北海道市町村合併推進構想
本 編

平成18年7月

北 海 道

はじめに

北海道では、平成１１年7月に改正施行された「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、「旧合併特例法」という。）の下、２１２市町村の約7割に当たる１５７市町村が合併協議に参加し、市町村合併について積極的な検討が行われてきました。その結果、旧合併特例法の経過措置が期限を迎える平成１８年3月末までに全市町村の4分の１に当たる５３市町村が合併を決断し、２１の新たな自治体が誕生したところです。

また、様々な事情により合併に至らなかった地域においても、それぞれの市町村長のリーダーシップの下、地域の将来を展望しながら、市町村合併について真摯な議論が行われたところであり、私としては、これまでの市町村関係者や道民の皆様のご努力やご尽力に対し、心より敬意を表する次第です。

わが国の地方自治制度は、平成１２年に施行された地方分権一括法を契機に、分権型社会の推進に向けて大きな転換が図られました。これからの市町村には、住民に身近な事務は住民に最も身近な市町村が担うという考え方に基づき、これまで以上に自立性の高い総合的な行政主体となることが求められています。

とりわけ、北海道では全国より早く人口減少が始まり、全国を上回る速さで少子・高齢化が進むとともに、財政状況も厳しさを増すなど、市町村を取り巻く状況は大きく変化しています。こうした中で、それぞれの市町村が、「自己責任」と「自己決定」という地方分権の理念に立脚して、今後とも住民に必要な行政サービスを提供し続けていくためには、行政体制そのものの充実・強化を図り、足腰の強い基礎自治体を作り上げていくことが極めて重要であり、そのための手立てとして、市町村合併は最も有効な手段と考えられます。

このため、道としては、「市町村の合併の特例等に関する法律」（以下、「合併新法」という。）の下においても、道内の各地域において自主的な合併協議が円滑に進められるよう、道としての必要な役割を果たしてまいります。

市町村合併は、あくまでも市町村が住民の意向を踏まえて自主的に判断されるべきものです。私としては、市町村や道民の皆様が、それぞれの地域でどのような地域づくりを目指すかという様々な議論を積み重ねていく中で、市町村合併についても選択肢の一つとして積極的に検討され、合併への機運が盛り上がっていくことが望ましいと考えています。

本構想を契機として、地域の住民の皆様が一体となって、地域のあり方についてオープンに議論し、心を一つにして、魅力ある新しいまちづくりに取り組んで下さるよう、心より期待しております。

本構想の策定に当たっては、「北海道市町村合併推進審議会」の委員の皆様をはじめ、市町村関係者並びに道民の皆様から幅広くご意見、ご提言を頂きました。皆様のご協力に深く感謝申し上げます。

平成１８年７月
北海道知事　　高橋　はるみ

目次

序　章　北海道市町村合併推進構想とは　………………………………　2

第Ⅰ章　合併新法の成立と背景
　１　これまでの市町村合併の取組　……………………………　5
　２　合併新法の成立　…………………………………………１１

第Ⅱ章　市町村を取り巻く状況
　１　人口動向と少子・高齢化　………………………………１７
　２　住民の日常生活圏の変化　………………………………２３
　３　本道経済の現状と産業団体の動向　……………………２５
　４　国及び地方の財政状況　…………………………………２９
　５　道内市町村の行財政の現状と将来見通し　……………３１

第Ⅲ章　市町村合併に関する基本的な事項
　１　地方分権時代の基礎自治体のあり方　…………………３５
　２　基礎自治体の充実・強化の手法　………………………３９
　３　市町村合併についての道の基本的な考え方　…………４１
　４　本道における望ましい基礎自治体の規模　……………４３
　５　市町村合併の期間と規模　………………………………５１

第Ⅳ章　構想対象市町村の組合せ
　１　市町村の結びつき　………………………………………５７
　２　北海道の地理的特性に関する配慮　……………………６５
　３　構想対象市町村の組合せ　………………………………７１

第Ⅴ章　市町村合併を推進するために必要な措置
　１　市町村合併を推進するための道の支援　………………７７
　２　合併協議会設置勧告等の制度の活用　…………………７８
　３　合併推進構想の変更　……………………………………７８

序章　北海道市町村合併推進構想とは

1　構想策定の趣意

平成17年4月に施行された合併新法では、地方分権の進展や経済社会情勢の変化に対応した市町村の行政体制を確立するため、旧合併特例法に引き続き自主的な市町村合併を推進することとなり、都道府県は、総務大臣が定めた基本的な指針に基づいて、市町村合併の推進に関する構想を定めることとなりました。

一方、北海道においても、住民の日常生活圏や地域経済圏の拡大、地方分権改革の進展、人口減少や少子高齢化の進行、国・地方を通じた行財政改革の推進など、市町村を取り巻く環境は大きく変化しており、包括的な役割を担うにふさわしい基礎自治体を形成していく観点から、市町村の行財政基盤の充実・強化について、十分な議論や検討をしていくことが避けられない状況となっています。

地方分権の成果を住民にとって真に実りのあるものにするとともに、今後の更なる変化に対応し市町村が住民に必要な行政サービスを提供し続けていくためには、住民の視点に立って、本道の市町村の実態について十分な検討を行う必要があります。

このため、道としては、自主的な市町村合併の推進という法の趣旨を前提とした上で、市町村を取り巻く経済社会情勢の変化、並びに合併新法や法に基づく国の指針等を踏まえながら、基礎自治体の充実・強化の手法の一つである市町村合併についての道の考え方を示し、市町村や道民に対する道としての必要な役割を積極的に果たしていくこととしたものです。

本構想の策定に当たっては、計5回にわたり「北海道市町村合併推進審議会」を開催するとともに、各地域において市町村や住民の皆様との意見交換を行ってきました。本構想では、これらの場で頂いた意見をはじめ、道内の市町村の実態や住民生活の現状を踏まえながら、市町村合併に関する道としての考え方や合併の組合せなどを示しています。

2　構想の性格

■　構想は道から道民への情報提供

本構想は、本道の市町村や住民生活の実情を踏まえた分析に基づき、道として市町村合併の推進に関する考え方を示すものであり、併せて、道から市町村や道民に対し、市町村合併に関する様々な情報を提供するという役割を持つものです。

■　構想は新たな議論の出発点

本構想で示した合併の組合せなどは、地域の客観的情報や透明性のある手法により作成されたものであり、道内の市町村や住民が、地域における自治のあり方について自主的、主体的な検討や協議を行う際の、議論の出発点として活用されることを期待するものです。

■　自主的な取組みは今後も尊重

自主的な市町村合併の推進という合併新法の趣旨に則り、道は、地域住民の意向に基づく市町村の自主的、主体的な検討の結果を最大限尊重することとし、本構想においても適切な対応を図る仕組みとしています。

■　新法下での実現を目指す組合せ

本構想に示した合併の組合せは、地域主権型社会が実現した時の将来の市町村の姿を見据えながらも、５年の時限法という合併新法の性格を勘案し、合併新法の期間内に実現を目指すべき市町村の姿として示すものです。

■　構想に基づき道が支援

本構想に基づき、道は、合併新法の下における支援プランを策定し、合併協議や合併に伴うまちづくりに対する支援を行います。

3　構想の期限

本構想の期限は、合併新法が効力を失う日までとします。

第Ⅰ章
合併新法の成立と背景

1　これまでの市町村合併の取組

平成の大合併に至る道筋

わが国の市町村は、明治初期に戸籍事務を処理するために設置された団体を、その原型としています。その後、明治21年に公布された「市制町村制」によって、小学校事務の処理を目的に300戸から500戸を標準として「明治の大合併」が行われ、町村を近代的自治行政の担い手とするための礎が築かれました。

北海道では、開拓の歴史的経緯から他府県とは異なる自治制度の変遷を辿っており、明治2年に開拓使、明治19年に北海道庁（国の機関）が置かれた後、明治32年から明治35年にかけて北海道区制、北海道一級町村制、北海道二級町村制が相次いで施行されました。やがて、北海道区制は大正11年に廃止されて市制が施行され、昭和18年の北海道一・二級町村制廃止、それに続く昭和21年の指定町村制廃止を経て、本道の自治制度はようやく他府県と同様の制度となりました。

ア　昭和の大合併

第二次世界大戦後に制定された日本国憲法の下では、地方自治の確立が大きな課題となり、新制中学校の設置管理をはじめ、消防、社会福祉や保健衛生など、住民生活に直結する多くの事務が住民にとって身近な市町村で行うものとされました。しかしながら、当時の町村の中には、その規模が著しく小さく、これらの事務を適切に処理するための行財政上の基盤を欠く町村も見られたことから、新たな事務権限を能率的に処理するための受入体制の整備が必要となりました。

このような背景から、昭和28年に「町村合併促進法」が議員立法により制定され、いわゆる「昭和の大合併」が国や都道府県の主導により進められることとなります。この「町村合併促進法」は、新制中学校を合理的に運営できる人口規模を念頭に人口8千人を標準として町村合併を進めるというもので、国と都道府県に町村合併を促進するための本部を設け、3年間の時限立法として計画的に町村合併が進められました。その後、昭和31年には、「町村合併促進法」の下で合併した新市町村の健全な発展と、未だ合併していない町村の合併を強力に促進することを目的として、「新市町村建設促進法」が施行され、さらに合併が進められました。

この結果、町村合併促進法が施行された昭和28年10月から新市町村建設促進法が一部失効となった昭和36年6月までに、全国の市町村数は9,868市町村から3,472に減少し、約3分の1に再編されます。しかしながら、北海道では、市町村形成の歴史が浅く、既に一定の規模を有していたことなどから、市町村数の減少は278から224と19.4%に止まりました。

イ　昭和の大合併以降の経緯

平成の大合併の土台となった「市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）」は、市町村行政の広域化の要請への対応を目的として、昭和40年に施行されました。この法律では、市町村合併の障害を除去するための特例措置が定められ、本道では、昭和41年の富良野町と山部町の合併から、昭和48年の函館市と亀田市の合併まで、8地域で合併が行われています。この結果、この法律の施行時に220あった市町村は212に再編されましたが、その後、道内では約30年間にわたり市町村合併は行われませんでした。

この旧合併特例法は、10年間の時限立法として施行され、昭和50年、60年にそれぞれ10年間の期間延長が行われました。平成7年には、3度目となる10年間の期間延長が行われますが、この時、法の趣旨・目的に「自主的な市町村の合併を推進する」という文言が初めて明示され、政府の合併政策はゆるやかに推進の方向に転換し始めました。

その後、地方分権改革の進展とともに市町村合併の必要性の認識が急速に高まり、地方分権推進委員会の4次にわたる勧告や第25次地方制度調査会の答申などを経て、平成10年5月に閣議決定された地方分権推進計画に、市町村の合併等の推進が明記されることとなりました。

平成11年7月には、いわゆる地方分権一括法が成立し、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」とも言われる地方分権改革が始動することとなります。このとき、市町村合併に関しても、政府の政策として一気に推進姿勢が打ち出され、合併算定替の期間延長や合併特例債の創設、地域審議会の設置などを内容とする旧合併特例法の一部改正が行われました。これにより、いわゆる「平成の大合併」が幕を明けることとなります。

旧合併特例法の改正

合併特例法の一部改正を含む地方分権一括法案は、平成11年7月に成立し、公布と同時に施行されました。この改正により、旧合併特例法に盛り込まれた特例は、次のようなものでした。

合併協議会の設置の促進

●住民発議制度の拡充
全ての関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合には、各市町村長に対し合併協議会設置協議について議会への付議を義務付け
●都道府県知事による合併協議会設置の勧告
知事が公益上必要と認める場合に関係市町村に合併協議会の設置の勧告をする場合には、関係市町村の意見を聴き、勧告したことを公表

財政措置の拡充

●普通交付税の算定の特例(合併算定替)の期間の延長
合併から10か年度(従来の2倍)は合併しなかった場合の普通交付税の額を保障
その後5年度間で激変緩和
●合併特例債の創設
市町村建設計画に基づく次の事業で特に必要と認められるものは、10か年度に限り地方債を充当
元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入
① 一体性の速やかな確立・均衡のある発展のための公共的施設の整備事業等
② 地域住民の連帯の強化・旧市町村の区域の地域振興等のための基金の積立て

旧市町村単位の振興

●地域審議会の設置
合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、新市町村長の諮問により審議又は意見を述べる審議会(地域審議会)を置くことが可能

合併に消極的となる事項への対応

●議員年金に関する特例
合併がなければ議員共済年金の受給資格(在職12年以上)を満たした者に年金受給資格を付与
●市となるべき要件の特例
市と市、市と町村の新設合併で要件を備えない場合でも市となることが可能

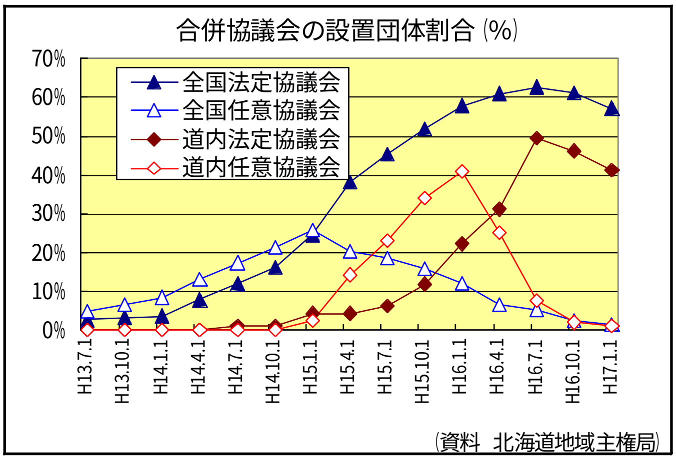
また、合併特例法の一部改正後、各都道府県は、国が示した「市町村の合併の推進についての指針」を受け、合併パターンや合併後の人口規模の類型、市町村の行財政の現状と今後の見通しなどを内容とする「市町村合併推進要綱」を策定しました。北海道においては、平成11年8月に設置した「北海道市町村合併推進要綱検討委員会」からの報告を踏まえ、平成12年9月に、93の合併パターンを含む「北海道市町村合併推進要綱」を策定しています。

旧法下における合併協議の進展

旧合併特例法の下、全国では平成13年頃から合併協議会の設置が進み、平成15年1月に任意協議会の設置数がピークとなります。その後、徐々に任意協議会から法定協議会への移行が進み、旧法の期限まで残り2年となった平成15年4月1日時点では、法定協議会と任意協議会に参加している市町村数は1,866市町村と全市町村の58.5%を占めていました。

一方、北海道では、平成14年4月に道内で初めての協議会となる「釧路市・釧路町合併協議会」が法定協議会として設置されました。その後、各地域において任意・法定の協議会が設置されますが、平成15年4月1日時点では、法定協議会が2地域9市町村、任意協議会が6地域30市町村と、両者を合わせても8地域39市町村(構成市町村数割合18.4%)に止まっていました。

道内における任意協議会の設置数がピークとなったのは平成16年1月1日時点で、全国より1年遅れていました。



(資料 北海道地域主権局)

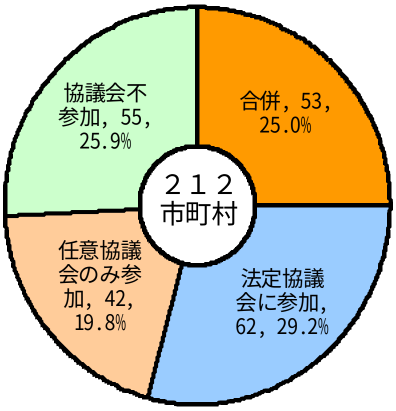
旧法下における道内の合併協議の状況

旧合併特例法の下、道内では39の法定協議会が設置され、合併に係る協議が行われました。このうち21地域では合併の合意に達し、既に新たな自治体としての歩みを進めています。一方、残りの18地域では、協議が整わず協議会は解散しました。

任意又は法定の協議会に参加した市町村は、157市町村と全市町村の74%に上り、結果として合併に至らなかった地域においても、市町村合併について真摯な議論が行われました。また、残る55市町村は協議会に参加していませんが、これらの地域においても合併問題の研究会等が設置されるなど、実際には道内のほとんどの市町村において合併の検討が行われていました。

