
第 章

市町村合併に関する基本的な事項

1 地方分権時代の基礎自治体のあり方

地方分権改革の意義

平成12年4月の地方分権一括法の施行により、わが国の地方自治の仕組みは、中央集権型の行政システムから地方分権型の行政システムへと大きな転換を図ることとなりました。この法律では、国と地方を法制面で主従の関係に立たせてきた機関委任事務が廃止され、国の関与のあり方や画一的に定められた必置規制の見直しが進められるとともに、国と地方の権限や財源の配分を見直す権限移譲の推進が図られることとなりました。これにより、「基礎自治体優先の原則」が明確に位置付けられ、地方自治体が、自己決定と自己責任に基づいて、自立的な地域づくりを行っていくための制度的な枠組みが整えられました。

それまでの中央集権型行政システムは、中央に集中した資源を、重点的、効率的に活用することによって、わが国の急速な経済発展とナショナル・ミニマムの達成に大きく貢献してきました。その反面、公平性を重視するあまり画一的な基準を全国に当てはめ、地域の多様性や自主的判断を阻害するという弊害をもたらしてきました。

地方分権型の行政システムの下では、中央から地方に権限が移譲されることにより、地域住民の多様なニーズに迅速に対応することが可能になるとともに、協議、申請、許認可等の手続きの簡素化によって生じた余力を、将来の行政課題への対応に振り向けられるようになります。併せて、画一的で横並びの習慣が改められ、より創造的で個性的な地域づくりへの挑戦と誇りが生まれることが期待されます。

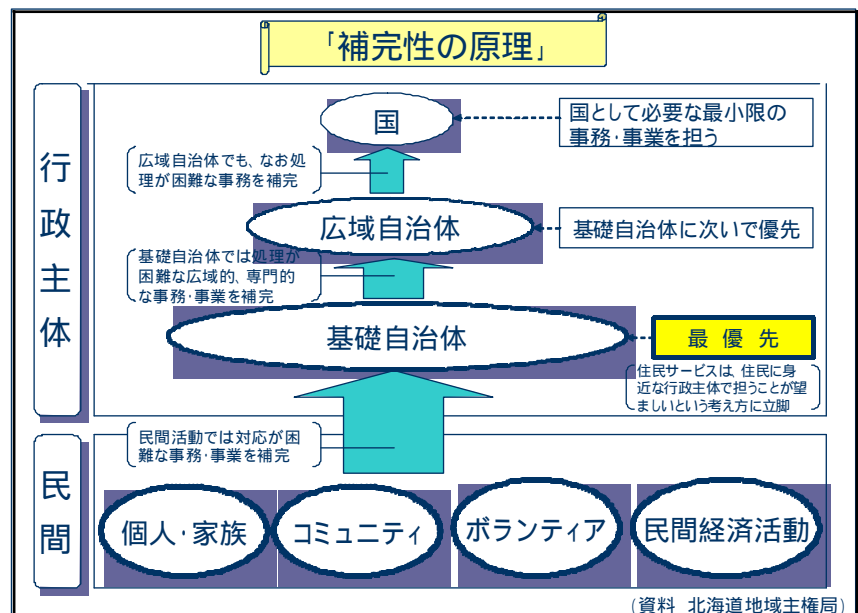
地方分権の基本理念

地方分権の思想は、「補完性の原理」にその根拠を求めることができます。この「補完性の原理」は、ヨーロッパ地方自治憲章やEU(ヨーロッパ連合)において基本原則として採用されるなど、地方分権に関する世界的なスタンダードとなりつつある考え方で、そもそも基本単位は住民から始まります。まず、住民が自ら実現できることは住民自らがいき、住民や家族だけでは難しいことを次に小さな単位であるコミュニティなどがいき、さらに、その小さな単位では不可能なことを市町村、都道府県、国といったより大きな単位が、順々に補完していくという考え方で。

この思想を行政組織に当てはめると、可能な限り住民に身近な政府に権限を移譲し、住民に最も身近な市町村が行政サービスの中心的な役割を担い、事務の内容や性質などから市町村に適さないものを道や国が担うということになります。この「補完性の原理」から地方分権一括法の制度的な枠組みを捉え直すと、中央から地方への単なる事務の移譲に止まらず、市町村が地域における自治の主役となって、住民や地域の視点に立った総合的、一義的な行政主体となることが、法的に裏付けられたものであると考えることができます。

また、この原則を市町村と住民の関係に当てはめると、行政が住民や重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOなどと連携、協働して住民へのサービスを担っていくといった、新しい住民自治の仕組みが提起されます。

すなわち、これからの市町村には、地域の行政サービスの主役としての責務を果たすため、行財政基盤の一層の充実と効率的な運営に取り組み、住民に身近な行政権限を積極的に受け入れるとともに、住民がより良いサービスを楽しむよう、コミュニティ組織やNPOなどの多様な主体と連携し、役割を機能的に分担し合っていく姿勢が求められることとなります。



第 章 市町村合併に関する基本的な事項

地方分権型社会における市町村の位置付け

わが国で進められている地方分権の原点は、平成5年6月に衆・参両院で可決された「地方分権の推進に関する決議」に遡ることができます。この与野党の垣根を越えた国会決議を受け、平成7年に地方分権推進法が成立しました。この法律に基づき設置された「地方分権推進委員会」では地方分権に関わる広範な検討がなされ、5回の勧告を経て、平成11年7月に地方分権一括法が成立、公布されることとなります。

このとき、旧合併特例法の改正も併せて行われ、住民発議や合併特例債などの制度が即日施行されました。このことは、国が、地方分権の推進を図る上で、権限の受け皿となる市町村の体制整備が不可欠と考え、分権改革と市町村合併を一体的に推進する姿勢を明らかにしたものと考えられます。

地方分権で最も重視すべきことは、それぞれの地域が「自己決定」と「自己責任」を徹底していくことです。このため、国は、合併の障害を除去するというそれ以前の考え方から、自主的な合併を推進するという新たな考え方へと一歩踏み出したのです。

地方分権改革の流れは、「地方分権改革推進会議」や「地方制度調査会」の審議に受け継がれ、「地方にできることは地方に」という思想の下、多くの答申や提言が行われてきました。これらの提言は国の政策として具体化され、財政面での地方の自由度の拡大を目的として国から地方への税源移譲を行う三位一体改革へとつながっていきます。現在、4兆円を目標とする第1次の三位一体改革が具現化されたところですが、こうした国から地方へという分権改革の流れは、今後も変わることがないと考えられます。

このように、わが国の地方分権は「基礎自治体優先の原則」をその柱として着実に歩みを進めており、その中で、分権の担い手となる市町村のあり方や役割が、現在、大きく変わりつつあります。

道州制の取組

地方分権の流れをより確かなものにしていくためには、国・都道府県・市町村の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へと移行し、地方公共団体が、各地域の選択に基づいて自主的、自立的に行政を行うことができる新たな行政システムを構築していく必要があります。このような視点に立ち、国・地方公共団体双方の政府のあり方を再構築しようとする考え方が、道州制です。

道州制とは、日本全国をいくつかの大きなブロックに分けて、広域的な自治体である道州を設置しようとする構想です。しかしながら、その概念や内容については、統一された具体像が確立されている訳ではなく、これまでも、経済界、政党、学会などから様々な提言がなされてきました。北海道では、平成12年から道州制を基本とする分権型社会のあり方について広く道民や有識者との意見交換を重ね、北海道が目指す道州制の姿について、次のように整理しています。

基礎自治体中心の行政

地域のことは地域で決める地域主権の実現のためには、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が行政の中心的な役割を担うことが基本となります。したがって、保健福祉やまちづくりなど住民生活に密接に関わる部分は市町村が全面的に担い、道州の役割は広域的な産業振興や社会資本整備などに限定され、国の役割は外交や安全保障など国が本来果たすべきものにさらに限定されるべきです。

企画立案権限の移譲

このような市町村中心の役割分担に対応して、国から地域に権限や財源が大幅に移されたとしても、それを国の法令に従って機械的に執行するだけでは、地域のことは地域で決めることにはなりません。道州や市町村の役割とされることについては、制度の企画立案をも含めて、地域が担うことが重要です。この点こそが、現行の制度と道州制を分けるものと言えます。

財源総額の保障と自由度の拡大

地域の自己決定権という意味では、道州や市町村の財政の基礎は地方税を第一に考える必要があり、地域的な偏在が小さな税源を地方税の基幹とすることが必要です。その上で、国として必要な財源保障・財政調整を行って必要な財源を補い、確保された財源の用途を地域の判断で決定できるようにすることが必要です。

また、北海道では、北海道内でできることについては積極的に進めていきたいと考え、「道州制の先行実施」として、道州制特区、道内分権、道州制北海道モデル事業という3つの取組を行っています。

この中で、道内分権の取組は、道が持っている事務・権限のうち、道州制の下で住民に身近な市町村が実施することが望ましいと考えられるものをリスト化し、市町村から要望のあったものについて、具体の協議を行った上で、移譲を進めていくものです。平成17年3月に策定した「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」に基づき、既に、道が所掌する約2,500件の事務事業と、約4,000条項の権限のうち、補助事業や内部事務を除いた直営事業から189件、権限で2,054条項を市町村への移譲対象として明示したところであり、市町村と十分協議し、同意を得た上で、平成18年度は55市町村に360権限を移譲しました。

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

基礎自治体に求められる3つの要素

地方分権改革の進展により、基礎自治体である市町村は、住民に最も身近な総合的行政主体として位置付けられ、多様な行政サービスの提供を行うとともに、地域の自己決定を的確に果たすことのできる組織体制を整えることが求められるようになりました。三位一体改革や市町村合併の推進、道州制の検討など、市町村を取り巻く国の政策は近年大きく変化していますが、これらはいずれも、分権型社会の実現に向け、新たな地方自治のかたちを構築するための取組に他なりません。

このような市町村を取り巻く環境の変化を踏まえると、地方分権時代の基礎自治体に必要とされる要素は、分権型社会における基礎自治体にふさわしい「権限」、自立した自治を支えることのできる「財源」、高度化する住民ニーズに対応することができる専門知識を持った「人材」の3つに集約することができます。

権 限

地方分権一括法の施行以来、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」をその論拠として、国から地方への権限移譲は着実に進められてきました。また、機関委任事務の廃止に伴い国の通達等による地方への関与が緩和され、地方が自らの判断において地域のあり方を決定する権限を持つようになりました。

また、都道府県と市町村の間では、地方分権一括法で認められた都道府県条例による事務処理特例により、都道府県から市町村に事務や権限を移譲することが可能になりました。旧法の下で市町村合併が進展した県においては、今後、住民に身近な事務を中心に、県から市町村への権限移譲の動きが活発化するものと予想されます。北海道においても、平成17年3月の「道州制に向けた市町村への権限移譲方針」において、財源の措置を含めた道から市町村への権限移譲の考え方を示したところであり、市町村の要望に応じて権限移譲を行う仕組みが、既に整えられています。

地方分権時代の基礎自治体には、住民に最も身近な総合的行政主体として、それにふさわしい権限を持つことが求められます。少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体である市町村が処理できる体制を構築する必要があります。

また、自己決定・自己責任という地方分権改革の趣旨を踏まえると、基礎自治体が担うことが期待される行政分野については、国の法令に従って機械的に事務を執行するのではなく、制度の企画立案を含めて市町村が自ら判断し、地域の実情に応じたサービスを提供することが、より求められていくと考えられます。

財 源

分権型社会にふさわしい地方財政の秩序は、地方公共団体が自己決定、自己責任に基づき財政運営を行うことはもちろんのこと、地域住民から見て、受益と負担の関係がわかりやすいものでなければなりません。

国は、地方への権限移譲と同時に税源移譲の検討を行ってきました。平成16年度から始まった三位一体改革では、国庫負担金の廃止・削減と税源の移譲、地方交付税の見直しがセットで行なわれましたが、その目的とするところは、住民に身近なところで地域特性に合った施策を自らの財源で展開するという、分権型社会にふさわしい地方財政秩序を構築することにあります。

第1期改革では、4兆円規模の国庫負担金の削減と3兆円規模の税源移譲が行われたところですが、地方公共団体は、新しい地方財政秩序の下で、効率的な財政運営を行う責務も併せて負うこととなります。

人 材

基礎自治体である市町村は、規模の大小を問わず、住民に身近な総合的行政主体として、住民に必要な行政サービスを提供し続けなければなりません。社会の成熟化に伴い、住民の要望は多様化、高度化してきており、今後、市町村の役割は、ますます複雑さを増してくることが予想されます。

また、これからの市町村の職員は、現場で住民と対峙しながらも、同時に、地方分権型の行政システムに対応した企画や政策形成の能力が求められるようになります。中央集権型行政システムの下で、国の法令に従って事務を執行していた頃と比べると、職員に求められる資質も変化していくと考えられます。

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

地方分権時代にふさわしい基礎自治体の充実・強化

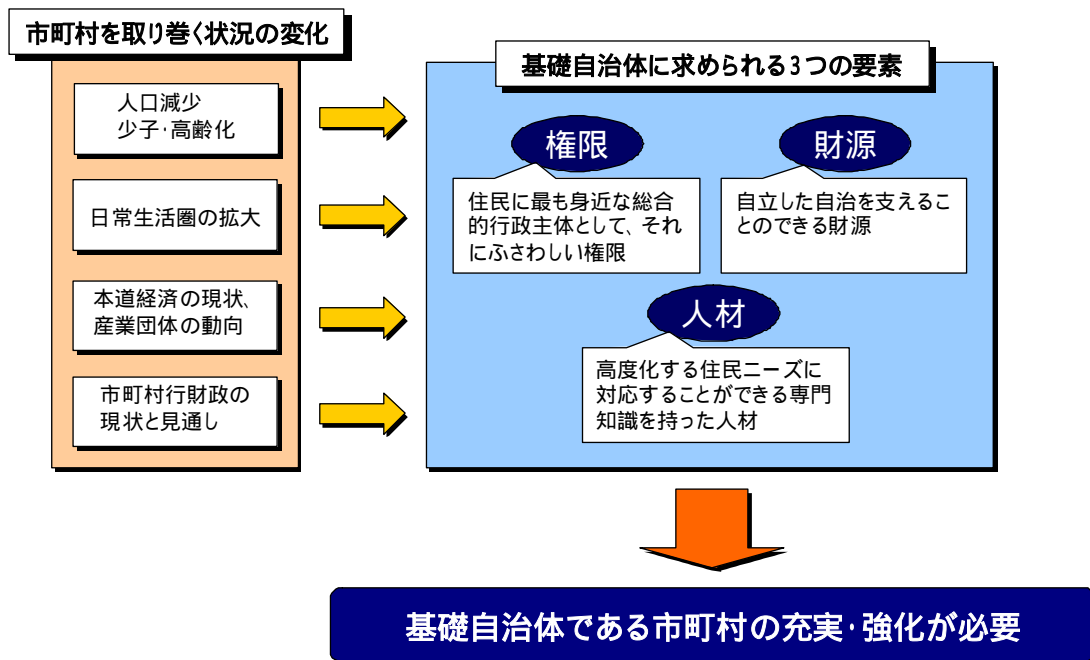
合併新法の土台となった第27次地方制度調査会では、基礎自治体のあり方について多くの議論が重ねられてきましたが、最終答申においては、次のように述べられています。

第27次地方制度調査会最終答申(抜粋)

今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方に基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。このためには、地方分権時代の基礎自治体は、住民に最も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となる必要がある。これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種集団を有するものとする必要がある。

旧合併特例法に引き続き合併新法が制定され、一定期間さらに自主的な市町村合併を推進することとされた背景には、地方分権改革の流れの中で、市町村の自立性を高めていく考え方が、受け継がれたものと考えられます。

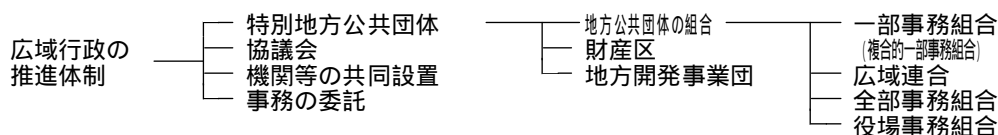
地方分権改革は、地方自らも望んできたことであり、国会での論議が始まった当初から、地方6団体挙げて国に分権改革の必要性を訴えかけてきました。今後、本格的な地方分権時代を迎えるに当たって、地域の行政サービスの主役となる市町村が、市町村を取り巻く状況の変化に適切に対応し、今後とも住民への行政サービスを提供し続けていくためには、「権限」、「財源」、「人材」という3つの要素をバランス良く備え、行財政基盤をより一層、充実・強化していく必要があります。



2 基礎自治体の充実・強化の手法

広域行政

基礎自治体の充実・強化の手法としては、広域行政の制度がこれまで広く用いられてきました。広域行政とは、複数の地方公共団体が事務の一部を連携し、広域的に共同処理することにより、一定の効率化と自治体間の事務補完を図るものです。地方自治法に基づく広域行政の形態には様々な方式がありますが、行政サービスを行うための共同処理の方式としては、一部事務組合や広域連合が主に活用されています。



一部事務組合は、複数の地方公共団体の事務の一部について、共同処理や施設の共同設置・管理を行うために設置されるものです。道内では、平成18年4月1日現在、133の一部事務組合が設置されており、上・下水道、ごみ、し尿処理等の環境衛生関係、消防、教育研修センターや学校給食等の教育関係などを中心に、広く活用されています。

広域連合は、広域的な行政需要への対応に止まらず、地方分権を推進するための具体的な方策の一つとして、平成6年の地方自治法改正により創設された制度です。一部事務組合と比較すると、「国、都道府県等から直接に権限移譲を受けることができる」、「住民の存在を前提とし、議員・長の選挙方法や直接請求について明記されている」、「関係地方公共団体に対し広域計画実施のための勧告が認められている」などの特徴があります。道内では、平成18年4月1日現在、9つの広域連合が設置されており、内訳は、廃棄物処理に関する広域連合が5団体、介護保険事務の処理に関する広域連合が3団体、公立大学に関する広域連合が1団体となっています。このうち、空知中部広域連合は、指定居宅サービス事業者等の指定等に係る事務について、道から権限移譲を受けています。

広域連合制度の創設に当たっては、広域計画の策定や国・都道府県からの権限の移譲、構成団体への勧告権等により組織の自律性が高まり、それに伴い直接選挙制や直接請求等の住民自治の仕組みが活用されることが期待されていました。しかしながら実際には、現行の一部事務組合とほとんど同様の運用がなされており、次のような理由から期待されていた効果が十分に発揮されていない状況となっています。

広域連合の課題

構成団体間の調整や迅速な意思決定が困難であること

広域連合の事務執行は、全ての構成団体の合意が必要であるため、一部の構成団体が反対した場合、広域連合としての意思決定が困難になります。また、調整に相当な時間と労力を要するなど、行政効率性の面で課題があり、迅速な意思決定を要する場合には大きな支障となる懸念があります。

責任の所在が明確ではないこと

複数の市町村の合議により広域連合の運営を行うため、広域連合としての主体性が発揮されない限り、責任の所在が不明確になるおそれがあります。

財政的基盤の確立が困難であること

広域連合は課税権を持たず、地方交付税等の交付団体でもありません。したがって、財源を構成市町村の分賦金に頼らざるを得ないため、権限が付与されたとしても構成市町村の予算査定権に縛られ、自主性を発揮することが難しい状況に置かれています。

広域連合に対する住民の意識が低いこと

住民と広域連合の間には、構成市町村があるため、住民からは広域連合を疎遠に感じます。また、連合長と議会議員の選出に当たり、直接選挙を実施している広域連合は、全国的にも実例がありません。

このように、幅広く権能が付与されている広域連合においても様々な課題があり、広域連合が、市町村との二重構造を回避して地方分権を実質的に担う団体となるためには、連合長や議会議員を直接選挙で選出するとともに、市町村の議会や組織の大幅な簡素化を図ることなどが必要となります。

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

市町村合併

基礎自治体の充実・強化を図るためのもう一つの方法が、市町村合併です。市町村合併は市町村の行政体制そのものを充実・強化する取組であり、次のような効果が期待されています。

市町村合併に期待される効果

行政サービスの維持・向上

専任の職員や組織の設置、専門的職員の配置などにより、多様化する行政需要に的確に対応することが可能となります。また、利用が制限されていた他の市町村の公共施設を利用することが可能となり、同種の公共施設の重複建設を避けることができるため、住民ニーズに対応した効率的かつ重点的な施設の設置が可能となります。

広域的視点に立ったまちづくり施策の展開

幹線道路等の機能的な整備、住宅や産業団地などにおける土地利用の適正化、地域の個性を活かしたゾーニングなど、計画的なまちづくりを実施することができます。また、環境政策や水資源対策、観光振興など、広域的な調整や取組を必要とする課題に関する施策をより効果的に展開することができます。

行政の効率化と行政サービス提供基盤の強化

首長などの特別職、管理部門の職員、議会議員、各種委員会及びその事務局は新たな市町村の規模に合わせて配置され、効率化が図られます。効率化により生み出された経費や人員は、行政サービス部門などに充てることが可能になるため、経費や職員数を増加させることなく、行政サービスの充実を図ることができます。

地域のイメージアップと総合的発展

広域化している地域の産業団体とより広域的、一体的な取組みが可能になり、地域産業の振興が期待できます。また、市制施行やより大きな市町村の誕生によって、存在感の増大や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住、プロジェクトの誘致などの効果が期待できます。

市町村合併は基礎自治体の充実・強化を図る上では最も有効な手段ですが、次のような課題があります。自主的な市町村合併の推進に当たっては、これらの課題について適切に理解した上で進めることが重要となります。

市町村合併の課題

中心地域と周辺地域との格差の拡大

新市町村の周辺部への投資が行われにくくなり、中心地域と周辺地域との社会資本整備の格差が拡大する懸念があります。また、旧小規模町村区域では地元議員が選出されなくなる可能性があり、地域の意見を新市町村の行政に反映しにくくなるといった不安があります。

