



栃木県市町村合併推進構想

平成18年3月

栃 木 県

【 目 次 】

第1章	構想策定の趣旨	1
1	本構想の趣旨	
2	旧合併特例法下での県内の合併経過	
第2章	県内市町村の現況及び将来の見通し	4
1	人口及び高齢化の今後の見通し	
2	市町村の行財政の現況	
第3章	自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な事項	11
1	市町村の望ましい姿	
2	合併推進の必要性	
3	県の役割に関する基本的な考え方	
第4章	構想対象市町村の組合せ	15
1	構想対象市町村の組合せの基本的考え方	
2	構想対象市町村の組合せ	
第5章	自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置	27
1	県の役割に関する基本的事項	
2	自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置	
審議会答申		29
資料編		31
1	関連データ	
2	地域の意向	
3	支援	
4	法令・審議会等	

第 1 章 構想策定の趣旨

第 1 章 構想策定の趣旨

1 本構想の趣旨

地方分権や少子高齢社会の進展の中、地方公共団体を取り巻く環境は一層厳しさを増している。特に、住民生活に最も身近な行政主体である市町村が、厳しい行財政環境の中、様々な住民ニーズに適切に対応していくためには、市町村の規模・能力の拡充を図り、さらに行財政基盤を強化していく必要があり、市町村合併はそのための有効な手段の一つである。

こうした中、「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和 40 年法律第 6 号。以下「旧合併特例法」という。）の下、全国的に多くの地域で市町村合併の取組が進められた結果、平成 11 年 3 月に 3,232 あった市町村数が、平成 18 年 3 月 31 日には 1,821 となる見込みである。

栃木県においても、平成 13 年 1 月に「栃木県市町村合併推進要綱」を策定し、旧合併特例法の下で自主的・主体的な合併を推進してきたところであり、その結果、関係市町村の取組と努力により新たに 9 つの市町が誕生し、平成 11 年 3 月末に 49 あった市町村数が平成 18 年 3 月 31 日には 33 市町に再編されることとなった。

一方、国においては、地域毎の合併の進捗状況に差異がみられることから、市町村が地方分権や少子高齢社会に対応し、より効果的で効率的な行財政運営を実現していくため、引き続き自主的な市町村の合併を推進する必要があるとして、平成 17 年 4 月から「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成 16 年法律第 59 号。以下「合併新法」という。）が施行された。

この合併新法において、都道府県は、総務大臣が定める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基づき、自主的な市町村の合併の推進に関する構想を定めることとされた。

県としては、市町村が基礎自治体としての機能をさらに発揮することができるよう、市町村の行財政運営の現況・将来の見通しや旧合併特例法下での合併協議の経緯等を踏まえ、さらに自主的な市町村の合併を推進していくため、今般、「栃木県市町村合併推進構想」を策定することとした。

なお、本構想の策定に当たっては、新たに設置した「栃木県市町村合併推進審議会」の意見を十分にお聴きし、また、全市町村長及び市町村議会議員や県民へのアンケート調査、さらには地域懇談会を開催するなど、地域の合併に対する意向の把握に留意して策定した。

2 旧合併特例法下での県内の合併経過

旧合併特例法の下、県内ではこれまでに 17 の法定合併協議会が設置され、

49市町村のうち43市町村が合併協議会に参加し、将来のまちづくりのあり方などについて積極的に協議を行ってきたところである。このうち、合併に至った合併協議会は9協議会となっている。

一方、合併協議を進めたが合併協議が調わずに廃止となった合併協議会は7協議会である。

栃木県内における市町村合併の状況

平成18年3月31日現在

○合併済（8市1町）

新市町名	合併関係市町村（旧市町村）	合併年月日
那須塩原市	黒磯市、西那須野町、塩原町	平成17年1月1日
佐野市	佐野市、田沼町、葛生町	平成17年2月28日
さくら市	氏家町、喜連川町	平成17年3月28日
大田原市	大田原市、湯津上村、黒羽町	平成17年10月1日
那須烏山市	南那須町、烏山町	平成17年10月1日
那珂川町	馬頭町、小川町	平成17年10月1日
鹿沼市	鹿沼市、粟野町	平成18年1月1日
下野市	南河内町、石橋町、国分寺町	平成18年1月10日
日光市	日光市、今市市、足尾町、栗山村、藤原町	平成18年3月20日

◆市町村数の推移

・平成11年4月1日現在	49市町村（12市35町2村）
・平成17年4月1日現在	44市町村（13市29町2村）
・平成17年10月1日現在	40市町村（14市25町1村）
・平成18年1月1日現在	39市町村（14市24町1村）
・平成18年3月31日現在	33市町（14市19町）

