

## 3 町 村 の 合 併 の 意 義

- 1 社会潮流からみた合併の必要性
- 2 地域特性からみた合併の必要性
- 3 合併の効果
- 4 合併により懸念される事項

# 1 社会潮流からみた合併の必要性

21世紀初頭を迎え、社会・経済情勢は大きくかつ目まぐるしく変化しています。幕別町、更別村、忠類村（以下「3町村」という。）の合併を検討していくにあたっては、全道的、全国的な視点から、私たちを取り巻く大きな時代の流れを踏まえることが大切です。検討を進める上で、市町村合併をめぐる代表的な社会潮流をまとめると、以下のとおりとなります。

## 地方分権の進展に伴う必要性

地方分権一括法が平成12年4月に施行され、地方自治体は住民参画を基本に自己決定・自己責任が求められるようになりました。

また、地方自治体においては、政策を自ら立案し、それを議会や住民に分かりやすく説明し、理解を得て自ら実行する行政能力が必要となります。

このような中で、地方自治体の能力の違いが、行政サービスの差や地域の活力などに影響することが予想され、地方分権に対応できる地方自治体をつくることが求められています。

## 少子・高齢化の進展に伴う必要性

少子化によって、6割を超える市町村において人口が減少しており、2007年以降は全国の人口が減少するといわれています。

一方、高齢化は急速に進んでおり、65歳以上人口の割合（高齢化率）が30%を超える市町村は、現在の1割程度から2025年には約6割になるという見通しもあります。

少子化による年少人口（0～14歳）と、生産年齢人口（15～64歳）の減少は経済にマイナスの影響を与え、高齢化の進行は、医療、福祉等の社会保障関連経費の増大を引き起こすと言われ、財政事情はますます厳しくなると考えられます。このような中、市町村合併によって、限られた財源の中で、住民に対するサービスを効率よく提供できるように取り組んでいくとともに、人的資源の確保を進めていくことが求められます。

## 効率のよい行財政運営を進めるために求められる必要性

平成15年度末の国と地方を合わせた借金は、686兆円程度、うち地方分は199兆円程度が見込まれており、わが国の財政は極めて厳しい状況にあります。

こうした中で、地方交付税制度の見直し等も進められており、財政力のない地方自治体においては、基幹的な行政サービスに支障をきたすようになることも考えられます。市町村合併によって、行財政基盤の強化を図るとともに、効率的な行財政運営を進めていくことが求められています。

## 2 地域特性からみた合併の必要性

社会潮流からみた合併の必要性と連動して、3町村の地域特性を踏まえた合併の必要性をまとめると、以下のとおりとなります。

### 日常生活圏の拡大からみた必要性

広域的な道路・交通網の整備や車社会の一層の進展、情報通信網の発達、生活様式の多様化等を背景に、住民の日常生活の範囲は、住んでいる町村の行政区域を越えてますます広がっています。3町村においても、住んでいる町村以外の市町村への通勤や通学、買物、通院などが多くみられます。

このような日常生活圏の拡大に伴い、行政課題も多様化、広域化の傾向を一層強めており、単独の町村では効果的な対応が困難な課題や、広域的な整合性が必要な課題が今後ますます増えていくことが見込まれます。特に、土地利用をはじめ、都市計画や道路・交通網の整備等の生活基盤整備、産業の振興など、地域一体となった総合的な取り組みが必要な分野については、より一層広域的な視点に立った施策展開を進めていく必要があります。

### 豊かで魅力あるまちづくりを進めるための必要性

更別村、忠類村は、耕地面積が行政面積全体に占める割合がそれぞれ約7割、約4割を占める純農村地帯として農業を基幹産業としています。

幕別町は、商・工業施設が集積するなど都市機能を有しているものの、耕地面積が行政面積全体の約4割を占め、農業が基幹産業の一つに位置づけられています。

3町村ともに共通する基幹産業を有する中で、これまでに培った技術や資源の共有化・一体化並びに地域ブランドの確立等により、北海道を代表する食糧基地としての位置づけがさらに強固なものとなります。

