

広域連携のあり方

～市町村合併について考える～

平成14年11月

財団法人 福岡県市町村研究所
広域行政（市町村合併）研究会

はじめに

近年、地方自治体を取り巻く状況は大きく変化してきている。少子高齢化、急速なITの進展、地球規模での環境保全への意識の高まりなどといった広範な社会情勢の変化の中で、少子高齢社会への対応、高質な生活環境の整備、生涯学習の充実など住民ニーズは多様化、高度化してきており、その適切かつ効率的な対応が迫られている。

このような状況の中、地方分権はいよいよ実行の段階へと移りつつあり、住民ニーズに的確に答えて効率的な行政を行うためには、個々の自治体枠を越えた広域的かつ弾力的な観点からの取組がますます必要となっている。

なかでも、市町村合併については、政府において平成13年3月に市町村合併支援本部が設置され、同年8月には合併に取り組む市町村に対する各省庁の支援策である「市町村合併支援プラン」が示されるなど、国を挙げて市町村合併を強力に支援する体制が整えられている。

今日、「市町村の合併の特例に関する法律」いわゆる“合併特例法”の期限が平成17年3月31日と迫る中、全国各地の自治体においては法定協議会や任意協議会が設置されて合併協議が行われるなど、急速な展開をみせている。本県においては、法定協議会や任意協議会など何らかの形で合併の検討がされている自治体は、10月1日現在、97市町村のうち14地域57市町村に上る。

市町村段階で合併が議論され始めた平成13年度から、(財)福岡県市町村研究所において「広域連携のあり方」をテーマに、県内9市町が参加して研究を行った。当研究会では、地方交付税の削減が続く中、行財政基盤の充実強化を図りつつ地方分権、少子高齢化社会への対応として有効な“市町村合併”について、1年3カ月余りにわたり調査・研究を行った。

今回、その研究の成果を報告書としてとりまとめたが、この報告書が今後、各市町村において合併を論議する上での参考となれば幸いである。

平成14年11月

財団法人福岡県市町村研究所
広域行政（市町村合併）研究会

目 次

第1章	なぜ今、平成の大合併か。国の進める市町村合併の背景	1
1	地方交付税制度は行き詰ってきている	1
2	市町村行政サービスの広域的対応が求められている	2
3	市町村行政体制の充実強化が求められている	3
(1)	少子高齢社会への対応を準備する必要がある	3
(2)	地方分権の受け皿は整備されていない	4
4	市町村の財政基盤の強化が求められている	5
5	合併特例法の期限は、平成17年3月までである	6
第2章	一部事務組合、広域連合の限界	7
1	広域行政の制度	7
2	一部事務組合の現状	9
3	一部事務組合の課題	9
4	広域連合の現状	9
5	広域連合の課題	11
6	広域行政組織の運営上の問題点	13
第3章	合併特例法の概要	14
第4章	合併推進のための国の財政措置	21
1	地方交付税等による財政措置	21
2	合併特例事業	22
3	合併特例債の合併後事業	23
第5章	財政見通しはどうか	25
1	普通交付税額の推移	25
2	今後の地方交付税の見通し	27
3	合併特例債の活用と償還	28
第6章	合併の一般的なメリット・デメリット	30
1	一般的なメリット	30
2	一般的なデメリット	31
3	まちづくりへの住民参画	32

第7章 市町村側から見て、合併の目的をどう位置付けるか	34
1 自治体の財政基盤の強化を図る	34
2 自治を支える人材確保を図る	36
3 市町村合併は、「究極の行政改革」か	37
4 自治体の効率的行政運営の適正規模は、どの程度か	38
(1) 市町村の状況	39
(2) 人口規模と事務権限	41
(3) 事務事業から見た適正規模	42
(4) 消費的経費から見た適正規模	43
(5) 基礎的自治体としての適正規模	44
5 合併しないとどうなるか	46
第8章 合併特例法期限切れ後の動向	47

(参考資料)

市町村合併の推進についての政府の取組	49
合併先進地視察報告(東京都西東京市)	53
合併先進地視察報告(茨城県ひたちなか市)	58

参考文献等一覧表	73
----------	----

研究会会員名簿

おわりに

第1章 なぜ今、平成の大合併か。国の進める市町村合併の背景

我が国の市町村の変遷については、過去に2回の大合併が行われている。

一つは、「明治の大合併」と言われるものである。これは、「市制町村制」（明治22年4月施行）、町村合併標準提示（明治21年内務大臣訓令）に基づき、江戸時代から続いていた集落を一定規模にまとめるというもので、その当時、全国で71,314町村あったのが、明治22年には15,859市町村（全体の22%）に減少した。

二つ目は、「昭和の大合併」と言われるものである。これは、昭和28年の町村合併促進法（第3条「町村はおおむね、8,000人以上の住民を有するのを標準」）及びこれに続く昭和31年の「新市町村建設促進法」により、「町村数を約3分の1に減少することを目的」とする町村合併促進基本計画の達成を図ったものである。約8,000人という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口である。昭和28年に9,868あった市町村は、昭和36年までに3,472市町村にまで減少した。

平成14年4月現在、3,218市町村であるので、「昭和の大合併」以降約40年間で市町村は254しか減少しておらず、今日の市町村は、この「昭和の大合併」によってほぼ形づくられたものと言える。

このような歴史を受け今、「平成の大合併」ということで全国的に議論されているが、過去の大合併が国の主導で進められたのに対し、「平成の大合併」は、あくまで地域住民の意向に沿った、市町村の自主的な合併ということで進められている。

最近、全国的に市町村合併の動きが見られるが、なぜ今、「平成の大合併」なのか、その背景や事情を整理すると、おおむね次のように要約される。

1 地方交付税制度は行き詰ってきている

国と地方の財政は、その抱える借入金残高が、平成14年度末で693兆円にも達する見込みである。そのうち、地方の借入金残高は195兆円で、その借入金残高のうち、地方交付税特別会計の借入金残高は、46.1兆円という状況である。

46.1兆円のうち、地方負担分は30.3兆円である。

地方交付税制度は、自治体間の税収のアンバランスを調整するとともに、標準的な行政水準を財政的に保障するもので、国の税金（国税5税）の一定割合が当てられている。

しかし、経済不況による税収減の中、交付税総額に不足する分を確保するため、地方交付税特別会計は国の資金運用部から巨額の借入れをして補っているのが実態である。

平成14年度の交付税総額は20.4兆円（経済財政諮問会議「構造改革と経済財政の中期展望／平成14年1月25日閣議決定」）であるので、年交付総額の1.5倍の

表1 地方交付税特別会計の借入金残高

		H13年度末	H14年度末 (見込み)
1	国・地方の借入金残高	675.0兆円	693.0兆円
2	1のうち地方の借入金残高	190.0兆円	195.0兆円
3	2のうち地方交付税特別会計の借入金残高	42.6兆円	46.1兆円
4	3のうち地方負担分	28.5兆円	30.3兆円

借金を抱えている実態にあり、すでに地方交付税制度は、破綻に近い状況になってきているのである。

このような危機的な地方交付税の状況を改善する方策の一つとしては、市町村の数を減らして1市町村の規模を大きくするとともに、市町村の行政組織をスリム化し、財政基盤を強化するのが効果的であり、それは、地方交付税額は市町村の規模と財力によって大きく変わる仕組みになっているからである。

先に引用した「構造改革と経済財政の中期展望」によれば、平成18年度の地方交付税総額の出口ベースは18.3兆円としており、市町村の地方交付税はさらに一段と削減されるのは避けられない情勢になってきている。すでに実施されている段階補正などの補正係数の見直しに加えて、いずれ留保財源率の見直しさえ現実のものとなるやもしれない。

平成15年度以降の地方交付税は、経済不況による交付税原資の減少が続く中、さらなる段階補正や事業費補正の見直しに加え、留保財源率の引き上げまで行われれば、さらに一段と削減されるのは避けられないこととなる。

2 市町村行政サービスの広域的対応が求められている

今日の市町村の行政体制は、昭和30年前後の「昭和の大合併」の際に決まったものが、ほぼそのまま維持されてきている。この間、交通手段の発達により通勤、通学、買物をはじめ、文化・スポーツ活動などの住民の日常生活圏は広域化し、従来の生活圏を越えて人や物の交流が進んでいる。公共サービスの受益を受ける範囲は、その納税される市町村の枠を越えて拡大しており、公共施設相互利用制度や施設建設の広域的調整の必要性などは前々から指摘されていた。

また、IT（情報通信技術）の進展はめざましく、行政においてもe-Japan戦略に基づく電子自治体は着実に構築されつつある。電子自治体は、市町村の行政情報

化にとどまらず、企業や住民の電子申請・届出等を実現するものである。電子自治体構築による家庭や勤務先からの電子申請・届出等の実現は、市町村役場に行かずとも、ノンストップ・ワンストップ窓口として行政手続が達せられることになり、時間的・距離的問題さえ越えたものになる時代が遠からず訪れることになる。電子自治体のサービス分野に限れば、市町村界は意味をもたないことになる。電子自治体の実現は、既存の市町村単位での行政サービスのあり方に広域的な展開を促す要因ともなっていく。

3 市町村行政体制の充実強化が求められている

(1) 少子高齢社会への対応を準備する必要がある

世界に類を見ないスピードで進む少子高齢社会の進展は、年少人口と生産年齢人口の減少、高齢人口の増加として現われ、我が国の社会構造に大きな変化を及ぼすことは確実である。本県においても、20年後には65歳以上の高齢化率が50%を超える市町村が現実のものになると予想される。

しかも、平成19年以降は、我が国の人口は減少傾向に転ずることとなり、過疎地域の問題と捉えられていた人口減少は、都市部を含めた日本全体の問題になってくる。

少子化が進む一方で高齢人口割合が増加したため、50年前当時は一人の高齢者を支える生産年齢人口は12人であったのが、平成7年では既に4.7人にまで低下している。このように、生産年齢人口が減少しつつ高齢社会が急速に進展しているため、介護保険制度の導入に代表されるように保健・医療・福祉制度の抜本的改革やサービスの供給体制の確保が重要な課題となっている。この課題に応えるためには、管理栄養士や理学療法士などの高度の知識を持った人材の確保、コンピュータ等を活用した高度な保健福祉サービスシステムの構築、ボランティアの育成など保健、医療、福祉やその他の行政を総合的に提供できる体制の整備が必要となってくる。

このような高度な行政サービスに対応していくため、それぞれの市町村が体制づくりに努めていかなければならない。その際、単独の市町村で無理ならば、市町村合併を含めた広域的対応を考慮する必要がある。

一方で、年少人口の減少は、教育施設や学区等の再編について検討を促すものである。これらの課題を解決するためには、広域的な対応による適切な教育環境の提供を考える必要がある。

また、生産年齢人口の減少は、納税者の減少として財政的に影響を及ぼし、また地域的には活力低下の要因となる。これに対しては転入者の増加や、交流人口が拡大するような魅力あるまちづくりが求められるが、そのためには、財政的基盤を充実し様々

な施策を実施していく必要がある。

(2) 地方分権の受け皿は整備されていない

平成12年4月1日から施行された地方分権一括法により、機関委任事務は廃止され、市町村の事務は自治事務と法定受託事務という形になった。

しかし、法的には地方分権は整備されたが、税財源の移譲については実施されていない。したがって、今のところ日常の業務からも地方分権を実感する場面は多くはない。

国の段階では、地方自治体への補助金を減額し、一般財源を増加させようとする税源移譲も議論されてはいるが、市町村規模や自治能力等との関係が併せて議論の対象となっている。実際、3,200余りの市町村がある中で、人口340万人の横浜市から千人未満の村があつて、その自治能力、行政能力、財政能力に大きな差があるのは事実で、税源移譲を伴う地方分権の受け皿づくりは市町村側の条件整備も避けられない。

とは言え今後は、地方分権による様々な権限移譲が進展することが予想される。市町村は自治能力、行政能力、財政能力の充実を図り、住民のニーズや地域特性を活かしたまちづくりを主体的に進めていくことが重要になってくる。分権時代に対応する自治体の役割を果たす上で、まず受け皿として「足腰の強い市町村」を構築する必要がある。

地方分権が進むと、市町村行政は次のように変わらなければならないとされている。まず、自治事務が増えることにより、条例制定の範囲が広がるなど地方の自主性が高まり、住民の意思をより尊重した行政が展開できるようになる。一方、その責任もそれだけ大きくなり、住民と行政がより良いパートナーシップを築いていくことが大切になる。また、市町村への権限委譲が進み、国の関与が少なくなることにより、スピーディで効率的な仕事ができるようになり、地域の個性を活かした質の高い行政サービスが提供できるようになる。さらに、全国一律の必置規制が少なくなることにより、地方の自主的な判断と責任のもと、地域の実情に応じた事務所や職員を配置でき、より柔軟で効率的な組織づくりができるようになる。

市町村行政がこのように変わるためには、①仕事量に見合った税財源の確保、②市町村の体制づくり、③住民参画のためのシステムづくりが必要とされている。特に体制づくりについては、地方議会の一層の活性化とともに、行政改革を推進し、より簡素で効率的な行政システムをつくる必要があるとされている。さらに、市町村の広域

行政や自主的な合併などを推進し、広域的な行政ニーズに対応するとともに、総合的な行政主体としての市町村の機能を高めることが必要であるとされている。

高島茂樹氏（前・総務省自治行政局市町村課行政体制整備室長兼市町村合併推進室長）は、誌上で「地方分権時代は、基礎的な地方公共団体である市町村が、住民の方々と十分に意見交換しながら、それぞれの選択と負担で実行してもらうことが重要です。地方への税源移譲を進めつつ、市町村が限りある財源を有効に活用できる体制をつくること、これが市町村合併の最大の意義だと思うのです。」と述べている。

4 市町村の財政基盤の強化が求められている

右肩上がりの時代が終了し、成熟社会が到来することは、一面では地域の活力が低下することが予想される。また、限られた財政状況の中で地方分権が進めば、自治体の負担は重くなり、時代のニーズに即した行政サービスも限定されたものになると危惧される。

こうした悲観的な将来像を避け、住民が安心と期待、ゆとりをもって生活できるようにするためには、財政基盤を充実させ、住民の暮らしを応援する仕組みを整えていく必要がある。

地方財政は厳しい状況にあるが、市町村は地域における行政を総合的に広く担うこととされており、特に少子高齢社会を見据えた場合、地域福祉等の「身近な行政サービスの提供に支障がないように」するべきである。

市町村合併は、一般的には住民の負担を増やさずに行政サービス提供の維持向上を図るうえで、抜本的な行政改革手法である。

市町村長など特別職、議会議員、職員の削減が可能であり、人件費削減効果は相当な額になる。平成13年1月、2市（田無市・保谷市）が合併して新市発足した西東京市（人口／177,000人）の場合、一般職人件費、特別職人件費、議会議員報酬、事務経費、消防事務事業の5項目だけで、合併後10年間に189億3,900万円の財政削減が可能であると試算している。このうち職員は、退職者数の3分の2補充を基本とする方式で、10年間で218人を削減、削減可能額135億9,300万円としている。

これらの財政効果は、合併特例債による新市のまちづくり事業のほか、市民サービス水準の維持向上、あるいは税や使用料等の住民負担軽減のための財源として活用することができる。

なお、職員の削減は、総務・管理部門を中心に行うものであり、住民サービスに直接携わる部門の職員は原則として減らさない。逆に、今まで単独の市町村ではできな

かった専門部署の設置や、専門職員の配置などができるようになり、住民サービスの質を向上させることができるものである。

5 合併特例法の期限は、平成17年3月までである

「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」は、平成17年3月31日までに行われた市町村の合併について適用することとしており、財政上の支援措置を盛り込み、合併を後押しする強い要素となっている。

自主財源が乏しく、地方交付税や補助金に依存する割合が高い自治体にとって、合併特例法切れは大きな岐路となるため、期限切れを睨みながらの合併論議が今、全国的に起こっているのである。

合併特例法期限切れである平成17年3月という時期は、国の財政状況を踏まえると、引き続き財政再建や財政構造改革が政策課題の中心であると予想され、これの単純な延長は困難であると考えられる。

今後30年・50年の地域社会の有り様を展望し、21世紀の自分たちの地域をどのようにしていくか、次世代のことを含めて論議をし、所要の結論を得ていく必要がある。

要綱等に基づく制度としては、昭和45年4月10日付自治事務次官通知「広域市町村圏振興整備措置要綱」に基づき、知事が関係市町村と協議して設定する「広域市町村圏」、昭和52年8月10日付自治事務次官通知「大都市周辺地域振興整備措置要綱」に基づき、政令指定都市周辺地域などに設定されている「大都市周辺地域広域行政圏」などがある。「広域行政圏」とは、「広域市町村圏」と「大都市周辺地域広域行政圏」を総称したものである。

このほか、平成元年6月23日付自治事務次官通知「平成元年度ふるさと市町村圏推進要綱」に基づき、今後の広域市町村圏施策のモデルとして、知事が予め総務大臣と協議の上、関係市町村と協議して選定する「ふるさと市町村圏」などがある。

平成13年4月1日現在、広域市町村圏としては全国に338、福岡県内に8つの圏域が設定され、大都市周辺地域広域行政圏としては全国に25、福岡県内に2つの圏域が設定されている。

