

## 2 秋田県市町村合併支援要綱

平成11年度に実施した「21世紀の広域的まちづくり研究」の成果等を踏まえ、平成12年6月15日に「秋田県市町村合併支援要綱」を策定し、市町村合併に向けた地域の例示や支援等の方策をとりまとめたものとして公表した。

### 秋田県市町村合併支援要綱（本文）

（平成12年6月15日発表）

#### 第1 要綱制定の趣旨

我が国においては、右肩上がりの経済の終焉、特にバブルの崩壊等を契機として、社会経済・行政システムのほころびが指摘されるようになり、今、21世紀に日本が再生を図り、大きな飛躍を遂げるための行財政改革、金融システム改革、規制緩和、地方分権等といった様々な改革が押し進められている。

そして、本県市町村も全国の市町村同様に、日常生活圏の広域化や高度情報化の進展、少子高齢化や過疎化の進行、更には地方分権の進展といった大きな潮流の中での自治体運営のあり方が問われており、今後、市町村が地域福祉や環境問題、地域経済の再生その他の重要政策課題に適切に対処していくためには、行財政改革や他の市町村との連携協力といった広域行政の推進もさることながら、市町村の枠組み自体を変える合併も視野に入れていく必要があると考える。

しかしながら、合併は、市町村のあり方の問題であり、最も「自治」が尊重されなければならないテーマであって、まずは市町村と住民が地域の現状や課題に関する情報を共有しながら、その是非を含め大いに議論をしていくことが重要である。

県としては、合併の議論に資する様々な情報を市町村や県民・地域に提供していくとともに、地域の取組みを積極的に支援していくこととしており、この要綱は、平成11年度において実施した「21世紀の広域的まちづくり研究」の成果等を踏まえ、そうした地域に提供すべき情報の例や地域の取組みを支援していくための方策等をとりまとめたものである。

この要綱を基本として、市町村や住民と連携をとりながら、県内各地域における「合併の是非を含めた広範な議論」の展開を図ろうとするものである。

#### 第2 市町村合併に関する議論が求められている背景等

##### 1 市町村の地域の現況

###### (1) 日常生活圏の広域化

本県の市町村の行政区域の原形は、ほぼ昭和30年代前半の「昭和の大合併」のときに作られたものであるが、その後の鉄道・道路といった交通基盤の整備やモータリゼーションの発達、商業・レジャー施設や公共施設の整備はめざましいものがあり、住民の日常生活圏は行政区域を越えて飛躍的に拡大している。

こうした日常生活圏の広域化は、住民の行政境界に対するこだわりを希薄化させることとなっている。

また、日常生活圏の広域化に伴い、自ずと行政課題も面的広がりを持つようになり、公共施設の一体的・効率的な整備、行政境界を越えた土地の合理的な利用など、施策における効率的・広域的視点が求められるようになっている。

こうした日常生活圏の広域化に伴う住民の生活実態にあったまちづくりや施策を進めるためにも、市町村合併を検討する必要があると考える。

### (2) 少子高齢化の進行

本県の出生数は、平成7年には1万人を割り、出生率も全国最下位となっている（平成10年出生率 7.8）。こうした少子化現象は、晩婚化や晩産化、未婚率の上昇等が要因になっているものと考えられるが、少子化は当然将来の人口減少を招くことになる。

日本統計協会の予測（「市町村の将来人口」（平成9年12月））では、県内の人口5,000人未満の町村数（平成7年8町村（13.3%））は、平成27年には18町村（26.1%）、平成37年には29町村（42.0%）になり、また、人口2,000人台の町村が平成37年には8町村も出現するというような推計になっている。

また、本県の高齢化の進行のテンポは特に速く、平成10年の高齢化率は22%であるが、平成37年にはこれが33%を超え、全国一の高齢県になるという予測がある（国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別将来推計人口」）。

