

鳥取市における中核市への移行とその問題点

藤田安一*

Shift to the Core-City and the Problems in Tottori City

FUJITA Yasukazu*

キーワード：鳥取市，中核市，市町村合併，自治体財政

Key Words: Tottori city. Tyukaku city. Merger of Cities, Towns, Villages. Public Finance of the Local-Government

はじめに — 本稿の課題

現在，鳥取市は中核市に移行するための準備を進めている。中核市になるのは2018(平成30)年4月であり，今から2年後のことに過ぎない。しかし，どれだけの鳥取市民が，このことを知っているだろうか。

たとえ，中核市になるということは聞いていても，その内容や問題点を理解している市民は極めて少ないと思われる。事実，市議会以外では，ほとんど話題にのぼることはない。10年前，市町村合併によって鳥取市が一般市から特例市に移行する時の騒ぎとは，なんと雲泥の差があることか。

わが国の大都市制度においては，一般市から特例市，中核市，政令指定都市へと，主として人口規模の大きさによって権限が拡大していく仕組みとなっている。思えば，合併するに際して，鳥取市は山陰地方で初の特例市誕生を大いにアピールして20万都市をめざし合併を推進していった。その結果，9市町村が合併するという全国でも稀な大型合併が成立した。そして，合併の翌年2005(平成17)年10月，鳥取市は人口20万を擁する特例市に移行したのである。

当時，行政が盛んに合併によって特例市になることを宣伝したので，鳥取市民も大いに関心もっていた。しかし，今回はどうだろう。内容はもちろんのこと，鳥取市が中核市になることさえ知らない市民が少なくない。このままで良いのであろうか。いいはずはない。なぜならば，本文で述べるように，中核市への移行には特例市に移った時よりも，もっと大きな問題をかかえることになるからだ。

本稿の課題は，以上のような問題意識のもと，現在鳥取市が目指している中核市移行の特徴とその問題点を明らかにすることにある。

1. 鳥取市のめざす中核市とは — 政令指定都市，中核市，特例市

まずその前に，中核市および大都市制度とは何かについて概説しておこう。

*鳥取大学地域学部地域政策学科

中核市とは、図1に示されているように、主として都市の人口規模によって定められた大都市制度の一つであって、政令指定都市に次ぐ大きな事務の権限を持っている都市のことをいう。中核市になれば、どのような事務を担うことになるのかが図2に示されている。これまでの事務に加えて、保健衛生や福祉分野での権限が大幅に拡大される。

では、大都市制度とは何か。これは、地方自治法によって定められている都市行政に対応するための制度である。すなわち、大きな都市というのは普通の地方とは違った特徴がある。例えば、人口が過密であるとか、会社が密集し工場も多く、道路も混雑しており景観も悪い、時には大規模な騒音などが発生しやすい。これらは、地方には見られない大都市の顕著な特徴だ。

そこで、これに対応するためには、大都市の自治体に独自の権限を持たせて、これらの都市問題の解決をはからなければならぬ。そのための大きな権限や財源を大都市に保障する必要があるという考えのもとでつくられたのが、大都市制度といわれるものである。

こうした大都市制度に基づいて戦後、政令指定都市、中核市、特例市が、次から次へと地方自治法の改正によって設置されてきた。

まず、私たちがよく知っているのは、政令指定都市で、これは1956年につくられた制度だ。そのときに、こういう議論があった。大阪市や京都市など大都市が、自分たちにもっと権限をもたせて欲しいと自治の拡大を要求して、国の行政から独立した特別市になることを国に要請した。それに対して、府県側は、そのようなことをされると自分たちの府県の中に独自の自治を持った都市ができてしまい府県の統一的な行政にとって邪魔になる。だから、そんな勝手なことはやめてほしいと主張し、府県と大都市の争いになった。

その結果、両者の妥協の産物として、特別市にはしないけれども政令指定都市として国から権限を大幅に移す措置がとられたのである。大都市の側では、完全な自治権は獲得することができなかったが、大きく国から権限が移譲されるという形で政令指定都市という制度がつくられた。当時は、京都市、大阪市、名古屋市、神戸市、横浜市の5市が、政令指定都市に決められ、以降増えていて現在、政令指定都市は20都市になっている。

その次に、1994年には中核市が設けられた。中核市の基準は、人口30万人以上。中核市には政令指定都市の約7割の権限が移された。次に、特例市が1999年に設置されて、この場合の人口要件は20万人。現在、鳥取市も含めて39の市が特例市になっている。その権限は、中核市の2割程度だ。

こうして、戦後わが国では人口20万人以下の一般市があつて、その上に特例市があり、中核市があつて、政令指定都市があるというピラミッド型の大都市制度が造られてきた。

表1にあるように、現在、一般市が686市。鳥取市も含めた特例市(施行時特例市)が39市、中核市が45市、政令指定都市が20市となっている。中国地方は、広島市、岡山市が政令指定都市、中核市は倉敷市、福山市、下関市。そして、呉市、松江市、鳥取市が特例市である。

今、議論されているのは、その特例市が中核市に移行するということだ。地方自治法が2014年5月に改正をされて、これまでの特例市が廃止。そして、今まで中核市になるためには、30万人以上の人口がないといけなかったものが、20万人でも中核市になれるようになった⁽¹⁾。

また、その際の特例として、現在20万人を下回っている特例市であっても、2020(平成32)年3月末日までであれば中核市になることができるという経過措置がとられることとなった⁽²⁾。したがって、現在の鳥取市は特例市で人口は20万人に満たない⁽³⁾が、中核市になる可能性がでてきた。そこで、鳥取市はこの措置を使って2018年に中核市になるための準備をすすめている⁽⁴⁾。

