

神奈川県における市町村のあり方について

「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」中間報告

平成13年2月

分権時代における自治体のあり方に関する研究会

目 次

I	市町村の現況など	1
1	市町村の現況	1
(1)	市町村の人口・面積	1
(2)	市町村の財政状況	4
(3)	市町村間の広域行政等の状況	8
(4)	神奈川県における市町村の区域の変遷	10
2	市町村行財政を取り巻く環境の変化	12
(1)	日常生活圏の拡大	12
(2)	新しい行政課題	13
(3)	少子・高齢社会の進展	13
(4)	地方分権型社会システムへの転換	14
(5)	地方財政の悪化	15
II	地方分権時代に求められる市町村像	17
1	新世紀の自治体運営に求められるもの	17
2	市町村合併を考える必要性	18
3	市町村合併の検討の視点（全国的に言及されている合併を考える視点）	20
(1)	市町村の行財政体制と市町村の規模	20
(2)	市町村行財政の効率化と市町村の規模	21
(3)	公共サービスの単位	22
(4)	人口規模に応じた市町村の権限	23
(5)	広域行政と合併	24
(6)	住民自治と合併	24

4	財政状況及び人口規模から見た神奈川県内の市町村の特殊性	25
(1)	財政状況から見た特殊性	25
(2)	人口規模から見た特殊性	26
5	神奈川県内の市町村における合併を考える視点	26
III	市町村間の結びつきの状況（パターン）	29
1	基本的な考え方	29
2	検討するための指標	30
(1)	市町村間の結びつきの指標	30
(2)	クラスター分析による市町村間の結びつき	31
3	市町村間の結びつきの状況（パターン）	33
IV	県・市町村の取り組むべき事項	45
1	市町村が取り組むべき事項	45
2	県が取り組むべき事項	45
	(参考)	
1	市町村合併の一般的な効果及び懸念される事項	46
2	市町村合併に関する国の施策	48
(1)	合併に係る制度上の特例措置	
ア	市となるべき要件の特例	
イ	旧市町村単位の施策	
ウ	議会の議員の定数・在任に関する特例	
エ	市町村の議会の議員の退職年金に関する特例	
オ	地方税の不均一課税（合併特例法第10条）	
(2)	合併に係る財政上の支援措置	
ア	地方債関係	
イ	普通交付税関係	
ウ	特別交付税関係	
エ	補助金関係	
(3)	住民発議制度	

はじめに

平成 12 年 4 月に地方分権一括法が施行され、地方分権はいよいよ具体化へ向けての第一歩を踏み出しました。しかし、これは、まさに「第一歩」であって、その歩みを着実に進めていくためには、地方財政制度の改革や自治体への一層の権限移譲、さらには機関委任事務制度の廃止と条例制定権の拡充を活かした条例制定等、自治体自身の取り組みが求められています。

このような一層の制度改正と、自治体による実効ある分権改革の取り組みが進められることにより、従来の画一的な行政システムから、地域の多様な特性を尊重する住民主導の個性的で総合的な行政システムへの転換が求められています。

翻って自治体を取り巻く環境をみますと、国・地方を通ずる厳しい財政状況のなかで、現在向かいつつある本格的な少子・高齢化や高度に情報化した社会への対応として、今後、自治体が提供すべきサービスはますます複雑で高度なものになっていくと予想されます。

このような時代にあって、自治体が「自己決定・自己責任」の原則に基づいて、総合的な行政を実施していくためには、これからの 21 世紀の自治体のあり方について真剣に考えなくてはなりません。

第 1 に、市町村については、住民に最も近い団体として、自己決定・自己責任の原則の下に地域における行政を主体的に担っていくために、それを可能とする十分な行財政の基盤が必要であり、それを確保するためには、市町村合併を含めた自治体としての適正な規模を考える必要があります。

また、県については、市町村域を超えた広域的な行政課題への対応という役割を踏まえて、県の役割や将来のあり方を考える必要があります。とくに、これまでも政令指定都市を二つ有し、今後も中核市や特例市が数多く誕生する可能性のある神奈川県の場合には、その必要性が高いと言えます。

当研究会においては、平成 12 年度は、市町村の広域連携や生活圏の一体性についての検討を踏まえて合併を含めた市町村の将来のあり方について研究を行い、様々な観点から検討を重ねてまいりました。

その結果をまとめたこの中間報告書では、神奈川県における新しい地域づくりに向け、市町村合併に対する基本的な考え方を明らかにするとともに、市町村関係者並びに地域住民の方が、市町村合併を含めた自分たちの住む市町村の将来像について検討し、議論される上で参考となり目安となりうることを示しています。

本報告書では、首都圏に位置する県の特殊性から、生活圏の広域化が都県境を越えてかなりの範囲に及んでいること、また、他の都道府県と比較すると既に合併後の姿になっているようなところが多いことなど、神奈川県の特异性にも留意しながら、相当思い切った提言をしたところもあります。

今後、中間報告書及びそれに対して寄せられた意見を参考として、それぞれの地域において、自らの市町村の将来について積極的な議論が進められることを期待しております。

平成 13 年 2 月

分権時代における自治体のあり方に関する研究会

座長 森 田 朗

I 市町村の現況など

1 市町村の現況

(1) 市町村の人口・面積

① 人口

ア 人口規模別市町村の状況

(ア) 市

区分	3万人未満	3万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未 満	10万人以 上 20万人 未満	20万人以上 30万人未満	30万人以 上 50万人 未満	50万人以上 100万人未満	100万人以上	合計	平均人口 (人)	最大・最小(人)
(構成比)	(0.0)	(5.3)	(21.1)	(26.3)	(21.1)	(10.5)	(5.3)	(10.5)	(100)	420,368	横浜市 3,375,772
県内団体数	0	1	4	5	4	2	1	2	19		南足柄市 44,211
(構成比)	(10.7)	(22.5)	(33.1)	(18.3)	(5.7)	(6.7)	(1.5)	(1.5)	(100)	135,150	横浜市 3,375,772
全国団体数	72	151	222	123	38	45	10	10	671		北海道歌志内市 6,178

(イ) 町村

区分	1千人未満	1千人以上 5千人未満	5千人以上 1万人未満	1万人以上 2万人未満	2万人以上 3万人未満	3万人以上 4万人未満	4万人以上	合計	平均人口 (人)	最大・最小(人)
(構成比)	(0.0)	(5.6)	(5.6)	(44.4)	(11.1)	(22.2)	(11.1)	(100)	21,295	寒川町 46,559
県内団体数	0	1	1	8	2	4	2	18		清川村 3,241
(構成比)	(1.9)	(25.0)	(33.1)	(27.2)	(8.2)	(3.4)	(1.3)	(100)	10,737	滋賀県栗東町 53,968
全国団体数	48	640	847	695	209	87	32	2,558		東京都青ヶ島村 199

(ウ) 市町村

区分	1千人未満	1千人以上 5千人未満	5千人以上 1万人未満	1万人以上 2万人未満	2万人以上 3万人未満	3万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上 30万人未満	30万人以上 50万人未満	50万人以上 100万人未満	100万人以上	合計	平均人口 (人)
(構成比)	(0.0)	(2.7)	(2.7)	(21.6)	(5.4)	(18.9)	(10.8)	(13.5)	(10.8)	(5.4)	(2.7)	(5.4)	(100)	226,224
県内団体数	0	1	1	8	2	7	4	5	4	2	1	2	37	
(構成比)	(1.5)	(19.8)	(26.3)	(21.9)	(8.3)	(8.3)	(7.0)	(3.8)	(1.2)	(1.4)	(0.3)	(0.3)	(100)	36,591
全国団体数	48	640	848	707	268	267	225	123	38	45	10	10	3,229	

※ 特別区を除く。

※ 平成12年4月1日現在の市町村数を平成12年3月31日現在の住民基本台帳人口により集計

※ 各欄の上段は、構成比(各区分ごとに計算(単位未満四捨五入)しているため、合計に一致しない場合がある。)

イ 人口増減の状況

(ア) 市

(単位 人)

区分	昭和50年3月	昭和55年3月	昭和60年3月	平成2年3月	平成7年3月	平成12年3月
県内市部人口	5,917,011	6,510,940	6,977,669	7,480,025	7,759,718	7,986,988
全国市部人口	83,589,735	88,037,472	91,641,331	94,473,519	96,704,200	98,605,679

(イ) 町村

(単位 人)

区分	昭和50年3月	昭和55年3月	昭和60年3月	平成2年3月	平成7年3月	平成12年3月
県内町村部人口	334,120	318,872	345,405	367,440	383,851	383,304
全国町村部人口	27,359,102	28,157,426	28,366,481	28,271,433	27,951,298	27,465,626

(ウ) 市町村

(単位 人)

区分	昭和50年3月	昭和55年3月	昭和60年3月	平成2年3月	平成7年3月	平成12年3月
県内計	6,251,131	6,829,812	7,323,074	7,847,465	8,143,569	8,370,292
全国計	110,948,837	116,194,898	120,007,812	122,744,952	124,655,498	126,071,305

市部の人口には、特別区を含む。

神奈川県は平成 12 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口で約 837 万人であり、都道府県の中では、東京都の約 1,174 万人、大阪府の約 862 万人に次いで、全国で 3 番目に多い。人口の動向では、昭和 50 年に約 625 万人であった人口が、昭和 60 年には約 732 万人となり、その後も年々増加してきた。

県内の市町村別の人口を見ると、政令指定都市約 459 万人、一般市約 339 万人、町村約 38 万人であり、政令指定都市の人口が約 55%を占めている。

県内の市の平均人口は、約 42 万人（政令指定都市は約 229 万人、一般市は約 19 万人）、町村のそれは約 2 万人である。平成 12 年 3 月 31 日現在で、政令指定都市を含む全市の平均人口が約 14 万人、全町村のそれが約 1 万人であり、これと比較して見ると県内の市町村の平均人口は全国のそれに対し、市では約 3 倍、町村では約 2 倍となっている。

この人口は、神奈川県比較的平坦な地形の中で、東京から放射状に伸びる鉄道や幹線道路に沿った、連続した市街地等に分布している。

また、全国で人口最大の市は横浜市の約 337 万 5 千人、最小の市は北海道歌志内市の 6,178 人であり、最大の町村は、滋賀県栗東町の 53,968 人、最少の町村は、東京都青ヶ島村の 199 人である。県内の市町村で人口が最小の団体は、清川村の 3,241 人であるが、市では南足柄市の 44,211 人、町では真鶴町の 9,523 人となっている。人口 1 万人未満の町村の数は、全国では約 60%と半数以上を占めているが、神奈川県では真鶴町と清川村の 2 団体のみであり、また、人口 3 万人以上の町村が 6 団体である。

次に、県内の市町村の 65 歳以上の人口割合を見ると、13.6%（うち政令指定都市 13.3%、一般市 13.6%、町村 15.9%）となっており、全国の 17.1%よりも低い（平成 12 年 3 月末日現在。自治省行政局編『住民基本台帳人口要覧』から作成）。

② 市町村の面積

神奈川県は、平成 11 年 10 月 1 日現在で 2,415 km²であり、小さい方から数えて 5 番目である。市町村別では政令指定都市の面積が 579 km²、一般市の面積が 990 km²、町村の面積が 845 km²となっており、政令指定都市の面積が約 4 分の 1 を占めている。

全国で面積最大の市は、福島県いわき市の 1,231.13 km²で、神奈川県内最大の市である横浜市の 436.87 km²の約 3 倍、最大の町村は北海道足寄町の 1408.1 km²で、県内の最大の町村である山北町の 224.7 km²の約 6 倍である。全国最小の市は、埼玉県蕨市の 5.1 km²で県内最小の市である逗子市の 17.34 km²の約 3 分の

1、町村では長崎県高島町（離島）の1.27 km²で県内最小の開成町の6.56 km²の約5分の1となっている。

県内の市の平均面積は、82 km²（政令指定都市は289 km²、一般市は58 km²）、町村のそれは46 km²である。平成11年10月1日現在の政令指定都市を含む全市の平均面積が157 km²、全町村のそれが約103 km²であり、これと比較して見ると県内の市の平均面積は全国の市の平均面積の約2分の1、町村の場合は2分の1弱となっている。

○ 市町村の面積別の数・構成比の状況

（ア）市

区分	25 km ² 未満	25 km ² 以上 50 km ² 未満	50 km ² 以上 100 km ² 未満	100 km ² 以上 200 km ² 未満	200 km ² 以上 300 km ² 未満	300 km ² 以上 500 km ² 未満	500 km ² 以上 1000 km ² 未満	1000 km ² 以上	合計	平均面積 (km ²)
(構成比)	(15.8)	(26.3)	(31.6)	(21.1)	(0)	(5.3)	(0)	(0)	(100)	82.64
県内団体数	3	5	6	4	0	1	0	0	19	
(構成比)	(11.0)	(12.2)	(23.1)	(26.7)	(14.9)	(8.0)	(3.6)	(0.4)	(100)	157.04
全国団体数	74	82	155	179	100	54	24	3	671	

（イ）町村

区分	25 km ² 未満	25 km ² 以上 50 km ² 未満	50 km ² 以上 100 km ² 未満	100 km ² 以上 200 km ² 未満	200 km ² 以上 300 km ² 未満	300 km ² 以上 500 km ² 未満	500 km ² 以上 1000 km ² 未満	1000 km ² 以上	合計	平均面積 (km ²)
(構成比)	(50.0)	(22.2)	(16.7)	(5.6)	(5.6)	(0)	(0)	(0)	(100)	46.95
県内団体数	9	4	3	1	1	0	0	0	18	
(構成比)	(18.1)	(23.1)	(26.7)	(19.4)	(6.5)	(3.8)	(2.2)	(0.2)	(100)	103.92
全国団体数	464	590	683	497	166	96	57	5	2558	

（ウ）市町村

区分	25 km ² 未満	25 km ² 以上 50 km ² 未満	50 km ² 以上 100 km ² 未満	100 km ² 以上 200 km ² 未満	200 km ² 以上 300 km ² 未満	300k m ² 以上 500k m ² 未満	500 km ² 以上 1000 km ² 未満	1000 km ² 以上	合計	平均面積 (km ²)
(構成比)	(32.4)	(24.3)	(24.3)	(13.5)	(2.7)	(2.7)	(0)	(0)	(100)	65.27
県内団体数	12	9	9	5	1	1	0	0	37	
(構成比)	(16.7)	(20.8)	(26.0)	(20.9)	(8.2)	(4.6)	(2.5)	(0.2)	(100)	114.96
全国団体数	538	672	838	676	266	150	81	8	3229	

※東京23区を除く。

※境界未定の市町村については概算数値。

出典：国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」（平成11年10月1日現在）より作成

(2) 市町村の財政状況

神奈川県内の市町村は、全国の市町村と比較した場合、相対的に高い財政力を持ち、安定した財政運営を行っている。

具体的に、政令指定都市を除いた市町村について主要な財政指標（平成10年度普通会計決算）等により比較してみると、以下のようにになっている。

〔財政規模〕

「財政（歳出決算）規模」については、平成10年度決算では、神奈川県内市町村は、平均で316億4,200万円、うち市が579億9,900万円、町村が67億4,900万円であるのに対し、全国の状況は、平均が120億2,600万円、うち市が376億4,100万円、町村が54億4,800万円となっており、それぞれ、全国の平均を相当上回っている。

