

# 「平成の合併」の評価・検証・分析

( の2 「市町村の行財政に対する合併の影響について」を抜粋)

平成20年6月

市町村の合併に関する研究会

# 【 目 次 】

はじめに	1
I 合併の進捗状況等について	2
1 合併による市町村数の変化等について	2
2 合併の組合せ、パターン等について	5
3 日常生活圏と合併の枠組みについて	10
4 合併新法下における合併への取組状況について	12
5 合併した理由、合併と住民の意向との関係等について	14
6 未合併市町村の要因について	16
(1) 未合併の要因について(全体)	16
(2) 財政力、人口等と未合併要因について	17
(3) 基金の状況と未合併要因について	18
(4) 地域ブロック別の未合併要因について	18
(5) 法定協議会の加入実績と未合併要因について	18
(6) 現在の合併に向けた取組状況と未合併要因について	18
II 合併の効果、課題等について	19
1 合併による市町村の態様の変化について	19
(1) 人口規模等の変化について	19
(2) 団体種別・人口段階別毎の市町村の人口・面積の変化について	22
(3) 地域分類・合併パターン別の人口の変化について	25
(4) 各事務分野で設定されている基準等と人口規模の関係について	26
(5) 高齢者人口比率の変化について	28
2 市町村の行財政に対する合併の影響について	29
(1) 組織・専門職員の配置への影響について	29
(2) 行政運営への影響について	32
(3) 職員数への影響について	35
(4) 支所等の状況について	37
(5) 合併を契機とした都道府県からの権限移譲について	39
(6) 市町村建設計画の進捗状況について	41
(7) 財政への影響について	42
(8) 合併の効果や課題に関する市町村の認識について	48
3 合併の住民生活への影響等について	51
(1) 住民サービスへの影響について	51
(2) 住民負担への影響について	55
(3) 広域的なまちづくり、周辺部対策等への取組状況について	57
(4) コミュニティへの影響について	60
(5) 住民からみた市町村合併	64
III 合併パターン別の効果、課題等について(再掲)	67
1 都市同士の合併	67
2 都市と中山間等の広域的な合併	68
3 平地、中山間同士での合併	68
IV まとめと今後の市町村合併のあり方	70
1 市町村合併の効果	70
(1) 合併による住民サービスの維持・向上	70
(2) 合併による行財政基盤の強化	70
(3) 合併による広域的なまちづくり	71
(4) 合併による効率化	71
2 合併市町村の課題	73
(1) 住民自治の振興・住民主体となった地域づくり	73
(2) 組織・職員のパフォーマンスの向上	73
(3) 住民負担の適正化・公共施設の再編等	73
(4) 都道府県から市町村への権限移譲	74
3 合併新法下における今後の市町村合併のあり方	75

## 2 市町村の行財政に対する合併の影響について

### (1) 組織・専門職員の配置への影響について

<図表 28>

## 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的見直し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[笛吹市・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。

図表 28 を見ると、平成 11 年 4 月 1 日から平成 18 年 4 月 1 日の間に合併した 558 市町村のうち、約 9 割の合併市町村で、「企画財政・総務」、「保健・福祉」、「産業振興」などの分野において組織の充実・専門化が行われている。

このうち、「企画財政・総務分野」という経営中枢部門の充実が図られた合併市町村が多くなっている。地方分権の進展により市町村は住民に最も身近な公的サービス提供主体として自らの判断に基づく経営を求められることになったことから、市町村合併により、このような地方分権の動きに対応するための経営中枢部門の強化が図られたと考えられる。

また、経営中枢部門の強化とあわせて、「保健・福祉」、「産業振興」などの分野の専門性の向上が図られている。さらに、税の徴収部門や監査委員事務局の独立など適正な事務を執行するための体制が強化されている。

このほか、各部課内の管理部門の整理統合などによる効率化、旧市町村ごとを担当する「地域本部」や地域担当の部課等の設置を行っている（図表 29）。

<図表 29>

集計結果（複数回答式）

※ 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	回答数	構成比
係制からスタッフ制への移行	9	16.3
組織のフラット化	6	10.8
旧市町村ごとの地域本部や担当部課等の設置	18	32.4
各部課内の管理部門の整理統合	23	41.9

市町村合併により、専門職員が配置されていなかった合併前の旧市町村の住民に対しても、専門職員による充実したサービスを提供できる体制の整備が図られている。

例えば、市町村においては、働きながら安心して子育てができるよう、多様な就労形態に対応した保育所サービスの拡充や、放課後児童クラブ等の子供が安全に活動できる環境の整備を行うことが求められている。今回の合併により、効果的な子育て支援施策を展開するための専門組織を設けたり、母子の健康を保持するための栄養士・助産師・保健師などの専門職員を配置することにより、少子化への対応としての住民サービスの向上させるための体制を充実した市町村が多く見られる（図表 30）。

<図表 30>

【宮古市の例】

### 合併による組織・体制の充実事例 ～少子化対策関係～

合併前		合併後	
担当課・職員数	うち専門職員数	担当課・職員数	うち専門職員数
<b>◎子育て関係</b>			
IBA市 地域福祉課 子育て支援センター 2人	7人(兼務) 家庭児童相談員 兼児童虐待相談員 1人 婦人相談員 1人 保育士 2人	福祉課 子育て支援室 7人	家庭児童相談員 兼児童虐待相談員 1人 婦人相談員 1人
IBB町 町民生活課	2人(兼務)	A子育て支援センター 2人 IBB町に新設	保育士 2人
IBC村 住民生活課 子育て支援センター 1人(兼務)	2人(兼務) 無し 保育士 1人	B子育て支援センター 1人 C子育て支援センター 1人(兼務)	保育士 1人 保育士 1人
<b>◎母子保健関係</b>			
IBA市 保健センター	7人 保健師 6人 栄養士 1人	A保健センター 8人 B保健センター 1人(兼務) C保健センター 1人(兼務)	保健師 7人 栄養士 1人
IBB町 保健福祉課	1人(兼務) 保健師 1人		准看護師 1人 歯科衛生士 1人
IBC村 保健センター	1人(兼務) 保健師 1人		

(参考)職員総数 合併直前(H17.4.1) 721人(IBC市町村合計)  $\xrightarrow{\text{▲9\%}}$  現在(H19.4.1) 657人 **職員総数は大幅削減**

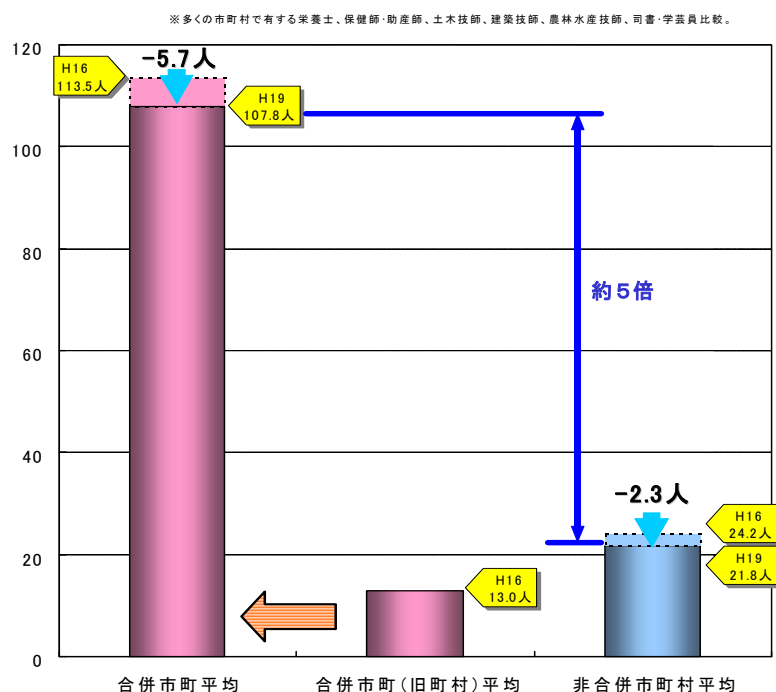
また、ほとんどの専門職員については、合併前の各旧市町村が配置していた職員数と比較して、合併後の職員数の方が充実している（図表 31）。これにより、一定数の専門職員の配置による効率的なローテーションを組むことが可能となり、住民サービスをより適切に提供できる体制となるとともに、専門職員が研修等へ参加して専門性の向上を図ることができる体制となったと言える。

<図表 31>

【岩手県資料より作成】

【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。



以上のように、市町村長を中心とした意思決定機能や企画立案機能が強化されるとともに、高い専門性の下で住民サービスを効率的に提供する体制の整備が図られたと言える。

(※) 合併市町の専門職員数の変化（例）については別添資料（89頁）参照

## (2) 行政運営への影響について

市町村職員には、適切な行政運営を図る上で、事務を正確かつ適切に処理する、期限内に間に合わせる、法令を遵守するなどの最低限のことにとどまらず、地域や住民生活の実態や将来的な課題を把握し、制度の趣旨への深い理解を前提として、有効な政策の企画立案と実行のための能力が求められる。

