

## 序章 調査研究の概要

この報告書は、「東葛飾・葛南地域4市政令指定都市研究会」（会の概要はP6参照）が平成19年度～20年度に実施した共同研究結果を最終報告書として取りまとめたものである。

### （１） 研究の背景

地方分権の進展や少子高齢・人口減少時代の到来等の流れの中、地方自治体にはこれまで以上に行財政基盤を強化し、地域特性を生かした独自の行政経営を行うことが求められている。本研究の背景となるこうした時代状況や国・県の動向としては、以下の諸点が挙げられる。

#### ① 少子高齢・人口減少時代の到来

全国規模で少子高齢化と人口減少が進行している。本圏域の4市（市川市・船橋市・松戸市・鎌ヶ谷市）は、現時点での高齢化率（総人口に占める65歳以上の割合）は相対的に低いものの、人口急増都市として発展してきた特性上、団塊の世代の高齢化等に伴って今後は急速に高齢化が進むものと予測される。

国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計（平成15年12月推計）によれば、4市の老年人口（65歳以上）は、平成12年（2000年）の約19万人から平成42年（2030年）の約42万人へと30年間で2.2倍、実数で約23万人増加し、一方この間に、生産年齢人口（15歳～64歳）は約25万人減少するものと見込まれている（※<sup>1</sup>）。

生産年齢人口の減少による税収の減少と、老年人口の増大による扶助費等の増大が同時に進行することは、4市の財政状況に大きな影響を与えると予想され、必要なサービスを持続的に提供し続けるためには、大幅な行政改革とともに、行財政基盤の抜本的な強化、行政能力の向上等が必要と想定される。

#### ② 地方分権の進展と基礎自治体の役割の拡大

平成12年施行の「地方分権一括法」により機関委任事務が廃止されるなど国と地方の役割分担が整理され、平成16年から18年にかけての三位一体改革（国庫補助負担金の削減、地方交付税の見直し、税源移譲を一体的に進める改革）によって財源移譲が一定程度行われるなど、地方分権が進められてきた。更に、平成19年4月には「地方分権改革推進法」が施行され、平成22年の「（仮称）地方分権改革一括法」に向けて、現在、第二期地方分権改革が進行中である。

この流れの中で、国は国家の存立にかかわる事務等、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねることを基本に、地方自治体への権限移譲等が進められようとしている。

---

※<sup>1</sup> 平成12年の国勢調査をもとにした国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計（平成15年12月推計）は、すでに現状との乖離が大きいため、本研究（第3章）では独自に人口推計を行い、財政シミュレーション等の基礎として活用した。

県から市町村への事務移譲は、県条例による事務処理の特例制度（平成12年の地方分権一括法により制度化）に基づき、年々進展しており、千葉県では平成19年4月現在、86項目907事務が「市町村が処理する事務」となっている。

国と地方の役割分担や税源配分のあり方等の改革の具体的な方向性については、地方分権改革推進委員会等における更なる議論が待たれるところであるが、地方分権という大きな流れは確実に進行し、地方自治体、中でも住民に最も近い基礎自治体（市町村）の役割は、ますます大きくなると考えられる。

地方分権によって国・県から移譲される権限を担い、自らの判断と責任において地域の実情に即した行政経営を行えるよう、行政能力を高め、財政基盤を強化することが、基礎自治体には求められている。

### ③ 生活圏の拡大と広域的な取組みの必要性

現在の4市の枠組みがほぼ形作られた「昭和の大合併」（※<sup>2</sup>）から50年余りが経過し、社会経済状況や市民の暮らしは大きく変化した。交通機関や情報通信網の発達に伴い、通勤・通学や日常的な行動範囲、経済活動の範囲は市域を越えて広がるようになり、交通対策や医療・福祉、まちづくり、防災、環境問題等の様々な面で、現在の市域を越えた広域的な取組みが必要となっている。

