

Research



10年目を迎えた

「平成の市町村合併」の

効果と課題

～岐阜県内の市町村を事例として～

目次

1 はじめに

2 平成の市町村合併

- (1) 合併の背景と目的
- (2) 全国における市町村合併の経過
- (3) 岐阜県内における市町村合併の経過

3 市町村合併の効果と課題

- (1) 全国における合併の効果と課題
- (2) 財政指標から見える岐阜県内における合併の効果と課題
- (3) 市町村アンケートから見える岐阜県内における合併の効果と課題

4 今後の取り組みに向けて

- (1) さらなる財政改革
- (2) 広域で取り組むこと
- (3) 地域で取り組むこと

5 おわりに

1 / はじめに

平成の市町村合併が岐阜県内で本格化した平成15、16、17年度からほぼ10年が経過した。平成の市町村合併の検証は、合併が一段落した平成20年から22年頃にかけて複数の団体や都道府県によって行われた。しかし、新市建設計画などの計画期間は10年であり、平成22年頃ではまだ十分な効果が現れるほどの期間が経過していないことを理由として、もっぱら人口規模、面積、議員・職員数の削減などの指標を合併前後で比較して評価は終わっている。それからさらに時間が経った今回、本稿では平成の合併がもたらした効果について、合併直前の平成14年度、合併直後の平成19年度、直近で決算が公表されている平成24年度の財政指標を比較してあらためて検証し、評価を試みる。

ただし、今回対象とする平成14～24年度の間には市町村合併だけでなく、小泉内閣による三位一体改革やリーマンショック、東日本大震災などによる日本経済の混乱・停滞など市町村の財政を取り巻く環境は大きく変化しており、財政指標の変化の要因はかならずしも市町村合併だけに限られないことに留意する必要がある。

2 / 平成の市町村合併

(1) 合併の背景と目的

平成の市町村合併は、平成11年に「市町村の合併の特例に関する法律」(以下、「旧合併特例法」という)が改正されたことから始まった。「平成の市町村合併」は、次のような社会経済情勢の変化を背景に推進された。

① 地方分権の推進

平成11年「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(「地方分権一括法」)が成立し、国の地方行政への関与の見直しなどが行われ、地方公共団体の主体的な行政施策を展開することが求められるようになり、そのために地方公共団体に一定の規模・能力が必要とされるようになった。

② 少子高齢化の進展

少子高齢化の進行によって人口が減少する中で、地方行政のサービス水準を維持するためには、ある程度の人口規模が必要となった。

③ 広域的な行政需要が増大

交通、通信手段の飛躍的発展などにより人々の日常生活圏が拡大し、既存の市町村区域を超えて行政施策

を行う必要が生じた。

④行政改革の推進

国・地方の債務残高が増大する一方、税金など歳入が伸び悩み財政がひっ迫する中で、より一層簡素で効率的な行政運営が地方財政の課題となってきた。

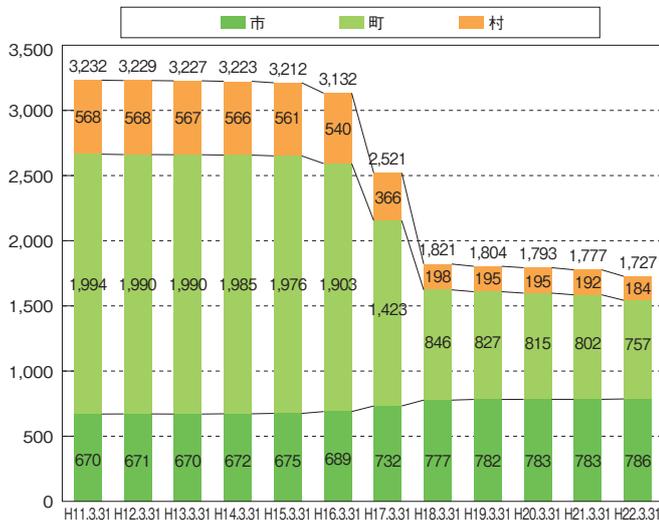
以上の社会経済の変化に対応するため、基礎自治体である市町村の規模・能力を充実し、行財政基盤を強化することを目的に平成の市町村合併は進められた。

(2)全国における市町村合併の経過

旧合併特例法の改正によって、合併の促進を図るため、合併した市町村には後述する地方交付税の合併算定替の大幅な延長や合併特例債を認めるなど手厚い財政特例措置が行われた。この特例措置は平成17年3月31日まで(ただし、経過措置で同期間までに合併申請すれば、合併実施は平成18年3月31日まで)とされたため、平成15年度から平成17年度にかけて多くの市町村合併が行われた。平成11年3月31日から平成18年3月31日までで、全国の市町村数は3,232から1,821へと43.7%減少した(図表1)。

旧合併特例法の期限が切れた後も、平成17年4月より「市町村の合併の特例等に関する法律」(以下、新合併

図表1 全国市町村数の推移



出所:総務省「市町村数の推移グラフ」より共立総合研究所にて作成

特例法という)が施行され、合併算定替の特例期間が短縮されたり、合併特例債が廃止されるなど財政上の特例措置は一部縮小されたが、その他の合併推進の支援策は引き続き実施され、国・都道府県の関与による市町村合併の推進が継続された。この新合併特例法の期限である平成22年3月31日までにさらに市町村数は1,727まで減少し、平成11年3月31日からの減少率は46.6%となった。

新合併特例法の期限、平成22年3月末で平成の市町村合併は一段落とされ、引き続き自主的な合併は推奨されたが、財政上の特例措置など促進施策は特に継続されなかった。これにより平成11年度から平成21年度までが「平成の市町村合併」とされている。

