

## 人口・財政規模からみた「平成の大合併」の合併形態の特徴 —人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編—

正会員○丸林美香\*1 同 田中翔子\*1 同 友清貴和\*2

### 5. 建築計画—5. 設計計画 建築計画

#### 市町村合併、人口減少、生活サービス

#### 1. はじめに

##### 1-1. 研究の背景

H11年の旧合併特例法の改正を機に進められている市町村合併は、平成の大合併と呼ばれ、少子高齢人口減少社会に突入した現在も全国各地で行われている。この平成の大合併は、前2回の大合併とは異なる特徴を持っている(後述)。

人口減少が進む中で、人口規模と行政区域の拡大を目論んだ今回の合併は、中心部と周辺部の格差拡大や、合併した旧市町村を一律に扱うことで起こる弊害等が生じる可能性があり、住民生活への影響が懸念される。これに対応するため、特に人口密度の低い地方圏において、質の高い住民生活を守るためには、既存の生活圏域と生活サービス手法を見直し、地域の特性に見合った仕組みに再編する必要がある。

##### 1-2. 本論の位置づけと目的・方法

本研究では、合併した自治体の特徴は、平成の大合併の理念を基に大別した合併形態(後述)によってそれぞれ傾向が見られるとの仮説の下、その形態ごとに生活サービス構成論を構築することを目的としている。

本論は、その基礎的知見を得るために、合併形態別の自治体の特徴を明らかにすることを目的とする。

具体的には、①平成の大合併の背景・目的を踏まえた上で、合併形態を2つに大別し、各合併形態の概念を示す。②各合併形態に該当する自治体から典型例を取り上げ、人口・財政規模を表す統計データや合併に伴う変化からその特徴を分析する。②の典型例は、鹿児島県から抽出する。ここでは、市町村数が大幅に減少したH16年度～H19年度に合併を行った自治体を対象とする。

## 2. 市町村合併の特徴

### 2-1. 歴史的背景・目的と市町村数の変遷

我が国は、明治、昭和、平成と大規模な行政区域の

再編を繰り返してきた。明治の大合併は、明治22年の市制町村制の施行以降、一定の経済規模を持つ町村(300～500戸)を形成する目的で進められた。昭和の大合併は、戦後のシャープ勧告を受け、新制中学校1校を管理するために必要な規模の町村(約8000人以上)の形成と市の増加を目指した。明治・昭和の大合併は、人口増加が進む中、財政基盤を強化させた自治体を国が統制し中央集権を進めようとした。

一方で、平成の大合併は、地方分権を進め、自治体の財政基盤を強化させることにより、拡大しきった財政支出を縮小させ、人口減少にも耐えうる自治体を形成しようとするものである。政府は合併特例債等のいわゆる「アメ」と呼ばれる財政措置を行い、合併を促進させた。また、地方分権の名のもと進められた三位一体改革のひとつである地方交付税の削減は、地方交付税への依存度が高い自治体に大きな打撃を与えた。この財政改革は国の財政再建としての意味合いが強く、結果として財政力が弱い自治体の合併を促進させた。

平成の大合併によって、H11年3月に3,232あった市町村が、H22年3月までに1,742まで減少する予定である(図1)。H11年3月とH22年3月を比較すると、市数が17.0%増加する一方、町数は61.3%、村数は67.1%も減少する。

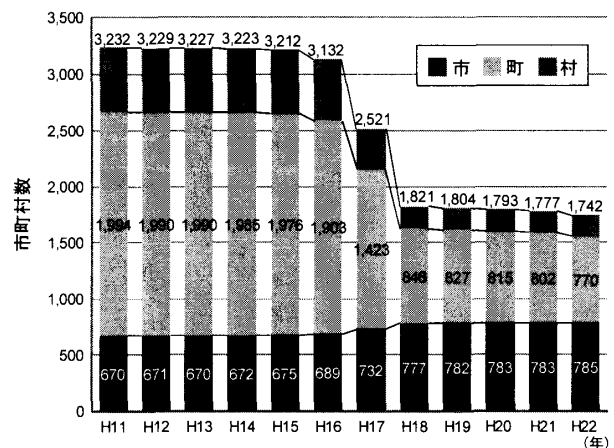


図1 全国の市町村数の変遷

Characteristics of Municipalities Consolidation form in the Heisei Era on Scale of Population and Government Finance

-Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities-

MARUBAYASHI Mika, TANAKA Shoko and TOMOKIYO Takakazu

合併によって誕生した新市町村の人口区分内訳をみると、人口1～3万人の町村が最も多く、続いて人口3～5万人の市町村、5～8万人の市の順になっている(図2)。人口3～5万人の市が増加したのは、合併特例法で市となる要件が人口5万人以上から3万人以上に緩和されたことによる。

