

# 中国地方における合併後の基礎的 自治体の課題と展望に関する調査

平成 18 年 3 月

中 国 経 済 連 合 会

日本政策投資銀行中国支店

## < 目 次 >

序章 調査の趣旨・目的	1
第1章 中国地方における市町村合併事情	2
1．中国地方における市町村合併事情	2
2．中国地方の市町村合併前後の統計的变化と特徴の把握	8
3．市町村合併後の基礎的自治体の将来像に関するアンケート調査	36
第2章 市町村合併の問題点・課題の把握	54
1．市町村合併の沿革と平成の大合併	54
2．平成の合併の問題点・課題の捉え方	66
第3章 ケーススタディ 先進的自治体の取り組み事例	72
1．取りあげるケースについて	72
2．ケーススタディ 中国地方	73
3．ケーススタディ 全国	85
4．ケーススタディのまとめ	125
第4章 市町村合併後の基礎的自治体に求められる視点と課題	128
1．地域の自立の必要性	128
2．合併による基礎的自治体の自立に向けた方向性に関する整理	129
3．ケーススタディの整理	133
4．市町村合併後の基礎的自治体の課題	137
資料編	
付表 市町村別将来人口の推移	145
市町村合併後の基礎的自治体の将来像に関するアンケート調査票	148

## [ 資料編 ]

付表 市町村別将来人口の推移……………145

市町村合併後の基礎的自治体の将来像に関するアンケート調査票……………148





## 序章 調査の趣旨・目的

1997年度の地方分権推進委員会第2次勧告において提唱された市町村合併は、いわゆる「平成の大合併」として、旧合併特例法の優遇措置の期限である2005年3月末に向けて加速し、優遇措置の期間延長を受け、2006年3月末までにさらに全国で取り組まれるようになり、今年度末で1つの節目を迎える。

この「平成の大合併」は、地方分権の進展をにらみ、少子・高齢化の進展や環境保護の時代に伴う行政ニーズの多様化、生活圏の拡大に対応した広域行政サービスの実施など行政サービスの向上を図ることを目的としつつ、経済の長期的低迷や、国による三位一体改革により生じた厳しい財政状況に対応し、スケールメリットを活かした行政の効率化・合理化を図ることで、財政難を克服する手法としての目的も持っている。

中国地方では、すでに多くの市町村が合併を実行し、新たな基礎的自治体としてスタートを切っている。今後は、新たな基礎的自治体が合併の効果を活かしつつ、地方分権、行財政改革、自律的な行政運営などの実現を目指し、具体的な取組みを進めていく段階に突入している。

こうした状況を受け、本調査では、中国地方における市町村合併事情を統計的に整理することで、その特徴を明らかにした上で、市町村合併の課題、及びそれに対する取組みをアンケートやケーススタディで把握し、それらに基づいて中国地方の市町村合併後の基礎的自治体の今後の行政運営において求められる視点や課題について整理を行う。

# 第1章 中国地方における市町村合併事情

## 1. 中国地方における市町村合併事情

### (1) 中国地方における近年の市町村合併の推移

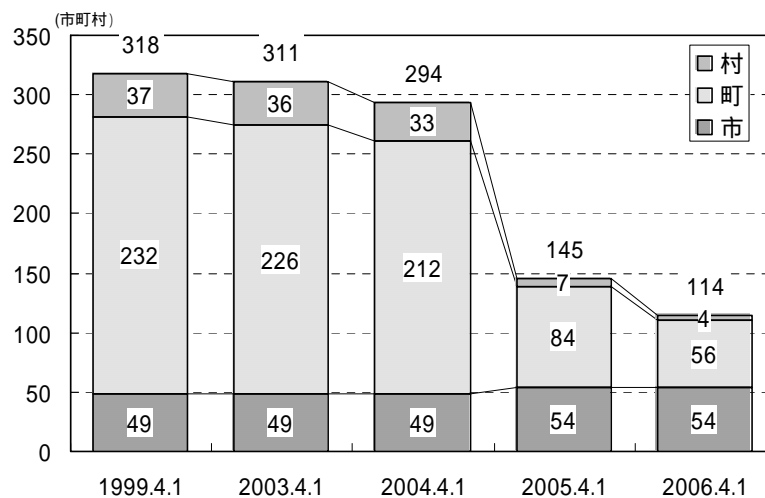
1999年4月の兵庫県篠山市の合併にはじまる「平成の大合併」は、地域の状況を大幅に変化させた。全国的にみると、1999年3月末時点で3,232市町村あった基礎自治体は、2006年4月1日には1,820市町村まで減少する。これは減少率で見ると43.7%の減少である。

こうした市町村合併の流れの中で、中国地方は、全国的にみても市町村合併の先進地域となっている。

中国地方の最初の市町村合併は2003年2月3日、広島県福山市への内海町、新市町の編入にはじまる。その後、2003年度までは緩やかなテンポで合併が進んだが、旧合併特例法の期限であった2005年3月末を目標に各県などの積極的な取り組みにより、2005年度当初までに市町村数は半減した。その後、旧合併特例法の経過措置により、2005年度も合併は進み、1999年3月末時点で318市町村あったものが、2006年3月21日の岡山県浅口市（金光町、鴨方町、寄島町の合併）の誕生までで114市町村となる見込みであり、その減少率は64.2%にも及ぶ（図表1-1-1）。

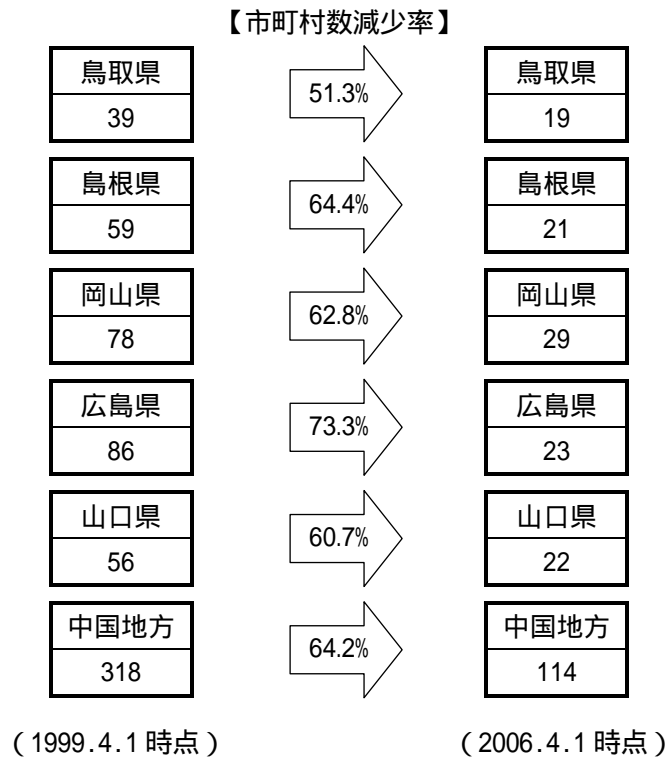
市町村数の減少率を県別にみると、広島県が73.3%減と全国で最も高くなっているほか、島根県（64.4%減）岡山県（62.8%減）山口県（60.7%減）も上位10位以内に入っており、最も低い鳥取県でも51.3%減となっている（図表1-1-2）。

図表 1-1-1 中国地方の市町村数の推移



資料：総務省合併相談コーナーホームページより中国総研作成

図表 1-1-2 県別市町村数減少率



資料：総務省合併相談コーナーホームページより中国総研作成

なお、2006 年度以降の合併の見込みとしては、2005 年 12 月に岡山県南政令市構想（岡山市・建部町・瀬戸町）合併協議会が設置され、2007 年 1 月 22 日の合併を目標に協議が進められている。

#### 【参考】全国の市町村合併の推進状況

平成の大合併における全国の進捗状況をみると、1998 年 10 月 1 日時点で 3,232 あった市町村は、2006 年 4 月 1 日で 1,820 まで減少することが見込まれている。これを減少率でみると、43.7%であり、半減に近い状況である（参考図表 1）。

都道府県別にその進捗状況をみると、大都市圏ではあまり進んでいない状況が見受けられる。また、地理的状況や従来の市町村規模などの理由で合併が進んでいない都道府県もあると言われている。このほか、都道府県により市町村合併の進捗状況に差が生じている理由としては、各都道府県（または知事）の市町村合併に対する考えの違いによるという見方もある。2001 年 11 月に実施された日経産業消費研究所の都道府県知事アンケートによれば、市町村合併を管轄する地域全体で推進しているのは 66%であったが、一部には、地域を限定して推進しているとする都道府県（10%）もあった（参考図表 2）。

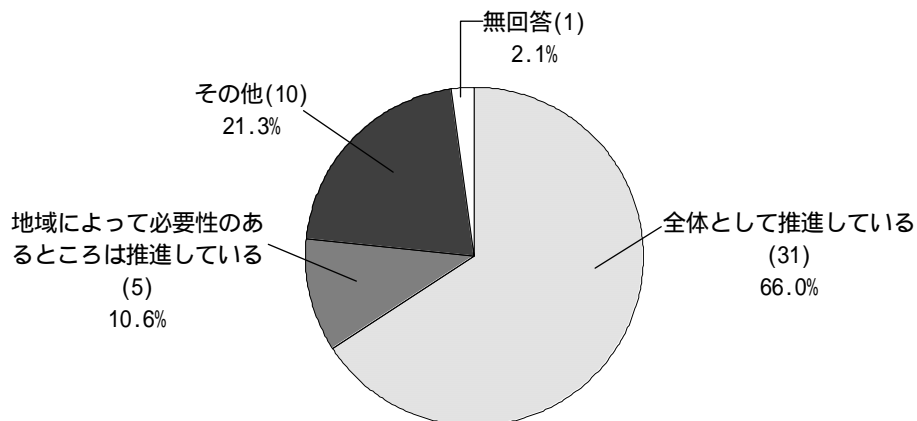


参考図表1 都道府県別の合併による市町村数の変化

都道府県	1998.10.1	2006.4.1 見込み	減少率(%)	都道府県	1998.10.1	2006.4.1 見込み	減少率(%)
北海道	212	180	15.1	滋賀県	50	26	48.0
青森県	67	40	40.3	京都府	44	28	36.4
岩手県	59	35	40.7	大阪府	44	43	2.3
宮城県	71	36	49.3	兵庫県	91	41	54.9
秋田県	69	25	63.8	奈良県	47	39	17.0
山形県	44	35	20.5	和歌山県	50	30	40.0
福島県	90	61	32.2	鳥取県	39	19	51.3
茨城県	85	44	48.2	島根県	59	21	64.4
栃木県	49	33	32.7	岡山県	78	29	62.8
群馬県	70	39	44.3	広島県	86	23	73.3
埼玉県	92	71	22.8	山口県	56	22	60.7
千葉県	80	56	30.0	徳島県	50	24	52.0
東京都	40	39	2.5	香川県	43	17	60.5
神奈川県	37	35	5.4	愛媛県	70	20	71.4
新潟県	112	35	68.8	高知県	53	35	34.0
富山県	35	15	57.1	福岡県	97	69	28.9
石川県	41	19	53.7	佐賀県	49	23	53.1
福井県	35	17	51.4	長崎県	79	23	70.9
山梨県	64	29	54.7	熊本県	94	48	48.9
長野県	120	81	32.5	大分県	58	18	69.0
岐阜県	99	42	57.6	宮崎県	44	31	29.5
静岡県	74	42	43.2	鹿児島県	96	49	49.0
愛知県	88	63	28.4	沖縄県	53	41	22.6
三重県	69	29	58.0	合計	3,232	1,820	43.7

資料：総務省合併相談コーナーホームページより中国総研作成

参考図表2 管轄下の市町村合併に対する対応（都道府県知事アンケート）



資料：日本経済新聞社・日経産業消費研究所「日経地域情報 2002.1.7 No.382」

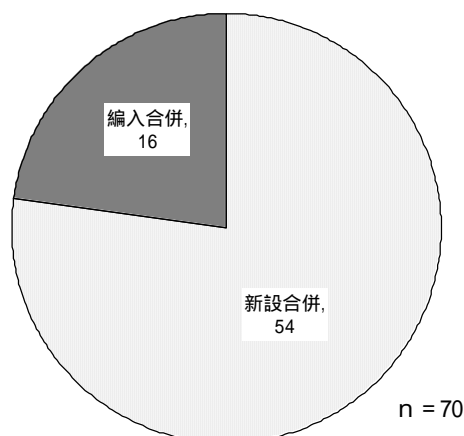
## (2) 中国地方の市町村合併の類型化

### 合併の種類

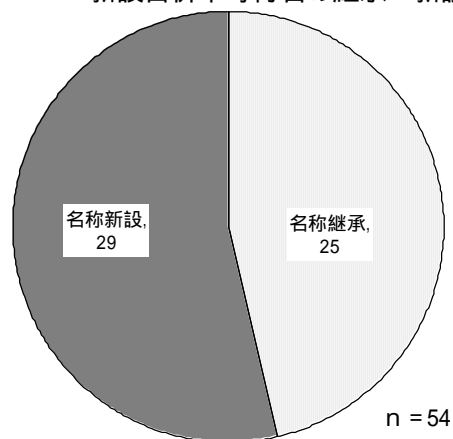
市町村合併には、新設合併と編入合併の2つの種類がある。中国地方で平成の大合併により誕生したのは70市町であり、このうち新設合併を行ったのは54市町(77.1%)、編入合併を行ったのは16市(22.9%)である(図表1-1-3)。新設合併を選択した市町については、人口規模等に関係なく、相互に対等な関係で合併するというイメージを打ち出すことで、合併協議をスムーズに進める狙いがあったと考えられる。また、新設合併を行った54市町のうち、新市町名に旧市町名を利用した基礎的自治体は25であり、他の29市町は新たな市町名を公募等で決定している(図表1-1-4)。

なお、編入合併を行った岡山県倉敷市、広島県呉市、尾道市、福山市では、段階的または相手市町ごとの合併協議を行うなど、地域の状況、情勢変化に柔軟な対応を行いながら合併を成功させている。

図表 1-1-3 合併の種類



図表 1-1-4 新設合併市町村名の継承・新設



### 合併の類型

平成の大合併では、人口規模、市町村の形態、各種優遇策などの活用、地域の状況などの各種要素により、図表1-1-5のような合併の類型があると考えられる。

この類型に従い、中国地方の合併した70市町を類型化すると、図表1-1-6の通りである。

これで見ると、政令指定都市移行型では、既に政令指定都市である広島市に加え、中核市である岡山市が政令指定都市移行に向け、周辺市町との合併協議を現在も継続しており、中国地方に2つ目の政令指定都市が誕生する可能性がある。また、中核市・特例市移行型では、すでに中核市である岡山県倉敷市、広島県福山市、山口県下関市、特例市である鳥取市、広島県呉市に加え、鳥取県米子市、島根県松江市、出雲市、山口県山口市、宇部市、周南市の6市が将来的な特例市の移行を目指し、さらなる合併の可能性を模索している。

図表 1-1-5 平成の大合併における市町村合併の類型

政令指定都市移行型	人口 100 万人程度で、政令指定都市へ移行する型、あるいは政令指定都市が周辺町村を編入する型。当該市町村が所在する県だけでなく、より広域的な経済圏の中核都市としての機能を強化するとともに、地域の経済力の向上とより高度で効率的な行政サービスの提供を目指す。
中核市・特例市移行型	人口 20～30 万人程度で、地域の中核市、または特例市へ移行する型、あるいは、中核市・特例市が周辺の町村を編入する型。あるいは将来的に中核市・特例市への移行を目指す型。
市勢拡大型	人口 10 万人程度で市勢の拡大を図った型、あるいは市が周辺の町村を編入して市勢を拡大する形となっている型。広域行政を通じ、一体感の強い圏域で合併することにより、生活圏に応じた広域的な行政サービスの充実に図る。
都市機能創出型	人口 5～10 万人程度で、生活圏が一体となっているつながりの強い市と周辺町村が合併する型。合併で行政基盤の強化やイメージアップによる地域間競争力を形成する。
市制移行型	人口 5 万人程度で合併により市制に移行する型。生活圏が一体となっているなどつながりの強い町村同士が合併で市に移行することにより、行政基盤の強化やイメージアップによる地域間競争力を形成する。
地域強化型	人口 1～2 万人前後の町や村が合併することで地域が強化されることを狙っている型。隣接する町村同士の合併により、行政の共通経費の削減、行政基盤を強化し、福祉行政等の基幹的サービスの充実に図るとともに、地域に共通した課題に対し一体的に取り組めるような行政サービスの向上を目指す。

図表 1-1-6 中国地方市町村の合併種類別・類型別一覧

	新設合併 【54 市町】	編入合併 【16 市町】
政令指定都市移行型 【2 市】	[ 0 市 ]	(岡山県)岡山市、 (広島県)広島市 [ 2 市 ]
中核市・特例市移行型 【11 市】	(鳥取県)米子市 (島根県)松江市、出雲市 (山口県)下関市、山口市、周南市 [ 6 市 ]	(鳥取県)鳥取市、 (岡山県)倉敷市 (広島県)呉市、福山市 (山口県)宇部市 [ 5 市 ]
市勢拡大型 【7 市】	(広島県)三原市 (山口県)岩国市 [ 2 市 ]	(岡山県)津山市 (広島県)尾道市、東広島市、 廿日市市 [ 4 市 ]
都市機能創出型 【18 市】	(島根県)浜田市、大田市、安来市 (岡山県)総社市、高梁市、新見市、備前市 (広島県)三次市、庄原市 (山口県)萩市、光市、長門市、柳井市、 山陽小野田市 [ 14 市 ]	(鳥取県)倉吉市 (島根県)益田市、江津市 (岡山県)井原市、 (広島県)府中市 [ 5 市 ]
市制移行型 【8 市】	(島根県)雲南市 (岡山県)瀬戸内市、赤磐市、真庭市、 美作市、浅口市 (広島県)安芸高田市、江田島市 [ 8 市 ]	[ 0 市 ]
地域強化型 【24 町】	(鳥取県)八頭町、湯梨浜町、琴浦町、 北栄町、大山町、南部町、伯耆町 (島根県)奥出雲町、飯南町、美郷町、 邑南町、津和野町、吉賀町、隠岐の島町 (岡山県)和気町、鏡野町、美咲町、吉備中央町 (広島県)安芸太田町、北広島町、 大崎上島町、世羅町、神石高原町 (山口県)周防大島町 [ 24 町 ]	[ 0 町 ]

### (3) 市町村合併をしない市町村の類型化

中国地方において、平成の大合併で合併しなかった市町村は44市町村ある(図表1-1-7)。

それぞれの市町村の合併しなかった理由を「住民の意思の尊重」、「議会の判断」、「合併相手の状況」、「合併協議における対立」、「地理的環境」、「経済・財政状況良好」、「周辺市町村における合併の枠組みからの孤立」に分け、それぞれの合併協議の状況などから主要な理由(2つまで)で整理すると図表1-1-8のように整理できる。

最も多くなっているのが「住民の意思の尊重」であり、住民投票結果やアンケート、各地域での説明会などでの意見を踏まえ、首長が合併しないという判断を下している場合が多い。また、つぎに多かった「合併協議における対立」では、新市町村舎の位置の選定などで意見が対立し、合併をとりやめるといった場合が多くなっている。

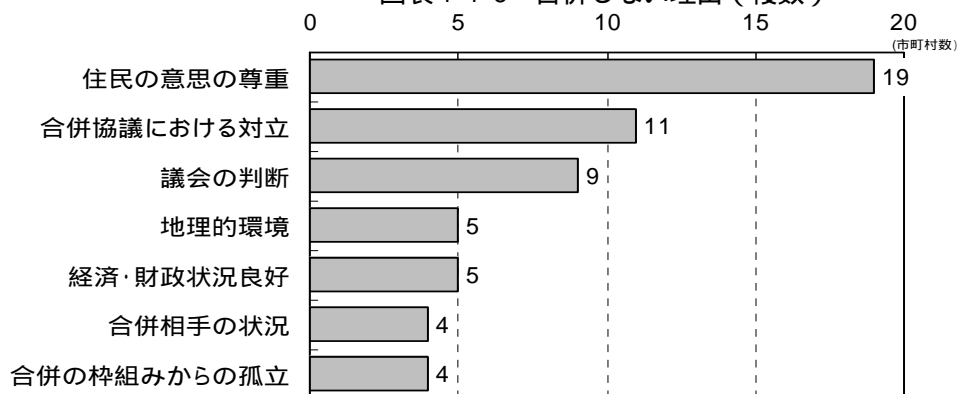
また、「合併相手の状況」では、相手側の財政状況の悪化を理由とすることが多くなっている。一方、「経済・財政状況良好」については、企業立地や電源立地などにより、財政状況が良好であり、合併により財政状況が悪化することを懸念し、単独維持を決断している。

なお、「地理的環境」については、離島地域において、各町村がそれぞれ独立した島で構成されており、合併による効率化のメリットが少ないという判断により、単独維持を決断している。

図表 1-1-7 中国地方の非合併市町村一覧

鳥取県 (9市町)	境港市、岩美町、若桜町、智頭町、三朝町、日吉津村、日南町、日野町、江府町
島根県 (6市町)	東出雲町、斐川町、川本町、海士町、西ノ島町、知夫村
岡山県 (12市町)	玉野市、笠岡市、建部町、瀬戸町、早島町、里庄町、矢掛町、新庄村、勝央町、奈義町、西粟倉村、久米南町
広島県 (6市町)	竹原市、大竹市、府中町、海田町、熊野町、坂町
山口県 (11市町)	防府市、下松市、美祢市、和木町、上関町、田布施町、平生町、美東町、秋芳町、阿武町、阿東町

図表 1-1-8 合併しない理由(複数)



(注) 新聞報道など各種資料より作成

## 2. 中国地方の市町村合併前後の統計的变化と特徴の把握

### (1) 中国地方における市町村合併後の人口と将来像

先にみたように、中国地方では、318 あった市町村が、2006 年 3 月末までには 114 市町村に再編される。

ここでは、人口について、2006 年 3 月末時点での市町村の状態に合わせてデータを整理し、将来人口も含め、旧市町村のデータとの比較を行う。

#### 中国地方の市町村合併後の人口の現状

ここでは、合併前後の市町村の人口データの変化をみるため、合併前のデータである 2000 年以前の国勢調査結果により整理を行なう。

なお、2005 年の国勢調査結果（速報値）が発表されているので、参考までに、2005 年 10 月 1 日現在の中国地方の総人口をみると、約 767 万 6 千人であり、2000 年の国勢調査結果（773 万 3 千人）と比較すると約 5 万 7 千人減少しており、減少率で見ると、0.7%減となっている。

中国地方 5 県をみると、2000 年から 2005 年にかけて人口増加しているのは岡山県のみであり、他 4 県は人口減少となっている。特に島根県、山口県では 2%以上の減少となっている（参考図表 1）。

参考図表 1 中国地方・各県の人口

（単位：人、％）

	2000 年	2005 年	2000 年	2005 年
			変化数	変化率
中国地方	7,732,499	7,675,475	-57,024	-0.7
鳥取県	613,289	606,947	-6,342	-1.0
島根県	761,503	742,135	-19,368	-2.5
岡山県	1,950,828	1,957,056	6,228	0.3
広島県	2,878,915	2,876,762	-2,153	-0.1
山口県	1,527,964	1,492,575	-35,389	-2.3

資料：総務省「2005 年国勢調査（要計表による人口）」より作成

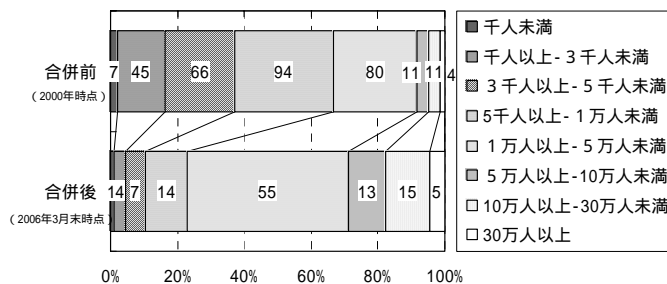
#### a. 2000 年の国勢調査データからみた市町村人口の状況

中国地方は、以前から小規模市町村の多い地域と言われているが、今回の市町村合併の進展により、その人口規模の構成は大幅に変化している。

2000 年の人口データを 2006 年 3 月末時点での合併後市町村に対応して集計し、2000 年時点の合併前市町村と比較を行った。

人口規模毎にみると、合併前には約 30%を占めていた 5 千人以上 1 万人未満の市町村が大幅に減少したほか、千人以上 3 千人未満や 3 千人から 5 千人未満の市町村も減少しており、多くが 1 万人以上 5 万人未満の市町村に再編され、中国地方全体の約半数を占めるようになった。このように、市町村の人口規模の拡大による行政の効率化という合併のひとつの目的はある程度達成されたものと考えられる（図表 1-2-1）。

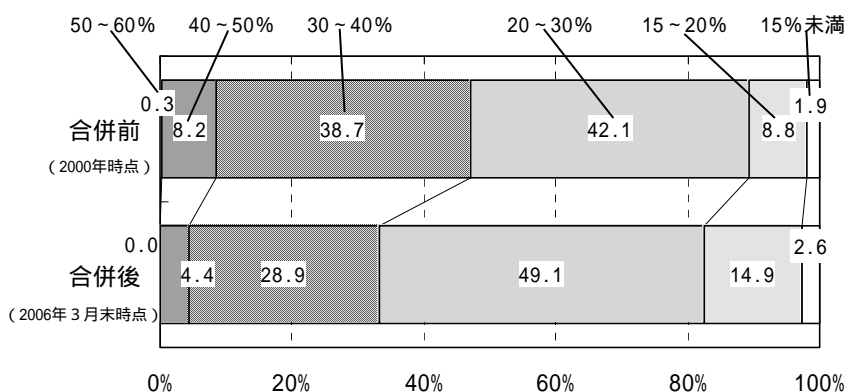
図表 1-2-1 合併前後の人口規模別市町村数の比較



（注）人口データは 2000 年の国勢調査の実績値を使用。  
資料：総務省「国勢調査報告」より中国総研作成。

なお、2000 年時点での高齢人口比率をそれぞれの水準別に合併前後の市町村に当てはめて集計すると、合併後では 20%以上 30%未満、15%以上 20%未満の市町村の比率が合併前よりも高まり、30%以上 40%未満の比率が低くなるなど、見かけ上は、高齢化の進んだ市町村数が減少している。しかし、合併前には、50%以上 60%未満の市町村があるが、合併後には 50%以上 60%未満の市町村はなくなっている。これは、合併により、当該地域が新市町の一部地域となることで、その厳しい高齢化の状況は統計的には見えなくなることを意味する（図表 1-2-2）。

図表 1-2-2 合併前後の高齢人口比率の比較



資料：総務省「国勢調査報告」より中国総研作成。

## 中国地方の将来人口

### a . 中国地方の将来人口

次に、今後の中国地方の市町村別の将来人口をみていく。

ここでは、まず、中国地方全体の将来人口を推計した。中国地方の 2030 年の総人口は 654.6 万人で、2000 年（773.3 万人）と比較すると 118.7 万人も減少すると推計される（図表 1-2-3）。5 年ごとに減少数を見ると、2000 年から 2005 年の減少は 6.2 万人であるが、期間が進むにつれて減少幅は拡大し、2015 年から 2020 年にかけては 24.0 万人が減少し、最終期間の 2025 年から 2030 年にかけては 30.3 万人も減少すると見込まれる。

なお、この推計結果を国立社会保障・人口問題研究所が 2002 年 3 月に推計した都道府県将来人口と比較すると、国立社会保障・人口問題研究所の推計では 2030 年の推計値が 663.6 万人となっており、今回の推計結果の方が約 9 万人少ない結果となっている。この格差については、本推計と国立社会保障・人口問題研究所の純移動率の設定に違いがあることによって生じているものと考えられる。

2030 年の中国地方の年齢 3 区分の人口をみると、年少人口（0～14 歳）は 73.2 万人、生産年齢人口（15～64 歳）は 364.4 万人、高齢人口（65 歳以上）は 216.9 万人である。2000 年から 2030 年の人口変化をみると、年少人口は 40.7 万人減、生産年齢人口は 136.0 万人減、高齢人口は 58.0 万人増となっている。また、構成比の変化をみると、2000 年は年少人口 14.7%、生産年齢人口 64.7%、高齢人口 20.6%であったが、2030 年には年少人口は 3.5 ポイント減の 11.2%に、生産年齢人口は 9.0 ポイント減の 55.7%に低下し、高齢人口は 12.5 ポイント増の 33.1%まで上昇すると見込まれる（図表 1-2-3）。

なお、高齢人口をみると、2020 年の 223.2 万人がピークとなっており、これを 2000 年の高齢人口と比較すると 64.3 万人の増加が見込まれる（図表 1-2-4）。これは 2000 年時点の岡山市の総人口に匹敵する規模である。

図表 1-2-3 中国地方の将来推計人口

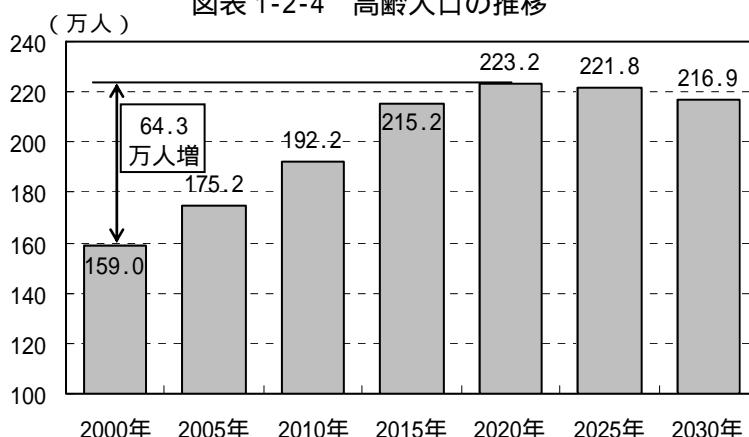
（単位：万人、％）

		2000 年	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年	00-30 年
実数	総人口	773.2	767.1	755.1	737.0	713.0	684.9	654.6	-118.7
	年少人口	113.9	107.6	102.4	95.5	87.1	79.5	73.2	-40.7
	生産年齢人口	500.3	484.4	460.5	426.2	402.6	383.6	364.4	-136.0
	高齢人口	159.0	175.2	192.2	215.2	223.2	221.8	216.9	58.0
構成比	年少人口	14.7	14.0	13.6	13.0	12.2	11.6	11.2	-3.5
	生産年齢人口	64.7	63.1	61.0	57.8	56.5	56.0	55.7	-9.0
	高齢人口	20.6	22.8	25.5	29.2	31.3	32.4	33.1	12.6

（注）2000 年は国勢調査の実績値、2005 年以降は中国総研推計値。

資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

図表 1-2-4 高齢人口の推移



(注) 2000 年は国勢調査の実績値、2005 年以降は中国総研推計値。  
資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

#### b. 中国地方 5 県別の将来人口

中国地方 5 県別の将来人口をみると、各県ともに一貫して減少しており、2030 年には最大の人口を擁する広島県で 250 万人を割り込み 247.4 万人、これに次ぐ岡山県が 170.7 万人、以下山口県が 118.7 万人、島根県が 63.4 万人でつづき、最も人口規模の小さい鳥取県は 60 万人を割り込み 54.4 万人となると見込まれる。また、2000 年から 2030 年までの人口変化をみると、減少数が最も大きかったのは広島県で 40.5 万人減、これに次ぐのが山口県で 34.1 万人減、以下岡山県 24.4 万人減、島根県 12.8 万人減、鳥取県 6.9 万人減となっている。これを人口減少率でみると、山口県が 22.3% で最も大きく、これに次ぐのが島根県で 16.8%、以下、広島県 14.1%、岡山県 12.5%、鳥取県 11.2% となっている。

各県の 2030 年の年齢 3 区分別人口の構成比をみると、年少人口では鳥取県、島根県の山陰 2 県が 12.2%、11.9% と他 3 県に比べて高くなっている。一方、山口県は年少人口比率が 10.2% と唯一 10% 台まで低下している。生産年齢人口では、広島県、岡山県が 56% 台でほか 3 県よりは若干高くなっており、ここでも山口県が 53.7% で最も低くなっている。高齢人口では、山口県が 36.1% と非常に高くなっているほか、島根県も 34.1% と比較的高い水準にある。

また、2000 年から 2030 年までの年齢 3 区分の構成比の変化をみると、広島県は年少人口比率、生産年齢人口比率の低下、高齢人口比率の上昇がともに 5 県で最も大きくなっており、急激な人口構造の変化に見舞われると見込まれる。なお、山口県も各区分ともに広島県に次ぐ水準で人口構成が高齢化している (図表 1-2-5)。

なお、高齢人口をみると、島根県、岡山県、山口県で 2020 年に、鳥取県、広島県で 2025 年にそれぞれピークを迎える見込みであり、2000 年と各県のピークを比較すると、鳥取県、島根県は総人口の規模が小さいこともあり、それぞれ、4.2 万人増、3.8 万人増でとどまるが、山口県では 11.8 万人増、岡山県では 16.4 万人増と大きく、広島県では 27.9 万人増と山陽 3 県での量的拡大が非常に大きくなると見込まれる。



図表 1-2-5 中国地方 5 県の将来推計人口

		2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	00-30年
		実 数 (単位：万人)							
総人口	鳥取県	61.3	61.1	60.5	59.6	58.2	56.4	54.4	-6.9
	島根県	76.2	75.1	73.7	71.7	69.2	66.4	63.4	-12.8
	岡山県	195.1	194.5	192.4	188.8	183.6	177.4	170.7	-24.4
	広島県	287.9	286.6	282.9	276.8	268.5	258.4	247.4	-40.5
	山口県	152.8	149.7	145.5	140.1	133.5	126.3	118.7	-34.1
年少人口	鳥取県	9.4	8.7	8.4	8.2	7.7	7.2	6.6	-2.7
	島根県	11.2	10.4	9.9	9.5	8.9	8.2	7.5	-3.7
	岡山県	29.1	27.9	26.9	25.2	23.1	21.3	19.8	-9.3
	広島県	42.8	40.7	38.6	35.7	32.3	29.4	27.1	-15.7
	山口県	21.4	19.9	18.6	16.9	15.1	13.4	12.1	-9.3
生産年齢人口	鳥取県	38.4	37.8	36.7	34.5	32.6	31.2	30.0	-8.4
	島根県	46.0	44.7	43.0	39.9	37.6	35.7	34.2	-11.8
	岡山県	126.6	123.1	117.4	109.6	104.7	100.6	96.4	-30.1
	広島県	191.9	186.1	176.7	163.7	155.1	147.9	140.0	-51.9
	山口県	97.4	92.6	86.6	78.5	72.6	68.1	63.7	-33.7
高齢人口	鳥取県	13.5	14.6	15.4	16.9	17.8	18.0	17.8	4.3
	島根県	18.9	20.0	20.7	22.3	22.8	22.4	21.6	2.7
	岡山県	39.4	43.5	48.2	54.0	55.8	55.5	54.4	15.0
	広島県	53.2	59.9	67.7	77.4	81.1	81.1	80.3	27.1
	山口県	34.0	37.2	40.3	44.6	45.8	44.8	42.9	8.9
		構 成 比 (単位：%)							
年少人口	鳥取県	15.3	14.3	13.9	13.8	13.3	12.8	12.2	-3.1
	島根県	14.7	13.8	13.5	13.3	12.9	12.4	11.9	-2.8
	岡山県	14.9	14.3	14.0	13.3	12.6	12.0	11.6	-3.3
	広島県	14.9	14.2	13.6	12.9	12.0	11.4	11.0	-3.9
	山口県	14.0	13.3	12.8	12.1	11.3	10.6	10.2	-3.8
生産年齢人口	鳥取県	62.7	61.9	60.6	57.9	56.1	55.3	55.1	-7.6
	島根県	60.5	59.5	58.4	55.6	54.2	53.9	54.0	-6.5
	岡山県	64.9	63.3	61.0	58.1	57.0	56.7	56.5	-8.4
	広島県	66.6	64.9	62.4	59.1	57.8	57.2	56.6	-10.1
	山口県	63.8	61.9	59.6	56.1	54.4	53.9	53.7	-10.1
高齢人口	鳥取県	22.0	23.8	25.4	28.4	30.6	31.9	32.7	10.6
	島根県	24.8	26.7	28.1	31.1	32.9	33.8	34.1	9.3
	岡山県	20.2	22.4	25.0	28.6	30.4	31.3	31.9	11.7
	広島県	18.5	20.9	23.9	28.0	30.2	31.4	32.4	14.0
	山口県	22.2	24.8	27.7	31.8	34.3	35.5	36.1	13.9

(注) 2000年は国勢調査の実績値、2005年以降は中国総研推計値。

資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

市町村別の将来人口

#### a . 市町村別の将来人口

中国地方における 2006 年 3 月末までに合併する市町村の姿で各市町村の将来人口推計結果をみると、2000 年から 2030 年に人口が増加するのは 114 市町村中 9 市町村のみであり、残りの 105 市町村は人口減少となる見込みである（図表 1-2-11、各市町村のデータは巻末の付表を参照）。

##### （人口増加市町村）

人口増加となる市町村をみると、島根県の斐川町が 13.0% 増となっているのが最高で、これに広島県東広島市（10.9% 増）、岡山県早島町（5.6% 増）がつづいている（図表 1-2-6）。

人口増加市町村のタイプをみると、島根県斐川町や広島県東広島市のような産業や文教施設の集積地の伸びが高く、そのほかでは、島根県松江市、山口県山口市のような県庁所在都市や鳥取県米子市のような地域の拠点都市、岡山県早島町、同赤磐市、同瀬戸町のような県庁所在都市周辺市町など都市部での増加が中心となっている。なお、市町村合併の状況を見ると、非合併の斐川町、早島町、瀬戸町で人口増加が大きくなっており、その成長性が地域の自立可能性の高さとして評価され、単独維持を判断する要因の 1 つになっているものと考えられる。

##### （人口減少の激しい市町村）

一方、人口減少の激しい市町村をみると、2000 年から 2030 年の間に人口が 40% 以上減少するのは 23 市町村あり、このうち 7 町村は 50% 以上減少する見込みである。最も減少率が大きいのは山口県上関町で 60.4% 減であり、これに広島県安芸太田町（58.8% 減）、鳥取県若桜町（54.9% 減）が続いている（図表 1-2-7）。

人口減少の激しい市町村のタイプをみると、島嶼部や県境周辺の山間部に位置する中山間地域が中心となっている。なお、市町村合併の状況を見ると、市町村合併により人口規模の拡大が図れなかった非合併市町村での人口減少が進展することが見込まれ、40% 以上減少する市町村でみると約 60% が非合併市町村で占められる。

##### （高齢化の状況）

今後の市町村の高齢化の状況を見ると、2030 年に高齢人口比率が 20% 台に留まるのは 114 市町村中 9 市町村のみであり、それ以外の 105 市町村は 30% 以上となる見込みである（図表 11）。

高齢人口比率の高い市町村をみると、11 市町村で 50% を超えており、最も高い島根県知夫村では 64.2%、これに広島県安芸太田町（60.1%）、山口県阿武町（58.0%）が続く（図表 1-2-8）。

高齢人口比率の高い市町村のタイプをみると、人口減少の激しい市町村と同様に島嶼部

や県境周辺の中山間地域が多くなっている。なお、市町村合併の状況をみると、非合併市町村が上位に多く含まれている。

また、高齢人口について、2000年とピーク時との比較でその増加数をみると、広島市（14.8万人増）、岡山市（6.7万人増）、倉敷市（5.5万人増）、福山市（5.4万人増）、東広島市（2.6万人増）など人口規模の大きい都市部での増加幅が大きくなっている。特に、広島市の場合、中国地方の中規模都市の人口に匹敵する増加が見込まれる。（図表1-2-9）

なお、中国地方の中山間地域の市町村においては、高齢者人口が2000年以前にピークを迎え、減少に転じている市町村もあり、過疎化の新たな局面が既に始まっていることがわかる（図表1-2-10）。

図表1-2-6 人口増加市町村の人口変化率  
（2000年-2030年）

（単位：％）

県名	市町村名	人口変化率
島根県	斐川町( )	13.0
広島県	東広島市	10.9
岡山県	早島町( )	5.6
山口県	山口市	5.6
岡山県	赤磐市	4.9
鳥取県	米子市	2.2
岡山県	瀬戸町( )	1.5
島根県	松江市	0.7
広島県	廿日市市	0.5

- （注）1. 市町村名欄の( )は非合併市町村。  
2. 2000年は国勢調査の実績値、2030年は中国総研推計値を使用。  
3. 市町村は2006年3月末時点の姿。

資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成

図表1-2-7 人口減少の激しい市町村の人口変化率  
（2000年-2030年）

（単位：％）

県名	市町村名	人口変化率
山口県	上関町( )	-60.4
広島県	安芸太田町	-58.8
鳥取県	若桜町( )	-54.9
鳥取県	日南町( )	-53.9
島根県	美郷町	-52.4
鳥取県	江府町( )	-52.2
島根県	知夫村( )	-50.8

- （注）1. 市町村名欄の( )は非合併市町村。  
2. 2000年は国勢調査の実績値、2030年は中国総研推計値を使用。  
3. 市町村は2006年3月末時点の姿。
- 資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

図表 1-2-8 高齢人口比率の高い市町村  
(2030年)

(単位：%)

県名	市町村名	高齢人口率
島根県	知夫村( )	64.2
広島県	安芸太田町	60.1
山口県	阿武町( )	58.0
山口県	上関町( )	56.4
岡山県	新庄村( )	54.0
広島県	神石高原町	53.5
島根県	海士町( )	52.7
鳥取県	若桜町( )	52.5
島根県	美郷町	52.0
島根県	吉賀町	50.6
鳥取県	日南町( )	50.4

(注) 1. 市町村名欄の( )は非合併市町村。  
2. 市町村は 2006 年 3 月末時点での枠組み。  
資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

図表 1-2-9 高齢人口の増加数の多い市町村  
(ピーク年 - 2000年)

(単位：万人)

県名	市町村名	高齢人口増加数
広島県	広島市	14.8
岡山県	岡山市	6.7
岡山県	倉敷市	5.5
広島県	福山市	5.4
広島県	東広島市	2.6
山口県	下関市	2.3
広島県	廿日市市	2.1
鳥取県	鳥取市	2.0
山口県	山口市	2.0
島根県	松江市	1.9

(注) 1. 市町村名欄の( )は非合併市町村。  
2. 市町村は 2006 年 3 月末時点での枠組み。  
資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

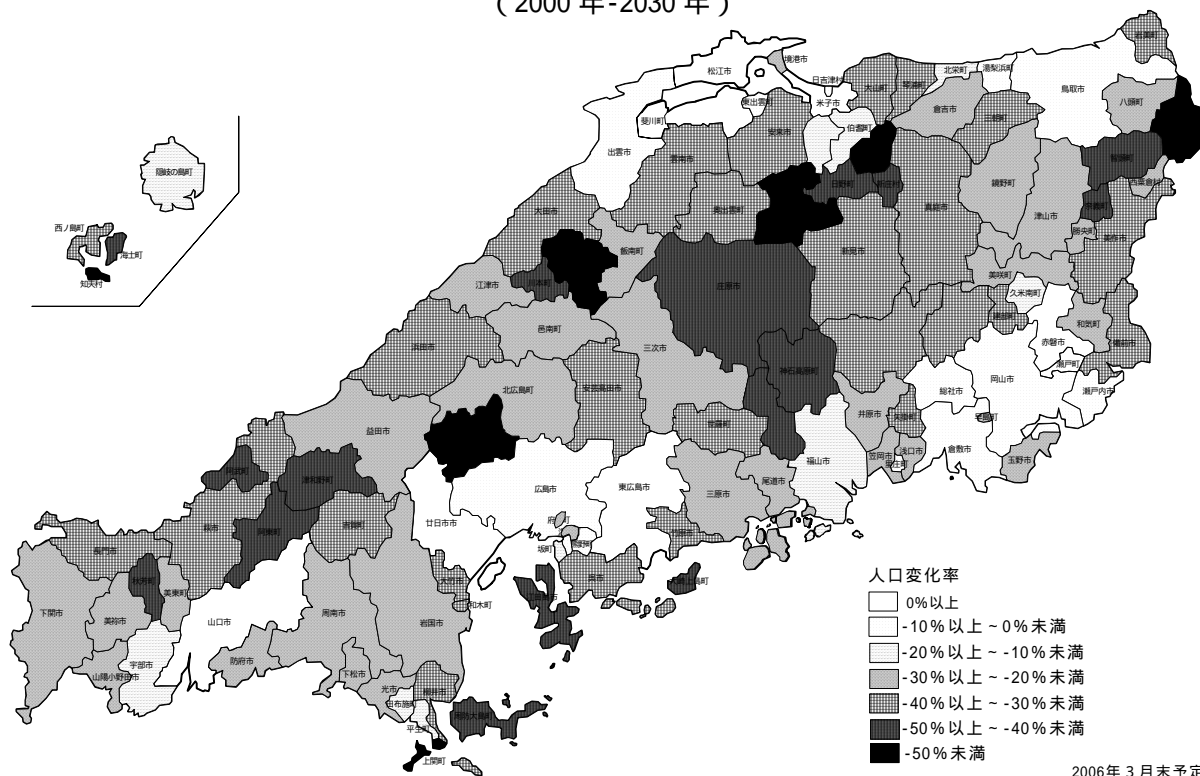
図表 1-2-10 高齢者人口が 2000 年以前にピークを迎えた市町村

県名	市町村名	県名	市町村名	県名	市町村名
鳥取県	日南町( )	島根県	邑南町	岡山県	西粟倉村( )
鳥取県	日野町( )	島根県	海士町( )	岡山県	吉備中央町
島根県	飯南町	島根県	知夫村( )	広島県	安芸太田町
島根県	川本町( )	岡山県	新庄村( )	山口県	周防大島町
島根県	美郷町	岡山県	鏡野町	山口県	上関町( )

(注) 1. 市町村名欄の( )は非合併市町村。  
2. 市町村は 2006 年 3 月末時点の姿。  
資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成

図表 1-2-11 中国地方の人口変化率

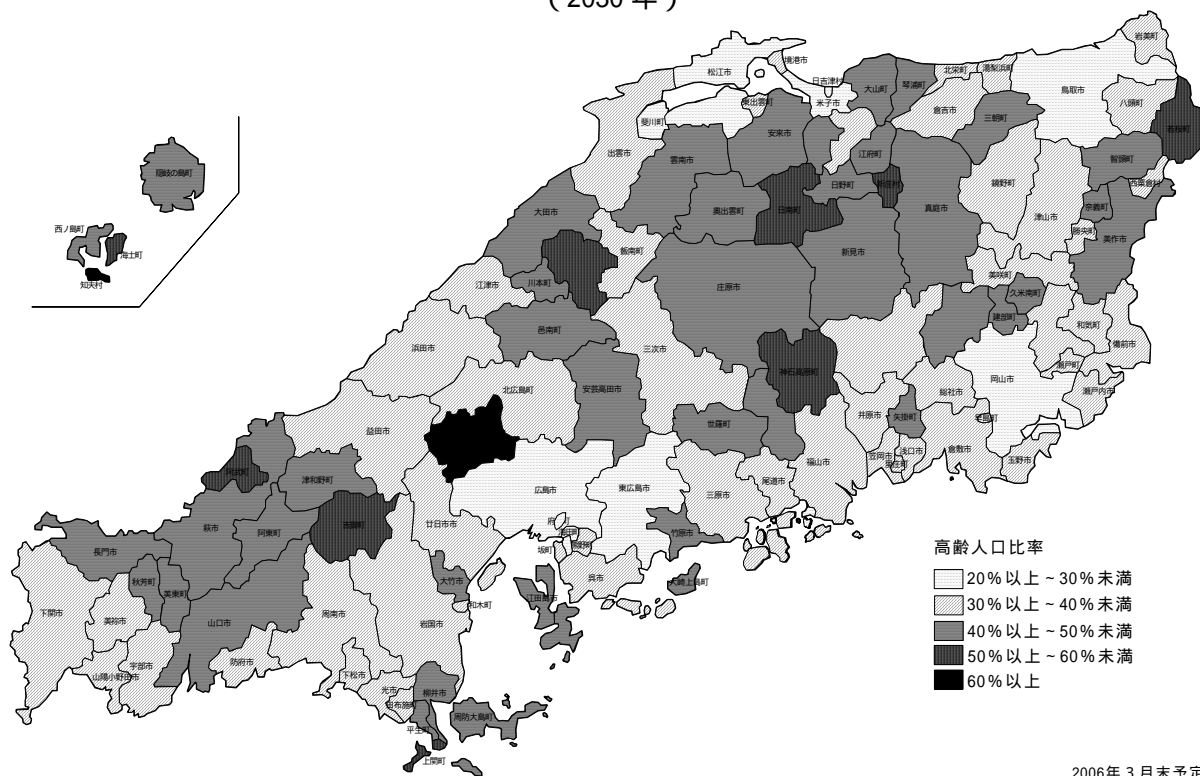
(2000年-2030年)



(注) 2000年は国勢調査の実績値、2030年は中国総研推計値を使用。  
資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

図表 1-2-12 中国地方の高齢人口比率

(2030年)



資料：中国総研推計値より作成。

b. 規模別の市町村人口の推移

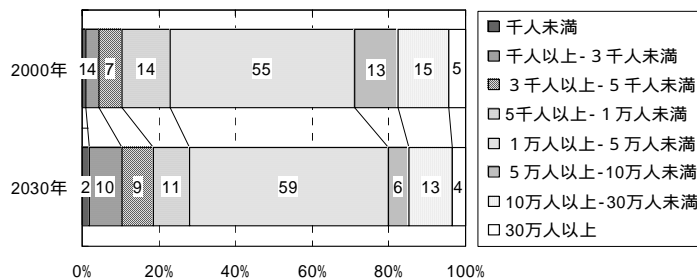
先にみたように、市町村合併により、人口規模の拡大はある程度実現したが、次に、今後、この114市町村の人口規模はどのように変化するかをみる。

