

「平成の大合併」の終焉と 今後の地方分権の課題

横山 純一

北海学園大学法学部教授

1 市町村合併の現段階

1999年から始まった「平成の大合併」は、1888年の市制・町村制の施行との強い連関のもとで行われた「明治の大合併」（市町村数は1883年71497、1889年15861）、1953年の町村合併促進法と1956年の新市町村建設促進法により進められた「昭和の大合併」（市町村数は1953年10月9868、1963年4月3423）と並ぶ大規模な市町村合併だった¹。

ほぼ10年が経過した現在、市町村数は約半分に減少した。つまり、合併特例法が2005年3月に期限をむかえ、2006年3月31日までに全国の市町村数は1821（市777、町846、村198）に再編された。同法の施行前の1999年3月末の市町村数3232（市670、町1994、村568）から、1411減少（減少率44%）したのである。さらに、2005年4月施行の新

合併特例法（合併新法）にもとづいて合併が進められたが、動きは鈍く、2010年3月末までに市町村数は1753（市783、町782、村188）となる見込みである²。2009年6月16日に第29次地方制度調査会が、2010年3月末に合併新法の期限が切れるため合併に一区切りをつけるべきことを首相へ答申し、「平成の大合併」は幕を下ろすことになった³。

「平成の大合併」では、基礎自治体である市町村が地方分権の受け皿になるために、市町村が合併して体力をつけることが必要だという主張が盛んに展開された。だが、実際に合併を選択したほとんどの市町村の合併理由はそうではなかった。(a) バブル経済期と1990年代後半の景気対策で発行した多額の地方債残高を抱える中、小泉改革で地方交付税の大幅な削減が進められたために地方財政の改善展望が見出せず、やむなく合併を選択したこと、(b) 合併すれば合併特例債の発行や普通交付税の算定替、合併補助金などの財政上の優遇措置が受けられるため、合併選択の機会ととらえたことが主要な理由にあげられるだろう。

このことは、合併特例法が2005年3月末に期限を迎えたにもかかわらず、総務省が財政優遇措置を1年延長したことによって、市町村合併が大きく進んだことから明らかだろう。つまり、総務省は2005年3月31日の合併特例法の期限までに市町村が合併することを議会で可決し、都道府県知事に合併の申請をすれば、2006年3月31日までに実際に合併し

よこやま じゅんいち

1950年生。東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。専攻は財政学、地方財政論、地域経済論。札幌学院大学商学部助教授、北星学園大学社会福祉学部教授を経て、現在に至る。

単著書に『高齢者福祉と地方自治体』（2003年4月、同文館出版）、『現代地方自治の焦点』（2006年2月、同文館出版）。共著書に『福祉政府への提言』（神野直彦・金子勝編、岩波書店）などがある。

たケースに限り、合併特例債などの財政優遇措置が引き続き受けられることとしたのである。2005年3月末時点の市町村数が2521だったから、この措置は大きな意味をもった。このような措置は、真摯に合併後の新自治体の姿やまちづくりを議論し、結果として合併特例法の期限に間に合わなかった地域には朗報だったが、新自治体のありかたの議論がほとんど進まず、まちづくりの核心部分の結論を先延ばしした地域も、財政優遇措置のあるうちに合併しようと「駆け込み」的な合併を選択した。後者の市町村は決して少なくなかった。地域全体の発展展望を描く「ロマンある合併」は少なかったと言わざるを得ないのである。

2 合併特例債と普通交付税の算定替⁴

合併特例法の財政優遇措置の中軸は合併特例債と普通交付税の算定替である。合併特例債は、起債充当率95%、元利償還金の70%が普通交付税の基準財政需要額に参入される地方債で、2005年3月までに都道府県知事に合併申請した新自治体のみが合併建設計画に盛り込んだ事業に活用できる。合併後10年間発行でき、返済は最初の3年間は利子のみで4年目から元金償還が始まる。限度額一杯発行すれば、多額の投資事業を行った篠山市のように財政危機に陥る可能性が生まれるので⁵、慎重に活用されなければならない。

普通交付税の算定替は、合併に伴い普通交付税の算定上の不利益を被ることのないように配慮したもので、合併後10年間は合併した新自治体で算定された普通交付税額（1本算定）ではなく、旧市町村ごとに算定された普通交付税の合算額が新自治体に交付される。算定替は11年目から段階的に圧縮され15年で終了し、16年目から1本算定となる。町村同士の合併で市になり福祉事務所をもつケースなどを除けば、一般に算定替のほうが普通交付税額は大きくなる。大船渡市（2001年に大船度市と三陸町が合併）では、算定替と1本算定の差額（2002年度）

