

第1 市町村の現況及び将来の見通し（県内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。

さらに現在は、平成18年12月8日に成立し、平成19年4月1日に施行された「地方分権改革推進法」に基づき設置された「地方分権改革推進委員会」において、一層の地方分権改革の推進に向けた具体の検討が進められており、地方分権は新たな展開を迎えている。

このような中で、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、従来以上に、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。

（権限の状況と課題）

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19年4月1日現在で1,335事務権限が移譲されている。また、県からその都度移譲事務を示し、市町村の意向を確認したうえで移譲する従来の方式に加え、県から移譲可能な全ての事務のリストを示し、市町村の意向を確認したうえで移譲する「オーダーメイド方式」の平成19年度からの導入に向け、具体の取組みが進められている。

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。

以上のような状況にあるが、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。

（行政運営の状況と課題）

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、各市町村とも厳しい財政状況にあることから、表1のとおり、議員及び職員数をともに減少させてきている。

また、職員のうち専門職については、表2のとおり人口規模の小さい町村ほど配置が困難となっている。

このような状況に対し、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、人材の養成・確保、指定管理者制度や民間委託など効率的な手法の導入などに早急に取り組むことが求められている。

そのため、各市町村においては、平成22年度当初を目標とする、集中的な行政改革の実行計画である「集中改革プラン」を策定したところであり、当該プランに掲げる、定員管理・給与の適正化、事務事業の再編・整理、民間委託の推進などの項目に掲げる目標の達成に向け、取組みが進められている。

(表1) 議員数及び職員数の状況 (単位:人)

	議員数 (議員1人あたり人口)		職員数 (職員1人あたり人口)		集中改革プランによる 目標職員数 22.4.1時点
	11年度	18年度	11年度	18年度	
市	770 (2,147)	535 (3,062)	16,708 (99)	15,068 (109)	14,163
町村	860 (565)	731 (633)	6,358 (76)	5,645 (82)	
計	1,630 (1,312)	1,266 (1,659)	23,066 (93)	20,713 (101)	19,414

市町村の区分：平成19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18年3月末住民基本台帳人口

1団体については、平成19年6月1日現在で集中改革プラン未公表のため、平成18年4月1日現在の当該団体の職員数を「集中改革プランによる目標職員数」として集計した。

(表2) 専門職員の状況(平成18年度) (単位:人)

	土木・建築	農林水産	栄養士	保健婦・ 助産師	司書・ 学芸員
13市	968	123	58	350	58
47町村	89	18	36	163	23
計	1,057	141	94	513	81

市町村の区分：平成19年3月31日の状況による。

専門職員数：4月1日現在

2 少子高齢化の進行

平成17年度国勢調査では、5年間の人口増加率が戦後最低を更新し、この調査を基にした日本の将来推計人口（出生中位、死亡中位仮定の場合）は、2005年（平成17年度）以後長期の人口減少過程に入るとされている。また、平成18年3月31日現在の住民基本台帳に基づく全国の人口が、昭和43年の調査開始以来はじめて減少に転じており、すでに本格的な人口減少時代に入ってきているといえる。この少子化に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、これら多方面に大きな影響を及ぼす少子高齢化の課題に対応することが求められている。

（人口及び高齢化の状況と課題）

本県における人口と高齢化の状況は、表3のとおりであるが、人口が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。

（表3）人口と高齢化の状況

	人口（人）			高齢化率（％）		
	平成11年 （A）	平成19年 （B）	差違 (B)-(A)	平成11年 （A）	平成19年 （B）	差違 (B)-(A)
市	1,653,125	1,631,386	21,739	18.42	22.17	3.75
町村	485,480	458,064	27,416	22.97	26.72	3.75
計	2,138,605	2,089,450	49,155	19.45	23.17	3.72

市町村の区分：平成19年3月31日の状況による。

人口及び高齢化率：各3月末住民基本台帳人口による

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・交流圏が拡大しており、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。

(広域行政及び生活圏等の状況と課題)

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。また、平成 19 年 2 月には、県内の全市町村で構成する「福島県後期高齢者医療広域連合」が設置され、平成 20 年からの業務開始に向けた取組みが進められるなど、新たな広域行政の動きも見られる。しかしその一方で、一部事務組合等の広域行政組織は、複数市町村の合意形成が必要であるため、利害関係の調整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 財政状況の悪化

国及び地方の長期債務残高は、760兆円を超しており、そのうち地方の長期債務残高は200兆円を超すなど¹、国・県・市町村は厳しい財政状況に置かれている。平成16年度から18年度までの三位一体の改革に引き続き、現在は「骨太の方針2006」に基づき、財政の健全化に向けた歳出・歳入一体改革が進められる等、地方財政を取り巻く環境の変化には著しいものがあるが、市町村は限られた財源において、徹底した行財政改革の取組によって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に係る課題、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。

¹ 財務省『財務関係諸資料(平成19年3月)』

(財政運営の状況と課題)

表 4 のとおり、平成 17 年度決算と、平成 11 年度決算の状況を比較すると、財政力指数については大きな変化はないが、起債制限比率は悪化傾向にある。また、経常収支比率が大幅に上昇し、財政構造の硬直化が進んできている。さらに、将来にわたる実質的な財政負担も確実に大きくなってきている。

特に各種財政指標が悪化している市町村においては、起債の許可制から協議制への移行や、新しい地方公共団体の再生法制の整備などの地方財政に係る制度改革により、今後の財政運営に大きな影響を受けることが懸念される。これらの制度改革の動向についても注視していく必要がある。

