

秋田県による市町に対する調査
【対象】旧合併特例法下でH13年度以降の12合併市町
【調査時点】平成21年2月時点

合併効果発現について

効果が発現している	60.4%
現在は発現していないが、今後発現する見込みがある	32.7%
現在発現しておらず、今後も発現見込みがない	6.4%
現在発現しておらず、今後悪化する見込みがある	0.5%

共同通信が実施した首長に対する調査
【調査対象】岡山県、広島県、香川県の3知事、69市町村長
【調査時点】平成18年5月時点【有効回答率】100.0%

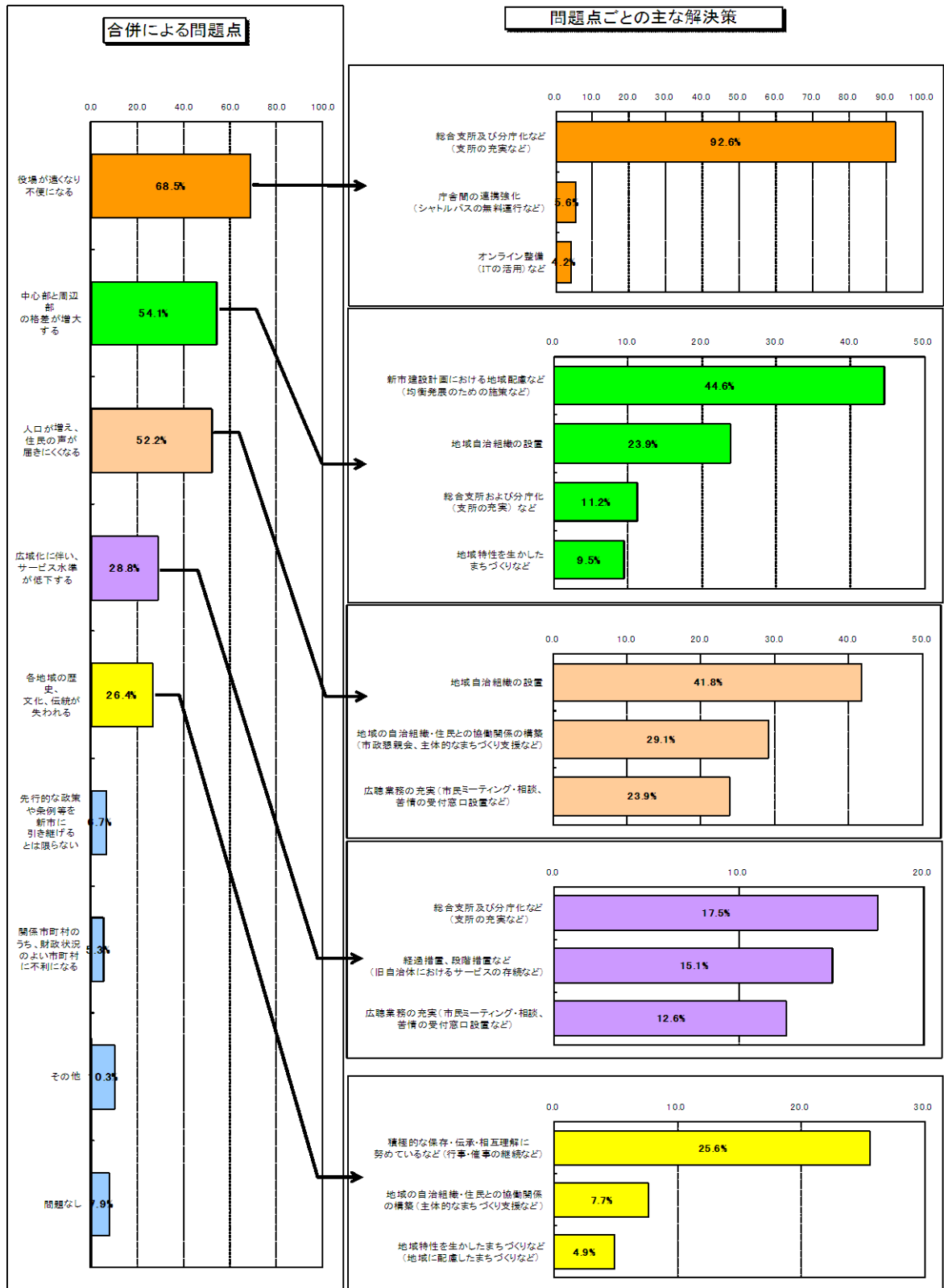
岡山県	良かった	72%
	悪かった	20%程度
広島県	良かった	96%
	悪かった	4%
香川県	良かった	82%
	悪かった	18%

熊本日日新聞による市町村長に対する調査
【対象】県内市町村長47人
【調査時点】平成21年3月時点

合併について

評価している	9人
ある程度評価している	17人
あまり評価していない	1人
評価していない	1人
まだ評価できる時期ではない	12人
回答保留	4人

合併による問題点・解決策について



（財）日本都市センターが実施した合併市に対するアンケート結果（合併後一定期間を経過した団体に実施）
 【対象】 H10.12～H18.3に合併した421市 【回収数（率）】 416市（98.8%）

以下、合併の評価の背景について述べる。

(1) 合併の効果

① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化

経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある。

具体的には、約9割の474市町村が、合併によって組織が専門化したり、人員が増加したりすることで体制を充実している。

住民サービスの高度化・専門化のための組織・機構の充実

○ 約9割の474市町村が、合併によって組織が専門化したり、人員が増加したりすることで市内の体制を充実。

合併により充実した部署は、「企画財政・総務分野」、「保健・福祉分野」、「産業振興分野」などの分野で特に多くなっているが、多岐に渡っている。

【充実した組織の分野と主な取組事例】(回答のあった474市町村が対象)