行政面積の拡大による行政効率の低下

行政面積が拡大になり、その広い区域の中に集落が分散している場合は、支所の設置が必要となるなど、行財政運営の効率化が図られにくくなる懸念があります。

地域アイデンティティの希薄化

旧市町村ごとに行われていた伝統行事や、特徴ある施策を継続することが難しくなり、歴史・文化・伝統などの地域アイデンティティが希薄化する恐れがあります。

財政状況の格差

関係市町村の財政力格差がある場合、合併後の市町村の財政状況が不安定になり、住民負担が増加するなどの懸念があるため、合併の障害となることがあります。

広域行政と市町村合併の関係

広域連合、一部事務組合などの広域行政は、市町村の事務の一部を広域的に共同処理し、自治体間の事務補完と効率化を図る目的で、これまでも、また今後も活用されていくものであり、共同処理している事務の範囲内において、行政の充実・強化のための有効な手法と考えられます。

一方、市町村合併は、基礎自治体としての市町村の行政体制そのものを変えていく取組であり、自治体の充実・強化を図る上では最も有効な手法と考えられます。

このように、基礎自治体の充実・強化を図る手法には、広域連合を含めた広域連携の手法と、市町村合併の手法があり、それぞれ有効であると考えられます。

また、広域連携の取組と市町村合併の取組は、相反するものではなく、例えば、事務の効率化を図るために合併したところ同士が広域連携を行う場合、合併を選択しなかった自治体が近隣の合併した市町村と広域連携を行う場合など、地域の実情に応じ様々なケースが生じるものと考えられます。すなわち、両者は二者択一の関係にあるものではなく、両方を並行して進めていくべきものです。

第 4 章 市町村合併に関する基本的な事項

3 市町村合併についての道の基本的な考え方

市町村合併に関する道の基本姿勢

市町村合併は、あくまでも市町村が住民の意向を踏まえて自主的に判断すべきものです。また、長年にわたって形成され、定着してきた市町村の区域を再編し、これに替わる新たな自治体を構築することは、多くの努力と熱意を要する容易ならざる事業です。しかしながら、わが国の地方分権が着実に歩みを進めていく中で、その実現をより確かなものにし、その成果を地域住民にとって真に実りあるものにしていくためには、分権の担い手となる基礎自治体の充実・強化を図ることが必要です。

また、急速に進む人口減少や高齢化に対応して、市町村が、今後とも住民に必要な行政サービスを提供し続けていくためには、行政体制そのものの充実・強化を図り、足腰の強い基礎自治体を作り上げていくことが重要であり、その手立てとして、市町村合併は最も有効な手段であると考えられます。

本道は、豊かな自然や食材などの優れた資源に恵まれ、全道各地に多くの優れた人材を有しています。これらの資源を有機的に結びつけ、住民との協働によって行政自らが地域経営を大胆に転換していく、そのために、地域の住民が夢を持てるような、あるいは市町村と住民にやる気と元気を生み出すような、そういう発想に立って、今後の市町村合併を考えていくことも大切な視点です。

道としては、合併新法が5年間の時限の下で自主的な合併を推進するものであることを踏まえ、市町村や住民への情報提供に努め、引き続き、道として必要な役割を果たしていく考えです。

合併新法下での市町村合併の推進に関する基本原則

本構想は、地域の住民が地域のあり方について考え、市町村と地域住民がオープンに議論するための出発点です。このため、本構想で示す組合せは、透明性や客観性を重視した手法に基づいて作成し、道として、合併新法下で目指すべきと考える市町村の姿として示しています。

したがって、地域における議論の結果、市町村が自主的、自発的に合併協議に取り組む場合には、その取組を最大限尊重していきます。

市町村合併の真の目的は、道民が、地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となることにより、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことにあります。このため、北海道の市町村合併の推進に当たっては、住民の視点に立って、望ましい基礎自治体を形成していくという観点を重視します。

その上で、全ての道民が望ましい基礎自治体の住民となることにより、豊かな住民生活を実現していくことを、新法下での合併推進に当たっての目標とします。

一方、本道は、面積が広大で人口密度が低く、市街地間の距離が大きいなどの地理的特性を有しています。道内では、旧合併特例法下で多くの地域が合併協議を行いました。地理的条件から合併のメリットが見込めず、「周辺地域の寂れ」が懸念されるなどの理由から、合併に至らなかった地域も少なくありません。

このため、本道における市町村合併の推進に当たっては、このような地理的特性が合併協議や新たなまちづくりの課題となり得るものと認識し、構想で示す組合せは、国の指針における小規模市町村の考え方や道の基本的な考え方との整合性を図りながら、これらの事情に充分配慮したものとします。

また、合併新法では、住民自治の強化のための方策として、「合併特例区」や「地域自治区」などの地域自治組織の制度が新たに盛り込まれ、地域住民の声を行政運営に反映させることにより、合併前の市町村区域の自治権をはじめ、地域の伝統や個性を守っていくための仕組みが用意されています。

広大な北海道においては、従来の基礎自治体の概念を超えるような市町村が、合併により誕生する可能性があります。合併により経営規模が拡大する中においては、地域住民が行政に参加する手立てを確保することは忘れてはならない課題であり、市町村合併の議論と合わせて、NPOの活用や地域コミュニティの再構築を進め、地域住民と行政が協働して地域の個性を守っていく、新しい住民自治の仕組みを創っていくことが必要となります。このため、道としては、地方分権時代にふさわしい基礎自治体の体制強化という観点から合併を推進するとともに、「地域自治組織」制度の積極的な活用を推進し、北海道の風土にふさわしい地域づくりを進めていく考えです。

第 4 章 市町村合併に関する基本的な事項

市町村合併推進の視点

北海道の市町村合併推進に当たっては、全ての道民が望ましい基礎自治体の住民となることを目標とするという基本原則を踏まえ、次のような住民生活の視点に立ち、様々な行政分野などから住民にとって望まれる基礎自治体の規模について検討し、明らかにすることとします。

ア 安心な生活の場

保健・医療・福祉などの民生分野や、ごみ処理、し尿処理などの環境衛生分野は、住民に最も身近で、かつ安心な生活を送る上で重要な分野です。

保健や福祉分野における公共サービスは、年金や生活保護給付などの画一的な基準に基づく金銭給付型のサービスから、保育サービスや介護に関するサービスのよう一人一人に必要なサービスの内容が異なる对人的サービスへと、求められるサービスの質が変化しつつあり、個人や家庭になるべく近い段階でそのあり方を決定し、供給することが必要になってきました。

このため、近年の相次ぐ法改正によって、これまでの機関委回事務や国庫補助事業の制度が改められ、現在は、市町村が計画の策定・実施を含めた総合的な役割を果たすことが求められています。また、医療や福祉分野でも住民の日常生活圏は広域化しており、市町村は、医療連携の実施、保険主体の広域化など、住民にとって最適な行政サービスを提供するための体制を整えていかなければなりません。

一方、ごみ処理やし尿処理などの環境衛生分野では、近年、大量消費社会から環境共生社会への転換、地球規模の環境問題への意識の高まりなどを背景に、より厳しい環境保全対策が求められるようになりました。これらの分野では、これまでも多くの地域で複数市町村による共同処理が進められ、事務の効率化が図られてきましたが、高度な環境保全対策の推進には、従来に増して高度な技術や多額の経費を要するため、今後はより広域的な対応を迫られることが予想されます。

イ 確かな就業の場

本道の多くの地域では農林水産業を基幹産業としており、市町村は、これまでも、農協、漁協、森林組合などの産業団体と一体となって地域産業の振興を図ってきました。しかしながら、グローバル化の進展とそれに伴う生産物価格の低迷、就業者の減少や高齢化など、地域の産業を取り巻く環境は厳しさを増しており、産業団体はこれらの環境変化に対応するため、自主的に広域再編を進めています。

市町村は、このような産業団体の広域化の実態を踏まえ、乾燥・貯蔵、集出荷施設などの効率的な整備や後継者対策の推進など、市町村の振興政策においても、より広域的な視点からの展開を図っていくことが求められています。

ウ 豊かな学習の場

地域の将来を担う子供を育み、子供達に質の高い学びの場を提供することは、市町村の大切な役割です。昭和28年に始まる「昭和の大合併」では、新制中学校を合理的に運営できる8,000人という人口規模を目安に町村合併が進められ、全国の市町村が義務教育に係る施設の整備や運営を担うための基盤が整備されました。

その後、道内の多くの市町村では児童生徒数が減少を続けており、今後、小規模市町村においては、これまでと同様の学校運営を続けることが次第に困難になるものと予想されます。このような状況にあって、地域の子供達に都市部と同等な教育機会を与え、必要な教育水準を保っていくためには、教育委員会の広域化や教員の柔軟な配置など、近隣市町村との連携を視野に入れた取組を検討していくことが必要となります。

また、市町村には、本格的な高齢化社会を迎えるに当たり、人生の各時期に応じて、住民の学習意欲に対応した生涯学習の機会を提供する役割が求められています。住民の多様なニーズに応えるためには、やはり広域的視点に立って生涯学習の提供体制の強化を図る必要があります。

4 本道における望ましい基礎自治体の規模

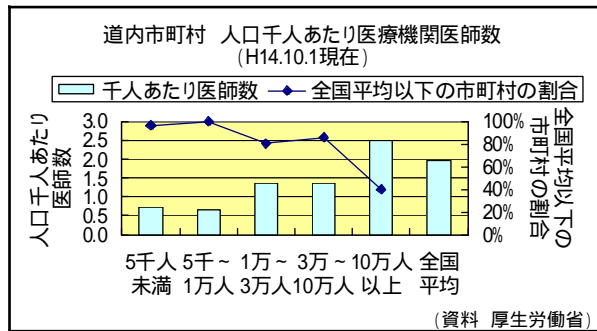
地域医療の確保

北海道における望ましい基礎自治体の規模については、市町村合併に関する基本原則を踏まえ、道内市町村の実情に基づいて、多角的な検討を行いました。

北海道では、人口10万対医師数は平成12年末現在203.1と全国平均(201.5)とほぼ同水準にあります。しかしながら、市町村を単位として医師数の地域差を見ると、人口10万人以上の自治体では全国平均を上回る一方で、人口1万人未満では全国平均の半分以下となっています。

道内市町村における各診療科目ごとの医師の充足度を人口規模別に見ると、ほとんどの市町村で医師が所在するのは内科のみであり、人口5千人未満の小規模町村では外科や小児科の医師は約50%の町村にしか所在していません。人口1万人以上になると、外科・小児科・整形外科の医師がほぼ充足され、人口3万人以上ではほとんどの科目が充足されます。

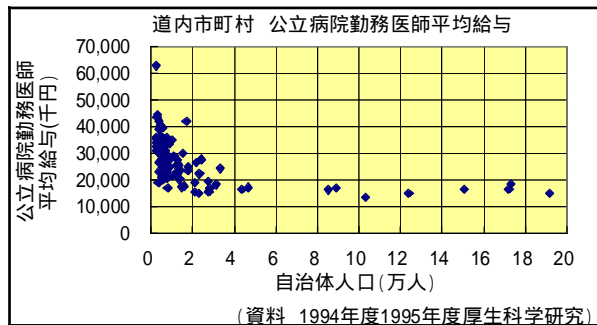
また、特に町村部においては、医師確保の困難という現実の中で、少数の医師を高額の報酬で雇用せざるを得ない状況が生じています。人口3万人以上の自治体では公立病院勤務医師の平均給与はほぼ一定となっているのに対し、人口3万人未満の自治体では高額となる傾向があります。このため、小規模自治体の病院経営においては、結果的に病院経営の赤字を招く、もしくは複数の医師を雇用する財源が不足するといった状況に陥っている場合が多いと予想されます。



道内市町村 医師の所在する市町村の割合 (重複診療科)

人口規模	内科	外科	小児科	整形外科	精神科	眼科
5千人未満	87.8%	52.7%	51.4%	25.7%	2.7%	4.1%
5千~1万人	98.5%	77.9%	73.5%	25.0%	4.4%	1.5%
1万~3万人	100.0%	97.7%	93.2%	84.1%	43.2%	43.2%
3万~5万人	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	90.0%	70.0%
5万~10万人	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	83.3%
10万人以上	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(資料 1994年度1995年度厚生科学研究)

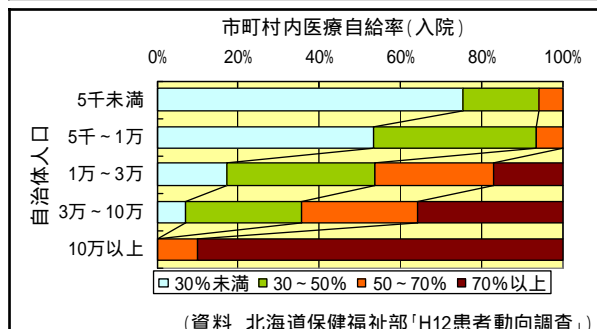
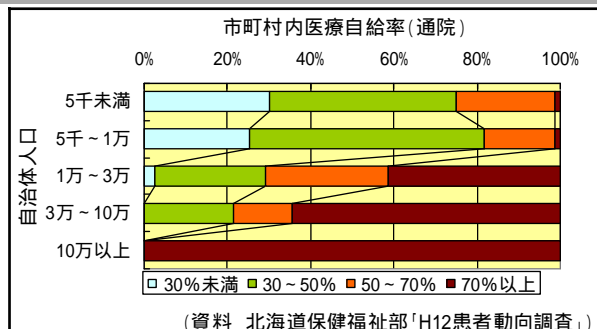


住民の医療行動

通院・入院それぞれについて、道内市町村の医療自給率(市町村の区域内の医療機関への通院・入院割合)を人口規模別に比較すると、市町村の人口規模が小さくなるにつれて、通院・入院共に低くなる傾向が見られます。

市町村は第1次保健医療圏として身近で頻度の高い保健医療サービスを提供し、比較的高度で専門性の高いサービスは第2次保健医療圏で供給しているため、一般的に、比較的高度で専門性の高い医療については、市町村の区域を越えて通院や入院が行われています。

しかしながら、人口1万人未満の自治体においては、日常的症例での受診が多いと考えられる通院医療についても、大半の自治体で自給率50%を下回っています。また、人口1万~3万人の自治体でも、通院こそ7割以上の自治体で自給率が50%を超えていますが、入院については半数以上の自治体が自給率50%未満となっており、住民の医療行動はかなり広域化していることが分かります。



第 章 市町村合併に関する基本的な事項

国民健康保険

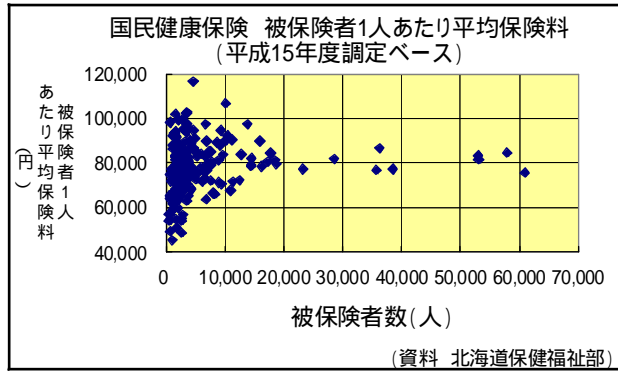
国民健康保険制度は、市町村を単位として保険主体が構成されていますが、道内では、被保険者数3千人未満の保険主体(市町村)が平成15年度末現在で102団体あり、全体の48%を占めています。小規模団体では、1人の重篤患者の発生によって保険会計全体に大きな影響が及ぶため、保険としての調整機能そのものに限界が感じられる状況にあります。

道内の市町村について保険者規模と平均保険料の関係を見ると、規模が小さくなるにつれ、保険運営の不安定性を反映して、団体間の保険料水準の格差が大きくなる傾向があることが分かります。

被保険者数の段階別に、それぞれの被保険者1人当たり保険料の平均額と保険料の散らばり度合いである標準偏差を算出すると、平均額には大きな差はありませんが、標準偏差は保険者規模2万人を境に大きな差が生じており、被保険者数がおよそ2万人以上になると保険料水準の格差が小さくなること分かります。

道内市町村における国民健康保険加入率がほぼ30%～60%の間に分布することを考慮すると、被保険者数2万人に対応する人口は約3万～6万人となります。

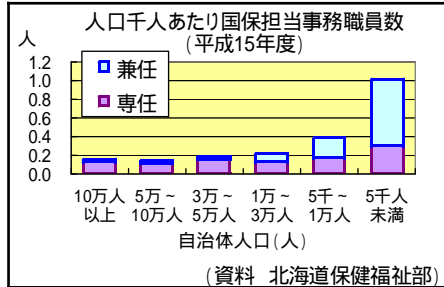
また、国民健康保険事務を担当する職員数の状況では、人口規模が小さくなるにつれて人口当たりの事務職員数が多くなり、事務処理経費が割高であることが分かります。一方、国民健康保険事務と他の職務を兼任している職員の割合が多いことから、高度な専門性を有する職員が確保されていない可能性が高いことも指摘されており、担当職員のほとんどを専任職員で賄うことができる人口規模は、およそ人口3万人以上となっています。



道内市町村 被保険者1人あたり保険料の人口段階別分布

被保険者数	平均	標準偏差
2千人未満	74,533	12,591
2千～3千人	75,156	10,336
3千～5千人	83,169	10,706
5千～1万人	79,799	8,109
1万～2万人	83,266	9,345
2万～5万人	80,003	3,828
5万人以上	80,096	3,375

(資料 北海道保健福祉部、北海道地域主権局)

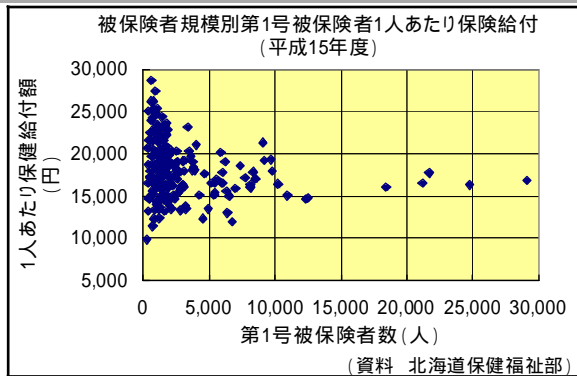


介護保険

介護保険制度も国民健康保険と同様に市町村が保険主体の単位となっています。介護保険では65歳以上の住民が市町村に直接納付する介護保険料を第1号保険料と呼び、各市町村が介護給付需要に応じてその保険料を決定することとされていますが、道内市町村における第1号被保険者一人当たりの保険給付額は、市町村の人口規模が小さくなるほど団体間の格差が大きく、その最大格差は被保険者数が3千人以上1万人未満の団体ではおよそ2倍、3千人未満ではおよそ3倍になっています。

安定的な保険運営を行い得る保険者規模の目安を被保険者数1万人、また最低限の規模の目安を3千人とし、道内の平均的な第1号被保険者数比率である18.2%を用いて、それぞれ市町村の人口規模を算出すると、安定的な規模は5万5千人、最低限の規模は1万6千人となります。

保険運営は、被保険者同士が支え合う仕組みとなっているため、例えば、1人が介護施設へ入所した場合であっても、小規模市町村ほど、平均保険給付額や保険料に与える影響は相対的に大きくなります。このため、財政調整制度が制度化されている介護保険制度においても、小規模市町村の運営は課題が多く、今後、高齢化の進行に伴い介護施設の需要増加が見込まれる中においては、運営主体の広域化が望まれる状況であるといえます。



特別養護老人ホームに入所した場合の保険料への影響額
(粗い試算)

人口規模(人)	高齢化率(%)	高齢者数(人)	調整交付金(%)	1人入所した際の保険料への影響額(円)	50人入所した際の保険料への影響額(円)
3,000	25	750	7	58.9	2,945
5,000	25	1,250	7	35.3	1,765
10,000	20	2,000	6	23.5	1,175
20,000	20	4,000	6	11.7	585
30,000	20	6,000	6	7.8	390
50,000	20	10,000	6	4.7	235
100,000	18	18,000	5	2.8	140
300,000	18	54,000	5	1	50

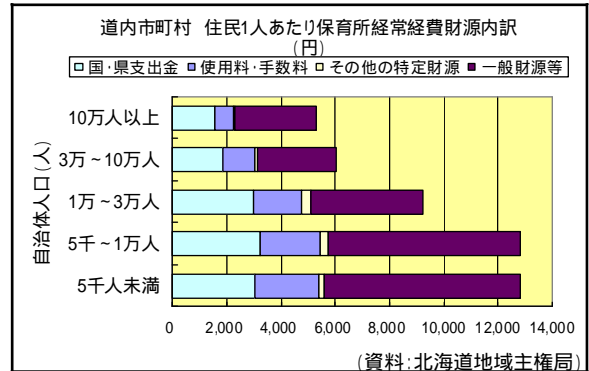
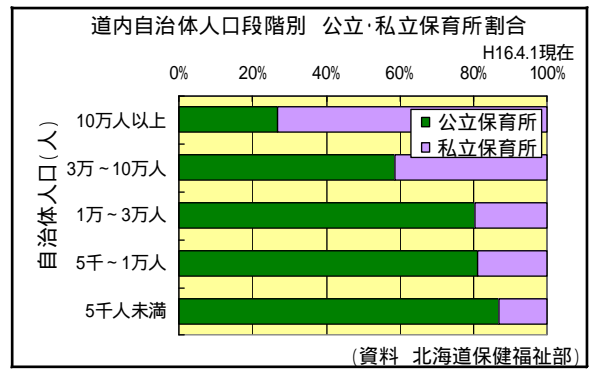
(資料 厚生労働省H15社会保障審議会)

保育行政

北海道では公立保育所の割合が高く、保育所を有する183市町村のうち164市町村で公立保育所が設置されています。認可保育所のうちの公立保育所と私立保育所の設置数の割合を人口別に見ると、人口規模が小さい市町村では、公立保育所の比率がかなり高くなっていることが分かります。

一方、保育行政は市町村の自治事務であり、「住民負担をしてでも公立保育所を維持するか否か」の判断は基本的には地域の住民が行うべきものです。その判断を適切に行うことができるようにするためには、公立保育所の運営に係る負担の状況について、適正な情報提供を行う必要があります。道内市町村の公立保育所運営に係る住民1人当たり経常経費は、人口規模が小さくなるにつれて大きくなる傾向にありますが、人口3万人以上ではおおむね一定となります。