◆旧合併特例法下における未合併市町村（6市18町）

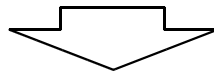
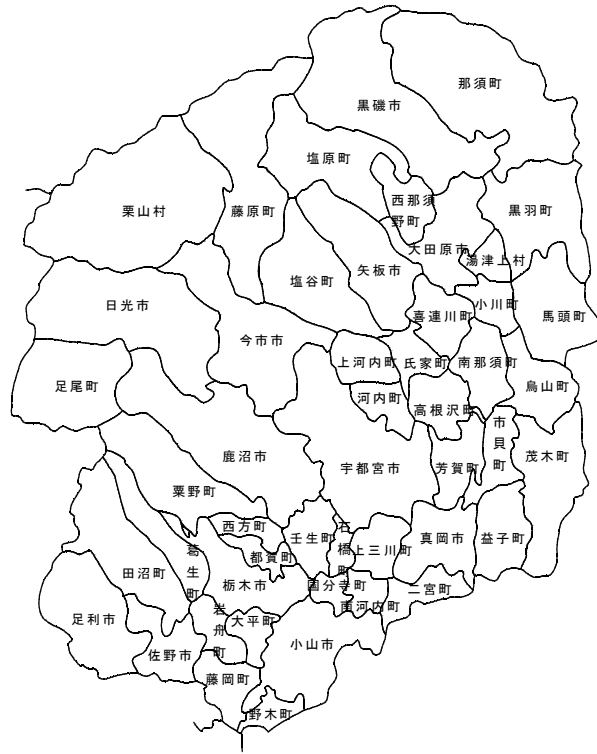
市	宇都宮市、足利市、栃木市、小山市、真岡市、矢板市
町	上三川町、上河内町、河内町、西方町、二宮町、益子町、茂木町、市貝町、芳賀町、壬生町、野木町、大平町、藤岡町、岩舟町、都賀町、塩谷町、高根沢町、那須町

○法定合併協議会の設置状況

協議会の名称	経過等
栃木市・小山市合併協議会	・平成10年4月1日 設置 ・平成12年6月30日～ 休止中

栃木県市町村現況図

■平成11年4月1日現在



■平成18年3月31日現在



※ 網掛けしている市町村は、旧合併特例法を適用して合併した市町村

第2章 県内市町村の現況及び 将来の見通し

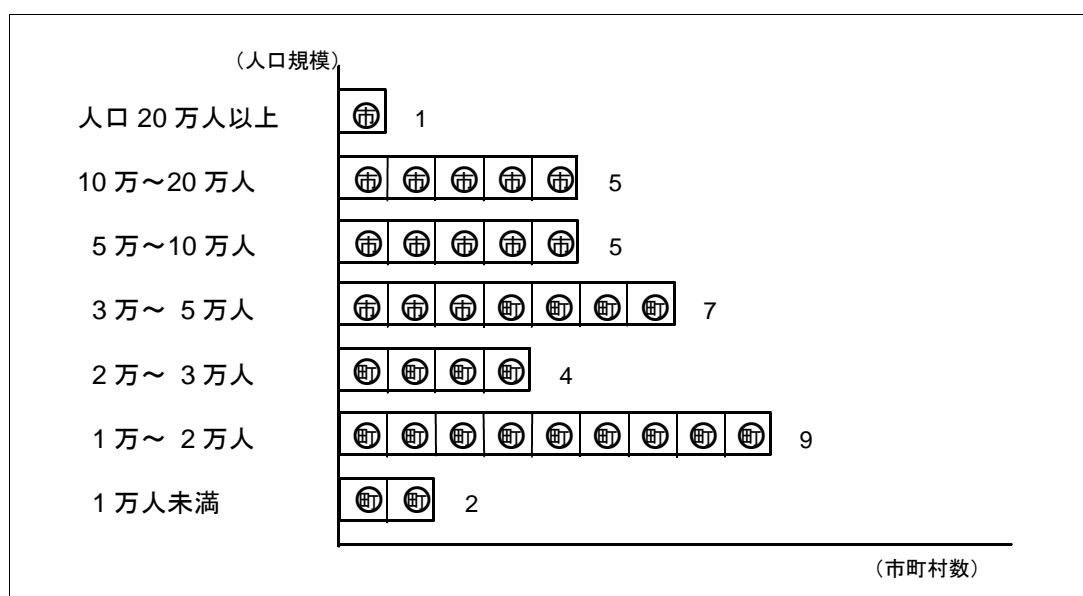
第2章 県内市町村の現況及び将来の見通し

1 人口及び高齢化の今後の見通し

(1) 人口・面積の状況

平成17年10月1日現在の県全体の人口は2,016,452人となっている。平成18年3月時点の33市町別に見ると、人口10万人以上の都市が6市（宇都宮市、足利市、佐野市、鹿沼市、小山市、那須塩原市）あり、また人口1万人未満の小規模市町村は2町（西方町、上河内町）となっている。

