

概要版

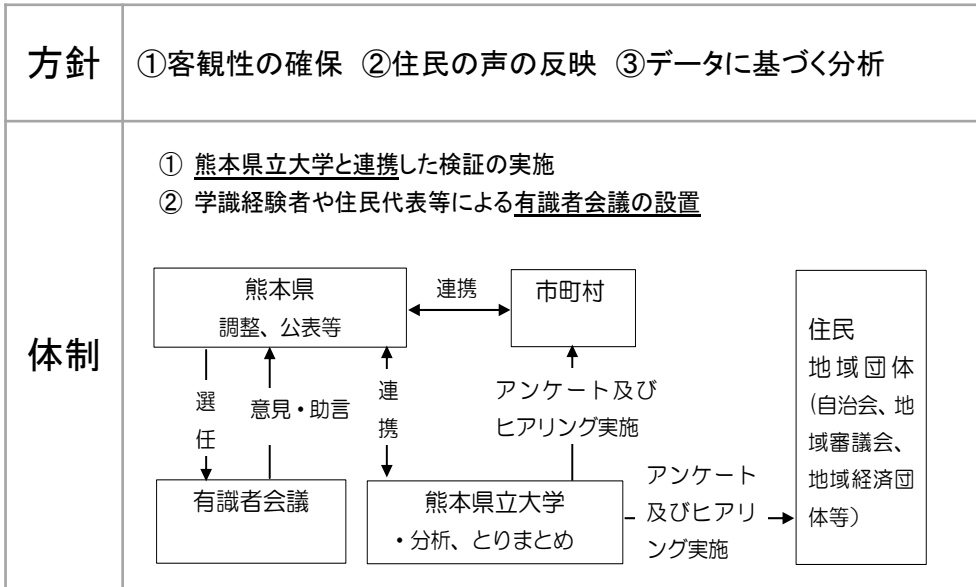
熊本県における平成の市町村合併検証報告書
—合併後10年の効果と課題—

平成27年3月
熊本県・熊本県立大学

(1) 合併検証の趣旨

- 平成25年度から平成27年度にかけて、多くの合併市町村が合併10周年の節目を迎えることを契機に、今後の合併市町村の支援に繋げるため、平成26年度において合併の効果や課題を整理し、客観的かつ総合的な検証を実施。

(2) 方針・体制



参考：検証に伴う市町村の類型化

■ 合併市町村（17団体）

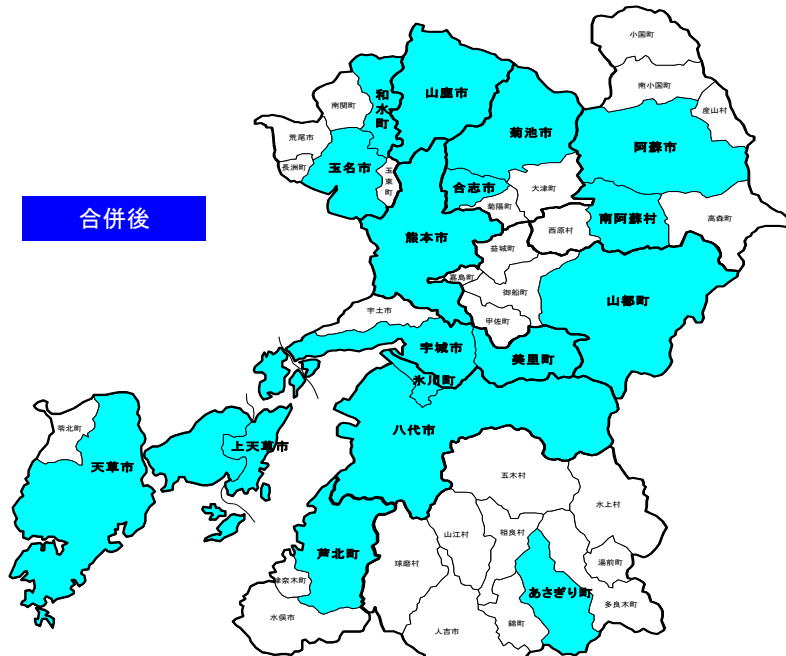
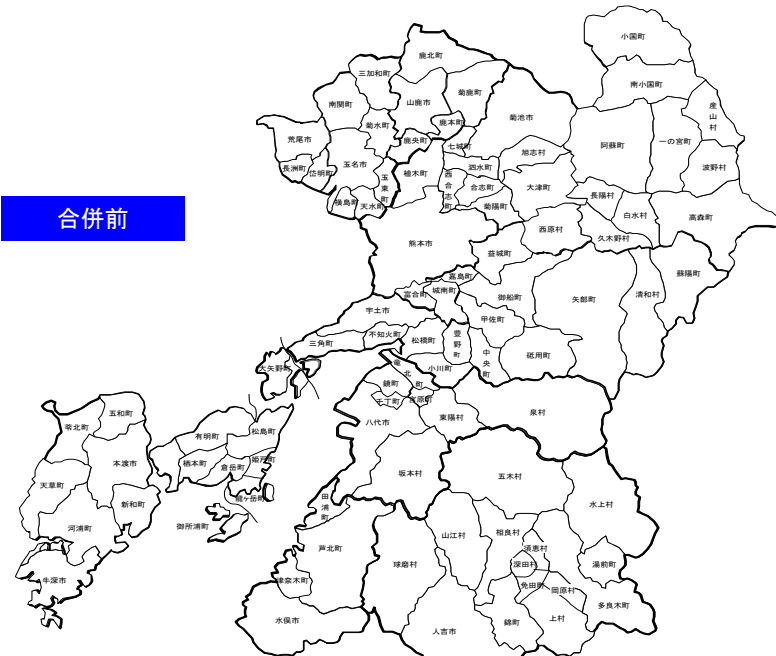
類型	対象市町村
地方中核都市形成型 (市町村→市)	八代市、玉名市、天草市、山鹿市、 菊池市（5団体）
市制移行型 (町村→市)	上天草市、宇城市、阿蘇市、合志市 (4団体)
行財政基盤強化型 (町村→町村)	美里町、和水町、南阿蘇村、山都町、 氷川町、芦北町、あさぎり町（7団体）
政令市移行型 (市町→政令市)	熊本市（1団体）

■ 非合併市町村（28団体）

類型	対象市町村
単独市維持型	人吉市、荒尾市、水俣市、宇土市 (4団体)
町村（人口3万人超）	大津町、菊陽町、益城町（3団体）
町村（人口1～3万人）	御船町、甲佐町、長洲町、南関町、錦町、 多良木町（6団体）
町村 (人口1万人未満)	玉東町、嘉島町、西原村、小国町、 南小国町、高森町、湯前町、津奈木町、 苓北町、産山村、五木村、相良村、 水上村、山江村、球磨村（15団体）

(3) 検証作業の流れ(平成26年度)

- 5月：第1回有識者会議(アンケート内容等を議論)
- 6～7月：住民・地域団体・市町村アンケートの実施
- 8～9月：地域団体・市町村ヒアリングの実施
- 10月：第2回有識者会議(中間とりまとめを議論)
- 11～1月：追加分析・最終報告書(案)の作成
- 2月：第3回有識者会議(最終報告(案)を議論)
- 3月：検証結果の公表



