

平成18年度

# 鹿児島県における市町村合併の実態調査

平成19年3月30日

鹿児島県市町村課合併・分権推進室

# 目 次

1	調査の目的, 内容及び方法	1
(1)	目 的	1
(2)	内 容	1
(3)	方 法	1
2	合併協議における課題と対応	2
(1)	新市町の事務所の位置	2
(2)	新市町の名称	2
(3)	議会議員の定数及び任期の取扱い	3
(4)	市町村建設計画（合併市町村基本計画）の策定	3
(5)	その他（住民負担, サービスの調整等）	3
3	合併初期段階の課題と対応	4
(1)	組織・体制の整備	4
(2)	市町村建設計画の実施	5
(3)	住民負担, サービスの調整	5
(4)	旧市町村地域の振興（コミュニティ等）	5
(5)	権限移譲への取組み	6
(6)	その他	6
4	市町村合併の効果	7
(1)	経費の削減	7
(2)	組織・体制の充実	7
(3)	合併支援策の活用によるまちづくり等の推進	7
(4)	住民サービス充実等	8
(5)	その他	8
	(参考資料)	別添資料1～10

# 市町村合併の実態調査

## 1 調査の目的、内容及び方法

### (1) 目的

「市町村の合併の特例に関する法律」（以下「旧法」という。）に基づき、本県内では18地区（65市町村）で市町村合併が行われ、平成18年3月31日の市町村数は従来の96団体から49団体となり、旧法下のいわゆる「平成の大合併」は関係市町村の自主的・主体的な取組みにより着実に進展したが、一方で様々な事情により合併に至らず、当面、単独での自治体運営を行う市町村が31団体ある。

このようなことから、県としては、旧法下で合併した市町において速やかに一体性の確立が図られるよう支援を行うとともに、「市町村の合併の特例等に関する法律」（以下「新法」という。）の下においても、自主的な市町村合併を推進していく必要があると考えている。

このため、合併市町及び新法下において合併を推進する市町村の今後の参考とすることを目的として、市町村合併の実態調査を実施するものである。

### (2) 内容

旧法下の合併市町が合併協議や合併初期段階で経験した課題、その対応及び合併効果について実態調査を実施した。

具体的には、標準的な合併協定項目のうち、合併前後において協議が難航又は調整に時間を要した項目や現時点において合併市町が合併効果と考えているもの等について調査を実施した。

- ・ 市町村建設計画及び事業
- ・ 行政効率化
- ・ 地域振興施策
- ・ 権限移譲
- ・ 住民負担、住民サービス
- ・ 組織・人事・給与
- ・ 地域自治組織
- ・ 合併効果 等
- ・ 庁舎方式
- ・ 議員定数・任期

### (3) 方法

調査方法については、18合併市町に対し文書による照会を行った上で、その結果を基に、本年1月、ヒアリングを実施し、とりまとめたものである。

なお、本調査においては、合併後間もない市町が多く、合併後の課題や効果について、必ずしも、現時点において具現化しているとは言えないと考えられることから、今後も調査を継続実施することとする。

## 2 合併協議における課題と対応

合併協議段階においては、事務所位置などの個別の事項について調整ができず、そのことが原因となり合併に至らなかったケースもある。

合併した市町においても、合併することについては異論はないものの、様々な事項について協議が難航した経緯があるが、ほとんどの場合、関係市町村の譲歩や徹底した協議により解決が図られている。

合併協議において協議が難航する項目は多種多様であるが、比較的多いものとしては次のようなものがある。

### (1) 新市町の事務所の位置

事務所位置が新市町村の中心地であるというイメージがあり、関係市町村が自らの地域に設置することを主張し合うことから、協議が難航する場合があるが、本庁舎とならない旧役所・役場の支所としての活用等と併せて協議を行い、合併後の均衡あるまちづくりの観点から最も住民の利便性が高く、行財政運営が効率的に行える位置に決定することにより解決が図られている。

