

# 市町村合併の効果と課題

静岡県・合併市町連絡会

平成 19 年 3 月



## 目次

はじめに	1
合併の効果	
<u>合併の効果として掲げられる事例</u>	
1 住民の利便性の向上	2
2 住民サービスの向上	3
3 住民サービスの高度化	4
4 広域的視点に立ったまちづくりと施策展開	4
5 行財政の効率化	5
(1) 人件費削減	5
(2) 一部事務組合の整理	11
6 地域のイメージアップ	13
【参考】	
<u>住民の声</u>	
1 合併効果として感じられるもの	14
2 合併のマイナスイメージと考えられるもの	14
<u>合併のマイナスイメージと考えられる懸念に対する対処事例</u>	
1 役場が遠くなって不便になるのではないか	16
2 中心部だけよくなって周辺部はさびれないか	16
3 住民の声が届きにくくならないか	16
4 各地域の歴史、文化、伝統等が失われないか	17
5 財政状況の良い市町村に不利にならないか	17
6 サービス水準が低下し負担が重くならないか	17
合併後の課題	
<u>合併後の市町の課題</u>	
1 住民サービスの見直し	19
2 市町の業務拡大による専門性を有する人材の確保	19
3 旧役場庁舎の活用	19
4 一部事務組合の整理統合	19
今後合併する市町へのアドバイス	
<u>合併する市町へのアドバイス</u>	
1 合併協議会設置前	20
2 合併協議会での協議	22
3 合併後	28
4 その他	29
【資料】	
県・合併市町連絡会設置要綱	30



## はじめに

平成11年3月末現在、本県では74（全国：3232）あった市町村が、平成18年3月末には42（全国：1821）になるなど、「市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）」の下で、本県、全国ともに大きく合併が進んだ。

現在、「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」に基づき、県が策定した合併推進構想により第2期の平成の大合併が進展しているところであるが、旧合併特例法の下で合併した14市町と県とで構成する「県・合併市町連絡会」において、当面の合併の効果と課題、さらには合併の過程で注意すべき留意点などをまとめ、今後、合併新法に基づき合併を検討している市町にも参考としてもらえるよう、現時点で整理したものである。

なお、合併の効果の検証には、本来、中長期的な観点が必要であるが、14市町中11市町（注）が平成17年度中の合併であることから、今回まとめた合併の効果については短期的な視点が中心になっていることに留意されたい。さらに、今後も中長期的な合併の効果の検証に努めていくこととする。

（注）平成17年4月1日に政令指定都市となった静岡市は、平成15年4月1日に旧静岡市、旧清水市が合併して誕生した市であるが、平成18年3月31日に旧蒲原町を編入合併して現在に至っているため、ここでは、静岡市も17年度中の合併市とした。

### 旧合併特例法の下での合併の状況

新市町名	合併関係市町村	合併年月日	人口規模
静岡市	静岡市、清水市	平成15年4月1日	700,886人
伊豆市	修善寺町、土肥町、天城湯ヶ島町、中伊豆町	平成16年4月1日	36,627人
御前崎市	御前崎町、浜岡町	平成16年4月1日	35,272人
菊川市	小笠町、菊川町	平成17年1月17日	47,502人
沼津市	沼津市、戸田村	平成17年4月1日	208,005人
磐田市	磐田市、福田町、竜洋町、豊田町、豊岡村	平成17年4月1日	170,899人
掛川市	掛川市、大須賀町、大東町	平成17年4月1日	117,857人
袋井市	袋井市、浅羽町	平成17年4月1日	82,991人
伊豆の国市	伊豆長岡町、菰山町、大仁町	平成17年4月1日	50,011人
西伊豆町	西伊豆町、賀茂村	平成17年4月1日	10,372人
島田市	島田市、金谷町	平成17年5月5日	96,078人
浜松市	浜松市、天竜市、浜北市、春野町、龍山村、佐久間町、水窪町、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町	平成17年7月1日	804,032人
川根本町	中川根町、本川根町	平成17年9月20日	8,988人
牧之原市	相良町、榛原町	平成17年10月11日	50,645人
静岡市	静岡市、蒲原町	平成18年3月31日	713,723人

人口規模は、平成17年10月1日現在の国勢調査人口

## 合併の効果

### 合併の効果として掲げられる事例

市町村合併は、地方分権の推進に対応した基礎自治体の規模・能力の向上や少子高齢社会の到来を踏まえた社会システムの変化への対応、さらには市町村の行財政基盤の強化等を図るための有力な手段となる。

ここでは、次の事例を中心に、合併の効果をまとめてみた。

- 1 住民の利便性の向上
- 2 住民サービスの向上
- 3 住民サービスの高度化
- 4 広域的視点に立ったまちづくりと施策展開
- 5 行財政の効率化
- 6 地域のイメージアップ

### 1 住民の利便性の向上

#### 利用の拡大、制度の拡大

合併して市町のエリアが拡大したことにより、設置市町の住民として利用できる公共施設数が増加した。また、旧市町の制度のうち、住民の利便性が向上する制度を新市町全域に適用した例もあった。

- ・ 保育園の選択肢が広がった。
- ・ 旧町に合わせ、不燃ごみ回収を市内全域で月1回から月2回に統一した。
- ・ 旧町の中央公民館は、講演会や音楽・芸能などの発表の場としての施設利用が拡大した。
- ・ 旧市の高齢者へのバス、タクシー券交付事業が新市全域に適用された。
- ・ 各施設において、設置した市町村の住民と他の市町村の住民では、利用料金に差があったが、合併により新市の住民すべてが合併前の設置市町村の住民と同じ料金となった。
- ・ 住民は、旧市町村のすべての図書館において図書を借りることができるようになり、また、市内の図書館なら借りた場所と違う図書館でも返却ができるようになった。

#### 公共的交通の充実

合併後、病院や学校などの公共的施設へのアクセスを見直し、新市町の住民の利便性を高めた市町もあった。

- ・ 旧町の公共施設や病院、JR 駅等を結ぶ交通ネットワーク（コミュニティバス）を整備するため、実証実験を行った。
- ・ 合併前は、旧町から市立病院及び駅までの直通バスはなかったが、合併後に直通のバス路線を開設した。
- ・ 旧市町でそれぞれ運行していた自主運行バスについて、本庁舎や市民病院など公共施設へのアク

セスを充実させ、利便性の向上を図った。

- ・ 今までなかった地域にスクールバスを導入し、小中学生の遠距離通学対象者の利便性が向上した。

#### 旧役場庁舎の活用

旧役場庁舎の空きスペースを住民に開放することにより、新たな施設を整備せずに住民サービスの向上を図った例もある。

ただし、旧役場庁舎の活用については、活用方策を検討している市町も多い。

- ・ 日本会議場をホールに改修し、講演会やシンポジウムなど、地域コミュニティ活動の場として提供する。
- ・ 旧役場庁舎の空きスペースは、NPO活動や放課後児童健全育成事業や住民の集会等に活用している。

## 2 住民サービスの向上

#### サービス水準と負担

合併により、使用料・手数料の負担が下がったり、サービス内容が上がったりすると、住民にとっては合併効果を実感し易いことから、旧市町村間でサービスは最も高い水準に、使用料・手数料等の負担は最も低い水準に調整した市町があった。

なお、これらの市町の中には、合併後に、サービスと負担の見直しの必要性に迫られているところも見受けられる。

一方で、合併時に旧市町のサービスと負担を調整せずに当面継続した市町もあった。

- ・ 乳幼児の医療費について、一部の旧町に合わせ、県の助成額に新たに市単独補助を加えることにより、新市域全域で、完全無料化を実施した。
- ・ ごみ処理手数料が旧市に統一されたことで旧町域も無料となった。
- ・ 旧町地区に新たに消防署の出張所が設置された。

#### 窓口サービス

合併を契機に休日・夜間の窓口を開設するなど、窓口業務を充実させた例もある。

- ・ 本庁において日曜日に証明書交付サービス（8時30分～17時まで）を実施し、支所において平日時間外証明書交付サービス（水曜20時まで）と年度末証明書交付サービス（3月最終土日8時30分～17時まで）を実施した。
- ・ 第2日曜日は本庁で、第4日曜日は支所において、休日窓口サービスを実施した。また、毎週水曜日は、本庁、支所において、19時まで全庁の業務延長を行った。
- ・ 窓口業務（住民票・各種証明・福祉関係）及び図書館の開館を19時まで時間延長した（図書館については木・金曜日のみ）。