は6億1688万円だった⁶。民間企業では合併直後からリストラが始まるが、市町村職員は地方公務員法で守られて簡単にリストラができないため、合併が行われても直ちに職員数を削減できない。そこで、算定替で激変緩和する一方、職員数の削減や職員給与カットなどの行政改革が新自治体に求められる。算定替が終われば合併しない自治体よりも合併自治体のほうが、普通交付税額の減少が予想される。合併自治体では、算定替は将来の普通交付税額の激減を示すものととらえて、まちづくりを行う必要がある。

合併新法では合併自治体に合併特例債の発行は認められず、算定替の期間も短縮された。合併新法中に合併が進まなかったのは、財政優遇措置縮小の影響もあったと思われる。

3 市町村合併後の状況⁷

まず、合併して新自治体になったけれども、住民や役場職員の一体感がなかなか生まれてこないケースが少なくない。「こんなはずではなかった」と不満を述べる住民は多いし、旧市町村の職員の多くが総合支所にそのまま勤務し、職員の人事交流がほとんど進まない自治体もみられる。課題先送りをして合併したところほどその傾向は強いが、このような自治体の場合、一体感を得るまでに今後相当な時間が必要だろう。次に、財政力の脆弱な自治体同士が合併しても財政基盤の強化につながらない。過疎地域の町村同士の合併では財政力は高まらないし、借金が多い市と町村の合併も行財政基盤の強化につながらない。特に、合併の中軸となる市の財政が悪いと合併効果は薄くならざるをえない。施策の充実が望めないばかりか、これまで行われてきた旧自治体の福祉や教育などの独自施策が直ちに廃止される場合も多い。第3に、市町村面積が広大な北海道等に多いケースだが、合併で面積が広大になれば、例えば学校の統廃合が進んでもスクールバスを多数必要とするなど、行政効率化があまり進まないまま住民サービスが低下する。学校の統廃合が進むとともに、これま

での役場が支所や出張所が変わって規模が大きく縮小されれば、地域の商業に打撃となる。特に、通勤時間がかかる等の理由から旧自治体から若い職員中心に引っ越すケースが続出すれば、当該地域全体が寂れてしまう。第4に、市町村合併の目的の一つである行政改革が進んでいない自治体が少なくない。財政が悪化している場合、使用料の引上げなど受益者負担を強めても抜本的改善になりえない。総人件費の抑制の視点が必要で、職員削減がなかなか進まなければ、一定期間は職員給与カットに取り組む必要がある。

4 函館市の事例⁸

比較的、合併がうまくいっている函館市を事例に取りながら、具体的に検討しよう。

(1) 函館市の人口、面積、産業

函館市、戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町が合併して新函館市が誕生した（2004年12月、編入合併）。人口は294264人（2005年国勢調査、うち95%は旧函館市の人口）。面積は677平方キロメートル（旧4町村分が約半分）である。旧4町村はいずれも東部に位置し、漁業が基幹産業で、医療、買物、通学等日常生活面は旧函館市に依存していた

(2) 学校の統廃合、合併特例債、普通建設事業

合併に伴う義務教育学校の統廃合は行われていないが、市立恵山高校が閉校した。合併特例債（起債可能額308.7億円）は2009年度末までに84億円（整備事業に46億円、地域振興基金の造成に38億円）を活用した。整備事業には、地域交流まちづくりセンター（活用額4.6億円）、恵山コミュニティセンター（3億円）、消防庁舎（東消防署、15億円）などがあり、合併特例債が充当された。今後、函館水産・海洋総合研究センター、消防庁舎、縄文文化交流センター、地域コミュニティセンターなどの整備に充当する予定である。

合併に伴い旧4町村で構成する消防の一部事務組合が解散したため市全体の消防力の再編が必要で、消防庁舎の移転新築が課題である。そこで、まず旧函館市の東消防署を東部に移転新築した。さらに、縄文文化交流センターが2009-2010年度に整備される予定である（合併特例債が使用可能となった、縄文遺跡群のある旧南茅部町の要望が強かった）。

