

# 第 1 編 今後の市町村の在り方について

## 第 1 章 市町村を取り巻く状況と課題

### 1 地方分権の進展

平成 12 年 4 月 1 日に「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」(地方分権一括法)が施行され、地方分権は実行の段階に入った。それまで行われていた機関委任事務制度は廃止され、いわゆる国の立案した施策を県の指導のもと市町村が実施するという上下・主従の関係から、対等・協力の関係に変化し、役割分担の基本的方向が示された。これを契機に、地方、とりわけ住民に身近な市町村は住民の多様なニーズ・活動に迅速に対応し、地域の独自性を発揮し、自らの判断と責任に基づいた行政運営を行うことが求められている。

また、「市町村優先の原則」に基づき、住民に最も身近な市町村が住民・地域の課題を解決するため、自己完結できる権限及び体制を備え、対応することが求められている。

### 2 少子高齢化の進行

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、日本の人口は 2006 年(平成 18 年)をピークに人口が減少するとされていたが、平成 17 年国勢調査(要計表による人口)では、5 年間の人口増加率が戦後最低を更新し、厚生労働省の平成 17 年人口動態統計の年間推計においては、自然増加率がマイナスに転じるなど、すでに人口減少時代に入ってきているといえる。この少子化を伴う人口減少の一方で、高齢化は急速に進行しており、地域社会においては、主な担い手の減少と高齢者の増加という形で、ややもすれば地域社会の存立が危ぶまれるなどの影響が表れてきている。また、少子高齢化は労働力人口の減少、税収の減少、社会保障関係費用の増大という経済面の影響があるほか、子育て支援や高齢者向け行政サービスがより必要とされ、これらの課題に対応することが求められている。

### 3 日常生活圏の拡大・広域化

自動車の普及、道路網やバス・鉄道・航空を中心とした公共交通機関などの交通基盤の整備、電話・インターネットといった情報通信手段の発達などにより、住民の日常生活圏・交流圏は拡大している。特に、他市町村への通勤、通学や通院、買い物など、居住市町村にとどまらないものとなっており、市町村の区域を越えた行政サービスの提供、受益と負担の適正化などに対応することが求められている。

また、広域的な見地からの公共的施設の配置やまちづくりが求められている。

### 4 財政状況の悪化

国及び地方の長期債務残高は700兆円を超しており、そのうち地方の長期債務残高は200兆円を超えるなど、国・県・市町村は厳しい財政状況に置かれている。このような中、国を挙げての歳出削減、三位一体の改革や郵政民営化などの構造改革が進められており、限られた財源において、徹底した行財政改革の取組による行政の効率化を図りながらも、前述のような少子高齢化社会への対応、広域的な行政サービスや住民の多様なニーズに効果的に応えるための行財政基盤の強化やより計画的な行財政運営が求められている。

### 5 住民活動の高まり

価値観・生活様式が多様化している中で、これまでは専ら行政が課題の対応を担ってきたため、公共分野が肥大化してきたが、近年ではNPOやその他団体などが活動を進めてきているところであり、今後いわゆる団塊の世代の退職などによって、こうした傾向は一層強まり、自治を含め多様な活動が展開されることが想定される。このような住民自治の活動を支え、実現を促進するような取組が求められている。

## 第2章 県内市町村の状況と課題

### 1 面積及び人口等

本県は全国第3位という広大な面積となっており、県土の7割を森林が占めている。また、大部分の地域が過疎・中山間地域<sup>1</sup>となっており、豪雪地帯・特別豪雪地帯<sup>2</sup>も多数ある状況である。

人口は、平成17年国勢調査速報（要計表による人口）によると県全体で約209万人であるが、30万人を超える中核市から数百人の村まで多様な人口規模の自治体で構成されている。

本県における人口は減少傾向にある一方、高齢化率は高まる傾向となっている。

以上の状況を踏まえ、市町村は地理的な状況や人口規模を勘案しながら、少子高齢化の進行による課題に対応していくことが求められる。

	面積計(平均) k m <sup>2</sup>	人口計(平均) 人		高齢化率 %	
		平成11年	平成17年	平成11年	平成17年
市	4,581.18 (416.47)	1,621,669 (135,139)	1,609,659 (134,138)	18.41	21.17
町村	9,120.87 (126.68)	516,936 (10,550)	498,141 (10,166)	22.71	25.54
計 (平均)	13,702.05 (165.08)	2,138,605 (35,059)	2,107,800 (34,554)	19.45	22.20

