

第2章 合併や事務の共同化のメリットとデメリット

第2章のポイント

前章で述べたように、市町村行財政基盤の強化の有効な手段となる可能性がある合併や事務の共同化について、そのメリットやデメリットを検討します。

市町村合併に関わるメリットとデメリットについて、実際に全国の合併事例ではどのように現れているのか、また、どのような対処方策が講じられているのかを整理するとともに、実際の合併事例における合併効果について検討します。

構成団体及びその規模、合併による地域の将来像（ビジョン）などに着目して合併を類型化し、これらの類型毎に合併のメリットとデメリットがどのように現れるかを検討・整理します。

事務の共同化についても、メリットとデメリットの整理を行い、合併と事務の共同化の関係について考察を行います。

1 合併のメリットとデメリット

合併のメリットとデメリットとして、次のようなことが考えられます。

(1) 合併のメリット（効果）

ア より広域的観点に立ったまちづくりと施策の展開

- 環境問題や水資源問題、観光振興など、広域的な調整や実施を必要とする課題に対し、迅速かつ総合的に施策を展開できることが期待されます。
- また、都市計画や土地利用計画等については、より広域的観点から総合的な計画を策定することが必要であり、現在の小規模町村による計画よりさらに広域的な、例えば自然や歴史・文化等、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展開することが期待されます。

イ 効果的な施設等の整備と行政サービスの提供

- スポーツ施設や文化施設などの公共施設が効果的に配置され、狭い地域で類似施設が新たに建設される等の重複がなくなるとともに、施設間の機能連携等による既存施設の有効な活用が図られることが期待されます。
- また、今後の高度情報化に対応した情報通信基盤や地域間を結ぶ道路網の整備など地域全体の発展に資するような基盤整備の促進が望めます。

ウ 行政運営の効率化による財政基盤の強化

- 総務や企画など、管理部門等の組織・人員の効率化が図られたり、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・事務局職員などの効果的・効率的な配置ができ、行政サービス部門や新たな政策課題に対応するための組織・人員の充実を図ることが期待されます。

エ 専門職員の配置など体制強化による行政水準の向上

- 府内市町村毎の組織、職員配置状況を見ると、特に小規模市町村においては、1人で幅広い分野の業務を担当している職員が多くみられ、また組織と人員配置の関係では、相対的に管理部門のウェイトが大きく、政策課題に応じた専任の組織や職員の配置が難しい状況があります。
- 合併によって組織規模が拡大することにより、情報化、政策法務、男女共同参画、介護など、小規模市町村では設置困難な専任の組織・職員を置くことが期待されます。
- また、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、土木技師、建築技師など）を採用、増員することができ、専門的かつ高度なサービスの提供が期待されます。
- さらに、職員総数の拡大により、組織余力が生まれ、突発的な大事故・災害等への危機管理能力が向上することが期待されるとともに、各分野における職員間の経験、知識、情報の共有促進や、専門的かつ実践的な研修の実施により、企画力・政策形成能力の向上等、分権時代にふさわしい職員の養成と組織の活性化が期待されます。

オ 地域のイメージアップによる活力の強化

- より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や情報発信力の向上、地域のイメージアップにつながり、行政、民間団体、地域住民等の各層における新しいまちづくりに向けての気運醸成と相まって、企業の誘致や新たな産業の展開、若者の定着など地域の活性化が期待されます。

カ 市・特例市等へ移行する場合における市町村権能の拡大

- 合併が行われ、市制移行や特例市・中核市の指定により市町村権能が拡大すると、例えば、開発行為の許可とまちづくりとの整合が図れるなど、より総合的な対応が可能となり、自主的・主体的な行政運営の充実が期待されます。

キ 過疎化・高齢化が進行する地域の機能維持

- 人口減少や高齢化の進行により、将来的に行財政運営が困難となることが懸念される地域において、一定の行政水準が維持できる体制整備を図ることが期待されます。

(2) 合併のデメリット(弊害)

