

特集

市町村合併を考える

荘銀総合研究所

熊本 均

最近の新聞紙面で、「市町村合併」の文字が躍らない日は希である。それほど、全国はもとより県内においても大きな「話題」となっている観がある。誤解を恐れず言えば「市町村合併」とは、市町村行政組織の統合であって、本来、それ以上の何ものでもない。民間会社の合併が日常茶飯の今日において、組織の統合がそれほど珍しがることはないのだが、行政組織が地域づくりや地域住民の生活に根深く関わってきた我が国においては、「市町村合併」は極めて特異な意味を持つことも事実である。「市町村合併」によって日常生活にどのような影響があるのか、不安を感じる方もあるのではと考える。そこで、「平成の大合併」と称される今回の「市町村合併」の持つ意味をさまざまな角度から考察し、「市町村合併とは何なのか」を問ってみようというのが、「特集 市町村合併を考える」の着意である。

その1

制度への理解を深めるために

一口に市町村合併といっても、何がどういう手順で行われるのか、法定合併協議会とか合併特例債とかいった言葉を耳にするが、何のことなのか。実は、市町村合併のスキーム（仕組み）についてよく理解されていないのではないかという危惧もある。

はじめに、おさらいのつもりで、基本的な合併までの手順について整理してみたい。合併の手続きについては、「地方自治法」および「市町村の合併の特例に関する法律」(通

称、合併特例法)に定められており、合併までの概略の流れは次ページの図に示すとおりである。

合併協議会設置の準備段階

法律の定めによる合併に関する協議は法定合併協議会の設置によってスタートする。

それ以前に、行政側では、当該市町村内に庁内研究会を設けたり、関係市町村間の助役や課長による協議の場を設ける。また、市町

村議会側では、議会内に合併検討特別委員会等を設けたり、関係市町村議会議員有志で検討会を設けたりする。

こうしたことを経て、市町村長、議長、議員、学識経験者、経済団体代表、住民代表、都道府県職員等による任意の合併協議会を設置するのが一般的である。

法定合併協議会での検討

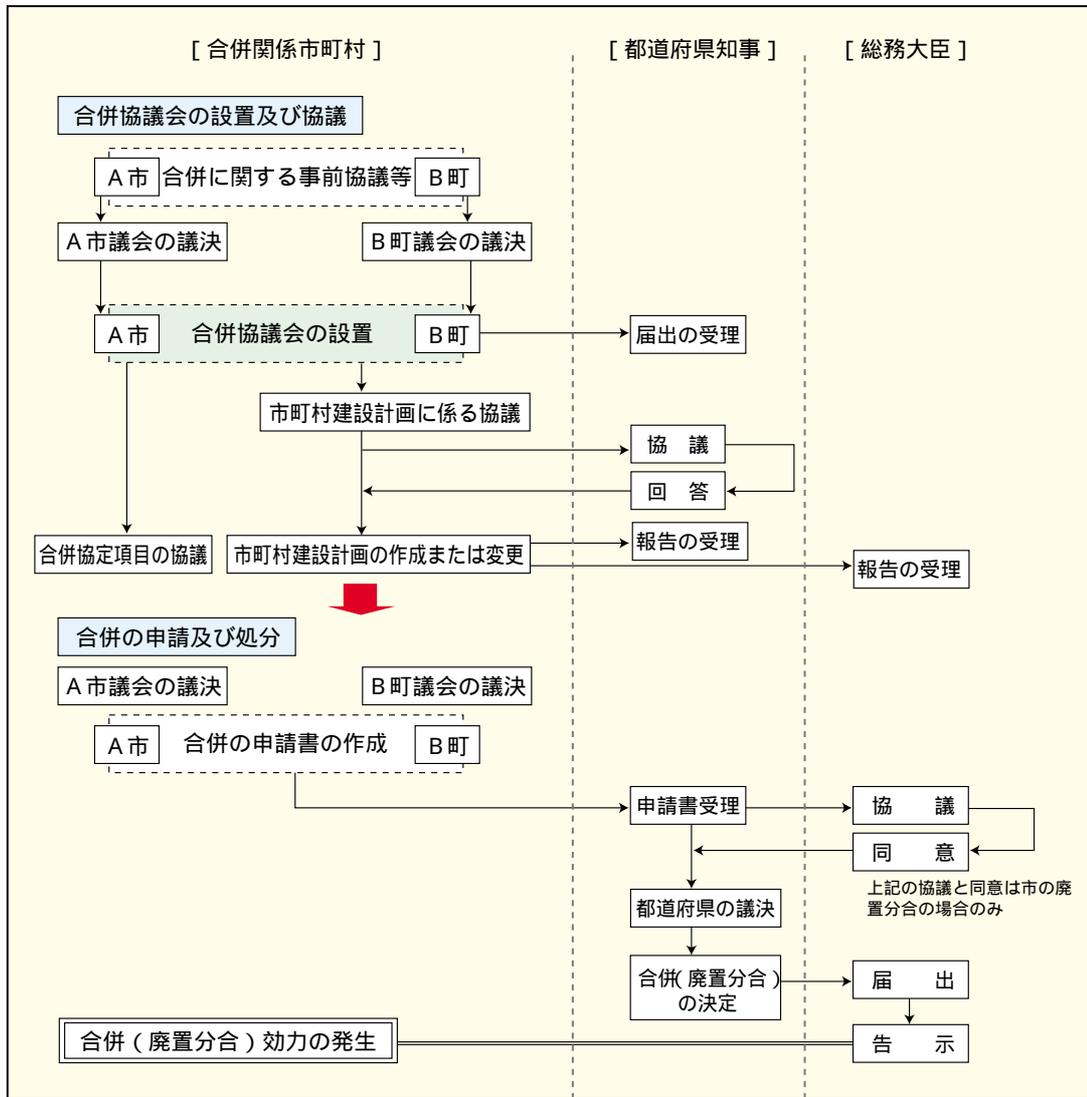
