

報告第8号

合併の効果と課題の調査結果について

合併の効果と課題の調査結果を、別紙のとおり報告する。

平成29年 1 月24日提出

小田原市・南足柄市「中心市のあり方」に関する  
任意協議会 会長 加藤 憲一



## 合併の効果と課題の調査結果について

### 1. 調査について

#### (1) 調査趣旨

- ・小田原市・南足柄市「中心市のあり方」に関する任意協議会で、「行財政基盤強化策としての合併」を検討・協議するに当たり、事務局では全国の合併先行例における効果及び課題を調査した。
- ・総務省が平成22年3月に「平成の合併について」と題する総括を公表しており、そこでは合併の効果と課題が次のとおり整理されている。

#### 【合併の効果】

- ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- ② 少子高齢化への対応
- ③ 広域的なまちづくり
- ④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

#### 【合併の課題】

- ① 周辺部の旧市町村の活力喪失
- ② 住民の声が届きにくくなっている
- ③ 住民サービスの低下
- ④ 旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失

- ・この総括においては小規模市町村の事例も含まれていることから、今回の調査では合併後の市と人口が同規模又はそれ以上の規模の市において合併の効果及び課題が実態としてどのように発現しているかを調査した。

#### (2) 調査概要

- ア. 調査期間：平成28年9月13日～平成28年11月30日
- イ. 調査対象：指定都市、中核市及び施行時特例市
- ウ. 調査項目：【1】合併事例の有無【2】合併の効果  
【3】合併の問題点・課題の対応策【4】想定外の課題  
【5】その他 (※詳細は別紙のとおり)

#### エ. 回答状況：

指定都市	20市中、19市
中核市	47市中、42市
施行時特例市 (小田原市を除く)	36市中、35市
調査全体	102市中、96市

※本協議会の設置に伴い、調査を実施した準備組織が解散されたため、本協議会事務局で結果のとりまとめを行った。

## 2. 調査結果

- ・事例については、事務局において特筆すべきものを抽出している。

### 【1】合併事例の有無

都市区分	有	無
指定都市	9市(47%)	10市(53%)
中核市	24市(57%)	18市(43%)
施行時特例市	19市(54%)	16市(46%)
調査全体	52市(54%)	44市(46%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと回答のあった市に占める割合

### 【2】合併の効果

#### ①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実

都市区分	効果の実感		支障有
	有	無	
指定都市	9市(100%)	0市(0%)	1市(5%)
中核市	23市(96%)	1市(4%)	4市(17%)
施行時特例市	19市(100%)	0市(0%)	2市(11%)
調査全体	51市(98%)	1市(2%)	7市(13%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

#### 【具体的事例】

- ・合併後は専門職員が主体となって建築関係業務を行うことにより、品質の確保、施設整備水準の均一化が図れるようになった。
- ・専門職員が施設等の維持管理部門に配属されることにより、専門性の高い維持管理体制が充実した。
- ・都市整備分野において、土木技師を中心に専門職員の適正配置を行うことで、災害時等における適切な対応に寄与できた。
- ・健康福祉分野において、保健師等の専門職員の適正配置を行うことで、全市民的な扶助費の抑制に寄与できた。
- ・居住地の近隣だけでなく、勤務地、通勤途中で利用可能な行政窓口が増えた。
- ・小学校区単位に地区センターを配置することにより、市民の98.9%が2km圏内で住民票の交付等の手続きや相談を行うことができるようになった。

#### 【支障事例】

- ・本庁への業務の集約により、これまで旧自治体の庁舎で対応可能であった業務に関して本庁まで来庁する必要が生じるなど、一部の業務において不便になった部分がある(効率的な行政経営との裏返し)。
- ・合併当初においては、支所人員の減により、住民からは「寂しい、知った顔がない、行きづらい」といった声があり、加えて制度・手続方法の変更等が負担感となって、住民と職員の距離が生まれた。
- ・新市域では、行政に関わる団体・組織の全市での統一化等により地域独自の活動が減り、旧庁舎周辺の商工業者へのマイナスの影響が起こったことは否めない。