### 3 住民サービスの高度化

合併して町村から市に移行することにより福祉事務所の設置が必要になるほか、県からも多くの権限が移譲された。

さらに、静岡市に続き、浜松市も県並みの権限を持つ政令指定都市への移行が決定するなど、合併による自治能力の向上により、高度な住民サービスが可能となったが、専門的知識や技術を有する職員の確保が課題となっている。

- ・ 市になることにより必要となる生活保護の認定事務と福祉部門の充実を図るため、「社会福祉課」を設置した。
- ・ 新市の行財政改革を推進するため、部付調整室やグループ制による部署を設置、こどもみらい課の設置等、組織・機構改革を行った。
- ・ 環境行政を充実するため、環境衛生課から「環境保全課」を分離設置した。
- ・ お茶を最大限に活かした地域振興を推進するため「お茶がんばる課」を設置した。
- ・ 各種申請等の手続きが身近な支所で可能となり、事務処理のスピードもアップし、住民の利便性が向上した。

### 4 広域的視点に立ったまちづくりと施策展開

道路整備や環境問題への取組、防災体制など、広域的視点に立ったまちづくり施策が実施された。

- ・ 新市全域に旧市の豊富な水道水を送水することにより安定給水の強化が図られることとなった。
- ・ 環境問題や水質問題などへの広域的な調整、取組みが可能となった。
- ・ これまで地域住民の強い要望がありながら単独市町では施工が困難であった旧市街地間を結ぶ南北幹線道路整備事業について、県の合併支援事業と合併特例債を活用して実施されることとなった。
- ・ 消防団の統合により、大規模な火災、災害時には広域的な対応が可能となった。
- ・ 道路整備、拠点整備、森林整備などについては、広域的な視点で一元的な事業展開が可能となった。
- ・ 長年懸案であった旧両町を結ぶ幹線道路の整備が、合併を機に県の合併支援事業により実施されることになった。



## 5 行財政の効率化

### (1) 人件費削減

県内では、旧合併特例法に基づく合併により、首長、助役、収入役、議員、行政委員会関連で1,363人が削減され、これに伴う給料・報酬の削減額は、27億6,650万円となっている。

原則として合併前は「合併直前」、合併後は「合併直後」の数値を用いて算出した。

#### 【首長、助役、収入役、議員関連】

##### 三役（首長、助役、収入役）

単位：人、千円

市町名	関係市町数	合併前		合併後					
		人数 a	給料 総額A	人数 b	差 c=b-a	削減比 率 c/a	給料 総額B	差 C=B-A	削減比 率 C/A
静岡市（清水）	2	7	114,451	3	4	57.1%	50,049	64,402	56.3%
伊豆市	4	12	128,308	3	9	75.0%	34,802	93,506	72.9%
御前崎市	2	5	54,120	3	2	40.0%	35,752	18,368	33.9%
菊川市	2	6	67,063	3	3	50.0%	34,347	32,716	48.8%
沼津市	2	6	75,575	3	3	50.0%	44,150	31,425	41.6%
磐田市	5	15	171,265	3	12	80.0%	41,938	129,327	75.5%
掛川市	3	9	104,885	3	6	66.7%	36,477	68,408	65.2%
袋井市	2	6	71,191	3	3	50.0%	38,300	32,891	46.2%
伊豆の国市	3	9	93,956	3	6	66.7%	34,440	59,516	63.3%
西伊豆町	2	6	61,669	3	3	50.0%	29,173	32,496	52.7%
島田市	2	6	72,498	3	3	50.0%	38,112	34,386	47.4%
浜松市	12	37	433,173	4	33	89.2%	64,303	368,870	85.2%
川根本町	2	6	63,677	3	3	50.0%	31,839	31,838	50.0%
牧之原市	2	6	68,411	3	3	50.0%	34,802	33,609	49.1%
静岡市（蒲原）	2	5	72,824	3	2	40.0%	50,229	22,595	31.0%
削減計					91	69.5%		989,951	65.8%

##### 議員

単位：人、千円

市町村	関係市町数	合併前		合併後					
		人数 a	報酬総額 A	人数 b	差 c=b-a	削減比 率 c/a	報酬総額 B	差 C=B-A	削減比 率 C/A
静岡市（清水）	2	78	819,899	53	25	32.1%	600,406	219,493	26.8%
伊豆市	4	58	158,863	22	36	62.1%	91,992	66,871	42.1%
御前崎市	2	29	104,905	18	11	37.9%	82,620	22,285	21.2%
菊川市	2	33	125,096	22	11	33.3%	88,980	36,116	28.9%
沼津市	2	46	324,638	34	12	26.1%	293,760	30,878	9.5%
磐田市	5	86	349,595	34	52	60.5%	231,764	117,831	33.7%
掛川市	3	54	249,285	30	24	44.4%	195,461	53,824	21.6%
袋井市	2	35	166,356	26	9	25.7%	148,744	17,612	10.6%
伊豆の国市	3	54	153,531	24	30	55.6%	113,826	39,705	25.9%
西伊豆町	2	21	61,446	14	7	33.3%	41,050	20,396	33.2%
島田市	2	39	199,965	27	12	30.8%	157,792	42,173	21.1%
浜松市	12	216	1,163,903	54	162	75.0%	587,341	576,562	49.5%
川根本町	2	22	66,263	14	8	36.4%	42,168	24,096	36.4%
牧之原市	2	32	121,306	22	10	31.3%	93,822	27,483	22.7%
静岡市（蒲原）	2	65	640,210	53	12	18.5%	600,406	39,803	6.2%
合計					421	51.7%		1,335,128	32.5%

議員に在任特例・定数特例を適用している市町については、適用終了後を合併後の数値とした。

人数は「条例定数」。給料（報酬）額は期末手当を含む。

【行政委員会関連】

教育委員会（教育長含む）

単位：人、千円

市町名	関係市町数	合併前		合併後					
		定数 a	報酬総額 (年額) A	定数 b	差 c=b-a	削減比 率 c/a	報酬総額 (年額) B	差 C=B-A	削減比 率 C/A
静岡市（清水）	2	10	34,933	5	5	50.0%	18,756	16,177	46.3%
伊豆市	4	20	36,740	5	15	75.0%	10,133	26,607	72.4%
御前崎市	2	10	14,705	5	5	50.0%	8,112	6,593	44.8%
菊川市	2	10	19,897	5	5	50.0%	11,805	8,092	40.7%
沼津市	2	10	24,283	5	5	50.0%	15,474	8,809	36.3%
磐田市	5	25	54,662	5	20	80.0%	14,073	40,589	74.3%
掛川市	3	15	32,320	5	10	66.7%	13,701	18,619	57.6%
袋井市	2	10	23,305	5	5	50.0%	13,027	10,278	44.1%
伊豆の国市	3	15	27,685	5	10	66.7%	10,364	17,321	62.6%
西伊豆町	2	10	18,851	5	5	50.0%	8,960	9,891	52.5%
島田市	2	10	23,640	5	5	50.0%	13,043	10,597	44.8%
浜松市	12	60	133,474	5	55	91.7%	17,176	116,298	87.1%
川根本町	2	10	19,468	5	5	50.0%	9,734	9,734	50.0%
牧之原市	2	10	20,643	5	5	50.0%	10,833	9,810	47.5%
静岡市（蒲原）	2	10	30,498	5	5	50.0%	20,726	9,772	32.0%
総計					160	69.6%		319,187	64.3%

選挙管理委員会

単位：人、千円

市町名	関係市町数	合併前		合併後					
		定数 a	報酬総額 (年額) A	定数 b	差 c=b-a	削減比 率 c/a	報酬総額 (年額) B	差 C=B-A	削減比 率 C/A
静岡市（清水）	2	8	5,016	4	4	50.0%	2,712	2,304	45.9%
伊豆市	4	16	794	4	12	75.0%	188	606	76.3%
御前崎市	2	8	1,471	4	4	50.0%	432	1,039	70.6%
菊川市	2	8	824	4	4	50.0%	436	388	47.1%
沼津市	2	8	2,436	4	4	50.0%	2,328	108	4.4%
磐田市	5	20	1,714	4	16	80.0%	960	754	44.0%
掛川市	3	12	1,640	4	8	66.7%	1,296	344	21.0%
袋井市	2	8	1,153	4	4	50.0%	965	188	16.3%
伊豆の国市	3	12	659	4	8	66.7%	494	165	25.0%
西伊豆町	2	8	237	4	4	50.0%	92	145	61.2%
島田市	2	8	1,196	4	4	50.0%	960	236	19.7%
浜松市	12	48	16,867	4	44	91.7%	2,832	14,035	83.2%
川根本町	2	8	1,464	4	4	50.0%	348	1,116	76.2%
牧之原市	2	8	264	4	4	50.0%	152	112	42.4%
静岡市（蒲原）	2	20	10,888	16	4	20.0%	10,800	88	0.8%
削減計					128	65.3%		21,628	49.3%

