
「平成の合併」をめぐる実態と評価

平成20年10月

道州制と町村に関する研究会
全国町村会

【 目 次 】

はじめに	1
調査について	2
現地調査対象市町村の概要	3
合併した9自治体	3
合併していない8自治体	4
質問項目	5
合併した市町村に対するヒアリング調査	5
合併していない町村に対するヒアリング調査	8
I. ヒアリング調査における現場の声	11
第1章 合併した市町村のヒアリング調査	11
1 合併に至るまでの状況－なぜ合併を選択したか－	11
[1] 合併を選択した理由	11
[2] 合併において重視したこと	15
[3] 合併協議で難航した点と合意に至らなかった点	16
2 合併後の状況－地域社会の変化と住民生活への影響－	19
[1] 合併によるプラスの効果とマイナスの効果	19
(1) 合併によるプラスの効果	19
(2) 合併によるマイナスの効果	24
[2] 今後の課題と展望	31
[3] 合併を契機とした新たな取り組み	37
[4] 今後の合併の予定	39
3 将来展望－「平成の合併」と基礎自治体－	39
[1] 「平成の合併」の意義について	39
[2] 更なる合併の推進について	42
[3] 基礎自治体のあり方について	44
第2章 合併していない町村のヒアリング調査	47
1 合併について－なぜ単独行政を選択したか－	47
[1] 合併協議の状況	47
(1) 合併協議をした理由	47
(2) 合併協議をした機関	48
(3) 合併に至らなかった理由	48

[2] 国が提示した合併理由への対応	5 2
①広がる日常生活圏への対応	5 2
②少子・高齢社会到来への対応	5 3
③地方分権による市町村の役割の変化への対応	5 4
④厳しい財政状況への対応	5 5
2 将来構想－持続可能な地域社会－	5 6
[1] 合併の予定	5 6
[2] まちづくりの将来構想	5 6
3 「平成の合併」と基礎自治体	5 9
[1] 「平成の合併」の意義について	5 9
[2] 更なる合併の推進について	6 2
[3] 基礎自治体のあり方について	6 5

Ⅱ. 「平成の合併」をめぐる検証

第1章 合併した市町村における状況

1 合併の理由・目的	6 9
[1] 財政的要因：地方交付税の削減・交付税額の将来見通しの不透明さ	6 9
[2] 高度化・多様化する行政需要、広域行政・地方分権時代への対応	7 0
[3] 国・県からの指導	7 1
2 合併によるプラスの効果	7 1
[1] 財政	7 1
[2] 住民サービス	7 2
[3] 住民自治	7 3
3 合併によるマイナスの効果	7 4
[1] 財政	7 4
[2] 住民サービス	7 7
[3] 住民自治	7 9
[4] 周辺部の衰退	8 0
4 合併によるマイナスの効果への対応策	8 1
[1] 財政支出の削減	8 1
[2] 住民サービスの向上	8 2
[3] 住民自治の拡充	8 3
[4] 周辺部の衰退への対策	8 3
5 本庁関係者と旧町村側関係者の意見の相違	8 4
[1] 合併の理由・目的	8 4
[2] 合併の評価（プラスの効果・マイナスの効果）	8 4

[3] 合併によるマイナスの効果への対応策	8 5
第2章 合併を選択しなかった町村をめぐる状況	8 7
1 合併に向けての検討の経緯	8 7
[1] 合併協議の状況	8 7
[2] 合併協議をした理由	8 7
[3] 合併に至らなかった理由	8 7
2 国が示した合併理由への対応	9 0
[1] 広がる日常生活圏への対応	9 0
[2] 少子・高齢社会到来への対応	9 0
[3] 地方分権による市町村の役割の変化への対応	9 1
[4] 厳しい財政状況への対応	9 2
3 合併を選択しなかった町村の方向性	9 3
[1] 健全な財政運営の実現	9 4
[2] 行政・職員の意識改革	9 4
[3] 住民自治の拡充・行政と住民の連帯による地域づくり	9 4
[4] 地域特性を活かした産業育成	9 5
第3章 まとめ	9 7
1 合併は地域に何をもたらしたか～合併の効果と弊害～	9 7
[1] 合併によるプラス効果の検証	9 7
[2] 合併によるマイナス効果の検証	9 7
2 合併を選択しなかった町村の可能性	9 9
[1] 地方自治の基礎となるもの	1 0 0
[2] 問題は、地方財政の行く末	1 0 0
3 合併推進の問題点	1 0 3
[1] 市町村を合併に向かわせたもの	1 0 3
[2] 国の合併推進策の問題点	1 0 4
[3] 市町村合併が見落としたもの	1 0 5
4 今後の市町村の課題	1 0 5
[1] 合併市町村について	1 0 5
[2] 合併を選択しなかった市町村の評価	1 0 7
おわりに	1 0 8

はじめに

平成11年に地方分権一括法が成立したことにより、市町村合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号。以下「旧合併特例法」と記す。）が強化されたことを契機として、「市町村の自主的な合併」が推進されることとなった。その結果、平成11年3月31日に3,232あった全国の市町村は、平成20年7月1日には、1,787に減少。中でも、2,562を数えた町村は、1,004にまで減少した。

一般的には、市町村合併が行われたことにより、合併市町村は「規模・能力の充実」「行財政基盤の強化」等を達成し、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、合併を選択した市町村は、それぞれどのような目的を持って合併に踏み切ったのか。あるいは、合併は地域にどのような変化をもたらしたのか。さらに、残された課題は何なのか。また一方で、合併を選択しなかった自治体が、あえて単独の行政運営を選択した背景には何があったのか。どのような将来展望をもっているのか—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、「平成の合併」の検証は、必要不可欠である。とりわけ、合併を経て、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、全国町村会が平成19年4月に設置した「道州制と町村に関する研究会」（座長・大森 彌東京大学名誉教授）において、昨年10月から今年3月にかけて、全国の合併した自治体、合併していない自治体あわせて17の市町村に赴き、首長、元首長、自治体職員、議会関係者、地域づくりに携わるNPO関係者などを対象にヒアリング調査を行った。

本報告書は、これらヒアリング調査によって「平成の合併」が地域に与えた影響を明らかにし、今後の地方自治及び基礎自治体をめぐる諸制度の検討に資することを目的に作成したものである。

調査について

1. 調査時期

平成19年10月～平成20年3月

2. 調査対象

(1) 合併した9自治体

新設自治体の首長（6名）、旧町村部の元首長（4名）、自治体職員（7団体・支所含む）、議会関係者、地域のNPO・地域づくり関係者など

(2) 合併していない8自治体

首長（8名）、自治体職員（8団体）、広域連合職員、議会関係者、地域のNPO・地域づくり関係者など

※現地調査対象市町村の概要は、3頁、4頁に掲載。

3. 調査方法

全国町村会「道州制と町村に関する研究会」の委員が、合併した市町村、合併していない町村に赴き、調査対象者に面談の上、共通の質問項目に沿ってヒアリング調査を行った。

※質問項目は、5頁から10頁に掲載。

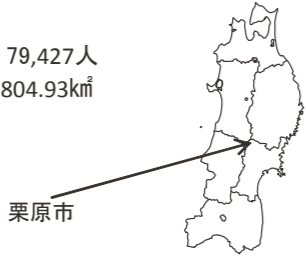
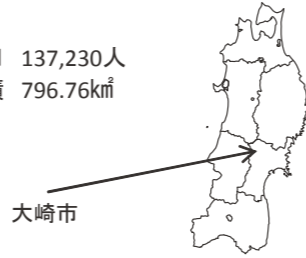


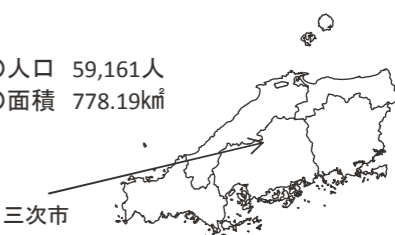
本報告書は、「Ⅰ. ヒアリング調査における現場の声」と「Ⅱ. 「平成の合併」をめぐる検証」の2部構成となっている。

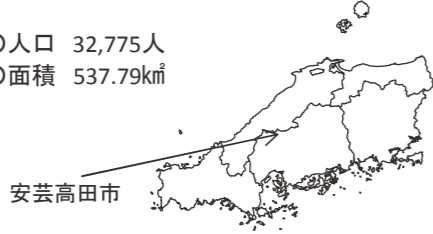
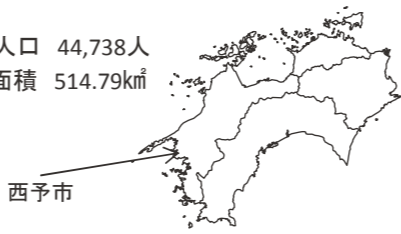

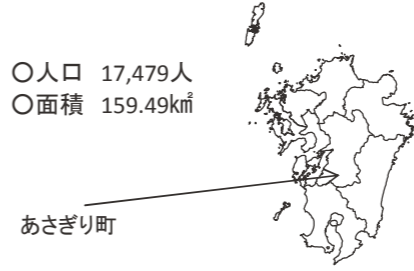
Ⅰ部では、各市町村で聴取した発言の内容を質問項目に沿ってできるだけ忠実に取りまとめた。またⅡ部では、それらの発言から浮かび上がった合併の実態について検証している。

なお、今回の調査は、「平成の合併」に関わったそれぞれの立場から、忌憚のない発言を得ること、また、合併が地域に与えた影響をありのままに伝えることを目的として行った。このため、報告書では現場の声について個別の自治体名・個人名は表記していない。

現地調査対象市町村の概要





《合併した9自治体》

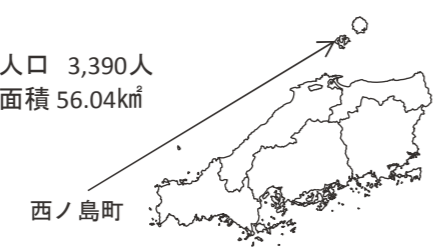

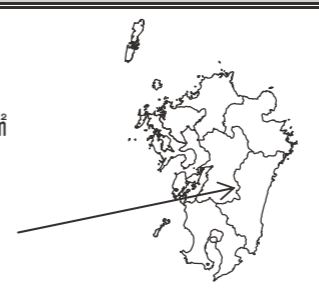

項目	宮城県栗原市	宮城県大崎市	岐阜県恵那市	滋賀県高島市	広島県三次市
自治体の概要	○人口 79,427人 ○面積 804.93km ² 	○人口 137,230人 ○面積 796.76km ² 	○人口 55,601人 ○面積 504.19km ² 	○人口 54,203人 ○面積 693.00km ² 	○人口 59,161人 ○面積 778.19km ² 
合併期日	平成17年4月1日	平成18年3月31日	平成16年10月25日	平成17年1月1日	平成16年4月1日
合併形態	新設合併	新設合併	新設合併	新設合併	新設合併
構成市町村	9町1村	1市6町	1市4町1村	5町1村	1市4町3村
調査時期	平成20年2月	平成20年2月	平成20年3月	平成20年3月	平成20年2月

項目	広島県安芸高田市	愛媛県西予市	長崎県対馬市	熊本県あさぎり町
自治体の概要	○人口 32,775人 ○面積 537.79km ² 	○人口 44,738人 ○面積 514.79km ² 	○人口 37,212人 ○面積 708.81km ² 	○人口 17,479人 ○面積 159.49km ² 
合併期日	平成16年3月1日	平成16年4月1日	平成16年3月1日	平成15年4月1日
合併形態	新設合併	新設合併	新設合併	新設合併
構成市町村	6町	5町	6町	1町4村
調査時期	平成20年2月	平成19年11月	平成19年10月	平成20年1月

※人口は平成20年3月31日現在住民基本台帳人口、面積は平成19年10月1日現在「全国都道府県市区町村別面積調」（国土交通省国土地理院公表、境界未定市町村は総務省調による）に基づく。

《合併していない8自治体》

項目	北海道美瑛町	北海道白糠町	福島県三島町	島根県海士町
自治体の概要	<p>○人口 11,237人 ○面積 677.16km²</p>  <p>美瑛町</p>	<p>○人口 10,219人 ○面積 773.75km²</p>  <p>白糠町</p>	<p>○人口 2,167人 ○面積 90.83km²</p>  <p>三島町</p>	<p>○人口 2,403人 ○面積 33.51km²</p>  <p>海士町</p>
調査時期	平成20年2月	平成20年2月	平成20年1月	平成19年10月

項目	島根県西ノ島町	島根県知夫村	熊本県水上村	熊本県山江村
自治体の概要	<p>○人口 3,390人 ○面積 56.04km²</p>  <p>西ノ島町</p>	<p>○人口 691人 ○面積 13.70km²</p>  <p>知夫村</p>	<p>○人口 2,601人 ○面積 192.11km²</p>  <p>水上村</p>	<p>○人口 3,965人 ○面積 121.20km²</p>  <p>山江村</p>
調査時期	平成19年10月	平成19年10月	平成20年1月	平成20年1月

質問項目

合併した市町村に対するヒアリング調査

1 合併に至るまでの状況－なぜ合併を選択したか－

[1] 合併を選択した理由

〔 質問項目 〕

今回の合併の理由、端緒となった事柄は何か。お教え願いたい。

[2] 合併において重視したこと

〔 質問項目 〕

今回の合併において重視した点は何か。その理由も併せてお教え願いたい。

[3] 合併協議で難航した点と合意に至らなかった点

〔 質問項目 〕

合併協議で難航した点と合意に至らなかった点など、残された課題について、お教え願いたい。

2 合併後の状況－地域社会の変化と住民生活への影響－

[1] 合併によるプラスの効果とマイナスの効果

〔 質問項目 〕

今回の合併により、地域社会がどのように変化し、また合併は住民生活にどのような影響を及ぼしたか。

合併によるプラスの効果とマイナスの効果について、全般的な効果と行政分野ごとの効果に分けて、お教え願いたい。

〈 主な行政分野 〉

①健康・福祉分野

・高齢者介護や保育所、病院等の運営など

②都市基盤整備分野

・道路や下水道の整備などの社会資本の整備

③地域振興分野

・まちづくりや地域間交流など

④産業・観光分野

・商店街振興や企業誘致、観光施設整備など

⑤教育・文化分野

・スポーツ施設や文化施設の整備など

⑥自然環境分野

・自然環境の保全やゴミ処理など

⑦農林水産業分野

・担い手対策や施設整備など

⑧防災分野

・消防、救急、防災など

[2] 今後の課題

〔質問項目〕

「[1] 合併によるプラスの効果とマイナスの効果」に対する回答を踏まえ、今後の課題と展望をお教え願いたい。

[3] 合併を契機とした新たな取り組み

〔質問項目〕

合併を契機とした新たな取り組みがあれば、お教え願いたい。

[4] 今後の合併の予定

〔質問項目〕

今後、市町村合併を予定あるいは検討しているか。お教え願いたい。

3 将来展望－「平成の合併」と基礎自治体－

[1] 「平成の合併」の意義について

〔質問項目〕

このたびの市町村合併の経験を踏まえ、「平成の合併」の意義について、総括していただきたい。

[2] 更なる合併の推進について

〔 質問項目 〕

国等による市町村合併の更なる推進方策について、どのように考えるか。
また、合併特例法（新法・平成22年3月末まで）後の市町村合併について、どのように思われるか。

（参考）第29次地方制度調査会において、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」が諮問されている。

[3] 基礎自治体のあり方について

〔 質問項目 〕

基礎自治体のあり方、特に小規模市町村に対する国等の方策について、どのように思われるか。

（参考）第29次地方制度調査会では、小規模市町村について、第27次地方制度調査会で引き続き検討するとされた「事務配分特例方式」（法令に義務付けのない自治事務と義務付けのある自治事務のうち、窓口サービスだけを残し、それ以外を都道府県等が担う）などの方策の議論が予想されている。

質問項目

合併していない町村に対するヒアリング調査

1 合併について－なぜ単独行政を選択したか－

[1] 合併協議の状況

[質問項目]

貴町（村）における合併協議の状況について、お教え願いたい。

(1) 合併協議をした理由

(2) 合併協議をした機関

(3) 合併に至らなかった理由

[2] 国が提示した合併理由への対応

[質問項目]

国は市町村合併推進の理由として、①広がる日常生活圏への対応、②少子・高齢社会到来への対応、③地方分権による市町村の役割の変化への対応、④厳しい財政状況への対応を掲げたが、単独行政を選択した貴町（村）は、これらの課題にどのように対応しているか。

[参考：国が提示した合併推進の理由]

① 広がる日常生活圏への対応

交通や情報通信網の発達などにより、通勤、通学、買い物、医療など、私たちの日常生活圏は、住んでいる市町村の区域を越えますます拡大している。

このため、生活者を重視した行政サービスを提供していくには、公共施設を重複せずに整備して、近隣住民が相互に利用できることや、市町村の枠を越えた土地の利用など、広域的なまちづくりや施策が求められる。

② 少子・高齢社会到来への対応

少子・高齢社会を迎え、今後ますます医療や福祉サービスなどの需要が増大する。

このため、財政的な負担増への対応やサービス水準の維持・向上が求めら

れる。

③地方分権による市町村の役割の変化への対応

これまで、国や都道府県が行っていた仕事を、住民に最も身近な市町村に移すなどといった地方分権が進んでいる。

このため、市町村が自らの責任と判断でまちづくりを行うことができるよう、行政能力を高めることが不可欠となっている。

④厳しい財政状況への対応

国と地方の借金の合計は、平成13年度末で約666兆円に達し、このうち地方の借金は188兆円を超えるものと見込まれている。さらには今後、地方交付税の減額や人口減少による税収の伸び悩みなども見込まれ、国や地方の財政状況は極めて厳しいものがある。

このような状況下で、市町村が行政サービスの水準を将来にわたって維持していくためには、行財政基盤の強化を図りながら、より一層簡素で効率的な行財政運営を行うことが必要である。

2 将来構想－持続可能な地域社会－

[1] 合併の予定

[質問項目]

現在、合併の検討を行っているか。また、将来的に検討の必要性を感じているか、お教え願いたい。

[2] まちづくりの将来構想

[質問項目]

貴町（村）においては、このまま行財政改革を進めれば、単独行政を継続していくことが可能であると思われるか。

今後の市町村合併の予定を踏まえ、まちづくりの将来構想について、お聞かせ願いたい。

3 「平成の合併」と基礎自治体

[1] 「平成の合併」の意義について

[質問項目]

このたびの「平成の合併」について総括していただきたい。

[2] 更なる合併の推進について

〔 質問項目 〕

国等による市町村合併の更なる推進方策について、どのように考えるか。
また、合併特例法（新法・22年3月末まで）後の市町村合併について、どのように思われるか。

（参考）第29次地方制度調査会において、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」が諮問されている。

[3] 基礎自治体のあり方について

〔 質問項目 〕

基礎自治体のあり方、特に小規模市町村に対する国等の方策について、どのように思われるか。

（参考）第29次地方制度調査会では、小規模市町村について、第27次地方制度調査会で引き続き検討するとされた「事務配分特例方式」（法令に義務付けのない自治事務と義務付けのある自治事務のうち、窓口サービスだけを残し、それ以外を都道府県等が担う）などの方策の議論が予想されている。

I. ヒアリング調査における現場の声

第1章 合併した市町村のヒアリング調査

以下は、合併した9つの市町村におけるヒアリング調査の内容を、「質問項目」に対する「主な回答」と、その「具体的な回答内容」を掲げて整理したものである。

「具体的な回答内容」における個々の回答の末尾の【 】書きは、ヒアリング当時の役職等である。

1 合併に至るまでの状況－なぜ合併を選択したか－

[1] 合併を選択した理由

[質問項目]

今回の合併の理由、端緒となった事柄は何か。お教え願いたい。

[主な回答]

- ①財政的な危機感
- ②高度化・多様化する行政需要、広域行政への対応
- ③国・県からの指導
- ④地域の活性化を目指して
- ⑤従来からの広域連携の延長として
- ⑥地域の一体感の醸成による合併気運の高まり
- ⑦単独行政を選択した場合の疎外感へのおそれ
- ⑧アンケート等による住民の意見の反映
- ⑨3万人特例の適用

[具体的な回答内容]

①財政的な危機感

- ・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】
- ・地方交付税の削減傾向が続き、一般財源の確保ができなくなるおそれや、新しい事業も実施できないという不安があった。加えて地方交付税の全体のパイが決ま

っている中で、合併特例債の部分を自分たちが確保しておかなければ、将来、財政運営が立ちいかななくなったとき、「合併を選択しなかった理由」を住民に説明できないと考えた。【旧町・元首長】

- ・当時の状況で各町村がいくら頑張っても、将来的に財政運営は無理であると判断した。逆に財政面での見通しが立てば合併は選択していなかった。【旧町・元首長】
- ・90年代に国の政策として進められた公共投資の単独事業に用いた起債が償還期を迎え、公債費を押し上げた。その上、高齢化も進み、扶助費も増加して財政的に厳しくなり、合併特例債や県の支出金を得ることのできるメリットを重視した。【幹部職員】
- ・将来への夢よりも、合併特例債などのアメの部分を利用して、潤沢な財政運営ができることを期待した。しかし依然として、厳しい財政状況に変わりはない。【旧町・市議会議員】
- ・合併した一番の原因は、周辺町村が財政破たん寸前だったことである。そのため中心市となる旧市役所職員からは「救済合併」の声が聞かれた。【マスコミ関係者】

②高度化・多様化する行政需要、広域行政への対応

- ・人口減少、高齢化の進行により、山間部の町村では単独でのまちづくりに限界を感じていた。【旧町・元議会議員】
- ・教育関係者からは単独を選択した場合、教育面が著しく遅れるのではないかとという心配の声が強かった。【首長】
- ・スケールメリットを活かした事業展開の可能性を目指した。【首長】
- ・地域の活力を高めて地方分権の受け皿となるため。【幹部職員】

③国・県からの指導

- ・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】
- ・現実的には広域連合を設置しており、合併する必要はなかったが、県から合併重点支援地域に指定されるなど、時代が急速に合併の方向に向いていた。【首長】
- ・県の市町村合併調査研究委員会による「市町村の自主的合併に関する調査報告書」

の中で、行財政効率型のモデル地区として位置づけられた。【幹部職員】

- ・国の流れが「合併」という方向にあり、市町村長個人が合併に「賛成」「反対」と言っても抵抗できる状況ではなかった。合併はやむを得ないという雰囲気であった。【首長】

④地域の活性化を目指して

- ・離島において個々の町がPRするよりも、合併によりひとつの島全体をブランドデザインして、外に向けてPRしていく方が、効果的だと考えた。【首長】
- ・地域の潜在力を良い意味で発揮するためには、この合併は必要だと思い踏み切った。【首長】

⑤従来からの広域連携の延長として

- ・広域行政、郡としてのまとまりの下地があり、合併を理解する土壌があった。【首長】
- ・広域行政が清掃、衛生、病院、消防、介護等多くの分野で進み、行政運営上、単独の行政を続けるのは難しい状況であった。【旧村・元首長】
- ・地域の事務組合により広域行政に取り組んでおり、職員間の結びつきができていた。【幹部職員】

⑥地域の一体感の醸成による合併気運の高まり

- ・経済圏、生活圏として地域の一体性が生まれており、住民の間にも合併はやむを得ないというような気運があった。【幹部職員】
- ・昔からの血縁関係や歴史的なつながりが濃い地域であり、各種イベント等も郡単位で行うなど、合併に移行することに抵抗がなかった。【幹部職員】
- ・住民のほぼ80%が中心市で買い物をしているという現実があり、通勤、通学などの生活圏が中心市と一体になっていた。【旧町・支所職員】

⑦単独行政を選択した場合の疎外感へのおそれ

- ・近隣自治体及び全国的な合併気運の高まりによって、合併しなければ取り残されるのではないかと住民の不安感があった。【首長】
- ・市でさえ合併を選択せざるを得なかったのは、残った場合の不安感が切実にあったからだと思う。特に自分たちの場合は、単独を選択した際の地理的な疎外感が強くあった。【旧村・元首長】

⑧アンケート等による住民の意見の反映

- ・ 合併に関するアンケート調査では、積極的、消極的含めて住民の90%以上から「合併是認」という回答が出た。【旧村・元首長】
- ・ 市町村合併に関して住民の意向調査を行ったところ、関係町村すべてにおいて、6割以上が合併の必要性を認めた。【幹部職員】

