑤現市町村境、⑥郡・市町村同士のつながり、⑦通学区域、⑧交通体系、⑨社会的・経済的一体性（市街地、工業地域、商業地域、農村地域など）、⑩選挙区（国・県）、⑪面積規模【区役所（地域自治センター・市町村サービスセンター等）への到達時間】、⑫国・県等の公共機関の管轄区域。各項目にはそれぞれ検討すべき詳細が記載されている。このうち、浜松市内に関するものが①、③、浜松市の地区と他市町村を一つの区とする際のものが②、④、⑧、⑩、⑫、浜松市の地区のみで一つの区とする際のものが②、④、⑦、⑧、⑨、⑩、⑫であり、ほかに市の施設等の所管区域や行政計画上の地域区分であったとされる。（天竜川・浜名湖地域合併協議会第3回協議会資料 p. 103）

要するに、旧浜松市内は人口と地区をもって割られた。新市域を含む行政区については地形、歴史、交通、選挙区、国の機関が考慮された。いずれも市内を分かつ基本単位は「地区」（大字、中学校区、概ね昭和以前の旧町村）である。

(18) 天竜川・浜名湖地域合併協議会第11回協議会議事録、浜松市議会議長の発言（pp. 20-21）

図5：旧浜松市内の「地区」と行政区割



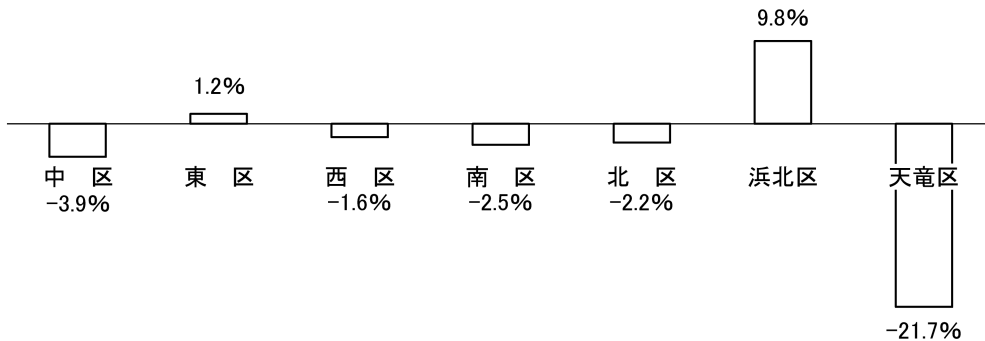
見の限り浜松市議会議事録にも詳細は残されていない<sup>(19)</sup>。都田地区について他町村と北区へ編入されたことについては原案通りとしながら、中区は江西、駅南を加えた結果、中区・南区境が概ね「戦前の市域」とされたのは興味深い<sup>(20)</sup>。

こうした二段階の経緯で成立した現在の浜松市行政区は、①平成合併によって新たに市域に編入された地域の取り扱いと共に、②旧浜松市内の行政区の新たな自治単位としての定着という二種類の課題が生じることとなった。だがこのような偏りのある構成では、全市的な各種連合組織では人口比等で圧倒する中区代表が有力に振る舞う一方、中山間地域に対しては特別な配慮を必要とするなど、行政区間が十分に対等関係ではなく、摩擦を生じやすい。また、旧来からの浜松市中心部であった中区にリソースが集中する一方で、中区以外の旧浜松市域（東・西・南・北区）はいずれも中核に対する後発の合併地域<sup>(21)</sup>であり、潜在的に市内における「周辺」に位置づけられ得るといふ共通点を持つ。

ところが今、人口の空洞化は中心部でかえって進む。図6は、市内の人口増減率について2007年と2018年を比較して区別に表したものである。天竜区の21.7%減が最も際立つ一方で、中心部であり最大の人口規模をもつ中区においても4%近い人口減に見舞われていることが分かる。中心部の衰退への危機感は浜松市の各種計画、産業界

- 
- (19) 区割り案について当時の北脇市長は、「自治会連合会と連携し、地域住民皆様の御意見を聴取してまいりたいと考えております。また、現在市内28の公民館において開催しております地域説明会や各種団体等への出前講座を活用するとともに、投書やインターネットメールなどにより、市民意見の聴取に努めてまいります。こうして聴取いたしました御意見につきましては、市民各界各層の代表及び公募による委員からなります天竜川・浜名湖地域政令指定都市構想に関する浜松市民代表者会議に報告をしてまいります。」（平成16年定例会（第1回）3月11日）と述べており、市自治連の意向を反映させることを明言している。だが、ここで言及されている「浜松市民代表者会議」も議事録がなく、どのような議論があったのかは新聞報道等で探るほかない。浜松市民代表者会議は、「政令市を目標に掲げる同市の第四次総合計画の推進委員を務める経済人や有識者ら十一人に総括会議委員を委嘱した。会長は鈴木富士男浜松商工会議所前会頭。」（静岡新聞2003年11月20日）という組織で、「交流」「安心」「健康」等について各種団体代表や公募市民も含まれる専門部会を設けるが、総括会議においては産業界の意向が強い。
- (20) 当初案から変更はなかったが、可美地区は1991年まで合併を拒んできた比較的新しい地区で、ごみ問題の行き詰まりをきっかけにして浜松市に吸収されるに至った地区である（浜松市役所2016：840-843）。可美は南区に組み込まれた。
- (21) 現在の浜松市は、明治に浜松町が設置されたことからはじまるが、戦前、戦後を通じて合併を繰り返し、市域を拡大しながら発展してきた。このうち中区は浜松町を中心として概ね戦前の区域で構成されるエリアであり、それに対して中区以外の旧浜松市域は浜松町を含まず、戦後の経緯から合併に至ったエリアで構成される。

図6：人口増減率・2007vs2018



の提言等いずれにも強く打ち出されていて、中心市街地活性化のための資源の選択集中が叫ばれる背景となっている。それに対して、区再編に一貫して反対し、「副都心」として独自性を求めてきた浜北区は大きく人口が増えている。

市内における中心・周辺関係は平成合併による新市域に限らず、旧浜松市内にも潜在する古層だったが、合併とそれに続く行政区設置、そして地域偏在性の高い行革の断行（鄭・堀内2017, 2019）によって、それが断層となって隆起している。

## （2）行政区ごとに異なる市政への評価

産業界をバックにして合併後に市当局が進めてきた政策を住民はどのように評価しているのか。上述の区割によって偏りが生じた地域間バランスの影響は、住民の市政評価に表出している。

図7は、市が昭和45年度から毎年実施している浜松市「市民アンケート調査」（標本数3,000）から、市政に対する評価を聞いた設問について、その平均点の変動を表したものである。点数は、5段階の評価について評価が「5」を10点、「4」を7.5点、「3」を5点、「2」を2.5点、「1」を0点と点数を付けて集計したもので、調査報告書から引用した。

行政区別に見た場合、政令市移行直後の2008年には、天竜区が際立って低い一方で旧浜松市内を中心とした行政区の間には市政への評価点に大きな差は見られない。ところが直近2020年の値では中区と南区が大きく下がっている一方で東区、西区は高評価を保っている。浜北区と天竜区は平成新市域である点は共通するが市政への評価がまるで異なる。