そのうち、平成14年9月現在、全国で180、福岡県内に3つの広域行政圏が「ふるさと市町村圏」として選定されている。

広域行政圏には、圏域の全市町村から構成される広域行政機構として協議会、一部事務組合、広域連合のいずれかが設置されている。

図2 福岡県内の広域行政機構

広域行政機構名 (設立)	構成団体	事務所 所在地	人口(人) 面積(k)	共同処理する事務
北九州都市圏広域 行政推進協議会 (S53.3.23)	北九州市、中間市 遠賀郡 (2市4町)	北九州市	1,147,199 594.17	・広域行政圏計画の策定及び連絡調整
京築広域 市町村圏事務組合 (S45.10.31)	行橋市、豊前町 京都郡、築上郡 (2市7町2村)	行橋市	197,908 565.90	・新広域市町村圏計画の策定 ・消防救急業務(行橋市、荻田町除く) ・学校給食(豊前市、荻田町、椎田町 吉富町、築城町、新吉富村、大平村除く) ・休日・夜間急患センター
福岡都市圏広域 行政推進協議会 (S53.1.11)	福岡市、筑紫野市 春日市、大野城市 宗像市、太宰府市 前原市、古賀市 筑紫郡、糟屋郡 宗像郡、糸島郡 (8市13町1村)	福岡市	2,203,846 1,168.48	・広域行政圏計画の策定及び連絡調整
甘木・朝倉広域 市町村圏事務組合 (S47.8.10)	甘木市、朝倉郡 (1市4町2村)	甘木市	94,765 365.84	・ふるさと市町村圏計画の策定及び連絡調整 ・ごみ共同処理場の設置及び運営管理 ・消防、救急医療など
八女・筑後広域 市町村圏事務組合 (S45.8.10)	八女市、筑後市 八女郡 (2市4町2村)	八女市	144,574 562.29	・ふるさと市町村圏計画の策定及び連絡調整 ・市町村会館、老人福祉センター、柔剣道場の設 置、維持管理 ・ふるさと市町村圏基金によるソフト事業
久留米広域 市町村圏事務組合 (S45.10.31)	久留米市、大川市 小郡市、浮羽郡 三井郡、三潴町 (3市8町)	久留米市	466,936 467.76	・広域市町村圏計画の策定及び連絡調整 ・ふるさと市町村圏計画の策定及びふるさと振興 事業実施
有明広域 市町村圏協議会 (S46.7.23)	大牟田市、柳川市 山門郡、三池郡 (2市5町)	大牟田市	263,373 263.57	・広域行政圏計画の策定及び連絡調整
飯塚広域 市町村圏事務組合 (S46.11.1)	飯塚市、山田町 嘉穂郡 (2市8町)	飯塚市	200,490 369.38	・広域市町村圏計画の策定 ・老人ホームの設置及び管理運営(穎田町除く) ・テレホンガイドシステム
直方・鞍手広域 市町村圏事務組合 (S47.7.22)	直方市、鞍手郡 (1市4町)	直方市	121,695 251.53	・新広域市町村圏計画の策定 ・消防救急業務(直方氏除く) ・休日等急患センター業務
田川広域 市町村圏協議会	田川市、田川郡 (1市8町1村)	田川市	149,708 363.65	・広域行政圏計画の策定及び連絡調整

2 一部事務組合の現状

一部事務組合は、複数の地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体である。

一部事務組合の制度は古く、明治21年の町村制において「町村組合」として既に制度化されていた。その後、明治44年の市制町村制の全部改正により、組合を組織する団体として「市」が追加され、昭和22年の地方自治法制定により、都道府県と市町村が一部事務組合を組織することも可能となった。

また、昭和49年の地方自治法の一部改正により、市町村の一部事務組合については、その処理事務が組合を構成する市町村すべてに共通するものでなくても設立することが可能となった。〔複合的一部事務組合制度〕

現在では、一部事務組合は、ごみ処理や消防、水防等の防災分野など、住民サービスに関する事務を共同処理する手段として最も中心的な手法として活用されている。

3 一部事務組合の課題

一部事務組合は、共同処理により事務の効率化、高度化が図れるとともに、その設置が比較的容易であったことから、個々の事務の共同処理を検討する段階で、その時点での最適な圏域で一部事務組合が設置されてきた。このため、福岡県内では一部事務組合数が市町村数を上回る状況となっている。一部事務組合は本来、事務の効率化を主な目的としているが、同じ広域行政圏内に同種の事務を共同処理する一部事務組合や、構成市町村が重複する複数の一部事務組合が並立することにより、事務の効率性が十分に発揮できない状況が生じている。

一部事務組合は、地方自治法上の特別地方公共団体であるので、独自に執行機関や議会が設置されている。この一部事務組合の執行機関や議会と一部事務組合を構成している市町村との関係では運用上の問題点も生じている。

4 広域連合の現状

広域連合制度は、第23次地方制度調査会の「広域連合及び中核市に関する答申」を受けて、平成6年6月の地方自治法の改正により、多様化する広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、地方分権を推進するための具体的な方策の一つとして創設された制度である。その内容は、少なくとも理念的には、都道府県又は市町村の区域を越える新しい広域行政体として、住民の概念を取り入れ、一部事務組合よりも、より機能が強く、より自由度が高い特別地方公共団体を創設しようとするものである。

一部事務組合との主な相違点は、図3のとおりであり、制度的には一部事務組合に準じながらも、機能的には国又は都道府県から直接の権限の移譲を受けることができ、一部事務組合のような単なる事務の共同処理とは異なり、柔軟な事務処理が可能である。また、広域連合は、規約の変更や事務の委任、事務の遂行について一定のイニシアティブをとることができ、個々の市町村では対処できない広域的な行政需要や、都道府県と市町村が共同で対処すべき行政需要に適切に対処することができる。そして、このような従来の一部事務組合にない権能を適切に行使するため、広域計画に基づいた計画的な事務の処理が義務づけられている。さらに、住民による直接請求が認められているなど強い権能に対する民主的統制が図られている。

本県では、介護保険に広域的に対応するため、平成11年7月に県内の72市町村で構成する「福岡県介護保険広域連合」が設置されている。

図3 一部事務組合と広域連合の主な相違点

区 分	一部事務組合	広域連合
団体の性格	・特別地方公共団体	・同左
構成団体	・都道府県、市町村及び特別区 ただし、複合的一部事務組合にあつては市町村	・都道府県、市町村及び特別区
設置の目的等	・構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理	・多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限委譲の受け入れ体制を整備する。
国等からの事務権限の委任	_____	・国又は都道府県は、広域連合に対し直接権限・事務の委任を行うことができる。 ・都道府県の加入する広域連合は国に、その他の広域連合は都道府県知事に権限・事務を委任するように要請することができる。
構成団体との関係等	_____	・構成団体に規約を変更するよう要請することができる。 ・広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告することができる。 ・広域計画は、他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない。 ・広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる。

設置の手続き	・関係地方公共団体が、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける。	・同左 ただし、総務大臣は、広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長に協議
直接請求	・法律に特段の規定はない。	・普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有するものは、広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる。
組織	・議会－管理者（執行機関） ただし、複合的一部事務組合にあっては、管理者に代えて理事会を設けることができる。	・議会－長（執行機関）
議員等の選挙方法等	・議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又選任される。	・議会の議員及び執行機関の選出については、直接公選または間接選挙による。

5 広域連合の課題

一部事務組合の課題を克服するものとして制度化された広域連合であるが、広域連合の制度が平成7年（地方自治法改正は平成6年、平成7年施行）に創設されて数年しか経過していないということもあり、現状では、一部事務組合との違いが明確でない広域連合が多い。

広域連合は一部事務組合にはない制度的な特徴を持っているが、一部事務組合との違いが明確でないのは、広域連合が持つ組織の柔軟性、主体性の発揮、地方分権の受け皿としての役割及び住民による民主的コントロールなどの特徴が十分に生かされていないためと思われる。

広域連合は、一部事務組合に比べて、民主的、自立的な制度であり、制度的な特徴を生かせれば、地方分権時代を担う広域行政機構として機能することが可能である。広域連合は、民主性を最大限に発揮するとすれば、長や議員を直接選挙によって選ぶことができる。しかし、住民に選ばれた長、議員のもとで組織された広域連合が、圏域の総合的な広域行政機構として機能すれば、地方行政は市町村、広域連合、県の3層制で行われることになり、地方行政全体の効率性が損なわれる懸念がある。

図4 一部事務組合と広域連合のメリット、デメリット

	一部事務組合	広域連合
メリット	・ 共同処理することにより、単独で処理できない事務が処理できる。	・ 同左
	・ 共同処理することにより、より高度な事務が処理できる。	・ 同左
	・ 共同処理することにより、事務の効率化が図られる。	・ 同左
	・ 異なる事務でも共同処理は可能（複合的一部事務組合）	・ 同左
	・ 設立手続きが比較的容易である。	・ 同左
		・ 国又は都道府県から直接に権限・事務の委任を受けることができる。
		・ 構成団体に対し、規約の変更を要請できる。
		・ 広域計画の作成及びこれに基づく勧告を行うことができる。
		・ 直接請求を行うことができる者を常に有し、広域連合の議会の議員等の選挙の方法を間接選挙又は直接選挙に限定
	デメリット	<制度的限界>
・ 国又は都道府県から直接に権限の移譲が受けられない。		
・ 所掌事務を含む規約の変更に自らのイニシアティブが発揮できない。		
・ 広域にわたる計画の作成が要件ではなく、仮に作成したとしても実効性が担保されない。		
・ 住民が直接関与できない。		
<運用上の問題>		<運用上の問題>
・ 構成団体間の利害調整が困難なときがある。		・ 同左
・ 共同処理事務に関し、市町村の関心が薄れる傾向にある。		・ 同左
・ 財政基盤の確立が困難（構成団体からの分賦金に依存）		・ 同左
・ 専任職員が少ないなど事務局が弱体なところがある。		
	・ 広域連合の長や議員が直接選挙によって選ばれる場合、同一地域の住民が、県、広域連合、市町村の三段階の代表者を持つことになり、住民が戸惑うおそれがある。	
	・ 中間団体の存在により、地方行政全体の効率が低下するおそれがある。	

6 広域行政組織の運営上の問題点

いままで見てきたように、一部事務組合による広域行政は市町村行政を補完する制度であるため、制度的な限界があり、市町村の行財政能力自体を強化する制度ではない。

また、広域連合の現状は一部事務組合との違いが明確なものではなく、必ずしも広域連合の特徴が生かされた広域行政が行われているとはいえない。

ところで今、市町村合併に関して指摘されているのは、「広域行政組織（一部事務組合、広域連合）の運営は、時代のスピードに合わなくなっている。」ということである。広域行政組織の議会は、構成市町村の合議制で運営せざるを得ず、意思決定は即ち合意形成であり、迷惑施設といわれるものの場所決定や多額の負担金を伴う重要案件は、構成市町村間の利害調整に相当の時間と労力を要する。そして、広域行政組織の議会で決定した事項は、構成市町村それぞれの議会で再度審議し、議決を受けなければならない案件もある。このように意思決定に多くの時間と労力を要する運営は、広域行政組織が抱える制度上の問題である。

また、広域行政組織は、責任の所在が不明確であること、構成市町村に管理部門が残り間接経費がかかることなどの非効率性も指摘されている。

さらに広域行政組織では、住民のサービスの選択と負担のシステムが機能しないことが、最大の問題点である。住民のサービスの選択と負担のシステムによって地方行政を運営していく形を実現するためには、住民に政治責任を負った唯一の市町村長が判断し、住民が選挙という方法で審判を下すという形が必要である。

実務面では、特別地方公共団体であるために、市町村と同じように議会や監査、公平委員会に関する事務を行っている。市町村職員共済組合関係事務や、地方財政状況調査（決算統計）、人事関係の事務処理もある。広域行政組織を構成する全ての市町村が一つの団体に合併すれば、その広域行政組織は解散し直営となるので、それらの事務は合併後の市町村で一本化して行われることになる。一部の広域行政組織で停滞しているといわれる人事異動も広く行うことができるようになる。

第3章 合併特例法の概要

(平成17年3月31日までに行われた市町村の合併について適用)

① 趣旨(第1条)

市町村行政の広域化の要請に対処し、自主的な市町村の合併を推進し、あわせて合併市町村の建設に資することを目的とする。

② 合併協議会(第3条)

合併をしようとする市町村は、合併の是非を含め、市町村建設計画の作成やその他合併に関する協議を行うための協議会を設置する。

合併協議会の会長及び委員は、関係市町村の議会の議員、長、その他の職員、学識経験者の中から選任する。このほか、委員については、請求代表者又は同一請求代表者を加えることができる。

③ 住民発議制度(第4条、第4条の2)

有権者の50分の1以上の者の署名をもって、市町村長に対して、合併協議会の設置の請求を行うことができる。

全ての関係市町村で同一内容の請求が行われた場合には、全ての関係市町村長は、合併協議会設置協議について、議会にその意見を付して付議しなければならない。

合併協議会設置協議についての議会審議においては、請求を行った代表者は意見を述べる機会を与えられなければならない。

議会の審議において合併協議会設置協議が否決された場合には、市町村長による請求又はこれがなかった場合における有権者の6分の1以上の署名による請求により、合併協議会設置協議について選挙人の投票に付するよう請求することができる。有効投票総数の過半数の賛成があったときは、議会の議決があったものとみなす。

④ 市町村建設計画(第5条)

合併市町村がハード・ソフト両面の施策を総合的かつ効果的に推進するため、合併市町村、都道府県が実施する事業等を内容とする計画を作成する。

また、合併市町村は、あらかじめ都道府県知事に協議し、議会の議決を経て、計画を変更することができる。

なお、住民発議により設置された合併協議会においては、市町村建設計画の作成等の状況を、合併協議会の設置の日から6カ月以内に請求代表者に通知するとともに、

公表しなければならない。

⑤ 市となるべき要件の特例（第5条の2、第5条の3、附則第2条の2）

平成16年3月31日までに合併する場合に限り、市制施行のため要件を、人口3万以上とするとともに、連たん要件等の人口以外の要件を不要とする。

平成16年4月1日から平成17年3月31日までに合併する場合に限り、市制施行のための人口に関する要件は、4万以上とする。（連たん要件等の人口以外の要件は必要）。

なお、市の全域を含む区域をもって平成17年3月31日までに行われる新設合併にあっては、市制施行のための要件をいずれか備えていない場合でも備えているものとみなす。

図5 市となるべき要件の特例

市町村合併の方式と類型		人口要件	中心市街地 戸数割合	都市的業態 従事者割合	条例で定める要件
地方自治法上の原則		5万人以上	全戸数の 6割以上	全人口の 6割以上	都市的施設その他の都市 としての要件
新設合併	市の全域+他の市町村 (合併特例法第5条の3)	どの要件をも満たさなくてもよい。			
	上の場合以外の場合 (合併特例法第5条の2第1号)	4万人以上	原則どおり	原則どおり	原則どおり
編入合併	市←他の市町村	編入をする市が存続するので、要件は考慮されない。			
	町村←他の市町村 (合併特例法第5条の2第2号)	4万人以上	原則どおり	原則どおり	原則どおり

(平成12年の改正で合併特例法に附則第2条の2が追加され、平成16年3月31日までに市町村合併が行われる場合に限って、人口要件は3万人以上に、その他の要件は問わないこととされた。)

⑥ 地域審議会（第5条の4）

合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、合併市町村の長の諮問により審議又は必要な事項につき意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことができ



る。

⑦ 議会の議員の定数・在任に関する特例（第6条、第7条）

□ 新設合併の場合

◇ 定数特例を活用する場合（設置選挙を実施）

合併市町村の議員定数の2倍まで定数増（最初の任期）

◇ 在任特例を活用する場合

合併前の議員が2年までの期間、在任が可能

□ 編入合併の場合

◇ 定数特例を活用する場合（増員選挙を実施）

増員選挙及び次の一般選挙による議員の任期まで定数増が可能

定数増： $(\text{編入先の旧定数}) \times (\text{被編入の旧人口}) / (\text{編入先の旧人口})$

増員選挙による任期：編入先の市町村の議員の残任期間

◇ 在任特例を活用する場合

編入先の議員の任期まで在任が可能

さらに次の一般選挙による議員の任期まで定数増が可能

図7 議会の議員定数・在任期間の特例

	A市とB町が合併した場合		地方自治法による原則		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	定数の特例
新設合併	A市	A市議員	身分を失う	合併後、50日以内に選挙	2年を超えない範囲でA市、B町の現行の議員全員が引き続き在任できる。	法定定数の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。
	B町	B町議員	身分を失う			
編入合併	A市	A市議員	存続	議員定数が増加することになれば、合併後50日以内に増員選挙	B町の現行の議員が、A市の議員の在任期間中は在任できる。	A市の定数（合併前の定数）×B町人口/A市人口により得た定数（小数点以下四捨五入）の選挙区をB町の区域に設けて増員選挙を行うことができる。
	B町	B町議員	身分を失う			
<p>なお、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特例を用いることができる。</p>						

(注) 平成15年1月1日以降に合併が行われる場合は、改正地方自治法第91条第2項に基づく上限数

⑧ 市町村の議会の議員の退職年金に関する特例（第7条の2）

関係市町村の議会の議員のうち、合併がなければ退職年金の在職期間の要件（在職12年以上）を満たすこととなる者は、当該要件を満たしているとみなす。

⑨ 農業委員会の委員の任期等に関する特例（第8条）

選挙による委員は、一定数以内、一定期間に限り、引き続き在任することができる。

⑩ 職員の身分の取扱い（第9条）

一般職の職員が引き続き職員の身分を保有するようにし、また公正に取り扱わなければならない。

⑪ 一部事務組合等に関する特例（第9条の2）

一部事務組合又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、新設合併又は編入されることにより廃止される場合には、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又は広域連合が存続することができる。

⑫ 地方税に関する特例（第10条）

合併が行われた日の属する年度及びこれに続く5年度に限り、課税をしないこと又は不均一の課税をすることができる。

合併により新たに人口30万以上の市となった場合における当該市に対する事業所税の課税団体の指定は、合併の日から起算して5年間には行わないものとする。ただし、合併市の人口が、30万を合併関係市町村の人口のうち最も多いもので除して得た数値に、合併市町村の人口を乗じて得た人口以上となった場合はこの限りでないものとする。

⑬ 地方交付税の額の算定の特例（第11条）

合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度について、合併関係市町村が合併しなかった場合と同様に算定し、その後5年度については段階的に増加額を縮減する。

図8 A市とB町が合併してC市になる場合の合併算定替イメージ

A市 歳出・行政コスト (100)	A市自主財源 ① (20)	合併 普通 交付 税 ③+(木) (80)	普通 交付 税 ③+(木) (80)	税 増 加 額 よ る 合 併 算 定 替 に よ る 普 通 交 付 に	投資 余力	C市 歳出・行政コスト	C市 本来 の 算 定 に よ る 普 通 交 付 税	合併 算 定 替 に よ る 普 通 交 付 税 の 増 加 額	0.9	0.7	0.5	0.3	0.1
	A市国庫補助金等 ② (30)												
	A市普通交付税 ③ (50)												
	B町普通交付税 ④ (30)												
B町国庫補助金等 ⑤ (10)	補C 助市 金国 庫 ②+(木) (40)	C市 本来 の 算 定 に よ る 普 通 交 付 税	合併 後 の 本 来 の 算 定 に よ る 普 通 交 付 税 の 額	10年 (合併算定対象期間)	15年								
B町自主財源 ⑥ (10)	主C 財市 源自 ①+(金) (30)												

