

「平成の合併の評価・検証・分析」について

平成の合併の

○合併後数年の短期的な影響

○行政側と住民側の両面から見た場合の影響

について、

- ・合併市町村・都道府県・報道機関が実施した住民に対するアンケート・聴き取り調査
- ・合併市町村・未合併市町村に対するアンケート・実態調査
- ・合併に関する統計データ

を踏まえた学識経験者と合併市町村・都道府県の合併担当職員をメンバーとする「市町村の合併に関する研究会」(座長:小西砂千夫関西学院大学教授)の報告書(平成20年6月)に基づくもの

平成20年11月

総務省

平成の合併の進捗状況等

平成の合併の進捗状況

○市町村数は3,232(H11.3.31)から1,773(H22.2.1見込)まで減少



平成の合併は相当程度の進展を見せている

○合併の進捗率は、都道府県間で大きな差

○面積が狭く、市街地が連たんしている大都市部における合併の進捗率が低い

【減少率高】 広島県(73.3%)・新潟県(72.3%)・愛媛県(71.4%) 等

【減少率低】 大阪府(2.3%)・東京都(2.5%)等

○人口1万人未満の小規模市町村が現時点で478存在

北海道(114)・長野県(42)・福島県(28)等に偏在

○一部事務組合や広域市町村圏などの日常生活圏の全部又は一部での合併事例が多い

行政運営の単位を住民の日常生活圏に近付けたと評価

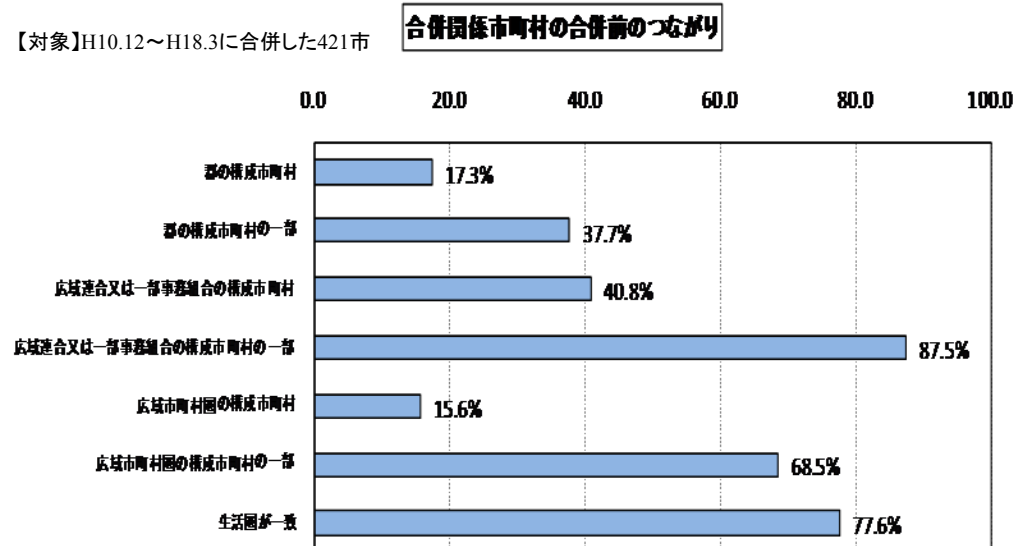


○合併新法下では、日常生活圏の中心市が周辺町村を編入するというケースが2/3

○合併旧法下での協議会と同じ組合せが8割以上

住民の日常生活圏に近付けるための再チャレンジ

(財)日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査をもとに作成



合併協議の過程における住民参加

○合併に係る住民発議385件、合併特例法に基づく合併協議会設置の住民投票66件、条例に基づく住民投票352件、住民アンケート1,430市町村で実施



市町村行政に対する住民の関心を高め、まちの将来を考える契機にも

合併に係る住民投票の実施状況 (H11.4.1~H18.3.31)

