市町村合併の検証に係る最終報告書(案)の概要

平成27年2月 熊本県・熊本県立大学

Ⅰ 目的・方法等

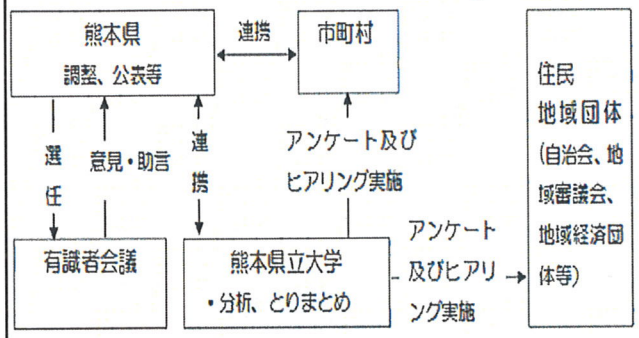
◆目的：平成の合併から10年の節目に、今後の合併市町村の支援に繋げるため、市町村合併の効果や課題を整理し、客観的かつ総合的な検証を実施。

◆方法：①市町村、住民、団体へのアンケート･ヒアリング
②各種データ(人口、行財政等)に基づく分析

◆視点：①合併推進要綱上の効果や懸念事項を踏まえた検証
②合併類型(合併パターン)を踏まえた検証

参考１：検証実施体制

① 熊本県立大学と連携した検証の実施
② 学識経験者や住民代表等による有識者会議の設置
① 26.5.21
② 26.10.22
③ 27.2.3



参考２：市町村の類型化

■ 合併市町村(17市町村)

類型	対象市町村
政令市移行型(市町→政令市)	熊本市 (1団体)
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)

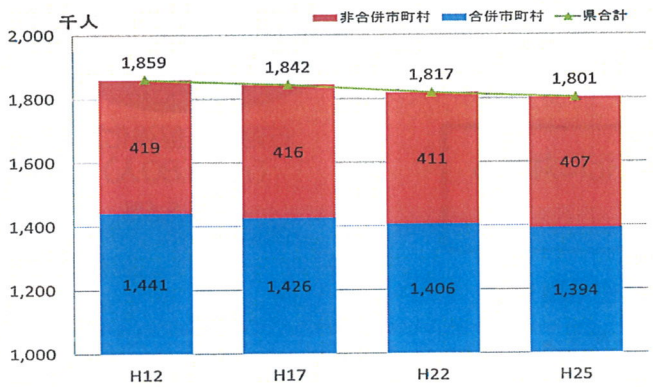
■ 非合併市町村(28市町村)

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 (16団体)

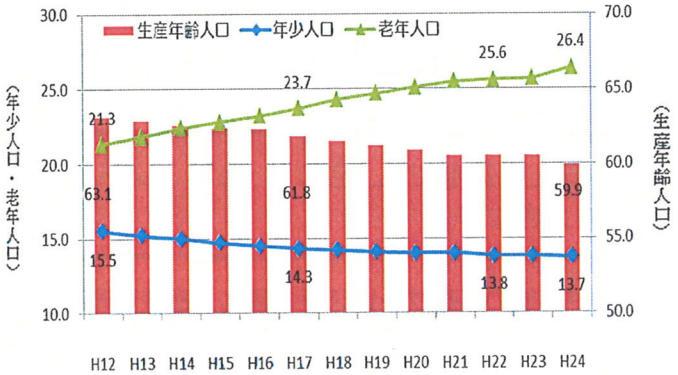
Ⅱ 合併後10年の環境変化

・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年にはリーマンショックが起こり、地域経済が更に落ち込むなど閉塞感が漂った10年だった。
・今後人口減少は一層進むとされており、市町村は合併推進当時よりも厳しい環境変化に直面。