なお、政令指定都市を含めた県内の市町村間で比較すると、横浜市の1兆4,508億円から清川村の23億円まで、600倍以上の差となっている。

財政（歳出）規模（平成10年度普通会計決算）

	全 国			神 奈 川 県		
	団体数	決算額 (百万円)	1 団体当たり 平均 (百万円)	団体数	決算額 (百万円)	1 団体当たり平 均 (百万円)
市	658	24,767,717	37,641	17	985,982	57,999
町村	2,562	13,957,257	5,448	18	121,489	6,749
計	3,220	38,724,973	12,026	35	1,107,470	31,642

※全国の数値は、10年度市町村決算の状況（自治省）より作成

政令指定都市は除く。

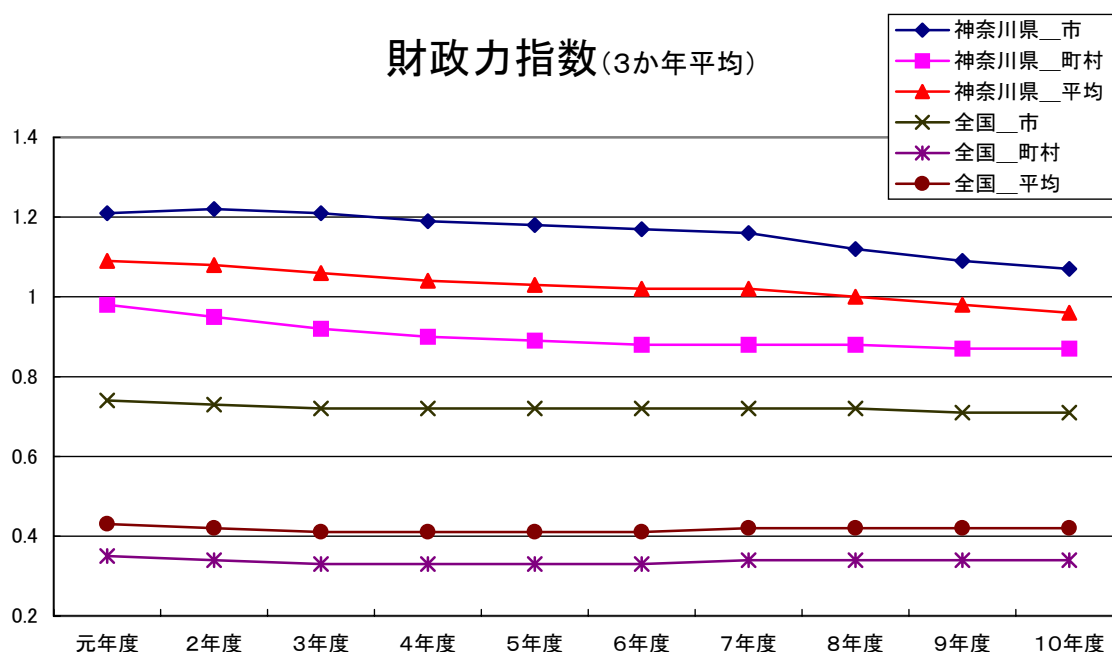
〔財政力指数（3か年平均）〕

財政力の強弱を示す「財政力指数」については、平成 10 年度決算では、神奈川県内の市町村は、平均で 0.96、うち市が 1.07、町村が 0.87 であるのに対し、全国の状況は、平均が 0.42、うち市が 0.71、町村が 0.34 となっている。

市、町村ともに全国の水準を相当上回っており、県内市町村のうち最も財政力指数の低い団体でさえ 0.41 と、ほぼ全国平均の水準である。

なお、県内市町村で比較すると、東京都、山梨県と境を接する財政規模の小さい水源地域の町村に財政力指数の低い団体が集中しているなど、市町村間の差、バラツキが大きいことが大きな特徴としてあげられる。

また、自主財源比率については、平成 10 年度決算では、市町村の歳入全体に占める地方税の構成比が、神奈川県の場合は平均 55.9%と、全国の 34.5%より高い。

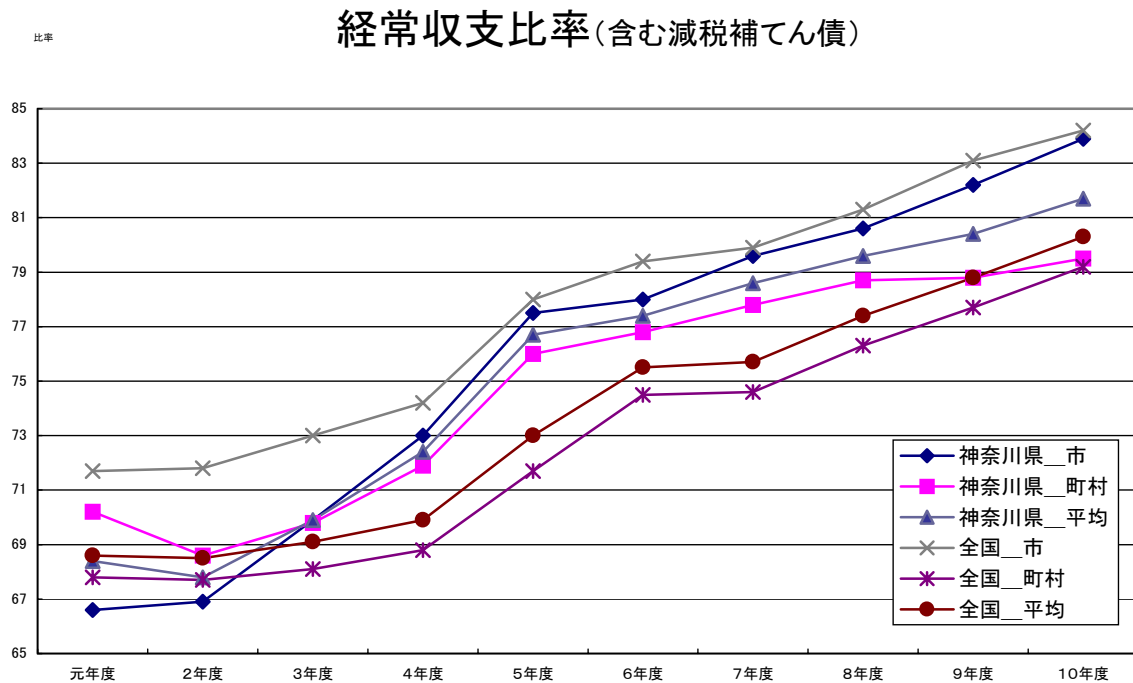


出典：各年度「地方財政状況調査」より作成

〔経常収支比率（減税補てん債を含む）〕

財政構造の弾力性を示す「経常収支比率」については、平成10年度決算では、神奈川県内市町村は平均で81.7%、うち市が83.9%、町村が79.5%であるのに対し、全国の様子は、平均が80.3%、うち市が84.2%、町村が79.2%となっている。

経常収支比率は、普通交付税の交付額を含めて計算されるため、市が全国平均を若干上回り、町村が若干下回る数値となっているが、ほぼ全国平均の水準である。



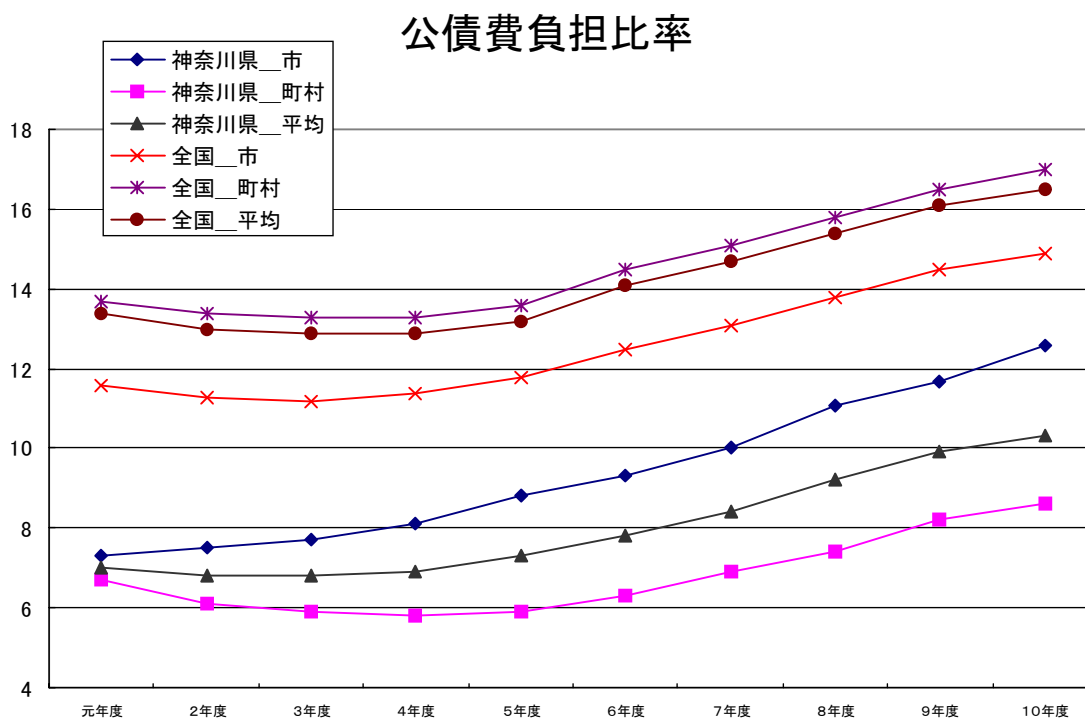
出典：各年度「地方財政状況調査」より作成

〔公債費負担比率〕

地方債の償還費用に着目して財政構造の弾力性を示す「公債費負担比率」については、平成10年度決算では、神奈川県内の市町村が、平均で10.3%、うち市が12.2%、町村が8.6%であるのに対し、全国の状況は、平均が16.5%、うち市が14.9%、町村が17.0%となっている。

一般に15%が警戒ラインとされ、これを超えると財政運営の弾力性に欠けると言われており、全国平均が警戒ラインを突破していることから比較すると、神奈川県内の市町村の公債費負担は、相対的に健全な水準にあるといえる。

特に、全国的には、財政規模の小さい町村の方が市よりも公債費負担が重くなっているが、県内市町村の場合は、町村の方が低く、全国の1/2程度の負担に止まっていることが大きな特徴である。



出典：各年度「地方財政状況調査」より作成

(3) 市町村間の広域行政等の状況

市町村は、単一の市町村の区域を越えて事務を広域的に処理している。現在の市町村の事務の広域処理の状況等は、次のとおりである。

- ① **広域市町村圏**…広域行政圏計画策定要綱（平成 12 年 3 月 31 日自治事務次官通知）に基づいて、関係市町村と協議の上、知事が設定する圏域。圏域の設定に当たっては、人口規模（概ね 10 万人標準）や、就業、生活物資の調達、医療、教育、教養、娯楽といった住民の日常生活に身近な需要が、圏域内ではほぼ満たされるような都市と周辺農山漁村地域を一体とした圏域で、市街地の形成状況や、圏域内の交通通信施設の整備状況等から、日常生活圏を形成していると認められる地域について設定するものとしている。

神奈川県においては、広域市町村圏が県域すべてをカバーしておらず、「県西地域」及び「津久井地域」の 2 圏域が設定されている。広域市町村圏の状況は、資料編 24 頁のとおりである。

- ② **一部事務組合**…神奈川県においては、32 団体が設立されている。県内のすべての市町村が何らかの組合を構成しているが、農業共済事務組合や市町村職員退職手当組合、林野の管理などを除くと、主に、ごみ・し尿処理、消防事務、斎場の管理運営などを共同処理している。こうした組合を設けている市町村は、津久井郡や旧高座郡、県西部の市町に多い。

一部事務組合の状況は、資料編 22 頁のとおりである。

- ③ **事務委託等**…平成 12 年 4 月 1 日現在において地方自治法第 252 条の 14 に基づき、56 市町村の間において 56 件の事務委託が行われている。

また、足柄上郡の 5 町と相模湖町・藤野町が、それぞれ介護認定審査会を共同で設置している。

事務委託等の状況は、資料編 23 頁のとおりである。

④ その他の広域の取組の状況

- ア **ゴミ処理広域化計画に基づくエリアブロック**…ごみの排出抑制と減量化・資源化の推進による資源循環型社会の構築と、ダイオキシン対策を目的として策定された神奈川県ごみ処理広域化計画（平成 10 年 3 月）に基づいて設定されるエリアブロックで、神奈川県は、関係市町村の合意を得て 9 プ

ブロックを設定している。ブロック設定に当たっては、①市町村の意向を尊重すること、②ブロック内で、ダイオキシン類削減に確実に効果が期待できる一定規模以上（発電など総合的な対応を行う場合は 300t/日以上、基本的なダイオキシン対策としては 100t/日以上）のごみ焼却施設への集約化が可能なこと、③収集運搬効率や従前からの相互の連携などを踏まえ、近傍市町村によるブロック化であることの3点を基本に設定されている。

エリアブロックの設定状況は、資料編 25 頁のとおりである。

イ 都市計画区域…都市計画法第 5 条に基づいて県が設定する区域で、基本的には市町村ごとに 1 区域を設定しているが、神奈川県においては「茅ヶ崎（茅ヶ崎市、寒川町）」、「相模原（相模原市、城山町）」、「大井（大井町、中井町）」、「湯河原（湯河原町、真鶴町）」、「相模湖（相模湖町、藤野町）」の 5 区域が複数の市町村の区域にわたり一体として設定されている。

ウ 保健福祉圏域 …県は、老人保健法 46 条の 19、老人福祉法第 20 条の 9、介護保険法第 118 条第 2 項に基づき、「かながわ高齢者保健福祉計画（平成 12 年 3 月）」、「神奈川介護保険事業支援計画（平成 12 年 3 月）」において保健福祉圏域を設定している。広域的な視点から市町村における課題や施策を調整し、それぞれの地域の特性を踏まえながら、社会資源の適正配置や老人保健、老人福祉、介護保健サービス水準の向上等、市町村を支援するために設定しており、神奈川県においては、保健・医療・福祉の連携を図る観点から、二次医療圏域と一致させ、8 圏域（ただし、横浜市域と川崎市域はそれぞれ 1 圏域とする。）を設定している。

保健福祉圏域は、資料編 26 頁のとおりである。

エ 二次医療圏域 …県が、医療法第 30 条の 3 第 2 項第 1 号の規定により、通常の入院医療を行う病院の病床整備を図るための地域的単位として設定するもので、設定又は変更にあたっては、市町村の意見を聴かなければならない。神奈川県は、神奈川県保健医療計画（平成 9 年 2 月）において 11 医療圏を設定している。

圏域設定にあたっては、地理的条件や日常生活の需要の充足状態、交通事情等のほか、住民の受療行動を考慮した上で、一般的な入院医療に対応するだけでなく、高齢化の進行を踏まえ、生涯を通じた保健医療施策の実施圏として、

保健福祉事務所圏域や保健福祉圏域と合致させている。

二次医療圏域は、資料編 27 頁のとおりである。

⑤ 県・国の所管区域等

ア 旧郡所管関係…郡は、大正 15 年以降、市の区域以外の区域について用いられている地理的名称となったが、歴史的なつながりは、その後の住民生活や市町村行政等に影響を与えていると考えられる。旧郡の区域は資料編 28 頁のとおりである。