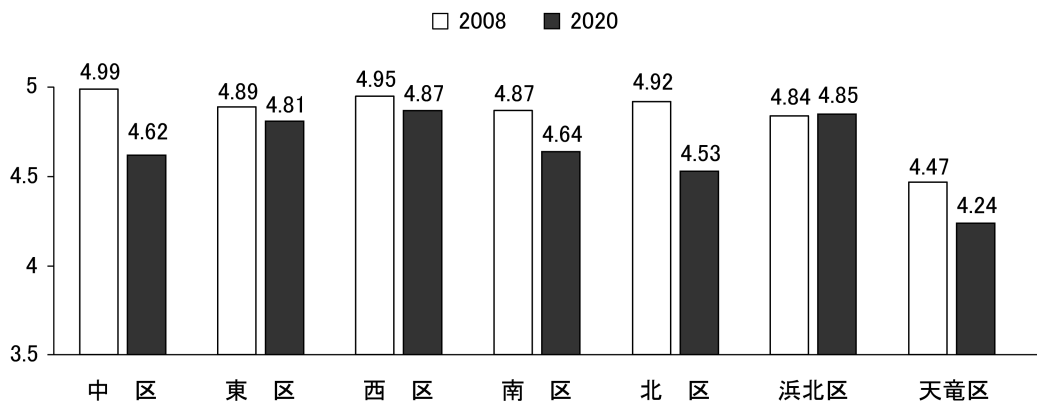
一般的に、市政への評価が下がっているのは、政令市移行時の期待と現実の乖離に



よるものと考えられる。紙幅の都合上詳細は省くが、具体的な項目<sup>(22)</sup>でみると、例えば中区以外の地域では、都市的な水準の文化や多様な施設利用で期待以上の評価であった一方で、公共交通機関や道路網など生活の基盤が損なわれて疲弊している様子がうかがえる。それに対して中区や南区では、公共交通機関や道路網の利便性拡大や旧市外地域の観光資源利活用などへ寄せた期待が思い通りにはならず、さらに生涯学習や文化政策面でも不満が高まっている。先に見た人口増減状況も踏まえると、これらの結果からは、市中心部の活性化がままならない原因を周縁地域に求めている様子が垣間見えるようである。

以上の市政評価の変化からは、中区・南区などの経済的中心地域（第1グループ）と、旧浜松市における潜在的周縁地域である東、西、北区<sup>(23)</sup>（第2グループ）、そして平成合併による新市域である浜北区、天竜区（第3グループ）という3つのグループの間で、住民の市政を巡る分断が生じている様子が見て取れる。合併後の行政区運営をめぐるこうした市内の分断と、市政改革に対するフラストレーションが今回の住民投票結果を生じた背景の二番目として考えられる。

図7：市政評価平均点の変化



(22) 詳細は上述調査報告書の平成20年度調査問30 (pp. 66-67) と令和元年度調査問39 (pp. 90-94) 参照。

(23) 北区は旧町村部と旧浜松市部で人口が概ね同数で構成されるため、第2グループと第3グループの両方の性質を併せ持つ。しかも住民投票で示された新区割り案で北区は解消される地域であって、行政区再編の影響が最も大きな区である点には留意が必要である。

### (3) 保守と産業界の団結のほころび

第三の背景は、第一、第二を踏まえた政治的分断状況である。それは市議会の構成と、住民投票や市長選挙と同時に実施された市議会議員選挙の結果から観察することができる。

まず市議会の構成である。浜松市は合併以降選挙区選挙を実施していたが、政令市移行で行政区が選挙区となった。議会の最大会派は自民党浜松である。一方、鈴木康友市長は産業界の支持を受けているものの、元民主党代議士で、議会内に市長派は少数にとどまる。

自民党浜松は、自治会からの支持を受けることが多い会派でありながら、行政区再編については推進・反対両者を含んでおり、統一的な行動をとってこなかった。だがそれによって議会内にデッドロック状態をつくりだした他、2019年住民投票と同時に行われた市長選挙において会派から擁立した候補者<sup>(24)</sup>が行政区再編について慎重姿勢を示したことなどが表すように、行政区再編の抑止勢力として動いてきた。

行政区ごとの議員構成をみると、自民党浜松の地盤は中区を除く旧浜松市内で強固である。住民投票へ至る経緯でも触れたように、行政区再編について反対の論陣を張った自民党議員には平成合併で新たに浜松市になった旧町村部選出の議員が多かったが、南区など選出の議員でも、自治会推薦を得ながら行政区再編反対論を展開する自民党議員が見られた。さらに浜北区、天竜区は旧浜松市のなかの中区以外に比べれば自民党の議席割合が少ないが、これら「平成の市域」は中心部とは行政区・選挙区ともに隔てられており、行革や行政区再編に最も強く反発するグループである。それに対して、中区においては自民党浜松よりもむしろ創造浜松や市民クラブなど親市長会派・行政区再編推進派の得票・議席が元来多い。

そして今回の選挙結果である。このような背景にあって、周縁部に後押しされた議会多数派と産業界・市自治連は対立を深め、議会自民党へは行政区推進への転換を要求するのではなく、住民投票の実施を求めることで揺さぶりをかけた。だが、結果、市自治連の思惑とは裏腹に、住民投票では行政区再編是認の確たる民意は得られなかったばかりか、同日に行われた市議会議員選挙で自民党浜松は前回獲得議席19から24へ躍進し、市議会で政令市移行後初の単独過半数を獲得することとなった。自民党

---

(24) 山本遼太郎候補は、2015年の選挙で初当選した際は維新の推薦を得ていたが、任期途中で自民党会派に鞍替えした。行政区再編については市長選立候補の段階で推進から反対へと転じており、推進派の現職に対抗するための選挙戦術であった可能性もある。

浜松は住民投票の民意に後押しされる構図となった。

市議会議員選挙の投票率は前回と比べ各区で上昇したが、そのなかにおいても自民党浜松の相対得票率は4%pt<sup>(25)</sup>増えた。これらの地域では、前回と比較して投票者数が24,514人増えたのに対して、自民党の得票数は22,370.72票増（按分含む）で、増加分の投票者数はほとんど自民党浜松に吸収されたことになる。とりわけ定数6の南区で行政区再編推進派を破って獲得議席を2から4へ倍増させ、北区では定数5を独占した事実は、行政区再編に関する民意と無関係とはいえない。行政区再編問題をきっかけとして、市長・産業界に対して中枢部以外の地域に根を張る保守支持層が離反する事態を招いたのである。

浜松市は、平山市政（1959～1979年）から栗原市政（1979～1999年）の長きにわたり、保守市政を、産業界を中心に市内の医師会、町内会・自治会などの諸団体が支えることで安定し、産業界の意向が市政に反映されやすい政治構造が構築されてきた（丸山2015：99-100）。だが多選を嫌った産業界が推す民主党系市長の誕生、合併、政令市移行を経てこの構図にはほころびが生じている。

#### （4）自治会組織内の不一致

以上に見てきた3つの構造変化を踏まえ、浜松市自治会連合会の思惑と住民投票の結果に矛盾があるように見える点について考察を進めてみよう。

浜松市自治会連合会は、浜松市議会特別委員会が意見集約を断念したことを受け、2018年10月26日に開いた理事会で、行政区再編の実施を求める要望書を提出することを決めた。それ以前に浜北区と北区は、それぞれ要望書を別途出していた。市自治連は、「浜北区、北区の要望も踏まえた上で、将来の街づくりに向けて区再編が必要と判断した」という（静岡新聞2018年10月27日）。