分 野	回答数	割合	取組内容
企画財政・総務分野	311	65.6%	○行財政改革推進室[あさぎり町・熊本県]:徹底した行財政改革推進のため町長直属の部局として設置。 ○総合交通対策・広域行政係[佐伯市・大分県]:九州一広い市となったことに伴い総合交通体系や行政の効率化を図るための部署を設置。 ○危機管理室[一宮市・愛知県]:消防から独立し、災害・防災対策業務を充実・強化。 ○監査委員事務局[常陸大宮市・茨城県]:総務課から独立し、監査機能を充実・強化。
保健・福祉分野	219	46.2%	○子ども総合支援室[亀山市・三重県]:育児、保健、教育環境の充実を総合的に支援。 ○子育て支援課[湯梨浜町・鳥取県]:子育て支援を積極的に推進。 ○生活支援課、健康増進室、高齢者福祉係[豊後大野市・大分県]:福祉関係業務の総合的な充実・強化。
産業振興分野	182	38.4%	○うめ課[みなべ町・和歌山県]:生産量が日本一となった梅の振興及び研究の充実。 ○お茶がんとばる課[島田市・静岡県]:お茶を活かした地域振興を推進。 ○オリーブ係・オリーブ生産係[小豆島町・香川]:オリーブを活かした地域振興を推進。
教育文化分野	131	27.6%	○子ども教育部[塩尻市・長野県]:乳幼児から青年期までの成長に応じた子どもの支援を実施。 ○幼児教育課[大山町・鳥取]:小学校入学前の幼児に対する教育の充実。
都市計画・建設分野	130	27.4%	○建築課[那須塩原市・栃木県]:特定行政庁への移行を見据えて、まちづくりの体制を充実。 ○水道課、下水道課[新温泉町・兵庫県]:上水道と下水道の担当部局を分離し、両事業の体制を充実。
環境・衛生分野	107	22.6%	○環境部[能代市・秋田県]:環境を考慮したまちづくりの推進。 ○ごみ減量課[館山市・山梨県]:ごみの減量対策を推進。
住民協働分野	92	19.4%	○スピード対応室[土浦市・茨城県]:編入された地区について、スピード対応業務を実施。 ○コミュニティ推進室[宇部市・山口県]:地域コミュニティの活性化を積極的に推進。
男女共同参画・人権分野	91	19.2%	○男女共同参画室[大仙市・秋田県]:男女共同参画を積極的に推進。 ○人権啓発室[瀬戸内市・岡山県]:男女共同参画やハンセン病患者等人権施策を積極的に推進。

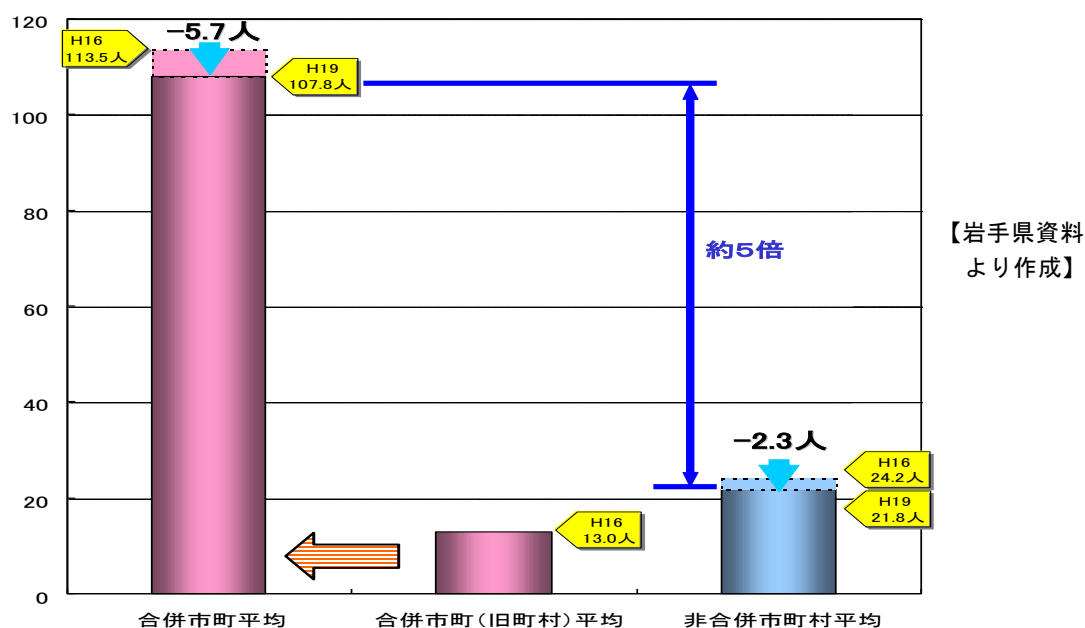
※ 総務省調査(平成18年度、対象:平成11年4月1日～平成18年4月1日における合併市町村558団体)より

また、ほとんどの専門職員(栄養士、保健師、土木技師、建築技師、司書等)については、合併前の各市町村が配置していた職員数と比較して、合併後の職員数の方が充実している。

【H16→H19】 専門職員数の変化

合併市町のうち旧町村部における平均専門職員数は、合併により、非合併市町村の約5倍となる。

※多くの市町村で有する栄養士、保健師・助産師、土木技師、建築技師、農林水産技師、司書・学芸員比較。



② 少子高齢化への対応

人口減少・少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取組が行われている。

合併後の住民サービスの充実の中では、少子化対策、高齢化対策、障害者福祉などの福祉分野での住民サービスについては、大部分の合併市町村において拡充が図られている。

③ 広域的なまちづくり

今回の合併は、先に述べたように、行政運営の単位を住民の日常生活圏に近づけるものであると評価でき、合併市町村においては、日常生活圏の拡がりに応じたまちづくりや住民サービスの提供、公共施設の効率的配置とネットワーク化、受益と負担の適正化に向けた条件の整備が図られた。

また、グローバル化の進展の中で地域間競争を勝ち抜くためには、中心市を核として、日常生活圏内の旧市町村の地域資源をネットワーク化することにより、地域振興を図る必要がある。合

併により、地域のマネジメント主体の充実が図られることにより、地域資源を活かした広域的な地域活性化の取組が新たに始められている。

広域的なまちづくりによる地域活性化

【主な取組事例】

団体名	取組内容
日光市 (栃木県)	合併により日光、鬼怒川温泉(旧藤原町)、湯西川温泉(旧栗山村)など全国的に有名な観光地が一つとなったことから、広域的な観光ルートの設定などによるイメージアップを図っている。
高山市 (岐阜県)	高山祭りや歴史的町並みのある旧高山市地域に加え、旧上宝村地域の北アルプスや奥飛騨温泉などが加わったことから、都市部と農村部とを結ぶ滞在・周遊型の観光戦略打ち出し、「飛騨高山」ブランドの確立を図っている。
みなべ町 (和歌山県)	合併により梅の生産量が日本一となったことから、特産品である「南高梅」のブランドを中心に日本一の「梅の町」としてアピールできるようになった。
下関市 (山口県)	旧豊北町で水揚げされるイカについて、ブランド化推進協議会を設立してPRしている。

※ 総務省調査（平成 18 年度、対象：平成 11 年 4 月 1 日～平成 18 年 4 月 1 日における合併市町村 558 団体）より抜粋。

④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

適切な職員配置により住民サービスの水準の確保を図りつつ職員総数を削減するなど、効率的な行政運営の取組が行われている。

今回の合併により、市町村の三役・議会議員が約 21,000 人減少し、年間約 1,200 億円の歳出削減が図られる見込みであり、また、一般職員の定数削減目標については、合併市町村は未合併市町村に比べ、高い削減目標を掲げている。

