

市町村合併の成果と今後の課題について

平成 27 年 2 月 26 日
市 町 行 財 政 課

1 趣 旨

平成 11 年 7 月に地方分権一括法が成立し、分権型社会の実現に向けた改革が実行段階に移される中、本県においては、平成 11 年 12 月に地方分権を着実に推進するため、「広島県市町村分権システム推進計画」を策定するとともに、平成 12 年 11 月には「広島県市町村合併推進要綱」を策定し、市町村合併に向けた積極的な取組と市町村に対する支援を行ってきた。

その結果、平成 15 年 2 月から平成 18 年 3 月の間に、市町村数が 86 から 23 に減少し、市町村の減少率は 73.3%と全国第 2 位となり、その後の県から市町への権限移譲も進むなど、地方分権のトップランナーとして、市町の体制整備を推進してきた。

こうした中で、合併から概ね 10 年を経過したことから、今後の市町のまちづくりを一層推進するため、これまで合併市町が取り組んできた成果や今後の課題について調査し、取りまとめを行った。

2 調査方法

市町村合併の効果や今後の行政課題を把握するため、合併市町の取組状況や評価、課題等について次のとおり調査した。

【調査対象】 合併市町（17 団体）

〔広島市、呉市、三原市、尾道市、福山市、府中市、三次市、庄原市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町、神石高原町〕

【調査方法】 アンケート調査及び市町担当課長等との意見交換

【調査項目】

1 合併の効果について

(1) 住民サービスの維持・向上 (2) 広域的なまちづくり (3) 行財政の効率化と基盤の強化

2 合併に際して懸念されていたことへの対応

3 今後予想される行政課題とその対応方向

3 合併の成果

(1) 住民サービスの維持・向上

➤ 約 3 分の 2 の市町が「充実が図られている」と評価している。(11 団体／17 団体：64.7%)

【主な成果の内容】

◆財政基盤の強化や行政運営の効率化により可能となった取組

- 各種分野で専門職の充実、新たな支援機関・組織の設置、窓口サービスの利便性の向上、支援制度の拡充など、総合的な行政体制の整備による行政サービスの充実が図られてきた。
 - ・ 小規模な自治体では困難であった専門部署の設置（地域づくり、保健・福祉、産業振興、情報など）や専門職（保健師や社会福祉士など）の配置・増員がなされ、市町で対応可能な行政サービスが拡大した。
 - ・ 合併後、本庁所在地以外の旧地域にも支所を設置し、窓口サービスを維持するとともに、土日の証明書発行等も実施されるようになった。
 - ・ 企業支援制度、医療支援制度、高齢者支援制度など、合併前の旧市町村が実施していた制度を合併後の全地域に拡大・拡充した。

◆行政区域の拡大に伴うスケールメリットにより可能となった取組

- 旧市町村間を超えた施設（行政窓口、保育所、小中学校、図書館等）の広域利用が可能となるなど、住民の利便性が向上した。

(2) 広域的なまちづくり

➤ 約4分の3の市町が「実現が図られている」と評価している。(13団体/17団体：76.5%)

【主な成果の内容】

◆旧市町村単位で行っていた施策やインフラ整備がスピード感をもって、効率的に進められた。

- 合併特例債等の財政措置により拠点施設やインフラ等の大規模事業が進展した。
 - ・ 旧市町村間を結ぶ道路ネットワークの整備、老朽化した公共施設（保育所、小・中学校、給食センター、斎場等）の統合整備、新市町の観光拠点となる施設の整備、小規模自治体では困難な光回線等の情報基盤の整備などが進められた。
- 産業・観光施策や生活環境インフラ整備などは、広域的な視点や旧市町村の強みを活かした効率的・効果的な事業を展開してきた。
 - ・ 各地域の観光資源や強みを活かした観光プロモーションや観光資源への投資が進められた。
 - ・ ブランド力の強い地域との合併により、地域全体のイメージアップ効果など、広域的なブランド力の強化につながった。
 - ・ 旧市町村単位の運営では非効率となる上・下水道やごみ処理施設等の整備については、広域的な視点からの整備が可能となり、効率的な運営がなされるようになった。