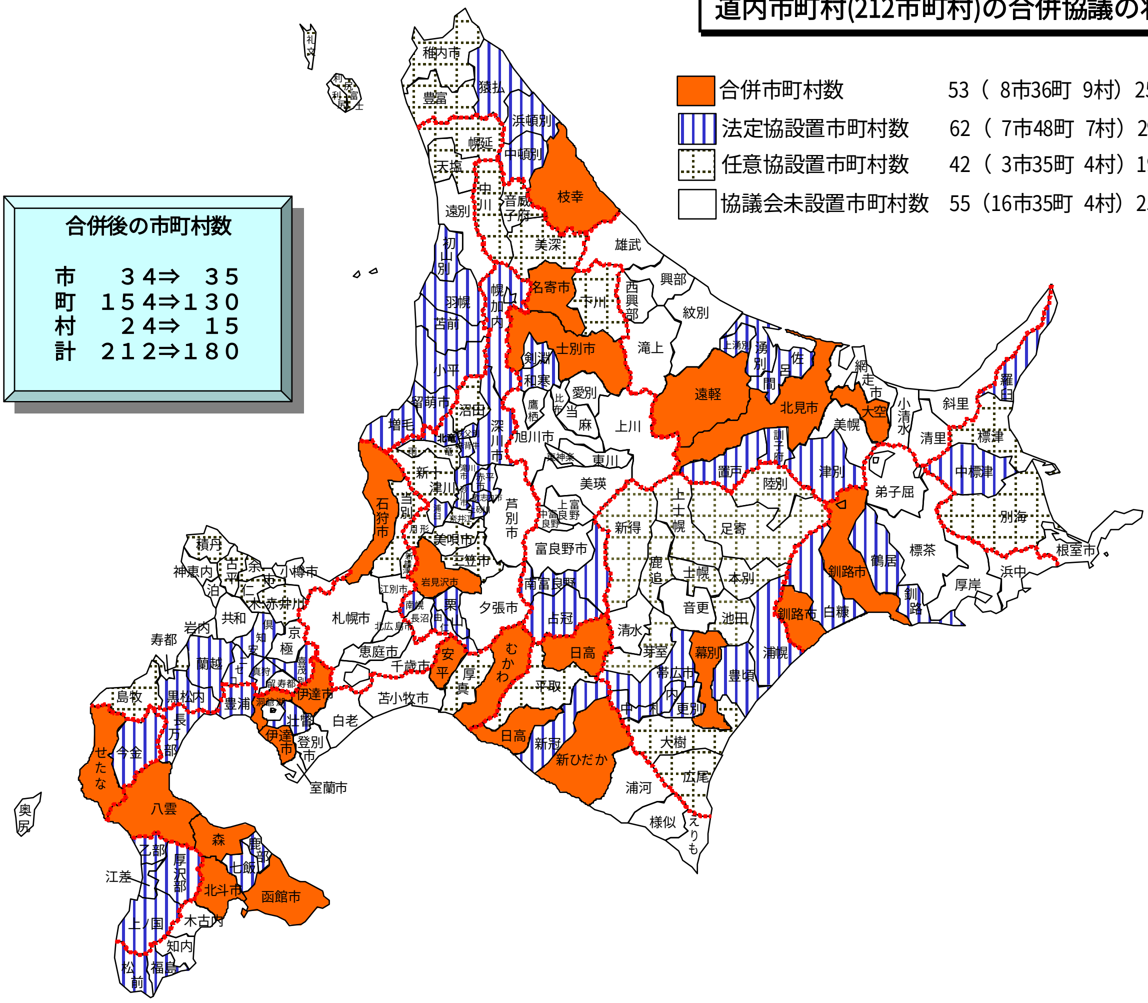
なお、旧合併特例法の下で合併を選択した市町村は、道内全市町村の4分の1にあたる53市町村に上り、道内の市町村数は、平成18年3月末時点で35市130町15村の合計180となっています。

<道内市町村の協議会参加状況>



（資料　北海道地域主権局）

道内市町村(212市町村)の合併協議の状況



合併市町村数	53（ 8市36町 9村）	25.0%
法定協設置市町村数	62（ 7市48町 7村）	29.3%
任意協設置市町村数	42（ 3市35町 4村）	19.8%
協議会未設置市町村数	55（16市35町 4村）	25.9%

合併後の市町村数

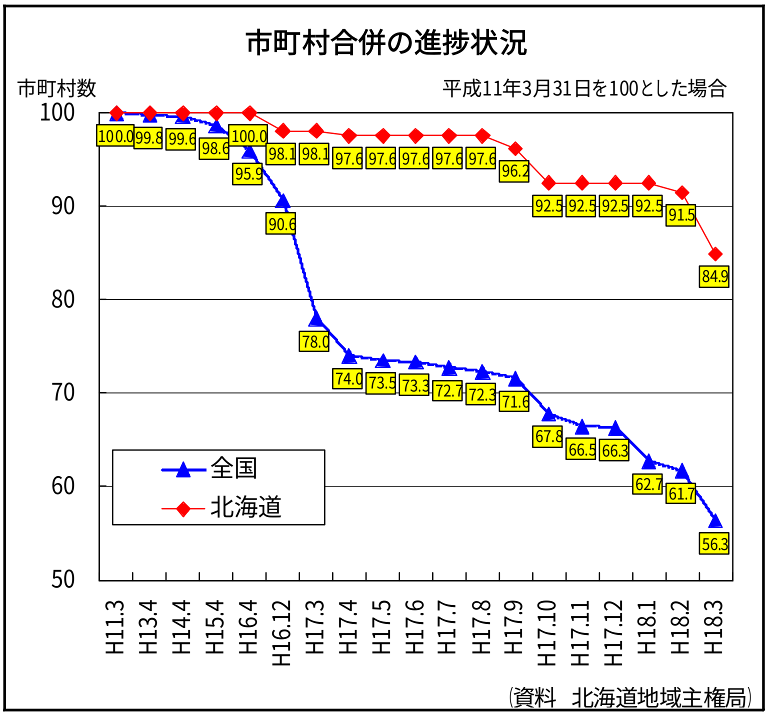
市	３４⇒ ３５
町	１５４⇒１３０
村	２４⇒ １５
計	２１２⇒１８０

合併による市町村数の減少

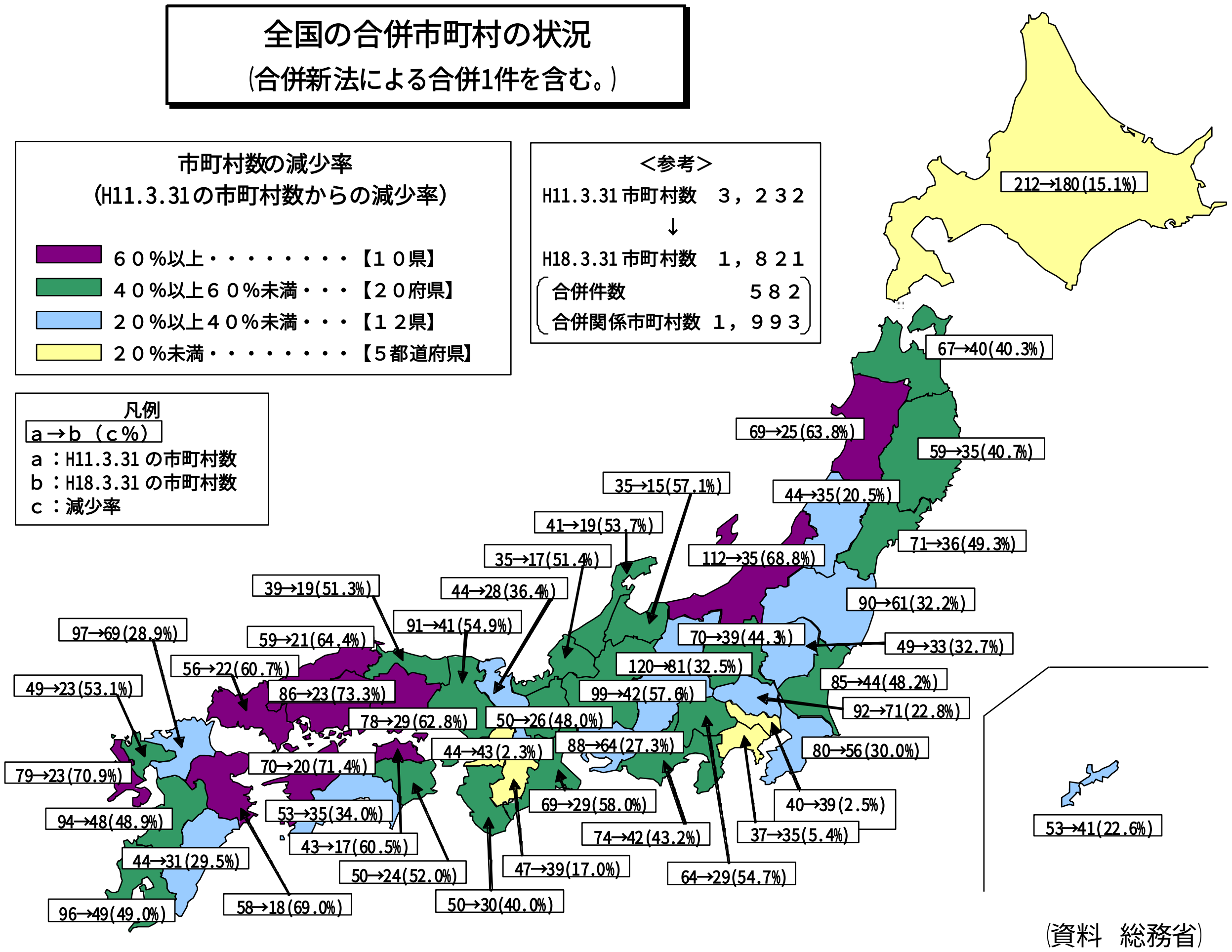
全国の市町村数は平成11年3月末現在3,232市町村でしたが、旧合併特例法の期限となる平成17年3月末時点で既に22%減少し、一年後の平成18年3月末には1,821市町村（合併新法による合併1件を含む。）と43.7%減少しました。また、合併関係市町村数は、1,993市町村に上り、全市町村の62%を占めていました。

この状況を都道府県別に見ると、減少率は広島県の73.3%を筆頭に9県で60%以上となっており、21県で40%から60%となっています。

北海道では、合併協議会の設置時期が遅かったことなどから、平成17年3月末までの減少率は2%に過ぎませんでした。その後、平成18年3月末までに32市町村減少しますが、その減少率は15.1%と全国で4番目に低い値となっています。



全国の合併市町村の状況
（合併新法による合併1件を含む。）



（資料　総務省）

第Ⅰ章　合併新法の成立と背景

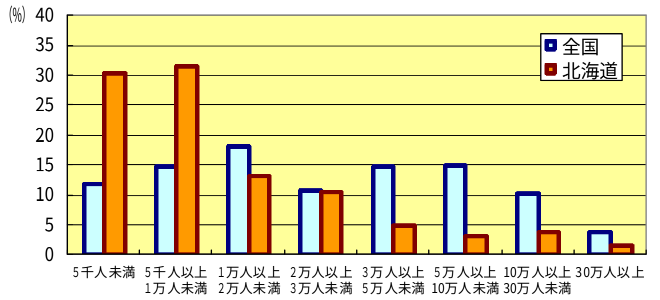
市町村の人口規模

市町村合併の進展に伴い、全国の市町村の平均人口は、平成11年3月末から平成18年3月末までに79.3%増加し、65,234人（東京都特別区を除く）となりました。一方、北海道では、同じ時期に17.6%増加し、31,573人となりました。これにより、全国との平均人口比は1.3倍から2.1倍へと拡大しました。

また、全国では、特に小規模な市町村の合併が進みました。平成11年3月末時点では全市町村の47.6%に当たる1,537市町村が人口1万人未満でしたが、平成18年3月末には489市町村となり、その割合は26.8%まで減少しました。一方、道内では、平成11年3月末から平成18年3月末までに人口1万人未満の市町村は144市町村から112市町村に減少しましたが、依然として道内全市町村の62.2%を占める状況にあります。

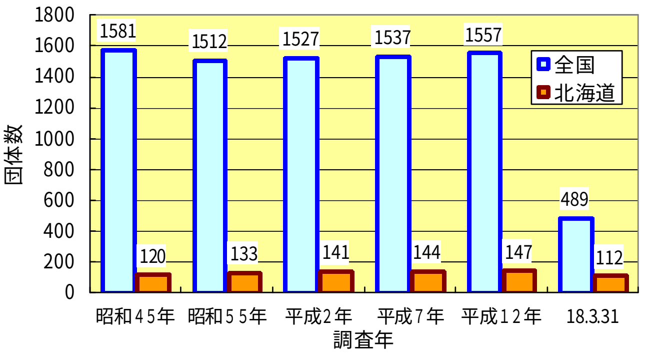
本道は、これまでも全国と比較して人口1万人未満の市町村の割合が極めて高い状況にありましたが、平成18年3月末にはこの状況がより顕著になり、全国の人口1万人未満の市町村のうち22.9%（112市町村／489市町村）を北海道が占める状況となっています。

人口規模別市町村の割合（H18.3.31現在）



※　平成12年国勢調査人口ベース　（資料　北海道地域主権局）

国勢調査人口1万人未満の市町村数の推移



（資料　北海道地域主権局）

市町村の面積規模

市町村合併の進展に伴い、市町村の面積規模は総じて拡大しています。全国の市町村の平均面積は、平成11年3月末から平成18年3月末までに115㎢から204㎢に増加し、増加率は77.4%となっています。一方、北海道では、平成11年3月末から平成18年3月末までに370㎢から435㎢に増加しますが、増加率は17.6%となっています。

これまで北海道の市町村は、面積規模の大きさが一つの特徴であり、その平均面積は、全国の都道府県の中で最大でした。しかしながら、市町村合併の進展により、全国と北海道の面積規模の差は縮小し、道内市町村の平均面積は、秋田県、岩手県に次ぐ3番目となりました。

都道府県別1市町村当たりの平均面積

平成11年3月31日時点

順位	都道府県名	市町村数	平均面積（km^2）
1	北　海　道	*212*	*370*
2	岩　手　県	59	259
3	山　形　県	44	212
4	宮　崎　県	44	176
5	秋　田　県	69	168
6	福　島　県	90	153
45	沖　縄　県	53	43
46	埼　玉　県	92	41
47	東　京　都	40	39
	全　　　国	3,232	115

平成18年3月31日時点

順位	都道府県名	市町村数	平均面積（km^2）
1	秋　田　県	25	464
2	岩　手　県	35	437
3	北　海　道	*180*	*435*
4	広　島　県	23	369
5	新　潟　県	35	359
6	大　分　県	18	352
45	埼　玉　県	71	53
46	大　阪　府	43	44
47	東　京　都	39	40
	全　　　国	1,821	204

（資料　北海道地域主権局）

※ 総務省の公表平均面積は、交付税面積を使用しており、各都府県の市町村分の交付税面積が把握できないため、本表は、次により作成している。
合併市町村にあっては、総務省で公表している合併後の数値、他市町村にあっては、平成12年10月1日ベースの国土地理院の面積による積み上げ数値で作成。

また、これまで全国最大の面積を有していた道内の足寄町（1,408.1㎢）は、平成18年3月末時点では4番目となりました。旧法下の合併により、これを上回る規模の市町村が、高山市（2,179㎢）をはじめ、全国に3団体誕生しています。

市町村の面積（上位4団体）

県名	市町村名	合併関係市町村	方式	人口（人）	面積（km^2）
岐阜県	高山市	高山市ほか9町村	編入	97,023	2,179
静岡県	浜松市	浜松市ほか11市町村	編入	786,306	1,511
栃木県	日光市	日光市ほか4市町村	新設	98,143	1,450
北海道	足寄町	－	－	8,871	1,408

（資料　北海道地域主権局）

北海道における旧法下の合併協議の特徴

北海道における旧法下の合併協議の特徴として、一つの合併協議に参加した市町村が少なかったことが挙げられます。合併に関係した市町村の数は、北海道を除く全国の平均が3.6団体であるのに対し、北海道の平均は2.5団体でした。また、全国では2団体による合併は全体の約4割であったのに対し、北海道では21地域中14地域と約7割を占めていました。解散した法定協議会を含めても、道内の法定協議会の平均構成団体数は2.7団体と少なく、始めから少数の団体による合併協議が多かったと言えます。

道内法定協議会の構成市町村数

区　分		協議会構成団体数					
		2	3	4	5	6	平均
合併成立協議会	21	14	4	2	1	－	2.5
解散した協議会	18	9	5	1	2	1	2.9
合　計	39	23	9	3	3	1	2.7

（資料　北海道地域主権局）

また、北海道では、平成16年度に旧合併特例法及び地方自治法の改正により制度化された地域自治組織の仕組みが多く活用されています。

平成17年3月31日までに市町村合併の申請を都道府県知事に行った地域のうち、合併特例区又は地域自治区を設置する地域は、北海道を除く全国では約9%に過ぎませんが、北海道では約38%を占めています。

全国でも、合併市町村の面積規模が大きくなるに従って地域自治組織の設置率が高くなるという傾向が見られますが、市町村の面積規模が大きい北海道においては、特にその必要性が高かったものと推察されます。

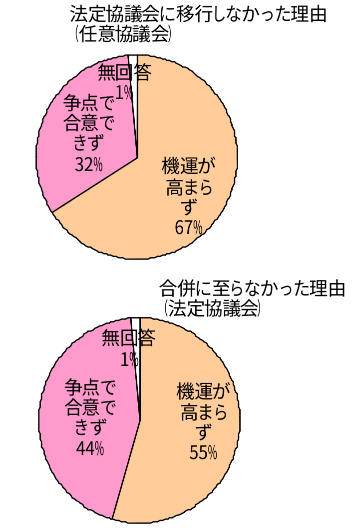
合併市町村の面積別合併特例区・地域自治区設置予定状況

合併市町村面積	北海道 市町村数 a	北海道 合併特例区	北海道 地域自治区	北海道 合計 b	北海道 b/a (%)	全国（北海道を除く） 市町村数 a	全国 合併特例区	全国 地域自治区	全国 合計 b	全国 b/a (%)
370km²未満	4	－	－	－		371		19	19	5.1
370～740km²	9	2	4	*5	55.6	139	3	15	18	12.9
740～千km²	2	－	－	－		36		9	9	25.0
千km²以上	6	1	2	3	50	14		3	3	21.4
合計	21	3	6	*8	38.1	560	3	46	49	8.8

※　H11.4.1～H18.3.31の合併市町村　（資料　北海道地域主権局）
※　合併特例区と地域自治区を併用する地域があるため、内訳の和と合計は一致しない（*で表示）

道では、旧法下における道内市町村の合併協議の実情を把握・検証するため、平成17年6月に207市町村に対しアンケート調査を実施しました。この中で、任意協議会に参加した市町村のうち法定協議会へ移行しなかった市町村や、法定協議会に参加した市町村のうち合併に至らなかった市町村に、その理由を尋ねた質問では、いずれも過半数以上が「合併の機運が高まらなかった」と回答しています。

合併協議の破綻の理由としては、一般的には、新市町の名称、本庁舎の位置、議員の身分の扱い、建設計画など、協議の整わなかった争点が取り上げられますが、北海道においては、このような争点に至る前の段階で、合併の機運が高まらなかった状況にあったと推察されます。