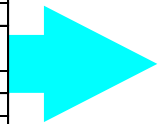
平成15年3月31日現在

94市町村(11市、63町、20村)	
平均人口	19,780人(H12国調)
平均面積	78.8km ²

平成22年3月31日現在

45市町村(14市、23町、8村)	
平均人口	40,387人(H22国調)
平均面積	164.5km ²

	合併年月日	市町村名	合併関係市町村
1	H15. 4. 1	あさぎり町	上村・免田町・岡原村・須恵村・深田村
2	H16. 3. 31	上天草市	大矢野町・松島町・姫戸町・龍ヶ岳町
3	H16. 11. 1	美里町	中央町・砥用町
4	H17. 1. 1	芦北町	田浦町・芦北町
5	H17. 1. 15	山鹿市	山鹿市・鹿北町・菊鹿町・鹿本町・鹿央町
6	H17. 1. 15	宇城市	三角町・不知火町・松橋町・小川町・豊野町
7	H17. 2. 11	阿蘇市	一の宮町・阿蘇町・波野村
8	H17. 2. 11	山都町	蘇陽町・矢部町・清和村
9	H17. 2. 13	南阿蘇村	白水仙・久木野村・長陽村
10	H17. 3. 22	菊池市	菊池市・七城町・旭志村・泗水町
11	H17. 8. 1	八代市	八代市・坂本村・千丁町・鏡町・東陽村・泉村
12	H17. 10. 1	氷川町	竜北町・宮原町
13	H17. 10. 3	玉名市	玉名市・岱明町・横島町・天水町
14	H18. 2. 27	合志市	合志町・西合志町
15	H18. 3. 1	和水町	菊水町・三加町
16	H18. 3. 27	天草市	本渡市・牛深市・有明町・御所浦町・倉岳町・栖本町・新和町・五和町・天草町・河浦町
17	H20. 10. 6	熊本市	熊本市・富合町
18	H22. 3. 23	熊本市	熊本市・城南町
19	H22. 3. 23	熊本市	熊本市・植木町



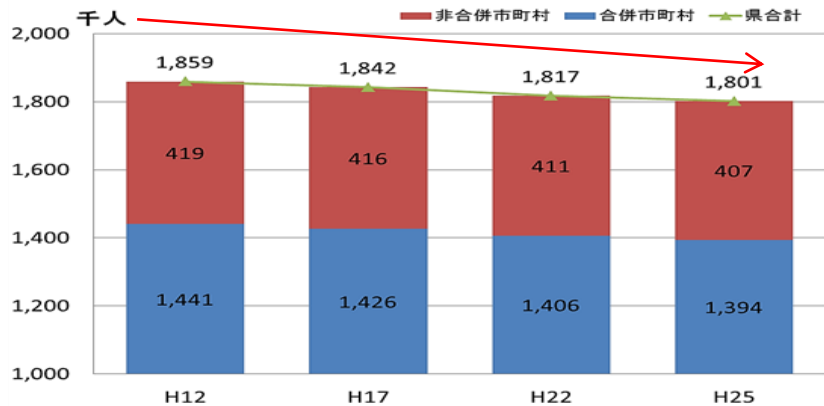
人口2.04倍
面積2.09倍 に拡大

3. 合併後10年の環境変化 —閉塞感が漂った厳しい10年—

人口減少や少子高齢化が進み、バブル崩壊後の失われた20年の真っ只中。平成20年のリーマンショックで地域経済は更に落ち込み、県民生活や市町村の行政運営にも大きく影響。今後人口減少は一層進み、市町村は合併当時よりも厳しい環境に直面。