イ 県機関所管区域…複数の市町村の区域を所管する主な県機関である行政センター、保健所、土木事務所、警察署の管轄区域は資料編 29～32 頁のとおりである。

ウ 国機関所管区域…複数の市町村の区域を所管する主な国機関である税務署、簡易裁判所の管轄区域は資料編 33・34 頁のとおりである。

(4) 神奈川県における市町村の区域の変遷

神奈川県在市町村の数は、現在 37 であり、都道府県の中では、富山県及び福井県の 35 に次いで、全国で 3 番目に少ない。

神奈川県在市町村の数は、明治 21 年に 1,355 町村（横浜区を含む。）であったが、同年に市制町村制が公布されたことにより合併が促進され、同法が施行された翌年には 321 市町村へと大幅に減少した。その後も合併は進み、昭和 20 年には 126、昭和 28 年には 116 へと減少したが、同年に町村合併促進法が施行されたのを契機に合併がさらに一層促進され、同法が失効した昭和 31 年には 40 に減少した。そして、昭和 32 年に金目村が平塚市に、昭和 38 年に西秦野町が秦野市に、昭和 46 年には橘町が小田原市にそれぞれ編入されたことで、現在の 37 市町村となった。

県内市町村数の変遷

年 月	市	町	村	計	備 考
明治21年	(横須賀1)	177	1,177	1,354	市制町村制公布(M21. 4. 17)
明治22年	1	26	294	321	市制町村制施行(M22. 4. 1)
明治40年	2	18	197	217	横須賀町 市制施行(M40. 2. 15)
昭和20年	7	35	84	126	
昭和28年6月	8	35	73	116	町村合併促進法施行(S28. 10. 1)
昭和31年10月	13	24	3	40	町村合併促進法失効(S31. 9. 30)
昭和32年10月	13	24	2	39	金目村 平塚市に編入(S32. 10. 1)
昭和33年12月	13	25	1	39	中井村 町制施行(S33. 12. 1)
昭和34年2月	14	24	1	39	大和町 市制施行(S34. 2. 1)
昭和37年5月	14	24	1	39	市の合併の特例に関する法律施行 (S37. 5. 10)
昭和38年1月	14	23	1	38	西秦野町 秦野市に編入(S38. 1. 1)
昭和40年4月	14	23	1	38	市町村の合併の特例に関する法律施行 (S40. 3. 29)
昭和46年3月	15	22	1	38	伊勢原町 市制施行(S46. 3. 1)
昭和46年4月	15	21	1	37	橘町 小田原市に編入(S46. 4. 1)
昭和46年11月	17	19	1	37	海老名町、座間町 市制施行 (S46. 11. 1)
昭和47年4月	18	18	1	37	南足柄町 市制施行(S47. 4. 1)
昭和50年4月	18	18	1	37	市町村の合併の特例に関する法律の 一部を改正する法律施行(S50. 3. 28)
昭和53年11月	19	17	1	37	綾瀬町 市制施行(S53. 11. 1)
昭和60年4月	19	17	1	37	市町村の合併の特例に関する法律の 一部を改正する法律施行(S60. 4. 1)
平成7年4月	19	17	1	37	市町村の合併の特例に関する法律の 一部を改正する法律施行(H 7. 3. 29)
平成11年7月	19	17	1	37	地方分権の推進を図るための関係法律 の整備等に関する法律(市町村の合併 の特例に関する法律の一部改正関係) 施行(H11. 7. 16)
平成13年2月	19	17	1	37	市町村の合併の特例に関する法律の 一部を改正する法律施行(H12. 12. 9)

2 市町村行財政を取り巻く環境の変化

(1) 日常生活圏の拡大

全国的に、交通・情報通信手段の発達や経済活動の進展に伴い、通勤・通学や買物といった住民の日常行動の及ぶ範囲（以下、この範囲を「日常生活圏」という。）は、市町村の区域を越えてますます拡大している。

神奈川県においても、道路や鉄道網等の交通基盤の整備、情報通信手段の発達、あるいは、社会・経済活動の進展に伴って、多くの住民の日常の活動は、市町村の区域はもちろん、県境を越えて拡大している。

この状況を、例えば、県内の15歳以上の就業者及び通学者数全体に対する常住地以外の市区町村への通勤・通学者数の割合で見ると、昭和60年には、55.9%であったものが、5年後の平成2年には59.1%、さらにその5年後の平成7年には、60.1%となり、この10年間でその割合は、4.2ポイント増加している。

表 「神奈川県内における他市区町村への通勤・通学者数」 (単位：人)

	a 常住人口	b 15歳以上就業者 及び通学者	c うち他市区町村 への通勤・通学者	c / b (%)
昭和60年	7,428,580	4,158,400	2,324,912	55.9
平成2年	7,954,810	4,739,716	2,801,381	59.1
平成7年	8,238,858	4,906,273	2,947,856	60.1

(資料：平成7年国勢調査「通勤・通学人口及び昼間人口」)

この10年間の増加率をさらに市町村別に見ると、2団体を除いて全ての市町村で増加しており、全体の傾向としては、人口規模の大きい地域の中心的な都市に比較して町村部における伸び率が大きい。

これら、他の市区町村へ通勤・通学している人々の状況を調べてみると、たとえば、東京都へは川崎市の39.3%、鎌倉市の27.2%、横浜市の25.3%が、横浜市へは逗子市の21.9%、横須賀市の19.3%、鎌倉市の17.8%が通勤・通学しており、神奈川県内の特徴として、東京都や横浜市への通勤・通学の割合が高くなっている。

一方で、昼夜間人口比率が1を超える市町村が、神奈川県内では5団体（平塚市、厚木市、中井町、大井町、箱根町；平成7年国勢調査）あるが、これらの市町村は通勤・通学圏における流出先になっており、特に平塚市や厚木市には、他の市町村から20%以上の就業者等が流入している。また、商業地別出向状況においても、平塚駅周辺や本厚木駅周辺には近隣市町村から人の流入が多いが、他の地域においても、たとえば、鎌倉、大船、大和、相模大野、藤沢、小田原の各駅の周辺など、市町村域を越えて、人々が集まる状況が多く見られる。

このような日常生活圏の拡大傾向は、今後さらに続いていくことが予想され、これに伴って地域における住民ニーズも一層広域化していくものが増えると考えられる。

したがって、市町村行政においては、現在の市町村の区域を越えて広域的に実施されることが適当となっているものが増えてきており、また、今後ともさらに増えていくと思われる。

表 神奈川県内における他市町村への通勤・通学者数の流出率の推移
(S.60 から H.7 の流出率の伸び) 県平均伸び率 4.2 ポイント

分 類		団体数
市	県平均以上	8
	県平均未満	11
市 小計		19
町村	県平均以上	11
	県平均未満	7
町村 小計		18
県 計		37

(2) 新しい行政課題

我が国の社会においては、個人のライフスタイルの変化や志向の多様化とともに、高度情報化の進展、さらには、女性の社会進出などに伴い、住民生活に関連する新たな行政需要が出てきている。

また、地球環境問題や自動車交通公害等の大気汚染、河川・海等の水環境保全に対する対応、廃棄物の適正処理やリサイクルの推進など、市町村の区域を越えて取り組んでいく必要性が高まっている課題も多い。さらに神奈川県においては、急速な宅地化が進み、緑地が減少してきたところであるが、さらなる住宅事情の改善や利便性の向上に対するニーズと併せて良好な自然環境の保全に対する住民ニーズも存在している。

こうした中で、(1)に述べた日常生活圏の拡大に対応し、住民の生活全般にわたり総合的に、全体としてより充実した行政サービスを提供するという視点の重要性が高まっている。また、(3)で述べる少子・高齢社会の進展に伴い、保健・医療・福祉のニーズにきめ細かく対応するための人材の確保・体制の整備や、介護保険制度の効率的運営なども必要となっている。

このように、市町村行政に対する住民ニーズが高度化・多様化する一方で、市町村財政は厳しさを増し、より効率的な行政運営が求められているところであり、現在の市町村の区域を越えて広域的に行政を展開することが効果的かつ効率的である場合には、これを推進していく必要がある。

(3) 少子・高齢社会の進展

我が国は人口の高齢化傾向が顕著となっており、今後も、いわゆる「団塊の世代」が高齢化を迎えると同時に少子化も影響し、世界に例を見ない早さで、高齢社会を迎えると予測されている。

そのため、医療、保健、福祉を中心とした住民のニーズが急激に増大し、特に市町村において、こうしたニーズにきめ細かく対応するための人材の確保・体制の整備や将来にわたる財源の確保が急務となってくる。

また、少子化の進展は、将来に亘って生産年齢人口の減少を継続させることとなり、このため社会全体の活力が低下することも懸念される所であり、行政コストを削減し、如何にして効率性を高めるかが重要な課題となっている。

神奈川県は、県民の平均年齢が全国的に見ると低く、人口は県全体では微増傾向にあるが、神奈川県の推計では 2009 年をピークとして減少に向かうと予想されており、平成 7 年の国勢調査と比較すると、平成 12 年の国勢調査では、37 市町村のうち 14 団体の人口が減少している。

また、神奈川県の高齢化率は全国と比較すればやや低いものの、2010 年には 19.9% (全国 22.0%)、2015 年には 23.4% (全国 25.2%)、2020 年には 25.0% (全国 26.9%)、2025 年には 25.5% (全国 27.4%) と、神奈川県でも数年遅れで全国と同様の高齢化率に達するものと予想されている (数値は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 9 年 1 月推計) の中位推計から)。

さらに、神奈川県 1998 年の合計特殊出生率は 1.28 と全国平均を下回っており、現在の年齢構成と合わせて考えると、生産年齢人口の減少傾向が続くと予想される。

なお、市町村ごとの人口動態及び人口構成の違いも拡大する傾向にある。

このように、行政需要が増大する一方で、歳入面では現行の制度のもとでの税収の伸びは見込めず、また、交付税額の伸びも見込めない。

こうした中で、市町村においては、今後、現在の財政規模の縮小を余儀なくされる事態も想定されるなど、少子・高齢化の進展は、市町村の行財政運営に深刻な影響を与えることが懸念され、財政基盤の強化は各市町村共通の課題となっている。

(4) 地方分権型社会システムへの転換

我が国では、明治以来、物質的豊かさを求め、急速な近代化、工業化が進められてきた。そして、そのために、画一的、集権的な行政システムが形成されてきたとともに、経済、文化等、様々な機能が東京をはじめとする大都市圏に集中し、そこを中心にその影響が周辺地域に拡大していく社会構造が形成されてきた。

こうしたシステムは、戦後の高度経済成長を経て、我が国が世界有数の経済大国となり、国内においてモノが豊富に享受されるようになったという状況からみると、近代化、工業化を進める上でそれなりに有効な仕組みであったといえることができる。

しかしながら、経済性の追求を重視した結果、環境汚染などを社会問題化させたり、大都市圏と地方との格差の拡大、地方の個性の喪失といった問題を招くこととなった。

また、物質的に豊かになっていくにつれて、住民の価値観や嗜好は多様化し、それに伴い、行政に対するニーズも多様化し、また、高度化してきた。

神奈川県では、従来から、こうした状況を踏まえて、中央集権型の行政から地方分権型の行政への転換が必要であるとして、「地方の時代」を提唱し、基礎的自治体を中心に据えた、国と地方を通じる行財政システム改革に取り組んできた。

こうした中で、国においても、地方分権型の行政への転換は、時代の要請として広く認識され、平成 12 年 4 月には地方分権一括法が施行されるなど、新たな枠組みが整えられ始めた。

地方分権型社会とは、地域住民が、自ら地域のビジョンを描き、その実現のために必要な政策とその費用の負担のあり方について、自己の責任において、自ら決定する社会である。そのためには、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村が、こうした様々な住民ニーズを的確に捉え、主体的、積極的にこれに応えていくことが必要であり、市町村は、国が創設した制度を執行する主体から、自ら制度を創設する主体へと質的な転換を求められている。

(5) 地方財政の悪化

平成 3 年のバブル経済崩壊後の長期景気低迷の中、国は景気回復を最優先課題として掲げ、地方自治体にも協力を要請し、公共事業や減税などの経済対策を数次にわたり実施してきた。

しかしながら、我が国経済は、現在に至るまで思うような回復軌道に乗り切れておらず、平成 13 年度末における国、地方を通じた長期債務残高は 6 6 6 兆円に上り、このうち地方財政の借入金残高は 188 兆円と、この 10 年間で 2.5 倍強に増大する見込みとなっており、極めて厳しい財政状況にある。

神奈川県内の市町村の財政状況は、先述したとおり、全国と比較した場合には、相対的には安定した水準にあるものの、決して国、地方を通じた厳しい経済情勢から無縁というわけではない。

このことは、普通交付税の交付団体数の推移に最も端的に表れており、バブル経済崩壊直後の平成 3 年度には、政令指定都市を除く 35 団体中、2 市 11 町の 13 団体であった交付団体が、直近の平成 12 年度においては、13 市 15 町村の 28 団体へと倍増している。

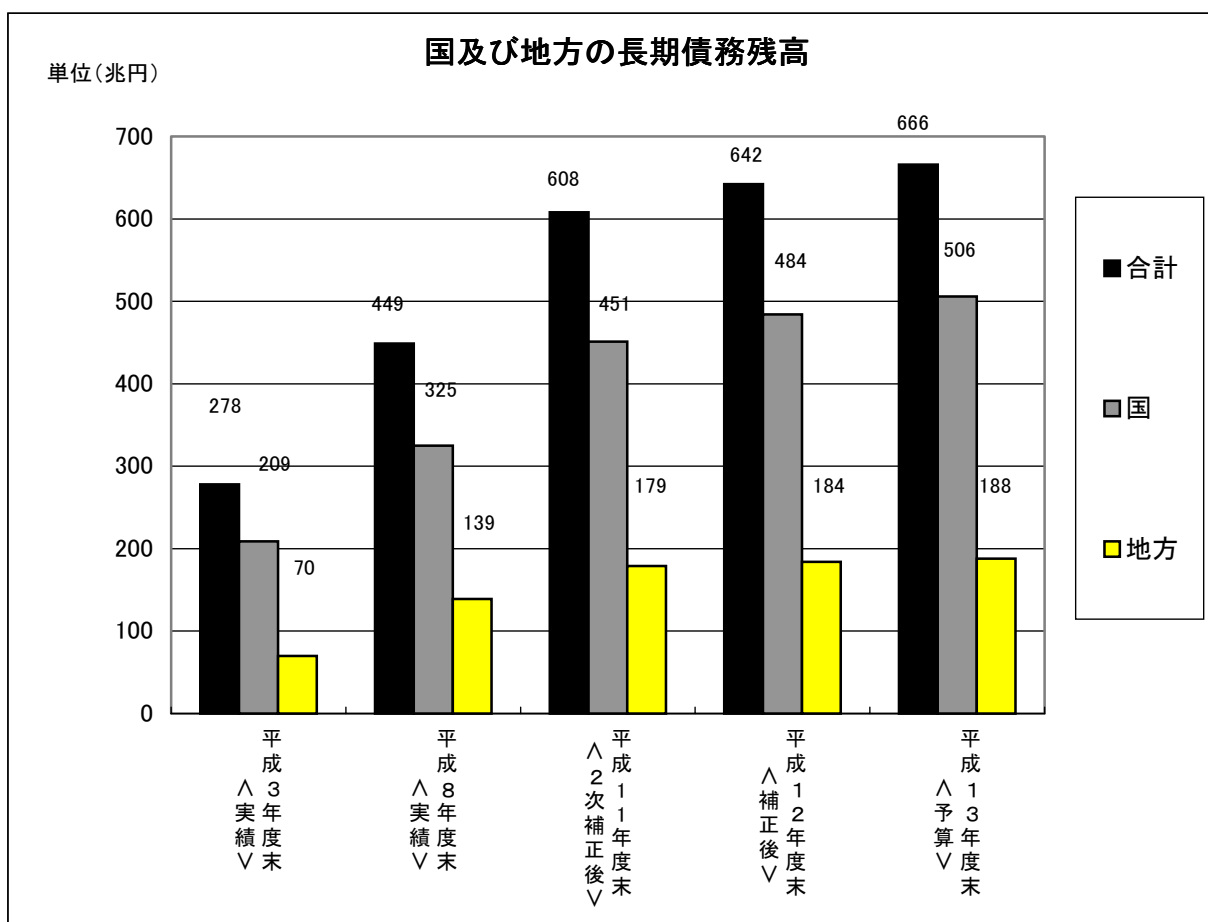
今後も、大幅な税収の回復が想定しがたい状況にある中で、人件費については、職員の平均年齢の高齢化とともに今後 10 年以内に退職者の急増期を迎える団体が多いことから、これらの退職手当が増嵩せざるを得ないこと、扶助費については、高齢社