市町村合併の進捗を都道府県別で見ると、長崎県や広島県、新潟県、愛媛県など減少率が70%を超えた県もあれば、東京都や大阪府などは数%にとどまった(図表2)。

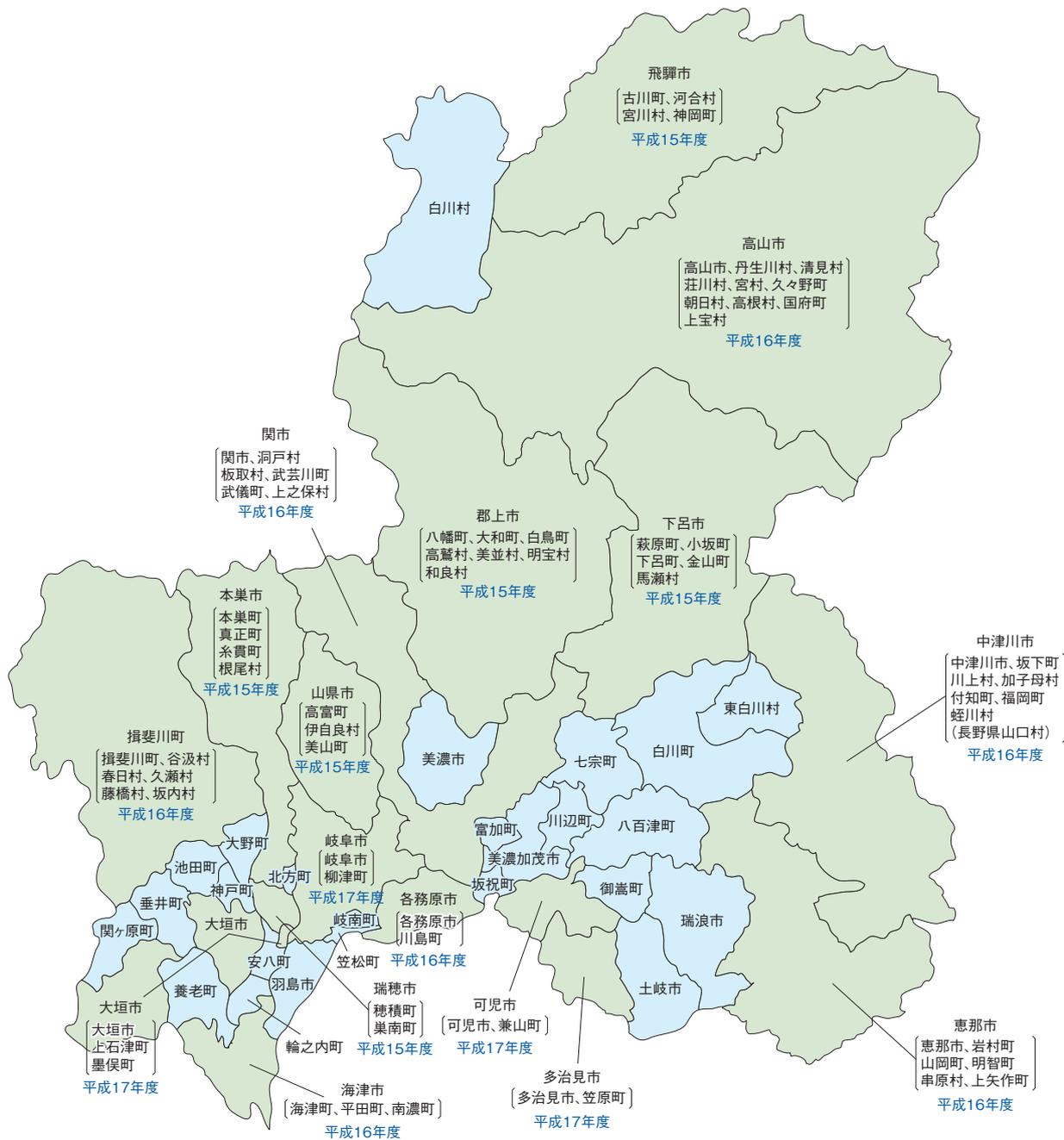
図表2 都道府県別市町村の合併状況

都道府県	H11.3.31 現在	H18.3.31 現在	H22.3.31 現在		H22.3.31 減少率順位	
			減少率	減少率		
長崎県	79	23	70.9%	21	73.4%	1
広島県	86	23	73.3%	23	73.3%	2
新潟県	112	35	68.8%	30	73.2%	3
愛媛県	70	20	71.4%	20	71.4%	4
大分県	58	18	69.0%	18	69.0%	5
山口県	56	22	60.7%	19	66.1%	6
岡山県	78	29	62.8%	27	65.4%	7
島根県	59	21	64.4%	21	64.4%	8
秋田県	69	25	63.8%	25	63.8%	9
滋賀県	50	26	48.0%	19	62.0%	10
三重県	69	29	58.0%	29	58.0%	13
岐阜県	99	42	57.6%	42	57.6%	15
愛知県	88	64	27.3%	57	35.2%	37
福島県	90	61	32.2%	59	34.4%	38
千葉県	80	56	30.0%	54	32.5%	39
埼玉県	92	71	22.8%	64	30.4%	40
沖縄県	53	41	22.6%	41	22.6%	41
山形県	44	35	20.5%	35	20.5%	42
奈良県	47	39	17.0%	39	17.0%	43
北海道	212	180	15.1%	179	15.6%	44
神奈川県	37	35	5.4%	33	10.8%	45
東京都	40	39	2.5%	39	2.5%	46
大阪府	44	43	2.3%	43	2.3%	47
全国	3,232	1,821	43.7%	1,727	46.6%	

出所:総務省ホームページ「都道府県別市町村数の変遷(平成11年3月31日以降の全てを収録)」および「平成11年度以降の市町村合併の実績」より共立総合研究所にて作成

Research 10年目を迎えた
**「平成の市町村合併」の
 効果と課題**

図表3 岐阜県内の合併市町地図



(注) 括弧内は旧市町村名、青字は合併年度
 出所:岐阜県ホームページより共立総合研究所にて作成

東海地域では三重県内の市町村数は平成11年3月末で69から平成22年3月末で29へ58.0%減少し、減少率は全国13番目であった。一方、愛知県内の市町村は同期間に88から57へ35.2%減少し、全国37番目であった。愛知県内の減少率は他の都道府県と比べるとそれほど大きくないが、東京都や大阪府、神奈川県など大都市圏を抱える都府県の中では大きい方である。

(3) 岐阜県内における市町村合併の経過

岐阜県内の「平成の市町村合併」は平成15年度から旧合併特例法の期限である平成17年度末までの3年間ですべて行われた(図表3)。県内の74市町村(9市37町28村)、長野県の山口村が合併により、16市1町となった。一方、25市町村(5市18町2村)は合併せず、合併による市町村の減少率は57.6%であった。