また、各種観光資源のネットワーク化による魅力の向上、林業・漁業（内水面）などの事業者間連携等による産業の振興も期待できます。

さらに、特色ある歴史、文化、芸能などの情報発信により都市と農村の共生・交流が期待できます。

このように、3町村が合併し、それぞれの多面的な機能の連携・強化によって、より豊かで魅力あるまちづくりを進める必要があります。

### 少子・高齢化の進展に対応するための必要性

わが国では、平均寿命の伸長に伴い、これまでの予想を上回る速度で高齢化が進行しているほか、出生率の一層の低下により少子化も急速に進んでおり、本格的な少子・高齢化社会が到来しつつあります。

少子・高齢化の進展による合併の必要性は、3町村においても例外ではなく、平成12年の国勢調査による65歳以上人口の割合（高齢化率）は、幕別町18.53%、

更別村21.76%、忠類村25.17%で3町村全体では19.30%となっており、全道平均(18.2%)、全国平均(17.3%)を上回っているほか、若者の地域外への流出や出生率の低下により、子どもの数も予想以上に減少しており、今後も高齢化が進むものと思われます。

このような中で、高齢化に対応したまちづくりが求められており、サービスの提供体制、専門的な人材の確保、介護等に係る人的資源の確保などが必要となります。

### 平成12年国勢調査人口

(単位：人、(％))

年 齢	幕別町	更別村	忠類村	計
15歳未満	3,970(16.35)	597(18.14)	230(12.75)	4,797(16.33)
15～64歳	15,785(65.02)	1,978(60.10)	1,120(62.08)	18,883(64.29)
65歳以上	4,498(18.53)	716(21.76)	454(25.17)	5,668(19.30)
不詳	23(0.10)			23(0.08)
計	24,276	3,291	1,804	29,371

#### **行財政基盤の強化、人材の育成・確保を図るための必要性**

国、地方ともに危機的な財政状況にあるなか、地方交付税制度の見直し等が行われています。特に段階補正の縮小による地方交付税の削減等がさらに進められた場合には、3町村とも、これまでのような行財政運営は困難となります。

また、地方分権の推進により、これまで以上に地方自治体の政策立案能力などが求められています。

このような中で、3町村が合併し、行財政基盤の強化と各自治体で進めていた事務の一体的実施による行財政運営の効率化とともに専門的分野に精通する人材の育成・確保を図り、住民サービスの向上を進める必要があります。

### 3 合併の効果

#### (1) 行政能力の強化と行政サービスの向上

##### 総合行政の充実・強化

社会・経済情勢の目まぐるしい変化に伴い、3町村においても、保健・医療・福祉、環境、教育、情報化、国際化をはじめ、あらゆる分野において、これまでみられなかった新しい行政課題への対応が必要になりますが、合併することにより、専任組織や専門職員の増強など、より高度な組織・体制づくりが可能となり、政策立案能力が一層向上し、柔軟で横断的な総合的行政の展開や、各分野の事業を有機的に生かした新規事業の立案などが期待できます。

##### 行政組織の再編成

###### 専門職員の増強

3町村で大きな課題となっている少子・高齢化に対応した福祉サービスの充実、都市基盤の整備・充実や、情報化の推進など多様化するニーズに対応するために専門的職員を配置することが可能となります。

###### きめ細かいサービスの提供

合併により管理部門が集約化されることから、職員配置など組織編成にあたっては、相対的なサービス提供などを直接担当する部門等を手厚くすることで、きめ細かいサービス提供が可能となります。

##### 住民利便性の向上

合併により行政区域が拡大することから、3町村にある福祉施設等の選択肢の拡大などにより利便性が向上するとともに、図書館や文化・スポーツ施設をはじめとする公共施設についても、現在の町村の枠組みを越えて利用することが可能となります。

