

鹿屋市・吾平町・輝北町・串良町による

合併の検証

平成21年12月

鹿屋市

第1章	はじめに	2
第2章	合併の経緯	3
1.	当時の国県の動向	3
2.	旧1市3町における合併の経緯と目的	5
3.	旧1市3町の財政状況	7
4.	合併後の市政運営の基本	9
第3章	行財政改革の取り組み状況	10
1.	合併時の節減事項	10
2.	合併後の改革事項	10
第4章	合併後の財政運営	16
1.	歳出総額と基金	16
2.	将来負担額（地方債等）	18
3.	地方交付税	19
4.	国庫及び県支出金	20
5.	地方税	20
6.	財政指標の状況	22
第5章	行政サービスの見直し	25
1.	合併時の主な調整事項	25
2.	合併未調整事項の調整	27
3.	合併後のその他の調整事項	28
4.	行政サービスの高度化・多様化	31
第6章	拠点都市にふさわしい行政機能構築の取り組み	33
1.	広域的かつ総合的なまちづくりの展開	33
2.	新たな広域行政の取り組み	35
3.	住民が主体となった地域づくりの推進	36
第7章	検証の総括と今後の課題	38
1.	経費の節減（行財政改革の推進）	38
2.	行政サービスの高度化・多様化	38
3.	広域的・総合的なまちづくりの展開	39
4.	住民が主体となった地域づくりの推進	39

1. 本書の目的

平成18年1月1日、旧鹿屋市・旧吾平町・旧輝北町・旧串良町が合併して新鹿屋市¹が誕生した。合併自治体に対しては、地方交付税等の優遇措置が国により与えられるが、鹿屋市における期限は平成27年度であり、経過措置を経て平成32年度には終了する。

合併後4年を経て、鹿屋市の合併の状況について様々な議論が行われているが、平成27年度を目途とする合併後の新市まちづくり作業の折り返し点において、大隅の拠点都市として行政機能づくりを今後どのように推進するのか、改めて議論を行わなければならない。

本書は、新市まちづくりの中間点において、行政として、合併の成果を客観的に検証することを目的に作成したものである。また、旧1市3町が合併に至った原点をあらためて整理し、今後の新市まちづくりや行財政改革をどのように進めるのか、議論の素材となることを目指すものである。

作成にあたっては、合併または合併後の事務事業やサービスの調整にあたり、行政としてどのように取り組んだかという視点から整理した。実際のサービスについては様々な受け止め方があり、評価も分かれるであろうが、考え方の一つとしてご覧頂き、様々な視点からの評価検証の素材となるよう期待するものである。

¹ 本書では、合併前・合併後の市町名について、特に新・旧の区別をしていませんが、合併前の鹿屋市を区別する必要がある場合は、「旧鹿屋市」と表現しています。

第2章 合併の経緯

なぜ合併したのか。新鹿屋市設置の背景と合併の目的。

1. 当時の国県の動向

いわゆる平成の大合併によって全国で市町村合併が行われ、平成 11 年度に 3,232 あった自治体は平成 22 年 3 月末には 1,742 まで減少する見込みである（総務省・平成 21 年 12 月 1 日現在）。その主な経緯は次のとおりである。

平成 7 年 「平成の大合併」を推し進めた合併特例法の改正。

平成 12 年 4 月施行の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」等とあわせて、合併はもともと地方分権を支える自立した自治体づくりの手段として捉えられていた。

平成 13 年 4 月 小泉政権の発足。

バブル崩壊後の経済危機を克服するために 1990 年代に行われた積極的な財政政策により、国地方の借金が大幅に膨らむ一方、少子高齢化や国際競争の激化によって経済成長は著しく鈍化していた。小泉政権は、小さな政府・行政を目指し、構造改革・行財政改革を推進する。

平成 13 年 6 月 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」を諮問。

経済財政諮問会議が諮問。国債発行の抑制とプライマリーバランスの黒字化を目指して「すみやかな市町村の再編」を提言。合併が歳出構造見直し策としての性格を帯びる。

平成 14 年 6 月 経済財政諮問会議が「骨太の方針 2002」を諮問。

国主導による市町村合併をより明確に示すよう求められる。「総務省及び関係府省は、市町村合併を促進し、目途を立てて速やかな市町村の再編を促す」とし、「効果的な市町村合併支援」を行うなど、合併の目標数や促進策などの検討を促している。

平成 14 年 11 月 政府が「平成 15 年度予算編成の基本方針」を閣議決定。

三位一体改革の推進を表明。「地方財政計画規模の抑制を図ることにより財源不足額の圧縮を通じて交付税総額の抑制に努め（中略）地方公共団体の自主的・自立的な財政運営を促す方向で地方交付税の算定方法の見直しを行う」とし、地方交付税の圧縮に着手した。

平成 16 年 12 月 市町村合併と地方行革を推進する「今後の行政改革の方針」を閣議決定。

「与党行財政改革推進協議会における「合併後の自治体数を 1000 を目標とする」という方針を踏まえて、（省略）引き続き自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する」とし、市町村合併が行財政改革の一環としての性格を強める。

このような国の構造改革路線により、地方交付税は平成 13 年度をピークに年々減少し、地方自治体はこれまで以上の厳しい行財政改革に取り組むことが求められていた。こうしたなか、平成 17 年度までに合併した自治体に対して 15 年間の財政上の優遇措置を施す合併特例法（平成 7 年改正）が注目を集め、全国で市町村合併が進められた。

また、平成 13 年 5 月、鹿児島県も「県市町村合併支援本部」を設置し、県内自治体の合併の枠組みと「市町村合併支援プラン」を示し、県内自治体の合併推進に取り組んだ。

自治省「市町村合併研究会報告書（平成 11 年 5 月）」における合併の必要性

● 交通・情報通信手段の発達や経済活動の進展に伴い、住民の日常社会生活圏が市町村の区域を越えて益々拡大しており、市町村行政の広域的対応等の必要性が高まってきていること。	広域的な行政需用の増大
● 実行の段階を迎えている地方分権の円滑な推進のためには、市町村の政策立案能力や事業推進を裏付ける税財政基盤の充実が喫緊の課題となっていること。	地方分権の推進
● 少子・高齢化の急速な進展が、経済成長を低下させる一方で、福祉サービス等の市町村の行政分野での財政需要をさらに増大させると見込まれること。	少子高齢化の進展
● 国・地方を通じ、財政が著しく悪化していること。	行財政改革の推進

骨太の方針（平成 13 年 6 月）における合併の必要性

財政構造改革	平成 14 年度予算で、国債発行を 30 兆円以下に抑えることを目標とし、その後、プライマリーバランスを黒字とすることを次の目標とするなど、本格的財政再建に取り組む必要がある。歳出構造については、聖域を設けることなくこれを抜本的に見直し、無駄な歳出を削減するなど徹底した行財政改革を行う。
自立し得る自治体	<p>自助と自律に基づく新たな国・地方の関係の実現には、まず、受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立しなければならない。</p> <p>(1) すみやかな市町村の再編を 市町村合併や広域行政をより強力に促進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す。</p>

市町村合併の根拠法令

区分	摘 要										
市町村合併	「地方自治法」第 7 条に規定する「廃置分合」										
市町村合併についての特例措置	<p>「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和 40 年 3 月 29 日法律第 6 号)</p> <table border="1"> <tr> <td>昭和 50 年 3 月</td> <td>有効期限を 10 年延長。</td> </tr> <tr> <td>昭和 60 年 3 月</td> <td>有効期限を 10 年延長。</td> </tr> <tr> <td>平成 7 年 3 月</td> <td>合併協議会設置の請求に関する規定を加えるなど大幅に改正し、有効期限を 10 年延長。</td> </tr> <tr> <td>平成 10 年 12 月</td> <td>市の要件の特例(いわゆる 4 万市特例)を設けた。</td> </tr> <tr> <td>平成 11 年 7 月</td> <td>地方分権一括法により、合併特例債や地域審議会に関する規定を加えるなど、再び改正。</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> ● 地方交付税の額の算定の特例(合併算定替) 合併から 10 ヶ年度は合併しなかった場合の普通交付税を全額保障。その後 5 年度間で激減緩和。 ● 地方債の特例等(合併特例債) 市町村建設計画に基づく一定の事業は 10 ヶ年度に限り地方債を充当でき、元利償還金の一部は基準財政需要額に算入。 ● 地域自治区の設置 市町村単位で地域自治区を設ける場合に、特例法により地域協議会や区長の設置を規定。鹿屋市の地域自治区はこの特例法による。 	昭和 50 年 3 月	有効期限を 10 年延長。	昭和 60 年 3 月	有効期限を 10 年延長。	平成 7 年 3 月	合併協議会設置の請求に関する規定を加えるなど大幅に改正し、有効期限を 10 年延長。	平成 10 年 12 月	市の要件の特例(いわゆる 4 万市特例)を設けた。	平成 11 年 7 月	地方分権一括法により、合併特例債や地域審議会に関する規定を加えるなど、再び改正。
昭和 50 年 3 月	有効期限を 10 年延長。										
昭和 60 年 3 月	有効期限を 10 年延長。										
平成 7 年 3 月	合併協議会設置の請求に関する規定を加えるなど大幅に改正し、有効期限を 10 年延長。										
平成 10 年 12 月	市の要件の特例(いわゆる 4 万市特例)を設けた。										
平成 11 年 7 月	地方分権一括法により、合併特例債や地域審議会に関する規定を加えるなど、再び改正。										

2. 旧1市3町における合併の経緯と目的

国の三位一体改革による地方交付税削減のほか、少子高齢化、経済産業基盤の停滞などにより厳しい財政状況にあった鹿屋・吾平・輝北・串良の旧1市3町は、地方分権の推進、少子高齢化、行政課題の増加、生活圏の拡大など行政環境の変化に対応するため、「合併による10万都市の創造と都市機能の強化」を目指して合併を決断。紆余曲折を経て今日に至っている。

旧1市3町は当時、次の3つの理由により、地域間競争を生き抜いていける求心力を持った大隅の拠点都市を形成し、地域のさらなる発展を目指すよう合併を推進した。

厳しい予算編成 三位一体改革による地方交付税の大幅な削減に伴い、旧市町は厳しい予算編成を強いられていた。これまでどおりの住民サービスを維持していくことは困難であるということが、強く懸念されていたこと。

住民サービスの維持・向上 合併は、地域の特性や資源を最大限に生かしながら、時代に合致した自治体を形成するとともに、行財政基盤を強化し、住民サービスの維持・向上を図るための有効な手段と考えられたこと。

他都市との競合 県内では、国分圏域及び川内圏域が10万人を超える新たな拠点都市として誕生しようとしていたこと。

鹿屋市の合併協議は平成14年度から始まり、当初は鹿屋・垂水・輝北・吾平の2市2町で進めてきた。途中から串良町が加わり、垂水市が抜け、平成18年1月に新市が誕生している。

平成16年8月に開催した住民説明会では、合併の5つの理由と、4つの効果を上げて合併の理解を求めている（資料参照）。旧1市3町にとって市町村合併は、地方分権の推進、少子高齢化、行政課題の増加、生活圏の拡大などへの対応を前提としながら、地方交付税の見直しによる財政危機を回避すること、合併によって人口10万の都市を創出し、大隅の拠点都市として必要な行政機能を充実して地方分権に備えること、の2点を目的として行われた。

また、合併15年後の優遇措置の解消に備え、市の融合を図り、行財政改革を強力に推進し、これにより捻出した財源をもとに、大隅の拠点都市としてふさわしい都市機能を構築することを前提としたものである。

しかし、合併に至る市民との合意形成過程においては合併メリットの議論が優先され、合併後に行うべき行財政改革の内容は十分な議論に至らなかった。全国的にも、合併直前に施設整備や職員採用を行う市町村や、合併特例債による町おこしとして注目を浴びた兵庫県篠山市が財政状況を悪化させるなどの事例が発生し、新聞紙上には「合併バブル」という言葉も現れた。

合併特例法による市町村合併は、行財政改革に言わば猶予期間を与えるものであったが、鹿屋市においても、こうした経緯が後に、合併に対する様々な意見を生み出す背景となった。

合併の手続き経緯

- 大隅中央任意合併協議会（平成15年2月12日～7月8日、2市2町）
- 大隅中央法定合併協議会（平成15年7月2日～16年7月1日、2市2町 2市3町）
- 大隅中央合併協議会（平成16年7月1日～17年12月31日、1市3町）
- 新「鹿屋市」誕生（平成18年1月1日、1市3町の新設合併）

合併を行う5つの理由（平成16年8月『住民説明会資料』）

5つの理由	説明
地方分権の推進 地域のことは地域で決める時代です	● 平成12年4月からの地方分権一括法の施行により、国が市町村の細部にわたって指示をする時代は終わり、市町村はそれぞれの地域の課題を、自らの力で解決する時代となりました。
少子高齢化 少子・高齢化が進んでいます	● 65歳以上の人口が15歳未満より多くなっています。介護や福祉の経費が年々増加することから、住民の負担が心配されます。
行政課題の増加 ひとつの市町だけでは解決できない課題が増えています	● 廃棄物対策や観光、交通網の整備、総合的な産業振興など、広域で一体となって、取り組まなければならない課題が増えています。
生活圏の拡大 生活の範囲が市町の区域を越えて広がっています	● 通勤・通学をはじめ、買い物や通院など、現在の市町の枠を越えて、生活圏が広がっています。
厳しい財政状況 国も地方も財政状況が厳しくなっています	● 国・地方を合わせた借金は719兆円になる見込み（H16）です。 ● 多くの市町村は、国や県・借入金などに歳入の多くを頼っているなかで、地方交付税は確実に減少しています。

合併による4つの効果（平成16年8月『住民説明会資料』）

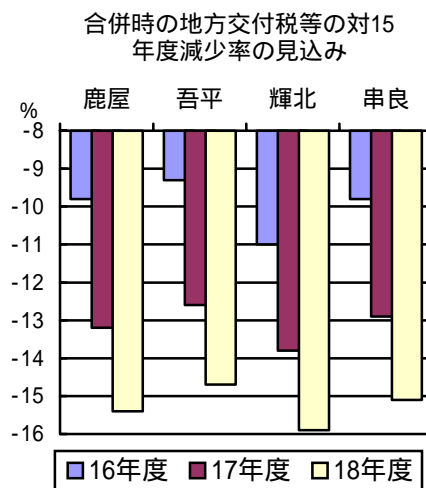
4つの効果	効果の具体的事例	検証
経費の節減 節約した経費を教育・福祉などに使うことができます	● 総務など重複する管理部門の効率化により、人件費を削減することができ、厳しい状況の中でも、住民サービスを維持していくことができます。	第3章 第4章
専門職の充実・行政サービスの向上 行政サービスが高度化・多様化します	● 小さな役場は、職員がいろいろの事務を担当し、高度なサービスの提供が困難になっています。 ● 福祉や保健、建築、情報処理などへの専門職の適正な配置や、地域振興などの分野で、事業の充実が可能となります。	第5章
新市まちづくりの展開 広域的かつ総合的なまちづくりが展開できます	● 産業・観光面などで施策を連携させ、相乗効果を高めます。 ● 既存施設の相互利用により、利便性が高まり、類似施設の重複した整備が避けられます。 ● 10万都市となり、存在感が高まり、地域の魅力が増大します。	第6章
地域づくりの推進 住民が主体となった地域づくりを推進します	● 地域の歴史や文化・祭りなどを活かした地域づくりを支援します。 ● 地域自治活動を充実させ、住民が主体となった活動を支援します。 ● 地域ごとの生涯学習拠点の整備や、NPO、ボランティア活動の支援など人材育成を進めます。	第6章

