

第5 市町村合併の効果と合併に際して懸念される事項への対処

1 合併の効果

「市町村の合併の促進についての指針」(自治省：平成11年8月)や第25次地方制度調査会の「市町村の合併に関する答申」(平成10年4月)等の中でも合併の効果が列挙されているが、「Q & A市町村合併ハンドブック」(市町村自治研究会 編集)においては、具体的には以下のようなことがあげられている。

(1)住民の利便性の向上

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

旧市町村界を越えた見直しにより生活の実態に即した小中学校区が設定できる。

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

- ・ 勤務地に近い保育所に預けられるようになった。

(2)サービスの高度化・多様化

小規模市町村では設置困難な男女共同参画や都市計画、国際化、情報化等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる。

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

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

- ・ 旧A村地域で緊急通報システムの導入や生活資金貸付事業等を新たに実施。また、水道料金は1,300円から690円に、旧B市地区は不変。
- ・ 旧3市町村で、サービスの水準は最も高い水準に、公共料金等は最も低い水準に設定。

行財政基盤の強化による行政サービスの充実や安定が図られる。

- ・ 救急車を配備した消防の出張所が設置され、救急車の到着時間が20分から5分に短縮
- ・ 全地区で夜間休日診療が可能に。
- ・ 介護保険の安定的運営が期待される。

- ・ 道路などの基盤整備や集会施設等の住民施設の整備等の遅れた地域において、合併後急速な整備が可能になる。

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

- ・ 社会福祉協議会の統合、シルバー人材センターの設置により高齢者へのサービスが充実。
- ・ 観光協会、商工会等の規模拡大により、大規模で広域的なイベントが実施可能に。

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

(3)重点的な投資による基盤整備の推進

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

- ・ 都市周辺部における下水道整備が進展。
- ・ 男女共同参画社会づくりの中核となる施設の建設。
- ・ 旧A村における財政投資が合併前の2.5倍に拡大。
- ・ 地域の中核的文化センターなどのシンボル施設の建設など。

(4)広域的観点に立ったまちづくりと施策展開

広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を生かしたゾーニングなど、まちづくりをより効果的に実施することができる。

幹線道路以外の道路の連結が旧市町村界を越えてよくなり、渋滞に巻き込まれずに移動できる。また、隣接する市町村で異なっていた道路の幅や整備状況が改善される。

手狭な市街地中心部の文化施設等を、合併した周辺部のゆとりある地域に移転し、周辺部の活性化を図ることができる。

より広い観点から土地利用を検討・調整し、市町村内で、住居ゾーン、商業賑わいゾーン、工業ゾーン、健康・福祉・文化ゾーン、自然ふれあいゾーンなどをある程度のスケールをもって設定し、魅力あふれるまちづく

りができる。

- ・ 旧A村地区においても良好な住宅地としてニュータウンを建設。駅周辺地区の開発も軌道に。
- ・ 旧C町地区に、工業団地、リサーチパーク等新たな産業拠点開発を実施。
- ・ 旧市町村界にとらわれない土地利用構想を立て、県に働きかけ。
- ・ 山地、緑地の多い旧D町区域の特性を生かしながら都市部との機能分担を図り、バランスのとれた都市経営を推進。

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

- ・ 工場からの排煙規制、排出規制を広域的に実施でき、空気や水の浄化を進めることができた。
- ・ 水資源の豊富な市町村との合併により、飲料水や農業用水等の水不足が解消される。
- ・ ごみ処理施設の建設・維持管理等に係る各種調整がより円滑に実施できる。また、焼却施設の集約等によるダイオキシン対策の徹底や、統一化された分別収集方式によるリサイクルの推進など適正な処理体制が確保される。
- ・ 市中心部の名勝と山麓部の温泉を集客拠点施設として連携させ、観光客、宿泊客の確保に効果。

(5)行財政の効率化

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

三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分経費も節減される。

広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる。

- ・ 合併前の3市町村がそれぞれ野球場の整備計画を有し、2つが完成していたが、合併後3つ目の整備はとりやめた。

(6)地域のイメージアップと総合的な活力の強化

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

企業進出

- ・ 合併年度と6年後を比較すると、旧町村単位のどの地区も、法人の増加率が県全体の増加率を上回った。
- ・ 旧A村地区の法人の増加率は、旧B市地区を上回り、県内平均も上回った。また、従前にはなかった大資本の法人の進出も見られた。