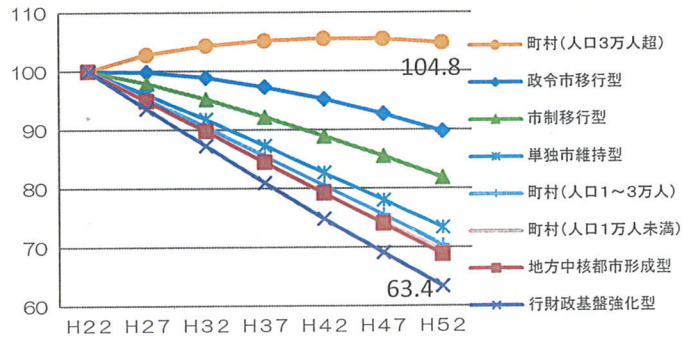
熊本県における人口の変化



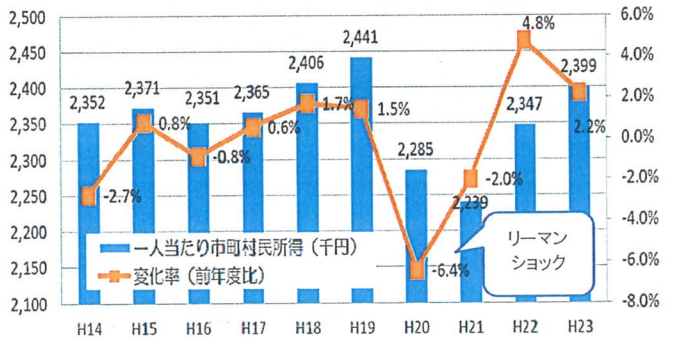
熊本県における人口構成の変化（%）



類型別 市町村総人口推計（平均値推移/H22=100）



熊本県内一人当たり市町村民所得の推移



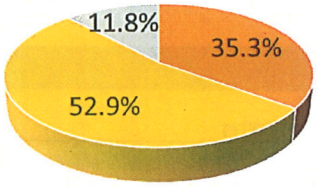
Ⅲ アンケート結果

・県民3,000人にアンケートし、1,660人から回答(回収率55.3%)。
・合併市町村の住民(2,200人)のうち1,242人から回答(回収率56.5%)。60代以上が半数以上。
・合併市町村の約9割が合併を評価。住民全体では合併を評価しない回答が多い。
・年代別に見ると、40歳代以下は合併を評価する人が多い。