3. 旧1市3町の財政状況

(1) 歳入

地方交付税は平成13年度から削減され、臨時財政対策債を加えた合計額は平成16年度から減少に転じていた。

旧1市3町の地方交付税と臨時財政対策債の合計額は平成15年度から17年度にかけて20億13百万円(13.1%)減少していた。平成16年9月当時、平成18年度までにさらに23億55百万円(15.4%)が減少すると見込んでおり、合併前の旧1市3町の財政は、極めて厳しい局面を迎えていた。



当時の地方交付税と臨時財政対策債の見込み(13~15年度は決算。16~18年度は当時の見込み。単位百万円)

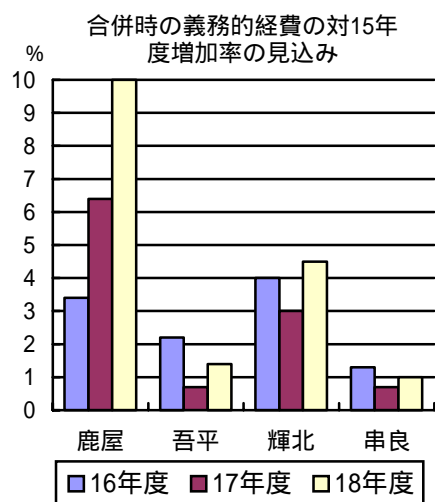
区分	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	
鹿屋市	地方交付税との合計	8,690	8,733	9,007	8,122	7,821	7,616
	うち臨時財政対策債	404	858	1,478	1,072	891	804
	対15年度増減率				9.8%	13.2%	15.4%
吾平町	地方交付税	1,874	1,866	1,851	1,678	1,618	1,578
	うち臨時財政対策債	71	144	289	205	170	154
	対15年度増減率				9.3%	12.6%	14.7%
輝北町	地方交付税	1,996	1,936	1,896	1,687	1,634	1,594
	うち臨時財政対策債	64	130	228	163	136	122
	対15年度増減率				11.0%	13.8%	15.9%
串良町	地方交付税	2,588	2,535	2,574	2,323	2,242	2,185
	うち臨時財政対策債	94	187	382	271	225	203
	対15年度増減率				9.8%	12.9%	15.1%
合計	地方交付税	15,148	15,070	15,328	13,810	13,315	12,973
	うち臨時財政対策債	633	1,319	2,377	1,711	1,422	1,283
	対15年度増減額				1,518	2,013	2,355
	対15年度増減率				9.9%	13.1%	15.4%

(2) 歳出

平成16年9月当時、平成18年度の義務的経費(H16年度借換債に伴う一括償還額を除く)は、平成15年度から7.59%程上昇すると見込んでいた。

旧鹿屋市は、扶助費のほか公債費の償還額のピークを平成18年度に控えており、吾平町と串良町は、義務的経費が地方交付税と臨時財政対策債の合計を、平成16年度から上回る見込みであった。

投資的経費については、中心市街地活性化や串良ふ



れあいセンターなどの大型事業を予定していた旧鹿屋市と串良町で伸びが見込まれたが、旧1市3町とも財政の硬直化が進み、将来的には縮減せざるを得ない見込みだった。

当時の投資的経費の見込み（13～15年度は決算。16～18年度は当時の見込み。単位百万円）

区分		13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
鹿屋市	投資的経費	6,713	5,506	5,381	7,674	8,254	9,743
	対H15年度伸び率				42.6%	53.4%	81.1%
	対H11-15平均比率	107.4%	88.1%	86.1%	122.8%	132.0%	155.9%
吾平町	投資的経費	988	1,030	679	531	451	551
	対15年度伸び率				21.8%	33.6%	18.9%
	対11-15平均比率	104.5%	108.9%	71.8%	56.2%	47.7%	58.3%
輝北町	投資的経費	1,088	788	716	619	595	890
	対15年度伸び率				13.5%	16.9%	24.3%
	対11-15平均比率	118.8%	86.0%	78.2%	67.6%	65.0%	97.2%
串良町	投資的経費	1,338	1,606	933	1,424	1,001	1,663
	対15年度伸び率				52.6%	7.3%	78.2%
	対11-15平均比率	96.9%	116.3%	67.5%	103.1%	72.5%	120.4%
合計	投資的経費	10,127	8,930	7,709	10,248	10,301	12,847
	対15年度伸び率				32.9%	33.6%	66.7%

(3) 当時の財政見通し

このように、歳入減少が急速に進んでいるにもかかわらず、旧1市3町とも義務的経費などの歳出削減が遅れ、投資的経費に振り分ける余力がなくなりつつあった。

住民説明会資料では、旧1市3町の財政シミュレーションの結果として、輝北町と吾平町が18年度に、串良町は20年度に、旧鹿屋市は25年度に基金が枯渇すると整理されている。一定の条件下での推計だが、旧1市3町の財政は極めて厳しい状況にあった。

また、合併によって赤字転落が回避できることが説明されているが、人件費や経費が削減され、合併による財政支援措置が行われることを前提としてのことである。支援措置が切れる10年間（経過措置5年間）の間に、未合併自治体が行った行財政改革と同様の改革をやがて行わなければならない。

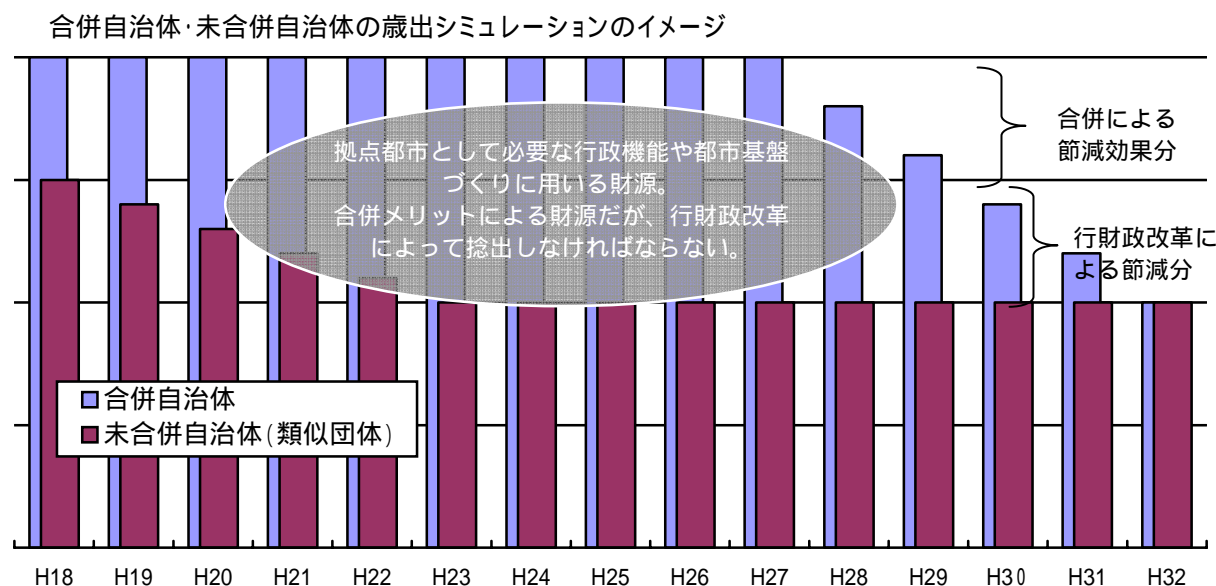
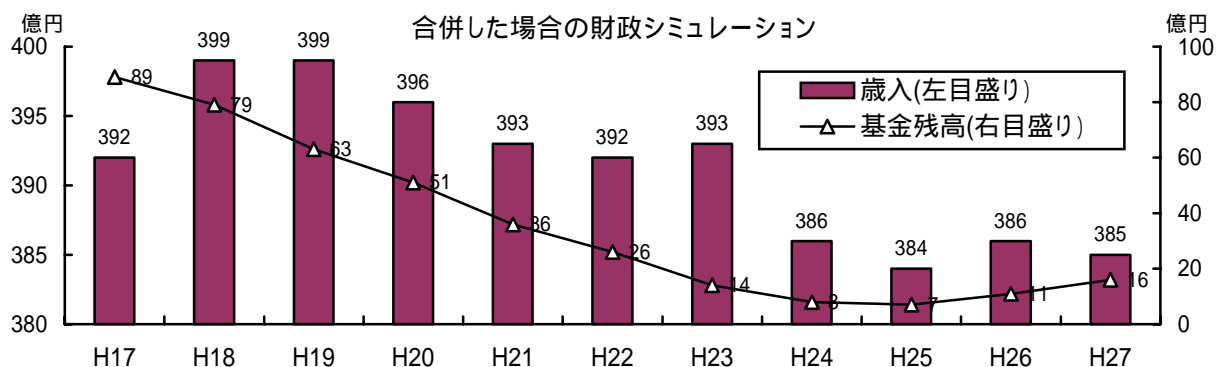
特に、地方分権に対応した自治体にいち早く転換するには、行財政改革に前倒しで取り組み、行政の高度化や地域基盤づくりに振り向ける人的・財源的余力を生み出す必要がある。

当時の財政シミュレーション説明（平成16年8月第1回『住民説明会資料』）

	歳入不足を基金でまかなえる最終年度	基金の枯渇年度	平成27年度の累積赤字
鹿屋市	平成24年度	平成25年度	約9億円
輝北町	平成17年度	平成18年度	約36億円
吾平町	平成17年度	平成18年度	約28億円
串良町	平成19年度	平成20年度	約29億円



合併市	平成25年度に基金は7億円まで減少するが以後は回復。	16億円の基金を積み立て
-----	----------------------------	--------------



義務的経費

歳出のうち、その支出が義務づけられ任意に節減できない経費をいい、極めて硬直性の強い経費。一般に、人件費、扶助費および公債費の合計を指す。

臨時財政対策債

地方債の一種。国の地方交付税特別会計の財源が不足し、地方交付税として交付するべき財源が不足した場合に、その穴埋めとして地方公共団体自らに地方債を発行させる制度。自治体が地方債を発行する形式をとるが、償還費用は後年度の地方交付税で措置されるため、実質的には地方交付税の代替財源とみて差し支えない。

4. 合併後の市政運営の基本

合併後の市政運営については、初代市長の基本理念である「融合」、「改革」、「前進」に基づき、特に地域が寂れるのではないかと不安を持っていた旧3町に配慮しつつ、地域間競争に打ち勝っていける足腰の強い自主・自立のまちづくりに取り組んできた。

また、合併後直ちに行政経営改革課と、市民代表による行財政改革推進委員会を設置し、平成20年には教育改革推進もあわせて担う行財政改革推進本部に改編し、改革を推進した。なお、改革推進にあたっては、この行財政改革推進委員会による改革の提案と進行管理のほか、議会の行財政改革調査特別委員会の設置・審議による理解と協力が大きな後押しとなった。

合併後の取り組みが、「経費節減」、「行政サービス向上」、「新市まちづくり」、「地域づくり」にどのような成果と課題を残したのか、次章以降に整理する。

第3章 行財政改革の取り組み状況

合併後の行財政改革はどう進んでいるのか。経費の節減効果の検証。

1. 合併時の節減事項

合併による経費節減の効果として期待されたのが人件費の節減である（平成16年8月『住民説明会資料』）。「総務などの重複する管理部門の効率化により、人件費を削減することができる」とし、削減例を次表のとおり掲げている。

ただし、「節減額は、人口や産業が類似している全国の自治体を参考として、試算した場合の推計値」であり、「合併後、直ちに削減されるものではなく、組織や事務を勘案し、新市としての適正な水準を維持しながら調整を進める」としている。ここでは、合併の直接的な効果である特別職と議会議員の削減分のみを整理した。

また、職員人件費については、合併時において採用凍結を行って38人を減員し、併せて特殊勤務手当を23から17種に整理しており、これを直接的な経費節減額とした。

これら節減額の合計は2億9百万円だが、合併時に地域自治区を設置したことから、特別職は減員数が当初予定を下回った。さらに総合支所方式を採用したため、企画・総務などの管理部門、農業委員会や選挙管理委員会など委員会機能は旧3町に残り、実質的な節減が効いたのは議会事務局と監査事務局だけであった。このため、管理部門や行政委員会の見直しは合併後へ引き継がれることとなった。

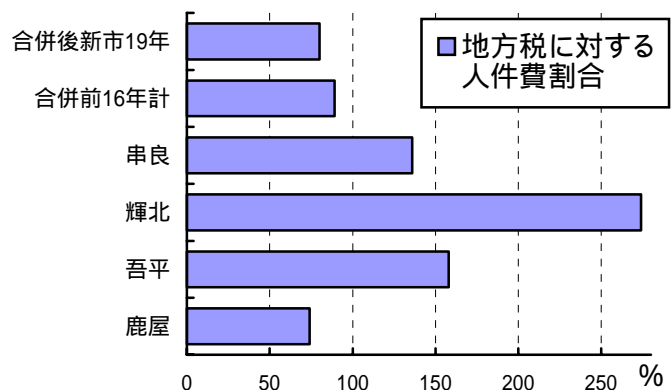
合併による節減事項（単位百万円）

節減項目		合併前 (17年度決算額)	説明会で示した 削減試算例	合併時の実削減数 (18年度決算額)	17-18 決算節減 効果額（節減率）
人 件 費	特別職等	16人 (123百万円)	12人削減で4人に	9人削減して7人 (62百万円)	61百万円 (49.6%)
	議会議員	76人 (366百万円)	42人削減で34人に	42人削減して34人 (218百万円)	148百万円 (40.0%)
	職員数	1,068人	168人削減で900人に	採用凍結で38人減	(次項で積算)
合計		489百万円		280百万円	209百万円

2. 合併後の改革事項

(1) 職員人件費の見直し

合併前、税収に占める職員人件費の割合は旧鹿屋市が74%、吾平町で160%、輝北町で270%、串良町で140%であり、地方交付税や国県の補助金に大きく依存した財政構造となっていた。