## ②少子高齢化への対応

都市区分	効果の実感		支障有
	有	無	
指定都市	8市(89%)	1市(11%)	3市(33%)
中核市	17市(71%)	7市(29%)	8市(35%)
施行時特例市	14市(74%)	5市(26%)	9市(47%)
調査全体	39市(75%)	13市(25%)	20市(39%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

### 【具体的事例】

- ・権限や財源が強化されたことにより、保育所や特別養護老人ホーム等の増設を行い、定員数の拡充が図られてきた。
- ・高齢者の外出による健康増進を目的とした公共交通の活性化事業について、より広域的に中心市街地の活性化や周辺地域の公共交通の維持に取り組んでいる。

### 【支障事例】

- ・同一市域でありながら都市部と郡部とで社会保障費の差異が発生した。
- ・旧自治体から都市部への人口移動が継続しており、合併後、同一市域となったことで、その流れに拍車がかかっていると思われる。そのため、域内の人口分布の濃淡を加速させる結果となっている。
- ・中山間地域の過疎化の進行は依然として続いている。

## ③広域的なまちづくり

都市区分	効果の実感		支障有
	有	無	
指定都市	9市(100%)	0市(0%)	0市(0%)
中核市	21市(88%)	3市(12%)	9市(39%)
施行時特例市	18市(95%)	1市(5%)	3市(16%)
調査全体	48市(92%)	4市(8%)	12市(24%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

### 【具体的事例】

- ・日常生活圏に基づく広い視点から都市基盤整備などを一体的・効率的に行えるようになった。
- ・多様性に富む市ならではの、お互いを補完し合う市民レベルでの交流、取組が始まった。
- ・合併後は、新市基本計画に基づき、郊外部への体育施設などのハード施設の設置を進めた結果、特に体育施設については相互利用が促進され、混雑が目立った都市部から郊外部の施設へ利用者が移動し、混雑の均一化が図られた。
- ・合併した各地域の豊かな観光資源を結びつけ、観光入込客数や市内宿泊客数を増やし、滞在時間を延ばすことによる地域経済の活性化を図る取組を進めている。

- ・広い新市域を、今までと同様の行政では実施できないということや、国の地方分権の推進の中で、住民が行政に参画する新たな自治の仕組みとして地域自治システムを構築。「地域会議」を核として、市の予算の使い道を一定の金額以内に自由に判断する事業や、一定の金額の範囲内で市の事業として予算を提案する権利を与えるなど、都市内分権の取組が進んでいる。
- ・大雨時の浸水対策について、合併した下流地域との一体的な用排水管理が可能となった。

#### 【支障事例】

- ・（合併前であれば複数の自治体の連携となっていたものが）地方創生等では市単独事業が広域連携と認められないなどから、国からの支援が減少する。
- ・警察署の所管や組合など一部が従前のまま残ることによる事務の煩雑化。
- ・新市の均衡ある発展を図るため、合併特例債等を活用し、特に郊外部で遅れていた社会基盤の整備を優先的に進めていた結果、旧市域の住民から「地元での整備が後回しにされたのではないか」、「旧市域では合併の効果が感じられない」といった声が聞かれた。
- ・郊外部の市民への対応として公共交通の充実化実現のために投資を行ったが、利用実績が伸びず、費用対効果の面で継続することができなかった。
- ・市域が拡大したため、ハード整備などの要望への迅速な対応が難しい。

#### ④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

都市区分	効果の実感		支障有
	有	無	
指定都市	7市（78%）	2市（22%）	2市（22%）
中核市	24市（100%）	0市（0%）	7市（30%）
施行時特例市	18市（95%）	1市（5%）	6市（32%）
調査全体	49市（94%）	3市（6%）	15市（29%）

