

秋田県における合併市町の現状と課題

平成20年9月22日
市 町 村 課

1 はじめに

県内における平成の大合併は、平成16年11月の美郷町に始まり平成18年3月の能代市、三種町、八峰町の誕生により、合併市町が15となり、県内の市町村数は69から25となった。合併率で見ると、旧合併特例法下において、本県は全国7位であった。

合併から2年半ないし4年となる合併市町は、新しいまちづくりの途上にあるが、今後の行財政運営のあり方を検討する際の参考に資するため、合併市町の現状と課題を整理するものである。

2 意識調査にみる合併市町の現状

(1) 住民アンケート

実施状況

合併の形態がそれぞれ特徴的な3市（大規模新設合併の横手市、新設合併新市の潟上市、編入合併の大館市）において、20歳以上の住民（大館市は18歳以上）を対象にアンケートを実施した。

市町村名	実施期間	回収率	抽出方法	調査方法	実施主体
大館市	H19. 6.25 ~ H19. 7.31	30.2% (875 / 2,900)	住民基本台帳から無作為抽出	郵送による配布・回答	市
潟上市	H19. 7.11 ~ H19. 7.31	41.0% (819 / 2,000)			
横手市	H19.12.21 ~ H20. 1.21	40.2% (803 / 2,000)			
合 計		36.2% (2,497 / 6,900)			

調査結果（ 詳細は別添1のとおり）

市町村合併の必要性

住民の半数以上は、「合併が必要だった」(54%)と回答している。

市政への関心

合併前と比べて「変わらない」(47%)が最も多くなっており、「高まった・多少高まった」(33%)が「薄くなった・少し薄れた」(21%)を上回っている。

地域の声の行政への反映

地域の声が行政に反映されにくくなるという懸念があったことについては、合併前と比べて「変わらない」(47%)、「十分に反映されている・ある程度反映されている」(16%)が合わせて63%、「あまり反映されていない・反映されていない」が21%となっている。

分庁方式、総合支所方式

分庁方式や総合支所方式の採用は、「満足している・ある程度満足している」(46%)が「満足していない・あまり満足していない」(26%)を上回っている。

各種行政サービス

合併前と比べて各サービスとも「変わらない」が最も多いものの、「住民票、戸籍、印鑑登録」や「ゴミの収集、処理」は「良くなった・少し良くなった」の回答も多く、「除雪」は「低下した・少し低下した」の回答も多くなっている。

今後望む重点施策

「行財政基盤の強化」(34%)や「国・県からの権限移譲の促進」(29%)が強く望まれている。

自由記載欄の主な意見

- ・ 交通や通信が発達しているので、分庁方式は必要でないと思う。早く旧市町村の枠を超えた体制整備が必要であると同時に市は一つであるということを市民が理解する必要がある。
- ・ 住民が直接手続きをするのは地元の支所であるため、支所とはいえ窓口を充実して欲しい。本庁は住民には直接関係ない。
- ・ 地域に一層密着した行政サービスをしていただきたい。たとえば各地域に行政に関する相談員などを設置したらどうか。
- ・ 除雪のクレームや相談の窓口を明確にしてほしい。

(2) 合併協議会委員(有識者)アンケート

実施状況

市町村合併の際、地方自治法第252条の2に基づき合併協議会が設置されたが、その構成員として合併協議に参加した有識者159名を対象にアンケートを実施した。

市町村数	実施期間	回収率	抽出方法	調査方法	実施主体
15市町	H20.8.8～H20.8.29	69.8% (111 / 159)	合併協議 会有識者	郵送による 配布・回答	県

調査結果(詳細は別添2のとおり)

市町村合併の必要性

有識者の大部分は、「合併が必要だった」(78.0%)と回答している。

市町政への関心

市町政への関心は、合併前と比べて半数以上が「高まった・多少高まった」(52.7%)と回答しており、「変わらない」が22.7%となっている。

地域の声の行政への反映

地域の声が行政に反映されにくくなるという懸念があったことについては、合併前と比べて「変わらない」(29.0%)、「十分に反映されている・ある程度反映

されている」(33.7%)が合わせて62.7%、「反映されていない・あまり反映されていない」が35.5%となっている。

本庁方式・分庁方式、総合支所方式・総合窓口方式

	住民サービス面	行政効率面
本庁方式	満足・やや満足(51.7%)	問題ある・やや問題ある(60.8%)
分庁方式	満足・やや満足(55.4%)	問題ある・やや問題ある(52.9%)
総合支所方式	満足・やや満足(51.6%)	問題ある・やや問題ある(65.6%)
総合窓口方式	満足・やや満足(78.5%)	問題ない・あまり問題ない(71.5%)