#### (2) 広域的視点に立った一体的・効果的なまちづくりの推進

##### 総合的な産業振興施策の推進

基幹産業である農業及び商・工業をはじめ、林業、観光などの産業分野において、それぞれの町村がこれまで培ってきた技術や資源を共有化・一体化し、さらに高度化・規模拡大させることが可能になるほか、町村の枠組みを越えた生産基盤の配置及び整備充実、一体的な企業立地の促進、国・道・民間の大規模事業の誘致、新たな観光のゾーニングや観光資源のネットワーク化、新産業創出への一体的支援など、土地利用の見直し等に伴った新たなまちづくりの視点からの取り組みも可能となるなど、総合的な産業振興施策を打ち出すことができるようになります。

また、これに伴う多様な雇用の場の創出により、雇用環境の向上が図られ、

持続的に発展可能な自立度の高い産業地域としての再構築につながることを期待されます。

#### **一体的な生活・産業基盤の整備等による均衡のとれたまちづくりの推進**

土地利用をはじめ、道路・交通・情報通信網の整備など、生活・産業基盤分野において、より一層広域的な視点から施策が展開できるようになることから、道道・町道の整備、光ファイバー網など高度情報通信基盤や情報ネットワークの整備などが町村の枠を越えて一体的・効果的に実施あるいは促進できるようになり、活動範囲の拡大と円滑化が図られ均衡のとれたまちづくりが推進できます。

また、広域的視点から文化・スポーツ施設等の公共施設を効率的に整備・活用することができ、類似施設の重複が避けられるとともに、施設内容の充実も期待できます。

#### **住民参画・協働のまちづくりの促進**

合併によって人口規模が大きくなることにより、より多数かつ多分野にわたる住民の参画・協働が可能となるほか、一体的な情報が提供できることから、住民が町村の範囲を越えてより多くの事業や行事等に参画・協働することができるようになります。

また、これまで各町村で活発な活動を行ってきた各種住民団体やボランティア、NPO法人などの連携・一体化・多様化等が進み、それぞれの活動の一層の活発化と内容充実、さらには従来みられなかった新たな活動の展開や新たな団体の組織化等が期待できます。

さらに、これらのことにより、3町村の大きな課題である少子・高齢化に対応した、助け合い支えあう地域福祉活動の充実も期待されます。

#### **地域のイメージアップ**

合併により誕生する新町の情報を一体的・積極的に発信することによって、地域の「格」や知名度が向上し、イメージアップが図られ、地域間競争に強いまちになることが期待されます。

また、このことにより、若者定住や商業の活性化、企業等の充実・立地等が促進され、新たな地域の活力につながることも期待できます。

### **(3) 財政基盤の強化**

#### **財政規模の拡大と効率的な財政運営の推進**

合併することにより、新町の財政規模が拡大し、財政基盤の強化につながるとともに、合併に伴う行政組織・機構の再編整備や事務事業の見直し、広域的な視点からの重点的な投資などにより、従来よりも効率的な財政運営ができます。

## 経費の節減と財政支援措置の活用

合併により、町村長などの特別職や議員、各種委員会や審議会の委員の数が減るとともに、職員については、総務、企画等管理部門の集約化が図られるなど、全体的に職員数を少なくすることができ、経費が大幅に節減できます。

また、合併町村には国や道からの財政支援措置があり、主なものとしては、建設事業に対する合併特例債や合併市町村補助金、合併直後の臨時的経費に対する普通交付税措置、さらには、合併後も10年間は合併前の町村ごとに普通交付税を算定する合併算定替の特例などがあり、これらを有効に活用することができます。