特に本圏域においては、市境を跨いで市街地が連続している箇所も多く、市境の存在が住民の利便性を損なうケースも想定される。

また、各市とも厳しい財政状況の中、市域を越えた広域的な取組みによって、事務の効率化を図る、公共施設の有効利用を図るといった、行政改革効果も期待される。

### ④ 地域間競争への対応

全国規模で人口減少が進行していく中、より魅力的な地域、住みよい地域を求める住民が、利便性や、医療や福祉、教育、文化などのライフスタイルごとに必要となる多様な行政サービス、生活環境・自然環境等によって、居住地を選び移り住む傾向が、現在以上に強まるものと予測される。

本圏域は、首都・東京に近い立地を生かして発達してきたが、地域間競争の時代においても持続的に発展しつづけるためには、都市としての魅力や環境、行政サービスの質等を更に高めることが必要と考えられる。そのためには、行財政基盤を強化して、より自立性の高い都市経営を行うとともに、都市ブランドの確立を図ることが求められる。

---

※<sup>2</sup> 昭和28年の町村合併促進法と31年の新市町村建設促進法により、全国的に進められた市町村合併。市川市は昭和30年に行徳町、31年に南行徳町を、船橋市は昭和28年に二宮町、29年に豊富村を、松戸市は昭和29年に東葛市（現・柏市）の一部となっていた旧小金町地区、31年に沼南村の一部を合併して、現在の市域を形作った。鎌ケ谷市は明治以来合併を経験せず、ほぼ現在の区域を保っている。

## ⑤ 「平成の大合併」と政令市の指定の弾力化

「地方分権一括法」に伴い、平成 11 年に「市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）」が改正され、いわゆる「平成の大合併」が全国的に進行した。その中で、国の合併支援策の一環として、政令指定都市（以下、政令市という）の指定要件が緩和された（※<sup>3</sup>）。

この結果、静岡市（平成 17 年 4 月移行）、堺市（平成 18 年 4 月移行）、浜松市・新潟市（平成 19 年 4 月移行）と、人口 70～80 万人規模の政令市が相継いで誕生している。更に、中核市である岡山市と相模原市が近隣の市町村を合併し、政令市への移行準備を進めている。（岡山市は平成 21 年度に移行予定、相模原市は平成 22 年度を目標年度に掲げている。）

こうした中、人口 58 万人の中核市である船橋市はもとより、40 万人台の人口を有する松戸市・市川市にとっても、近隣市との合併による政令市への移行という道が、現実性のある選択肢の一つとなってきた。

政令市は、現行の都市制度の中で最も高い自主性・自立性を有し、地方分権が保証された都市であると言われており、本圏域の各市が、行財政基盤の強化や行政能力の向上、より自立した行政経営を目指す上で、政令市への移行という可能性についても検討する必要性が生じている。

## ⑥ 「平成の大合併・第 2 ステージ」と「千葉県市町村合併推進構想」

「平成の大合併」により千葉県内では 11 地区 35 市町村において合併が行われ、平成 15 年度末に 80 あった市町村が平成 18 年度末までに 56 に再編されたが、本圏域の 4 市においては、この間、周辺市町村との合併に関する協議等は行われなかった。

その後、平成 17 年度末に旧合併特例法が失効し、平成 18 年 4 月からは「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」が施行されている。

合併新法下のいわゆる「平成の大合併・第 2 ステージ」において、千葉県は、市町村合併を、①分権型社会への転換、②地域社会の課題克服、地域活性化のための有効な手段と考えて、自主的な市町村合併の取組みを推進していく方針をとり、平成 18 年 12 月 28 日に「千葉県市町村合併推進構想」を策定した。

この「構想」で、県は 4 市を含む東葛飾・葛南地域（市川市、船橋市、松戸市、野田市、習志野市、柏市、流山市、八千代市、我孫子市、鎌ヶ谷市、浦安市の 11 市）について、「各市とも人口 10 万人以上を有し、基礎自治体として一定程度の自立性・総合性を備えており、政令市のメリット等を自主的に調査・研究していることから、合併構想の対象市町村とはしない（組合せを示さない）が、地域の状況等から、更に充実した行政権能等を有する政令市を目指すべき『更なるステップアップが望まれる地域』として、県の考え方を整理」（千葉県市町村合併推進構想から抜粋・編集）している。