⑭ 地方債の特例等（第11条の2）

- 市町村建設計画に基づく次の事業又は基金の積立てで特に必要と認められるものは、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り、地方債を充当でき、元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入する。
 - ◇ 一体性の速やかな確立・均衡のある発展のための公共的施設の整備事業等
 - ◇ 地域住民の連帯の強化・旧市町村の区域の地域振興等のための基金の積立て
- 「市町村建設計画」を達成するための事業に要する経費に充当する地方債について特別の配慮をする。

図9 合併特例債

・借入限度額	標準全体事業費×概ね0.95
・普通交付税算入額（交付税措置額）	借入額（償還額）×0.70
標準全体事業費	
合併特例債	95% 19
(地方交付税：70%)	

⑮ 災害復旧事業費の国庫負担等の特例（第13条）

災害等に対する国の財政援助につき、合併市町村が不利益とならないようにする。

⑯ 流域下水道に関する特例（第14条）

流域下水道の関係市町村が、合併により一の市町村となった場合、都道府県と関係市町村の協議により、合併の日から起算して10年を経過する日の属する年度の末日までの範囲で当該協議で定める期間に限り、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。

⑰ 都道府県の議会の議員の選挙区に関する特例（第15条）

一定期間に限り、従前の選挙区によるか、又は合併市町村が従前に属していた郡市の区域を合わせて一選挙区を設けることができる。

⑱ 国、都道府県等の協力等（第16条）

国の役割

- ◇ 都道府県及び市町村の自主的合併に関する助言、情報の提供等を実施
- ◇ 合併市町村の建設に資するため必要な財政上の措置、その他の措置

都道府県の責務

- ◇ 市町村の自主的合併に関する助言、情報の提供等を実施
- ◇ 市町村の求めに応じた市町村相互間の必要な調整
- ◇ 市町村建設計画の達成のための事業の実施、その他の必要な措置

⑲ 合併協議会設置の勧告（第16条の2）

都道府県知事が公益上必要と認める場合に、関係市町村に対し合併協議会の設置を勧告する場合には、あらかじめ関係市町村の意見を聴くとともに、勧告した場合には、その旨を公表しなければならない。

⑳ 罰則（第18条、第19条）

合併協議会の設置の直接請求における署名の収集については、署名に関する自由妨害、署名の偽造、署名数の増減、関係書類の抑留・毀損・奪取、違法な氏名代筆行為、違法な手続による署名収集を行った者に対して罰則が適用され、署名の効力を市町村選挙管理委員会において決定する場合には、出頭・証言の拒否、虚偽の陳述を行った

者に対して罰則が適用される。

【参考】過疎地域自立促進特別措置法（過疎法）（平成12年法律第15号）上の合併特例（平成12年4月1日から平成22年3月31日まで）
市町村の合併があった場合の特例（過疎法第33条第2項）

過疎地域の市町村を含む合併があった場合には、合併市町村が過疎地域に該当しない場合であっても、合併市町村のうち旧過疎地域のみを過疎地域とみなして、過疎法上の措置をすべて適用する。

第4章 合併推進のための国の財政措置

1 地方交付税等による財政措置

地方交付税は、わが国における地方財政の不均衡を調整するための制度で、国の財源である国税（所得税、酒税、法人税、消費税、たばこ税）の一定割合を国庫から地方公共団体に交付するものである。

この目的は、地方公共団体の自主性を損なわずにその財源の均衡化を図り、交付基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することにより、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方公共団体の独立性を強化すること（地方交付税法第1条）であるが、平成8年度から地方交付税の財源において地方交付税の原資となる国税収入の減少により不足が生じている。

ところで、市町村合併に対する財政支援として市町村の自主的な合併を推進する観点から、合併市町村におけるまちづくりを支援するとともに、その行財政基盤の強化を図るため、次のような財政措置がある。

[普通交付税による措置]

(1) 普通交付税額の算定の特例（合併算定替）

合併後10カ年度は、合併しなかった場合の普通交付税措置を全額保障。さらに、その後5カ年度は激変緩和措置

(2) 合併直後の臨時的経費に対する財政措置（合併補正）

合併後における行政の一本化（基本構想等の策定・改定、ネットワークの整備等）に要する経費等に対する措置

(3) 都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置

都道府県の行う合併のための調査研究、気運醸成等に対する経費を普通交付税措置

[特別交付税による措置]

(1) 合併市町村に対する財政措置

合併を機に行われる新しいまちづくり、合併関係市町村間の公共料金格差調整、公債費負担格差の是正や土地開発公社の経営健全化等についての需要に的確に対応するための措置

(2) 合併準備経費に対する財政措置

合併協議会設置経費等に対する措置

(3) 合併移行経費に対する財政措置

合併関係市町村が合併市町村の一体性の速やかな確立を図るため、合併前に要す

る経費に対する措置

(4) 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、交付金等について措置

[合併特例債による措置]

(1) 合併市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置

合併後10カ年度は、市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債を充当(95%)。元利償還金の70%を普通交付税措置

(2) 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置

旧市町村単位の地域振興、住民の一体感醸成のために行う基金造成に対し、合併特例債を充当(95%)。元利償還金の70%を普通交付税措置

2 合併特例事業

合併重点支援地域及び合併市町村を対象とした、合併推進に資する市町村事業及び都道府県事業に対して、重点的な地方財政措置を講じる。

平成14年度事業費 2,000億円程度

(1) 対象事業例

ア 市町村事業 事業費 1,000億円程度

㍑ 合併前事業(300億円程度)

合併重点支援地域において関係市町村が広域的に行う公共施設の整備事業に対し、財政措置を新設

㍑ 合併後事業(700億円程度)

合併市町村の一体性の速やかな確立等のための公共施設の建設事業及び基金造成事業(合併特例法に基づく市町村合併特例事業に、病院の統合整備など、合併に伴い特に必要となる地方公営企業に係る事業を追加)

イ 都道府県事業 事業費 1,000億円程度

合併重点支援地域における市町村相互間の道路、橋りょう等の交通基盤施設の整備であって、以下の要件を満たすものに対し新たに財政措置を講じる。

㍑ 合併重点支援地域指定後に策定する「市町村合併支援ネットワーク整備計画(仮称)」に位置付けられたもの

㍑ 補助事業、単独事業とも、合併推進のため特別枠で重点的に実施されるもの

㍑ 計画策定年度及びこれに続く10年度に行われるもの

㍑ 合併重点支援地域ごとの事業費の上限は、市町村合併特例事業債に係る標準全

3 合併特例債の合併後事業

これには、①合併後の市町村のまちづくりのための建設事業に対するものと、②合併後の市町村の振興のための基金造成に対するものがある。①の標準全体事業費と、②の標準基金規模の算出は決められた算式があるが、県のホームページで合併組合せ市町村名を入力すれば算出されるように算式が入れられている。

[合併後の市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置]

(1) 概要

合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う一定の事業に要する経費については、合併年度及びこれに続く10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、合併特例債をその財源とすることができる。

(2) 対象事業

合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う次に掲げる事業のうち、特に必要と認められるもの

ア 合併前の市町村の一体性の速やかな確立を図るために行う公共的施設の整備事業

- ・旧市町村の交流や連携が円滑に進むような施設の整備

(例：旧市町村相互間の道路、橋りょう、トンネル等の整備)

- ・合併後の市町村の住民相互が一体感を持つために行われる施設の整備

(例：住民が集う運動公園等の整備)

イ 合併後の市町村の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

- ・合併後の市町村内の行政サービスの水準の均衡を図るための施設の整備

(例：介護福祉施設が整備されていない地区への施設の整備)

- ・同一内容の施設の重複を避けて行う施設の整備

(例：ある地域には文化施設があるため、他の地域に体育施設を整備するなどして、合併後の市町村全体としてバランスのとれた発展を図る。)

ウ 合併後の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

- ・類似の目的を有する公共的施設を統合する事業

(3) 充当率及び交付税措置

充当率は対象事業費のおおむね95%とし、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。

[合併後の市町村の振興のための基金造成に対する財政措置]

(1) 概要

合併後の市町村が行う基金の積立てに要する経費については、合併年度及びこれに続く10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、合併特例債をその財源とすることができる。

(2) 基金の目的

合併後の市町村が、地域住民の連帯の強化又は合併関係市町村の区域における地域振興等（当該区域において過去に合併が行われたことがある場合には、当該過去の合併の際の合併関係市町村の区域における地域振興等を含む。）のために設ける基金に対する積み立てのうち、特に必要と認められるもの

- ・新市町村の一体感の醸成に資するもの

（例：イベント開催、新市町村のC I、新しい文化の創造に関する事業の実施、民間団体への助成等）

- ・旧市町村単位の地域の振興

（例：地域の行事の展開、伝統文化の伝承等に関する事業の実施、民間団体への助成、コミュニティ活動・自治会活動等への助成、商店街活性化対策等）

(3) 充当率及び交付税措置

充当率はおおむね95%とし、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。

第5章 財政見通しはどうか

1 普通交付税額の推移

本県の近年の普通交付税額は、次のとおりである。

市町村名	平成11年度		平成12年度		平成13年度		平成14年度	
	決定額	増減率	決定額	増減率	決定額	増減率	決定額	増減率
北九州市	86,845	8.5	85,973	-1.0	80,913	-5.9	77,275	-4.5
福岡市	76,987	14.1	76,865	-0.2	74,997	-2.4	69,662	-7.1
大牟田市	13,749	7.6	13,778	0.2	12,472	-9.5	11,589	-7.1
久留米市	10,636	18.5	10,449	-1.8	9,944	-4.8	10,132	1.9
直方市	5,488	9.2	5,476	-0.2	5,145	-6.0	4,846	-5.8
飯塚市	7,702	9.4	7,595	-1.4	7,389	-2.7	6,591	-10.8
田川市	7,816	6.7	7,804	-0.2	7,572	-3.0	6,944	-8.3
柳川市	4,490	4.9	4,538	1.1	4,356	-4.0	4,195	-3.7
山田市	2,795	3.0	2,733	-2.2	2,490	-8.9	2,321	-6.8
甘木市	2,636	0.0	2,460	-6.7	2,319	-5.7	2,578	11.2
八女市	3,780	3.5	3,573	-5.5	3,345	-6.4	3,189	-4.7
筑後市	3,361	9.2	3,330	-0.9	3,060	-8.1	3,191	4.3
大川市	3,451	15.7	3,477	0.8	3,219	-7.4	2,981	-7.4
行橋市	5,101	2.6	5,242	2.8	5,052	-3.6	4,856	-3.9
豊前市	3,466	6.9	3,423	-1.2	3,309	-3.3	3,094	-6.5
中間市	5,334	6.0	5,467	2.5	5,265	-3.7	5,030	-4.5
小郡市	4,642	8.3	4,571	-1.5	4,263	-6.7	3,938	-7.6
筑紫野市	4,823	16.8	4,927	2.2	4,730	-4.0	4,639	-1.9
春日市	7,083	10.3	6,979	-1.5	6,444	-7.7	6,141	-4.7
大野城市	5,770	19.0	5,869	1.7	5,506	-6.2	4,937	-10.3
宗像市	5,969	5.9	5,700	-4.5	5,394	-5.4	4,898	-9.2
太宰府市	4,883	7.7	4,766	-2.4	4,401	-7.7	4,097	-6.9
前原市	5,460	7.3	5,463	0.1	5,264	-3.6	5,253	-0.2
古賀市	3,658	5.2	3,757	2.7	3,659	-2.6	3,481	-4.9
那珂川町	3,667	10.8	3,748	2.2	3,371	-10.1	3,173	-5.9
宇美町	3,065	6.3	3,168	3.4	3,030	-4.4	2,916	-3.8
篠栗町	2,486	5.1	2,571	3.4	2,452	-4.6	2,347	-4.3
志免町	2,067	9.1	2,138	3.4	1,907	-10.8	1,799	-5.7
須恵町	2,077	9.6	2,159	3.9	2,053	-4.9	1,884	-8.2
新宮町	1,035	3.9	1,083	4.6	1,074	-0.8	834	-22.3
久山町	1,260	11.7	1,108	-12.1	1,036	-6.5	795	-23.3
粕屋町	1,791	18.6	1,740	-2.8	1,788	2.8	1,640	-8.3
福岡町	2,828	7.0	2,708	-4.2	2,514	-7.2	2,262	-10.0
津屋崎町	2,089	0.8	1,986	-4.9	1,915	-3.6	1,718	-10.3
玄海町	1,812	2.8	1,791	-1.2	1,700	-5.1	1,534	-9.8
大島村	626	-7.2	623	-0.5	600	-3.7	536	-10.7
芦屋町	2,122	2.0	2,127	0.2	1,984	-6.7	1,877	-5.4
水巻町	2,930	2.3	2,835	-3.2	2,692	-5.0	2,549	-5.3
岡垣町	2,626	-3.0	2,891	10.1	2,774	-4.0	2,508	-9.6
遠賀町	1,798	3.6	1,778	-1.1	1,658	-6.7	1,467	-11.5
小竹町	1,788	1.0	1,783	-0.3	1,728	-3.1	1,565	-9.4
鞍手町	2,424	6.1	2,415	-0.4	2,302	-4.7	2,024	-12.1
宮田町	2,094	32.4	1,729	-17.4	1,749	1.2	1,444	-17.4
若宮町	1,974	4.8	1,984	0.5	1,951	-1.7	1,791	-8.2
桂川町	2,451	3.9	2,427	-1.0	2,380	-1.9	2,162	-9.2

市町村名	平成11年度		平成12年度		平成13年度		平成14年度	
	決定額	増減率	決定額	増減率	決定額	増減率	決定額	増減率
稲築町	2,631	2.7	2,678	1.8	2,642	-1.3	2,309	-12.6
碓井町	1,706	5.4	1,685	-1.2	1,627	-3.4	1,480	-9.0
嘉穂町	2,347	3.2	2,349	0.1	2,271	-3.3	2,120	-6.6
筑穂町	1,939	2.2	1,927	-0.6	1,916	-0.6	1,770	-7.6
穂波町	2,670	8.1	2,624	-1.7	2,418	-7.9	2,149	-11.1
庄内町	1,462	5.9	1,451	-0.8	1,429	-1.5	1,306	-8.6
穎田町	1,444	-1.8	1,445	0.1	1,379	-4.6	1,162	-15.7
杷木町	1,647	2.2	1,722	4.6	1,671	-3.0	1,548	-7.4
朝倉町	2,029	5.1	2,001	-1.4	1,931	-3.5	1,787	-7.5
三輪町	1,582	2.9	1,559	-1.5	1,538	-1.3	1,546	0.5
夜須町	1,716	4.6	1,772	3.3	1,652	-6.8	1,534	-7.1
小石原村	629	-2.2	634	0.8	587	-7.4	567	-3.4
宝珠山村	871	-2.3	925	6.2	856	-7.5	772	-9.8
二丈町	1,939	-0.1	1,967	1.4	1,856	-5.6	1,704	-8.2
志摩町	2,458	5.9	2,458	0.0	2,393	-2.6	2,284	-4.6
吉井町	2,212	5.0	2,116	-4.3	2,034	-3.9	1,867	-8.2
田主丸町	2,564	4.8	2,498	-2.6	2,338	-6.4	2,132	-8.8
浮羽町	2,640	3.9	2,649	0.3	2,543	-4.0	2,374	-6.6
北野町	2,109	2.7	2,086	-1.1	2,070	-0.8	1,901	-8.2
大刀洗町	1,914	10.0	1,881	-1.7	1,811	-3.7	1,663	-8.2
城島町	1,889	3.8	1,854	-1.9	1,869	0.8	1,799	-3.7
大木町	1,493	2.2	1,461	-2.1	1,403	-4.0	1,292	-7.9
三瀨町	1,668	0.5	1,665	-0.2	1,537	-7.7	1,422	-7.5
黒木町	3,720	2.1	3,604	-3.1	3,467	-3.8	3,222	-7.1
上陽町	1,598	0.3	1,593	-0.3	1,512	-5.1	1,365	-9.7
立花町	2,786	0.0	2,857	2.5	2,638	-7.7	2,443	-7.4
広川町	1,909	3.2	1,837	-3.8	1,718	-6.5	1,610	-6.3
矢部村	1,480	1.8	1,466	-0.9	1,348	-8.0	1,239	-8.1
星野村	1,857	1.2	1,823	-1.8	1,735	-4.8	1,634	-5.8
瀬高町	2,846	5.8	2,872	0.9	2,799	-2.5	2,618	-6.5
大和町	2,481	0.3	2,450	-1.2	2,307	-5.8	2,134	-7.5
三橋町	1,686	5.2	1,675	-0.7	1,631	-2.6	1,586	-2.8
山川町	1,330	0.9	1,307	-1.7	1,244	-4.8	1,134	-8.8
高田町	2,474	2.3	2,438	-1.5	2,292	-6.0	2,098	-8.5
香春町	2,034	2.1	2,065	1.5	1,993	-3.5	1,795	-9.9
添田町	3,206	3.1	3,183	-0.7	3,084	-3.1	2,811	-8.9
金田町	1,956	0.6	1,902	-2.8	1,825	-4.0	1,692	-7.3
糸田町	1,997	0.3	1,993	-0.2	1,906	-4.4	1,760	-7.7
川崎町	4,231	2.0	4,196	-0.8	4,010	-4.4	3,832	-4.4
赤池町	1,906	-1.2	1,868	-2.0	1,760	-5.8	1,625	-7.7
方城町	2,012	1.7	1,979	-1.6	1,862	-5.9	1,736	-6.8
大任町	1,688	-1.3	1,664	-1.4	1,589	-4.5	1,465	-7.8
赤村	1,353	-1.9	1,297	-4.1	1,209	-6.8	1,126	-6.9
苅田町	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
犀川町	2,258	4.2	2,303	2.0	2,158	-6.3	1,956	-9.4
勝山町	1,296	-3.6	1,312	1.2	1,177	-10.3	1,027	-12.7
豊津町	1,657	1.7	1,650	-0.4	1,607	-2.6	1,434	-10.8
椎田町	2,373	0.2	2,315	-2.4	2,260	-2.4	2,055	-9.1
吉富町	1,200	23.7	1,084	-9.7	813	-25.0	787	-3.2
築城町	2,197	0.5	2,124	-3.3	2,019	-4.9	1,841	-8.8
新吉富村	987	3.4	980	-0.7	953	-2.8	860	-9.8
太平村	1,471	0.6	1,488	1.2	1,458	-2.0	1,353	-7.2
97市町村計	432,483	7.8	429,739	-0.6	409,311	-4.8	383,409	-6.3