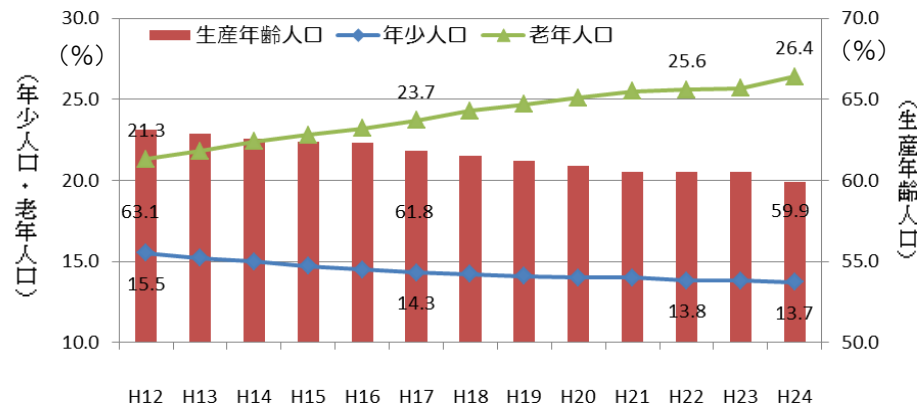
■ 熊本県内の人口推移

⇒ 人口減少が加速化



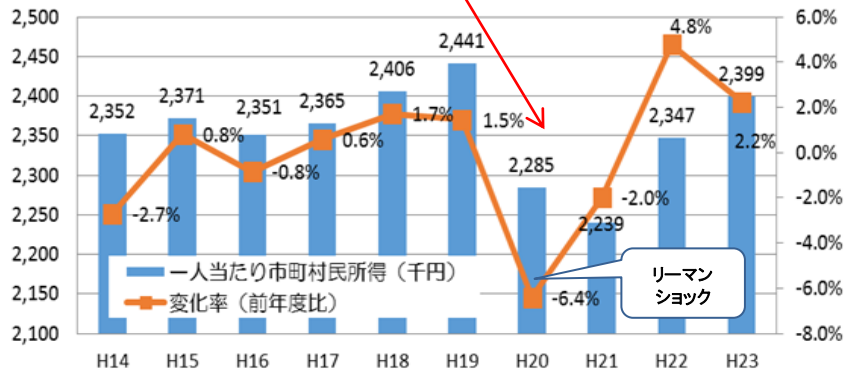
■ 熊本県内の人口構成の変化

⇒ 少子化が進む一方で高齢化率は年々上昇



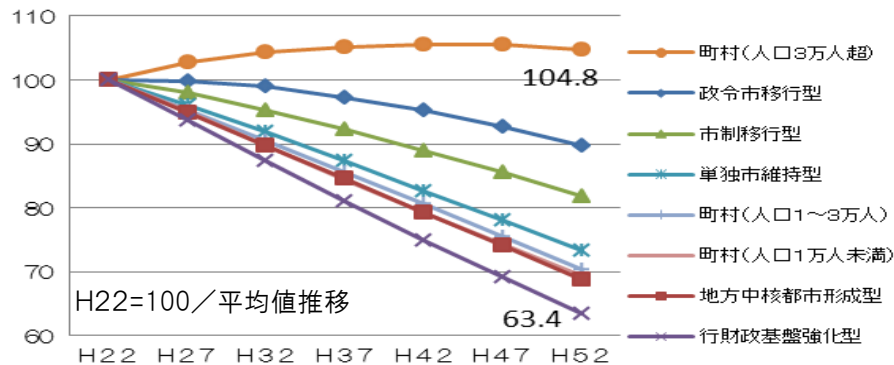
■ 熊本県内一人当たり市町村民所得の推移

⇒ 合併直後に大きな落ち込み



■ 類型別市町村人口推計

⇒ 今後も人口減少は進行



4-1. 市町村合併に対する意識調査の結果①

(1) アンケート・ヒアリングの実施結果

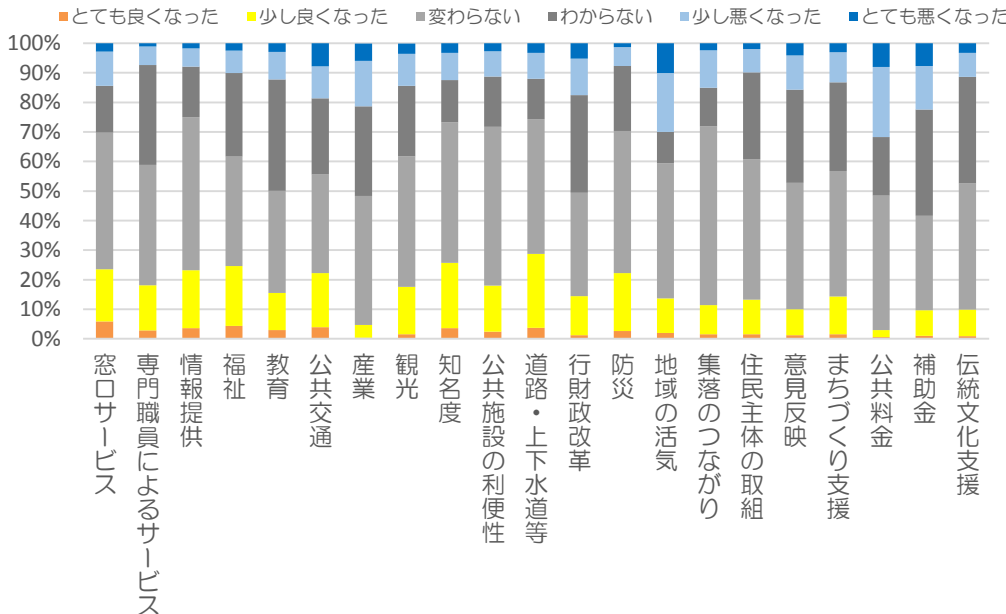
区分	合併 非合併 の別	対象者数	アンケート		ヒアリング 実施 団体数	区分	合併 非合併 の別	対象者数	アンケート		ヒアリング 実施 団体数	
			回答数	回収率					回答数	回収率		
住民 3000人	合併	2,200人	1,242人	56.5%	—	市町村 45団体	合併	17 団体	17団体	100%	17団体	
	非合併	800 人	418人	52.3%			—	非合併	28 団体	28団体	100%	10団体
地域団体 193団体 (延べ200団体)	合併	108団体	104団体	96.3%	37団体	対象者合計			3,245 団体・人	1,893 団体・人	58.3%	64団体
	非合併	92 団体	84団体	91.3%			—					

(2) 市町村合併の全体的な評価

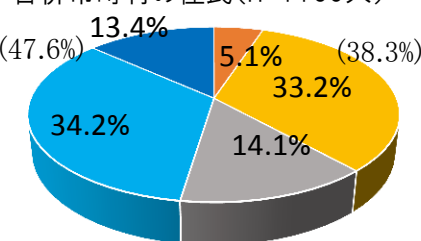
(非合併は、最近10年の行政運営の評価)

- 評価している
- ある程度評価している
- まだ評価できる時期ではない
- あまり評価しない
- 評価しない

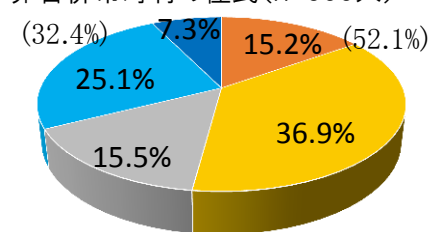
合併前後の行政サービス等の変化(合併市町村の住民)



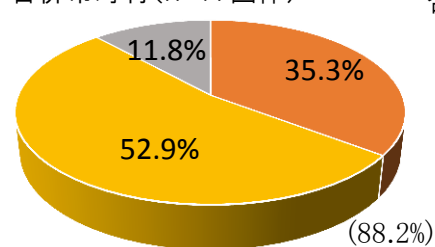
合併市町村の住民(n=1160人)



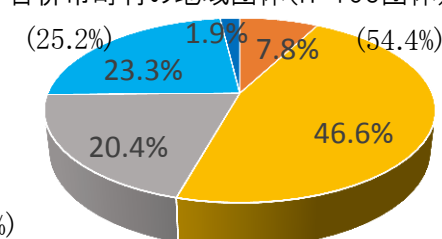
非合併市町村の住民(n=355人)



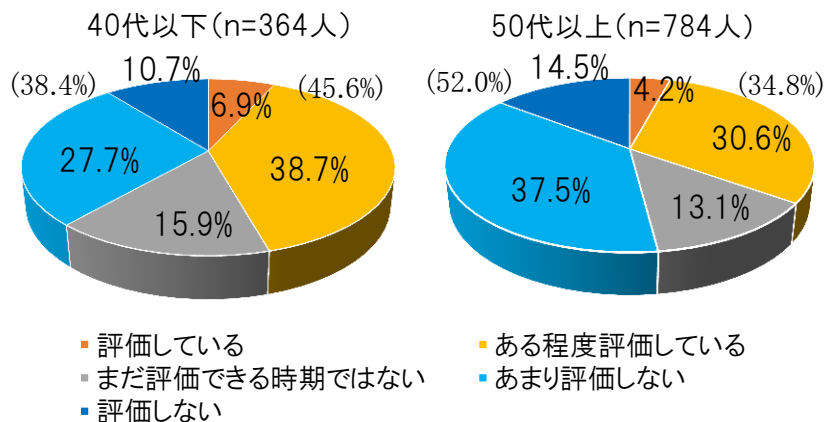
合併市町村(n=17団体)



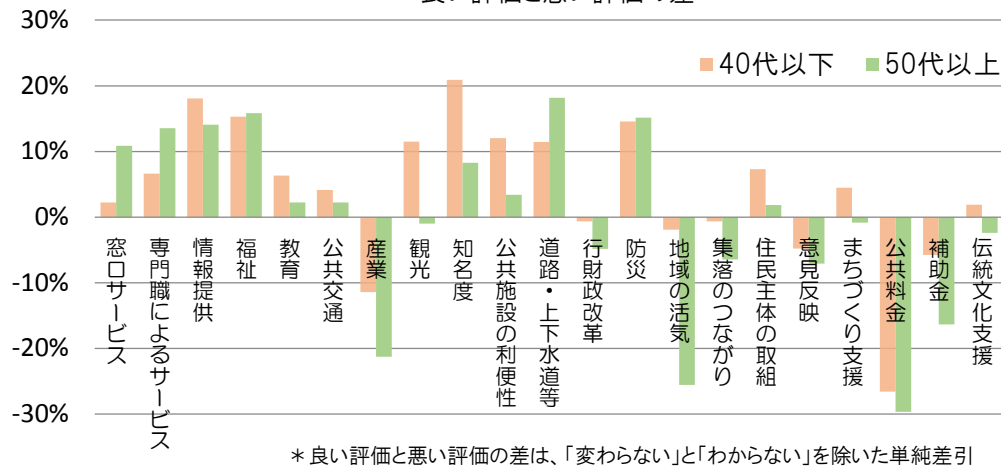
合併市町村の地域団体(n=103団体)