こうした少子高齢化に適切な対応をしていくための行政の体制の整備という観点からも、市町村合併を検討する必要があると考える。

### (3) 過疎化の進行

本県では、69市町村のうち過疎地域自立促進特別措置法の適用を受けるいわゆる過疎市町村は、半数に近い34市町村となっている。過疎市町村の人口減少は著しく、人口構成においても、若年者比率は、昭和45年に21.2%（非過疎25.0%）であったのが平成7年には13.2%（非過疎17.2%）にまで減少し、非過疎市町村との差は拡大傾向にある。

また、高齢者比率は、昭和45年に8.2%（非過疎6.9%）であったのが平成7年には23.7%（非過疎18.1%）にまで上昇し、やはり非過疎市町村との差は拡大傾向にある。

更に、非過疎市町村の財政力指数の平均は0.48（平成10年度。加重平均）であるのに対し、過疎市町村の財政力指数の平均は0.21（同）となっており、その財政力は極めて脆弱なものとなっている。

過疎対策を、過疎市町村同士が共通課題として、あるいは都市部と連携をとりながら進めていく究極の手段として、市町村合併を検討する必要があると考える。

## 2 市町村の地域の将来展望

### (1) 高度情報化の進展

高度情報化については、リアルタイムでの情報の提供・入手、自宅に居ながらにしての役所に対する申請や意見の提出、窓口手続を一カ所で済ませるワンストップサービス、駅やコンビニ等に端末機を設置することによる証明書発行等のノンストップサービスといった新しい窓口サービスの展開、更には遠隔診療、遠隔授業参観、住民参加型テレビ会議など、様々な分野での活用が期待されており、こうした情報化を活用したまちづくりは、若者の定着や流入にも効果を発揮するのではないかと期待されている。

本県でも現在、高速・大容量の情報通信基盤「秋田情報ハイウェイ」の整備を検討しているが、これが実現すれば、遠隔医療・病診連携・救急医療、テレビ電話を活用した在宅介護や地域コミュニケーション、生涯学習といった地域における身近な分野の情報化を支援することが

できるようになり、県民はこれまで以上に高度情報化のメリットを享受できるものと期待されている。

高度情報化の進展は、一つには、市町村にも高度情報技術を積極的に取り入れたまちづくりや施策の展開を迫ることになり、当然これを専門的に所管する組織や人材が必要となるし、また相当の財政負担も余儀なくさせる。今一つは、行政サービスの広域的展開を容易にし、また、住民も役所等との間の時間や距離を意識しなくなるということがある。

高度情報化の進展との関連では、こうした二重の意味で、市町村合併を議論する必要があると考える。

## (2) 地方分権の進展

地方分権改革については、これまで地域に根ざした政策展開を阻害してきたといわれる機関委任事務制度や国の地方に対する関与が廃止・縮小された意義は大きく、むしろ自由度を増した市町村行政の力量が試される場面が多くなるものである。

今後、市町村における政策の立案・実施能力、財政力等の格差が、そのまま地域の行政サービスや地域活力の格差、言い換えればトータルな意味の暮らしやすさについての地域差となって現れるようになる。地方分権は、市町村にとって大変厳しいものでもあることを認識しておく必要がある。

市町村がこうした地方分権の流れをしっかりと受け止め、住民にとって望ましいまちづくりや行政サービスを展開し、真に豊かな地域社会を実現しようとするとき、必要となるのは専門的な人材や組織、そして財政力である。市町村合併は、こうした市町村の行政体制の整備を可能にするものであり、地方分権への適切な対応という観点からも合併に関する議論が必要であると考える。

## 3 市町村等の行財政の現状と見通し

### (1) 国の財政状況の悪化

平成12年度の地方財政の財源不足額は、通常収支に係る財源不足額だけでも10兆円近くに達し、これを、地方公共団体共通の財布ともいべき国の交付税特別会計における借入金や、地方債の増発により補てんするという構造になっている。