特に、地方分権の進展に伴い、単に国や都道府県の通知に従って事務を執行するのではなく、自己決定・自己責任のもと、地域の実情に応じて独自の施策を立案していく能力が求められる。

さらに、地方分権の進展により条例制定の範囲が拡大し、また、「男女共同参画」など新しい行政分野での条例制定の必要性が高まる中で、法制執務能力も求められている。

山梨県内の合併後の市町村職員に対するアンケート調査によれば、「専門性の確保」については、専門性の高い業務に人員を配置することができ、また、プロジェクトチーム等を作り協力して事務執行する体制を組めるようになったといったメリットが挙げられている。

「適切・効率的・効果的な事務執行」については、行政評価の導入やコンプライアンスによる事務執行ができるようになった、「行政課題への適確な対応」については、企業誘致、雇用対策、定住施策など、これまで取り組むことができなかった施策を実施できるようになったとのメリットが挙げられている。

行政運営において特に重要な「職員のモチベーションの向上」については、職員間の馴れ合いが減り、職員の自立心自己責任意識が高まり切磋琢磨する気運が生まれるとともに、幅広い見地から事務を行えるようになった、「適切な人事管理・資質の向上」については、定期的な人事異動や昇任・昇格に係る資格試験、能力向上を目的とした研修・人事交流が行えるようになったとのメリットが挙げられている。

(※) 山梨県内の合併後の市町村職員に対するアンケートについては別添資料（90頁）参照

市町村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と言われるが、以上のような合併のメリットを活かし、多くの合併市町村において、適切な行政運営のための体制を構築する条件が整い、現実にも行政運営のパフォーマンスの向上が図られつつある。

合併前の旧市町村によっては、職員のモチベーションや行政運営に対する組織風土にも大きな違いがある中で、特に小規模市町村では、職員数が少ない中で多種多様な事務を処理する必要があり、十分なパフォーマンスを達成していたとは言えない場合もあったと考えられる。

しかしながら、合併前において、そのような状況が意識されていなかった場合には、合併により適切な行政運営のための体制が構築されたとしても、そのメリットに気付かないために合併に対して消極的な評価が示される場合もあると考えられる。

また、旧市町村間の組織風土の違いや職員の処遇の問題等から、一つの組織として融合するのに時間を要している市町村も見られる。

これらの移行期の課題をできるだけ早期に乗り越えて、合併により構築された組織体制を活かして行政運営のパフォーマンスを高めることで、合併の効果が目に見えるようにしていく必要がある。

【参考 小規模市町村における新たな行政運営のための手法の活用状況】

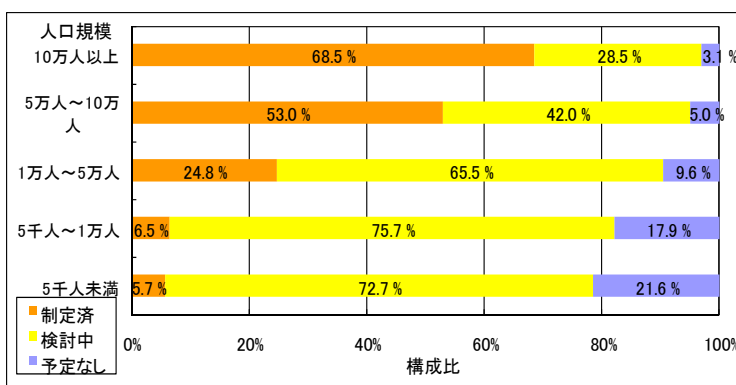
<図表 32>

## 市町村における意見公募手続制度の制定状況

### 1. 意見公募手続制度の制定状況 (H19.10.1現在)

人口規模	制定済	検討中	予定なし
10万人以上	178	74	8
5万人～10万人	149	118	14
1万人～5万人	191	504	74
5千人～1万人	17	199	47
5千人未満	13	165	49
計(市町村)	548	1,060	192

※人口は平成19年3月31日現在の住民基本台帳による。



人口規模が大きい市町村ほど制定状況は高くなる

### 2. 小規模な市町村における未制定理由

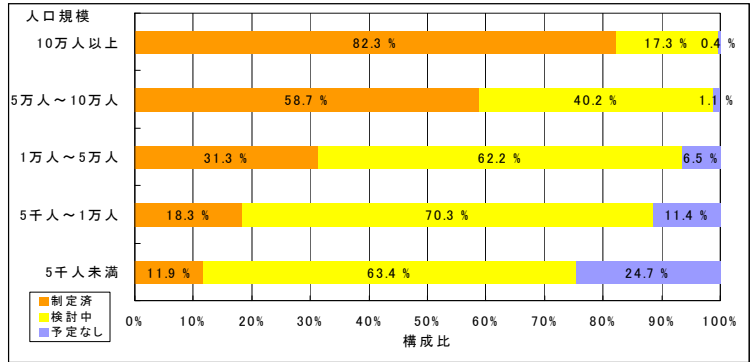
- 制度を導入する体制がまだ整っていない
- 手続を実施するための体制整備が困難
- 自治体規模が小さく体制が取れない
- 検討段階に至っていないため

<図表 33>

## 市町村における行政評価の導入状況

### 1. 行政評価の導入状況 (H19. 10. 1現在)

人口規模	制定済	検討中	予定なし
10万人以上	214	45	1
5万人～10万人	165	113	3
1万人～5万人	241	478	50
5千人～1万人	48	185	30
5千人未満	27	144	56
計(市町村)	695	965	140



※人口は平成19年3月31日現在の住民基本台帳による。

人口規模が大きい市町村ほど導入状況は高くなる

### 2. 小規模な市町村における未導入理由

- 評価を導入する体制がまだ整っていない
- 評価を実施するための手法、基準が未確立
- 自治体規模が小さく体制が取れない
- 必要性は認識しているが検討段階に至っていない

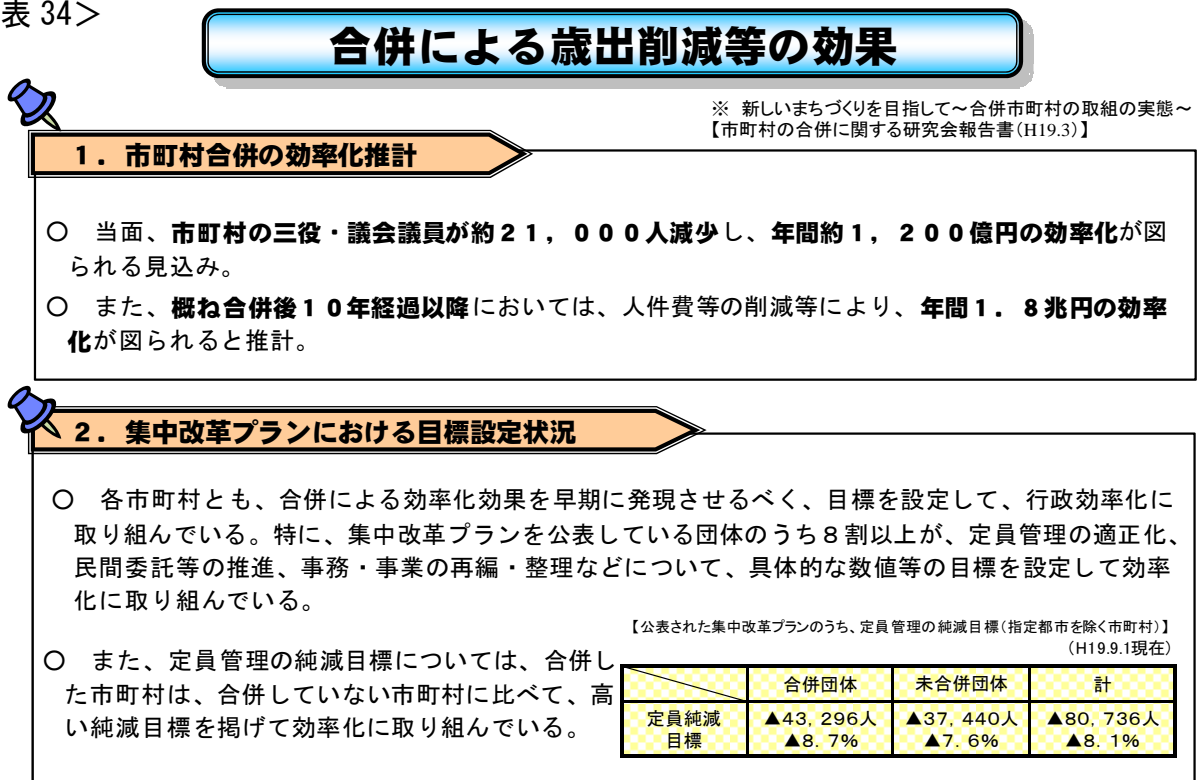


### (3) 職員数への影響について

今回の合併により、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であり、また、集中改革プランの定員削減目標については、合併市町村（▲8.7%）は未合併市町村（▲7.6%）に比べ高い削減目標を掲げている（図表34）。

