

政令指定都市問題研究会

最終報告

【 概要版 】

目 次

序 章	本研究会について.....	1
1.	設置目的	1
2.	構成市	1
3.	調査研究内容	2
第 1 章	政令指定都市制度に関する検討	3
1.	政令指定都市制度の概要	3
2.	行政区制度について	8
3.	政令指定都市移行の要件	11
4.	現在の政令指定都市	11
5.	道州制等の政令指定都市への影響について	12
6.	政令指定都市移行により想定される変化、影響等に係る論点	12
第 2 章	東葛地域の広域的まちづくりの課題	14
1.	東葛地域における広域的課題例	14
2.	広域的課題と政令指定都市に係る考察	14
3.	広域的まちづくりの可能性	19
第 3 章	政令指定都市に関わる詳細検討	21
1.	基礎指標等の整理について	21
2.	共通項目・つながりの整理について	28
3.	行政区の考え方について	31

序章 本研究会について

1. 設置目的

千葉県北西部の東葛飾地域にある松戸市、野田市、柏市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市の6市で構成する東葛広域行政連絡協議会（昭和41年3月設立）では、広域行政推進等事業のひとつとして、政令指定都市問題研究会を平成18年5月8日に設置した。

本研究会は、少子高齢化や国際化の進展、環境共生型社会への転換等、社会経済情勢が大きく変化し、生活圏が一層拡大していることから、広域行政のあり方について調査・研究することを目的として設置されたものである。

具体的には、構成市である6市の基礎データの収集や分析、広域的課題の整理などを行い、政令指定都市制度の研究や東葛地域におけるシミュレーションなどを通して、今後の政令指定都市の議論に役立てるため、平成18、19年度の2カ年において調査・研究を行った。

留意点： 本研究会は、あくまでも政令指定都市に関する基礎的な調査研究を行うものであって、6市による政令指定都市を目指すものではない。

2. 構成市

松戸市、野田市、柏市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市の6市の企画担当部長・参事で構成され、その下に担当課長等で構成するワーキンググループを設けた。

また、千葉県にもオブザーバーとして参加いただいた。



3 . 調査研究内容

本研究会における調査研究内容は、以下の通り。

1 . 政令指定都市制度に関する検討

現行制度としての政令指定都市に関する基礎研究を行い、市民生活や行財政に与える一般的な影響等を考察した。

地方分権改革推進法の成立（平成18年12月）や道州制をめぐる動向など、国レベルで地方制度が大きく変わっていく中で、それらの動向が政令指定都市制度に与える影響等について情報整理を行った。

市民に最も密接な点であり、組織機構上の大きな改革となる「行政区」の仕組み等について、基礎調査を行った。

2 . 東葛地域の広域的まちづくりの課題

東葛地域の将来のまちづくりの方向性を検討するにあたり、地域の現況と広域的に対応すべきと考えられる課題の整理を行った。

現況と広域的課題を踏まえ、東葛地域の広域的なまちづくりの可能性を検討した。

また、東葛地域における政令指定都市移行において期待される事項及び懸念される事項の概要を整理し、詳細検討を行うための準備を行った。

3 . 政令指定都市に関する詳細検討

1、2の調査研究結果を踏まえ、6市における政令指定都市移行を想定したシミュレーションを行った。なお、6市全体以外の枠組み（パターン）については、参考資料（最終報告本編）として整理した。

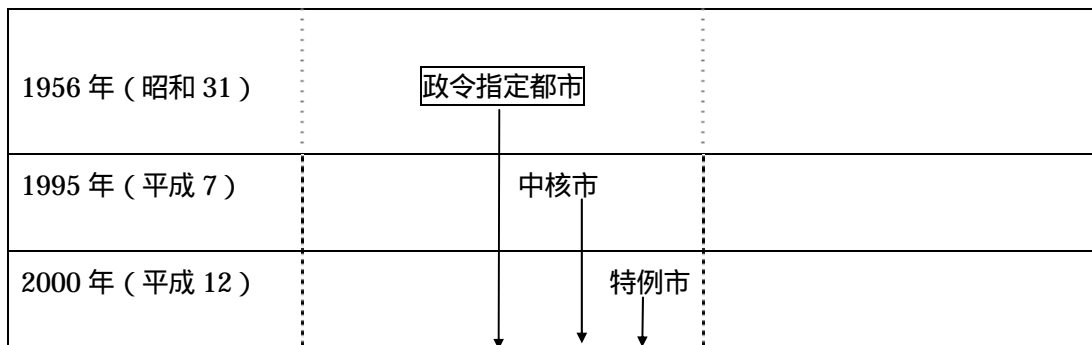
第1章 政令指定都市制度に関する検討

「政令指定都市」の法律上の呼称は「指定都市」であるが、本研究会においては、広く用いられている「政令指定都市」という呼称を主に用いることとする。ただし、法律中の文章や、組織名において「指定都市」が用いられている場合は、そのまま「指定都市」と表記している。

1. 政令指定都市制度の概要

(1) 「大都市に関する特例」の変遷

現在の政令指定都市制度は、昭和31年の地方自治法改正によって成立している。



(2) 現在の政令指定都市制度の地方自治法上の規定

現在の政令指定都市制度は、「大都市に関する特例」として、地方自治法第252条の19(指定都市の権能)、第252条の20(区の設定)、第252条の21(政令への委任)で規定されている。

地方自治法施行令においては、同様に「大都市に関する特例」として、第174条の26~第174条の49に規定されている。

(3) 政令指定都市制度の特色

政令指定都市、中核市、特例市の制度比較

各大都市制度の比較を行うと、下表のようになる。

区分	政令指定都市	中核市	特例市
要件 (3.参照)	人口 50 万以上で政令で指定する市	人口 30 万人以上	人口 20 万人以上
事務配分の特例 (参照)	都道府県が処理する事務のうち、 ・民生行政に関する事務 ・保健衛生行政に関する事務 ・都市計画に関する事務 などを処理する。 一般に、「県権限の 8～9 割」とも言われる。	政令指定都市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することが効率的な事務を除き処理する。 ・道路法に関する事務 ・児童相談所の設置 などが除かれる。 一般に、「政令指定都市権限の 7 割」とも言われる。	中核市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することが効率的な事務を除き処理する。 ・民生行政に関する事務 ・保健衛生行政に関する事務 などが除かれる。 一般に、「中核市権限の 2 割」とも言われる。
関与の特例	知事の承認、認可、許可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。	福祉に関する事務に限って、政令指定都市と同様に関与の特例を設ける。	なし
行政組織上の特例 (2.参照)	・市の区域を分けて行政区の設置(区長などの設置) ・区選挙管理委員会の設置 ・区地域協議会の設置 など	なし	なし
財政上の特例 (参照)	・地方譲与税(地方道路譲与税、石油ガス譲与税など)の割増 ・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正) ・宝くじの発行 など	・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正)	・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正)
決定の手続き	地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の指定都市に関する政令で指定。 ・市議会、県議会における政令市に関する意見書の議決が必要 ・総務大臣への政令市実現の要望 ・閣議決定 ・政令の公布	・市からの申出に基づき、政令で指定 ・市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 ・都道府県が同意する場合には議会の議決が必要	・市からの申出に基づき、政令で指定 ・市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 ・都道府県が同意する場合には議会の議決が必要

出典：第 28 次地方制度調査会 第 23 回専門小委員会、総務省 H P、群馬県資料などをもとに事務局作成

移譲事務について(事務配分の特例)

政令指定都市に対しては、大都市としての行政需要の特殊性に鑑み、多くの事務が移譲されている。都道府県から権限が移り市が直接処理することにより、市の主体的な判断で住民ニーズに合ったサービスや施策が実現しやすくなると言える。

政令指定都市は都道府県からの独立性が相当に高いと言えるが、ただし、完全に独立した行政が行えるまでの事務がすべて移譲されているとはみなされていない。

なお、政令指定都市へ移譲される主な事務の全体像と、中核市・特例市との比較を行うと、以下のようになる。

政令指定都市、中核市、特例市の処理する主な事務の比較図

政令指定都市

- 民生行政に関する事務
- ・ 児童相談所の設置
- 都市計画等に関する事務
- ・ 都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定
 - ・ 市街地開発事業に関する都市計画決定
- 土木行政に関する事務
- ・ 市内の指定区間外の国道の管理
 - ・ 市内の都道府県道の管理
- 文教行政に関する事務
- ・ 県費負担教職員の任免、給与の決定

中核市

- 民生行政に関する事務
- ・ 身体障害者手帳の交付
 - ・ 母子・寡婦福祉資金の貸付け
 - ・ 養護老人ホームの設置認可・監督
 - ・ 保健所の設置（保健所設置市が行う事務）
 - ・ 地域住民の健康保持、増進のための事業の実施
 - ・ 飲食店営業等の許可
 - ・ 一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可
 - ・ 浄化槽設置等の届出
 - ・ 温泉の供用許可
- 都市計画等に関する事務
- ・ 屋外広告物の条例による設置制限
- 環境保全行政に関する事務
- ・ ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出
- 文教行政に関する事務
- ・ 県費負担教職員の研修

特例市

- 都市計画等に関する事務
- ・ 市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可
 - ・ 市街地開発事業の区域内における建築の許可
 - ・ 都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・ 市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・ 土地区画整理組合の設立の許可
 - ・ 土地区画整理事業の施行地区内の建築行為等の許可
 - ・ 住宅地区改良事業の改良地区内の建築等の許可
 - ・ 宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可
- 環境保全行政に関する事務
- ・ 騒音を規制する地域、規制基準の指定
 - ・ 悪臭原因物の排出を規制する地域の指定
 - ・ 振動を規制する地域の指定
- その他
- ・ 計量法に基づく勧告、定期検査