また、地方財政全体の借入金残高も近年急増しており、平成12年度末の国と地方合わせた借入金残高は国民総生産の12.9%に相当する645兆円になると予想されている。更に、平成12年4月から施行されている過疎地域自立促進特別措置法の検討過程でも目についたことであるが、近年、過疎地域や小規模町村に対する財政措置等に関し都市部の方から「手厚すぎるのではないか」という趣旨の不平・不満が出始めるようになってきており、今後は、地方が国からの財源移転に多くを頼るといったことはあまり期待できないと考えられる。

### (2) 市町村の財政状況の悪化

県内市町村も、財政構造の弾力性を示す経常収支比率は年々上昇し、平成10年度では、83.3%（単純平均。減税補てん債を経常一般財源に加えた場合は82.1%）という高い比率になっているほか、公債費負担比率も、ここ数年で大幅に上昇し、平成10年度では16.3%（単純平均）となっている。更に、将来にわたる財政負担も一貫して増加しており、平成10年度末の地方債現在高は5,764億円で、これに将来支出が義務づけられる債務負担行為額を加え、貯金ともいべき積立金を差し引いた実質的な将来負担額は、市町村の標準財政

規模総額の1.6倍に相当する5,353億円となっている。

こうした財政の硬直化は、国の経済対策に伴い市町村が積極的な公共投資に取り組んできたことも影響しているが、いずれにしても、地方交付税等の収入の伸びがあっても、その多くを地方債の元利償還に充てなければならないなど、自由に使える財源は目減りする傾向にある。

いかなる施策の実現にも財源の裏付けは不可欠であり、厳しい財政状況下で市町村が住民の望む様々な施策を適切に進めていくための方策として、規模のメリットを生かす合併を検討する必要があると考える。

### 第3 市町村合併の効果と合併に際し懸念される事項への対応

#### 1 市町村合併の効果

市町村合併の効果としては、次の事項が掲げられている。（「市町村の合併の推進についての指針」より抜粋）

##### (1) 地域づくり・まちづくり

広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開などが可能となる。

- ・広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活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。
- ・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。
- ・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。

##### (2) 住民サービスの維持、向上

住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を確保しつつ、より高い水準のサービスを安定的に受けられるようになる。

- ・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。
- ・医師などによる専門チームが組織でき、また、財政基盤が充実することによって、様々な状況にある高齢者一人ひとりに応じた介護・福祉サービスを提供することが可能になる。
- ・小規模市町村では設置困難な、都市計画、国際化及び情報化に関する施策並びに女性に関する施策等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様で個性ある行政施策の展開が可能になる。

##### (3) 行財政運営の効率化と基盤の強化

行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になるとともに、総合的な行政が展開できる。

- ・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、その分の経費も節減される。

- ・事務の処理又は事業の遂行に当たって、住民一人あたりの職員数や経費が節減されるというスケールメリットが働く。
- ・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、狭い地域での類似施設の重複がなくなる。

## 2 市町村合併に際し懸念される事項と対応

### (1) 市町村合併への懸念

合併を進めるうえでの障害として、次のような事項が指摘されている。(第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」より)

- ・合併の必要性やメリットが個別・具体の事例において明らかになりにくい場合がある。
- ・合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じたり、歴史や文化への愛着や地域への連帯感が薄れるといった懸念がある。
- ・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という懸念がある。
- ・関係市町村間の行政サービスの水準や住民負担の格差の調整が難しいこと及び市町村によっては財政状況に著しい格差がある。
- ・合併に伴い新しい行財政需要が生ずることや一定期間経過後交付税が減少する。

### (2) 懸念される事項への対応

合併特例法に規定されている各種の施策や県の支援などを有効に活用し対応する必要がある。

- ・合併の背景、利点や課題への対応などについて、できるだけ具体的でわかりやすい情報を提供するとともに、説明会やシンポジウム等を開催する。
- ・合併を予定する市町村が連携し合同イベントを開催するなど、地域の一体性の醸成を図る。
- ・旧市町村単位の支所や地域センター等の行政サービスの拠点を設置し、サービスの維持向上を図る。
- ・市町村建設計画策定の際に、合併後のサービス水準や負担のあり方について明確に示すとともに、住民の意見を反映した将来ビジョンを策定する。
- ・旧市町村単位で数量的な整備目標を定めるとともに、「地域審議会」においては、その進捗状況を検証しながら住民の意見を行政に反映できるようにする。
- ・合併特例債、合併市町村補助金等の各種制度を活用するとともに、定員管理計画を策定しその着実な執行を図るなど将来に向けた財政計画を構築する。