⑨3万人特例の適用

- ・ 合併して「村」から「市」になることに対する憧れの思いが、住民間、特に高齢者に根強かった。【旧村・地域づくり関係者】
- ・ 合併すれば大きくなって良くなる、という国のPR戦略に寄せられた面がある。【旧村・地域づくり関係者】
- ・ 合併特例法で平成16年3月までに合併をすれば、3万人の人口で市になれるという特例があったため、「市」を目指した。【首長】

⑩その他

- ・ 理想論では、ドイツのフライブルク市のように、環境、教育、食糧自給、エネルギー対策など、一切を自治体がまかなうという「地方政府の確立」を目指した。【旧町・元首長】
- ・ 介護保険の広域連合がうまくいけば、合併しないという選択もあったが、現実には合併の流れが速く、踏み切らざるを得ない状況になった。【幹部職員】
- ・ 今も合併についての賛否両論があるが、合併すれば、財政問題やその他の細々した専門的なことは市がやってくれるため、楽だと考えたのは事実である。【旧村・元首長】
- ・ 心の中では、合併をせずにこのまま何とかいけないうという考えは持っていたが、10年先、100年先のこの地域への責任を持つことはできないため、次の世代の人たちに任せた方が良かったろうと考えた。【旧村・元首長】
- ・ 大きな流れには逆らえないが、自治を残す方策を考え、合併して生き残りを決めた。【首長】
- ・ 合併は「苦渋の選択であり、時代の要請」であったというのが、私の本音である。【旧町・元首長】

[2] 合併において重視したこと

[質問項目]

今回の合併において重視した点は何か。その理由も併せてお教え願いたい。

[主な回答]

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">①住民合意の形成②住民自治の充実③周辺部の衰退への配慮④関係市町村の合意形成 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

[具体的な回答内容]

①住民合意の形成

- ・合併後の住民サービスと負担の変化について、住民に対する説明会の実施、広報誌・ホームページ等による周知を図った。【幹部職員】
- ・住民間になぜ合併しなければいけないのかという声があったため、地域ごとに説明会等を開き、説得に努めた。住民への説明では、人件費、管理費、首長や議員の数など、分かりやすいところから始めた。【旧町・元議会議長】
- ・合併協議の検討経過について住民に情報公開を行った。特に公共料金の見直し等については、必ず地域審議会に説明した。【首長】

②住民自治の充実

- ・住民の声を新市建設計画に反映させるため、アンケートの実施、地区代表によるまちづくり検討委員会の実施、住民によるワークショップの開催等を行った。【幹部職員】
- ・新市における一体感を醸成するため、旧市町村間の垣根を越えたまちづくりや、地域振興のためのシステムづくりを行った。【旧町・支所職員】
- ・広域化して末端の声が届きにくくなることを避けるため、地域自治組織を充実させて、住民とのつながりをつくり、住民と行政の協働のまちづくりを目指した。【首長】
- ・合併後も財政状況は厳しく、行政からは住民との協働で何とかしようという声を聞く。自分たちで頑張っていこうという住民の気持ちは増しているのではないか。【旧町・市議会議員】

③ 周辺部の衰退への配慮

- ・大規模合併であったため、中心部のみが繁栄して、周辺部が衰退するという住民不安に配慮し、当初職員の配置を支所6对本庁4とした（その後、職員の削減に伴い支所4对本庁6に変更）。【首長】
- ・合併により役場がなくなり、行政サービスが低下するのではないかと、住民の不安を取り除くため、旧町村役場をすべて支所として残すとともに、議会や行政委員会を分散した。【幹部職員】
- ・「昭和の大合併」では周辺部が寂れるケースが多く見られ、住民にとって合併への不安材料になっていたため、均衡ある地域の発展に努めた。【幹部職員】

④ 関係市町村の合意形成

- ・旧A町議会は合併推進であったのに対し、他の町村の議会は反対派が多数を占め、調整が困難であった。合併に反対の町村では住民の署名運動もあった。反対理由は、合併効果に対する疑問と周辺地域の衰退への懸念が主なものであった。
【旧町・元首長】
- ・合併は人口千人単位の町村がすることであって、小さい町村は一緒になれという感覚が市にあり、自分たち市にとっては、合併は不要だという意識があった。どうしても合併したければ吸収してやるという感じであった。【旧町・元首長】
- ・合併協議の途中での離脱や再加入などが起こり、最終的な合意まで困難な道のりであった。【首長】

⑤ その他

- ・合併特例債の有効活用による、旧町の特別養護老人ホームの整備、第二庁舎や総合文化施設の建設、広域の葬斎場の建設を重要視した。【首長】
- ・合併の効果を住民に実感してもらうため、また住民に不利益や不公平感が生じないように、合併当初はサービスは高い水準に、負担は低い水準に合わせた。しかしその後、変更せざるを得なかった。【幹部職員】

[3] 合併協議で難航した点と合意に至らなかった点

[質問項目]

合併協議で難航した点と合意に至らなかった点など、残された課題について、お教え願いたい。

〔 主な回答 〕

- ①主要事業・建設計画の調整
- ②組織・機構
- ③本庁の位置
- ④新自治体名
- ⑤議員定数・選挙区等
- ⑥合併方式
- ⑦施設の統廃合

〔 具体的な回答内容 〕

①主要事業・建設計画の調整

- ・ 合併特例債、県からの交付金など合併の良い面ばかりが宣伝され、住民も各町村も大きな期待を持っていたため、駆け込み事業なしには合併がまとまらず、結果として過大な建設計画となった。【幹部職員】
- ・ 旧町村による駆け込み事業のすり合わせが難航した。【首長】
- ・ 新市建設計画の作成にあたり、旧町からの要望を聞き主要事業の絞り込みを行ったが、最後まで調整がつかなかった。【幹部職員】
- ・ どの首長も「これは譲れない」というところで合併するので、建設計画自体、総花的になりやすい。【幹部職員】
- ・ 合併の協議事項は紳士協定なので、合併後に反故になる可能性がある。合併後に就任した新しい首長の方針と協議事項が異なれば変更されることもあり得る。
【旧町・元首長】

②組織・機構

- ・ 本庁機能をA地区に置く代わりに、議会、行政委員会、福祉事務所をB地区、教育委員会をC地区、農業委員会をD地区に置くなど、組織・機構の分散に時間を要した。【幹部職員】
- ・ 人事配置のバランスは重要であり、恣意的な人事は他の旧町村からも警戒されるため、職員の適材適所の配置を徹底した。【首長】

③本庁の位置

- ・大規模な対等合併のため、本庁機能を受け入れられる庁舎がなく、結果的に一部分庁舎方式、総合支所方式を採用した。将来的な市庁舎の建設計画と位置については、合併後10年を目途に検討する。【首長】
- ・南北約100キロ、山間部ばかりで居住区が偏在しているため、新庁舎の位置をどこにするかの協議が難航し、決定までに1年以上を要した。現在の本庁舎については、「当分の間」という条件付きのものである。【首長】

④新自治体名

- ・新市の名称について紛糾した。当初、住民からは「A市」の希望が多かったが、合併協議の途中で参加自治体が変わったため、「B市」となった。【首長】
- ・「C市」案と「D市」案で、住民間の意見が二分した。【幹部職員】

⑤議員定数・選挙区等

- ・議員側は在任特例の適用を主張し、住民側は法定定数もしくは定数以下でのスタートを主張し、対立した。最終的に在任特例の適用期間を1年から9ヵ月に短縮し、その後は法定定数以下の議員数とした。【幹部職員】
- ・選挙区については小選挙区を採用し、在任特例は不採用となった。これが新市のスタートを円滑にした要因だったと自負している。【首長】

⑥合併方式

- ・市と町村の合併であるが、市側は編入合併を主張し、町村側は対等合併を主張した。最終的に市側が折れる形で対等合併にこぎ着けたが、合併後の現実には編入合併と同じであった。【旧町・元首長】

⑦施設の統廃合

- ・公共施設の統廃合、転用。中学校の統合。【旧町・支所職員】【幹部職員】

⑧その他

- ・地域振興会を住民自治組織の中心に据えるという議論をした際、国から地域審議会をつくれれば良いではないかという意見があった。しかし、地域審議会は第二議会のようなもので住民の声を吸い上げられない、本当の意味の自治ではないと考え、反対した。【首長】
- ・行政区、地域連絡協議会、自治連合会の組織のあり方。【旧村・元首長】
- ・住民自治組織の設置に対し、首長間で賛否があった。【首長】

- ・ 農業委員の定数及び任期。【幹部職員】
- ・ 財産及び債務の取扱い。【幹部職員】
- ・ 行政区の統廃合。【幹部職員】
- ・ 一部事務組合の負担金の増加。【幹部職員】

2 合併後の状況－地域社会の変化と住民生活への影響－

[1] 合併によるプラスの効果とマイナスの効果

[質問項目]

今回の合併により、地域社会がどのように変化し、また合併は住民生活にどのような影響を及ぼしたか。

合併によるプラスの効果とマイナスの効果について、全般的な効果と行政分野ごとの効果に分けて、お教え願いたい。

(1) 合併によるプラスの効果

<< 全般的なプラスの効果 >>

[主な回答]

- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 財政支出の削減 ② 重複投資の解消 ③ 合併特例債等を活用した基盤整備 ④ 職員の意識の変化・専門性の向上 ⑤ 住民サービスの高度化・多様化 ⑥ 広域行政 ⑦ 住民の一体感の醸成 ⑧ 地域のイメージアップ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

[具体的な回答内容]

① 財政支出の削減

- ・ 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】

- ・新市の職員数は700名余から、550名前後にするとしている。今年は60名ほど退職者が出るが、不補充でやっていると聞いている。【旧町・元首長】
- ・補助団体、補助金の一本化を2年かけて実現した。補助金70%程度のカットなども行っている。【幹部職員】

②重複投資の解消

- ・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】
(例)・文化施設、体育館、公民館等
- ・スポーツ施設、文化施設は広域化により有効活用が図られ、利便性も向上している。【首長】

③合併特例債等を活用した基盤整備

- ・合併特例債を利用して統合中学校の建設事業を実現することができた。【旧町・市議会議員】
- ・合併特例債、過疎債、辺地債の発行額は、県庁所在地市以上の100億円程度。県からは使いすぎとの指導もあったが、初期投資として住民に必要な基盤整備は、ほぼ終わることができた。【首長】

④職員の意識の変化・専門性の向上

- ・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
- ・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】
- ・合併後は職員の専門性を高めるために、人事交流をはじめ、あらゆる研修に出している。それにより職員のやる気が出ていることも合併の効果のひとつである。
【首長】
- ・職員が戦略的に地域に関わることで、地域にある情報を本庁に反映させ、自分の業務にも反映させることが可能になる。また政策形成能力・説明責任の能力も高められる。【幹部職員】
- ・役場の職員は市内に32ある地域振興組織の構成員となり、地域の活動に参加している。これにより住民と行政との距離が縮まる方向にある。【幹部職員】

⑤住民サービスの高度化・多様化

- ・従来はなかった制度等、住民サービスの充実が図られた。【幹部職員】
(例)・福祉事務所の設置による生活保護、児童扶養手当業務、各種相談業務、地域自治組織の設置によるまちづくり支援、パブリックコメント制度、市民サポートハウスの設置等
- ・スケールメリットを活かした新規施策の展開が可能になった。【首長】

⑥広域行政

- ・従来の広域事業（郡域）について旧町村間で協議が必要であったが、合併したことで意思決定や対応が迅速化された。【首長】

⑦住民の一体感の醸成

- ・ツツジの植林には、地区を超えて多くの住民が参加しており、島のPRに向けた取り組みを始めている。また旧町ごとに行っていたイベントなどが、全市的な大規模なものになった。【首長】
- ・広域的観点に立ったまちづくりの展開という点ではメリットは生まれた。同じ市民として交流が生まれる可能性はある。【旧村・地域づくり関係者】
- ・住民自治組織を地域づくりの核にして、協働のまちづくりをする動きが加速している。【幹部職員】
- ・自分達が何とかしなければいけないという危機感、問題意識が住民の間で少しずつ生まれている。【幹部職員】

⑧地域のイメージアップ

- ・企業誘致において「市」のネームバリューにより徐々に成果が出ており、住民の雇用の確保にも寄与している。【幹部職員】

⑨その他

- ・合併して町全体が過疎地域に指定され、補助率の差がなくなった。【幹部職員】
- ・合併の効果とは、何かを得るものではなく、本来あるべきものを失わずに済むことである。現在は「合併の効果は創造されていない」段階である。【旧町・元首長】

〈 行政分野ごとのプラスの効果 〉

〔 具体的な回答内容 〕

①健康・福祉分野

○高齢者介護や保育所、病院等の運営など

- ・生活保護事務が新市に移管されたことにより、実情把握や対応が迅速になった。

【幹部職員】

- ・スケールメリットを活かしたサービスの強化が可能となった。具体的には子育て支援策の重点化（子供の医療費の無料化等）により、出生率が僅かに上昇した。

【首長】

- ・旧自治体間でバラバラであった子どもの医療費の無料化を小学校6年生までに統一したため、サービスが向上した。【旧町・区長会長】

- ・高齢者対策として「生活交通確保対策計画」を策定し、地方バスの運行範囲外の地域を対象に、予約乗合タクシーの委託運行を開始した。【首長】

- ・福祉乗り合いタクシーが町内全域に拡大され、人にやさしいまちづくりが推進された。【幹部職員】

②都市基盤整備分野

○道路や下水道の整備などの社会資本の整備

- ・旧町村単独では困難であった橋梁事業、高速道路や新幹線をまたぐ橋の耐震化事業等の大規模整備や市内の広域的な幹線道路整備の進展。【幹部職員】

- ・合併支援道路として地域高規格道路の整備が計画されている。将来的にこうした道路整備により、交流の促進、人口流入の受け皿、企業立地の促進が期待でき、地域の活性化につながる。【首長】

- ・公共施設等へのアクセス、地域の均衡ある発展、幹線道路と国道・県道との円滑な連絡等を考慮した「町内15分間構想」の実現に向けた道路網の整備を行っている。【幹部職員】

- ・旧市町村間の格差を是正するため簡易水道事業、下水道事業の施設整備が進められた。【幹部職員】

③地域振興分野

○まちづくりや地域間交流など

- ・旧町のひとつが締結していた姉妹都市提携を継続したことで、災害協定など以前

より密接な交流が行われている。【幹部職員】

・広域化したことにより、まちづくり事業の機能・役割分担が明確になった。
【旧町・支所職員】

・地方バス路線の旧町村間乗り入れによる、利便性の向上が図られた。【幹部職員】

④産業・観光分野

○商店街振興や企業誘致、観光施設整備など

・企業誘致専任の担当者を設置し、新規企業の誘致、市内の企業への業務紹介、産学連携のあっせんを行っている。【幹部職員】

・企業誘致も地勢的な条件による制約を受けることが少なくなり、積極的な展開が可能になった。【旧町・支所職員】

・合併したことで観光分野での情報発信力が大きく伸びた。そのことで地域独自の文化を活かした滞在型の観光を積極的に打ち出すことができている。【首長】

⑤教育・文化分野

○スポーツ施設や文化施設の整備など

・合併を契機に小中一貫校・中高一貫校の取り組みを始めた。【幹部職員】

・教育分野では人事交流、教職員研修が充実した。【幹部職員】

・旧町村を越えた公共施設等の利用・サービスの向上が図られた。【幹部職員】
(例)・市民窓口の増加(勤務先や住まいの近くで利用可)、スポーツ施設、図書館等

⑥自然環境分野

○自然環境の保全やゴミ処理など

・新市発足後、行政、市民が一体となり「ごみ減量1億円減額運動」に取り組み、分別、リサイクルで1億1千万円程度削減するなど、着実な成果をあげている。【首長】

⑦農林水産業分野

○担い手対策や施設整備など

・市内全域が地域振興5法の対象地域に指定されたため、国庫補助事業が全域で受けられるようになり、農業者の意欲の高まりが感じられる。【首長】

・生産する品目が拡大したため、取引量の増大が期待される。【旧町・支所職員】

⑧防災分野

○消防、救急、防災など

- ・ 消防団、交通安全指導員、防犯協会を再編・統合したことにより、活動の活性化が図られた。【首長】
- ・ 防災分野では、従来の広域連携による体制から、市としての自立した体制となった。他の自治体との応援協定を締結することが可能となった。【首長】

(2)合併によるマイナスの効果

〈〈 全般的なマイナスの効果 〉〉

〔 主な回答 〕

- ① 厳しい財政状況
 - (a) 財政計画との乖離
 - (b) 財政規律の低下
- ② 行政と住民との距離感の拡大
- ③ 住民サービスの低下
 - (a) 機動性の低下
 - (b) 中心地域への優遇
 - (c) 指定管理者制度の問題点
- ④ 行政サービスの画一化、旧自治体の独自施策の廃止・縮小
- ⑤ 住民自治機能の低下
 - (a) 行政と住民との信頼関係の薄れ
 - (b) 住民自治活動の衰退
 - (c) 地域審議会の位置づけ
- ⑥ 周辺部の衰退・地域格差の発生
- ⑦ 地域の個性（歴史、文化、伝統）の喪失
- ⑧ 旧自治体間の住民負担の格差

〔 具体的な回答内容 〕

① 厳しい財政状況

(a) 財政計画との乖離

- ・ 合併後、早急に取り組まざるを得なかった行財政改革と三位一体改革等による交付税の削減が重なったため、急激な歳出の削減を迫られ、補助金の大幅なカットを行った。その結果、地域経済が疲弊し、住民サービスの低下を招いた。【首長】
【幹部職員】

- ・ 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】
- ・ 合併した当時は、地方交付税額は維持されるということを前提にしていたので、現在、非常に厳しい状況になっている。【幹部職員】
- ・ 人件費等の削減努力をしても歳出が増大し、新しい事業に着手できない。これでは何のための合併であったのかと思うことがある。【旧町・元首長】
- ・ 財政的に厳しいため、新市建設計画の中心的な事業であった市民病院の建設計画も先送りとなり、旧町の分院を診療所化する案が出るなど、合併後は当初の予定と異なる場面も多く出てきた。【旧町・元首長】
- ・ 個人的には、合併しても県の調査報告書のように、地域が必ずしも良くなるとは思っていなかった。財政基盤が小さいものどうしが合併しても財政的には楽になることはない。【幹部職員】

(b) 財政規律の低下

- ・ 合併特例債を見込んだ駆け込み事業による持ち込み予算が新市の財政を圧迫した。【首長】
- ・ 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】
- ・ 合併を前提に合意していたため、どの町村も合併直前に思い切って駆け込み事業を行った。そのため、市長に就任した当初、とんでもない額の予算を組まざるを得なかった。【首長】

② 行政と住民との距離感の拡大

- ・ サービスの対象者の増加により住民と接する機会が減少し、住民との距離を感じるようになっている。また、きめ細やかな住民への対応が難しくなっていると感じる。【幹部職員】
- ・ 新市になってから住民に行政の情報が流れてこなくなった。広報誌から得られる情報以外、市が何をやっているのか、実際の中身の動きが分からない。【旧町・元議会議長】
- ・ 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】

- ・合併前と現在を比べると、行政とのつながりが段々と薄れていくことを感じている。住民の行政に対する理解がなくなり、協力が薄れてきた。役所が何もやってくれないから協力しないという意識がどんどん強くなっている。【旧町・地域自治組織関係者】
- (例)・社会福祉協議会の会費等を納めない人が増えてきている。
 - ・草刈りへの参加者が減ってきた。
 - ・道路（旧町道）の維持補修も行政がやるのが当たり前という感覚。
- ・国や県から見れば、効率化の面で合併が良かったという見方になるが、住民サイドから見れば行政が遠のいたということにもなる。【旧町・地域自治組織関係者】
- ・地域のコミュニティという面から見れば、旧町時代の目が行き届く範囲が望ましい。地域は本来小さい方が良いことは確かである。【首長】
- ・地元の人々が職員になっていたから、地域を良くしていくためにボトムアップで新しい施策の提案をしていたが、今はトップダウンが主流となっている。【旧町・元議会議員】

③住民サービスの低下

(a)機動性の低下

- ・合併前は役場で一括して対応できていたものが、本庁にいかないといけない事例や支所を介して対応する事例が出てきたため、「行政が遠のいた」、「不便になった」という感じを住民が持っている。【旧村・地域自治組織関係者】
- ・組織が大きくなった分、動きが緩慢になり、意思決定に時間を要するようになった。【旧町・支所職員】
- ・支所の職員数は旧役場の3分の1程度である。そのほとんどが窓口業務で、かつての活気も緊張感もない。【旧町・元首長】
- ・合併当初は急激な住民サービスの低下を防ぐため職員の配置を総合支所6对本庁4にしていた。しかし将来的な人員削減を見据え、割合を逆転させ総合支所4对本庁6にしている。更に今後は支所は窓口機能のみを残す予定である。これらの変化について住民からは不安、不満の声が多数寄せられている。【首長】
- ・支所の職員が6割減になったことに対する住民の不満があるが、合併したからには、職員を減らさなければやっていけないという現実もある。【首長】【幹部職員】

- ・合併前、住民は役場へ行けば各分野担当の職員が必ずいて、話ができた。合併後の支所では同じ担当者が、転作や土木工事、上下水道の事務も行わなければならない、一人の職員にすべて求めるのは無理な状況になっている。住民からすれば、「あの人では話にならない」と不便に感じている部分がある。【幹部職員】
- ・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】

(b) 中心地域への優遇

- ・合併した新市の中心部にばかりお金が使われ、旧町村部には何もしてくれないという、住民の声があがっている。旧町の住民からは、合併してサービスが低下して悪くなったという意見がある。【旧町・元首長】
- ・旧市町単位が、地域の特性を発揮できなければ、新市全体の発展は望めない。しかし、現実には本庁サイドに、私たちの声をなかなか聞き入れてもらえないというジレンマがある。【旧町・支所職員】

(c) 指定管理者制度の問題点

- ・指定管理者制度の導入が行政サービスの大きな低下を招いた。経費削減のメリットはあったが、それぞれの政策や施設がバラバラになった感がある。【旧村・元首長】

④ 行政サービスの画一化、旧自治体の独自施策の廃止・縮小

- ・旧町がそれぞれ行っていた特色のある施策がなくなり、画一的な施策に統合されてしまった。特に福祉分野における施策の廃止には、住民からサービスの低下であるとの苦情が寄せられている。【幹部職員】

(例)・子宝祝い金サービスの廃止、老人無料バスの廃止、保育料の軽減廃止など

- ・合併後は、旧市方式の仕事のやり方に全体が統一されつつある。それが良い方向なら構わないが、職員は都市的な考え方が強くなって、地域のことを考え、こんな仕事がしてみたいという気持ちで働くことがなくなったような感じである。

【旧町・元首長】

- ・合併しなければ、それぞれの自治体が特色を出して施策を進めることができた。それができなくなるのが合併の現実で、たいへん残念なことである。【幹部職員】

⑤ 住民自治機能の低下

(a) 行政と住民との信頼関係の薄れ

- ・この地域は旧町時代、住民の職員に対する信頼度が高かったが、合併後は低くな

っていると感じる。特に山間地のお年寄りからは、不安の声があがっている。自治体の規模が大きくなったこともひとつの理由であろう。【旧町・支所職員】

(b)住民自治活動の衰退

- ・住民が主人公のまちづくりが衰退してきたため、いろいろなことが形骸化されてきた。これまで行政と地域が一体になってやっていたが、合併後はそれがなくなった。その結果地域に勢いがなくなっている。【旧町・元議会議長】
- ・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】
- ・地域の住民活動の仕方はそれぞれの旧町村によって異なってしかるべきである。それをすべて中心部のやり方に合わせるとどこかに歪みが生じ、これからの活動が難しくなってくる。【マスコミ関係者】

(c)地域審議会の位置づけ

- ・地域審議会を旧町村ごとに設けたが、大きな予算を持って動く組織ではなく、また議会との関係でどう位置づけられるのか、今の法律の枠組みの中ではよく見えてこない。合併前に想定された役割を果たしているとは言えない。【幹部職員】
- ・地域審議会については、地域ごとの意見をくみ上げるという名目をつくったが、妥協の産物のような感じがしている。あくまで暫定的なもので10年経過したら解散する予定である。【首長】

