

V 市町村合併に対する総合評価

1 現時点における合併の総合的な評価

人口減少や少子高齢化が進み、かつ、バブル経済崩壊後の失われた20年の只中で地域経済も厳しい状況が続いたのが、この10年であった。また、こうした時代だからこそ、市町村合併が推進されたのであり、行政サービスの充実と行財政の効率化という一見相反する目的の両立を目指したのが平成の合併であった。そのため、合併市町村においては、行政サービスの充実を図る一方で、効率化の停滞という課題に直面し、行財政の効率化を追求しようとするれば、きめ細かな行政サービスの提供に支障が出るという課題に直面するなど、常に試行錯誤を続けてきた10年だったと言える。

こうして見ると、平成の合併の効果と課題は、表裏一体の関係にあることを前提に整理する必要があると考えられる。こうした認識のもと、以下、現時点における合併の効果と課題を概括した上で、全体を総括する。

(1) 行財政の効率化・基盤強化ときめ細かな行政の維持

今回実施したデータ分析やアンケート及びヒアリングの結果からは、資源の有効活用、職員の資質向上、組織の効率化等の組織マネジメントの面で一定の効果が生じている。具体的には、Ⅳ-1で述べているとおり、合併によるマンパワーの充実に伴い、専任組織の設置、専門職員の組織化等が着実に進められていると言える。合併市町村に対するヒアリングでも、事務処理の専任体制の確立、政策立案に特化した研修の実施、専門職の活用、政策評価の導入など合併を契機に始まった新たな取組みに関する回答があった。一方、非合併市町村に対するヒアリングでは、多くの団体から「職員数の削減を実現するためには、厳しい定数管理をせざるを得ない。増加の一途を辿る業務量に対応するため、職員には限度一杯までの負荷がかかっており余裕がない」という意見があった。その意味では、合併市町村においては、合併に伴う「規模の経済」効果によって人材活用の面でやや余裕ができたと言える。

合併市町村におけるこれまでの財政運営については、Ⅳ-2で詳述しているとおり、合併算定替や合併特例債等、合併に伴う財政支援措置を有効に活用し、合併需要に積極的に対応しながらも、厳しい行革の取組み等により財政運営の効率化と財政基盤の強化が図られ、財政の健全性も確保されてきた。

しかし、Ⅲで分析した住民アンケートの結果を見ると、住民には合併による行財政改革の成果が伝わっていないようである。ことに自治体組織の効率化等については、自治体内部では高く評価されているのに反して、自治体の行政過程が住民からは見えづらいため、住民の評価は高くない結果に終わっているものと考えられる。

また、自治体財政は、その悪化により住民サービスが縮小されるなど負の影響が実感される場合を除いて、順調に推移していれば住民に意識されることはほとんどないと思われる。ただ、住民アンケートの「行政サービスの変化」の中で、「良くなった」との評価が多い「福祉」「道路・上下水道等」「防災」はいずれも財政措置が伴うものであり、「財政面が良くなった」と直接意識されることはないものの、財政の機能の一つであるサービス需要の充足が果

たされていることは、住民にも実感されていると言えるのではなかろうか。

合併市町村においては、住民の行政運営への満足度を高め、一体感の醸成や住民主体の地域づくりを進めるために、合併10年の節目にあたって、改めて自らの市町村の政策の方向性を示すとともに、行財政改革の成果について、住民に粘り強く説明していく努力が不可欠である。加えて、合併算定替の廃止等、合併に伴う財政支援措置が縮小していく中、合併市町村は、引き続き健全な財政を維持しながら、人口減少と高齢化の進展に適切に対応するという困難な問題への厳しい対応を迫られることになる。これまでの10年間で、広域化に伴い必要となる合併需要への対応が一段落し、今後は、個々の団体の状況を適切に判断するとともに、公共施設の適正配置等残された課題にも対応しながら、地方創生の実現等に向け、よりきめ細やかに取り組んでいく必要がある。引き続き、税源の確保や不要不急の事業の整理など行政効率の向上に向けた努力も求められよう。