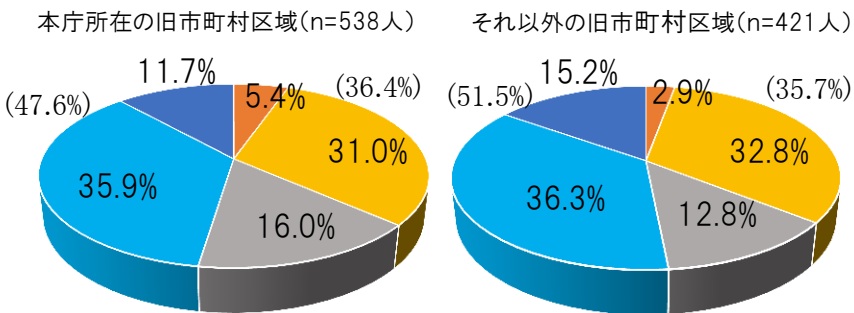
市町村合併の評価(合併市町村の住民/年代別)



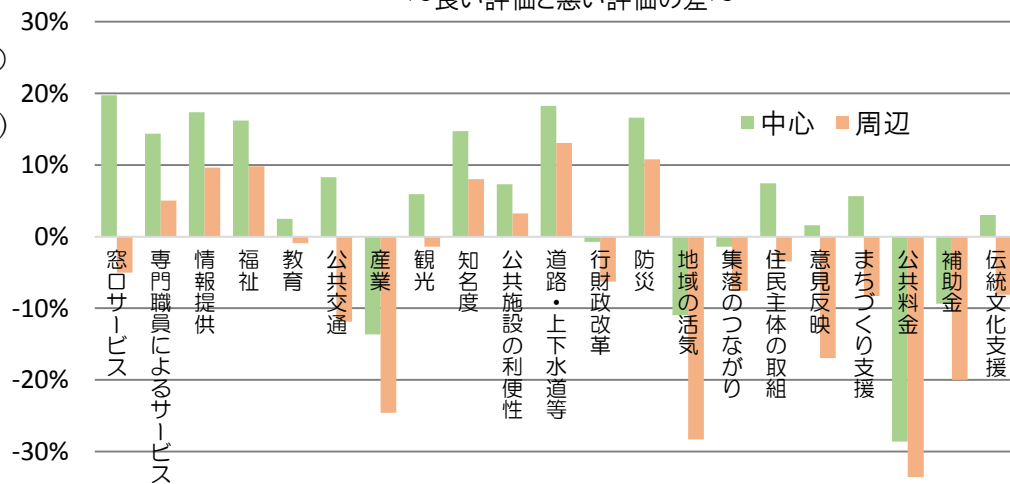
合併前後の行政サービス等の変化(合併市町村の住民/年代別)
～良い評価と悪い評価の差～



市町村合併の評価(合併市町村の住民/居住地別)



合併前後の行政サービス等の変化(合併市町村の住民/居住地別)
～良い評価と悪い評価の差～

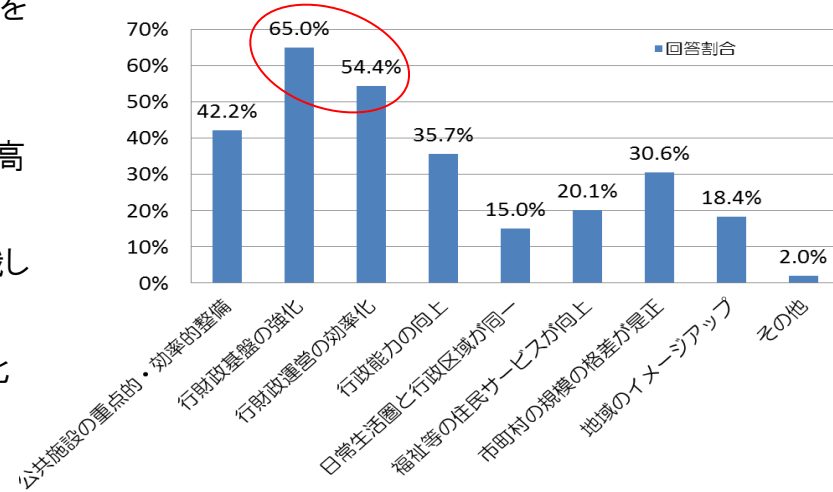


* 本表は、合併市町村のうち、分庁方式の上天草市、合志市、美里町及び南阿蘇村を除いて作成。

分析①: 行財政改革を高く評価した住民は、合併も評価

- 21の行政サービスの変化に対する回答と合併の全体評価の相関関係を回帰分析で検証。
- 合併の全体評価に強く影響を与えた項目を抽出した結果、「行財政改革」「地域の活気」「地域の知名度」「教育」「まちづくり支援」の5項目を高く評価している住民は合併を高く評価。
- 最も相関関係が強いのは「行財政改革」。行財政効率化の成果を認識している住民ほど合併を高く評価。
- 合併前の意向調査で、合併のメリットとして行財政の基盤強化や効率化が最も期待されていたこととも符合。

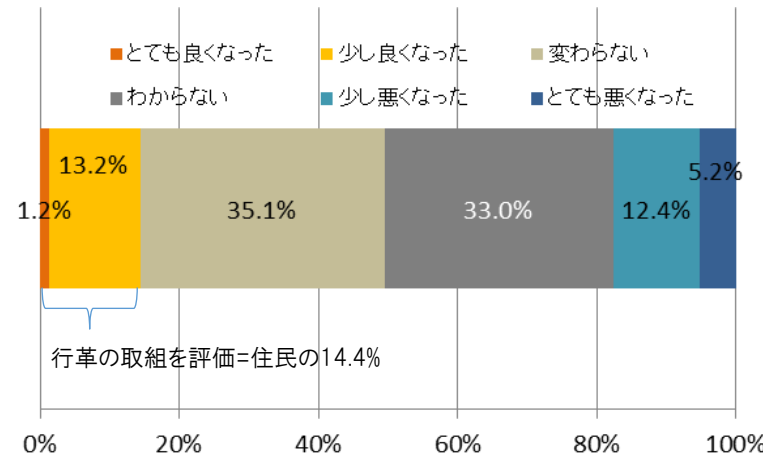
市町村合併のメリットとして考えること
[オピニオンリーダー意向調査(H7熊本県)]



分析②: 合併時の期待の高さが合併評価を押し下げた一因

- 個別サービスの変化で最も多かった回答が「合併前後で変わらない」にも関わらず、合併の全体評価が低かった理由を考察。
- 行政サービスの満足度と決定要因を論じた研究では、「行政サービスの満足度は初期の期待に依存」とされており、合併に対する初期の期待が高かったことが、合併に対する住民の評価を押し下げた一因。
- 合併を評価しない理由として、「合併前後で何も変わらない」という回答が多かったこととも符合。
- 一方、非合併市町村では、合併しないと厳しくなるとの認識から、初期の期待が高くなかったため、行政サービスが「変わらない」ことを肯定的に評価。