2-2. 「平成の大合併」における2大合併形態<sup>注1)</sup>

人口・財政規模の拡大によって、自治体の行財政基盤の強化を求めた平成の大合併における合併形態は、周辺併合型と過疎防衛型の2つに大別できる(表1)。人口規模を指標に各合併形態のモデルを示す(図3)。

周辺併合型には、中核となる自治体の人口規模が30万人程度以上のもの(I)と、10万人程度のもの(II)がある。前者(I)は、中核市や政令指定都市のように、周辺に比べ格段に大きな人口規模と財政力を持つ自治体が周辺の弱小町村を巻き込んで規模拡大を図ったものである。後者(II)は、人口が比較的大きな地域の中心市に周辺の弱小町村が集合したものである。

過疎防衛型には、中核となる自治体の人口規模が5万人程度のもの(I)と、人口規模が2万人程度以下の自治体同士で構成されるもの(II)がある。前者(I)は、今後過疎が進行すると一定の人口規模を維持できない市が、周辺の弱小町村と合併し規模拡大を図ったものである。後者(II)は、中山間地域や島嶼部に位置し、過疎化が進行している弱小町村同士が、人口・財政規模の拡大を求めて合併したものである。

3. 合併形態別の特徴

3-1. はじめに

本章では、2つの合併形態に該当する自治体の典型例から、「周辺併合型」自治体に該当する鹿児島市、霧島市、「過疎防衛型」自治体に該当する薩摩川内市、さつま町を取り上げ、その特徴を分析する。ここでは、人口規模を人口総数で、財政規模を自主財源<sup>注2)</sup>で、財政力を財政力指数<sup>注3)</sup>で表す。さらに、庁舎機能の配置や行政の規律、市町村議会議員数等の合併に伴う変化に注目し、合併形態別の特徴を分析する。

3-2. 統計データからみる合併形態別の特徴(図4)

