

第 12 章 本研究のまとめと今後の課題

(1) これまでの振り返り

本研究の目的は、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を提供することを主眼としながら、合併や政令市移行について、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、仮に 4 市が合併し政令市となった場合の新市の将来像（試算）を提示することにあつた。

① 圏域の状況と課題（第 1 章～第 4 章）

本圏域は、成田空港と東京とを結ぶ好立地であることに加え、仮にこの 4 市が合併した場合、160 万人という人口規模が大きな強みであることが分かった。

その一方で、人口急増期に人口が 3 倍以上に膨れ上がった 4 市では、今後は一気に高齢化が進み、老年人口（65 歳以上）が、平成 29 年には平成 19 年の約 1.4 倍になると推計された。人口構成の変化は 4 市の財政に影響を及ぼすため、平成 42 年までには、福祉や医療等の扶助費は約 280 億円増大し、一方、生産年齢人口の減少により個人市民税が約 50 億円減少するものと推計された。さらに、各市とも人口急増期に建設した公共建築物等が老朽化するため、改修等の費用がピーク時には、年間 250 億円程度に達するものと試算された。こうしたことから、各市とも、何らかの対応が必要であることが分かった。

② 合併・政令市移行の効果と影響（第 5 章～第 7 章）

合併に伴うメリットは、行財政がスリム化し、広域的な行政展開が可能になることである。仮にこの 4 市が合併した場合、新市はまず中核市になることから、すでに中核市である船橋市を除く 3 市は、保健所の事務をはじめとする権限が拡大し、より自立性が高まることが期待される。財政面への影響としては、人件費の削減など一定の効果はあるものの、事務移譲に伴う負担の増大や交付税等の歳入の減少が同時に見込まれるため、トータルな財政上のメリットはあるとは言えない。

一方、政令市移行に伴うメリットは、国・県道の移管をはじめ権限が県並みに拡大することによって、圏域の将来に向けた新たな政策を実現しやすくなることとともに、行政区の設置により、圏域内の各地域の実情に応じた行政経営が行えるようになることである。財政面への影響としては、道路特定財源や地方交付税、宝くじ収益金など新たな財源により財政規模が拡大するとともに、あくまでも仮の計算ではあるが、歳入増が歳出増を約 35 億円上回る試算となり、この余剰分を住民サービスの向上等に活用できる可能性があることが分った。ただし、この試算に含まれていない県との協議を要する「県単独事務事業」分の経費等や、電算システムの統合や区役所整備等の一時的な経費が必要となる。

また、第 3 章で課題として示した公共建築物の更新需要も、財政シミュレーションに反映していないため、合併や政令市に移行した場合にも課題として残ることに、留意が必要である。

この一方で、合併により懸念される事項や政令市移行に伴い留意すべき事項が存在する。

合併に関していえば、例えば、各市のサービスを一元化する際に、市民負担が増大したり、サービス水準が低下したりするのではないかと、といったものである。現実的には、すべての分野において、4市の中で最も低い負担、最も高いサービス水準に統合されることは難しいものと考えられる。しかしながら、実際の合併協議においては、関係市がお互いの利益ばかりを優先させるのではなく、圏域の将来という観点から、住民の意見を十分に反映させながら協議を行うことにより、住民に納得してもらえらるような結論を得ることが重要である。

また、政令市移行に関しては、道州制についての議論が活発化しつつある中で、指定都市制度が今後どのように転換していくのかということに注視が必要である。更に、県との協議により移譲される事務の経費や、国・県道の移管に伴う財政負担が、新市の健全な財政運営を危うくすることがないように、県協議においては十分に留意が必要である。加えて、「大都市にふさわしい風格」を備えるために、無理な開発や大規模な都市基盤整備等を行えば、将来世代の負担となる点も十分に留意する必要がある。