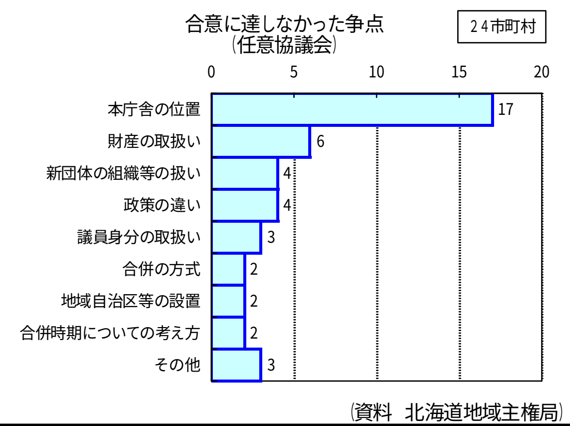


（資料　北海道地域主権局）

また、「争点で合意できず」と回答した市町村が挙げた具体的な理由は、任意協議会においては「本庁舎の位置」が圧倒的に多く、一方、法定協議会においては「新まちの名称」、「組織・支所などの扱い」、「建設計画の内容」、「議員身分の取扱い」など様々でした。すなわち、本道では「本庁舎の位置」で合意に達した地域が法定協議会に移行する傾向があったと考えられます。

法定協議会の争点は、地域の実情に応じまちまちでしたが、合併を実現するためには、関係市町村の合意形成が不可欠であることから、このような争点を調整する仕組みの必要性を示唆していると言えます。

また、アンケート調査においては、旧法下での協議会の検証に関するもののほか、本構想の策定に当たっての意見を各市町村から頂いていますが、「道のスタンスを明示すること」との意見が33件、情報提供に関する要望が16件ありました。このように、北海道で旧法下での合併が進まなかった背景としては、道から市町村などに対する情報提供が不足していたことが一つの要因であったことが指摘されています。



（資料　北海道地域主権局）

2　合併新法の成立

第 27 次地方制度調査会における審議経過

平成13年11月、第27次地方制度調査会が発足し、「基礎自治体のあり方」、「大都市のあり方」、「都道府県のあり方」の3つの論点にわたって調査審議が行われました。このうち「基礎自治体のあり方」に関しては、旧合併特例法の期限が平成17年3月末までとなっていることを見据え、特例法の期限経過後の基礎自治体のあり方について調査審議が行われました。

平成14年11月には、この調査会の西尾委員により、「今後の基礎自治体のあり方について（西尾私案）」として答申の方向性が示されます。このうち、旧合併特例法後の基礎自治体のあり方に関する具体的な方策については、次のような内容となっていました。

合併特例法期限到来後の基礎自治体のあり方

現行（旧）合併特例法の失効後は、同法と異なる発想の下に、一定期間さらに強力に合併を推進

新しい法律の下での合併推進の方策

合併により解消すべき市町村の人口規模を法律上明示し、都道府県や国が当該人口未満の市町村の解消を目指して財政支援策によらず合併を推進

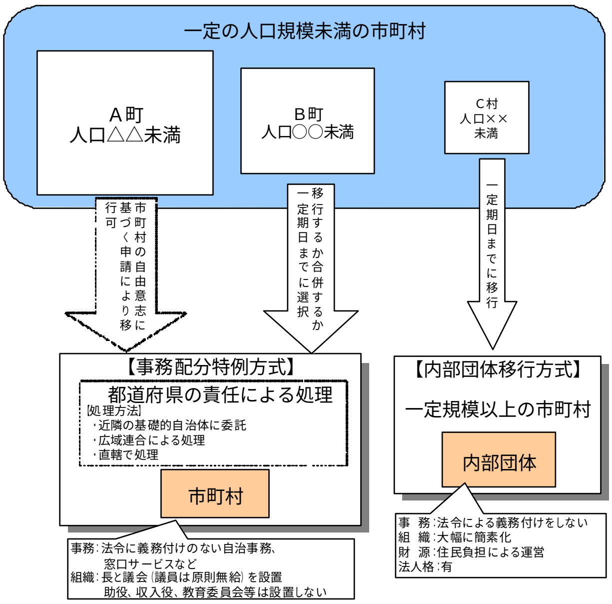
地域自治組織の創設

基礎自治体内部における住民自治を確保する方策として内部団体としての性格を持つ自治組織を基礎自治体の判断で必要に応じて設置することができるような途を開くことを検討

合併困難市町村の扱い

新法の期間が経過した後、それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体について、事務配分特例方式、内部団体移行方式又はその両方により対応する案などを検討

合併困難な市町村の扱い（西尾私案）



その後、平成15年4月の中間答申を経て、平成15年11月に、第27次地方制度調査会の最終答申である「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」が内閣総理大臣に提出されました。

最終答申の内容は、「旧合併特例法の失効後は新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促すこと」、「新法においては都道府県が市町村合併に関する構想を策定すること」、「地域自治組織の制度を創設すること」及び「合併困難な市町村に対する特別の方策を検討すること」などを柱としていました。このうち、新法下での合併推進方策や地域自治組織については、平成16年5月に成立した合併関連三法において制度化されています。

また、都道府県が策定する構想の対象は、旧法下で合併に至らなかった小規模な市町村など、なお合併が期待される市町村とされ、小規模な市町村としては、おおむね人口1万人未満を目安とすることが明記されました。

新法下での合併推進方策（最終答申より抜粋）

新法においては、自主的な合併を推進するため、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する審議会等の意見を踏まえて市町村合併に関する構想を策定することとすべきである。

上記の構想は、現行の合併特例法の下で合併に至らなかったが、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象とすべきである。

（中略）

なお、都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね1万人未満を目安とすることとするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要である。

合併関連三法の成立

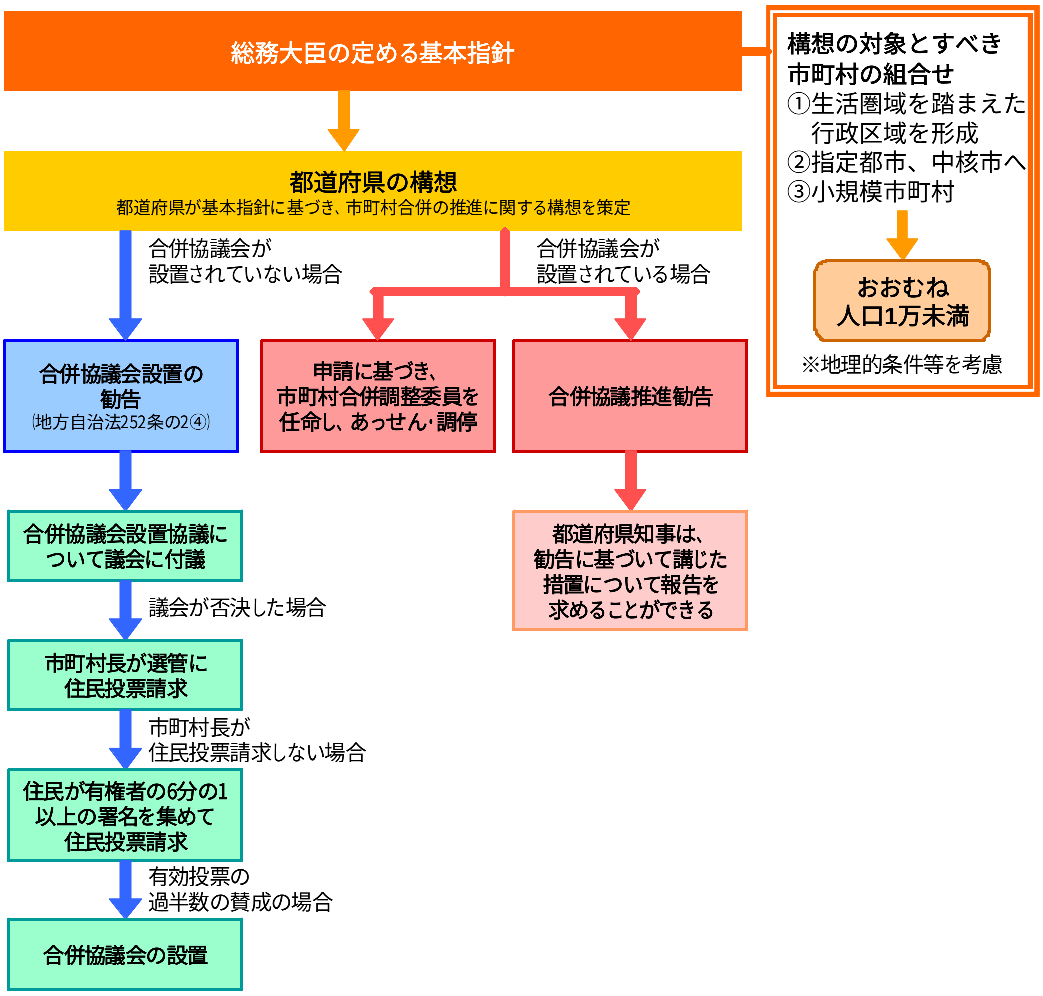
平成16年5月19日、第27次地方制度調査会の答申を踏まえる形で「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」、「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（改正合併特例法）」、「地方自治法の一部を改正する法律（改正自治法）」、いわゆる合併関連三法が成立し、同月26日に公布されました。

このうち、改正合併特例法には、平成17年3月末までとされていた適用期限に経過措置が設けられ、平成17年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、平成18年3月31日までに合併した市町村については、旧合併特例法の規定を適用する措置が講じられました。この経過措置の適用対象となる合併市町村は、全国581件の合併市町村中、半数以上の324件に上っており、道内においても21件の合併市町村中、函館市を除く20件が経過措置の適用を受けています。

合併新法に基づく市町村合併推進のための方策

合併新法においては、国の定めた基本指針に基づき、都道府県が市町村合併推進審議会の意見を聴いて構想を策定することや、その構想に基づき、合併協議会の設置勧告、合併協議会に係るあっせん及び調停、合併協議推進の勧告等の措置を都道府県が講ずることができることなどが定められ、自主的な市町村の合併を進める上で、都道府県の役割が重みを増すこととなりました。

平成17年5月に国が公表した「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」には、構想に盛り込むべき事項などが示され、その中で、構想の対象市町村となる小規模な市町村としては、おおむね人口1万人未満を目安とすることが明記されました。ただし、地理的条件や人口密度、経済事情のほか旧法の下で合併を行った経緯について考慮することが、併せて示されています。



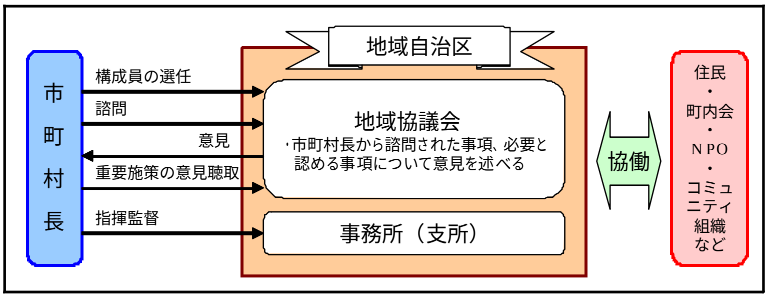
地域自治組織

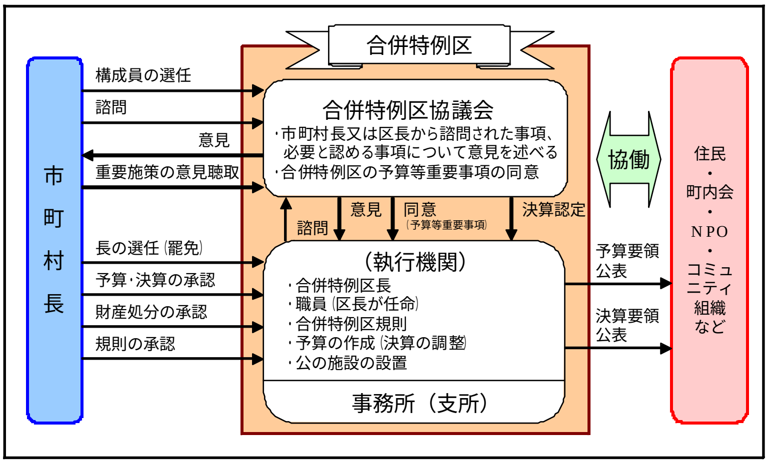
合併関連三法では、地域自治組織の制度として、改正自治法において「地域自治区」が、合併新法及び改正合併特例法において「合併特例区」が、それぞれ制度化されました。

「地域自治区」は、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して市町村の判断により設置することができる制度であり、地域の意見を取りまとめて行政に反映する「地域協議会」と市町村の事務を分掌する「区の事務所」を置き、住民との連携を図りながら住民に身近な事務を処理する仕組みです。なお、合併に際して地域自治区を置く場合は、法人格は有しないものの、特別職の区長を置くことができるなどの特例が設けられています。

また、「合併特例区」は、合併に際して合併市町村の協議により旧市町村単位に法人格を有する区を一定期間（5年以下）設置できる制度であり、特別職の区長及び合併特例区協議会を置き、住所の表示にその名称を冠するなどの特例が設けられています。

なお、改正合併特例法は平成16年11月に施行され、地域自治区の特例や合併特例区の制度は、旧法下で合併した市町村も活用することが可能となりました。



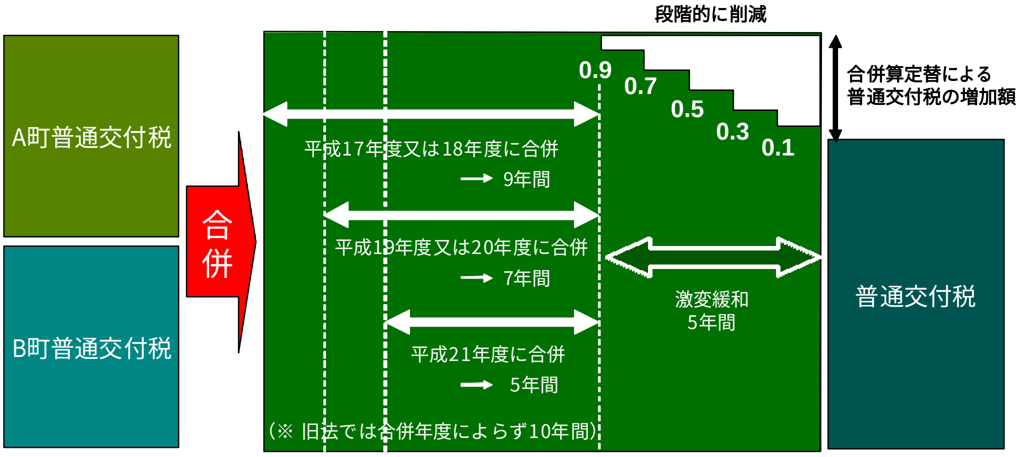


合併新法における特例措置

合併新法においては、旧合併特例法に引き続き、地方税の不均一課税、議会の議員の在任に関する特例、職員の身分取扱い、人口3万人以上を有すれば市となることができる特例等の措置が講じられました。一方、旧法で設けられていた合併特例債は廃止されましたが、普通交付税における合併補正や、普通交付税の算定の特例（合併算定替）などの特例措置は、期間の縮減などはあるものの、基本的には継続されています。

合併算定替とは、合併後も合併がなかったものと仮定して毎年算定した合併前の団体の普通交付税の額の合計額を保障する制度であり、普通交付税の合併補正は、合併直後の臨時的経費が普通交付税で措置される制度です。旧合併特例法では、合併算定替の適用期間は合併年度から10年（＋激変緩和5年）となっていましたが、合併新法では合併年度に応じて9年（＋激変緩和5年）から5年（＋激変緩和5年）に段階的に短縮され、合併年度が早ければ早いほど有利な仕組みとなっています。

普通交付税の算定の特例（合併算定替）

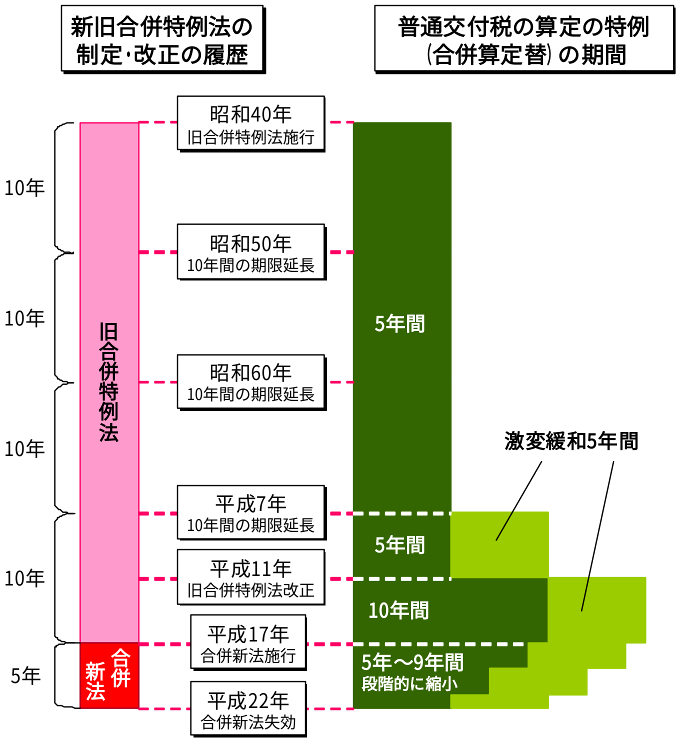


合併新法の期間

旧合併特例法は、昭和40年に制定されて以後、昭和50年、昭和60年、平成7年にそれぞれ10年間の期間延長が行われてきました。平成11年には、地方分権一括法の成立に伴い合併推進政策が強化され、国による財政措置の拡充などを内容とする法改正が行われています。その旧合併特例法は平成17年3月末に期限を迎え、失効することとなりました。

替わって新たに施行された合併新法は、これまでとは異なり、その期間は5年間となっています。また、平成11年の改正で拡大された普通交付税における財政支援も、徐々に縮小される内容となっています。

国による財政支援をはじめ、新旧の合併特例法で講じられた様々な特例は、いずれも時限を限って設けられた制度であることに留意する必要があります。



合併新法の土台となっている第27次地方制度調査会においては、旧法下で合併に至らなかったものの、なお合併が行われることが期待される市町村について、一定期間自主的な合併を促すことを法制定の出発点としています。