県内の市町村の平均総人口は平成14年度の21,305人から平成19年度には49,892人と倍以上となった。人口別では3~10万人の市町村が11から16へ増加する一方、1~3万人の市町村が29から15へ、1万人未満の市町村が55から7へ減少した。

また、市町村の平均面積は、平成14年度の107km²から平成19年度には253km²とこれも2倍超の拡大となり、広域化が進んだ。

3 市町村合併の効果と課題

(1) 全国における合併の効果と課題

平成11年4月から平成24年12月31日までに合併した全国の市町村(590団体)を対象に、総務省が行った市町村合併に関する調査の結果によれば、その効果と課題は以下のとおりだった(図表4)。

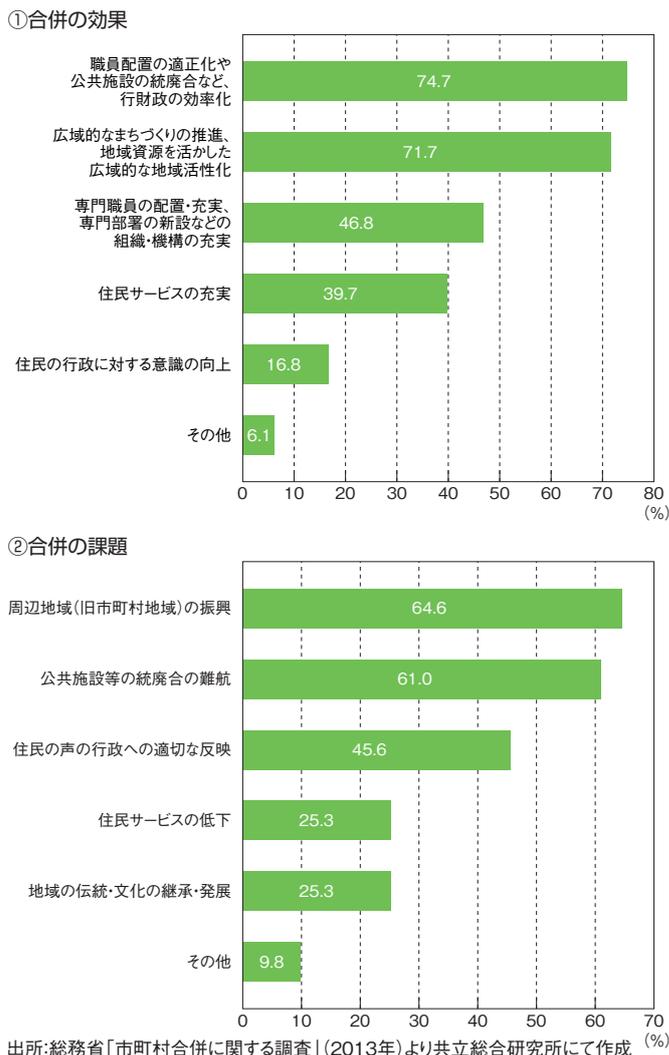
- ①市町村合併により生じた効果としては「行財政の効率化(職員配置の適正化や公共施設の統廃合など)」を選んだ市町村が74.7%にのぼり、次いで「広域的なまちづくり推進、地域活性化」を選んだ市町村が71.7%であった。
- ②合併後の行財政運営上の課題としては「周辺地域(旧市町村地域)の振興

町村地域)の振興」を選んだ市町村が64.6%、「公共施設等の統廃合の難航」が61.0%、「住民の声の行政への適切な反映」が45.6%であった。

さらに、総務省は第30次地方制度調査会においてまとめた答申(平成25年6月)で、市町村合併の効果と課題について以下のようにまとめている。

- ①職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れている。
- ②組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることによって体制が充実した市町村がある。一方で、合併後も

図表4 市町村合併に関する全国アンケート調査結果





10年目を迎えた

「平成の市町村合併」の 効果と課題

人口規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合がある。

- ③ 行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている場合がある。
- ④ 市町村の面積が拡大する等、市町村の姿が大きく変わった面がある。市町村の安定した財政運営を可能にするとともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するためにも、支所機能を適切に活用する等の取り組みを継続的に進めることができるようにすることが必要である。このような観点から行政区域の広域化を踏まえた財政措置を講じる必要がある。

このように全国的な評価では、平成の市町村合併により行財政の効率化や充実化が進む一方で、市町村区域の広域化による課題が出てきているとされている。

次節では岐阜県内の市町村について、財政指標とアンケート調査を基に合併の効果と課題を見てみる。

(2) 財政指標から見える岐阜県内における合併の効果と課題

次に岐阜県内の市町村合併の効果を見るため、主な財政指標を取り上げ、合併直前の平成14年度、合併直後の平成19年度、そして平成24年度の財政状況を比較してみる。

A. 財政力指数

まず、市町村の財政状況を知るために使われる財政指標「財政力指数」を合併市町と非合併市町村に分けて単純平均し、上記3年度で比較してみる(図表5)。

財政力指数とは、地方公共団体の財政力を示す指標であり、標準的な状態で見込まれる収入である基準財政収入額に対して、標準的な状態で見込まれる支出に相当する基準財政需要額の割合の過去3年間の平均値である。財政力指数が低いほど財源に余裕がないと言

え、1より小さい場合は需要額よりも収入額が小さいことから不足分を補う収入として地方交付税が交付される。

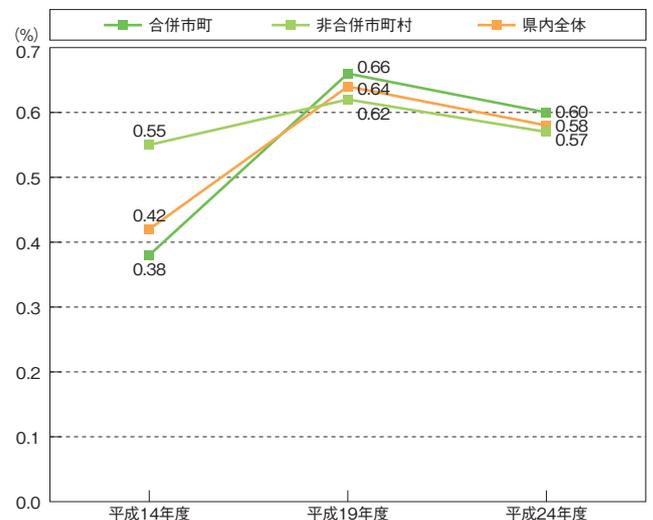
合併前後の平成14年度と平成19年度を比較すると財政力指数は、合併市町では合併後に大幅に改善した。これは平成の市町村合併では財政力指数の低い市町村が財政力指数の高い近隣市町村と合併するケースが多かったためと考えられる。合併後、財政力指数は合併市町の方が非合併市町村を上回った。

