

にかほ市象潟庁舎

平成22年2月23日

市町村合併後における まちづくりの課題について

岡山大学大学院

社会文化科学研究科・経済学部

中村 良平

0. はじめに

1. 岡山県市町村合併からの事例

修士論文市町村合併効果研究の構成

- 第1章 研究の背景と目的
- 第2章 全国における市町村合併の状況
- 第3章 岡山県における市町村合併の状況
- 第4章 市町村合併の地域経済への影響
- 第5章 市町村合併の自治体への影響
- 第6章 市町村合併に対する自治体の対応
- 第7章 住民にとって合併効果
- 第8章 総括と課題
- 第9章 今後の展望
- 補論 追加調査「合併後のまちづくり」

0. はじめに

2. 地域経済構造分析：市町村合併編

持続可能な地域経済システムの構築を目指して

1. 地域経済を分析する視点：地域設定

2. 地域経済を分析する視点：基本指標

人口の長期的動向、地域の労働市場、生活水準

3. 地域を分析する視点：産業構成

雇用吸収産業の識別：市民生活を支えている産業は

基盤産業の識別：域外から所得を獲得している産業は

基幹産業の識別：付加価値を生み出している産業は

4. 地域を分析する視点：成長性と産業構成

5. 地域を分析する視点：経済循環

1. 岡山県市町村合併からの事例

【問題意識】

- 国が想定していた合併のメリットを実現できたのか
- 市町村合併が地域経済にどのような影響を与えたか
- 市町村間の格差はどのように変化したのか
- 市町村内での格差は拡大したのか、縮小したのか
- 合併パターンにより効果の違いはあるのか

市町村アンケート



統計データ

地域経済、自治体の立場、住民の立場からみた合併の効果、課題を明らかにする。

合併方式による類型

類 型		市 町 村 名
	周辺町村を合併して行政区域拡大	岡山市、倉敷市、津山市、井原市、総社市、高梁市、新見市、備前市、鏡野町
	対等合併で新市	瀬戸内市、赤磐市、真庭市、美作市、浅口市
	対等合併で新町	和気町、美咲町、吉備中央町
	合併をしていない市	玉野市、笠岡市
	合併をしていない町村	早島町、里庄町、矢掛町、新庄村、勝央町、奈義町、西粟倉村、久米南町

合併を契機に充実された事業

ハード事業		ソフト事業	
倉敷市	高梁川新架橋建設事業(倉敷～船穂・真備)	備前市	乳幼児こども医療費助成事業
瀬戸内市	南北広域道路整備事業(邑久～長船)	美作市	乳幼児等医療費給付事業
井原市	特定環境保全公共下水道事業	赤磐市	乳幼児等医療費助成事業
赤磐市	下水道整備事業	備前市	小・中学校通学費無料化
津山市	CATV設置事業(旧加茂町、阿波村)	鏡野町	高校生等通学助成事業
赤磐市	地域公共ネットワーク整備事業	美作市	保育料の減額
美作市	FTTH(光ファイバ)事業	赤磐市	学校選択制の導入(幼・小・中)
鏡野町	移動通信用鉄塔施設整備事業	美作市	企業誘致事業(作東産業団地進出補助)
鏡野町	FTTH(光ファイバ)整備事業(旧富村)	美作市	有害鳥獣駆除事業
井原市	いばらサンサン交流館整備事業		
井原市	美星産直プラザ等整備事業		
赤磐市	新中央図書館建設		
瀬戸内市	障害者総合在宅支援施設整備事業		
美作市	公立小中学校耐震化事業		

・ハード事業では、ケーブルテレビや光ファイバー網の整備など、情報基盤の整備が多く、ハコモノは少ない。

・ソフト事業では、乳幼児医療費助成、通学費の助成、保育料の減額など、子育て関連が多く、高齢者に関するものはない。

合併前の独自サービスへの対応

(1) 生活交通対策

新市町名	旧市町村名	旧市町村での独自サービス	新市町での対応
倉敷市	船穂町	福祉路線バスの運行	H22年度中に再編
倉敷市	真備町	町内循環さいくるバスの運行	H22年度中に再編を検討
井原市	井原市	コミュニティバスの運行	全域に拡大
赤磐市	山陽町	福祉タクシー利用助成事業	合併時に全域に拡大
赤磐市	赤坂町	福祉タクシー利用助成事業	合併時に全域に拡大
赤磐市	熊山町	町営バスの運行	合併後全域に拡大
赤磐市	吉井町	町営バスの運行	合併後全域に拡大
鏡野町	奥津町	コミュニティバスの運行(無料)	合併後継続、有料化を予定
鏡野町	上斎原村	コミュニティバスの運行(無料)	合併後継続、有料化を予定
鏡野町	富村	コミュニティバスの運行(無料)	合併後継続、有料化を予定

・コミュニティバス、福祉タクシー利用助成等について、すべての事業が継続され、新市町全域に拡大されたものが多い。

合併前の独自サービスへの対応

(2) 祝金、手当等の支給

新市町名	旧市町村名	旧市町村での独自サービス	新市町での対応
津山市	久米町	小学校入学祝金	廃止
備前市	備前市、日生町、吉永町	敬老祝金	H17年から100歳のみ縮小
瀬戸内市	牛窓町	敬老祝金給付事業	全市域に拡大後、H19から廃止
美作市	勝田町、美作町、作東町、英田町	新定住者祝金、結婚祝金	廃止
鏡野町	奥津町、上斎原村、富村	結婚祝金、転入奨励金等	廃止
津山市	加茂町、阿波村、久米町	老齡福祉年金	廃止
赤磐市	吉井町	長寿年金	廃止
赤磐市	吉井町	乳児養育手当	廃止
津山市	加茂町	保育園通園費補助	廃止
鏡野町	奥津町、上斎原村	高校生通学助成事業	全域に拡大
吉備中央町	加茂川町	住宅取得奨励金	全域に拡大
吉備中央町	賀陽町	UIターン等奨励金	全域に拡大

・敬老祝金、結婚祝金、老齡福祉年金等の給付は、合併を契機に大半が廃止・縮小された。

合併前の独自サービスへの対応

(3) その他のサービス

新市町名	旧市町村名	旧市町村での独自サービス	新市町での対応
備前市	日生町、吉永町	敬老会の実施	各地区への補助で実施
美作市	全町村	各種式典、記念品の配布	H17記念品のみ、H18式典復活
井原市	芳井町	食の自立支援事業	芳井地区のみで継続
備前市	備前市	高齢者配食サービス	全域に拡大
備前市	吉永町	高齢者配食サービス	全域に拡大
瀬戸内市	長船町	高齢者日常生活用具給付事業	H19から廃止
瀬戸内市	長船町	地域住民グループ支援事業	H18から廃止
津山市	阿波村	P T A 活動補助金	廃止
津山市	阿波村	青年団活動補助金	廃止
瀬戸内市	長船町	郵便局ワンストップサービス	H19から廃止
津山市	全域	各種団体の庁用バス利用	利用範囲を限定
井原市	井原市	情報通信基盤の整備	全域に拡大
井原市	美星町	光害防止条例	美星地区のみで継続
井原市	芳井町	郵便局ワンストップサービス	芳井地区のみで継続
吉備中央町	賀陽町	町道・農道等の町負担舗装	全域に拡大

- ・高齢者福祉サービスは、全域に拡大されたもの、廃止されたものと分かれた。
- ・ユニークなものとしては、美星町の光害防止条例が、美星地区で継続となった。

本庁舎が置かれなかった周辺地域への配慮

(1)本庁機能の分散化

団体名	部局名	設置場所
総社市	水道部	旧清音村役場
瀬戸内市	保健福祉部	旧長船町役場ほか
	教育委員会	旧牛窓町役場
真庭市	市民生活部・産業環境部	旧久世町役場
	健康福祉部・教育委員会	旧落合町役場
美作市	教育委員会	旧作東町役場
和気町	教育委員会	佐伯庁舎(旧佐伯町役場)
鏡野町	情報広報課	旧奥津町役場