出典：第28次地方制度調査会 第23回専門小委員会をもとに事務局作成

選挙制度について

以下のような特例がある。

市議会議員の選挙区	<p><一般市、特例市、中核市> 市の区域（ただし、特に必要があるときは条例で選挙区を設けることができる）</p> <p><政令市> 区の区域</p>
都道府県議会議員の選挙区	<p><一般市、特例市、中核市> 市の区域（ただし条例で、隣接する郡市の区域と合わせて一選挙区とし、当該区域を郡市の区域とみなすことができる）</p> <p><政令市> 原則として区の区域</p>
選挙期日の告示	<p>市長選挙</p> <p><一般市、特例市、中核市> 7日前</p> <p><政令市> 14日前</p> <p>市議会議員選挙</p> <p><一般市、特例市、中核市> 7日前</p> <p><政令市> 9日前</p>

出典：さいたま市資料、総務省HPなどをもとに事務局作成

財政上の特例について

財政上の特例としては、以下のようなものがある。

区分	項目	政令指定都市特例の内容
地方税	固定資産税	大規模償却資産に対する課税 一定金額を超える償却資産は都道府県で課税する課税制限規定の適用除外。全て政令指定都市で課税する。【地方税法 § 349 の4、§740、§747】 免税点の適用 区の区域に所在する課税客体ごとに適用される。【地方税法 § 351、§ 737】
	市民税（均等割）	二つ以上の区に事務所又は事業所を有する場合、それぞれの区ごとに課税される。【地方税法 § 294、§737】
	特別土地保有税 （平成15年度以降課税停止）	政令指定都市は、一般市町村よりも課税基準面積が狭い。【地方税法 § 595】 （政令指定都市2000㎡、都市計画区域を有する市町村5000㎡、その他10000㎡）
国・県支出金	国・県支出金	事務の移譲により増収となる。また負担率の変更により減収となるものもある。
地方交付税	地方交付税	基準財政需要額の算定の際、測定単位の補正に当たり、行政機能の差を反映した補正係数が適用される。また事務移譲に伴い道路延長の測定単位数値が増加する。
地方債の取扱い	起債等の協議の相手方	地方債の起債、起債の方法、利率及び償還方法の変更などを行う際の協議の相手方が総務大臣となる。 【地方財政法施行令 § 2】

区 分	項 目	政令指定都市特例の内容
宝くじ (当せん金附証 票の発売)	宝くじ販売収益金	公共事業費の財源に充てるため、総務大臣の許可を受けて「宝くじ」の発売ができる。 【地方財政法 § 32、当せん金附証票法 § 4、 § 16】 基本的には、他都道府県・政令指定都市と共同発行
道路特定財源の 譲与及び交付金	(増額) 地方道路譲与税	地方道路税(国税)の43/100の額を県及び政令市が管理する 国道の延長及び面積に応じて按分(57/100は市町村に譲与)
	(新規) 石油ガス譲与税	石油ガス税(国税)の1/2の額を県及び政令市が管理する国道 の延長及び面積に応じて按分
	(新規) 軽油引取税交付金	軽油引取税(県税)の税込額の90%を、その都道府県及び指定市 がそれぞれ管理する一般国道及び都道府県道の面積等に基づい て按分
	(増額) 自動車取得税交付金	自動車取得税(県税)の税込額の95%のうち、3/10に政令指定都市 が管理する一般国道及び県道の延長及び面積の占める割合を乗 じて交付。(7/10は市町村に譲与)
	(増額) 交通安全対策特別交付金	交通安全対策特別交付金を原資とする。交付金の算定式が変わる。【交 通安全対策特別交付金等に関する政令 § 4】

出典：岡山市「みんなで考えよう 岡山都市圏の未来 - 政令指定都市への取り組み - 」(H17.7時点) 群馬県市町村課
「市町村合併を考える(制度解説編)」(H15.3)をもとに事務局作成

(4) 政令指定都市移行が行財政改革に与える影響に係る基礎的情報整理

政令指定都市への移行は、移譲される事務への対応や、区役所業務(2.参照)への対応等のために人員、コストを要することとなるため、合併を経て政令指定都市への移行を目指す場合、いわゆる「合併による経費削減効果」が削がれるのではないかと、という論点がある。

本研究会がさいたま市に対して行った事例調査においては、権限移譲に伴い、新規採用(H13.9~H15.4)した職種は、獣医師17名、薬剤師11名など、保健所、児童相談所、こころの健康センター、環境部門などに配置した計67名、国・県から割愛された職員数は、割愛33名(うち26名が保健所関連で埼玉県から割愛された職員)などとなっている。これらの人員の確保により、サービス内容の確保・充実が図られた効果は大きいと、経費面から見ると、こうした人員増分を負担するため、その他の職員の削減の推進等を行う必要がある。なお、政令指定都市移行にあたって、定数を増員することは望ましくないものとされている。

一方、堺市(平成18年4月に政令指定都市移行)では、移行に先立ち平成18年3月にとりまとめた「新行財政改革計画」において、「平成17年度を起点として平成22年4月1日までの計画的な職員数の削減を図ります。(総正規職員の10%を純減)」という計画を示している。

また、平成19年に政令指定都市へ移行した浜松市(平成17年7月に12市町村が合併)においては、定員適正化計画(平成18~22年度)において、政令指定都市事務への対応として159名の人員増を見込んでいるものの、全体としては総職員数の約1割の650人程度の削減を見込んでいる。

2. 行政区制度について

政令指定都市は、行政組織上の特例として、行政区を設置するものとされている。

行政区は、地方自治法 252 条の 20 に基づき、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所を置くもの。独立した法人格は持たないため、公選の区長や区議会を持つ東京都の特別区（特別地方公共団体）とは異なるものである。

(1) 行政区の権限等

行政区の組織

行政区の組織については、区長及び区選挙管理委員会等が必置である他は、市長の裁量に委ねられている。

政令指定都市の行政組織上の特例

区の設置（必置）	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所は、市長の権限に属する事務を分掌するために設置される。 ・区長の権限などについては、各市の判断で定めることができる。 ・区は大都市における市政の地域単位としてとらえられているが、独立の法人格を有するものではない。 <p>小区役所制 戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険など日常的な窓口業務</p> <p>大区役所制 小区役所制の業務のほか、福祉、土木、建築などの業務も所管する。 近年、福祉業務は全ての政令指定都市の区役所で所管している。</p>
区長の配置（必置）	・区長は、市長が事務吏員の中から任命する。
区助役（ ）の配置（任意）	<ul style="list-style-type: none"> ・区助役は、市長が事務吏員の中から任命する。 ・区長を補佐し、区長に事故あるときはその職務を代理する。 <p>平成 18 年度現在</p>
区収入役（ ）の配置（必置）	<ul style="list-style-type: none"> ・区収入役は、市長が事務吏員の中から任命する。 <p>平成 18 年度現在</p>
選挙管理委員会の設置（必置）	・区に選挙管理委員会を置く。
農業委員会の設置（原則設置）	<ul style="list-style-type: none"> ・区に農業委員会を置く。 <p>（区ごとに農業委員会を置いている政令指定都市はない。）</p>
【参考】 地域自治区（区地域協議会）の設置（任意）	<p>地域自治組織の制度を活用し、行政区ごとに地域自治区を設置し、区民などによる「区地域協議会」において、区内のまちづくりに係る審議等を行うことが可能。</p> <p>（4）参照</p>

出典：新潟市行政区画審議会第 1 回資料（平成 17 年 4 月）などをもとに事務局作成

行政区の権限

行政区に持たせる機能（区長の権限など）については、法律等に定める事務（戸籍法、住民基本台帳法、国民健康保険法、公職選挙法などに基づく事務）のほかは、市長の裁量に委ねられているため、各政令指定都市における区役所の事務事業の内容は様々である。

一般に、大きく分類すると、

戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉などの日常的・定型的な窓口業務を中心とする「小区役所制」（大阪市、名古屋市、京都市など）

これらに加えて、保健、土木、建築などの業務を幅広く行う「大区役所制」（川崎市、広島市、仙台市など）

があるとされる。

また、近年合併して政令指定都市へ移行した市においても様々であり、静岡市では「小区役所制」を基本としており、さいたま市や新潟市は「大区役所制」を基本としている。

(2) 行政区の人口規模等

平成 18 年度現在の政令指定都市の 148 行政区の規模に係る基礎指標を見ると、平均人口 154,392 人、平均面積 55.23km² となっている。

行政区の人口、面積等については、法定等による要件はない。実際の区の状況を見ても、最小は堺市美浜区の 39,000 人、最大で横浜市港北区の 311,000 人となっており、ばらつきが大きいと言える。従って、平均人口「15 万人」はあくまで全国の単純平均であり、その規模については、地域特性等に応じ、柔軟に設定することが可能であると考えられる。

(3) 行政区への「都市内分権」等の状況

各政令指定都市においては、各行政区の特性に応じた住民サービス提供のため、区役所独自の事業の推進や、それに対応した執行体制、また住民の意見を一層反映するための仕組みづくり等に取り組んでいる。

区独自事業等の推進

各行政区内の特性を勘案し、課題解決等の観点から施策の検討、及び具体的な事業実施に要する予算の要求を行い、本庁が区独自事業のための予算化を行うといった取り組みが進められている。

区役所への権限移譲

川崎市では、「地域のことは地域で決めて実行する」ことを原則として、地域社会が抱える様々な課題を、市民との協働により解決していくことを目指して、「窓口サービス機能中心の区役所から、地域の課題を自ら発見し解決できる市民協働拠点へ」を区行政改革の基本的な考え方とし、この考え方に基づき、平成 17 年 3 月に「区行政改革の実行計画」を取りまとめ、区行政改革を進めていくための 4 つの基本施策と具体的な事業を打ち出している。

住民参加の推進

住民参加を中心とした、区を単位とした地域自治の推進も進められており、堺市においては、区政への区民参加を推進するため、区長公募制のモデル実施として堺市南区長について公募を行った。

(4) 行政区における地域自治組織等の活用による地域自治の推進

第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」において地域自治組織¹の活用について盛り込まれたことを受け、平成 16 年 5 月の地方自治法改正により、地域自治組織としての地域自治区の設置が可能となった(一般制度として。地方自治法第 202 条の 4)。同改正において、「(政令)指定都市は、必要と認めるときは、条例で、区ごとに区地域協議会を置くことができる。(略)(第 202 条の 9 の第 6 項)」とされている。