併せて、合併新法の期間経過後もなお合併が困難な市町村の扱いについて、主要な論点の一つとして審議が行われましたが、最終答申では、次のとおり、都道府県が関わる手続きによる市町村合併の新たな仕組み、広域連携の方策による対応、特例的団体の制度の導入という、3つの考え方が示された上で、「引き続き検討」とされています。

合併困難な市町村の扱い（最終答申要旨）

ア　市町村が基礎自治体として必要な経営基盤を有しないという自らの判断により合併を求めた場合に、適正な住民サービス確保の観点から看過し得ないと認めるときは、都道府県が関わる手続きによって市町村の合併を行う新たなしくみを検討

イ　新たな法律の下でも、当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討

ウ　また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討

この「合併新法後の合併困難な市町村の扱い」は、結果的に合併新法では触れられず、今後の国の立法政策に委ねられることとなりましたが、新法の期間経過後は、自主的な市町村の合併を推進する政策が転換され、これまでとは異なる新たな政策が展開される可能性を示唆する内容となっています。

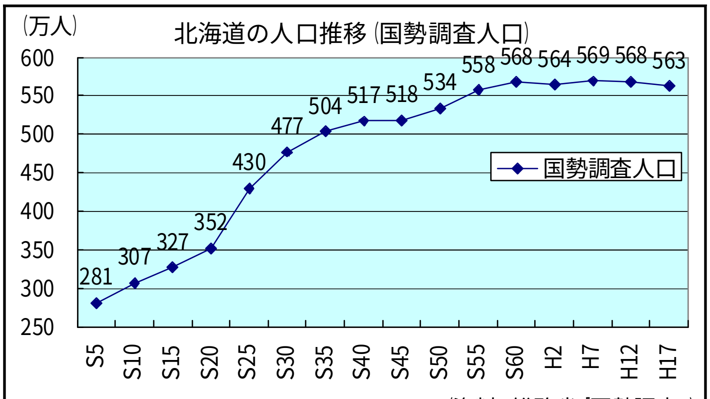
第Ⅱ章
市町村を取り巻く状況

1　人口動向と少子・高齢化

道内総人口の推移

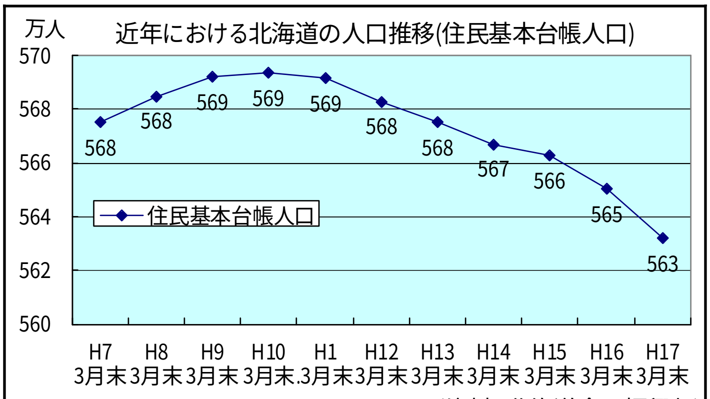
北海道の総人口は、昭和5年から昭和35年までの30年間で、281万人から504万人へと急激に増加した後、暫く緩やかな増加を続け、昭和60年には568万人に達しました。

その後、ほぼ横ばいで推移してきましたが、最新の国勢調査（平成17年10月1日現在）による総人口は5,627,422人（速報値）となっており、前回の平成12年調査と比較すると、5年間で55,640人、約1%減少しています。



（資料　総務省「国勢調査」）

近年の年ごとの人口推移を、毎年3月末の住民基本台帳の値で見ると、平成10年3月末に569.3万人で最多となった後、翌年度から人口減少に転じています。平成17年の総人口は563.6万人となっており、ピーク時の平成10年3月末からの7年間で、道内の人口は約5.7万人減少しています。



（資料　北海道企画振興部）

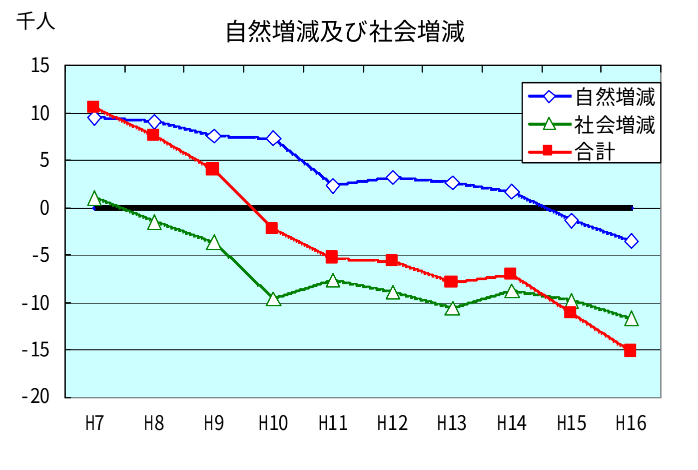
国立社会保障・人口問題研究所による低位推計人口や、総務省発表の国勢調査による補間補正人口（暫定値）によると、全国の総人口は、平成17年中に減少に転じると見込まれています。したがって、本道では全国よりもおおむね7年早く、人口減少時代が到来したことになります。

近年の人口動態

近年の北海道の人口動態をさらに詳しく見てみると、道外からの転入者数と道外への転出者数を差し引いた社会増減では、平成8年以降一貫して転出者が転入者を上回っており、平成10年以降は、毎年1万人前後のマイナスで推移しています。

一方、道内の出生者数と死亡者数を差し引いた自然増減は、少子化の影響などで長期的に低下傾向にあり、平成14年まではプラスで推移していた値も、平成15年からはマイナスに転じています。

今後も、自然減は拡大し続ける予測となっているため、社会減と自然減を合わせた総人口の減少幅は、一層拡大していく見込みです。



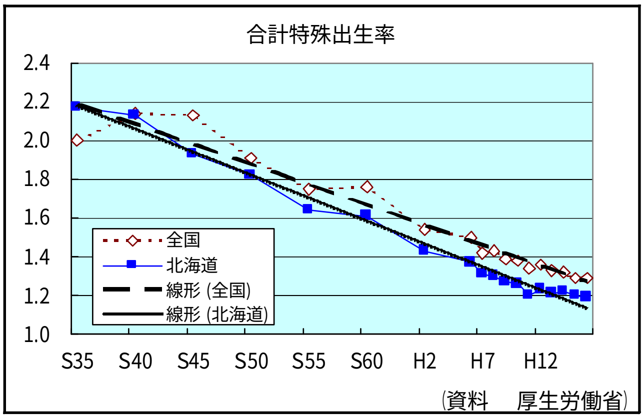
（資料　総務省「人口移動調査」、北海道地域主権局）

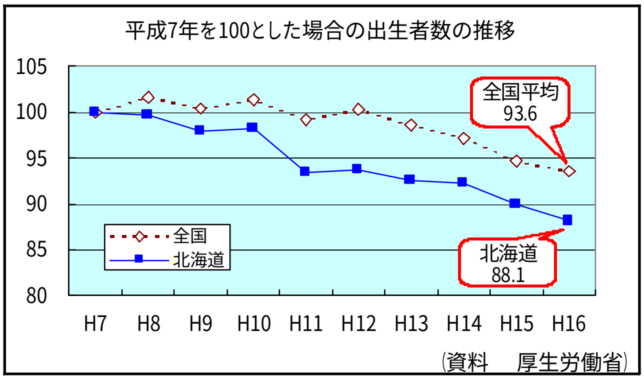
少子化の現状

　1人の女性が一生の間に生む子供の数を表す合計特殊出生率は、全国的に長期にわたって低下傾向にあり、少子化の進行が、わが国の将来を左右する重要な問題となっています。

　その中で、北海道の合計特殊出生率は、昭和42年以降、常に全国平均を下回る水準で推移しており、その長期推移を近似直線で比較すると、全国と北海道の差は拡大傾向にあることが分かります。
　本道の少子化は、未婚化、晩婚化や夫婦の出生力の低下といった全国共通の要因に加え、核家族化が進んでいること、育児休業制度を導入している事業者の割合が低く、家庭と仕事の両立が可能な雇用環境の整備が遅れていることなどが特徴的な要因と考えられています。平成16年の本道の合計特殊出生率は1.19と全国平均（1.29）を大きく下回っており、全都道府県の中で4番目に低い値となっています。

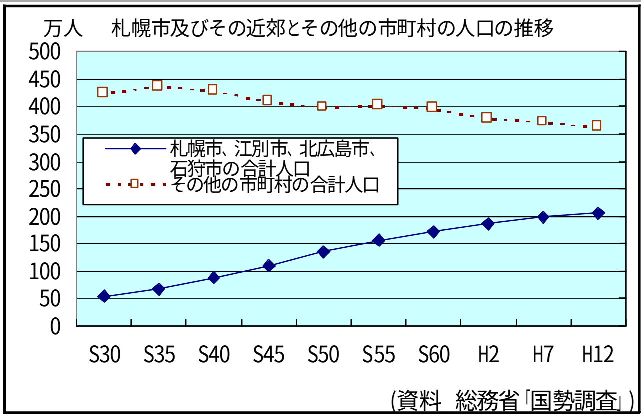
　平成7年から平成16年の出生者数の減少率を全国と北海道で比較すると、全国平均が約6%であるのに対し、北海道は約12%となっており、本道では、近年においても、全国を上回る水準で少子化が進行していることが分かります。





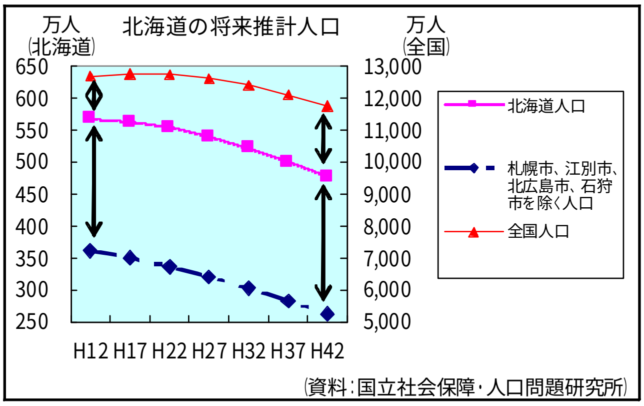
道内における人口の集中と減少

　本道では、札幌市及びその近郊への人口集中が続いています。札幌市、江別市、北広島市及び石狩市の4市の合計人口は、昭和30年から平成12年の間におよそ4倍になっていますが、それ以外の市町村ではおおむね人口減となっており、同じ期間に約14%減少しています。
　その結果、札幌市を含む4市とその他の市町村の人口比率は、昭和30年にはおよそ1対8であったものが、平成12年には1対2となりました。近年においても、4市以外の市町村から4市への転入が4市からの転出を上回る状況にあり、道内各地域から札幌市及びその近郊への人口流入が続いています。



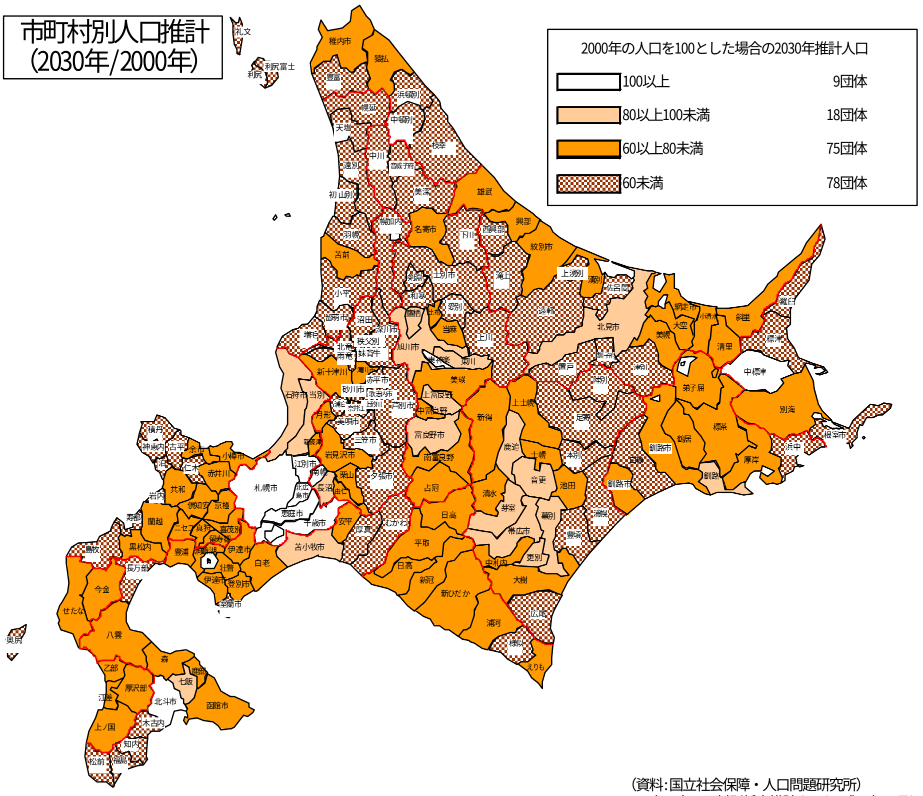
道内総人口の将来推計

　国立社会保障・人口問題研究所が平成14年1月に公表した将来推計人口によると、本道の総人口は、今後も毎年減少幅を拡大させながら減少を続け、平成42年には477万人になると推計されています。平成12年の国勢調査人口と比較すると、30年間で約90万人（▲16%）減少することとなりますが、この減少率は全国平均（▲7%）を大きく上回り、全都道府県中7番目に高い率となります。
　なお、札幌市及びその近郊以外の地域では、平成42年には264万人となり、30年間で約98万人（▲27%）減少する推計となっています。

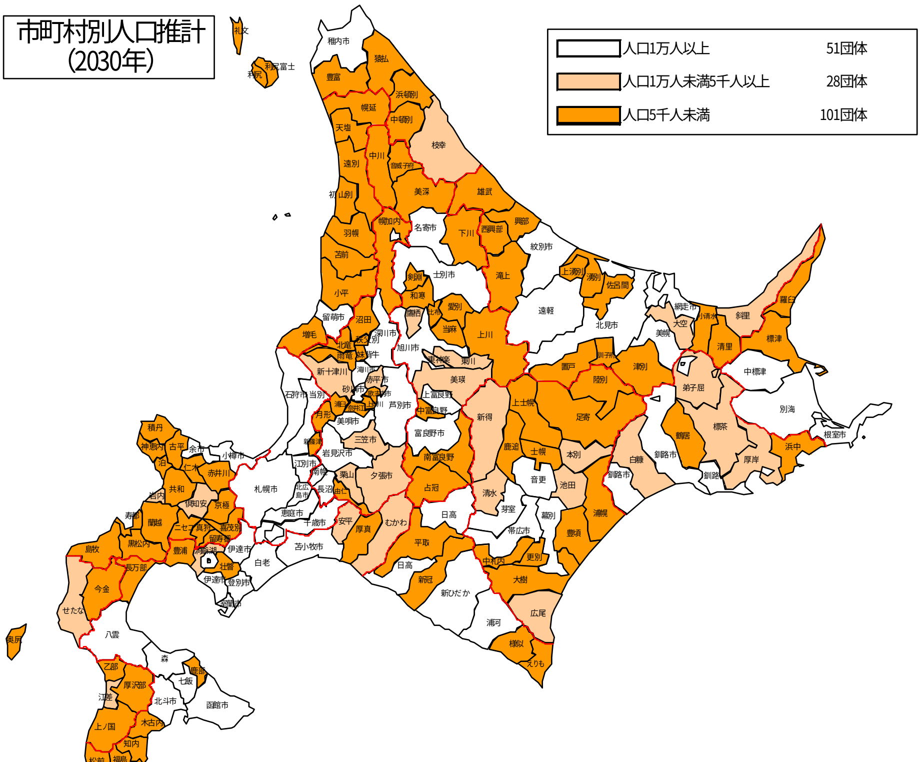


道内市町村人口の将来推計

国立社会保障・人口問題研究所が平成15年12月に公表した市町村別将来推計人口によると、平成42年には、道内市町村の95%に当たる171団体で人口が減少すると見込まれています。平成12年の人口を100として平成42年の人口を比率で表すと、60以上80未満となる団体が75団体、60未満となる市町村が78団体生じる見込みになります。また、全体の約7割にあたる129団体が人口1万人未満になり、その中の8割近くの101団体が、人口5千人未満になると推計されています。



(資料:国立社会保障・人口問題研究所)
日本の市区町村別将来推計人口(平成15年12月)



(資料 国立社会保障・人口問題研究所)
日本の市区町村別将来推計人口(平成15年12月)

市町村別人口推計

(単位:人、%)

団体名	H12人口	H42人口	割合
札幌市	1,822,368	1,870,461	102.6
函館市	305,311	194,479	63.7
小樽市	150,687	109,684	72.8
旭川市	359,536	293,516	81.6
室蘭市	103,278	57,296	55.5
釧路市	201,566	129,756	64.4
帯広市	173,030	151,182	87.4
北見市	132,125	115,556	87.5
夕張市	14,791	6,270	42.4
岩見沢市	96,302	70,158	72.9
網走市	43,395	33,053	76.2
留萌市	28,325	16,048	56.7
苫小牧市	172,086	156,404	90.9
稚内市	43,774	27,106	61.9
美唄市	31,183	18,110	58.1
芦別市	21,026	10,918	51.9
江別市	123,877	130,889	105.7
赤平市	15,753	7,404	47.0
紋別市	28,476	17,269	60.6
士別市	24,991	14,984	60.0
名寄市	33,328	22,217	66.7
三笠市	13,561	6,022	44.4
根室市	33,150	19,045	57.5
千歳市	88,897	89,163	100.3
滝川市	46,861	32,165	68.6
砂川市	21,072	12,378	58.7
歌志内市	5,941	2,395	40.3
深川市	27,579	15,819	57.4
富良野市	26,112	22,665	86.8
登別市	54,761	38,171	69.7
恵庭市	65,239	69,924	107.2
伊達市	37,139	27,444	73.9
北広島市	57,731	69,378	120.2
石狩市	59,734	57,592	96.4
北斗市	46,804	48,222	103.0
当別町	20,778	18,992	91.4
新篠津村	3,940	3,069	77.9
松前町	11,108	4,862	43.8
福島町	6,795	3,525	51.9
知内町	5,832	3,474	59.6
木古内町	6,665	3,907	58.6
七飯町	28,354	24,986	88.1
鹿部町	4,907	3,444	70.2
森町	20,233	14,302	70.7
八雲町	21,438	15,131	70.6
長万部町	8,032	4,508	56.1
江差町	10,959	7,634	69.7
上ノ国町	7,152	4,593	64.2
厚沢部町	5,105	3,365	65.9
乙部町	5,143	3,239	63.0
奥尻町	3,921	1,773	45.2
今金町	6,906	4,260	61.7
せたな町	11,842	7,150	60.4
島牧村	2,224	1,274	57.3
寿都町	4,114	2,231	54.2
黒松内町	3,608	2,307	63.9
蘭越町	6,215	3,733	60.1
ニセコ町	4,553	3,186	70.0
真狩村	2,536	1,709	67.4
留寿都村	2,227	1,664	74.7