庁舎方式については、長島町（分庁方式）を除く17市町が基本的には総合支所方式をとっているが、旧町の意向に配慮し、一部機能を支所に配置することとした市町もある。

（一部機能を本庁以外に配置した例）

湧水町：農業委員会，教育委員会，議会等（吉松庁舎）

曾於市：福祉事務所，農業委員会（財部庁舎），教育委員会（大隅庁舎）

いちき串木野市：教育委員会，建設部門（市来庁舎）

志布志市：農業委員会（松山庁舎），教育委員会（志布志庁舎）

（資料1-1，1-2，2参照）

### (2) 新市町の名称

関係市町村が自らの名称を残したい，他の市町村名が残ることにより吸収されるイメージがある等の理由で協議が難航する場合があるが，全国的な公募の実施や地域の歴史・文化，地理的特性等を基に十分な協議を行うことなどにより解決が図られている。

また，字名に旧町名を残すなどの配慮をした市町も多い。

（字名に旧町名を一部でも残した市町）（14市町）

薩摩川内市，鹿児島市，さつま町，錦江町，南大隅町，日置市，曾於市，霧島市，南さつま市，鹿屋市，指宿市，志布志市，出水市，奄美市

（資料3参照）

### (3) 議会議員の定数及び任期の取扱い

議員定数については、多くの合併市町において地方自治法に規定する上限を定数とすることで調整がなされているが、合併時における関係市町村の各議会議員の残り任期や人口比などが問題視され、在任又は定数特例の適用や選挙区設置について協議が難航する場合がある。

また、合併後に特例の適用について住民から批判を受けるケースもあり、協議段階においては関係市町村の議会議員との調整はもとより、住民への十分な説明が必要である。

(在任特例を適用した市町) (4市町)

曾於市、鹿屋市、肝付町、奄美市

(定数特例を適用した市町) (7市町)

薩摩川内市、鹿児島市、さつま町、錦江町、霧島市、南さつま市、志布志市

(資料4参照)

### (4) 市町村建設計画(合併市町村基本計画)の策定

市町村建設計画の策定に当たっては、新市町の円滑な運営の確保及び均衡ある発展に特に資する事業を定める必要があることから、合併協議において新市町の事業の選定等を行うことになるが、事業の選定等に当たっては、関係市町村が行っている事業や合併前における市町村の規模の違いから地域間のバランスを問題視することにより、協議が難航する場合がある。

このような場合には、合併後は一つの自治体となることを念頭に置き、地域課題やバランス等を勘案し、合併後の状況等も見通しながら、協議を進めることにより、解決が図られている。

なお、新法下における合併市町村基本計画については、合併市町村の行財政運営や目指すべき将来像を定める重要な計画であり、国や県が行う合併支援の根拠ともなることから、その策定に当たっては十分な検討が必要であり、また、合併後に住民が混乱しないよう関係者はもとより住民への事前の説明が必要である。

### (5) その他(住民負担、サービスの調整等)

合併協議においては、合併前の関係市町村間で取扱いが異なる事務事業が非常に多いことから、その調整に時間と労力を要することとなる。

特に、税や保険料などの負担増や住民サービスの低下、補助金等の減額を伴う場合においては、事前に十分な住民への情報提供や説明が必要である。

また、合併後しばらくの間は住民負担やサービスを合併前のままとし、合併後の新市町において調整するような措置により解決が図られているケースも多い。

### 3 合併初期段階の課題と対応

合併初期段階では、速やかな一体性の確立と行財政改革を同時に進めており、様々な課題が生じているが、新市町において、創意・工夫のある取組みにより対応が図られている。

合併協議において策定した市町村建設計画については、ほとんどの市町において事業が順調に実施されており、今後も基本計画策定や行政効率化を進めることにより、引き続き、速やかな一体性の確立と広域的なまちづくりに取り組むこととされている。

また、全ての市町において、合併後、調整するとした事務事業調整項目の進行管理がなされており、保健・福祉の住民負担やサービス水準など、長期にわたり調整するとされている項目を除き、おおむね順調に調整が進められている。