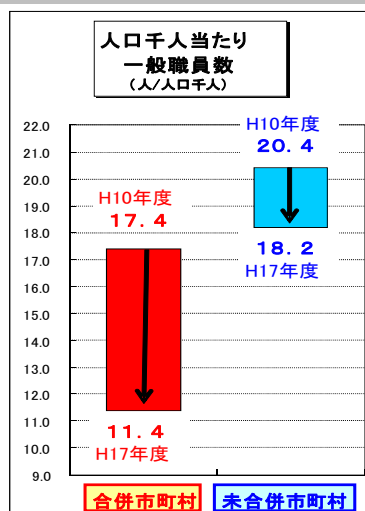
実際にも、市町村の一般行政部門における職員減少率（平成17年と18年の比較）は、未合併市町村（▲2.7%）よりも合併市町村（▲3.0%）の方が大きくなっており、また、平成11年時点で人口1万人未満であった市町村の人口千人当たり一般職員数は、合併市町村において未合併市町村に比べ大きく減少している（図表35）。

<図表34>



<図表35>

## 人口1万人未満市町村（H11.3.31時点）における 人口千人当たり一般職員数の変化



(注)  
<一般職員数>  
・一般職員には、教育公務員及び臨時職員は含まれていない。

※ 合併市町村、未合併市町村に区分して単純平均

〔全市町村平均(単純平均)〕  
10年度:13.3 17年度:11.2

人口千人当たり一般職員数の変化を合併パターン別に見た場合、中山間においては、合併市町村では未合併市町村に比べて大きく減少しており、特に都市と合併した場合には大幅に減少している。また、平地においても、合併市町村では未合併市町村に比べて減少率が高い（図表 36）。

このようなことから、合併に伴う人員等に係る歳出削減等の効果は着実に現れてきていると考えられる。

（なお、合併市町村における人口千人当たりの職員数の減は、人口規模の拡大による部分が大きいと考えられ、合併による職員削減効果の全体については、一定期間が経過した後には評価する必要がある。）

<図表 36>

## 合併パターン別 人口千人当たり一般職員数の変化

	(人/人口千人)			合併市町村 (合併パターン別)							(人/人口千人)		
	合併市町村	未合併市町村	合併未合併合計 (3232市町村)	都市 同士	都市+ 平地	都市+ 平地+ 中山間	都市+ 中山間	平地 同士	平地+ 中山間	中山間 同士	合併市町村	未合併市町村	合併未合併合計 (1820市町村)
都市	8.2	8.0	8.1	6.5	7.8	8.4	8.2				8.0	7.0	7.4
平地	10.4	12.2	11.0		7.8	8.4		9.5	10.5		9.3	10.7	10.0
中山間	16.0	17.3	16.4			8.4	8.2		10.5	13.3	11.0	15.5	13.5

(注)  
 ・H11.3.31の一般職員数は平成11年度普通会計決算ベース  
 ・H18.4.1の一般職員数は平成17年度普通会計決算ベース  
 <一般職員数>  
 ・一般職員には、教育公務員及び臨時職員は含まれていない。

※ 合併市町村は、H11.4.1～H18.4.1における合併市町村  
 未合併市町村は、H11.4.1～H18.4.1における未合併市町村  
 ※ 合併市町村は合併パターンに区分して単純平均。  
 未合併市町村は、単純平均。  
 ※ **赤字**： 合併市町村及び未合併市町村合計の  
 人口千人当たり一般職員数の平均より小さいもの

早期に合併した市町村について部門別職員数の推移を見ると、全体として職員数を削減する中で、半数を超える市町村が商工労働部門の職員を増やしている。また、民生部門は、増加するか、または削減率が他部門に比べて低くなっている。

(※) 部門別職員数（一般行政）の増減率については  
別添資料（91頁）参照

市町村は教育・福祉・インフラ整備等のサービスのみならず、産業振興を始め地域を活性化する役割を担っており、特に、地方圏においてはこの役割が大きくなる。多くの合併市町村が合併によるイメージアップ効果を活かして、商工部門の職員を充実させ、観光振興や物産販売、あるいは企業誘致などの地域活性化に積極的に取り組んでいる。

(※) 合併市町の部門別職員数の変化(例)については  
別添資料（92頁）参照

#### (4) 支所等の状況について

図表 37 を見ると、合併後の市民サービスの維持のため、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。このように、今回の合併においては、旧市町村役場を総合支所とする場合が多く、旧市町村単位のみとまりが重視されていると考えられる。

合併パターン別では、「都市同士」、「平地同士」で分庁方式をとる割合が高くなっており、同じような性格の市町村が合併した場合に分庁方式がとられることが多いと言える。一方、「都市+平地+中山間」、「平地+中山間」、「中山間同士」で総合支所方式をとる割合が高い。

<図表 37>

※ 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%
その他方式	15	2.7%

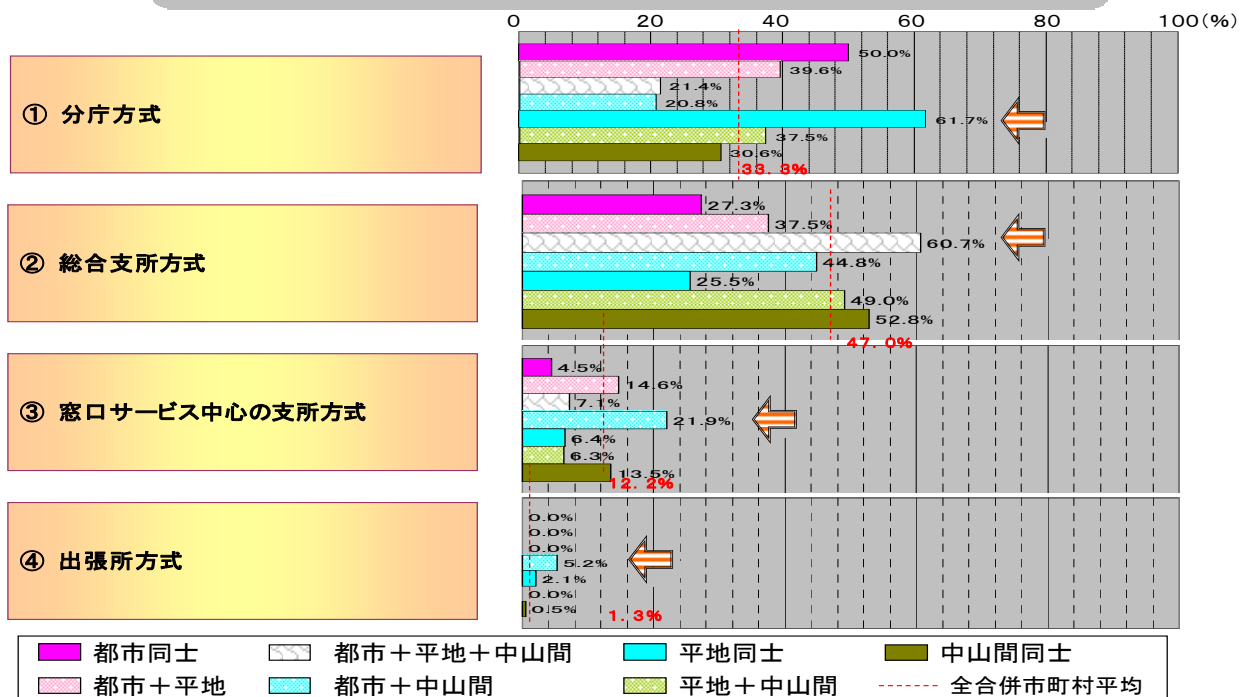
※分庁方式：新市町村の役場機能を、部課単位で分割して旧役場に配置する方式。なお、この場合、分庁舎には支所機能を併設している場合も含む。

※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。

### 合併パターン別 分庁・支所方式等



職員総数を削減しつつ、本庁機能の充実を図るため、支所等においては、窓口サービス等を除いて職員数が削減されることが多い（図表 38）。

支所等を旧市町村役場とあまり変わらない体制のままとしておくことは、新市町村としての一体性、効率性や専門性の観点から望ましくないことから、合併市町村において支所等のあり方を見直し、適切な職員配置を進めていると考えられる。

しかしながら、一方で、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心情的な寂しさや支所等の権限の少なさ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うことにより、支所の職員数の適切なあり方について、住民に理解と協力を求めていく必要がある。