重要プロジェクトの誘致

- ・ 県下第2の都市となり、県庁所在地以外では初めてインターハイの主会場となった。
- ・ ワールドカップ開催の会場となることに成功。
- ・ 人口等も成長し、重要プロジェクト(テクノポリス、テレポートピア等)の指定を次々に受けることができた。
- ・ 大学、新幹線駅等の誘致を行いやすくなる。

指定都市、中核市や特例市の指定を受け、より総合的な行政を展開できる。

地域の総合力が向上し、全体的な成長力や苦境を乗り越える力が強くなる。

- ・ 炭坑閉山や北洋漁業協定による漁業不況に総合的に対応することができた。
- ・ 人口増加率が増加し県内1位。工業出荷額の伸び、農業粗生産額の伸びも県内1位を順調に維持。

2 合併に際して懸念される事項への対処

市町村合併については、「住民の顔がみえるぬくもりのある行政」が展開されにくくなるのではないかと、また、市町村の規模拡大により、行政との距離が遠くなるのではないかとといったことなどが懸念されている。

第25次地方制度調査会の「市町村の合併に関する答申」でも次のような「合併を進める上での障害、合併に消極的となる理由」が示されているが、「対処方策の例」に示すように、合併特例法等の活用など、創意工夫を重ねることにより克服できるものと考えられる。

(1) 合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じるのではないかと。

対処方策の例

合併に際しては、合併後の新しいまちづくりのビジョンを定める市町村建設計画を策定することとなるが、この計画において、均衡ある発展を目指すまちづくりのための方針を明確にすることが可能である。

合併特例債を活用することにより、公共施設の整備が遅れている地域において整備を促進することが可能である。

合併後においては、合併特例法に基づき合併前の市町村の区域を単位として「地域審議会」を設置し、市町村建設計画の実施を必要に応じてチェックするなど、新市町村の均衡ある発展を図っていくことができる。

(2) 歴史や文化への愛着や地域の連帯感が薄れるのではないかと。

対処方策の例

合併を契機として、旧市町村単位に行政サービスの拠点を整備し、行政サービスの維持向上を図るなど、地域のコミュニティにより一層目を向けた施策展開を行う。

市町村建設計画の策定に当たり、住民の意見を十分踏まえながら、旧市町村ごとの発展の方向についての明確なビジョンを定めることができる。

地域の一体感の醸成や地域の振興を目的として、旧市町村単位に基金(合併特例債を財源とすることができる合併市町村振興基金)を設け、地域のコミュニティ活動や伝統文化の伝承、商店街の活性化等への支援を行うことができる。

旧市町村名について、字の名称や小学校などの施設の名称として存続させうる。

(3)住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供ができにくくなるのではないか。

対処方策の例

モニター制度や住民相談窓口の設置などにより、住民の意見を聞くための制度を充実していく。

積極的な情報公開に努めることにより、住民と行政が一体となったまちづくりを目指す。

「地域審議会」を設置することにより、地域住民の意見を反映させ、きめ細かな行政サービスを実現することができる。

公益法人やNPO、ボランティア団体等との連携を図り、サービスの充実を図ることが考えられる。

パブリック・コメント制度の導入等、住民参加の新たな方策についても積極的に進める。

合併特例法において、合併後一定の間は、議員の定員の増加が認められるほか、編入合併の場合は、旧市町村を区域とする選挙区を設け、定数を配分することが認められている。なお、公職選挙法に基づき、特に必要があるときには、条例で選挙区を設けることができる。

(4)関係市町村間の行政サービスの水準や住民負担に格差があるので、サービス水準が下がったり、住民負担が増したりするのではないか。また、財政状況に著しい格差があるのではないか。

対処方策の例

合併を行う際には、合併協議会により、市町村間で異なる制度について協議を行い、その取扱を決定することになるが、近年の合併例をみると、「サービスは高い水準に、負担は低い水準に統一する」という考え方で協議が行われていることが多い。

合併特例法において、合併市町村の相互間に地方税の課税に関して著しい不均衡がある場合等においては、合併が行われた日の属する年度とこれに続く3年度に限り、不均一な課税を行うことができることとなっている。

