

埼玉県東南部都市連絡調整会議
平成 16 年度 政策研究専門部会
調査研究報告書

研究テーマ

5 市 1 町の合併についての調査研究

(報告内容)

はじめに	1
(1) 昨年度までの検討経過	1
(2) 本年度の研究テーマ	2
5 市 1 町の特性及び課題の抽出	3
1 政令市への移行要件から見た課題	3
(1) 政令市の概要	3
(2) 政令市への移行要件	4
(3) 5 市 1 町における政令市移行の意義	5
(4) 移行要件に対する 5 市 1 町の現状と課題	7
2 政令市及び首都圏他都市との比較から見た課題	10
(1) 位置及び面積	10
(2) 人口	12
(3) 産業	16
(4) 財政	22
(5) 将来構想等	26
3 5 市 1 町の強み・弱みのまとめ	32
(1) 外部環境の脅威	32
(2) 5 市 1 町の弱み	32
(3) 外部環境の機会	33
(4) 5 市 1 町の強み	34

5市1町の将来都市像等の検討	36
1 5市1町の政令市としての発展方向	36
2 新市の将来都市像等の検討	37
(1) 新市の将来都市像	37
(2) 将来都市像を実現するための4つの基本戦略	38
(3) 新市の土地利用戦略	40
将来都市像の実現に向けた取り組み	51
1 政令市における区制度の活用方策	51
(1) 区制度活用の前提条件	51
(2) 政令指定都市における区制度の現状	54
(3) 地域自治の動向	60
(4) 5市1町における区制度の考え方	62
2 政令市への移行に伴う財政変化	68
(1) さいたま市の事例	68
(2) 財政計画の策定に際しての課題	68
調査研究のまとめ	70
1 住民側から見たメリットと課題	70
(1) 期待されるメリット	70
(2) 解決すべき課題	71
2 おわりに	73

はじめに

(1) 昨年度までの検討経過

政策研究専門部会は、平成 10 年度における「埼玉県東南部地域における広域的行政課題の基礎調査」を受け、地方分権に伴う新たな行政課題に関する調査及び研究を行うため、平成 11 年度に設置された部会である。

平成 14 年度の検討経過

14 年度は、13 年度調査報告「広域行政と合併のメリット・デメリットについて」を踏まえ、5 市 1 町を枠組みとした合併に関する具体的な調査研究を行った。

調査項目については、合併研究の根幹をなし、かつ構成市町からの要望が特に多かった「合併による財政の変化」及び「合併による市民サービス水準の変化」に着目した調査研究に取り組んだ。

その結果、5 市 1 町と政令市のサービス水準に極端な差が見られなかったことと、5 市 1 町が政令市となり得る要件・潜在的な力（ポテンシャル）を持っているとの調査結果を受けて、「5 市 1 町の合併による政令指定都市への移行を視野に入れた都市ポテンシャルの分析」に着目し、中間報告書をまとめた。

平成 15 年度の検討経過

15 年度は、14 年度調査の結果を受けて、「5 市 1 町の合併による政令市への移行を視野に入れた都市ポテンシャルの分析」に着目した調査研究を行った。

なお、調査項目については、1．5 市 1 町の特性及び課題の抽出、2．5 市 1 町の将来都市像の検討、3．将来都市像の実現に向けた取り組みを柱に、政令市になった場合の本圏域の姿を示すことを調査研究の目的とした。

しかしながら、新市の土地利用戦略における核の位置づけや内容、また、住民側から見た政令市移行の意義など、本報告をもとにさらに内容を加筆し、16 年度中に再度とりまとめていくこととなった。

(2) 本年度の研究テーマ

本年度は、15年度調査を基本としながら、前述の調査研究項目また再精査が必要な研究項目（1．新市の土地利用戦略の再検討、2．将来都市像の実現に向けた取り組みの再検討、3．住民側から見た合併及び政令市移行の意義の検討）について検討していくものとした。

なお、調査研究報告書の内容は、15年度の内容を踏襲し、以下のとおりとした。

5市1町の特性及び課題の抽出

14年度調査研究報告の内容を受けて5市1町の現状を分析し、今後の発展に関する潜在的な力（ポテンシャル）及び課題を抽出する。

5市1町の将来都市像等の検討

政令市への移行を念頭に置きつつ、5市1町が合併した場合の将来都市像、基本戦略、土地利用戦略を検討する。

将来都市像の実現に向けた取り組み

将来都市像の実現に向けて、政令市における区制度の活用方策、政令市への移行に伴う財政変化について検討する。

5 市 1 町の特性及び課題の抽出

1 政令市への移行要件から見た課題

(1) 政令市の概要

政令市が制度化されてから半世紀弱が経過し、当初 5 市だった政令市は平成 15 年 4 月移行のさいたま市で 13 市となる。政令市の数が増加するに伴い、政令市の性格も多様化してきている。

また、市町村合併に伴って政令市への移行を目指している地域では、大都市の位置づけや制度のあり方について、新たな提案を示す地域も見られる。

地方分権や市町村合併の議論が進む中で、道州制の導入など、都道府県と市町村の二層制という地方制度の根幹についての議論も見られるようになってきている。本圏域における大都市制度のあり方についても、そうした全体的な議論の動向を踏まえながら、検討していくことが必要である。

区分	政令市
要件	人口 50 万以上で政令で指定する市 人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されている
関与の特例	知事の承認、許可、認可等の監督を要している事務について、その監督の必要をなくし、又は知事の監督に代えて直接主務大臣の監督となる
行政組織上の特例	市の区域を分け区を設置する
財政上の特例	普通交付税の態容補正 地方譲与税等の割増 地方債発行の許可権者が都道府県知事から総務大臣となる 宝くじの発行が可能
	等

(2) 政令市への移行要件

政令市は、地方自治法により「政令で指定する人口 50 万以上の市」と規定されている。同法においては人口以外の明確な規定はないが、これまで政令指定都市に指定された都市の状況をみると、おおむね次のような要件が必要と言われている。

政令市に求められる要件

- ・ 人口 100 万人程度であること
- ・ 人口密度が 2,000 人 / k m²程度であること
- ・ 第 1 次産業就業人口比率が全就業人口比率の 10% 以下であること
- ・ 県からの移譲事務を適正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
- ・ 都市的形態・機能を備えていること
- ・ 行政区を設置し、区の事務を処理する体制（区役所）が実質的に整っていること
- ・ 政令指定都市移行について、県と市の意見が一致していること

出典：さいたま市「政令指定都市を目指して」

(3) 5市1町における政令市移行の意義

5市1町において、合併及び政令市移行を検討する意義は大きい。

第一に、「90万都市」としてのスケールでまちづくりを推進できる

5市1町は、昭和40年に「埼玉県東部清掃組合」を組織し、ごみ及びし尿の共同処理を実施している。そして、その他の広域的な行政課題についても連携を図るべく、平成3年に任意の協議会である「埼玉県東南部都市連絡調整会議」を組織し、これまでに「重症心身障害児施設『中川の郷』の共同設置」や「災害に対する相互応援及び協力に関する協定」の締結、さらには、「公共施設の相互利用」や「埼玉県東南部地域公共施設・生涯学習講座予約案内システムの開発運用」など、広域行政の成果を着実にあげているところである。

しかし一方、急激な人口増加の結果、道路、住宅、下水道等の都市基盤整備のニーズが増大するなど、5市1町が単独でそれぞれまちづくりを行うには限界が生じてきている。しかも、後述の通り、今後も人口増加が見込まれており、これに対応する継続的な都市基盤整備の必要性はますます高まっている。

合併及び政令市移行によって、強固な財政基盤と専門性の高い行政組織を持つ都市に生まれ変わることは、こうした成長力を有する5市1町が一つの「90万都市」として、より広域的かつ高度なまちづくりを実現するチャンスである。

第二に、政令市移行によって、都市としての自治力向上を狙える

国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の改革、国から地方への税源移譲など、いわゆる「三位一体の改革」が進む中で、地方自治体の財政はますます厳しい局面を迎えることが予想される。

合併を通じて抜本的な行財政改革を推進するとともに、都市としての自立性を高め、地域間競争に勝ち抜くことができるまちづくりを実現することは、5市1町にとっての喫緊の課題である。長期的なビジョンを持ちながらも、効果を迅速に発揮しなければ、都市間競争の激しい首都圏近郊に立地する5市1町は、周囲の他都市に遅れを取ってしまう可能性がある。

政令市は、現行の地方自治制度において最も大きな権限・財源を有する基礎的自治体である。合併及び政令市移行は、政令市の持つ権限・財源を活用し、県に過度に依存することなく、大規模な都市基盤整備を迅速に実施し、交流人口、定住人口の増加を実現する有効な手段である。

第三に、政令市移行は、埼玉県あるいは首都圏を代表する個性ある大都市として、5市1町の魅力を全国にアピールできる知名度とステータスを確保できるチャンスである

成熟社会に入った今、既存の政令市とは異なる新しい個性を持った都市が求められている。とりわけ、5市1町では「水と緑のネットワーク」の取り組みに代表される通り、環境共生型のまちづくりが圏域全体の政策として推進されている。

自然環境を残しつつ、首都圏有数の良質な宅地開発が進められている当地域においては、美しい景観と水辺空間に恵まれた、住みやすい環境を出発点として、「暮らしや生活の充実」という考え方を足がかりに、全国の都市に先駆けて新しいライフスタイルを提案できる条件がある。

合併及び政令市移行によって、5市1町の魅力と個性を結集し、既存の政令市とは異なる個性を発揮するまちづくりを目指すことができる。

第四に、政令市移行に伴う区制度の活用を通して、市民が自らのまちを再認識し、住民自治の向上に取り組むチャンスである

政令市に移行することにより、区を設置することとなる。都市基盤整備などの投資的な事業に関しては、広域的で大規模な取り組みが必要であるが、住民サービスや住民自治の観点からは、地域性を十分考慮したきめ細やかな対応が求められる。

政令市移行を機に、5市1町の現状に即した独自の区制度の活用を図ることにより、住民に身近なサービスの向上を図るとともに、地域コミュニティの自治力強化に努めることが可能となる。

以上の通り、広域的かつ高度な都市基盤整備等のまちづくり、権限・財源拡大等の自治力向上、個性ある新たな政令市の創造、そして区制度による住民自治力の強化。これらを実現することによって、当地域の発展と成熟を描くシナリオこそが、5市1町の合併と政令市移行の意義である。

これが実現すれば、既存の政令市のあり方に一石を投じるのみならず、地方分権、ひいては真の地域主権をさらに推進する契機となることも期待される。

(4) 移行要件に対する5市1町の現状と課題

政令市移行の人口要件は満たすが、今後の高齢化への対策が課題

14年度調査研究報告によれば、平成27年には5市1町の人口が約95万人に達すると見込まれる。政令市に対する調査では、人口が100万人を超えることが、政令市移行のための条件として最も大きな要因となっている。

しかし、すでに政令市へ移行した千葉市では、移行段階の人口が約83万人であり、今後も100万人を突破するためには一定の期間を要すると考えられる。

また、最近では静岡市や新潟市のように、合併を契機に人口70万人台で政令市を目指そうとする動きが見られることから、人口要件「100万人」は必須条件ではなくなってきたことが伺える。したがって、5市1町における人口規模を今後も確保することができれば、移行要件として一定の評価がなされるものと考えられる。

5市1町においては、千葉市と同様に人口が堅調に増加している現状を踏まえて、「将来にわたって政令市に見合った人口規模を確保する」という観点から、都市としての発展可能性を裏付けるストーリーを構築することが重要である。

ただし、同報告によると、平成27年には5市1町の高齢者人口（65歳以上）の比率が平成12年国勢調査の10.5%から24.3%に増加すると見込まれることから、高齢化の対策も視野に入れておく必要がある。

産業構造は将来的に政令市水準になるが、地域外への通勤者が多いことが課題

14年度調査研究報告によれば、5市1町の産業構造には、政令市に比べて第3次産業の集積が少ないという特徴が見られる。しかし、今後は第3次産業の就業者が増加し、平成27年には就業者全体の約73.3%を占め、現在の政令市に近い水準に達するものと予測される。

また、平成12年の第1次産業の就業者は全体の1.3%となっており、政令市の移行要件の1つとされている「10%以下」を満たしている。従って、5市1町は今後10～15年で、政令市とさほど遜色のない産業構造を有するようになると見込まれる。

しかし、地域外への通勤者が多い5市1町においては、第3次産業の就業者の増加が地域内のサービス産業の集積に直結するとは限らない。製造品出荷額や小売業・卸売業の年間販売額に相当の差があることから、5市1町においては、産業基盤や雇用の場の確保に向けた課題が多い。現在の産業基盤に加えて、サービス業を中心とする都市型産業の育成が望まれる。

政令市に比較して住民サービス水準は低くないが、都市基盤の整備が遅れており、 区の設置についても体制整備が必要

14 年度調査研究報告によれば、現在の 5 市 1 町のサービス水準は政令市に比べて必ずしも低くない。従って、「政令市に移行すればサービス水準が高く」なるわけではなく、むしろ政令市としての独自色をどれだけ打ち出していけるかがポイントとなる。ただし、都市基盤の整備水準は政令市に比べて低いため、人口や産業の集積に向けて、さらなる整備充実が望まれる。

また、政令市移行のメリットとしては、区の設置が挙げられる。区制度の活用によって、合併に際しての懸念事項であるサービス水準を維持・向上できる可能性が高いことに加え、区が果たす役割は政令市の判断に委ねられていることから、地域の実情に合わせて必要な機能を付与できる点は大きな魅力である。たとえば、住民サービスに関する予算や権限を区に移譲し、区ごとの独自性を持たせるといった方策が考えられる。

財政運営に関する将来の見通しは厳しく、抜本的な行財政改革が課題

14 年度調査研究報告によれば、政令市移行によって財政規模の拡大はあっても、歳入歳出構造が極端に悪化することは考えにくい。また、現行の税財政制度は、大都市にはむしろ有利な例が見られる。

しかし、14 年度調査研究報告における財政フレームによると、5 市 1 町の今後 10 ～ 15 年間の財政見通しは非常に厳しく、恒常的な財源不足の発生が懸念される。合併及び政令市移行を契機に、行政組織のスリム化をはじめ、抜本的な行財政改革に取り組む必要がある。

また、戦略的な産業振興施策等の実施によって地域の税負担能力を高め、より自由度の高い財政運営を実現する可能性を持てることが、政令市移行のメリットである。この利点を最大限に活用できるよう、自主財源の確保に努める必要がある。

「県下第 2 の政令市」の必要性を将来ビジョンで描くことが必要

堺市は、府下第 2 号の政令市移行を目指して推進事業を 20 年以上進めてきたが、将来像を示すにあたっては、大阪市を補完する「政令市」としてどのような機能・役割を担うのかを明らかにすることが求められてきた。

これは、さいたま市に次ぐ県下第 2 の政令市を目指す 5 市 1 町が乗り越えなければならない課題でもある。首都圏や埼玉県における 5 市 1 町の位置づけを明確にした上で、5 市 1 町の政令市移行がどのような効果をもたらすのかについて、説得力あるシナリオを明示する必要がある。

さらに、政令市となったさいたま市と隣接しているという立地条件にも配慮する

必要がある。類似した事例では、横浜市に対する川崎市（昭和 47 年）北九州市に対する福岡市（昭和 47 年）が挙げられるが、いずれもそれぞれの都市の特徴が異なっており、将来ビジョンの差別化がなされていたと考えられる。

5 市 1 町の政令市移行の必要性はどこにあるのか。さいたま市と 5 市 1 町の役割分担を明確にした上で、県下における 5 市 1 町の存在意義を改めて位置づけ直すことが求められている。

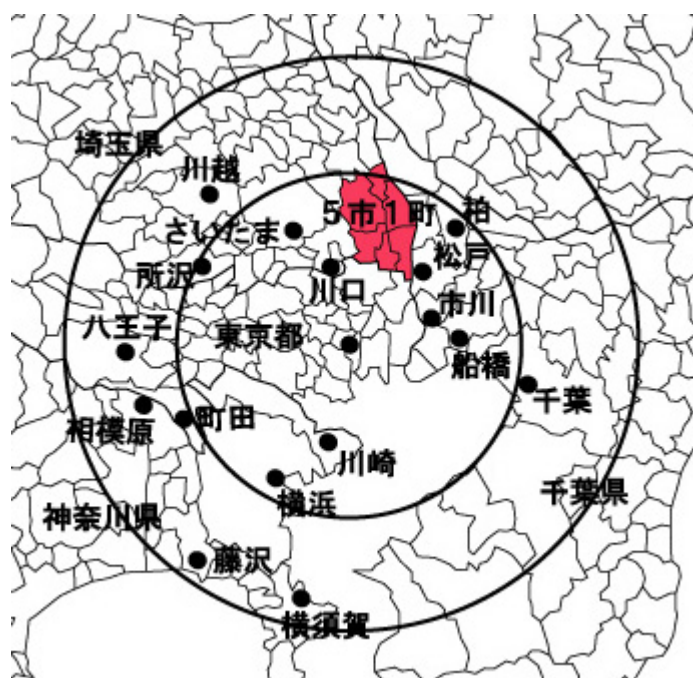
2 政令市及び首都圏他都市との比較から見た課題

(1) 位置及び面積

5市1町は埼玉県の東南部に位置し、都心から半径約15～30kmの距離にある。また、都心から半径約50km以内に位置する人口30万人以上の都市（以下「首都圏他都市」という。）は以下のように位置しており、東京湾を除く全方位から都心を囲んでいる。

面積を見ると、首都圏他都市は、八王子市が川崎市よりも広いのを除き、政令市よりも面積が小さいことがわかる。首都圏他都市それぞれについて見ると、5市1町それぞれでは面積の上では劣るが、全体では184.01km²となり、八王子市の186.31km²の次に広い都市になる。

5市1町、首都圏他都市、政令市の位置



(円は都心から 30km、50km を示す)

5市1町、首都圏他都市、政令市の面積

都市名	面積(km ²)
草加市	27.42
越谷市	60.31
八潮市	18.03
三郷市	30.41
吉川市	31.62
松伏町	16.22
5市1町合計	184.01

都市名	面積(km ²)
川越市	109.16
川口市	55.75
所沢市	71.99
市川市	57.46
船橋市	85.72
松戸市	61.33
柏市	72.91
八王子市	186.31
町田市	71.62
横須賀市	100.62
藤沢市	69.51
相模原市	90.41
首都圏他都市平均	86.07