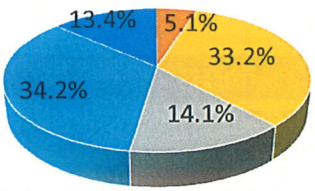
市町村合併の評価

■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

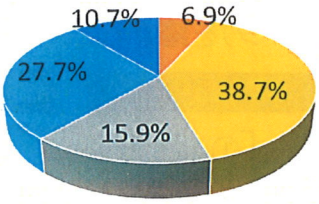
合併市町村（n＝17団体）



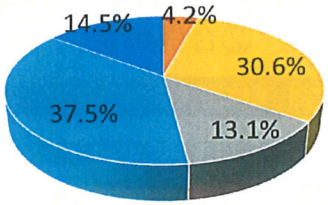
合併市町村の住民（n＝1,160人）



40歳代以下（n＝364人）



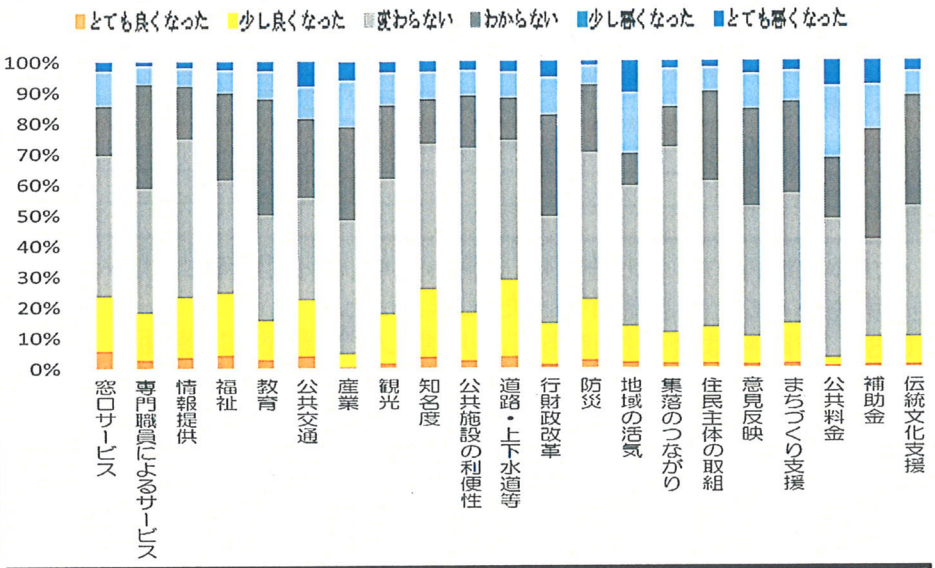
50代以上（n＝784人）



・個別の行政サービスの変化では「変わらない」との回答が最も多い。
・福祉サービス、地域の知名度、道路・上下水道の整備等の評価は高い。

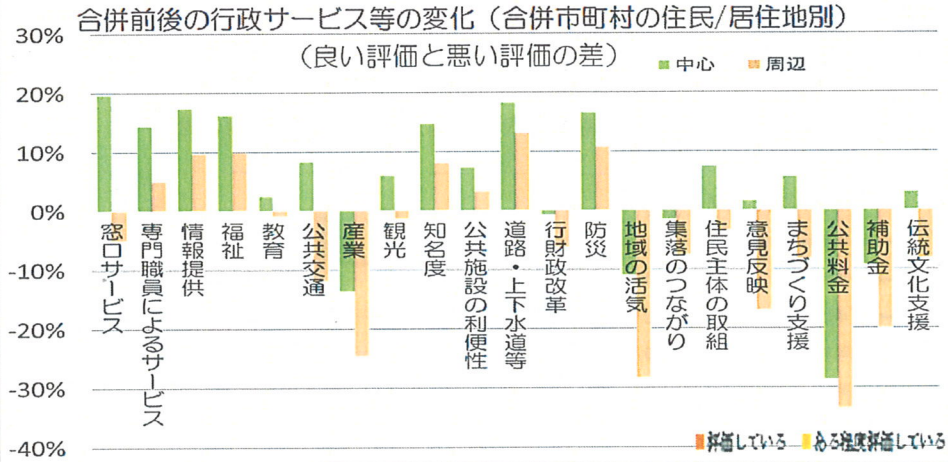
・類型別で評価に違い。

合併前後の行政サービス等の変化（合併市町村の住民）



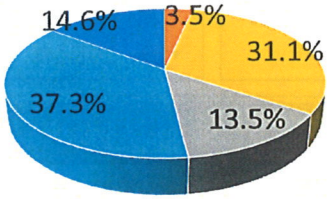
・中心部と周辺部では、窓口サービス、公共交通等の変化に対する認識に大きな差。

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）

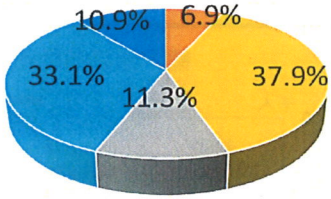


市町村合併の評価

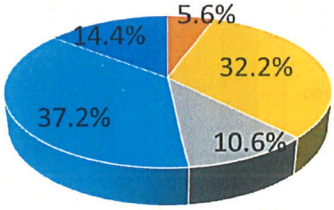
地方中核都市形成型（n＝576人）



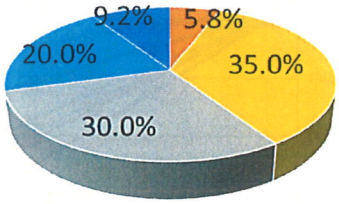
市制移行型（n＝248人）



行財政基盤強化型（n＝180人）



政令市移行型（n＝120人）



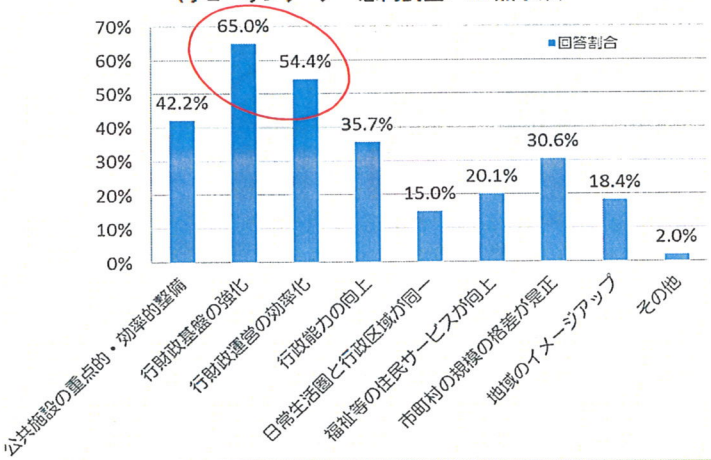
■評価している ■ある程度評価している ■まだ評価できる時期ではない ■あまり評価しない ■評価しない

Ⅲ アンケート分析

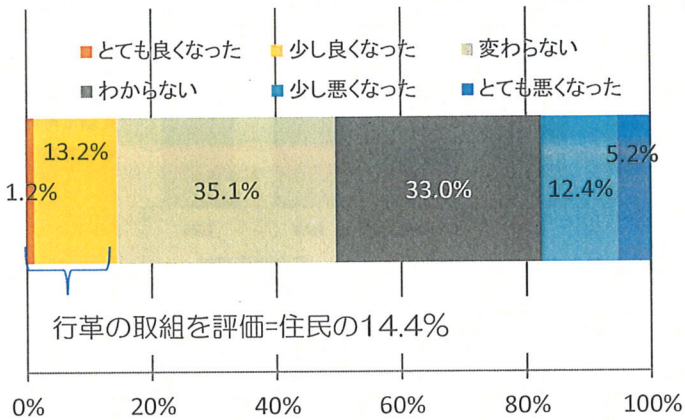
分析①：個別サービスの評価と合併の全体評価との関係

・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全体を高く評価。
・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）



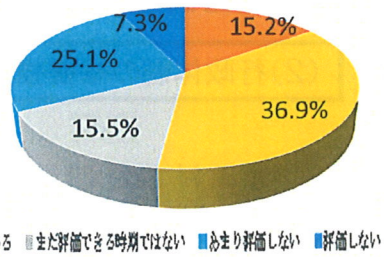
行財政改革に対する評価（合併市町村の住民）



分析②：合併時の期待と合併に対する評価の関係

・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。
・非合併市町村では、合併しないと厳しくなるという認識から、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。その結果、最近10年の行政運営に対する評価は、比較的高い。

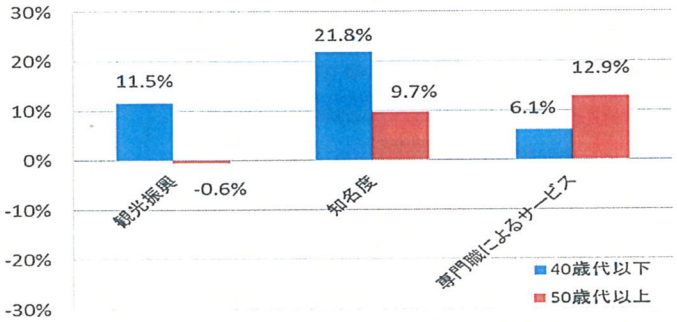
最近10年の行政運営の評価
非合併市町村の住民
（n＝355人）



分析③：年代で合併評価が異なる理由

・40代以下の特徴は「知名度」「観光振興」の評価の高さ。行動範囲が広く、地域外からの視点で、合併に伴う観光資源の増加等を評価。
・50代以上は、地域内の視点から日常生活に密接な「専門職によるサービス」を評価。地域への愛着の深さ等も影響。