平成 19 年 4 月に政令指定都市へ移行した新潟市、浜松市については、新潟市には合併時に地域審議会(合併特例)を設置し、浜松市は地域自治区(一般制度)を設置している。ともに、政令指定都市への移行にあわせ、行政区ごとに地域自治区を設置し、「区地域協議会」において、区内のまちづくりに係る審議等を行うこととしている。

また、既存の政令指定都市においても、例えば川崎市においては、自治基本条例を定めたほか、「窓口サービス機能中心の区役所から、地域の課題を自ら発見し解決できる市民協働拠点へ」を区行政改革の基本的考え方とし、様々な取組みを進めている。

このように、いわゆる行政内部の都市内分権にとどまらず、行政区を「住民自治の単位」として、新たな仕組みを構築する取組みが進められてきている。

¹ 地域自治組織： 基礎的自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織。現在、法に基づくものとしては、地方自治法第 202 条の 4 に基づく地域自治区や、合併特例法等に基づく地域自治区、合併特例区がある。また、各市町村において、条例に基づく組織を設置している場合もある。

3. 政令指定都市移行の要件

(1) 法律上の要件： 地方自治法第252条の19

法律上の要件は、地方自治法においては「政令で指定する人口50万人以上の市」であることとしている。

(2) 実質的な要件など

人口要件： 人口80万人以上で将来的に100万程度が期待できること。

政府の市町村合併支援プラン（H13.8）、ならびに新市町村合併支援プラン（H17.8）によって、「政令指定都市の指定の弾力化」が掲げられ、「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。

これにより、合併した場合（H22.3まで）、人口要件は約70万人以上となっている。静岡市、堺市、新潟市、浜松市がこれを活用し移行

その他の要件： 一般的には

- ・ 県からの移譲事務を適正に処理できる能力を備えていること
 - ・ 都市的形態、機能を備えていること
 - ・ 行政区の設置、区の事務を処理する体制が整っていること
 - ・ 政令指定都市移行に関して県市の意見が一致していること
- などが挙げられることが多い。このほか、
- ・ 都市機能や行財政能力において他の政令指定都市と遜色ない都市であること

との要件があると示している参考資料等が多いが、この際、何をもって「遜色ない」と判断されるかは明確ではない。

また、「都市の風格」といったことも一般には挙げられがちであるが、これも明確な定義があるものではない。

4. 現在の政令指定都市

(1) 現在の政令指定都市

平成19年4月1日時点で、全国の政令指定都市は17である。

札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市

(2) 政令指定都市移行を視野に入れた現在の動向

政令指定都市移行を目指し、相模原市や岡山市、熊本市などの市・地域が取り組みを進めている。

5. 道州制等の政令指定都市への影響について

現段階では、道州制そのものの姿、また政令指定都市の制度の見直しの方向性等については明確にはなっていないが、道州制等の導入が行われた場合、見直しが行われることは明らかである。

道州制下における政令指定都市の具体的な制度設計については今後具体的に進んでいくものと思われ、その動向を注視していく必要がある。

県合併推進審議会の第4回会議において、会長の森田朗・東京大学公共政策大学院院長から「道州制下における大都市制度のあり方はどのようになるか不明であるが、権限が縮小される方向にはならないと思われる」旨の発言があった。

6. 政令指定都市移行により想定される変化、影響等に係る論点

本章1～4での整理をもとに、政令指定都市移行に係る「期待される事項・懸念される事項」等について考察し、論点整理を行うと、以下のような点が例示できる。

(1) 政令指定都市移行の「期待される事項・懸念される事項」及び留意点等に係る論点(例)

1(3)で整理した政令指定都市の特例ごとに、政令指定都市移行の「期待される事項・懸念される事項」及び留意点等として考えられる点を整理すると、以下のようなものが例示できる。

区分	特例の概要	想定される期待事項・懸念事項及び留意点等(例)
事務配分の特例	都道府県が処理する事務のうち、 ・民生行政に関する事務 ・保健衛生行政に関する事務 ・都市計画に関する事務 などを処理する。	<p>【期待事項】 多様な権限が移譲され、市が直接処理することにより、市の主体的な判断で住民ニーズに合ったサービスや施策が実現できる。 また、事務処理のスピードアップが期待できる。</p> <p><関連する懸念事項> -</p> <p>【留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県に留保される権限もある(都市計画決定など)。また、「二重行政」的な事項の発生も考えられる。県による様々な関与も残される。 ・移譲される事務に対応した税財源の移譲が不足している、との議論がある(指定都市市長会も指摘)。 ・移譲される事務に対応した専門職員の確保や人材育成が課題になる。 ・権限が増加することに伴い、どれだけ住民サービスを向上させたり、効果的なまちづくりを推進したりできるか、が重要である。市民にとっては、「サービスの提供主体が千葉県から市に移る」というだけでは効果を実感できない。 <p>【懸念事項】 移譲される事務に対応した税財源の移譲が不足している、との議論がある(指定都市市長会も指摘)</p> <p><関連する期待事項> 宝くじ発売収益金、道路特定財源の譲与、地方交付税の増(見込み)などにより、財政規模が拡大する。こうした財源を有効活用することで、地域特性を活かしたまちづくりや都市基盤整備などが可能になる。</p>

区分	特例の概要	想定される期待事項・懸念事項及び留意点等(例)
		<p>【留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・移譲財源と移譲事務をセットで考える必要がある。 ・道路特定財源の譲与、地方交付税などについては、必要な需要に対し増額される性質のものであるため、支出もその分、多くなる。 ・いわゆる「合併による管理部門の職員削減などの経費削減効果」が期待できるが、政令指定都市に移行した場合、削減効果が削がれるとの懸念もある。
関与の特例	知事の承認、認可、許可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。	<p>【期待事項】 県を介さず直接的に国と各種協議等を行うことにより、市の主張を行いやすく、またスムーズな協議となることが期待される。</p> <p><関連する懸念事項> -</p> <p>【留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県に留保される権限もある(都市計画決定など)
行政組織上の特例	<ul style="list-style-type: none"> ・市の区域を分けて行政区の設置(区長などの設置) ・区選挙管理委員会の設置 ・区地協協議会の設置 など	<p>【期待事項】 行政区の規模によっては、現行よりもきめ細かなサービスの実現可能性がある。</p> <p><関連する懸念事項> 市民と行政・議会との距離が遠くなるのではないかと、また、行政区の権限はある程度限定的であり、区独自の事業にも制約があるのではないかと等の指摘がある。</p> <p>【留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区役所の機能は、各政令指定都市を見ても様々であるが、近年は区役所の権限が大きくなり、また区独自の予算なども設けるケースが見られる。 ・新潟市など、地域自治組織の活用により、住民参加型のまちづくりが進められるケースも見られる。
財政上の特例	<ul style="list-style-type: none"> ・地方譲与税(地方道路譲与税、石油ガス譲与税など)の割増 ・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正) ・宝くじの発行 など 	<p>【期待事項】 宝くじ発売収益金、道路特定財源の譲与、地方交付税の増(見込み)などにより、財政規模が拡大する。こうした財源を有効活用することで、地域特性を活かしたまちづくりや都市基盤整備などが可能になる。</p> <p>【懸念事項】 移譲される事務に対応した税財源の移譲が不足している、との議論がある(指定都市市長会も指摘)</p> <p>【留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・移譲財源と移譲事務をセットで考える必要がある。 ・道路特定財源の譲与、地方交付税などについては、必要な需要に対し増額される性質のものであるため、支出もその分、多くなる。 ・いわゆる「合併による管理部門の職員削減などの経費削減効果」が期待できるが、政令指定都市に移行した場合、削減効果が削がれるとの懸念もある。
	その他、法制度上の特例以外の観点から	<p>【期待事項】 本地域の知名度の向上や、イメージアップが図られ、企業誘致等にもプラスに作用するのではないかと。</p> <p><関連する懸念事項> -</p> <p>【留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民生活には直接的には関係ないのではないかと、との指摘もある。

政令指定都市移行は、道路特定財源等に関しては移譲があるものの、その他の取組については、市の努力により財源を確保しなくてはならない課題もある。しかし、政令指定都市への移行に伴う財政的な収支については、将来の制度が不透明であり、一定の前提条件を定めながら、更に調査研究する必要がある。

第2章 東葛地域の広域的まちづくりの課題

1. 東葛地域における広域的課題例

人口構造の変化など、本地域を取り巻く社会経済情勢の変化等に伴い、本地域における広域的な課題を集約して、以下の4点に大別した。

- (1) 互いに支え合い、誰もが安心して住むことができるまちづくり
- (2) 持続的発展が可能な地域経済と、それを支えるソフト・ハード両面のネットワークの形成
- (3) 大都市圏の中の豊かな水と緑の保全・活用
- (4) 地方分権の時代に対応できる行財政基盤の強化

2. 広域的課題と政令指定都市に係る考察

広域的課題に係る課題全般について、現在の東葛広域行政連絡協議会のような形で“広域連携を進めることによる対応可能事項”と、第1章で整理したような政令指定都市の特色を活かし、“政令指定都市移行（合併効果も含む。）による対応可能事項”について、課題別に整理すると以下ようになる。

これらは、あくまで対応可能事項と懸念事項の例示であり、例えば「政令指定都市移行によってこの課題は解消できる」こと等を意味するものではない。

課題		広域連携による 対応可能事項と懸念事項	政令指定都市移行による 対応可能事項と懸念事項
(1) 互いに支え 合い、誰もが 安心して住 むことがで きるまちづ くり	子育て支援 の充実	【対応可能事項】 ・ 施策の方向性などの共同検討 ・ 連携した要望活動等の推進 ・ 負担のあり方等の協議推進 【懸念事項】 ・ 施設の誘致場所や負担のあり方に係る協議に長時間を要す可能性がある	【対応可能事項】 ・ 児童相談所を設置することができ、きめ細かな対応が可能 ・ 小中学校教員の人事に関する権限が移譲され、特色ある取り組みが行いやすくなる 【懸念事項】 ・ 新たな専門職を確保する必要があり、人件費等の義務的経費が増大する可能性がある ・ 施設建設に係る費用が必要となる