都市名	面積(km ²)
札幌市	1,121.12
仙台市	783.54
さいたま市	168.33
千葉市	272.08
横浜市	437.12
川崎市	142.70
名古屋市	326.45
京都市	610.22
大阪市	221.27
神戸市	549.34
広島市	741.75
北九州市	484.25
福岡市	339.38
政令市平均	476.73

(2)人口

総人口

平成 16 年の人口を首都圏他都市と比較すると、5 市 1 町で最も人口が多い越谷市においても、人口数では劣る。しかし、5 市 1 町合計では 835,703 人となり、首都圏他都市で人口が最も多い相模原市の 608,358 人を 227,345 人引き離し、首都圏近郊の政令市 4 市の次に人口の多い都市となる事がわかる。

平成 16 年の人口を平成 11 年の人口からの増加率をみると、5 市 1 町全体では 2.9%と、政令市平均(2.6%)より高いものの、首都圏他都市の平均(3.5%)よりも低くなっている。

昼夜間人口比率を見ると、八潮市は 99.6%とほぼ 100%に近い数値を示しているが、他の 4 市 1 町はおよそ 80%前後となっており、結果として 5 市 1 町全体で 82.7%と、首都圏他都市の平均の 87.1%と比較して低くなっている。5 市 1 町はもともと首都圏近郊のいわゆるベッドタウンとして成長してきた地域であるが、地域経済を支える産業の振興、ひいては雇用の場の確保が、人口増加に十分追いついていないことが伺える。

首都圏他都市の中で見ると川越、八王子、藤沢は昼間人口比率が高く、特に八王子は 100.3%と昼間人口の方が多くなっている。政令市 4 市がすべて 100%以下であることを考えると、ある程度都心からの距離があることを考慮に入れた上でも、特筆すべき事項といえる。

人口密度を見ると、草加市は 8,437 人/km²と非常に高い水準にあり、首都圏他都市の中でも川口市の 8,477 人/km²の次に高くなっている。しかし、5 市 1 町全体でみると、4,542 人/km²と首都圏他都市平均の 5,639 人/km²よりも低くなっている。しかし、政令市と比較すると、政令市は面積が広いことから人口密度が低くなっており、千葉市の人口密度は 3,266 人/km²と 5 市 1 町より低くなっている。

5市1町、首都圏他都市、政令市の人口関連指標

都市名	平成11年人口(A) (H11.3.31) (人)	平成16年人口(B) (H16.3.31) (人)	人口増加率 (B-A) / A × 100 (%)	昼夜間人口比率 (H12.10.1) (%)	人口密度 (H16.3.31) (人/km ²)	面積(km ²)
草加市	221,118	231,345	4.6	81.8	8,437	27.42
越谷市	302,674	312,604	3.3	81.9	5,183	60.31
八潮市	73,769	74,218	0.6	99.6	4,116	18.03
三郷市	130,297	127,470	-2.2	79.2	4,192	30.41
吉川市	55,674	59,179	6.3	79.2	1,872	31.62
松伏町	28,864	30,887	7.0	77.8	1,904	16.22
5市1町合計	812,396	835,703	2.9	82.7	4,542	184.01
川越市	322,478	327,428	1.5	93.6	3,000	109.16
川口市	453,414	472,593	4.2	84.7	8,477	55.75
所沢市	323,335	332,616	2.9	83.0	4,620	71.99
市川市	433,545	451,940	4.2	77.8	7,865	57.46
船橋市	541,763	561,126	3.6	81.7	6,546	85.72
松戸市	458,035	467,043	2.0	79.9	7,615	61.33
柏市	321,721	328,492	2.1	86.6	4,505	72.91
八王子市	507,151	529,226	4.4	100.3	2,841	186.31
町田市	364,631	397,746	9.1	87.6	5,554	71.62
横須賀市	432,889	434,451	0.4	88.7	4,318	100.62
藤沢市	372,620	388,985	4.4	94.8	5,596	69.51
相模原市	587,813	608,358	3.5	86.7	6,729	90.41
首都圏他都市平均	426,616	441,667	3.5	87.1	5,639	86.07
札幌市	1,792,167	1,849,650	3.2	101.3	1,650	1121.12
仙台市	971,291	994,232	2.4	108.2	1,269	783.54
さいたま市	998,824	1,047,902	4.9	91.1	6,225	168.33
千葉市	858,638	894,973	4.2	97.2	3,289	272.08
横浜市	3,351,612	3,495,117	4.3	90.5	7,996	437.12
川崎市	1,209,845	1,270,259	5.0	87.8	8,902	142.7
名古屋市	2,096,778	2,122,977	1.2	117.0	6,503	326.45
京都市	1,388,786	1,386,309	-0.2	109.0	2,272	610.22
大阪市	2,472,294	2,495,769	0.9	141.2	11,279	221.27
神戸市	1,453,731	1,488,637	2.4	103.0	2,710	549.34
広島市	1,102,808	1,123,032	1.8	103.4	1,514	741.75
北九州市	1,008,186	993,983	-1.4	103.4	2,053	484.25
福岡市	1,270,725	1,326,875	4.4	114.6	3,910	339.38
政令市平均	1,536,591	1,576,132	2.6	107.6	4,557	476.73

出典：国勢調査、住民基本台帳人口要覧

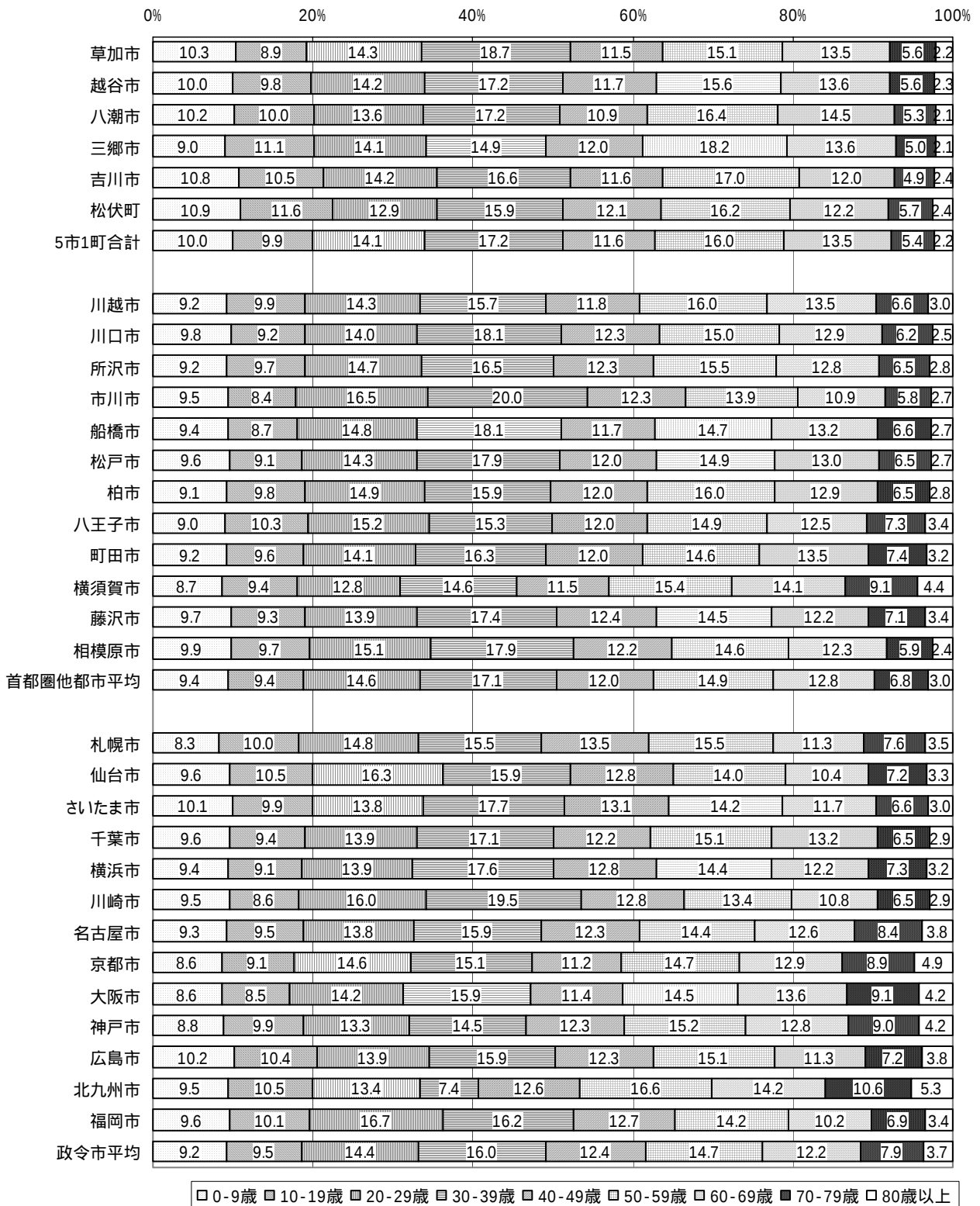
年齢階級別人口

0 歳代～10 歳代までの人口について見ると、19.9%と首都圏他都市平均の 18.8%より 1.1%多くなっている。また、60 歳以上の人口を見ると、21.1%と首都圏他都市平均の 22.6%よりも 1.5%低くなっている。これより、5 市 1 町は政令市だけでなく、首都圏他都市と比較しても「若い」都市ということができる。

しかし、50 歳代の人口について見ると、16.0%と首都圏他都市平均の 14.9%よりも高い割合を示している。また、20 歳代～30 歳代の人口については、首都圏他都市と大差ない比率となっている。

現在の年齢構成がそのまま推移した場合、5 市 1 町における高齢者人口比率は、今後 20 年間で政令市や首都圏他都市と同じ水準に急増すると想定される。このため、高齢化によって地域経済の活力が低下し税収が落ち込む一方で、高齢者福祉に関する財政支出が急増する可能性が高い。従って、今後の 5 市 1 町においては、高齢化への対応や若年層の定住促進が、政令市や首都圏他都市にも増して重要な課題になると考えられる。

5市1町、首都圏他都市、政令市の10歳階級別人口構成（平成16年）



出典：住民基本台帳

(3) 産業

産業構造

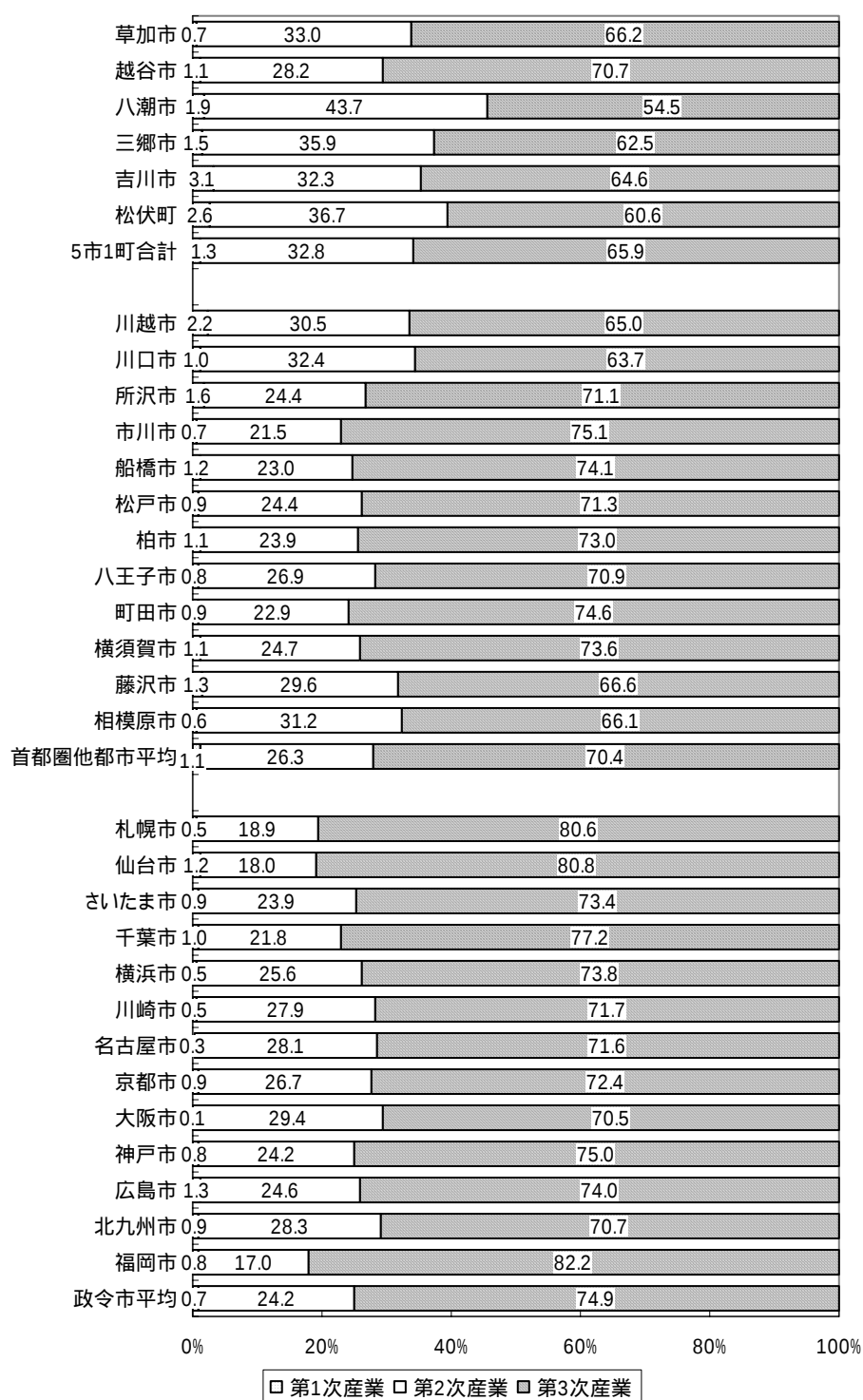
5市1町の第1次産業割合は1.3%となっており、首都圏他都市平均の1.1%、政令市平均の0.7%と比べて、若干割合が大きいものの、大差はないものといえる。

第2次産業割合について見てみると、八潮市が43.7%を占めるなど5市1町全体で32.8%を占め、首都圏他都市中最も高い川口市の32.4%よりも高くなっており、5市1町の特徴といえる。一方、第3次産業は65.9%と、首都圏他都市平均の70.4%と比較して4.5%少なくなっている。

14年度調査研究報告において、平成27年には第3次産業割合が73.3%を占め、現在の政令市平均(74.9%)に近い水準に達すると予想されたが、首都圏他都市はそれよりも早い段階で政令市に近い産業構造に達すると予想される。

こうしたなかで、5市1町の特色とも言える、比較的小規模で高度な技術力を有する「ものづくり」産業の集積を今後どのように高め、首都圏他都市との差別化を図っていくかが、今後の課題となる。

5市1町、首都圏他都市、政令市の産業分類別人口割合（平成12年）



出典：国勢調査

事業所数及び生産額

製造業、卸売業、小売業のいずれにおいても首都圏他都市よりも規模が大きい反面、従業員一人あたりの生産性が弱い点が見られる。一方、政令市との間では産業集積の格差が非常に大きくなっており、特に卸売業と小売業において、政令市との格差が著しい。

事務所数及び従業者数を見ると、事務所が 33,694 箇所、従業者が 289,296 人と、首都圏他都市と比較して最大規模であるものの、政令市との間に大きな開きがある。

農業粗生産額は、115 億円といずれの首都圏他都市よりも大きいですが、千葉市は 123 億円と 5 市 1 町をさらに上回っている。

製造業は、事業所数・従業者数が首都圏他都市よりも多い一方、出荷額は 1.17 兆円となっており、これは横須賀市の 1.39 兆円よりも低くなっている。さらに、従業員一人あたりの出荷額は 2,111 万円となっており、首都圏他都市平均の 3,295 万円と比較して、非常に低い水準にある。

卸売業は、年間販売額は 9,033 億円といずれの首都圏他都市よりも大きい。また従業員一人あたりの販売額は 6,591 万円となっており、首都圏他都市平均の 6,122 万円よりは高くなっているが、政令市平均の 1 億 112 万円と非常に大きな差がある。

小売業は、年間販売額が 6,866 億円といずれの首都圏他都市よりも大きいですが、従業員一人あたりの販売額は 1,682 万円となっており、首都圏他都市平均の 1,786 万円よりも低くなっている。

このように卸売業と小売業の集積が弱いことは、前述の産業構造における第 3 次産業の比率の低さと対応していると同時に、雇用の場が少ないという意味で、昼夜間人口比率が低い原因の 1 つになっていると考えられる。また、製造業については、一人あたり生産額の低さを直視すべきである。横浜市、名古屋市、大阪市といった古くからの大都市には及ばないまでも、政令市にふさわしい自主財源の確保を図るためには、産業の集積促進及び高度化は急務であると言える。