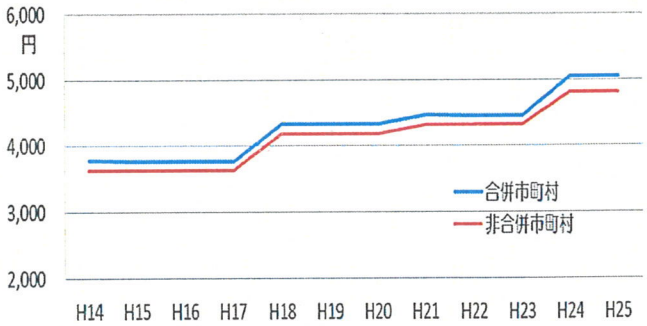
年代別の特徴が出たサービス項目
（良い評価と悪い評価の差）



分析④：公共料金の負担と合併の関係

・個別サービスのうち「悪くなった」との回答が最も多かった「公共料金の負担」と合併の関係を検証。
・介護保険料等は上昇しているが、非合併市町村も同じ傾向。保険料上昇の原因は、高齢化に伴う介護サービス利用の増加等にある。

介護保険料（平均月額）の推移



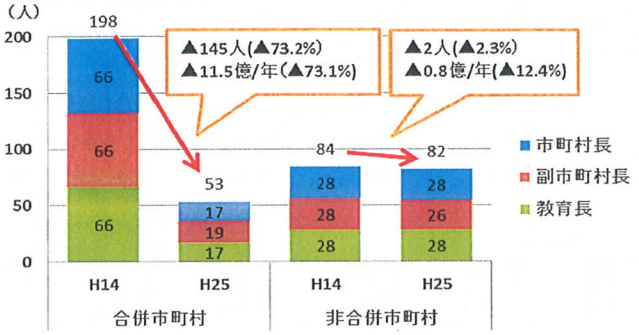
Ⅳ 市町村合併の効果と課題

1 行政体制

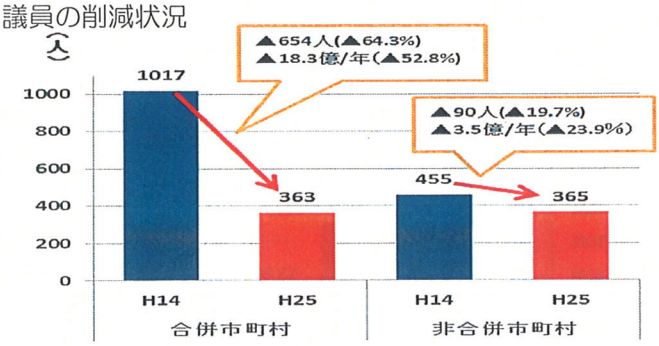
(1)行政の効率化

・合併市町村では、三役や議員の減少と職員の削減に伴い、人件費を大幅に削減。効率化を進めつつ、合併によるマンパワーの充実により、地方分権の受け皿としての体制づくりが進展。
・類型別の平均職員数を見ると、職員削減が限界に近い非合併市町村と比べると、合併市町村の方が職員削減の余地がある。

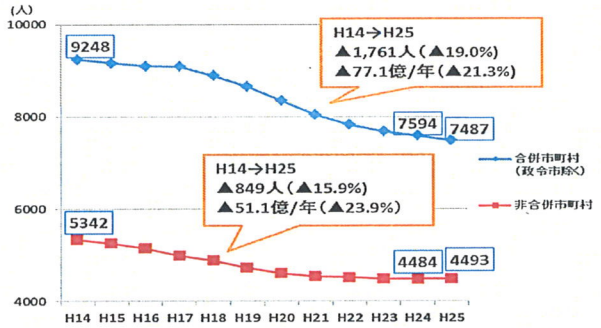
三役の削減状況



議員の削減状況



職員の削減状況



類型別平均職員数の推移

	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	6454	6440	▲563	▲8.04%	▲14	▲0.22%
合併	地方中核都市形成型	1053.4	845.4	830.4	▲223	▲21.17%	▲15	▲1.77%
合併	市制移行型	548.8	468.8	461.3	▲87.5	▲15.95%	▲7.5	▲1.60%
合併	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	単独市維持型	601.3	498.8	498.3	▲103	▲17.13%	▲0.5	▲0.10%
非合併	町村(人口3万人超)	226	223	224.7	▲1.3	▲0.59%	1.7	0.75%
非合併	町村(人口1万人~3万人)	161.8	126.2	126.3	▲35.5	▲21.94%	0.2	0.13%
非合併	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 ―職員配置―

合併市町村では、職員数が減少する中にあっても、総務部門の効率化と商工部門等への増員や、保健師等の専門職員の充実、防災・危機管理部門等への専任職員の配置等により、行政体制基盤を強化。