一方、合併に伴う行政区域の拡大によって、職員や組織の配置のあり方や住民意見の施策への反映などの面で課題が生じている部分も見えてきた。専門的な行政サービスの提供を行うための組織改革と行財政の効率化（職員削減等）を両立させるため、多くの合併市町村において、住民に最も身近な支所機能を縮小させている。合併市町村アンケートにおいても、合併を契機に低下した行政サービスとして、ほとんどの合併市町村が「支所機能の縮小、分庁方式による窓口サービスの利便性低下」と回答している。さらに住民アンケートや地域団体ヒアリングにおいても、支所機能の縮小が、窓口サービスの利便性や地域の活気の低下などの原因になっていると考える住民が多いことが確認できた。

人口減少や高齢化が一層進む中、今後さらに効率化ときめ細かな行政サービスの提供の両立を図っていくために、支所機能のあり方を再検討することは、合併市町村にとっての大きな課題である。

（２）広域的なまちづくりと地域格差の拡大

次に、広域的視点からのまちづくりに関しては、合併補助金や合併特例債を活用することで道路や学校等の整備が進み、周辺部の住民もインフラ整備が進んだことを評価している。また、各合併市町村とも定住促進等に向け、子ども医療費の助成対象の拡大や子ども相談窓口の設置など福祉サービスの充実が図られており、住民全体からの評価も高い。

一方で、今回の住民アンケートでは、本庁所在地域（中心部）とそれ以外の地域（周辺部）で地域格差の拡大に対する認識は大きく異なり、周辺部の住民ほど「地域の活力がなくなった」と強く感じている傾向が現れている。

しかし、今回の検証で明らかになったのは、確かに周辺部の人口減少等が進み、「地域の活力」が低下している状況にはあるが、市町村合併によってのみ活気の低下度合いが加速したという事実は確認できず、むしろ人口減少や地域経済の落ち込みについては、国全体の経済状況や各市町村の地理的条件等の影響を強く受けているということである。県内の個別の合併市町村内の中心部と周辺部の変化も分析したが、すべての合併市町村で地域間格差が拡大した訳ではなく、熊本都市圏との地理的な位置関係、企業立地の状況などが地域の経済動向に大きく影響していることが読み取れる結果となった（IV-4参照）。

こうしたことを総合的に考えると、周辺部の住民が感じている「地域の活気の低下」については、合併以外の要因である人口減少や高齢化と、合併に起因する支所機能の縮小等が相まって生じていると言える。合併市町村にあっても、地域によって事情は異なり、人口の社会増が続いている地域は、住民活動も活発で、様々な取り組みが行われている。これに対して、人口が減少している地域では、地域活動の将来の担い手確保が今後の大きな課題として認識されている。すべての地域を一律に扱うような施策では、対応は困難であると思われるため、地域の実情に合わせたきめ細かな方策が必要となろう。

（３）合併市町村にとっての共通課題 一支所機能のあり方検討一

上記（１）及び（２）から導かれる組織上の共通の課題は、今後の支所機能のあり方を改めて検討する必要があるということである。行財政の効率化のために、さらに支所機能を縮小するのであれば、効率化が必要な理由を改めて整理する必要があり、住民の不安解消に重きを置くのであれば、こういった機能が支所に必要なのかを再検討する必要がある。

その際には、住民票の発行等の各種行政サービスの提供機能だけでなく、支所職員が担っている地域住民としての活動にも注目する必要がある。住民アンケートでは、特に周辺部において、「窓口サービスが低下した」「地域の活気がなくなった」との回答が多かったが、役場が支所になり、機能が窓口業務だけに縮小したとしても、戸籍や住民票の発行をはじめ、支所の機能は一定程度維持されている。また、住民が支所の窓口を利用するのは、人によっては年数回であり、支所機能の縮小によって、住民が行政サービスを利用できなくなったという事実はないようである。むしろ、地域団体ヒアリングにおいて、「清掃など地域の共同作業がしにくくなった」、「祭りやイベントの担い手が減った」等の意見が複数あったことを踏まえると、役場職員が担っていた地域住民としての役割が小さくなり、行政と地域が一体となり行ってきた地域活動が合併によって縮小したことが、地域の活気低下等の評価につながっていると考えられる。