人口規模別の市町村の構成比をみると、5万人以上10万人未満の市町村が半減しているほか、10万人以上の市町村も減少しており、合併により人口規模が拡大した地域においても、人口減少の進展により、人口規模の拡大効果が薄れると予想される。また、非合併の小規模市町村における人口規模の縮小も大きく、5千人未満の市町村数の増加も見込まれる(図表1-2-13)。

また、2000年時点での人口をベースに、新たな市町村の姿で人口規模別に2000年から2030年の人口変化率をみると、千人以上3千人未満の市町村は例外であるが、市町村規模が小さくなるにしたがって人口減少率が拡大する傾向にあることが分かる(図表1-2-14)。

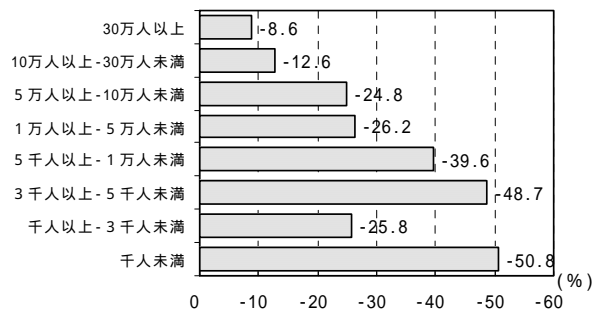
このように、今後、ある程度の人口規模が確保されている市町村でなければ大幅な人口減少が生じることが懸念され、中国地方の約8割以上を占めている10万人未満の市町村の縮小が大きな課題となると考えられる。

図表 1-2-13 人口規模別市町村数の比較  
(2000年・2030年)



(注) 人口データは2000年の国勢調査の実績値を使用。  
資料：総務省「国勢調査報告」より中国総研作成。

図表 1-2-14 人口規模別人口変化率の比較  
(2000年-2030年)



(注) 2000年は国勢調査の実績値、2030年は中国総研推計値を使用。  
資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

## 市町村合併に伴う地域の人口問題の潜在化

### a . 市町村合併により生じる統計的な問題

市町村合併の進展により、これまで独立していた市町村が複数市町村を統合した新たな市町村の一部となることで、従来の市町村が抱えていた人口の問題が統計的に潜在化することが考えられる。

従来の市町村には、それぞれに人口構成や人口移動、出生などに特徴があり、それに従い将来人口の推計結果も大きく異なっている。しかし、市町村合併により1つの新たな市町になることで、その特徴は新市町の中で平均化され、統計上の見た目には部分地域となった従来の市町村の抱える問題が隠されてしまう。しかも、今後、部分地域のデータは把握できなくなる可能性もあり、データの見える状態のまま問題がさらに悪化する可能性がある。

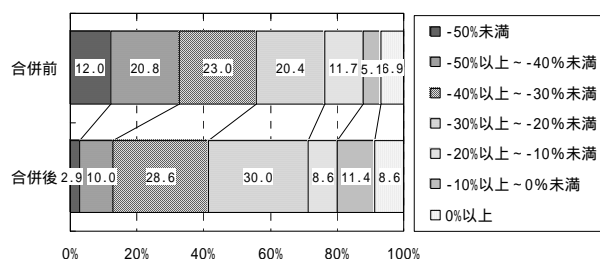
この状況を把握するため、2006年3月末の市町村の枠組みでの推計に加え、同様の推計方法に基づき、2000年時点の市町村の姿（318市町村）での推計を行い、それぞれの推計結果を比較した。

### b . 人口変化率の比較

ここでは、非合併市町村の44市町村を除き、2006年3月末までに合併する市町村のみを対象に2000年時点の合併前市町村（274市町村）での推計結果と合併後の市町村（70市町）での推計結果を基に、2000年から2030年間の人口変化率の比較を行った。

これによると、合併前の市町村の姿では、人口変化率がマイナス40%未満の市町村は3分の1程度あったが、合併後では13%程度に縮小しており、統計的な見た目では、急激な人口減少が生じる地域が少なくなるような印象を与える（図表1-2-15）。しかし、合併前の市町村の姿で推計した結果では人口変化率がマイナス70%を超える地域が存在する。

図表 1-2-15 合併前後の市町村の枠組みによる人口変化率の比較  
（2000年 - 2030年）



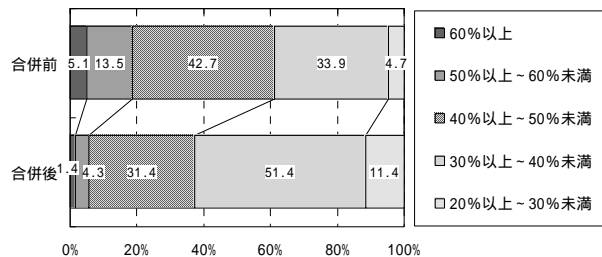
（注）2000年は国勢調査の実績値、2030年は中国総研推計値を使用。  
資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

c . 高齢人口比率の比較

人口変化率と同様に、合併前後の市町村の 2030 年の高齢人口比率を比較すると、合併前の市町村の姿では 40%以上の市町村が6割を占めていたが、合併後の市町村の姿では、30%以上 40%未満の市町村が半数以上となり、20%以上 30%未満の市町村も大きく増加するなど、統計上の見た目には、高齢化が緩和されているような印象を与える（図表 1-2-16）。しかし、合併前の市町村の姿で推計した結果では高齢人口比率が70%を超える地域も存在する。

図表 1-2-16 合併前後の市町村の枠組みによる高齢人口比率の比較

(2030年)



資料：中国総研推計値より作成。

まとめ

市町村合併後の中国地方の将来人口推計をブロック、各県、市町村別にみてきたが、中国地方の将来像は人口面からみると非常に厳しい状況が予測される。

現在、各市町村では合併による地域の枠組みの再編により、新たな将来像に向けた取り組みが始動している時期であり、将来人口のような客観的な指標に基づく検討は重要である。なお、先にも述べたように、市町村合併により複数市町村が統合されたことで、旧市町村の状況をデータで把握しにくくなり、これまで見えていた個々の地域課題の分析が困難になることも考えられ、各市町村の将来像を検討する上では注意が必要である。

さらに、国では、かつての全総計画や地方開発促進計画に替わる国土形成計画や広域地方計画の策定に向けた動きが始まっており、中国地方においても、道州制への移行の問題も含めて将来像の検討が必要となる。



推計方法

今回の人口推計では、2000年の国勢調査を基準人口とし、コーホート要因法により1995年から2000年の人口移動を織り込んで推計を行った。この方法は、同年（または同期間）に出生した集団（コーホート）毎に、時間変化を軸に人口の変化をとらえる方法である。

この方法では、通常、国勢調査の結果を基準人口とし、将来の出生率、将来の生残率、将来の純移動率、将来の出生性比の4つの仮定値を設定し推計を行う。

今回は、まず、中国5県、各市町村をそれぞれ推計し、各県の推計結果をコントロールトータルとして各県の構成市町村の推計結果を補正した。

ただし、推計結果の人口変化率が大幅に増加する市町村または極端に減少する市町村及び年少人口（0～14歳）の総人口に占める割合が高まる市町村については、将来の純移動率を過去（1975年～1995年）のトレンドに割り戻すなどの修正を加えて推計を行った。

推計方法	・コーホート要因法
基準人口	・2000年国勢調査人口
推計期間	・2000年～2030年、5年ごと
生残率 (男女、年齢階層別)	・国立社会保障・人口問題研究所が2002年3月に推計した「都道府県別将来推計人口」で用いた各県の仮定値を採用した。
出生率 (母の年齢階層別 15～49歳)	・国立社会保障・人口問題研究所が2002年3月に推計した「都道府県別将来推計人口」で用いた各県の仮定値を採用した。
出生性比	・国立社会保障・人口問題研究所が2002年3月に推計した「都道府県別将来推計人口」で用いた各県の仮定値を採用した。
純移動率 (男女、年齢階層別)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各県、市町村ごとに1995年の国勢調査の実績値と生残率（1995年～2000年）を用いて算出した封鎖人口と、2000年の国勢調査の実績値の差を移動人口とし、純移動率を算出し、これが将来一定と仮定した。</li> <li>・ただし、推計結果の人口が大幅に増加する市町村または、大幅に減少する市町村及び年少人口（0～14歳）の総人口に占める割合が高まる市町村については、異常と認められるコーホートを将来の純移動率を過去（1975年～1995年）の人口変化率に基づき修正を加えた。</li> </ul>

## 合併后市町村の交流状況からみた圏域構造

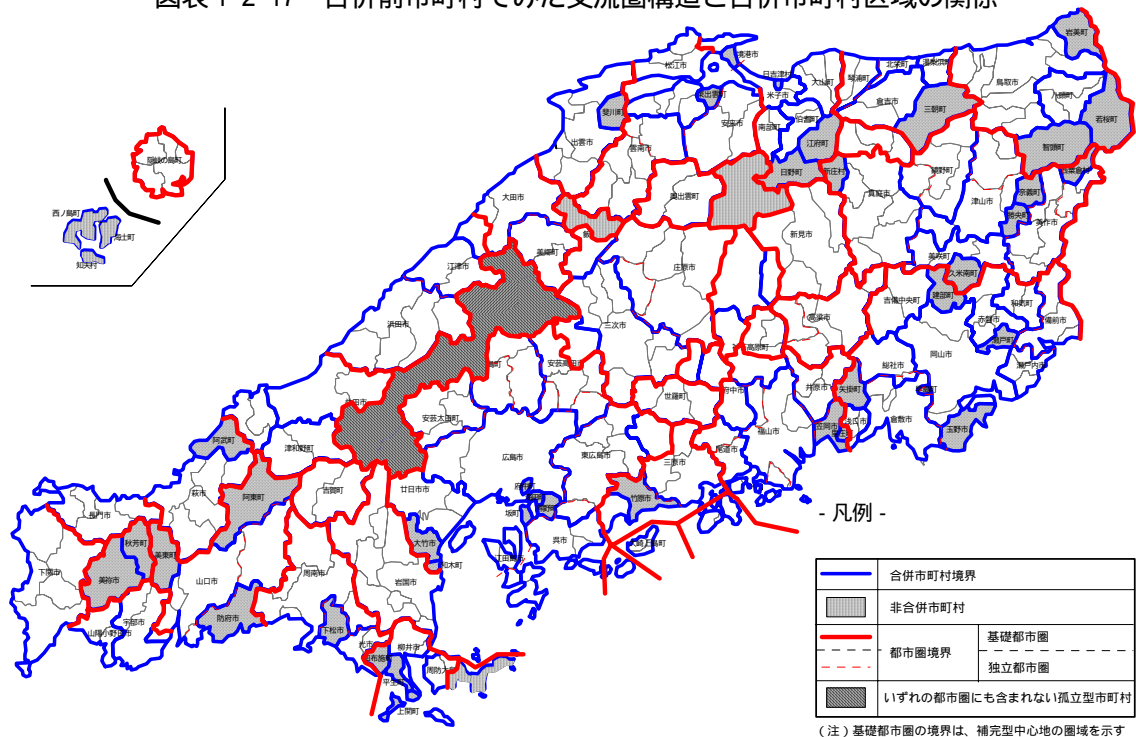
### a . 合併前市町村でみた交流圏構造と合併市町村区域の関係

中国地方における合併の状況と日常の交流状況からみた圏域構造について、2000年の国勢調査結果から、旧市町村をもとに各市町村の他市町村への通勤流出率を算出し、5%以上流出する地域を連結した生活圏域としての都市圏と2006年3月末時点での市町村の区域との関係をみると図表1-2-17のようになっている。

この都市圏と合併市町のそれぞれの圏域を比較すると、旧市町村の区域からみれば、合併市町の区域は各都市圏の範囲に近づいているが、依然として広域都市圏を形成する地域では、拡大した合併市町の区域でも住民の日常生活での行動範囲を下回る規模になっている。

以上のように、2006年3月末時点での合併市町の範囲でも、依然として交流圏としての都市圏を下回る規模の場合が多く、より住民の日常生活における交流実態と行政区域を一体的に考えていく上では、更なる合併が必要となる場合も考えられる。

図表 1-2-17 合併前市町村でみた交流圏構造と合併市町村区域の関係



資料：総務省「国勢調査結果報告」などより中国総研作成。

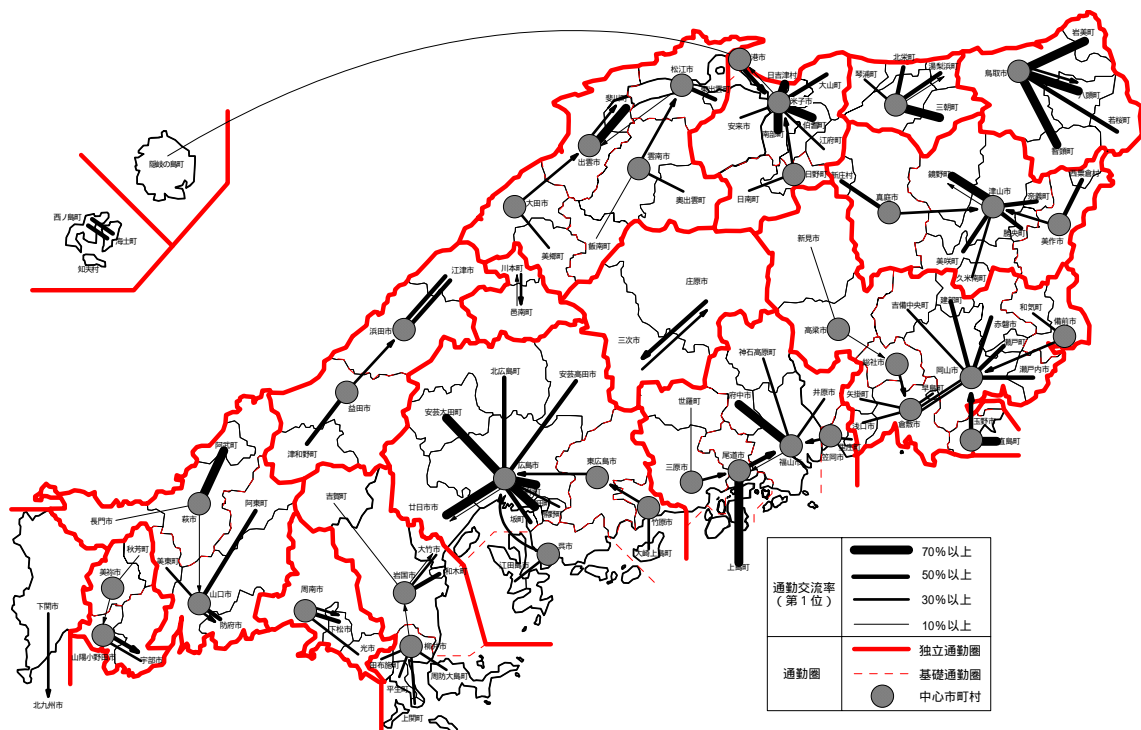
- 都市圏の定義 -  
 都市圏  
 「当該中心地への通勤率が5%以上を占める」「当該中心地への通勤率が最も高い」の2つの条件を満たす市町村及び当該中心地によって構成される圏域  
 基礎都市圏  
 各中心地が直接形成する1次的な都市圏  
 広域都市圏  
 他の市町村の都市圏に含まれない自立した中心地が、他の市町村の都市圏に含まれる補完型中心地の都市圏を包含して形成する重層的な基礎都市圏群

b. 合併后市町村でみた交流圏構造

つぎに、2000年の国勢調査の通勤流出に関するデータを2006年3月末時点での合併後の市町村の区域に再編し、交流圏としての都市圏を作成すると図表1-2-18のようになった。この都市圏をみると、合併前市町村をベースに作成した都市圏と比較するとさらに広域的な範囲が対象となり、中国地方は18都市圏に区分された。

こうした交流圏構造からみても、都市圏は、合併後の市町村の区域よりもさらに広い圏域になっており、住民の生活圏域と行政区域を一体的に考えていくためには、都市圏の範囲内でのさらなる合併を検討することも必要になってくると考えられる。

図表 1-2-18 合併后市町村でみた交流圏構造



資料：総務省「国勢調査結果報告」などより中国総研作成。

( 2 ) 行財政の状況と行財政効率化の見通し

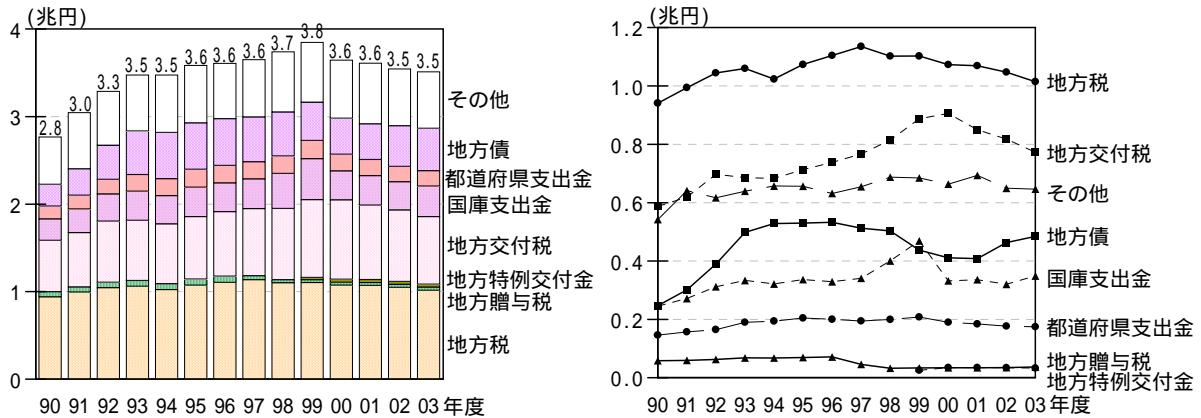
市町村財政の現状

( 財源別歳入額 )

中国地方の市町村財政歳入額は、1990 年代に順調に増大し 1999 年度には 3.8 兆円に達したが、地方交付税及び国庫支出金の縮減と地方税の減収により、2000 年度以降は減少が続いている。

なお、財源別歳入額構成比を全国と比較すると、中国地方の市町村においては、自主財源の大半を占める地方税が少なく、それだけ地方交付税への依存度が高いことに特徴がある。ただし、他ブロックと比較すると、中国地方の地方税比率は、全国 12 ブロックの中では中位にあり、関東・東海・近畿を除く地方ブロックの中では高位に位置する。

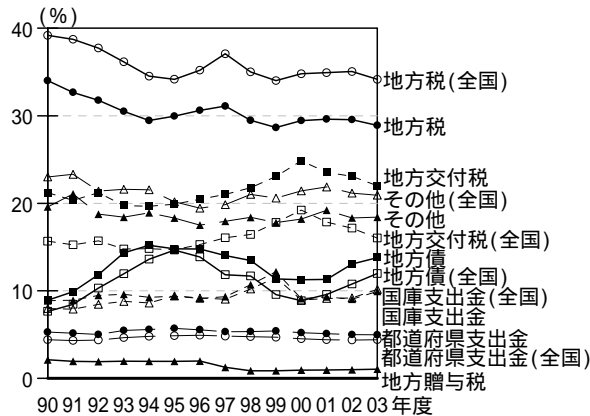
図表 1-2-19 財源別歳入額の推移



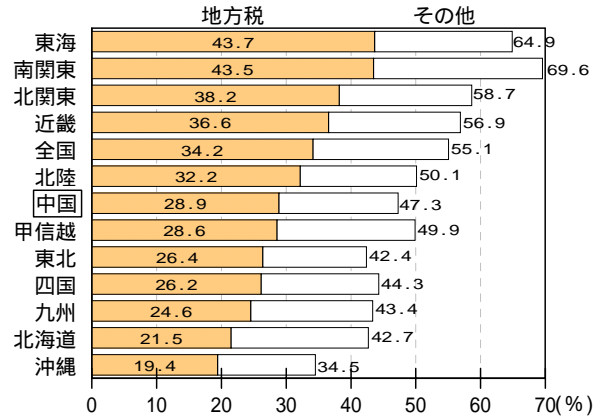
( 注 ) その他は、分担金・負担金、使用料、手数料、財産収入、寄附金、繰入金、繰越金、諸収入及び交付金 ( 以下同じ )

資料：地方財務協会「市町村別決算状況調」( 以下同じ )

図表 1-2-20 財源別歳入額構成比の推移



図表 1-2-21 自主財源比率のブロック比較(2003 年度)

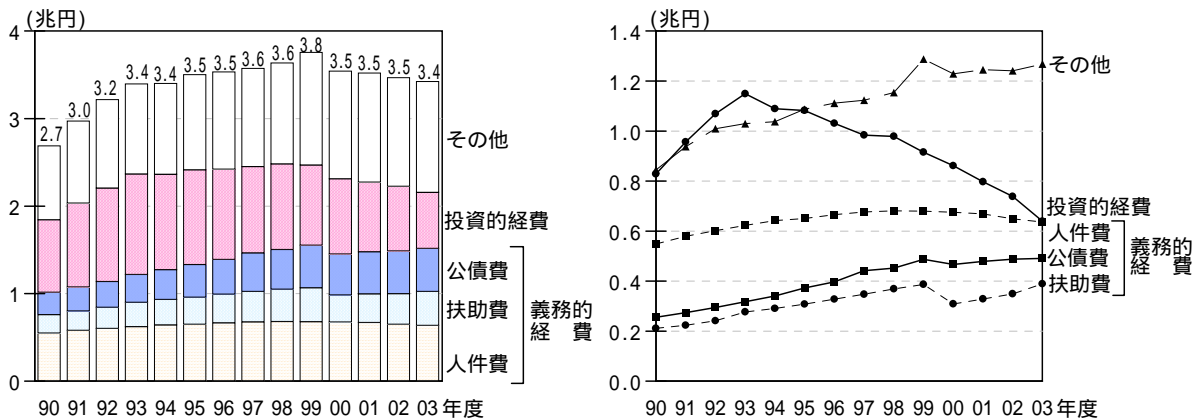


(性質別歳出額)

中国地方の市町村財政歳出額は、歳入額の変化に伴って 1999 年度をピークに減少に転じている。これを性質別にみると、歳入額の伸び悩みと減少への転換が進む中で投資的経費が大幅に削減され、近年は人件費の縮減も図られているが、人件費以外の義務的経費である扶助費と公債費は増大傾向にあり、その他の経費（物件費、補助費等、繰出金など）も増大を続けている。ちなみに、その他の経費のうち、物件費と補助費等の増加は近年抑制されつつあるが、特別会計・公営企業会計等への繰出金（公営事業等への財政補填）は増加傾向を強めている。

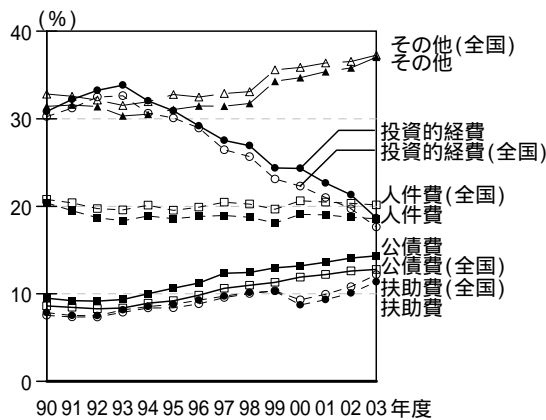
なお、性質別歳出額構成比を全国と比較すると、中国地方の市町村においては、投資的経費の割合がやや高く、それだけ義務的経費（特に人件費と扶助費）の割合は低くなっている。しかし、義務的経費増大の主因である公債費の比率を他ブロックと比較すると、中国地方は北海道に次いで高く、地方債の元利償還が財政を逼迫させる状況にある。

図表 1-2-22 性質別歳出額の推移

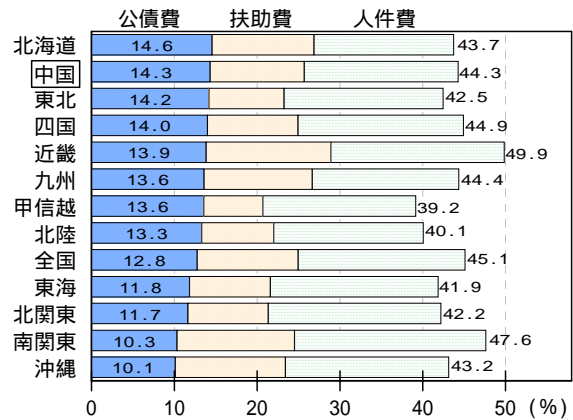


(注) その他は、物件費、維持補修費、補助費等、積立金、投資・出資金、貸付金、繰出金、前年度繰上充用金（以下同じ）

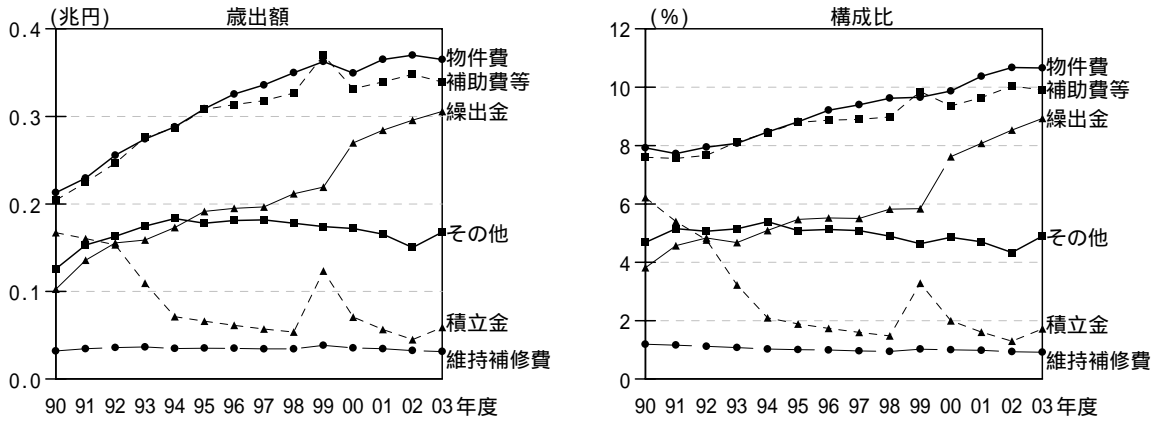
図表 1-2-23 性質別歳出額構成比の推移



図表 1-2-24 義務的経費比率のブロック比較(2003年度)



図表 1-2-25 その他の経費の内訳

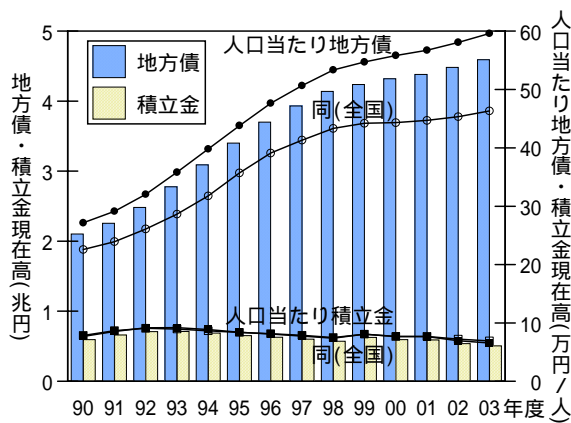


（地方債・積立金現在高）

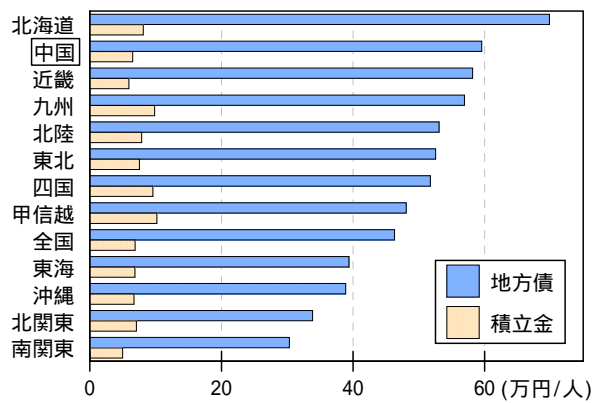
歳出における公債費（元利償還額）は増大しているものの、地方債現在高は膨らみ続け積立金も徐々に減少しており、地方債の元利償還が今後の財政を益々逼迫させていく状況にある。

中国地方の市町村における人口当たり地方債・積立金現在高をみると、積立金が全国並にとどまるのに対して、地方債は全国水準を上回りその格差を次第に拡大させている。これを他ブロックと比較すると、中国地方の人口当たり地方債現在高は北海道に次いで高く、地方債の財政負担が特に深刻な状況にあるといえる。

図表 1-2-26 地方債・積立金現在高の推移



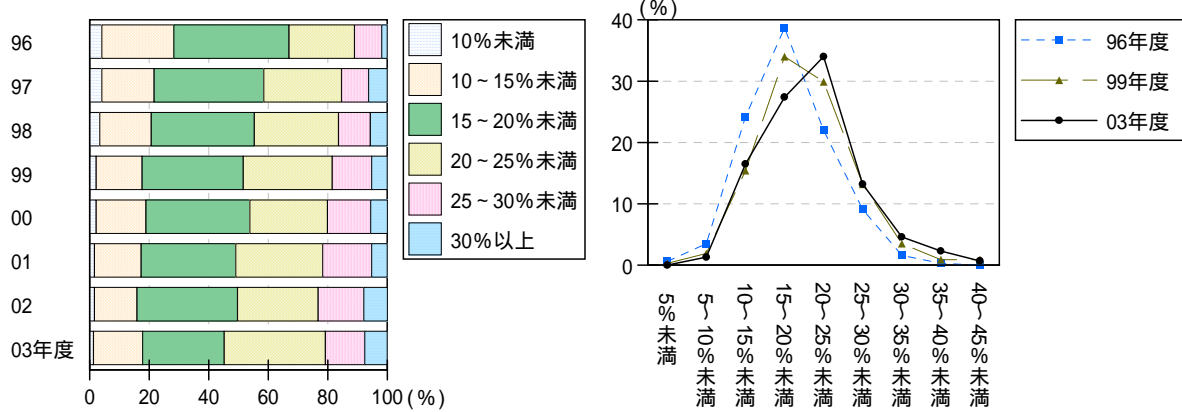
図表 1-2-27 人口当たり地方債・積立金のブロック比較(2003年度)



（財政指標からみた市町村構成）

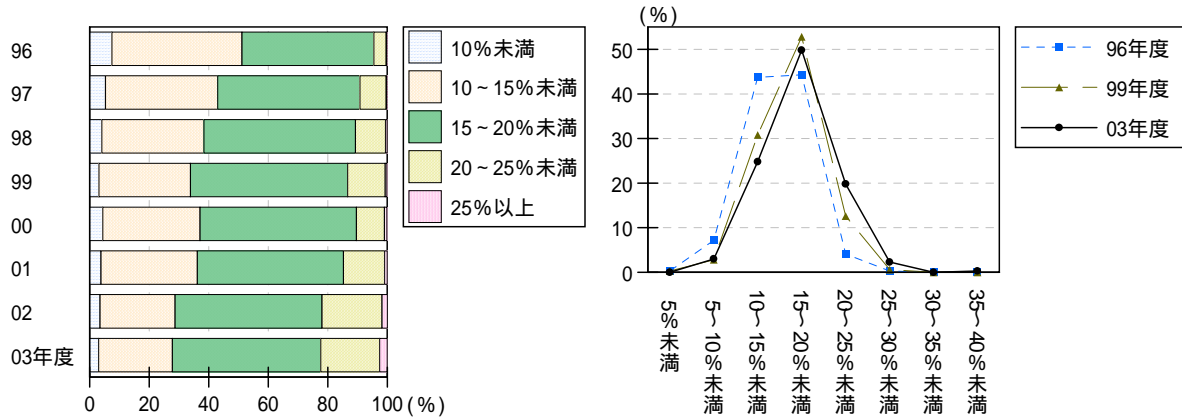
公債費負担の状況を市町村ごとにみると、公債費負担比率が危険ライン（20%）を超える市町村が増加し、2003年度には55%（303市町村のうち166市町村）と過半を占めるに至っており、これに伴い公債費比率も悪化するなど、市町村財政の硬直化が進んでいる。

図表 1-2-28 公債費負担比率階級別の市町村構成比の推移



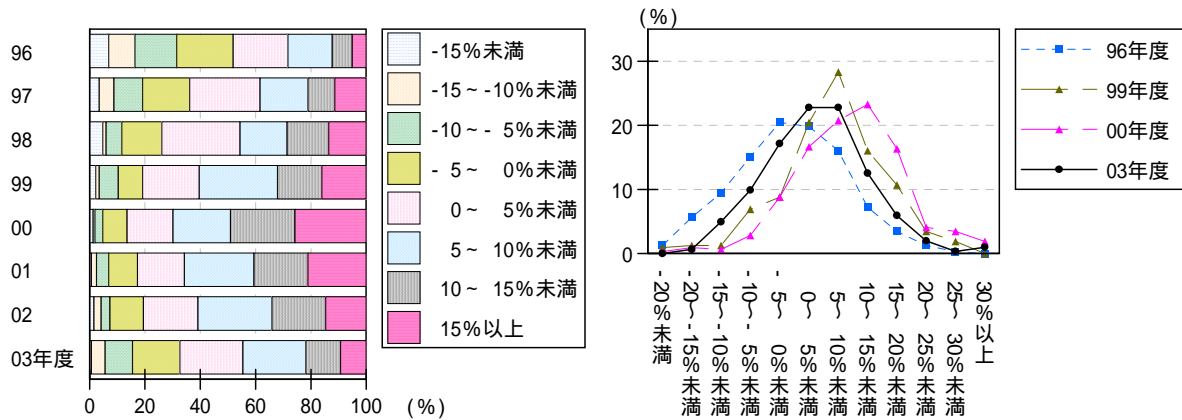
(注) 公債費負担比率 = 公債費充当一般財源 / 一般財源総額 (15%が警戒ライン、20%が危険ライン)

図表 1-2-29 公債費比率階級別の市町村構成比の推移



(注) 公債費比率 = 公債費充当一般財源 / 標準財政規模 (標準的な一般財源の規模)

図表 1-2-30 プライマリーバランス比率階級別の市町村構成比の推移

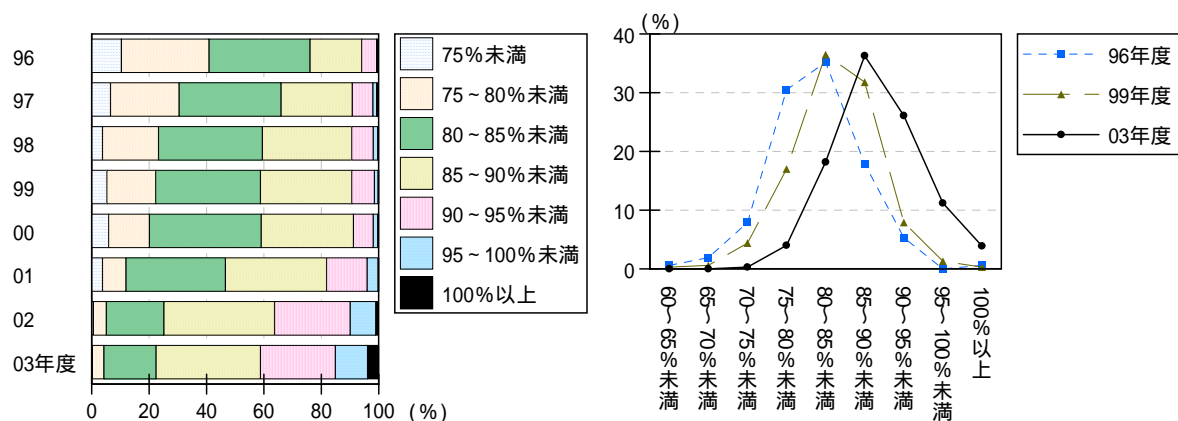


(注) プライマリーバランス比率 = (歳入額 - 地方債) / (歳出額 - 公債費) - 1

また、プライマリーバランス比率（財政の基礎的収支）をみると、1990年代末には赤字団体は減少してきたものの、財政規模が縮小に転じた2000年度以降は赤字団体の割合も拡大に転じ、2003年度には赤字団体が1/3（303市町村のうち99市町村）を占める状況にある。このように、歳入減への転換に伴い、基礎的収支の赤字を埋めるための地方債発行なくしては財政を維持できないような健全性の低い市町村が増加しつつあることが、公債費現在高と公債費負担の増大に拍車を掛ける悪循環を招いている。

さらに、財政の弾力性（余裕度）を示す経常収支比率も悪化しており、特に財政規模が縮小に転じた2000年度以降は、同比率が90%を超えるような財政の弾力性が特に低い市町村が急激に増加している。また、財政力指数については、大きな変化はないが、財政需要に対して財政収入（税収）が3割に満たない市町村が約60%を占める水準にあり、ほぼすべての市町村が自主財源のみでは財政運営が不可能な状況にある。

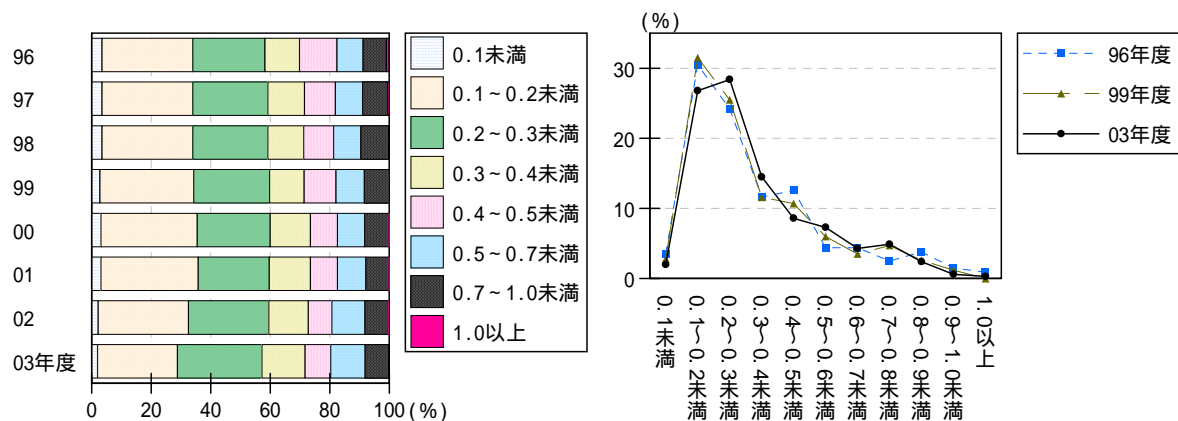
図表 1-2-31 経常収支比率階級別の市町村構成比の推移



(注) 1. 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 (75%を上回らないことが望ましい)

2. 経常経費 = 義務的経費、物件費(旅費・需用費・委託料・使用料など)、維持補修費、補助費等(補助金、交付金など)

図表 1-2-32 財政力指数階級別の市町村構成比の推移



(注) 財政力指数 = 基準財政収入額 / 基準財政需要額 (自主財源の豊かさを示し、1以上は普通交付税不交付団体)



## 市町村財政の将来見通し

### (歳入額及び地方税)

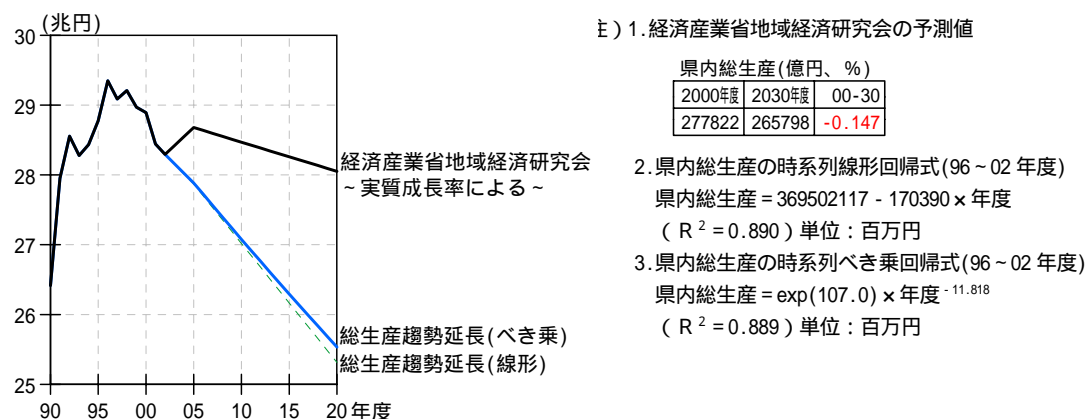
中国地方の市町村財政歳入額について、1999年度以降の減少傾向を時系列線形回帰及び時系列べき乗回帰によって将来に延長した趨勢延長型と、歳入額との相関関係が強い県内総生産の予測値に基づく総生産推計型の2タイプの試算を行った。また、地方税についても、1997年度以降の減少傾向を時系列線形回帰及び時系列べき乗回帰によって将来に延長した趨勢延長型と、地方税との相関関係が強い県内総生産の予測値に基づく総生産推計型の2タイプの試算を行った。

なお、歳入額及び地方税について、総生産推計型の試算を行うに当たっては、県内総生産の将来値を設定する必要があるが、ここでは、経済産業省が設置した地域経済研究会の予測値である中国地方全都市圏の実質成長率(-0.147%)のほか、1996年度以降の県内総生産の減少傾向を時系列線形回帰及び時系列べき乗回帰によって将来に延長した2ケースの趨勢延長値を用いた。中国地方の県内総生産は、1996年度の29.3兆円をピークに減少に転じ、2002年度には28.3兆円にまで減少しているが、以上の手法によると、2020年度には、地域経済研究会の県内総生産変化率を用いたケースでは28.1兆円と微減にとどまるものの、時系列回帰による趨勢延長の2ケースでは25.5兆円程度にまで減少することとなる。

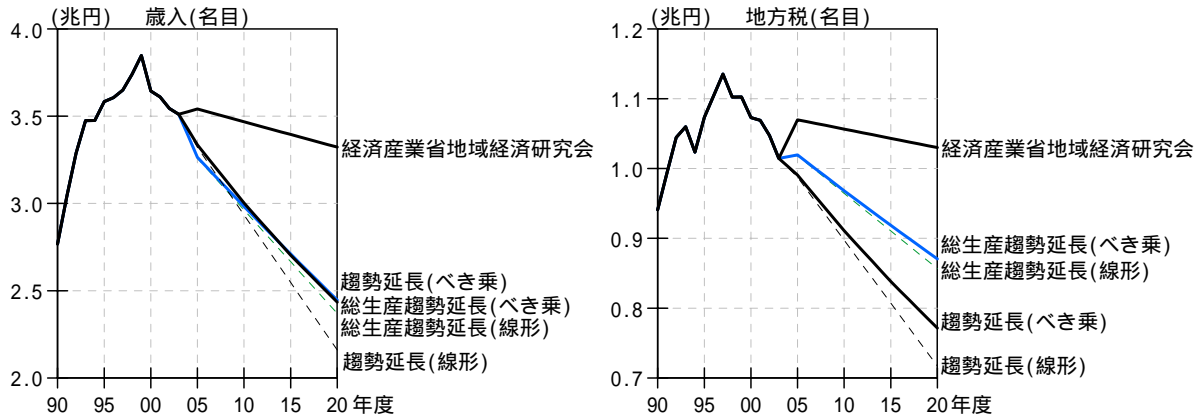
市町村財政歳入額は、1999年度の3.8兆円をピークに減少に転じ、2003年度には3.5兆円にまで減少しているが、2020年度には、上記の地域経済研究会の県内総生産将来値を用いたケースでは3.3兆円と微減にとどまるものの、時系列回帰による県内総生産将来値を用いた2ケースでは2.4兆円程度、また、歳入額そのものの時系列回帰による趨勢延長の2ケースでも2.2~2.4兆円程度にまで減少することが見込まれる。

また地方税収は、1997年度の1.1兆円強をピークに減少に転じ、2003年度には1.0兆円にまで減少しているが、2020年度には、上記の地域経済研究会の県内総生産将来値を用いたケースでは1.0兆円とほぼ横ばいで推移するものの、時系列回帰による県内総生産将来値を用いた2ケースでは0.9兆円弱、さらに、地方税そのものの時系列回帰による趨勢延長の2ケースでは0.7~0.8兆円程度にまで減少するものとみられる。

図表 1-2-33 県内総生産(名目)の将来見通し



図表 1-2-34 歳入額及び地方税の将来見通し



(注) 1. 県内総生産による歳入の推計式(90～02年度)  
 $歳入 = -6439054 + 0.34799 \times \text{県内総生産}$   
 $(R^2 = 0.786)$  単位: 百万円  
 2. 歳入の時系列線形回帰式(99～03年度)  
 $歳入 = 158550062 - 77420.6 \times \text{年度}$   
 $(R^2 = 0.860)$  単位: 百万円  
 3. 歳入の時系列べき乗回帰式(99～03年度)  
 $歳入 = \exp(336.35895) \times \text{年度}^{-42.262508}$   
 $(R^2 = 0.869)$  単位: 百万円

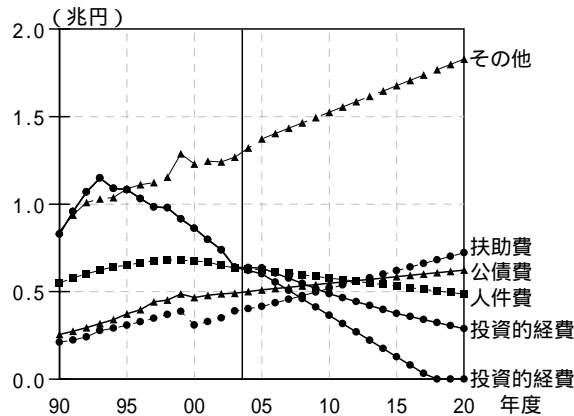
(注) 1. 県内総生産による地方税の推計式(90～02年度)  
 $地方税 = -746987 + 0.06335 \times \text{県内総生産}$   
 $(R^2 = 0.852)$  単位: 百万円  
 2. 地方税の時系列線形回帰式(97～03年度)  
 $地方税 = 37130123 - 18026.2 \times \text{年度}$   
 $(R^2 = 0.957)$  単位: 百万円  
 3. 地方税の時系列べき乗回帰式(97～03年度)  
 $地方税 = \exp(268.85957) \times \text{年度}^{-33.54468}$   
 $(R^2 = 0.954)$  単位: 百万円

(性質別歳出額)

中国地方の市町村財政歳出額について、性質別歳出額の増加・減少傾向を時系列線形回帰によって将来に延長した趨勢延長型の試算を行った。ただし、投資的経費については、時系列線形回帰では将来値がマイナスになることから、時系列べき乗回帰を含めた2ケースの試算値を求めた。また、扶助費については、2000年度からの介護保険制度の導入により前後の値が連続していないため、1990～1999年度の値を補正した上で回帰式を推計した。

試算結果は下図に示すとおりであり、義務的経費である扶助費と公債費及びその他の経費(物件費、補助費等、繰出金など)が引き続き増加する一方で、投資的経費の縮減が続くとともに、義務的経費である人件費も抑制されることとなる。

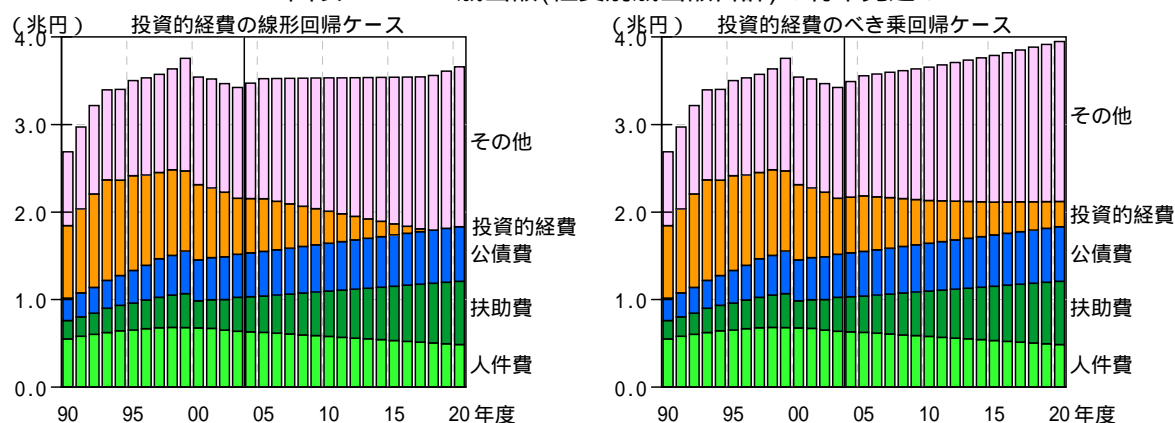
図表 1-2-35 性質別歳出額の将来見通し



ニ) 性質別歳出額の時系列回帰式  
 $人件費 = 19118637 - 9224.5 \times \text{年度}$   
 $(98 \sim 03 \text{ 年度}) (R^2 = 0.886)$  単位: 百万円  
 $扶助費 = -40568830 + 20441.0 \times \text{年度}$   
 $(90 \sim 03 \text{ 年度}) (R^2 = 0.995)$  単位: 百万円  
 $公債費 = -14656330 + 7564.2 \times \text{年度}$   
 $(97 \sim 03 \text{ 年度}) (R^2 = 0.716)$  単位: 百万円  
 $投資的経費 = 95645275 - 47403.4 \times \text{年度}$   
 $(93 \sim 03 \text{ 年度}) (R^2 = 0.967)$  単位: 百万円  
 $投資的経費 = \exp(818.859) \times \text{年度}^{-105.939}$   
 $(93 \sim 03 \text{ 年度}) (R^2 = 0.934)$  単位: 百万円  
 $その他 = -59510378 + 30365.7 \times \text{年度}$   
 $(90 \sim 03 \text{ 年度}) (R^2 = 0.911)$  単位: 百万円

以上の性質別歳出額を合計すると、中国地方の市町村財政歳出額は、投資的経費の縮減をこれまで通り進めた場合（の線形回帰ケース）には3.5兆円程度の一定水準で推移するものの、投資的経費の縮減傾向を抑制する場合（のべき乗回帰ケース）には歳出額は増大を続け、2020年度には4.0兆円弱にまで膨らむものとみられる。ただし、3.5兆円程度の一定水準で推移するケースでは、2018年度以降の投資的経費はゼロとなり普通建設事業等はまったく行うことができない状況を想定していることから、現実的には、歳出額の増勢を抑えることは困難であろう。