また、支所長に一定の権限を付与したり、地域で自由に使える予算枠を設けている事例も多い。

### <図表 38>

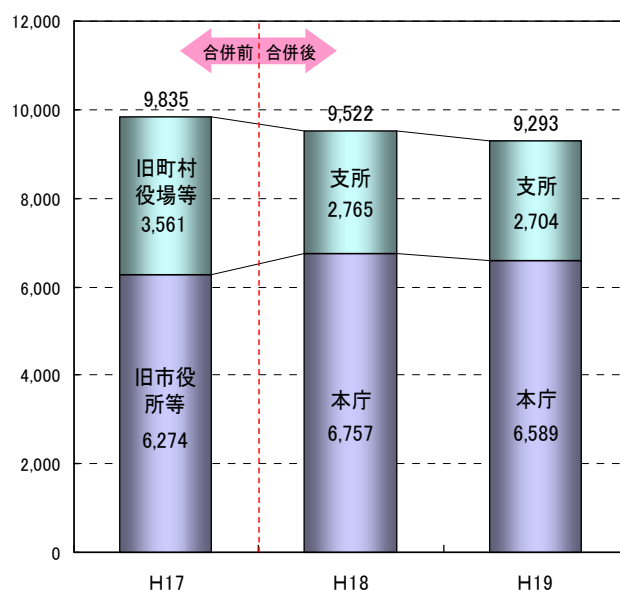
【岩手県資料より作成】

本庁・支所の職員数の変化

#### 【H17→H19】本庁・支所(旧町村役場)職員数の変化

- ▶職員数は542人(5.5%)の減少。
- ▶本庁は5.0%増、支所は24.1%減。  
本庁への集約化が進んでいる。
- ▶宮古市の例では、田老総合支所に産業振興担当課、新里支所に教育委員会を置き、一定の人員体制を維持して地域経済に配慮。

※注 右表で本庁・支所以外に勤務する職員は本庁に含まれているため、旧町村役場（H17.4.1現在・合併前）と現総合支所等（H18.4.1、H19.4.1現在・合併後）の職員数を比較した場合、現総合支所等の職員の減少数が実際よりも大きい数字となっている。



（※） 合併市町の本庁と支所等における職員数の変化(例)については別添資料（93頁）参照

（※） 大分県における合併市町村の支所等の体制等については別添資料（94頁）参照

## (5) 合併を契機とした都道府県からの権限移譲について

合併により、基礎自治体である市町村の規模・能力の充実、行財政基盤の強化が図られたことから、約4割の合併市町村に、合併後新たに都道府県から権限が移譲されている(図表39)。

移譲された権限は、都市計画法に基づく開発行為の許可等の事務、福祉関連事務などが多くなっている。

また、合併が大きく進捗した広島県では、パスポートの申請受付・交付事務や身体障害者手帳の交付事務なども含めて市町村に大幅に事務・権限を移譲している。

<図表 39>

### 合併を契機とした都道府県からの権限移譲

※ H11.4.1～H18.4.1の間に合併した558市町村を対象【市町村の合併に関する研究会報告書(H19.3)】

#### 1. 都道府県からの権限移譲

- 地方自治法第252条の17の2に基づき、都道府県はその権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより市町村に権限移譲することができるものとされている。
- 合併により市町村の規模・能力が充実し、行財政基盤が強化されたことを踏まえて、各都道府県から市町村への権限移譲が進むものと考えられる。

#### 2. 合併を契機とした権限移譲の推進状況

- **約4割の団体(236市町村)が、合併後、新たに都道府県からまちづくりや福祉などに関する権限(市制施行によるもの、指定都市、中核市、特例市への移行に伴うものを除く。)を移譲されている。**
- このうち、**6割の団体は、「権限移譲をされたことによる課題は特にない」としている。**一方で、新たに移譲された権限に基づく事務について、「職員の専門知識、技術力が不足している」、「権限に基づく事務を遂行するにあたっての財源が十分に確保できていない」という意見も見られた。

【移譲を受けた権限の分野と主な具体例】(回答のあった236団体が対象)

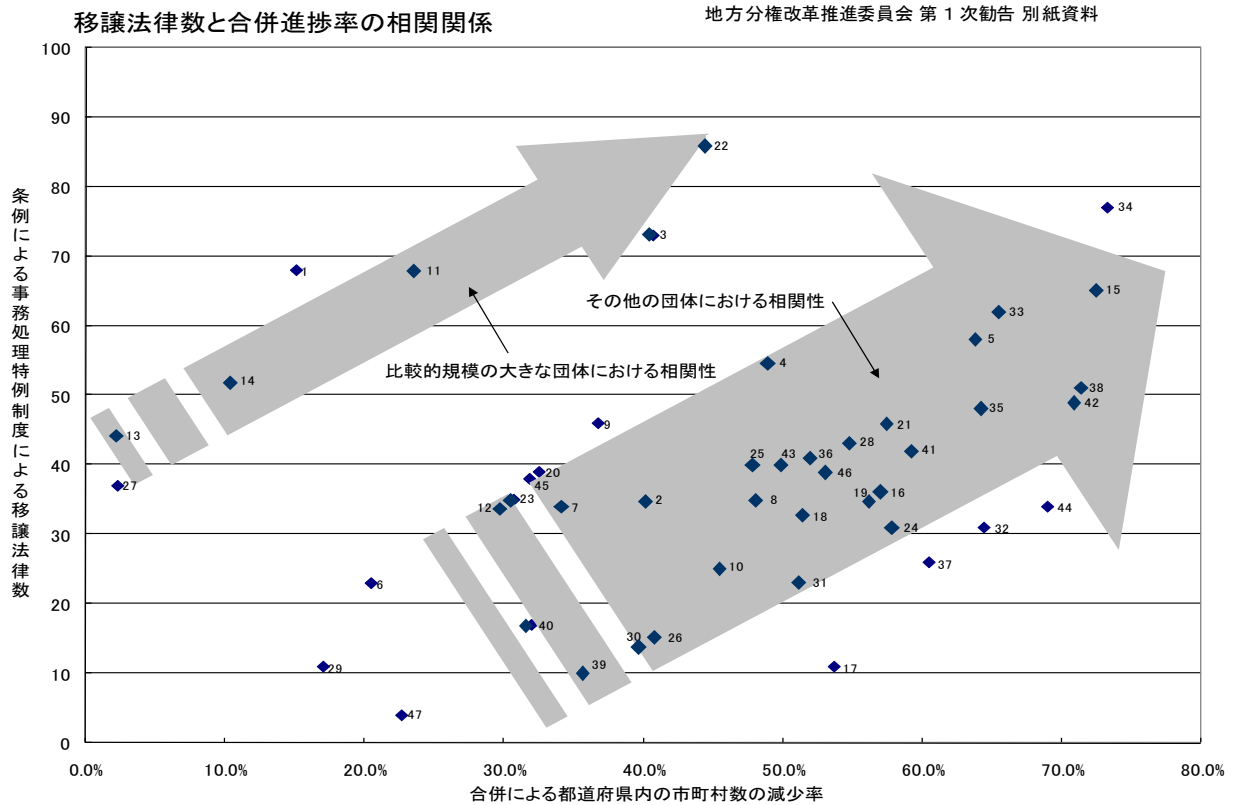
分野	回答数	割合	具体例
まちづくり	138	58.5%	都市計画法に基づく開発行為の許可等の事務(筑西市(茨城)、七尾市(石川)、菊池市(鹿児島)など)
福祉・医療	77	32.6%	福祉事務所に係る事務(神石高原町(広島)、北広島町(広島)、飯南町(島根)など)
経済・産業	32	13.6%	商工会法に基づく設立認可、定款変更等の事務(美馬市(徳島)、島原市(長崎)など)
教育・文化	19	8.1%	博物館法に基づく博物館の登録の届出等の事務(函館市(北海道)、八雲町(北海道)など)
環境	18	7.6%	鳥獣法に基づく有害鳥獣の捕獲の許可等の事務(鴻巣市(埼玉)、吉野川市(徳島)など)
旅券関連	10	4.2%	旅券法に基づく一般旅券(パスポート)の発給等に関する事務(遠軽町(北海道)、上越市(新潟)など)
その他	58	24.6%	墓理法に基づく火葬場等への立入検査等に関する事務(十和田市(青森)、五所川原市(青森)など)

※「割合」は、回答のあった236市町村に占める割合を指す。

市町村へ権限移譲された事務に係る法律の数と合併による市町村の減少率との関係について、比較的規模の大きな団体（上の矢印）とその他の団体（下の矢印）を分けて見た場合、合併による市町村の減少率と権限移譲された事務に係る法律の数に相関性が見られるとされている（図表 40）。