#### (1) 組織・体制の整備

合併市町においては、徹底した行財政改革に取り組んでおり、組織・機構の簡素化や課等の新設などにより、組織の充実・専門化を図っている。

一方で、旧市町村間の給与格差（未是正）や業務内容の違いなどから、適正な職員配置に苦慮している市町もあり、給与制度の見直しや職員研修、業務のマニュアル作成等に取り組んでいる。

また、庁舎方式についても、効率的な行政運営を図る観点から総合支所方式から本庁舎方式や分庁方式への移行について検討を進めている市町もある。

なお、集中改革プランについては、全ての合併市町が策定しているが、合併後間もない市町が多いことから、今後、この改革プランに基づき、一層の組織・体制の整備が図られるものと考えられる。

(合併を機に課等を新設した市町) (16市町)

薩摩川内市、鹿児島市、湧水町、錦江町、南大隅町、日置市、曾於市、  
肝付町、いちき串木野市、霧島市、南さつま市、鹿屋市、指宿市、  
志布志市、出水市、奄美市

(資料5参照)

#### (2) 市町村建設計画の実施

合併市町においては、市町村建設計画に基づき、国、県の支援を活用しながら、広域的・一体的なまちづくり等に取り組んでおり、市町村建設計画は概ね順調に実施されている。

現時点においては、計画そのものを見直す必要が生じている市町はないが、計画策定段階から状況に変化があることから、事業の内容については見直しが必要としている市町もある。

なお、すべての市町が市町村建設計画をベースに総合計画等を策定したばかり（又は策定中）であり、大きな成果は具現化していないが、今後の調査により明らかになってくるものと考えられる。

### (3) 住民負担，サービスの調整

税や保険料などの負担については、旧市町村間で格差があったことから、ほとんどの市町村において調整がなされているが、負担増となった地域においては住民から苦情が生じるケースもある。

合併前における十分な検討と住民への情報提供や説明が必要であり、合併後に調整を行う場合においても同様であると考えられる。

また、旧市町村の一部のみで実施されていた住民サービスについては、廃止されたものや新市町全体で実施するようになったもの、新市町において調整中のものがあるが、サービス全体としては一定の水準が確保されている。

なお、全ての市町において旧町村役場に窓口を置いており、本庁と支所間の連絡について工夫を行うことにより、住民サービスの確保や意思決定の迅速化に努めている。

### (4) 旧市町村地域の振興（コミュニティ等）

地域審議会や地域自治区制度の活用、独自のコミュニティ組織の設置などの旧市町村地域の意見を行政に反映させる取組み、旧市町村地域のイベント及び伝統芸能、各種団体への支援など、新市町の均衡ある発展のための取組みが行われている。

一方で、旧市町村間の自治組織の運営方法や行政としての関わり方等が異なることから、合併後の自治組織の運営等に苦慮している市町もあり、今後、これらの市町においては、住民の理解を求めながら、従来の自治組織の運営等を見直す必要がある。

#### （地域審議会）（7市町）

さつま町，湧水町，日置市，霧島市，南さつま市，指宿市，出水市

#### （地域自治区）（2市）

鹿屋市，奄美市

#### （独自のコミュニティ制度）（5市町）

薩摩川内市，鹿児島市，錦江町，曾於市，志布志市

#### （資料6参照）

## (5) 権限移譲への取組み

権限移譲については、合併による市町村の規模・能力の拡充に伴い、住民サービスの向上や市町村行政の充実を図る観点から、平成17年7月に策定した県の権限移譲プログラムに基づき進められているが、合併後の期間も短いことなどから、移譲を受けている事務は少なく、現時点においては、ほとんどの市町が移譲事務の遂行に当たっては、特に課題は生じていないとしている。

平成19年度から相当数の移譲を受けることとしている市町もあり、また、建築主事を置いて建築確認事務を行う市や、福祉事務所を設置して生活保護事務などを行う町など、住民サービスの向上等を図る観点から積極的に取り組んでいる市町もある。

しかしながら、移譲を受けていない合併市町もあり、権限移譲に係る取組みについては、各市町において差異が見られ、また、移譲対象事務の3分の2に近い事務については、まったく移譲を受けていない状況にあることなどから、今後、積極的な取組みが期待されることである。