図1 中核市とは何か

(出典) 鳥取市「鳥取市は中核市へ」(鳥取市ホームページ)より

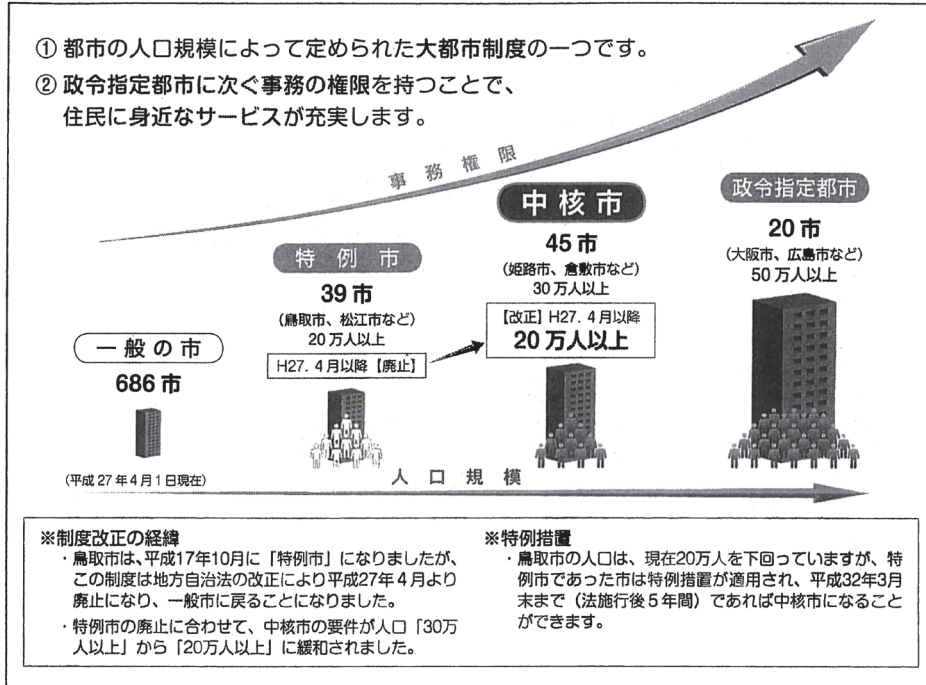


図2 中核市が担うこととなる主な事務

(出典) 鳥取市「鳥取市は中核市へ」(鳥取市ホームページ)より

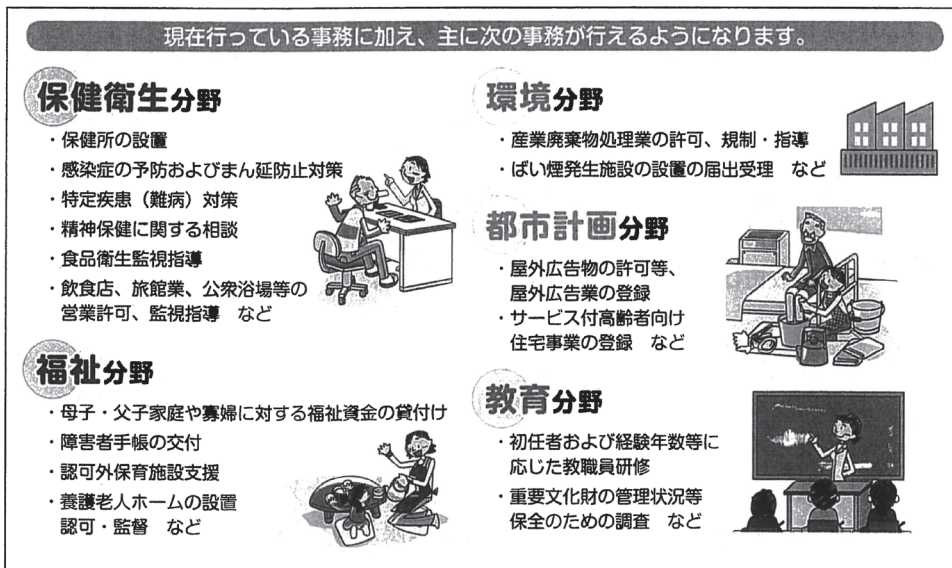


表1 指定都市、中核市、特例市の指定状況

(出典) 松江市「中核市移行に関する基本的な考え方」(2015年8月)より

	指定都市 (人口50万以上で 政令で指定)	中核市 (人口20万以上の市の申出に基 づき政令で指定)	施行時特例市(人口20万以上の 市の申出に基づき政令で指定)
全国	20市	45市	39市
北海道	札幌(191)	旭川(34)、函館(27)	
東北	仙台(104)	いわき(34)、郡山(33)、 秋田(32)、青森(29)、盛岡(29)	山形(25)、八戸(23)
首都圏	横浜(368)、川崎(142)、 さいたま(122)、千葉 (96)、相模原(71)	船橋(60)、宇都宮(51)、横須 賀(41)、柏(40)、高崎(37)、前 橋(34)、川越(34)、八王子(58)、 越谷(32)	川口(56)、所沢(34)、水戸(26)、 平塚(26)、草加(24)、春日部 (23)、茅ヶ崎(23)、厚木(22)、 大和(22)、太田(21)、つくば (21)、伊勢崎(20)、熊谷(20)、 小田原(19)、甲府(19)
北陸	新潟(81)	金沢(46)、富山(42)	長岡(28)、福井(26)、上越(20)
中部圏	名古屋(226)、浜松 (80)、静岡(71)	豊田(42)、岐阜(41)、長野(38)、 豊橋(37)、岡崎(37)	一宮(37)、春日井(30)、四日 市(30)、富士(25)、松本(24)、 沼津(20)
近畿圏	大阪(266)、神戸(154)、 京都(147)、堺(84)	姫路(53)、東大阪(50)、西宮 (48)、尼崎(45)、豊中(38)、和 歌山(37)、奈良(36)、高槻(35)、 大津(33)、枚方(40)	吹田(35)、明石(29)、茨木(27)、 八尾(27)、加古川(26)、寝屋 川(23)、宝塚(22)、岸和田(19)
中国	広島(117)、岡山(70)	倉敷(47)、福山(46)、下関(28)	呉(23)、松江(20)、鳥取(19)
四国		松山(51)、高松(41)、高知(34)	
九州	福岡(146)、北九州 (97)、熊本(73)	鹿児島(60)、大分(47)、長崎 (44)、宮崎(40)、久留米(30)	佐世保(26)、佐賀(23)
沖縄		那覇(31)	

(備考) 都市名の次の()は、人口。人口は、平成22年国勢調査人口の確定値を用いた人口(1万人未満切捨て)を表記。 (平成27年4月1日現在)

以上が、大都市制度の概要とその中で鳥取市がめざしている中核市の位置づけである。次から、いよいよ鳥取市が中核市に移行する問題点の検討に移ろう。

結論を先取りすると、特例市が中核市に移行する場合に、これまでになく多くの権限が県から移譲されるが、それを引き受けるだけの財源の確保や人員・組織の体制が不十分であれば、かえって住民へのサービス低下を引き起こしてしまう。このことは、本文で指摘したように鳥取市が中核市に移行するに際して大いに懸念される。権限が強化されると喜んでばかりではいられない。

鳥取市が中核市になって、住民のための行政水準が上がるのか下がるのか。それを考える際に、鳥取市には前例として苦い経験があることを、まず知っておかなければならない。

2. 鳥取市の合併と特例市への移行

1999年改正された合併特例法の期限が切れる2005年3月末をめざして、全国的にいわゆる「平成大合併」が展開された⁽⁵⁾。その結果、当時3400余りあった日本の市町村がほぼ半減した。

鳥取市もこの時の2004年11月1日、9市町村が合併するという大規模な合併をおこなった。これで、翌2005年10月1日に鳥取市は一般市から特例市になった。その際、権限が拡大し、県から鳥取市に環境分野や都市計画に係わる権限およそ300が移譲された。

では、この市町村合併の結果、特例市になった鳥取市はどのように変化したか。

「人が輝き まちがきらめく 快適・環境都市 鳥取」—これが、鳥取市の合併当時のスローガンだ。合併によって、どんなにすばらしい街ができるのかと、期待をもたせて新鳥取市がスタートした。しかし、そこで待ち受けていたのは、余りにも住民にとって厳しい現実だった。

合併して以降、鳥取市は住民への行政サービスのカットと住民負担の増大をはかっていった。そこで、合併による特例市への移行によって、鳥取市における税や行政サービスの住民負担が、どのように変化したか。その主なものをみておこう。

住民税における個人均等割が合併前の2003年には2500円であったものが、合併したとたん3000円に引き上げられた。同じく住民税の法人部分は旧河原町、旧用瀬町、旧佐治村では12.3%から2010年度には14.7%に上げられ、全体が旧鳥取市の制度に統一された。

固定資産税については、旧福部村、旧用瀬町、旧佐治村、旧気高町、旧鹿野町が1.4%であったものが、これも旧鳥取市の制度に統一されて2010年度からは一律1.5に引き上げられた。

国民健康保険料の所得割では各市町村でばらつきがあったものの、およそ6%~7%だったものが、合併後徐々に引き上げられて2007年度には鳥取市全体として8%に統一された。それに従って均等割も平等割も引き上げられていった。

保育料においては、合併して以降、旧鳥取市と旧国府町では引き下げられものの、その他の7町村では引き上げの傾向がみられる。

遠距離通学費補助については、その対象がこれまで小学生では2kmないし2.5km以上で補助されていたのが、2010年度からは一律3km以上に統一された。

ゴミ袋の料金では、合併時の2004年度にいったん鳥取市の料金に統一されたのち、2007年度に大一枚あたり60円となった。この料金は、合併前の旧鳥取市では11.6円、旧国府町では20円、旧福部村では25円であったために、大幅な引き上げとなった。

下水道使用料においては、保育料とは逆に合併して以降、旧鳥取市と旧国府町では引き上げ、その他の市町村では引き下げられた。

胃がん、肺がん、子宮がん、大腸がん等の検診では、合併以前に無料であった旧市町村も合併して以降、2008年度には全ての地域で有料化された。

以上の点から合併前後の住民への行政サービスと住民負担の変化をみると、全体として合併前と比較し住民にとって不利な方向に変えられていったことに気づく。また、他の地域が旧鳥取市に合わされていった事情もうかがえる。

さらに、職員の削減である。市職員（一般行政職）は2010～2014年の5年間で133人の減、さらに2016年までに31人の減とする予定だ。これが実現すれば、合計2010～2016年で164人の削減がおこなわれることになる。行政改革という名の人員削減が過度に進めば、日常の業務遂行に支障をきたし、そのマイナス影響は、住民サービスの低下に直結する。

地方分権の名のもとで、国の権限が府県へ、府県の権限が市町村へと移譲されている。しかし、これを受ける自治体が財政難で人員を削減しているなかでは、新たに受けた仕事を遂行していくのに精一杯で、しっかりと住民のための行政を展開する余裕を失ってしまう。これでは、何のための権限移譲かわからない。ましてや、公共事業の財源を確保する目的で、職員を削減するに至っては本末転倒と言わなければならない。

表2 鳥取市支所における職員数の推移

(鳥取市総務部職員課提供資料より作成)

	2004. 4. 1 (合併前)	2004. 11. 1 (合併後)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
国府支所	99	42	38	35	34	31	27	26	25	24	22	20
福部支所	62	28	26	26	26	24	23	21	21	20	19	18
河原支所	121	47	41	34	34	32	28	27	25	24	23	22
用瀬支所	74	33	31	28	28	25	23	22	21	20	19	18
佐治支所	70	26	26	26	26	24	23	22	21	20	19	18
気高支所	128	44	41	33	31	29	25	25	24	23	22	21
鹿野支所	80	30	28	29	28	26	24	24	22	21	20	19
青谷支所	109	42	37	33	32	31	27	26	25	24	23	22
合計	743	292	268	244	239	222	200	193	184	176	167	158

とりわけ深刻なのが、支所の職員数の減少だ。合併してこの10年間に、鳥取市はどれぐらい支所の職員数を削減してきたか。合併してから次第に支所の職員数を減らして、現在ほぼ合併時の半数となっている。

さらに、それを合併する前と比較したのが表2である。鳥取市の合併前には合計743名いた役場の職員数が、まず合併により約3分の1に減り、合併10年後には当初の5分の1の158人にまで減ってしまった。合併によって権限は中央に移り、支所は単なる窓口化した。そのため、決定には時間がかかり住民の要求に対する返答は遅れがちになった。しかも、合併による影響で、職員が短期で他の支所や本庁に配置転換されることによって、職員と地域住民との繋がりが断ち切られてしまった。

こうした変化から生じる住民の不満も少なくない。先日も鳥取市用瀬町の支所の調査に行った際、たまたま見かけた一人の住民に、合併の前と後との役場・支所の変化について質問した。答えは、次のとおりであった。

「合併前には、私が役場に入ると、職員の人私を見るやいなや、私の名前を呼んで、今日は何の用事ですか、と尋ねてくれた。しかし、それが今では、支所に行っても職員は、黙々とパソコンに向かって仕事をしているだけです。」

住民からこのような答えが返ってくるのも無理はない。なぜなら、合併前には役場の職員はほぼ全員、地元の自治体に居住していた。しかし、合併してからの支所の職員は、合併した他の自治体出身の職員も混じっており、短期間のうちに支所を転々とする。したがって、支所職員は現在働いている自治体を熟知し住民の顔を知っているとは限らない。

なるほど、支所は元の役場にあり住民からの距離にも変わりはない。しかし、この住民にとっては、町の行政が以前に比べてずいぶん離れてしまったと感じたに違いない。行政の効率性をもっぱら優先させた市町村合併の問題点を、まざまざと見た思いがした。