団体名	H12人口	H42人口	割合
喜茂別町	2,843	1,760	61.9
京極町	3,505	2,573	73.4
倶知安町	16,184	9,781	60.4
共和町	7,249	4,994	68.9
岩内町	16,726	8,609	51.5
泊村	2,040	1,049	51.4
神恵内村	1,325	515	38.9
積丹町	3,149	1,204	38.2
古平町	4,318	2,205	51.1
仁木町	4,111	2,402	58.4
余市町	23,685	15,619	65.9
赤井川村	1,512	1,178	77.9
南幌町	9,792	10,914	111.5
奈井江町	7,309	4,196	57.4
上砂川町	5,171	2,203	42.6
由仁町	6,910	4,590	66.4
長沼町	12,452	11,278	90.6
栗山町	14,847	9,417	63.4
月形町	5,144	3,380	65.7
浦臼町	2,643	1,538	58.2
新十津川町	8,067	5,275	65.4
妹背牛町	4,232	2,388	56.4
秩父別町	3,268	1,687	51.6
雨竜町	3,601	2,142	59.5
北竜町	2,562	1,348	52.6
沼田町	4,373	2,384	54.5
幌加内町	2,217	1,111	50.1
鷹栖町	7,165	7,108	99.2
東神楽町	8,127	8,215	101.1
当麻町	7,643	4,933	64.5
比布町	4,576	2,880	62.9
愛別町	4,065	2,373	58.4
上川町	5,718	3,127	54.7
東川町	7,671	6,666	86.9
美瑛町	11,902	8,663	72.8
上富良野町	12,809	10,906	85.1
中富良野町	5,833	4,439	76.1
南富良野町	3,236	2,118	65.5
占冠村	1,873	1,359	72.6
和寒町	4,710	2,643	56.1
剣淵町	4,158	2,328	56.0
下川町	4,413	2,328	52.8
美深町	6,040	3,313	54.9
音威子府村	1,334	663	49.7
中川町	2,464	1,171	47.5
増毛町	6,167	3,146	51.0
小平町	4,566	2,445	53.5
苫前町	4,645	2,855	61.5
羽幌町	9,364	4,818	51.5
初山別村	1,764	921	52.2
遠別町	3,683	1,927	52.3
天塩町	4,542	2,446	53.9
幌延町	2,835	1,526	53.8
猿払村	2,980	1,858	62.3
浜頓別町	4,957	2,863	57.8
中頓別町	2,518	1,254	49.8
枝幸町	10,509	6,185	58.9
豊富町	5,220	3,111	59.6
礼文町	3,856	1,367	35.5
利尻町	3,417	1,397	40.9

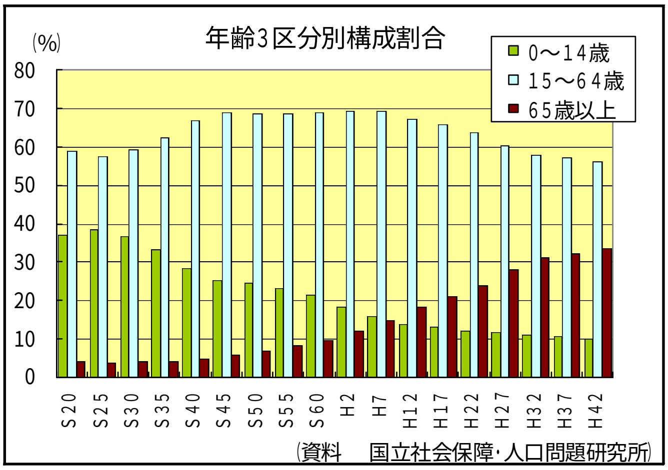
団体名	H12人口	H42人口	割合
利尻富士町	3,536	1,258	35.6
美幌町	23,905	17,756	74.3
津別町	6,789	3,613	53.2
斜里町	14,066	9,326	66.3
清里町	5,437	3,556	65.4
小清水町	6,126	3,932	64.2
訓子府町	6,317	3,652	57.8
置戸町	4,110	2,135	51.9
佐呂間町	6,666	3,573	53.6
遠軽町	24,844	14,802	59.6
上湧別町	6,163	3,691	59.9
湧別町	5,260	3,200	60.8
滝上町	3,799	1,877	49.4
興部町	4,965	3,125	62.9
西興部村	1,314	733	55.8
雄武町	5,778	3,608	62.4
大空町	8,946	7,009	78.3
豊浦町	5,286	3,284	62.1
壮瞥町	3,748	2,581	68.9
白老町	21,662	14,959	69.1
厚真町	5,438	3,183	58.5
洞爺湖町	10,622	8,044	75.7
安平町	9,438	6,711	71.1
むかわ町	11,197	6,278	56.1
日高町	15,783	10,658	67.5
平取町	6,503	3,935	60.5
新冠町	6,204	4,244	68.4
浦河町	16,634	11,131	66.9
様似町	6,210	3,370	54.3
えりも町	6,248	3,770	60.3
新ひだか町	28,438	20,096	70.7
音更町	39,201	38,103	97.2
士幌町	6,839	4,931	72.1
上士幌町	5,634	3,390	60.2
鹿追町	5,910	4,738	80.2
新得町	7,657	5,332	69.6
清水町	10,988	7,688	70.0
芽室町	17,586	16,504	93.8
中札内村	4,116	3,245	78.8
更別村	3,291	2,658	80.8
大樹町	6,711	4,369	65.1
広尾町	8,975	5,029	56.0
幕別町	26,080	24,271	93.1
池田町	8,710	5,774	66.3
豊頃町	4,164	2,418	58.1
本別町	10,021	5,887	58.7
足寄町	8,871	4,694	52.9
陸別町	3,228	1,605	49.7
浦幌町	6,846	3,346	48.9
釧路町	22,478	19,154	85.2
厚岸町	12,307	7,574	61.5
浜中町	7,335	4,205	57.3
標茶町	9,388	6,223	66.3
弟子屈町	9,493	6,096	64.2
鶴居村	2,728	2,028	74.3
白糠町	11,359	6,085	53.6
別海町	16,910	11,168	66.0
中標津町	23,179	24,624	106.2
標津町	6,298	3,689	58.6
羅臼町	6,956	3,756	54.0

(資料　国立社会保障･人口問題研究所)
日本の市区町村別将来推計人口(平成15年12月)

年齢３区分別構成割合の推移と将来推計

少子化の進行は、年齢別の人口構成にも大きな影響を与えます。道内人口の年齢3区分別（14歳以下、15歳～64歳、65歳以上）の割合を見ると、生産年齢人口（15歳～64歳）の割合は平成2年をピークとしてその後減少しています。また、年少人口（14歳以下）の割合が減少し続ける一方で、老年人口割合（65歳以上）は著しく増加しています。平成12年10月1日時点で、年少人口割合は13.9%、老年人口割合は18.2%となり、老年人口割合が年少人口割合を上回りました。

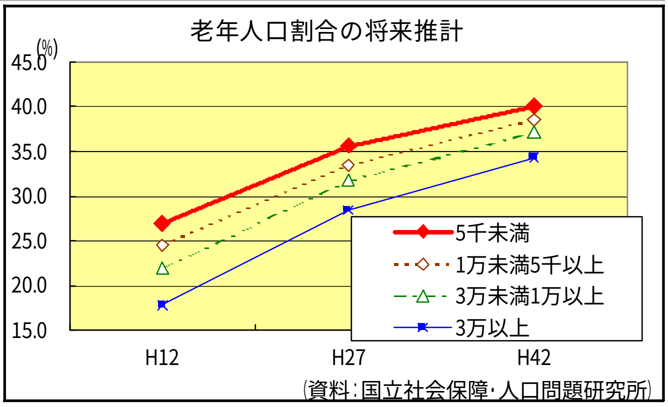
平成42年には、本道の老年人口割合は33.6%と推計されており、これは、全国の老年人口割合(29.6%)を4ポイント上回ります。一方、年少人口割合は10.1%と推計されており、子どもは10人に1人となります。

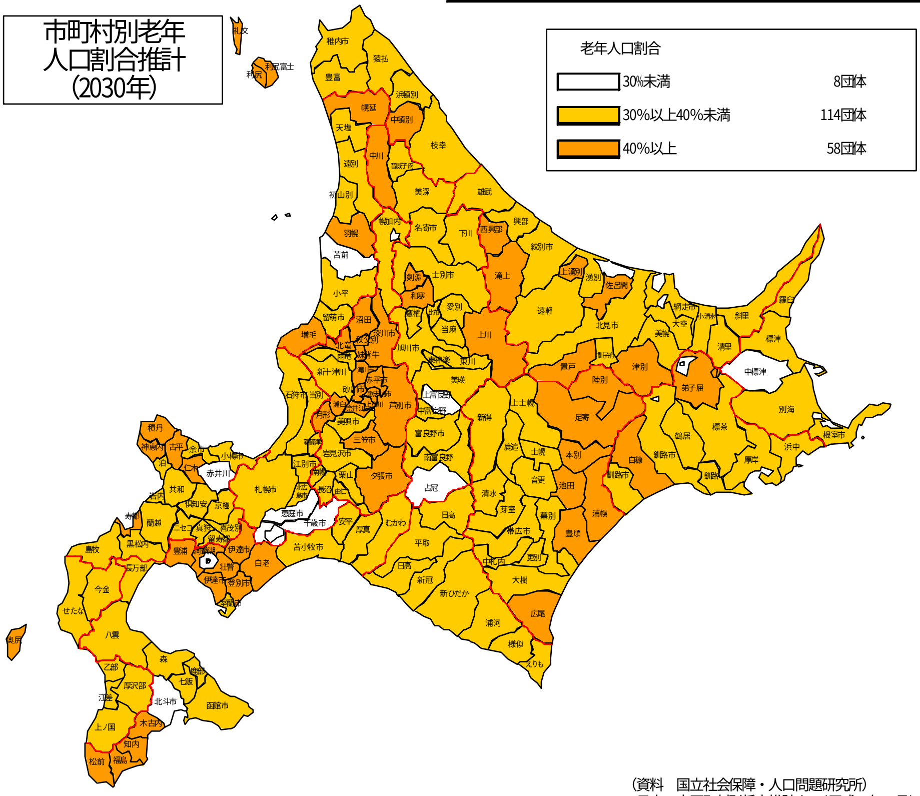


道内市町村の高齢化の見通し

高齢者比率は市町村の規模により差があります。平成42年の推計では、人口3万人以上の市町村の老年人口割合は34.3%、3万人未満1万人以上では37.1%、1万人未満5千人以上では38.6%、そして5千人未満では40.1%と、人口規模が小さな市町村ほどその割合が高くなると推計されています。

平成42年の老年人口割合は、30%未満が8団体、30%から40%が114団体、40%以上が58団体になると推計されており、高齢化の割合が高い地域は、人口減少率が高い地域とおおむね重なる傾向を示しています。





（資料　国立社会保障・人口問題研究所）
日本の市区町村別将来推計人口（平成15年12月）

第Ⅱ章　市町村を取り巻く状況

市町村別老年人口割合推計(2030年)

(単位:%)

団体名	割合	団体名	割合	団体名	割合	団体名	割合	団体名	割合	団体名	割合
札幌市	31.4	恵庭市	29.4	喜茂別町	39.1	比布町	38.8	利尻富士町	55.1	新ひだか町	39.0
函館市	36.7	伊達市	41.2	京極町	31.5	愛別町	38.1	美幌町	37.4	音更町	32.2
小樽市	36.2	北広島市	32.3	倶知安町	36.2	上川町	41.4	津別町	44.6	士幌町	38.0
旭川市	35.2	石狩市	35.1	共和町	32.4	東川町	32.4	斜里町	37.6	上士幌町	37.8
室蘭市	39.3	北斗市	27.5	岩内町	36.7	美瑛町	36.3	清里町	35.5	鹿追町	32.4
釧路市	36.6	当別町	32.6	泊村	38.6	上富良野町	28.2	小清水町	39.5	新得町	34.9
帯広市	31.5	新篠津村	36.7	神恵内村	48.0	中富良野町	33.0	訓子府町	39.3	清水町	37.1
北見市	33.7	松前町	52.5	積丹町	47.3	南富良野町	31.8	置戸町	40.9	芽室町	31.7
夕張市	46.9	福島町	44.6	古平町	41.5	占冠村	25.7	佐呂間町	43.8	中札内村	31.4
岩見沢市	36.8	知内町	41.6	仁木町	40.7	和寒町	42.5	遠軽町	39.9	更別村	32.7
網走市	30.3	木古内町	41.9	余市町	36.3	剣淵町	44.0	上湧別町	40.3	大樹町	39.8
留萌市	35.6	七飯町	34.9	赤井川村	29.6	下川町	39.2	湧別町	37.3	広尾町	40.8
苫小牧市	31.7	鹿部町	34.7	南幌町	33.6	美深町	35.8	滝上町	41.8	幕別町	33.4
稚内市	35.7	森町	35.9	奈井江町	41.6	音威子府村	38.5	興部町	34.0	池田町	41.1
美唄市	39.6	八雲町	33.6	上砂川町	44.3	中川町	42.0	西興部村	40.9	豊頃町	43.8
芦別市	42.6	長万部町	38.3	由仁町	38.0	増毛町	44.3	雄武町	36.4	本別町	41.6
江別市	31.4	江差町	37.8	長沼町	34.3	小平町	39.6	大空町	33.8	足寄町	44.0
赤平市	46.7	上ノ国町	36.9	栗山町	38.3	苫前町	27.8	豊浦町	41.4	陸別町	42.2
紋別市	38.5	厚沢部町	39.0	月形町	41.0	羽幌町	43.7	壮瞥町	49.3	浦幌町	47.1
士別市	38.8	乙部町	36.2	浦臼町	42.0	初山別村	38.5	白老町	43.2	釧路町	32.4
名寄市	32.9	奥尻町	50.5	新十津川町	38.8	遠別町	39.3	厚真町	38.5	厚岸町	38.8
三笠市	45.6	今金町	38.6	妹背牛町	42.3	天塩町	33.1	洞爺湖町	41.4	浜中町	37.6
根室市	34.7	せたな町	38.9	秩父別町	43.7	幌延町	41.1	安平町	35.9	標茶町	38.1
千歳市	26.2	島牧村	38.7	雨竜町	38.6	猿払村	35.7	むかわ町	36.1	弟子屈町	41.7
滝川市	40.6	寿都町	41.7	北竜町	43.5	浜頓別町	39.6	日高町	33.9	鶴居村	37.5
砂川市	41.1	黒松内町	33.7	沼田町	41.0	中頓別町	41.7	平取町	34.6	白糠町	41.0
歌志内市	45.6	蘭越町	39.3	幌加内町	38.5	枝幸町	38.6	新冠町	32.8	別海町	34.3
深川市	42.6	ニセコ町	33.1	鷹栖町	30.8	豊富町	36.6	浦河町	31.5	中標津町	29.6
富良野市	30.9	真狩村	34.1	東神楽町	32.5	礼文町	43.6	様似町	37.9	標津町	36.2
登別市	40.6	留寿都村	30.5	当麻町	38.1	利尻町	46.5	えりも町	34.3	羅臼町	35.1

(資料 国立社会保障・人口問題研究所

日本の市区町村別将来推計人口(平成15年12月)

2　住民の日常生活圏の変化

自動車の普及と交通基盤の整備

モータリゼーションの進展に伴い、道内の自動車保有台数は、大幅に増加しています。昭和50年の保有台数は約87万台で約6人に1台の割合でしたが、平成15年には265万台となり、2人に1人の割合となっています。平成15年3月末の道内総世帯数は約250万世帯ですから、およそ1世帯に1台の割合で普及している計算になります。自動車の普及は、住民の行動範囲を変化させ、日常生活圏の拡大に大きな役割を果たしています。

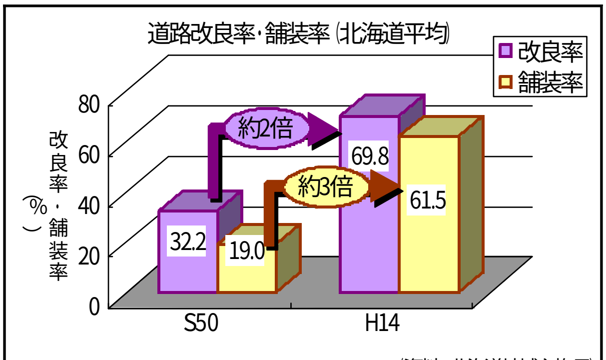
自動車保有台数

	人口(人)	自動車台数(台)	一台あたり人口
S50	5,333,821	873,079	6.1
H15	5,662,856	2,654,411	2.1

(資料　北海道運輸局自動車技術安全部)

