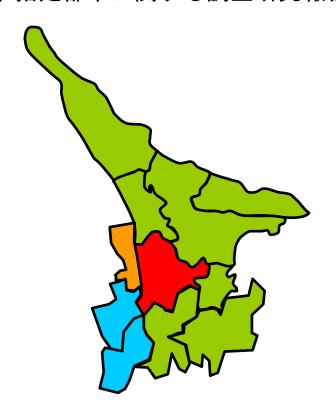
合併・政令指定都市に関する調査研究報告書



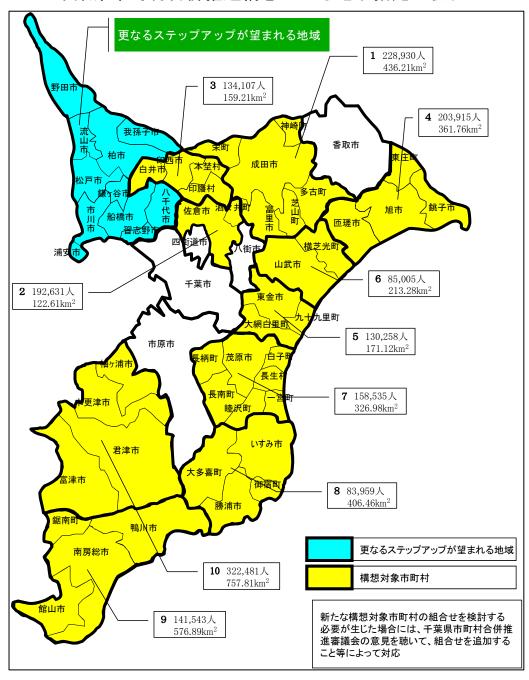
平成 21 年 6 月

松戸市

目次

1. 調査研究の背景と目的	1
2. 調査研究の概要	2
3. 政令指定都市とは	3
(1) 政令指定都市はいくつあるの?	3
(2) 政令指定都市になるには?	4
(3)政令指定都市になるとどう変わるの?	4
4. 松戸市の合併想定パターン	5
5. モデルケースによる調査研究結果	6
(1)都市・生活・産業基盤の状況	6
(2)財政状況等	7
(3)将来人口推計	8
(4)将来財政推計	9
(5)税収の減少と扶助費等の増大1	10
(6)公共施設の更新需要1	11
(7)圏域の課題と方向性1	12
(8) 合併した場合(中核市)の財政への影響1	13
(9)政令指定都市に移行した場合の財政への影響1	14
(10)将来財政推計結果まとめ1	15
(11)新市の将来像1	16
(12) 合併や政令指定都市移行に期待される効果1	17
(13)まとめ1	18
6. 松戸市の将来的な選択肢と課題	19

千葉県市町村合併推進構想による地域指定の状況



1. 調査研究の背景と目的

(1) 背景

全国的に人口減少や高齢化社会が到来し、社会構造が大きく変化しています。松戸市を含めた東葛飾・葛南地域(以下、本圏域)は東京に隣接する住宅都市、ベッドタウンとして発展してきたこともあり、昭和 30 年代から 50 年代にかけて人口が急増しました。今後は人口急増期に本圏域に移り住んできた人々の多くが高齢化を迎えます。こうした状況下において必要なサービスを持続的に提供するためには、これまで以上に効率的で効果的な行政運営が必要と考えられます。また地方分権の進展により、自らの判断と責任において地域の実情に即した行政運営を行えるよう、行政能力を高め、財政基盤を強化することも求められています。

本圏域は鉄道や道路の整備状況から、各市の区域を越えて生活圏が形成され、 交通対策や医療、福祉などさまざまな面で市域を超えた取り組みが必要となっ ています。平成 18 年の国の合併新法、いわゆる「平成の大合併・第2ステージ」 を受けて千葉県は、市町村合併推進構想を策定しました。その中で本圏域11 市については「更なるステップアップが望まれる地域」(左図参照)、つまり将 来的に政令指定都市移行について考えていく必要がある地域に指定されました。