会の進展の中で今後も増加せざるを得ないこと、公債費についても、地方債の発行は抑制傾向にあるものの、過去の借金の返済という性格上、当分の間は高原状態が続かざるを得ないことなど、義務的経費の増加が避けられない中で、緊急に対応せざるを得ない政策課題も山積している。

また、平成13年度末の交付税特別会計の借入金残高見込みが、国・地方を通じ42.5兆円（うち地方負担分28.5兆円）に上り、地方交付税制度そのものも、これまでのように拡大を続けることは困難な状況となっている。

現在、各地の自治体が新しい税源を模索しているが、今後、景気の大規模な好転は望めず、また、前述したように、県内の生産年齢人口の減少傾向を考え合わせると、税収増は期待できない。他方で老年人口は着実に増加し、行政需要の増大に伴って歳出の増は避けられないと考えられる。

したがって、現在の行政サービスの質を維持しようとするならば、少ない生産人口で極端に高い行政コストを支払わなければならないわけで、こうしたことに対応するには、行財政改革をはじめ、行政コストを徹底して削減することが不可欠になるものと考えられる。



Ⅱ 地方分権時代に求められる市町村像

1 新世紀の自治体運営に求められるもの

分権時代を担う市町村は、住民に一番近い行政体として、今まで以上に、その地域で行われる行政の内容及びそのために必要な費用に対する住民負担のあり方について、自ら決定し、自ら責任を持って行政を遂行していかなければならない。つまり、市町村は、地域住民の生活実態や地域住民のニーズを的確に把握し、地域の住民意思に基づき、地域住民が望む生活のあり方や地域の姿についての全般的なビジョンを描き、様々な行政分野にわたり総合的に、自ら政策を企画立案し、実施していくことが期待されている。

一方、高度経済成長期を経て、モータリゼーションの進行等により、住民の日常生活圏は市町村の区域を越えて広がってきており、それに伴い、住民ニーズも現在の市町村の区域を越えて、広く拡大している。こうした中で、市町村では、その所管区域が限られていることから、住民生活全般にわたる総合的な行政を行うことが容易ではない場合も出てきている。

このため、市町村において、住民生活全般にわたり総合的かつ効率的に行政を展開するためには、住民の日常生活圏域と市町村の区域は、できるだけ合致していることが望ましいと考えられる。

また、住民ニーズを踏まえて、市町村が、総合的に行政を展開していくためには、①権能（裁量権の範囲）の拡大、②行政基盤（人材）の強化、③財政基盤（財政力）の強化が必要である。すなわち、①権能（裁量権の範囲）の拡大は、市町村が、地域住民のニーズを反映し、主体的に政策を企画立案し、実施できる範囲を広げるために、②行政基盤（人材）の強化は、各行政分野に専門技術的な知識、現行制度や社会経済情勢に関する深い理解等を有する一定数以上の職員を配置するために、③財政基盤（財政力）の強化は、市町村が主体的に企画立案した政策を実施する裏付けとして、それぞれ必要不可欠である。

2 市町村合併を考える必要性

21世紀における地方分権時代の地方自治体、とりわけ住民に最も近い存在である市町村においては、自己決定・自己責任の下で、住民の意思を反映し、地域の実情に応じた、総合的な行政を个性的に展開することが求められている。

住民ニーズに基づき、ソフト・ハード両面において住民生活全般にわたる総合的な行政を展開する観点からは、現在の市町村の区域が日常生活圏より狭い場合には、市町村の区域をできるだけ日常生活圏に近づけることが望ましい。

例えば、まちづくりに関していえば、各種の公共・公益施設や商業施設等の配置については、住民にとっては、どこの市町村の区域内にあるかというより、むしろ、利用しやすい場所にどの程度立地しているかが大きな関心事である。

日常生活圏に市町村の区域をできるだけ近づけることにより、市町村においては、こうした施設が、その目的、利用形態等に応じ、交通アクセスの状況や住民の日常生活の状況等を踏まえて、効果的かつ効率的に整備され、あるいは立地が促進されることが容易になると考えられる。

また、市町村の区域全体の土地利用の面でも、現在の市町村の区域にとどまらず住民の日常生活圏全体をにらんだ広域的な土地利用を考えることにより、良好な自然環境の保全、住宅事情の改善や生活の利便性の向上等、住民の様々な要請を踏まえ、限られた土地を、より効果的かつ効率的に利用することが可能となる場合もある。

次に権能（裁量権）についてみると、市町村において、主体的に政策を企画立案し、実施するためには、全国一律の制度として国が法令で定める範囲をできるだけ小さくしていくとともに、今後とも、法令に基づく事務執行権限の市町村への移譲を進める必要がある。なお、法令に基づく事務執行権限については、概ね市町村の人口規模に応じ、個別に、あるいは、一定の分野について包括的に、市町村に移譲する制度があるが、中核市や特例市など法令に基づき執行する権限が多い市では、その権限も活用しつつ、総合的な行政を展開することがより可能となる。

市町村においては、こうした制度を活用することにより、地域住民の意思を反映し、主体的に政策を企画立案・実施する範囲がより広いものとなる。

また、人材についてみると、多様でかつ高度な住民ニーズを踏まえ、行政の各分野にわたり総合的に、自ら政策を企画立案し、実施していくためには、市町村において、専門技術的な知識、法制度や社会経済情勢に対する深い理解、執行面での専門技能等を有する職員を、各行政分野に一定数以上配置することが必要である。行政コストの

さらなる効率化が求められている中では、市町村の規模を拡大することにより、効率的にこうした人材を確保することが容易となる。

さらに、市町村が主体的に政策を実施するためには、その財政力の強化が必要である。とりわけ、今後、本格的な少子・高齢社会の進展を迎える中で、個人のライフスタイルの変化や志向の多様化、高度情報化の進展などに対応して、住民サービスの拡充を図って行くためには、行政機構のスリム化、広域処理による事業実施コストの削減など、行政コストの削減を更に徹底して進めていくことはもちろん、財政規模を拡大し、財政の弾力性を増すなどにより、その財政基盤をより強固なものとしていくことが求められている。

地方分権型社会において、市町村は、地域住民のニーズに基づき、地域の実情に応じ、住民生活全般にわたり総合的に、自ら政策を企画立案し、実施していくことが求められている。すなわち、市町村は、上述したように、行政の一層の効率化を図りつつ、行財政基盤を強化し、現在の市町村の区域を越えて日常生活を行っている住民ニーズを反映した総合的な行政を主体的に展開していくことが必要であり、市町村合併はそのための有効な手法であると考えられる。

このように、市町村合併は、今後、地域住民が市町村行政に対して何を求めているのか、そのための市町村の区域や市町村の行財政基盤はどうあるべきかという観点に立って、各地域、各市町村において、十分に検討されるべきテーマである。

なお、市町村合併の一般的な効果として、全国的には、①まちづくりの観点からは、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開が可能となること等、②住民サービスの維持向上の観点からは、住民にとってのサービスの選択の幅が広がるとともに、より高い水準のサービスを安定的に受けられることになる等、また、③行財政の運営の効率化と基盤の強化の観点からは、行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能となるとともに、総合的な行政が展開できることが挙げられている（「参考1「市町村合併の効果及び懸念される事項」参照）。

3 市町村合併の検討の視点（全国的に言及されている合併を考える視点）

(1) 市町村の行財政体制と市町村の規模

市町村行政は、これまで、政策面でも税財政面でも、国によりその内容が決定されてきた面が強い。一方、分権型社会においては、市町村は主体的に政策を企画立案し、その裏づけとして財政基盤を強化・充実していかなければならない。そのためには、市町村行政を担う人材の確保・育成は、もっとも重要な課題である。

そこで、現在の職員数の状況を見てみることにする。

○県内市町村人口規模別 職員数(一般行政)の状況 (単位:団体)

人口規模	職員数							平均 (人)
	~ 100	101 ~ 200	201 ~ 300	301 ~ 500	501 ~ 1000	1001 ~ 1500	1501 ~	
人口 1万未満	2							68
人口 1万以上 2万未満	5	2	1					110
人口 2万以上 5万未満		4	5					213
人口 5万以上10万未満				4				410
人口10万以上30万未満					5	4		910
人口30万以上							3	2,174
計	7	6	6	4	5	4	3	

○県内市町村人口規模別 専門的職員数の平均 (単位:人)

人口規模(団体数)	職種 (数)	司書(補)	保健婦(士)	建築技師	土木技師
		学芸員(補)	助産婦		
人口 1万未満	(2)	1.0	2.5	0.0	0.0
人口 1万以上 2万未満	(8)	0.5	4.0	1.0	5.4
人口 2万以上 5万未満	(9)	2.7	6.0	2.3	16.8
人口 5万以上10万未満	(4)	3.0	10.5	8.5	29.3
人口10万以上30万未満	(9)	16.1	25.7	31.7	94.2
人口30万以上	(3)	16.0	57.3	82.7	257.3

※職員数は平成12年4月現在、人口規模は平成12年3月31日住民基本台帳人口による。

※政令指定都市を除く。

神奈川県内における専門的職員の配置状況を見ると、人口規模の大きい市町村ほど、多くの専門的職員を配置している状況にある。

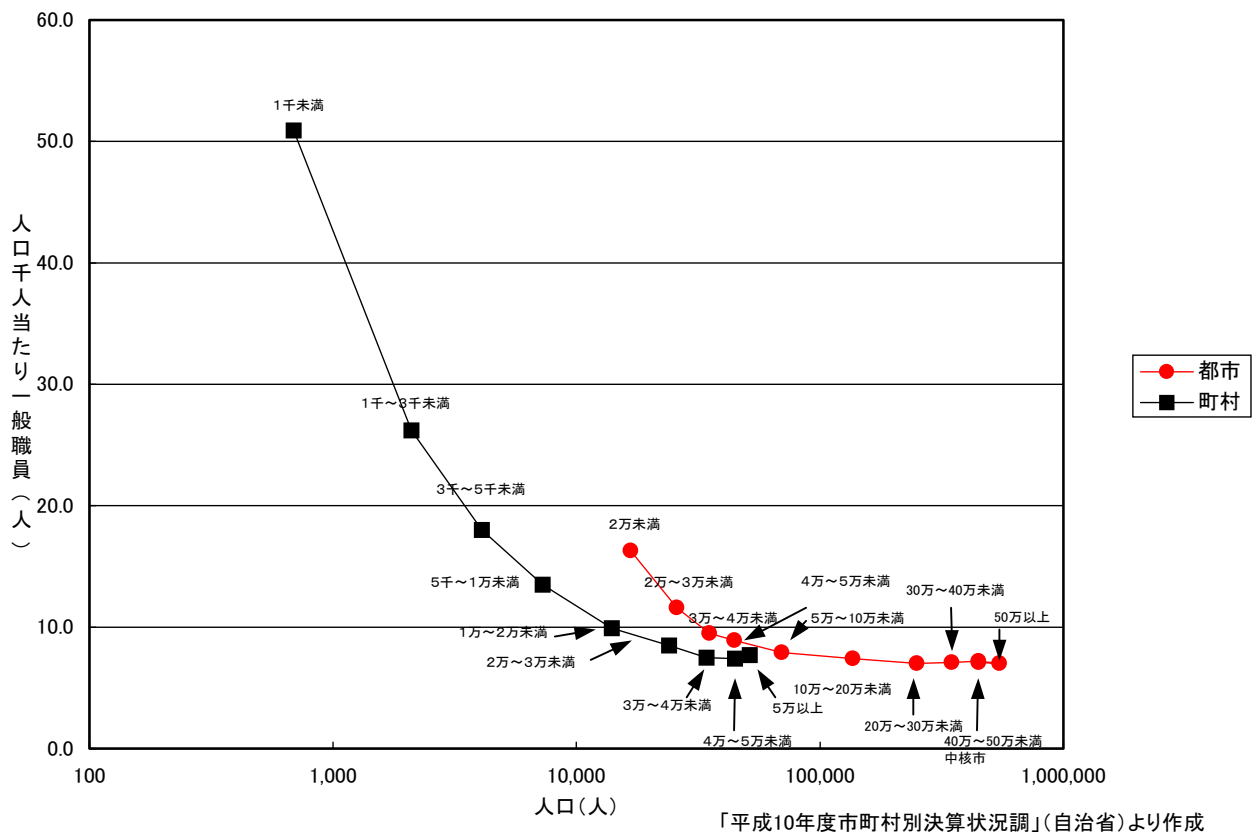
また、逆に、人口規模の小さな市町村では、専門的職員を配置していないものもある。

このように、一定の人口規模を持つことにより、専門的職員を配置することが可能となっている。

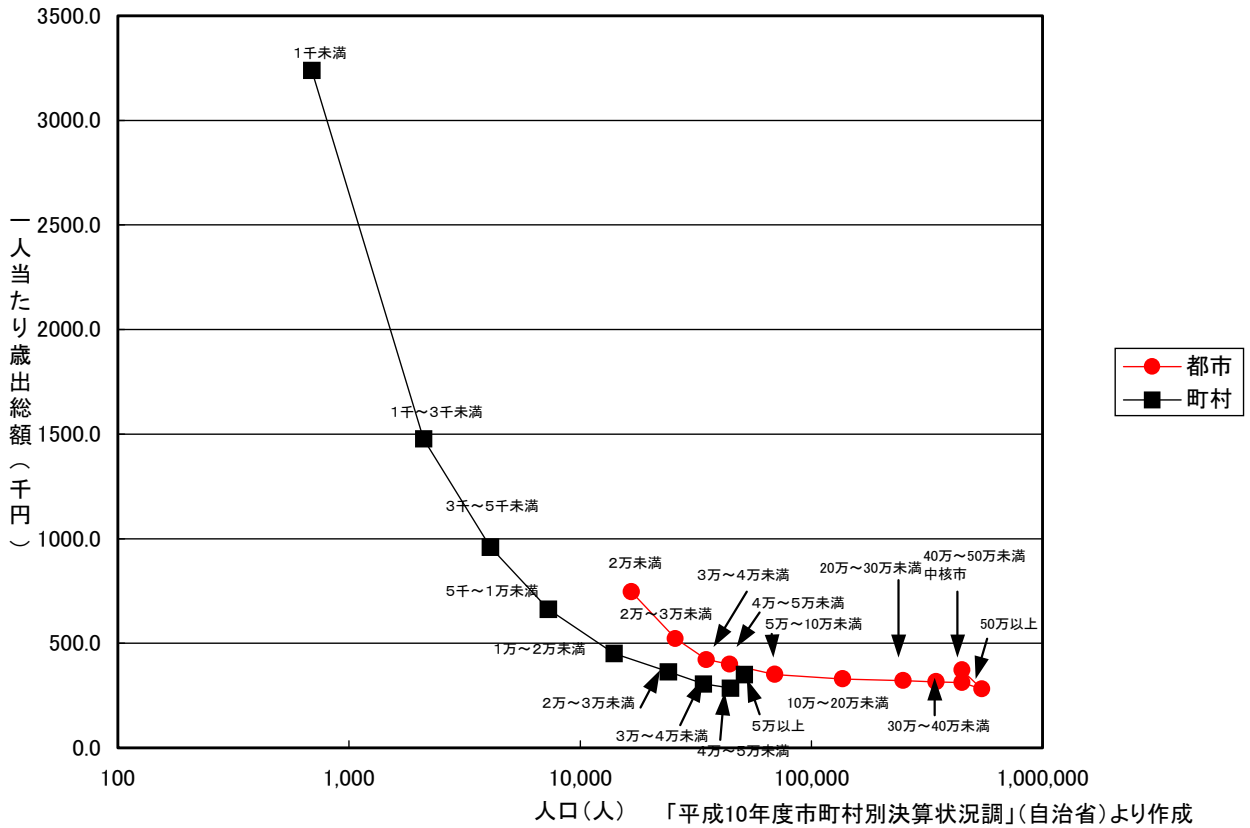
(2) 市町村行財政の効率化と市町村の規模

全国的な市町村の傾向をみると、ある程度までは、人口規模が大きくなるにしたがって、規模の利益、いわゆるスケール・メリットが働き、人口一人当たりの経常経費や職員数が逡減する傾向にある。逆に、人口2万人を下回る場合、特に人口1万人を下回った場合には一層顕著であるが、人口一人当たりの経常経費や職員数がかなり割高となっている。したがって、人口が2万人を下回る市町村にあっては、効率的な行政運営の観点からは、積極的に合併の検討を行うことが望まれる。このことは、人口2万人を下回る市町村が、地方交付税の不交付団体であって、当面、財政運営上は困っていないとしても同じ状況にあると考えられる。