このように、合併が進んでいる都道府県ほど市町村への権限移譲が進んでいる。

<図表 40>

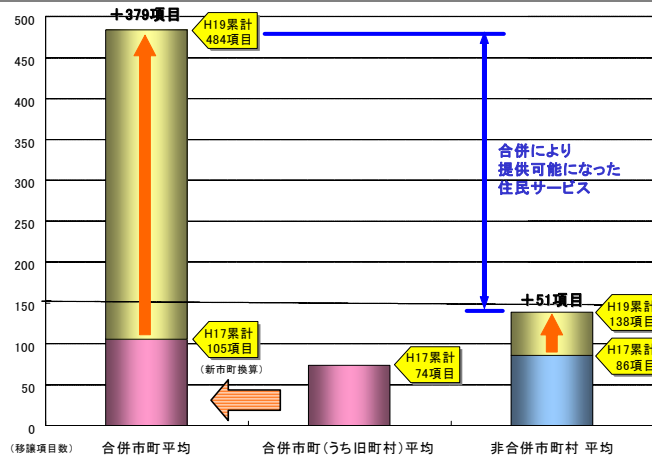


<図表 41>

【岩手県資料より作成】

【H17→H19】権限移譲項目数の変化

- > 合併市町（特に旧町村部）では、合併後、権限移譲項目が大幅に増加。非合併市町村との住民サービス等の差が拡大。
- > 盛岡市は中核市移行（H20）に伴い、法定1,713、法定外117項目移譲見込み。
- > 非合併市町村の累計移譲項目数は合併市町の41.6%。特に小規模町村で移譲が進まない傾向。



## (6) 市町村建設計画の進捗状況について

合併旧法において合併市町村に発行が認められていた合併特例債については、合併した市町村が、合併後の一体性の速やかな確立や均衡ある発展に資するため、市町村建設計画に基づいて実施する公共的施設の整備事業等について活用できるものであり、合併市町村の財政負担を考慮して、元利償還金について交付税措置が講じられている。

市町村建設計画に位置付けられている事業で、現段階で中止又は着手の目処が立っていない事業がある市町村は、全体の約15%になっている(図表42、図表43)。

合併特例債については、交付税算入の割合が過疎債と同じ70%となっているため、過疎団体同士の合併でない限り、投資的経費の事業費を適切な水準にすれば、実質の公債費の負担を下げることができ、財政運営の改善にもつながる。

合併市町村においては、合併後の新しいまちづくり事業を実施するに当たり、財政見通し等も踏まえつつ、合併特例債の効果的・計画的な活用がなされているものと考えられる。

### <図表42>

※ 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
中止又は着手の目途が立っていない事業がある	83	14.9%
ない	463	83.0%

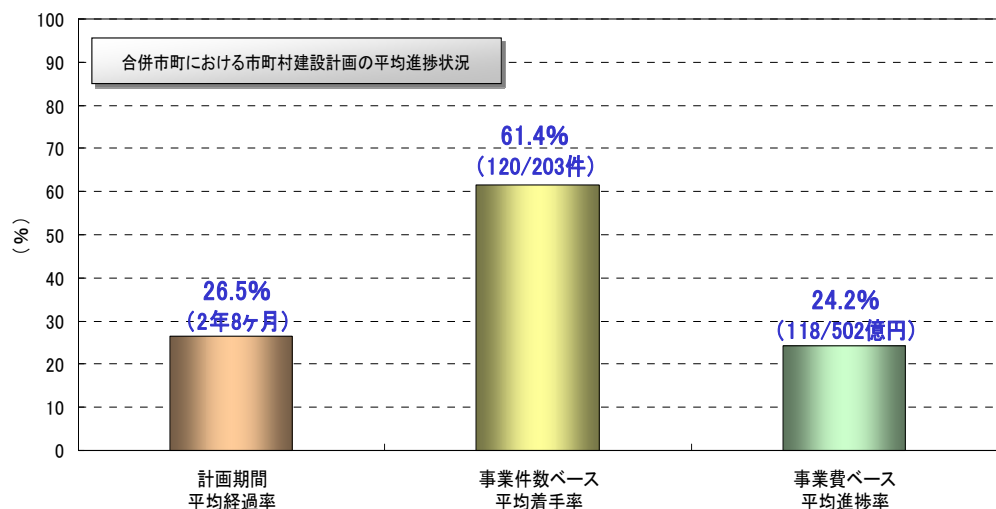
(なお、中止・未着手等の理由としては、「財政上の理由」が29%で最も多く、「当該事業の代替となる施策等を講じたことにより事業の必要性が低下」といった理由も見受けられた。)

### <図表43>

#### 【岩手県資料】

#### 市町村建設計画の進捗状況

- > H19年度末時点で、事業件数ベースの着手率で61.4%、事業費ベースの進捗率で24.2%達成見込み。
- > 着手率は計画期間経過率の2倍以上。
- > 進捗率も計画期間とほぼ同調し、順調に進捗。



※数値はH19年度末の進捗見込み

※H19.12現在で進捗状況を測定(非公式数値含む)している10団体の単純平均

※計画期間経過率は、概ね10年間の計画期間のうち経過時間の割合を示す

10

## (7) 財政への影響について

合併の市町村の財政の影響については、大まかに「短期」、「中期」及び「長期」の3つの期間に分けて考えることができる。

「短期」は、合併後3年くらいの間であり、この経過的な期間には、合併による規模拡大に伴う財政基盤の強化が図られる一方で、情報システムの統合等一時的に歳出が増える要素が多いと考えられる。

「中期」は、その後10年～15年後くらいまでの間であり、合併算定替が100%（11年目以降は段階的に縮小）保障されている下で合併による歳出削減効果を活かした場合には、財政状況は改善されると考えられる。

「長期」は、それ以降であり、合併による財政効果を十分に発現させることで、持続的な財政運営が確保できると考えられる。

以下の分析は、ほとんどの合併市町村が上記の「短期」に該当する現時点でのものであり、「中期」及び「長期」の財政改善効果については、一定期間が経過した後に改めて評価する必要がある。

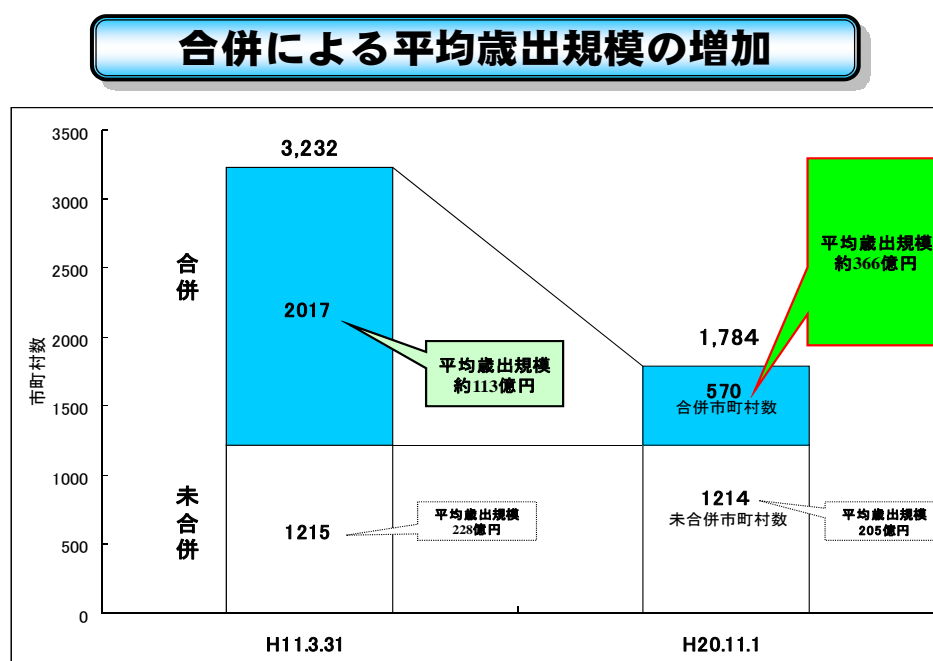
### ① 財政基盤の強化

合併市町村の平均歳出規模は、合併前の約113億円から約366億円と3倍強となった（図表44）。

合併前に人口1万人未満であった市町村における財政力指数は合併後上昇し、財政基盤は強化されたとと言える（図表45）。

合併パターン別で見た場合、平地、中山間は、合併により財政力が強化された。特に、都市と合併した場合は、財政力が大幅に強化されている一方で、都市は中山間と合併した場合には財政力指数が低下している（図表46）。

<図表44>

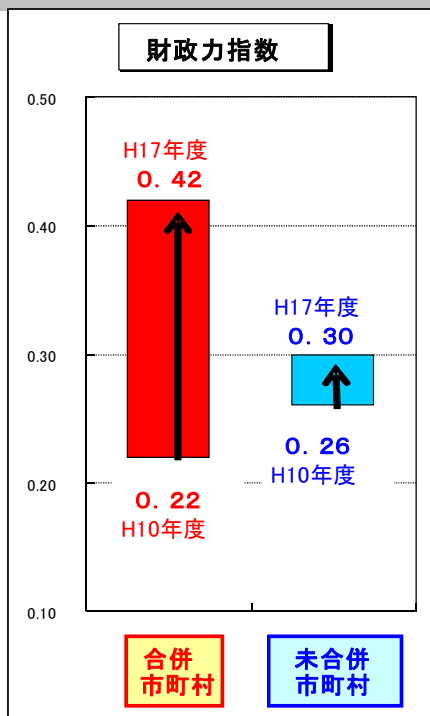


※ H20.4.15官報告示分までのもの。  
※ 段階的に合併した市町村については、重複してカウントしていない。  
※ H11.3.31の人口は、平成7年国勢調査人口による。H20.11.1の人口は、平成17年国勢調査人口による。  
※ H11.3.31の面積は、「全国市町村要覧(平成10年度版)」の面積による。H20.11.1の面積は、「全国市町村要覧(平成19年度版)」の面積による。