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

#### 【具体的事例】

- ・公共施設については、合併により相当程度の水準になったことから、単に新規整備を強化するのではなく、ソフト面の充実、既存施設の有効活用、重点施設の優先整備を図ることができた。
- ・ワンセット主義から近隣の同種の施設の統廃合を行い、今後の施設の更新、維持修繕費用の削減を行った。
- ・首長、特別職、議員の削減とともに、一般職員においても事務の効率化が図られた結果、定年退職者分の補充が抑制された。
- ・執務室として使用していたスペースについて、本庁への集約化の中で空きができたものを、図書館や児童センターを開設するなどの対応をしてきた。

#### 【支障事例】

- ・郊外部での災害対応時などの危機管理体制の整備において、総合事務所（旧役所）と本庁部局との内部調整に多くの時間・労力が割かれることがある。
- ・施設の統廃合では、総論賛成で、いざ廃止となると反対の声が多々あり、行政の思惑と市民とのかい離が散見されるため、統廃合が進んでいないのが現

状である。

- ・引き継いだ施設について、適正な修繕がなされておらず、老朽化がかなり進行していた。そのため、合併後には小中学校の修繕に係る支出が財政的に影響を及ぼすこととなった。
- ・新市域では職員数の縮小により、きめ細やかなサービスが受けられなくなったとの市民からの声が聞かれている。
- ・合併により不要となった郊外部の施設は、用途変更や廃止を行ってきたが、施設がなくなるということに対し、同地域の市民に被害者意識が強い。

### 【3】合併の問題点・課題の対応策

#### ①周辺部の旧市町村の活力喪失への対応策

都市区分	対応策の実施・未実施		支障有
	実施	未実施	
指定都市	9市(100%)	0市(0%)	1市(11%)
中核市	24市(100%)	0市(0%)	3市(13%)
施行時特例市	19市(100%)	0市(0%)	4市(21%)
調査全体	52市(100%)	0市(0%)	8市(16%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

#### 【具体的事例】

- ・市民サービスセンターに本庁から権限と財源を一部移譲し、地域のニーズに応じたまちづくりができるよう配慮した。
- ・地域力を向上させるため、自治会制度の充実、地域コミュニティの活性化に重点的に取り組んでいる。
- ・公共交通が不便な地域について、地域の特性に見合った持続可能な生活交通として、コミュニティバス・乗合いタクシーを地域と共に導入した。
- ・文化振興については郊外部でアートプロジェクトを実施し、地域の新たな魅力・活力の創出に取り組んでいる。(過疎地域自立活性化優良事例として表彰を受ける。)

#### 【支障事例】

- ・出張所、支所となった地域からは、その取扱業務の拡大や役所への交通手段の充実を求める意見もある。
- ・出張所、支所について来所者に対して職員数が多くなり、非効率となる所属もあった。
- ・分散庁舎の弊害として、維持管理費や事務効率化の低下、職員の意識や組織の一体性へ影響があった。また、案件によっては複数の庁舎へ出向く必要があり、市民や業者に不便をかける事例もある。
- ・本庁舎でなくなった施設においては、現在、職員数が合併前の半数程度に減少しており、地域の飲食店等からは「職員が減った」との声は聞こえている。

## ②住民の声が届きにくくなっていることへの対応策

都市区分	対応策の実施・未実施		支障有
	実施	未実施	
指定都市	9市(100%)	0市(0%)	1市(11%)
中核市	24市(100%)	0市(0%)	1市(4%)
施行時特例市	19市(100%)	0市(0%)	0市(0%)
調査全体	52市(100%)	0市(0%)	2市(4%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

### 【具体的事例】

- ・市長が各地区へ出向き、市民と意見交換を行う「まちづくりトーク」や、市長と各地域協議会や地域コミュニティ協議会の委員との意見交換の機会を設けるなど、地域の声を市政に活かす取組みを実施している。
- ・地元で開催される各種会合に、職員が積極的に出席している。
- ・出張所に地域の活性化を担当する職員を配置している。
- ・市民が主役となったまちづくりを推進するため、「住民の意見をまとめて、行政と一緒に取り組んでいただくための組織である住民自治協議会」が設置され、市民と協働したまちづくりを進めている。
- ・地域の各種団体で構成する「まちづくり推進委員会」を全小学校区に組織化し、まちづくり推進委員が中心となり、地域の実情を踏まえた地域活動を自主的に行っている。