任意の合併協議会は法律によって設置が義務づけられているものではないが、法律上は法定合併協議会の設置が必要である。

法定合併協議会は、合併の是非も含めて合併に関するあらゆる事項を自由闊達に検討する場である。また、法定合併協議会を設置するためには、合併関係市町村議会の議決が必要である。

法定合併協議会で検討される事項は、概ね二つに大別される。

一つは、合併に関する協定項目である。具体的には、合併の方式、合併の期日、新市町村の名称、新市町村の事務所の位置(以上を基本四項目と言つ)、議員定数と任期、条例等の取り扱い、各種使用料・手数料の取り扱い等々、合併後の市町村に関する「約束事」である。

市町村合併の手続きの概要



「一つ目は、「市町村建設計画」の策定である。「建設計画」というと、ハコモノ計画のようにとらえられる場合があるが、この場合の「建設」とは、「まちづくり」の意味であり、ハード・ソフト両面の振興整備を含む幅広い概念である。つまり、「市町村建設計画」とは、合

併後の市町村の「まちづくり」の基本方針、根幹となる事業、公共施設の整備方針、財政計画等を定めるもので、「合併によって、このような地域を造っていきます。そのための計画がこれです」という内容である。

合併の申請

法定合併協議会において合併協定項目の内容が固まり、「合併協定書」、「市町村建設計画」が策定され、合併関係市町村によって合併協定書に調印がなされると、直ちに合併申請の手続きに入る。

合併申請の手続きは、概ね以下の順で進む。

市町村議会による合併議案の議決

都道府県知事への申請

都道府県知事による総務大臣との協議・同意

都道府県議会による議決

都道府県知事による合併の決定

都道府県知事による総務大臣への届出

総務大臣による告示

合併を決めるのは誰か？

合併の検討、手続きを進めていく中で、法定合併協議会が果たす役割は、合併に関するあらゆる事項を検討・議論する場という意味で、極めて大きい。ところで、同協議会を設置するためには、議会議員の賛同（議決）が必要であるから、事実上、合併の検討をするか否かの決定権は議会議員にあると言って差し支えない。