## 監査委員

単位：人、千円

市町名	関係市町数	合併前		合併後					
		定数 a	報酬総額 (年額) A	定数 b	差 c=b-a	削減比 率 c/a	報酬総額 (年額) B	差 C=B-A	削減比 率 C/A
静岡市(清水)	2	7	9,468	4	3	42.9%	5,712	3,756	39.7%
伊豆市	4	8	1,609	2	6	75.0%	467	1,142	71.0%
御前崎市	2	4	1,103	2	2	50.0%	636	467	42.3%
菊川市	2	4	1,259	2	2	50.0%	744	515	40.9%
沼津市	2	5	3,886	3	2	40.0%	3,742	144	3.7%
磐田市	5	10	4,766	3	7	70.0%	3,960	806	16.9%
掛川市	3	6	2,940	2	4	66.7%	2,028	912	31.0%
袋井市	2	4	2,378	2	2	50.0%	1,766	612	25.7%
伊豆の国市	3	6	1,010	2	4	66.7%	756	254	25.1%
西伊豆町	2	4	1,058	2	2	50.0%	838	220	20.8%
島田市	2	4	2,991	2	2	50.0%	2,268	723	24.2%
浜松市	12	26	14,621	4	22	84.6%	5,352	9,269	63.4%
川根本町	2	4	920	2	2	50.0%	100	820	89.1%
牧之原市	2	4	1,123	2	2	50.0%	780	343	30.5%
静岡市(蒲原)	2	6	6,876	4	2	33.3%	6,456	420	6.1%
削減計					64	65.3%		20,403	40.6%

## 農業委員会

単位：人、千円

市町名	関係市町数	合併前		合併後					
		定数 a	報酬総額 (年額) A	定数 b	差 c=b-a	削減比 率 c/a	報酬総額 (年額) B	差 C=B-A	削減比 率 C/A
静岡市(清水)	2	72	30,006	48	24	33.3%	23,040	6,966	23.2%
伊豆市	4	71	4,623	20	51	71.8%	2,762	1,861	40.3%
御前崎市	2	40	4,622	24	16	40.0%	3,600	1,022	22.1%
菊川市	2	35	5,400	26	9	25.7%	4,680	720	13.3%
沼津市	2	51	13,036	37	14	27.5%	13,187	151	1.2%
磐田市	5	76	17,251	30	46	60.5%	9,360	7,891	45.7%
掛川市	3	61	12,720	30	31	50.8%	10,800	1,920	15.1%
袋井市	2	45	12,101	22	23	51.1%	6,943	5,158	42.6%
伊豆の国市	3	59	4,439	25	34	57.6%	2,722	1,717	38.7%
西伊豆町	2	26	1,404	17	9	34.6%	1,005	399	28.4%
島田市	2	45	9,672	27	18	40.0%	8,100	1,572	16.3%
浜松市	12	231	59,271	47	184	79.7%	24,816	34,455	58.1%
川根本町	2	26	30,232	17	9	34.6%	16,040	14,192	46.9%
牧之原市	2	41	4,800	23	18	43.9%	2,760	2,040	42.5%
静岡市(蒲原)	2	62	23,964	49	13	21.0%	23,520	444	1.9%
削減計					499	55.9%		80,206	38.1%

【一般職員関係】

集中改革プランにおける定員管理

合併した市町

参考（合併前の状況）

市町名	H17.4.1 職員数(人)	H22.4.1 職員数(人)	H17対H22		合併期日	合併関係 市町	合併前(*1)	
			増減数(人)	増減率			職員数(人)	計(*2)
静岡市	6,661	6,326	335	5.0%	H15.4.1 H18.3.3 1	静岡市	4,562	6,935
						清水市	2,249	
						蒲原町	124	
伊豆市	504	460	44	8.7%	H16.4.1	修善寺町	165	531
						土肥町	98	
						天城湯ヶ島町	123	
						中伊豆町	123	
						一部事務組合(*3)	22	
御前崎市	677	650	27	4.0%	H16.4.1	御前崎町	142	719
						浜岡町	558	
						一部事務組合(*3)	19	
菊川市	681	644	37	5.4%	H17.1.17	小笠町	142	689
						菊川町	217	
						一部事務組合(*3)	330	
沼津市	2,139	2,039	100	4.7%	H17.4.1	沼津市	2,069	2,152
						戸田村	83	
磐田市	1,982	1,890	92	4.6%	H17.4.1	磐田市	1,158	2,006
						福田町	147	
						竜洋町	159	
						豊田町	216	
						豊岡村	127	
						一部事務組合(*3)	199	
掛川市	1,297	1,236	61	4.7%	H17.4.1	掛川市	990	1,314
						大須賀町	122	
						大東町	164	
						一部事務組合(*3)	38	
袋井市	997	934	63	6.3%	H17.4.1	袋井市	873	1,009
						浅羽町	136	
伊豆の国市	420	398	22	5.2%	H17.4.1	伊豆長岡町	129	445
						韮山町	151	
						大仁町	165	

市町名	H17.4.1 職員数(人)	H22.4.1 職員数(人)	H17対H22		合併期日	合併関係 市町	合併前(*1)	
			増減数(人)	増減率			職員数(人)	計(*2)
西伊豆町	156	140	16	10.3%	H17.4.1	西伊豆町	111	170
						賀茂村	59	
島田市	1,338	1,273	65	4.9%	H17.5.5	島田市	1,192	1,377
						金谷町	185	
浜松市	6,437	5,849	588	9.1%	H17.7.1	浜松市	4,209	6,524
						天竜市	280	
						浜北市	676	
						春野町	130	
						龍山村	42	
						佐久間町	202	
						水窪町	90	
						舞阪町	123	
						雄踏町	134	
						細江町	150	
						引佐町	162	
						三ヶ日町	142	
						一部事務組合(*3)	184	
川根本町	187	173	14	7.5%	H17.9.20	中川根町	106	194
						本川根町	88	
牧之原市	432	408	24	5.6%	H17.10.11	相良町	242	448
						榛原町	206	
計	23,908	22,420	1,488	6.2%				24,513

合併前年対H17増減率 ( 2.5% )

合併していない28市町の計

市町名	H17.4.1	H22.4.1	H17対H22		H16.4.1
	職員数(人)	職員数(人)	増減数(人)	増減率	職員数(人)
計	13,848	12,991	857	6.2%	14,020

詳細内訳は10P

H16対H17増減率 ( 1.2% )

\*1 合併直前年度の4月1日現在の職員数

\*2 主に次の2つの理由により、集中改革プランの定員管理のスタートである17年4月1日の職員数とは合致しない。

合併日時が平成17年4月1日以外の市町は、合併直前の時期と期間のずれが生じる。

合併に伴い一部事務組合を解散した場合は、職員数が増える。

\*3 合併により解散した主な一部事務組合で、新市の職員とした数

合併した市町は、合併により重複機能部分を整理統合することによる職員数の削減効果が表れている(合併市町 2.5%、合併していない市町 1.2%)面もあるが、合併により自治能力の向上した自治体になることや権限移譲等による職員数増員の必要性もあり、職員数削減の効果についても、長期的な視点が必要である。

合併していない市町

市町名	H17.4.1	H22.4.1	H17対H22		H16.4.1
	職員数(人)	職員数(人)	増減数(人)	増減率	職員数(人)
熱海市	664	597	67	10.1%	661
三島市	909	867	42	4.6%	925
富士宮市	1,196	1,107	89	7.4%	1,222
伊東市	836	784	52	6.2%	851
富士市	2,321	2,201	120	5.2%	2,336
焼津市	1,408	1,337	71	5.0%	1,411
藤枝市	1,556	1,482	74	4.8%	1,554
御殿場市	684	648	36	5.3%	688
下田市	297	269	28	9.4%	307
裾野市	457	435	22	4.8%	455
湖西市	339	321	18	5.3%	341
東伊豆町	213	198	15	7.0%	216
河津町	100	87	13	13.0%	103
南伊豆町	157	137	20	12.7%	161
松崎町	109	88	21	19.3%	117
函南町	278	265	13	4.7%	278
清水町	271	258	13	4.8%	284
長泉町	312	295	17	5.4%	314
小山町	268	242	26	9.7%	274
芝川町	117	109	8	6.8%	126
富士川町	139	126	13	9.4%	139
由比町	101	89	12	11.9%	100
岡部町	119	111	8	6.7%	121
大井川町	186	177	9	4.8%	191
吉田町	224	213	11	4.9%	227
川根町	99	87	12	12.1%	104
森町	331	312	19	5.7%	350
新居町	157	149	8	5.1%	164
計	13,848	12,991	857	6.2%	14,020

