

入門！「道州制」

～地方分権後の県・市町村の在り方～

目 次

まえがき	1
第 1 章 第 27 次地方制度調査会答申の概要	3
1 地制調とは	3
2 市町村合併の扱いが中心	3
3 第 27 次地制調答申の各論点	4
第 2 章 基礎自治体の在り方	9
1 市町村合併の歴史	9
2 全国の市町村合併の動向	15
3 本県の市町村合併の動向	19
4 なぜ市町村合併なのか	23
5 市町村合併以外の方策の検証	28
6 地域自治組織	34
7 標準自治体の考え方	38
8 第 2 章のまとめ	42
第 3 章 大都市の在り方	49
1 大阪市の大都市制度研究会の報告	49
2 都市の問題点	52
3 都道府県と市町村との関係	55
4 権限の更なる移譲	59
5 第 3 章のまとめ	62
第 4 章 広域自治体の在り方	69
1 都道府県のかたち	69
2 都道府県の在り方の見直し	72
3 重複行政の解消	76
4 広域連携の形態	81
5 道州制シミュレーション	89
6 第 4 章のまとめ	103
まとめ ～道州制の実現のために市町村、都道府県、国はどう在るべきか～	107
あとがき	114
巻末資料	115
1 ヒアリング調査結果	115
2 アンケート実施結果	122
3 主要参考文献等	130
4 研究スケジュール	131
5 研究員名簿	132

まえがき

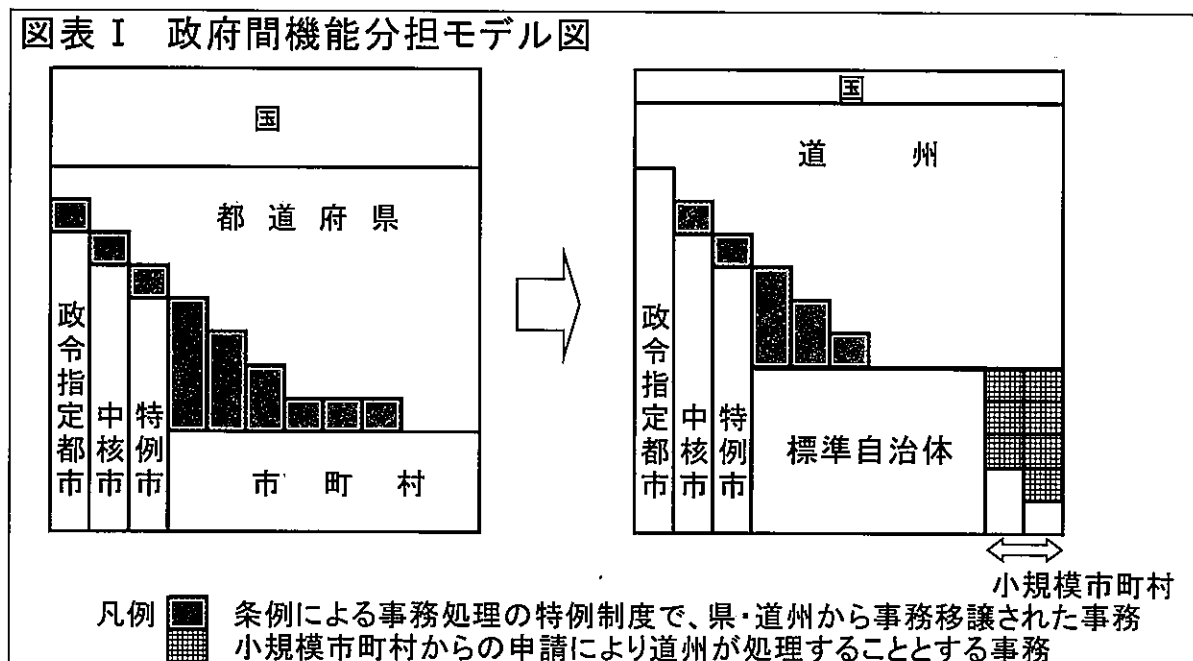
1 政府間機能の役割分担モデル

市町村合併が今後更に進み、権限移譲の受け手となる基礎自治体の行財政体制が整備されていけば、中間政府である都道府県の在り方が果たしてこのままでよいのかという議論が生じるのは当然の流れである。市町村合併を主たる目的とした第27次地方制度調査会答申（以下「第27次地制調答申」という。）においても、「都道府県の区域の拡大が必要」と明確に記載され、道州制について一定の検討が行われた。

人口規模が広域自治体である府県に匹敵し、あるいは府県を超える政令指定都市が、果たして基礎自治体といえるのかという議論も生じており、我々がこれまで当然の前提としてきた地方自治制度の枠組みについても再編が始まっている。

このような現状を踏まえ、我々、県及び市町村職員の共同研究チームは、今後の在るべき地方制度をどう設計するかという観点から検討を重ねてきた。この検討に当たり我々が頻繁に利用したのが図表Ⅰである。図中、左側が現状、右側が今後の在るべき姿を想定したものであり、図表の縦幅は事務権限の大小を示している。

この地方自治制度設計の検討に当たり、我々は、研究員を①基礎自治体、②大都市、③広域自治体という3つのグループに分けた。このグループ分けは、図表Ⅱのとおり、第27次地制調答申の構成に由来している。地方制度調査会（以下「地制調」という。）は、今後の地方自治制度はどうあるべきかという点について首相の諮問を受けて設置されたものであり、我々の研究に当たり強く依拠したものである（第27次地制調答申の概要については第1章で取り上げる）。



本研究において、図表Ⅰの右側（在るべき姿）に記載した標準自治体及び小規模市町村については第2章で、政令指定都市・中核市・特例市といった大都市については第3章で、広域自治体については第4章で述べることにする。

なお、市町村合併は現在進行形の課題であり、道州制はもう少し先（本研究においては20年後と想定した。）の大きな制度改革である。このため、各グループで検討作業を進めるにあたり、随時全員でこのモデル図のあり方について議論を重ね、報告書全体の統一性を配慮した。

図表Ⅱ 第27次地制調答申の構成と本研究の項目

構 成	議論の対象	本研究の項目
第1 基礎自治体のあり方	市町村	第2章
第2 大都市のあり方	政令指定都市、中核市、特例市	第3章
第3 広域自治体のあり方	都道府県	第4章

2 在るべき地方制度の姿

（1）標準自治体及び小規模市町村

今後の在るべき姿として、市町村合併により行財政能力の向上を達成した標準自治体が多く形成されている。詳細は後述するが、標準自治体はある程度の規模が必要である。本研究では、標準自治体は平均人口が10万人程度が望ましいとした。

しかし、諸事情により標準自治体の基準が満たせない市町村（本研究では、「小規模市町村」と定義する。）も想定せざるを得ない。こうした場合の方策として、小規模市町村の事務を道州が補完するものとする。これは、法令で市町村に義務づけられている事務についても、市町村から都道府県へ事務移譲できる制度（事務配分特例方式）が採用されているためである。→この分野については、第2章で詳述する。

（2）大都市

指定都市は現行の都道府県並みの事務を、中核市は指定都市並みの、特例市は中核市並みの事務を処理する。→この分野については、第3章で詳述する。

（3）道州

土地利用、地域交通、産業振興、国土保全等、国から都道府県へ更なる事務権限の移譲が進むことにより、国は、外交、防衛、経済政策など限られた事務を行う。具体的には、現在の地方支分局の事務が都道府県の事務に移譲される。また、これらの権限移譲の受け皿として、都道府県は自主合併を経て規模を拡大し、道州制に至る。

→この分野については、第4章で詳述する。

第1章 第27次地方制度調査会答申の概要

「はじめに」で述べたとおり、第27次地制調答申の内容は、我々の研究にあたり強く依拠したものである。第2章から各論点ごとに検証を行っていくが、その前段として、本章では第27次地制調答申の内容を概観する。

1 地制調とは

地制調とは、地方自治制度の改革にあたり調査審議を行う有識者の調査会である。地方制度調査会設置法に基づく組織で、総務省が事務局である。第27次地方制度調査会（以下「第27次地制調」という。）は、平成13年11月に委員28名で発足し（委員は8ページ参照）、任期は2年である。会長、副会長は、それぞれ、諸井 虔氏（太平洋セメント(株)相談役）、西尾 勝氏（国際基督教大学教授）である。小泉内閣総理大臣からの諮問は、「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、貴調査会の調査審議を求める」というものである。地制調は平成15年4月に中間報告を、同年11月に最終答申を発表した。いわゆる「西尾私案」は平成14年11月に、第27次地制調の議論の「たたき台」として副会長から提案されたものである。

第27次地制調は、総会、専門小委員会（学識経験者16名）、専門部会（発足当初の平成14年2月から4月まで活動）で構成される。専門部会において論点整理がなされ、これら論点について小委員会で詳細に審議を行い、その審議結果を総会に諮る形で意見集約を図った。答申をまとめるにあたっての議論は、小委員会がその中心を担っているが、これら議論をさばく小委員会の長には、自治事務次官をつとめた松本英昭氏（財団法人自治総合センター理事長）が就任した。

市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）は平成17年3月に期限が到来するが、第27次地制調は、その後の法制をにらんでおり、答申内容は、今後の法改正に反映されることとなる。

2 市町村合併の扱いが中心

当広域連合顧問、元獨協大学学長の恒松制治氏（1975年から1987年まで島根県知事）は、第27次地制調答申について、「これは、今後の地方制度のあり方を示すものではなく、現在の市町村合併をいかに進めるかを示すものである。」とコメントしている。単純な紙面の分量でみると、「基礎自治体のあり方」と題された市町村合併に係る内容は、全体のおよそ6割を占める上、重要な制度改正に係る記述は、大都市における条例による事務処理の特例制度の拡充を除き、市町村合併に係るものがその中心である。

さて、第27次地制調に先行して、機関委任事務の廃止等多くの分権改革を担った地方分権推進委員会がその任期を終えている。地方分権推進委員会では、国からの権限移譲を進めるにあたって、まずは都道府県を主たるターゲットとし、その後、市町村へという絵を当初は描いていた。

しかし、各方面から市町村への権限移譲についても推進するとともに、権限移譲の受け皿となりうる規模・能力を備えた基礎自治体の体制整備が必要であるとの声が高まり、市町村合併がにわかにクローズアップされることとなった。

このため、地方分権推進委員会の第二次勧告で、市町村合併の更なる推進が取り上げられるとともに、地方分権推進一括法による合併特例法の改正で合併特例債等の財政的インセンティブが用意された。

第27次地制調答申は、このような流れを受け、平成17年4月以降、いかにして市町村合併を更に推進していくかという目前に期限が差し迫った議論をした。このため、後続する「大都市のあり方*」や「広域自治体のあり方*」と比較して、「基礎自治体のあり方*」はボリュームが多く、密度も濃いものとなっている。

* 第27次地制調答申では「在り方」を「あり方」と表記している。本研究会では、「物事のあるべき姿」を強調する趣旨で「在り方」と表記することとした。以下、各種答申等から引用する以外は「在り方」としている。また、「地方公共団体」と「地方自治体」については、「自治」の概念を強調する趣旨から各種答申から引用する以外は、本研究会は「地方自治体」と表記している。

3 第27次地制調答申の各論点

(1) 第1 基礎自治体のあり方

ア 団体自治と住民自治

基礎自治体はいかにあるべきか、という理念を明らかにしている。団体自治、つまり、公共サービスを提供する地方公共団体は、高度・複雑化する行政需要に対応するために規模拡大を図るべきであるとし、一方、この規模拡大のカウンターバランスとして住民自治、つまり住民参加を充実させる制度を別途用意する必要があると指摘している。「規模拡大＝市町村合併」であり、「住民参加充実＝地域自治組織」である。

イ 小規模市町村

規模拡大を図るため市町村合併を推進とした場合、規模拡大を図れないケース、つまり、市町村合併に至らなかったケースをどう扱うのか、という点は重要な課題である。少子高齢化が進行し、段階補正等の地方交付税の見直しが進んだ場合、特に小規模市町村においては、従来のような行財政基盤を維持できなくなると第27

次地制調答申は予想している。

平成14年11月に議論の「たたき台」として提出された西尾私案は、このような課題に明快な解を用意した。すなわち、解消すべき人口規模（例えば人口1万人）をあらかじめ法律で明示しておき、市町村合併を一定期間推進しても規模拡大を達成できなかった市町村は、自動的に都道府県が事務補完するか（事務配分特例方式＝窓口業務等一部の事務のみを処理し、それ以外の事務は都道府県が処理）、市町村が補完するもの（内部団体移行方式＝周辺の基礎自治体に編入）を提案した。

しかし、これら補完の具体的方策については、全国町村会や全国町村議会議長会等の反対が強く、第27次地制調答申では今後検討として先送りされることとなった（図表1－1）。

なお、小規模市町村の人口規模については、一定の留保付きではあるが、「おおむね1万人未満」と明示した。ただし、西尾私案における「解消すべき団体規模」という書き方ではなく、「都道府県が市町村合併の構想を策定するにあたっての小規模市町村とは」、という定義として扱われている。

図表1－1 今後検討として先送りされた事項

	制 度	内 容
1	都道府県が関わる市町村合併方式	市町村が合併を求めた場合に、都道府県が関わる手続により市町村合併を行う新たな仕組み
2	広域連合制度の拡充	市町村のみで構成される広域連合制度を充実
3	事務配分特例方式	合併に至らなかった市町村は、法令による義務づけのない自治事務と法令上義務づけられた事務の一部のみを処理し、それ以外の事務を都道府県が補完する仕組み

ウ 平成17年4月以降（合併特例法期限到来後）の方策

1965年に10年間の時限法で合併特例法が制定され、その後、85年、95年と延長が重ねられた。同法は2005年（平成17年）3月に期限が到来する。第27次地制調答申では、同法失効後は新法を制定し、一定期間更に自主的な合併を推進することとした。具体的には、市町村合併に関する構想を都道府県が策定し、当該構想に基づき、知事が、合併が遅れている市町村に勧告、あつせんを行う仕組みを整備することとした。なお、現行法における合併特例債*のような財政支援措置はとらないこととした。

* 合併年度から10年間、合併関連の事業に地方債を95%充当する。また、その元利償還金の7割は交付税で措置する。

エ 地域自治組織*

合併特例法においても、地域審議会（合併をした旧市町村単位に置かれる代表機関で、地域住民の意見を集約し、これを表明する機関）という制度がすでに盛り込まれているが、更に進めて地域自治組織という制度を提言している。地域自治組織は、自治会と比較すると分かりやすい（図表1－2）。

図表1－2 地域自治組織と自治会との比較

項目	自治会	地域自治組織
構成員	任意に加入・脱退	区域内に住所を有する者は自動的に構成員になる
財源	会費徴収	基礎自治体からの移転財源（法人格ありの場合、移転財源以外に構成員の負担を求める仕組みを検討）
事務	地域共同的な事務	法令による義務づけがない基礎自治体の事務のうち、その区域の地域共同的な事務
意思決定	総会	地域協議会（構成員は基礎自治体の長が選任）
長	総会の議決で選出	基礎自治体の長が選任

特筆すべきは、一般制度としてこの地域自治組織が提案されている点で、合併の有無に関わらず、どの市町村でも希望すれば行政区タイプの地域自治組織が設置できるものとされた。

一方、法人格を付与した地域自治組織については、合併した旧市町村単位に限り設置できるものとし、さらに法人格の存続には一定の期限を設けることとした。これは、合併によって周辺部が疎まれるのではないかという危惧に対して、法人格付与により当面は配慮するが、それが将来的に継続するのは地域としての一体性にマイナスであろうという判断が背景にある。行政区タイプ、法人タイプとも、財源は基礎自治体からの移転財源のみというのが原則となる。

* 第27次地制調答申では「地域自治組織」という名称が使用されていたが、平成16年3月9日に閣議決定された法案では、法人格を有するものを「合併特例区」、一般制度として設置できるものを「地域自治区」と、タイプ別に名称を付与している。また、前者は合併特例法の後継法で、後者は地方自治法でそれぞれ扱われることとなった。

なお、本稿では便宜上「地域自治組織」という名称で統一する。

（2）第2 大都市のあり方

現在、大都市制度として次の3つが用意されている（図表1－3）。

これら大都市に共通する課題として、都市の規模と能力に応じた一層の権限の移譲

が必要であるとするが、現行の大都市に関する制度の枠組みには手を加えないこととした。同様に、中核市、特例市制度も合併特例法の期限内においては現行のままであるべきとした。

具体的な権限移譲の方策として、条例による事務処理の特例制度の拡充を提言している。現在は、都道府県が市町村の意見を聴いた上で、都道府県条例により市町村に事務移譲を行う制度となっているが、これにプラスして、市町村が都道府県に条例制定を要請できる仕組みを導入する必要があるとした。

図表 1－3 現行の大都市制度

制 度	要 件	権 限
政令指定都市 (地方自治法 第 252 条の 19)	政令で指定する人口 50 万以上の市	都道府県が処理する事務のうち、民生行政、保健衛生行政、都市計画等に関する事務の全部又は一部を処理する。
中核市 (地方自治法 第 252 条の 22・ 第 252 条の 23)	政令で指定する人口 30 万以上、面積 100 平方キ ロメートル以上(人口 50 万未満の場合)の市	政令指定都市が処理する事務の一部 (中核市が処理することが適当でない事務以外のもの)を処理する。
特例市 (地方自治法 第 252 条の 26 の 3)	政令で指定する人口 20 万以上の市	中核市が処理する事務の一部(特例市 が処理することが適当でない事務以 外のもの)を処理する。

また、住民サービスをより住民に身近なものとするため、基礎自治体の項で提言された地域自治組織を大都市内の区などに活用する方策を提示している。

(3) 第3 広域自治体のあり方

地方分権改革により、都道府県は、広域の地方公共団体としての位置付けがより明確になったところであり、その役割に応じた機能が十分に発揮されるためには、現在の区域の拡大が求められるとしている。そして、都道府県の自主的な合併の道を開くことを検討すべきとし、その方式については、関係都道府県の議会の議決を経て合併を申請し、国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられるとしている。

また、「道州制」については、次期第 28 次地制調において本格的に議論することとしているが、道州の基本的性格、国と地方の役割分担、道州の権能、道州制の導入に伴う国の地方支分部局の取扱い、道州の区域、設置手続、長と議会の基本構造、国・道州・基礎自治体間の関係、税財政制度などについて、検討する必要があるとしている。

なお、連邦制については、憲法改正が必要であり、また我が国の成り立ちや国民意識の現状からみると、「制度改革の選択肢とすることは適当ではない」と否定的である。

図表1-4 第27次地方制度調査会委員名簿
(平成15年8月18日現在)

学識経験者 18名	今村都南雄	中央大学教授
	岩崎美紀子	筑波大学教授
	上島 一泰	(株)ウエシマコーヒーフーズ社長
	尾崎 護	矢崎総業(株)顧問 元国民生活金融公庫総裁
	貝原 俊民	(財)阪神・淡路大震災記念協会理事長 元兵庫県知事
	小早川光郎	東京大学教授
	紺谷 典子	(財)日本証券経済研究所主任研究員
	神野 直彦	東京大学教授
	世古 一穂	NPO研修・情報センター代表理事
	西尾 勝◎	国際基督教大学教授
	西野 漢里	明治大学教授
	浜田 広	(株)リコー会長
	林 宣嗣	関西学院大学教授
	松本 英昭★	(財)自治総合センター理事長
	マリ クリスティヌ	異文化コミュニケーター
	茂木友三郎	キッコーマン(株)社長
	諸井 虔◎	太平洋セメント(株)相談役
	山本 容子	版画家
国会議員 6名	中山 利生	衆議院議員
	野中 広務	衆議院議員
	松崎 公昭	衆議院議員
	山名 靖英	衆議院議員
	溝手 顕正	参議院議員
	伊藤 基隆	参議院議員
地方団体 6名	石井 正弘	岡山県知事
	中畑 保一	愛媛県議会議員
	山出 保	石川県金沢市長
	片山 尹	北九州市議会議員
	山本 文男	福岡県添田町長
	安原 保元	広島県神辺町議会議員

専門小委員会委員

注1 ◎会長 ○副会長 ★専門小委員会小委員長

注2 ■は専門部会出席者

第2章 基礎自治体の在り方

本章では、主として市町村合併の問題を扱う。まず、市町村合併の歴史から第27次地制調答申に至るまでの流れを把握し、全国及び本県の合併の動向を概観する。

続いて、市町村合併の意義を再度確認し、今後の政策立案に資するため、第27次地制調答申では「今後検討」とされた市町村合併以外の方策を検証する。

また、市町村合併にあたり、行政効率が高い人口規模についても検証を行う。

1 市町村合併の歴史

(1) 自然村

江戸時代、村は検地によって石高とその範囲が確定された。その結果、村は年貢や諸役を負担する基本単位となり、庄屋などの村役人を中心として寄り合いで協議され、自治的に運営されていた。これが現在の市町村のもととなる「自然村（しぜんそん）」である。

自然村とは明治22年の町村制によって成立した「行政村」に対峙して提示された概念であり、社会学上、近世以来の「農漁民が生活の原理にもとづいて構成したムラ」、「歴史的に変遷してきた政治的な統治制度の背後に隠れている自然村」と捉えられている。

明治政府は、「富国強兵」や「殖産興業」政策の実現のため、国民に納税・徴兵・教育の3大負担を求めたが、これには、府県とともに自然村から行政村への転換を図る末端地方行政の整備が欠かせなかった。そのため、国勢認知と人民把握のため、明治4年に戸籍法を制定し（壬申戸籍）、戸籍区を創った。その後、この戸籍区が単なる戸籍編製のための区画ではなく、大小区制となり地方行政区画の底辺となった。

(2) 明治の大合併

明治10年代、国会開設と条約改正を前にして、地方制度の改正は急務中の急務であった。国会開設運動に絡んで多くの地方的騒乱がおこり、藩閥官僚に対する反感と抗議は苛烈であった。政府は、政党の地方自治に対する要求が中央政権を危うくする前に、むしろ地方自治体の公共事務を法律の範囲内で、また政府の監督の下に処理する地方自治制度を確立するのが先決とした。

そのような中、明治21年、内閣総理大臣伊藤博文と内務大臣山縣有朋の裁可を得て、「市制町村制」が法律第1号として公布された。

市制町村制の前文には、法令制定の理由が述べられていたが、その中に、「今地方ノ制度ヲ攻ムルハ即チ政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ又人民ヲシテ之ニ参与セシメ以テ政府ノ繁雜ヲ省キ併セテ人民ノ本務ヲ尽シメントスルニ在リ…」

とあり、政府の仕事を手伝わせ、政府に協力させるために地方自治機関を作るかの内容であった。事実、市町村は、一応地方自治体としての制度となったが、同時に政府統治の下部機構という役割も持たされた。

明治21年から22年にかけて、市制町村制の施行に伴い、小学校事務の処理を目的に、約300から500戸を標準規模とした町村合併が全国的に行われ、概ね7万の町村が1万6千の市町村に集約された（図表2-1）。これが明治の大合併である。

明治22年の町村制で成立した村は、旧村を数個程度含む行政村となり、これによって江戸時代の「自然村」は村の内部の大字（おおあざ）となった。

図表2-1 明治の大合併

時期	市	町	村	合計	増減数	増減率（%）
明治21年	—	71,314	71,314		△55,455	△77.8
明治22年	39	15,820	15,859			

（3）昭和の大合併

戦後民主化の一環として地方自治の強化が進められる中で、市町村が供給すべき行政サービスの範囲は飛躍的に拡大した。そのため、小中学校や公民館など諸施設の整備、職員数の増大とインフレによる大幅な人件費の上昇が起こり、さらに相次ぐ災害に伴う復旧土木事業支出がかさみ、財政基盤の弱い自治体では担うことが困難なほどの歳出の膨張がみられるようになった。

政府はこうした情勢にかんがみ、昭和28年から昭和36年にかけて「町村合併促進法」及びこれに続く「新市町村建設促進法」により、中学校事務の効率的処理を目安に人口8千人以上を標準規模とした市町村合併が全国的に行われ、概ね1万の市町村が3千3百に集約された（図表2-2）。これが昭和の大合併である。

昭和の大合併は、一般的には強制合併と評価されている。政府が県を通じて強力に推進した合併計画には、地域の事情や住民の様々な利益に抵触するケースが多く、合併のほぼすべてのケースで紛争が発生した。

県では、特定の町村で合併が紛糾する場合には、県の試案に沿って隣接町村の合併を先行させ、合併の既成事実を作ることを急いだが、逆に当該町村の住民の対立感情を悪化させる場合もあった。

また、幾つかの地方自治体では、新町村の成立後も、このときの紛糾が内紛の原因となって、納税拒否等行政が揺り動かされるケースも一部でみられた。昭和の大合併の残した傷跡は深く、以来、政府は合併に積極的ではなかった。

図表 2-2 昭和の大合併

時期	市	町	村	合計	増減数	増減率 (%)
昭和28年	286	1,966	7,616	9,868	△5,893	△59.7
昭和31年	498	1,903	1,574	3,975		
昭和40年	560	2,005	827	3,392	△583	△14.7
昭和50年	643	1,974	640	3,257	△135	△4.0
昭和60年	651	2,001	601	3,253	△4	△0.1

(4) 平成の大合併

平成5年に細川連立内閣が成立したが、この内閣で現在につながる地方分権の流れが生まれた。

平成7年に、時限立法である合併特例法が期限到来により改正されたが、その際住民発議制度の導入が盛り込まれ、市町村合併の動きに半歩近づいた。その後平成11年には、地方分権推進一括法（地方分権を推進するために、475本の法律改正を一括形式で行ったもの）が成立し、更に合併特例法が合併特例債など合併推進のための財政措置を盛り込んで改正され、平成の大合併が始まることとなった（合併特例法は昭和40年から10年間の時限立法として更新しながら存在してきた）。平成の大合併は、住民ニーズの多様化、交通網・情報通信網の発達による生活圏の拡大など社会環境の変化、日本経済の危機的状況などを背景に、地方分権（自己決定・自己責任の原則に基づき、自主財源により自治体経営を行うこと）の強化を図り、そのための行政規模の適正化を図ることを目的とするものである。

なお、千葉大学の大森 彌教授が、著書の中で「1998年の参院選や2000年の衆院選では、自民党候補者が都市部で落選や苦戦をし、都市『割食い』論（農山村を優遇しすぎて都市部が損をしているという見方）が強まり、また都市部に基盤を置く公明党が政権に参加することもあり、小規模町村に手厚い地方交付税の段階補正を見直し、都市を重視しようという政策指向が強まった」と書いているなど、市町村合併の背景として政治的要因も指摘されている。

● 市町村の現状はどうなっているか

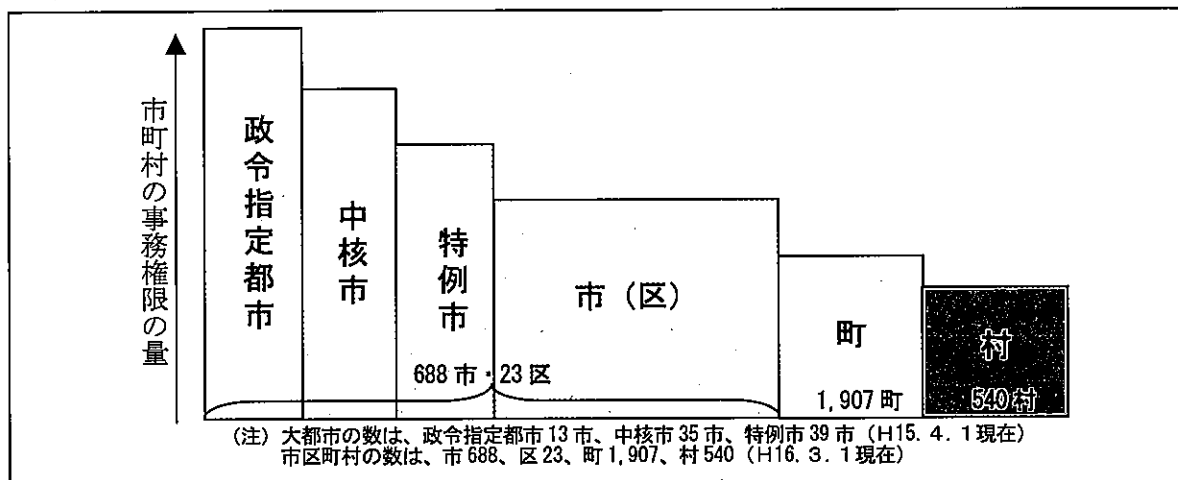
平成16年3月1日現在、市町村の数は、688市、1,907町、540村（合計3,135市町村）であり、この2月からの一月で35団体が減少した（図表2-3）。市の数は、13政令指定都市、35中核市、39特例市、601一般市（合計688市）である（図表2-4）。

また、市区町村の数の割合と人口分布の概要は、12ページ図表2-5、2-6のとおりである。

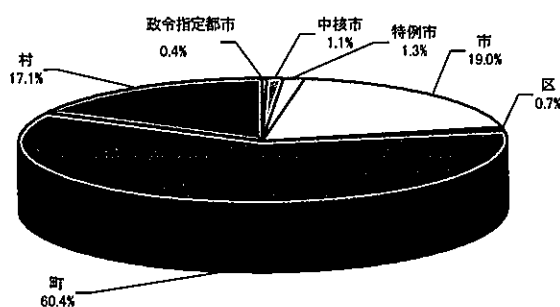
図表2-3 平成の大合併（平成16年3月1日現在）

時期	市	町	村	合計	増減数	増減率(%)
平成7年	663	1,994	577	3,234	△16	△0.5
平成14年	675	1,981	562	3,218		
平成16年2月1日	681	1,942	547	3,170	△48	△1.5
平成16年3月1日	688	1,907	540	3,135	△35	△1.1

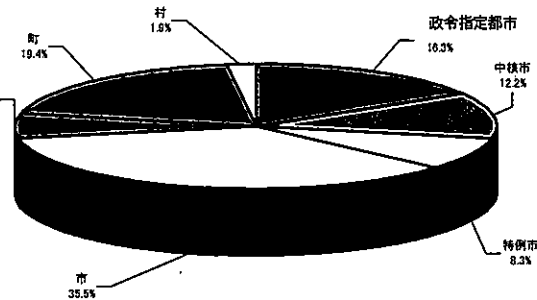
図表2-4 市区町村の状況



図表2-5 市町村の構成比



図表2-6 市町村別人口分布の概要



（5）各種答申等と地制調の動向

ア 第27次地制調答申以前の各種答申等

我が国の地方自治制度は、平成12年の地方分権推進一括法の施行により、その姿を一新し、市町村は基礎自治体として、地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されるようになり、自立発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが求められるようになった。

平成9年10月の地方分権推進委員会の最終報告では、市町村合併の必要性について

て、「国・地方を通じて厳しい財政状況の下、今後ますます増大する市町村に対する行政需要、住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するため、基礎的自治体である市町村の行政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題」としている。

当初、地方分権推進委員会は、地方分権改革と市町村合併を切り離して行う方針であり、財政構造改革路線を受けて、市町村合併の必要性については、財政面から認めるというスタンスが強かった。合併問題は、地方分権改革とは別に政策化されることになったが、最終的には財政問題ではなく行政体制整備の問題として、市町村合併は必要であると変化をしていった。その背景には、地方分権改革の推進とは別に、国と地方の財政が危機的状況に陥り、深刻さの度合いを深めてきたことが背景にある。

これを契機に、市町村は、国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を模索して、住民に身近な基礎自治体となるために自主的な合併が必要であるとされた。

一方、平成13年7月に設置された地方分権改革推進会議においては、財政面での改革が中心であり、三位一体の改革（税源移譲による地方税の充実・国庫補助負担金の削減・地方交付税の見直し）を内容とする平成15年6月の意見書では、市町村合併を扱っていない。地方分権時代の主役である市町村においては、引き続き自主的な合併の推進により、新しい時代の担い手としてふさわしい行政体制整備に努めることが既定方針となっている感がある。また、三位一体の改革の内容は、地方自治体にとって財政面で厳しい内容であることが周知され、危機感の強い現場に対して合併の必要性を一層強く印象付けた。

これに対し、経済財政諮問会議における地方自治体制度の論議は、制度改革に必要な論理構築が希薄であり、政策方針がトップダウン型で示されている。平成13年6月に閣議決定されたいわゆる骨太の方針2001では、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立するため、「すみやかな市町村の再編を促すとともに、人口数千の団体と数十万の団体が同じように行政サービスを担うという仕組みを見直し、団体規模等に応じて仕事や責任を変える仕組みをさらに検討する」（例えば、人口30万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし都道府県などが肩代わり等）としていた。これは市町村合併というよりも、合併特例法の期限到来後に起こりうる市町村合併についての記述であり、第27次地制調での西尾私案と関連の深い内容となっている。なお、平成15年6月に閣議決定されたいわゆる骨太の方針2003では、市町村合併について、「改革の受け皿となる自治体の行政基盤の強化が不可欠であり、合併特例法の期限である平成17年3月に向けて、市町村合併を引き続き強力に推進する」との表現にとどまっている。

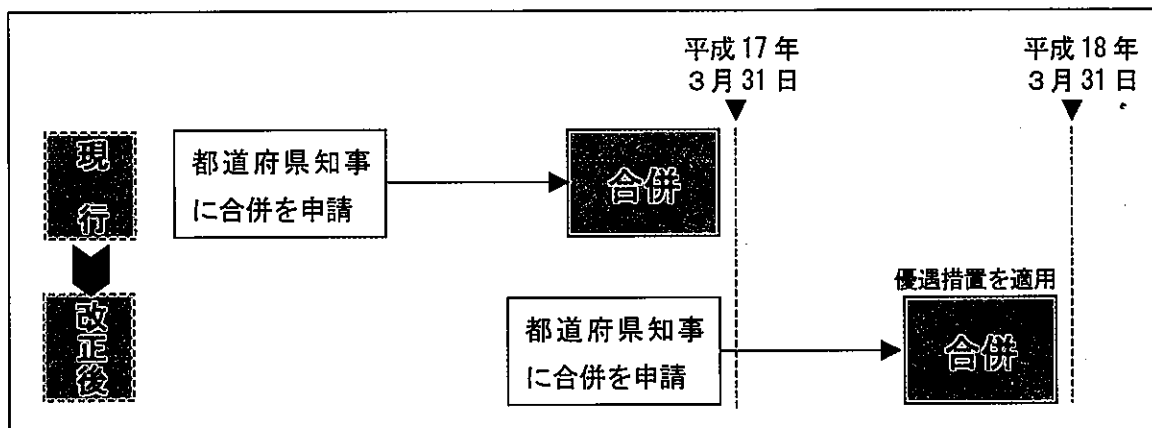
イ 第27次地制調最終答申

第1章で述べたとおり、基礎自治体の規模や能力はさらに充実強化することが望ましく、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することが出来るようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなどの身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要があるとした。

また、分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく住民自治が重視されなければならないとして、住民や重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO、その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことが必要であるとした。

また、合併特例法の期限到来後についても触れられ、現行の合併特例法の失効（平成17年3月31日）後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促す必要があるとしながらも、期限までに申請を終え平成18年3月31日までに合併したものは、引き続き合併特例法の規定を引き続き適用するのが適当であるとしたが、これは、市長会や町村会などの意見が大いに反映されたものと思われる*。

図表2-7 合併特例期限の延長法案



* 更に市町村合併の進展を図るために、総務省では、平成17年3月31日までに都道府県知事に合併申請を行い、一年後の平成18年3月31日までに合併を行えば、当初の合併特例期限までに合併したものとみなし、合併特例が受けられるという事実上の優遇措置の延期を検討している（平成16年度通常国会で法案提出予定）。

また新法では、自主的な合併を推進するため、必要に応じて都道府県知事が構想（策定するに当たっての小規模町村としては、おおむね人口1万未満を目安とする）に基づき、合併協議会の設置や合併に関する勧告、市町村間のさまざまな合意形成に関するあつせん等できるようにすべきであるとしたが、このことは、全国町村会から大きな反発をまねき、様々な意見が「町村の訴え」（全国町村会が平成15年2

月に発表)に掲載されることになった。

地域自治組織については、基礎自治体には、その事務を適正かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要であること、また行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって、地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつとして、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働推進などを目的とする地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきとした。

2 全国の市町村合併の動向

最近の合併の事例を図表2-8に示したが、平成17年3月の合併特例法の期限を前にして、市町村合併の動きがますます加速している。

総務省では、平成16年1月1日時点で合併協議会等の設置状況を調査した(図表2-9、2-10)。それによると、法定協議会^{*1}を設置している市町村が全市町村の過半数を突破(1,840市町村、57.9%)。ただし平成16年1月22日時点では、497法定協議会、1,866市町村)しており、さらに法定協議会又は任意協議会^{*2}を設置している市町村が全市町村の7割(2,224市町村、70.0%)に達している。

^{*1} 市町村が合併をするときに必要な「市町村建設計画」の作成や、合併することの是非も含めた合併に関するあらゆる事項の協議を行う場である。法律(地方自治法第252条の2第1項、合併特例法第3条)により設置される協議会で、設置にあたっては関係市町村の議会の議決が必要になる。

^{*2} 法律上何の定めもなく、文字どおり任意に設置されるもので、協議される内容や範囲はそれぞれで決めることになる。法定協議会に移行する前段階として設置する場合がほとんどだが、法定ではないので議会の議決などは特に必要としない。

この調査から、合併の進展状況には、歴史的・文化的事情や地理的問題などにより地域差があることがわかる。岐阜県、愛媛県、長崎県、大分県では9割を超える市町村が法定協議会に参画しているのに対し、北海道、岩手県、東京都、神奈川県、長野県などでは法定協議会への参画率が非常に低くなっている。全体的な合併状況をみると、北海道や東北、関東などではそれほど合併の動きが進んでいないのに対して、中国や四国、九州地方では活発に合併に向けて動いている。いわゆる「西高東低」である。

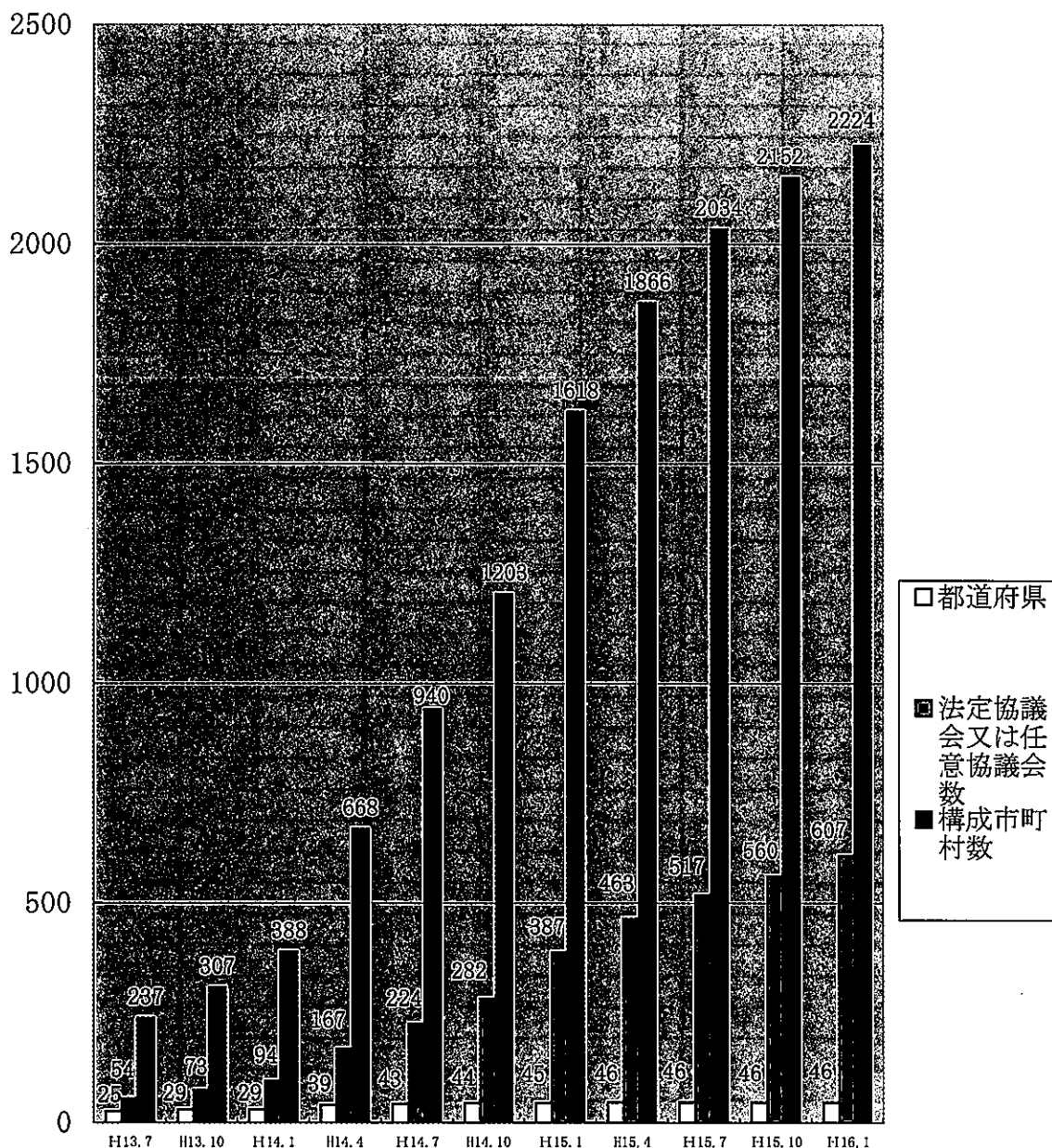
一方、これだけ政府や都道府県が市町村合併を働きかけているにもかかわらず、地域サービス水準の低下への不安や今までの市町村がなくなってしまうというノスタルジアなどから、約30%の市町村が合併に対し冷静に事態を見守っているのも事実である。

図表2-8 平成13年度以降の合併の状況

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	合併形態
平成13年4月1日	潮来市（茨城県）	潮来町、牛堀町	編入
平成13年5月1日	さいたま市（埼玉県）	浦和市、大宮市、与野市	新設
平成13年11月15日	大船渡市（岩手県）	大船渡市、三陸町	編入
平成14年4月1日	さぬき市（香川県）	津田町、大川町、志度町、寒川町、長尾町	新設
	久米島町（沖縄県）	仲里村、具志川村	新設
平成14年11月1日	つくば市（茨城県）	つくば市、荃崎町	編入
平成15年2月3日	福山市（広島県）	福山市、内海町、新市町	編入
平成15年3月1日	南部町（山梨県）	南部町、富沢町	新設
	廿日市市（広島県）	廿日市市、佐伯町、吉和村	編入
平成15年4月1日	加美町（宮城県）	中新田町、小野田町、宮崎町	新設
	神流町（群馬県）	万場町、中里村	新設
	南アルプス市（山梨県）	八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町	新設
	山口市（岐阜県）	高富町、伊自良村、美山町	新設
	静岡市（静岡県）	静岡市、清水市	新設
	呉市（広島県）	呉市、下蒲刈町	編入
	大崎上島町（広島県）	大崎町、東野町、木江町	新設
	東かがわ市（香川県）	引田町、白鳥町、大内町	新設
	新居浜市（愛媛県）	新居浜市、別子山村	編入
	宗像市（福岡県）	宗像市、玄海町	新設
	あさぎり町（熊本県）	上村、免田町、岡原村、須恵村、深田村	新設
平成15年4月21日	周南市（山口県）	徳山市、新南陽市、熊毛町、鹿野町	新設
平成15年5月1日	瑞穂市（岐阜県）	穂積町、巢南町	新設
平成15年6月6日	野田市（千葉県）	野田市、関宿町	編入
平成15年7月7日	新発田市（新潟県）	新発田市、豊浦町	編入
平成15年8月20日	田原市（愛知県）	田原町、赤羽根町	編入
平成15年9月1日	千曲市（長野県）	更埴市、上山田町、戸倉町	新設
平成15年11月15日	富士河口湖町（山梨県）	河口湖町、勝山村、足和田村	新設
平成15年12月1日	いなべ市（三重県）	北勢町、員弁町、大安町、藤原町	新設
平成16年2月1日	飛■市（岐阜県） 〔■⇒馬へんに單〕	古川町、河合村、宮川村、神岡町	新設
	本巣市（岐阜県）	本巣町、真正町、糸貫町、根尾村	新設
平成16年3月1日	対馬市（長崎県）	厳原町、美津島町、豊玉町、峰町、上県町、上対馬町	新設
	壱岐市（長崎県）	郷ノ浦町、勝本町、芦辺町、石田町	新設
	佐渡市（新潟県）	両津市、相川町、佐和田町、金井町、新穂村、畑野町、真野町、小木町、羽茂町、赤泊村	新設
	かほく市（石川県）	高松町、七塚町、宇ノ気町	新設
	あわら市（福井県）	芦原町、金津町	新設
	郡上市（岐阜県）	八幡町、大和町、白鳥町、高鷲村、美並村、明宝村、和良村	新設
	安芸高田市（広島県）	吉田町、八千代町、美土里町、高宮町、甲田町、向原町	新設
平成16年3月31日	下呂市（岐阜県）	萩原町、小坂町、下呂町、金山町、馬瀬村	新設
	上天草市（熊本県）	大矢野町、松島町、姫戸町、龍ヶ岳町	新設

図表2-9 法定協議会又は任意協議会の設置数の推移

設置数



コラム 合併をしない宣言をした町

福島県東白川郡矢祭町議会は、「小規模自治体をなくし、地方交付税交付金や補助金を削減して国の財政再建に役立てようとする意図が明確」として、市町村合併を推進する総務省に反発した。「地方自治の本旨に基づき矢祭町議会は国が押しつける市町村合併には賛意せず、先人から享けた郷土を21世紀に生きる子孫にそっくり引き継ぐことが町の使命であり、将来に禍根を残す選択はすべきでない」と判断し、いかなる市町村とも合併しないことを平成13年10月31日に宣言した。