---

※<sup>3</sup> 政令市への移行要件は一般に人口 100 万人以上といわれてきたが、「市町村合併支援プラン」（市町村合併支援本部・平成 14 年 8 月）及び「新市町村合併支援プラン」（市町村合併支援本部・平成 17 年 8 月）で、「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」とされた。

「構想」中のこうした位置づけは、本圏域における各市の動きや研究を方向づけるものではないが、4市独自の課題として、「平成の大合併・第2ステージ」以降の分権型社会推進の中での圏域のあり方、県内における役割等を検討する必要性が生じている。

## ⑦ 道州制をめぐる動向と導入後を見据えた展望の必要性

全国をいくつかのブロックに分けて、広域的な行政体＝「道」や「州」を設置するという道州制に関する議論は、戦前からたびたび行われてきたが、地方分権の流れの中で近年、改めて議論が活発化している。

国の第28次地方制度調査会は、平成18年2月の「道州制のあり方に関する答申」の中で、道州制は「国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している」とした上で、道州制の制度設計として、

- 都道府県に代えて道州を置き、地方自治体は道州と市町村の二層制とする
  - 現在の国（特に地方支分部局）の事務はできる限り道州に移譲し、都道府県の事務は大幅に市町村に移譲する
  - 道州に議会と長を置き、道州の住民の直接選挙で選出する
  - 税源移譲や地方税の充実を図り、分権型社会に対応しうる地方税体系を実現する
- 等の考え方（同答申から抜粋・編集）を示した。また、全国を9道州・11道州・13道州に分ける3種類の区域例を示している。

道州制をめぐるのはその後、平成18年12月に、北海道をモデルとして国から8項目の権限移譲を行う「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」が成立した。

また、平成19年1月に政府が「道州制ビジョン懇談会」を設置して、「道州制ビジョン」の策定に向けた議論を開始。更に同月、全国知事会も「道州制に関する基本的考え方」を公表し、地方自治体や政党、経済界、学会等からも提言や研究報告等が相次ぐなど、各方面において検討が進んでいる。

道州制については様々な主張があり、具体化には更なる議論が必要であるが、地方分権を推進する点は共通していることから、導入される場合には、住民に最も近い基礎自治体としての市町村の役割が飛躍的に拡大することが見込まれる。

また、議論の中では、現在の中核市程度の事務がすべての市町村に移譲されるとの考え方（※<sup>4</sup>）も示されており、受け皿となる市町村の規模や能力、更なる再編等の問題についても検討が進むことが想定される。

道州制下では、中核市と一般市との違いがなくなる事態も想定される一方で、十分な規模と能力を有する市（現行の政令市等）については、更なる事務移譲や、より独立性の高い道州との関係等も議論されている。道州制下における大都市のあり方も含めて、議論の動向を

---

※<sup>4</sup> 第28次地方制度調査会の第31回専門小委員会では、「具体的には、現在都道府県から特例市ないし中核市に移譲されている事務は、道州制の下では、すべての市町村に移譲することを基本とする。現在の指定都市については、現行制度と同様の事務配分の特例を設ける」との議論が行われている。

見守るとともに、導入後を見据えた本圏域の将来的なあり方を模索していくことが必要と考えられる。

## （２） 研究の目的

本圏域の４市（市川市・船橋市・松戸市・鎌ヶ谷市）は、立地や成り立ちに共通性をもち、前節のような時代認識、将来に向けた課題意識等を共有することから、圏域の将来的なあり方について、共同で研究を実施するものである。

合併を含む研究は、各市単独での実施が困難なため４市による共同研究としたが、この組合せによる合併及び政令市移行を前提あるいは目的とするものではない。

本研究では、地方分権の進展や少子高齢・人口減少時代の到来等によって社会経済状況が大きく転換する中、本圏域の各市がいかにして、２０年、３０年後の将来にも持続可能な行財政経営を実現し、分権型社会の確かな担い手となり、住みよい街・魅力溢れる都市づくりを進めるかという観点から、圏域の将来的な方向性を模索する一環として、合併・政令市移行という選択肢を取り上げて調査・研究を行うものである。