人口規模別 市町村数 （平成18年3月31日現在。人口は平成17年国勢調査速報値）



面積について、県土の総面積は6,408.28 k m²となっている。合併により日光市の面積は1,449.87 k m²となり、全国有数の広大な面積を持つ都市となる。県内で面積が最も小さいのは30.25 k m²の野木町であり、この他、30 k m²台と比較的小さい市町村は、都賀町、西方町、大平町となっている。

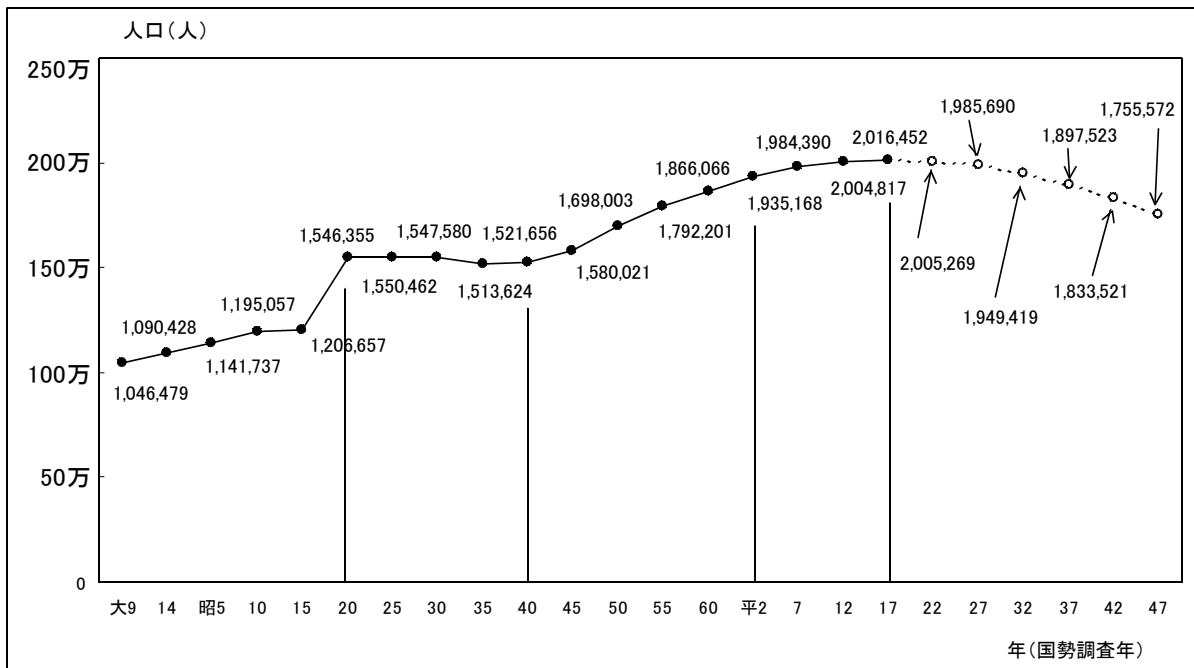
(2) 人口の推移と見通し

県全体の人口は平成12年に200万人を超え、平成17年度まで微増しているが、市町村別（平成18年3月31日現在）にみると、17市町村において、平成7年から平成17年までの10年間で人口が減少している。

国全体の総人口は、平成17年から減少局面に入ったが、本県の将来人口推計においても、数年間のうちに減少局面に入ることが推計されている。市町村別の将来人口推計結果（国立社会保障・人口問題研究所の推計）をみると、平成22年においては、33市町中22市町において人口が減少（平

成 12 年との比較) することが見込まれる。

県人口のこれまでの推移と将来推計 (実線：実績値、点線：推計値)