図表2-10 各都道府県別集計表

法定協議会・任意協議会の設置数及び構成市町村数（平成16年1月1日現在）

都道府県名	法定協議会・任意協議会の設置数			構成市町村数			市町村数 ()は合併後の 見込み数	割合	
	法定協	任意協	計	法定協	任意協	計		法定協	任意協
北海道	13	27	40	47	87	134	212(118)	22.2%	63.2%
青森県	8	4	12	43	10	53	67(26)	64.2%	79.1%
岩手県	1	3	4	4	8	12	58(50)	6.9%	20.7%
宮城県	10	1	11	48	2	50	69(30)	69.6%	72.5%
秋田県	10	4	14	43	16	59	69(24)	62.3%	85.5%
山形県	5	1	6	20	3	23	44(27)	45.5%	52.3%
福島県	7	5	12	27	18	45	90(57)	30.0%	50.0%
茨城県	20	0	20	56	0	56	83(47)	67.5%	67.5%
栃木県	11	1	12	35	5	40	49(21)	71.4%	81.6%
群馬県	6	8	14	19	27	46	69(37)	27.5%	66.7%
埼玉県	17	3	20	58	7	65	90(45)	64.4%	72.2%
千葉県	9	0	9	39	0	39	79(49)	49.4%	49.4%
東京都	0	0	0	0	0	0	39(39)	0.0%	0.0%
神奈川県	1	0	1	2	0	2	37(36)	5.4%	5.4%
新潟県	13	5	18	64	29	93	110(35)	58.2%	84.5%
富山県	5	1	6	26	2	28	35(13)	74.3%	80.0%
石川県	10	0	10	32	0	32	41(19)	78.0%	78.0%
福井県	6	0	6	19	0	19	35(22)	54.3%	54.3%
山梨県	8	2	10	34	6	40	56(26)	60.7%	71.4%
長野県	7	14	21	27	41	68	118(71)	22.9%	57.6%
岐阜県	16	0	16	91	0	91	96(21)	94.8%	94.8%
静岡県	15	0	15	52	0	52	73(36)	71.2%	71.2%
愛知県	8	4	12	30	15	45	87(54)	34.5%	51.7%
三重県	7	5	12	33	17	50	66(28)	50.0%	75.8%
滋賀県	9	1	10	39	2	41	50(19)	78.0%	82.0%
京都府	4	1	5	17	7	24	44(25)	38.6%	54.5%
大阪府	5	0	5	15	0	15	44(34)	34.1%	34.1%
兵庫県	17	1	18	60	5	65	88(41)	68.2%	73.9%
奈良県	7	0	7	30	0	30	47(24)	63.8%	63.8%
和歌山県	13	0	13	36	0	36	50(27)	72.0%	72.0%
鳥取県	10	0	10	30	0	30	39(19)	76.9%	76.9%
島根県	13	1	14	47	2	49	59(24)	79.7%	83.1%
岡山県	15	2	17	60	8	68	78(27)	76.9%	87.2%
広島県	24	1	25	69	2	71	79(33)	87.3%	89.9%
山口県	11	1	12	47	0	47	53(18)	88.7%	88.7%
徳島県	7	3	10	25	14	39	50(21)	50.0%	78.0%
香川県	11	0	11	28	0	28	37(20)	75.7%	75.7%
愛媛県	17	3	20	65	3	68	69(21)	94.2%	98.6%
高知県	11	0	11	34	0	34	53(30)	64.2%	64.2%
福岡県	15	3	18	53	13	66	96(48)	55.2%	68.8%
佐賀県	7	2	9	31	6	37	49(21)	63.3%	75.5%
長崎県	18	1	19	75	1	76	79(22)	94.9%	96.2%
熊本県	15	2	17	66	2	68	90(39)	73.3%	75.6%
大分県	12	2	14	53	3	56	58(16)	91.4%	96.6%
宮崎県	4	5	9	11	12	23	44(30)	25.0%	52.3%
鹿児島県	21	2	23	75	11	86	96(33)	78.1%	89.6%
沖縄県	7	0	7	25	0	25	52(34)	48.1%	48.1%
小計	486	119	605	1,840	384	2,224	3,176(1,557)	57.9%	70.0%

複数の都道府県において設置されたもの

埼玉・茨城	1	0	1	2	0	2
長野・岐阜	1	0	1	2	0	2
合計	488	119	607	1,840	384	2,224

※ 構成市町村数は関係する都道府県に計上した。
(茨城県、埼玉県、長野県、岐阜県 各1)

3 本県の市町村合併の動向

(1) 本県における市町村の歴史

本県の市町村においては、明治21年には1,908の町村があったが、明治22年の「市制町村制」の施行に伴う「明治の大合併」により409の町村へと減少した。

昭和28年には「町村合併促進法」の施行により「昭和の大合併」が始まり、県は「埼玉県町村合併促進審議会」を設置し、合併の推進を行った。その結果、昭和28年に323あった市町村は、昭和34年には95市町村となり、ほぼ現在の市町村数に近い数となった。

その後、昭和37年4月に美園村が浦和市及び川口市へ、昭和42年4月には西武町が入間市へ、昭和48年4月には豊里村が深谷市へそれぞれ編入され、92市町村となった。そして、およそ30年の年月を経て、平成13年5月に浦和市、大宮市及び与野市が合併しさいたま市となり、現在の90市町村となった。

図表2-11 県内市町村数の変遷

年 月	市	町	村	合 計	備 考
明治21年	—	44	1,864	1,908	
22年	—	40	369	409	市制町村制施行（明治22.4.1）
大正12年	1	43	328	372	
昭和28年9月	8	49	266	323	町村合併促進法施行前
31年9月	18	39	52	109	町村合併促進法失効（昭和31.9.30）
34年9月	23	33	39	95	
37年4月	23	33	38	94	美園村が浦和市及び川口市に編入
42年4月	27	36	30	93	西武町が入間市に編入
48年4月	38	35	19	92	豊里村が深谷市に編入
平成8年4月	43	38	11	92	吉川市市制施行
13年5月	41	39	10	90	さいたま市誕生、川里町町制施行
14年4月	41	40	9	90	大里町町制施行

(2) 埼玉県の現状

ア 人口、平均年齢、関連指数、職員数（44、45ページ資料1）

本県は、人口の多い市町村が南東に集中し、人口の少ない市町村が北西に集中している。また、65歳以上の人口が占める割合である高齢人口割合は、山間部の北西の地域で高い数字になっている。

また、人口の多少に比例する形で、職員数は各市町村でばらつきがある。処理しなければならない事業の種類に大差はないため、職員数の少ない市町村では、職員

一人が専門に担当する事業の種類数が多くなる。例えば、県内の30万人規模の市と2千人規模の村では下記のように差が生じている。

図表2-12 職員規模別にみた各事業の担当職員数

事業		企画		情報		法令		女性		介護		環境		防災	
人口	職員数	数	単位	数	単位	数	単位	数	単位	数	単位	数	単位	数	単位
30万	2,400	10	課	19	課	12	担当	3	課	25	課	61	部	4	課
2千	40	2	担当	1	担当	1	担当	1	担当	1	担当	1	担当	1	担当

イ 普通会計歳入予算額、財政力指数（46、47 ページ資料2）

市町村の財政力を図る財政力指数を見ると、財政力の低い町村には人口が少ない町村が目立つ。当然、人口の少ない町村は歳入における地方交付税の割合は高い。

大きな企業を擁している市町村は、人口がさほど大きくなくとも例外的に財政力が高いことがうかがえる。

ウ 過疎地域の状況（48 ページ資料3）

平成15年7月現在1,195市町村が指定されており、全国の自治体の約37.5%を占めている。埼玉県における過疎地域は、秩父郡両神村、大滝村及び児玉郡神泉村の3村が指定され、本県の市町村の約3.3%を占めているが、全国的に見ると過疎地域の市町村数は少ない。しかし、大滝村は、県面積の約8.7%を占めているので、過疎地域は県面積の約11.2%を占めている。

なお、旧過疎地域活性化特別措置法で指定を受けていた地域は、上記3村のほか入間郡名栗村と秩父郡吉田町の1町1村である。

（3）合併の取組状況

合併特例法の期限が平成17年3月に迫っている中、本県においても盛んに検討が行われている。

本県における市町村合併は、離島や離村などがいないため、地理的に合併するのが困難な地域はあまりないが、市町村における財政的な格差や区域の枠組み、あるいは住民感情等により合併が破談となってしまったケースが既に見受けられている。平成16年3月現在で法定協議会が16、任意協議会が2つ設置されており、合計18地域60市町村（県内市町村の3分の2）が何らかの形で合併を検討している（図表2-13）。

本県の市町村合併が、現在の合併協議会の枠組みどおり行われたとすると、その市町村数は現在の90市町村からほぼ半減し、50市（町）前後になるものと予測される。

また、合併することにより、中核市又は特例市へ移行することが可能な地域がそれぞれ2つあり、県内における大都市が増大すると思われる。

既に本県には、政令指定都市が1つ、中核市が1つ、特例市が4つ（平成16年4月から特例市へ移行予定の草加市を含む。）あるが、現在の合併協議によりその数が増え、いわゆる大都市といわれる市に居住する人口は約370万人となり、県人口の半数近くの人が大都市にむこととなる。

第3章で詳しく述べるが、大都市への法令移譲事務の拡大及び事務処理特例条例による県からの事務移譲により、今後、県の事務は整理・縮小されていくことが考えられる一方、合併の検討をしていない市町村や今後の合併協議の中で破断してしまい合併しない（できない）市町村もあると考えられる。このため、小規模市町村への県の補完機能の充実などの面から、県と市町村との関係を見直す必要があると思われる。



図表2-13

埼玉県内における合併協議会（平成16年3月1日現在）

法定合併協議会

NO	市町村名	設立日	人口	面積(Km ²)	備考
1	本庄市・美里町・児玉町 神川町・神泉村・上里町	H15. 4. 1	140,100	199.82	
2	春日部市・宮代町・杉戸町 庄和町	H15. 4. 1	323,453	111.93	中核市へ移行が可能
3	加須市・騎西町	H15. 4. 1	88,827	88.00	
4	久喜市・幸手市・鷲宮町	H15. 4. 1 H15.12.25 幸手市加入	163,116	73.20	
5	熊谷市・大里町・江南町 妻沼町	H15. 4. 1	206,446	159.88	特例市へ移行が可能
6	深谷市・岡部町・川本町 花園町・寄居町	H15. 4. 1	184,286	201.75	
7	吉川市・松伏町	H15. 6.20	85,694	47.84	
8	蓮田市・白岡町・莒蒲町	H15. 7. 1	133,795	79.52	
9	飯能市・名栗村	H15. 7. 1	85,886	193.16	
10	鴻巣市・川里町	H15. 9.24	92,102	52.45	
11	秩父市・横瀬町・吉田町 小鹿野町・両神村・大滝村 荒川村	H15.10. 1	98,718	798.49	
12	東松山市・吉見町	H15.12. 1	115,175	103.96	
13	滑川町・嵐山町・小川町 都幾川村・玉川村 東秩父村	H15.12. 1	88,038	212.95	市制施行が可能
14	川口市・蕨市・鳩ヶ谷市	H15.12.22	585,608	67.07	中核市へ移行が可能
15	北川辺町・大利根町 栗橋町	H15.12.26	54,129	61.25	市制施行が可能
16	狭山市・入間市	H16. 2. 1	309,369	93.78	特例市へ移行が可能

任意合併協議会

NO	市町村名	設立月日	人口	面積(Km ²)	備考
1	皆野町・長瀨町	H15. 6.24	20,759	94.01	
2	さいたま市・岩槻市	H15. 7.15	1,133,300	217.49	

活動休止中の合併協議会

NO	市町村名	設立月日	人口	面積(Km ²)	備考
1	大利根町・栗橋町	H15. 4. 1	40,346	40.25	H15.12.22 以降協議を 休止
2	行田市・羽生市・吹上町 南河原村	H15. 8. 1	176,198	140.96	H16. 3.31 合併協議会を 解散予定

人口はH12国勢調査による。

4 なぜ市町村合併なのか

(1) 財政

市町村合併はなぜ必要なのか、と説く際に、しばしば「財政」がキーワードとして使用される。例えば、財政的特典が見込める現行の合併特例法の期限までに申請を終えた方がよいのではないか、という現実的な意見や、地方交付税は今後先細りなので、今のうちに合併しておかないと大変なことになるという意見などが聞かれる。

第27次地制調答申では、地方の借入金残高は199兆円にも上ると前置きして、「市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等についても見直しを図ることが避けられない状況にある」と記載している。また、少子高齢化の進行は、特に小規模市町村に大きな影響を与えるので「これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥る」と予想している。

そこで、少子高齢化の進行や地方交付税の段階補正の見直しが小規模市町村に与える影響について、次のとおり試算を行うこととする。

まず、少子高齢化について。1、3、5、10万人という市町村の人口規模別で、本県の平成30年時点の人口構成比を推計したところ、次のとおりの結果となった。

図表2-14 年齢3区分別 平成30年人口構成比推計

	0-14 構成比(%)		15-64 構成比(%)		65以上 構成比(%)	
	H15	H30	H15	H30	H15	H30
人口1万人未満	13.8%	8.3%	63.5%	58.9%	22.7%	32.8%
3万人未満	13.9%	8.7%	67.8%	63.1%	18.3%	28.2%
5万人未満	14.2%	10.2%	69.6%	62.5%	16.2%	27.3%
10万人未満	14.2%	10.4%	70.5%	62.3%	15.3%	27.2%
全市町村(埼玉県)	14.4%	12.6%	71.5%	61.3%	14.1%	26.1%

注) 国勢調査及び埼玉県町(丁)字別人口調査により当研究会で推計

確かに、小規模市町村ほど、少子高齢化の進行は顕著であることが分かる。県全体では65歳以上は4人に1人だが、人口1万未満の町村では3人に1人が65歳以上という状況になることが予想される。

次に、小規模市町村の財政はどうか。第27次地制調答申で「見直しを図ることが避けられない」としている「市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等」とは、地方交付税の算定にあたっての段階補正(27ページ、コラム「段階補正とは」を参照)のことを指していると理解してよいだろう。第27次地制調答申では、小規模市町村について概ね1万人以下としているので、人口1万人以下の町村について、段階補正が1万人までの数値しか反映されないと仮定して基準財政需要額の試算を行った

ところ、地方交付税は、本県の人口1万人未満の町村平均で約14%のマイナスとなることが予想される。

図表2-15

段階補正係数を置き換えて計算した基準財政需要額と普通交付税額への影響について(人口1万人以下の町村)

(15年度 単位:千円)

	国調人口 (H12, 10, 1)	15年度普通交 付税決定額 a	段階補正1万人 基準財政需要 額影響額 b	1万人版普通 交付税額 c=a+b	段階補正3万人 基準財政需要 額影響額 d	3万人版普通交 付税額 e=a+d	段階補正5万人 基準財政需要 額影響額 f	5万人版普通交 付税額 g=a+f	段階補正10万人 基準財政需要 額影響額 h	10万人版普通 交付税額 i=a+h
名栗村	2,676	560,534	-109,276	451,258	-170,168	390,366	-175,418	385,116	-202,316	358,218
都幾川村	8,294	1,105,053	-52,985	1,052,068	-228,697	876,356	-262,280	842,773	-320,780	784,273
玉川村	5,672	538,403	-109,496	428,907	-229,851	308,552	-244,770	293,633	-293,037	245,366
横瀬町	9,782	499,748	-6,729	493,019	-213,145	286,603	-255,951	243,797	-320,790	178,958
長瀬町	8,560	883,184	-44,765	838,419	-225,955	657,229	-261,174	622,010	-320,254	562,930
吉田町	5,992	1,232,898	-106,417	1,126,481	-237,760	995,138	-256,080	976,818	-306,188	926,710
両神村	3,018	789,740	-123,763	665,977	-193,760	595,980	-199,904	589,836	-230,313	559,427
大滝村	1,711	763,628	-114,096	649,532	-171,202	592,426	-179,941	583,687	-201,140	562,488
荒川村	6,382	605,971	-95,645	510,326	-232,073	373,898	-251,946	354,025	-303,169	302,802
東秩父村	4,119	884,337	-144,266	740,071	-233,514	650,823	-239,964	644,373	-280,009	604,328
神泉村	1,374	384,531	-67,570	316,961	-98,713	285,818	-101,331	283,200	-114,983	269,548
大里町	8,129	762,666	-58,533	704,133	-231,175	531,491	-263,815	498,851	-321,307	441,359
南河原村	4,222	561,429	-126,418	435,011	-207,275	354,154	-209,189	352,240	-246,746	314,683
川里町	8,002	718,861	-63,705	655,156	-237,072	481,789	-269,260	449,601	-326,967	391,894
合 計	77,933	10,290,983	-1,223,664	9,067,319	-2,910,360	7,380,623	-3,171,023	7,119,960	-3,787,999	6,502,984
決定額に 対する減 少率				-13.5%		-39.4%		-44.5%		-58.3%

注1) b、d、f、hについては、それぞれの町村の需要額算定の際、段階補正の数値を人口1万人、3万人、5万人、10万人の場合に置き換えて計算し、その影響額を算定した。

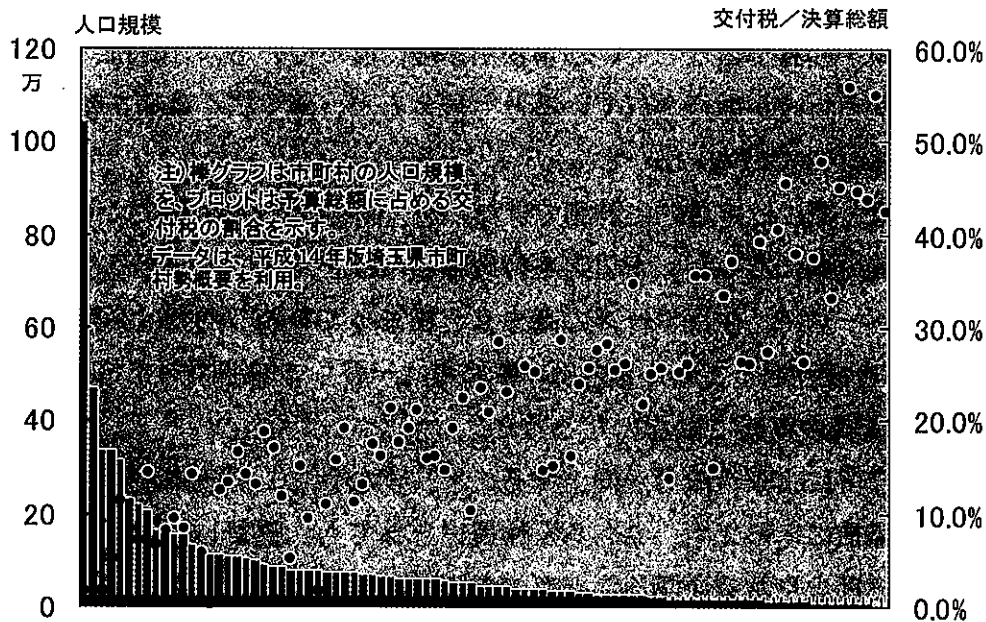
注2) c、g、e、iについては、基準財政収入額を一定とした場合、b、d、f、hの数値が交付税決定額に直接影響を与えるものとして算定した。

現在、総務省は平成14年度から16年度までの3年間で、段階補正の見直しを進めているところであり、さらに平成17年度以降も見直しを進めることとしている。小規模市町村では、予算の総額に占める地方交付税の割合が比較的高く(図表2-16)、また財政規模も相応に小さいので、数%の地方交付税の減額が非常に重くのしかかってくる。これは、年収1千万円と300万円の家庭で、仮に年収10%が削減された場合のことを考えると分かりやすいだろう。今後更に段階補正の見直しが進んだ場合、小規模市町村が単独で財政基盤を維持していくのは困難となるおそれがある。

第27次地制調第18回専門小委員会(平成15年2月28日)では、全国町村会から、「財政事情が厳しいからといって、小規模市町村に対してペナルティ的な措置を講じても解決にはならない」とする意見書が提出されている。しかしながら、現在地方交付税は、原資となる国税5税(所得税、酒税、法人税、消費税、たばこ税の一定割合)だけでは配分総額に大きく不足している状況で(平成16年度は国税5税の11.2兆円に対し、交付税総額は16.9兆円)、現在は一般会計からの繰り入れや臨時財政対策債により財源不足を補填している状況である。また、地方交付税総額の抑制のため、財

源保障機能の縮小（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」）や廃止（「平成 16 年度予算の編成等に関する建議」財政制度等審議会）さえも議論されているところであり、地方交付税の見直しは段階補正だけにはとどまらず、また合併する、しないに関わらず、今後粛々と進められていくだろう。その際に、市町村合併をしていれば、スケールメリットにより、多少はショックを相殺することが期待できる。

図表 2-16 市町村人口と決算総額に占める交付税の割合



（2）行政体制整備

仙台で開催された第 27 次地制調の意見交換会（平成 15 年 7 月 18 日）に参考人として招かれた宮城県の浅野知事は、次のとおり述べている。

市町村合併の意義を一つだけ挙げるといえば、それは自治体の力、行政力を強くすることだと思っています。10 町村で一緒になろうというところがあれば、単純に、ある一つの役場の係に 10 倍、人を使える。誰か一人研修に出そうといっても出せない、いろいろな仕事を、難しい仕事をやらせようといってもなかなか難しい。10 倍の職員を得ることが、絶対にその自治体にとっての大きな力になる。

上述のとおり、市町村合併は、特に小規模市町村において、「行政力」つまり事務を執行する行政体制の整備という面で、メリットが十分に期待できるのではなかろうか。

第 27 次地制調答申では、少なくとも福祉や教育、まちづくりは市町村で処理すべきであると指摘し、「高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集

団を有するものとする必要がある」としている。確かに、人口1万人未満の団体では、専門職員の配置が進んでいない*。

* http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon30_1_07.pdf

(第27次地制調第30回小委員会配付資料)

今般、我々は、本県の町村を対象にアンケート調査を実施したが、工事検査をすべて技術系の職員が行っている町村は1割に過ぎなかった。また、一般的に小規模市町村ほど、単一の課でこなしている事務が多岐に渡っている。これは、一方では、総合的な観点から行政が執行されているとも言えるが、薄く広く事務を執行せざるを得ないことも多いのではないかと。

事務量は一概には定量的に計測できないが、例えば、「IT化により事務の効率化が図れて、随分楽になった」と言える行政職員はほとんどいないだろう。事務の効率化を上回るペースで、住民ニーズの高まりと相まって事務の内容は高度かつ複雑化し、ここ10年を振り返ってみたときに、事務量は一貫して増加傾向である、というのが多くの行政職員の実感ではないだろうか。

市町村合併により行政力が向上すること、すなわち、行政体制整備が進むことは、当然の行政職員にとっても、もちろん住民にとっても、望ましいことである。市町村合併について理念や希望を語ることができるのは、おそらく、この点しかあるまい。ただし、この点についても、地方交付税の見直しによる影が落ちていることには留意すべきである。

再度お金の話に戻ってしまうが、2004年度からの3年間で、地方財政計画上の職員数を4万人削減*することが政府の方針として確定している（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」）。現在、各都道府県警では、治安対策で警察官の増員が進められており、この増員を含めて4万人以上を削減するとなると、一般行政職員の削減は、実際にはもっと大きな規模が必要とされる。この地方財政計画上の4万人削減が、そのまま地方自治体の人員4万人削減に結びつくわけではないが、地方財政計画を積み上げる際の給与費がその分削られる訳であるので、地方交付税の総額としての減額につながることになる。この減少分を人員削減で賄うのか、事業費削減で賄うのかは各地方自治体の判断によるが、従来以上の人員削減は避けては通れないことが予想される。

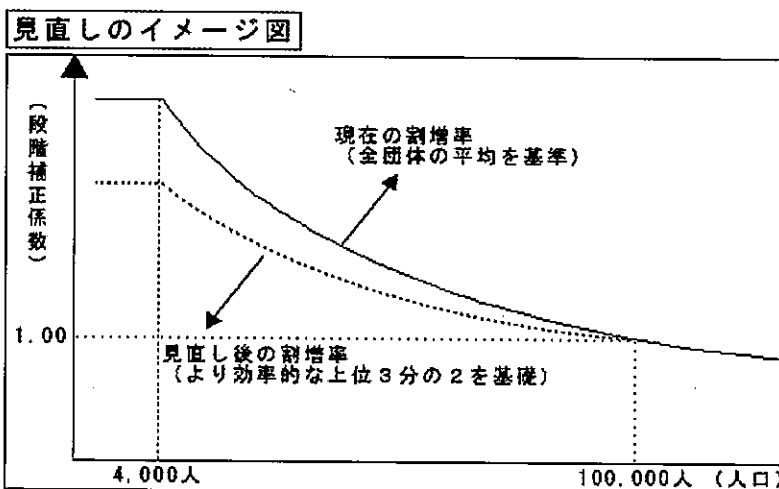
* 平成16年度地方財政計画では、警察職員6,000人増、それ以外の職員16,000人減でトータル1万人減が、まずは反映される見込み。

コラム 段階補正とは

地方交付税総額の94%を占める普通交付税の額は、基準財政需要額（標準的な財政需要）と基準財政収入額（標準的な財政収入）との差分で決定される。この基準財政需要額は、人口や面積などの客観的指標（「測定単位」という。）に、一定の金額（「単位費用」という。）を乗じた積み上げにより計算されるが、この単位費用は全ての市町村について同一である。しかし、各地方公共団体における測定単位当たりの行政経費は、人口規模、人口密度、都市化の程度、気象条件の違いにより、実際には大きく異なる。例えば、人口が千人の村でも100万人の政令指定都市でも、その団体の首長は1人であり、人口1人当たりの行政経費は規模の小さい市町村のほうが一般的には割高になる。

そこで、地方交付税では、各地方公共団体の社会的・自然的条件の違いにより差が生じてくる行政経費について、その差が生じる理由ごとに測定単位の数値を割り増し又は割り落とす方法を採用している。これが測定単位の補正、すなわち「補正係数」である。つまり、基準財政需要額は、単位費用×測定単位×補正係数により算出される。この補正係数には①種別補正、②段階補正、③密度補正、④態容補正、⑤慣例補正、⑥その他の補正、といった種類があるが、このうち、人口の規模に着目した補正が段階補正である。

この段階補正については、平成14年から16年にかけて見直しが行われているところである。具体的には、市町村の段階補正について、全団体の平均を基礎として割増率を算出する手法を改め、より効率的な財政運営を行っている上位3分の2の団体の平均を基礎として割増率を算出することとしている。段階補正は、人口10万人の自治体を補正係数1として、人口が少なくなるほど段階補正係数がアップしていく手法を採用しているが、この見直しにより割増率を算出すると、段階補正係数がより下方に修正され、人口が少ない小規模市町村は、従来の割り増し部分が縮小されることとなる。



5 市町村合併以外の方策の検証

(1) 3つの選択肢

前節で触れたとおり、今後の財政状況や地方分権時代を担う行政体制の整備を図る観点から、市町村合併は避けては通れない検討課題であるが、市町村合併を選択するか否かは、当該市町村が住民とともに自主的・主体的に決定すべきものである。

本節では、今後の市町村の行政運営において、市町村合併以外の方策がないのか検証したい。

第27次地制調答申は、都道府県知事による勧告・あっせん等の合併推進策を中心に記述するにとどめているが、ナショナルミニマムの確保という観点から見たとき、市町村合併の推進方策には、セーフティネットとして、合併に至らなかった市町村の扱いをもセットで用意しておくことが望ましい。

さて、合併特例法の後継法は、5年間の時限立法とする方針を総務省は明らかにしている（平成16年1月28日官庁速報）。つまり、第27次地制調答申の枠組みは5年間というスパンで次の新しい枠組みに再編されることとなる。第27次地制調のスケジュールにならうと、この新たな再編作業は、後継法成立後2年程度でスタートすることとなろう（第27次地制調は平成13年11月に発足しているが、これは合併特例法が期限切れとなる平成17年3月の3年以上前にあたる）。

今回先送りとなった、合併に至らなかった市町村をどうするかという方策、すなわち、①広域連合等、広域連携の充実、②都道府県が関わる市町村合併方式、③事務配分特例方式、の3点については、ここで集中的に議論されることが予想される。

現在、市町村合併に向けて調整を続けている市町村はもちろん、都道府県にとっても、この議論の行方によって受ける影響は大きい。また、新たな枠組み再編までの時間は長くはない。そこで、今後の政策立案に資するよう、上記3つの選択肢についてあらかじめ検証を行う。

(2) 広域連合等、広域連携の充実による方策

第27次地制調小委員会の意見交換会（平成15年1月24日）で、参考人として招かれた新潟県湯沢町長は、「市町村合併がクローズアップされて以降、広域連合制度が冷遇されてはいないか」との質問をしている。以下は、事務局（総務省）の回答である。

確かに広域連合を作りましたときに、全国に広域連合をつくっていただくようお願いしいたしまして、（中略）その後、いろんな過程があるんですが、特に私どもというよりも、自民党サイドで動きがありました。自民党サイドが非常に合併に力を入れた段階で、広域連合ないしは一部事務組合が合併の逃げ口を作っているのではないかと

う強い指摘が自民党の行革本部のプロジェクトチームでそういう意見が大変強くなりまして、そういう影響を受けて、私どもも広域連合についてないし広域市町村圏について、いささか指導を変えた経緯があったかと思います（伊藤総括審議官*）。

*役職名は委員会開催当時のもの。

「広域連合ないしは一部事務組合が合併の逃げ口を作っているのではないか」という点は、政府のスタンスを把握するのに重要なポイントである。自民党サイドはもちろんのこと、総務省としても、市町村合併に代替する手段としての広域連合や一部事務組合は、現在の局面には不適と判断している。以下は、総務省が広域連合についてどう考えているかを示す発言である（平成14年10月24日 第9回専門小委員会）。

ある地域で人口10万人のところがあって、周りに5,000人のところが3つか4つついて、ごみも下水道も全部一括処理しているわけです。そうすると小さなところは全然困らないと。中核市（注：文脈上、前述の「人口10万人」の市を指す）は中核市でちゃんとめんどろを見ていたから、合併してその住民の代表に議席を持たせて、やかましいことをいわれるのは困るというようなことで合併が進まないような地域も実はあるわけです。

問題は何だというと、それぞれが都合のいいところばかりをとっているわけで、そうすると、これいい方によっては大変誤解を招くんですけれども、基礎的自治体というか、市町村というか、それはいずれにしたって、議員と町長を公選制で持つということで、それ自体は大変コストがかかるシステムですから、そうするとそういうコストがかかるシステムを供える基礎的自治体というのは、やっぱり相応の大きさでなければいけないだろうという議論が一方であるのか、そういうコストがかかる部分についてメスを入れていくかどうかのアプローチをせざるを得ないだろうというのが我々の問題意識です。

（中略）それぞれの地域がとにかく都合のいいところだけとっていったって、しかも町長と議員だけ全部店構え、門構えしておるといような状態は排除する必要があるのではなかろうかと（香山総務審議官*）。

*H16.1 現在 総務事務次官

ところで、現行の一部事務組合や広域連合制度については、しばしば意思決定能力について疑問が呈されている。すなわち、意思決定に時間がかかる、責任の所在が曖昧、図書館や公民館など箱もの系事業の引き合いの調整が困難、などである。

この点を改善するためには、広域連合の長に、従来よりも強力な意思決定権を付与しなければならない。この意思決定権は構成団体の長から移転されるものが基本とな

るから*、当然構成団体の長の権限は縮小されるし、構成団体の組織も規模縮小が必要となるだろう。また、広域連合の長の意思決定権を強化するのに対抗して、連合議会の権限及び規模拡大が求められるとすれば、同じく、構成団体の議会の権限及び規模の縮小も必要となる。

* 広域連合拡充の方向で制度設計するのであれば、もちろん都道府県知事の権限も（特に都市計画、農地、森林などまちづくりに関するもの）移譲するべきであろう。

こうして成立する広域連合の姿は、旧市町村の区域に地域自治組織（法人タイプ）を設置した市町村合併後の自治体の姿、と目指す地点は同じであり、アプローチが異なるだけということになる。

広域連合と構成団体の権限の移転について、もし法制化しなければならないとすれば、総務省はおそらくフレームのみを用意するにとどめ、詳細については、広域連合の規約で整理するものとする書き方をするだろう。具体的な項目を一つ一つ挙げて、手取り足取り指示するようなやり方は、地方の自主性の尊重という観点から適切ではない。となると、広域連合を立ち上げる際に、相当突っ込んだ話を構成団体同士で詰める必要が生じてくる。市町村合併の事務すりあわせにおいてもその調整には一定程度の困難を伴うが、権限移転について規約で整理する場合、それぞれの権限について、構成団体同士で、意見が対立・紛糾することは当然予想される。

一方、財源については、例えば、構成団体の負担金とする場合、負担割合をどう設定するのかという問題、負担に見合った還元が構成団体にあるのかどうかという問題（いわゆる受益と負担が明確か、という問題）から始まって、現在、法定ないし任意協議会が不調となる原因の一つである構成団体相互の財政力格差の問題も、やはりここで登場してくるだろう。また、課税権を広域連合に付与すべきという議論がある*が、有効な財源となりうる新税を創出するのに、現在のところ各地方自治体とも苦勞しているところであり、また、課税主体及び税の徴収主体として、新たに広域連合を地方税法にセットしなければならない。前述したとおり、政府は広域連合には現在のところ消極的であり、これら財源の問題まで含めた相当精緻な制度設計をする可能性は低いのではないか。

* 例えば、「静岡県内政改革研究会報告書」や全国町村会による「市町村連合（仮称）」で提案されている。いずれも広域連合制度の拡充によるスケールメリットを目指しており、国や県からの大幅な権限移譲を前提としている。静岡県では県が入る広域連合、全国町村会では市町村のみによって構成される広域連合を想定している。

ナショナルミニマムを維持できる行財政体制の整備という目的を達するためには、選択可能な複数のアプローチが用意されるべきではある。しかし、市町村合併を代替しようとする広域連合制度は、つまるところ、市町村と県との間に、新たに自治体を設置する方策*であり、現在の2層制（都道府県、市町村）をあえて3層制（都道府県、広域連合、市町村）にする合理的理由が果たしてどれほどあるか。手をかけて制度改革するのであれば、インセンティブとしてそれ以上の見返りが期待されなければならないが、意思決定及び財源調達の仕組みは従前よりも複雑になってしまう。組織運営においては、意志決定、つまり判断のスピードが強く求められるわけであり、そのためには、いわゆるヘッドは一つ、財布は一つ、の方が望ましい。市町村合併と地域自治組織の組み合わせのほうが、相対的には簡素かつ合理的である。「広域連合等、広域連携の充実」という方策については、今後の議論の結果、採用されないこともあり得るし、採用されたとしても、前出の「門構え」（29ページ引用）の部分に相当程度切り込んでくる可能性が高い。

* 例えば、全国町村会が主張する「市町村連合（仮称）」では、連合の長は、構成団体の住民の投票により直接選挙することを想定しており、町村会の山本会長は平成15年2月28日の第18回専門小委員会で次のとおり組織形態を詳しく説明している。

「加盟市町村が五つあるとします。仮定として。そこで、連合長だけは五つの市町村の有権者が選ぶということです。（中略）たとえば議会議員が五つで100人いるとします。そうすると、連合側の事務が、全部でやっているのが、50あるうち20、連合がやるということになれば、それに比例して、五つの議会議員がそのまま間接的な選挙を行って、連合の議員になるということです。そして、首長は全部副連合長になっていくようにする。職員は、いまの五つの市町村の中から必要なものだけを出していく。派遣職員と呼びますがけれども、職員を派遣していく。そして、その後、プロパーを採用していくこともできるようにしよう。」

（3）都道府県が関わる手続による合併方式と事務配分特例方式

合併によるスケールメリットの効果を得られなくても、職員の奮闘や住民参加、あるいは税率のアップなどにより、標準自治体並みの行政水準を確保していく、と高らかに宣言した団体の意志は尊重すべきである。西尾私案では、一定の人口要件を条件に自動的に事務配分特例方式や内部団体移行方式とする方策を提案していたが、補完の是非については、地域のことは地域で決定するという自治の観点から、当該市町村の意向を反映させるべきであり、「自動的に」でなく、「申請により」とする方策が適切である。

では、都道府県が関わる市町村合併方式及び事務配分特例方式について、「申請に

より」とした場合、どちらが望ましい選択か。

都道府県が関わる市町村合併方式は、次のとおり、町村議会議長会がその原型を提案している。

合併を希望した町村において、希望どおり合併が成立すればいいが、どこにも提携先がないために合併が成立しないといったことがあり得る。そうした場合でも広域行政による自立の道があるならば、その道を選択すべきである。しかし、その道も閉ざされている場合は、当該町村を包括する都道府県が介在すべきである。（中略）都道府県が、当該町村と協議の上で、特定の市町村との合併を当該都道府県の議会に諮って決定するしかないのではないかと考えられる（「地方制度調査会への提案」平成15年2月18日 第18回専門小委員会）。

上記の下線部分は、第27次地制調の中間報告でそのまま採用されたが、その背景について総務省は次のとおり説明している（平成15年4月18日 第24回専門小委員会）。

周辺の市町村が、絶対にあそこだけは嫌だというところがある。この解決の道をつくってほしいというような意見があつて、ぎりぎりの強制編入は避けてくれ、ということと、自ら申請するという形にした。関係市町村の意見をどの程度聴くか、どういう形で聴くか、どの程度意思決定がでたらどの程度尊重するかということは、今の時点で灰色にしたままで、とにかく一方で強い要請もあるということを踏まえて、これについての方向性だけは示しておいた方がいいだろうというのが私どもの総合的判断。町村会の理事会などでも、ちょっとその声は無視できないという側面があるということのを是非ご留意いただけたらと思います（香山総務審議官*）。

*山6-1 現在 総務事務次官

つまり、都道府県が関わる市町村合併方式は、合併が物理的には可能であるにも関わらず、「絶対にあそこだけは嫌」という理由で合併が成立しないケースを調整する仕組みとして用意されているわけである。また、事務配分特例方式については、総務省は、次のとおり*、客観的に見て合併が無理なケースのみに適用することを想定している。しかし、都道府県が関わる市町村合併方式は、都道府県が調整しきれないケースもあり得るだろうし、また、受け入れ側の意向を押し切つてまで都道府県が合併を決定しうるかという疑問が残る。本県の町村を対象に実施したアンケートでも、西尾私案における内部団体移行方式には、約7割が反対しており、一定の要件の下、周辺自治体へ編入することとする方策には市町村の抵抗が強いのではないかと。よって、合併が物理的に可能でも、都道府県が調整しきれないケースについても事務配分特例方式を適用する方が現実的であろう（同アンケートでは、申請に基づく事務配分特例方式には約7割が賛同している）。

* 本人が合併しようと思っているけど、周りが拒否するというのが（中略）ア（注：都道府県が関わる合併方式のこと）に書いてあるわけです。（中略）ウ（注：事務配分特例方式のこと）は県が合併構想をつくろうとしたって、それはしょせん意味がないだろうと。こういう客観的に見て合併が無理なようなところ（注：離島など地理的に合併が困難な市町村）に関して、事務配分の特例を考えていこうという体系にしてある。（中略）自分たちがやらないと言っているところは、県の構想で拾っていただきましょう。それから、周りが受け取らないところは、県が合併をあつせんするような仕組みで拾っていきましょ。それから、どちらも客観的に無理だと思われるところは、やはり事務配分の特例の方で考えていきましょ。こういう体系にさせていただいておるつもりでございます。

（香山総務審議官 平成15年10月30日 第33回専門小委員会）

こうしてみると、将来的な地方制度設計として、事務配分特例方式による補完のみが残る形が予想される。この補完に至る背景として、都道府県が合併の調整を仕切れないケースと、地理的に合併が不可能というケースの2パターンが存在することとなるが、前者については、選択肢の一つとして、一定期間経過後自動的に周辺市町村の内部団体（地域自治組織）へと移行するような仕組みをあらかじめ用意しておくことが望ましいだろう。

さて、西尾私案では、事務配分特例方式における補完事務は、あらかじめ配分を決めてしまっておき、市町村側の選択肢がないものと想定している。この点について、同案提出時に西尾委員は次のとおり説明している。

（市町村側の申し出に従って事務配分の範囲を決める方式を採用すると）そうすれば、一層、住民自治的であることは間違いありません。（中略）しかし、言葉は悪いが、面白みのあるといいますか、都合のいいものは全部自分のところに残して、やりたくない面倒なことは全部上に、どうぞやってくださいといって上げるという事務配分になりがちではないか。それが果たしていい制度かということに一つの疑問を抱きます。

（西尾委員 平成14年11月1日 第10回専門小委員会）

しかしながら、当該方式を採用することとなった場合、はっきりとした線引きを地方自治法なりに規定するのは困難ではないか。大枠を提示しておき、各地域の実情に応じて、それぞれ個別に協議を実施するのが現実的であろう。この場合の大枠は、①公共事業など、都道府県においてもすぐに事務執行が可能な事務は全て都道府県が実

施、②従来から一部事務組合や広域連合により処理していた事務は引き続き広域行政により実施、③それ以外の事務について市町村が事務執行、のように考えられる。

また、同じく西尾私案では、事務配分特例方式について、「組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は原則として無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する」としている。補完を受けた分の事務権限は縮小されるべきであるから、それに見合うだけの簡素化は当然必要となろう。また、このような措置をセットしておくことで、面倒な事務は都道府県に、という動向を抑止するインセンティブにもなりうる。

6 地域自治組織

市町村合併によるスケールメリットを活かして行財政能力を向上させる、という外向きのベクトルに対し、より住民自治を強化する内向きのベクトルとして、地域自治組織という制度も第27次地制調答申に盛り込まれている。これは地方自治制度の設計上のバランス感覚としては、当然のことではあるのだが、事務局である総務省は、市町村合併推進に資する合併前の旧市町村単位の地域自治組織のみを答申に盛り込み、一般制度としてのそれは先送りしたい意向であった*。これが第27次地制調委員らの強い意見により今回の答申に盛り込まれることとなったのは、評価されるべきである。市町村合併一辺倒では、行政能力の向上、という団体自治のみの扱いであり、住民自治の充実という点がバランスを欠くところであった。

* 一般制度という考え方は中間報告ではじめて明らかにされたが、当該報告の1ヶ月前（平成15年3月11日 第18回専門小委員会）、地域自治組織について集中的に議論が行われた。ここで総務省が提出した「地域自治組織の論点」という資料では、「まず、合併市町村において（中略）地域自治組織を導入する途を開くこととし、「将来的には、合併の有無に関わらず、基礎的自治体における一般制度として、必要な地域（例：小・中学校区集落単位等）に任意に住民自治組織が設置できるよう検討する」と展開していた。まずは、合併がらみで地域自治組織の制度を導入し、その経験を踏まえてから将来一般制度へ、という絵を描いていたわけである。これに対し、複数の委員から、一般制度として当初から組み込むべきとの強い意見が出された。

当研究チームのメンバーは、この地域自治組織について、先進的に取り組んでいる広島県高宮町へ取材に行っている（116 ページヒアリング調査結果報告書）が、もっとも印象的なやりとりを次に紹介する。

Q：貴町の地域振興会からの要望は、どの程度行政運営に反映されるか？

A：100%採用される。

Q：どんな内容でもか？

A：その通り。当町の組織は、単なる行政への要望機関ではない。町が今どういう財政状態にあるか、他の組織との兼ね合いや、町全体のバランスとして妥当かどうか、などあらゆることを総合的に判断した上で、組織は行政に提案を行う。このため、結果的に100%採用となる。

取材に応じてくれた職員は、生涯学習課の課長であったが、「住民自治においては、人材育成が最も大切です。このため、地域振興会の事務は当課が所掌しているのです」ともコメントしてくれた。

市町村合併はもちろん現在進行形の喫緊の課題であるが、その先をにらんだ地域のことは地域で決定していくという住民自治の充実、いわゆる協働の体制整備も、今後特に重要な課題として着目されるべきであろう。この受け皿となる地域自治組織が第27次地制調答申に盛り込まれたことは、後に過去を振り返ったときに、非常に重要な道標になるであろうし、またそうなるよう努めなければならない。

特に、第27次地制調答申で中心的課題とされた小規模市町村は、地域と行政のつながりの緊密さを強みにしうる余地が大きい。また、地域自治組織は、合併により周辺部が疎まれるのでは、という懸念に対抗しうる制度なので、これら地域においては、協働の体制づくりについて行政投資を振り向けることを検討する必要があるだろう。また、第27次地制調答申では、今後の市町村合併推進は財政的インセンティブによらず、としているが、この分野に限ってはそれを残すことも検討してよいのではないか。あるいは、都道府県において、合併推進政策のメニューとして補助金化することも考えられる。



コラム 都市と農村 ―農村の果たす役割―

本県の北西部や秩父地域は、緑豊かな山林や景観に富んだ特色ある地域であり、人口規模1万人を下回る町村が多く、財政力も弱い町村が多数を占めている。しかし、こうした中山間地域は、その地域性を活かし、さまざまな機能を発揮している。

1 生存を支える

まず、多種多様な農林産物を都市部へ供給していることがあげられる。本県の中山間地域を構成している市町村で、本県の農業産出額の38.4%をまかなっている現状がある。

2 国土を支える

中山間地域が擁する自然には、洪水を防止し大気を浄化するなど、都市部のみならず地球全体の安全を守る機能があげられる。この機能について、平成13年11月、日本学術会議の答申「地球環境・人間生活にかかわる農村及び森林の多面的な機能の評価について」において、興味深い数値が紹介されている。

日本学術会議による農業の多面的機能の貨幣評価

機能の種類	評価額	評価方法
洪水防止機能	3兆4,988億円/年	治水ダムを代替材として評価
土砂崩壊防止機能	4,782億円/年	土砂崩壊の被害防止額によって評価
土砂浸食防止機能	3,318億円/年	砂防ダムを代替材として評価
河川流況安定機能	1兆4,633億円/年	利水ダムを代替材として評価
地下水涵養機能	537億円/年	地下水と上水道の利用上の差額によって評価

日本学術会議による森林の持つ機能の貨幣評価

機能の種類	評価額	備考
二酸化炭素吸収	1兆2,391億円	森林の二酸化炭素吸収量年間9,700万トン
化石燃料代替	2,261億円	木材は炭素を長期間貯蔵するとともに製造時の消費エネルギーが格段に少ない
表面浸食防止	28兆2,565億円	森林の表面浸食防止量は年間50億m ³
表層崩壊防止	8兆4,421億円	森林の表層崩壊防止面積は年間960km ²
洪水緩和	6兆4,686億円	森林は洪水時のピーク流量を1/3カット
水資源貯留	8兆7,407億円	森林の保水能力は440億トン
水質浄化	14兆6,361億円	森林は水質を浄化し、ミネラルを付加

現在の法制度に則してみると、中山間地域の財政力は弱いものと言える。

しかし、中山間地域が自然を守り適正にケアしなければ、自然は破壊され、または

脅威となる。そのことを考えると、中山間地域の果たす役割の価値はいうまでもなく非常に大きく、それを貨幣評価すると、上記表のように数十兆円にものぼるのである。

本来、これらの価値を森林税や水源涵養税という形で具体化し、中山間地域の財政力を正当なレベルに引き上げる必要があるだろう。現に埼玉県山村・林業振興協議会で実施したアンケート結果では、約97%の人が森林を守るために税金を払ってもいいと回答している。

3 文化の基層を支える

農村においては、都市部では途絶えてしまった文化が継承されている。祭りや伝統芸能などの多くは農村で伝承され、日本の貴重な財産となっている。これらの文化は一度失われてしまうと簡単には復元できず、その価値は計り知れない。また、スローフード等に代表されるように、農村のライフスタイルそのものを一つの文化にとらえ、見直す動きも出てきている。

4 都市と相互に作用する

中山間地域に代表される農村と、都市の交流による相互作用効果も無視できない大きさとなっている。グリーンツーリズムに代表される都市住民の農村における余暇活動は、農林業や自然に対する理解を深めることに大きく役立っている。また、大きなストレスを抱えた都市住民の大切な癒しの機会ともなっており、保健・医療・福祉といった分野でも大きな注目を集めている。

5 都市部一極集中化を回避する

農村の潜在的機能と言うべきものに、副都心的及びバックアップ的機能があると考えられる。日本は効率上政治と経済が大都市に一極集中している。しかしこの状態は、国として危機管理上好ましくないと言えるのではないだろうか。例えば、大地震のような災害、他国からの攻撃やテロに対して、日本は非常に弱い構造になっていると言わざるを得ない。IT社会が定着し、農村においても高度な情報化社会が実現しつつある今、都市から農村へ機能を移行していくことも大切であると考ええる。

このように、中山間地域に代表される農村は、現在、不当に「財政力が弱い」と評されていると考えられる。こうした小規模市町村の生き残りを論ずる前に、正当な評価と財政力を与えることが順当であり、その上で農村の価値を真剣に守り育てることを論ずることも県、ひいては国の未来のために重要なことと考える。