なお、平成 10 年末から平成 20 年末の間で、実際に議会議員数は 20,803 人減少している。

また、概ね合併後 10 年経過以降においては、人件費等の削減等により、年間 1.8 兆円の効率化が図られると考えられる。

合併による歳出削減等の効果

市町村合併の効率化推計

- 当面、市町村の三役・議会議員が約 21,000 人減少し、年間約 1,200 億円の効率化が図られる見込み。
- また、概ね合併後 10 年経過以降においては、人件費等の削減等により、年間 1.8 兆円の効率化が図られると推計。 ※ H11.4.1～H18.4.1 の間に合併した 558 市町村の推計

①～④のほか、直接的な効果ではないが、平成の合併においては、多くの住民投票や合併協議会設置に向けた住民発議が行われた。また、合併のプロセスにおいて、多くの市町村が住民アンケートを実施した。このような過程を通じて、合併の問題は市町村行政に対する住民の関心を高め、自分のまちの将来について考える契機となったものと考えられる。

合併に係る住民投票の実施状況（H11.4.1～H18.3.31）

○条例に基づく住民投票

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

このうち、
合併の是非を
問うもの

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

○合併特例法に基づく合併協議会設置の住民投票

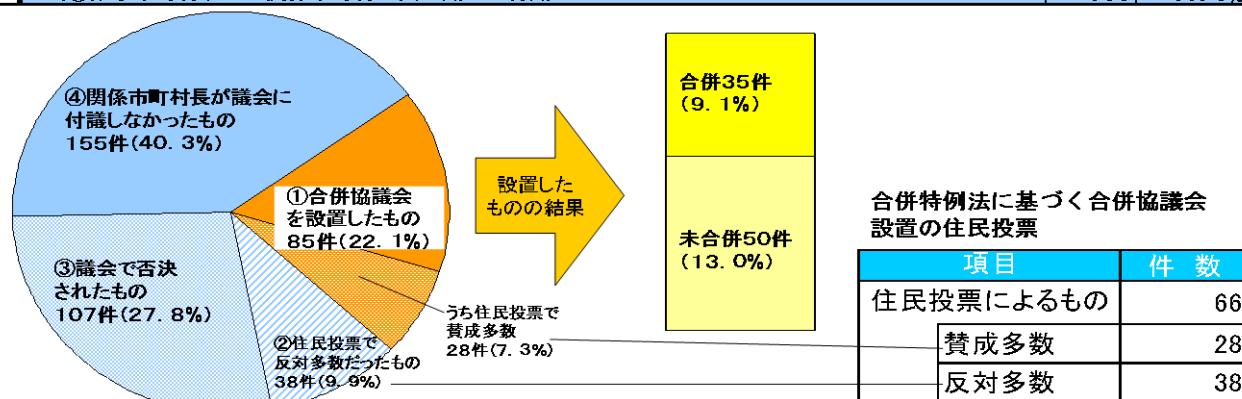
区分	件数
合併特例法に基づく合併協議会設置の住民投票が行われた市町村数	66
賛成多数	28
反対多数	38

※ 総務省調査（平成18年度、対象：平成11年4月1日～平成18年4月1日における合併市町村558団体）より

住民発議と合併の状況（H11.4.1～18.3.31）

住民発議（385件）による合併協議会設置・未設置の理由の割合

項 目	件 数	割 合
住民発議のあった件数	385	100.0%
①合併協議会を設置したもの	85	22.1%
└合併したもの	35	9.1%
└未合併のもの	50	13.0%
合併協議会が未設置のもの	300	77.9%
②議会で否決後、請求市町村の長又は住民の請求により住民投票を行ったが、反対多数だったもの	38	9.9%
③関係市町村及び請求市町村の議会で否決されたもの	107	27.8%
④請求市町村以外の関係市町村の長が議会に付議しなかったもの	155	40.3%



※合併特例法第4条及び第4条の2の規定に基づく住民発議請求385件(合併協議会設置300件+設置85件)について集計したもの。

（２）合併の否定的評価とその背景

（１）で述べたような効果があった反面、合併後の問題点・課題も多く指摘されている。

合併による問題点としては、「役場が遠くなり不便になる」、「中心部と周辺部の格差が増大する」、「住民の声が届きにくくなる」といったものが挙げられる。また、合併後の残された課題として、「旧自治体の事業の継続・調整」「旧自治体間の一体化策」といったものが挙げられている。

このような否定的評価がなされる背景は、地域ごとに様々であると考えられるが、以下のようなことが考えられる。

「役場が遠くなって不便になった」に関する事例

◇合併当初、年金の受給申請など多くの手続きが本庁でなければできなくなった。

－高知県政策企画部作成「合併自治体の行財政運営やまちづくりの状況について」より抜粋－

◇役場及び会議や催し物等の行事が遠くなったという実際の距離が遠くなったことに伴うものと、支所等の職員が減少したことや新市町村の一体感の醸成ができていないと感じていることから役場と住民との間、または住民同士の心理的な距離感を感じるという大きく２つの意見が多かった。

－熊本県作成「合併効果の検証について」～比較的短期間で発現する効果・課題を中心に～より抜粋－

「住民の声が届きにくくなった」に関する事例

◇市議選で、合併された旧四町の選挙区は全市一区に変更されたが、旧町選出の市議は引退し、立候補者はゼロとなった。人口約四十六万人の市で旧町は約三千人。「合併で（地方自治に）地元の声が伝わりにくくなった罪は大きい」と埋没への不安が募る。－平成２１年４月６日日本経済新聞朝刊より抜粋－

◇支所の権限が小さいため、林道整備事業・災害復旧事業（林道・農業用施

設)・ 治山事業の対応等は本課でやっており、範囲もかなり広範囲の為、移動時間もかかり職員も少ないため敏速な対応が困難となっている。

－奈良県地域振興部市町村振興課「合併効果と課題」より抜粋－

◇産業政策や事業計画の策定・実施等、市全体の施策にかかわる事項を決定する機能は、中心市町村の本庁に集約された。そのため、支所・出張所等に住民・企業から要望が寄せられた場合、本庁の指示や承認を仰がなければならず、即応できないケースもみられた。