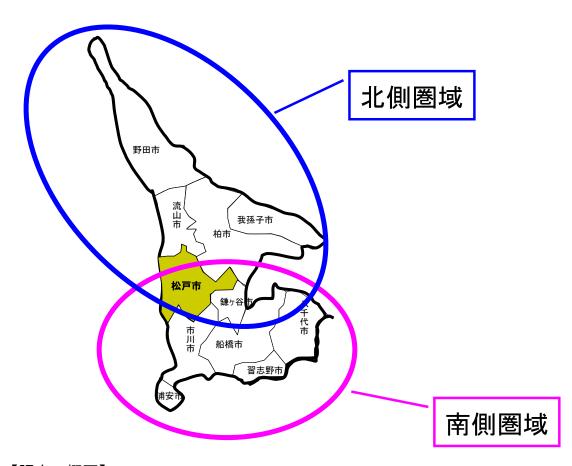
(2)目的

松戸市を含めた本圏域では、合併や現行の都市制度の中で最も高い自主性と 自立性を有すとされる政令指定都市について、調査研究を行いました。合併を 含む研究は、各市単独での実施が難しいため共同の研究会を立ち上げて行いま したが、この組合せが将来的に合併や政令指定都市移行を前提あるいは目的と するものではありません。

この研究結果を、市政の現状と将来を広く市民の皆様に考えていただくための素材として提供するとともに、本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します。

2. 調査研究の概要

本圏域における松戸市の立地位置は下の図のように、北側の圏域と南側の圏域の両方に接しているため、両側の圏域に関する調査が必要となります。そのため、北側圏域である東葛広域行政連絡協議会(松戸市、柏市、野田市、我孫子市、流山市、鎌ケ谷市)の政令指定都市問題研究会と松戸市・柏市政令指定都市研究会、南側圏域である東葛飾・葛南地域4市政令指定都市研究会(松戸市、市川市、船橋市、鎌ケ谷市)において、3つの調査研究を行ってきました。



【調査の概要】

	北側圏域	北側圏域	南側圏域
	東葛広域行政連絡協議会 政令指定都市問題研究会	松戸市·柏市 政令指定都市研究会	東葛飾·葛南地域4市 政令指定都市研究会
構成市	松戸・柏・野田 流山・我孫子・鎌ケ谷	松戸・柏	松戸・市川・船橋・鎌ケ谷
設立年月日	平成18年5月8日	平成20年7月5日	平成19年4月27日
研究期間	平成18~19年度	平成20年度(単年)	平成19~20年度
特徴	政令指定都市制度、行政区の 区割りに関する検討など	圏域の現状、既存政令市との 比較、人口推計、財政シミュ レーション、将来像の検討	圏域の現状、既存政令市との 比較、人口推計、財政シミュ レーション、将来像の検討,市 民アンケート結果

3. 政令指定都市とは

(1) 政令指定都市はいくつあるの?

政令指定都市の位置及び沿革



全国に政令指定都市はいくつあるの?

一言で「政令指定都市」といっても、最近移行した静岡市や岡山市のように人口 70 万人程度の市から、横浜市のように 350 万人を超える規模までさまざまですが、18の政令指定都市があります。

大きな都市には人口や産業が集まるため、質的にも高度で多様な行政サービス が必要となります。

そこで「地方自治法で大都市に関する特例」を設け、国が政令で指定した大都市には、行財政面で一般市とは違う取り扱いができるようにしています。

(2) 政令指定都市になるには?

政令指定都市になるには人口規模が大きな要件となっています。法律上は50万人以上ですが、実際には100万人以上が必要です。最近では要件が緩和され70万人程度で政令指定都市になれるようになっています。主な指定用件は下の表のとおりです。

(3) 政令指定都市になるとどう変わるの?

- ・ 一般国道や県道の管理などが任されるようになり、県と同程度の権限を持っことになります。
- ・ 財政上の特例により新たな財源が交付され、宝くじの販売もできるように なり、財政規模が拡大します。
- ・ 市の中に「区」(行政区)が設置され、区役所が作られることになります。
- ・ 全国的にも国際的にも認知度が高まります。・・などが主な特徴といえます。

【政令指定都市の主な指定要件】

	一般的な指定要件	過去の政令指定都市移行の際に求められた	
	MARTO IDA XII	内容等	
人口	・人口が 100 万人 (指定弾力化措置により 70 万人) 以上であること	・人口が 70 万人を超えていること ・人口が成長していることが望ましい	
都市·生活基盤	・人口密度が 2,000 人/k ㎡以上であること	・人口密度などが既存政令指定都市と遜色ないこと ・人口集中地区(DID)人口密度が既存の政令指定都市と遜色ないこと ・道路や都市公園の整備が既存の政令指定都市と遜色のない水準にあること ・公共施設の整備水準が既存の政令指定都市と遜色のない水準にあること ・大都市にふさわしい風格を備えていること	
産業基盤	・行政・経済・文化などの中枢都市機能が備わっていること ・第一次産業就業人口比率が10%以下であること	・行政・経済・文化などの中枢都市機能が備わっており、既存政令指定都市と遜色ないこと ・拠点性があること(昼間人口が多いこと)・都市型産業従業者(サービス業や商業等)が既存の政令指定都市と遜色ないこと	
財政基盤	・県から移譲される事務を適切かつ能率的 に処理できる能力など、大都市の経営に 対応できる行財政能力が備わっている こと	・財政状況が将来にわたって健全であること ・職員数が適切であること ・高度な行財政運営能力を習得していること ・大都市制度を活用した政策展開(市民ニー ズに沿った政策展開)ができること	
体制	一 1 ・ 政 7 1日 足 御 川 移 1 1に フレ・ 5 御 迫 州		