( 1.2% )

(2) 一部事務組合の整理

合併により、一部事務組合が不要となり、経費が削減された例も多数ある。他方、一部事務組合の構成と合併の組合せが必ずしも一致しないことから合併後も合併市町が引き続き一部事務組合の構成員となっている例も多い。

一部事務組合の業務のうち、主要な「病院」「消防」「ごみ処理」「し尿処理」「火葬場」について整理。

合併前							合併後						
広域市町村圏	市町村名	病院	消防	ごみ処理	し尿処理	火葬場	広域市町村圏	市町名	病院	消防	ごみ処理	し尿処理	火葬場
南伊豆	東伊豆町						南伊豆	東伊豆町					
	河津町							河津町					
	下田市							下田市					
	南伊豆町							南伊豆町					
	松崎町							松崎町					
	西伊豆町							西伊豆町					
	賀茂村												
駿豆	沼津市						沼津市						
	戸田村						伊豆市	沼津市		x			
	土肥町							伊豆市	x				
	修善寺町							伊豆市			x	x	
	天城湯ヶ島町						伊豆の国市	伊豆の国市					
	中伊豆町							伊豆の国市					
	伊豆長岡町							伊豆の国市					x
	萑山町						函南町						
	大仁町						三島市						
	函南町						伊東市						
	三島市						熱海市						
	伊東市						御殿場市						
	熱海市						小山町						
	御殿場市						裾野市						
	小山町						長泉町						
裾野市						清水町							
長泉町													
清水町													
富士	富士市						富士市						
	富士宮市						富士宮市						
	芝川町						芝川町						
静岡庵	富士川町						富士川町						
	由比町						由比町						
	蒲原町						静岡市	静岡市					
	静岡市							静岡市					
	清水市							静岡市					

☐x☐ 合併により解消    太字 : 合併(関係)市町(村)

広域市町村圏	市町村名	病院	消防	ごみ処理	し尿処理	火葬場
志太	焼津市					
	大井川町		委託			
	藤枝市					
	岡部町		委託			
島田榛原	島田市					
	金谷町					
	川根町					
	中川根町					
	本川根町					
	吉田町					
	榛原町					
東遠	相良町					
	御前崎町					
	浜岡町					
	小笠町					
	菊川町					
	大須賀町					
	大東町					
	掛川市					
中遠	袋井市					
	浅羽町					
	森町					
	磐田市					
	福田町					
	竜洋町					
	豊田町					
北遠	豊岡村					
	天竜市					
	春野町					
	龍山村					
	佐久間町					
西遠	水窪町					
	浜松市					
	浜北市					
	雄踏町					
	舞阪町					
	三ヶ日町					
	細江町					
	引佐町					
	湖西市					
新居町						

広域市町村圏	市町名	病院	消防	ごみ処理	し尿処理	火葬場
志太	焼津市					
	大井川町		委託			
	藤枝市					
	岡部町		委託			
島田榛原	島田市				×	
	川根町					
	川根本町					
	吉田町					
東遠	牧之原市					
	御前崎市	×				
	菊川市	×	×	×		
	掛川市		×	×		
中遠	袋井市					
	森町					
	磐田市		×	×	×	×
天竜川・浜名湖	浜松市					
	湖西市					
	新居町					
	湖西市					

× 合併により解消    **太字** : 合併(関係)市町(村)  
 志太地区の消防は一部事務組合ではなく、委託



## 6 地域のイメージアップ

合併により地域資源が豊富となり、新たな地域の魅力創出に取り組む市町もある。

- ・ これまで旧町ごとに行ってきた湯治、健康食、農業体験、ウォーキングなどのウェルネス（健康）事業を体系化し、新市の魅力アップを図っている。
- ・ 旧町の歴史資源と温泉を結ぶ歴史観光シャトルバス事業の創設等、地域資源をつなぐ取組みが生まれつつある。
- ・ 旧町村間イベントも双方の町村が合併したことで県内の大きなイベントとなった。
- ・ 合併により海岸線が60kmと県内で最長となったことを重要な観光資源と捉え観光プランを策定し、観光振興を図ることが可能となった。
- ・ 各市町で行っていた花火大会を一本化することにより、規模が拡大、内容も充実し、より多くの住民に楽しんでもらえるようになった。
- ・ 各市町の観光資源が集まることにより、新市としての観光PRの素材が豊富となった。
- ・ 高校生カヌー大会、お茶祭りなど旧両町の共通の特色が合わさることにより、全国的なイベントを開催することができた。
- ・ それぞれの地域のイベントに合併後の市町の住民が従来の地域を越えて参加するようになり、交流も盛んになった。

## 【参考】

### 住民の声

平成 17 年から 18 年にかけて、合併に関する一般住民の声を各地域支援局で聴取したところ、以下のような意見があった。

## 1 合併効果として感じられるもの

### (1) 地域のまとまりと活性化

合併後は、地域の会合で今までより広いエリアから人が集まるようになり、いろいろな意見が聞けるようになった。また、合併前は逆に駅前と温泉地の対立もあったが、合併後は地域としてのまとまりがでてきた。

合併すると地元への意識が薄れると心配していたが、かえって自分の地域の歴史やよいところを見直す機会になった。

本庁の若手職員と商工会や観光協会等の地元団体の若手が一緒に「にぎわいプラン」や「活性化センター構想」を検討するなど、若い人が主体的に動くようになった。

合併前は役場への甘えがあったが、合併後は自らやらなければならないことが多くなり、住民に自立心が生まれ、地区も活性化してきた。

合併により旧町の観光地と連携できるようになり、距離感がなくなった。

合併で、旧市の人が親近感を持ってくれるようになり、旧町有林を活用した交流事業に旧市の企業が参加、支援してくれるようになった。

合併後は旧町のイベントへの参加者が大幅に増えた。

### (2) サービス水準の向上

道路がよくなったことで特に若い人達が喜んでいる。また、バスの運行が便利になり、病院への通院が楽になったことで高齢者も喜んでいる。

各種講座の選択肢が増えた。体育館など公共施設の利用範囲が拡大した。人との出会いが増え地域活動に広がりが出た。

合併後は健康診断が無料になった。

## 2 合併のマイナスイメージと考えられるもの

### (1) 役場の手続き

各部局が旧役場に分散し、事務手続きが不便になった。

役場の機能が一部の機能を残して、新市に移ってしまい不便になった。

役所の手続き、イベント、検診などが旧村から新役場に移ったため、不便になった。

以前は旧町役場で行政手続きが全て完結していたので、不便になった。

### (2) 旧役場周辺への影響

時代とともに生活圏も広域化しているため合併は当然と思うが、合併により庁舎が移転し、

庁舎周辺の食堂等に影響はある。

合併前に100人余りいた役場職員が、合併後は20人程度になった。合併前の旧役場は大企業であり、買い物や飲食等の波及効果が懸念される。

旧役場が支所となってしまう、活気が低下している気がする。

### (3) 住民の声の反映

合併前は役場に知り合いが多く気軽に相談できたが、合併後、市役所にはあまり行かなくなった。

観光協会や商工会も行政と同時期に合併したが、旧団体の声を集約し、市長に伝える仕組みができていない。

### (4) 各地域の伝統

商工会の合併や観光協会の合併で、旧村の団体が解体され、地区が衰退してしまうのではないかと危惧している。

市民にも市政情報は伝わってきているが、お互い長い歴史があるので、両町の融合はなかなか進展していない。

### (5) サービス水準の低下

合併後は、公共施設の利用料が値上げされた。

旧村では80歳以上の長寿者に祝品が渡されていたが、合併後はなくなった。

合併後、行政が役所主導型から住民主導型に転換し、住民に戸惑いがみられる。

旧村では自分たちの会の行う事業は全額役場で経費を負担してくれていたのに、合併後は半額になった。

合併前はグラウンドゴルフ大会など地域活動の事務局を旧役場が主体でやっていたが、合併後は事務局を農協等に依頼することが多くなった。

合併で困っているのは、何でも気軽に役場に相談してきた高齢者達である。合併後は、地域活動への支援も従来のような手厚さがみられなくなった。

## 合併のマイナスイメージと考えられる懸念に対する対処事例

住民から寄せられた合併のマイナスイメージと考えられる懸念について、一般的には次のような対策が考えられる。

### 1 役場が遠くなって不便になるのではないか

合併後も、それまでの市役所や町役場を、新市町の支所や出張所として活用すれば、住民票の写しや印鑑証明の交付といった窓口サービスは今までと変わりなく受けられる。

「地方公共団体の特定の事務の郵便局における取扱いに関する法律」を活用し、住民票の写し、印鑑登録証明書、戸籍謄本、納税証明書等の交付等の窓口サービスを郵便局でも受けられるようにすることは可能。