課題	広域連携による 対応可能事項と懸念事項	政令指定都市移行による 対応可能事項と懸念事項
保健医療体制充実の必要性	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・より充実した市立病院等の整備促進が可能 ・患者が居住する医療圏と各市の財政負担との間の均衡を図った医療体制の構築が可能 <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・患者が居住する医療圏と各市の財政負担との間の整合性が取れず、特定の市に財政負担が偏るなどの理由により、充実した医療体制が取れない可能性がある 	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高度医療を含め、より充実した市立病院等の効率的な整備促進が可能 ・保健所を設置し、母子保健、食品衛生などを自ら行うことにより、地域特性にあった迅速な対応が可能 ・診療所の開設許可等の権限が移譲 <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新たな専門職を確保する必要がある、人件費等の義務的経費が増大する可能性がある ・施設建設に係る費用が必要となる
高齢者人口の急増	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者福祉施設の相互利用などの分野での連携 <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市の事情が優先し、連携をとれない可能性がある 	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民生行政に関する事務の多くが移譲され、独自の判断で様々な取組が可能 <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・(移譲事務への対応を要するため、)行政改革効果はさほど望めないと考えられ、さらに事務移譲に見合った財源が移譲されず、財源不足となる可能性がある
防災・防犯対策の充実	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・関係機関、市等の連携による防災体制、消防・救急体制、防犯体制の充実強化の推進 <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不審者情報や市民ネットワークが広域連携のもとで十分に機能しない可能性がある 	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不審者情報や市民ネットワークが円滑に機能し、犯罪に関する広域情報を市民が得られやすくなることが期待される <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市域や対象となる人口が拡大することにより即応性が損なわれる恐れがある
市民協働の重要性の増加	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広域連携によるネットワークの構築により、市民の意向と地域のニーズがマッチングしやすくなることが期待される <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民との協働の仕組みが市によって異なることなどによる問題 	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・様々な人的資源や地域の課題などの情報を一元的に集約し、統一したルールや仕組みによる、市民との協働の基盤を構築することが可能となる <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政や市民サイドの情報がなかなか集まらない恐れがある
都市内分権の推進	-	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政区ごとに地域協議会を設けるなど、都市内分権の推進 <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・強い権限等があるものではないため、現在より都市内分権が強化されるとは言い切れない面がある
全般にわたり	-	<p>【対応可能事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・合併による財政基盤の強化、経費削減効果による財源を福祉関連施策等に充当する可能性向上 ・利用可能な公共施設、窓口等が増加することによる利便性向上 <p>【懸念事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政令指定都市移行のため、合併による経費削減効果はさほど望めない可能性がある

課題		広域連携による 対応可能事項と懸念事項	政令指定都市移行による 対応可能事項と懸念事項
			【対応可能事項】 ・これまで市境があったため利用できなかった施設等が利用可能となる（学区再編なども含む） ・負担のあり方が課題となっている施設については、同一市となることにより受益と負担の関係が明確化 【懸念事項】 ・学区の再編が進まないなど、合併前と変化がない可能性がある ・合併に伴う事務事業調整の結果、サービス内容、住民負担等が変化する可能性がある
(2) 持続的発展が可能な地域経済と、それを支えるソフト・ハード両面のネットワークの形成	地方分権時代、自治体間競争時代における、東葛地域の拠点性向上	【対応可能事項】 ・連携した地域イメージの形成 ・連携した企業誘致活動の推進 【懸念事項】 ・地域イメージの形成や啓発活動に向けてかなりの時間を要する可能性が高い ・連携は沿線の市などに限られる可能性がある ・各市の事情が優先され、連携は取りにくい可能性がある	【対応可能事項】 ・県の権限が多く移譲されることにより、独自性の高い市政運営が可能 ・地域の知名度、イメージの向上 【懸念事項】 ・行政改革効果はさほど望めないと考えられ、さらに事務移譲に見合った財源が移譲されず、財源不足となる可能性がある
	地域経済の活性化	同上	【対応可能事項】 ・一本化した施策の推進が可能 ・産業関連部署の人員を強化され、政策形成能力が向上 【懸念事項】 -
	新しい鉄道駅周辺の総合的なまちづくりの推進	【対応可能事項】 ・連携した要望活動等の推進 ・統一した意図に基づくまちづくりの推進 【懸念事項】 ・連携は沿線の市などに限られる可能性がある ・統一したまちづくりの形成までにかかなりの時間を要する。 ・各市の事情が優先され、連携は取りにくい可能性がある	【対応可能事項】 ・一本化した施策の推進が可能 ・広域的視点に立ったまちづくりや、域内の機能分担等による魅力的な地域づくりの推進（市民参加による計画策定も行いやすい） ・現在の市境を超えた最寄り駅、公共施設等へのコミュニティバス等の運行が行いやすくなる 【懸念事項】 -
	広域的な交通体系の整備	【対応可能事項】 ・連携した要望活動等の推進 ・統一した意図に基づく整備の推進 【懸念事項】 ・連携は関連する市などに限られる可能性がある ・合意形成までにかかなりの時間を要する。 ・長い期間の間には合意形成が崩れる恐れがある。	【対応可能事項】 ・一般国県道の整備を市の考え方に基づき整備して行くことが可能 ・宝くじ収益金などによる増加した歳入による対応 ・鉄道に関しては、国やJR等との協議等を行いやすくなる 【懸念事項】 ・行政改革効果は期待できないため、財源が不足する可能性がある

課題		広域連携による 対応可能事項と懸念事項	政令指定都市移行による 対応可能事項と懸念事項
	全般にわたり	【対応可能事項】 ・連携した国・県への要望活動の推進 【懸念事項】 ・連携は関連する市などに限られる可能性がある ・合意形成までにかかなりの時間を要する。 ・長い期間の間には合意形成が崩れる恐れがある。	【対応可能事項】 ・都市計画、土木行政に関する事務の多くが移譲され、独自の判断で様々な取組が可能 ・国との直接的な協議等を行いやすくなることの活用 【懸念事項】 ・行政改革効果はさほど望めないと考えられ、さらに事務移譲に見合った財源が移譲されず、財源不足となる可能性がある
(3) 大都市圏の中の豊かな水と緑の保全・活用	豊かな緑と水の保全・活用	【対応可能事項】 ・施策の方向性などの共同検討 ・広域連携に基づくネットワークの形成 【懸念事項】 ・合意形成にかかなりの時間を要する	【対応可能事項】 ・共通した考えに基づく緑地保全、水質保全活動の実施 【懸念事項】 -
	農業の振興	【対応可能事項】 ・施策の方向性などの共同検討 ・広域連携に基づくネットワークの形成 【懸念事項】 ・地域間競争により合意形成が困難な可能性がある	【対応可能事項】 ・農業関連施策の一体化 ・地域ブランド創出への取組みの可能性 【懸念事項】 -
	観光の振興 地域を知る活動の支援	同上	【対応可能事項】 ・観光資源のネットワーク化 ・知名度を生かしたPR効果の期待 【懸念事項】 -
	環境問題への取組	【対応可能事項】 ・施策の方向性などの共同検討 ・環境保全策の共同による取組み ・広域処分場施設等の共同利用 【懸念事項】 ・合意形成までにかかなりの時間を要する。 ・長い期間の間には合意形成が崩れる恐れがある。 ・広域的施設の設置に関する地域間の調整が困難な可能性がある	【対応可能事項】 ・共通した考えに基づく緑地保全、水質保全活動の実施 ・広域にわたる市民ネットワークの構築 ・ごみ収集ルート等の効率化 ・(中長期的に)廃棄物処理施設等の統合整理 【懸念事項】 -
	全般にわたり	同上	【対応可能事項】 ・景観や廃棄物関連の権限が移譲され、独自性のある取組みが行いやすくなる 【懸念事項】 ・行政改革効果はさほど望めないと考えられ、さらに事務移譲に見合った財源が移譲されず、財源不足となる可能性がある
(4) 地方分権の時代に対応できる行財政基盤の強化	社会資本の計画的な維持更新、耐震改修	【対応可能事項】 ・公共施設の相互利用の推進 ・公共施設の共同設置・利用の推進 【懸念事項】 ・合意形成までにかかなりの時間を要する ・利用と負担に関する合意が得られにくい	【対応可能事項】 ・重複した施設の統合整理 ・建て替え時、廃止時における代替施設が用意しやすくなる(現在の近隣市の施設を利用) 【懸念事項】 -

課題	広域連携による 対応可能事項と懸念事項	政令指定都市移行による 対応可能事項と懸念事項
厳しい財政 状況への対 応	【対応可能事項】 ・ 広域行政の推進 ・ 近隣市と連携した魅力的なまちづくりの形 成と企業誘致活動の推進 【懸念事項】 ・ 合意形成までにかかなりの時間を要する ・ 各市の事情が優先され、連携は取りにくい 可能性がある	【対応可能事項】 ・ 管理部門（総務・企画など）の職員、特 別職、市議会議員などの削減による経費 節減 ・ 物件費（委託料、物品購入費など）など の経費節減 ・ 重複した施設の統合整理 【懸念事項】 -
全般にわ たり	【対応可能事項】 ・ 総合的な広域行政の推進 【懸念事項】 ・ 各市の事情が優先され、連携は取りにくい 可能性がある	【対応可能事項】 ・ 宝くじ収益金などによる歳入増 （この他、道路特定財源の移譲などもあ るが、これらは移譲事務に対する経費の 原資となる） ・ 地域の知名度、イメージの向上による企 業誘致活動の円滑な推進 【懸念事項】 ・（移譲事務への対応を要するため）行政 改革効果はさほど望めないと考えられ、 さらに事務移譲に見合った財源が移譲さ れず、財政状況が更に悪化することも考 えられる
		同上