- ・本格的な分庁方式は、真庭市のみ。
- ・教育委員会が4か所、保健福祉部門2か所、その他4か所。

本庁舎が置かれなかった周辺地域への配慮

(1)本庁機能の分散化

(2)公共施設の周辺地域への新設

- ・ 真備地域体育施設(真備町)、勝北統合保育所など9件

(3)周辺地域とのアクセス確保策

- ・ コミュニティバス等の運行 6件、情報ネットワーク基盤の整備 4件、道路整備 2件

(4)周辺地域での定住促進策

- ・ 住宅や分譲地の整備 3件、空き家情報の提供 2件など

(5)周辺地域への企業誘致政策

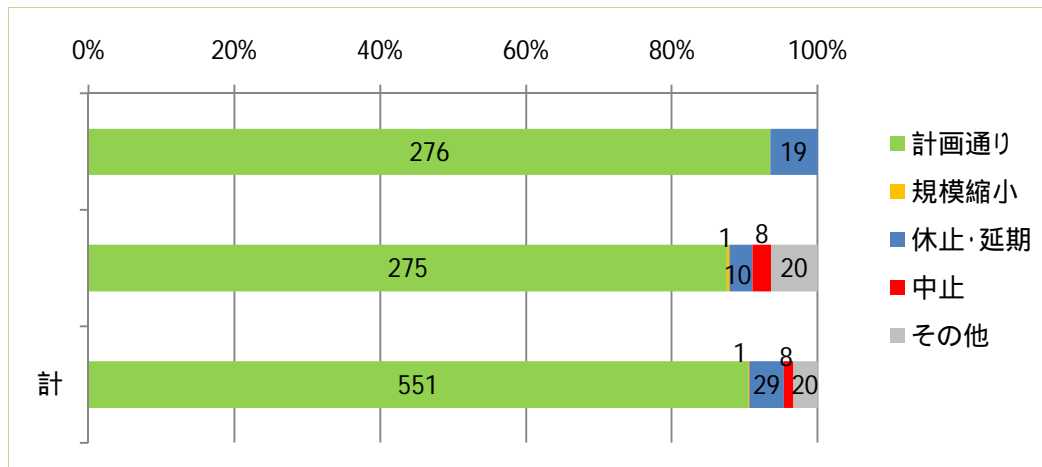
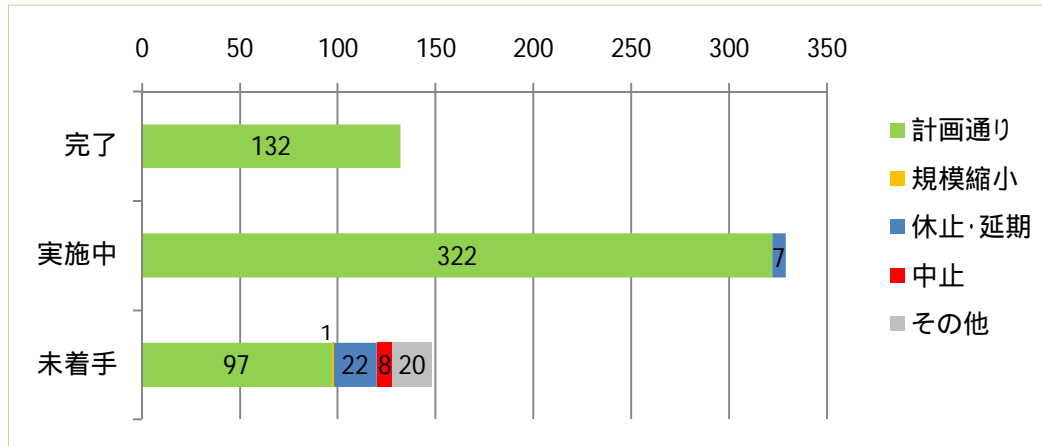
- ・ 工業団地の整備、企業誘致補助制度の創設、分譲

新たな専門職員の採用

団体名	職種	採用人数	採用年度
瀬戸内市	医療ソーシャルワーカー	1人	H20年度
	診療情報管理士	1人	H20年度
	社会福祉士	1人	H21年度
真庭市	手話通訳士	1人	H21年度
浅口市	管理栄養士	1人	H19年度

- ・より高度な行政需要に対応
- ・いずれも対等合併で市となった団体

市町村建設計画の進捗状況



・概ね順調に、市町村建設計画は進捗しており、大幅な見直しを行ったところはない。
 ・特に、類型 については、ほぼ計画通りである。
 ・合併特例債の活用は、慎重に判断されている。

第6章のまとめ

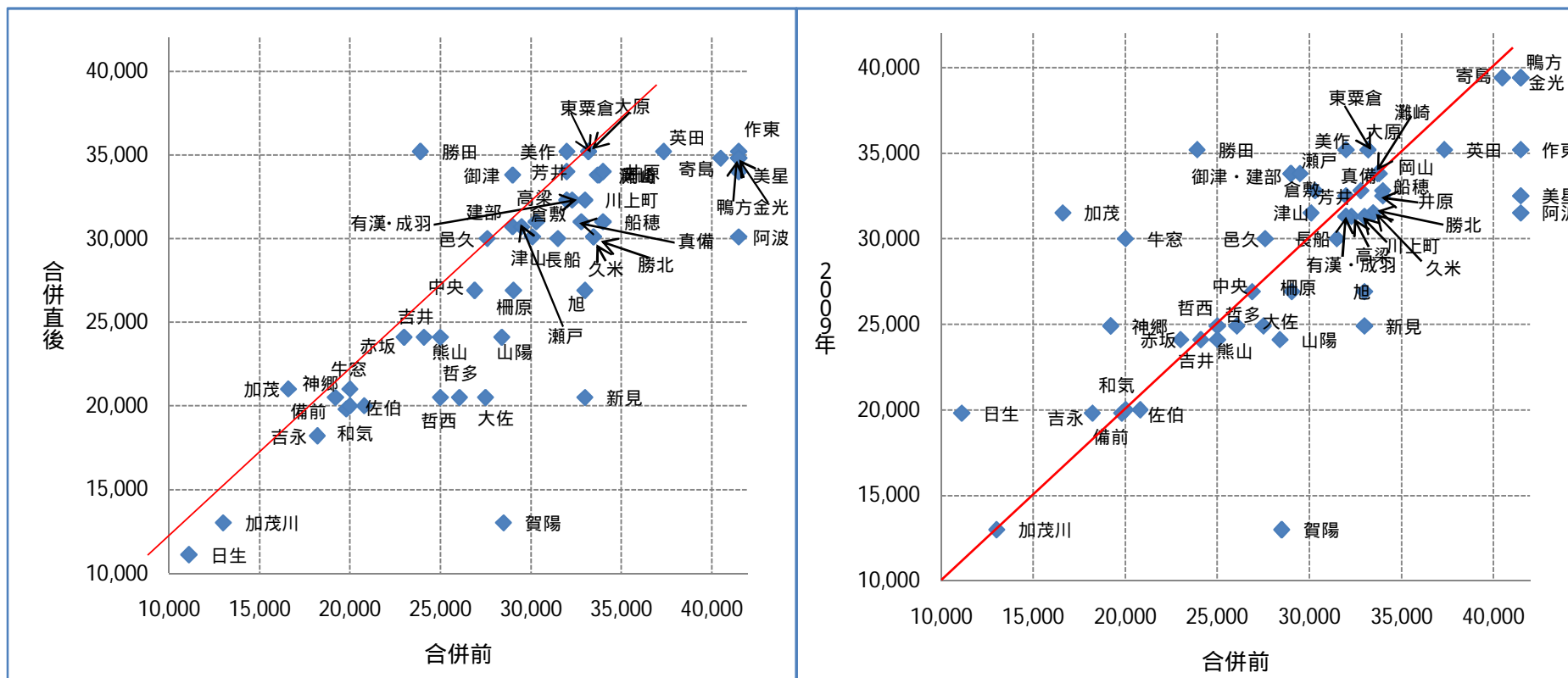
(1)合併に対する自治体の対応

- ・合併に伴う事業では、ハード事業では、デジタルディバイド解消の情報基盤整備、ソフト事業では、少子化対策、生活交通対策が目立つ。
- ・旧市町村が実施していた事業についても、生活交通対策が継続された一方で、個人に対する給付金は廃止された。
- ・本格的な分庁方式は、真庭市だけであるが、まもなく集約化される。
- ・周辺地域対策としての定住促進対策、企業誘致対策までは、まだ、多くの団体では、そこまで手が回っていない。
- ・新たな専門職員採用は、数少ない目に見える合併効果である。

(2)市町村計画の進捗状況

- ・概ね順調に、市町村建設計画は実施されている。
- ・合併特例債の活用は、篠山市の例もあり、慎重になっている。

サービス水準の変化(保育料)