なお、平成13年度から3カ年間は、地方交付税として国が地方に交付してきたうちの一部を、臨時財政対策債に振替える制度を取り入れた。それまで国は、地方交付税の財源不足分を、地方交付税特別会計からの借入れでまかなって地方に交付し、この借入金の将来の返済は、国と地方が折半して負担することになっていた。しかし、平成13年度から3カ年の期限つきで、不足額を特別会計の借入れでまかなうやり方から、国負担分は一般会計で、地方負担分は各自治体の赤字債（臨時財政対策債）によってまかなうことにした。これによって、地方交付税は、それに応じた額が減っている。臨時財政対策債の元利償還については全額、その返済年度に地方交付税で措置される仕組みになっている。

従って、13年度・14年度の「地方交付税のトータルの増減」については、臨時財政対策債を含めて見る必要がある。

2 今後の地方交付税の見通し

地方交付税の改革は、マクロの総額とミクロの配分から考える必要がある。

マクロの改革はすでに平成14年度から着手されており、第1に、交付税特別会計借入金方式による総額確保の手段は、今後とらないこととされた。（平成14年度は、暫定的に総額不足額の半分は交付税特別会計借入金方式を踏襲）この結果、財源不足額の補填対策としては、基本的には各市町村の財源によって償還していくことが想定される赤字地方債の発行によって対応していくことになった。第2に、今後予想される税財源の移譲においても、地方交付税は国庫補助金と同様に地方税に振替えられる方向性が強くなっており、自主財源たる地方税中心の運営が市町村に求められることとなる。

ミクロの改革としては、第1に、段階補正の見直しによる地方交付税の算定方法の簡明化の措置である。人口、面積等客観的な指標での交付税配分が、今後中心になるとものと見込まれる。ここ数年、段階補正の頭打ちの実施によりすでに着手されてきたが、平成11年度から13年度までは、人口4,000人以下の市町村について、1団体約2,000万円の影響が生ずる縮減措置がとられた。平成14年度からは、人口区分にかかわらず、段階補正の引下げが行われた。第2に事業費補正などでとられていた動態的算定のような補助金的な実需の指標に応じた配分方法は、市町村の自己改革意欲を阻害するとして、今後は順次縮減されていくものと見込まれる。事業費補正における地方債の元利償還金の算入見直しは、平成14年度から実施されることとなった。第3に、各団体の自己改革を促進する観点で、留保財源率の引上げ等の技術的算定方法の改革が今後の検討課題になってくると思われる。

これらの改革により、地方交付税の総額の水準が厳しくなるとともに、地方交付税による都市から地方への財源還流も流れを変え、国による財政調整もその程度を変えていくこととなる。

地方交付税は、標準団体として、市町村にあっては人口10万人を想定しており、段階補正の見直しは10万人以下の市町村に影響し、特に2万人以下の市町村でその影響は大と言われている。今まで地方交付税に依存している割合が高い市町村ほど財政的に苦しくなってくるのは避けられない情勢である。

市町村においては、交付税原資の総額縮小と段階補正の見直し等をもとに、具体的に交付税額の見通しを試算してみる必要がある。

3 合併特例債の活用と償還

合併特例債の活用と償還を、地方交付税との関係で見ておく必要がある。

合併特例債は、過疎の自治体だけに認められている過疎債（充当率100%、交付税算入率70%）とほぼ同じ条件であり、地方自治体にとっては「有利な借金」といえる。

しかし、「有利な借金」とはいつても、合併後に財政負担が伴うことに変わりはない。まず、事業をはじめる段階での事業費5%、そして元利償還の30%は、合併後の一般会計の負担となる。

ここで、誌上に「鳥取県西部地域振興協議会合併問題等勉強会検討報告書（2001年12月）」の「西部14市町村財政推計表（合併後）」が紹介されているので、一部を転載してみることにする。これによると、合併特例債を毎年約75億円（9年間）使うことができ、その元利償還が合併6年後からはじまり、合併14年後に償還額のピーク（毎年約65億円。これが、それから7年間続く。）の時期を迎える。注目すべきことは、「合併14年後」という時期は、普通交付税の合併算定替がなくなり、地方交付税が大幅に減ってしまう時期にあたることである。そして合併14年後からは、合併による財政措置よりも合併による歳入減・歳出増の方が大きくなり、合併の影響が差引きマイナスになるとしている。この「検討報告書」自身も、最後の「将来展望」で、「合併に伴う財政上の影響は、実質的には平成25年度（合併10年後）までしかなく、平成26年度以降は、人件費をはじめとするスケールメリットの部分だけとなってくるため、予算規模を縮小せざるを得ず、市町村合併が遠い将来にわたっての円滑な財政運営までも保障するものではないことは深く認識する必要がある。」とまとめていることが紹介されている。

いずれにしても、合併特例債の活用に当たっては、適切な事業選択を行うとともに、

活用額程度の判断、無理のない財政計画のもとに行うことが必要である。また、財政推計は10年間程度とするのではなく、合併特例債の償還計画と合併算定替が終了する合併16年度以降まで見据えて試算しておくほうがよいと思慮する。

なお、合併特例債の償還条件については、本県総務部地方課合併支援室に照会したところでは、「3年据置き・15年償還」とのことであった。任意合併協議会等では、償還利率は年利2%で試算しているところが多いようである。

第6章 合併の一般的なメリット、デメリット

一般的に言われている市町村合併で期待されていること（メリット）や懸念されていること（デメリット）など。

1 一般的なメリット

① 住民の利便性の向上

旧市役所や役場などがそのまま支所として利用できることで、利用可能な窓口が増加し、証明書発行などの窓口サービスが、住居や勤務地の近くで受けられるようになる。

また、これまで利用が制限されていた他の市町村の公共施設（スポーツ施設や文化施設など）が利用できるようになる。

② より高度で多様なサービスに

合併により規模が大きくなるので、多様な住民ニーズに応えることができる専門性の高い行政を展開することができる。

例えば、国際化や情報化の専門組織や職員を配置したり、これまで十分に確保することができなかった専門職（社会福祉士や建築技師）を採用（補強）したりすることで、より高度なサービスを提供することができる。

③ 重点的・広域的な基盤整備が可能に

合併により新市町村の予算規模が拡大し、重点的・広域的な視点でのまちづくりが可能になる。

例えば、より重点的な投資をすることで、地域の中核となるような施設が整備できたり、大規模なプロジェクトが可能になったりする。

また、道路や公共施設整備、都市計画や土地利用など、より広域的な視点で効率的なまちづくりができるようになる。

④ 行財政の効率化

事業内容や職員数の効率化ができるので、サービスを提供する部門や事業を行う部門などに、職員を手厚く配置することができる。

また、財政基盤が強化されることで比較的中・長期的な財政運営ができ、安定したまちづくりを行うことが可能になる。

⑤ 地域のイメージアップ

より大きな市町村の誕生で、地域の存在感が増し、イメージアップにもつながるので、企業の進出や雇用の創出、若者の定着、重要プロジェクトの誘致など、様々な効果が期待できる。

2 一般的なデメリット

① 住民の声が届きにくくなるのでは？

役所までの距離が遠くなり、申請や届出、証明書の受け取りなどが不便になったり、地域に住む人たちの声が届きにくくなったりするのではという意見がある。

きめ細やかなサービスを提供するためには、支所や出張所のほか情報通信手段などハード面の充実を図るとともに、「市民相談」や「市政モニター制度」、あるいは地域ごとの懇談会などにより地域の人たちが行政と一緒に課題を解決する仕組みを作っていく必要がある。

また、合併後の住民の意見を反映させるため、地域審議会（合併前の市町村の区域が単位）を設けることもできる。

② 地域への愛着が薄れるのでは？

合併によって市町村名や地域の個性といったものがなくなり、地域への愛着が薄れるのではという意見がある。

しかし、たとえ市町村名などがなくなるケースがあったとしても、その地域の歴史や伝統そのものが失われるわけではない。それぞれの地域の魅力を引き出すような中・長期計画をつくり、個性あるまちづくりを進めていく必要がある。

③ 中心部ばかりよくなるのでは？

中心地域に比べ、周辺部の地域には合併の効果が現れないのではないかと、むしろ周辺部は取り残されないか、という意見がある。

そこで、合併の際の協議に当たっては、合併後の新しいビジョンを定める「市町村建設計画」の中で、個性ある地域の発展が図られるように配慮すべきである。

また、各地域が全体的に発展できるように、交通網や情報ネットワークなどを整備していくとともに、新しい都市計画づくりに地域の人たちも参画し、地域の将来像を十分検討していく必要がある。

④ 負担は増え、サービスは低下するのでは？

合併すると、使用料や手数料などの負担が増えたり、以前よりもサービスが悪くなったりするのではという意見がある。

最近の合併の事例では、サービスは高い水準に、負担は低い水準に調整されることが多いが、公平を保ちながら、できるだけ不利益が生じないように、負担額の決定には十分な協議・調整を行っていく必要がある。

⑤ 財政状況が悪化するのでは？

財政状況に差がある市町村が合併した場合、さらに財政が悪化するのではという意見がある。

一時的には、悪化する可能性もあるが、合併がもたらす新たな可能性や国・県の財政支援などを効果的に活用し、中・長期的な視点でまちづくりを進めていく必要がある。

3 まちづくりへの住民参画

一般的に言われているこれらのメリットやデメリットのほかにも、合併する市町村によっては、様々な効果や克服すべき課題があると思われる。

また、合併すれば自動的にその効果が現れたり、必然的に問題が生じたりするものではない。

大切なことは、合併しても行財政改革はもちろんのこと、住民一人ひとりが自分たちの「まち」をどのようにするべきかを真剣に考え、積極的にまちづくりに参画しようという土壌をつくらなければ、地域の魅力や合併の効果を十分に引き出すことはできない。

合併は、多くの可能性を持った選択肢の一つであるが、その可能性を実現するためにも十分な議論が必要である。

一方、新しい地域づくりや住民自治の仕組みを考えるうえで、自治体のあり方と住民参加については、「近隣政府（近隣自治政府、近隣自治組織）」という考え方もある。これについては、早稲田大学政治経済学部寄本勝美教授が誌上で述べてあるので、次のように要点を紹介する。

今の市町村合併の問題点は、行政サービス供給の側面からの議論が圧倒的に多い。確かに効率性からいえば、広域的な圏域の方が有利な場合が多い。しかし、それは住民から見た自治圏域とは一致しないことも多い。合併による広域化で自治体がどのように地方自治を強化するのか、住民自治がどのように発展するのかきちんと議論されておらず、もっぱら効率化の観点からばかり語られている。一略— やはり一定の、共

有する空間や自然、社会条件を共同管理するうえで、住民が参加できることが可能になる範囲とシステムが自治単位といえるのではないか。一略一 2000年、(財)日本都市センターに設置された私たち「市民自治研究委員会」は、この3月に「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」という報告書を発表した。一略一 近年、基礎自治体における都市内分権、行政組織内分権の必要性が指摘されているが、その可能性を新しい住民自治、近隣自治の観点から検討したものである。身近な近隣自治の仕組みを考えると重要なことは、「住民の主体的な選択」と「多様な姿の尊重」という、二つの原則を立てることにした。そのうえで、現在日本で盛んになってきている住民参加・協働型と、近隣政府型の2つに類型化した。一略一 近隣政府型は、基礎自治体における都市内分権・組織内分権の推進による体制整備を基盤に、そこに民意を代表する組織を新たに設置して、狭域の場における包括的な権能を担う独立の「政府」を設けるものである。

筆者自身が、「こうした『近隣政府』を、すべての自治体で創るべきだと提唱しているわけではない。また一つの自治体の全域で創るべきだと考えてもいない。」と述べてあるように、これが合併後の全て地域の実態等に全て合致するとは言えないが、自治の新しい仕組みとして参考になりはしないかと考察する。

第7章 市町村側から見て、合併の目的をどう位置付けるか

これからの目指すべき基礎的自治体（市町村行政体）の姿は、自己決定・自己責任を中心として「住民のサービスの選択と負担のシステム」に支えられた「効率的な総合行政体」ということができよう。

また、今回の市町村合併の理念は、「基礎的自治体の強化」であろう。市町村合併が、規模の経済性やスケールメリットがはたらく規模で実現すれば、この理念が達成される条件が整備されると考えることができる。

ところで、久留米大学経済学部の世利洋介教授は、本研究会で講話される中で、「合併はしたがよいか、しないほうがよいか？」ということについて、理想は「相思相愛型」と特例市や中核市を目指す「政略型」の融合タイプであると述べながら、合併が成る下地として、次のような点を述べられている。

- ① 地域の一体感として、生活圏（通勤、通学など）が一致していること。
- ② 一部事務組合を構成する市町村が同じなど、広域行政が進んでいること。
- ③ 首長、議員、行政職員の交流が密であること。
- ④ 住民が合併を望んでいること。
- ⑤ 合併によって初めて地域ビジョンが達成されること。

また、「良い合併」の判断基準として、一般論としながら次の4点を挙げられている。

- ① 合併によって経費削減が図られること
- ② 財政的に投資余力の向上が図られること
- ③ 自治体組織・職員の専門能力の向上が図られること
- ④ 自治体のグレードアップが図られること

これらについて、「市町村側から見て、合併の目的をどう位置付けるか」という観点から考察してみる。

1 自治体の財政基盤の強化を図る

合併の第一の目的は、自治体の財政基盤の強化に置くべきである。

合併による一般的な効果として、次のように諸経費の削減が可能になるなど、財政基盤の強化が図られ、より効率的な行財政運営が可能となる。

- ① 総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、職員数を全体的に少なくすることが

できる。また、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くすることができる。

- ② 市町村長など四役や議会議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分の経費も削減される。
- ③ 事務の処理又は事業の遂行に当たって、住民一人当たりの職員数や経費が削減されるという「規模の経済性」がはたらく。
- ④ 広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる。

しかし、一方で、合併直後は、合併市町村の一体性の確立やまちづくりなどのため、一時的に多くの経費を要することが予想される。そのため、合併特例債をはじめとして、特例的な財政支援措置が講じられている。この財源を使って、一体性の確保等のために公共事業が行われたりもする。手厚い交付税措置があるとはいえ、公共事業による地方債の累積が進む懸念もある。また、中心部と周辺部の格差拡大に対し、周辺地域に集中投資を行い、合併のメリットである経費削減効果と相殺してしまう可能性もある。このため、市町村建設計画の策定において、十分な合意形成を図っておく必要がある。

「普通交付税の算定の特例（合併算定替）」は、合併後10カ年度は合併しなかった場合で計算した普通交付税額が全額保障され、さらに、その5カ年度で段階的に減額するというものであり、結果として合併算定替制度がなかったとした場合の普通交付税を上回る分が増加額(投資余力)となる。(市町村合併によって普通交付税額が減少するのは、一般的には基準財政収入額の増額と基準財政需要額の減額に起因する。特に基準財政需要額については、合併によって直ちに变化するのは、補正係数である。経常的経費では段階補正、密度補正Ⅰ、密度補正Ⅱ、数値急減補正、普通態容補正Ⅱ、遠隔地補正、投資的経費では投資補正Ⅰ、投資補正Ⅱ、普通態容補正Ⅱ、遠隔地補正などの小規模市町村を対象とした割増率、補正係数の減少の影響が大きい。合併算定替制度は、合併を境に普通交付税が急激に減少することは合併推進の阻害要因であるので、阻害要因を除去するとともに、合併市町村の行財政基盤の強化を図るための財政支援措置である。)

嘉飯山2市8町合併任意協議会の「財政シミュレーション」(平成14年8月作成)では、合併算定替が切れる合併15年後の地方交付税は、25%削減されると仮定している。(合併算定替→一本算定)

同じように、新聞紙上で紹介されているが、和歌山県田辺市を含む10市町村の場

合、平成12年度に合計234億円であった普通交付税は、合併新市で合併算定替が切れる15年後の普通交付税は173億円で、26%のマイナスと試算されている。

このように、合併算定替期間が切れると普通交付税は激減するものであり、合併を考えている市町村においては、このような財政推計を行っておくべきであろう。

そして、このことを踏まえて、合併算定替期間中の投資余力の有効活用や、合併効果を実現させるための行財政改革の取組を行い、財政基盤の強化を図ることが重要である。

なお、合併により一定規模に拡大する自治体では、財政的な合併効果が期待できるが、一方で人口8,000人未満の町村は、全国自治体の約4割を占めているし、平成12年には1,171市町村が過疎自治体の指定を受けている。これらの自治体の大多数は、「条件不利地域」といわれる中山間地域にあり、過疎地域の自治体同士が合併しても必ずしも財政基盤の強化には結び付かないという指摘がある。

2 自治を支える人材確保を図る

合併による規模の拡大により、自治体を支える人材の確保の面からは、次のようなメリットが期待できる。

- ① 小規模市町村では設置困難な女性政策や都市計画、国際化、情報化政策等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる。
- ② 従来採用が困難又は十分に確保できなかった専門職（社会福祉士、保健師、理学療法士、土木技師、建築技師等）の採用・増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になる。
- ③ 職員の競争が促され、多くの職員から有能な役職員を登用できるとともに、研修の円滑な実施が可能となり、職員がスキルアップして、行政レベルも向上する。

これに対して、実際に合併した茨城県ひたちなか市では、上記の各項目について次のような結果が出ている。

- ① 重複した事務処理組織を統合し、人員を再配置することにより、国際化、女性政策等の専門的な組織を新たに設けることができた。

個々の職場における職員数の増加に伴い、職員の事務分担を専門化することができるようになり、地方分権に備えた基礎づくりができた。

- ② 合併以前から必要な職種を確保してきたが、採用が容易か否かは職種にもよるが、都市規模より給与制度に依存している場合もある。例えば、1級建築士の有資格者の場合、民間と給与格差がありすぎ、採用試験への応募が無いか、あっても少数という

ときがあった。

- ③ ポスト削減に伴い、年功序列での処遇は困難になった。しかし、能力主義による人事という段階には、まだ至っていない。公正な昇格管理には適正な人事評価システムの確立が必要である。