9月に示された新3区案は浜北と天竜区を単独で残すものだったため、意見書ではこれを「理解できる」との姿勢を示し、新3区案を軸に議論して結論を出すよう求めた。強く反発した新市域の2区をのぞいて、旧浜松市部については一致しているとみなされた様子である。市役所を訪れて要望書を提出したのは、齋藤会長のほか西、南、天竜、浜北の区自治連会長（東、北は欠席）で、住民投票実施も要望した。

一方、天竜区協議会の藤原会長は、「住民投票は数の論理そのもの。区民の意見は

---

(25) 2019年の選挙で無投票となった浜北区、天竜区を除いた区で、前回比。

さらに反映されにくくなるのでは」と懸念、また北区協議会の鈴木会長は「市全体の賛否だけでなく、区ごとの賛否を尊重して再編するかどうか判断すべき」と訴えるなど、区協議会からは住民投票に対する疑問が呈されていた（静岡新聞2018年11月30日）。

なぜ地域の声と自治会連合会の行動にズレが生じたのか。先に紹介した議会での議員の発言や筆者の行ったヒアリングを総合すると、市自治連執行部側では「自治会で聞いたときには区の再編は必要だろうという大体の意見だった」との認識で、それは「区の再編についての反対意見はほとんど出ない」からだったという。

ただ、「反対意見はほとんど出ない」ことが積極的賛成を意味するものではない。「何かやるときには全員全部賛成というわけではない。だが反対意見は強くは出なかった」という程度のものである。事実としては「齋藤会長が説明して文書をつくって、皆で印鑑を押した」、「住民に問うのではなく、連合会としてどうかということだったので、地区の連合会長が、市連がそういうことならば住民投票をやりましょうということだけだった。いたって意志の弱い結果だった」という。つまり市自治連会長の音頭が重要だったということである。

したがって、実際に住民投票を実施するととなると、行政区再編については反対意見が噴出する。自治会長は「うーん、というかんじ。自治会長から一人一人の住民への訴えかけは難しかっただろう」とか、「その場ではOKしたが、後から聞くとあれはおかしい、私は反対だと言う人もいる。となると町内が反対に回る」といった具合で、自治会として賛否に関する統一的な行動を行うことは困難となったようである。

そもそも、住民投票実施への要望を取りまとめるにあたっては、住民投票の際に行政区再編に賛成票を投じることまで約すものではなく、自由意思を前提とするものであった。だからこそ、北区や浜北区、天竜区の自治連も要望書自体には消極的賛成の判を押し得たのであるが、合区に対する賛同ではない証に、区協議会は多数決で自らの意思と関係無く合区されることへの反対の意思表示をあえて明確に打ち出すこととした、という。市自治会連合会執行部が行政区再編推進の立場を鮮明にしながら住民投票でそれとは異なる結果が示されたことについては、自治会連合会の集権的なあり方が問われる事態といえる。

#### (5) 小括：行政区についての評価の乖離

ここまで見てきたように、今回の住民投票は、旧浜松市内の行政区の意義をめぐっ

て、これまでの秩序に対しいくつかの疑問を投げかける形となった。投票結果でも数値の上で違いが表れているが、ヒアリングにおいても、行政区の意義について中区と東・西・南区の間では相当の違いが見られた。行政区の役割について論を進めるために、各区では現在およびこれまでの市の姿勢や行政区についてどのような点が評価され、または評価できないと考えられているのか、旧浜松市内の自治会連合会関係者の声から考えてみたい。

#### a. 本庁の中に存在する中区

中区役所は、浜松市役所本庁舎本館にある。玄関は共有で看板も併記されている。案内によれば、区役所の各課は、本館1階、2階の南北に分かれている。だが、はじめて訪れた者には、どこから区役所でどこから本庁なのか、区別がつかないかもしれない。行政区再編の住民投票について話を聞くと、区役所なんて無駄なんだよ、区長や副区長なんて何のために居るのか分からない、という声があがる等、あまり評価が高いとはいえない様子である。

これまで見てきた通り、中区は大浜松市の中枢にあり、最も古くから栄えてきた。市人口の3分の1を占める中区は、行政・経済の機能が従前から充実していて、いかなる形で行政区が再編されたとしても住民生活への影響が少ない。しかも区役所は不要といわれても、行政区が再編されれば、中区役所は区域を拡げ、旧浜松市を超える広大な行政区の中枢として機能を拡充させることにならざるを得ない。中区では行政区再編に関心が広まらず、住民投票の投票率は市内最低を記録した。行政区の再編への賛成は鈴木市長の得票率とほぼ同率となった。

政令指定以降、中区自治会連合会長は市自治会連合会の会長職を務めることが多く、今回の住民投票に向けて主導的な役割を果たしたのが齋藤正会長だったことは、市の思惑と自治連が協動的に動くにあたって重要な意味を持った。齋藤会長は、行政の無駄を減らし将来に備える、区役所がなくなっても自治会・地区さえあれば地域課題は解決できる、という。

しかし、中区の住民投票の結果は、3区案への賛成は過半数を占めることができず、市自治会連合会の予想を下回るものであった(図8参照)。住民投票が市長選挙や議会選挙と同時に実施され、現市政への信任投票としての性質をも帯びたものだったことを踏まえれば、3区案は否定されたと読むべきであろう。その背景として、中区は人口が集中する市の中心地であるため、マンションなどの建設が続き、新たな住民が増えていて、住民の意思が必ずしも自治会・自治連を中心に一枚岩に

はなりきれなかったことも一因であろう。この予想の読み違いこそが、住民投票推進側の最大の誤算だったかもしれない。

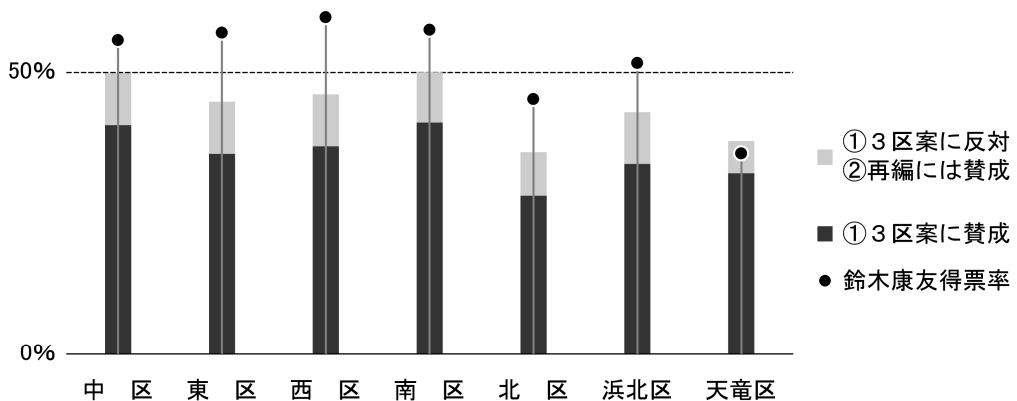
b. 旧浜松市におけるまちづくりの単位

旧浜松市を「中区」と「中区以外」とに区分するのはやや乱暴だが、中心・周辺関係に着目した場合、「中区以外」は周辺に位置づけられ得る。「中区以外」では、特に東区、西区などで市長選挙での鈴木康友氏への得票の高さと比べ住民投票の選択には落差があり、平成合併による新市域よりもその差は大きい傾向がある。