*本県の中山間地域構成市町村

越生町、名栗村、都幾川村、玉川村、東秩父村、秩父市、横瀬町、皆野町、長瀨町、吉田町、小鹿野町、両神村、大滝村、荒川村、児玉町、神泉村

7 標準自治体の考え方

(1) 各国の基礎自治体の規模

図表2-17 基礎自治体の規模の比較

	単位	全国	埼玉県	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ
平均面積	Km ²	116	42	485	546	15	22
平均人口	人	38,576	77,269	13,643	123,771	1,591	5,166
人口密度	人/Km ²	332	1,849	28	236	105	229

標準自治体の考え方に触れる前に、我が国の基礎自治体（市町村）と本県の基礎自治体（市町村）、そして各国の基礎自治体の規模を見ることにする。

まず面積から見てみると、日本の基礎自治体はアメリカ、イギリスよりは小さいが、フランス、ドイツよりは大きいことが読みとれる。本県の基礎自治体は全国平均よりは小さいが、フランスやドイツと比較すると遜色ない規模となっている。

また、人口で見てみると、日本の基礎自治体はイギリスよりは少ないが、アメリカ、フランス、ドイツよりはかなり多いことがわかる。さらに本県の基礎自治体の人口は、全国平均の約2倍の規模となっており、人口の規模という観点から見ると、本県の基礎自治体の規模は大きいものとなっている。

本節では、行政効率の向上という観点から、より理想的な人口規模の考え方を示すこととする。

(2) 標準自治体の考え方 ～平均人口を10万人に～

図表2-17のとおり、我が国の基礎自治体の平均人口は38,000人強となっている。また、本県の平均人口は77,000人強となっているが、合併を推進していく方向性の中でどれくらいの規模の地方自治体を目指していくことが行政効率の上昇に結びつくのか、といったことを考えてみたい。

各市町村の行政効率を測定する尺度として、①職員一人当たり住民数、②財政力指数、③経常収支比率、④人口一人当たり人件費、⑤公債費比率の数値を比較することとした。

上記①から⑤の数値を各市町村が全90市町村の何番目にランクされているかというランク票を作成し、それぞれのランクをすべて足し合わせ、数の少ない順に市町村をランク付けした。その結果は図表2-18、2-19のとおりである。

上位10位までの平均人口は139,908人、20位までの平均人口は145,643人、30位までの平均人口は119,063人となった。

なお、参考として、本県より人口の多い神奈川県と人口の少ない青森県のデータも、本県と同様の手法により探ってみたところ、神奈川県は上位20位まで、青森県は上位

10位までという違いはあるが、概ね10万人に近い平均人口が得られた。

この結果から、行政効率という観点から人口規模を考えてみた場合には、概ね10万人を目安にすることができると考えられる。また、全国市長会の「地方自治の将来像についての提言」（平成15年4月15日）においても、「10万人都市をめざして」と提言されている。

図表2-18 各項目の市町村別ランク付けと住基人口

	職員一人当 たり住民数	順位	財政力指数 (13年度)	順位	経常収支比 率(13年 度%)	順位	人口一人当 たり人件費 (13年度 円)	順位	公債費比率 (13年 度%)	順位	各項目順 位の合計	順位	住基人口 (H15.3.31)
朝霞市	154	6	0.886	9	77.5	17	48,083	1	6.4	4	37	1	120,255
深谷市	153	7	0.730	31	77.1	14	51,309	3	4.1	1	56	2	102,416
和光市	165	1	1.027	2	78.3	21	55,283	10	9.3	25	59	3	69,696
川越市	136	18	0.889	8	77.5	17	58,103	18	9.5	27	88	4	326,321
東松山市	108	57	0.749	25	75.6	9	53,157	7	8.9	17	115	5	89,804
寄居町	141	14	0.644	48	71.6	2	57,430	16	11.4	46	126	6	38,071
所沢市	120	37	0.948	5	80.0	30	66,779	46	8.0	10	128	7	332,238
富士見市	139	16	0.624	52	77.2	16	59,994	25	9.0	19	128	7	103,199
加須市	140	15	0.680	40	76.0	11	56,999	14	11.7	50	130	9	68,500
新座市	160	2	0.819	15	82.0	46	52,803	6	12.4	62	131	10	148,582
飯能市	119	39	0.751	23	77.8	19	58,151	20	9.9	31	132	11	81,907
越谷市	121	35	0.797	17	74.7	6	57,583	17	12.5	64	139	12	311,088
鶴ヶ島市	143	12	0.782	18	84.0	64	58,807	23	9.1	22	139	12	66,961
鴻巣市	142	13	0.697	36	81.9	44	53,691	9	10.5	38	140	14	82,889
上里町	155	5	0.680	40	83.1	57	52,457	5	10.3	34	141	15	30,300
草加市	130	20	0.838	14	79.8	26	56,712	13	13.3	70	143	16	229,061
川口市	115	46	0.896	7	81.8	41	64,158	37	8.7	14	145	17	467,971
熊谷市	145	10	0.847	12	77.0	13	62,469	32	13.9	79	146	18	155,626
久喜市	152	8	0.811	16	82.5	51	53,642	8	13.4	73	156	19	72,887
大利根町	112	52	0.751	23	74.4	5	73,470	62	8.9	17	159	20	15,082
妻沼町	128	23	0.623	53	79.9	28	58,148	19	10.4	37	160	21	28,152
行田市	156	4	0.652	45	78.8	22	58,277	21	13.4	73	165	22	85,242
戸田市	106	59	1.164	1	80.8	34	80,504	70	4.6	3	167	23	107,906
本庄市	135	19	0.682	39	82.5	51	56,511	12	11.4	46	167	23	59,082
入間市	130	20	0.841	13	82.6	53	58,563	22	12.4	62	170	25	147,919
桶川市	160	2	0.745	26	86.2	81	55,672	11	11.9	54	174	26	74,293
大井町	126	26	0.771	21	88.9	88	61,799	29	8.2	11	175	27	46,000
宮代町	147	9	0.555	66	84.5	73	50,100	2	9.5	27	177	28	33,873
日高市	116	43	0.733	29	78.2	20	61,040	27	12.9	67	186	29	53,856
吉見町	117	41	0.554	67	72.6	4	66,629	45	9.6	30	187	30	22,700

大→小の順

大→小の順

小→大の順

小→大の順

小→大の順

小→大の順

図表2-19 ランク上位の市町村の平均人口

埼玉県	順位	住基人口	平均	神奈川県	順位	住基人口	平均	青森県	順位	住基人口	平均
朝霞市	1	120,255		海老名市	1	119,110		下田町	1	13,860	
深谷市	2	102,416		寒川町	2	46,558		六戸町	2	11,058	
和光市	3	69,696		大井町	3	17,329		百石町	3	10,594	
川越市	4	326,321		秦野市	3	160,105		階上町	4	15,117	
東松山市	5	89,804		二宮町	5	31,194		八戸市	4	244,075	
寄居町	6	38,071		開成町	6	13,623		青森市	6	296,766	
富士見市	7	103,199		厚木市	7	213,159		十和田市	7	63,245	
所沢市	7	332,238		茅ヶ崎市	7	225,825		弘前市	8	175,102	
加須市	9	68,500	トップ10	綾瀬市	9	79,824	トップ10	上北町	9	10,188	トップ10
新座市	10	148,582	139,908	藤沢市	9	386,041	129,277	五所川原市	10	50,235	89,024
飯能市	11	81,907		南足柄市	11	44,459		平賀町	11	22,823	
鶴ヶ島市	12	66,961		愛川町	12	41,960		岩木町	12	12,674	
越谷市	12	311,088		伊勢原市	13	96,653		六ヶ所村	13	11,944	
鴻巣市	14	82,889		中井町	14	10,103		平内町	14	14,825	
上里町	15	30,300		相模原市	15	604,908		野辺地町	15	16,337	
草加市	16	229,061		城山町	16	23,323		東北町	16	11,072	
川口市	17	467,971		大磯町	17	33,195		福地村	17	7,179	
熊谷市	18	155,626		松田町	18	12,922		天間林村	18	8,780	
久喜市	19	72,887	トップ20	葉山町	19	32,036	トップ20	むつ市	19	50,683	トップ20
大利根町	20	15,082	145,643	箱根町	20	14,482	110,340	大鰐町	20	13,016	52,979
妻沼町	21	28,152		座間市	20	126,150		五戸町	21	18,228	
行田市	22	85,242		平塚市	20	253,485		三戸町	22	13,424	
本庄市	23	59,082		小田原市	23	198,269		南郷村	23	6,888	
戸田市	23	107,906		大和市	24	214,326		藤崎町	24	10,476	
入間市	25	147,919		逗子市	25	59,795		三沢市	24	43,947	
桶川市	26	74,293		横浜市	26	3,466,875		田舎館村	26	9,028	
大井町	27	46,000		鎌倉市	27	170,382		常盤村	27	6,308	
宮代町	28	33,873		横須賀市	27	435,412		浪岡町	27	21,337	
日高市	29	53,856	トップ30	清川村	29	3,252	トップ30	七戸町	29	10,810	トップ30
吉見町	30	22,700	119,063	津久井町	30	30,104	238,829	尾上町	30	10,358	40,346
県計90市町村		6,954,176		県計37市町村		8,546,857		県計67市町村		1,487,541	

コラム 住民投票

市町村合併は、今後の住民の暮らしに大きな影響を与えることから、住民の意思を反映させることは非常に重要である。そのため、合併の是非や枠組みを決定する場合、住民の意思を確認するための住民投票条例を制定する自治体が全国的に増えている。平成 15 年には全国で 116 件の住民投票が行われ、本県においても住民投票は 11 件実施され、それぞれ合併の是非や枠組みが問われている。

住民投票には、住民の条例制定請求によるものをはじめ、首長や議会の提案によるものがあるが、本県では、平成 13 年に上尾市で行われた住民投票が唯一住民による直接請求によるもので、ほかはすべて首長又は議会の提案によるものである。市町村合併について、住民の判断を仰ぐ必要性を自治体側が重要視しているものと思われる。

確かに、市町村合併のような住民の生活に大きな影響を与える事柄について、住民の判断を仰ぐことは重要であり、また住民投票になじむテーマであるが、まずは、それぞれの議会において充分議論することが大切であると思う。なお、現状においては、議会による間接民主制を前提としているため、住民投票の結果に法的拘束力はないが、住民の意思を明確に反映させるためにも、投票結果に拘束力を持たせるような法制度の検討も必要ではなかろうか。

また、住民投票を実施する場合には、政治主導にならないよう、住民に対して十分な情報の提供を行い、判断できる材料を与えることが重要である。

本県において合併協議に影響を与えた住民投票の例として、県内でいち早く合併協議会を立ち上げていた富士見市・上福岡市・大井町・三芳町の二市二町と、朝霞市・志木市・和光市・新座市の四市のそれが挙げられる。それぞれ平成 15 年に合併の是非について住民投票を行ったが、結果は、それぞれの枠組みの中に合併反対の投票が過半数を占めた自治体があったため、各自治体は投票結果を尊重し、協議会は解散している。

合併反対の意見としては、財政力のある自治体がそうでない自治体との合併を拒んだり、合併の枠組み自体に反対するなど、合併することによりメリットがないと地域住民が判断したものである。現在の市町村合併の議論の中では、主に財政的な部分が注目されているが、今後も各市町村の財政格差が、合併協議に影響を与えていくものと思われる。

現在、市町村合併に関する住民投票が、合併の最終的な判断材料として各地域で盛んに行われているが、今後合併問題だけにとどまらず、自治体運営の重要事項に関する住民投票条例の制定を望む声が高まることが予想される。住民投票が、間接民主制との調和を図りながらその活用が図られ、住民自治の確立につながる手段になることが期待される。

8 第2章のまとめ

地方制度設計の歴史は、国がいかにして地方を有効に統治するのか、という観点で見ると分かりやすい。そもそも、村ができたのは、幕府が有効に年貢を徴収するためであり、また明治初期に行政村が設置されたのは、富国強兵という国策のためであった。明治、昭和の市町村合併は、それぞれ、小学校、中学校の事務を適切に運営させるべく、国が主導したものである。

平成の合併はどうか。第27次地制調答申に記述されているとおり、地方交付税制度の見直し、ナショナルミニマムの確保などは、おおむね、国がどう地方を統治していくのか、という観点でくることができよう。一方、「4 なぜ市町村合併なのか」の節で見たとおり、市町村の行政効率の向上という観点から、地方自治体の側から市町村合併の意義を論じるにあたり前向きな目的となりうる。更なる権限移譲の受け皿という観点は、国・地方のどちらにとっても望ましい。

市町村合併については、次のとおり反論の声も聞かれる。「自主合併と言いつつ半ば強制ではないか」、「地方交付税の危機は国の経済政策の誤りが原因であるのに、それを地方にしわ寄せするのは筋が違う」、「金目の話ばかりで市町村合併について理念や希望を語ることができない」など。しかし、地方交付税に全く依拠せずにやっていける地方自治体は別として、本章のシミュレーションで見たとおり、地方交付税の見直しの影響は甚大であり、現実的に考えると、それに対し一定の備えをしておくのが得策ではないか（また、現在地方交付税に依拠していないからといって、それが将来にわたって継続するかどうかは誰も確実には予測し得ない）。すなわち、財政的観点という消極的理由と、行政力の向上という積極的理由から、市町村合併を可能な限り進めるのが、現在の局面での最適解ではなかろうか（もちろん市町村合併を選択するか否かは、市町村が住民とともに自主的・主体的に決定すべきものであり、合併を選択しないことも解の一つであるが、特に小規模市町村においては、今後財政面等で困難が予想されることから、この選択には相当の覚悟が必要である。）。

なお、国が市町村合併を推進することに対し異を唱え、従来通りの地方交付税の配分を強く要求する方策も一つの手段であるが、これはどちらかと言えば政治的色合いが濃い方策であり、本章の議論の対象ではない。

さて、今後の地方制度設計について、我々には、次の4つの選択肢が用意されている。それぞれについて、本章では次のとおり結論づけた。

(1) 合併せずに単独でやっていく

小規模市町村においては、地方交付税の段階補正の見直しが今後更に進んだ場合、財政的に極めて厳しい状況が予想される。

(2) 広域連合等、広域連携の拡充で対応

今回、本県の町村を対象に実施したアンケートでは、広域連合等の方策を指向している団体が7割にも上っているが、「5 市町村合併以外の方策の検証」で述べたとおり、この方策は有効ではない。

(3) 市町村合併

合併によるスケールメリットを効かすためには、10万人という人口規模が一つの目安となる。つまり、現在10万人未満の人口規模で市町村合併を進めている地域については、更にその先をも見据えなければならない可能性があることを念頭に置くべきである。また、今後都道府県において、市町村合併の構想を策定するに当たって、地理的条件や地域的一体性以外に、人口10万人程度という規模をも念頭に置く必要がある。

(4) 補完

様々な事情により合併が困難な場合で、市町村からの申請があった場合、都道府県は周辺市町村との合併を第一義に調整を行うが、それも困難な場合は、事務特例方式により都道府県（道州）が補完を行う。



資料1 (1/2)

人口、平均年齢、関連指数、公務員数

市町村	推計人口					平均年齢			関連指数		職員数	
	総数 人	男 人	女 人	世帯数 世帯	人口密度 人/Km ²	総平均 歳	男 歳	女 歳	従属人口 指数	老年人口 割合 %	総数 人	一般行政 人
県計	6 985 416	3 522 186	3 463 230	2 614 234	1 839.6	40.0	39.1	40.9	38.8	13.41	56 897	34 281
市計	6 026 870	3 043 375	2 983 495	2 293 973	3 181.2	39.9	39.1	40.7	38.2	13.07	47 983	28 312
町村計	958 546	478 811	479 735	320 261	503.8	40.3	39.3	41.2	42.9	15.54	8 914	5 969
川越市	332 139	168 271	163 868	126 956	3 042.7	40.3	39.4	41.3	38.0	13.52	2 390	1 563
熊谷市	156 681	78 794	77 887	58 332	1 839.4	40.6	39.3	41.8	43.9	15.58	1 077	738
川口市	466 704	238 334	228 370	187 624	8 371.4	39.6	38.9	40.4	36.8	12.60	4 042	1 928
さいたま市	1 038 872	524 035	514 837	407 773	6 171.6	39.5	38.6	40.4	39.5	13.27	8 852	4 781
行田市	86 249	42 687	43 562	29 252	1 401.3	41.3	40.1	42.4	44.2	16.24	551	352
秩父市	59 476	29 096	30 380	21 017	445.0	43.0	41.4	44.4	57.3	21.19	617	337
所沢市	332 942	167 043	165 899	128 318	4 624.8	39.8	39.0	40.6	37.0	12.93	2 743	1 628
飯能市	83 072	41 470	41 602	29 988	617.2	41.1	40.1	42.1	43.1	15.67	690	437
加須市	68 575	34 067	34 508	23 090	1 154.5	40.1	39.2	40.9	45.5	15.19	491	332
本庄市	61 441	30 393	31 048	22 981	1 673.2	41.1	39.8	42.3	46.5	16.73	440	326
東松山市	92 877	47 342	45 535	35 028	1 421.7	40.0	39.1	41.0	40.1	13.95	833	428
岩槻市	109 409	54 956	54 453	38 325	2 225.6	41.2	40.4	42.0	38.4	14.20	866	486
春日部市	204 325	101 945	102 380	74 994	5 401.1	39.7	39.0	40.4	35.5	11.82	1 691	756
狭山市	161 072	81 568	79 504	61 117	3 284.5	40.3	39.5	41.1	36.2	12.98	1 309	807
羽生市	57 306	28 505	28 801	19 428	978.8	41.8	40.6	43.0	48.1	17.80	471	286
鴻巣市	84 138	41 912	42 226	28 806	2 345.6	39.5	38.8	40.2	39.8	12.91	586	404
深谷市	103 868	51 916	51 952	36 253	1 496.7	40.2	39.0	41.4	44.1	15.17	671	467
上尾市	214 673	107 591	107 082	78 121	4 712.9	39.8	39.1	40.5	37.9	12.64	1 662	1 054
草加市	228 016	117 038	110 978	90 158	8 315.7	39.2	38.5	39.9	35.2	11.57	1 748	929
越谷市	310 706	156 044	154 662	114 596	5 151.8	39.3	38.7	40.0	35.9	11.62	2 555	1 322
蕨市	71 137	36 593	34 544	31 467	13 948.4	41.3	40.1	42.6	39.0	15.78	712	337
戸田市	109 687	57 558	52 129	47 030	6 036.7	36.9	36.4	37.3	36.3	9.90	1 009	626
入間市	149 260	74 313	74 947	53 925	3 336.2	39.6	38.9	40.3	38.6	12.64	1 140	627
鳩ヶ谷市	55 828	28 317	27 511	21 216	8 975.6	41.8	40.8	42.7	42.7	16.29	549	341
朝霞市	121 890	63 772	58 118	52 738	6 631.7	37.9	37.3	38.5	35.9	10.99	769	532
志木市	66 119	33 530	32 589	26 021	7 297.9	39.8	39.1	40.5	35.6	12.47	620	365
和光市	71 490	37 665	33 825	32 462	6 475.5	37.2	36.6	37.8	34.2	10.35	411	309
新座市	149 737	75 666	74 071	58 176	6 567.4	39.9	39.0	40.7	36.2	12.41	927	653
桶川市	73 930	36 749	37 181	25 813	2 926.8	40.7	40.0	41.4	39.4	13.92	465	364
久喜市	72 736	36 474	36 262	25 822	2 869.3	39.9	39.1	40.7	38.5	13.07	478	359
北本市	70 060	34 948	35 112	24 590	3 531.3	39.8	39.1	40.5	37.8	12.53	489	349
八潮市	75 514	39 169	36 345	27 920	4 188.2	39.2	38.8	39.8	35.1	10.92	717	469
富士見市	103 737	52 204	51 533	41 071	5 265.8	39.4	38.7	40.2	35.9	12.02	739	535
上福岡市	54 764	27 479	27 285	23 264	8 041.7	41.8	40.7	43.0	39.9	16.26	481	339
三郷市	130 791	66 720	64 071	47 613	4 329.4	39.0	38.5	39.6	33.5	10.14	1 020	661
蓮田市	64 542	32 225	32 317	22 786	2 366.8	41.2	40.5	41.9	37.3	14.27	549	294
坂戸市	97 592	49 103	48 489	37 022	2 382.0	39.8	39.0	40.7	35.0	12.12	709	513
幸手市	56 026	28 028	27 998	19 349	1 650.3	41.2	40.4	42.0	36.9	13.79	514	282
鶴ヶ島市	68 187	34 254	33 933	25 718	3 845.9	38.7	38.1	39.2	32.5	9.93	468	346
日高市	53 629	26 591	27 038	18 341	1 129.0	41.2	40.3	42.0	37.6	13.84	465	329
吉川市	57 673	29 010	28 663	19 472	1 823.9	38.5	37.9	39.1	35.8	10.39	467	321
伊奈町	33 415	16 958	16 457	11 530	2 257.8	38.9	38.4	39.4	35.4	10.83	305	177
吹上町	28 219	14 113	14 106	9 633	1 876.3	41.1	40.3	42.0	38.8	14.27	272	195
大井町	45 860	23 022	22 838	16 862	5 834.6	38.3	37.7	38.9	36.5	10.42	363	252
三芳町	35 688	18 004	17 684	13 336	2 332.5	40.3	39.5	41.1	34.7	11.96	349	250
毛呂山町	39 601	19 676	19 925	17 011	1 163.7	41.0	40.3	41.7	38.1	14.61	303	213
越生町	13 796	6 852	6 944	4 575	341.1	42.4	41.1	43.7	48.3	18.37	139	110
名栗村	2 614	1 265	1 349	916	44.6	47.6	45.2	49.9	74.8	29.19	66	41
滑川町	13 012	6 607	6 405	4 528	438.0	41.1	40.1	42.3	40.8	15.40	123	79
嵐山町	19 794	9 793	10 001	6 865	663.1	41.9	40.9	42.8	42.1	16.24	170	108
小川町	36 976	18 280	18 696	11 827	611.7	42.1	41.0	43.1	47.0	17.73	326	213
都幾川村	8 202	4 096	4 106	2 461	198.2	42.8	41.9	43.8	49.8	19.33	84	66
玉川村	5 663	2 832	2 831	1 759	393.8	42.1	40.9	43.3	45.5	17.54	66	51
川島町	23 170	11 604	11 566	6 811	555.4	41.3	40.0	42.5	43.2	15.91	211	141
吉見町	22 353	11 179	11 174	6 581	578.6	40.5	39.5	41.5	46.1	15.42	195	142
鳩山町	16 799	8 259	8 540	5 543	653.4	42.7	41.8	43.7	36.9	15.24	171	102
横瀬町	9 864	4 867	4 997	3 197	199.9	41.8	40.3	43.2	54.9	19.25	99	67
皆野町	12 083	5 895	6 188	3 943	190.0	44.6	43.2	45.9	59.6	23.74	97	60
長瀬町	8 520	4 082	4 438	2 711	280.3	44.1	42.4	45.7	56.6	21.96	97	74
吉田町	5 931	2 952	2 979	1 879	89.7	45.1	43.3	46.9	66.5	25.80	88	59
小鹿野町	11 862	5 797	6 065	3 847	118.6	44.3	42.5	46.1	59.7	23.24	233	94
両神村	3 013	1 466	1 547	904	42.2	44.8	43.0	46.4	71.8	26.60	78	58
大滝村	1 655	888	767	830	5.0	53.5	51.3	55.5	106.7	42.10	73	43
荒川村	6 327	3 101	3 226	2 015	134.7	44.9	43.3	46.5	60.5	24.09	78	54

資料1 (2/2)

人口、平均年齢、関連指数、公務員数

市 町 村	推計人口					平均年齢			関連指数		職員数	
	総数 人	男 人	女 人	世帯数 世帯	人口密度 人/K㎡	総平均 歳	男 歳	女 歳	従属人口 指数	老年人口 割合 %	総数 人	一般行政 人
東 秩 父 村	4 053	1 980	2 073	1 160	109.0	45.6	44.6	46.5	62.4	25.33	68	46
美 里 町	12 049	6 040	6 009	3 719	359.9	43.1	41.4	44.8	53.1	20.44	114	74
児 玉 町	21 353	10 528	10 825	6 886	403.0	41.3	39.9	42.6	51.3	18.38	189	132
神 川 町	13 864	7 018	6 846	4 519	598.4	40.6	39.5	41.8	50.7	17.28	153	105
神 泉 村	1 348	651	697	489	55.6	47.0	44.3	49.6	66.1	27.83	43	31
上 里 町	30 603	15 214	15 389	10 313	1 047.7	39.2	38.3	40.1	44.8	14.30	196	146
大 里 町	8 177	4 137	4 040	2 472	524.8	41.1	39.6	42.7	50.1	17.64	95	70
江 南 町	13 876	6 946	6 930	5 624	607.3	40.7	40.2	41.2	43.6	15.13	120	82
妻 沼 町	27 977	14 002	13 975	8 759	771.4	42.3	41.0	43.7	42.9	17.06	223	163
岡 部 町	18 533	9 382	9 151	5 934	605.9	42.3	41.2	43.5	45.9	17.88	200	138
川 本 町	11 924	5 943	5 981	3 529	547.7	42.0	41.0	42.9	45.7	17.29	124	86
花 園 町	12 713	6 291	6 422	3 992	803.6	41.0	40.0	42.0	45.4	16.37	113	73
寄 居 町	37 760	18 760	19 000	12 605	588.4	41.7	40.6	42.7	48.7	17.62	271	192
騎 西 町	20 342	10 123	10 219	5 939	711.3	41.3	40.2	42.4	45.7	16.39	179	114
南 河 原 村	4 186	2 068	2 118	1 242	719.2	42.0	40.5	43.5	50.1	18.30	63	50
川 里 町	7 971	3 897	4 074	2 314	480.8	42.7	41.4	44.0	50.7	19.41	93	73
北 川 辺 町	13 753	6 858	6 895	4 117	654.9	40.2	39.4	41.1	44.6	14.80	114	75
大 利 根 町	15 005	7 423	7 582	4 464	613.2	42.4	41.1	43.8	47.6	18.36	137	109
宮 代 町	35 029	18 222	16 807	12 867	2 196.2	41.4	40.4	42.4	36.2	14.16	234	175
白 岡 町	47 442	23 759	23 683	15 351	1 906.8	40.2	39.4	41.0	40.1	13.43	429	239
喜 瀬 町	22 293	11 277	11 016	6 978	814.5	42.1	41.0	43.2	41.5	16.39	192	130
栗 橋 町	25 423	12 595	12 828	8 220	1 611.1	41.0	40.2	41.7	42.3	14.91	210	146
蔵 宮 町	33 993	16 986	17 007	11 702	2 445.5	39.3	38.8	39.8	34.7	10.92	285	188
杉 戸 町	47 321	23 724	23 597	15 797	1 577.4	40.3	39.6	40.9	38.5	13.03	464	251
松 伏 町	29 771	14 953	14 818	9 530	1 835.5	38.8	38.0	39.7	39.0	11.59	240	179
庄 和 町	37 370	18 446	18 924	12 175	1 327.5	41.8	41.1	42.4	38.1	14.55	379	253

推計人口 県統計課（平成14年1月1日現在）

平均年齢・関連指数 県統計課「埼玉県町（丁）字別人口調査結果報告」（平成14年1月1日現在）

注）①従属人口指数＝{(15歳未満人口＋65歳以上人口)÷(15歳以上65歳未満人口)}×100

②老年人口割合 平成14年1月1日現在における総人口に占める65歳以上の割合。

資料2 (1/2)

普通会計歳入予算額、財政力指数

市 町 村	総額	市町村税	地方交付税	歳入 国庫支出金	県支出金	市町村債	その他	1人 当たり 市町村税 円	財政力 指数	推計人口 総数 人
	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円			
県 計	1 916 299 187	961 911 069	189 220 889	135 552 305	72 671 610	185 794 015	371 149 299	138 874	0.657	6 985 416
市 計	1 634 460 501	852 680 440	121 547 059	125 011 832	60 914 152	159 697 405	314 609 613	142 883	0.798	6 026 870
町 村 計	281 838 686	109 230 629	67 673 830	10 540 473	11 757 458	26 096 610	56 539 686	113 920	0.540	958 546
川 越 市	87 560 210	47 118 204	3 180 000	7 653 174	2 711 006	7 887 900	19 009 926	144 813	0.910	332 139
熊 谷 市	43 638 513	23 227 221	2 480 000	3 805 079	1 623 920	3 436 200	9 066 093	148 994	0.859	156 681
川 口 市	131 307 852	67 875 500	4 450 000	13 883 238	5 175 803	14 393 600	25 529 711	146 322	0.908	466 704
さいたま市	299 893 439	174 629 000	3 850 000	21 724 912	12 547 625	29 475 700	57 666 202	169 654	0.999	1 038 872
行 田 市	23 688 000	9 843 018	4 250 000	1 355 287	922 488	3 292 300	4 024 907	115 007	0.670	86 249
秩 父 市	19 133 789	6 871 194	4 170 000	1 445 503	865 431	1 734 300	4 047 361	115 379	0.635	59 476
所 沢 市	82 921 256	49 732 260	1 150 000	6 693 081	3 004 801	6 484 700	15 858 414	150 695	0.963	332 942
飯 能 市	23 760 916	11 497 828	2 400 000	1 969 011	891 311	2 124 100	4 878 666	140 182	0.770	83 072
加 須 市	20 194 956	8 512 527	3 550 000	1 311 314	727 316	1 203 500	4 890 299	123 883	0.684	68 575
本 庄 市	21 038 131	7 595 282	2 800 000	1 265 330	2 059 889	1 070 300	6 247 330	128 225	0.699	61 441
東松山市	24 785 000	11 869 073	3 300 000	1 868 042	830 226	1 784 000	5 133 659	132 259	0.771	92 877
岩 槻 市	28 526 496	14 417 001	2 800 000	2 654 779	931 478	2 502 000	5 221 238	131 108	0.785	109 409
春日部市	48 527 244	23 172 847	6 880 000	4 150 940	1 567 791	4 466 400	8 289 266	113 204	0.737	204 325
狭 山 市	41 573 458	23 129 435	2 100 000	3 314 007	1 311 447	2 639 700	9 078 869	144 462	0.902	161 072
羽 生 市	17 968 948	6 790 612	3 160 000	1 717 453	650 878	1 288 200	4 361 805	118 607	0.661	57 306
鴻 巣 市	21 270 457	10 053 582	3 350 000	1 221 058	758 248	1 683 600	4 203 969	121 300	0.709	84 138
深 谷 市	29 935 915	12 921 306	3 900 000	2 483 633	1 153 510	1 855 600	7 621 866	126 124	0.750	103 868
上 尾 市	49 813 300	29 652 453	2 900 000	2 926 795	1 550 644	4 053 400	8 730 008	137 922	0.875	214 673
草 加 市	57 194 400	31 175 553	4 400 000	3 626 099	2 361 067	5 580 200	10 051 481	137 428	0.844	228 016
越 谷 市	75 588 700	40 273 000	7 300 000	4 921 419	2 233 386	10 826 900	10 033 995	130 581	0.808	310 706
戸 田 市	44 098 341	22 330 023	80 000	2 996 956	1 111 315	1 718 500	4 434 984	146 140	0.776	71 137
入 間 市	37 175 250	20 256 504	2 450 000	2 738 344	1 290 944	3 304 200	7 135 258	137 253	0.854	149 260
鴻ヶ谷市	16 926 573	6 903 458	3 012 059	1 746 794	982 788	1 337 000	2 944 474	124 402	0.667	55 828
朝 霞 市	33 781 539	16 747 424	1 220 000	2 071 075	868 765	6 751 000	6 123 275	141 333	0.916	121 890
志 木 市	17 332 000	9 120 943	2 050 000	1 254 007	515 612	1 772 100	2 619 338	138 679	0.805	66 119
和 光 市	17 594 988	11 679 190	299 000	973 840	569 265	325 000	3 748 693	172 430	1.031	71 490
新 座 市	34 628 000	20 075 869	2 700 000	2 674 902	1 319 044	2 348 800	5 509 385	135 905	0.835	149 737
桶 川 市	18 998 975	9 684 505	2 676 000	1 365 083	732 012	1 371 400	3 169 975	130 210	0.751	73 930
久 喜 市	20 306 000	10 725 515	1 500 000	1 099 580	1 871 594	1 405 600	3 703 711	147 525	0.831	72 736
北 本 市	16 723 306	8 402 829	2 620 000	1 103 745	556 259	1 293 600	2 746 873	119 401	0.733	70 060
八 潮 市	25 815 000	12 441 114	1 110 000	2 333 961	548 411	4 057 100	5 324 414	168 554	0.905	75 514
富士見市	27 790 961	11 712 635	5 100 000	2 434 138	1 181 367	3 175 000	4 187 821	114 359	0.644	103 737
上 埴 町	15 525 471	6 945 312	2 300 000	1 335 671	519 403	984 800	3 440 285	127 838	0.695	54 764
三 郷 市	34 459 791	15 129 128	4 340 000	2 233 229	1 006 502	4 116 600	7 634 332	117 520	0.750	130 791
蓮 田 市	15 546 000	7 647 042	2 780 000	1 088 400	613 042	1 019 300	2 398 216	118 395	0.725	64 542
坂 戸 市	25 371 862	12 570 630	3 650 000	1 650 333	724 693	1 804 000	2 632 658	112 034	0.636	56 026
幸 手 市	15 380 000	6 273 207	3 240 000	987 433	442 702	1 804 000	2 632 658	112 034	0.636	56 026
鶴ヶ島市	18 050 338	8 999 457	1 600 000	1 085 849	569 842	1 935 100	3 870 090	134 930	0.799	68 187
日 高 市	14 295 379	7 599 399	2 050 000	885 689	484 511	643 300	2 632 480	141 248	0.755	53 629
吉 川 市	15 820 000	7 019 360	2 350 000	1 306 496	537 706	1 684 100	2 922 338	122 040	0.711	57 673
伊 奈 町	8 580 800	4 412 185	1 290 000	314 104	249 125	629 900	1 685 486	130 731	0.748	33 415
吹 上 町	10 739 688	3 641 054	1 566 000	308 122	245 525	1 529 700	3 449 287	128 206	0.666	28 219
大 井 町	10 987 636	6 416 265	920 000	471 344	444 153	531 000	2 204 874	140 704	0.805	45 860
三 芳 町	9 508 690	7 084 357	70 000	244 467	305 954	91 000	1 712 912	202 022	1.030	35 688
毛 呂 山 町	8 682 488	3 681 865	1 961 158	379 072	328 722	616 500	1 715 171	99 405	0.621	39 601
越 生 町	4 242 765	1 365 611	1 490 000	222 323	241 786	264 700	658 345	97 481	0.471	13 796
名 栗 村	1 745 000	235 449	785 000	23 519	59 713	220 000	421 319	86 914	0.253	2 614
滑 川 町	4 920 000	2 195 182	613 000	406 468	151 478	493 600	1 060 272	171 445	0.758	13 012
嵐 山 町	5 762 000	2 707 334	1 340 000	203 075	286 675	435 700	789 216	139 395	0.656	19 794
小 川 町	8 723 600	3 965 521	1 948 000	244 798	379 789	500 300	1 685 192	106 055	0.645	36 976
都 幾 川 村	2 970 499	651 021	1 330 000	56 011	212 666	149 000	571 801	77 613	0.336	8 202
玉 川 村	2 049 436	739 487	700 000	36 123	103 476	8 000	462 350	128 517	0.518	5 663
川 島 町	6 817 790	2 542 564	2 215 000	140 256	340 379	359 700	1 219 891	108 536	0.538	23 170
吉 見 町	6 454 740	2 397 933	1 930 000	251 491	213 501	510 000	1 151 815	105 265	0.566	22 353
鳩 山 町	4 855 654	2 084 309	1 193 000	166 484	194 035	208 200	1 009 626	123 632	0.646	16 799
横 瀬 町	3 141 000	1 200 998	870 000	72 067	102 605	317 510	577 820	119 170	0.588	9 864
皆 野 町	3 971 000	1 093 356	1 410 000	119 597	180 183	361 900	805 964	88 934	0.418	12 083
長 瀬 町	2 962 679	855 578	1 160 000	83 238	89 136	281 600	493 127	98 263	0.420	8 520
吉 田 町	3 292 262	462 671	1 455 000	101 818	200 206	695 700	376 867	76 097	0.244	5 931
小 鹿 野 町	4 410 922	1 108 443	1 710 000	105 329	241 637	355 600	889 913	91 797	0.389	11 862
岡 神 村	2 210 000	230 891	1 035 000	85 292	177 292	120 300	471 225	75 455	0.187	3 013
大 滝 村	1 963 000	187 356	1 065 000	9 808	163 817	247 000	290 019	122 215	0.163	1 655
荒 川 村	2 332 200	703 275	860 000	81 951	124 680	129 700	432 594	109 990	0.451	6 327

資料2 (2/2)

普通会計歳入予算額、財政力指数

市 町 村	歳入							1人 当たり 市町村税	財政力 指数	推計人口 総数
	総額	市町村税	地方交付税	国庫支出金	県支出金	市町村債	その他			
	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	円		人
東 秩 父 村	1 910 090	272 033	1 159 000	37 314	73 268	122 000	246 475	66 156	0.216	4 053
美 里 町	4 289 192	1 704 345	960 000	147 175	190 619	212 000	1 075 053	139 781	0.655	12 049
児 玉 町	8 385 549	2 110 970	1 598 898	797 131	468 604	1 864 000	1 545 946	97 029	0.593	21 353
神 川 町	4 918 592	1 582 722	950 000	233 876	242 487	791 800	1 117 707	115 806	0.640	13 864
神 泉 村	1 849 210	138 579	532 800	13 330	293 123	400 600	470 778	99 769	0.251	1 348
上 里 町	7 697 478	3 287 741	1 288 373	505 034	339 338	806 400	1 470 592	108 610	0.698	30 603
大 里 町	2 707 702	724 597	1 081 000	100 143	92 311	249 000	460 651	88 033	0.412	8 177
江 南 町	4 134 000	1 592 951	1 010 000	191 110	163 713	310 000	866 226	129 057	0.637	13 876
妻 沼 町	7 825 608	3 093 230	1 530 677	295 164	396 972	729 900	1 779 665	109 032	0.637	27 977
岡 部 町	5 395 000	2 157 726	1 400 000	178 105	214 685	130 000	1 314 484	115 745	0.616	18 533
川 本 町	3 846 601	1 443 720	1 035 000	131 839	120 594	305 900	809 548	119 030	0.600	11 924
花 縄 町	3 649 671	1 237 358	1 252 000	116 097	222 880	241 600	579 736	96 233	0.511	12 713
香 居 町	9 426 539	3 848 411	1 700 000	659 219	505 987	708 500	2 004 422	101 175	0.658	37 760
騎 西 町	7 148 129	2 170 807	2 160 000	304 192	202 181	763 500	1 547 449	106 204	0.488	20 342
南 河 原 村	1 695 408	254 653	790 000	38 655	63 123	178 400	370 577	59 112	0.285	4 186
川 里 町	3 333 259	984 290	1 050 000	74 918	149 744	197 400	876 907	122 577	0.479	7 971
北 川 辺 町	3 920 000	1 228 010	1 340 000	75 701	152 658	380 000	743 631	89 316	0.471	13 753
大 利 根 町	5 839 023	2 571 154	540 124	328 501	183 624	989 500	1 226 120	168 966	0.772	15 005
宮 代 町	8 575 100	3 417 549	2 360 000	238 480	426 494	572 500	1 560 077	100 048	0.572	35 029
白 岡 町	11 754 150	5 845 235	2 017 800	420 343	303 026	1 042 200	2 125 546	121 984	0.687	47 442
高 瀬 町	7 281 150	2 476 951	1 800 000	247 221	254 573	891 500	1 610 905	110 470	0.564	22 293
栗 橋 町	6 525 906	2 729 425	1 745 000	142 912	237 297	340 100	1 331 172	106 005	0.592	25 423
鷹 宮 町	8 543 000	3 231 231	2 030 000	271 697	273 087	1 187 800	1 549 185	95 185	0.596	33 993
杉 戸 町	12 218 080	5 040 179	2 550 000	303 962	516 166	1 066 800	2 740 973	105 720	0.635	47 321
松 伏 町	7 083 000	2 869 249	2 060 000	201 988	274 754	504 400	1 172 609	95 406	0.551	29 771
庄 和 町	10 563 400	3 254 808	2 817 000	359 609	359 617	1 964 200	1 808 166	86 645	0.526	37 370

普通会計歳入予算額 県市町村課「平成14年度当初予算」

注) 1人当たり市町村税は、平成14年3月31日現在住民基本台帳人口から算出。

財政力指数 県市町村課

注) 財政力指数は、平成12～14年度の3カ年平均である。

財政力指数 = 基準財政収入額 ÷ 基準財政需要額

資料3

過疎地域自立促進特別措置法による過疎地域市町村の状況

	都道府 県名	市町村 村 A	旧活性化法による市町村数				自立促進特別措置法による市町村数				B/A %
			市	町	村	計	市	町	村	計 B	
1	北海道	212	10	122	23	155	14	124	21	159	75.0
2	青森	67	0	10	20	30	0	14	18	32	47.8
3	岩手	58	1	14	9	24	1	14	9	24	41.4
4	宮城	69	2	18	1	21	0	17	1	18	26.1
5	秋田	69	1	26	8	35	1	26	7	34	49.3
6	山形	44	0	15	3	18	1	16	4	21	47.7
7	福島	90	0	21	16	37	0	18	14	32	35.6
8	茨城	83	0	3	7	10	0	3	6	9	10.8
9	栃木	49	0	3	1	4	0	3	1	4	8.2
10	群馬	69	0	4	11	15	0	3	9	12	17.4
11	埼玉	90	0	1	4	5	0	0	3	3	3.3
12	千葉	79	0	5	0	5	0	7	0	7	8.9
13	東京	39	0	1	3	4	0	1	4	5	12.8
14	神奈川	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
15	新潟	110	2	22	21	45	2	23	19	44	40.0
16	富山	35	0	0	5	5	0	0	5	5	14.3
17	石川	41	1	7	5	13	2	8	4	14	34.1
18	福井	35	0	4	4	8	0	4	4	8	22.9
19	山梨	58	0	11	11	22	0	10	8	18	31.0
20	長野	120	1	9	41	51	0	8	39	47	39.2
21	岐阜	96	0	8	24	32	0	8	20	28	29.2
22	静岡	73	0	10	2	12	0	10	3	13	17.8
23	愛知	88	0	6	6	12	0	6	5	11	12.5
24	三重	69	1	8	3	12	1	9	3	13	18.8
25	滋賀	50	0	1	1	2	0	1	1	2	4.0
26	京都	44	0	12	0	12	0	12	0	12	27.3
27	大阪	44	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
28	兵庫	88	0	22	0	22	0	19	0	19	21.6
29	奈良	47	0	2	13	15	0	3	13	16	34.0
30	和歌山	50	0	11	6	17	0	13	6	19	38.0
31	鳥取	39	0	10	2	12	0	8	2	10	25.6
32	島根	59	0	29	9	38	1	29	9	39	66.1
33	岡山	78	2	30	9	41	1	32	10	43	55.1
34	広島	79	2	46	6	54	1	43	5	49	62.0
35	山口	53	1	22	5	28	1	21	5	27	50.9
36	徳島	50	0	21	8	29	0	21	8	29	58.0
37	香川	37	0	5	0	5	0	6	0	6	16.2
38	愛媛	69	1	30	13	44	1	29	12	42	60.9
39	高知	53	2	17	16	35	3	19	15	37	69.8
40	福岡	96	2	18	6	26	2	13	6	21	21.9
41	佐賀	49	1	9	4	14	1	8	3	12	24.5
42	長崎	79	2	42	1	45	2	46	1	49	62.0
43	熊本	90	2	33	19	54	2	32	13	47	52.2
44	大分	58	4	30	11	45	3	30	11	44	75.9
45	宮崎	44	2	13	7	22	2	12	7	21	47.7
46	鹿児島	96	4	59	9	72	4	56	9	69	71.9
47	沖縄	52	0	6	17	23	0	7	14	21	40.4
	全 国	3,184	44	796	390	1,230	46	792	357	1,195	37.5

1 市町村数は平成15年7月7日現在。

2 過疎のある市町村として全国で8市があり、全国の過疎地域市町村の合計は、1,203(=1,195+8)で、その比率は、37.8%である。

過疎地域の要件

次のいずれにも該当する市町村をいう（ただし、昭和45年から平成7年の国勢調査人口が、10%以上増加していないこと）。

(1) 人口に係る要件（次の1つに該当すること。）

ア 人口減少率（注1）が19%以上であること。

イ 人口減少率（注2）が30%以上であること（本県3村の該当項目）。

ウ 人口減少率（注2）が25%以上であって、高齢者比率（注3）が24%以上であること。

エ 人口減少率（注2）が25%以上であって、若年者比率（注4）が15%以下であること。

(2) 平成8年度から平成10年度までの平均の財政力指数が、0.42以下であること。

(3) 公営競技収益が13億円以下であること。

（注1）人口減少率・・・昭和45年と平成7年の国勢調査人口の比較による減少率

（注2）人口減少率・・・昭和35年と平成7年の国勢調査人口の比較による減少率

（注3）高齢者比率・・・平成7年の国勢調査人口における65歳以上人口の比率

（注4）若年者比率・・・平成7年の国勢調査人口における15歳以上30歳未満人口の比率

第3章 大都市の在り方

第2章では、基礎自治体の在り方について検討し、行政効率の向上という観点から、平均人口10万人の規模が望ましいとした。市町村の合併は、補完性の原則*に基づく基礎自治体の行政効率の向上や行政体制の整備が主目的であり、合併により市町村の行政効率が向上すれば、市町村の権限を強化することができる。

そこで本章では、まず、既に人口10万人を超え、権限が強化されている大都市の現状を広域自治体（都道府県）との役割分担や周辺市町村との関係などから分析し、大都市の在り方を検討する。

次に、標準自治体から大都市における権限移譲の在り方を検討していくこととする。

*「補完性の原則」とは、住民に一番身近な市町村に最優先して事務配分をすべきであるとする考え方。「ヨーロッパ地方自治憲章」の第4条第3項（「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。」）にも明記されている。（68ページ資料7）

1 大阪市の大都市制度研究会の報告

大阪市では、平成15年8月に同市が設置した大都市制度研究会（以下「大阪市研究会」という。）が「新たな大都市制度のあり方に関する報告」を公表し、広域自治体との役割分担、大都市周辺の自治体との広域連携の在り方等、これからの大都市制度について意欲的な検討をしている。大都市の在り方を研究する上で、まず大阪市研究会の報告書をもとに、大都市の現状と問題点を検証していきたい。

（1）大阪市の現状

ア 市町村の役割と大都市の役割

大阪市は、人口260万人（平成12年）の大都市ではあるが、基礎自治体として、他の市町村と同様、環境、福祉、健康、教育、上下水道、まちづくり、消防等の分野で、市民に直接関わる施策を実施している。

同時に、大阪市は、政令指定都市として、民生行政、保健衛生行政、環境行政、都市計画行政、土木行政等において、一般の市町村よりも幅広い事務権限を有し、大阪府はその区域では、警察行政や高等学校教育、河川行政等限られた分野を担っているに過ぎない。

イ 大阪都市圏の中核的な役割

大阪市は、経済活動において大阪圏の中核都市として機能してきたが、生活圏や経済圏の拡大とともに、現在では130万人以上の昼間流入人口及び50万人以上の圏外交流人口を抱え、この人口に対応した都市基盤の整備を実施してきている。