3. 広域的まちづくりの可能性

1、2及び参考資料3（最終報告本編）の検討を踏まえ、東葛地域における、今後の広域的なまちづくりの可能性について、考えられる事項を例示する。

また、各事項ごとに、仮に政令指定都市へ移行した場合に期待できることについて整理する。

子どもからお年寄りまで暮らしやすく、市民主体の分権都市「東葛」

課題(1)(4)に関連

本地域において、誰もが各自のライフステージに応じ生き甲斐をもって、また健康にすごせる都市を目指す。

また、安心して子どもを産み育てられる都市、生涯学習の充実した都市を目指す。

さらに、防災体制、消防・救急体制や、防犯体制なども充実した都市を目指す。

こうした都市を目指すにあたっては、活力ある地域コミュニティ活動が行われ、また市民参加の市政運営が行われることが不可欠である。さらに、現在、市が行っている事業についても、可能なものについては市民・民間が主体的に取り組めるような、市内での分権化を進めることも目指す。

また、基礎的自治体である市への一層の権限移譲を求めるとともにそれに的確に対応し、分権型社会に対応した都市づくりを進める。

【参考】政令指定都市移行によって期待できること（例）

- ・ 民生行政に関する事務権限が移譲され、高齢者福祉・障害者福祉等について、これまで以上に市の自立的な判断のもとで行いやすくなる。
- ・ 医療体制について、広域的観点から運営・支援等を行いやすくなる。
- ・ 保健所を市で設置することになり、福祉施策との一体的な展開が行いやすくなる。
- ・ 児童相談所を市で設置することになり、一層きめ細やかで迅速な対応を行いやすくなる。
- ・ 行政区単位で、地方自治法に基づく地域自治組織を設置すること等により、市民主体による、新たなスタイルによるまちづくりの展開が考えられる。

産業・大学・研究機関が高度に集積した活力ある創造研究都市「東葛」

課題(2)に関連

本地域には、様々な製造業・大学などの集積が進んでおり、また農業、商業なども盛んである。また、「東京 - つくば - 成田」の至近にあるという地理的特性もある。こうした有利な条件を活かし、国際的な創造研究都市づくりを目指す。

【参考】政令指定都市移行によって期待できること（例）

- ・ 政令指定市に移行することにより、これらの施設がより広域的・有機的に連携することで、新たな製品や商品開発などの効果が期待され、東葛地域全体の活性化に寄与することが期待できる。

- ・ 政令指定都市としての知名度向上などにより、新たな企業の誘致や集積の高度化を図ることが期待できる。

豊かな水と緑が調和した環境都市「東葛」

課題(3)に関連

本地域の豊かな水と緑は、住環境の向上、観光・レクリエーションの場、農業生産の場、また防災性の向上などの点から、たいへん貴重なものである。この水と緑については、市民の意見を取り入れた、保全と活用の推進が必要である。こうした水と緑のある貴重な環境を活かし、また地球環境にもやさしい都市を目指す。

さらに、歴史的、文化的な資源とネットワーク化し、観光や憩いの場として、もっと多くの人に本地域の良さを知っていただき、訪れていただく都市を目指す。

【参考】政令指定都市移行によって期待できること(例)

- ・ 環境保全等に関する事務権限が移譲され、公害に対する規制や、産廃処理施設等に関する規制などを、市の自立的な判断のもとで行いやすくなる。
- ・ その他、景観行政や都市計画関連の事務も移譲され、地域の状況にきめ細やかに対応したまちづくりを行いやすくなる。
- ・ 市境を越えて広がる水と緑の利活用について、一体的な施策を講じやすくなる。

第3章 政令指定都市に関する詳細検討

1. 基礎指標等の整理について

(1) 基礎指標等の整理

基礎指標について構成6市全体での数値と、既存の政令指定都市の数値の比較を行った。

人口・面積

- ・6市の人口は139万人(平成17年国勢調査人口)で、福岡市(140万人)、川崎市(133万人)と同程度の規模となり、比較対象都市(政令市及び構成6市を1市とみなした合計18市)中8番目、首都圏でも横浜市に次いで2番目の規模となる。
- ・人口構成を比較すると、既存の政令指定都市と比較し、15歳以上64歳以下の人口の比率が若干高く、65歳以上人口比率は指定都市平均よりも低くなっており、相対的に、生産年齢人口が多く、高齢者人口が少ない地域であるといえる。
- ・昼夜間人口比率は0.83で、指定都市平均を下回り、比較対象都市中18番目となっている。首都圏の政令指定都市も1.0を下回っているが、本地域の比率はこの中でも最も低い。主として都内への就業による昼間の人口流出が多いことが要因であると考えられ、東京のベッドタウンとしての性格を有する地域であることが顕れている。

	市名	人口(国勢調査、H17) (人)	面積 (km ²)	15歳未満 人口比率 (%)	15~64歳 人口比率 (%)	65歳以上 人口比率 (%)	昼夜間 人口比
政令 指定都市	札幌市	1,880,863	1,121.12	12.4	70.1	17.3	1.01
	仙台市	1,025,098	783.54	13.7	70.1	15.8	1.08
	さいたま市	1,176,314	217.49	14.5	69.3	15.9	0.92
	千葉市	924,319	272.08	13.8	69.2	16.5	0.97
	横浜市	3,579,628	437.38	13.5	68.7	16.9	0.90
	川崎市	1,327,011	142.70	13.1	72.2	14.6	0.87
	新潟市	813,847	726.10	13.4	65.6	20.5	1.02
	静岡市	713,723	1,388.74	13.4	65.5	21.1	1.04
	浜松市	804,032	1,511.17	14.4	65.3	19.9	1.01
	名古屋市	2,215,062	326.45	13.2	67.4	18.4	1.15
	京都市	1,474,811	827.90	12.0	67.2	19.9	1.08
	大阪市	2,628,811	222.11	12.0	66.6	20.1	1.38
	堺市	830,966	149.99	14.1	66.6	18.6	0.93
	神戸市	1,525,393	551.62	13.1	66.6	20.0	1.02
広島市	1,154,391	905.01	14.7	67.6	16.9	1.03	
北九州市	993,525	487.66	13.3	64.4	22.2	1.03	
福岡市	1,401,279	340.60	13.4	70.2	15.2	1.13	
(参考) 指定都市平均		1,439,357	612.45	13.2	68.0	18.1	1.05
東葛6市	松戸市	472,579	61.33	13.6	69.6	16.3	0.81
	野田市	151,240	103.54	13.2	69.3	17.5	0.91
	柏市	380,963	114.90	13.4	70.0	16.4	0.90
	流山市	152,641	35.28	13.2	69.5	17.1	0.72
	我孫子市	131,205	43.19	13.3	68.7	18.0	0.77
	鎌ヶ谷市	102,812	21.11	13.6	69.1	17.2	0.74
6市計		1,391,440	379.35	13.4	69.6	16.8	0.83
(参考) 順位		8	11	8	5	13	18
出典	国勢調査	地域経済要覧	国勢調査	国勢調査	国勢調査	国勢調査	国勢調査
年次	2005(H17)年	2006(H18)年	2005(H17)年	2005(H17)年	2005(H17)年	2005(H17)年	2005(H17)年
備考							

- ・人口密度は 3,668 人/k m²で、比較対象都市の中では第 8 番目、首都圏では川崎、横浜、さいたまに次いで 4 番目である。
- ・人口に占める人口集中地区（人口密度の高い基本単位区（1k m²あたり 4,000 人以上）が市区町村内で互いに隣接して、人口 5,000 人以上の地域を構成している地域）の人口比率は、指定都市平均をやや下回り、首都圏では川崎、横浜、さいたま、千葉に次いで 5 番目である。

産業

- ・事業所数は 40,170 で、指定都市平均を下回り、比較対象都市の中で 12 番目、首都圏では横浜、川崎に次いで 3 番目となっている。
- ・小売業年間商品販売額は 1 兆 1774 億円で、指定都市平均を下回り、比較対象都市の中で 10 番目、首都圏では横浜に次いで 2 番目となっている。
- ・卸売業年間商品販売額は 1 兆 933 億円で、指定都市平均を下回り、比較対象都市の中で 17 番目、首都圏では 5 番目となっている。
- ・製造品出荷額等は 1 兆 3504 億円で、指定都市平均を下回り、比較対象都市の中で 12 番目、首都圏では横浜、川崎に次いで 3 番目となっている。
- ・農業産出額は 379 億円で、指定都市平均を上回り、比較対象都市の中で 3 番目、首都圏では 1 番目となっている。

	市名	事業所数	小売業 年間商品 販売額 (百万円)	卸売業 年間商品 販売額 (百万円)	製造品 出荷額等 (H17) (百万円)	農業産出額 (百万円)
政令 指定都市	札幌市	73,629	2,322,604	7,703,897	560,081	4,020
	仙台市	47,005	1,246,421	6,590,399	846,634	8,890
	さいたま市	35,907	1,051,986	2,797,272	830,907	7,760
	千葉市	28,464	962,956	2,328,089	1,050,576	11,210
	横浜市	115,098	3,621,591	5,688,918	4,416,376	9,940
	川崎市	42,164	1,140,019	1,899,548	4,229,776	2,600
	新潟市	38,880	812,858	2,422,194	927,218	69,450
	静岡市	40,008	802,288	2,477,240	1,622,227	22,810
	浜松市	37,948	878,891	1,891,460	2,753,302	52,410
	名古屋市	133,594	3,066,661	24,796,736	3,694,611	2,700
	京都市	81,976	2,033,288	3,611,758	2,234,276	12,500
	大阪市	219,703	4,542,042	41,110,016	4,045,047	870
	堺市	31,527	712,755	991,306	2,698,492	3,790
	神戸市	71,447	1,745,264	3,967,454	2,552,124	11,430
広島市	53,304	1,372,467	6,657,447	1,915,332	6,090	
北九州市	48,906	1,146,500	1,932,395	1,876,989	5,400	
福岡市	71,567	1,820,212	11,702,079	602,997	8,070	
(参考) 指定都市平均		68,890	1,722,283	7,562,836	2,168,057	14,114
東葛6市	松戸市	14,009	385,691	412,652	432,707	6,490
	野田市	4,930	116,310	97,819	295,857	9,950
	柏市	11,172	438,606	463,046	366,550	10,780
	流山市	3,896	101,725	60,831	50,604	3,190
	我孫子市	3,142	80,976	40,079	173,347	3,260
	鎌ヶ谷市	3,021	54,110	18,904	31,414	4,270
6市計		40,170	1,177,418	1,093,331	1,350,479	37,940
(参考) 順位		12	10	17	12	3
出典	事業所・企業統計調査	商業統計調査	商業統計調査	工業統計表	生産農業所得統計	
年次	2004(H16)年	2004(H16)年	2004(H16)年	2005(H17)年	2005(H17)年	
備考	野田市は旧開宿町、柏市は旧沼南町を含む	野田市は旧開宿町、柏市は旧沼南町を含む	野田市は旧開宿町、柏市は旧沼南町を含む			