図表 1-2-36 歳出額(性質別歳出額合計)の将来見通し



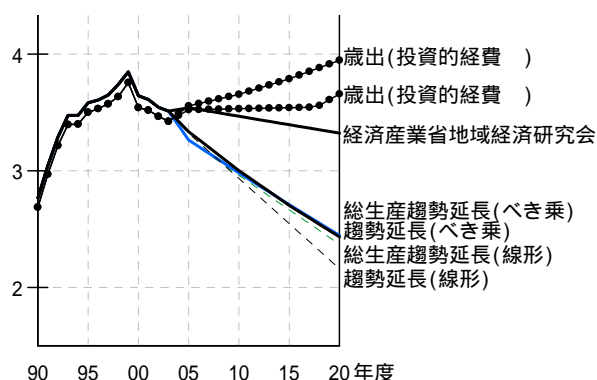
（歳入額と歳出額のバランス）

歳入額と歳出額の試算値を比較すると、歳入額は減少傾向が続くのに対して、歳出額については投資的経費等の縮減による増勢の抑制には限界があることから、将来的に歳入と歳出の均衡を維持することは困難であり、市町村財政の破綻は不可避な状況にある。

詳細にみると、歳入額の試算値を、時系列回帰による県内総生産将来値を用いた2ケース、あるいは歳入額そのものの時系列回帰による趨勢延長の2ケースとした場合には、歳出額との均衡を維持することは極めて困難であり、歳入額の減少傾向が最も緩やかな地域経済研究会の県内総生産将来値を用いたケースにおいても、歳出額との均衡を維持することは難しい状況にある。

ちなみに、地域経済研究会の県内総生産将来値を用いて試算した歳入額に歳出額を均衡させるには、2020年度において、投資的経費の縮減をこれまで通り進めた場合（の線形回帰ケース）では9.2%（3,363億円）の歳出削減、投資的経費の縮減傾向を抑制する場合（のべき

図表 1-2-37 歳入額と歳出額のバランス



乗回帰ケース)では15.8%(6,246億円)の歳出削減が必要になる。

### 市町村合併による歳出削減効果

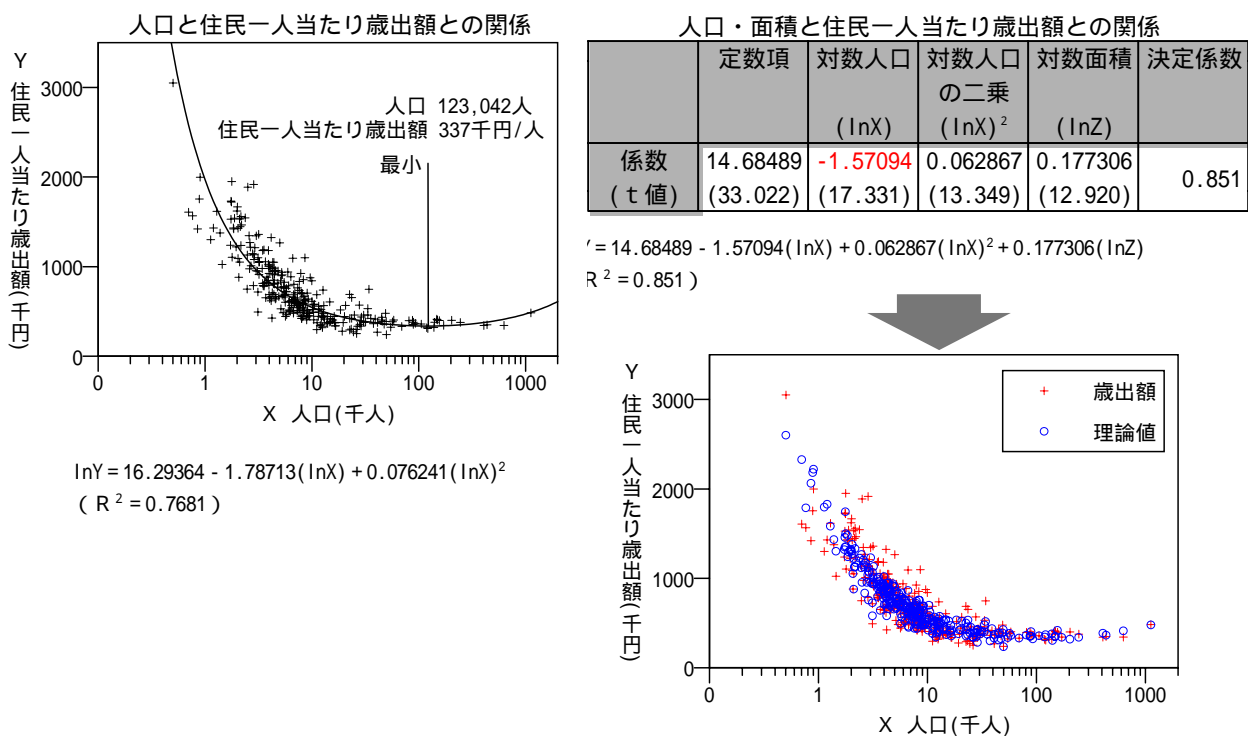
歳入額と歳出額の試算結果から明らかなように、市町村財政において、将来的に歳入と歳出の均衡を維持することは困難で、財政の破綻は不可避な状況にあることが、今回の市町村合併が進められてきた一因である。そこで、以下では、今回の市町村合併による歳出削減効果を試算することにより、減少が見込まれる歳入額と市町村合併後の歳出額との均衡の可能性を検証する。

### (人口・面積と住民一人当たり歳出額の関係)

市町村合併による歳出削減効果は、市町村規模の拡大により住民一人当たり歳出額が抑制できることによる。具体的には、2003年度における中国地方の市町村の人口規模と住民一人当たり歳出額の関係は下図(左)に示すとおりであり、人口が1万人程度にまで拡大するにつれて住民一人当たり歳出額は急激に減少するが、人口1万人以上になると歳出削減効果は弱まり、人口10万人以上になると、政令指定都市・中核市・特例市において都道府県に代わり一定事務を実施するものが現れるため、逆に費用が膨らむ傾向がみとれる。ちなみに、人口と住民一人当たり歳出額の関係を示す二次関数型の回帰式によれば、人口が123,042人のとき、住民一人当たり歳出額は337千円/人で最小になる。

また、市町村合併により規模が拡大すると、住民一人当たり歳出額が抑制できる一方で、面積も広がるため逆に効率性が低下し住民一人当たり歳出額を上昇させることが考えられる。そこで、市町村合併による歳出削減効果を試算するため、2003年度における中国地方の市町村データをもとに、下図(右)に示すように、市町村の人口と面積の2指標と住民一人当たり歳出額との関係を示す二次関数型の回帰式を算出した。

図表 1-2-38 中国地方の市町村の人口・面積と住民一人当たり歳出額との関係(2003年度)



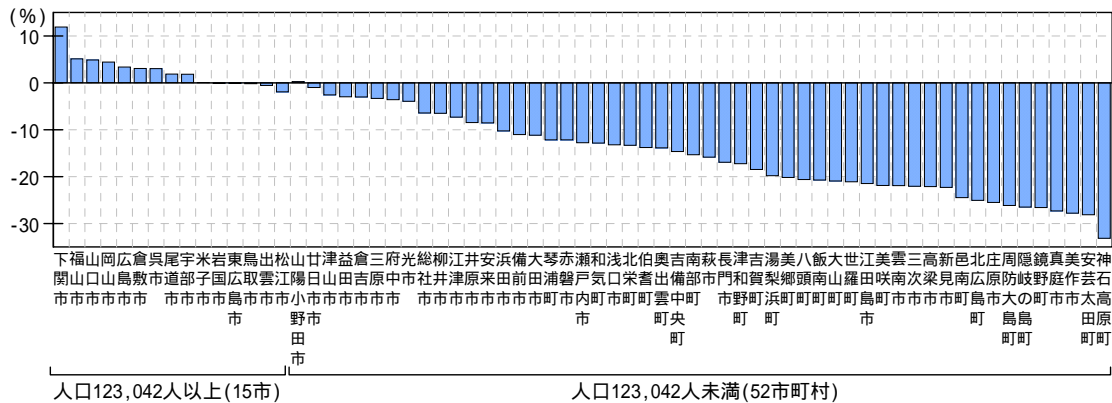
(市町村合併による歳出削減効果)

算出した回帰式を用いて、今回の市町村合併による歳出削減効果を試算した。具体的には、非合併時歳出額（2003 年度末の 303 市町村ごとの人口・面積から求めた歳出額の理論値）と合併時歳出額（2005 年度末の 114 市町村ごとの人口・面積 - 数値は 2003 年度末の値 - から求めた歳出額の理論値）を比較して歳出削減額及び歳出削減率を求めた。

2003 年度末以降に合併した 67 市町村における歳出削減率をみると、ほとんどの市町村で歳出削減効果が期待でき、特に、中山間地域や島嶼部の合併市町村における歳出削減効果が大きい。また、中国地方全体での市町村合併による歳出削減効果は、歳出削減額が 818 億円、歳出削減率は 2.4%と見込まれる。これを人口 123,042 人未満の 98 市町村のみに限定してみると、歳出削減額が 1,459 億円、歳出削減率は 10.6%となる。さらに、人口 123,042 人未満の合併 52 市町村のみに限定した場合には、歳出削減率は 14.3%に達する。

以上のように、市町村合併による歳出削減効果は明らかであるが、非合併市町村を含めた中国地方全市町村での歳出削減率は 2.4%にとどまり、前記のように、2020 年度に歳入額と歳出額を均衡させるためには少なくとも 9.2～15.8%の歳出削減が必要であることからすると、今回の市町村合併による歳出削減効果のみでは、将来的な財政破綻を回避することは依然として困難であろう。もちろん、この試算では、合併に伴う人口・面積の変化から期待できる効果のみを取り上げ、市町村における歳出削減への取り組みなどの他の要素を勘案してはいないが、以上の結果は、さらなる市町村合併の推進を含めて、各市町村が歳出削減に強力に取り組んでいくことが不可欠であることを示唆している。

図表 1-2-39 合併 67 市町村の歳出削減率



図表 1-2-40 市町村合併による歳出削減効果

		歳出額(億円, %)			
		非合併	合併	削減額	削減率
全市町村	全市町村(114市町村)	34,160	33,343	-818	-2.4
	人口123,042人以上(16市)	20,356	20,997	641	3.2
	人口123,042人未満(98市町村)	13,805	12,346	-1,459	-10.6
合併市町村 (2004～ 2005年度)	全市町村(67市町村)	29,935	29,118	-818	-2.7
	人口123,042人以上(15市)	19,701	20,342	641	3.3
	人口123,042人未満(52市町村)	10,234	8,776	-1,459	-14.3

### (3) 行政サービスの状況

#### 合併後の行政サービスの状況

合併市町村の行政サービスの状況について、各合併市町村の新市建設計画でみると、編入する市のサービス水準に統一する場合、合併前の市町村で最も高いサービス水準で最も低い負担で提供する場合、各旧市町村のサービス水準、負担を合併当初は踏襲し、数年後に見直し、統合する場合などのパターンがみられた。

ただし、合併後数年に見直しが必要となる場合が多いと考えられる。特にサービス水準を高く引き上げ、住民負担を低く設定した市町村については、財政的な逼迫、受益と負担の適正化、官民の役割分担の適正化などの問題が発生することが予想され、住民の理解も得ながら、財政状況や地域住民のニーズを勘案した最適な行政サービス水準を探ることが必要である。

#### 合併により行政サービスが向上した事例

総務省の合併相談コーナーのホームページでは、全国の市町村合併優良事例を紹介している。その中で中国地方における市町村合併で行政サービスが向上した事例としては、図表 1-3-41 のようなものが紹介されている。

この優良事例をみると、情報関連のネットワーク化による基盤整備や子育て関連でのサービスの向上が多く示されている。

また、市町村合併の効果の1つといわれている行政組織内での専門職の配置などによる住民へのサービス向上がなされたことも挙げられている。

図表 1-3-41 市町村合併により行政サービスが向上した優良事例

県名	市町村名	適用	内容
島根県	松江市	施設の利用料等が低価格に	温泉施設等について、旧市町村毎に住民割引が行われていたが、合併により、他の旧市町村住民も、住民割引の制度を利用できることとなり、利用者が増加している。 保育料を国基準のマイナス34%まで下げ、少子化時代の子育て支援施策の充実を図った。
島根県	益田市	学校間のネットワーク化	旧益田市内の学校間、教育委員会のネットワークに加え、旧2町の小中学校についてもネットワークを構築し、情報の共有化を図り、公共施設完成後の連携を強化した。 図書館のネットワーク化が進められ、蔵書情報の共有ができるようになった。
島根県	安来市	ネットワーク整備による行政相談	合併を機に、各庁舎、学校、公民館等を光ファイバー網で結び、各施設に端末を配備する地域イントラネットワークを整備し、身近な行政相談や各種問い合わせを身近な施設で行うことが可能となった。
島根県	飯南町	福祉事務所の設置	生活保護、母子相談などの業務は、県の福祉事務所が行っていたが、これらの住民に直結した業務は、住民に近い町村が実施する方が、きめ細やかなサービスができると判断し、平成18年4月1日から飯南町福祉事務所を設置することとした。これにより、町が目指す保健、医療、福祉が連携した町づくり「地域包括ケアシステム」の構築に近づいた。

図表 1-3-41 市町村合併により行政サービスが向上した優良事例（つづき）

県名	市町村名	適用	内容
岡山県	岡山市	中核市としてのサービスの享受	町から中核市に移行することにより、旧町域における住民サービスの向上が図られた。
岡山県	岡山市	乳幼児医療費助成の対象者基準を緩和	乳幼児医療費助成の対象者を、最も対象年齢の高かった町に合わせるべく、就学前児童にまで引き上げることを目標に取り組みこととなった。
岡山県	岡山市	消防医療体制の強化	消防救急業務において、これまで旧灘崎町は玉野市への事務委託であったが、合併により岡山市消防局の管轄下におかれることにより、高規格救急車の導入や消防職員の増員がなされるなど、消防医療体制の強化が図られた。
岡山県	岡山市	医療サービスの高度化	旧御津町立金川病院が市立病院となることにより、基幹病院である市民病院との連携によって、新たに眼科と整形外科を設置し、9月には旧御津町域では初となるリハビリテーション科を開設するなど、高齢化率の高い地域事情を見据え、旧町で実現できなかった地域のニーズを反映させた医療サービスの充実が図られた。
岡山県	岡山市	就学前教育の充実	これまで公立の幼稚園が設置されていなかった旧灘崎町域に、保育園の統合に合わせて幼稚園と保育園が一体になった幼保一体施設の設置を決定し、旧灘崎町域を含めた新市南部地域における就学前教育の充実が図られることとなった。
岡山県	真庭市	専門職員の配置	専門的な知識を持つ職員の確保 人権教育指導員、家庭・女性相談員、母子自立支援員の設置などより高度なサービスを提供できる環境が整備できた。
岡山県	吉備中央町	救急医療体制、消防防災体制の強化	消防救急業務において、これまで旧加茂川町は非常備、旧賀陽町は高梁市への事務委託であった（出勤に時間を要していた）が、合併推進債を活用し、町内に新たな消防署を整備したことから、救急医療体制の充実、消防防災体制の強化が図られた。
岡山県	吉備中央町	就学前教育の充実	就学前児童について、旧加茂川町は幼稚園、旧賀陽町は保育園でのサービス提供が行われていたが、合併に際し、新たに幼保一元化検討委員会を設置し、サービス提供の在り方について検討を重ねた結果、新たな施設を整備することなく、就学前児童に対し、低廉な保護者負担で、多様かつ均一なサービス提供が可能となった。
岡山県	吉備中央町	情報化の推進	過疎債を活用して、地域イントラの整備を行い、情報基盤の整備、IT環境の充実が図られた。
岡山県	井原市	サービスの多様化	旧美星町・旧芳井町の住民にとっては、市の多様なサービスメニューが利用できるようになった。
岡山県	赤磐市	情報化の推進	合併補助金、合併特例債を活用して、地域イントラの整備を行い、情報基盤の整備、IT環境の充実が図られる。
岡山県	総社市	修学援助の充実等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就学援助、就園援助について対象者及び援助内容が充実した総社市に合わせたためより多くの方に利用してもらえる制度となった。</li> <li>・乳幼児医療費助成について義務教育就学前の乳幼児（満6歳に達した日以降の最初の3月31日まで）に対象者を拡大したことにより住民サービスの向上が図られた。</li> <li>・集団健診について診査内容が最も充実した清音村に合わせたためより利用しやすくなり、住民サービスの向上が図られた。</li> </ul>

図表 1-3-41 市町村合併により行政サービスが向上した優良事例（つづき）

県名	市町村名	適用	内容
岡山県	倉敷市	専門職の確保等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・編入する2町への学校図書館司書の配置。</li> <li>・編入する2町になかった中核市事務、保健所政令市事務や新たなメニュー事業などによるサービスの拡充。</li> <li>・町レベルでは充足が困難だった専門職（保健師など）がスケールメリットを活かして効率的に確保されることとなり、旧町部でもより専門的で高度なサービスの提供が可能になる。</li> <li>・コミュニティバスの路線拡大、充実が可能になる。</li> <li>・乳幼児医療費助成事業の助成対象の引上げ。</li> <li>・合併特例債活用による健康福祉施設、体育館の整備による地域間格差の是正と施設サービスの充実。</li> <li>・一部事務組合や受委託で実施していた事務の一元化により、体制の強化（消防署の分署の新設）や効率化、経費（負担金・委託料）の節減などが図られる。</li> </ul>
広島県	三次市	県からの権限移譲	<p>市町村合併により規模・能力の拡大した基礎自治体は、今後、住民に身近な行政を総合的に担うことから、国や県との適切な役割分担の下、一層自立した行政主体となることが求められており、本県では16年11月、「広島県分権改革推進計画」（計画期間：H17～21年度）を策定し、具体的な移譲項目を掲げ、基礎自治体への円滑な事務・権限の移譲を進めている。</p> <p>16年4月、1市4町3村の合併により広域化した三次市は、高度化・多様化する行政ニーズに対し、市が自己決定・自己責任の原則に基づく行財政運営を行い、自らの責任と判断で住民サービスを提供することにより、個性豊かな地域社会の実現が可能になるとの認識に立ち、合併後、早期段階から事務・権限の移譲について積極的に取り組んできた。こうした市の姿勢も踏まえ、分権改革推進計画策定後の16年12月、三次市と県は、事務移譲具体化協議会を設置し、移譲の実施に向けた協議・調整を経て、17年3月、移譲事務ごとに適切な移譲時期や必要な支援措置を検討し、実施計画としての事務移譲具体化プログラムを策定した。この間、実施研修等を経て、17年4月からは身体障害者手帳の交付や建築確認事務等を、同年6月からは県道の維持修繕を担うなど、計画期間を通じて移譲を予定している事務のうち、3割程度を意欲的に受け入れている。</p> <p>移譲の効果としては、許認可等行政手続の期間短縮、地域の実情に応じた最適なサービスの提供、関連業務との連携によるサービスの充実等が挙げられる。</p>
広島県	三次市	県からの権限移譲	<p>こうした三次市の取組は、リーディングケースとして県内外の権限移譲の推進に資するとともに、今後、一体的なまちづくりや行政サービスの効率的提供といった観点から、移譲可能な事務・権限の範囲拡大に向け、制度改革等を実態面から積極的に提言されることが期待される。</p>
山口県	周南市	子育て支援高度化	<p>合併を機に子育て支援に重点を置いたまちづくりを進めており、合併後は旧市の一つで実施していた保育料の第2子以降の無料化を市内全域を対象に実施しているほか、乳幼児医療費助成についても県助成の要件を超える世帯についても一定の助成を実施するなど、子育てに対する住民負担の軽減を図り、安心して子育てのできるまちとして充実したサービスの提供が可能となった。</p>
山口県	周南市	情報格差の解消	<p>高度情報化社会への対応として、情報通信サービスの充実を進めるために、これまで市街地で行われていた第3セクターによるCATV網について、事業費の一部を補助し、山間部等市内全域に拡大した。これにより、都市部と山間部等との情報格差を解消し、テレビ番組の多チャンネル化や市議会中継などの行政情報の提供等を行うことが可能となった。</p>

資料：総務省合併相談コーナーホームページ「市町村合併優良事例」より抜粋



### 3. 市町村合併後の基礎的自治体の将来像に関するアンケート調査

#### (1) 調査趣旨

本調査は、市町村合併の進展や地方分権、三位一体改革、行財政改革など様々な課題が山積するなかで中国地方の基礎的自治体が現状どのような状況にあり、今後の自治体経営をどのように考えているかを把握することを目的として実施した。

#### (2) 調査方法

- ・ 郵送法

#### (3) 調査期間

- ・ 発 送 日 平成 17 年 9 月 16 日 ( 金 )
- ・ 回収締切 平成 17 年 9 月 30 日 ( 金 )

#### (4) 回収数・回収率

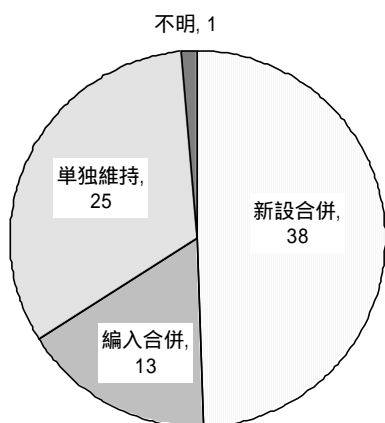
	発送数	回収数	回収率 (%)
合 計	141	77	54.6
鳥取県	20	12	60.0
島根県	28	14	50.0
岡山県	32	19	59.4
広島県	28	16	57.1
山口県	33	14	42.4
不 明	-	2	-

(5) 結果概要

市町村合併の取組状況と評価

a.【設問2】 平成14年移行の市町村合併の取組み状況(平成18年3月末までの予定を含む)(N=77)

回答市町村の約半数が新設合併であり、編入合併は2割に満たない。一方、単独維持の市町村は約3分の1を占めた。

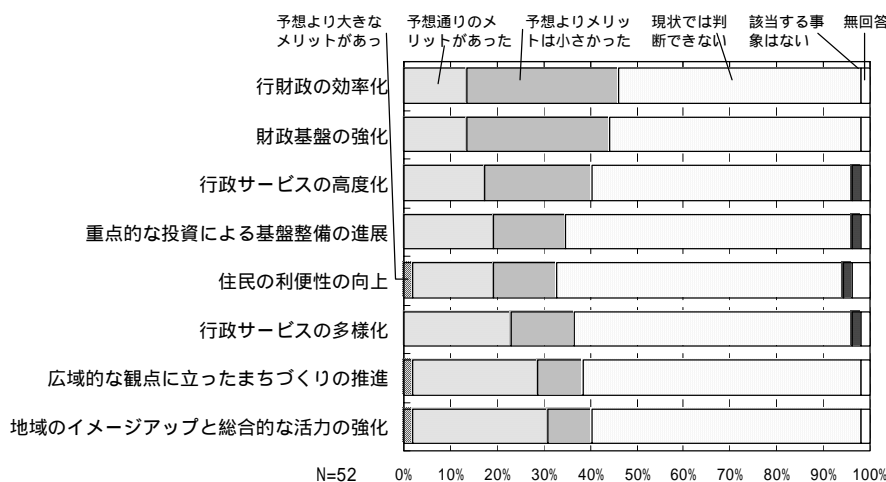


	件数	構成比(%)
新設合併	38	49.4
編入合併	13	16.9
単独維持	25	32.5
不明	1	1.3
サンプル数	77	100.0

N=77

b.【設問3-】 合併前に予想されていたメリットと合併後、実際に生じたまたは感じられたメリットの違い(N=52)

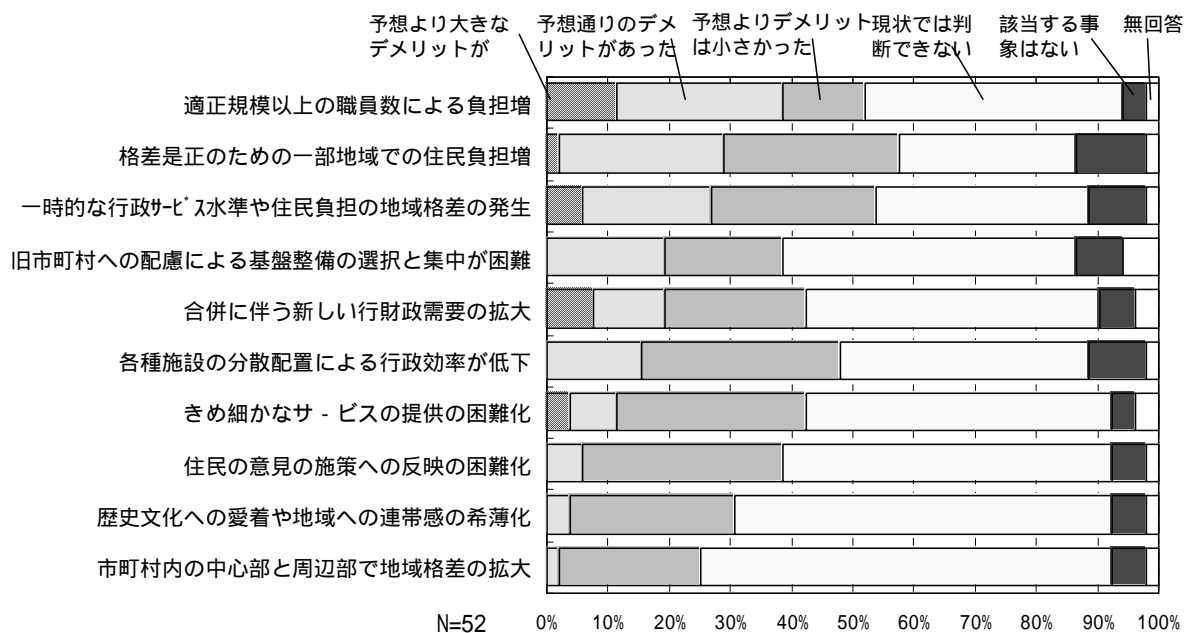
合併からまだあまり時間がたっていないため、「現状では判断できない」とする回答が半数以上を占めた。  
 予想より大きなメリットがあったとする回答は極わずかであり、「行政サービスの高度化」や「行財政の効率化」「財政基盤の強化」の項目ではメリットが予想よりも小さかったとする自治体が比較的多くなっている。



	予想より大きなメリットがあった	予想通りのメリットがあった	予想よりメリットは小さかった	現状では判断できない	該当する事象はない	無回答
行財政の効率化	0	7	17	27	0	1
財政基盤の強化	0	7	16	28	0	1
行政サービスの高度化	0	9	12	29	1	1
重点的な投資による基盤整備の進展	0	10	8	32	1	1
住民の利便性の向上	1	9	7	32	1	2
行政サービスの多様化	0	12	7	31	1	1
広域的な観点に立ったまちづくりの推進	1	14	5	31	0	1
地域のイメージアップと総合的な活力の強化	1	15	5	30	0	1

c.【設問3-】 合併前に予想されていたデメリットと合併後、実際に生じたまたは感じられたデメリットの違い (N=52)

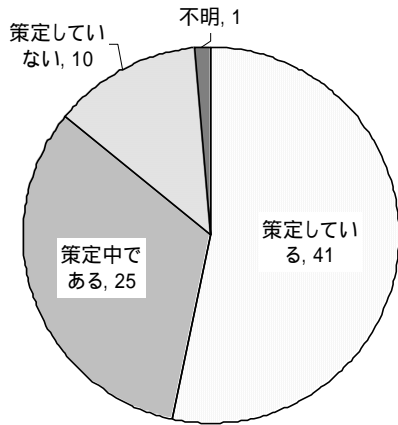
メリットと同じく、「現状では判断できない」とする回答が多くなっている。  
ほとんどの項目で、デメリットは予想より小さかったとする市町村が多くなっているものの、「適正規模以上の職員数による負担増」は、「予想より大きなデメリットがあった」「予想通りのデメリットがあった」と回答する自治体が多くなっている。



基礎自治体の自立に向けた意識

a.【設問4】 今後の財政見通しに関する計画（財政計画）の策定状況（N=77）

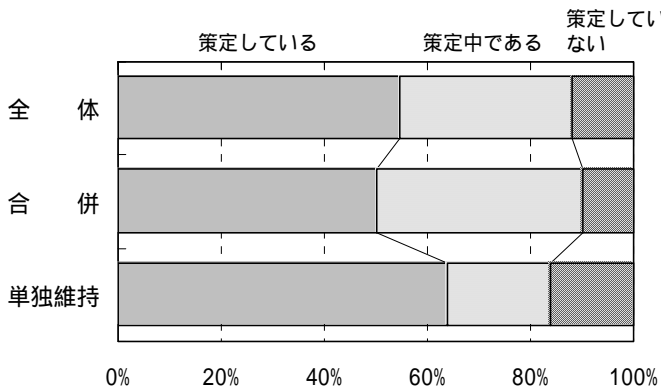
財政計画等を策定しているのは全体の約半数であり、策定中の市町村を含めると85%以上になる。  
 合併市町村では、現在、新たな財政計画等を策定中のところと比較的多くなっている。



	件数	構成比(%)
策定している	41	53.2
策定中である	25	32.5
策定していない	10	13
無回答	1	1.3
サンプル数	77	100

N=77

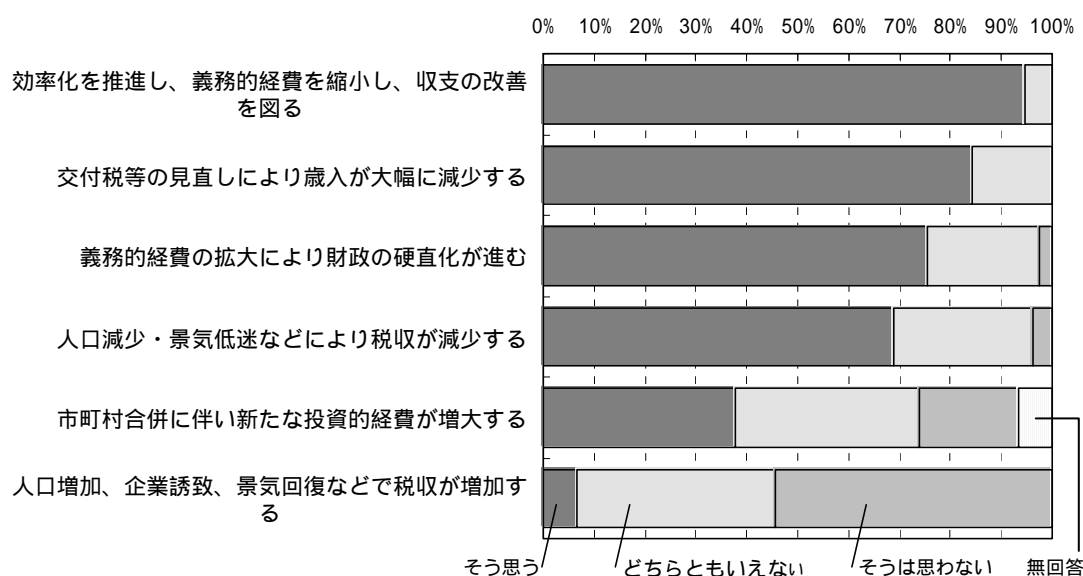
【参考】合併・単独維持別回答状況（N=75）



	合併	単独維持	全体
策定している	25	16	41
策定中である	20	5	25
策定していない	5	4	9
合計	50	25	75

b.【設問5】 今後の財政見通し (N=77)

今後の財政見通しについては、交付税などの見直し、義務的経費の拡大、人口減少・景気低迷などにより悪化すると考える自治体が多い。  
 また、人口増加、景気回復などによる財政の改善は望めないと考える自治体も多い。  
 一方で、効率化などにより、収支の改善を図っていくとする自治体も多い。  
 「市町村合併による新たな投資経費の増大」については、「そう思う」とする自治体が「そうは思わない」とする自治体を若干上回っている。

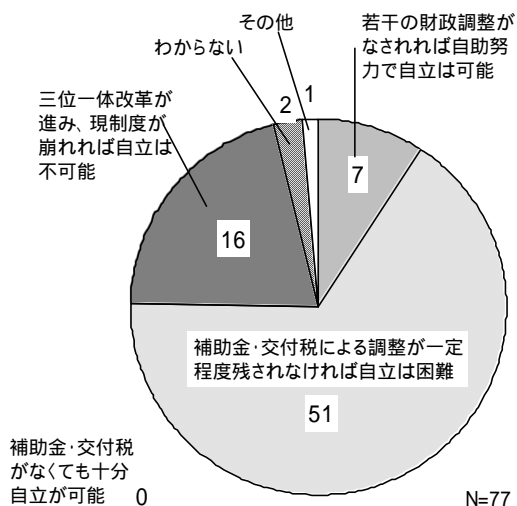


	そう思う	どちらともいえない	そうは思わない	無回答
効率化を推進し、義務的経費を縮小し、収支の改善を図る	73	4	0	0
交付税等の見直しにより歳入が大幅に減少する	65	12	0	0
義務的経費の拡大により財政の硬直化が進む	58	17	2	0
人口減少・景気低迷などにより税収が減少する	53	21	3	0
市町村合併に伴い新たな投資的経費が増大する	29	28	15	5
人口増加、企業誘致、景気回復などで税収が増加する	5	30	42	0

c.【設問6】 基礎自治体における三位一体改革後の、財政的自立の可能性 (N=77)

補助金・交付税がなくても十分自立が可能とする自治体はなく、自助努力で自立は可能とする自治体も1割に満たず、補助金・交付税による調整が一定程度残されなければ自立は困難とする自治体が約3分の2を占めている。

また、現制度が崩れれば自立は不可能とする自治体が2割程度存在する。



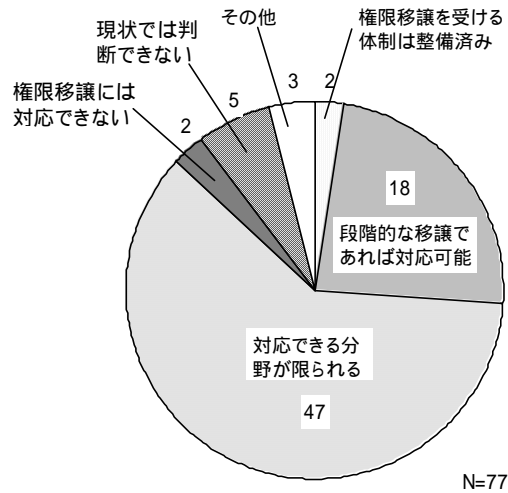
	件数	構成比(%)
税源移譲がなされれば、補助金・交付税がなくても十分自立が可能	0	0
税源移譲がなされ、若干の財政調整がなされれば自助努力で自立は可能	7	9.1
税源移譲がなされても、補助金・交付税による調整が一定程度残されなければ自立は困難	51	66.2
自主財源が乏しいため、三位一体改革が進み、現制度が崩れれば自立は不可能	16	20.8
わからない	2	2.6
その他	1	1.3
サンプル数	77	100

d .【設問7】 都道府県からの権限移譲に対する対応 (N=77)

約6割の自治体が権限移譲に対応できる分野が限られるとしており、一部には権限移譲には対応できないとする自治体もある。

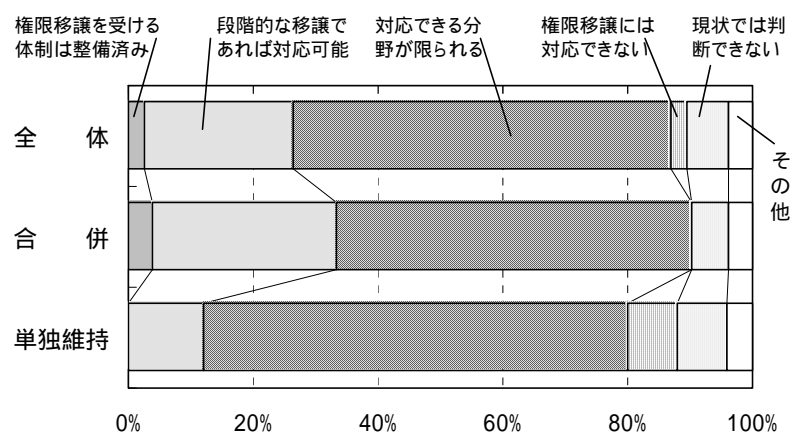
権限移譲を受ける体制が整備済みとする自治体はわずかであり、段階的な移譲であれば対応可能とする自治体も4分の1足らずである。

合併市町村と単独維持市町村を比較すると、単独維持市町村の対応力は合併市町村よりも低い傾向にあることが分かる。



	件数	構成比(%)
権限移譲を受ける体制は整備されており、早急にも実施してもらいたい	2	2.6
段階的な移譲であれば対応可能であり、計画的に移譲を実施してもらいたい	18	23.4
対応できる分野が限られているため、受け入れ側の状況に応じた移譲をしてもらいたい	47	61.0
人員・能力面での不足が多く、権限移譲には対応できない	2	2.6
現状では判断できない	5	6.5
その他	3	3.9
無回答	0	0.0
サンプル数	77	100.0

【参考】合併・単独維持別回答状況 (N = 76)



	合 併	単独維持	全 体
権限移譲を受ける体制は整備されており、早急にも実施してもらいたい	2	0	2
段階的な移譲であれば対応可能であり、計画的に移譲を実施してもらいたい	15	3	18
対応できる分野が限られているため、受け入れ側の状況に応じた移譲をしてもらいたい	29	17	46
人員・能力面での不足が多く、権限移譲には対応できない	0	2	2
現状では判断できない	3	2	5
その他	2	1	3
サンプル数	51	25	76

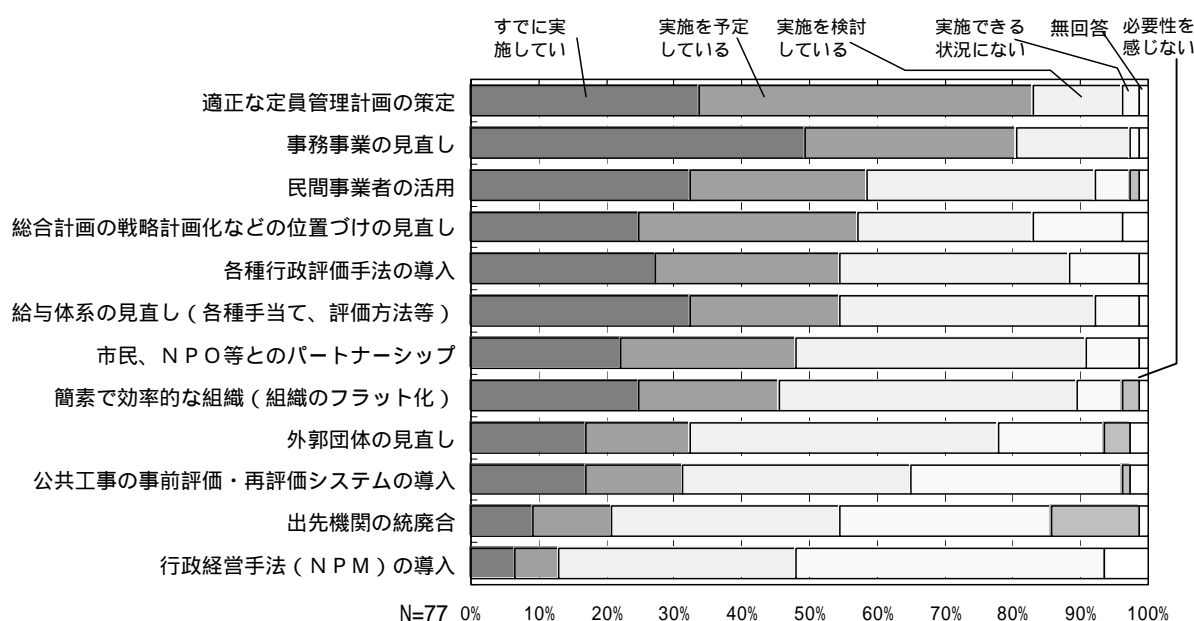


## 基礎自治体の効率化に向けた取組状況と今後の取組意向

### a.【設問8】 効率的な行政運営に向けた取り組み状況 (N=77)

事務事業の見直し、適正な定員管理計画の策定などによる効率化に向けた動きは比較的高くなっている。そのほか、民間事業者の活用、総合計画の戦略計画化、各種行政評価手法の導入、給与体系の見直しなどが比較的取組意向が高い。

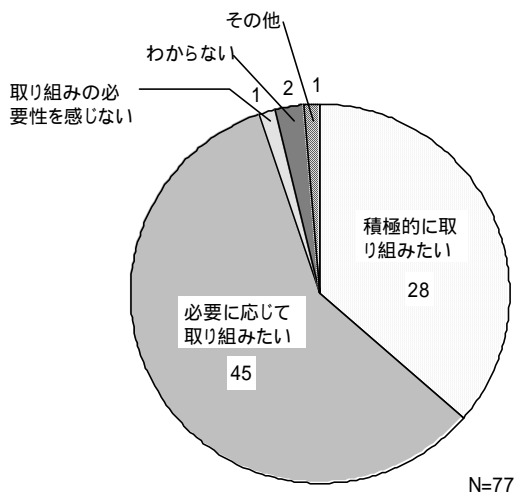
一方、行政経営手法の導入や出先機関の統廃合、外郭団体の見直しなどは実施に向けた動きは低調である。



	すでに実施している	必要性を感じており、実施を予定している	必要性を感じており、実施を検討している	必要性を感じているが、実施できる状況にない	必要性を感じない	無回答
適正な定員管理計画の策定	26	38	10	2	0	1
事務事業の見直し	38	24	13	1	0	1
民間事業者の活用	25	20	26	4	1	1
総合計画の戦略計画化などの位置づけの見直し	19	25	20	10	0	3
各種行政評価手法の導入	21	21	26	8	0	1
給与体系の見直し(各種手当、評価方法等)	25	17	29	5	0	1
市民、NPO等とのパートナーシップ	17	20	33	6	0	1
簡素で効率的な組織(組織のフラット化)	19	16	34	5	2	1
外郭団体の見直し	13	12	35	12	3	2
公共工事の事前評価・再評価システムの導入	13	11	26	24	1	2
出先機関の統廃合	7	9	26	24	10	1
行政経営手法(NPM)の導入	5	5	27	35	0	5

b.【設問9】 指定管理者制度の活用状況 (N=77)

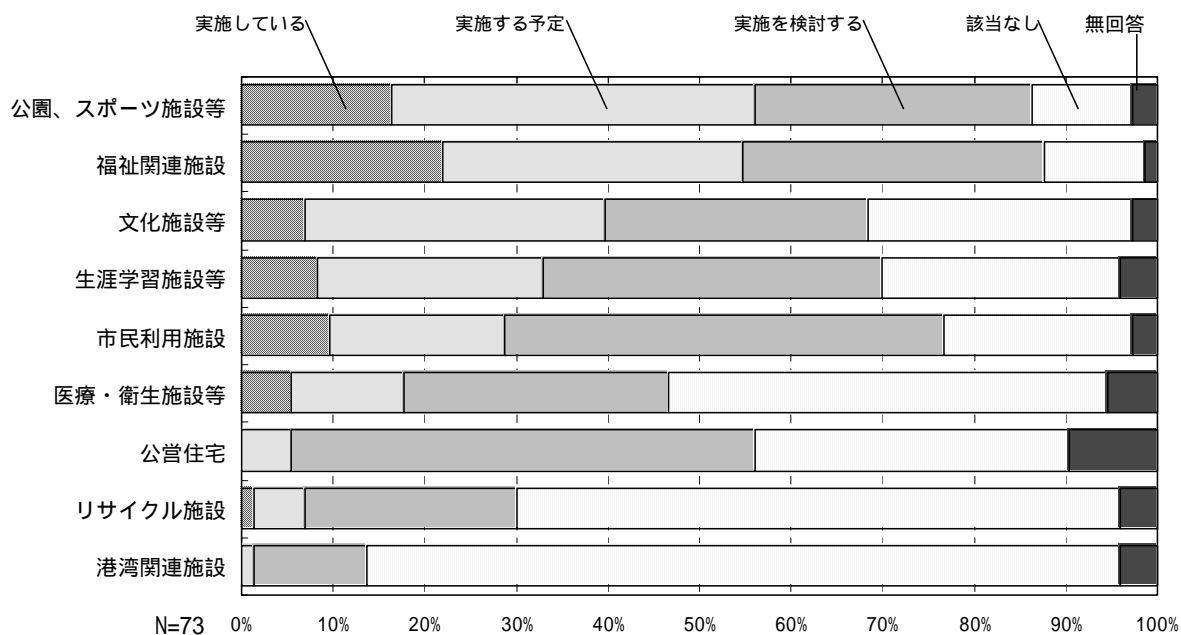
指定管理者制度については、必要性を感じないとする自治体はほとんどなく、9割の自治体が取組意向をもっている。  
積極的に取り組みたいとする自治体は36%であり、6割近くの自治体は必要に応じて取り組みたいという考えである。



	件数	構成比(%)
積極的に取り組みたい	28	36.4
必要に応じて取り組みたい	45	58.4
取り組みの必要性を感じない	1	1.3
わからない	2	2.6
その他	1	1.3
サンプル数	77	100.0

c.【設問10】 分野別の指定管理者制度の取り組み意向 (N=73)

実施済み、実施予定を含めると、公園・スポーツ施設、福祉関連施設での取り組み意向が高い。  
一方、医療・衛生施設等、公営住宅での導入に向けた動きは少なくなっている。  
リサイクル施設、港湾関連施設については「該当なし」とする自治体が多くなっている。

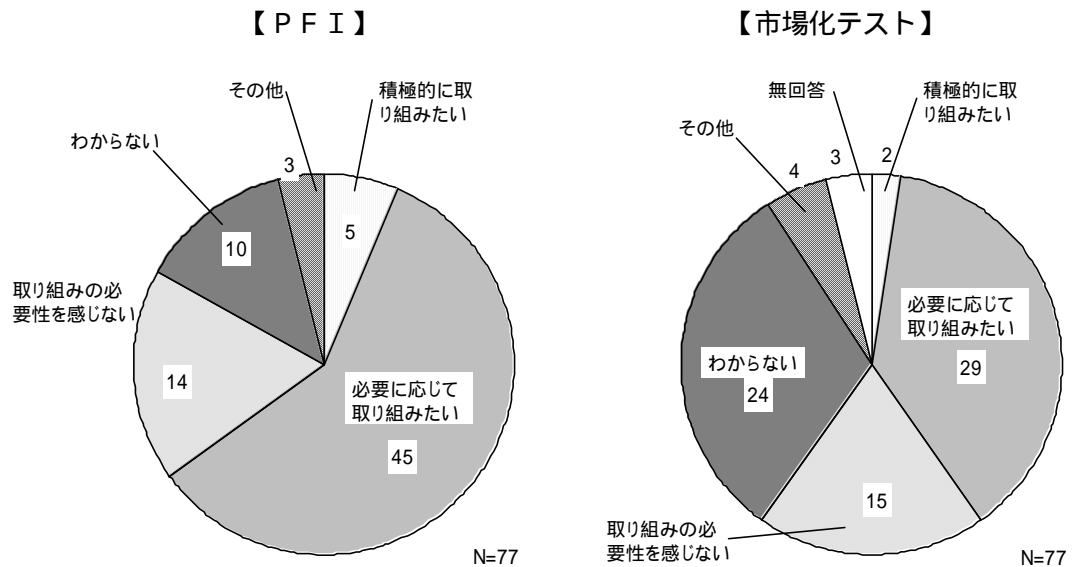


	実施している	実施する予定	実施を検討する	該当なし	無回答
公園、スポーツ施設等	12	29	22	8	2
福祉関連施設	16	24	24	8	1
文化施設等	5	24	21	21	2
生涯学習施設等	6	18	27	19	3
市民利用施設	7	14	35	15	2
医療・衛生施設等	4	9	21	35	4
公営住宅	0	4	37	25	7
リサイクル施設	1	4	17	48	3
港湾関連施設	0	1	9	60	3
その他	4	7	5	10	47

d.【設問 11】 P F I ・市場化テストの取り組み意向 ( N = 77 )

P F I は約 6 割の自治体が必要に応じて取り組みたいとしており、積極的に取り組みたいとする自治体も一部にあった。

市場化テストは、現在、国において思想的導入に向けた取り組みが進められている段階のため、P F I よりも取組意向は低くなっており、わからないと回答する自治体も 3 割に達している。しかし、若干ではあるが積極的に取り組みたいとする自治体もある。

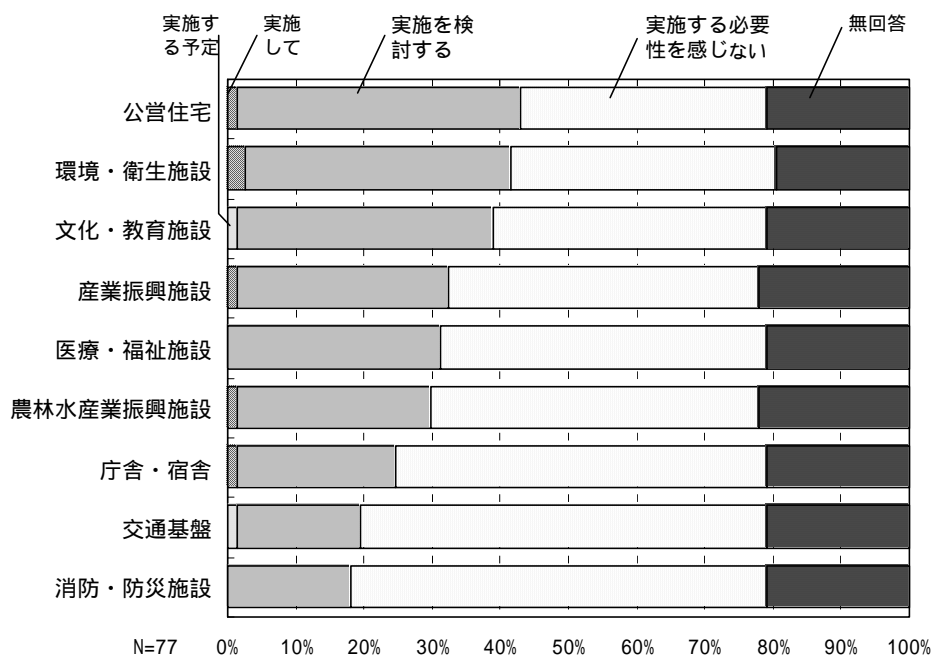


	P F I		市場化テスト	
	件数	構成比(%)	件数	構成比(%)
積極的に取り組みたい	5	6.5	2	2.6
必要に応じて取り組みたい	45	58.4	29	37.7
取り組みの必要性を感じない	14	18.2	15	19.5
わからない	10	13	24	31.2
その他	3	3.9	4	5.2
無回答	0	0.0	3	3.9
サンプル数	77	100.0	77	100.0