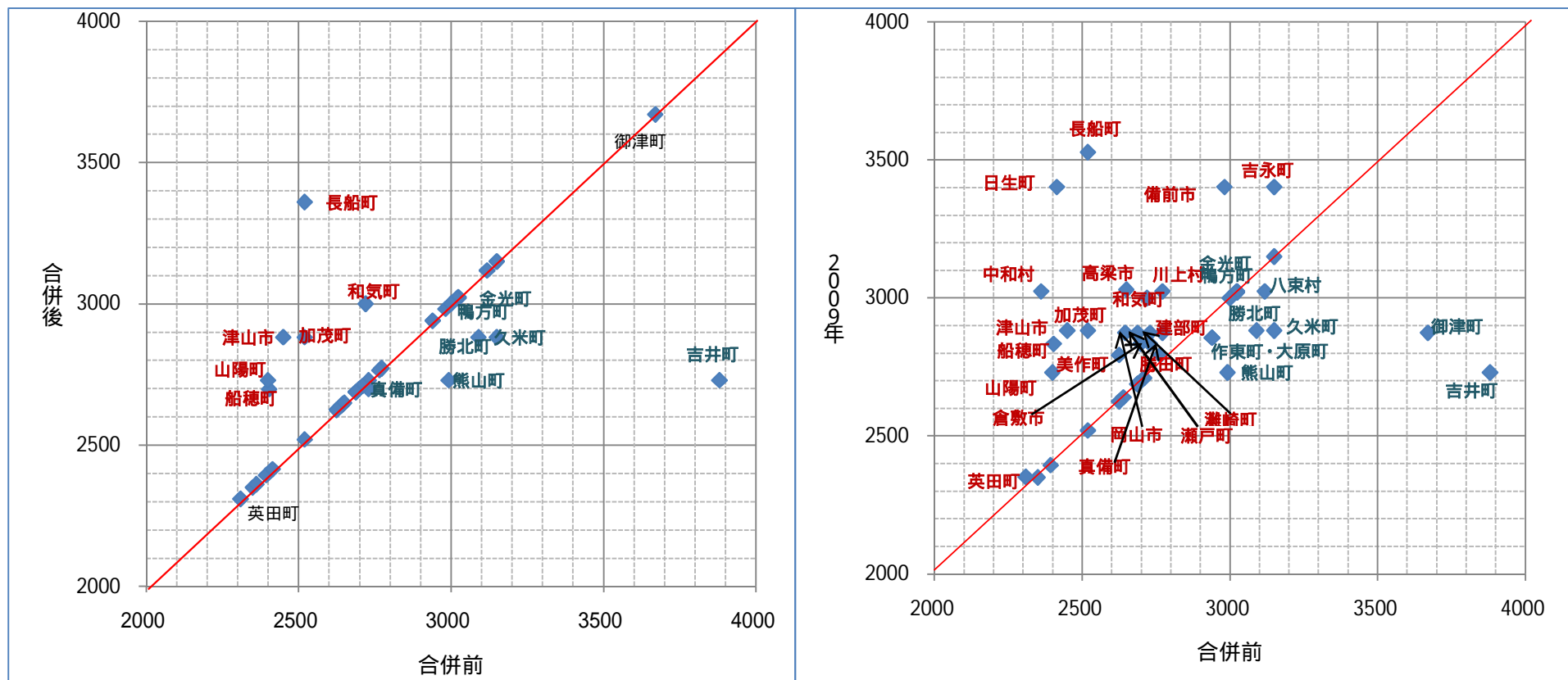


合併直後との比較: 上昇17地区、下降23地区、不変11地区

H21年との比較: 上昇18地区、下降26地区、不変7地区

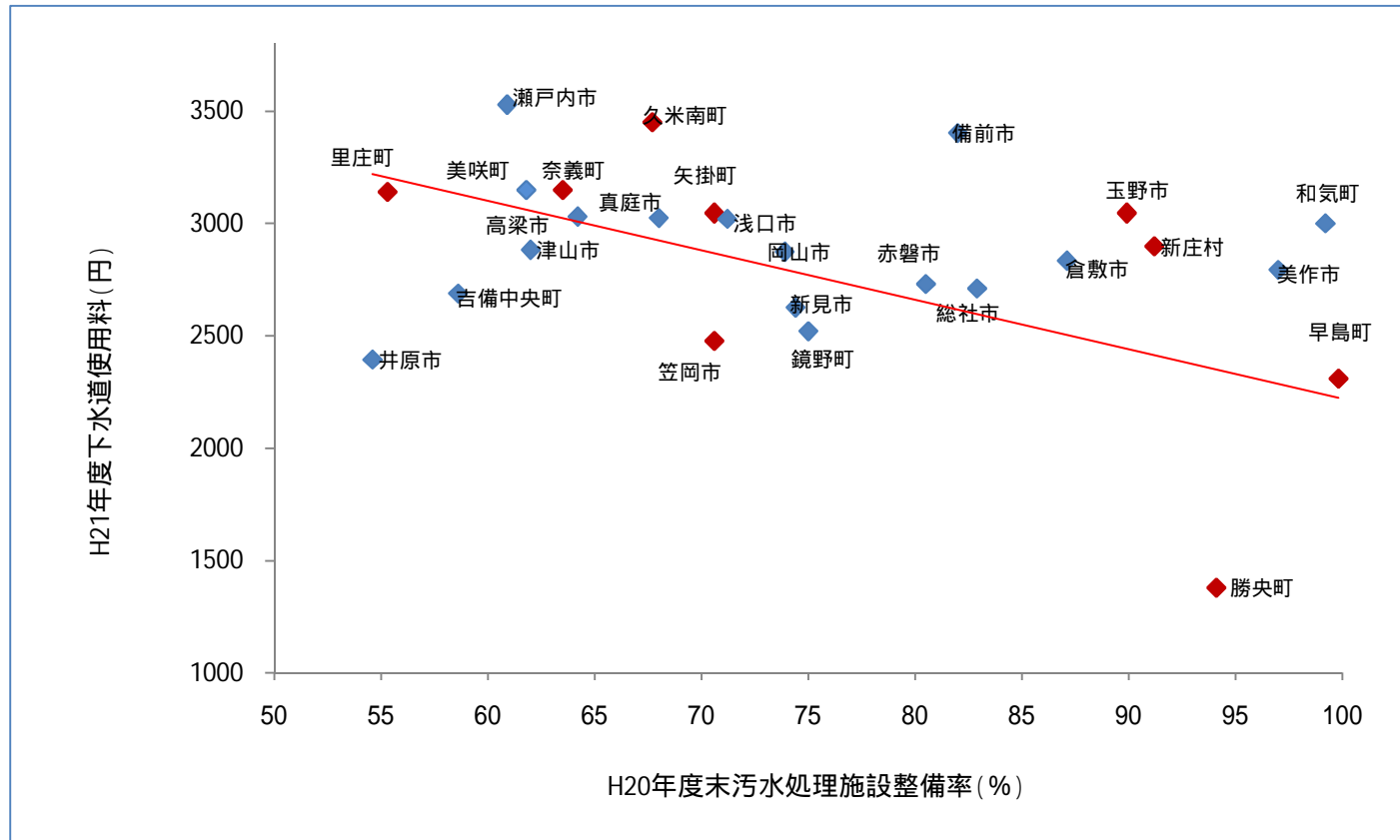
H21年では、高梁市、浅口市で全地区下降しており、和気町、美咲町、吉備中央町では、一番低い地区と同額としている。一方、岡山市、備前市では、中心地区の水準に合わせたため、その他の全地区で上昇している。

サービス水準の変化(下水道使用料(20m³/月))



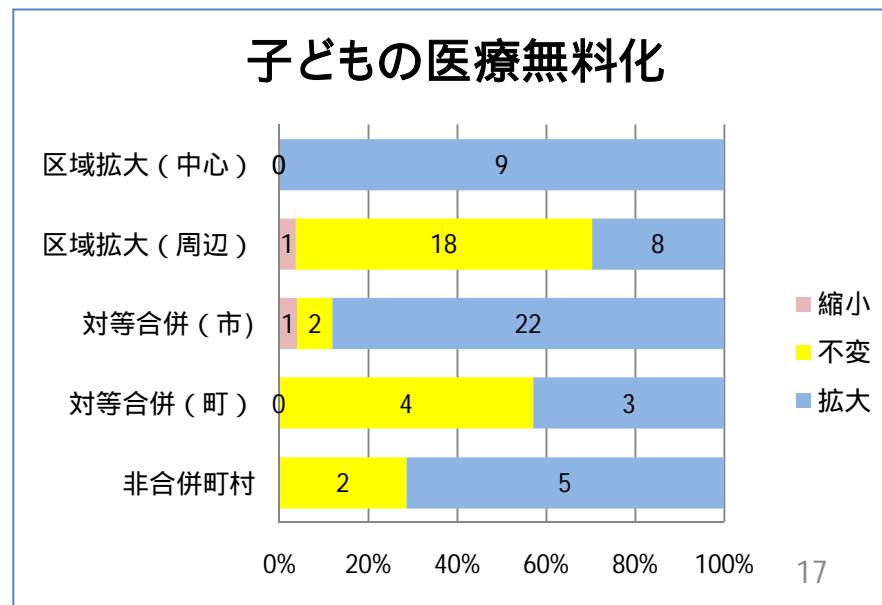
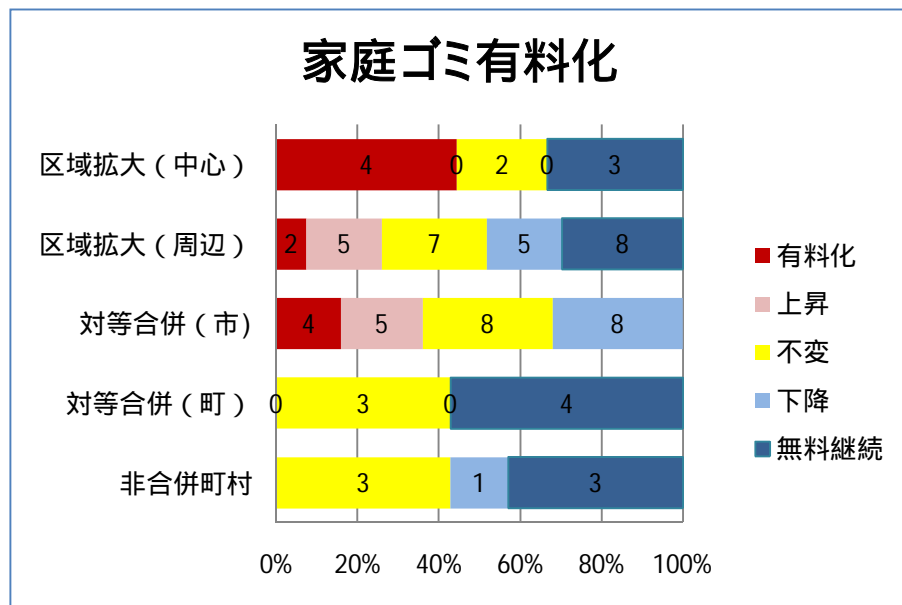
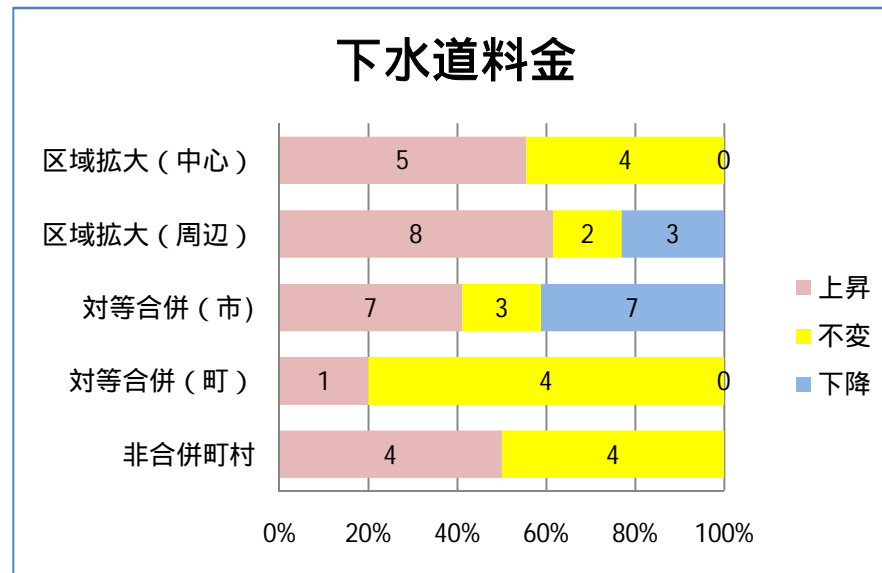
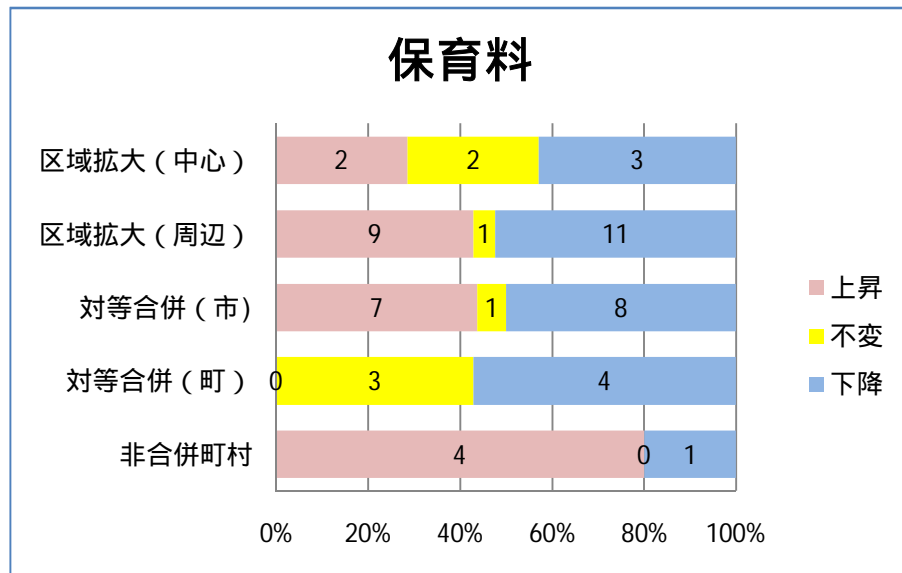
合併直後との比較: 上昇6地区、下降7地区、不変31地区
 H21年との比較: 上昇21地区、下降10地区、不変13地区
 合併直後には、暫定的に料金を据え置いた地区でも、H21年には上昇している地区が多く、倉敷市と備前市は全地区で上昇している。(複数地区供用団体のみ)