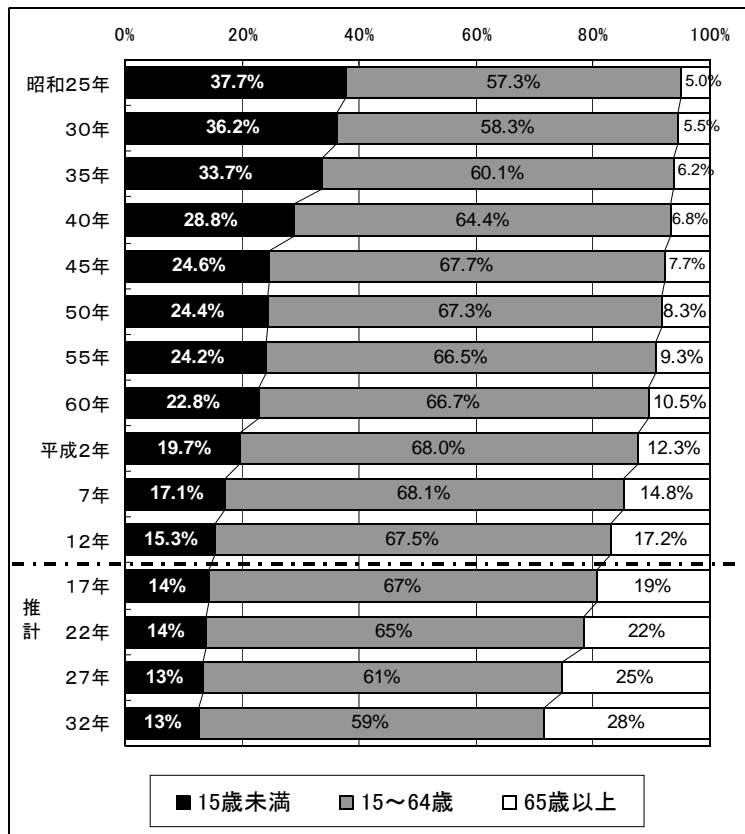


※平成 17 年まで： 国勢調査報告 (各年 10 月 1 日現在) ※平 17 は速報値
平成 22 年以降： 平 18 栃木県総合計画「とちぎ元気プラン」

(3) 高齢化の推移と見通し

県全体の高齢化率 (人口に占める 65 歳以上人口の比率) は、いわゆる団塊の世代が 65 歳以上となる平成 27 年頃に 25%となり、4 人に 1 人が高齢者となることが推計される。

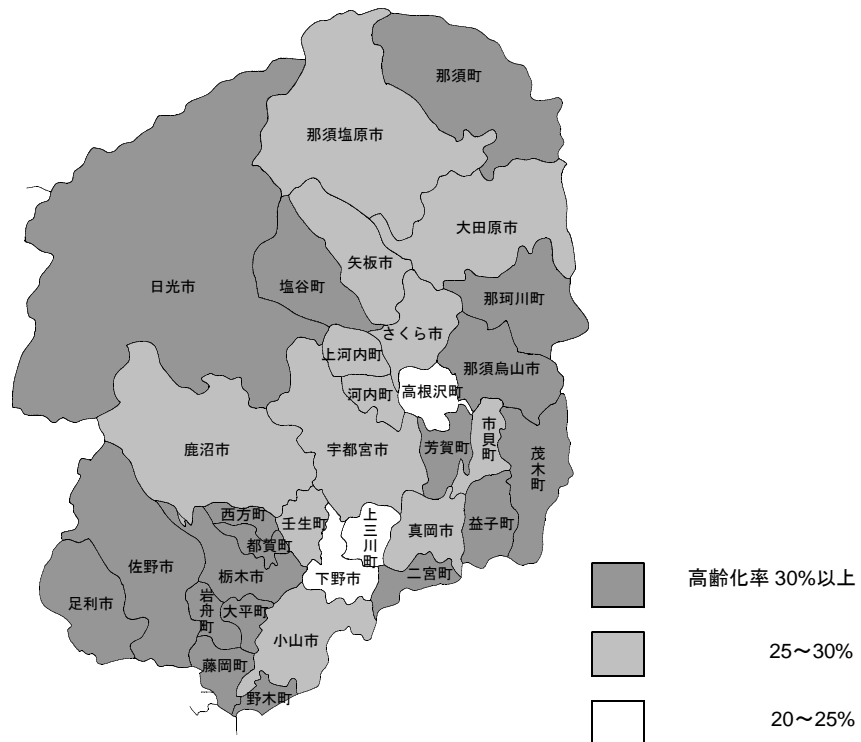
県全体の世代別人口比率の推移と将来推計



※平成 12 年まで： 国勢調査報告 (各年 10 月 1 日現在)
平成 22 年以降： 平 18 栃木県総合計画「とちぎ元気プラン」

市町村別に見ると、平成 12 年では半数以上の市町村が高齢化率 20%を下回っていたが、平成 22 年では高齢化率 20%以上の市町村が半数以上となることが見込まれ、平成 32 年では高齢化率 30%以上の市町村が半数以上を占めることが見込まれる。