市町村の区分：平成18年3月31日の状況による。

面積：普通交付税算定の際の数値による。

人口及び高齢化率：平成11年3月末及び平成17年3月末住民基本台帳人口による。

<sup>1</sup> 福島県過疎・中山間地域振興条例（平成十七年三月二十五日福島県条例第六十八号）第2条に定める地域

<sup>2</sup> 豪雪地帯対策特別措置法（昭和三十七年四月五日法律第七十三号）第2条第1項及び第2項に定める地域

## 2 市町村数の変遷

福島県における市町村数の変遷については、おおむね次のような経過となっている。

なお、「市町村の合併の特例に関する法律」(旧合併特例法)においては、任意協議会及び法定協議会において、61市町村が合併に関する協議を行い、新しく10の市町が発足するところである。

また、平成18年1月現在において、福島市・川俣町・飯野町合併協議会及び本宮町・白沢村合併協議会が設置されているなど、新合併特例法下において、引き続き自主的な市町村の合併に対する取組が行われているところである。

このような中、市町村は、今後とも住民の意向を踏まえ、地域の在り方を検討していくことが求められる。

年次	市町村数
明治19年12月31日	1,731
明治22年12月31日	413
昭和36年6月29日	120
昭和43年10月1日	90
平成18年3月31日	61

## 3 広域行政及び生活圏等

し尿やごみ処理、消防などにおいて、すでに多くの市町村が広域的な取組を実施し、効率性の面で一定の効果が得られている。その一方で、複数市町村によるため、利害関係の調節に時間がかかり機動性を欠く点や、責任の所在の不明確さなどの問題点が指摘されている。

住民の生活圏については、通勤、通学や通院、買い物などにおいて地域の中核的な市町村への移動が中心になっているなど、居住市町村を越えた状況にある。

以上の状況に対し、市町村は、地域住民の生活圏に応じ近隣市町村との連携を図るなど広域的な行政をさらに進めるとともに、広域行政において問題となっている点を解決する工夫が求められる。

#### 4 権限

住民に身近な行政のため、介護保険を始めとする福祉行政の多くが市町村の事務とされているほか、県の権限とされている事務についても、市町村の態様等に応じ、条例による事務処理の特例によって、平成18年1月1日現在で1,316の事務権限が移譲されている。

さらに、市町村においては、住民の利便や独自のまちづくりを進める上でさらなる権限移譲を求めている状況にある。一方、行政体制の不安から、小規模町村を中心に権限移譲を望まないところもある。

以上の状況であるが、極力身近な行政主体である市町村が住民にサービスを提供するため、また独自のまちづくりをするための権限を持ち、実行する体制が求められる。

#### 5 財政運営

平成11年度決算と平成16年度決算の状況を比較すると、財政力指数及び起債制限比率について大きな変化はないが、財政力指数については、市と町村に差が見られるところであり、地方交付税の動向によっては、特に町村の財政に大きな影響を及ぼすことが懸念される。また、経常収支比率の高まり、つまり財政構造の硬直化が現れており、さらに将来にわたる実質的な財政負担も大きくなっている状況にある。

また、一定の条件を設定して地方交付税が減少すると試算した場合の資料は、別添（添付省略）のとおりとなっている。

以上の状況に対し、市町村は、自主財源の確保に取り組むとともに、効率的で効果的な財政運営を行うことが求められる。

	財政力指数		経常収支比率		将来にわたる実質的な財政負担 / 標準財政規模 × 100	
	11年度	16年度	11年度	16年度	11年度	16年度
市	0.51	0.53	75.9	86.7	181.9	214.4
町村	0.42	0.44	73.9	84.6	129.8	159.9
計(平均)	0.44	0.46	74.3	85.0	140.0	170.7

市町村の区分：平成18年3月31日の状況による。

(合併団体の場合は構成団体の数値を基に算出)

平成11年度及び16年度決算の状況による。

## 6 行政運営

住民ニーズの多様化・高度化等により行政需要が増加してきている一方で、各市町村とも財政状況の観点から、議員及び職員ともに減少させてきている。さらに、今後ますますの行政改革の取組が求められる。

また、職員のうち専門職の状況については、別添資料(添付省略)のとおり、人口規模の小さい市町村ほど配置が困難となっている。

以上の状況に対し、市町村は、効率的な人員で効果的に行政サービスを提供するための人材を養成・確保することが求められる。

また、指定管理者制度や民間委託など効率的な手法により、サービスを提供していくこと求められる。

	議員数(人口/議員数)		職員数(人口/職員数)	
	11年度	17年度	11年度	17年度
市	728 (2,228)	676 (2,381)	16,367 (99)	15,074 (107)
町村	902 (573)	789 (631)	6,699 (77)	6,016 (83)
計	1,630 (1,312)	1,465 (1,439)	23,066 (93)	21,090 (100)