全国市町村人口段階別比較(一般職員数)



全国市町村人口段階別比較(歳出総額)



(3) 公共サービスの単位

市町村の適正規模を考えるに当たっては、市町村が提供している公共サービスごとの適正規模、すなわち、市町村が現在所管している行政を効率的かつ効果的に行うために適当と考えられている人口、面積等の規模が参考になると思われる。

市町村が提供するサービスは非常に多岐にわたっており、それらのすべてについて適正規模に関する研究成果があるわけではないが、報告されている例を挙げると次のようなものがある。

まず、消防については、人口 10 万人以上であれば「消防サービス」及び「消防行政の効率性」をほぼ上限で執行でき、住民から期待される消防行政のシビルミニマムの確保が可能であると考えられる、という報告がある（全国消防長会組合消防委員会『組合消防の充実強化に関する報告書』（平成 3 年）10 頁）。

次に、一般廃棄物処理については、ダイオキシン発生を抑えながら処理していくには、日量 100 トン以上、約 9 万人の人口規模が必要であるとされている（『ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止等ガイドライン』（平成 9 年 1 月厚生省通知））。

これに対し、介護保険制度については、人口規模そのものの大小はあまり影響しないようであるが、福祉行政については、市町村の人口規模はあまり大きくない方が、きめ細かいサービスが行えるとの意見もある。

公共サービスごとの適正規模がある程度示されたからといって、そこから直ちに「基礎的自治体は最低〇〇万人以上の人口規模とすべきである」といった答を導くことはできない。しかし、少なくとも市町村は、提供している主要なサービスについて、どの程度が適正かについて、地域の住民に考え方を示すことが必要であろうし、また、広域化の是非についても住民に示していくことが必要であろう。

(4) 人口規模に応じた市町村の権限

住民に身近な事務はできる限り市町村で行うことが望ましいという考え方にに基づき、概ね市町村の人口規模に応じて、市町村への権限移譲をするための制度が設けられている。

まず、多くの法令に係る事務をまとめて移譲する制度として、政令指定都市（人口 50 万以上）、中核市（人口 30 万以上、面積 100 km² 以上）、特例市（人口 20 万以上）の制度が定められている。

特例市は、土地区画整理組合の設立認可や水質汚濁防止法に規定する特定施設の設置の届出の受理など、まちづくりや環境保全に係る事務を、県に代わって行う。中核市は、これに加えて、特別養護老人ホームの設置認可、保健所の設置など、福祉、保健衛生に係る事務を、政令指定都市は、国県道の管理や県費負担教職員の任免、給与の決定などの事務を処理する。

なお、町村が市になる場合には、福祉事務所を設置し、生活保護など福祉に係る事務を新たに行うこととなるなど、市と町村の間でもそれぞれの規模に応じて権限が異なっている。

政令指定都市、中核市、特例市の他にも、個別の法令ごとに、保健所設置市（人口 30 万以上）、建築主事設置市（人口 25 万以上）、大気汚染防止法政令市、水質汚濁防止法政令市（人口 15 万以上）、計量法特定市町村（人口 10 万以上）など市町村の人口規模を目安として権限を移譲する制度がある。

さらに、このような法令による一律の権限移譲とは別に、できる限り地域の実情に応じたきめ細かな取組みができるよう、県の条例により知事の権限に属する個々の事務を移譲する事務処理の特例制度も設けられている。

このように、市町村の規模に応じて権限の配分がなされているが、いずれの規模の市町村においても、自らの権限を最大限に活用することはもちろん、今後は、法令等

における裁量権の拡大を国に求めていくとともに、独自のまちづくりをめざした条例の整備を図るなど、自らの企画立案能力を高め、住民ニーズを反映した総合的な施策展開を図ることによって、真に住民サービスの向上をめざしていくことが求められる。

(5) 広域行政と合併

市町村が提供するサービスの中には、広域的に処理することにより、より効率的に提供できるものがある。

市町村における広域行政の手法としては、事務の委託、一部事務組合などがあり、それぞれ従来から活用されてきている（神奈川県内では、広域連合が設立された例はない）。これらの制度にも多くの利点があり、今後とも制度の積極的な活用が期待されることは言うまでもない。

しかし、従来の広域行政の手法は、一定の限界を有することも認識しておかなければならない。行政を総合的に行うという観点からは、行政の各分野によって一部事務組合等と市町村という複数の組織で取り組むよりも、すべての行政分野について一つの組織(市町村)で行う方が総合的な行政を展開しやすい面がある。また、一部事務組合等は、その姿が住民から見えにくいこともあり、意思決定の透明性・迅速性、責任の明確性等の面で課題を有している。

こうした点では、従来の広域行政の手法より合併の方が望ましいと考えられる。

(6) 住民自治と合併

市町村合併に関し、合併により市町村の区域が拡大することにより、旧来の市町村単位の住民の意向が反映されにくくなるのではないかとの懸念がある。

しかしながら、現状でも、人口規模が大きいからと言って必ずしも個々の住民の意思が市町村行政に反映されていないとは言いきれない。また、もしそういった可能性があるのならば、旧市町村単位で住民の意向を汲み取る別の仕組みを工夫することによって、そのような懸念を払拭することは可能と考えられる。

また、住民の日常生活圏が住所地の市町村の区域を越えて広がっており、個々の住民は、日常生活全般にわたって様々な行政ニーズを有している場合であっても、現状では、住所地以外の市町村行政には有権者として意見を反映させることができない。

日常生活圏域に市町村の区域が近づけば近づくほど、個々の住民は、その日常生活のより多くの部分にわたり、有権者として市町村行政にそのニーズを反映させることが可能となる。

こうしたことから、市町村合併は、必ずしも、住民自治の点から好ましくないとは

いえないものである。

なお、市町村合併が行われた場合において、旧市町村単位の住民意思を合併後の市町村の行政に反映させる仕組みとして、旧市町村の区域ごとに、住民により選ばれた者による審議機関を設け、合併後の市町村の意思決定に当たっては当該審議機関の決定を尊重しなければならないとする制度を独自に構築することも検討できるものと考えられる。また、高度情報化の進展を踏まえ、インターネット等を活用し、新たに、住民参加の手法や、住民意思や住民ニーズの把握の方法等を導入することにより、市町村の人口規模が拡大したとしても、個々の住民ニーズをより把握した上で行政を展開することも可能であると考えられる。

4 財政状況及び人口規模から見た神奈川県内の市町村の特殊性

(1) 財政状況から見た特殊性

市町村合併の必要性については、全国的には、財政状況又は人口が少ないことによる小規模自治体の行政の非効率性から言われることが多い。

このうち、財政状況についてみると、地方交付税制度の見直しが検討されている中で、財政規模が小さい市町村や、自主財源比率の低い市町村、公債費負担比率の高い市町村、高齢者比率の高い市町村等においては、介護保険等の高齢者福祉やごみ処理など、法令に基づき市町村が処理すべきこととされている事務の執行ですら困難となる等、今後とも、現行の行政水準を維持することが難しいと言われている。

一方、神奈川県政令指定都市を除く市町村の財政状況を見ると、財政規模については、市町村の平均は、全国の平均を上回っている。

また、自主財源比率については、市町村の歳入に占める地方税の構成比が、神奈川県の市町村の平均は、全国より高く、清川村の13.7%、30%台の山北町、藤野町、相模湖町、真鶴町、松田町を除けば、40%を上回っている（平成11年度普通会計決算）。

すなわち、神奈川県内の市町村の財政状況全般を全国的に見ると、既にある程度合併後の姿になっているといえることができる。言い換えると、人口が少なく財政力が弱い町村を除けば、神奈川県内の市町村の多くは、法令に基づき市町村が執行することとされている事務について、直ちに、財政的には執行困難となるという状況にはない。

しかしながら、神奈川県内の市町村においても、今後、急速に少子高齢化が進展すること、今後10年以内に退職者の急増期を迎える団体が多いこと、地方財政に関する国の制度は地方団体にとってより厳しいものとなっていくと予想されること等から、

その財政状況は、今後とも一層厳しさを増していくことが想定されるところであり、決して楽観視できないものと考えられる。

したがって、中長期的視点に立ち、合併も含め、どのようにして行財政基盤を強化するかを検討する必要がある。

(2) 人口規模から見た特殊性

次に、人口についてみると、全国の町村の平均人口が、10,737人（平成12年3月31日現在の住民基本台帳人口）であり、1万人未満の町村が1,535団体と全市町村数の47.6%を、2万人未満の町村が2,230団体と全市町村数の69.1%を占めているのに対し、神奈川県各市町村については、町村の平均人口が21,295人であり、人口が1万人未満の町村は、真鶴町（9,523人）及び清川村（3,241人）の2団体、人口2万人未満の町村は、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、相模湖町、藤野町を加えた10団体となっている。

こうしたことから、一部の町村を除けば、神奈川県内の市町村の人口規模全般を全国的に見ると、既にある程度合併後の姿になっているといえる。

5 神奈川県内の市町村における合併を考える視点

神奈川県内の市町村の合併を考える視点は、今後より厳しくなることが想定される財政状況の中で、合併しないと、短期的に法令により市町村が行うこととされている事務を執行できなくなるという全国的に言われているものとは異なると思われる。

むしろ、地方分権型社会の中で、市町村が日常生活圏の広域化という背景の下に、健康の保持・増進、住環境の向上、生活の利便性の向上、アメニティー空間の確保、子育て、生涯学習、高齢者福祉、大気・水の環境保全、良好な自然環境の保全、交通利便性の向上等、様々な行政分野において、住民のニーズに対応して、総合的に、自ら政策を企画立案し、実施していくことを可能にするにはどのようにすべきかという視点であると思われる。

すなわち、こうした市町村行政を展開するためには、市町村の区域をどう設定することが適切か、いかにすれば行政のコストを下げサービス質を高めることができるのか、また合わせて、権能、人材及び財政基盤という三つの要件をどのように強化していくのか、という面から、地方分権型社会における市町村行政の望ましい姿を追求していくということではないかと考えられる。

神奈川県各市町村は、全国的にみれば、人口規模の面でも、財政力の面でも、住民ニーズに基づき、主体的に政策を企画立案し、実施しうるある程度の行財政基盤を有しているところが多いことから、各市町村において、上述したような観点での取組みが行われれば、市町村行政の望ましい姿が実現し、まさに、神奈川が地方分権時代にふさわしい地域となりうるものと考えられる。

こうした中で、まず、神奈川県においては、多くの住民の日常生活が住所地の市町村の区域を越えて広がっていることをどう考えるかという視点がある。

神奈川県では、東京から放射状に伸びる鉄道や幹線道路沿いに連続して市街地が広がっている地域はもとより、総じて、生活様式の変化やモータリゼーションの進展に合わせた道路網の整備等により、鉄道の駅や大型商業施設等を拠点として、多くの住民が市町村の区域を越えて日常生活をおくっている。こうした傾向は、高度成長期における東京への諸機能の集中により強くなってきたが、行政区域は昭和の大合併以降ほとんど変わっていない。

このため、市街地や人口集中地区が複数の市町村の区域にまたがって一体的に形成されている、あるいは買物の場所、通勤・通学により利用する駅の場所等が住所地の市町村以外の区域に存在しているという状況も見られ、現在、市町村においては、効果的なまちづくりを含め住民の生活全般に及ぶ総合的な行政を行い難い場合もある。

例えば、各種の公共・公益施設や商業施設を、より効率的、効果的に配置するため、あるいは、住宅事情の改善、生活の利便性の向上や良好な自然環境の保全等を総合的に視野に入れたより有効な土地利用を行うためには、連続した市街地や日常生活圏にわたり広域的に行政を展開することが望ましい場合もあると考えられる。

このため、市町村において、住民生活全般にわたり総合的な行政を展開していくという観点から、住民の日常生活圏との関係において、現在の市町村の区域が適切かどうかを検討することが望まれる。

なお、神奈川県には、通勤や通学、消費行動など、住民の日常生活圏が隣接している他都県の市町村に広がっている地域もあり、こうした地域においては、県域を越えた合併についても検討していく必要があると考えられる。

次に、行財政基盤の強化という視点では、神奈川県においては、先にも述べたように、人口規模の面や財政状況の面で、全国的にみれば、ある程度の行財政基盤を有している市町村が多い。

しかしながら、神奈川県各市町村においては、権能の面では、中核市や特例市等となり、更なる権限移譲を受けることにより、また、人材の面では、専門的知識や法制度に関する深い理解を有する一定数以上の職員を様々な行政分野により多く配置することにより、さらに、財政基盤の面では、財政規模を拡大する等財政力をより強化することにより、地域住民のニーズに応じて主体的に政策を企画立案し、実施するための行財政基盤はさらに強化されるものであり、市町村合併はそのための有効な手法の一つと考えられる。

また、神奈川県においては、今後急速に進展する少子高齢化に伴って生じる住民ニーズに的確に対応していくためにも、中長期的視点に立ち、行財政基盤をさらに充実強化することが必要であると考えられる。

一方で、人口2万人を下回る町村にあっては、全国的にみても、人口一人あたりの経常経費や職員数が、かなり割高となっているとともに、専門的能力を有する職員の配置が困難な状況にある。したがって、これらの町村においては、当面の財政運営上の支障がないとしても、効率的に行政を行うという観点から、積極的に合併の検討を行うことが望まれる。

なお、市町村の合併を考える場合、合併により市町村の行財政基盤を強化するという目的からして、行財政基盤の弱い市町村同士が合併するよりも、財政力の強い市町村と財政力の弱い市町村が合併することが望ましいと考えられる。

いずれにしても、神奈川県内の市町村合併の検討に当たっては、市町村において住民生活全般にわたり総合的に行政を展開していくために、市町村の区域や権能、人材、財政力はどうかという観点から、将来も展望し、首長、市町村議会議員、そして主役である住民が、大いに議論し、自ら市町村のあり方を決定していく必要があると考える。