「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(市場化テスト法)に基づく官民競争入札等を実施し、住民票の写し、印鑑登録証明書、戸籍謄本、納税証明書等の交付等の窓口サービスをコンビニエンスストア等の民間機関でも受けられるようにすることは可能。

情報通信技術の積極的な活用により、山間地等地理的に不利な条件は緩和することが可能。

合併市町村基本計画においては、地域の一体性の向上に係る施策等が位置づけられることとなっており、当該計画で地域特性に応じた対応策を提示する。

### 2 中心部だけよくなって周辺部はさびれないか

合併前に、様々な地域の住民の意見を反映させながら、合併後のまちづくりをどのように進めていくかを話し合い、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。

合併後は、旧市町村の区域ごとに作ることができる地域審議会や地域自治区、合併特例区で、地域のまちづくりに関するチェックや方向性の検討などを実施する。

合併を契機とした住民参加のまちづくりの仕組みの構築により、住民の主体的な取組を推進する。

### 3 住民の声が届きにくくならないか

議員 1 人当たりの住民の数は増えるので、議会を通じた間接民主制を補完していく仕組みは合併前以上に必要となる。

このため、地域ごとの公聴会、行政モニター、アンケートといった従来からある手法だけでなく、インターネットを活用した意見募集等も活用する。また、合併協議を通じて生まれた住民参加の動きが、合併後も定着、発展することが期待される。

住民と直接触れ合う機会が多い分野の職員については、住民とのふれあいを大切にするため、配置転換等において配慮する。

合併後の旧市町村単位の地域の運営に関し意見具申を行うなどにより、地域住民の声を

新市町の運営に反映するための制度として、地域審議会や地域自治区、合併特例区の制度があり、これらの制度を積極的に活用する。

#### 4 各地域の歴史、文化、伝統等が失われないか

合併前の地域においてそれぞれ育まれてきた歴史、文化、伝統等については、旧市町村の名称を市町内の町・字名や学校等の公共施設の名称等として残したり、合併を機に地域の史料館等を整備するなど、新市町の貴重な財産として守っていくこととする。

地域文化や伝統の継承・発展について、住民やNPOなどの民間団体が中心となって取り組み、市町はそれをサポートしていく仕組みを強化していくことが考えられる。

旧庁舎の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、また図書館機能等を整備することも可能となる。

合併後の地名（町丁目、大字等）については、旧市町村名の扱い等も視野に入れ、合併協議において住民意見を踏まえながら検討する。

合併新法に基づく地域自治区及び合併特例区を設置する場合は、旧市町村名を住居表示に冠することが可能。

#### 5 財政状況の良い市町に不利にならないか

合併は、市町の財政状況に関わらず、住民にとっても通勤地・通学地等を含めた生活圏の一体的整備を推進していく上での有力な方策である。

現在の財政状況が比較的良い市町においても、今後、厳しい状況となることも考えられ、あらためて地域の持続可能性についての議論を行うことは重要。また今後、行財政改革を推進していく上でも、市町村合併は有力な方策である。

国の財政支援措置として合併市町村における旧市町村間の公債費負担の格差是正措置が講じられている。

#### 6 サービス水準が低下し負担が重くなることはないか

合併前の市町村間で住民サービスの水準が異なったり、使用料や手数料が異なることは多い。合併に際してのサービスの平準化は、合併前の市町村間で話し合っただけで決められる。例えば、合併により事務処理の方法を合理化することによって、同じレベルのサービスをより少ない費用で行えるようにすることなども考えられる。いずれにせよ合併を契機として地域の受益と負担の在り方についての真摯な議論がなされ、サービスと負担の水準の適正化が図られることが重要。

また、急激な変化を避け、合併後しばらくの期間は旧市町村のサービス、負担を維持することとし、その後、必要に応じ見直しを行うことも考えられる。

その際、行財政改革の観点や、市町が果たすべき役割の見直し、またサービスと負担の適正化等の観点から、住民に見直しの必要性を説明し、理解を得ていくことが必要。

特に、旧市町村における受益と負担の関係は適正であったのか、持続可能とはいえない

のに漫然と料金の見直しをしなかっただけではないかといった議論が必要。

< 地域自治組織等の設置状況 ( 2 、 3 、 4 関連資料 ) >

市町名	地域審議会	地域自治組織			設置単位
		地域自治区		合併特例区	
		一般制度	特例制度		
静岡市(清水)					
伊豆市					
御前崎市					
菊川市					
沼津市					
磐田市					旧磐田市以外
掛川市					旧市町単位
袋井市					旧浅羽町地区
伊豆の国市					
西伊豆町					
島田市					
浜松市					旧市町村単位
川根本町					
牧之原市					
静岡市(蒲原)					旧蒲原町地区

地域自治区には、地方自治法第 202 条の 4 と旧合併特例法第 5 条の 5 を根拠とするものがあるが、ここでは、前者を「一般制度」、後者を「特例制度」によるものとした。

## 合併後の課題

### 合併後の市町の課題

合併した市町では、大なり小なり何らかの課題を抱えているところが多い。これらの課題を現時点で整理すると、以下のようなものがある。次年度以降、その解決策について、県内他市町や全国の市町村の事例を参考に検討していくこととする。

#### 1 住民サービスの見直し

合併時のサービスと負担について、適正な水準の検証が間に合わず、合併関係市町村の中でサービス水準の高い地域や最も負担の低い地域に合わせる方法で決めた市町では、合併後の行財政改革の流れの中で、適正なサービスと負担について見直しの必要性に迫られている。

また、合併時に旧市町のサービスと負担を当面継続した市町もあったが、合併後に、新市の一体性の実現の障害となっている面もあり、早急な統一が必要となっている。

#### 2 市町の業務拡大による専門性を有する人材の確保

合併により業務が拡大し、専門的知識や技術が必要となっても、厳しい定員管理計画のなかで、多くの市町が既存の人材の活用・育成で対応しており、専門性を有する人材が不足している市町もある。

#### 3 旧役場庁舎の活用

旧役場庁舎については、支所、会議室等として活用しているところがほとんどであるが、議場に関しては、その構造上有効な活用方策が見出せておらず、地域住民の意見も取り入れながら、今後の活用方策を検討しているところが多い。

また、耐震上問題のある庁舎については、解体するか耐震補強するかの検討を要するため、活用の障害となっている。

#### 4 一部事務組合の整理統合

合併により一部事務組合が整理された事例は多数あるが（P.11～12参照）、依然として一部事務組合の構成員として属している合併市町も多い。

中には、合併の枠組みと一部事務組合の構成員に不整合が生じ、1市が同じ業務で複数の一部事務組合に属している場合等、新市の一体性を確保するうえでの不都合が生じている事例もある。

## 今後合併する市町へのアドバイス

### 合併する市町へのアドバイス

旧合併特例法の下で合併した14市町については、その過程で得られた貴重な体験を、合併協議会設置前、合併協議会の中での協議、合併後の各段階で、効果のあった点、問題となった点について整理すると、以下のようになる。これを今後予定される合併のノウハウとして蓄積し、県内市町で情報の共有化を図る。

#### 1 合併協議会設置前

合併協議会の委員の選任、住民理解、首長・議員等のリーダーシップなどについて、アドバイスがあった。

##### (1) 委員の選任

合併協議会委員の選任に当たっては、構成市町ごとの出身・在住人数バランスについて配慮する必要がある。

合併についての議会の役割の重要性から、協議会委員の構成については、全委員に対する議員の割合をある程度確保するなどの考慮が必要である。

合併の方式は最終的には編入合併となったが、合併協議会においては、「対等の精神」で合併協議を進めるため、旧市町村の全てを同じ委員数（各市町村3人）とした。

合併協議会は、公開の場で有意義な議論ができるように最小限の委員構成とした（各市町村3人＋学識経験者6人計42人）。

##### (2) 住民理解

合併の必要性について住民の理解を得ることに努めるとともに、その方法についても関係市町でできる限り統一的に行うことが望ましい。

市民に対して、住民説明会を開催するなどして、合併協議会の設置の意義や経緯を十分に周知しておくことが望ましい。また、合併後の財政シミュレーションを行い、住民に分かりやすい説明資料を作成したい。