一方で、今回の住民アンケートでは、今後市町村が力を入れるべき施策として、産業振興を選択した住民が多く見られた。産業振興を担う人材には、国内外の経済情勢に精通するとともに、地域外とのネットワークの構築等も求められる。こうした分野での施策では、専門性を高めた職員こそが求められる職員像かもしれない。支所機能のあり方検討にあたっては、こういった施策や組織、職員が求められるのかといった自治体の理念にまで遡って検討を行い、住民に説明することが必要であろう。

（４）総括

合併後10年にわたる市町村の変化については、これまで述べてきたとおりであるが、合併市町村においては、合併という大変革に対応すべく、行財政の見直しや新しいまちづくりに向け、様々な構造的な改革が行われた。地域住民にあっても、各種団体の統合、サービスの変更に直面し、自らの地域のあり方を考え直した時であったと言える。今回のヒアリングでも、懸命に考え努力する市町村や住民の姿に接することができた。個々の状況を見れば、合併の効果がある一方で、課題も様々なものが現時点の状況ではあるが、この10年間に合

併市町村の中で行われた新しいまちづくりへの取組みは、今後、人口減少が一層進む中で訪れる次なる大変革の波に柔軟に対応する基礎的な力を蓄積することにつながったと言える。

特に今回の検証では、合併市町村において、職員削減を進めつつも、保健師や土木技師等の専門職員の配置や防災部門等における専任職員の充実とともに、企業誘致、観光、地域振興等の重点施策を担当する部門の新設が進んだこと等も確認できた。また、合併を契機とした組織の見直しにより、部、課、係（班）の階層化が進んだことで、一人の管理職が掌握しやすい規模の組織ができ、マネジメントや組織の機能強化が図られたと評価することができる。これらは組織の質的な変容を裏付ける重要な要素であり、合併の効果としてあげることができる。加えて、合併市町村においては、合併時に懸念された地域の連帯感が薄れるといったことを意識し、自治会や老人会、地域づくり団体等が参加する協議会型住民自治組織の設立が進み、住民主体の新しいまちづくり活動が根付きつつある。

こうした行財政基盤の強化、新しいまちづくりの動き等を考慮すれば、支所のあり方などきめ細かな行政サービスの提供に向けた検討や、行政側が把握している合併効果を住民に伝えきれていないといった課題はあるものの、合併後10年の現時点において、今回の合併に対し一定の評価を与えることができる。

なお、今回の検証では、合併市町村の比較対象として非合併市町村の現状等を把握した。非合併市町村においても、職員削減や事業の見直し等の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ことが明らかになった。一方で、特に小規模町村では、一人の職員が多く業務に追われ、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。

以上、現時点での総括を行ったが、合併から10年しか経過しておらず、現時点では合併効果を十分に評価できない部分があるとともに、合併の効果や課題は市町村毎に異なっている。今後、合併市町村においては、自治体としての行政運営の目的、手法、内容について、住民に対して十分な情報発信を行いながら、常に行政運営の改善を続けていく必要がある。県においても、今回の検証結果を広く県民に周知することで、合併10年を機に、住民や市町村が地域の課題や対応策を改めて考える機会を提供することが求められる。