函館市の普通建設事業は、旧4町村に配慮した支出構造になっている点に特徴が見出だせる。普通建設事業費の推移を見ると、旧4町村がほぼ横ばいもしくは若干の増加（合併前の2004年度9億円、2005年度9億円、2008年度11億円）なのに対し、旧函館市の落ち込みが目立つ（2004年度222億円、2005年度189億円、2008年度141億円）。函館市の財政は良好とは言えないため、今後は旧4町村の要望が強い地域交流センターや消防署などの建設と、旧函館市における整備事業のどちらを優先させるのかが課題である。

(3) 合併にともなう各種サービスの状況

各種サービスは、基本的に旧函館市の制度や水準に合わせる事となったが、一部のサービスは旧4町村の状況を配慮したり、住民への影響を考慮して激変緩和措置がとられた。

まず、幼稚園の入園料は、戸井幼稚園が旧函館市に比べ安かったため、合併年度は現行通りとし、2005年度から段階的に5年間で旧函館市の制度に統一するものとした。修学旅行は、遠距離修学旅行を実施して旅行費用の半分以上を町が負担していた旧戸井町については、2006年度まで現行通りとし2007年度から旧函館市に統一した。遠距離通学児童・生徒については、旧函館市と旧戸井町が通学バスを運行し、旧南茅部町がバス定期券相当額を小・中学生に支給していたが、いずれも継続となった。生涯学習では、町民文化祭や各種講座など旧市町村事業の大部分が維持されたが、これは急に再編すると地域の活動力が低下すると判断されたからである。保育料は、旧函館市が3歳児未満で安く、3歳児以上

は旧南茅部町を除く旧3町村が安かったが、2005年度から旧函館市の徴収基準額に統一し、旧恵山町と旧榎法華村は2005年度から5年間で段階的に調整し統一するものとした。

高齢者福祉は多様な対応がなされた。つまり、制度内容が旧市町村間で異なるもので旧函館市の制度に統一（敬老祝金・長寿記念品、配食サービス、除排雪サービス、寝具洗濯乾燥サービスなど）、旧函館市の独自の制度を新しい函館市全体に広げて実施（寝たきり高齢者自助具給付など）、これまで旧町村の独自制度だったが廃止（旧戸井町と旧南茅部町の高齢者生きがい・健康づくり推進事業など）、旧市町村の独自事業で当分の間現行区域で継続（旧4町村の高齢者入浴等優待事業と福祉バス運行、旧函館市のシルバーハウジング生活援助員派遣など）に分類された。旧4町村の住民は独自サービス廃止や、制度が充実していた敬老祝金等の旧函館市への統一による不利益がある一方、除排雪サービスや配食サービス、寝具洗濯乾燥サービスなどは旧函館市が充実していたので、これらのサービスを楽しむこととなった。高齢者入浴等優待事業（温泉入浴券の発行）、シルバーハウジング生活援助員派遣（市営住宅に生活援助員を配置）などは、当分の間現行区域で継続となった。

障害者福祉、児童・母子寡婦福祉も同様にサービスが4つに区分された。障害者福祉では、旧函館市だけ（車椅子貸与、重度身体障害者等タクシー料金助成など）、もしくは旧函館市と旧戸井町のみが実施していたサービス（障害者地域活動緊急介護人派遣など）が多かったため、旧函館市の制度に統一して旧4町村の障害者福祉が充実した。ただし、廃止を予定していた旧4町村実施の腎臓機能障害者通院交通費助成サービスは、対象者の負担を考慮して対象者に限り認めることになった。児童・母子寡婦福祉では、旧函館市独自の制度として実施していたものが多く、旧4町村住民にはサービス向上となった。

(4) 公立病院、国民健康保険料

合併前に存在していた3つの公立病院（市立函館

病院、恵山町立恵山病院、南茅部町国民健康保険病院）は市に引き継がれたが、旧町立病院は2つあった病棟（一般病棟と医療療養病棟）を当面1病棟化し（恵山病院は医療療養病棟のみ、南茅部病院は一般病棟のみ）、病床数を削減して運営されることになった。国民健康保険料も旧函館市に統一されたが激変緩和措置がとられた。賦課方法（医療分）が旧市町村で異なり、旧函館市は資産割の賦課がないのに対し、旧4町村は資産割を賦課していた。また、旧南茅部町は均等割と平等割の比重が高く、所得割と資産割が低いのに対し、旧戸井町と旧榎法華村は均等割と平等割が低くて資産割が高い。保険料率の統一で、旧恵山町と旧榎法華村は減額となる世帯が増額となる世帯を上回り、旧南茅部町では減額となる世帯を増額となる世帯が大きく上回る。そこで、旧南茅部町の保険料率に限り、2005年度から段階的に5か年で調整し統一するものとした。