行財政改革に対する評価(合併市町村の住民)



(1) 行政体制の効率化

- 合併市町村では、三役や議員の減少と職員削減に伴い、人件費を大幅に削減。
- 合併・非合併問わず職員削減を進めてきたが、非合併の小規模町村においては、一部職員増に転じる等、職員削減が限界に近づいており、合併市町村の方が職員削減の余地がある。

■ 人件費の削減状況(H14とH25の比較)

	三役	議員	職員
合併市町村	▲11.5億円/年	▲18.3億円/年	▲77.1億円/年
非合併市町村	▲ 0.8億円/年	▲ 3.5億円/年	▲51.1億円/年

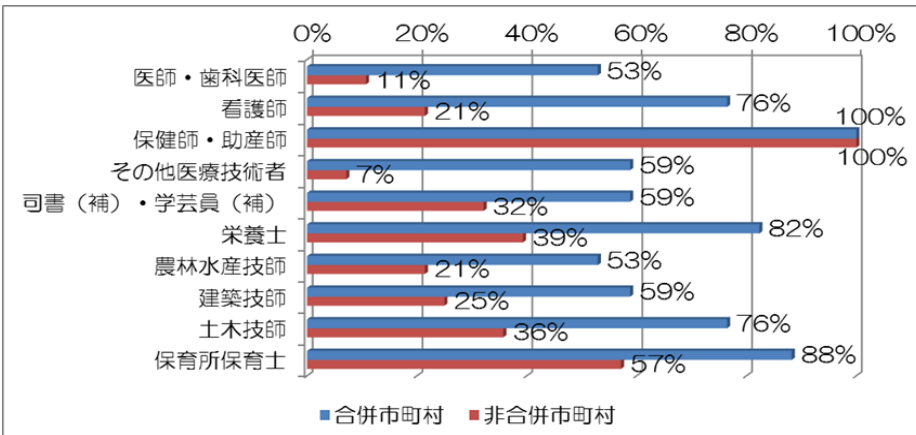
類型別 市町村平均職員数の推移(人、%)

	類型	H14	H24	H25	H14→H25 の削減数	H14→H25 の削減率	H24→H25 の増減数	H24→H25 の増減率
		合併	政令市移行型	7003.0	6454.0	6440.0	▲ 563.0	▲8.04%
	地方中核都市形成型	1053.4	845.4	830.4	▲ 223.0	▲21.17%	▲ 15.0	▲1.77%
	市制移行型	548.8	468.8	461.3	▲ 87.5	▲15.95%	▲ 7.5	▲1.60%
	行財政基盤強化型	255.1	213.1	212.9	▲ 42.3	▲16.57%	▲ 0.3	▲0.13%
非合併	単独維持型	601.3	498.8	498.3	▲ 103.0	▲17.13%	▲ 0.5	▲0.10%
	町村(人口3万人超)	226.0	223.0	224.7	▲ 1.3	▲0.59%	1.7	0.75%
	町村(人口1万人~3万人)	161.8	126.2	126.3	▲ 35.5	▲21.94%	0.2	0.13%
	町村(人口1万人未満)	85.9	70.9	71.2	▲ 14.7	▲17.08%	0.3	0.47%

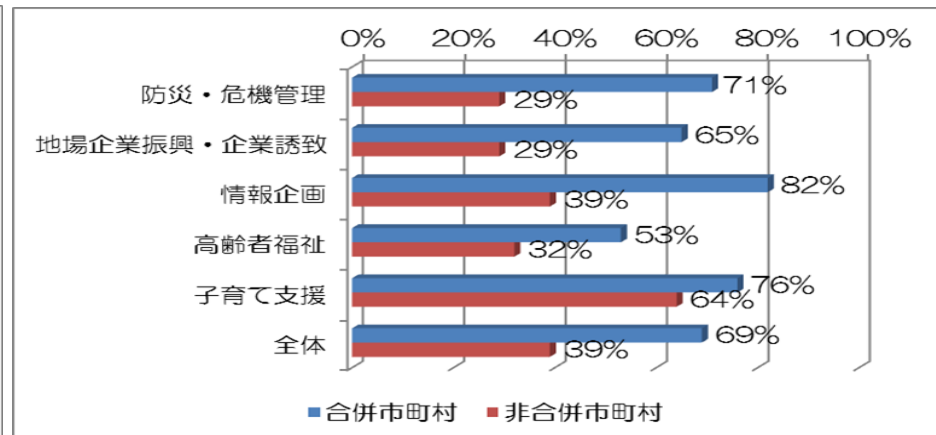
(2) 行政体制の基盤強化 — 専門職員・専任職員の充実等 —

- 合併市町村では、職員数が減少する中であっても、保健師や建築・土木技師等の専門職員の充実、事務職の防災・危機管理部門等への専任配置等により、行政体制基盤を強化。