増大する自動車交通需要に対応するため、道路の整備も進められてきました。昭和50年には、道路改良率は32.2%、舗装率は19.0%でしたが、平成14年には、道路改良率が69.82%と約2倍、舗装率が61.5%と約3倍になりました。このうち、一般国道の舗装率は99.9%で、その改良率は100%、道道の舗装率は91.9%で、その改良率は92.6%となっています。

自動車の普及や道路整備が大幅に進んだ結果、市町村間の移動に要する時間が短縮され、住民の広域的な移動の利便性は格段に向上しています。

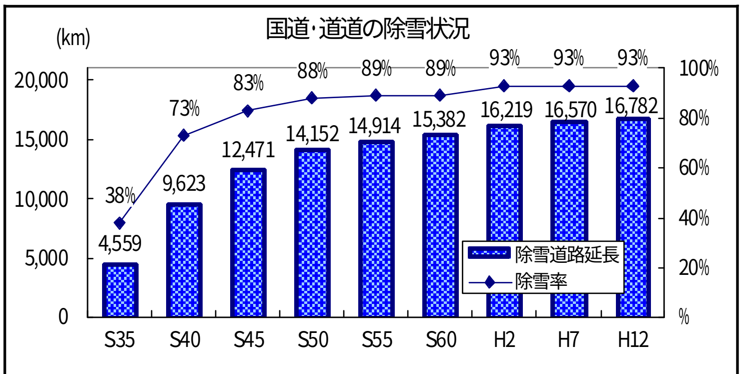


(資料　北海道地域主権局)

冬期道路交通の確保

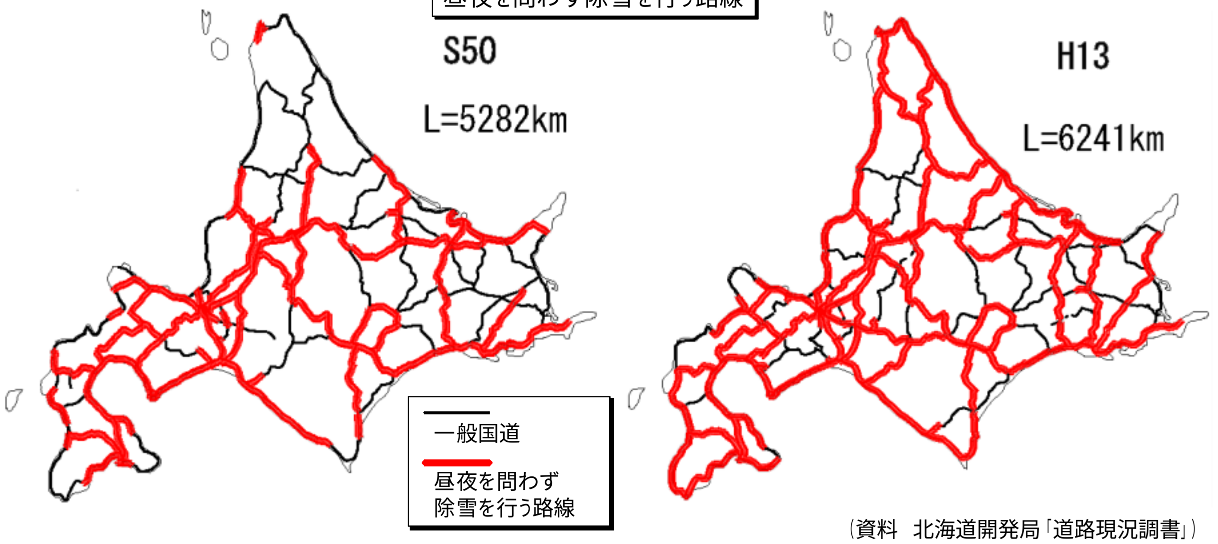
また、寒冷多雪の北海道では、冬期間の住民生活や経済活動の維持に円滑な道路交通の確保が不可欠であり、そのために除排雪体制の整備が進められてきました。

国道・道道の除雪率は、昭和35年から平成12年までの40年間に、38%から93%まで向上しました。国道では、総延長6,288.4kmのうち、未除雪延長27.0kmを除く99.6%が除雪されており、一般国道のうち6千km以上は、昼夜を問わず除雪されています。



（資料　北海道開発局「道路現況調書」）

昼夜を問わず除雪を行う路線

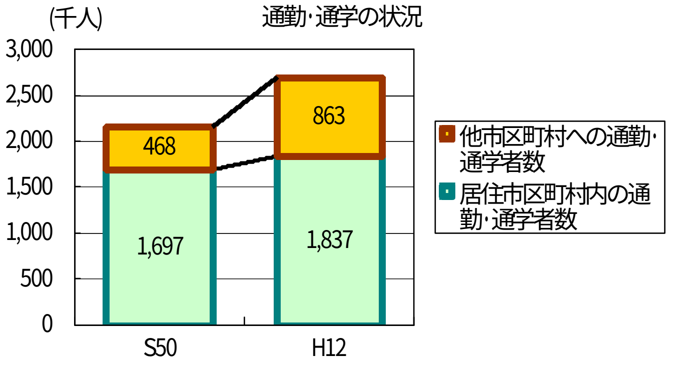


（資料　北海道開発局「道路現況調書」）

通勤・通学の広域化

交通事情の変化とともに、通勤･通学圏も拡大しています。国勢調査による居住地と従業地･通学地のデータに基づき、居住する市区町村内に通勤･通学先がある者と、他の市区町村内に通勤･通学している者の数を比較すると、昭和50年から平成12年までの25年間で、居住する市区町村内の通勤･通学者数が8%の増加であるのに対し、他市区町村への通勤･通学者数は84%の増加となっています。

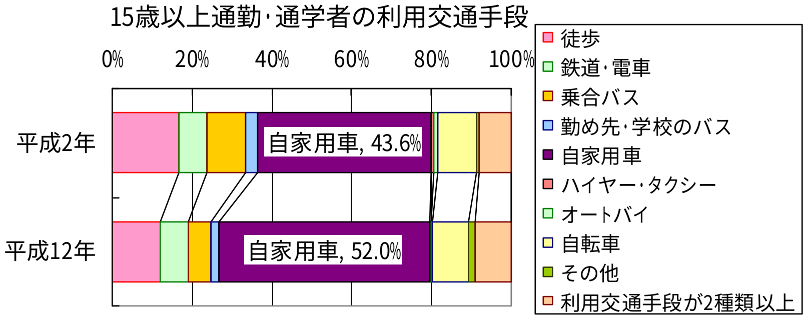
この結果、市区町村の区域を越えて通勤･通学している人の割合は、25年間で、約5人に1人から約3人に1人へと増加し、実数では46万8千人から86万3千人と約1.8倍に増加しています。



(資料　総務省「国勢調査」)

また、通勤･通学者の利用交通手段は、約140万人が「自家用車だけ」となっており、15歳以上の通勤･通学者全体の52%を占めています。

平成2年から平成12年の10年の間に、利用交通手段「自家用車だけ」の割合は43.6%から52.0%に増加している一方、利用交通手段が「徒歩だけ」の割合は、16.7%から11.7%に減少しています。

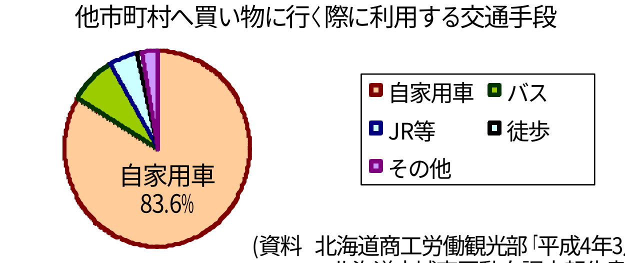


(資料　総務省「国勢調査」)

商圏の広域化

また、購買行動も変わってきました。他の市町村へ買い物に行く際に利用する交通手段は、自家用車が最も多く、全体の83.5%を占めています。それ以外の交通手段はバス8.0%、JR等4.8%となっており、通勤･通学と比較しても自家用車を利用する人の割合が突出して高くなっています。

このため、購買行動においては、多くの住民がかなり広域的な行動をとっており、商圏の広がりは、通勤･通学よりさらに広くなっています。



(資料　北海道商工労働観光部「平成4年3月北海道広域商圏動向調査報告書」)

自家用車の普及に伴う商圏の拡大は、地域の小売業にも影響を与えてきました。道内では、昭和51年から平成14年までの26年間で、小売店舗数は約6万店から約5万店に減少しているのに対し、1店舗当りの平均面積は、65㎡から131㎡と約2倍に拡大しています。

小売業における郊外型大型商業施設の進出と地域の商店の衰退という全国的な傾向を反映し、本道においても、市町村の区域を越えた広域の商圏が形成されていると考えられます。

小売業の売り場面積

	事業所数	売場面積計 ㎡	平均面積 ㎡
S51	63,302	4,120,442	65.1
H14	51,007	6,699,998	131.4

(資料　北海道地域主権局)

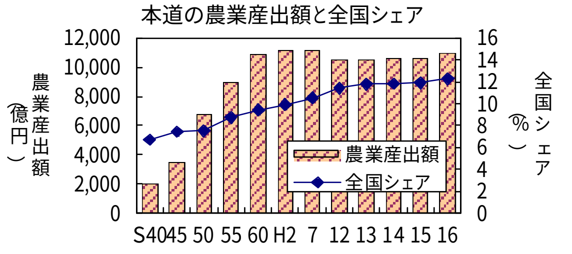
3　本道経済の現状と産業団体の動向

農業の動向

　道内の経済や産業の動向は、社会情勢の変化と歩調を合わせて、大きく変わりつつあります。
　本道の農業は、広大な土地資源などの特性を生かしながら、生産性の高い経営を展開し、我が国最大の食料供給地域として、また、地域を支える基幹産業として発展してきました。農業産出額は、昭和59年以降1兆円を超え、平成16年時点でも、全国の産出額の約12%を占める1兆942億円となっています。

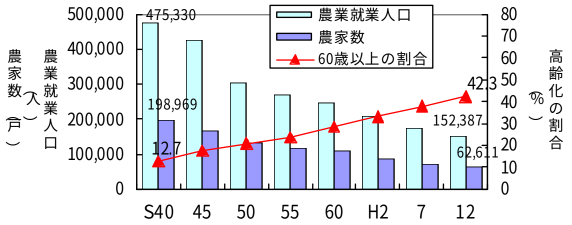
　しかしながら、WTO体制の下で、農業分野においてもグローバル化が進行し、輸入農産物の増加や農産物価格の低迷などに伴って、農業経営に対する先行き不安感・不透明感が増大しています。平成12年の農業就業人口、農家数は、ともに昭和40年の3分の1以下になっており、農業就業人口における60歳以上の高齢者の割合は、12.7%から42.3%に上昇しました。新規就農者の減少により、後継者の補充率は3割程度となっていることから、今後も農家戸数の減少は続くと予測されています。

本道の農業産出額と全国シェア



（資料　農林水産省「生産農業所得統計」）

道内の農業就業人口・農家数と高齢化の割合



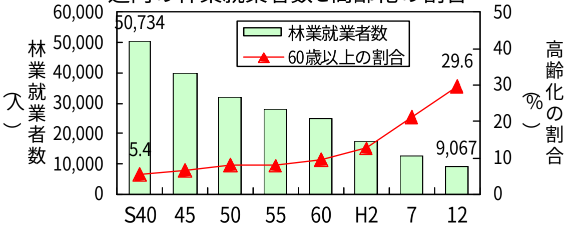
※　平成2年調査以降は販売農家・就業人口

（資料　農林水産省「農業センサス」）

林業の動向

　北海道の森林面積は、総面積の71%を占め、全国の森林面積の約4分の1の広さを有しています。
　道内の林業就業者は、木材価格の長期低迷と生産コストの上昇による林業生産の停滞や、山村地域の過疎化・高齢化の進行などにより年々減少しており、平成12年には、昭和40年の5分の1以下の9,067人となっています。また、林業就業者における60歳以上の高齢者割合は増加傾向にあり、平成12年では29.6%を占めています。

道内の林業就業者数と高齢化の割合



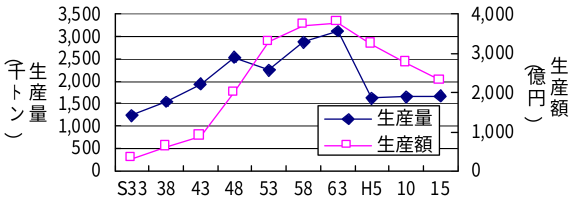
（資料　総務省「国勢調査」）

水産業の動向

　北海道は全国の9%に及ぶ長大な海岸線と近海の好漁場を擁しており、わが国最大の漁業生産地としての役割を担っています。生産量は昭和40年代まで順調に増加していましたが、200海里問題をはじめとする国際的な漁業規制の強化や漁業資源の減少などを背景として、昭和62年をピークに減少し、その後は低迷が続いています。

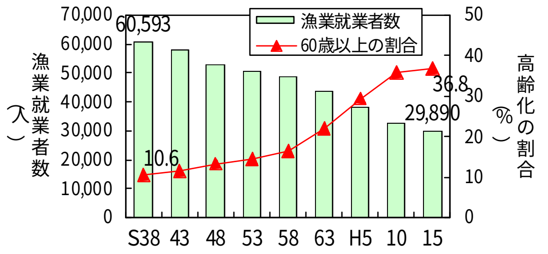
　また、主要な水産資源の減少や水産物価格の低迷などから、漁家や漁業協同組合の経営環境は厳しさを増しており、就業者の減少と高齢化が進行しています。この状況を海域別に見ると、特に日本海地域及びえりも以西太平洋地域で、漁業就業者の減少や高齢化が大きく進行しています。

本道の海面漁業・養殖業生産の推移（属地）



（資料　北海道水産林務部「北海道水産現勢」）

道内の漁業就業者数と高齢化の割合



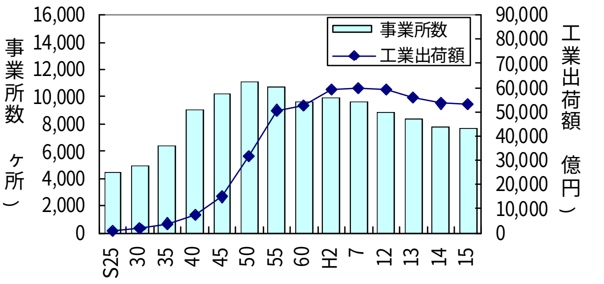
（資料　農林水産省「漁業センサス」）

製造業の動向

昭和40年代の高度経済成長期、かつて本道の主要産業の一つであった石炭鉱業はエネルギー政策の転換に伴い急激に縮小し、代わって、重化学部門を中心として製造業が発展してきました。昭和50年代に入ると、構造不況の影響で鉄鋼や造船などの基幹工業が縮小し、代わって自動車部品工場や電子部品などの加工組立型工業の立地が進みました。

近年は、国内製造業の海外進出やバブル後の景気の後退などにより、道内製造業を取り巻く環境は厳しい状況にあり、工業出荷額も減少してきています。

道内製造業の事業所数及び出荷額の推移



（資料　経済産業省「工業統計調査」）

製造業は移出型産業の代表ともいえますが、北海道は、総生産に占める製造業の比率が全国平均を大きく下回る状況にあり、本道の産業基盤は脆弱なものとなっています。

経済活動別総生産構成比（平成13年度（名目））　（%）

	第一次産業	第二次産業	鉱業	製造業	建設業	第三次産業
北海道	3.3	21.0	0.2	9.6	11.2	77.5
全　国	1.3	28.1	0.1	20.8	7.2	74.3

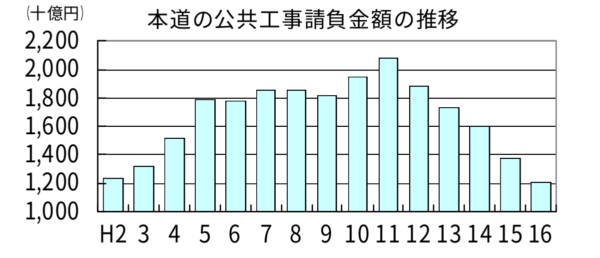
（資料　北海道企画振興部「道民経済計算」、内閣府「国民経済計算」）

建設業の動向

また、北海道は、全国と比較して、総生産に占める建設業のウェイトが高く、地域の経済や雇用を下支えする役割を担っています。

道内の公共投資は、バブル経済の崩壊以降、度重なる景気対策により増加基調で推移していましたが、平成12年以降は、国･地方を通じた緊縮財政の影響で一転して減少に転じました。平成16年時点では、1兆2,110億円とピーク時の6割弱まで減少しています。

本道の公共工事請負金額の推移



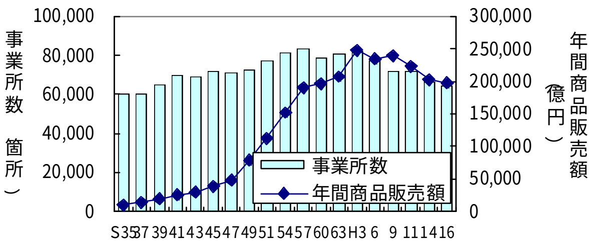
（資料　北海道企画振興部「北海道経済白書」）

卸小売業の動向

道内の卸小売業の販売額は、個人消費の拡大や大型小売店の進出などを背景に、昭和40年代後半から大幅に伸び、平成3年のピーク時には24兆7,613億円となりました。その後、長引く景気の低迷により減少傾向となり、平成16年の年間商品販売額は、ピーク時の8割程度となっています。

個人消費は、経済活動全体の約6割の比率を占めるため、その推移は本道の景気の動向にも大きな影響を与えます。

道内卸小売業の事業所数及び販売額の推移



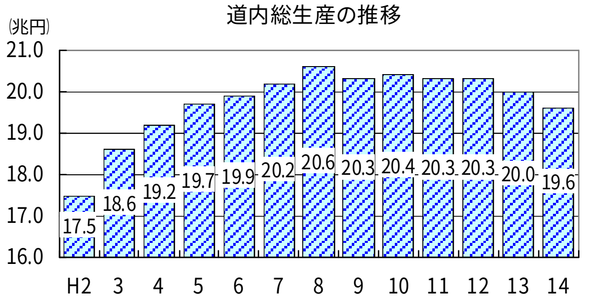
（資料　経済産業省「商業統計調査」）

道内総生産の推移

全ての生産を合計した道内総生産は、平成8年の20兆5,800億円がピークとなっています。また、人口減少の始まった平成10年以降は下降が続いており、平成14年度にはピーク時より5%減少し、約19兆6,300億円となりました。