また、合併協定書に調印後、都道府県知事に対して合併の申請をするためには、合併関係市町村の各議会による合併議案の議決を経ることとなり、この点でも議会議員の判断が可否を決することとなる。このように、議会議員に託された役割と責任は極めて重い。

特集 市町村
合併を考える

その2

地方交付税制度改革とセットの合併

税源の確保など地方財政の自立も必要

伊藤 忠明

地方交付税は、国の「交付税及び譲与税配付金特別会計」を通じて各地方公共団体に交付される。その財源は、国税として徴収された税収の一定割合（所得税の三二%、法人税の三五・八%、消費税の二九・五%、酒税の三二%、たばこ税の二五%）である。地方交付税の総額のうち六%は、特別・臨時の財政需要に対応するための「特別交付税」として別枠となっており、大部分（九四%）は「普通交付税」として、各地方公共団体の財源不足額に応じて配分される。各地方公共団体に配分される普通交付税は、団体ごとに「基準財政需要額」と「基準財政収入額」が算定され、財源不足額の場合のみ交付される（図1）。

最近の市町村合併の動きは明治、昭和の大合併に次ぐ第三の大合併となっている。市町村が合併すれば規模が大きくなった分、財政基盤が強化できる。しかし、国の税収が減り、国が配分する地方交付税交付金の減少は避けられない。そのため市町村は行政組織の合理化を迫られ、合併を選び始めているように見える。地方交付税交付金は、二〇〇〇年度の二一兆七千七百六十四億円をピークに減少に転じ、今年度は十九兆五千四百四十九億円に落ちる。

財政面で市町村合併に関する最大の特徴は

地方交付税制度改革とセットで市町村合併が推進されていることである。

地方財政措置のあらまし

平成十七年三月三十一日までに合併を行った市町村についての合併特例法に基づく地方財政措置は次のようなものである。

一、合併に対する新たな特別交付税措置

合併年度またはその翌年度から三力年にわたり、合併を機に行うコミュニケーション施設整備、総合交通計画の策定など新たなまちづくり、公共料金の格差是正、公債費負担の格差是正、土地開発公社の経営健全化等の合併後の需要を、特別交付税により包括的に措置する。

二、合併移行経費に対する財政措置

合併関係市町村が速やかな一体性の確立を図るため、合併前に要する電算システム統一等の経費について特別交付税措置をする。

三、都道府県の合併支援経費に対する財政措置

合併後の市町村が行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等、特別交付税措置を講ずる。

四、合併準備経費に対する財政措置

合併協議会への負担金、合併に向けての啓

発事業等の合併準備経費について特別交付税措置を講ずる。

五、普通交付税額の算定特例（合併算定替）

合併年度及びこれに続く十力年は、合併関係市町村が合併前の算定による交付税額の合算計額を下回らないように算定し、その後の五力年で当該算定による増加額を段階的に縮減する。