－新潟経済社会リサーチセンター月報No. 426から抜粋－

「中心部だけがよくなって周辺部はさびれた」に関する事例

◇市と町の合併で旧町は総合支所になり、職員が約二十人削減された。五小
学校、一分校の統合で教員も三十一人減。

－平成21年3月13日河北新報朝刊より抜粋－

◇J Aが運営していたスーパーは三年前に撤退。市中心部へ向かう高齢者の
足となる路線バスの減便も検討されている。

－平成21年4月3日神戸新聞から抜粋－

◇支所の近くにある商店街は、買い物客でにぎわうはずの昼間も閑散として
いる。支所近くにあった地銀の支店は、合併から1年とたたずに隣の旧町
の支店に統合。子どもたちの楽しみだった潮干狩り大会などのイベントも
補助金が打ち切られて中止になった。 ー平成21年3月6日西日本新聞より抜粋ー

以下、主に指摘される課題とそれへの対応策について述べる。

① 周辺地への対応

合併により面積が大きくなった市町村において、周辺部の旧市町村の活力が失われていると指摘される。旧市町村役場である支所等の職員数が減少した地域においては、旧役場の職員数が減ったことや、支所等の権限の少なさなどが合併に対する住民の不満につながっている場合もあると考えられる。

こういった課題に対応するため、合併後の住民サービス維持のた

め、半数近くの市町村において総合支所方式、約3分の1の市町村において分庁方式がとられており、その他の市町村は、窓口サービス中心の支所方式、出張所方式がとられている。

この点については、支所を単なる窓口機関化してしまうのではなく、旧市町村地域の活性化やきめ細かなサービスの提供を図るなど支所機能の見直し等を通じて実質的な対応を行ったり、支所長に一定の権限を付与するなど住民ニーズにあった工夫を行うことが必要である。

※ 平成11年4月1日～平成18年4月1日に合併した558市町村の取組 に対する実態調査より		
選択肢（択一式）	回答数	構成比
分庁方式	186	33.3%
総合支所方式	262	47.0%
窓口サービス中心の支所方式	68	12.2%
出張所方式	7	1.3%
その他	35	6.3%
上記4方式が複合した方式	15	2.7%
区役所として使用	4	0.7%
其他方式	15	2.7%
※分庁方式：新市町村の役場機能を、部課単位で分割して旧役場に配置する方式。なお、この場合、分庁舎には支所機能を併設している場合も含む。		
※総合支所方式：管理部門を本庁に統合し、事業実施部局などの部局は各支所（旧市町村役場）に残す方式。		
※窓口サービス中心の支所方式：旧市町村役場には主として窓口サービスのみを残す方式。実質的には出張所に近いが、名称として「支所」等の名称を用いる。		
※出張所方式：旧市町村役場を主として窓口サービスのみを行う出張所とする方式。		

② 住民の声

合併により市町村の規模が大きくなることによって、人口当りの議員数も減り、役場が支所となるなど、住民の声が届きにくくなっていると指摘される。

これに対しては、地域の実情を踏まえつつ、地域審議会、地域自治区、合併特例区といった法制度上の仕組みや、条例等に基づく任意の仕組みを旧市町村単位で設置し、新しいまちづくりの中で、地

域の声をできるだけ行政に反映する仕組みを整備・活用している。

このほか、自治会、町内会などの既存地域組織に対する支援が6割強の合併市町村で行われ、新たなコミュニティ組織等を設置した合併市町村も2割弱ある。先に述べた住民の意識の変化と併せて、今回の合併により、合併を契機にコミュニティ活動がより活発化したのではないかと考えられる。その結果、合併を契機に、住民が自ら地域活動を主体的に行うようになり、行政依存型コミュニティから本来あるべき住民自立的コミュニティへの変化の契機となった面もあると考えられる。

地域自治組織の設置状況

	地域自治区		合併特例区	地域審議会
	一般制度	特例制度		
設置数	17団体 123地域自治区	38団体 104地域自治区	6団体 16合併特例区	217団体 775地域審議会
設置期間	設置期間なしがほとんど	10年前後が約40%、 5年前後が約20%	5年間がほとんど	9～11年が約90%
構成員定数	15～20名が約70%	15名前後が約60%	10～20名	(※)15名前後が約半数
構成員任期	2年が大半	2年が大半	全合併特例区で2年	(※) 2年が大半
構成員属性	「公共団体等を代表するもの」や「地域の行政運営に関し優れた見識を有するもの」の割合が大きい地域自治区が多い	「公共団体等を代表するもの」や「公募によるもの」の割合が大きい地域自治区が多い	「公共団体等を代表するもの」や「地域の行政運営に関し優れた見識を有するもの」の割合が大きい合併特例区が多い	(※)「公共団体等を代表するもの」や「学識経験を有するもの」の割合が大きい地域審議会が多い
審議事項	市町村の基本構想の作成等に関する事項:51%	市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に 関する事項:63% 市町村の基本構想の作成等に関する事項:56%	市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に 関する事項:56% 市町村建設計画(合併市町村基本計画)の執行状況に関する事項:50%	(※) 市町村建設計画(合併市町村基本計画)の執行状況に関する事項:81% 市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に 関する事項:69%

(備考)平成19年10月1日現在調査結果による。ただし、※印部分については、平成18年7月1日現在調査結果による。

コミュニティ活性化の取組状況

地域コミュニティの振興

- 合併後の地域振興に際し、地域コミュニティ関連の様々な施策に取り組んでいる団体は多い。
中には、法律に基づかない独自のコミュニティ活性化の仕組みを設けている団体もある。例えば、学校区等を単位としたコミュニティ組織の創設などの取組を行っている。

【取組状況】(合併市町村558団体が対象)

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

【主な取組事例】

	団体名	取組内容
①	宮古市 (岩手県)	「地域創造基金」を活用し、地域による自主的な活動、イベント、自治会、地域づくり団体などの組織づくりや活動、地域文化の伝承などの事業への支援を行う。
②	薩摩川内市 (鹿児島県)	小学校地区を単位とした地区コミュニティ協議会制度を導入。本市48地区に地区コミュニティ協議会を設立するとともに、地区ごとに地域振興計画を作成し、コミュニティの活性化を図っている。
③	新城市 (愛知県)	地域審議会を設置し、地域活動を支援するために創設したまちづくり補助金の事業採択の審査を実施。
③	上越市 (新潟県)	各地域自治区に住民組織を設立。地域の祭りやイベントの実施、市からの業務の委託や指定管理者として公の施設の管理を行っている住民組織もある。
③	喜多方市 (福島県)	合併特別区を設置し、区域内でコミュニティバスを5路線運行。各路線一日2往復とし、利用料は無料としている。
他	栗原市 (宮城県)	地域コミュニティのあり方について検討を行うため、新たに、環境生活部市民課内に市民協働係を置き、議論を深めている。