保育サービスは、住民の居住地や職場に近接した身近な地域単位で設置・運営される必要があることから、市町村が自らの責任において、住民ニーズに応じたサービスを提供できるよう、体制の整備を図る必要があります。



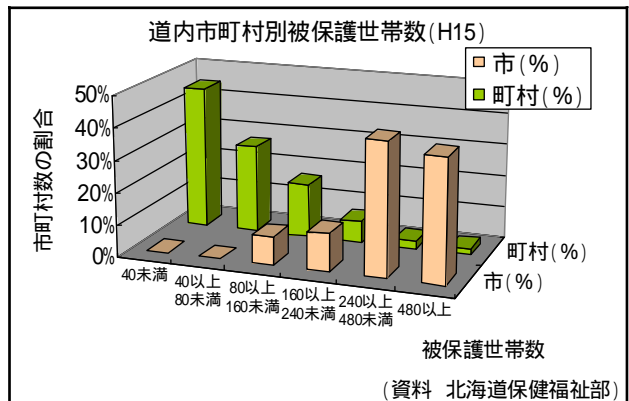
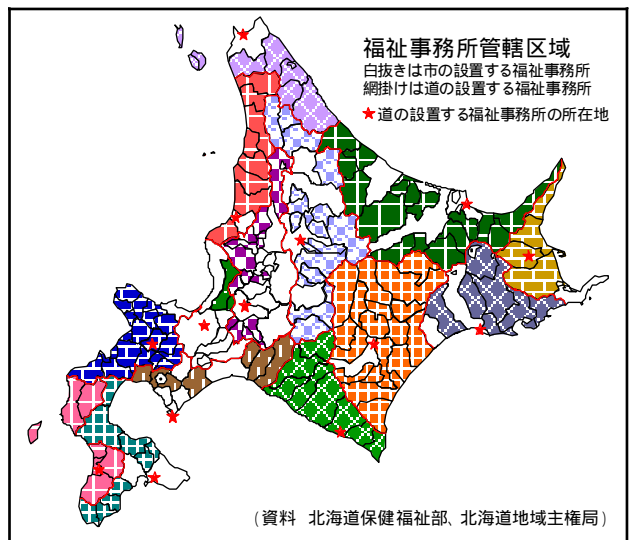
福祉事務所の設置

福祉事務所は、生活保護を始めとする住民に身近な福祉サービスを提供する機関ですが、市において義務設置、町村において任意設置とされています。

道内には福祉事務所を設置している町村はなく、町村部では道の設置する福祉事務所がその役割を担っています。このため、町村部については福祉事務所の所在地が、当該福祉事務所の管轄区域外にある地域も多くなっています。福祉事務所が提供するサービスは、住民に身近なサービスも多く、本来、基礎自治体である市町村が住民に身近な地域で提供することが望ましいものですが、そのためには市町村が福祉事務所を効率的に運営し得る行政規模を備える必要があります。

現行の社会福祉法では、市町村の設置する福祉事務所における現業所員の標準数は、生活保護の被保護世帯数を基準として定められていて、市が設置する事務所では被保護世帯数が240まで3人、町村設置の事務所では被保護世帯数160まで2人とされ、世帯数が80増すごとに現業員1人を加えることとされています。

道内町村の被保護世帯数は、約70%が80世帯未満となっていますが、道内町村部の平均保護率15.9% (平成15年) 及び1世帯当たり平均人員2.66人 (平成12年国勢調査) という値を用い、町村のままで効率的な福祉事務所の運営が可能となる人口規模を算定すると約2万6千人、合併により市になる場合では、効率的な運営が可能となる人口規模は約4万人となります。



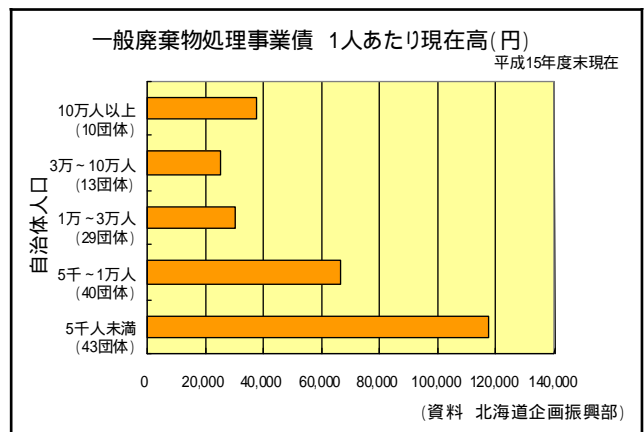
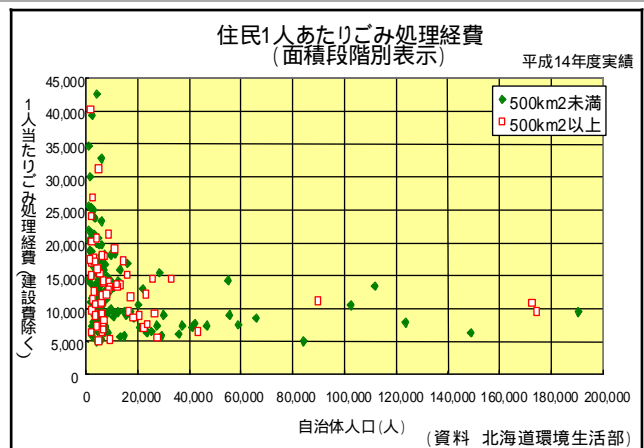
第 章 市町村合併に関する基本的な事項

廃棄物行政

北海道においては、ごみ処理に伴うダイオキシン類の排出削減対策を図るため、平成10年から平成29年までの20年間を計画期間とする「ごみ処理の広域化計画」を策定しています。この計画では、焼却施設の規模を100t/日とする基準の下に、人口規模10万人を目安としながら、経済圏、生活圏、道路状況などの地域特性も考慮した上で、全道を24の広域ブロックと8の離島・単独市ブロックに区割りし、各ブロックにおいて策定した広域化の方針となる基本計画に基づき、広域的なごみ処理を推進しています。

一方、道内の各市町村の人口と住民1人当たりごみ処理経常経費の関係を見ると、人口2万人以上の自治体では5,000円から15,000円の間におおむね収まっているのに対し、人口2万人未満の自治体では171団体が62団体で15,000円以上となっています。

また、平成15年度末現在における道内市町村の人口1人当たりの一般廃棄物処理事業債現在高(市町村起債分のみ。財源対策債を含む。)は、人口1万人未満の市町村では、平均60,000円以上となっており、人口1万人以上の市町村と比較しておよそ2倍の水準となっています。小規模市町村では一部事務組合や広域連合により廃棄物処理施設を共同で建設・改良していることが多く、その場合は、さらに一部事務組合又は広域連合の起債分が加わることを考慮すると、実際の住民負担格差はより大きいと考えられます。



消防行政

道内の消防本部は、全体の約6割が組合消防により構成されています。北海道内の組合消防は、一つの特別地方公共団体でありながら、実態としては業務運営、人事管理、財政運営などの全般において、次のとおり実質的に各構成市町村ごとに運営されている状況にあります。

指令系統

全国の多くの組合消防では、消防緊急通信指令装置が組合本部などに集中配備され、消防や救急業務の出勤に対し集約的対応を行っています。道内の消防組合では、組合内の各消防署ごとに指令装置が置かれ、消防署管轄内に限った指令系統により業務対応を行っています。このため、職員の配置などにおいて効率化が図られず、また、大規模な災害などに対しては、即応体制の面で課題があると考えられます。

財源構成

消防施設等の整備や職員の給与などの管理運営に要する経費は、本部経費の負担金を除き、実質的に各々の市町村が各消防署分の予算措置をするという、いわゆる「自賄い方式」(北海道方式ともいわれている。)となっています。この方式では、組合主導の計画的な消防体制の推進が図りにくく、同じ組合内においても各市町村の財政力の違いにより消防力に格差が生ずるほか、高価な資機材整備の遅れなどの問題も生じます。

人的要素

消防職員の給料表や手当等の勤務条件についても、市町村ごとに異なる運用を行っている場合がほとんどであるため、組合消防内で、市町村区域を越えた職員の人事異動が実施しにくくなっています。このため、人事配置の柔軟性や職員の専門性の向上が図りにくい状況にあります。

平成13年3月、国は「消防広域化基本計画の見直しに関する指針」を発表しました。この指針では、一部事務組合等の広域行政制度の活用は、一般的に責任の明確性、意志決定の迅速性、人材確保の観点から問題があり、コスト的にも割高であることから、小規模消防本部の広域再編については市町村合併により進めることが最も効果的であるとの考え方を示しています。また、管轄人口などにより適切な最小規模を示すことは困難であるとしながらも、災害等に対する出動体制の確保等に鑑み、管轄人口については、おおむね10万人程度以上とすることが一つの目安であるとしています。

その後も国において消防本部のあるべき姿について検討が行われており、平成18年2月には消防審議会から、地理的条件や管轄面積の広狭等についても十分配慮する必要があるとした上で、管轄人口30万人規模以上を目標として設定すべきという答申が行われています。

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

義務教育

小・中学校の1校当たり児童生徒数は、少子化の影響により減少傾向にあり、小規模校では、子供同士が互いに競い合い高め合うことやたくさんの仲間と生活するという体験機会の減少が懸念されています。

国立社会保障・人口問題研究所による年少人口推計の減少率を用いて、将来の児童・生徒数を推計すると、小学校では、平成42年には児童数200人未満の市町村が6割を超え、中学校では、平成42年には生徒数100人未満の市町村が全体の約6割になると推計されます。

小・中学校の学級編制の標準は法によって定められており、1学級の児童・生徒数は40人が標準とされ、1校当たりの学級数は12学級以上18学級以下が標準とされています。これらの標準を基に、1校当たりの児童生徒数を積算すると、小学校、中学校ともに480人～720人(40人×12学級～18学級)となります。

中学校は教科担任制をとっており、各教科の教員を揃えることが望まれています。昭和の合併では、この水準を満たすことを基準として市町村の8,000人という規模が示されました。同様の考え方にに基づき、平成16年度の生徒数を用いて、市町村で1中学校を運営するために最低限必要とされる人口規模を算出すると、最低限12学級として、1万7千人程度の人口規模が必要となります。

また、学校教育の成果は、直接、児童生徒の教育に携わる教員の資質能力に負うところが極めて大きく、優れた人材の確保が求められています。小・中学校の教員数は、学校規模により定められているため、小規模校においては、複数教科の免許を所有している教員が複数の教科を担当しているのが実態となっています。

一方、児童生徒数1人当たりの小中学校に係る運営費用(学校給食費を除く)は、1市町村当たりの児童生徒数が多くなるに従い経費が低下し、児童生徒数1,000人以上でほぼ一定になります。この1,000人規模の児童生徒数に対応する市町村人口を推計すると、小学校においては1万8千人程度、中学校では3万4千人程度となります。

教育行政

社会の変化に対応した教育施策を展開するためには、教育に関する権限の拡大だけでなく、教育委員会事務局の組織体制の整備や事務局職員の個別政策能力を高めることが重要となります。その中で、指導主事は、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導という重要な職務を担っています。

道内市町村の指導主事の配置状況を見ると、小規模市町村における配置率は著しく低く、人口5千人未満の市町村で指導主事を設置しているのは1団体のみ、8千人未満の137団体においても6団体となっています。一方、人口10万人以上の市では、10団体のうち9団体で指導主事が配置されています。

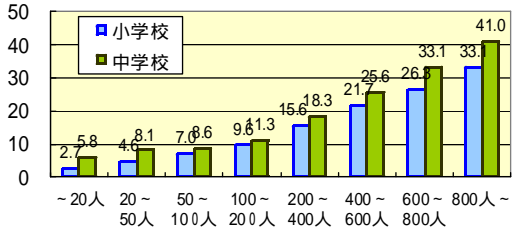
児童・生徒数の将来推計

小学校 児童数	平成16年		平成27年		平成42年	
	市町村数	割合(%)	市町村数	割合(%)	市町村数	割合(%)
50人未満	2	0.9	5	2.4	26	12.3
50人～100人	14	6.6	29	13.7	38	17.9
100人～200人	50	23.6	52	24.5	68	32.1
200人～300人	34	16.0	48	22.6	17	8.0
300人～400人	33	15.6	15	7.1	10	4.7
400人～600人	20	9.4	9	4.2	13	6.1
600人～1000人	16	7.5	19	9.0	15	7.1
1000人～2000人	22	10.4	17	8.0	9	4.2
2000人～5000人	11	5.2	8	3.8	10	4.7
5000人以上	10	4.7	10	4.7	6	2.8

中学校 生徒数	平成16年		平成27年		平成42年	
	市町村数	割合(%)	市町村数	割合(%)	市町村数	割合(%)
50人未満	13	6.1	27	12.7	55	25.9
50人～100人	37	17.5	50	23.6	68	32.1
100人～200人	73	34.4	69	32.5	34	16.0
200人～300人	27	12.7	12	5.7	12	5.7
300人～400人	9	4.2	11	5.2	11	5.2
400人～600人	14	6.6	14	6.6	8	3.8
600人～1000人	17	8.0	11	5.2	9	4.2
1000人～2000人	8	3.8	6	2.8	6	2.8
2000人～5000人	8	3.8	9	4.2	7	3.3
5000人以上	6	2.8	3	1.4	2	0.9

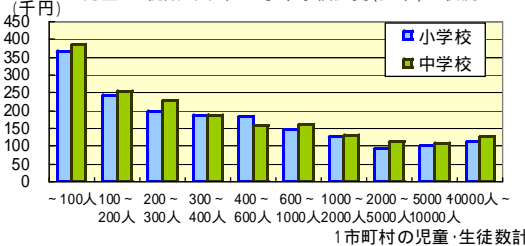
(資料 北海道地域主権局)

道内小中学校の児童・生徒数別平均教員数



(資料 文部科学省「H15学校基本調査」)

児童・生徒数1人当たり小中学校経費(経常)の状況



(資料 文部科学省「H15学校基本調査」)

道内市町村の指導主事の配置率

人口規模	教育委員会数	指導主事	
		事・充て指導主事配置率(%)	充て指導主事配置率(%)
5千人未満	80	1.3	1.3
5千～8千人	57	8.8	7.0
8千～1.5万人	26	23.1	19.2
1.5万～3万人	25	12.0	12.0
3万～5万人	8	25.0	25.0
5万～10万人	6	33.3	16.7
10万～30万人	8	87.5	75.0
30万～50万人	1	100.0	100.0
50万人以上	1	100.0	100.0
合計	212	12.3	10.1

(資料 北海道教育庁 H15.5.1現在)

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

生涯学習

生涯学習活動の中心的役割を果たす生涯学習センターや中央公民館などの施設(ハード面)は、道内の82%の市町村で設置されています(表中のG)。これらの施設は市町村の人口規模にかかわらず設置されており、生涯学習の推進のためのハード面の体制は、全道的におおむね整っているといえます。

市町村における生涯学習推進体制の整備状況 (単位:%)

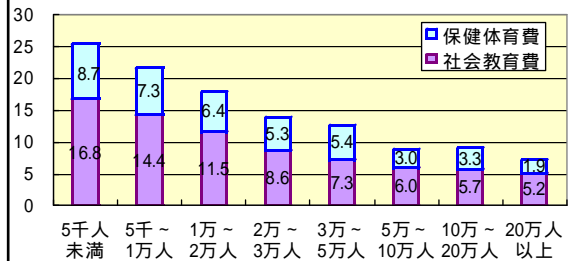
人口規模	団体数	A		B		C		D		E		F		G	
		策定団体数	割合	設置団体数	割合	設置団体数	割合	設置団体数	割合	設置団体数	割合	設置団体数	割合	設置団体数	割合
1万人未満	147	121	82.3	55	37.4	29	19.7	29	19.7	14	9.5	60	40.8	122	83.0
1万～3万	41	36	87.8	19	46.3	9	22.0	12	29.3	2	4.9	29	70.7	35	85.4
3万～10万	14	12	85.7	9	64.3	5	35.7	5	35.7	3	21.4	11	78.6	9	64.3
10万以上	10	10	100.0	8	80.0	6	60.0	10	100.0	2	20.0	10	100.0	8	80.0
合計	212	179	84.4	91	42.9	49	23.1	56	26.4	21	9.9	110	51.9	174	82.1

A 生涯学習推進計画・構想の策定
 B 生涯学習を推進する中心的組織(例えば、「生涯学習推進本部」「生涯学習推進会議」など)の設置
 C 生涯学習の推進に関する諮問的機関・調査審議機関の設置
 D 首長部局と教育委員会との連携を図る行政内連絡調整組織(例えば、「生涯学習関係課長会議」など)の設置
 E 研究的機関・組織の設置
 F 生涯学習を主管する行政内組織(例えば、「生涯学習推進課」「生涯学習係」)の設置
 G 市町村における生涯学習の中心的施設(例えば、「生涯学習センター」「中央公民館」)の設置
 (資料 生涯学習推進体制整備状況等調査(H16)を基に北海道地域主権局集計)

しかしながら、生涯学習を推進するための組織・機関(表中のB～Fの項目)、いわゆるソフト面の体制は、人口規模が小さくなるに従い設置率が低くなっています。特に、行政内の連絡組織(D)や主管組織(F)ではこの傾向が顕著となっており、人口1万人未満では全ての項目において設置率が低くなっています。

また、社会教育及び体育施設に関する人口1人当たり経常経費を人口段階別に見ると、人口5万人以上では、差があまり見られなくなりますが、5万人未満では1人当たり所要経費が高くなっています。

(千円) 市町村人口規模別の1人当たり社会教育費等の状況



(資料 北海道企画振興部)

事務の共同処理における行政の効率性

全国的に共同処理が進んでいる消防事務、し尿処理事務、ごみ処理事務及び介護保険事務については、道内の市町村においても、多くの市町村で広域による共同処理が行われています。

これを市町村の人口段階別に見ると、消防事務では、人口5万人未満の7割以上の市町村が一部事務組合に参加しており、し尿処理やごみ処理事務では、人口3万人未満の6～7割以上の市町村が共同処理を実施しており、介護保険事務については、5万人未満の市町村の7割以上の市町村が共同で処理をしています。

これらの事務について、共同で処理している場合と単独の場合を、処理区域の平均人口で比較すると、広域連合、一部事務組合、機関の共同設置等で実施している場合は、1組合(機関)で約3万4千人～4万9千人となっており、この規模は、単独で実施している場合(3万人～7万7千人)とあまり差がありません。このように、実際に広域又は単独で処理している人口の規模から、本道の実態に応じて効率化が図られていると考えられる人口規模を推察すると、本道では、おおむね人口3万～5万人程度が目安になるといえます。

人口規模別の事務共同処理状況(平成16年4月1日現在) (単位:%)

人口規模	団体数	消防事務	し尿処理	ごみ処理	介護保険
3千人未満	36	100.0	88.9	83.3	100.0
3千～5千人未満	48	97.9	85.4	75.0	100.0
5千～1万人未満	64	93.8	89.1	67.2	96.9
1万～3万人未満	41	80.5	68.3	61.0	70.7
3万人～5万人未満	7	71.4	57.1	57.1	71.4
5万人以上10万人未満	6	33.3	50.0	16.7	16.7
10万人以上	10	10.0	20.0	40.0	10.0

平成16年4月1日現在の状況となっています。(資料 北海道企画振興部)

事務の処理方式における平均人口

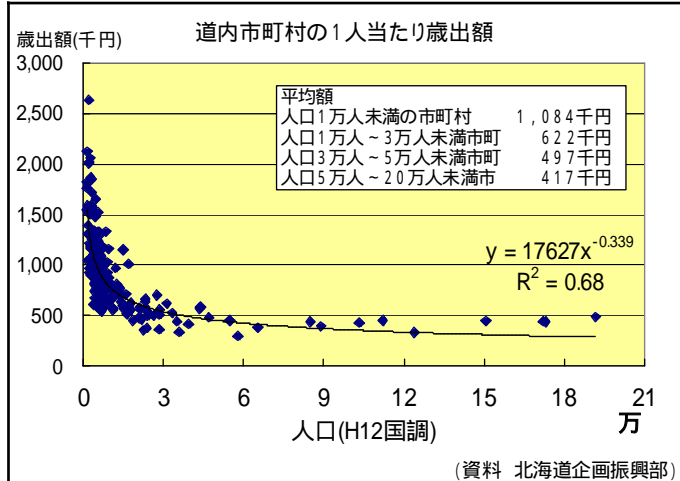
		消防業務	ごみ処理	し尿処理	介護保険
共同処理	構成団体の人口合計 A	1,744,575	1,762,581	1,758,459	1,581,201
	一部事務組合、広域連合数 B	44	36	38	47
	平均人口 A/B	39,649	48,961	46,275	33,643
単独処理	単独施行団体の人口合計 C	2,056,348	2,038,342	2,042,464	2,219,722
	単独施行団体の数 D	27	68	44	29
	平均人口 C/D	76,161	29,976	46,420	76,542
事業主体の平均人口 (A+C)/(B+D)		53,534	36,547	46,353	50,012

1) 人口は、平成16年3月31日現在の住民基本台帳人口としている。
 2) 札幌市は数値から除いている。(資料 北海道企画振興部)

財政の効率性

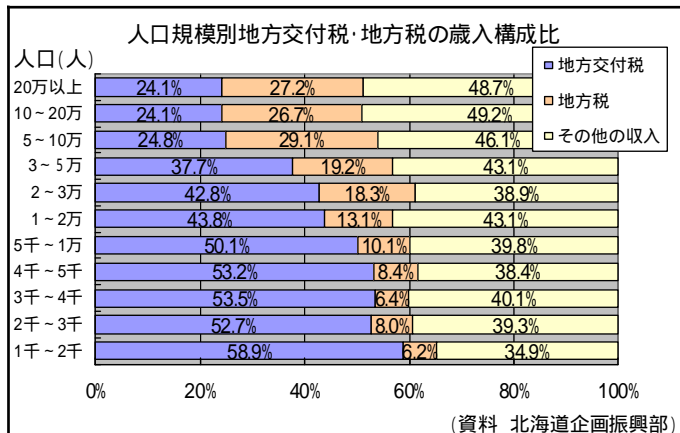
道内市町村の住民1人当たりの歳出額と人口規模の関係をみると、1人当たり歳出額は人口規模が小さくなるとともに増加しています。特に、人口1万人未満の市町村では急激に曲線が上昇しており、効率性が大きく低下することが分かります。また、おおむね3万人のところになると、曲線がなだらかとなり、効率性の差があまり見られなくなっています。