### 【支障事例】

- ・新市基本計画について、中心部だけでなく、周辺部にも配慮し策定したが、現時点で未着手の事業もある。
- ・地域審議会の委員の固定化や年齢構成の偏りがみられ、地域の多様な意見を市へ届ける責任ある合議組織としての機能が十分発揮されなかった。

## ③住民サービスの低下への対応策

都市区分	対応策の実施・未実施		支障有
	実施	未実施	
指定都市	9市(100%)	0市(0%)	0市(0%)
中核市	24市(100%)	0市(0%)	2市(9%)
施行時特例市	18市(95%)	1市(5%)	3市(15%)
調査全体	51市(98%)	1市(2%)	5市(10%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

### 【具体的事例】

- ・市民生活において大きな変化が生じることを極力避けるため、合併初年度限りの移行措置として、従前に近い役所機能を備えた事務所をあえてそれぞれの市域に置くなどした。
- ・合併協議会で受益と負担のあり方について十分な議論を行い、各地域で複数回の住民説明会を実施した。
- ・住民に対する職員の接遇や対応の向上のため、職員研修において接遇研修を



重点的に実施している。

**【支障事例】**

- ・合併により組織が専門化されたことにより1課で複数業務を担当することがないため、不便を感じる住民もいる。
- ・住民負担は増加しないが、財政負担が増加する事例があった。

**④旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失への対応策**

都市区分	対応策の実施・未実施		支障有
	実施	未実施	
指定都市	9市(100%)	0市(0%)	1市(11%)
中核市	24市(100%)	0市(0%)	2市(9%)
施行時特例市	18市(95%)	1市(5%)	0市(0%)
調査全体	51市(98%)	1市(2%)	3市(6%)

※カッコ内はそれぞれの都市区分ごと合併事例有と回答のあった市に占める割合

**【具体的事例】**

- ・本庁舎としての使用をしなくなった庁舎において、業務の縮小、職員の集約等により使われなくなった会議室などの空きスペースを「市民協働スペース」と位置づけ、地域で活動する団体が打合せや作業をすることができるスペースとした。
- ・合併後、閉校となった小学校校舎について、住民の意見を取り入れながら「環境学習施設」及び「地域のコミュニティスペース」として改修することで地域の活性化を図った。
- ・合併に際し、住所における旧名称の継続について、地域ごとアンケートを行い、その結果に基づき残すかどうかの判断を行った。
- ・郊外部に住民のスポーツ、レクリエーション、文化活動等の拠点を整備した。

**【支障事例】**

- ・「市民協働スペース」について、十分なスペースが確保できないところでは、簡易な打合せスペースのみとなり、利用が活発でないケースもある。
- ・住所に旧名称の使用を継続するかを地域ごとのアンケートで判断したため、大字の前に旧名称が残るところと、残らないところが混在している。

**【4】想定外の課題**

- ・新市基本計画に基づいて郊外部に施設を整備する中で、同地域の住民とすると「自分のマチの施設」という意識が強く、優先的な使用权を求められることが多々あった。市当局及びその他の地域からは全市的な施設と認識されているため、使用ルールの取り決めについて、調整事務が多々発生した事例がある。
- ・行財政基盤強化などの合併による効果や向上した行政サービスを評価する声があるものの、合併前との違いから少なからず心情ギャップを抱えている意見が多い。
- ・一部の公共的団体の統一が図られていない。

## 【5】その他工夫した点

- ・合併協定とは別に作成した「行政制度比較表」に基づき、激変緩和措置や、その他統合しきれなかった事務を確認するため、毎会計年度末、全庁的な照会を行い、進捗管理を行った。(概ねの調整がついた時点で、必要に応じて調査に変更)
- ・本庁舎とならなかつた庁舎を行政センターとし、職員もなるべく旧自治体出身である職員を配置するよう調整を行っている。
- ・出張所、支所については利用者が少ない等の理由から廃止し、代替措置として証明書発行事務を近隣の郵便局へ委託。