⑥周辺部の衰退・地域格差の発生

- ・中心地域からの選出議員の数が多く、周辺地域の住民の声が反映されにくくなった。【旧町・地域自治組織関係者】
- ・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】
- ・議会の委員会、各種団体の会合などが減り、旧役場の周辺の飲食店は相当な経済的打撃を受けている。また、組織が減ることで、それに対応してきた小さな店はつぶれ、ある程度の収容人員のあるところにならなくなっている。【幹部職員】
- ・旧村に役場があった頃は、職員が居を構え旧村の学校にも行っていたが、役場が

支所になると、職員が中心地域に転居するようになった。多くの職員がいなくなり、再来年には旧村の小学校が複式学級になる予定である。【幹部職員】

- ・本庁に機能を集中させるやり方では、周辺地域は過疎化に更に拍車がかかる。山間地にも人が住んでいて、地域を守っていることの重要性を中心部の人たちに理解してもらうことが非常に重要である。【旧町・市議会議員】
- ・周辺部の旧村の出身者として、地域の寂れを実感している。当時役場職員は39名だったが、支所になると3名になってしまった。30数名が一度に村からいなくなったという影響は大きい。【幹部職員】

⑦地域の個性（歴史、文化、伝統）の喪失

- ・地区ごとにはっきりしていた住民の気質や生業が、合併を機に失われつつある。【幹部職員】

⑧旧自治体間の住民負担の格差

- ・合併前の町村間の国民健康保険料、水道料金の住民負担の水準が異なっていたため、合併により一部の住民は負担が増加した。また未調整の部分で負担の格差が残っている。【幹部職員】

(例)・国民健康保険料は平均をとる調整を行ったため、均等割で最大5,000円の上昇、平等割で最大5,000円の上昇となった。

- ・水道料金は、企業会計で料金据え置きの地区と、簡易水道会計で低い方の料金に合わせた地区の2本立てとなっている。現在も10m³で900円程度の差が生じている。

⑨その他

- ・「大が小を食う合併」の弊害がある。形式では新設合併だが、旧市は、合計しても人口が旧市に満たない旧町部のために、合併をしてやったという意識。合併後は旧市の方式に合わせるのが当然であるという考えで、旧町との間に考え方の大きな乖離がある。【旧町・元首長】

- ・私は対等合併はするべきではないということを、骨身にしみて感じている。対等合併したところは、旧町村が自己主張ばかりをして収拾がつかなくなり、住民生活にも悪影響を及ぼしている。【首長】

<< 行政分野ごとのマイナスの効果 >>

[具体的な回答内容]

①健康・福祉分野

○高齢者介護や保育所、病院等の運営など

- ・各種福祉サービスを平準化したことにより、利用者負担とサービス内容に増減が生じ、影響を受けた住民から不満の声が上がっている。【幹部職員】
- ・財政的な理由から、旧町にあった病院が合併後廃止され、診療所となった。
【旧町・元首長】
- ・旧町で行っていた無料町内巡回バスを他の町村では有料で行っていたため、合併後は有料化せざるを得なかった。【旧町・元首長】
- ・合併前は診療所や保健センターで行っていた1歳児検診が、子供が少なく効率が悪いという理由で、合併後は旧町村単位の持ち回りとなった。【旧町・地域自治組織関係者】
- ・旧村では医療端末（遠隔医療）による高齢者の健康対策に取り組み、診療所に保健師が常駐してチェック体制を構築していた。合併後、保健師がひとりになりチェックが難しくなっている。【旧村・元首長】

②都市基盤整備分野

○道路や下水道の整備などの社会資本の整備

- ・水道事業は合併により施設が過大となり、稼働率・利用率ともに低く、非効率となった。【幹部職員】
- ・水道料金の統一を図るため段階的に引き上げている状態だが、最終的に合併前の4~5倍くらいになる。この点については合併して損したという話をよく聞く。
【旧町・地域自治組織関係者】
- ・旧町時代は公園整備に経費が出ていたが、新市では放っておかれて草だらけになっている。子どもの通学路も同様である。合併後は小さいところ、細かいところに目が向かなくなり、地域が荒れて見える。【旧町・NPO関係者】

③地域振興分野

○まちづくりや地域間交流など

- ・デマンド交通（住民が希望する場所から場所までドアツードアの移動を提供する公共交通サービス）の展開が旧町村ごとで異なっているため、住民の間に不公平が生じている。【幹部職員】

④産業・観光分野

○商店街振興や企業誘致、観光施設整備など

- ・ものづくり業種における技術の伝承に対して不安が生じている。【幹部職員】

⑤教育・文化分野

○スポーツ施設や文化施設の整備など

- ・施設利用料等の平準化により、負担増となった施設は利用者が減少した。【幹部職員】
- ・老朽施設もあり、整理統合する必要があるが、住民合意を得る上で難航が予想される。【旧町・支所職員】
- ・旧村時代は役場内に教育委員会があり、担当者もいたが、合併後には旧村にいらなくなってしまった。地域のイベントは続けられるが、アドバイス機能などは失われた。その点でも行政が遠くなった。【旧村・地域自治組織関係者】

⑥農林水産業分野

○担い手対策や施設整備など

- ・行政区域が広域化したため、すべての農業者に迅速かつ均等な情報提供ができなくなった。【幹部職員】
- ・市内において基準反収の設定の仕方が地域によってばらばらで、農家への交付金の額に差異が生じている。関係機関との連携により、早急に打開策を検討する必要がある。【幹部職員】
- ・農業、特に水稲は、国の施策に大きく影響を受けるため、本市のように山間部から平野部まで抱えるところでは、転作ひとつにしても全体のコントロールが難しく、新たな手法の整備が急がれる。【旧町・支所職員】

⑦防災分野

○消防、救急、防災など

- ・広域化により地域住民の「共助」の意識が薄れた。【幹部職員】

[2] 今後の課題と展望

[質問項目]

「[1] 合併によるプラスの効果とマイナスの効果」に対する回答を踏まえ、今後の課題と展望をお教え願いたい。

[主な回答]

①財政の健全化・効率化

(a)徹底した歳出削減

(b)職員の削減・定数管理

(c)公共施設等の統廃合

- ②住民サービスの向上
- ③旧自治体の事業の調整(公共料金の統一 他)
- ④住民自治の拡充
- ⑤周辺部の衰退への対策
- ⑥組織・機構改革
- ⑦地域振興
- ⑧交通基盤の整備
- ⑨職員の意識改革
- ⑩新自治体としての一体感の醸成
- ⑪新自治体の総合計画の実施

〔 具体的な回答内容 〕

①財政の健全化・効率化

(a)徹底した歳出削減

・ 今後も交付税の削減は避けられないとの見通しから、徹底した歳出の削減を図らなくてはならない。そのためには住民の理解が必要であると考えている。【首長】

・ 合併していない団体では、非常に危機感を持って行革を進めているが、私たちは合併をしたということで、ある面怠けたところもある。合併前には、それぞれの町が行革を進めていたのに、合併して元に戻ってしまったということも否めない。

【幹部職員】

・ 現在、市では経営改革プランに取り組んでいる。本来行政が行うべき業務を精査・分析するとともに、民間でもできる業務については分担しあうシステムづくり、市民との協働の指針づくりを進めることとしている。【首長】

・ 合併はゴールではなく、今からが行革のスタートだという気持ちである。【幹部職員】

(b)職員の削減・定数管理

・ 厳しい財政状況の下、職員の削減は避けられず、今のうちから職員の専門性を高め、少数精鋭の体制にシフトすることが重要である。【幹部職員】

・ 分庁舎体制の下で6つの支所・振興室を設置しているが、職員の削減と行財政の効率化を図る上で組織の見直しが必要となっている。【首長】

- ・合併後、目に見える行財政改革のために職員の削減は必須である。5年ないし10年計画で削減していくこととしているが、自然減だけで適正化することは難しく、再雇用の場の整備等の対策が急がれる。【首長】

(c) 公共施設等の統廃合

- ・類似の市と比べると公共施設の数が2～3倍であり、維持管理費が非常にかかる。住民の了解を得ながら公の施設として継続するものと、地元をお願いするものを整理しているが、理解してもらうのが難しい。【幹部職員】
- ・旧庁舎等の空き施設が増え、売却も視野に入れた有効活用を図っていかねばならない。【幹部職員】
- ・現在ある5つの中学校（生徒数計500人）については、教育委員会による適正化委員会で1校に統合する案をとりまとめたが、今後どうするかは決まっていない。面積が広いと、1校の位置については、住民との調整に難航が予想される。【幹部職員】
- ・農業関係施設が多数あり、整理が難しく合併前のまま持ち込んだ。委託料の差があり、今後調整が必要となってくる。【幹部職員】

② 住民サービスの向上

- ・住民の行政に対する評価は、いかにコストパフォーマンスの高い行政サービスを提供し続けられるかであり、合併の有無は関係がない。それゆえ首長に課せられた責務は、常に「良い行政運営」を展開し、いかに住民満足度を向上させるかに尽きる。【旧町・支所職員】
- ・一口に「きめ細かい行政サービス」といっても、人間は「満足」を追求する動物だから、どの程度というのが分からないところがある。その立場立場で違いもあるだろう。私たちは合併して、「満足」ではなく、「納得」できる行政を目指している。【首長】
- ・高齢者等の交通手段として重要な役割を果たしている地域バス路線については、市域が広範囲になったため、維持経費が多額となり、その路線の見直しと維持に向けた対応が課題である。【旧町・支所職員】
- ・お年寄りに対する交通対策として、予約乗合タクシーなどを導入しているが、採算面も含め、今後検討が必要である。【幹部職員】
- ・増加を続ける高齢者福祉サービスによる市財政への圧迫と高齢者の生活保護の増加への対応。【幹部職員】

- ・保育ニーズの増大による保育所の定員確保。【幹部職員】
- ・医師不足及び救急医療体制への対応。【幹部職員】

③旧自治体の事業の調整(公共料金の統一 他)

- ・合併して4年が経過する中で、各種事務事業の取扱いなど難しい調整事項が残った。関係者に一つ一つ理解してもらいながら、きめ細かな作業が必要であると思う。【幹部職員】
- ・水道料金が旧自治体ごとでかなり違った。高い方に合わせると、安い料金の地域住民から抵抗がある。【幹部職員】
- ・下水道整備は旧自治体の進捗状況が異なっており、今後の整備に長期間を要するので、合併浄化槽等を設置する必要がある。【幹部職員】
- ・旧自治体ごとにイベントがあり、どれを新市の観光イベントとして選ぶのか決めていかねばならない。【幹部職員】
- ・中山間地域直接支払制度について旧町ごとに取り組み状況の違いがあり、その差を今後どう埋めていくかが課題である。【幹部職員】
- ・2年間という短期間での合併協議であり、結果として「合併後に調整する」という、見切り発車をしたことが、後に大きな問題になっている。4年経過した現在も難しい課題が残っている。【幹部職員】

④住民自治の拡充

- ・集落の維持のためには、広域連携による地域自治機能の維持、地域アドバイザー制度の導入による地域文化の見直し作業、住民グループ活動への支援等による住民自治機能の強化等、あらゆる施策を講じる必要がある。【首長】
- ・行財政改革の一環として、旧町にあった支所(注：合併前より設置されていた支所)を廃止したが、新たに地区公民館に職員を配置し、その職員が地域アドバイザー的な役割を担っている。【首長】
- ・老人会、子ども会等、各種の自治活動に対する補助金を合併後に減らしている。それについて住民にきちんと説明するとともに、住民にできることはやってもらうなど、住民参加型のまちづくりを目指していきたい。【首長】
- ・本市では、地域住民との対話の場が各種懇談会として設けられている。支所機能の縮小が予想される中で、十分ではないかもしれないが、地域の提案、要望等を出していく場があることは大きい。【幹部職員】

- ・住民自治組織の活動を支える財政面でのサポートが、合併後は手厚いものになったが、今後このままでいくという保証はない。自主財源をどうするかなど工夫する必要が出てくる。【幹部職員】
- ・住民は、明治時代から役場におんぶにだっこでやってきているため、合併後すぐに、民間団体でまちづくりをしようという考え方には、なかなか移行できないだろう。時間がかかるし、誤解や反対があって当然だと思う。この先10年、20年という期間で徐々に定着してくるのではないか。【旧町・NPO関係者】
- ・合併後は、誰かが中心となってまちづくりをやろう、お金を出しあってやっていこうという方向が良いのだと思う。旧町村単位でNPOや住民自治組織が必要であり、そういったところが実行部隊となって地域づくりを円滑に進めていくことがひとつの方法ではないだろうか。【旧町・NPO関係者】
- ・頑張っているNPO等の活動を支える行政の体制ができていない。【旧町・元首長】
- ・将来的には住民自治組織が一体的な指定管理を受けて、住民が汗をかき、行政も支援して、各方面でのまとめ役となっていけば良いと考えている。【旧村・元首長】
- ・住民自治の充実が課題であるが、区長会、NPO、地域協議会、振興事務所など、組織が多く、組織運営上の調整が問題となっている。【旧町・NPO関係者】

⑤周辺部の衰退への対策

- ・市内には196の自治会があるが、高齢化率が50%を超える集落が13地区ある（10年後には41地区）。これらの集落は水源の里であり、歴史的、文化的にも重要な地域であるため、情報基盤整備や地域の特性を活かした振興策等による存続に向けた対策が急がれる。【首長】
- ・地域づくりにつながるソフト面からの過疎対策をやるべきである。ハコモノを作る従来のやり方ではなく、住民自治への支援策が必要だろう。住んでいる人間がいないと地域は成り立たない。【旧村・元首長】
- ・支所は市役所の最前線基地であり、住民は本庁に言えないことも、支所に言ってくる場合が多い。少なくとも地域審議会を設置している10年間は、支所を廃止することはできないと思う。【旧町・支所職員】
- ・支所の機能がこの先どんどん縮小化されていくことを一番心配している。私たち農家が力を注いでいるプロジェクトを全面的に支えてくれている支所の農政観光課のような存在が、地元にとってぜひとも必要である。【旧町・地域づくり関係者】

⑥組織・機構改革

- ・今後、支所長の権限は限られ、将来は窓口業務を行うことになるだろう。人員削減をせざるを得ない状況下において、支所機能の維持とどう折り合いをつけていくかが課題である。【幹部職員】
- ・それぞれの支所長に予算を持たせれば、その地域の実情にあった行政がすぐに見えるのだと思う。住民に一番近い支所で働くものがお金を動かせば、やり甲斐も出てくるだろうが、そのようなことはどこもやっておらず、本庁がすべての権限を握ってしまっている。反論はあるだろうが、大胆な改革が必要だと思う。【旧村・元首長】
- ・本来、支所には一定の予算や業務の配分をすべきだが、本市ではそうならず、住民と行政の協働関係が機能していない状態である。【旧村・元首長】
- ・旧村時代に行政区ごとの地域振興に協力するために導入した担当職員制は、新市では継承されていない。人員配置がそれを許さないのかもしれないが、必要性は高まっている。【旧村・元首長】
- ・組織が大きくなり、人数が増え、今までスムーズに進んでいたことに時間がかかる。組織機構改革を行ったが、まだまだ不十分で、合理的、機動的に動ける組織をつくる必要がある。【幹部職員】

⑦地域振興

- ・新市として、観光・教育・産業等の各分野での地域間交流を更に進める。【幹部職員】
- ・企業誘致による人口増加と経済効果に期待が寄せられている。【旧町・元首長】
- ・旧市町村の特性を活かした地域振興施策の推進が課題である。【旧町・支所職員】
- ・新市建設計画の基本である農林水産業の振興と発展。【旧町・元首長】
- ・ネームバリューを活かした観光、特産品等の全国に向けた情報発信。【旧町・支所職員】
- ・観光産業を中心とした、新たな雇用の創出と魅力ある地域資源の活用。【幹部職員】

⑧交通基盤の整備

- ・旧町村ごとの特性を活かした生活基盤の整備を推進するため、各地区間の交通ネットワークの形成を図る。【首長】
- ・合併後の一体性を促進するための旧町村間や他地域とを結ぶ県道の整備。【首長】

⑨職員の意識改革

- ・旧自治体のやり方が当然であるという固定した考え方を変えるため、職員の意識改革が必要である。【幹部職員】

⑩新自治体としての一体感の醸成

- ・旧町村の住民どうしの地域間交流と、地域ごとの特性をつくることが課題である。【首長】【旧町・NPO関係者】
- ・合併後も農協、漁協が別系統の地域で運営されているため、その統一が課題となっている。【首長】

⑪新自治体の総合計画の実施

- ・厳しい財政状況を理由に延期された新市建設計画の中心的事業である市民病院の建設が課題である。【旧町・元首長】
- ・合併後、4つの施設で分庁舎方式で業務を行っていることは非効率であり、行財政効率を図るためにも、新庁舎の整備が急がれる。【幹部職員】

⑫その他

- ・一元的な廃棄物処理や環境保全活動等の実施など、地区（旧自治体）にこだわらない環境保全に対する意識の醸成。【幹部職員】
- ・地震対策をはじめとした、総合的な防災・災害対策の実施。【旧町・元首長】

[3] 合併を契機とした新たな取り組み

〔 質問項目 〕

合併を契機とした新たな取り組みがあれば、お教え願いたい。

〔 主な回答 〕

- | |
|------------------------------------|
| <p>①地域振興に向けた取り組み
(a)地域活性化策</p> |
|------------------------------------|

- (b)祭り・イベント等
- ②住民自治の充実に向けた取り組み
 - (a)地域づくり団体への補助事業の創設
 - (b)地域振興会の連携
- ③情報基盤の整備

〔 具体的な回答内容 〕

①地域振興に向けた取り組み

(a)地域活性化策

- ・本市には地域ごとに特色のある自然がある。市民に自分たちの地域の良さを理解してもらい、市民とともに観光産業の振興事業に取り組んでいる。この事業を通じて、合併で地域のグレードが上がったことを実証していきたい。【首長】
- ・国境の島という地域の特性、恵まれた地域資源を最大限に活かしながら、日韓交流等観光事業を柱とした活性化に取り組んでいる。合併したことによって、島トータルのランドデザインを進めていくことが可能になった。【首長】
- ・旧町村の地域特性を活かしつつ、それぞれの機能を連携させたクラスター型の地域づくり。【首長】
- ・農林水産業の振興と情報発信に向けた取り組み。【旧町・支所職員】

(b)祭り・イベント等

- ・新市全体の祭りをつくろうと、旧町の住民が力を合わせて花火大会やバザーを開催している。【幹部職員】
- ・町の特産品を集めたバザーの開催や旬の食材を用いた料理を参加者に振る舞うなど、住民参加型のイベントを開催している。【幹部職員】
- ・旧村で行っていたマラソン大会を継続して開催している。毎回、役場職員がボランティアで参加し、地域の人達に支えられたマラソン大会として、全国各地から老若男女およそ1,000人のランナーが集まる。【幹部職員】

(c)その他

- ・野球を通して未来を担っていく子供たちに夢と希望を与え、地域の活性化に寄与することを目的に市民球団を設立した。【首長】

②住民自治の充実に向けた取り組み

(a)地域づくり団体への補助事業の創設

- ・集落ごとの地域づくり活動に補助金を交付する事業は、合併を契機に始めた事業であるが、区長さんたちからの評判が良く、また全国から問い合わせがくるなど、反響が大きい。【幹部職員】

- ・地域づくり団体や住民が行う地域づくり事業に補助金を交付して、住民の自発的な活動に対する支援を行っている。【幹部職員】

(b)地域振興会の連携

- ・各地域振興会（大字、小学校区等の単位で市全域に32組織）による取り組み事例の発表や意見交換会を通じて、連携を深めるための市民フォーラムを開催している。300名以上が参加し、情報交換の場としても有効に活用されている。【首長】

(c)その他

- ・特産品の製造販売事業など、民間主導の住民自治活動の展開。【旧村・民間団体代表】

③情報基盤の整備

- ・合併により広域化した地理的条件を克服する手段として、全世帯に光ケーブル網を整備する計画を進めている。地域情報、行政情報、議会情報等の共有化を図るとともに、コミュニケーションの形成に大きく貢献するものと考えている。【首長】

[4] 今後の合併の予定

〔 質問項目 〕

今後、市町村合併を予定あるいは検討しているか。お教え願いたい。

〔 回 答 〕

今回すべての調査先で「合併の予定はない」との回答を得たが、「今後は歴史的、地理的な関係から合併の可能性も残されている【首長】」という意見もあった。

3 将来展望－「平成の合併」と基礎自治体－

[1] 「平成の合併」の意義について

〔 質問項目 〕

このたびの市町村合併の経験を踏まえ、「平成の合併」の意義について、総括していただきたい。

〔 主な回答 〕

- ①財政効率化が優先された合併
- ②理想と現実の落差のある合併
- ③国・都道府県が推し進めた合併
- ④基礎自治体の将来像が示されない合併

〔 具体的な回答内容 〕

①財政効率化が優先された合併

- ・「平成の合併」は、国・地方を通じた借金が約700兆円（平成13年度末）という厳しい財政状況を背景とした国の財政再建を目指したものであり、地方分権の推進や少子・高齢化の進展に対応したものではないと考える。【首長】
- ・地方分権改革の名のもとに財政再建が優先され、「平成の合併」が進められた。税源の移譲を伴わない分権は絵に描いた餅になり、国が補助金や地方交付税といった形で配分する財源の方が多いのが現状である。その地方交付税の先行きも大いに不安である。【首長】
- ・合併は本来、市町村が集まって圏域が広くなるというだけの話ではなく、地域全体がレベルアップするということである。しかし現実には地方交付税確保のためという面が確かにあった。【旧町・元首長】
- ・平成16年度の「地財ショック」は、私たち町村に合併の道だけを選択せざるを得ないよう追い込む「だまし討ち」であったと思う。【旧町・元首長】
- ・国が財政的な理由から合併を進めたのは拙速であった。もっと年数をかけるべきだった。合併は住民にとってプラスになったかといえば、むしろマイナスだったと思う。【旧村・元首長】

②理想と現実の落差のある合併

- ・周辺部における人口減少の見通し、公平公正な住民サービスの原則からの乖離、ふるさとへの愛着の弱まりなど、現状は「夢と希望の合併」とは逆になってしまった。【旧村・元首長】
- ・税収増、行政コストの削減、基礎自治体としての体力アップ、更に独自性を持った住民サービスの展開を夢見て合併を選択したが、三位一体の改革等により、現状はたいへん厳しい。【首長】
- ・住民から「合併してどこが良くなったのか」と聞かれる。それに対しては、「合

併してひとつも良いことはない」と答えている。同時に、「もし合併をしていなかったら、本当に惨めな町になっている、それだけは言える」と付け加えている。

【首長】

- ・全国的に合併後の初代首長は、旧市の市長が多い。その初代首長も4年経つと厳しい状況に追い込まれる。これは首長が悪いのではなく、合併後4年経っても、住民にとって良い材料が出てこないからであろう。どうしても合併のあら探しをしてしまうことになる。【旧町・元首長】
- ・私たちが反省しているのは、「合併すればこういう良いことがあるよ、財政的にも良くなる、総合力も出てくる」とバラ色の未来ばかりを語っていたことである。そのため住民は合併した翌年や、翌々年にはそうなるだろうと期待していたのに、経済の打撃と国の財政締め付けが同時にきて状況が悪化し、合併しなければ良かったということになってしまった。【首長】

③国・都道府県が推し進めた合併

- ・交付税の削減と自主財源の減少、増え続ける公債費、そして人口減少と少子・高齢化の進行により、旧町村は存続の危機感を高めた。そこに合併特例法による財政支援策と国や県からの強い指導もあり、合併に踏み切らされたという感がある。そのため合併に向けた住民意識が醸成されていたとは言い難く、合併後は行政と住民に距離感が生まれてしまった。【首長】
- ・小泉総理は「地方にできることは地方に任せる」という構造改革の流れだけで、財務省等は財政効率化を求め、我々は「地方政府の確立」という理念で合併に取り組んだ。「平成の合併」は国と地方が「同床異夢」で進めたものであると考える。【旧町・元首長】

④基礎自治体の将来像が示されない合併

- ・合併により基礎自治体の規模は拡大したが、県との役割分担が今後どのように変わっていくのか不透明である。道州制の議論も含め、国は将来の基礎自治体の姿を早急に提示すべきである。【幹部職員】
- ・国の将来像、地域づくりのビジョンが示されることのない、理念なき合併が「平成の合併」の姿ではないだろうか。【旧町・元首長】【幹部職員】