4. 松戸市の合併想定パターン



松戸市が合併する場合を考えると、左図のように市域を接する流山市や柏市との北側圏域との合併、鎌ケ谷市や市川市との南側圏域の合併が考えられます。もちろん北側と南側圏域を含めての合併も考えられます。

また、政令指定都市に移行するとなると、 人口要件の目安である 70~80 万人が必要な ため、人口規模の大きい柏市や市川市との合 併が想定されます。

今回松戸市ではモデルケースとして、柏市 との2市の場合、市川市、船橋市、鎌ケ谷市 との4市の場合について、合併して政令指定 都市に移行した場合の具体的な効果等につい て、検証しました。

5. モデルケースによる調査研究結果

モデルケースによる検証結果は、合併しない場合(松戸市単独)、柏市と合併する場合(以下、2市圏域)、市川市、鎌ケ谷市、船橋市と合併する場合(以下、4市圏域)、それぞれの任意の研究会における報告書のデータを掲載しました。

(1)都市・生活・産業基盤の状況

	単独	2 市圏域	4市圏域
	松戸市	松戸市・柏市	松戸市・市川市 船橋市・鎌ケ谷市
人口	47 万人	85 万人	161 万人
人口密度	7,706 人/ k m²	4,843 人/ k m²	7,146 人/ k m²
市域面積	61k m²	176k m²	226k m²
道路延長	1,073km	2,439km	3,093km
下水道整備率	76%	75%	65%
都市公園数	209	687	982
博物館・美術館	2	2	7
保育所数	45	73	149
病院・診療所数	306	551	1,043
老人福祉施設	23	44	92
高等学校数	11	26	45
大学数	4	9	8
事業所数	13,297	23,657	43,392
従業者数	11 万 5 千人	22万6千人	39万8千人
サービス業従業者比率	40%	39%	38%
昼夜間人口比率	80%	83%	80%
大型店舗数	57	130	163
製造品出荷額等	4,300 億円	8,200 億円	1 兆 4,000 億円
年間商品販売額	8,000 億円	1 兆 7,000 億円	2 兆 6,000 億円

政令指定都市への移行の要件から圏域の現状をみると、4市圏域は160万人と人口要件の100万人を超えており、2市圏域は85万人と弾力化要件の70万人を満たしています。

一方で、過去の政令指定都市移行の際に求められた内容等からみると、都市基盤の整備水準、産業の集積、昼夜間人口比率が既存政令指定都市に比べると低く、弱みがあると考えられます。

(2) 財政状況等

歳入歳出規模 (平成 19 年度)	単独 松戸市	2 市圏域 松戸市・柏市	4 市圏域 松戸市・市川市 船橋市・鎌ケ谷市
歳入	1,165 億円	2,141 億円	4,192 億円
うち市税	703 億円	1,340 億円	2,044 億円
市税一人当たり	14万8千円	15万5千円	15 万 7 千円
市税の構成比	60.4%	62.6%	60.9%
歳出	1,121 億円	2,044 億円	4,050 億円
歳出一人当たり	23 万 6 千円	23 万 7 千円	24 万 9 千円
地方債・債務負担・	単独	2 市圏域	4 市圏域
財調基金 (平成 19 年度)	松戸市	松戸市・柏市	松戸市・市川市 船橋市・鎌ケ谷市
地方債現在高	968 億円	2,185 億円	3,058 億円
一人当たり	20 万 4 千円	25 万 4 千円	18万8千円
債務負担行為額	113 億円	734 億円	481 億円
一人当たり	2万3千円	8万5千円	2万9千円
財政調整基金	51 億円	87 億円	183 億円
一人当たり	1 万円	1 万円	1万1千円
市職員数	単独	2 市圏域	4 市圏域
(平成 19 年度)	松戸市	松戸市・柏市	松戸市・市川市 船橋市・鎌ケ谷市
職員数	2,875 人	5,344 人	10,375 人
職員一人当たり人口	164 人	160 人	156 人