こうした問題点は、とくに合併した周辺の旧町村の住民から多く出されている。それもそのはず、合併前には「サービスは高い地域に合わせ、住民負担は低い地域に合わせる」と言って合併を進めてきた。それを信じて合併に賛成した住民からは、今でも「こんなはずではなかった」、「約束が違うのではないか」と批判が聞かれる。一体、「何のための合併であったのか」また「誰のための合併だったのか」— 現在でも、この根本問題が問われている。

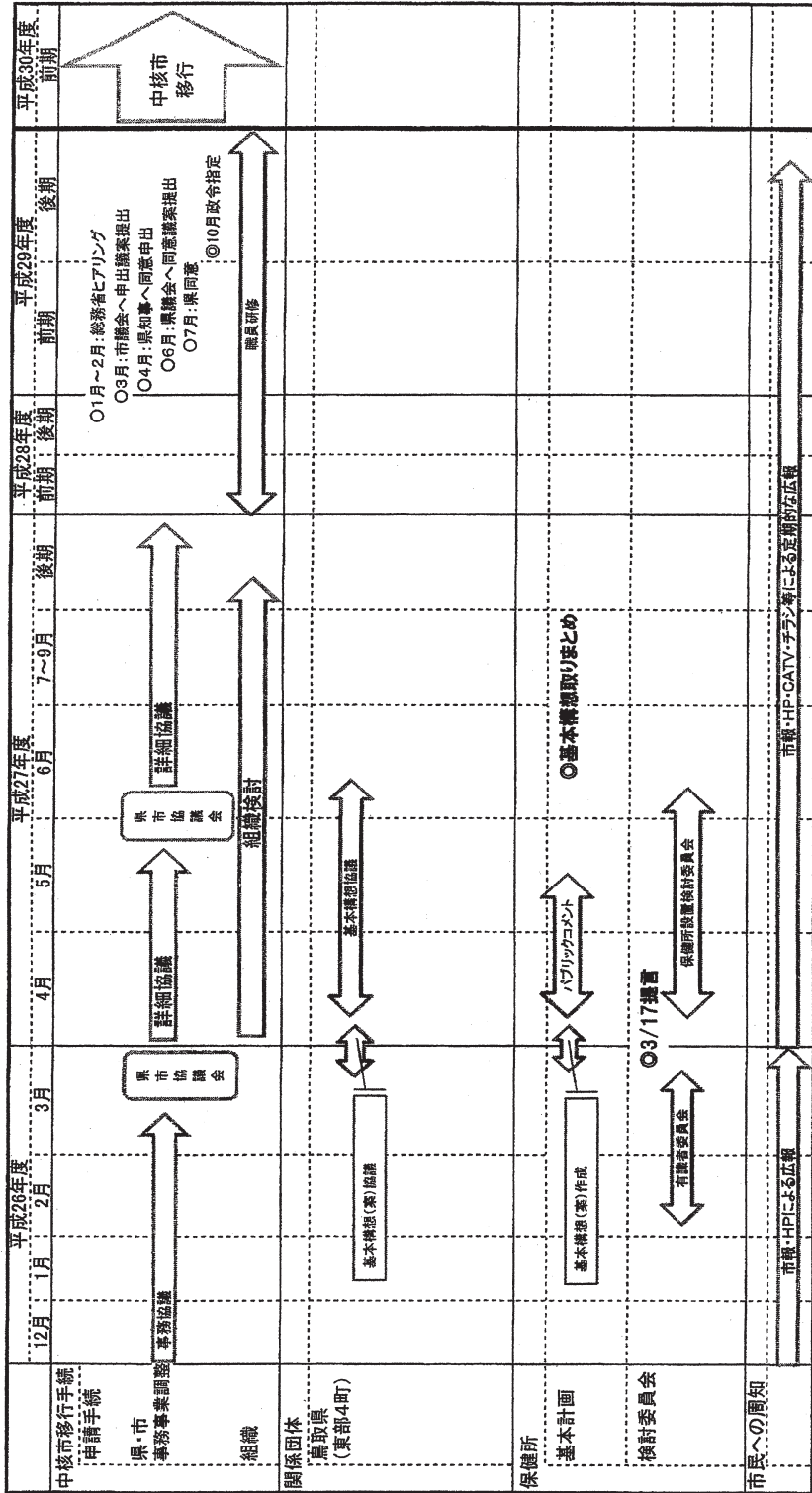
以上のように、鳥取市は市町村合併によって一般市から特例市になったものの、住民のためのまちづくりとは逆行する行財政運営をおこなっている⁽⁶⁾。この反省を踏まえず、現在の状況のまま中核市へ移行しても、鳥取市の抱える問題点は解決するどころか、より一層拡大した規模で再生産される可能性は高い。

3. 特例市から中核市へ、保健所の設置問題

今後の鳥取市における中核市への移行については、表3に見るような手順が踏まれる予定となっている。

現在までに、鳥取市と県との協議会が4回開かれているが、これからも協議を重ねて、2017年の1月から2月にかけて、この協議会で同意した事項を総務省に持って行く。そして、3月に市議会へ議案が提出をされる。4月には、県知事へ同意の申出を行い、6月に今度は県議会に同意の議案が提出をされる。7月に県が同意をすると、国は10月に政令指定をおこない、2018年4月1日か

表3 鳥取市の中核市移行検討事項工程表
 (出典) 第3回「鳥取市の中核市移行に関する県・市協議会」(2015年3月)より



ら中核市に移行するという段取りである。

鳥取市が中核市になると、資料1にあるように、県から2,211もの権限が移譲される。中核市は、政令指定都市の7割の権限を持つことができるものだから、特例市の時と比べて、格段に多くの事務を鳥取市が負うことになる。いわば、シャワーのようにどんどん仕事は県から市に降りてくるのである。

なるほど、特例市の時にはできなかった住民への身近なサービスが、中核市になることによって可能になるということは良いことに違いない。しかし肝心なことは、それが行える財源と職員などの実施体制を市が整えられるかということだ。それができなければ、かえって住民へのサービス低下がおきたり財源確保のため住民負担が増大することになる。

特例市になった時には、環境と都市計画分野の権限の一部が県から市に移されたが、中核市になると、これに加えて県から市へと民生や保健衛生の多くの権限が移譲される。その数は、先ほど言ったように現在のところ2,211と見積もられている。そのうちの半数は保健所に係わる事務だ。

だから、この保健所の事務に対して鳥取市はどのように対応するかが問題となる。これまで鳥取市では保健センターはもっていたが保健所はなかった。しかし、中核市になると保健所の設置が義務づけられる。

現在は、鳥取県が中央病院の近くで鳥取県東部保健所をもっていて、鳥取市と智頭町、若桜町、八頭町、岩美町の1市4町の保健事務をおこなっている。それを鳥取市が中核市になると、鳥取市が独自で保健所を設置することになる。そして、他の4町の保健業務も鳥取市が県から委託しておこなうように話が進んでいる。

では、どこに鳥取市は保健所をつくる予定なのかというと、現在、社会福祉、市民税や市民相談などの業務をおこなっている駅南庁舎に設置すると表明している。この1階部分に保健所を置く予定である。そして、1階に保健所、保健センター、子育て支援の機能などを集約するとしている。それを示したのが資料2だ。

すると、今まで駅南庁舎に入っていた社会福祉などの部署が出て行かなければならない。それを新築が予定されている庁舎が引き受ける。そのために、新庁舎の床面積が拡大して、建築費用も当初の64億円から98億円にまで増大する原因の一つとなったと、市は発表している⁽⁷⁾。この点は、また後で述べたい。

ともあれ、中核市になると独自で保健所を設置しなければならないが、その困難さを資料3にみるように服部信明氏は「中核市移行に向けた保健所設置への支援を求める要望書」(2014年)において、大きく2点指摘している。

まず第1に、専門職の確保である。服部氏は言う—「保健所設置に際し必要となる専門職について、全国的にその確保が困難な状況である。とりわけ公衆衛生を担当する医師の不足は顕著であり大きな問題となっている」。医師の外にも、保健師、栄養士、薬剤師、臨床検査技師などという専門職員を確保しなければならない。それが難しい状況にあると言う。鳥取市では50名程度の専門職員が必要であるとしている。

第2に、保健所設置に係わる財政負担だ。服部氏はこの点を次のように述べている。「府県からの派遣職員受け入れに係る人件費、施設やシステム等のインフラ整備に係る多額の費用負担及び保健所の運営に係る事業費等の大幅な増額が見込まれる」—保健所を作れば、このような負担を鳥取市が負わなければならない。

これに加えて、現在困った問題が起きている。それは、鳥取市が中核市に移行してからの2年間、

資料1 中核市移行に係る県から鳥取市への移譲事務

(出典) 第4回「鳥取市の中核市移行に関する県・市協議会」(2015年8月)より

1 移譲事務の項目数について

鳥取市の中核市移行に伴い、鳥取県から市に移譲される法定移譲事務(1,411事務)に加え、関連する県単独事業や一体的な実施を検討してきた事務事業など計2,645事務について、本年7月末現在、2,211事務を市に移譲を行う方向で県・市において事務調整を行いました。

これをベースに、職員・組織体制、財政影響等の検討を行うこととします。

(平成27年7月末現在)

区分	検討項目数	県から市への移譲項目数		県で引き続き実施する項目数
			うち事務所取扱項目数	
1 法定移譲事務	1,411	1,411	778	0
2 県単独事務	261	231	206	30
3 関連事務	973	569	368	404
合計	2,645	2,211	1,352	434

※各件数については、法改正等の影響により今後変更することがあります。

※「事務所取扱項目数」は、現在、東部福祉保健事務所及び東部生活環境事務所において事務実施をしているもので内数

[参考]