※ 総務省調査(平成18年度、対象:平成11年4月1日～平成18年4月1日における合併市町村558団体)より

③住民サービスの变化

厳しい地方財政の状況を踏まえ、行財政改革の観点から、合併市町村においても住民サービスの取捨選択や水準の見直しが行われている。特に行政改革やサービスの適正化の観点から、敬老・結婚等の各種祝い金など、個人や団体に対する助成金等について削減・廃止される例が多く、また、編入合併の場合、サービス水準を原則として中心市の水準に合わせる例も見られる。

これらの結果、合併により住民サービスが低下したという評価になることがあると考えられる。

また、住民負担についても、合併市町村の約9割で、住民負担の見直しを行っており、使用料・手数料等の項目ごとでは、それぞれ「引き上げのみを行った市町村」、「引き下げのみを行った市町村」、

「引き上げと引き下げの両方を行った市町村」が概ね同数程度となっている。

地方を巡る厳しい財政状況からして、負担の適正化の観点からしても、一方的に負担を下げることは必ずしも適当とは言えず、合併市町村においては、財政状況やサービスと負担の関係等を勘案して、適正な負担水準としたものと考えられるが、住民からすれば負担増が合併による影響と受け止められ、合併に対する否定的な評価につながっているものと考えられる。

合併を契機としたサービス内容の見直しの例

- 100歳敬老祝金の見直し
- 敬老式典の対象年齢の引き上げ（70歳→75歳）
- 結婚祝金・金婚式典の廃止
- 出産祝金（最高50万円）の廃止
- 村民温泉割引事業の廃止
- 小・中学校の修学旅行助成の支給割合の見直し

（全額→半額） 等

※ 総務省調査（平成18年度、対象：平成11年4月1日～平成18年4月1日における合併市町村558団体）より

④地域の伝統・文化の継承・発展

合併に伴い、旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などが失われてしまうという課題に直面している地域がある。

これについては、地域の伝統文化が存続の危機に瀕しているとして、日本民俗音楽学会、民俗芸能学会等から伝統文化の継承・発展に関する要望書が総務大臣に提出されたところであり、総務省においても調査の実施や関係者とのヒアリング等に努めてきたところがある。

この課題に対しては、地域の伝統・文化の保存や伝統ある祭り等の継承、これらの活動を行う団体などへの支援に取り組むとともに、伝統・文化に関する研究調査、人材育成などに取り組んでいるとこ

ろがある。

さらに、合併前の旧地名の保存のため、町・字名、地域自治区等の区名等として旧地名を残すなどの取組も行われている。

地域における伝統文化等の保存の取組状況

1. 地域の伝統・文化・歴史の保存・継承

- 多くの団体で、地域の伝統・文化等の保存や伝統ある祭り等の継承、これらの活動を行う団体などへの支援に取り組んでいる。
- また、伝統・文化に関する研究調査、伝統文・文化を継承する人材の育成などに取り組んでいる市町村も見られる。

【取組状況】(合併市町村558団体が対象)

取組項目	回答数	割合
地域の伝統文化の保存・継承に関する事業に実施、支援	249	44.6%

【主な取組事例】

団体名	取組内容
おおい町(福井県)	郷土資料館特別展を開催したほか、町内遺跡等写真資料デジタルデータベース化事業を進めている。
各務原市(岐阜県)	これまで埋蔵文化財に関する調査が行われていなかった旧川島町地域で、調査を実施し、埋蔵文化財の保護を図っている。
塩尻市(長野県)	伝統工芸品の産地指定を受けていた漆工町「木曾平沢」について、文化的景観の保護という観点から、国の重要伝統的建造物群保存地区に選定を受けるなど、地場産業の振興に対する支援の充実を図っている。
岡崎市(愛知県)	自主的な地域活動により地域の伝統文化の継承を行っているところを「森の駅」として位置付け、地域交流を促す事業を実施。
豊後高田市(大分県)	合併により消滅した「真玉」の地名を地元有志により組織した「真玉歌舞伎保存会」により引き継ぐとともに、活動に対する財政的支援を実施している。

2. 旧地名の保存

- 合併前の旧地名の保存のため、町・字名、地域自治区等の区名等として旧地名を残すなど、様々な形で保存の取組が行われている。

【取組状況】(合併市町村558団体が対象)

	取組項目	回答数	割合
①	旧市町村の名称や由緒ある地名を、町・字名、地域自治組織の区名等として残す	344	61.6%
②	旧市町村の名称や由緒ある地名を、公共施設の名称等として残す	188	33.7%

【主な取組事例】

	団体名	取組内容
①	大分市(大分県)	関サバ、関アジで有名な「佐賀関町」の地名が消滅したが、地域住民の希望により「大字関町」として地名を復活させた。
②	美波町(徳島県)	旧町のイベント等については、できるだけ名称の変更を行わないようにしている。
②	神石高原町(広島県)	「とよまつむら」の10年間の商標登録を行い、今後の活用方法について検討中。

※ 総務省調査(平成18年度、対象:平成11年4月1日～平成18年4月1日における合併市町村558団体)より

4 今後の合併に対する考え方

近年、都道府県から市町村への権限移譲が進展し、また、法令により市町村に新たな事務が位置付けられるなど、市町村の役割が一層重要なものとなっていること、更に現在政治主導で進められている地域主権改革の取組を踏まえれば、基礎自治体である市町村の役割は今後益々重要となってくる。

今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが求められており、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有する必要がある。

平成11年以来推進されてきた平成の合併により、多くの合併市町村において行財政基盤が強化されており、我が国の市町村は、全体として見た場合には、このような基礎自治体の姿に近づいたものと考えられる。

一方、今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割や市町村が抱える課題に対応するためには、今後とも、引き続き、市町村の行財政基盤を強化していく必要がある。

しかしながら、平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。

したがって、平成11年以来の全国的な合併推進については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとする。

その上で、平成22年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して、合併の円滑化のために必要な特例措置を講ずることとする。

また、旧合併特例法及び現行合併特例法の下で合併を実現した合併市町村については、なお多くの課題に直面していることを踏まえれば、その一体的な振興や周辺地域への対応を適切に行えるよう、国及び都道府県は、引き続き、これらの合併市町村に対する確実な支援を行っていく必要がある。

5 基礎自治体に係る今後の課題

以上のように、平成の合併は相当程度進捗し、全国的な合併推進は現行合併特例法の期限である平成22年3月をもって一区切りとなるが、これからの地域主権社会の母体となるべき基礎自治体を個別に見た場合、以下のような課題がある。

① 行財政基盤強化の必要性

平成の合併は、全体としては大きく進展したものの、地域ごとには大きな差異があり、特に大都市部を抱える都道府県や面積の広大な北海道などはあまり進んでいない。また、人口1万未満の市町村が459（平成22年3月31日見込み）存在し、特に市町村合併の進捗率が低い都道府県に数多く所在している。