Ⅲ 市町村間の結びつきの状況（パターン）

1 基本的な考え方

市町村合併は、市町村が、住民生活全般にわたり総合的に行政を展開する団体となることが期待されることから、住民の現在の日常生活の状況や市町村行政間の連携の状況を踏まえ、また、住民生活に関する将来構想等、中長期の視点も踏まえ、行われることが適当である。

したがって、以下市町村合併を考える際の参考として、現在の住民の日常生活の現状を示す指標及び現在の市町村の行政間の結びつきの状況を分析する。

首都圏に位置する神奈川県の場合には、東京に通勤・通学する、あるいは買物に行っている住民が多いなど、日常生活圏が県境を越えて広がっている。

その意味では、県域を越えた検討も必要となっているが、今回の神奈川県各市町村のあり方に関する研究としては、他の都県内の市町村間の住民の生活の状況を含めて分析することは適当でないと考えた。

また、政令指定都市については、今回の市町村の結びつきの検討においては、分析の対象から除くこととした。

なお、相模原市については、町田市に対する通勤・通学の割合が5.3%あり、買物先として71%の人が出かけているほか、併せて一体的な地域整備を行う業務核都市として指定されていること、また、相模湖町・藤野町については、東京都八王子市に対する通勤・通学の割合が比較的高く、相模湖町では14.2%、藤野町では14.7%となっており、買物先としてそれぞれ7%、6%の人が出かけているとともに、山梨県上野原町等との結びつきも強い（藤野町から東京以外の県外への買物の出向が57.1%ある。）という実態を踏まえて検討を行う必要があると考えられることを付け加える。

この分析は、①通勤・通学や買物行動、入院患者の受療行動といったある時点における人の移動に関するデータや、②事務の共同処理といった市町村行政間の現在の連携の状況又は、③旧郡の区域という要素に基づき、市町村間の結びつきの状況をクラスター分析という統計学的手法を用いて行ったものである。

したがって、あくまでもある時点における人の移動の状況や市町村行政間の結びつきの状況を整理したものである。

市町村間の結びつきとしては、これらの要素の他に、鉄道、道路等の交通網、海や河

川、企業や民間団体の活動等を軸とする結びつきもある。

各地域における自主的な市町村合併の検討に当たっては、こうした現状における様々な結びつきと併せ、その地域の地理的状況や自然環境、文化、伝統、歴史、住民感情等も考慮し、まちづくりや交通網の整備等に関する将来構想を十分踏まえ、総合的に行われることが必要であり、この現状の分析結果はその際の参考とすべきものに過ぎないことを付け加える。

2 検討するための指標

(1) 市町村間の結びつきの指標

現在の住民の日常生活の状況に係る指標として、通勤・通学圏、消費行動圏、入院患者の受療行動圏を取り上げ、市町村の行政の連携の状況を示す指標として、広域市町村圏、事務の共同処理の状況、ごみ処理の広域化のブロックを用いることとした。また、歴史的な経緯や地理的な結びつきを考慮し、旧郡の区域を用いた。

これらの指標を用いて、クラスター分析という統計学的分析手法を利用して、結びつきの現状を分析することとした。

なお、今回の分析においては、所与の現状を前提としたある時点における実態に係る指標を用いており、市町村の将来の方向性や地域住民の希望、意向などは含まれていない。

(注) クラスター分析とは、多数の異なる性質の個体が混ざり合っている集団の中から、互いに似たものを集めて数値的に分類してグループ分けする多変量解析手法である。

ア 日常の住民生活の状況に係る指標（生活環境指標）

(ア) 通勤・通学圏

平成7年国勢調査の通勤・通学データから、通勤・通学者の一定割合以上が特定の市町村に流出している市町村の集まりをひとつの通勤・通学圏とし、5%圏域、10%圏域、20%圏域、30%圏域を指標として用いた。

(イ) 消費行動圏

平成8年神奈川県消費行動調査の商業地別の出向状況のデータから、調査対象の消費者が特定の商業地に一定割合以上買物に出向している市町村の集まりをひとつの圏域とし、5%圏域、10%圏域、20%圏域、30%圏域を指標として用いた。

(ウ) 入院患者の受療行動圏

平成5年患者調査の分析結果において、入院患者の20%以上が特定の市町村の医療施設に受診している市町村の集まりをひとつの圏域とした。

イ 市町村間の行政上の連携等の状況に係る指標

(ア) 広域市町村圏の圏域

(イ) 一部事務組合を構成している市町村の集まり

(ウ) 地方自治法上の事務委託を実施している市町村

(エ) ごみ処理の広域化計画に示されたブロック

ウ 歴史的な経緯からみたつながり及び地理的なつながりを考慮し、旧郡の区域を指標として用いた。

(2) クラスタ分析による市町村間の結びつき

クラスタ分析では、類似する個体を結びつけてひとつのクラスター（もともとはぶどうの房を意味する）を形成し、次に各クラスターの類似度を測りながら順次結びつけ、最終的にひとつのクラスターとなるように分類する。

今回の分析においては、

- ① 生活環境指標（通勤・通学圏、消費行動圏、入院患者の受療行動圏）のみを用いた「生活圏分析」
- ② 生活環境指標や市町村間の連携等に係る指標等（通勤・通学圏、消費行動圏、入院患者の受療行動圏、広域市町村圏の圏域、一部事務組合を構成している市町村の集まり、地方自治法上の事務委託を実施している市町村、ごみ処理の広域化計画に示されたブロック、旧郡の区域）を用いた「総合分析」を行った。

クラスタ分析に当たっては、まず、各市町村間の類似度を表す Jaccard 係数を算出し、これを基にして市町村間の距離マトリックスを求め、これによりクラスタ分析を行った。

生活圏分析の結果が、樹形図1であり、総合分析の結果が樹形図2である。樹形図

に示された線は個体間の距離（非類似度）を表しており、結びつきの強い市町村同士からグループ化されていき、右側に行くほど大きなグループが形成されていく。

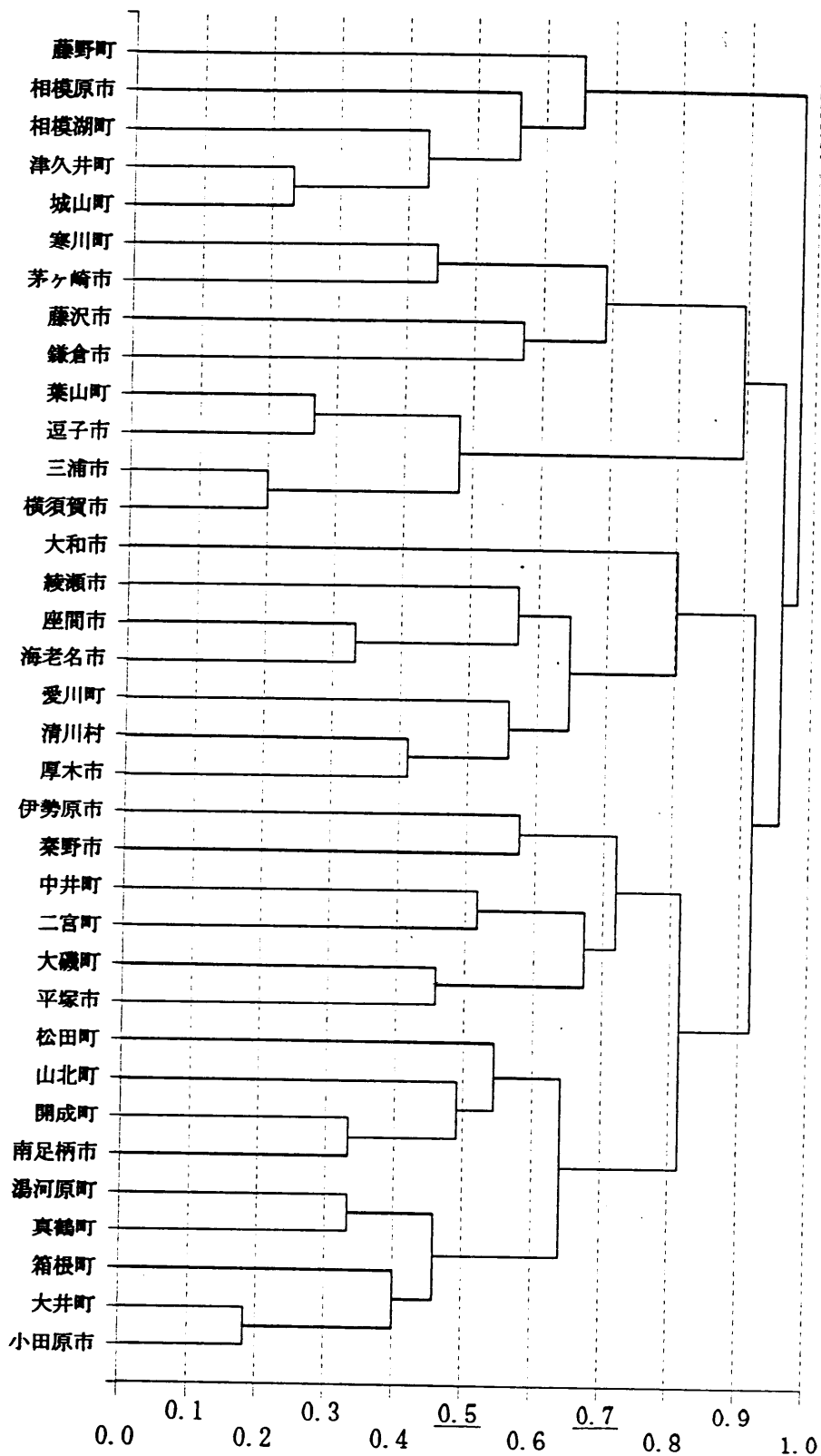
例えば、横須賀市と三浦市のクラスターと逗子市と葉山町のクラスターを見ると、それぞれのクラスターが形成された後、両クラスターがひとつになって新たなクラスターを形成している。横須賀市と三浦市の場合、逗子市と葉山町よりは線で示された距離が短いため、より結びつきが強いといえる。

この樹形図が、用いた指標を分析した結果としての結びつきの状況を示すものである。

3 市町村間の結びつきの状況（パターン）

生活圏分析による市町村の結びつき

樹形図 1



(参考)

【生活圏分析による市町村の結びつきの例】

生活圏分析による市町村の結びつきの状況は、クラスター分析の樹形図1に示すとおりである。

市町村間の結びつきの例示として、参考までに生活圏分析において2つの組合せの例を示した。

樹形図に基づき比較的類似度の高い団体のグループ（結びつきの強さの度合いが0.5）を示すとAパターンとなり、それよりも広域的なもの（結びつきの強さの度合いが0.7）を示すとBパターンとなる。

結びつきの度合いが0.5の場合の例 [Aパターン]

関係市町村	人口(人)	面積(km ²)
横須賀市 逗子市 三浦市 葉山町	568,790	167.18
茅ヶ崎市 寒川町	267,176	49.18
平塚市 大磯町	286,891	85.01
厚木市 清川村	220,848	165.12
海老名市 座間市	243,193	44.06
南足柄市 山北町 開成町	71,154	308.19
小田原市 大井町 箱根町 真鶴町 湯河原町	269,379	269.4
城山町 津久井町 相模湖町	64,273	173.53

人口：平成12年国勢調査速報（平成12年10月1日現在）

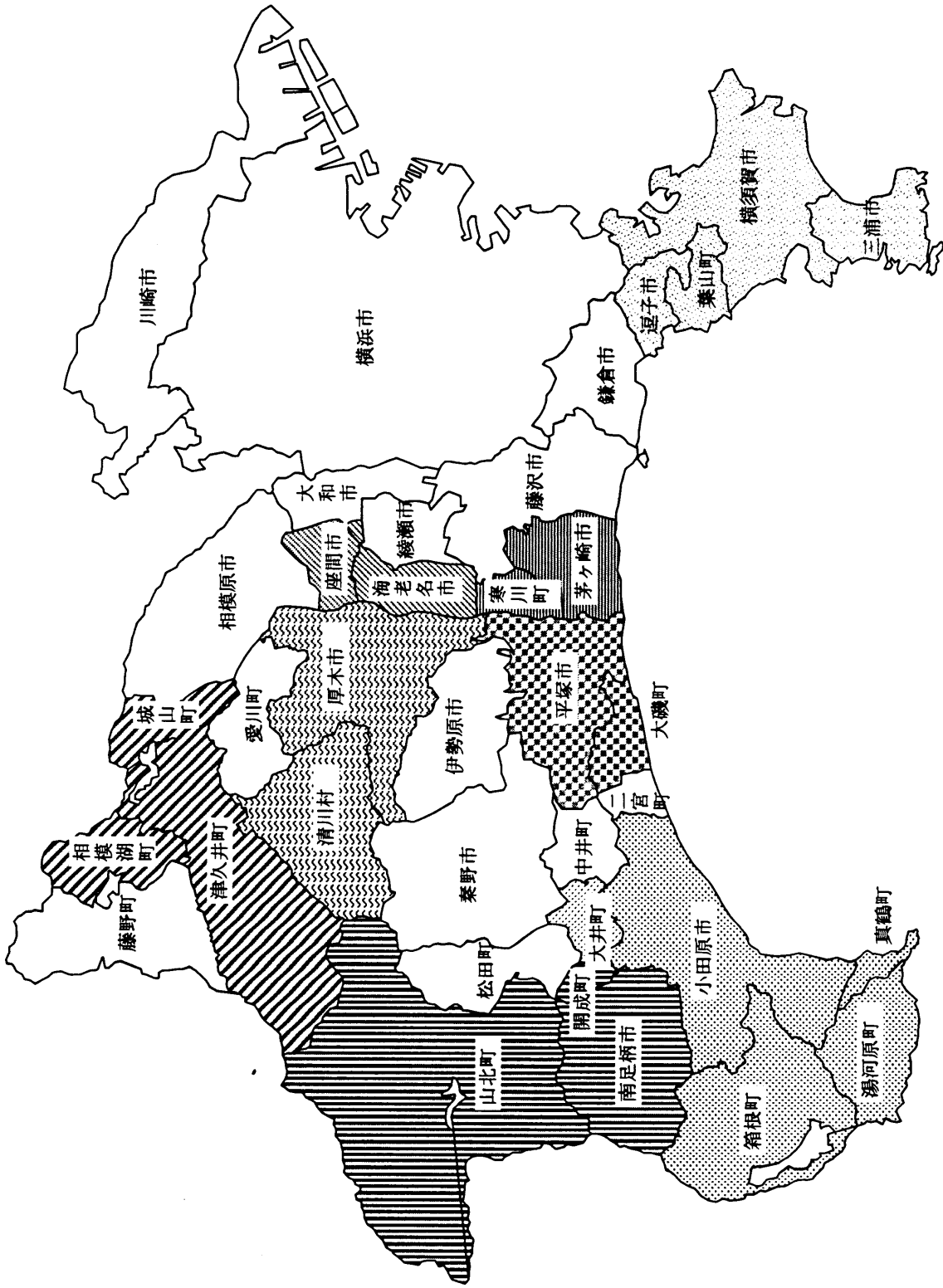
面積：国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」（平成11年10月1日現在）

境界未定（平塚市・茅ヶ崎市・大磯町）については、平成7年国勢調査の面積を使用。

注：Aパターンにおいて、分析結果から単独となる団体は、この組合せから除いている。以下、同様の取扱いである。

生活圏分析

結びつきの度合いが0.5の場合の例 [Aパターン]



*この地図は、生活圏分析に基づき市町村間の結びつきの状況について、参考として、結びつきの度合いが0.5の場合を図示したものである。
 *この地図作成のために利用したデータは、ある時点における一つの事実であり、将来に向かっての傾向等を示すものではない。

