

# 「平成の合併」をめぐる 実態と評価

ダイジェスト版



平成20年10月

道州制と町村に関する研究会

全国町村会



## はじめに

「平成の合併」で、全国の市町村数は1,787に、町村数は1,004に減少した（平成20年7月1日現在）。一般的には、市町村合併は「規模・能力の充実」「行財政基盤の強化」等を達成し、合併市町村は地域の課題に対応して、まちづくりに積極的に取り組んでいるとされている。

しかし、合併は地域にどのような変化をもたらしたのか。また、残された課題は何なのか。一方で、合併を選択しなかった自治体は、どのような将来展望をもっているのかーなど、「平成の合併」についての包括的な検証は、未だ不十分といわざるを得ない。

今後の地方自治のあり方、基礎自治体のあり方を考えていく上で、合併後の各地域がどのような状況に置かれているかをしっかり把握することが重要である。

このような観点に立って、本研究会では、合併した自治体、合併していない自治体あわせて17の市町村に赴き、首長、自治体職員、地域づくりに携わるNPO関係者などを対象とし、ヒアリング調査を行った。

## 調査結果と検証の概要

### 市町村を合併に向かわせたのは、財政問題、国・府県の強力な指導

- 公債費の増加、地方交付税削減などの財政問題、府県の強力な指導により、小規模市町村は合併を余儀なくされた。国の合併推進策も、財政措置に偏るなど、強引さが顕著。

### 合併によって生じたさまざまな弊害

- 合併した市町村で見られた財政支出の削減効果は住民サービスの低下を伴うもの。また、行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退など、さまざまな弊害が顕在化。

### 合併しなかった町村で生まれる、自治の新たな可能性

- 合併しなかった町村では、厳しい財政状況の下、行政と住民が「愛着」と「責任感」を共有し、手触り感のある範囲で身の丈に合った地域経営を推進。
- 既存の財政的基準、規模の大小のみで市町村の行財政運営能力を評価することなく、合併を選択せずに、行政と住民の連帯を活かした効率的な行財政運営に取り組む市町村を、正当に評価することが必要。

### 「平成の合併」を経た今こそ求められる、地域共同社会の実現

- 住民と行政との関係の希薄化に対応するため、合併後の市町村において、地域共同社会をいかに構築するかが課題。
- 地域共同社会の実現のためには、市町村内分権の視点に基づき、それぞれの地域特性を尊重した仕組みづくりが重要。そのためには、地域自治組織の活用、地域観察力をもった職員の育成、支所機能のあり方の見直しが必要。

# 合併は地域に何をもたらしたのか ～合併の効果と弊害～

## 1 合併によるプラス効果の検証

### 《財政支出の削減効果》

職員数削減による人件費減少、重複投資の解消等により、財政支出が削減。

#### ◆現場の声◆

- ・現在800人の事務職員を10年間で500人にまで減少させることで、約40億円の人件費を削減できる。 <首長>

#### ◆現場の声◆

- ・従来、町どうしで競い合うように同種の公共施設を重複整備していたが、合併により、解消の方向に向かった。 <首長>

### 《職員の能力向上》

職員の政策形成能力・実行能力が向上。また、旧市町村間の垣根を越えた職員同士の交流が生まれた。

#### ◆現場の声◆

- ・専門の組織・職員の配置が可能となった。 <首長・幹部職員>  
(例)・総合防災課、契約検査課、収納対策室、市民相談室、営業開発室

#### ◆現場の声◆

- ・合併により旧町間の垣根が取り払われたことで、今まではほとんどなかった役場職員間の交流が始まった。このことが職員にとって良い刺激となっている。 <幹部職員>

## 2 合併によるマイナス効果の検証

### 《行政と住民相互の連帯の弱まり》

支所の職員数削減等により、地域における行政の存在感が希薄化し、これまで培ってきた行政と住民相互の連帯が弱体化。これにより、住民の地域づくり活動に支障が生じている事例が多く見られる。

#### ◆現場の声◆

- ・ 合併後は議員や職員の人件費の削減などで合理化は進んだが、その一方で住民にとっての精神的なサポート、「行政に守られている」（安心感）という感覚が大きく後退した。これがこの合併の最大の問題点である。 <旧村・元首長>

#### ◆現場の声◆

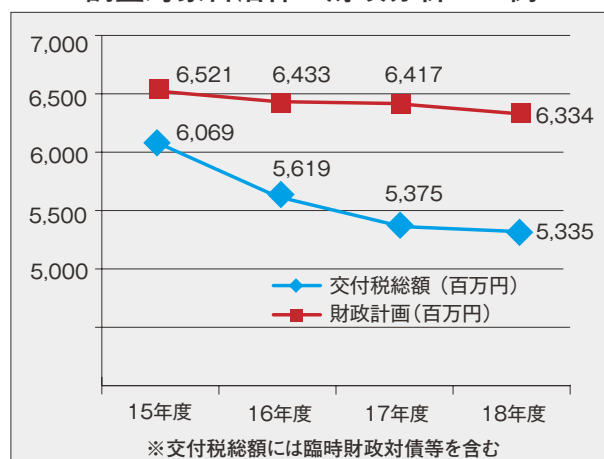
- ・ 住民自治活動では行政の役割が大きい。本市の場合、行政の支援策が大きく減った。行政が遠くなればなるほど、住民のよりどころがなくなり、活動は続かない。住民活動をサポートしていく行政の枠組みが合併後大きな問題となっている。 <旧村・元首長>