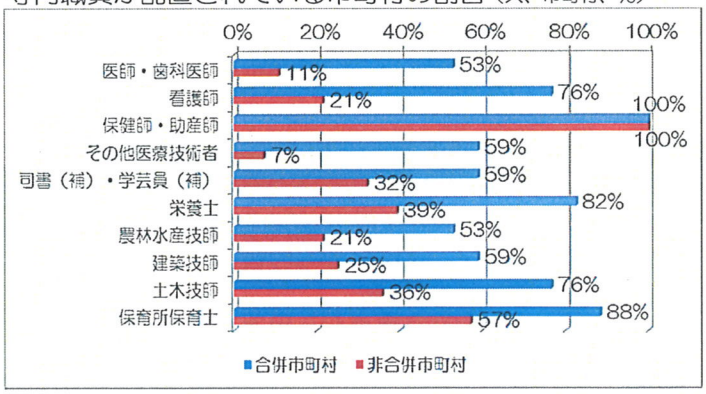
部門別職員数の状況

	類型	H15	H25	増減数	増減率
総務	政令市移行型	843.0	860.0	17.0	2.0%
総務	地方中核都市形成型	203.4	169.4	▲34.0	▲16.7%
総務	市制移行型	105.5	90.8	▲14.8	▲14.0%
総務	行財政基盤強化型	57.1	43.9	▲13.3	▲23.3%
総務	総数	2,682	2,377	▲305	▲11.4%
総務	総数(政令市移行型を除く)	1,839	1,517	▲322	▲17.5%

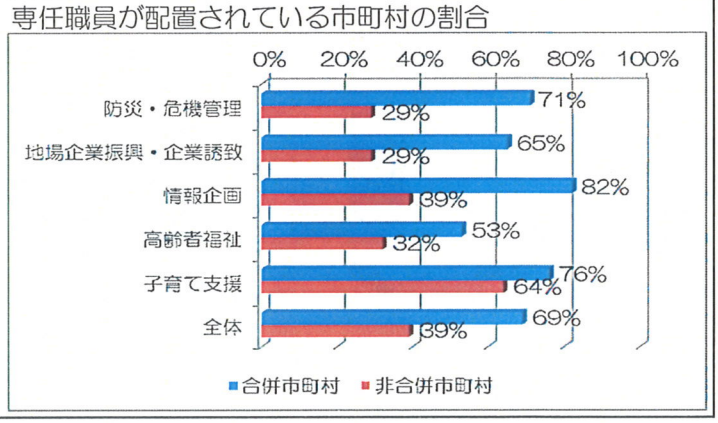
総務部門を効率化し、重点部門の職員数を増員

商工	政令市移行型	189.0	188.0	▲1.0	▲0.5%
商工	地方中核都市形成型	18.2	22.6	4.4	24.2%
商工	市制移行型	8.0	13.3	5.3	65.6%
商工	行財政基盤強化型	4.9	6.0	1.1	23.5%
商工	総数	346	396	50	14.5%

専門職員が配置されている市町村の割合(人、市町村、%)



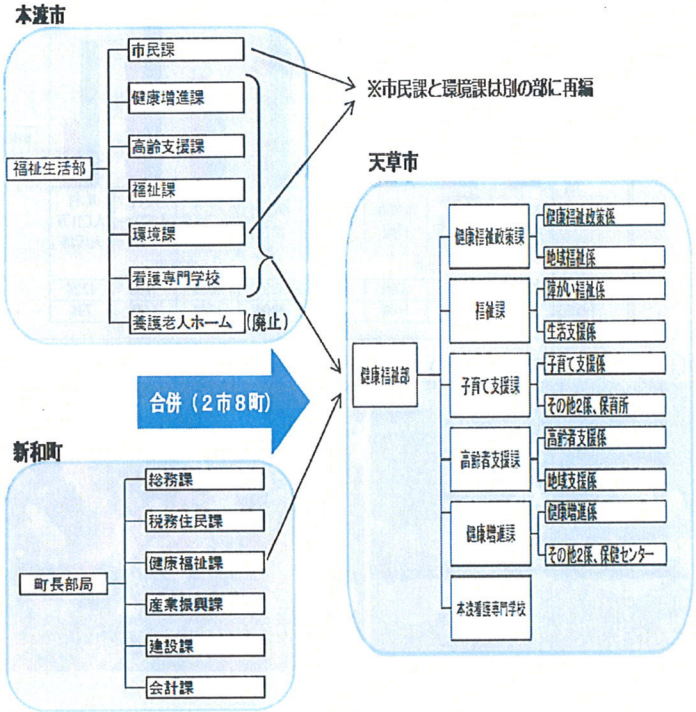
専任職員が配置されている市町村の割合



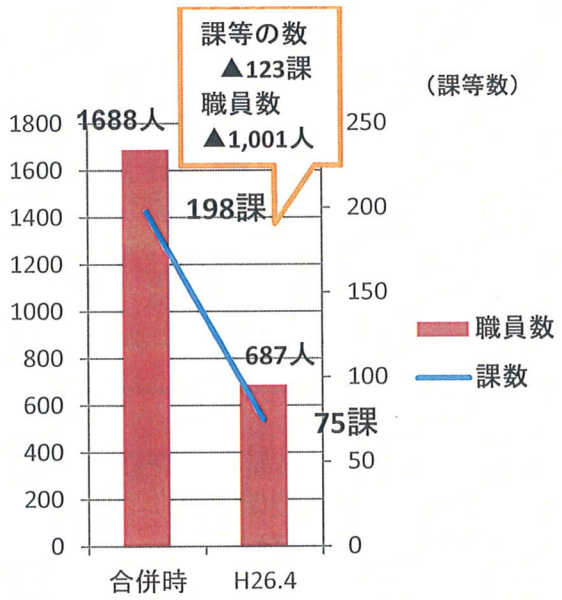
(3)行政体制の基盤強化　―組織再編―

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む一方、支所等の組織や職員の削減を実施。支所機能の在り方については、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、今後検討すべき課題。