また、市営地下鉄の経営や各種中核施設の設置・運営等の施策の効果が、市域を超えて隣接都市へ波及している。

ウ 他の都市の先導的役割

大阪市は、都市としての集積が早くから進み、それに伴い、都市問題もいち早く顕在化したことから、福祉問題や都市インフラの整備、公害問題など、都市の課題に先駆的に取り組み、全国的な都市問題の解決のための施策を先導する役割を果たしている。

エ 各役割の密接不可分性

これらの役割は、各行政分野ごとに密接不可分に結びついていることが多く、大阪市では、これらの役割を一体として果たすことにより、総合的な大都市行政を進めてきた。

(2) 大阪市の課題

ア 「市町村の役割と大都市の役割」から生じる問題

● 都市内分権の問題

大阪市は、政令指定都市という性格上一般的な市町村に比べ広大な事務を有しているが、このことはかえって、一般的な自治体に比べ住民との関わりが希薄になり、本来の基礎自治体としての役割の軽視につながるのではないかと問題となる。

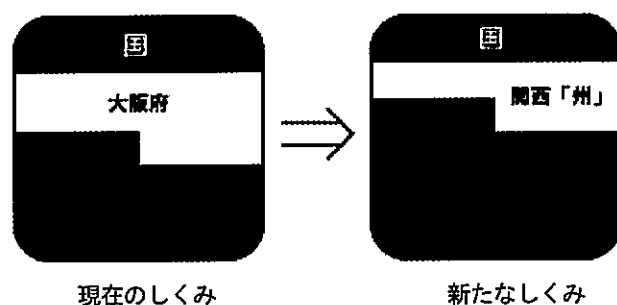
イ 大阪都市圏の中核的な役割から生じる問題

● 適正な権限配分の問題

政令指定都市制度は、地方自治法やその他の個別の法律に定められた「特例」の制度であり、移譲された権限についても、一部府に留保されている事務があるため、権限移譲及び関与の見直しについて不十分な点がある。

政令指定都市の規模や能力、そして実際の役割を考えると、政令指定都市においては、市域内の行政にかかわる事務については、真に広域的な処理を要する事務を除き、政令指定都市が包括的に有するべきと大阪市は考え、政令指定都市の権限を拡大した「スーパー指定都市」（図表3-1）を提唱している。

図表3-1 大阪市スーパー指定都市構想



市域内の行政を一元的に行い、その権能を最大限に発揮できる「スーパー指定都市」をめざす。

「スーパー指定都市」と関西「州」が創設されることで、

- (1) 権限の一元化により、総合的行政の展開が図られ、市民サービスの向上につながる。
- (2) 「州」との役割分担の明確化により、二重行政が解消され、行政の効率化が促進される。
- (3) 府県から「州」になることで、府県域を越える課題に対応できる。

大阪市ホームページ

大阪市政だより平成15年9月1日号より転載

● 類似行政・重複行政の問題

中央図書館、市立美術館、総合医療センター等の市民利用施設は、大都市の需要に応えるため、サービス内容が高度かつ専門化されたものとなっており、大都市圏の中核的施設として周辺地域の住民にも広く利用されている。その一方で、府も、府域の中核施設として、府立体育会館、府立病院などを大阪市内に設置しているものがある。このように、大都市においては、市行政と広域自治体としての府行政との間で、同種の施策を行う類似行政が存在する。

● 広域行政への対応の問題

大阪市は、住民の生活圏の拡大によるほか、昼間流入人口が130万人を超える一大都市圏の中核都市という性格上、市域のみならず府県域を超えた広域課題への実効ある対応が必要になっている。

このため、府との調整をはじめ、一部事務組合、協議会の設置等による隣接都市との連携を実施するとともに、国の機関との調整を図った上で鉄道網、道路網の整備等が行ってきた。

しかし、大都市圏域の中核都市としての意見を反映させる仕組みが不十分であり、また財政的な問題により事業の早急な実施が図られないなどの問題がある。

コラム 様々な大都市制度構想

大阪市の「スーパー指定都市制度」の他にも、各自治体において研究会を立ち上げ、様々な大都市制度を提唱している。

① 大阪府「大阪新都機構」

大阪府地方自治研究会が提案している。大阪府と大阪市を合併し、両者の機能を併せ持つ「大阪新都機構」を設置し、新都機構内には、住民に密着した行政を担う「大阪新都シティ」を設置するとしている。都心部の行政を一元的に担うことで、二重行政の問題が解消されることとなるが、その主体を、より広域的な自治体である府が担うこととしている点に特徴がある。

関西経済同友会が提案している「大阪州」構想も、基本的に同様の考え方である。

② 静岡県「新型指定都市及び市町村広域連合」

静岡県内政改革研究会が提案している。新たに誕生する指定都市は、県の事務を大幅に移譲する新型指定都市を形成するとともに、新型指定都市以外の地域では、広域連合を設置して、広域連合と区域内の市町村で新型指定都市と同様の機能を担うこととする。

これは、指定都市及び広域連合の設置により、基礎自治体の自活能力が向上することで、県の「補完機能」が縮小するとともに、「連絡調整機能」及び「広域機能」の強化に重点を移し、県境を超えた取組への具体的な対応など広域自治体としての機能の拡大を意図したものと考えられる。

2 都市の問題点

前節では、大阪市研究会の報告書をもとに大都市の現状と問題点を分析したが、この報告書をもとに、大都市の問題点を一般化していきたい。

(1) 都市内分権の問題

政令指定都市の人口は、千葉市以外は100万人を超えており、また都市内の行政区の平均人口も10万人から30万人になっている。行政区では、地域福祉、地域防災等の各種行政サービスについて相対的に高い水準で提供しているが、これだけの人口集積地帯が、行政の内部団体である行政区であるということは、住民自治の観点からは問題となっている。

図表3-2 政令指定都市の区

○区の人口、面積の比較

政令市名	常住人口 (人)	市域面積 (平方km)	区数	区平均人口 (千人)	区平均面積 (平方km)	区平均人口密度 (千人/平方km)
札幌市	1,845,811	1,121	10	185	112	1.7
仙台市	1,105,253	788	5	203	158	1.3
さいたま市	1,050,995	168	9	117	19	6.2
千葉市	907,260	272	6	151	45	3.4
川崎市	1,284,963	144	7	184	21	8.8
横浜市	3,507,157	435	18	195	24	8.1
名古屋市	2,183,637	326	16	136	20	6.8
京都市	1,462,083	610	11	133	55	2.4
大阪市	2,619,494	222	24	109	9	12.1
神戸市	1,509,647	551	9	168	61	2.8
広島市	1,133,113	742	8	142	93	1.5
北九州市	1,001,397	485	7	143	69	2.1
福岡市	1,367,647	340	7	195	49	4
東京都区部	8,288,196	621	23	360	27	13.3

平成15年4月1日現在推計人口(大阪市大都市制度研究会報告より転載)

(ただし、東京都区部は平成15年2月1日現在の推計)

この問題に対する方策としては、行政区に独自予算権を付与し、権限も増大させることで、住民サービスに対する住民の意見を区単位で吸い上げることができるようにすることが考えられる。

このような住民自治の在り方については、地域自治組織の活用が第27次地制調答申*でも取り上げられているが、今後政令指定都市の行政区に、地域自治組織の設立機能を与え、市制に関与できる仕組みを検討することも考えられる。諸外国においては、

「教区(一つの教会や一人の神父などの有する区域)」などに住民サービスや住民の意見集約の機能を設けて、住民自治を担う仕組みがある。

なお、政令指定都市は、行政のエリアが大きいことによる一体行政が高い効率を確保している面もある。このため、行政区に権限を分けることにより、効率性や一体性を削ぐことも考えられるので、地域自治組織の活用にあたっては、各都市の実情に合わせて、政令指定都市の一体性を確保しながら、全体として住民自治の向上が図られるようにする必要がある。

*「現在、政令指定都市の人口は合計で2千万人を超えており、我が国人口の約6分の1を占める住民が各行政区に居住し、日常の行政サービスの多くを各行政区から受けている。住民サービスを充実するという観点からは、大都市における行政区がより住民に身近なものとなり、住民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要があると考えられる。このため、各政令指定都市における実情に応じ、前述の地域自治組織の活用を図ることが期待される。」

第27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」より

(2) 適正な事務配分の問題 ～類似行政・重複行政の問題～

地方自治法やその他の個別の法律において、政令指定都市の大都市特例を設けたのは、道府県と大都市の間のいわゆる重複行政の弊害を排除し、政令指定都市における行政の一元化を図ることがその主要な目的である。現在都道府県から政令指定都市に権限が移譲されている社会福祉、保健衛生、都市計画、道路管理等の多くの分野では、重複行政はおきない仕組みになっている。

しかし一方で、高い行財政能力を有し、圏域の中心部に位置する政令指定都市は、法令上役割分担が明確でない分野で、対象が広範囲に及ぶ産業振興や文化芸術の振興等において、重複行政がおきている。これは、一義的には、都道府県の施設が、利便性が高く、人口が集積する政令指定都市に設置されていることによるものであるが、これらの同一の目的又は類似した効果を持つ施策や事業が重複して実施されている原因には、次のようなことが考えられる。

- ア 都道府県と政令指定都市それぞれが、県民ニーズと市民ニーズに対応するため、同一の目的又は類似した効果を持つ施策、事業等を展開してきたことによる。(例：産業振興・国際交流施策)
- イ 都道府県が県民の利便性を考え、中心地である政令指定都市内に施設を設置してきたことによる。(例：文化芸術振興・病院設置等医療施策)
- ウ 都道府県が広域自治体としての補完的な役割を担っていることによる。(例：消費者施策)

また、既に政令指定都市において実質的な審議等を行っているにもかかわらず、都

道府県への手続が必要な場合や、同一又は類似した行政事務において、政令指定都市と都道府県との間で事務権限が分かれている場合も重複行政ということがある。

一方で、都道府県と政令指定都市の間に類似・重複の関係にある事務のすべてが、非効率で住民の負担になっているわけではない。個々の施策の中には、都道府県と政令指定都市が連携して、又は相乗的に行政を行うことにより、効果的に住民ニーズに対応している場合もある。しかしながら、補完性の原則を前提とすれば、政令指定都市が一元的に実施すべきものであると考えられる。今後、政令指定都市の増加が予想されるが、広域自治体との協議を経ながら、政令指定都市が主体となって当該区域の行政を一括して行うことが合理的であると思われる。

また、市町村と都道府県の権限配分の問題は、政令指定都市等の大都市のみならず、一般的に整理すべきであると考えられるが、この問題は「3 都道府県と市町村の関係」及び「4 権限の更なる移譲」において再度取り上げる。

(3) 広域行政への対応

大都市の問題点として、広域的な行政課題に対する周辺市町村との連携の在り方がある。

道路、交通、環境問題などの行政課題については、周辺の市町村と連携をとって一体として広域行政を実施すべきであるが、現在の政令指定都市制度で対応することは難しい（諸外国においては、都市に広域自治体と同等の権限を持たせて都市に対応させている国もある（64 ページ資料4「諸外国の大都市制度」）。また、我が国においても、かつて都道府県と独立した特別市が検討された（65、66 ページ資料5「特別市について」）。

このため、政令指定都市を抱える府県と政令指定都市を再編し、両団体の有する広域行政機能を統合して、府県が一元的に発揮できる体制を整備すべきとの見解もある（51 ページコラム「様々な大都市制度構想」を参照）。

しかしながら、基礎自治体の充実・強化という地方分権の考え方からすれば、役割分担の違う地方自治体が垂直合併し、府県などの広域自治体が基礎自治体に代わって大都市行政を行うことは、時代の流れに逆行するものではなかろうか。あくまで、府県などの広域自治体は、基礎自治体の連絡調整や支援とともに、基礎自治体間で解決が困難な真の広域的な課題への対応に徹すべきである。

市域を超える広域的な行政課題への対応については、一義的には、広域自治体から各都市への大幅な権限移譲により、基礎自治体の自立性を高めた上で、自立した都市間の水平的な連携により行うことを基本とすべきである。特に、政令指定都市は、大都市圏の中核都市として広域的な都市計画や施設配置計画等を策定するほか、その技術やノウハウを積極的に活用することで、隣接都市の行政の補完的な役割を果たすこ

とが期待できる。

なお、広域自治体である府県は、基礎自治体間や政令指定都市等と基礎自治体間の連絡調整等を担うことを基本とするが、一方で広域自治体である府県の単位でも処理することが困難な事務が存在する。その典型である地域的な経済政策の策定及び実施は、経済圏を単位として行うことが望ましい（特に大都市圏周辺では、現行の広域自治体である都道府県の域を超えている）。また、公害問題等の広域的課題も都道府県の域を超えている。

このように、現在広域的に扱うべき事務を実際的に眺めれば、既に都道府県の域を超えて一地方の問題となっており、都道府県域の拡大が必要になっている現状も見過すことができない。

（4）財源調整の問題

大都市特有の問題として、政令指定都市のような大都市であっても、基本的に一般の市町村と同じ税制が適用されているため、都市の経済活動が反映する法人所得課税や消費税等の配分が相対的に低くなり、このためほとんどの大都市が地方交付税に依存する構造となっている。

大阪市研究会の報告書においては、「特例経費に係る税制上の措置不足額」を 536 億円と試算している。（特例経費所要額718億円－税制上の措置済財源182億円）また、平成12年4月の地方分権推進一括法の施行に伴い、多くの国や県の事務が市町村に移譲されているが、これら移譲事務については、その財源が市町村に十分に移譲されておらず、市町村側の持ち出しとならざるを得ない場合もある。

この問題については、国と地方の行財政改革（いわゆる三位一体改革）においても議論がなされているが、税源移譲を大都市に行うだけでは地方交付税の原資が国から移動してしまうだけであり、財源調整の問題は、大都市のみを考えても在るべき姿は見えてこない。この問題は「4 権限の更なる移譲」で行財政体制の整備として再度取り上げる。

3 都道府県と市町村との関係

ここまで、大都市の課題を検討してきたが、広域自治体（都道府県）と基礎自治体（市町村）との事務配分も問題となっている。この事務配分の問題は大都市に限らず、一般の市町村にも同様の問題があると考えられることから、都道府県と市町村の関係を検証する。

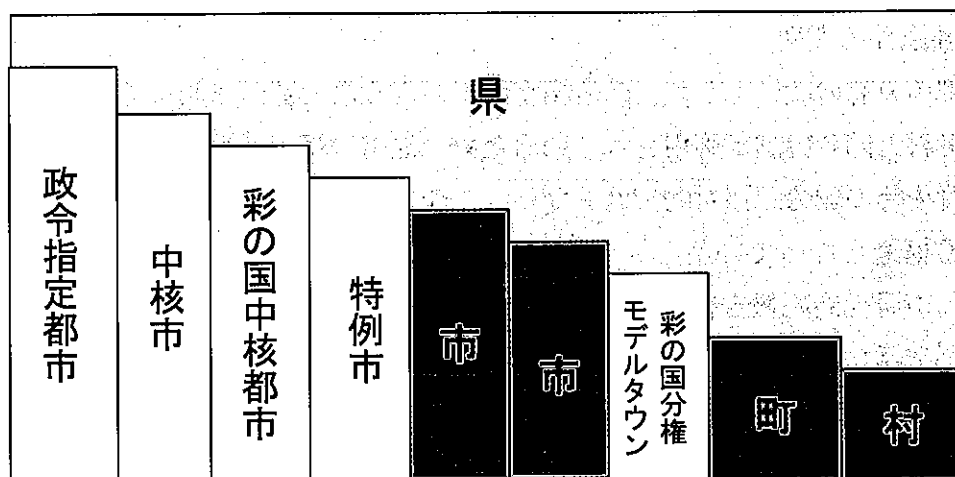
（1）市町村制度の多様化

政令指定都市、中核市、特例市の指定を受けた市は、一般の市以上に権限を有して

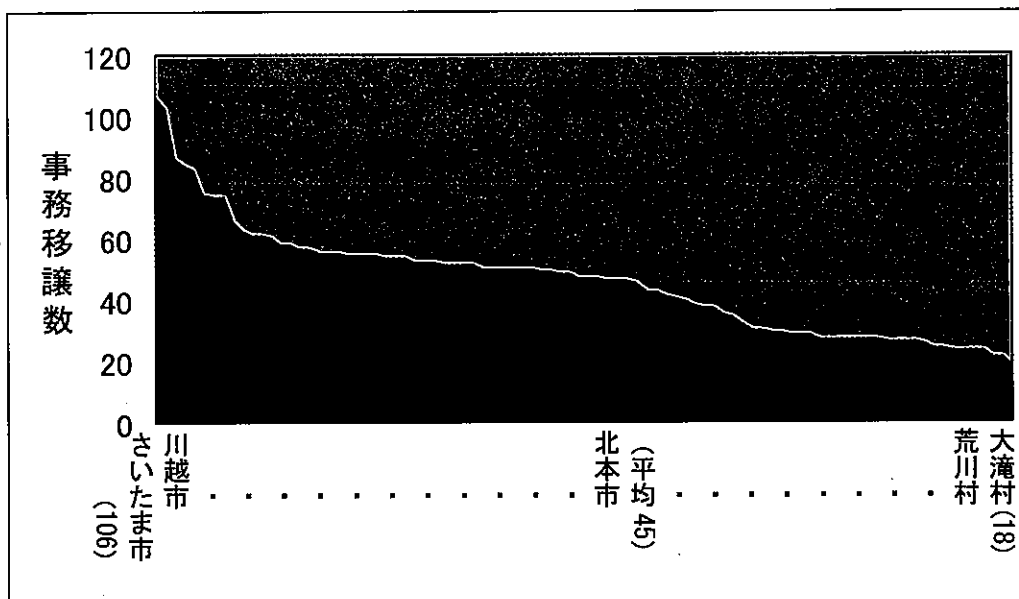
いる。また、地方分権推進一括法による地方自治法の改正で創設された「条例による事務処理の特例」制度により、また、本県においては「彩の国分権モデル市町村制度要綱」（67 ページ資料 6）のように、まとめて権限を移譲する制度などにより、県内市町村は、住民のニーズや規模に応じて様々な権限を有している。つまり、既に県内市町村は一つの定義で捉えることはできなくなっている（図表 3-3）。

さらに、条例による事務処理の特例の拡充*により、また市町村合併の進展により、今後も、県は市町村の希望に応じて権限を移譲することになると思われるが、現在でも図表 3-4 のようにまだら模様の市町村の権限が、さらに際立っていくことが予想される。

図表 3-3 県と市町村の関係（イメージ図）



図表 3-4 県内市町村の事務移譲数



条例ベース、平成 16 年 4 月現在。
埼玉県ホームページ「埼玉県の地方分権」（県から市町村への権限移譲状況）より作成

*「大都市をはじめとした市町村に共通の課題として、都道府県においては、条例による事務処理の特例の活用等により、基礎自治体の規模・能力に応じて権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を自主的に処理することができるようにしていくべきである。」

第27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」より

(2) 都道府県の機能

前章の「7 標準自治体の考え方」において、平均10万人規模の市が効率的であるとしたが、すべての市町村が、10万人になることが効率的であるわけではない。

10万人以上の市でも、あるいは10万人未満の市町村でも効率的な地域であったり財政的に自立できるものであったりしており、これらを分割・合併しても効率が上がるとは限らない。また、市町村合併の進展によっても、合併に効果がある地域とそうでない地域があり、地域住民の判断によって、小規模市町村はどうしても残ることが考えられる。つまり、図表3-3「県と市町村の関係（イメージ図）」で示した階段状の権限関係がフラットになり、県の権限を覆い尽くすことはあり得ない。このため、市町村合併の進展後も、これまでと同様の事務が都道府県に残るとともに、このような小規模市町村への支援機能が、重要な役割の一つになるものと考えられる。

なお、政令指定都市のような大都市を都道府県（道州制）との関係でどのように位置づけるかについては、次章で触れることとしたい。

(3) 変化に対応した都道府県と市町村の関係

現在の地方自治制度では、都道府県から市町村への事務移譲は条例により個別にできるが、一度移譲された事務を都道府県に戻す方法*はない。これまで、市町村の変化は発展的・拡大的なものと想定していたためと考えられる。

しかしながら、少子高齢化により、人口減少や当該事務を必要とする住民の減少等により一度移譲された事務を市町村で行うことが非効率であったり、困難であったりすることが今後は想定される。この場合、市町村合併によって事務の対象を拡大することがこれまでの議論だが、特定の事務のために合併することは考えられない。このため、市町村の権限を縮小するとともに、逆に都道府県に権限を戻す道も、今後は必要になるものと考えられる。

*「条例による事務処理の特例は、都道府県の判断により都道府県の事務権限を市町村に移譲することを可能とする制度であるが、この制度については、市町村側に発案権がなく、市町村の要望に対して都道府県はこたえる義務がないことから、都道府県から市町村への一方的な制度となっているという問題がある。」

第27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」より

コラム 市町村の標準的業務とは

1 市町村の必須業務

市町村の標準的な業務を考えるときに、そもそも市町村長の必須の責務（必須業務）は何かを検討した。

まず、地方税法や土地区画整理法などの個別法で「市町村長は・・・しなければならない」と規定している業務は当然に市町村の必須業務である。

次に、地方自治法（資料4参照）によると

市町村は基礎的な地方自治体として

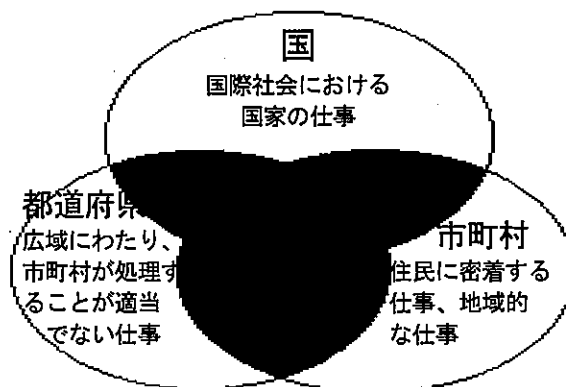
- ① 地域における業務
- ② 都道府県が処理するものとされているものを除いたもの
（地方自治法第2条第3項）

と定義される。すなわち、「市町村の必須業務」＝「個別法による市町村の業務」＋「地域における業務」－「都道府県が処理するもの」となるが、「地域における業務」の最低ラインがどこにあるかが問題になる。

2 地方分権の過程

地方自治法では国、都道府県、市町村の業務は明確に分類されているものの、実態は右図のようにごちゃごちゃになっている状況である。

つまり、現状は地方分権の過程にあり右図の重なり合った部分がなくなるまで、市町村の必須業務（地域における業務の最低ライン）も明確にすることは難しい。



3 標準自治体の業務

第2章で標準自治体の人口規模を平均10万人程度と考えたが、実際には10万人規模の市の業務移譲数はそれぞれまちまちである。例えば、業務数が10万人規模の市と同等の10万人未満の市町村もある。また、地域における業務自体も時代によっても変化することもあり、個別の業務を積み上げて、標準自治体を定義することはできない。

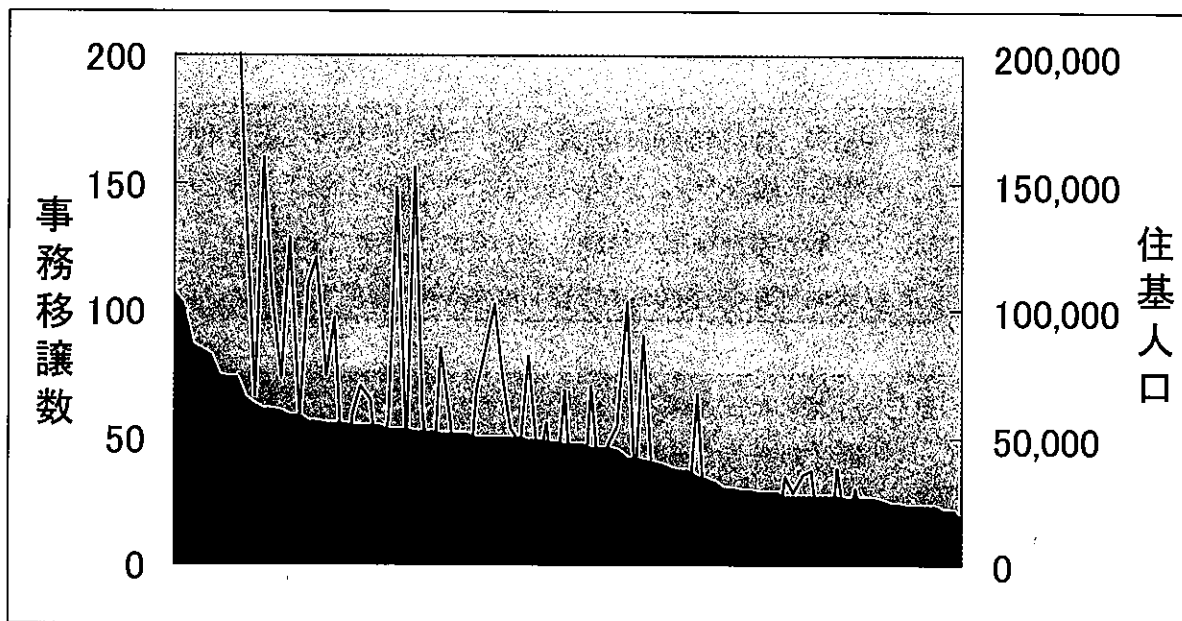
しかしながら、効率性から考えて、おおむね10万人規模の市の行っている業務が、地方分権の過程における標準自治体の業務と捉えることは可能であると考えられる。

4 権限の更なる移譲

第27次地制調答申でも、政令指定都市や中核市の権限の拡大が提案^{*1}され、本県でも埼玉県分権推進計画^{*2}などにに基づき市町村への権限移譲が進められている。補完性の原理に基づき、地域における事務は、住民に一番身近な基礎自治体でその処理することが望ましいとの考えに依拠していると思われる。

このため、地域における事務は、その事務の性格や地域の特性を判断しながら、当該市町村の規模に応じて実施することが在るべき姿であると考えられるが、図表3-5のとおり自治体の規模と権限移譲数は連関していないのが現状である。

図表3-5 本県の事務移譲数と人口の関係



(図表3-4「県内市町村の事務移譲数」に人口のグラフを重ねて作成)

地域特性(山間部か平地か等)により、当然事務移譲数には差は生じるが、上図のとおりその差は著しい。人口規模と権限移譲数は連関することが望ましいと思われるが、図表2-17「基礎自治体の規模の比較」で示したとおり、本県は比較的市町村規模が大きく、人口密度(人口集積度)が高いことから、全国的に見れば平均人口10万人の市町村体制を目指すことは難しくない。

本県では、地域における事務をできるだけ市町村が担うために、下記のような権限の更なる移譲が可能であると思われる。

- ア 政令指定都市や中核市の権限を更に拡大し、政令指定都市には特別市に近い権限、中核市には政令指定都市に近い権限を備える。
- イ 市町村合併等により各市町村の権限を底上げする。

ウ 既に一定の規模にある市町村は、住民の選択によりできるだけ多く権限を県に要求する。

このような更なる権限移譲により、58 ページのコラム「市町村の標準的な事務とは」で取り上げたとおり、標準自治体の「地域における事務」は、現在の人口 10 万人の市よりも拡大されると考えられる。平均人口 10 万人を目指すだけでなく、他都道府県よりも市町村の自己決定権（地域における事務）を拡充し、住民福祉の増進を図ることが本県なら十分可能である。

そのためには、市町村職員の意識改革と行財政体制の整備^{*3}が必要条件になるが、これらの条件をクリアし、それぞれの市町村住民のニーズに応じて、より多くの権限を担っていくことが、今後の県内市町村の在るべき姿になっていくと考えられる。

^{*1}「これまでも、中核市、特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などにより、大都市の権能の強化が図られてきているが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲が進められるべきである。」

第 27 次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」より

^{*2}「市町村の自己決定権の拡充を図るためには、これまでの上下・主従の国と地方自治体の関係を改め、住民福祉の増進に向けて対等で相互に協力する本来の姿を実現する必要があります。（中略）市町村において自己決定と自己責任の原則を生かして地域づくりやくらしづくりのための具体的な施策が積極的に展開されるよう、県から市町村への分権を推進して市町村の一層の充実を図るとともに、県と市町村が対等な立場で協力して、県民が真の豊かさを実感できる社会の実現を目指します。」

「埼玉県分権推進計画」より

^{*3}行財政体制の整備

「都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合においては、都道府県は当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない。」

この規定を根拠として、都道府県から市町村に移譲された事務に係る財源は交付金により措置がなされている。

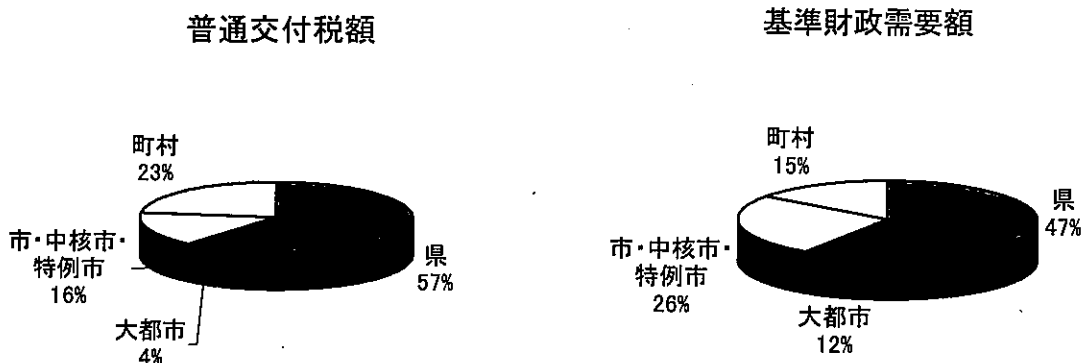
地方財政法第 28 条第 1 項

コラム 財源調整の問題

権限移譲を考えるときに避けて通れない問題として、税財源移譲の問題すなわち「権能と財源のアンバランス」がある。国と地方の行財政改革（いわゆる三位一体改革）では、国の所得税の一部を人口に応じて地方自治体に配分する所得譲与税や、小中学校教員の退職手当と児童手当などに対して税源移譲予定交付金等などの財源移譲が検討されている。

しかしながら、地方交付税を通じた財源保障機能は、国が地方自治体に対して、地域格差を生じさせないよう、一定水準の事務を義務付けている限り、必要不可欠である。

下図のとおり、財政需要と交付額の割合に乖離があるが、地域格差の是正のためには、中小の町村に交付税が多く配分されることはやむを得ない状況にある。



（第27次地制調第5回専門小委員会議事録より作成）

税財源を移譲し、財源が大都市の自主財源になったとしても、上図右の基準財政需要額に変化があるわけではないので、全体の所要額は変わらない。大都市や一部の市のみを考えて税源移譲を進めても全体のパイが増えるわけではない。もし、大都市に税源移譲を行うと、他の地方自治体に交付されていた地方交付税の原資が移譲されることになる。例えば、大都市に税財源を移譲すれば国の税財源が減り、結果として都道府県も収入減になる。

大阪市研究会では、大阪市が府に対して必要財源を配分するシステムを提案している。これは、より住民に近い地方自治体に「財源配分の権限を与えるべき」との考え方で興味深い。これまで府が担っていた周辺町村に対する財源保障も大都市が担うべきかどうかは議論のあるところであろう。

税財源移譲や地方交付税の問題は、三位一体改革の行方を注視していくことが必要だが、権限移譲に際しては移譲する側の需要額が減り、移譲された側に移ることが原則である。

個別の事務移管については、十分な地方交付税の措置により財源保障し、行財政体制を整備していくべきであろう。

5 第3章のまとめ

本章では大都市の在り方を分析し、県と市町村の関係を検討したが、ここで大都市から標準自治体の在るべき姿をまとめておきたい。「4 権限の更なる移譲」で権限をできるだけ市町村に移譲すべきであることを提案したが、市町村の規模ごとに整理すると次のような提案となる。

図表3-6 大都市と標準自治体の在り方

大都市	政令指定都市	都道府県から権限を更に移譲し、真に広域的な行政 [*] 以外は、すべての事務権限をもつべき。
	中核市、特例市	政令指定都市の事務権限に近づけるべき。
	標準自治体 〔平均10万人規模の市とこの規模未満でも同等の行財政能力を持つ市町村〕	都道府県に権限を要求して、中核市以上の事務権限に近づけるべき。

^{*} 真に広域的な行政は、都市間の広域連携でも難しい行政分野と考えられる。

すなわち、大都市と標準自治体は、各自治体の実情や住民のニーズに合わせて、各自治体の自己責任の下でできるだけ権限を拡大していくということが、原則として市町村の在るべき姿である。

しかし、地域の実情に合わせて自治体の在り方を追求し、独自の市町村を目指すことも一つの選択肢として残すべきである^{*}。

^{*} 標準自治体未満の行政能力である市町村

合併を選択する市町村は、標準自治体を目安に合併を目指し、合併後都道府県に権限を要求して、図表3-6の事務権限を担うべきである。

地勢的に合併の難しい市町村や合併を選択しない市町村は、地域の実情に合わせて、事務権限を取捨選択し（場合によっては都道府県に権限を戻す）、当該地方自治体の規模で最も効率のよい事務権限に整理するべきである。

このように、それぞれの規模の市町村が更なる権限の移譲を押し進めれば、図表3-3「県と市町村の関係（イメージ図）」で示した権限の階段がそれぞれ高くなり、都道府県の権限が大幅に整理・縮小していくこととなる。

今後の都道府県の役割は、基礎自治体をつなぐ「広域機能・調整機能」と、補完を要する自治体の自立や機能向上に向けた「支援機能」を中心となっていくが、更に市町村の権限が増大し、補完対象となる市町村が減っていけば、これまでの都道府県の在り方を見直し、より効率的な中間地方自治体の姿として都道府県合併や道州制について検討する必要がある。道州制の議論は次章で詳しく検証する。

コラム 政令指定都市の呼びかた

「政令指定都市のことを、『指定都市』、『政令市』、『政令指定都市』といろいろな言い方をしているが、どれが正しいのか。また、本報告書ではどう表現すべきなのか？」

ある日の研究会で、こんなことが議論された。

A研究員：「地方自治法にある正式名称は、『指定都市』だと思う。」

B研究員：「話し言葉では、『政令指定都市』ということが多いよね。」

C研究員：「中核市や特例市も政令で指定するんだよね？」

...

ここで、要点を整理する。「指定都市」という表現は、地方自治法第 252 条の 19 で次のように登場します。

(指定都市の権能)

第 252 条の 19 政令で指定する人口 50 万以上の市（以下「指定都市」という。）は、次に掲げる事務のうち都道府県が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができる。

この条に規定されている権能を与えられている市は、「政令で指定する人口 50 万以上の市」ですが、これでは表現が長いので、この字句を要約するために「(以下「指定都市」という。)」と表記しています。

この表記は中核市や特例市でも出てきます。

(中核市の権能)

第 252 条の 22 中核市（次条に掲げる要件を備えた市であつて政令で指定するものをいう。以下同じ。）は、…

(特例市の権能)

第 252 条の 26 の 3 政令で指定する人口 20 万以上の市（以下「特例市」という。）は、…

したがって、指定都市という表現は、中核市、特例市と同じく、法律に規定されている表現で、一番厳格なものということができます。

一方、「政令市」「政令指定都市」という表現には次のような問題があると思います。すなわち、指定都市も、中核市も、特例市も、人口等の要件が異なるだけで、「政令で指定する市」という意味では同じであり、「政令市」や「政令指定都市」では、厳密にはどの市を指しているのかが不明であるということです。

ただ、これらの表現は、一般的に広く使われ、慣用として地方自治法第 252 条の 19 の「指定都市」を指していることが明らかであることから、冊子の中で使用することは問題ないと思います。

また、「指定都市」という表現が一般にはなじんでいないことから、法令等の引用や、特に厳密に定義する必要がある場合のほかは、「政令指定都市」の表現を使用の方が読者にとっては分かりやすいのではないのでしょうか。

- 《結論》
- 1 本報告書の中での通常の表記としては「政令指定都市」を用いる。
 - 2 法令等からの引用による場合は「指定都市」を用いる。

資料4 諸外国の大都市制度

諸外国では下表のような制度となっているが、ロンドンやソウルのように首都を特別な自治体（特別市）として通常の州と同格の権限を有している国が多い。ドイツや韓国については、いくつかの大都市に州（中間自治体）と同格の権限を与えている。

制度・人口・密度	権限等	国・州との関係
アメリカ（ニューヨーク）		
連邦制 801万人 9,614人/km ²	・市（基礎自治体の位置づけ） アメリカでは州がホームルールチャーター（憲章）＝基本法を独自に定めるため国の権限に近いが、ニューヨーク市は独自の憲章を持つため、州に近い権限をもつ。 ・ニューヨーク内の区（5区） 区議会はなく、日本の行政区に近い。	
イギリス（ロンドン）		
連合王国 728万人 4,610人/km ²	・市（大ロンドン庁 GLA） 交通・消防・環境・文化等を統括する。 ・ロンドンの区（32区とシティ） 地方税徴収、対人福祉	
ドイツ（ベルリン）		
連邦制 339万人 3,813人/km ²	・市（ベルリン州市） 州・市の権能を併有 ・大都市の区（23区） 区には固有事務についての自治権が与えられている。	
フランス（パリ）		
単一国家 212万人 20,190人/km ²	・市（パリ市長はパリ県知事を兼ねる） 警察権を除き、県・市の機能を併有。 ・パリ市内の区（20区） 法人格、自主立法権はいずれもない。日本の市町村の自治権に比べはるかに限定された権能に過ぎない。	
韓国（ソウル）		
単一国家 989万人 16,347人/km ²	・ソウル特別市 憲法上、地位・組織・運営上の特例を定めることが認められていて、広域自治体（道）と同じ権限を有する ・大都市の区 公選による区議会。基礎自治体と同じ権限をもつ	

資料5 特別市について

政令指定都市と特別市の根本的な相違点は、前者が普通地方公共団体たる市であって、特定の事務配分及び行政監督について他の市とは異なった措置を受けるものであるのに対し、後者は特別地方公共団体で、かつ、府県の区域外とされ、都道府県及び市の両方の性格を有していることである。

特別市の沿革

年 代	事 項
明治 22 年 4 月	市町村制（地方自治制度の前進）施行
	市制東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設ケル件（法律）を施行
明治 31 年 10 月	「市制東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設ケル件」の廃止法施行
大正 10 年頃	特別市制度創設運動が東京をはじめ、京都、大阪、名古屋、神戸、横浜で盛んとなる。
大正 11 年 3 月	「大都市行政監督ニ関スル法律」施行
昭和 10 年代	戦時体制により特別市運動は退潮期に入る
昭和 18 年 7 月	東京都制施行。この後、特別市運動は全く停止
昭和 20 年 11 月	5 大都市が大都市制度確立の運動を再開
昭和 21 年 12 月	地方制度調査会が大都市制度の答申。内容は 5 大都市は特別市として府県から独立させること
昭和 22 年 5 月	地方自治法施行。「特別市制度」創設。
昭和 23 年 1 月	地方自治法の一部を改正する法律を施行。特別法の住民投票の範囲を「特別市の住民」から「特別市を含む関係都道府県の住民」に改正
昭和 28 年 10 月	第 1 次地方制度調査会答申
昭和 31 年 6 月	地方自治法の一部を改正する法律を施行
昭和 31 年 9 月	大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市の 5 大市を政令指定都市に指定
昭和 38 年 4 月	北九州市を政令指定都市に指定
昭和 47 年 4 月	札幌市、川崎市、福岡市を政令指定都市に指定
昭和 55 年 4 月	広島市を政令指定都市に指定
平成 元年 4 月	仙台市を政令指定都市に指定
平成 4 年 4 月	千葉市を政令指定都市に指定
平成 15 年 4 月	さいたま市を政令指定都市に指定

特別市制度の内容（昭和22年5月）

ア 人口50万人以上の市を「特別市」とし、法律で指定すること。

※ 憲法第95条でいう「一の地方公共団体のみに適用される特別法」

イ 特別市は府県の区域外（分離独立）とすること。

ウ 特別市には府県と市の両方の機能を持たせること。

エ 特別市の市長は条例で必要な行政区を設け、その事務所を置くこと。

オ 公選による区長と、市長が任命する区助役、区収入役に事務を管掌させること。

第1次地方制度調査会答申（昭和28年10月）

ア 大都市に対する府県知事の許認可を整理するものとする。

イ 大都市の区域内において府県が行う補完行政に関する事務は、大都市の事務とすること。

ウ 法令による委任事務で広域的又は統一的処理を必要とする事務以外は大都市の事務とすること。

《参考》政令指定都市制度の内容

ア 特別市制度を廃止すること。

イ 法律上の要件として人口が50万人以上であること。

ウ 運用上の目安として人口がおおむね100万人以上であること。

エ 第1次産業就業人口が10%未満であること。

オ 経済、文化等において都市的形態・機能を有していること。

カ 県からの事務移譲を処理できる行財政能力があること。

資料6 彩の国分権モデル市町村制度要綱（抄）

（趣旨）

第1条 この要綱は、埼玉県分権推進計画に基づくモデル市町村の制度に関し、必要な事項を定めるものとする。

（モデル市町村並びにその種類及び要件）

第2条 住民に最も身近な基礎的自治体である市町村の自主性及び自立性をより高め、地域における総合行政の実現に資するため、県は、一定の要件を満たし、他の市町村に先駆けて権限の移譲を受け入れる意思がある市町村をモデル市町村として指定し、当該市町村に権限をまとめて移譲する。

2 モデル市町村の種類及び要件は、次のとおりとする。

種 類	要 件
彩の国中核都市	人口20万人以上の市
彩の国分権モデルタウン	人口2万人以上の町
彩の国分権推進自治体	人口要件なし（全市町村が対象）
彩の国分権連合	まちづくり協議会等の地域内の市町村による同一権限の一斉受入れ

（移譲対象権限）

第3条 彩の国中核都市への移譲対象権限は、別表1のすべての事務の権限とする。

2 彩の国分権モデルタウンへの移譲対象権限は、別表2のすべての事務の権限とする。

3 彩の国分権推進自治体への移譲対象権限は、別表3の事務の権限のうち、「保健・医療・福祉」又は「まちづくり」の分野を含む3以上の分野の権限を標準とする。

4 彩の国分権連合への移譲対象権限は、別表4の事務の権限を標準とし、別表3の8以上の事務の権限とする。

資料7 地方自治の定義

地方自治法第二条（原文縦書）

- 一 （略）
- 二 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
- 三 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第五項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- 四 市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。
- 五 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。
- 六 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

ヨーロッパ地方自治憲章 第4条〔地方自治の範囲〕

- 〈1〉 地方自治体の基本的権限および責務は、憲法または法律により規定する。しかし、この規定は、法律に従った特別目的のための権限および責務の地方自治体への帰属を阻止するものではない。
- 〈2〉 地方自治体は、法律の範囲内で、その権限から除かれていない事項、または他の自治体に付与されていない事項に関して、自らの発意に基づいて行動する完全な決定権をもつ。
- 〈3〉 公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる。

（以下 略）

出所：東京都企画審議室『ヨーロッパ地方自治憲章と EC 統合』平成4年3月、東京都企画審議室調査部

第4章 広域自治体の在り方

本研究では、最初に第27次地制調査申について概観し、次いで、この答申の項目に併せ、「基礎自治体の在り方」、「大都市の在り方」と検討してきた。

本章では、「広域自治体の在り方」について検討を加える。

我が国の広域自治体は、明治21年に現在と同じ47都道府県の体制がスタートして以来、約120年間、その姿が変わっていない。そのため、現行の都道府県制度には制度的疲労が現われており、時代のニーズに合わせ再編成を検討すべき時期に来ているといえる。

1 都道府県のかたち

府県の設置は、1871年（明治4年）7月の廃藩置県にさかのぼり、基本的に旧藩の領地を継承しながら、3府302県体制からスタートした。その後、明治政府は府県の統合・再編を進め、同年11月には3府72県、1876年（明治9年）8月には3府35県に統合されたが、その後分県運動が各地で起こった。現在の府県の区域や名称がほぼ確立したのは、1888年（明治21年）である。（現在の47都道府県体制は、昭和18年7月の都制施行による東京都の設置、昭和21年12月の府県制の改正（道府県制の施行）による北海道の設置、そして昭和47年5月の沖縄県の復帰による。）

図表4-1 都道府県の数の変遷

時 期	事 項	都	道	府	県	合計	増減数	増減率
1871（明治4）年 7月	廃藩置県	—	1 ^{*1}	3	302	306		(%)
1871（明治4）年11月		—	1 ^{*1}	3	72	76	△230	△75.2
1876（明治9）年 8月		—	1 ^{*1}	3	35	39	△37	△48.7
1888（明治21）年	現行47都道府県体制が確立	—	1	3	43 ^{*2}	47	+8	+20.5
1943（昭和18）年	東京都制発足	1	1	2	43	47	—	—
2004（平成16）年 3月	現在	1	1	2	43	47	—	—

^{*1} 北海道開拓使（1869年から1882年まで）も北海道として表示した。

^{*2} 分県運動により8県（富山県・福井県・奈良県・鳥取県・徳島県・香川県・佐賀県・宮崎県）が復活した。

この間、経済成長に伴う経済構造の変化や交通機関網の整備等により、都道府県を取り巻く環境は大きな変化を遂げている。都道府県別の人口の変遷を示した図表4-2のとおり、人口一つ採っても都市への集中が進むとともに、経済活動圏や生活圏の拡大、廃棄物処理などの環境問題の広域化など、現在の府県の区域や名称が確立した当時（明治21年）と大きな変化があるにもかかわらず、一旦確立された区域の枠組みは、

図表4-2 明治21年当時と現在の人口比較

都道府県名	明治21年12月31日現在	A 順位	平成15年3月31日現在	B 順位	B/A 増加比
北海道	254,805	47	5,662,856	7	22.2
青森県	541,707	41	1,487,451	28	2.7
岩手県	662,871	36	1,411,176	30	2.1
宮城県	728,983	28	2,350,132	15	3.2
秋田県	689,815	30	1,182,025	35	1.7
山形県	747,891	26	1,232,578	33	1.6
福島県	908,589	20	2,122,613	17	2.3
茨城県	1,005,197	14	2,993,746	11	3.0
栃木県	672,968	33	2,005,467	20	3.0
群馬県	671,523	34	2,022,666	19	3.0
埼玉県	1,056,644	12	6,954,276	5	6.6
千葉県	1,183,843	7	5,978,287	6	5.0
東京都	1,116,757	8	11,996,460	1	10.7
神奈川県	889,017	21	8,546,857	3	9.6
新潟県	1,712,161	1	2,463,740	14	1.4
富山県	752,430	25	1,120,843	38	1.5
石川県	762,970	24	1,176,100	37	1.5
福井県	609,720	38	826,400	44	1.4
山梨県	446,005	43	884,170	41	2.0
長野県	1,116,685	9	2,202,733	16	2.0
岐阜県	925,983	16	2,109,185	18	2.3
静岡県	1,073,218	10	3,769,776	10	3.5
愛知県	1,455,461	3	6,998,027	4	4.8
三重県	919,665	18	1,858,114	23	2.0
滋賀県	673,573	32	1,348,241	32	2.0
京都府	865,988	22	2,563,773	13	3.0
大阪府	1,189,288	6	8,643,677	2	7.3
兵庫県	1,516,640	2	5,561,222	8	3.7
奈良県	498,139	42	1,441,971	29	2.9
和歌山県	631,464	37	1,079,055	39	1.7
鳥取県	397,905	45	615,812	47	1.5
島根県	695,707	29	756,770	46	1.1
岡山県	1,068,244	11	1,957,313	21	1.8
広島県	1,309,860	4	2,870,542	12	2.2
山口県	923,251	17	1,517,954	25	1.6
徳島県	682,190	31	827,086	43	1.2
香川県	665,048	35	1,031,185	40	1.6
愛媛県	912,811	19	1,502,496	27	1.6
高知県	568,772	39	813,237	45	1.4
福岡県	1,212,037	5	5,001,592	9	4.1
佐賀県	556,762	40	878,797	42	1.6
長崎県	739,725	27	1,516,920	26	2.1
熊本県	1,041,971	13	1,866,553	22	1.8
大分県	786,896	23	1,229,659	34	1.6
宮崎県	401,536	44	1,179,983	36	2.9
鹿児島県	992,080	15	1,775,636	24	1.8
沖縄県	372,439	46	1,353,212	31	3.6
合 計	39,607,234		126,688,364		3.2