### 《財政計画との乖離》

合併と地方交付税の大幅削減いわゆる「地財ショック」が時期的に重なったため、合併時に立てた財政計画から大幅に乖離した財政運営を余儀なくされた。

また、合併前の駆け込み事業や、「サービスは高く、負担は低く」という調整方針が、新市町での財政を圧迫している事例が見られた。

調査対象自治体の財政分析の一例



◆現場の声◆

- ・ 合併して間もなく、三位一体改革が始まり、新町建設計画の財政計画と現状が大きく乖離している。また、駆け込み事業等の起債償還により公債費が膨らんでおり、一層の行財政改革が必要である。

<首長>

◆現場の声◆

- ・ 合併当初は「サービスは高く、負担は低く」という方針でやってきたが、当然財政面で壁に突き当たった。これが今の厳しい財政状況の大きな要因である。

<首長>

## 《周辺部の衰退》

役場がなくなることによる経済波及効果の減少、役場の存在によって保たれてきた安心感の喪失、行政単位の過大化等により、周辺部の衰退が加速。

◆現場の声◆

- ・ 本庁舎がある地区から遠い周辺部が衰退した。役場職員の減少、交流人口の減少が著しく、活気がなくなっている。過疎地の中の過疎が生じてきている。

<幹部職員>

◆現場の声◆

- ・ 市の南端から北端まで、車で2時間もかかるほどの広大な面積であるため、行政の目が行き届かなくなり、行政の単位としては過大になってしまったという感じがある。

<幹部職員>

# 合併を選択しなかった 町村の可能性

## 1 地域に対する「愛着」と「責任感」の共有

合併を選択しなかった町村は、行政と住民が地域に対する「愛着」と「責任感」を共有することで、難局を乗り越えようと判断。こうした営みこそ、行政と住民の関係のあり方ではないか。

### ◆現場の声◆

- ・ 合併協議を経て、住民が地域のことを考えるようになった。農道や集落道などの小規模補修には、住民が積極的に参加するなど、住民自治の醸成が図られている。今後は住民による地域づくり活動を積極的に支援するなど、行政と住民の協働を進めていきたい。

<首長>

## 2 身の丈に合った地域経営

地域に対する「愛着」と「責任感」が共有されている町村では、地域特性に合わせた固有の価値観が培われている。行政と住民相互で、価値観とそれに即した地域課題を共有することで、身の丈に合った効率的な地域経営が可能に。

### ◆現場の声◆

- ・ 特に大規模な投資をしておらず、身の丈に合った財政運営を続けていけば、当面は単独で頑張れると考えている。

<首長>

### 3 手触り感のある範囲の確保

---

合併を選択しなかった町村には、行政と住民、住民どうしの顔が見える関係が維持され、手触り感のある地域が存在。こうした地域では、「つながり力」が生まれ、地域課題に即応した効率的な地域運営が可能に。

#### ◆現場の声◆

- ・住民参画の意識をつくらなければ、今後はやっていけないという危機感を持って取り組んできたので、住民の自立心は周りの自治体より強くなっていると思う。

<首長>

### 4 問題は、地方財政の行く末

---

財政力指数の低い町村では、歳入の多くを地方交付税が占めるため、地方交付税制度の行く末次第で、行財政運営が大きく左右される。今後の地方交付税改革の検討にあたっては、地域の存続自立のために、効率的かつ充実した地域経営に取り組んでいる町村の営みを尊重すべき。

# 合併推進の問題点

## 1 市町村を合併に向かわせたもの

### 《財政問題》

合併算定替措置、合併特例債などの財政措置や、地方交付税の削減等という「アメとムチ」により、自主財源に乏しい小規模市町村は合併を余儀なくされた。

#### ◆現場の声◆

- ・ 地方交付税の削減など、国による兵糧攻めからの生き残り策として合併を選択した。住民サービスの水準の現状維持のためには、これ以上の地方交付税の削減に、財政が耐えることができないと判断し、そのため合併特例法の財政支援措置を受ける必要があった。

<旧町・支所職員>

### 《府県の強力な指導》

調査では、府県の指導を合併理由にあげた市町村が少なくなかった。なかには、半ば強制に近い形で合併を主導したという声も存在。

#### ◆現場の声◆

- ・ 全国でも有数の合併推進県であり、県が強制に近い形で進めたため、自治体が望む望まないにかかわらず合併という選択に追い込まれた。人口2,000人足らずの村が、国や県に相反して単独行政を選択することは、無理であると判断した。

<旧村・元首長>



## 2 国の合併推進策の問題点

---

### 《財政措置に偏った合併推進策》

国が合併推進のために用いた手段は、合併特例債、地方交付税の削減など、その多くが財政措置。こうした行政手法は、分権時代の流れに逆行するものであり、将来に禍根を残すことになったのではないか。