<図表 45>

## 人口1万人未満市町村（H11.3.31時点）における 財政力指数の変化



(注)  
 ・各年度の普通会計決算ベース。  
 <財政力指数>  
 (基準財政収入額÷基準財政需要額)  
 の3か年平均

※合併市町村、未合併市町村に区分して単純平均

〔 全市町村平均(単純平均) 〕  
 10年度:0.42 17年度:0.52

<図表 46>

## 合併パターン別 合併による財政状況の変化 (財政力指数)

	合併市町村			合併市町村 (合併パターン別)							合併市町村		
	合併市町村	未合併市町村	合併未合併合計 (3232市町村)	都市同士	都市+平地	都市+平地+中山間	都市+中山間	平地同士	平地+中山間	中山間同士	合併市町村計	未合併市町村	合併未合併合計 (1820市町村)
都市	0.651	0.767	0.719	<b>0.851</b>	0.706	0.567	0.606	/	/	/	0.642	<b>0.810</b>	0.754
平地	0.382	0.424	0.396	/	<b>0.706</b>	<b>0.567</b>	/	0.469	0.414	/	<b>0.516</b>	0.484	0.500
中山間	0.271	0.307	0.283	/	/	<b>0.567</b>	<b>0.606</b>	/	<b>0.414</b>	0.329	<b>0.438</b>	0.341	0.383

(注)  
 ・H11.3.31の財政力指数は平成11年度普通会計決算ベース  
 ・H18.4.1の財政力指数は平成17年度普通会計決算ベース  
 <財政力指数>  
 (基準財政収入額÷基準財政需要額)の3か年平均

※ 合併市町村は、H11.4.1～H18.4.1における合併市町村  
 未合併市町村は、H11.4.1～H18.4.1における未合併市町村  
 ※ 合併市町村は合併パターンに区分して単純平均。  
 未合併市町村は、単純平均。  
 ※ **赤字**： 合併市町村及び未合併市町村合計の  
 財政力指数の平均より大きいもの

## ② 歳出削減等の効果

合併市町村においては、出先機関や公共施設の統合等による効率的配置、公営企業、外郭団体の見直しなどの行政効率化に取り組んでおり、合併前に人口1万人未満であった市町村の人口1人当たり人件費は、合併した場合に大幅に減少している（図表47、図表48）。

合併パターン別で見た場合、平地、中山間の合併市町村は人口一人当たり人件費の減少率が未合併市町村に比べ高くなっている。特に、都市と合併した場合は大幅に減少している（図表49）。

<図表47>

### 合併による歳出削減等の効果



#### 特徴的な取組み事例

※ H11.4.1～H18.4.1の間に合併した558市町村を対象【市町村の合併に関する研究会報告書(H19.3)】

#### 【職員定数の削減、総人件費の抑制】

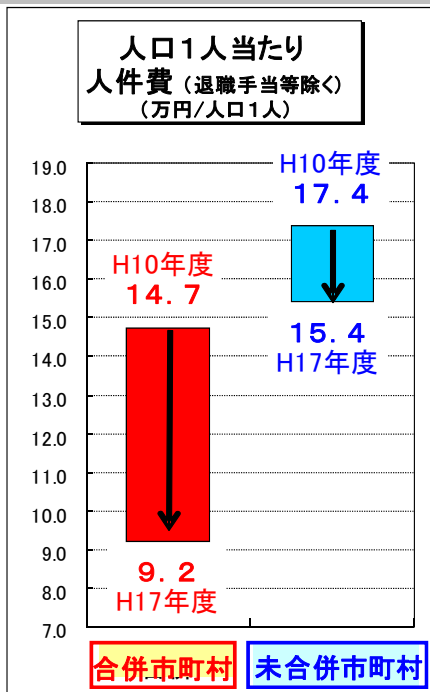
団体名	取組内容
函館市 (北海道)	・平成17年から21年で、600人の職員を削減(83億円)。 ・特殊勤務手当全廃や特別職給与カットの実施。
西東京市 (東京都)	職員の人件費や市議会議員の報酬等について、合併後3年間で、約28億円削減。
薩摩川内市 (鹿児島県)	観光宿泊施設の廃止、ゴミ収集・処理業務の委託等により、歳出を約22%削減(削減額約1億8千万円)

#### 【その他の取組み】

団体名	取組内容
山梨市 (山梨県)	合併時の分庁方式から、総合庁舎方式への組織体制の見直し。
越前市 (福井県)	・ガス事業を平成18年10月に民間へ譲渡。 ・水道事業の一部について民間委託を推進。
野田市 (千葉県)	財団職員の期末勤勉手当、役員報酬などを削減。

<図表 48>

## 人口1万人未満市町村（H11.3.31時点）における人口1人当たり人件費の変化



(注)  
 <人件費>  
 ・人件費は、退職手当等を除く。

※合併市町村、未合併市町村に区分して単純平均

全市町村平均（単純平均）  
 10年度：11.3 17年度：9.6

<図表 49>

## 合併パターン別 合併による財政状況の変化 （人口1人当たり人件費（退職手当等除く））

	(万円/人口1人)			合併市町村 (合併パターン別)							(万円/人口1人)		
	合併市町村	未合併市町村	合併未合併合計 (3232市町村)	都市 同士	都市+ 平地	都市+ 平地+ 中山間	都市+ 中山間	平地 同士	平地+ 中山間	中山間 同士	合併市町村 計	未合併市町村	合併未合併 合計 (1820市町村)
都市	7.0	7.1	7.1	5.7	6.6	7.0	7.1	/	/	/	6.8	6.3	6.5
平地	8.9	10.4	9.4	/	6.6	7.0	/	8.2	8.7	/	7.8	9.2	8.5
中山間	13.5	14.7	13.9	/	/	7.0	7.1	/	8.7	10.9	9.1	13.0	11.3

(注)  
 ・H11.3.31の人件費は平成11年度普通会計決算ベース  
 ・H18.4.1の人件費は平成17年度普通会計決算ベース  
 <人件費>  
 ・人件費は、退職手当等を除く。

※ 合併市町村は、H11.4.1～H18.4.1における合併市町村  
 未合併市町村は、H11.4.1～H18.4.1における未合併市町村  
 ※ 合併市町村は合併パターンに区分して単純平均。  
 未合併市町村は、単純平均。  
 ※ **赤字**： 合併市町村及び未合併市町村合計の  
 人口1人当たり人件費の平均より小さいもの