ア 住民の生活実態やニーズに即したきめ細かな(住民の顔が見える)行政サービス提供の困難化

- 市役所又は町村役場が遠くなったり、身近な公共施設が統廃合されるなど、利便性の低下や、市町村職員と住民とのコミュニケーションが薄まることが懸念されます。
- また、特に旧小規模町村区域では地元議員が選出できなくなるおそれがあるなど、地域の意見を新市町村の行政に反映しにくくなることが懸念されます。
- このため、次のようなことが課題となると考えられます。
 - ・住民の利便性の確保のため、窓口サービスの広域的な提供や、住民の交通手段の確保
 - ・公共施設などは、適正配置に努めつつ、新しいまちづくりの観点から、地域住民が身近な公共施設を運営管理できるような制度・しくみづくり
 - ・住民の主体的な公共的活動が促進されるよう、地域審議会制度等を活用した住民参加型の行政運営の一層の推進

イ 歴史・文化・伝統など地域アイデンティティの希薄化

- 地域のまとまりが失われ、旧市町村毎に行われていた伝統行事や特徴ある施策を引き続き行うことが難しくなり、歴史・文化・伝統などの地域アイデンティティが希薄化することが懸念されます。
- このため、次のようなことが課題となると考えられます。
 - ・地域の個性や特徴が失われないよう、旧市町村やコミュニティ単位の行事や活動等が存続できるような制度・しくみづくり
 - ・字や小学校等の施設の名称などへの地域の名称の存続
 - ・各地域の特色を生かしたまちづくりを継承するため、旧市町村の総合計画の市町村建設計画への反映

ウ 周辺部への行政投資の縮小

- 新市町村の中心部から遠く、集落が散在しており人口集積が低いような周辺部への投資が行われにくくなることが懸念されます。
- このため、次のようなことが課題となると考えられます。
 - ・総合的、一体的なまちづくりの観点から、地域の均衡ある発展を十分勘案した合併特例債や地域審議会の活用
 - ・道路や公共施設の整備が遅れている地域の整備を促進するための合併特例債等の活用

エ 地方交付税の縮減(合併算定替^{*1}の期限である、合併後10年を経過した場合)

- 現在の地方交付税制度では、合併算定替により、合併後10年間は合併しなかった場合と同額の交付税額が保障されますが、その後5年間は段階的に減額され15年目に本来の算定額となるため、新市町村の財政運営に支障をきたすことが懸念されます。

*1 普通交付税の算定の特例措置であり、合併から10か年度は、合併関係市町村が合併前の区域をもって存続した場合に算定される額として合併前の普通交付税を全額保障し、その後の5年度間で激変緩和。(合併特例法第11条)

- このため、次のようなことが課題となると考えられます。
- 本来の行政需要に応じた地方交付税措置によって必要な行政サービスが提供できるような合併市町村の行財政基盤の強化と計画的な行財政運営

オ 支所の設置等による行政効率の低下（特に面積が広大となるような合併の場合）

- 合併により面積が広大になる場合は、支所の設置等が必要となるため、行財政運営の効率化につながりにくいことが懸念されます。
- このため、次のようなことが課題となると考えられます。
- 効果的・効率的な行政運営体制の整備のため、支所等の適正な配置と本庁との適切な役割分担や新たな行政サービスの提供手法の検討

カ 旧市町村間の格差是正に伴う行財政の負担（市町村間に行財政基盤の大きな差が存在する場合）

- 旧市町村間の行政水準や職員給与水準、住民負担等の格差が大きい場合は、地域間の均衡を図るため、一定水準への格差是正施策が必要となることから、そのための行財政への負担が生じたり、進め方によっては一部住民に不満が生じる場合があることが懸念されます。
- また、財政力が弱い旧市町村や起債制限比率が高い旧市町村を含む合併のケース等では、合併後の市町村の財政状況が不安定になることが懸念されます。
- このため、次のようなことが課題となると考えられます。
- 中長期的な視点に立った関係市町村を通じた新しい地域全体の将来像の策定
- 行政サービスや住民負担の格差に関する的確な評価・分析と、特別交付税措置や不均一課税特例の活用などによる格差の段階的な調整