図8<sup>(26)</sup>に示したように、鈴木康友市長の得票には、旧浜松市内<sup>(27)</sup>において行政区ごとの差がほとんどない。鈴木市長の得票の格差は、旧浜松市と、旧浜松市外との間に存在しているといえる。一方で行政区再編への賛否については、中区・南区グループと東区・西区グループの間に格差があるのは既に見てきた通りである。東区と西区において、市長の得票率と行政区再編の賛成率には差が生じている。ここから、とりわけ東区、西区において、行政区を失うことへの反発が住民投票に現れていると見られる。

旧浜松市域は、政令指定都市へ移行したことによってはじめて行政区役所が設置され、行政区単位での自律的なまちづくりを経験することになった地域である。それ以前も市の出先機関は存在していたものの、その業務内容はあくまで市の行政

図8：行政区ごとに見た鈴木康友市長の得票と住民投票の選択



(26) 住民投票・市長選ともに無効票を含む相対得票率で作成している。

(27) 旧引佐郡の得票と旧浜松市の得票を分離できない北区については除く。

サービスの窓口としての機能に限られ、身近な地域のまちづくりの核となる機能までは至らない。しかも出先機関の配置は、生涯学習の拠点である旧公民館を利用したものであったため地域の活動単位である「地区」（戦後になって合併した旧町村、大字。概ね、中学校区）と必ずしも一致していなかった。

ヒアリング調査で話を聞いた範囲では、中区以外の旧浜松市域では、区役所の評価が一様に高い傾向にあった。それは、行政区役所が単なる行政の末端として各種手続を担うというのみではなく、まちづくりの核として機能していたことによるものだという。この10年あまりの間、限られた範囲ではあるものの独自の予算と一定の裁量をもつ区長およびコミュニティ担当職員が、自治会等地域団体と共にまちづくりに取り組む姿は、住民からも信頼を得つつあった。今後の行政のあり方としても、区役所には区長の災害対応におけるリーダーシップを期待する声などがあがっている。

#### c. 行政区における自治意識

先述の通り、行政区の区割は、平成合併時に旧浜松市内で合意されたもので、東区のように消防署後援会の範囲と一致した区もあれば、人口規模の算術的な足し合わせで区割されたに過ぎない地域もある。そうした区においても、行政区割の際に「地区」を単位としたことで、区内の自治会や地区社協など地域コミュニティは行政区で切断されず、有機的なつながりを保つこととなった。そのような住民自治の素地の上で、ある程度自律的に活動する区役所は、地域に根づきつつあると考えられる。中区とは、見えている景色が違う。

自治会連合会組織では、中区以外の区域は、再編について必ずしも積極的賛成ではなく、再編されても不便がないのであれば、というような消極的理由で「反対しない」態度だった。市自治会連合会としての住民投票の要請は、後述のような市当局や産業界が推し進める行革への賛意ではなく、自由意思を表明する場として住民投票を実施することへの同意であった。自治会長の住民への説明についても行政区再編を推進するような方向性と積極性は欠けていたというが、それは市が目指す再

編の方向性や行政区の評価と実感との乖離に違和感を覚えたからかもしれない<sup>(28)</sup>。

行政区の役割について聞かれた積極的な評価は、大別すると次のようなものであった。広域な市内で地域ごとに課題や特徴は異なり、リーダーシップをとる組織が必要であること。行政区を設置されたことで、市内における自区の位置づけを獲得しアイデンティティを得たこと。そうした地域を活性化させる核として、行政区や区役所は期待されていて、概ね現状に満足している、という声である。庁舎を本庁舎と共有する中区をのぞいて、東区・中区・西区のヒアリング調査対象者はすべて行政区役所の存在と職員たちの働きぶりには満足していると口を揃える。

### 3. 住民投票と行政改革

#### (1) 行政区再編は何のためか

これまでの行政区のあり方と、その再編の方向性は誤りだったと言うべきなのだろうか。

区役所の利用目的は、行政サービス提供体制の観点からすれば、行政手続などの窓口機能にすぎないかもしれない。だが住民団体から見た場合、区役所庁舎そのものよりも重要な機能は、行政区のもつまちづくりの単位、まちづくりのあり方を議論する協議の場としての機能である。区役所は行政の最前線において、行政サービスの提供はもちろん地域住民と行政との間の情報の受発信を行うことで「つながり役」を果たしている。

したがって行政区再編においては、行政区としていかに行政サービスが維持されるかという説明のほか、自治区として自治会など住民自治組織、地区社協など生活上の様々な問題や地域の課題を協議するインフラ、そして行政機関をむすぶ自治のプラットフォームの構想が必要となることになる。ここまで見てきたのは地域住民の視角で

---

(28) 区割案について、浜北区と接する東区や、旧町村部を含む西区でも、再編後も区を維持する浜北区への不平等感を指摘する声が聞かれた（西区については議会議事録、東区は自治会長）。行政区は、行政区同士の競争意識を生じ、公共投資や自律性の区別によって地域間の軋轢を刻み込む効果をも持つ。また、旧町村部に限らず、旧浜松市内でも行政組織の拡充については合併以降の説明・約束が必ずしも実現されなかったことで市当局への不信感が募っているとの声も複数聞かれた。地域住民は行政職員と比べて長くその地で生活を営む存在であって、過去の経緯にはとりわけ敏感である。



あった。これを念頭に置いた上で、本章では市の側の動き方を見ることにしよう。浜松市が行政区再編を進めるにあたって、この点にどのように向きあってきたのか検証し、その流れに対して住民投票がどのようなメッセージを発信したかについて考えたい。

## (2) 行政区再編へ向けて進められた一連の統治機構改革

### a. 役場の組織改革

市は、行政区の再編について、先述の通り行革審の意向を汲んでいることに加え、様々なかたちで区役所の出先機関改革を先行して進めてきた。これまでの行政機関改革の経緯を確認すると、住民投票も、市の側から見れば一連の改革のなかの一部に過ぎなかったことが分かる。住民投票の結果、賛成多数であればこれまで進められた行革にはお墨付きが与えられたことになるはずであった。

合併後の本庁・区役所に関する組織改編は主なものだけで以下の表2のようなものがある。政令市移行当時の区役所は、戸籍や住民票などの法定事務に市税、福祉、国保などを併せた標準的な区役所事務に加え、土木、環境、産業振興などの事務を担う、「いわゆる大区役所制を採用」<sup>(29)</sup>した。これは合併時の三つの柱すなわち「組織内分権」、「地域自治組織の設置」、「一市多制度」の考え方のうち「組織内分権」の考え方を具体化するものとされた。