六、合併市町村まちづくりのための建設事業等に対する財政措置（市町村合併特例事業）

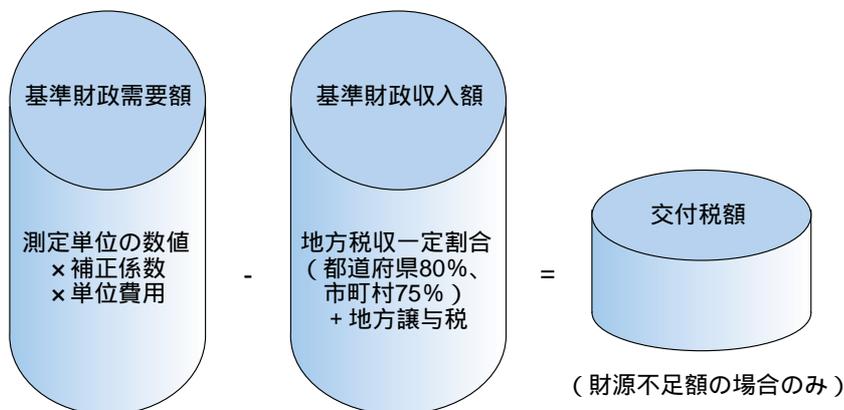
合併後十力年は合併を行った市町村の建設計画に基づく特に必要な事業の経費については、特例地方債（合併特例債）を充当（充当率九五%）することができるものとし、その元利償還金の七〇%について普通交付税措置を講ずる。ただし、上下水道事業及び病院事業に係わる出資及び補助は一〇〇%充当する。

七、合併重点支援地域における公共施設整備事業等に対する財政措置（市町村合併推進事業）

市町村事業

合併重点支援地域において関係市町村が広域的に行う公共施設の整備事業に地方債を充当（九〇%）、元利償還金の五〇%を普通交付税措置とする。

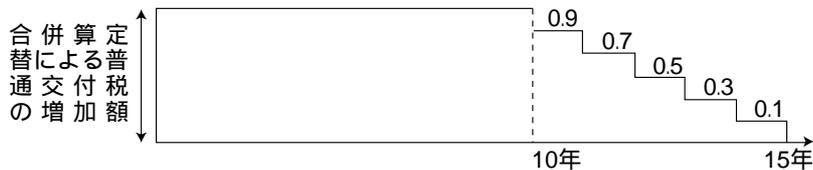
図1 地方交付税の算定方法



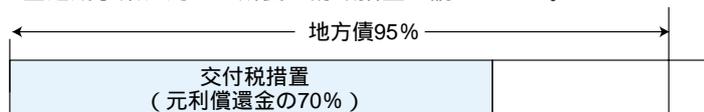
資料：平成13年版経済財政白書（内閣府）

図2 財政措置のイメージ

合併算定替
 合併年度及びこれに続く10力年度について合併しなかった場合の普通交付税を全額保障し、その後5力年度で増加額を段階的に縮減させる。
 （11年以降は段階的に縮減）



市町村合併特例事業
 合併後10力年度は合併市町村の一体性の速やかな確立等のための公共施設の建設事業（上下水道・病院事業に係る出資及び補助を含む）及び基金造成事業に対して所要の財政措置を講じている。



上下水道・病院事業に係る出資及び補助は、地方債100%

市町村合併推進事業
市町村事業
 合併重点支援地域において関係市町村が広域的に行う公共施設の整備事業に対して所要の財政措置を講じている。



都道府県事業
 合併重点支援地域において都道府県が行う交通基盤施設の整備事業に対して所要の財政措置を講じている。



都道府県事業
 合併重点支援地域において都道府県が行う交通基盤の整備事業について、計画策定後10力年は地方債を充当（90%）、元利償還金の50%を普通交付税措置とする（以上、図2参照）。
 八、合併直後の臨時的経費への財政措置
 五力年にわたり、基本構想等の策定・改訂、システム統一、ネットワーク整備等行政の一体化、行政水準の格差是正といった経常経費に対して、普通交付税による包括的財政措置を講ずる。

九、都道府県が行う合併推進事業に対する財政措置
 都道府県が行う合併のための調査研究・機運醸成など、合併重点地域等への支援に要する経費について、普通交付税措置を講ずる。
求められる地方財政の自立
 合併特例債は地方債と同様自治体の借入金だが、地方債と違い国が元利払いを補ってくれる。合併特例債は国が決めた枠内で市町村が起債し、元利払いの七割を地方交付税交付金で補う。この特例債を使えば十年間は