また、地方税収入に対する義務的経費は各 177～592%で、財政構造が硬直化していた。

このため、合併直後の平成 18 年 4 月、「鹿屋市職員定員適正化計画」を作成し、職員削減に着手した。

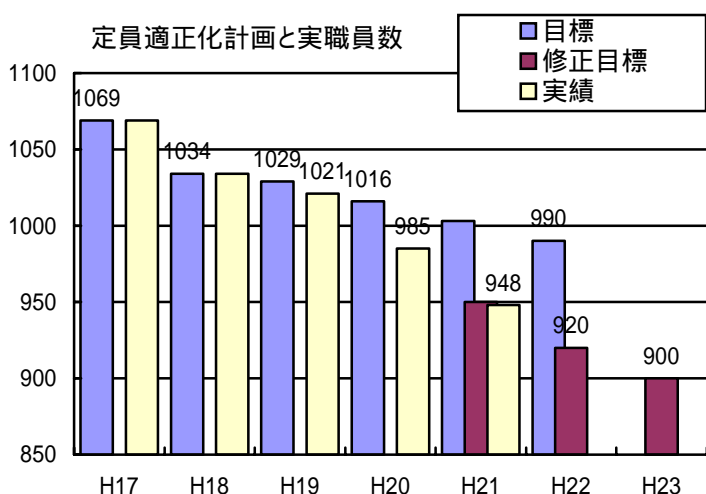
さらに、予算編成方針である「歳入に見合った歳出予算」に基づき、職員削減を前倒ししたため、平成 21 年度の職員数は 948 人となった。

平成 22 年度当初の職員数は 910 人を下回る見込みで、合併後 4 年で、約 160 人・15%の職員削減を達成する見通しである。

これによる単年度換算の節減効果額は 11 億 84 百万円（平成 20 年度決算職員給与費積算）であり、合併前の平成 16 年度に 89%だった地方税に占める人件費割合（旧 1 市 3 町合計）は、平成 20 年度には 78%に縮小している。退職負担金の関係から決算上の人件費削減の効果はまだ薄いですが、平成 20 年度以降その効果が更に現れてくる。

ただし、人件費圧縮効果は、高齢化等による扶助費の増大によって相殺されており、地方税収の減少もあって、義務的経費全体の改善は遅れている。

なお、鹿児島県市町村課が公表した県内の合併市と未合併市の財政状況を調査した報告書（『鹿児島県における市町村合併の実態調査』平成 19 年度）によると、合併市で義務的経費が増加している。未合併市町は、一早く人件費や扶助費などの削減に取り組んでおり、鹿屋市が合併後に同様の改革に取り組まなければならないことを示している。なお、平成 17 年度から平成 20 年度の県内市町の職員削減数は 1,685 人・7.9%減（鹿児島県「定員管理の数値目標と取組状況」平成 21 年 1 月）であり、鹿屋市の 84 人・7.9%減と同水準である。



義務的経費の比較（県市町村課・単位百万円）

	平成 15 年度	平成 18 年度	増減
合併市	244,573	262,315	7.25
合併市町計	270,771	288,192	6.43
未合併市	27,448	25,945	5.47
未合併市町計	93,578	89,313	4.56

地方税に占める人件費・義務的経費の割合（単位百万円）

	平成 16 年度決算					鹿屋市		
	鹿屋市	吾平町	輝北町	串良町	合併前計	18 年度	19 年度	20 年度
地方税	7,720	402	234	917	9,273	9,589	10,142	10,105
義務的経費	13,677	1,705	1,386	2,505	19,273	20,095	20,850	20,754
対地方税比	177%	424%	592%	273%	208%	210%	206%	206%
人件費	5,703	637	641	1,249	8,230	8,025	8,111	7,833
対地方税比	74%	158%	274%	136%	89%	84%	80%	78%
扶助費	5,013	402	225	633	6,273	7,002	7,445	7,680
対地方税比	65%	100%	96%	69%	67%	73%	73%	76%
公債費	2,961	666	520	623	4,770	5,069	5,295	5,241
対地方税比	38%	166%	222%	68%	51%	53%	52%	52%

(2) 組織の見直し

定員適正化計画では、職員削減への対応として、出先機関等の整理、総合支所を含む組織機構・職制の見直し、事務事業の見直しの3本を柱として取り組むことを定めている。

中でも組織機構・職制の見直しは、旧1市3町の事務決裁手続きの違いや総合支所方式による決裁手続きの複雑化等により、見直しの課題を抱えていたことから、合併直後の行財政改革の重要な柱として取り組んだ。

なお、合併後作成した「行政経営改革大綱」に基づき、合併後に見直すべき組織機構の目標は、「小さな組織」、「成果重視の組織」、「統治能力の高い組織」、「変化に対応できる組織」、「開かれた組織」の5つとした。また、定員削減への対応、効率的な行政運営への対応、政策課題への対応の3点を見直しテーマとして調整を行った。

これまでの整理状況は次表のとおりで、一定の整理が行われたところである。しかし、地方交付税等の優遇措置が切れる平成32年度以降には職員数を700人程度まで抑制する必要があるなか、総合支所や出張所等のあり方の整理は今後の課題となった。

行財政改革に基づく主な組織機構の見直し事項

課題	対応	概要
定員削減への対応	事務事業仕分けの実施（総合支所の事務の本庁集約）	<p>事務の効率化を図るため、窓口サービスを除く総合支所事務の本庁集約を進めた。組織機構見直しによるほか、平成20年度から全事務事業を「実施」、「見直し」、「廃止」に分類する事務事業仕分けに取り組み、169事業を統合廃止した。集約状況は次のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保健福祉部・市民環境部・・・環境対策の事務が残るが、おおたの事務を本庁に集約した。 ● 建設部・・・直営の道路修繕班を残し、全ての事務を集約。緊急時対応も本庁一括して対応する。 ● 企画財政部・総務部・・・税務事務、消防・防災事務を本庁に集約したが、多くの事務が残っている。 ● 産業振興部・・・商工・林務のほか、予算関係の事務を集約したが、多くの事務が残っている。 ● 教育委員会・・・学校教育事務を集約。施設管理に関して社会教育と市民スポーツの事務が残る。 ● 農業委員会・選挙管理委員会・・・兼務体制が残る。 ● その他・・・庶務の部主管課集約など、類似事務の水平的集約を進めたが、総務部・建設部の一部に留まった。
	民間活力の活用	金融機関の利用促進による総合支所出納分室の廃止、公の施設での指定管理者制度の導入などを促進した。
	部課の削減	少人数課の統合等により課数と管理職員の削減を進め、合併時13部67課を21年度に15部55課とした。新しい政策課題に対応しつつ12課削減したが、部数は会計管理者や行財政改革推進本部の設置で増加した。なお、本部は21年度末に廃止予定である。
効率的な行政運営への対応	決裁権限の下位移譲	決裁権限の課長等への引き下げ、合議の簡素化を進め、平成18年度から21年度に160本を見直した。

	課内組織の簡素化	班制度の全庁導入を目指して段階的に拡大し、平成 21 年度には全庁的に導入した。
	庁舎の有効活用	耐震性の確認、フロア調整、空き施設の活用の視点から有効活用に努めた。耐震性不足の串良総合支所は 21 年 9 月に移転した。
政策課題への対応(後述)	権限移譲の受入	拠点都市機能の充実という観点から、積極的受入を進めた。
	新しい政策課題への対応	共生・協働の推進、産業振興、総合窓口など、求められる政策課題への対応に取り組んだ。

(3) 指定管理者制度の導入

指定管理者制度は合併後から導入に取り組み、公の施設の 6 割で導入し、経費節減と市民サービスの向上に努めた。

経費の節減効果額は年間 76 百万円(職員費除く)である。

市民サービスの向上については、平成 20 年 7 月に実施した窓口での利用者アンケートで、71%の利用者が「利用に満足した」と回答している(『市民意識調査の集約結果について』)。

また、21 年 1 月実施の市民への郵送調査でも、31.1%が「以前よりあいさつ・対応が良くなった」と回答しており(『鹿屋市市民意識調査の集約結果について - 「施設・窓口サービスアンケート」 - 』平成 21 年 5 月)一定の評価を得ている。

なお、指定管理者の選定に当たっては 69%を公募で行って結果を公表し、事業内容のモニタリング結果を公表するなど、公正・透明な運用に努めた。

主な課題としては、制度が十分に知られていないこと、サービス改善に当たっての指定管理者の創意工夫が十分に発揮されていないこと、の 2 点が上げられる。

平成 20 年 12 月には指定管理者制度運用指針を見直したが、平成 21 年度から本格化する指定管理者の更新を経て一層の充実を図る。また、市営住宅や社会教育施設など、残る施設への導入も検討する必要がある。

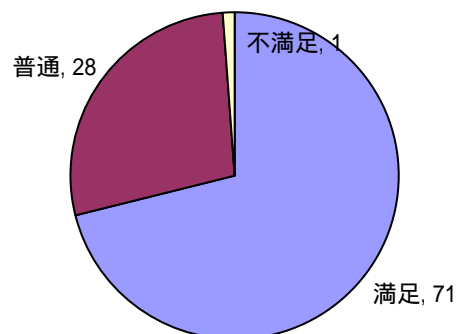
指定管理者制度の導入状況

合計	対象数	適用
公の施設数	330	指定管理者移行計画作成時
導入施設数	196	平成 21 年度当初
移行見送り施設数	13	譲渡・貸与済み施設 7 譲渡・貸与等を検討 6
進捗率	63%	

指定管理者制度の概要

経費の節減効果	76 百万円(職員費除く)	
選定に当たっての公募率	69%(平成 21 年度当初) (19 年 1 月総務省調査 29%)	
実指定管理者数	56 団体	
指定管理者の内訳	株式会社	10 社・66 施設
	公共的団体	12 団体・71 施設
	NPO	2 団体・19 施設
	町内会	22 団体・24 施設
	その他	10 団体・16 施設

本日の利用は満足できましたか
(平成20年7月施設利用者アンケート)



(4) その他の改革事項

合併後の行財政改革の取り組み事項は、集中改革プランに整理し、目標と進捗状況を四半期単位で整理して公表している。

進捗状況と主な取り組み実績は次表のとおりで、掲載分の節減効果額は単年度換算で10億99百万円となる。

また、前述した改革事項を合わせると、行財政改革による効果額は合計25億65百万円となる。

集中改革プランの進捗状況（平成21年3月末）

取り組み事項の件数	91件
終了	34件
目標に沿って実施	34件
目標に遅れて実施	23件

行財政改革による節減額

項目	金額
合併時の節減	2億 9百万円
職員人件費の削減	11億 84百万円
指定管理者制度の導入	76百万円
集中改革プラン（その他）	10億 87百万円
合計	25億 65百万円

改革の主な事項（単位・千円）

	項目	適用年度	主な内容	効果額
1	臨時職員数の削減と賃金の見直し	18年度	● 18年度は11人削減。	16,000
		19年度 20年度	● また、パート職員の日数短縮と社会保険料の適用除外による費用削減を行った。 ● 19年度は21名増員。 ● 20年度は数換算で合計134人を削減した。	31,680 31,500 198,000
2	職員給与等の見直し		● 18年度は、人事院勧告の給与改正にあわせて給料表を切り替え、調整手当廃止と地域手当導入を行い、特殊勤務・通勤・住居手当を見直した。	84,396
			● 19年度は管理職手当を給与に対する定率制から定額制に改訂して減額。	2,838
			● 20年度は参与の管理職手当を減額、参事を廃止。	6,936
3	特別職報酬の検討	19年度	● 11月から市長978 900千円、副市長789 700千円、教育長706 650千円、区長536 500千円、議長490 450千円、副議長407 396千円に引き下げた。	6,055
			● 区長を非常勤に改める見直し案取り下げにより、20年1月から更に450千円に引き下げた。	2,377
4	維持管理センター業務の委託		● 水道管の修繕業務を平成19年4月から鹿屋上下水道協同組合に全面委託。24時間体制は維持した。鹿屋市雇用の嘱託職員8人を削減。	13,536
5	下水処理センター業務の一部委託		● 水質検査業務を外部委託し、職員2・パート2名体制を再任用職員1・嘱託2名体制に切り替えた。将来的には包括委託を検討。	11,999
6	指定管理者予定施設の普通財産化（岳野牧野）		● 乾燥草を製造販売していたが年平均1,475千円の赤字だった。4月から4社に有償貸付し、赤字分の負担軽減と新規収入が発生した。	1,754
7	鹿屋市公共工事コスト縮減計画		● 4月公表。設計時に資材の見直しなどによるコスト縮減の検討を義務づけ、工事費圧縮に努めた。	-

	項目	適用年度	主な内容	効果額
8	入札制度の見直し (公共調達改革に関する指針)	19年度	● 19年1月発表。指名競争入札の原則廃止、郵便入札制度の導入を図り、落札率低下を目指す。6月現在の落札率は92.66%で、17年度97.39%・18年度98.22%から5%余り低下。	7,429
9	東京事務所の廃止		● 18年1月発表・6月末廃止。	37,000
10	市道の除草伐採業務の町内会等への委託	19年度 20年度	● 共生・協働の一環として、簡易な市道の除草伐採を町内会に委託し、委託料を削減した。 ● 20年度も継続して18件を実施した。	(2,237) 3,898
11	広報、ホームページ等への広告等の掲載		● 「広告事業実施要綱」を定め、19年10月からホームページと広報紙で有料広告の掲載を開始。 ● 20年度も継続して実施した。	(1,729) 2,928
12	広告入り窓口封筒の導入		● 「広告事業実施要綱」により、民間事業者から広告入り窓口封筒の無償提供を受け(定形型広告事業)、窓口課の封筒作成経費を削減した。 ● 20年度は共用封筒、ごみカレンダーを無料確保。	412 4,590
13	公共料金の口座振替	20年度	● 19年3月に公共料金(電気・電話・水道)支払いを、従来の各課支払いから出納室の一括口座振替に変更。事務簡素化、遅延等の事故防止を図る。	10,773
14	輝北地区学校規模適正化		● 平成23年4月から、輝北地区の4小学校、2中学校を1小学校1中学校に統合する。平成20年9月条例改正済み。	運営 20,771
15	学校給食共同調理場整備実施計画		● 平成22年9月に南部給食センターを稼働する。現在建設工事中で、市内の単独自校調理場は4校となる。地産地消の推進が課題。	運営 119,971
16	コピーカウンター料の削減		● 本庁の更新対象のコピー機のカウンター料金を、入札により低減。小・中学校もコピー機を入札により更新し、大幅に削減した。	6,506
17	公用車の売却処分		● 不用公用車(4台)の売却処分を行った。	2,292
18	公債費の抑制		● 大型事業を見直し、年度償還額を75%に抑制。 ● 旧簡易生命保険資金、公営企業金融公庫資金の繰上償還と借換えで起債残高を30億円圧縮した。	188,745
19	扶助費の見直し		● 単独扶助費を中心に見直しを行った。	46,297
20	補助金、負担金の見直し	20年度 21年度	● 19年度作成の負担金・補助金の見直し方針に基づいて、20年度以降に調整した。 ● 21年度は適用の最終年度にあたる。	38,793 118,859
21	市立保育所(2所)の民営化	21年度 以降	● 22年4月に市内の2団体に売却し、民営化する。平成21年3月条例廃止済み。	運営 73,000 施設 18,675
22	市立老人ホームの民営化		● 22年4月から市内の1団体に売却し、民営化する。平成21年3月条例廃止。	施設 1,910
23	市立幼稚園(2園)の廃止		● 24年3月に廃止。21年9月議会で議案議決。	運営 40,415