松戸市、両圏域ともに財政状況の規模や性質は似ており、歳入における市税の 占める割合が高く、6割を超えています。また既存政令指定都市に比べて財政規 模が小さいこともいえます。2市圏域は一人当たりの地方債現在高、債務負担行 為額が、4市圏域に比べて多く、特に債務負担行為額が大きいといえます。

職員一人当たりの人口数は事務権限の違いはありますが、既存政令指定都市に比べてスリム化が図られているといえます。

◎地方債現在高

地方自治体が資金調達のために借り入れる借金(地方債)の元金残高。事業を実施するためには、起債(借金)も必要であり、その残高が高いことが好ましくないと一概には言えない面もあるが、適正な額を超えて増える場合は、後の財政を圧迫するものと考えられる。

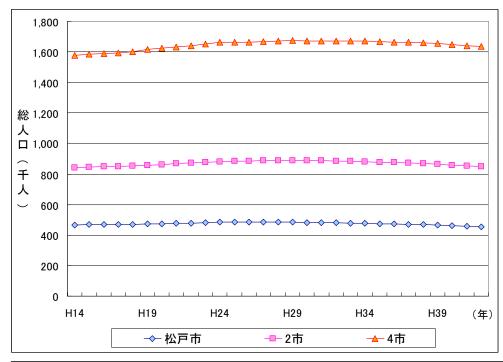
◎債務負担行為額

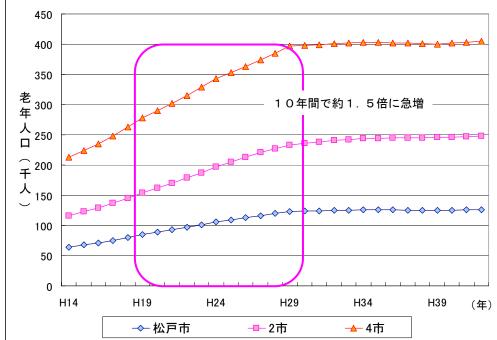
市町等が大規模な建設事業等に際し、複数年度にわたって支出を行う場合の債務のこと。翌年度以降に必ず支出しなければならない額。

◎財政調整基金

急激な税の落ち込みや災害などによる出費等に備えるため、地方自治体が、利用目的を特定せずに行っている貯金(財政調整基金)の現在高。

(3) 将来人口推計

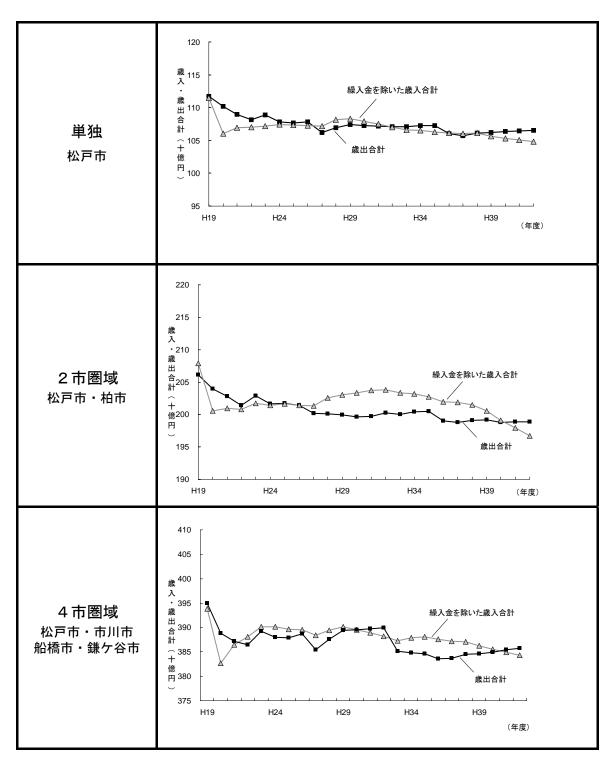




出典: 2市圏域研究会報告書・第2章、4市圏域研究会報告書・第3章

人口の推移は松戸市、両圏域ともに横ばいで推移しますが、松戸市では平成 25 年から漸減する見込みとなっています。老年人口(65 歳以上人口)については松戸市、両圏域ともに平成 29 年前後までに急激に増加し、今後 10 年間で現在の約 1.5 倍になると見込まれます。また生産年齢人口(15 歳以上65 歳未満人口)と年少人口(15 歳未満人口)の減少も同時に起きることから、人口の構造的な変化が急速に訪れる見込みです。