今後、地域主権改革の進展により、都道府県から市町村への権限移譲、義務付け・枠付けの見直しなどが実行されると、今まで以上に、市町村の責任と判断で住民の負託に応えていく必要がある。

こうした観点に立つと、市町村の行財政基盤の強化を図り、より一層の効率化を図るべき市町村も存在していると考えられる。

多様な取組により、地域主権を担う市町村の行財政基盤を強化することが課題となっている。

都道府県別合併の進捗状況

都道府県名	H11.3.31市町村数				H22.3.31市町村数				減少率
		市	町	村		市	町	村	
1 北海道	212	34	154	24	179	35	129	15	15.6%
2 青森県	67	8	34	25	40	10	22	8	40.3%
3 岩手県	59	13	30	16	34	13	16	5	42.4%
4 宮城県	71	10	59	2	35	13	21	1	50.7%
5 秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	63.8%
6 山形県	44	13	27	4	35	13	19	3	20.5%
7 福島県	90	10	52	28	59	13	31	15	34.4%
8 茨城県	85	20	48	17	44	32	10	2	48.2%
9 栃木県	49	12	35	2	27	14	13	0	44.9%
10 群馬県	70	11	33	26	36	12	15	9	48.6%
11 埼玉県	92	43	38	11	64	40	23	1	30.4%
12 千葉県	80	31	44	5	56	36	17	3	30.0%
13 東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5%
14 神奈川県	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8%
15 新潟県	112	20	57	35	30	20	6	4	73.2%
16 富山県	35	9	18	8	15	10	4	1	57.1%
17 石川県	41	8	27	6	19	10	9	0	53.7%
18 福井県	35	7	22	6	17	9	8	0	51.4%
19 山梨県	64	7	37	20	27	13	8	6	57.8%
20 長野県	120	17	36	67	77	19	23	35	35.8%
21 岐阜県	99	14	55	30	42	21	19	2	57.6%
22 静岡県	74	21	49	4	35	23	12	0	52.7%
23 愛知県	88	31	47	10	57	37	18	2	35.2%
24 三重県	69	13	47	9	29	14	15	0	58.0%
25 滋賀県	50	7	42	1	19	13	6	0	62.0%
26 京都府	44	12	31	1	26	15	10	1	40.9%
27 大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3%
28 兵庫県	91	21	70	0	41	29	12	0	54.9%
29 奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	17.0%
30 和歌山県	50	7	36	7	30	9	20	1	40.0%
31 鳥取県	39	4	31	4	19	4	14	1	51.3%
32 島根県	59	8	41	10	21	8	12	1	64.4%
33 岡山県	78	10	56	12	27	15	10	2	65.4%
34 広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
35 山口県	56	14	37	5	19	13	6	0	66.1%
36 徳島県	50	4	38	8	24	8	15	1	52.0%
37 香川県	43	5	38	0	17	8	9	0	60.5%
38 愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4%
39 高知県	53	9	25	19	34	11	17	6	35.8%
40 福岡県	97	24	65	8	60	28	30	2	38.1%
41 佐賀県	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2%
42 長崎県	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4%
43 熊本県	94	11	62	21	45	14	23	8	52.1%
44 大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%
45 宮崎県	44	9	28	7	26	9	14	3	40.9%
46 鹿児島県	96	14	73	9	43	19	20	4	55.2%
47 沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6%
計	3,232	670	1,994	568	1,730	786	757	187	46.5%

都道府県名	H11.3.31 1万人未満 団体数 (構成比)	H22.3.31 1万人未満 団体数 (構成比)	減少率
1 北海道	144 (67.9%)	112 (62.6%)	22.2%
2 青森県	36 (53.7%)	12 (30.0%)	66.7%
3 岩手県	24 (40.7%)	9 (26.5%)	62.5%
4 宮城県	27 (38.0%)	4 (11.4%)	85.2%
5 秋田県	41 (59.4%)	8 (32.0%)	80.5%
6 山形県	17 (38.6%)	12 (34.3%)	29.4%
7 福島県	51 (56.7%)	28 (47.5%)	45.1%
8 茨城県	15 (17.6%)	1 (2.3%)	93.3%
9 栃木県	7 (14.3%)	1 (3.7%)	85.7%
10 群馬県	24 (34.3%)	10 (27.8%)	58.3%
11 埼玉県	13 (14.1%)	3 (4.7%)	76.9%
12 千葉県	18 (22.5%)	8 (14.3%)	55.6%
13 東京都	11 (27.5%)	11 (28.2%)	0.0%
14 神奈川県	2 (5.4%)	2 (6.1%)	0.0%
15 新潟県	57 (50.9%)	6 (20.0%)	89.5%
16 富山県	11 (31.4%)	1 (6.7%)	90.9%
17 石川県	17 (41.5%)	1 (5.3%)	94.1%
18 福井県	18 (51.4%)	2 (11.8%)	88.9%
19 山梨県	41 (64.1%)	8 (29.6%)	80.5%
20 長野県	77 (64.2%)	40 (51.9%)	48.1%
21 岐阜県	56 (56.6%)	7 (16.7%)	87.5%
22 静岡県	15 (20.3%)	3 (8.6%)	80.0%
23 愛知県	18 (20.5%)	4 (7.0%)	77.8%
24 三重県	31 (44.9%)	4 (13.8%)	87.1%
25 滋賀県	20 (40.0%)	3 (15.8%)	85.0%
26 京都府	21 (47.7%)	5 (19.2%)	76.2%
27 大阪府	2 (4.5%)	2 (4.7%)	0.0%
28 兵庫県	35 (38.5%)	0 (0.0%)	100.0%
29 奈良県	24 (51.1%)	18 (46.2%)	25.0%
30 和歌山県	28 (56.0%)	11 (36.7%)	60.7%
31 鳥取県	30 (76.9%)	7 (36.8%)	76.7%
32 島根県	45 (76.3%)	8 (38.1%)	82.2%
33 岡山県	50 (64.1%)	4 (14.8%)	92.0%
34 広島県	52 (60.5%)	2 (8.7%)	96.2%
35 山口県	33 (58.9%)	3 (15.8%)	90.9%
36 徳島県	32 (64.0%)	6 (25.0%)	81.3%
37 香川県	17 (39.5%)	1 (5.9%)	94.1%
38 愛媛県	42 (60.0%)	2 (10.0%)	95.2%
39 高知県	37 (69.8%)	19 (55.9%)	48.6%
40 福岡県	22 (22.7%)	7 (11.7%)	68.2%
41 佐賀県	25 (51.0%)	4 (20.0%)	84.0%
42 長崎県	55 (69.6%)	2 (9.5%)	96.4%
43 熊本県	58 (61.7%)	15 (33.3%)	74.1%
44 大分県	38 (65.5%)	1 (5.6%)	97.4%
45 宮崎県	19 (43.2%)	8 (30.8%)	57.9%
46 鹿児島県	54 (56.3%)	15 (34.9%)	72.2%
47 沖縄県	27 (50.9%)	19 (46.3%)	29.6%
計	1,537 (47.6%)	459 (26.5%)	70.1%