⑤その他

- ・自治体の枠組みと行政サービスを整理するという意味では、またとない機会であったと思う。【旧町・支所職員】
- ・広域的観点に立ったまちづくりの展開という点ではメリットは生まれた。同じ市

民として交流が生まれる可能性はある。【旧村・地域づくり関係者】

- ・ 今回の合併を地域を見直すきっかけにしてもらいたいと思う。その際は自分たちで地域を守る能力を高めていくという視点が大切だろう。住民自治の発想をベースにして、コミュニティの再生を目指すべきである。【旧村・地域づくり関係者】
- ・ 財政難で遅れていたインフラ整備は加速度的に進むため、住民生活の基盤の向上は期待できる。【旧町・支所職員】
- ・ ほかの合併したところに聞いてみても、どこも合併特例債を使う余裕がない。特例債の枠は持っていても、公債費比率等の制約があって使うことができない。合併特例債を使えるのは、富裕団体だけではないだろうか。【幹部職員】

[2] 更なる合併の推進について

〔 質問項目 〕

国等による市町村合併の更なる推進方策について、どのように考えるか。

また、合併特例法（新法・平成22年3月末まで）後の市町村合併について、どのように思われるか。

（参考）第29次地方制度調査会において、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」が諮問されている。

〔 主な回答 〕

- ①更なる合併の必要性の有無
- ②住民の主体的な選択の必要性
- ③検証の必要性
- ④行政環境の変化に合わせた対応
- ⑤合併しなかった小規模自治体について

〔 具体的な回答内容 〕

①更なる合併の必要性の有無

- ・ 分権を徹底的に進め、道州制に結びつけるのであれば、更なる合併が必要である。しかし「平成の合併」が住民にとっては、マイナスの結果に終わったことから、次の合併には矛盾を感じる。【旧村・元首長】
- ・ 一定水準以上の行政サービスの提供を可能とするためには、自立性の高い行政主体になることが必要であるが、地域間の調整等の面で、周辺地域への配慮がなさ

れるのか懸念される。更なる合併は、中心地だけが発展するというような、一極集中化にもつながるおそれもあり、過疎化に悩む自治体にとって、より深刻な事態も予想される。【幹部職員】

- ・今回の合併は「歴史的必然性」としか言いようがない。その点では「明治の大合併」、「昭和の大合併」と同様である。しかし、道州制に伴う次の合併が「歴史の必然」と言えるのかというと、私は言えないと思う。【首長】
- ・本市の場合、合併して500km²超になったが、更に合併すると1,000km²超の面積になる。行政規模としては大きすぎる。【幹部職員】
- ・合併をしなくても、広域的に事業展開が可能な業務については、県の業務、あるいは自治体間の広域的な共同業務として進めるという選択肢も考慮すべきである。【幹部職員】
- ・今後は合併よりも医療・福祉・交通などの面での機能連携が求められる。各市町村が基礎自治体の機能と地域住民の生活を守っていくということが大切ではないだろうか。【幹部職員】

②住民の主体的な選択の必要性

- ・本来の合併の姿は、住民が主体的に進めるべきものであり、行政サービスの向上など、生活に対する充実感が伴うものでなければならない。更なる合併の推進がそれを実現できるのか、大いに疑問に感じる。【幹部職員】
- ・「平成の合併」の大半は、自治体存続への不安によって選択されたのであり、その理由は消極的なものである。本来の合併の姿は、住民が主体的に進めるべきものであり、合併ありきの推進策は疑問である。【幹部職員】
- ・基本的には住民の選択に任せるべきである。合併が住民の視点から見て「良い行政運営」を進めるための施策であれば、積極的に受け入れるべきであろう。
【旧町・支所職員】
- ・「昭和の大合併」から今次の合併には50年余の年月があった。地域に合併をするだけのエネルギーがたまらないと住民は納得しないだろう。合併はどうしても住民にとって痛みが伴うため、更なる合併をやれば必ず反対運動が起こるだろう。
【首長】

③検証の必要性

- ・今回の合併はデメリットの大きい結果に終わった。それをしっかり検証し、ソフト面の支援を充実して、中山間地域がやっていける体制を構築することが重要で

ある。【旧村・元首長】

- ・「平成の合併」を経験した市町村が一堂に会して、同じような問題や悩みを集約して、政府に申し入れるような場を設定していただくことをお願いしたい。【首長】

④行政環境の変化に合わせた対応

- ・合併特例法の有無にかかわらず、行政環境の変化に合わせた行政サービスのあり方が検討されるべきであり、その延長線上で自治体の枠組み再編の必要が生じてくることもあり得るであろう。【旧町・支所職員】

⑤合併しなかった小規模自治体について

- ・平成22年以降、地方交付税の合併措置等がなくなり、合併しなかった小規模市町村は、今まで以上の行財政改革努力を求められるのではないか。【旧町・元首長】
【幹部職員】
- ・合併算定替の特例期間が短縮され、合併特例債による財政支援措置が廃止されたことで、財政がひっ迫した市町村どうしの合併は円滑には進まないのではないか。
【幹部職員】

[3] 基礎自治体のあり方について

〔 質問項目 〕

基礎自治体のあり方、特に小規模市町村に対する国等の方策について、どのように思われるか。

(参考) 第29次地方制度調査会では、小規模市町村について、第27次地方制度調査会で引き続き検討するとされた「事務配分特例方式」(法令に義務付けのない自治事務と義務付けのある自治事務のうち、窓口サービスだけを残し、それ以外を都道府県等が担う)などの方策の議論が予想されている。

〔 主な回答 〕

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">①人口規模による基礎自治体論について②住民に身近な行政サービスについて③特例町村制の導入について④新たな権限移譲について |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

〔 具体的な回答内容 〕

①人口規模による基礎自治体論について

- ・基礎自治体については人口規模だけでなく、歴史的、経済的、社会的要素を勘案して定められるべきものである。【幹部職員】
- ・基礎自治体は住民生活に密着しており、人口だけを単位とする事業展開は不可能である。より充実した行政サービスのためには、住民の行動範囲の把握が重要である。【幹部職員】
- ・とりわけ地方は、過疎化、高齢化による限界集落問題や、里山、水田の管理に日夜苦慮している。基礎自治体が果たすべき行政サービスの範囲は、人口だけで推し量れるものではないと思う。【幹部職員】

②住民に身近な行政サービスについて

- ・住民の視点から見た問題点にどう対処していくかが、基礎自治体の役割であり、責任である。国としては、きめの細かいサービスを担保することも必要なのではないか。【旧村・元首長】
- ・大切なのは、地域に愛着を持ち、是が非でも我々の手でこの地域を守らなければいけないと思っている人が、どれだけいるかということである。ほとんどの人は地域を見捨てて、もっと暮らしやすいところに住もうと考えているのではないだろうか。「子供も孫もここに住めよ」と言ってレールを敷いてやるのが、地域に対する本当の愛着であり、行政の役割であると思う。【旧村・元首長】
- ・小規模市町村は、住民ニーズの把握が比較的容易であると思われる。【幹部職員】

③特例町村制の導入について

- ・事務配分特例方式は「悪手」、「禁じ手」の見本のようなものだと考える。制度論以前にまずは常識的判断で論じるべきである。【旧町・支所職員】
- ・「特例町村」は導入すべきではないと思う。町村役場から権限そのものを取り上げた場合、それをどこに持たせるのだろうか。県に持たせるとしても、これは住民の立場からすれば、すべての行政サービスの低下につながり、戸惑いと混乱が起きることは間違いない。【旧村・元首長】
- ・都道府県等による行政サービスが、生活基盤や地域特性の実態に合ったものになるとは思えない。住民に身近な事務は、基礎自治体が処理すべきである。
【幹部職員】

- ・ 特例町村制は、住民の立場からすれば、行政サービス低下につながる。【旧村・元首長】

④新たな権限移譲について

- ・ 普段仕事をする中で、自分たちの身の丈というものはある程度分かっているので、それに見合った権限は移譲してもらいたい。権限移譲を考える上で、市町村が自ら選択できる環境が必要である。【首長】

- ・ 好きなように行政をやろうとする時には、確かに権限がたくさんあった方が良いと思う。しかし日頃の行政において、権限はそれほどもらわなくても、自分たちが必要とするものを選択できる制度が必要ではないだろうか。【旧村・元首長】

第2章 合併していない町村のヒアリング調査

以下は、合併していない8つの町村におけるヒアリング調査の内容を、「質問項目」に対する「主な回答」と、その「具体的な回答内容」を掲げて整理したものである。

「具体的な回答内容」における個々の回答の末尾の【 】書きは、ヒアリング当時の役職等である。

1 合併について－なぜ単独行政を選択したか－

[1] 合併協議の状況

〔 質問項目 〕

貴町（村）における合併協議の状況について、お教え願いたい。

(1) 合併協議をした理由

〔 主な回答 〕

- ①国・県からの指導
- ②住民の意向(アンケート等)
- ③首長の提案
- ④スケールメリットを生かしたまちづくり
- ⑤財政的な危機感

〔 具体的な回答内容 〕

①国・県からの指導

- ・県からの指導もあり、合併について協議を行ったらどうかということになった。
【首長】
- ・知事からの合併親書など、県の強力な指導により、任意協議会で合併の是非を検討した。【幹部職員】
- ・県からは、「とりあえず合併協議だけでも参加するように」と言われるようなこともあった。【幹部職員】

②住民の意向(アンケート等)

- ・町民の93%が、合併に対して賛成であった。【首長】

③首長の提案

- ・世の中が自己責任という時代にあって、行政も変わらなければならないと思ったため、首長である私が合併を提案した。【首長】

④スケールメリットを生かしたまちづくり

- ・交流人口を増やすために続けてきた取り組みの延長として、合併して力をつけて、何でもできる環境を目指そうという気持ちであった。【首長】

⑤財政的な危機感

- ・離島では合併の効果はあまり期待できないが、財政的に一番厳しい状況だったので何とか合併にもっていきたかった。【首長】

⑥その他

- ・私が町長になってすぐの問題だったが、民間で会社を運営してきた立場から言えば、合併は特に驚くような話ではなかった。【首長】

(2)合併協議をした機関

〔 回 答 〕

〔北海道美瑛町〕 任意協議会

〔北海道白糠町〕 法定協議会

〔福島県三島町〕 任意協議会

〔島根県海士町、西ノ島町、知夫村〕 任意協議会

〔熊本県水上村〕 任意協議会

〔熊本県山江村〕 任意協議会

(3)合併に至らなかった理由

〔 主な回答 〕

- ①合併の効果への疑問
- ②地理的特性による問題
- ③周辺部の衰退への懸念
- ④アンケート等による住民の意見の反映
- ⑤合併に向けた一体感の欠如
- ⑥合併協議の不調
- ⑦行政サービス低下への不安
- ⑧地域の文化や伝統が失われることへの不安
- ⑨合併後厳しい状況となった自治体の影響

〔 具体的な回答内容 〕

①合併の効果への疑問

- ・過疎化も高齢化も進行している町村が集まっても良い方向には向かわないということになり、合併協議はすぐに破たんした。【首長】
- ・今後も財政状況が厳しくなる見通しだから、合併を検討するように県から言われたが、貧乏な町村が一緒になっても貧乏なままで、根本的な解決策にはならない。【首長】
- ・辺地債や過疎債があるので、合併特例債のメリットは感じなかった。また、各町とも起債制限比率が高いということも理由のひとつであった。【幹部職員】
- ・合併の相手方の財政状況が悪く、むしろ単独行政で何とか10年位はこのまま推移できるのではないかと考えた。【幹部職員】
- ・合併は本来、夢を語らなければならないのに、合併協議をしているうちに、それぞれの財政状況等、現実の問題に直面して、合併しても今以上に良くなることはないということが見えてきた。【首長】
- ・村内の懇話会では、合併が住民にとってメリットがほとんどないという結論になった（ただし協議だけは参加しようということになった）。【幹部職員】
- ・この村に住むようになってからは、地域の活力を肌で実感している。これだけの元気があるのなら、合併するのはもったいない。【職員】

②地理的特性による問題

- ・合併協議会の構成町村では、山に隔てられ、住んでいるところがお互いに見えないことが住民にとって不安になった。山を越えるたびに雪の深さが違い、そのことが影響して生活感覚の違いにつながるといった地理的条件について考えが及ばなかった。【首長】
- ・合併後、役場を総合支所方式で残すという話はあったが、そうなると離島においては、行政効率化のメリットはなくなる。【幹部職員】
- ・町は面積が広く、相当奥地まで住んでいる人もおり、そういった人たちのことを考えなければならない。更に面積が拡大する合併は現実的ではない。【首長】
- ・北海道でなぜ合併が進まないかといえば、まだ、住民に開拓意識が残っているからである。開墾して100年ほどであり、地域づくりが十分に根付いていない。地

域づくりができていないのに合併を進めるのはどうかという意識が強いと思う。

【首長】

- ・本州と違い、北海道では農業や文化など、先人が苦勞して築いてきたものが、合併で一気に崩壊してしまうという危機感が強いと思う。【首長】

③周辺部の衰退への懸念

- ・大きな団体と合併した地域は、その後あまり発展せず、むしろ衰退していくという現実を見てきた。【首長】
- ・本村は合併の枠組みの中で、一番端にあり、合併したら今まで以上に少子・高齢化が進むことや、村が寂れることが心配であった。合併により端になった地域の振興策について良い例がなかった。【首長】
- ・合併すれば役場の職員が減り、支所が窓口業務だけになれば、地域が一層寂れていくという不安があったのだろう。【首長】
- ・私たちの村には、我慢強さ、底力があるので、周辺になって元気がなくなるより、単独でも何とか辛抱してやっていた方が良い。【議会議員】

④アンケート等による住民の意見の反映

- ・合併については紆余曲折あったが、議会の発議により住民投票を行い、その結果、自立の道を選択した。【首長】
- ・満15歳以上の全住民を対象としたアンケートの結果、「合併反対」が「合併賛成」を上回った。【幹部職員】
- ・合併について中学生にアンケートをとったところ、「この村はそのままが良い」という意見が多数あり、この子たちのために地域づくりを進めなくてはいけないという思いを強くするとともに、この意見をないがしろにはいけないと決心した。【首長】
- ・アンケートでは町外からきた人は合併を容認する一方、全般的に住民は合併について乗り気ではなかった。それは、農業政策が充実していたからだと思う。【首長】

⑤合併に向けた一体感の欠如

- ・島という立地特性により、各町村の住民の一体感が醸成されない理由で解散した。【議会議員】

- ・今回協議した市町村による枠組みは、県から一方的に押しつけられたものであり、地域の一体感は希薄であった。【首長】
- ・当初、任意協議会には合併ありきで臨んだが、ほかの町村は合併の意思がなかったために、自分たちも生き残りをかけて単独を選択した。【議会議長】
- ・協議はしたが、もともと住民どうしの交流がなかったため、合併には至らなかった。【首長】
- ・協議した町村間で、合併に対する意識が異なっていた。【議会議長】

⑥ 合併協議の不調

- ・任意協議会では、担当職員のやる気に温度差を感じた。これだけ住民に対する思いが違っていると、合併後、住民や職員をまとめるというのはたいへんだと思った。【首長】
- ・議員報酬に対する考え方が、それぞれ異なっていた。本町では合併後、議員報酬が上がるのはいけないと言って協議に臨んだが、ほかの町の議員の意識は違っていた。【首長】
- ・役場の位置を人口の多いA町にすることに関して、B町は自分の町へ置くことを主張し、C村はA町から最も遠いため難色を示し、最終的に破たんの原因になった。【首長】
- ・合併の枠組みの変動、財政力の格差や電算システムの差異なども協議の不一致に影響した。【首長】

⑦ 行政サービス低下への不安

- ・本庁には本庁のやり方があるため、いずれ支所を顧みることもなくなるのではないかと。自主自立でやっていけるのであれば、私は合併しない方が良く考えた。【議会副議長】
- ・福祉関係の行政サービスの低下が心配なこと、公共料金が上がる可能性が大きいこと等を懸念する声があった。【幹部職員】

⑧ 地域の文化や伝統が失われることへの不安

- ・村に残っている重要な文化が、合併によって失われていくのではないかと思い、合併には反対の立場でいた。【議会議長】

⑨合併後厳しい状況となった自治体の影響

- ・合併した近隣自治体の厳しい状況を目の当たりにした住民は、合併を望まなかった。【首長】

[2] 国が提示した合併理由への対応

[質問項目]

国は市町村合併推進の理由として、①広がる日常生活圏への対応、②少子・高齢社会到来への対応、③地方分権による市町村の役割の変化への対応、④厳しい財政状況への対応を掲げたが、単独行政を選択した貴町（村）は、これらの課題にどのように対応しているか。

[主な回答]

- | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>①広がる日常生活圏への対応</p> <ul style="list-style-type: none">(a)広域連携による対応(b)日常生活圏と合併による行政圏の不一致 <p>②少子・高齢社会到来への対応</p> <ul style="list-style-type: none">(a)単独事業による少子・高齢対策(b)広域連携による対応 <p>③地方分権による市町村の役割の変化への対応</p> <ul style="list-style-type: none">(a)広域連携による対応(b)組織・機構改革(c)職員能力・専門性の向上 <p>④厳しい財政状況への対応</p> <ul style="list-style-type: none">(a)徹底した行財政改革(b)健全な財政運営(c)住民との連帯による行財政運営・地域活性化 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

①広がる日常生活圏への対応

[具体的な回答内容]

(a)広域連携による対応

- ・通勤、通学、買い物、医療などは町内にとどまらず隣接町村の施設を利用している例が多い。そのため施設ごとの共同利用化や二次交通の広域的な利用などについて、地元大学に隣接5町村で調査を委託している。【首長】
- ・ごみや消防、滞納整理など連携でできるものは、広域連携で対応している。今後は住民自らが動けるような仕掛けづくりを考えていきたい。【首長】

- ・広域連合化を図ることが、住民負担の平準化、行政の効率化等から望ましいと判断した。【広域連合関係者】
- ・不満なのは国などが、合併の代替としての広域連合を否定し、財政破たんを防ぐことばかりに凝り固まっていることである。合併だけで、地域の本当の課題に対応できるのかと思う。【首長】

(b)日常生活圏と合併による行政圏の不一致

- ・もともと面積が広く、合併により日常生活圏に合わせた行政圏をつくり出すようなような、ロケーションと状況にはない。そのため日常生活圏の拡大が、合併の理由になることはない。【首長】
- ・国は合併のメリットとして、広がる生活圏への対応をあげていたが、離島ではそういう状況にはない。【議会議員】
- ・合併の枠組みは、県から一方的に押しつけられたものであり、日常生活圏に対応していない。【首長】

②少子・高齢社会到来への対応

〔具体的な回答内容〕

(a)単独事業による少子・高齢対策

- ・町単独の施策として小中学生の医療費の無料化を実施しており、更に子育て支援策の具体化を検討中である。【首長】
- ・国指定伝統的工芸品の手作り事業などを、高齢者の生きがい対策としている。【首長】
- ・合併後のシミュレーションでは、現行の福祉サービスの水準の方が高いという結果が出ている。【首長】

(b)広域連携による対応

- ・少子・高齢化への対応など現状は厳しいが、広域連合などを活かしながら取り組んでいきたい。【首長】

(c)その他

- ・福祉サービスはお金の問題だけではない。この村には、高齢化率44.3パーセントの地域もあるが、コンニャクなどの農産品づくり、ゼオライトという脱臭剤の生産を行っており、お年寄りみんな元気で明るく暮らしている。【首長】

③地方分権による市町村の役割の変化への対応

〔 具体的な回答内容 〕

(a)広域連携による対応

- ・ 本来、合併しなくても一部事務組合や広域連合など現行の仕組みで相当のことができるはずである。広域連合はある見方をすれば合併と言える。画一的で政策的な要素が入らない部分は、小規模でやるよりも広域連合で進めるべきではないか。
【首長】
- ・ 合併協議をやめること条件として広域連合を提案した。3町で構成する広域連合において、国民健康保険料を統一した。広域連合には各団体から職員を派遣して運営しており、今後更に領域を広げる方向で進めている。【首長】
- ・ 本地域における広域連携は、グリーンツーリズム関係が中心で、ソフト面も含めて行っている。特産品の開発を3町村で行ったり、ホームページも開設している。
【幹部職員】
- ・ 10市町村で設立した広域行政組合で高齢者介護、ゴミ処理、し尿処理等を行っているほか、特別養護老人ホーム、最終処分場、斎場などを運営している。【幹部職員】

(b)組織・機構改革

- ・ 役場の機構を見直し、従来よりも横断的な業務遂行が可能となるスタッフ制を施行した。【首長】

(c)職員能力・専門性の向上

- ・ 市町村アカデミーなどの研修機関を利用するなど、職員研修に力を入れている。
【幹部職員】
- ・ 若い職員を数人のグループ単位で他の町村へ研修に出している。財政的にはきつなくても、やる気になっているので良いと思っている。この研修を踏まえて、本町で何ができるかということを考えられる芽が出てきたらそれを育てたい。【首長】
- ・ 国は分権のための合併と言いながら、本当に合併の実態を分かって進めたのか疑問である。小さな島で合併すれば、職員は10人以下になり、若手の職員も減る。災害が発生した時、役場の職員だけでは対応できなくなる。【幹部職員】
- ・ 既にいる職員に刺激を与え、意識を変えさせるため、大卒と高卒で分けて職員採用試験を行うことを始めた。【首長】

④ 厳しい財政状況への対応

〔 具体的な回答内容 〕

(a) 徹底した行財政改革

- ・ 施設整備の徹底的な見直しにより、基金の積み増しを行った。【首長】
- ・ 自立経営が可能となるような方策を考えている。例えば合併しないと決まる前から、退職者不補充などで職員数を減らしてきた。議員数を減らし、町長、副町長、教育長も給与カットを行っている。【首長】
- ・ 町独自でおこした事業は、すべて指定管理者制度を用いて独立採算とし、町からの助成は一切していない。町でやっているときは赤字であったものが、今はぎりぎりのところでなんとかやっている。【首長】
- ・ 合併しないことを決断した後の平成16年度の「地財ショック」を受けて、管理職のリーダーシップにより、職員の給与カットに踏み切った。【首長】
- ・ 退職者の不補充や議員手当のカット、昇給の停止など人件費のカットは徹底してやっている。しかし、交付税の削減で追いつかないのも事実である。【幹部職員】
- ・ 職員数の削減、職員の給与及び議員や消防団の報酬も下げている。その結果、平成19年4月現在、郡で最低ラインのラスパイレス指数となっている。【幹部職員】
- ・ 特別会計への繰出金や財政調整基金等についても相当深く考え、今後10年間の見通しは立てている。【幹部職員】
- ・ 平成16年から3カ年の財政再建計画を策定し、人件費や物件費等、いろいろなところに手をつけた。【首長】
- ・ 我々は自分たちの報酬をカットしているが、国は財政が厳しいと言いながら議員数を減らしたり、報酬をカットするなどしていない。【議会議員】
- ・ 地方交付税が削減されたことで、確かにたいへんな苦勞をした。しかしそのことを逃げ口上にするのではなく、発想の転換も必要だと思う。【首長】

(b) 健全な財政運営

- ・ 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。地方交付税は削減されているが、節減努力によって基金の積み増しができている。【首長】

- ・合併するにせよ、しないにせよ、財政を健全化しなくてはならないというスタンスに変わりはない。【首長】
- ・正直なところ、私たちの村が財政危機に陥ったときに、ほかの町村が合併しているのに私たちが合併しないことが通用するのかという悩みと、うちが苦しいということは、よそも同じように苦しいのだから頑張ろうという両方の気持ちがあった。【首長】

(c)住民との連帯による行財政運営・地域活性化

- ・分権時代において、住民参加の拡大は不可欠であるが、本村では従来から住民が地域づくりに積極的に参加する意識が強く、自立心が強い。住民や住民団体と行政の良好な協働関係を継続していければ、合併する必要はないと考える。【首長】
- ・平成16年度の「地財ショック」を受け、管理職のリーダーシップにより30%の給与カットを行った。町長、役場職員のこうした姿勢を見て、住民からバス代の値上げや補助金カット、ゴミ袋の値上げ等の申し出があるなど、危機感が共有されている。【首長】