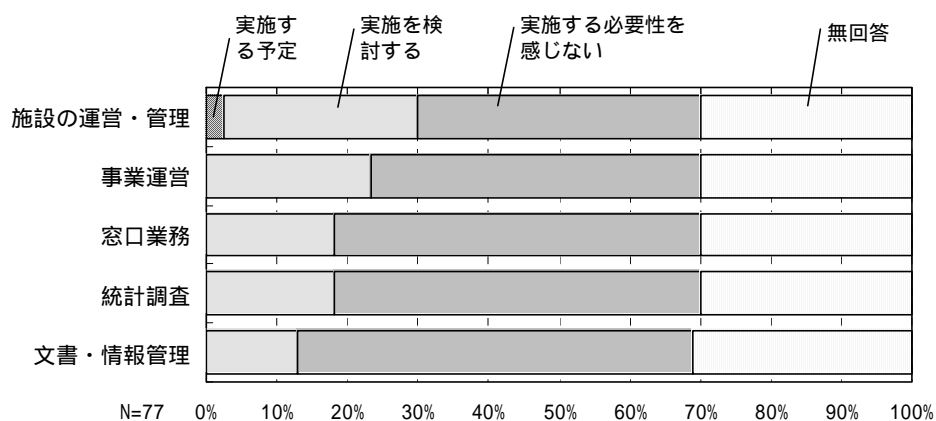
e .【設問 12】 分野ごとの P F I ・市場化テストの取り組み意向 ( N = 77 )

P F Iでは、公営住宅、環境・衛生施設、文化教育施設において導入を検討している自治体が比較的多くなっている。  
市場化テストでは、施設の管理・運営、事業運営において導入を検討している自治体が比較的多くなっている。

【 P F I 】



【市場化テスト】



【 P F I 】

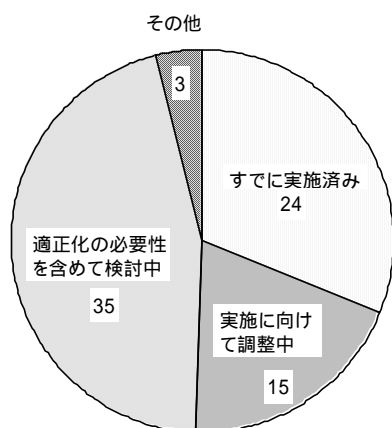
	実施している	実施する予定	実施を検討する	実施する必要性を感じない	無回答
公営住宅	1	0	32	28	16
環境・衛生施設	2	0	30	30	15
文化・教育施設	0	1	29	31	16
産業振興施設	1	0	24	35	17
医療・福祉施設	0	0	24	37	16
農林水産業振興施設	1	0	22	37	17
庁舎・宿舍	1	0	18	42	16
交通基盤	0	1	14	46	16
消防・防災施設	0	0	14	47	16
その他	2	2	2	13	58

【市場化テスト】

	実施する予定	実施を検討する	実施する必要性を感じない	無回答
施設の運営・管理	2	21	31	23
事業運営	0	18	36	23
窓口業務	0	14	40	23
統計調査	0	14	40	23
文書・情報管理	0	10	43	24
その他	0	2	11	64

f.【設問 14】 受益者負担の適正化の取り組み状況 (N=77)

受益者負担の適正化については、必要性を感じないとする自治体はなく、約3割で実施済みであり、約20%も実施に向けて調整中であり、残りの約5割についても、検討が進められている。

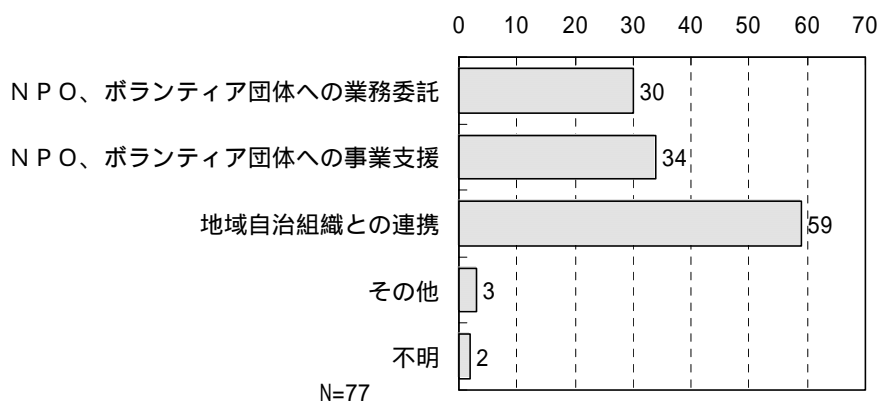


	件数	構成比(%)
すでに実施済み	24	31.2
実施に向けて調整中	15	19.5
適正化の必要性を含めて検討中	35	45.5
必要性を感じない	0	0.0
その他	3	3.9
サンプル数	77	100.0

N=77

g.【設問 15】 市民・NPO等とのパートナーシップの取り組み状況 (N=77、複数回答)

市民・NPOとの連携においては、地域自治組織との連携が最も多く、約4分の3の自治体で取り組まれている。  
NPO・ボランティア団体との連携では、業務委託・事業支援ともに4割前後の自治体で取り組まれている。



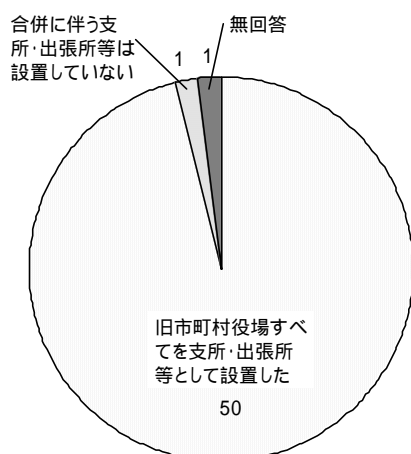
N=77

	件数	構成比(%)
NPO、ボランティア団体への業務委託	30	39.0
NPO、ボランティア団体への事業支援	34	44.2
地域自治組織との連携	59	76.6
その他	3	3.9
無回答	2	2.6

### 行政区域の広域化への対応状況

a.【設問 16- 】 市町村合併にともなう支所・出張所等（旧市町村役場等）の設置状況（N = 52）

支所・出張所等を設置しなかったのは1自治体のみであり、そのほかの自治体では旧市町村すべてに、支所・出張所等を設置している。

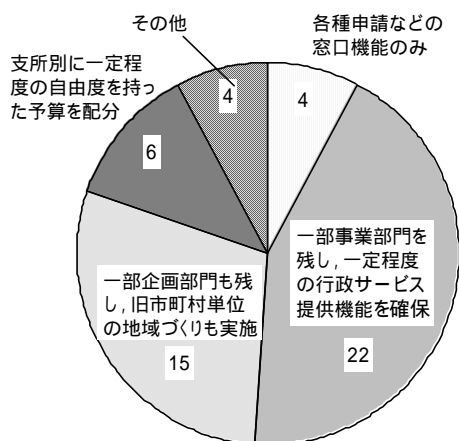


	件数	構成比(%)
旧市町村役場すべてを支所・出張所等として設置した	50	96.2
一部の旧市町村役場は統合し、支所数・出張所等を限定した	0	0.0
合併に伴う支所・出張所等は設置していない	1	1.9
無回答	1	1.9
サンプル数	52	100.0

N=52

b.【設問 16-】 支所・出張所等の機能 (N=51)

支所・出張所等の機能を窓口機能のみに限定している自治体はわずかであり、一定程度の行政サービス提供機能を確保している自治体が多くなっている。  
 また、企画部門も残し、旧市町村単位で地域づくりを実施している自治体も3割程度あり、自由度を持った予算を配分している自治体も1割程度ある。

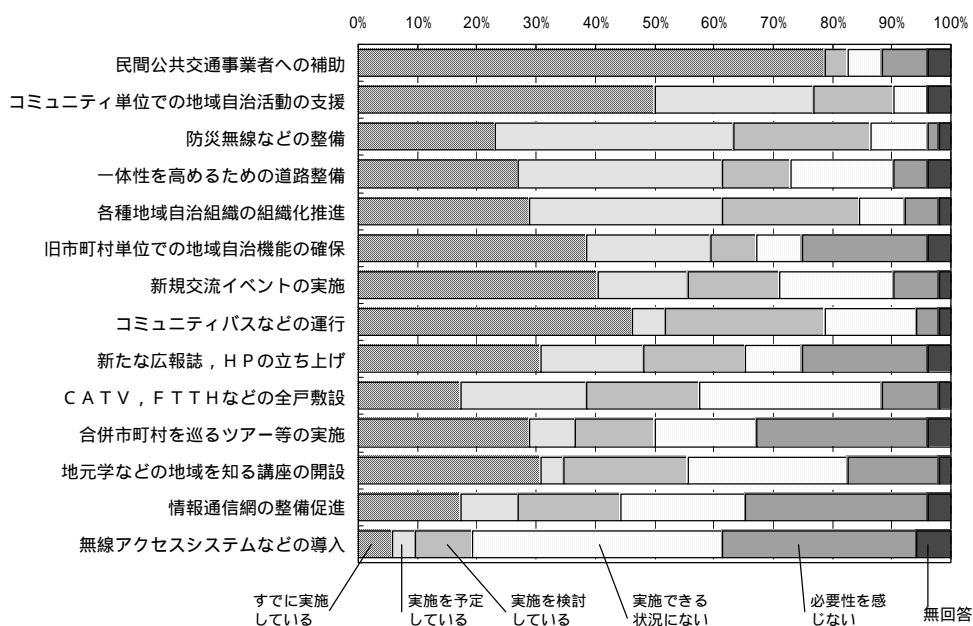


	件数	構成比(%)
各種申請などの窓口機能のみ	4	7.8
一部事業部門を残し、一定程度の行政サービス提供機能を確保	22	43.1
一部企画部門も残し、旧市町村単位の地域づくりも実施	15	29.4
支所別に一定程度の自由度を持った予算を配分	6	11.8
その他	4	7.8
サンプル数	51	100.0

N=51

c.【設問 17】 新市町での一体性の形成や利便性の確保にむけた取り組み意向 (N=52)

一体性の確保には、民間公共交通事業者への補助やコミュニティバスなどの運行など公共交通関連の取り組みで実施済みのものが多くなっているほか、地域自治活動の支援や地域自治機能の確保など、コミュニティ維持に向けた取り組みも多く取り組まれている。  
 また、防災無線などの整備や道路整備、地域自治組織の組織化推進などで実施予定としている自治体が多くなっている。





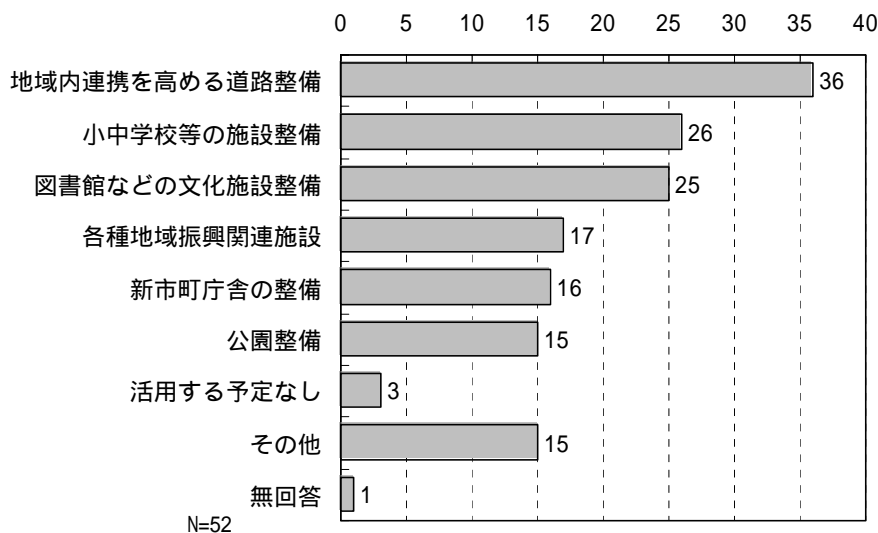
	すでに実施している	必要性を感じており、実施を予定している	必要性を感じており、実施を検討している	必要性を感じているが、実施できる状況にない	必要性を感じない	無回答
民間公共交通事業者への補助	41	0	2	3	4	2
コミュニティ単位での地域自治活動の支援	26	14	7	3	0	2
防災無線などの整備	12	21	12	5	1	1
一体性を高めるための道路整備	14	18	6	9	3	2
各種地域自治組織の組織化推進	15	17	12	4	3	1
旧市町村単位での地域自治機能の確保	20	11	4	4	11	2
新規交流イベントの実施	21	8	8	10	4	1
コミュニティバスなどの運行	24	3	14	8	2	1
新たな広報誌，HPの立ち上げ	16	9	9	5	11	2
CATV，FTTHなどの全戸敷設	9	11	10	16	5	1
合併市町村を巡るツアー等の実施	15	4	7	9	15	2
地元学などの地域を知る講座の開設	16	2	11	14	8	1
情報通信網の整備促進	9	5	9	11	16	2
無線アクセスシステムなどの導入	3	2	5	22	17	3

d.【設問 18】 合併特例債の活用状況 (N=52)

合併特例債の活用予定がないのは3自治体のみであり、その他では合併特例債を活用している。

分野別でみると、道路整備が最も高く約半分の自治体で活用されており、これに小中学校等の施設整備、図書館などの文化施設整備が続いている。

また、その他の回答では、情報通信基盤整備や観光関連施設にも多く活用されている。



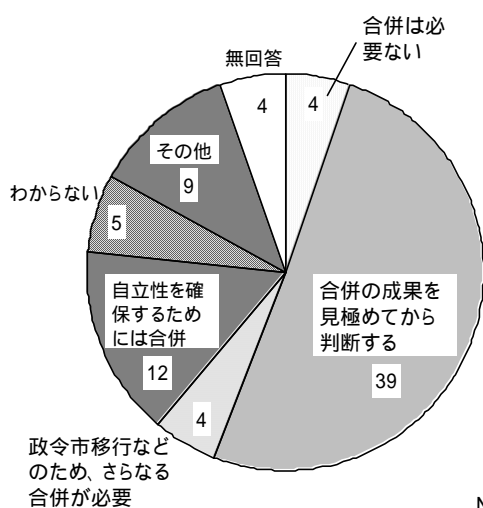
	件数	構成比(%)
地域内連携を高める道路整備	36	46.8
小中学校等の施設整備	26	33.8
図書館などの文化施設整備	25	32.5
各種地域振興関連施設	17	22.1
新市町庁舎の整備	16	20.8
公園整備	15	19.5
活用する予定なし	3	3.9
その他	15	19.5
無回答	1	1.9
サンプル数	52	100.0

### 今後の市町村合併の必要性

#### a. 【設問 19】 今後の市町村合併の必要性 (N = 77)

合併の必要はないとする自治体はわずかであり、約半数の自治体で、現在の市町村合併の成果を見極めてから、さらなる合併の必要性を判断するとしている。

さらなる合併を必要だとしている自治体は約2割であり、その理由として効率化・広域化による自立性の確保を上げる自治体が多くなっている。



	件数	構成比(%)
財政基盤、住民の生活圏などからみて適正範囲であり、合併は必要ない	4	5.2
現在の市町村合併の成果を見極めてから今後合併が必要かどうかを判断する	39	50.6
政令指定都市、中核市、特例市、市制に移行するため、さらなる合併が必要である	4	5.2
効率化・広域化による自立性を確保するためには合併が必要である	12	15.6
わからない	5	6.5
その他	9	11.7
無回答	4	5.2
サンプル数	77	100.0

N=77

## 第2章 市町村合併の問題点・課題の把握

### 1. 市町村合併の沿革と平成の大合併

#### (1) これまでの市町村合併

平成の市町村合併について考えるにあたって、これまでの市町村合併について整理する。

#### 明治の大合併

1888年(明治21年)末の町村の数は、7万強であり、江戸時代の自然発生的な町村を受け継いだものであったと言われている。

明治政府は、1889年(明治22年)に、はじめての近代的な地方自治制度である市制・町村制を施行し、行財政機能を持つ市町村を設定した。

この合併については、内務大臣訓令によって、300戸～500戸程度を標準として、全国一律に町村合併を進めるというもので、この結果、1888年には7万強あった町村が翌1889年末には約1.5万の約5分の1に統合された。これが明治の大合併と言われている。

明治の大合併はそれまでの自然発生的な町村から、近代的な地方自治行政が実現されていくための基礎的な条件の整備として捉えられており、この合併の後、施行された市制、町村制に基づく市町村により、その後に生じた地域的な行政課題に対応していくこととなった。具体的には戸籍、小学校などが、新しい市町村を元に整備されていった。

現在残っている大字小字というのは、明治の大合併以前の町村のなごりと言われており、それ以前の町村が、いわゆる近所を中心とした集合体の大きさであったことがわかる。

明治の大合併は戸籍や小学校を作るための合併と言うことができよう。

#### 昭和の大合併

第二次世界大戦中の国家総動員体制の下での市町村強制統合等により、1945年(昭和20年)の市町村数は1万強となっていた。

第二次世界大戦後に制定された日本国憲法では、地方自治が盛り込まれ、事務や権限をできるだけ地方公共団体に、特に住民に身近な基礎的な地方公共団体である市町村に配分するべきであるという考え方が示されていた。この基本的な考え方に基づいて、義務教育が中学校までとされたことに基づく新制中学校の設置、警察や消防、社会福祉、保健衛生関係の事務などが市町村で行われることとなったが、当時1万強あった町村の中には、小規模で新たな業務を受け入れる体制を整備できない町村が多かったことから、1953年(昭和28年)に「町村合併促進法」が施行された。この「町村合併促進法」は、新制中学が運営できる人口規模を念頭に、人口約8,000人で基本的な単位になるように町村の合併を

進めるものであった。さらに、1956年（昭和31年）に「新市町村建設促進法」が施行され、2つの法律に基づいて全国的に町村合併が進められた。これが昭和の大合併と言われている。

この結果、約1万あった市町村が、「新市町村建設促進法」が失効した1961年（昭和36年）には約3,400と3分の1に減少することになった。

昭和の大合併は、第二次世界大戦後の教育制度、地方自治制度を実現化するための合併とすることができよう。

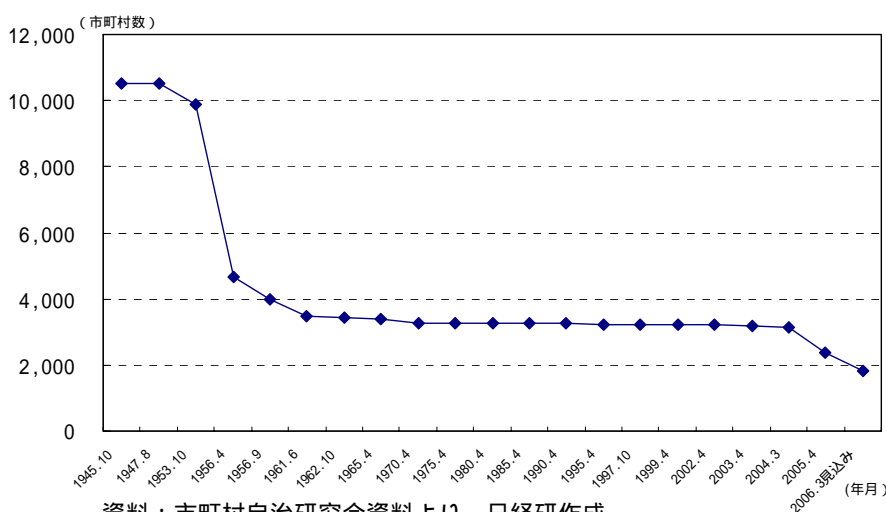
### 昭和の大合併後

と述べた2つの大合併によって7万強あった町村が約3,400の市町村に統合されたため、市町村の人口や面積は飛躍的に拡大することとなった。この後は、国や都道府県の主導で全国一律の市町村合併が行われることはなく、市町村の合併について中立的な立場で、市町村が自主的に合併すると決断した場合に、合併による問題を解決するための法律「市の合併の特例に関する法律（1962年）」、「市町村の合併の特例に関する法律（1965）」が施行された。

その後、1995年の同法の改正、および1998年の「市町村の合併に関する答申（第25次地方制度調査会）」を受けて、1999年に市町村の合併の特例に関する法律の一部改正を含む「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」まで、市町村が自主的に合併する場合の、関係法律の特例とその他必要な措置を定めるという基本的な部分は変更されることなく、適用範囲の変更等（政令指定都市を対象に加える）、新たな項目の追加（地方債の特例措置）を行った。

この法律のもとで、約30年間に155件の合併が行われ、市町村数は3,000強となった（2003年4月で市が677、町村が2,513計3,190）。

図表 2-1-1 市町村数の推移



資料：市町村自治研究会資料より、日経研作成

## (2) 平成の合併の特徴

平成の合併は明治の大合併、昭和の大合併とは異なる必要性を持っているものとして推進されてきた。

1995年に「市町村の合併の特例に関する法律」が、第24次地方制度調査会の「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」にのっとって改正された（改正後の法律の有効期限は2005年年3月末）。また、1999年にも、第25次地方制度調査会の答申、及び地方分権推進計画（1998年閣議決定）を踏まえて改正され、（有効期間は同じ）。さらに、2002年に第26次の同調査会の答申と、行政改革大綱（2000年閣議決定）等を踏まえて改正された。

以下に平成の合併に関する考え方を整理する。

平成の合併は次の4つの点からの必要性が示されている。

### 平成の合併の必要性

#### a. 地方分権の推進

地方分権改革を具体的には実施するためには、基礎的自治体であり、行政のサービス主体である市町村の内政体制を整備することが必要である。

#### b. 地方財政改革の推進

地方財政の借入金残高は、2005年度末で205兆円と見込まれている。近年景気停滞による地方税収そのもの及び減税に伴う減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により急増し、1991年度比残高は約3倍、136兆円の増となっている。

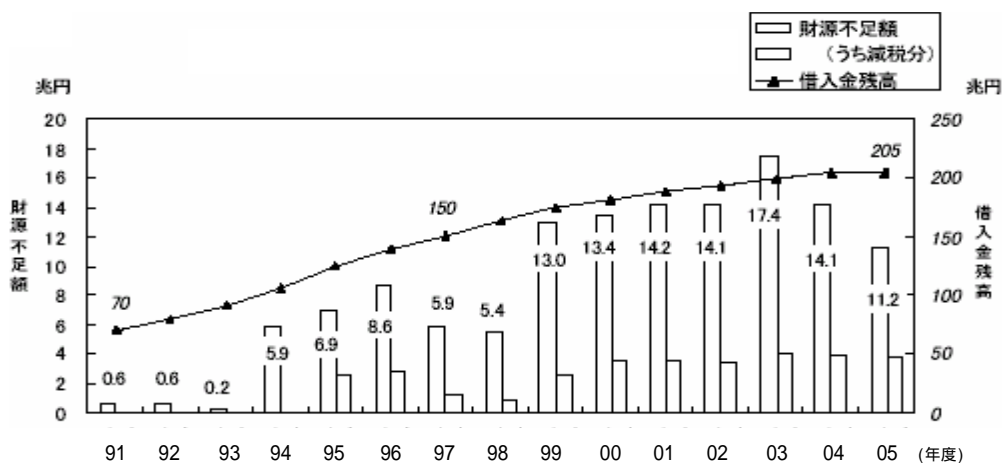
この借入金の増のうち、減税補てん債、財源対策債、減収補てん債、臨時財政対策債、交付税特別会計借入金という特例的な借入金は6割程度を占めている。

特例的な借入金のうち赤字地方債である減税補てん債、臨時財政対策債及び交付税特別会計借入金の合計は56兆円となっている。

極めて厳しい国家財政、地方財政状況の中、大幅な財政赤字に対応していくにあたっては、歳出構造を変えていくことが国家財政、地方財政ともに必須の課題である。

このためには、国が関与する地方の事業をできるだけ限定的にし、地方の主体を生かした事業に転換していくことと同時に、地方においても、効率的な自治体運営を求めることが必要である。

図表 2-1-2 地方財政全体の財源不足額と借入金残高の推移



資料：総務省HPより

#### c. 行政サービスの多様化への対応

合計特殊出生率が2を大きく下回り、また全国の総人口が2030年には1995年に比べ6%減となることが予想されるなど、少子高齢化社会となり、地域の活力が低下する一方、生活や価値観の多様化により、行政ニーズが増大している。また、環境保全、廃棄物処理など環境保護の時代に伴う行政ニーズの多様化への対応など、市町村が提供する身近なサービスの内容がより、高度かつ多様になるとともに、その質的水準を確保することが期待されてきている。

#### d. 生活圏の拡大への対応

交通機関の発展やライフスタイルの変化により、通勤・通学や買物など人々の日常社会の生活圏が行政区分を大きく越えて広がっている。この生活圏の広がりに対応し、地域住民の利便性を向上させるには、現在より広域的な広がりの中で、各種公共施設や公共サービスの利用を可能にする、あるいは各種まちづくり関連事業や施策が行われることが必要になってくると思われる。

#### 市町村合併の効果

で整理した市町村合併の必要性を踏まえて市町村合併の効果は3点にあると整理されている(1999年の各都道府県あての自治事務次官通知より)。

#### a. 地域づくり、まちづくり

広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策

の展開などが可能となる。

#### b．住民サービスの維持・向上

広域化することによって、各種の行政サービスの享受や公共施設の利用が広域的に可能になることによって、住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、専門の職員や組織の設置等が可能となることで、より高い水準のサービスを安定的に受けられるようになり、サービスの質的向上が図られる。

#### c．行財政運営の効率化と基盤の強化

市町村合併後に、複数市町村で重複していた業務の効率化を図り、さらに行政事務の効率化、アウトソーシング等によって行財政運営の効率化を図ることで、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になるとともに、総合的な行政が展開できる。

つまり、行政業務を小規模市町村においてそれぞれが行うのではなく、合併によって市町村規模を拡大し、まとめて効率化して行うことでコストを下げ、歳入不足に応じた歳出の抑制を図ることができる。行政業務の効率化を図るためには、日常生活圏が広域化している現代に応じた、効率的な施設等の整備を行うことで、行政コストを下げるとともに、規模が大きくなった基礎的自治体が国や県からの権限移譲を受けて、より高度な住民サービスを身近な団体が提供するというのが、平成の合併の目指す姿である。

平成の合併は、過去の合併と異なり、国及び地方自治体の極めて厳しい財政状況を背景にした、行政コスト（国や県から言えば地方交付税という支出コスト、市町村からは合併によるスケールメリットによる効率化）の削減方策と、少子高齢化と生活圏の拡大に対応した効率的で、ニーズに対応した住民サービスの実施を目指したものと言えよう。

地方自治体の財政状態は、規模の小さい町や村ほど、脆弱な財政状態や高齢化に直面しているため、今後の財政再建の切り札として期待されるのが市町村合併、ということになる。

#### 平成の合併に対する支援の枠組み

今回の平成の大合併においては、1999年の地方分権一括法の中で、改正合併特例法で財政支援を中心とした支援の枠組みが示されている。

#### a．財政支援

#### ア．合併特例債

財政支援の内容は、交付税、地方債、補助金、地方税などであるが、このうち地方債（合併特例債）の発行と、それに対する交付税措置が非常に大きな特徴となっている。

合併市町村のまちづくりについては、ハード事業、ソフト事業両面について合併協議会において検討が行われ、重要な事業は市町村建設計画に位置づけられる。そのうち、合併に伴い特に必要と認められる次にあげるものについては、合併年度及びその後10か年度に限り、地方財政法第5条各号に規定する経費に該当しないものについても、合併特例債を充てることができる、というものである。

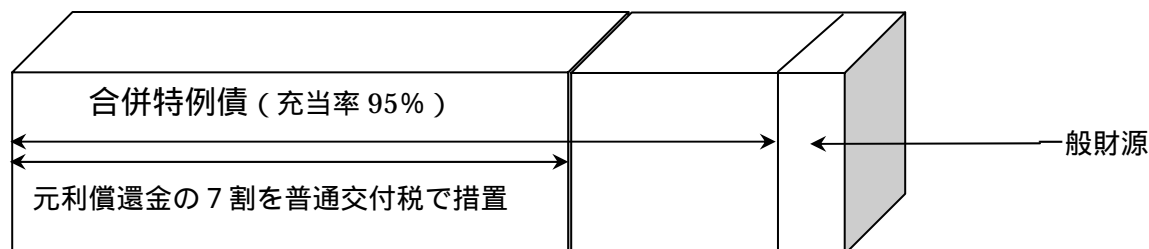
- ・ 合併市町村の一体性の速やかな確立を図るため又は均衡ある発展に資するために行う公共的施設の整備事業
- ・ 合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進するために行う公共的施設の統合整備事業
- ・ 合併市町村における地域住民の連帯の強化又は合併関係市町村の区域であった区域における地域振興等のために地方自治法第241条の規定により設けられる基金（「合併市町村振興基金」）の積立て

また、合併特例債の元利償還金の一部については、普通交付税措置が講じられる。合併特例債の充当率は、対象事業の概ね95%で、その元利償還金の70%について、後年度において普通交付税の基準財政需要額に算入されることになっている。

つまり、合併特例債は共通インフラ整備等の「市町村合併特例事業」費の95%に対して新市誕生から10年間発行できる地方債であり、新市は7割引で地方債を発行できるということになる。

合併特例債は、1999年の改正によって創設された制度で、地方単独事業に加え、国庫補助事業に係る地方負担額（つまり、いわゆる補助裏）や、上水道事業、下水道事業や病院事業の公営事業について、合併に伴う増高経費のうち、特に必要と認められるものに要する経費（当該増高経費分にかかる地方負担額または対象事業費の50%を上限とする）に係る一般会計からの出資・補助、さらには一定の都道府県事業に係る市町村負担金にも充当することができる、という充当範囲の広い地方債である。

図表 2-1-3 合併特例債の構造



資料：市町村自治研究会編集「市町村合併ハンドブック」より日経研で作成

#### イ．合併算定替の期間延長

普通交付税は、各地方団体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額から算出される額となるが、合併算定替の制度は、市町村合併が行われた場合には、合併が行われた年度とこ



れに続く 10 年度については合併前の合算額を下回らないように算定し、その後 5 年間は段階的に縮減するようにする措置である。

市町村合併が行われた場合、スケールメリットが出ることより、一般的に基準財政需要額が減少し、算出される交付税額が減少すると考えられる。しかし、合併によるスケールメリットは合併後すぐに出るものばかりではないことから、従来より合併後 5 年間は合併前の合算額を下回らないようにする措置が取られてきた。1999 年の合併特例法の一部改正において、この合併算定替の適用期間を延長し、15 年間適用する（最初の 10 年間は合併前の合算額を保障、後 5 年間は保障額を逡減させる）こととした。

#### ウ．特別交付税等

合併特例債、合併算定替のほかに、各種の特別交付税の措置が定められている。

- ・市町村合併に対する新たな特別交付税措置

2005 年 3 月までに市町村合併を行った団体について、合併年度またはその翌年度から 3 ケ年にわたり特別交付税措置を行う

- ・合併移行経費に対する財政措置

合併関係市町村が速やかな一体性の確立を図るため、合併前に要する電算システム統一等の経費について特別交付税措置を行う

- ・都道府県の行う合併支援経費に対する財政措置

合併市町村の行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について特別交付税措置を行う

- ・合併準備経費に対する財政措置

合併協議会への負担金、合併に向けての啓発事業等の合併準備経費について特別交付税措置

これらの改正合併法の優遇措置を受けるためには、市町村合併特例法の期限である 2005 年 3 月末日までに合併が行われる必要がある。

#### b．その他の支援

財政的な支援措置の他に、町村合併の市制要件の緩和や議員の定数や退職年金に対する特例なども設けられている。

#### ア．議会の定数・在任に関する特例

合併特例法の 1995 年の改正で 2005 年 3 月末までの有効期間で定数、在任に関する特例が定められた。

- ・議会の議員の定数に関する特例（第 6 条）

新設合併の場合には、市町村の合併後最初に行われる選挙により選出される議員の任期に相当する期間に限り、合併市町村の議員の定数の 2 倍の範囲内で増加する

ことができる。

また編入合併の場合には、編入する市町村の議員の残任期間に相当する期間について、編入をする市町村の旧定数の人口割で得た数を増加することができる。さらに、合併後最初に行われる一般選挙により選出される議員の任期相当期間についても、合併市町村の議員の定数を増加させることができる。

・ 議会の議員の在任に関する特例（第7条）

新設合併の場合には、市町村の合併後2年を越えない範囲で協議により定める期間に限り在任することができる。

編入合併の場合には、編入をする合併関係市町村の議員の残任期間に相当する期間について残任することができる。さらに、在任特例を適用した場合に、合併後最初に行われる一般選挙により選出される議員の任期相当期間についても、合併市町村の議会の議員の定数を増加することができる。

図表 2-1-4 議員の在任特例

		新設合併	編入合併
A市とB町が合併した場合		A市：A市議員 C市ができる B町：B町議員	A市：A市議員 A市に編入 B町：B町議員
地方自治法による原則		基本的にA市B町の議員は身分を失い、合併後50日以内に選挙を行う。	A市議員は存続、B町議員は身分を失うことが基本。議員定数が増加することになれば、合併後50日以内に増員について選挙を行う。
併 合 併 特 例 法 に よ る 特 例 措 置 （ 合 併 す る 市 町 村 の 協 議 に よ る ）	在任期間の特例	2年を超えない範囲で旧A市、旧B町の議員全員が引き続き在任できる。	B町の原稿の議員が、A市の議員の在任期間中は在任できる。
	定数の特例	法令定数の2倍以内で議員定数を設定し、50日以内に選挙することができる。	A市の合併前の定数×（B町の人口/A市の人口）により得た数（小数点以下四捨五入）をB町の区域に選挙区を設けて増員選挙を行うことができる。 *加えて合併後、最初に行われる一般選挙にも編入合併定数手遅れ居を用いることができる。

資料：各種資料より日経研で作成

イ．市となるべき要件の特例（第7条の2）

合併特例法の1999年の改正で、2005年3月末までの有効期間で、市となる要件の緩和、議員退職年金の特例が定められた。

市の区域の全部を含む区域をもって市を設置する処分のうち、市町村の合併に係るものについては、2005年3月31日までに市町村の合併が行われる場合に限り、地方自治法第8条第1項各号の要件を備えていない場合であっても備えているものとみなす、とされている。

さらに2000年の一部改正により、2004年3月末までに合併が行われる場合に限り、市

となる要件を人口3万人以上を有すること「のみ」とされ、2003年の一部改正により、この特例の適用期間を2005年3月末まで延長した。

参考) 地方自治法第8条第1項 町が市となるための要件

- 1) 人口5万人以上を有すること
- 2) 当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内にある戸数(いわゆる連たん戸数)が全戸数の6割以上であること
- 3) 商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が全人口の6割以上であること
- 4) 1)～3)のほか、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を備えていること

#### ウ．議員退職年金に関する特例

合併がなければ議員退職年金の受給資格(在職12年以上)を満たすこととなる者は、年金受給資格を満たしているものとみなす。

#### エ．税制、一部事務組合 流域下水道

合併特例法の2002年の改正で、税制上の特例措置の拡充、一部事務組合に関する特例、流域下水道に関する特例が盛り込まれた。

税制上の特例措置に加えて、市町村の単位の変更による広域行政(一部事務組合や下水道など)について、市町村合併の障害とならないように特例を設定したものと捉えられる。

##### ・税制上の特例措置の拡充

不均一課税をすることができる期間の延長とその期間における課税免除の特例の創設

市町村合併後直ちに、合併市町村の全区域にわたって均一の課税をすることが、かえって合併市町村の住民負担にとって衡平を欠くことになると認められる場合には、市町村の合併が行われた年度及びこれに続く5か年にかぎって、課税をしないこと、あるいは不均一課税をすることができるとされている。

##### 事業所税課税団体の指定の延期

合併により新たに30万人以上の市となった場合における事業所税の課税団体の指定は合併の日から5年間を行わない。ただし、合併市の人口が合併前の合併関係市町村の人口の状況を勘案して政令で定める人口以上となった場合はこの限りではない。

##### 一部部事務組合等に関する特例

一部事務組合または広域連合の構成団体のうち一団体以外のすべての市町村が、新設合併または編入されることにより廃止される場合に、関係地方公共団体の協議による規約の改正等によって、合併後も当該一部事務組合または広域連合が存

続することができる。

#### 流域下水道に関する特例

管理主体が原則都道府県である流域の下水道関係市町村が合併により一の市町村となった場合に、都道府県と関係市町村の協議により、合併の日から 10 年を経過する日の属する年度までの範囲で、当該下水道を流域下水道とみなし、下水道法の規定を適用する。

#### (参考) 下水道法

##### 第 3 条 (管理)

公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は、市町村が行うものとする。

- 2 前項の規定にかかわらず、都道府県は 2 以上の市町村が受益し、かつ、関係市町村のみでは設定することが困難であると認められる場合においては、関係市町村と協議して、当該公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理を行うことができる。この場合において、関係市町村が協議に応じようとするときは、あらかじめその議会の議決を経なければならない。

#### 新合併特例法

市町村の合併の特例に関する法律は、昭和 40 年に制定され、その後の数次の延長と改正を経て、2005 年 3 月末に期限を迎えた。

その後も、市町村合併を推進していく必要性から、新たに新合併特例法(「市町村の合併特例等に関する法律(2004 年法律第 59 号)」)を定めて、新しい視点を加えつつ、引き続き自主的な市町村の合併を全国的に推進しようとしたものである。

この新法の特徴は次の 3 点である。

##### a . 都道府県による市町村合併の推進に関する構想の作成

新法においては、都道府県は、自主的な市町村の合併の推進に関する構想(以下「構想」という)を作成するとともに、この構想に基づき、合併協議会設置勧告、合併協議会に係るあっせん及び調停、合併協議会推進勧告等の措置を講ずることができるなど、自主的な市町村合併を進める上で、従来にもまして重要な役割を果たすこととされている。

なお、平成 18 年 3 月時点における、各都道府県における自主的な市町村の合併の推進に関する構想の策定状況をみると、12 の県ですでに策定されており、その他の都道府県でも審議会を設置するなど、策定に向けた動きがみられる。

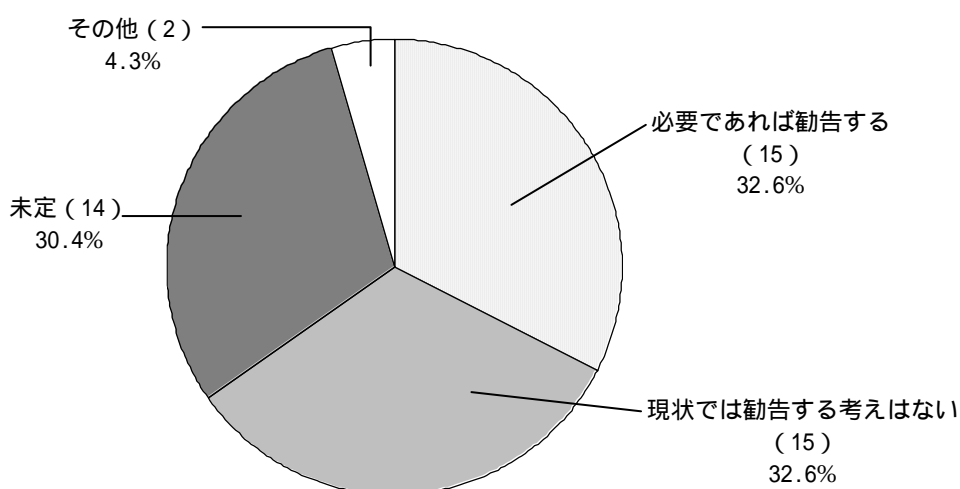
また、各都道府県における合併協議会設置勧告、合併協議会に係るあっせん及び調停、合併協議会推進勧告等の措置に対する考え方について、日経産業消費研究所が 2004 年 11 月に実施した 47 都道府県知事アンケートでみると、「必要であれば勧告する」という知事は 15 人、「現状では勧告する考えはない」とする知事は 15 人であり、知事勧告による市町村合併を促進することに対しては意見が二分されている状況がみられる。

ちなみに、中国地方の各知事の意見をみると、鳥取県知事が「未定（理由：個別市町村の状況や意向を踏まえて判断する）」とした以外は、4県知事ともに「現状では勧告する考えはない」と回答している。

図表 2-1-5 自主的な市町村の合併の推進に関する構想を策定している都道府県  
(2006年3月末現在)

宮城県、山形県、福島県、栃木県、埼玉県、山梨県、静岡県、奈良県、和歌山県、  
宮崎県、鹿児島県、沖縄県

図表 2-1-6 合併協議会設置や合併協議推進の知事勧告についての考え方



資料：日本経済新聞社・日経産業消費研究所「日経グローバル 2004.12.6 No.17」

b. 合併特例区等の制度の創設

新法においては、合併市町村の円滑な運営を実現することができるよう、地域の実情に応じた合併特例による

地域自治区の制度や合併特例区の制度を活用できるとされている。

c. 新法におけるの特例措置

新法においては、引き続き普通交付税における合併補正、普通交付税の合併算定替、地方税の不均一課税、議会の議員の再任に関する特例等の措置が講じられている。

ただし、合併特例債は廃止されるとともに、普通交付税の合併算定替については、適用期間を段階的に短縮される。(特例期間 10年プラス激変緩和5年を段階的に5年プラス激変緩和5年に短縮)

この新法は2005年4月より2010年3月末日までの5年間の限時法となっている。

## 新設合併と編入合併

市町村合併の手法には、企業合併の場合と同じように、どこか1つの市町村が残存団体となって、そのほかを編入する編入合併と、すべての合併参加市町村を解消して新たに1つ作る新設合併がある。

編入合併の場合は、通常は編入する側の市の名称や役場、あるいは条例などが引き続き有効になるが、合併協議の際に決めることで編入合併の場合であっても変更は可能である。

新設合併と編入合併が大きく異なるのは、首長や特別職（助役や収入役）と市町村議会議員の取扱いである。編入合併の場合には、編入される側の市町村長は失職するが、新設合併の場合には全員が失職し、合併後に新たに選挙で選ぶこととなる。

新設合併と編入合併の比較は次の通りである。

図表 2-1-7 新設合併と編入合併

	新設合併	編入合併
定義	2以上の市町村の区域を全部若しくは一部をもって市町村を置くことで市町村の数の減少を伴うもの。	市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うもの。
法人格	新たに法人格が発生する。	編入する市町村の法人格が継続する。
合併市町村の名称	新たに制定する。	編入する市町村の名称とすることが多いが新たに制定することができる。
事務所の位置	新たに制定する。	通常は編入する市町村の事務所の位置となる。
市町村の長	消滅する合併関係市町村の長は失職する。	編入する市町村の長は変わらず、編入される（消滅する）市町村の長は失職する。
議会の議員	<p>&lt;原則&gt; 消滅する合併関係市町村の議会の議員は失職する。合併市町村の法定数による設置選挙を行う。</p> <p>&lt;特例&gt; 次のいずれかによることができる。設置選挙において、新設合併の特例定数（法定数の2倍まで）とする。合併関係市町村の議会の議員で合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなる者は最長2年間在任となる。</p>	<p>&lt;原則&gt; 編入する市町村の議会の議員は在任し、編入される（消滅する）市町村の議会の議員は失職する。（合併による著しい人口増の場合は増員選挙を行う）。</p> <p>&lt;特例&gt; 次のいずれかによることができる。増員選挙及びこれに続く最初の一般選挙において編入合併の特例定数とする（増加分は編入された区域に配分）。編入される市町村の議会の議員で合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することになる者は編入する市町村の議会の議員の残任期間だけ在任する。この場合更に最初の一般選挙において編入合併の特例定数を採用することができる。</p>
特別職の職員	消滅する合併関係市町村の特別職の職員は全員失職する（新たに選任する）。	編入する市町村の特別職の職員は在任し、編入される（消滅する）市町村の特別職の職員は全員失職する。
条例・規則	消滅する合併関係市町村の条例・規則は全て失効する（新たに制定する）。	編入する市町村の条例・規則を適用する（合併に伴い必要な改正を行う）。

（注）合併関係市町村のうち、区域の一部のみが関り法人格が消滅しない市町村においては、特別職及び一般職の職員は失職せず、条例・規則も失効しない。

資料：市町村合併法定協議会運営マニュアル（総務省 平成13年より）

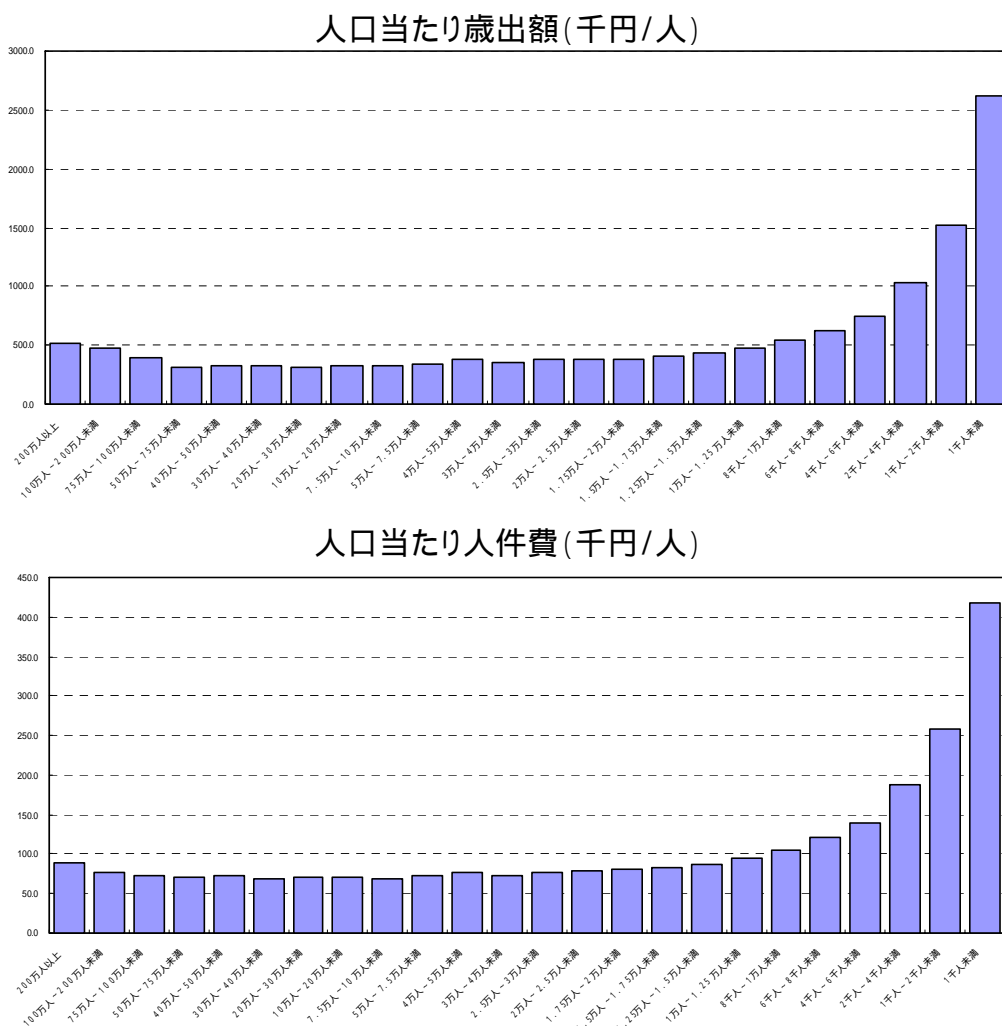
## 2. 平成の合併の問題点・課題の捉え方

### (1) 平成の合併の問題点・課題

一般に小規模な自治体は、過疎化が進み、地理的条件もあり、中規模以上の自治体に比べて高齢化が進んでいる。また、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る場合もある。その結果、道路交通基盤や住環境基盤など社会基盤整備が難しい地域が残されている場合もある。

行政運営の効率性をみると、小規模自治体では、住民1人あたりの財政支出や職員数等の指標が大きくなっている。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ある。同様に、人口1万人当たりの一般行政職員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ている。

図表 2-1-8 人口当たり歳出額と人件費



資料：2003年度市町村別決算状況調より日経研で作成

上図に示すように、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り、人口1万人当たりの一般行政職員は人口規模が小さくなるほど高い値となるなど、小規模自治体の行政の効率性が低いという問題がある。また、住民の生活圏の広域化に対応し、行政サービスも広域的に提供できる体制が求められている。こうした問題への対応として、合併により、行財政基盤を強化することで、行政組織の充実と合理化が必要だというのが、平成の合併の基本的な考え方である。

さらに、合併によって、少子高齢化の進展や行政ニーズが多様化といった現状に対応した行政サービスの実現を目指そうという考えも含まれている。

しかし、市町村合併は、こうした取り組みに着手できる条件の整備であって、合併しただけで、スムーズに目指す姿が実現できるとは限らない。そこに市町村合併の課題があると考えられる。