○合併特例法に基づく合併協議会設置の住民投票

区分	件数
合併特例法に基づく合併協議会設置の住民投票が行われた市町村数	66
賛成多数	28
反対多数	38

○条例に基づく住民投票

区分	件数
条例に基づく住民投票が行われた件数	352
合併の是非を問うもの	305
合併の枠組を問うもの	47

このうち、合併の是非を問うもの

区分	件数
合併の是非を問う住民投票が行われた市町村数	305
賛成多数	175
反対多数	120
未開票	10

未合併市町村の要因

【平成19年8月6日時点 1,252団体を対象】 ※複数回答可

○地理的要因が合併の阻害要因となるのは、一部の地域にとどまる

【離島や山間地等に位置し地理的に合併が困難であった(58団体 4.6%)】

○合併をせずに単独運営を選択したのは約3割

【合併せずに単独で運営していこうと考えた(386団体 30.8%)】

○積極的な単独運営の選択ではなく、意見集約の不調のために未合併となった市町村は3割強

【合併について意見集約ができなかった(422団体 33.7%)】

○合併を望んだが、組合せの相手との関係で未合併となった市町村も多い

【合併を望んだが合併相手が否定的であった(330団体 26.4%)】

合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった(230団体 18.4%)】

合併の目的に照らした合併市町村の状況①

地方分権の受け皿としての体制整備

組織機構の充実

約9割の合併市町村において、本庁機能を強化し、組織の専門化や専門職員の配置等により組織機構の充実を図っている

○経営中枢部門の強化

(例) 企画政策課〔黒部市〕、行財政改革推進室〔あさぎり町〕、危機管理室〔おいらせ町〕の新設

○組織の専門化

(例) 子育て支援課〔湯梨浜町〕、ごみ減量課〔笛吹市〕の新設

○専門職員の配置

(例) 旧市町村では配置できなかった助産師、保健師、栄養士、土木技師、司書・学芸員などの配置

○税の徴収部門、監査委員事務局の独立などによる適正な事務執行

(例) 収納管理課〔香美市〕、収税課〔紀の川市〕、監査委員事務局〔牧之原市〕の独立

行政運営の向上 (合併後の市町村職員に対するアンケート調査結果)

○適切な行政運営のための条件整備

(例) 専門性の確保・行政評価の導入・コンプライアンス確保など

○モチベーションの向上

(例) 切磋琢磨する気運、幅広い見地からの事務執行など

○適切な人事管理

(例) 定期的な人事異動、研修実施など

○合併による市町村の減少率と権限移譲された事務に係る法律の数に相関性が見られ、合併が進んでいる都道府県ほど市町村への権限移譲が進んでいる

【本庁・支所(旧町村役場)職員数の変化】

(岩手県内の合併市町村)

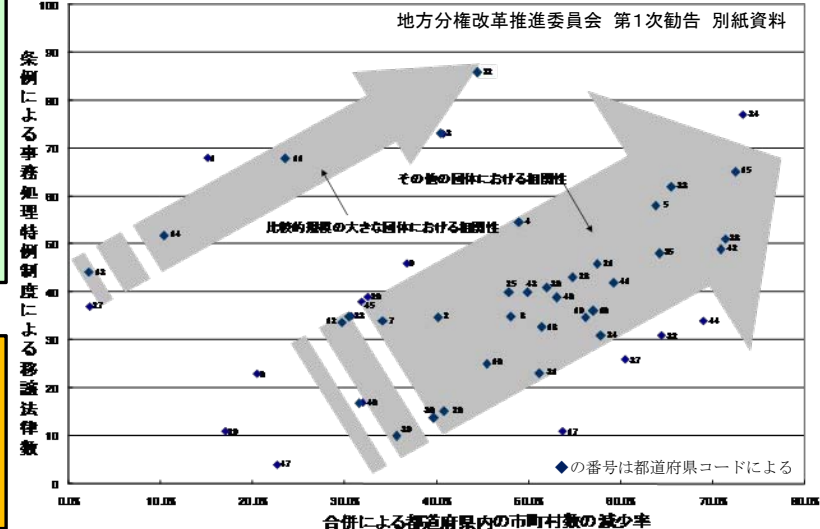
	H17 (合併前)	H19 (合併後)
本庁 (旧市役所等)	6,274人	6,589人 (▲4.8%)
支庁 (旧町村役場等)	3,561人	2,704人 (▲24.1%)
計	9,835人	9,293人 (▲5.5%)