平成 32 年（2020 年）時点の高齢化率（推計）



※ 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 月推計）の市町村別推計結果をもとに作成

高齢化率ごとの市町村数（見込み）

	平成12年 (2000)	平成22年 (2010)	平成32年 (2020)
高齢化率 30%以上	0	1	18
25~30%	2	7	12
20~25%	9	17	3
15~20%	13	8	0
15%未満	9	0	0
計	33	33	33

※平成 12 年：国勢調査報告 平成 22、32 年：上図と同一

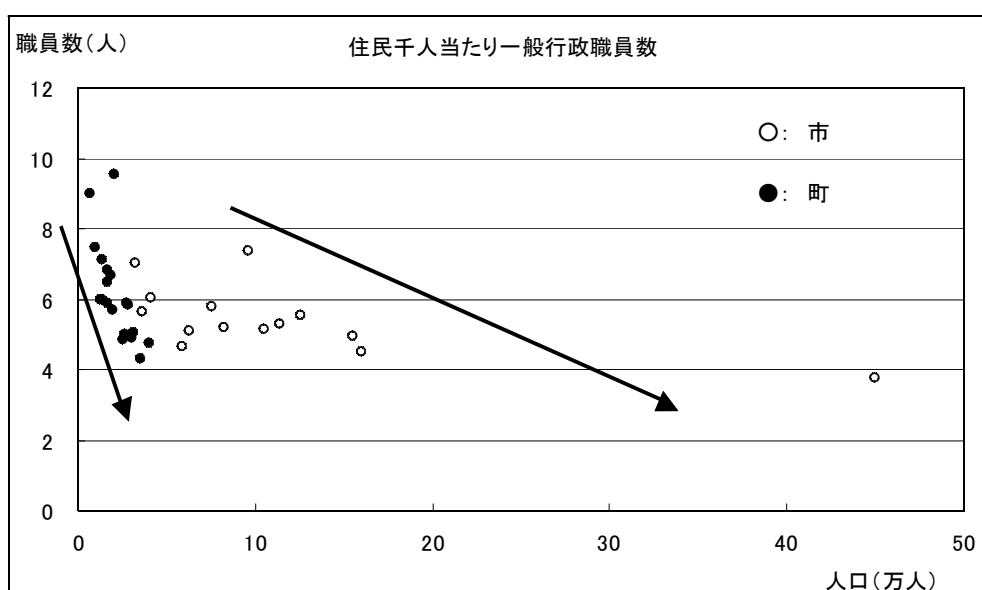
2 市町村の行財政の現況

(1) 行政体制

地方分権時代においては、市町村が自己決定と自己責任により行政の施策、サービスの内容を決定し実施していくことが求められている。市町村は、その規模等に応じて、国・県からの権限移譲が増え、基礎自治体としての自立性が向上する。

行政の効率性の観点から、住民千人当たりの職員数についてみると、人口規模が小さい市町村ほど住民千人当たり職員数が多くなる傾向がある。

住民千人当たり一般行政職員数



※一般行政職員は、医師職、看護・保健職、福祉職、消防職、技労職などの専門職員等を除いた職員

※平成16年4月1日現在

(2) 財政状況

県内の市町村財政の近年の状況を概観すると、歳入面では普通交付税の大幅減や税徴収率の低下などにより経常一般財源が減少し、財政的余裕度は小さくなってきている。歳出面では、民生費の大幅な増加などにより義務的経費が増加傾向にある。

また、財政の効率性等の観点から、県内の各市町村の財政状況について人口規模別に見ると、住民一人当たりの歳出総額は人口規模が大きくなるほど低くなる傾向が見られる。

今後、三位一体の改革等により国と地方のあり方が大きく変化する中、歳入の確保とともに、より一層効果的かつ効率的な行財政運営によって歳出を抑制していくことが求められている。