だが、政令市発足＝鈴木市政誕生後1年となる2008年4月の組織改正で、本庁舎への集権体制構築がスタートする。業務量の集中を緩和するため、中区役所の「社会福祉課」を分離し「社会福祉課」と「子ども家庭課」を設置。一方、組織の簡素化と効率化を図るため、西区、北区、浜北区、天竜区役所の「保健衛生課」と「健康増進課」を統合。組織のフラット化により、意思決定の迅速化と職務の効率化を図るため、区役所の部を廃止。事務の効率化を図るため、土木事務の執行体制など本庁と区役所の事務を見直した。また区長連絡協議会が設置されて区役所間及び区役所と関係部課間の連絡調整が図られることとなった。

その後の組織改編も図表の通りで、概ね区役所業務を本庁に吸い上げるベクトルで進行していく。区出先機関改革によって行政区配置職員数は、2007年に1,616人

---

(29) 浜松市「本庁・区役所の役割分担の基本的な考え方について」（平成21年12月）p. 1

表2：合併以降の組織改正の主なもの

年 度	内 容	分 類			
		本 庁	区役所	区役所 →本庁	本庁→ 区役所
17. 7	12市町村合併。旧12市町村を単位として総合事務所を設置				
19. 4	政令指定都市移行。12総合事務所を廃止し、7区役所設置				
20. 4	担当部課長制の整理や8課の統廃合など本庁の組織の見直し	○			
	区役所土木事務（小規模修繕以外の工事）を本庁へ集約			○	
	区役所における部の廃止、小規模課の統廃合		○		
21. 4	保健所及び保健所支所（西、北、浜北、天竜）を「保健所」及び「保健所浜北支所」に再編			○	
	東区・南区に健康づくり課を新設（H20までは中・東・南区は本庁健康増進課が所管）				○
22. 4	中区補助執行業務（社会福祉部・こども家庭部所管業務）を本庁へ集約			○	
	区役所産業業務（商工・農林事務）を本庁へ集約			○	
	区役所市営住宅業務（中区・北区・浜北区）を本庁へ集約			○	
	区役所「区振興課」「区民生活課」「まちづくり課」「産業振興課」を「区振興課」「まちづくり推進課」「区民生活課」に再編		○		
	中区に健康づくり課を新設（全区に健康づくり課が設置された）				○
23. 7	本庁における部の再編（15部→10部）	○			
	区役所土木事務（全ての土木事務）を本庁へ集約			○	
24. 4	地域自治センターを協働センターとして再編		○		
	区役所の環境保全業務を本庁へ集約			○	
24. 9	区役所税務事務を本庁へ集約			○	
25. 4	「公民館等」及び「市民サービスセンター」を「協働センター」「ふれあいセンター」「市民サービスセンター」に再編		○		
27. 7	本庁の農林水産分野における課の再編などを中心とした大規模な組織再編	○			

出典：行財政改革・大都市制度調査特別委員会（令和元年9月26日）資料1

だったものから2015年には1,015人に削減されてきた<sup>(30)</sup>。これまでの区役所改革は、組織の縮小と本庁による中央管理体制構築（中央集権化）に向けたものであったと評価できる<sup>(31)</sup>。

#### b. 区出先機関再構築

市が行政区の再編へ向けた取り組みを具体的にしたのは、これら組織再編および合併以前の分散型の施策の見直しが進められていた2011年末である。市は、2011年12月には区再編の工程表を示し、区再編の検討をはじめると共に、2012年度に区役所の利用状況調査を実施した。2013年には自治会連合会及び区協議会との意見交換を行いながら区役所の組織の見直しや区出先機関再構築を進めた。行政区の統合の準備段階として、区の出先機関と区役所との再編に着手したのである。

2011年に11月にとりまとめられた「区出先機関再構築の基本方針」は、区の出先機関について、地域自治センター（合併前の旧町村役場、合併後の総合事務所）、公民館等及び市民サービスセンター等の既存の出先機関について、これを「協働センター」とするものと、「ふれあいセンター」とするものと、引き続き「市民サービスセンター」とするものに分類して再配置することとした（図9）。

これを受け、2013年、旧町村の役場は地域自治センターから協働センターへと再編され、また公民館等をふれあいセンターとして窓口サービス102種を実施する等強化された一方で、旧浜松市地域では浜松西、浜松北の地域自治センターを廃止し、また協働センターについても天竜区等のものとは異なり基本的な業務を行うのみの組織とされた。

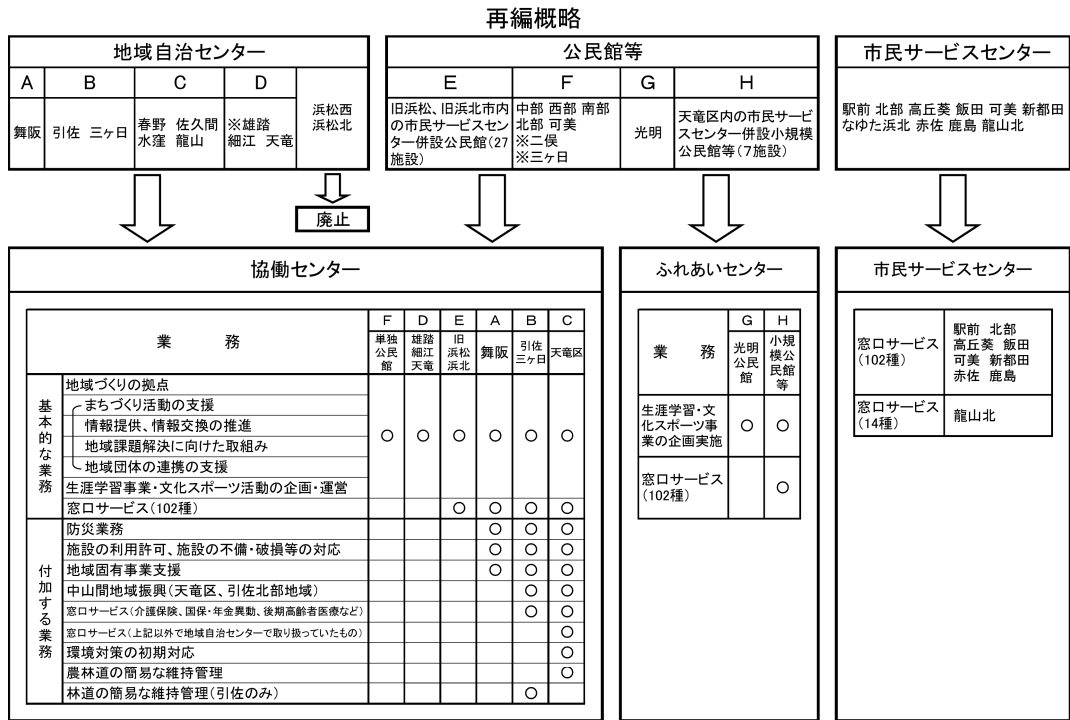
区の出先機関の業務は、改革によって、中山間地域の旧町村にとっては、合併前にフルセットで持っていた行政権限を縮小するものとなり、他方旧浜松市内においては地域づくりの新しい拠点として行政権限の拡大を図るものとなった。

---

(30) 浜松市「合併・政令市の検証」（2016年、pp. 34-35）によれば、同時期の本庁職員（一般職）は4,646人から4,406人へ変化している（p. 36）。削減率だけでなく絶対数で見ても、区配置職員数が大幅に削減された。あわせて全市的に非正規職員化がすすめられ、非常勤職員は2005年810人から2015年1,054人へ、再任用職員は0から451人へ、それぞれ増えている。非正規職員の区役所と本庁の区別は掲載されていないが、正規職員の削減分を非正規化で一部吸収したものと考えられる。