2 将来構想－持続可能な地域社会－

[1] 合併の予定

〔 質問項目 〕

現在、合併の検討を行っているか。また、将来的に検討の必要性を感じているか、お教え願いたい。

〔 回 答 〕

今回すべての調査先で「合併の予定はない」との回答を得たが、将来的に合併を検討する際は、「一部事務組合での事業実績で合併が有効であるとの合意形成が必須条件である。【首長】」、「住民の合併に対する議論が熟したときに方向性を見極めたい。【首長】」という意見があった。

また、「合併は地方交付税の動向次第である。【首長】」と交付税の削減が地域に与える影響を不安視する声が挙げられた。

[2] まちづくりの将来構想

〔 質問項目 〕

貴町（村）においては、このまま行財政改革を進めれば、単独行政を継続していくことが可能であると思われるか。

今後の市町村合併の予定を踏まえ、まちづくりの将来構想について、お聞かせ願いたい。

〔 主な回答 〕

- | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">①健全な財政運営の実現②行政・職員の意識改革③住民自治の拡充④地域の活性化 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

〔 具体的な回答内容 〕

①健全な財政運営の実現

- ・足腰の強い、財政力のある自治体になるような努力をしている。そうしなければ今後単独では長持ちしない。【首長】

- ・構造的な財政危機と思われるため、生半可な対応では無理である。町村ができることは町村で実施し、効率的な財政運営が求められている。本町も「自立計画」を策定中である。【首長】

- ・単独行政を継続するために必要なことは、健全な財政運営と住民自治の実現であるとする。【首長】

- ・12年前に町長に就任して以来、行革に取り組んできた。一般会計もピーク時から20億円くらい削減している。目標として現在200人いる職員を150人くらいに削減することがこれからのまちづくりの条件だろう。【首長】

- ・行き過ぎた行革や市町村合併で町村を切り捨てるようでは、きめの細かい住民サービスができなくなる。声の届かない行政は、住民にとって悲劇としか言いようがない。本当にこのままで良いのかという不安がある。【幹部職員】

②行政・職員の意識改革

- ・単独で行くことを決めてから、住民からの様々な意見も影響して、職員のやる気が変わってきている。一人一人の一生懸命やるという意識が高まってきた。【首長】

- ・まずは役場がしっかりしなければいけないと思う。小さな町村ほど役場の責任は重い。住民の中には厳しい意見を持っている人もいるだろうが、役場がどこを向いて仕事をしているかということは、時間がかかっても分かってもらわなければならない。この厳しい状況では、何もしなければ生き残れないのだから、今は動くしかない。【首長】

③住民自治の拡充

- ・地域コミュニティを基本とした、住民参画を反映できるような自治基本条例、新総合計画を今後2年間でまとめる予定である。現在、地域協議会を自治基本条例の中に位置づけることを検討している。新総合計画には「地域のことは地域で解決する」という趣旨の文言を盛り込みたいと考えている。【首長】
- ・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】
- ・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】
- ・議員から、議会をなくして町民全体で行う町民総会の提案があり、議会でも議論や研究を行った。人口2,000人程度の町であれば不可能ではないだろうと思う。総務省によれば、地方自治法上は認められているが、現実には日本ではやっているとこではないとのことである。【首長】
- ・町民と協働したまちづくりのため、まちづくり条例を策定し、町民集会をはじめ、町民の意見を聞く機会を頻繁に設けることを進めている。【首長】

④地域の活性化

- ・第1次産業では、高い付加価値をもった品質の良いものを生産していきたい。例えば水揚げされた魚の価格にしても、今まではスーパーの小売価格をもとに決めていたが、これからは自分たちが主体になって決めていくことが大切ではないか。【首長】
- ・建設業の就労者は、林野の分野の知識や技術を持ち合わせていることが多い。今後はそういった人たちによる新たな森の活かし方の検討や、担い手づくりに力を入れていきたい。【首長】
- ・栗など地元産品を活用した特産品の開発に力を入れている。次の戦略は地域経済の基盤をつくるため、販売促進に結びつく情報発信の強化である。【首長】
- ・完全に循環型の環境をつくろうと思えばここでは可能である。「島だからできる、小さいから可能だ」ということが言える。うちのような小さな島を時代の最先端に行く場所にしていきたい。【幹部職員】

- ・第1次産業の再生なくして観光はあり得ない。管内は世界でも有数の牧畜に適した所であり、ここを生産基地にするため、管内の首長で地域づくりのビジョンをつくった。【首長】
- ・この町が単独で生き残るには、漁業や畜産、観光をいかに活性化させるかにかかっている。民間を活用しながら、住民が生活していけるような産業をどのようにして興していくかが課題である。【議会議長】
- ・企業誘致が難しいため、「農」と「林」に力を入れた政策をやらなければならない。国は林業に関して、環境に配慮し、山を整備することを打ち出しており、山間部はそれを重点的に行う必要がある。【首長】
- ・交流人口を増やすために続けてきた取り組みを土台に、更に発展させようという提案に対して皆が賛同している。その取り組みのひとつとして、民間企業の支援の下、まちづくりのイベントを開催している。【首長】
- ・「村づくりは人づくり」であり、人と人を結ぶネットワークの構築が重要なので、そのためのメディアが必要であると考え、「村民テレビ」を立ち上げた。住民がメディアを利用して、自ら情報を流すことで住民の自発性が高まり、地域に誇りを持つようになった。【首長】

⑤その他

- ・職員の中には、島だから環境問題に取り組みやすいのではないかという意見がある。例えば、エコカーの導入など、この島だけにはガソリン車がないというような環境モデル地区をつくる発想も大切ではないか。【幹部職員】
- ・このままでいくと、日本国民は品質や安全が確認できないものを口にしなければならぬ日が来るのではないか。その時に私たちが持っている環境やまちづくりの資産が生きてくると思う。今私たちが持っているものは、誰もが簡単に手に入れられるものではない。【首長】

3 「平成の合併」と基礎自治体

[1] 「平成の合併」の意義について

[質問項目]

このたびの「平成の合併」について総括していただきたい。

〔 主な回答 〕

- ① 町村の将来ビジョンが示されなかった合併
- ② 財政効率化優先の拙速な合併論議
- ③ 合併を選択した市町村の苦しい状況
- ④ 国・都道府県の役割
- ⑤ 平成の合併から学ぶこと

〔 具体的な回答内容 〕

① 町村の将来ビジョンが示されなかった合併

- ・ 単に自主的な合併というのではなく、なぜ、合併を進めるのかという具体的な将来ビジョンが示さなければならぬはずである。今回の合併は役場どうしの行政の合併議論になってしまった。【首長】
- ・ 合併を進めることについてのビジョンが、国から示されなければならない。ただ「自主性を重んじる」というだけでは、理由にはならないと思う。【首長】
- ・ 合併するか否かを判断するにあたって、小さいところは小さいなりに、その地域でやってきたことが守られるということが示されないならば、合併する必要はない。今回はそのあたりが示されることはなかった。【首長】

② 財政効率化優先の拙速な合併論議

- ・ 合併特例債でお金をやるからいつまでに合併しなさいと、ものすごく急がされた面があったと思うので、その点においてはもう少し時間が欲しかった。住民がもっといろいろなことを勉強することができていれば、合併の議論に役に立ったのではないかという気もする。【首長】
- ・ 国や県の合併推進の理論は、財政の効率化優先のものでしかない。【首長】
- ・ 今回の合併は、協議期間が短い中でのアメとムチによる政策ではなかったかと思う。合併特例債というアメよりは、地域課題に対応できる政策とか、用途を広げた財政支援のあり方もあったのではないだろうか。【首長】
- ・ 財政的に一番厳しい時期だったので、合併にもっていきたかった。しかし合併して何かメリットがあるというわけではない。ただ、合併すれば交付税の優遇措置があり、その間になんとか頑張ればという感じであった。【首長】
- ・ 国は平成元年頃から、「経済活性化のために公共事業をやれ」と地方にけしかけておいて、今となっては、「無駄遣い」などと地方を悪者に行っている。そして今

度は財政効率化のための市町村合併を進めたが、これは全く無責任な話ではないだろうか。【幹部職員】

③合併を選択した市町村の苦しい状況

- ・ 私たちも合併した自治体をいろいろと視察しているが、どこもたいへんな苦勞をしている。国や県はこのような状況を予想していたのだろうか。【首長】
- ・ 生活基盤整備が不十分な小さな町と合併した町長から聞いた話では、合併特例債を利用してても整備が追いつかず、合併を急ぐべきではなかった、合併するべきではなかったということである。【首長】
- ・ 財政状況が良好な町と、財政が厳しい町の飛び地合併のパターンでは、双方の町の住民が、合併に対して不満を持っているという。【首長】

④国・都道府県の役割

- ・ 合併がまとまらないときに、県から何の助言もなかった。合併に向けたかけ声だけでなく、どうしたら合併できるのか、国、県、市町村が一体となった取り組み方法が求められている。【首長】

⑤平成の合併から学ぶこと

- ・ 自分たちでできるものは自分たちでやり、できないものは何か、それにどう対応すれば良いかを考えることが必要であると、合併の議論を通して改めて感じた。【首長】
- ・ 今までの地域づくりは、あまりにもどんぶり勘定でやりすぎたのではないか。私は民間の出身だが、厳しい観点で地域の将来を見据えることの必要性を今回の合併の議論から学んだと言える。【首長】

⑥その他

- ・ 合併をするのであれば、首長は辞職するなり、解散して一度選挙を行うべきだ。国が合併した方が有利だというだけの理由で、民意を問わないで合併するのはおかしい。【首長】
- ・ 合併で良くなった中核的な都市はどこもない。そもそも中核的な都市が栄えてきたのは周辺の町村があったからだが、今は自助回復する力がない。もう一度周辺を良くしなければならない。【首長】
- ・ 役場職員にとって、合併してしまうと守るものがなくなる。誰のために頑張っているのか目標を失ってしまう。自分の給与だけもらえれば良いという考えになると思う。その一方で仕事のやり甲斐はなくなる。【幹部職員】

- ・一定の地域で合併が進まなかったことについては、都道府県の責任は何も言われていない。結局合併できなかったのはあなたたち市町村の努力不足だということになっている。都道府県の管理能力は全く問われていない。【首長】

[2] 更なる合併の推進について

[質問項目]

国等による市町村合併の更なる推進方策について、どのように考えるか。

また、合併特例法（新法・平成22年3月末まで）後の市町村合併について、どのように思われるか。

（参考）第29次地方制度調査会において、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」が諮問されている。

[主な回答]

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">①更なる合併への対応②検証の必要性③合併に向けた支援策の必要性④広域連携の可能性⑤財政力が弱い自治体どうしの合併 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

[具体的な回答内容]

①更なる合併への対応

- ・更なる合併については、あくまで住民を主体として施策を考え、住民の声を聞いた上で対応を考えることが必要である。【首長】
- ・合併したくないと頑なに言ってばかりもいられなくなるときがくるかもしれない。どのような形で更なる合併推進施策が講じられるかは分からないが、いざ合併となったときに自分たちの地域が輝いていられるように、住民参加の地域づくりを進めている。【首長】
- ・地方交付税の削減等財政状況の変化などによって、将来的には合併を検討する時期が来るかもしれない。仮に合併するとしても、大きな市に取り込まれないよう、今からしっかりした地域コミュニティの確立に努めている。【首長】
- ・合併推進のための強い指導が行われたとしても、地域の将来は自分たちが判断すべきである。【首長】

- ・ 財政をテコにした合併が、もう一度くるのではないかと思っている。そのときに、どう対応するのか。単独を選択した自分たちにとって、そのときに勝負どころだと思っている。【首長】

② 検証の必要性

- ・ 合併には良い面と悪い面がある。そのため合併した自治体の検証をすることは、重要なことである。ぜひ、合併によって失うものを検証してもらいたい。【首長】
- ・ ここで合併には一区切りをつけ、検証をした上で、今後は自分たちの町をどうするかということを考える必要がある。【首長】
- ・ 合併の是非を判断するためには、すでに合併した地域が合併して良かったのか、悪かったのかの検証が必要である。自分たちと地理的条件が似ているところが、合併にどのように対処したのかを見ることができれば、具体的な方法論が見えてくるのではないか。【首長】

③ 合併に向けた支援策の必要性

- ・ 少子・高齢化、限界集落などの課題を考えれば、地域をこのまま維持できるとは言いきれない。上からの押しつけではなく、合併に至らないネックが何かを洗い出し、国、県がどう支援してくれるかが重要である。【首長】
- ・ 今回単独を選択したところで、地形的な困難性が似ていても、将来に不安を持っているところと、一方では自立への自信があるところがある。日本の農山漁村のすべてが地域への自信を持てれば、より良い大きな合併、更には道州制につながるかもしれない。【首長】
- ・ 地方分権が進まない限り自立は不可能である。合併特例法に加えて幅広い施策が必要ではないか。【首長】
- ・ 30万都市をつくる国の方針があるならば、我々が期待感をもてるような地域の有り様、その実現に向けた支援策が示されることを次なる展開の際には期待する。国と県が一体となって、住民が安心して暮らせるエリアを示すということが大切である。【首長】
- ・ もし合併を更に進めるのであれば、子どもにアメを与えるようなやり方が良いとは思わない。地域の住民が本当に合併を納得するような形にもっていくことが大切である。【首長】

④ 広域連携の可能性

- ・ 今回の合併では、地域によって広域でいくか、合併する方が良いかのビジョンを

政府が示して、地域に合わせたやり方で頑張ろうということにすべきであった。

【首長】

- ・ 広域連合が他の市町村へ波及しないのは、これが合併と同じようなものだと認めるスタンスが国にないからだろう。事務を軽減する広域連携を合併と同列に認めてもらいたい。【首長】
- ・ 合併協議をした3町村は状況が違うため、財政的な問題で合併するのであれば、広域行政組合を強化していく方向で頑張った方が、良いのではないかと思う。【首長】

⑤ 財政力が弱い自治体どうしの合併

- ・ 財政力が弱いところどうしが合併しても、地域が良くなるとは思えない。私は行政の立場ではないがそのように思う。【地域づくり関係者】
- ・ 貧しい町村どうしが一緒になったからといって、貧しいままで根本的な解決策にはならないのではないか。【首長】

⑥ その他

- ・ この新法の期限内に合併するという気配はない。しかし、今後新たな合併の動きが国から示されたとしても、それが本当に地域のためになるのかという疑問を感じざるを得ない。【首長】
- ・ 地域に密着した行政サービスを提供するためには、小さな自治体の方が良い。自治体の規模を大きくするだけの合併には反対である。【地域づくり関係者】
- ・ 合併新法の期限が迫った時に、合併を再度検討することになるだろう。その際、本町のような山深い地域はどのように生きていけるのか心配している。【首長】
- ・ 医療や福祉の水準を今のまま維持しようとするとは非常に厳しく、それらを切り捨てるようなことになれば住民に負担をかけることになる。少子・高齢化が進み、労働者人口が少なくなったときに、小規模自治体は生き残れるのか不安である。
【幹部職員】
- ・ 私は合併はしたくない。合併したら取り残されて、地域が寂れていくことは目に見えている。地域の良さを残して頑張っていきたいと思っている。【地域づくり関係者】

[3] 基礎自治体のあり方について

[質問項目]

基礎自治体のあり方、特に小規模市町村に対する国等の方策について、どのように思われるか。

(参考) 第29次地方制度調査会では、小規模市町村について、第27次地方制度調査会で引き続き検討するとされた「事務配分特例方式」(法令に義務付けのない自治事務と義務付けのある自治事務のうち、窓口サービスだけを残し、それ以外を都道府県等が担う)などの方策の議論が予想されている。

[主な回答]

- ①人口規模による基礎自治体論について
- ②特例町村制の導入について
- ③新たな権限移譲について

[具体的な回答内容]

①人口規模による基礎自治体論について

- ・本土の2,500人と離島の2,500人とは違う。例えば、この島にあと7,500人の人が来たら生活していけないだろう。この島の環境では2,500人がちょうど良い。それを十把一絡げにするというのはおかしい。それぞれの地域の特性に合うやり方があるはずである。【首長】
- ・基礎自治体を人口1万人で区分するという考え方は全く理解できない。なぜ5,000人ではいけないのか。根拠が示されていない。【首長】
- ・小規模自治体が受け皿になり得ないというのは何を以て言うのか分からない。それがはっきり示されないまま、特例町村制の議論をするのは危険だと思う。【首長】
- ・どんなに小さな町村の住民にも、住民の自治権が認められるべきである。他の自治体職員が来て地域の行政を行うような特例町村制という制度は、甚だ失礼だといわざるを得ない。【首長】
- ・行政の運営は、効率化だけを考えれば良いというものではない。そこに暮らしている人がいる限り、そこには当然コストがかかる。防災や地区の活動を近隣の自治体ができるものだろうか。【幹部職員】
- ・「事務配分特例方式」のような形が本当にとれるのだろうか。小さな村でも一生

懸命生きているし、頑張っている。【首長】

②特例町村制の導入について

- ・本来の分権とは、自治体の仕事について住民に決める権利があるということである。住民にしてみればそれは制度や仕組みの問題ではないと思う。それを無視して自治体の仕事で何を残すか、残さないかというのはナンセンスな議論であり、本筋から外れた議論ではないだろうか。【首長】
- ・特例町村制の案に対しては、「我々はこうやっている、その取り組みを見てほしい」と提案することができるはずである。本当の問題は、自治体自らがそういう提案ができないことではないかと思う。【首長】
- ・窓口サービスだけを残し、それ以外は都道府県等が担う「事務配分特例方式」は極端であり、都道府県がそこまで手が回るか疑問である。むしろ、市町村共通の事務（例えば国保等）を広域連合や都道府県、あるいは民間などとの役割分担を進めコストダウン化を図ることが先決ではないだろうか。【首長】
- ・特例町村制の考え方は、役場の仕事を窓口業務に限定するようなやり方である。ゴールがあって、それに合わせて仕組みを変えていこうとしているものではないだろうか。【広域連合職員】
- ・特例団体の導入は地方自治ではない。国の経営を安上がりにするための統制である。それを住民が望んでいるとは思わない。上から押しつけない限りできないだろう。【首長】
- ・都道府県が町村の事務をやることになると、町民に対するサービスが更に悪くなりはないかと思う。そのような屋上屋を架す必要はないのではないか。【首長】
- ・小規模自治体では役場が一番大きな企業である。その役場が窓口業務だけになってしまえば、若い人は残らなくなる。地域の活力を維持するためには、役場に機能がなくてはならない。【議会議長】
- ・私たちのような過疎の町が、切り捨てられるというのがグローバル化の流れなのだろうか。日本が世界の仲間入りをするというのであれば、ヨーロッパに見られるような、農山村地域の持つ価値を守ろうという配慮がほしいと思う。【幹部職員】
- ・私たちとしては、特例町村制を受け入れられるものではない。国が市町村のプライドを失わせるのではなく、育てる方に力をかけてもらうことが大事である。そのことで地域に力がつくことの方がはるかに大切だと思う。【首長】

③新たな権限移譲について

- ・ 地方支分部局の仕事は町村でできるものもあるのではないかと。農地の転用などの事務は早く移譲してもらいたい。【首長】
- ・ 都道府県からの権限移譲はこれまでたいしたものも行われていない。今後、どれくらいの権限が移譲されるのか疑心暗鬼に思っている。移譲しようとしている事務も突破口になるとは思えない。【首長】
- ・ 地方分権改革推進委員会で議論されている、移譲しようとしている事務について、住民にとって利益のないようなものが多い。住民の利便性が上がるようなものなら何でももらいたい。【首長】
- ・ 仕事の移管だけでなく財源保障も併せて議論してもらわなければ、分権といっても対応できるものではない。【首長】
- ・ 権限移譲については、広域連携という視点からみれば、やれないことはないはずである。そこが合併との整合性がとれていないので進まないだけである。【首長】
- ・ 港湾や道路などは、町で管理した方が住民にとって便利だが、県にとっては、それを移すと交付税が減って損になるという発想が先に立つ。住民のためという視点がない。【幹部職員】
- ・ 地方分権や道州制と言っても、今は国が制度をつくって、都道府県や市町村はそれに従えということになっている。これは本当の意味での分権ではない。今まで地方は国の政策に合わせてきただけだが、これからは自分たちの身の大きさは自分たちで決めざるを得ないことになるだろう。【首長】
- ・ 今年から福祉事務所や森林保全を、来年からはパスポートなどの権限移譲を県から受けることになっている。これからも引き受けられるものはできる限り受け入れたいと考えている。しかし、財源が伴っていない。交付税措置するといっても総額が減らされては仕方がない。【幹部職員】
- ・ 分権で我々は何でも受ける構えでいる。権限をもらって、仕事ができ、それが住民のためになる。こんなにありがたいことはないと思っている。【幹部職員】

④その他

- ・ まちづくりを経験してきて、企業をこれからのまちづくりのパートナーとして考えるべきだと感じる。CSR（企業の社会的責任）の視点をまちづくりにうまく取り入れることが課題である。【首長】

- ・日本国憲法の下では、全国どこにいても生活する権利がある。町村が担っている国土の保全や伝統・文化の継承ということを考えてほしい。【首長】

Ⅱ. 「平成の合併」をめぐる検証

第1章 合併した市町村における状況

「平成の合併」は、総務省によれば、①広がる日常生活圏への対応、②少子・高齢社会到来への対応、③地方分権による市町村の役割の変化への対応、④厳しい財政状況への対応の4点を目的として*1推進された。

では、実際に合併を選択した市町村は、それぞれどのような目的・理由をもって合併に踏み切ったのか。そして、合併は市町村にどのような影響・効果を与えたのか。

本章では、合併した市町村へのヒアリング結果より、1) 合併に踏み切った理由、2) 合併のもたらしたプラスの効果、3) 合併のもたらしたマイナスの効果、4) マイナスの効果への対応策の実施状況を整理した。なお、合併のもたらした影響・効果については、①財政的要因、②団体自治（行政事務・住民サービス）、③住民自治の3つの視点から整理を行った。

なお、その際、上述の整理に即して、各項目に関係する現場の声を、現地ヒアリング調査結果から抽出して掲載した。引用にあたっては、合併に関してどのような立場からの発言かがわかるように、ヒアリング当時の役職等を発言の末尾に付記した。

1 合併の理由・目的

[1] 財政的要因：地方交付税の削減・交付税額の将来見通しの不透明さ

合併した理由として、今回ヒアリング調査を行ったほとんどの市町で聞かれたのが、財政問題だった。特に、合併によって新市町の周辺部となった旧町村側関係者から、地方交付税額の急激な削減（段階補正の見直し・平成16年度の「地財ショック」）によって合併を余儀なくされたとの声が多く聞かれた。

◆◆ 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

*1 旧合併特例法（平成17年3月31日に失効：法律名「市町村の合併の特例に関する法律」）で、合併の目的として示されているのは、「市町村行政の広域化の要請」の項目のみである。一方、新合併特例法（平成17年4月1日施行：法律名「市町村の合併の特例等に関する法律」）では、合併の目的として、「①地方分権の進展並びに②経済社会生活圏の広域化及び③少子高齢化等の経済社会情勢の変化に対応した市町村の行政体制の整備及び確立のため」（丸数字は追記）の3点をあげている。

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〉

地方交付税の削減傾向が続き、一般財源の確保ができなくなるおそれや、新しい事業も実施できないという不安があった。加えて地方交付税の全体のパイが決まっている中で、合併特例債の部分を自分たちが確保しておかなければ、将来、財政運営が立ちいかななくなったとき、「合併を選択しなかった理由」を住民に説明できないと考えた。〈旧町・元首長〉

当時の状況で各町村がいくら頑張っても、将来的に財政運営は無理であると判断した。逆に財政面での見通しが立てば合併は選択していなかった。

〈旧町・元首長〉

90年代に国の政策として進められた公共投資の単独事業に用いた起債が償還期を迎え、公債費を押し上げた。その上、高齢化も進み、扶助費も増加して財政的に厳しくなり、合併特例債や県の支出金を得ることのできるメリットを重視した。〈幹部職員〉

[2] 高度化・多様化する行政需要、広域行政・地方分権時代への対応

合併を選択した理由として、行政需要の高度化・多様化への対応をあげた声があった。特に、人口減・高齢社会の到来に際して教育・福祉分野の対応を図るにあたり、合併による行財政基盤強化の必要性を感じた市町村が多かったようである。また、スケールメリットを活かした地域の活性化、地方分権時代への対応を目指して合併を選択した市町村もあった。