研修は職員の能力向上という面ばかりでなく、職員の融和という面にも着目して積極的に実施しており、徐々にその効果を上げつつあるものと受け止めている。

また、一組織当たりの職員数が増えたことにより、研修を受けやすい環境が整った。

このように、一定の人口規模を持つ自治体には、人材確保や人材育成の面から効果が見られ、より質の高い行政サービスの提供が可能となるなど、合併の目的の一つとして位置付けられる。

しかし、「第7章－1 自治体の財政基盤の強化を図る」でも述べた条件不利地域と言われる中山間地域における過疎自治体同士の合併においては、専門職のニーズが必ずしも発生する訳でもなく、人材の確保においても、スケールメリットが生かされる状況にはなりえないという面もある。

3 市町村合併は、「究極の行政改革」か

合併のメリットとして、行財政の効率化が挙げられる。特に人件費の削減効果は住民にとっては数字で目に見えるものであり、分かりやすい。

例えば、飯塚市、山田市、桂川町、稲築町、碓井町、嘉穂町、筑穂町、穂波町、庄内町、穎田町の嘉飯山地区2市8町（平成12年国調人口199,839人）が合併した場合、人件費の削減効果は下表のとおりとなる。これらの削減効果は、合併という手法以外には考えられないところである。（平成14年8月「嘉飯山2市8町合併任意協議会」資料から）

表3 四役の数と報酬額（平成12年度）

	四役数（人）	四役報酬（千円）
嘉飯山現在	40	415,711
嘉飯山合併後	4	59,884
合併効果	△36	△355,827

注）四役の報酬額は、1人当たりの報酬額が最も高い市町になるように仮定

資料）総務省「市町村別決算状況調」

表4 議員数と議員報酬（平成12年度）

	議員数（人）	議員報酬（千円）
嘉飯山現在	183	873,719
嘉飯山合併後	34	256,132
合併効果	△149	△617,587

注) 議員の報酬額は、1人当たりの報酬額が最も高い市町になるように仮定

資料) 総務省「市町村別決算状況調」

表5 職員数と職員給与額（平成12年度）

	職員数（人）	職員給与額（千円）
嘉飯山現在	1,933	12,160,639
嘉飯山合併後	1,526	10,366,719
合併効果	△407	△1,793,920

注) ①職員給与は、1人当たりの給与額が最も高い市町になるように仮定

資料) 総務省「市町村別決算状況調」

- ②合併後の職員数については、全国の自治体の職員数と人口、面積の間にどのような相関関係があるかを見てモデルをつくり、それをもとに合併した場合の職員数を計算したもの。しかしながら、職員数の削減については、退職者に対する採用職員の割合によりその効果は若干ずれてくる。退職者2人に対し採用1人の場合は15年後、退職者3人に対し採用1人の場合は10年後となる。

4 自治体の効率的行政運営の適正規模は、どの程度か

地方公共団体の区域の適正規模については、それぞれの国家の政治体制、自然的条件、社会経済的条件等により、また、それぞれの時代において様々に異なるものであるが、地方公共団体の規模の適正化を図るということは、地方自治の基盤を確立するためにも重要な意義を有するものである。地方自治法第2条第15項は、「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」として、地方公共団体の規模の適正化の責務について規定している。本項は、昭和27年の地方自治法改正により新設されたものであるが、当時は、新憲法の下における事務・権限の再配分により地方公共団体の果たすべき役割が戦前に比べ飛躍的に拡大され、特に、基礎的地方公共団体である市町村において、いわゆる6・3制の実施に伴う新制中学校の設置、市町村消防や自治体警察の創設等の事務のほか、社会福祉、保健衛生関係の事務等多くの事務が市町村で処理されることとなった。しかしながら、当時の町村の中には、著しく規

模が小さく、行財政上の能力の乏しいものが多く、新たな事務・権限を円滑に受け入れるための体制を整備することが必要となった。そのため、いわゆる「昭和の大合併」が行われることとなり、その後も日常生活圏の広域化に伴い、市町村の区域・規模のあり方についての議論が絶えず行われてきた。

一方、都道府県についても、広域行政の必要性、都市化の進展等から区域のあり方の見直し、更には、都道府県のあり方や存在そのものが繰り返し議論されてきている。

(新自治法講座 11 ぎょうせい)

(1) 市町村の状況

市町村の規模については、平成14年4月1日現在、次の表のとおりとなっている。

表6 人口及び面積

	市町村数 (A)	人口(人) (B)	平均人口 (人) (B)/(A)	面積(km ²) (C)	平均面積 (km ²) (C)/(A)
市	675	91,507,425	135,567	105,952.08	156.97
町村	2,543	26,945,709	10,596	265,253.06	104.31
小計	3,218	118,453,134	36,810	371,205.14	115.35
特別区	23	8,025,538	348,936	616.62	26.81
合計	3,241	126,478,672	39,025	371,821.76	114.72

(注) ①平成14年4月1日現在の市区町村数を平成13年3月31日現在の住民基本台帳人口により集計した。

②面積は全国市町村要覧(平成13年版)による。

ア 市町村の人口段階別の数・構成比の状況

表7 市

区 分		団体数		累計	
	1万人未満	1	0.1%	1	0.1%
1万人以上	2万人未満	12	1.8%	13	1.9%
2万人以上	3万人未満	60	8.9%	73	10.8%
3万人以上	4万人未満	83	12.3%	156	23.1%
4万人以上	5万人未満	68	10.1%	224	33.2%
5万人以上	10万人未満	226	33.5%	450	66.7%
10万人以上	20万人未満	121	17.9%	571	84.6%
20万人以上	30万人未満	40	5.9%	611	90.5%
30万人以上	50万人未満	42	6.2%	653	96.7%
50万人以上	100万人未満	12	1.8%	665	98.5%
100万人以上		10	1.5%	675	100.0%
合 計		675	100.0%		

- ◆人口3万人未満の市は73団体ある。→市全体の1割強
- ◆人口5万人未満の市は224団体ある。→市全体の約3分の1

○1万人未満の市 歌志内市（北海道）5,910人

○1万人以上2万人未満の12市

<u>牛深市（熊本県）18,986人</u>	<u>土佐清水市（高知県）18,901人</u>
<u>美弥市（山口県）18,863人</u>	<u>西之表市（鹿児島県）18,567人</u>
<u>豊後高田市（大分県）18,538人</u>	<u>日光市（栃木県）17,527人</u>
<u>両津市（新潟県）17,418人</u>	<u>竹田市（大分県）17,415人</u>
<u>赤平市（北海道）15,746人</u>	<u>夕張市（北海道）14,880人</u>
<u>三笠市（北海道）13,261人</u>	<u>山田市（福岡県）11,935人</u>

○5万人以上の町村 滝沢村（岩手県）51,339人

区 分		団体数		累計	
	1千人未満	51	2.0%	51	2.0%
1千人以上	5千人未満	659	25.9%	710	27.9%
5千人以上	1万人未満	835	32.8%	1,545	60.8%
1万人以上	2万人未満	684	26.9%	2,229	87.7%
2万人以上	3万人未満	196	7.7%	2,425	95.4%
3万人以上	4万人未満	89	3.5%	2,514	98.9%
4万人以上	5万人未満	28	1.1%	2,542	100.0%
5万人以上		1	0.0%	2,543	100.0%
合 計		2,543	100.0%		

- ◆人口8千人未満の町村は1,265団体ある。→町村全体の約半数
- ◆人口3万人以上の町村は118団体ある。→町村全体の約5%

区 分		団体数		累計	
	1千人未満	51	1.6%	51	1.6%
1千人以上	5千人未満	659	20.5%	710	22.1%
5千人以上	1万人未満	836	26.0%	1,546	48.0%
1万人以上	2万人未満	696	21.6%	2,242	69.7%
2万人以上	3万人未満	256	8.0%	2,498	77.6%
3万人以上	4万人未満	172	5.3%	2,670	83.0%
4万人以上	5万人未満	96	3.0%	2,766	86.0%
5万人以上	10万人未満	227	7.1%	2,993	93.0%
10万人以上	20万人未満	122	3.8%	3,115	96.8%
20万人以上	30万人未満	39	1.2%	3,154	98.0%
30万人以上	50万人未満	42	1.3%	3,196	99.3%
50万人以上	100万人未満	11	0.3%	3,207	99.7%
100万人以上		11	0.3%	3,218	100.0%
合 計		3,218	100.0%		

注) ①平成14年4月1日現在の市町村数を平成13年3月31日現在の住民基本台帳人口により集計した。

②各欄の()書は構成比(各区分毎に計算<単位未満四捨五入>しているため、合計が一致しない場合がある。)

(2) 人口規模と事務権限

市町村の人口規模と事務権限との関係はどうであろうか。人口規模の区分を市となる要件である人口5万人以上、特例市となる要件である人口20万人以上、中核市となる要件である人口30万人以上の3つの区分に分けて、それぞれにおける事務権限との関係を比較してみた。

ア 市

市となる人口要件は人口5万人以上であるが、合併市町村の場合は人口4万人以上で市となることができる。(平成16年3月31日までに合併する場合に限り、人口3万人以上)市になれば、福祉事務所を設置することとなるため、生活保護に関する事務をはじめ、民生行政部門での権限の強化が期待できる。

イ 特例市

特例市の制度は地方自治法の改正によって平成12年から新しく設けられた制度であり、特例市となる人口要件は人口20万人以上である。特例市になれば、一般の市が有する事務権限に加え、騒音、悪臭原因物の排出及び振動の規制基準の設定に関する事務、水質汚濁の防止に関する事務など環境保全行政部門での権限が強化される。

また、都市計画法上の開発審査会の設置、各種の建築行為等の許可、土地区画整理事業の認可など都市計画行政部門においても権限が大幅に強化される。

ウ 中核市

中核市の制度は平成7年から設けられた制度であり、中核市となる人口要件は30万人以上である。中核市になれば、保健所を設置することとなるため、保健所に関連する業務を一括して処理することとなり、特例市が有する事務権限に加えて、保健衛生行政部門での権限が大幅に強化される。また、身体障害者手帳の交付、養護老人ホームの設置許可・監督、大気汚染の防止に関する事務、屋外広告物の設置制限に関する事務など、各行政分野全般にわたって権限が強化されることになる。

このように、地方自治制度のもとでは、市町村の人口規模に応じて処理する事務権限に差異が設けられている。特に、市においては、人口20万人及び30万人を境として、その事務権限を大幅に強化し、できる限り住民の身近なところで行政を行うことができるようになる。

(3) 事務事業から見た適正規模

市町村行政における共通の喫緊の課題は、ダイオキシン対策や少子高齢社会における福祉への速やかな対応などである。これらの新しい行政需要を満たそうとする場合、いずれも既存の市町村が単独で解決するのは困難であるとも言われている。

一般廃棄物処理についてみると、ダイオキシンの発生を抑制するためには、1日当たり100トン以上のごみを収集し、処理する施設が必要であるとされている。本県の一般廃棄物の1人1日当たり排出量は1.152kg（平成9年度）なので、100トンのごみを集めるには単純計算では、9万人弱の人口規模の収集エリアが必要となる（100トン÷1.152kg）が、郡部における1人当たりのごみ発生量は少ないため、地域によっては、より広域的にごみを収集しなければならないことになる。

また、ごみ処理施設の高度化への需要も高まっており、ごみ発電（サーマルリサイクル）までも視野に入れた焼却施設を検討するならば、現時点の技術水準を前提とする限り、1日当たり300トンを集めなければならないため、26万人（300トン÷1.152kg）の収集エリアが必要となる。従って、本県では単独でサーマルリサイクルが可能な自治体は、福岡市と北九州市以外は存在しないことになる。

加えて、ごみ処理施設は一般に迷惑施設と考えられており、ダイオキシン抑制に対応

するごみ処理施設を新設する場合の利害調整にも莫大なコストを要する。「現在の一部事務組合でごみ処理施設を新設するのはもはや困難であり、広域で一つの自治体となり利害調整を図らねばならない。」とする首長も存在する。

また、福祉面においては、特別養護老人ホームの効率的な運営のためには、人口2万人強が必要であると言われており、介護保険への対応も、マンパワーの確保や高質なサービス供給の面で、現在の人口規模の小さい町村単位での対応は困難で、広域的な対応方が模索されているところである。本県の場合、97市町村のうち、人口2万人以上の規模を満たしているのは41市町（平成9年3月31日現在住民基本台帳人口）と、過半数にも満たない状況である。

一方、一部事務組合等により広域的に展開されている行政サービス分野、例えば、消防サービスについては、人口10万人以上であれば、「サービス」と「効率性」をほぼ上限で実行できると言われている（全国消防長会組合消防委員会）が、本県で人口10万人以上を擁している自治体は、2つの政令市以外には、久留米市、大牟田市、春日市の3市のみしかない。

地域によっては、地形的な影響やコミュニティごとの活動状況などが異なるため、全国一律に事務事業ごとの適正規模を述べることは限界があることは明らかであるが、分析結果をみる限り、本県市町村（とりわけ町村）の人口規模は概して小さく、何らかの広域的対応が不可欠な状況にあると言える。

(4) 消費的経費から見た適正規模

それでは市町村は、どれくらいの規模が望ましいのかということについては、昭和の大合併のときには、8,000人が基準とされたが、今回はそのような具体的な数値は示されていない。しかしながら、財団法人九州経済調査協会の「福岡県における市町村の自主的合併等の推進方策に関する調査報告書」によれば、1人当たり消費的経費（人件費、物件費、維持補修費、扶助費及び補助費等）が最も小さくなる人口規模は、九州においては昭和61年度で55,000人、平成8年度で88,000人である（全国の場合は昭和61年度60,000人、平成8年度96,000人）。

これは1人当たり消費的経費が小さいという意味で最も効率的な人口規模が6万人から9万人程度であること、効率的な人口規模が年々増大する傾向にあることを示している。

福岡県97市町村においては、消費的経費が最も小さくなる人口規模は、昭和61年度は51,000人、平成8年度は87,000人であり、本県においても財政効

率からみた適正人口規模は増加しつつある。とりわけ、97市町村中、人口規模が87,000人に満たない市町村は92あることを勘案すると、これらの多くは人口規模を大きくすることによって、より効率的な自治体経営が可能になると考えられ

	H8年度	
	平均値(千円)	
100万人以上	236	
10～100万人	175	
5～10万人	181	
4万人台	187	
3万人台	177	
2万人台	194	
1万人台	215	
5千～1万人	277	
5千人未満	379	
全494市町村	254	

る。

平成8年度の1人当たり消費的経費の平均値をみると、最も平均値が高く非効率なのは「5千人未満」であり、「5千～1万人」、「100万人以上」と続く。一方、効率的なのは「10万～100万人」をはじめ、「3万人台」、「5～10万人台」と続く。人口規模が小さい自治体と大きい自治体の効率性が低く、それらの中間規模の自治体で効率性が高くなっている。もっとも、100万人以上の政令市の平均値が高く効率が低いのは、法律上必要とされる事務事業が多い(権能差がある)ためであると思われる。

同じ人口規模でも、昭和61年度より平成8年度の方が、1人当たり消費的経費は増大している。また、市町村の1人当たり消費的経費の平均値は、昭和61年度は149,000円(全国140,000円)、平成8年度は205,000円(全国198,000円)となっており、この10年間に1.4倍になっている。これは、行政需要が増加したことなどにより、1人当たり消費的経費が増加し、財政効率が低下したことを示すものである。

(5) 基礎的自治体としての適正規模

行政サービスと規模の経済性に関しては、次の表のような研究結果も知られており、多くの行政サービス分野で「規模の経済性」が機能していることが分かる。

職員	△	職員一人当たり住民数	10万人程度まで増加傾向。特に、1万人まで著しい増加傾向
	○	一般職員一人当たり住民数	増加傾向。10～20万人の約200人以後、50～100万人まで緩やかに増加
財政	×	住民一人当たり支出額	3万人まで減少傾向。それ以後は、20万円台後半でほぼ一定
	△	財政力指数	増加傾向だが、個別の経済事情による例外多く、疑似相関の可能性
道路	△	市町村道路舗装率	緩やかな増加傾向。5～10万人階層の70%の後にほぼ横ばい。
	△	市町村道路改良率	基本的に増加傾向。その過程で何回も上下動。ばらつきも大きい。
都市整備	○	土地区画整理事業実施率	増加傾向。40～50万人の階層で90%を超えて安定
	○	街路事業実施率	増加傾向。10～20万人の階層で80%を超えて安定
	○	公共下水道普及率	増加傾向。100万人以上の市でも90%未満で、増加傾向が継続
	×	住民一人当たり都市公園面積	関係なし。およそ2～4%台の数字
医療・福祉	×	保育所施設充足率	関係なし。1～5万人までばらつき大。10～20万人で100～150%に縮小
	○	高齢者一人当たり施設福祉費	減少傾向。ただし、3～5万人階層が一番高い。
	○	高齢者一人当たり住宅福祉費	減少傾向
	×	高齢者一人当たり医療費	増加傾向
	△	在宅福祉総合利用率	埼玉県は関係なし。神奈川県は増加傾向
総合	△	市場力	増加傾向
	×	住みよさ指標	関係なし

注) ○＝規模の経済性あり △＝規模の経済性が緩やかにあり ×＝規模の経済性が見られないもの。

本研究は、神奈川県内37市町村と埼玉県内92市町村を分析対象としている。

資料) 若山 晃「埼玉縣市町村の規模に関する研究」

※規模の経済性

人口規模が大きくなり役所の職員数が多くなると、管理部門などのいわゆる「固定費用」の割合が低くなることから、住民1人当たりの歳出が低下する。これが市町村合併を論ずる際の「規模の経済性」である。

一方、財政の効率性から見た最適人口規模を上回る都市人口の増加は、ビジネスチャンスを増やし、市場システムがより機能しやすくなるため、都市型産業の立地を促進する。サービス産業の立地条件に関するアンケート調査結果を見ると、ほとんどが人口30万人以上を立地に必要な人口集積規模としている。30万人以上は、明らかに財政効率性で見た適正人口を上回る規模である。