(31) 天竜区における行政組織再編については鄭・堀内（2017, 2018）。

図9：2013年の組織再編



※雄踏は雄踏文化センターに、細江はみをつくし文化センターに、天竜は二俣公民館に協働センターを配置する。  
 ※三ヶ日公民館は、三ヶ日地域自治センターと統合し協働センターとする。

出典：浜松市市民部市民協働・地域政策課「区出先機関再構築の基本方針」平成23年11月、p. 17

### c. 住民自治の仕組み再編

このような組織改革と合わせ、市は施策面においても転換を図った。合併協定の基本的合意事項である地域自治組織についても見直し、また「一市多制度」も縮小させてきた。行政区ごとに割り振られたまちづくり事業費は縮小・廃止されて自治会への交付金に絞られ、「がんばる地域応援事業」が再編されると、地域独自施策は次々廃止・見直された<sup>(32)</sup>。

また行政区に区協議会を設置したことにより、西・北・天竜区では、区協議会と地域協議会の2層構造になっていたが、複雑化した地域自治の仕組みを分かり易くする、地域協議会の大きな役割であった「合併時の未調整事務事業の調整」が概ね

(32) 浜松市「地域固有事務（一市多制度事務事業）の状況」平成28年4月時点。合併当初183事業が2015年には87事業へ削減された。

終了した、などの理由をもって、2012年3月末をもって地域自治区を廃止した。第2次浜松市総合計画の都市経営戦略（平成23～26）では区役所のあり方を「市民のための機能的な本庁、市民に身近な区役所」と規定した上で、区を中心としたまちづくりを進めるため、区内旧町村では、協働センターと同一の単位＝旧町村単位でおかれていた地域協議会を廃止して区協議会への一本化を図った。

これに基づいて整理された区役所の機能は次の3つである。①市民に身近なサービスを効果的・効率的に提供する機能（行政サービスの最前線）、②市民と市政をしっかりとつないでいく機能（行政情報の受発信拠点）、③市民との協働により、まちづくりを推進する（地域の課題を発見、解決する）機能（市民協働の要、地域課題のコーディネート役）。その結果、協働センターをはじめ区役所の出先機関は区役所と一体となってその使命を果たすことになったほか、区役所にはコミュニティ担当職員が配置され、市民協働スペースが設置された。

地域自治区・協議会は合併前の旧市町村単位で設置されていたため、その統合は、一市一区の浜北区をのぞき、天竜区や北区など複数の旧自治体で一区となった旧町村部にとっては、行政区より身近な単位を喪失したことになる（鄭・堀内2017, 2018, 2019）。一方で複数の行政区にまたがる旧浜松市域では、旧浜松市全域をカバーする地域自治区は既に政令市移行により行政区単位に分割され、旧浜松市のみで構成される中、東、南区では行政区・区協議会へと一元化されていた。地域自治区の廃止の影響は旧町村部のみが生じたものであった。

ここでも上に掲げた①～③の区役所の役割論は、元来行政区単位での自治の経験がなかった旧浜松市域にとっては機能充実を意味し、それ以外の地域では整理縮小を意味するというように、地域により真逆の改革ベクトルとなる。

### (3) 再編後の区の姿

#### a. 計画

住民投票は、以上のような徹底した合理化と行政改革の後に実施された。今回の住民投票で住民へ説明された際の今後の行政組織再編像はどのようなものだったか。

市当局はまず、行政区再編をうったえるにあたって、その必要性を①人口減少、超高齢化、②社会保障費の増大、③インフラの老朽化に求めた。これらは既に浜松市のファシリティ・マネジメントやアセット・マネジメントの取り組み、PFI・PPP等のNPM的手法による行政改革を推し進める際に繰り返し述べられてきた

ことであり、その一環に行政区再編を位置づけたことを意味する。これを踏まえ、拠点の分散化による専門的なサービス水準の低下や、地域コミュニティ支援などのさらなる課題に対応するために、行政組織の見直しを行うこととしている。

区の出先機関については、これまで旧市町村役場から第一種協働センターが配置されていたものを行政センターへ、旧公民館を改編して第二種および第三種協働センターとしていたものを協働センターへとそれぞれ名称を変更した上で、**図10**のような組織再編を行うイメージが示された。区役所庁舎では、区役所ごとに置かれた課を廃止しながら本庁の出先機関を区役所庁舎に配備するかたちである。区出先機関としても福祉事業所、保健センター、土木整備事務所の各出先機関を併置することになる。

一方で、身近な地域の単位で住民が市政に参加する機会を拡大し、市民協働による地域づくりを推進するため、（仮称）地域委員会を、行政センターおよび協働センター単位で、任意設置することとした。（仮称）地域委員会は、地域課題の協議・解決や地域住民の意見集約を行う任意組織とされており、その運営は行政のコミュニティ担当職員が担う。この際、自治会活動などコミュニティ支援の充実を図ることとし、再任用職員の正規職員化によるサービス提供体制の強化が約束されている。

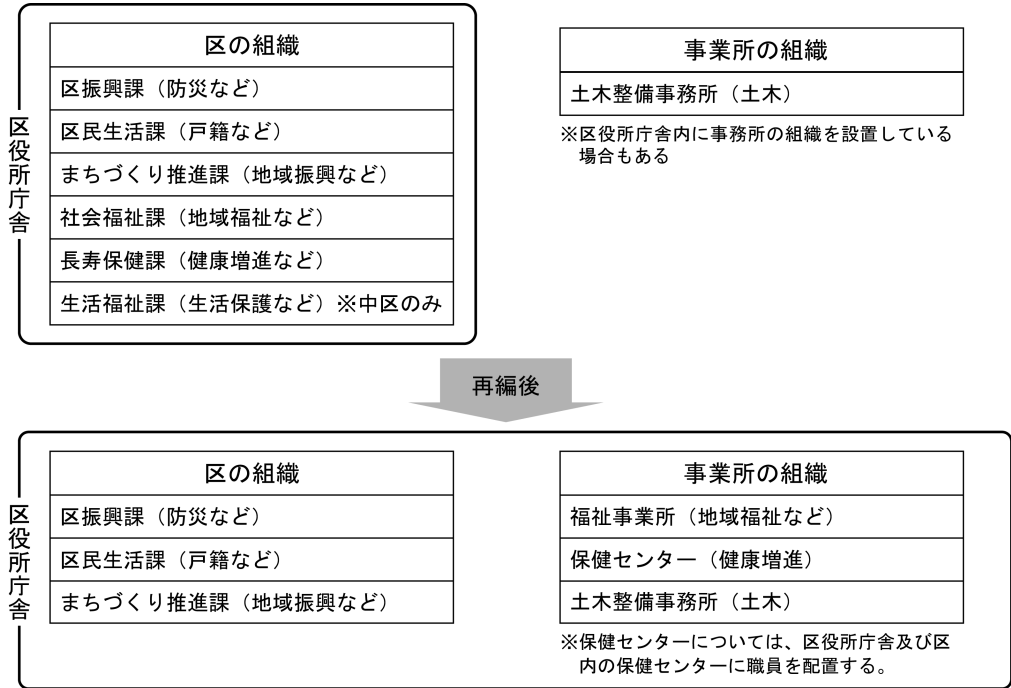
行政区再編の経費削減効果は人件費削減によるもの（908,500千円）、事務経費（14,175千円）である。廃止される予定だった東・南区役所庁舎を活用することに転換した分の人件費は職員2名分である。各区役所には50名程度（非正規含む）の職員配置を想定する<sup>(33)</sup>。