**周辺併合型 I の鹿児島市**：人口・財政規模が格段に大きな旧鹿児島市を中核として1市5町が合併した、人口60万人を超える自治体である。旧鹿児島市は高い財政力を持ち、合併後の新市の財政力はさらに高くなっ

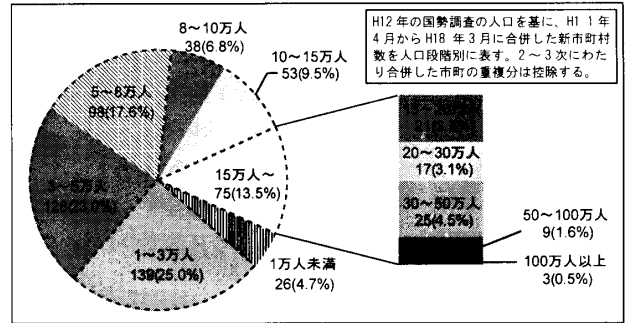


図2 新市町村の人口区分内訳<sup>文3)</sup>

表1 「平成の大合併」の2大合併形態

周辺併合型	一定の人口規模と財政力を持つ自治体を中核として周辺の弱小町村が集合する。
過疎防衛型	人口・財政規模の拡大を求めて弱小町村が合併する。

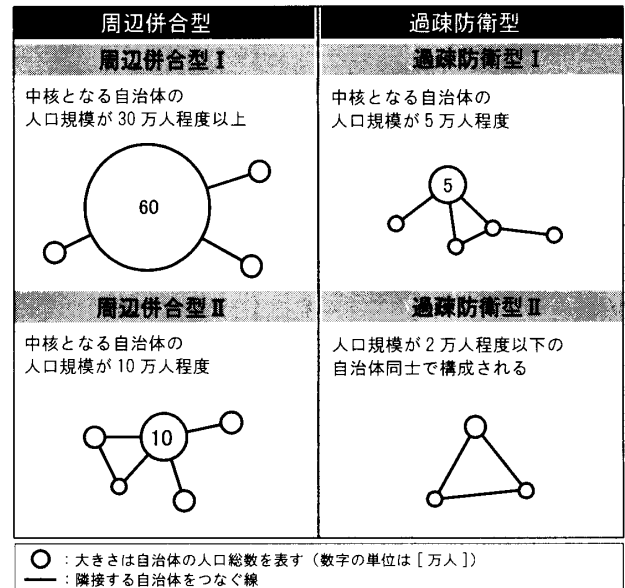


図3 各合併形態のモデル

た。行政区域は旧鹿児島市の2倍に広がったが、県都である旧鹿児島市に人口が集中しているため、旧鹿児島市と周辺の旧町では人口密度に大きな差がある。過疎指定<sup>注4)</sup>は旧桜島町のみであるが、周辺の旧町は中山間地が多く、高齢化や人口減少が進んでいる地域もある。以上のように、周辺併合型 I の自治体は、全国的に見ても人口・財政規模が大きく、財政力も高いが、中心部と周辺部では人口の集積度に格段の差がある。**周辺併合型 II の霧島市**：人口・財政規模が比較的大きな旧国分市と旧隼人町を中核として1市6町が合併した、人口12万人を超える自治体である。旧市町村の約半数が全国平均並の財政力を持ち、合併後の新市の財政力は比較的高い。中核となる自治体の人口密度は比較的高いが、行政区域が一気に広がったため、新市全

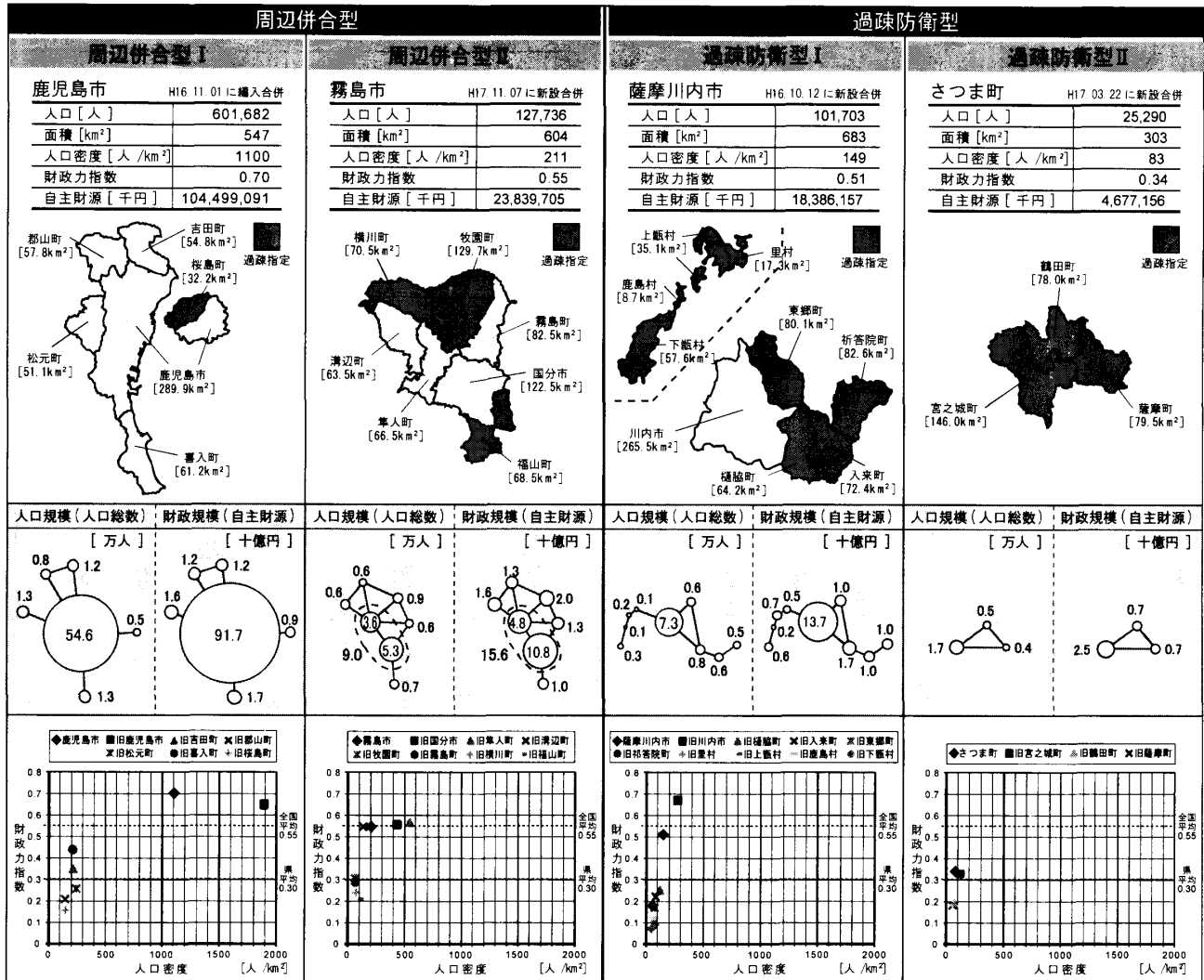


図4 各合併形態に該当する自治体の統計データ

総務省：「H14年度/H19年度決算状況」を基に作成  
 (旧市町村の値はH14年度、新市町の値はH19年度)