### (権限移譲プログラムに基づく権限移譲の状況)

#### 移譲対象事務

62 法令 72 項目 787 事務

#### 移譲事務

平成18年4月から 14 市町村 15 法令 17 項目 147 事務

平成19年4月から 32 市町村 28 法令 30 項目 277 事務

合 計 37 市町村 30 法令 32 項目 285 事務

(資料7-1 ～ 7-5 参照)

## (6) その他（庁舎の空きスペースの活用等）

本庁舎以外の旧町村の役場や議場については、ほとんどの市町において空きスペースが生じており、一部については会議室や倉庫等として活用されているが、セキュリティの問題等から活用されていないスペースが多い。

今後、これらの資産の有効活用や管理・処分を検討する必要がある。

また、合併直後においては、電算のトラブルや手続のミス等が発生しているが、早急に対応が図られている。



#### 4 市町村合併の効果

市町村合併の効果が確固たるものとなるためには、ある程度の期間が必要なものが多いと考えられるが、合併市町が、現時点において一定の効果があったと考えているものには、次のようなものがある。

##### (1) 経費の削減

特別職や議員等の減少に伴い、事務管理に係る人件費の削減が図られている。

また、合併市町の職員削減計画（作成済み又は作成中）によると、今後、大幅な人件費削減が可能である。

人件費以外の経費についても、市町村建設計画における財政計画をベースに事業のローリング等が行われており、より効率的な施策展開が図られている。

##### (2) 組織・体制の充実

合併に伴い、組織の見直しが行われており、新たな課や係が新設されるなど、多くの分野において専門化が図られている。

特に、合併を機に行政改革の担当課（室）を新設した市町が多く、合併協議において、徹底した行財政改革に取り組む必要性が認識されたためと考えられる。

今後、このような組織・体制の充実は、地方分権が進む過程において権限移譲等による市町的能力拡充、住民サービスの向上に寄与するものと考えられる。

（市町村合併を機に行政改革の担当課（室）を新設した市町）（8市町）

薩摩川内市、錦江町、霧島市、南さつま市、指宿市、志布志市、出水市、  
奄美市

（資料5参照）

##### (3) 合併支援策の活用によるまちづくり等の推進

合併市町においては、国や県の財政支援策（国：合併推進債、合併特例債、合併市町村補助金等、県：合併特例交付金等）を活用して、電算システムの統合や庁舎整備、旧市町村間の交流の利便性を向上させるための道路整備、旧市町村間の格差是正や交流促進のための施設整備などを行っている。

また、薩摩川内市における藺牟田瀬戸架橋のように、国の合併支援プランに基づく事業支援が行われているような事例もある。

今後も、合併市町においては、これらの支援策を有効に活用し、他の市町村における事業も参考にしながら、広域的・一体的なまちづくりのための施策が展開されることが期待される。

（資料8-1 ～ 8-4）

#### (4) 住民サービスの充実等

合併市町においては、合併による管理部門の集約などにより、新たな職員配置が可能となったことから、地域住民の行政需要に応じ、課や係の新設を行い、保健・福祉や環境・衛生などの分野を専門化するなど、行政サービスの高度化が図られているところである。

現時点において住民サービスの向上が図られたものとしては、専任の組織・職員によるサービスの高度化のほか、一部公共施設の利用範囲の拡大や、一部の地域において行われていた保健・福祉サービスなどの新市町全体への拡大などがあげられる。

今後、合併市町においては、徹底した行財政改革による経費の削減や組織・体制の充実が進むことに伴い、更なる住民サービスの拡充が図られるものと考えられる。

#### (5) その他

今回の調査においては、以上のほか、合併によって観光ポテンシャルが向上した、合併を機に再編を行ったことにより地域コミュニティ組織が活性化した、地域のイメージアップが図られたなどの意見があった。

また、合併したことによる影響について、検証を始めている市もあり、このような取組みにより、合併したことによる効果を更に活かすための施策の展開が図られるものと考えられる。

(合併による影響について独自に調査等を実施している市町) (2市)

鹿児島市, 南さつま市