

## 第1章 京都府内市町村行財政の現状認識と将来展望

### 第1章のポイント

府内市町村（特に小規模市町村）の課題について、  
人口規模や人口増減、過疎・高齢化等の動向  
社会基盤に代表される市町村の行政水準  
その背景となっている市町村の財政状況  
行政サービスの効率性・専門能力（職員の配置）

を分析することにより、府内の市町村の行財政がどのような状況にあるのか、今後どう推移するのかという点について見ていきます。

また、少子高齢化や過疎化の進行、住民の日常社会生活圏の拡大と人口流動といった、市町村を取り巻く背景、傾向（トレンド）を踏まえ、これらが市町村の行財政に与える影響について、地域性を加味した分析を行います。

なお、本研究調査報告書本文においては、特徴的な資料を用いて簡明な構成としていますが、より詳細な分析については、資料集（別冊）を御覧ください。

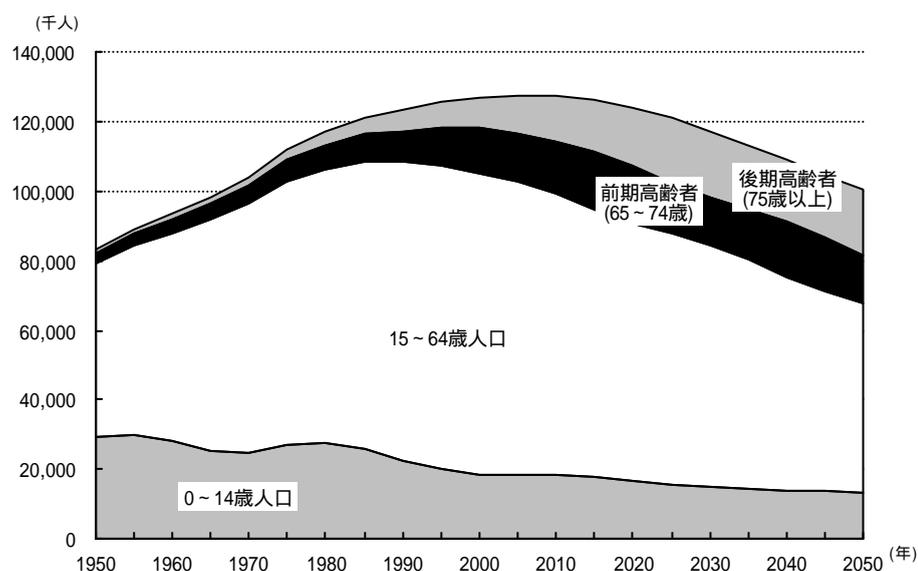
### 1 人口等の動向

（わが国の総人口の見通し）

（図表1）

- わが国では、平均寿命が大幅に伸びる一方、生まれてくる子供の数は減少を続けてきました。この傾向が今後も続くと、わが国の総人口は2007年（平成19年）をピークに減少に向かい、高齢化率も1995年（平成7年）の14.6%から2025年（平成37年）には27.4%まで上昇し、世界でも例のない速さで高齢化が進むものと予測されています。

図表1 わが国の総人口の見通し



(資料) 総務庁統計局「国勢調査報告」  
国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成9年1月推計)」(中位推計)

(人口規模)

(図表2)

- 府内44市町村のうち、人口2万人未満の団体が30団体(府内市町村数の約68%に該当)あり、うち8千人未満が15団体(同34%)を占めています。

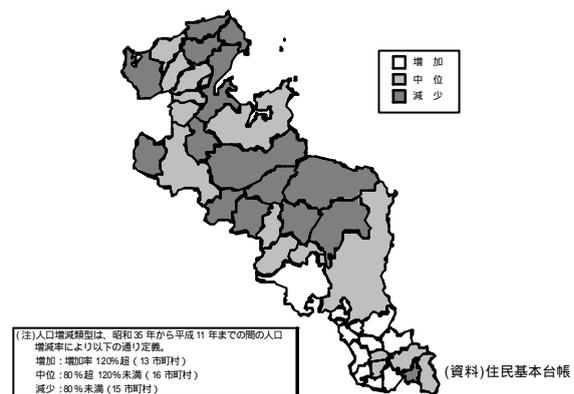
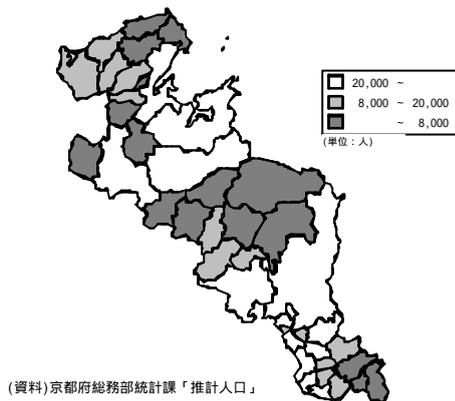
(人口動態)

(図表3)

- 「昭和の大合併」<sup>\*1</sup>以後、約半世紀の間(「昭和の大合併」がほぼ終息した昭和35年と平成11年の人口を比較)に、北・中部地域では人口が半減した団体(2団体)がある一方、南部地域では5倍以上になった団体(2団体)もあります。

図表2 総人口規模(平成12年3月)

図表3 人口増減類型(昭和35年~平成11年)