人口規模別の1人当たり歳出の平均額は、人口1万人未満では1,084千円で、人口3万人～5万人未満の区分の2倍を超えているのに対し、人口3万人～5万人の区分では、人口5万人～20万人未満とほぼ同額となっています。すなわち、歳出からみた場合における効率化の分岐点は、人口3万人程度が目安になると考えられます。



人口規模別に地方交付税、地方税、その他の収入の歳入に占める割合を見ると、人口規模が大きくなるに従って地方税の割合が増加し、地方交付税の割合が低下する傾向を示します。

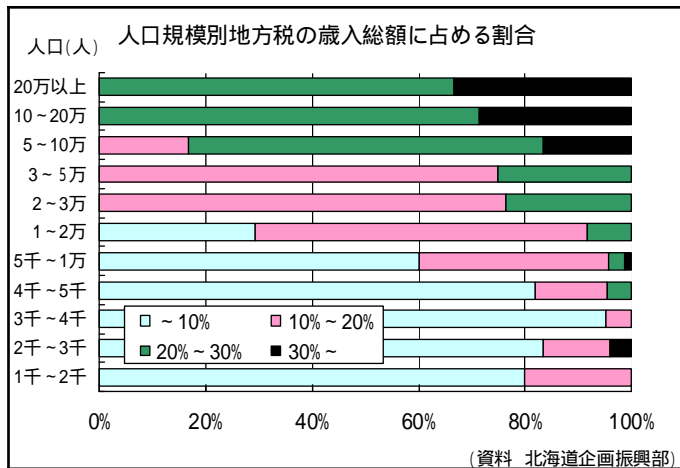
人口5千人未満の町村では、地方交付税に大きく依存した財政構造となっており、地方税の割合が10%を下回るのに対し、地方交付税は50%以上となっています。一方、5万人以上の市では、地方税が約30%、地方交付税が約25%と歳入に対する割合はほぼ一定になっています。



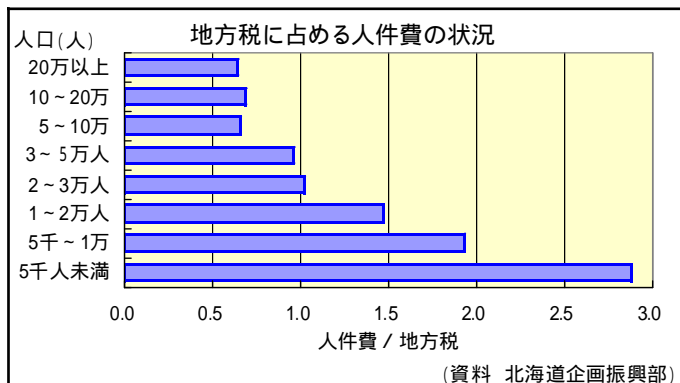
地方交付税は、国の政策により大きな影響を受けることがあるため、安定した行政運営を行うためには自主財源である地方税収が歳入の一定程度を占めていることが望まれます。

各市町村毎に歳入総額に占める税収割合を10%未満、10%～20%、20%～30%、30%以上の4つに区分し、その状況を人口規模別に見ると、人口1万人未満の市町村では、ほとんどの市町村で税収割合が10%未満となっているのに対し、人口5万人以上では税収が20%を上回る市が大半となっています。

道内市町村においては、地方税が地方交付税を上回り、財政基盤が比較的安定する人口規模は、おおむね5万人程度が目安になると考えられます。



また、人口2万人未満の市町村では、市町村行政を執行する上で基本となる職員の人件費を地方税で賄うことができない状況となっています。特に人口1万人未満の市町村では、人件費が税収の2倍～3倍近くになっており、地方交付税等の財源により職員の給与を支払っている状況になっています。人件費と地方税の割合が一定になるのは、人口5万人以上となっています。



第 章 市町村合併に関する基本的な事項

専門性の強化

新たな行政課題への対応や多様化、高度化する住民ニーズに的確に対応した行政の執行には、専門的な知識・技能を備えた職員の確保が必要ですが、小規模な市町村では職員の絶対数が少ないため、1人の職員が多くの仕事を掛け持ちしながら仕事をしています。

右の表は人口約3千人(職員数40人)の役場の例ですが、例えば、保健福祉課では6名の職員が、社会福祉、民生児童、保健予防、介護保険などの業務を担当しており、1人の職員が県庁の3～5課にまたがる仕事を担当している状況にあります。

小規模団体の組織・職員配置状況について(▲町のケース(人口約3千))

課(部係制なし)	担当業務	備考
保健福祉課 (6名)	社会福祉、民生児童、保健予防、介護保険	担当者毎の県本庁の関係する課は、 2名 5課 1名 4課 2名 3課 1名 1課 ・介護保険担当者(2名)は、介護保険を含め、それぞれ4事務、6事務を担当
建設課 (8名)	一般土木・建築、公営住宅、農林土木、水産土木、水道	担当者毎の県本庁の関係する課は、 2名 7課 1名 6課 1名 3課 2名 2課 2名 1課

第27次地方制度調査会第30回専門小委員会提出資料の一部を抜粋

小規模市町村では専門職種の配置人数が少なく、職種によっては配置されていないものもあります。例えば道内では、司書や学芸員は、人口1万人未満では、約3分の2(97/148)、栄養士は、人口5千人未満の市町村では、約4割(33/84)の市町村で配置されていません。さらに、建築技師などの各種技師についても、配置されていない市町村があります。

また、近年重要度が増している法制、情報化、行政改革、高齢者福祉、環境対策、防災の各分野の業務に従事している職員数を人口規模別に見ると、人口2万人未満の小規模市町村では職員配置が「1」を下回る部門もあります。これは、専任職員を配置することができず、兼務による業務形態になっていることを示していますが、このような状況では業務を遂行する上で必要となる内部協議や相談なども十分に行えない状況にあると考えられます。

専門職の配置状況

人口規模	団体数計	司書・学芸員				栄養士				建築技師			
		0人	1人 2人	3人以上	平均人数	0人	1人 2人	3人以上	平均人数	0人	1人 2人	3人以上	平均人数
5千人未満	84	65	19	0	0.3	33	43	8	1.0	11	71	2	1.2
5千～1万人	64	32	25	7	0.9	11	36	17	1.6	2	54	8	1.8
1～2万人	24	9	8	7	1.5	4	7	13	2.3	1	9	14	2.9
2～3万人	17	4	5	8	2.4	2	7	8	2.5	0	2	15	4.3
3～10万人	13	2	3	8	3.7	1	5	7	3.2	0	1	12	7.8
10万人以上	10	1	0	9	8.6	0	0	10	17.7	0	0	10	56.6

(資料 北海道企画振興部)

人口規模別の業務処理体制

(単位:人)

	法制	情報化	行革	高齢者福祉	環境	防災
5千人未満	0.5	0.6	0.9	1.1	0.6	0.3
5千～1万人未満	0.7	1.0	1.1	2.1	1.9	0.6
1万～2万人未満	0.7	1.2	1.1	2.1	1.2	1.1
2万～3万人未満	1.5	2.3	1.5	4.1	2.1	1.2
3万～5万人未満	2.4	4.5	1.5	3.9	2.9	1.3
5万～10万人未満	1.9	7.1	1.3	5.3	2.2	1.1
10万以上人未満	2.9	6.1	2.5	9.6	7.6	2.6

(資料 北海道企画振興部)

職員数の効率性

職員1人当たりで何人の住民に対応した仕事をしているか、地域による職員配置の偏在が少ない6つの部門について人口規模別に整理すると、議会から土木に至る各分野において、小規模市町村になるほど1人の職員が対応する住民が少なくなりますが、2万人以上の町村では、3万人以上10万人未満の市と同程度となっていることが分かります。

人口3千人未満の町村職員1人当たり人口を「1」として、人口10万以上の市の部門毎の職員1人当たり人口倍率を見ると、議会と総務部門では、それぞれ11.8倍、6.6倍となっているのに対して、住民と直接対応する部門である税務や民生では、それぞれ2.9倍、4.4倍となっています。これは、小規模市町村では、議会や総務部門などの内部部門に相対的に職員が手厚く配置されていることを示すものであり、市町村が大規模になるほど議会事務局や総務等の管理部門の配置を効率化することが可能となるといえます。

部門別職員1人当たりの人口の状況

(単位:人)

	団体数	議会 A		総務 B		税務 C		民生 D		商工 F		土木 G		A～Gの計		
		1人当たり人口	倍率	1人当たり人口	倍率	1人当たり人口	倍率	1人当たり人口	倍率	1人当たり人口	倍率	1人当たり人口	倍率	1人当たり人口	倍率	
町	3千人未満	36	1,214	1.0	125	1.0	818	1.0	189	1.0	1,177	1.0	377	1.0	53	1.0
	3千人以上5千人未満	48	1,973	1.6	187	1.5	1,057	1.3	311	1.6	1,476	1.3	548	1.5	80	1.5
	5千人以上1万人未満	63	2,848	2.3	233	1.9	1,075	1.3	329	1.7	2,048	1.7	648	1.7	94	1.8
村	1万人以上2万人未満	20	4,637	3.8	361	2.9	1,312	1.6	406	2.1	3,235	2.7	764	2.0	128	2.4
	2万人以上	11	6,933	5.7	547	4.4	1,831	2.2	672	3.6	4,853	4.1	1,091	2.9	183	3.4
市	3万人未満	13	4,870	4.0	345	2.8	1,515	1.9	422	2.2	2,933	2.5	735	1.9	128	2.4
	3万人以上5万人未満	5	7,307	6.0	456	3.6	1,934	2.4	539	2.9	3,288	2.8	869	2.3	162	3.1
	5万人以上10万人未満	6	10,787	8.9	580	4.6	2,611	3.2	804	4.3	4,658	4.0	1,059	2.8	217	4.1
10万人以上	9	14,352	11.8	820	6.6	2,348	2.9	829	4.4	5,980	5.1	1,035	2.7	247	4.6	

「1人当たり人口」欄は、市町村人口を職員数で除したものであり、「倍率」は、3千人未満の1人当たり人口を「1」として各人口区分の倍率を算出したものです。

(資料 北海道企画振興部)

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

5 市町村合併の期間と規模

基礎自治体の規模

前節では、保健医療福祉、廃棄物、消防、教育に関する行政の人口規模、及び行政運営の専門性と効率性の観点から、基礎自治体として望ましい人口規模について検討を行いました。

この結果導き出された人口規模の目安は、市町村が住民に対し適切な行政サービスを提供するための観点から目安となる人口規模と、財政や効率性の観点から目安となる人口規模に大きく別けることができます。

ア 住民に適切な行政サービスを提供するために目安となる人口規模

行政サービスの提供の観点から目安となる人口規模は、右表のとおり整理されます。これらは、道内市町村の実態に基づき導出された人口規模の目安です。

基礎自治体が住民に身近な「総合的な行政主体」であることを前提とするならば、これらの規模は、財政の裕不裕を問わず、地域に暮らす住民が豊かで安心した暮らしを維持するために、目標とすべき人口規模であると考えます。

目安となる人口規模としては、1万人未満では不十分というものから10万人超が望ましいものまで項目ごとに様々ですが、行政サービスの提供という観点から、専門的職種の配置や運営の安定などが実現できる規模としては、おおむね3万人程度がこれらのほとんどを満たすことのできる人口規模であると考えられます。

分類	項目	目安となる人口規模
保健医療福祉	市町村内の診療科目の充足度	人口3万人以上ではほとんどの診療科目が充足
	医師の給与	人口3万人以上になると平均給与はほぼ一定
	住民の受診行動(通院)	人口1万人未満の大半の市町村では、住民の50%以上が他市町村に通院
	住民の受診行動(入院)	人口3万人未満の半数以上の市町村では、住民の50%以上が他市町村に入院
	国民健康保険の保険料水準	人口3万人～6万人程度以上で保険料水準格差が縮小
	国民健康保険専任職員の確保	人口3万人以上は、担当職員を専任職員で賄うことが可能
	介護保険運営の安定性	5万5千人(第1号被保険者数1万人)以上で、望ましい安定的な保険運営が可能 1万6千人(第1号被保険者数3千人)が、安定的な保険運営の最低限
義務教育	中学校の学級標準	1学級40人で12学級を編成するためには、人口1万7千人程度が最低限必要
	指導主事の配置	人口10万人を超える市は、指導主事の配置が可能
生涯学習	生涯学習推進組織体制	人口1万人未満は推進体制の整備率が低下
専門性の強化	専門職種の配置	人口1万人未満では、専門職配置率が低下
	各行政分野での専門職の配置	人口2万人未満では、専務配置が困難な行政分野が存在
	職員配置の効率化	人口2万人以下では、総務部門等の効率化が困難

イ 効率性の観点から目安となる人口規模

一方、行財政運営の効率性の観点から目安となる人口規模は、右表のとおり整理されます。この中には、市町村行財政の実態に基づくもの、既に共同処理により効率化を図っているもの、国や道が将来目標の目安として示したものなどが含まれています。

基礎自治体が、国や道から包括的な指導監督を受けることなく、自己決定・自己責任を原則に処理していくことを前提にするならば、これらの規模は、自主財源に裏付けられた効率的な財政運営を行うために、目標とすべき人口規模であると考えます。

目安となる人口規模としては、行政サービスを提供するための人口規模より、やや大きめの規模となっており、行財政の効率性の観点からは、おおむね5万人程度が条件を満たす規模であると考えられます。

分類	項目	目安となる人口規模
保健医療福祉	生活保護事務の効率化の運営	町村で福祉事務所を設置する場合、人口約2万6千人以上で効率的な運営が可能 市となる場合は、人口約4万人以上で効率的な運営が可能
廃棄物行政	道の「ごみ処理広域化計画」 ごみ処理経常経費	人口規模10万人を目安として区割 人口2万人未満では1人当たり経費が高額
	ごみ建設改良費	人口1万人未満では、建設改良費の負担が大
消防行政	消防管轄人口	概ね10万人程度以上が目安 (H13消防庁長官通知)
義務教育	学校運営経費の効率化(小学校)	人口2万人程度以上で効率的な学校運営が可能(小学校)
	学校運営経費の効率化(中学校)	人口3万人程度以上で効率的な学校運営が可能(中学校)
生涯学習	生涯学習経費の効率化	人口5万人以上で経費の効率化がほぼ一定
共同処理の状況	消防事務	人口5万人未満の大半の市町村は一部事務組合を組織
	し尿・ごみ処理事務	人口1万～3万人未満の6割以上の市町村は共同処理を実施
	介護保険事務	人口5万人を超える大半の市は、介護認定を単独で実施
	共同及び単独処理区域人口	概ね人口3万～5万人程度以上が、スケールメリットや効率性を活かせる規模の目安
財政の効率性	歳出の効率化	人口3万人程度が効率化を図る目安
	安定した税収	概ね人口5万人程度以上は、地方税が地方交付税を上回り収入の安定性が高まる
	人件費の捻出	人口5万人以上の市になると、税収に占める人件費の割合が安定

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

将来の基礎自治体の姿

平成12年に地方分権一括法が施行されて以降、わが国では三位一体改革や市町村合併などをはじめ、地方分権の推進に向けた様々な取組が進められています。これらは地方分権を進める上での通過点であり、この流れをより確かなものにしていくためには、地方公共団体の自己決定・自己責任を基本理念とした、「地方自治の本旨」を確立していかなくてはなりません。

北海道では、地方分権が大幅に進展し、地域のことは地域で決めることができる社会を、地域主権型社会と呼んでいます。

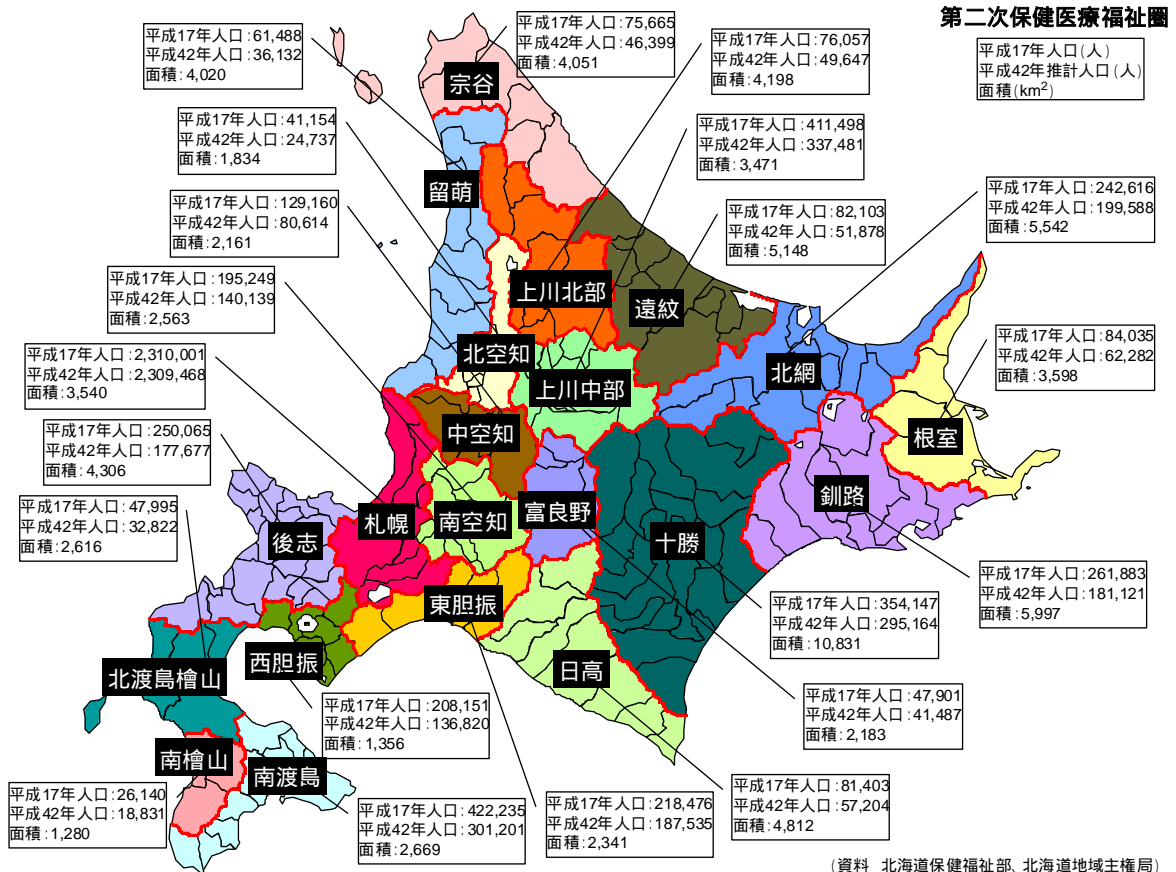
国は、国と地方の役割分担のあり方を含めた「この国のかたち」のあるべき姿の検討に着手しており、北海道では、「道州制の先行実施」として、道州制特区、道内分権、道州制北海道モデル事業など、地域主権型社会の実現に向けた道自らの取組を進めています。一方で、市町村合併や広域行政の取組は、市町村自らの主体的な取組です。これら全ての取組は、将来の地域主権型社会の実現を目指すという共通の理念に基づくものであり、国、道、市町村のそれぞれが、確かな第一歩を踏み出したところです。

地域主権型社会の下での基礎自治体は、地域の自己決定を実現するための十分な財源と人材を持ち、これらを機能的かつ効率的に活用できる組織体制を備え、現在よりも大幅に拡大された多様なサービスを提供することが求められます。これは、地域主権型社会の下での、将来の市町村の姿であり、自己決定と自己責任に基づき安定的な行政サービスを行うことができる、北海道における基礎自治体の理想の姿です。

このような将来の基礎自治体の具体的な人口規模を、前節で検討した規模の目安に基づいて判断すると、おおむね人口5万～10万人程度の規模となります。

一方、北海道では全国を上回る速さで少子化・高齢化が進展し、今後は全国を上回る超高齢化社会の到来が予想されています。こうした北海道の将来を見据えた場合、これからの基礎自治体は、医療、保健、福祉といった地域に最も密着したサービスを総合的に担っていくことが想定されます。

北海道では、これらの分野において、比較的高度で専門性の高いサービスを提供し、おおむね保健医療福祉サービスの完結を目指す地域単位として、第2次保健医療福祉圏という圏域が既に存在しています。この圏域では、地域の住民がこれらのサービスを受けるために必要な医療機関や福祉施設、交通機関などの様々な地域資源が長い年月を経て蓄積され、地域に深く根付いた圏域を形成しています。将来の基礎自治体の区域としては、この「第2次保健医療福祉圏」が一つのイメージとして考えられるところです。



第 章 市町村合併に関する基本的な事項

より充実した基礎自治体を目指す市町村合併の考え方

前節では、様々な観点から本道の市町村の望ましい規模について検討したところですが、道内市町村の中には、多数の市町村による大規模な市町村合併を行うことにより、これらの全ての観点を満たすような、より充実した基礎自治体の形成を目指すべきという意見もあります。

現行制度下においては、権限や財源のより充実した基礎自治体の節目となる規模として、指定都市、中核市、特例市などの制度が定められ、人口規模に応じて基礎自治体に多くの権限や財源が付与されるしくみとなっています。また、これらの規模は、将来の地域主権型社会の下での基礎自治体のイメージを、おおむね満たす規模でもあります。