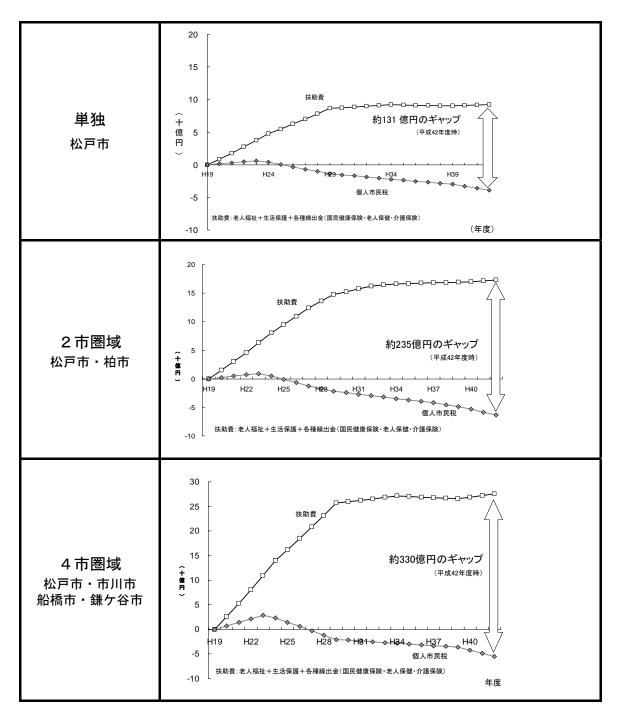
(4) 将来財政推計



出典: 2市圏域研究会報告書・第2章、4市圏域研究会報告書・第3章

過去の財政状況の実績値や人口推計などをもとに、将来における歳入と歳出の推計を行いました。推移を見るとほぼ横ばいですが、松戸市、4市圏域では歳入と歳出の増減を繰り返します。2市圏域では歳出が抑えられ、歳入が歳出を上回る期間が長く推移する見込みです。

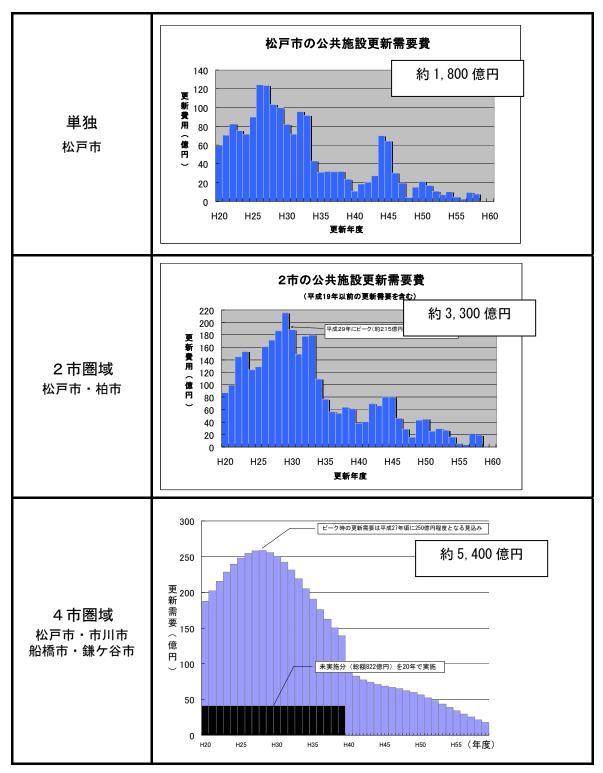
(5) 税収の減少と扶助費等の増大



出典:2市圏域研究会報告書・第2章、4市圏域研究会報告書・第3章

財政推計上の特徴としては、生産年齢人口の減少に伴う税収の減少と高齢化に伴う扶助費等の増加により、平成19年度を基点とした推移を見ると、増減の変化額が年々乖離することがいえます。平成42年度には、松戸市で131億円、2市圏域で235億円、4市圏域で330億円ほどの乖離が見込まれます。

(6) 公共施設の更新需要



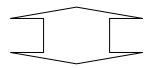
出典: 2市圏域研究会報告書・第2章、4市圏域研究会報告書・第3章

本圏域では人口急増期に建設した学校施設等の多くの公共施設が存在し、それらの施設が今後一斉に建て替えの時期を迎えます。建て替えにかかる総費用として、松戸市では1,800億円、2市圏域では3,300億円、4市圏域では5,400億円が将来的な負担として見込まれます。