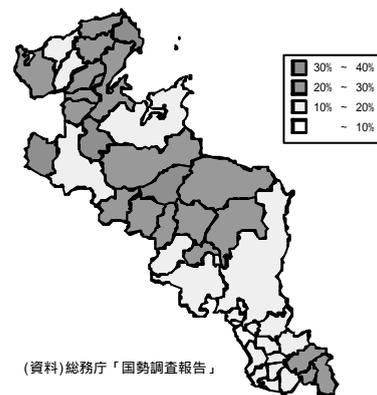
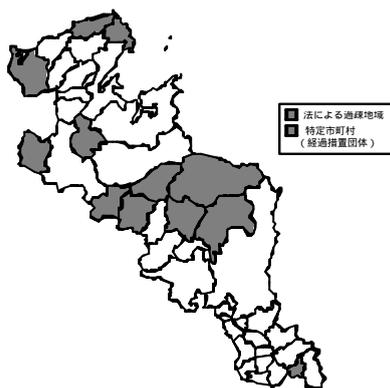


(過疎・高齢化)

- 過疎団体<sup>\*2</sup>に該当する12団体(うち1団体は経過措置)はいずれも人口規模が小規模(8千人未満)であり、高齢化も進行しています。(図表4、図表5)

図表4 過疎地域

図表5 高齢化率(平成7年度)



人口規模が小規模な団体、人口が減少してきている団体、高齢化の進んでいる団体は、概ね共通していることが見てとれます。

<sup>\*1</sup> 一般的に、町村合併促進法(昭和28年10月施行、3年間の時限法)及び新市町村建設促進法(昭和31年6月施行)に基づいて行われた合併を指し、昭和36年6月(新市町村建設促進法の一部失効)に一応の終止符が打たれたと言われている。昭和の大合併により、全国では昭和28年10月に9,868あった市町村が同36年6月には3,472となり、京都府では149市町村が44市町村(昭和34年11月)となった。

<sup>\*2</sup> 過疎地域自立促進特別措置法に定める、人口減少率、高齢者比率、若年者比率、財政力指数等の要件に該当する地域。

## 2 行政水準（社会基盤の整備状況）

ここでは、資料集に収められているデータのうち、道路交通基盤に関しては「道路改良率」、住環境基盤に関しては「污水处理施設整備率」、環境問題への対応に関しては「ごみ収集率」を例として掲げています。より詳細な分析については、資料集（別冊）を御覧ください。

### （道路改良率）\*3

・ 地域的に見ても人口規模で見てもばらつきが見られますが、一部小規模の町村において、30%を割り込むところも見られます。（9団体）

平成10年度と昭和55年度の整備水準と比べると概ね各団体とも上昇していますが、整備率の格差が広がっています。（図表6）

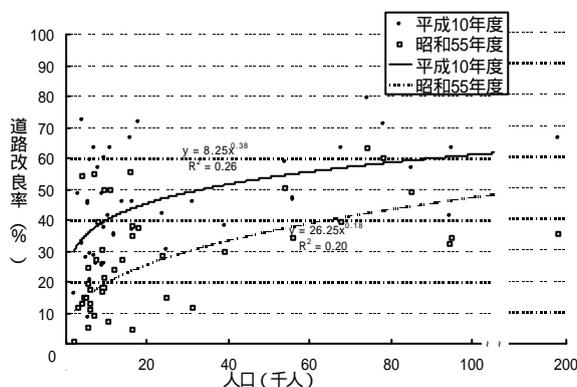
### （污水处理施設整備率）\*4

・ 平成に入って全団体が施設整備の取組みを始めましたが、人口2万人未満の団体の一部においては、平成10年度も10%を割り込む団体が見られ（6団体）、伸び率も低く、平成2年度と比較して格差が広がっています。（図表7）

### （ごみ収集率）\*5

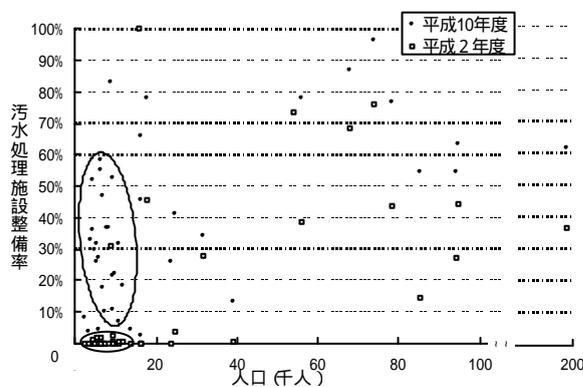
・ 昭和45年度と平成10年度のごみ収集率を比較すると、全体的に上昇していますが、特に都市部ではいずれも90%を越えているのに対し、小規模町村の一部では80%を割り込んでいます。（9団体）（図表8）

図表6 道路改良率(平成10年度・昭和55年度)



(資料) 京都府総務部地方課「市町村公共施設状況調」

図表7 污水处理施設整備率(平成10年度・平成2年度)