財政力に一定の格差が生じている場合には、国は、関係市町村間に公債費負担格差縮減のために財政措置を講じている。

(5)一定期間経過後交付税が減少するのではないか。

対処方策の例

平成11年の合併特例法改正において「普通交付税の算定の特例(合併算定替)」についても次のとおり改正されている。

合併後の市町村に交付すべき普通交付税について、合併前の合算額を下回らないように算定する期間を5年から10年に、その後の激変緩和措置も従前どおり5年とする。

この期間において、行政運営の効率化を行い、市町村と住民が一体となった新たな地域づくりを行うことができる。

3 近年の合併事例

近年の合併事例について、メリット・デメリットなどの概要は次のようになっている。なお、岩手県北上市についてはヒアリングを行ったが、その他については、「福岡県における市町村の自主的合併等の推進方策に関する調査報告書」(平成12年5月 福岡県広域行政研究会)を参照した。(関係市町村名の後の()内は合併直前の国勢調査人口)

(1)岩手県北上市

- ・ 合併年月日：平成3年4月1日
- ・ 関係市町村：北上市(58,779人)、和賀町(14,777人)、江釣子村(9,346人)
- ・ 形態：新設合併

経緯

北上市・和賀町・江釣子村3市町村は、古くから1つの生活圏を形成していたが、昭和61年11月に3市町村の議員全員で構成する「北上市・和賀町・江釣子村開発協議会」から合併に関する提言を受けて、合併論議が本格化し、平成2年6月に合併協議会が設置され、平成3年4月に新北上市が誕生した。

目的

広域的な行政課題に対応すること、東北における南北・東西の高速道路のクロスポイントであることを生かして、北上平野における拠点都市としての地位を高めるなどを目的としている。

合併実現の要因

- ・ 合併は議会からの提言であり、議会との調整が容易であった。
- ・ 旧市町村に配慮し、対等合併を選択した。
- ・ 住民の盛り上がりによる自主的な合併に心がけた。(住民説明会 延べ123回、広報紙掲載 76回)
- ・ 前向きな論議を行った。(メリット・デメリット論に終始しては前に進まない。デメリットについては、どのように対処していくかという議論を進めた。)

合併の効果

- ・ 人口規模で県内第2位の都市になったことにより、イメージアップ、全国規模のイベントの誘致成功にもつながっている。
- ・ 人口の増加率上昇

- ・住民サービスの向上

保健婦、歯科衛生士、建築士などの専門職の相互補完による確保
専門職員の交流による資質の向上

住民票等の交付の利便性向上(例えば、旧和賀町在住者が勤務先のある旧北上市において、住民票等に交付を受けることが可能となった。)

- ・議員や行政職員の削減による人件費の削減

- ・旧和賀町における廃校舎への誘致関連企業の入居により、地域振興が図られた。(北上市に立地している誘致企業の関連下請企業が北上市での立地先を検討していたところ、旧和賀町の廃校舎へ入居することになった。)

- ・合併1年後の住民に対するアンケートを行ったところ、合併前と比べて「変わらない」約70%、「よくなった」約20%、「悪くなった」約10%ということであった。

合併時の課題への対処

- ・きめ細かな住民サービスの確保に努めた。(1つの市町村が単独で実施していた福祉政策等を全市に適用)

- ・均衡ある地域の発展に努めた(新市建設事業費は旧和賀町、旧江釣子村に重点的に投資)

- ・行政水準の統一については、合併前の市町村が行っていた行政サービスの中で水準の高いところに調整するよう努めた。

- ・住民負担の調整については、住民負担は低い市町村に合わせることを原則に調整した。

- ・公共的団体や民間の団体については、1年以内に概ね統合されたが、商工団体の合併が進んでいない。

(2)長野県飯田市

- ・合併年月日：平成5年7月1日

- ・関係市町村：飯田市(91,859人)、上郷町(14,636人)

- ・形態：編入合併

経緯

昭和12年に市制施行した飯田市は、昭和の大合併以降も周辺町村と合併を繰り返し、上郷町との合併直前には、人口9万の長野県南部最大の都市となっ

ていた。飯田市から上郷町へは、再三合併の申し入れがなされてきたが、産業構造が異なることや飯田市に編入合併されることに対する上郷町民の抵抗が強く、長らく実現しなかった。しかしながら、通勤、通学、買い物等日常生活圏の一体化が進む一方で、上郷町を挟んで飯田市の飛び地が存在するなど、広域的、効率的な行政運営に大きな支障が生じていた。その結果、平成5年7月に遂に両市町の合併は実現した。

目的

上記のとおり、広域的視野に立った総合的・一体的なまちづくりを行うために、両市町間の行政境界の解消が必要とされた。加えて、長野県では、南北に長い地理的特性から、バランスのとれた県土の発展が求められてきたが、飯田市では飯田・下伊那地域の中心都市として「10万都市構想」を以前から策定していた。これを実現するためには、単独で人口増加を図ることは困難であり、合併が不可欠であった。