【充実した組織の分野と主な取組事例】

※平成18年7月1日時点 回答: 474市町村

分野	回答数	割合
企画財政・総務分野	311	65.6%
保健・福祉分野	219	46.2%
産業振興分野	182	38.4%
教育文化分野	131	27.6%
都市計画・建設分野	130	27.4%
環境・衛生分野	107	22.6%
住民協働分野	92	19.4%
男女共同参画・人権分野	91	19.2%

移譲法律数と合併進捗率の相関関係



合併の目的に照らした合併市町村の状況②

人口減少・高齢社会への備え

○多くの合併市町村において、少子・高齢化等に備えるための体制強化を進めている

・組織の専門化

<474市町村中219市町村(46.2%)で保健・福祉分野の組織を充実・強化>

(例)・子育て支援課の新設[湯梨浜町] ・健康増進課の新設[いちき串木野市]
・社会福祉課を社会福祉課、高齢者福祉課、子育て支援課に拡充[太田市]

・専門職員の配置

旧市町村では配置できなかった助産師、保健師、栄養士などの配置

○専門的なサービスの実施、合併前に一部の市町村で行われていたサービスの全域への拡大などにより、多くの市町村で少子・高齢化対策などの住民サービスが拡充されている

(例)・島根県の合併15市町のうち、13市町で児童福祉分野のサービス充実

・熊本県の合併16市町のうち、11市町で乳幼児医療費助成対象の拡充等、7市町で住民健診の内容の充実
・無医村地区における診療所の開設[新居浜市]、保育児童の受入時間の拡大[日高町]
・子ども家庭支援センターの開設[西東京市]

○旧市町村が単独のままだった場合には廃止・縮小が避けられなかった福祉分野における住民サービスが、合併により維持されている

(例)福祉タクシー助成事業の継続[遠野市]、一人暮らし老人の緊急通報システムの継続[二戸市]、
総合成人病検診事業の継続[西和賀町]

一方で…

○合併を契機に行財政改革の観点から住民サービスを見直し

○特に、敬老・結婚等の祝金など個人や団体への助成金等について、削減・廃止される事例が多い

(例)100歳敬老祝金の見直し、結婚祝金・金婚式典の廃止、村民温泉割引事業の廃止

住民に合併の影響と受け止められ、合併に対する消極的な評価につながっているケースも

合併の目的に照らした合併市町村の状況③

広域的な行政需要への対応

○行政運営の単位を日常生活圏に近付けることにより、

- ①日常生活圏の広がりに応じたまちづくり、②公共施設の効率的配置とネットワーク化、③受益と負担の適正化のための条件が整備

- (例)・道路等整備において、地域の個性を活かしたゾーニング(居住ゾーン、商業ゾーン、緑地ゾーンなど)により、広い視点からのまちづくりが可能に〔真庭市〕
- ・公共交通の空白地域の解消と市役所、病院その他の公共施設などへのアクセスの利便性を図るため、コミュニティバスを運行〔宇佐市〕
 - ・地域イントラネットにより、本庁や支所その他の公共施設を結び、住民サービスを迅速化〔釧路市〕
 - ・ケーブルテレビを市内全域に整備し、議会放送や行政案内、災害時の防災情報を提供〔阿波市〕

○旧市町村の境界を越えた公共施設の広域的利用が可能に

- (例)・旧市町村を越えて空き保育所の利用が可能に〔新潟市、久米島町〕
- ・旧2町の図書館をネットワーク化することにより、両図書館の図書の貸出しが可能に〔黒潮町〕
 - ・学校選択制を導入し、近くにありながらこれまで通学できなかった旧隣市の小学校への入学、転入が可能に〔宗像市〕