ただし、合併後の平成19年度と平成24年度を比較すると、合併市町も非合併市町村もともに財政力指数は低下している。合併の効果として、確かに財政力は改善したと言えるが、合併市町も非合併市町村もその後の財政状況は厳しいことがうかがえる。

B. 経常収支比率

次に市町村の財政指標として財政力指数とともによく使われる経常収支比率を比較してみる(図表6)。経常収支比率とは、公債費や人件費、扶助費など支払いが決まっていたり、経常的に支出される経費の額が、市税、地方交付税など経常的に入る収入の総額に占める割合を表す比率である。財政構造の弾力性を判断する指標であり、数値が高いほど弾力性が低いと言える。

図表5 岐阜県内市町村の財政力指数の推移



出所:総務省「平成14、19、24年度市町村別決算状況調」より共立総合研究所にて作成

岐阜県内の市町村の経常収支比率は、合併前後で比べると合併市町も非合併市町村とも悪化し、財政構造の硬直化が進んでいる。その後、ともに改善しているが、平成14年度に比べるといずれも硬直化が進んでいる。

合併による財政構造の改善は見られず、むしろ合併市町、非合併市町村とも悪化している。その要因を探るため、次に経常収支比率を構成する支出項目ごとの比率を比較してみる。

C. 人件費

経常収支を構成する義務的支出のうち、行財政改革では人件費と公債費の削減に取り組んでいる市町村が多く、合併する際にもその削減効果が注目された。そこで経常収支比率のうち、人件費の比率と公債費の比率を比較してみる。

経常収支比率のうち、人件費の比率を見てみると、合併市町も非合併市町村も合併の時期だけでなく、平成14年度から平成24年度まで人件費の比率が改善している(図表7)。その中で合併市町は、合併前後では同比率が26.8%から26.5%となり、あまり改善が進んでいない。しかし、合併後の平成19年度から平成24年度には26.5%から22.2%となり、改善が進んだ。これは合併による人員の整理

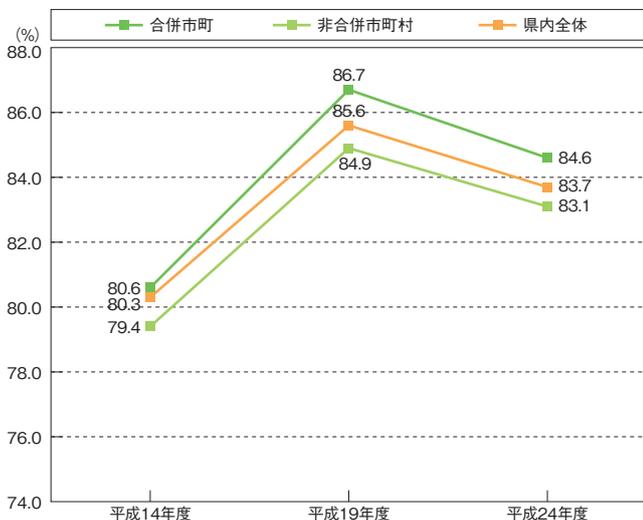
が合併直後は一気には進まなかったが、合併後一定の時間をかけて進められたためと思われる。一方、非合併市町村も人員の整理を進めており、合併前後および合併後にあたる平成14年度から平成24年度にかけて経常収支比率のうちの人件費の比率は26.6%から22.2%となり、改善している。結果的には合併市町、非合併市町村いずれの経常収支比率の人件費は同じ水準であり、合併による効果は見られない。

D. 公債費

次に経常収支のうち、借金の返済にあてられている公債費の比率を平成14年度と平成24年度とで比較すると合併市町も非合併市町村もともに改善している(P.9 図表8)。ただし、その変化は人件費とは反対に、非合併市町村では平成14年度と平成19年度とではほぼ同じだったのに対し、合併市町では改善が進んだ。これは合併によって財政規模が大きくなり、公債費の比率が下がったためと考えられる。

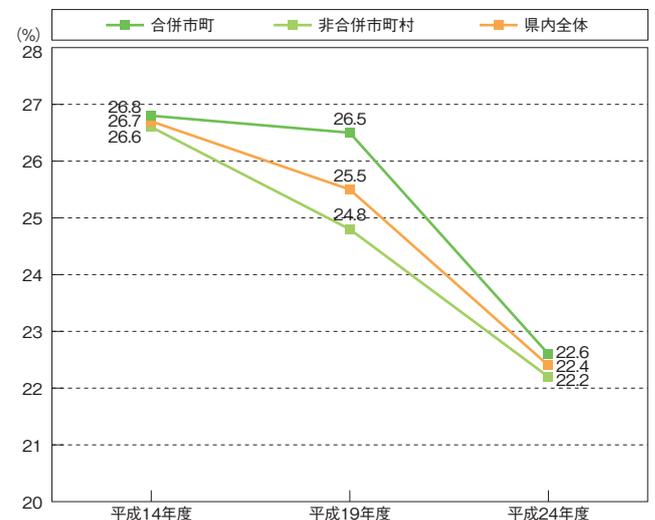
その後、平成19年度から平成24年度にはいずれの市町村でも、公債費の比率が改善した。これにより合併市町と非合併市町村との差は縮小したが、依然合併市町の方が公債費の比率は高いままである。