現在に至るまで、その形をほとんど変えずに存続してきた。

この間、都道府県の枠組みを区域だけではなく、その機能や意義も含め、様々な角度から議論され改革案も提案されてきた。

図表 4－3 戦後における主な都道府県の枠組みの見直し

年代	事項	見直しの内容
1951 年 (昭和 26 年)	地方行政調査委員会第 2 次勧告	人口おおむね 200 万を目途として、都道府県の沿革にとられず密接な関係を有する区域に現行府県区域を合理化しようとするものであった。
1957 年 (昭和 32 年)	第 4 次地方制度調査会答申	府県のあるべき改革案として、「地方」案と称する一種の道州制を内容とするものと、少数意見として「県」案と称する府県統合案が示された。 「地方」案は、現行府県を廃止し、全国を 7 ないし 9 ブロックに分けて、「地方」と称する国と市町村の中間団体と国の総合出先機関である「地方府」を設置し、同一人をもって首長（地方長）とする。地方長は、「地方」の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命し、国、地方を通じる総合的な行政運営体制を確立しようとするものであった。 「県」案は、15 ないし 17 県に府県を統合しようとするものであった。
1963 年 (昭和 38 年)	第 9 次地方制度調査会答申	府県の区域を変更せずに、府県が広域行政を推進していくための「連合」案を内容とするものであった。
1965 年 (昭和 40 年)	第 10 次地方制度調査会答申	府県の自主的合併をその内容とするもので、自然的、社会的、経済的一体性のある区域等で、広域行政を効果的に行いうる区域で、府県間の格差是正に寄与しうること、現行府県の区域を分割しないこと等を条件として合併を認め、合併障害を除去しようとするものであった。 この答申を受けて、政府は「府県合併特例法」案を国会に提案したが、廃案となった。

2 都道府県の在り方の見直し

地制調をはじめ、現在都道府県の研究会等においても、都道府県の在り方が議論され、既に幾つかの報告書が提出されているが、都道府県の在り方が議論される背景としては、概ね次の点に集約される。

- ① 市町村合併の推進により市町村の行財政基盤が強化される中、市町村を包括する広域自治体としての役割が新たに問われるようになっていること。
- ② 機関委任事務制度が廃止され、自立した広域自治体としての都道府県の新たな役割を求める機運が高まっていること。
- ③ 経済のグローバル化、産業構造の変化、大都市への一層の人口集中、人口減少社会の到来など経済社会構造の変化を背景に、広域行政を効率的かつ効果的に推進できる体制がより一層強く求められていること。
- ④ ③の産業構造の変化や大都市への一層の人口集中の結果に関連して、「都道府県は市町村を包括する広域自治体」であり、また「市町村は（住民に最も近い）基礎自治体である」という現行制度そのものに歪みが生じ、①から③と相まって、その改善が求められていること。

(1) 市町村合併の推進

地方分権推進一括法の施行により、市町村などの基礎自治体は、住民に身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体になる必要性が高まった。このため、このような行政主体にふさわしい十分な権限と財政基盤を有するとともに、質的に高度化し量的に増大する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するなど、市町村の行財政能力の向上、効率的な行政体制の整備、確立が重要な課題となっている。この課題の解決策の一つの選択肢として、市町村合併がある。

現在、全国各地で市町村合併に向けた協議が行われているが、仮にこの協議が順調に成立した場合には、最終的に市町村数が半減（18 ページ図表 2-10）することになる。（無論、新市の建設計画をはじめ、区域の問題、合併に向けた住民参加の問題などにより、現に幾つかの法定協議会は解散し、また今後も更に解散することが予想され、最終的に 1,700 から 1,800 前後ではないかと新聞報道されているが。）

本県だけを考えれば、現在の 90 市町村が 50 市（町）前後になることが予想される。この 50 市（町）程度は、現状でも神奈川県などに比べれば多く、また栃木県と比べてもほぼ同数であり、本県の枠組みを変更する必然性は、市町村合併だけを捉えれば少ない。しかし、全国を見渡せば、例えば岐阜県や大分県などでは、市町村数が現状の 3 割以下になることが予想される。

市町村合併の結果、市町村数は大幅に減少するとともに、市町村の行財政能力の向上などが図られれば、必然的に都道府県の区域や機能は、現状のままでよいのかとい

うことになる。

(2) 広域自治体としての新たな役割

地方分権改革により、国は、国が本来果たすべき役割（国際社会における国家としての存立にかかわる事務・全国的に統一して行うことが望ましい国民の諸活動等に関する事務・全国的な規模又は視点に立つて行わなければならない施策等に関する事務）を重点的に担うとされ、行政の中で、地方自治体が果たすべき役割が大きくなるとともに、地方自治体には、その事務を自主的・自立的に処理することが求められることになった。

従来都道府県は、「広域自治体」としての側面と、「国の出先機関・国と市町村の取次自治体」という二つの側面を有していたが、地方分権改革により、都道府県の実務の中で大きなウエートを占めていた機関委任事務制度が廃止され、真の「広域自治体」として、市町村を包括する広域の地方自治体として、地域における事務のうち、広域事務、連絡調整事務及び補完事務を処理するものとされるようになった。

広域事務とは、市町村の区域を越える事務、数市町村にわたる事務、都道府県の区域全体にわたる事務など、その事務の性格が広域にわたるものであるが、今後市町村との役割分担を図りながら、高度なインフラの整備、経済産業活動の活性化、雇用対策、環境の保全等の機能を更に充実していくことが求められている。

また、連絡調整事務とは、国と市町村との連絡調整、市町村相互間の連絡調整に関する事務であり、補完事務とは、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないものと認められる事務である。市町村合併の推進により、都道府県は、規模が拡大した市町村に対しては連絡調整事務を主に担い、補完事務については一般的に縮小することが考えられる一方、地理的条件等により、地域によっては財政基盤等が弱い小規模市町村が存続することが予想される。このため、都道府県の補完機能は、これらの小規模市町村への補完、支援という面で、引き続き重要な役割を担うものと考えられる。

(3) 広域行政の効率的かつ効果的な推進

廃棄物処理問題をはじめ、大気汚染や水質汚濁などの環境問題に代表されるように、もはや一都道府県の問題ではなく、隣接都道府県が一体となって解決を求められている政策課題が顕在化している。

また、交通機関の発達や交通機関網の整備により、「人やモノの移動」量は飛躍的に伸び、経済活動圏や生活圏は県域を簡単に超えているが、現在の都道府県の圏域は狭小化していることは否めない。

一方、地方財政に目を転じれば、成熟社会の中、過去の高度経済成長は期待できず、

地方交付税の削減や多額の借入金(平成15年度末には地方全体で200兆円に達すると見込まれる。)により、今後厳しい状況が続くと予想されるが、簡素で効率的な行財政システムを確立しながら、地方財政の健全化に向けた努力が必要になっている。

(4) 現行制度の歪みの改善

前述の市町村合併の度重なる実施と比較すると、都道府県改革はほとんど手がつけられていない。この約120年間に、社会環境は大きく変化したにもかかわらず、広域自治体の在り方について見直しが行われなかった結果、現行制度に歪みが生じている。

ここで、都道府県の現状をみてみる。

はじめに、人口を指標として、現行の広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市区町村)を比較する。

図表4-4 都道府県、市区町村の比較

No	名称	人口(万)	No	名称	人口(万)	No	名称	人口(万)
1	東京都	1,206	24	岡山県	195	47	富山県	112.0
2	大阪府	880	25	熊本県	185.9	48	和歌山県	106
3	神奈川県	848	26	三重県	185.7	49	さいたま市	102.4
4	愛知県	704	27	札幌市	182	50	香川県	102.2
5	埼玉県	693	28	鹿児島県	178	51	北九州市	101
6	千葉県	592	29	山口県	152	52	仙台市	100
6	北海道	568	30	長崎県	151	53	山梨県	88.72
8	兵庫県	555	31	神戸市	149.33	54	千葉市	88.71
9	福岡県	501	32	愛媛県	149.30	55	佐賀県	87
10	静岡県	376	33	青森県	147	56	福井県	82.8
11	横浜市	342	34	京都市	146	57	徳島県	82.4
12	茨城県	298	35	奈良県	144	58	世田谷区	81.4
13	広島県	287	36	岩手県	141	59	高知県	81.3
14	京都府	264	37	滋賀県	134.2	60	堺市	79
15	大阪府	259	38	福岡市	134.1	61	島根県	76
16	新潟県	247	39	沖縄県	131	62	熊本市	66
17	宮城県	236	40	川崎市	124.9	63	練馬区	65.8
18	長野県	221	41	山形県	124.4	64	大田区	65.0
19	名古屋市	217	42	大分県	122	65	岡山市	62
20	福島県	212	43	秋田県	118.9	66	江戸川区	61.9
21	岐阜県	210	44	石川県	118.0	67	足立区	61.7
22	群馬県	202	45	宮崎県	117	68	鳥取県	61.3
23	栃木県	200	46	広島市	112.6	69	相模原市	60

(注) 人口は、平成12年10月1日実施の国勢調査結果の概算である。

人口の大きい順に69の地方自治体を並べたところ、その上位はもちろん「都道府県」が占めたが、この中に「指定都市」が13団体、「特別区」が5団体、「中核市」が4団体それぞれ食い込む結果となった。

10番目までは人口1,200万を超える東京都から静岡県までの都道府県が続いたが、11番目に人口340万を有する横浜市が入った。政令指定都市では、このほか大阪市が15番目、名古屋市が19番目、札幌市が27番目など、都道府県に匹敵する状況になっている。

都道府県に匹敵する規模を持つものは、政令指定都市だけではない。世田谷区が58番目、練馬区が63番目、大田区が64番目など、特別区も道府県並みの規模になっている。さらに、堺市が60番目、熊本市が62番目、岡山市が65番目など、中核市も道府県の規模を超えている例が見られた。

これらを見る限り、「都道府県は市町村を包括する広域自治体」であり、また「市町村は（住民に最も近い）基礎自治体である」という現行制度には、かなり無理があり、早急な制度改革が必要である。

また、もう一つの視点で都道府県の現状をみてみる。都道府県と大都市との関係である。

例えば、神奈川県（人口848万）を例にとると、神奈川県には、横浜市（343万）、川崎市（124万）という政令指定都市があり、横須賀市（43万）、相模原市（60万）という中核市がある。さらに、小田原市（20万）、大和市（21万）、平塚市（25万）、厚木市（21万）、茅ヶ崎市（22万）という特例市がある。さらに、藤沢市（38万）も特例市の要件を備えている。これらの大都市の人口を合計すると717万となり、神奈川県全体に占める割合は、何と85%にも及ぶ現状がある。

図表4-5 神奈川県内における大都市の状況

区 分		市町村	人口（万）		割合（％）
政令指定都市	横浜市、川崎市		467	717	84.55
中核市	横須賀市、相模原市		103		
特例市	小田原市、大和市、平塚市、厚木市、茅ヶ崎市、（藤沢市）		147		
神奈川県全体			848		100.00

（注）人口は、平成12年10月1日実施の国勢調査結果の概算である。また、（ ）内の市は特例市の要件を備えているため特例市に含めた。

大都市は、県の事務に関して権限移譲を受けた自治体である。そうした大都市が、県全体の85%を占めるということになると、県の役割自体に「現在のままでいいのか」という疑義が生じてくる。

次に、本県（人口 696 万）についても同様の計算を試みた。

図表 4-6 埼玉県内における大都市の状況

区 分	市町村	人口（万）		割合（％）
政令指定都市	さいたま市	103	308	44.25
中核市	川越市	33		
特例市	川口市、所沢市、越谷市、 （春日部市、上尾市、草加市）	172		
埼玉県全体		696		100.00

（注）人口は、平成 12 年 10 月 1 日実施の国勢調査結果の概算である。また、（ ）内の市は特例市の要件を備えているため特例市に含めた。

本県においては、政令指定都市のさいたま市（103 万）、中核市の川越市（33 万）、特例市の川口市（46 万）、所沢市（33 万）、越谷市（30 万）と特例市の要件を備えている春日部市（20 万）、上尾市（21 万）、草加市（22 万）がある。大都市における合計人口は 308 万となり、県全体に占める割合は 44%となっている。

このように、本県においても大都市が増加し、県の権限が次第に縮小していく様子がうかがえる。さらに、今後の市町村合併の進展状況によっては、さらに大都市が誕生し、その割合が高まることが予想される。

このような状況が東京圏、大阪圏を中心として顕在化しており、もはや約 120 年前の体制では、住民ニーズに適切に対応できないものになっているといわざるを得ない。

3 重複行政の解消（都道府県と国の地方支分部局の事務分掌について）

前章において、都道府県と政令指定都市等の大都市の間で、重複行政の実態がある旨述べたが、この重複行政は、国と地方自治体の間でも問題になる。

機関委任事務制度があった時代には、都道府県では事務全体の 7 から 8 割、市町村では 3 から 4 割が機関委任事務であったといわれる。機関委任事務が多かった原因は、国の役割が非常に広く捉えられるとともに、国と地方自治体の役割分担があいまいであったためと考えられたが、この結果、一つの事務事業について最終的な対象は同じなのに、事務事業の主体として、国、都道府県、市町村がそれぞれ関わるということが見受けられた。地方分権推進一括法の施行により、機関委任事務は、自治事務、法定受託事務、国の直接執行事務、廃止に分類され、国と地方自治体の間では、一応の役割分担がなされたが、このいわゆる「重複行政」の現状はどうなっているのだろうか。

第 27 次地制調では、道州の役割と権限について、①道州は、基礎自治体との適切な役割分担のもとに、圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全等の分野を担う、②国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除き道州に移管する、③国等の関与は必要最小限として、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調

整手続の整備を図る必要がある旨の答申をしたが、改めて国の役割、特に国の地方支分部局の権限の整理が非常に重要なテーマになっている。

国の出先機関（地方支分部局）の状況については、古い資料ではあるが、図表4-7のとおり、国の出先機関は、一部の例外を除き、まず全国を幾つかのブロックに分け、そのブロックの下に、必要に応じ都道府県単位に事務所等を設置していることがわかる。都道府県労働局と地方社会保険事務局については、機関委任事務制度下の地方事務官制度の名残から、ブロック別というより各都道府県単位で機関を設置していたものと思われる。

今回、試しに、都道府県の業務と関わりの深い農林水産省及び経済産業省の組織規則を調べ、本県の関係部局の組織規則と照らしてみたが（対比表については紙面の都合により省略する）、表現の方法は異なれども、非常に似通った事務を双方で実施していることがわかった。

このため、現状は、どうであるのかを把握するため、県の各部局の担当者の方にお聴きした。以下その聴き取り結果である。

関東農政局

農政の実施主体の多くは、基本的に市町村にある。国との関係では、「農政局→県→市町村」の流れが確立しているため、国と事業と県の事業が重複することは、一部の例外（小泉首相が提唱している「食育」の問題）を除きない。

現在、関東農政局は、関係都県のとりまとめ的な機能を果たしている。

事務分掌が似通っているのは、重複行政というよりも、「市町村の取りまとめをしている県」と「県の取りまとめをしている農政局」の関係で、必然的に似通っているものであり、市町村を対象に、農政局と県が同一の事業を重複して実施しているわけではない。

関東経済産業局

従来は、全国的な流通問題など国としての大きな視点で事業を実施するとともに、事業を実施する段階では、農政局と同じように「経済産業局→県→市町村」の流れがあったため、国と事業と県の事業が重複することは、あまりなかった。

しかし、近年の傾向としては、都道府県をとばし、直接市町村（商工会議所等の団体を含む。）を対象に事業を実施するようになってきたため、県の事業との重複が見られる傾向にある。

確かに、関東経済産業局のホームページをみると、従来から県でも実施してきた地域振興や中小企業支援、あるいは近年取り組み始めているベンチャー支援をはじめ、産学官の連携やNPOへの支援など、現在県において実施している各種事業と似通った事業

を実施しているのがわかる。

今回、一研究会での研究であったため、都道府県と国の地方支分部局の事務分掌について、詳細の検討ができなかったが、上述のとおり、事務分掌上の比較だけでは、重複行政の実態についてはわからない。

今後、道州制の導入に際しては、事務の効率化、合理化の観点からも、地方支部分局との関係において、各分野にわたり、場合によっては事業単位で、具体的な行政の重複を明らかにする必要がある。また、この過程を通して、ブロック単位の下に置かれている事務所や事業所等の存続の必要性も明らかになると思われる。(なお、道州制の検討に際して、国の地方支部分局と都道府県の事務の重複問題を、国の事務を前述の国の存立に関わる事務等に限定し、では「国が重点的に担うべき事務は何か」との視点で国の事務を整理し、それ以外の事務は必然的に道州に移譲するという考え方をとれば、この事務の重複問題は、議論の対象にはならない可能性はある。)

図表4-7 国の出先機関〔地方支分部局〕の状況 (1/2)

(平成13年度末現在)

	概ねブロック単位に 設置されているもの		概ね府県単位に 設置されているもの		そ の 他	
	名 称	設置数	名 称	設置数	名 称	設置数
内閣府	沖縄総合事務局	1			出張所・事務所・事務所 支所	23
国家公安委員会	管区警察局	7	府県通信部	45	通信支部・方面通信部	5
			東京都警察通信部	1		
			北海道警察通信部	1	京都事務所	1
宮内庁 防衛施設庁	防衛施設局	8			支局・事務所・出張所	31
総務省	管区行政評価局	7	行政評価事務所	38	行政評価支局	1
			沖縄行政評価事務所	1	出張所	15
	総合通信局	10	沖縄総合通信事務所	1	支所	2
公正取引委員会	地方事務所	5				
郵政事業庁	地方郵政監査局	10	地区郵政監査室	47	貯金事務センター	28
	地方郵政局	11			保険事務センター	7
					郵便局 (13.7.1 現在)	20,231
法務省	矯正管区	8	保護観察所	50	支部	3
	地方更生保護委員会	8				
	法務局	8	地方法務局	42	支局・出張所 (13.7.1 現在)	764
	地方入国管理局	8			支局	5
					出張所	78
公安調査庁	公安調査局	8	公安調査事務所	37		
財務省	財務局	9	財務事務所	40	財務支局	1
	税関	8	沖縄地区税関	1	出張所	13
					支署・出張所・監視署	102
国税庁	国税局	11	沖縄国税事務所	1	税務所	524

(2/2)

	概ねブロック単位に 設置されているもの		概ね府県単位に 設置されているもの		そ の 他	
	名 称	設置数	名 称	設置数	名 称	設置数
文 部 科 学 省 厚 生 労 働 省	地方厚生局	7	地方麻薬取締支署 都道府県労働局	1 47	原子力事務所 地方厚生支局 労働基準監督署 公共職業安定所・出張所 社会保険事務所	1 1 342 587 265
	社会保険庁		地方社会保険事務局	47		
中央労働委員 会	中央労働委員会事務局 地方事務所 地方農政局	7 7	統計情報事務所 北海道統計情報事務所 食糧事務所	38 4 9	事務所・事業所・支所・ 出張所	450
	農 林 水 産 省				支所 森林管理署 支署	124 98 14
食糧庁 林野庁	森林管理局	7			支局 事務所 支部 監督署	1 6 3 2
	漁業調査事務所 経済産業局	6 8				
水産庁 経 済 産 業 省			那覇釧山保安監督事 務所	1	事務所 開発建設部 海運監理部 海運支局 支局事務所 事務所	303 11 1 67 36 88
	資源エネルギー 庁 (原子力安全・保 安院)				測候所・出張所	125
国 土 交 通 省	地方整備局 北海道開発局 地方運輸局	8 1 9	陸運支局	52	海上保安監部等	223
	気象庁		地方気象台 沖縄気象台	50 1		
海上保安庁	航空交通管制部 管区気象台 海洋気象台 管区海上保安本部	2 4 5 4 11				

(第27次地制調における総務省資料)

国の地方支分部局その他の出先機関の事務と都道府県の事務、さらには市町村の事務を分析し、実施主体をどこにするのかも含め、効率的システムを再検討することが求められる。

ここで、77 ページで例として挙げた農業行政について戻る。

80 ページ図表4-8に、農林水産省関東農政局管内の地方支分部局その他の機関、埼玉県（農林部）の本庁・出先機関等、さいたま市の本庁・出先機関等を比較対照した。それぞれの事務が重複しないよう配慮されるべきであり、重複がある場合は、住民に近い行政体が事務を行うべきことは補完性の原則（49 ページ）からみても望ましい。

そして、農業分野だけでなく、すべての分野について国・広域自治体・基礎自治体それぞれの役割分担を明確にすることが必要である。

図表 4-8 国・県・市の機関の比較（農業関係）

農林水産省（地方支分部局、その他）

1	関東農政局（さいたま市）
2	茨城農政事務所（水戸市）
3	栃木農政事務所（宇都宮市）
4	群馬農政事務所（前橋市）
5	千葉農政事務所（千葉市）
6	東京農政事務所（千代田区）
7	神奈川農政事務所（横浜市）
8	山梨農政事務所（甲府市）
9	長野農政事務所（長野市）
10	静岡農政事務所（静岡市）
11	霞ヶ浦用水農業水利事務所（下妻市）
12	利根川水系土地改良調査管理事務所（柏市）
13	西関東土地改良調査管理事務所（小笠原郡菊川町）
14	土地改良技術事務所（川口市）
15	両総農業水利事業所（東金市）
16	北総中央農業水利事業所（八街市）
17	那珂川沿岸農業水利事業所（水戸市）
18	利根中央農業水利事業所（北葛飾郡鷺宮町）
19	安曇野農業水利事業所（南安曇郡豊科町）
20	大井川用水農業水利事業所（島田市）
21	渡良瀬川中央農地防災事業所（太田市）
22	大里農地防災事業所（熊谷市）
23	野西部農地保全事業所（長野市）
24	（茨城県）統計・情報センター（水戸市外6カ所）
25	（栃木県）統計・情報センター（宇都宮市外4カ所）
26	（群馬県）統計・情報センター（前橋市外4カ所）
27	（埼玉県）統計・情報センター（さいたま市外4カ所）
28	（千葉県）統計・情報センター（千葉市外7カ所）
29	（東京都）統計・情報センター（文京区外1カ所）
30	（神奈川県）統計・情報センター（横浜市外3カ所）
31	（山梨県）統計・情報センター（甲府市外2カ所）
32	（長野県）統計・情報センター（長野市外7カ所）

※ 関東農政局管内

埼玉県庁（本庁・出先機関その他）

（農林部）

1	農山村魅力づくり室
2	農林部農林研究機関再編室
3	家畜衛生室
4	地産地消推進室
5	木材利用推進室
6	花と緑の推進室
7	農業政策課
8	農産物安全課
9	農業支援課
10	生産振興課
11	森づくり課
12	農村整備課
13	さいたま農林振興センター
14	川越農林振興センター
15	東松山農林振興センター
16	秩父農林振興センター
17	本庄農林振興センター
18	大里農林振興センター
19	加須農林振興センター
20	春日部農林振興センター
21	病害虫防除所
22	中央家畜保健衛生所
23	川越家畜保健衛生所
24	熊谷家畜保健衛生所
25	農業大学校
26	農林総合研究センター
27	秩父高原牧場
28	寄居林業事務所
29	花と緑の振興センター
30	中川水系農業水利事務所
31	農村整備計画センター

さいたま市（本庁・出先機関その他）

（環境経済局経済部）

1	農政課
2	農業者トレーニングセンター
3	見沼グリーンセンター
4	大宮花の丘農林公苑
5	食肉中央卸売市場
6	と畜場

（農業委員会事務局）

7	農業推進課
8	農業推進課北部出張所

4 広域連携の形態

都道府県の広域連携の形態としては、任意に設置されるものとして各種協議会・連絡会があり、現行法で規定されている制度としては広域連合や都道府県合併がある。また、現行法上規定はないが、議論されているものとして県合体・道州制・連邦制などがある。

(1) 各種協議会・連絡会

ア 8都県市首脳会議（首都圏サミット）

昭和54年7月に埼玉県・神奈川県・千葉県・東京都・横浜市・川崎市の知事及び政令指定都市の市長が共同して広域課題に取り組むために設立された。

当初6都県市首脳会議としてスタートしたが、平成4年に千葉市長、平成15年にさいたま市長が加入し、現在の形となった。

イ 関東地方知事会議

昭和23年4月に東京都・茨城県・栃木県・群馬県・埼玉県・千葉県・神奈川県・山梨県・静岡県・長野県の10都県の知事により発足した。年2回開催され、国に対する予算要望などを行っている。

ウ 関東地方行政連絡会議

昭和40年4月に地方公共団体と国の地方行政機関の連絡調整のため設立された。関東甲信越地方の知事・政令指定都市の市長と関東財務局長・関東経済産業局長・関東地方整備局長など法律・政令で定められた国の地方行政機関の長が参加する。

エ 首都圏再生会議

都市再生プロジェクトを進めるため、国・都県・政令指定都市で構成する常設の協議機関として設置された。内閣総理大臣を本部長、国土交通大臣を副本部長とし、関係大臣・知事・市長から構成される。

(2) 広域連合

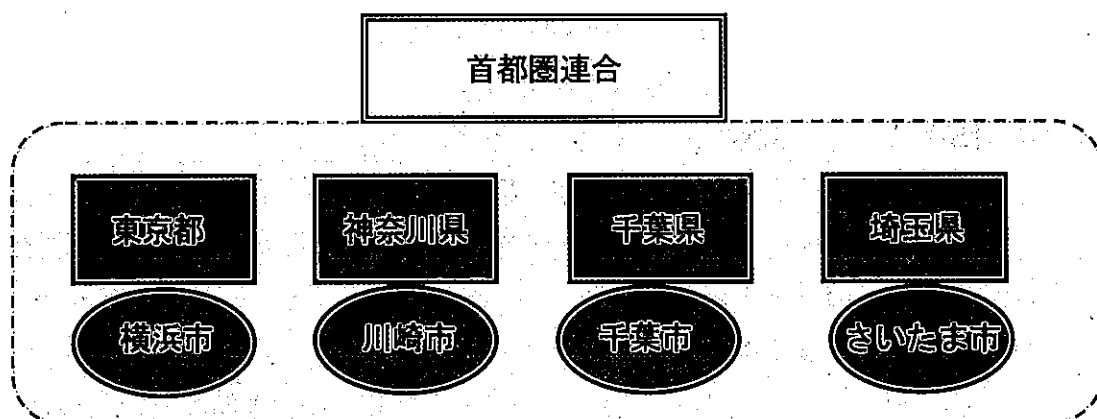
平成6年の地方自治法改正（第291条の2から第291条の13）により創設されたものである。法律上は特別地方公共団体である組合の一種であり、現在の地方自治体を残したまま広域にわたり処理することが適当であると認められるものに関し、広域的な総合計画を作成し、必要な連絡調整を図りながら、総合的かつ計画的に広域行政を推進するものである。都道府県の加入する広域連合は、国に対し権限や事務を委任するよう要請することができるが、都道府県同士の広域連合はまだ設置されていない。平成15年11月13日に行われた首都圏サミット（8都県市首脳会議）において、神奈川県の松沢知事が提案した「首都圏連合」*は、首都圏における広域課題を解決するため、広域連合の制度を活用しようとしたものである。

現行法に規定があるため、比較的設立しやすく都道府県合併や道州制へのステップ

となりうるが、既存の都道府県はそのまま残るため、構成団体の各議会との調整など、意思決定のスピードや行政効率には欠ける面がある。また、広域連合を設立した場合、団体としての意思決定は多数決となるが、そのため利害対立があるような事項に関しては、少数意見が排除される恐れがあり、結果としてこの排除により、構成団体の広域連合からの脱退ということも考えられる。

* 本研究会では、首都圏連合構想について神奈川県庁にヒアリング調査をした。(118ページヒアリング調査結果報告書)

図表4-9 首都圏連合



(3) 県合併（配置分合）

地方自治法第6条第1項「都道府県の配置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める」の規定を使い、現行の都道府県制度を前提としてその区域を拡大するものである。合併のための法律制定には、憲法第95条の規定により住民投票において過半数の賛成を得なければならない。

現行制度を前提とするので、県の権能・組織には基本的に変更を生じない。

配置分合とは、法人格の変動を伴う地方自治体の区域の変更であり、「分割」・「分立」・「合体」・「編入」の4種の形態がある。

ア 分割

一の地方自治体を廃止し、その区域を分けて数個の地方自治体を置くこと。

イ 分立

一の地方自治体の一部の区域を分けて、その区域をもって新しい地方自治体を置くこと。

ウ 合体

二以上の地方自治体を廃止し、その区域をもって一の地方自治体を置くこと。

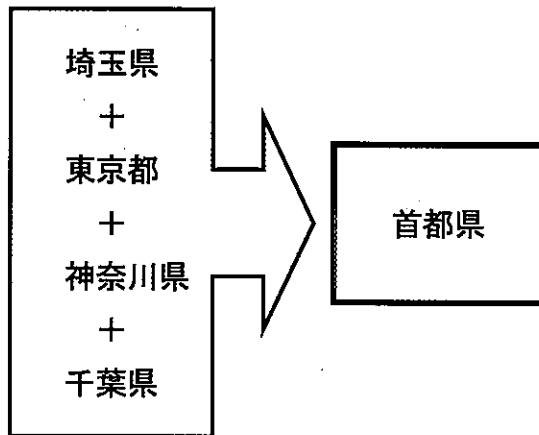
エ 編入

地方自治体を廃止し、その区域を既存の他の地方自治体の区域に加えること。

昭和30年代に愛知・岐阜・三重を対象に「東海三県統合構想」が中部経済連合会によって提唱されたり、大阪・奈良・和歌山三府県を対象とする「阪奈和合併構想」などが検討されたが、いずれも反対意見が多く成功しなかった。

都道府県の発意により合併することができないため、第27次地制調答申において、自主的に合併する途を開くことを検討すべきと述べられている。

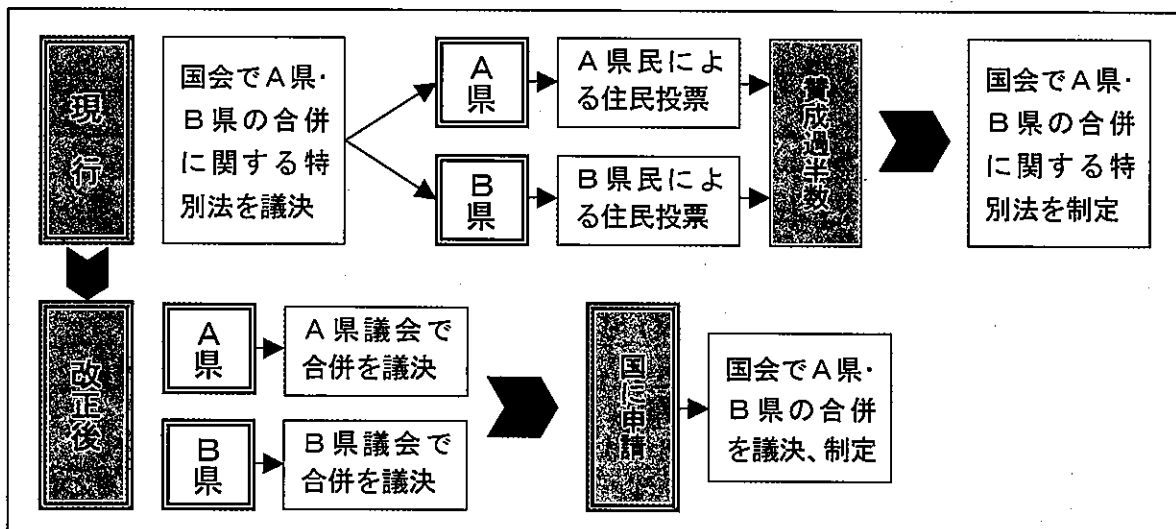
図表4-10 県合併



都道府県の廃置分合については、現行制度の下では、簡単に行うことはできない。

合併のためには、国会が案件ごとに配置分合に関する特別法を議決し、さらに日本国憲法第95条の規定による住民投票によって関係都道府県の住民の過半数の賛成を得ることが必要となり、その手続は非常に煩雑である。

図表4-11 都道府県の合併手続



このため、総務省では、今後都道府県が自発的に合併する場合に備え、都道府県の廃置分合と境界変更について規定した地方自治法第6条に必要な規定を加える方向で

検討を開始した。その内容は、新設合併の場合においては、関係都道府県が各議会で議決して国に申請し、国会の議決を経れば合併を可能とするものである。

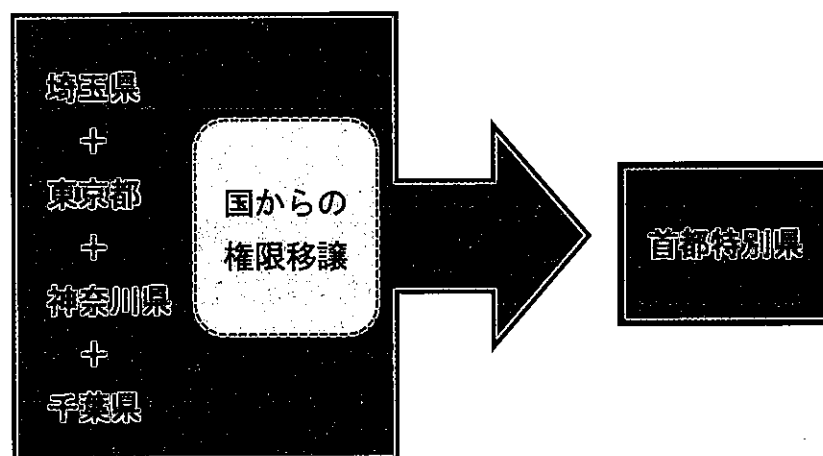
この法律改正は、平成16年度通常国会で法案提出の予定である。

(4) 県合体

法律上の制度ではなく、青森県・岩手県・秋田県の職員で構成する「北東北広域政策研究会」が平成15年8月29日に出した報告書「一地域主権の実現に向けて一」において提唱されたもので、県合体とは、県合併プラス国からの権限移譲・財源移譲であり、「ミニ道州制」と呼んでいる。

同報告書では北東北のあるべき姿として東北六県による道州制を目指しつつ、ステップとしてより現実的な「北東北三県合体構想*」を提唱している。

図表4-12 県合体



* 青森県・秋田県・岩手県の連携構想

時 期	連携内容
1997年（平成9年）10月	第1回北東北知事サミット。観光振興策で合意。
1998年（平成10年）10月	第2回知事サミット。十和田湖水質保全策で合意。
1999年（平成11年）2月	福岡に3県合同事務所を開設。
2002年（平成14年）4月	札幌に3県合同事務所を開設。
2003年（平成15年）4月	大阪・名古屋に3県合同事務所を開設。
2003年（平成15年）8月	北東北広域政策研究会が報告書で3県合体を提言。
2003年（平成15年）10月	3県に北東北広域政策推進会議が発足。
2003年（平成15年）12月	3県でミニ公募債「北東北みらい債」を共同発行。
2004年（平成16年）1月	3県知事が道州制を目指すことで合意。将来は東北6県で「東北州」を形成することで意見一致。

本研究会では、「北東北合体構想」を取材・研究するため、現地ヒアリング調査を行った。
(119、120 ページヒアリング調査結果報告書)

(5) 道州制

現行の都道府県を廃止し、全国を数ブロックに分け、都道府県に変わる広域自治体として道又は州を置くものである。これまで経済界や学者、自治体の研究会あるいは民間のシンクタンクなどにおいて様々な提案がなされてきたが、その形態は一様ではない。平成15年2月に関西経済連合会が発表した「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」では4つのパターンを設定している。

ア 府県連合型

「府県」が連合し、事務と課税権の一部を移管して「州」を設立する。

イ 府県特別区型

「府県」が連合して州を設立。「府県」は「州」の特別区として一部の事務と課税権を持ち、公選の首長や議会も残す。

ウ 府県行政区型

「府県」が合併して「州」を設立。「府県」を「州」の行政区として残すが、公選の首長や議会はおかず、課税権も持たない。

エ 府県合併型

「府県」が合併して「州」を設立し、「府県」を廃止する。

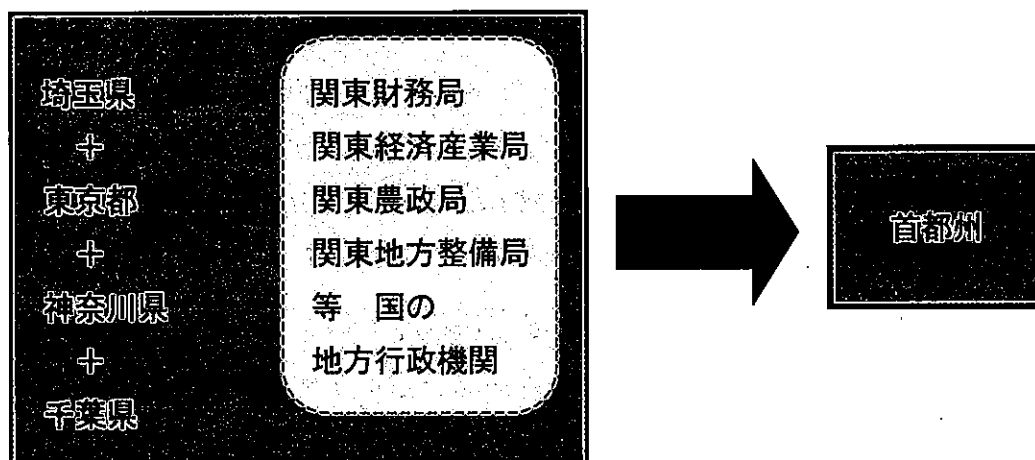
道州制については、これまでは統一された概念とはなっていなかったが、第27次地制調答申において、次期第28次地制調で引き続き検討するとしながらも、以下のように整理されている。

道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手続は法律で定める。

- ① 現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。
- ② 道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲する。
- ③ 道州の長と議会の議員は公選とする。
- ④ 道州の区域は、原則として現在の都道府県の区域を超える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

また、北海道において構造改革特区構想*を利用し、先行的に道州制を導入しようとの検討が進められている。

図表4-13 道州制



* 北海道は、その面積が88,453 k m²と我が国最大であり、また地理的条件から他県との合併が現実的でないことから、「北海道」という単一の都道府県における「道州制」の構想が以前からあった。

小泉純一郎首相が、北海道をモデルとして道州制を検討するよう指示したことによって北海道の道州制構想が再燃した。この構想は、全国のパイロットとすべく「北海道道州制特区構想」として行われることになった。

小泉総理大臣は、「北海道には経済産業局も財務局もあるが、道庁でできる仕事をやっているのではないかと国の出先機関と道との二重行政を批判した。さらに、「北海道が独自に道州制特区のモデルを提案し、それがよければ受け入れる」と述べ、中央省庁の出先機関の見直しも含めて考えるべきだと認識を示した。こうした道州制推進の流れを踏まえ、国土交通省の平成16年度道開発予算に、「道州制北海道モデル事業推進費」100億円が計上された。この100億円については、道が主体的に補助事業の中身を決定することができる。また、100億円の使途を決める道の検討チームの初会合では、「効率的に住民ニーズに沿った事業展開が課題」、「シェアにとらわれず従来の公共事業との差別化が必要」という方針を確認した。いずれにしても、道州制の実現に際しては、国の地方機関をどのように道州に統合するのが最大の課題となる。そして、この北海道道州制特区構想が成功するか否かが、今後の我が国の道州制移行への重要なターニングポイントとなる。

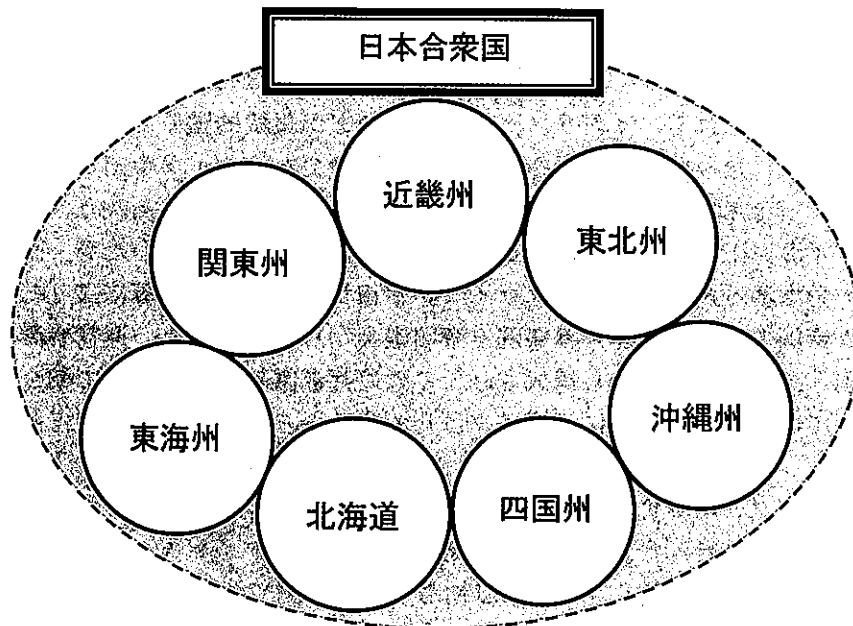
行政課題研究会では、この「北海道道州制特区構想」についてヒアリング調査を行った。
(121 ページヒアリング調査結果報告書)

(6) 連邦制

高度な自治権を持った独立国家の性格を有する支分国（州等）を置き、憲法において、行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権）が、国と州とで明確に分割されている国家形態である。海外においては、アメリカ・ドイツ・カナダ・スイス・オーストラリア・ロシアなどが採用している。

我が国においては、恒松制治氏*らによって提唱されたが、第27次地制調答申では、導入にあたっては憲法の改正が必要であり、また我が国の成り立ちや国民意識の現状からみると適当ではないとして、導入について否定的である。

図表4-14 連邦制



* 前掲。3ページ「2 市町村合併の扱いが中心」を参照。

コラム 「都」・「道」・「府」・「県」の違いは…?