各種行政サービス

合併前と比べて各サービスとも「変わらない」が最も多く、「子どもの保育・教育」、「住民票・戸籍・印鑑登録」、「商工業・観光」は「良くなった・少し良くなった」の回答も多い。ただし、「除雪」、「ゴミの収集処理」は「低下した・少し低下した」の回答が多くなっている。

今後望む重点施策

「行財政基盤の強化」(50.0%)が強く望まれており、それに続き、「地域バランス・均衡ある発展」(11.8%)、「市民と協働のまちづくり」(10.9%)、「権限移譲促進」(9.1%)となっている。

自由記載欄の主な意見

市町村合併の必要性

【合併は必要だったとする回答者の意見】

- ・ 将来を考えた場合、旧町単独では行政運営ができないと考えている。財政的にも厳しくなり住民サービス面においてもできなくなり、将来の発展に期待がもてないことから合併は必要であった。
- ・ 国の財政事情が厳しくなる中、交付税をはじめ補助金や公共事業が圧縮され、自治体の財政状況が圧縮されるため、事務の効率化を図り、経常経費等の節減により自治体の財政健全化を進める必要がある。

【合併は不要だったとする回答者の意見】

- ・ 合併しなければ特例債を受けられないというようなことが一人歩きして、早くしなければという焦りが感じられた。また、合併しない町村もそれなりにきめ細やかな情報開示をして維持している。

本庁方式・分庁方式

【本庁方式採用の市町に在住している回答者の意見】

- ・ 合併前はその場で解決できたものが、本庁に行かなければならない場合もある。

【分庁方式採用の市町に在住している回答者の意見】

- ・ 住民サービスの面では問題ないが、会議などで職員の移動時間が生じるため本庁方式に変えた方がよい。

総合支所方式・総合窓口方式

【総合支所方式採用の市町に在住している回答者の意見】

- ・ 財政面や職員数の減少など、効率をより重視するようになれば総合窓口方式へ変わらざるをえない時が来る。

【総合窓口方式採用の市町に在住している回答者の意見】

- ・ 住民サービスの面から、特に不自由は感じない。

各種行政サービス

- ・ 旧町るときは除雪サービスは回数や整備の仕方に定評があったが、合併後は粗末になった。
- ・ 市に財源がないという理由で総て消極的になっている。金はなくても知恵は出せるはず。
- ・ 市役所職員がもう少し動かないと住民サービスの満足度は高くない。
- ・ 窓口対応は改善されたと思う。サービスが低下したと感じる項目については国の政策や社会経済情勢が以前より厳しくなっているためであり合併の影響ではないと思う。

合併前の構想と現状の比較

- ・ 合併協議時の財政予測が、現状と比較し、多少乖離することは容認しなければならないが、このことを説明し、従って行政サービスも合併構想とは異ならざるを得ないことを説明してほしい。
- ・ 構想と現状の食い違いは少なからずあると思う。構想に書いているから必ず実現しなければならないという訳ではない。都市の今後にとって何が最も大切なのかをしっかりと見極めることが必要と思う。

合併市町の今後の方向性

- ・ 住民も今は行政だけに頼ってはいけないということは十分理解してきている。住民と共に良いまちづくりができていけば満足度は得られていく。
- ・ 合併への具体的な不満がそろそろ出始めるのではないかと感じている。課題は、市の中心部に意識が集中しがちと思えることである。周辺部のこともよく見て、全体が繁栄できる方策を検討してほしい。

(3) 意識調査のまとめ

合併を選択したことについては概ね肯定的に受け止められている。

市町政への関心については、関心が高まったとするものが関心が薄くなったとするものより多い。地域の声の行政への反映については、反映されていないとするものが反映されているとするものより多く、引き続き、住民の参画を高める仕組みづくりが必要であると考えられる。

有識者へのアンケートにおいては、合併市町の組織機構に関し、「住民サービスの面」と「行政効率の面」の二つの視点で調査したが、回答者の自由記載欄をみると、各市町の採用方式に着目するというよりは、本所部門と出先部門の連携度合いや意志決定の迅速性を重視した回答が多かったことが窺える。

その中で、総合窓口方式については、「住民サービスの面」、「行政効率の面」のどちらにおいても高い評価となっている。

これは、この方式を採用している市町において住民に総合窓口方式の守備範囲

を理解してもらい、本所部門との適切な連携等に努めていることによるものと推測される。

各種行政サービスについては、合併前の水準が概ね維持されていると評価されているが、「除雪」に関してはサービスが低下したとの回答が多く、今後、検討すべき事項と考えられる。