汚水処理整備率と下水道使用料



- ・整備率の高いところは、下水道使用料が低い。
- ・これから整備を進めるところは、将来の料金の値上げが予想される。

合併類型によりサービス水準の変化の違い



岡山県の合併に対する評価

(1)地域づくり・まちづくり

- まだ、将来を見据えたまちづくりに着手できていない。
- 住民が将来に希望をいただけるビジョンが明らかでない。
- 地域のシンクタンクの役場の撤退後は、これまでのような行政依存のスキームは限界となる。
- 地域住民が主体的に行動を起こさないと、地域は埋没、消滅の危機さえある。
- 地域づくりには、前提として、地域の一体感の醸成が不可欠であるが、ケーブルテレビの活用は、可能性を秘めている。
- 協働による地域づくりは、時間と労力がかかり、即効性はないが、これからの地域づくりの主流になる。
- 市町村合併が、直接、地域づくり、まちづくりには寄与しないが、契機にはなる。

一体感の醸成

事業名	団体数	評価	備考
スポーツ大会(駅伝等)	5	3.8	対象者を全域に
公民館活動・生涯学習	3	4.0	"
文化祭・美術展	2	4.0	"
その他イベント	5	3.6	"
CATV・ネットワーク整備	4	4.7	
まちづくり推進審議会設置	1	4.0	
交流施設整備	1	4.0	
デマンドタクシー運行	1	-	整備中

(注)8団体から回答、評価は市町村による自己評価(5段階)

- ・合併市町村の強みを活かすためには、人的資源、文化的資源、空間的資源をネットワーク化する必要があり、住民の一体感の醸成は不可欠である。
- ・スポーツ大会、文化活動、ふるさとまつりなどのイベントで、対象を全域に拡大したものが多く。(全市町で、何らかの取組)
- ・CATVでは、自主制作番組により、地域に密着した情報や、知らない地域の情報を得ることができ、高い評価となっており、今後、「一体感のある」地域づくりの有力なツールになりうる。

協働のまちづくり

事業名	団体数	評価
まちづくりリーダーの育成の研修会、シンポジウム	3	3.7
パブリックコメントの募集	2	4.0
市長と語る会・タウンミーティング	3	4.0
まちづくり審議会等(全域)	2	4.5
まちづくり協議会等(地域)	3	4.0
見守り隊、自主防災組織	2	4.0
地域づくり補助金創設	1	4.0
活動センター建設	1	3.0
まちづくり基本条例制定	1	5.0

・合併により広域化し、住民の声が届きにくくなるとともに、地域の個性が失われた画一的なまちづくりが行われることが懸念されるが、市長が直接住民の声を聴く場を設けたり、地域ごとのまちづくり協議会が設置されている。

・また、見守り隊や自主防災組織など、地域活動に取り組む地縁団体やNPO等が増加しており、これらを支援するために、条例の制定、補助金の創設、活動の場となるセンターの建設などが行われている。

・合併を契機におこったこれらの動きは、今後、まちのかたちを変えていく大きな推進力となりうる。

類似公共施設の維持管理

施設名	統廃合方式	住民理解の仕方
給食センター	統合	学校・PTA・議会への説明
町立病院	入院機能を1か所に統合し、多 は無床の診療所とした	地域で説明会を開催
スポーツ施設	利用状況にあわせた統合	体育協会、利用者団体、自治会との協議、周知
民俗資料館	統廃合と他施設への移転	「地域づくり委員会」等で協議、周知
小中学校	大規模校への統合	説明会等による関係者への説明
小中学校	市立学校教育環境整備検討委員会で再編を検討中	

- ・合併による行政組織の再編や住民サービス水準の調整はほぼ終了したが、類似の公共施設の統廃合が課題として残されている。
- ・特に、住民生活に密着した学校、病院は、維持コストが高い一方で、統廃合には、住民の理解が不可欠であり、その実現には時間を要する。
- ・このアンケート結果にはないが、域外マネーを獲得していた宿泊施設、観光施設の休廃止も多く見られる。

2. 地域経済構造分析：背景

- 自治体は、まちづくりの有効な政策を打ち出していく必要がある。
- 現状では、多くの市町村で、産業振興、雇用促進、購買力拡大など地域活性化(地域振興)の中心となる施策の効果に問題がある。
- 限られた予算で、有効な地域振興策をするには何が必要か？
- 代替案の優先性を見極めるための手だて(手法)と情報(統計)が不足している。
- 農業所得、製造業の出荷額、商業の販売額はあるが、産業別の生産額や出荷額はない。市町村民所得は件が推計していても、多くは按分方式。
- どこから購入したか、どこへ販売しているかなどの出入り(域際移動)の統計は、都道府県の産業連関表しかない。しかも5年遅れ。
- そのことが、地域振興政策の多くが空振りであったことの原因でもある。
- 現実の経済を見ると、消費が活発でも地域経済に還元されない。
- 公共事業をしたのに、意外に地域経済には恩恵がない。
- 生産需要があっても、地域の所得が思うように増えない、また雇用が増えない。
- 出荷額は増えているのに、地域の所得が増えていない。
- それは地域経済における人・財・資金・情報などの循環に問題があるのではないか？
- 人・財・資金に関しては、地域経済循環の中に漏れの部分が多い可能性がある。²²

2. 地域経済構造分析: スキーム

- . 地域経済の設定 対象圏域
- . 地域経済の状況 人口、雇用、所得、税収
- . 地域経済の構造 雇用吸収、所得獲得
付加価値創出
- . 地域経済の特徴 産業構造と成長性、
効率性、安定性
- . 地域経済の連関と循環
. 財貨・サービスの流れ
産業連関や漏出の検証
- . 地域経済の対応 政策シミュレーション