※財政的余裕度： 経常一般財源から経常経費充当一般財源を引いたもの

※ 各市町村の主要財政指標の経年変化については、資料編 1（4）「市町村別の主要財政指標の推移（平成 12～16 年度）」を参照のこと。

（3）市町村間の結びつきの状況

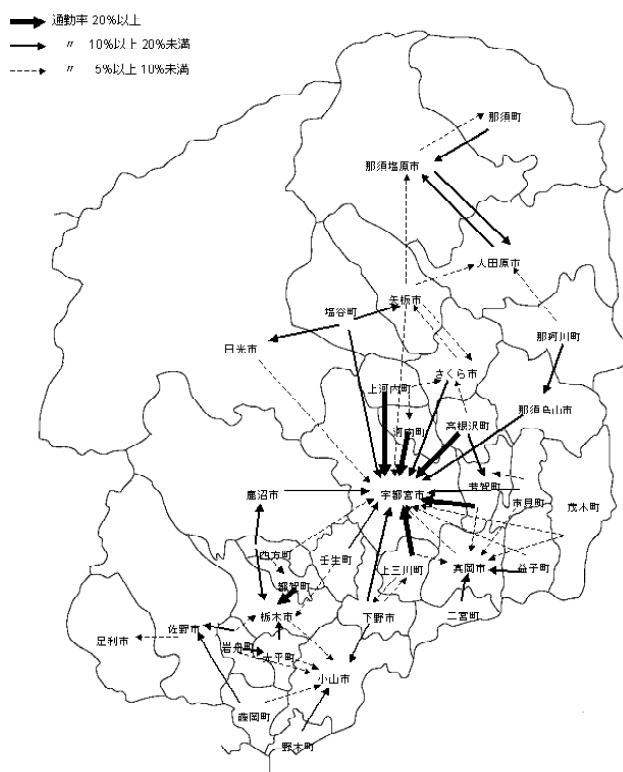
① 県民の日常生活圏の状況

ア) 通勤の状況

平成 12 年国勢調査をもとに、県内各市町村別の住民の通勤先について見ると、市町村境を越えて通勤活動が行われている。町村部から近接する市部への通勤者が多くなっている傾向がみられる。

※通勤率：各市町村から他の各市町村へ通勤する人の割合。15 歳以上の全就業者を対象。

※県外との交流については省略している。

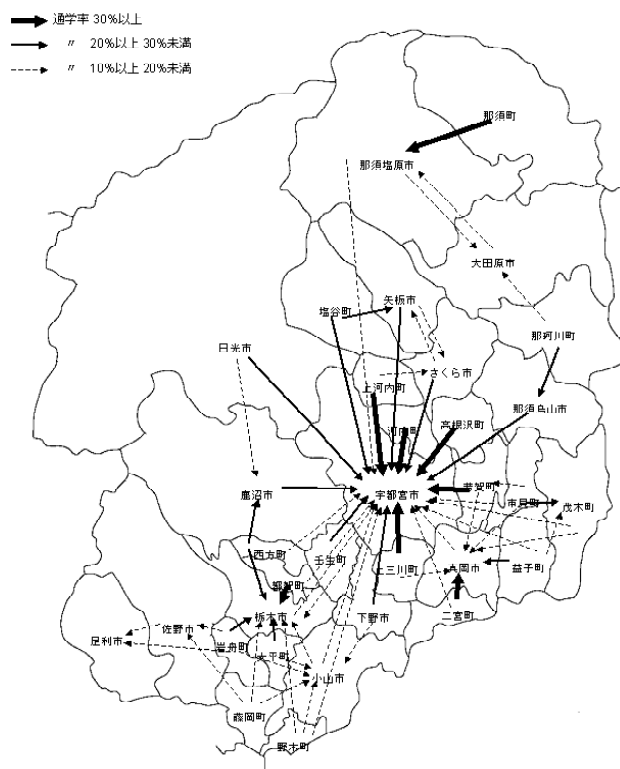


イ) 通学の状況

平成 12 年国勢調査をもとに、県内各市町村別の 15 歳以上の住民の通学先（高校・大学・短大・専門学校など）について見ると、市町村境を越えて通学活動が行われている。町村部から近接する市部への通学者が多くなっている傾向がみられる。

※通学率：各市町村から他の各市町村へ通学する人の割合。

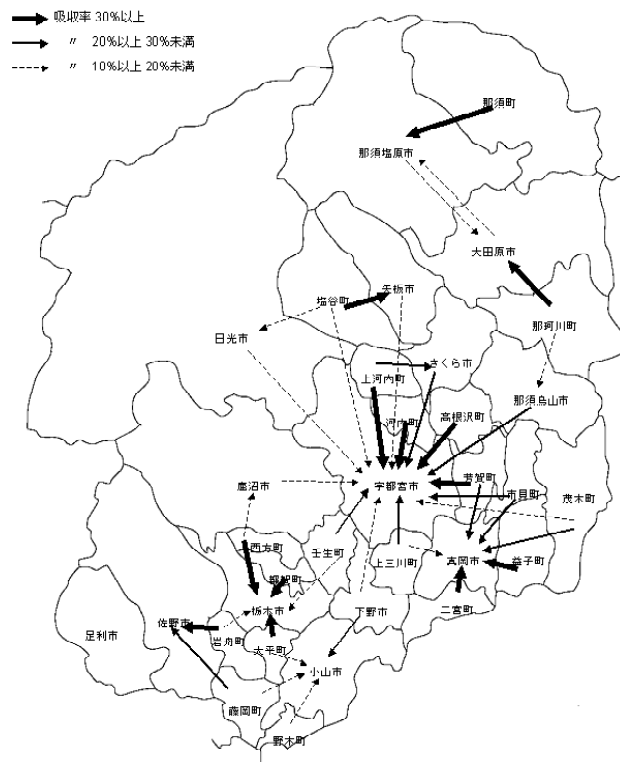
※県外との交流については省略している。



ウ) 商圈の状況

平成 11 年度県「地域購買動向調査」をもとに、県内各市町村の消費者の購買動向（飲食を含む全商品総合）について見ると、市町村境を越えて購買活動が行われている。町村部から近接する市部への買い物客が多くなっている傾向がみられる。