また、日常生活圏、経済圏の拡大への対応、すなわち広域行政への対応を合併の目的としてあげた市町村もあった。広域行政については、既に多くの市町村で、広域連合や一部事務組合等の設立により対応が図られているが、こうした素地を、合併の推進につなげたケースも見られた。

◆◆ 現場の声 ◆◆

人口減少、高齢化の進行により、山間部の町村では単独でのまちづくりに限界を感じていた。〈旧町・元議会議員〉

教育関係者からは単独を選択した場合、教育面が著しく遅れるのではないかという心配の声が強かった。〈首長〉

スケールメリットを活かした事業展開の可能性を目指した。〈首長〉

地域の活力を高めて地方分権の受け皿となるため。〈幹部職員〉

広域行政、郡としてのまとまりの下地があり、合併を理解する土壌があった。
＜首長＞

経済圏、生活圏として地域の一体性が生まれており、住民の間にも合併はやるを得ないというような気運があった。＜幹部職員＞

[3] 国・県からの指導

国や県の指導を合併理由としてあげた市町村が少なくなかった。複数の市町村から、県が半ば強制に近い形で合併を指導したという指摘があるなど、市町村の「自主合併」とは言い難い、強引な手法も見受けられた。

◆◆ 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＞

現実的には広域連合を設置しており、合併する必要はなかったが、県から合併重点支援地域に指定されるなど、時代が急速に合併の方向に向いていた。
＜首長＞

県の市町村合併調査研究委員会による「市町村の自主的合併に関する調査報告書」の中で、行財政効率型のモデル地区として位置づけられた。＜幹部職員＞

2 合併によるプラスの効果

[1] 財政

(1) 財政支出の削減

財政支出の削減については、特に職員数削減による人件費の減少が効果としてあげられた。また、旧来の市町村相互の重複投資が解消されたとの指摘もあった。

◆◆ 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＞

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＞

(2) 財政優遇措置を活用した社会資本整備

この効果については、合併による財政優遇措置を活用し、以前より地域内で懸案となっていた各種事業の実施や施設整備が促進されたことを、具体的事業名をあげながら評価する声が多かった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

合併特例債を利用して統合中学校の建設事業を実現することができた。

<旧町・市議会議員>

旧町村単独では困難であった橋梁事業、高速道路や新幹線をまたぐ橋の耐震化事業等の大規模整備や市内の広域的な幹線道路整備の進展。<幹部職員>

旧市町村間の格差を是正するため簡易水道事業、下水道事業の施設整備が進められた。<幹部職員>

[2] 住民サービス

(1) 職員の能力向上

職員の専門性が向上し、政策形成能力・実行能力が高まったとの指摘があった。また、合併により、旧来の市町村の垣根を越えた職員どうしの交流が始まり、職員にとって良い刺激となっているとの声もあった。

◆◆ 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

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>

合併後は職員の専門性を高めるために、人事交流をはじめ、あらゆる研修に出している。それにより職員のやる気が出ていることも合併の効果のひとつである。<首長>

(2) 住民サービスの向上

職員の専門性の向上、規模拡大によるスケールメリット・権限移譲に伴い、住民サービスの向上があったとの評価が聞かれた。特に、教育・福祉面に、新たな取り組みが見られる。

◆◆ 現場の声 ◆◆

生活保護事務が新市に移管されたことにより、実情把握や対応が迅速になった。〈幹部職員〉

スケールメリットを活かしたサービスの強化が可能となった。具体的には子育て支援策の重点化（子供の医療費の無料化等）により、出生率が僅かに上昇した。〈首長〉

合併を契機に小中一貫校・中高一貫校の取り組みを始めた。〈幹部職員〉

(3) 広域行政

広域連合や一部事務組合など、従来の広域行政体としての対応から、合併によって一自治体での対応に移行することで、意思決定の迅速化や自立性の強化が図られたとの声があった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

従来の広域事業（郡域）について旧町村間で協議が必要であったが、合併したことで意思決定や対応が迅速化された。〈首長〉

防災分野では、従来の広域連携による体制から、市としての自立した体制となった。他の自治体との応援協定を締結することが可能となった。〈首長〉

[3] 住民自治

(1) 合併を契機とした地域活性化に向けた気運

合併による市町村規模の拡大を契機として、新市町単位の大きなまとまりで地域再生に取り組もうという気運が芽生え始めている。

◆◆ 現場の声 ◆◆

ツツジの植林には、地区を超えて多くの住民が参加しており、島のPRに向けた取り組みを始めている。また旧町ごとに行っていたイベントなどが、全市的な大規模なものになった。〈首長〉

新市全体の祭りをつくろうと、旧町の住民が力を合わせて花火大会やバザーを開催している。〈幹部職員〉

町の特産品を集めたバザーの開催や旬の食材を用いた料理を参加者に振る舞うなど、住民参加型のイベントを開催している。〈幹部職員〉

(2)住民自治の充実に向けた取り組み

住民が行う地域づくり事業、地域コミュニティへの助成を充実させることで、小さなまとまりを活かしながら地域活性化に取り組む動きが見られる。

◆◆ 現場の声 ◆◆

地域づくり団体や住民が行う地域づくり事業に補助金を交付して、住民の自発的な活動に対する支援を行っている。〈幹部職員〉

各地域振興会（大字、小学校区等の単位で市全域に32組織）による取り組み事例の発表や意見交換会を通じて、連携を深めるための市民フォーラムを開催している。300名以上が参加し、情報交換の場としても有効に活用されている。〈首長〉

3 合併によるマイナスの効果

[1] 財政

(1)財政計画との乖離

今回調査を行った多くの市町で、合併と「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ている。また、合併算定替制度についての県の説明を、「交付税“額”の保証」と受け止め、財政計画に大きな見込み違いを生む結果となった事例もある。（76頁に参考資料《調査対象自治体の財政分析の一例》掲載）

◆◆ 現場の声 ◆◆

合併後、早急に取り組まざるを得なかった行財政改革と三位一体改革等による交付税の削減が重なったため、急激な歳出の削減を迫られ、補助金の大幅なカットを行った。その結果、地域経済が疲弊し、住民サービスの低下を招いた。〈首長・幹部職員〉

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〉

合併した当時は、地方交付税額は維持されるということを前提にしていたので、現在、非常に厳しい状況になっている。〈幹部職員〉

(2) 財政規律の低下

合併前の駆け込み事業が、新市町の財政を圧迫しているケースが多く見られた。また、合併の際、住民サービスやそれに伴う負担を、「サービスは高く、負担は低く」という方針で調整したため、新市町で財政運営が困難になり、再調整を余儀なくされているケースもあった。

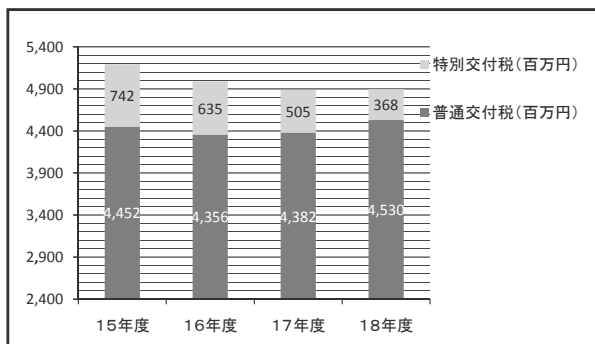
◆◆ 現場の声 ◆◆

合併特例債を見込んだ駆け込み事業による持ち込み予算が新市の財政を圧迫した。〈首長〉

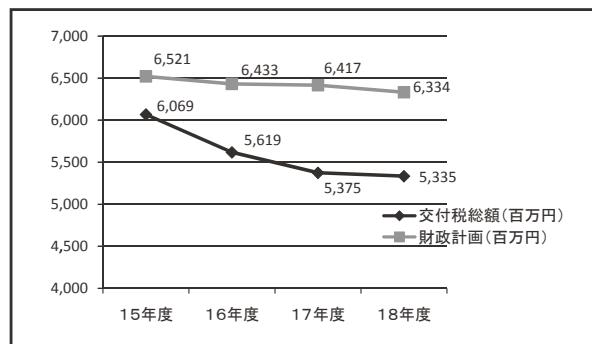
合併当初は「サービスは高く、負担は低く」という方針でやってきたが、当然財政面で壁に突き当たった。これが今の厳しい財政状況の大きな要因である。〈首長〉

《調査対象自治体の財政分析の一例》

■ 地方交付税額の推移

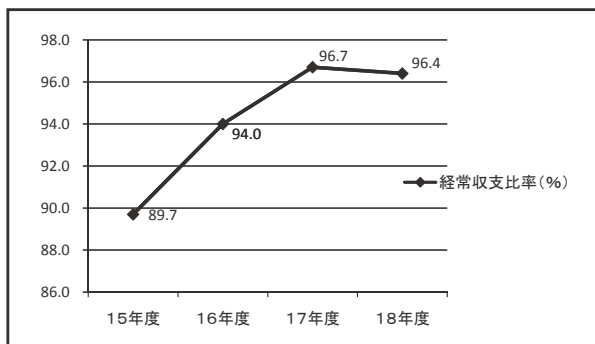


■ 財政計画と決算における地方交付税額の相違

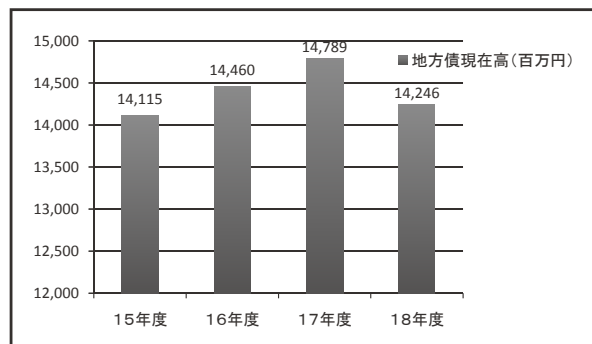


※ 交付税総額には臨時財政対策債等を含む

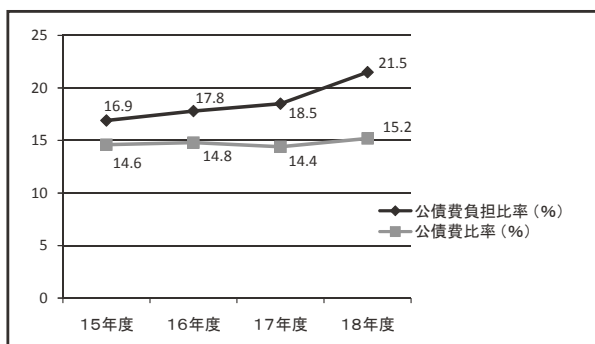
■ 経常収支比率の推移



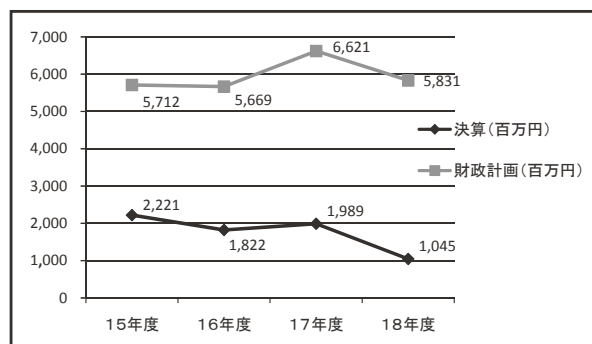
■ 地方債現在高の推移



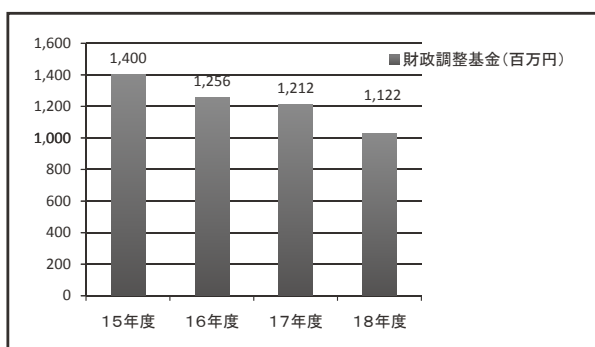
■ 公債費負担比率と公債費比率の推移



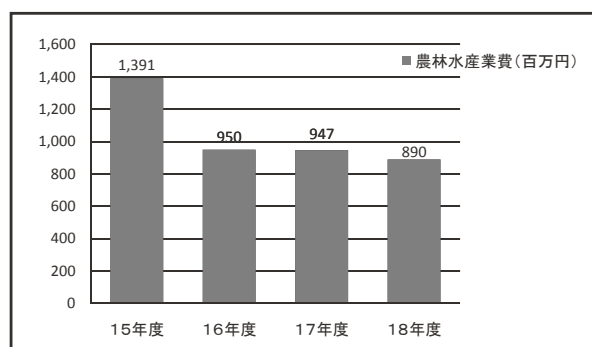
■ 財政計画と決算における普通建設事業費の相違



■ 財政調整基金の推移



■ 農林水産業費の推移



[2] 住民サービス

(1) 行政の住民対応力の低下

ほとんどの調査地で、行政の住民に対するサポート機能の低下を指摘する声があがった。職員からは、住民と接する機会が減少したことにより、きめ細やかな対応が困難になったことを実感しているとの声があった。また、合併によって周辺部となった旧町村側関係者からは、合併前はいろいろなルートで行政の情報が入ってきたが、合併後はごく限られた情報しか入ってこなくなり、行政の中身の動きがわからなくなったとの声があった。これにより、住民の「安心感」が大きく減退したことが合併の最大の問題点であるという指摘もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

サービスの対象者の増加により住民と接する機会が減少し、住民との距離を感じるようになってきている。また、きめ細やかな住民への対応が難しくなっていると感じる。〈幹部職員〉

新市になってから住民に行政の情報が流れてこなくなった。広報誌から得られる情報以外、市が何をやっているのか、実際の中身の動きがわからない。〈旧町・元議会議長〉

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〉

合併前と現在を比べると、行政とのつながりが段々と薄れていくことを感じている。住民の行政に対する理解がなくなり、協力が薄れてきた。役所が何もやってくれないから協力しないという意識がどんどん強くなっている。〈旧町・地域自治組織関係者〉

(2) 機動性の低下

市町村の規模の拡大に伴い、現場の状況をふまえた迅速な判断が難しくなりつつある実態が見られた。旧町村側関係者からは、行政サービスの柔軟性・迅速性の低下が指摘され、本庁サイドからも行政の目が行き届かなくなることへの懸念が示された。

これをカバーするために、旧市町村ごとに支所が設けられているが、支所単位での対応には、決定権限、職員数から限界があり、本庁でないと処理できない案件が多く、住民が不満を募らせる要因となっている。

◆◆ 現場の声 ◆◆

合併前は役場で一括して対応できていたものが、本庁にいかないといけない事例や支所を介して対応する事例が出てきたため、「行政が遠のいた」、「不便になった」という感じを住民が持っている。〈旧村・地域自治組織関係者〉

組織が大きくなった分、動きが緩慢になり、意思決定に時間を要するようになった。〈旧町・支所職員〉

支所の職員数は旧役場の3分の1程度である。そのほとんどが窓口業務で、かつての活気も緊張感もない。〈旧町・元首長〉

行政区域が広域化したため、すべての農業者に迅速かつ均等な情報提供ができなくなった。〈幹部職員〉

合併前、住民は役場へ行けば各分野担当の職員が必ずいて、話ができた。合併後の支所では同じ担当者が、転作や土木工事、上下水道の事務も行わなければならない、一人の職員にすべて求めるのは無理な状況になっている。住民からすれば、「あの人では話にならない」と、不便に感じている部分がある。〈幹部職員〉

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〉

(3) 行政サービスの画一化・旧市町村の独自施策の廃止・縮小

合併により住民サービスが画一化され、地域の実態に即した特色ある施策が行えなくなったとの指摘があった。特に、従来、旧市町村で行われ、効果を上げていた独自施策が、廃止・縮小された。

◆◆ 現場の声 ◆◆

旧町がそれぞれ行っていた特色のある施策がなくなり、画一的な施策に統合されてしまった。特に福祉分野における施策の廃止には、住民からサービスの低下であるとの苦情が寄せられている。〈幹部職員〉

旧村では、医療端末（遠隔医療）による高齢者の健康対策に取り組み、診療所に保健師が常駐してチェック体制を構築していた。合併後、保健師がひとりになりチェックが難しくなっている。〈旧村・元首長〉

合併後は、旧市方式の仕事のやり方に全体が統一されつつある。それが良い方向なら構わないが、職員は都市的な考え方が強くなって、地域のことを考

え、こんな仕事がしてみたいという気持ちで働くことがなくなったような感じである。〈旧町・元首長〉

[3] 住民自治

(1) 行政と住民相互の信頼関係・連帯意識の低下

旧町村側関係者を中心に、合併による行政と住民の距離感の拡大とともに、行政と住民の相互理解、信頼関係が薄れたとの指摘があった。こうした信頼関係の低下に伴い、住民の行政に対する関心や意識が薄まり、従来培ってきた行政と住民相互の連帯意識が低下しつつあるとの指摘もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

この地域は旧町時代、住民の職員に対する信頼度が高かったが、合併後は低くなっていると感じる。特に山間地のお年寄りからは、不安の声があがっている。自治体の規模が大きくなったこともひとつの理由であろう。〈旧町・支所職員〉

合併前と現在を比べると、行政とのつながりが段々と薄れていくことを感じている。住民の行政に対する理解がなくなり、協力が薄れてきた。役所が何もやってくれないから協力しないという意識がどんどん強くなっている。

〈旧町・地域自治組織関係者〉

(例)・社会福祉協議会の会費等を納めない人が増えてきている。草刈りへの参加者が減ってきた。道路(旧町道)の維持補修も行政がやるのが当たり前という感覚。

(2) 住民自治活動の衰退

合併に伴う行政と住民の連帯意識の低下、住民活動をサポートする行政の存在の希薄化に伴い、従来行われてきた住民による自治活動、地域づくり活動が衰退した指摘も、旧町村側関係者を中心に多く聞かれた。

◆◆ 現場の声 ◆◆

住民が主人公のまちづくりが衰退してきたため、いろいろなことが形骸化されてきた。これまで行政と地域が一体になってやっていたが、合併後はそれがなくなった。その結果地域に勢いがなくなっている。〈旧町・元議会議長〉

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〉

(3) 地域審議会

新市町の首長や本庁関係者から、地域審議会の位置づけについて懸念する声が多くあがった。旧市町村単位の住民の意見を反映させるため、地域審議会を置いた市町も多いが、果たすべき機能や位置づけ（首長・議会との関係など）が明確でないため、十分活用されているとは言い難いとの指摘があった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

地域審議会を旧町村ごとに設けたが、大きな予算を持って動く組織ではなく、また議会との関係でどう位置づけられるのか、今の法律の枠組みの中ではよく見えてこない。合併前に想定された役割を果たしているとは言えない。〈幹部職員〉

地域審議会については、地域ごとの意見をくみ上げるという名目で作ったが、妥協の産物のような感じがしている。あくまで暫定的なもので10年経過したら解散する予定である。〈首長〉

[4] 周辺部の衰退

合併後、「中心部からの選出議員の数が多く、周辺部の住民の意見が反映されにくくなった」、「合併に伴う旧役場の閉庁により、役場立地に伴う経済的需要が減少することで、旧役場周辺が寂れた」との声が聞かれた。こうした状況については、旧町村側関係者だけでなく、本庁関係者からも多くの指摘があった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

中心地域からの選出議員の数が多く、周辺地域の住民の声が反映されにくくなった。〈旧町・地域自治組織関係者〉

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〉

議会の委員会、各種団体の会合などが減り、旧役場の周辺の飲食店は相当な経済的打撃を受けている。また、組織が減ることで、それに対応してきた小さな店はつぶれ、ある程度の収容人員のあるところにしか人が集まらなくなっている。〈幹部職員〉

旧村に役場があった頃は、職員が居を構え旧村の学校にも行っていたが、

役場が支所になると、職員が中心地域に転居するようになった。多くの職員がいなくなり、再来年には旧村の小学校が複式学級になる予定である。〈幹部職員〉

※なお、本研究会の委員による独自ヒアリングでは、この項目との関係で、次のような「現場の声」があった。

役所が遠くなるというくらいの問題だと思っていたが、実際には役場が支所になったことにより、商店街が大打撃を受けた。土建業や文具・書店等の落ち込みはある程度予想できたが、飲食店、生花店、菓子店、看板・塗装業など軒並みに売り上げが激減し、廃業する店も出ている。その結果、住民の生活も不便になった。〈合併により新市の周辺部となった旧町・商工会幹部〉

4 合併によるマイナスの効果への対応策

合併によるマイナス効果への対応として、以下のような対策が検討されている。しかし、多くは「～しなければならない」という建前を述べただけであり、具体的な対策として実現しているわけではない。

[1] 財政支出の削減

(1) 徹底した歳出削減

徹底した歳出削減を図るため、特に投資的経費、普通建設事業費の削減を図っている市町が多い。建設計画の見直しを検討している市町もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

今後も交付税の削減は避けられないとの見通しから、徹底した歳出の削減を図らなくてはならない。そのためには住民の理解が必要であると考える。〈首長〉

現在、市では経営改革プランに取り組んでいる。本来行政が行うべき業務を精査・分析するとともに、民間でもできる業務については分担しあうシステムづくり、市民との協働の指針づくりを進めることとしている。〈首長〉

(2) 組織・機構改革による職員削減

合併に伴い、同程度の人口規模の市町村と比較して多くなった職員数を削減

する動きが、いずれの市町でも見られた。職員数の削減に伴って、組織の見直しを検討している市町も多い。

◆◆ 現場の声 ◆◆

厳しい財政状況の下、職員の削減は避けられず、今のうちから職員の専門性を高め、少数精鋭の体制にシフトすることが重要である。〈幹部職員〉

分庁舎体制の下で6つの支所・振興室を設置しているが、職員の削減と行財政の効率化を図る上で組織の見直しが必要となっている。〈首長〉

(3) 公共施設等の統廃合

合併により、重複した公共施設を統廃合する動きも見られた。これによって生じた遊休施設をどう有効活用するかが課題となっている。

◆◆ 現場の声 ◆◆

類似の市と比べると公共施設の数が2~3倍であり、維持管理費が非常にかかる。住民の了解を得ながら公の施設として継続するものと、地元をお願いするものを整理しているが、理解してもらうのが難しい。〈幹部職員〉

旧庁舎等の空き施設が増え、売却も視野に入れた有効活用を図っていかなければならない。〈幹部職員〉

[2] 住民サービスの向上

コストパフォーマンスを考慮しながら、住民満足度の向上を図ろうとする、NPM的発想に基づいた行政運営を指向する動きが目立つようになった。

一方、住民サービス、それに伴う住民負担について、旧市町村間の調整がすべて終わらないまま合併した事例が多く、今後の課題としてあがった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

住民の行政に対する評価は、いかにコストパフォーマンスの高い行政サービスを提供し続けられるかであり、合併の有無は関係がない。それゆえ首長に課せられた責務は、常に「良い行政運営」を展開し、いかに住民満足度を向上させるかに尽きる。〈旧町・支所職員〉

一口に「きめ細かい行政サービス」といっても、人間は「満足」を追求する動物だから、どの程度というのが分からないところがある。その立場立場で違いもあるだろう。私たちは合併して、「満足」ではなく、「納

得」できる行政を目指している。〈首長〉

合併して4年が経過する中で、各種事務事業の取扱いなど難しい調整事項が残った。関係者に一つ一つ理解してもらいながら、きめ細かな作業が必要であると思う。〈幹部職員〉

[3] 住民自治の拡充

行政と住民の連帯意識の低下、住民自治の衰退への対応の必要性は、各市町とも強く認識しているが、対応策についてはさまざまである。住民への支援を厚くすることにより、自治機能強化を図ろうとする動きもあれば、住民に対する説明の徹底、懇談の場の設定により、行政と住民相互の連携強化を図る取り組みもある。

◆◆ 現場の声 ◆◆

集落の維持のためには、広域連携による地域自治機能の維持、地域アドバイザー制度の導入による地域文化の見直し作業、住民グループ活動への支援等による住民自治機能の強化等、あらゆる施策を講じる必要がある。〈首長〉

行財政改革の一環として、旧町にあった支所（注：合併前より設置されていた支所）を廃止したが、新たに地区公民館に職員を配置し、その職員が地域アドバイザー的な役割を担っている。〈首長〉

老人会、子ども会等、各種の自治活動に対する補助金を合併後に減らしている。それについて住民にきちんと説明するとともに、住民にできることはやってもらうなど、住民参加型のまちづくりを目指していきたい。〈首長〉