合併協議会を設置するに当たり、「合併が必要な理由」「合併のメリット・デメリット」について、住民に対して十分な説明と理解を求めておく必要がある。

また、合併しない場合の行財政運営についても公表し、厳しい状況を住民にも理解してもらった上で合併の必要性を説明する。説明や情報が不十分のままでは、合併協議会を設置した後住民から「こんなはずではなかった」とか「なぜ合併なのか」などと反対意見が出てしまい、合併協議自体が困難なものとなる。

合併協議会の設置については、合併をすることによって将来的に住民のためになる組合せか、様々な角度から検討し、住民に十分な説明を行ったうえで決定する必要がある。

社会的、経済的なつながり等、住民が当然と思えるような組合せの提案がなされれば、住民



の理解も得られやすい。

### (3) 役割分担

当市では、旧町の町長や助役が合併の必要性を十分理解していたため、町長が合併のためのリーダーシップを発揮し、助役がその補助をしていた。成功に導くためには、合併に対する首長の取り組み姿勢が重要である。

合併を推進するためには、住民の理解が不可欠であるが、併せて強いリーダーシップが必要である。殊に首長・議員の揺るぎない信念・姿勢が必要である。

議会と協議会の役割や関係について、事前に整理しておくことが必要である。

関係市町から派遣される事務局職員の役割を明確にし、意思の疎通を図ることが必要である。

協議会経費の関係市町間の負担割合について、関係市町間での調整を早めに行っておくことが必要である。

### (4) その他

後で記録を取りまとめることも想定して、さまざまな資料等を保管しておくことが必要である。

合併構成市町村の枠組みについては、市民サービスへの影響を十分考慮して決定すること。特に消防など広域で業務を行っている場合は、合併に直接影響することが多いので留意する必要がある。

市民側が合併で求めているものは行政サービスの質的向上と負担の軽減である。中でも職員数の大幅削減と財政運営の健全化である。行財政改革など、合併してもしなくても断行しなければならないことがある。合併する場合、しない場合等のシミュレーションを示すことができるように整理しておくことが必要である。

各種使用料等について、合併前であることを理由に安易に据え置かない。改定する必要があるものについては、合併前に改定しておかないと、合併をしたから使用料等が上がったと誤解される。

何故合併しなければならないのか、合併によりどういう都市像を目指すべきかなど合併のコンセプトを先ず第一に、関係する市町村が共有する必要があるとの考えから、本市では、以下のような取り組みを行った。

- ・円滑に合併協議が進むよう首長、議長、学識経験者を主なメンバーとする合併協議会のもとに、関係市町村の助役からなる幹事会及び事業担当部課長による専門部会（事務事業のすり合わせを担当）の3つの会議を設け、効率的な協議会運営に努めた。
- ・合併協議会の議案等の調整については、関係市町村の合併担当課長からなる会議での協議を経て幹事会において決定し、合併協議会に提案した。

## 2 合併協議会での協議

議員の定数・在任特例や税制特例の活用、新市町名称決定過程への配慮、協議項目に対する委員の理解促進、協議時間の十分な確保等についてのアドバイスがあった。

### (1) 合併特例措置（議員の定数・在任特例、税制特例等）

#### 議員定数・在任特例

議員の定数、報酬の額、特例の適用については、事前の調整を十分行うとともに、協議の場となる小委員会等では、議会選出委員には、その発言が議会の総意として受け止められる可能性が高いことについて、十分理解してもらう必要がある。

議員の定数及び任期の取扱いは、最終的に合併の成就に大きな影響を与えるものとなるため、早い時期に確認(決定)をした方が望ましい。

制度内容、県内先行合併協議の状況、議員定数の分析など、各町の議会に対して勉強会等を開催し、議員に正しい理解をしてもらう試みが必要である。

議員の定数は、双方の議会議員の意見を基に合併協議会に提案したが、委員から反対の意見があり、議会に再度検討を依頼し決定した。議員の定数は合併の成否にも関わることと思われるので、事前に議会と委員の意見調整を十分にすることが必要である。

議会関係については、在任特例についての話題よりも定数削減についてかなりの議論がかわされ、時間を要した事項である。そのため、早い段階から協議を始める必要がある。

議員の定数については、合併協議会において、なるべく多くの資料を提示し、期間を十分とりながら協議するとともに、関係市町村の正副議長会議において、当事者自らも協議を行うなどして、慎重に決定していった。

#### 税制特例

不均一課税については、合併年度及びそれに続く5年度以内に調整するという特例があるが、その特例により調整する場合、課税までのスケジュールをできるだけ早く押さえ、調整を始めることが必要である。

不均一課税については、税の公平性の観点はもちろんのこと合併後における不公平感が生ずる恐れがある。不均一の課税をする場合は、その期間を短期間とすることと、期間を明示することが必要である。

#### その他

合併特例措置については、市民感情への配慮や議会の意向などを踏まえた十分な検討が必要である。

「サービスは高く、負担は低く」は一元化調整を図る上での基本姿勢であったが、合併のメリットとして強調しすぎると誤解を招く。

住民に不公平感が生まれぬよう、合併後の特例は、最小限のものにするべきであり、既得権を守ろうとするような特例措置は極力排除するべきである。

## (2) 基本項目の協議

### 事前調整

合併協議会における基本項目の協議について、事前提案方式を採用するとともに、委員に対しての説明会を旧市町村単位で実施し、協議の効率化を図る。

協議期間が制約されている中で致し方ない面はあったが、個別の協議項目について委員に事前に一定のレクチャーが必要である。協議会の中だけでは十分に理解するだけの余裕はない。議決案件等の実質的に重要な項目等(基本項目)に絞るとよい。

協議項目は先進事例に基づいて25項目ほどを選定したが、実際に合併の是非を判断できる材料は合併の方式、期日、新市の名称、事務所の位置、議員の定数及び任期の取扱い等の基本的な項目しかなく、大半は事務事業の一元化を進める上での基本方針であり具体性に欠ける。従って、合併協議会での協議項目は、さらに絞り実質的に議論できる時間を増やした方がよいと思われる。

協議事項の具体的な決定方法の詳細を事前に明確にしておくことが望ましい。当市においては、新市名称の決定に当たって、やや難航した部分があった。

先ず1回目は協議事項の提案とし、内容を十分説明した上で次回に協議し、結論を得ることを基本とした。結論が出なければ更に協議期間を延長し、大方の共通認識、共通理解が得られるまで協議を続け多数決で決定することがないよう配慮した。

法定協議会の前に任意協議会を設け、その段階で、問題になりそうな項目について予め合意形成を図っておいた方が、法定協をスムーズに進めるためには望ましい。

協議事項は、検討すべき項目数が非常に多く、法的に定められている議員や農業委員の人数の決定など予想以上に長期間検討されるものも出てくるため、早めの提示・説明により検討期間に余裕をもたせることが必要。

### 新市町の名称・本庁の位置

当市の場合、地理的条件等から本庁の位置については協議が難航する事がなかった。また、新市の名称についても合併関係町以外の市町村からの批判があったものの、特に問題はなかった。

「新市の名称」は合併の成否を左右するといっても過言ではない。合併協議会委員だけでなく幅広い団体・住民の意見を聴き、円滑な決定が望まれる。住民アンケートも一方法ではあるが、「新市の名称」の意義・役割など理解の上実施したほうがいい。なお、実施した以上はその結果は最大限尊重する必要がある。

新市の庁舎の位置、名称等については、その調整によって合併が白紙になる事例があるので、例えば任意合併協議会で事前に協議をしておくなど、十分な時間をとることが必要である。

基本項目の調整の中でも、新市名称の協議が特に難しい問題であり、事前に協議会において選考方法を十分に議論する必要がある。公募により新市名称を募集する場合、公募結果に拘束力があるのか否か、協議会での決定は挙手が投票か、など新市名称協議に入る際には、選考方法を決定しておくことが望ましい。

新市町の名称・本庁の位置については直接合併の成否にも関係してくるほどの重要な事項な

ので慎重を要する。合併関係市町はどこも自地域の存続に関することを優先するため、逆に名称等においては、合併関係市町名を当初からはずす等も混乱を避けるための一手段である。

基本項目については、本庁の位置、新名称などで協議が難航することが多い。できる限り、基本的な点については、合併協議会設置前に合意を形成しておくことが望ましい。

住民にとって関心が大きく、理解しやすい「新市の名称」などは、必要に応じて住民アンケートを行うなど、住民の意思を十分尊重する中で、合併協議会で決定した。

### (3) 市町村建設計画

#### 事前調整

計画には、新市の将来像という大きな枠での議論を優先するため個別事業提示をしないことを委員に理解いただき協議した。

市町村建設計画は合併後のまちづくりを示すもので、具体的な事業・事業費を掲載することが理想である。また県の事業との調整も時間をかけ、十分議論する必要がある。

策定までに長期間を要するので、協議会設置の早い段階から作業に入り、計画的に会議を開催する必要がある。また、重点事業とその実現性を把握し、合併後約束が違うなどと言われることのないように留意する必要がある。