※吸引率：各市町村から他の各市町村へ買物のために行く人の割合。



これら県民の日常的な生活圏について見ると、全般に県民活動は市町村境を越え、都市部と近接する市町村の生活圏が一体化している傾向がみられる。

② 広域行政の状況

市町村の事務の一部を共同処理するための一部事務組合は、主に、環境、生活衛生や消防等において活用されている。県内には平成 17 年 4 月 1 日現在 28 組合が設置されていたが、市町村合併により解散する組合があるため、平成 18 年 3 月末時点で 22 組合となる。設置状況を見ると、広域市町村圏の構成市町村単位で設置されている場合が比較的多くなっている。

このほか、他市町村へ事務処理を委託しているケースも見られる。

一般的に、こうした事務の共同処理や委託・受託を行っている市町村間では、当該事務の住民サービスが同じ内容となることをはじめ、行政間の一体性も比較的高くなっている。

③ その他各種政策圏域等

○広域市町村圏

広域市町村圏は、市町村が当面する諸課題の解決を図り、あわせて国土の均衡ある発展及び過疎過密問題の解決にも資することを目的として設定されているものであり、県内には 10 地区（栃木地区、芳賀地区、日光地区、両毛地区、鹿沼地区、南那須地区、宇都宮地区、小山地区、那須地区、塩谷地区）が設定されている。

なお、日光地区、鹿沼地区については、市町村合併によってそれぞれ 1 市（広域的市町村）となっている。

○県が設定する各種政策圏域

保健医療圏、ごみ処理広域化計画地域ブロックなど、県の施策を推進する上で県内を数ブロックに区分する場合がある。

○広域的な区域を所管する行政機関等

国が設置している税務署、簡易裁判所など、広域的な区域を所管する行政機関等については、栃木地区、宇都宮地区、小山地区等において、一部、広域市町村圏の単位と異なる所管区域となっている場合がある。なお、近年の全国的な動向を見ると、税務署等については市町村合併の動向を受けて、新市町村が同じ所管区域となるよう、地域の要望に応じて見直しが行われる傾向がある。

第3章 自主的な市町村の合併の推進 に関する基本的な事項

第3章 自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な事項

1 市町村の望ましい姿

(1) 市町村を取り巻く状況

① 市町村の役割の変化

平成12年4月に地方分権一括法が施行され、国と地方の権限と責任が明確にされ、市町村は、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理することが求められている。

② 市町村を取り巻く厳しい財政事情

国・地方ともに厳しい財政状況にある中、地方分権時代を実現するため、税源移譲、国庫補助負担金の廃止縮減、地方交付税の見直しの三位一体改革により、これまで以上に市町村の自己決定・自己責任に基づく対応が求められている。

③ 少子高齢化の進行

今後、国全体の人口が減少傾向を示す中で、高齢化がさらに進んだ地域社会が出現するものと見込まれ、保健・医療、福祉施策等行政全般にわたる課題に対して、的確な対応が求められている。

(2) 地方分権時代の市町村のあり方

① 基礎自治体としての市町村のあり方

第27次地方制度調査会の答申を踏まえた今後の市町村のあり方は、次のとおりである。

ア) 住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある。

イ) 自立性の高い行政主体にふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる人材を有する組織を構築する必要がある。

ウ) 可能な限り市町村が、住民に身近な事務を処理できるようにしていくべきであり、福祉や教育、まちづくりなど、原則として市町村で一元的に処理できる体制を構築する必要がある。その結果、住民が十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民として、自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようにする。

② 住民自治の充実・協働

基礎自治体は、自立性を高めるため一般的に規模が大きくなることか

ら、地域自治組織制度を活用するなど様々な方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。

また、住民やパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO等との協働・連携も検討していく必要がある。

③ 行財政改革の推進

新しい視点に立って不断に行政改革に取り組み、その体制を刷新していくことが必要であり、集中改革プランを策定し、改革を推進していく主要な取り組みは次のとおりである。

- ア) 行政の担うべき役割の重点化
- イ) 行政ニーズへの迅速かつ的確な対応
- ウ) 定員管理及び給与の適正化
- エ) 人材育成の推進
- オ) 公正の確保と透明性の向上
- カ) 電子自治体の推進
- キ) 自主性・自律性の高い財政運営の確保