○地域資源をネットワーク化することにより、広域的な地域活性化に向けた新たな取り組み事例も

- (例)・合併により有名な観光地が一つとなったことから、広域的な観光ルートの設定などによるイメージアップの取り組み〔日光市〕
- ・合併により梅の生産量が日本一となったことから、日本一の「梅の町」としてのアピールが可能に〔みなべ町〕

合併の目的に照らした合併市町村の状況④

効率的な行政運営の確保、財政基盤の強化

職員総数・人件費の削減と適切な職員配置

○適切な職員配置や出先機関・外郭団体などの見直しなどにより、職員総数・人件費を削減

○全体として職員数を削減する中でも、本庁機能を強化し、商工労働・民生部門等へ適切な職員配置

	職員減少率 (H17→H18)	集中改革プラン 純減目標 (H19.9.1)
合併	▲3.0%	▲8.7%
未合併	▲2.7%	▲7.6%

公共施設の広域的利用や重複整備の解消

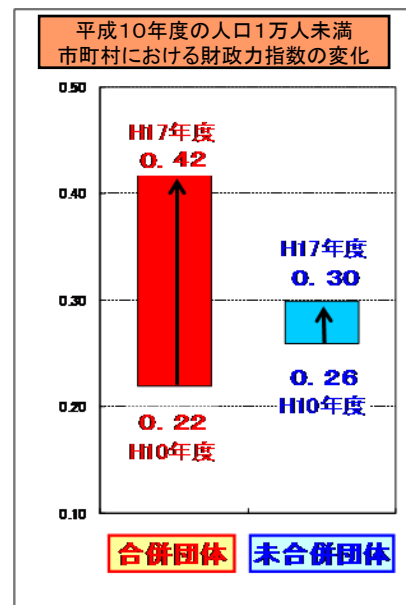
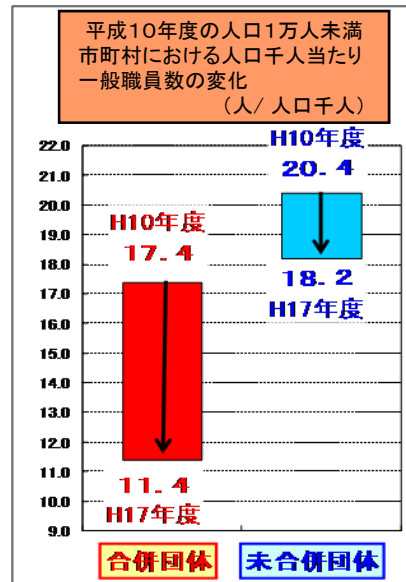
○旧市町村の境界を越えた公共施設の広域的利用(再掲)や重複整備の解消により、効率的な住民サービスを提供

- (例)・旧3町の老朽化した学校給食センターを統合し、最新の衛生管理システムを導入した新給食センターを建設中〔海津市〕
- ・新市に斎場を建設し、老朽化した旧町の斎場については、将来的に統合〔宮古市〕
 - ・複数の上水道と簡易水道について統合(接続)することにより、効率的な取水や水質管理等が可能に〔横手市〕

合併の時期と財政状況悪化の時期が重なる一方で、合併による財政の効率化効果が現れるのは一定の期間を要するため、厳しい財政運営を強いられているが...

財政基盤の強化

- 短期: 規模拡大に伴い財政基盤が強化され、特に財政力に比して大きな借入をしていた小規模な市町村においては、都市等との合併により、財政状況の改善が図られている
- 中期: 内部管理等の重複部門の削減等の合併効果を活かし、積極的な行政効率化の取り組みがなされており、今後、合併算定替の効果とあいまって、財政運営の改善の期待



平成10年度の人口1万人未満の市町村における①人口千人当たりの一般職員数、②財政力指数が、合併することによって、新しい市町村において、どのように変化したのかを平均で示したもの