5市1町、首都圏他都市、政令市の事業所数及び生産額

	事務所・企業統計 (速報ベース)		農 業 粗 生 産 額 (千万円)	製造業 事業所数 (か所)	製造業 従業者数 (人)	製造品 出荷額等 (百万円)	従業者1人 当り(千円)	卸売業 商店数 (か所)	卸売業 従業者数 (人)	卸売業 年間販売額 (百万円)	従業者1人 当り(千円)	小売業 商店数 (か所)	小売業 従業者数 (人)	小売業 年間販売額 (百万円)	従業者1人 当り(千円)
	事業所数 (か所)	従業者数 (人)													
	01年	01年		02年	02年	02年	02年	02年	02年	02年	02年	02年	02年	02年	02年
草加市	7,991	71,562	113	620	15,182	383,726	25,275	388	3,142	166,953	53,136	1,453	10,799	192,971	17,869
越谷市	11,485	99,723	391	585	10,987	207,634	18,898	650	5,396	425,838	78,917	2,174	16,415	279,039	16,999
八潮市	4,802	43,114	109	862	15,126	318,309	21,044	267	2,458	185,864	75,616	534	3,458	59,546	17,220
三郷市	5,987	45,801	153	597	7,570	132,457	17,498	250	1,394	58,819	42,194	787	5,995	95,798	15,980
吉川市	2,248	20,215	277	257	4,525	90,961	20,102	108	1,102	59,750	54,220	390	2,918	41,632	14,267
松伏町	1,181	8,881	112	131	2,252	41,239	18,312	39	212	6,050	28,538	152	1,241	17,650	14,222
5市1町合計	33,694	289,296	1,155	3,052	55,642	1,174,327	21,105	1,702	13,704	903,274	65,913	5,490	40,826	686,636	16,819
川越市	11,397	129,328	772	607	22,473	678,051	30,172	650	7,151	446,553	62,446	2,355	18,607	324,699	17,450
川口市	22,152	176,105	187	2,029	29,307	592,177	20,206	1,180	9,735	643,373	66,089	3,404	24,290	425,890	17,534
所沢市	9,771	104,097	481	356	9,993	182,874	18,300	465	4,376	224,813	51,374	2,010	16,324	270,891	16,595
市川市	13,816	123,824	514	368	9,911	357,981	36,120	494	4,115	283,288	68,843	3,078	21,835	347,141	15,898
船橋市	16,491	183,203	1,001	405	15,967	553,321	34,654	785	7,532	585,981	77,799	3,689	31,378	537,050	17,115
松戸市	14,562	131,925	699	478	12,160	411,109	33,808	701	6,496	397,574	61,203	3,114	24,646	419,563	17,024
柏市	9,965	113,163	650	322	13,772	366,936	26,644	594	5,902	426,472	72,259	2,024	18,889	413,332	21,882
八王子市	19,039	211,912	1,113	819	22,493	741,845	32,981	1,060	9,617	625,646	65,056	3,667	32,167	609,551	18,950
町田市	11,921	123,633	162	216	5,691	78,658	13,821	469	3,879	169,241	43,630	2,483	24,458	520,597	21,285
横須賀市	15,936	152,347	348	349	19,225	1,391,135	72,361	457	4,330	205,243	47,400	3,707	25,520	412,614	16,168
藤沢市	13,624	152,185	558	382	25,966	1,169,807	45,051	577	5,072	278,327	54,875	3,008	24,308	430,896	17,727
相模原市	22,424	228,608	327	1,089	35,890	1,122,107	31,265	1,113	9,734	619,478	63,641	4,090	35,110	585,582	16,678
首都圏他都市平均	15,092	152,528	568	618	18,571	637,167	32,949	712	6,495	408,832	61,218	3,052	24,794	441,484	17,859
札幌市	77,605	860,508	428	1,352	33,069	587,709	17,772	6,476	74,791	7,979,187	106,686	11,941	115,884	2,263,748	19,535
仙台市	48,728	554,534	1,124	759	20,295	771,211	38,000	5,413	59,534	7,188,452	120,745	8,651	69,566	1,283,020	18,443
さいたま市	37,292	416,701	563	999	25,327	732,681	28,929	2,859	34,902	3,365,051	96,414	6,592	55,247	1,013,599	18,347
千葉市	30,097	392,307	1,234	560	19,780	826,943	41,807	1,922	24,442	2,627,346	107,493	6,093	55,159	1,035,699	18,777
横浜市	117,000	1,347,684	1,113	3,747	117,581	4,025,197	34,233	6,560	71,394	6,059,297	84,871	22,859	185,391	3,618,066	19,516
川崎市	43,058	499,176	281	1,953	61,557	3,550,479	57,678	1,866	19,396	1,687,491	87,002	8,458	65,000	1,140,187	17,541
名古屋市	141,085	1,455,469	426	6,706	128,278	3,382,172	26,366	15,190	189,041	25,868,081	136,838	23,541	159,340	3,179,008	19,951
京都市	86,836	757,665	1,234	3,630	76,017	2,023,188	26,615	6,113	61,590	3,564,304	57,871	18,586	111,400	2,005,488	18,003
大阪市	232,804	2,441,401	78	9,711	164,731	4,314,746	26,193	26,251	355,338	44,094,823	124,093	36,558	215,433	4,524,271	21,001
神戸市	75,750	737,868	1,355	2,382	69,918	2,478,771	35,453	4,927	48,312	3,942,610	81,607	15,552	99,716	1,775,672	17,807
広島市	55,411	571,918	687	1,540	49,503	1,643,216	33,194	5,255	60,378	7,275,415	120,498	10,244	75,948	1,407,991	18,539
北九州市	52,225	466,989	644	1,327	53,067	1,560,533	29,407	3,019	29,264	1,978,094	67,595	12,388	70,100	1,114,102	15,893
福岡市	75,136	814,260	834	1,223	26,093	635,858	24,369	8,027	99,210	12,192,771	122,899	13,916	98,504	1,808,867	18,363
政令市平均	82,541	870,498	769	2,761	65,017	2,040,977	32,309	7,221	86,738	9,832,532	101,124	15,029	105,899	2,013,055	18,593

出典：事業所・企業統計調査報告、生産農業所得統計、工業統計表、商業統計表

所得額等

課税対象所得額は、1.3 兆円と首都圏他都市で最大の相模原市の 1.0 兆円よりも多くなっているが、一人当たりの額を見ると、160 万円となっており、首都圏他都市の中で最も少ない川口市の 163 万円よりも少なくなっている。

持ち家比率及び一世帯あたり床面積は、首都圏他都市平均よりも高い水準にあるが、川越市、柏市、横須賀市に比較すると劣っている。

通勤時間については、5 市 1 町も首都圏他都市も都心への通勤者が多いことから、都心からの距離に概ね比例しており、政令市に比べて職場と住居が離れている現状を表している。

用途別平均地価は、一番高い越谷でも 22 万円と、首都圏他都市平均の 23 万円と比較して安価になっている。

5市1町、首都圏他都市、政令市の所得額等

	課税対象 所得額 (00年度) (百万円)	同、1人当 り所得額 (00年度) (千円)	持家比率 (00年10月) (%)	1世帯当り 床面積 (00年10月) (㎡)	通勤時間 (持家、中位数) (98年) (分)	用途別平均地価 (01年7月)	
						(百円/㎡)	前年比(%)
草加市	370.370	1,644.8	56.8	72.2	62.6	1,899	▲ 7.2
越谷市	505.122	1,647.8	65.9	81.4	69.7	2,236	▲ 7.0
八潮市	110.621	1,499.6	64.5	83.1	42.6	1,535	▲ 6.8
三郷市	203.607	1,579.9	59.4	76.8	66.6	1,701	▲ 7.4
吉川市	88.686	1,554.1	65.9	87.6	58.7	1,567	▲ 7.5
松伏町	43.036	1,431.0	85.3	102.0	-	1,045	-
5市1町合計	1,321.442	1,601.0	62.7	79.1	-	1,664	-

川越市	542.070	1,671.8	68.4	83.5	64.7	2,117	▲ 7.9
川口市	751.827	1,634.9	55.7	69.9	59.3	2,467	▲ 3.5
所沢市	597.240	1,823.1	61.2	77.3	71.3	2,147	▲ 6.0
市川市	862.616	1,952.7	47.0	66.3	61.2	3,096	▲ 4.9
船橋市	998.870	1,829.3	58.3	74.5	70.3	2,403	▲ 9.7
松戸市	835.948	1,811.1	54.1	73.6	70.1	2,214	▲ 9.7
柏市	607.365	1,869.9	62.9	84.1	75.0	1,866	▲ 9.6
八王子市	906.947	1,750.6	51.8	73.2	64.7	1,887	▲ 9.0
町田市	722.153	1,916.3	51.2	76.4	75.8	2,376	▲ 8.5
横須賀市	724.583	1,667.9	68.8	81.0	68.2	2,092	▲ 6.0
藤沢市	726.755	1,923.8	54.2	77.3	67.3	2,918	▲ 5.8
相模原市	1,040.473	1,744.0	54.5	70.9	63.0	2,166	▲ 6.7
首都圏他都市平均	776.404	1,799.6	57.3	75.7	67.6	2,312	▲ 7.3

札幌市	2,585.637	1,427.6	48.2	76.4	39.7	1,036	▲ 5.0
仙台市	1,565.919	1,595.6	45.7	76.3	40.7	1,624	▲ 8.9
さいたま市	1,892.503	1,858.1	58.3	-	-	2,692	▲ 3.5
千葉市	1,539.708	1,762.5	56.1	77.9	67.5	1,767	▲ 9.6
横浜市	6,634.660	1,949.6	55.7	72.2	68.4	3,309	▲ 7.0
川崎市	2,386.141	1,938.5	43.1	62.0	62.5	3,572	▲ 7.3
名古屋市	3,801.112	1,805.8	46.1	76.5	41.1	2,556	▲ 5.2
京都市	2,099.701	1,513.0	53.1	71.6	41.2	3,099	▲ 7.6
大阪市	3,451.310	1,394.7	39.5	57.7	42.5	4,704	▲ 11.4
神戸市	2,338.324	1,590.0	55.2	75.2	57.6	2,496	▲ 10.8
広島市	1,831.399	1,650.2	49.5	77.6	42.0	2,440	▲ 7.8
北九州市	1,250.646	1,247.5	52.5	79.0	36.8	1,627	▲ 6.0
福岡市	1,970.983	1,528.0	37.3	67.0	41.9	2,811	▲ 6.9
政令市平均	2,565.234	1,635.5	49.3	72.5	48.5	2,595	▲ 7.5

出典：東洋経済 地域経済データ

(4) 財政

歳入

5市1町の歳入総額は、首都圏他都市の2倍近い水準にあるが、人口当たり歳入で比較すると、首都圏他都市よりも少なくなっている。また、政令市との間では、総額で3倍以上、人口当たりで2倍近くの格差がある。さらに、人口あたりの地方税額を見ると、5市1町は132,553円と、首都圏他都市(156,084円)の84.9%、政令市(193,336円)の68.6%と低い水準となっている。このことから、前述した産業集積及び所得額の低さが、主に個人住民税、法人住民税、固定資産税等の税収の格差として現れていると見ることができる。

財源の内訳を見ると、5市1町は地方税が48.9%、地方交付税が10.2%となっているのに対して、首都圏他都市は地方税が56.1%、地方交付税が2.3%となっている。5市1町が首都圏他都市に比べて地方交付税への依存度が高いことが伺える。

一方、政令市は地方税が39.2%、地方交付税が7.9%となっている。これは、政令市の財政的自立度が低いというよりも、移譲事務や道路管理等に係る財源が付与されるために地方交付税や国庫補助金が多くなり、結果的に地方税の構成比が低くなっているものと推測される。

5 市 1 町、首都圏他都市、政令市の歳入

都市名	歳入総額		地方税		地方交付税	
	(千円)	人口当たり (円/人)	(千円)	人口当たり (円/人)	(千円)	人口当たり (円/人)
草加市	57,672,480	251,778	30,818,069	134,541	4,789,348	20,909
越谷市	80,561,020	258,965	41,154,504	132,292	7,832,812	25,179
八潮市	25,816,053	349,215	12,634,190	170,903	985,529	13,331
三郷市	35,877,145	280,137	15,448,744	120,627	4,466,908	34,879
吉川市	17,690,211	302,930	7,171,286	122,802	2,649,207	45,365
松伏町	7,641,662	250,604	2,928,987	96,054	2,163,828	70,961
5市1町合計	225,258,571	271,058	110,155,780	132,553	22,887,632	27,541
				48.9%	10.2%	
川越市	85,722,923	262,695	47,848,292	146,630	3,131,460	9,596
川口市	143,109,258	305,808	69,337,585	148,166	4,752,308	10,155
所沢市	91,506,291	275,424	49,294,017	148,370	899,213	2,707
市川市	111,904,050	248,572	69,134,123	153,567	355,243	789
船橋市	142,878,413	256,521	84,714,346	152,094	463,046	831
松戸市	113,438,887	243,584	64,993,124	139,558	7,315,344	15,708
柏市	86,977,277	265,152	50,311,003	153,374	2,732,856	8,331
八王子市	155,697,138	297,229	85,579,177	163,372	824,425	1,574
町田市	115,835,793	295,149	64,695,620	164,844	102,059	260
横須賀市	139,462,083	320,299	67,470,409	154,958	13,053,087	29,979
藤沢市	109,739,118	284,268	71,685,758	185,695	73,362	190
相模原市	170,034,516	281,092	97,512,535	161,202	548,471	907
首都圏他都市平均	122,192,146	278,231	68,547,999	156,084	2,854,240	6,499
				56.1%	2.3%	
札幌市	824,559,394	448,642	268,215,394	145,936	124,800,482	67,904
仙台市	394,079,322	397,590	175,332,578	176,895	36,705,581	37,033
さいたま市	308,733,188	297,402	173,912,448	167,530	5,223,552	5,032
千葉市	340,440,342	383,062	166,249,699	187,063	7,772,251	8,745
横浜市	1,403,744,876	404,902	678,442,573	195,693	59,477,696	17,156
川崎市	531,933,291	422,637	262,743,035	208,757	6,569,722	5,220
名古屋市	1,066,216,627	503,623	468,906,849	221,486	27,390,956	12,938
京都市	667,971,183	481,812	239,085,868	172,454	102,946,412	74,256
大阪市	1,790,705,928	719,109	635,039,050	255,018	84,384,339	33,887
神戸市	887,579,186	598,232	264,169,515	178,051	125,332,675	84,475
広島市	544,577,767	486,766	202,154,289	180,694	57,849,644	51,708
北九州市	554,966,061	556,414	156,901,722	157,311	81,185,032	81,397
福岡市	750,316,787	570,580	250,937,528	190,826	71,704,573	54,528
政令市平均	774,294,150	493,668	303,237,734	193,336	60,872,532	38,811
				39.2%	7.9%	

注：人口一人当たりの額は、平成 15 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口をもとに算出。

出典：(財) 地方財務協会「市町村別決算状況調」(平成 14 年度普通会計決算)

歳出

5市1町の歳出総額は、歳入総額と同様、人口当たりで比較すると首都圏他都市や政令市よりも少なくなっている。

このうち、5市1町の人件費は歳出総額の23.2%を占めており、首都圏他都市と同水準、政令市よりも高い水準である。しかし、人口当たり人件費で見ると、5市1町の人件費は政令市の7割程度の水準であることが分かる。

すなわち、5市1町の人件費は、現時点において歳出総額の大きな部分を占めているものの、政令市に比べれば、非常に低い水準に抑えられていると考えられる。かつ、5市1町が政令市に移行する場合は合併が前提となるため、一般的な合併のメリットである人件費の削減が、当然のこととして求められる可能性が高い。

このため、政令市に比べて低い人件費の水準をさらに削減・効率化しつつ、権限移譲によって増加する事務量にどう対応するか、という点が大きな課題となる。

主要財政指標

5市1町は、前述のように地方交付税への依存度が比較的高いことから、財政力指数は首都圏他都市や政令市に比べて低い水準となっている。

その反面、公債費比率や経常収支比率は、首都圏他都市や政令市に比べて比較的健全な水準を維持している。ただし、合併を通じて政令市に移行した場合は、道路整備や面的整備など、新たなまちづくりに向けた基盤整備に多くの投資的経費を要することが予想されるため、産業の活性化等を通じた税収の確保と経費の合理化により、一層健全な財政運営に努める必要がある。

5市1町、首都圏他都市、政令市の歳出及び主要財政指標

都市名	歳出総額 (千円)	人口当たり (円/人)	人件費 (千円)	人口当たり (円/人)	財政力指数	公債費比率 (%)	経常収支比率 (%)
草加市	55,019,941	240,198	12,924,881	56,425	0.84	13.9	82.1
越谷市	78,484,508	252,290	17,617,622	56,632	0.81	12.6	77.3
八潮市	25,272,421	341,861	5,489,393	74,255	0.91	13.5	88.4
三郷市	33,512,385	261,672	8,367,246	65,333	0.75	13.6	85.6
吉川市	17,184,916	294,277	3,805,158	65,160	0.71	14.7	85.6
松伏町	7,402,523	242,761	2,020,750	66,269	0.55	9.0	85.0
5市1町合計	216,876,694	260,972	50,225,050	60,437	-	-	-

23.2%

川越市	81,676,665	250,295	18,554,916	56,861	0.91	9.9	80.7
川口市	134,044,667	286,438	29,104,464	62,193	0.91	8.8	79.9
所沢市	87,632,007	263,763	21,878,157	65,851	0.96	8.5	83.5
市川市	107,645,658	239,113	32,437,398	72,053	1.01	10.3	87.7
船橋市	138,709,357	249,036	39,973,790	71,768	0.99	9.9	92.5
松戸市	109,683,469	235,520	30,773,449	66,079	0.88	15.3	86.4
柏市	82,991,778	253,002	21,048,344	64,166	0.93	15.4	85.8
八王子市	153,649,633	293,320	31,895,668	60,889	0.98	16.4	91.5
町田市	114,235,876	291,072	23,400,904	59,625	1.09	7.3	89.7
横須賀市	134,169,562	308,144	31,413,023	72,146	0.82	15.5	86.2
藤沢市	106,974,758	277,107	26,587,584	68,872	1.09	10.1	87.2
相模原市	163,869,958	270,901	37,358,829	61,760	0.99	15.9	89.1
首都圏他都市平均	117,940,282	268,550	28,702,211	65,355	0.96	11.9	86.7

24.3%

札幌市	816,376,505	444,190	119,125,717	64,816	0.64	16.6	87.0
仙台市	385,135,290	388,567	65,978,669	66,567	0.80	21.5	87.6
さいたま市	301,579,948	290,511	66,768,013	64,318	1.00	14.3	84.8
千葉市	333,300,386	375,028	66,300,956	74,601	0.94	19.2	91.9
横浜市	1,383,487,052	399,059	221,165,371	63,794	0.88	19.2	89.4
川崎市	527,187,207	418,866	121,991,049	96,926	0.95	13.4	84.3
名古屋市	1,057,791,609	499,643	188,512,553	89,043	0.92	18.9	93.0
京都市	657,133,681	473,995	135,227,331	97,540	0.66	18.6	96.3
大阪市	1,787,971,194	718,011	328,599,740	131,959	0.87	21.6	103.1
神戸市	879,754,569	592,958	140,273,974	94,545	0.67	29.9	103.3
広島市	541,790,423	484,275	85,636,424	76,545	0.75	21.6	93.9
北九州市	546,144,788	547,570	84,744,662	84,966	0.62	15.1	85.9
福岡市	739,722,492	562,524	81,519,436	61,992	0.74	23.9	88.7
政令市平均	765,951,934	488,349	131,218,761	83,661	0.80	19.5	91.5

17.1%

注：人口一人当たりの額は、平成15年3月31日現在の住民基本台帳人口をもとに算出。

出典：(財)地方財務協会「市町村別決算状況調」(平成14年度普通会計決算)

(5) 将来構想等

首都圏他都市との将来像の比較

首都圏他都市の将来像を見ると、全国的なトレンドと同様、「人」「市民」「いきいき」「人間」「自然」「共生」などが共通するキーワードとなっている。しかし、そのなかでも川越市は歴史、川口市は産業、横須賀市は国際など、地域の特徴的な資源を巧みに生かした将来像を提示している。また、横須賀市は「海の手」、藤沢市は「湘南」など、地理的な特性を前面に出し、都市としての個性を表している。