(7) 圏域の課題と方向性

圏域の強み・ポテンシャル

2 市圏域	4 市圏域	
松戸市・柏市	松戸市・市川市・船橋市・鎌ケ谷市	
・人口 85 万人 ・東京に隣接する立地位置の良さ ・プロスポーツチームがある	・人口 160 万人 ・東京に隣接する立地位置の良さ ・物流保管機能の高さ	



圏域の弱み・課題

2 市圏域	4 市圏域
松戸市・柏市	松戸市・市川市・船橋市・鎌ケ谷市
・昼夜間人口比率が低い	・昼夜間人口比率が低い
・老年人口の急速な増加	・老年人口の急速な増加
・都市基盤整備率が低い	・都市基盤整備率が低い
・産業の集積状況が低く、大企業の本	・産業の集積状況が低い
社の立地が少ない	・南北交通が弱く慢性的な渋滞が発生
・多くの公共施設の更新	・多くの公共施設の更新

出典: 2市圏域研究会報告書・第4章、4市圏域研究会報告書・第4章

両圏域ともに東京に隣接した住宅都市として発展してきた経緯もあり、立地位置の良さと人口の多さ・マンパワーが大きなポテンシャルといえます。2市圏域にはプロスポーツチームが存在し、4市圏域は物流保管機能が高いことが特徴といえます。

課題としてはほぼ同様で、住宅都市としての色が強いため、昼夜間人口の比率が低いといえます。また今後は、老年人口の急速な増加に伴う扶助費等の増加に対応しながら、都市基盤整備や公共施設の更新など建設事業費もバランスよく投入する必要があることから、これまで以上に財源の確保やその活用の方法が重要となります。

(8) 合併した場合(中核市)の財政への影響(合併の10年後時点)



出典: 2市圏域研究会報告書・第5章、4市圏域研究会報告書・第6章

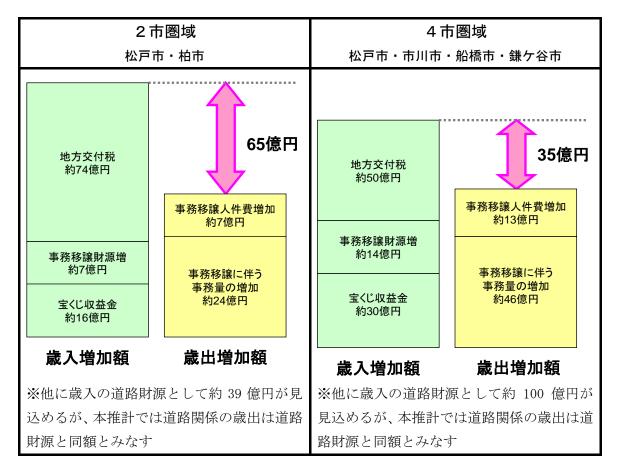
今回の研究では、合併の相手方である柏市と船橋市が既に中核市のため、合併 した新市は、まず中核市に移行することになります。その後、政令指定都市に移 行するための準備作業が必要となります。最近の事例から、準備作業には概ね2 ~3年かかるといわれています。

平成 25 年に合併し中核市移行にした場合の財政的な効果(合併 10 年後)を みると、2 市圏域では歳入増加額が歳出増加額を約 19 億円上回ることが見込ま れます。一方 4 市圏域では歳出減少額と歳入減少額がほぼ同額になることから、 財政的なメリットは見出しにくい結果となりました。

※中核市とは?

人口 30 万人以上の要件を満たしていればなることができます。保健所の設置 や身体障害者手帳の交付ができるなど、県が担っていた事務の一部を担うこと ができますが、特に財源が移譲されることはありません。

(9) 政令指定都市に移行した場合の財政への影響(移行の10年後時点)