効果額は、積算できるものについて、次年度への継続効果を除いたほか、今後実績が生じるものは見込みで算出するなど、特定の条件のもとで試算した参考値である。また、実施状況等により変更することがある。

第4章 合併後の財政運営

合併によって財政危機は回避されたのか。経費の節減効果による財政状況の検証。

1. 歳出総額と基金

(1) 合併協議における基金持寄り額

旧1市3町からの基金の持ち寄りについて、当時の大隅中央合併協議会では、新市の財政運営を順調に行なうには財政調整基金と減債基金を合わせて52億円が必要であると推計したが、52億円を単純に割り振った場合、3町の財政力や基金残高の状況から負担が困難であったため、持ち寄るのは27億円程度が限界との結論となった。

合併協定書においては、「各市町の標準財政規模の一定率を持ち寄る」との内容で整理されたが、一定率以上の基金を持ち寄ることは可とされた。これにより、新市の基金持寄り額は、類似団体の1人当たりの積立額(25,607円)に新市の人口(106,462人)を乗じた額(約27億円)とした。

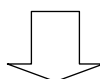
これに対して合併時に実際に持寄った額は、旧1市3町がそれぞれ基金を上積みして持ち寄ったため53億84百万円となった。また、合併後の平成17年度末の全ての基金数は18で、基金額の合計は110億円である。

基金持ち寄りの経緯と実際の持ち寄り額

望ましい基金持寄り額の合計		52億円
財政調整基金	年度間調整財源23億円 + 通常収支対応財源10億円	33億円
減債基金	年度間調整財源7億円 + 繰上償還財源5億円 + 通常収支対応財源7億円	19億円



合併協議で決定した持ち寄り目標額(1人25,607円×各市町の人口)	27億円
------------------------------------	------



	持ち寄るべき基金額 a(構成比)	実際の持ち寄り額(対a比・構成比)	差額(千円)
鹿屋市	18億67百万円 (69%)	40億32百万円 (216%・75%)	21億65百万円
吾平町	2億43百万円 (9%)	3億59百万円 (148%・7%)	1億17百万円
輝北町	2億25百万円 (8%)	4億01百万円 (178%・7%)	1億76百万円
串良町	3億91百万円 (14%)	5億91百万円 (151%・11%)	2億00百万円
合計	27億26百万円 (100%)	53億84百万円 (197%・100%)	26億58百万円

(千円)

(2) 合併前後の予算編成と基金の運用状況

市町村合併の最終協議がなされていた平成16年度は三位一体改革の初年度で、地方交付税等が毎年度大幅に削減されていた。このため、予算編成にあたっては、財源不足を補うため、その多くを基金からの繰入れで対応せざるを得なくなっていた。

合併前後の平成17年度及び18年度当初予算は、新市の市長が決定していない中での予

算編成となったため、実質的に合併前の旧1市3町で編成した予算を追認するかたちとなった。

さらに、合併前の平成16年度に「平成22年度で22.9%」と見込んでいた高齢化率は、20年度には24.3%に達する。少子化と生産年齢人口の流出により、高齢化は予想を超える速度で進んでおり、合併によるサービス統一や国の福祉政策の見直しもあわせて、扶助費の負担も膨らんだ。

この結果、平成17・18年度決算は、鹿屋市の財政力以上の規模となり（鹿屋市の予算規模は360～400億円が適正範囲と考えられる。）これにより生じた多額の財源不足を基金繰入れで対応せざるを得なかったため、基金残高は大きく目減りする。

平成16年度末に125億円だった基金残高は、平成18年1月の合併時点で115億円、平成19年度末には83億61百万円にまで減少することとなった。

このままの歳出構造を維持すれば、さらに基金が減少することから、平成18年度から行財政改革路線を加速。合併時に定めた「歳入に見合った歳出予算」による予算編成を推進し、19年度から財政力に見合った予算決算規模へと転換を図った。

これにより財政運営は好転し、全国の大半の自治体が基金残高を減らす見通しのなか、鹿屋市の平成20年度末の基金残高は約6億円増加した89億87百万円となる。

鹿屋市の基金残高（一般会計）の推移（単位 百万円）

決算	歳出決算額	基金繰入額	年度末基金残高
15年度（合算）			13,087
16年度（合算）	43,685	2,248	12,562
17年度（合算）	45,407	4,707	11,016
18年度	43,730	3,486	9,080
19年度	38,191	1,835	8,361
20年度	37,707	896	8,987

県内市の基金の比較（県市町村調査報告 単位百万円）

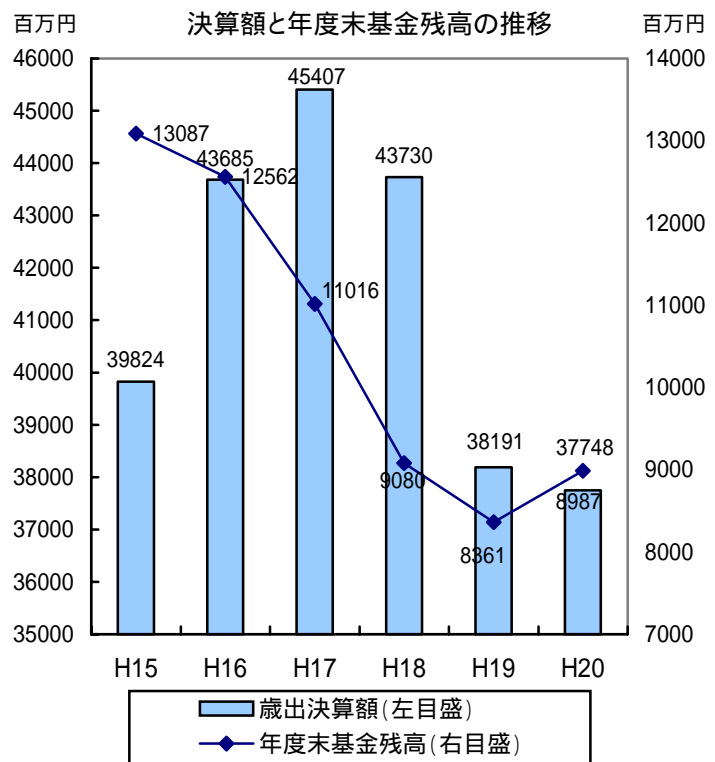
区分	平成15年度	平成18年度	対15年度増減率
合併市	136,322	108,206	20.6%
未合併市	6,401	5,806	9.3%

県内市の歳出総額の比較（同上 単位百万円）

区分	平成15年度	平成18年度	対15年度比率
合併市	534,384	523,775	1.99%
未合併市	53,386	48,489	9.17%

鹿屋市の高齢化率の見通しと実際

区分	20年度	21年度	22年度
合併時の見込み （16年度住民説明会資料）	-	-	22.9%
実高齢化率（10月1日）	24.3%	-	-



なお、前述の県市町村課報告によると、平成 15 年度から 18 年度にかけて、合併市は未合併市に比べて基金残高を大きく減らしている。県内の合併市の減少率は 20.6%だが、鹿屋市の減少率は、予定されていた中心市街地活性化事業などと重なったこともあり、これを上回る 30.6%であった。

また、この間の歳出総額は、県内の未合併市の減少率が 9.17%であるのに対し、合併市は 1.99%に留まっている。新市まちづくりに係る事業の実施、福祉に係る経費の増大により合併市の歳出抑制が遅れる傾向があり、鹿屋市も同様であったところだが、現在は転換が図られている。

2. 将来負担額（地方債等）

鹿屋市の地方債残高と債務負担行為額をあわせた将来負担額は、合併前の平成 16 年度に 539 億 66 百万円であった。

合併後、「歳入に見合った歳出予算」へと財政政策を転換したが、合

併と重なった大型事業が終了したこともあり、債務負担行為は平成 18 年度以降抑制された。また、地方債現在高は、繰り上げ償還を行うなどにより平成 19 年度以降減少に転じた。

これにより将来負担額は、平成 19 年度決算で 501 億 28 百万円に、20 年度末はさらに減少して約 475 億 90 百万円となり、平成 16 年度から 63 億 67 百万円削減した。また、標準財政規模に対する将来負担の比率は合併前に 249%だったが、19 年度決算は 210%に、20 年度決算は 197%となるなど改善傾向にある。

平成 15 年度から 18 年度の県内の状況について、前述の県市町村課の調査報告書によると、義務的経費と同様に合併市町で地方債残高が増加している。

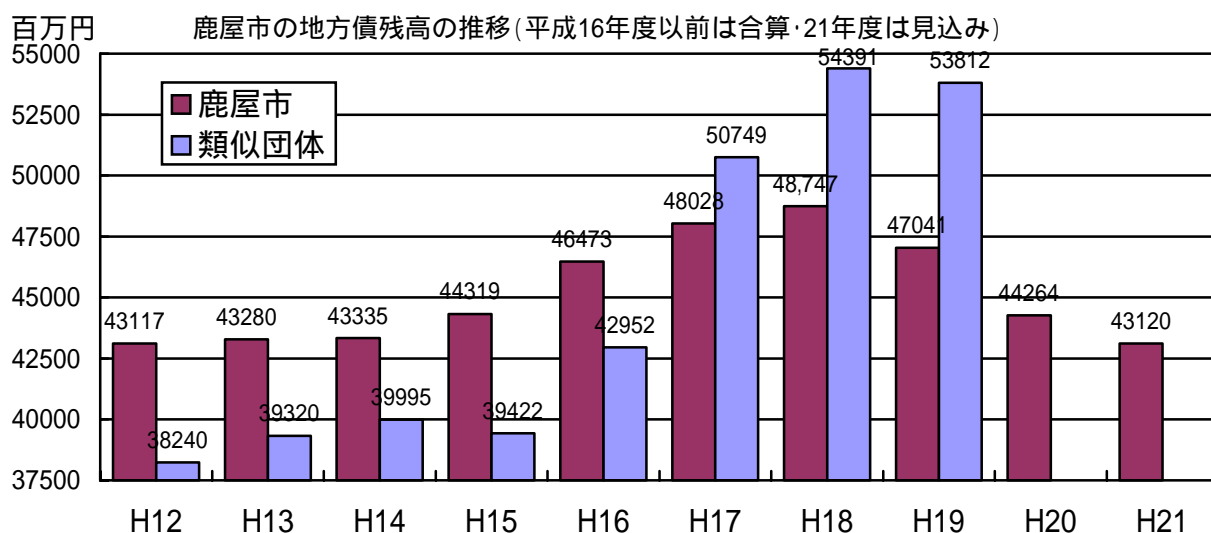
合併による行財政改革の遅れが原因だが、未合併自治体が行財政改革に相当の取り組みを行っていること、必要な行財政改革を合併が抑制していたことを改めて理解し、合併後の行財政改革に一層取り組む必要がある。

県内の地方債残高の比較（県市町村課 単位百万円）

	平成 15 年度	平成 18 年度	増減率
合併市	665,507	679,863	2.7%
合併市町計	750,505	764,094	1.8%
未合併市	69,741	64,787	7.1%
未合併市町計	286,938	272,041	5.2%

合併前後の将来負担額（一般会計）の推移（単位百万円）

決算	合併前 平成 16 年度決算					鹿屋市		
	鹿屋市	吾平町	輝北町	串良町	合併前計	18 年度	19 年度	20 年度
標準財政規模 a	14,942	1,930	1,721	3,081	21,674	22,765	23,856	24,188
地方債現在高 b	31,634	5,568	3,815	5,456	46,473	48,747	47,041	44,264
債務負担行為 c	7,016	156	128	193	7,493	3,569	3,087	3,326
将来負担 b + c = d	38,650	5,724	3,943	5,649	53,966	52,316	50,128	47,590
標準財政規模に対する将来負担割合 d / a	259%	297%	229%	183%	249%	230%	210%	197%



3. 地方交付税

平成15年度から18年度にかけて、県内の地方交付税は4.43%減少しており(前述の県市町村課報告)三位一体改革や地方財政計画の歳出抑制等の影響が出ている。

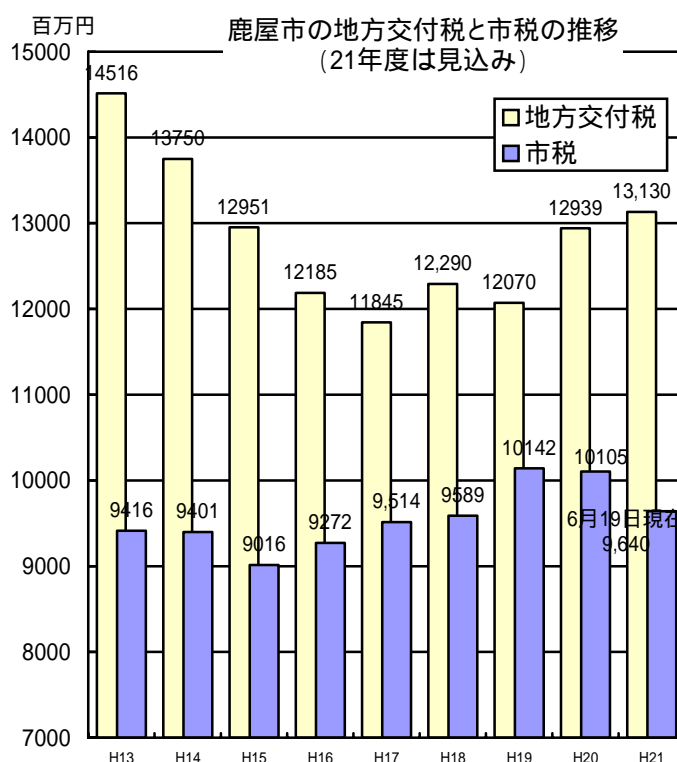
減少幅は合併自治体が未合併自治体より小さく、県は「合併による福祉事務の拡大や、一部の合併団体において一時的に大きくなった合併後の電算統合等の経費に対して交付税が措置されたため」としているが、合併による交付税の特例措置の効果はこの段階では十分に見られない。

鹿屋市に対する地方交付税は平成17年度まで減り続ける、18年度・19年度は、ほぼ横ばいになっている。

しかし、平成19年7月の参議院選挙後の地方再生対策費(平成20年度鹿屋市分3億8百万円)また平成20年11月の世界同時不況に対する景気刺激策としての大幅な財政出動(平成20年度補正・21年度当初予算)などに見られるように、積極的な財政出動へと国の政策が転換されたため、地方交付税額はその後増加に転じる。

県内の地方交付税の比較(県市町村課 単位百万円)