具体的には次のような問題点・課題である。

#### 行政コストの削減

##### ・人件費コストの削減

合併することによる議員や職員の削減ができるか

前述したように、議員の在任特例が厚く認められている。

また、市町村合併が行われた場合、新設合併の場合は全ての合併関係市町村、編入合併の場合は編入される合併関係市町村の法人格が消滅するため、これらの市町村に勤務していた一般職の職員は、当然いったんはその身分を失うことになるが、このような一般職の職員について合併に名を借りて職員が不当にその職を失うことがないように、合併市町村の一般職の職員として引き続き身分を保有するよう措置しなければならないとされている。また、合併後の職員の身分の取扱いについて、職員の所属していた合併関係市町村によって給与等について不公平な取扱いをしてはならないことが、市町村の合併の特例に関する法律で定められている。

議員については、在任特例が厚く認められており、また一般職の職員については地方公務員法の考え方からも当然ながら、身分が保障されている。こうした中で、実際に市町村合併した場合に、重複する人件費コストの削減が図れるのだろうか？

#### (参考)市町村の合併の特例に関する法律

##### 職員の身分取扱い

第9条 合併市町村は、その協議により、市町村の合併の際現にその職に在る合併関係市町村の一般職の職員が引き続き合併市町村の職員としての身分を保有するように措置しなければならない。

2 合併市町村は、職員の任免、給与その他の身分の取扱いに関しては、職員のすべてに通じて公平に処理しなければならない。

合併することによって、複数市町村で重複して行われていた行政事務は一体的に処理することが可能となり、業務量の削減が可能となる。さらに、事務の改善による効率化や、



官民の役割分担の見直しによるアウトソーシングによっても、業務量の削減は可能である。

しかし、合併後、こうした業務量の削減に向けた取り組みがなされなければ、職員の削減計画などが検討されたとしても、実際に職員の削減計画が具体化するかは疑問が残る。

また、単に行政コスト削減の必要性から職員の削減計画が断行された場合、行政サービスの質の低下が懸念される。

・その他の行政コストの削減ができるか

施設は増え、広範囲に分散することになる

複数市町村が合併することで、施設の重複があった場合に、施設をリストラしたり、あるいは他目的に使用することができるのだろうか。

権限拡大に対応した財源移譲が充分行われるのか

市町村の行政事務は、人口規模等によって、様々な許認可等の可能な範囲が異なっている。合併することで人口規模が大きくなり、様々な行政事務が移譲され、これに見合う財源移譲が充分でない場合には、合併後の基礎的自治体は、行政事務等が増える一方、そのための財政的な手当てがなく、かえって財政負担が増加する可能性があるのではないだろうか。

図表 2-1-9 市町村の人口規模等の違いによる行政事務等の概要  
 (可能となる行政事務及び各人口規模が目安となる行政事務等の条項)

	1～2万人	5万人以上 (市制施行)	10万人以上	20万人以上 (特例市)	30万人以上 (中核市、保健所設置市)	100万人以上 (政令指定都市、法定要件は50万人)
民生	<ul style="list-style-type: none"> <li>特別養護老人ホームの整備</li> <li>在宅介護支援センターの設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉事務所の設置</li> <li>生活保護の実施</li> <li>母子家庭、妊産婦等への相談・指導</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>身体障害者手帳の交付</li> <li>知的障害者に対する保護措置等</li> <li>母子相談員の設置</li> <li>養護老人ホームの設置認可・監督</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>児童相談所の設置</li> <li>児童自立支援施設の設置</li> <li>身体障害者更生相談所の設置</li> <li>知的障害者更正相談所の設置</li> </ul>
保健衛生					<ul style="list-style-type: none"> <li>飲食店営業の許可</li> <li>精神保健福祉相談員の設置</li> <li>結核に係る指定医療機関の指定等</li> <li>診療所の開設許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>精神障害者等への入院措置</li> <li>精神障害者保健福祉手帳の交付</li> </ul>
都市計画・建設	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築技師の設置(1万人以上)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>開発行為等に係る規制に関する事務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>開発審査会の設置</li> <li>市街化区域又は市街化調整区域の開発行為の許可</li> <li>都市計画施設又は市街地開発事業の区域内における建築の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>屋外広告物の条例による設置制限</li> <li>建築主事の設置(25万人以上)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画の決定</li> </ul>
土木						<ul style="list-style-type: none"> <li>指定区間以外の国道の管理</li> <li>県道の管理</li> </ul>
文教	<ul style="list-style-type: none"> <li>中学校の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>史跡・名勝・天然記念物の軽微な現状変更等の許可・取消・停止命令</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高等学校の設置</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>県費負担教職員の研修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>県費負担教職員の任免・給与の決定</li> <li>埋蔵文化財包蔵地域における土木工事届出受理、発掘調査指示</li> </ul>
環境保全		<ul style="list-style-type: none"> <li>環境政策部門の専任組織の設置(3万人程度)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般廃棄物処理(焼却)施設(100t/日規模)の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>騒音規制地域の指定等</li> <li>悪臭原因物排出規制地域の指定</li> <li>一般廃棄物処理(焼却)施設(300t/日規模、サーマルリサイクル)の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大気汚染の防止に関する事務</li> <li>ダイオキシン類による大気・水質等の環境汚染の状況の常時監視・公表等</li> </ul>	
その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>商店街振興組合等の設立許可等</li> <li>商工会議所の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防の体制整備</li> <li>女性施策部門の専任組織の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>計量法に基づく勧告・検査</li> <li>中央卸売市場の開設</li> <li>人事委員会の設置(15万人以上)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業所税の賦課</li> </ul>	

(注) 1. 市制施行については、合併特例法により 2004 年 3 月までの合併で、人口は 3 万人以上となっている。

2. 各人口規模区分に示された権限・事務は、その上位の人口規模でも実施される。

資料：総務省資料より日経研で作成

効率的でニーズに対応した住民サービスの実施

・住民ニーズに対応した、住民サービスが実施されるか

行政区域が広域化することによって、住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供ができにくくなるという懸念はないか

関係市町村間の行政サービス水準や住民負担の格差があり、合併による調整が難しいことがあるのではないか

市街地部、山間部など市内の地域格差が広がるなかで、ニーズに対応した効率的な行政サービスを実施するための具体的な方策があるか

・行政サービスを実施するための財政負担に耐え得るか

合併に伴い、新しい行財政需要が生ずることや一定期間経過後には交付税が減少すること等による地方財政への不安があるのではないか

合併後の10年（様々な特例措置がある期間、また行政職員数の適正化段階である期間、つまり財政的にも人材的にも余裕がある期間）をどう活用し、特例措置が終わる11年度の縮小した財政に備えようと考えているか。

行政コストの削減と効率的な行政サービスの2点について、合併との関係を考えてみると、単に合併しただけでは、行政コストの削減になるわけでも、あるいは効率的な行政サービスが実施されるわけでもなく、合併を契機として行政改革を行い、広域化した行政区域での新しい行政サービスのあり方を構築していくことが必要と考えられる。

これらの課題に対して想定できる対応策としては、次のようなことが考えられる。

合併によって、行政コストの削減を図るためには、

・適切な行政職員の配置

削減した行政職員に合致した業務量の配分

・財政改革のための行政コストの削減

この10年（しかない）の手厚い支援等の措置のある財政状況を今後のためにどう使うか、あるいは借金をどうするか

・議会のスリム化（議員定数の減少）

議員定数をスリム化する一方、各地域の住民の声を汲み上げる工夫をする

・地域で計画している様々な事業の見直し

合併特例債の使い方、地域整備の仕方

・民営化、民間委託、PFI等による民間活力の活用

地域の企業やNPO等の育成、レベルアップの必要性

といった行政コスト削減策を適切に実施していくことが必要である。

また、広域になった基礎的自治体において少子高齢化を前提とした行政サービス水準を確保するためには

- ・行政サービスの地域格差の解消、よりきめ細かなサービスの実現  
あるいは、地域に相応しい制度（一市多制度の導入の検討）
- ・重複等、過剰施設の用途転換、民間利用など維持管理コストの低減
- ・広域化した市域で地域住民の活動を支え、地域の声を汲み上げるために支所への人員配置やまちづくりのための職員の配置など、新しい基礎的自治体の姿に合致した行政サービスを実現するための適切な行政職員の配置、専門職員の育成や民間活力の活用
- ・地域住民のニーズを適確に把握するとともに、地域の自治力を高め、地域で解決できることは地域で解決する力の育成 などである。

市町村合併には、具体的にこのような問題があると考えられる。

第3章のケーススタディにおいては、全国及び中国地方の、こうした問題に対する取り組みについて紹介し、成功の要因や課題等について、整理する。

### 第3章 ケーススタディ 先進的自治体の取り組み事例

本章では、中国地方あるいは全国において、市町村合併後の課題に取り組み、成功している先進的自治体のケーススタディを行い、成功のポイント、あるいは取り組み上の工夫など、詳細に取り組み内容を整理する。

#### 1. 取りあげるケースについて

中国地方及び全国において、自治体の行政改革と市町村合併問題という課題に取り組んでいる事例をピックアップした。

##### (1) 中国地方

中国地方のケーススタディでは、次の自治体を取り上げることとした。

A市（山口県）：平成の大合併における山口県の第一号。議員報酬問題で議会の解散などの問題を乗り越え、合併3年目に新たな総合計画を策定し、自立に向けた各種取り組みが行われている例。

B市（広島県）：改革派市長のリーダーシップの下、広島県からの権限移譲を積極的に受け入れ住民サービスの充実を図りながら、官民の役割分担などによる行政効率化を推進し、中山間地域の拠点都市としての役割を果たしながら、自立性を高めようとしている例。

##### (2) 全国

全国のケーススタディでは、次の自治体を取り上げることとした。

C市（群馬県）：2005年3月28日、1市3町で新設合併。ISOの活用等による品質管理マネジメントの活用などが特徴

D市（新潟県）：2005年1月1日、6町7村がD市に編入合併。D市の強いリーダーシップが発揮されている例

E市（愛知県）：小規模自治体が合併を選択せず独自に行政改革を行っている例

F市（岐阜県）：2005年2月1日に2町7村がF市に編入合併。過疎地での広域合併の例

G市（岐阜県）：2004年2月1日に2町2村が新設合併。過疎地での市なしで小規模市となった合併の例

H市（静岡県）：2005年4月1日に1市3町1村が新設合併。旧郡での合併で非常にスムーズに合意したため、具体的な議論は合併後に残されている合併の例

I市（宮崎県）：2006年1月1日に1市3町が編入合併。合併メンバーについて紆余曲折があったため、議員の在任特例、地域自治区など多くの制度を適用している合併の例

## 2. ケーススタディ 中国地方

### (1) A市

#### <基本データ>

合併の期日	2003年4月21日
合併の方式	新設合併
合併市町村	2市2町
合併後の人口	152,372人
合併後の面積	656.09k m <sup>2</sup>
議員定数	34人

#### <合併市町村の合併直前の状況>

A市	市町村名	人口(人)	面積(k m <sup>2</sup> )	議員数(人)	高齢化率(%)
	a市	104,514	339.87	28	20.7
	b市	32,923	64.26	22	19.5
	c町	16,626	70.50	18	22.0
	d町	4,543	181.46	14	35.5
合計		158,609	656.09	82	21.0

(注) 1. 人口、面積は2003年1月現在

2. 高齢化率は2002年10月1日現在

3. 議員数は条例定数

資料：A市ホームページ、合併協議会ホームページ、山口県市町村年齢別推計人口

< 合併市町村の財政状況 > ( 合併直近の 2002 年度決算 )

A 市	市町村名	歳入合計 ( 千円 )	うち地方税 ( 千円 ) ( % )	うち地方交付税 ( 千円 ) ( % )	財政力指数
	a 市	38,027,913	17,191,272 ( 45.2 )	3,638,794 ( 9.6 )	0.83
	b 市	14,870,866	7,061,284 ( 47.5 )	886,997 ( 6.0 )	0.92
	c 町	5,708,974	1,259,708 ( 22.1 )	2,294,692 ( 40.2 )	0.38
	d 町	4,312,435	340,030 ( 7.9 )	1,744,573 ( 40.5 )	0.19
合計		62,920,188	25,852,294 ( 41.1 )	8,565,056 ( 13.6 )	

資料：財団法人地方財務協会「市町村別決算状況調」

< 合併市町村の特徴 >

- ・工業整備特別地域に指定され、石油コンビナートとして発展した a 市、b 市は、地方税収入が大きく、他地域と比較すると財政的に余裕があった。
- ・c 町、d 町は財政的には逼迫しており、合併は避けて通れない状況にあった。
- ・山口県 A 地域では、以前から民間主導による中核市移行を目指した周辺 4 市 4 町での合併を模索する取り組みがあった。こうした動きを受け、早い段階から市町村合併に向けた協議が進められてきたが、最終的に 2 市 2 町での合併に止まった。

< 合併の特徴 >

- ・平成の大合併では、中国地方最初の新設合併であり、山口県第 1 号の合併でもあるなど、先行的な取り組みであったため、山口県、国などから多面的な支援を得ることができた。
- ・合併時、議員の在任特例により巨大議会が誕生したが、議員報酬の統一による引き上げ問題に端を発し、市民グループによる議会解散請求、議会解散請求に基づく住民投票による議会解散が生じた。こうした動向は、他地域の合併協議における議会議員の処遇に関して大きな影響を与えることとなった。

< 合併後の現状 >

- ・合併後約 3 年が経過し、2005 年度に新しい総合計画を策定し、合併後の新たな将来像実現に向けて具体的な取り組みが進められている。
- ・また、指定管理者制度の活用、外部委託推進ガイドライン、行政評価システムの導入など、行政運営の効率化に向けた取り組みも積極的に進められている。

## < A市の市町村合併のポイント >

### 合併後の市役所組織の再編

A市の市役所組織は、合併当初、管理部門のみを本庁に集約し、それ以外の部分は各総合支所に残していた。そして、3年目の2005年度に組織を大幅に見直し、本庁と総合支所で同様の業務があるものについては本庁に機能を集約し、まちづくり総合計画の推進を図るための組織体制を整備した。

組織体制については、合併協議時、合併後1年間は従来の旧市町の仕事のやり方をあまり変えず、2年目以降、組織を見直し、新たな体制で新市行政を推進すると取り決められていた。しかし、1年目の議会解散の問題や、異なる組織文化の融合などに時間がかかったことで、合併後2年間は組織体制を維持することとなった。

こうした状況において、A市では、合併後2年目に、本庁と各総合支所間で、20%の職員を人事交流として異動させた。これにより、元本庁勤務の職員は総合支所の仕事の幅広さを体験し、元総合支所勤務職員は本庁の専門性の高い仕事を担うことで、スキルアップに向けた意欲が高まるなど、職員の意識改革が進んだ。

このように、段階的なプロセスを経ることにより、予定よりも時間はかかったものの、A市としての新たな組織文化の形成を図り、一体感のある組織として、新市のまちづくりに取り組む体制を整備している。

なお、合併当初は様々な面で、旧4市町の手法が入り乱れ、調整・集約が難しい時期はあったが、予算編成や日々の業務を積み重ねることにより、それぞれの旧組織が持つ手法の良いところを吸収しながら、新市の規模に適した統一的な手法を生み出すことにより、スムーズな行政運営が可能なA市としての組織が形成されていった。

### 地域審議会の活用によるまちづくり総合計画の策定

A市では、合併後も地域住民の意見を施策に反映させ、きめ細かな行政サービスの提供を図るため、地域審議会を設置している。

この地域審議会は、市長の諮問により、新市建設計画の変更、進捗状況、新市の基本構想を検討し、市長に答申する役割を担っている。A市では、当初は市に対する各種要望・苦情を述べる場になるような場面もあったが、まちづくり総合計画の策定段階においては、市から示される案に対し、それぞれの地域住民のアイディア、要望を出すことで機能した。こうした地域審議会の活用により、まちづくり総合計画は約100人の住民の参画によって策定されたことになった。

なお、A市においては、地域審議会の役割が、新市建設計画に関連するものであり、この計画が10年間を目標にしているため、合併後10年間は設置する考えである。合併後10年を経過した場合は、旧市町単位の枠組みが残り続けることは、A市としての一体性に対する弊害の発生も考えられるため、新たな形態での住民との意見反映を図る方式を検討し



ていきたいという考えである。

#### 財政の健全化に向けた取り組み

A市は、財政的に逼迫しているという状況ではなかった旧a市、旧b市が含まれており、合併を実施したこともあり、基本的には財政面では他地域と比較して余裕がある状況だと考えられる。

しかし、三位一体改革により、合併による財政的な効果は減少しているのが現実である。

そのため、将来的な財政健全化も見越し、職員数の削減や官業の民間開放による効率化などによる財政面での各種の取り組みが行われている。

##### a．議員数の減少

当初は在任特例による78人の議員に対し、議員報酬を支払う必要があったが、合併1年目の議会解散により、議員数を34人とし、再出発したこともあり、当初予定されていた議員報酬総額から2億3,500万円の削減効果があった。

##### b．職員数の削減

合併協議の段階で、財政見通しを試算するのに、A市では合併後10年で500人の退職者が出るのが予測された。この退職者に対し、補充を2分の1に抑えることで、10年間で250名の削減することとした。

しかし、三位一体改革による財政的な逼迫などもあり、2005年度から職員数の削減計画を前倒しで達成することとなった。これにより、合併から2005年度末までに約130人が減少している。給与・共済費の負担が1人当たり980万円程度で試算すると約12億7,000万円の削減効果があったことになる。

なお、この職員の削減に対し、臨時職員などの雇用は増加しておらず、多くが合併の効果である業務の統合・効率化によって吸収されている。

##### c．指定管理者制度の導入

A市では、2005年度から指定管理者制度を導入しており、97施設で実施している。このうち、地域密着型の施設（集会所など）は非公募とし、地域住民で構成されるコミュニティ団体を指定管理者にしている。その他の施設については、公募形式を採用している。公募形式で指定管理者を募集した事業で、民間事業者が指定管理者となったのは斎場と市営駐車場の管理・運営の2件のみであった。

この指定管理者制度を導入することによる効果について、A市では、2年間で5,400万円の削減効果があると試算しており、民間事業者が入った駐車場の管理でみると、2年間で1,500万円程度の削減効果が見込まれる。

A市の場合、合併などの取り組みの中で、指定管理者制度への対応は少し遅れたという認識はあるものの、積極的な導入を進めている。今回の公募では、市からの情報提供が十

分でなかった点、民間企業の意識が十分醸成されていなかった点などにより、ほとんどが市の外郭団体など、従来、管理・運営を委託していた団体が指定管理者となっている。

A市では、指定管理者制度の選定において、各評価項目を掛け合わせる方式を採用しており、これにより、1項目でも欠格するものがあれば指定管理者になれない制度となっている。

今後の対応としては、全国的に指定管理者制度が認知され、民間企業の参入が増加することが想定されるため、さらに効率化を図ることができると考えている。今回の場合は、市の外郭団体などこれまで管理・運営を受託していた団体が引き続き指定管理者となっているが、次回の選定時には、民間企業の参入が増加することが予想されるため、各団体には、今回の指定期間内にコスト削減などの検討を進めるべきだと伝えている。

なお、指定管理者の公募方式については、地元事業者の育成や地域の雇用の確保などの観点から、全国公募ではなく、市内事業者限定の公募にするのかは判断の分かれるところである。地域経済の活性化の視点を踏まえながら、それぞれの施設の特性も合わせて評価し、公募方式もさらに検討していく方針である。

#### d．行政評価システムの導入

A市では、厳しい財政状況が続く中、まちづくり総合計画に掲げた事業の着実な進捗を図るため、行政評価システムを導入している。これは、「コスト意識や経営感覚を取り入れた行政運営の確立」するための手法として取り入れられた。

A市では、全事務事業約1,400事業について、評価シートを作成し、その事業の必要性、有効性、達成度、効率性の視点から評価し、総合評価を行っている。

A市としての特徴は、行政評価の結果を総合計画との連動や予算との連動させるように工夫されており、予算査定シートと同じフォーマットとし、評価結果を予算編成に反映できるようになっている。

この行政評価システムの導入を受け、2005年度に初の評価が実施されたが、必要性の評価などで、事務事業の公的関与の必要性評価で、民営化を検討するなどの方針が示された事業（ごみ収集、保育園、給食など）も出ており、業務の廃止、民営化などによる財政的な効率化にもつながる可能性を秘めている。

#### 積極的な情報化投資

A市における合併のメリットとして指摘されたものに、市内の情報ネットワークの構築がある。合併以前は、各市町ともに情報化は遅れていた面があったが、合併に際し、市内の情報ネットワーク、各種情報化に関連するシステムを導入した。この中で、電子決済のシステムを導入したことで、合併当初は総合支所で決裁をとろうとすると1日仕事になっていたものが、移動などの負担が軽減され、行政事務を大きく効率化させた。

また、A市では総務省の新世代地域ケーブルテレビ施設整備事業を活用し、CATV網

を全市で整備し、行政番組は議会中継を行っている。これにより、市政や議会の状況を広く市民に伝えることができるようになった点も、合併のメリットとされている。

#### < 今後の課題 >

##### まちづくり総合計画の具体化

新しいまちづくり総合計画は、合併時に作成された新市建設計画をベースとし、記載された事業すべてを内包する形で策定された。新市建設計画には、夢に近い内容も含まれており、それらをどこまで実現化していくかが課題になっている。

まちづくり総合計画で示されたそれぞれの事業について、実現化していくために、A市では企画部門と財政部門が連携し、計画策定を進め、財政的な制約を考慮に入れながら、実施計画において優先順位付けを行い、段階的に実現化を図っている。

事業実施に関しては、中心市街地の整備と周辺地域の機能強化につながる投資バランスさせながら両輪として進めているほか、事業間の調整では、まちづくり総合計画のキーワードとなっている「ひとづくり」に関連するものを優先的に実施することとしている。

##### まちづくりにおける住民の参画と協働のあり方

A市においては、合併後、旧市町単位で地域審議会を設置し、新市建設計画にかかる各種事業などを検討しており、上述したように、まちづくり総合計画の策定において、有効に機能した。この地域審議会について、A市では、新市建設計画の計画期間以後は旧市町単位の組織を解消し、A市全体で市民とまちづくりを連携して進めていく組織を構築していきたいと考えている。

しかし、A市では、住民のまちづくりへの参画や官民の協働を進めていく上での組織のあり方について、民意を市政に反映させるための役割を担っている市議会との関係、役割分担が不明確になる可能性があることを認識している

そうした問題意識を踏まえながら、今後、住民が直接的にまちづくりに参画できる組織の機能と、市民の意思を間接的に市政に反映している市議会の担う機能の棲み分け、行政と住民組織との協働のあり方について、今後、検討を進めることが必要と考えられる

( 2 ) B 市

< 基本データ >

合併の期日	2004年4月1日
合併の方式	新設合併
合併市町村	1市4町3村
合併後の人口	59,296人
合併後の面積	778.19k m <sup>2</sup>
議員定数	38人

< 合併市町村の合併直前の状況 >

新B市	市町村名	人口(人)	面積(k m <sup>2</sup> )	議員数(人)	高齢化率(%)
	B市	39,115	251.55	20	24.5
	a村	3,220	85.87	10	36.7
	b村	1,955	82.71	12	32.5
	c村	2,035	92.25	10	45.0
	d町	2,011	84.07	12	37.1
	e町	5,101	43.68	10	30.1
	f町	3,929	72.89	12	39.7
	g町	3,798	65.17	12	41.0
合計		61,164	778.19	98	29.1

(注) 1. 人口、面積、高齢化率は2004年3月末現在

2. 議員数は条例定数

資料：B市ホームページ、合併協議会ホームページ、財団法人国土地理協会「住民基本台帳人口要覧」

< 合併市町村の財政状況 > ( 合併直近の2002年度決算 )

新B市	市町村名	歳入合計 (千円)	うち地方税 (千円)(%)	うち地方交付税 (千円)(%)	財政力指数
	B市	17,268,224	4,800,787 (27.8)	5,227,212 (30.3)	0.50
	a村	2,452,734	138,956 (5.7)	999,222 (40.7)	0.13
	b村	2,260,764	151,874 (6.7)	899,008 (39.8)	0.16
	c村	3,368,300	319,377 (9.5)	973,613 (28.9)	0.26
	d町	4,697,977	377,915 (8.0)	1,589,607 (33.8)	0.23
	e町	3,661,379	342,095 (9.3)	1,346,084 (36.8)	0.22
	f町	3,364,620	261,260 (7.8)	1,429,939 (42.5)	0.18
	g町	3,622,136	186,792 (5.2)	1,315,951 (36.3)	0.15
合計		40,696,134	6,579,056 (16.2)	13,780,636 (33.9)	

資料：財団法人地方財務協会「市町村別決算状況調」

#### < 合併市町村の特徴 >

- ・ 中国地方の交通の要衝として、地域の拠点都市である旧 B 市は、財政的には周辺市町村と比較して、若干良好ではあるが、将来的に安定的な状況ではなかった。また地域の拠点都市としての機能強化を図っていく上で、合併により、財政的な優遇措置を早期に活用し基盤強化につなげるという考え方があった。
- ・ 旧 B 市以外の町村は、交付税に依存しており、2000 年度をピークに交付税が減少していく中で、現状のままでは財政的にやっていけないという認識があり、合併の必要性を感じていた。
- ・ なお、広島県が示した合併パターンでは、旧 B 市に旧郡 3 町 3 村の枠組みであったが、隣接郡 3 町が将来的な再合併の必要性、歴史的・地理的条件、各種事務組合などのつながり等を考慮し、3 町での合併を断念したため、地理的な条件などから g 町が旧 B 市・旧郡の合併に加わり、1 市 4 町 3 村での合併となった。

#### < 合併の特徴 >

- ・ 中国地方の東西、南北の交通の要衝として、また広島県北部の拠点都市としての機能を担っていくため、財政的にも持続可能な体制を整備することを目指した合併となっている。
- ・ 合併当初より、財政的な効率性を重視し、意思決定機能・管理機能をすべて本庁に集中化させ、支所は窓口業務に特化させた。他地域の合併では総合支所方式により、合併当初は旧町村に予算や企画機能などを残し、将来的に統合する方式が多い中で、最初から支所機能を絞った点は特徴的である。
- ・ 合併後、地方分権から地方主権を目指し、住民サービスはより身近なところで提供されることがベストと考え、広島県からの権限移譲を積極的に受け入れる体制を構築している。また、同じ考えに基づき、住民に身近な施設等の管理を地域住民に任せるなど、市民と行政の新たな関係の構築も進めている。
- ・ 合併に伴う合併特例債の活用については、美術館や屋内テニスコートなどの大規模なプロジェクト以外は、学校施設の耐震化、斎場、下水浄化施設、ゴミ処理場など今後必ず整備が必要なものを中心として起債発行限度額いっぱいまで活用する予定である。ただし、償還期間を 10 年に設定し、早く借りて早く返すというスタンスで、必要な施設整備を早急に進めていく予定である。
- ・ なお、合併特例債の償還については、今後の交付税の減額や合併による財政的な優遇措置期間なども考慮に入れて計画しており、財政面での持続可能性についても十分検討している。

#### < 合併後の現状 >

- ・ 合併後の職員数の削減に向け、合併前から 45 歳以上での優遇措置を設けた早期退職の

募集などを行ったが、これで予想以上の退職者が発生し、2004年度末には100名余りが退職した。優遇措置などは他の合併市町と同程度であったが、結果的には他市町以上の退職者が発生し、大幅な人件費の削減につながった。

- ・職員数の減少による人件費は削減されたが、その効果は三位一体改革による交付税・補助金の削減により相殺されてしまった。
- ・合併後、本庁に機能を集中させたが、当初は本庁と支所の役割分担が明確でなく、内部的には混乱が生じた。ただし、市民からの苦情は多くはなかった。
- ・広島県からの権限移譲は、142の事務の移譲を進めており、すでに2006年度当初で95事業が移譲される予定であり、職員の研修などを行いながら、権限移譲による市民サービスの改善につながるよう取り組まれており、これまでの移譲において、住民からの苦情などは発生していない。
- ・2005年度には、総合計画の策定を進め、数多くの市民との意見交換を踏まえながら、ソフト面を重視した計画としてとりまとめた。

#### < B市の合併のポイント >

##### 権限移譲による住民に身近なサービスの充実

B市では、基礎的自治体としての権限の拡大を進め、地方主権の地域を確立するため、積極的に県からの権限移譲を進めており、全体で142の事務が移譲されることとなっており、2005年度に77の事務が移譲され、2006年度当初に18追加されて95事業が移譲されることとなっている。移譲されるものの中には、パスポートの発行手続など、基礎的自治体で全国初となるなどの取り組みもあり、全国的に注目されている。

権限移譲に当たっては、専門性の高い業務もあり、受け入れる前に職員を研修させるなど、住民に迷惑のかからないように準備をしており、権限移譲により住民から苦情が出るという事は無かった。

一方、権限移譲により業務が増加する市としては、部署によっては多少の混乱もあったようだが、職員数が削減される中で、職員もプレッシャーを感じながらも、何とか対応している。

なお、権限移譲に対し、財政面では、当初の予算編成では、道路の維持管理に関する予算以外は、自前で対応できるように予算化しており、財源移譲が無くても対応できるようにしてある。ただし、多くの場合は広島県から権限移譲に伴う財源移譲も一定程度行われており、財源移譲されたものについては、補正予算で取り入れている。

##### 市長のリーダーシップ

B市長は、旧B市長時代から水道事業の民間企業への委託などを行うなど、改革派首長として有名であり、合併後の市長選においても、マニフェストを掲げ、市民から支持され

て当選しており、その改革に向けての意識が各職員の意識改革につながり、B市全体の公的サービスの効率的な提供を実現しているなど、大きなリーダーシップを発揮している。

それぞれの政策については、先進的なものが多いが、従来のやり方すべてを否定して取り組むタイプではなく、過去の歴史を踏まえながら大胆な改革が必要なものと、段階的に目標を定めて変えていく必要なものを分けて変えていくという手法がとられている。

大胆に改革する部分については、副市長制や乳幼児医療の無料化、保育園の第3子以降の無料化など、他地域に先駆けて独自の政策を進めているが、こうした取り組みが、国が後追いで制度化していくような流れがあり、常に一步先の取り組みを家っていけるということは、地域としての優位性の確保につながっている。

政策実現に向けては、市民の参画も重視しており、総合計画策定では子どもだけの会議や市民だけの会議を設定するなど、市民の生の声を取り入れているほか、タウンミーティングや地域懇談会での市民との直接の対話も数多く設定している。

#### 職員数の削減と業務量の拡大への対応

B市では、合併前から定数管理が徹底されており、旧B市では以前より人員削減を行ってきた。合併が決まった後は、全市町村で2003年度の新規採用を凍結し、退職者負補充により30名程度が減少している。さらに、2003年度末の早期退職により100名余りが削減されている。

一方で、必要なサービスについては、人員を増強するという方針もあり、広島県北部の拠点都市として、周辺地域も含めた公的なサービスの提供も視野に入れ、事務組合で運営されていた病院を公立病院とするなど、必要なサービス提供に関する部分は増強するという方法もとっている。

また、官民との役割分担を進めることで、指定管理者制度を活用し、従来、行政職員が担っていた業務を民間企業や住民団体に任せることで職員の業務量の削減も図られている。

広島県からの権限移譲による業務の拡大については、人員削減が進む中、各部署での対応は混乱があったが、業務の集中化により生じた余剰人員や官民の役割分担の見直しにより生じた業務量の縮小などの部分、さらには職員の意識改革などにより対応しており、実際には、市民に対し不便が生じるような状況には陥っていない。

今後の職員数の定員管理については、退職者に対し3分の1補充で削減を進めながら、市長が目標としている人口100人に対し職員数1人の達成を目指している。

#### 指定管理者制度の活用

B市では、旧B市の時代に浄水場の維持管理について民間委託を全国の基礎的自治体で初めて取り組むなど、官民の役割分担に積極的に取り組んでおり、指定管理者制度についても積極的に取り組んでいる。

現在では、約240事業が指定管理者制度の対象となっているが、69施設が公募となって

いる。この公募施設においては、従来の施設管理者がそのまま指定管理者になったところもあるが、民間企業の参入もあり、びんご運動公園では、指定管理者にスポーツ用品のミズノがなるなど、変化も起こっており、公募施設での削減効果も 6,000 万円程度出ている。

一方、地元密着型の施設については非公募として、住民自治組織を指定管理者になってもらっており、行政が担っていた各種の事務や維持管理に関する費用の支払いなどの業務が大幅に削減され、行政内部での効率化が進んでいるほか、簡易な修繕などを住民に任せることにより、行政による修繕では高コストになりがちだったところが、大幅に削減されるなどの効果が出ている。

#### 行政評価システムの活用

B市では、「The 行政チェック」という行政評価システムを 2004 年度から導入しており、全事務事業を対象に、各事務事業担当者による 1 次評価を副市長・部長による内部チェック会議により 2 次評価を行っている。こうした内部的な 2 段階での評価に加え、行政チェック市民会議を組織し、会議メンバーが選んだ事業について外部評価を行っている。

このように、内部評価に止まらず、一部事務事業とはいえ、外部評価を受けることにより、職員の意識改革が進んでおり、今までやっていたから継続的にやっていくという旧来の意識から、その事業が本当に必要なのか、ということを実日頃から意識するようになっている。こうした制度の導入により、それぞれの事業の改善、廃止などにつながりコスト削減にもつながっている。

#### 住民自治と行政の関係

B市では旧町村単位と、旧 B 市の公民館単位の合計 19 地区に住民自治組織を設置し、市民と行政の役割分担を進めつつ、まちづくりを進めている。

住民自治組織の活動には、旧市町村の違いによりかなりの温度差があり、行政による支援の方法もばらばらであった。合併を機に、各地域に住民自治組織を設立し、まちづくりを住民に任せるということで、公民館をコミュニティセンターと改称し、住民自治組織を指定管理者に指定し運営に当たってもらっている。この地域自治組織には、指定管理者としての管理業務への委託料のほか、人口割りなどの補助金や個別事業への追加的補助金を出すなど、住民主導のまちづくりを進めようとしている。

また、行政の各地の支所を地域の自治活動拠点とし、まちづくりのサポートセンター的機能を担うように考えており、その機能強化として、2006 年度から合併により本庁に集中化していた事業を各支所に任せたり、支所に予算を配分したいりするような部分も出てきている。

こうした住民自治組織と支所の連携により、地域のビジョン策定も進めている。

(なお、B市では、合併時、旧町村役場の役割について、総合支所方式ではなく窓口機能に絞り込んだ支所としてスタートさせている。これは、総合支所方式では、合併による効



率化が図れず、合併から数年後に総合支所の機能を縮小するのにも問題が生じるなどの見通しがあったからである。そのため、B市では、住民サービスに多少の不便さが出たとしても、合併当初から権限を本庁に集中化させ、効率的な組織運営を行うこととし、機能を絞り込んだ支所方式を採用した。)

#### < 今後の課題 >

##### 三位一体改革の行方

B市では、財政計画の中で、今後の交付税の減額は予想しており、合併による優遇措置が終わった後の財政の健全運営に向けても、持続可能な状態にするよう、様々なコスト削減努力を進めている。

こうした取り組みは、権限移譲を受けながら、住民サービスの充実を図りながら進められており、低コストでよりよいサービスを提供するという、基礎的自治体の今後のあるべき姿を示唆するものとなっている。

しかし、こうした取り組みも、三位一体改革による交付税・補助金の削減がさらに加速した場合には、財政運営上、かなり厳しい状況になると考えられる。今後、交付税・補助金の減額が進んだ場合、事業実施においてさらなる選択と集中が必要となってくるため、新市建設計画に示される各地域の活性化につながるハード整備に影響が出てくるものと考えられる。

##### 指定管理者制度の実施段階における各種問題

指定管理者制度を導入し、実施する段階になって各種の問題が生じている。

1つには、住民自治組織を指定管理者にした場合の消費税の発生がある。B市では、住民に身近な施設は19ある地域自治組織などを指定管理者としているが、複数施設の指定管理者となった団体の中には、委託料の総額が1,000万円を超えるところが出ており、その団体に対して消費税が課税されることがわかった。消費税の課税の問題は委託料を決定する段階では認識されていなかったため、この消費税分についての扱いが問題となっている。

また、個別施設の修繕に関する範囲や、民間事業者が指定管理者になった施設における備品の将来的な購入など、実際の運営が開始されてから発覚する問題も多くあった。

こうした問題については、制度がスタートしたばかりの今回の期間にはある程度整理がつく問題と考えられるが、今後、指定管理者制度を導入する基礎的自治体においては、こうした先行事例における問題を認識し、事前の対応を進めることが求められる。

### 3. ケーススタディ 全国

#### (1) C市

##### <基本データ>

合併の期日	2005年3月28日
合併の方式	新設合併
合併市町村	1市3町
合併後の人口	21万人
合併後の面積	176.49k m <sup>2</sup>
議員定数	73人(在任特例)

##### <合併市町村の合併直前の状況>

新C市	市町村名	人口(人)	面積(k m <sup>2</sup> )	議員数(人)	高齢化率(%)
	C市	152,576	97.96	27	15.72
	a町	14,422	19.34	16	22.08
	b町	30,512	38.22	16	17.39
	c町	19,793	20.97	14	15.70
合計		217,303	176.49	73	

資料：(人口)2005年2月末住民基本台帳人口 (高齢化率)2005年4月1日現在

##### <合併市町村の財政状況>(2004年度決算)

新C市	市町村名	歳入合計 (千円)	うち地方税 (千円)(%)	うち地方交付税 (千円)(%)	財政力指数
	C市	47,340,893	22,751,216 (48.1)	977,807 (2.1)	0.95
	a町	5,204,149	1,898,608 (36.5)	745,126 (14.3)	0.68
	b町	10,126,121	4,773,766 (47.1)	754,812 (7.5)	0.85
	c町	7,227,803	2,081,960 (28.8)	772,319 (10.7)	0.69
合計		69,898,966	31,505,550 (45.1)	3,250,064 (4.6)	

資料：財団法人地方財務協会「市町村決算状況調」

##### <合併市町村の特徴>

- ・合併した1市3町とも合併しなければ財政的に破綻するという危機的状況ではなく、財政力指数も0.68以上である(上表参照)。1市3町とも工業出荷額も大きく、比較的豊かな財政状況にある。

図表 3-2-1 2002 年製造品出荷額等

(百万円)

群馬県	7,229,167
C市	1,267,508
a町	152,642
b町	217,607
c町	56,539
4市町計	1,694,296

- ・ C市が圧倒的な人口、歳入シェアを占めている中での新設合併で、新市庁舎も旧C市庁、新市長は旧C市の市長が選出されたことから、新C市の行政方針は基本的に旧C市の行政改革の方針が受け継がれることになると想定されている。

< 合併の特徴 >

- ・ 中心となる旧C市は、市長を中心として職員数の削減、ISOを活用した市民サービスの質の向上、情報公開を市民参加に結びつける工夫、市民やNPOの活用など、様々な行政改革に取り組んできた市である。この旧C市を中心として、財政的に比較的豊かな3町が合併し、より高い住民サービスを目指す「攻めの合併」として、財源をより有効に使い、効率的で高い行政サービスを目指すものと考えられる。

< 合併後の現状 >

- ・ 2005年3月末に合併した後、1年弱の時点においては合併の効果が出ている段階ではなく、合併の効果を出すために合併した市町の体制を調整しながら整え、新市の方針を打ち出している段階である。
- ・ 新C市の施策6項目のうち「行財政の推進」が1項目として取り上げられている。

「行財政の推進：市民満足を目指す参加型のまちづくり」

近年の地方自治体は、高度成長時代とは異なった厳しい時代を迎えています。

行政は、市民が求めているものは何か、必要なものは何かを問いつづけることが必要です。市民ニーズの客観的な把握指標のための行政評価やNPO活動による協働の行政運営、さらに、的確な市民への情報提供など、高機能・高効率な行政運営で一層の市民満足度の向上を目指します。

高度な行政サービスを提供するまちづくり

市民自治、市民参加による協働のまちづくり

市民に身近で効率的な行政運営を目指すまちづくり

- ・ 新C市では、各市町の計画をも取り入れながら、旧C市で行われてきた行財政改革の方針も受け継いで、行財政改革を推進していくことになるが、現状では旧C市のレベルま

でも至っておらず、調整段階にあると見受けられる。

## 参考

### C市 新市建設計画の概要より

#### ・新市の施策

- 1．教育文化の向上：質の高い教育と伝統・文化を継承するまちづくり
- 2．福祉健康の増進：健康で安心して暮らせるまちづくり
- 3．生活環境の整備：市民が快適に暮らせるまちづくり
- 4．産業経済の振興：高品質のモノづくりと新たな産業が育つまちづくり
- 5．都市基盤の整備：個性豊かな地域の拠点づくりと調和のとれたまちづくり
- 6．行財政の推進：市民満足を追求する参加型のまちづくり

#### <合併後の課題>

##### 行政サービスレベルの統一

旧C市では、NPO等の活用によって、土日市役所の開庁、図書館は365日開館、児童館は元旦を除く364日開館、というように、行政サービスレベルが非常に高いことが特徴であった。合併後、旧町部においては、土日休みの支庁や月曜休館の施設も多く、旧C市レベルの行政サービスを実施できないでいるのが現状である。

この点については、行政サービスレベルを下げることで統一するのではなく、市民ボランティアやNPOを活用して新C市全域で、旧C市レベルの、あるいはより以上の行政サービスを提供することが求められている。

##### 職員の意識の改革

合併によってこれまで全く異なるそれぞれの風土で業務を行ってきた行政職員が新C市職員となった。特に、旧C市の住民サービスに対する基本的な方針を受け継いだ新市の方針に、旧町の職員の戸惑いがあることも事実である。

例えば、市の施設の開館日を増やす、様々な住民サービスの質をアップさせるなど、それらの工夫の根底にあるのは行政職員1人1人の行政サービスに対する考え方であり、それが住民サービスの分野や方法の違いに繋がっていると考えられる。

新C市として、行財政改革を推進していくためには、新市の行政職員1人1人の意識改革が求められる。

新C市では、職員の意識改革のための2つの手法を計画している。

1つは、新市における機構改革と、それに伴う、新市において総合支所として残されている旧町の庁舎に勤務する旧町職員と新市庁（旧C市庁が使われ多くは旧C市職員）間の

人材のシャッフルである。高いレベルの行政サービスを実施してきた新市職員と旧町職員が新市の新機構の中で行政施策を実施することで、意識改革を図ろうとするものである。

2つめは、旧C市でも活用していたISO9001の品質管理マネジメントシステムの活用である。旧C市で行ってきた品質管理をベースにして職員数を削減しながら市民サービスを拡大するというアプローチを、10年間で400人（現状約1,900人弱中）の削減計画を持つ新C市でも行おうとするものである。

#### 行政の機動力

新C市が誕生し、初の予算編成となる18年度予算であるが、18年度には従来の職員数及び在任特例による議員数を引き継いでおり、また各市町のこれまでの総合計画を踏まえた新市の計画策定の段階でもあり、合併前後の大きな変化は見受けられない。

しかし、昨今人件費等の行政コストに対する市民の監視の目、行政サービスの質に対する要望は高まっており、市町村合併による行財政の効率化及び市民サービスの効率的な実施という効果を出すために、将来的に速やかに行政サービスレベルを高いレベルに統一し、財政改革を行っていく必要がある。

#### < C市の市町村合併のポイント >

新C市は、2005年3月に合併し、現在合併の効果を生み出すための施策に取り組もうとしている段階である。

合併後の新市においては、人件費等も含めたコスト削減を行い、できるだけ低コストで、質の高い市民サービスをどこまで提供できるか、という点が課題になる。

旧C市では、行政職員を削減しながら市民やNPOの力を活用して土日の開庁、施設の休館日の廃止などを行ってきた。また、市の経営方針を明確にし、それに基づいた品質管理をISO9001(品質管理に関する国際標準ルール)というツールで行うことで、市民サービスの質を落とさず、拡大してきている。

新C市においても、C市経営方針を明確に定め、旧C市で成功した2つのツールを用いていくことを計画しており、旧C市における経験が生かされることと予想される。

#### ISO9001の品質管理という行政サービスの質を担保する手法を持っていること

旧C市では、1998年から庁内各課がISO取得のための準備を行うなど、早期に取り組みを行ってきた。旧C市のISO9001に対する取り組みは、品質管理をベースにして職員数を削減しながら、市民サービスを拡大するというアプローチである。コスト削減を徹底して行いながらも、市民サービスの質を落とさないために、そのサービスの品質を管理しようという考え方である。

ISOは、導入後には半年に1度の外部監査があり、基準に達しないと改善を指摘され、改善できなければ認証を取り消される厳しい認証制度である。ISOは取得及び継続認証

のための工数がかかりかかることも事実であるが、「市民のために、市民の目線で行政サービスを行う」という施策だけでは、なかなか変わらない職員の意識が、ISOの導入と運用によって大きく変わってきたという貴重な経験を旧C市では持っている。

行政職員の意識改革について、「意識を変革する」ということを施策として掲げても変化するものではなく、具体的な形で何かを起こしていくことで実際に意識変革が起こる、という点を旧C市における行財政改革の経験で学んでおり、その具体的な手法を、新C市においても活用していく計画である。

#### 市民の力の活用方策を具体的に持っていること

旧C市では、市職員の人員削減を行う一方、NPOを活用し、小さなコストで専門性のある市民をある程度市役所の中に入れてもらい、コストを下げるといったことを行ったのち、土日の開庁、施設の閉館日の廃止などを行ってきた。これによって、サービスの提供時間は増加しても行政コストは上がらずに、市民サービスを行うことが可能となった。

具体的には、市民が持つ能力ややる気を活かして、行政に参加してもらうために行政から働きかけをして図書館、市民会館ホール運営、老人福祉施設運営などの機能別にNPOを設立し、市民を雇用し、そのNPOの協力を得て、施設の運営を行ってきた。

新C市では、10年間で約400人の職員の減員計画を持っている。旧C市に3町が加わっても旧C市の規模の職員数で運営してしまうという計画である。この減員計画を実施しながらも、行政サービス水準を落とさず逆にアップさせるためには、市民参加が不可欠である。旧C市での取り組み経験を活かして、具体的にNPO設立をさらに奨励し、市民の雇用を増やすことでこの施策を実現しようとしている。

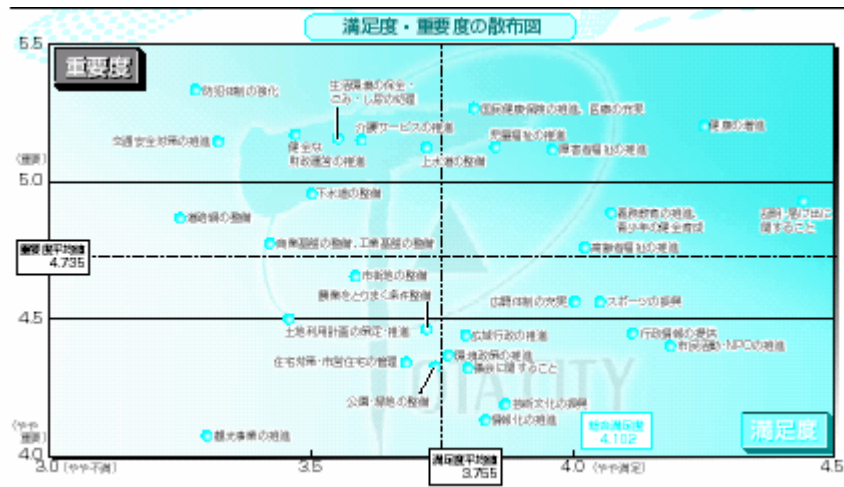
#### 市民満足度調査を活用した重要施策のピックアップ

新旧C市の施策実施にあたって、もう一つ特徴的な点は市民起点ということである。

従来、行政は国から地方、役所から市民へという流れで物事を考え、仕事をしてきた。しかし、昨今の顧客満足重視の考え方に基づき、これまでの行政の考え方をひっくり返し、市民起点でスタートしようという考え方を旧C市では採用している。

この一つの手法が旧C市の頃より実施し、新C市で継続されている「市民満足度調査」(C市の取り組みに対する重要度と満足度に関するアンケート調査)である。この調査は毎年市内在住の20歳以上の市民を無作為抽出し、市が取り組む35の行政サービスメニューについて満足度と重要度をそれぞれ6段階のアンケート方式で尋ねるものである。

図表 3-2-2 C市の市民満足度調査結果（その1）

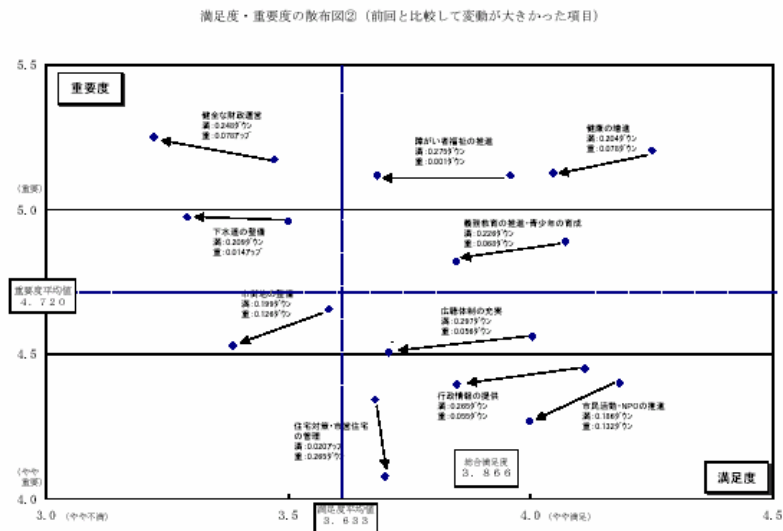


資料：C市HPより

この調査によって、行政が考える重要度ではなく、市民が重要と考える施策とその現在の満足度を把握し、より市民が重要と考える施策の満足度を上げるための行政運営を行っていくことにつなげている。