合併に伴う調整

編入合併される旧上郷町地区の振興を図るため、当地域の伝統芸能である人形浄瑠璃のシンボルとなる「黒田人形の館」や地域福祉サービスの核となる「北部デイサービスセンター」などの施設を建設することとした。

メリット

一体的・広域的なまちづくりの例として、例えば合併前であれば調整が困難であった旧上郷地区を通過するバイパス道路の建設が具体化した。

また、長野県で4番目の10万都市となったことで、合併直後の平成5年12月には、周辺市町村と合わせて地方拠点都市地域の指定を受けた。

デメリット・今後の課題

合併前の両市町にそれぞれ存在していた公立病院は、合併後も在続している。飯田市の規模であれば、同時に2ヶ所の病院経営は困難であり、将来的には統廃合問題が発生しようが、現時点では、協議が整っておらず、手付かずの状態である。

また、旧上郷町地区で優遇されていた国保税負担や各種団体への補助金等について、平成9年度までに段階的に廃止されたため、一部住民からは不満の声があがっている。

さらに、景気低迷の影響もあって地方税収が当初計画したほどには伸びておらず、逆に歳出に占める人件費の割合は微増傾向にあるなど、財政の効率化があまり進んでいない。

(3) 茨城県ひたちなか市

- ・ 合併年月日：平成6年11月1日
- ・ 関係市町村：勝田市(109,825人)、那珂湊市(32,577人)
- ・ 形態：新設合併

経緯

勝田市、那珂湊市及び東海村の3市村にまたがる海岸部には、かつて米軍の対地射爆撃地があり、昭和48年の返還後は、国有地として国営ひたち海浜公園や常陸那珂港などの整備が進められることとなった。返還地の整備に関して、3市村で連絡協議会を設置したが、原子力発電所などを抱え財政力が豊かな東海村と2市との足並みは必ずしも一致しておらず、結局東海村は平成4年に同協議会を脱退した。一方同じ頃、両市の議会では国有地整備のためには、連絡協議会から一步踏み込んだ合併が必要との気運が高まり、議論を重ねた末、平成6年11月に合併が実現した。

また、その際には、サークル単位のコミュニティレベルでも、合併気運の醸成が図られた。

目的

上記のとおり、両市にまたがる国有地の一体的な整備を行い、事業の効率的な推進を図ることを最大の目的としていた。

合併に伴う調整

新市の名称について両市の住民が対立し、住民投票では人口規模の大きい「勝田市」で決定しかけたが、那珂湊市からの反発を受けたため、最終的には茨城県知事の仲裁によって「ひたちなか市」に決着した。

また、職員の給与については、両市の現状を参考にモデル賃金を作成し、それに見合うように支給している（モデルより給与が高い職員は適正額まで据置き、低い職員は適正額まで順次引き上げ）。

メリット

当初の目的どおり、国有地開発に際して利害調整がスムーズに行われ、地域間の綱引きが少なくなった。

また、合併後の人口は約15万人と県内でも有数の都市となったことから、国や県への発言力が増すとともに、企業誘致などに関する問い合わせが格段に増加した。

さらに、職員数の削減(毎年10人程度ずつ)が可能となる一方、絶対数が増えたことで、職員に専門性を持たせることができるようになった。

デメリット・今後の課題

両市とも、合併以前から既にごみ焼却施設や文化ホールなどをそれぞれ設置しており、しかも耐用年数が相当残っているため、当面は同目的の2つの施設を運営していかざるを得ない。

また、合併時に作成した建設計画は、両市がそれぞれバブル期に策定した総合計画を基礎としているため、内容が実態と乖離している。最終的には、全て計画どおり達成する予定であるが、その進捗はかなり遅れる模様である。

なお、旧勝田市役所を本庁舎、旧那珂湊市役所を総合支所と位置付け、後者に配置する職員数を100人近く減らしたため、同支所周辺の商店街の地盤沈下が起こるといった弊害も生じている。