■ 区分について

1 法定移譲事務 = 法令上、中核市へ移譲される事務

総務省から、中核市へ移譲される事務として示された事務。

特例市、景観行政団体、特例条例で、既に鳥取市の権能となっている事務を除く。

2 県単独事務

中核市への法定移譲事務に関連して、現在、県が県条例等に基づき実施している事務。

3 関連事務 = 関連して鳥取市へ移譲することを検討した事務

法令上は中核市の事務ではないが、法定移譲事務に関連して一体的に処理することを検討した県(知事)権限の事務。

■ 県で引き続き実施する主な事務

- ・ 県全域で実施する試験、講習会の指定・実施
- ・ 身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所に係る事務
- ・ 障がい者虐待防止・権利擁護に関する事務
- ・ 県補助金事務(保育所関係、産休代替、エコクラブ、PCB, 不法投棄)
- ・ 鳥取県地下水保全条例に基づく事務 等

2 移譲事務の主な内容について

(1) 民生行政に関する事務

番号	根拠法令等による区分	移譲事務の主な内容
1	行旅病人及び行旅死亡人取扱法	・行旅病人又はその同伴者の引取り、又はその救護費用(療養費等)の弁償を得られない場合の引取り又は費用の弁償
2	児童福祉法	・児童福祉審議会の設置 ・小児慢性特定疾病医療費の支給 ・児童福祉施設等の設置許可・費用補助
3	民生委員法	・民生委員の定数の決定 ・厚生労働大臣に対する民生委員の推薦に係る事務
4	身体障害者福祉法	・身体障害者手帳の交付事務 ・身体障害者社会参加支援施設の設置に係る事務
5	生活保護法、中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律	・保護施設の設置 ・保護施設に対する補助金交付 ・指定医療機関の指定及び指導等
6	社会福祉法	・社会福祉審議会の設置 ・社会福祉施設の設置許可
7	老人福祉法	・社会福祉法人が設置する養護老人ホームの認可 ・社会福祉法人への補助
8	母子及び父子並びに寡婦福祉法	・母子・父子・寡婦福祉資金の貸付 ・日常生活支援事業、就業支援事業等の実施
9	母子保健法	・指定養育医療機関への養育医療の給付の委託 ・特定不妊療費助成事業等に係る事務
10	障害者総合支援法	・指定障害福祉サービス事業者等の指定等に係る事務 ・地域生活支援事業の実施

(2) 保健衛生行政に関する事務

番号	根拠法令等による区分	移譲事務の主な内容
1	地域保健法	・保健所の設置、職員の配置 ・保健所総括事務
2	医療法	・病院・診療所・助産所に係る報告聴取、立入検査 ・エックス線装置を備えた場合の届出
3	健康増進法	・国民健康・栄養調査の実施 ・専門的な栄養指導・保健指導の実施 ・特定給食施設への立入検査等
4	予防接種法	・保健所長への定期・臨時の予防接種の実施事務の委任
5	感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律	・感染症予防に関する事務 ・結核接触者健康診断の受診勧告・措置・通知・検診実施に係る事務 ・感染症の予防等に関する検査

6	難病の患者に対する医療等に関する法律※H27.1.1 施行	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定難病に係る医療費助成 ・ 難病患者医療相談会、訪問相談
7	精神保健及び精神障害者の福祉に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> ・ 精神保健及び精神障がい者福祉に関する相談指導
8	医薬品、医療機器等の品質、及び安全性の確保等に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> ・ 薬局の開設の許可 ・ 薬局及び販売業者に対する報告の徴収、立入検査
9	食品衛生法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食品衛生監視指導計画の作成 ・ 飲食店営業等を行う者に対する許可
10	食品表示法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食品関連事業者に対する表示事項の表示等の指示、命令 ・ 立入検査
11	旅館業法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 旅館業等の営業許可 ・ 業者等からの報告聴取、立入検査
12	公衆浴場法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公衆浴場営業の許可 ・ 業者等からの報告聴取、立入検査
13	狂犬病予防法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 野犬の捕獲、抑留、返還、処分

(3) 環境行政に関する事務

番号	根拠法令等による区分	移譲事務の主な内容
1	大気汚染防止法	<ul style="list-style-type: none"> ・ ばい煙発生施設設置者からの報告徴収 ・ ばい煙発生施設等の立入検査、
2	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> ・ 産業廃棄物の収集運搬業(直送)の許可 ・ 産業廃棄物管理票を扱う事業者等に対する勧告等

(4) 都市計画に関する事務

番号	根拠法令等による区分	移譲事務の主な内容
1	屋外広告物法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 屋外広告業を営もうとする者の登録の義務付け ・ 屋外広告業を営む者に対する指導、助言、勧告
2	高齢者の居住の安定確保に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> ・ サービス付高齢者向け住宅事業の登録 ・ 登録業務を行う機関の指定

(5) 文教行政に関する事務

番号	根拠法令等による区分	移譲事務の主な内容
1	地方教育行政の組織及び運営に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県費負担教職員の研修に係る事務 ・ 学校保健に関する教育委員会からの協力要請の受諾
2	文化財保護法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 重要文化財に関する現状変更等の許可等に係る事務 ・ 重要文化財の保存に係る立ち入り検査に係る事務

資料2 保健所設置に係わる駅南庁舎の概要

(出典) 鳥取市「鳥取市保健所設置基本構想(案)」(2015年4月)より

駅南庁舎の概要

建築年	平成元年
構造	鉄骨鉄筋コンクリート造（SRC）6階地下1階
面積	敷地面積 5,781 m ² 、延床面積 27,648 m ²
	庁舎利用 6,100 m ² （内2,283 m ² は地下会議室及び倉庫）
	庁舎以外 21,548 m ² （内駐車場9,499 m ² 、6Fプール、2F図書館）
駐車台数	来訪者用204台（その他プール利用者用等122台）

利用計画の概要

駅南庁舎に保健所、保健センター、子育て支援機能等を配置し、保健医療、環境衛生、子育て支援の総合拠点として整備します。

配置機能				有効面積	階数
プール施設	駐車場				6階
診察室・相談室	放送大学	駐車場		135 m ²	5階
駐車場					4階
健診室・待合室	駐車場			536 m ²	3階
鳥取市立中央図書館					2階
保健所	保健センター	子育て支援機能等		3,146 m ²	1階
会議室	倉庫	書庫	図書館書庫	2,283 m ²	地階

保健所業務の関連施設の検討

以下の保健所に関連する施設について、今後、検討・協議を進めていきます。

- ・犬・ねこ等の収容施設

資料3 中核市移行に向けた保健所設置への支援を求める要望書

(出典) 全国特例市市長会(2014年11月)より

中核市・特例市の各都市はその制度創設以来、住民に最も身近な基礎自治体としてだけでなく、地域の中心的都市としてその役割を果たしてきました。

そうした中、より一層の地方分権の推進を目指した全国特例市市長会の活動に加え、この間の政府・与野党の御尽力もあり、中核市指定要件の引下げ(人口20万人以上)が盛り込まれた地方自治法の改正案が成立・公布されました。

法改正を踏まえ、全国特例市市長会の会員市を対象としたアンケートによれば、「中核市移行を希望する」、または「移行を検討中」という市が大半を占め、地方分権時代の中で、自律した都市自治体を目指す動きは加速しているところですが、一方で、多くの市が保健所設置に係る人的・財政的な面での財政負担を大きな課題として挙げています。

そこで、今般の制度改正がより多くの基礎自治体によって活用される、実り多きものとなるよう、中核市移行に向けた保健所の設置に際し、次の3点について要望します。

1 専門職の確保の問題について対策を講じること

保健所設置に際し必要となる専門職について、全国的にその確保が困難な状況である。とりわけ公衆衛生を担当する医師の不足は顕著であり大きな問題となっている。各自治体が円滑に保健所を開設し、保健衛生業務に支障なく運営が行えるよう、実情に合わせた保健所長の資格要件の設定等、問題解決に向けた対策を図ること。

2 保健所設置に係る財政的支援をすること

府県からの派遣職員受入れに係る人件費、施設やシステム等のインフラ整備に係る多額の費用負担及び保健所の運営に係る事業費等の大幅な増額が見込まれる。こうしたインフラ整備に係る経費や人件費、事業費等に対し、激変緩和措置として補助金等を創設するなど適切な財政的支援を図らねばならない。

また、現行の中核市(人口30万人以上の都市)と新制度での中核市(人口20万人以上の都市)では事業所税などの税財源等の違いもあるため、税財源等の移譲も含めた財政的な措置を講ずること。

3 保健所の所管区域の見直しに関して国、都道府県及び特例市が課題を共有し、問題の解決に向けて取り組むこと

保健所所管区域は医療法や介護保険法に規定する区域を参酌し設定されているが、1市1保健所ではなく複数の市町村を圏域として設定されていることが多い。しかしながら、近年の市町村合併の進展や中核市移行の増加に伴い、保健所所管区域(圏域)の中で残されたエリア、いわゆる「飛び地」や「虫食い」の問題が発生している。現在の特例市の中にも当該特例市を含む複数の市町村で一つの保健所所管区域(圏域)として設定されているところが多く、今後の中核市移行の流れの中で市保健所設置数が増加した場合、同様の問題が発生することが想定される。「飛び地」問題やそれに伴う圏域の見直しは保健所設置市単独では解決できないことから、国と都道府県、市でその圏域見直しに関する課題を共有し、解決に向けて対策を図ること。

平成26年11月5日

全国特例市市長会会長 服部 信明

保健所をどこに設置するのかということである。と言うのは、2018年に鳥取市は中核市に移行する予定で保健所設置の準備を進めているが、新庁舎が完成するのは2020年だ。この庁舎が完成すれば、駅南庁舎に現在ある社会福祉、市民税や市民相談などの部署を新庁舎に移動でき、それに代わってここに保健所をおくことができるが、新庁舎が建設されていないもとはそれは不可能である。