市町村の区分：平成18年3月31日の状況による。

議員数：原則各7月1日現在。

職員数：各4月1日現在。

人口：平成11年3月末及び平成17年3月末住民基本台帳人口による。

## 7 民間団体（NPO法人）

まちづくりや福祉、環境などにおいて住民活動の高まりが見られ、例えばNPO法人の認証数については、次のとおり増加傾向にある。

市町村は、このような民間団体の活動を支援・促進し、また、協働して地域の課題を解決していくことが求められる。

	11年度	17年度
認証数累計	14	300

平成17年12月末現在

## 8 住民、住民団体及び市町村長意見

住民、住民団体及び市町村長からの意見は次のようなものが挙げられている。

### （1）地方分権に係る住民等意見

#### A 住民や既存の住民組織に関して

住民個々のレベルでは、自治意識が十分でない。

既存の住民組織（行政区、自治会等）は、必ずしも十分に機能していない。

#### B 新しい住民組織に関して

NPOは地域のために何かをしたいという「思い」は強いが、組織として経営を続けることが困難な面もある。

行政はNPOに行政の補完的な役割を期待し、発展を望んでいる。

#### C 住民活動と住民活動の連携に関して

行政区などの既存組織とNPOが連携することは、なかなか難しい。

#### D 住民と行政の連携に関して

行政は、住民との連携が重要であると認識はしている。

NPO等から見れば、個のレベルまで広げて意見を聞くシステムの不備や、縦割りなどによるわかりにくい行政の体制、職員の一律的・硬直的な対応などに住民が主役であることが感じられないという不満がある。

E 行政と行政の連携、組織などに関して

市町村と県の関係について、市町村長は役割分担の明確化を前提に権限移譲が必要とした上で、県に対し法令の解釈などの専門的な分野や技術的な分野に関する支援と人的な交流を期待するとしている。

住民は、住民の視点に立った連携強化や窓口機能強化を望んでいる。

(2) 今後の市町村運営と県の役割に関する市町村長意見

A 行財政運営の将来見通し、課題

地方交付税の先行きが不透明であり、財政運営の見通しが立てられない。

自主財源の確保が必要であるが、課税客体に乏しい。

徹底した行財政改革の実施が不可欠であるが、住民サービスの低下との関係で悩む。

一部事務組合についても市町村と同様に行革が必要である。

小規模町村では職員が少なく、一人で何役もの仕事をこなしており、ミスが生じないかとの心配がある。

職員、住民ともに、変化する時代に対応した意識改革が必要である。

B 行財政体制を確立するに当たっての対外的関係

ア 権限移譲・規制緩和・運用改善を要するもの

土地利用関係許認可の権限移譲を望む声がある一方、行革による人員削減の影響のため、権限移譲は不要という声も多い。

県の許認可に係る処理日数を短くすべきである。

一律とせず、地域性に合った規制緩和・運用改善をすべきである。

イ 近隣市町村等との連携

国民健康保険、介護保険は広域で実施できると良い。

徴税事務を広域で実施できると良い。

電算システム・情報など専門性のあるものを広域で実施できると良い。

ウ 県に期待する役割

国民健康保険、介護保険は県で実施してもらいたい。

徴税事務について協力してもらいたい。

法律、情報など専門性の高い事務を支援してもらいたい。

地方振興局の権限を強化すべきである。



### 第3章 今後の市町村の在り方

今後の市町村の在り方を検討するに当たって、市町村の規模や行政サービスなど地域の在り方は地域が自ら決定するという地方自治の考え方が基本となることは言うまでもないが、前章までの市町村を取り巻く状況と課題を踏まえると、次のような機能を備え、必要な取組を行うべきである。

#### 1 今後の市町村の在るべき姿～住民に最も身近な行政主体としての機能～

住民にとって市町村は「最も身近な行政主体」であり、次のような機能・体制を充実・強化する必要がある。

##### (1) 住民自治の充実・発揮

施策やまちづくりを始めとする地域の在り方は地域が自ら決定するという地方自治の本旨に基づき、主役である地域住民が基本・起点となる自治をさらに確立していかなければならない。

また、地方分権においては、自己決定・自己責任の考え方がより重要になる。

そのため、最も身近な自治体としての単位・区域である市町村において、主役である住民が自治意識を高めた上で、その意向と参画により市町村経営を行うという住民自治をさらに充実・発揮する必要がある。

##### (2) 団体自治の強化

以上の住民自治を実現させるため、市町村は、住民の意向・活動を踏まえ、福祉施策を始めとする住民生活に密着した分野や独自のまちづくりなど地域の特性を活かせる分野に関する事務など、地域における幅広い事務を自主的・総合的に処理することができる体制を確立する必要がある。そのためには、担い手となる人材の育成・確保や、住民の活動やニーズに応えた市町村独自の施策を行うにあたっての権限と、それを実行に移す財源の強化が必要である。

## 2 市町村に求められる取組～変革・強化・柔軟・多様～

### <<取組の前提>>

市町村経営に当たって、時代の大きな変化とそれに伴う様々な要請に対応していくには、旧来型の考え・取組では困難がある。そのため、市町村は住民福祉の増進を目的に、意識改革に始まり、自らのあり様や取組・施策などあらゆる面での大胆な改革・変革をすべきである。