## 第4 市町村合併に関する県民意識

### 1 合併の必要性についての意識

県が平成11年度に一般県民(11,210人)及び行政関係者等(1,519人)に対し実施した「市町村合併に関する意識調査」(以下「県民意識調査」という。)の結果によれば、住民と行政関係者等いずれにおいても、合併検討派(合併が必要又は合併を検討する必要があるという意識の者)が合併不要派を上回っている。中でも、合併検討派が、住民では46%であるのに対し、行政関係者等では80%近くになっている。日頃市町村の経営に携わり、

自らの市町村の実態を承知している行政関係者等の方が、住民よりもその将来に不安を抱いているということができるが、このことは、行政関係者等の不安感が住民に伝わっていないという見方をすることもできる。

市町村とそこに暮らす住民が合併を含めた地域のあり方を議論しようとするとき、大事なことは、両者が地域の現状や将来見通しについて共通認識を持つことであり、そういう意味で、首長や議員等には、日々の政策の説明もさることながら、財政状況を含めた地域の現状や課題・将来展望等を住民にわかりやすく説明していく努力が求められている。

なお、県民意識調査では、住民における合併検討派が70%を超えている町村もあれば、20%台という町村もあり、合併の必要性に関する意識の地域差も認められたことから、市町村間で合併を検討する際は、まず「何故、合併が必要か」という入口の議論を十分に尽くす必要がある。

## 2 広域合併に対する意識

一般的に、関係市町村数が多くなる広域合併については、実現が困難であるというイメージで捉えられ、地域で合併を検討しようとする際、早い段階でその選択肢から外されてしまうことが予想されるが、県民意識調査では、住民の「仮に合併するなら、市・郡等の規模の広域合併」という意識が顕著な地域も認められるところであり、また、広域合併は規模のメリットを始めとした様々な効果が期待できる。

広域合併の実現には相当のエネルギーを要することは当然であるが、21世紀における新たな地域づくりの枠組みとして、大いに議論をしていくことが必要である。

## 3 合併に対する期待と不安

県民意識調査によれば、合併に対し抱く期待と不安については、住民と行政関係者等間、あるいは地域間での差異はほとんどなく、いずれも、「経費の節減や財政力の強化」、「職員の専門化」、これらによる「新たなサービスや大規模な事業の展開」、「公共施設の効率的・一体的整備」、「福祉・環境施策の充実」等に期待する一方で、「きめ細かいサービスが受けられなくなる」、「役場が遠くなり不便」、「周辺部や農村部が取り残される」、「税金等の負担が重くなる」等といった不安を感じており、いわば期待と不安が相半ばしている。

特に、合併を検討し、あるいは合併後のまちづくりを進めていく上では、後者の不安要素について個別具体の対応を明らかにしながら理解を求める必要があると考える。

# 第5 広域行政の限界等

## 1 広域行政の限界

県内において最もポピュラーな広域行政の方式である一部事務組合は、市町村の区域を越えた広域的行政需要に対応するとともに、市町村の行政能力を補い、高度化、多様化した事務を合理的、能率的に処理するという意味では大きな成果を納めてきたが、複数の市町村等が特定の事務を持ち寄って構成する共同体であることに由来する限界は認めざるを得ない。

また、地方分権型の組合として期待される広域連合についても、一部事務組合と同様に市町村等の共同体であることに由来する限界を克服できるものではないと考えられる。

なお、一部事務組合等については、「広域連合化や複合一部事務組合化を図り、広域的な事

務事業の実施体制の強化と総合的な実施に努める」ものとされており（地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について（平成9年11月14日自治整第23号、自治事務次官通知）の第2の11の①）、その統廃合等も課題となっている。