2 長期的視点から見た合併の評価

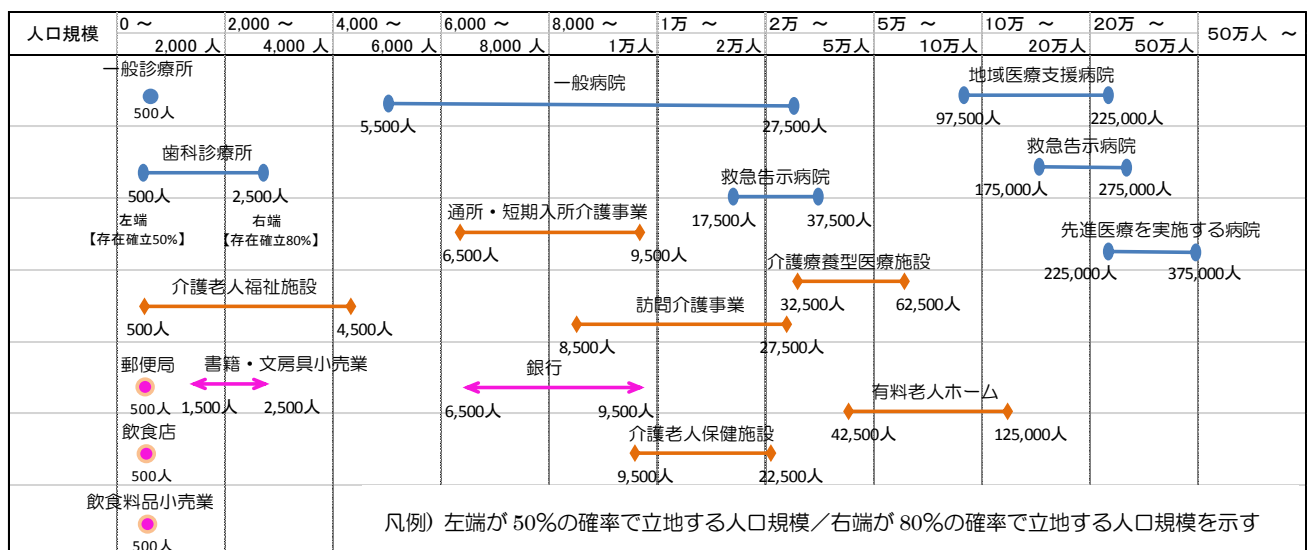
平成の合併の目的の一つは、急速に進む少子高齢化に対応するため、住民に最も身近な市町村の行財政基盤を強化することにあつた。この少子高齢化への対応は、もともと合併後10年で完結するものではなく、合併市町村は、20年後、30年後の地域の将来を見据えて合併を決断した。人口減少への対応が大きくクローズアップされる現在、合併検証にあたっては、合併後10年の現時点での効果や課題を整理するだけでなく、さらに長期的な視点で、市町村の将来像を想定し、今回の合併がどういう意味を持っているのかを考察する必要がある。

そこで、人口推計データ等をもとに、市町村の将来像を想定した上で、平成の合併の評価を改めて考えてみたい。

(1) 人口減少と市町村合併の効果

それでは、Ⅱ-2で述べたように人口減少が進むと、私たちの生活環境はどう変わるのだろうか。国土交通省の「国土のグランドデザイン 2050」では、人口規模が5,000人未満の小規模自治体では、民間企業等がサービス提供を行うものについては、飲食店や診療所、郵便局等は存続する可能性が高いが、病院や訪問介護事業所等が立地する確率は大きく減少し、日常生活に必要な各種サービスがなくなることが想定される（図表V-1-1）。医療機関や福祉施設について個別に見ると、施設の円滑な運営には継続的な利用者の存在が必要であり、一定の人口規模を確保することの重要性がうかがわれる。例えば、介護老人福祉施設の存在確率が50%になるのに必要な自治体人口は500人であり、これを80%にするには4,500人の人口が必要であるとされている。訪問介護事業の存在確率は、さらに大きな人口規模が必要となり、50%水準で人口8,500人、80%水準で人口27,500人となっている。これ位の人口規模がないと、事業の運営ができないということである。その他の施設についても相当数の人口規模を必要とすることが示されている。