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

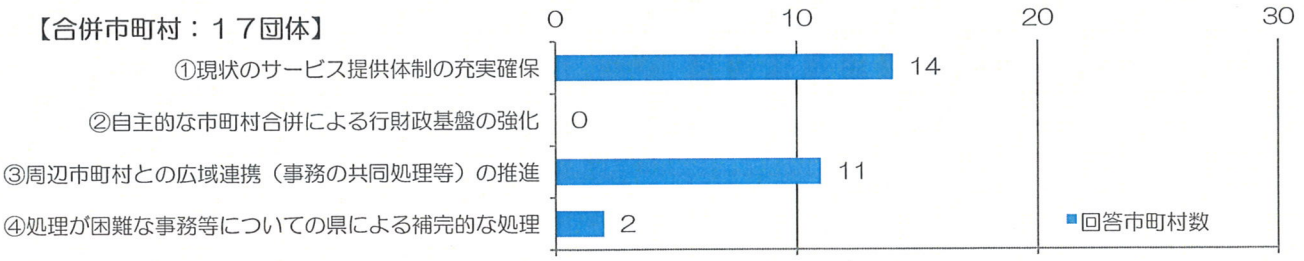


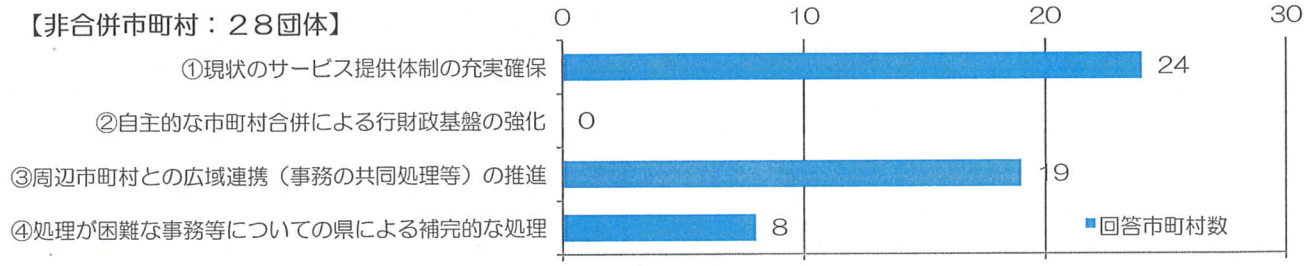
(4)今後の行政体制整備の方向性

・合併市町村が考える今後の体制整備の方向性は、「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」が多いことも特徴的。

・サービス提供体制の充実に向けては、限られた資源である人材の育成及び施策の選択、人的資源の集中による重点化が必要。近隣市町村との広域連携では、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手法について、地域の実情に応じ、具体的に検討していくことが必要。

県内市町村が考える行政サービス提供体制の中長期的な方向性（２つまで選択）



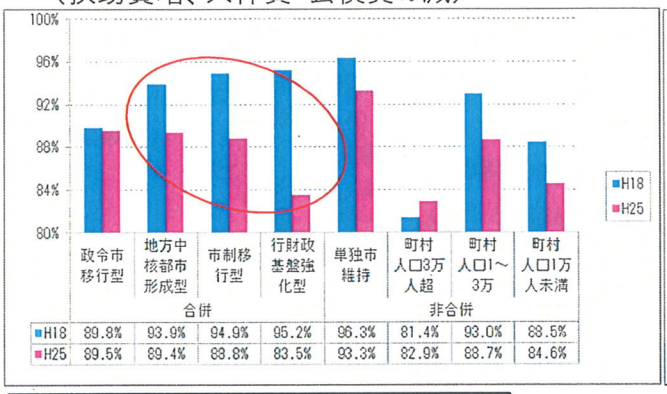


Ⅳ 市町村合併の効果と課題

2　財政

(1)財政運営の効率化

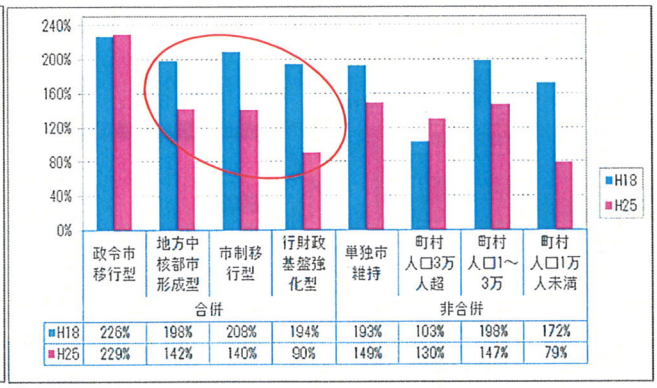
・経常収支比率の改善
（扶助費増、人件費・公債費の減）



	政令市移行型	地方中核都市形成型	市制移行型	行財政基盤強化型	単独市維持	町村 人口3万人超	町村 人口1～3万	町村 人口1万人未満
H18	89.8%	93.9%	94.9%	95.2%	96.3%	81.4%	93.0%	88.5%
H25	89.5%	89.4%	88.8%	83.5%	93.3%	82.9%	88.7%	84.6%

(2)財政基盤の強化

・実質的な将来負担倍率等の改善
（積立金増、公債費減）



	政令市移行型	地方中核都市形成型	市制移行型	行財政基盤強化型	単独市維持	町村 人口3万人超	町村 人口1～3万	町村 人口1万人未満
H18	226%	198%	208%	194%	193%	103%	198%	172%
H25	229%	142%	140%	90%	149%	130%	147%	79%