## 2 広域行政と市町村合併との関係

合併は市町村の枠組み自体を変える「市町村のあり方」の問題であるのに対し、広域行政は市町村の事務処理の体制の問題にとどまるものである。現実問題として、今後も広域にわたる行政課題に緊急に対応する必要が生じ、既存の一部事務組合等を活用するようなことは想定されるし、広域行政の積み重ねが結果として地域の結びつきを強め、合併への期待感が高まることはあると思われるが、市町村をとりまく時代の潮流や広域行政の限界というものをあわせ考えた場合、地域の課題を包括的に解決するという観点から、合併を議論していくことが必要であると考える。

## 第6 市町村合併に関する国の施策

「市町村の合併の特例に関する法律」により、自主的な合併を支援するために、次の施策が講じられている。

### 1 住民発議制度

有権者は、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その市町村の長に、合併の是非も含めた事項について協議する「合併協議会」の設置を請求することができる。

その設置のためには、それぞれの市町村議会の議決が必要となるが、関係市町村の住民の代表者が、あらかじめ同一内容の合併協議会設置協議請求をすることについて都道府県知事の確認を得た上でこれをした場合に限り、関係市町村長は、設置協議にかかる議会付議の是非について意見聴取することなく、それぞれの議会に付議しなければならないこととされている。

### 2 合併による新市町村振興のための施策

合併年度及びこれに続く10年度に限り、市町村建設計画に基づいて行うまちづくり建設事業又は住民の連帯強化、地域振興等のための基金の積立のうち、特に必要と認められるものに要する経費については、地方財政法第5条各号の経費に該当しなくても、地方債を起すことができる（合併特例債）。

また、合併に伴い過疎地域から外れる場合でも、旧過疎市町村区域の過疎対策事業については過疎債の対象とすることとされている。

### 3 合併による旧市町村振興のための施策

合併関係市町村の協議（関係市町村の議決）により、期間を定めて、合併前市町村の区域を単位に、地域審議会を設置することができる。地域審議会は、その区域に係る事務に関し、市町村長の諮問に応じ答申し、必要に応じて意見を述べるができることとされている。

### 4 その他の特例措置

#### （1）財政措置

- ・普通交付税の算定の特例（合併算定替）による一定の保障

- ・合併直後の臨時的経費に対する普通交付税措置
- ・市町村における合併協議会設置経費等合併準備経費に対する特別交付税措置
- ・合併関係市町村間の公債費負担格差是正等のための特別交付税措置

#### (2) 財政以外の措置

- ・議会の議員の定数・在任に関し、一定の範囲内で議員の定数を増加するか、または、合併関係市町村の議会の議員が合併市町村の議会の議員として在任することができる。
- ・議会の議員の退職年金に関し、合併がないとした場合当該任期中に議員退職年金の受給資格を満たすことになる者に対して、年金受給資格を付与する。

## 第7 市町村合併に関する県と市町村及び住民の取組み

### 1 県の取組み

県は、市町村を包括する地方公共団体として、全県的な合併の気運を醸成するという観点から合併に関する啓発や広域的な施策の推進を図るとともに、合併を検討しようとする地域や合併後の市町村に対する個別の支援等も積極的に進めていく必要があり、次のような措置を講ずるものとする。

#### (1) 合併に関する啓発等

- ・県広報、パンフレット等を利用し、合併の効果や課題、地域の一体性、合併に関する特例制度その他合併に関する様々な情報を、わかりやすく提供する。なお、当面提供していくべき情報の例としては、参考資料に掲げるようなものが考えられる。
- ・住民（民間団体等）による合併に関する調査研究やフォーラムの開催等に対する支援として、当該経費の助成、講師の派遣・斡旋、各種資料の提供等を行う。市町村が行う調査研究やフォーラムの開催等に対しても、講師の派遣・斡旋、各種資料の提供等を行う。
- ・合併に関する全県規模又は地域別のシンポジウムやフォーラム等を開催する。