地域経済・産業政策

2. 地域経済構造分析：にかほ市編

秋田市へ通勤：
2,463人

由利本荘市
常住就業者：44,021人

5.73%

通勤：2,522人

16.7%

にかほ市
昼間就業者：15,078人

由利本荘市
昼間就業者：41,975人

3.84%

通勤：1,612人

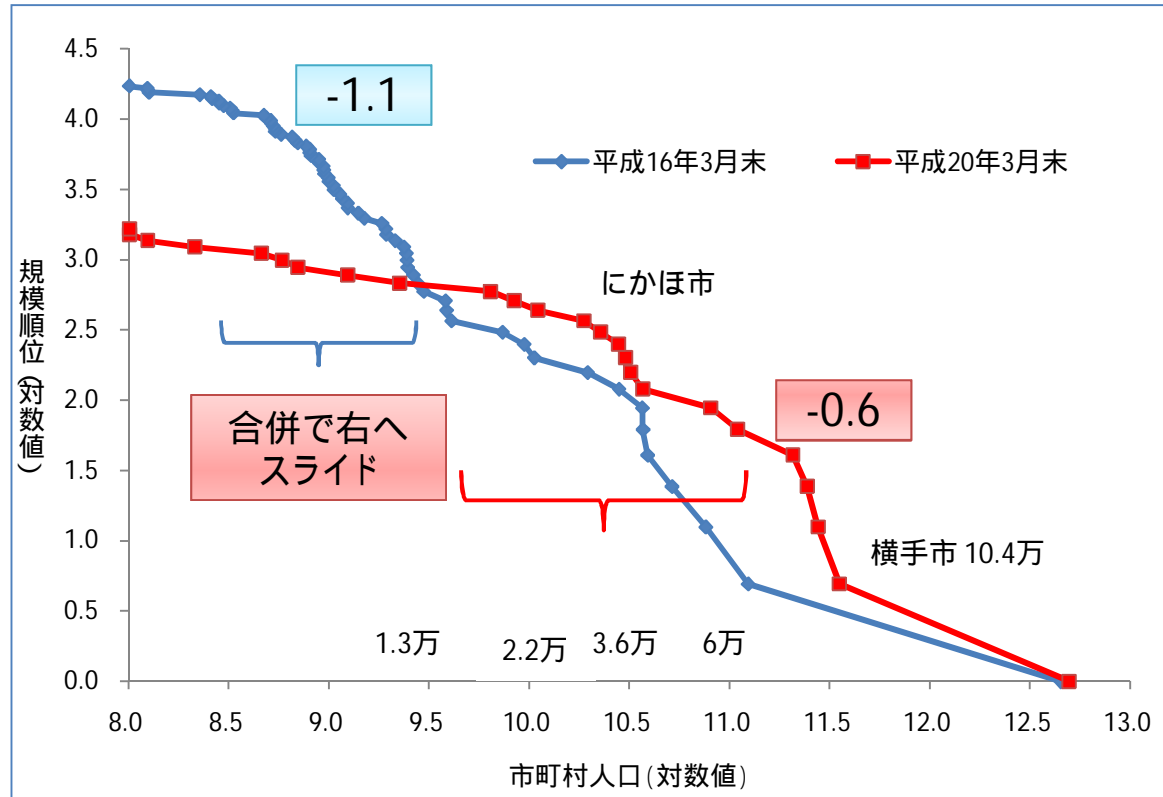
11.2%

にかほ市
常住就業者：14,383人

合併方式による類型

類 型		市 町 村 名
	周辺町村を合併して行政区域拡大	秋田市、能代市、横手市、大館市、男鹿市、湯沢市、由利本荘市
	対等合併で新市	仙北市、にかほ市、大仙市、北秋田市、潟上市
	対等合併で新町	美里町、八峰町、三種町
	合併をしていない市	鹿角市(昭和40年代に3町1村合併)
	合併をしていない町村	

合併前と後の市町村規模分布

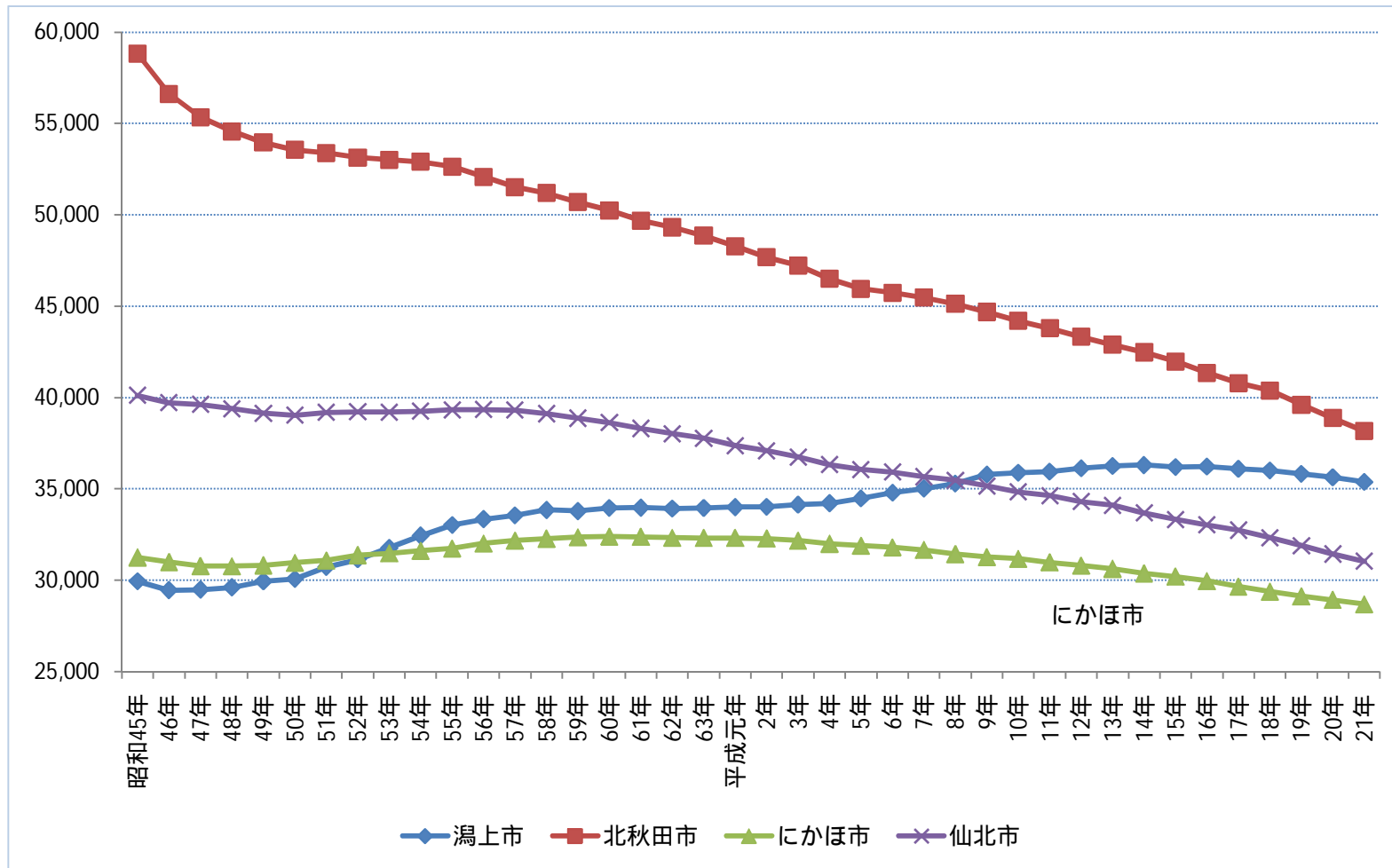


- ・人口が3万人台の市
男鹿市 (33,738人)
鹿角市 (35,955人)
潟上市 (35,379人)
北秋田市 (38,185人)
仙北市 (31,004人)
- ・人口が2万人台の市町
にかほ市 (28,695人)
三種町 (20,115人)
美里町 (22,720人)

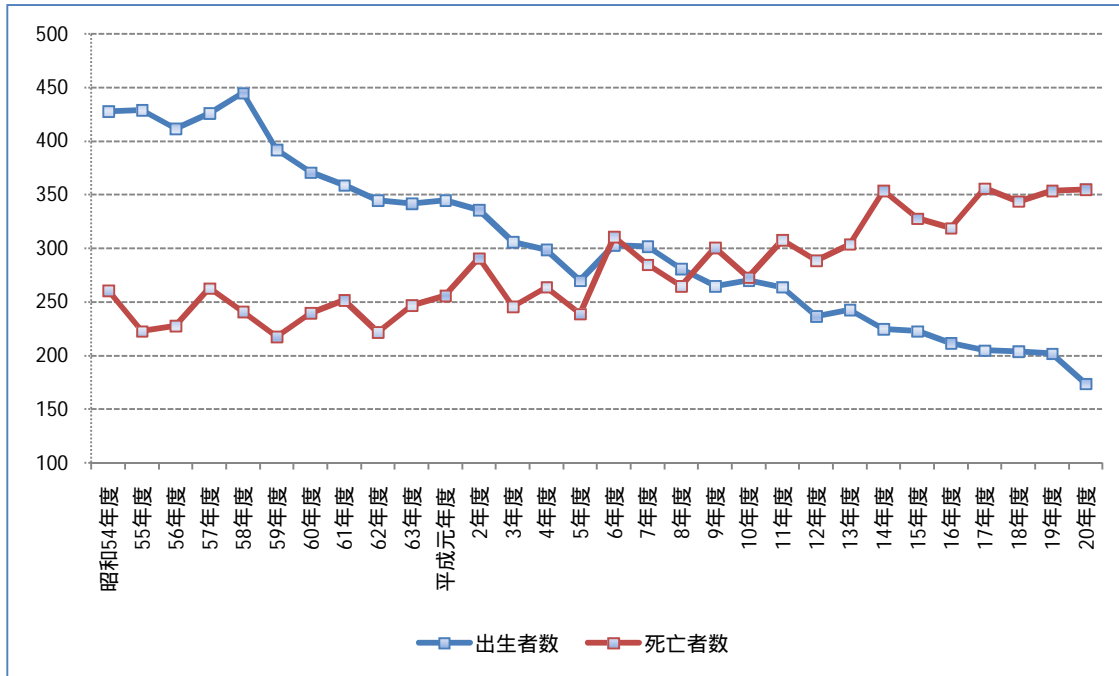
平成21年3月末の住民基本台帳人口

- ・経験法則から、長期的には傾きは - 1.0 前後となる。世界共通。
- ・合併により、規模順の傾きが不自然になっている。
- ・長期的に - 1.0 に向かうものとするれば、真ん中部分のふくらみが小さくなる。つまり合併新市自治体の人口がさらに減少する可能性。