一方、5市1町の将来像を見ると、「水と緑」「快適」「自立」「みんな」など、ある程度共通のキーワードが見られるが、首都圏他都市との差別化にまでは至っていない。このことはすなわち、5市1町が地域外から人を引きつけ、首都圏他都市との競争に打ち勝つための「顔づくり」が非常に重要な課題であることを裏付けている。

首都圏他都市の将来像

川越市	将来像 「自然と歴史を生かし、市民がいきいきと、新しい暮らしを創造するまち」
川口市	将来像 「緑 うるおい 人 生き活き 新産業文化都市 川口」
所沢市	将来像 「ゆとり・うるおい・活力ある 生活文化都市」
市川市	将来像 「ともに築く 自然とやさしさがあふれる 文化のまち いちかわ」
船橋市	まちづくりの目標 「生き生きとしたふれあいの都市・ふなばし」
松戸市	将来像 「いきいきした市民の舞台」 「こちよい地域の舞台」 「風格ある都市の舞台」 のあるまち・松戸
柏市	将来都市像 「安心、希望、支え合いのまち 柏」
八王子市	都市像 「人とひと、人と自然が共生し、だれもが生き生き生きるまち」
町田市	将来像 「人と地域が主体のまち」 「人が集まり、豊かにすごせる魅力あるまち」 「活躍する人が育つまち」
横須賀市	将来像 「国際海の手文化都市」
藤沢市	将来像 「湘南の海にひらかれた生涯都市藤沢～歴史と文化と自然のネットワークするまち～」
相模原市	将来都市像 「輝きと愛があふれる人間都市 さがみはら」

5市1町の将来像

草加市	「快適都市」
越谷市	「水と緑と太陽に恵まれた ふれあい豊かな自立都市」
八潮市	「市民が主役 いきいきやしお」
三郷市	「水と緑と出会いのまち みんなで創る ふるさと三郷」
吉川市	「ひとに優しさ まちに安らぎ 未来に夢ある みんなのよしかわ」
松伏町	「笑顔と夢が花咲く、緑あふれるみんなのまち！」

合併政令市を目指す他都市との将来像の比較

合併政令市を目指す他都市の将来像を見ると、浜松市の「産業と文化」「国際都市」、湘南市の「世界の”SHONAN”」など、前述の首都圏他都市よりも地域特性や将来の方向性を強く打ち出している。同時に、これらの市は県下第2・第3の政令市を目指しているという点で共通しており、県内の既存政令市との「違い」を強く意識しているものと考えられる。

5市1町も、埼玉県下第2の政令市という意味で同様の位置づけにあることから、端的に言えば、さいたま市との違いをどのように将来像として確立し、そのうえでどのような役割分担・連携が可能になるか、がポイントになると考えられる。これは、5市1町が政令市への移行を目指す過程において、県との協力体制を確立するためには不可欠の要素であると言える。

合併政令市を目指す他都市の協議状況及び将来像

	協議の状況	構想の将来像	参考となるポイント
浜松市	- 平成 14 年 7 月、浜松市が 4 市 6 町の枠組みによる「環浜名湖政令指定都市構想」を発表 - 同年 10 月に第 1 回環浜名湖政令指定都市構想研究会を開催 - 同年 10 月、12 市町村で、法定合併協議会設置	環境と共生するクラスター(ぶどうの房)型政令指定都市～水と緑と光の中で新しい産業と文化が育まれる国際都市を目指して～	静岡市に次いで、静岡県内第 2 の政令市を目指している。 スズキ、ヤマハ、河合楽器など世界的企業の本社が集積するなど、産業・文化面で国際的な競争力に恵まれた地域である。また、浜名湖・天竜川といった、自然の水系を有しているなど、自然に恵まれている点を将来像に反映させている。
堺市	- 平成 8 年に「政令指定都市推進協議会」を設置 - 美原町との間で法定協議会が設置され、建設計画を策定・承認 - 全ての協定項目の協議を終了し、平成 16 年 6 月、合併協議会を解散	建設計画(まちづくりプラン)を策定。「住民自治を育む政令指定都市の実現」という切り口で 2 つの理念と 4 つの方向が掲げられている。	堺市では、昭和 50 年代から政令市移行に向けた調査研究を行っており、政令市移行前の仙台市や千葉市とも連絡協議会を開催していた。今般の美原町との合併によって、政令市移行を実現させたいと考えている。 「関西圏の発展に貢献する拠点都市」という位置づけで、大阪市に次ぐ第 2 の政令市としての将来ビジョンを打ち出している。
静岡市	- 平成 10 年 4 月、法定協議会の設置請求を受けて、静岡市と清水市で協議会設立 - 構想策定の後、平成 13 年度、建設計画を策定 - 平成 15 年 4 月 1 日に新市施行 - 現在は平成 17 年 4 月 1 日の政令指定都市移行を目指して準備中	心と自然を尊ぶ市民が築く、人間躍動都市	静岡県下で初めての政令市移行を目指して準備中。 東京と名古屋の中間に位置する地方の中核都市としての都市ビジョンを構築。 静岡市と清水市の入念な協議を経て策定された建設計画は、概要版だけでも 50 ページを超える。
岐阜市	- 平成 15 年 4 月、岐阜市、羽島市を含む 2 市 4 町で法定協議会を設立 「夢ある元気な県都づくり」がキャッチフレーズとなっている - 現在は関係市町の脱退により、1 市 1 町による合併協議を継続中	人と緑、文化が織り成す活力ある新創造都市	岐阜県都の岐阜市を中心として、周辺市町との合併協議が行われた。南部には新幹線駅を有する羽島市が立地しており、岐阜市と羽島市の都市機能をどのように連携させるかが、新しい都市ビジョンの目玉となっていたが、関係市町の足並みがそろわず、現在の枠組みとなった。名古屋市の郊外都市として、人口が増加した背景は、東京郊外の 5 市 1 町の情勢と類似している。
湘南市	- 平成 14 年 1 月に研究会発足 - 平成 15 年の統一地方選で平塚市・茅ヶ崎市で慎重派が当選 - 同年 5 月に本研究会は解散	人と自然とまちが奏でる「交響都市」～日本の「湘南」から世界の“SHONAN”への飛躍～	神奈川県内には既に川崎市・横浜市の 2 つの政令市があり、本構想は県内第 3 の政令市を目指した。 「湘南」という独自のブランドイメージを都市像に打ち出したが、関係市町の足並みがそろわず、研究が打ち切られた。

現在の5市1町における土地利用

現在の5市1町においては、各市町が定める総合振興計画、都市計画マスタープラン等の各種計画に基づき、基本的には各市町単位で土地利用を推進している。全体としては以下のような特徴が見られる。

■中高層住居地域、低層住居地域、田園生活地域

東武伊勢崎線の沿線に高層住宅が数多く立地しているほか、圏域内の広い範囲にわたって宅地化が進んでいる。一方で、草加・松原地区等においては、先行して整備された団地が老朽化しており、更新が課題となっている。また、主に圏域の北部において市街化調整区域が設定され、良好な住環境と農地の保全が図られている。

■商業地域

東武伊勢崎線・JR武蔵野線・つくばエクスプレスの駅前を中心に、一定の商業集積が位置づけられている。なかでも草加駅前と南越谷駅前において高い集積が見られるが、いずれも首都圏近郊の他都市と肩を並べるほどの水準には至っていない。

■工業地域、住工混在地域

既存の流通団地や工業団地において工業集積が見られる。また、主に草加・八潮において県内有数の先端的な工場群の立地が見られ、住居系地域と融合した複合的な土地利用が図られている。しかし、5市1町全体の産業面での競争力を強化していくためには、今後もさらなる集積及び高度化が望まれる。

■自然環境保全地域

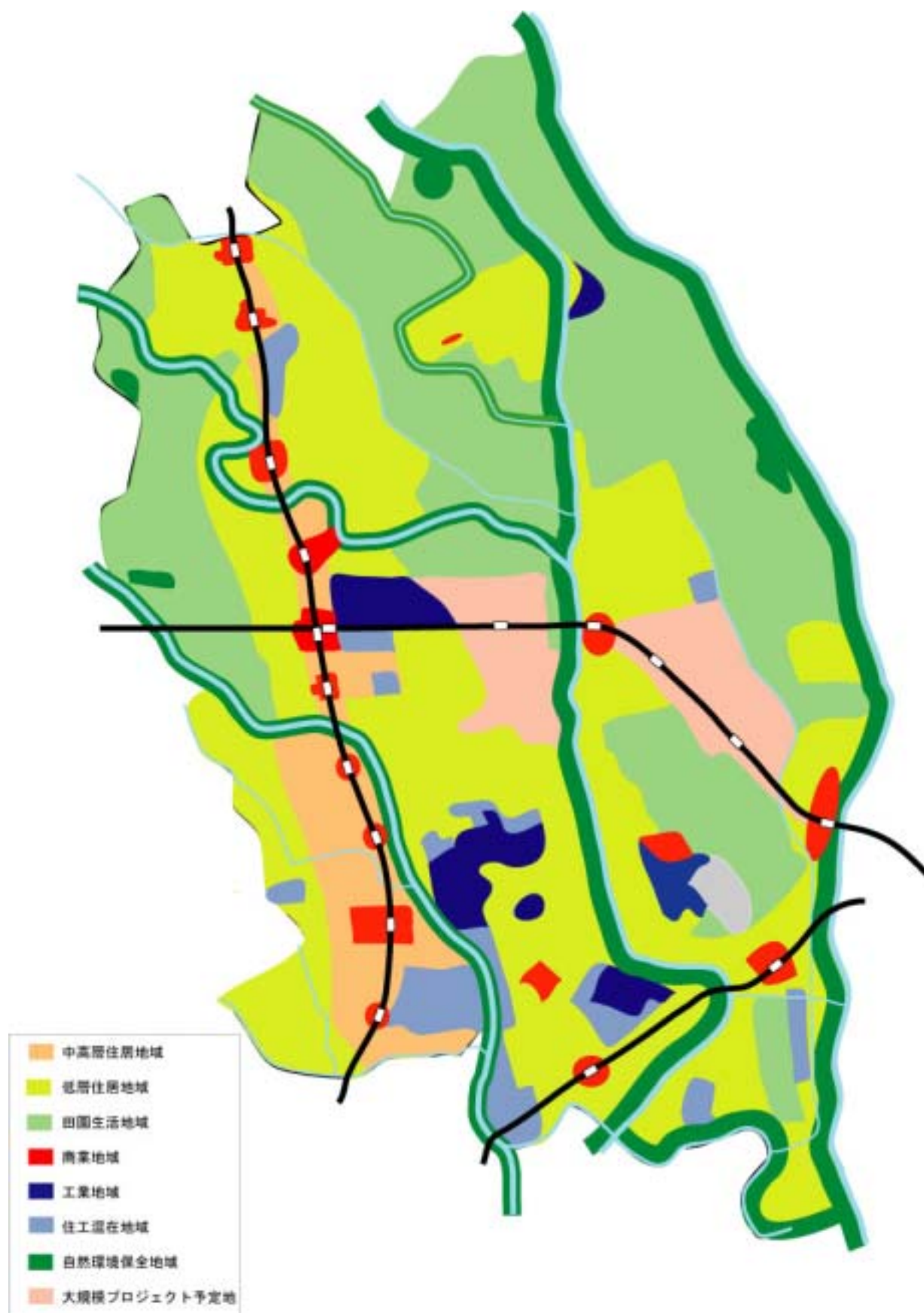
圏域の特徴である水と緑に恵まれた自然景観が、圏域内を流れる河川の周辺を中心に展開している。

■大規模プロジェクト予定地

越谷レイクタウン、武蔵野操車場跡地周辺、三郷インターチェンジ周辺等において、首都圏有数の広大な開発余地がある。いずれも都心から10～20km圏という恵まれた立地条件であり、かつ交通利便性が優れているという特徴が挙げられる。ただし、複数の市町にまたがっていることから、現在は各市町の計画に基づいてまちづくりが進められている。

今後は市町境を越えた一体的な開発により拠点性を高めるとともに、ネットワークを強化することにより、当地域の活力を高めていくことが課題となる。

現在の5市1町における土地利用計画図
 (各市町の総合振興計画・都市計画マスタープラン等をもとに作成)



3 5市1町の強み・弱みのまとめ

これまでの論点をもとに、5市1町のSWOT分析（Strength＝強み、Weakness＝弱み、Opportunity＝機会、Threat＝脅威、の4つの視点で分析を行い、戦略立案に役立てる分析手法）を行い、以下の強み・弱み等を明らかにした。

（１）外部環境の脅威

地方税財政制度の変化

国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の改革、国から地方への税源移譲など、いわゆる「三位一体の改革」が進む中で、地方自治体の財政はますます厳しい局面を迎えることが予想される。抜本的な行財政改革を推進するとともに、都市としての自立性を高め、地域間競争に勝ち抜くことができるまちづくりを実現することは、5市1町にとっての喫緊の課題である。

首都圏他都市との競争

首都圏他都市の多くは、地域の特徴的な資源や地形等を生かした独自の都市戦略を掲げるにより、他都市との差別化を図っている。5市1町の将来像にはある程度共通のキーワードが見られるものの、5市1町全体の「顔づくり」に向けた将来像の共有・確立ができていないため、首都圏他都市との競争に際して不利な点は否めない。

政令市に移行するためには、県内の既存政令市であるさいたま市との差別化を図るとともに、5市1町が政令市に移行することによる県全体にとってのメリットを明らかにしていく必要がある。合併政令市を目指して先行している他都市は、地域特性や将来像等によって県内の既存政令市との違いを表していることから、5市1町においてもこのような差別化を行う必要がある。

（２）5市1町の弱み

今後の急速な高齢化への懸念

現在の5市1町には若年層が数多く居住しているが、高齢者人口比率は今後20年間で政令市や首都圏他都市と同じ水準に急増すると想定される。このため、高齢化によって地域経済の活力が低下し税収が落ち込む一方で、高齢者福祉に関する財政支出が急増する可能性が高い。従って、今後の5市1町においては、高齢化への対応や若年層の定住促進が、政令市や首都圏他都市にも増して重要な課題になると考

えられる。

産業集積及び雇用吸収力の低さ

昼夜間人口比率が政令市及び首都圏他都市と比較して非常に低い。5市1町はもとも首都圏近郊のいわゆるベッドタウンとして成長してきた地域であるが、地域経済を支える産業の振興、ひいては雇用の場の確保が、人口増加に十分追いついていないことが伺える。

また、政令市との間では産業集積の格差が非常に大きくなっている。政令市にふさわしい自主財源の確保を図るためにも、産業の集積促進及び高度化が急務であると言える。

今後の産業構造や企業立地動向の変化により、事業所の移転等、首都圏への一層の集中が進むことも懸念されるため、積極的な対応を行わなければ、より一層昼間人口の少ない「ベッドタウン」となるおそれがある。

財政状況の逼迫への懸念

5市1町の財政規模は、歳入総額で首都圏他都市を上回っているが、人口一人当たり歳入で首都圏他都市を下回っているほか、政令市との間に大きな格差がある。また、5市1町の今後10～15年間の財政見通しは非常に厳しく、恒常的な財源不足の発生が懸念される。地方税などの自主財源が脆弱な現状のままでは、高齢化と産業集積の低下が同時に起こった場合、財政が立ち行かなくなるおそれがある。

(3) 外部環境の機会

広がる「合併政令市」の動き

地方分権の推進に伴い、合併政令市への移行に向けた動きが各地で展開されるようになっている。特に、浜松市・堺市・湘南市などでは県下第2・第3の政令市を目指す動きが見られるなど、「合併政令市」という概念が広く認識されるようになってきた。5市1町においては、さいたま市との差別化は課題ではあるものの、合併を通じた政令市への移行については十分な可能性を有していると考えられる。

新たな交通体系の確立

つくばエクスプレス・高速鉄道東京8号線・東埼玉道路・東京外かく環状道路など、新しい交通体系が確立され、5市1町を縦貫、横断する都市基盤が整備されることにより、新たな交流・産業の活性化の起爆剤とすることができる。

(4) 5 市 1 町の強み

将来的な人口増加の可能性

5 市 1 町は 80 万人を超える人口を有しており、現状でも政令市移行の人口要件を満たしている。また、5 市 1 町は人口が平成 27 年に 95 万人に達すると予想されており、今後の発展が大いに期待される。

政令市や首都圏他都市と遜色のないサービス水準

現在のサービス水準は政令市や首都圏他都市と比較して必ずしも低くない。政令市への移行に伴って移譲される権限を有効に活用することにより、サービス水準のさらなる向上が期待される。

豊かな自然環境と首都圏有数の開発余地

5 市 1 町は水と緑という豊かな自然環境に恵まれている。また、首都圏の中では特に開発の余地が大きい地域であり、交通利便性に優れた地区に未利用地を有している点が強みである。越谷レイクタウン、武蔵野操車場跡地周辺、三郷インターチェンジ周辺等の新たなまちづくりや草加・松原地区等の都市再生に対して戦略的に取り組み、その拠点性を高めることにより、都市としての自立の可能性が広がることが期待される。

S : Strength (5 市 1 町の強み)

- 【将来的な人口増加の可能性】
 - ・ 政令市移行の人口要件を満たしている。
 - ・ 人口が平成 27 年に 95 万人に達すると予想されており、今後の発展が大いに期待される。
- 【政令市や首都圏他都市と遜色のないサービス水準】
 - ・ 現在のサービス水準は政令市や首都圏他都市と比較して必ずしも低くない。
 - ・ 政令市への移行に伴って移譲される権限を有効に活用することにより、サービス水準のさらなる向上が期待される。
- 【豊かな自然環境と首都圏有数の開発余地】
 - ・ 水と緑という豊かな自然環境に恵まれている。
 - ・ 首都圏の中では特に開発の余地が大きい地域であり、交通便利性に優れた地区に未利用地を有している点が強みである。
 - ・ 越谷レイクタウン、武蔵野操車場跡地周辺、三郷インターチェンジ周辺等の新たなまちづくりや草加・松原地区等の都市再生に対して戦略的に取り組み、その拠点性を高めることにより、都市としての自立の可能性が広がることが期待される。

O : Opportunity (外部環境の機会)