区分	指定都市	中核市	特例市
要件	人口50万人以上で政令で定める市	人口30万人以上	人口20万人以上

中核市の要件は、平成18年3月末までは、人口50万人未満の場合にあっては面積100km²以上

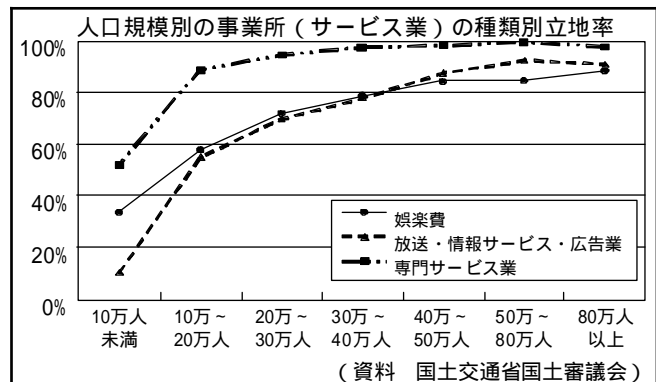
旧法下では、本道をはじめ全国の都道府県において、実際に、指定都市、中核市、特例市といった、より充実した基礎自治体を目指す市町村合併の取組がありました。全国では、さいたま市と静岡市の2市が合併に伴い指定都市に移行したほか、下関市が中核市、鳥取市が特例市に移行しています。本道においても、平成16年12月1日に合併した函館市が合併により人口要件を満たし、平成17年10月1日に中核市に移行しています。このほか、旧法下での合併により中核市の要件を満たした市が青森市など6市、特例市の要件を満たした市が道内の釧路市など7市ありました。

指定都市、中核市、特例市への移行により都道府県の権限や事務が市町村に移譲されると、これまで市を経由して申請を行い都道府県が決定等をしていた事務が、申請から決定までを一括して市で行えるようになり、事務処理に係る期間が短縮されます。また、住民に身近なところで事務を行うことにより、地域の実情に応じたきめ細かな行政サービスを行うことが可能になり、個性的なまちづくりを展開しやすくなるなどの効果が期待されます。

また、指定都市、中核市、特例市といった、より充実した基礎自治体を目指すことによるメリットとしては、権限・財源・人材など行政サービス面の効果だけではなく、企業進出や重要プロジェクトの誘致、地域ブランドの構築など、産業経済面への波及効果も期待されるところです。

例えば、娯楽業、放送・情報サービス・広告業、専門サービス業など、高度なサービス業事業者が充足する人口規模を全国のデータから推察すると、おおむね20万～30万人程度となっており、特例市や中核市の人口要件と一致しています。また、政府や民間によるプロジェクトへの参加状況でも、指定都市、中核市及び特例市、その他の市、町村の別により、有意な差が見られます。

これらは、直接的な経済効果に止まらず、全国的な知名度の上昇を通じて産業振興面で有利な条件を生みだし、産業経済のさらなる発展に資する効果も期待されるところです。



	産業クラスター計画			Jリーグ本拠地		
	参加団体数	総数	割合	所在団体数	総数	割合
指定都市	11	14	78.6%	12	14	85.7%
中核市・特例市	26	76	34.2%	7	76	9.2%
その他の市	56	639	8.8%	5	639	0.8%
町村	10	1375	0.7%	0	1375	0.0%

（資料 北海道地域主権局）

本道の市町村においても、地域住民の機運の盛り上がりなどにより、大規模な市町村合併を行うことによって、指定都市、中核市、特例市といった、より充実した基礎自治体を目指すということは十分想定されるところです。また、本道の地理的特性等を反映し、現行の法制度の下では指定都市、中核市などの要件を満たさない場合であっても、その要件の緩和を求め、それによってより充実した基礎自治体への移行を目指すということも考えられます。

そのような取組が実際に行われる場合には、地域の実状や要望などを踏まえ、道としても、その実現のために積極的な役割を果たしていく考えです。

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

本構想で目指す市町村合併の期間と規模

北海道では、道から市町村への権限移譲を柱とする道内分権の取組や国への道州制の提言など、地方自治の望ましい姿を見据えた取組を進めています。一方、市町村合併は、基礎自治体の充実・強化を図ることによって、住民サービスを提供する基盤を整えるという市町村自らの取組であり、分権型社会における北海道の望ましい姿を目指すという点では、両者は共通の理念に基づいたものです。

こうした道及び市町村の取組は、それぞれが歩みを始めたばかりであり、今後、長い時間をかけて融合を図っていくべきものです。したがって、これらは、将来的な目標を共にするものであることを念頭に置きつつも、両者を並行して進め、それぞれができることから始めていくことが大切です。

また、道州制は、将来の国のかたちを変えていこうとする長期の取組であり、5年間の時限立法である合併新法とは目標とする期間が異なります。本構想により目指す市町村合併は、あくまでも合併新法の5年の期間内にその実現を目指すものでなければなりません。

旧法下における道内の合併協議では、一つの合併協議に参加した市町村数が少ないことが特徴であり、実際に合併に至った地域では、2団体による合併が過半数を占めていました。すなわち、本道においては、多くの地域において、大規模な合併を目指すという機運は高まらず、むしろ、住民に必要な行政サービスを提供し続けていくために、基礎自治体の体制整備を図るという視点に立ち、現実的な合併協議を指向する傾向が強かったと考えられます。

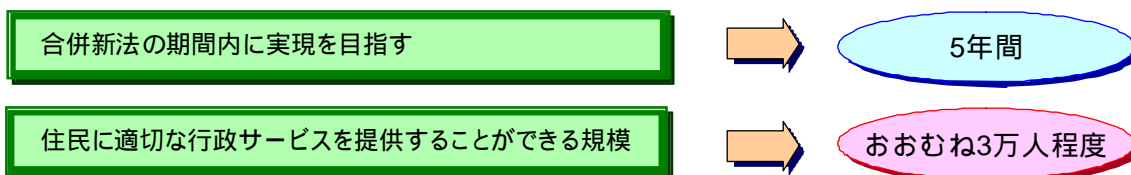
また、本道においては、平成17年3月に「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」を策定し、市町村からの要望に応じて、権限と財源をセットにして移譲する制度が確立されたところです。このため、中核市・特例市などの画一的な人口基準に拠らなくても、個々の市町村の要望に応じて権限や財源を移譲することが、既に可能となっています。

このような実態や道の基本的な考え方などを踏まえると、合併新法の下で実現を目指すべき規模としては、あくまでも住民生活の視点に立って望ましい規模とすることを優先させるべきです。

その上で、大規模な市町村合併を行うことにより、将来の地域主権型社会の下で想定される基礎自治体を目指す、あるいは指定都市、中核市、特例市など、より充実した基礎自治体を目指す取組については、5年の時限の下で自主的な市町村合併を推進するという合併新法の趣旨を踏まえ、あくまでも地域の自主的、自発的な判断で、かつ合併新法の期間内に実現を目指す具体的な動きがあった場合には、それを踏まえて構想に反映させていくこととします。

前節では、様々な観点から本道の市町村の望ましい規模を検討した結果、住民に適切な行政サービスを提供するために目安となる規模として、おおむね人口3万人程度、行財政運営の効率性を追求する観点から目安となる規模として、おおむね人口5万人程度という目安が導かれました。

このうち、本構想において実現を目指すべき市町村の規模としては、今後も住民に適切な行政サービスを提供し続けることができる、おおむね人口3万人程度の規模とするのが適当と判断します。これは、合併特例法による市制施行の規模とも一致しています。



なお、第27次地方制度調査会では、合併新法において解消すべき市町村の人口規模の基準を明示するかどうか、賛否両面から議論が行われました。結果的に、新法に基づく国の指針には、都道府県の構想における組合せの対象市町村として「おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村」という記述が盛り込まれています。

この、「おおむね1万人未満」の人口基準については、第27次地方制度調査会の最終答申に盛り込まれた、合併新法後の合併が困難な市町村の扱いと一体の関係にあると推察され、今後の国の立法政策次第では、本道の市町村にとって大きな意味を持つ可能性があることに留意する必要があります。

第 章 市町村合併に関する基本的な事項

第 章

構想対象市町村の組合せ

1 市町村の結びつき

組合せの検討対象

本構想は、北海道の将来を見据えた基礎自治体の体制整備を図る観点から、合併新法の期間内に実現を目指すべき基礎自治体の姿について、すべての市町村に対し情報を提供する役割を担っています。また、合併新法の期間内に全ての道民が望ましい基礎自治体の住民となることを目標にするという、合併推進の基本原則を踏まえ、構想に示す組合せは、道内のすべての市町村を対象として検討した上で、客観的に適切と考えられる組合せを示す必要があります。

ただし、合併新法の土台となっている第27次地方制度調査会では、「大都市のあり方」と「基礎自治体のあり方」は、並列の論点として扱われ、異なる視点から議論が行われました。合併新法は、このうち「基礎自治体のあり方」についての答申を基に、5年間の時限立法として具現化されたものです。

道内最大の都市である札幌市は、1府県にも匹敵する人口規模を有し、また政令指定都市として、現行法下で最大限の権限を既に有しています。合併新法では、構想の対象市町村として、「合併を推進する必要があると認められる市町村」を対象とすることを定めており、地方分権時代にふさわしい基礎自治体の体制強化という合併新法の立法趣旨から判断すると、札幌市はこの「合併を推進する必要があると認められる市町村」には含まれないものと考えられます。このため、札幌市については組合せの検討対象から除外することとしました。

市町村の結びつきについての考え方

構想で示す市町村合併の組合せは、市町村や住民の実態を的確に反映したものとすべきです。また、組合せの区域を決めるに当たっては、次のとおり、住民の日常生活圏や地域産業の経済圏、行政活動の区域、地勢的特性などを十分に踏まえ、そこに住む住民が、新たな市町村に対し一体感を感じることができる区域にしていける必要があります。このため、まずは、このような市町村の結びつきの実態を客観的に把握することとします。

住民の日常生活圏

道路網をはじめとする社会資本の整備やモータリゼーションの進展に伴い、住民の日常生活圏は拡大してきました。地域に暮らす住民の日常生活行動である通勤・通学、日用品の購買、通院・入院、施設入所などにおいても、市町村の区域を越えた行動が日常的に行われています。住民が一体感を感じることのできる市町村の区域を検討していくためには、こうした実情を踏まえたものとするのが自然です。

また、バス路線やタクシーの営業区域、電話の市外局番などは、地域住民の需要に応じた営業網を構成していますが、地域によっては市町村の区域を越えて展開されています。これらの多くは、住民の生活実態に応じた区域設定がなされており、住民の日常生活圏を把握するための重要な手がかりとなります。

地域産業の経済圏

地域の産業団体は、市町村と一体となって産業振興を図っており、その枠組は既存の市町村の区域を越えて広域化しています。このような取組は、道内の多くの地域の基幹産業である第1次産業について、特に顕著に見られ、地域住民に就業や生活の場を提供するため、市町村の産業振興策と歩調を合わせながら、総合的な住民貢献を行っています。

このような地域経済圏の変化を踏まえていくことが、地域の産業基盤の充実に役立ち、ひいては地域の活性化につながるものと考えられます。

行政活動の区域

国や道の出先機関には、公共職業安定所や保健所などのように、地域住民に対して直接サービスを提供するものがあります。これらは、住民生活との関連が強く、地域に根差した圏域を形成しているものとして留意すべきと考えられます。

また、道内では多くの地域において、環境衛生、消防、厚生福祉、教育などの行政事務を複数の市町村が共同で行っています。これらは、市町村自らの取組により広域化を進め、住民サービスの充実を図ってきたものであり、自主合併という合併推進の趣旨に鑑み、十分に尊重すべきです。

地勢的特性

多様な自然環境に恵まれた本道では、地域により自然との共生を図るための様々な対応をしています。これらは、行政と地域住民の協働により実現すべきものであり、特に、火山噴火災害に対する防災対策や湖沼の環境保全対策などの取組については、複数の市町村による連携が重要となっています。組合せの検討に当たっては、このような取組を適切に反映させることが望ましいと考えられます。

第 章 構想対象市町村の組合せ

クラスター分析の概要

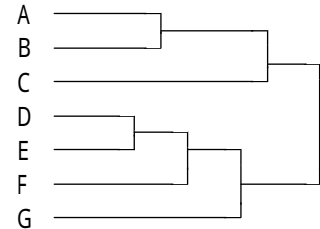
道内市町村の類似性を多元的に分析し、市町村の結びつきの状況を客観的に把握するための手法としては、「クラスター分析」と呼ばれている統計的分析手法を用います。クラスター分析とは、類似しているもの同士を同じグループに分類する手法の総称で、さまざまな科学分野の分析で広く用いられている手法であり、平成12年に各都道府県が合併推進要綱で示した合併パターンを作成に当たっても、少なくとも11都府県で活用されていました。

クラスター分析の具体的な手順は、まず、対象物の性質を表す指標を選定します。次に、その指標に従って対象物の「類似度」を計算し、その類似度に従って対象物(市町村)を順次グループにまとめあげていきます。結果は、右の図のような樹形図の形で視覚化されます。

クラスター分析は、用いる指標を決めれば、結果(樹形図)は一つに決まります。したがって、分析の対象となる対象物(市町村)の性質を表す指標について、市町村合併の検討に用いるために妥当かどうかを一つ一つ検討し、用いる指標を選定することが重要になります。

この分析手法を用いることで、市町村の結びつきの階層構造が明らかになり、住民や市町村への客観的な情報提供が可能になります。

結びつき強 ←→ 結びつき弱



ここでは、既存の支庁界などの枠組に囚われずに、住民生活や行政活動などの実態を組合せの検討に的確に反映させるため、札幌市を除く道内179市町村を対象として、一括して分析を行います。

クラスター分析に用いる指標

検討の結果、クラスター分析に用いることとした指標は、次の31指標です。内訳は、住民活動15指標、行政活動10指標、産業経済4指標、地勢的特性2指標となっており、各指標の概要は後述のとおりです。実際の計算は、縦179行、横約3,000列の行列データを、決められた手順に従い計算することになります。

クラスター分析に用いる指標一覧表

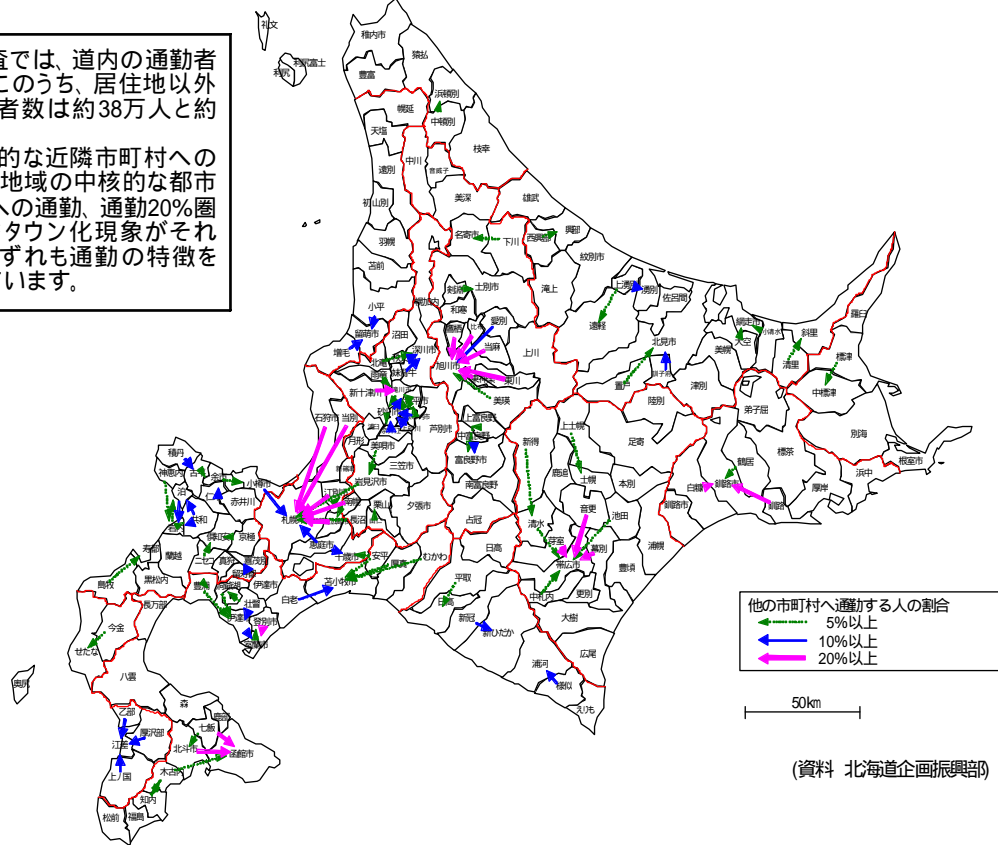
分類	指標	基礎資料	区域数	備考		
住民活動	日常生活	通勤圏 5%以上圏	平成12年国勢調査			
		10%以上圏				
		20%以上圏				
		通学圏 10%以上圏			平成12年国勢調査	
		30%以上圏				
		商圏 10%以上圏			北海道広域商圏動向調査報告書	
	20%以上圏					
	医療圏	入院20%以上圏	H12患者受療動向調査(国保診療分)			
		通院20%以上圏				
	高齢者保健福祉圏	施設通所10%以上圏	介護保険課調べ独自調査(H17.10実施)			
施設入所5%以上圏						
電話市外局番		道内電話番号			54局番	
住民サービス	バスネットワーク等	路線図、時刻表	122路線			
	タクシー営業許可圏	北海道運輸局	55区域			
歴史的沿革	分村前の同一行政区画	北海道市町村行政区画便覧	42区域	明治35年以降の分村地域(既合併地域を除く)		
行政活動	国出先機関	簡易裁判所管轄区域	下級裁判所の設立及び管轄区域に関する法律別表	33区域		
		公共職業安定所管轄区域	厚生労働省組織規則別表第5	38区域		
	道出先機関	警察署管轄区域	北海道警察署条例	69区域		
		保健所管轄区域	北海道保健所条例	26区域		
	広域行政	一部事務組合・広域連合	H16地方公共団体間の事務の共同処理状況調べ	113組合	全道一円の組合のほか、広域圏、教員研修、大学、競馬、工業用水道、港湾管理の各組合を除く	
		事務委託		14地域		国営土地改良関係を除く
		機関の共同設置		39地域		公平委員会を除く
	広域的圏域	都市計画区域	北海道の都市計画(道都市計画課)	12区域	複数の市町村に跨る区域	
		道立高等学校通学区域(平成17年度の新通学区域)	道立高等学校通学区域規則別表	19区域	石狩8学区は1区域とする	
		第2次保健医療福祉圏	北海道保健医療福祉計画	21圏域		
産業経済	農業協同組合(JA)区域	北海道農業協同組合中央会資料	53組合	複数の市町村に跨るJA		
	漁業協同組合	沿岸地区漁業協同組合一覧	15組合	複数の市町村に跨る漁協		
	森林組合	森林組合地区内市町村一覧	52組合	複数の市町村に跨る組合		
	営業使用自動車移動圏(5%以上)	平成11年道路交通センサスOD調査				
地勢的特性	火山防災・原子力防災	道防災消防課資料	6地域	駒ヶ岳火山防災会議協議会ほか4協議会及び泊発電所原子力防災会議協議会		
	水系(湖沼)	道河川課資料	5地域	大沼環境保全対策協議会ほか4協議会		

第 章 構想対象市町村の組合せ

通勤圏の状況

平成12年国勢調査では、道内の通勤者数は約273万人で、このうち、居住地以外の市町村への通勤者数は約38万人と約12%を占めています。

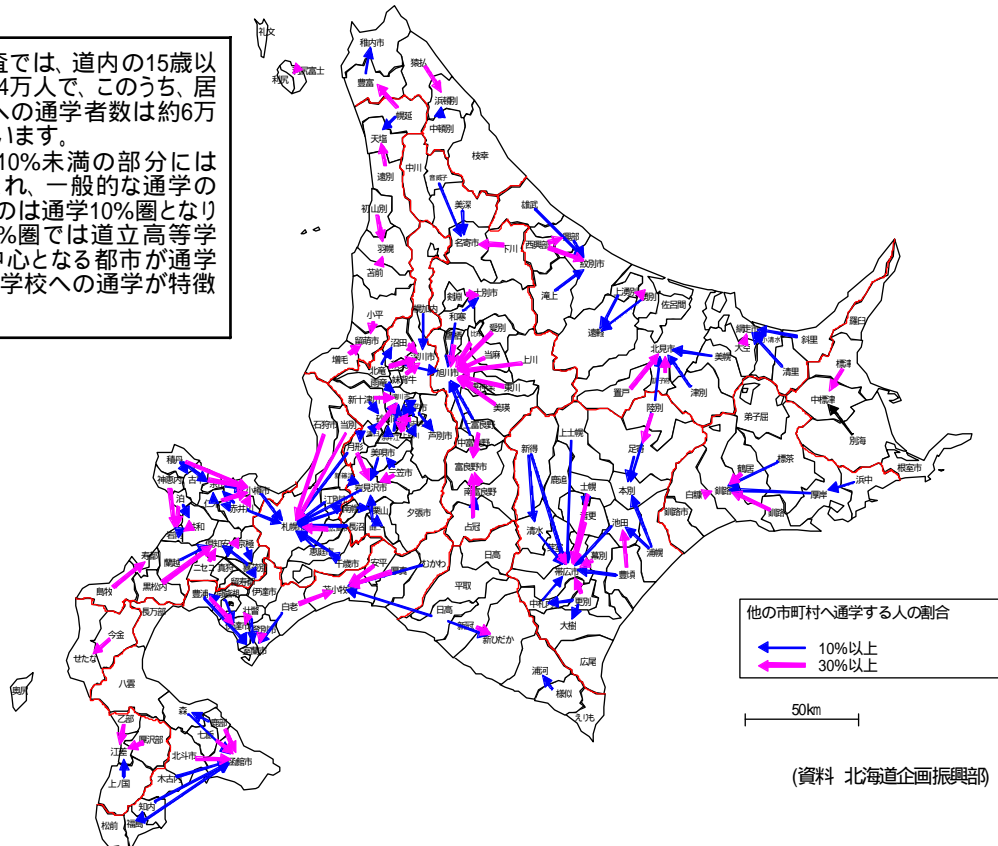
通勤5%圏は一般的な近隣市町村への通勤、通勤10%圏は地域の中核的な都市やリゾート施設などへの通勤、通勤20%圏は都市周辺のベッドタウン化現象がそれぞれ現れており、いずれも通勤の特徴を反映したものとなっています。