アンケートの結果は、市の広報やHPで公開され、毎年の満足度・重要度の変化が分析され、施策の実施に繋がっている。

図表 3-2-3 C市の市民満足度調査結果（その2）



資料：C市HPより

図表 3-2-4 C市経営方針（参考）

## C市経営方針





( 2 ) D 市

< 基本データ >

合併の期日	2005 年 1 月 1 日
合併の方式	編入合併
合併市町村	1 市 6 町 7 村
合併後の人口	211,870 人
合併後の面積	972.62 k m <sup>2</sup>
議員定数	48 人 ( 条例定数 30 人 + 特例定数 18 人 )

< 合併市町村の合併直前の状況 > ( 2000 年国勢調査等より )

	市町村名	人口 ( 人 )	面積 ( k m <sup>2</sup> )	議員数 ( 人 )	高齢化率 (%)
新 D 市	D 市	134,751	249.24	30	19.4
	a 町	3,733	70.23	12	33.8
	b 村	4,202	50.64	12	27.7
	c 村	2,480	71.64	10	36.1
	d 村	2,991	61.35	14	35.9
	e 町	12,116	85.39	18	25.6
	f 町	10,861	16.32	18	20.6
	g 村	9,538	38.30	18	20.0
	h 町	5,516	76.61	16	28.2
	i 村	5,259	43.55	14	26.1
	j 町	7,534	66.51	16	27.8
	k 村	3,217	37.54	12	26.5
	l 村	6,284	39.36	16	25.2
	m 町	3,388	65.94	14	25.2
合計		211,870	972.62	220	30.2

資料 : ( 人口、高齢化率 ) 2000 年度国勢調査 ( 面積 ) 2002 年度全国都道府県市区町村別面積調査  
( 議員数 ) D 地域合併協議会事務局調べ

< 合併市町村の財政状況 > ( 2003 年度決算 )

新D市	市町村名	歳入合計 (千円)	うち地方税 (千円)(%)	うち地方交付税 (千円)(%)	財政力指数
	D市	55,713,684	17,478,657 (31.3)	6,756,682 (12.1)	0.73
	a町	3,996,968	220,970 (5.5)	1,792,783 (44.9)	0.15
	b村	3,204,334	333,365 (10.4)	1,313,752 (41.0)	0.22
	c村	2,637,179	179,527 (6.8)	1,219,175 (46.2)	0.14
	d村	2,694,690	148,010 (5.5)	1,356,475 (50.3)	0.13
	e町	4,901,582	999,645 (20.4)	1,876,849 (38.3)	0.37
	f町	4,035,735	1,132,689 (28.1)	1,035,027 (25.6)	0.52
	g村	5,058,720	1,496,511 (29.6)	918,307 (18.2)	0.60
	h町	3,906,853	328,121 (8.4)	1,715,586 (43.9)	0.18
	i村	3,726,687	671,850 (18.0)	1,121,740 (30.1)	0.39
	j町	5,489,106	742,137 (13.5)	1,856,043 (33.8)	0.28
	k村	2,945,060	187,223 (6.4)	1,278,419 (43.4)	0.16
	l村	4,251,025	505,735 (11.9)	1,354,120 (31.9)	0.27
	m町	3,359,594	200,342 (6.0)	1,473,183 (43.9)	0.14
合計		105,921,217	24,624,782 (23.2)	25,068,141 (23.7)	

資料：財団法人地方財務協会「市町村別決算状況調」

< 合併市町村の特徴 >

- ・旧D市が、人口の63%を占めており、次に人口が多い柿崎町でもD市の10%にも満たない。財政規模もほぼ同様であり、D市が圧倒的な地位を占めている1市6町7村の合併である。
- ・D市以外の町村は、高齢化率も高く、財政力指数も総じて低く、合併しなければ今後財政的に困難な状況が予想される町村である。
- ・1市6町7村の合併により、市域が拡大し、海岸部、都市部から山間部まで自然環境、居住環境が大きく異なる変化に富んだ地域が含まれるようになった。

< 合併の特徴 >

- ・ 地方の経済圏を構成する 30 万都市を目指して D 市が自ら周辺町村に声をかけ、D 市主導で 17 自治体の合併を目指したものの、3 自治体で合意がとれず、合意した 1 市 6 町 7 村が合併した。
- ・ 合併協議のスタートから、D 市の圧倒的な力（財政力、人口等）を背景にしている。
- ・ D 市は、合併の条件として、合併後の行政運営の効率化のために編入合併で在任特例は適用しないという前提を当初から提示し、合併論議を開始している。
- ・ 編入合併、在任特例を適用しないことの条件として、住民自治を行う仕組みを構築することを前提に合併協議を行った。つまり、市の役割として、1）市民に対する公共サービスを提供していく機関としての役割、2）住民自治を具現化していく主体としての役割、という 2 つの役割を認識し、1）については合併で効率化する、2）については、団体自治としての町村は合併によって廃止するが、住民自治は再生するという基本的な考え方に立った施策を展開する方針を明確に打ち出している。

< 合併後の現状 >

議員定数について

新 D 市の議会の議員定数については、在任特例を適用しないが、定数特例を適用し、特例の期間は、旧 D 市の議員定数 30 人に、旧町村ごとに選挙区を設けて選出する 18 人を加えた 48 人としている。定数特例を適用する期間は、旧 D 市の議員の残任期間（～2008 年 4 月 28 日まで）に相当する期間に、合併後最初に行われる一般選挙の任期（2008 年 4 月 29 日～2012 年 4 月 28 日まで）に相当する期間を合わせた期間としている。

議会の議員の定数及び任期については、残任期間の在任特例または定数特例、さらに合併後の最初の一般選挙の期間の定数特例が合併特例法で認められているが、D 市では残任期間においては定数特例、さらに合併後の最初の一般選挙の期間においても定数特例を採用したことになる（下表の 5 のパターンを採用）。

図表 3-2-5 D 市の議員の定数特例と在任特例

	合併前 2004.4.29～ 2005.1.1	残任期間 2005.1.1～ 2008.4.28	最初の一般選挙の期間 2008.4.29～2012.4.28	その後 2012.4.29～
パターン 1 特例措置採用なし	30 人 (192 人)	30 人 (38 人以内で 増員可)	38 人以内で条例で定め る	38 人以内で条例 で定める
パターン 2 在任特例	30 人 (192 人)	222 人 (市町村の全 議員)	38 人以内で条例で定め る	38 人以内で条例 で定める
パターン 3 在任特例 + 定数特例	30 人 (192 人)	222 人 (市町村の全 議員)	48 人 (D 市 30 人 + 18 人)	38 人以内で条例 で定める
パターン 4 定数特例	30 人 (192 人)	48 人 (D 市 30 人 + 18 人)	38 人以内で条例で定め る	38 人以内で条例 で定める
パターン 5 定数特例 + 定数特例	30 人 (192 人)	48 人 (D 市 30 人 + 18 人)	48 人 (D 市 30 人 + 18 人)	38 人以内で条例 で定める

(注) 網掛け部分が合併特例法上の特例措置となる。

資料：D 市資料

定数特例に伴う町村別の増員数は、合併特例法第6条第2項を基に編入される町村の人口 / 編入するD市の人口 × 編入するD市議会の議員定数（30人）で算出し、柿崎町3人、大潟町、頸城村、板倉町は2人、他の町村は1人の計18人としている。（計算結果で1人未満は1人、1人以上は四捨五入）

議員定数の特例措置と年間報酬額との関連を上表のパターン別にみると、次の通りとなる。残任期間（3年4ヶ月）と最初の一般選挙の期間（4年）の間の財政負担は、最も少ないパターン1（特例措置採用なし）で22.7億円、最も多いパターン3で74.4億円となる。新D市が採用したパターン5は28.6億円である。

図表 3-2-6 D市の議員の定数特例と在任特例によるコスト差比較

	合併前 2004.4.29 ~ 2005.1.1	残任期間 2005.1.1 ~ 2008.4.28	最初の一般 選挙の期間 2008.4.29 ~ 2012.4.28	その後 20012.4.29 ~
パターン1 特例措置採用なし	年間 8.5 億円	年間 3.1 億円	年間 3.1 億円	年間 3.1 億円
パターン2 在任特例	年間 8.5 億円	年間 17.8 億円	年間 3.1 億円	年間 3.1 億円
パターン3 在任特例 + 定数特例	年間 8.5 億円	年間 17.8 億円	年間 3.9 億円	年間 3.1 億円
パターン4 定数特例	年間 8.5 億円	年間 3.9 億円	年間 3.1 億円	年間 3.1 億円
パターン5 定数特例+定数特例	年間 8.5 億円	年間 3.9 億円	年間 3.9 億円	年間 3.1 億円

（注）特例なしは定数上限の38人で試算  
資料：D市資料

#### 財政計画について

「新市建設計画」の財源的な裏付けとなる財政計画の前提として次の点を折り込んでいく。

合併によって2,439人となった行政職員（うち旧D市1,141人）を10年間で500人削減し約1,900人とする（新規採用を退職者の1/2に抑制、指定管理者制度、外部委託の活用等）。

今後の厳しい三位一体改革等を見込むと、合併後も従来通りの支出を行った場合に、10年間で約200億円の歳入不足が予測される。これを基金の取り崩しなどによって対応するのではなく、施設などの建設費である普通建設事業費を毎年20億円ずつ圧縮し、収支の均衡を保つ。

合併に伴い認められる約600億円の合併特例債については、これを頼りに事業を上乗せせず、実施を予定している事業の財源に振り替えて活用することとする。

## 地域自治区、地域協議会について

合併に際して、合併協議会では町村単位での団体自治はなくし、議員の在任特例も適用しないが、住民自治については非常に重要な事項として協議し、地域自治区について設置する方向で検討したいという意見があったが、その時点では国において地域自治区に関する法案が審議中であったことから、合併協定書では「法律の改正等があった場合には、廃置分合の申請の議決後に、改正等の内容を考慮して検討する」こととしていた。

地域自治区に関する法律が成立したことを受け、検討した結果、合併時からD市を覗く6町7村の区域ごとに「地域自治区」を設けることが合意され、地域自治区は1市6町7村の議決を経て合併と同時に設置された。

### 設置された地域自治区

旧町村の13の名称に区をつけた13自治区が設置された。

### 地域自治区の設置期間

合併特例法により、地域自治区は期間を定めることとされている（ただし、設置機関は合併後に条例で変更することができ、旧D市の区域にも地域自治区を置くことにより、地域自治区を恒久的な仕組みにすることもできる）。当面、地域自治区の設置期間は5年間とし、設置期間後の取扱いについては、合併後に検討することとする。

### 地域自治区の事務所

各区の総合事務所内には、「地域自治区の事務所」が設置された。事務所には所長を置くとともに、総務・地域振興、産業建設、市民生活、福祉、教育・文化などのグループを置き、所管する区域内の行政サービスや事務の他、地域協議会に関する事務を担当する。

### 地域協議会

地方自治法に基づく地域自治区の設置では、地域協議会の設置が必要である。地域自治区と同様の13地区において、地域協議会を設置し、それぞれ12~18人の定数の地域協議会委員を置くこととした。委員を公募して定数を上回る場合は住民の投票となり、5つの地域で選挙が行われた。委員は法律を準用し無報酬（会議出席時の費用弁償はある）。

地域協議会の役割は次の通りに決められている。

市内の一定の区域に係る施策にその区域の住民の意見を反映させる。  
住民に基盤を置く機関として、住民の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。  
市長の諮問に応じ、次の事項等を調査審議し、答申する。  
・当該区域において行われる施策（予算措置を伴うものを含む）の策定及び実施に関係すること  
・当該区域における重要な施設の設置及び廃止に関すること  
・新市建設計画の当該区域に係る変更及び実施に関すること  
これらの事項等に関し市長及び当該区域を所管する支所長に自主的に意見を述べるができる。

資料：D市資料

### コミュニティ・プラザの設置

旧町村役場などの中に、地域住民が集まり活動する場である「コミュニティ・プラザ」

を作り、ここに地域自治区の事務所を置くことで住民と行政との協働を進めるための環境整備を行っている。また、コミュニティ・プラザの管理・運営については、住民に委ねることにより、住民の公的分野への参画による自主的、自立的な地域づくりへの足掛かりとする。

#### コミュニティ・プラザ

住民の地域づくり活動や交流・集会の場  
コミュニティ・プラザを管理・運営する住民団体の事務所  
NPOや民間企業の事務所利用等  
支所 窓口サービス、住民活動支援等

資料：D市資料

#### <合併後の課題>

##### コスト削減の具体策の検討

D市では、コスト削減に対する数値的目標はそれぞれの項目について示されているものの、行政サービスを実施しながらそれを実現させていくにあたっての具体的な手法については、今後、さらに実施方法を検討することが必要である。

D市の場合、行政職員については10年間で約2,400人から約500人削減し、約1,900人とする計画となっている。この人員削減により減少する業務量をカバーするために、「新しい時代に対応できる行政能力・機能の向上」を目指し導入された行政評価を活用し、事務事業のスクラップ・アンド・ビルドや実施方法・手段の見直しなどが提案されている。また、民間に委ねることが適当な事務事業については、サービスの担い手となる行政以外のあらゆる主体の活力や能力を積極的に活用した業務委託を推進することとなっている。

##### 財政の縮減策の実現

財政の縮減方策については、具体的に普通建設事業費に係る10年間の縮小計画を立案している。ただ、今後の三位一体改革の推進による国からの交付金の減少の可能性を考えると地方債の償還、基金の積立てなど、合併算定替えなどの特例措置が認められる財政的に比較的余裕がある合併後の10年間に将来に対する財政的な措置を講ずることが重要と考えられる。

2005年度及び2006年度予算についても、歳入は使い切るという行政の体質が出ているように見受けられ、長期的に将来に備えた措置を講ずるという点からは検討が必要と思われる。

### 地域協議会と住民組織の役割分担

コミュニティ・プラザの管理・運営を地域住民に委ねるという方針が示されたことをきっかけに、下表のように、各地区で住民組織が設立されており、中にはNPO法人となったものもある。これら住民組織は、自らの地域のことを考え、議論していく場となっており、各地域自治区内の様々なイベントや活性化のための活動を自主的に計画するなど、すでに活動が活発化している。

図表 3-2-7 各地域における住民組織の取り組み

地域自治区	合併に際して設立された住民組織の名称	形態
a区	NPO雪のふるさとa	NPO法人
b区	NPO夢あふれるまちb	NPO法人
c区	cまちづくり振興会	任意団体
d区	d振興会	任意団体
e区	(仮称)e区地域振興会	任意団体
f区	まちづくりf	任意団体
g区	g地域コミュニティ協議会	任意団体
h区	まちづくり会議	任意団体
i区	h区まちづくり振興会	任意団体
j区	i地区振興会	任意団体
k区	jまちづくり振興会	任意団体
l区	k区振興会	任意団体
m区	mまちづくり協議会	任意団体

資料：D市資料

今後、市政に意見を上げる役割の地域協議会と、地域ニーズを把握して可能なサービスを模索する住民組織との間をどう連携し、地域と市の役割分担を構築していくことができるか、という点が課題となっている。

#### < D市の市町村合併のポイント >

##### 行財政改革のための合併というスタンスを貫いたこと

D市では、今回の合併は地方税収の減少、国からの地方交付税の減少という歳入の減少の中で増大する行政需要に対応していくための行財政改革のための合併である、という基本的スタンスを貫いている。このスタンスに基づき、効率的で実質的な議論を行い1市6町7村の大規模合併を成し遂げたことは、非常に革新的な取り組みと言える。

##### 道州制も視野に入れた合併であること

D市が20万都市になったのは特例市を目指したからではなく、道州制も視野に入れた、県境を越えた地域連携に有利だからという狙いがある。

新D市は、新潟市、富山市のほぼ中間に位置し、長野県との経済的な結びつきも強いこ

とから、北信越地域の交流拠点として、また複数の高速交通体系を有していることにより、三大都市圏と日本海側を結ぶ結節点として、地理的にも時間距離的にも優位性があると考えている。これらの広域的な、地理的優位性や交通ネットワークというポテンシャルを十分に活かし、都市機能の高度化を図ることにより、州都実現の可能性を高めることができると考えている。

#### 住民自治をどう再構築するかという視点を当初より持ったこと

町村地域において団体自治は合併によって廃止するものの、住民自治は最大限残す（あるいは再構築する）というスタンスに立ち、国の地域協議会等の方針を先行して検討し、取り組んでいる点は高く評価できる。また、行政による住民活動の支援としての地域自治区、地域協議会の設置だけでなく、それぞれの自治区でNPO法人等の住民組織が自主的に作られ、すでに活動を展開していることも高く評価できる。

図表 3-2-8 住民組織の活動例

名称	NPO雪のふるさと a	NPO夢あふれるまち b	c まちづくり振興会
設立年月日	2004.8.29	2004.12.19	2005.5.29
形態	NPO法人	NPO法人	任意団体（設立後1年以内にNPO法人格取得を視野）
構成員数	正会員 1,045 人、 賛助会員 170 人、企業会員 32 社	1,496 人	702 世帯
設立目的	a 区の個性あるまちづくりを継続・発展させ、行政との協働を図りながら、活力あるコミュニティの住民活動を進めるまちづくり組織として設立。	「b 区の風土と文化のなかで、人々の絆を創り、育て、守り、生きるまちづくり」を目指すため、支えあいと助け合いながら安心して暮らせる環境を創出し、夢と活気のあるまちづくりに寄与することを目的とする。	地域の活性化を目的とした活動と区域内の地域づくり団体への活動支援を行うとともに、地域における身近な課題を住民の意思に基づき自主的に解決し、もって良好な地域社会の維持及び地域の発展に資する。
活動内容等	<ul style="list-style-type: none"> <li>ボランティア活動支援</li> <li>スローライフ・スローフードの推進</li> <li>田舎体験事業</li> <li>景観形成事業</li> <li>地域イベント支援</li> <li>機関紙を通じた情報発信</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健、医療福祉の増進を図る活動</li> <li>社会教育の推進を図る活動</li> <li>まちづくりの推進を図る活動</li> <li>学術、文化、芸術またはスポーツの振興を図る活動</li> <li>環境の保全を図る活動</li> <li>災害救助活動 ・地域安全活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>夏まつり及び越後雪蛸ロードを主催</li> <li>村民音楽祭等を音楽協会等と共催</li> <li>4 地区で実施するイベントの連絡、助言または援助の活動</li> <li>既存の各種団体との連絡調整と役割分担の確立</li> </ul>
2005 年の主な予定	<ul style="list-style-type: none"> <li>リバーサイド観桜会</li> <li>敬老会 ・文化講演会</li> <li>地域づくり講演会</li> <li>美術館企画展 ・ふれあいコンサート</li> <li>花ときのこの秋祭り</li> <li>田舎体験事業協力</li> <li>花いっぱい運動</li> <li>ボランティア、スローフード講座等</li> <li>安塚ケーブルテレビ番組制作</li> <li>キャンドルロード</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>イベントカレンダー発行事業</li> <li>区体育大会</li> <li>bまつり</li> <li>コミュニティ・プラザ活用検討</li> <li>b 柴又交流</li> <li>地域伝承技術調査事業</li> <li>NPO 夢便り発行事業</li> <li>越後田舎体験 b 連絡協議会事務</li> <li>新年交流会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区民夏まつり</li> <li>ほたるコンサート</li> <li>村民音楽祭</li> <li>ウィークエンド事業</li> <li>交通安全協会事務局</li> <li>越後雪蛸ロード</li> </ul>
年会費等	年間 正会員 2,000 円 企業会員 10,000 円 賛助会員 1,000 円	年会費 正会員 1,000 円 賛助会員 個人 1,000 円 団体 10,000 円 企業 10,000 円	年会費 正会員 1,000 円/世帯 賛助会員 3,000 円/法人・事務所
行政との協働事業（実績）	<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティ・プラザ検討委員会への参加</li> <li>a コミュニティ・プラザ管理業務委託を始めとする 20 を超える業務について行政と協働。4 月から各業務に着手</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティ・プラザ活用プラン検討委員会へ参加</li> <li>区体育大会、bまつりを共催</li> <li>地域伝承技術調査事業を委託</li> <li>b 柴又交流フェア共催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>既存の 4 地区振興協議会、体育協会等との連携による実績</li> <li>共催で駅伝、ウィークエンド事業、ほたるコンサート等を実施</li> <li>ふるさと体験事業での農家民泊先調整</li> </ul>

資料：D 市資料



( 3 ) E 市

<基本データ>

合併の期日	合併していない
人口	約 4.1 万人
面積	13k m <sup>2</sup>

<合併問題に対するこれまでの経緯>

- ・ 2002 年 4 月、E 市周辺 5 市の合併構想を進めるために、法定合併協議会の住民発議が行われた。  
( 1995 年の市町村合併特例法の改正で、有権者の 50 分の 1 以上の署名で他の市町村との合併協議会の設置を首長に請求できる住民発議制度が導入された )
- ・ 法定数を大きく上回る署名を集めた後、同年 9 月に 5 市の市議会で、合併協議会設置議案を採択した結果、碧南市の否決で合併協議会が設置されないこととなり、現在に至っている。

図表 3-2-9 住民発議による署名数と、各市の議決結果

	a 市	b 市	c 市	d 市	E 市	5 市合計
署名数 ( 有権者に占める割合 )	26,128 ( 21.2% )	26,060 ( 25.4% )	7,645 ( 14.7% )	14,361 ( 29.9% )	6,841 ( 23.4% )	81,005 ( 22.8% )
議決結果	( 26 : 2 )	( 19 : 3 )	× ( 3 : 22 )	( 17 : 4 )	( 16 : 3 )	

資料：a 市議会 HP より

- ・ 唯一、合併協議会設置について反対の議決を行った c 市は 5 市の中でも最も財政力が豊かな市であり、合併によって豊かさが薄まることに対する反対があったと推測される。

図表 3-2-10 周辺市町村の状況

	a 市	b 市	c 市	d 市	E 市	5 市合計
人口 (2004.3 末)	163,471	134,424	68,265	62,285	39,083	467,528
面積 ( k m <sup>2</sup> )	86.01	50.45	35.86	16.34	13.00	201.66
財政力指数 (2005 年度)	1.43	1.62	1.63	1.11	1.07	

<参考 E 市周辺 5 市による新市構想>

第 23 次地方制度調査会が 1993 年に人口 30 万人以上などの要件を満たすと政令指定都市並の権限を持つことができる「中核市」に関する提言をまとめたことから、E 市を含む旧郡であった 5 市を合併して、人口 47 万都市を作り、中核都市にしようとする構想。5 市にあった農協は 1996 年に合併した経緯もあり、合併が進むかと思われたが、c 市が離

脱を表明したため現在は頓挫した。

#### < E市の特徴 >

E市は財政力指数が1を超える地方交付税の不交付団体である。周辺4市は上表からわかるように財政力が高く、E市はその中でもっとも小規模で財政力が相対的に見劣りする。

市税収入は、トヨタ系企業をはじめとする輸送機器関連産業を中心に、第二次産業の就業率が55%程度と全国トップクラスの高さであることから、ここ6～7年、70億円～75億円の間に推移しており、比較的安定している。1998～2002年度までは、普通交付税の交付団体であったが、2003年度からは不交付団体となっており、三位一体の改革による影響等を踏まえると、今後の不交付が継続していくものと予想される。

#### < E市の財政状況 >

合併特例法の特例期間も終了し、またc市が合併に反対しているため、当面の合併はないと予想されるなか、E市は独自に構造改革を進めている。

E市は「持続可能な自立した基礎自治体」の確立にむけて構造改革を行おうとしている。これは今後の合併の可能性が少なくなった中で、小規模自治体が税収の大きな伸びを期待できない中で生き残っていくために、財政基盤を強固にし、住みよい市を作るための構造改革として位置づけられている。

E市は1990年度以降、さまざまなハード整備を行ってきており、ハード面での整備は一定水準に達している。このため、2000年度の介護保険制度の導入を契機に、ソフト面への整備に転換し、普通建設事業費も縮小傾向にあり、地方債の残高も縮小傾向となるなど、財政は健全化する方向に向かっていると見える。

一般会計における基金については、2002年度末の現在高は約12億6,000万円であるが、うち自由度の高い基金である財政調整基金は約9億6,700万円で、最低限の目安である税収の10%と言われる基準はクリアしている。

#### < 構造改革の内容 >

E市では、持続可能な財政基盤の確立と新しい公共空間の形成を目指すための構造改革の基本理念を1)財政力の強化、2)住民力の強化、3)職員力の強化の3面としている。

合併しない場合には、小規模自治体として生き残っていけるように構造改革を遂行しようとしている。仮に合併することになった場合にはE市が周辺市の中で最も人口も面積も小さいことから議員定数もゼロか1になることが予想される。その場合に議員を通じた住民の声が届かなくなることが予想され、住民が自治力を持ち、行政に対する提案力を持っていることが仮に合併する場合においても重要と考えている。

### 財政力の強化

現市長の市政が始まった 1989 年には、歳出のうち 40%以上を人件費が占めており、あたらしい行政課題に対応する財政上の余力がない状態であった。そこで、人件費をはじめとした固定的な歳出を抑え、E市として住みよい市にするための取り組みを行うことができるように行政のスリム化を図っていくこととした。

財政力の強化の具体的な方策は、行政のスリム化（人件費総額を市税収入総額の 30%以内で維持する）と基金の積立てである。市職員組合が任意団体しかいないため、職員の削減をしやすいという事情があり、退職者不補充、45 歳以上の勧奨退職、職種替えによる人員の削減を行っている。

基金については、今後E市が独自の施策を行う上で必要なものと認識しており、歳入を全額使うという行政にありがちな形から、自治体の貯金である基金を積立てられる力をつけて、自立していくという考え方である。

### 住民力の強化

仮に合併することになった場合にはE市が周辺市の中で最も人口も面積も小さいことから議員定数もゼロか1になることが予想される。その場合に議員を通した住民の声が届かなくなることが懸念され、これをもって市としては合併に特に反対するものではないが、住民が自治力を持ち、行政に対する提案力を持つことが仮に合併する場合においても重要と考えている。

この点から住民の自立を支援する組織を構築し、地域における市民の自主的・自発的な活動を推進していく仕組みづくりを行うことにしている。

具体的には、5つの小学校校区ごとにまちづくり協議会の立ち上げを行っている。このまちづくり協議会等の活動を支援し、市民と行政の協働を推進するグループを設けていきたいと考えている。

今後は、地域内分権の受け皿となる小学校区にコミュニティ組織を支援する仕組みづくり、またNPO法人やボランティア団体の立ち上げ及び運営に関する相談の受け付け、情報提供、活動場所の提供など、市民の自主的・自発的な活動を支援する仕組みづくりを検討する計画である。

### 職員力の強化

スリム化した行政職員により行う行政サービスの質を保つためには、職員の業務を公平かつ公正に評価する仕組みにより、職員のやる気を引き出すとともに、変化に対応できる柔軟性と創造性を持ち、判断力と実行力に富んだ行政職員を育成していくことが必要と考えている。このために、グループ制の導入（組織のスリム化を図るとともに、縦割りの弊害を減らす職員の効率的活用と組織のフラット化を目的としている）等、新しい人事制度の導入（組織構造改革によるグループ制の効果を十分に引き出すための人事評価制度）

市長自らの職員の査定、コスト意識の徹底など様々な工夫によって職員力の強化を図ってきている。

#### < 構造改革の課題 >

- ・ E市は現状、交付税の不交付団体であり財政が逼迫しているわけではない。また、過疎や産業の衰退といった問題に直面しているわけでもない。という現状問題が顕在化していない時点で、将来のために構造改革を遂行しようとしても、市民の危機感が薄いのが現状である。
- ・ 構造改革の3つの基本理念として前述の3つを掲げた場合、特に2)住民力の強化については、市民の危機意識が薄いため市民の積極的な活動がなされない場合も多く、住民が意欲的にまちづくりに関るための仕掛けづくりが必要である。

#### < E市の行財政改革のポイント >

##### 徹底したコスト削減

E市では、組織構造改革と、アウトソーシング戦略、地域内分権の推進により、行政をスリム化し、人件費を削減するとともに、「受益と負担の改革」により補助金と扶助金の交付配分を見直し、財政支出を抑制しようとしている。

まず、安易に職員の増員や退職者の単純補充で対応するのではなく、職員の効率的な活用、アウトソーシングと地域内分権と連動させて行政のスリム化を図る。また、収入役について、地方自治法の改正で人口10万人未満の市は収入役を置かないことができることになったが、E市(人口約4万人)が収入役を置く必要があるのかどうか検討するなど、コスト削減を行う。

アウトソーシング戦略としては、市民団体や民間企業の力を最大限に活用し、行政のスリム化と財政支出の抑制を図ることとしている。市では、総合サービス(株)、社会福祉協議会、シルバー人材センター、NPO法人等に2003年度で約19億円をアウトソーシングしており、市職員が業務を行う場合と比較すると4億円近い経費の削減が図られていると試算している。

アウトソーシングの効果について、第三者評価機関による評価システムを導入し、経費削減面だけでなく市民サービスの向上も含めた総合的な効果を常に視野にいれていく方針を持っている。また指定管理者制度の利用についても計画中である。

現状、地方交付税の不交付団体で財政的な危機感が低いと思われるにも拘わらず、小規模自治体の生き残りをかけて、徹底した職員の削減と職員力の強化を早期より実施してきている手法と市長のリーダーシップは高く評価できる。

#### 小規模市が行う行政改革と住民力の強化

小規模な自治体であり、面積が小さく、人口も少ないので市内全体まで目が届き、市民の声も市役所に届きやすいというメリットがある。一方、小規模な自治体であり、今後、大きな人口増や産業集積が期待できるわけではなく、税収が大きく伸びることが期待しにくい点がある。また、市として一応の施設のフル装備をしなければならないという点もある。この点については、周辺5市の行政連絡会で相互貸借について合意し、各市が条例改正を行い5市の市民が図書の貸借をできるようにしているなど、自前で各種施設をフルセットで整備しないという基本姿勢をとっている。

地域における市民の自主的・自発的な活動を推進するために、住民の知恵を出して行政に参画してもらうことが重要だという考え方にに基づき、市民全体の行政参画の必要性と有効性を位置づけるために2002年に全国初の常設型の住民投票制度を導入している。ただし、この制度は導入以来、実際に何らかの課題について住民投票を行った実績はない。

#### 住民力強化のための仕掛けづくりの必要性

課題の項でも述べたように、市民には差し迫った危機感が乏しいのが現状であり、行政の住民力強化の取り組みに市民が積極的に関るためには、具体的な仕掛けづくりが必要と考える。現在、校区ごとにまちづくり協議会の立ち上げを行っている段階であるが、関心が非常に低い地域もあり、住民の積極的な参画を促すためには、これから様々な仕掛けを工夫する必要がある。

2003年度から厚生労働省の未来志向研究プロジェクトの補助を受け、モデル地区において、町内会やキッズクラブ、おやじの会、婦人会など代表者で組織する「地域内分権検討委員会」を設置し、公共サービスにおける新たな担い手の可能性を検討している。

小学校区におけるコミュニティ組織は、上述の地域グループ（地域内分権検討委員会）と連携を図りながら、地域のことについて市民の自主・自発的な活動を進めていく基盤となり、市政へ参画し、行政と協働してE市を作り上げていく単位となっていくことを目指している。

#### (4) F市

##### <基本データ>

合併の期日	2005年2月1日
合併の方式	編入合併
合併市町村	1市2町7村
合併後の人口	97,023人(H12国勢調査)
合併後の面積	2,179.35km <sup>2</sup>
議員定数	36人

< 合併市町村の合併直前の状況 > (2000 年国勢調査より)

新 F 市	市町村名	人口 (人)	面積 (k m <sup>2</sup> )	議員数 (人)	高齢化比率 (%)
	F 市	66,430	139.57	24	19.6
	a 村	4,719	227.15	12	24.1
	b 村	2,657	359.16	10	22.8
	c 村	1,345	323.28	10	28.1
	d 村	2,659	51.89	10	20.6
	e 町	4,132	106.10	12	24.6
	f 村	2,155	187.37	10	29.8
	g 村	814	220.66	10	29.0
	h 町	8,101	89.05	14	24.0
	i 村	4,011	475.12	12	25.0
合計		97,023	2,179.35	124	

資料：F 市資料

< 合併市町村の財政状況 > (2003 年度決算)

新 F 市	市町村名	歳入合計 (千円)	うち地方税 (千円) (%)	うち地方交付税 (千円) (%)	財政力指数
	F 市	27,038,593	9,514,733 (35.2)	3,698,101 (13.7)	0.733
	a 村	5,317,954	442,489 (8.3)	1,774,016 (33.4)	0.202
	b 村	3,660,064	479,965 (13.1)	1,272,100 (34.8)	0.254
	c 村	2,353,821	383,943 (16.3)	742,676 (31.6)	0.303
	d 村	1,621,435	221,349 (13.7)	804,684 (49.6)	0.226
	e 町	3,489,115	397,567 (11.4)	1,352,362 (38.8)	0.227
	f 村	2,529,058	357,243 (14.1)	1,127,117 (44.6)	0.211
	g 村	1,803,423	244,025 (13.5)	664,116 (36.8)	0.243
	h 町	4,361,001	772,281 (17.7)	1,562,490 (35.8)	0.301
	i 村	5,463,181	886,941 (16.2)	1,519,387 (27.8)	0.289
合計		57,637,645	13,700,536 (23.8)	14,517,049 (25.2)	

資料：F 市資料

#### < 合併市町村の特徴 >

合併市町村は岐阜県の北部に位置し、合計面積は東京都とほぼ匹敵する広大な地域である。面積の 90%以上を森林が占め、地理的にも分断され標高差も大きく地形の変化に富んでいる。

合併市の中で F 市が全体人口の 7 割近くを占め、周辺町村との財政力指数の格差も大きい。

#### < 合併の特徴 >

2001 年に周辺地域の 21 自治体による合併研究会が設立された後、F 市が主張する編入合併に合意できない町村が離脱し、合意した 2 町 7 村が合併した経緯、及び圧倒的な F 市の財政力と人口等により、F 市主導の合併とすることができる。

合併に際して、旧 F 市では合併協議の当初より、行政の効率化を図るために合併するという方針を明確に打ち出し、そのために離脱する町村があっても編入合併を主張している。この方針に基づき、合併後の議員定数の削減や、職員削減計画の実施が行われている。

#### < 合併の工夫点 >

##### 議員数

周辺 2 町 7 村の大規模合併であり、旧市町村の議員数を合計すると 124 人となる。合併と行政改革について、行政の効率化を図るために合併し、合併した後に将来の行政サービスの効率性を高めるために行政改革を行う、という一貫した方針を打ち出し、そのための効率性から編入合併を推進してきたという経緯から、議員の在任特例を適用しない方針となっている。

合併後の新 F 市の議員については、F 市の議員の残任期間及び合併後最初に行われる一般選挙により選出される議会の議員の任期に相当する期間に限り、F 市の議員の定数に編入されることとなる町村に設けられる選挙区の議員の合計数を加えた数としている。

##### 合併前議員数

旧 F 市 : 24 人    2 町 7 村 : 100 人

##### 合併後議員数

新 F 市 : 36 人

新たに F 市の議員となる 12 人については、議員定数の特例を適用し、旧町村地域を選挙区とし、旧 F 市の議員 1 人あたりの人口にて比例配分した数を定員としている。比例配分の結果、h 町は 3 人、a 村は 2 人、他町村は 1 人の議員定数となっている。

合併（2005 年 2 月 1 日）、直後の選挙によって選出された旧町村部の 12 人は、旧 F 市の議員の任期である 2007 年 4 月までの期間の任期となる。さらに 2007 年 4 月に行う選挙以降、任期は通常通り 4 年間となる。次に任期満了となる 2011 年 4 月には法定定数の 30 人以内で一般選挙が行われる。選挙区は全市で一つとなる。

## 地域審議会の設置

広域の合併で住民の意見が市政に届きにくくなることを懸念する旧町村には、合併特例法に基づいて地域審議会を設置した。

図表 3-2-11 F市の地域審議会について

設置期間	合併後 10 年間
委員定数	旧町村の議員の定数内（10 人～14 人） 委員は、その地域に住所を有するもので、次のうちから支所長の推薦に基づき、市長が委嘱する。 ・自治会長 ・農林業団体、商工業団体に属する者 ・青年、女性、高齢者を構成員とする組織に属する者 ・教育に関係する者 ・社会福祉に関係する者 ・消防団員 ・学識経験を有する者
特徴	地域審議会の所轄事務は、合併特例法では「建設計画の変更などの諮問に対して答申することや、建設計画の執行状況などについて市長に意見を述べること」という建設計画関係のこととなっているが、F市では建設計画というハードに限定せず、「予算、その他当該地域の振興に対して、市長に意見を述べること」としている。さらに、市長の責務として「市長は、第3条に規定する審議会の答申及び意見を尊重し、当該地域の振興に努めなければならない」の1条を加えている。

資料：F市資料

地域審議会の機能に、建設計画に関するものだけではなく、予算等にも意見する権限を持たせた点は、全国の合併自治体でも異例と言われている。

地域審議会の委員は2町7村で計約 100 人（旧町村の議員数とほぼ同数）、旧議員とは限らないが旧首長、旧議員が多く含まれている地域もある。

## 支所の機能

と同様の目的で、合併町村の全てに支所を設置した。支所の方式は、総合支所方式で、企画・総務・財政等の管理部門と教育・議会等の行政委員会事務局を除く行政機能が存続するため、合併による行政サービスの低下の懸念など、住民の不安を解消し、住民サービスの維持が可能となる方式である。支所長は支所採用の市職員を充てる。

図表 3-2-12 F市の支所組織

支所数	9 支所（旧町村ごとに設置）
組織	5 課（市長部局 4 課、教育委員会部局 1 課）
部局内容	支所 地域振興課……・地域振興グループ 市民福祉課……・市民福祉グループ 産業振興課……・産業振興グループ 基盤整備課……・基盤整備グループ （教育委員会事務局）……・教育振興課……・教育振興グループ

資料：F市資料



### 地域振興特別予算の配分

新F市では、地域振興特別予算を、各地域において独自に計画された事業や従来から地域特有のものとして実施されてきた事業について各支所が特別に執行できる予算として創設した。

地域振興特別予算の対象事業は、合併後の全市的な同一基準によらない特定の地域に限って実施する事業とし、観光イベント事業、地域文化・スポーツ振興事業などである。

地域ごとの配分額は均等割（20％）、人口割（40％）、基準財政需要額割（40％）で積算する。

図表 3-2-13 2005 年度 地域振興特別予算

（単位：百万円）

地域	F	a	b	c	d	e	f	g	h	i	F市 以外の計
配分額	492	79	60	44	49	68	54	37	94	73	558

資料：F市資料

### <合併の現状>

#### 職員数適正化計画

旧F市では、行政改革大綱で2000年からの6年間で職員を50人減少させる計画を立て行政改革に取り組んでいたが、5年間で113人の削減を達成したという実績がある。このノウハウを活かし、民間委託をより一層推進するとともに、勸奨退職、退職手当の割増、退職者不補充等により、合併後約1,250人に膨らんだ職員を5年間で850人まで削減する計画を実施中である。

2005年9月に指定管理者制度を導入し、民間活力の導入を図る計画である。現在は業者選定を行っている。同制度の活用により5年間で約90人の業務量が削減できると算定している。

合併協議の中で、支所（旧町村役場）を総合支所として各支所に5課を置くことになっているため、支所の人員が多くなっており、今後は職員数適正化計画に見合った職員数にするため、見直しが必要と考えている。

#### 財政計画

財政計画の前提となる交付税については減少が予想されるが、これに対しては人件費の削減等によって対応することとしている。なお、人件費削減によって生じる恐れのある行政サービス水準の低下は、行政事務の効率化などにより、落とさないという方針を打ち出している。

合併特例債は400億円の上限のなか、約200億円程度の計画に絞っているなど、財政規

模の縮減を図ってはいるが、今後5年間の中期財政計画をみると歳入の1/4以上を地方交付税に依存したままの計画となっており、今後の三位一体改革の推進の中での基礎的自治体としての自立が課題となっている。

#### < 合併後の課題 >

##### 民間事業者の育成

F市では、今後も各種事業を民間委託、あるいは指定管理者制度の活用等によって行政コストを削減していく計画であるが、都市部と異なり地方では民間に委託するにも高いサービスを提供できる民間事業者が育っていない、という問題がある。地域の様々な取り組みやNPO等を支援して地域の受け皿となる主体を育てていく取り組みを行いながら、行政が適切なサービスを委託していくという両面が必要である。

##### 旧F市のメリット

合併によって、旧町村部は行政サービスが多様化高度化するというメリットがあったが、旧F市ではあまりメリットを感じていないように見受けられる。財政力指数も合併前の0.73から合併後には0.47程度まで低下することが推計されている(2町7村は逆にすべて上昇)。旧F市では、合併前から町村の弱い財政力がF市の行政水準や負担水準を悪化させることが懸念されていた。

今後は新規に編入された町村を含めて広域化したF市として、ネットワーク力を発揮してブランド力を持つ地域名で主に観光分野等でアピール力を高めていくことが必要である。

##### 産業振興の必要性

合併後のF市では、今後さらなる少子化、高齢化が予測されており、社会負担増となることが懸念される。東京都と同程度の面積の広域な自治体となった新F市において、雇用を創出できる地域づくりという点からの産業振興施策に取り組む必要がある。

#### < F市の市町村合併のポイント >

##### 編入合併の推進と町村部対策の両立

市町村合併では、自治体の体面に配慮した新設合併(対等合併)が多い。その中で、行政の効率化のための合併であるならば、条例改正の手間を少なくでき、行政組織を一から作り直さずに済む編入合併が合理的である、と編入合併を推し進める一方、広域となる新F市での町村部対策としての地域審議会、総合支所、地域振興特別予算などの両面がF市の合併のポイントである。

今後、総合支所のスリム化、地域審議会の自主的役割の強化と地域振興特別予算の活用

などを図りつつ、編入合併のメリットをより大きくしていく工夫が期待される。

#### 地域づくり、住民力の醸成の必要性

行政サービスの民間委託や指定管理者制度の活用などを検討する場合において、都市部と異なり地方では、適切なサービスを提供できる民間事業者が非常に少ない等の問題があり、行政コストの削減を図る上での課題となっている。

地方の場合には、こうした民間活力の活用のために、地域の様々な活動を育てる工夫、住民力を醸成する取り組みなどが、より求められている。

また、F市は広域の市域となったことでほぼ通勤通学圏全体が市域となり、産業政策をはじめ市の様々な施策と市民とがより密接に関ることとなる。新F市としてネットワーク力を発揮して観光分野等でアピール力を強めていくこと等、産業振興施策を打ち出し、地域の経済圏として発展していくことが求められている。

#### (5) G市

##### <基本データ>

合併の期日	2004年2月1日
合併の方式	新設合併
合併市町村	2町2村
合併後の人口	30,421人(2000年の国勢調査より)
合併後の面積	792.31k m <sup>2</sup>
議員定数	26人

##### <合併市町村の合併直前の状況>

G市	市町村名	人口(人)	面積(k m <sup>2</sup> )	議員数(人)	高齢化比率(%)
	a町	16,209	97.44	16	23.4
	b村	1,466	184.57	10	28.8
	c村	1,178	199.94	10	31.2
	d町	11,568	310.36	14	29.5
合計		30,421	792.31	50	

資料：(人口及び高齢化率)2000年国勢調査、(面積)は平成14年都道府県市区町村別面積調、議員数は合併直前の定数

< 合併市町村の財政状況 > ( 2002 年度決算 )

G 市	市町村名	歳入合計 ( 千円 )	うち地方税 ( 千円 ) ( % )	うち地方交付税 ( 千円 ) ( % )	財政力指数
	a 町	7,215,137	1,822,560 ( 25.3 )	2,267,759 ( 31.4 )	0.42
	b 村	2,342,292	277,170 ( 11.8 )	1,105,690 ( 47.2 )	0.19
	c 村	2,021,618	246,555 ( 12.2 )	934,968 ( 46.2 )	0.19
	d 町	7,524,358	1,254,769 ( 16.7 )	2,399,030 ( 31.9 )	0.33
合計		19,103,405	3,601,054 ( 18.9 )	6,707,447 ( 35.1 )	

資料：財団法人地方財務協会「市町村別決算状況調」

< 合併市町村の特徴 >

F 市を中心とする地域合併推進協議会において、合併の方法について議論する中で、F 市が主張する編入合併に合意できない 2 町 2 村が新設合併（対等合併）により合併した。合併した 2 町 2 村は、流域も異なり、主要な産業（d 町は鉱山の町、他は農林業地域）も異なる地域で、地形的にも歴史的にも一体感の乏しい町村であるが、ここ数年では広域行政としてゴミ焼却、火葬、介護事業などを行ってきてつながりが出てきたところ、F 市との合併協議会から脱会した経緯もあり県の応援によって 2 町 2 村の合併が実現した。

< 合併後の現状 >

行財政改革

旧町村の議員の合計数 50 人では人口 3 万人の新市として市民の理解を得られないと考え、人口割の定数 26 人とした。しかし、人口割では旧村は 1 人しか議員を出せないこととなり、地元の意見が汲み上げられないという村からの不安の声が上がったため、合併協議会で検討の上、提案され、旧 a 町 11 人、旧 d 町 9 人、村は各 3 人となった。ただ、この定数は旧 F 市の議員 24 人（人口 6 万人）より多く、今後は削減していく方向になると考えている。

合併時に市職員は 600 人になったが、10 年間に 20%削減する計画となっている。現在は旧町村役場にそれぞれ振興事務所を置いているため、この職員数が多くなっている。

今後は町村の行政のやり方を見直して、機構改革を行う必要があると考えている。市職員の人員の削減と業務の見直しをどう合わせていくかという点を踏まえて削減計画を実施していく予定となっている。

市では町村の合併によって重複する同種の施設も多いが、広域でかつ交通も不便なので地域の理解が得られ難くリストラが難しいと考えている。ソフト面の施策の重複について

は、早急に検討し改善する計画である。

合併特例債は、10年間の上限で183億円となるが、起債制限もあり年間10億円、10年間で100億円程度の起債を計画している。

今後の人口予測等に基づいた財政計画のシミュレーションを行っているが、大変厳しい状況であるということを確認している。

#### 周辺部対策

広域で交通が不便な市域を考慮して、旧町村役場には振興事務所を設定している（3年間程度設置という協定）。振興事務所長は全て元助役が就任しており、b振興事務所（21人）、c振興事務所（18人）、d振興事務所（42人）となっている。

また、一般財源から地域振興調整費という形で総額（ソフト・ハード計）1.5億円を4地域の規模で配分している。振興事務所長を中心とした振興事務所で各地域の振興に使う予定である。

#### < 合併後の課題 >

市では合併後の行財政改革のプロセスにおいて、行政ができること、しなければならないことを明確にしていくことが必要であるが、発展の歴史の違いからくる町村間で行政や住民自治に関する意識の差が大きく、すぐに住民の理解を得ていくことが難しいと考えている。

重複施設についても広域で交通が不便であること、対等合併であること等から、リストラできない部分が多いと考えている。

行財政改革の必要性は痛感しているものの、ヒアリングでお伺いした限りでは、具体的なコスト削減策に乏しく、合併後の10年間の優遇期間に、その後の歳入規模縮小の対策を行うという視点に課題を残していると言わざるを得ない。

#### < G市の市町村合併のポイント >

首長及び地域のプライドをかけて対等合併を主張し、2町2村が合併したが、今後の行政改革や地域振興に関する施策について、危機的な財政状況を踏まえた戦略に課題を残していると言わざるを得ない。財政力指数が0.2~0.4の町村が合併しているため、合併特例債、合併算定替の措置が一応終了する10年後の厳しい財政状況が予測される中で戦略をもって行政ができることを選択し行財政改革を進めることが必要と考えられる。

( 6 ) H市

<基本データ>

合併の期日	2005年4月1日
合併の方式	新設合併
合併市町村	1市3町1村
合併後の人口	166,022人( H12年国勢調査 )
合併後の面積	164.08k m <sup>2</sup>
議員定数	34人

<合併市町村の合併直前の状況>

新H市	市町村名	人口(人)	面積(k m <sup>2</sup> )	議員数(人)	高齢化比率(%)
	H市	86,717	64.27	24	16.6
	a町	19,415	16.59	15	19.8
	b町	19,738	23.62	15	16.2
	c町	28,829	19.82	18	13.0
	d村	11,303	39.78	14	21.5
合計		166,022	164.08	86	

資料：(人口)2005年3月末住民基本台帳人口、(高齢化比率)2000年国勢調査

<合併市町村の財政状況>(2003年度決算)

新H市	市町村名	歳入合計(千円)	うち地方税(千円)(%)	うち地方交付税(千円)(%)	財政力指数
	H市	28,955,593	13,869,668 (47.9)	1,691,474 (5.8)	0.85
	a町	6,217,991	1,914,535 (30.8)	1,594,621 (25.6)	0.52
	b町	6,425,753	3,008,977 (46.8)	766,923 (11.9)	0.79
	c町	8,865,130	3,682,367 (41.5)	1,367,162 (15.4)	0.73
	d村	4,680,494	1,610,350 (34.4)	772,068 (16.5)	0.70
合計		55,144,961	24,085,897 (43.7)	6,192,248 (11.2)	

資料：財団法人地方財務協会「市町村別決算状況調」

<合併市町村の特徴>

周辺1市3町1村は古くから人や物の交流が盛んであり、近年では都市計画の分野をはじめとしてゴミ処理や消防業務なども共同で取り組んできている地域である。また1市3町1村の中学校卒業生のうち54.0%(2000年度卒業生)がH市に進学、1市3町1村に

常住する就業者の 67.8%（2000 年国勢調査）が H 市に通勤していることからわかるように、H 市を中心とした経済圏を構成しており、地域的つながりの強い地域であった。

旧 H 郡であったことから新市の名称を H 市にすること、経済の中心である旧 H 市に庁舎を置くことについては早期に合意し、さらに旧 H 市が、特に編入合併にこだわらなかったこともあって、非常にスムーズに進んだ合併とすることができる。