- 【広がる「合併政令市」の動き】
 - ・ 地方分権の推進に伴い、合併政令市への移行に向けた動きが各地で展開されるようになってきている。
 - ・ 特に、浜松市・堺市・湘南市などでは県下第 2・第 3 の政令市を目指す動きが見られるなど、「合併政令市」という概念が広く認識されるようになってきた。
 - ・ 5 市 1 町においては、さいたま市との差別化は課題ではあるものの、合併を通じた政令市への移行については十分な可能性を有していると考えられる。
- 【新たな交通体系の確立】
 - ・ つくばエクスプレス・高速鉄道東京 8 号線・東埼玉道路・東京外かく環状道路など、新しい交通体系が確立され、5 市 1 町を縦貫、横断する都市基盤が整備されることにより、新たな交流・産業の活性化の起爆剤とすることができる。

W : Weakness (5 市 1 町の弱み)

- 【今後の急速な高齢化への懸念】
 - ・ 高齢者人口比率は今後 20 年間で政令市や首都圏他都市と同じ水準に急増する可能性がある。
 - ・ 今後の 5 市 1 町においては、高齢化への対応や若年層の定住促進が、政令市や首都圏他都市にも増して重要な課題となる。
- 【産業集積及び雇用吸収力の低さ】
 - ・ 昼夜間人口比率が政令市及び首都圏他都市と比較して非常に低い。
 - ・ 政令市との間では産業集積の格差が非常に大きくなっている。
 - ・ 政令市にふさわしい自主財源の確保を図るため、産業の集積促進及び高度化は急務である。
 - ・ 積極的な対応を行わなければ、より一層昼間人口の少ない「ベッドタウン」となるおそれがある。
- 【財政状況の逼迫への懸念】
 - ・ 5 市 1 町の財政規模は、歳入総額で首都圏他都市を上回っているが、人口一人当たり歳入で首都圏他都市を下回っているほか、政令市との間に大きな格差がある。
 - ・ 今後 10～15 年間の財政見通しは非常に厳しく、恒常的な財源不足の発生が懸念される。
 - ・ 地方税などの自主財源が脆弱な現状のままでは、高齢化と産業集積の低下が同時に起こった場合、財政が立ち行かなくなるおそれがある。

T : Threat (外部環境の脅威)

- 【地方税財政制度の変化】
 - ・ 「三位一体の改革」が進む中で、地方自治体の財政はますます厳しい局面を迎えることが予想される。
 - ・ 抜本的な行財政改革を推進するとともに、都市としての自立性を高め、地域間競争に勝ち抜くことができるまちづくりを実現することは、5 市 1 町にとっての喫緊の課題である。
- 【首都圏他都市との競争】
 - ・ 首都圏他都市の多くは、地域の特徴的な資源や地形等を生かした独自の都市戦略を掲げることにより、他都市との差別化を図っている。
 - ・ 5 市 1 町の将来像にはある程度共通のキーワードが見られるものの、5 市 1 町全体の「顔づくり」に向けた将来像の共有・確立ができていないため、首都圏他都市との競争に際して不利な点は否めない。
 - ・ 政令市に移行するためには、県内の既存政令市であるさいたま市との差別化を図るとともに、5 市 1 町が政令市に移行することによる県全体にとってのメリットを明らかにしていく必要がある。
 - ・ 合併政令市を目指して先行している他都市は、地域特性や将来像等によって県内の既存政令市との違いを表していることから、5 市 1 町においてもこのような差別化を行う必要がある。

5 市 1 町の将来都市像等の検討

1 5 市 1 町の政令市としての発展方向

5 市 1 町が合併した場合の発展方向を検討するにあたっては、政令市への移行の意義を念頭に置いたうえで、5 市 1 町が置かれている状況や現在有している地域資源などを十分に踏まえる必要がある。

すでに述べたように、政令市への移行によって権限や財源が強化されるため、広域的な観点から高度で計画的なまちづくりを迅速に進めることが可能となる。これにより、都市としての自治力の向上が期待できる。

そのためには、経済面、環境面、さらには財政面など、様々な側面から、都市としての持続可能性を高めていくことが求められる。5 市 1 町の財政が厳しい状況にあるなかで、首都圏他都市との地域間競争は、今後ますます激しくなるものと予想される。周辺都市と効果的な役割分担・連携を図りつつも、当地域独自の地域資源を活用して差別化を図り、個性豊かなまちづくりを進めていく必要がある。

ここで、当地域のまちづくりの視点として有効と考えられる資源は、「水と緑」といった豊かな自然環境に恵まれている点と、今後の人口増加や大規模開発計画に代表されるような潜在的な成長力を有している点である。豊富な自然に囲まれた生活環境の確保、人々の快適なライフスタイルの実現、住民自治力の向上に向けた人々の積極的な活動などによって、当地域の新たな顔づくりが進んでいくことが期待される。

以上の発展方向を踏まえて、次節の通り、新市の将来都市像等について検討を行った。

2 新市の将来都市像等の検討

(1) 新市の将来都市像

5市1町の新たな発展の方向性、近年のまちづくりの潮流等を踏まえ、5市1町が合併した場合に政令市として目指すべき将来都市像について、以下の通りまとめた。

私たちが創る 持続的発展が可能な スマートライフ都市

埼玉県東南部地域を構成する5市1町は、80万人を超える人々が暮らす住宅都市として、これまでめざましい発展を遂げてきました。また、首都圏近郊にありながら比較的豊かな自然環境に恵まれています。さらに、越谷レイクタウンをはじめ、首都圏有数の大規模な市街地整備が計画されており、より一層の発展が期待されます。

ここで、5市1町が今後一体となり、政令指定都市として新たなまちづくりを進めるためには、都市としての持続的発展という考え方が重要となります。これまで都市が地球環境に多大な負荷を与えてきたことへの反省から、東南部地域では新たな発展方向を目指すにあたり、都市力及び経済力の強化とともに、環境との共生を積極的に進めていく姿勢が求められます。

また、今後の社会においては人々の価値観の多様化が進み、生活の質がより重視されることから、快適性と利便性の両立が可能な、豊かなライフスタイルの実現が期待されます。そして、新市の「市民力」を活かし、市民が主体となった産業の育成や、地域自治の実現を図っていくことが求められます。

以上を踏まえて、今後の東南部地域は、21世紀にふさわしい3つの理念「3S」に基づいて、人々がスマートライフ（かしこくゆとりのある暮らし）を実現できるようなまちづくりを進めていきます。

< 3つの理念「3S」 >

■ Smart Growth（スマート・グロース＝賢明な成長）

長期的な視野に立った都市計画の推進などによって、短期的な経済成長のみを目的とした都市開発の方向を改め、計画的で継続的な成長を目指します。

■ Sustainability（サステナビリティ＝持続可能性）

限りある貴重な資源を有効に活用するとともに、自然環境を計画的に保全し、後世に引き継いでいきます。

■ Slow Life（スローライフ＝ゆとりとゆたかさのある暮らし）

「ゆっくり、ゆったり、ゆたかに」という概念を通して、人々が自らの人生を楽しみ、生活の質を高めていきます。

(2) 将来都市像を実現するための4つの基本戦略

快適なライフスタイルを実現できるまちづくり

東南部地域はこれまで住宅都市として発展してきたことから、近年急速に人口が増加しており、かつ、全国的に見ても高齢化率の低い地域です。しかし、将来的には人口増加が続く反面、高齢化が進むことが予測されます。

また、東南部地域は、都心への通勤など圏域外で活動する人々が多く、地域への愛着やコミュニティに対する意識が薄い面も見られます。

そこで、新市においては、これまで東南部地域の発展を支えてきた「人」に改めて焦点を当てることにより、生活都市としての魅力を高めていきます。市民がより多くの余暇時間を地域内で過ごし、市民同士のふれあいを高めることにより、生活の質の向上を図っていくことを目指します。

また、江戸時代に日光街道の宿場町として栄えた歴史を見直し、にぎわいづくりのテーマとして活用することなどにより、地域アイデンティティの形成に努めます。

多様な産業活動が息づく職住近接のまちづくり

東南部地域の産業構造は、第1次・第2次・第3次産業のバランスが優れている点が特徴です。その一方、首都圏他都市や既存の政令市に比べて産業の集積及び高度化が立ち遅れており、自治体としての自主財源を確保するうえで大きな課題となっています。しかし、わが国の産業が厳しい国際競争にさらされていることや、新市の立地条件などを踏まえると、既存の大都市のような重厚長大型の産業集積を進めることは困難です。

そこで新市においては、既存の商業、工業、流通業等についてさらなる集積及び高度化を図るとともに、地域に暮らす「人」をターゲットとしたサービス産業、市民力を生かした高付加価値のものづくり産業を中心に、育成を図ります。農業、工業、商業それぞれの部門において、市民の快適なライフスタイルと密接に関連する、多様な産業の発展を目指します。

また、雇用の場としては職住近接を志向しながらも、首都圏他都市とも経済的な連携及び役割分担を図っていきます。

交通基盤や都市機能が充実したまちづくり

東南部地域の都市構造は、急速な市街化によってスプロール化が進んだことにより、道路や下水道などの都市基盤の整備が立ち遅れています。また、周辺に多くの大都市が立地していることから、都市機能の集積が必ずしも十分ではありません。

新市では合併を契機に、より広域的な観点に基づいて都市計画や道路整備を推進

します。また、現在の市町境を越える大規模な市街地整備計画については、効果的な推進を図ります。さらに、政令市としての事務権限を最大限に活用し、現在立ち遅れている都市基盤や交通ネットワークの整備を効率的に進めていきます。

豊かな水と緑に囲まれたまちづくり

東南部地域には多くの川が流れ、多くの緑地が点在しており、豊かな自然環境に恵まれています。これまでは河川の氾濫に対応するため、治水への取り組みが非常に重視されてきましたが、その反面、親水性の確保や緑の保全に対する取り組みが必ずしも十分ではありませんでした。また、市町の境界を流れる主要な河川が地域を分断していることも問題となっています。

しかし、水と緑は東南部地域に共通する資源であり、地域としての顔づくりに欠かせない要素です。そこで新市においては、水と緑の良さを見直し、まちづくりに積極的に取り入れていきます。

すでにある河川や緑地を保全するとともに、越谷レイクタウンをはじめとする大規模開発において、水と緑に囲まれた憩いの場の整備を図ります。また、道路沿いの植栽や住宅地のポケットパークなどの整備により、新市全体で水と緑のネットワークを形成し、市民による豊かなライフスタイルの実現を目指します。さらに、道路等のネットワークの整備にあわせて橋りょうを整備し、地域の分断の解消を図ります。

（３）新市の土地利用戦略

新市の将来都市像を実現するための方策として、拠点整備の推進、拠点間を結ぶネットワークの整備、計画的なゾーニングの推進、という３つの観点から、新市の土地利用戦略について、以下の通りまとめた。

拠点整備の推進

圏域内に位置する７つの地区について、それぞれの地域特性、現在予定されている整備計画、圏域全体における地区の位置づけなどを踏まえて、新市における特色ある拠点として整備を進めます。

また、新市の中心地区にセンターコア機能を付与しつつ、周辺の６つの地区との間で相互の役割分担及び連携を図ることにより、既存の都市機能の集積を最大限に生かした分散型の自立都市圏の形成をめざします。

■越谷レイクタウン地区～越谷駅・南越谷駅周辺地区（都市核、広域商業核、業務核） <地区の特徴>

東京都心から 25km 圏内に位置し、東武伊勢崎線、ＪＲ武蔵野線、国道４号線などによって広く圏域外と結ばれており、交通利便性に優れています。

現状では、越谷駅・南越谷駅周辺地区において駅前を中心とした商業・業務機能の集積が見られるほか、隣接する流通団地に流通・業務機能の高い集積があります。

将来的には、高速鉄道東京８号線及び東埼玉道路の開通、ＪＲ武蔵野線新駅の開業によって、東京都心との直結や多方面の高速道路への連結など、さらに交通利便性が高まることが期待されます。

また、越谷レイクタウン地区においては、新駅の開業と同時にまち開きが一部予定されており、広大な人工池を中心に据えた全国最大級の内陸ウォーターフロントのまちづくりが進められています。

このような発展の可能性を踏まえ、第５次首都圏基本計画では、春日部・越谷業務核都市地域における業務施設集積地区として位置づけられています。首都圏他都市との広域的な役割分担を踏まえて、商業・業務機能の集積に加えて、医療・福祉・文化といった都市機能の充実を図ることが期待されています。

さらに、合併した場合は新市の中心に位置することとなり、各地区との間を結ぶ交通ネットワークも十分に確保され得ることから、新たな方向性として、各地区が有している都市機能や行政機能を統合したセンターコア機能を担うことが求められます。



< 整備方針 >

新市の中心に位置することから、新市におけるセンターコア機能の確立をめざして、長期的な観点に基づいて高次都市機能や行政中枢機能の整備を検討します。



また、ＪＲ武蔵野線新駅周辺における大規模商業施設の立地を促進するとともに、越谷駅・南越谷駅周辺地区における既存の商業・業務機能の集積を生かして、広域連携拠点にふさわしい商業・業務機能の集積を進めます。圏域に暮らす「人」に焦点を当てた、ＱＯＬ（Quality of Life：生活の質）型産業についても、育成が望まれます。

さらに、越谷レイクタウン地区において整備が進められている広大な敷地と大規模な調節池を生かして、閑静な住宅街、水辺を眺望する集合住宅、湖畔の遊歩道などを整備し、親水性の高い住環境を創出します。

■ 武蔵野操車場跡地周辺～吉川駅南地区（地域核、文化・教育核）

< 地区の特徴 >

武蔵野操車場跡地周辺地区はＪＲ武蔵野線吉川駅と新三郷駅の間に位置しており、首都圏有数の広大な開発余地を有しています。

また、西側に隣接する吉川駅南地区では先行して土地区画整理事業が進められており、吉川駅に集中している交通機能や土地利用の分散化が図られ、今後は一層ポテンシャルが高まることが期待されます。

さらに、南側に隣接するみさと団地はすでに約３万人の人口を擁しており、一体的に整備を図ることにより、拠点性の向上や交流の促進が期待されます。

< 整備方針 >

武蔵野操車場跡地周辺地区及び吉川駅南地区の広大な敷地を活用して、隣接するみさと団地との連携を図りながら、複合多機能型の市街地の整備を進めます。ＪＲ武蔵野線吉川新駅（仮称）の周辺を中心に、アミューズメント性を備えた生活利便施設や交通基盤などの整備を進めます。



また、環境共生型の住宅地や、公園・広場などのゆとりとうるおいのある緑地空間を整備し、定住志向を促す良好な住環境の形成を図ります。

さらに、芸術文化や環境教育などの市民活動を支援し、新市における芸術文化ライフスタイルの拠点として位置づけます。

■草加・松原地区（地域核、文化・教育核）

<地区の特徴>

草加駅周辺を中心に商業施設や高層住宅が数多く立地するなど、新市のなかでも特に市街化が進んでおり、東京への交通アクセスにも優れています。また、綾瀬川左岸の「草加松原」は、江戸時代に日光街道有数の宿場として栄えた歴史を有しており、文化的な要素にも恵まれています。一方、公団松原団地の老朽化が進んでおり、建替事業の早期実施が望まれています。

<整備の方針>

現在進行中の「今様・草加宿」プロジェクトをさらに発展させることにより、綾瀬川左岸地区における新たな賑わいの創出を図るとともに、歴史・文化・伝統産業・都市機能が融合した、スローライフ文化の発信拠点として整備を進めます。

また、公団松原団地の建替えとあわせ、当地区に立地する獨協大学や中央図書館等の文教施設と融合したまちづくりを進め、快適なシティーライフを提供する文教・都市生活ゾーンとして整備します。



■八潮駅周辺地区（地域核）

<地区の特徴>

昔から江戸の食糧供給地として栄えてきましたが、近年は人口増加に伴って都市化が進んでいます。

また、金属製品や一般機械等、県内有数の先端的な工場群の立地が見られ、中小規模でありながら世界に誇る高度な技術力を有しています。

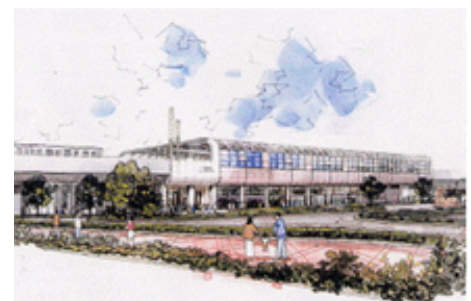
さらに、つくばエクスプレスの開業に伴い、首都圏方面からの玄関口となることが期待されます。

<整備方針>

八潮南部土地区画整理事業を関係機関と連携して進めることにより、首都圏方面からの玄関口にふさわしい魅力あるまちづくりを展開し、新市における新たな交流の拠点として位置づけます。

駅周辺に商業施設を整備し、周辺の住宅整備を促進するとともに、自然環境を保全・創出することにより、質の高い住居と生活に必要な商業機能を併せ持つ、高品質な住宅地としてのブランドイメージの定着を図ります。

また、筑波研究学園都市との連携や「ものづくり」産業の集積を促進することに



より、産学官連携の拠点として整備します。

■三郷インターチェンジ周辺地区（流通核、広域商業核）

<地区の特徴>

首都高速、東京外かく環状道路、常磐自動車道が交差する、首都圏屈指の交通結節点です。東京外かく環状道路の延伸と、それに伴う国道 298 号線の 4 車線化に伴い、交通利便性のさらなる向上が期待されます。

また、三郷インターチェンジ周辺は広大な低未利用地を有しており、新たな開発が望まれています。

さらに近隣では、つくばエクスプレスの開業を契機とした、三郷中央駅周辺における新たな市街地の整備が予定されています。

<整備方針>

交通利便性に恵まれた立地条件を生かして、流通業のさらなる集積を図るとともに、新市内外をターゲットとした広域型商業施設の整備を促進し、集客力の向上に努めます。

また、三郷中央駅周辺との連携によって職住近接の実現を図り、多様な業種やライフスタイルが存在する、複合的な産業のシンボル拠点として整備します。



■越谷北部地区（文化・教育核）

<地区の特徴>

古くから「水郷こしがや」と称されてきたように、新方川や元荒川の周辺を中心に恵まれた河川環境を有しているほか、元荒川沿いには歴史性・文化性の高い集落景観が形成されています。

また、しらこばと公園・（仮称）越谷梅林公園・宮内庁埼玉鴨場・埼玉県立大学など、多種多様な公共施設が数多く立地している点が特徴です。さらに、文教大学なども立地しており、教育施設の集積度は新市内において比較的高いと言えます。