では、どうするのか。中核市になる2018年から新庁舎が完成する2020年の2年間、保健所をどこに置くつもりなのか。この問題を解決するための手立てが、まだ決まっていない。

4. 鳥取市の中核市移行にともなう財政負担問題

中核市の移行にともなう財政負担、これを軽視してはいけない。先述したように、中核市になれば県から鳥取市へと多くの事務が移譲される。それが鳥取市の財政にどのような影響を与えるか。

これに関して試算したものがあつた。それが資料4と資料5だ。これによると、まず歳出はもちろん伸びる。増大する事業費とか、あるいは事務に係る人件費であるとか、施設・資材等の整備運営費などである。ざっと合計すると16億の支出増となる。では一方、歳入はどうなるか。国からの普通交付税、それから国庫支出金という財政的支援が行われる。そして、権限移譲交付金や手数料、県からの委託料が下りてくる。これらを合わせて、果たして歳出16億に見合うだけの歳入が確保できるかどうかが問題である。

しかし、県の試算では肝心の普通交付税や国庫支出金のところは、金額がなにも書かれていない。明記してあるのは、権限移譲交付金の750万円と手数料の2億円だけ。それに県の委託料も記入されていない。ということは、今のところは、鳥取市が中核市に移行するに際して、歳出の増加に対して歳入がどれだけ増えるかはわからないということである。このままでは将来、鳥取市の大幅な持ち出しにならないという保障はない。

しかも、この歳入への影響では、鳥取市が中核市になることによって、今まで県が負担してくれたものを鳥取市が負担することになる。たとえば、国は2分の1負担しており、あとの半分を県と市がそれぞれ等分に負担してきた事業が、中核市になると、国は2分の1で変わらないが、後の負担に関して県は負担しなくてもよくなって、その分を全部鳥取市が負担しなければならないというふうになる。

すなわち、中核市になると法令上の負担割合の変更によって、今まで県と市とで負担していたものを市が全て負担することになり、県からの交付金がなくなる。その分、市の負担が増えることになる。

さらに、こういう大きな変化が起きてくるときに、果たして、国が地方自治体に配分する普通交付税や国庫支出金を、確実に地方自治体に配分するかどうか問題だ。その額が少なければ、鳥取市の自前の負担が増えることになるのは明らかである。

今後、国から地方への財源配分はどうなるか。これが、非常に危うい事態になることを予想しておかなければならない。そう考えるには、次のような理由がある。

2004年から2006年にかけて、国と地方の財政再建を掲げ、いわゆる三位一体改革が取り組まれた。この改革において、国は国庫支出金の中でその大部分を占める国庫補助負担金を4兆円削減し、このうち3兆円を地方自治体に税源移譲したものの、地方交付税を5兆円も削減した。結局、本来地方に配分されるべき財源は6兆円も削減された。これによって、地方自治体の財政危機は緩和されるどころか一層進展してしまった。国は地方よりも自分の財政事情を優先するという姿勢である

資料4 県から市への事務移譲等による鳥取市への財政影響について(試算)

(出典) 第4回「鳥取市の中核市移行に関する県・市協議会」(2015年8月)より

鳥取県地域振興課

中核市移行に伴う県から市への事務移譲により、市の財政に与える影響額について試算したもの。歳出として、①移譲事務(県から市への事務委託を含む)に係る事業費、②事務処理に必要な人件費、③保健所設置など施設や資機材の整備経費等。歳入として①普通交付税、②国庫支出金、③県からの権限移譲交付金、④県委託金等(主に平成25年度に県において実施した事務の決算額により試算)

歳 出	歳 入
① 事業費	① 普通交付税 国から中核市へ交付される普通交付税
② 移譲事務に係る人件費	② 国庫支出金 中核市の事業に交付される国の負担金等
③ 施設・資機材等の整備・運営経費	③ 事務手数料 新たに市が担う事務の手数料等
	④ 権限移譲交付金 ・中核市の法定移譲事務のうち現に条例移譲により市において実施している事務に係る交付金の減 ・法定移譲事務に併せて任意に移譲を受ける知事権限事務に係る交付金の増
	⑤ 県委託料 県から委託を行う4町に係る保健所関連事務等の委託料
	⑥ 母子父子寡婦福祉資金貸付事業に係る特別会計特別会計設置に係る貸付原資

【参考】

1 歳出影響(県試算)

- (1) 事業費(法定移譲事務、法定外(県単独事務、関連事務)移譲事務、県からの委託事務を含む。平成25年度の県事業として実施していたものについて平成25年度決算をベースに試算したもの)

約9.3億円

【試算方法】

- ・移譲事務に係る県の決算額(平成25年度)をベースに取りまとめたもの
- ・法改正等による新たな事務は含まれていない。
- ・鳥取市、東部4町分の事業費は、各事業ごとに県全体または東部全体の歳出決算額を人口、対象者数等により事業毎に按分する等により算出したものを積み上げたもの。

(2) 移譲事務に係る人件費 約4.8億円

【試算方法】

- ・平成27年度普通交付税 市町村給与費単価を用いて試算
保健所長(医師):部長級(10,497千円)×2⇒(20,994千円)※手当分を考慮
課長級:課長級(9,366千円)
その他の職員:職員A(8,257千円)職員B(5,286千円)の平均⇒(6,772千円)
- ・移譲事務に係る所要人役は、現行の県の事務処理人役を基本に、4町に係る県事務を委託することを想定して人役を試算 計67人
保健所長 (1人)
課長級 (5人役)各事務所の課長人数(福祉企画課、障がい福祉課、健康支援課、環境・循環推進課、生活安全課)
その他の職員(61人役) 事務所人役(56人役)、本庁人役(5人役)
- ・各事務所従事の非常勤職員の人件費は、移譲事務事業費に含まれるため計算しない。
(福祉) 母子・父子・寡婦福祉資金償還協力員(2名)
(環境) 廃棄物適正処理推進指導員(1名)
狂犬病予防技術員(2名)

(3) 施設・資機材等の整備・運営経費 (先行市における導入・運用経費を参考)

- ① 初度整備費(施設・設備費) 約1.2億円
- ・保健所工事費・修繕費 15,000千円 ※施設は既存の建物の改修を想定
 - ・保健所検査機器・試薬等 42,000千円
 - ・システム導入経費 63,000千円
- ② 運営経費・維持管理経費 約0.6億円
- ・システム運用経費 28,000千円
 - ・保健所運営費 32,000千円

2 歳入影響(県試算)

(1) 普通交付税 (市で算出)

中核市の移行により基準財政需要額が増加することから、基準財政収入額との差で国から交付される普通交付税の額が増加することが見込まれる。

(2) 国庫支出金(県負担金等)

中核市移行により、法令上の財源負担割合の変更により、国・県の交付金(負担金)がなくなり、市の負担となるものの例

(例) 【現行】 → 【中核市移行後】
 国1/2、県1/4、市1/4 → 国1/2、中核市1/2

【試算方法】

- ・平成25年度 県歳出決算額より推計

<主な事業とH25県歳出決算額(県試算)>

- ・隣保館運営費等補助金
 (国1/2、県1/4、市1/4) → (国1/2、中核市1/2)
 H25 実績額 県 28,776千円 → 0千円
 市 28,776千円 → 57,548千円
- ・重度訪問介護等の利用促進に係る市町村支援事業
 (国1/2、県1/4、市1/4) → 国庫補助対象外(中核市10/10)
 H25 実績額 県 31,934千円 → 0千円
 市 10,645千円 → 42,579千円
- ・生活保護費負担金(住居不定者扶助)
 (国3/4、県1/4) → (国3/4、中核市1/4)
 H25 実績額 県 37,731千円 → 0千円
 市 0千円 → 37,731千円

(3) 権限移譲交付金

① 中核市移行に伴い固有事務となるもの(県試算) 約7.5百万円

知事権限特例条例により、現在、市が任意に移譲を受けている事務について、中核市の法定移譲事務となることにより、県からの権限移譲交付金が交付されなくなるものとして試算

<該当事務と鳥取市へのH25年度交付額>

- ・化製場法、浄化槽法、屋外広告物法に基づく事務分 7,451千円

② 法定移譲に併せて市に新たに移譲する任意事務

※金額は、歳出の(1)事業費及び(2)人件費に含まれる。(今後、県で試算)

(4) 手数料収入(事務所取扱証紙収入) 約20.0百万円

<主な手数料とH25県証紙収入額(県試算)>

- ・衛生事業許可等手数料 829千円
 (診療所開設、薬局開設、医療機器等販売業・賃貸許可、毒物劇物販売登録ほか)
- ・動物愛護管理手数料 486千円
- ・食品営業許可等手数料 16,076千円