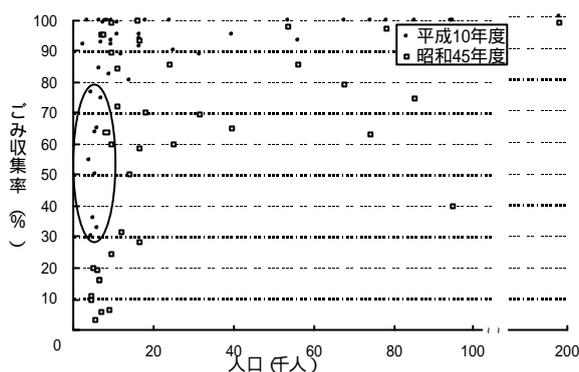
(資料) 京都府総務部地方課「市町村公共施設状況調」

\*3 道路改良率：市町村道のうち、改良整備が実施された道路の実延長距離の割合

\*4 污水处理施設整備率：下水道、農業・漁業集落排水、合併処理浄化槽及びコミュニティプラントの処理区域内人口が総人口に占める割合

\*5 ごみ収集率：ごみの年間総収集量に対して、人口1人あたり年間365kg排出するものとして計算した年間総排出量との割合

図表8 ごみ収集率(平成10年度・昭和45年度)



(資料) 京都府総務部地方課「市町村公共施設状況調」

社会基盤の整備状況をみると、全体としてかなりのばらつきが見られますが、概して小規模市町村において、整備が進んでいないところが多く見受けられます。経年的にみてもこれら市町村間の格差は拡大する傾向が窺われます。(これは、小規模市町村の中には、地理的条件や過疎化の影響によって、社会基盤の整備が難しい地域があることも影響していると考えられます。)

### 3 財政力

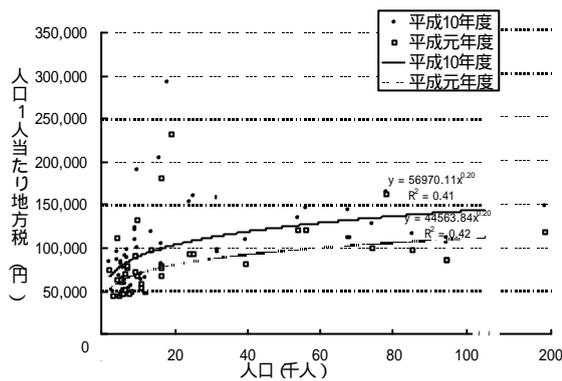
#### (歳入構造・財政力)

- 財政力指数は、人口規模が大きな団体ほど高い値となる傾向が見られます。また人口一人当たり地方税は、都市部及び南部の町村に高い値の団体が集中し、小規模町村では低い値の傾向が見られます。また、小規模町村では、平成元年度からの伸びも小さくなっています。(図表9)
- 一方、人口一人当たり地方交付税は、人口規模が小さな団体ほど高い値となる傾向が見られます。平成元年度から比べると各団体とも概ね伸びていますが、小規模町村ほど伸びが大きくなっており、相関曲線は人口1万～2万の辺りで屈曲点が見られます。(図表10)

#### (ストックの状況・財政の健全性の状況)

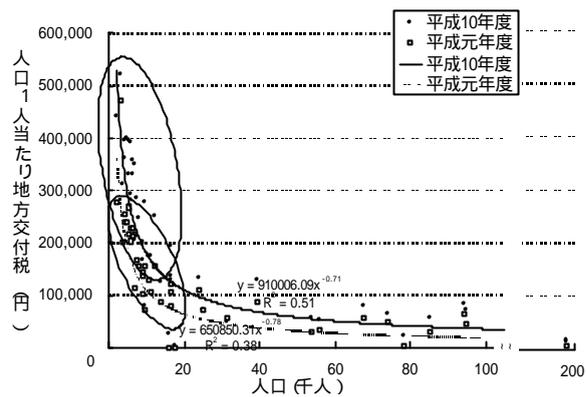
- 人口一人当たり起債残高は、人口規模が小さな団体ほど高い値となる傾向が見られ、また、地方債を活用したふるさとづくり事業等の積極的推進、経済対策や地方税減収に伴う財源対策により、平成元年度と比べて高くなっている団体が多くなっています。一方、起債制限比率は、交付税措置の充実した起債の増加等を背景として全体的にはやや低下傾向にあります。(図表11、12)
- 財政状況の弾力性を示す経常収支比率については、南部の市町を中心に90%を超え(9団体中8団体が南部)、平成元年度と比べて2桁の伸びを示す団体も多く、全体的に硬直化が進んでいます。(図表13)

図表9 人口1人あたり地方税(平成10年度・平成元年度)



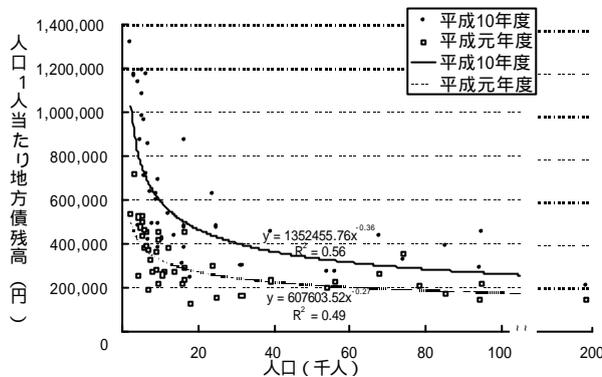
(注) グラフ上の近似曲線は大山崎町、久御山町を除いて算出している。  
(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

図表10 人口1人あたり地方交付税(平成10年度・平成元年度)