(3)財政支援措置

・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】

活用例①：山鹿小学校（山鹿市）

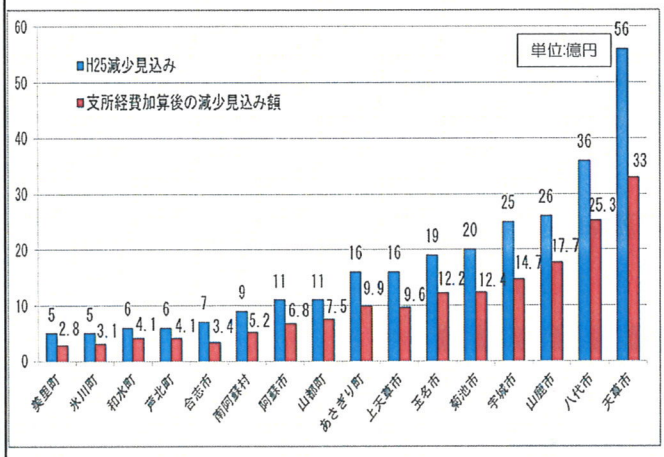
活用例②：学校給食センター（あさぎり町）

(4)財政運営上注意すべき点とその見通し

① 合併算定替廃止の影響（財政の硬直化）

⇒ 算定方法の見直しや、積み立ててきた基金の活用が見込まれるため、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（平成25年度算定ベース）】

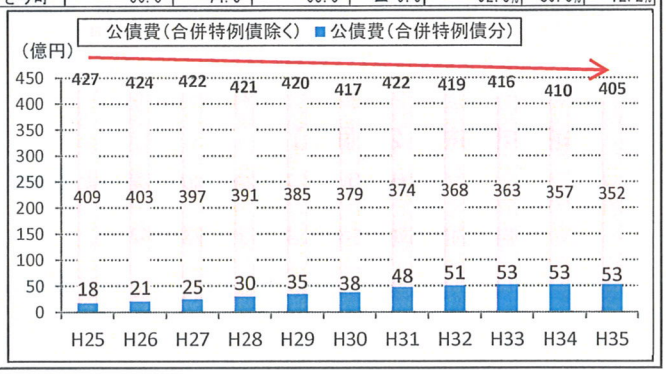


【経常収支比率推計（一本算定後の経常収支比率の変化）】

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		
					一本算定時	25年度	増減
	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%

② 合併特例債の発行の影響
（公債費負担の増大）

⇒ 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。



Ⅳ 市町村合併の効果と課題

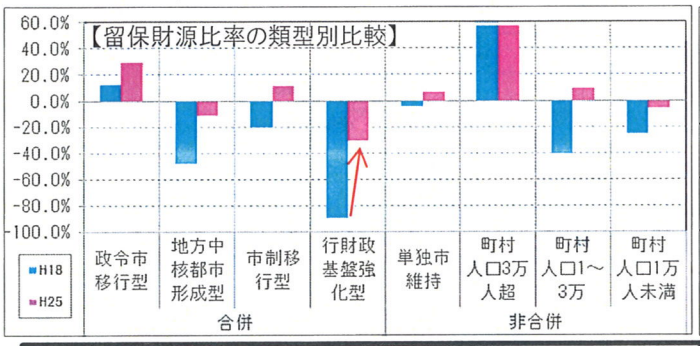
2　財政

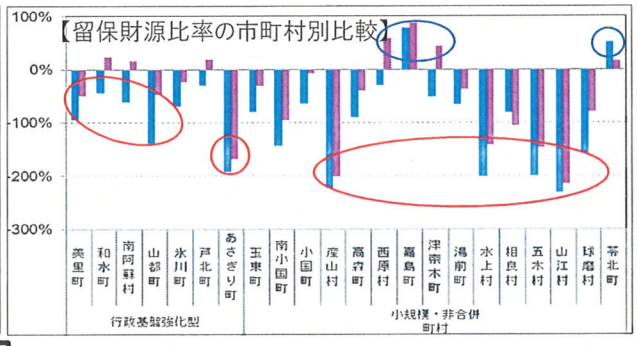
③　小規模町村の財政運営

⇒　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、行財政基盤強化型における改善幅が大きい。

⇒　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。

＊　留保財源比率 ＝（留保財源−交付税非措置分の公債費）÷ 留保財源
交付税の算定に含めない「留保財源」から、「交付税措置のない借金返済に充てる公債費」を除いた割合。
理論上、多いほど独自施策に回せる財源が多いこととなる。





（5）まとめ

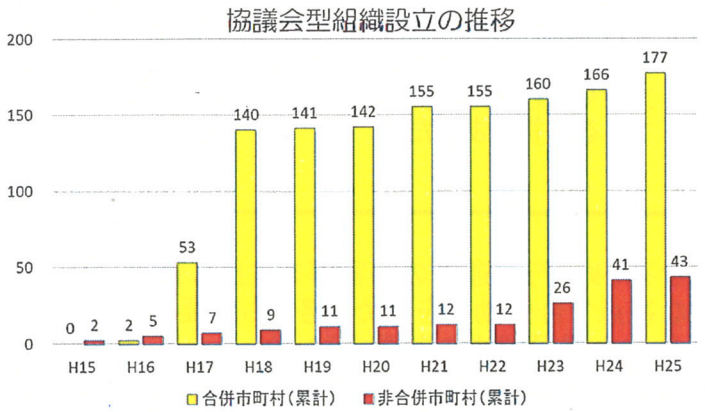
・合併に係る財政支援措置を効果的に活用し、合併団体の財政は健全性を維持。
・合併・非合併問わず県内市町村は、これまで、経済対策も活用しながら財政運営の効率化と財政基盤の強化を図ってきた。
・ただ、交付税等への依存体質に変化はなく、今後も、税源の確保や行政効率の向上に向けた取組が必要。
・合併関連事業は一段落するが、引き続き、各団体における財政面での分析が重要となり、人口減少や少子高齢化問題への対応等、地方創生に向けた取組みを進めていくことが重要。