図表V-1-1：サービス施設の立地する確立が50%及び80%となる自治体の人口規模

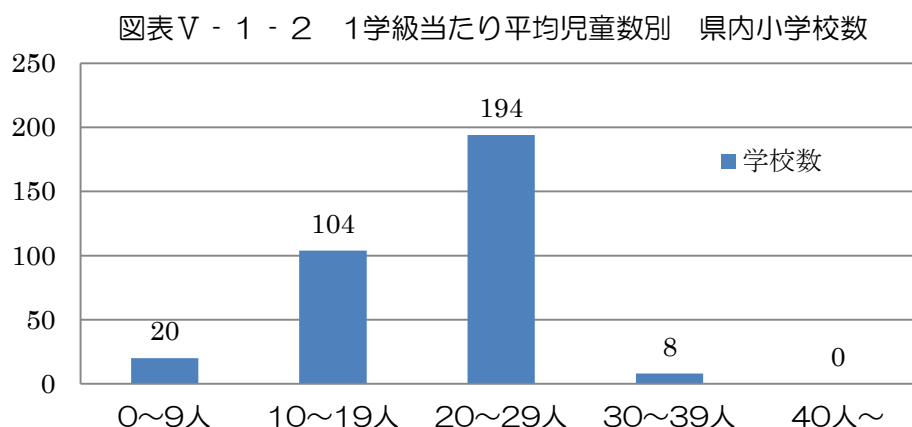


出所：国土交通省「国土のグランドデザイン 2050 参考資料」から作成

従来、人口が増加し、行政が基礎的な公共サービスの多くを担う時代にあっては、行政のみで住民の生活機能のある程度確保することが可能であったが、先述のようにサービス提供の市場化が進む中にあっては、行政の区域の如何にかかわらず、その生活圈や経済圏の人口規模をもって、その地域に備わる生活機能の度合いが変わってくる。特に人口減少が進む中にあっては、一定の人口規模を抱えた生活圈を維持するためには、地域の一体的なまちづくりやネットワークの構築を更に進める必要があるが、合併によって一つの市町村になったことで、生活機能確保に向けた一体的なまちづくりが行える規模が確保できたと言えよう。

また、住民の多くが市町村毎の設置を必須と考えている小学校についても、県内の小学校一覧（平成26年5月1日現在）に記載されている総児童数及び総学級数を用い、小学校毎

に1学級当たりの平均児童数を算出した上で、学級規模（1学級あたりの児童数）別の小学校数を整理したところ、図表V-1-2のとおり1学級あたりの児童数が10人未満の小学校は極端に少ないことから、1学級あたり10人未満となった場合には、小学校の統廃合等が行われていることが推測できる。したがって、小学校を維持するための最低限の児童数は、1学級あたり10人が目安と考えられるが、地域の将来人口が大きく落ち込み児童数が減少すれば、適正な教育水準の維持が難しくなることは明らかであろう。今回の合併がなければ、合併市町村の多くの地域では、単独で小中学校を維持できない学童数・人口規模になっていたとも考えられる。あさぎり町の「あさぎり中学校」のように、合併によって、旧市町村の区域を越えた統合が行えるなど、教育環境の改善の取組みの選択肢が増えたとも言える。



出所：熊本県教育委員会HP 学校一覧の児童数等（学級数が6学級以上の小学校を対象）から作成

加えて、自治体の人口規模の縮小によってもたらされる重要な課題の一つは、市町村議会の維持存続である。議会は自治体の議決機関として、団体意思形成のための必須の機関である。ところが、現在でも全国の小規模自治体においては、議員のなり手がないうえ、無投票で現職が再任される例が増加するなど、社会問題化しつつある。将来、高齢人口も含めて総人口そのものが減少していく時期が到来することは人口予測から明らかであり、そのような時期になれば、議員定数のさらなる削減とともに、市町村議員のなり手確保が一層困難となり、市町村議会そのものの維持が難しくなる状況も十分に考えられる。合併による定数減で周辺部出身の議員が減った等の課題はあるものの、長期的に見れば、合併は、地方自治の根幹となる市町村議会の持続可能性を高めたと言えるだろう。