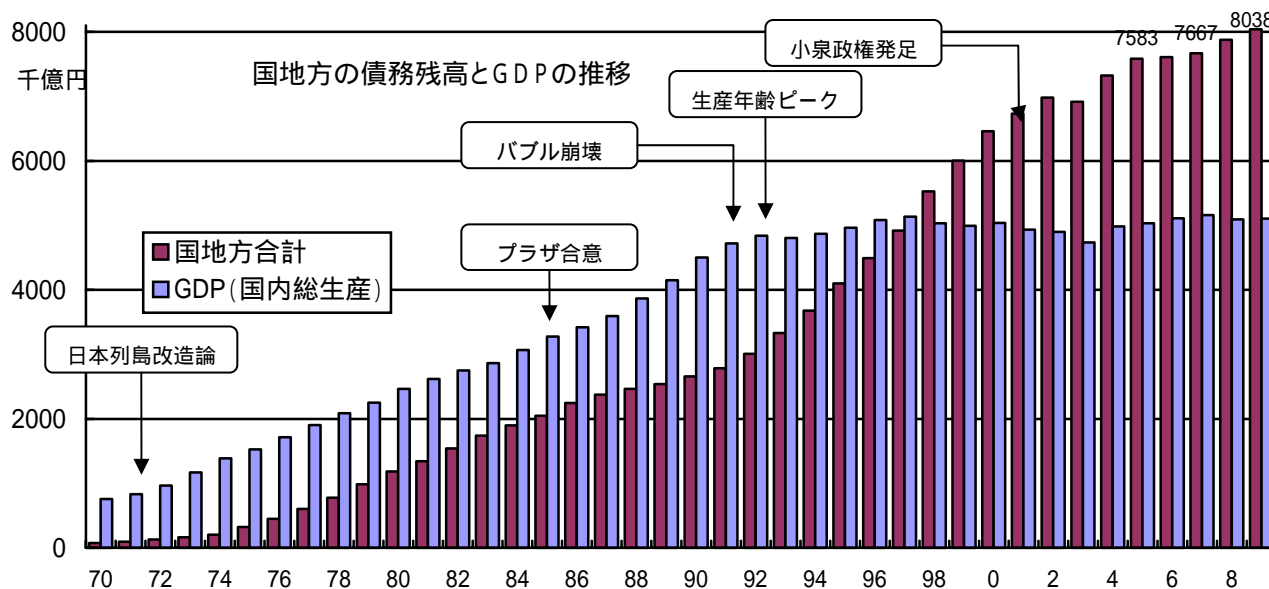
	平成15年度	平成18年度	減少率%
合併市	151,234	143,722	4.97
未合併市	21,065	20,049	4.82
全市町計	261,159	249,581	4.43



こうした国の政策転換は、三位一体改革で厳しい財政運営を強いられていた自治体にとって大きな恵みとなり、合併による特例措置の効果も見えにくくした。

しかし、地方交付税制度見直しの原因となった国の長期債務残高は引き続き増加し続けている。平成 21 年 6 月に財政制度等審議会が発表した「平成 22 年度予算編成の基本的考え方について」では、これらの財政出動は「臨時異例の措置」であり、「危機に瀕する国の財政に依存すべきでない」と財政政策の転換を求めており、政権交代による地方分権の推進とあわせて、近い将来、交付税縮減への揺り戻しが生じると考えられる。

90 年代の国の景気対策に連動して地方の長期債務残高が増加した経験を踏まえ、いまは、次の交付税見直しに備えた財政再建の機会と捉え直す必要がある。



4. 国庫及び県支出金

鹿屋市における国県支出金は、平成 15 年度に 69 億 70 百万円だったが、17 年度は 89 億 50 百万円に増加している。しかしその後、18 年度は 81 億 10 百万円、19 年度は 63 億 40 百万円と減少に転じる。

県内の国県支出金の比較 (県市町村課 単位百万円)

	平成 15 年度	平成 18 年度	増減率%
合併市	96,095	98,221	2.24
未合併市	10,039	8,356	16.77
全市町計	39,806	30,221	4.63

この間、県全体では 4.63% 減少しており (前述の県市町村課報告) 未合併自治体の減少が際立つが、県は合併自治体に対する「合併支援プランに基づく重点支援の効果」としている。

5. 地方税

合併前後の鹿屋市の市税収入は、概ね 94 億円から 96 億円の間で推移していたが、平成 19 年度から、三位一体改革による税源移譲の一環として所得税から市民税への移し替えが始まり、

同年度に 100 億円を超えた。

県内の地方税収の比較（縣市町村課 単位百万円）

県全体では、平成 15 年度から 18 年度に税収が 5.82%増加しているが、鹿屋市のこの間の増加率は 6.35%で県全体と同程度の水準である。

	平成 15 年度	平成 18 年度	増減率%
合併市	136,630	141,694	6.03
未合併市	8,388	8,611	2.65
全市町計	167,352	177,098	5.82

なお、未合併市だけが 3%弱の増加に留まっているが、このことについて県は、「一部団体において、災害復旧関連の公共工事の減少に伴い、平成 16 年度以降の地方税が減少した影響が大きく反映されたため」としている。

その後の鹿屋市の市税収入は、税源移譲にも関わらず、景気低迷もあって減少に転じ、平成 21 年度は税源移譲前の水準に落ち込む見込みである。鹿屋市においては、就業機会や市民所得の低さ、高齢化率の高さなどから税源移譲分が市税に反映されにくいという課題がある。

また、市税収納率の低下も課題である。地方分権の推進にあたり、各自治体には地方税の徴収能力の向上が求められているが、合併時に個人情報保護の視点から納税組合制度を廃止したこと、合併により広域化した行政区域、滞納整理や新規未納者への対応などが十分に進まなかったことなどにより、景気低迷の影響も重なり、収納率は合併を境に低下し続けている。

特に国保税については深刻な歳入不足が生じており、早急な歳入歳出の見直しを要する。なお、住宅使用料、保育料はこれまでの積極的な対策が奏功し、収納率回復が顕著となった。

適切な財政運営や公正な市民負担の実現に限らず、地方分権から地域主権へという動きのなか、収納率回復は緊急の課題である。

鹿屋市の市税収納率等の推移（平成 16 年度以前は合算）

	13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度
現年収納率%	97.38	97.56	97.79	97.98	97.83	97.61	97.16	97.01
滞納収納率%	10.51	14.12	16.37	16.95	17.14	14.99	12.61	14.34
合計収納率%	88.36	88.66 (+3.0)	89.38 (+0.7)	90.25 (+0.9)	91.00 (+0.8)	90.76 (0.2)	90.49 (0.3)	89.81 (0.7)
欠損額(百万円)					66	90	77	85
未収額(百万円)	1,240	1,203 (37)	1,071 (132)	1,001 (70)	878 (123)	887 (+9)	988 (+101)	1,061 (+73)

鹿屋市の国保税収納率等の推移

	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度
現年収納率%	92.20	91.03	90.53	89.49
滞納収納率%	12.09	14.05	14.48	13.56
合計収納率%	75.21	74.97 (0.2)	73.15 (1.8)	67.53 (5.6)
欠損額(百万円)	78	70	75	72
未収額(百万円)	856	944 (+88)	1,015 (+71)	1,043 (+28)

20 年度の国保収納率の低下は後期高齢者制度の影響も考えられる。

6. 財政指標の状況

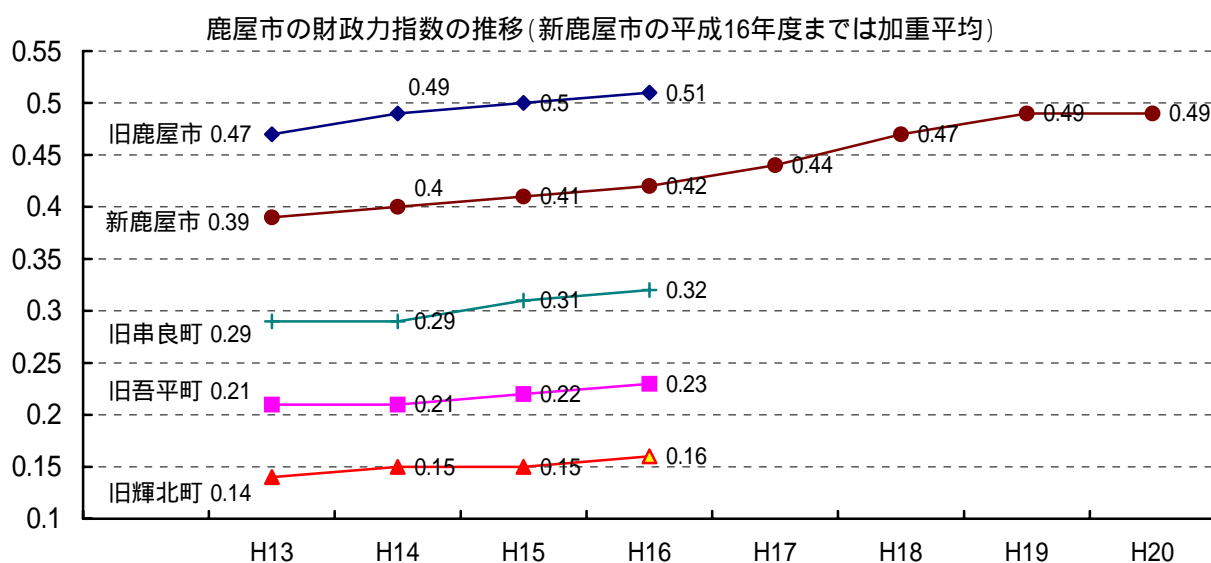
(1) 財政力指数

合併前の財政力指数 0.42（加重平均）は、合併により 0.49 と好転している。これは合併で財政規模が拡大したことによる効果が、歳入歳出両方のバランス面で財政力強化として現われたものである。

なお、県全体で見ても（前述の県市町村課報告書）合併団体は未合併団体より財政力指数が改善する傾向がある。

県内市の財政力指数の比較（県市町村課）

県平均	平成 15 年度	平成 18 年度	増減
合併市	0.29	0.41	0.12
未合併市	0.32	0.34	0.02



財政力指数

地方公共団体の財政基盤の強弱を示す指標で、標準的な行政活動に必要な財源をどれくらい自力で調達できるかを表している。地方交付税法の規定により算定された基準財政需要額で基準財政収入額を除して得た数値の過去3年間の平均値で表し、「1」に近いほど財政力が強いとさる。

(2) 経常収支比率

合併後の経常収支比率は、三位一体改革による経常一般財源の減少や扶助費の増加などにより年々増加し、平成 19 年度は 95.1%まで悪化する。

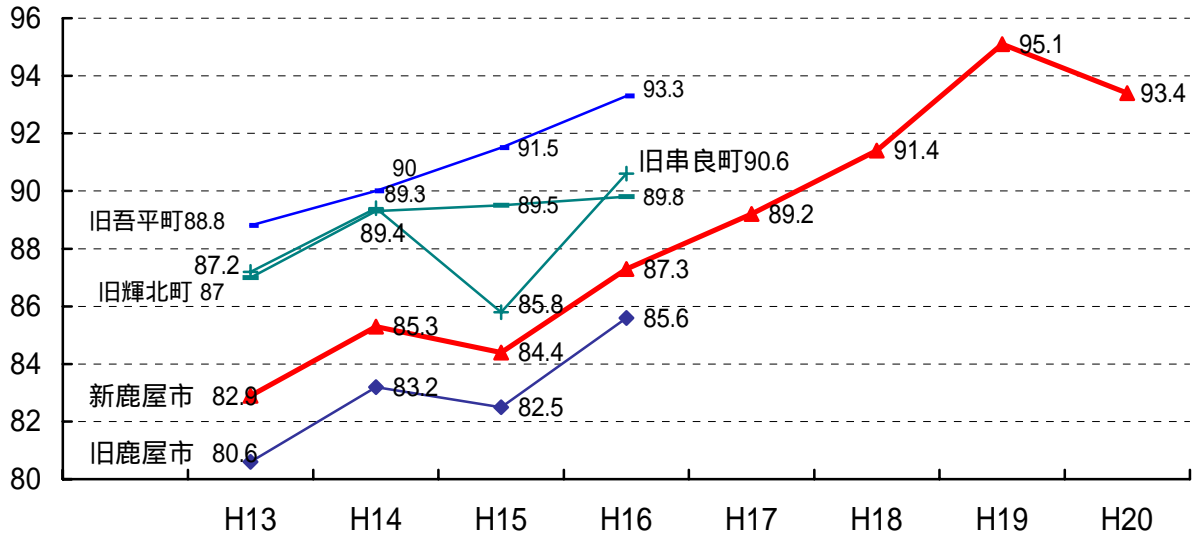
県内の経常収支比率の比較（県市町村課）

県平均	平成 15 年度	平成 18 年度	増減
合併市	90.2	94.3	4.1
未合併市	96.5	96.8	0.3

しかし、18 年度から「歳入に見合った歳出予算」を推進したこと、職員数の削減効果が生じたことから、地方交付税の総額が確保された平成 20 年度は 93.4%に低下しており、弾力性改善の目途を得た。

なお、県全体で見ても（前述の県市町村課報告書）平成 15 年度から平成 18 年度にかけての経常収支比率は、合併団体が未合併団体より悪化する傾向がある。合併自治体の行財政改革の取り組みの遅れが影響していると考えられる。

鹿屋市の経常収支比率の推移(新鹿屋市の16年度までは1市3町加重平均)



経常収支比率

税などの一般財源を、人件費や扶助費など経常的に支出する経費にどの程度支出しているかを見る指数で、これにより財政の弾力性を判断する。70～80%が標準で、低いほど財政構造に弾力性があるとされる。

(3)起債制限比率

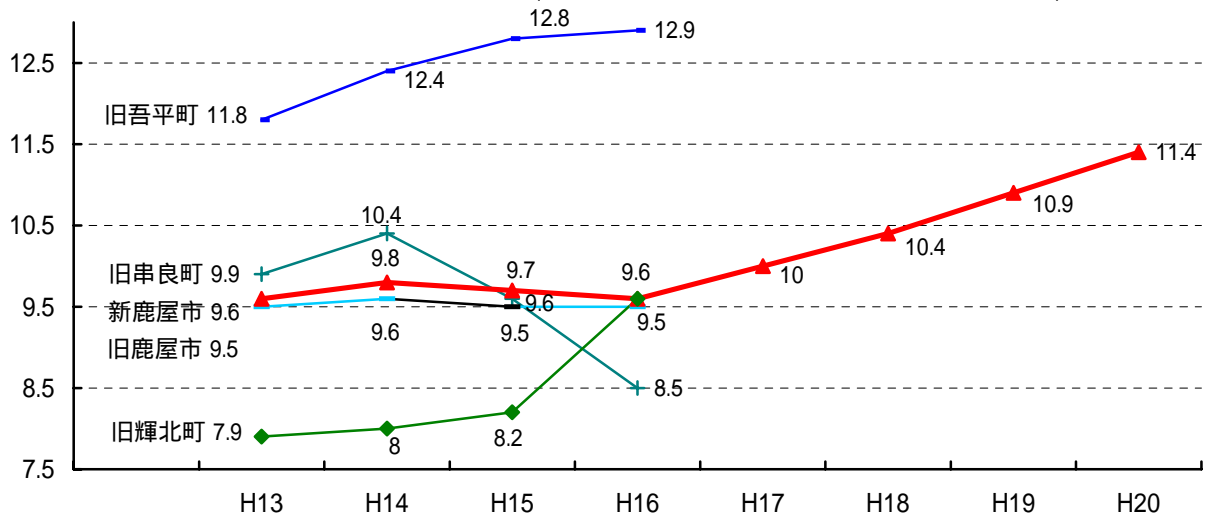
地方債の許可制限に係る起債制限比率は比較的良好だったが、合併後は悪化し続け、平成20年度に11.4%まで上昇している。