これらのいわば「課題」については、実際に合併して政令市への移行を目指す場合には、合併協議の中で具体的に検討され、あるいは、新市の都市づくりの中で解決されていくものである。本研究が「4市」という仮の組み合わせを前提としたものであることから、第7章では、こうした課題への対応の方向性に言及するにとどめたところである。

③ 新市の将来像（第8章～第10章）

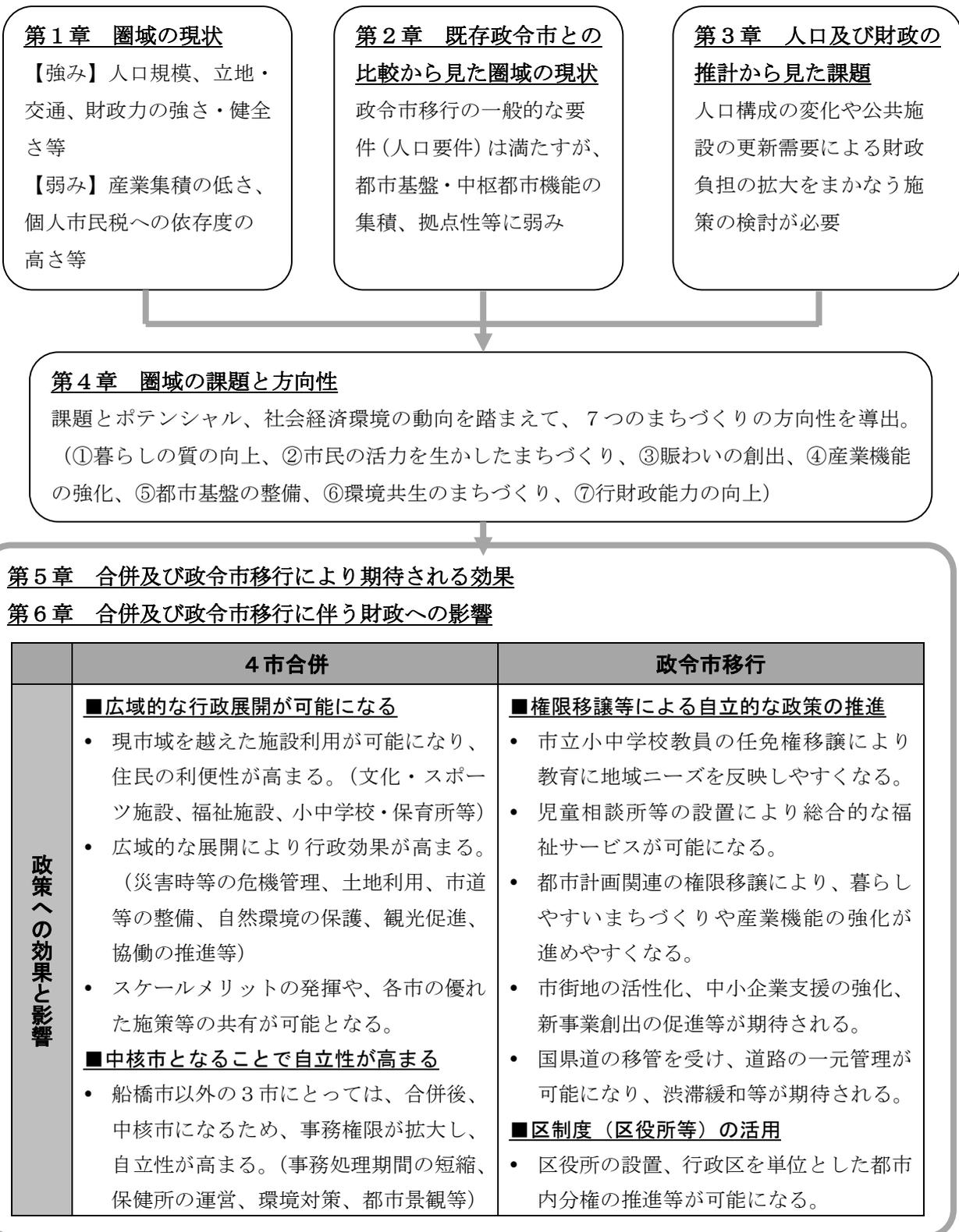
本圏域にとって避けるべきシナリオは、現役世代の減少と急速かつ大規模に進む高齢化により、商業や地域コミュニティの活力が低下するとともに、市の財政が危機的に悪化して、行政サービスの水準が下がり、住宅都市としての魅力が低下することである。