## 3. まとめ (考察)

### (1) 合併の効果について

#### ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実

・専門職員の充実化、組織の専門化により行政サービス提供に係る人的基盤は強化され、各事務事業の質的な改善が図られている。ただ、住民側からはこの効果は見えにくく、変化への対応の負担感となる部分がある。

#### ② 少子高齢化への対応

・合併後に市域内で都市部への人口移動が加速し、中山間地の過疎化の抑制ができないため、同地域へ公共交通の充実化に向けた取組は、利用実績が伸び悩みなどの理由から、費用対効果の面で継続が困難となることや、更なる公費の投入が必要となる。これらのことから、人口減少、少子高齢化への対応策としては効果が実感しづらいものとなっていると考えられる。

#### ③ 広域的なまちづくり

・新市基本計画を理念の柱として、それぞれの地域資源などの強みを生かし、広い視点での都市基盤整備を進めるなど、一体的・効率的なまちづくりを目指した取組が進められている。

#### ④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

・単に新規整備を強化するのではなく、ソフト面の充実、既存施設の有効活用、重点施設の優先整備を行うことにより、施設の更新、維持修繕費の削減が図られている。行政改革を意識した中長期的な視点を持つことで効果を感じることができているものと考えられる。

### (2) 合併の問題点・課題の対応策について

#### ① 周辺部の旧市町村の活力喪失

・周辺部に出張所、支所等を設置することに加え、そこに一定の権限と財源も移譲し、地域の特性を生かした事業を実施して、住民ニーズにも対応できる工夫を行い、不安解消を図っている。

## ②住民の声が届きにくくなっている

・地域審議会等の法定のものではなく、住民がまちづくりなどに参加する仕組みを構築することなどにより、協働によるまちづくりが進められている。

## ③住民サービスへの低下

・受益と負担のあり方の十分な議論を経たうえで、その内容を住民説明会でしっかり伝えるなど、単純なサービスの低下ではないことへの理解が得られるよう努力をしている。

## ④旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失

・集約化により郊外部で発生した余剰スペースを、当該地域の伝統・文化の保存を含めた地域活動に生かすなど、旧市町村地域にも配慮した対策が実施されている。

### (3) 総括

- ・今回の調査においては、全体的に、合併の効果が一般的に想定されるとおり発現し、合併の問題点・課題の対応策も機能していることが見受けられる。
- ・これは、総務省の総括には過疎化した小規模自治体間の合併の事例もあり、それらの合併に対する否定的な意見が目立ったのに対し、今回の調査は、対象を一定以上の人口規模を持つ都市自治体としていることが影響しているものと考えられる。
- ・具体には、それらの都市自治体は既存の行財政基盤を生かし、さらなる安定的な運営を目指した行政改革として合併を意識していたことから、その効果を享受できている実態がうかがえる。
- ・コスト意識を持った中長期的な視点による取組は、負担の軽減等の効果が短期的には見えにくいことがあるが、平成の合併から一定期間経過した現在では、行政改革を意識した自治体はその効果を享受できていることが確認できる。
- ・また、合併に対する住民の不安などに対しては、自治体の創意工夫や都市内分権の推進をはじめ、市民との協働により様々な解決策が取られている状況が分かった。

▶調査結果を総括すれば、当協議会の議論の前提としており、都市自治体における市町村合併は行財政基盤強化策としての効果を発揮しているといえることができる。

▶支障事例については、合併の効果と表裏の関係にあって不可避なものもあるが、行財政基盤強化という合併の効果を追求しつつ、協議においてデメリットの解消を図ることが重要である。