県内市の起債制限比率の比較(県市町村課)

	平成15年度	平成18年度	増減
合併市	11.3	12.2	0.9
未合併市	13.3	13.7	0.4

県内も同様で(前述の県市町村課報告)合併・未合併を問わずに悪化しているが、合併自治体の悪化がより顕著である。

鹿屋市の起債制限比率の推移(新鹿屋市の平成16年度までは1市3町加重平均)



起債制限比率

地方債の許可制限に係る指標で、20%以上で地方債の一部が、30%以上で一般事業債の起債が制限される。

(4) 財政健全化判断比率

平成 19 年 6 月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が公布され、平成 19 年度決算から、財政の健全性を判断するために設けられた健全化判断比率と資金不足比率の公表が義務付けられた。また、平成 20 年度決算から、その比率が基準を超えた場合には、財政の早期健全化を図るために必要な措置を講ずることが義務付けられている。

平成 20 年度の健全化判断比率は下表のとおりである。実質赤字・連結実質赤字はなく、実質公債比率は前年比 0.2 ポイント、将来負担比率も前年比 21.0 ポイントそれぞれ改善しており、早期健全化基準と比較して良好な状態にある。

判断比率		19 年度	20 年度	増減	早期健全化基準
実質赤字比率	一般会計等を対象とした実質赤字の標準財政規模に対する比率。	-	-	-	12.14
連結実質赤字比率	全会計を対象とした実質赤字（又は資金不足額）の標準財政規模に対する比率。	-	-	-	17.14
実質公債費比率	実質的な公債費に費やした一般財源の額が標準財政規模に占める割合。元利償還金に係る操出を含む。	12.3	12.1	0.2	25.0
将来負担比率	標準財政規模に対する将来負担すべき実質的な負債の比率。企業会計・一部事務組合・三セク等を含む。	108.7	87.7	21.0	350.0

第5章 行政サービスの見直し

合併によって市民へのサービスはどのように変わったのか。行政サービス向上の検証。

1. 合併時の主な調整事項

旧1市3町で取り扱いが異なり、合併時に調整した事務事業やサービスは1,821である。

合併にあたっては、「サービスは高く、負担は低く」を基本原則に調整を行った。当時の大隅中央合併協議会による主な事務事業の調整結果は別表のとおりで、記載した事業の概要は次のとおりである。

例えば、番号1の「高齢者住宅整備資金貸付事業」は、旧鹿屋市のみで行われていた事業で、旧3町では行われていなかったことから、合併にあたって旧鹿屋市の制度を全市に適用したものである。高齢者の専用居室等を増改築又は改造するために必要な資金（1世帯限度額150万円）の貸付を行う。

番号9の「紙おむつ給付事業」は、旧3町にサービスがない、またはサービスはあるが水準が低い等の理由により旧鹿屋市の例に統一したものである。在宅の寝たきり老人及び痴呆性老人等に対して紙おむつを支給するにあたり、旧鹿屋市は一人月額3,500円、吾平町は2,500円、輝北町は使用者の使用期間に応じた配分、串良町は年2回90枚の支給であった。

番号24の「基本健康診査」は、旧1市3町でサービスが異なっていることから、他町の例により再編するものである。生活習慣病の早期発見と予防を目的とし、旧鹿屋市・輝北町・串良町は集団検診等が有料であったため、無料の吾平町の例に統一した。

番号34の「各種がん検診等」は、胃がん検診や大腸がん検診など11項目の検査診断について旧1市3町で検査料が異なったことから、新しく新市の基準として再編を行ったものである。特に6つの検診を無料で行っていた吾平町で一部サービスが低下してしまった。財源の問題からやむを得ない整理だったが、このようにサービスの低下や負担の増加が生じた案件もある。

この他の合併によるサービス向上の事例としては、次のようなものが上げられる。

広報紙の充実 旧3町においては、広報誌を月1回発行していたが、合併後はお知らせ版が月1回追加され、住民への情報提供の充実が図られた。

組織機構の充実 福祉事務所の設置が旧3町に適用されたほか、建築確認事務・理学療法士・健康運動指導士・管理栄養士・歯科衛生士・総合行政相談業務・消費者相談業務など、新たなサービスや専門的なサービスの充実が図られた。

既存施設の有効活用 図書館や文化会館、湯遊ランドや天球館など、各市町になかった特徴的な施設が共有され、市民が享受できるメニューが拡大した。

合併時の事業調整による一般財源の増額

市町	一般財源の増額
鹿屋市	70,140 千円
吾平町	75,248 千円
輝北町	52,208 千円
串良町	116,023 千円
合計	313,619 千円

合併時の事業調整によるサービス状況

市町	向上	不変	低下
鹿屋市	9 事業	47 事業	1 事業
吾平町	26 事業	27 事業	6 事業
輝北町	25 事業	26 事業	9 事業
串良町	26 事業	24 事業	8 事業

合併時の事務事業の調整結果

分類	番号	事業名	財源の増減(千円)	向上・不変・低下			
				鹿屋	吾平	輝北	串良
3町にサービスがなく、鹿屋市の制度を適用するもの	1	高齢者住宅整備資金貸付事業	4,500				
	2	敬老バス乗車賃助成事業	3,168				
	3	徘徊高齢者家族支援サービス事業	291				
	4	身体障害者住宅整備資金貸付事業	4,500				
	5	商店街の振興に関すること(商業基盤施設管理助成・施設整備事業など)	900				
	6	共同墓地関係事務	1,650				
	7	マイフレンドプログラム事業	2,194				
	8	合併処理浄化槽設置(単独)補助事業	3,100				
3町にサービスがない、またはサービスがあるが、鹿屋市の例に統一するもの	9	紙おむつ給付事業	4,763				
	10	災害見舞金支給事業	166				
	11	ごみ集積所設置助成事業	550				
	12	生ごみ処理機器設備費補助事業	4,860				
	13	視聴覚ライブラリー体制	2,721				
	14	育児教室等	488				
	15	父子手当	2,339				
	16	農業委員会広報の発行	157				
	17	(商工業)利子補給事業	2,830				
	18	農作用生産振興事業(ソフト)	1,848				
	19	地籍調査	7,980				-
何れかの町の例により再編するもの	20	消防団員福利厚生事業	2,168				
	21	緊急通報システム事業	4,054				
	22	農地銀行制度	286				
	23	農業委員会事業補助	1,172				
	24	基本健康診査	28,457				
	25	はり灸券給付事業	1,070				
廃止によりサービスが低下または変化するもの	26	前納報奨金	16,568	-			
	27	納税貯蓄組合報償費	33,230				
	28	母子・寡婦福祉連合会助成事業	695	-	-		-
	29	小口融資制度	1,400	-			-
	30	保育協会補助事業	41	-	-	-	

分類	番号	事業名	財源の増減(千円)	向上・不変・低下			
				鹿屋	吾平	輝北	串良
統一・再編によりサービスが低下または変化するもの	31	在宅ねたきり老人等介護慰労金支給事業	9,379				
	32	寝具類等洗濯乾燥消毒サービス事業	1,881				
	33	保育料管理事務	16,148				
	34	各種がん検診等	23,933				
	35	農業用廃プラスチック適正処理対策事業	390				
	36	道路愛護作業等	3,135				
	37	合併処理浄化槽設置(国庫)補助事業	7,619				
サービスは変わらないが町から市への制度変更によるもの	38	特別障害者手当等支給事業	3,981				
	39	児童扶養手当支給事業	27,775				
	40	生活保護給付事業	81,046				
	41	老人福祉施設入所事業	17,655				
	42	更生医療費給付事業	992				
	43	重度障害児日常生活用具給付事業	45				
	44	身体障害児補装具交付等事業	736				
	45	知的障害者地域生活支援事業	0				
	46	身体障害者施設支援事業	25,268				
	47	知的障害者施設支援事業	50,656				
	48	身体障害者補装具交付事業	2,059				
	49	授産施設相互利用運営事業	778				
	50	厚生訓練費給付事業	111				
サービスは変わらないが、一般財源が増額となるもの	51	自治会運営委託料	23,938				
	52	在宅介護支援センター委託事業	1,628				
	53	生きがい活動支援通所事業	3,522				
	54	訪問給食サービス事業	8,069				
	55	成年後見制度利用支援サービス事業	1,188				
	56	民生委員推薦会事務	152				
	57	社会教育委員	1,250				
	58	生涯学習推進会議	2,360				
	59	公民館運営審議会	584				
	60	学校給食費	19				
	61	その他税務関係	4,000				

大隅中央合併協議会による「事務事業調整結果(内部資料)」より

2. 合併未調整事項の調整

1821 件の事務事業等のうち、合併時に調整ができなかった「合併未調整事項」は 393 件である。

これらは、職員の関与や財政支出のあり方の点でサービス格差を有し、行政運営上の非効率を含んでいることから、合併後 3 年を目途に調整することとし、調整作業を進めてきた。平成 21 年度中に全案件の調整を終了する予定である。

サービス調整にあたっては、「サービスは高く、負担は低く」を基本に調整を行ってきた。しかし、合併後の調整作業にあたっては、合併直後の財政状況の悪化や高齢化率の進行を踏まえ、「歳入に見合った歳出予算」の財政政策を推進したため、サービス水準を落として調整せざるを得なかった事項も生じた。

もっとも、財源の目途立てができずに合併時の調整ができなかった側面もあることから、今後、行財政改革を推進して財源の目途立てを得て、あらためてサービス向上の見直しを検討する必要がある。

未調整事項の整理の進捗状況

年月日	未調整事項の件数
平成 18 年 1 月 1 日現在	393 件
平成 18 年 12 月 28 日現在	133 件
平成 19 年 3 月 30 日現在	117 件
平成 19 年 11 月 1 日現在	29 件
平成 20 年 2 月 28 日現在	27 件
平成 21 年 1 月 9 日現在	23 件
平成 22 年 1 月 1 日予定	0 件

合併未調整事項の主な調整結果

事項名	調整（目標）年月	主な調整事項	調整方法
1 指定ごみ袋制度	平成 20 年 1 月	旧 1 市 3 町で、ごみの分別・回収日・袋料金等が異なるもの。	平成 20 年 1 月から新しい有料指定ごみ袋に統一。住民説明会やちらし等で周知した。
2 乳幼児医療費助成事務	平成 20 年 3 月	吾平町は 6 歳誕生月の児童まで全額助成していたが、他の 1 市 2 町は 3 歳児までであった。	0 歳児～3 歳未満児は全額助成し、3 歳児～就学前までは月 3,000 円を超えた額を助成する。
3 敬老祝金支給事業	平成 20 年 3 月	高齢者の祝金の支給時期・支給金額が旧 1 市 3 町で異なっていた。	鹿屋市の節目支給（80 歳・88 歳・99 歳・100 歳）に統一。3 町は一定年齢以上の高齢者に毎年支給しており、給付額が減少した。
4 水道料金体系	平成 21 年 12 月	鹿屋申良、輝北町、吾平町で料金体系が異なる。輝北と吾平は料金が低い、施設の老朽化が著しい。	吾平・輝北は施設整備に早急な対策を要するため、鹿屋市の料金体系に統一して引き上げを行い、必要な財源を確保するよう調整している。
5 防災行政無線	平成 21 年 12 月	電波法改正により鹿屋市の防災無線が使用不可となり、輝北・吾平ではオフトークの老朽化が進む。	設備費用の負担が重く調整に時間を要している。行政間連絡は MCA 無線を活用し、行政・市民連絡はコミュニティ FM またはコミュニティ無線を活用する方向で調整している。

3. 合併後のその他の調整事項

(1) サービス水準の平準化

合併後、合併時の調整事項のほかに、旧1市3町で実質的な格差が見られるサービス等が見られた。

合併後の市政運営の基本に「融合」を掲げていたことから、新市の同一的なサービスを確保することを目指し、財政状況を考慮しながら適時予算措置を行って格差の解消に努めたところである。

その主な事業は、次頁表「地域課題への対応から合併後予算措置を行った主な事業」のとおりだが、これら事業の総額は約23億14百万円となる。

表中「公共施設・設備等の整備」、「耐震・耐力度の調査」、「学校校舎等の整備・修繕」は、特に鹿屋市の維持管理基準に照らして改修や補強等の工事を要するものについて、水準の引き上げを行ったものである。老朽化により補修が必要な施設や設備について整備が遅れているものがあり、整備の先送りによって屋上の漏水や外壁の落下が生じるなど状況が悪化し、さらに改修費用を要するものも見られた。

串良総合支所庁舎については、耐震性が確保されなかったことから、隣接する旧保健相談センターを改修して平成21年9月に新庁舎として移転オープンしている。

また、小中学校でのパソコン整備、市内全域でのブロードバンド環境の整備に取り組んだほか、串良町大坪集落の避難所整備などの災害対策に取り組み、新市におけるサービス水準の平準化に取り組んだところである。

この他、小中学校の図書室やプールのほか、輝北町の簡易水道や消防施設の改修などについて引き続き対応を要することから、計画的な整備に取り組む必要がある。

新市融合のための予算措置の状況

市町	事業費の増額
鹿屋市	378,389 千円
吾平町	466,720 千円
輝北町	351,886 千円
串良町	1,122,830 千円
合計	2,319,825 千円

小中学校施設（図書室・プール）の未整備の状況

		図書室の空調機の未整備	プールの防水塗装の未整備	プールの附属屋が未整備	武道館が未整備
鹿屋市	小学校（20校）	0	2	5	-
	中学校（8校）	0	0	1	0
吾平町	小学校（4校）	4	3	4	-
	中学校（1校）	1	0（19年度）	0（19年度）	0
輝北町	小学校（5校）	5	3	3	-
	中学校（2校）	2	1	1	2
串良町	小学校（3校）	1	3	3	-
	中学校（3校）	3	2	2	3