- ・産業別人口構成比は、比較対象都市では第1次産業では1.0%前後、第2次産業では20%前半から25%程度、第3次産業では70%前半から75%程度の範囲に入る市が多い。一方、本地域は6市全体で第1次産業が1.5%、第2次産業が21.7%、第3次産業が73.5%であり、産業別就業人口構成比は比較対象都市の多くと類似している。

医療・福祉

- ・人口1万人あたり病床数は、指定都市平均を下回る91.4で比較対象都市の中で15番目、首都圏では千葉市に次いで2番目となっている。
- ・人口10万人あたり保育所数は、指定都市平均を下回る8.8で比較対象都市の中で17番目、首都圏では4番目となっている。
- ・65歳以上人口1万人あたりの介護老人福祉施設の定員数は、指定都市平均を下回る116で比較対象都市の中で15番目、首都圏では横浜、千葉に次いで3番目となっている。

社会基盤

- ・人口1人あたり都市公園面積は、指定都市平均を下回る5.09㎡で比較対象都市の中で13番目、首都圏では千葉市に次いで2番目となっている。
- ・下水道普及率は、比較対象都市のほとんどが90%を越えているのに対し、構成市の下水道普及率は40%台から80%台であり、本地域の下水道普及率は他の政令指定都市と比較した場合、低い水準にあると考えられる。
- ・市道の舗装率は、比較対象都市では68.5%から98.4%の範囲にある一方、構成市では86.3%で比較対象都市の中で13番目、首都圏では横浜、川崎に次いで3番目となっている。
- ・市道の改良率（改良済（車道幅員5.5m以上）の道路延長の割合）は、比較対象都市では53.3%から83.9%の範囲にある一方、構成市では63.0%で比較対象都市の中で10番目、首都圏では川崎、横浜に次いで3番目となっている。

行財政

- ・財政構造の弾力性を示す経常収支比率は指定都市平均よりも比率が低い（より財政の弾力性がある）90.2%で、比較対象都市の中では6番目に位置し、首都圏ではさいたま市、川崎市に次いで3番目となっている。
- ・公債費による財政負担の度合いを示す実質公債費比率、起債制限比率はともに、いずれの市においても指定都市平均の値よりも比率が低く、既存の政令指定都市と比較して相対的に地方債に依存しない財政運営が行われているといえる。
- ・1人当たり地方債現在高は、比較対象都市では29.9万円から115.1万円の範囲（単純平均で68.0万円）にあるのに対し、構成市は6市全体で26.9万円となっており、比較対象都市よりも小さい値となっている。
- ・地方交付税算定上の財源の余裕度を示す財政力指数は、0.64から1.02の範囲にあるのに対し、構成市は0.77から0.97の範囲にある。

(2) 合併し政令指定都市に移行した場合の財政規模等の試算

合併し政令指定都市に移行した場合の財政規模等の概略を把握するために、合併による経費削減効果と、政令指定都市移行による変化について、一定の仮定にもとづき試算を行った。

合併による経費削減効果について

- 1 人件費関連（職員数など含む）

特別職（常勤の主たる職。公営企業管理者や非常勤（行政委員会委員）など除く）

- ・ 6市が合併して1市となった場合、現在と比較し、約1.8億円（年額）の歳出減が見込まれる。
市長、副市長、教育長の給料、副市長の定数は、新市の人口と近似する福岡市、川崎市の例をもとに設定。

一般職員（一般行政部門に属する職員）

- ・ 一般的に、合併し規模を拡大した方が、総務部門をはじめ人員の効率化を行いやすいことが見込まれるが、同時に、政令指定都市への移行に伴う権能の増加等により増員が必要となる部門もある。
- ・ 実際の運用としては、権能の増加等による増員分と同程度の人員を、合併による効率化が行いやすい部門で削減し、再配置を行うこと等により、職員の増加につながらないような取り組みを実施していくことも考えられる。
- ・ そこで、本研究会では、上記のような取り組みにより、職員数は現状維持程度となると仮定することとする。ただし、合併と政令指定都市への移行による影響とは別に、引き続き事務事業の再編や民間委託の推進、定員管理の見直し等を行うことにより、職員数の削減を図る必要があると考えられる。
- ・ なお、個別の分野ごとには職員数の増減があると考えられ、主に議会、総務などの部門では、効率化に伴う削減が可能になると予想される一方、権能の増加等により、民生、衛生、土木などの部門では増員が必要となると考えられる。

市議会議員

- ・ 6市が合併して1市となった場合、現在と比較し、約6億円～7億円程度（年額）の歳出減が見込まれる。
報酬は、新市の人口と近似する福岡市、川崎市の例をもとに設定。
議員定数は、福岡市、川崎市の例をもとに設定したケースと、地方自治法上の上限数に合わせたケースの2通りで算出した。

- 2 その他の費目について

- ・ 合併による経費削減効果については、合併後のまちづくり等に係る諸状況が全く白紙である現時点でこれらの効果を概算することは困難であるため、本研究会においては試算を行わない。

政令指定都市移行による変化

- 1 先行政令指定都市との人口一人あたり歳入・歳出額の比較

先行政令指定都市と構成6市の財政規模の違いを大まかに把握するために、人口一人あたりの歳入・歳出額の比較を行った。

なお、以下の比較は財政規模の違いを大まかに把握するために行うものである。各市の歳入・歳出規模は各市の財源基盤、産業構造、行政需要、行政サービス水準等により異なり、先行の政令指定都市の歳入・歳出規模と政令指定都市移行後の構成6市の歳入・歳出規模が必ずしも同規模になることを示すものではないことに留意が必要である。

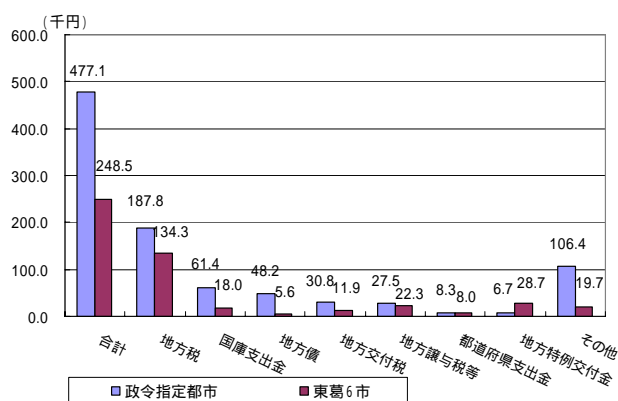
人口一人あたり歳入額

- ・人口一人あたり歳入額は、政令指定都市が47.7万円であるのに対し、構成6市は24.9万円で、政令指定都市の人口一人あたり歳入額は構成6市の約1.9倍となっている。
- ・内訳を見ると、政令指定都市と構成6市の人口一人あたりの歳入額の差額が、地方税(5.4万円) 国庫支出金(4.3万円) 地方交付税(1.9万円)で多くなっていることがわかる。

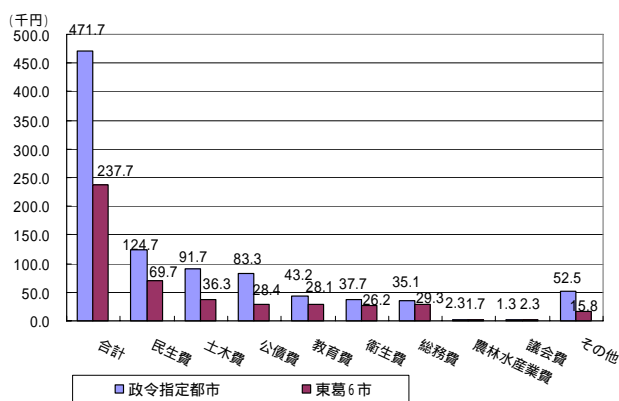
人口一人あたり歳出額

- ・人口一人あたり歳出額は、政令指定都市が47.2万円であるのに対し、構成6市は23.8万円で、政令指定都市の人口一人あたり歳出額は構成6市の約2倍となっている。
- ・内訳を見ると、政令指定都市と構成6市の人口一人あたりの歳出額の差額が、民生費、(5.5万円) 土木費(5.5万円) 公債費(5.5万円)で多くなっていることがわかる。

人口一人あたり歳入額の比較(平成17年度決算)



人口一人あたり歳出額の比較(平成17年度決算)



注：政令指定都市は平成17年度までに政令指定都市に移行した14市

資料：市町村決算状況調(平成17年度)より作成

- 2 歳入

地方税

- ・地方税については、現行制度においては、政令指定都市への移行による制度上の変化はない。
- ・ただし、6市で合併することに伴い、事業所税が課されることとなり、現在非課税となっている野田市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市の各地域においては、歳入が増加することが考えられる。
- ・事業所税は、事業所床面積、従業者給与総額を課税標準として課税されるものであるが、ここでは事業所数を用いて上記4市の事業所税収入額を概算で試算すると、11億円程度の歳入増となる可能性がある。