通学圏の状況

平成12年国勢調査では、道内の15歳以上の通学者数は約34万人で、このうち、居住地以外の市町村への通学者数は約6万人と約18%を占めています。

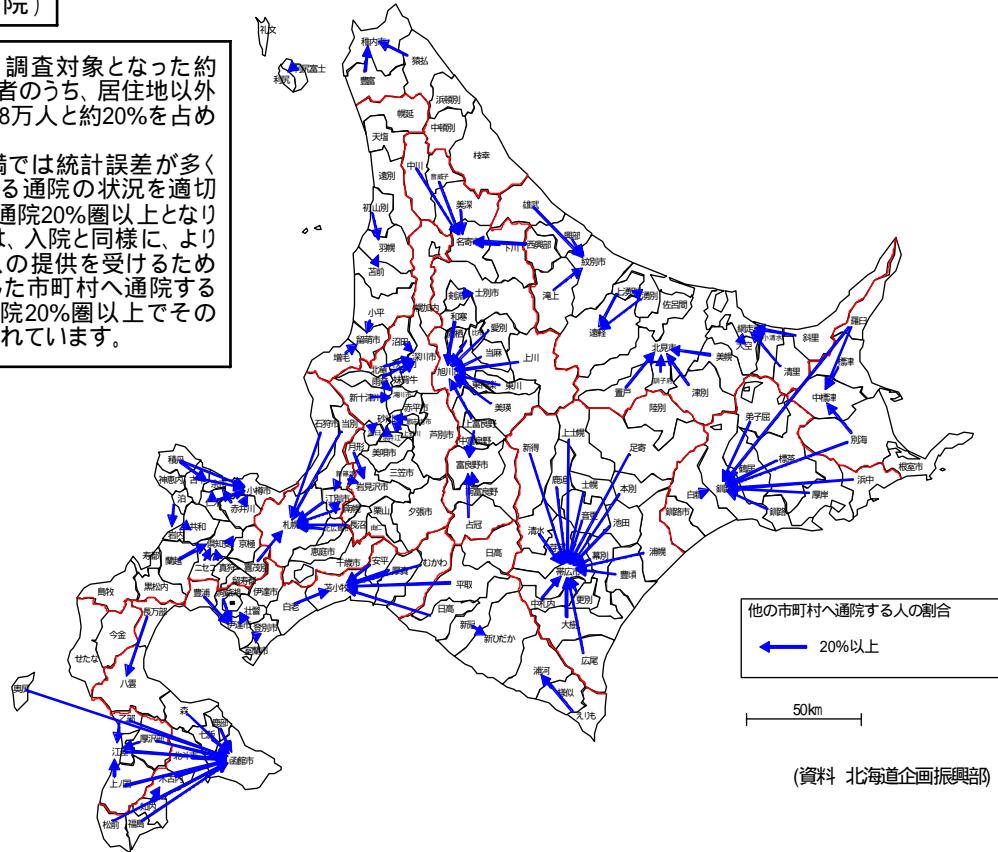
通学者の割合が10%未満の部分には統計誤差が多く含まれ、一般的な通学の実態を反映しているのは通学10%圏となります。また、通学30%圏では道立高等学校通学区域ごとの中心となる都市が通学先となっており、高等学校への通学が特徴的に現れています。



医療圏の状況(通院)

通院については、調査対象となった約141万人の通院受療者のうち、居住地以外の通院者数は約28万人と約20%を占めています。

通院割合20%未満では統計誤差が多く含まれ、地域における通院の状況を適切に反映しているのは通院20%圏以上となります。また、通院では、入院と同様に、より高度な医療サービスの提供を受けるために診療科目の充実した市町村へ通院するのが特徴であり、通院20%圏以上でその傾向が顕著に反映されています。

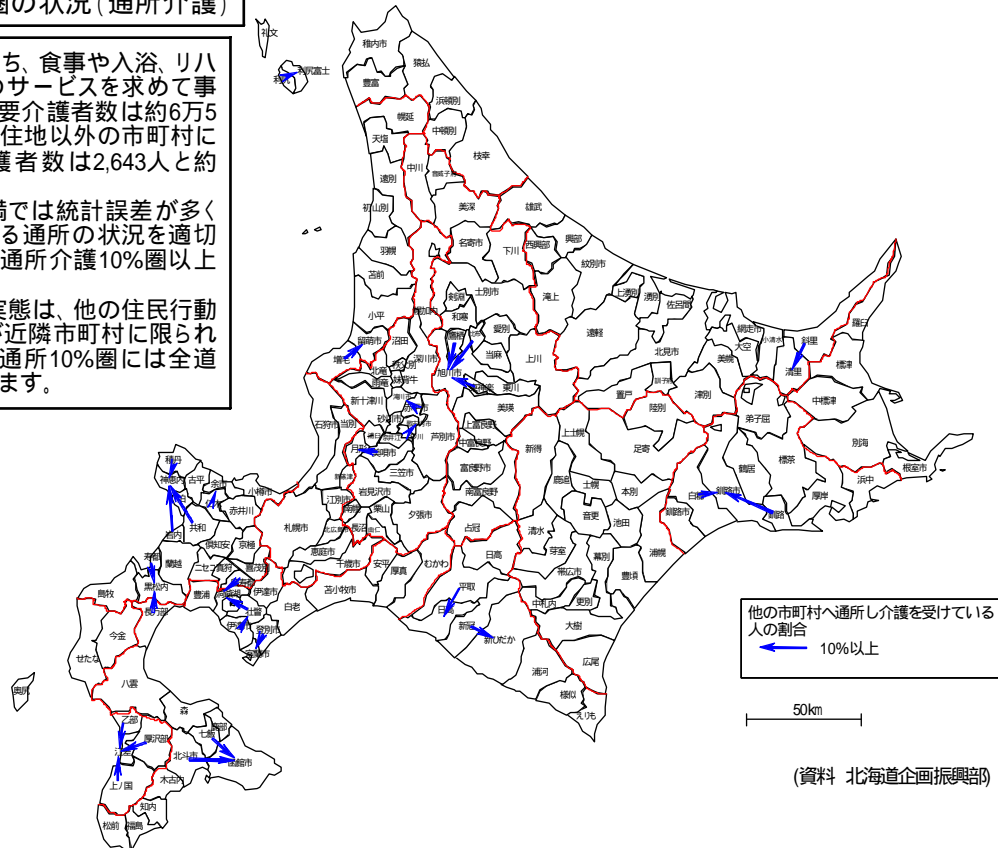


高齢者保健福祉圏の状況(通所介護)

道内の高齢者のうち、食事や入浴、リハビリテーションなどのサービスを求めて事業所に通所している要介護者数は約6万5千人で、このうち、居住地以外の市町村に通所している要介護者数は2,643人と約4%を占めます。

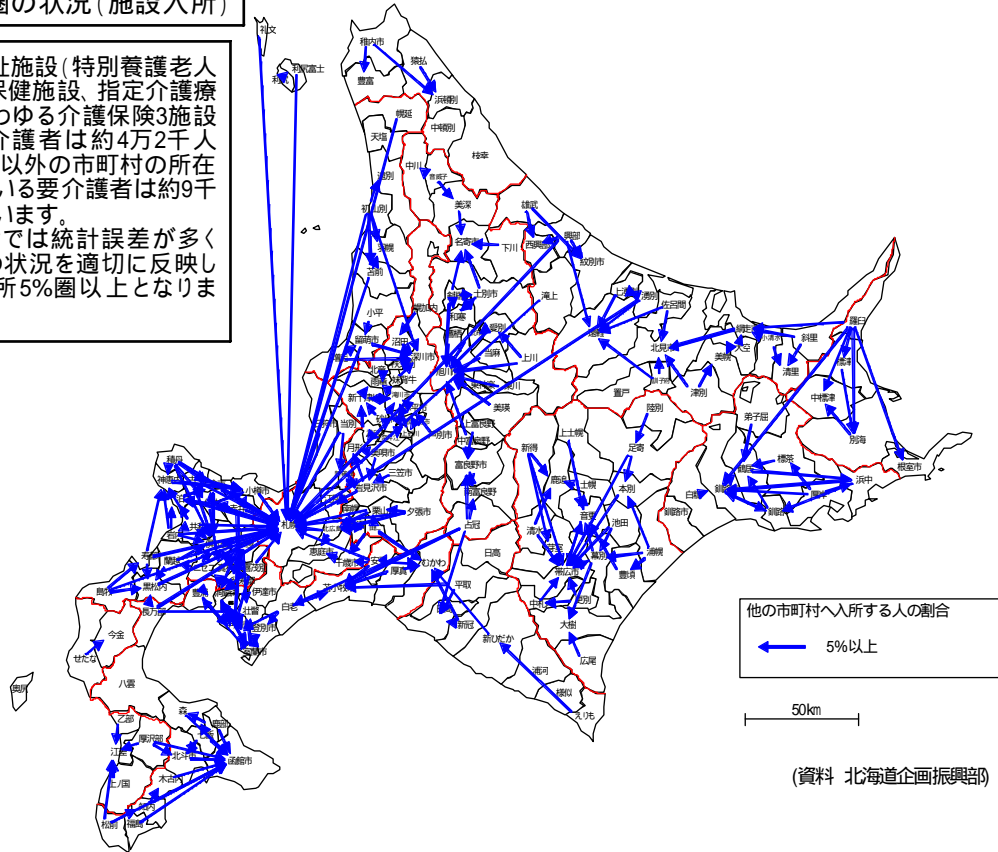
通所割合10%未満では統計誤差が多く含まれ、地域における通所の状況を適切に反映しているのは通所介護10%圏以上となります。

通所介護の利用実態は、他の住民行動と異なり、ほとんどが近隣市町村に限られている状況ですが、通所10%圏には全道で28市町村が該当します。



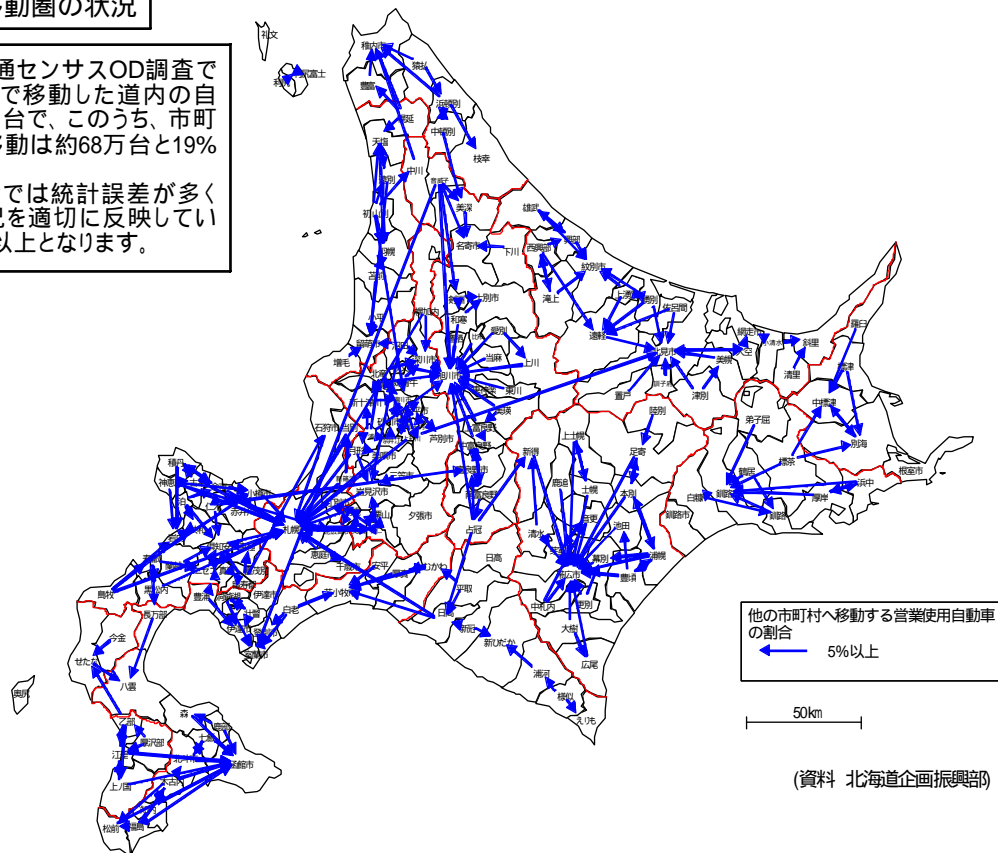
高齢者保健福祉圏の状況(施設入所)

指定介護老人福祉施設(特別養護老人ホーム)、介護老人保健施設、指定介護療養型医療施設のいわゆる介護保険3施設に入所している要介護者は約4万2千人で、そのうち、居住地以外の市町村の所在する施設に入所している要介護者は約9千人と約21%を占めています。
 入所割合5%未満では統計誤差が多く含まれ、施設入所の状況を適切に反映しているのは施設入所5%圏以上となります。



営業使用自動車移動圏の状況

平成11年道路交通センサスOD調査では、業務・営業目的で移動した道内の自動車台数は約353万台で、このうち、市町村の区域を越える移動は約68万台と19%を占めています。
 移動割合5%未満では統計誤差が多く含まれ、移動の状況を適切に反映しているのは移動割合5%以上となります。



住民サービス

電話市外局番

市外局番の設定は、区域内通話料の多い地域を目安として設定されており、同一局番内の地域は一体性が強いといえます。現在、道内には54の市外局番が設定されています。

バスネットワーク等

バス路線は、地域住民の利用実態を踏まえて設定されており、平成17年10月現在のバス時刻表によると、道内には複数の市町村を結ぶバス路線が122路線設定されています。

タクシー営業許可圏

タクシー営業区域は、道路運送法施行規則第5条に基づき、輸送の安全、旅客の利便や利用実態などを勘案して定められています。現在、道内のタクシー営業区域は55区域に設定されています。

歴史的沿革

北海道では、明治33年の一級町村制施行、明治35年の二級町村制施行により、市町村の原型が確立され、その後の分村と合併により現在の市町村が形成されています。

道内には明治35年以降に分村した地域が46地域ありますが、旧法下では道内の合併の3分の1にあたる7地域で母村が同一の地域が合併しており、地域の住民感情として、かつて一つの村であったという意識が合併に対する抵抗感を和らげ、合併成就の一因であったと評価されています。

行政活動

国・道出先機関

国や道の行政機関には、地域住民に対し、直接行政サービスを提供している機関があります。住民と直接関連のある事務の取扱件数の多いものとして、国の出先機関としては、簡易裁判所(33区域)及び公共職業安定所(38区域)、道の出先機関としては、警察署(69区域)及び保健所(26区域)が挙げられます。

広域行政

道内の市町村では、消防、ごみ処理、し尿処理、学校給食、介護保険など、多くの事務を近隣の市町村と共同して処理しており、市町村自ら行政事務の広域化を進めることにより、住民サービスの充実を図っています。このうち、住民生活と関連のあるものとしては、一部事務組合が113組合、広域連合が8連合、事務委託が22地域、機関の共同設置が39地域あります。

広域的計画等

国や道では、様々な施策の推進にあたり、それぞれの政策目的に沿って圏域を設定しています。このうち、住民生活と関連性が高いものとしては、都市計画区域(81地域)、道立高等学校通学区域(25学区)、第二次保健医療福祉圏(21圏域)が挙げられます。

ただし、道立高等学校通学区域のうち、石狩管内については、平成17年度改正において改正が見送られ、札幌市の10区と周辺市町村を組み合わせた7学区となっていることから、分析の指標では1学区として扱っています。

地域の産業経済圏

農業協同組合(JA)

農業協同組合は、設立当初は大半が1町村1組合の形態でしたが、農業者数の減少や高齢化の進行など、近年における経営環境に変化に対応し、広域化が進められています。現在、道内には28の広域的農協が設置されています。

漁業協同組合

道内の漁協は、水産資源の減少や輸入水産物の増加による産地価格の低迷など、厳しさを増す経営環境に対処し、経営基盤強化のために広域化を進めています。現在、道内には17の広域的漁協が設置されています。

森林組合

森林組合は、安価な輸入材との競合による道産材の需要と価格の低迷などから厳しい経営環境にあり、経営基盤強化のために広域化が進められています。現在、道内には52の広域組合が設置されています。

地勢的特性

火山防災・原子力防災

道内には、複数の市町村に跨る火山防災会議協議会が5地域に設置されています。これらの協議会では、地域防災計画の策定や総合防災訓練の実施など、市町村が連携して地域住民の安全対策に取り組んでいます。

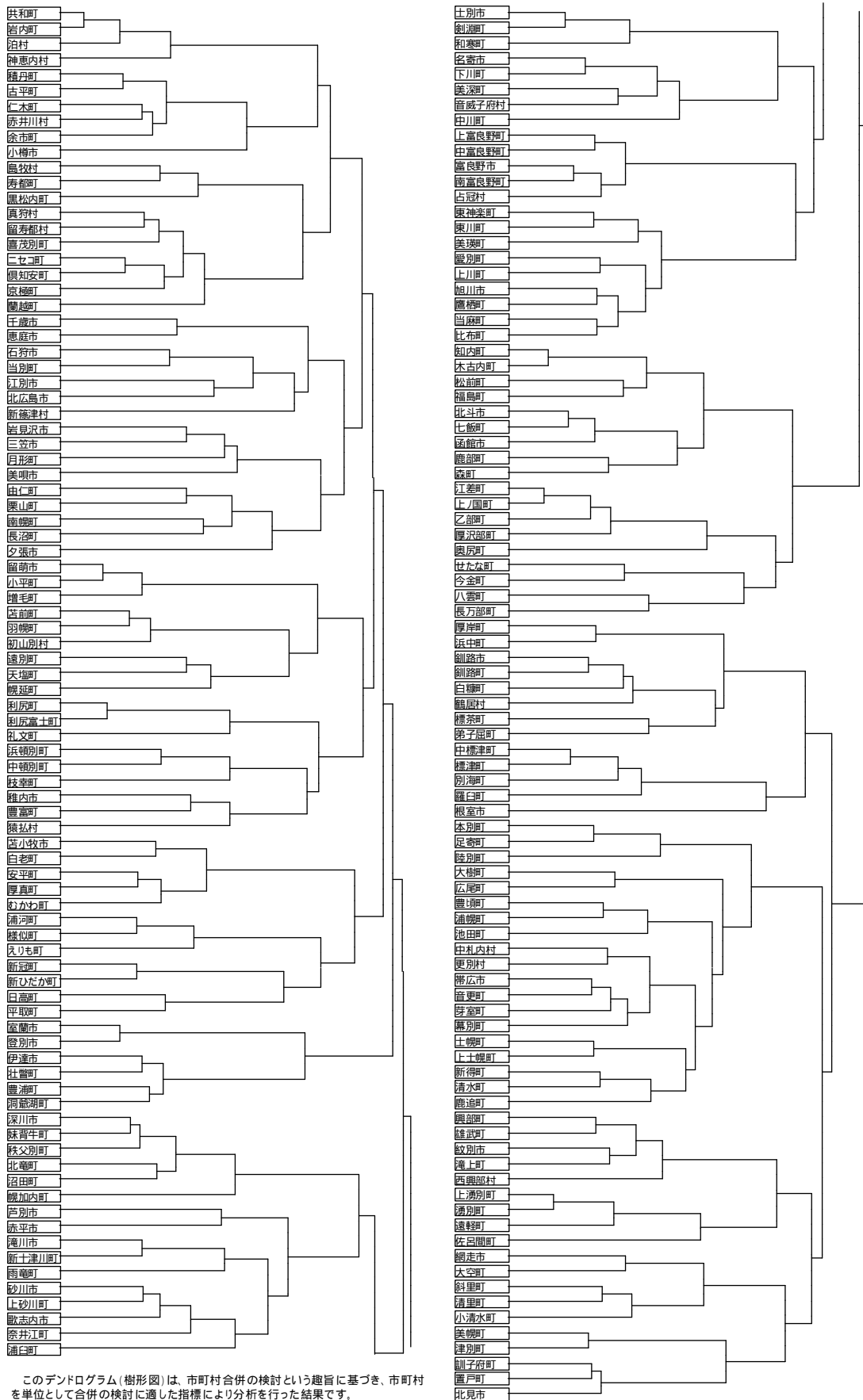
また、泊発電所原子力防災会議協議会は、泊原子力発電所における原子力災害の防災対策として設置されており、発電所を中心として半径10km以内にある4町村が連携して地域防災計画の策定や原子力防災訓練の実施に取り組んでいます。

水系(湖沼)

湖沼などの閉鎖性水域は、水が滞留し汚濁物質が蓄積しやすい特性を持っていることなどから、河川や海域に比べ環境基準の達成率が低い状況にあります。道内では5地域において、湖沼の適切な環境保全を図るため、複数の市町村が協議会を設置して水質保全に努めています。

クラスター分析の結果

クラスター分析の結果は、次のデンドログラム(樹形図)のとおりとなります。



このデンドログラム(樹形図)は、市町村合併の検討という趣旨に基づき、市町村を単位として合併の検討に適した指標により分析を行った結果です。

第 章 構想対象市町村の組合せ

2 北海道の地理的特性に関する配慮

北海道の地理的特性に関する基本的な考え方

本道は、面積、人口密度、市街地間の距離などの地理的条件に関して、他府県にはない特徴を有しており、市町村合併を推進するに当たって、一定の配慮を行うべきとの意見が少なからずあります。

本道の旧法下における合併協議では、任意協議会の最大の争点が「本庁舎の位置」でした。また、合併市町村における地域自治組織の設置率は、全国的にも面積が広がるにしたがって高くなる傾向がありましたが、本道における設置率は全国平均を大きく上回っていました。また、旧法下で合併した市町村の合併関係市町村数は、北海道を除く全国の平均が3.5団体となっているのに対し、北海道の平均は2.5団体と合併が1地域に止まった東京都や大阪府に次いで少ないことが特徴でした。これらの事実は、いずれも本道の地理的特性の影響と考えることができます。

合併新法に基づき構想を策定するに当たり依るべき基準として国が示した指針では、第27次地方制度調査会の答申を踏まえ、地理的条件や人口密度について考慮することとしており、面積が広大で人口密度が希薄な地域については、一定の配慮を行う余地があるとの考え方を示しています。

しかしながら、指針では、配慮を行うべき基準や、具体的な配慮の内容については触れられておらず、これらについては、各都道府県の判断に委ねられているものと考えられます。すなわち、「地理的条件」や「人口密度」の意味、具体的な配慮の基準や方法については、新法下での市町村合併の推進においてこれらが持つ意味を良く理解した上で、本道の実情に即して検討する必要があります。