このほか、西大袋地区では、越谷北部地区全体の発展を見据えた土地区画整理事業が進められており、将来的には新たな市街地の形成が望まれます。

<整備方針>

潤いとやすらぎのある、人にやさしい、自然共生のまちづくりを進めます。元荒川をモチーフに、カヤック、レガッタ、釣り等を楽しむための施設や親



水遊歩道など、市民が川とふれあう川辺のライフスタイルの拠点としての整備を推進します。

また、隣接するさいたま市や春日部市との交流を視野に入れて、地区内外に立地する福祉の拠点施設や公園などを有機的に結びつけ、人にやさしい、健康と福祉と環境が共生した拠点づくりを推進します。

さらに、当地区内に立地する埼玉県立大学・文教大学との連携・交流を促進し、それぞれの学校の特色を生かした多様な学習機会と交流の場を提供し、文化・教育の担い手を育む拠点としての整備を推進します。

■松伏新駅周辺地区（地域核）

<地区の特徴>

新市における千葉・茨城方面からの玄関口に位置しており、ゆめみ野地区の良好な住宅地に加え、田園ホール・エローラをはじめとする教育文化施設、東埼玉テクノポリスにおける産業の集積、大規模公園や広大な農地における豊かな自然環境などがバランスよく共存しています。

今後は高速鉄道東京8号線松伏新駅の設置や、東埼玉道路・県道浦和野田線等の広域幹線道路の整備により、交通利便性の向上が期待されます。

<整備方針>

将来的な交通利便性の向上を視野に入れて、松伏新駅周辺等の整備を推進し、新市における新たな交流の拠点として位置づけます。住宅・商業・工業・自然環境等、複合的で調和の取れた土地利用を推進し、職住近接の実現を図ります。

また、田園ホール・エローラを拠点とした、生涯学習活動・文化活動等の市民活動を広く支援するとともに、多様な人々の交流拠点を整備することにより、快適なライフスタイルの実現を図ります。



拠点間を結ぶネットワークの整備

圏域内外を結ぶ公共交通、東西南北の幹線道路を整備することにより、新市へのアクセスの向上を図るとともに、通過交通による慢性的な渋滞の解消に努めます。また、環状道路や補助交通機関を併せて整備し、圏域内の交通利便性を高めます。特に、河川については、橋りょうの整備を推進し、圏域内の交通分断の解消に努めます。

L R Tの整備イメージ（広島市の事例）

■ 公共交通の整備

- ・ つくばエクスプレスの整備
- ・ 高速鉄道東京 8 号線の整備
- ・ 新都市交通システムの整備（L R T など）



■ 東西方向の幹線道路の整備

- ・ 草加三郷線、越谷吉川線等の整備
- ・ 東京外かく環状道路の整備促進



■ 南北方向の幹線道路の整備

- ・ 国道 4 号線の拡幅
- ・ 東埼玉道路の整備及び南伸の促進
- ・ 三郷吉川線の整備

写真提供：arch-hiroshima
(<http://www.arch-hiroshima.net>)

■ 圏域内の道路ネットワークの強化

- ・ 環状道路の整備（新市環状 1 号線・2 号線）
- ・ 圏域内バス路線網の整備

■ 河川による交通分断の解消

- ・ 主要道路における橋りょうの整備（中川、綾瀬川、大場川、古利根川など）
- ・ 現行市町境界における橋りょうの重点的整備

拠点・ネットワーク構想図



計画的なゾーニングの推進

新市においては、短期的には合併により一体的なまちづくりが可能になるというメリットを生かし、より広域的な観点から適切なゾーニングを設定することができます。一方、長期的には首都圏他都市との競争に打ち勝っていくために、政令市にふさわしい都市機能の集積が必要となることから、これを支えるためのゾーニングが求められます。

そこで、「新市の将来都市像」「将来都市像を実現するための4つの基本戦略」を踏まえるとともに、新市における拠点及びネットワークの整備との有機的な関連性に配慮し、新市における望ましいゾーニングの方向性を決めました。

■ センターコアゾーン（越谷レイクタウン地区～越谷駅・南越谷駅周辺地区）

新市におけるセンターコア機能の確立をめざして、長期的な観点に基づいて高次都市機能や行政中枢機能の整備を検討します。また、広域連携拠点にふさわしい商業・業務機能の集積や、親水性の高い住環境の創出をめざします。

■ 都市型生活まちづくりゾーン（東武伊勢崎線沿線の各地区）

住宅地、商業地、自然環境がバランス良く共存した、都市型のライフスタイルに合った居住地区の整備を進めます。

■ ゆとり生活まちづくりゾーン（新市環状1号線・2号線の内側の一部、越谷北部地区の東武伊勢崎線沿線から西側）

新市におけるスローライフの実現に向けて、人々が農地や緑地等に日常的にふれ合いながら暮らすことのできる、良好な住宅地の整備を進めます。

■ 職住一体まちづくりゾーン（八潮駅周辺から県道草加流山線にかけての地区）

住宅、工場、周辺環境を整備するとともに、防災対策等の充実を図り、職住一体のまちづくりを推進します。また、新市におけるものづくり産業の拠点として整備します。

■ 複合多機能まちづくりゾーン（武蔵野操車場跡地周辺地区～吉川駅南地区、三郷インターチェンジ周辺地区等）

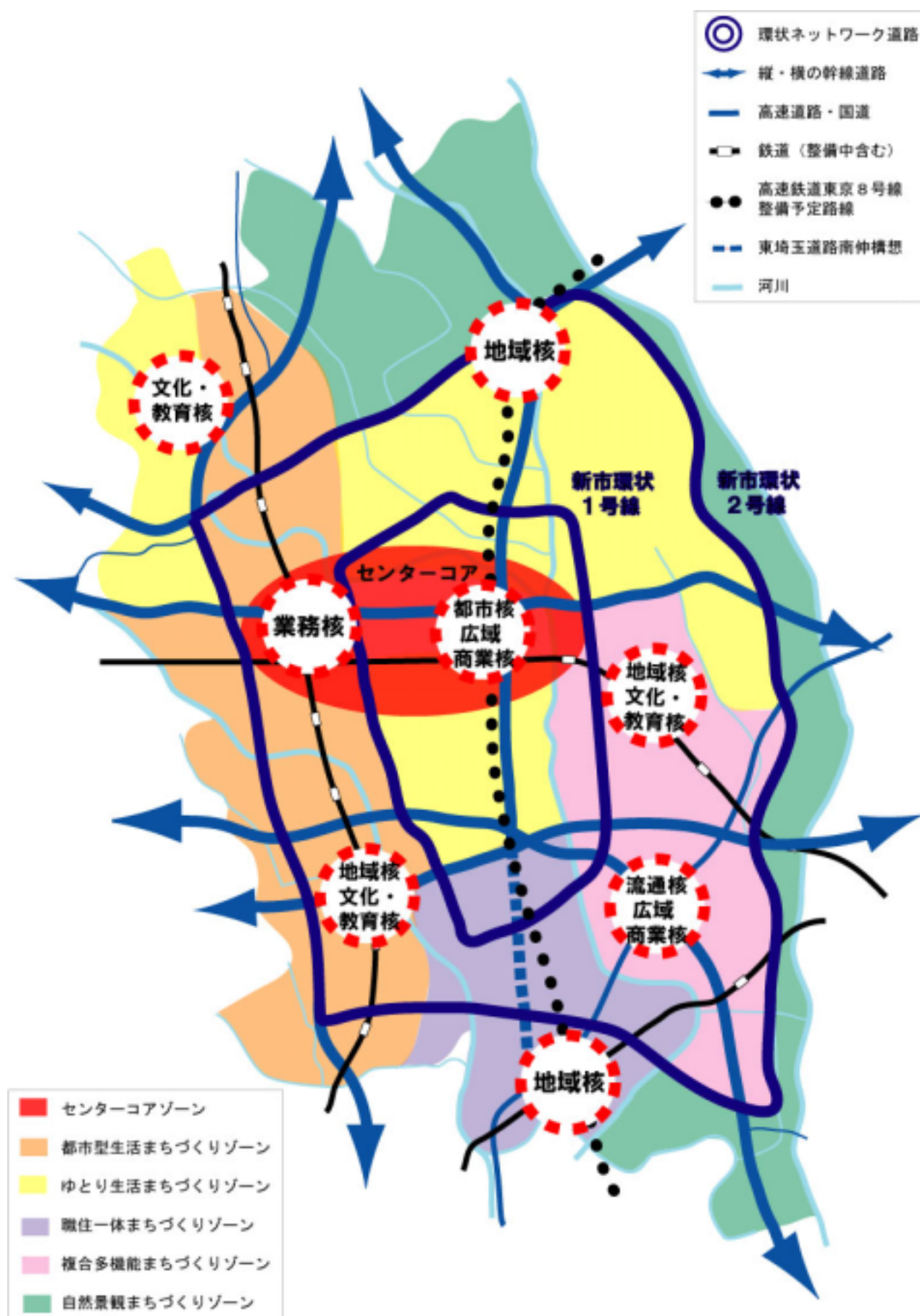
広大な開発余地や交通利便性に恵まれた立地条件を生かして、複合多機能型のまちづくりや複合的な産業のシンボル拠点の整備を図ります。

■ 自然景観まちづくりゾーン（新市環状2号線の外側から江戸川沿いにかけての地

区)

河川空間や森林を計画的に保全し、豊かな自然景観と生活が調和したまちづくりを進めます。また、市内だけでなく周辺地域も含めた人々のレジャーの場として整備します。

新市におけるゾーニング図



新市の土地利用戦略のまとめ

政令市にふさわしい高次都市機能や行政中枢機能を有するセンターコアを中心に、6つの地区の地域特性を生かして、地域核、文化・教育核、流通核、広域商業核等の拠点整備を推進します。

また、これらの拠点を公共交通、幹線道路、環状道路等によりネットワーク化し、拠点同士の有機的な連携と効果的な役割分担を図ります。

さらに、政令市にふさわしい都市機能の集積や新市全体のバランスに配慮しながら、計画的なゾーニングを進めていきます。

以上の土地利用戦略を通じて、都市機能の充実、交通基盤の整備、産業の集積・高度化を図ることにより、当地域独自の資源を活用した分散型の自立都市圏を形成し、地域間競争の時代に対応できる活力のある政令市づくりを進めます。

加えて、スローライフや職住近接等、市民の快適なライフスタイルの実現を図ることにより、「私たちが創る 持続的発展が可能な スマートライフ都市」の実現をめざします。

将来都市像の実現に向けた取り組み

1 政令市における区制度の活用方策

ここでは、将来都市像の実現に向けて、新市が政令市に移行するにあたって、区制度をどのように活用していくことが望ましいかを検討する。

まず前提条件として、新市における区制度活用の目的を明確にしたうえで、次に現行政令市における区制度の現状・課題等を整理する。そのうえで、現在のわが国及び5市1町における地域自治の動向を踏まえながら、最後に新市における望ましい区制度のあり方を設計する。

(1) 区制度活用の前提条件

区制度活用の目的

政令指定都市は、行政組織上の特例として区を設置することとなる（地方自治法第252条の20）。これは、中核市、特例市には認められておらず、政令指定都市の独自の制度である。

新市が政令市に移行するにあたっては、以下の視点から区制度を有効に活用することが求められる。

○住民に身近な行政サービスの提供

市町村合併のデメリットとして、「役所（役場）が遠くなる」という点が指摘されることが多い。特に新市は人口80万を超える大都市となり、心理的にも住民と行政の距離が離れてしまうことが懸念される。区制度を活用することで、広域的・専門的な行政サービスは市役所本庁を中心に提供しながら、住民に身近な行政サービスは区役所を中心にきめ細かく提供することが求められる。

○市民と行政の協働の拠点としての「区役所」

将来都市像に「私たちが創る」を掲げている新市にとって、市民による主体的な地域づくりは重要であり、区役所は市民の活動と行政の活動とが連携する拠点、すなわち市民と新市の協働の場となる必要がある。

そのためには、既存政令市のような1区平均10万人以上という規模は大きすぎると考えられることから、区の適正規模に関する検討が必要である。

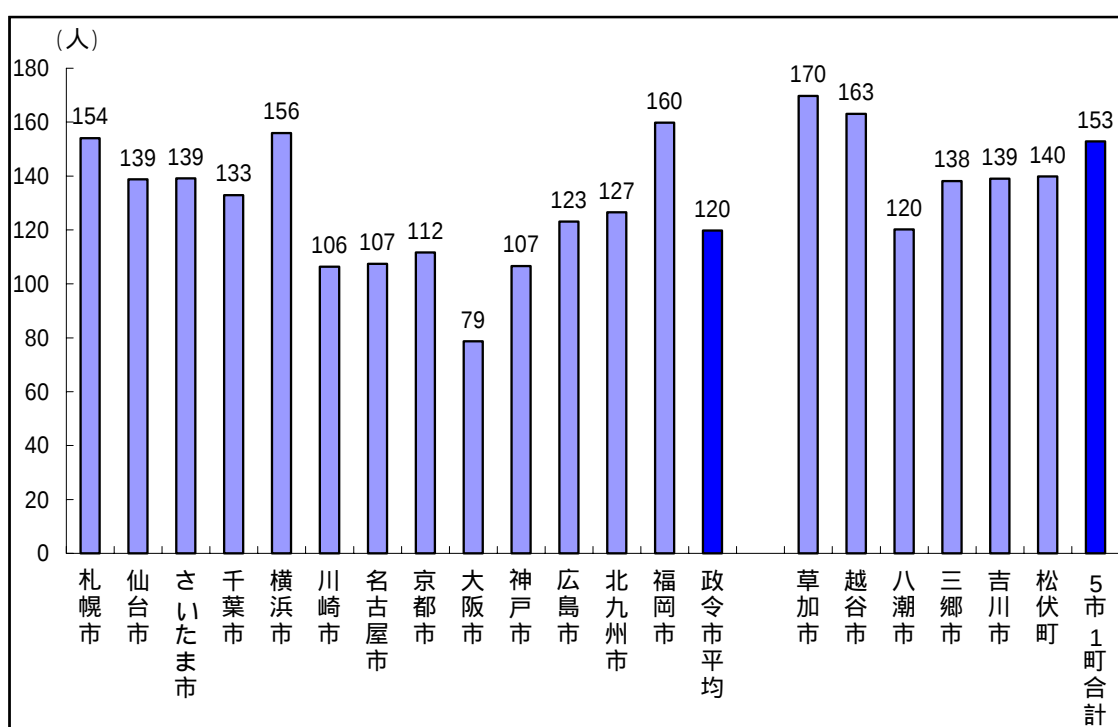
○行財政改革の推進

5市1町は、図に示すとおり、職員1人あたり人口が現行の政令市よりも多く、より少ない職員数で行政運営を行っている。しかし、新市は80万人を抱える大都市となり、政令市としての新たな業務も増加するため、新市は職員数や歳出などの面で肥大化していく懸念がある。

一方、政令市移行に伴う職員数の増加については、総務省との定数管理に関する協議において慎重な協議が求められることが、先行事例において指摘されている（後述）。したがって、むしろ現行の職員数を減少させながら、新たな事務にも取り組むことが求められる。

そこで、区制度を活用し、市役所本庁と区役所との適正な役割分担や、区役所における住民や住民団体等との協働によって、職員数や行政コストの削減を追求することが必要となる。

普通会計職員1人あたり人口



出典：(財)地方財務協会「市町村別決算状況調」(平成14年度普通会計決算)より作成

区制度の法的な位置づけ

地方自治法第252条の20では、区制度に関する事項として以下の内容が定められており、新市の区制度においてもこれらの条件を満たす必要がある。

- ・ 条例によって区を設ける
- ・ 区に市長の権限に属する事務を分掌させる
- ・ 区の事務所の設置
- ・ 区の事務所の長は、事務吏員を充てる
- ・ 区に選挙管理委員会を置く

一方、同法では上記の他には、組織形態、運営方法に関する規定は設けられていない。このため、各政令指定都市の市長の方針によって、独自の運営を行うことが可能である。したがって、区制度の位置づけ次第によっては、住民自治に立脚した効率的で効果的な行政運営を展開できる可能性がある。

(2) 政令指定都市における区制度の現状

概要

政令指定都市市長会の資料によると、現行の政令指定都市 13 市において 137 の区が設置されている。人口最大区は 303 千人（横浜市）、最小区は 43 千人（京都市）である。1 区あたりの平均人口は、109 千人～203 千人の間で分散している。

区の予算については、12 都市が区からの予算要望を反映するシステムを取り入れている（政令市移行間もないさいたま市のみが検討中である）。

また、いずれの都市においても区の自主執行予算を設けており、2003 年度の実績では 18 億円の横浜市から 3,200 万円の名古屋市まで開きがあるほか、一区あたりの予算額をみても 1,100 万円～1 億 2,000 万円まで多様性がある。

区の組織等の状況をみると、区長の職階位は 11 都市が局長級、1 都市が部長級、1 都市が局長級と部長級の複合である。

区に属している部課については一定の類似性がみられるものの、土木事務所、農政事務所については、区に属している市は一部にとどまっている。また、後述の北九州市が区における地域振興、地域福祉、生涯学習の各業務を「まちづくり推進部」として一体化しているなど、区の組織機構のあり方は各市によって相違がある。

13政令市における区制度の現状

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
① 推 計 人 口 (人) (2003年4月1日現在)	1,845,811	1,015,253	1,030,865	997,200	1,284,963	3,507,157	2,183,837	1,462,083	2,619,484	1,506,647	1,133,113	1,001,397	1,367,647
② 市 域 面 積 (km ²)	1,121	788	168	272	144	435	326	610	222	551	742	485	340
③ 行 政 区 数	10	5	9	6	7	18	16	11	24	9	8	7	7
④ 1 区 の 平 均 人 口 (千人)	185	203	117	151	184	195	136	133	109	168	142	143	195
最 大 区 人 口 (千人)	285	279	165	182	204	303	213	287	202	239	213	260	272
最 小 区 人 口 (千人)	112	131	82	109	140	82	63	43	52	105	75	64	128
⑤ 1 区 の 平 均 面 積 (km ²)	112	158	19	45	21	24	20	55	9	61	93	69	49
⑥ 区 長 補 佐 数	職 階 位	本庁局長級	本庁局長級	本庁局長級	本庁局長級	本庁局長級	本庁局長級	本庁局長級	2区一局長級 22区一部局長級	本庁局長級	本庁局長級	本庁局長級	本庁局長級
	市議会への出席	予特・決特のみ 全出席	すべて出席	未定	—	本会議員の 議決権行使 全出席	予特・決特のみ 議決権行使 全出席	—	—	予特・決特及び 常任委員のみ 出席の区長	—	—	—
	区役所職員数 (区政推進課職員等)	3,573	1,716	1,452	1,031	2,190	4,819	3,050	5,410	2,623	2,126	2,116	2,364
	1区1区平均職員数 (人)	357	343	161	172	313	289	277	225	291	266	303	338
⑦ 区 の 予 算 策 略	予 算 策 略 策 略	事業計画部局	事業計画部局	事業計画部局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局	事業計画部局 市 民 部 局
	区 の 予 算 策 略 シ ス テ ム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム
	名 称	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム
	内 容	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム	区のみ予算策 システム
	1区あたり予算額 (2003年度)	28,000	28,200～28,400	28,120～28,280	28,000	28,000	28,200～28,300	28,200	28,744	28,297～28,384	28,272	28,000～28,430	28,000
	配 分 方 法	各区一律	各区一律 +人口割合	各区一律 +人口割合	各区一律	各区一律	各区一律	各区一律	各区一律	各区一律	各区一律	各区一律	各区一律