ただし、元利償還金の70%が普通交付税で措置される合併特例債は、基金造成に係る部分（15億6千万円）と建設事業に充当する部分（94億1千万円）とがありますが、基金造成に係る特例債については、30%を元利償還金に充当する財源として残して置くという考え方に立てば70%は有効に使えるため、限度額一杯に借りることが得策と考えられます。しかし、建設事業に充当する特例債は、借り過ぎると後年度の財政負担となるため、最低限の建設事業に充当するという考え方に立ち、決して、これを期待した無理な建設計画を建てないよう留意する必要があります。

### 3 町村が合併しなかった場合の財政シミュレーション

#### 【幕別町】

(単位：千円)

区 分		14年度実績	17年度	22年度	27年度	32年度
			推 計			
収 入	地 方 税	2,180,620	2,235,100	2,313,200	2,341,400	2,370,300
	地方交付税	5,670,578	5,143,700	4,879,500	4,665,100	4,569,900
	国道補助金	2,068,350	1,661,800	853,900	789,000	774,500
	地 方 債	1,355,900	1,412,500	531,800	531,800	531,800
	そ の 他	2,245,992	1,935,700	1,911,600	1,915,500	1,936,500
	計	13,521,440	12,388,800	10,490,000	10,242,800	10,183,000
支 出	人 件 費	2,033,470	2,047,900	2,073,000	1,927,800	1,821,300
	扶 助 費	434,254	554,500	582,800	643,400	710,400
	公 債 費	2,521,431	2,546,100	2,181,500	1,416,000	1,040,600
	投資的経費	3,493,747	2,740,500	1,555,600	1,554,000	1,435,900
	そ の 他	4,840,286	4,856,800	4,867,900	4,881,300	4,896,100
	計	13,323,188	12,745,800	11,260,800	10,422,500	9,904,300
収 支 差 引		198,252	357,000	770,800	179,700	278,700
基金残高		3,290,431	2,488,631	672,969	2,607,269	2,332,469

財政調整、減債、土地開発、備荒資金(超過)及び特定目的基金含む。

#### 【更別村】

(単位：千円)

区 分		14年度実績	17年度	22年度	27年度	32年度
			推 計			
収 入	地 方 税	383,365	370,200	370,200	370,200	370,200
	地方交付税	2,261,242	2,047,800	1,682,000	1,493,900	1,368,700
	国道補助金	268,672	345,400	279,600	429,200	130,700
	地 方 債	854,000	246,300	113,700	60,500	140,600
	そ の 他	953,931	819,200	513,600	513,600	513,600
	計	4,721,210	3,828,900	2,959,100	2,867,400	2,523,800
支 出	人 件 費	762,768	795,000	795,600	702,500	743,500
	扶 助 費	45,108	105,800	105,800	105,800	105,800
	公 債 費	749,221	796,400	534,500	295,800	156,200
	投資的経費	1,547,927	589,900	371,000	776,900	455,000
	そ の 他	1,480,686	1,517,500	1,539,100	1,439,000	1,422,700
	計	4,585,710	3,804,600	3,346,000	3,320,000	2,883,200
収 支 差 引		135,500	24,300	386,900	452,600	359,400
基金残高		3,562,539	3,121,430	1,664,893	234,642	1,877,677

財政調整、減債、土地開発、備荒資金(超過)及び特定目的基金含む。



【忠類村】

(単位：千円)

区 分	14年度実績	17年度	22年度	27年度	32年度	
		推 計				
収 入	地 方 税	144,814	146,600	149,600	142,900	136,400
	地方交付税	1,538,298	1,279,500	1,045,900	972,000	961,800
	国道補助金	291,675	149,000	149,000	149,000	149,000
	地 方 債	355,800	169,300	42,000	42,000	42,000
	そ の 他	588,815	331,500	310,300	253,500	258,200
	計	2,919,402	2,075,900	1,696,800	1,559,400	1,547,400
支 出	人 件 費	500,201	544,600	549,400	526,100	558,900
	扶 助 費	27,587	29,300	32,300	35,700	39,400
	公 債 費	471,930	403,100	281,800	241,300	133,500
	投資的経費	788,446	250,000	250,000	250,000	250,000
	そ の 他	1,125,099	931,100	917,300	911,800	922,300
計	2,913,263	2,158,100	2,030,800	1,964,900	1,904,100	
収 支 差 引	6,139	82,200	334,000	405,500	356,700	
基金残高	1,812,419	1,293,248	17,348	1,973,752	3,864,052	