人口3万規模、合併4市の人口推移

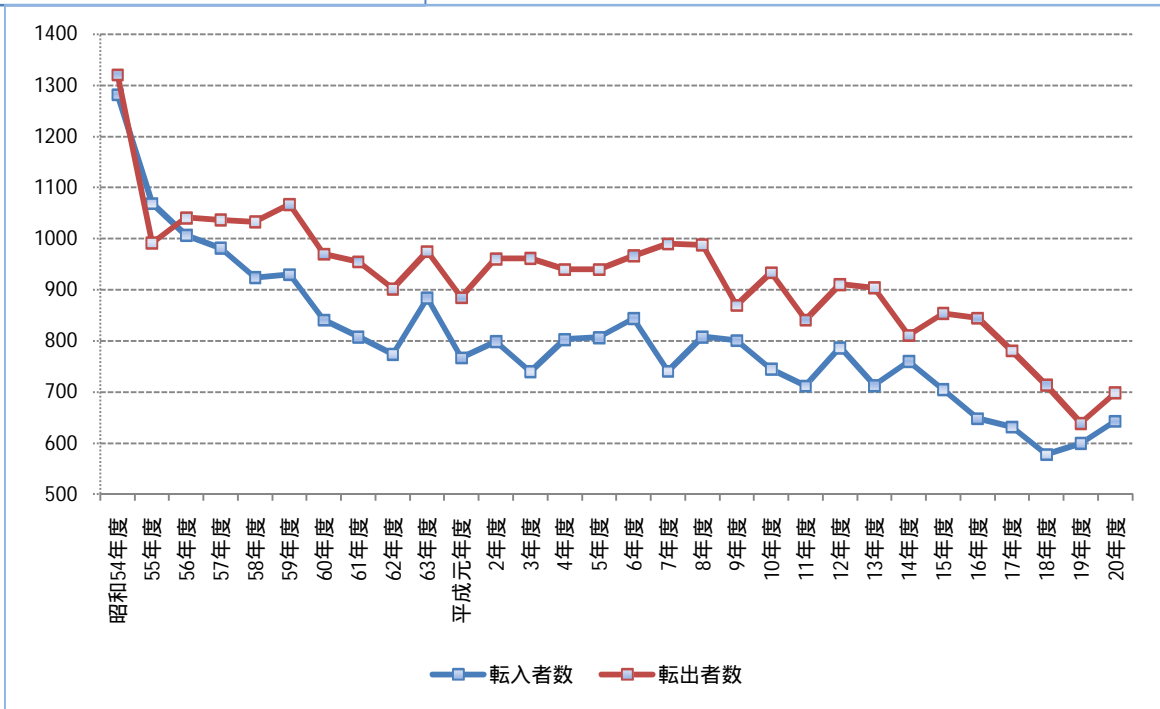


・中心部(core, 県庁)近くは健闘し、縁辺部(periphery)は厳しい

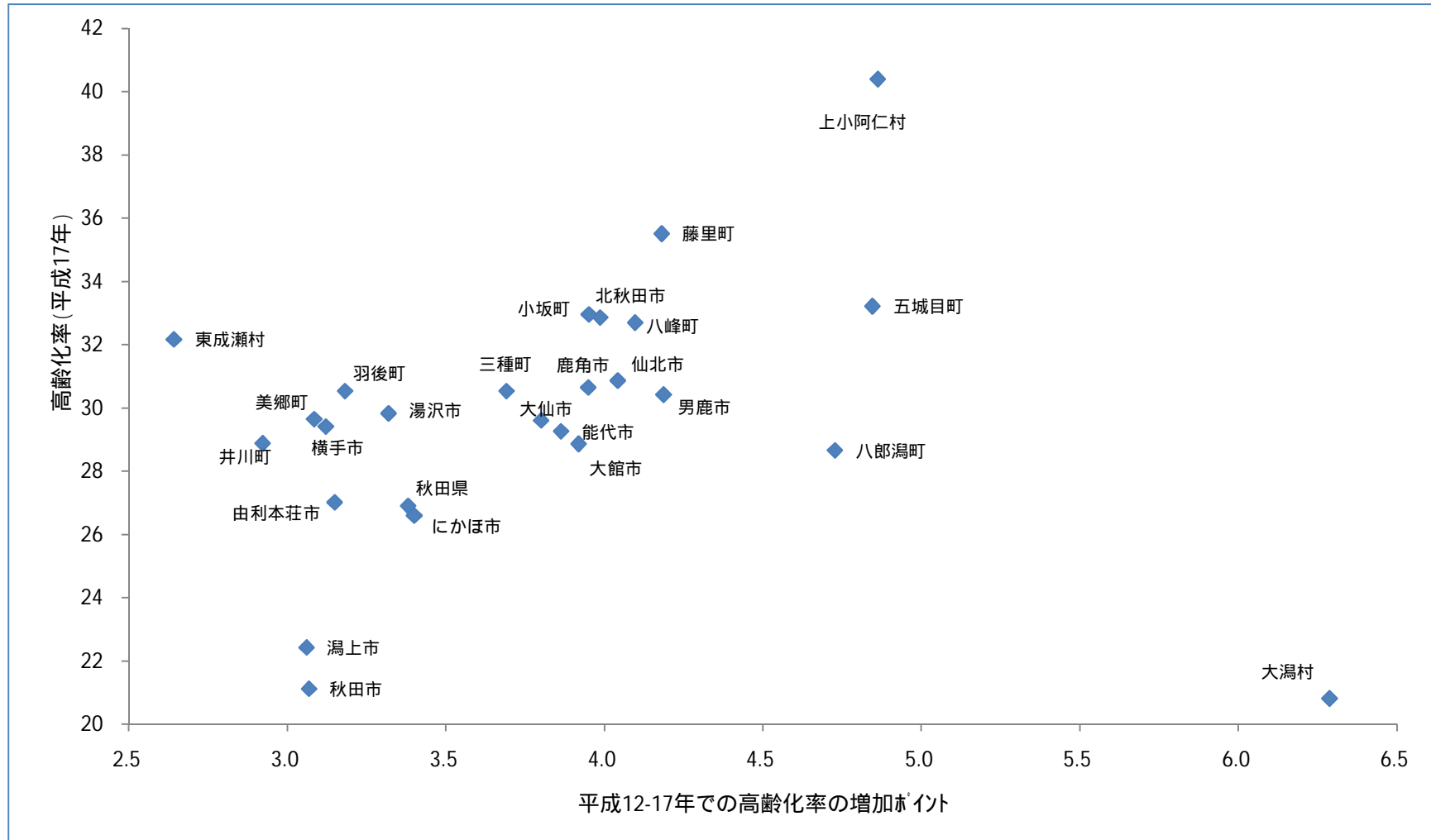


高齡化の進展の影響？

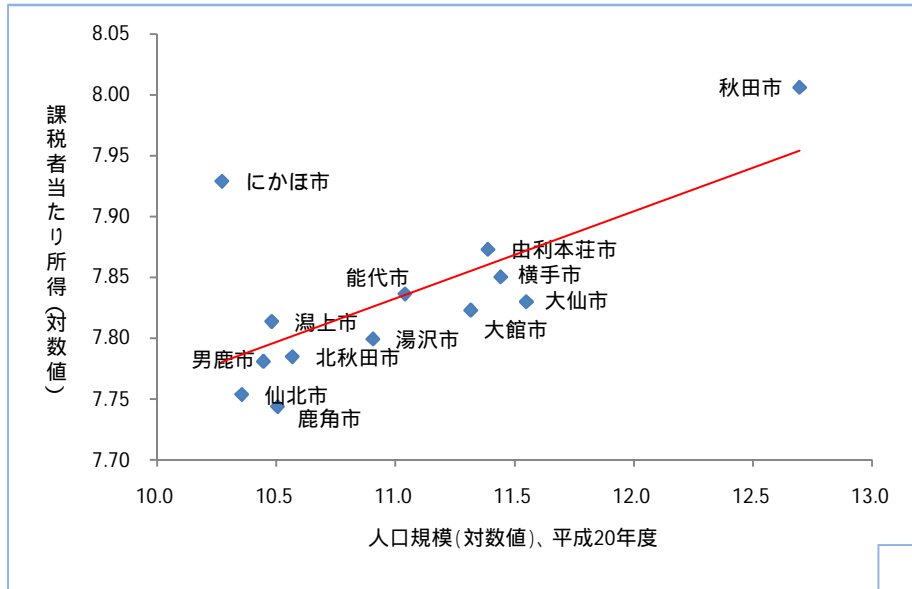
この2年、転入増加傾向



高齢化の進展と高齢化率

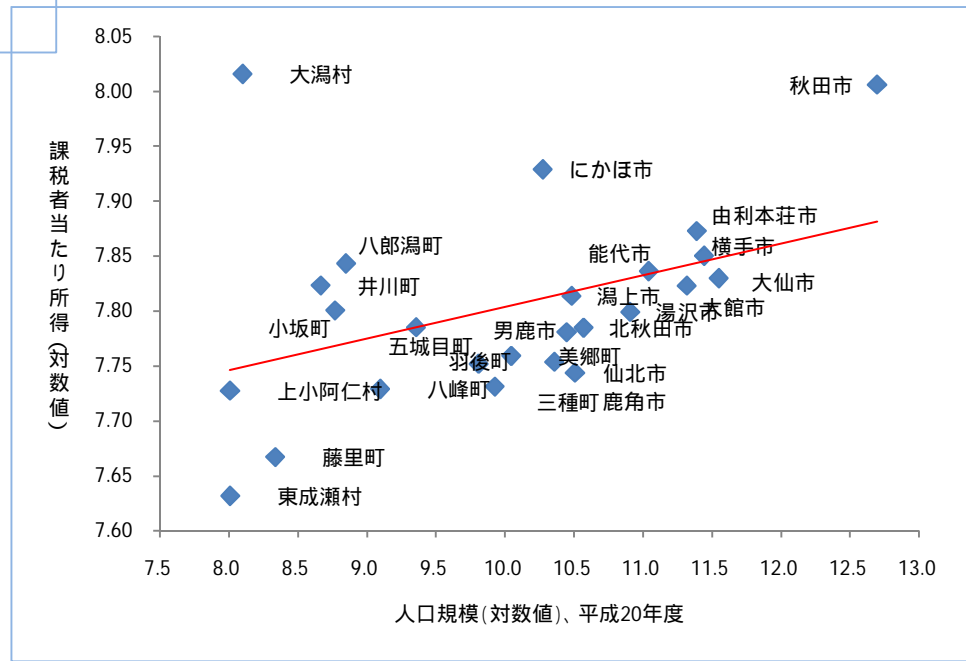


人口規模と所得の関係