※移譲事務のうち経由事務に係る手数料等は含まない。

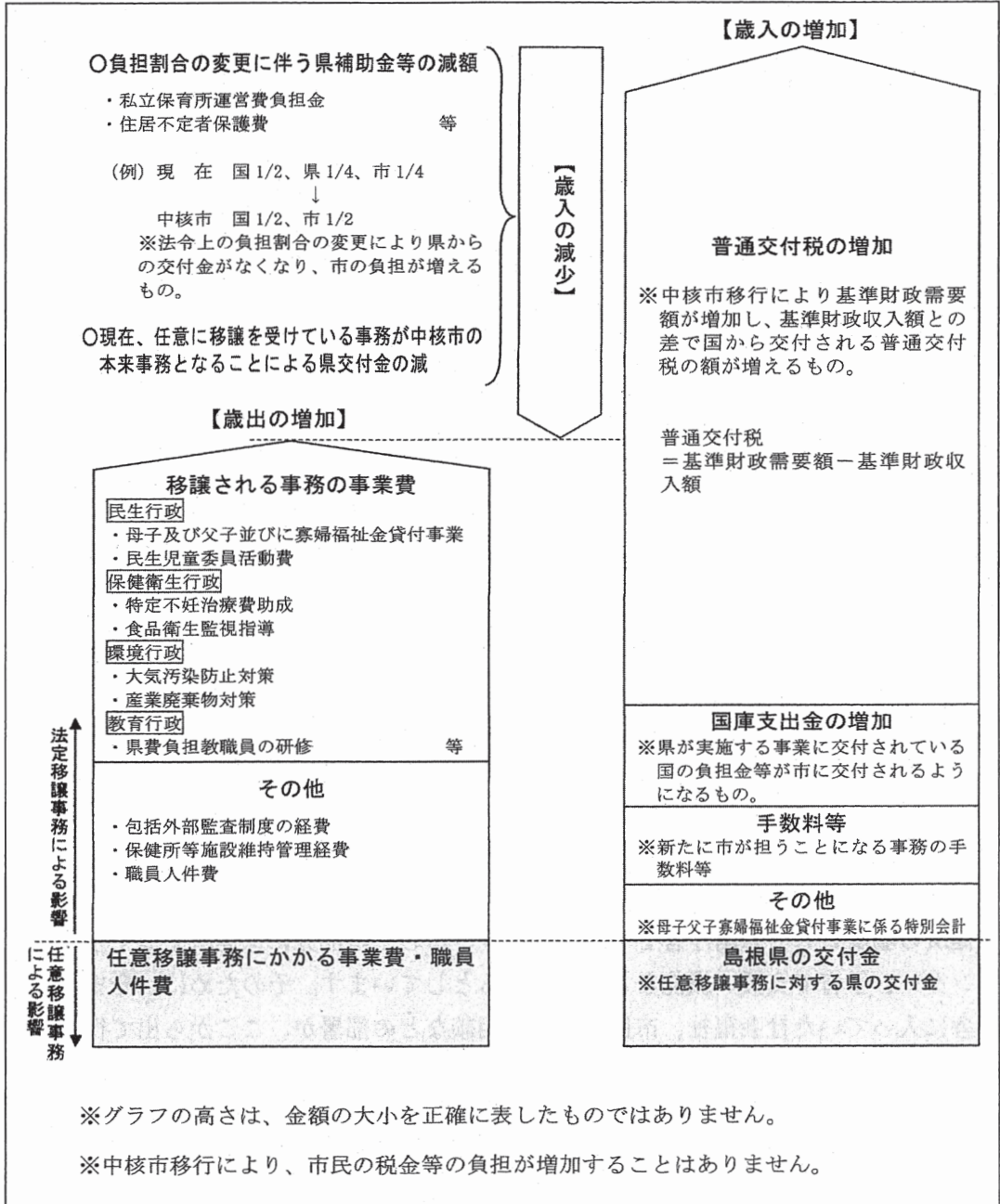
(5) 県委託料

県から委託をする4町に係る保健所関連事務等に係る県からの事務委託料

※金額は、歳出の(1)事業費及び(2)人件費に含まれる。(今後、県で試算)

資料5 中核市への移行にともなう財政への影響イメージ

(出典) 松江市「中核市移行に関する基本的な考え方」(2015年8月)より



ことが明瞭になったのである⁽⁸⁾。

また、先の「平成大合併」がおこなわれた理由が、地方交付税の削減にあったことにも注目しておくべきだ。市町村合併によって自治体の数を少なくすることによって、地方に配分する地方交付税を減らそうとしたのだ。

さらに、現在国は深刻な財政危機のなかで、2020年までにプライマリーバランスを黒字化させている。そのためには、経済成長によって増収をめざすととともに、財政削減に努めなければならない。そのターゲットに、国の大きな歳出項目である社会保障費と地方交付税が狙われていることを知る必要がある。

このような国の動向を考えると、いつまでも地方交付税や国庫支出金など国に依存する財源に頼る政策の危険性が浮き彫りになる。中核市移行にたいする財源確保に甘い見通しをもってはいけない。

5. 中核市への移行と鳥取市庁舎の新築・移転問題

鳥取市における中核市への移行が、市庁舎の新築に与える影響はその建設費の高騰となって現れている。市の発表によると、その建設費が当初の65億6,000万円から資料6にあるように98億4,000万円と、一挙に1.5倍に増えるという。もっとも、建設費の高騰は、この中核市問題以外にも原因があって、建築資材や建設労働者の賃金の上昇、消費税の増税なども理由にあげられているが、中核市への移行もその主な原因であることは確かだ。

前述したように、鳥取市が中核市になると保健所の設置が義務づけられる。市は保健所の場所として駅南庁舎を予定しており、この1階部分に保健所をつくり、保健センター、子育て支援の機能などを集約するとしている。そのために、今まで駅南庁舎に入っていた社会福祉、市民税や市民相談などの部署が、ここから出て行かなければならない。それを新築の庁舎に入れるために、市は当初の計画よりも床面積が拡大して、建築費用も65億円から98億円にまで増大する原因の一つとなったとしている。

そもそも、鳥取市役所は2012年5月の住民投票の結果、現地での耐震改修を求める市民の意向が多数を占めて、市役所を鳥取駅周辺へ移転し新築する市長と市議会の案が退けられた経緯がある⁽⁹⁾。しかしその後、この住民投票を無視して当時の市長や市議会が新築・移転を決定した。さらに今回、市役所の建設費が当初の65億円であったものが、住民投票の結果に反して新築・移転を決定し保健所の設置が決まったとたんに98億円に吊り上げられた。こうした鳥取市の態度は、改めて市民による鳥取市行政への不信感を抱かせている。

また、鳥取市の中核市への移行は、本庁舎とならんで駅南庁舎にも行政機能をもたせると言ってきた鳥取市の方針にも反して、駅南庁舎から行政機能がなくなり本庁舎に一本化されることになる。ここから出てくる問題も深刻だ。

そもそも鳥取駅周辺は、市の防災マップから明らかなように低い位置にあり、古くから川の氾濫によって地面が脆弱な場所である。地震が起これば、液状化を起こすかもしれないような地理的条件が悪い地域。昔の人は、こうした事情を考慮して、現在の位置に市役所を建てた。このような過去の知恵を無視して駅周辺に市役所を建て、しかも行政上の機能をここに集中させることの防災上の危険性を考えなければならない。

行政機能を1カ所に集中すると、地震や火災によってそこが駄目になれば、たちまち危機管理の

資料6 中核市への移行にともなう新庁舎建設費への影響

(出典) 鳥取市「みんなで作るとっとり市庁舎の考え方」(2015年7月)より

(1) 建設費等

建設費等の概算事業費は、次のとおり想定しますが、設計時に建設単価の精査や新本庁舎の建物面積の縮減などに取り組み、費用の抑制に努めます。

区分	事業費	説明
設計・監理費	約 3.2 億円	業務報酬基準（国土交通省告示第 15 号）に基づき算定
建設費	約 93.2 億円	新本庁舎の想定面積（約 23,000 m ² ）に、建設単価（約 40.5 万円/m ² 、下記参照）を乗じて算定
その他経費	約 2.0 億円	調査費、移転費など これまでの調査検討の結果や見積もりなどを基に算定
計	約 98.4 億円	

※消費税等を含む。現在の本庁舎と第二庁舎の敷地活用方法が未定であることからそれぞれの解体費は含めず想定しています。

◆想定する建設単価

建設単価は、近年の建築資材や労務単価の高騰、消費税率の増、鳥取地域の換算率を勘案し、次のとおり約 40.5 万円/m²に想定しますが、今後も変動の可能性があることから、設計時に精査することとします。

区分	単価	説明
建設単価の想定	約 42.1 万円/m ²	平成 29 年度の建設単価（税込）の想定（資料編 P38 参照）。
鳥取地域の換算単価	約 40.5 万円/m ²	上記に鳥取県の地域別工事費指数（0.96）を乗じて算定。

※地域別工事費指数…国土交通省新営予算単価に基づく、東京の工事費単価を 1 としたときの各地域別の工事費指数。鳥取県における鉄骨鉄筋コンクリート造の地域工事費指数は 0.96。

(2) 財源

財源は、次のとおり想定します。

有利な財源である合併特例債、積立て済の基金を活用するとともに、今後も国庫補助金など他の有利な財源の活用などの検討を積極的に進め、市の負担を抑制します。

名称	金額	説明
合併特例債	約 90.9 億円	制度の説明は次項参照。
基金	約 7.5 億円	公共施設等整備基金（残高：約 45.5 億円、H26 決算見込）
計	約 98.4 億円	

◆市の実質負担額 約 38.5 億円

①当初 約 7.5 億円 + ②合併特例債の返済額のうち市の実質負担分 約 31.0 億円

①当初の支払額	約 7.5 億円	建設時の負担額。
②毎年の返済額 (30 年間)	約 1.0 億円	合併特例債の実質返済額。1 年据置、元利均等年 2 回 30 年償還、利率 0.85% で試算。市の実質負担は返済額の 3 割（約 31 億円）。残る 7 割は毎年の地方交付税として国が支援。

これは、庁舎整備のために計画的に積立ててきた基金（約 45.5 億円）でまかなうことができます。

面において大きな問題を引き起こす。むしろ行政機能は、分散されているほうがいい。一方が駄目になっても、もう一方がそれに代わって機能する。だから、鳥取市はこれまで駅南庁舎と新しい庁舎、この二つに主な行政機能を持たせるとしてきたのである。

それが、中核市への移行にともなう保健所設置によって、とたんに変わってしまった。リスクは分散させたほうが良いというのは、これはもう鉄則だ。そうなのに、本庁1カ所に統合するという方向は、危機管理の現在の流れから逆行していると言わざるをえない。

6. 市町村合併への反省のない鳥取市の中核市移行

中核市への移行については、市町村合併の教訓が生かされているのか、はなはだ疑問だ。鳥取市の市町村合併とそれにとまなう特例市への移行について、何ら反省もないまま、さらに中核市へ移行しようとしているのではないか。