### 《広域行政・地方分権に対する誤解》

国は、合併推進の目的として、基礎自治体の強化、日常生活圏の広域化への対応をあげたが、そこには、市町村規模と行政能力が比例するという誤解、広域行政は1市町村単位でしか行えない、という2つの誤解が存在。

### 《合併推進の強引さ》

調査からは、国と府県による強引な合併誘導策が目立ち、市町村の自主性が尊重されたとは言い難い実態が顕在化。

# 今後の市町村の課題

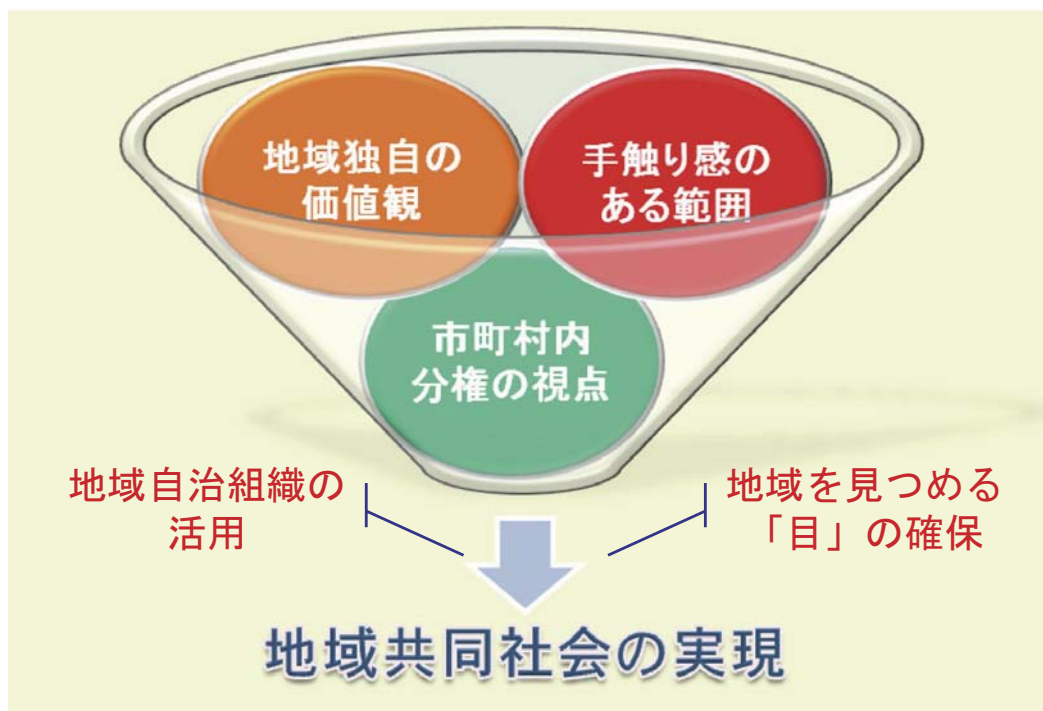
## 1 市町村合併が見落としたもの

市町村合併は、これまで育まれてきた「地域共同社会」の取り組みの重要性を見落としたのではないか。地域再生のためには、この「地域共同社会」をいかに維持再生するかを念頭に置いて考えるべき。

## 2 地域共同社会を実現するための視点と具体策

「地域共同社会」を実現するためには、①手触り感のある範囲の確保、②地域独自の価値観、③市町村内分権の視点—の3つの視点が重要。

また、具体策として①地域自治組織の活用、②地域を見つめる「目」の確保（地域観察力をもった職員の育成、支所機能のあり方の再検討）が必要。



### 3 合併を選択しなかった市町村の 評価の必要性

---

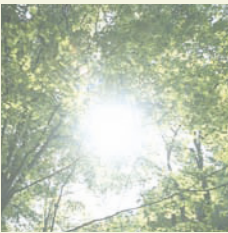
合併を選択せずに、行政と住民が「愛着」と「責任感」を共有し、手触り感のある範囲で身の丈に合った地域経営に取り組んでいる市町村を、正當に評価することが必要。

#### おわりに

今回の調査では、「平成の合併」に関わった現場を訪問し、首長、自治体職員、地域づくりに携わるNPO関係者などの生の声に耳を傾けた。

その結果、いずれの市町村も、先行き不透明な状況にありながらも「平成の合併」に真剣に向き合い、新たな地域づくりに対して、懸命に取り組んでいることが分かった。

将来の地方自治のあり方を検討する際には、そうした個々の市町村の取り組みや、合併を経た地域の状況をしっかりと把握することが重要である。地域の視点を欠いた議論を、再び繰り返してはならない。



## 全国町村会

---

東京都千代田区永田町1-11-35 全国町村会館

TEL 03-3581-0483 FAX 03-3580-5955 URL : <http://www.zck.or.jp>

この冊子は財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて作成しました。  
本誌の記事、写真等の無断複写・複製を禁じます。