なお、「ゴミの収集・処理」については、住民アンケートでは評価する回答が多いが、合併協議会委員アンケートでは、サービスが低下したとの回答が多い。

今後望む重点施策としては、「行財政基盤の強化」が最も多くなっており、住民からも行財政改革の推進が強く求められている。

3 合併市町に対する財政支援の状況

(1) 合併市町村特例交付金（県）

県が創設した制度であり、H16年度以降、合併市町に交付しており、平成22年度で終了する。合併市町の建設計画に位置づけられた事業や合併に資する事業が対象であるが、国の合併補助金の交付決定時期が流動的であることから、最終調整用の財源としても有効活用されている。

交付額：交付期間中の限度額 2億円×合併関係市町村数(59市町村)

各年度の交付限度額 5年間均等分割(4千万円×合併関係市町村数)

交付実績(20年度以降は見込み)

(単位：億円)

年度	全体	H16	H17	H18	H19	H20	小計	実績割合 (/)	H21	H22
実績	118.0	2.4	22.8	23.6	23.6	23.6	96.0	(81.4%)	21.2	0.8

充当例 ・ 各種電算システムの統合 ・ 観光案内施設整備事業 ・ コミュニティセンターの整備

(2) 合併特例事業債（国）

合併市町の建設計画に位置づけられた事業で、合併年度及びこれに続く10年間に限り起債を発行できる。

財源措置：充当率95%、元利償還金の70%を交付税措置

起債上限額：合併市町ごと、人口や構成市町村数で起債可能上限額が設定されている。

起債実績(20年度以降は見込み)

(単位：百万円)

起債可能総額	H17	H18	H19	H20	小計	実績割合 (/)
363,414	12,037	19,404	15,901	16,306	63,648	(17.5%)

充当例 ・ 駅前活性化事業 ・ 学校給食センターの統合 ・ 中学校統合整備事業

(3) 合併市町村補助金(国)

合併市町村において統一的に業務を遂行する上で必要となり、かつ、合併市町村の行政運営の合理化又は効率化に資する事業等が対象であり、交付期間は合併後概ね10年間とされている。

交付額：合併市町の人口によって、あらかじめ上限額が設定されている。

補助実績(20年度以降は見込み)

(単位：百万円)

補助可能総額	H16	H17	H18	H19	H20	小計	実績割合 (/)
6,750	107	2,200	3,206	148	229	5,890	(87.3%)

充当例 ・ 都市計画マスタープラン ・ 防災行政無線の整備 ・ 庁舎改修事業

(4) 市町村合併に伴う地方交付税の算定替(国)

合併により市町村規模が大きくなると、規模に見合った効率的な行政が行われることを前提に基準財政需要額が算定されることから、合併前の団体の総額と比較した場合、交付税が減少することになるため、その差額を保障することとして制度化されている。

合併市町普通交付税計(平成20年度)

(単位：億円)

算定替えによる普通交付税額(実質交付額)	1,444
本来の算定による普通交付税	1,222
算定替による増加額	-
増加割合	(-) / 15.4%

4 合併の効果

(1) 人件費の縮減

市町村議会議員等の減少

合併により市町村議会議員、首長等三役及び各種委員会委員の総数が減少し、人件費で見ると合併前は81.6億円であったものが、合併後は37.6億円となり、44億円削減された。

(単位：人、億円)

区分	合併前		合併後		増減	
	人数	経費	人数	経費	人数	経費
市町村議会議員	1,068	50.9	407	25.1	661	25.8
三役等特別職	213	25.0	77	9.1	136	15.9
各種委員会委員	1,750	5.7	813	3.4	937	2.3
計	3,031	81.6	1,297	37.6	1,734	44.0

(平成19年12月に実施した経費等削減効果に関する調査より)

市町村職員数の縮減

合併市町の職員数は、平成15年4月1日と平成20年4月1日を比較すると、総数で1,216人(10.6%)減少している。

(単位：人)

区分	H15.4.1	H20.4.1	増減
市町村職員数 (普通会計)	11,468	10,252	1,216

(総務省 地方公共団体定員管理調査より)

(2) 住民サービスの向上及び行政体制の強化・効率化

例年実施している市町村訪問における意見交換等を通じて合併市町から示された合併効果は次のとおりである。

住民サービスの向上

複数箇所で手続きが可能になったり、手続きそのものが簡素化するなど、住民サービスが向上した。

- ・住民票、印鑑証明など申請・交付が住所地のほか、勤務地においても可能
- ・福祉事務所の設置により福祉関係の手続きが迅速化した。
- ・近隣の大型店に市民サービスセンターを設置
- ・施設の予約案内システムが旧町にも導入され、旧町の施設利用が1.6倍に拡大