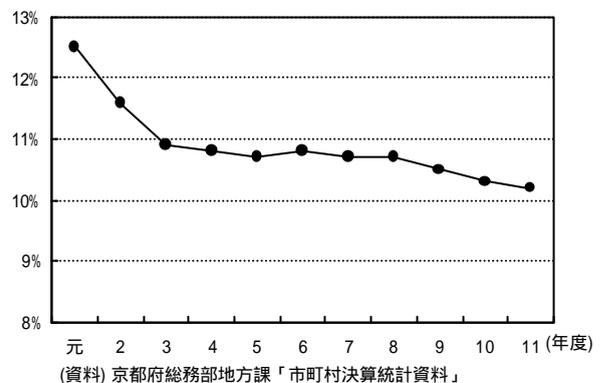
(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

図表11 人口1人あたり地方債残高(平成10年度・平成元年度)



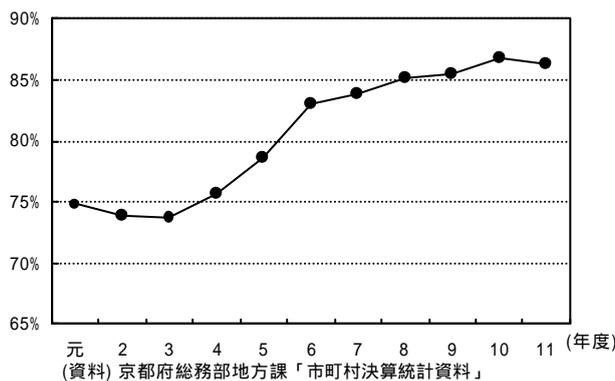
(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

図表12 起債制限比率(平成元年度~平成10年度)



(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

図表13 経常収支比率(平成元年度~平成10年度)



(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

過疎化や地理的条件もあり、市町村の規模が小さくなるほど、地方交付税や地方債の割合が高くなり、自主財源以外に依存する財務体質が窺われます。

全体的な傾向として、近年、経常収支比率の上昇や地方債残高の増大が見られます。

#### 4 行政運営の効率性・専門能力

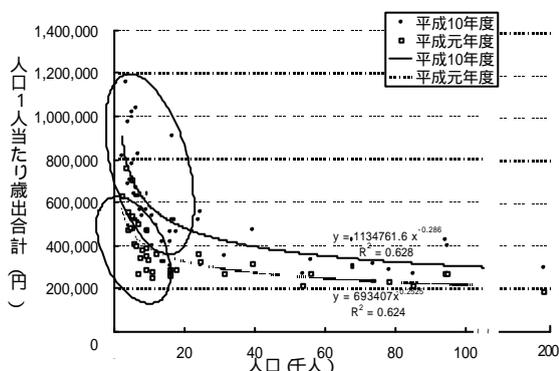
##### (歳出構造・効率性)

- 人口一人当たりの歳出は、人口規模が小さくなるほど高い値となる傾向が見られます。平成元年度と比べると各団体とも伸びていますが、南部の市部では増加額が小さく、市町村の規模による格差は広がっています。(図表14)

(職員配置・組織体制)

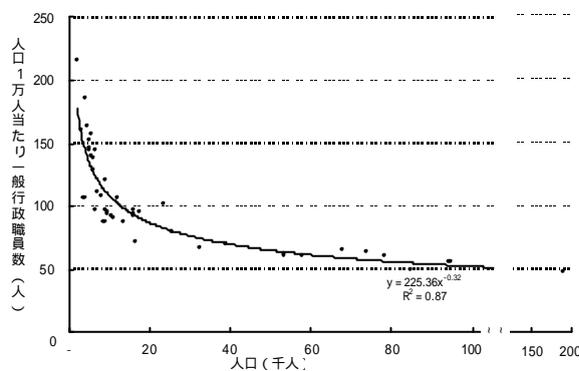
- 人口一万人当たり一般行政職員数は、人口規模が小さくなるほど高い値となる傾向が見られ、最大と最小の比率が4倍以上と、大きな格差が見られます。相関曲線は人口が小規模のところより傾斜が急になっており、人口1万～2万の辺りで屈曲点が見られます。(図表15)
- 人口一万人当たり保健婦・助産婦数は、平成6年の地域保健法改正に伴い母子保健事務等が平成9年から市町村の事務となったことからほとんどの団体(未設置3団体)が保健婦を置いています。人口当たりの保健婦助産婦数については、人口規模2万5千人程度までは人口増加に応じて逡減しますが、2万5千人を超えると横這い(人口1万人当たり2人程度)となっています。(図表16)  
一方、人口一万人当たり建築技師・土木技師数は、都市部では概ね4～7人の範囲に収まっていますが、町村部では中部を中心とする7人以上のグループと、北・南部を中心とする4人以下のグループに分化し、0の団体も6団体あります。(図表17)  
このように、法令等により設置が義務付けられている専門職員については一定配置されているものの、任意設置の専門職員については、市町村によって配置状況にばらつきが見られます。
- 小規模町村では、管理部門が占めるウェイトが大きく事業部門への配分が相対的に低くなる傾向があり、一部の例外を除き、小規模町村ほど、専門的な組織体制や専門職員の配置が難しい状況が見られます。(図表18)

図表14 人口1人あたり歳出合計(平成10年度・平成元年度)