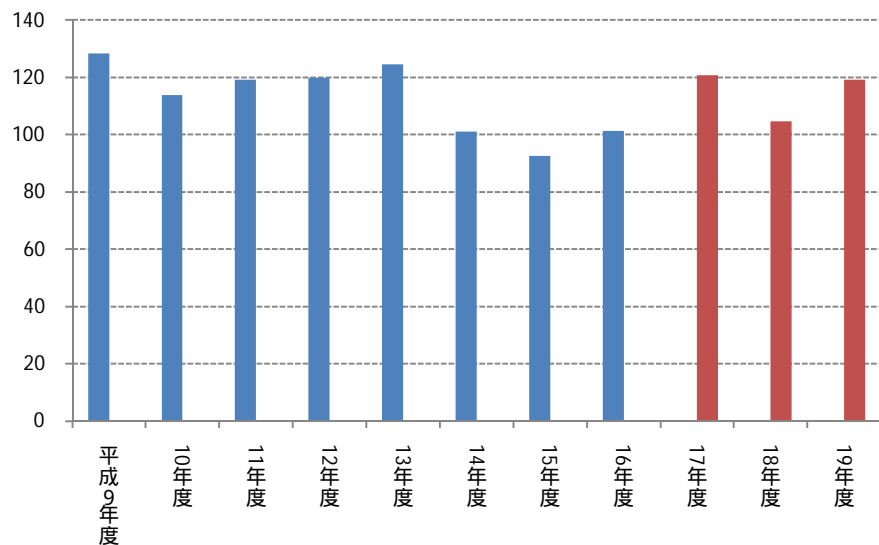


← 全市対象

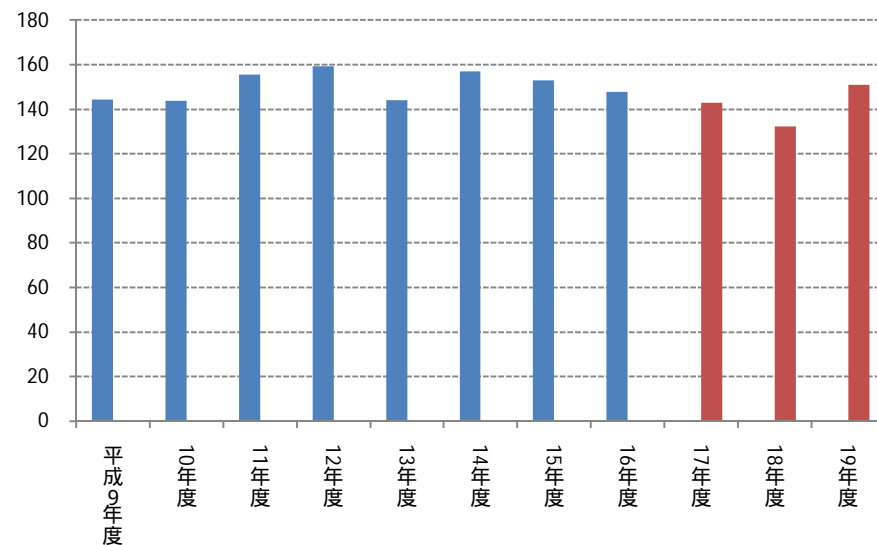
全市町村対象 →



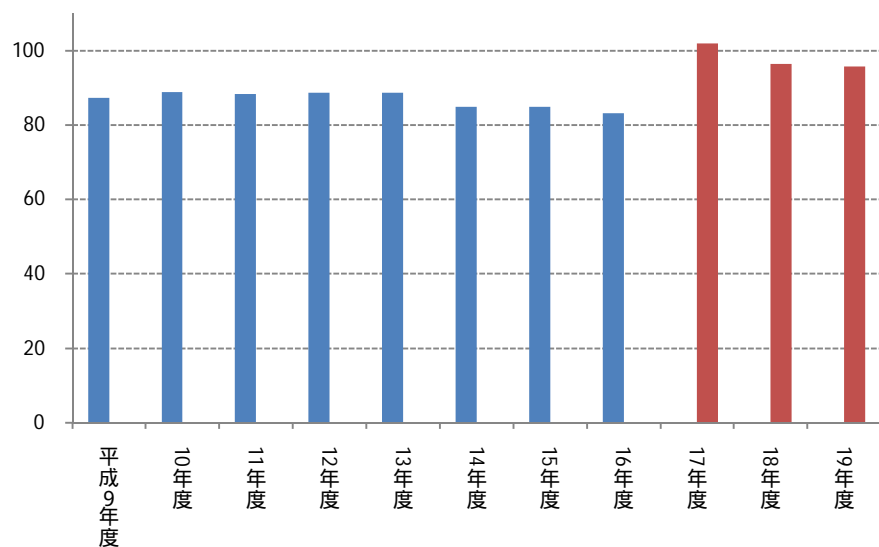
1人あたり地方税収(千円/人)



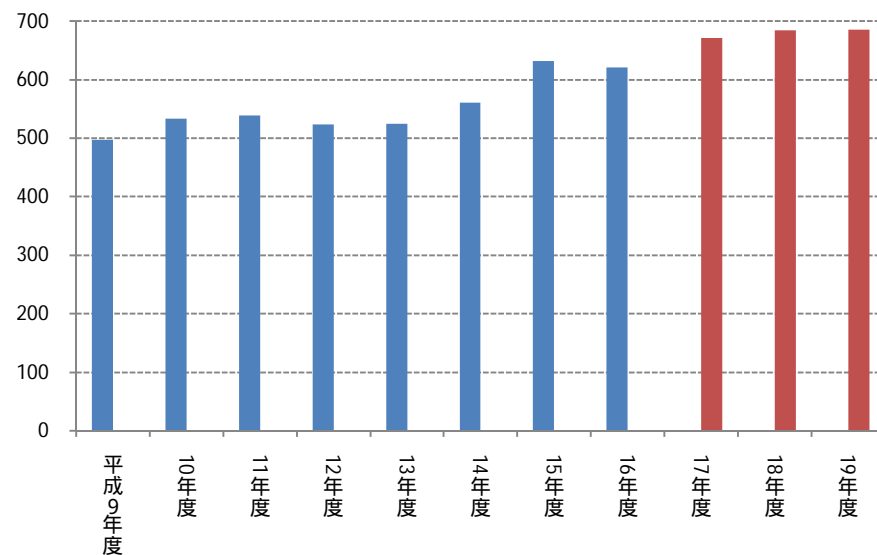
1人あたり地方交付税(千円/人)



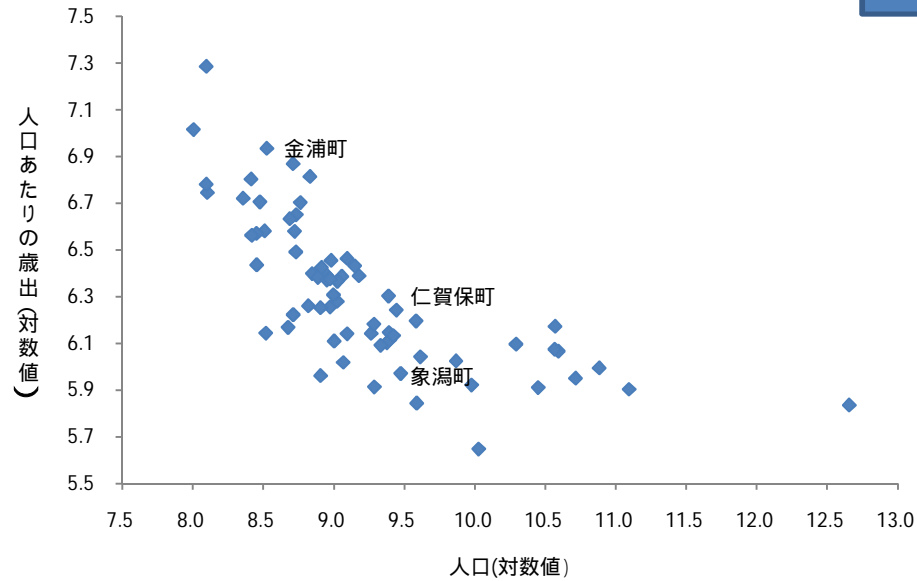
1人あたり人件費(千円/人)



1人あたり地方債残高(千円/人)