財政調整、減債、土地開発、備荒資金(超過)及び特定目的基金含む。

3町村が合併した場合の財政シミュレーション

(単位：千円)

区 分	14年度実績	17年度	22年度	27年度	32年度	
		推 計				
収 入	地 方 税	2,708,799	2,751,900	2,833,000	2,854,500	2,876,900
	地方交付税	9,470,118	8,754,100	7,804,800	7,515,000	6,868,000
	国道補助金	2,628,697	1,901,900	1,505,500	1,490,100	1,350,500
	地 方 債	2,565,700	3,728,200	1,135,400	1,075,400	1,075,400
	そ の 他	3,788,738	2,810,200	2,746,000	2,703,100	2,718,800
	計	21,162,052	19,946,300	16,024,700	15,638,100	14,889,600
支 出	人 件 費	3,296,439	3,311,300	3,202,700	2,844,200	2,836,900
	扶 助 費	506,949	689,600	720,900	784,900	855,600
	公 債 費	3,742,582	3,761,000	3,066,900	2,135,500	1,736,600
	投資的経費	5,830,120	3,617,000	2,645,200	2,680,300	2,261,900
	そ の 他	7,446,071	8,785,000	7,071,900	7,014,700	7,079,200
計	20,822,161	20,163,900	16,707,600	15,459,600	14,770,200	
収 支 差 引	339,891	217,600	682,900	178,500	119,400	
基金残高	8,665,389	9,425,816	8,242,016	8,239,516	9,083,216	

財政調整、減債、土地開発、備荒資金(超過)及び特定目的基金含む。

## 4 合併により懸念される事項

合併に対しては、様々な不安や懸念もみられるところですが、合併した場合の懸念事項とその対応方向について検討・整理すると、以下のとおりとなります。

### 住民サービスの低下や負担の増大について

住民サービスが低下したり、費用負担が増大するのではないか？

現在、3町村では、様々な分野で各町村の特性に応じた異なる水準の住民サービスが行われていますが、合併によってこれらが見直され、これまでよりサービスが低下するのではないか、また費用負担が増大するのではないかという懸念があります。

これらサービスと負担の調整については、今後大きな課題になると思われ、基本的には、「サービスは高く、負担は低く」することが望まれますが、単純にサービスは高い方に、負担は低い方に合わせて一元化を図ると、財政面・人員面での行政負担が増大し、行財政運営に支障をきたすおそれもあり、すべてのサービスをこのような形で行うことは難しいと考えられます。

このため、住民に不公平感を与えないことや、新町としての健全な行財政運営、受益と負担との適正化などを総合的に勘案し、今後、合併後の住民サービスのあり方を住民とともに十分協議し、新たに定めていく必要があります。

### 行政区域の拡大による住民意向反映の困難さへの懸念について

行政区域の拡大、議員数の減少により、地域住民の意見が反映されにくくなるのではないか？

3町村が合併すると、654.45平方キロメートルの広大な行政区域となり、人口も約3万人規模となること、また一方で議員の数が平成15年9月1日現在の44人から新町の法定数26人に減ることなどから、地域住民の意見が合併前より行政に反映されにくくなるのではないかという懸念があります。

これについては、今後、地域住民の意見を十分踏まえながら、新町建設計画を策定していくとともに、地域住民の意見をまちづくりに反映させるための「地域審議会」(合併後も地域の声を施策に反映させるため、合併前の旧町村単位として設置し、当該区域の地域振興などに関し、合併後の町長の諮問に応じて審議するとともに、必要に応じて意見を述べることができる組織)の設置や町政モニター制度の整備等について検討するなど、地域住民の意見を十分に反映させる様々な仕組みづくりが必要となります。