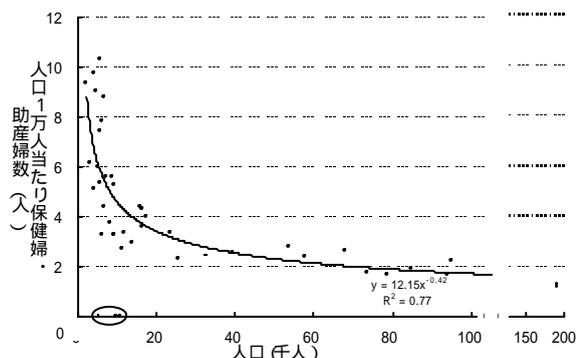
(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

図表15 人口1万人あたり一般行政職員数(平成10年度)



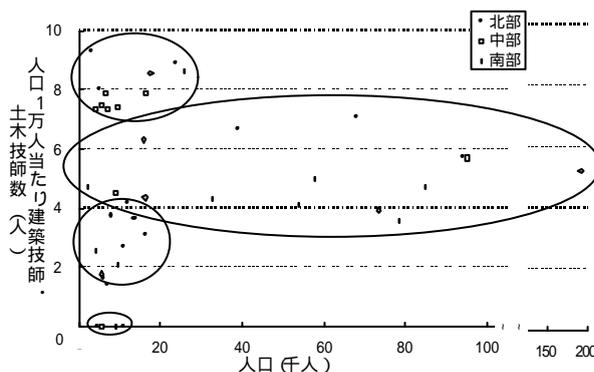
(資料) 京都府総務部地方課資料

図表16 人口1万人あたり保健婦・助産婦数(平成11年度)



(注) グラフ上の近似曲線は保健婦・助産婦を配置していない団体を除いて算出している。  
(資料) 京都府総務部地方課資料

図表17 人口一万人当たり建築技師・土木技師数(平成11年度)



(資料) 京都府総務部地方課資料

図表18 京都府内市町村規模別組織構成比較表

| 市町村人口規模別区分               | 企画・総務・会計                | うち専任の企画担当係を有する |       |       | 住民・環境・人権                | うち専任の女性担当係を有する |                         | 保健福祉   | うち専任の介護担当係を有する          |                         | 経済（商工・農林）      | 土木・建築 | 計 |
|--------------------------|-------------------------|----------------|-------|-------|-------------------------|----------------|-------------------------|--------|-------------------------|-------------------------|----------------|-------|---|
|                          |                         | 団体の割合          | 団体の割合 | 団体の割合 |                         | 団体の割合          | 団体の割合                   |        |                         |                         |                |       |   |
| 5,000人未満の5町村の平均          | 3.5課<br>4.4係<br>(46.1%) | 60.0%          | 0.0%  | 0.0%  | 1.0課<br>2.2係<br>(13.2%) | 0.0%           | 1.0課<br>1.4係<br>(13.2%) | 20.0%  | 0.9課<br>1.6係<br>(11.8%) | 1.2課<br>2.4係<br>(15.8%) | 7.6課<br>12.0係  |       |   |
| 5,000人以上8,000人未満の10町村の平均 | 3.6課<br>5.1係<br>(40.9%) | 70.0%          | 40.0% | 0.0%  | 0.9課<br>2.0係<br>(10.2%) | 11.1%          | 1.1課<br>2.7係<br>(12.5%) | 60.0%  | 1.2課<br>2.7係<br>(13.6%) | 2.0課<br>4.3係<br>(22.7%) | 8.8課<br>16.8係  |       |   |
| 8,000人以上12,000人未満の8町村の平均 | 3.7課<br>4.9係<br>(37.0%) | 50.0%          | 25.0% | 0.0%  | 1.2課<br>1.6係<br>(12.0%) | 0.0%           | 1.3課<br>2.1係<br>(13.0%) | 0.0%   | 1.4課<br>1.9係<br>(14.0%) | 2.4課<br>3.5係<br>(24.0%) | 10.0課<br>14.0係 |       |   |
| 12,000人以上の9町村の平均         | 4.6課<br>9.2係<br>(35.4%) | 88.9%          | 66.7% | 0.0%  | 1.5課<br>3.0係<br>(11.5%) | 11.1%          | 2.2課<br>5.3係<br>(16.9%) | 66.7%  | 1.1課<br>3.1係<br>(8.5%)  | 3.6課<br>8.7係<br>(27.7%) | 13.0課<br>29.3係 |       |   |
| 11市の平均                   | 8.9課<br>9.9係<br>(31.9%) | 100.0%         | 81.8% | 18.2% | 4.1課<br>8.7係<br>(14.7%) | 63.6%          | 5.5課<br>2.5係<br>(19.7%) | 100.0% | 2.9課<br>6.2係<br>(10.4%) | 6.3課<br>5.6係<br>(23.3%) | 27.9課<br>62.9係 |       |   |
| 全団体の平均                   | 5.2課<br>9.6係<br>(35.6%) | 76.7%          | 48.8% | 4.7%  | 1.9課<br>3.9係<br>(13.0%) | 20.9%          | 2.5課<br>5.5係<br>(17.1%) | 55.8%  | 1.6課<br>3.4係<br>(11.0%) | 3.4課<br>7.6係<br>(23.3%) | 14.6課<br>30.0係 |       |   |