【生活圏分析による市町村の結びつきの例】

結びつきの度合いが0.7の場合の例 [Bパターン]

関係市町村	人口(人)	面積(km ²)
横須賀市 逗子市 三浦市 葉山町	568,790	167.18
鎌倉市 藤沢市 茅ヶ崎市 寒川町	813,912	158.24
平塚市 大磯町 二宮町 中井町	327,914	114.11
秦野市 伊勢原市	267,721	159.13
厚木市 愛川町 清川村 海老名市 座間市 綾瀬市	587,826	265.75
小田原市 大井町 箱根町 真鶴町 湯河原町 南足柄市 開成町 松田町 山北町	353,520	615.27
相模原市 城山町 津久井町 相模湖町 藤野町	681,140	328.83

人口：平成12年国勢調査速報（平成12年10月1日現在）

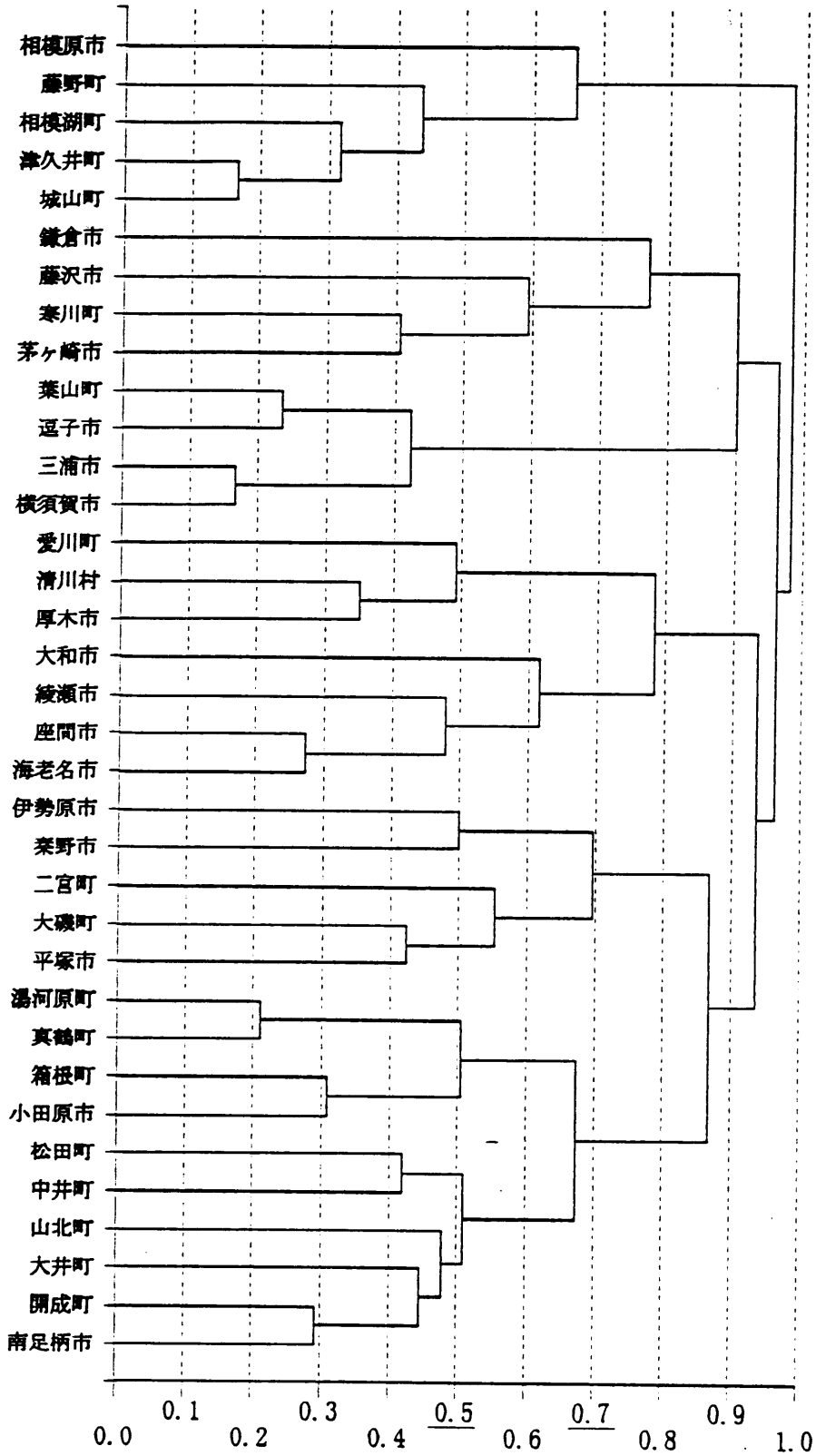
面積：国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」（平成11年10月1日現在）

境界未定（平塚市・茅ヶ崎市・大磯町）については、平成7年国勢調査の面積を使用。

総合分析による市町村の結びつき

生活環境指標と行政圏等の指標を合わせた総合的分析による結びつきの状況は、樹形図2のとおりである。

樹形図2 [総合分析]



(本ページは、ページ調整のため、冊子版では空白ページとなっております。)

【総合的分析による市町村間の結びつきの例】

総合分析による市町村の結びつきの状況は、クラスター分析の樹形図2に示すとおりである。

市町村間の結びつきの例示として、参考までに総合分析において2つの組合せの例を示した。

樹形図に基づき類似度の高い団体のグループ（結びつきの強さの度合いが0.5）を示すとCパターンとなり、それよりも広域的なもの（結びつきの強さの度合いが0.7）を示すとDパターンとなる。

結びつきの度合いが0.5の場合の例 [Cパターン]

関係市町村	人口(人)	面積(km ²)
横須賀市 逗子市 三浦市 葉山町	568,790	167.18
茅ヶ崎市 寒川町	267,176	49.13
平塚市 大磯町	286,891	85.01
秦野市 伊勢原市	267,721	159.13
厚木市 愛川町 清川村	263,610	199.41
海老名市 座間市 綾瀬市	324,216	66.34
小田原市 箱根町	216,002	206.91
真鶴町 湯河原町	36,795	48.01
南足柄市 大井町 山北町 開成町	87,736	322.6
城山町 津久井町 相模湖町 藤野町	75,585	238.76

人口：平成12年国勢調査速報（平成12年10月1日現在）

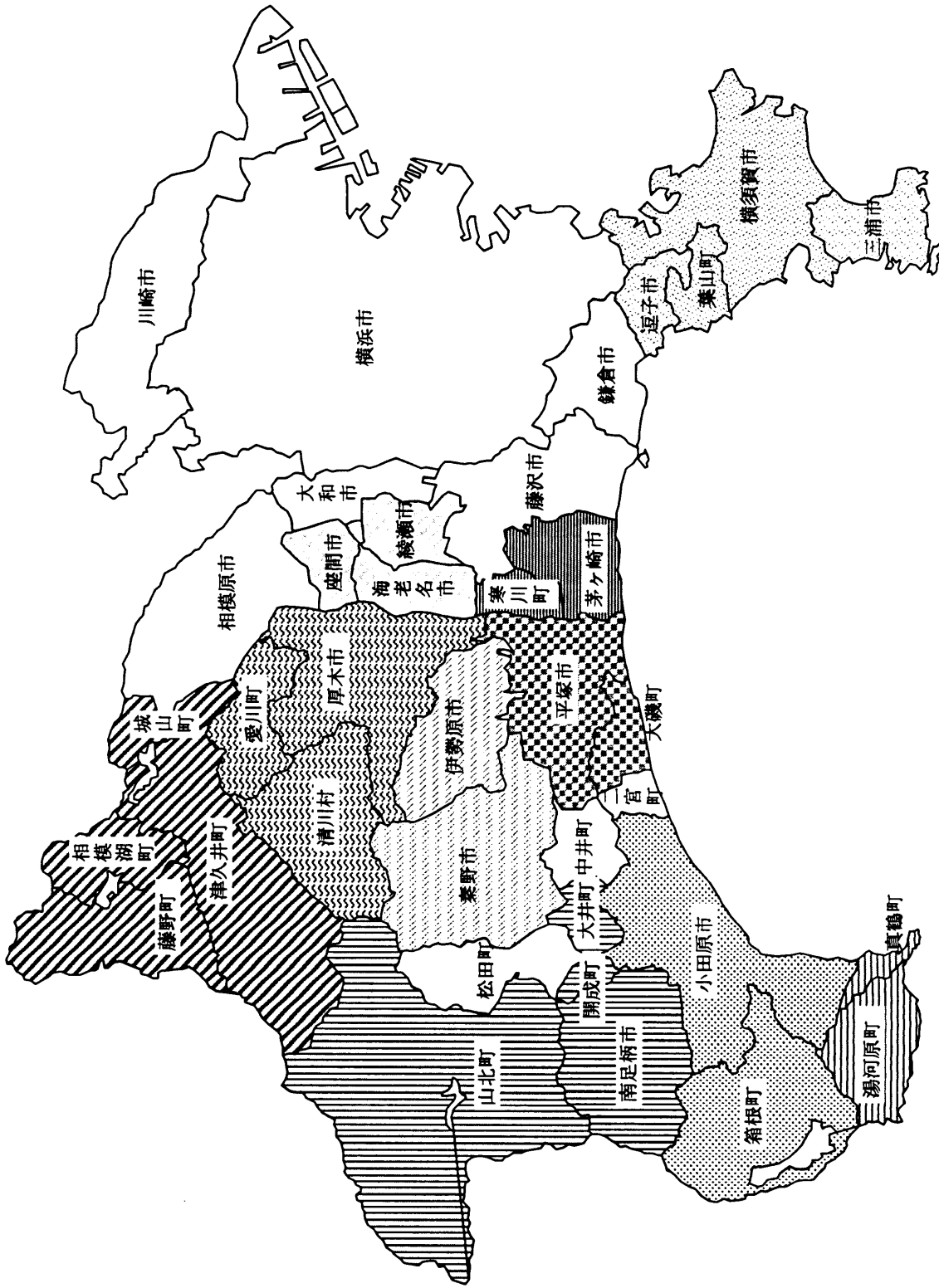
面積：国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」（平成11年10月1日現在）

注：中井町と松田町の組合せについては、地理的に結びつかないため、

このパターンには示していない。

総合分析

結びつきの度合いが0.5の場合の例 [Cパターン]



*この地図は、総合分析に基づき市町村内の結びつきの状況について、参考として、結びつきの度合いが0.5の場合を図示したものである。
 *この地図作成のために利用したデータは、ある時点における一つの事実であり、将来に向かっての傾向等を示すものではない。

【総合的分析による市町村間の結びつきの例】

結びつきの度合いが0.7の場合の例 [Dパターン]

関係市町村	人口(人)	面積(km ²)
横須賀市 三浦市 逗子市 葉山町	568,790	167.18
相模原市 城山町 津久井町 相模湖町 藤野町	681,140	328.83
厚木市 愛川町 清川村	263,610	199.47
大和市 海老名市 座間市 綾瀬市	536,968	93.4
藤沢市 茅ヶ崎市 寒川町	646,327	118.64
平塚市 秦野市 伊勢原市 大磯町 二宮町	585,413	253.22
小田原市 南足柄市 箱根町 真鶴町 湯河原町 中井町 大井町 松田町 山北町 開成町	363,742	635.29

人口：平成12年国勢調査速報（平成12年10月1日現在）

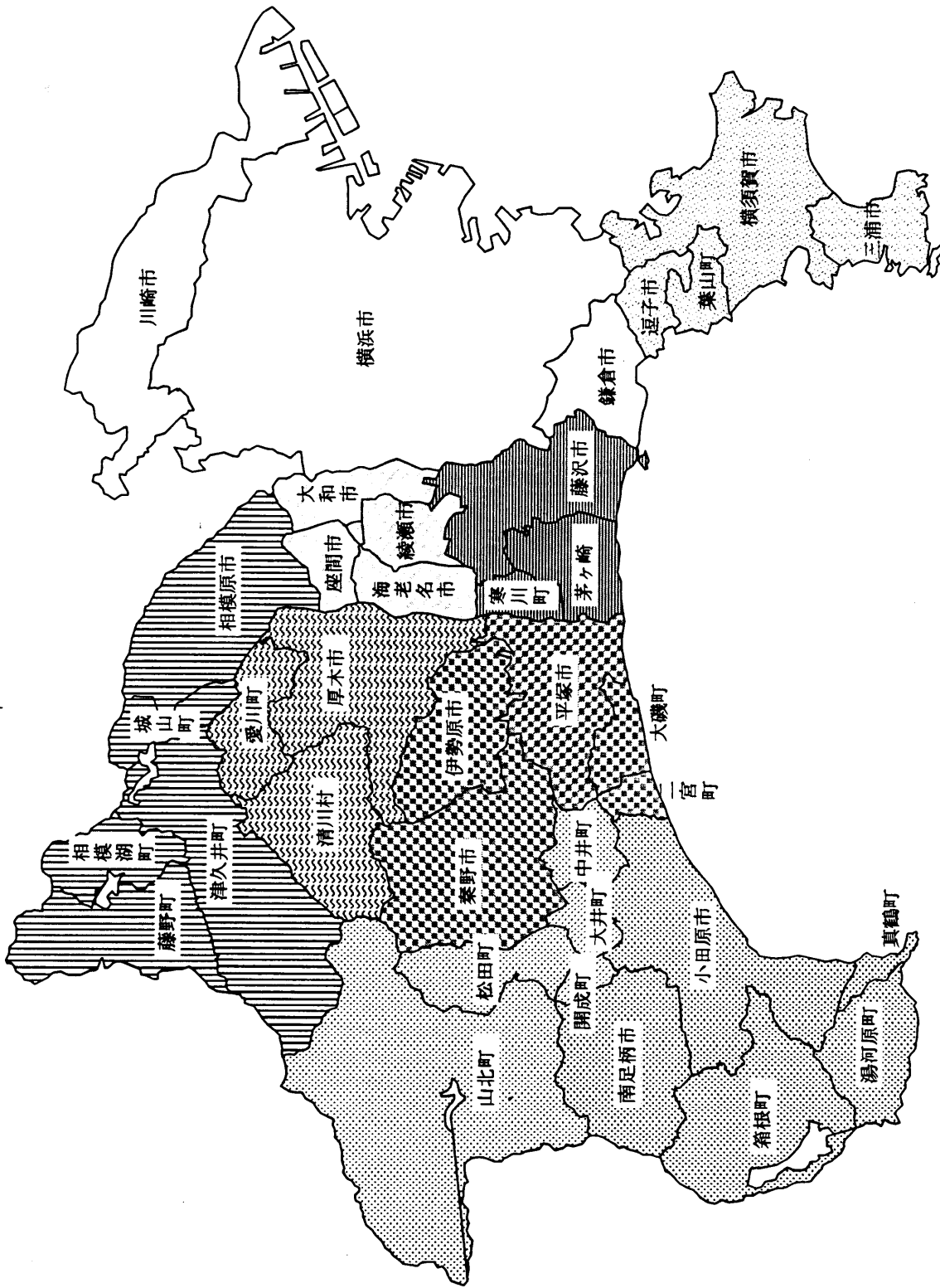
面積：国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」（平成11年10月1日現在）

境界未定（平塚市・茅ヶ崎市・大磯町）については、平成7年国勢調査の面積を使用。

総合分析

結びつきの度合いが0.7の場合の例

[Dパターン]



*この地図は、総合分析に基づき、市町村間の結びつきの状況について、参考として、結びつきの度合いが0.7の場合を図示したものである。
 *この地図作成のために利用したデータは、ある時点における一つの事実であり、将来に向かっている傾向等を示すものではない。