◆行政区域の広域化により、地域でできることは地域で行う住民自治の意識が醸成された。

- 住民自治組織の再編や特色ある地域活動の支援を行い、住民主体のまちづくりを推進した。
 - ・ まちづくりサポートセンター等の設置や支援制度の創設等により、地域ごとの特色ある取組や活動に対する支援が進められた。

(3) 行財政運営の効率化と基盤の強化

➤ 約4分の3の市町が「進展している」と評価している。(13団体/17団体：76.5%)

【主な成果の内容】

- 組織の合理化、事務事業の見直し、公共料金の適正化、公共施設の統廃合、民間委託の推進などの行財政運営の効率化が進んだ。
 - ・ 本庁への業務集約により、業務の効率化や政策に必要な分野への専門化が図られた。
 - ・ 一括発注、指定管理者制度の導入、公共料金の収納方法の一元化などにより、業務の効率化や行政コストの縮減が図られた。
- 合併による効果に加え、積極的な財政の健全化の取組により、地方債残高の縮減や基金積立額の増加等、財政基盤の強化を図ってきた。
- 権限移譲の推進、人事交流、研修機会の増加などにより、行政体制整備の強化や人材育成を図ってきた。
 - ・ 管理部門を集約し、権限移譲事務等に従事する専門分野への職員配置が進められた。
 - ・ 旧市町村間の職員の交流により、職員の視野が広がってきた。
- 行政区域の拡大により、公共施設の適正配置や合併特例債の活用による大型投資など、行政運営の効率化を図りながら、広域的なプロジェクトが進んだ。
 - ・ 広域的な視点から、保育所や小・中学校の適正配置が進められ、複式学級の解消や子育て世代の利便性が向上するとともに、維持管理コストの削減が図られた。

4 合併に際して懸念されていたことへの対応

合併に際し、次の①～⑤のようなことが懸念されており、各市町では次のような対応が行われてきた。

【合併に際して懸念されていたこと】

- ① 中心となる地域は整備されるが、周辺部は取り残される恐れがある。
- ② 行政区域が大きくなって、住民の声が届きにくくなるなど行政と住民の結びつきが薄れる恐れがある。
- ③ 役場等や公共施設への距離が遠くなり、住民にとって不便になる恐れがある。
- ④ 行政サービスが低下したり、公共料金等の住民負担が増加したりする恐れがある。
- ⑤ 従来の歴史、文化、伝統といった特徴や個性が失われる恐れがある。

➤ 市町では、①～⑤の課題に対して、住民の不安を解消するために、様々な対応を図ってきた。

【主な対応の内容】

- 合併後の均衡ある発展のため、地域バランスに配慮しながら、合併建設計画に基づく事業の実施や旧市町村になかった行政サービスが受けられるような取組を行った。
 - ・ 道路等の整備や維持管理等において周辺地域へ配慮している。
 - ・ 旧町村になかった幼・保一体型施設の整備により、子育て世代へのサービスを拡充している。
 - ・ 無医療地域へ診療所を整備した。
- 地域審議会等の諮問機関を設置する等、合併後のまちづくりの状況を報告するとともに、今後のまちづくり等を住民と意見交換しながら進めてきた。
 - ・ 周辺地域に地域支援員を配置し、地域の点検活動や関係機関への情報提供を実施している。
 - ・ インターネットや懇談会等を活用して住民意見を聴取している。
- 支所にまちづくり支援や交流促進のための拠点機能を整備して、地域活動の活性化を図ってきた。
 - ・ 地域の自治組織のまちづくりビジョン等の策定や取組支援により、地域行事や特色あるまちづくり事業を推進している。
 - ・ 支所に各種窓口業務やインフラの維持補修機能を維持している。
- 公共交通の充実による地域間の移動負担の軽減や情報基盤の整備による情報格差の解消を行った。
 - ・ 市町民タクシーなどのデマンド交通や市町営バスの運行を行っている。
 - ・ 合併市町全域へCATV・光回線を整備するとともに、それらを活用した行政・防災情報等の提供を行っている。
- 公共料金については、負担の公平性の原則に基づいた料金の統一や当初は旧市町村の料金体系を維持するなどの対応により、旧市町村間での負担の差があるものの、一定の配慮がなされた。
 - ・ 水道料金は中心市の料金に統一したため、周辺部の料金は概ね軽減された。
 - ・ 福祉サービスについては、旧市町村で最も低い料金水準に合わせた。
 - ・ 合併当初は経過措置を設けて旧市町村単位の公共施設の利用料金等を維持したが、現在は適正な負担水準に統一している。
- 地域資源を観光施策に活用するとともに、伝統文化の保存・PR活動などに対して支援した。
 - ・ 旧市町村の文化財を保存する施設を整備した。
 - ・ 伝統ある地域行事や自主的な地域づくりの活動に対する助成制度を創設した。