(注) ( )書きは、人口規模別区分毎における当該部門の課ベースでの割合である。

(資料) 各団体組織図

人口規模1～2万人を境として、住民1人あたりの財政支出や職員数等の指標が急激に増大する傾向にあります。

小規模町村では、管理部門が占めるウェイトが大きく事業部門への配分が相対的に低くなる傾向が見られます。また、専門的な組織体制や専門職員の配置が全体的にみると難しい状況が見られます。

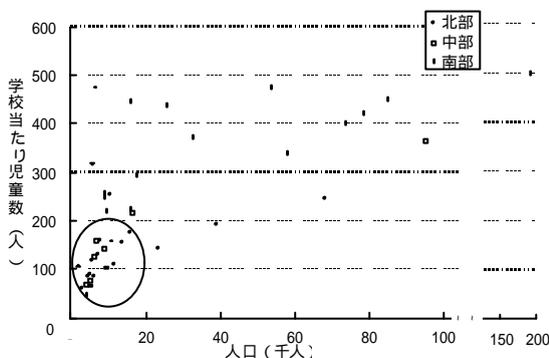
## 5 市町村の行財政運営を取り巻く社会潮流と地域別の特徴

### (1) 少子高齢化がもたらす影響

#### (少子高齢化の状況)

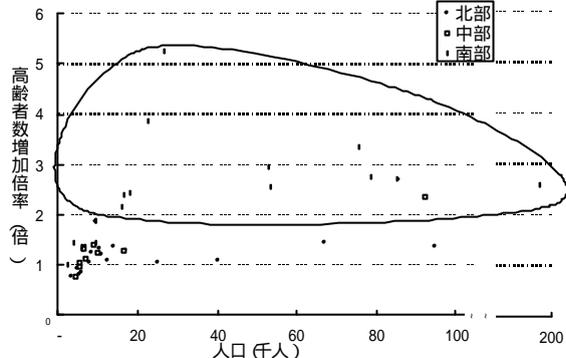
- 北中部地域の団体では、1小学校あたりの児童数が100人を割り込む団体もあるなど、少子化が相当進行しています。(図表19)
- 人口規模と高齢化率との間には負の相関が見られますが、特に北中部では既に高齢化比率が30%を超える団体も4団体あり、いずれも人口8千人未満の中山間地域の過疎・小規模町村となっています。
- 平成37年における高齢化率は、全ての団体で20%を超えることが予想されます。現在、高齢化率が比較的低い南部都市地域においても、今後、高齢化が急速に進行し、平成37年までに2～5倍という急速な高齢者数の増加が予想されます。要介護高齢者は高齢者の一定割合(12%前後)を占めることが予想されることから、今後必要介護高齢者の増大とそれに伴う行政需要の増大が見込まれます。(図表20)

図表19 1小学校あたり児童数(平成11年)



(資料) 文部省「学校基本調査報告書」

図表20 高齢者数増加予想倍率(平成7年～平成35年)

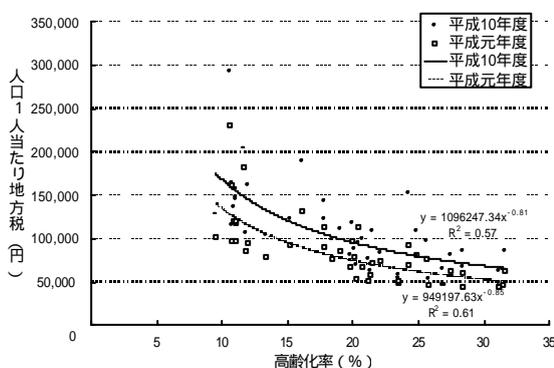


(資料) 総務庁「国勢調査報告」

#### (少子高齢化に伴う影響)

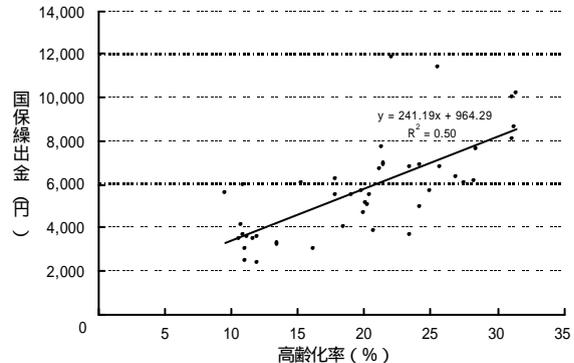
- 人口1人あたり地方税や国保繰出金と高齢化率の相関をみると、高齢化率の高い団体ほど税収が低く、国保繰出金が多くなる傾向が見受けられます。(図表21、22)
- 生産年齢人口比率は、昭和45年当時は各団体とも概ね60～70%の幅に収まっていましたが、平成7年時点では55～75%の幅に拡散し、特に低いのは北中部や小規模過疎町村、特に高いのは南部や都市部という二極化傾向がより顕著になっています。

図表21 人口1人あたり地方税と高齢化率との相関(平成10年度)



(注) 高齢化率は平成2年、7年。  
(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」、総務庁「国勢調査報告」

図表22 人口1人あたり国保繰出金と高齢化率の相関(平成10年度)