従来の行政サービスを維持できることになる。しかし特例債のメリットは十年であるのでその前に自治体は支出を削る手を打たなければ財政問題を先送りするだけになる。
 基準財政需要の算定基準である「ナショナルミニマム」すなわち「国民の最低居住水準」を保障するという地方交付税本来の意味を再確認し地元住民の税負担で地方の公共サービスがまかなえるように、合併を生かし地方税を充実させることも重要である。

広域合併は『地方の時代』を体現する

岐阜県の動向を踏まえた成功のポイント

山口 泰史

国や県は、市町村合併を行った自治体に対して様々な財政支援措置を設けているが、それらの金額の算出式を見ると、より多くの自治体が合併するほど、またより人口規模が大きな合併ほど、支援の金額は多くなる。つまり、国や県はできるだけ広域（多市町村）での合併を推奨しているということである。

広域合併のパターン

多少の語弊はあるかもしれないが、広域合併のパターンは大きく三つに分類される。

一つは「ガキ大将型」で、中心となる都市が周辺町村を取りこむ合併パターンである。この場合、たとえ対等合併であっても、中心市がリーダーシップを取って協議を進めることが多い。

二つ目は「運命共同体型」で、比較的人口規模が似通った自治体同士が合併するパターンである。これは郡単位での町村合併が一般的だが、市同士の合併もある。

三つ目は「子連れ再婚型」で、二つ以上の都市が、それぞれ生活圈や広域行政圏を構成する周辺町村と共に合併するパターンである。

以下では、全国でも比較的広域合併の議論が盛んな岐阜県（人口二百一十万人、市町村

数九十九）を例に、それぞれのパターンの実態を見ることが出来る（図1）。

「ガキ大将型」

岐阜県西部（西濃地域）では、大垣市（人口一五・〇万人）を中心とした一市五郡二十市町村の合併が検討されている。合併が実現すれば、人口三十九万人、面積一、四三三平方キロメートルの自治体が誕生する。合併関係市町村数（二十）はおそらく日本一であろう。

この合併を画策したのは、実は民間団体であった。昨年六月ごろから勉強会やシンポジウムを頻繁に開催し、今年三月には「西濃市（仮称）を実現する会」を設立した。五月には、大垣市長が二十市町村の大合併を目指す発言をしており、郡部の町村長や議長に対しても賛同を呼びかけている。

また、県北部（飛騨地域）では、高山市（人口六・六万人）を中心とした一市二郡・十五市町村の合併が検討されている。今年五月に任意の『飛騨地域合併推進協議会』を設置し、年内には法定合併協議会の設置を目指している。合併が実現すれば、人口は十三万人であるが、面積は三、三二八平方キロメートルとなり、山形県の庄内地域（二、四〇五平方キロメートル）や最上地域（一、八〇四平方キロメートル）をはるかにしのぐ、巨大な自治体が誕生する。

「運命共同体型」

県の中央部（中濃北部）では、郡上郡七町村（人口四・九万人、面積一、〇三一平方キロメートル）が、今年四月に法定合併協議会を設置した。

郡上郡は、消防や介護保険、ごみ・し尿処理などで広域連合を結成しており、生活レベルでも行政レベルでもすでに一体であった。一応、「郡上踊り」で有名な八幡町（人口一・七万人）が郡の中心的存在であるが、七町村の人口にそれほど大きなばらつきはなく、協議会ですす対等合併を決めている。

また、県南東部（東濃西部）では、多治見市、土岐市、瑞浪市を中心とする三市一郡・四市町村（人口二二・一万人、面積三、八二平方キロメートル）が、今年七月に法定合併協議会を設置した。同地域の合併論議はもともと低調であったが、昨年十二月に住民協議が行われたことを機に議論が活発になったといわれる。

ところで、三市の人口は、それぞれ一〇・四万人、六・三万人、四・二万人で、それほど勢力に差はない。同地域は、広域行政でのつながりは薄い、「美濃焼」という陶磁器産業の中心地であり、その意味では「陶都」としての運命を共有しているといえる。