キ 地域全体のまとまり（一体性）の欠如（同規模市町村の合併の場合）

- 同規模の市町村同士が合併する場合は、中心地域が不明確となる等により、地域全体のまとまりや一体感の醸成が図られにくくなることが懸念されます。
- このため、次のようなことが課題となると考えられます。
- 住民の方々による地域のビジョンなどに関する幅広い論議と、地域振興基金^{*2}を活用した事業の展開

^{*2} 地域住民の連帯の強化、旧市町村区域の地域振興等のための基金の積立に合併特例債として特例地方債を充当できるもの。（充当率：95%、元利償還金の70%を交付税措置）（合併特例法第11条の2）

(3) 合併市町村における合併効果の検討

合併後における行政水準、財政力や行政運営の効率化の推移について、最近合併した全国の8つの事例について、データやヒアリング調査等に基づいて見た結果は資料集のとおりですが、主に次のような傾向が窺われます。

ア 行政水準について

- 合併特例債等を活用した新市建設計画に基づく事業実施によって、道路、公共上下水、土地区画整理等の計画的な基盤整備が進展した団体が見られます（北上市、盛岡市、つくば市、水戸市、あきる野市、飯田市、篠山市など）。
- 行財政基盤の充実によって、在宅サービスが充実した団体が見られます（あきる野市など）。
- 施設の役割分担を明確化する中で機能拡充を図ることにより、広域的観点に立った施策を積極的に展開し、行政水準が向上した団体が見られます（飯田市、篠山市など）。
- 組織体制の整備により専門職員の配置や組織の充実が図られ、行政水準の向上が図れるようになった団体が見られます（北上市、つくば市、篠山市など）。

イ 財政力（財政力指数）について

- 合併時点の財政力指数は合併前の旧市町村の平均値よりも上昇していますが、これは主として基準財政需要額の減少によるものと考えられます。
- 地域のイメージアップなどの要因を背景に人口の流入や企業誘致が進み、税収増など財政基盤の強化により、財政力指数が持続的に上昇している団体が見られます（つくば市、北上市、盛岡市、ひたちなか市、あきる野市）。
（経常収支比率）
- 人件費比率の低下により、経常収支比率の上昇に一定の歯止めをかけている団体が見られます（北上市、ひたちなか市、あきる野市）。
（起債制限比率）
- 新市建設計画に基づき積極的に事業実施が行われた場合でも、新市建設事業に係る合併特例債の財政効果によって、合併後の起債制限比率は総じて横這いで推移しています。

ウ 職員数の状況（人口当たりの職員数の推移）について

- 職員数は直ちに減少しないものの、スケールメリットにより合併後一定期間にわたって横這いしないし微減で推移し、その後、徐々に減少しています（つくば市のように合併後の人口増加に対応するため職員数が増加する例もみられます。）。
- 管理部門の効率化が図られ、年々人口当たり職員数の減少が見られます（北上市、飯田市、ひたちなか市、鹿嶋市、あきる野市）。
- 職員数が増加するケースでも、機構改革による効率化が図られ、人口当たり職員数の減少傾向が見られます（つくば市）。
- 規模の大きな市が周辺市町村と合併した場合、従前の職員数の影響を強く受け、合併後数年は人口当たり職員数の減少が見られないケースもあります。ただし、総職

員数の減少は見られなくても、例えば、総務部門から土木部門に振り替える等、事業部門への重点配置が図られる形で合併の効果が現れるケースもあります（水戸市、盛岡市）。

（「合併のメリットとデメリット」のまとめ）

実際の合併事例を見ていくと、合併の効果の現れ方はケースによって違いがあります。

合併の効果の現れ方に違いが生じる背景には、合併の構成団体の地域事情、合併により実現しようとするビジョン、関係する市町村数、人口規模といった要素があるものと考えられます。