合併特例債を充てようとする事業は、特に十分な協議をすることが望ましい。

市町村建設計画は合併後の夢物語的にまとめて策定するものと勘違いされがちである。計画の構成等を委員に十分説明し、策定にとりかかる必要がある。

県の機関（出先・本庁）との段階的な調整が必要である。これらを含めて余裕のあるスケジュールを組むことが望ましい。

市町村建設計画は、合併後の将来構想であり、住民に新市町の進んでいく基本方針を示すものでもあるので、スケジュールに十分余裕をとり、委員会や住民説明会等において出された住民の意見を取り入れていけるような方法で行っていくことが望ましい。

#### 総合計画等との関係

市町村建設計画は、合併後の市町の総合計画策定の基礎となるため、的確な現状の把握と将来を見据えた慎重な検討が求められる。

市町村建設計画を踏まえて総合計画を策定することになるので、財政計画の精度をできるだけ上げておく必要がある。

市町村建設計画は合併協で策定されたものであり、その具現化は、新市の責任において総合計画に引き継がれるものとする。

新市町で行う事業の記載については、合併補助金や特例債発行の条件ともなるので実施可能性のある事業はできる限り記載しておくことが理想だが、実際に合併後事業化されなかった場合、地域審議会等で説明を求められる可能性もあるため、事業の記載については財政計画等との整合を図り慎重に行う必要がある。

合併特例債は、債務に係る後年度負担などを慎重に検討し、合併特例債起債可能額の7割程度に留めた。

新市のまちづくり計画は、新市で議決される総合計画が最上位計画となるが、策定に当たっ

ては新市建設計画が十分尊重されるよう配慮が必要である。

## その他

合併後に地域審議会を設置する場合は、執行状況を協議していくこととなるので、事前に事業を整理しておくことが望ましい。

市町村建設計画は、期間が限られた中での策定となるため、ワークショップやタウンミーティングなど可能な限り住民にも参加してもらい、広く議論した方が望ましい。合併後の新しいまちづくりの方向性について、住民との共有化が図られる。

合併協議では旧計画をそのまま継続しようとする意識が働きがちであるため、旧市町の事業計画等の精査を行い、新市においての必要性を検討することが望ましい。

建設計画と財政計画とのリンク（裏づけ）が重要である。それには、財政担当と十分な協議が必要となってくる。

## （４）事務事業一元化作業

### 事務事業の調整

一元化作業が必要な事務の洗い出しについては、漏れがないように慎重に進めるべきである。

事務事業については膨大な数のすり合わせが必要であり、表面に出ない慣習や取扱いなど事前に把握できるものは、統一することが望ましい。特に職員の給料の調整については、慎重に調整する必要がある。

事業の一元化だけでなく、事務レベルの一元化（事業の進め方や様式の統一など）に時間を要するため、十分余裕のあるスケジュールを組むことが必要である。

負担金や使用料については、「サービスは高く、負担は低く」との調整方針から低く調整しがちであるが、合併後の財政運営を十分考慮して調整する必要がある。合併直後の値上げは「約束違反」と捉えられ難しい。

協議会に提案しない文書管理規程、服務規程の運用方法等の内部管理的な事務については、協議が滞りがちになるため、合併後に細かい部分で決められてない事項が多く出てくることのないよう、必要なことは極力網羅して決めておくことが新市町のトラブルを防止することになる。

事務事業一元化作業の進捗状況が、電算・例規一元化に大きな影響を与えることとなるので、事務事業一元化と電算・例規一元化が一体となったスケジュールを作成する必要がある。

事務事業の調整において、関係市町村の事務事業や制度は、合併時や合併後に全ての行政サービス水準を統一するのが原則である。しかし、本市においては、法により統一が義務付けられているものを除き、地域の伝統・文化・芸能、産業等に関する事業や行政サービスの水準に各地域の実情に差異があるものについて、他地域の住民の理解が得られる範囲で、各関係市町村で行っている事務事業や制度を「一市多制度」と位置付けてその地域においてのみ存続することとした。

合併前の市町での事務内容の洗い出しは、細かい点まで調書を作成することが必要である。これにより、事務の違いが明確になり、合併後の混乱がない。また、この作業は準備会段階で時間をかけて行った方がスムーズに行く。

## 職員の意識向上

事務事業のすり合わせは、合併関係市町の職員が通常業務と併せて行う作業であるため、相当の労力を必要とするので、各市町とも合併に向けた職員の意識付けをしっかりと行い、協議責任者となった自治体だけに任せるのではなく協力体制をしっかりと整える必要がある。

事務事業の一元化を少しでも円滑に進めるため、合併前より統一の電子掲示板を開設するとともに、関係市町共有のデータ用サーバーを設置し、相互に利用できる環境を整えた。

職員にとっては、通常業務+ となるため相当な労力が必要となる。また、事務事業すり合わせと併せて例規の改正もあるため、各部署においてスケジュール管理と作業分担、フォロー体制をしっかりと構築しておく必要がある。一元化作業の結果、業務の見直しもできるため、事務・事業を整理するための絶好の機会となる。

事務事業のすり合わせは、協議の進行等について中心となる市町を決めておくことが必要である。

方針作成から事務手順まで、事業ごとにスケジュールを立て、職員全員が自分の立場で携わって詰めていく必要がある。個人的な思いこみを排除し、1つ1つの事項について、合併関係市町それぞれの事務処理方法を確認し、調整していく必要がある。

## その他

分科会等に分かれて作業をする場合、調整内容や作業の進行状況にずれが生じやすいので協議会事務局職員がコントロールする必要がある。また、調整の物差しとなる調整基準を予め定めておくことが必要。

本市においては、一元化すべき事務事業は3,275件あり、住民生活に影響の大きい事業からA、B、Cの3種類のランクに分類し、専門部会と担当者による作業部会において、調整を行い、調整が済んだものから、順次幹事会での協議を経て、合併協議会で調整方針を決定した。

編入合併など規模の異なる自治体の合併の場合、引き継ぐ担当課がスムーズに決まらない場合があるため、このような場合に備えて何らかの対応を考えておくことが望ましい。

## (5) 電算・例規一元化作業

### 電算一元化に係る事前調整

電算の一元化は、旧町の全部が元々共同で事務処理を行っていたため、職員に危機感はなかったが、システム内で使用するコードの使用法など細部で調整しなければならない項目が多いことを理解してもらうのに時間がかかった。

電算システムについては、合併前から多額の費用が必要となるため、予算編成時に注意しておく必要がある。補正対応では、迅速な対応が難しい場面も出てくる。また、業者に作業委託する場合に、業者側で人材確保が難しい時期もあるため、作業スケジュールとともに細部にわたっての事前協議が必要である。

電算の一元化作業については、広域で協議会を設立し運営していたため、円滑に移行することができた。

電算については、財務、税務、住民記録などの統合を慎重に進めたが、他の一部のデータの

統合に不具合が生じ合併後の事務に混乱を来した。細部にわたる事前打合せや稼働テストを何度も繰り返す必要がある。

電算システムが違う場合、合併前に新市町として採用する電算システムと同一にしておくことによりリスクを減らすことができる。

電算処理を委託している場合、データ引渡や後処理において、自治体側が不利とならないよう、事前に契約内容や処理費用について確認しておく必要がある。

電算については最も重要な現実的な作業であるため、できる限り早期に統一を図らなければならないにもかかわらず合併がほぼ決定しなければ現実には動けない。このため事前に電算の現状把握・各事務担当者との検討、導入システムの絞込み等の一元化に必要な部分の前準備を掘り下げておくことが重要である。

### 電算一元化に係るスケジュール調整

余裕あるスケジュールを作成しておくことが望ましい。また、職員への操作研修等もできるだけ丁寧に行うことが望ましい。

電算システムの統合については、十分な時間が必要なため、発注から稼働まで余裕のあるスケジュールで取り組むことが望ましい。

電算システムの統合作業には長期間を要するので、合併が決定する以前から作業に入る必要があり、予算の対応に工夫が必要である。

電算システムの統合は、稼働テストを十分に行う必要がある。また、大きくシステムに変更がある場合、市民窓口等の職場では、実際の職員が業務シミュレーションを十分に行う必要がある。これらのスケジュールに余裕を持たせるためにも、合併の期日はできるだけ早い段階で決定することが望ましい。