国・県支出金

- ・移譲事務の詳細が未定である現段階での経費推計には制約があるため、近年、政令指定都市に移行し、かつ移行翌々年までの決算が出ている（移行年度のみでは特異性がある可能性があるため）、さいたま市と静岡市の例について整理を行ったうえで、さいたま市並の変化が生じるという仮定のもとに試算を行った。
- ・この仮定の場合、国庫支出金については約140億円（年間）の増加の可能性もある。なお、県支出金については、移譲事務や、県単補助事業の扱い等の動向による影響が大きいため、試算対象から除くこととした。

宝くじ販売収益金

- ・約45億円程度の歳入増となることが想定される。ただし、本地域での宝くじ発売額の状況や、千葉県との協議（現在、県に配分されているものが市への配分となる）の結果により、この額は変化することが考えられるため、あくまで目安の額である。

道路特定財源の譲与及び交付金

- ・試算にあたっては、千葉市の基準算入額に、道路延長、道路面積、人口集中地区人口等のデータを按分して算出を行った。
- ・以下の5項目について、合計65億円程度の歳入増が想定される。

項目	歳入増額
地方道路譲与税のうち政令指定都市が管理する一般国道及び都道府県道分	約4億円
石油ガス譲与税	約7千万円
軽油引取税の政令指定都市に対する交付	約48億円
自動車取得税のうち政令指定都市が管理する一般国道及び都道府県道分	約9億3千万円
交通安全対策特別交付金	約3億3千万円

地方交付税（普通交付税）

- ・基準財政需要額については、都道府県からの移譲事務に応じ、関係費目において経費を割増しして算定される。
- ・基準財政収入額については、政令指定都市のみに配分される譲与税・交付金、政令指定都市以外の市町村と配分基準が異なる譲与税・交付金について各々の制度内容に応じて算定される。

試算結果：約 131 億円となることが想定される。

- 3 歳出

国・県道の維持管理等

- ・歳入側で試算した「道路特定財源の譲与及び交付金」と同額程度の約 65 億円と考えられる。

一級・二級河川維持管理

- ・東葛地域において、県が管理する河川として、手賀沼などがある。これらのうち、県と市の協議により事務が移譲されることとなる場合、移譲される事務の状況によっては、相当の歳出増となることが見込まれる。ただし、この額については、現段階では試算が困難である。
- ・国が管理する河川としては、利根川、江戸川、利根運河などがあるが、これらの事務は引き続き国の事務とすることが適当であり、政令指定都市移行に伴い市へ移譲されるものではないと考えられる。

民生、保健衛生

- ・移譲事務の詳細が未定である現段階での経費推計には制約があるため、近年、政令指定都市に移行し、かつ移行翌々年までの決算が出ている（移行年度のみでは特異性がある可能性があるため）、さいたま市と静岡市の例について整理を行った上で、さいたま市並の変化が生じるという仮定のもとに試算を行った。
- ・この仮定の場合、民生費については約 210 億円（年間）、衛生費については約 140 億円（年間）の増加の可能性もある。

その他

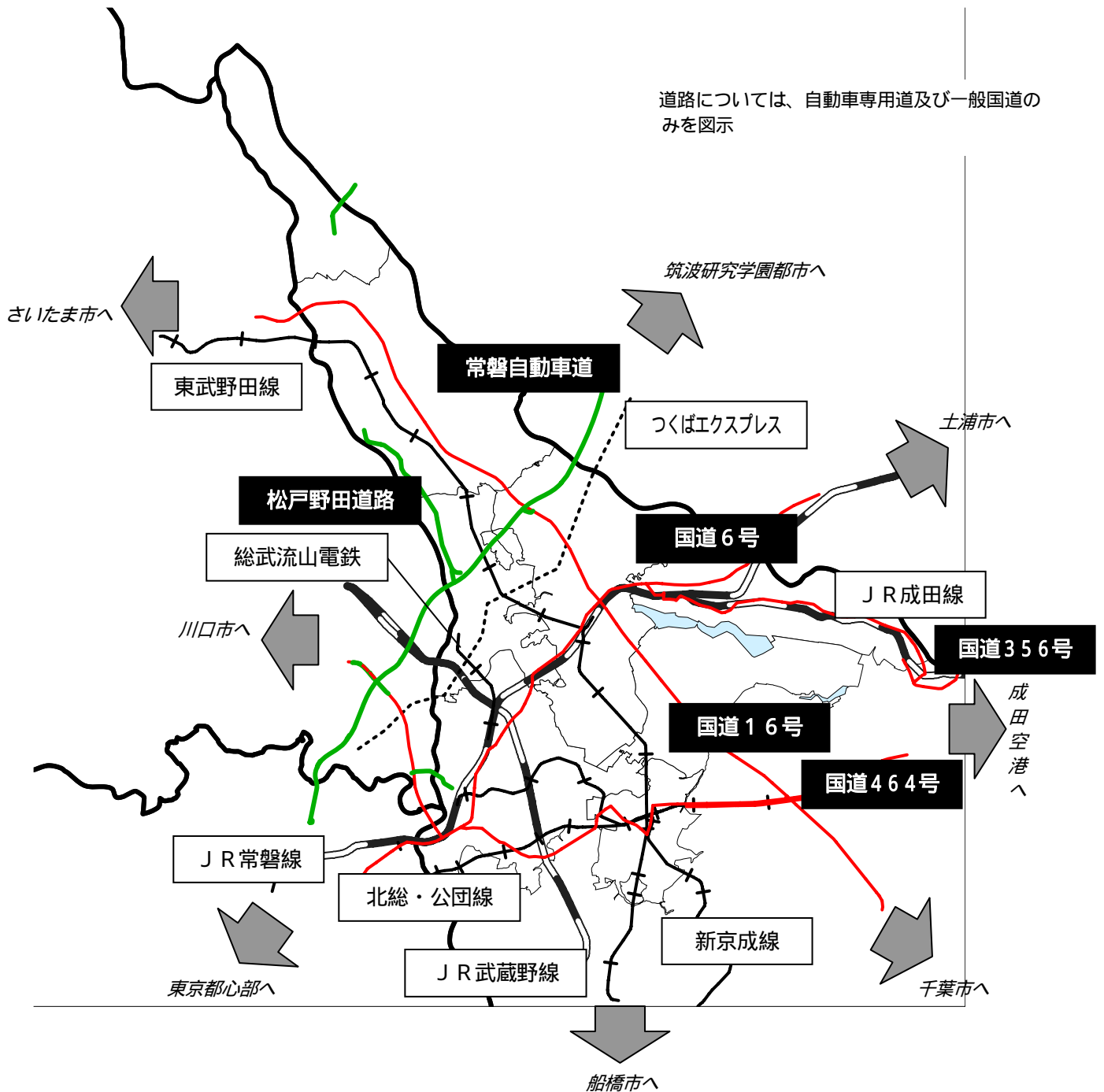
- ・指定都市市長会のまとめた「大都市の特例に基づく財政需要」における全国の政令指定都市の実績（最終報告 p.17）を見ると、政令指定都市移行により大きな変化が見られるのは、上述の土木（国・県道の維持管理等）、民生、保健衛生である。その他の歳出については、若干の増加、あるいは変化なしと想定される。

2. 共通項目・つながりの整理について

本地域内での各市の間での共通項目・つながりを把握するため、交通基盤、合併等の経緯、日常生活圏（通勤圏、通学圏、商圈）について整理を行った。

(1) 交通基盤

交通基盤については、以下のような道路・鉄道により各市が結ばれている。



出典) 東葛市町広域行政連絡協議会「広域連携のあり方に関する調査報告書」(平成15年3月)

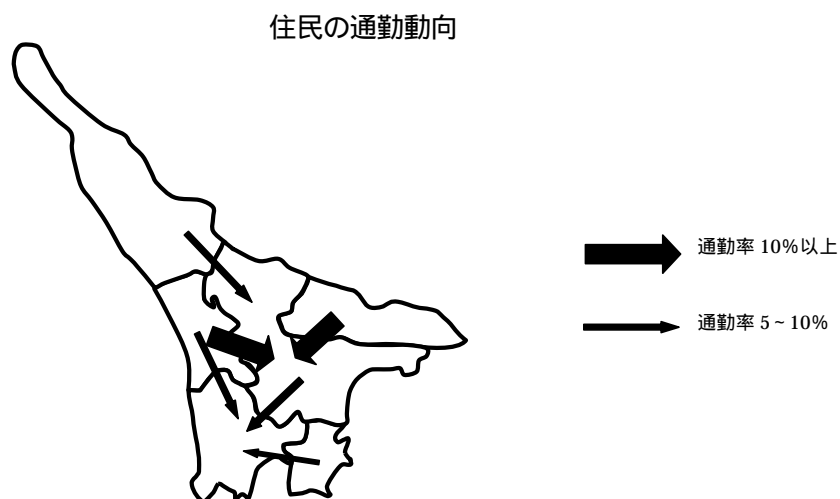
(2) 合併等の経緯

6市の1912(大正元)年から2006(平成18)年3月31日までの間の廃置分合、境界変更、名称変更の経緯について整理した。

(3) 日常生活圏

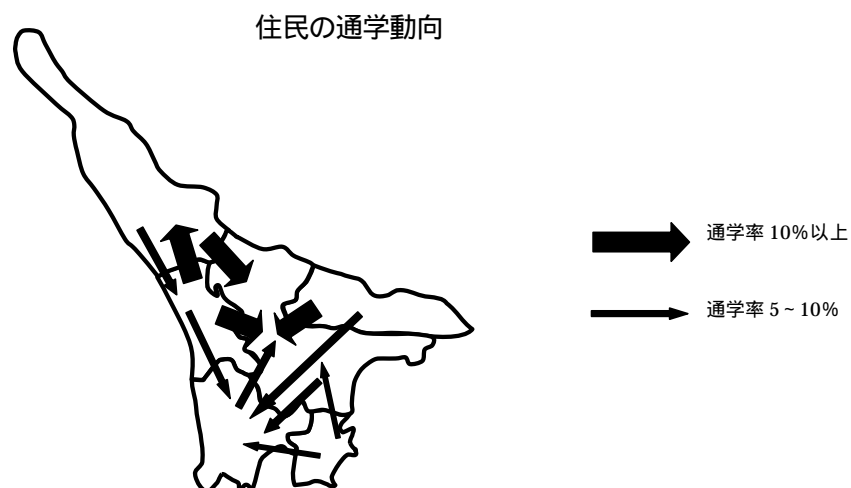
通勤圏

本地域では、居住地で就業している人の割合が50%を超えるのは野田市のみで、東京都への通勤者が高い割合を占めるが、本地域内での各市から他市への通勤先をみると、松戸市、柏市を核とした通勤圏が形成されている。