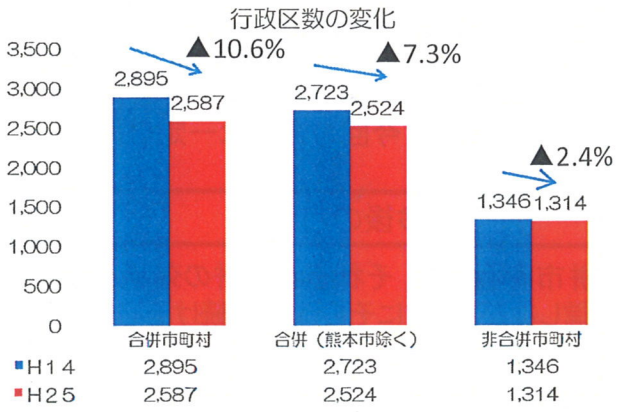
3 住民参加・協働

合併を契機とした住民自治組織の変化

◆協議会型組織の増加
・合併市町村では、合併後の「地域のつながりが希薄化する」等の懸念事項を意識。
・合併直後から、八代市や天草市をはじめとして、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」が設立され、住民主体のまちづくりが活性化。ヒアリングでも、「これまで交流がなかった各種団体とつながりができた」といった意見も複数あった。

◆行政区の統合
・合併市町村では、人口減少や高齢化に伴う地域の担い手不足から、合併を契機に行政区の統合が進展。「知らない人が増えた」など住民に不安感はあるものの、長期的には人材の確保や地域の一体感の醸成に効果。





Ⅳ 市町村合併の効果と課題

4　地域振興・地域の活気

合併と地域の格差拡大

・地域経済は、企業立地に適した地理的条件に左右。合併と地域振興・地域の活気の度合いに直接的な関係性は見られない。

・地域格差の拡大は、合併前から続く人口減少や事業所減の影響が大きい。

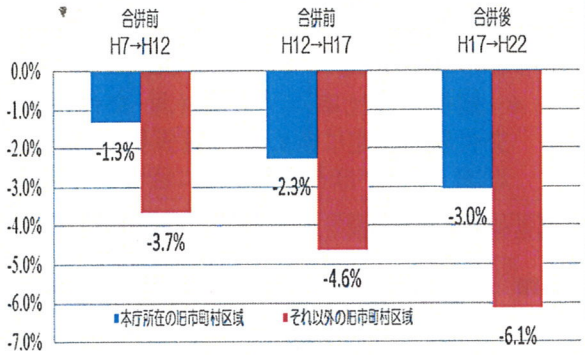
・従業者に占める公務の割合は、役場が支所になった地域では減少。周辺の飲食店等に与えた影響はあるが、地域全体で見ると限定的なもの。

・周辺部は元々事業所が少ないため、1事業所がなくなることの地域への影響が大きく、 周辺部の住民が地域の活気低下を強く感じる要因。

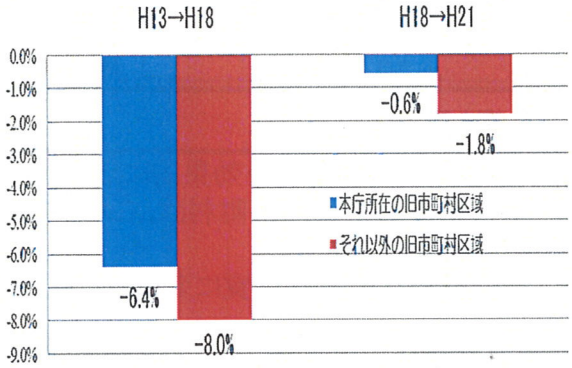
従業者に占める公務の割合

八代市	H13	H21	宇城市	H13	H21	あさぎり町	H13	H21
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%						

人口の変化（合併市町村／中心・周辺比較）



事業所数の変化（合併市町村／中心・周辺比較）



＊上記表は、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

Ⅴ 市町村合併の総合評価

1　現時点での総合評価

・行財政の効率化を追求すれば、きめ細かなサービス提供面で課題に直面する等、合併の効果と課題は表裏一体の関係で発現。

・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。

・住民に合併効果を伝えきれていないといった課題はあるものの、行財政基盤の強化、新しいまちづくりの動き等も考慮すれば、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。

2　長期的な視点での評価

・人口減少対応等、合併検証は、合併10年時点での効果や課題だけでなく、長期的な視点で考察していく必要。

・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。

今後の方向性

・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。長期的な視点で合併効果を高める努力も重要。
・県では、検証結果を周知し、市町村や住民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、市町村間連携の調整役としての取組を積極的に行うことが必要。