地域課題への対応から合併後予算措置を行った主な事業（平成21年度当初予算まで）

項目	事業名	事業費(千円)	鹿屋	吾平	輝北	串良
公共施設・設備等の整備	1 吾平中央公園整備（用地）	170,000				
	2 大隅曾於消防組合負担金（脱退）	46,105				
	3 輝北ごみ処分場閉鎖事業	11,468				
	4 上場公園ゲストハウス修繕外	5,676				
	5 串良中央分団詰所屋上防水塗装	1,740				
	6 串良保健センター屋根雨漏補修	5,670				
	7 下小原排水機場整備事業	10,302				
	8 吾平振興会館施設整備	4,296				
	9 公民館施設整備事業	6,130				
	10 市営住宅維持修繕	2,180				
	11 輝北簡易水道修繕	10,758				
	12 かのやグラウンド・ゴルフ場整備事業	254,585				
	13 高千穂公園整備事業	56,560				
耐震・耐力度の調査	14 小中学校校舎耐力度簡略調査	12,865				
	15 総合支所耐震調査等	8,400				
	16 耐震関係庁舎整備（串良は移転）	112,935				
学校校舎等の整備・修繕	17 小・中・高アスベスト対策	60,744				
	18 校舎外壁・屋上関係工事	9,680				
	19 市成中体育館・プール修繕	3,300				
	20 プール修繕	22,612				
	21 鶴峰小体育館整備事業	216,131				
	22 細山田小校舎増改築工事	824,407				
パソコン整備	23 小中学校教育用パソコン整備	131,661				
	24 ブロードバンド・ゼロ地域解消事業	9,104				
誘致企業支援	25 誘致企業ブロードバンド整備支援	8,408				
警備委託	26 吾平学校給食センター警備委託	460				
	27 輝北体育館等警備委託	692				
	28 上小原保育所等警備委託	882				
	29 農業研修センター等警備委託	2,197				
	30 平和公園プール等警備委託	598				
	31 小中学校警備委託	3,493				
災害復旧	32 公共土木過年度災害復旧事業	242,125				
	33 農業用施設災害復旧（串良生栗須）	58,561				

(2) 大型事業等の見直し

合併後の市政運営や事務事業の見直し作業を通じて、高齢化など社会環境の変化や財政上の見通しから、事業の継続について検討すべきものも確認された。

東京事務所のほか、打馬・王子・下祓川地区区画整理事業、下水道事業など、特に財政状況を勘案し、事業の廃止や見直しを行ったところである。

合併後に廃止や見直しを決定した主な大型事業

事業名	対象地区	廃止等の決定	今後の課題
打馬・王子・下祓川地区区画整理事業	旧鹿屋市	廃止 平成 20 年度	平成 28 年度まで、代替事業として同地区の居住環境整備事業を実施する。(825 百万円)
下水道事業	旧鹿屋市	見直し 平成 20 年度	一般廃棄物処理基本計画との整合を図りながら、事業の縮小・廃止に向けた整理を行う。代替策の一つとして、小型合併浄化槽事業の補助金等の見直しを検討する。
輝北ごみ処分場	輝北町	閉鎖 平成 19 年度	環境基準に適さないこと、肝属地区清掃センターによる処分の一歩化のため閉鎖。平成 21 年度までの環境モニタリングの結果を踏まえ、廃止・植林等の整備を行う。
主要幹線道路整備事業 (農校笠之原東西 2 号線)	旧鹿屋市	凍結 平成 19 年度	このほか星ヶ丘矢柄線外 1 線(串良町)は縮小・延伸を決定。鹿屋市の道路網の整理を行い、財政規模に見合う整備計画を検討する。
道路橋りょう起債関係事業 (朝日通線 2 期ほか 2 線、前床・管理所線ほか 5 線、西迫大牟礼線)	旧鹿屋市 輝北町 吾平町	凍結 平成 19 年度	このほか飯隈樋渡線ほか 1 線(旧鹿屋市)、西迫大牟礼線ほか 1 線(吾平町)は縮小・延伸を決定。鹿屋市の道路網の整理を行い、財政規模に見合う整備計画を検討する。
公営住宅建設・建替事業 (桜ヶ丘市営住宅・新川市営住宅外 3 住宅)	旧鹿屋市	縮小・延伸・ 凍結 平成 19 年度	桜ヶ丘は縮小・延伸を、新川は凍結を行った。民間住宅との連携を図り、今後の整備のあり方について、整理を行う必要がある。
都市公園等施設整備事業 (鹿屋海浜公園ほか 2 公園、白崎谷防災公園ほか 1 公園、錦谷自然共生型公園整備事業、吾平中央公園建設事業)	旧鹿屋市 吾平町	縮小・延伸・ 凍結 平成 19 年度	鹿屋海浜と錦谷は凍結を、白崎は縮小・延伸を、吾平は縮小を行った。現在、市民一人当たりの都市公園面積が 10 m ² を超えていることから、今後は公園の維持管理整備の整理を行う必要がある。

4. 行政サービスの高度化・多様化

(1) 権限移譲への対応

鹿児島県は、地方分権時代の到来、市町村合併の進展、10万都市の誕生を背景に、県の組織の抜本的見直しや事務の市町村移譲に取り組んでいる。移譲対象事務を示した「権限移譲プログラム」は平成17年に公表され、平成19年に対象事務を追加して改訂されている。

鹿屋市も、大隅半島の拠点都市にふさわしい行政機能確立すべく、職員削減を進めるなか積極的に権限移譲の受け入れに取り組んだ。平成21年度までに17事務(プログラム外2事務)の受け入れを行い、県内平均の6.3事務を上回る。

なかでも、「特定非営利活動法人の設立認証、届出の処理等」や「建築確認事務」は専門職員を配置して対応しており、今日的な市民ニーズに沿った事務として、また、今後の地域づくりに必要な事務として、市民サービスの向上に大きく寄与している。

平成22年度からは、県が移譲の重点事務として指定している「一般旅券(パスポート)の発給の申請の事務及び交付事務等」と「重要文化財の軽微な現状変更許可・埋蔵文化財の監査等」の受け入れを決定しており、行政サービスの高度化・多様化を更に進める。

県の権限移譲プログラムに基づいて受け入れた移譲事務

受け入れ年度	番号	プログラム	事務の内容	担当課
平成19年度	1	1-1	町、字の新設、廃止、名称変更に関する事務	都市政策課
	2	1-2	あらたに生じた土地の確認	企画調整課
	3	1-4	特定非営利活動法人の設立認証、届出の処理等	市民活動推進課
	4	1-8	入会林野整備計画の適否の決定等	林務水産課
	5	1-18	都市計画の決定等に係る調整のための立ち入りに伴う障害物の伐除及び土地の試掘等	都市政策課
	6	2-1	悪臭防止規制地域の指定、変更、規制基準の設定等	環境政策課
	7	2-2	騒音規制地域の指定、変更、規制基準の設定等	
	8	2-3	振動規制地域の指定、変更、規制基準の設定等	
	9	4-4	特定商品の販売事業者に対する措置命令	商工観光課
	10	4-6	土地改良区の設立、合併、解散に関する事務等	農地整備課
	11	-	県費負担教職員に係る扶養手当等に関する事務	学校教育課
平成20年度	12	1-26	宅地造成規制区域の指定、宅地造成に関する工事等の届出の処理等	建築住宅課
	13	1-30	建築確認事務	
	14	1-31	浄化槽設置等の届出受理、変更命令等(建築確認を伴う場合)	
	15	1-37	建築リサイクル法の対象建設工事の届け出の処理、立入検査等	
	16	1-40	優良宅地の認定、優良住宅の認定	林務水産課
17	(法改正)	鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律に基づく事務		
平成21年度	18	1-11	都市計画区域内の土地等の譲渡に関する届出の処理等	財政課
	19	4-3	特定工場に関する届出の処理、着手期間短縮承認	商工観光課
平成22年度	20	6	重要文化財の軽微な現状変更許可、埋蔵文化財の監査等	文化課
	21	7	一般旅券の発給の申請の受理及び交付事務等	市民課

(2) 政策課題に対応する組織機構の見直し

合併による職員増加により、専門的で高度な事務に対応する職員の配置が可能になるが、前述の建築確認事務は、旧1市3町の建築技師を本庁に集約したことで受入が可能となったものである。また、平成20年度から始まった特定健診制度（メタボ対策）については、健康診断を通じた予防指導に重点が置かれたことから、保健師を本庁集約することで対応した。

平成21年度には、産業振興や共生・協働の推進という政策課題に対応するため、それぞれ専門部署を設置し、専門職員の配置を行ったが、より少ない職員で、より高度な行政サービスが提供できるよう、組織機構の見直しを継続的に進める必要がある。

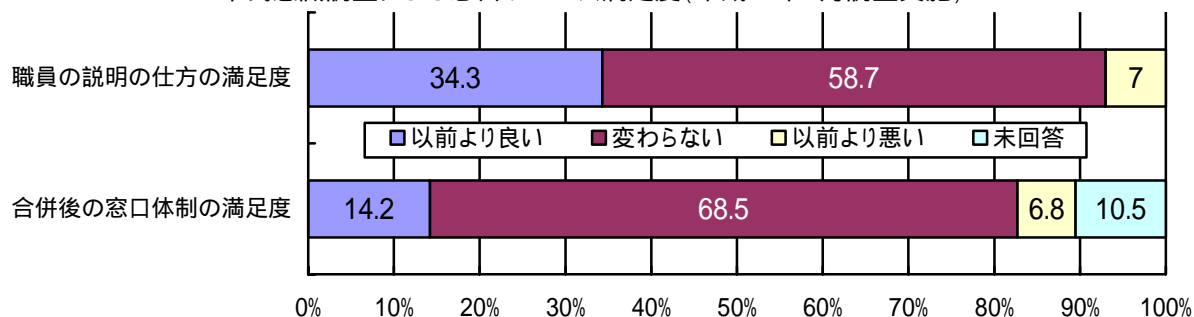
この他、窓口サービスの改善を目指し、「さわやか運動」などの品質改善運動に取り組んだ。平成21年1月に実施した市民意識調査（平成21年5月『鹿屋市市民意識調査の集約結果について』）では、窓口サービスにおける職員の説明の仕方・分かりやすさについて34.3%の市民から「良い・分かりやすい」と評価されるなど、その効果が現れつつある。

また、税証明等の発行サービスを市民課に集約する総合窓口（一部）を平成22年1月から導入するよう準備を進めており、一層のサービス拡充に取り組む予定である。

10万都市としての行政組織の見直し項目

適用	取り組み項目	課題	対応の概要
平成19年度	副市長制度・会計管理者制度の導入	改正地方自治法への対応	副市長を1名とし、部長級の会計管理者、出納室を設置した。
	産業支援センターの設置	地域の特色を活かした起業や企業誘致	合併特例債を活用し、起業・企業誘致等の相談体制・情報発信体制を整備した。
	市民活動推進課の設置	共生・協働への対応	共生協働に関する事務の所管を市民活動推進課に設定。
平成20年度	保健福祉部の見直し	後期高齢者や特定健診制度等への対応	総合支所の健康福祉課を解体し、窓口以外の事務を本庁に集約し、専門化を図った。
	建築指導室の設置	権限移譲（建築確認事務）への対応	総合支所の建設維持課の事務を本庁に集約し、専門化を図った。
平成21年度	町内会事務の市民活動推進課への集約	共生・協働の一層の推進	町内会事務を市民活動推進課に集約して共生協働政策の一体化を図った。
	農政部・商工観光部の設置	産業振興政策の充実	専門的に取り組むため、産業振興部を第1次、第2次、第3次産業毎に分割。

市民意識調査による窓口サービス満足度（平成21年1月調査実施）



第6章 拠点都市にふさわしい行政機能構築の取り組み

拠点都市として広域的・総合な政策展開にどう取り組んだのか。新市まちづくりの検証。

1. 広域的かつ総合的なまちづくりの展開

平成20年4月、鹿屋市は将来の都市目標とその実現に向けた取り組みを定めた「鹿屋市総合計画」を策定した。計画は、合併時に作成した「新市まちづくり計画」を基本に、将来都市像と目標の再検証を行って整理したもので、市政運営やまちづくりの指針となるものである。

計画では平成29年度の定住人口目標を104,000人とし、ひと・まち・産業が躍動する「健康・交流都市 かのや」の創造を将来都市像として、産業振興による雇用の創出や、福祉・生活環境・教育環境の充実など、積極的な取り組みを展開することとしている。

広域的かつ総合的な新市まちづくりについては、今後、総合計画に基づき本格的に展開するが、合併後これまで次のような取り組みを行ったところである。

(1) 産業振興

合併後の最重点の政策課題の一つが産業振興であることから、合併時に本庁・総合支所の推進体制を整理し、さらに平成18年4月には新市の産業振興拠点として産業支援センターを設置した。

産業支援センターによる産業振興

項目	実績	雇用数
企業誘致	2件（製造業）	139人
起業	1件（ソフトウェア開発）	3人
その他	農業生産法人設立2件	

第一次産業を基軸とする内発型産業の構築と企業誘致を推進するとともに、地場企業や起業家の育成、雇用創出などに努めている。

農林水産業については、民間活力による広域連携アグリビジネス支援事業や国産原材料サプライチェーン構築事業を活用した加工施設の整備や販路開拓を行った。平成20年には焼酎粕の飼料化システムを構築し、畜産農家への供給を開始するなど畜産農家のコスト縮減や環境対策を推進したところである。

また、平成22年9月に稼働する南部学校給食センター（仮称）は、地域農業活性化の一助となるよう、地産地消の推進による地元食材の活用について検討を行っている。

さらに、観光をこれからの重要な産業として位置づけ、平成21年度に新たに観光振興課を設置し、新しい「観光政策」づくりに着手した。今後は、霧島ヶ丘公園を核とした新たな振興策を推進することとし、市内外の観光施設と連携した新しい観光ルートの開発、マリンスポーツやグリーンツーリズムの推進、スポーツ合宿の誘致など、大隅半島一体となった観光政策を推進するようリーダーシップを発揮する。

(2) ネットワークの構築

鹿屋市内の公共交通については、地域住民の通院や通学、買い物など、高齢者や学生など交通弱者の足を確保する必要があることから、廃止路線代替バスや市街地巡回型コミュニティバス（かのやくるりんバス）の運行等を行ったところである。

今後は、地域の実情に見合った廃止路線代替バスの見直しや市街地巡回型のコミュニティバスの利便性の向上などに取り組むこととしている。

また、平成 23 年春の九州新幹線全線開業に伴う観光やビジネス等の誘客による観光・産業の振興を図るため、鹿児島中央駅から鹿屋間の直行バスの実証運行に着手するとともに、周辺市町との接続調整を行うなど、利便性の高い広域交通ネットワークの構築に向けた取り組みも推進した。さらには、大隅地域の路線バスの結節点となる中心市街地区のバス待合施設の機能充実を行うこととしている。

このほか、大隅地域の高速交通の要として、大きな経済効果が期待される東九州自動車道については、全線の早期着工・完成に向け、高速交通ネットワークの整備、充実を促進してきたところである。