「都」・「道」・「府」・「県」の名称の違いは何なのだろう？

「府」・「県」は、廃藩置県の際に、明治政府が江戸幕藩体制の「藩」を国の直轄する地方機関である「府」・「県」に置き換えたことに由来している。明治政府にとって特に重要であった東京、大阪、京都を「府」（府は役所を意味する）といい、その他を「県」（県は地方を意味する）としたようである。そして、昭和18年、「東京府」と「東京市」が合併し「東京都」となった。

一方、「道」は、「都」・「府」・「県」とは異なる歴史を持つ。奈良時代から平安時代にかけての「五畿七道」の七道（「東海道」、「東山道」、「北陸道」、「山陰道」、「山陽道」、「南海道」、「西海道」）に由来している。1869年、松浦武四郎*が東海道、南海道、西海道に対して北と言う意味から「北海道」と命名したことに始まる。その後、北海道は廃止され、札幌県、函館県、根室県が置かれたこともあったが、うまくいかず、改めて「北海道庁」が置かれた経緯がある。

* 三重県三雲町が生んだ「北海道の名付け親」。16歳の江戸への一人旅から、全国各地にその足跡を残し、28歳から国防の危機にさらされていた蝦夷地を6度にわたり調査。探検家としてだけでなく、作家・地理学者・画家・博物学者として数多くの顔をもつ彼は、明治新政府において、先住民であるアイヌの人々の文化を尊重し、北海道の道名、国名（支庁名）、郡名の選定に力を尽くします。そして、68歳からの大台ヶ原の調査。彼の人生は、まさに旅そのものであったといっても過言ではありません。

三重県一志郡三雲町ホームページから

コラム 各国の広域自治体と歴史

世界各国の広域自治体（連邦国家における州等を含む。）の制度を見ると、その国の歴史と深く結びついていることがわかる。世界で最も分権が進んでいる国の1つにドイツ（正式国名はドイツ連邦共和国）がある。その名のとおり連邦国家であり、16の州から構成されている。16州のうちベルリン・ハンブルグ・ブレーメンの3州は、州であると同時に市でもあり、都市州と呼ばれる。イギリス・フランスなどが集権的国家であるのに対し、なぜドイツは連邦国家になったのか。現在のドイツの前身であるドイツ帝国が成立したのは1871年であるが、それは25の邦国と帝国直轄領からなる連邦国家であった。もともとこの地域にはプロイセン王国やバイエルン王国など多数の国に分かれていたが、長年の戦乱が続く中で統一を求める声が高まり、プロイセン宰相ビスマルクの主導により統一が達成された。ドイツ帝国の議会は、連邦参議院と帝国議会から構成された。連邦参議院は帝国を構成する王国・公国の代表者から構成され、この連邦参議院が、現在まで続く州の国政参加の元となっている。このように、ドイツはその成立から「国」の集まりとして出発したのである。

その後ナチス時代に一時中央集権的体制をとったこともあったが、戦後再び州の集まった国としてのドイツが復活した。現在でも例えば、自分は「ドイツ人」ではなく「バイエルン人」だと話す人も多いと聞く。まさに「地方主権」の国であるといえる。

もう一つ、典型的な連邦国家としてよく言われるのがアメリカ合衆国である。アメリカも、国が成立したのは、イギリスの植民地から独立した13の州が、宗主国イギリスに対抗するため連邦したものであり、外交・防衛など連邦に移譲された事務を除き、原則として統治の主体は州である。アメリカ連邦議会の上院は、各州から人口に関係なく2名ずつ選出されており、まさに州代表であると言える。また歴代大統領は現在のブッシュ氏をはじめ、クリントン・レーガン両氏など州知事出身者が極めて多くなっている。

一方、先進国の中で中央集権国家として有名なのがフランスである。フランスは「太陽王」と言われたルイ14世やナポレオンなど強力な指導者によって、早くから統一的な国造りが進められてきた。その結果、パリは世界の文化の中心となったが、ほかの地域との格差は歴然としたものになってしまった。県はあくまで中央政府の出先機関であり、現在でも県知事は中央から派遣されている。

しかし、フランスでもミッテラン政権以降、地方分権が進んでいる。

日本では「廃藩置県」によって現在の都道府県制度のもとが作られた。江戸時代の日本は幕藩体制の下、各藩が広範な自治を担っていた。しかし、欧米先進国に追いつくため、明治政府は中央集権化を強力に推し進めた。県は国が統治するための出先機関であり、知事は官僚が任命されていた。

当時の国際状況からして、それは必要な政策であったが、そのことが最近まで続いた中央集権体制を作り上げてしまったと言える。戦後、都道府県は完全自治体化され、知事は住民の公選となったが、機関委任事務によって、知事を大臣の部下として使う制度が残り、真の地方自治の実現を阻んでいた。

2000年の地方分権推進一括法の施行により、いよいよ日本は地方分権時代に入った。

江戸時代のように、各地域が個性を持ったまちづくりができるかどうか問われている。

5 道州制シミュレーション

(1) シミュレーションにあたって

都道府県において、道州制は現実の問題としてどう捉えられているか。現在、具体的に道州制に関連した動きを見せている都道府県としては、まず、北海道の道州制特区（85 ページ）が挙げられる。また北東北3県（青森県、秋田県、岩手県）による県合併の構想（84 ページ）や、神奈川県知事が提唱した1都3県型の首都圏連合（81 ページ）、富山県による越の国（富山県、新潟県、石川県、福井県）構想、西日本に目を移すと中国・四国地方では中国州、四国州、あるいは中四国州といった構想があり、それぞれ若手職員の提案、あるいは自治体の政策として提唱されている。

その中でも、特に先進的であるといえるのは北海道である。北海道の場合は、国の地方支分部局との関係が道と国とで一対一である。また地理的にも海に囲まれているため、他と接していない独立した環境にある。そのような観点から、他都府県との調整を必要としないため、自ずと制度変更に対応しやすいということがいえるであろう。

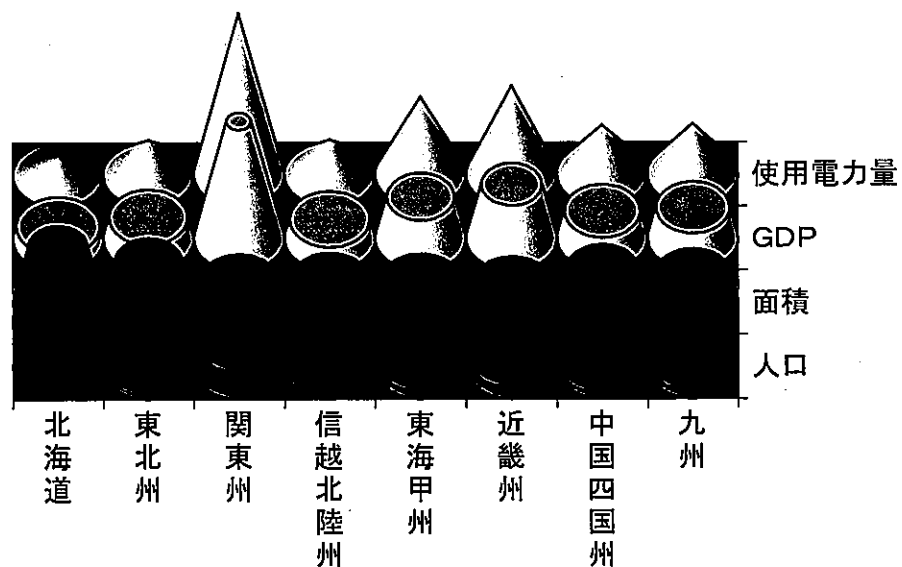
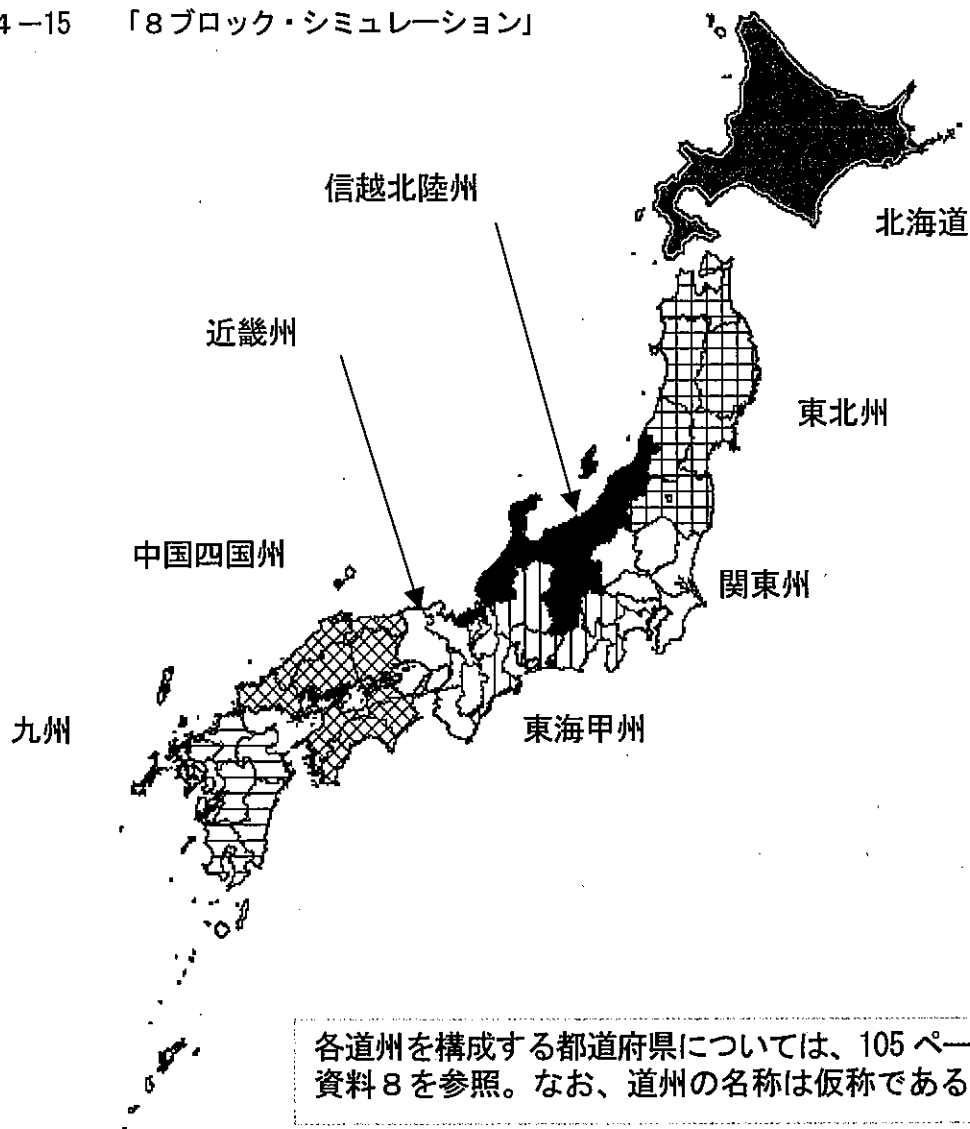
特区としての道州制移行に留まることなく、将来全国的な制度として道州制の一斉導入、もしくは段階導入がなされる場合には、国の地方支分部局との事務事業の仕分けなど実務レベルでの作業において、北海道の先行が他都府県においても広く応用されるであろう。

道州制を想定した全国ブロック割りに関しては、いくつかの団体によって提唱されているが、概ね10前後で議論されている。

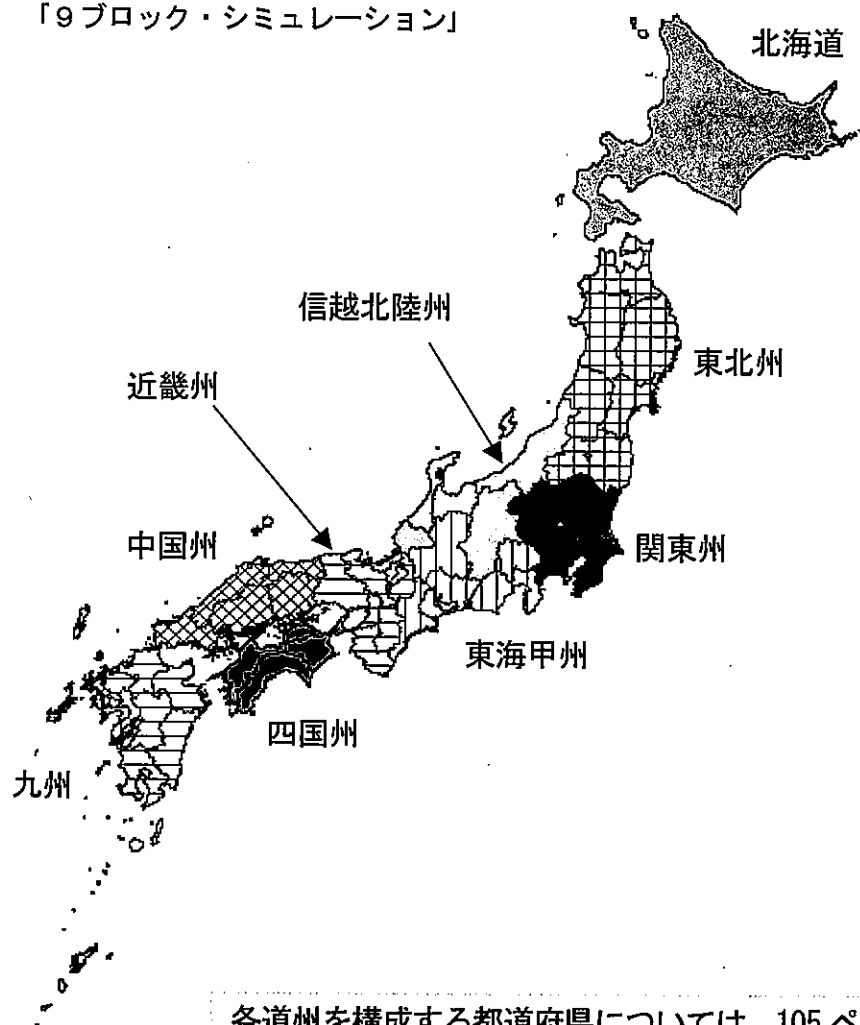
枠組みを議論するには相手があることや先行きが不透明なことから流動的な要素も多いが、今回本研究会では、現行都道府県の区域を維持することを前提に、国の地理的・文化的な面から一体感があると思われるという観点から、全国をブロックパターンに分け、人口、面積、GDP、電力使用料を指標にして、それぞれの道州の規模について検証してみた。

以下、「8ブロック制」（90 ページ図表4-15）、「9ブロック制」（91 ページ図表4-16）、「10ブロック制」（92 ページ図表4-17）、「11ブロック制」（93 ページ図表4-18）で、それぞれの道州の規模についてシミュレーションを行った。

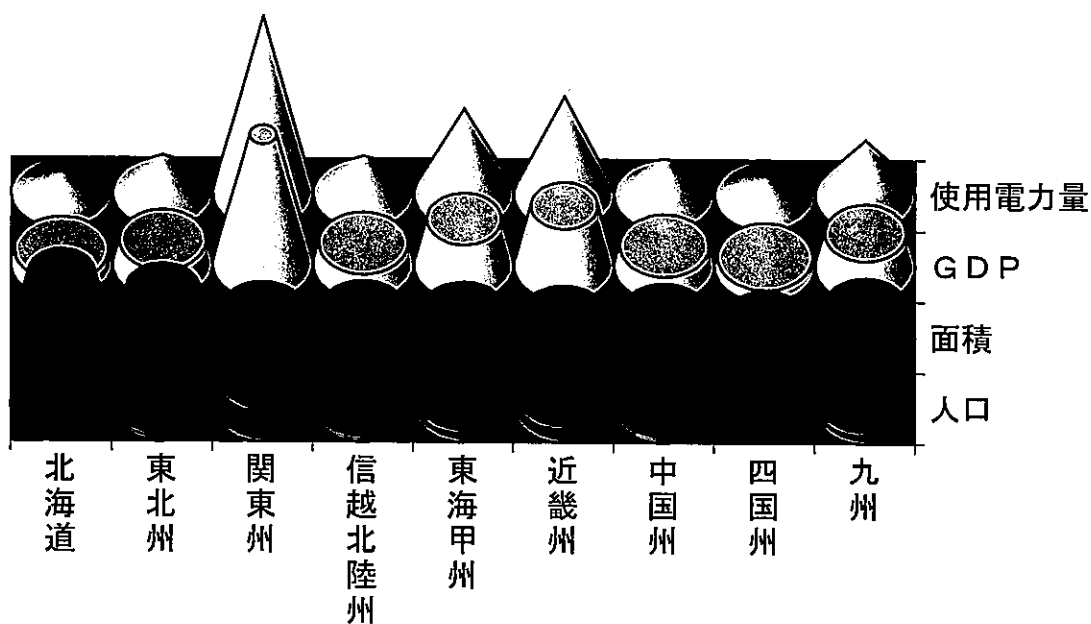
図表4-15 「8ブロック・シミュレーション」



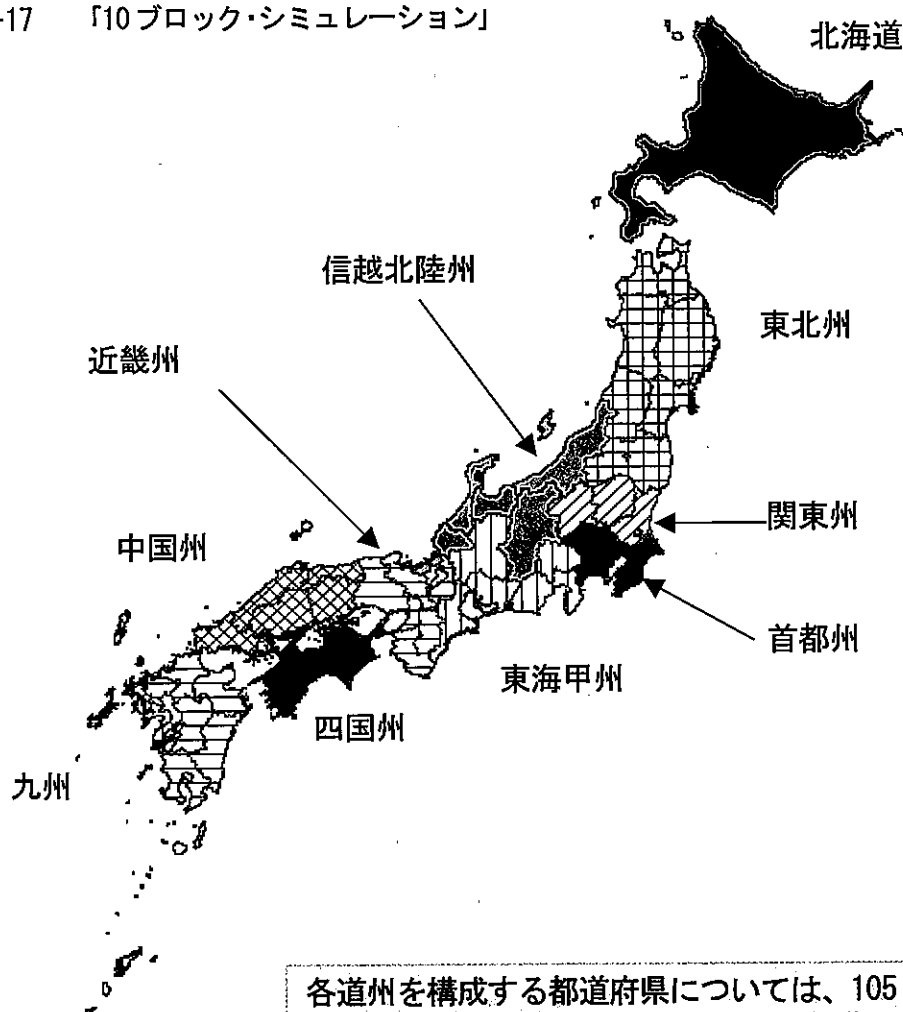
図表4-16 「9ブロック・シミュレーション」



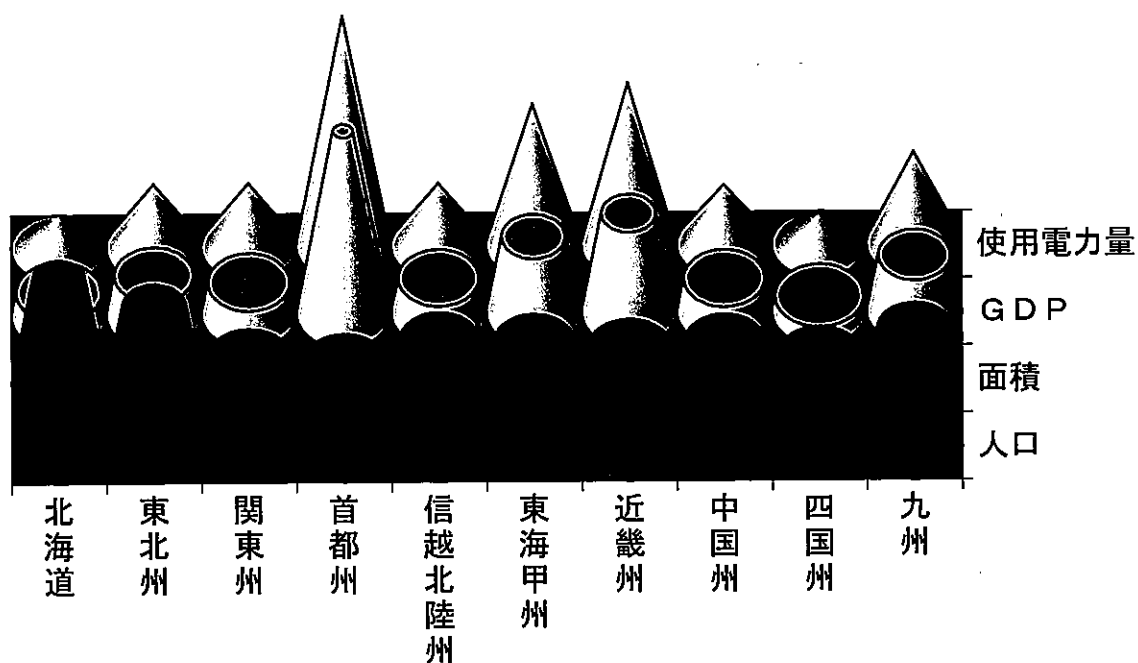
各道州を構成する都道府県については、105 ページ
資料8を参照。なお、道州の名称は仮称である。



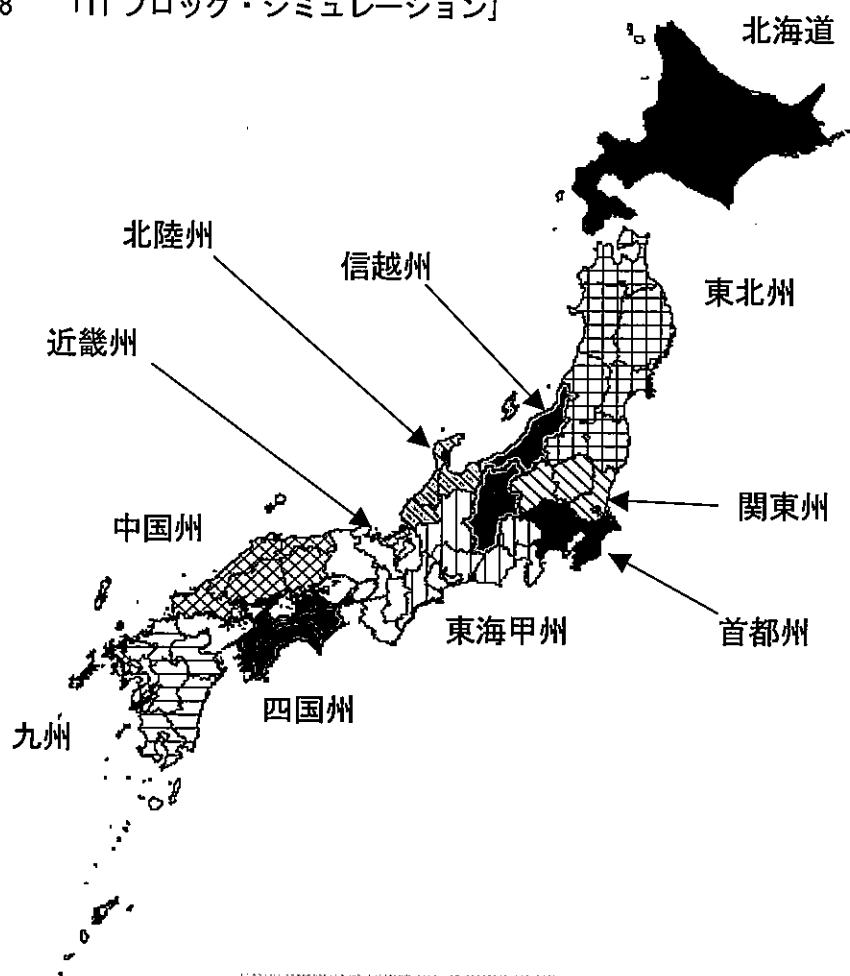
図表4-17 「10ブロック・シミュレーション」



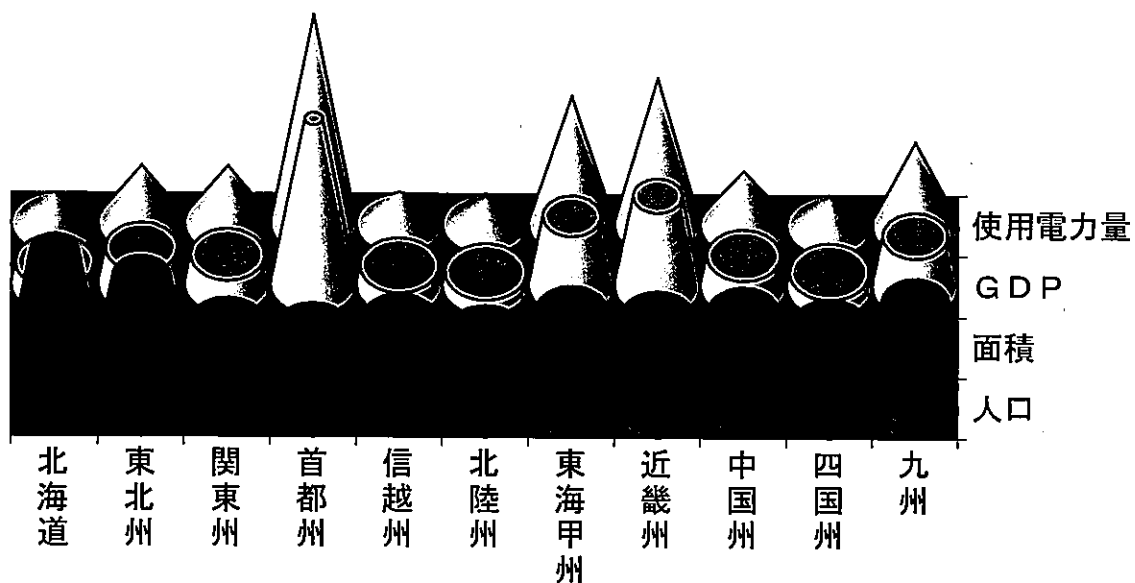
各道州を構成する都道府県については、105 ページ資料 8 を参照。なお、道州の名称は仮称である。



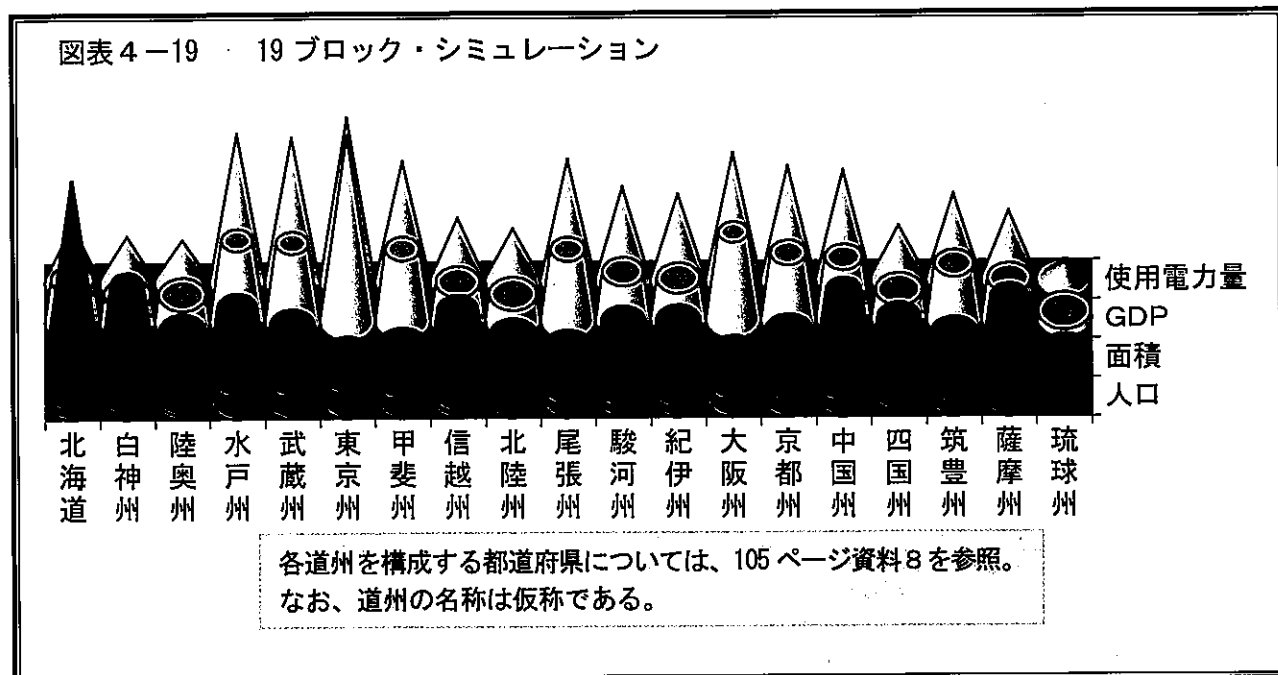
図表4-18 「11ブロック・シミュレーション」



各道州を構成する都道府県については、105 ページ資料 8 を参照。なお、道州の名称は仮称である。



また、参考までに、規模や地形に着目し、大規模な都道府県は単独の道州とし、道州の範囲を狭くとらえた場合の19ブロックのパターンについても例を示すと、次のようになった。



道州制における政令指定都市などの大都市をどのように位置つけるかにより、各道州の規模は異なってくるが、現行通り大都市を道州に包括した場合には、御覧のとおり、東京都を含んだ1都3県型や1都6県型では、巨大な道州が誕生することになる。これらのパターンは、本県として、財政面において恩恵を受ける部分が非常に多いので、埼玉県民は歓迎するかもしれないが、全国的な視点に立つと、ブロック間の財政格差があまりにも広がることになる。

次に、92 ページ図表4-17の全国を10ブロックとした場合のシミュレーションパターンにより、「人の移動」に着目して、各ブロックの一体感について検証してみた。

① 北海道…【北海道】

沖縄県と同様、主に観光客による「人の移動」と思われるが、東京都や大阪府などの大都市圏との移動が多い。東北州との統合も考えられなくはないが、面積が大きく、また現在国の地方支部分局も単独であることから、道として独立している感が強い。

② 東北州…【青森県・岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県】

基本的に東北州としてのまとまり感があると思っていたが、東北州の南に位置する山形県と福島県については、千葉県や栃木県などの首都州や関東州の県が上位にあることは意外であった。岩手県の道州制に係る報告書においては、まず青

森県、岩手県、秋田県の北東北三県による合体後、東北六県による道州への移行を提言しているが、今後福島県や山形県の動きがポイントになるのではないかな。

③ 関東州…【茨城県・栃木県・群馬県】

栃木県は、茨城県と群馬県の間にあることから、双方の二県間の移動が上位になっているが、茨城県と群馬県間の移動はそれほどでもない。むしろ埼玉県を入れた4県の方が、州内での移動が多く、一体感が感じられる。

④ 首都州…【東京都・千葉県・神奈川県・埼玉県】

東京都を中心に州としての一体感があるが、埼玉県と千葉県については関東州との移動も多い。

⑤ 信越北陸州…【長野県・新潟県・富山県・石川県・福井県】

石川県を中心とした富山県と福井県の三県については一体感があるが、州全体としては一体感がない。新潟県と長野県については、隣県の全方位との移動が多い。富山県の道州制に関する報告書においては、新潟県、富山県、石川県、福井県の四県による「越の国」構想が提言されているが、今後新潟県の動向が注目されるところである。

⑥ 東海甲州…【愛知県・岐阜県・三重県・静岡県・山梨県】

静岡県と山梨県を除いた三県については、愛知県を中心に一体感があるが、静岡県と山梨県については、首都州との移動が多い。

⑦ 近畿州…【大阪府・兵庫県・京都府・滋賀県・奈良県・和歌山県】

京都府と大阪府を中心に、「人の移動」が見られるが、県によっては州内の位置により、東海甲州や中国州との移動も多い。

⑧ 中国州…【鳥取県・島根県・岡山県・広島県・山口県】

各県とも、隣県との「人の移動」が見られるが、近畿州との移動も多い。四国州とは、岡山県と香川県、広島県と愛媛県の間が上位になっている。岡山県の道州制に関する報告書においては、「中四州」の道州が提案されているが、「高知県・徳島県」と「鳥取県・島根県」において、その機運が醸成されるかがポイントになるのではないかな。

⑨ 四国州…【徳島県・香川県・愛媛県・高知県】

中国州で触れた岡山県と香川県、広島県と愛媛県の「人の移動」が上位にランクされているが、四国州としての一体感がある。

⑩ 九州…【福岡県・佐賀県・長崎県・熊本県・大分県・宮崎県・鹿児島県・沖縄県】

九州で見ると、福岡県等において山口県との「人の移動」が上位にランクされているほかは、全体的に州としての一体感がある。沖縄県については、北海道と同様、主に観光客による大都市圏からの移動であると思われる。

図表4-20 府県相互間旅客人員（都道府県別ベスト5）

道州	都道府県	1位	2位	3位	4位	5位
北海道	北海道	東京都	大阪府	愛知県	青森県	宮城県
	青森県	岩手県	秋田県	宮城県	東京都	北海道
東北州	岩手県	宮城県	青森県	東京都	北海道	秋田県
	宮城県	岩手県	福島県	山形県	東京都	新潟県
	秋田県	青森県	宮城県	山形県	岩手県	東京都
	山形県	千葉県	宮城県	新潟県	秋田県	東京都
	福島県	栃木県	千葉県	宮城県	東京都	茨城県
	茨城県	栃木県	千葉県	東京都	埼玉県	新潟県
関東州	栃木県	茨城県	群馬県	埼玉県	東京都	福島県
	群馬県	埼玉県	栃木県	東京都	茨城県	千葉県
	埼玉県	東京都	群馬県	千葉県	栃木県	神奈川県
首都州	千葉県	東京都	埼玉県	茨城県	神奈川県	群馬県
	東京都	神奈川県	埼玉県	千葉県	茨城県	栃木県
	神奈川県	東京都	静岡県	千葉県	埼玉県	山梨県
信越北陸州	新潟県	長野県	茨城県	富山県	東京都	山形県
	富山県	石川県	新潟県	岐阜県	東京都	長野県
	石川県	福井県	富山県	東京都	静岡県	大阪府
	福井県	石川県	滋賀県	京都府	岐阜県	大阪府
	長野県	愛知県	岐阜県	新潟県	神奈川県	東京都
東海甲州	岐阜県	愛知県	長野県	三重県	奈良県	滋賀県
	山梨県	東京都	神奈川県	長野県	静岡県	千葉県
	静岡県	神奈川県	愛知県	東京都	埼玉県	新潟県
	愛知県	岐阜県	三重県	静岡県	長野県	東京都
	三重県	愛知県	岐阜県	大阪府	奈良県	京都府
近畿州	滋賀県	京都府	大阪府	愛知県	福井県	三重県
	京都府	大阪府	滋賀県	奈良県	兵庫県	三重県
	大阪府	兵庫県	奈良県	京都府	和歌山県	東京都
	兵庫県	大阪府	京都府	岡山県	奈良県	島根県
	奈良県	大阪府	京都府	三重県	和歌山県	岐阜県
	和歌山県	大阪府	奈良県	広島県	三重県	兵庫県
中国州	鳥取県	島根県	大阪府	岡山県	兵庫県	東京都
	島根県	鳥取県	滋賀県	広島県	兵庫県	山口県
	岡山県	広島県	兵庫県	鳥取県	香川県	大阪府
	広島県	岡山県	山口県	島根県	大阪府	愛媛県
	山口県	広島県	福岡県	島根県	京都府	東京都
四国州	徳島県	香川県	兵庫県	愛媛県	高知県	大阪府
	香川県	高知県	愛媛県	徳島県	岡山県	大阪府
	愛媛県	広島県	徳島県	香川県	大阪府	岡山県
	高知県	愛媛県	徳島県	香川県	大阪府	東京都
九州	福岡県	佐賀県	山口県	熊本県	大分県	東京都
	佐賀県	福岡県	長崎県	熊本県	大分県	山口県
	長崎県	佐賀県	福岡県	宮崎県	東京都	熊本県
	熊本県	鹿児島県	福岡県	宮崎県	大分県	広島県
	大分県	福岡県	長崎県	熊本県	東京都	大阪府
	宮崎県	鹿児島県	長崎県	熊本県	福岡県	東京都
	鹿児島県	宮崎県	熊本県	福岡県	大分県	東京都
	沖縄県	東京都	大阪府	福岡県	愛知県	鹿児島県

※府県相互間旅客輸送人員表（全機関）より作成

※実際は2位から6位であるが、1位はすべて域内のため省略

こうしてブロック内の「人の移動」をみると、いままで想定していたブロックでは、必ずしも適当ではない県があることに気が付く。東北州の福島県、信越北陸州の新潟県や長野県、東海甲州の静岡県などが、その良い例に挙げられる。

また、道州のブロック分けの議論では、財政規模の大きい首都東京をどのように位置付けるのかも議論になると思われる。アメリカ合衆国のワシントンDCのように、（連邦）政府の直轄都市として位置付けるのか、あるいは直轄都市として位置付けなくとも、その規模に着目して旧特別市のように独立した地方自治体として位置付けるのか。首都東京の位置付けの問題は、周辺県のブロックにも影響を与える。

仮に直轄都市なり旧特別市のように独立した存在になった場合には、首都州から東京（23区か都全体かはともかく）が抜け、東京を囲む半ドーナツ状の道州が誕生するが、果たしてこのような地形が、道州として一体的に機能できるのかという問題が生じる。

第27次地制調では、道州制の移行へする方法として、全国一斉方式と順次移行方式の二つを答申しているが、全国一斉方式の場合には、道州のブロック分けについて、ブロックごとの人口、面積、財政規模、あるいは「人の移動」、地形や文化などによる一体感など、いろいろな要素を勘案して検討することになり、「いざ、どのようなブロックで再編するか」という問題は、非常に難しいものであると予想される。

コラム 特別区

都道府県で人口が最も少ないのは鳥取県の61万人である。

一方、東京23区の人口上位5区では、それぞれ61万人を超える人口を抱えている。最多の世田谷区の人口は81万人であり、都道府県中45位の高知県とほぼ同一である。

道州制の実現に際して、23区の扱いをどうするのかといった問題が生じる。23区を政府直轄にするべきであるといった意見や山手線の内側だけ扱いを変えるといった意見があるが、各地の大都市圏などにおいても、23区に類似した問題が見られることになるだろう。

人口上位5区		
順位	区名	人口（万）
1	世田谷区	81
2	練馬区	66
3	大田区	65
4	江戸川区	62
5	足立区	62

人口下位5県		
順位	県名	人口（万）
1	福井県	83
2	徳島県	82
3	高知県	81
4	島根県	76
5	鳥取県	61

また、23区内の第3次産業の事業所数は約48万で、埼玉県、茨城県、栃木県、群馬県4県の第3次産業の事業所数の合計（約46万）よりも多い。最も多い中央区では、40位の奈良県よりも多い事業所を抱えている。

事業所数（総務省統計局ホームページより抜粋）

中央区	41,659	
奈良県	41,305	40位（都道府県中）
山梨県	40,153	41位（都道府県中）

(2) 埼玉県を含む州の姿 ～日本の中の埼玉県～

前項では、全国的な視点に立ってブロック別の道州の規模を概観したが、本項では、本県を中心に、想定されるブロック別の道州の規模を検証する。

本県の人口は約700万で、全国では東京都、大阪府、神奈川県、愛知県に次いで第5番目に位置している。都道府県で最も人口が少ない鳥取県（約60万）の10倍強である。

県内総生産額や1人あたり県民所得といった経済指標はともに全国5位以内である。

地理環境面では、面積は約3,800k m²であり、全国では第39番目である。全国最大面積を誇る北海道の約5%であり、北海道14支庁の平均にも満たない。内陸県で、東京都、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県、長野県、山梨県の1都6県と接している。そのため埼玉県を取り巻く州の構成は、千差万別なものが想定されるであろう。

以下では、前項と同様に、現行都道府県の区域を維持することを前提に、あくまで例示であることを断った上で、本県を含む州の枠組みについて触れていきたい。

ア 1都3県型…「首都州」（仮称）

現在、本県と東京都、神奈川県、千葉県に加え、政令指定都市である横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市の4市で首都圏サミット（8都県市首脳会議）が構成されている。これを基礎に、1都3県で構成される州を首都州としてみる。

首都州の総人口は約3,300万人となり、現在全国第1位である東京都（1,200万人）の2.5倍となる。東京都の人口は全国の約10分の1割程度で現在第2位の大阪府の約1.4倍であるが、首都州は全国の4分の1以上を占め、第2州と想定されるであろう関西州（ここでは滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県の2府4県と仮定）の約1.6倍となり、広域自治体の第1位、第2位間の人口格差は拡大することになる。日本国内で首都州と同程度の人口規模を確保しようとしたら、兵庫県以西の県、沖縄県までのすべてを合わせた人口（約3,400万人）が必要となる。

世界の国々との比較でいえば、アルゼンチンは下回るが、カナダを上回る規模となる。

図表4-21 首都州と他地域の総人口比較

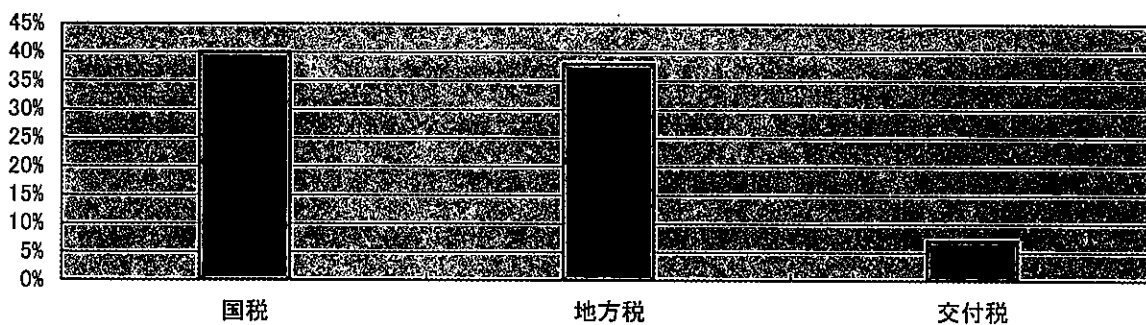
地域	首都州	兵庫県以西	アルゼンチン	カナダ
総人口（万）	3,366	3,474	3,626	3,001

首都州の総面積は13,555 k m²となるが、これは福島県（13,783 k m²）や長野県（13,585k m²）の総面積とほぼ同規模であり、日本全土の3%程度である。

国の地方支分部局との関係を見ると、経済官庁でいえば、関東財務局や関東経済産業局はともに4都県を管轄している。ただし、東京国税局においては、本県が除かれ山梨県が加わっている。本県は関東信越国税局管内である。

首都州の国税徴収決定済額は約23兆5,417億円となり、全国の国税徴収額の40%にも達している。地方交付税は東京都がゼロということもあるが、全国に占める割合は7%である。ちなみに全国の地方税総額のうち1都3県が占める割合は38%である。

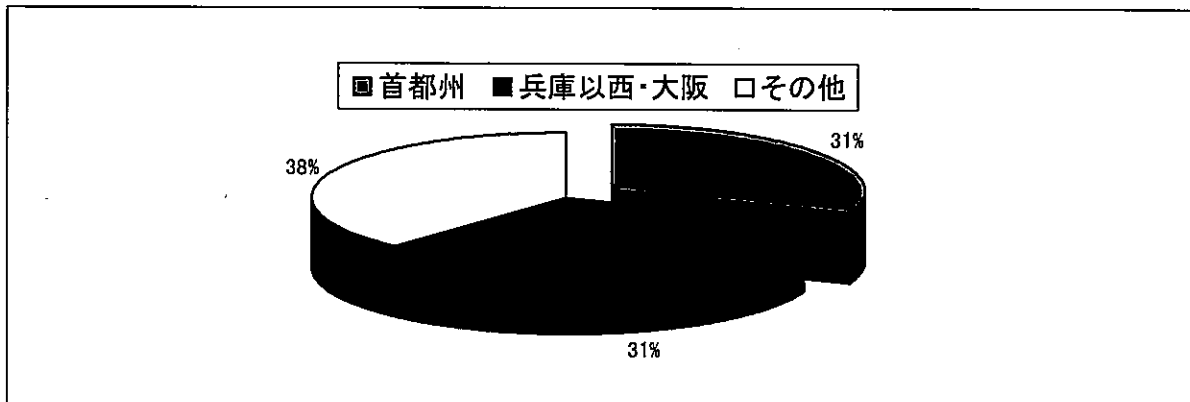
図表4-22 全国に占める首都州の税額割合



財政力指数は4都県とも0.6を上回っており、47都道府県中上位7位以内に含まれ、全国的にも希有な州を構成できると見込まれる。

GDPは約150兆円となり、全国の30%ほどの生産額となる。これは、先ほど人口で比較した兵庫県以西全域に大阪府を加えた地域におけるGDPの累計とほぼ同額である。

図表4-23 首都州における域内総生産の比較



1 都6県型…「関東州」（仮称）

いわゆる関東地方と称される場合、本県、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県、栃木県、群馬県の3県を加えた1都6県を指すことが多い。ここでは、この関東地方1都6県で構成される州を関東州としてみる。

関東州の総人口は全米最大のカリフォルニア州の約3,500万人をも上回り、4,000万人を超える。これは東京都の3倍以上であり、全国の3分の1にもなる。世界の国々でいえば、スペインや南アフリカの総人口と匹敵するものとなる。

総面積は32,422 km²となり、中国地方（鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県）5県の総面積（31,914 km²）よりも広くなる。アで見た首都州との比較でも2.4倍もの面積となる。

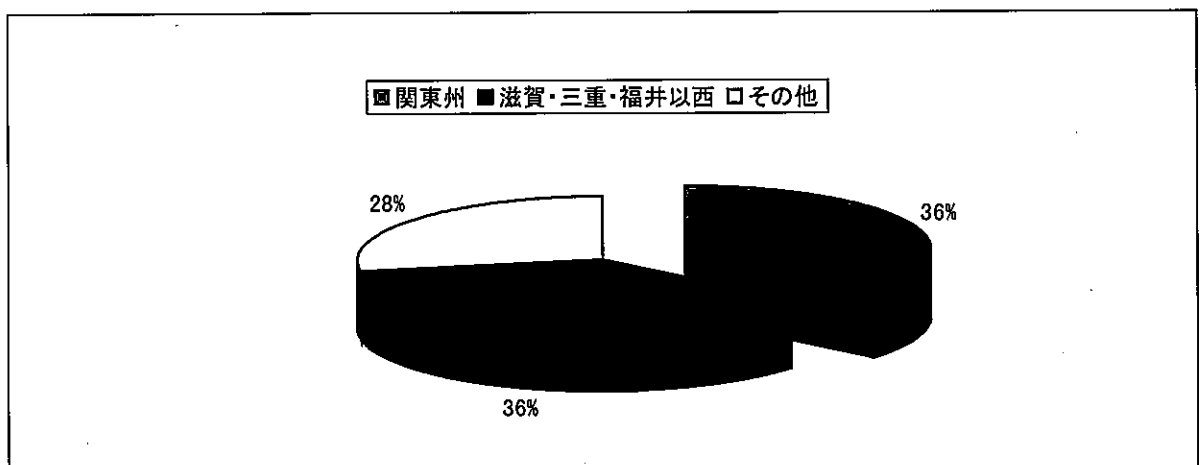
国の地方支分部局との関係でも、アで挙げた経済官庁に加え、関東地方整備局、関東農政局といった機関でも1都6県が包括されており、州土開発の面でも一元的になり得ると推測される。やはり、国税局においては、茨城県、栃木県、群馬県の3県は埼玉県と同じく関東信越国税局の管内となっている。

関東州の国税徴収決定済額はおよそ25兆4631億円であり、全国の43%である。首都州と3%しか違わないが、地方交付税の累計は13%となり5%以上増える。

財政力指数はいずれも全国上位15番目以内に入っており、0.5を上回っている。平均でも0.67であり、全国平均の0.43以上である。

域内総生産額は180兆円弱で、首都州の1.2倍ほどとなり、人口と同程度の拡大である。福井県、滋賀県、三重県以西、沖縄県までの全府県の域内総生産と同程度である。

図表4-24 関東州における域内総生産の比較



ウ 4 県型…「北関東州」（仮称）

北関東といった場合、一般的には本県を除くことが多い。しかし、4 県の県境が谷中湖（渡良瀬貯水池）付近で近接していること、群馬県太田市と本県妻沼町の生活圈、本県幸手市と茨城県五霞町の生活圈などを念頭に、ここでは、本県と茨城県、栃木県、群馬県の4 県で構成される州を北関東州としてみる。

北関東州の総人口は約 1,400 万人となり、東京都を 200 万人ほど上回る。200 万人とは栃木県（201 万人）や群馬県（203 万人）1 県の人口と同程度である。沖縄県を含んだ九州の総人口にはやや及ばない。諸外国ではオランダが約 1,600 万人である。

図表 4-25 北関東州の人口規模比較

地域	北関東州	九州・沖縄	東京都	オランダ
総人口（万）	1,401	1,478	1,214	1,612

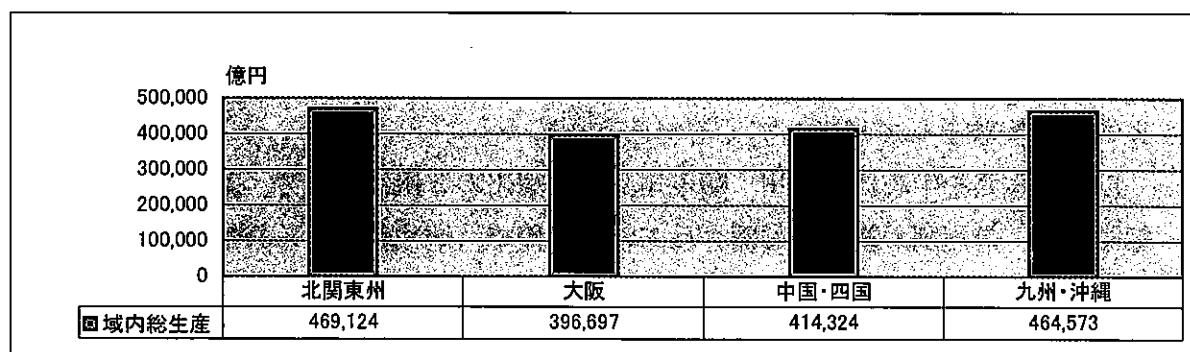
総面積は 22,664 k m² となる。これは北海道には劣るが、今あるどの都府県よりも広い面積であり、かつ四国 4 県（18,802 k m²）の面積よりも広い。全国に占める面積は 6 % ほどである。

国の地方支分部局では 4 県とも関東信越国税局管内ではあるが、その他の機関では東京都などを含めて関東として取り扱っている。

国税徴収決定済額は全国の 6 % にも満たない。これは東京都だけで全国の 30 % 弱を占めているため、アの首都州とイの関東州と比べたら大きく見劣りするが、東北 6 県の総額を上回り、沖縄県を除いた九州の額とほぼ同規模であるため、他地域と比較した場合は見劣りはしない。地方交付税は 8 % を超えており、国税徴収決定済額の比率を上回っている。