現在の鳥取市は、どうも勘違いをしているように思われる。すなわち、鳥取市は大きく強くなることをもっぱら追求している。それは2つの意味だ。1つは合併によって行政地域を拡大すること。2つ目は、一般市から特例市へ、そして特例市から中核市へと権限を増大すること。いずれも量的拡大を重視する姿勢が変わりはない。しかし、今の時代は量よりも質。これを忘れてしまっている。

質とは何かというと、そこに住んでいる人たちの生活を安定させ、住民が高い幸福感が得られるような自治体をつくることである。それを軽視して、もっぱら鳥取市を大きくするために、合併をおこなってきたし、今度は中核市への移行をめざそうとしている。

市町村合併の問題点は、資料7の2015年1月に鳥取市が公表した住民アンケートから読み解くことができる。鳥取市の合併での影響について、住民の不満がかなり出ている。特に、中心部よりも市の周辺部から不満の声があがっており、「公共料金など住民負担が増加した」、「きめ細かい行政サービスが低下した」、「中山間地の整備が遅れている」と答えた住民が多くいる。

合併する際には、行政は「サービスは高いところに合わせ、負担は低いところに合わせる」ので、合併すれば住民にとってメリットは大きいと説明していた。しかし、合併した結果はその逆になった。そこで、住民からは「こんなはずではなかった」、「話が違うではないか」などと不満が出てきているというわけだ。

さらに、合併の際、行政は「合併すれば、それぞれの地域の特徴をいかして活力のあるまちになります」と盛んに合併の効果を宣伝した。しかし、これも事実は逆になり、合併してから過疎化はますます進んだ。

図表1は、この事実を物語っている。この表は鳥取市が合併した旧町村の人口推移を示しているが、合併によって人口減少に歯止めがかかるどころか、ますます人口減少が進んでいることがわかる。特に、気高町や河原町、青谷町、佐治村の人口減少が激しく、それに応じてこれら地域の活力も低下している。

鳥取市が合併によって、一般市から特例市になってもこのような状況である。それを改善することが先決なのに、このことに有効な手立てを打たないまま、今度は特例市から中核市になっても同じことの繰り返しになるであろう。

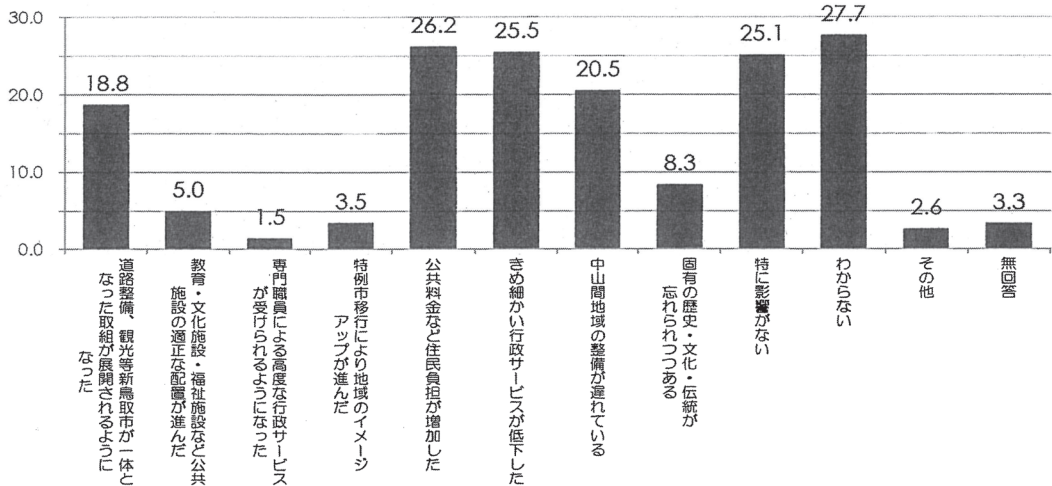
資料7 鳥取市における合併の影響

(出典) 鳥取市「鳥取市民アンケート調査報告書」(2015年1月)より

鳥取市は平成16年11月に周辺8町村と合併を行い、10年が経過しました。合併したことによって、どんな影響があったと思いますか。(その他を含めて3つ以内に○)

- ◇ 鳥取市の合併によって影響があったと思うことは「10.わからない」が27.7%と最も多い。次いで「5.公共料金など住民負担が増加した」が26.2%となっている。
- ◇ 年齢別では、年齢が上がるにつれ「5.公共料金など住民負担が増加した」「6.きめ細かい行政サービスが低下した」が多い傾向がみられる。
- ◇ 地域別では、「鳥取地域(合併前の鳥取市の区域)」は「9.特に影響がない」「1.道路整備、観光など新鳥取市が一体となった取組が展開されるようになった」が多いのに対し、新地域では「5.公共料金など住民負担が増加した」「6.きめ細かい行政サービスが低下した」が多い傾向がみられる。

鳥取市の合併での影響について (%) 全体 (N = 2050)



鳥取市の合併での影響について/年齢別、居住地域別 (%)

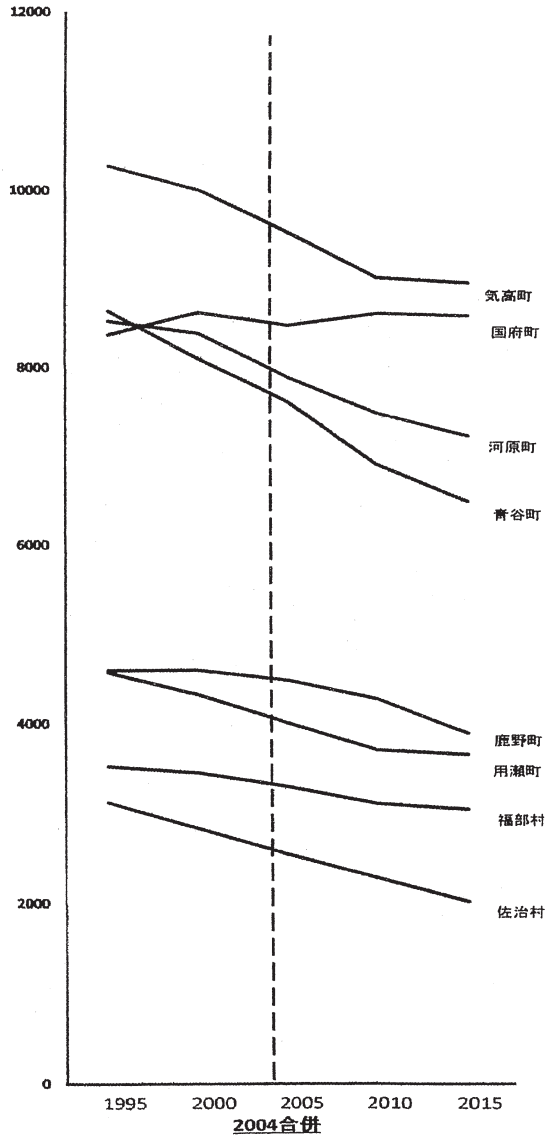
	1.道路整備、観光など新鳥取市が一体となった取組が展開されるようになった	2.教育・文化施設・福祉施設など公共施設の適正な配置が進んだ	3.専門職員による高度な行政サービスが受けられるようになった	4.特例市移行により地域のイメージアップが進んだ	5.公共料金など住民負担が増加した	6.きめ細かい行政サービスが低下した	7.中山間地域の整備が遅れている	8.固有の歴史・文化・伝統が忘れられつつある	9.特に影響がない	10.わからない	11.その他
全体 (N=2050)	18.8	5.0	1.5	3.5	26.2	25.5	20.5	8.3	25.1	27.7	2.6
10代	15.9	7.3	1.2	0.0	8.5	7.3	11.0	6.1	12.2	64.6	1.2
20代	18.2	4.1	0.0	2.7	14.2	16.2	15.5	6.1	18.9	44.6	1.4
30代	16.3	3.4	1.9	3.4	17.0	17.4	13.3	5.3	26.5	34.1	2.3
40代	19.3	3.0	1.3	2.3	24.7	24.0	19.7	7.0	26.0	23.7	1.3
50代	14.6	3.0	0.3	3.3	26.7	32.8	25.1	8.8	27.8	22.3	2.5
60代	19.7	5.7	2.0	4.3	32.2	28.5	24.4	8.6	27.9	21.9	3.7
70代	24.3	8.8	2.5	4.1	34.8	29.8	21.3	12.7	21.8	24.0	3.3
鳥取地域※	20.2	5.2	1.5	3.5	21.1	19.3	16.7	7.8	28.6	31.1	2.6
国府地域	20.2	5.6	1.1	2.2	44.9	36.0	24.7	14.6	14.6	16.9	3.4
福部地域	15.2	3.0	3.0	3.0	54.5	75.8	60.6	3.0	3.0	9.1	0.0
河原地域	18.2	3.9	3.9	2.6	28.6	51.9	33.8	10.4	13.0	18.2	1.3
用瀬地域	6.7	4.4	0.0	2.2	57.8	55.6	42.2	13.3	13.3	8.9	0.0
佐治地域	11.1	16.7	0.0	11.1	61.1	38.9	61.1	0.0	11.1	5.6	0.0
気高地域	8.8	4.4	0.0	3.3	49.5	44.0	26.4	12.1	15.4	14.3	3.3
鹿野地域	12.8	0.0	0.0	2.6	48.7	64.1	43.6	10.3	5.1	12.8	5.1
青谷地域	10.8	2.7	2.7	0.0	40.5	48.6	32.4	8.1	16.2	18.9	5.4