図11 サービス産業と都市規模との関連性

業 種		立地に必要な人口集積					
		100万人以上	30万人以上	10万人以上	5万人以上	5万人未満	
宿泊・レジャー関連業	旅館、ホテル	◎	◎	△	△	△	
	遊園地など						
専門サービス業	民営職業紹介業	◎	○	△	△		
	経営コンサルタント業						
	デザイン業など						
社会・健康・福祉関連業	医療関連サービス業	○	◎	◎	△		
	健康相談施設						
	老人福祉事業など						
研究所	自然科学研究所	◎	◎	○	○		
	研究所など						
物品貸業	各種物品賃貸業	総合リース業	◎	◎	○	△	△
		各種物品レンタル業					
	産業用機械器具賃貸業	○	◎	○	△		
	事務用機械器具賃貸業	コピー機賃貸業	○	◎	○		
コンピュータ賃貸業など							
情報関連業	広告代理業	広告業	◎	○	△	△	
		新聞広告代理業など					
	その他の広告業	マネキン業	◎	○	○	△	
		郵便広告業など					
	ソフトウェア業	情報システム開発業	◎	○	△		
		プログラム作成業					
	情報処理サービス業	受託計算サービス業など	◎	○	○	△	
情報提供サービス業	不動産情報提供サービス業	◎	◎	△			
	経済情報サービス業など						
その他の情報サービス業	市場調査業、世論調査業	◎	○	○	△		

注) ◎＝立地可能性が大きい ○＝立地可能性がかなりある △＝立地可能性がある
資料) 産業立地研究所「サービス業の立地条件等に関するアンケート調査」

5 合併しないとどうなるか

合併したらどうなるか、合併しなかったらどうなるか、地域の実情を踏まえてよく検討し、結論をだす必要があるが、一般的には「合併しなければ、合併によって得られるものが得られない。」ということである。

では、現状のままでやっていけるかどうか、幅広く検討・分析すべきであるが、

ここで考えなければならないことは、「行政が守らなくてはいけないものは何か？」ということである。いつの時代も同じだと思うが、どこの地域に住もうとも、そこに住民が住みたいと思うならば、行政は、住民が生き生きと暮らせるための公共サービスを継続的に提供する責務があるのではなかろうか。

その責務を果たし続けていけるかどうか、合併選択の大きな分起点と言えるだろう。

第8章 合併特例法期限切れ後の動向

平成14年10月4日の自治日報に、総務省が“第2次市町村合併”に向けてポスト合併特例法の新たな法制化の検討に着手したことが掲載された。その内容は、なお流動的としながらも、地方制度調査会や自民党の調査会等での検討状況から、その姿を次のように報じている。

現在の市町村合併特例法の期限、平成17年3月以降も残った「未合併市町村」に対し、さらなる強力な知事勧告等で合併を推し進めると同時に、事務権限を縮小した“新自治体”転身への選択を迫る。さらに、地方交付税の割増し措置縮小など財政面からの“締めつけ”も強化する。同省は現在、内部の研究会でより強力な合併推進策と“新市町村”が処理する事務や移行手続きなどの制度設計の検討を進めているとみられるが、その内容は、政府・与党が掲げた市町村合併の目標「市町村数1,000団体」の実現に向けて、現在の市町村合併を総仕上げするための、いわば「市町村整理法案」となりそうだ。

ポスト合併特例法の目玉となる「小規模市町村」構想は、21世紀の地方自治のあり方を検討している地方制度調査会が本年7月に決めた審議事項で初めて公に姿を現した。小規模市町村の事務を都道府県や周辺都市が補完するなど基礎的自治体の抜本的な見直し案などを盛り込んだ。この「小規模市町村」構想には、町村側が猛反発。これに対し、同調査会副会長は、現在の市町村合併で市町村数は2,000程度に減少する見通しを示すとともに、「なお、与野党からは第2次町村合併をやれ」との声が強まるとし、第2次合併では「合併の理念や町村の規模、交付税制度の見通しなどの姿を示したい。」との考えを示した。さらに、閣議決定された骨太方針第2弾で「地方制度調査会の審議を踏まえて検討する。」とされていることを指摘し、同方針に沿った第2次合併に向けた検討の必要性を強調した。

そのような中、自民党地方行政調査会の「地方自治に関する検討プロジェクトチーム」が市町村合併の強力な促進策の論点整理案を固めた。現在の市町村合併特例法は「延長しない」ことを確認した上で、合併後も残る小規模市町村を「1万人未満」と定義し、同市町村の①事務の一部を都道府県・周辺市町村が実施する。②地方交付税の割増し措置のさらなる縮小を行う、とした。併せて、「今後の検討課題」で、合併特例法の期限後、①新市町村建設促進法（昭和の大合併）のような強い措置を講じる。②小規模市町村の存在を認めるが、権限や財源を限定（都道府県等に移管、3役・議員を含む組織の簡素化）する、などを掲げた。

新市町村建設促進法は、「昭和の大合併」時代に、町村合併促進法の目標がほぼ達した後後に成立したもので、新市町村建設の基本方針や国等の協力援助措置、そして「未合併町村」の合併促進策を盛り込んだもので、知事勧告による住民投票や総理大臣勧告による財政措置停止などが盛り込まれた。

自民党の同調査会は10月中に、これらを盛り込んだ「中間報告」をまとめ、総務省等に実現を要請する。同案がそのまま地方制度調査会の答申に盛り込まれることはないとしても、大きな影響を与えることは間違いない。

一方、総務省の私的研究会「地方自治制度の将来像研究会」では、平成14年5月に①

市町村の最低人口規模を1万人として合併を強力に進める。②人口3,000人未満の市町村は自動合併する。③合併しない1万人未満市町村は自治体の性格を取り上げ、「区」に格下げする、などを内容とする「小規模市町村の将来像」をまとめている。同研究会は、地方制度調査会の検討のたたき台づくりの役割を果たしており、現在、小規模市町村の具体的な制度設計を検討している。具体的には、「小規模市町村」への移行は、地方分権の理念を踏まえて「議会の議決」を経ることにするほか、①小規模市町村が処理する事務は「自治事務」とする。②事務の補完は、一旦、都道府県に移譲した上で、周辺都市が都道府県から委託を受ける、などの方式が検討課題に挙がっているという。小規模市町村の「基準」は、自民党の調査会の検討待ちとなりそうだ。同研究会の検討が固まった段階で、地方制度調査会のたたき台として提出されるものとみられる。

今後、町村側がどのような対応をするか注目されるが、市町村合併をめぐって新たな、そして大きな環境の変化が起こっていることを認識する必要がある。

市町村合併の推進についての政府の取組

○ 「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」の平成7年改正

- ① 趣旨規定の改正
- ② 住民発議制度の創設

- ③ 議会の議員の定数特例・在任特例の拡充
- ④ 地方交付税の合併算定替の拡充
- ⑤ 国・都道府県等の役割の拡充 等

====近年の検討等====

1 地方分権推進委員会第2次勧告

平成9年7月8日 内閣総理大臣に対して提出（行政体制の整備・確立として、自主的合併を推進）

- ・ 地域の実情に配慮した合併促進等
- ・ 合併推進のための都道府県の役割、国の指針の策定
- ・ 地方交付税等による財政上の支援措置の検討
- ・ 住民発議制度をより効果的なものとするための制度的工夫等
- ・ 旧市町村地域単位の組織・仕組の導入等の活性化方策の検討

2 第25次地方制度調査会答申

平成10年4月24日 内閣総理大臣に対して「市町村の合併に関する答申」提出

- ・ 自主的な市町村合併をより一層推進
- ・ 国、都道府県の役割の重要性
- ・ 市町村の合併の推進のための方策
 - ①住民発議制度の充実 ②合併前の市町村の区域を単位とする施策
 - ③新市町村の振興のための計画の充実 ④財政措置の拡充 ⑤都道府県の役割の拡充 ⑥国の役割の拡充 ⑦その他

3 地方分権推進計画

平成10年5月29日 閣議決定（行政の広域化の必要性に対し、市町村合併が効果的）

- ・ 自主的な市町村の合併を推進するための行財政措置
 - ①都道府県が合併のパターン等の要綱を作成 ②合併の推進についての指針の作成 ③知事が合併協議会の設置の勧告
 - ④情報提供等の充実 ⑤合併関係市町村単位等で地域の実情に応じた活性化方策 ⑥市町村建設計画の作成に当たり地域の特性等に配慮 ⑦都道府県による協力 ⑧合併算定替の期間の延長等の財政措置 ⑨関係省庁間の連携強化 ⑩住民発議制度の拡充 等

4 第26次地方制度調査会答申

平成12年10月25日 内閣総理大臣に対して「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」提出

- ・自主的な市町村合併の推進という観点を踏まえた住民投票制度の導入
- ・自主的な合併を更に積極的に支援するための税財政措置

5 地方分権推進委員会意見

平成12年11月27日 内閣総理大臣に対して「市町村合併の推進についての意見」提出

- ・政府部内に「市町村合併支援本部（仮称）を設置し、国民への啓発とともに関係省庁間の連携確保
- ・住民発議制度の拡充を図るとともに合併協議会設置の議案が否決された場合に協議会の設置を求める住民投票制度導入の検討

6 行政改革大綱

平成12年12月1日 閣議決定

- ・「1,000を目標とする」との与党方針を踏まえて、自主的な市町村合併を推進
- ・このための財政支援措置、支援体制の整備、住民投票制度の導入等を行う。

====近年の状況====

- 自主的な市町村の合併を更に一層推進することが必要
 - ・地方分権の成果を十分に活かすこと
 - ・本格的な少子高齢社会における高度かつ多様なサービスの水準の確保
 - ・極めて厳しい財政状況の中での効率的、効果的な行政の展開
 - 都道府県は、地域全体の発展や住民生活の水準の確保という観点から、市町村の合併を自らの問題として考え、積極的に支援することが重要
- 国は、市町村の合併に関する地方公共団体の取組を支援

1 合併特例法(平成7年、期限は平成17年3月まで)の改正

- ① 合併特例債の創設・合併算定替の期間の延長などについて地方分権一括法によって改正(平成11年7月16日に公布施行)
- ② 町村合併の市制要件の緩和(平成16年3月31日まで、4万人→3万人)
 - ・・・第150回臨時国会で成立(議員立法、平成12年12月6日に公布施行)

- ③ 住民発議制度の拡充、住民投票制度の導入などについて「地方自治法等の一部を改正する法律」によって改正(平成14年3月30日公布、同3月31日施行)

2 新たな「市町村合併の推進についての指針」の作成、通知

- ① (旧)自治省から都道府県知事に対して、「市町村の合併のパターン」を含む「市町村の合併の推進についての要綱」の作成を要請(平成11年8月6日付け指針)
- ② 「市町村の合併のパターン」などを内容とした「市町村の合併の推進についての要綱」策定後の都道府県及び市町村における市町村合併に向けた取組について具体的に要請(平成13年3月19日付け新指針)
- ③ 市町村合併の協議の進展を踏まえ、都道府県及び市町村に対し、合併推進のための一層の取組を要請(平成14年3月29日付け新指針)

3 市町村合併支援本部の設置

市町村合併について、国民への啓発を進めるとともに、国の施策に関する関係省庁間の連携を図るため、内閣に市町村合併支援本部を設置(平成13年3月27日閣議決定、28日第1回会議、5月30日第2回会議、平成14年2月21日第4回会議)

4 市町村合併に向けた気運の醸成

- ① (旧)自治大臣の委嘱による「市町村合併推進会議」(座長：樋口広太郎・アサヒビール株式会社名誉会長)の設置、開催(平成12年4月4日、9月8日)
- ② 総務省などが主催し、市町村合併についての47都道府県リレーシンポジウム・東京での総括シンポジウムを開催(平成12年、平成13年)
- ③ 市町村合併の実現に向けた国民的合意の形成、気運の醸成を図るとともに、市町村合併の議論を通じて改めて自分たちのまちのあり方の検討を促すため、各種啓発活動等を行う「21世紀の市町村合併を考える国民協議会」が民間主導により設立(平成13年3月30日)

5 市町村合併推進のための税財政措置の拡充

- ① 合併特例法の改正、「市町村合併の推進に係る今後の取組」(平成12年11月22日自治省市町村合併推進本部決定)等による地方財政措置の拡充(合併特例債の創設・合併算定替の期間の延長・合併後の新たなまちづくりや公共料金の格差調整等についての包括的な特別交付税措置など)

- ② 平成12年度予算による市町村合併推進補助金(合併準備補助金・合併市町村補助金)制度の創設(「昭和の大合併」以来、約45年ぶりに復活)
- ③ 平成13年度予算において新たに都道府県体制整備費補助金を盛り込んだほか、都道府県が行う合併推進事業に対する普通交付税の単位費用の増額、市町村合併特例法の改正を含んだ「地方自治法等の一部を改正する法律」により不均一課税をすることができる期間の延長と同期間における課税免除の特例の創設等、税制上の特例措置を拡充

6 市町村合併の動き

○最近の合併市町村

- 新潟市・黒埼町(新潟県) —————平成13年1月1日(新潟市)
- 田無市・保谷市(東京都) —————平成13年1月21日(西東京市)
- 牛堀町・潮来町(茨城県) —————平成13年4月1日(潮来市、3万市特例適用)
- 浦和市・大宮市・与野市(埼玉県) —平成13年5月1日(さいたま市)
- 大船渡市・三陸町(岩手県) —————平成13年11月15日(大船渡市)
- 津田町・大川町・志度町 } —————平成14年4月1日(さぬき市)
- 寒川町・長尾町(香川県) }
- 仲里村・具志川村(沖縄県) —————平成14年4月1日(久米島町)

合併先進地視察報告

■ 西東京市 (東京都)

(視察日 平成14年2月7

日)

平成13年1月21日新市誕生【旧田無市と旧保谷市】

人口176,959人（H12.3.31現在）

面積15.85km²

①両市の地理的關係（形状）

- 両市の面積が狭いこと（旧田無市は、全国都市面積が下位第4位、旧保谷市は第10位）と、保谷市が田無市を包み込むような形状であった。
- 市民の日常生活圏が一体であった。（両市の市民の多くが買い物や公共施設の利用など日常生活圏を共有）
- 一方、周辺部においては、市が違うという理由で近くの学校には行けないなどの不便さがあった。



【位置的關係】

②両市長のリーダーシップ

- 両市長が、合併に前向きな姿勢で取り組まれた。
（両市長の選挙公約）

〈合併のねらい〉

- 一言で表現するなら「21世紀を機に両市民が飛躍するための合併」

新市が誕生することによって、これまで狭い市域で両市が進めてきた施設整備や行政サービスが効率化される。人口約10万人と約8万人の都市が、それぞれ同じような投資を行い、経費面でもかなりの重複部分があった。これらの重複部分を取り除き、効率化によって生まれた財政的余力と人的余力を、現在の問題やこれから顕在化する問題に対し積極的に投入する。

特に、財政基盤を一層充実させ、市民の暮らしを応援する仕組みを整えていく必要がある。両市の合併は、「市民のための真の豊かさを実現」する手段としての「市民のための究極の行政改革」と位置付けた。

（合併は、両市長のリーダーシップが大きなウェイトを占めた。また、それを支える議会がどう受け止めてくれるかが重要）

〈合併協議会の運営〉

- 任意協議会／両市の市民のまちづくりに対する意向を把握するため、また、新市将来構想策定委員会における検討の素材として活用するため、「21世紀フォーラム」をワークショップ方式で4回開催した。→不安や期待も含め、様々な意見を聴いた。→新市建設計画の土台となっている。
- 任意協議会／より具体的な情報を示してほしい、新市将来構想の中で提示されているものが実際にいつごろ実現できるのか、新市の将来像について具体的な姿を見せる必要があるなどの意見が出された。→そうしたことを行っていくためには、任意協議会では検討事項に限界があるため、合併特例法に基づく法定協議会に移行することが望ましいという意見で一致した。
- 法定協議会／議会各会派から協議会委員として入られた。この協議会では、合併の可否は議論せず、まずは市民に示せるものをつくった。
- 「すべての面でサービスは高く、負担は低く。」とは、言わなかった。「制度のあるべき姿で議論していきます。」という方針であった。
- 法定協議会／協議会の会議は、月2回のペースで行った。(議会側も協議会優先)
- 合併の目標時期は、平成13年1月とした。(両市長の任期が平成13年1月と5月)
- 新市名は、公募で行った。(全国公募／約8,700通の応募あり)
最終決定は、市民意向調査で行った。
- 市民意向調査(満18歳以上の全市民を対象とした投票方式)

投票率(田無市45.04% 保谷市43.51%)

投票結果

①合併について

	合 計	田無市	保谷市
賛 成	37,985	13,971	24,014
反 対	21,647	12,288	9,359
どちらでもない	17,739	2,522	3,383
②新市の名称について	8,166	9	7

ひばり市	13,752
けやき野市	8,768
みどり野市	6,229
北多摩市	5,918

〈住民の合意形成〉

- 協議会の会議は、原則公開とした。
- 情報はすべて公開した。

例えば、次の財政効果試算結果の概要（対象期間 平成13年度～平成22年度）

試算項目	試算の手法	削減可能額
一般職人件費	退職者3分の2補充を基本に10年間に218人を削減	135億9,300万円
特別職人件費	類似都市の職員数になると仮定	8億8,000万円
市議会議員報酬	地方自治法に基づく定数措置により順次34まで削減	8億5,000万円
事務経費	類似都市程度になるものと仮定	9億8,600万円
消防事務事業	東京都への事務委託分について試算	26億3,000万円
合 計		189億3,900万円

（広報紙掲載）

- 電子メールで送信してきたすべての人にも回答した。

〈合併の事前準備〉

- 任意協議会でまず始めたことは、お互いがどんな事務事業を行っているかを確認する行財政現況調査であった。本市の場合、その調査は行っていたが、実際はその都度対応した面もある。
- 合併前に両市間の負債のバランスをとるための措置については、問題化しなかった。

〈人事、組織体制〉

- 給与差の取扱いは、混乱が生じないようにした。具体的には、東京都の給与に移行するというので平成12年10月から両市で揃えた。
- 合併時点（平成13年1月21日）では市長不在
- 3月末までは、それぞれの市の暫定予算を執行。組織は「1市2制度」で、部は一つだが旧田無担当部長（課長）と旧保谷担当部長（課長）という形をとった。
- 平成13年4月1日から組織統一。新市建設計画担当（部長、課長等）を設けた。

〈事務的作業〉

- 電算システムの統合や例規類の整備は大変である。年度途中の合併は暫定予算を組まなければならないので、財政担当課も大変である。
- 議会（事務局）は、それぞれの自治体での運営方法や慣行がある。