出典：指定都市市長会資料

政令市における区役所課一覧

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
総務	総務企画課	総務課	総務課	総務課	総務課	総務課	総務課	企画総務課	総務課	総務課		総務課	総務課
市民	戸籍住民課	市民課	区民課	市民課	区民課	戸籍課	市民課	市民窓口課	区民企画室	市民課	市民課	市民課	市民課
税	納税課 課税課	納税課 市民税課 固定資産税課	税務課	納税課 課税課	納税課 市民税課 資産税課	納税課 課税課	納税課 税務課	納税課 市民税課 固定資産税課	税務課	市税課	収納課 課税課	納税課 課税課	納税課 市民税課 固定資産税課
地域振興	地域振興課	まちづくり推進課	コミュニティ課 生活課	地域振興課	相談・情報課 区政推進課	地域振興課 区政推進課	地域振興課 まちづくり推進部主幹	地域振興課		まちづくり推進課	区政振興課	まちづくり推進部 まちづくり推進課	まちづくり企画課 振興課
福祉・保健	保健福祉部 保護一課 保護二課 保健福祉サービス課 地域保健課	保健福祉センター 保護課 障害高齢課 家庭健康課 管理課 衛生課	健康福祉部 福祉課 支援課 高齢介護課 保健センター	社会援護課 福祉サービス課 介護保険課	福祉第1課 福祉第2課 長寿支援課 健康課 衛生課	サービス課 福祉保健課 生活衛生課	民生課 介護福祉課 保健予防課 生活環境課	福祉保護課 長寿社会課 健康づくり推進課 衛生課	福祉事務所 健康福祉サービス課 保健センター 地域保健課 生活環境課	在宅支援課 地域福祉課 保健課 衛生課	厚生部 生活課 健康長寿課 介護保険室 保健福祉課	保護課 保健福祉課 生活支援課	保健福祉センター 保護第1・2課 福祉・介護保険課 地域保健福祉課 健康課 衛生課
保険年金	保健年金課	保険年金課	保険年金課	保険年金課	保険年金課	保険年金課	保険年金課	保険年金課	保険年金課	保険年金医療課	保険年金課	国保年金課	保険年金課
土木・建築	維持管理課	建設課 建築宅地課 管理課									土木課 建築課 管理課		地域整備課 生活環境課 維持管理課

注：福祉・保健担当課を一つの部署の下に置いている市（札幌、仙台、さいたま、広島、北九州、福岡）は、その部署も表記

出典：各市資料より作成

さいたま市の事例

さいたま市は政令市へ移行してから日が浅いこともあり、「住民にとって身近になったと思っているが、本当に住民がどう思っているのかはまだ分からない」とのことで、行政として区制度のメリットを実感するまでには至っていないようである。

区制度そのものは、政令市でなくても類似したサービスを実施することは可能であるが、一般市であれば区割りや組織の改編など、サービスの提供開始に至るまでに、庁内の調整も含めて多くの課題を解決しなければならない。区制度は、政令市に法律的に義務付けられているからこそ実行できる、サービス提供体制の大幅な改善であることは間違いない。

また、区の運営においては、各区の個性と全市としての均質性のバランスを考えている。個性を重視する点では、「まちづくり推進費」として9億円（1区平均1億円）を措置しているほか、区民会議を設置するなどの対策を行っている。まちづくり推進費については、他の政令市と比較しても高額の予算措置となっている。

その一方、全区共通の事務規則（さいたま市区における総合行政の推進に関する規則（さいたま市規則第96号））を定めるなど、全市としての均質性を担保するための配慮も行っている。

いずれにしても、同市の区に対する全体的な考え方としては、「各区で（まちづくりに対する）提案を競ってもらおう」とのことで、各区の個性を伸ばす方向で考えているようである。今後、各区のまちづくりにおいて、どのように区民の意見を反映させ、具体的な成果を上げていくかが注目される。

北九州市の事例

昭和38年2月に合併、同年4月に政令指定都市に移行した北九州市は、当初は合併前の5市を引き継いだ5区制であった。その後昭和49年、人口・面積の格差是正と旧市意識の脱却等のために区の再編が行われ、7区体制となって現在に至っている。区間の人口格差はその後拡大傾向にあり、区間の均等な行政サービス提供の点で問題も指摘されているが、今後は出張所等のサテライト機能の強化や、ITを活用した自区以外の市民へのサービス提供などにより、対応を図る方向である。

組織機構としては、平成5年度にまちづくりの総合的展開を図るために「まちづくり推進課」を新設、平成6年度に保健所と福祉事務所を統合した「保健福祉センター」を設置した。そして平成14年度には、総合的な地域行政推進のため、区役所の地域振興部門の窓口であるまちづくり推進課と、地域福祉部門の窓口である保健福祉センターを統合して「まちづくり推進部」を設置した。さらに平成15年度には、地域コミュニティ活動へのより総合的な支援を進めるため、中央公民館を廃止して生涯学習部門をまちづくり推進課に移管して、区における地域振興・地域福祉・生

涯学習の各業務を一元化した。こうして、地域のまちづくり活動に対応する区の窓口が一本化されるに至った。

その一方で、小学校区単位で、あらゆる地域づくり活動の拠点として「市民福祉センター」の整備が進められている。市民福祉センターは地域公民館のない小学校区を対象に整備が進められている。既存の地域公民館についても、市民福祉センターとしての機能を付加（いわゆる二枚看板化）し、より一層の活用を図ることとしている。同センターの運営は各地区のまちづくり協議会（地元の自治会、婦人会、校区社協、子ども会、老人クラブなどで構成）に委託されている。地域での住民活動はこれまで自治会、校区社会福祉協議会、PTA など、行政の縦割りに対応する形で分野別の団体がつくられ、個別に活動してきたが、市民福祉センターとまちづくり協議会における横断的な活動が今後活発化していくことが期待されている。

一方で、市役所庁内における区役所の位置づけはまだ弱い。区長には予算提案権はなく、予算編成時に担当部局に要望を出すにとどまる。また、区長には調整権限があるが、十分に機能しているとは言えない状況である。また、区が自主的に使える「区政振興費」は1区平均1,500万円で、イベント等のまちづくり予算や緊急工事用予算に使われるにとどまっている。

現行政令市の区制度の課題

財団法人日本都市センターが12都市（平成13年当時）に行ったアンケート調査（「大都市制度等に関する調査研究報告」）によると、区制度の課題としては、以下の2点が挙げられている。

○市民ニーズの多様性への対応

最も多くの都市から指摘されたのは「総合調整機能の拡充」であった。区民ニーズは複合的に寄せられるため、横断的な指揮・伝達システムが必要となる。この結果、本庁部局の中で体系化された縦割り行政ではなく、迅速かつ能率的なサービス提供主体としての総合調整機能が求められている。区の自主性を高めるとともに、区役所内の調整機能を強化する指向が強いようである。

○市民参画の拡充

区が住民との「結節点」として、総合的な行政運営主体となることが求められていることから、地域の個性を生かし、市民との協働を推進するような区の機能や組織・体制の整備が課題となっている。しかし、市民との接点を重視すればするほど、区の業務や組織は肥大化する傾向にあることから、組織のスリム化とのバランスが重要である。

さいたま市では、消防、教育等を含む約 8,700 人の職員のうち、約 1,500 人が区に配属されていることから分かります。区の業務を遂行するための人員負担は看過できない。きめ細やかなサービスを提供することに配慮するあまり、行政コストが増大してしまえば、かえって財政を圧迫してしまうことにもなる。さいたま市に限らず、他の政令市も類似した悩みを抱えていることが伺える。

大都市制度のあり方から見た区制度の見直し

現在、第 28 次地方制度調査会において、道州制及び大都市制度のあり方について議論が行われている。この中では、大都市における住民自治の強化も論点の一つとなっていることから、政令市における区制度について見直しがなされる可能性もある。今後の議論の進展を見守るとともに、先に見たとおり住民自治の強化に向けて区制度の活用を進める各政令市の動向にも注目する必要がある。

(3) 地域自治の動向

5市1町における地域自治の現状

5市1町の自治組織及び支所・出張所等の現状は以下の通りである。

自治組織（町会、自治会等）はいずれの市町にも存在するが、その団体数や平均世帯数などは多様である。機能面では、地域コミュニティでの活動が中心となっている。

支所・出張所等については、草加市・越谷市・三郷市・吉川市で設置されており、住民票等の証明書発行などのほか、集会場、公民館、生涯学習などの機能を担っている。

また、草加市では地域自治活動の組織化（地域の核となる地域まちづくり団体の設置）が進められており、越谷市では、地区まちづくり推進計画の策定と実行を行うための地区コミュニティ推進協議会、地区における活動拠点となる地区センターの設置などが進められているなど、地域自治の強化に向けた取り組みが行われている。

5市1町の自治組織と支所・出張所の概要

	自治組織			支所・出張所	
	名称	団体数	平均世帯数	名称	箇所数
草加市	町会・自治会	112	542	サービスセンター、連絡所、物産情報館	8
越谷市	自治会	368	94	地区センター、公民館	13
八潮市	自治会	42	490	（該当なし）	-
三郷市	町会、自治会、管理組合	122	410	出張所、連絡所	5
吉川市	自治会	89	228	市民サービスセンター	3
松伏町	自治会	82	85	（該当なし）	-

出典：各市町資料より作成

新たな地域自治の仕組み

地方自治法の改正によって、住民自治の強化等を推進する観点から市町村内の一定の区域を単位とする「地域自治区」（法人格を有しない）を市町村の判断により設置できることとなった。地域自治区には、地域に関する事務を遂行する事務所が設置されるほか、地域の住民の中から市町村長が選任する者で構成される「地域協議

会」が置かれ、地域に関する事務や重要事項に関して審議し、意見を述べることができる。

さらに、合併特例法の改正により、地域自治に対して2つの特例が認められることになった。一つは、旧市町村を範囲として法人格を持つ区を設置することができる「合併特例区」であり、設置期間は「合併後一定期間」(5年以下)とされている。法人格を持たない地域自治区とは異なり、特別地方公共団体としての扱いになることから、取り扱うことができる事務の範囲も拡大するほか、設置にあたっては知事の認可を必要とする。

もう一つは合併に伴って設置される地域自治区について、合併前の市町村の全域をその区域として設置することができるというものである。地域協議会の設置をはじめとして、付される機能は前述の通りであるが、住所表示に関する特例等に関しては、合併特例区に準ずる扱いを受けることとなっている。

合併特例法では、新市としての一体性を段階的に図るため、新市建設計画の進捗管理等を行う「地域審議会」(法人格なし)を旧市町村の単位で設置することが認められている。合併特例区は、法人格の付与、区長の設置を認めることによって、地域審議会の機能よりもさらに権限を強化した制度となっているのが特徴である。

(4) 5市1町における区制度の考え方

新市における「地区センター」の設置

(3) で見た通り、支所・出張所や自治会などの制度については、各市町で多様な取り組みが見られる。特に、地域毎に各分野の団体間で連合体を組織する草加市の取り組みや、市内13地区に「地区センター」を整備し、市民にとって身近なサービスを実施するとともに、センター単位で地区コミュニティ推進協議会を設置している越谷市の例が注目される。

越谷市の地区センターでは、生涯学習、地域福祉、地域防災など、地域活動の拠点となることも期待されており、こうした方向性は北九州市の「市民福祉センター」(前述)の手法にも近いと考えられる。

以上のことから、合併を契機に、新市全体において地区センター等と同種の制度を(段階的に)設置し、現行市町の既存制度との融合を検討することが望ましい(その名称をここでは「地区センター」とする)。

○地区センターの設置数

草加市を参考にすれば、新市においては全体で20箇所程度(人口3~5万人に1箇所)となると考えられる。区割りは、既存の支所等の区域、総合計画等における地域区分、昭和の合併前の旧町村等を参考にして行うことが考えられる。

○地区センターの機能

地区センターは、以下の三機能を有することが望ましい。窓口機能を除けば、行政だけで対応できるものではなく、地域住民の協力も必要となるため、地区センターの機能は段階的に拡大していくのが現実的と考えられる。

行政の窓口機能	・住民票、各種証明書発行等
地域活動の拠点機能	・既存の公民館等の業務(社会教育関連) ・集会所等の機能 ・その他、地域福祉・地域防災などの地域活動の拠点
地域計画策定等の機能	・地域計画の策定 ・地域計画の進行管理

○ゼネラリスト型職員の育成

地区センターは住民に最も身近な市の施設となる。一方で、市にとっても、地区センターは住民の意向等の把握に関して重要な拠点となる。そのため、各地区

センターに配置される職員は、単に窓口機能を果たすだけではなく、地域の諸課題に住民と取り組む能力と姿勢が求められる。つまり、地区センターは市と住民との協働の拠点となることが求められるのであり、両者を仲介する市側の代表である担当職員（一種の地域担当職員と言える）は、住民側の代表である地域自治組織のメンバーとともに、その役割が格段に重要となる。

そのため、地区センターの職員は、新市のあらゆる業務（指定都市としての移譲業務を含む）に精通し、同時に住民からの要望や相談に対して真摯に対応し、時には一緒になって役所内の所管課を回って行くことなども求められる。

そのため、地区センター設置とあわせて、職員のそうした能力及び姿勢の啓発を図っていくことが必要である。

地区センターに市行政のあらゆる面に通じたマルチなゼネラリスト型の職員が配置されている一方で、高い専門性が求められる職員（スペシャリスト）は本庁に配置し、専門的見地から地域をサポートしていくことが、望ましい姿と考えられる。

○各地区における地域自治組織の設置促進

各地区センターにおいては、地域自治組織（地域住民や地域の各種団体による連絡協議会等）の設置を促す。

地域自治組織のメンバー構成や任期等は各地域に任せる（地域によって差異が生じて構わないものとする）。地域の関係団体（自治会・町内会、老人会、婦人会、PTA等）の代表による協議会、住民の公募による協議会、住民全員による会議（委任状形式による運営）等が想定される。

さらに、草加市で検討しているように、「地区センター」を単位とした地区には、関連する団体への個別の補助金・助成金等を廃止し、一括した助成金を交付する（助成金の使途については、原則地域で決定する）といった施策の検討も求められる。

○適正な役割分担に基づく市民との協働

新市においては、行政と市民の適正な役割分担を行うことにより、効率的かつ効果的な行政運営をめざす必要がある。これまで行政が実施していた業務についても、市民の活動や生活に密接に関わる内容については、必要に応じて市民の手に委ねるなど、市民と行政の協働の推進が求められる。

そのため、地区センターにおいても、前述した地区センターの各機能について、地域の住民や団体に段階的に委ねていくことが望ましい。

こうした方策を実施することにより、行政・市民の両者にとって利便性の高い

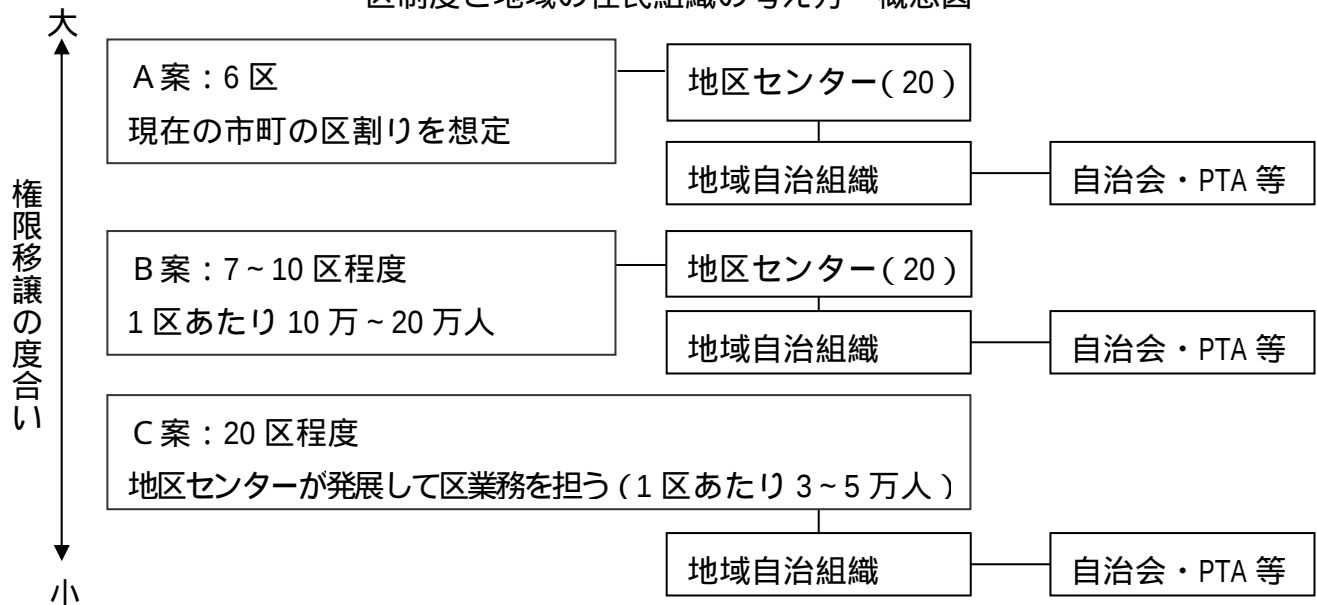
地区センターを実現することができるとともに、結果的に地区センターに関するコスト削減にも資することになると考えられる。