---

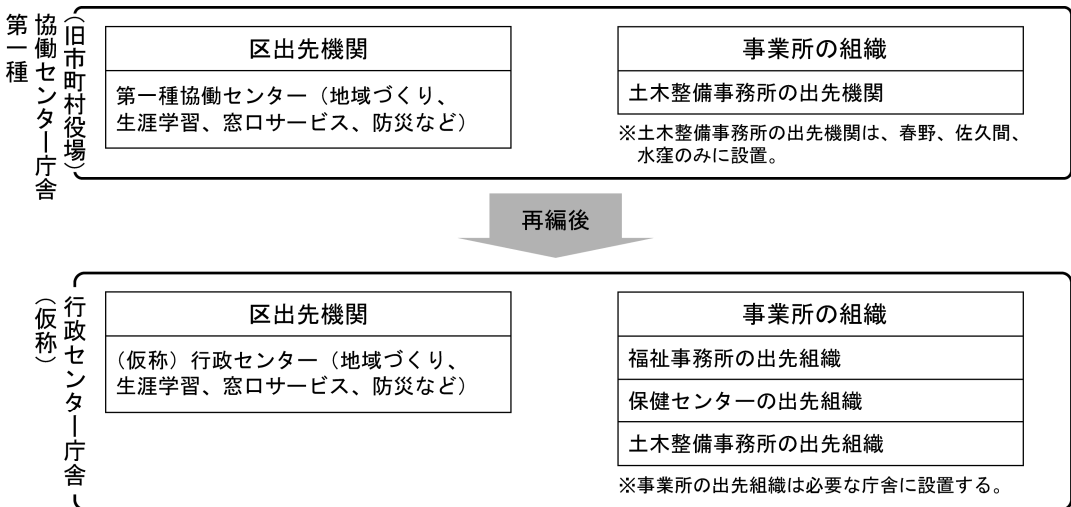
(33) 浜松市総務部人事課「区再編後の東・南区役所庁舎での事務の提供体制について」（平成30年9月7日）による。

図10：行政区再編後の区役所及び区出先機関の姿

(1) 区役所のイメージ



(2) (仮称) 行政センター庁舎のイメージ



出典：「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」説明資料（3）

## b. 住民への説明

このように、住民投票はここまで見てきたような行政改革と軌を一にし、その先にあるものとして行政区を統廃合することについて住民の賛否を問うものだった。

市は、地区自治会連合会、区協議会、市民活動団体（地域運営組織）、福祉関係団体等を対象として「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」を開催し、鈴木伸幸副市長を筆頭にして精力的に地域を回っていった<sup>(34)</sup>。

市の説明会は住民団体を中心に50回以上に及び、自治会関係者からは手厚い対応だったとの評価が聞かれた。一方で、その説明会では当初は市の財政運営と数十年後の未来のためとしてコスト削減効果を強調し、行革を前面に出したが、住民投票において住民合意を得るために次第にまちづくりの拠点を重視する姿勢をアピールする方針に転じた様子である。

なかでも、住民の関心は単なるサービス提供体制に止まらず、区役所の廃止によるまちづくりの機能や防災拠点としての役割に及んだ。そこで住民への説明の過程では、東区と南区の区役所についてはそのものを廃止するとしていた当初案を改め、自治会組織の拠点として活用されている現状を踏まえ、自治会活動等に支障が出ないようそれぞれ建物を存置し、行政センターとして使い続けることへと案を修正した<sup>(35)</sup>。また再編後、中、浜北、天竜の3区役所はそのまま区役所機能を継続し、西、北区役所は「行政センター（仮称）」、東、南区役所は「サービス提供拠点」として活用すると説明しており、行政センターは西、北区役所で取り扱うサービスの99.8%、サービス提供拠点は東、南区役所の92.6%を維持する方針を示した。

ただ、行政区を再編するとは、単に区役所を3つに減らすことで足りるものではなく、本庁舎や区役所の出先機関を含めた行政組織と、それに対応する住民自治組織の関与方法及び組織のあり方そのものを改編するものである。青写真のなかに組み込まれている（仮称）地域委員会が十分に機能するかを決定づけるのは、当該委員会の構成そのものよりも、カウンターパートである区役所組織の権能・裁量の大きさに依存する面がある。しかし本庁と区役所の役割分担案は、福祉や保健、土木

(34) 以下の記述は浜松市のウェブサイトから要約した。

(35) 7月19日開催の浜松市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会で東区・南区についても庁舎活用の方向に修正された資料が提出されている。浜松市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会議事録（平成30年9月7日）企画調整部次長発言「当初、東区役所、南区役所庁舎は活用しない方針であったものが、活用していく方針に変わっている」等。



等の各分野では、それぞれを本庁舎に集約し、また土木事務所は区役所に併設する等、は残念ながら本庁への集権方向で、それに応えるものだった。要は、今回の住民投票結果は、行政改革ばかりに明け暮れてきた市当局の「身から出た錆」である。

#### (4) 小括：自治体改革の2つの方向性

ここまでの検討を踏まえると、行政区への分権に関する方向性には次の2つがある。

第一は、区を行政単位としてのみ扱い、部課を本庁と直接結びつけて縦割りを維持しながら低コストに運用することで、市当局の再編案は概ねこちらに位置づけられる。市当局が示した案は、福祉や保健、土木など地域住民と密接な行政サービスについて本庁に吸い上げた上で区役所等にはその出先機関を設置するものである。結果的に、区役所や出先機関の活動量は確保されたとしても、あくまで中央の縦割りの出先機関としての性質が透けて見える。

第二は、行政区を自治のまとまりとして扱い、区長にまちづくりや防災などで本庁から独立した権能と予算を付与することで、区役所やその出先機関のヨコの総合性を活かす能力を重視することである。設置後10年経って行政区における自治意識が醸成されつつある状況において、筆者が行ったヒアリングでは、こちらを支持する声が多く聞かれた。これらの意見を認識し、住民投票で示された民意を、行政区の自治の単位としての役割を評価する声として捉えるならば、区出先機関改革も含めて根本的な点から検討しなおさねばならないかもしれない。

## おわりに

### (1) 大都市制度と行政区

上で見た通り、浜松市はもっぱら行政改革＝行政運営効率の向上の観点から行政区の再編を進めようとする。だが、浜松市の住民投票結果は、本来的に単なる行政上の区分にすぎないものや生活圏域の単位や自治とは無縁のものとして行政区を捉えることについて、中山間地域だけでなく旧浜松市内からも多くの異議の声があがったものとするのが妥当である。では、浜松市は大都市制度における行政区をどう考えるべきだろうか。やはり一度政令市の行政区の本質にさかのぼるべきである。