※「無回答」は割愛しています。
 ※「鳥取地域※」=「鳥取地域(合併前の鳥取市の区域)」

図表1 鳥取市域における合併前後の人口推移（1995～2015年）

（出典） 1995～2010：国勢調査、2015.9：住民登録台帳より作成

	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年
新鳥取市	191959	200744	201740	197449	192122
旧鳥取市	140330	150439	153926	152066	148159
福部村	3526	3451	3299	3110	3047
国府町	8367	8620	8471	8604	8579
河原町	8522	8382	7884	7482	7224
用瀬町	4573	4324	4006	3707	3657
佐治村	3127	2835	2545	2286	2020
気高町	10277	10004	9521	9016	8956
鹿野町	4598	4594	4480	4277	3892
青谷町	8639	8095	7608	6901	6488



7. 中核市への移行と道州制

最後に、この中核市問題というのは、単なる地方自治体の問題ではなく、国全体に関わる問題でもあるという点に注意する必要がある。すなわち、将来的には道州制の導入手段となる可能性があるということだ⁽¹⁰⁾。

政府は、地方自治法を改正して特例市を廃止し、現在特例市である自治体を中核市にすることによって権限を県から中核市に移す措置をとった。これを分権だといって、国民も支持しているくらいがある。しかし、先ほど述べたように、権限が降りるといことは、それを受ける自治体は仕事量が増えることを意味する。その権限を処理するに見合うだけの財源の移譲がなされなければ、地方自治は発展しない。むしろ地方自治は後退する。

また、権限が県から基礎自治体に降ろされていくということは、県と市町村の関係では県の存在意義が低下することだ。今まで県は、少なくとも市町村との連絡調整の役割とか、市町村ではできない広い範囲の行政に対応するとか、あるいは市町村の仕事を補完するなど、基礎自治体を支える仕事をしてきた。

これは、戦前の府県との大きな違いである。戦前の県知事は、官選で国が内務官僚を任命して知事に据えた。ということは、この時代の知事は、国の命令を自治体に伝達しそれを遂行することを基本的な任務として、もっぱら中央政府のための仕事を地方でおこなっていたわけである。

しかし戦後になると、知事は公選制によって県民の直接選挙によって選ばれる存在となった。大きな違いである。確かに、今でも府県というのは、国の代行機関としての役割も果たしている。これは、戦前から引き継いだものだ。しかし同時に、戦後の民主改革の中で、地方自治を理念に県民の生活を支えるという役割もしているわけである。

こうして戦後、県は地方自治の担い手として、連絡調整、補完、広域行政の主体として、その存在意義を認められてきた。しかし現在、県はこれらの権限を次第に手放しつつある。このような事態が進んでいけば、一体県は何のためにあるのかと疑問視されるような状況に至る。中核市への移行は、こうした認識をさらに進める。

中核市や政令指定都市が次から次へと誕生してくれば、県に代わって市の活動範囲が拡大する。そうすると、県の存在意義がどんどん薄れ、もう県はいらない、大きな市があったらいいじゃないかとなる。自民党や財界などは、全国300の市にして府県を廃止し、府県に代わって道州を置くように提言している⁽¹¹⁾。

道州制になれば、州都以外の地方都市は衰退していくであろう。なぜなら、鳥取市を例にとると、県庁所在地だから鳥取市には国の出先機関が数多く置かれている。例えば、鳥取労働局、鳥取税務署、鳥取財務事務所、鳥取地方裁判所、鳥取運輸局、日銀鳥取支店、そして、鳥取大学などだ。こうした公共機関があるおかげで、そこで働いている人たちの職場が保障されるし、人口も維持できる。こうした事情によって鳥取市は支えられている。しかし、もしも鳥取県という枠組みがなくなれば、鳥取市にあえてこうした公共機関は置く必要はなくなり、統廃合の末に鳥取市の活力は失われていくのは明らかである。

こうした、今後の見通しを考えずに、大きな都市づくりに邁進していこうとする鳥取市の姿勢は、あたかも現安倍政権の国づくりをみているようだ。

経済成長と軍事化をバックに、ひたすら大国化をめざす安倍政権の政策は、国民の願いとは逆行している。なによりも国民は、強く大きな国家よりも、安心して暮らすことができ、日々の生活に

幸福を感じられるような国になることを願っている。それと同じように、市民が鳥取市の行政に望むことは、住民が安心して生活でき、住んで良かったと幸福感を抱けるような自治体をつくるために努力してほしいということである。

おわりに

以上、鳥取市の中核市移行における諸問題について述べてきた。最後に、その問題点を5点にまとめておこう。

第1に、中核市移行による県からの権限移譲は、それ自体では決して地方自治の発展をもたらさない。権限移譲が財源の移譲と住民参加をとみなわなければ地方自治は後退する。

第2に、中核市への移行にともなう財政負担を軽視してはいけない。この点が不明確なままでは、鳥取市の財政負担増、財政圧迫の要因となり、住民への行政サービスの低下や住民負担の増大になりかねない危険性がある。

第3に、市民からは、新庁舎建設の住民投票を無視した鳥取市の姿勢が批判されていることに加えて、今回中核市への移行が新庁舎の建設費高騰の要因とされ、当初の約束から建設費を一挙に1.5倍に増額した鳥取市に対し、さらなる疑念がもたれている。

第4に、中核市への移行が、なんら市町村合併の教訓を踏まえるものとはなっていない。鳥取市は合併によって特例市になったが、市域全体の活力は低下した。それへの有効な改善策が打たれないままで、さらに中核市になっても事態は変わらないどころか、ますます悪化する可能性がある。

第5に、鳥取市のように全国の都市が中核市に移行する割合が多くなればなるほど、地方都市から活力を奪う道州制への地ならしになる。市が中核市になれば、膨大な権限が県から市に移譲され、その分、県の存在意義が薄れ県の廃止とそれに代わる道州制の導入に合理的根拠を与えることになろう。

注

- (1) 改正地方自治法第252条第22第1項において中核市の指定要件を人口20万以上の都市に変更するとともに、旧地方自治法の第2編第12章第3節を削除して特例市を廃止した。
- (2) 改正地方自治法付則第3条による。
- (3) 鳥取市の人口は、合併当初の20万1740人(2005年)と比べて、現在19万1969人(2015年12月31日現在)に減少している。
- (4) 鳥取市総務課「中核市移行の取り組みについて」(2014年6月10日)参照。
- (5) 市町村合併に関しては、藤田安一「市町村合併と自治体財政」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号, 2003年)および、同「検証・市町村合併後の兵庫県篠山市財政」(『地域学論集』第4巻第3号, 2008年)参照。
- (6) 現在の鳥取市財政に関しては、藤田安一「危機にある鳥取市財政の現状と今後の課題」(『地域学論集』第11巻第2号, 2014年)参照。
- (7) 鳥取市「みんなでつくとっとり市庁舎の考え方」2015年7月。
- (8) 三位一体改革に関しては、藤田安一「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考」(『地域学論集』第3巻第1号, 2006年)参照。

- (9) 鳥取市における市庁舎の新築・移転問題については、藤田安一「鳥取市庁舎の建て替えをめぐる住民投票の特徴と意義」(『地域学論集』第9巻 第2号, 2012年), および市庁舎新築移転を問う市民の会編『「市民の会」400日のたたかい—鳥取市庁舎建設をめぐる住民投票運動の記録—』(2012年)参照。
- (10) 道州制に関しては、藤田安一「道州制と現代地方自治の危機」(『都市問題研究』2006年9月号), および同「市町村合併から道州制へ」(『地域学論集』第3巻 第2号, 2006年)参照。
- (11) 例えば、自民党道州制調査会は、現行の1800市町村を300の自治体に再編して、政令指定都市並の権限する案を公表し(2007年), また経団連は、市町村など基礎自治体を300~500程度にするとした「道州制の導入に向けた第1次提言」(2007年)を発表している。

参考文献

- ・鳥取市総務課「中核市移行の取り組みについて」2014年6月10日。
- ・鳥取市「中核市への移行に関するQ&A」2015年10月7日。
- ・鳥取市「鳥取市は中核市へ」2016年1月29日。
- ・鳥取市「鳥取市保健所設置基本構想(案)」2015年4月。
- ・鳥取市「みんなでつくとっとり市庁舎の考え方」2015年7月。
- ・鳥取市「鳥取市民アンケート調査報告書」2015年1月。
- ・第1~4回「鳥取市の中核市移行に関する県・市協議会」提出資料。
- ・第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」2013年6月25日。
- ・経団連「道州制の導入に向けた第1次提言」2007年。
- ・初村尤而『政令指定都市・中核市と合併—そのしくみ・実体・改革』自治体研究社, 2003年。
- ・西尾 勝編著『都道府県を変える!—国・都道府県・市町村の新しい関係—』ぎょうせい, 2000年。
- ・西村 茂, 廣田全男, 自治体問題研究所編『大都市における自治の課題と自治体間連携』自治体研究社, 2014年。
- ・本田滝夫, 榊原秀訓編『どこに向かう 地方分権改革—地方分権改革の総括と地方自治の課題』自治体研究社, 2014年。
- ・島 恭彦, 宮本憲一編『日本の地方自治と地方財政』有斐閣, 1968年。
- ・宮本憲一『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社, 2005年。
- ・藤田安一「危機にある鳥取市財政の現状と今後の課題」『地域学論集』第11巻 第2号, 2014年。
- ・藤田安一「道州制と現代地方自治の危機」『都市問題研究』2006年9月号。
- ・藤田安一「市町村合併から道州制へ」『地域学論集』第3巻 第2号, 2006年。
- ・藤田安一「鳥取市庁舎の建て替えをめぐる住民投票の特徴と意義」『地域学論集』第9巻 第2号, 2012年。
- ・市庁舎新築移転を問う市民の会編『「市民の会」400日のたたかい—鳥取市庁舎建設をめぐる住民投票運動の記録—』2012年。

(2016年1月29日受付, 2016年2月3日受理)