② 将来的に合併の必要性を認識している市町村の存在

平成の合併において、未合併市町村が合併しなかった主な理由としては、「内部で意見集約できなかった」（33.7%）、「単独で運営していこうと考えた」（30.8%）、「合併を希望したが相手が否定的」（26.4%）となっている。

合併が行われなかった市町村の中には、将来的な合併の必要性を認識しながら、様々な理由や背景によって合併を実現できなかった市町村も多い。また、合併市町村についても、当初とは異なる枠組みで合併が行われたものもあり、飛び地が生じた地域も見られる。

合併に至らなかった理由

※複数選択可

(1)	離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市区町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である	58団体 (4.6%)
(2)	合併せずに単独で運営していこうと考えた	386団体 (30.8%)
(3)	合併について意見集約ができなかった	422団体 (33.7%)
(4)	当団体から見て、合併の組合せの相手（一又は複数）との間に阻害要因又は合併相手（一又は複数）側に課題等があると考えた	156団体 (12.5%)
(5)	当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった	330団体 (26.4%)
(6)	合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった	230団体 (18.4%)
(7)	その他の理由	81団体 (4.7%)

※ 総務省調査（平成19年度、対象：平成11年4月1日～平成19年8月6日までの間に合併に至らなかった1,252団体より）

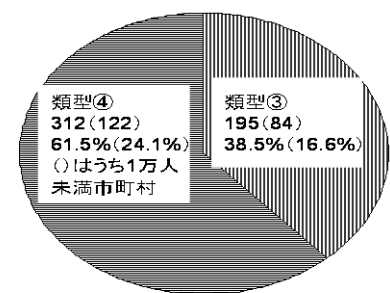
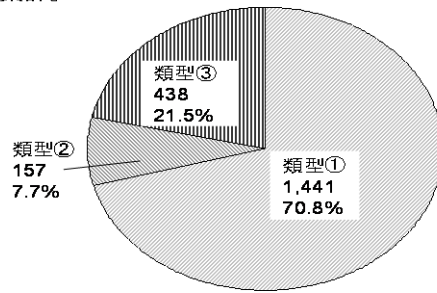
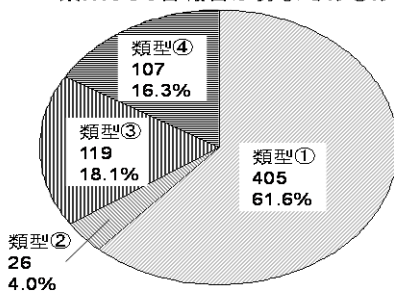
当初法定協議会の枠組みと合併の実態

当初法定協の枠組みが最終的にどのようなようになったかを以下の分類に集計したもの。

- ①…法定協の枠組みどおりに合併した類型
- ②…法定協の枠組みどおりに合併できなかったものの、構成団体がすべて合併し、未合併団体が残っていない類型
- ③…法定協の枠組みどおりに合併できなかったが、一部の構成団体は合併し、未合併団体が残っている類型
- ④…法定協の枠組みどおりに合併できず、構成団体がすべて未合併のまま残っている類型

	類型①	類型②	類型③	類型④	計
各類型に属する法定協数	405 61.6%	26 4.0%	119 18.1%	107 16.3%	657 100.0%
各類型に属する合併関係市町村数	1,441 70.8%	157 7.7%	438 21.5%	0 0.0%	2,036 100.0%
各類型に属する未合併市町村数	0 0.0%	0 0.0%	195 38.5%	312 61.5%	507 100.0%
うち1万人未満市町村数	0 0.0%	0 0.0%	84 16.6%	122 24.1%	206 40.6%

※H19.8.6官報告示分までのものを集計。



③ 大都市圏の市町村が抱える課題

大都市圏においては、市町村合併の進捗率が低く、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりの観点から、合併や広域連携などを含めて、行政運営の単位のあり方が問われている。

大都市圏においては、今後、地方圏に比べて急速な高齢化が進行し、また、昭和30年代から40年代にかけての人口急増期に集中的に整備した公共施設が一斉に更新時期を迎えるため、これらに伴う財政負担の急増が大きな課題となっている。

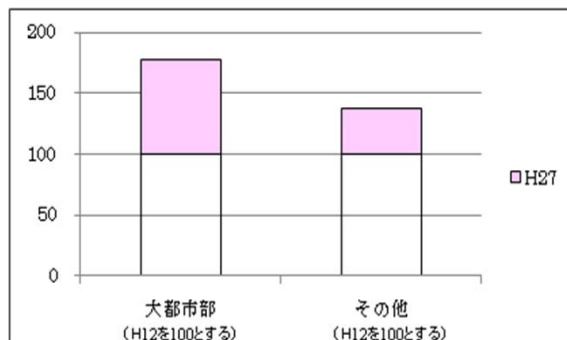
なお、大都市圏の市町村は一般的に人口が多く、合併によりさらに人口規模が拡大する場合には、住民自治の充実を図る観点からも、旧市町村単位でのまとまりを維持することができる仕組みについて幅広く検討を行う必要があると考えられる。

◆大都市部における市町村合併の進捗状況

	H11.3.31 団体数	H21.3.30 団体数	減少数	減少率
市町村全体	3,232	1,779	▲1,453	▲45.0%
大都市部	381	302	▲79	▲20.7%
埼玉県	92	70	▲22	▲23.9%
千葉県	80	56	▲24	▲30.0%
東京都(市町村)	40	39	▲1	▲2.5%
神奈川県	37	33	▲4	▲10.8%
愛知県	88	61	▲27	▲30.7%
大阪府	44	43	▲1	▲2.3%
その他の地域	2,851	1,477	▲1,374	▲48.2%