くり返しになるが、ここで示したパターンは、あくまでもある時点における人の移動の状況や市町村行政間の結びつきの状況を整理したものである。

市町村間の結びつきとしては、これらの要素の他に、鉄道、道路等の交通網や海や河川等を軸とする結びつきもある。

各地域における市町村合併の検討に当たっては、こうした状況における様々な結びつきと併せ、その地域の自然環境や文化、伝統、歴史、地域の連帯感あるいは経済活動、また、まちづくりのビジョン等の将来構想を総合的に考慮して自主的に行われる必要があり、この現状の分析結果はその際の参考とすべきものに過ぎないことを重ねて付け加える。

IV 県・市町村の取り組むべき事項

1 市町村が取り組むべき事項

合併については、種々のメリットとともにデメリットも挙げられているため、合併について議論すること自体がタブー視されることが少なくない。しかし、合併は、地域で主体的に政策を企画立案できる幅の拡大、行政コストの削減等、21世紀の地方分権型社会において市町村が果たすべき役割を担うための行財政基盤の強化にとって有効な手法の一つであり、将来の市町村行政のあり方、住民負担のあり方も含め、合併について議論を行うことが求められている。

市町村は、住民の利益の観点から、合併について研究、検討し、住民に対して積極的な情報提供に努めるとともに、市町村議会においても、合併についての議論自体をタブー視することなく、積極的に議論を展開するとともに、情報の収集及び住民への情報提供に努めることが求められている。

2 県が取り組むべき事項

様々な分野で社会の構造改革が求められている中で、合併も含めた市町村のあり方について住民が真剣に議論すべき段階にきている。もちろん、市町村合併は、何よりも当該地域の住民の意見を最大限に尊重しながら市町村において自主的に行われなければならないわけであるが、市町村民は同時に県民でもあり、県も自治体として、広域的な視点から、県民の意思を反映した政策決定が行われる基礎的自治体としての市町村のあり方はどうあるべきかを検討し、合併に関する様々な情報をきちんと住民に提供し、積極的な議論を喚起していかなければならない。少子高齢社会の進展、国・地方を通じた厳しい財政状況等の中で、将来を見据え、県民が賢明な選択を行えるよう、必要な情報の提供、問題提起等を行うことは、まさに県の役割である。

(参考)

1 市町村合併の一般的な効果及び懸念される事項

(1) 市町村合併の効果としては、次のようなことが挙げられる。

ア 地域づくり・まちづくり

広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開などが可能となる。

(例)

- 広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニングなど、まちづくりをより効果的に実施することができる。
- 環境問題や水資源問題、観光振興など、広域的な調整、取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。
- より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や「格」の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できる。

イ 住民サービスの維持、向上

住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を確保しつつ、より高い水準のサービスを安定的に受けられるようになる。

(例)

- 従来、採用が困難又は十分に確保できなかった専門職（社会福祉士、保健婦、理学療法士、土木技師、建築技師等）の採用・増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になる。
- 医師などによる専門チームが組織でき、また、財政基盤が充実することによって、様々な状況にある高齢者一人一人に応じた介護・福祉サービスを提供することが可能となる。
- 小規模市町村では設置困難な、都市計画、国際化及び情報化に関する施策並びに女性に関する施策等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる。

ウ 行財政の運営の効率化と基盤の強化

行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になるとともに、総合的な行政が展開できる。

(例)

- 総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができる。
- 三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分の経費も節減される。
- 事務の処理又は事業の遂行に当たって、住民一人当たりの職員数や経費が節減されるという規模の利益が働く。
- 広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる。

「みんなの将来のために市町村のことを考えてみよう！
市町村合併って？」（自治省作成）より抜粋

(2) 懸念される事項としては、次のようなことが挙げられる。

ア 役場が遠くなって、今までより不便になりませんか。

合併後も、それまでの市役所や町村役場は、新市役所の支所や出張所として通常使われて、住民票の写しや印鑑証明の交付といった窓口サービスは今までと変わりなく受けられます。また、情報技術を積極的に活用することによって、近い将来いろいろな場所からオンラインで申請や証明などが行えるようになれば、地理的な距離は問題にならなくなるでしょう。

イ 中心部だけがよくなって、周辺部はさびれませんか。

合併前に、地域の住民のみなさんのさまざまな意見を反映させながら、市町村間で合併後のまちづくりをどのように進めていくかを話し合い、中心部だけではなく、周辺部のことにも配慮したまちづくりの計画(市町村建設計画といいます)をつくることができます。

また、合併後は、旧市町村の区域ごとにつくることのできる地域審議会という組織で、新市町村が地域間のバランスをとって事業の実施をしているかどうかをチェックすることができます。

ウ 住民の声が届きにくくなって、サービスのきめ細やかさが失われませんか。

たしかに議員1人あたりの住民の数は増えるので、議会を通じた間接民主制を補完していく仕組みは合併前以上に求められるでしょう。住民のみなさんの声を直接聞いて、きちんと反映させるような仕組みをもっと増やしていくことによって、きめ細やかなサービスを提供することができるようになります。

地域ごとの公聴会、行政モニター、アンケートといった従来からある手法だけでなく、インターネットを活用した意見募集なども有効な方法でしょう。また、住民のみなさんに対して直接サービスを提供する職員については、配置転換などにおいて配慮をすることによって、きめ細かなサービスを維持することができるようでしょう。

エ 各地域の歴史、文化、伝統などが失われていきませんか。

合併前の地域においてそれぞれ育まれてきた歴史、文化、伝統などについては、旧市町村の名称を市町村内の町・字名や学校などの公共施設の名称などとして残したり、合併を機に地域の資料館などを整理したりして、新市町村の貴重な財産として守っていくべきものです。住民のみなさんも地域の歴史や文化を見直すチャンスではないでしょうか。

オ 財政状況に差がある市町村の合併は、財政状況の良い市町村に不利になりませんか。

たしかに財政状況に差がある市町村の合併については、このような不満の声も聞こえます。しかし、住民の皆さんの立場からすれば、通勤地・通学地などを含めた生活圏の一体的な発展が図られることの方が望ましいといえるのではないのでしょうか。

カ 福祉などのサービス水準が低下したり、水道料金などが高くなるということはありませんか。

合併前の市町村間で住民サービスの水準が異なったり、使用量や手数料が異なることは多いのですが、合併してこれらの平準化がなされる場合には、一般的には、事務処理の方法の効率化によってサービス水準は高い方に、負担は低い方に調整されることが多いと言われています。これらは、合併前の市町村間で話し合って決められます。

2 市町村合併に関する国の施策

(1) 合併に係る制度上の特例措置

ア 市となるべき要件の特例

平成 17 年 3 月 31 日までに合併する場合に限り、市制施行のための人口要件は、4 万人以上とする。

なお、市の全域を含む区域をもって平成 17 年 3 月 31 日までに行われる新設合併については、市制施行のための要件をいずれか満たしていない場合でも備えているものとみなす。

さらに、平成 16 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合に限り、合併後の団体が市となるべき要件は、人口 3 万人以上を有することのみとされた。

イ 旧市町村単位の施策

合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、合併市町村の長の諮問により審議し、又は必要な事項につき意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことができる。

ウ 議会の議員の定数・在任に関する特例

(7) 新設合併の場合

a 定数特例を活用する場合（設置選挙を実施）

合併市町村の議員定数の 2 倍まで定数増（最初の任期）

b 在任特例を活用する場合

合併前の議員が 2 年までの期間在任が可能

(4) 編入合併の場合

a 定数特例を活用する場合（増員選挙を実施）

増員選挙及び次の一般選挙による議員の任期まで定数増が可能

定数増： $(\text{編入先の旧定数}) \times (\text{被編入の旧人口}) / (\text{編入先の旧人口})$

増員選挙による任期：編入先の市町村の議員の残任期間

b 残任特例を活用する場合

編入先の議員の任期まで残任が可能。さらに、次の一般選挙による議員の任期まで定数増が可能

エ 市町村の議会の議員の退職年金に関する特例

関係市町村の議会の議員のうち、合併がなければ退職年金の在職期間の要件（在職 12 年以上）を満たすこととなる者は、当該要件を満たしているとみなす。

オ 地方税の不均一課税

合併が行われた日の属する年度及びこれに続く 3 年度に限り、不均一の課税を行うことができる。

(2) 合併に係る財政上の支援措置

ア 地方債関係

○合併特例債

合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う次の事業で特に必要と認められるものは、合併年度及びこれに続く10か年度に限り、地方債を充当でき、元利償還金の一部は、普通交付税の基準財政需要額に算入する。(※ただし、ソフト事業に対しては起債は認められない。)

対象事業	充当率及び普通交付税措置
① 公共的施設の整備事業 一体性の速やかな確立・均衡のある発展のための公共的施設の整備事業等	・ 充当率 95% ・ 元利償還金の 70% を普通交付税措置
② 合併市町村振興基金の造成 地域住民の連帯の強化・旧市町村の区域の地域振興等のための基金の積立て	・ 充当率 95% ・ 元利償還金の 70% を普通交付税措置

イ 普通交付税関係

項目	普通交付税措置内容
① 普通交付税額の算定の特例(合併算定替)	合併後10か年度は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障。さらに、その後5か年度は激変緩和措置
② 合併直後の臨時的経費に対する財政措置	普通交付税(合併補正)による包括的財政措置 1. 基本構想等の策定・改訂、システム統一、ネットワーク整備等行政の一体化に要する経費 2. 行政水準・住民負担水準の格差是正(住民サービスの水準の調整等)に要する経費
③ 都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置	都道府県の行う合併のための調査研究・気運醸成等に対する経費を普通交付税措置
④ 合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置(再掲)	※ 合併特例債の普通交付税措置。「ア 地方債関係」参照。
⑤ 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置(再掲)	※ 合併特例債の普通交付税措置。「ア 地方債関係」参照。

ウ 特別交付税関係

項目	特別交付税措置内容
① 市町村合併に対する新たな特別交付税措置	平成17年3月までに市町村合併を行った団体について、合併年度またはその翌年度から3か年にわたり特別交付税措置(支援内容) 1. 新しいまちづくり 3. 公債費負担格差是正 2. 公共料金格差是正 4. 土地開発公社の経営健全化
② 合併移行経費に対する財政措置	合併関係市町村が速やかな一体性の確立を図るため、合併前に要する電算システム統一等の経費について特別交付税措置
③ 都道府県の行う合併支援経費に対する財政措置	合併市町村の行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について特別交付税措置
④ 合併準備経費に対する財政措置	合併協議会への負担金、合併に向けての啓発事業等の合併準備経費について特別交付税措置

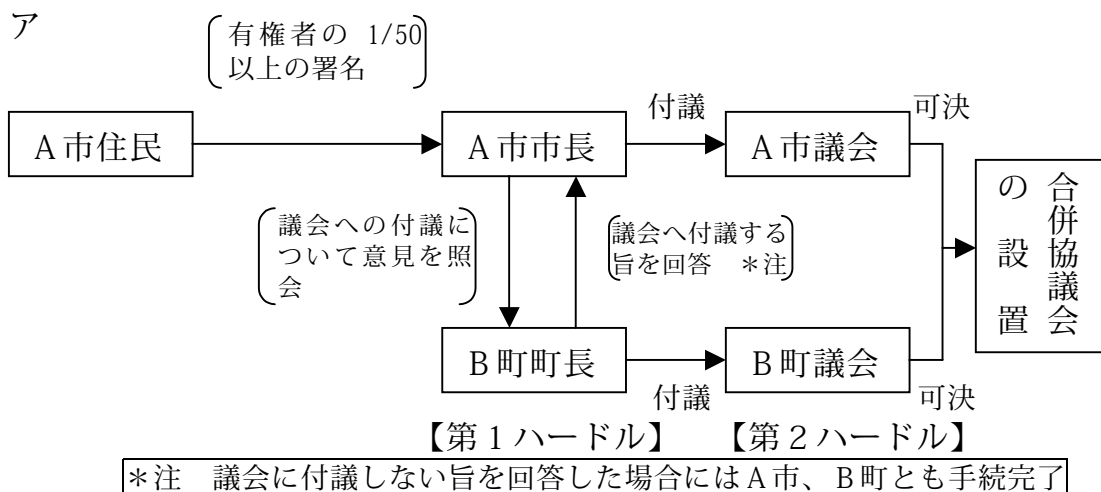
エ 補助金関係

項 目	補助金の内容													
①合併準備補助金	対象団体	平成 11 年度以降に地方自治法第 252 条の 2 の規定により設置された、市町村建設計画の作成等、市町村の合併に関し、先導的な取組を積極的に行っている合併協議会の構成市町村												
	対象事業	市町村建設計画の作成及びその準備等に要する経費												
	補助額	1 関係市町村につき 500 万円を上限とする定額補助（1 回限り）												
	平成 12 年度 予算額	5 百万円×24 団体 = 120 百万円												
②合併市町村補助金	対象団体	平成 17 年 3 月 31 日までに合併した市町村で、下記の事業により先導的な取組を行っている市町村												
	対象事業	<p>合併に伴い必要な事業として市町村建設計画に位置付けられたもので、かつ、別に定める事業のうち、全国的な市町村合併の推進という観点からモデルとなる事業</p> <p>○ 別に定める事業 合併した市町村において地域内の交流・連携、一体性の強化のために必要な事業であって、合併により付加的に必要なものであり、かつ、全国的な市町村合併の推進という観点からモデルとなる事業。</p>												
	補助額	<p>下記の表に基づいて人口規模により算出される合併関係市町村毎の額の合算額を上限として、合併成立年度から 3 か年度を限度として合併市町村に補助（定額補助、平成 12 年度は補助対象団体の見込みなし）。</p> <table border="1" data-bbox="788 1429 1401 1653"> <thead> <tr> <th>関係市町村人口(人)</th> <th>補助金額(百万円)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>～ 5,000</td> <td>2 0</td> </tr> <tr> <td>5,001 ～ 10,000</td> <td>3 0</td> </tr> <tr> <td>10,001 ～ 50,000</td> <td>5 0</td> </tr> <tr> <td>50,001 ～ 100,000</td> <td>7 0</td> </tr> <tr> <td>100,001 ～</td> <td>1 0 0</td> </tr> </tbody> </table>	関係市町村人口(人)	補助金額(百万円)	～ 5,000	2 0	5,001 ～ 10,000	3 0	10,001 ～ 50,000	5 0	50,001 ～ 100,000	7 0	100,001 ～	1 0 0
関係市町村人口(人)	補助金額(百万円)													
～ 5,000	2 0													
5,001 ～ 10,000	3 0													
10,001 ～ 50,000	5 0													
50,001 ～ 100,000	7 0													
100,001 ～	1 0 0													
	<p>※ 国が特に必要と認める場合については、各年度の補助の合計額が単年度上限額の 3 倍の範囲内で、単年度に、上記の上限額を超えて補助をすることができる。</p>													
	<p><注> 合併市町村補助を受けた市町村は、当該補助金に係る事業に関する実績報告書を国に提出し、国は、全国の市町村の合併の参考に資するよう、当該報告書を公表することとする。</p>													

(3) 住民発議制度

ア 有権者の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、市町村長に対して合併協議会の設置の請求を行うことができる。

イ すべての関係市町村で同一内容の請求が行われた場合には、すべての関係市町村長は、合併協議会設置協議について、議会にその意見を付して付議しなければならない。



イ 合併に関係するすべての市町村で住民発議が成立した場合は、【第1ハードル】を省いて直ちに議会に付議される。