道内総生産には、生産労働人口と労働生産性の動向が大きく影響します。本道の人口減少や産業構造の特徴から推察すると、今後、特殊な変動要因が生じない限り、生産労働人口の減少に伴って、道内総生産も、徐々に縮小していくと予想されます。

道内総生産の推移



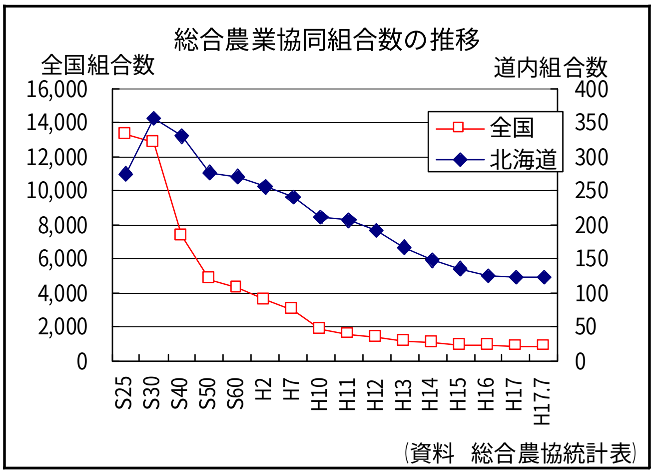
（資料　北海道企画振興部「北海道経済白書」）

産業団体の動向

本道経済が縮小傾向にある中、道内の農林水産分野の産業団体は、社会情勢の変化に伴う経営環境の悪化に対応して、自主的に合併を進めてきています。

農業協同組合は、地域の農業担い手対策や米麦等乾燥調製施設、家畜排せつ物の処理施設の整備などにおいて、市町村と緊密に連携し、地域農業の諸課題に積極的に対応しています。

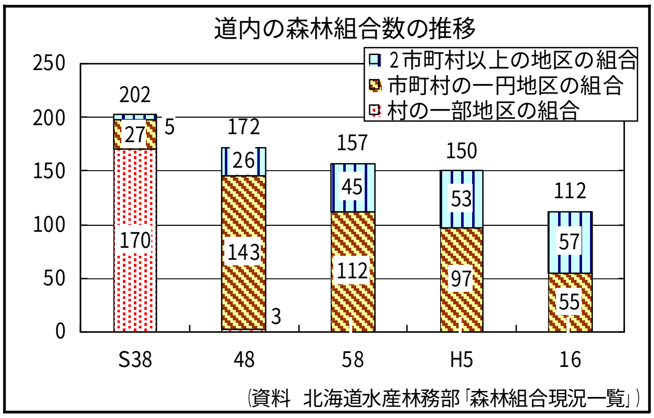
しかしながら、近年の農業及び農村をめぐる諸情勢は、食料輸入の増大、低経済成長期の到来、諸規制緩和などにより厳しさを増しており、また、農業者数の減少や高齢化の進行も深刻化しています。このような背景から、北海道農業協同組合連合会では、平成6年に道内を37組合とする「新･JA合併構想」を策定し、農業協同組合の広域化を進めています。この構想により、平成16年度末までの10年間で、組合数は237から125と半減し、圏域の拡大が進められています。



森林組合と町村行政の関係は緊密で、組合が市町村の実務的な業務を補完するなど、両者が一体となって林業関連施策を推進しています。

森林組合は、昭和15年に市町村単位として設置されましたが、その後次第に合併が進展し、昭和24年に221あった組合数は、平成16年度末には112にまで減少しています。

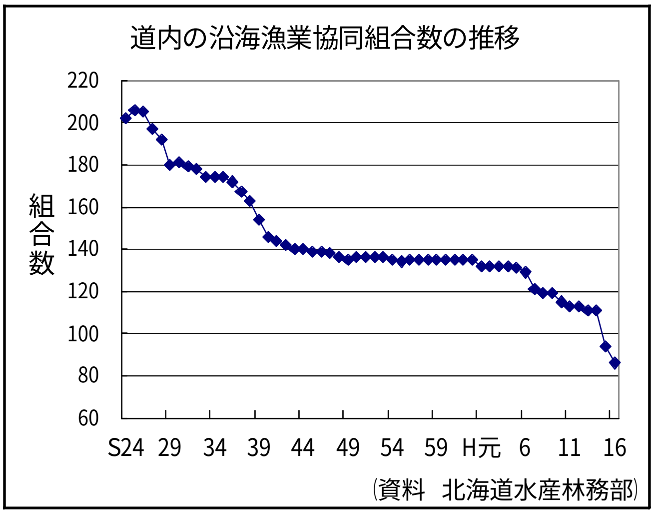
北海道森林組合連合会では、厳しい経営状況を背景に、道内を34組合に再編するとした「新･全道森林組合広域合併34構想」を策定し、経営基盤と事業執行体制の強化のため、自ら広域化を進めています。

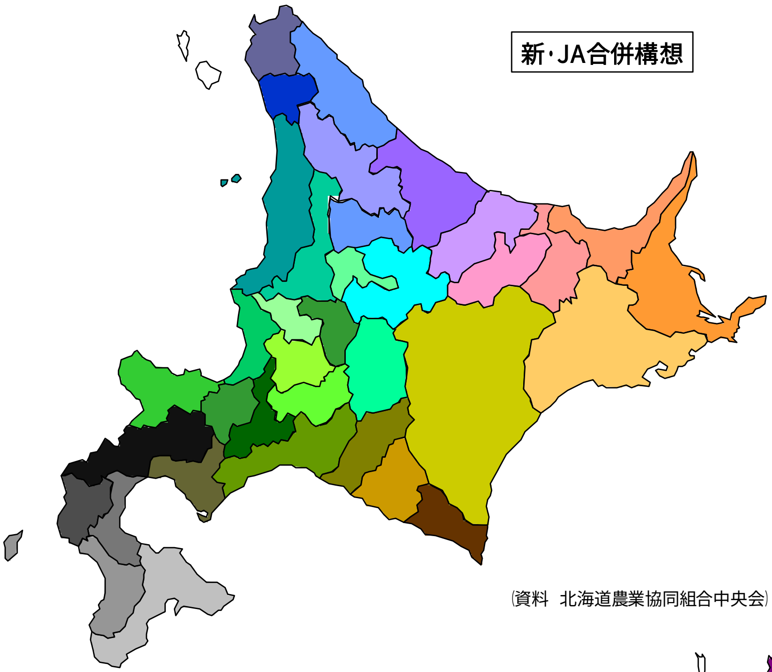


漁業協同組合は、水産系廃棄物の処理などの漁場環境対策や荷さばき施設、冷凍冷蔵施設の設置管理などにおいて、市町村と緊密に連携しながら漁業振興を図ってきています。

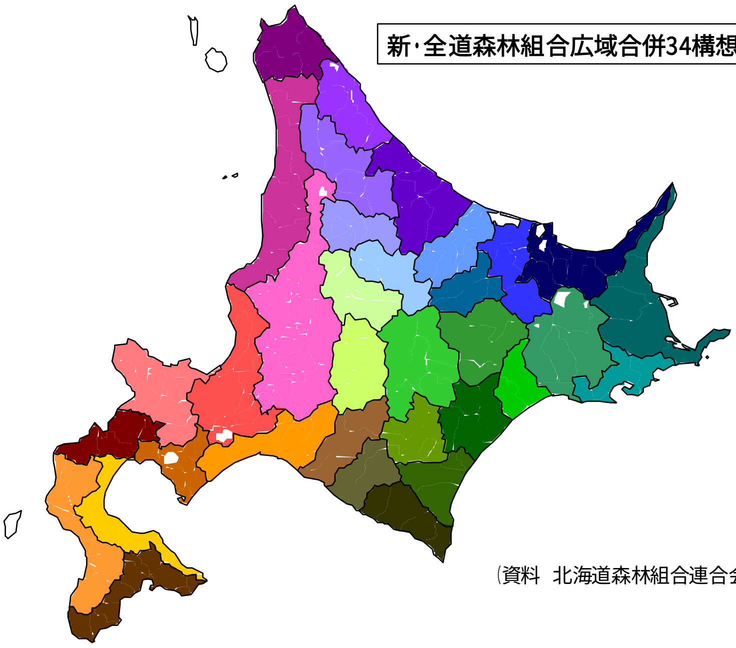
道内の漁業協同組合は、設立当初から厳しい経営状態の組合があったため、昭和43年までに一定程度合併が進みましたが、その後合併の取組は停滞していました。

しかしながら、漁協の経営環境が厳しさを増したことから、平成6年以降に再び組合の再編が始まり、道漁協系統団体は、平成9年に漁協の経営改善を目的とした「北海道漁協系統事業組織改革指針」を策定しました。その中で、平成17年度末までに60組合を目標とする組合合併計画が立てられた結果、79組合にまで減少しています。現在、本計画は年限を2ヶ年延長し、引き続き事業基盤の強化に向けた取組が進められています。

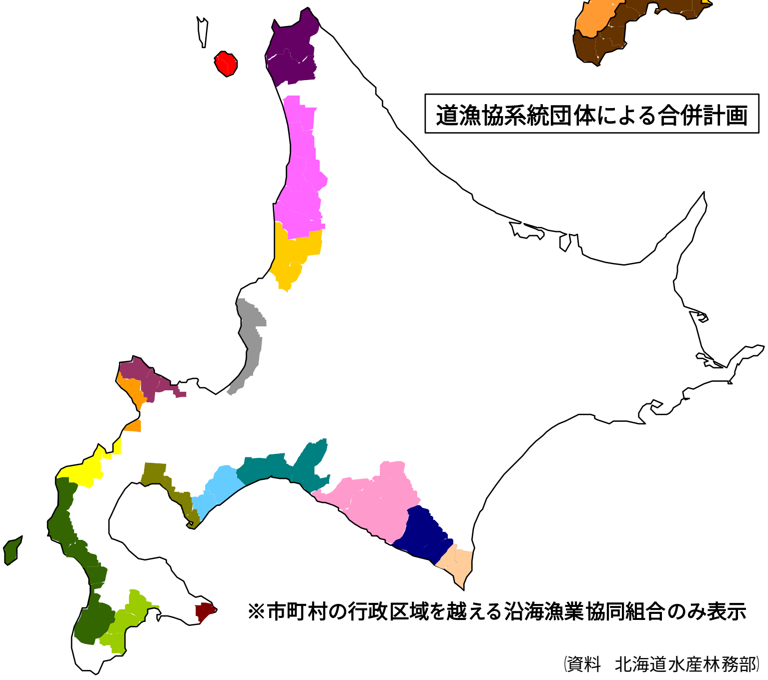




（資料　北海道農業協同組合中央会）



（資料　北海道森林組合連合会）



（資料　北海道水産林務部）

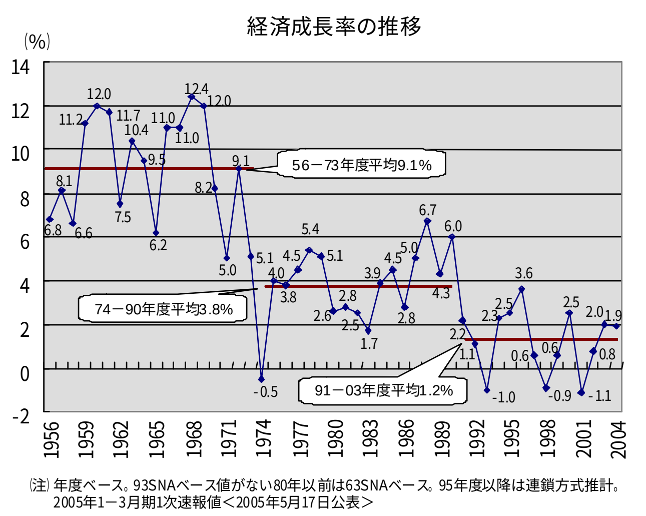
4　国及び地方の財政状況

わが国の経済成長率の推移

わが国全体の経済や財政の状況も、時代の推移に伴い大きく変化しています。

ここ半世紀間の経済成長率の推移は、大きく分けて、1956年～73年までの高度成長期、1974年～90年までの安定成長期、1991年以降の低成長期の3つの期間に区分され、長期的に低下傾向にあることが明らかになっています。

今後を展望しても、人口減少社会の到来、少子高齢化の一層の進展、経済の成熟化、グローバル化に伴う国際競争の激化、環境要因による経済負荷の増加などの変化が見込まれ、わが国において、かつてのような高度成長が望めないことは明らかとなっています。



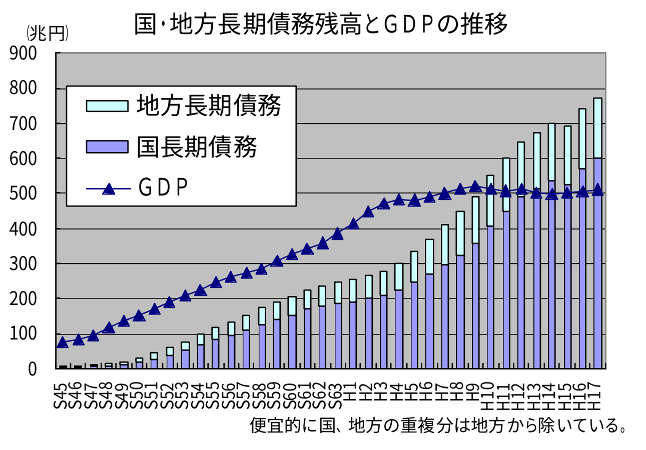
（資料　内閣府）

長期債務残高の推移

国と地方の財政状況の厳しさは、長期財務残高の推移に顕著に現れています。

国と地方の長期債務残高の合計は、かつては、経済成長と歩調を合わせて緩やかに増加してきましたが、バブル崩壊後、景気刺激対策を講じるために多額の公債が発行されたことなどから加速度的に累増し、平成17年度末には774兆円に達する見込みとなっています。

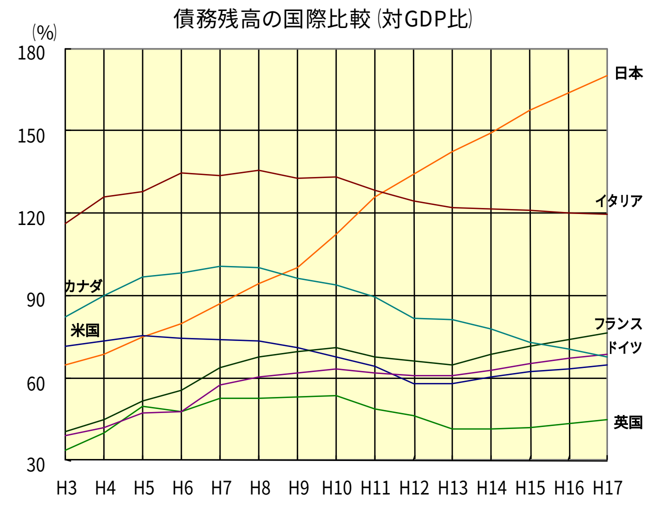
一方、国の経済活動の規模を示す指標の一つであるGDP（国内総生産）は、平成5年まで増加を続けていましたが、その後横ばいで推移しています。このため、平成10年度以降は国と地方の長期債務残高の合計がGDPを上回る状況となり、その後も差が拡大しています。



（資料　財務省）

GDPに対する政府（国＋地方）の債務残高の割合を欧米諸国と比較すると、かつて財政赤字が課題とされていたイタリア、カナダ、アメリカでは、歳出･歳入両面からの財政健全化政策が功を奏して10年程前から改善方向にあり、またフランスやドイツなども、緩やかに上昇しているものの、GDPの80%程度で収まっていることが分かります。

一方、日本は急激な上昇を続けており、平成17年時点では、他の先進国に比べ財政状況が突出して悪化しています。多額の公債の発行により賄われた収支不足は、将来の世代へその負担を先送りする結果となっており、財政の健全化は、我が国の喫緊の課題となっています。

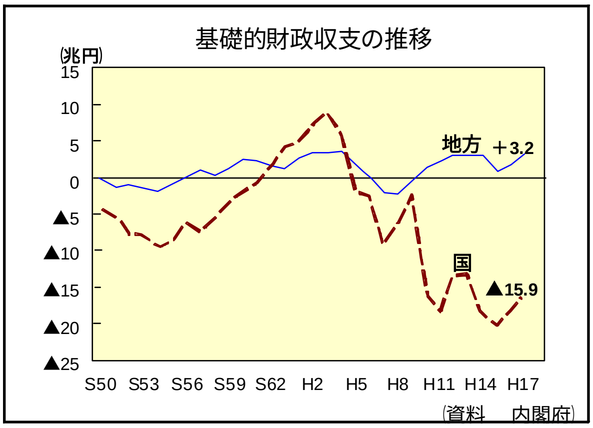


（資料　財務省）

国と地方の財政状況の比較

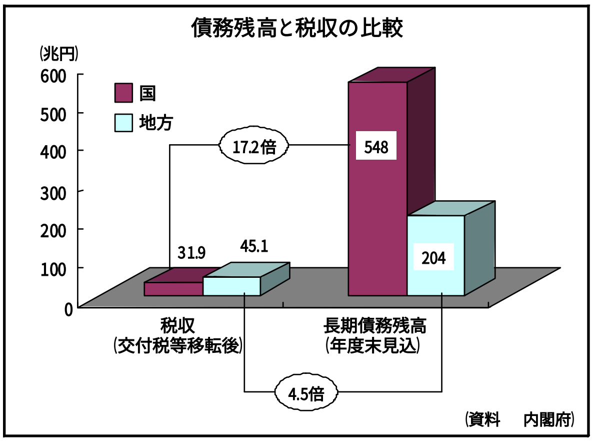
財政収支の健全性を見る方法として、基礎的財政収支（プライマリー・バランス）があります。これは、「借入を除く税収等の収入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のことです。