本市では、地域住民との対話の場が各種懇談会として設けられている。支所機能の縮小が予想される中で、十分ではないかもしれないが、地域の提案、要望等を出していく場があることは大きい。〈幹部職員〉

[4] 周辺部の衰退への対策

周辺部の衰退への対策は、各市町で主要課題となっている。各種基盤整備、地域の特性を活かした振興策、住民自治への支援策の強化による活性化策などが検討されている。

◆◆ 現場の声 ◆◆

市内には196の自治会があるが、高齢化率が50%を超える集落が13地区ある（10年後には41地区）。これらの集落は水源の里であり、歴史的、文化的にも重要な地域であるため、情報基盤整備や地域の特性を活かした振興策等による存続に向けた対策が急がれる。〈首長〉

地域づくりにつながるソフト面からの過疎対策をやるべきである。ハコモノを作る従来のやり方ではなく、住民自治への支援策が必要だろう。住んでいる人間がいないと地域は成り立たない。〈旧村・元首長〉

5 本庁関係者と旧町村側関係者の意見の相違

総務省の「市町村の合併に関する研究会」が、主として合併した自治体の本庁関係者を調査対象としていたのに対し、本調査の特徴は、本庁関係者のみならず、合併によって周辺部となった旧町村側関係者の声も聞き取ったところにある。以上の調査結果を整理すると、本庁関係者と旧町村側関係者に、多くの意見の相違が見られることがわかる。

[1] 合併の理由・目的

本庁関係者からは、スケールメリット・広域圏を活かした地域活性化など、合併に積極的な意義を見出す声が多かったのに対し、旧町村側関係者から、財政的困窮・将来見通しの不透明さを合併の理由にあげた声が多かった。

規模の小さい町村ほど、段階補正の見直しや「地財ショック」による財政的困窮から、合併の意義やメリットを十分に考える時間的余裕もなく、合併に踏み切らざるを得なくなった状況があったと考えられる。

[2] 合併の評価（プラスの効果・マイナスの効果）

合併のプラスの効果については、本庁関係者からは多くの評価があったのに対し、旧町村側関係者からは評価する声は少なかった^{*1}。上述のように、小規模町村では、合併のメリット、デメリットを十分に検討する余裕がないまま合併に進まざるを得なかったため、納得のいく形での合併が実現できなかったことが要因と考えられる。

*1 総務省の「市町村の合併に関する研究会」による「『平成の合併』の評価・検証・分析」の103～104頁では、合併後の“住民”（正しくは、住民以外に、市町村長等行政関係者に対するアンケートも含む）アンケート結果が一覧されている。市町村長等行政関係者から合併を評価する声が比較的多いのに対し、住民へのアンケートでは、合併に対する評価が概して低く、両者に大きなギャップが見られる。本研究会が行ったヒアリング結果でも、このギャップが顕著に表れているといえる。

一方、合併のマイナスの効果については、本庁関係者・旧町村側関係者ともに、同程度の指摘があった。しかし、指摘された分野を見ると、若干の違いがある。

本庁関係者からは、財政問題、とりわけ合併時の財政計画と実際の財政運営が乖離していることを問題点として指摘する声が多かった。特に、合併と「地財ショック」が時期的に重なったケースでは、合併による財政支出の削減効果が、「地財ショック」によって帳消しにされたことに対する強い不満が見受けられた。

旧町村側関係者からは、行政と住民の距離感の拡大、住民自治の後退を指摘する声が多かった。合併前に培ってきた、行政と住民相互の連帯意識、及びこれを基礎とした地域運営の枠組みが、合併によって衰退したとの不満が多く見られた。

[3] 合併によるマイナスの効果への対応策

最大の論点は、支所の位置づけである。支所のあり方については、本庁関係者と旧町村側関係者とでは、大きく意見の相違が見られる。

現在は、サービスネットワークの確保のため、旧市町村ごとに支所機能をできるだけ厚く配置するよう配慮がされている。しかし、多くの市町で、財政支出削減のために、将来的には支所職員を削減する意向であり、今後、行政と住民の距離感の拡大、それに伴う弊害のさらなる増加が予測される。財政支出の削減と、住民自治の拡充をいかに両立させるかが課題となっている。

◆◆ 現場の声 ◆◆

合併当初は急激な住民サービスの低下を防ぐため職員の配置を総合支所6对本庁4にしていた。しかし将来的な人員削減を見据え、割合を逆転させ総合支所4对本庁6にしている。更に今後は支所は窓口機能のみを残す予定である。これらの変化について住民からは不安、不満の声が多数寄せられている。〈首長〉

今後、支所長の権限は限られ、将来は窓口業務を行うことになるだろう。人員削減をせざるを得ない状況下において、支所機能の維持とどう折り合いをつけていくかが課題である。〈幹部職員〉

それぞれの支所長に予算を持たせれば、その地域の実情にあった行政がすぐにできるのだと思う。住民に一番近い支所で働くものがお金を動かせば、やり甲斐も出てくるだろうが、そのようなことはどこもやっておらず、本庁がすべての権限を握ってしまっている。反論はあるだろうが、大胆な改革が必要だと思う。〈旧村・元首長〉

今回の調査先で提出された文書「平成の大合併の先駆けとなった1課長からの要望」の抜粋。

合併協議当初から携わってきた者の1人として、5年経過したいま、本当に合併した方が住民の為に良かったのかと問われるとはつきりそうですといえない自分が正直なところです。

役場職員としての自分は世の中のながれも大体つかめているつもりですし、合併なくして将来的に1自治体としてやっていけないということはわかっているつもりです。しかしながら合併して5年経とうとしている中で、周辺部の寂れようは、目をおおうばかりです。合併しなかったらここまでならなかったのではないのでしょうか。「合併は手段であって、目的ではない。目的は住民の福祉の向上だ」ととなえてきましたが、合併そのものが目的になっていたような気がします。

私達役場職員も「負担は軽く、サービスは高く」というような出来もしないスローガンを掲げて合併協議を進めてきました。国も県もあたかも合併する事が目的であるかのような推進の仕方をされたと思えます。地方交付税の合併による算定替え、合併特例債、そして合併補助金、合併前はバラ色の夢を描かせてくれましたし、手厚い補助金もありました。

(中略) 地方は今、瀕死の状態になっています。私たちも例外ではありません。これが合併したことによるものばかりとはいいがたいものがあるかと思いますが、合併直前のいわゆる駆け込み事業等がなかったならばここまでひどくはならなかったのではないのでしょうか。その責任の一端は町村のほうにもあるわけですが、当時はだれもそれにブレーキをかけられませんでした。あのとき、国なり県なりが大所高所からリーダーシップを発揮していただければこうまでの財政危機にならなかったのではないのでしょうか。

(中略) 合併したところが合併しなかったところより住民の暮らしが悪くなったといわれるような事は避けねばなりません。今、合併したことにより新たに出てくる行政需要もたくさんあります。それらに対する、国・県の手厚い援護を強く要望します。

第2章 合併を選択しなかった町村をめぐる状況

本章では、合併を選択しなかった町村において、合併に至らなかった経緯及び将来に向けてどのような生き残り策を展望しているのか、現地ヒアリング調査結果にもとづいて検証する。

なお、その際には、前章と同じく、各項目の整理に関連する現場の声を、現地ヒアリング調査結果から抽出して掲載した。引用にあたっては、合併に関してどのような立場からの発言かがわかるように、ヒアリング当時の役職等を発言の末尾に付記した。

1 合併に向けての検討の経緯

[1] 合併協議の状況

今回調査を行ったいずれの町村でも、いったんは任意協議会もしくは法定協議会を設置し、合併に向けての検討協議を行っている(48頁の一覧を参照)。

[2] 合併協議をした理由

合併に向けての検討協議を行った理由として、「国や県からの指導」、「住民や首長の提案」、「合併によるスケールメリットを活かしたまちづくりを目指した」などの声があった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

県からの指導もあり、合併についての協議を行ったかどうかということになった。〈首長〉

知事からの合併親書など、県の強力な指導により、任意協議会で合併の是非を検討した。〈幹部職員〉

町民の93%が、合併に対して賛成であった。〈首長〉

交流人口を増やすために続けてきた取り組みの延長として、合併して力をつけて、何でもできる環境を目指そうという気持ちであった。〈首長〉

[3] 合併に至らなかった理由

合併に向けた検討協議を行ったにもかかわらず、合併に至らなかった理由は、次の通りである。

(1)合併のメリットが見出せない

過疎化・高齢化が進む町村どうしが集まっても、将来展望が描けないことや、合併の相手方の財政状況の悪さを理由としてあげる町村があった。合併特例債を、有利な財政支援策として受け止めなかった町村もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

過疎化も高齢化も進行している町村が集まっても良い方向には向かわないということになり、合併協議はすぐに破たんした。〈首長〉

今後も財政状況が厳しくなる見通しだから、合併を検討するように県から言われたが、貧しい町村が一緒になっても貧しいままで、根本的な解決策にはならない。〈首長〉

辺地債や過疎債があるので、合併特例債のメリットは感じなかった。また、各町とも起債制限比率が高いということも理由のひとつであった。〈幹部職員〉

合併の相手方の財政状況が悪く、むしろ単独行政で何とか10年位はこのまま推移できるのではないかと考えた。〈幹部職員〉

(2)地理的特性による問題・周辺部の衰退への懸念

中山間地域・離島にある町村では、合併による効率化のメリットは小さく、むしろ面積拡大によるデメリットが大きいと判断されたようである。また、合併により、新市町村の周辺部となることへの不安の声が多く聞かれた。

◆◆ 現場の声 ◆◆

合併協議会の構成町村では、山に隔てられ、住んでいるところがお互いに見えないことが住民にとって不安になった。山を越えるたびに雪の深さが違い、そのことが影響して生活感覚の違いにつながるといった地理的条件について考えが及ばなかった。〈首長〉

合併後、役場を総合支所方式で残すという話はあったが、そうになると離島においては、行政効率化のメリットはなくなる。〈幹部職員〉

大きな団体と合併した地域は、その後あまり発展せず、むしろ衰退していくという現実を見てきた。〈首長〉

本村は合併の枠組みの中で、一番端にあり、合併したら今まで以上に少子・高齢化が進むことや、村が寂れることが心配であった。合併により

端になった地域の振興策について良い例がなかった。〈首長〉

(3)住民の支持が得られず

住民投票や住民アンケートの結果、合併賛成の意見が少ないことを理由に、合併を選択しなかった町村があった。また、合併協議の枠組みが、地域住民の生活感・生活実態に合わず、住民の一体感が醸成されないことを理由に、合併をとりやめた町村もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

合併については紆余曲折あったが、議会の発議により住民投票を行い、その結果、自立の道を選択した。〈首長〉

満15歳以上の全住民を対象としたアンケートの結果、「合併反対」が「合併賛成」を上回った。〈幹部職員〉

島という立地特性により、各町村の住民の一体感が醸成されない理由で解散した。〈議会議員〉

今回協議した市町村による枠組みは、県から一方的に押しつけられたものであり、地域の一体感は希薄であった。〈首長〉

(4)合併協議の不調

合併に向けた検討を進める中で、市町村どうしの意向が折り合わず、合併をとりやめたケースが多かった。利害関係の対立のみならず、市町村行政や自治に対する思想の違いが顕在化し、合併に至らなかったケースも少なくなかった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

任意協議会では、担当職員のやる気に温度差を感じた。これだけ住民に対する思いが違っていると、合併後、住民や職員をまとめるというのはたいへんだったと思った。〈首長〉

議員報酬に対する考え方が、それぞれ異なっていた。本町では合併後、議員報酬が上がるのはいけないと言って協議に臨んだが、ほかの町の議員の意識は違っていた。〈首長〉

役場の位置を人口の多いA町にすることに関して、B町は自分の町へ置くことを主張し、C村はA町から最も遠いため難色を示し、最終的に破たんの原因になった。〈首長〉

合併の枠組みの変動、財政力の格差や電算システムの差異なども協議の不一致に影響した。〈首長〉

2 国が示した合併理由への対応

前述のように、総務省は、合併を推進する目的として、①広がる日常生活圏への対応、②少子・高齢社会到来への対応、③地方分権による市町村の役割の変化への対応、④厳しい財政状況への対応の4点をあげている。これらは、合併するしないにかかわらず、市町村が取り組まねばならない課題である。

合併を選択しなかった町村は、こうした課題に対して、どのような対応をとっているだろうか。

[1] 広がる日常生活圏への対応

〈広域連携による対応〉

公共施設の共同利用など、広域連携による対応を図りつつある町村があった。また、そもそも地理的状況、生活実態をみても、日常生活圏の広域化が問題になる状況にはないとする町村もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

通勤、通学、買い物、医療などは町内にとどまらず隣接町村の施設を利用している例が多い。そのため施設ごとの共同利用化や二次交通の広域的な利用などについて、地元大学に隣接5町村で調査を委託している。〈首長〉

もともと面積が広く、合併により、日常生活圏に合わせた行政圏をつくり出すような、ロケーションと状況にはない。そのため日常生活圏の拡大が、合併の理由になることはない。〈首長〉

[2] 少子・高齢社会到来への対応

〈単独事業（特に子育て・高齢者福祉関係）の拡充〉

単独事業として、独自の少子・高齢化対策を図っている町村も多い。むしろ合併をしない方が、福祉サービス水準を保てるとして、合併を選択しなかった自治体もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

町単独の施策として小中学生の医療費の無料化を実施しており、更に子育て支援策の具体化を検討中である。〈首長〉

国指定伝統的工芸品の手作り事業などを、高齢者の生きがい対策として
いる。〈首長〉

合併後のシミュレーションでは、現行の福祉サービス水準の方が高いと
いう結果が出ている。〈首長〉

[3] 地方分権による市町村の役割の変化への対応

〈広域連携による対応〉

一部事務組合や広域連合など、従来の広域行政制度を十分に活用すれば、国の
指摘する合併理由に対応できるとの声があり、実践の動きも見られた。

◆◆ 現場の声 ◆◆

本来、合併しなくても一部事務組合や広域連合など現行の仕組みで相当のことが
できるはずである。広域連合はある見方をすれば合併と言える。画一的で政策的
な要素が入らない部分は、小規模でやるよりも広域連合で進めるべきではないか。
〈首長〉

合併協議をやめることの条件として広域連合を提案した。3町で構成す
る広域連合において、国民健康保険料を統一した。広域連合には各団体
から職員を派遣して運営しており、今後更に領域を広げる方向で進めて
いる。〈首長〉

本地域における広域連携は、グリーンツーリズム関係が中心で、ソフト
面も含めて行っている。特産品の開発を3町村で行ったり、ホームページも開設している。〈幹部職員〉

10市町村で設立した広域行政組合で高齢者介護、ゴミ処理、し尿処理等
を行っているほか、特別養護老人ホーム、最終処分場、斎場などを運営
している。〈幹部職員〉

〈職員能力・専門性の向上〉

各町村とも、市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）など、既存の研修制
度を活用しながら、職員能力の向上を図っている。職員がより専門性をもって働
けるよう、役場の組織・機構を見直した町村もあった。

また、分権のための合併といいつつ、合併によって周辺部に配置する職員が減
少すれば、災害時の対応に不全を来すのではないかという意見があった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

役場の機構を見直し、従来よりも横断的な業務遂行が可能となるスタッフ制を施行した。〈首長〉

市町村アカデミーなどの研修機関を利用するなど、職員研修に力を入れている。〈幹部職員〉

若い職員を数人のグループ単位で他の町村へ研修に出している。財政的にはきつくても、やる気になっているので良いと思っている。この研修を踏まえて、本町で何ができるかということを考えられる芽が出てきたらそれを育てたい。〈首長〉

国は分権のための合併と言いながら、本当に合併の実態を分かって進めたのか疑問である。小さな島で合併すれば、職員は10人以下になり、若手の職員も減る。災害が発生した時、役場の職員だけでは対応できなくなる。〈幹部職員〉

[4] 厳しい財政状況への対応

〈徹底した行財政改革・健全な行財政運営〉

徹底した行財政改革により、生き残りを図っている町村が多くあった。いずれの町村も、職員数の削減、職員給与の削減、大規模投資の徹底的な見直しにより、財政支出の削減を行っている。将来に備えて、基金の積み増しを行った町村もあった。これまで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、当面は合併しなくとも安定した行財政運営が可能であるとの声もあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

施設整備の徹底的な見直しにより、基金の積み増しを行った。〈首長〉

自立経営が可能となるような方策を考えている。例えば合併しないと決まる前から、退職者不補充などで職員数を減らしてきた。議員数を減らし、町長、副町長、教育長も給与カットを行っている。〈首長〉

合併しないことを決断した後の平成16年度の「地財ショック」を受けて、管理職のリーダーシップにより、職員の給与カットに踏み切った。〈首長〉

退職者の不補充や議員手当のカット、昇給の停止など人件費のカットは徹底してやっている。しかし、交付税の削減で追いつかないのも事実である。〈幹部職員〉

職員数の削減、職員の給与及び議員や消防団の報酬も下げている。その結果、平成19年4月現在、郡で最低ラインのラスパイレス指数となっている。〈幹部職員〉

特別会計への繰出金や財政調整基金等についても相当深く考え、今後10年間の見通しは立てている。〈幹部職員〉

平成16年から3ヵ年の財政再建計画を策定し、人件費や物件費等、いろいろなところにつけた。〈首長〉

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。地方交付税は削減されているが、節減努力によって基金の積み増しができている。〈首長〉

〈住民との連帯による行財政運営・地域活性化〉

合併を選択しなかったことにより、行政と住民の距離が近いことを活かした地域づくり、行財政効率化の動きが見られる。

ハード整備に偏った地域活性化施策から、行政と住民の相互協力による、ソフト面を重視した地域活性化施策への移行が、いち早く行われている。また、行政と住民が一体となって、行財政効率化に取り組もうという連帯意識が高まりつつある。たとえば、役場職員の給与削減の取り組みを見て、住民自ら、負担の増加を提案したケースもあった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

分権時代において、住民参加の拡大は不可欠であるが、本村では従来から住民が地域づくりに積極的に参加する意識が強く、自立心が強い。住民や住民団体と行政の良好な協働関係を継続していければ、合併する必要はないと考える。〈首長〉

平成16年度の「地財ショック」を受け、管理職のリーダーシップにより30%の給与カットを行った。町長、役場職員のこうした姿勢を見て、住民からバス代の値上げや補助金カット、ゴミ袋の値上げ等の申し出があるなど、危機感が共有されている。〈首長〉

3 合併を選択しなかった町村の方向性

合併を選択しなかった町村は、地域の将来構想をどう描き、実際にどう行動しようとしているのだろうか。

[1] 健全な財政運営の実現

単独での行政運営には、健全な財政運営が不可欠であることは、すべての町村が強く意識していた。いずれの町村も、健全な財政運営の実現に向けて、行財政効率化に向けた真剣な取り組みを行っている。

◆◆ 現場の声 ◆◆

足腰の強い、財政力のある自治体になるような努力をしている。そうしなければ今後単独では長持ちしない。〈首長〉

構造的な財政危機と思われるため、生半かな対応では無理である。町村ができることは町村で実施し、効率的な財政運営が求められている。本町も「自立計画」を策定中である。〈首長〉

単独行政を継続するために必要なことは、健全な財政運営と住民自治の実現であると考えます。〈首長〉

[2] 行政・職員の意識改革

小規模な町村だからこそ、役場の役割が重要になってくるとして、行政・職員の意識改革を図っている。実際に、合併しないことを選択して以来、地域運営に対する責任感から、職員の士気が向上してきたとの指摘があった。

◆◆ 現場の声 ◆◆

単独で行くことを決めてから、住民からの様々な意見も影響して、職員のやる気が変わってきている。一人一人の一生懸命やるという意識が高まってきた。〈首長〉

まずは役場がしっかりしなければいけないと思う。小さな町村ほど役場の責任は重い。住民の中には厳しい意見を持っている人もいるだろうが、役場がどこを向いて仕事をしているかということは、時間がかかっても分かってもらわなければならない。この厳しい状況では、何もしなければ生き残れないのだから、今は動くしかない。〈首長〉

[3] 住民自治の拡充・行政と住民の連帯による地域づくり

行政と住民の距離が近いことを活かし、住民自治の拡充、行政と住民の連帯の強化を通じて、地域運営力の向上に努めているとの声があった。特に、行政と住民がともに地域課題を探り、解決策を検討する場を設定する取り組みが盛んに行われている。このような「決定の質」の向上を目指した取り組みは、小規模な町

村ほど導入がしやすいと言える*1。

また、あえて合併をしないという選択をするなかで、行政と住民の間に危機感が共有され、連帯が強くなったと指摘する声も多く聞かれた。

◆◆ 現場の声 ◆◆

地域コミュニティを基本とした、住民参画を反映できるような自治基本条例、新総合計画を今後2年間でまとめる予定である。現在、地域協議会を自治基本条例の中に位置づけることを検討している。新総合計画には「地域のことは地域で解決する」という趣旨の文言を盛り込みたいと考えている。〈首長〉

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〉

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〉

議員から、議会をなくして町民全体で行う町民総会の提案があり、議会でも議論や研究を行った。人口2,000人程度の町であれば不可能ではないだろうと思う。総務省によれば、地方自治法上は認められているが、現実に日本ではやっているところはないとのことである。〈首長〉

[4] 地域特性を活かした産業育成

自らの地理的環境、地域資源をふまえつつ、これら地域特性を活かした経済活性化を目指しているとの声があった。今回調査に訪れた町村は、農林水産業（第1次産業）を基盤とした地域が多いが、これを加工・販売・流通を含めた「6次産業化」することで、産業育成を図ろうとしている。

◆◆ 現場の声 ◆◆

第1次産業では、高い付加価値をもった品質の良いものを生産していきたい。例えば水揚げされた魚の価格にしても、今まではスーパーの小売価格をもとに決めていたが、これからは自分たちが主体になって決めて

*1 合併した市の本庁関係者からも、「小規模市町村は、住民ニーズの把握が比較的容易であると思われる」との意見があった。

いくことが大切ではないか。〈首長〉

建設業の就労者は、林野の分野の知識や技術を持ち合わせていることが多い。今後はそういった人たちによる新たな森の活かし方の検討や、担い手づくりに力を入れていきたい。〈首長〉

栗など地元産品を活用した特産品の開発に力を入れている。次の戦略は地域経済の基盤をつくるため、販売促進に結びつく情報発信の強化である。〈首長〉

完全に循環型の環境をつくろうと思えばここでは可能である。「島だからできる、小さいから可能だ」ということが言える。うちの小さな島を時代の最先端に行く場所にしていきたい。〈幹部職員〉

第3章 まとめ

1 合併は地域に何をもたらしたか～合併の効果と弊害～

[1] 合併によるプラス効果の検証

市町村合併は、地域に一定のプラスの効果をもたらしたことも事実である。

第1に職員数削減、重複投資の解消による財政支出の削減、第2に市町村規模拡大による行財政基盤強化を活かした地域再生への取り組みが見られる。しかしながら、これらを単純に合併の効果としてのみ捉えるのは性急である。

(1) 財政支出の削減

たしかに、合併による財政支出の削減効果は見られたものの、周辺部における行政機能の縮小、地域の実態に即した独自施策の廃止・縮小など、住民サービスが低下した側面もある。行政能力の向上によりサービスが向上した側面も見られたが、サービスが低下した部分を十分に補っているとは言い難い。

少なくとも、こうした実態を「行財政効率化」が図られたとするのは早計である。実際には、「財政支出を節約した」だけであって、地域の特性に合った行政を行うことで生じる効率性や従来のサービス水準などを犠牲にしながら、財政支出を全体として縮小したということではないか。財政論としてはたしかに支出は減った側面があるが、これをメリットとしてそのまま捉えて良いのかは、甚だ疑問である。

また、合併を選択しなかった町村において、職員数や職員給与の削減など、財政支出の削減を図りながら、住民サービスの維持向上に取り組もうとする動きがあった。合併の効果を評価する際には、このような合併を選択しなかった町村の努力もふまえたうえで行う必要がある。

(2) 行財政基盤強化を活かした地域再生への取り組み

市町村の規模拡大による行財政基盤を活かし、大きなまとまりで地域再生に取り組もうという動きが芽生え始めている。

一方で、合併前の旧町村単位、昭和の合併前の旧村単位、集落単位など、小さなまとまりを活かしながら地域再生に取り組む動きも盛んに行われている。地域再生にあたっては、市町村単位だけでなく、市町村内の小さなまとまりも含め、複眼的なアプローチが必要であり、これらを使い分けていくことが大切である。