(5) 行政改革の進行

旧函館市では、2000年度から第3次行政改革（2000-2004年度が前期計画、2005-2009年度が後期計画）に取り組んでいたが、この途中で合併があり、市職員数が大幅に増加したため、後期計画では職員数の削減と組織機構の見直しを加速させた。第3次行政改革の職員削減実績は、前期が380人、後期が659人だった（前期では市営バス事業の廃止で交通局職員が106人削減された）。組織機構の見直しでは、教育委員会の機構改革、東京事務所の廃止、4支所の課の統合などが行われた。さらに、保育園の民営化（6つの保育所を民営化）、学校給食調理業務の委託化、公用車運転業務の委託化（支所福祉バス、通学バスなどで実施）、公の施設の指定管理者制度の導入（2006年度から本格導入）などが行われた。また、受益者負担の強化（家庭ごみ処理の有料化など）や公債費の繰上償還、広告収入の導入などが行われた。

10年間の行政改革の中で、職員数削減と組織機構見直し、経常経費の節減など行政の内部努力による累積効果額は365億9500万円、うち70%は職

員（普通会計）の削減によるもので（264億8600万円）、結果、人件費（職員給）は1999年度の187億6300万円から2008年度の156億900万円（決算）に下がった。決算カードにおいて、一般職員数は、2003年度の旧函館市が2036人、合併後の新しい函館市では2004年度が2283人、2006年度が2057人となっており⁹、行政改革が一定の成果をあげていることが示されている。

（6）函館市の合併が比較的うまくいっている理由

函館市の場合、次の点から、比較的合併がうまくいっていると言えるだろう。つまり、旧4町村の住民が通学や買物、通院などで旧函館市に頻繁にくるなど交流が盛んなうえ、編入合併で基本的に旧函館市の制度にあわせてために、旧市町村間の住民の利害調整に時間をあまりさくことなく、新自治体の方向性を定めることができた。また、旧函館市のほうが福祉施策の多くが充実していたため、旧4町村の住民はその面でメリットを享受できたし、福祉や教育、国民健康保険料などで、住民生活に大きな影響が出る部分には激変緩和措置がとられた。さらに、投資的経費を抑制する方針の中で（合併特例債の使用も抑制基調）、旧4町村には配慮がなされた。また、行政改革が一定の効果をあげている。

（7）函館市の展望

合併前の4町村の財政は悪化していた。2003年度決算を見ると、地方債現在高は戸井町32億円、恵山町28億円、榎法華村33億円、南茅部町68億円、公債費負担比率は戸井町19.7%、恵山町19.3%、榎法華村34.2%、南茅部町30.2%、経常収支比率は戸井町90.9%、恵山町95.1%、榎法華村97.8%、南茅部町89.6%、財政調整基金現在高は戸井町2億6000万円、恵山町2200万円、榎法華村2億3400万円、南茅部町4億1000万円だった。また、歳出総額に占める公債費の割合は、戸井町17.4%、恵山町16.6%、榎法華村28.8%、南茅部町21.0%だった。旧4町村は程度の差こそあるものの

多額の地方債残高を抱える一方、貯金を費消し、公債費が財政を圧迫していた点で共通していた。このため、とりわけ普通建設事業を抑制しなければならない状況にあった。函館市の財政も良くはなかったが、財政規模が圧倒的に大きかったために（普通会計で函館市は約1200億円、4町村合計は約120億円）、合併による新しい函館市の財政を揺るがすほどのものにはならなかったのである。

全体的に見れば順調にきた合併と言えるが、今後の課題も多い。まず、福祉や教育、国民健康保険料などで激変緩和措置がとられたが、2009年度で終了するものや、2009年度に終了しないものについても、今後旧函館市の制度に統一する方向性が出ていく。住民サービスに変動がでるため住民の反応が注目される。また、公立病院の財政健全化と見直しも大きな課題である。見直し方法によっては住民サービスに直ちに影響する。さらに、これまで普通建設事業費は旧函館市で落ち込む一方、旧4町村には配慮がなされてきた。この扱いが今後どうなるかが課題である。市の財政は良好とは言えないだけに旧市町村間のバランスは無視できないが、事業実施そのものの必要性、優先度、事業効果など総合的に判断することが必要だろう。このため市には住民との情報共有の推進と説明責任が求められる。2010年度に予定されている自治基本条例の施行は、この面で多少なりとも貢献することになるだろう¹⁰。