新市における区割り案及び移行シナリオ

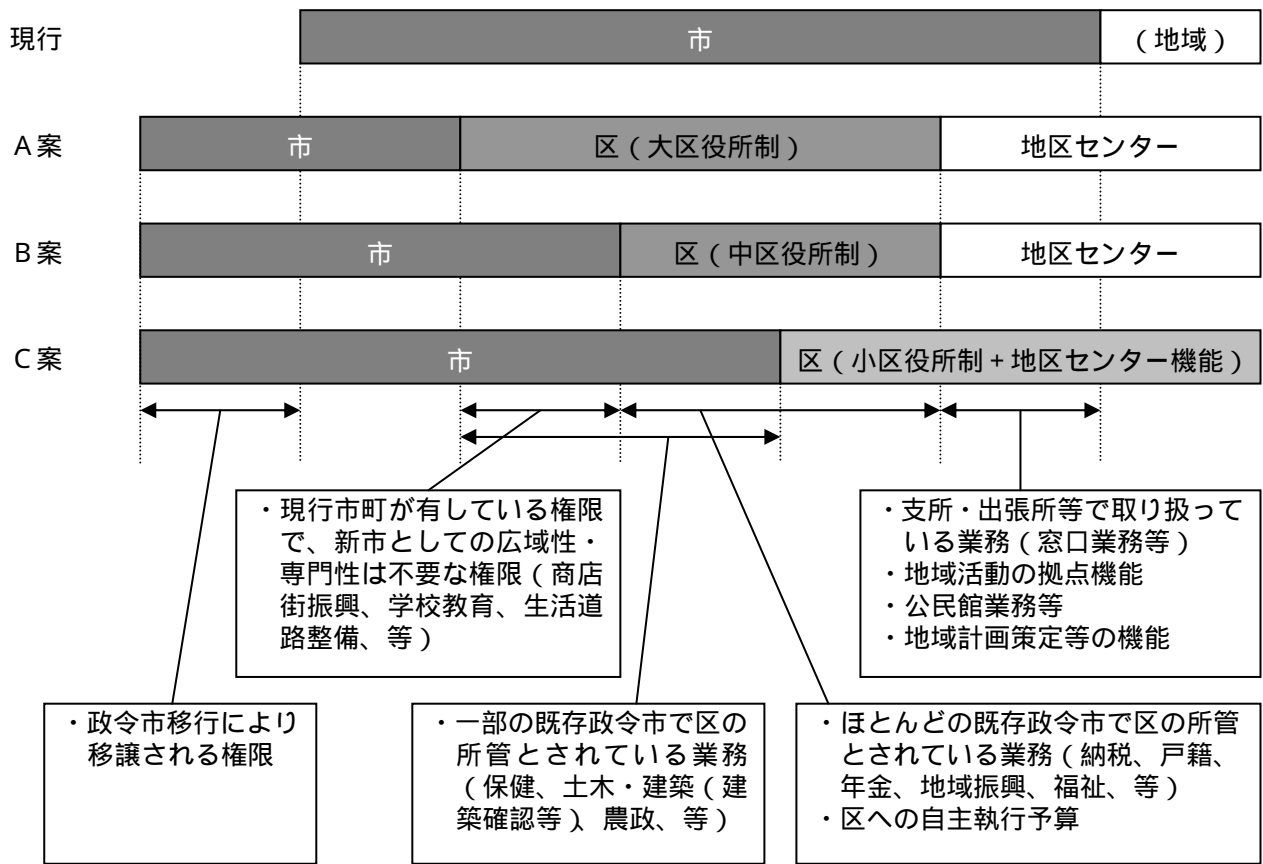
新市における区割り案については、大きく分けて以下の三通りの考え方がある。

区割り案 A	5 市 1 町をそのまま指定都市の区に移行
区割り案 B	既存政令市の区の規模と同様の区を設置
区割り案 C	地区センター等の区分（20 程度）で新たに指定都市の区を設定

区制度と地域の住民組織の考え方 概念図



市・区・地区センターの権限分割イメージ図



○ 区割り案 A：現行の市町の区割りをそのまま区に移行する

(極論すれば) 新市全体で担うべき事務権限を除いて、現行市町が有している権限を区役所で行うことも可能であり、区が持つ権限はかなり大きなものとなる。その場合の新市本庁の権限としては、政令市として移譲される権限 (都市計画、環境、保健関係に多い) を中心に、新市としての広域性・専門性が求められるものを中心に検討していくことになると考えられる (さらに、その一部を区役所に移譲すること、例えば保健所業務の一部ないし全体を旧市町の業務と一体化して区に移譲していくこと等の検討は必要と考えられる)。

ただし、基本的には現行市町の役所・役場に、「屋上屋を重ねる」形で新市本庁が設置されることになり、職員数の削減が難しくなるなど、行財政改革の推進に寄与しにくい点が懸念される。そのため、基本的には合併特例区の並行的な活用も含め、合併時の一時的な移行措置としての位置づけに留まる可能性もあると考えられる。

○ 区割り案 B：既存政令市の区の規模と同様の区を設置

既存政令市の区の規模を参考に区割りを行う考え方である。既存政令市の 1 区

あたり平均人口は 109 千人～203 千人であり、これを当地域における区割り検討の一つの目安とするものである。

具体的な区域設定の方法としては、以下が想定される。

- ・ 比較的規模の大きな市町（現在の越谷市、草加市等）を 2 ～ 3 区に分ける
- ・ 土地利用戦略において位置づけた 7 地区等の単位で区を設定する

区役所の担う権限も、既存政令市の区と同等のもの（戸籍、納税、地域振興、福祉・保健等が中心）になることが想定される。仙台市や広島市のように、土木・建築関係の権限移譲も可能であろう。

また、前述の通り既存政令市では区の自主執行予算を設けるなど、区への権限移譲を進める方向にあり、区独自のまちづくりが志向されている。同時に、権限移譲を受けて独自性を強める区としては、まちづくりを支える自治組織や NPO 等の活動基盤の整備や、それら団体との連携が課題となっている（前述の北九州市では、区役所の「まちづくり推進部」に地域振興・地域福祉・生涯学習の各業務を一元化し、地域のまちづくり活動に対する窓口を一本化している）。こうした点も参考にしながら、区役所の権限や、で述べた「地区センター」との関係について検討を行う必要がある。

ただし、案 A と同様、区役所の規模が比較的大きくなるため、行財政改革の推進に寄与しにくい点が懸念される。地区センター等との役割分担や地区センターにおける地域自治組織等との協働などを積極的に検討していくことが求められる。

○ 区割り案 C：地区センター等の区分を指定都市の区として設定

1 区あたりの人口規模は 3 ～ 5 万人程度になると考えられる。この規模の区役所で既存政令市の区役所並みの権限を移譲すれば、区役所の総務部門等が過剰になり、行財政改革に逆行することが予想される。そのため、区役所の担う権限としては A・B 案と比較して小さなものとなると想定される。具体的には の「地区センター」の機能に加え、福祉・保健、生涯学習等の地域性が強い業務（の一部）が中心となると考えられる。

また、本案における区役所は、市民と行政の協働の拠点としての意味合いを強く持つものとなるため、こうした役割を明確化するために、「区役所」と呼称するのではなく、「市民協働プラザ」「地域自治センター」「地区まちづくりセンター」といった、新たな名称の検討も必要である。

新市において政令市へのスムーズな移行を図るためには、A・B案のような現行政令市の区制度に近い制度を導入することが一般的と考えられる。そのなかでも、行財政改革の推進を目指すためには、A案ではなくB案を前提とすることが必要である。

しかし、A・B案を導入する場合は、将来都市像に「私たちが創る～」を掲げている新市において、市民と行政の協働の拠点としては区の人口規模が大きすぎるという懸念が生じる。この点からは、C案による市民協働型の「小さな区役所」を目指すことも検討していく必要がある。

2 政令市への移行に伴う財政変化

(1) さいたま市の事例

昨年度の調査研究報告書によると、千葉市は政令市への移行を境に、歳入、歳出ともに急激に増加している。歳出については、事務量・事業量の増加（主に保健、福祉、土木等）、歳入については、税財政上の特例（地方交付税等）、道路特定財源の付与などが、その要因となっている。本年度、さいたま市に対してヒアリング調査を行ったところ、おおむねこの内容が裏付けられた。

さいたま市の政令市移行に伴う財政影響額は、当初予算ベースで歳入は約 447 億円、歳出は約 400 億円である。歳入の内訳は、法定移譲事務約 187 億円、道路関連財源約 95 億円、県単移譲事務約 29 億円、交付税等（純増分）約 105 億円、宝くじ約 32 億円となっている。歳出の内訳は、法定移譲事務が約 283 億円、県単移譲事務が約 85 億円である。

また、さいたま市では、道路橋りょう費約 66 億円、社会福祉費約 39 億円、区の設置関連約 55 億円などが基準財政需要額に算入されるため、普通交付税は大幅に増加している。合併前における 3 市の普通交付税の合計は約 28 億円であったが、合併により約 31 億円（合併算定替）となり、政令市になって一本算定を行ったところ、さらに増加している。あくまでも現行の税財政制度を前提とした結果ではあるが、政令市移行によって歳入構造は一般市よりも有利になる傾向がある。

一方、税収については、政令市への移行による即効的な効果が必ずしもあるわけではない。さいたま市における市税は、平成 14 年度当初に比べ約 5 億円の減となっている。税収は、むしろ政令市移行後の長期的な都市基盤整備や産業振興政策の推進等によって、増加の兆しが見えるものとするのが妥当である。

また、県単事務の移譲に伴い、その財政負担が一部持ち出しとなる可能性があることに留意する必要がある。例えばさいたま市では、県単移譲事務にかかるの財源の移譲は約 29 億円であったが、実際は約 85 億円の支出となり、差額は政令市移行に伴う歳入予算の増で賄われている。

政令市移行によって歳入構造が有利になったとしても、権限移譲によって自己負担による事業が増える可能性もあることから、合併後も継続的な行財政改革が求められるところである。

(2) 財政計画の策定に際しての課題

政令市移行時における財政計画の策定については、県との協議が非常に重要になる。県からの移譲事務の決定、移譲事務に要する経費及び財源などの算出にあたり、相互の協議体制を整備する必要がある。

さいたま市の場合は、市は政令指定都市準備室、県は地方分権室（現地方分権課）が

窓口となって調整を行っている。調整方針がより明確になった段階からは主管課同士による協議も実施された。宝くじ財源の配分、県単移譲事務の取り扱いなどが、特に調整に時間を要する項目であった。

また、総務省との間では、財政計画よりもむしろ職員の定数管理について、慎重な協議がなされている。政令市への移行に伴って業務量も増加すると想定されるが、今後は職員数の増加は認められない可能性が高いことから、合併時における定員適正化計画策定においては、この点に十分留意する必要がある。

調査研究のまとめ

1 住民側から見たメリットと課題

本調査研究を通じて、14年度調査研究において可能性が指摘された「5市1町の合併による政令市への移行」について、将来都市像及び実現方策を伴う「将来構想」として具体化するとともに、政令市への移行に際しての政策的課題を抽出した。これらは、基本的には行政側の視点に基づくものであるが、仮に将来構想が実現した場合は、住民側から見ると以下のようなメリットと課題が生じるものと考えられる。

(1) 期待されるメリット

厳しい財政状況下における持続的発展の実現

- ・ 合併及び政令市への移行を契機に、産業振興を通じた自主財源の強化や行財政の効率化を徹底することにより、将来都市像に基づいて圏域の持続的発展に向けた足がかりを築くことが可能となる

権限移譲や一体的なまちづくりを通じた交通基盤や都市機能の充実

- ・ 新市の将来構想に基づく効果的な政策展開により、道路、交通機関、上下水道等の整備が早期に実現され、市民生活がより便利になる
- ・ 合併を通じて、より一体的なまちづくりが可能になることにより、河川による地域の分断が解消され、交通や生活等の利便性が高まる
- ・ より広域的な観点から都市計画が行われることにより、新たな生活拠点の整備が進むとともに、保有資産の価値の向上等も期待される

「スマートライフ都市」における市民の快適なライフスタイルの実現

- ・ 市民生活の質の向上に向けた施策が新市全体で展開されることにより、市民がゆとりとゆたかさのある快適なライフスタイルを実現できる

区役所や地区センター等を活用した市民主体のまちづくりの展開

- ・ 地区センターの設置等、新市独自の区制度の活用を図ることにより、地域自治活動と行政施策との連動性が強まり、市民主体のまちづくり活動がより活発に展開される

政令市への移行による行政サービスの高度化

- ・ 合併によるスケールメリットや政令市への移行により専門組織や専門サービスが充実し、これまでよりも高い水準のサービスを受けられる
- ・ 県が有する事務権限の多くが新市に移譲されることにより、行政内部の手続きが簡素化され、市民向けの窓口サービス等において迅速化が図られる

都市としてのステータス（地位）の向上と「愛着と誇り」の実感

- ・ 現行の13の政令指定都市と並び称されることで、全国的な知名度とイメージが大きく向上し、都市としての情報発信力が高まる
- ・ 事業所等の立地や各種イベントの誘致の機会が拡大し、経済・文化等の交流の活性化に資する
- ・ これらを通じて、市民が自分たちのまちにさらなる「愛着と誇り」を実感できる

（２）解決すべき課題

身近できめ細やかなサービスの水準の維持

- ・ 政令市への移行に伴い、職員の削減や施設の統廃合等の行政効率化を思い切って進めなければならない一方で、市民と役所の距離が遠くなったり、きめ細かなサービスの提供が困難になったりしないよう、配慮が求められる

区役所や地区センターを効果的に設置することで、市民が引き続き身近な場所で窓口サービスを受けることができ、かつ、それぞれの区や地区の実情に合わせたきめ細やかなサービスを受けることができるようにする必要がある

税金、使用料、手数料等の市民負担の適正化

- ・ 合併を契機に税金、使用料、手数料等の水準を5市1町間で統一する必要があることから、一部の市町では税率の増加や新たな課税等が生じるおそれがあるため、過度の財政負担が生じない範囲で、市民負担の適正化を図ることが求められる

行財政の効率化を徹底することで市民負担の増加を最低限に抑えるとともに、水準の引き上げが必要なものについては段階的な移行措置を講じる必要がある

新市における拠点と周辺地区との格差拡大の防止

- ・ 新市における拠点と周辺地区との間で整備水準の格差が拡大するおそれがあるため、拠点への集中投資と周辺地区への分散投資とのバランスをどのように保つかが課題である

5市1町間の均衡に配慮した土地利用戦略を踏まえ、既存政令市や周辺他都市

との競合を視野に入れつつ、メリハリのある集中投資と分散投資を行う必要がある

自然環境の保全に十分配慮した開発の推進

- ・ 広大な開発余地を有する新市において大規模開発事業が数多く展開されるため、自然景観の喪失や生態系への悪影響が生じないような対策が求められる
大規模開発事業における環境影響評価の徹底、適切なゾーニングによる自然景観の保全等により、自然環境に十分配慮したうえで開発を進める必要がある

旧来のコミュニティや文化の保全

- ・ 政令市への移行に際しては、旧来のコミュニティや文化が損なわれることのないよう、地域・地区の枠組みを適切に設定することが求められる
地域特性に応じた区役所の区割りの設定や地区センターの設置について、合併協議の段階から慎重に検討を進める必要がある

2 おわりに

国と地方を通じての財政難、地方分権、そして三位一体の改革。現在の地方行財政をとりまく環境の変化は著しい。なかでも財政難への対応が喫緊の課題であることは、すでに国民全体に強く認識されている。人件費や事業費を節減し、無駄を省いたスリムな行政によって歳出の削減に努めなければならないのは当然としても、長期的な観点で「地域経営」をとらえたとき、歳出を制するだけではかえって状況が悪化する可能性がある。

当地域は幸いにも、全国的に人口減少が懸念されている中であって、人口が着実に伸び続けている。そして、年齢構成も比較的若いのが特徴である。また、幹線道路や鉄道などの都市基盤整備も数多く計画されており、首都圏近郊の都市として今後さらなる発展が期待される。加えて、交通利便性の高い地区に多くの未利用地を有しているなど、依然として開発の余地が大きい。これらの条件を最大限に活用することによって、歳入の増加に向けた戦略を長期的な観点から行っていくことも重要である。

もちろん、その際に忘れてはならないのは、高度成長期やバブル期に全国で展開されたような、無秩序な都市化や乱開発は避けなければならないということである。子どもや孫の世代まで長期的に持続し、環境への負荷が低い都市のあり方を徹底して考えていく必要がある。「私たちが創る 持続的発展が可能な スマートライフ都市」という将来像は、こうした考え方に基づくものである。

しかし、本報告では、当地域が現在「若い」都市であるがゆえに、今後急激に押し寄せるであろう高齢化への対策が課題であること、また、首都圏の他都市に比較すると人口増加率や産業集積、さらには財政の自立度の点において劣勢であることなど、当地域の弱みも新たに認識された。

強みを活かし弱みを克服する方策は、地域特性や社会経済状況によって異なる。その中で、当地域はどのように対応していくのか。本報告はこうした問題意識に基づいて、5市1町の合併を持続的発展に向けた手段の一つとしてとらえ、あるべきシナリオを検討したものである。

さらに、時代の変化は行政のみならず、地域や住民のあり方に対しても変革を促す。戦後、わが国は、すべての国民に最小限の生活水準を保障する、いわゆるナショナル・ミニマムの実現を掲げ、本来、地域で担っていた防災や防犯、介護、子育てなどを行政サービスとして取り込んできた。それによって全国が迅速に平均的な水準を達成できたことは確かであるが、個人の多様なニーズやサービスの質の向上にきめ細かく対応しなければならない時代においては、公平性と平等性が厳しく要求される行政サービスには自ずと限界がある。

一方で、地域での活動は、家庭や職場以外での自己実現の場所として、「生きがい」や「喜び」が得られる機会として、多くの人々が関心を寄せている。こうした中で、間も

なく定年退職を迎える団塊の世代が地域に与える活力も計り知れないだろう。本報告において、市・区・地区センターの機能分担についてあえて3パターンを提示したのは、市と地域、さらには住民と行政の役割分担を再構築しなければならないという、いわば時代の要請を認識した結果である。

行政も変わる。地域も変わる。そして住民も変わる。そうした転換期における地域の姿を見つめ直したとき、当地域の「合併」という選択肢は、地域社会における将来の夢と希望を、そして今を生きる私たちに大きな責任を想起させるのではないだろうか。

本報告に提示した新市の将来構想は、当地域の強みを活かし、弱みを克服する機会であるばかりでなく、「政令市」という一つのブランド力を借りながら、「自立」が厳しく問われる地域主体の時代をいかに生き抜くかを描いた「挑戦」のシナリオでもある。これが、当地域の合併及び将来のまちづくりに関する議論に一石を投じるものとなれば幸いである。