本圏域は個人市民税への依存度が高いことから、持続可能な都市づくりにとっては、住宅都市としての魅力を高め、主たる担税者である生産年齢人口をいかに呼び込むか、また住み続けたいと思われるかが、大変重要であると考ええる。

この際、この圏域の持つポテンシャル、すなわち最大の「強み」は、本圏域に暮らす160万人の住民であることから、160万人のマンパワーと、人材の多様性を生かし、住民相互の結びつきを育てながら、住民ニーズの高い、子育て、教育、環境といった諸問題に重点的に取り組むことによって、全国に、更には世界にほこる住宅都市を実現することが、本圏域が活力のある都市として発展し続けるための有効な方策と考えられる。

こうしたことから、本研究では、新市の将来像を、「160万人の生活創造都市」と定め、7つの主要な施策を、施策目標や具体的な施策の例とともに提示した。

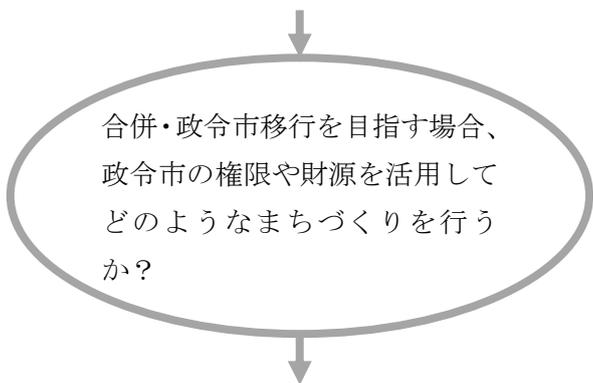
第1章～第10章のまとめ



財政への効果と影響	<p>■行財政がスリム化するが、<u>財政負担の増減はほぼ均衡</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 人件費の削減や公共施設の統廃合等、スケールメリットによる効率化が進む。 中核市の事務移譲による経費の増大等、地方交付税（鎌ヶ谷市分）が不交付になること等が見込まれる。 <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 財政規模が小さくなり、財政負担の増減はほぼ均衡する。 	<p>■新たな財源が増え、財政に余裕が生じる</p> <ul style="list-style-type: none"> 道路財源、宝くじ収益金、地方交付税等の歳入増加（約200億円）が見込まれる。 国県道の移管に伴う事業費等、その他の事務移譲に伴う経費・人件費等の歳出増加（約160億円）が見込まれる。 <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 約35億円の余剰が生じ、住民サービスの向上等に活用できる見込み。 道路財源（約100億円）の中で余剰が生じれば、新設改良等に活用できる見込み。
	<p>■広域的な行政展開による効果と、<u>中核市による自立性向上が見込めるが、財政面でのメリットは見出しにくい</u></p>	<p>■権限の拡大による自立的な政策の展開、<u>区制度の活用が可能になる。</u> ■<u>財政規模が拡大、余剰が生じ、サービスの向上等への活用が可能になる。</u></p>