図表6 岐阜県内市町村の経常収支比率の推移



出所:総務省「平成14、19、24年度市町村別決算状況調」より共立総合研究所にて作成

図表7 岐阜県内市町村の経常収支比率(うち人件費)の推移



出所:総務省「平成14、19、24年度市町村別決算状況調」より共立総合研究所にて作成



10年目を迎えた 「平成の市町村合併」の 効果と課題

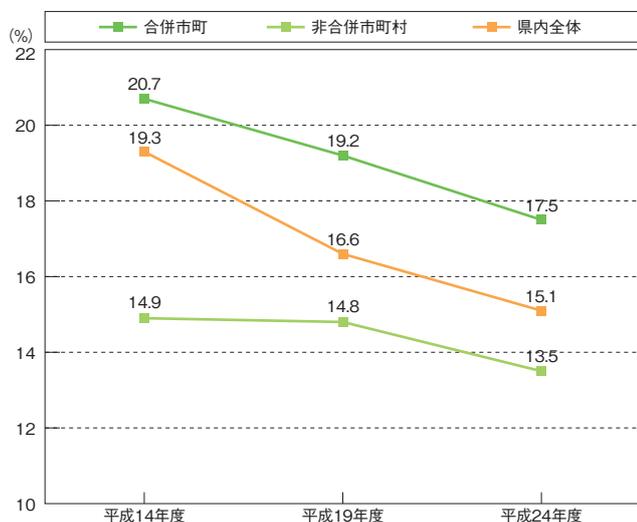
E. 扶助費

次に、経常収支を構成する義務的支出のうち、社会保障費に該当する扶助費の比率を見てみると、合併市町、非合併市町村とも扶助費は増加傾向にある（図表9）。特に合併市町の方が、増加が大きく、平成14年度では合併市町の方が非合併市町村よりも扶助費の比率は低かったが、平成19年度には逆転し、平成24年度にはその差が拡大している。

合併市町で扶助費の比率が非合併市町村より上昇した要因の一つとしては、扶助費のうち、生活保護費などは小規模町村では都道府県が負担しているが、合併によって扶助費の一部の都道府県負担が自前の負担となったことが考えられる。

以上見てきたとおり、経常収支比率のうち、人件費や公債費の比率は合併市町、非合併市町村いずれでも低下しており、各市町村における行財政改革が進展していることがうかがえる。一方、経常収支比率自体は上昇しており、これは主に社会保障費などの増加に伴う扶助費の増加のためと考えられる。市町村合併によっても社会保障費の増大による財政の硬直化は避けられなかったと言える。

図表8 岐阜県内市町村の経常収支比率（うち公債費）の推移



出所:総務省「平成14、19、24年度市町村別決算状況調」より共立総合研究所にて作成

(3) 市町村アンケートから見える岐阜県内における合併の効果と課題

次に、岐阜県内における合併の効果と課題について市町村自身がどのように評価しているのかを知るため、岐阜県内の17の合併市町を対象に合併の理由、効果、課題についてアンケート調査を行った。

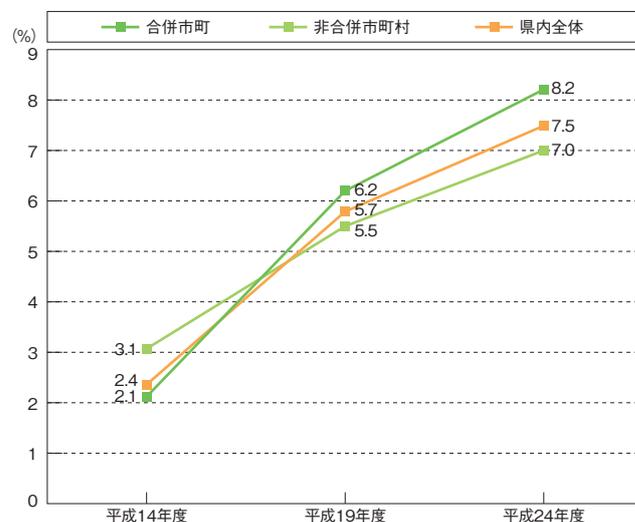
アンケート調査概要

調査対象:平成15年度から17年度に岐阜県内で合併した17市町
調査期間:平成26年4月14日から4月25日
有効回答数:16(有効回答率94.1%)

A. 合併の理由

合併の理由で多くの市町村が回答したのは、「広域的なまちづくりの必要性」「財政基盤の強化」「地方分権の推進」だった（図表10A）。交通インフラが充実し、生活圏が拡大したことなどから、「広域的なまちづくりの必要性」が強く意識されるとともに、2000年代前半に小泉内閣による地方分権改革が進められ、「三位一体改革」による国から地方への補助金、地方交付税が削減された。このような「広域的な行政需要の増大」や「行政改革の

図表9 岐阜県内市町村の経常収支比率（うち扶助費）の推移



出所:総務省「平成14、19、24年度市町村別決算状況調」より共立総合研究所にて作成

推進」、「地方分権の推進」を理由として、岐阜県内でも多くの市町村が合併したことがこのアンケート結果からも裏付けられた。

B. 合併の効果

合併の効果として最も多くの市町村が挙げたのは「広域的な視点に立ったまちづくりの推進と地域の活性化(以下、広域的なまちづくりの推進という)」で、続いて「職員配置の適正化や公共施設の統廃合など行財政の効率化と歳出の削減」、「住民サービスの充実」が挙げられている(図表10B)。

前述のとおり合併の理由の1位が「広域的なまちづくりの必要性」であったことから、合併の効果として「広域的なまちづくりの推進」が合併の効果として挙げられたことは、岐阜県内の市町村合併ではおおむね狙い通りの効果が得られたと合併市町では評価していることがうかがえる。

C. 合併の課題

一方で、合併の課題として挙げられたのは、まず「公共施設等の統廃合の促進(難航)」が最も多く、続いて「財政基盤の強化(低下)・歳入の確保」、「周辺地域(旧市町村地域)の振興(活力喪失)」だった(図表10C)。広域的なまちづくりが合併の効果として挙げられる一方、広域化したことによる公共施設の重複や周辺地域の活力喪失などが課題となっている、というのが合併市町の合併に対する評価と言える。