電算システムの統合には、システム選定から統一作業、稼働テストとかなりの時間と労力、多額の経費を要する。したがって、余裕のあるスケジュールを組むことと経費負担について事前に調整しておくことが必要である。

電算システムを円滑に稼働させるためには、統合までのスケジュール管理が重要であり、事前に十分作業スケジュールを検討したうえで調整作業を行った。

仮サーバーなどを有効に活用して、テストを繰り返すことが必要である。

### 例規一元化に係る留意事項

事務機構、職員配置を早めに決定すれば、配線などのプランが早めにてき効率がいい。

町から市になる場合に県からの権限移譲などにより新規で制定しなければならない例規は、周辺市の例規や業者に聞くなどして、早めに把握しておくことが大切である。

例規一元化は、分類ごとにモデル例規を作成して統一的な表記とすることが望ましい。

例規の一元化には、相当の労力を要するため、余裕を持った作業スケジュールを作成することが望ましい。

例規の一元化作業は、想定以上に業務量が多く、事業調整と同時並行的に進めなければ、間に合わない。

例規の一元化に当たっても、電算一元化と同様に、十分な作業時間がとれるよう、スケジュールを定め、適切な進捗管理のもと作業を進めた。

例規に関しては、直営で出来ないことはないが、専任が1人必要。

各担当者は事務には精通しているが、例規には不慣れなこともあるため、第一段階の審査から法制執務担当者に確認をしてもらったほうがいい。

例規については、思い切った変更ができる時でもあるので、電子化の導入や様式等についても検討することが必要である。

### 3 合併後

新市町の一体性の確保、議会・住民の合併に対する理解促進、合併後のサービス水準の見直し等についてアドバイスがあった。

#### (1) 一体性の確保

すり合わせにより明らかとなる旧市町の事業方針や地域性の違いについて、合併によるメリット、デメリットを踏まえ、市全体の均衡を保つよう合併後の一元化計画の推進が要求される。

合併後、事務事業一元化作業の先送りに伴うトラブルが多く発生したため、合併前の一元化作業で予め結論を出しておくことが望ましい。

「合併後に調整」として1市2制度で実施している事業もあるが、速やかな一元化が望まれる。

職員の人事配置や給与水準について、特に配慮する必要がある。

合併前の市町により、仕事のやり方、住民への接し方などが異なる場合もあるため、人員配置だけでなく、人材育成という観点など多方面に渡り、職員の意識の一体性の確保と高揚を図る必要がある。

#### (2) 議会・住民の理解

どれだけ周到に準備しても合併直後には支障がでる。このため、可能であればできるだけ細かなこと、ここまでは必要ないと思われることも想定しておくことが必要。また、市民に対する周知には十分な時間と細かな情報を提供する必要がある。

合併と直接関わりのない、法・制度改正に伴う負担増が発生した場合、「合併したからだ」と受け取られがちであるため、住民には十分な説明が必要である。

合併効果は住民生活に直接関わる部分が少ないため、住民には「本当に合併してよかったのか」と思われがちである。従って「合併後のメリット」を住民に対し積極的に周知すべきである。特に、目に見えて効果が出るものを、広報等でお知らせするなどの対応が必要である。

合併後に、制度改正の理由により料金を上げたものについては、「合併して値上りした」との誤解による混乱が予想されたため、合併して値上がったものではないということを十分周知した。

#### (3) サービス水準

サービスは高く、負担は低くで調整したが、今後見直すに当たっては、住民に十分な説明を行い、結果的に合併のデメリットと誤解されないような説明が必要である。



サービスの一元化は、合併時における多制度の調整であり、暫定的な措置といえるので、早期に新市の人口規模にふさわしい適正なサービス水準に移行していく努力が求められる。

調整結果があまりにも高サービス、あるいは低負担になった案件については、早急に見直すことが必要となっている。

合併協議会で、使用料等を合併後に調整するという決定をすると、調整が困難なものもあるため、なるべく合併協議会のなかで道筋を開いておくことよい。特にどちらかが高くなる様な例では調整が困難と思われる。

サービス水準と負担については、合併協議時には、サービス水準は高い方に、負担は低い方に調整されることが多かったが、合併後に負担増とするのは各方面の理解を得にくいいため、合併協議の段階で適正な負担水準が不明な場合には、安易に協議段階で負担を軽減すべきではない。

サービスは高く、負担は低くは合併の合言葉のように言われたが、財政的には相容れないところがあるため慎重な検討が必要である。

#### (4) その他

旧町から懸案事項となっていることは、合併前にできるだけ解決しておくこと。新市の町づくりを進めるに当たってネックになることが予想される。

合併後も合併に関する問い合わせ等がかなりあり、合併に関する資料やデータを誰が見てもわかるように整理しておく必要がある。また、所管する部署（合併対策室等）がなくなる場合が多いので、合併に関する事務の所管を明確にしておく必要がある。

## 4 その他

引越しをスムーズに行うためには、機構・人事配置を含めた人事異動の内示を早めに行うことが望ましい。合併期日において、市民に影響のないような体制をとるべきである。

社会福祉協議会や商工会議所など公共的な団体においても、合併に向けた協議が進められていくため、合併協議会での様々な情報を随時お知らせすることが望まれる。

本市の都市ビジョンである「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を推進するためには、都市内分権の仕組みをつくることが重要と考え、旧市町村単位に地方自治法に基づく「地域自治区」を設置し、旧市町村単位で行ってきた住民に身近なサービスを提供する「総合事務所」と住民の意見を行政に反映させるための「地域協議会」を設置した。

地域協議会は、現状は合併協議会で調整となった事務事業の一元化に当たり、合併不安の払拭に大きな役割を担っているが、今後は住民自治と市民協働の推進に大きな期待が寄せられている。

住民意識が旧町単位から脱却して1つの自治体になっていくには、長い時間を必要とするが、合併後早い時期に、統一すべきものはしてしまった方が、合併の一環としての意味合いもあり進めやすいのではないかと。

## 【資料】

# 静岡県・合併市町連絡会設置要綱

### （趣旨）

第1条 この要綱は、静岡県・合併市町連絡会の設置及び運営について必要な事項を定めるものとする。

### （設置）

第2条 静岡県と合併市町は、合併市町の様々な課題解決を図るため、必要な連絡調整を行うことを目的に、静岡県・合併市町連絡会(以下「連絡会」という。)を設置する。

### （構成）

第3条 連絡会は、別表1に掲げる者をもって構成する。なお、必要に応じて委員を追加することができる。

- 2 連絡会に座長及び副座長を置き、座長には総務部参事を副座長には合併推進室長をもってそれぞれ充てる。
- 3 座長は、連絡会を主宰し、会議の議長となる。
- 4 副座長は座長を補佐し、座長に事故があるときは、座長の職務を代理する。

### （職務等）

第4条 連絡会は、次の事項を所掌する。

- 1 合併市町の課題把握と解決方策等の研究
- 2 合併効果の把握
- 3 合併成功事例の共有
- 4 その他合併推進に必要な事項に係る連絡調整

### （ワーキング）

第5条 各地域の合併市町における課題等を収集・検討するとともに連絡会を補助する機関として、賀茂・東部地域、中部地域、西部地域ごとにワーキングを置くことができる。

### （庶務）

第6条 連絡会の庶務は、合併推進室において処理する。

### （その他）

第7条 この要綱に定めるもののほか、連絡会の運営に必要な事項は、座長が別に定める。

### 附 則

この要綱は、平成18年8月31日から施行する。

別表1（第3条第1項関係）

【静岡県】

	補 職 名	備 考
座長	総 務 部 参 事	
副座長	合 併 推 進 室 長	
委 員	地 域 振 興 室 長	
〃	自 治 行 政 室 長	
〃	自 治 財 政 室 長	
〃	賀 茂 地 域 支 援 局 次 長	
〃	東 部 地 域 支 援 局 次 長	
〃	中 部 地 域 支 援 局 次 長	
〃	西 部 地 域 支 援 局 次 長	

【関係市町】

	補 職 名	備 考
委 員	静 岡 市	合併担当課長
〃	浜 松 市	
〃	沼 津 市	
〃	島 田 市	
〃	磐 田 市	
〃	掛 川 市	
〃	袋 井 市	
〃	伊 豆 市	
〃	御 前 崎 市	
〃	菊 川 市	
〃	伊豆の国市	
〃	牧 之 原 市	
〃	西 伊 豆 町	
〃	川 根 本 町	

【関係団体】

	補 職 名	備 考
委 員	市 長 会 ・ 町 村 会 事 務 局 長	