財政力指数は 4 県とも 0.5 を上回っている。やはりアの首都州やイの関東州と比較した場合、1.0 を上回る東京都が除かれる影響はあるにせよ、全国的に他州と比較する際には遜色のない規模になっている。

図表 4-26 北関東州における域内総生産の比較



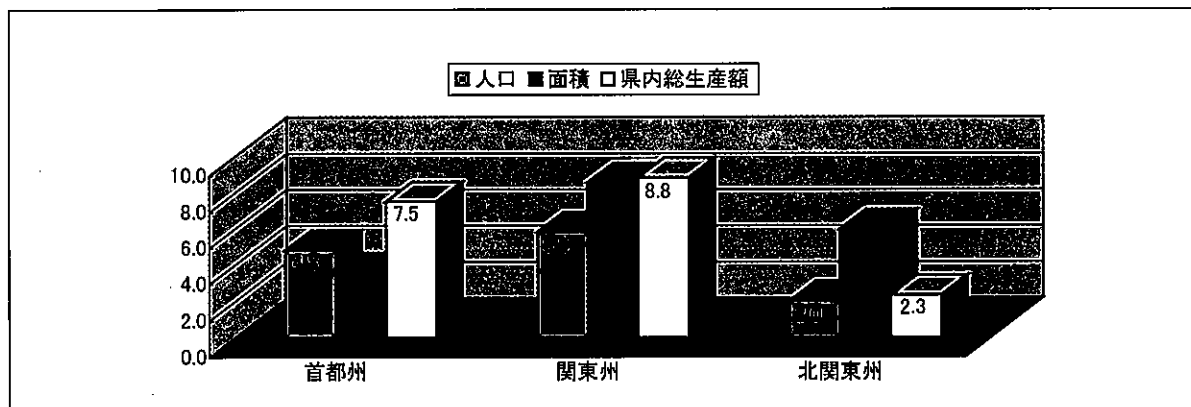
GDPの累計は約47兆円である。これは都道府県中全国第2位である大阪府の府内総生産（約40兆円）や中国・四国地方9県（約41兆円）、九州・沖縄地方8県（約46兆円）のいずれをも上回る額である。

北関東州への移行に伴う地方分権の進展は、東京都との関係を薄れさせ、東京一極集中の是正に作用する可能性もあるだろう。その場合、東京都が除かれることにより、新たな州都には代替要素が求められる。

エ 道州制シミュレーションのまとめ

以下は、現在の本県を1とした場合の各想定州の指標である。

図表4-27 埼玉県と想定道州の規模比較



人口、面積、GDPのいずれの項目においても、1都6県で構成される関東州が他の2州と比べて群を抜いている。首都州も関東州と比べた場合こそ見劣りするものの、4自治体とはいえ、首都圏1都3県で構成されるだけあり、人口やGDPは大規模なものとなる。

では、北関東州は小州なのかと問われれば必ずしもそうではないのは、ウで触れたとおり、むしろ全国各州の規模を考慮した場合、北関東州は首都州や関東州より均衡がとれているともいえよう。

本県にとって、どの都県と州を構成するかといった選択において、何よりも東京都の位置付けが重要になってくるだろう。また、本県において、東京都の代替機能や東京都にはない機能を備えていると判断されれば、東京都と異なる州に属することも現実的な選択肢として挙がってくるだろう。

以上、本県を中心に首都州、関東州、北関東州の3州について、基本的な事項を確認したが、道州制の議論が展開されていく過程で、地域環境から分割論が持ち上がる都道府県がないとも限らない。現に本県も1都6県と接していることから、将来構成される州において、そのままの区域でどこかと合併する保証はない。

6 第4章のまとめ

本章では、広域自治体について検討・分析してきた。

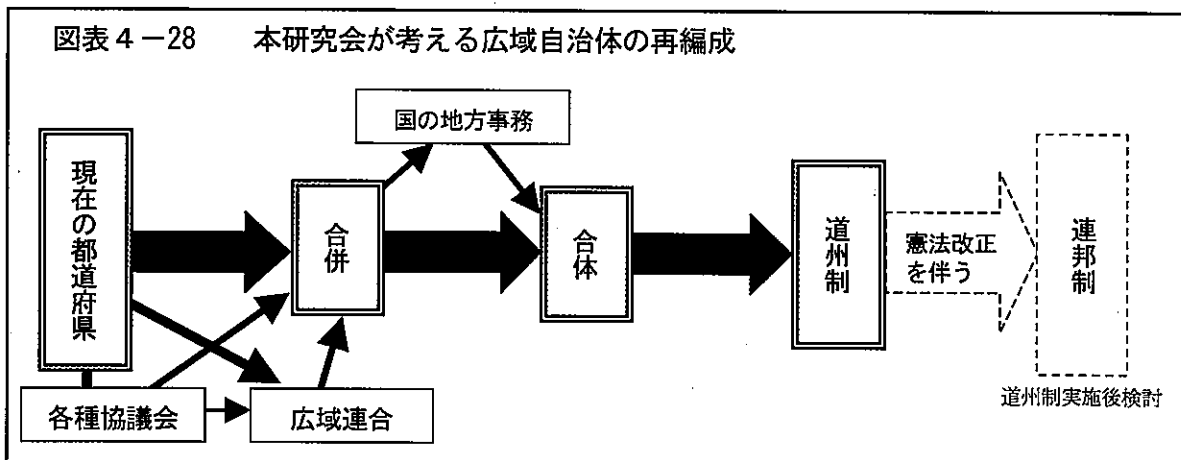
72 ページ「2 都道府県の在り方の見直し」で述べたように、都道府県の在り方は問われている。市町村合併により市町村数は減少するとともに、自立した基礎自治体が形成されることをはじめ、今後広域自治体として小規模自治体への支援機能が重要な役割になること、現行都道府県域が狭小化していること、大都市の存在により現行都道府県制度に歪みが生じていること、実態の詳細は不明であるが都道府県と国の地方支部分局との間に重複行政が存在していることにより、その見直しは避けられない。

本研究会では、これらの実態を総合的に判断し、都道府県の再編は避けられず、現行の都道府県域を拡大するとともに、新たに国の地方支部分局の機能を備えた道州制への移行は、必然の流れであるとの結論を得た。

そして、道州制への移行に際しては、いろいろなステップが考えられるが、次のようなステップをたどることが現実的であるとした。

図表4-28 のとおり、

- ① 関係都道府県間の条例等のすり合わせを行った上で、都道府県の合併を行い、新たな地方自治体としての一体感を醸成する。
- ② 合併後、適宜国の地方支部分局の事務のうち国が重点的に担うべき事務以外の事務の移譲を受けて、全面的な道州制の施行に備える。
- ③ 道州制を本格的に実施する。



道州の数については、前節で概観したとおり、道州ごとの都道府県の組み合わせは非常に難しいが、本研究会では10ブロックが適当であるとした。これは、10未満では、各道州の区域が広くなり、道州の一体性の確保が難しくなることや道州間の規模の格差が広がるのではないかと懸念からである。ただし、この10ブロックについては、図表4-17でシミュレーションした枠組みを前提にしているものではなく、「人の移動」や各道州の規模に着目しながら、都道府県の入替えは考えられる（例えば、本県の首都州から関東州への移行）。

なお、政令指定都市については、旧特別市のように位置付けるのではなく、あくまでも道州に包括される地方自治体とすることが適当ではないかとした。

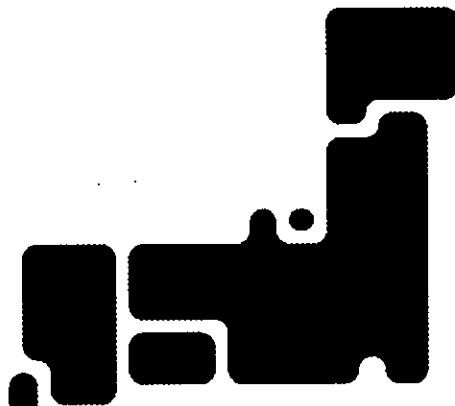
これについては、政令指定都市を旧特別市のように、都道府県の区域外として独立した地方自治体として位置付けるべきではないかとの議論もある。本研究会では、前章において、大都市制度の問題に触れ、政令指定都市の権限を都道府県並に拡大することを提案しているが、この独立問題の議論は、現行の都道府県域を前提にしているものである。道州制が導入され、道州の区域や規模が拡大すれば、道州内における政令指定都市の規模は相対的に小さくなり、また独立したとしても、他の近隣の地方自治体との広域行政の問題は残る。このようなことから、政令指定都市については権限の拡大は図るべきであるが、道州において、政令指定都市と他の地方自治体との真の広域的な行政（62ページ）についての事務を担うことが適当であるとした。

次に議論したのが、実施の方法である。すなわち、全国一律で実施するのか、あるいは、できるところから順次実施していくのかということである。

本研究会では、「地域のことは地域が決定する」という地方分権の原則を重視し、市民・県民が選択すれば、特定の地域で先行実施することが望ましいと考える。「北東北三県合体構想」（84 ページ）、「北海道道州制特区構想」（86 ページ）など、既に動き出したプログラムは今後注目していきたい。

こうした過程を経て、2020年には、我が国において、「道州制」が実施されるべきであるということが、本研究会の結論である。「道州制の実施」については、「まとめ ～道州制の実現のために市町村、都道府県、国はどう在るべきか～」で述べ、この研究を終えることにする。

なお、「連邦制」については、「道州制」と同時に議論するというより、「道州制」が実施された後、改めて検討すべきものと考え、本研究ではこれ以上の分析は行っていない。



資料8 道州制シミュレーションのデータ

8ブロック

区分	仮称	人口	面積	GDP	使用電力	
1	北海道	5,683	88,453	20,056	27,063	北海道
2	東北州	9,817	63,985	33,919	54,064	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
3	関東州	40,429	32,148	182,861	250,455	茨城 栃木 群馬 東京 千葉 神奈川 埼玉
4	信越北陸州	7,821	34,713	30,240	53,858	長野 新潟 富山 石川 福井
5	東海甲州	15,664	32,617	64,985	120,617	愛知 岐阜 三重 静岡 山梨
6	近畿州	20,855	27,170	84,263	138,076	大阪 兵庫 京都 滋賀 奈良 和歌山
7	中国四国州	11,886	50,598	42,415	76,199	鳥取 島根 岡山 広島 山口 徳島 香川 愛媛 高知
8	九州	14,764	42,171	47,769	78,640	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島 沖縄

9ブロック

区分	仮称	人口	面積	GDP	使用電力	
1	北海道	5,683	88,453	20,056	27,063	北海道
2	東北州	9,817	63,985	33,919	54,064	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
3	関東州	40,429	32,148	182,861	250,455	茨城 栃木 群馬 東京 千葉 神奈川 埼玉
4	信越北陸州	7,821	34,713	30,240	53,858	長野 新潟 富山 石川 福井
5	東海甲州	15,664	32,617	64,985	120,617	愛知 岐阜 三重 静岡 山梨
6	近畿州	20,855	27,170	84,263	138,076	大阪 兵庫 京都 滋賀 奈良 和歌山
7	中国州	7,732	31,810	28,751	50,977	鳥取 島根 岡山 広島 山口
8	四国州	4,154	18,788	13,664	25,222	徳島 香川 愛媛 高知
9	九州	14,764	42,171	47,769	78,640	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島 沖縄

10ブロック

区分	仮称	人口	面積	GDP	使用電力	
1	北海道	5,683	88,453	20,056	27,063	北海道
2	東北州	9,817	63,985	33,919	54,064	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
3	関東州	7,015	18,867	27,427	54,415	茨城 栃木 群馬 東京 千葉 神奈川 埼玉
4	首都州	33,414	13,281	155,434	196,040	東京 千葉 神奈川 埼玉
5	信越北陸州	7,821	34,713	30,240	53,858	長野 新潟 富山 石川 福井
6	東海甲州	15,664	32,617	64,985	120,617	愛知 岐阜 三重 静岡 山梨
7	近畿州	20,855	27,170	84,263	138,076	大阪 兵庫 京都 滋賀 奈良 和歌山
8	中国州	7,732	31,810	28,751	50,977	鳥取 島根 岡山 広島 山口
9	四国州	4,154	18,788	13,664	25,222	徳島 香川 愛媛 高知
10	九州	14,764	42,171	47,769	78,640	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島 沖縄

11ブロック

区分	仮称	人口	面積	GDP	使用電力	
1	北海道	5,683	88,453	20,056	27,063	北海道
2	東北州	9,817	63,985	33,919	54,064	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
3	関東州	7,015	18,867	27,427	54,415	茨城 栃木 群馬 東京 千葉 神奈川 埼玉
4	首都州	33,414	13,281	155,434	196,040	東京 千葉 神奈川 埼玉
5	信越北陸州	4,690	23,537	17,944	29,551	長野 新潟 富山 石川 福井
6	北陸州	3,131	11,176	12,296	24,307	富山 石川 福井
7	東海甲州	15,664	32,617	64,985	120,617	愛知 岐阜 三重 静岡 山梨
8	近畿州	20,855	27,170	84,263	138,076	大阪 兵庫 京都 滋賀 奈良 和歌山
9	中国州	7,732	31,810	28,751	50,977	鳥取 島根 岡山 広島 山口
10	四国州	4,154	18,788	13,664	25,222	徳島 香川 愛媛 高知
11	九州	14,764	42,171	47,769	78,640	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島 沖縄

19ブロック

区分	仮称	人口	面積	GDP	使用電力	
1	北海道	5,683	88,453	20,056	27,063	北海道
2	白神州	4,081	35,947	13,088	21,694	青森 岩手 秋田
3	陸奥州	3,609	14,256	12,853	19,913	宮城 山形
4	水戸州	11,039	24,874	37,857	69,258	福島 茨城 千葉
5	武蔵州	10,968	16,539	36,458	67,284	埼玉 栃木 群馬
6	東京州	12,059	2,102	86,266	76,366	東京
7	甲斐州	9,378	6,617	33,508	55,858	山梨 神奈川
8	信越北陸州	4,690	23,537	17,944	29,551	長野 新潟 富山 石川 福井
9	北陸州	3,131	11,176	12,296	24,307	富山 石川 福井
10	尾張州	7,043	5,117	32,987	56,591	愛知 岐阜 三重 静岡 山梨
11	駿河州	5,875	17,537	22,345	43,608	静岡 滋賀 奈良 和歌山
12	紀伊州	5,713	18,032	19,302	40,215	三重 滋賀 奈良 和歌山
13	大阪州	8,805	1,893	40,497	59,348	大阪 兵庫 京都
14	京都州	8,195	13,005	30,867	53,079	京都 兵庫 岡山 広島 山口
15	中国州	7,732	31,810	28,751	50,977	鳥取 島根 岡山 広島 山口
16	四国州	4,154	18,788	13,664	25,222	徳島 香川 愛媛 高知
17	筑豊州	7,409	11,371	25,666	40,048	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島 沖縄
18	薩摩州	6,037	28,529	18,738	31,976	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島 沖縄
19	琉球州	1,318	2,271	3,365	6,616	沖縄

資料9 都道府県主要指標ランキング

国税徴収決定済額			地方税		地方交付税			財政力指数			
1	東京都	16,820,462	1	東京都	4,267,000	1	北海道	862,147	1	東京都	1.046
2	大阪府	5,710,876	2	大阪府	1,162,736	2	兵庫県	425,091	2	愛知県	0.884
3	愛知県	4,039,932	3	愛知県	1,058,598	3	福岡県	358,763	3	神奈川県	0.788
4	神奈川県	3,433,601	4	神奈川県	987,730	4	新潟県	350,125	4	大阪府	0.780
5	兵庫県	1,859,831	5	埼玉県	699,548	5	鹿児島県	331,155	5	静岡県	0.677
6	千葉県	1,817,678	6	千葉県	634,808	6	埼玉県	325,054	6	埼玉県	0.653
7	福岡県	1,606,364	7	北海道	629,623	7	大阪府	314,956	7	千葉県	0.644
8	北海道	1,584,228	8	兵庫県	607,912	8	千葉県	297,090	8	兵庫県	0.548
9	埼玉県	1,470,014	9	福岡県	533,823	9	岩手県	293,769	9	京都府	0.547
10	京都府	1,234,945	10	静岡県	506,682	10	青森県	287,392	10	福岡県	0.538
11	長野県	1,115,402	11	茨城県	349,182	11	長野県	286,477	11	茨城県	0.537
12	静岡県	1,099,490	12	広島県	330,848	12	福島県	284,713	12	群馬県	0.514
13	宮城県	990,875	13	京都府	309,403	13	長崎県	283,573	13	栃木県	0.510
14	広島県	939,382	14	新潟県	279,002	14	熊本県	279,500	14	宮城県	0.484
15	茨城県	802,094	15	長野県	275,823	15	秋田県	272,155	15	三重県	0.483
16	岡山県	785,023	16	宮城県	269,660	16	広島県	267,737	16	広島県	0.479
17	新潟県	653,311	17	栃木県	251,849	17	神奈川県	257,164	17	滋賀県	0.465
18	山口県	616,434	18	岐阜県	251,405	18	茨城県	249,947	18	岐阜県	0.457
19	栃木県	586,988	19	群馬県	247,784	19	山形県	242,705	19	長野県	0.440
20	三重県	586,336	20	福島県	246,577	20	岡山県	240,022	20	岡山県	0.420
21	群馬県	532,355	21	三重県	235,803	21	岐阜県	239,230	21	福島県	0.416
22	岐阜県	523,604	22	岡山県	218,498	22	宮崎県	238,711	22	石川県	0.402
23	福島県	511,639	23	山口県	175,678	23	大分県	237,694	23	新潟県	0.402
24	石川県	464,668	24	熊本県	174,935	24	宮城県	234,196	24	山口県	0.378
25	熊本県	435,570	25	滋賀県	169,928	25	沖縄県	233,029	25	香川県	0.375
26	愛媛県	432,730	26	鹿児島県	163,959	26	山口県	228,940	26	富山県	0.370
27	香川県	384,423	27	愛媛県	153,288	27	島根県	228,487	27	北海道	0.358
28	富山県	360,315	28	石川県	148,828	28	愛媛県	228,328	28	福井県	0.351
29	徳島県	347,690	29	青森県	142,248	29	高知県	224,038	29	愛媛県	0.347
30	鹿児島県	345,370	30	岩手県	141,564	30	和歌山県	218,486	30	奈良県	0.346
31	大分県	327,795	31	奈良県	136,500	31	京都府	215,293	31	熊本県	0.328
32	和歌山県	318,973	32	富山県	133,636	32	静岡県	214,062	32	山梨県	0.325
33	岩手県	299,895	33	長崎県	125,285	33	三重県	207,404	33	山形県	0.288
34	沖縄県	296,588	34	山形県	125,206	34	栃木県	198,403	34	大分県	0.287
35	長崎県	285,390	35	香川県	123,785	35	群馬県	193,443	35	佐賀県	0.284
36	青森県	278,312	36	大分県	121,709	36	徳島県	193,383	36	鹿児島県	0.281
37	滋賀県	278,014	37	福井県	116,475	37	奈良県	190,318	37	岩手県	0.275
38	山形県	261,173	38	秋田県	114,164	38	富山県	188,227	38	青森県	0.265
39	山梨県	246,234	39	山梨県	110,156	39	佐賀県	184,818	39	長崎県	0.263
40	秋田県	240,338	40	宮崎県	107,346	40	石川県	178,499	40	和歌山県	0.261
41	福井県	225,475	41	和歌山県	107,270	41	山梨県	173,864	41	宮崎県	0.260
42	奈良県	221,320	42	徳島県	95,879	42	鳥取県	172,569	42	徳島県	0.257
43	宮崎県	201,922	43	沖縄県	95,727	43	福井県	170,510	43	秋田県	0.248
44	島根県	180,777	44	佐賀県	95,469	44	愛知県	162,227	44	沖縄県	0.236
45	佐賀県	175,853	45	島根県	79,252	45	滋賀県	160,990	45	鳥取県	0.227
45	高知県	156,961	45	高知県	77,318	45	香川県	158,184	45	島根県	0.213
47	鳥取県	115,117	47	鳥取県	66,225	47	東京都	0	47	高知県	0.205
	全 国	58,807,417		全 国	17,456,122		全 国	11,782,870		全 国	0.429
	単 位	百万円		単 位	百万円		単 位	百万円		単 位	
	年 度	2000		年 度	2000		年 度	2000		年 度	2000

出典

総務省統計局「社会生活指標－都道府県の指標－」

まとめ ～道州制の実現のために市町村、都道府県、国はどう在るべきか～

これまで、第27次地制調答申の項目に沿い、「①基礎自治体の在り方」、「②大都市の在り方」、「③広域自治体の在り方」の各項目を検討してきた。ここでは、本研究の締めくくりとして、将来の在るべき地方自治制度の姿について総括を行う。

本研究チームで検討した結果、次の結論に達した。すなわち、地方制度の第一層を形成する市町村は、「第2章 基礎自治体の在り方」で述べたとおり、自立的・主体的な行政運営を行う「標準自治体」に変容していく。

また、第二層を形成する都道府県は、「第4章 広域自治体の在り方」で述べたとおり、その規模・権限を拡大し、「道州制」へと再編成されていく。

広域自治体の再編成については、これまで約120年もの間、手つかずの状況にあった領域であるが、我々研究チームはここにスポットを当てたもので、達成目標を「道州制の実施」とし、そのために、市町村、都道府県、国は今後どう在るべきかを検討した。

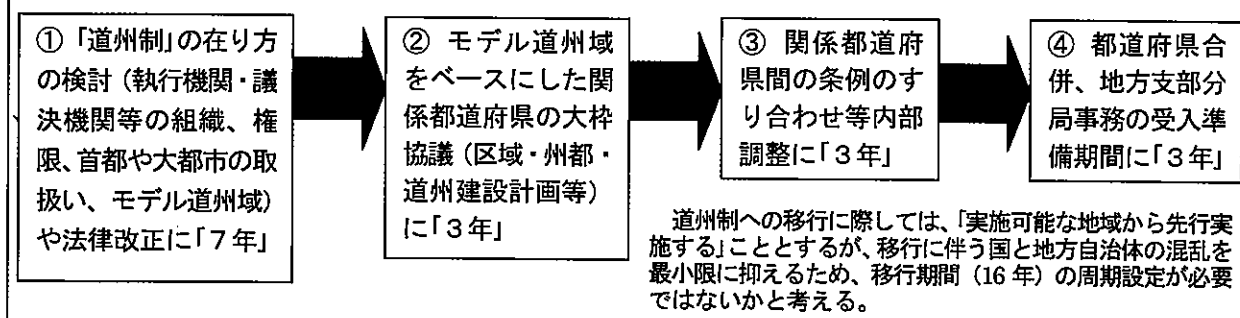
はじめに、「道州制」が実施される時期であるが、本研究会では、今から「16年後」である「2020年」と設定した。すなわち、目標達成年次（2020年）には、現行の都道府県に代わり、新たな広域自治体である「道州制」が実施されるという目標を設定した。

そして、目標達成年次に「道州制」が実現するためには、市町村・都道府県・国は今後どう在るべきかを検討した。

図表Ⅲ 政策提言の前提と目標達成年次

区 分			時間軸	現在〔現状〕 2004年	16年後	目標〔在るべき姿〕 2020年
国	第三層	国		国		国
地方	第二層	市町村を包括する広域的な地方公共団体		都道府県		道州
	第一層	基礎的な地方公共団体		市町村		標準自治体、 小規模自治体

図表Ⅳ 「16年」の内訳



(1) 市町村

「第2章 基礎自治体の在り方」で述べたとおり、現在、平成17年3月31日の合併特例期限までに市町村合併を行うことを目標に、数多くの合併協議会が設立されている。総務省は、当初、全国の市町村を1,000程度にまで減少させたいと表明していたが、現在では、1,700から1,800程度までは進展するものとみられている。

そして、記述のとおり、総務省では、市町村合併の進展を図るため、事実上1年間の優遇措置の延期を検討している（14ページ図表2-7）。

このように、国は、合併特例法等を使い、何としても早急に市町村合併の進展を図り、地方分権改革を断行しようとしている。これは、市町村サイドからみると、市町村合併を進展させるための強力なインセンティブになっている。多くの地方自治体が、合併特例債などの優遇措置を千載一遇の機会と捉えて、期限までに合併にこぎつけるものと予想される。

また、こうした市町村再編成の動きは、今後も一定期間継続するものと思われる。

なぜならば、自立的で自主的な行政経営が可能な「基礎自治体」を創っていくことが地方分権改革の至上命題だからである。

このためには、今後、長期（少なくとも目標達成年次である2020年まで）にわたり、市町村が「基礎自治体」となっていくための優遇制度や規制緩和等が求められる。

● 「道州制」の実施にむけて、市町村はどう在るべきか

ここで、「道州制の実施」を目標とした場合、基礎自治体である市町村はどう在るべきかを検討する。

これまで述べたとおり、市町村合併が行われることによって、行政体制整備が行われるとともに、権限移譲と税財源移譲が実施され、自立的で自主的な行政運営が可能な自治体がつくられる。この税財源基盤のある自立した自治体を「標準自治体」と定義する。標準自治体が多くつくられることは、「道州制の実施」に向けた背景となり、また前提条件にもなる。

目標達成年次（2020年）において、全国に1,000程度の標準自治体がつくられ、また、100の大都市（20政令指定都市、40中核市、40特例市）が市町村合併により形成されると推定する。

ア 政令指定都市

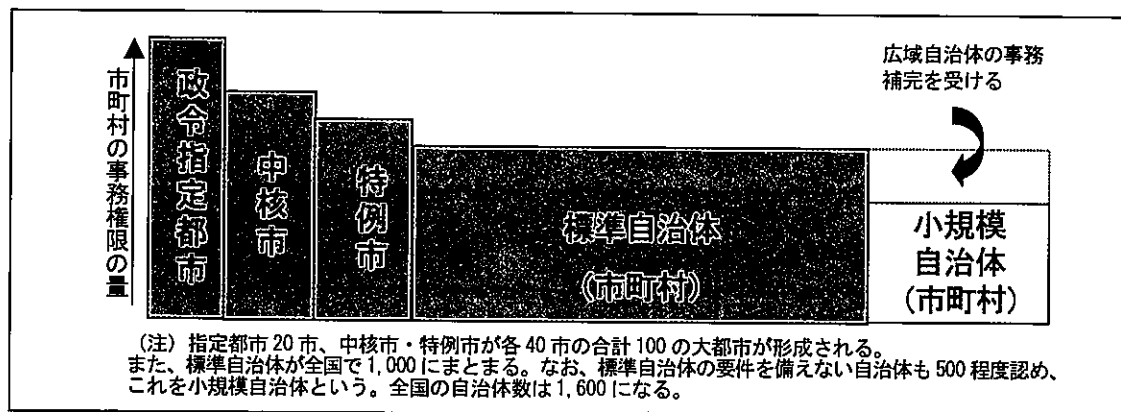
「政令指定都市」は、地方自治法の規定では人口50万以上で指定される。しかし、実務上はその2倍に達していなければ指定されない現実があった。近年では人口100万に満たない場合でも指定される場合があるが、目標達成年次においては、これを人口70万に緩和し、併せて地方自治法の条文も人口万以上と明記し、法律と実務の乖離をなくすべきである。

目標達成年次（2020 年）において全国に 20 の政令指定都市が誕生する。

イ 中核市

「中核市」は現行では、①「人口 30 万以上」、②「人口 50 万未満の場合は、面積 100 k m²以上」で指定される。目標達成年次における基準は、現行と同様でよい。全国で 40 市が中核市の指定を受ける。ただし、今後は、人口要件はクリアーしているが、面積 100k m²に満たない市が中核市を希望した場合は、対応を検討すべきである。

図表 V 目標達成年次（16 年後＝2020 年）の市町村のイメージ



ウ 特例市

「特例市」は「人口 20 万以上」で指定される。やはり、目標達成年次における基準は、現行と同様でよい。全国で 40 市が特例市の指定を受ける。

エ 標準自治体

「標準自治体」は、前ページで述べたとおり、市町村の再編成が今後も引き続いて行われることにより、権限移譲と税財源移譲が実施されることによって形成される、自立的で自主的な行政運営が可能な自治体である。そして、その大前提として、「地域に関する行政事務は、地域の責任において、地域住民が、地域の実情に合わせて実施すべきである」という「自己責任の原則」が根底にあることが必要である。

目標達成年次（2020 年）においては、全国で 1,000 の標準自治体が形成される。

しかし、スケールメリットが発揮されるためには、地方自治体が「優れた経営体」として運営されていることが求められる。このためには、行財政改革を断行するとともに、収入に応じた支出を住民が選別するという意識が必要であるとともに、ある程度の人口規模が求められる。それぞれの地域に認められるべき適切な人口規模の決定についても、それぞれの地域が最適の状態を決定すればよい。

オ 小規模自治体

標準自治体が自立性・自主性が要件であるのに対し、この要件に達成することができない自治体が「小規模自治体」である。

市町村の中には、海や山など地形条件によって分断され、合併したくてもできない、もしくは、合併はしたが合併効果が発揮されない場合もあるだろう。

地方交付税等の縮減により税財源基盤の弱い自治体は、可能な限りの行財政改革を行うが、それでもどうしても自立できない自治体が「小規模自治体」である。

しかし、いかに財政基盤が弱いからといっても住民に対して行政の停滞を引き起こしてはならない。こうした事態を回避するため、小規模自治体を実施することが困難な事務については、道州と協議し、道州が事務の補完をする。目標達成年次において自立が困難となる小規模自治体が全国で 500 程度存在する。

図表Ⅵ 目標達成年次（16 年後＝2020 年）の市町村

区 分		要 件 〔地方自治法〕	設置数		人口分布概算	
			団体	%	万	%
大都市	政令指定都市	人口 70 万以上、 人口上限 100 万程度	20	1.2	2,445	19.7
	中核市	人口 30 万以上、 人口 50 万未満の場合は、 面積 100 km ² 以上	40	2.5	1,526	12.3
	特例市	人口 20 万以上	40	2.5	918	7.4
標準自治体		権限移譲と税財源移譲 が実施され、自立的で 自主的な行政運営が可 能な基礎的自治体	1,000	62.5	7,323	59.0
小規模自治体		標準自治体の要件を備 えない自治体	500	31.3	199	1.6
合 計			1,600	100.0	12,411	100.0

（注）2020 年（平成 32 年）の人口は、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（平成 14 年 1 月推計）の中位推計を使用し試算した。

図表Ⅶ 現状と目標年次における市町村合併の想定

時期	市	町	村	合計	増減数	増減率 (%)
平成 16 年 3 月 1 日	688	1,907	540	3,135	—	—
↓						
平成 32 年 (2020 年)	大都市	標準自治体	小規模自治体	1,600	△1,535	△49.0
	100	1,000	500			

これは、住民の生活圏の広域化やスピード化などの社会環境の変化に対応して、その形態を時代のニーズに適応させていったものだと見ることができる。また、厳しい財政状況の中で、地方制度と地方公務員（首長・地方議員を含む）のリストラクチャリング（再編成）と見ることもできる。

（２）都道府県

都道府県は、103 ページ「6 第4章のまとめ」で述べたように、「① 都道府県合併」、「② 国からの権限移譲」というステップを経て、最終的に「③ 道州制の実施」に向かっていく。

● 「道州制」の実施にむけて、都道府県はどう在るべきか

ア 広域連携の推進

都道府県が相互に広域連携を推進し、政策課題の共通化を行い、広域的な行政需要に対応できるシステムを構築する。なお、この連携の強化により、行政としての一体感を一層高めていく。

イ 都道府県合併の実施

アで述べた広域連携を更に発展させ、相互に協調しながら都道府県合併を実施する。少なくとも都道府県が主導権争いをした結果、合併協議そのものが破綻となるようなことは避けるべきである。行政は、そこに住む住民のためであることを忘れてはならない。

ウ 住民の一体感の更なる醸成

合併後は、行政としての一体感だけではなく、地域住民の一体感・連帯感の醸成を更に図っていく。そのために、どのような道州をつくっていくのかという将来図を住民とともに考え、描いていくことが大切になる。

エ 国からの権限移譲

国に対して権限移譲を具体的に提案するとともに、より地域の広域的事務を主体的に処理できる広域自治体を目指して、組織を構築し、受け皿を創る。

オ 実施可能な地域からの先行実施

実施時期については、「地域のことは、地域が責任をもって行う」という自己責任の原則に基づき、実施可能な地域から先行実施する。そして、先行実施した道州をモデルとしながら、他の地域も速やかに移行する。

(3) 国

国は、地方分権改革を推進するために、都道府県と市町村が行う改革を後押しする責任がある。その際は、少なくとも各省庁同士が主導権争いをしたり、権限を抱え込むようなことは避けるべきである。国は、国民のためにあることを忘れてはならない。

● 「道州制」の実施にむけて、国はどう在るべきか

ア 国の役割の重点化

地方分権一括推進法にあるように、国と地方自治体の役割分担の原則に従い、国の事務は、国家としての存立に関わる事務、全国的に統一して行うべき事務、全国的規模で行う事務などを重点的に担うべきであり、その役割の重点化を一層図るべきである。

イ 国の事務の地方自治体への移譲

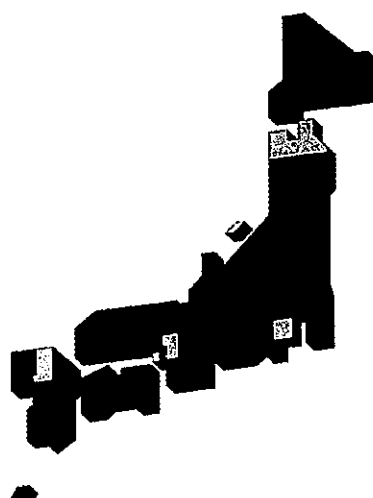
国の事務を重点化することにより、「地方にできること」や「地方で実施することが望ましいもの」は、地方自治体に移譲する。特に、地方出先機関の事務は、原則として広域自治体に事務移譲する方向で検討すべきである。

ウ 税源の移譲

国庫補助負担金の廃止・縮減後は、国税から地方税への転換を図り、税源移譲を行うべきである。

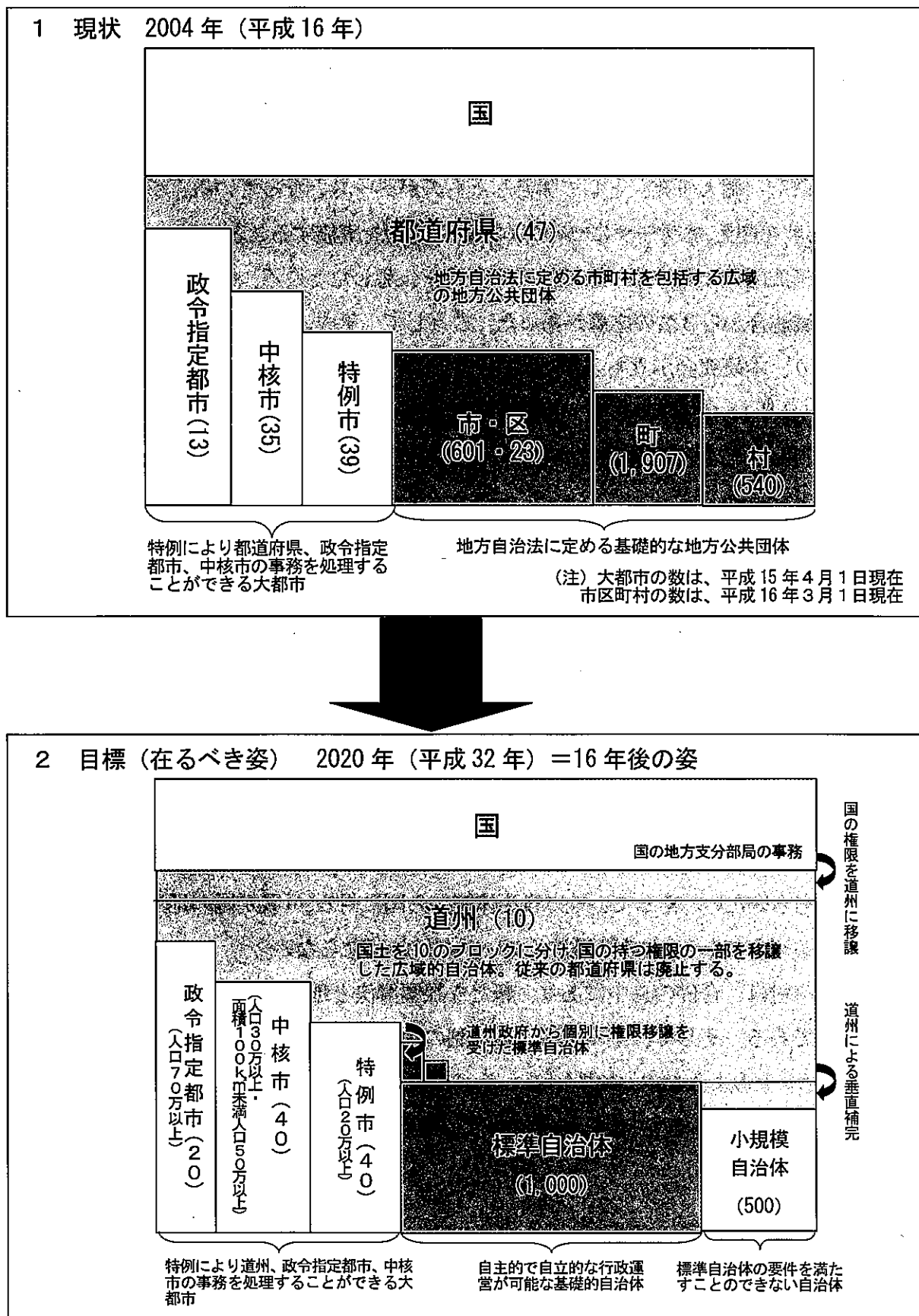
エ 財源調整制度の創設

地方交付税制度に代わる財源調整機能をもった新たな制度を創設すべきである。



～「現状」と「今後の在るべき姿」のイメージ図～

図表Ⅷ 地方制度を二層制とした場合における地方制度のイメージ



あとがき

彩の国さいたま人づくり広域連合自治人材開発センター政策研究部では、平成13年度から行政課題研究会を実施している。

「地方分権進展後の自治体の在り方」に関する研究については、平成14年度に政策研究部において部研究（個人研究）として開始したものがベースとなっている。

平成15年度を迎え、本テーマについて本格的に研究を実施することになったことを受け、広域連合の構成団体である県・市町村に研究員を公募したところ、県から7名、市町村から4名、広域連合から3名の応募があった。こうして、平成15年度行政課題研究会のメンバーが集まり、本研究会が立ち上がった。

平成15年8月11日（月）に第1回研究会を開催し、以後、平成16年2月までの間に合計18回の研究会（2回の臨時研究会を含む）を開催した。そして、この3月、本報告書の発行の運びとなった。

この報告書は、主として地方自治体職員向けに書いている。現在、各種審議会や各種学会・シンクタンク等において、今後の地方自治の姿に関する研究が進められている。しかし、地方自治体職員が自ら行った研究は少ないのが現状である。

本研究会では、地方自治体職員が自ら、今後の在るべき地方自治の姿を調査・研究し、発表するということに、大きな意義があると確信している。「時代に流される」のではなく、職員自らが考え、議論することによって、反対に「時代の流れに乗る」ことができるものと確信している。

この報告書を読んだ読者（職員等）は、これを契機にして、在るべき地方自治の姿をもに考えてもらいたい。そして、地方自治体側から国に対し、「我が国の地方制度については、こう在るべきである」と政策提言していかなければならない。

今や各市町村は、合併の只中にあり、新たな課題解決と地方自治体経営に向け奮闘しているところである。そして、その後は、道州制の検討という新たな課題が都道府県に迫ってくるだろう。そのような中、本書を「道しるべ」として活用していただければ幸いである。

各地方自治体内で、本書を「たたき台」にして、議論が展開されることを願って止まない。

平成16年3月

平成15年度行政課題研究会チーム一同

巻末資料

1 ヒアリング調査結果

本研究会では、先進的事例や参考となるケースについて、研究員がヒアリング調査を実施し、実施の経緯や苦労話、今後の課題等を調査した。ヒアリング調査先、調査日時、調査項目、調査先は下記のとおりである。個々の調査結果については、次ページ以降をご覧ください。

【ヒアリング調査先一覧】

No.	調査日時	調査項目	調査先
1	平成 15 年 12 月 17 日	地方制度調査会が現地調査、意見交換を実施した自治体	広島県高田郡高宮町（教育委員会）
2	平成 15 年 12 月 18 日	大都市制度・広域連携のあり方 （大阪市大都市制度研究会）	大阪府大阪市（総務局行政部行政企画課）
3	平成 15 年 12 月 2 日	都道府県の広域連携事例（首都圏連合構想）	神奈川県（企画部企画総務室分権担当）
4	平成 15 年 12 月 8 日	都道府県の合併・道州制等について（北東北合体構想）	岩手県（総合政策室政策推進監）
5	平成 15 年 11 月 24 日		地方分権シンポジウム（青森県企画振興部企画課主催）
6	平成 15 年 12 月 18 日	道州制について （北海道道州制特区構想）	北海道（総合企画部政策室道州制推進・地方行財政グループ、道州制企画・支庁制度グループ）



ヒアリング調査結果報告書（１）

調査項目	地方制度調査会が現地調査、意見交換を実施した自治体
調査先	広島県高田郡高宮町* *平成16年3月1日から6町合併により安芸高田市
調査理由	地方分権進展後の基礎的自治体の在り方として、高宮町が中心として推進している地域自治組織と合併に関する意見を調査研究するため、ヒアリングを実施した。高宮町はどのように地域自治組織と取り組み、また、合意形成をしていくのか等のプロセスについて調査を行った。
概要	1 理想的な基礎的自治体の規模について 費用対効果から人口30万が妥当と考える。当面は人口1万でもいいのではないかな。 2 地域自治組織制度について 地域の活性化につながると期待する。地元に誇りを持つことが出来ればなおよい。 コミュニティについては、最小単位を家族と考え、より個々の要望を実現できるのが理想である。 3 地域自治組織制度は、過去の合併悲劇を回避するのに有効と思うか 悲劇については不明だが、意見の集約に役立ち、弊害を取り除くには有効と考える。 4 地制調最終答申についてどう思うか 妥当な見解である。特に地域自治組織については大変望ましい。 5 自主的合併の推進としながらも、都道府県が勧告できることについてどう思うか 調整のためには、ある程度は止むを得ないと考える。 6 今後も合併せず、現状の体制を維持していった場合のメリットは何か。 現状のままでは、財政的に厳しいと思われるので、メリットはあまり考えられない。 7 住民投票のメリット・デメリットについて 地域自治組織ならば信頼関係があり反映すべきだが、通常の住民投票にはデメリットも存在する。どう取り扱うかが問題である。 8 合併特例法の期限について、期限切れ後にも、一定の特例措置が必要と思うか。 直ちに合併特例法の廃止ではなく、何か一定の措置は必要と考える。 9 町村のあるべき姿や規模等について独自の考えを持っているか。 いずれは都市部との合併をし、人口30万を目指すのが、地域としての独自性は失わないようにしたい。 10 合併をしないことを表明している小規模市町村についてどう思うか 財政シミュレーションなどを公開して、地方自治体は、住民の未来にしっかりと責任を持つべきである。 11 「人口一万未満に合併勧告をする」という考えについてどう思うか 第一段階としては止むを得ないのではないかな。しかし、いずれは第二段階として、更なる市町村合併に進むべきである。 12 「町村の訴え*」（*平成15年2月発表の全国町村会の提言書）についてどう思うか 財政基盤の弱い自治体の意見が強調されていると思う。 13 「市町村連合*」（*全国町村会の「町村の訴え」の中で提案された新たな制度・本文31ページ）の役割についてどう思うか 難しいと思う。広域連合の役割がより重要視される。一部事務組合の復活になるのではないかな。 14 地方分権についてどのように考えるか。 地方分権は必要であり、やれることはやるべきである。 15 町村の今後について、「あるべき町村の姿」をどう考えるか 自治組織「地域振興会」については、住民個々の育成が大事であり、時間を要する。互いに信頼関係を築いていく必要がある。いずれはヨーロッパ型になるのが理想と考える。
調査日時	平成15年12月2日（火） 午後3時から4時まで

ヒアリング調査結果報告書（２）

調査項目	大都市制度・広域連携のあり方（大阪市大都市制度研究会）
調査先	大阪市総務局行政部行政企画課
調査理由	平成 15 年 8 月に大阪市の大都市制度研究会が「新たな大都市制度のあり方に関する報告」を取りまとめ、公表したことを受け、広域自治体との役割分担、大都市周辺の自治体との広域連携のあり方等これからの大都市制度について意欲的な取組をしている大阪市の状況を調査するため、現地ヒアリングを行った。
概 要	1 「新たな大都市制度のあり方に関する報告」作成の経緯 大阪市において、大都市制度の研究は地方自治法に特別市制度が規定されていた昭和 30 年代から行われていたが、近年地方分権が現実化し、大都市制度について見直しの必要性が主張されてきた。また、大阪府が「大阪新都構想」を、関西経済同友会が「大阪州構想」を検討していることから、大阪市としても、将来の大都市の在り方を提唱すべく、この報告を作成した。 2 大都市の問題点 ① 事務権限 現行制度の下では、大阪府の事務と大阪市の事務の役割分担が不明確な部分があり、これが「類似行政」を生んでいる。 ② 地方税財源 現行の地方税財政制度は全国画一的なもので、大都市の権能や大都市特有の権能による行政需要に見合っていない。 ③ 広域行政 大阪市は、住民の生活圏の拡大によるほか、昼間流入人口が 130 万を超える一大都市圏の中核都市という性格上、市域のみならず府県域を超えた広域課題への実効ある対応が必要となっている。 3 大阪市大都市研究会の構想（スーパー指定都市） 大都市の問題をクリアするために「スーパー指定都市」を提唱した。「スーパー指定都市」とは、①広域事務や連絡調整事務を除いたすべての権能を市に一元化し、②地方税をすべて市税とし、広域自治体との役割に応じて市から所領額を配分することにより受益と負担を明確にし、③都市経営のノウハウを活かした実効性のある都市連携を可能にするものである。この構想により市民サービスの向上とともに、効率的な行政の実現が図れる。 広域自治体としての府の役割は変わっていかざるを得ないが、その方策として、広域自治体の区域を広域化するとともに、国の地方支分部局が有する広域機能・調整機能も一本化した州の設置を提案する。
調査日時	平成 15 年 12 月 18 日（火） 午後 1 時 30 分から 4 時まで