合併による行政区域の広域化が一定の効果を持つ一方で、広域化を十分には活かし切れていないことがうかがわれる。

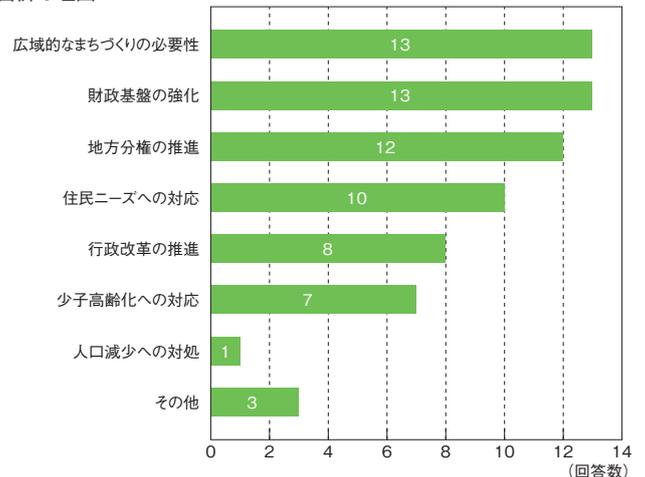
4 今後の取り組みに向けて

(1)さらなる財政改革

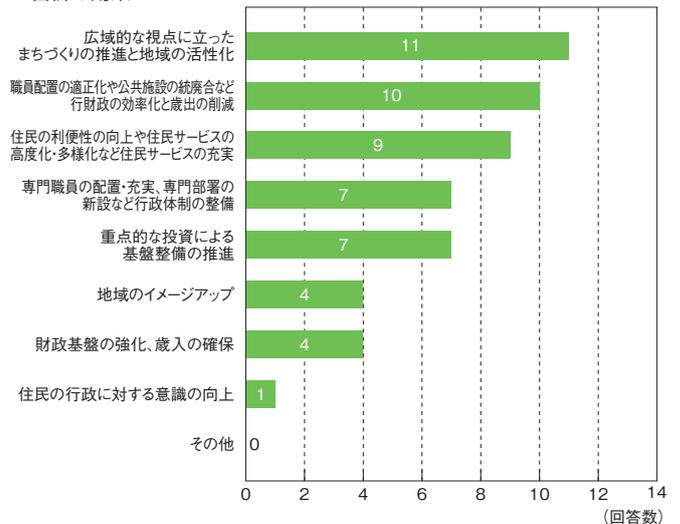
財政指標から明らかとなったように岐阜県内の合併市町も非合併市町村もともに現在も社会保障費の増大という

図表10 岐阜県内合併市町のアンケート結果

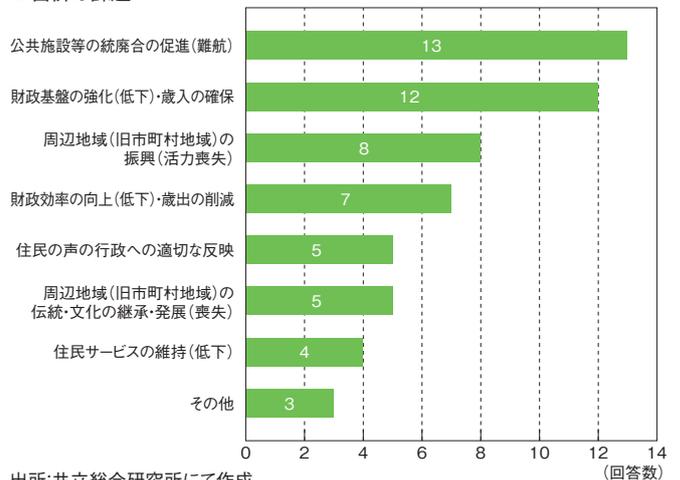
A. 合併の理由



B. 合併の効果



C. 合併の課題



出所: 共立総合研究所にて作成



10年目を迎えた 「平成の市町村合併」の 効果と課題

財政的な課題を抱えたままである。加えて、合併市町は「合併算定替」の縮減というもう一つの大きな課題を抱えている。

合併算定替とは、合併促進のために認められた特例措置の一つで、本来合併後に一つの合併市町として算定

すれば縮減されるはずの普通地方交付税を、合併後も旧市町村ごとに算定し、その合計額を合併後も一定期間は認める措置である。旧合併特例法ではこの合併算定替は合併後11年度目から5年間で縮減され、16年度目からは本来の算定方式に戻すことが予定されている。図表11は

市長インタビュー

関市市長 尾関 健治 氏

合併によって議員数や職員数などが減り、その分の人件費が削減されたことなど一定の行財政改革が実現できたことは合併の効果と言える。

一方で、地方交付税の合併算定替の増額分が平成25年度で約28億円あるが、合併から10年経ち平成27年度から5年間で段階的に縮減されていく。そのため、引き続き行財政改革に取り組んで行かないといけない。

合併した平成16年度に策定された新市建設計画は、平成20年度に第5次総合計画に引き継がれ、平成25年度にはその総合計画の後期計画が策定された。総合計画の事業と年度予算書の事業が従来は一致していなかったが、後期計画策定の段階で一致させ、総合計画を実現していくための予算とした。計画期間が10年の総合計画を5年の基本計画にし、さらに3年の実施計画として毎年見直ししながら、1年ごとの予算に反映させている。

公共施設の維持、更新、再配置なども中長期の財政見通しと合わせて考え、実施しないといけなくなっている。そのため平成25年度には公共施設白書を作成し、公共

施設更新問題に取り組んでいるところであり、今後はこの白書をもとにした再配置計画と総合計画、財政計画、さらには行財政改革プランとを有機的に連動させながら着実に進めていかなければならない。

このような行財政改革を進めていくために、市民に予算や決算について分かりやすく伝えることに力を入れている。情報公開によって市民に関心をもってもらい、理解してもらうことは市の行財政運営の“インフラ”だと考えている。これを土台に今後必要な負担の増加やサービスの選択などについて市民の合意を得ていかなければならない。

また、各地域に住民が自主的に地域委員会を立ち上げ、地域の特性を活かした地域づくりに取り組み、それを市役所が後押しする新しい関市独自の制度を進めている。地域委員会の取り組みを通して、市民がより積極的に地域のことに関心を持ち、地域の今後を考える中で財政について理解を深めてもらいながら、地域の活性化に取り組んでもらいたい。

合併を進める時には、市民負担が一番安いところに、行政サービスが一番高いところに合わせるという方針だった

が、財政的にはそれは難しいことであり、このギャップをどうやって埋めるかが合併後の課題である。そのためにもまずは市民に財政状況について情報を分かりやすく提供し、納得と合意を得ることが大切であり、合わせて行財政改革を着実に進めていかないといいない。