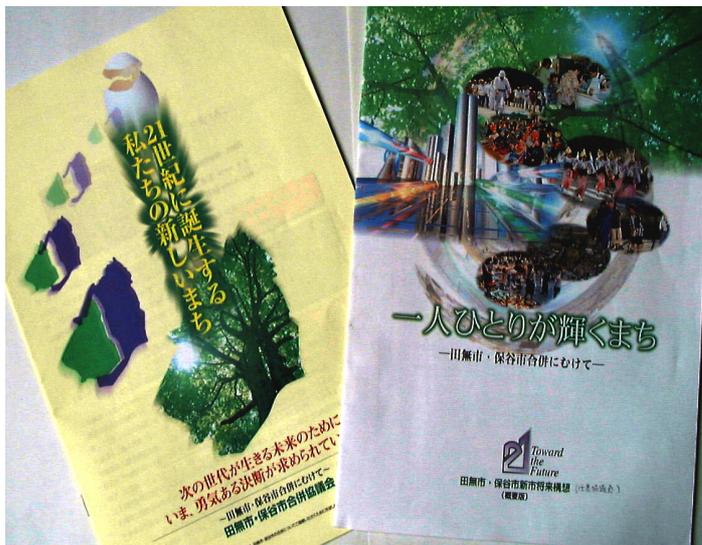
〈合併後の状況〉

- 市民の反応は「市民生活としては、合併前とあまり変わらないな。」という感じ
- 公共施設の統廃合については、行革の検討組織で今議論されている。
- 通学区域の見直しはしていないが、柔軟に対応している。
- 管理部門は田無庁舎、保健福祉・教育部門は保谷庁舎として機能を分けている。
ただし、住民票交付等の窓口サービスは両庁舎で可能である。
- 本格的には、平成13年7月から100億円を新市建設計画の実施に充てている。
- 合併によるデメリットは特にない（小さな市域も要因である）。
- マスタープランの策定に向けた準備を進めている。マスタープランは、地方自治法に基づき新市になって策定すべきものであり、新市建設計画は、合併に向けての10年間の計画となっている。（総務省に確認）

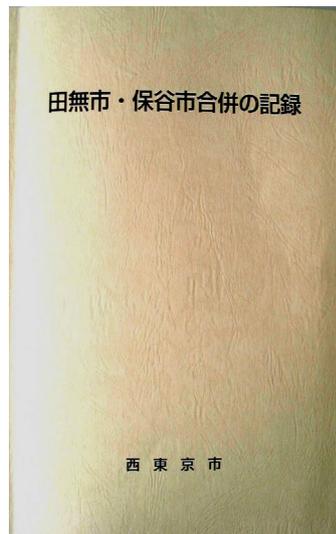
〈その他〉

- 協議会で注意すべきこと→損得勘定を言い出すと進まなくなる。
- 田無市では、予期していなかった住民投票条例制定の署名活動（議会では否決）があった。
- 新市建設計画でコミュニティバスの運行を入れた。
- 市の名称が変わることによる民間企業からの封筒等の書替苦情は結構あった。補償などは一切していない。
- 両市長からは、「お互いの悪口を言わないように」と。
- 市民意向調査の費用は、通常の選挙と同じで約5千万円の費用を要した。
- 職員組合は、反対の立場ではなかった。人員削減は、総務・管理部門の削減であるので、特に反対ではなかった。職員組合は、現在も2つある。
- 合併特例債は有利な制度ではあるが、活用にあたっては十分検討したがよい。

【任意協議会及び法定協議会で策定されたパンフレット】



【合併の記録】



■ ひたちなか市（茨城県）

日)

（視察日 平成14年2月8

平成6年11月1日新市誕生【旧勝田市と旧那珂湊市】

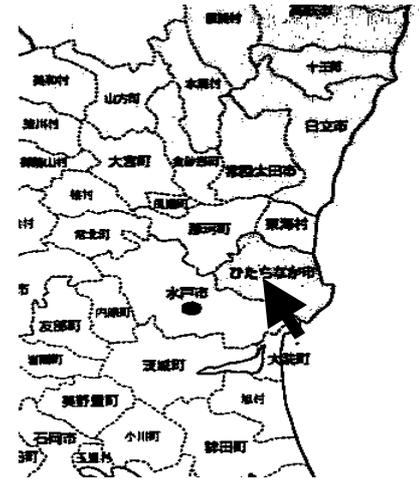
人口152,534人（H12.3.31現在） 面積98.99km²

◆勝田市；工業都市（日立製作所6グループ／半導体製品、自動車部品…etc.）

◆那珂湊市；水産業都市（昔から江戸と東北の中継港）

〈経過と契機〉

- ① 茨城県全体が合併に積極的
（昭和62年92市町村 → 現在84市町村）
事例；つくば市、水戸市、ひたちなか市、鹿島市、潮来市
- ② 水戸対地射爆撃場跡地（ひたちなか地区）の大規模開発の経済効果を平等に享受するため
- ③ 当初は、勝田市、那珂湊市、東海村の2市1村の合併構想であったが、東海村は住民の民意が得られていないことを理由に合併協議に参加せず。
- ④ 一体的な生活圏であり、2市のまちづくりの方向が一致していた。
- ⑤ 合併の推進役は、旧那珂湊市長（市長選挙の公約）と両市の議会であった。



〈成功の要因〉

- 市長をはじめとした政治家の熱意が高かった。
- 合併後の財源が、ひたちなか地区（1,182ha）開発によって見込めた。（合併の説明理由となった。）

〈市民意識調査〉

- 平成5年12月～平成6年1月 市民意識調査（勝田市：選挙人名簿登録者の5%抽出）

（那珂湊市：選挙人名簿登録者の6.4%抽出）

勝田市：回答1,508通（回収率36.2%）合併賛成（53.9%）

那珂湊市：回答486通（回収率30.2%）合併賛成（72.2%）

〈合併によって変わったもの〉

○ 市名、町字名

国保税は、平成6・7年度は旧市の税率で行ったが、平成8年度から一本化。その結果、勝田地区はアップ、那珂湊地区はダウン。

学校名の変更は非常に難しい。

〈メリット〉

- 行財政能力の向上——1市では対応が不十分であった行政需要に組織的、専門的に対応できるようになった。(女性政策、国際化、ごみ対策など) → 係を課に昇格など → 職員を研修に出しやすくなった。 → 職員の能力向上につながる。
- 条例等の整備を一から勉強してつくった。 → 職員の能力向上・事務処理の適正化
- イベントや防災時等に、集中した人材配置が可能になった。
- 那珂湊地区は、水道の受付等が窓口対応から出張対応となった。

〈デメリット〉

- 財政力に格差がある場合の合併(勝田市は財政力が高く、那珂湊市は低い。)は、合併後、社会資本の格差是正に財政を投入することとなる。
- 市の名称変更に伴う市民、企業の負担が発生(企業負担はかなり大きい。特に、日立グループなどは電算システムや契約書書式など幅広く影響した。) → 補償は、一切していない。
- 市の名称変更で無名になることによる不利益、不都合の発生 → 大規模イベントの開催などによりPRした。
- 格差是正(現在は交付税措置があるので少々異なる。)や新規サービスに伴う負担の増加(予算を編成してみて初めて分かる。)
- 地方交付税(現行合併特例法以前の合併)や国庫支出金等の減 → 県内出張旅費は、日当0円などの削減策を行った。
- 組織・機構の肥大化に伴う管理範囲の拡大
[例:A市/20学校の課長 B市/10学校の課長——B市の学校教育課長が新市の課長となれば、管理範囲は3倍となる。]
- 定数抑制に伴う年齢別職員数の不均一化 ——新規採用抑制により、年齢層の少ない年代が生じる。
- 庁舎の分散化に伴い、職員間の連携や情報共有の低下が生じる。

〈大切なこと〉

- 行政は、合併を成功させるシナリオを持つこと。
- 新市建設計画、財政計画は無理をしないこと。
また、老朽化して建替時期が到来している施設が幾つあるか、古い水道管はどれ位あるかなど把握すること。その際、数量だけでなく、どういう状況であるかを調べておくこと。
- 目に見えない借金（債務）はどれだけあるか、しっかり把握しておくこと。

〈その他〉

- 「窓口」があることが住民サービスではない。住民福祉の内容が大切である。
- 合併対象（相手方）市町村との人事交流を積極的に行うこと。
- 人件費の削減額については、見込み違いをしないこと。
- 人を減らさない限り財政的メリットはない。
- 3市町村以上の合併は、合併協議の実務面で非常に難しい面がある。（相手自治体まで目が行き届かない。）
- 必ず事務引継書を作成しておくこと。（ノウハウを文字にしておく。／全職員が作成）
- 許認可事項は、慎重に議論しておく必要がある。（ひたちなか市は本庁側の課長に統一した。）
- 2つの自治体が合併すると、机の数はあまり増えないが保管庫は2倍になる。合併前に、文書分類や保存年限等を統一しておくこと。（手法・様式を一致させておく。）
- 電算システムの統合には月数がかかる。（ひたちなか市の場合、家屋台帳と土地台帳の整理に1年を要した。）
- 合併前に、駆け込みでの昇格人事や起債借入れはしないこと。（市長の紳士協定）
- 新市の名称は公募したが、何のルールも決めないまま行ったため、結果的には禍根を残すこととなった。公募の結果、勝田市が70%であったため、那珂湊市が反発した。（吸収合併のイメージから？）

最終的には、県知事の仲介により、「ひたちなか市」に決定した。

教訓として、新市名を公募する場合は、名称の基準や選考の考え方を明らかにしておくべき。

〈合併の効果と課題等〉

これより先は、平成12年11月にシンクタンクからの照会に回答したものを基本に、ひたちなか市がこれまでに回答した合併のメリット・デメリット等をまとめたものである。

「ひたちなか市の誕生をふりかえって」勝田市・那珂湊市合併の記録（概要版）

平成13年7月1日 ひたちなか市発行から

合併のメリット

1. 住民の利便性の向上

想定1 ・ 利用可能な窓口の増加により、住民票の発行などの窓口サービスが住居や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能になります。

結果1 ・ 勝田市役所を新市の本庁とし、那珂湊市役所を総合支所として窓口サービスを実施し、税務証明、住民票等の交付をどちらか市民の都合の良い方で受けられるようになりました。

・ 那珂湊地区の水道窓口を廃止する代わりに、市役所へ来庁しなくても、開閉栓の申込みや、精算ができるようになりました（出張サービスの実施）

想定2 ・ 旧市町村界を越えた見直しにより、生活の実態に即した小中学校区が設定できます。

結果2 ・ 市街地が連たんしていなかったため、合併に伴い学校区の変更もしくは検討が必要な事例はありませんでした。

想定3 ・ 利用が制限されていた他の市町村の公共施設（図書館、スポーツ施設、保健福祉センター等）が利用しやすくなります。

結果3 ・ 利用申込みの優先順位や市外料金等がなくなりました。

・ 勤務地に近い公立保育所に子どもを預けられるようになりました。

参 考 ・ 水戸地方広域市町村圏協議会（15市町村）においては、市外料金等の格差をなくす公共施設相互利用制度の運用を平成13年度後半からスタートする予定です。

2. サービスの高度化・多様化

想定1 ・ 小規模市町村では設置困難な女性政策や都市計画、国際化、情報化等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可

能になります。

- 結果 1**
- ・ 重複した事務処理組織を統合し、人員を再配置することにより、国際化、女性政策、ごみ対策等の専門的な組織を新たに設けることができました。
 - ・ 特定行政庁など権限委譲された事務の推進体制を充実することができました。
 - ・ 個々の職場における職員数の増加に伴い、職員の事務分担を専門化することができるようになり、地方分権に備えた基礎づくりができました。

- 想定 2**
- ・ **従来、採用が困難又は十分に確保できなかつた専門職（社会福祉士、保健師、理学療法士、土木技師、建築技師等）の採用・増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になります。**

- 結果 2**
- ・ 合併以前から必要な職種を確保してきましたが、採用が容易か否かは、職種にもよりますが、都市規模もより給与制度に依存している場合もあります。

- 参 考**
- ・ 1級建築士等の有資格者の場合、民間と給与格差がありすぎ、採用試験への応募が無い、あっても少数という時がありました。

- 想定 3**
- ・ **一般的に、合併の際、福祉サービスなどのサービス水準は高い水準に、負担は低い水準に調整されます。**

- 結果 3**
- ・ 合併時の公約であったため、サービスは高い水準に、負担は低い水準に調整しました。

負担が高くサービスが低かった自治体の住民にとって、短期的には合併の効果と言えますが、サービスによっては是正に相当な財政負担を伴うものがあります。これが、他の住民サービスや建設事業等へ影響を及ぼす可能性があります。

このため、この調整原則は、一律適用ではなく個々の事例に応じて判断すべきです。特に、受益者負担の適正化は堅持すべきものと考えています。

なお、都市基盤等の整備水準の均衡化は、財政力に応じて長期的な視点に立ち計画し、進めるべきです。

- 想定 4**
- ・ **行財政基盤の強化による行政サービスの充実や安定が図られます。**

- 結果 4**
- ・ 行政規模や財政規模が大きくなり、新たなサービス等を展開することが可能になりました。

しかし、自動的に行財政基盤が強化されるものではありません。適正な組織管理や職員採用を行うとともに、職員の能力向上のため積極的に研修を実施する必要があります。

また、財政の適正な運営に努めないと効果は上がりません。

補 足 ・ 同一レベルの自治体が合併する場合、合併時にある程度の行政管理や遂行能力を保持するために、合併後の規模と同一の自治体に職員を派遣することも一つの対策かと考えます。事務によっては、県との間で職員の相互派遣も一つの方策と考えます。

参 考 ・ 10校しか管理していなかった管理職が30校を管理することや、新規の事務に組織的に取り組むことは、過去の経験やマニュアルだけで対応するのは困難なことです。

想定 5 ・ **公共的団体の統合や新設が図られ、多様な事業、広域的な事業等の展開が可能になります。**

結果 5 ・ 統合対象80団体のうち74団体が統合できました。しかし、商工会議所、観光協会、子ども会育成連合会の統合が実現されていません。このため、行政施策の一体性や整合性を確保することが困難なことや、市外の人から理解しづらいとの指摘を受けるときがあります。

補 足 ・ 交通安全母の会のように警察署単位で設置するものは、署の統合がないかぎり地域別（旧市域別）に組織を持たざるを得ません。市民の一体感を醸成するうえでは、旧市域別の組織の存在はあまり好ましいものではありません。

想定 6 ・ **職員の競争が促され、多くの職員から有能な役職員を登用できるとともに、研修の円滑な実施が可能となり、職員がレベルアップして、行政レベルも向上します。**

結果 6 ・ ポスト削減に伴い、年功序列での処遇は困難になりました。しかし、能力主義による人事という段階には、法の制約もあるため、まだ至っていません。

合併後、何をもって昇格管理を行うかにもよりますが、実務知識のみで市町村行政が運営されているわけではないことを考えると、公正な昇給管理には適正な人事評価システムの確立が必要であります。

特に、数多くの自治体が一度に合併した場合、政治的な圧力や職員の不満

を払拭するためにも、このようなシステムの必要性が増すものと考えています。

研修は、職員の能力向上という面ばかりでなく、職員の融和という面にも着目して積極的に実施しており、徐々にその効果を上げつつあるものと受け止めています。

また、1組織当たりの職員数が増えたことにより、研修を受けやすい環境が整いました。

3. 重点的な投資による基盤整備の推進

想定1 ・ 重点的な投資が可能になり、地域の中核となるグレードの高い施設の整備や大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施が可能になります。

結果1 ・ グレードの高い体育館を含む総合運動公園建設や福祉センター建設等の大規模事業が実施できました。そして、これらを利用した知名度の高いイベントを開催・誘致することができるようになりました。

4. 広域観点に立ったまちづくりと施策展開

想定1 ・ 広域観点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニングなど、まちづくりをより効果的に実施することができます。

結果1 ・ そのとおりと考えています。しかし、本市の場合は、かなり以前から大規模開発であるひたちなか地区開発と合わせて、道路体系や土地利用を2市1村（勝田市、那珂湊市、東海村）で検討・計画してきており、また都市計画区域も同一ため、該当事例はありませんでした。

想定2 ・ 環境問題や水資源問題、観光振興など、広域的な調整・取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できます。

結果2 ・ ひたちなか地区開発に関して、事業費負担や企業誘致等について政治的な問題等が少なくなり、調整に時間がかからなくなりました。

・ 観光に関しては、担当するセクションが2課あること、観光協会が2つあることにより合併の効果は十分ではありません。

5. 行財政の効率化

想定1 ・ 総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なく

することができます。

結果 1 ・ 組織の統合により、管理部門から事業部門に定数を振替えることができました。また、職員数も1, 296人から7年間で100人減らしました。

想定 2 ・ 三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分経費も削減できます。

結果 2 ・ 合併後、人件費を含めて相当な経費が削減できました。

想定 3 ・ 広域観光からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなります。

結果 3 ・ そのとおりと考えています。本市の場合、もっと早く合併していたなら1箇所で済んだ施設があります。

[例：総合運動公園、文化ホール、し尿処理施設]

6. 地域のイメージアップと総合的な活力の強化

想定 1 ・ より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や「格」の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できます。

結果 1 ・ 人口が増えたことより、ひらがな都市であることやビッグイベントの継続的な開催により、新しい都市そして活気あふれる都市として、イメージアップに努めています。

なお、人口の多寡により、都市機能の集積度の方が企業の進出や若者の定着には重要であると考えています。

・ 地方自治関係者には、市同士の対等合併事例として知名度が向上しています。視察は、合併後7年間で280回に及んでいます。

・ 本市は、頭脳立地法やインテリジェントシティ、水戸地方拠点都市等の地域指定を受け、様々な事業が実施されてきましたが、新たな地域指定を受け、さらなる事業展開が期待されているところです。

[例]

21世紀活力圏創造事業（建設省、通産省）ひたちなか地区開発地域

国際交流インフラ推進事業（建設省、運輸省）ひたちなか市を中心とする地域

輸入促進地域（運輸省、通産省、農林水産省、自治省）ひたちなか市と東海村

補 足 ・ 国際的な物流都市で、公園のように美しい都市をめざしている本市の「国際港湾公園都市」としてのイメージ定着は、国内3航路、海外5航路が開設されたこれからと考えています。