体での人口密度は低い。周辺部に位置する旧町の一部は過疎指定を受けている。以上のように、周辺併合型Ⅱの自治体は、人口・財政規模は比較的大きいが、地域の中心市である自治体を中核として広域圏で合併するため、行政区域全体での人口の集積度は低い。

**過疎防衛型Ⅰの薩摩川内市**：人口・財政規模が小さい過疎地域にあたる4町4村が、一定の人口・財政規模を持つ旧川内市を中核に合併した自治体である。原子力発電所を有する旧川内市は高い財政力を持つが、他の旧町村は鹿児島県平均より低いため、薩摩川内市の財政力は全国平均に満たない。合併後の行政区域の面積は鹿児島県下で最大となったが、人口密度は周辺の旧町村だけでなく中核となる自治体でも低いため、行政区域全体で低くなる。旧町村は中山間地や離島の僻地に位置し、高齢化や人口減少が進んでいる。以上のように、過疎防衛型Ⅰの自治体は、中核となる自治体が一定の人口・財政規模を持つが、人口の集積度は行

政区域全体で低く、財政力も比較的弱い。

**過疎防衛型Ⅱのさつま町**：人口・財政規模が小さい過疎地域の町同士が合併した、人口2.5万人程度の小さな自治体である。旧3町の財政力は全て県平均並かそれ以下であり、合併後の新町の財政力も弱い。行政区域のほとんどが中山間地に覆われ、人口密度も旧3町全てで低い。以上のように、過疎防衛型Ⅱの自治体は、合併後も人口・財政規模が小さく、財政力も脆弱な上、人口の集積度も行政区域全体で低い。

### 3-3. 合併に伴う変化からみる合併形態別の特徴

#### 3-3-1. 周辺併合型

**庁舎機能の配置**：鹿児島市では本庁方式、霧島市では総合支所方式が採用された。鹿児島市では本庁に行政機能が集約され、旧町の役場は窓口サービス中心の支所となった。霧島市では、H20年から国分庁舎と隼人庁舎で本庁機能を分担する分庁方式が導入された。

**行政の規律**：鹿児島市は編入合併であったこともあり、

ほぼ全ての制度や水準が旧鹿児島市に統一された（表2）。霧島市は旧国分市の制度に統一した規準もある。**市町村議会議員数**：市町村議会議員数の上限は、自治体の人口規模によって決められている。合併前は旧市町村ごとの人口規模に合った議員数が確保されていたが、合併後は新市町村の人口規模に合わせた議員数となるため、その総数は減少する。さらに、合併後は選挙区がなくなり、特に周辺の旧町村出身の議員が減少した。鹿児島市や霧島市でも旧町村出身の議員数が減少し、中核となる自治体出身の議員数が大きな割合を占めている（表3）。このことから、周辺の旧町村では、住民の声が行政に届きにくくなったと言える。

以上より、周辺併合型の自治体では、行政の機能や規律が中心部に集約されたため、周辺部は地域の実情に応じた行政の支援を受けにくくなったと考えられる。

### 3-3-2. 過疎防衛型

**庁舎機能の配置**：薩摩川内市、さつま町ともに総合支所方式が採用され、最も規模が大きい旧川内市庁舎と旧宮之城町役場がそれぞれ本庁となり、その他の旧町村の役場は総合支所となった。

**行政の規律**：薩摩川内市、さつま町ともに合併後、新制度導入や見直しが行われた（表2）。

**市町村議会議員数**：薩摩川内市では旧町村出身の議員数が大幅に減少し、さつま町では旧3町で一様に減少した（表3）。周辺併合型の自治体と同様に、薩摩川内市の周辺の旧町村では、住民の声が行政に届きにくくなったと言える。

以上より、過疎防衛型の自治体では、一部の行政機能が中心部に集約されながらも、行政規律は合併後に新制度導入や見直しが行われている。

## 4. 結論

周辺併合型の自治体は、行政を提供主体とした段階的なサービスの提供が可能な人口・財政規模と財政力を持つ。しかし、実際にサービスの授受関係が生じるサービスの末端部では、人口の集積度に大きな差がある等、中心部と周辺部の地域格差は大きい。そのため、人口の集積度が低い周辺部での生活サービスは段階構成論に並列構成論を組み合わせて対応する必要がある。