筆者撮影



〔関市 地図〕

岐阜県の17の合併市町ごとの平成24年度の普通地方交付税(以下、「地方交付税」という)とそのうち合併算定替による増額分を一覧にしたものである。この増額分が毎年度継続的に入ってくる使途の制限のない歳入である経常一般財源等の額に占める割合は多くの合併市町で10%を超え、20%に迫る市町もある。

これが計画通り縮減されれば合併市町の財政は大きな影響を受けることが予想される。そのため、報道によれば総務省は「合併算定替」を縮減する一方、地方交付税の算定方法を合併で広がった面積を考慮した方法に見直し、地方交付税額の縮減額を緩和する案を検討している。いずれにせよ、地方交付税は減額される。

また、国の財政逼迫から将来的に地方交付税そのものがさらに減ることも予想されるため、合併市町にとっても非合併市町村にとってもさらなる財政改革が求められている。

図表11 岐阜県内合併市町の合併算定替による地方交付税増加額(平成24年度)

	普通地方交付税 (億円)	合併算定替による増加額 (億円)	経常一般財源等 (億円)	経常一般財源等に占める増加額の割合 (%)	合併算定替縮減開始年度
山県市	48.6	10.7	83.9	12.8	平成26年度
瑞穂市	22.9	6.6	95.0	7.0	
飛騨市	75.2	17.4	116.1	15.0	
本巣市	41.5	18.4	100.8	18.2	
郡上市	131.5	35.1	196.6	17.9	
下呂市	86.9	22.7	141.5	16.1	
恵那市	92.0	27.0	170.4	15.9	平成27年度
各務原市	30.6	6.1	250.0	2.4	
揖斐川町	65.1	22.2	100.5	22.1	
高山市	156.7	54.8	305.5	17.9	
関市	86.2	26.8	222.8	12.1	
中津川市	127.5	37.1	242.0	15.3	
海津市	46.9	11.9	98.4	12.0	
可児市	24.7	4.3	169.2	2.5	平成28年度
岐阜市	125.9	7.7	791.1	1.0	
多治見市	48.5	7.0	198.0	3.5	
大垣市	35.1	15.0	310.8	4.8	

出所:岐阜県「普通交付税算定結果 平成24年度」および総務省「平成24年度市町村決算カード」より共立総合研究所にて作成

る。求められる財政改革の中でも、特に取り組むべきこととして重要と考えられるのは以下の2点である。

① 財政に関する情報共有

さらなる財政改革には、住民の納得と合意が欠かせない。そのためには、財政状況の情報公開が必要である。しかも、住民にとっては市町村の財政は関心も薄く、分かりにくいいため、単なる情報公開では住民には十分に伝わらない。より分かりやすく、より広く知らせ、すべてを公開する姿勢が大切である。この分かりやすい財政情報の市民との共有については、コラムで紹介した関市では既に先駆的な取り組みが行われている。

② 財政とその他の行政計画との連動

次に、財政改革で重要な点は、財政見通しや年度予算など財政の計画と、総合計画や行政改革大綱などの行政計画を縦と横に連動させることである(図表12)。縦の連動とは総合計画、財政見通し、行政改革大綱など中長期の計画と単年度の予算との整合性を図ることであり、横の連動とは総合計画、財政見通し、行政改革大綱を関連付けることである。

多くの市町村では総合計画では将来構想を10年の期間で描き、それに向けた基本計画を5年ごとに策定し、さらに期間3年の実施計画を立てている。この総合計画を軸に中長期の財政見通しや行政改革大綱を単年度予算と結び付け、縦に連動させることができる。

また、行政改革大綱によって、どの事業、どの組織をいつまでにどう再編するのか、それによっていくら経費を縮減するのかという計画と、財政見通しにおいていつまでに、どの分野に、いくら経費を充てるのかについて、総合計画を軸に連動させることで、3つの中長期計画をより実効性のあるものとするができる。

このような行財政計画の縦と横の連動によって行財政改革を着実に進めていかなければならない。

(2) 広域で取り組むこと

前述の岐阜県内合併市町のアンケート調査結果によると、



10年目を迎えた 「平成の市町村合併」の 効果と課題

広域的なまちづくりをねらいとして行われた県内の市町村合併は、おおむねそのねらいを達成したとの評価だった。一方、同調査結果では、公共施設の統廃合や周辺地域の活性化が課題となっており、広域化のメリットを活かしきれていないことがうかがえた。

広域化のメリットは、隣接する地域の一体的な運営によって、より効率化が図れることである。この広域化のメリットを活かし、旧市町村に重複していた施設の一体的な計画を立てることで、公共施設の統廃合に取り組み、再整備することが合併のねらいの一つでもあった。

しかし、多くの合併市町村では公共施設の統廃合は難航し、課題として残っている。合併後の最優先課題が合併市町村の一体化におかれ、地域住民から反対や不満が出やすい公共施設の統廃合は先送りされてきたためと思われる。さらなる財政改革が必要とされ、また、老朽化による更新ニーズが高まりつつある現在、公共施設の統廃合は避けて通れない。

総務省も、人口減少や老朽化で不要になった公共施設の統廃合を進めるよう全国の市町村に要請している。同省は公共施設等総合管理計画の策定指針を示し、解体する施設や補修など長寿命化を図る施設を整理する管理計画づくりを促している。そのため、策定費の半額を平成26年度から特別交付税で支援する。また、同省はこの管理計画の策定を条件に、平成26年度から自治体が

地方債を発行し、解体費を調達するのを特例的に認めるなどの支援も行っている。

このように公共施設の統廃合、再整備は国全体に広がる課題となっており、県内の合併市町村においても、合併による広域化のメリットを活かし、一体的な計画を立てて取り組む必要がある。