通学圏

本地域内での各市から他市への通学先をみると、松戸市、野田市、柏市、流山市を核とした通学圏が形成されていることがわかる。



商圈（平成 18 年調査結果）

広域的購買活動圏（衣料品購買圏）

比較的広範囲での購買活動が行われる衣料品について、本地域内での購買先を見ると、松戸市、柏市を核とした購買圏が形成されている。

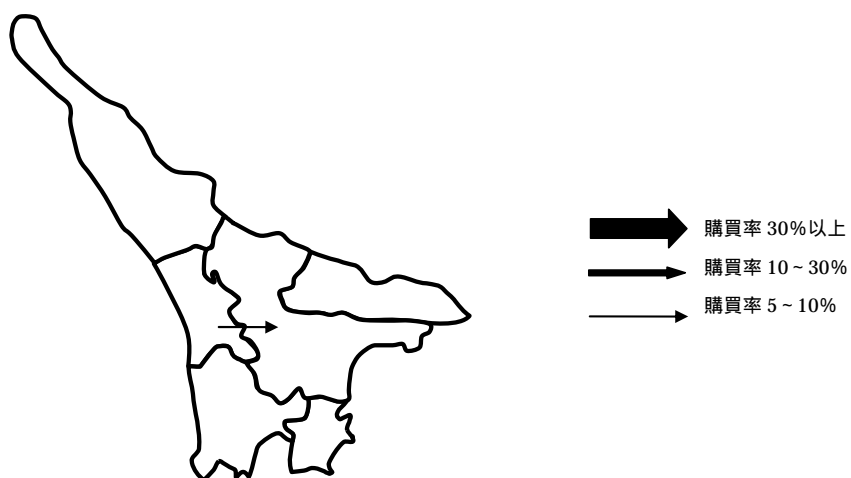
住民の購買動向（衣料品）



日常的購買活動圏（食料品購買圏）

比較的近距離での購買活動が行われる食料品について、本地域内での購買先を見ると、居住地内での購買活動が最も多いが、一部では他市での購買活動も一定の割合を占めており、柏市を核とした購買圏が形成されている。

住民の購買動向（食料品）



3. 行政区の考え方について

(1) 区割りについて

一般的に、行政区の設定あるいは区域の変更等に際しては、市条例に基づく「行政区画審議会」を設置し、市民の意見を反映させながら検討するといった方法がとられている。

上記のような事項は合併後に本格的に検討される事項ではあるが、ここでは、本地域が合併し、政令指定都市に移行した場合の行政区の設定の検討に資するために、既存の政令指定都市において、行政区画編成にあたっての留意事項とされている主な事項を整理した。

項目	既存の政令指定都市における留意事項等
人口規模	人口規模については、10～20万人程度の間で基準を設定している例が多い。
面積	面積については、「区役所までの時間距離が公共交通機関によって概ね20～30分程度におさまる地域範囲」としている例が多い。
地形、地物	河川、鉄道、道路等の明確な地形地物を区画線とすることを基本的な考え方として示す例が多い。
地域の一体性、沿革、歴史、地縁的感情	地域の一体性や、沿革、歴史（過去に一つの自治体を構成していた等）、伝統、住民感情等を配慮尊重すべきといった点が、留意事項としてあげられている。
学校区	通学区域がコミュニティとしてのまとまりの基本単位となることが多いといったことから、コミュニティの単位としての通学区域を尊重するといった点が、留意事項としてあげられている。
行政機関の所管区域の一致	市民の利便性や行政の効率性といった観点から、関係行政機関等（警察署、郵便局、法務局、保健所）などの所管区域と一致することが望ましいといった点が、留意事項としてあげられている。
土地利用状況、都市計画、地域開発状況の変化	都市計画上の用途地域、将来の地域開発の状況、街路網の整備計画等についても考慮すべきといった点が、留意事項としてあげられている。
選挙区	選挙区について、区の編成基準等として明確に示した例は少ないが、例えば川崎市では、「区域の社会的性格、地域の同一性、同質性を考慮する」、「部分的地域の一体性、同質性の存在を尊重する」といった点が、留意事項としてあげられている。
住民の意向	住民の意向については、各留意事項の前提となるべき事項であり、区の編成基準等において改めて明記している例はないが、「10か所の地区説明会で寄せられた意見等を十分に検討」（静岡市）など、各市において地区説明会やパブリックコメント等の形で意見や要望等の把握が行われている。
旧市町村の区域、既存の町字界	静岡市の例では、旧市の境界線を基本線とするとともに、既存の町字界を尊重するといった考え方がとられている。また、新潟市においては「旧新潟市を除く合併関係市町村については、旧市町村界を分断しないこととする」（新潟市「行政区画編成基準」）といった考え方がとられている。

(2) 行政区の権限について

行政区の権限は、法律等に定める事務(「第1章2.(1)行政区の権限等」参照)のほかは、市長の裁量に委ねられているため、各政令指定都市における区役所の事務事業の内容は様々である。

一般に、大きく分類すると、

戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉などの日常的・定型的な窓口業務を中心とする「小区役所制」(大阪市、名古屋市、京都市など)

これらに加えて、保健、土木、建築などの業務を幅広く行う「大区役所制」(川崎市、広島市、仙台市など)

があるとされる。

(上記の市の例示については、静岡市行政区画等審議会資料における分類による)

一般的な小区役所制、大区役所制の概要を以下に示す。

< 小区役所制 >

- ・ 戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉などの日常的・定型的な業務を中心とする。
- ・ 大区役所制と比較して相対的に組織、職員配置、庁舎の規模等の面で簡素な運営が可能になると考えられる。
- ・ 一方、区役所に対応できる事務は限定的になると考えられる。

< 大区役所制 >

- ・ 小区役所制の業務に加え、保健、土木、建築など、幅広い分野の業務を所掌する。
- ・ 幅広い分野の業務を所掌することにより、各区で迅速で専門的な住民対応や総合的なまちづくりが進めやすいと考えられる。
- ・ 一方、小区役所制と比較して、相対的に区役所の職員数が多くなり、区役所庁舎も組織・人員に見合った規模が必要となる他、専門職員の確保が必要となる。
- ・ なお、いわゆる小区役所制をとっている市においても、窓口業務等の定型的な業務だけでなく、区独自の事業を行うための予算配分などの都市内分権の取組が多く市でなされており、両者の差異は小さくなっている。

(3) 本地域における考え方

既存の政令指定都市における行政区画編成にあたっての考え方や権限の配分の状況、本地域の特性等を踏まえ、本地域が合併し政令指定都市に移行した場合の行政区のあり方に係る考え方を以下に示す。

1) 基本的な考え方

既存の市の単位を踏まえた行政区の設置

- ・各市の地域としての一体性や歴史的沿革を尊重し、現在の市の境界線は原則として分割しない。
- ・構成市のうち4市(野田市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市)は人口10~15万人程度であり、行政サービスの提供や、独自のまちづくりの単位として一定のまとまりを有すること、また、既存の政令指定都市においても人口10~15万人程度の行政区が多いことから、本地域においては、行政区あたりの人口規模は10~15万人程度を目安とする。

効率的な行政運営の推進

- ・市街地が連たんし一体的な生活圏が形成されていることから、こうしたメリットを活かし、地域全体で一体的に処理することが効率的な業務は本庁において処理し、行政区の組織・規模は簡素とするいわゆる小区役所制を基本とする。

都市内分権の推進

- ・これまで各市において独自のまちづくりが進められてきたことを踏まえ、住民にとって身近な課題については住民により身近な単位で処理することができるよう、都市内分権を推進する。

2) 基本的な考え方を踏まえた具体的提案

【行政区の区割りについて】

- ・基本的な考え方を踏まえ、野田市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市については既存の市の区域をもって1つの行政区を設置することを基本とする。
- ・松戸市、柏市については、それぞれ2~3の区を設置することが考えられる。その際には、既存の市における総合計画等のゾーニングや、コミュニティとしてのまとまりを持つ小学校区・自治会等の状況を参考にすることが考えられる。
- ・また、行政界が複雑に入り組んだ区域の編成のあり方が今後の検討課題となると考えられる。

区割りのイメージ

市の区域	平成17年 国勢調査人口 (人)	面積 (k m ²)	行政区の数
松戸市	472,579	61.33	2~3
野田市	151,240	103.54	1
柏市	380,963	114.90	2~3
流山市	152,641	35.28	1
我孫子市	131,205	43.19	1
鎌ヶ谷市	102,812	21.11	1
計	1,391,440	379.35	8~10

【権限について】

- ・基本的な考え方を踏まえ、例えば道路の新設・維持管理等の業務は、地域全体で一体的に計画し、処理することが効率的だと考えられることから、本庁において処理する。
- ・行政区においては、住民にとって身近な業務(戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉など)を処理することを基本としつつ、区が住民に身近な拠点として独自の取組が行えるよう、都市内分権を進める。

東葛広域行政連絡協議会 平成 18・19 年度調査研究

政令指定都市問題研究会 最終報告

【 概要版 】

編集 / 発行： 東葛広域行政連絡協議会 事務局

(平成 18・19 年度：柏市企画部企画調整課)