住民からみた市町村合併

合併市町村・都道府県・報道機関が実施した住民に対するアンケート・自治会等への聴き取り調査などの結果

合併全般に関する評価

○合併して良かったか悪かったかについては、「わからない」、「どちらとも言えない」という回答が多い

→ 「評価するまでにはもう少し時間が必要である」、「合併の効果が現れるまでには、5年～10年は必要である」など、合併の効果を地域住民が実感し、合併全般について評価するまでには、もう少し時間が必要

○合併直後に実感できる合併効果としては、「地域イメージが向上した」という評価がある一方で「役所が遠い存在に感じる」といった心理的マイナス評価がある

個別サービスの変化に関する評価

○「合併後も変わらない」という回答が最も多いが、それ以外では「(やや)悪くなった」が「(やや)良くなった」を上回っている回答が多い

→ 多くの市町村において、合併を契機に行財政改革の観点から住民サービスの見直しが行われているが、特に、敬老・結婚等の祝金など個人や団体への助成金等について、削減・廃止される事例が多く、これが上記の評価につながっているものと考えられる

周辺部住民からみた市町村合併

○新たに設けられた支所等が、旧市町村役場と比較して縮小したことや地域の経済活動への影響を不安視する回答が目立つ傾向がある

○特に住民活動が活発でない地域においては、「旧役場でよく知っていた職員がおらず、親近感がなくなった」、「住民の連帯感が更に薄れ、地域社会意識が崩壊している」といった後ろ向きの声が多い

住民自立に向けた動き

○合併を契機に、地域でできることは地域で実施するというように、自助自立の意識が高まる動きがある

→ 例えば、地域での運動会やそのための送迎バス手配など本来であれば自治会などが自ら担うべきことを、役場職員が企画・実施し、役場が費用を支出していたところが、合併を契機に、住民が自ら地域のイベントや祭りの企画・立案している例がある

また、地域住民のボランティアによる小学生の通学安全確保のための見守り隊の結成、従前の町主催イベントの住民主導での開催、地域の活力維持のためのNPO法人立ち上げなど、住民主導による地域活性化に向けた動きがある

市町村合併に伴い指摘される問題点

- 行政と住民の距離が遠くなるのではないか
 - ・合併により市町村の規模が大きくなることによって住民の声が届きにくくなるとの懸念
 - ・旧役場でよく知っていた職員がおらず、親近感がなくなったとの声
 - ・住民の連帯感が更に薄れ、地域社会意識がなくなりつつあるとの声

- 周辺地域が寂れるのではないか
 - ・中心部だけ良くなり、周辺部は取り残されるのではないか
 - ・旧役場と比較して支所等の規模が縮小したことから、地域の経済活動への影響を不安視
 - ・旧役場職員が本庁へ異動し、転居するため、過疎化に拍車がかかっているとの声

市町村合併に伴い指摘される問題点への対応

住民サービス維持のための支所等の設置と権限移譲

○合併後の住民サービス維持のため、半数近くの市町村において総合支所方式、約3分の1の市町村において分庁方式を採用

○支所における職員数減少等に対する住民の不安に対処するため、支所長に一定の権限・予算枠を付与する事例も

(例) 振興局を旧市町村単位に設置し、振興局長の裁量で、地域の実情に応じて実施できるソフト事業へ予算措置(300万円)[佐伯市]

【旧市町村役場の合併後の機能】

※ 平成18年7月1日時点 回答: 558市町村

選択肢(択一式)	回答数	構成比
分庁方式	186	33.3%
総合支所方式	262	47.0%
窓口サービス中心の支所方式	68	12.2%
出張所方式	7	1.3%
その他	35	6.3%

合併に伴う住民の利便性の確保

○ICTの活用やサービス窓口の維持・拡充により、合併に伴う面積拡大による住民の利便性の低下を防止し、広域的なまちづくりと住民利便性との両立を図っている

- (例)・インターネットを利用した公共施設の予約、確認等が可能に〔大船度市〕
- ・旧小鹿野町で行われていた土曜日の午前中と火・木曜日の業務時間外に行われていた窓口業務を、現在の小鹿野庁舎で継続的に実施し、旧両神村地区の住民も利用可能に〔小鹿野町〕
 - ・市内の10の郵便局で、各種証明書の交付請求に係る受付と引渡しが可能に(地方公共団体の特定の事務の郵便局における取扱いに関する法律に基づくもの)