- 一方、①～③の懸念に対して、約7～8割の市町が「未だに問題となっている」及び「どちらともいえない」と回答している。
- とりわけ、5割弱の市町が①の懸念に対して、「未だに問題となっている」と回答している。（8団体／17団体：47.1%）
- アンケート調査や市町職員ヒアリングにより把握した、「未だに問題となっている」と回答した理由・意見とそれらに対する市町の今後の主な対応の方向は次のとおりである。

【「未だに問題となっている」と回答した主な理由・意見と今後の対応の方向】

① 中心となる地域は整備されるが、周辺部は取り残される恐れがある。

主な理由・意見	主な対応の方向
フルセットで公共施設を整備しない限り、満足されないという住民感情	・ 財政状況を踏まえ、事業の必要性や効果を整理しながら、建設計画の事業を着実に推進 ・ 中心地の拠点性を優先した市町については、今後、合併建設計画に基づく周辺部の特色あるまちづくりの実現に向けた積極的な取組
旧町村役場が地域の中心であったことから、周辺部の公共施設の減少や縮小に伴い、企業や商店なども減り、周辺部の活力が低下	・ 雇用の創出などの定住対策や交流人口の増加のための観光施策の展開 ・ 持続可能な行財政運営とするため、今後の人口推移や活用状況等を示しながら、公共施設のあり方を検討
人口減少や高齢化が進み、地域の担い手が減少し、地域活動が停滞	・ 支所を地域のまちづくり拠点として、住民自治組織等との意見交換をしながら、職員による地域応援隊制度を創設するなど、地域の主体的な取組の支援を強化 ・ 地域おこし協力隊や地域支援員等を配置し、地域の維持や活性化を支援 ・ NPO法人や大学等の新たな外部人材を住民活動に呼び込む仕掛けづくりを実施

② 行政区域が大きくなって、住民の声が届きにくくなるなど行政と住民の結びつきが薄れる恐れがある。

主な理由・意見	主な対応の方向
組織・予算の効率化により、本庁と支所の役割分担を明確化したことにより、合併前に比べ、地域課題に対応したきめ細かな事業が不十分	・ 支所に窓口機能だけでなく、まちづくり、福祉、税関係部署を設置 ・ 支所提案型事業により、優先的に地域独自の課題に対応
住民への情報提供を様々な形で行っているが、職員と住民の対話が不十分	・ まちづくりに係る出前講座や懇話会を開催 ・ 限られた職員数で多様な住民ニーズに対応するための人材育成や外部の人材等との連携 ・ 職員の資質向上のための研修を実施

③ 役場等や公共施設への距離が遠くなり、住民にとって不便になる恐れがある。

主な理由・意見	主な対応の方向
本庁への権限・業務集約を進めてきた結果、支所の職員数縮減や迅速に対応ができなくなった業務に対する住民の不満	・ 支所に窓口機能だけでなく、まちづくり、福祉、税関係部署を設置（再掲） ・ 各種窓口サービス以外の、地域の状況や住民生活への影響を考慮した支所機能の向上
今後、人口減少などに対応した公共施設のあり方を検討していく必要があり、その場合、地域によっては利便性が低下	・ 住民の意見を十分聞きながら、今後のまちづくりの方向性を踏まえた公共施設のあり方を議論し、廃止、統合、利活用の方針を決定