「子連れ再婚型」

県の東部（東濃東部）では、恵那郡十一町村と長野県山口村が、今年一月に中津川（人口五・五万人）・恵那（人口三・六万人）の両市に対して、二市十二町村での合併を検討するよう申し入れ書を提出した。これに対して両市長は、いったんは前向きな発言をしたものの、四月の合併協議合同会議（十四市町村）において、「恵那郡北部と南部では）日常生活圏が異なる」「面積的（一、一八一平方キロメートル）に広すぎる」という理由で合併案を白紙に戻した。現在は、南北に分かれてそれぞれ任意の合併協議会を設置している。

また、県中東部（可茂地域）でも、町村部の要請で、可児市（人口九・二万人）と美濃加茂市（人口五・〇万人）を中心とした二市二郡・十一市町村の合併が検討されたが、二市の間

で話し合いがつかず、今年五月の研究会（十一市町村）の席上で正式に白紙撤回した。同地域は、消防やごみ処理などを共同（組合）で行っており、地域の一体性が強かったが、勢力が拮抗する二市を含む合併の難しさを改めて痛感させられる結果となった。

広域合併には「理念」が必要

県都・岐阜市（人口四〇・三万人）は平成八年に中核市に移行したが、今年二月に初当選した民間出身の新市長は、「より強い都市像」として政令指定都市を目指すべく、庁内に「政令指定都市推進戦略チーム」を設置し（五月）、市長も自ら周辺市町村に行動してトップセールスを行っている。岐阜市が一つの目標と考

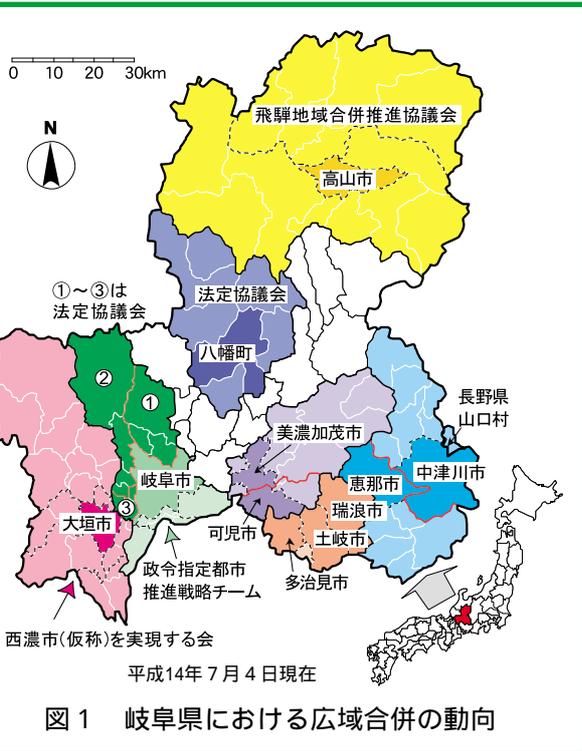


図1 岐阜県における広域合併の動向

れば、人口は約八十万人で昇格の要件を満たす。もつとも、十七市町村の中にはすでに法定合併協議会が三つも設置されており、またどこかの合併も望まない市が存在するなど、前途は多難である。しかしながら、六月には岐阜商工会議所が「政令指定都市を実現する会」を立ち上げるなど、官民が協力して広域合併を推進する気運が高まっている。

このように、広域合併の成功の可否は、住民も含めて、各自治体が共通の夢や目標、また「はひとつ」といった理念を持てるかどうかにか

広さは障害ではない

広域合併を議論する際、必ず問題になるのが「広さ」である。つまり、「面積が広すぎると行政の目が行き届かない」ということであるが、それは逆に、地域（コミュニティ）でできることは地域に任せるといって「住民自治の原点」に立ち返るきっかけとなりうる。また、「中心部から遠いと周辺部がさびれる」という懸念に対しても、飛騨地域のある市長は、「中心から遠い方が、役場が大きな支所として残る可能性があり、その方が村民のためだ」と逆説的にとらえている。