2 合併推進の必要性

(1) 背景

① 地方分権の担い手

地方分権時代の担い手として、市町村が自らの判断と責任で行政の施策、サービスの内容を決定し実施していくこととなり、国・県からの権限移譲も進められるところから、行政サービスの提供に支障が生じないようにしながら、より効果的で効率的な行政運営の実現が求められている。

また、広域的な視点にたった環境施策や地域振興策など、市町村の区域を越えた行政ニーズが高まっており、より広域的な圏域において、一体的かつ効率的な取組が求められている。

② 市町村を取り巻く厳しい財政事情

国・地方ともに厳しい財政状況にあり、今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、コスト意識をもって事務・事業に取り組み、より一層効果的かつ効率的な行財政運営を行うことが必要である。また、税の徴収率の向上や受益者負担の適正化等に取り組み自主財源の確保に一層努める必要がある。

③ 少子高齢社会への対応

本格的な少子高齢社会が到来し、市町村が提供するサービスの内容が高度化・多様化するため、社会保障制度等を充実強化するとともに、その課題に対応できる人的、財政的な基盤も充実する必要がある。

(2) 市町村合併の必要性

地方分権時代の市町村のあり方を踏まえると、行政効率の向上のため、市町村の規模・能力の拡充を図り、行財政基盤を強化することが必要であるとともに、広域的なまちづくりの推進が求められており、市町村合併は、そのための有効な手段である。

旧合併特例法の下、全国的に多くの地域で市町村合併が進んだが、現在の市町村を取り巻く厳しい社会環境や地方分権の大きな流れを踏まえると、合併新法の下で、市町村合併をさらに推進する必要がある。

3 県の役割に関する基本的な考え方

(1) 県の基本的考え方

① 市町村合併の推進

旧合併特例法のもと全国的に多くの地域で市町村合併が進み、本県においても、9つの地区で合併協議が調い、平成11年3月末に49あった市町村が平成18年3月末には33市町に再編される。

しかし、県内の市町村の合併の進捗状況は地域により差異が見られ、また、それぞれの地域の特性を活かしたまちづくりが進められるとともに、より高度な住民サービスの提供に対応するため、市町村が基礎自治体としての機能をさらに充実強化することができるよう、合併新法のもと、国の基本指針に基づき構想を策定し、二次合併も含め、県内の自主的・主体的な市町村合併を積極的に推進することとする。

② 合併推進の基本方針

市町村の基礎自治体としての自立性の向上及び自主的・主体的な市町村合併を基本理念として、市町村の行財政運営の現況及び将来の見通しを踏まえ、合併を推進する。

なお、合併に際しては、それぞれの地域の特性を踏まえるとともに、地域において育まれてきた歴史、伝統、文化の保持・発展に配慮する必要がある。

○ 住民の生活圏域を踏まえ、より広域的視点に立った行政区域の形成を図るための合併を推進する。

- 更に充実した行政権能等を有する都市を目指すとともに、今後の権限移譲に応じた規模・能力を備えるための合併を推進する。
- 住民サービスの維持、さらには今後予想される高度な行政サービスの提供に対応するため、行財政基盤の強化を図る必要がある市町村の合併を推進する。

特に、行財政基盤の強化が喫緊の課題である小規模な市町村の合併を優先的に推進する。
- 合併による行政区域の拡大に伴い、住民の意見を合併市町村の施策に反映させるため、合併市町村の一体感を醸成しながら、住民自治の充実や行政と住民との協働推進が図れるよう、必要に応じて地域審議会や地域自治区等の制度の活用を図る。

※地域審議会

合併関係市町村（旧市町村）の区域を単位として設置することができ、合併市町村の施策に関して市町村長に対して意見を述べることができる、合併市町村の附属機関である。

※地域自治区（合併に際し設置する場合）

合併関係市町村（旧市町村）の区域を単位として設置することができ、住民の意見を取りまとめる地域協議会と、住民に身近な事務を処理する事務所を置くこととなる。

市町村長は、地域自治区の重要事項について、事前に地域協議会の意見を聴かなければならない。また、地域協議会は、地域自治区の事務所の所掌事務などに関し、意見を述べることができる。

なお、地域自治区には特別職の区長を置くことができるが、法人格はない。

（２）県の役割

合併新法においては、自主的な市町村合併を進めるに当たり、県が重要な役割を果たすこととされているところから、今後とも市町村合併の推進に積極的に取り組むとともに、引き続き、市町村に必要な支援を行っていくこととする。