コミュニティ振興に向けた取組

【取組状況】(合併市町村558団体が対象)

	選択肢(複数回答式)	回答数	割合
①	既存の地域のコミュニティ活動を行う団体への支援	345	61.8%
②	新たなコミュニティ組織の設置やコミュニティ自治の仕組の構築	100	17.9%
③	地域審議会、地域自治区又は合併特例区の活用	253	45.3%

- (例)・「地域創造基金」を活用し、地域による自主的な活動等への支援〔宮古市〕
- ・小学校地区を単位とした地区コミュニティ協議会制度の導入によるコミュニティの活性化〔薩摩川内市〕
 - ・各地域自治区に住民組織を設立。地域イベント等の実施や、中には公の施設の管理を行っている組織も〔上越市〕
 - ・各地域自治区の地域協議会に「地域コーディネーター」を新たに配置し、住民主体の地域づくり体制を支援〔宮崎市〕

住民の側では・・・ ○住民の自助自立の意識が高まり、住民の自立に向けた動きも((例)はP7参照)

地域振興に向けた取組

【取組状況】(合併市町村558団体が対象)

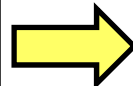
	選択肢(複数回答式)	回答数	割合
①	地域単位のイベントや祭り等の実施、支援(助成、人的支援)	372	66.7%
②	地域の伝統文化の保存・継続に関する事業の実施、支援(助成、人的支援)	249	44.6%
③	旧市町村単位で設置されている公共的団体(商工会、文化協会、観光協会等)への支援(助成、人的支援)	276	49.5%
④	旧市町村地域の振興に取り組むための庁内組織の設置	149	26.7%

- (例)・旧町で実施されていた祭りやイベントが合併後も実施されるように助成〔高岡市〕
- ・合併時に地域振興基金を設置し、その運用益を旧市町村単位での事業に活用〔浜田市〕
 - ・埋蔵文化財調査の行われていなかった旧川島町地域において、調査を実施し、埋蔵文化財を保護〔各務ヶ原市〕
 - ・合併により消滅した「真玉」の地名を住民組織が引き継ぐとともに、活動に対する財政支援を実施〔豊後高田市〕

合併市町村の課題

住民自治の振興・住民主体となった地域づくり

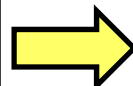
○同じ市町村の中での地域でも、住民の自主的な活動の有無で、地域の活力に差が生じる懸念



○住民の自助自立の意識の高まりを活かし、住民が主体となった地域づくりをさらに推進する必要

支所等における即応性の確保

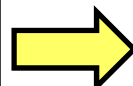
○支所等には権限がなく本庁に確認することが多くなり、住民の要望等に迅速に対応できなくなっているとの声も



○本庁から支所へ権限を移譲するなどの自治体内分権の推進や、住民からのアクセスを容易にするインターネット等の活用が必要

組織・職員のパフォーマンスの向上

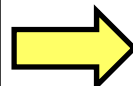
○旧市町村間の組織風土の違いなどから、一つの組織として融和するのに時間を要している事例も



○移行期の課題を早期に乗り越え、強化された行財政基盤を活かし、行政遂行能力を高めて合併効果が現れるようにする必要

住民負担の適正化

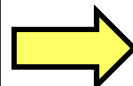
○一部の住民負担では、急激な変化を避け、合併後の一定期間は旧市町村の水準等を維持し、その後に見直す事例も