ところで、二十世紀前半を国家主義の時代、後半を経済万能主義の時代とすれば、二十一世紀は「個人の幸せを得るために、どのように地域と国と、そして世界と係わりをもつか」を考える時代だといわれる（国際政治学博士・甲山員司氏）。そこには「自分たちの住む地域の未来をお任せにするのではなく、住民自らまちづくりに参加することが重要」という意味も含まれるが、まさしく「地方分権」の根幹をなす考え方はなかるうか。

岐阜県では、県知事自らが道州制も視野に入れた地方分権の推進に力を入れており、そうした空気が同県内において広域合併の議論を盛んにしているとも考えられる。

『地方の時代』が叫ばれて久しいが、真の地方分権（住民自治）を達成するには地方の「自立」が必要不可欠であり、そのためには、ある程度のスケールメリット（人口、面積）を持った自治体を創ることも賢明な選択といえる。

真の自治へ構造改革するチャンス

行政のシステムや「コミュニティ」の質にも課題

石川 敬義

ピーター・F・ドラッカーは近著「ネクスト・ソサエティ」で「今日われわれに課せられた課題は、都市社会にかつて一度も存在したことのないコミュニティを創造することである。それはかつてのコミュニティとは異なり、自由で任意のものでなければならぬ。それでいながら、都市社会に住む一人ひとりの人間に対し、自己実現し、貢献し、意味ある存在となり得る機会を与えるものでなければならぬ」と述べている。沈没寸前の日本丸を救うのは行政でも企業でもなくて、これまでの社会とは次元を異にするコミュニティである」と述べている。

自治のシステム、質にも課題

共同生活の場の基礎的コミュニティとして市町村がある。その市町村が国と地方の財政破綻を機に今回、合併という手法で形態を変えようとしている。合併は「コミュニティの規模」の改革であるが、政府は同時に「地方分権、地方行政制度改革など」「コミュニティのシステム」の改革も進行させつつある。そして、ドラッカーが指摘するように「コミュニティの質」の改革も求められている。改めて「自治とは何か」を考えざるを得ない。

自治とは、自分たちのコミュニティのことを自分たちで責任を持ってマネジメントすることである。ドラッカーの概念を借りれば「個人を生かすシステムや質を備えたコミュニティ」が必要になる。だが、筆者の偏った見方かもしれないが、今の日本の自治は次ページの表のように極めてゆがんだ姿である。このような状況をもたらしている原因を取り除かなければ真の自治は実現しない。

変化に対応し生産性を上げる経営

先進諸国の自治のスタイルは既に、「統治（ガバナンス）」や「管理（コントロール）」の段階を脱し、「経営（マネジメント）」に重心を移している。ところが、わが国では一部の改革派自治体を除けばその気配すらない。自治体における経営とは、組織のミッション（使命、役割等）を明確にすることであり、システムのパフォーマンス結果に責任を負うことであり、状況の変化に適切に対応できるようにシステムを革新することであり、納税者や有権者に対し質の高いサービスを供給することである。国から「やれ」と言われてやる改革では真の自治は実現できない。

判断材料を持っていない住民

だが、大多数の住民は行政側から合併問題を切り出されても、どう考えてよいか分からないようだ。合併の是非を論じるために必要な情報を持っていないからだ。というより、与えられていない、情報開示されていないと言つてよい。財政状況でも、年度当初の予算概要が示される程度で、資産と負債の概念が乏しい公会計システムであり、政策と財務の関係が分からない。事業を行うのにどれだけのコストがかかっているのか、事業がどんな成果を上げたのかも分からない。一般会計以外の事業会計を含めた累積債務がどれだけあるかも分からない。自治体が事実上の破産に陥る財政再建（準用）団体になるのは、一般会計とは別枠の事業会計が破綻し一般会計から持ち出して救済しなければならなくなるケースが多いのに、連結決算していない。また、合併の発端である国と地方の累積債務が六百九十三兆円、地方交付税特別会計の累積債務が四十六兆円（いずれも財務省の今年度見通し）もの巨額になった原因についての検証もない。住民は道路除雪とか水道料金とか卑近な材料で合併を考える以外ないのである。