第7章 合併や政令市移行に伴って懸念される事項等

合併により一般的に懸念される事項	政令市移行に伴い留意すべき事項
<ul style="list-style-type: none"> ① 市役所や公共施設が遠くなることによる利便性の低下 ② 市民負担の増大、サービス水準の低下 ③ 行政サービスの画一化 ④ 議会への住民の声の反映の低下 ⑤ 市民と行政の隔たり、監視力の低下 ⑥ 地域内格差の拡大 ⑦ 地域の連帯感や愛着の薄れ ⑧ 財政状況の良い市の財政悪化 	<ul style="list-style-type: none"> ① 指定都市制度の課題（事務移譲に伴う財源措置が不十分等）と、分権改革等の今後の動向 ② 移譲事務協議の重要性（移譲される県単独事業等の必要性や経費等に留意した協議が重要） ③ 大都市にふさわしい開発等と健全な財政運営とのバランス
<p>【対応】 ■<u>仮に合併を行う場合には、住民の意見を反映させながら、合併協議会で十分に協議し、新市のまちづくりの中で対応していくことが必要</u></p>	<p>【対応】 ■<u>政令市を取り巻く状況の変化等を踏まえながら、健全な財政運営とのバランスの中で、新市のまちづくりを検討していくことが必要</u></p>



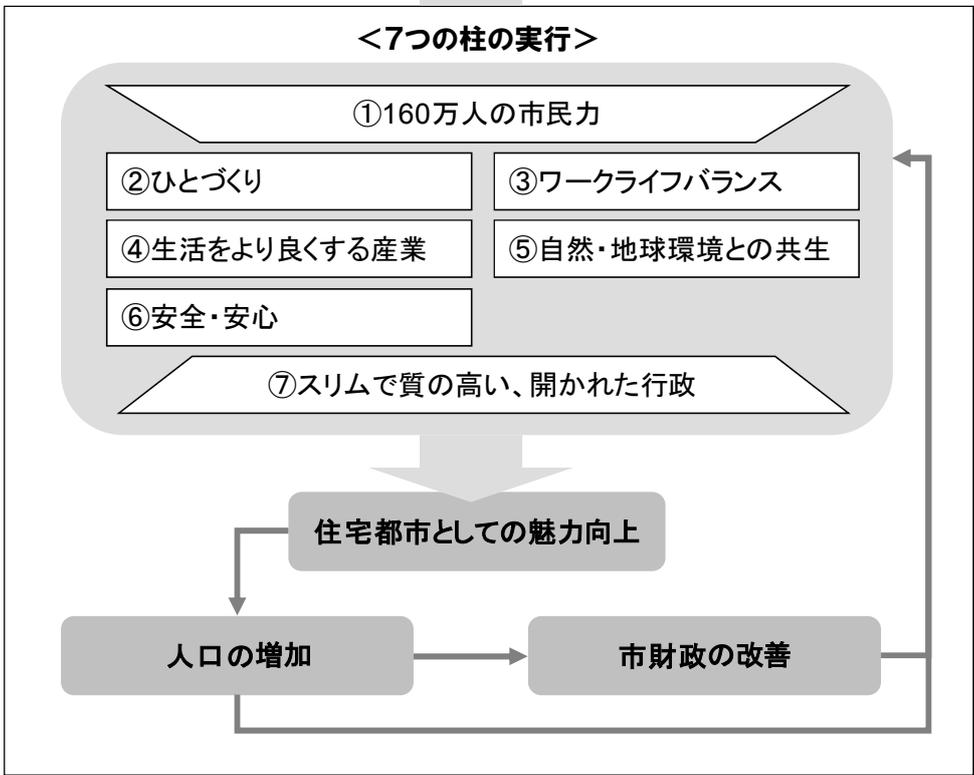
第 8 章 新市の将来像

第 9 章 新市の将来像を実現する施策

第 10 章 新市の将来像と政令市制度等

- 中枢性の高い大都市（従来型の政令市）を目指すには、長い時間と膨大な投資が必要。
- 住宅都市という性格を残しつつ、「7つの柱」を実行することで、「住宅都市としての魅力向上」を図り、人が集まり、市財政が改善し、活力が高まる「良循環」を起こす。
- 4市の最大の強みである「160万人の市民の力」を生かし、生活の質を向上させる新しいライフスタイルを創造する都市＝「160万人力の生活創造都市」を実現する。