行政体制の強化・効率化

旧町村では実施できなかった専門的な課を新設したり、技術職員の一課への集中により、職員相互の専門能力向上が図られるなど、行政体制が強化された。

また、旧市町村単位にあった各種団体が統合されたり、旧町村界の懸案事項の早期解決など、行政体制の効率化が図られた。

ア 行政体制の強化

- ・新市になって「子育て支援課」「長寿支援課」「防災課」を新設
- ・政策課題を横断的に取り組むため、各部に課長級の政策調整担当を設置
- ・新市になって教育研究所を新設し教員研修のバックアップ体制を構築
- ・技術職員が関係課に集約され、技術上の情報交換が進み職員の専門能力の向上
- ・新市診療所において臨床検査技師を新採用し高度な医療サービスを提供

イ 行政体制の効率化

- ・地域イントラネット構築による行政事務の効率化
- ・消防の一部事務組合が市の直轄となり、防災部門との連携がすすみ、意志決定が迅速化
- ・旧市町村単位の各種公共的団体(婦人会、老人クラブ、観光協会、体育協会、消防団等)の統合の進展
- ・旧市町村界における道路の改良・整備の早期着工や水源地めぐる水利問題が解決

5 合併市町の課題

本県の市町村合併は平成16年度から17年度にかけて進展したが、時あたかも平成16年度から18年度にかけて行われたいわゆる三位一体改革と同じ時期であった。三位一体改革では、国から地方への税源移譲額は3兆円規模となったものの、地方交付税は5兆1千億円、国庫補助負担金は4兆7千億円削減され、極めて厳しいものであった。

因みに、本縣市町村への地方交付税は平成15年度に2,136億円だったものが、平成16年度には1,978億円となり158億円の削減となった。平成15年度比で平成16年度から18年度までの削減額の累計は475億円の削減となっている。

このように本県の市町村合併は地方財政が急激に逼迫する中での船出であったため、合併後の行財政運営も慎重な舵取りが求められることとなった。この点に関し、合併によって、サービス水準が下がった等の住民の声が聞かれることもあるが、これは、合併の時期が三位一体改革による地方財政の急激な逼迫の時期と重なったこともその一因と考えられる。

今後も地方財政をめぐる状況が好転することは容易に見込めない中で、市町村には分権時代にふさわしい基礎自治体としての役割を果たすことが求められている。このことを考えれば、合併は新たな行政体制の出発点として、一層の行財政の効率化と行財政基盤の強化を図っていくことが必要である。

合併に関する意識調査、国等の財政支援制度及び現在の合併市町の取組等を踏まえ、今後の合併市町の課題を整理すれば次のとおりである。

(1) 組織機構の簡素化

合併市町においては、本所・出先両部門の採用方式の問題点を把握し、意志決定の迅速化など住民の要望に十分配慮しつつ、行政コストのかからない組織機構を目指し、その簡素化を図っていくことが必要である。

(2) 期間限定の財政支援

合併特例債は後年度の交付税措置が7割であることから、まちづくりを効果的に行ううえで有利な地方債であるが、起債額の3割は一般財源で償還することとなる。平成20年度現在までの起債実施割合が17.5%であるように各合併市町とも将来の公債費負担を考えて合併特例事業を実施しているが、今後とも慎重な対応をしていく必要がある。

地方交付税の合併算定替えによる増額分は平成20年度ベースで222億円（全体額に占める割合は15.4%）となっており、合併して10年経過後からは、当該金額が徐々に削減されることになっており、合併市町の財政への影響は極めて大きなものとなる。このため、今後の財政見通しを的確にし、実施事業を取捨選択するとともに、合併算定替え期間内に行財政改革を加速させることにより財政基盤の強化を図ることが重要である。

(3) 職員数の更なる縮減

各合併市町においては集中改革プランに基づき職員の縮減を進めてきたが、全国の市町村平均と比較すると職員数が約3割多い状況にある。さらに、上記(2)のとおり合併に係る財政支援が6～7年後にはなくなっていくことから、一層の職員縮減を図っていくことが必要である。

(4) その他の課題

住民の声の反映

住民の参画意欲の意識調査においても、「住民の声が届かない」、「地域の声が反映されていない」との意見も少なからずある。地域自治組織等の活動などを通じ引き続き住民の参画を高める仕組みづくりに努める必要がある。

低負担、高サービスに係る問題点

合併協議において、サービスは高い方、負担は低い水準に合わせた結果、財政負担が増加している団体も見受けられることから、行政コストと住民負担のバランスを踏まえて検討を進めていく必要がある。

重複する施設の整理統合

合併市町は類似の公共施設（温泉施設、文化ホール、スポーツ施設等）を多く抱えている。特に温泉施設、宿泊施設等は、経営の厳しい施設もあり健全化が急務となっている。統廃合も含め、効果的かつ効率的な施設のあり方について引き続き検討を進めていく必要がある。