この研究の結果を、市政の現状と将来を広く住民に考えていただくための議論の素材として提供するとともに、各市が政策判断を行う際の資料として活用することを目的とする。

### 【研究の目的】

- ① ４市の現状や将来推計等に関する事項を分析し、圏域の課題や方向性等について、広く住民に考えていただくための資料として提供すること。
- ② ４市の合併及び政令市移行を将来的な選択肢の一つとして取り上げ、その効果と影響を政策・財政の両面から調査・研究するとともに、政令市となった新市の将来像（試案）を提示し、住民による議論の素材に供するとともに、政策判断の資料として活用すること。

### (3) 研究会の構成・スケジュール

本研究会は、4市の企画担当部長職（相当）で構成し、平成19～20年度の2年間で、合併・政令市移行の効果・影響等を含む調査・研究を実施した。

なお、県は4市の自主的・主体的な研究を尊重する立場から、本研究会にオブザーバーとして参加し、資料や情報の提供といった側面的な支援・協力を行った。

#### 【研究会の概要】

- 名称： 東葛飾・葛南地域4市政令指定都市研究会
- 設立年月日： 平成19年4月27日
- 構成団体： 市川市、船橋市、松戸市、鎌ヶ谷市
- 役職・委員：

		平成19年度	平成20年度
会長	船橋市	企画部長 三橋 勝吾	企画部長 鈴木 俊一
副会長	市川市	企画部長 杉山 公一	企画部長 能村 研三
監事	松戸市	総務企画本部長 中島 道博	総務企画本部長 鈴木 貞夫
監事	鎌ヶ谷市	市長公室参事 川尻 秋重	総務企画部長 北村 眞一

- オブザーバー： 千葉県 市町村合併担当課長  
(19年度：板倉正典氏、20年度：鈴木一郎氏)
- 下部組織： 研究会委員が指定する者によるワーキンググループを設置
- 事務局： 船橋市（企画部企画調整課広域行政推進班）
- スケジュール

平成19年4月27日	第1回	規約、役員、予算等について
平成19年10月25日	第2回	調査研究業務の進捗状況について
平成20年3月28日	第3回	中間報告について
平成20年4月25日	第4回	今後の進め方について
平成20年11月5日	第5回	最終報告書案について
平成21年3月30日	第6回	最終報告書の取りまとめ

#### （４） 研究の流れと最終報告書の位置づけ

研究の流れは、次頁のとおりである。平成 19 年度は、まず圏域の現状と、既存政令市との比較からみた現状を分析するとともに、将来的な人口・財政推計を実施し、そこから抽出された 4 市の課題とポテンシャルをもとに、将来的な方向性を導出した。

その後、合併及び政令市移行の効果と影響を、政策・財政の両面から分析し、最後に、今後の検討課題を整理した。

このほか、4 市の成り立ち（合併の歴史）の研究、総合計画等に見る基本理念等の比較、地域の一体性の整理、4 市の主要事業の比較、先行政令市（千葉市・堺市・新潟市・浜松市）の事例研究等（P 266 参照）を実施し、平成 20 年 3 月に、本研究会の「中間報告書」として公表した。

平成 20 年度は更に、政令市移行の意義や必要性、都市像等を検討し、圏域住民の意見を喚起する目的から、合併・政令市移行後の新しい市の具体的なイメージまでを整理し、「最終報告書案」として公表した。

その後、「最終報告書案」を住民へ周知し、意見収集等（P 295 参照）を行い、先行政令市等（川崎市・さいたま市・相模原市）の事例研究を実施し、平成 21 年 3 月に本研究会の「最終報告書」として取りまとめ、公表したところである。

## 東葛飾・葛南地域4市政令指定都市研究会の研究の流れ