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。

(表 4) 市町村財政の状況

	財政力指数		経常収支比率		起債制限比率		将来にわたる実質的な財政負担 / 標準財政規模 × 100	
	11 年度	17 年度	11 年度	17 年度	11 年度	17 年度	11 年度	17 年度
市	0.51	0.55	75.8	88.0	10.3	10.8	182.1	205.2
町 村	0.42	0.45	73.9	84.8	8.8	9.9	127.8	147.7
平均	0.44	0.47	74.3	85.5	9.1	10.1	139.5	160.2

市町村の区分：平成 19 年 3 月 31 日の状況による。

財政力指数

当該団体の財政力を表す指標。1 に近くあるいは超えるほど財源に余裕があるものとされる。

経常収支比率

財源構造の弾力性を表す比率。経常的な歳出の経常的な歳入に対する割合で、この比率が高いほど硬直化が進んでおり、80 以上が危険とされる。

起債制限比率

平成 17 年度まで地方債の発行を制限するための指標としてつかわれたもの。財政の健全性を確保するため公債費負担が著しく高い団体については、地方債の発行が制限された（制限ライン 20%）。

将来にわたる実質的な財政負担

地方債残高と債務負担行為翌年度以降支出予定額の合計から積立金現在高を引いたもので、この数字を標準財政規模で割った数字が高いほど、団体の標準的な財政規模に対して借金が多いことを示す。

標準財政規模

当該団体が合理的かつ妥当な水準において行政を行うための標準的な一般財源の規模を示した額。

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。

(民間団体(NPO法人)の状況と課題)

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、表5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。

(表5) NPO法人の認証数(各年度末現在)

	11年度	18年度
認証数累計	14	412

第2 自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な事項

1 市町村合併について

(1) 市町村合併に関する県の考え方

市町村を取り巻く課題を総合的に解決するための手段の一つとして市町村合併があるが、市町村合併は、地域の在り方の根幹にかかわることであり、地方分権の時代にふさわしく、「地域の在り方は地域が自ら決定する」という地方自治の基本的な考え方の下に、市町村が住民とともに、それぞれの地域特性や社会経済情勢の変化等を踏まえながら、将来展望を見据え、真剣な議論を重ねた上で、自主的、主体的に検討・判断することが何よりも重要であると考えており、本県では、それぞれの判断・取組みを尊重する。

(2) 県の役割

市町村合併は、地域の将来や住民の生活に大きな影響を及ぼす事柄であることから、その検討を行うことは、結論のいかんにかかわらず、それぞれの市町村を改めて見つめ直し、その将来をどう描くかを市町村や地域住民が、ともに考える絶好の機会になることに大きな意義がある。

県は、自立した行政主体としての市町村の判断・取組みを尊重しながら、その求めに応じて、イコールパートナーとして課題を共有し共に考え、住民を基本とした真の地方自治の実現に向けて、合併するしないにかかわらず可能な限りの支援を行うという基本認識の下、主体的な選択として合併しようとする市町村に対しては、各種情報の提供をはじめ、必要な助言、さらには求めに応じて市町村間の調整を行うなど、合併の進捗状況に応じ、適時適切な支援を行う役割を担っていく。

2 今後の市町村の在るべき姿

以上のとおり、地域の歴史や文化など、それぞれの持つ個性を生かすとともに、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、市町村を取り巻く課題を踏まえ、住民にとって「最も身近な行政主体」である市町村は、次のような機能・体制を充実・強化する必要がある。

また、そのための取組に当たって、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・変革が必要である。

(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、住民活動の支援・促進や住民と行政の協働、将来ビジョンの共有などにより、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の団体自治とするため、市町村は、住民が自主的・主体的に選択できる制度の構築など真の地方自治の実現を目指し、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、既存の法制度やその運用改善について常に検証した上での新たな制度・政策提案のほか、担い手となる人材の育成・確保、多様な主体との連携や、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を充実・強化し、それを実行に移す財源の充実・強化が必要である。

また、以上の取組について、スケールメリットを生かすため、広域行政制度の検証・選択や市町村合併についての検討を行うなど、他の自治体との連携を図る必要がある。

第3 構想対象市町村の組合せ 及び自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置

1 構想対象市町村の組合せ

(1) 構想対象市町村及びその組合せについての考え方

市町村を取り巻く状況と課題及び市町村合併についての県の考え方を踏まえ、本県における構想対象市町村（自主的な市町村の合併を推進する必要があると認められる市町村）及びその組合せの考え方は、次のとおりとする。

「新合併特例法に基づく合併協議会が設置されており、合併に向けた協議状況を踏まえて関係市町村の全部から要請があった地域」

(2) 構想対象市町村の組合せ

以上の考え方を踏まえ、本県における構想対象市町村の組合せは次のとおりとする。

本宮町及び白沢村【平成18年3月】
(平成17年2月16日合併協議会設置)

市町村名	人口 (人)	面積 (k㎡)
本宮町	22,180	39.54
白沢村	9,187	48.40
計	31,367	87.94

人口：平成17年国勢調査（要計表による人口）による。

面積：平成17年全国都道府県市区町村別面積調(国土地理院)による。

福島市及び飯野町【平成19年6月】
(平成19年1月1日合併協議会設置)

市町村名	人口 (人)	面積 (k㎡)
福島市	290,869	746.43
飯野町	6,488	21.31
計	297,357	767.74

人口：平成17年国勢調査による。

面積：平成18年全国都道府県市区町村別面積調(国土地理院)による。

2 自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置

県は、新合併特例法下で合併しようとする市町村に対して、市町村の自主性、主体性が十分に発揮されることを基本に、それぞれの判断・取組みを尊重しながら、福島県市町村行政支援プラン及び福島県市町村合併支援プランに基づき、県として可能な限りの支援を行う。