新市の将来像「160万人力の生活創造都市」の実現



（2）3つの選択肢についての研究会の考え方

研究会では、地方分権の進展や少子高齢・人口減少等の時代にあって、4市が20年、30年後の将来にも必要なサービスを提供しつづけ、住みよい街、魅力あふれる都市を築いていくためにはどうしたらよいかという観点から、これまで研究を行ってきた。4市にとっての将来に向けた選択肢は、3つ考えられる。

ア) 合併せずに各市が努力する

イ) 合併する

ウ) 合併後、政令市に移行する

それぞれの選択肢についての研究会の考え方は、下記のとおりである。

① 「合併せずに各市が努力する」という選択肢について

4市とも厳しい将来が予測され、何らかの対応が必要なことは分かったが、本研究では、「合併せずに各市が努力する」という選択肢については、研究対象としていない。しかしながら、合併しない場合に行財政改革等の努力によって、各市がどこまで対応できるかや、避けるべきシナリオにおいて述べた懸念される事態について、各市がさらに検討を進める必要があると考えられる。

② 「合併する」という選択肢について

4市はいずれも人口10万人以上を有し、基礎自治体として一定の総合性・自立性を備えた都市と言える。仮に4市が合併すれば、新市の人口は160万人を超えて、全国5位の規模となる。船橋市が中核市のため、合併後の新市は中核市となる。また、面積は千葉市よりも若干小さい規模となる。

合併の効果としては、広域的な行政展開が可能になる、中核市になることで自治体としての自立性が高まる等が見込まれるが、市の規模が大きくなることに伴う様々な課題や合併後のサービス水準等について懸念する市民の声も多い。

財政面では、歳出・歳入ともに約35億円減少する見込みであり、大きなメリットは見出しにくい。さらに、電算システムの統合経費等が必要になるため、一時的には、試算外の財政負担が見込まれる。

合併によるメリット（広域的な行政展開等）とデメリット（市の規模が大きくなることに伴う課題等）は様々な視点から考察することができる。また、合併した先行自治体の事例などから、一般的に合併のメリット・デメリットとして言われている事態が本当に起こったのかどうか、起こった場合にはどのようなものであったか、合併との因果関係はあったのか等について、検証することも必要になると思われる。今後は、本圏域において実際に起こりうる合併のメリットとデメリットの詳細を検討するとともに、メリット・デメリットのうち「どちらをより重視するべきか」について市民の広範な参加を得ながら、議論を深めていくことが考えられる。

ただし、政令市移行を目指す場合、人口100万人以上（合併支援策としては70万人以上）という要件を満たすためには、4市いずれにとっても合併が必要となる。

③ 「合併後、政令市に移行する」という選択肢について

地方自治体は、将来にわたって持続的にサービスを提供し続けるために、「効率性」と「より良いサービスの提供」とを両立させていかなければならない。その一方で、未だ国や県に「留保」されている権限が多数存在し、国や県との役割分担という名の下に、いわゆる「二重行政」あるいは「三重行政」による無駄や弊害が生じている。

政令市に移行した場合、福祉分野をはじめとする多くの事務が移譲されるほか、圏域内の国県道の管理（一部を除く）が移譲され、県並みの権限が与えられる。また財政面では、財源が充実し、約35億円の余剰分が生じるものと期待される（ただし、県との協議に関わるものなど、今回の試算では対象外とした負担等もあるため、引き続き留意が必要である）。この結果、新市は、市としての裁量の幅が広がり、この裁量に基づいて、地域の実情に応じた施策を自主的、かつ戦略的に展開することが可能となるものと考えられる。