したがって、全国の合併事例等を踏まえて、構成団体及びその規模、合併による地域の将来像などにより合併を類型化し、これらの類型毎に合併のメリット・デメリットがどのように現れるかに着目することが必要となります。

2 合併の類型と効果

(1) 合併の類型

全国の合併事例に照らしてみると、行政水準、財政力、職員数などの面において、実際に合併のメリットが現れています。

ただし、合併の効果の現れ方は、各事例毎に違いがあり、その背景には、合併の構成団体、ビジョン、関係する市町村数の違いなどがあるものと考えられます。

合併の効果を検討する場合には、このような違いに着目し、一定の類型ごとに合併のメリット・デメリットを考えることが必要ですが、具体的合併例を踏まえた場合、その類型としては次のようなものが考えられます。

図表30 合併の類型

類 型 名	特 徴
中核市・特例市創造型	合併によって、中核市や特例市への移行が可能となるもの
都市圏域発展型	日常生活圏域のつながりや産業経済的一体性が強い市町村によるもの
都市・農山村融合型	中山間地域を含む圏域を構成する中心市と隣接町村によるもの
市制移行型	合併によって、市への移行が可能となる町村によるもの
行財政基盤強化型	行政活動における一体性が強い町村によるもの
過疎地域連合型	過疎地域の町村同士によるもの

(2) 合併の効果

上記(1)の類型毎に、モデルケースを想定し、社会基盤整備に関するメリット(合併による追加財政需要額=合併特例債の額で推定)と行政効率に関するメリット(現状の行政水準の維持に必要な職員数の割合)の観点から簡単な試算³を行いました。これと併せ、各類型毎に期待される合併の効果と懸念される事項について分析しました。

図表31 社会基盤整備と行政効率に関するメリット(合併類型別)

類 型	中核市 特例市創造型	都市圏域発展型			都市・農山村融合型		市制移行型	行財政基盤強化型		過疎地域連合型
	3市	2市	1市1町村	1市4町村	1市 1過疎町村	1市 3過疎町村	6町村	2町村	1町村 1過疎町村	2過疎町村
想定モデル										
普通建設事業費増加割合(%)	43%	42%	28%	71%	25%	45%	105%	42%	40%	38%
現状の行政水準を維持するために必要な職員数の割合(%)	88%	92%	88%	75%	87%	80%	62%	69%	71%	75%

³ この試算結果は、仮定のモデルケースに全国の類似団体指標を当てはめて算出したものであり、実際の組合せ試算に関するものとは異なることに御留意ください。

「中核市・特例市創造型」

- 屋外広告物の規制や開発行為の許可等の権能の充実により、計画的・重点的な施策による質の高い都市機能の集積が期待できます。
- 地域格差の顕在化など合併に伴うデメリットの懸念材料は少ないと考えられます。
- 合併特例債の活用によって、通常ベースの約1.4倍の行政投資を行うことが可能と見込まれます。また、約9割の職員数で現状の行政水準の維持が可能と見込まれます。

「都市圏域発展型」

- 日常生活圏域のつながりや産業経済的一体性によって、住民生活の利便性向上とともに、都市圏域全体の発展が期待できます。
- 地域全体のまとめ（一体性）の欠如など合併に伴うデメリットの懸念材料は少ないと考えられます。
- 合併特例債の活用によって、関係市町村数によって違いはありますが、約1.3倍から1.7倍の行政投資を行うことが可能と見込まれます。また、約7割5分～9割の職員数で現状の行政水準の維持が可能と見込まれます。これらについては関係市町村数が多い方が効果が大きいことが見てとれます。