■ 専門職員が配置されている市町村の割合



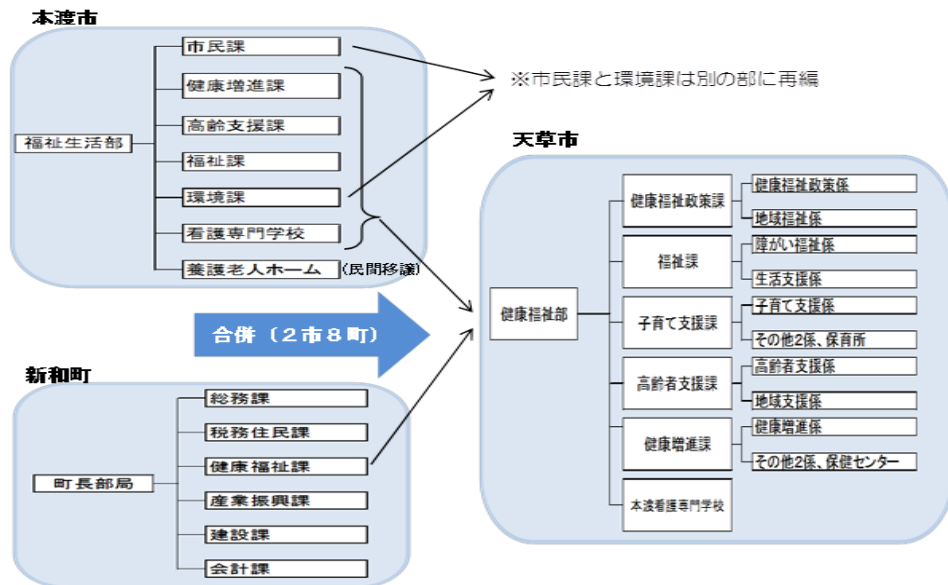
■ 専任職員が配置されている市町村の割合



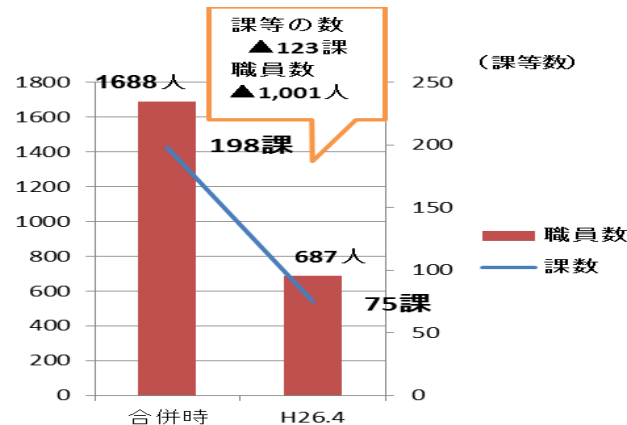
(3) 行政体制の基盤強化 — 組織再編 —

- 合併市町村では、本庁組織が再編され、専任組織の設置等が進み、マネジメントが機能しやすい規模となるなど質的な変容が生じた。一方で、支所等の組織や職員は削減されており、今後の支所機能のあり方については、防災・危機管理や地域コミュニティの拠点強化の観点から、引き続き検討すべき課題。

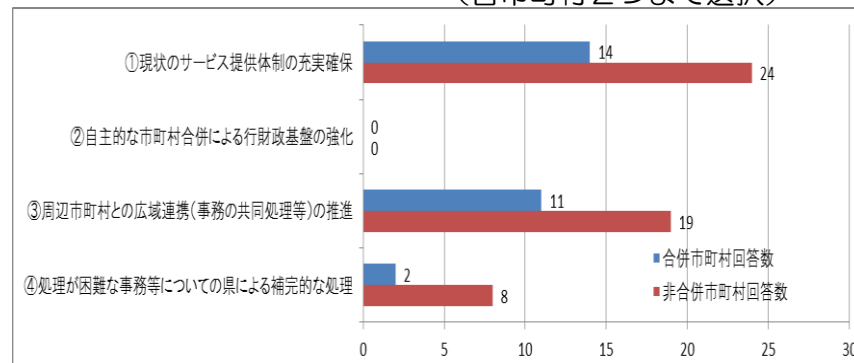
■ 本庁組織の再編 (例：天草市)



■ 合併市町村における支所等の課と職員の数



■ 県内市町村が考える中長期的なサービス提供体制の方向性 (各市町村2つまで選択)



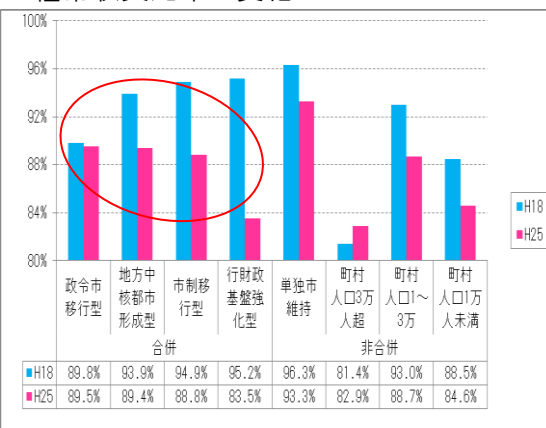
(4) 今後の行政体制整備の方向性

- 合併市町村の今後の方向性は、「現状のサービス提供体制の充実確保」と「近隣市町村との広域連携」。非合併市町村は、「県による補完的な処理」が多いことが特徴的。
- 限られた資源である人材の育成と重点配置及び施策の選択が引き続き必要。近隣市町村とは、一部事務組合等の統合、事務の委託や代替執行の活用、職員の共同設置など様々な広域連携について、地域の実情に応じ、具体的に検討していくことが必要。

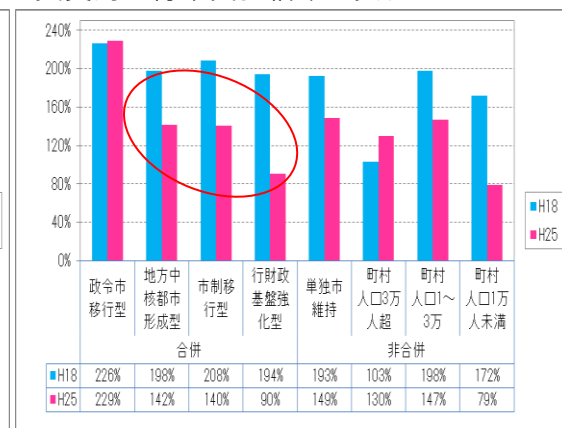
(1) 財政運営の効率化・基盤強化

- 財政の弾力性を示す経常収支比率では、定員管理や給与削減など行革努力により、全類型で改善。改善幅は合併類型の方が大きい。
- 財政基盤の強化の状況を示す実質的な将来負担倍率は、合併特例債等の起債を活用しながら基金の積立てを併せて進めてきた結果、合併類型での改善幅が大きい。

■ 経常収支比率の変化



■ 実質的な将来負担倍率の変化



(2) 財政支援措置の活用

・合併特例債、(活用額:919億円・効果額424億円)、合併算定替(累計:205億円)、合併推進体制整備費補助金(累計58億円)など、総額3,520億円を活用し、まちづくりを推進。

活用例:山鹿小学校(山鹿市)

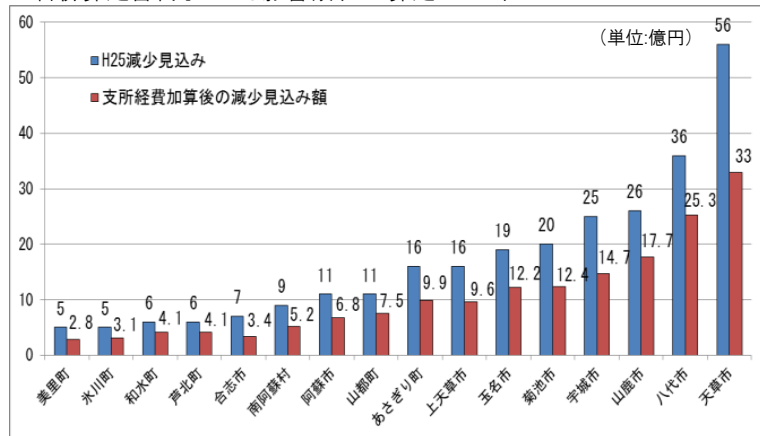


(3) 財政運営上注意すべき点とその見直し

① 合併算定替廃止の影響(財政の硬直化)

⇒ 算定方法の更なる見直しや、積み立ててきた基金の活用も見込まれるため、急激な硬直化は回避できると考えられる。

■ 合併算定替終了による影響額(H25算定ベース)



■ 経常収支比率推計(一本算定後の経常収支比率の変化)(単位:億円)