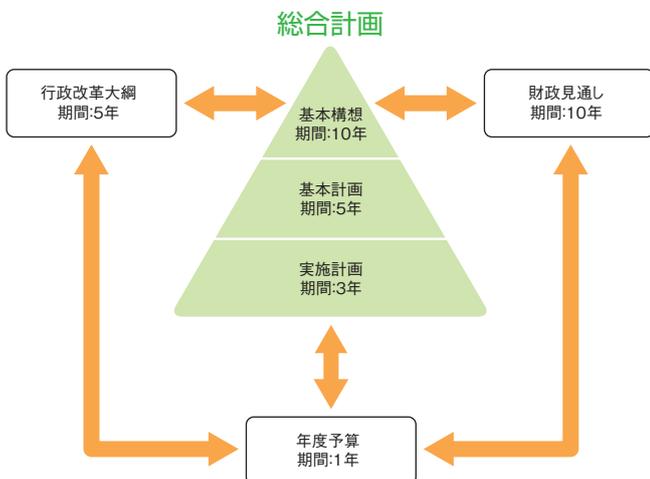
一方、非合併市町村においても、公共施設の統廃合は課題であり、従来からのすべての施設を引き継ぐのではなく、生活圏の拡大や人口減少など社会の変化に対応し、住民のニーズと納得、合意の上で選択と集中を行い、一部の施設は近隣市町村と共有することも考える必要がある。公共施設を含め様々な行政サービスの提供について近隣市町村と協力する「広域連携」と呼ばれる体制は、従来からある一部事務組合^(注1)や広域連合^(注2)に加えて、新しく定住自立圏^(注3)、地方中枢拠点都市^(注4)あるいは都道府県と市町村との広域的な連携など複数の制度が用意されており、総務省では平成の市町村合併の時とは違い、全国一律に進めるのではなく、個別に自主的な選択で今後は広域連携を進める方針である。こうした広域連携によって重複施設の整理・統合、再配置などに取り組み、より効率的な公共施設の運営を行う必要がある。

(3) 地域で取り組むこと

一方、広域化のデメリットは、周辺地域においてはなかなか自主性が発揮しにくく、中心地が主導する形になりやすいことである。前述の合併市町村アンケート調査の結果からも周辺地域の活性化が合併の課題としてあげられているのはこのためである。

この課題の核心は地域に合意と決定の仕組みがなくなってしまうためと考えられる。市町村合併によって周辺地域では、執行機関である行政だけでなく、決定機関である議会もなくなることで地域のことを決定する権限がなくなってしまう。その対策として総務省では地域審議会^(注5)、地域自治区^(注6)や合併特例区^(注7)などを合併市町内に置く制度を設けている。岐阜県内でも5つの合併市町村が旧町村に22地域審議会を、1市が1地域自治区(地方自治法に基づく)、

図表12 行財政計画の連動イメージ図



出所:共立総合研究所にて作成

1市が1地域自治区(合併特例法等に基づく)を置いているが、効果を発揮している例は少ない。

一方、合併を選択しなかった市町村の場合、このような合意と決定の仕組みは地域に残っているが、執行する行政組織も残っているため、従来の行政サービスを整理する機運が盛り上がりにくく、全て継続することが前提条件となりやすいため広域化のメリットを活かすことができない。

市町村合併を選択するにしても、広域連携を選択するにしても、地域に合意と決定の仕組みを残しつつ、執行については広域で協力しながら取り組むことが必要である。例えば、地域の活性化などの政策では地域の主体的な取り組みにまかせる一方、公共施設の統廃合は広域で行うなど、地域で担う行政サービスと広域で担うものとの選択と集中を行うことで、広域化のメリットとデメリットのバランスを図ることができる。

5 おわりに

平成の市町村合併は、財政指標や市町村アンケート調査からは行財政改革の進展や広域のまちづくりなどに一定の効果があったと言える。一方、合併によっても社会保障費の増大や合併算定替の縮減などさらなる財政改革の必要性や、公共施設の余剰、老朽化、地域の主体性の低下などの課題が残っている。合併市町にとって合併による広域化のメリットを十分に活かすとともに、広域化のデメリットを克服することは合併から10年が経つ今でもまだ道半ばである。

市町村合併は、本来、地方分権の一環として始まった。地方分権を確立するためには、地域の自治が最も重要である。自治に必要なのは、情報共有、それによる住民の納得と合意、その上での行政サービスの選択と集中である。このために、地域の小さな単位での合意・決定と、広域の大きな単位での効率と専門性を活かした執行の適正な組み合わせが求められている。

これによって市町村合併が本来目指した地方分権と地域の自治が完成していこう。

(注1) 市町村がその事務の一部を共同処理するために設ける団体のこと。

(注2) 市町村が広域にわたり処理することが適切であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画を策定し、処理するために設ける団体のこと。

(注3) 地域からの人口流出を抑制するため、中心市と近隣市町村が協定を締結し、定住自立圏共生ビジョンに沿って地域全体で相互に連携、協力するための制度。医療や福祉、教育など生活機能の強化、交通や通信、ITのインフラ整備などを中心市と近隣市町村、さらに企業やNPOなど民間の担い手が市町村の枠を越えて一緒に取り組む。現在、全国で79圏域。

(注4) 人口減少や少子高齢化社会が進むなかで、地域活力の維持や向上のため、広域連携の中心となる都市。対象は3大都市圏を除く、人口20万人以上で、昼夜間人口比率1以上などの政令指定都市や中核市、特例市。

(注5) 合併関係市町村の区域を単位として設けられ、合併市町村の施策に関して合併市町村の長から諮問を受け、または必要に応じて長に対して意見を述べることができる、合併市町村の附属機関である。合併をすると行政区域の拡大により住民と行政の距離が大きくなり、住民の意見が合併市町村の施策に反映されにくくなるのではないかと懸念に応じて、平成11年の合併特例法の改正により制度が設けられた。

(注6) 市町村の規模が拡大する中で住民自治を充実するために、市町村を一定の区域に分ち、その区域を単位として、住民に身近な事務の処理を、住民の意見を十分に反映させ、かつ、行政と住民が相互に連携して行う制度。住民の意見を取りまとめる地域協議会と、当該住民の意見と市町村長の指示に基づき、住民に身近な事務を住民との連携を図りながら処理する事務所を置く。

(注7) 合併時の特例として、新市町村の一体性の円滑な確立のために、合併協議により合併後の一定期間、一又は二以上の旧市町村の区域を単位として設けられる特別地方公共団体である。一定期間(5年以下)、普通地方公共団体である市町村区域内に設置される法人格を有する特別地方公共団体であるという点において、地域自治区と異なる。

(2014.5.20) 共立総合研究所 調査部 市来 圭