「都市・農山村融合型」

- より広域的な行政課題への対応と過疎高齢化が進行する旧隣接町村地域の行政水準の維持・向上、さらには都市的機能と田園的機能といったそれぞれ異なった特色・良い面を活かし、補完し合うような関係を基礎としたまちづくりが期待できます。
- 周辺部への行政投資、支所等の設置、旧市町村間の諸格差の調整、地域アイデンティティの希薄化等、懸念されるデメリットへ適切に対処できる条件整備が必要と考えられます。
- 合併特例債の活用によって、関係市町村数によって違いはありますが約1.3倍から1.5倍の行政投資を行うことが可能と見込まれます。また、約8割～9割の職員数で現状の行政水準の維持が可能と見込まれます。これらは関係市町村数が多い方が効果が大きいことが見てとれます。

「市制移行型」

- 専門職員の配置等による行政水準の向上、福祉事務所の設置等の権能の充実、地域のイメージアップ等、様々なメリットの実現が期待できます。
- 面積が広大となる場合には、対人サービスや窓口サービス等の提供のため支所等の設置により職員配置が必要となることや旧町村間の諸格差の調整、地域アイデンティティの希薄化等の課題を乗り越えるための施策が必要であると考えられます。
- 合併特例債の活用によって、通常ベースの約2.1倍と極めて大きな行政投資を行うことが可能と見込まれます。また、約6割の職員数で現状の行政水準の維持が可能と見込まれます。

「行財政基盤強化型」

- 広域行政や日常生活圏等における一体性を生かし、スケールメリットの実現による

財政基盤・組織体制の強化などが期待できます。

- 面積が広大となる場合には、対人サービスや窓口サービス等の提供のため支所等の設置により職員配置が必要となることや旧町村間の諸格差の調整等の課題を乗り越えるための施策が必要であると考えられます。
- 合併特例債の活用によって、通常ベースのモデル例では約1.4倍の行政投資を行うことが可能と見込まれます。また、約7割の職員数で現状の行政水準の維持が可能と見込まれます。

「過疎地域連合型」

- 過疎高齢化が進行する地域における共通課題に対応し、将来の行政水準の低下に歯止めをかけることが期待されます。
- 面積が広く人口密度が低くなり、地域アイデンティティの希薄化や地域の核（中心又は拠点）がはっきりしなくなる場合もあることから、支所の設置により職員配置が必要となるなど、合併効果が低くなるおそれがあると考えられます。
- 合併特例債の活用によって、通常ベースの約1.4倍の行政投資を行うことが可能と見込まれます。また、約7割5分の職員数で現状の行政水準の維持が可能と見込まれます。

（「合併の種類と効果」まとめ）

市町村合併によって、広域的観点に立ったまちづくりやサービスの提供が可能となるとともに行財政基盤の充実・強化が図られます。

一方、合併を推進するためには、地域の一体感の醸成や格差是正のための財政措置など合併のデメリット・懸念を解消するための環境整備が必要と考えられます。

さらに、合併のメリットやデメリットの現れ方は、個々の地域の実情や合併の種類（目的・規模等）によって違いがあります。そこで、合併を考えるに当たっては、地理的条件、行政活動・産業経済・日常生活圏域の結びつきの状況等について把握及び分析を行うとともに、合併によってめざすビジョンを明確にし、メリットを最大限に発揮できるようにする必要があります。

3 事務の共同化のメリットとデメリット

府内市町村の広域行政の現状を見ると、現在38の一部事務組合が設置されており、市町村単独では処理することが困難な事務や、共同で実施することにより効果的・効率的に実施することができる事務など、様々な行政分野に渡って一部事務組合等による事務の共同化が展開されています。なお、広域連合については、府内では事例がありません。

図表32 府内の一部事務組合の実施状況

平成12年7月1日現在

事務の種類	組合数	構成市町村数
防災（消防・救急、水防）	7	37
保健（病院）	2	15
福祉（高齢者・障害者）	2	9
環境（ごみ・し尿処理、火葬場、上・下水道）	15	57
教育（中学校、学校給食）	3	6
その他	9	223
計	38	347