	経常経費充当一般財源	経常一般財源総額	一本算定の一般財源	交付税削減額	経常収支比率		
	a	b	c	d(c-b)	e(a÷c)	f	g(e-f)
八代市	310.9	347.4	322.1	▲ 25.3	96.5%	89.5%	7.0%
玉名市	163.5	183.3	171.1	▲ 12.2	95.6%	89.2%	6.3%
山鹿市	156.3	177.3	159.6	▲ 17.7	98.0%	88.2%	9.8%
菊池市	136.0	145.9	133.5	▲ 12.4	101.9%	93.2%	8.6%
上天草市	98.4	110.2	100.6	▲ 9.6	97.8%	89.3%	8.5%
宇城市	155.2	179.1	164.4	▲ 14.7	94.4%	86.7%	7.8%
阿蘇市	86.7	98.1	91.3	▲ 6.8	94.9%	88.3%	6.6%
天草市	299.7	338.8	305.8	▲ 33.0	98.0%	88.5%	9.5%
合志市	100.5	108.9	105.5	▲ 3.4	95.2%	92.3%	2.9%
美里町	38.0	44.9	42.1	▲ 2.8	90.3%	84.6%	5.6%
和水町	36.4	45.0	40.9	▲ 4.1	89.1%	81.0%	8.1%
南阿蘇村	43.4	52.1	46.9	▲ 5.2	92.5%	83.2%	9.3%
山都町	68.6	81.4	73.9	▲ 7.5	92.8%	84.3%	8.5%
氷川町	35.8	41.3	38.2	▲ 3.1	93.7%	86.6%	7.1%
芦北町	58.4	68.1	64.0	▲ 4.1	91.3%	85.7%	5.5%
あさぎり町	60.0	74.9	65.0	▲ 9.9	92.3%	80.0%	12.2%

(3) 財政運営上注意すべき点とその見通し

② 合併特例債の発行の影響

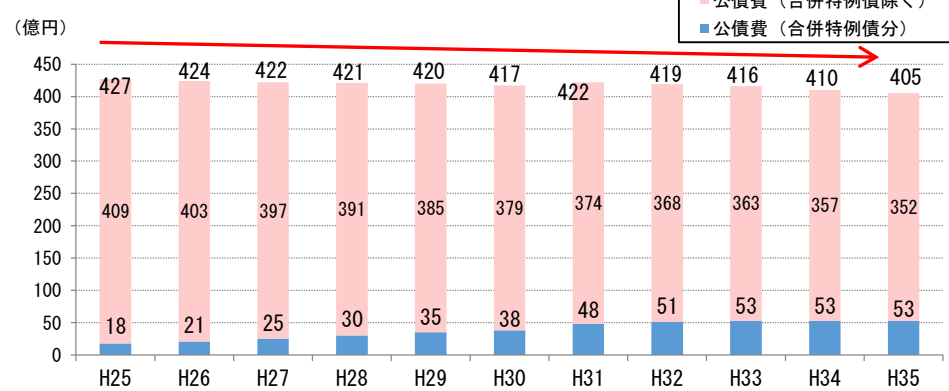
⇒ 合併特例債のハード分を過去4年間と同様のペースで発行し続け、かつ、ソフト分を全額発行しても、公債費全体としての負担は増大しない。

③ 小規模町村の財政運営

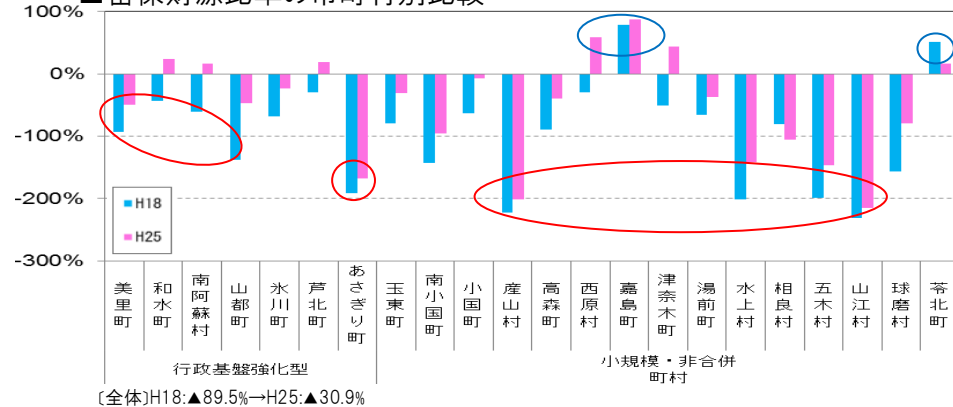
⇒ 割合が高いほど市町村の独自施策をより多く実施することが可能となる「留保財源比率」は、行財政基盤強化型全体では、約58.6%増と大きく改善。

⇒ 非合併の小規模町村では、良好な団体がある一方で、厳しい状況の団体も多く、自治体間連携などの検討を進めていくことも必要。

■ 政令市を除く3類型の公債費償還モデルの合計



■ 留保財源比率の市町村別比較



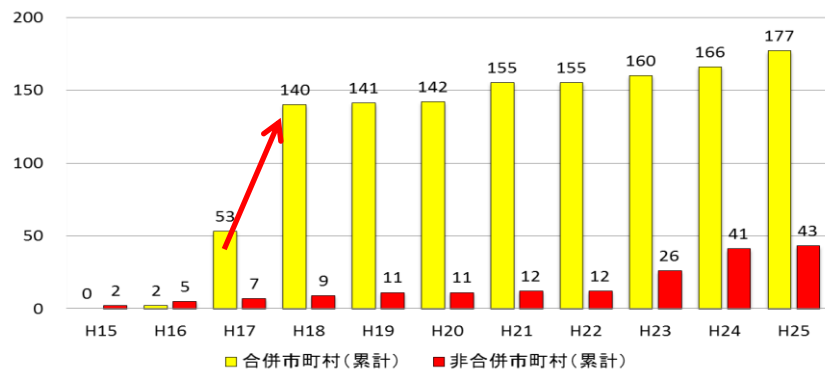
(4) まとめ

- 合併に係る財政支援措置を効果的に活用し、合併団体の財政は健全性を維持。
- 県内市町村は、非合併団体も含めて、経済対策も活用しながら財政運営の効率化と財政基盤の強化が図られている。
- ただ、交付税等への依存体質に変化はなく、今後も、税源の確保や行政効率の向上に向けた取組が必要。
- 合併関連事業は一段落するが、引き続き、それぞれの団体が自ら財政面での分析を行うことはもとより、人口減少や少子高齢化問題への対応等、地方創生に向けた取組を進めていくことが重要。

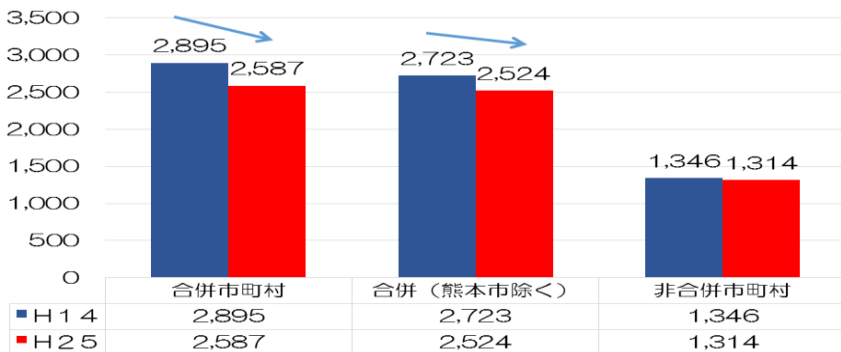
(1) 合併を契機とした住民自治組織の変化

- 合併市町村では、合併に伴う「地域のつながりの希薄化」等の懸念事項を意識。合併直後から、自治会や老人会、地域づくり団体等が参加する協議会型組織の設立が進展。
- 人口減少等に伴う担い手不足から、合併を契機に行政区の統合が進展し、役員の人材確保や地域の一体感醸成に寄与。