(4)東京都あきる野市

- ・ 合併年月日：平成7年9月1日
- ・ 関係市町村：秋川市(50,387人)、五日市町(21,553人)
- ・ 形態：新設合併

経緯

秋川流域に位置する秋川市、五日市町、日の出町及び檜原村の4市町村は、昭和47年に秋川市が単独で市制移行する際、将来的には合併する旨の協定を締結し、同年合併促進議員連絡協議会を発足させた。当初は昭和50年12月を合併期日と定めたものの、気運の盛り上がりがないまま期日は何度も更新されていた。合併に向けて具体的に動き出したのは、協議会設置後20年を経過した平成4年に、秋川、五日市両首長が合併を基本的に合意したことが契機となった。一方日の出、檜原両首長は時期尚早であるとして自らは合併しないものの、2市町による合併については特段異議を唱えなかった。こうして同年4月には、2市町による任意の合併協議会が設置され、その後法廷協議会における議論を経て、平成7年9月に合併が実現した。

目的

当地域の周辺には、人口50万の八王子市をはじめ比較的大規模な都市が存在しており、このままでは、地域が埋没してしまうとの危機感があった。また、人口規模が東京都内で最小の都市であった秋川市にとって、優れた人材の確保、国や都に対する発言力の増大等様々な意味で規模の拡大が求められていた。さらに、東京都が策定した「秋留台地域総合整備計画」の開発を円滑に進め、その効果を最大限享受するには、合併が必要と考えられた。

合併に伴う調整

合併前から両市町の職員間の積極的な交流を行っており、例えば都市計画関係に不慣れな五日市町に対して秋川市の職員が協力するなどして、合併の準備を進めていった。

なお、新市の名称については、特に五日市町サイドが「五日市」を残すことにこだわりを抱き、決定までには紆余曲折があったが、最終的には、両首長のトップ会談によって当地域一帯を示す「あきる」を用いることで決着した。

メリット

都財政の悪化により、秋留台地域総合整備計画が頓挫しており、今のところ大きなメリットは発生していないが、それでも、旧五日市地区には、従来できなかった在宅サービスセンターの新設や校舎の抜本的改築が行えたといった効果があった。

デメリット・今後の課題

新市の建設計画が、総花的となり計画額が膨らみすぎたこともあって、その進捗率は、5年計画の3年を経過した時点でも31%にしか達していない。

行政内部の問題としては、両市町の給与格差、ポスト格差が現在でも完全には調整しきれていない。

また、商工会や観光協会など民間の団体の中には、未だ組織が統一されていないものがある。

(5)兵庫県篠山市

- ・ 合併年月日：平成11年4月1日
- ・ 関係市町村：篠山町(22,229人)、西紀町(4,125人)、丹南町(14,503人)、
今田町(3,895人)
- ・ 形態：新設合併

経緯

兵庫県多紀郡は、昭和30年に6町となった後、市制施行を目指して合併を模索してきたが、庁舎の位置や財産処分等の問題で調整がつかず、協議は難航した。漸く昭和50年には、そのうち3町が合併され、引続き全町の一体化に向けた取組がなされてきた。合併実現の契機となったのは、平成4年に各町議会が共同で開催した広域行政に関する研修会であった。これをきっかけに、議会を中心に合併気運が高まり、任意及び法定協議会の場での議論を経て、平成11年4月に篠山市が誕生した。

目的

当地域は大阪や神戸のベッドタウンとなりつつあり、現在及び将来とも人口の増加が見込まれている。通勤・通学者等の増加に伴い、当地域を通るJR福知山線が複線・電化されたが、併せて駅舎やその周辺整備を地元で行うように求められていた。一方、人口増に対応した水資源を確保するには、武庫川下流の三田市から大規模な導水トンネルを建設する必要があった。こうしたインフラの整備には莫大な費用がかかることから、個々の町での対応は困難であり、合併による財政規模の拡大が不可欠であった。

合併に伴う調整

過去の合併協議会の際、常に問題となった庁舎の位置等について、今回は真っ先に協議し、各町の合意を得ることとした。

また、議員については合併後1年間の身分保障をした。

メリット

合併後、日が浅いため目立った効果があがっているわけではないが、当初目的としていた課題に対応するための道筋がついたことは確かである。また、従前なら居住地の役場に限られていた住民票などの交付がどの支所(旧役場)でも受けられるなど、一部の住民サービスは実質的の向上している。なお、合併後の人口は4万人台であるが、合併特例法改正によって、合併と同時に市制移行することができた。

デメリット・今後の課題

新市の建設計画は、4町の総合計画を取りまとめただけで、新市の目玉となるような事業が掲げられていないため、新たな総合計画の策定が急がれている。

また、職員数が大幅に増加し、庁舎が手狭となったため、本庁機能が分散してしまい、非効率となった部署がある。