ヒアリング調査結果報告書（3）

調査項目	都道府県の広域連携事例（首都圏連合構想）
調査先	神奈川県企画部企画総務室分権・広域連携担当
調査理由	首都圏サミット（八都県市首脳会議 [*] ）において、松沢成文神奈川県知事が広域連合方式による「首都圏連合構想」を提唱するなど、首都圏における広域行政に関して先進的な取組を行っている神奈川県の状況を調査するためヒアリングを行った。 [*] 東京都、千葉県、神奈川県、埼玉県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市の8都県市
概要	1 「首都圏連合構想」について ①発案に至った経緯 松沢知事が知事選にあたって作成したマニフェスト（政権公約）において「首都圏連合構想」を提唱した。知事就任後は、「首都圏連合構想」の実現が可能か調書の作成を行った。 また、「首都圏連合構想」の目的や広域連携を行うテーマ等の検討を知事の諮問機関である「21世紀の県政を考える懇話会」の広域行政部会に諮問を行った。 ②広域連合を活用する理由 現在の首都圏サミットは、意思決定プロセスは全員合意が原則であるため、一つの組織としての合意形成が煩雑となる側面がある。そこで、直接選挙による議会（議決機関）と連合長（執行機関）を持つ広域連合の形態をとることにより、迅速な意思決定を可能にするものである。 事務サイドとしては、広域連合の構想は、相手があることもあり、実施が相当困難ではないかと思われるが、環境問題等、広域連合に相応しいテーマについて、実現に向けた積み上げを行い、首都圏サミットに臨んだ。 ③想定される課題 首都圏サミットでは広域連合方式に対して賛同が得られず、今後どのような形の首都圏連合がいいのか、知事の考えも踏まえながら練り直す必要がある。 今後は、県職員が現場で限界を感じていることを掘り起こしていくなど、学者・研究者にはできない県職員ならではの作業を行っていく必要があると考えている。 また、環境問題をはじめとして、今後「首都圏連合構想」で何を行っていくのかという共通のテーマを明確にしていく必要があると考える。 2 道州制等について 松沢知事は、「首都圏連合構想」を将来の道州制等への受け皿として発展させることも視野に入れている。神奈川県では、「地域主権実現のための中期方針（仮称）」において、取組方針に沿った施策例として、「県域を超えた広域行政課題の対応に向けた自治体連携の強化」、「道州制等の将来の広域的自治体のあり方の研究」等を掲げている。 道州制等に関する具体的な検討については、今後の課題である。
調査日時	平成15年12月2日（火） 午後3時から4時まで

ヒアリング調査結果報告書（４）

調査項目	都道府県の合併・道州制等について（北東北合体構想）
調査先	岩手県総合政策室政策推進監
調査理由	地方分権進展後の広域自治体（都道府県）の在り方として、岩手県、青森県及び秋田県が推進している北東北合体構想を調査研究するため、ヒアリング調査を実施した。
概要	1 北東北三県合併議論の状況について ○現在までの経緯 昭和の時代より、主に観光で連携してきた。また、幕藩体制の名残から、歴史的にも一体感が醸成されていた。平成9年より、観光だけではなく、環境など他の分野でも連携を図る機運が高まり、北東北知事サミットを毎年1回持ち回りで開催している。 北東北三県の合併の議論は、平成13年に、増田岩手県知事が「市町村合併の次は、都道府県合併の検討をする必要がある」旨の発言をしたことを機会に高まっている。この発言を機会に、同年11月に、岩手県地方分権研究会から道州制への移行を提言した報告書が発表された。 また、この平成15年8月に、三県の企画部門の職員で構成される北東北広域政策研究会から、合併、ひいては道州制への移行を提言とする報告書が発表されたが、あくまでも事務レベルの研究である。 三県合併については、事務レベルで研究をしているが、知事間で正式に合意しているものではなく、対外的には、あくまで「現行では広域連携を進めるが、合併するか否かは未定」というスタンスである。 ○今後の予定 北東北広域政策研究会報告書で提言された北東北広域政策推進会議を設置し、合併や道州制への移行に関する具体的な問題点を洗い出すこととしている。 2 道府県合併の問題点について 合併に伴う県域の拡大に伴い、現在のところ、「県庁が遠くなり不便である」、「住民の意思が反映しづらくなる」、「中心都市への一極集中が進む」といった総論的な整理しかしていないが、「今後、市町村が基礎自治体として、住民サービスの担い手になること」、「都道府県の機能は、市町村の補完機能へ特化していくこと」、「情報化が進展していくこと」を踏まえれば、総論的な問題点は、大した問題ではないと認識している。 今後、先ほどの会議で、具体的な問題点を洗い出すことになる。 3 県事務と国の地方支部分局事務の整理について 二重行政、市町村を含めれば三重行政の解消を図る観点から、この整理が非常に重要であると認識している。国の地方支部分局の事務分掌について、研究を着手しようとしているが、事務分掌表ではあまりにも抽象的なため、労力を要するが、個々具体的な補助金や事業で整理しなくてはならないと考えている。 4 その他 現段階では、「道州制への移行」という大枠のレベルであり、今後、大都市制度の在り方、小規模市町村行政の在り方（自治体による広域連合か、県出先機関による支援か）、執行機関と議決機関の在り方も研究していくこととしている。
調査日時	平成15年12月8日（月） 午後2時から4時まで

ヒアリング調査結果報告書（５）

調査項目	都道府県の合併・道州制等について（北東北合体構想）
調査先	青森県企画振興部企画課主催の地方分権シンポジウム
調査理由	青森県が秋田県、岩手県とともに推進している北東北合体構想を調査研究するため、青森県が主催する地方分権シンポジウムに参加した。参加によって、青森県がどのように県民をはじめ県内自治体・県内の議会議員に説明を行い合意形成をしていくのか等について調査を行った。なお、このシンポジウムは、都道府県が主催する我が国初の都道府県合併を推進する内容のシンポジウムである。
概要	1 基調講義 テーマ：「地方分権時代における都道府県のあり方」 講師：岩手県立大学総合政策学部総合政策学科助教授 田島平伸氏 (1) なぜ、地方分権改革が必要なのか…県民ニーズの多様化、少子高齢化の進展 (2) 地方分権改革でどう変わるか…地域のことは地域が決定する。（自己責任） (3) 県はこのままでいいのか…100年以上現在のまま変わっていない。 ①広域行政需要の増大 ②市町村合併の進展 ③厳しい地方財政 } これらの理由により県も見直しが必要である。 (4) 県の将来の姿としてどのようなものが考えられるのか ①広域連合…県の枠組みは残る。デメリットは、意思決定遅い・責任所在曖昧。 ②県合併…対等合併と編入合併。区域は広域化されるが権限は変わらない。 ③県合体…単に合併するだけでなく国に権限移譲を求めるタイプ（新たな提唱） ④道州制…県を廃止し、全国に数ブロックの道州を置く。 ⑤連邦制…各道州が行政権のみならず立法権・司法権を持つ。（要憲法改正） (5) 今後、どのような取組をすればよいか 今後も広域連携を進め、民間の協力も得て、やがて道州制等に進むべきである。 北東北広域政策研究会では、道州制（東北6県）を視野に入れ、そこに至る過程として北東北3県（青森県・岩手県・秋田県）が合併し、その上、国から権限移譲を求める（これを合体という）政策提言をしている。 2 パネルディスカッション テーマ：「21世紀の新たな青森県の姿」 ～地方分権で県民生活はどう変わるか～ コーディネーター：青森公立大学経営経済学部教授 山本恭逸氏 パネリスト：田島平伸氏（前掲）、有限会社オフィス絵夢代表 田中正子氏、 日本青年会議所青森ブロック協議会会長 程川竜児氏、 北東北広域政策研究会メンバー 菊地公英氏（青森県職員） 菊地氏：3県の実務者17名による自主的研究会に参加した。北東北3県は、広域連携として、福岡・大阪等に合同事務所を開設した。研究会では、2010年を目途に北東北合体をし、さらに2020年に東北州（東北6県による道州制）を目指している。 田中氏：女性だけの会社を経営。青森にこだわっている。地方分権のイメージは、“日本株式会社”を再生するために、青森支社として何ができるかを考えることだと思う。さらなる規制緩和が必要である。 程川氏：青年会議所では地方主権をテーマに活動している。教育が大切。合併では首長のリーダーシップが重要である。 田島氏：地方分権により、これまで地域でできなかったことが地域の責任でできるようになる。県と市町村が変わる必要がある。ナショナルミニマムからローカルオペティマムを考えるべき。このような都道府県の在り方を考えるシンポジウムは我が国で初である。全国で行うべきである。
調査日時	平成15年11月24日 午後1時30分から4時まで

ヒアリング調査結果報告書（６）

調査項目	道州制について（北海道道州制特区構想）
調査先	北海道総合企画部政策室
調査理由	小泉総理大臣から道州制特区を検討するよう指示され、庁内においても道州制について先進的な検討が進められているためヒアリングを実施した。
概 要	1 現在の進捗状況について 1999 年：道州制担当の主査を配置（前知事の 2 期目の選挙公約から） 2000 年：道州制検討懇話会立ち上げ（座長：横山北海学園大教授） 2001 年 2 月：「道州制 北海道発・分権型社会の展望」提出（道州制検討懇話会から） 2003 年 8 月：「分権型社会のモデル構想」決定 10 月：道州制推進会議立ち上げ（座長：宮脇北海道大学大学院教授） 2 検討を進めるための組織体制について 総合企画部政策室道州制企画・支庁制度グループ（参事 1、主幹 1、主査 2、主任 1） 総合企画部政策室道州制推進・地方行財政グループ（参事 1、主幹 2、主査 4、主任 1） ※専任の次長を配置するなどの再編を予定している。 3 担当職員以外の取り組み状況について 庁内組織 地方分権推進会議（庁内各部の次長クラス） 分権・行財政改革検討部会／道州制検討部会（庁内各部の課長クラス） 道州制ワーキングチーム（庁内各部の主幹クラス） ※他部局の理解も徐々に得られるようになってきている。 4 道民・民間の反応について 経済界：賛否両論…厳しい経済環境下での抜本的制度改革を行うことの是非 北海道に対する国からの優遇措置等の扱い シンポジウムの実施、市町村などとの意見交換 5 国との折衝状況について 2003 年 8 月、小泉首相と面談／10 月、第 27 次地制調に提言／11 月、国に提言 内閣府に道州制担当窓口設置、2004 年度には道州制先行プログラムを作成 6 想定される課題について 道州制プログラム作成に向けた北海道からの提言のとりまとめ 国と地方の事務事業の分担のあり方 道州制の下での望ましい税財政システム 7 その他（道州制以外も含む） 北海道での道州制の先行実施により、現行府県よりも広いエリアの道州制における行政の機能の在り方を提示する。 試行的な先行実施の意味合いでフィードバックを目指す。 行政構造の問題としてだけでなく、道民の暮らしや経済へのメリットを提示したい。 先進的と思われがちだが試行錯誤しながら取り組んでおり、今後この状態は、しばらくは続く。
調査日時	平成 15 年 12 月 18 日（火） 午後 1 時から午後 3 時 30 分まで

2 アンケート実施結果

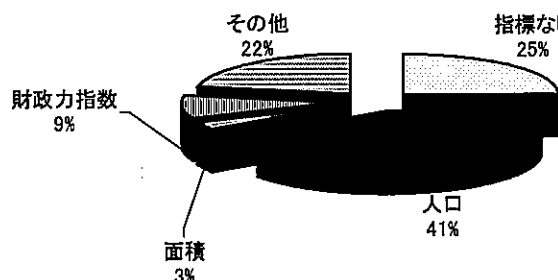
本研究会では、研究の一環として、市町村合併における「基礎自治体の在り方」について重点的に調査・検討するため、下記のとおり、町村向けアンケート調査を実施した。

対 象	埼玉県内の 49 町村
実施時期	平成 16 年 1 月
回 答 数	38 町村
回 答 率	77.55%

「地方分権進展後の自治体の在り方」についてのアンケート実施結果

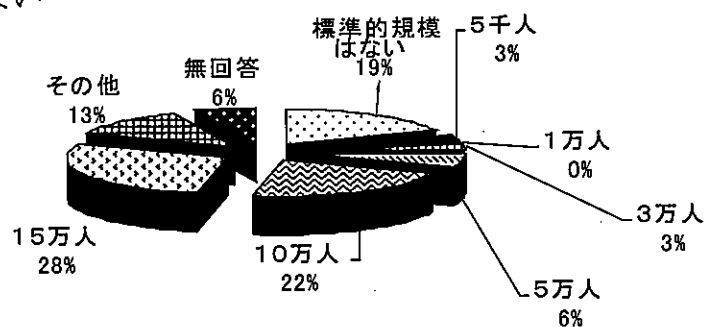
1 市町村の適正規模を考えるにあたって、どのような指標が良いと考えますか。

- (1) 特に指標はない
- (2) 人口
- (3) 面積
- (4) 財政力指数
- (5) その他



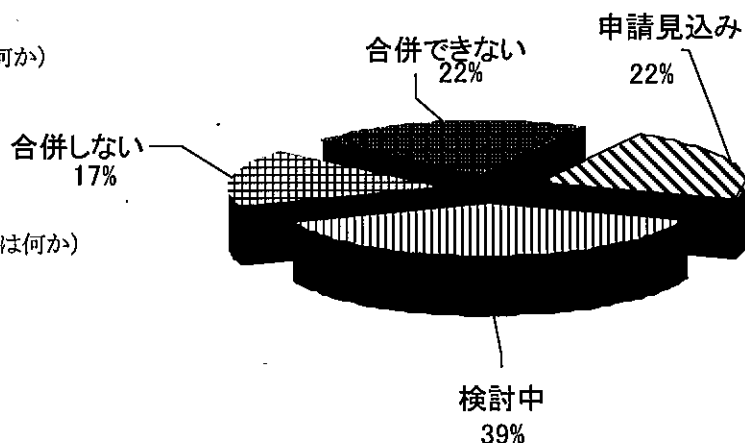
2 現在市町村合併が盛んに行われていますが、スケールメリットという点で市町村人口の標準的な規模はどの程度が望ましいと考えますか。

- (1) 市町村人口の標準的な規模はない
- (2) 5 千人
- (3) 1 万人
- (4) 3 万人
- (5) 5 万人
- (6) 10 万人
- (7) 15 万人以上
- (8) その他



3 市町村合併の現状についてお聞きします。

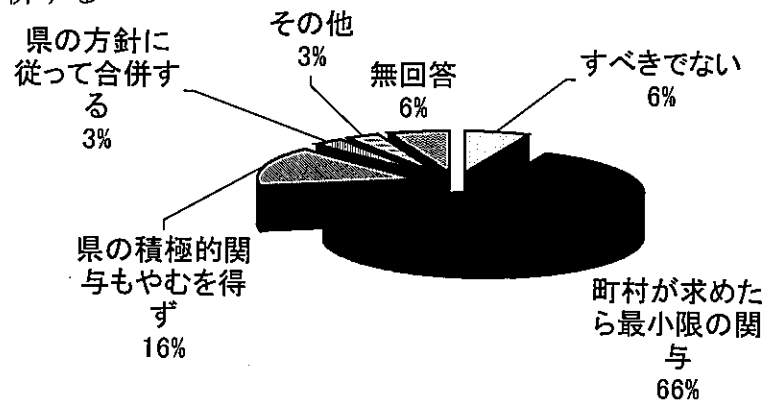
- (1) H17. 3 までに申請ができる見込み
- (2) 合併を検討中
- (3) 合併しない (→その理由は何か)
 - ① 必要がない
 - ② 検討していない
 - ③ その他
- (4) 合併できない (→その理由は何か)
 - ① 相手がいない
 - ② 地理的に困難
 - ③ その他



合併しない理由	合併できない理由
住民投票で否決され、合併協解散のため。	調整が難航
町の方針の未決定	

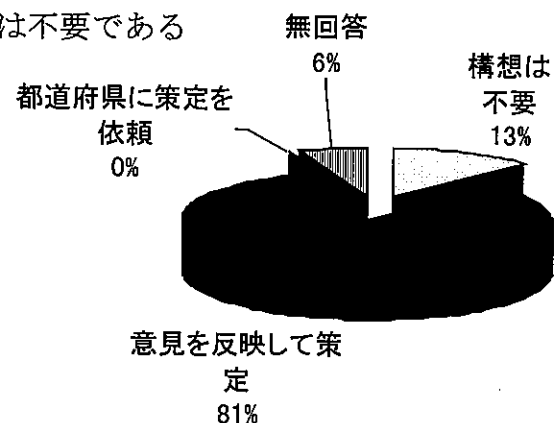
4 合併推進にあたって、都道府県の関与はどうあるべきだと思いますか。

- (1) 自主合併が原則であり、関与は一切すべきではない
- (2) 町村が求めた場合のみ、あっせん等、最小限の関与をするべき
- (3) 県が積極的に関与するのもやむを得ない
- (4) 県の方針にしたがって合併する
- (5) その他



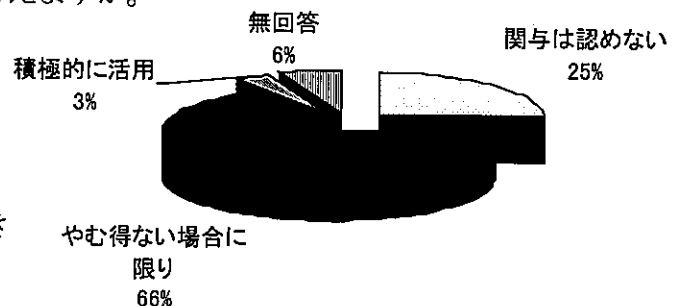
5 第27次地方制度調査会最終報告では、都道府県が市町村合併に関する構想を策定すべき、とされましたが、この構想についてどのように考えますか。

- (1) 自主合併が原則であり、このような構想は不要である
- (2) 市町村の意見を十分反映して策定すべき
- (3) 都道府県に策定をお願いする
- (4) その他



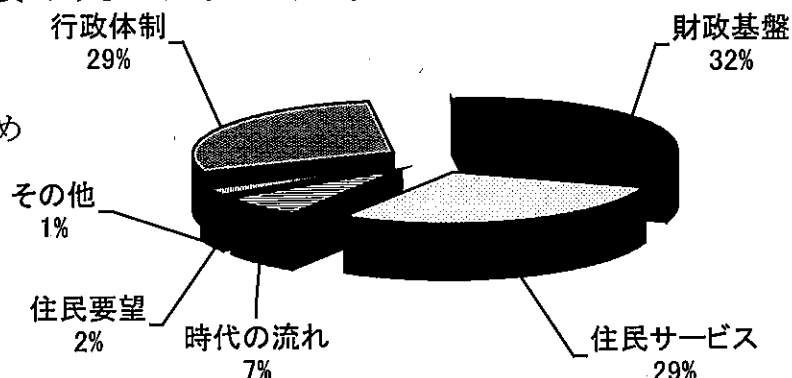
6 第27次地方制度調査会最終報告に盛り込まれた、都道府県が合併協議会設置を勧告した場合、市町村長が合併協議会の設置について議会に付議するか、あるいは住民投票を行うこととする制度についてどのように考えますか。

- (1) このような都道府県の関与は認めべきではない
- (2) やむを得ない場合に限りこのような制度を活用すべき
- (3) 積極的にこのような制度を活用すべき
- (4) その他



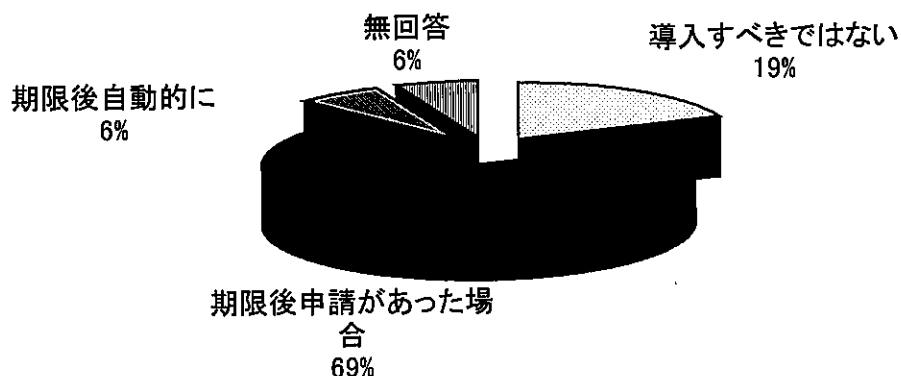
7 市町村合併は何のために必要であるとお考えですか。（複数回答）

- (1) 行政体制整備のため
- (2) 財政基盤強化のため
- (3) 住民サービスの向上のため
- (4) 時代の流れ
- (5) 住民から要望
- (6) その他



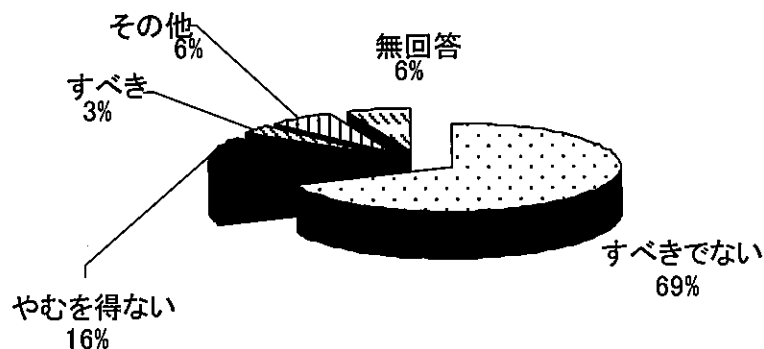
8 第27次地方制度調査会では、合併にいたらなかった小規模な市町村には窓口サービス等事務の一部のみを残し、それ以外の事務処理を都道府県に義務づける事務配分特例方式について、「今後引き続き検討する必要がある」としていますが、この事務配分特例方式についてどう考えますか。

- (1) このような制度は導入すべきではない
- (2) 合併特例法の期限(H17.3)後、一定期間経過しても合併にいたらなかった小規模な市町村から申請があった場合に、このような措置を適用すべき
- (3) 合併特例法の期限(H17.3)後、一定期間経過しても合併にいたらなかった小規模な市町村には、自動的にこのような措置を適用すべき
- (4) その他



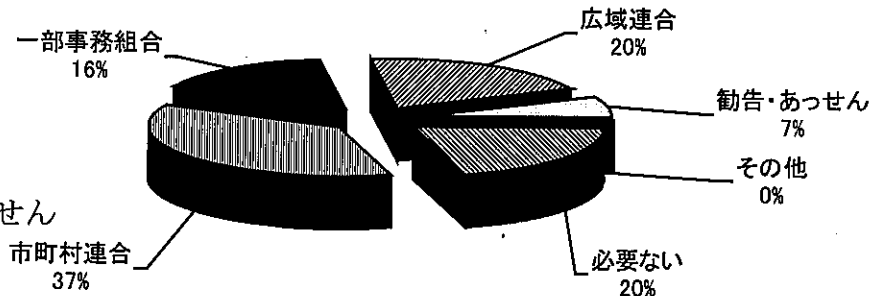
9 いわゆる「西尾私案」において提案された、合併特例法の期限切れ後の一定期間、市町村合併を推進しても、合併に至らなかった小規模な市町村については、自動的に他の自治体に編入されるものとする、「内部団体移行方式」についてどう考えますか。

- (1) 導入すべきではない
- (2) 導入もやむを得ない
- (3) 導入すべき
- (4) その他



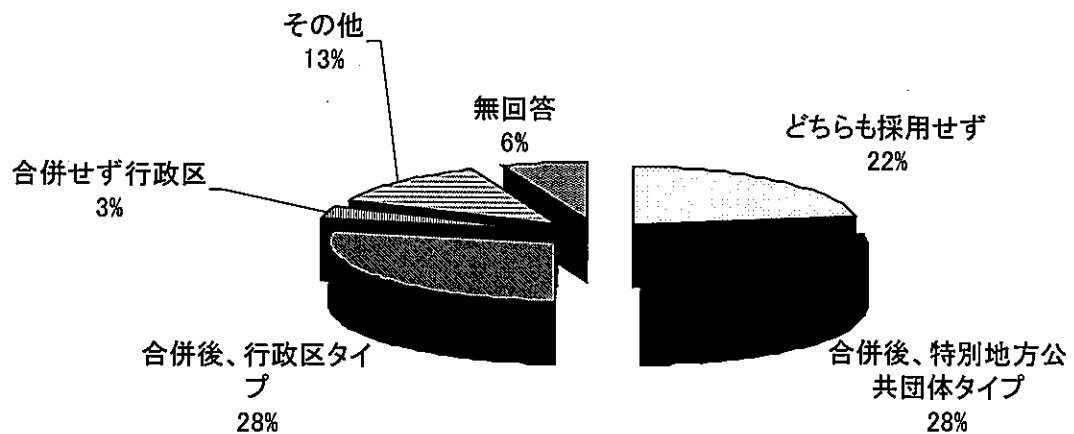
10 住民サービスのより向上を図るため、合併特例法の期限である平成 17 年 4 月以降、一定期間経過しても、合併に至らなかった市町村については、どのような制度を活用する方法が考えられますか。（複数回答）

- (1) 特段の措置は必要ない
- (2) 市町村連合
- (3) 一部事務組合
- (4) 広域連合
- (5) 都道府県による勧告・あっせん
- (6) その他



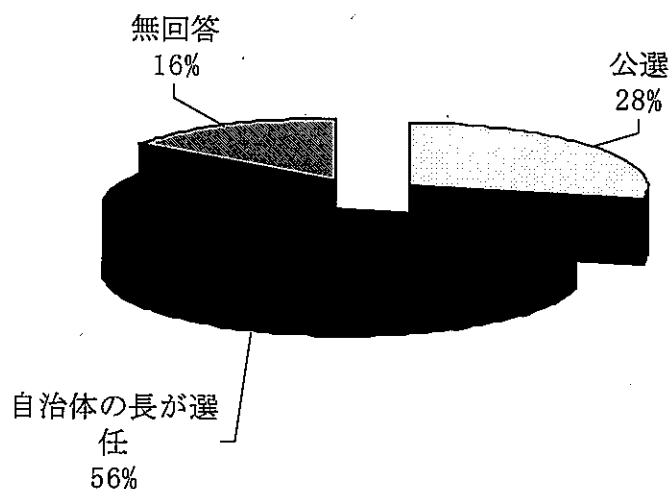
11 地域自治組織については、市町村合併した場合、合併前の旧市町村単位に設けることができる特別地方公共団体タイプと、合併に関わらず一般的に採用可能な行政区タイプとがありますが、これらについてどう考えますか。

- (1) どちらも採用しない
- (2) 合併後、特別地方公共団体タイプを採用すべき
- (3) 合併後、行政区タイプを採用すべき
- (4) 合併せずに行政区タイプを採用すべき
- (5) その他

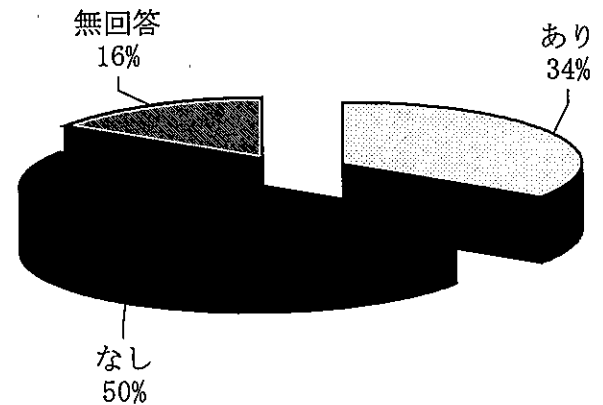


12 地域自治組織については、その組織について自治体が条例により自由に制度設計できるべき、との議論がありますが、この場合、地域自治組織の形態はどのようにあるべきとお考えですか。

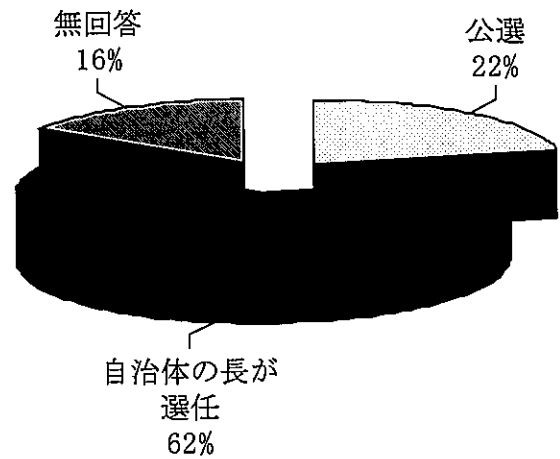
- (1) 地域自治組織の長は（公選・自治体の長が選任）



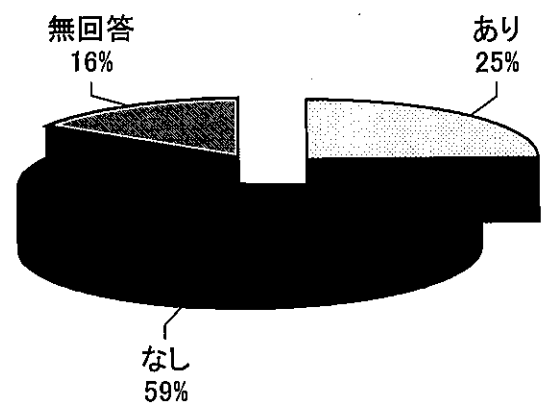
(2) 地域自治組織に法人格は（あり・なし）



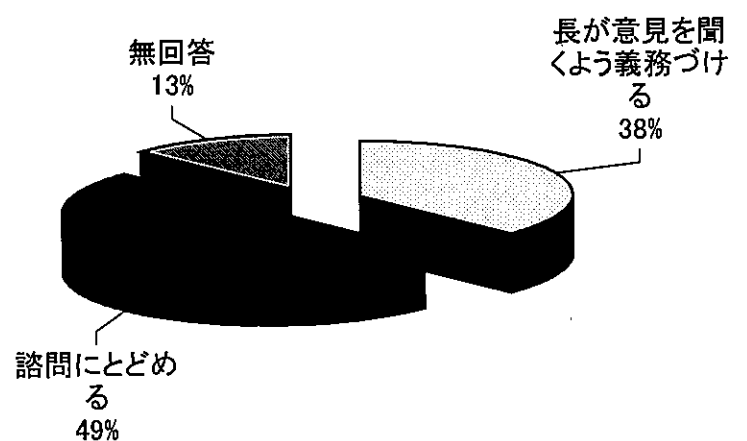
(3) 地域協議会の構成員は（公選・自治体の長が選任）



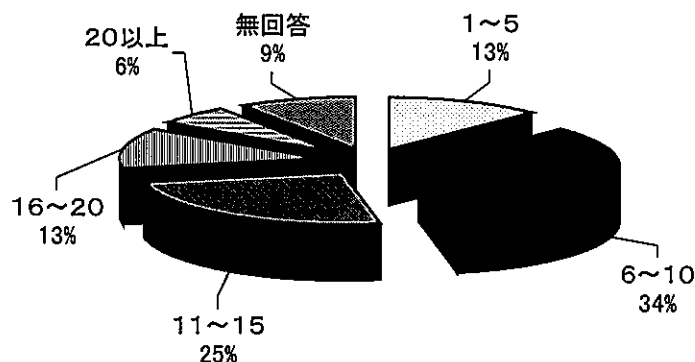
(4) 地域協議会の構成員の報酬は（あり・なし）



(5) 地域協議会の建議は（長が意見を聞くよう義務づける・諮問にとどめる）

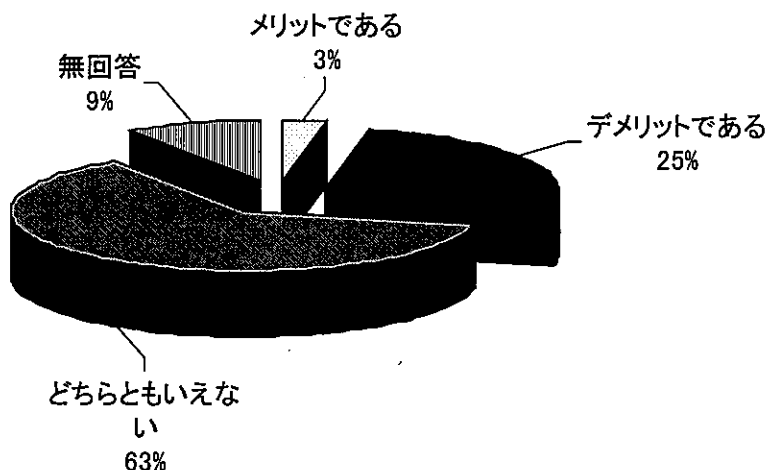


13 貴課の業務は、埼玉県の本庁のいくつかの課室と関わりがありますか。



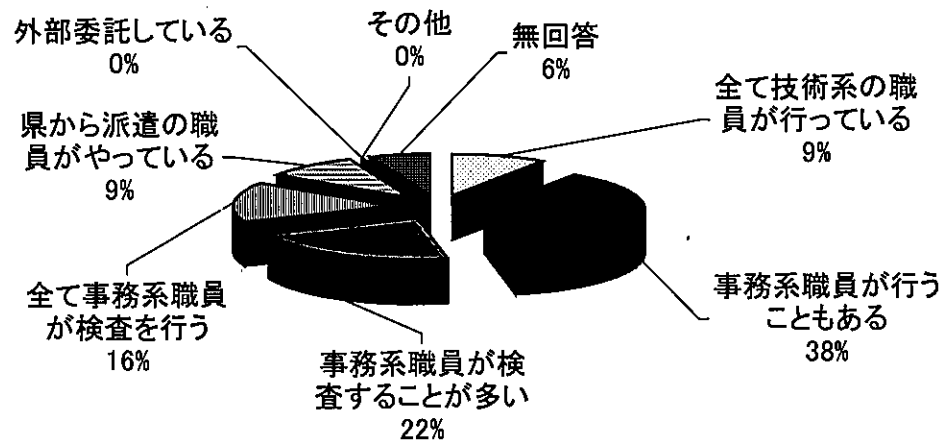
14 貴課の業務が県の複数の課室と関わりがあることについて、どのように考えますか。

- (1) 少ない人数が、複数の課室に関わりのある業務を行っていることは、総合的な視点で行政を行うことにつながり、メリットである
- (2) 業務量が多く、業務が薄くならざるを得ないので、デメリットである
- (3) どちらともいえない



15 下水道、道路などの工事検査については、どのような職員が検査をしていますか。

- (1) 全て技術系の職員が専門的見地から検査を行っている
- (2) 極力技術系職員が検査するようつとめているが、事務系職員が検査を行うこともある
- (3) 技術系職員が少なく、事務系職員が検査することが多い
- (4) 全て事務系職員が検査を行う
- (5) 県から派遣の職員がやっている
- (6) 外部委託している
- (7) その他

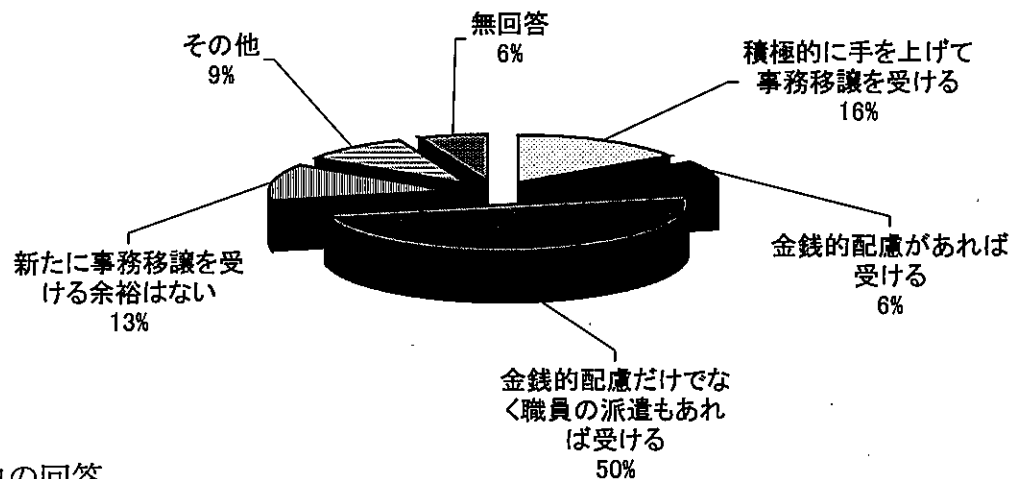


16 現在行っている市町村業務のうち市町村が行うには適さないと考えられる業務はありますか。

県道における街路死亡動物の処理について
工事請負業者登録事業
国民健康保険
老人保険事業
技術系職員等を必要とする業務
国土利用計画法に基づく届出制業務

17 今後、条例による事務処理の特例制度により、県から様々な移譲可能な事務のメニューが示された場合、どう対応したいとお考えですか。

- (1) 積極的に手を上げて事務移譲を受ける
- (2) 事務処理交付金などの金銭的配慮があれば受ける
- (3) 金銭的配慮だけでなく専門知識を持つ職員の派遣もあれば受ける
- (4) 新たに事務移譲を受ける余裕はない
- (5) その他

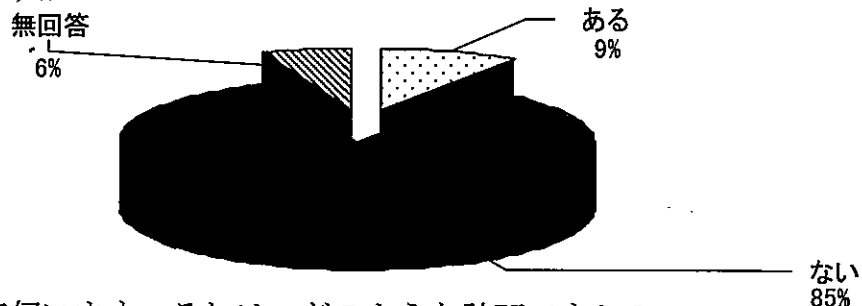


その他の回答

住民の多数にメリットがあり、費用について配慮があれば受けていきたい。
内容を精査した上で住民へのメリットの高いものを受取る。
住民サービスの向上が図れるものであれば移譲を受取る。
人材育成等、受け入れ体制の整備を進めながら順次受けていきたい。
その都度検討する。

18 地域における住民サービスを担うにあたり、重要なパートナーとしてコミュニティ組織、NPOなどが注目されておりますが、これらの組織との協働についての事務事業計画が現在ありますか？

- (1) ある
(2) ない



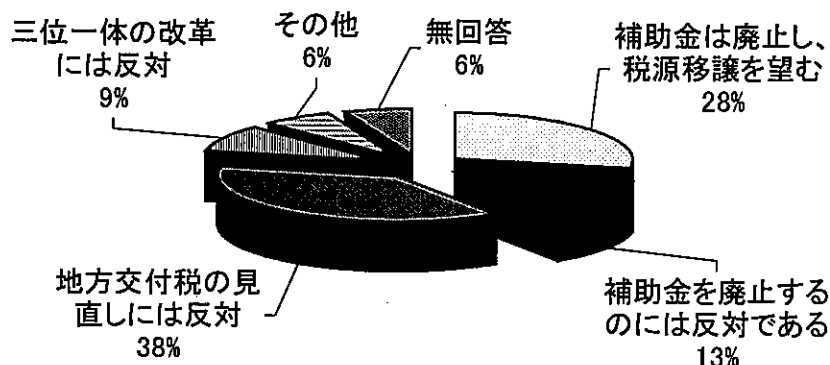
あると答えた町村について伺います。それは、どのような計画ですか？

その他の回答

ファミリーサポート制度（地域で支える子育て、介護、家事援助等の民設民営による制度創設とその制度運営に対する行政支援）
公募制補助金制度の運用
第三次行政改革大綱
行政改革の一環として「NPOやボランティアとの協働の推進」に取り組んでいる

19 三位一体の改革（国庫補助金の廃止・縮減、税源移譲、地方交付税の見直し）についてどう考えますか。

- (1) 補助金は廃止し、市町村の裁量で自由に使える税源移譲を望む
(2) 財政的に困難であるので、補助金を廃止するのには反対である
(3) 地方交付税は、市町村にとって大きな財源であるので、見直しには反対
(4) 税源移譲をされても税収増は見込めないの、三位一体の改革には反対
(5) その他



その他の回答

税源よりは、財源の方が妥当な自治体が多いと思う。
国と地方との役割の見直しとも合わせて、トータル的に考えるべきである。
三位一体の改革は支持するが、地方交付税制度の持つ財政調整機能、財源保障機能は堅持すべき。
市町村の事務、国の事務を見極め、慎重に対応すべきものとする。税源移譲も大事だが、補助金や交付金もある程度は必要でありバランスが大事だと思う。

20 最後に、御意見等ございましたら、記入して下さい。

現在国が推進している合併後の市町村数 1000 や西尾私案の人口 1 万人要件は根拠がない。欧米でも人口 1 万人以下の町村は数多くある。道州制を国でも検討しようとしている今、市町村を人口要件のみで合併させようとするのは将来に禍根を残す。
住民に最も身近な市町村がより多くの事務処理を行うことが望ましい。しかし、小規模な町村が専門的職員を採用することは財政的に困難であり、市町村合併による方法も 1 つの解決策と思う。

3 主要参考文献等

【書籍】

書 名	著者（編者）名
「市町村合併」	佐々木信夫
「連邦制のすすめ」	恒松制治
「自治体主権のシナリオ」	中邨 章
「分権改革と地方議会」	大森 彌
「市町村合併ノススメ」	小西砂千夫
「世界の地方自治制度」	竹下 譲
「市民のための地方自治入門」	今川 晃
「合併する自治体、しない自治体」	公職研
「市町村合併の決断」	小西砂千夫
「自治体の創造と市町村合併」	今川 晃
「連邦制」	古川俊一
「新しい地方政府」	佐々木信夫
「全国市町村合併地図」	ぎょうせい
「平成の大合併」	国際地学協会
「地方自治のこころ」	恒松制治、橋本 徹
「どう乗り切るか市町村合併」	大森 彌、大和田建太郎
「自治体の『改革設計』」	佐々木信夫

(敬称略)

【報告書等】

書 名	発行元
「分権時代における都道府県のあり方について」 (最終報告)	神奈川県「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」
「北東北広域政策研究会報告書」 ー地域主権の実現に向けてー	北東北広域政策研究会
「新たな大都市制度のあり方に関する報告」	大阪市大都市制度研究会
「あるべき地方の姿」報告書 ー岩手県からの提言ー	岩手県地方分権研究会「あるべき地方の姿」ワーキング・グループ
「越の国構想研究調査報告書」	富山県
「21 世紀の地方自治を考える懇談会報告書」	岡山県
「地方自治の将来像についての提言」	全国市長会政策推進委員会
「静岡県内政改革研究会報告書」	静岡県内政改革研究会
「町村の訴え」	全国町村会

【ホームページ】

タイトル	URL
首相官邸ホームページ	http://www.kantei.go.jp/
内閣府ホームページ	http://www.cao.go.jp/
総務省ホームページ	http://www.soumu.go.jp/
農林水産省ホームページ	http://www.maff.go.jp/
全国市長会ホームページ	http://www.mayors.or.jp/
全国町村会ホームページ	http://www.zck.or.jp/
埼玉県庁ホームページ	http://www.pref.saitama.jp/
大阪市ホームページ	http://www.city.osaka.jp/
さいたま市ホームページ	http://www.city.saitama.jp/
神奈川県ホームページ	http://www.pref.kanagawa.jp/
北海道ホームページ	http://www.pref.hokkaido.jp/
青森県ホームページ	http://www.pref.aomori.jp/
岩手県ホームページ	http://www.pref.iwate.jp/

4 平成 15 年度行政課題研究スケジュール

回	月日	時間	場所	研究内容	備考
1	8月11日 (月)	13:30～ 17:00	自治人材開発センター	自治人材開発センター所長あいさつ、自己紹介、研究計画発表、オリエンテーション、研究項目洗い出し(BS法、KJ法)	通所研究：埼玉県さいたま市北区土呂町 自治人材開発センター（以下「センター」という。）
2	8月28日 (木)	13:30～ 17:00	センター	研究項目洗い出しと絞り込み、希望項目選択、暫定3班形成、班ごと演習〔①現状把握、②理想認識、③目標設定〕、講師質問事項調整	
3	9月8日 (月)	9:30～ 17:00	センター	基調講義Ⅰ、講義まとめ、研究項目修正、班ごと演習〔④問題発見→⑤問題分析・構造化〕、各班リーダー決定	10:00～12:00 基調講義Ⅰ 講師：中央大学佐々木信夫教授
4	9月16日 (火)	13:30～ 17:00	センター	班ごと演習〔⑥政策課題設定→⑦政策案検討・選定〕、研究方法検討（基調講義、答申・報告書、参考文献、先進地ヒアリング等）	
5	10月3日 (金)	9:30～ 17:00	センター	班ごと演習、講師質問事項調整、基調講義Ⅱ、講義まとめ、研究項目修正、班ごと演習	13:30～16:30 基調講義Ⅱ 講師：関西学院大学小西砂千夫教授
6	10月8日 (水)	13:00～ 17:00	センター	基調講義Ⅲ、講義まとめ、研究項目修正、班ごと演習、章立て検討、宿泊研修オリエンテーション	13:00～15:00 基調講義Ⅲ 講師：元島根県知事・元獨協大学学長恒松制治 彩の国さいたま人づくり広域連合顧問
7	11月17日 (月)	10:00～ 17:00	自治セミナーハウス	自治セミナーハウス館長あいさつ、宿泊オリエンテーション、研究項目再検討、章立て再検討、全体と各章間の調整、先進地ヒアリング箇所の選定と絞り込み、ヒアリング事項確認	宿泊研究：埼玉県秩父郡荒川村 自治セミナーハウス
8	11月18日 (火)	8:30～ 16:00			
臨時	11月26日 (水)	9:00～ 12:00	センター	センター所長あいさつ、基調講義Ⅳ	9:30～12:00 基調講義Ⅳ 講師：中央大学磯崎初仁教授
9	12月15日 (月)	13:30～ 17:00	センター	講義まとめ、章立て再確認、先進地ヒアリング結果発表、ヒアリング報告書作成	
10	12月19日 (金)	13:30～ 17:00	センター	先進地ヒアリング結果発表、執筆分担決定、県内町村アンケートの検討・発送	
11	1月8日 (木)	9:30～ 17:00	センター	原稿内容の検討・執筆	
12	1月16日 (金)	13:30～ 17:00	センター	原稿内容の検討・執筆	
13	1月26日 (月)	9:30～ 17:00	センター	原稿内容の検討・執筆	
臨時	1月28日 (水)	9:00～ 12:00	さいたま共済会館	センター所長あいさつ、基調講義Ⅴ	9:15～12:00 基調講義Ⅴ 講師：政策研究大学院大学辻塚也教授 埼玉県さいたま市浦和区岸町 さいたま共済会館
14	2月3日 (火)	13:30～ 17:00	センター	原稿校正等	
15	2月12日 (木)	13:30～ 17:00	センター	原稿推敲	
16	2月20日 (金)	9:30～ 17:00	センター	原稿完成、発表会準備	

平成 15 年度行政課題研究
入門！「道州制」
～地方分権後の県・市町村の在り方～

5 研究員名簿

所 属	職 名	氏 名
新座市 企画総務部 総務課	主事	菅野 英明
埼玉県 国体・国際スポーツ大会局 国体運営室	主査	大竹 雅樹
埼玉県 秘書課	主事	大塚美貴子
越谷市 建設部 営繕課	主任技師	小坂 浩一
埼玉県 総合政策部 地方分権課	主任	加藤 博章
所沢市 環境クリーン部 西部クリーンセンター	主任	金子 敦
彩の国さいたま人づくり広域連合 企画管理部	主幹	高橋 恵
彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター 政策研究部	主査	古澤 貢
埼玉県 春日部県税事務所	主任	松沢 純一
埼玉県 総合政策部 まちづくり支援課	主任	松山 純子
埼玉県 出納局 財務管理課	主査	宮寺 哲也
彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター 政策研究部	主査	谷田貝 浩
埼玉県 企業局 水道業務課	主事	和田 基靖
新座市 市民環境部 市民課	主任	渡辺 潤子

(氏名五十音順)

基調講演 をお願い した先生	中央大学大学院経済学研究科・経済学部教授	佐々木信夫
	関西学院大学大学院経済学研究科教授	小西砂千夫
	彩の国さいたま人づくり広域連合顧問 (元島根県知事・元獨協大学学長)	恒松 制治
	中央大学法学部教授	磯崎 初仁
	政策研究大学院大学教授	辻 琢也

(講演実施順、敬称略)