#### < 合併の現状 >

##### 行政改革

議員数は 34 人が法定数であり、旧市町村議員合計の 84 人を 34 人に減らすことで在任特例も定数特例も適用しなかった。合併協議の頃、静岡県内の 2 市の合併において在任特例が適用されメディアで批判的に扱われたこと、直近の事例で同じ静岡県の 2 町の合併協議で在任特例を適用しないことが決定され、メディアで好意的に扱われたこと等が背景にあり、当該地域の合併協議では、合併は行財政改革が目的であるという認識の下に、在任特例・定数特例を適用しない方向が各市町村議会で了承された。

職員数は合併後 2,000 人程度になっており（病院・消防含む）、定員適正化計画では、病院・消防を除く約 1,300 人を 10 年間で 1,100 人体制にすることとしているが、臨時行財政改革推進会議が 10 年度に 1,000 人体制にすることを提案している。具体的な削減策として定年退職者の不補充などであるが、定員適正化計画をできるだけ提示された数値に近づけていくことが求められている。

職務ごとの定年退職者の状況に照らしながら、各種施設の管理・運営についての指定管理者制度導入方針並びに学校給食や幼保運営・維持管理業務の民間委託の方針（2006 年度策定予定）に基づき、それらと整合を図りながら削減計画を実施していくことになる。また、事業の仕分けを 2006 年度に実施することにより、行政として行うべき業務を明確にしながら官民との役割分担を検討し、業務量の再点検を通して一般職の削減計画につなげる方針である。

##### 財政改革

H 市では、合併による財政面での歳出削減効果を 10 年間で約 150 億円と試算する一方、合併時に利用できる財政支援措置を 535 億円と試算している。合併特例債事業の上限は、H 市の場合 540 億円と試算されているが、新市まちづくり計画の積み上げの結果、地域振興基金 40 億円の積立てを含めて 350 億円程度としている。従前から旧市町村単位で課題となっていた施策・事業を優先的に取り上げ、財源的にもできるだけ新たな負荷がかからないような工夫をしている。

図表 3-2-14 合併による財政面での効果：合計 150 億円

人件費の削減効果	約 90 億円
職員退職者補充の抑制	43 億円
特別職の減員	20 億円
議会議員などの減員	27 億円
物件費の削減効果	約 50 億円
維持補習費などの削減効果	約 10 億円

資料：H市資料

図表 3-2-15 合併時に利用できる財政支援措置：合計 535 億円

格差の是正や事務的経費の支援	約 45 億円
普通交付税の算定替	10 年間で約 300 億円
合併特例債	
事業費（合併後 10 ヶ年の事業費の合計）	約 313 億円
起債費（標準全体事業費の 95%）	約 214 億円
普通交付税算入額（起債額の 70%）	約 150 億円
地域振興基金の造成	40 億円

資料：H市資料

2002 年時点で合併後の 10 年間で想定した財政計画を立案したときには、年間の財政規模を約 560 億円と仮定していたが、2005、2006 年度においては、すでに交付税の削減により歳入規模が 530 億円となっている（約 100 億円の交付税が 60～70 億円に減額されたためである。なお合併算定替がない場合にはさらに 30 億円減額される）。合併後の 10 年間の合併算定替がある間に 520～530 億円の歳入で行政運営ができる体制にしなければならないし、その後 5 年間の激変緩和期間を経て 480 億円の規模で行政運営が可能ないようにスリム化しなければならないという厳しい現状である。

行政区域の広域化、多様化に対応しつつ、財政改革を進めるという点は、今後の重要な行政課題である。基本的には市民の参画（施策決定・計画づくり、評価・検証）の拡大と住民自治を活発化し、行政と市民との協働によって行政サービスの一部を担う形を追及していくことが基本と考えられる。

#### 地域審議会の設置

H市の合併では、議員の在任特例も定数特例も適用しないということもあり、3町1村の旧町村議会の要望があり、地域審議会を設置した（地域自治区は合併協議会で地域審議会の議論をしている時にちょうど法案が審議されていたもので時期的に採用することができなかった）。

地域審議会は、新市まちづくり計画の執行状況などについて市長の諮問に応じて答申や意見を述べるための組織と位置づけている。



図表 3-2-16 地域審議会

項目	内容
所轄事務	<p>1. 各地域審議会は関係地域ごとに次に掲げる事項について、市長の諮問に応じて審議し、答申するものとする。</p> <p>(1)新市まちづくり計画（新市建設計画）の変更に関する事項  (2)新市まちづくり計画（新市建設計画）の執行状況に関する事項  (3)当該地域を単位とする地域振興のための基金の運用に関する事項  (4)新市の基本構想・各種計画の作成及び変更に関する事項  (5)当該地域においてのみ行われる事務・事業に関する事項  (6)当該地域に特別に利害関係のある事務・事業に関する事項</p> <p>2. 各地域審議会は、関係地域ごとに次に掲げる事項について、市長に意見を述べることができる。</p> <p>(1)当該地域においてのみ行われる事務・事業に関する事項  (2)当該地域に特別に利害関係のある事務・事業に関する事項</p>
設置期間	合併の日から 10 年間
委員人数	各審議会において、それぞれ 15 人以内。
委員構成	<p>委員の選任にあたっては、各審議会の統一を図るとともに、地域の特性にも配慮した構成とすることを基本とします。</p> <p>(1)女性や若者の委員を積極的に登用すること  (2)公募による委員枠を設けること  (3)議会議員の委員の選任しないこと</p>
その他	地域審議会の所掌事務、組織などについては必要に応じて見直しができる。

資料：H市資料

実際に地域審議会の長は、旧町長が 1 人、その他の地域では旧町村の長老的な人が就いており、現状では旧態依然とした形となっている。新H市の「新市まちづくり計画」は、将来的な財政的に見通しがつきにくいこと等により個別事業については具体的に記述しておらず概念的な記述が多くなっていることもあり、市長が地域審議会へ行う諮問という機能が発揮しにくくなっている。

地域審議会については、上述したように 1) 新市まちづくり計画に具体的な事業が書き込まれていないため諮問しにくい、という点、 2) 合併に際して地域自治についての議論を充分に行ったわけではなく、地域審議会についても役割の具体的議論が不充分であったため、とりあえず設置している面があること、 3) 地域には自治会や町内会、各種団体があり、その上にさらに地域審議会を加え位置づけることについて十分な位置づけ、役割の議論がされていないこと、などから合併後 1 年の現状では、本来の機能を充分発揮しえていない面がある。

今後、地域審議会が住民自治や行政と住民の協働の核となることが必要と考えられるが、現状の構成員（旧議会の議員や長老で組織されている）からみると、地域の核となる機能を持つことも難しい面がある。今後、市の総合計画で地域自治のあり方の方針、具体的な住民の組織化とそれに期待すること等について示すとともに、地域の実態に即した地域審

議会の本来のあり方に近づける努力が必要になるろう。

#### < 合併後の課題 >

##### 行財政改革の具体的な戦略の必要性

H市では、今後の10年間の財政見通しについて、地方交付税の減額も織り込んだ現実的な見通しを持っている。また、それに対応して議員の在任特例・定数特例の不適用、また行政職員の削減計画などを持っているが、具体的に物件費の削減、維持管理補修費などの削減、あるいは行政職員の削減に対応した業務量の削減など、行財政改革の数値的目標を実現するための方策をより、実際の業務に即して速やかに実行していくことが必要である。その中で、住民ニーズの多様化に対応するためには、基本的には市民の行政や地域のまちづくりへの参画（施策決定・計画づくり、評価・検証）の拡大と住民自治を基本とする自己決定の仕組みを市政により広く取り入れていくこと、事業の仕分けを実施することにより、行政として行うべく業務を明確にしながら、官民の役割分担を検討し、行政業務をスリム化していくことが必要である。

##### 地域自治に関する方針と具体策

新H市では、合併が非常にスムーズに運んだため、逆に地域自治について十分な議論がされないうちに合併している、という現状がある。

今後、新市の総合計画で地域自治の基本的方針について明確にした上で、具体的に施策の決定や計画づくり、その実践を行政と住民がどのように分担・協働して行っていくかについて方針を示し、その方針に基づいた地域のあり方の具体策が求められる。

#### < H市の市町村合併のポイント >

##### スムーズな合併、で合併後に議論

新H市については、財政力指数が最低の旧福田町でも0.56、旧H市は0.96の合併と、比較的財政力のある市町村の合併であり、旧H市がH郡時代からの地域の中心である。特に編入合併を主張せずに新設合併としたこと、等より非常にスムーズに合併が進行した。合併特例法の期限等の問題もあり、合併することが優先され、さまざまな事務調整や行財政計画や地域自治の方針等については十分な議論がされないまま合併したという経緯がある。

こうした具体的な議論によって合併協議会からの脱会や組換えなどのトラブルを引き起こし何度も同じ議論を繰り返すことに比べれば、合併後に一体となってから議論することも有効であると考えられる。

先行合併に対する世論の後押し

新H市で、議員の在任特例及び定数特例について適用しない方向で意見がスムーズに一致したのは、先行した県内他市町村の合併に対するマスコミの取り上げ方の差異によるところが大きいと考えられる。県内の先行事例で2市の合併で在任特例が適用され、メディア等で批判的に取り扱われていたこと、また直近の事例である同県内2町の合併協議で在任特例を適用しないことが好意的に取り扱われていたこと、これらがあって、新H市の合併に際して特例を適用しない方向で意見が一致した。先行事例とそれに対する世論は、後発の合併に大きく影響を与えている。

(7) I市

<基本データ>

合併の期日	2006年1月1日
合併の方式	編入合併
合併市町村	1市3町
合併後の人口	366,867人(2005.10.1国勢調査速報値)
合併後の面積	596.80k㎡
議員定数	90人

<合併市町村の合併直前の状況>(2000年国勢調査等より)

新I市	市町村名	人口(人)	面積(k㎡)	議員数(人)	高齢化比率(%)
	I市	310,412	287.08	41	16.0
	a町	33,038	56.84	19	17.3
	b町	11,569	108.30	14	18.5
	c町	12,167	144.58	16	24.5
合計		367,186	596.80	90	16.5

資料:(人口、面積)2005年10月1日実施の国勢調査結果(速報値)に基づき、I市が推計。(議員数)2006年1月1日の議員定数。高齢化比率は2000年の国勢調査データ。

<合併市町村の財政状況>(2003年度決算数値)

新I市	市町村名	歳入合計(千円)	うち地方税(千円)(%)	うち地方交付税(千円)(%)	財政力指数
	I市	117,704,539	36,510,256(31.0)	20,231,189(17.2)	0.63
	a町	11,605,973	2,667,330(23.0)	2,294,705(19.8)	0.55
	b町	5,411,023	813,952(15.0)	1,987,634(36.7)	0.32
	c町	6,501,416	1,026,776(15.8)	1,947,484(30.0)	0.35
合計		141,222,951	41,018,314(29.0)	26,461,012(18.7)	

(注)財政力指数はH13~15年の値  
資料:I市

#### < 合併の経緯 >

旧 I 市を中心とする合併協議は、2006 年 1 月に合併した 1 市 3 町の他に、d 町、e 町、f 町が候補にあがったことがある。また、過去において c 町長が単独町制継続を表明した後解職請求されるなど、様々な紆余曲折があった。

このために、合併協議会が 3 つバラバラに合併について議論しており、最後に f 町が 2004 年末に単独町制継続を表明し、結果として 1 市 3 町の合併となったという経緯がある。

合併協議会はバラバラであっても合併特例法の特例措置の適用は同じでなければならないという点、紆余曲折があったために、まずは 1 市 2 町の編入合併でまとまることを優先するという点から様々な事柄が決定されてきたという事情がある。

#### < 合併市町村の特徴 >

新 I 市は、人口及び一般会計予算規模の 8 割以上を占める旧 I 市が中心となって進められた合併である。

#### < 合併の特徴 >

##### 議員の在任特例の適用

##### a . 在任特例を適用した経緯

合併協議を行った 1 市 4 町で 3 つの合併協議会（I 市・c 町、I 市・a 町、I 市・f 町・b 町）を設置し合併協議を行ってきた中で、「議会議員の定数及び取扱」については 3 つの合併協議会においてそれぞれ小委員会を設置して検討してきた。

ただし、合併特例法の特例措置の適用は同じでなければならないことから、2 つの合併協議会の協議結果が異なる特例措置となった場合には、調整が必要となることを説明し、各小委員会及び合併協議会での協議の結果、3 つの協議会においても在任特例を適用することで合意した。

##### b . 在任特例を適用した主な理由

地域住民や住民代表の委員から、編入される町における意見が届かないのではないかと中心部ばかりに施策が偏るのではないかとという住民の不安を解消するために、地域住民の代表である議員が新市議会において住民の声を届ける必要があるという意見があり、合併直後の一番不安な時期に議員が在任することを望んでいること

新市における均衡ある発展の実現や、合併後のまちづくりを推進する新市建設計画の実行について、編入される町の住民の意見が、合併後においても適切に反映されることが必要であり、議会議員を通じてそれを反映させたいということ。

合併後に在任した議員が、それぞれの地域住民に対し、中核市である I 市の制度・行政

サービス等について説明することにより、新市の一体性が速やかに確立できるということ。

としている。これは旧町の議員からの要求の際に挙げられた理由である。

c . 議員数・任期

図表 3-2-17 議員数と任期

	法定数	条例定数	議員数		任期
			合併前	合併後	
I 市	46	42	41	41	2007.4.30
a 町	26	40	20	19	(2006.4.26)
b 町	22	16	16	14	(2006.1.30)
c 町	22	16	16	16	(2006.1.30)
合計	116	94	93	90	(2008.3.13)

(注) 3 町の議員は 2007.4.30 まで新 I 市の議員として在任が認められる。2007.5.1 からは人口(約 36 万人)の議員の法定数 46 人(全市で 1 地区)となる予定である。

資料: I 市資料

定員適正化計画

旧 I 市は、1993 年度より定員適正化計画に取り組んでおり、2002 年 3 月には第三次定員適正化計画を策定し実施してきている。この結果、人口規模の類似する市における職員 1 人あたりの市民数の比較では、旧 I 市は他都市と比較して職員数の削減が進んでいることになる。

図表 3-2-18 類似都市比較

都市名	A 住民基本台帳人口 (2001.4.1) (人)	B 総職員数 (人)	A / B	C 一般行政部門 (人)	A / C
I 市	304,216	2,185	139.2	1,282	237.3
函館市	285,175	3,927	72.9	1,750	163.5
秋田市	316,452	3,352	94.4	1,425	222.1
所沢市	330,455	2,748	120.3	1,624	203.5
越谷市	306,535	2,567	119.4	1,322	231.9
柏市	324,805	2,567	126.5	1,555	208.9
富山市	321,435	3,504	91.7	1,756	183.0
春日部市	286,055	2,675	106.9	1,336	214.1
四日市市	287,673	3,094	93.0	1,464	196.5
大津市	288,158	3,014	95.6	1,287	223.9
明石市	292,681	2,889	101.3	1,267	231.0
高知市	325,320	3,398	95.7	1,843	176.5
那覇市	301,254	3,189	94.5	1,581	190.5

資料: 第三次 I 市定員適正化計画(平成 14 年 3 月)より

I市の職員数は、合併前（2005年4月時点）は2,147人であったが、合併後（2006年1月時点）は2,694人まで増加している。この状況に対し、I市では、2006年7月に合併後の定員適正化計画を発表する予定である。）

合併後に、新I市として必要となる個別事業の業務量を、削減された人員で効率的に処理できるような業務の見直し、人員配置を図ることが必要である。このためには、2000年度から導入している、事業評価制度を用いて、個々の事業の見直しや再検討を行うことが必要である。

現在、清掃業務の外部委託、給食業務の学校ごとの委託など現業部門の委託は進んでいる。今後は条例を策定したばかりの指定管理者制度の活用や類似の重複施設についてのスクラップ・アンド・ビルト等について検討を行っていく計画となっている。

### 行財政改革

2006年4月発表の行政改革大綱では、1)市民との協働による質の高い・最適な公共サービスの提供、2)住民自治による地域の特性を活かした公共サービスの提供、3)分権型社会・協働型社会に対応した行財政システムの確立、の3つを基本方針としている。従来の大綱に比べて、市民との協働・住民自治という2点を強く押し出した形になっている。

合併に伴う財政シミュレーションでは、合併による歳出の減少と歳入の増加により、投資余力の増加分を合併後の10年間で700億円と推計している。これら投資余力については、編入される3町よりも相対的にI市の方が下水道や道路などの都市基盤が整備されているため、多くを各町域で都市基盤整備等に活用することとしている。

図表 3-2-19 合併に伴う主な歳出の減少の推計

名目	内容	根拠
人件費 84 億円	三役、議員等の減少による給与・報酬の減少 37 億円 職員給の減少 39 億円 その他の減少 8 億円	職員は 10 年間で 5 % 減を前提
物件費 83 億円		物件費は 10 年間で 10% 減を前提

資料：I市資料

図表 3-2-20 合併に伴う主な歳入の増加の推計

名目	内容	根拠
合併特例債 481 億円		限度額を前提としている
合併に伴う財政支援	地方交付税 35 億円	H14 年度ベースに H24 年度まで 30% 減を見込む
	国庫・県支出金 15 億円	税源委譲分を含む
その他の増減 1 億円		

資料：I市資料

## 地域自治区

新I市では、合併特例区を旧3町に設置した。これは旧町地域の合併の抵抗感を和らげる意味合いが強い施策で、a町が積極的に要望したという事情もある。3つの合併特例区の区長は市の区域担当助役を兼務している（I市の助役は区域担当助役が区長3名と全市統括助役2名の計5名となっている）。3つの区長は前町長、前町議、前町職員となっており、旧町行政を継承した形となっている。

なお、合併特例区の法人格存続期間は5年間限定であるため、5年後には旧I市の支所と合わせて地域自治区とする考えである。その時点で区長は市の職員となる。

図表 3-2-21 I市の合併特例区の概要

合併特例区事務局の組織	合併特例区に事務局を置く ・ 事務局長に総合支所長を充て、事務局次長に副支所長を充てる（共に市職員） ・ 総合支所及び出先機関の全職員は合併特例区の職員を兼務する。
協議会構成員の費用弁償	協議会構成員については、規約により報酬を支給しない。 なお、協議会の出席に対する費用弁償は日額3,000円とする。
協議会の開催回数・時期	定例会を年4回開催する。臨時会を必要に応じて開催する。
合併特例区の予算	合併特例区の1年間の歳入歳出を見積り必要とされる額を交付金としてI市から交付する。

資料：I市資料

図表 3-2-22 合併特例区が行う事務

	a町	b町	c町
コミュニティ	自治会活動支援 地域づくり協議会支援 合併特例区広報事業 町人会に関すること	自治会・自治公民館活動支援 地区協議会支援 合併特例区広報事業 町人会に関すること 姉妹都市交流事業	自治会・自治公民館活動支援 地域づくり協議会支援 合併特例区広報事業 町人会に関すること
イベント	健康福祉まつり a夏まつり サマーフェスティバル 春の特産まつり	健康福祉まつり 太鼓フェスティバス 春の芸能まつり ふるさとまつり	c産業文化まつり 公園さくらまつり
伝統文化	a藩士歴史交流事業 a町伝統的工芸品保存	郷土芸能保存	郷土芸能等活動支援
公の施設	a地区公民館、地区公民館管理 地域福祉センター管理	b町農村環境改善センター管理 b町伝承芸能館管理	

資料：I市資料

## < 合併後の課題 >

### 合意するための方策

I市は合併に至るまでの様々な紆余曲折が多く、合併した姿からは合併に合意するための方策をいくつも重ねている点が見受けられる。全国で在任特例の適用に対しての住民の反対事例等が出た後の後発の合併にもかかわらず旧町議員全員の在任特例を認めていること、さらに合併特例区を設置していること等である。

### I市としての合併の意味

I市にとって、旧I市（人口 30 万人）から 3 町を編入合併し 36 万人のとなることによって、どういう市を目指すのか、という点が現状では漠然とした点も残っており、今後、新市の総合計画等において、新市の目標像を明確に示していくことが課題となっている。

### 財政の見通しと実現方策

合併後の新市の財政計画では、人件費、物件費の削減率を置き、また交付税についても三位一体改革による削減、税源移譲を前提として推計し、10 年間で 700 億円の投資余力があると算出している。

合併後の 10 年間はいわば市の規模に対して余剰の特例債や算定替がある時期であり、この間にその後の交付税の減少にも耐えられ自立していくことのできる市財政基盤を構築することが必要と考えられるが、I市の計画では特例債の全額を起債する前提の上に投資余力をハード整備に注力することになっている。

また、人件費や物件費等の削減計画についても合併直後ということもあり、その削減額を達成するための実現方策、人員削減に伴う業務量の削減方法、物件費の削減の方策について具体的に示していくことが課題となっている。

## < I市の市町村合併のポイント >

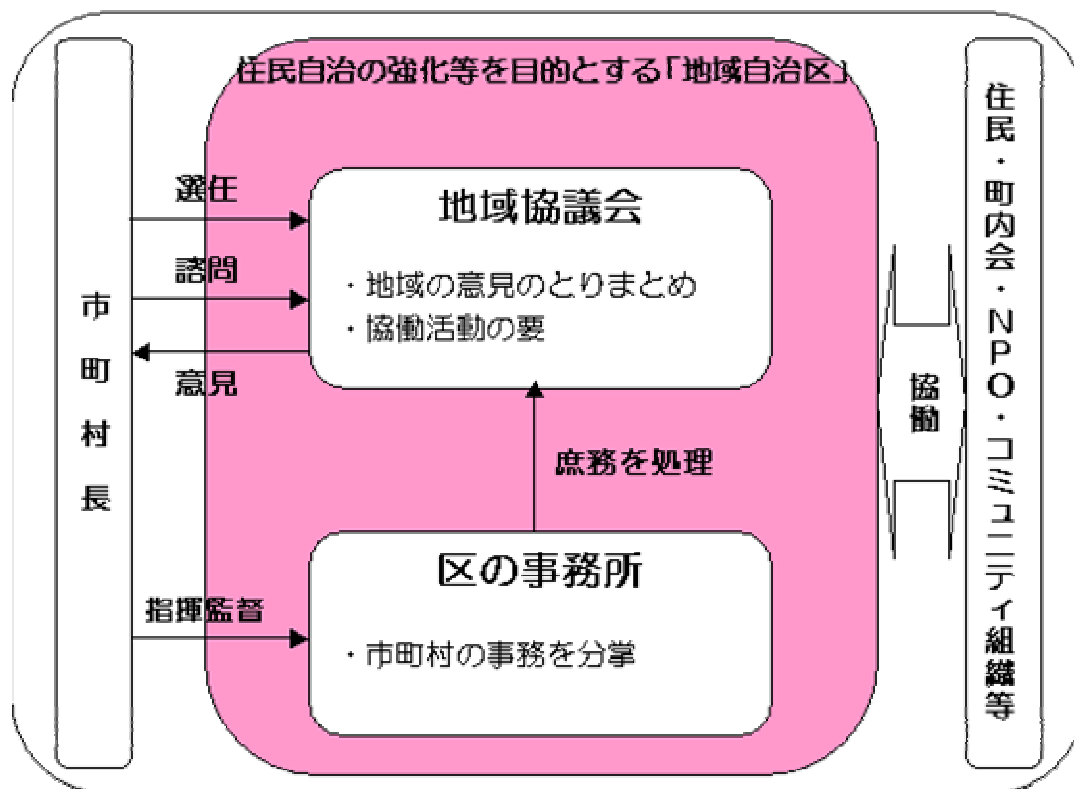
I市の合併のポイントは、合併特例区（5 年間）とその後の地域自治区の設置である。

地域自治区は、法人格がない恒久的な組織であり、住民の意向を反映させ、行政と住民等が協働して担う地域づくりの場として機能することができる。

合併時には旧町の積極的な要望もあって設置した合併特例区であるが、5 年後には旧I市区域も含めた地域自治区とし、住民と行政の協働による地域づくりを進めていく拠点と単位としていくことが期待されている。



図表 3-2-23 地域自治区のイメージ



資料：総務省HPより

#### 4. ケーススタディのまとめ

	合併の特徴	合併の現状・ポイント	課題
A市 (山口県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>山口県第一号の合併であり、合併から3年が経過しており、組織の安定化が図られている。</li> <li>議員報酬の取扱いについて、合併後問題となり、議会解散が生じるなど、合併特有の問題を克服している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民の参画を得ながら、新たなまちづくり総合計画を策定し、新市としての一体性が形成されつつある。</li> <li>職員数の削減、指定管理者制度の活用、行政評価システムの導入などにより行政サービスの効率化を図り、財政的な健全性の確保に向けた取り組みが行われている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政制約が厳しい中で、新市建設計画に掲げられた各種事業の実現化をいかに図っていくのかが課題となっている。</li> <li>住民との協働によるまちづくりを進める上で、どのような連携手法を活用するか、また、住民の意見を汲み取る機能として、新たな組織と議員との役割分担のあり方の検討が課題となっている。</li> </ul>
B市 (広島県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>改革派市長のリーダーシップの下、先進的な取り組みで将来の基礎的自治体の姿を模索している。</li> <li>官民の役割分担などによる行政効率化を推進し、中山間地域の拠点都市としての役割を果たしながら、自立性を高めようとしている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併では効率性を重視し、総合支所方式などを採用せず、支所業務を絞り込み、コスト削減を図った。</li> <li>職員数を削減しながらも、官民の役割分担の見直し、住民の地域運営への参画などを実施しながら、県からの権限移譲により住民に身近なサービスの充実を図っている。</li> <li>効率的な行政運営を図る上で、住民との連携を重視し、住民自治組織の強化を図りながら支所によるサポート体制も構築している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状での財政見通しは、厳しいながら持続性ある計画となっているが、交付税・補助金の削減がさらに加速すると、計画している各種事業の選択と集中をさらに進める必要がある。</li> <li>2006年度から本格化する指定管理者制度の導入において、住民自治組織への消費税の課税問題や民間事業者との細部にわたる取り決めなどで問題が生じており、それぞれの問題にいかに対応するかが課題となっている。</li> </ul>
C市 (群馬県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政的に比較的豊かな1市3町が合併し、より高い住民サービスを目指す「攻めの合併」として財源をより有効に使い、効率的で質の高い行政サービスを目指している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧C市が行っていたISO 9001の品質管理という国際標準ルールを基に行政サービスの質を保ちながらコスト削減していく手法を持っている点。</li> <li>NPOを使って行政コストの削減を図ってきた旧C市の経験を生かして、市民を活用し、行政職員の減員計画を推進している。</li> <li>市民満足度調査を活用し、市民が重要と考える施策とその現在の満足度を基に施策の優先順位をつけて実施している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>様々な改革を実施してきている旧C市と合併によって新たにC市になった地域とでは、行政サービスのレベル、職員の意識の差がみられる。これらを市民の力を活用し、新C市全域で、旧C市レベル、あるいはより以上のレベルとすることが求められている。</li> </ul>

	合併の特徴	合併の現状・ポイント	課題
D市 (新潟県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧D市が人口、財政規模の過半を占める合併で、行財政改革のための合併であるから在任特例は適用しないが、住民自治を行う仕組みを構築している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行財政改革のための合併であるというスタンスを貫き、効率的で実質的な議論を行い、1市6町7村の大規模合併を行った。</li> <li>旧町村地域においては、団体自治は合併によって廃止するものの、住民による住民自治は再構築するというスタンスに立ち、地域自治区、地域協議会の設置だけでなく、それぞれの自治区でNPO法人等の住民組織が設立され、具体的に活動を展開し、行政が住民の活動を支援していること。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>コスト削減に対する数値目標は計画されているものの、行政サービスを実施しながら数値目標を実現させていくにあたっての具体的手法について早急に確立していくことが必要である。</li> <li>現在、市政に意見を述べる役割の地域協議会と地域ニーズを把握して可能なサービスを模索する住民組織との間をどう連携し、地域と市の役割分担を構築するかという点が課題となっている。</li> </ul>
E市 (愛知県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>交付税の不交付団体である人口約3万人の小規模自治体が合併せずに構造改革を行っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>徹底したコスト削減策を実施している。</li> <li>住民の行政への参画を重視し、市民全体の行政参画の必要性和有効性を位置づける制度として、全国初の常設型の住民投票制度を導入している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>交付税の不交付団体であり、市の財政が逼迫しているわけではない。また、過疎や産業の衰退も生じていない、という問題が顕在化していない時点で、将来のための行財政改革を実行するにはモチベーション不足である。住民が意欲的にまちづくりや市政に関するための仕掛け作りが必要である。</li> </ul>
F市 (岐阜県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧F市が主張する編入合併に合意した2町7村の合併。</li> <li>旧F市が人口の7割近くを占め、周辺市町村との財政力の差も大きい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>議員の在任特例を適用しない一方、広域の合併で住民の意見が市政に届かなくなることを懸念する町村に地域審議会、支所を設置し、地域振興特別予算を配分するなど地区に手厚い制度を導入している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政コストの削減のための民間委託、指定管理者制度等を活用するためには、民間事業者やNPOなど地域の受け皿となる主体を育成していくことが必要である。</li> <li>今後さらなる少子化、高齢化が予測されており、広域化した基礎的自治体として、雇用を創出できる地域づくりという点から産業振興施策に取り組む必要がある。</li> </ul>

	合併の特徴	合併の現状・ポイント	課題
G市 (岐阜県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ F市が主張する編入合併に合意できない2町2村が新設合併により市となった合併である。</li> <li>・ 2町2村とも財政力指数が低く(0.2~0.4)、非常に厳しい財政状態である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域で交通が不便な市域を考慮して、旧町村役場に振興事務所を設定している。また一般財源から地域振興調整費という形で、ハード・ソフトで総額1.5億円を地域の規模で配分している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行財政改革の必要性は痛感しているものの、具体的なコスト削減策に乏しい。</li> <li>・ 首長と地域のプライドをかけて対等合併を主張し、2町2村が合併したが、今後の行政改革や地域振興に関する施策について危機的な財政状況を踏まえた戦略が乏しい。</li> </ul>
H市 (静岡県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ H市を中心とした旧H郡の1市3町1村の合併である。</li> <li>・ 合併に対する合意がスムーズであったことから、具体的な議論は合併後に持ち越されている面もある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県内の先行事例に対する世論から、議員の在任特例は適用しなかった。</li> <li>・ 町村の要望で地域審議会を設置した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 今後の財政見通しについて、交付税に減額も織り込んだ現実的な見通しを持っている。また、それに対応して議員の在任特例・定数特例の不適用、職員の削減計画などをもっているが、具体的に削減の数値を実現するための方策を、実際の業務に即して実行していくことが課題となっている。</li> </ul>
I市 (宮崎県)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 様々な紆余曲折の合併協議の結果、旧I市を中心として3つの合併協議会でバラバラに成立した1市3町の合併である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議員の在任特例の適用、地域自治区の設置など、合併に合意するための方策をいくつも重ねて合併にこぎつけている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合併後の新市財政計画では、人件費や物件費の削減率と交付税等により10年間で700億円の投資余力があると算出し、特例債も含めたハード整備に注力することとしているが、その実現のためには、人件費や物件費の削減額を達成するための方策や、人員削減に伴う業務量の削減と行政サービス水準の維持等の具体的方策に示し、実施していくことが課題となっている。</li> </ul>

## 第4章 市町村合併後の基礎的自治体に求められる視点と課題

### 1. 地域の自立の必要性

第2章で整理したように、平成の合併の必要性は

- ・ 地方分権の推進
- ・ 地方財政改革の推進
- ・ 行政サービスの多様化への対応
- ・ 生活圏の拡大への対応

である。

これらの市町村合併の必要性を踏まえて、市町村合併の効果は 1999 年の各都道府県あての自治事務次官通知において次の3点にあると整理されている。

- ・ 地域づくり、まちづくり
- ・ 住民サービスの維持・向上
- ・ 行財政運営の効率化と基盤の強化

もちろん、国及び地方自治体の非常に厳しい財政事情を背景とした平成の合併であるが、基礎的自治体であり、行政のサービス主体である市町村の内政体制を整備することで、基礎的自治体が国や県の関与から脱却し、自立してそれぞれの地域のニーズに合致した住民に身近な行政サービスを住民との協働により提供していく、という将来像に近づいていくための合併とも捉えることができる。

この基礎的自治体の自立については、現状では税源移譲などの課題も残されてはいるが、2つの面があると考えられる。

1つは財政的な自立である。

国の三位一体改革を受けて地方への交付税や補助金も減少することが予想される。基礎的自治体では、行財政の改革を進め、効率的な行政経営を行い、財政的な自立を目指すことが求められている。

もう1つの面は、地域のあり方を自らが決めていくという自立である。

地方分権の流れのなかで、これまでのように権限を大きく制限され、国や県の方針に従って行政運営を行ってきた状態からの自立であり、基礎的自治体が権限を持ち、自らの意思で地域のあり方を決定できるような仕組み、また住民が地域づくりに参画し、行政と住民が協働で地域を運営していくという仕組みを作り上げることで、基礎的自治体の自立が求められている。

本章では、上述したように、行財政改革による効率的な行政経営による財政的な自立を

目指した方向性と、自治力の向上による多様な主体の参画により地域のことを自ら決めることができる意思決定の自立に向けた方向性という2つの観点でケーススタディの整理を行い、市町村合併後の基礎的自治体に求められる課題について検討する。

## 2. 合併による基礎的自治体の自立に向けた方向性に関する整理

### (1) 財政的な自立を目指した方向性

合併市町の財政的な自立の度合いをみる場合にしばしば検証されるのが、コスト削減方策である。

その中でも、特に注目されるのは、

議員定数の削減

行政職員の削減

という人件費問題と、

行政職員業務量を削減するための方策として指定管理者制度、PFI、NPOの活用等の民間活力の導入

である。

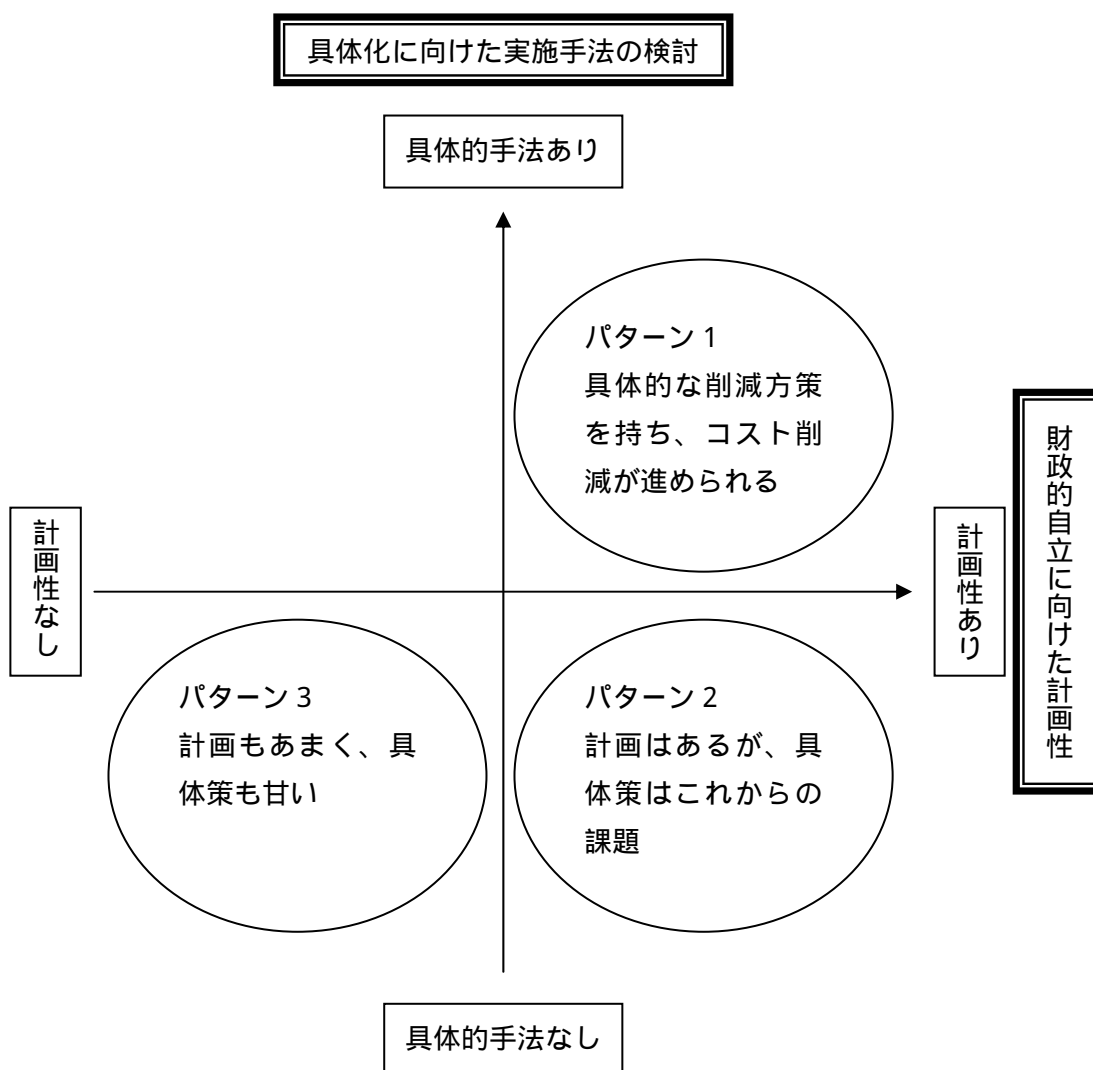
合併市町のコスト削減方策などを踏まえた財政的な自立については、1) 計画性があるか、2) 具体化に向けた実施手法があるのか、という2つのポイントで検証する必要がある。

計画性については、議員定数の削減、職員定数の削減に関する計画の有無に加え、合併後の将来財政を考える上で、三位一体改革による交付税の削減を具体的にどこまで織り込むか、合併後の手厚い財政的な支援措置を活かし、支援措置のある期間後の財政の健全化を具体的に見越した長期的な見通しを立案しているか、という点も重要である。

具体化に向けた実施手法については、事務事業の見直し、事務の効率化を実現する仕組みとしての行政評価や行政経営的な手法の導入、アウトソーシング等の民間活力の活用など、具体的な手法が検討されているか、という点が重要である。

このため、ここでは、計画性を横軸とし、具体化に向けた実施手法を縦軸におき、財政的な自立の方向性について整理したい。

図表 4-1-1 財政的な自立を目指した方向性



(2) 意思決定の自立に向けた方向性

地域の意思決定の自立に向けた方向性については、新たな合併市町においては、地方分権の流れの中で、国、都道府県からの権限移譲により、公的サービスをより住民に身近な基礎的自治体が、自ら提供するサービスを決定することができるようにすることがある。また、もう一方で、財政の効率化とも関連する問題として、基礎的自治体と住民との役割分担を明確にし、これまで行政が担ってきた役割を、地域住民が自ら提供することもできるよう、行政と住民との協働を進め、地域の自治力を高めることも重要である。

ここで、今後、住民主体の地域づくりをより具体的に実現しなければならない、とするのは次の点からである。

### 合併による住民と行政の関係の変化

行政がこれまで手厚くやってきたことが合併による行政区域の広域化及び行財政改革のコスト面、人員面等からすべてをそのまま継続することが難しくなっていることから、地域住民の主体性の発揮が期待されており、これまで行政に頼っていた部分についても改善し、住民主体でできることは住民自らが自立的に行っていくこと、すなわち、地域の「自治力」が求められている。

これは、行政が担ってきた地域づくりについて、合併等によって縮小・中止されるものを地域住民や住民組織等により代替的に提供していくことで、低下する公的サービスの補完的機能を果たしながら自主性を培い、住民自らが行政とともにその果たすべき役割を協議し、取り組んでいくという地域自治につながるものである。

また、これは、合併に伴って行政サービスが変化することに加えて、少子高齢化、核家族化、多様化する個人ニーズ等の変化に対し、地域特性を的確にとらえ、それに対応することにもつながっている。

### 法的な整備

合併により地域における行政機能が低下するという懸念に対し、地域住民や住民組織等による補完的機能が期待されていることから、合併特例法等により、住民組織について法的な整理がなされてきている。

合併特例法の期限が1年後に迫る2004年5月、地方自治法及び合併特例法の改正と「市町村の合併の特例等に関する法律」（いわゆる「新合併特例法」）の公布により、「地域自治区」及び「合併特例区」の制度が創設された。この制度は、第27次地方制度調査会による「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）で示された「地域自治組織」が具体化されたものである。1999年の合併特例法改正で創設された「地域審議会」の機能を強化したものであることができる。

地域自治組織である地域自治区と合併特例区の主な違いは次の点である。

合併特例区は法人格を持ち、地域自治区は法人格を持たない

設置期間は合併特例区が5年以内、地域自治区は一般制度が恒久的で、特例制度は期間を設定する。

合併特例区の区長は特別職で、地域自治区の長は事務吏員

合併特例区は合併市町村からの財源移転を受けて予算を編成するが、地域自治区は独自の予算を持たず、市町村が必要な財源を確保する。

この違いをみると、合併特例区は、設置期間が5年間と短いことから、合併に際しての自治体の急激な枠組みの変化を緩和し、法人格や一定の権限を備えることにより、合併市町村に対し、円滑に自治機能をバトンタッチするための暫定的なシステムであると考えられる。これに対して地域自治区は、権限の点では合併特例区よりも小さいが、地方自治法に



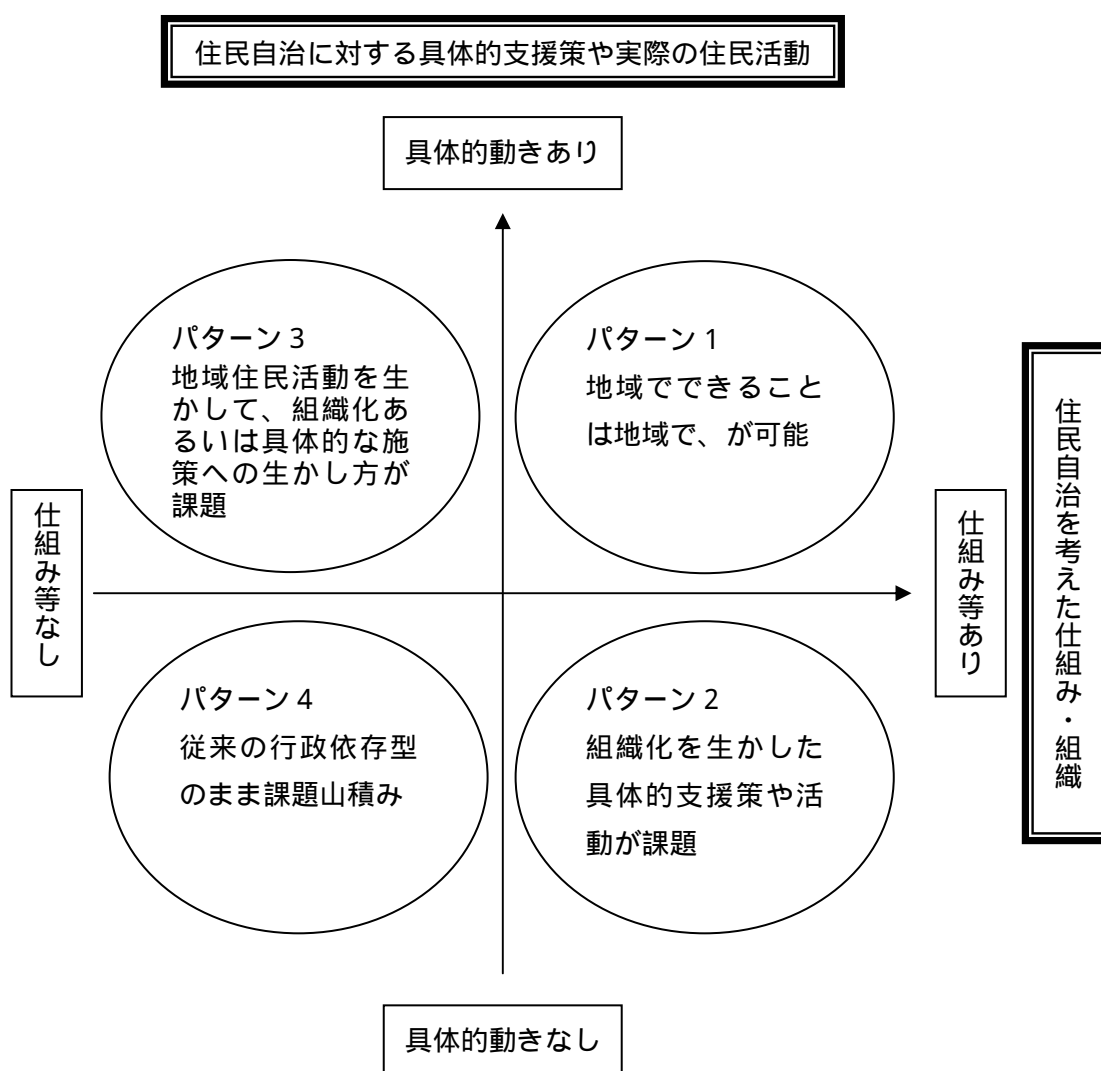
基づく恒久的な組織として、地域自治を担うシステムの1つとなることが期待される。

また、合併の際に「合併特例区」を設置するだけでなく、「地域自治区」という恒久的な組織を設置するように答申でも示されており、合併後の地域自治についての重要性が確認されている。

なお、住民自治に対する取り組みとして、地域自治区（あるいは地域審議会）の設置、地域の支所（旧役場など）の設置などが取り組み内容として取りあげられることが多いが、本調査のケーススタディでヒアリングを行った際に、これらと合わせて、具体的に設置した組織や支所等の活動を支援する方策を持っているか、また地域住民の活動や意識を活性化させる仕掛けをもっているかという点が、今後の地域の取り組みを左右していると考えられた。

このため、ここでは地域自治区や支所等、仕組み上で地域自治を考えた仕組みが構築されているかという横軸と、合わせてそれを支える具体的方策や仕掛けの有無、あるいは地域住民活動の有無を縦軸におき、住民自治に対する方向性について整理したい。

図表 4-1-2 住民主体の地域づくりの展開の方向性



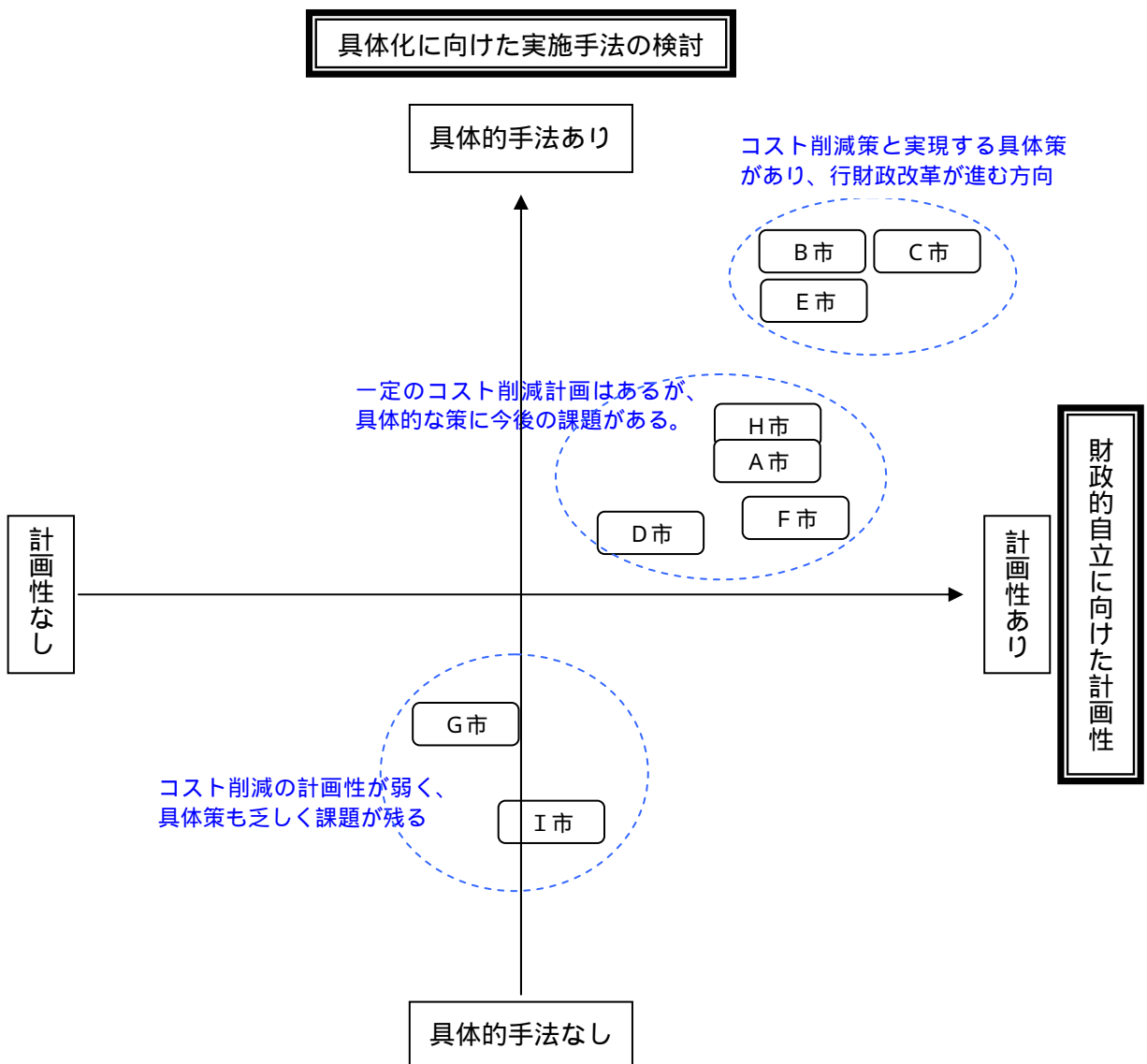
### 3. ケーススタディの整理

2. で示した「財政的な自立を目指した方向性」及び「住民主体の地域づくりの展開の方向性」の2つについて、第3章で行ったケーススタディの整理を行う。

#### (1) 財政的な自立を目指した方向性

財政的な自立を目指した取り組みについて、人件費等のコスト削減計画があるかどうか、という横軸に併せて、そのコスト削減策を実現していくための具体策があるかどうかという縦軸をとって、ケーススタディで見た各自治体の行財政改革の方向性を整理する。