※総務省調査（平成20年度、対象：1,477団体）

【高齢者人口推計】



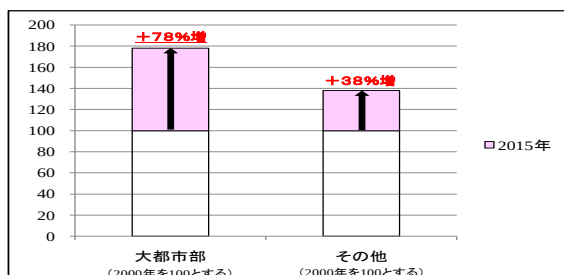
※国立社会保障・人口問題研究所

「日本の市町村別将来推計人口」より

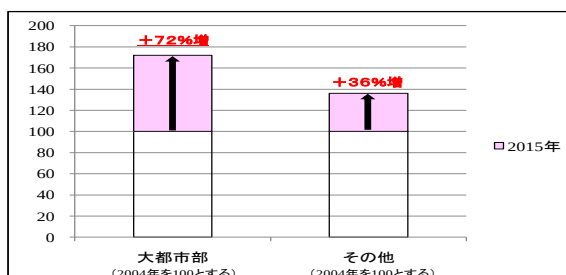
高齢者人口の急増に伴う財政負担の増加

- 今後、大都市部において、高齢者人口の急増に伴い、財政負担が大幅に増加することが予想される。

高齢者人口推計



老人福祉費推計



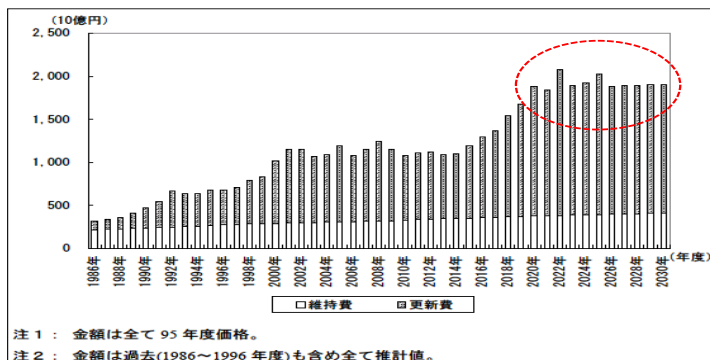
※ 高齢者人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成
 ※ 老人福祉費推計は、人口(H12国調)と老人福祉費(H16決算統計)より求められる相関式を用いて算出

老朽化した公共施設の更新に伴う財政負担の増加

- 大都市部においては、人口急増期(昭和30～40年代など)に集中的に整備した公共施設が一斉に更新時期を迎えるため、老朽化した公共施設の更新に伴う財政負担が急増する。

社会資本の維持更新費の推計(東京都)

- 東京都が管理する社会資本全体の維持更新費の推計結果をみると、2010年代以降、財政負担が急増する見込みとなっている

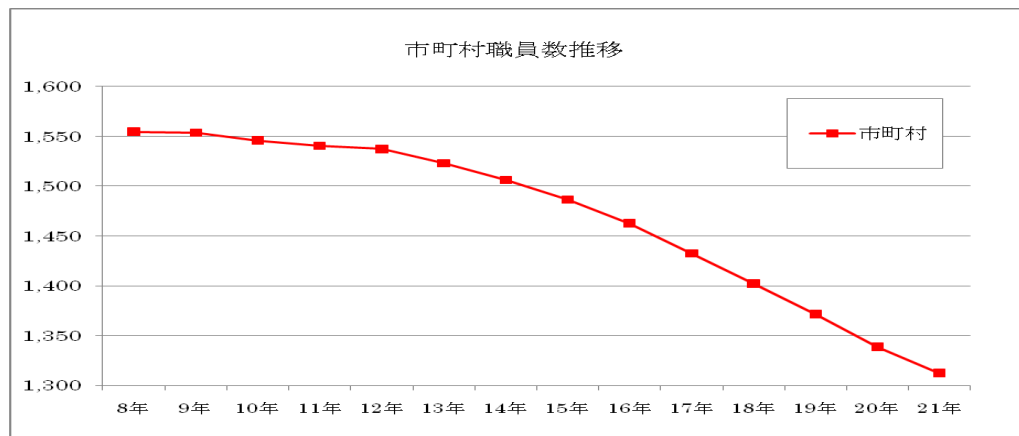


(出典) 東京都「東京都が管理する社会資本の維持更新需要額の将来推計」(平成10年7月)

6 これからの基礎自治体の展望

以上述べてきたとおり、基礎自治体である市町村の役割はより一層重要なものとなる一方で、人口減少・少子高齢化など社会経済情勢の変化、福祉サービスや社会保障関係費の増大、これまでの累積債務の返済など行財政面で多くの課題を抱えている。

また、役割・責任が増す市町村の職員数はこの間減少し続けており、ピーク時の155万人（平成8年）が、131万人（平成21年）と大きく減少している。



※総務省自治行政局公務員部資料（平成21年4月1日現在定員管理調査）

このような状況において、簡素で効率的な行政体制を目指す取組を不断に続けていく必要があるが、現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、これまでのような合併を中心とした対応ではなく、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から

最も適した仕組みを自ら選択できるようにする必要がある。

なお、これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定住自立圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる。

一方、これまでのような地域における住民サービスを行政だけが支える仕組みは根本的に見直していく必要がある。

先に述べたように、今回の市町村合併は、合併の過程において、合併協議が住民にオープンな形で行われるとともに、合併に関する住民発議、住民投票、住民アンケートが行われたことにより、市町村行政に対する住民の関心を高め、自分のまちの将来について考える契機となった。また、合併を契機に、地域でできることは地域で実施するというような自助自立の意識が高まり、住民の主体的な地域活動が活発化した地域が見られる。

こうした住民意識の高まりを活かし、住民のネットワークや組織づくりを促進し、地域自治組織やコミュニティ組織の振興を図ることで、更なる住民自治の振興を図ることが求められる。

このように、地域にあるコミュニティ組織、NPO、住民、企業の力を結集し、行政が地域と協働を進めることによって、地域で必要となるサービスを地域全体で支えていく仕組み作りが必要である。

併せて、現実に住民サービスを提供する市町村としての行政運営のパフォーマンスは、基礎的条件としての職員の体制と、職員のモチベーション、そして職場の組織風土の良さなどによって決まる。地域を支える多種多様な人材の育成・確保が極めて重要であり、地

域をマネジメントできる人材育成についても今後は官民間わず力を入れていくべきであると考えられる。

平成の合併は平成２２年３月末をもって一区切りとなるが、合併市町村においては、合併の効果をより一層発揮しながら、課題に着実に対処し、将来にわたり確かなまちづくりを実現されることを期待したい。

市町村がこれからの地域主権社会を支える基礎自治体として住民の負託に応えていけるようにするため、今般、合併特例法改正法案及び地方自治法改正法案を第１７４回通常国会に提出する予定であるが、総務省としては、今後とも必要な制度の見直しを行い、また支援を行っていくこととする。

総務省自治行政局
合併推進課