○各地域の事情も十分勘案した上で、住民の負担水準の適正化について、住民を交えて十分な議論が必要

公共施設の再編

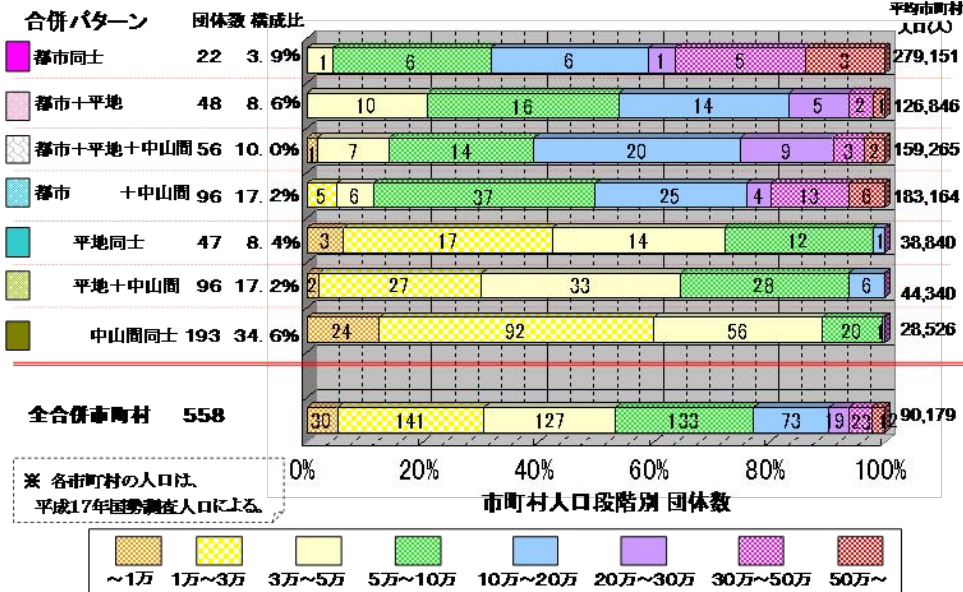
○合併により重複することとなった公共施設の廃止・転用など効率的な施設の再編



○市町村合併に伴う国庫補助対象財産の処分については、基本的に国庫納付を求めない取扱いとなったことを踏まえ、さらなる再編

合併パターン別の効果、課題等について

合併パターン別市町村人口



※ 都市等の類型は、2000年世界農林業センサスにおける「農業地域類型」による

都市と中山間等の広域的な合併

- 合併後の人口が10万人を超えるケースが多い
- 都市内での格差是正により、旧町村部でも専門的なサービスが受けられるようになる
- 財政規模が大きくなり、人件費等のコストが下がるなど、中山間の小規模な市町村等にとっては財政効果が大きい
- 一方、周辺部の旧市町村地域では、本庁機能の移管、総合支所等における職員数の削減は避けられず、周辺部の不安につながっている
- ➡ 地域自治組織の設置、コミュニティの振興、伝統文化の保存・振興などの取り組む割合が多い
- ➡ 支所長に一定の権限付与や地域で自由に使える予算枠を設定する例も

都市同士の合併

- 合併後の平均人口が30万人弱
- 財政力については、より強化されるとともに、人口1人当たりの職員数や人件費は、最も低い水準
- 旧市町村の地名等を町・字名や地域自治組織の区名、公共施設の名称として残す団体が他の合併パターンに比べ多い
- ➡ 旧市のまとまりを重視
- 3大都市圏などの大都市部では、都市同士の合併は進んでいない

平地、中山間同士での合併

- 合併後も人口が5万人未満の団体が大部分
- 「企画」、「福祉」、「商工」などの分野で、組織の専門化・充実が行われており、また専門職員が確保
- 行政運営の面で「適切・効果的・効率的な事務執行」、「職員のモチベーションの向上」、「適切な人事管理・資質向上」などの効果
- ➡ 強化された体制を活かし、新たな広域的なまちづくりや地域振興へ
- 短期的な財政改善効果は、比較的小さい場合が多い
- ➡ 合併算定替の効果により財政効率化に取り組んだ場合、中期による財政改善効果が期待
- 地域の特性が同じような市町村同士の合併が多く、周辺部問題が生じにくい場合が多い