■ 熊本県内における協議会型組織設立の推移



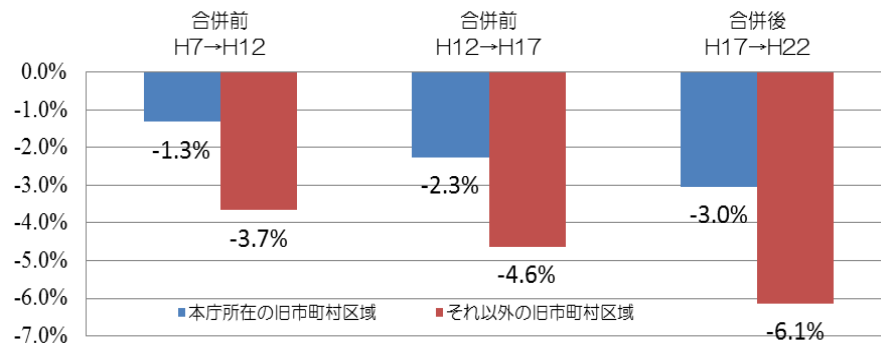
■ 熊本県内における行政区数の変化



(2) 合併と地域格差拡大の関係

- 地域経済は、企業立地に適した地理的条件に左右。合併との直接的な関係性は見られない。
- 地域格差の拡大は、人口減少等の影響が大きい。従業者に占める公務の割合は、役場が支所になった地域で減少。周辺の商業に与えた影響はあるが、地域全体で見ると限定的なもの。

■ 熊本県内における人口の変化(合併市町村／中心・周辺比較)



* 本表は、熊本市並びに分庁方式の上天草市、合志市、美里町及び南阿蘇村を除いて作成

従業者に占める公務の割合

行政区	H13	H21	行政区	H13	H21	行政区	H13	H21
八代市			宇城市			あさぎり町		
旧八代市	3.1%	3.0%	旧三角町	6.1%	4.2%	旧上村	4.0%	0.4%
旧坂本村	9.3%	6.9%	旧不知火町	2.9%	2.0%	旧免田町	2.9%	4.3%
旧千丁町	4.5%	4.5%	旧松橋町	3.6%	5.0%	旧岡原村	12.4%	0.8%
旧鏡町	3.6%	1.8%	旧小川町	2.1%	1.1%	旧須恵村	16.0%	1.6%
旧東陽村	9.5%	5.6%	旧豊野町	8.4%	3.2%	旧深田村	8.7%	0.6%
旧泉村	9.3%	7.4%						

出典：H13事業所企業統計及びH21経済センサス

(1) 検証で明らかになった合併の効果・課題

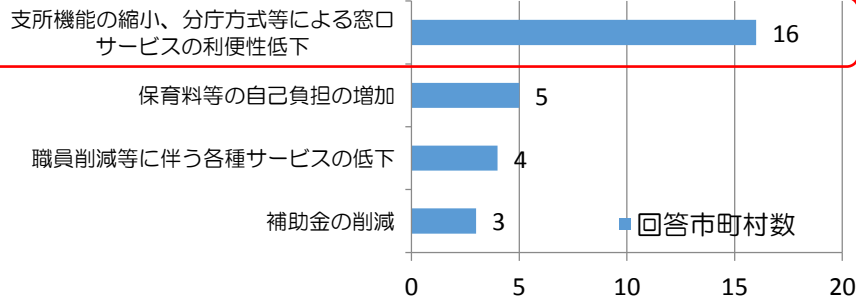
《効果》

- ① 職員削減等による行財政の効率化・専任職員の充実等による行政体制の強化
- ② 合併補助金、合併特例債等の有利な財源を活用した新しいまちづくりの進展・財政基盤の強化
- ③ 多様な団体が参加する協議会型自治組織の設立による住民主体の新しいまちづくりの進展

《課題》

- ① 支所機能の縮小など効率化を進める中での窓口サービスの利便性低下
- ② 人口減少等が進む中での支所職員減少による地域の活気の低下
- ③ 住民に対する合併効果等についての情報発信不足

参考：合併を契機に低下した行政サービス
(合併市町村アンケート結果から)



(2) 市町村合併に対する総合評価

《現時点での評価》

- 合併という変革の中で行われた新しいまちづくりへの懸命な取組は、今後、人口減少が一層進む中で訪れる様々な課題に柔軟に対応する基礎的な力を蓄積。
- 支所のあり方検討等の課題はあるものの、行財政基盤の強化、新しいまちづくりの動き等を考慮すれば、合併後10年の現時点において、今回の合併は一定の評価に値する。

《長期的な視点での評価》

- 今回の合併は、数十年先に発生する福祉、教育、生活インフラ等の課題を先取りして対応する意味があった。
- 合併により生じた行財政のスケールメリットがある間に、長期間を要する人材育成の基盤づくり等の時間的猶予を得た意味は大きく、長期的な視点からも、合併は評価できる選択であった。

■ 比較対象として非合併市町村の現状等も把握

- 非合併市町村においても、行政改革を進めながら、子育て支援等の行政サービスの充実に取り組み、住民アンケートでは、その行政運営が比較的高く評価されている。
- 小規模町村では、一人の職員が多くの業務に追われ、専門性を深めることが難しい環境にある等の課題も明らかになった。

(3) 今後の市町村の行政運営の方向性

■市町村における取組の方向性

- 合併市町村では、それぞれ合併の効果や課題が異なるため、行政運営の内容等を住民に情報発信しながら、常にその改善を続ける必要がある。また、合併を契機として行政体制等に質的な変容が生じ、効果的、効率的な行政運営を後押しするような変化があったことを十分認識し、こうした効果をさらに高めていく努力が必要である。
- 非合併市町村においても、人口減少等の厳しい社会環境に直面する中、組織の見直しや人材育成、地域との協働等に一層力を入れながら、住民サービスの維持・向上等を図っていく必要がある。

■県における市町村支援の方向性

- 県では、検証結果の周知を図るとともに、市町村による主体的な課題解決を支援するため、引き続き、情報提供や助言、市町村間の調整役としての取組を積極的に行うことが必要。具体的には、以下のような取組が考えられる。
- ① 平成の合併を経て、市町村の人口や面積、組織、財政状況の多様化が進んだことを踏まえ、市町村毎に現状や課題を把握しながら、業務執行や人材育成、組織マネジメント、財政運営に着目した助言や情報提供をきめ細かに行う。
 - ② 課題解決に向けた県と市町村の意見交換等の実施や、有識者から専門的な助言を得るための市町村支援アドバイザーのような制度の創設を行う。
 - ③ 人口減少等が一層進むことを踏まえ、市町村間の広域連携を推進するための新たな仕組みの構築を図るとともに、これまで以上に市町村や地域に入り込み寄り添って、全体をコーディネートする。