さらに、住民アンケートの結果から、道路、橋梁、上下水道などの生活インフラ関係の整備の進捗を、合併後良くなった項目の一つとして多くの住民が評価していることが読み取れる。これらの施設の整備や大規模改修には多大の経費が必要となるが、合併補助金や合併特例債など合併に伴う有利な財源を活用して、必要な施設の改修整備が進んだことは、長期的に見れば、将来の財政負担を軽減する効果があったものと評価することができる。

(2) 総括

以上のようなことを勘案すれば、今回の合併は、これから数十年先の将来に発生する福祉、教育、議会、生活インフラ等をはじめとした困難な課題を先取りして対応する意味が十分にあったと言える。また、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、専任組織の設置や職員研修の充実等、長い期間が必要となる人材育成の基盤を作ることができる時間の猶予を得た意味は大きく、長期的な視点から見ても、今回の合併は十分に評価できる選択であったと言える。

3 今後の市町村の行政運営の方向性

今回の検証を通して、合併市町村では、専任の組織や職員の充実等によって、行政運営やサービス提供の質的向上の基盤づくりが進んだことを確認できたが、住民が合併効果を実感できていないことを考慮すると、その取組みは道半ばと捉えるべきである。また、非合併市町村においても、特に小規模町村では、職員削減が限界に近づいており、効率化と住民サービスの維持の両立に向けては、職員や組織の政策立案の質の向上が一層問われてくると考えられる。

今後、合併市町村においては、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。また、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。

県においては、平成の合併を経て、市町村の人口や面積、組織、財政状況等の多様化が一層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っていくことが求められる。具体的な施策としては、今回の検証で明らかになった課題の解決に向けた県と市町村による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なども考えられよう。また、人口減少等がさらに進むことを踏まえれば、市町村間の広域連携の調整役として、広域自治体としての県の役割が大きくなる。市町村間の広域連携を推進するための新たな仕組みを構築するとともに、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ことが求められる。

おわりに —今回の検証を振り返って—

熊本県と熊本県立大学では、平成の合併から10年の節目を迎えて、合併検証に取り組んできた。合併、非合併を問わず、市町村にとって、今後、人口減少社会の中で、さらに厳しい状況が続くことを考えれば、効率性の追求と行政サービスの維持、広域連携と自治体内のきめ細かな対応という相反する要請を同時に満たす政策の構築が重要な課題となっている。また同時に、住民や各種団体をはじめとする多様な主体との連携協働も必要である。市町村には、地域の人材や資源を生かし、幅広いネットワークをつくりながら、地域全体を経営していく視点が求められる。

今回の市町村合併の検証が、各市町村におけるこの10年の歩みを振り返るきっかけとなるとともに、合併市町村自らが主体となって、10年、20年先の将来にわたって合併の効果と課題を意識した基礎自治体としてのまちづくりを進めていただくことを期待したい。また、県においては、今回の検証を踏まえながら、合併効果が高まり、課題の解決が進むよう、広域自治体として、引き続き市町村運営のアドバイザーや市町村間連携の調整役としてのリーダーシップが求められていることを認識する必要がある。

最後に、今回の検証にアンケートやヒアリングで御協力いただいた県民、地域団体、市町村の方々、有識者会議の委員各位に感謝申し上げますと結びとしたい。

◆熊本県における平成の市町村合併の検証プロジェクトチーム

	メンバー	役割・担当分野
熊本 県 立 大 学	総合管理学部教授 明石照久	全体総括
	総合管理学部教授 松岡 泰	総括補佐
	総合管理学部教授 小泉和重	財政
	総合管理学部教授 井田貴志	地域振興・地域の活気
	総合管理学部准教授 澤田道夫	住民参加・協働
	総合管理学部講師 井寺美穂	行政体制
熊本 県	総務部市町村・税務局市町村行政課、市町村財政課	