図表 4-1-3 ケーススタディの整理 財政的な自立を目指した方向性



ケーススタディから、財政的な自立を目指した方向性について、具体的な手法をピックアップすると次の通りである。

#### 財政の縮減を見込んだ計画の策定（B市、D市、H市）

今後の三位一体改革の推進による、国からの交付金の減少の可能性を考え、合併後の10年間の合併算定替などの特例措置が認められ財政的に比較的余裕がある時期に、将来に対する財政的な措置を講ずる必要性を認識し、具体的に計画を立案。

#### 行政評価システムを利用した行政の事務事業の見直し（A市、B市）

行政評価システムを活用し、サービス提供主体としての適合性、費用対効果などの面から事業の民間開放、廃止などを検討し、無駄なコストの支出を抑制している。

#### 徹底したコスト削減と住民参加型のまちづくりへの取り組み（E市）

構造改革の基本理念を1) 財政力の強化、2) 住民力の強化、3) 職員力の強化の3点とし、行政のスリム化と基金の積立てという徹底したコスト削減策と住民力の強化策（常設型の住民投票制度の設置、まちづくり協議会の立ち上げ等）の取り組みを行っている。

#### NPO等の活用によってコストを抑えて行政サービスを実施（C市）

市民が持つ能力ややる気を活かして、行政に参加してもらうために行政から働きかけを行い、図書館、市民会館やホール運営、老人福祉施設運営など機能別に公的サービスを請け負うNPOを設立し、市民を雇用し、そのNPOの協力を得て、施設の運営を行っている。

#### 指定管理者制度の積極的な導入によるコスト削減（A市、B市）

指定管理者制度を各施設に導入し、行政の事務量を削減する一方、住民に身近な施設について住民団体を指定管理者とすることで、管理や軽微な修繕などを住民自らが行うようになり、低コストでの運営が可能となっている。

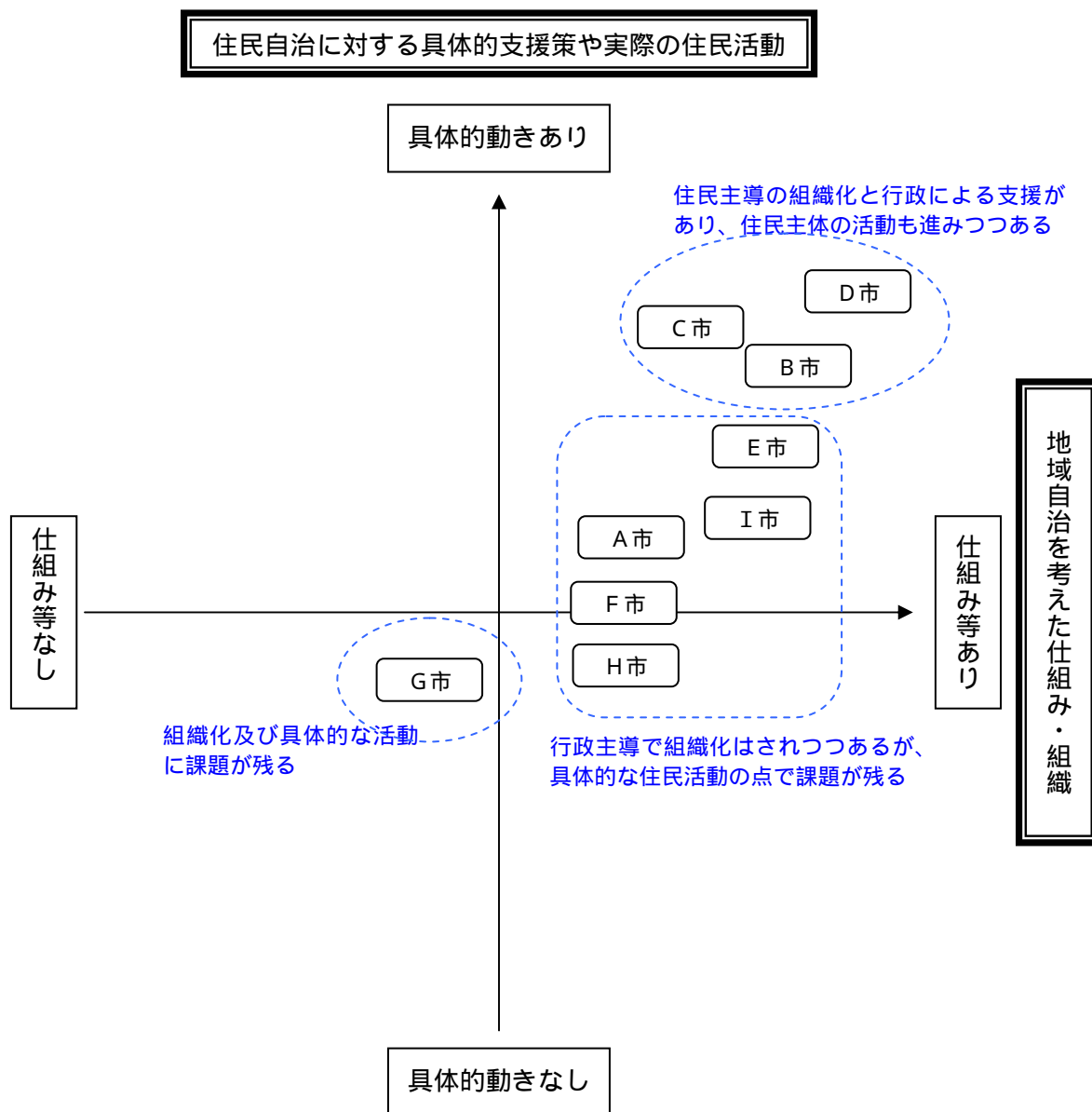
#### 住民主体の地域づくりの展開の方向性

住民主体の地域づくりの展開の方向性について、地域自治区や支所等、仕組み上で地域自治を考えた仕組みが構築されているかという横軸と、合わせてそれを支える具体的方策や仕掛けの有無、あるいは地域住民活動の有無を縦軸におき、ケーススタディでみた合併自治体の取り組みを整理する。

地域審議会や地域自治区、支所等、組織や地域別予算の設置が先行しており、組織を支える支援策や地域住民活動の具体的な取り組みが、今後の取り組み課題となっている自治体

もある。

図表 4-1-4 ケーススタディの整理 住民主体の地域づくりの展開の方向性



ケーススタディから、住民主体の地域づくりの展開の方向性について、具体的な手法をピックアップすると次の通りである。

住民組織がNPO法人化されるなど、自主的な活動が活発（D市）

旧町村役場などの中に、地域住民が集まり活動する場である「コミュニティプラザ」を作り、そこに地域自治区の事務所を置くことで住民と行政との協働を進めるための環

境整備を行っている。コミュニティプラザの管理・運営を住民組織に委ねることをきっかけに各地区で住民組織が設立され、中にはNPO法人となったものもあり、自らの地域のことを考え、議論していく場として活動している。各住民組織では、各地域自治区内の様々なイベントや活性化のための活動を具体的に計画している。

#### 住民による地域ビジョンの策定（B市）

住民自らが地域ビジョンを策定し、地域の将来像を描き、各種ソフト事業の展開を図ることで地域の活性化を目指している。これに対し、市は支所単位での取り組みサポートや補助金の支出により、活動を支援している。

#### 市民の力の活用方策を具体的に持っている（C市）

C市では、市民が持つ能力ややる気を活かして、行政に参加してもらうために行政から働きかけをして図書館、市民会館ホール運営、老人福祉施設運営などの行政機能別に公的サービスを請け負うNPOを設立し、市民を雇用し、そのNPOの協力を得て、施設の運営を行ってきた。

#### 地域審議会を活かした新総合計画の策定（A市）

旧市町単位で地域審議会を設置し、新市建設計画の進捗、見直しなどを検討しているが、この地域審議会を活用し、新しいまちづくり総合計画の検討を行い、多くの住民が新市のまちづくりに参画するきっかけを提供した。

#### 地域審議会、支所、地域振興特別予算の配分（F市）

合併特例法に基づいて旧町村部に地域審議会を設置した。地域審議会の機能に、建設計画に関するものだけでなく、予算等にも意見する権限を持たせている。また旧町村部に総合支所方式の支所を設置した。また各支所が特別に執行できる予算として地域振興特別予算を配分している。

#### 合併特例区の設置、5年後には地域自治区へ（I市）

旧町村部に合併特例区を設置した。法人格の期限が切れる5年後には旧市部の支所と併せて地域自治区とする方針である。

#### 4. 市町村合併後の基礎的自治体の課題

2.(1)及び(2)で整理した「財政的な自立を目指した方向性」と「住民主体の地域づくりの展開の方向性」に関するそれぞれの取り組みが両輪となって回ってこそ、合併市町が合併の効果を生かし、行政コストを削減しながら、より高度かつ多様になった住民ニーズに応えられる自立した基礎的自治体としての行政運営が可能になっていくと考えられる。

これまでのケーススタディの整理を踏まえて、市町村合併後の基礎的自治体に今後求められる課題を整理する。

##### (1) 合併後10年、15年先を見た行財政改革の必要性

合併後の10年間は、合併算定替による交付税があり、また職員の削減も徐々に行われるため、財源と人材の両方において、本来の合併市町の姿に比べて潤沢な期間といえることができる。

この10年、また漸減措置がとられるその後の5年と合わせて15年間は、行政の形をスリム化するとともに、財政規模を膨らませず、債務を可能なかぎり解消し、優遇措置がなくなった際の歳入減少時でも自立した行政サービスを実施することができるような強固な財政基盤を作るため、行財政改革を推し進めることが必要である。

そのためには、財政展望をしっかりと持ち、具体的にコストを削減すること、コストを削減しながらも、広域化した行政区域において適切な公的なサービスを提供していくことが必要である。

財政展望を考える上で、地方交付税の合併算定替えは合併に伴う優遇措置のなかでも大きなものである。この交付税の合併算定替えは、交付税が合併後10年間は合併前の水準に留め置かれ、その後の5年間は激変緩和措置がとられるため、合併による効率化などで図表4-1-5に示す歳出削減の努力値まで経費削減が進むと、その差額である影の部分が財政的なメリットとなる。

しかし、これも、合併後の新市町の財政運営次第で、メリットは大きくも小さくもなる。例えば、合併すると、交付税の算定で前提となっているように、職員定数を一部削減することになるが、実際には、合併してすぐに職員定数を求められる水準まで一気に削減することはできず、退職者数に対する新規採用による職員補充を抑制すること等で徐々に削減することになる。こうした形で歳出削減が遅れると、財政的メリットである影をつけた部分はどんどん小さくなる。

合併特例法による優遇措置は、ソフトランディングのために使うべきものであり、その間、できるだけ財政規模が膨らまないように注意し、優遇措置が終わるまでに債務を減少させ、行政のスリム化を図ることで、基礎的自治体の財政基盤を強化し、自立性を確保するために使われることが望ましい。

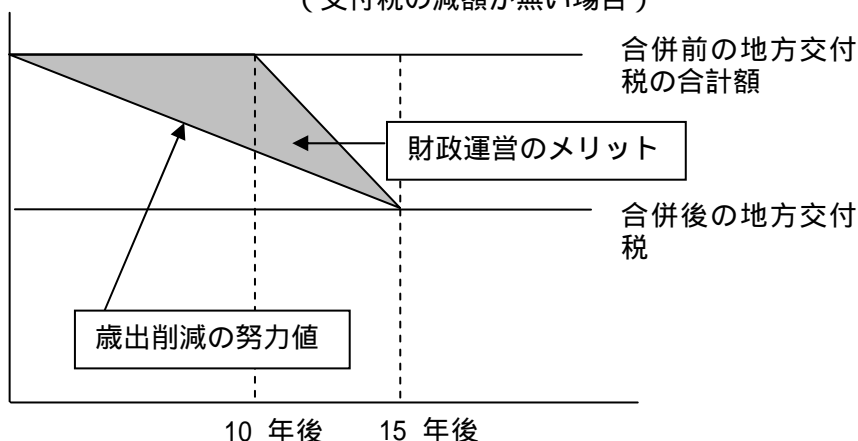
優遇措置分について全部を新事業に振り分けるといった使い方を行うと、優遇措置がなくなった時の歳入の減少幅が大きく、財政運営が悪化する可能性があるなど、将来に大きな課題を残すことになり兼ねない。

このように、優遇措置を生かすも、殺すも、合併市の今後 10 年の財政運営にかかっていると考えられる。

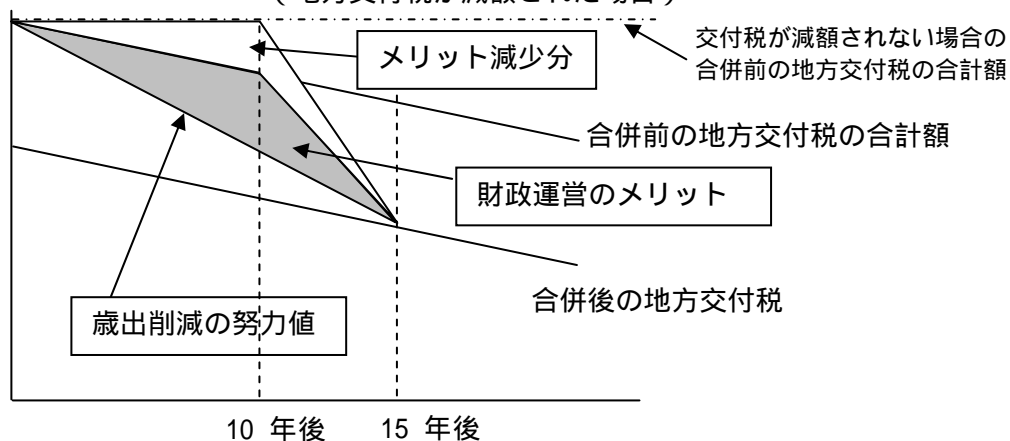
なお、地方交付税は今後、さらに減額されることが予想される。そうすると、図表 4-1-5 の下図のように地方交付税の額は右肩下がりになり、歳出削減のペースが上図と同じであれば財政的メリットは減少する（合併をしなければ地方交付税カットの影響は緩和できずにまともに受けざるを得ないので、合併をすることによるメリットは残ることになる）。

図表 4-1-5 地方交付税の合併算定替えのメリット

(交付税の減額が無い場合)



(地方交付税が減額された場合)



資料：小西砂千夫著「市町村合併の決断」の図を参考に日経研作成

このように、交付税が減少していく中では、優遇措置のメリットは決してないわけではないが、合併した新市町がきちんとした財政運営の展望を持っていなければ、優遇措置が

無くなった段階で、その基礎的自治体は財政的に非常に厳しい状況に陥ってしまう。市町村合併は合併特例法による優遇措置が受けられる部分を除けば、合併したからといって、それだけで新市町の財政を大きく強化するわけではない。合併した市町は、合併による財政的な優遇措置期間を行政のスリム化に向けた予算縮減の動きをソフトランディングさせるための時間的猶予と考え、優遇措置のメリットを十分に生かしつつ、財政を含めた行政運営体制を整えることが重要である。

## (2) コスト削減に向けた具体的な方策の必要性

上述したように、市町村合併後の基礎的自治体の財政制約は今後さらに進んでいくものと予想される。このように限られた財源で、地域の公的なサービスを行政がすべて提供していくことは非常に難しい状況がある。そのため、基礎的自治体においては、様々な手法により、コスト削減を図り、効率的に公的サービスを提供していく体制づくりが重要である。

ここでは、コスト削減に向けた具体的な方策を検討する上での課題を整理したい。

### 財政展望を踏まえた危機感の共有化

平成の大合併の背景には、国・地方の財政状況の悪化という要因があり、財政基盤の強化を図ることが、市町村合併の1つの目的となっている。

こうした状況下で合併を行った新市町では、住民もある程度、財政状況の厳しさを理解していると考えられる。しかし、住民によっては、合併で財政的な問題は解決されたと考え、合併計画で示されたすべての事業がすぐにでも実現化すると認識している人も少なからず存在している。ただし、現実には、三位一体改革による交付税・補助金の削減や義務的経費の拡大などにより、財政の将来展望は依然として厳しい状況がつづいている。

こうした状況下では、合併した新市町においても、将来的な財政展望を住民に再度説明し、様々な面でコスト削減や受益と負担の適正化の必要性を訴えていくことが必要である。そのためには、各種の財政指標や将来展望に関する情報公開、情報提供を積極的に行いながら、財政の危機状況に対する認識を官民が共有することが重要である。

### 行政職員の削減と職員の能力向上

合併におけるコスト削減で注目される手法としては、重複業務の統合で生じる余剰職員数の削減があげられている。

合併によって膨らんだ新市町の職員数を削減する計画は、多くの合併市町で策定されている。しかし、職員数と業務量とのバランス、職員の業務遂行能力の総量と業務量とのバランス、という観点からの検討は十分なされていない場合が見受けられる。

将来を見通した財政運営の中での人件費の削減の必要性の検証とともに、合併による重複業務の削減や行政の効率化やアウトソーシング等の官民の役割分担の再検討、業務の効



率化などによる人員の削減可能性をあわせて検討することで、地域における公的サービス水準を維持しつつも、持続可能な財政運営が可能な組織・人員のあり方を実効性の観点も踏まえながら追求していくことが不可欠である。

また、少ない人員でより効率的な行政運営を図って行く上で、職員の能力向上も重要な要素である。行政職員のやる気を引き出しながら、キャリアアップも含めた人材育成のシステムや人事評価システムの構築も今後の課題である。

#### 住民の自立を支える仕組みづくり

先にも述べたように、市町村合併は、単に合併したからといって、それだけで財政基盤が強化され、自立できるわけではない。

これから行政コストを削減しながら、広域化した行政区域で公的サービスの水準を下げずに提供し続けるためには、官民の協働が不可欠であり、そのためには、住民が主体となって地域づくりを展開できるような住民の自立が求められる。

近年、各地において、住民が自主的に各種の問題に取り組むNPOやボランティア団体が組織され、活動が活発化している。また、地域コミュニティの持つ様々な機能を見直す機運が高まっており、地域単位での自治活動を積極的に展開する地域も増えている。こうした社会的な潮流を受け、それぞれの住民主体の組織を支える体制を官民で構築し、地域の公的なサービスの提供主体に育成するなどの仕組みづくりが必要である。ただし、この住民の自立的な取り組みは、単に行政のコスト削減の受け皿として利用するだけが目的ではなく、地域のことは地域で考え、実践するという地方分権の考え方に基づくことが重要である。

#### 官民の役割分担の明確化

住民主体の取り組みを支える仕組みを活かすことで、地域住民の自立を進め、育成された各種の住民組織を地域の公的サービスの担い手に育成しながら、一方で、官民の役割分担を明確にしていくことも重要である。

近年、住民には、地域づくりについて、自ら考え意思決定せずに行政に任せるといった傾向があるといわれているが、こうした傾向が行政の役割の範囲拡大につながり、行政コストの増大の一因になったと考えられる。市町村合併は、地方分権の推進と厳しい財政状況の打開を目指して取り組まれた面があり、その意味で、公的サービスの役割分担を官民で見直す絶好の機会といえる。

合併後の基礎的自治体の地域づくりにおいては、必要となる公的サービスについて、官民が協働で、その性質、提供の効率性、住民の自主性などの観点から、そのサービスを提供する最適な主体を見極め、官民の役割分担を明確化することで、行政コストの削減を図ることが必要である。

### 事業の選択と集中

合併においては、地域の将来像を描き、様々な事業を盛り込んだ新市町村建設計画が策定されている。これらは、合併後 10 年の地域の姿を見越して事業計画が示されているが、合併しても厳しい財政状況が続いている現状では、その実現に時間を要する可能性がある。しかし、合併後の地域のあり方を考える上では、それぞれに必要な事業を早期に実現していくことも必要である。

こうした現状を踏まえると、新市町村建設計画に示されている事業の選択と集中が重要となると考えられる。この事業と選択と集中には、住民の理解も重要であり、先に述べたように財政展望を明確に示しながら、財政的な危機感を共有し、今必要な事業は何か？どの事業を優先的に実施すべきか？といった議論を住民が参画した形で進めていくことも必要である。

なお、こうした住民の参画による事業の優先順位を検討する手法としては、C市のケーススタディにある「市民満足度調査」などが参考となる。

### 首長のリーダーシップ

コスト削減に向けては、上記のような具体策による対応が考えられるが、こうした取り組みは、行政にとって新たなチャレンジでもある。こうしたチャレンジを継続的に進めていくためには、これを推進するリーダーの存在が重要である。

近年、自治体における新たなチャレンジを推進している地域をみると、「改革派首長」と呼ばれる人々が自治体のトップとして、行財政改革を推進している場合がある。ケーススタディにおける広島県B市の例でも、市長のリーダーシップにより、全国初の取り組みを数多く手がけ、話題性だけでなく、住民生活の充実と実際のコスト削減の両立を実現しつつある。

行政の基本的なあり方が変化する市町村合併という状況においては、新たな取り組みを進める絶好の機会といえるが、様々な混乱が生じるのも事実である。こうした混乱の中で、改革を進め、効率的な行政運営を図っていくためには、リーダーとしての首長の果たす役割は大きい。また、合併市町の新たな組織文化、新たな地域文化を形成する上でも、こうしたリーダーが誕生することは、地域の自立に向けた大きな一歩になる可能性がある。

しかし、すべての合併市町において、改革派首長が誕生するわけではなく、逆に、改革に向けたリーダーシップを発揮できる首長が誕生することの方がまだ少ないというのが現状である。一方、現在の財政状況からみれば、大きな改革なくして将来的な財政的自立を目指すことは非常に難しい。こうした状況で、改革派首長の誕生を待ち続けたり、首長がリーダーシップを発揮してくれることを待ち続けるのではなく、行政職員による自主的な改革や、外部人材の活用、市民の参画など、多様な主体による多面的な取り組みにより、地域の効率的な運営を目指すことも必要である。



## 付表 市町村別将来人口の推移

鳥取県

(単位：百人)

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
鳥取市	2,007.4	2,034.8	2,051.5	2,055.4	2,042.7	2,014.2	1,974.4
米子市	1,478.4	1,515.0	1,539.5	1,548.8	1,544.3	1,530.4	1,510.7
倉吉市	540.3	523.7	504.1	480.8	454.4	426.0	397.3
境港市	368.4	362.3	352.9	340.1	324.2	306.6	288.2
岩美町	140.2	133.8	127.1	119.8	112.1	103.8	95.6
若桜町	50.0	44.9	40.1	35.4	30.8	26.5	22.5
智頭町	93.8	86.9	79.9	72.9	65.9	58.8	52.2
八頭町	202.5	196.3	189.2	181.7	173.2	163.7	153.6
三朝町	79.2	75.2	71.1	66.9	62.3	57.5	52.8
湯梨浜町	173.8	172.8	171.4	169.4	166.8	163.7	160.0
琴浦町	204.4	196.0	186.5	175.9	164.4	152.6	141.0
北栄町	169.2	166.6	164.0	160.7	156.3	150.1	143.2
日吉津村	29.7	30.3	30.7	30.7	30.1	29.2	28.4
大山町	195.6	186.7	177.3	167.1	155.9	143.8	131.9
南部町	122.1	121.6	121.0	119.4	116.2	112.0	107.7
伯耆町	126.6	126.0	124.7	123.1	120.2	116.4	112.0
日南町	67.0	60.1	53.5	47.3	41.4	35.8	30.9
日野町	45.2	41.5	37.6	33.7	30.0	26.6	23.3
江府町	39.2	35.3	31.5	27.9	24.6	21.6	18.8

島根県

(単位：百人)

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
松江市	1,992.9	2,035.0	2,060.7	2,069.5	2,061.4	2,038.0	2,006.1
浜田市	654.6	627.8	597.8	564.6	528.0	489.3	451.3
出雲市	1,469.6	1,477.9	1,475.6	1,460.7	1,431.9	1,392.6	1,349.3
益田市	546.2	526.6	505.7	481.8	454.0	423.6	392.5
大田市	425.7	402.0	376.9	350.8	323.4	295.6	268.4
安来市	452.6	436.0	416.1	392.9	367.0	339.9	312.9
江津市	293.8	281.7	268.8	254.4	239.0	223.1	207.3
雲南市	463.2	443.1	420.4	394.8	366.8	338.0	310.0
東出雲町	122.7	125.7	127.5	128.1	127.0	125.0	122.7
奥出雲町	166.9	158.0	148.5	138.6	128.3	118.1	108.2
飯南町	65.4	62.4	59.5	56.7	53.9	50.5	47.2
斐川町	268.2	278.6	287.5	294.5	298.8	301.2	302.9
川本町	47.8	44.9	41.7	38.3	34.7	31.1	27.7
美郷町	66.2	60.1	53.8	47.6	41.8	36.4	31.5
邑南町	138.7	133.0	126.9	120.8	114.2	107.3	100.6
津和野町	106.3	98.6	91.0	83.1	74.7	66.5	58.7
吉賀町	81.8	77.8	73.3	68.1	62.5	57.1	52.0
海士町	26.7	24.8	22.8	20.9	18.9	17.0	15.2
西ノ島町	38.0	36.0	34.6	32.8	30.7	28.5	26.0
知夫村	7.2	6.6	6.1	5.6	4.8	4.2	3.5
隠岐の島町	180.5	176.8	172.4	167.0	160.5	153.0	144.7

## 岡山県

(単位：百人)

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
岡山市	6,526.8	6,614.6	6,642.5	6,612.9	6,530.5	6,405.9	6,253.8
倉敷市	4,608.7	4,658.5	4,666.6	4,630.4	4,551.0	4,438.4	4,304.0
津山市	1,115.0	1,088.1	1,051.7	1,006.5	953.5	897.5	839.9
玉野市	695.7	679.7	658.4	630.6	596.8	559.2	520.2
笠岡市	593.0	579.3	561.2	538.7	512.7	485.0	456.7
井原市	464.9	450.5	432.9	412.3	389.3	365.8	342.2
総社市	662.0	668.5	670.3	667.3	659.5	646.9	631.1
高梁市	410.8	388.0	363.5	337.6	312.2	288.2	265.2
新見市	384.9	367.5	348.6	327.8	305.5	283.2	261.2
備前市	425.3	401.5	375.0	346.9	317.6	288.2	259.8
瀬戸内市	394.0	398.2	399.7	397.1	390.6	382.1	373.3
赤磐市	438.1	450.5	462.3	470.0	471.3	466.7	459.6
真庭市	547.5	524.7	500.4	473.5	443.4	413.4	383.0
美作市	345.8	328.6	310.1	289.9	268.9	248.4	228.7
浅口市	377.2	370.8	362.1	349.9	334.1	315.5	295.8
建部町	69.9	66.3	62.4	58.2	53.9	49.5	45.3
瀬戸町	147.1	151.1	153.8	154.7	153.7	151.5	149.2
和気町	168.2	164.7	160.2	154.1	146.6	138.5	130.3
早島町	119.2	123.5	126.7	128.2	128.0	127.1	125.9
里庄町	107.8	109.6	110.5	110.5	109.4	107.4	104.9
矢掛町	162.3	156.4	149.3	140.9	131.4	121.6	112.2
新庄村	10.5	9.9	9.1	8.3	7.4	6.7	6.0
鏡野町	150.9	144.4	137.8	130.8	123.0	115.0	107.3
勝央町	114.3	111.5	108.2	104.6	100.3	95.6	90.7
奈義町	66.9	61.5	56.6	51.9	47.3	43.0	38.8
西粟倉村	18.3	17.5	16.7	16.0	15.2	14.4	13.6
久米南町	61.2	60.1	58.8	57.1	55.1	52.7	50.2
美咲町	175.6	168.7	161.4	153.3	143.8	134.2	125.0
吉備中央町	146.5	137.7	128.1	118.5	109.1	100.3	92.1

## 広島県

(単位：百人)

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
広島市	11,341.3	11,508.6	11,555.4	11,491.5	11,325.5	11,072.5	10,756.8
呉市	2,592.2	2,479.0	2,345.0	2,194.1	2,031.4	1,864.1	1,699.3
竹原市	319.4	303.4	285.4	265.5	244.5	223.0	201.8
三原市	1,062.3	1,035.1	1,000.6	958.8	909.1	855.0	799.3
尾道市	1,552.0	1,504.8	1,445.7	1,372.7	1,288.6	1,198.5	1,108.0
福山市	4,569.1	4,579.3	4,545.1	4,463.6	4,338.8	4,183.5	4,004.6
府中市	477.0	449.3	418.9	386.5	352.4	318.2	284.9
三次市	616.4	598.4	576.6	552.4	526.6	499.6	471.2
庄原市	456.8	427.7	397.1	365.2	332.6	300.6	270.4
大竹市	314.1	299.3	281.8	262.9	242.6	221.4	200.2
東広島市	1,753.5	1,809.5	1,862.7	1,905.1	1,931.6	1,945.2	1,945.1
廿日市市	1,149.8	1,174.0	1,191.6	1,200.4	1,197.6	1,181.7	1,155.9

広島県（つづき）

（単位：百人）

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
安芸高田市	344.4	329.4	312.2	292.9	272.2	251.5	231.3
江田島市	322.8	298.3	272.5	246.4	220.1	194.4	170.1
府中町	506.7	500.4	487.6	470.5	450.4	428.8	405.1
海田町	300.4	294.2	284.8	273.4	260.2	246.2	230.7
熊野町	253.9	261.4	266.6	266.8	262.1	253.8	244.5
坂町	122.8	121.8	119.5	116.1	111.6	106.7	101.9
安芸太田町	91.8	81.5	71.5	61.9	52.9	44.9	37.8
北広島町	219.3	212.5	204.3	195.2	185.1	175.3	165.6
大崎上島町	101.3	93.8	86.3	78.2	69.6	61.7	54.3
世羅町	196.9	186.0	174.5	162.6	150.6	138.3	126.2
神石高原町	125.1	116.9	107.8	98.4	89.1	80.1	71.8

山口県

（単位：百人）

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
下関市	3,011.0	2,915.0	2,797.2	2,657.5	2,496.8	2,320.6	2,140.5
宇部市	1,820.3	1,805.0	1,775.1	1,729.3	1,667.6	1,593.9	1,513.0
山口市	1,886.9	1,935.0	1,972.2	1,996.8	2,007.3	2,004.9	1,993.0
萩市	617.5	582.5	545.1	504.0	459.6	414.7	371.2
防府市	1,177.2	1,160.1	1,133.2	1,096.0	1,049.3	995.8	938.1
下松市	531.0	523.5	510.9	492.5	468.8	442.6	414.6
岩国市	1,539.9	1,504.2	1,455.5	1,393.8	1,320.9	1,241.8	1,160.0
光市	546.8	538.5	524.7	503.6	476.8	446.7	415.3
長門市	434.7	413.9	392.3	367.8	340.5	312.3	284.7
柳井市	372.5	354.6	334.3	311.7	287.5	263.0	238.7
美祿市	186.4	182.3	177.2	170.5	162.4	153.8	145.1
周南市	1,573.8	1,526.8	1,467.1	1,393.6	1,308.0	1,216.5	1,122.8
山陽小野田市	674.3	659.1	638.3	611.5	579.5	544.0	507.3
周防大島町	230.1	212.8	195.2	177.7	160.1	143.6	128.7
和木町	67.3	64.5	61.7	58.5	54.9	51.0	47.1
上関町	43.1	38.3	33.5	28.8	24.4	20.5	17.0
田布施町	162.2	163.1	163.0	161.0	156.7	151.0	144.9
平生町	145.8	146.4	146.2	144.6	141.1	136.2	131.0
美東町	64.3	63.5	61.9	59.4	56.1	53.0	50.1
秋芳町	64.8	60.5	56.2	51.8	47.1	42.5	38.2
阿武町	45.6	41.9	38.1	34.3	30.5	26.6	23.2
阿東町	84.2	77.4	70.7	63.9	57.1	50.5	44.3

（注）2000年は国勢調査の実績値、2005年以降は中国総研推計値。

資料：総務省「国勢調査報告」、中国総研推計値より作成。

# 市町村合併後の基礎的自治体の 将来像に関するアンケート調査票

ご記入に当たってのお願い

このアンケートは、中国地方に立地する全市町村を対象に実施しております。

このアンケートには、できるだけ首長または、それに準じる方にご回答いただきますよう、お願いいたします。

ご回答は、該当する番号に 印をつけたり、具体的な内容をご記入いただくようになっております。 印をつけていただく選択肢の数は「1つだけ」「すべて」といった指定がありますのでご注意ください。

「その他」を選択された場合は、( )内に具体的な内容をご記入いただければ幸いです。

調査結果は統計的に処理しますので、自治体名を公表するなど、ご迷惑をおかけすることはありませんので、ありのままをご回答ください。

このアンケート調査は、社団法人中国地方総合研究センターが担当しております。ご記入いただいたアンケート調査票は、同封の返信用封筒に入れて、**2005年9月30日(金)**までにご投函ください(切手をお貼りいただく必要はありません)。FAXでお送りいただいても結構です。

なお、ご回答いただきました皆様には、12月頃に本アンケート調査結果の概要版をお送りいたします。また、本調査結果は平成17年度中に取りまとめ、中国経済連合会および日本政策投資銀行中国支店より公表される予定になっております。

## 【調査主体】

中国経済連合会

〒730-0041 広島市中区小町4-33 中電ビル3号館5F

T E L : 082-242-4511 F A X : 082-245-8305

日本政策投資銀行中国支店

〒730-0036 広島市中区袋町5-25 広島袋町ビルディング

T E L : 082-247-4970 F A X : 082-244-4557

## 【調査機関 - お問い合わせ・返送先 - 】

社団法人中国地方総合研究センター

〒730-0041 広島市中区小町4-33 中電ビル3号館5F

T E L : 082-245-7900 F A X : 082-245-7629

e-mail : wada@crrc.or.jp U R L : http://www.crrc.or.jp/

担当 : 和田、本郷

設問1 貴自治体の概要をお教えてください。

貴自治体名			
人口	人	一般職員数	人
ご回答者		ご役職	

人口・一般職員数は平成17年4月末時点の値でご回答ください。

### 市町村合併の取組状況と評価

設問2 平成14年以降の市町村合併の取組状況について、該当するものに1つだけ印をお付けください。(平成18年3月末までに合併予定の場合も含めてご回答ください)

1. 新設合併	設問3へ	2. 編入合併	設問3へ	3. 単独維持	設問4へ
---------	------	---------	------	---------	------

設問3 設問2で「1. 新設合併」または「2. 編入合併」と回答された方のみにお尋ねします。

市町村合併には、メリット・デメリットの両面があると言われていますが、貴自治体で合併前に予想されていたメリット・デメリットと合併後、実際に生じたまたは感じられたメリット・デメリットには違いがありましたか。それぞれ該当するものに1つだけ印をお付けください。

#### 合併によるメリット

	予想より大きかった	予想通りであった	予想より小さかった	現状ではない	該当する事象はない
a. 住民の利便性の向上	1	2	3	4	5
b. 行政サービスの高度化	1	2	3	4	5
c. 行政サービスの多様化	1	2	3	4	5
d. 重点的な投資による基盤整備の進展	1	2	3	4	5
e. 広域的な観点に立ったまちづくりの推進	1	2	3	4	5
f. 行財政の効率化	1	2	3	4	5
g. 財政基盤の強化	1	2	3	4	5
h. 地域のイメージアップと総合的な活力の強化	1	2	3	4	5
i. 当初想定した以外の事象について気がついた点等があればできるだけ具体的にご記入ください。					



## 合併によるデメリット

	がな あ つ た	予 想 よ り 大 き い	つ メ リ ッ ト が あ る	予 想 通 り の あ ら わ い	リ ッ ト は 小 さ い	予 想 よ り 大 き い	現 状 で は 判 断 で き な い	該 当 す る 事 象 は な い
a. 住民の意見の施策への反映の困難化	1	2	3	4	5			
b. きめ細かなサービス提供の困難化	1	2	3	4	5			
c. 歴史文化への愛着や地域への連帯感の希薄化	1	2	3	4	5			
d. 市町村内の中心部と周辺部で地域格差の拡大	1	2	3	4	5			
e. 各種施設の分散配置による行政効率の低下	1	2	3	4	5			
f. 旧市町村への配慮による基盤整備の選択と集中が困難	1	2	3	4	5			
g. 一時的な行政サービス水準や住民負担の地域格差の発生	1	2	3	4	5			
h. 合併に伴う新しい行財政需要の拡大	1	2	3	4	5			
i. 格差是正のための一部地域での住民負担増	1	2	3	4	5			
j. 適正規模以上の職員数による負担増	1	2	3	4	5			
k. 当初想定した以外の事象について気がついた点等があればできるだけ具体的にご記入ください。								

## 基礎自治体の自立に向けた意識

設問4 貴自治体では、今後の財政見通しに関する計画（財政計画）を策定されていますか。該当するものに1つだけ 印をお付けください。なお、貴自治体の財政見通しに関する資料があれば同封いただければ幸いです。

1. 策定している	2. 策定中である	3. 策定していない
-----------	-----------	------------

設問5 貴自治体では、今後の財政見通しについて、どのようにお考えですか。それぞれお考えに近いものに1つだけ 印をお付けください。

	そ う 思 う	ど ち ら と も い え な い	な い そ う は 思 わ な い
a. 交付税等の見直しにより歳入が大幅に減少する	1	2	3
b. 人口減少・景気低迷などにより税収が減少する	1	2	3
c. 義務的経費の拡大により財政の硬直化が進む	1	2	3
d. 市町村合併に伴い新たな投資的経費が増大する	1	2	3
e. 効率化を推進し、義務的経費を縮小し、収支の改善を図る	1	2	3
f. 人口増加、企業誘致、景気回復などで税収が増加する	1	2	3
g. その他、今後の財政見通しでお考えがあればできるだけ具体的にご記入ください			

設問6 地方分権の進展や、三位一体改革の推進により、基礎的自治体は、これから財政面での自立を強く求められることになる予想されます。

こうした改革が進められる中、貴自治体は、将来、財政的な自立が可能とお考えですか。該当するものに1つだけ 印をお付けください。

- |                                             |
|---------------------------------------------|
| 1. 税源移譲がなされれば、補助金・交付税がなくても十分自立が可能           |
| 2. 税源移譲がなされ、若干の財政調整がなされれば自助努力で自立は可能         |
| 3. 税源移譲がなされても、補助金・交付税による調整が一定程度残されなければ自立は困難 |
| 4. 自主財源が乏しいため、三位一体改革が進み、現制度が崩れれば自立は不可能      |
| 5. わからない                                    |
| 6. その他( )                                   |

設問7 地方分権の進展により、都道府県の権限の一部を基礎自治体に移譲する動きが進められていますが、貴自治体では、この権限移譲についてどのようにお考えですか。該当するものに1つだけ 印をお付けください。

- |                                            |
|--------------------------------------------|
| 1. 権限移譲を受ける体制は整備されており、早急に実施してもらいたい         |
| 2. 段階的な移譲であれば対応可能であり、計画的に移譲を実施してもらいたい      |
| 3. 対応できる分野が限られているため、受け入れ側の状況に応じた移譲をしてもらいたい |
| 4. 人員・能力面での不足が多く、権限移譲には対応できない              |
| 5. 現状では判断できない                              |
| 6. その他( )                                  |

### 基礎自治体の効率化に向けた取組状況と今後の取組意向

設問8 基礎自治体が自立性を高め、効率的な行政運営を図る上では、様々な行政改革の取組が必要になると考えられます。貴市町村では以下のような取組について、どのようにお考えですか。該当するものにそれぞれ1つだけ 印をお付けください。

	すでに実施している	定している おり、実施を予定している	必要性を感じており、実施を検討している	必要性を感じており、実施できている状況はない	必要性を感じているが、実施できている状況はない	い 必要性を感じない
a. 総合計画の戦略計画化などの位置づけの見直し	1	2	3	4	5	
b. 各種行政評価手法の導入	1	2	3	4	5	
c. 事務事業の見直し	1	2	3	4	5	
d. 公共工事の事前評価・再評価システムの導入	1	2	3	4	5	
e. 行政経営手法（NPM）の導入	1	2	3	4	5	
f. 適正な定員管理計画の策定	1	2	3	4	5	
g. 簡素で効率的な組織（組織のフラット化）	1	2	3	4	5	

	すでに実施している	必要性を感じており、実施を予定している	必要性を感じており、実施を検討している	必要性を感じているが、実施できず状況にない	必要性を感じていない
h. 出先機関の統廃合	1	2	3	4	5
i. 外郭団体の見直し	1	2	3	4	5
j. 給与体系の見直し（各種手当、評価方法等）	1	2	3	4	5
k. 民間事業者の活用	1	2	3	4	5
l. 市民、NPO等とのパートナーシップ	1	2	3	4	5
m. その他の行政改革の取組事例（できるだけ具体的にご記入ください）					

設問9 民間事業者の活用による行政サービスの効率化の手法として、公の施設の管理を民間事業者でも実施できる指定管理者制度がスタートしており、各地の施設で導入が進んでいます。貴自治体では、この制度の活用についてどのようにお考えですか。該当するものに1つだけ 印をお付けください。

1. 積極的に取り組みたい	4. わからない	設問11へ
2. 必要に応じて取り組みたい	5. その他（	）
3. 取り組みの必要性を感じない	設問11へ	設問11へ

設問10 設問9で、「1. 積極的に取り組みたい」または「2. 必要に応じて取り組みたい」と回答された方にお尋ねします。各分野における指定管理者制度の実施に関する考え方について、該当するものにそれぞれ1つだけ 印をお付けください。また、それぞれ1~3を選択された場合は、その取組の内容を具体的にご記入ください。

対象分野	実施に関する考え方	具体的取組内容
a. 市民利用施設 （公民館、図書館等）	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
b. 文化施設等（博物館、美術館等）	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
c. 生涯学習施設等	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
d. 公園、スポーツ施設等	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
e. 福祉関連施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
f. 医療・衛生施設等	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
対象分野	実施に関する考え方	具体的取組内容

g. リサイクル施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
h. 港湾関連施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
i. 公営住宅	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	
j. その他 ( )	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 該当なし	

設問11 指定管理者制度のほかに、民間事業者のノウハウを活用し、行政の効率化、サービスの向上を実現する手法には、PFIや市場化テストといった手法があります。貴自治体では、これらの手法の実施を、どのようにお考えですか。該当するものにそれぞれ1つだけ印をお付けください。

PFI	市場化テスト
1. 積極的に取り組みたい	1. 積極的に取り組みたい
2. 必要に応じて取り組みたい	2. 必要に応じて取り組みたい
3. 取り組みの必要性を感じない	3. 取り組みの必要性を感じない
4. わからない	4. わからない
5. その他 ( )	5. その他 ( )

設問12 PFIや市場化テストについて、各分野ごとの貴自治体の実施に対する考え方について、該当するものに1つだけ印をお付けください。また、可能であれば、現在取り組まれているまたは今後取り組んでみたい具体的な事業の内容を簡単にご記入ください。

PFI

対象分野	実施に対する考え方	具体的取組内容
a. 文化・教育施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
b. 医療・福祉施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
c. 産業振興施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
d. 農林水産業振興施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
対象分野	実施に対する考え方	具体的取組内容

e. 交通基盤 (道路、港湾等)	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
f. 環境・衛生施設 (廃棄物処理施設、下水処理施設、斎場等)	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
g. 消防・防災施設	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
h. 公営住宅	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
i. 庁舎・宿舍	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	
j. その他 ( )	1. 実施している 2. 実施する予定 3. 実施を検討する 4. 実施する必要性を感じない	

市場化テスト

対象分野	実施に対する考え方	具体的取組内容
a. 窓口業務	1. 実施する予定 2. 実施を検討する 3. 実施する必要性を感じない	
b. 事業運営	1. 実施する予定 2. 実施を検討する 3. 実施する必要性を感じない	
c. 施設(システム)の運営・管理	1. 実施する予定 2. 実施を検討する 3. 実施する必要性を感じない	
d. 文書・情報管理	1. 実施する予定 2. 実施を検討する 3. 実施する必要性を感じない	
e. 統計調査	1. 実施する予定 2. 実施を検討する 3. 実施する必要性を感じない	
f. その他 ( )	1. 実施する予定 2. 実施を検討する 3. 実施する必要性を感じない	

設問13 指定管理者制度、PFI、市場化テスト以外に、新たに検討されている官業の民間開放

(アウトソーシングを含む)があれば具体的にご記入ください。

----- ----- ----- ----- -----
-------------------------------------------

設問14 社会的公正・公平の視点から、各種施設使用料や手数料などで受益者負担の適正化の必要性が指摘されています。貴自治体では、受益者負担の適正化についての取り組みをされていますか。該当するものに1つだけ 印をお付けください。

1. すでに実施済み 2. 実施に向けて調整中 3. 適正化の必要性を含めて検討中 4. 必要性を感じない 5. その他( )
-----------------------------------------------------------------------------

設問15 行政の効率化には、民間事業者との連携のほかに、市民・NPO等とのパートナーシップが考えられます。貴自治体では、市民・NPOとのパートナーシップとして、どのような取組をされていますか。該当するものすべてに 印をお付けください。

1. NPO、ボランティア団体への業務委託 2. NPO、ボランティア団体への事業支援 3. 地域自治組織との連携 4. その他( )
------------------------------------------------------------------------------

### 行政区域の広域化への対応状況

設問2で「3. 単独維持」と回答された方は設問19へお進みください。

設問16 設問2で「1. 新設合併」または「2. 編入合併」と回答された方のみにお尋ねします。

市町村合併により広域化した行政区域を効率的に運営するため支所・出張所等(旧市町村役場等)を設置されましたか。該当するものに1つだけ 印をお付けください。また、設置されている場合、支所数、支所の配置人員、支所機能についてもご記入ください。

(平成18年3月末までに合併する市町村も見通しをご記入ください)

支所・出張所等の設置状況

1. 旧市町村役場すべてを支所・出張所等として設置した 2. 一部の旧市町村役場は統合し、支所数・出張所等を限定した 3. 合併に伴う支所・出張所等は設置していない
------------------------------------------------------------------------------------------

支所・出張所等の設置数・配置人員

a. 支所数		b. 支所の配置人員	
--------	--	------------	--

支所機能

1. 各種申請などの窓口機能のみ
2. 一部事業部門を残し，一定程度の行政サービス提供機能を確保
3. 一部企画部門も残し，旧市町村単位の地域づくりも実施
4. 支所別に一定程度の自由度を持った予算を配分
5. その他（ ）

設問17 市町村合併により行政区域が広域化したことで、新市町では一体性の形成や利便性の確保が重要になると考えられますが、貴自治体では、以下のような取り組みについてどのようなお考えをお持ちですか。それぞれ該当するものに1つだけ 印をお付けください。

	すでに実施している	定めている おり、実施を予定している	必要性を感じており、実施を検討している	必要性を感じており、実施を きる状況にない	必要性を感じているが、実施でき ない	必要性を感じない
<b>【道路整備】</b>						
a. 圏域の一体性を高めるための道路整備	1	2	3	4	5	
<b>【住民の利便性を高める情報通信網整備】</b>						
b. CATV, FTTNなどの全戸敷設	1	2	3	4	5	
c. 無線アクセスシステムなどの導入	1	2	3	4	5	
d. 民間情報通信事業者への補助による情報通信網の整備促進	1	2	3	4	5	
e. 防災無線などの整備	1	2	3	4	5	
<b>【圏域内を結ぶ公共交通網の整備】</b>						
f. コミュニティバスなどの運行	1	2	3	4	5	
g. 民間公共交通事業者への補助	1	2	3	4	5	
<b>【地域自治に対する支援】</b>						
h. 旧市町村単位での地域自治機能の確保	1	2	3	4	5	
i. 各種地域自治組織の組織化推進	1	2	3	4	5	
j. 集落などコミュニティ単位での地域自治活動の支援	1	2	3	4	5	
<b>【住民の一体感の醸成】</b>						
k. 新規交流イベント（文化・芸能，スポーツなど）の実施	1	2	3	4	5	
l. 合併市町村を巡るツアー等の実施	1	2	3	4	5	
m. 地元学などの地域を知る講座の開設	1	2	3	4	5	
n. 各地域情報を紹介する新たな広報誌，HPの立ち上げ	1	2	3	4	5	
o. その他の取組（できるだけ具体的にご記入ください）						

設問18 今回の市町村合併では、新たな行政区域の一体性を速やかに確立することなどを目的に

合併特例債が設けられていますが、貴自治体ではどのような用途にお使いですか。該当するものすべてに 印をお付けください。

- |                        |   |
|------------------------|---|
| 1. 新市町庁舎の整備            |   |
| 2. 地域内連携を高める道路整備       |   |
| 3. 図書館，市民センターなどの文化施設整備 |   |
| 4. 公園整備                |   |
| 5. 保育園・幼稚園，小中学校等の施設整備  |   |
| 6. 観光施設など各種地域振興関連施設    |   |
| 7. 活用する予定なし            |   |
| 8. その他（                | ） |

### 今後の市町村合併の必要性と関係主体への意見

設問19 市町村合併により、かなりの基礎的自治体で自立性が高まっていますが、一部の基礎的自治体では、依然として市民・民間事業者等の活動範囲よりも狭域にとどまり、さらなる効率化・利便性の向上のため、市町村合併をさらに進めるべきという意見もあります。貴自治体では、今後の市町村合併の必要性について、どうお考えですか。該当するものに1つだけ 印をお付けください。

- |                                          |   |
|------------------------------------------|---|
| 1. 財政基盤，住民の生活圏などからみて適正範囲であり，合併は必要ない      |   |
| 2. 現在の市町村合併の成果を見極めてから今後合併が必要かどうかを判断する    |   |
| 3. 政令指定都市、中核市、特例市、市制に移行するため、さらなる合併が必要である |   |
| 4. 効率化・広域化による自立性を確保するためには合併が必要である        |   |
| 5. わからない                                 |   |
| 6. その他（                                  | ） |

設問20 国、各県、民間事業者などに対するご意見がございましたらご自由にご記入ください。

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ご協力ありがとうございました
----------------