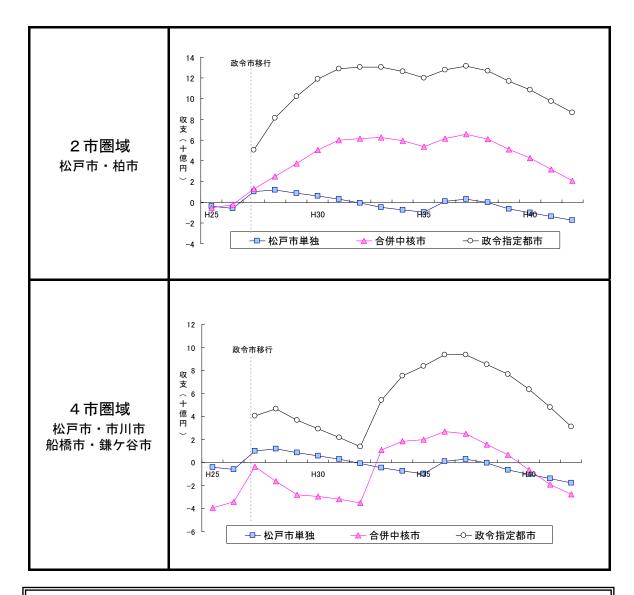


出典: 2市圏域研究会報告書・第5章、4市圏域研究会報告書・第6章

政令指定都市に移行して10年後を想定した新たな財源移譲による歳入増加額と事務移譲に伴う歳出増加額の影響をみると、2市圏域では65億円、4市圏域では35億円歳入の増加額が上回ると見込まれます。

あくまで現在の決算データ、税財政制度における推計であり、今後の状況の変化によっては変動があります。また政令指定都市移行時にかかる区役所設置などの初期投資費用は含まれていません。

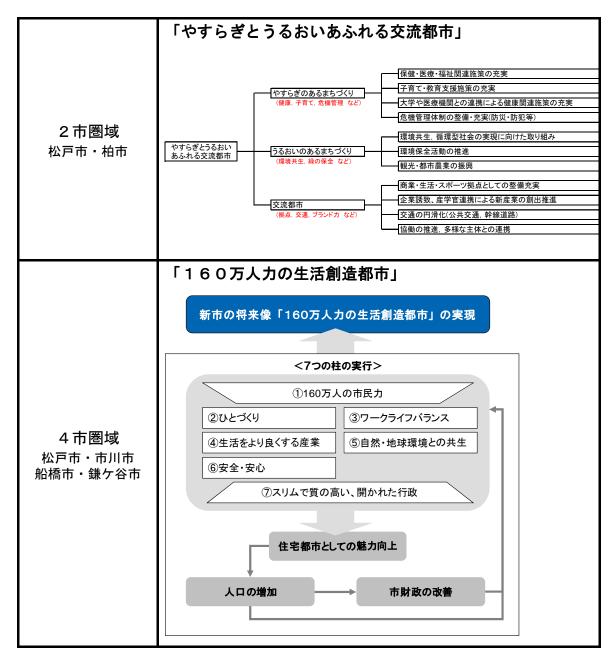
(10) 将来財政推計結果まとめ



これまでみてきた、合併しない場合(松戸市単独)、合併して中核市に移行した場合、政令指定都市に移行した場合の3つの場合の将来的な歳入と歳出の収支状況をあらわすと上図のようなグラフとなり、どちらの圏域においても政令指定都市に移行した場合が財政的には良い結果となりました。

なお推計においては、平成 25 年に合併して中核市に移行し、平成 27 年に政 令指定都市へ移行した場合を仮定しています。

(11)新市の将来像



出典: 2市圏域研究会報告書・第6章、4市圏域研究会報告書・第8章及び第9章

合併・政令指定都市によって拡大する権限や財源を活用して、新市がどのようなまちを目指していったら良いのかという観点から研究会で検討しました。

新市の将来像(研究会試案)としては、圏域の強み・ポテンシャル、政令指定都市に移行しても考えられる多くの課題を前提とした上で、両圏域の特徴である住宅都市としての魅力向上が大きなテーマとなっています。また、研究会では、それぞれの将来像実現に向けた施策例を提案しており、4市圏域ではより具体的な施策例を報告書において提示しています。

(12) 合併や政令指定都市移行に期待される効果

◎制度上の期待される効果 (権限委譲)

【中核市】

- 保健所設置
- 身体障害者手帳の交付期間が大幅に短縮
- 屋外広告物の規制 など

【政令指定都市】

- 児童相談所設置
- 市立小中学校の教職員の任免
- 中小企業支援事業
- 国道(指定区間を除く)と県道の一元的管理など

◎スケールメリット等による効果

- 財政規模の拡大(合併や新たな財源移譲による)
- 行政機能の効率化(消防、ごみ処理施設などの公共施設の整理統合等)
- イメージアップ(全国的な認知度が高まる等) など



政令指定都市に移行してすぐに目に見える効果があるのではなく、国や県から自立して、市独自に自らの責任の下に行政運営を行うことができることが最大の効果、市民サービスの向上につながると考えられます。