新法下の合併推進における「人口密度」の意味

道内の人口密度分布を市町村単位で見ると、人口密度が非常に低い市町村が多く存在していますが、そのような市町村は、一様に分布するのではなく、道北北部、日本海沿岸、日高地方、十勝周辺部、釧路・根室支庁管内などに偏在しています。また、これらの地域においては、隣接する市町村もほとんど全て人口密度が低く、地域全体として人口密度が低くなっています。

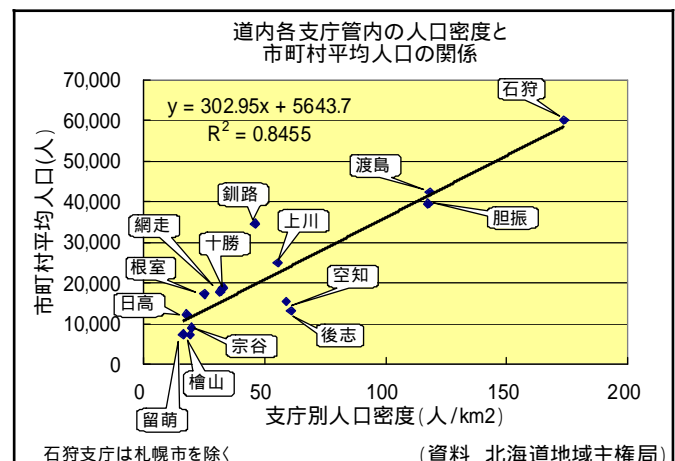
すなわち、「人口密度の低さ」という本道の地理的特性の特徴は、北海道全体、あるいは個々の市町村の数値としてよりも、広域的な地域の特徴として明確に現れているといえます。

人口密度の低さは、確かに行政運営やまちづくりの課題となり得るものであり、本道の市町村においても、これまで様々な工夫や配慮によってその課題を克服すべく努力を重ねてきました。しかしながら、人口密度が低い地域であっても、市町村合併によってさらに人口密度が低下する訳ではありません。

一方、道内の人口分布を市町村単位で見ると、人口の少ない、いわゆる「小規模市町村」が多く分布する地域は、人口密度の低い市町村の分布と良く一致しています。

例えば、道内14支庁の人口密度と管内市町村平均人口との関係で見ても、人口密度の低い地域では、市町村の平均人口が小さいという相関関係があります。

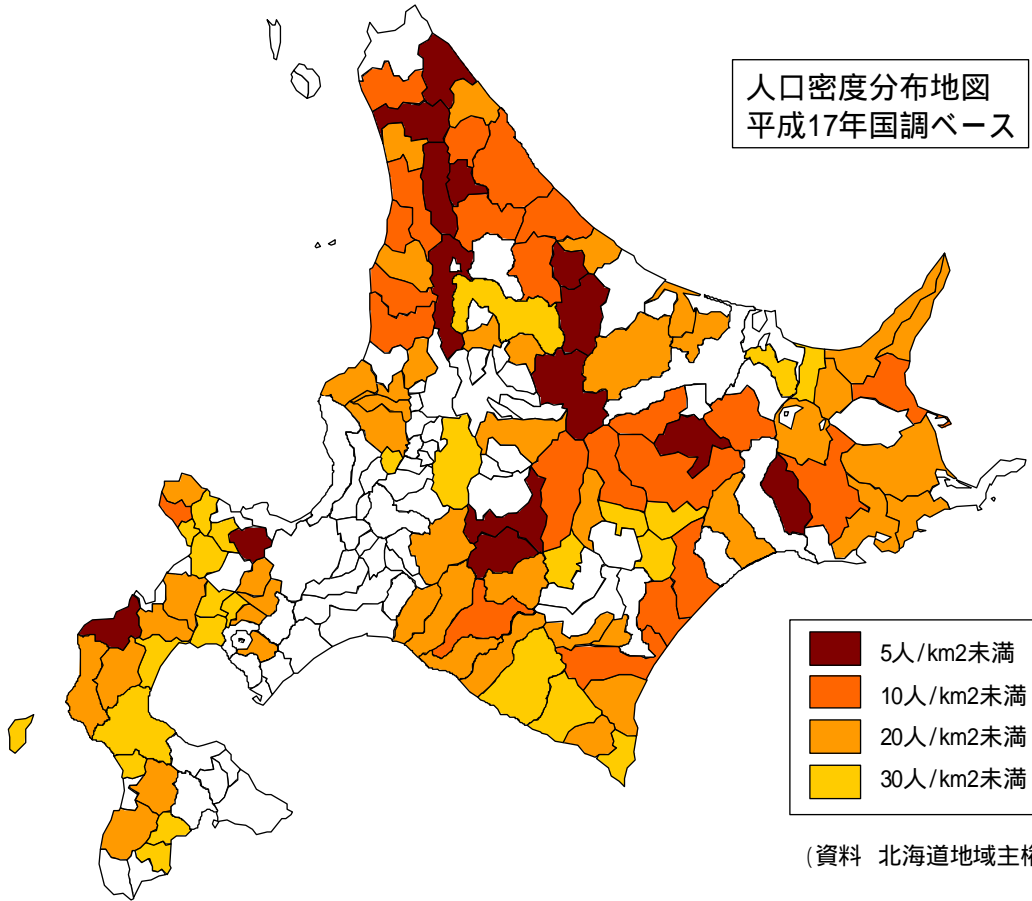
このように小規模市町村が隣接し合っている地域では、多数の市町村が合併しても人口3万人に達することは難しい状況にあり、全ての市町村が人口3万人の規模を達成しようとする、合併後の市町村のエリア(空間的要素)が著しく大きくなります。



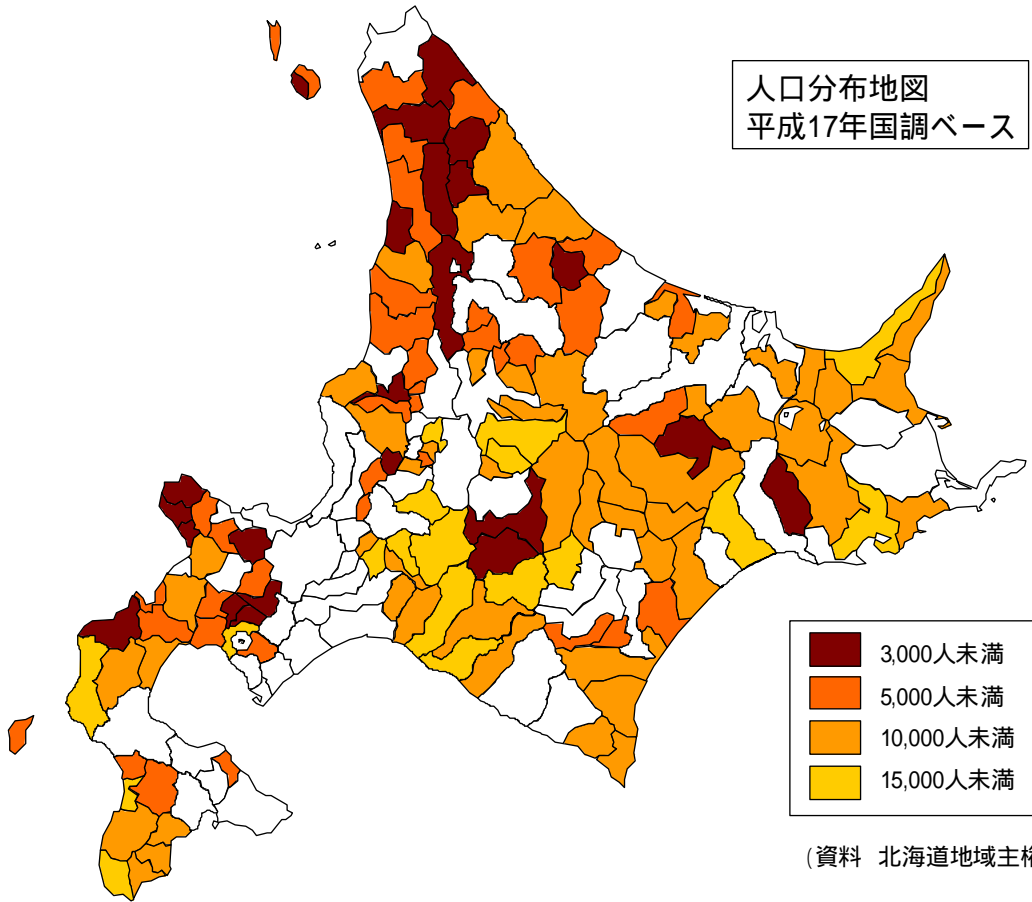
このように考えると、本道の地理的特性の実態を踏まえた「地理的条件や人口密度への配慮」とは、個々の市町村の人口密度に着目した配慮ではなく、「人口密度が低く、人口規模の小さな市町村が隣接し合っている地域に対する配慮」であるといえます。

第 章 構想対象市町村の組合せ

人口密度分布地図
平成17年国調ベース



人口分布地図
平成17年国調ベース



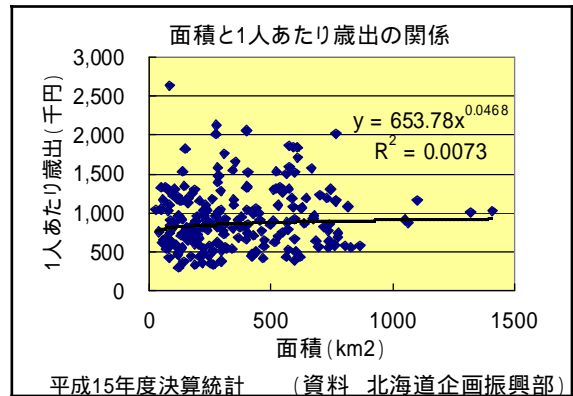
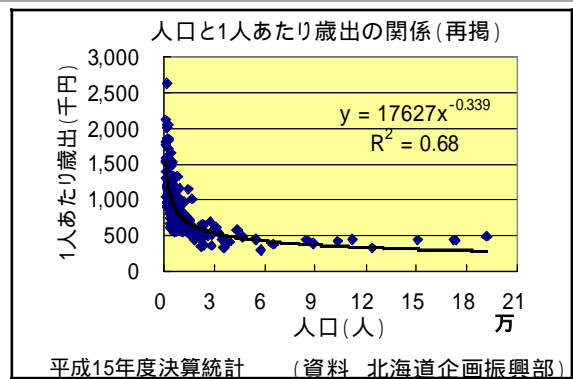
面積及び人口密度と歳出効率の関係

旧法下において、本道では、面積の広さや、人口密度の低さ、市街地間の距離などから、市町村合併そのものが消極的に受け止められる傾向がありました。その理由の一つは、合併に伴い行政面積が広大になることにより、行財政運営の効率化が図られにくくなることへの懸念でした。

普通交付税の基準財政需要額の算定に面積が主要な測定単位として用いられているように、人口が同じなら面積が広いほど、言い換えれば人口密度が低いほど歳出効率が低下するのは確かです。しかしながら、市町村合併においては、合併により人口と面積が共に増加するため、人口の増加による歳出効率の改善と、面積の増加による歳出効率の低下と、どちらが大きな影響を与えるかがポイントになります。

前章に示したとおり、道内市町村においては、人口と住民1人あたり歳出の関係は、人口規模が大きくなるにつれて1人あたり歳出が減少し、おおむね人口3万人程度から一定となる傾向があります。一方、面積と1人あたり歳出には、右図のとおり、明確な関係を見いだすことはできません。

このように、市町村合併に伴い面積が拡大しても、人口と歳出効率の関係の方がより明瞭であるため、一般的には、人口規模の拡大に伴い歳出効率は向上すると考えるのが自然です。



過疎地域における市町村合併の効果

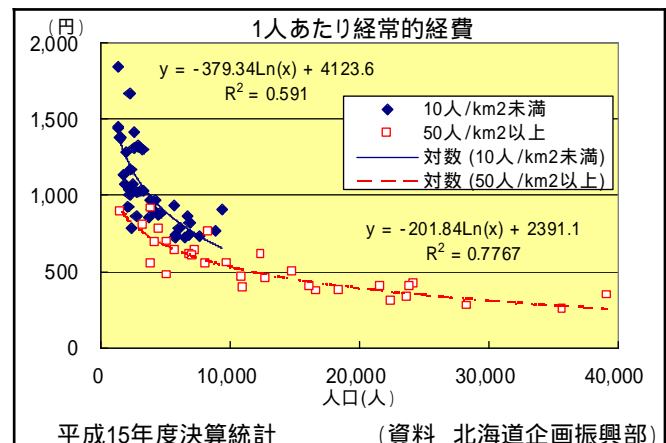
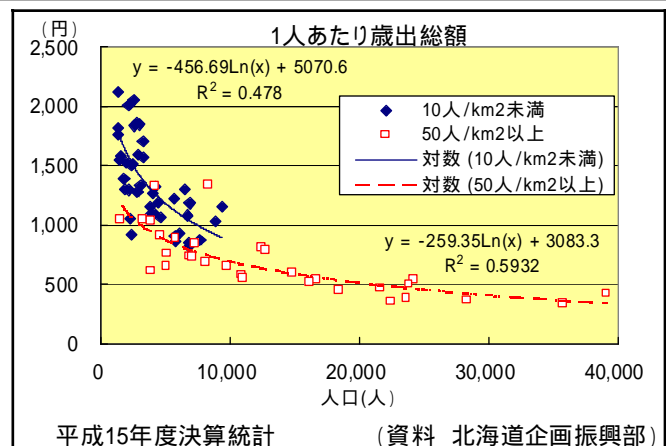
また、道内には、人口密度の低い過疎の市町村同士が合併しても、行財政効率の向上が期待できないという懸念の声がありました。

右の図は、道内の町村(地方交付税不交付団体を除く。)を人口密度の段階ごとにグループ分けし、最も人口密度の低いグループ(10人/km²未満)と最も人口密度の高いグループ(50人/km²以上)について、人口と住民1人あたり歳出総額及び経常的経費の関係を示したものです。

人口密度の低い市町村は、人口密度の高い市町村と比較すると、同じ人口であれば住民1人あたりの歳出は多くなっています。これは、人口が同じであれば、面積が大きいほど行政経費の需要が大きいことを意味しています。

一方、人口密度の低い過疎市町村同士が合併する場合は、低い人口密度を保ったまま、規模が拡大(人口・面積共に増加)することになりますが、その場合の1人あたり経費の減少率は、人口密度の高い地域と比較して遜色ありません。このことは、人口密度の低い過疎市町村同士が合併したとしても、「合併による効果」は人口密度の高い地域が合併した場合と変わらないことを示しています。

したがって、人口密度が一定の基準に達しない地域を「合併による効果が期待できない市町村」として構想対象市町村から除くなどの扱いを設けることは適当ではないことが分かります。



第 章 構想対象市町村の組合せ

市町村間の距離と合併後の行政運営

また、道内には、本道の地理的特性の実態を踏まえ、組合せの規模に関して人口3万人とは異なる基準を適用すべきという意見がありました。

ア 合併市町村の住民生活と効果的なまちづくり

その理由の一つは、面積が広大で人口密度が低い地域においては、合併による効果的なまちづくりが果たせず、メリットが見いだしにくいというものでした。

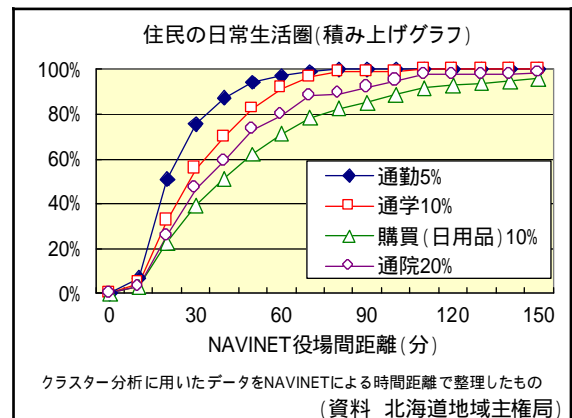
旧法下で合併した市町村においては、ほとんど例外なく、合併前の市町村の役場が支所として活用され、窓口業務を始めとする住民サービスは従来どおり行われています。このため、合併後の本庁舎がどこに置かれても、地域の住民は支所に行けば合併前と変わらないサービスを受けることができます。

一方、旧法下で合併した市町村のメリット事例では、保育所や図書館、生涯学習施設などを中心に、合併前は利用できなかった隣接市町村の公共施設を合併により住民が利用できるようになった事例が多数報告されています。また、合併市町村においては、住民団体やNPO、民間セクターなどにおいても、従来の市町村の枠組を越えて住民相互の交流が図られ、新たな市町村の一体感を醸成することが期待されることです。

「合併による効果的なまちづくり」とは、このような効果を想定したものと考えられ、市町村合併における空間的規模の目安を設ける場合、これらのメリットを効果的に生み出す観点から適切なものであることが、より望ましいと考えられます。

クラスター分析に用いたデータを元に、住民の通勤・通学・購買(日用品)・通院の行動範囲を比較すると、購買が最も広く、次いで通院、通学の順となり、通勤が最も行動範囲が狭いことがわかります。住民による公共施設へのアクセスや住民相互の交流は、その内容が多様であり、既存のデータに基づき空間的要素の基準を検証することは容易ではありませんが、毎日の反復行動である通勤の範囲よりは広域であるものと推察されます。

したがって、「通勤可能な範囲」を念頭に置いて合併市町村の空間的規模の目安について検討を行えば、より広域的な生活圏を構成している様々な住民生活行動についても、おおむね支障がない範囲になると考えることができます。



イ 合併市町村の行政運営と「周辺地域の寂れ」

もう一つの理由は、昭和の合併では、合併により周辺地域のコミュニティが崩壊し、周辺地域の人口減少を招いた地域があったため、合併による「周辺地域の寂れ」が懸念されるというものでした。

このため、合併新法では、合併後、地域自治区や合併特例区などの地域自治組織を置くことが可能になり、旧市町村単位の住民自治を確保するための仕組みが整備されました。これらの制度を有効に活用することによって、地域のコミュニティを合併後も守っていくことが可能になり、合併に伴う周辺地域から中心地域への人口移動を防ぐことも可能になると考えられます。

一方、合併により市町村の経営規模は拡大し、行政内部の組織体制は変化します。このため、合併市町村においては、総務・企画部門や議会などを中心に、住民サービスに直結しない内部管理部門については組織の効率化が図られ、これらの部門の職員は本庁舎に集約化されることが予想されます。このとき、合併市町村のエリアが極端に大きいと、職員が異動により転居し、周辺地域の人口減少を招くことになります。

これは、北海道の地理的特性を反映した、北海道特有の課題であり、人口減少が続く道内の多くの市町村においては、差し迫った課題です。特に道北や道東などの人口密度の低い地域においては、おおむね人口3万人程度の規模を目指すという考え方で合併協議を進めると、現実に生じ得る問題です。

したがって、「職員が本庁舎へ通勤可能な範囲」に配慮することにより、合併による周辺地域の人口減少、すなわち「地域の寂れ」を生じさせないという観点からの有効な対応となることが考えられます。

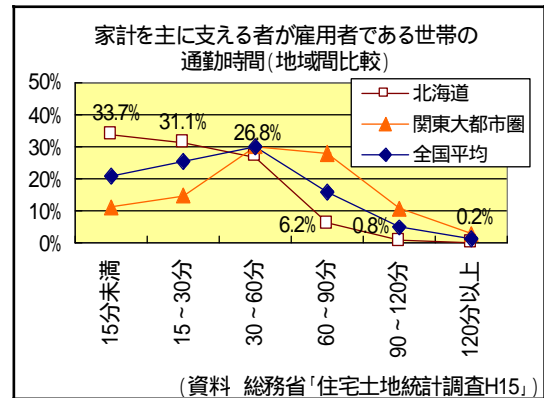
通勤可能な範囲の検討

ア 統計資料から見た通勤時間の実態

右の図は、家計を主に支える者が雇用者である世帯について、通勤時間区分別の世帯数の割合を示したものです。

北海道では、通勤事情は比較的恵まれており、通勤時間60分以内の世帯が大多数となっていますが、60分を超える世帯も8.4%あることから、交通事情の違いなどにより地域差はあるものの、本道における通勤時間の上限の目安は、60分～90分の間にあると考えられます。

なお、全国と関東大都市圏では、90分を超える世帯の合計がそれぞれ7.9%と13.4%であり、北海道の60分を超える世帯と同程度の割合となっていることから、通勤時間の上限の目安は本道より30分程度長いと考えられます。



イ 行政法規における通勤可能な範囲の扱い

国家公務員の単身赴任手当における「通勤困難の基準」は、人事院規則により通勤距離が60km以上であることとされており、これは、客観的に通勤が困難と認められる距離の基準を国が示したものとイえます。言い換えると、60km以内であれば通勤圏であるということとなり、道や道内の多くの市町村においても、国に準拠した基準が用いられています。

一方、道内の他市町村への通勤・通学者(15歳以上)のうち、自家用車を主な交通手段とする者の割合は67.8%(札幌市を除くと69.0%)に上ります。これは通学を含む数字ですから、通勤に限ればこの割合はさらに高いと推測されます。

このように、道内では、市町村の区域を越えて通勤する場合、最も一般的な利用交通手段は自動車であることが分かります。

通勤可能な範囲の上限として想定されている60kmという距離を、自動車による通勤時間に換算すると、平均時速45km/hと仮定した場合、約80分となります。

	従業・通学地			従業者通学者全体
	自市区町村	県内他市区町村	他県	
全国	48.0%	60.1%	24.2%	46.8%
北海道	54.3%	67.8%		54.0%
(札幌市除く)	59.9%	69.0%		61.5%

(資料 総務省「H12国勢調査」)