また、関東鹿屋会・関西鹿屋会等との交流に取り組んだほか、哀川翔さんや榎木孝明さんを「かのやばら大使」に任命して、ばら園など鹿屋市の魅力を広くPRする人的ネットワークづくりも進めた。

今後はこうしたネットワークを更に充実・活用し、鹿屋市の情報を広く発信し、交流人口の促進に結びつける取り組みが必要である。

かのやばら大使（敬称略）

哀川 翔	俳優
榎木 孝明	俳優・画家
浅井 慎平	写真家
桂 由美	ブライダルデザイナー
辛島美登里	歌手・作詞家
柴田 亜衣	もと鹿屋体大・五輪選手
国生さゆり	女優
中尾正一郎	もと鹿屋医療センター院長
萩 裕美子	東海大・もと鹿屋体大教授
太田瑠璃子	タレント・飲食業
中礼思無我	関西鹿屋会会長
坪水 実	関東鹿屋会会長
千葉 法子	関東吾平会会長
村場 悦郎	関東串良会会長

平成 21 年 11 月 1 日現在

(3) 公有財産の有効活用

平成 18 年度から指定管理者制度の導入に取り組み、民間活力の活用による経費節減とサービス向上に取り組んだ。（前述）

また、平成 20 年度には「公有財産整理方針」を作成し、有効活用すべき施設と売却整理すべき施設の仕分けに着手した。今後は、未活用財産を積極的に売却して財源確保に取り組み、利用財産の改修や機能充実を図り、広く市民の利便性を高めることを目指す。

(4) 肝属地区清掃センターの設置と一部事務組合の見直し

家庭のごみを熱処理する肝属地区清掃センターと、不燃ごみ・粗大ごみを破砕・選別するリサイクルセンターが平成 20 年 4 月に稼働し、肝属地区 2 市 4 町で構成する肝属地区一般廃棄物処理組合によるごみの広域処理体制が構築された。センターは 1 日 128 t のごみを熱処理する能力を持ち、安全なごみ処理とリサイクルの推進を果たす拠点施設である。

センター併設の「さくら温泉」は、当初から指定管理者を導入して鹿屋市が運営しているが、内外の市民に広く利用され、年間 600 万円余りの納付金をもたらす交流施設となった。

このほか、鹿屋市が加入する大隅地区内の一部事務組合は、合併時 7 組合であったが、旧 1 市 3 町時代の経過から衛生と消防が複数の一部事務組合に加入しており、負担金等の見直

し課題を抱えていた。このため、平成 20 年 3 月には輝北町が加入していた大隅曾於地区消防組合を脱退し、4 月から大隅肝属地区消防組合に加入するとともに、平成 21 年 4 月には火葬・介護・廃棄物の 3 組合を「大隅肝属広域事務組合」に統合して効率化を図った。

今後は、残る衛生のあり方を含めて、一層の効率化を検討する必要がある。

鹿屋市の大隅地域における一部事務組合

	合併時	平成 20 年	平成 21 年	対象区域
火葬	大隅中部火葬場組合		大隅肝属 広域事務組合	鹿屋市
介護	肝属地区介護保険組合			
廃棄物	肝属地区一般廃棄物処理組合			
衛生	(鹿屋市衛生処理場)			(旧鹿屋市)
	肝付東部衛生処理組合			串良町・吾平町
	曾於北部衛生処理組合			輝北町
消防	大隅肝属地区消防組合	大隅肝属地区消防組合		旧鹿屋市・吾平町・串良町
	大隅曾於地区消防組合			輝北町

2 新たな広域行政の取り組み

平成 13 年施行の地方分権一括法により、機関委任事務が廃止され、国と地方公共団体は名目上対等な関係と位置づけられ、地方の役割は大きく変化した(第 1 次地方分権改革)。第 2 次と称される今日の分権改革では、地方分権改革推進委員会が、基礎自治体への権限移譲の推進や国の出先機関の見直しによる事務・権限の本格的移譲を提言している。

しかしながら、人口減少時代の到来により地方圏の活力が著しく低下する中、地方自治体は財政環境の悪化等も合わせて、単独で完結した行政サービスを継続的に提供していくことが困難になりつつある。

このような中で、人口 5 万人以上であることを要件とする中心市と周辺の市町村が、自らの意思で 1 対 1 の協定を結んで圏域を形成し、相互の役割分担のもと地方圏の生活に必要な機能を確保し、三大都市圏と地方との格差是正、人口流出の抑制、定住促進による地方圏の活性化を目指す「定住自立圏構想」が構築されたところである。

大隅地域では、高齢化・過疎化の著しい進行や地域経済の低迷など、厳しい状況にある中で、地域全体の浮揚・発展を目指して「大隅はひとつ」という理念のもと、4 市 5 町が一体となって、様々な取り組みを推進しているところであり、これは、まさに「定住自立圏構想」の趣旨と合致するものである。

このようなことから、鹿屋市は、大隅地域の一体となった活性化を図るため、「定住自立圏構想推進のための先行実施団体」に応募し、平成 20 年 10 月、「先行実施団体」に選定された。

この大隅定住自立圏の形成を推進するため、まず第 1 段階として、

医療

産業振興

地域公共交通

地域内外の住民との交流・移住促進

圏域内市町の職員等の交流

の分野に関する取り組みについて、平成 21 年 9 月議会で議決を経て、同年 10 月に周辺 2 市 5 町（垂水市、志布志市、大崎町、東串良町、錦江町、南大隅町及び肝付町）と大隅定住自立圏の形成に関する協定を締結したところである。

今後は、第 2 段階として各市町の課題や取り組み等を踏まえ、各行政分野にわたる総合的な事業構築を行うとともに、平成 21 年 10 月に締結した協定に基づく「定住自立圏共生ビジョン」を策定していくこととしている。

3. 住民が主体となった地域づくりの推進

(1) 地域協議会

平成 18 年 1 月 1 日の合併に伴い、これまでの各地域のまちづくりを生かしつつ、スムーズな新市への移行と新市全体の均衡ある発展を進めるため、県内で初めて、合併特例法による地域自治区を旧 3 町に設置した。

各地域自治区に設置された地域協議会は、地域内のまちづくりの方向性等について市長等に対し意見を述べるができる機関である。合併後の市政運営にあたっては、地域協議会の意見等を踏まえながら、合併時の未調整事項や重要案件等に対する一定の整理を行うとともに、地域住民の声として基本構想・基本計画（地域別計画）に反映させ、新市の総合計画を策定したところである。

地域協議会は、合併協議に基づき、平成 21 年 12 月末をもって設置期間が終了するが、現在、住民自治の新たな仕組みづくりを検討しているところであり、当面、総合支所長を中心に、地域の方々の意見や要望等を聞きながら、市政に反映していく予定である。

(2) 新しい市民参画の仕組みづくり

意見公募手続（パブリックコメント）

地域が一体となった開かれたまちづくりを進めていくため、意見公募手続（パブリックコメント）制度を平成 19 年 4 月 1 日から施行した。

この制度は、市の政策に関する基本的な計画や条例などを策定、制定するときに、事前に案を公表し、広く市民等から意見を求め、案に対する意見を政策に反映させる機会を確保するための一連の手続きを定めたものである。

平成 19 年度は 6 件、平成 20 年度は 8 件の案について実施し、平成 21 年度は 11 件を予定している。

行政評価システム

効率的で効果的な行政運営、限りある行政資源の有効配分、市民との情報共有化と説明責任の向上、職員の意識改革と政策形成能力の向上を図るため、平成 18 年度に「鹿屋市行政評価制度構築に関する基本方針」を策定した。行政評価については、

結果をそのまま総合計画実施計画のローリング作業や予算編成に反映できないこと、客観的な目標設定そのものが困難な事業があること、などの課題があることから、毎年度見直しながら実施しているところである。

今後は、市民との情報共有化と説明責任の更なる向上に向けて、指標設定の充実、評価結果の公表内容等の充実、外部評価の導入等について検討を進める予定である。

(3) 情報提供の充実

住民が主体となった地域づくりを推進するために必要な行政情報の提供について、積極的に取り組んだ。平成 20 年度には全課でのホームページ整備を終え、環境を整備した。

(4) 共生・協働活動の支援策の充実

鹿屋市には全国に知られる柳谷をはじめ、町内会を中心に市民の生活を支え、助け合う共生・協働の先進モデルが多数存在する。

こうした実績を背景に、合併後の平成 18 年 4 月に作成した「行政経営改革大綱」において、行政と市民の役割分担による地域づくりを目指す「共生・協働の推進」を位置づけた。

平成 19 年度に共生・協働の所管を市民活動推進課として担当者を配置し、平成 21 年度には共生・協働の柱となる町内会対策を充実するため、町内会事務を集約して体制を整備した。

また、平成 20 年度から市民活動総合補償制度や市民とのパートナーシップ推進事業（公募委託）を新たに導入し、平成 21 年度から地域職員サポート制度を導入して、町内会等の活動を支援する環境づくりに取り組んだ。

(5) 新しい市民参加機会の提案

平成 21 年度中には、共生・協働を本格的に推進する大綱としての「鹿屋市共生・協働まちづくり推進指針（仮称）」を作成するとともに、町内会の再編・活性化を推進する「鹿屋市町内会活性化推進計画（仮称）」を作成する予定である。この中で、市民が自主的・主体的に地域づくりを検討し、行政と対等な立場で地域づくりに取り組む「地域コミュニティ協議会（仮称）」の設置を提案する。

地域コミュニティ協議会は、小中学校区など一定単位の地域づくりについて、行政と連携しつつも地域住民自らが協議・行動して活動する共生・協働の推進基盤である。小さくなる行政と市民をつなぐ役割を期待されるものであり、各地域の活性化と均衡ある発展を目指すものである。

指針の提案により、住民が主体となった地域づくりの推進について、一定の方向性が提示できると考える。

第7章 検証の総括と今後の課題

合併後 4 年間で振り返って、そして次の 6 年間にに向けて。

1. 経費の節減（行財政改革の推進）

合併の第一の目的は、当時の地方交付税の見直しによる財政危機を回避することであった。当時の旧 1 市 3 町は、三位一体改革のほか、地域経済の低迷や高齢化などにより財政状況が極めて困窮していたが、単独での事業の見直しや職員削減ではなく、市町村合併による財政危機の回避という道を選択した。

第一の合併効果として期待された「経費の節減」は、

合併による節減効果や合併後の行財政改革により、単年度換算で約 25 億円を節減した。

職員削減を前倒しで行い、合併後 160 人を削減した。（平成 21 年度末見込み）

このほか指定管理者制度など民間活力の活用を進めるなどにより、長期債務（債務負担行為額含む）を平成 16 年度から 63 億 67 百万円圧縮し、基金積立額も増加に転じた。

などの成果を残し、合併前のサービス水準をできるだけ維持しつつ、財政健全化を進めることができた。

なお、今後も引き続き、地方交付税等の優遇措置終了に向けて、未合併自治体と同等以上の行財政改革に取り組む必要がある。また、未合併自治体の多くが市民と一体となった改革に取り組んでいることを踏まえ、改革の具体的な方向性をあらためて示しながら市民に理解を頂く努力を行う必要がある。

その上で、今後の行財政改革のテーマとしては、一層の人員削減を行うこと、職員削減に対応する組織機構や事務事業の見直しを行うこと、特に公有財産・扶助費・補助金に関する個別事業を一つずつ見直すこと、収納対策や外郭団体の整理を進めることなどがあげられる。

2. 行政サービスの高度化・多様化

合併の第二の目的は、10 万都市として大隅の拠点都市にふさわしい行政機能確立し、地域の発展に結びつけることであった。

その一つとして期待された「行政サービスの高度化・多様化」については、

旧 1 市 3 町で異なったサービス水準を平準化することで、特に 3 町での改善が進んだ。

権限移譲に積極的に取り組むとともに、市民活動推進課の設置や保健福祉部の見直しなど政策課題に対応した組織機構づくりを進めた。

さわやか運動や市民意識調査を実施し、平成 22 年 1 月から総合窓口を導入する。

など、行政サービスの高度化・多様化と品質向上に取り組んだところである。

今後も、大隅半島における 10 万都市として、行政機能をさらに高める努力が必要であり、必要な財源を確保するため、事務事業の選択と集中を進める必要がある。そのための仕組みとして行政評価の構築に取り組んだが、システムの一層の充実と活用を進めなければならない。

また、職員の意識改革も重要である。特に行財政改革推進委員会からは、市民活動や地域活

動で職員がリーダーシップを発揮するよう期待されている。地域主権時代の到来に備え、「能動的に挑む」意欲ある職員として意識改革と能力向上に自らが努めるとともに、これを促す制度づくりを進める必要がある。

3. 広域的・総合的なまちづくりの展開

第三の合併効果として期待された「広域的・総合的なまちづくり」については、大隅一体となった観光交流の促進を目指して商工観光部を設置し、企業の活性化や雇用の確保を図る産業支援センターを設置するなど、産業振興の基盤づくりを行った。

鹿児島中央駅 - 鹿屋間の直行バスの実証運行やばら大使の任命など、広域ネットワークの構築に取り組んだ。

大隅地区広域事務組合を設立し、国の定住自立圏構想の先行実施団体として、平成 21 年 10 月に大隅定住自立圏形成に関する協定を締結した。

など、広域的・総合的なまちづくりを進めたところである。

これらは何れも道半ばであるが、一定の基礎は整理できたと考える。今後の課題は、旧 1 市 3 町の特色を活かした産業振興を具体的に推進することであり、10 万都市として存在感を高め、大隅半島全体として地域の魅力を高めていくことである。このため、大隅半島の拠点都市としてリーダーシップが発揮されるよう、近隣市町との連携に取り組む必要がある。

4. 住民が主体となった地域づくりの推進

第四の合併効果として期待された「住民が主体となった地域づくり」も、今後引き続き充実すべき重要な課題の一つである。

旧 3 町に設置された地域協議会を通じて、地域住民の意見を反映した総合計画づくりに取り組むとともに、次のとおり市民に開かれた行政運営に取り組んできた。

ホームページ等による行政情報の公表に努め、パブリックコメントの導入・定着を果たした。市民活動総合補償制度や市民とのパートナーシップ推進事業を導入し、市民活動の活性化を進める環境づくりを行った。

平成 21 年度に策定予定の「鹿屋市共生・協働で進めるまちづくり指針（仮称）」により、共生・協働の今後のあり方について具体的な方向性を提示する。

今後は、町内会を核として、市民と行政の共生・協働による地域づくり活動に具体的に取り組むとともに、行政運営に一層の市民参画を進める必要がある。

また、地域単位で開催されるイベント等については、長い歴史や伝統を持つ地域の拠りどころであることから、存続に向けて、運営主体のあり方などについて検討する必要がある。

そのためにも、職員が積極的に地域活動に参加し、地域づくりの一端を担うことも重要となる。これからの職員は、地方政府の担い手としての事務能力のほか、行政との橋渡しや地域づくりに積極的に関わるなど、共生・協働活動家としての能力も求められることとなる。