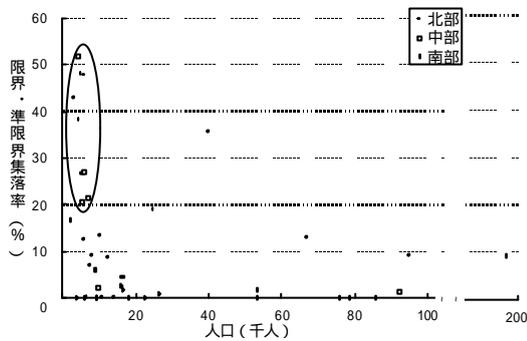


(注) 高齢化率は平成7年。  
(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

(2) 過疎化がもたらす影響

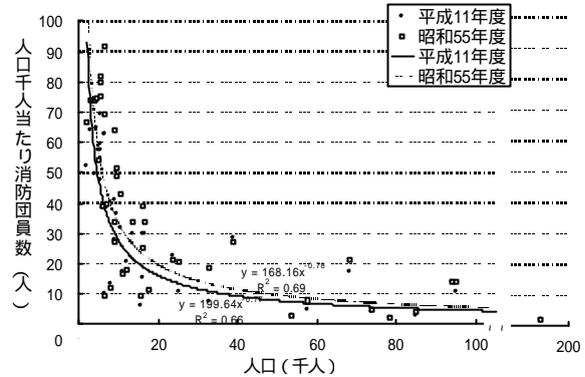
- 北・中部地域では、「限界集落（高齢化率50%超）」「準限界集落（55歳以上人口比率50%超）」が多くみられ、将来的に地域の維持が困難となることが懸念されます。（図表23）
- また、人口千人当たりの消防団員数（非常備）は、都市部で低く、町村部、特に小規模町村では高い傾向がありますが、昭和55年と比べると、ほとんどの団体に減少しています。特に20人以上の大幅な減少を示している7団体のうち5団体が小規模町村です。（図表24）
- さらに、生産年齢人口も減少する傾向にあり、今後、税収の減少や高齢化に伴う行財政需要の増大を通じた財政への影響など、地域の活力の低下が懸念されます。（図表25）

図表23 限界・準限界集落率(平成7年度)



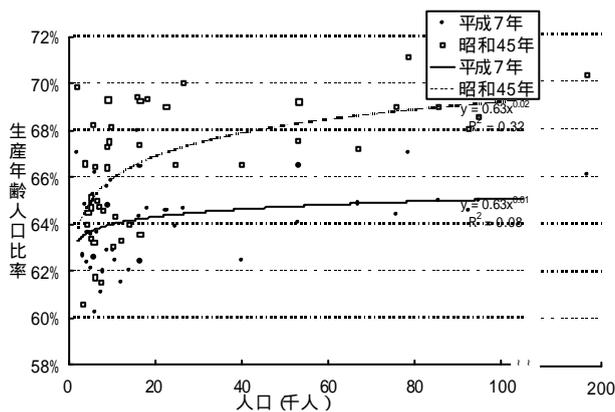
(注) 限界集落：高齢化率50%超の集落  
 準限界集落：55歳以上人口比率が50%超の集落。  
 (資料) 総務庁「国勢調査報告」

図表24 人口千人あたり消防団員数(平成11年度・昭和55年度)



(資料) 京都市総務部地方課「市町村公共施設状況調」

図表25 生産年齢人口比率(平成7年度・昭和45年度)