本研究では、仮にこの4市が合併して政令市に移行した場合の将来像として、「160万人力の生活創造都市」という将来像を提案した。この地域の立地や特性を踏まえ、中枢都市機能の集積に重きをおいた従来型の政令市を目指すのではなく、住宅都市としての魅力を高めることにより、良循環を引き起こして、より多くの人に住みたい・住み続けたいと思われる都市を目指そうというものである。こうした方向性は、4市の住民アンケートにおいても、概ね肯定的な意見が寄せられたところである。

「160万人力の生活創造都市」という将来像は、合併や政令市移行によって、必然的に実現されるものではない。また、7つの柱を実現する方策として挙げた施策例の中には、必ずしも合併や政令市移行を条件としないものも含まれている。しかしながら、7つの柱を実現する際には、行政区の活用等を含む政令市の制度や都市ブランド等が、有効に働く面は少なからずあるものと考えられる。

こうしたことから、「合併後、政令市に移行する」という選択肢は、限られた財源の中で、4市が将来像を実現するための施策を戦略的に実行していく上で、有効に機能する可能性が高いと考えられる。

（3） 今後の検討課題等

第11章で扱った圏域住民の意見等を踏まえ、今後の検討課題や必要な取り組み等を下記の通り整理した。

○本研究結果の周知・情報提供、市民による議論の活発化、市民意見の収集等

住民アンケートでは、共同研究を「知っている」割合が約3割と低く、自由記述においても、PRや情報提供、意見収集が必要との意見が多かった。さらなる周知や、市民による議論の活発化、様々な機会を捉えた市民意見の収集等が、今後とも必要と考えられる。

○合併・政令市移行のメリット・デメリットに関するより深い研究

住民アンケートでは、今後の取り組むべき課題としては、「合併・政令市移行のメリット・デメリットについてより深い研究を行う」が最も多く（45.4%）、自由記述でも、メリット・

デメリットをより具体的でわかりやすく示してほしいとの声が多かった。特に、合併のデメリットや合併に伴う課題とその対応策等については、先行事例を調査してほしいとの意見が見られた。

合併・政令市移行により、市民生活が具体的にどう変化するかは、合併の組合せや合併協議会でのサービス水準等の調整方法、新市のまちづくり等による面が大きく、本研究ではなかなか踏み込めなかった点である。

また、合併は「合併したから全てがうまくいく」或いは「全てが悪くなる」と判断するものではなく、これを機に行政がどのような都市経営を行い、住民がどのような形で参画してまちづくりを盛り上げるかによる面が大きい。例えば、仮に、合併後に市民サービスが低下するという事態が起きた場合、それは「合併したこと自体による影響なのか」、「合併の組み合わせが悪かったからなのか」、「合併は関係なく、行政経営にまずい点があったからなのか」、あるいは「地域の力が弱くなっているからなのか」といった点を慎重に考察し、改善に向けた対策を行う必要がある。

しかしながら、平成の大合併から数年がたち、合併自治体の事例検証が年々行いやすくなっていることから、合併の課題や対応策を含むさらなる情報収集や研究、市民への情報提供が必要と考えられる。

○行政区の権能や区役所の組織、都市内分権・住民自治のしくみ等に関する研究

住民アンケートでは、合併・政令市移行に反対する理由や懸念事項として、市の規模が大きくなることに対する不安や懸念が寄せられた。また、「区制度の活用についてさらに研究を」との意見もあった。

前段で、合併の成否はその後のまちづくりによる面が大きいと述べたが、この4市の場合、仮に合併するならば、政令市への移行が想定され、その際、区制度を活用した都市経営やまちづくりのあり方が問われることになる。

区制度の活用方法については第10章に記載したが、本研究が「仮の組合せ」である限界から「区割り」については検討していない。このため区の規模や数と密接に関係する区の権能や区役所の組織等についても、研究会としての案は提示せずに、既存政令市等の事例を参考に方向性のみを整理したところである。

今後は、区制度を活用した都市内分権の仕組みや大都市における住民自治のあり方等について、さらに研究を深めるとともに、合併の組み合わせが特定される段階になった場合には、区割り案や、行政区のあり方についても、具体的な検討を行うことが必要と考えられる。