また、住民も同じく、住民自治・地方分権を踏まえての意識・行動の改革が必要である。

### (1) 住民自治の充実・発揮についての取組

住民自治の充実・発揮のため、市町村は次のような取組を行うべきである。

#### 自治意識の高揚

地方分権下の自己決定・自己責任の原則を踏まえると、自治意識の高揚は今後重要なポイントとなり、主役である住民の意識改革・取組の促進がさらに求められる。市町村においても、地域住民が自分の地域をこうしたいとする思いを汲み取り施策に反映させたり、市町村と住民が連携し公共的な分野での活動を行うなど、地域の自治の主役としての活動や課題解決の取組を通じて、住民の自治意識の高揚を図るべきである。

#### 住民活動の支援・促進、住民と行政の協働

市町村は、以上の住民自治の活動に呼応し支援する体制を構築し、また、地方自治法に規定された地域自治区制度の活用や、行政区単位で自治が担える仕組みを充実させるなど、住民自治をさらに促す取組を行うべきである。

また、市町村は、現在担っている事務で本来住民の活動であるものや、住民が担った方が効果的である事務について、住民や住民団体などと連携・協働して地域課題の解決を図っていくべきである。

#### 将来ビジョンの共有

地域住民は自治の主役として地域の課題・現状について関心・理解を持つことが重要であり、市町村は、住民に対し積極的に行政の現況や地域

の課題について情報を提供・公開し、その上で、財政運営見通しを踏まえた住民負担と住民サービス・施策の水準の決定や自らの市町村のあり様を含めた将来的な方向・ビジョンを、住民とともに構築し共有すべきである。

## (2) 団体自治の強化についての取組

上記の住民自治の活動に呼応し、また、地域における幅広い事務を自主的・総合的に処理するに当たり、「権限」、「財源」及び「人間」、いわゆる「3ゲン」の強化を図り、団体としての行財政基盤の強化、行政体制の転換、行政サービスの質の向上を図る等、強い自治体を構築するため、市町村は次のような取組を行うべきである。

### 権限の充実・強化

市町村は、住民に身近な行政主体として地域住民の利便、福祉の向上及びまちづくり等のため、国や県の持つ必要な権限について移譲を求めるべきである。

### 制度改正・政策提案

一律・画一の取扱い・規制等、市町村経営に支障をきたしたり、地域の実状にそぐわないなど不都合があるものや、今後のまちづくりの施策において新たに必要となるものなどについて、既存の法制度にとらわれず、制度提案や政策提案を国・県に対し行うべきである。例えば、28次地方制度調査会で審議された各種行政委員会の必置規制については、一部選択制が言及され、地方の意向・提案が汲まれた答申となっており、また、二元代表制の在り方やシティマネージャー制度など新たな仕組みについても各方面で検討が行われており、このような提案を今後も続けていくべきである。

<二元代表制及びシティマネージャー制度について>

<「フルセット型」行政について>

<その他多様な自治制度について>

#### 財源の充実・強化、効果的な行政

市町村は、厳しい財政状況の下、行政サービス・施策を行うに当たって、自主財源の一層の確保や歳出削減を実施するなどにより、徹底した行財政改革を行うべきである。

また、限られた財源を有効に活用するため、コスト意識を高め、事業の評価と検証を十分に行い、効果的に事業を執行すべきである。

さらに、行政の行う事務の範囲について十分な検証を行うとともに、民間委託などによる効率化を図るべきである。

#### 人間（職員・人材）の充実・強化

市町村は、限られた職員を有効に活用し、高度化・多様化する住民ニーズ等に応えるため、職員の意識改革・能力向上を図り、行政運営能力を高めるべきである。

また、変化していく多様な住民ニーズに柔軟に対応できる人材の充実・強化を図るべきである。

#### 多様な主体との連携

市町村は、公共分野を担ってきている住民、NPO、ボランティアやその他団体などと協働し、またネットワークを構築しながら、官民一体となって地域の課題を解決していくべきである。

#### 広域的な連携

以上の取組についてスケールメリットを生かすため、また、住民の生活圏等に合わせた行政を行っていくため、市町村は、既存の広域行政組織の活用や新たな広域連合の設置による事務の共同化、他団体への事務の委託等によって効率化が望まれる事務や広域の見地から必要な共同施策の検証・選択を行い、また、市町村合併についての検討を行うなど、他の市町村や県との連携を積極的に図るべきである。例えば、現在国においても検討がなされており、また多くの市町村が指摘している国民健康保険事務の広域化などについて、市町村は近隣市町村と連携し、国の動向などを待たずにできることから自ら着手していくべきである。