抑制、媒介、参加の機能の未熟さ

自治に不可欠な機能が三つある。国が無理難題を押し付けるのを阻む抑制の機能、国と住民との意志をつなぐ媒介の機能、住民がコミュニティ形成にかかわる参加の機能の三つである。どれが欠けても自治は機能しないのだが、わが国ではどれも十分に機能していない。また、住民はどれだけ負担すればどれだけのサービスを受けられるかも分かっていない。自治体の能力に応じた形態やシステムや質のコミュニティにできる。人口百万人の市と三

千人の村とが一律に同じ形態と質とを求められている中央集権的な自治システムになっていること自体に無理がある。

多様性と重点投資と広域制御

わが国の自治体数は三千二百余である。だが、アメリカは日本の約二倍の人口だが自治体数は約八万、フランスは約半分の人口だが自治体数は約六万であり、規模やシステムや質もさまざまである。自治で全国一律にしなければならぬのは最低限必要な行政サービス（ナショナルミニマム）であり、それ以外は身の丈に応じたものでよい。必要なことは、

日本の地方自治の7不思議

アカウタ
ピリティー 1. 首長がどんな政策を約束したか住民が覚えていない

参加 2. 行政が策定した基本計画の内容を住民が知らない

バリュー・
フォー・マネー 3. 収めた税金がどう使われているか住民が気にしない

情報公開 4. 自治体の資産と負債の実態を知っている住民がいない

中央集権 5. 税収全体の何割を地方で使っているか住民は知らない

地方自治 6. 国から要請された事業を自治体が断った話を聞かない

民主主義 7. このような自治の在り方に疑問を持つ住民がいない

首長など選挙で選ばれた人が、どんな政策を実行するかを約束し、その結果を報告することである。それがなければ住民はコミュニティの目標も現状も課題も分からず、合併の是非も判断できない。スイスは州ごとに異なる直接民主制を採用している国だが、直接制の強い州の住民ほど幸福感が大きいという。

自治体の形態は気候や地形や歴史などの影響を受けるが、歩いて移動する時代と一家に数台のマイカーがある時代とでは適正規模も

異なる。そして、社会現象にはどんなことでもマイナス面とプラス面とがある。合併すれば、多様性の機能が増すので、あらゆる分野で異なる価値の交流が生じ社会の質のレベルアップが可能になる。半面、コミュニティがまとまりに欠けたり、帰属意識の薄い人が増えたりする。また、財政の規模が大きくなるので、重点投資が可能になる一方、地域の隅々にサービスが行き届きにくくなる。さらに、制御できる範囲が広がるので、土地利用や景観形成など施策統一効果を発揮できる。だが、小さなコミュニティの個性が消失することもある。いかにマイナス面を少なくしプラス面を大きくするかが合併の成否のカギを握る。また、国、県、市町村間の垂直の役割分担も再構築すべきだ。国と県が推進する合併だが、合併の結果に国や県が責任を負うことはない。そして、合併にかかる資金の財源は国も合併市もほとんど借金である。合併「バブル」による財政破綻が起きかねない。従って、合併の目標を明確にし、事前にリスクを予測し、それをチェックしながら進む「合併アセスメント」を行う必要がある。地方分権一括法が施行されたが、市町村が得た権限は枝葉末節ばかりで、産業や環境など未だに包括的、戦略的に地域経営できる状況にない。自分たちの裁量で使える財源もごくわずかなままである。これからは、市町村は少なくとも住民の生活関連、都市や農村の形成、医療・福祉などの分野の政策形成と実行は一元的に担えるようにすべきだ。それはドラッカーの言う「コミュニティ創造」の扉を開く以前の段階の課題である。