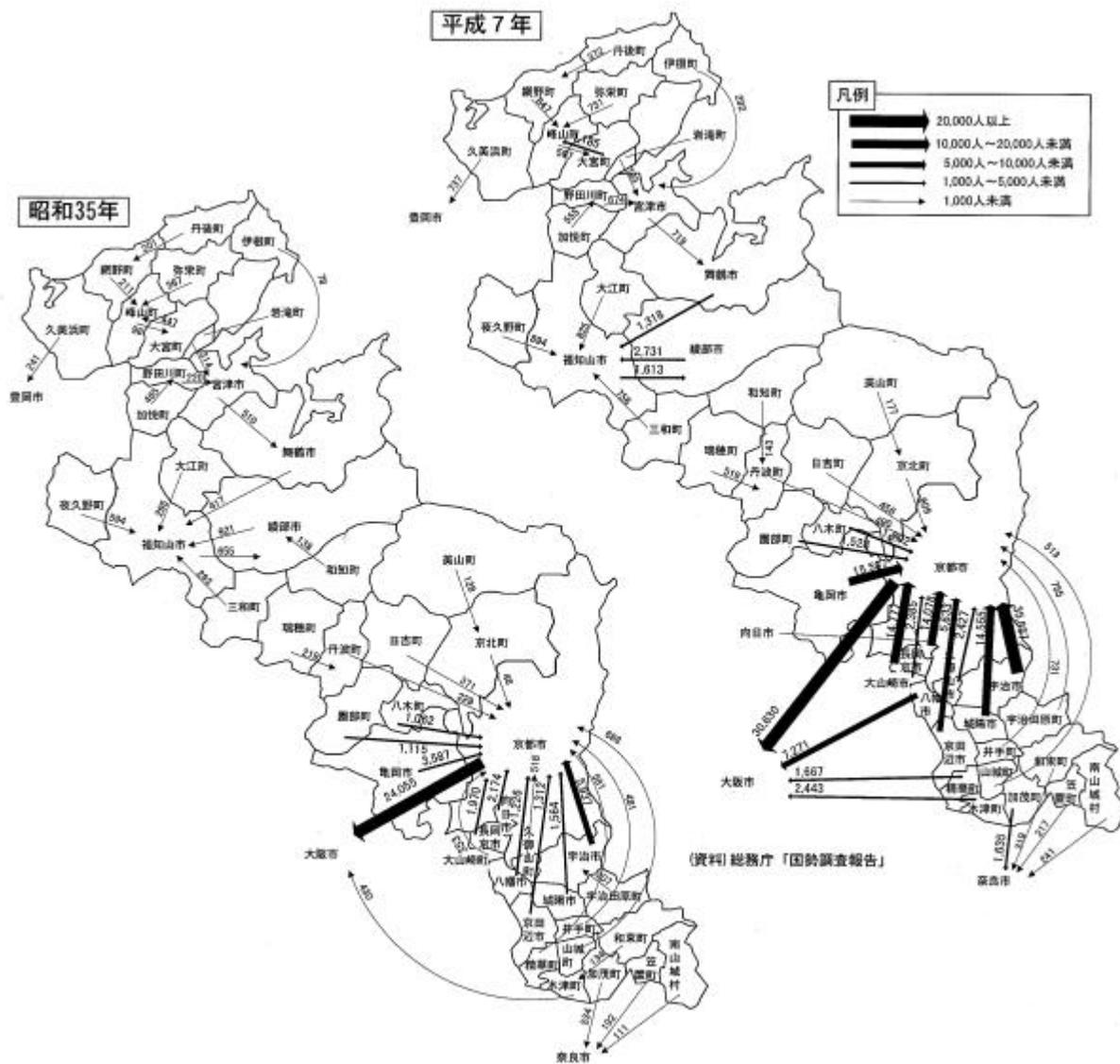


(資料) 総務庁「国勢調査報告」

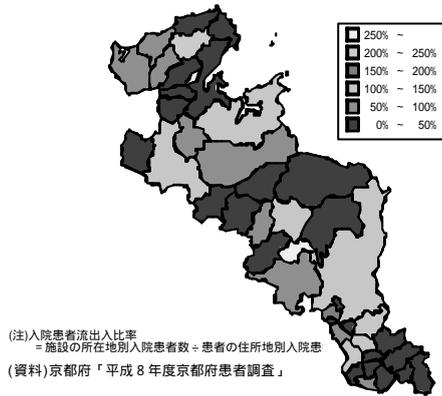
(3) 日常生活圏の広域化の影響

- 市町村域を超える通勤・通学、医療、買物等、日常生活における広範な移動が定着してきています。他府県や京都市への移動のほか、広域市町村圏や郡内での移動が多く見られます。(図表 26～28)
- 昼間人口比率について、昭和60年と平成7年を比較して見ますと、全体的に流入超過であった団体はより流入が多く、流出超過であった団体はより流出が多くなり、市町村域を超える人口流動が増大する傾向が窺われます。(図表 29)

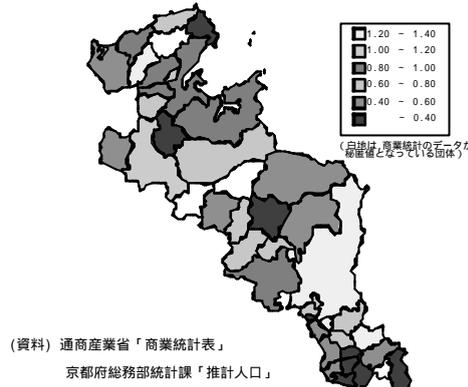
図表26 市町村間通勤・通学流動(依存第一相手先)



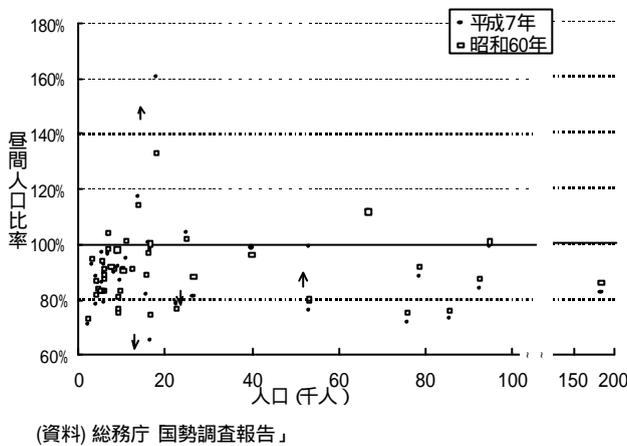
図表27 入院患者流出比率(平成8年度)



図表28 小売吸引力(平成9年度)<sup>\*6</sup>



図表29 昼夜間人口比率(平成7年度・昭和60年度)



(第1章のまとめ)

市町村行政の現状をみると、「行政水準、財政状況、行政運営の効率性・専門能力」において、小規模市町村は総じて厳しい状況が窺われます。

今後は、少子高齢化、過疎化、日常生活圏の拡大、さらには高度情報化や環境問題への対応が求められることが予想され、新たな行政課題に的確な対応し、広域的なまちづくりを進めていくためには、より高度な行政能力を持ち、日常生活圏に合致した行政主体を構築していく必要があります。このため合併や事務の共同化など、市町村行政基盤の強化への検討が必要と考えられます。(図表30)

\*6 小売吸引力とは、当該市町村の1人当たり販売額を、その市町村の都道府県の1人当たり販売額で除した値であり、その値が1より大きいと他市町村からの買い物客が多く、1より小さいと他市町村への流出が多いとみる。

図表 30 市町村行財政の現状認識と将来展望（まとめ）