[2] 合併によるマイナス効果の検証

市町村合併は、以下のように、地域にマイナスの効果ももたらした。

合併によるマイナスの効果の多くは、「合併すれば問題が解決する」という、

いわば「寄らば大樹の陰」的な発想に起因するものと考えられる。こうした発想は、住民や行政担当者の地域に対する「愛着」、それに伴う「責任感」を揺るがすこととなった。また、合併によって「周辺部」に位置づけられることとなった農山村が衰退しつつある事実も明らかとなった。

(1) 行政と住民相互の連帯の弱まり

合併を選択した市町村の多くで、合併に伴って、行政と住民の信頼関係や連帯意識が低下するという大きな影響が生じた。

合併によって、新庁舎が置かれた地域以外では、役場が支所に置き換わった。また、財政支出削減に伴う職員削減により、一番しわ寄せを受けたのが支所機能であり、当初支所に一定数の職員を配置していたところでも、その後支所の職員数を削減する動きがある。

こうして行政と住民の距離感が拡大し、地域における行政の存在感が希薄化することにより、これまで培ってきた行政と住民相互の連帯が弱まり、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受けられた。

(2) 財政計画との乖離

合併を選択した市町村の多くは、合併を選択した理由として、財政問題をあげていた。すなわち、公債費の増加、地方交付税の削減による財政的困窮、将来への対応として、行財政基盤の強化につながり、さらに合併特例債など財政優遇措置の受けられる市町村合併という手段が選択されたと言える。

ところが、いざ合併を行っても、財政的困窮が解消されたわけではなかった。

合併特例債はあくまで起債措置であり、将来の負担をまったく免れるわけではない。合併協議においては、合併特例債を枠一杯発行することを予定して合併メリットを計算していたにもかかわらず、実際には、合併特例債を予定通り発行できた例は少ない。

さらに、財政力指数の低い市町村どうしの合併では、合併後も、交付税額に左右される行財政運営に変わりはなく、交付税額の将来見通しが立たないことによる不安から解放されることはなかった。特に平成16年度以前に合併を行ったところでは、平成16年度の地方交付税の大幅削減（「地財ショック」）の影響を受け、財政計画の大きな修正を余儀なくされている。また、合併算定替制度についての説明が周知徹底されず、「交付税“額”の保証」と受け取って合併を選択した市町村もあった。

この結果、合併時に予定していた財政計画から大きく乖離し、厳しい財政運営に苦しんでいるケースが多く、合併に対する失望を生む要因となっている。

(3) 財政規律の低下

合併が財政問題解決の手法として捉えられたことは、財政規律の低下を招く要因となった。

今回の調査により、合併協議の現場で、「サービスは高く、負担は低く」と

いう合言葉が流布していたことがわかった。もちろん、歳出全体のパイが限られている中で、住民サービスの向上と住民負担の軽減を両立させることは困難である。合併後に住民サービスの削減、もしくは住民負担の増加を余儀なくされたケースが多く、住民の合併に対する失望、行政に対する不満を生んでいる。

また、合併直前の駆け込み事業により、合併後の財政困窮に拍車がかかった事例があったことも事実である。

(4) 周辺部となった農山村の衰退

合併により、周辺部となった農山村の衰退に拍車がかかることとなった。

直接的な要因としては、役場がなくなることによる経済波及効果の減少が指摘されるが、それ以外に、役場の存在によって保たれてきた安心感の喪失も、農山村にとっては大きな損失である。加えて、行政と住民相互の連帯が弱まり、地域の将来展望が描きづらくなった農山村地域も生まれつつある。このままでは、農山村の人口減、ひいては国土の荒廃を招く恐れがある。

また、都市地域と農山村地域の合併では、農山村の実態に即した施策が廃止されるなど、都市の「ものさし」を農山村に当てはめた結果、かえって行財政の非効率化、農山村の衰退を招いたケースがあった。

(5) 過大な面積をもつ市町

「平成の合併」が、人口密度を考慮せずに、人口規模を重視して進められたため、過大な面積をもつ市町が多数生まれた。今回の調査でも、面積が過大となった結果、行政の目が周辺部に届きにくくなったとの指摘が、多く見られた。

また、同じ市内に住んでいながら、合併後、市役所に通勤できず、本庁舎周辺に移住または単身赴任を余儀なくされているケースも確認された。合併の効果として、日常生活圏の広域化への対応をあげる向きもあるが、明らかに日常生活圏を超えた合併が行われ、周辺部となった地区の人口減少をきたしているケースがあったことも指摘しておかなければならない^{*1}。

2 合併を選択しなかった町村の可能性

合併を選択しなかった町村における調査からは、次のように、自治の新たな可能性が展望できる。

*1 「昭和の大合併」をいざなった神戸勧告（昭和25年12月22日）ですら、地方公共団体の規模の合理化を提言しつつも、「人口と面積との関係について十分配慮すること。人口密度の高い地方を除いては、あまりに広大な面積の農村を設置することは、かえって住民の役場への距離を遠くし、また、教育施設等について能率的な経営を困難とする事情もあることを考慮する必要がある」として、面積の過大な市町村が生まれぬよう配慮を求めている。

[1] 地方自治の基礎となるもの

(1) 地域に対する「愛着」と「責任感」の共有

今回調査を行った町村においては、厳しい財政状況のもと、行政と住民が一丸となった行財政改革が実施されていた。

合併に向けての議論は、地域のアイデンティティーを問い直すものであった。その議論をふまえて、あえて合併を選択しなかった町村は、地域に対する「愛着」を尊重し、愛着と表裏一体をなす「責任感」を行政と住民が共有することで、難局を乗り越えようと判断したところである。このような、行政と住民が、地域に対する「愛着」と「責任感」を共有し、連帯して地域課題に取り組んでいく営みこそ、本来の、行政と住民の関係のあり方ではないだろうか。

(2) 身の丈に合った地域経営

地域に対する「愛着」と「責任感」が共有された町村では、地域の実態や特性に即した独自の価値観が培われていた。地域課題が、行政と住民で共有されていた。行政と住民で地域ニーズが共有されることで、地域の目標が明確になり、財政支出を抑制した上で納得度の高い、身の丈に合った効率的な地域経営が可能である。そして当然のことながら、今回調査した町村では、財政規律の低下は見られなかった。

(3) 手触り感のある範囲

こうした自治のありようを可能にしているのが、手触り感のある地域単位であり、行政と住民、住民どうしの顔が見える関係である。行政と住民、住民どうしの顔が見える関係は、「つながり力」を生み、地域に対する「愛着」と「責任感」の共有を可能にする。そして先述のように、地域課題の共有も容易であり、地域課題に即応した効率的な地域運営が可能である。

現在、地方では、厳しい財政・経済状況の中で、財政再建と住民サービスの二兎を追う努力が求められているが、手触り感のある範囲、行政と住民および住民どうしの顔が見える関係こそ、財政再建と住民サービスの二兎を追える体制ではないか。

合併して人口を増やすことが、自治行政を充実させる手段ではない。本来、目指すべきは、行政と住民で、地域に対する「愛着」と「責任感」、そして地域の実態や特性に即した独自の価値観を共有できる地域社会の実現ではないか。

[2] 問題は、地方財政の行く末

財政力指数が低いことは、すなわち財政運営能力が低いことを意味するものではない。先述のように、むしろ財政力指数の低い小規模な町村においてこそ、住民納得度の高い、効率的な行財政運営が行われている。

もちろん、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ており、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のも事実である。

しかし、そもそも地方交付税は、教育や福祉などナショナルミニマムを維持するための各種行政サービス、国土保全を担っている地域を支える財源保障機能、地域間の歳入格差を調整する財源調整機能を併せ持った、地方固有の財源である（※）。こうした視点を欠いたまま、財政力指数のみをもって、財政運営能力を判断すべきではないし、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よりいっそう尊重すべきである。

※なお、全国町村会は、平成18年11月に発表した提言「私たちは再び農山村の大切さを訴えます～住民一人ひとりが誇りと愛着を持てる活力と個性溢れる町村を実現するために～」(13～15頁)において、地方交付税について、次のように主張している。

町村の財政運営にとって、地方交付税は極めて重要な地位を占めています。しかしながら、地方交付税改革においては、依然として「過疎地域の甘え」という議論が繰り返され、町村の実情を無視ないし軽視するような、削減・見直しの動きが出ています。

農山村が果たしている公益的機能は、そこに人が住み、維持しているからこそ発揮されるものです。そしてそこに暮らす人たちの標準的な行政サービス全体の費用を財源的に保障することが、地方交付税制度の根幹であるはずで、一部のマスコミ等で、地方交付税の無駄遣いの事例とされた敬老祝い金や出産祝い金などは、人口流出を食い止め、転入者を増やし、過疎に歯止めをかけなければならないほど、深刻な状況を打開するための真摯な取組みの一例です。そこには少子高齢化、過疎化の進む農山村の崩壊を食い止めるために、必死に頑張っている町村の姿を見ることができます。

地域を守ろうとするこうした動きがある限り農山村は維持されますが、それさえを不可能にするような、さらなる地方交付税の削減が行われれば、自治の崩壊を招き、国土の衰退につながることもなりかねません。

また都市の一部のひとからは、自分たちが払った税金が地方にばかり流れている、といった声が聞かれます。しかし、消費地としての性格を持つ都市は、周辺地域に様々なものを依存しており、発電所やダムが立地する農山村から、水や電力が、食料とともに供給されています。加えて、廃棄物処理施設などのリスクを周辺地域に頼ることによって、自らのアメニティを良くしてきたという経緯があります。さらに、農山村からの大量の優秀な労働力供給が日本経済の高度成長を支えたことも事実です。

地方交付税の配分の根拠を考える際は、このような都市と農山村の関係のなかで、都市の経済活動や都市住民の生活の重要部分が農山村によって支えられているといった視点を忘れるべきではありません。(中略)

地方交付税は決して地方財政の赤字を補填するためのものではなく、行政が国民生活に対する責任を果たすために存在しているものです。財政力格差があっても国民であれば基本的、標準的サービスを受けることができるようにすること、これが地方交付税の「財源保障機能」と「財源調整機能」を通じて実現されるわけです。

地方交付税のもつ両機能の堅持と必要な総額の確保が必要不可欠であることを、改めて強く訴えたいと思います。

3 合併推進の問題点

[1] 市町村を合併に向かわせたもの

本来、市町村合併は、市町村の自主性に基づいて行われるべきものである。従って、たとえば高度化・多様化する行政需要、広域行政や地方分権時代への対応として、合併が必要であると市町村が判断すれば、合併を進めるべきだろう。

実際、行政需要の高度化・多様化への対応を合併を選択した理由としてあげた声もあった。人口減・高齢社会の到来に際して、特に教育・福祉分野への対応を図るために合併を選択した市町村、また、日常生活圏、経済圏の拡大への対応、すなわち広域行政への対応を合併の目的にあげた市町村もあった。さらに、地方分権時代への対応、スケールメリットを活かした地域の活性化を目指して合併を進めた市町村もあった。

ところが、ヒアリングの結果、市町村が自主的に望んでいないにもかかわらず、合併を余儀なくされた側面が少なくないことがわかった。

(1) 財政問題

今回ヒアリング調査を行ったほとんどの市町村が合併の理由として第一にあげたのが、財政問題だった。そして、財政問題の主因は、①公債費の増加、②地方交付税の削減、③交付税額の見通しの不透明さであった。

1990年代に国策として進められた景気浮揚目的の公共投資により、各市町村は大きな起債残高を抱えることとなった。そうして生まれた起債が償還期を迎え、公債費が大幅に増加した頃に、地方交付税の削減が始まった。特に小規模市町村（その多くは町村）は、段階補正の見直し（第1段階：平成10年度～：人口4,000人以下町村が対象・第2段階：平成14年度～：人口5万人以下市町村が対象）に加えて、平成16年度の地方交付税・臨時財政対策債の大幅削減（いわゆる「地財ショック」）というダブルパンチを受け、財政危機に直面した。

また、予告なしに突然市町村を襲った「地財ショック」は、市町村に対し、交付税額の見通しの不透明さを強く印象づけることとなった。地方交付税に財源の多くを依存する財政力指数の低い市町村にとって、交付税額の見通しがつかないことは、財政の将来予測性の喪失を意味する。

一方、合併した市町村に対しては、財源の将来的な確保を謳った措置がとられた。それが、合併算定替措置であり、合併特例債制度だった。

このように、財政措置に伴う「アメとムチ」により、特に自主財源に乏しい小規模市町村は合併推進を余儀なくされた。

(2) 府県の強力な指導

「平成の合併」にあたって、残念だったのは、府県の合併に対する態度であった。

今回の調査において、国や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、府県が半ば強制に近い形で合併を指導したという声もあが

るなど、市町村による「自主合併」とは言い難い、強引な手法も見受けられた。

府県の合併担当職員が合併を熱心に推進するのは、職務の遂行上当然かもしれない。しかし、市町村合併の推進によって、地域社会が広域的にどのように変化していくのか、明確な展望もなく国の指導のままに対応したと言わざるを得ない。そこからは残念ながら府県の広域自治体としての新たな姿勢を見出すことは難しい。

[2] 国の合併推進策の問題点

このように、市町村が合併に踏み切った理由を考察すると、今回、国のとった合併推進策は、その形成・展開過程において、3つの大きな問題点を抱えていたことがわかる。

(1) 財政措置に偏った合併推進策

総務省が合併推進の目的としてあげているのは、①広がる日常生活圏への対応、②少子・高齢社会到来への対応、③地方分権による市町村の役割の変化への対応、④厳しい財政状況への対応の4点だが、合併推進のために用いられた手段は、その多くが財政措置であった。合併特例債というアメ、地方交付税削減（とりわけ小規模市町村においては段階補正の廃止）というムチ、財政措置によるアメとムチを使い分けながら、市町村合併が進められた。

財政措置に偏った合併推進策により、全国の市町村が、合併に誘導され、結果として、地方（特に農山村）が相次いで合併を余儀なくされた。こうした誘導的な行政手法は、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。

(2) 広域行政・地方分権に対する誤解

合併推進の目的として、地方分権の受け皿としての基礎自治体の強化、日常生活圏の広域化への対応が言われるが、これは2つの点で地方自治を誤解している。

1つは、市町村規模と行政能力が比例するという誤解である。今回の調査検証から、小さいからこそ行政能力を高め、効率的な行政を実現している町村の存在が明らかとなった。こうした町村では、住民の負担と参加を得ながら行政を進めるという住民自治の精神が醸成されており、行政と住民の間で問題意識が共有され、限られた財源の中で、双方の合意のもと、費用を抑えたうえで、納得度の高い行政運営を実現している。

2つは、広域行政は1市町村単位でしか行えない、すなわち、1つの自治体にしないと行政体制が整備されないという誤解である。

小規模町村では、必要な行政が担いきれない場合は広域行政で対応してきた。広域行政の制度として、既に広域連合や一部事務組合等の枠組が用意されており、全国町村会も広域行政制度をさらに充実させるために、「市町村連合」を提唱してきたところである。それぞれの制度の役割を明確にしないままに、広

域行政ニーズの拡大が合併の必要性にストレートに結びつけられたことに、今回の合併推進策の問題点の1つがある。合併に代わる広域行政制度の再検討が必要である。

(3) 合併推進の強引さ

本来、合併は、市町村の自主性のもとに行われるならば、否定されるべきものではない。ところが、調査結果によれば、国（総務省）、ならびに、国の意を受けた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明らかとなった。

強引さゆえに、合併について誤った方向に市町村を導いたとみられるケースもあった。合併さえすれば、財政的困窮が解消するのではないかとの誤解が広まった結果、「サービスは高く、負担は低く」という合言葉が流布し、駆け込み事業も多発した。また、合併算定替が「交付税“額”の保証」であると誤解して合併に踏み切り、合併後に財政計画の大幅な見直しを余儀なくされた事例もあった。やみくもに合併を推進するのではなく、こうした誤解を打ち消し、合併に際して冷静な議論を呼びかける努力が必要だったのではないか。

[3] 市町村合併が見落としたもの

今回の調査からは、市町村合併が、これまで育まれてきた行政と住民相互の連帯、これを基礎とした自治の構築を停滞させた一面が浮かび上がってきた。

いま、地域間格差が社会問題として顕在化するとともに、対応策として、「地域再生」の必要性が打ち出されている。

地域ごとに、地域の特性に応じた生きる力・生きる術を養い、蓄えていくことが地域再生には必要である。そして、そうした力すべてを養い、蓄え、これを実践する場が「地域共同社会」である。この「地域共同社会」は、社会経済の急激なグローバル化に伴い、消滅の危機にある。したがって地域の再生のためには、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ではないだろうか。

その点、市町村合併は、市町村行政の体制を守った側面もなくはないが、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てしまったのではないか。

4 今後の市町村の課題

[1] 合併市町村について

(1) 合併した市町村における課題

合併した市町村における課題を大きく2つに整理すれば、1つは財政計画との大幅な乖離であり、もう1つは行政と住民の関係の希薄化である。

財政問題に関しては、「駆け込み事業」に象徴される財政規律の低下については市町村側で対応する必要があるものの、要因の大部分は地方交付税制度を

はじめとした国の財政制度の不透明性からくるものであり、合併を推進した国が責任ある対応をとる必要がある。

一方、行政と住民の関係の希薄化への対応については、合併を選択しなかった町村で維持されている「地域共同社会」を、合併後の市町村においていかに実現するかが課題となる。

(2)「地域共同社会」を実現するための視点

合併した市町村における「地域共同社会」の実現には、市町村内分権の視点が重要である。

「平成の合併」によって生まれた市町村は、「地域共同社会」の構築を可能にする「手触り感のある範囲」を大きく超えた規模をもつことが多い。こうした市町村では、市町村内の分権により、市町村の中に「手触り感のある範囲」をつくる努力が必要である。

また、合併した市町村の多くは、1市町村内に多種多様な特性をもった地域が混在している。こうした地域を一律に扱い、平準化しようとするれば、どうしても無理が生じる。市町村内分権の視点にもとづき、それぞれの地域特性を尊重できる仕組みをつくる必要がある。合併後の課題として、市町村としての一体感の醸成をあげる関係者も多いが、市町村内部の多様性の尊重と、合併後の一体感の醸成は十分に両立しうると考える。

(3)具体的な方策

本節では、以上の視点にもとづき、具体策を指摘したい。

具体策の1つは、全国町村会が提唱してきた^{*1}地域自治組織の活用である。地域自治組織は、改正地方自治法ならびに合併特例法において、地域自治区として制度化された（合併特例区は、設置期間の制限があるなど、合併による激変緩和措置としての位置づけが強い）。制度的不備は残っているものの、改善策を検討しながら、こうした制度を活用することが重要である。

具体策の2つは、地域を見つめる「目」の確保である。地域を見つめる「目」を育てることは、地域の住民にとっては、「見守られている」という安心感・励みを生み、行政にとっては、地域課題のより精確な把握を可能にする。地域課題の精確な把握は、ボトムアップ型政策提案を可能にし、各種投資の費用対効果の上昇、行財政効率化をもたらす。

地域を見つめる「目」を確保するためには、第1に、地域観察力をもった職員の育成が必要である。専門知識の習得ばかりが職員能力の向上ではない。住民に一番近い自治体である市町村の職員にとってもっとも重要なのは、地域を見つめる「目」としての役割である。

第2に、支所機能のあり方を問い直す必要がある。多くの合併市町村が、旧

*1 全国町村会「町村の訴え－町村自治の確立と地域の創造力の発揮－」、2003年

市町村単位に支所を設置しているが、財政支出の削減、職員数の削減に伴い、その機能は次第に縮小される傾向にある。支所機能の縮小が、地域を見つめる「目」の衰えに直接つながらないように対応する必要がある。職員数が減少する中で、どうすれば地域の中で、行政と住民との間に多様な関係を築けるか、知恵をしぼり工夫をこらすべきである。

[2] 合併を選択しなかった市町村の評価

今回のヒアリング調査からは、合併を選択しなかった市町村における新たな自治の可能性が見えてきた。今後の地方自治のあり方を検討するにあたっては、こうした合併を選択しなかった市町村に対して、正当な評価を加える必要がある。

合併を選択しなかった市町村を評価するにあたって、忘れてならないのは、次の3点である。

1つは、市町村の行財政運営能力を既存の財政的基準だけで判断、評価しないことである。財政力指数は、行財政運営能力を測る指標ではない。財政力指数は市町村の財政力を測る指標であり、財政運営能力に結びつける見方は、地方交付税の財源保障機能・財源調整機能を見逃し、いささか乱暴な評価手法と言わざるを得ない。先に見たように、むしろ財政力指数の低い小規模な町村においてこそ、行政と住民が危機感を共有し、財政規律を保ち、行政と住民の連帯を活かしながら、効率的な行財政運営が行われている実態があった。

2つは、市町村規模が大なるを良しとする姿勢を改めることである。「大きいことはいいことだ」という論理は、重厚長大型産業の発展に支えられた高度経済成長時代の成功体験を未だに引きずっていると指摘せざるを得ない。その高度経済成長の盛りに、「スモール・イズ・ビューティフル」（シューマッハー『スモール・イズ・ビューティフルー人間中心の経済学』）の精神を唱え、身の丈に合った経済・技術伸長のあり方を論じた学者がいた。また、そもそも日本には、はるか千年前に「なにもなにも小さきものは、みなうつくし」（清少納言『枕草子』）と謳った随筆家がいたように、小さきものを尊重する精神文化が息づいてきたはずである。こうした先人の心得に、いまいちど立ち返るべきではないか。

3つは、広域行政制度の再評価である。平成10年、旧自治省内に設置された「市町村合併研究会」において、広域連合に代表される広域行政制度に対して否定的な見解が示され、これが、現在の一辺倒な市町村合併論につながっている。これまでも全国町村会は、「市町村連合」の検討など、広域行政制度の再考を強く訴えてきた。今回の調査では、実際に、既存の広域連合制度を活用した広域行政構築の積極的な取り組みが行われていることが明らかとなった。こうした取り組みを軽視することなく、広域行政の一手法として位置づけることが必要である。

今回の調査では、さらなる合併論や基礎自治体のあり方についても市町村関係者から多くの意見をいただいた。本研究会では、そうした声を受け止め、今後の地方自治制度のあり方についても、地域の視点に立って引き続き検討を進めていくこととしている。

おわりに

本研究会では、「平成の合併」に関わった現場を実際に訪問し、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ることで、「平成の合併」とは何だったのかを捉え直すことに心を砕いた。

今回の調査からは、従来の中央集権体制に基づくトップダウン的手法によって、合併が推進されたことが明らかとなった。地方交付税の急激な削減や、国・府県からの強力な指導によって合併を余儀なくされたという声が現場から多く聞かれたことは、それを端的に示している。

しかし一方で、いずれの市町村も、先行き不透明な状況にありながら「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、何よりも重要である。地域の視点を欠いた議論を、再び繰り返してはならない。

今回のヒアリング調査では、全国17の市町村を訪問し、「平成の合併」を経た現場の状況について、多くの知見を得ることができた。調査に際し、ご協力いただいた市町村関係者ならびに住民の方々に厚く感謝を申し上げる。

道州制と町村に関する研究会委員名簿

(学識経験者)

- | | |
|---------|------------------------------------------------|
| 大 森 彌 | (東京大学名誉教授) |
| 岡 崎 昌 之 | (法政大学教授) |
| 小田切 徳 美 | (明治大学教授) |
| 金 澤 史 男 | (横浜国立大学教授) |
| 坂 本 誠 | (独立行政法人 農村工学研究所研究員)
(調査時：とっとり政策総合研究センター研究員) |
| 橋 立 達 夫 | (作新学院大学教授) |
| 松 本 克 夫 | (ジャーナリスト) |
| 宮 口 侗 廸 | (早稲田大学教授) |

(五十音順・敬称略)

(全国町村会事務局)

- | | |
|---------|--------------|
| 山 中 昭 栄 | (全国町村会 事務総長) |
| 平 山 優 | (同 事務局次長) |
| 高 野 純 一 | (同 総務部長) |
| 久 保 雅 | (同 行政部長) |
| 長 江 哲 | (同 財政部長) |
| 牛 島 正 美 | (同 経済農林部長) |