◎合併や政令指定都市移行により考えられる一般的な懸念事項

- 市役所が遠くなることによる利便性の低下
- 市民の経済的負担の増大、サービス水準の低下
- 地域の声が届きにくくなること
- 地域間格差の拡大
- ・ 地域の連帯感や地域への愛着の薄れ
- 財政状況の違いなど

こうした課題については、合併が具体的になった場合の合併協議会において、住民の方々の意見を反映させながら協議し対応していくことが必要となります。

出典: 2市圏域研究会報告書・第4章、4市圏域研究会報告書・第5章及び第7章

(13) まとめ

◎政令指定都市移行の要件

政令指定都市の移行要件である人口については両圏域ともに満たしていますが、既存政令指定都市に比べて都市基盤の整備状況や産業の集積状況に弱みがあるといえます。

◎将来的な負担の増加

松戸市単独でも両圏域においても、生産年齢人口の減少と老年人口の増加に 伴い税収の減少と医療福祉の扶助費等の増加が予想され、そのギャップが今後 10年間で急速に広がっていくこととなります。加えて人口急増期に建設した学 校などの公共施設の建て替え等に係る費用が財政を圧迫する要因となりうるこ とが想定されます。

◎圏域のポテンシャルと課題

松戸市、両圏域ともにポテンシャルは東京に隣接する立地位置の良さと人口の多さといえます。しかし昼夜間人口比率や産業集積が低く、既存の政令指定都市に比べて拠点性に弱みがあるといえます。将来的な課題としては、老年人口の急速な増加、公共施設の更新など、課題があります。

◎合併や政令指定都市移行による財政的な効果

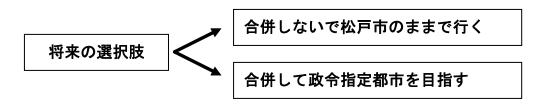
合併した場合、両圏域ともにまずは中核市に移行しますが、移行に伴って2 市圏域では歳入増加額が歳出増加額を19億円上回り、4市圏域では歳入減少額 と歳出減少額がほぼ同額と見込まれます。政令指定都市に移行した場合は、歳 入増加額が歳出増加額を2市圏域では65億円、4市圏域では35億円上回ると 見込まれます。財政面においては中核市に移行する効果より政令指定都市に移 行した効果が高い結果となり、合併した場合は中核市に留まるよりは政令指定 都市を目指したほうが良いと考えられます。

◎新市の将来像

新市がどのようなまちを目指していったら良いのかという観点から研究会では、両圏域ともに現在及び将来的な課題が共通しており、合併や政令指定都市に移行した場合には、圏域の特性である住宅都市としての魅力の向上となる新市の将来像を提案しています。

6. 松戸市の将来的な選択肢と課題

将来の松戸市の選択肢としては、合併しないで単独で行くか、合併して政令 指定都市に移行するかの大きくは2つの選択肢が考えられます。



平成 21 年 6 月の第 29 次地方制度調査会(首相の諮問機関)の答申では、平成 11 年から続いてきた「平成の大合併」は平成 22 年 3 月で一区切りとなることが示され、今後全国的に市町村合併の動きは落ち着くと思われます。しかし今回調査してきた 2 つのモデルケースでは本圏域の課題は一致しており、合併や政令指定都市移行による権限や財政規模の拡大は、自立性と自主性を備えた行財政運営を行う上で、将来のひとつの有効な選択肢として考えられる結果となりました。

また、今回の調査では、松戸市は合併して政令指定都市に移行した場合のほうが財政推計上の効果は高い結果となりましたが、試算結果以外にも電算システムの統合や区役所整備等の初期経費、県との協議を要する「県単独事務事業」分の経費が必要となります。つまり合併して期待される財政的なメリットについても、様々な不確定要素を検討していく必要があります。

もちろん合併するには相手側との合意なくしてできないので、合併相手となる市との政策判断が一致する必要があります。合併するか、しないかの政策判断をするには、判断材料となる検討をより深めて情報を提供していく必要があります。

合併・政令指定都市に関する本市の将来をどう描いていくかは、市民の皆様の意向を把握しながら、市民の皆様、議会とじっくり議論し、方向性を見定めていかなければなりません。本報告書をたたき台に議論を深め、市民の皆様と一緒に松戸市の未来を考えていくために、まずは本報告書の周知・情報提供を広報やホームページを通じて行った後、市民アンケートによる意見収集を行いたいと考えています。

合併・政令指定都市に関する調査研究報告書

平成 21 年 6 月

編集/発行 松戸市 総務企画本部 政策調整課