## 調 査 票

貴市名	
担当所属名	
担当者氏名	
電話	
メール	

## 【1】 合併事例の有無について

平成 11 年度以降に貴市を含む合併の事例がありましたか。該当する番号に○を付けてください。

- ① 有 → 【2】以降にご回答願います。
- ② 無 → 設問は以上になります。

## 【2】 合併の効果について

総務省の『平成の合併』についてによると、合併の主な効果として次の4つが挙げられていますが、その効果について実感がある場合にはその具体例を、効果に支障が生じている場合には、その状況と原因と思われる事項等について記載してください。

<b>効果①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化</b>
【具体的事例】
【支障の状況と原因】

<b>効果②少子高齢化への対応</b>
【具体的事例】

【支障の状況と原因】
------------

<b>効果③広域的なまちづくり</b>
【具体的事例】
【支障の状況と原因】

<b>効果④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化</b>
【具体的事例】
【支障の状況と原因】

### 【3】 合併の問題点・課題の対応策について

総務省の『平成の合併』について」とによると、合併の主な問題点・課題に対する対応策として次の4つが挙げられていますが、その対応策について実施しましたか。実施した場合にはその具体的な内容について記載してください。

また、その対応策は実際に機能しましたか。機能しなかった、又は、支障が生じたものがある場合には、その状況と原因と思われる事項等について記載してください。

<b>問題点・課題①周辺部の旧市町村の活力喪失</b> (対応策の例) ・ 合併後も、それまでの市役所や町村役場を新市町村の支所や出張所として使用することにより、住民票の写しや印鑑証明の交付といった窓口サービスを合併前と変わりなく受けられるようにする。 ・ 情報通信技術を積極的に活用することによって、地理的な距離感の解消を図る。	
実施 (具体的な内容は右記のとおり) ・ 未実施	【具体的内容】
機能した ・ 機能しなかったものがある (支障状況等は右記のとおり)	【支障の状況と原因】

<b>問題点・課題②住民の声が届きにくくなっている</b> (対応策の例) ・ 地域住民の意見を踏まえ、合併後のまちづくりの進め方について、合併前に市町村間で十分検討を行うことにより、中心部だけではなく周辺部にも配慮したまちづくりの計画(合併市町村基本計画)を作成する。 ・ 合併を機に、旧市町村の区域ごとに地域審議会、合併特例区等を設置することにより、地域のまちづくりに関する関与の方策やチェック機能の確立などを検討する。	
実施 (具体的な内容は右記のとおり) ・ 未実施	【具体的内容】
機能した ・ 機能しなかったものがある (支障状況等は右記のとおり)	【支障の状況と原因】

<b>問題点・課題③住民サービスの低下</b> 〈対応策の例〉 ・受益と負担のあり方についての十分な議論を行い、行政サービス水準の適正化を図る。 ・サービス水準の急激な変化を緩和するため、合併後の一定期間は旧市町村のサービス、負担を維持することも検討する。	
実施 (具体的な内容は右記のとおり) ・ 未実施	【具体的内容】
機能した ・ 機能しなかったものがある (支障状況等は右記のとおり)	【支障の状況と原因】

<b>問題点・課題④旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失</b> 〈対応策の例〉 ・旧市町村の名称を新市町村内の町・字名や学校等の公共施設の名称等として残すほか、合併新法に基づく地域自治区及び合併特例区の設置により、旧市町村名を住居表示に冠すること等についても検討する。 ・合併によって生じる、役所・役場の空きスペースを有効活用し、文化活動の発表の場や、住民同士の交流の場として地域コミュニティの振興を図る。	
実施 (具体的な内容は右記のとおり) ・ 未実施	【具体的内容】
機能した ・ 機能しなかったものがある (支障状況等は右記のとおり)	【支障の状況と原因】



**【4】 想定外の課題について**

合併後に想定外の課題等が生じた（又は生じている）事項があれば、その状況と対応について記載してください。

**【5】 その他**

その他合併前後において効果向上と問題解消のために工夫をしたことがあれば記載してください。

～ 設問は以上になります。ご協力いただきありがとうございました。 ～