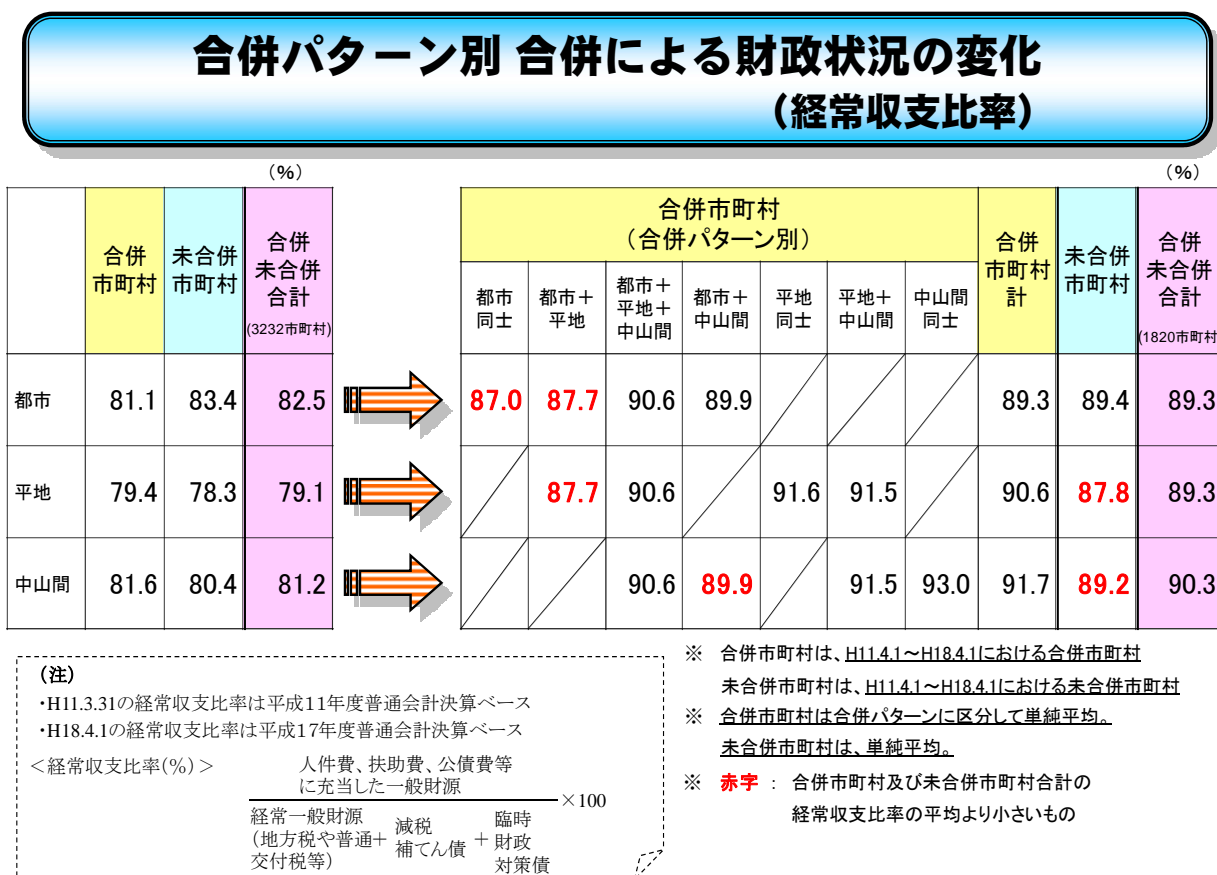
### ③ 財政運営の改善

合併前の平成10年・11年の段階では、財政力指数や経常収支比率で見た場合、平均的にはその後合併した市町村の方が財政状況が厳しかった。このため、国・地方を通じた厳しい財政状況の中で合併しなければ財政運営で行き詰まるという側面が強く意識され、この将来の財政運営に対する強い危機感が合併への動機の一つとなったと考えられる。

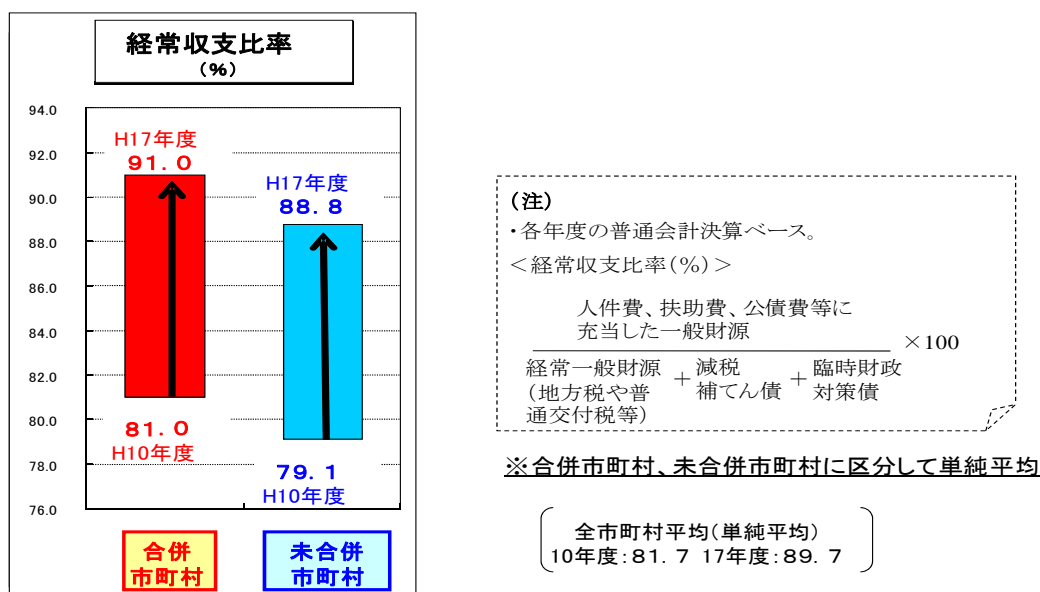
しかしながら、経常収支比率は全国的に上昇しており、平成11年の時点で人口1万人未満であった市町村において合併・未合併で大きな差異はなく、合併パターン別で見た場合も、合併・未合併で大きな差異はない（図表50、図表51）。

これは、今回の合併が、地方の財政環境の悪化と重なる時期に行われたことによるものと考えられる。一方で、合併による財政の効率化効果が現れるまでには一定の期間を要することから、経常収支比率は合併後直ちに改善されるわけではない。これらのことが、合併しても財政運営の改善が実感できないという声につながっている面があると考えられる。

<図表 50>



## 人口1万人未満市町村（H11.3.31時点）における 経常収支比率の変化



一方で、今回の市町村合併においては、小規模な市町村の多くが、公債費のうち地方交付税の事業費補正等で措置されない額が留保財源を大きく上回る状況、いわば財政力に比して大きな借入をしている状況にあったが、合併により講じられる「普通交付税の合併補正」・「特別交付税の包括算定」の措置及び「人件費・物件費の削減分」を考慮に入れると、そのような状況が大幅に改善している。

特に、中山間の市町村が都市の市町村等と広域合併をした場合の改善効果が大きくなっている。

(※) 合併市町の地方交付税に算入されていない公債費と留保財源等との関係(例)については別添資料（96頁）参照

このように、合併後の短期においても、中山間等に多い財政状況の厳しい市町村については、比較的財政状況の良い市と合併することにより、財政状況の改善が図られたと考えられる。

さらに、それぞれの合併市町村においては、内部管理等の重複部門の削減やスケールメリットといった合併の効果を活かしつつ、積極的な行政効率化に取り組んでおり、合併後の中期において、合併算定替の効果とあいまって、財政運営の改善がもたらされると期待できると考えられる。

この際、合併算定替の効果は、段階補正等の影響が強く現れる小規模市町村同士の合併の方が相対的に大きくなることから、職員数を類似団体にできるだけ早く近づけるなどの行政効率化に積極的に取り組むことにより、小規模市町村同士の合併においても、合併後の中期における財政運営の改善が期待できると考えられる。

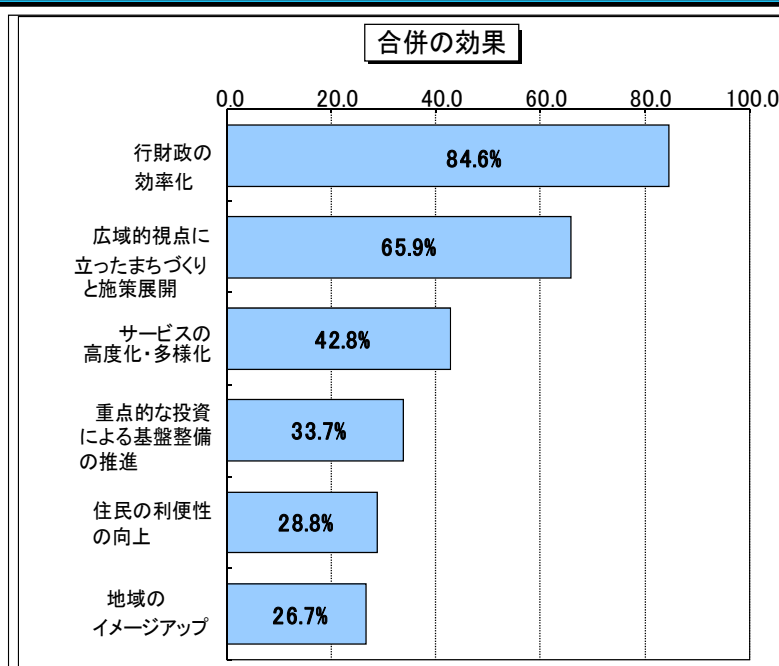
## (8) 合併の効果や課題に関する市町村の認識について

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によると、合併の効果として最も多かった回答は、「行財政の効率化」の84.6%となっており、次いで、「広域的視点に立ったまちづくりと施策展開」の65.9%、「サービスの高度化・多様化」の42.8%であった(図表52)。

<図表52>

(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%)