#### (2) 広域的な施策の推進等

- ・県が講ずる各種の施策や策定する計画については、広域的取組みに動機付けを与えるような内容とする。
- ・道路や高度情報化等の基盤整備といった広域的ネットワークの形成に資する事業の積極的推進を図る。
- ・法令等との整合性に配慮しながら、各種公共的団体の統合化を推進する。

#### (3) 合併について具体的な協議等を行う市町村に対する支援

- ・合併協議会（研究会）に対し適切な助言等を行うものとする。
- ・「市町村建設計画」に県事業を積極的に位置づけるものとする。
- ・合併協議等市町村から職員の派遣（協議会等事務局への派遣）について要望があった場合は、積極的に対応するものとする。

#### (4) 合併市町村のまちづくり等に対する支援

- ・県庁内に当該合併市町村のまちづくり等に関し支援、調整するための体制を整備するものとする（プロジェクトチーム等の設置）。
- ・「市町村建設計画」に位置づけられた県事業の優先実施を検討するとともに、合併市町村のまちづくり等に係る補助事業等を優先採択するよう努めるものとする。
- ・市制施行を目指す町村に対しては、市制施行にふさわしい市街地の形成等を図るための事



業に対する支援を行うとともに、市制施行後の生活保護事務を始めとした各種事務が円滑に行われるよう助言、協力を行うものとする。

- ・合併市町村のエリアを踏まえ、県の各種広域行政計画におけるブロックの見直しや出先機関の所管区域の見直し等に努めるものとする。
- ・合併市町村から職員の派遣について要望があった場合は、積極的に対応するものとする。
- ・合併市町村から県の権限の移譲（事務処理特例）について要望がある場合は、県内市町村全体の事務処理体制を勘案しつつ、積極的に検討するものとする。
- ・合併後のまちづくりに対する県単独の包括的な財政支援については、県内市町村の意向や合併に関する動向等を踏まえながら積極的な支援を検討していくものとする。

## 2 市町村に期待される取組み

市町村合併の当事者は市町村と住民であり、まず、この両者が「今、何故合併を考える必要があるか」という点で共通認識に立つとともに、市町村は、自らの地域の現状や課題、将来ビジョン等に関する情報を住民にわかりやすく提供していく必要があると考える。

こうした情報提供は、広報やパンフレット等の様々な媒体を用いて行うものとするが、改めて地域のあり方を議論する場として、地域座談会やシンポジウム、フォーラムを開催すること等も有益であると考えられる。

また、住民が具体的なイメージを持って合併を考えていくことができるよう、地域の枠組みに係る様々な選択肢を用意し、それぞれについて具体的なメリットや課題等を予測し、その結果を提示しながら、住民と一緒にあって合併の是非を含めた地域のあり方を議論していくようなことも期待される。

こうしたことは、個々の市町村がそれぞれに実施するよりも隣接市町村と連携しながら進めるのが効果的であり（あるいは、これを広域市町村圏組合等の事業として位置づけて実施していくことも一方策であると思われる。）、地域のあり方を議論する体制の整備にも努めていく必要があると考える。

## 3 住民に期待される取組み

住民は、自らが地方分権時代の主役であることを深く認識し、市町村や各種団体等が主催するまちづくり等に関する座談会やフォーラムに積極的に参加したり、行政情報の入手を通じて、市町村の現状や将来の課題について関心を持ち、理解を深めていくことが求められる。

また、単に市町村等が主催する座談会等に参加するだけでなく、主体的にこうした場を企画、設定し、合併を含めた幅広い勉強をしていくことも期待される。更に、合併は、複数の市町村にまたがるテーマであることから、他の市町村の住民と、情報交換をしたり、お互いの地域が抱える課題について議論をしていくことも有益である。

住民は、ややもすれば、合併は自らの生活には縁遠いテーマであると思いがちであるが、中長期的にも住民の生活に大きな影響を及ぼすものであり、一人ひとりが、改めて地域を見つめ直し、合併を自らの問題として捉え、市町村等と一緒にあって広範な議論を展開していくことが期待される。