そもそも大都市制度としての政令指定都市の特例は、その多くが府県から権限を移

譲される制度である。府県に代わって事務を行うことで、大都市としての行政需要にこたえようとする趣旨だが、指定都市の担う権限の多さについては中核市等の他の大都市制度と比べて相対的なものに過ぎない。政令指定都市は、地方制度としてはあくまで都道府県の下にあるという体制は崩されていない。政令市には包括する府県が存在し、その反射として、およそ「住民に身近」という基礎的な政治行政の実態を失っていたとしても、政令指定都市はあくまで基礎的自治体である（金井2007：150）。したがって、政令指定都市には、大都市でありながら「住民に身近」なきめ細やかなサービスを提供する必要がある、そのために内部をいくつかの区域に分ける行政技術上の要請が生じる。さらに大都市自治体も政治体である以上、そのデモクラシーをどう担保するかを検討するべきとの議論が生じる。デモクラシーが実をあげるためには、身近な政治体限りで自己決定できる相応の仕事が配分されていなくてはならない。「こうして行政と政治両面からの要請を踏まえ、今日いう『都市内分権』をどう進めるかが大都市制度の設計にあたって重要な論点となる」（小原2014：2－3）。だからこそ、政令市において行政区は政治・行政両面から必要とされるのである。いま、日本の大都市制度において行政区制度こそは政令市に特異な特例であることも勘案する必要がある。

## （2） 合併と政令市

時間の経過とともに、現在では新たな要素が加わっている。政令市制度創設以降、合併で誕生した北九州市が政令指定都市として初の追加指定をうけた際、合併前の旧5市がそのまま5区の区割りとなされたこと等に見るように、区の性質は、実質的には自治の単位を残すものともなってきた。いま平成合併を経て誕生した政令市が当時意図されたものと異なる様相を呈していることについては疑問の余地はないだろう。

本稿で見たように、合併によって誕生した政令市は広大で、新たに加わった地域の「古い自治意識」の扱いと、旧市域内が分割されたことによって生じる「新しい自治意識」の扱いという課題が同時に生じる。それゆえ政令市は「広域自治体」としての性質も帯びることになる。

合併は日本の自治制度において普遍的な制度として位置づけられており、大都市は区域を拡大しながら発展してきた。浜松市も合併によって市域を拡張しながら発展してきた市だった。浜松市のように明治・昭和とあわせて3度目の区域再編期を経た地域においては、その数だけ地域内の自治単位に入れ子型の階層性が生じている。浜松

市の住民投票は、合併を繰り返してきた新政令市において、行政区は無機質な行政区割でありつづけることはできないことを示す好例である。政令指定後、市は質的転換を迫られる。

そのような市内の地域特性を加味した行政運営を行う場合には、住民に身近な単位に対する行政・政治両面での権限移譲を種々行う手立てを考える必要がある。現に平成合併後の大都市制度について審議した第31次地方制度調査会は、政令指定都市制度に制度創設以来はじめての大改正を加え、総合区とよばれる、区長を特別職とした上で区の権限を拡大する制度を導入することを可能としたところである<sup>(36)</sup>。だが浜松市の行政区再編は、ここまで見てきた通り行政・政治のいずれについても集権的な効果を狙ったものだったといえ、住民投票においてその点への評価が表面化した。

### (3) 住民の選択と行政区再編のこれから

結局のところ、浜松市において生じた、区出先機関の事務の種類を算術的に増やすだけで区の持つ機能を代替できるのかという不安は、これまでの住民と市本庁の向き合い方から生じたものである。これまで10年以上かけて形成してきた行政区というまとまりを今後のまちづくりにどう活かすか。行政区をなぜなくすのかという質問に、行政改革だけで答えることは難しい。これは、合併時に北脇市政が掲げた「大きな区役所・小さな市役所」であるとか「クラスター型の政令指定都市」というビジョンに単純に戻せば良いという問題ではない。

新たに生まれた行政区における自治意識、行政区の自治区としての側面を活かそうと考えるならば、行政と住民生活の接点において、住民を、単なる行政サービスの消費者と見なすべきではない。政令市の中核は、特定の区とのみ一体化することなく、地域の民意の尊重にいつそう心を配る必要がある。

本稿執筆時には、浜松市では住民投票で問うた3区案よりさらに進めた2区案を新たな再編案として提示しようとしているが、こうした案については自治関係者からはすこぶる評判が悪いことを市当局は意識しているはずである。行政区再編は、再び民意を問えば否決されることは目に見えているが、かといって行政と産業界と議会の交渉だけで進めるべき案件ではない。市当局はいったん立ち止まって、住民が地域のま

---

(36) さらに、横浜市や名古屋市、大阪市など政令指定都市の中でも巨大な都市の下部機構が現行の行政区のままであって良いのかという点についても考慮されたものといえる（西尾2013：195）。

ちづくりの主役であるという当たり前の事実から再出発せねばならない。

浜松市は自らを「日本の縮小図」と位置づけている。ならば地域別に様々な長所・短所があり、それを活かすことこそ行政の課題であろう。例えば、防災対策をめぐる行政区の役割として、南海トラフという自然災害に備え、海岸沿いの街の被害予想から、中山間地域の公共施設も有効に使える方法を行政区を拠点としながら住民組織と考えていくことも可能であろう。合併したとたんに行政機関を集中させ行政区を統合しようとする行政改革は、地域に対して誠実に向き合っているといえるだろうか。今回の浜松市の住民投票の結果は、行政区の再編という性急な行政改革のあり方に疑問を投げた。

本稿で見たように、合併した政令市には遠心力というべき地域自治の発展が働く。新市の一体性の醸成には、まずは行政区ごとの自治の確立が必要である。その上で中心市街地から周縁部までの多様性を守り、また強みとするため、行政区間の調整や補完を担うことで「広域自治体としての市」の引力を発揮する方策を考えていく必要がある。

(ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

(ジョン ジュン 愛知大学地域政策学部教授)

キーワード：市町村合併／行政区／住民投票／  
住民自治／自治会

#### 【引用・参考文献】

- 金井利之（2007）『行政学叢書3 自治制度』東京大学出版会  
 栗本順三（1968）「大都市行政と地方自治」自治省『地方自治法20周年記念自治論文集』所収  
 小原隆治（2014）「戦後都区制度改革の歴史と論点」『大都市制度の改革』ぎょうせい  
 鄭智允・堀内匠（2017）「政令市になった村の自治——浜松市旧龍山村のむらづくり」『年報 中部の経済と社会2016』愛知大学中部産業政策研究所  
 鄭智允・堀内匠（2018）「編入された中心市——浜松政令市構想における天竜二俣地域の合併検証——」『年報 中部の経済と社会2017』愛知大学中部産業政策研究所  
 鄭智允・堀内匠（2019）「土砂災害危険区域と行政改革による行政の撤退戦略——浜松市北区引佐町鎮玉地域を事例に」『年報 中部の経済と社会2018』愛知大学中部産業政策研究所  
 西尾勝（2013）『自治・分権再考』ぎょうせい  
 浜松市役所（1980）『浜松市史 三』  
 浜松市役所（2016）『浜松市史 五』

- 日高昭夫（2018）『基礎的自治体と町内会自治会 — 「行政協力制度」の歴史・現状・行方』春風社
- 丸山真央（2015）『「平成の大合併」の政治社会学』お茶の水書房

※ 新聞・資料の引用・参照は文中に都度記載している。