5 今後の行財政運営上の課題と対応の方向

- 合併後の10年間のまちづくりに対する取組や社会経済情勢の変化等を踏まえた、市町の行政課題と県の今後の対応の方向については、次のとおりである。

(1) 広域的なまちづくりの推進

【課題】

- 合併建設計画に基づいたまちづくりを進めているが、地域別の進捗状況に差が生じている。
 - ・ 合併後の厳しい財政状況を背景に、選択と集中により事業を実施しているため、事業の進捗が遅れている場合がある。
- 人口減少・高齢化に伴い、地域の活性化や福祉対策等の新たな行政需要への対応が求められる中で、住民サービスの低下を招かないように、まちづくりのあり方を検討する必要がある。
 - ・ 地域のまちづくり計画等に基づく取組を支援しているが、地域の担い手の高齢化による活動の停滞や後継者育成が進んでいない。
 - ・ 地域の担い手不足に伴う集落機能の低下により、行政への依存度が高くなってきている。
 - ・ 支所の行政サービスや地域防災を担う機能に加え、地域振興等の地域拠点機能を求められており、支所機能のあり方を検討する必要がある。
 - ・ 支所はまちづくりの拠点であるが、一方で財政運営上、更なる業務等の集約化・効率化を図る必要がある。
- 単独の市町単位での取組では費用対効果の低い施策や広域的な行政課題の解決においては、市町間や市町と県などの連携がより必要となっている。

【県の対応の方向】

- 国の「まち・ひと・しごと創生」の具体化に向けた政策と連動しながら、ビジョンや戦略の方向を市町と共有し、都市圏の魅力づくり、中山間地域対策、雇用の創出、定住対策等により、魅力ある地域づくりを市町と連携しながら推進していく。
- 法改正により、合併特例債の活用期間が延長されたことから、各合併市町では合併建設計画の内容や期間延長などの見直しを行っており、合併建設計画に基づくまちづくりが引き続き推進できるよう、各市町の実情を踏まえた助言や財源の確保に努めるとともに、県事業についても着実に推進していく。
- 市町では、より広域的に実施する方が効果的な施策については、連携中枢都市圏制度などの新たな広域連携の仕組みを活用した取組を進めており、県の施策と連携中枢都市圏の施策の相乗効果を発揮できるよう、施策の方向性の共有や調整などの連携を図っていく。

(2) 行財政体制の強化

【課 題】

- 合併後、行財政改革による組織の見直しや職員の削減等により、効率的な行政体制の整備を進めてきたが、人口減少や高齢化が進展する中、地域づくりに対する新たな需要や福祉対策、雇用対策等の関係経費の増加が見込まれるため、一層簡素で効率的な行政体制の整備と安定的な財源の確保が必要である。
 - ・ 人口減少や交付税の減額に備え、最適な組織人員体制のあり方や行政サービス提供の仕組みを構築していく必要がある。
 - ・ 地域の特色に応じた施策を進めるためには、地域の活性化、コミュニティの維持、福祉対策等、新たな行政需要に対応する必要がある。
 - ・ 行政区域が拡大したが、人員削減等により職員一人あたりの業務量が増加している。
 - ・ 現在の交付税制度では、合併後の広域化した市町の姿や実情が十分反映させる仕組みとなっていないため、国に見直しを求めていく必要がある。
- 合併後においても保有することとなった公共施設の多くが維持されており、施設のあり方や運営手法等を早急に検討していく必要がある。
- 地方分権に伴う業務量増・専門化、職員削減、住民ニーズの多様化・高度化に対応する必要がある。

【県の対応の方向】

- 市町は行政区域の拡大に伴う業務の専門化や業務量の増加に対応するため、市町間や県との連携強化の必要性を感じており、専門性の高い事務などについては、市町間での共同処理や広域連携、市町間の連携が困難なものは県と市町が連携するなど、事務の効率化や最適化により、市町の実情を踏まえた仕組みづくりの検討を進めていく。
- 今後の合併算定替えの終了に伴う交付税の減少などに対応するため、合併市町としては、公共施設等総合管理計画の策定など、更なる行財政改革を進めようとしているが、県としても、合併により拡大した行政区域の行政サービスを維持するための経費や新たな行政課題や行政需要に対応するために必要な経費などが適切に交付税の算定に反映されるよう、引き続き、国に提案していくなど、総合的な行政サービスを行う基礎自治体の自主性・主体性が発揮できる財政基盤の確立に努めていく。