### 合併の効果について

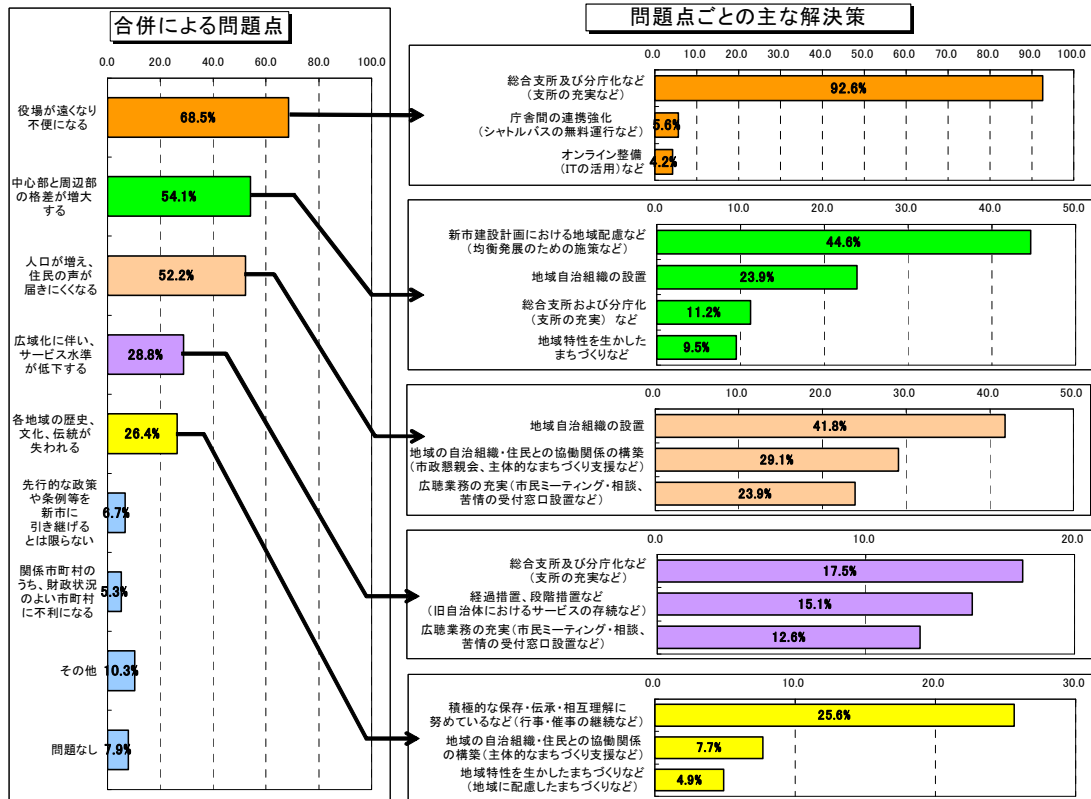


※(財)日本都市センターの「市町村合併に関するアンケート調査」の結果により作成

合併による問題点の解決策については、「役場が遠くなり不便になる」との懸念に対しては支所の充実などにより解決しているとの回答が最も多かった。また、「中心部と周辺部の格差が増大する」との懸念に対しては新市建設計画における地域配慮により、「人口が増え、住民の声が届きにくくなる」との懸念に対しては地域自治組織の設置により解決しているとの回答も多かった(図表53)。

<図表 53>

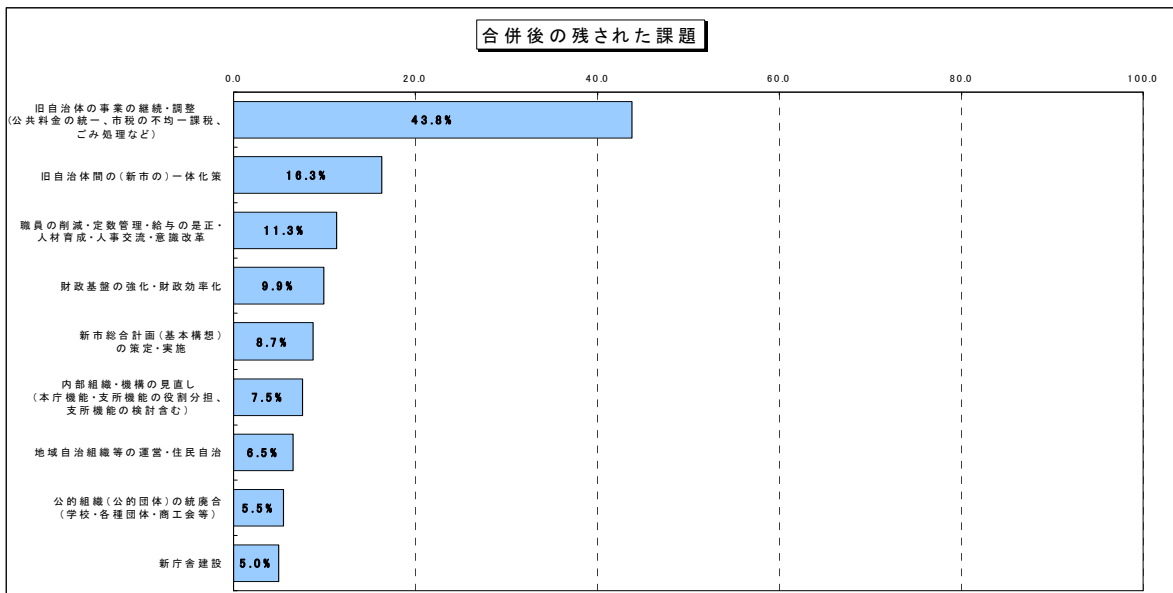
## 合併による問題点・解決策について



合併後の残された課題として最も多かった回答は、「旧自治体の事業の継続・調整 (公共料金の統一等)」の43.8%で、住民負担や住民サービスの急激な変化を避けるため、公共料金等の統一には一定の期間を要することがうかがえる (図表 54)。今後、各地域の事情も十分勘案した上で、住民の負担水準の適正化等について、住民を交えた議論が行われることが望ましい。

<図表 54>

## 合併後の残された課題について



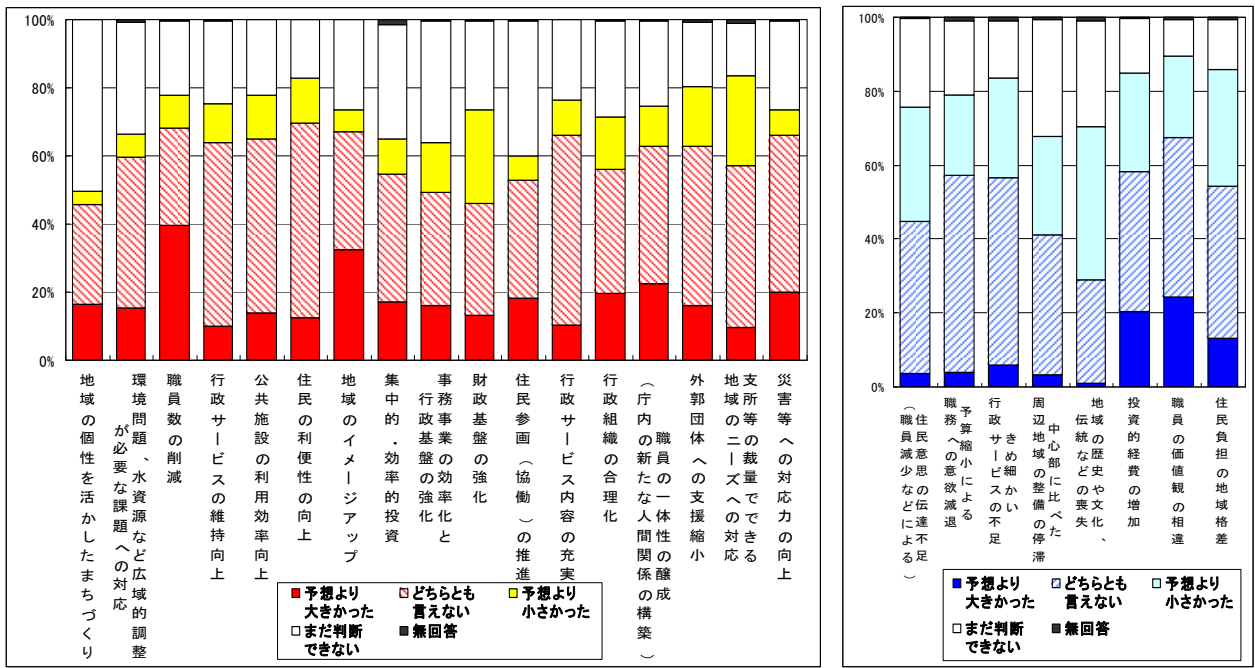
(社)日本経営協会が実施した合併市町村に対するアンケート結果によると、合併後の効果等について、予想より大きかったものでは「職員数の削減」や「地域のイメージアップ」の回答が多かった。

一方で、合併前に懸念されていた事項のうち、結果として予想より大きかったものは「職員の価値観の相違」とする回答が最も多く、「地域の歴史や文化、伝統などの喪失」、「中心部に比した周辺地域の整備の停滞」、「きめ細かい行政サービスの不足」といった懸念については、予想より小さかったとする回答が多かった(図表55)。

<図表 55>

**(社)日本経営協会が実施した合併市町村に対するアンケート結果(H19.5実施)**  
【対象】H15.4.1～H19.3.31に合併した555市町村【回収数(率)】370市町村(66.7%)

### 合併後の効果等について



※(社)日本経営協会の「市町村合併後の行財政課題等に関するアンケート調査報告書」(平成19年7月)により作成