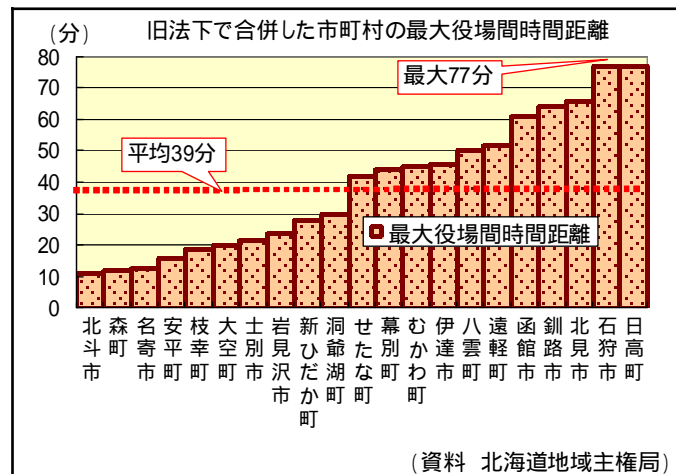
旧法下の合併市町村による検証

北海道では、旧法下で21の合併市町村が誕生し、合併市町村における関係市町村の最大役場間時間距離は、平均39分でした。平成18年4月1日時点における道内180市町村の最も近接する市町村への役場間時間距離は30分未満の団体が151団体となっており、大半の市町村において旧法下の合併市町村の平均を下回っています。

一方、旧法下の合併市町村における役場間時間距離の最大は、石狩市(石狩市 - 浜益村)及び日高町(日高町 - 門別町)の77分でした。この最大77分という旧法下の実績は、現実の合併協議において、合併後の行政運営などを熟慮した結果、許容された時間距離の範囲であると考えられます。

所要時間	10分未満	10～20分	20～30分	30～40分	40分以上	平均
団体数	23	86	42	20	9	19.11分

国土交通省NAINETより作成 (資料 北海道地域主権局)



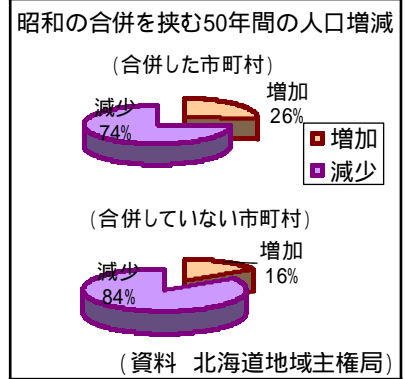
第 章 構想対象市町村の組合せ

昭和の合併による検証

昭和28年から昭和36年にかけて町村合併促進法及び新市町村建設促進法の下で進められた、いわゆる「昭和の合併」については、「合併によって周辺部が寂れた」との意見が聴かれます。

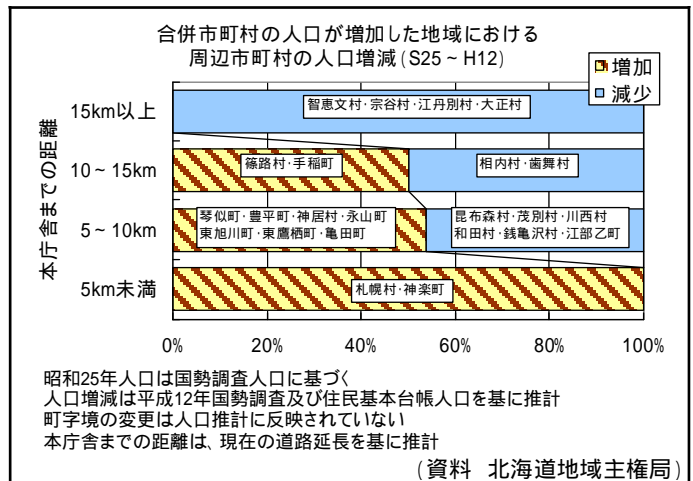
町村合併促進法が施行された昭和28年以降平成12年までに、道内で合併した市町村は43地域ありますが、昭和25年から平成12年までの昭和の合併を挟む50年間の人口動向は、農漁村部から都市部への人口移動という全国的な趨勢を反映して、合併の有無に拘わらず大半の地域で人口が減少しています。

しかしながら、人口が増加した市町村の割合は、右図のとおり、合併した市町村の方が若干多くなっています。また、合併を行わなかった地域の合計人口が8%減少しているのに対し、合併した地域の合計人口は87%増加しており、43団体中7団体が合併後平成12年までに市制施行を行っているなど、合併後、地域全体として発展している地域も少なくありません。



一般には、合併後、地域全体の人口が増加している一方で周辺部の人口が減少したケースが、「合併による周辺地域の寂れ」という状況を指していると考えられますが、合併後の地域全体で人口が増加した11団体について、周辺部(合併前の市町村の区域のうち現在本庁舎が置かれていない区域)の50年間の人口動向を整理してみると、増加したところが11地域、減少したところが12地域となっています。

これを、本庁舎(現在の庁舎位置)までの距離で分類すると、5km未満では2地域とも増加、5km～10kmでは13地域中7地域で増加、10km～15kmでは4地域中2地域で増加、15km以上では4地域全て減少となっています。



すなわち、昭和の合併後に周辺地域の人口減少を生じた地域は、本庁舎から離れた地域に多い傾向があり、その分岐点となる距離の目安は、おおむね10km～15km程度であったと考えられます。

昭和の合併では、新たな市町村の規模や距離の目安として、新制中学校を市町村が運営するための人口8,000人という人口規模のほかに、自転車で移動できる範囲という距離基準が合併範囲の目安とされていました。当時の道路事情を勘案して、自転車の速度を時速10kmと仮定すると、昭和の合併当時における10km～15kmの距離は、所要時間約60分～90分に相当します。

構想の組合せにおける配慮

以上の検討結果を整理すると、右の表のとおりとなり、おおむね所要時間80分以内というのが目安であることが分かります。この目安は、「通勤可能な範囲」の検討や過去の合併の検証により導かれたものですが、住民の視点に立った合併後の効果的なまちづくりへの配慮、「周辺地域の寂れ」を生じないための配慮でもあり、合併新法下での合併の枠組において目安とすべき時間距離の上限と考えられます。

検討結果のまとめ(組合せの空間的要素)		
分類	項目	目安となる基準
職員の通勤範囲	住宅土地統計調査	「通勤時間の上限」の目安は、おおむね60分～90分の範囲
	国家公務員の給与制度	通勤可能な範囲の目安60km 時間に換算すると80分
昭和の合併	合併後の周辺部の人口増減	周辺地域の人口減少が生じた分岐点は10km～15km、時間距離に換算すると60分～90分
旧法下の合併	合併市町村の役場間距離	最大77分(2団体)

このため、構想で示す合併の組合せにおいては、おおむね人口3万人程度を目指すという基準に加え、時間距離おおむね80分以内という基準を適用し、人口密度が低く小規模市町村が多い地域に対する空間的規模への配慮とします。なお、構想で合併の組合せを示す段階では、合併後どこに本庁舎が置かれるかは明らかではありません。このため、どこに本庁舎が置かれても合併後の行政運営やまちづくりに支障のないよう、組合せに含まれるすべての市町村において、最も遠い役場間の時間距離が80分を超えないことを、組合せ作成に当たっての基準として用いることとしました。

第 4 章 構想対象市町村の組合せ

3 構想対象市町村の組合せ

組合せについての基本的な事項

道の合併推進構想で示す組合せは、全ての道民が望ましい基礎自治体の住民となることを目指すという考え方にに基づき、原則として全ての市町村を検討の対象として作成します。また、その組合せは、住民の視点に立脚すること、客観性や透明性を確保すること、北海道の地理的特性に配慮することといった北海道の合併推進の基本原則を踏まえたものとします。

一方、道内市町村の中には、市町村合併の枠組について具体的な意向を示している市町村もあります。自主的な市町村合併の推進という法の趣旨を踏まえると、市町村の意向は、できる限り構想の組合せに反映させることが望ましいと考えられますが、それらの意向を組合せに反映させるためには、関係する全ての市町村の意向が一致している必要があります。

したがって、構想で示す組合せは、「市町村間の結びつき」、「目標とする人口規模」、「本道の地理的特性への配慮としての時間距離」という客観的な基準に基づき、決定することを原則とします。ただし、地域の実情に応じ配慮すべき事項については、市町村の意向を聴き、その結果を踏まえて組合せを作成しています。

ア 市町村間の結びつき

クラスター分析の結果(樹形図)は、住民の日常生活圏、行政活動の区域、地域の産業経済、地勢的特性に着目した31の指標を用いて、市町村の一体性や類似性を客観的に分析し、市町村の結びつきの状況を階層的に表したものです。後述するように、組合せに関する市町村の意向については、その意向を尊重し、クラスター分析の結果に関わらず構想に位置付けられる場合がありますが、そのような意向がない地域においては、このクラスター分析の結果に基づいて、組合せの区域を決定しています。

イ 目標とする人口規模

人口おおむね3万人程度という基準は、住民に適切な行政サービスを提供することができる規模という考え方にに基づいて、様々な観点から分析を行った結果得られたものであり、合併新法の下で実現を目指すべき市町村の規模と考えます。

構想で示す組合せの規模は、全ての道民が望ましい基礎自治体の住民となることを目標とするという合併推進の基本原則を踏まえ、全ての市町村が人口3万人以上の組合せに含まれるような組合せを原則とします。しかしながら、地理的特性や組合せ作成に当たって配慮すべき事項、又は組合せに関する市町村の意向などを反映させることにより、人口3万人に達しない組合せとなる場合もあります。

ウ 本道の地理的特性への配慮

時間距離おおむね80分以内という基準は、「合併による効果的なまちづくり」や「周辺地域の寂れを生じさせないための配慮」という観点から、面積、人口密度、市町村間の距離といった本道の地理的特性について分析を行った結果得られたものです。このおおむね80分以内という基準については、全ての道民が望ましい基礎自治体の住民になることを目標とするという考え方や、おおむね人口1万人未満という国の指針で示された小規模市町村の目安も勘案しながら適用しています。

エ 組合せ作成に当たって配慮すべき事項

上記のような一律の基準によらず、組合せ作成に当たって地域の実情に配慮すべき事項については、市町村の意向調査を行い、その結果を踏まえて組合せに反映しています。

組合せ作成に当たって配慮すべき事項は、次の4つがあります。

旧法の下で合併を行った市町村(21団体)	離島に所在する町(4団体)
人口3万人以上の単独市(6団体)	組合せに関する市町村の意向(全団体)

これらの事項については、クラスター分析の結果(樹形図)及び市町村間の時間距離など、組合せの決定に当たり必要な資料を公開した上で、該当する市町村に対し意向調査を実施しています。

第 章 構想対象市町村の組合せ

配慮すべき事項の考え方

組合せ作成に当たって配慮すべき事項に関する考え方は、それぞれ次のとおりです。

ア 旧法の下で合併を行った市町村

旧法の下で合併を実現した市町村は、合併前の市町村間の歴史的な経緯や産業構造、過去の政策等の違いにより、各分野の施策や住民負担等に少なからず差異があり、合併後も、制度の統合を図るにはかなりの期間を必要とします。また、住民や職員などが、それぞれ馴染み合い、新たな自治体として一体感を創り上げていくには、一般的に相当の年月を要します。さらに、合併に関係した市町村の長や議会議員は、地域の将来を想い、自らの進退を懸けて市町村合併を選択したところであり、そうした献身的な対応の下に合併が実現されたという事実を重く受け止める必要があります。

このため、旧法の下で合併を行った市町村には、構想対象市町村となることの可否について意向を調査した上で、できるだけ市町村の意向を踏まえた対応としています。

ただし、全ての道民が望ましい市町村の住民になることを目標とするという道の市町村合併に関する基本原則を踏まえ、旧法の下で合併を行った市町村が構想対象市町村にならないことにより近隣地域に人口1万人未満の小規模市町村が生じるような場合には、旧法の下で合併を行った市町村の意向に関わらず、人口規模や時間距離の基準に基づき、その地域における組合せを決めています。

イ 離島に所在する町

離島のエリアのみを行政区域とする市町村においては、住民生活や行政体制の独立性が高く、他の市町村との結びつきが弱いなどの理由から、合併による効果はあまり期待できないという意見がありました。しかしながら、全国においては、離島に所在する市町村であっても、旧法下で合併に至った地域が多くあります。本道においても、全ての道民が望ましい市町村の住民となることを目標とするという基本原則を踏まえると、離島の市町村についても、合併協議を行う機会は十分に確保されるべきです。

このため、離島に所在する町についても、構想対象市町村として組合せに含めることとし、組合せの規模や枠組については、道の考え方を示した上で意向調査を実施しています。なお、離島の町を含む具体的な組合せについては、人口規模や時間距離の適用について配慮しています。

ウ 人口3万人以上の単独市

クラスター分析の結果、人口規模、時間距離の基準を適用していくと、人口3万人以上の一部の市は、組合せの対象市町村に含まれなくなる状況が生じます。そのような市にあっても、組織体制の充実強化を図る観点からより大きな規模の基礎自治体を目指す意向が明確である場合には、おおむね3万人という基準に関わらず構想対象市町村として組合せに位置付けるべきであるため、該当する市町村に対して実施した意向調査を踏まえて組合せを決定しています。

なお、この場合の具体的な組合せは、「組合せに関する市町村の意向」に該当する場合でない限り、クラスター分析の結果(樹形図)等に基づくものとしています。

エ 組合せに関する市町村の意向

これらの事項に該当しない地域についても、市町村合併の組合せに関する市町村の意向が明らかとなった地域については、自主的な市町村合併の推進という合併新法の趣旨に鑑み、その意向をできるだけ構想の組合せに反映していくことが適当と考えられます。このため、構想の組合せの決定に当たっては、組合せに関する市町村の意向を最大限尊重することとしています。

組合せに関する市町村の意向の扱い

組合せに当たって配慮すべき事項に関する市町村の意向調査の結果は、右のとおりでした。組合せの決定においては、この結果を踏まえて、先述した「配慮すべき事項の考え方」に従って組合せに反映させています。

ただし、構想対象市町村に含まれることを望まないと回答した旧法下の合併市町村のうち1団体については、構想対象市町村から除くこととした場合、近隣に人口1万人未満の組合せが生じることとなるため、結果として、意向を反映することはできませんでした。

配慮すべき事項	意向調査の回答	団体数
旧法の下で合併を行った市町村	構想対象市町村に含まれることを希望する、又は含まれても良い	6団体
	構想対象市町村に含まれることを望まない	12団体
	道の判断に委ねる	2団体
	回答なし	1団体
離島に所在する町	道の考えている組合せ案に賛同する	2団体
	回答なし	2団体
人口3万人以上の単独市	構想対象市町村に含まれることを志向する	2団体
	構想対象市町村に含まれることは希望しない	4団体
組合せに関する意向	新法下での合併の実現を目指し、関係する全ての市町村の組合せに関する意向が一致したケース	0件

一方、組合せの作成に当たって行った市町村への意向調査では、道内の全市町村に対し、構想の組合せに関する意見について照会しています。結果として、その回答の中に、関係する全ての市町村の意向が一致しているケースはありませんでしたが、これらの意見は、今後、市町村や地域住民が自主的、主体的に合併について検討していく上で重要な情報であることから、資料編に記載することとしました。なお、合併新法の期間内の対応について明確な意向を示した市町村の意見については、組合せ編においても記載しています。

また、本構想の策定時において、合併市町村基本計画における合併市町村の財政計画の策定が困難であるなど、特別の事情を有すると認められる市町村がある場合には、市町村の意見を聴いた上で、当該市町村を構想対象市町村とすることを留保する扱いとしました。

構想策定の時点における構想対象市町村の組合せは、以上の手順に基づき作成したものであり、具体的な組合せは、別冊組合せ編に示すとおりです。なお、合併新法第59条第1項にいう「構想対象市町村」は、構想対象市町村の組合せに含まれる全ての市町村をいうものとします。

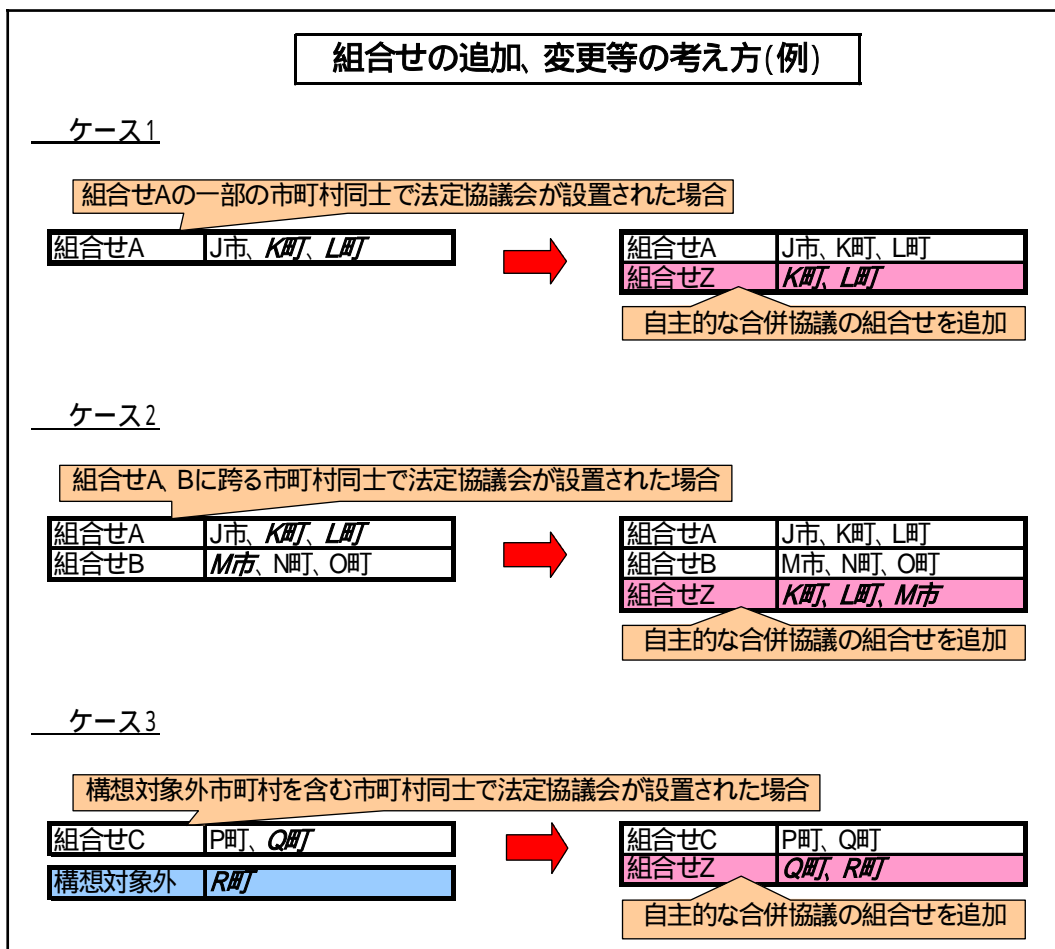
構想策定後における市町村の意向の扱い

構想で示した組合せは、道として、合併新法の下で実現を目指すことが望ましいと考える市町村合併の組合せとして示すものですが、地域の自主的、自発的な判断により、そのうち一部の市町村同士で合併協議が行われる場合や、複数の組合せに跨る市町村同士で合併協議が行われる場合など、道が示した組合せと異なる組合せで合併協議が行われる場合には、自主的な市町村合併の推進という法の趣旨に則り、道として積極的にその推進を図ることとします。

このような場合には、国の支援プラン等の適用に不利益とならないよう、構想の組合せの追加又は変更により、速やかに対応することとします。

具体的には、関係する全ての市町村において法定協議会設置の議会の議決を行った場合には、当該法定協議会の構成市町村による組合せを構想対象市町村の組合せに追加するなどの対応を行います。

したがって、構想策定の時点において構想対象市町村とならなかった旧法下の合併市町村や、人口3万人以上の単独市(札幌市を含む。)などについても、関係する全ての市町村で法定協議会設置の議会の議決を行った場合には、その組合せが構想の組合せに追加されることにより、構想対象市町村に位置付けられることとなります。



第 章

市町村合併を推進するために必要な措置

2 合併協議会設置勧告等の制度の活用

合併新法においては、合併協議会設置の勧告、合併協議会に係るあっせん及び調停、合併協議の推進に関する勧告の制度が新たに盛り込まれ、都道府県の果たす役割が強化されました。

道としては、これらの制度については、それぞれの地域における合併の議論や協議の内容を見極めながら「自主的な合併」という法の趣旨を踏まえ、次の考えで対応していきます。

ア 合併協議会設置の勧告

合併協議会設置の勧告については、地域住民の合併気運の盛り上がりを踏まえ、市町村の意見を聴いた上で、必要に応じて、適切に対応をしていきます。

イ 合併協議会に係るあっせん及び調停

合併協議会における協議が調わず、協議会の委員から当該協議会の委員の過半数の同意を得てあっせん又は調停の申請があったときは、関係市町村の意見やこれまでの協議状況を把握した上で、適切な対応に努めます。

ウ 合併協議の推進に関する勧告

合併協議の推進に関する勧告については、協議が停滞、遅延している事情を把握し、関係市町村の意見を聴いた上で、必要に応じて、適切に対応していきます。

3 合併推進構想の変更

合併推進構想策定後において、様々な要因により構想内容の変更等が必要となる場合には、次のとおり対応します。

ア 構想本文

経済社会情勢の大きな変化などにより、構想本文の内容と現状に大きな矛盾が生じた場合には、構想本文の変更について検討します。なお、時間の経過とともに変化していくデータや事象などは、必要に応じて地域に情報提供することにより対応していくこととします。

イ 構想対象市町村の組合せ

構想対象市町村の組合せについては、本構想の策定後、市町村の自主的な合併協議の意向及び状況などに応じ、追加又は変更を行うこととします。

具体的には、道が示した組合せと異なる組合せで自主的な合併協議が行われる場合で、関係する全ての市町村において法定協議会設置の議会の議決を行った場合には、組合せの追加等を行います。また、それ以外にも、自主的な市町村合併の推進という法の趣旨に基づき必要と認められる場合には、市町村の意見を聴いた上で、適切な対応を行います。

担当	北海道企画振興部地域主権局
住所	〒060-8588 札幌市中央区北3条西6丁目
電話	011-231-4111 (内線 23-325, 23-326) 011-204-5156 (ダイヤルイン)
Fax	011-232-2743
E-mail	sogo.syuken3@pref.hokkaido.lg.jp
URL	http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/cks/gappei.htm