また、合併を契機に、一体的な情報ネットワークの整備とも連動しながら、

広報・広聴機能の一層の強化を図る必要があります。

### 基盤整備や施設整備における格差発生への懸念について

一部の地域だけが発展し、その他の地域がさびれてしまうのではないかと？

3町村が合併すると、総合的なまちづくりの視点から、類似施設を重複して整備することがなくなり、重点的な投資や一体的な整備がしやすくなりますが、一方で、公共投資が一部の地域に集中し、その他の地域は従来よりも投資が少なくなり、さびれてしまうのではないかと懸念があります。

これについては、合併前に3町村間で十分協議し、合併後の全町的な均衡ある発展に向けた基盤整備や施設整備、主要施策の方向性について検討・調整し、新町建設計画に反映させていくことや「地域審議会」の設置をはじめとする、地域住民の意見を十分に反映する仕組みづくりを進める必要があります。

### 役場の位置変更による利便性低下の懸念について

役場が遠くなり、不便になるのではないかと？

3町村が合併すると、広大な行政区域を有することになりますが、役場（本庁）の位置は一つに定めなければなりません。このため、新町役場が置かれる町村以外の町村は、役場までの距離が遠くなり、住民サービスを受けにくくなったり、不便になったりするのではないかと懸念があります。

これについては、新町役場以外の町村役場は合併後に支所となりますが、現行役場組織から管理機能を除く幅広い住民サービスを提供する総合支所とすることで、これまでの機能がほとんど残ることや公共施設のIT化などにより、大半の住民サービスについては、現在の町村役場（総合支所）で対応することが可能となります。

### 各地域への愛着や独自性の消失への懸念について

各地域への愛着や独自の歴史・文化・伝統などが失われたり、地域のコミュニティが衰退したりするのではないかと？

3町村では、それぞれの町村において個性ある歴史や文化、伝統芸能・行事、住民活動等を育んできました。これらは地域としてのアイデンティティ（独自性）でもあり、コミュニティそのものでもありますが、合併により行政区域が広がることによって、これらが失われてしまうのではないかと懸念があります。

これらについては、行政区域が広がることと、愛着心や独自性、コミュニティ機能が低下することとは全く別のことで、地域の歴史や文化、伝統は、その地域に住んでいる人々が醸成していくことにより、将来にわたって維持されるものと考えられます。

このため、それぞれの地域・コミュニティが住民による個性ある地域づくりにより継続され、さらに発展していくことができるよう支援していくことが必要であり、合併前に3町村間で十分協議し、地域・コミュニティの自立的な活動を支援・促進する仕組みや、各地域の歴史・文化、伝統等を保存・継承する施策について検討・調整が必要となります。

## 行財政の効率化に関わる問題について

行財政の効率化により行政サービスの低下につながらないか？

合併は「最大の行政改革」ともいわれており、行政組織の再編や経費の削減を中心に行財政の効率化が合併の大きな効果としてあげられますが、既存の組織体制を踏襲したままでの人員削減を中心とした方法では、行政サービスの低下につながる懸念があります。

したがって、行財政の効率化は、職員の意識改革と資質の向上、事務の効率化、行政サービスの適正化などを踏まえた総合的な視点から、住民ニーズを重視した行政運営の展開と簡素で効率的なシステムを構築するため、行政評価システムの導入など計画的・段階的な改革によって進めていく必要があります。

また、行政サービスの維持・向上を図りながら合併を実現するためには、本庁と支所等との適正な役割・機能分担、情報ネットワークの強化を進める必要があります。

さらに、財政については、主要財源である地方交付税は、合併による財政支援措置があるものの、今後も減少が予想され、その影響への懸念もあります。

財務体質の問題は規模拡大のみで自動的に解決するものではないことから、目標を設定した計画的な財務体質の強化を進める必要があります。