都市イメージの向上は、合併すれば実現できるというものではなく、確固たるポリシーを持って都市づくりを進めることと、新市を知ってもらうこと、そして訪れていただくことが重要なことと考えています。

このため、都市づくりを進めながら、ジャズフェスティバル、ロックフェスティバル、プロ野球公式戦、Jリーグプレシーズンマッチ、Vリーグ、Wリーグ、大相撲ひたちなか場所、勝田全国マラソン、関東高校駅伝競走大会などの集客力の高い大規模イベントを誘致若しくは実施しています。

おかげさまで、来訪していただいたお客様には、整然とした街並みが続く快適で緑豊かな都市と好評をいただいています。また、本市は、いつも何かやっている「元気な都市」とのイメージが定着しつつあるようです。さらに、都市名をひらがなにしたため「珍しい都市」とのイメージも持たれているようです。

想定2 ・ 政令指定都市や中核市の指定を受け、より総合的な行政を展開できます。

結果2 ・ そのとおりと考えています。ただし、本市はそのような事例には該当しません。

想定3 ・ 地域の総合力が向上し、全体的な成長力や苦境を乗り越える力が強くなります。

結果3 ・ 異なった産業を有する都市が合併したため、景気変動に強い都市になりつつ

あります。また、そうなるよう産業振興に尽力しているところです。

参 考 勝 田 市／工業・商業・住宅都市
那珂湊市／水産・農業・観光都市

7. その他の合併のメリット

・ 対等合併であったため、係長を中心に条例、規則を一から作り直しました。これにより事務に関する知識の平準化や問題点の共有を図ることができました。

また、このことが合併後の適正かつ安定的な行政運営に大いに寄与しました。

合併のデメリット

想定 1 ・ 合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じる。

結果 1 ・ 本市は、面積が100km²とそれほど広くはなく、市の東西南北端に幹線道路が走っています。北部（旧勝田市域）は別として、これらの幹線道路にロードサイドタイプの店舗の出店が続いており、経済的な地域格差は生じていません。

また、行政投資やハード面の格差是正もコミュニティ（中学校区）間の均衡に留意しながら実施しています。

しかし、市役所が総合支所になったことにより、格差がつきつつあると思っている人もいます。

参 考 ・ 合併に伴い那珂湊市役所は那珂湊総合支所になりました。しかし、総合支所の組織改編にあたり、事務処理の効率化や職員数削減を進めるため総合支所を縮小すべきとの意見と、総合支所の組織縮小は職員数の削減につながり地域経済に与える影響やきめ細かな行政運営ができなくなるという意見に分かれ、大きな問題になりました。

最終的には、総合支所の規模を縮小し、職員数が減少するのを防ぐため、教育委員会や開発公社を総合支所に移転することで問題を解決しました。

- ・ 総合支所の組織縮小の関係で、利用頻度の少ない一部の窓口事務を廃止しましたが、中には、水道申込みのように、市役所へ来庁しなくても開閉栓の申込みや精算ができるように出張サービスを始めるというように大きく改善した事例もあります。

想定 2 ・ 周辺部においてきめ細かなサービスが提供できなくなり、行政サービスの低下が生じる。

結果 2 ・ 行政サービスのうち、市民と接する窓口サービスや相談業務等については、その水準の維持と市民や団体との円滑な調整のため、那珂湊市役所をその区域を所管する総合支所とし、できるだけ多くの窓口を残すとともに、経済、建設等の事業部門も残しました。(ただし、合併後、段階的に総合支所の組織・人員を縮小しています。)

- 想定 3** ・ 旧小規模町村区域の住民の意見が新市町村の行政に反映されなくなる。
- 結果 3** ・ 広聴制度の充実の一環として、那珂湊地区においても中学校区単位で市政懇談会を定期的実施したり、支所内に相談室を置くなどして、できるだけ多くの市民の声を市長に届くようにしました。また、政治もこれに対応するよう努めているため、このような批判は今のところありません。
- ただし、要望がすぐに実現されないと、その原因を合併に求められることもあります。
- 参 考** ・ 民意の代弁者である市議会議員については、平成 7 年 10 月の初議会選挙で勝田地区から 23 人、那珂湊地区から 11 人（人口比率では勝田市 3 対那珂湊市 1 の割合）が当選しました。しかし、民意が反映されにくくなったという指摘は現在までのところありません。
- 平成 11 年 10 月の第 2 回目の選挙では、定数が 30 人に削減され、勝田地区から 21 人、那珂湊地区から 9 人が当選し、地区別の割合は前回と同一です。
- 想定 4** ・ 歴史や文化への愛着や地域への連帯感が薄れる。
- 結果 4** ・ 市民祭り（勝田まつり）については、新市の夏祭り（ひたちなかまつり）とするよう調整に努めました。また、各地の伝統行事については継続して実施しています。
- ・ 那珂湊地区には無かった自治会組織については、これまでに相当数が結成され、数地区を残すのみとなりました。
 - ・ 各種団体の統合やイベントの実施により、市民の一体感が醸成されつつあります。
 - ・ 合併を契機に文化や史跡に関心を持つ人が増え、また誇れる文化財を共有できたことを喜ぶ人もいます。
- 補 足** ・ 連帯感や一体感の醸成のためには、中学校区単位で育成・支援しているコミュニティの活動を活発にすることと、市民が「ひたちなか市」の市民として誇りが持てるものを創造していくことが重要なものと考えています。
- 想定 5** ・ 関係市町村間の行政サービスの水準や、住民負担の格差の調整が難しいこ

と及び市町村によっては財政状況に著しい格差があることへの懸念がある。

結果 5 ・ ソフト面の格差は合併時に大半を解消しました。現在は、公共下水道の普及率の格差是正や上水道管等の老朽施設の更新に努めています。

ただし、これは勝田市に財政的な余力があったためであり、また、合併後も政治的に安定しているため、多額の投資が必要になる都市基盤の格差是正も継続することができています。

財政的に余裕がない自治体同士の合併の場合は、無理のない新市建設計画の策定が肝要です。

想定 6 ・ **その他の合併のデメリット**

結果 6 ア 市名の変更により、市民や企業に負担が発生します。

- ・ 看板や名刺を自己負担で変更しなければなりません。
- ・ 所在地や住所が変わったことを自己負担で通知しなければなりません。

イ 新規事業や格差是正の財源を確保（今は、一定の交付税措置があるが）しなければなりません。

- ・ 本市は、定数削減による人件費の抑制や組織・事務の統合による冗費削減により捻出しました。

ウ 交付税減少に向けて、短期間で人件費等を削減しなければなりません。

- ・ 支所を残すと、人件費や施設管理費等を削減することは困難になります。
- ・ 施設の統合も、耐用年数が残っていることや新設に相当な費用がかかるため、当面は存続せざるを得ず、施設管理費の削減が望めない場合があります。

補 足 ・ 団塊の世代が大量に退職する今後 10 年間は、定数抑制の絶好の機会です。

エ 定数抑制に伴い年齢別職員数が不均一化し、組織力を維持・向上させることが難しくなる問題が将来発生する可能性があります。

オ 庁舎分散化に伴い、職員間の連携力や情報共有力が低下します。

カ 事務を遂行するにあたり、合併市町村の事務の経緯を把握し、理解しなければなりません。これが十分でないと、事務処理の適正さを欠く場合や合併市町村の信用を失うことにもつながりかねません。

キ 事務によっては、合併市町村の数だけ書類を比較、理解し、さらにそれを計算等により集約しなければならず、一時期、事務処理の効率性が低下することになります。

ク 組織の統合により、ポストが減少し昇格管理が難しくなります。

- ・ これから団塊の世代の処遇がますます難しくなる時です。適正に処遇等が行われないと、勤労意欲が低下し組織力に大きな影響を及ぼしかねません。

その他

1 合併に対する総合的な評価

- ・ 合併して7年が経過しましたが、様々な市民交流事業をとおして、ひたちなか市の市民としての意識が芽生えてきました。政治的にも安定していますし、市勢も拡大し続けており、本市の合併は成功しているものと受け止めています。
- ・ 合併に対する市民意識調査は実施していませんが、平成7年9月に実施した市民意識調査によれば、本市に対する評価は「とても住みやすい」16.9%、「どちらかといえば住みやすい」59.5%で、両者の合計は76.4%でした。
- ・ 合併は実現するのも大変ですが、合併を成功させ続けるのは長期にわたって行政に課せられた大きな責務と考えています。

2 合併の成功要因

- ・ 本市の合併は、新市の名称問題で3カ月間も法定協議会が開催されない時期がありました。首長と議会の合併に向けた熱意と国・県の協力や支援があったからこそ実現できたと考えています。また、平成3年7月に2市1村の合併を公約に当選した那珂湊市長の存在（合併が実現できたら引退すると言明）も非常に大きかったものと評価しています。
- ・ 市域においては、国・県による大規模プロジェクトが進められており、これに伴う経済効果が、合併に伴う短期的なデメリットを補完するものとして市民に理解していただいたことも大きかったものと受け止めております。

3 デメリットへの対応

合併のデメリットについては、施策の展開により十分対応が可能であり、次々に発生する様々な行政課題と何ら変わりなく、決して短期的なデメリットで判断してはならないと考えています。

例えば、財政力や行政水準に格差のある団体が合併すると、この是正のために相当な財政負担を行わなければならない、豊かな団体にはデメリットになるという指摘がよくあります。しかし、是正期間、手法等に配慮すればそれほどデメリットになるものではないと考えています。それよりも、格差是正により一体の都市としての魅力が高まり、拡大発展するための基礎が形成されることのメリットの方が大きいものと考えています。

「ローマは1日にしてならず」と言われるように、都市というのは一朝一夕に形成されるものではなく、長期的な目標を持ちながら、地道に創造していくものと考えています。決して、短期的なデメリットで合併の是非を判断してはならないと考えています。

また、規模の小さな自治体が大きな自治体と合併すると、地域格差が広がるとか、きめ細かなサービスができなくなるとか心配しますが、現実的には行政水準を平準化する中で、都市基盤や生活環境の整備が進み、地域格差は着実に解消していきます。住民サービスもその水準や質が維持若しくは向上しますので、デメリットにはならないと考えています。

4 職員の意識の変化

合併後、大規模な組織の統廃合を2度実施し、積極的な人事交流を進めてきました。併せて、職員全体の融和を図るため多様な研修を実施するとともに、共済会事業を積極的に展開してきました。これらにより、職員の融和や一体感の醸成は相当達成されたものと受け止めています。

また、合併の効果の一つに挙げました地方分権に対応できる行財政基盤を確立するために、合併後、行財政改革を積極的に推進し、相当な効果をあげつつあります。さらに、職員も15万都市の職員としての自覚に立ち、市民の信頼と負託に応えられるよう自主的に事務遂行能力の向上に努めるようになってきています。

5 建設計画策定上の留意点

建設計画策定にあたっては、政治的な要因等により事業調整が難しく、過大な計画

になりやすいため、それを防ぐため堅実な資金計画の策定が肝要なものと受け止めています。特に、人口の増加や事業所の増加は慎重に見込む必要があります。

また、計画はハコ物等の新規の建設に重点が置かれがちですが、教育施設等の大規模改修や上下水道管の更新等の維持補修費の見積りにも十分配慮する必要があります。

6 合併前に文書管理基準の統一

合併後の事務を円滑に進めるため、また情報公開に迅速に対応できるようにするため、保存文書の分類基準、保存年数等を合併前に統一を図り、合併市町村が同一の文書管理を行っておくことが大切です。

また、合併市町村の文書を職場に近いところに保管できるよう、職場のレイアウトや保管場所の確保に配慮する必要があります。

7 全国的な合併推進の動きについて

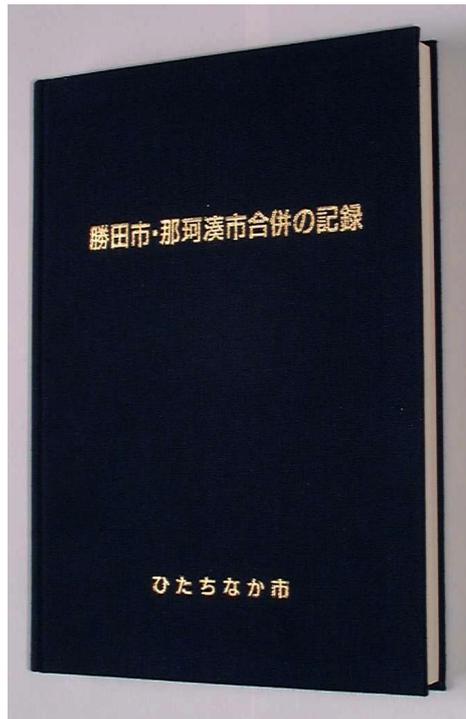
必ずしも全ての自治体が合併に適するとは考えていません。例えば、離島や行政区域が大きく人口の少ない自治体等は、合併することにより、かえって経費がかかることやサービスが低下するおそれがあります。

国は、地方分権を基本に、合併については自治体の自主性に期待していますが、思ったほど合併は進まない状況です。

しかし、市民生活が広域化している今日においては、行政区域が狭小な自治体や自治体間で市街地が連たんしている場合等は、行政運営や社会資本整備において適正でかつ効率的であるとは言えず、時代にあった行政区画を市民の視点に立って検討する時期がきているものと考えております。

少子高齢化が進む中、市民サービスの向上や行財政の効率化さらには地方分権に対応できる行財政基盤の確立を考えると、首長をはじめとした政治家は、長期的な視点に立って合併の是非を真剣に検討し、その結果を住民に明らかにしていかなければならないと考えています。

【合併の記録】



研究会報告書参考文献等一覧表

編著者・編集	文 献 名	発 行 所	発 行 年 月
	田無市・保谷市合併に関する広報紙 (縮刷版)	田無市・保谷市合併協議 会	平成10年5月～ 平成12年12月
	福岡県における市町村の自主的合併等 の推進方策に関する調査報告書	福岡県広域行政研究会	平成11年7月
	福岡縣市町村合併推進要綱	福岡県	平成12年12月
地方交付税制度研究会	やさしい地方交付税	ぎょうせい	平成13年4月
	ひたちなか市の誕生をふりかえって/ 勝田市・那珂湊市合併の記録(概要 版)	ひたちなか市	平成13年7月
地方財政制度研究会	やさしい地方財政	ぎょうせい	平成13年7月
小西砂千夫	そこが知りたい市町村合併	日本加除出版	平成13年10月
丸山康人	自治・分権と市町村合併	イマジン出版	平成13年11
根本良一 石井一男	合併しない宣言の町・矢祭	自治体研究社	平成14年2月
小西砂千夫	市町村合併ノススメ	ぎょうせい	平成14年3月
石原信雄	市町村合併成功の秘訣	日本法制学会	平成14年4月
川瀬憲子	市町村合併と自治体の財政	自治体研究社	平成14年4月
池上洋通	市町村合併これだけの疑問	自治体研究社	平成14年5月
浦野伸一	議会と自治体[総特集]市町村合併の現 在	日本共産党中央委員会	平成14年6月
	ガバナンス[特集]新・地域づくりへの 視点	ぎょうせい	平成14年7月
北岡勝征	2002.7・8自治労通信	全日本自治団体労働組合	平成14年7月
高島茂樹	市町村合併のそこが知りたかった	ぎょうせい	平成14年8月
	市町村合併関係資料	総務省自治行政局	平成14年9月

広域行政（市町村合併）研究会会員名簿

平成14年10月現在

	氏 名	所 属 役 職 名 (部 名 称)
会 長	水 町 和 俊	八女市企画財政課参事補佐兼企画係長
副 会 長	岩 永 剛 彦	前原市総務部企画課主幹
"	藤 江 崇	椎田町企画公室合併対策係主事
" (旧)	平 塚 晴 夫	椎田町住民課医療保険係長
会 員	末 藤 隆 生	大牟田市企画調整部企画振興課主査
"	坂 口 憲 治	飯塚市合併対策本部担当主幹
" (旧)	鬼 丸 文 子	飯塚市企画調整部企画調整課企画主査
"	田 中 純 彦	筑後市総務部企画課企画広報係主任主事
" (旧)	森 田 欣 也	筑後市総務部企画課主査
"	田 中 良 廣	大川市総務部企画課企画係企画主査
" (旧)	龍 健 司	大川市生活環境課環境公害係主任主事
"	白 水 重 孝	春日市総務部企画課係長
"	渡 邊 昭 二	穎田町企画財政課合併対策係長

お わ り に

合併特例法の期限切れが迫り、残された期間が2年数カ月という状況の中、市町村合併をめぐる論点は、ほぼ集約されつつあるように思える。

地方交付税の削減が進む一方、地方分権の受け皿づくりや少子高齢化社会への対応などは全国の市町村に共通する課題であり、その解決策を何に求めるかと考えた場合、市町村合併は有効な手段であるといえる。

市町村合併については、その考える範囲が財政状況、少子高齢化社会の見通しと施策のあり方、地方分権と税源移譲、新しいまちづくり構想、さらに合併の枠組みとメリット・デメリットなど広範囲にわたるし、市町村合併という課題の性格上、議論の中で論点が多数見出されることとなる。

合併に対する住民レベルにおける本格的な議論は、これからではなかろうか。通常の自治の問題、例えば道路や学校をよくしてほしいというような身の回りの分かりやすい課題に対しては、住民から積極的に意見が出てくるのが期待できるが、市町村合併のような技術的でバーチャルな課題については、住民から直ちに反応が返ってくることを期待するのは難しいと思慮する。

最近、総務省が“第二次市町村合併”に向けて、ポスト合併特例法の新たな法制化の検討に着手したことが報じられた。政府・与党が掲げた市町村合併の目標「市町村数・千団体」の実現に向けて、現在の市町村合併を総仕上げするための、いわば「市町村整理法案」となりそうである、としている。

このような新しい動きも見られる中、各市町村においては地域の実情と将来を見つめつつ、合併論議がさらに深まることが大事ではなかろうかと思うところである。

今回、この研究を進める上で大きな成果もたらした先進地視察では、東京都西東京市、茨城県ひたちなか市に快く受け入れていただき、親切丁寧なご説明、ご指導をいただきましたことに感謝するとともに、この場を借りて厚くお礼申し上げます。

また、財団法人福岡県市町村研究所をはじめ、この研究活動に対してさまざまなご支援、ご協力をいただいた方々に心からお礼申し上げます。

平成14年11月

財団法人 福岡県市町村研究所
広域行政（市町村合併）研究会