また、行政改革が10年間の計画で進められてきたが、2009年度が最終年度である。本庁職場に一層食い込んだ行政改革を求める市民の声が確実にあるだけに¹¹、2010年度からのさらなる行政改革をどのように進めるのが課題である。その一方、指定管理者制度の弊害も指摘され始めた。コストメリットはあるにしても非正規雇用の拡大につながっていることや住民サービスの観点から問題があるケースも見られる。指定管理者制度になじまないと思われるものについては見直しが必要である。また、旧4町村の観光資源をどのように函館市全体で活用し、今後の地域振興や産業の活性化につなげていくのかの工

夫がなされなければならない。

5 むすびにかえて

地方分権を進めるには、住民に最も身近な行政主体である市町村の強化が重要である。しかし、一部の地域を除けば、市町村合併と地方分権の受け皿としての市町村の体力強化とは結びついていなかった。また、都道府県間の合併の進捗度も異なった。北海道のように小規模町村が多数残ったところもあれば、広島県のように町村数が約9割減少したところもある¹²。また、合併後のまちづくりが順調に進んでいない地域が少なくない。

この10年間、合併や制度改革に市町村や住民は疲弊してしまった。住民間の対立や、住民の行政への不信が高まった地域も多い。「平成の大合併」が終了真近となった現在、ようやく地域振興に励むことができるかと安堵している市町村長は多い。だが、このような状況なのに、300自治体への再編とか1000自治体への再編が、一部で相変わらず主張されている。もしも、このような主張にもとづく自治体再編を強引に推し進めることがあれば地方自治の歴史に汚点を残すことになるだろう。それは地方分権とはまったく相反する「中央集権」主義そのものだからである。

では、市町村の強化をどのように成し遂げるのか。一つの方法は広域連合制度の活用である¹³。事業種類にもよるが、広域連合は事業の効率化やコスト削減、小規模な一自治体では採用が容易でない貴重な人材（理学療法士など）の採用、政策面での協力的体制などのメリットが存在する。また、地方分権の事務・権限移譲の有力な受け皿にもなり得る。北海道では、2003年に北海道町村会が連合自治体制度の構想を打ち出したこともあり¹⁴、広域連合の議論が比較的活発に行われた。そして、空知中部広域連合（1998年設立）をはじめ、大雪広域連合、後志広域連合など、介護保険や国民健康保険、ごみ処理施設の設置、租税滞納対策など多様な広域連合が設立された。また、西紋地域（雄武町、興部町、西興部村、滝

上町）のように、数年間の地道な検討を通じ、現在広域連合が設立一步手前まできている地域もある。さらに、市と周辺町村で連携する定住自立圏構想を深め、実質化することも重要だろう。地域実情を踏まえながら、市町村は合併とはまったく異なる、市町村連携を強めるこれらの試みを検討し、深化させることが重要なであろう。■

《注》

- 1 明治と昭和の大合併に関する市町村数は、林健久・金沢史男・今井勝人編『日本財政要覧（第5版）』（2001年1月）を参照。
- 2 総務省資料を参照。
- 3 田口一博「第29次地方制度調査会答申について（2）」『自治総研』370号（2009年8月）を参照。
- 4 横山純一「市町村合併と北海道の新しい自治の模索」、横山純一著『現代地方自治の焦点』（2006年2月）第3章を参照。
- 5 兼村高文「合併特例債に踊った篠山市」、町田俊彦編『「平成大合併」の財政学』（2006年4月）第5章を参照。
- 6 大船渡市資料ならびに横山前掲書第3章を参照。
- 7 合併後の市町村の状況については筆者の調査ならびに町田前掲書、横山前掲書を参照。
- 8 函館市企画部計画推進室地域振興課ならびに総務部行政改革課でのヒアリングならびに両課資料を参照。
- 9 旧函館市、合併後の函館市の決算カードを参照。
- 10 2007年9月1日に市民12名と筆者からなる函館市自治基本条例策定検討委員会（委員長は筆者）が設置された。同委員会の開催（40回）と6回の市民ワークショップなどを経て、同委員会は2009年1月21日に提言書を市長に提出した。
- 11 上記の委員会やワークショップでの市民の意見に多かった。
- 12 総務省資料による。広島県では「平成の大合併」前に73あった町村数が9に減少した。
- 13 広域連合制度については横山純一「北海道内の自治体の財政再建」『地方自治職員研修』2009年7月号増刊（2009年6月）を参照。
- 14 北海道町村会『連合自治体設立に関する手引き』（2004年1月）を参照。