国と地方の財政状況をこの基礎的財政収支で比較すると、国では、平成17年度の一般会計予算82.2兆円のうちの租税等の収入が44兆円程度と約5割に止まり、15.9兆円の収支不足が生じているのに対し、地方の基礎的収支はおおむねバランスを保って推移し、平成17年度予算では+3.2兆円となっています。



また、国と地方のそれぞれについて、長期債務残高とその返済財源である税収の規模を比較すると、国は税収31.9兆円に対して債務残高は17.2倍の548兆円に達しているのに対し、地方は税収45.1兆円に対して債務残高は4.5倍の204兆円となっており、国が地方よりも大きな負担を抱えていることが分かります。

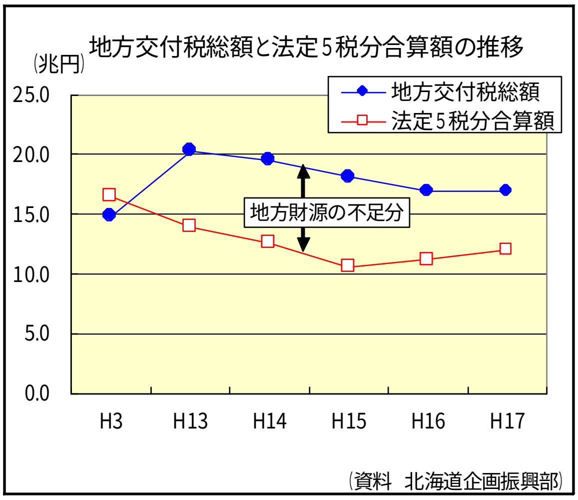
政府は、2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化を目標に掲げていますが、高齢化の急速な進展に伴い、社会保障の給付と負担は、経済の伸びを大きく上回って増加し続けています。現行税制度の下では、経済の長期的トレンドから見て大幅な税収増は期待できず、今後も、国と地方を通じ、長期に渡り、歳出の徹底した抑制が必要と考えられます。



地方交付税の状況

地方の固有財源である地方交付税は、いわば「国が地方に代わって徴収する共有の地方税」であり、法律上、その額は国税5税の一定割合と定められていますが、原資となる国税収入の落ち込みなどにより、法定5税分の合計額では地方財政計画に示された額が確保できない状況が、10年以上続いています。

このため、平成12年度以前においては、国の交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特会）が地方財源の不足額を財政投融資資金などから借り入れし、地方交付税の総額を確保する仕組みをとっていました。平成13年度からは、特別会計の債務を国と地方が折半して補填する仕組みを導入し、地方負担分については、個々の地方公共団体が直接、地方債（臨時財政対策債）を発行して資金調達を行うこととなりました。しかしながら、その後も、交付税特会の債務残高は累増しており、平成17年度末には50兆円を超え、うち地方負担分は33兆円を超える状況となっています。

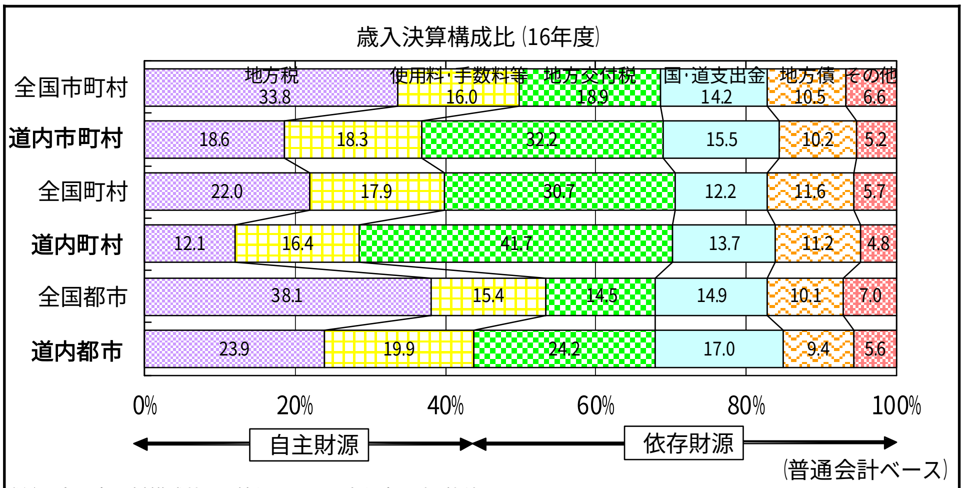


5　道内市町村の行財政の現状と将来見通し

道内市町村の財政構造

国及び地方を通じて財政状況が厳しさを増す中、とりわけ道内の市町村は厳しい状況に置かれています。

本道の市町村財政は、地方交付税に大きく依存した歳入構造にあり、平成16年度決算における道内市町村の歳入内訳を全国と比較すると、自主財源の中心となる地方税の歳入総額に占める割合が都市部・町村部いずれにおいても低くなっている一方、歳入総額に占める地方交付税の割合はいずれも全国平均を上回っています。



（普通会計ベース）

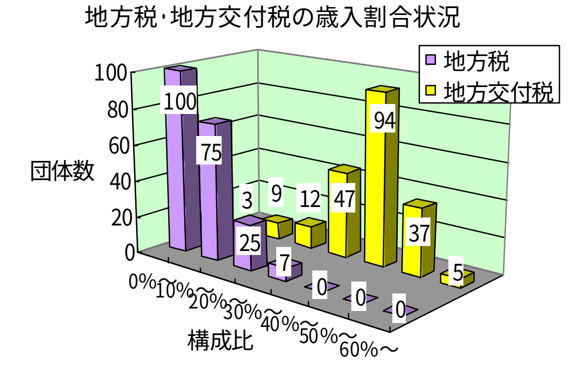
（注）　全国市町村構成比は、特例区および大都市を除く数値である。
道内市町村構成比は、札幌市を除く数値である。「使用料・手数料等」の内訳は分担金及び負担金、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入金、繰越金、諸収入である。

（資料　北海道企画振興部）

また、地方税の歳入に占める割合は、全国の市町村の平均が33.8%であるのに対し、道内は18.6%（札幌市除く）であり、10%に満たない市町村が100団体を占めています。

一方、地方交付税の歳入に占める割合は、全国の市町村の平均が18.9%であるのに対し、道内は、32.2%であり、全団体の9割を超える195団体が20%以上となっています。

このように、道内市町村の財政は依存財源の割合が高く、国の財政運営の影響を受けやすい脆弱な歳入構造にあります。

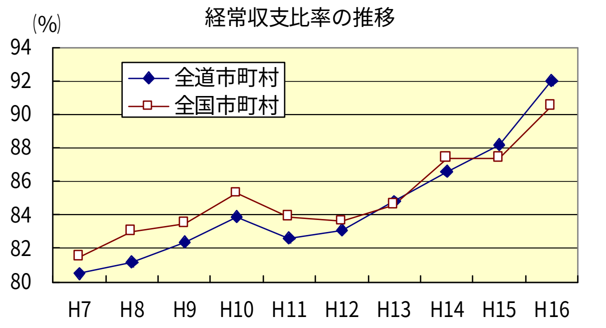


（資料　北海道企画振興部）

道内市町村における財政の硬直化

道内市町村の経常収支比率は、以前は全国よりも若干低い比率で推移していました。しかしながら、地方税収の減少や、普通交付税における段階補正の見直しなどを背景に、近年、高まる傾向にあります。平成15年度には全国を上回り、平成16年度はさらにその差が拡大しています。

道内市町村の平成16年度決算では、経常収支比率90%以上の団体が76団体、100%以上の団体が10団体となっており、財政の硬直化が進行していることが分かります。



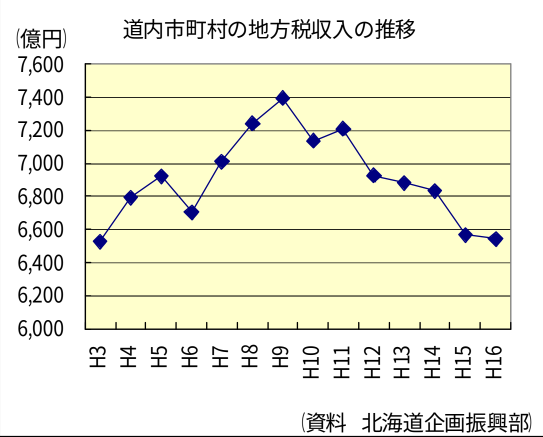
（資料　北海道企画振興部）

第Ⅱ章　市町村を取り巻く状況

道内市町村における地方税収の推移と人口減少の影響

道内市町村の地方税収入は、平成9年度をピークに、景気の低迷や固定資産評価額の下落、減税等の影響を受けて年々減少を続け、平成15年度には平成3年度と同水準にまで低下しました。

市町村税は、人口との関連が深い市町村民税と固定資産税が税収の大半を占めていることから、人口の影響を極めて受けやすく、税収の推移は人口の推移と密接な関係にあります。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計では、平成12年度から平成42年度までの30年間に、道内全体で約16%の人口減少が予想されており、市町村税収についても将来的に減少していく傾向にあると考えられます。特に人口減少が著しい市町村では、税収がより大きく減少していくことが見込まれます。

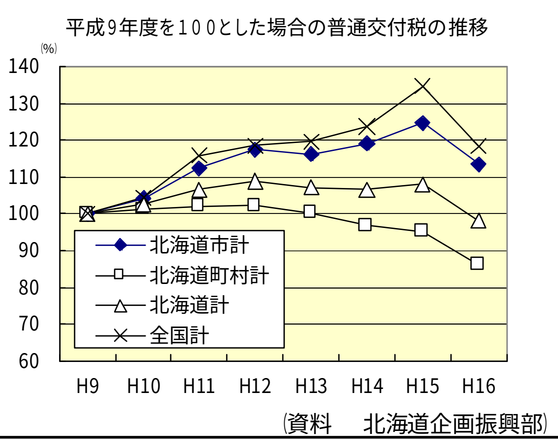


道内市町村における地方交付税の推移と人口減少の影響

また、道内のほとんどの市町村は、歳入の多くを地方交付税に依存している状況にあるため、地方交付税の動向は道内市町村の財政運営に大きな影響を与えます。

平成9年度以降の普通交付税の推移を見ると、道内の市においては、全国の市町村の平均とほぼ同様の傾向で推移していますが、道内の町村では減少傾向にあり、平成16年度には平成9年度の約86%の水準まで低下しています。

この背景には、地方財政計画の歳出削減に伴って、交付税の標準経費の見直しや事業費補正の算入率の引き下げ、小規模市町村に対する段階補正の見直しが行われたことが大きく影響しています。このように近年の制度改正は徹底した歳出抑制基調となっており、とりわけ小規模町村には厳しい内容となっています。



地方交付税の算定の基礎となる基準財政需要額の積算は、測定単位に各種補正係数による補正を行った上で単位費用を乗じる方法となっており、その測定単位の多くが国勢調査人口となっています。すなわち、人口が減少すると基準財政需要額が減り、地方交付税を減少させる要因になります。

北海道の人口のピークは平成10年に既に到来し、多くの市町村では人口減少が続いています。下の表は、平成16年度普通交付税の算定基準を基に、平成12年の国勢調査の人口を平成17年の国勢調査人口(速報値)に置き換え、交付税への影響額を試算したものです。小規模市町村では人口減少率が大きいため、基準財政需要額の減少幅が大きくなっていることが分かります。

平成17年国勢調査人口(速報値)の置き換えによる普通交付税の影響(試算)　(単位:千人、百万円、%)

人口段階区分	団体数	測定単位(千人)				基準財政需要額(百万円)			
		⑫国調人口 A	⑰国調人口 B	増減数(B-A) C	増減率(C/A*100) D	⑫国調人口ベースの需要額 D	⑰国調人口ベースの需要額(試算) E	増減額(E-D) F	増減率(F/D*100) G
5千人未満	77	249	231	△ 18	△ 7.2	60,580	56,029	△ 4,551	△ 7.5
5千人～1万人	70	472	445	△ 26	△ 5.5	86,711	81,792	△ 4,919	△ 5.7
1万人～3万人	41	752	719	△ 32	△ 4.3	101,807	97,412	△ 4,395	△ 4.3
3万人～10万人	14	715	716	1	0.1	74,282	74,254	△ 28	0.0
10万人以上	10	3,496	3,516	20	0.6	343,987	345,911	1,924	0.6
合　計	212	5,683	5,627	△ 56	△ 1.0	667,367	655,398	△ 11,969	△ 1.8

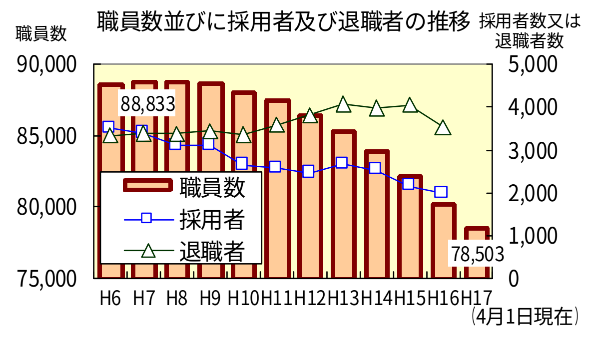
(注)この試算は、平成16年度基準財政需要額算定時の算式及び数値を据え置いたまま、単に測定単位(⑫国調人口)を⑰国調人口速報値に置き換えて試算したもの。したがって、次のような事項に留意する必要がある。
- 測定単位である人口が減少しても、段階補正係数、人口密度の補正係数等が増加するため、実際の需要額は一般に上記試算額よりも多くなるものであること。
- また、人口が急減する団体については、数値急減補正が適用されることにより、5年間かけて需要額が漸減するものであること。
- 普通交付税の額は、需要額－収入額で算出されるものであり、需要額の増減と交付税額の増減とは一致するものではないこと。

(資料:北海道企画振興部)

地方行政改革の推進と職員数の動向

厳しい行財政事情を背景として、地方公共団体の職員数は減少しています。全国の地方公共団体の職員数は、これまで積極的に行政改革に取組んだ結果、平成7年以降減少しており、この10年間の累積で198,895人の純減となっています。

道内市町村（一部事務組合等を含む。）においても、総職員数は、平成7年4月1日の88,833人をピークとして、新規採用者の抑制等により減少し続けています。総職員数は、平成17年4月1日までの10年間で10,330人（11.6%）減少し、平成17年度当初で78,503人となっています。



※ 採用者及び退職者は年度の合計　　（資料 北海道企画振興部）

今後については、国において平成17年度からの5年間に国家公務員を10%以上削減する目標が定められたことを受け、地方公共団体に対しても、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（平成17年3月29日付け総務事務次官通知）が策定され、行政改革の一層の推進が図られることとなりました。

この指針では、平成17年度からおおむね平成21年度までの間における、事務事業の再編･整理、民間委託等の推進（指定管理者制度の活用を含む。）、定員管理の適正化などを盛り込んだ「集中改革プラン」を、各地方公共団体が平成17年度中に公表することとされ、職員数については、今後のおおむね5年間で、過去5年間（平成11年から平成16年）の総定員純減率である4.6%を上回る純減目標を達成することが求められています。

したがって、道内市町村においても、平成22年4月1日時点の明確な数値目標を立て、更なる定員管理の適正化に取り組むことが必要となっています。

過疎対策の動向

道内の市町村は、これまで、過疎法の恩恵を多く受けてきました。過疎法は、高度経済成長期における地方の人口の急激な減少を背景に、昭和45年にその取組が始まり、現在の「過疎地域自立促進特別措置法」に至るまで10年周期で制定されてきました。過疎法による財政支援措置は、他の地域支援立法と比較して手厚く講じられており、その主なものは、①過疎対策事業債（地方債）の発行、②都道府県代行制度、③国庫補助負担率のかさ上げとなっています。

過疎地域の指定は、人口の減少率や財政力指数等の要件に基づき市町村を単位に行われていますが、全国の指定割合が約38%であるのに対し、道内では、全市町村の75%が過疎の指定を受けています。このため、本道では、過疎法に基づく財政支援措置等が、各地域における道路や生活環境等の公共施設の整備、地域の産業振興等に大きな役割を果たしてきました。

過疎指定の状況(H14.4.1)

	市町村数 ①	過疎地域指定 ②	過疎団体割合 ②／①
全 国 a	3,218	1,210	37.6%
北海道 b	212	159	75.0%
b/a	6.6%	13.1%	

（資料 北海道企画振興部）

その過疎法にも、人口減少や市町村合併の影響が及ぶ可能性があります。全国の過疎指定市町村数は、これまで増加の傾向にありましたが、市町村合併の進展によって、平成18年4月1日現在では739団体と減少に転じました。現行の過疎法は平成21年度に期限を迎えますが、総務省が設置している過疎問題懇談会では、その後の過疎対策のあり方について次のように論じられています。

過疎指定の推移

	過疎地域対策緊急措置法	過疎地域振興特別措置法	過疎地域活性化特別措置法	過疎地域自立促進特別措置法	
	S45～S54	S55～H1	H2～H11	H12～H21	
				H14.4.1	H18.4.1
全国	1,093	1,157	1,230	1,210	739
北海道	149	146	155	159	141

（資料 北海道企画振興部）

> **「今後の過疎対策について（平成16年6月）」より抜粋**
>
> 現行過疎法のあとの問題については、国全体が人口減社会になることや市町村合併の進展など過疎地域を取り巻く動向や条件不利地域の振興のあり方等を念頭に置きつつ、事前に早い段階から基本的な枠組みに関する検討を進めることが必要である。

全国で市町村合併が進展し、過疎地域の状況が大きく変化する状況の中で、過疎問題に関する立法の意義や必要性などの基本的枠組みについて検討され、制度の見直しが図られることが考えられます。

第Ⅱ章　市町村を取り巻く状況