財政支出の効率性の変化

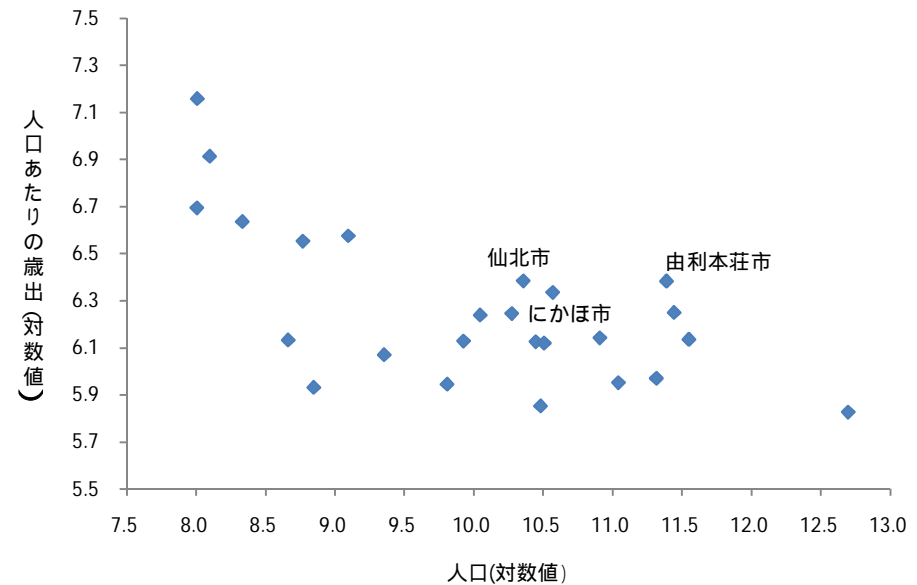


平成15年度

平成19年度



財政支出の効率化は達成途上



産業構造：雇用・基盤・基幹

	事業所数	従業者数	左の構成比	特化係数
製造業	186	6,246	45.1 %	2.67
卸・小売業	435	2,013	14.5 %	0.69
建設業	203	1,175	8.5 %	1.20
医療・福祉	65	940	6.8 %	0.71
飲食店・宿泊業	182	876	6.3 %	0.76
運輸業	28	459	3.3 %	0.67
……	…	…	…	…
林業	4	41	0.3 %	6.65
魚・水産業	3	17	0.1 %	1.92

平成18年事業所企業統計調査

雇用吸収は製造業、これと商業、建設業で7割を吸収している。さらに、製造業は外貨を稼ぐ基盤産業でもある。建設業も別の意味で外貨を稼いでいる。商業は雇用吸収の割には集積が低い。逆に、林業や漁業は雇用は少ないが、外貨を稼ぐ潜在力がある。

産業構造：雇用・基盤・基幹

	事業所数	従業者数	左の構成比	特化係数
電子部品・デバイス	27	3,305	23.9%	22.73
一般機械器具	72	1,254	9.1%	4.67
食料品小売り業	165	787	5.7%	0.97
総合工事業	65	689	5.0%	1.45
その他小売業	117	662	4.8%	0.76
窯業・土石業	12	574	4.1%	7.21
……	…	…	…	…
金属製品	14	223	1.6%	1.19
情報通信機器製造	3	220	1.6%	3.38
鉄鋼業	3	165	1.2%	2.86

雇用吸収は製造業の「電子部品・デバイス」、「一般機械」、これと小売業、土木業で4割を吸収している。製造業に特化度が高いのが多いのは、TDKとの域内連関があるのかも？

製造業の構造：雇用・基盤・基幹

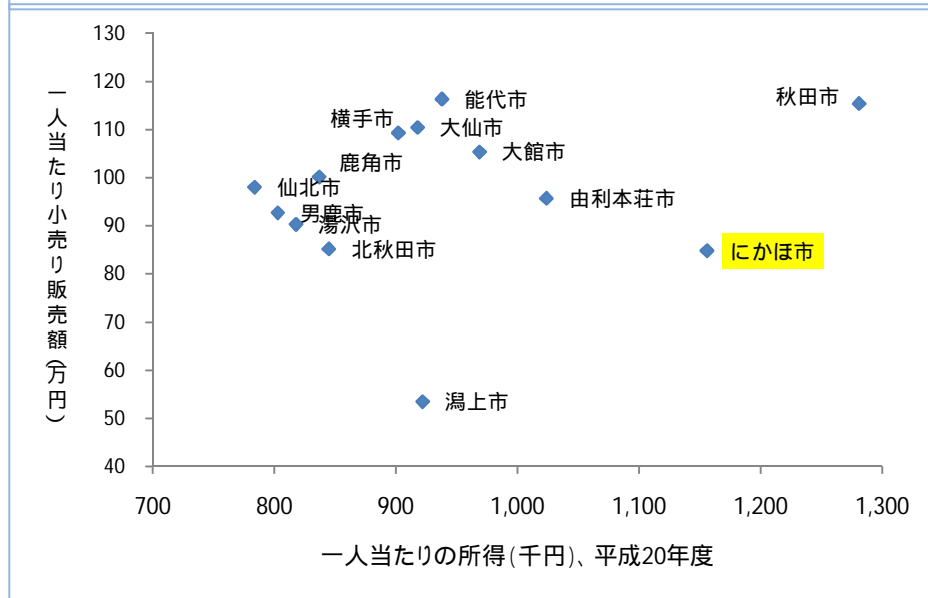
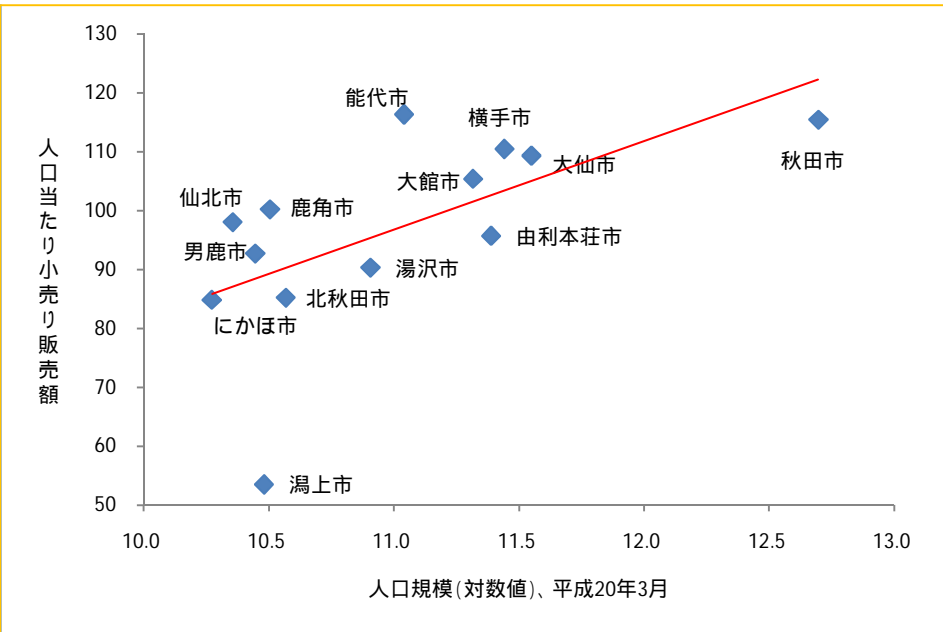
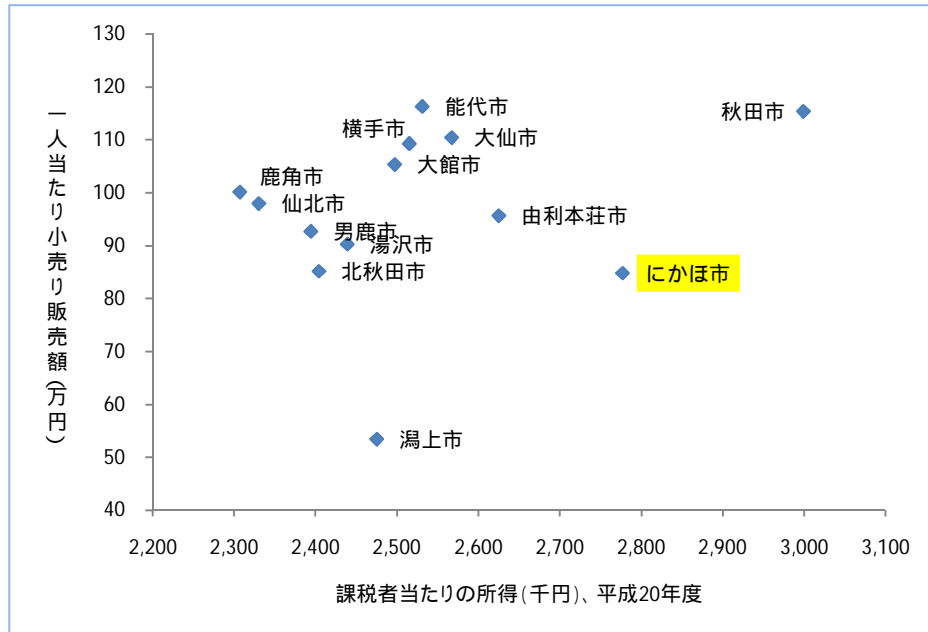
	事業所数	従業者数	出荷額	生産額
食料品製造業	26	165 (2.5%)	0.6 %	0.6 %
内)水産関係	8	73 (1.1%)	0.3 %	0.3 %
衣服(主に女性用)	7	227 (3.5%)	0.4 %	0.4 %
土石業	6	80 (1.2%)	0.5 %	0.5 %
金属製品	17	308 (4.7%)	1.4 %	1.4 %
一般機械器具製造	72	1,249 (19.1%)	12.1 %	12.5 %
内)特殊産業用	10	414 (6.3%)	6.4 %	6.7 %
内)半導体製造装置	3	218 (3.3 %)	4.9 %	5.1 %
電子部品・デバイス	22	4,145 (63.4 %)	83.7 %	83.2 %

出荷額と生産額の値は推計値

平成17年 工業統計表

製造業の中でも雇用吸収は「電子部品・デバイス」と「一般機械」で、これだけで8割以上を吸収している。これらは、群を抜いて域外マネー獲得産業でもある。

消費の流出

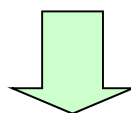


人口規模からすると、にかほ市の小売り販売額は秋田県内の平均ラインだが、個人所得水準からすれば、小売り販売額は低い。貯蓄性向が高い？

合併の目的：持続可能な地域経済構造の構築

自立できるシステムの継続性

- 地域資源の有効活用(比較優位性)
- 域内に資金を呼び込む力(移出力)
- 域内の資金の流出を防ぐ力(循環性)
- 地域経済の多様性(安定性)



一定の経済規模(人口規模)の必要性
広域的な産業連関の形成