○合併の組合せに関する検討

合併する場合の「組合せ」に関する意見も、住民アンケートや研究会ホームページの意見募集等を通じて数多く寄せられた。本研究は、共同研究に賛同した4市を「仮の組合せ」として行っており、合併の枠組みに関する議論はあえて行ってこなかった。しかし、住民にとって身近なサービス等について具体的に議論を深めていこうとした場合、合併相手が未確定なままでは、おのずから限界があろう。

この先、合併・政令市移行の方向に向けてさらに議論が進むのであれば、いずれかの段階で枠組みを特定し、任意あるいは法定の合併協議会を立ち上げて、具体的な協議等を進めながら、その枠組みでの合併の是非を判断していく必要がある。

○県との協議に関する情報の収集及び影響額の試算等

本研究では、政令市移行の財政面の試算で、県との協議で決まる部分（例えば、道路関係では県債の償還金等のうち市が負担する金額）については、「算定困難」としており、また、県単独事業の移譲に伴う経費についても、試算の範囲外としている。

これらについても、「仮の組合せ」による本研究の段階では踏み込めなかったが、合併協議会等の段階になれば、県からもより具体的な情報提供が得られるものと見込まれる。

○財政影響額の再試算等

本研究の財政シミュレーションは、平成 18 年度までの決算データと現行制度（地方交付税の算出方法等）、社会経済環境をもとに試算したものである。今後、合併・政令市移行に向けた議論が進み、組合せが特定される場合には、その時点で最新の人口推計や財政データ、制度を用いた再試算が必要と考えられる。

その際は、地方分権改革の推進状況、現行の指定都市制度の見直しや新たな大都市制度の創設を求める既存政令市の動き等に留意し、基礎自治体が担う権限・事務の範囲と量、地方交付税の配分方法や国直轄事業負担金等に大きな制度変更があった場合には、試算の見直しを行うなどの対応が必要と考えられる。

○新市の名称、市役所の位置、市民負担とサービス水準の調整方法等に関する協議、区割り案の検討等

研究会のホームページに寄せられた意見では、合併の組合せと並んで、新市の名称に関するものが比較的多かった。合併の方式（新設か編入か）、合併の期日、新市の名称、市役所の位置は、合併協議会の基本 4 項目と呼ばれ、住民の関心が高いところである。

この圏域で合併を行う場合には、合併協議会の段階において、これらの 4 項目のほかにも、合併に伴う市民負担やサービス水準の調整方法を協議する必要がある。また、区割り案については、一般的に合併後に区割り協議会を設置し、政令市移行手続きと並行して検討することとなるが、政令市移行を前提とした場合には、合併協議と並行して検討しておくことが必要になると考えられる。

（４） 結びに代えて

現在、世界的な景気後退がわが国の地方経済にも影響を及ぼし、市民生活や地方財政にも大きな打撃を与え始めている。現時点では、景気の先行きを見通すことは極めて困難であり、それに伴い将来の国・地方の財政の健全化、社会保障制度等のゆくえなども不透明なところもある。しかし、そうした先が見えにくい時代であるからこそ、市の将来像・ビジョンは、市が向かうべき方向性の光をともし「灯台」のような役割を担うものである。

4市の共同研究はこの「最終報告書」をもって終了するが、今後とも各市はそれぞれの責任の下において、各市の将来的な方向性を考えていくことが必要である。その一環として、合併及び政令市への移行を含めた研究を進める場合には、本研究での議論を踏まえながら、「(3) 今後の検討課題等」に記載したような諸点についてさらなる検討を行うことが望まれる。

また、住民を交えた活発な議論を喚起し、住民とともに協議・検討していくことが、今後の4市の発展にとって大変重要である。その際に本研究の成果が十分に活用されることを期待し、報告書を締めくくることとする。