このように、市町村の広域行政の主要な手法として定着している一部事務組合の実例を踏まえつつ、制度面での検討を行い、一部事務組合や広域連合による市町村の事務の共同化のメリットとデメリットを整理しました。

（1）事務の共同化のメリット（効果）

行財政能力の補完や効果的・能率的な事務処理が可能となること等が期待されます。

- ア 単独で実施困難な事務事業が実施できます（中学校の設置、消防など）。
- イ スケールメリットの発揮による事務の効率化が図られます（ごみ処理など）。
- ウ より高度な行政サービスの提供ができます（地域中核病院の設置など）。
- エ さらに「広域連合」については、独自の意思形成を伴う事務処理が可能となるなど、次のような制度上の特色を活かすことが期待されます。
 - ・国等から直接、権限・事務の委任が受けられ、また、権限・事務の委任も要請できること。
 - ・規約の変更を構成団体に要請できること。
 - ・広域計画の実施に必要な措置を取るよう構成団体に勧告することができること。
 - ・処理事務の広域計画を策定し、公表することができること。
 - ・議員及び長の選出方法は、直接選挙又は間接選挙によることもできること。
 - ・住民に直接請求権があること。（条例制定改廃、議会の解散等）

（2）事務の共同化のデメリット（弊害）

行政責任の所在が不明確となること等が懸念されます。

- ア 組合毎に管理部門や議会が必要となり非効率となること懸念されます。
- イ 市町村が総合性・独自性を発揮して実施できる政策の範囲が狭まること懸念されます。

ウ 組合と構成市町村との調整、意思決定の迅速・的確性が阻害されることが懸念されます。

エ 事務内容によってエリアが様々に設定されているなど、住民にわかりにくく、市町村との責任関係も曖昧となることが懸念されます。

オ 一部事務組合や広域連合での機関決定が先行し、構成市町村側での歯止めが効かず事務的なチェック機能が働かなくなることが懸念されます。

カ 特に一部事務組合については、次のようなことが懸念されます。

- ・住民が直接関与できないこと。
- ・所掌事務を含む規約の変更から自らのイニシアティブが発揮できず、時代の変化に対応した自己変革が困難となること。
- ・小規模組合の多立による弊害。
- ・人事の固定化・硬直化。
- ・広域にわたる計画の作成要件がなく、仮に作成しても実効性が担保されないこと。

キ さらに広域連合において、制度本来の弾力性が発揮され、広域連合独自の意思決定がなされる場合、一方では構成市町村における意思決定との整合性が困難となることが懸念されます。

4 合併と事務の共同化の関係

事務の共同化については、行財政の効率化等に効果を有し、定型的な事務の処理には適するものの、一部事務組合や広域連合が内包する上記3 - (2)に掲げられるような制度的限界を踏まえると、高齢化問題や環境問題など複雑多様化する行政需要に総合的かつ機動的に対応していくためには、必ずしも十分な成果が得られないことも考えられます。

なお、事務の共同化には、合併の諸条件が整わない地域・段階における行財政効率化の手段といった側面や、合併のための諸条件を整備する準備段階の手段といった側面もあると考えられます。

したがって、地域の課題を包括的に解決するという観点から、主として合併に関する論議を進めつつ、併せて事務の共同化についても検討していくことが必要と考えられます。

(「合併と事務の共同化」まとめ)

合併によって、すべての広域行政需要に対応できるものではありませんが、一部事務組合や広域連合で対応できるものは、定型的な事務の処理など、より限定的であると考えられます。

合併は市町村の枠組み自体を変える「市町村のあり方」の問題ですが、事務の共同化は市町村の事務処理の体制をどうするかという問題に止まるものと考えられます。

地域の課題を包括的に解決するという観点から、主として合併に関する論議を進めつつ、併せて事務の共同化についても検討していくことが必要と考えられます。