表2 合併に伴う行政規律の変化の一例

合併形態	行政規律の規準		
	職員の給与体制	公共的団体への助成	使用料・手数料
【周辺併合型Ⅰ】 鹿児島市	旧鹿児島市の制度に統一	旧鹿児島市の水準に統一	原則的に旧鹿児島市に統一
【周辺併合型Ⅱ】 霧島市	合併前に調整を行い、格差は正	旧国分市の制度に統一	原則的に変動なし
【過疎防衛型Ⅰ】 薩摩川内市	H18年4月から新制度を導入したが、格差は正なし	白紙検討方式により見直し	地域における変動あり
【過疎防衛型Ⅱ】 さつま町	中長期的に格差は正	一定額を定めたが、一部で助成額の見直し	地域によっては引上げあり

鹿児島県HP：H18年度「鹿児島県における市町村合併の実態調査」より抜粋

表3 合併前後の市町村議会議員数の変化

【周辺併合型】	合併前		合併後		【過疎防衛型】	合併前		合併後		
	定数	当選者	定数	当選者		定数	当選者	定数	当選者	
鹿児島市			50 (H20.4現在)		薩摩川内市			34 (H20.10現在)		
旧鹿児島市	50	48	選挙区なし		旧川内市	28	選挙区なし		9	
旧吉田町	16	1		旧樋脇町	16	3				
旧郡山町	16	0		旧入来町	16	2				
旧松元町	18	0		旧東郷町	14	4				
旧喜入町	18	1		旧祁答院町	14	3				
旧桜島町	14	0		旧里村	10	0				
霧島市				34 (H21.11現在)		旧上飯村		10		0
旧国分市	30	16		旧鹿島村	10	0				
旧隼人町	26	8	旧下飯村	12	2					
旧溝辺町	18	2	さつま町		20 (H21.4現在)					
旧牧園町	18	3	旧宮之城町	22	12	選挙区なし				
旧霧島町	18	1	旧鶴田町	14	4					
旧横川町	18	2	旧薩摩町	14	4					
旧福山町	18	2								

※合併前は、それぞれ合併前の定数

過疎防衛型の自治体では、人口・財政規模が比較的小さく、財政力が脆弱なことに加えて、人口の集積度が低いため、行政を提供主体とした公助のサービスだけで全行政区域の生活サービスを賄うには限界がある。そのため、地域の実情に応じてきめ細やかな対応ができるような民間組織やNPO法人、あるいは地域住民等による並列構成論の共助・互助サービスを充実させる必要がある。

### 【付記】

本研究は、平成21年度科学研究費基礎研究(C) (課題番号20560574) の補助を受けたものである。

### 【注記】

- 注1) 佐保ら(1999)は、都市の構造的性向の違いを見るために、合併パターンを4つに類型化した。橋本ら(2007)は、財政規模や集積度の観点から合併44市を5つに分類した。本研究では、佐保らが類型化した合併パターンを基に、平成の大合併における合併形態を2つに大別する。
- 注2) 自主財源とは、自治体が国に依存しないで独立に調達できる財源をいい、具体的には、地方税、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入金、繰越金、諸収入がこれに該当する。
- 注3) 財政力指数とは、国が設定した行政水準の維持に必要な財政需要を自治体の調達力でどの程度まで達成できるかを表したものの値が低いほど国への依存度が高く、財政収支上の抵抗力に乏しい。H19年度の全国平均は0.55、鹿児島県平均は0.30。
- 注4) 過疎指定とは、過疎地域自立促進特別措置法(新過疎法)により指定された市町村を指す。新過疎法で掲げられた人口要件と財政力要件の2つを満たすことが過疎地域の要件である。

### 【参考文献】

- 文1) 佐保肇、福田雅仁：市町村合併と都市の構造的性向及び施設立地に関する研究(1)、日本建築学会学術講演梗概集、F-1、pp557-558、1999.9
- 文2) 橋本隆、湯沢昭：市町村合併後の都市計画区域の地域格差と財政負担に関する研究、日本都市計画学会都市計画論文集、No.42-3、pp865-870、2007.10
- 文3) 町田俊彦著：「平成の大合併」の財政学、公人社、2006.4

\*1 鹿児島大学大学院理工学研究科 建築学専攻 修士課程

\*2 鹿児島大学大学院理工学研究科 教授・工博

Graduate Student, Graduate school of Science and Engineering,  
Dept. of Architecture, Kagoshima University  
Prof., Graduate school of Science and Engineering, Kagoshima University, Dr.Eng.