

市町村合併政策の現状と今後の課題



平成 13年 11月 19日
株式会社 日本総合研究所
研究事業本部 行政マネジメントクラスター
主任研究員 松村 憲一

「平成の大合併」の経緯

■ 明治の大合併

- 明治20年代前半
- 明治近代政府の末端組織としての体制整備
戸籍・税務等の事務処理、小学校の設置等を主目的
- 300～400戸が標準規模
- 町村数約71,000(自然村)→約16,000(行政村)

■ 昭和の大合併

- 昭和30年代前半
- 地方自治の精神に立った基礎自治体の構築
中学校の設置、消防・衛生・福祉等の事務処理
- 人口8000人が標準規模
- 市町村数約10,000→約3,400(ほぼ現在の市町村数)

平成の大合併」の経緯

市町村の人口の状況

	全国		大阪府	
		シェア		シェア
5千人未満	688	21.3%	0	0.0%
5千人以上 ～ 1万人未満	847	26.3%	2	4.5%
1万人以上 ～ 5万人未満	1,241	38.5%	9	20.5%
5万人以上 ～ 10万人未満	223	6.9%	12	27.3%
10万人以上 ～ 50万人未満	203	6.3%	19	43.2%
50万人以上 ～ 100万人未満	11	0.3%	1	2.3%
100万人以上	11	0.3%	1	2.3%
総 計	3,224	100.0%	44	100.0%

(H12. 3. 31住民基本台帳ベース)

平成の大合併」の経緯

- H 7 合併特例法改正 (S40年以降、10年ごと更新)
- H 8 地方分権推進委員会の設置
- H10 地方分権推進一括法 (合併の推進)
- 合併特例法の改正
- H11.8 市町村の合併についての指針
各都道府県での合併推進要綱策定 (合併パターン)
- H12.12 行政改革大綱
「市町村数 1,000を目標とする」
- H13.3 市町村合併推進本部設置

平成の大合併」の経緯

■ 平成 5年以降の合併の状況

設置年月	新市名	旧市町名
平成 5年 7月	飯田市	飯田市、上郷町
平成 6年 11月	ひたちなか市	勝田市、那珂湊市
平成 7年 9月	鹿嶋市	鹿島町、大野村
平成 7年 9月	あきる野市	秋川市、五日市町
平成 11年 4月	篠山市	篠山町、西紀町、丹南町、今田町
平成 13年 1月	新潟市	新潟市、黒崎町
平成 13年 1月	西東京市	田無市、保谷市
平成 13年 4月	潮来市	潮来町、牛堀町
平成 13年 5月	さいたま市	浦和市、大宮市、与野市

平成の大合併」の経緯

■ 関西での合併重点支援地域の指定状況

県名	指定地域
三重県	上野市、伊賀町、島ヶ原町、阿山町、大山田村、青山町
	北勢町、員弁町、大安町、東員町、藤原町
滋賀県	安土町、五箇荘町、能登川町
兵庫県	柏原町、氷上町、青垣町、春日町、山南町、市島町（法定協議会立ち上げ済み）

(H13.10.25現在、総務省調べ)

■ 全国では、計 19県・28地域・127市町村

平成の大合併」の経緯

■ その他、関西での合併検討（首長が入っているもの）

三重県	飯南郡・多気郡町村会・市町村合併に関する勉強会	大阪府	南河内広域行政研究会
	志摩郡町村会議長会市町村合併に関する勉強会		堺市・美原町広域行政課題連絡協議会
	桑名地区周辺都市研究会		泉州南広域行政研究会
	四日市地区広域都市研究会	兵庫県	阪神北部広域行政研究会
滋賀県	湖北地域市町村合併検討協議会		養父郡合併研究会
	湖南地域広域行政推進懇談会		津名郡・洲本市合併研究会
	湖東地域市町合併研究会		三原郡任意合併協議会
		奈良県	宇陀郡町村合併問題懇話会

(H13.10.25現在、総務省調べ)

■ 全国で、1,657団体（全体の51.4%）が検討

平成の大合併」の特徴

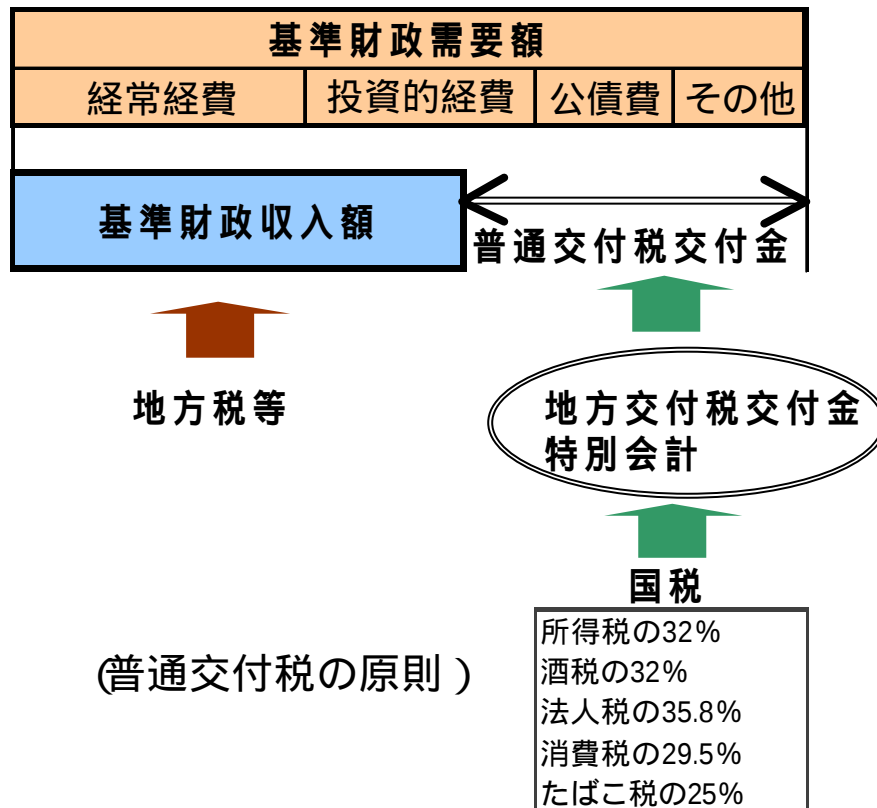
■ 合併推進の背景

- 交通・通信手段の改善、住民生活圏の拡大
 - 地域課題の多様化・広域化（環境、介護等）
 - 地方分権の推進（権限委譲への対応）
 - 地方財政の危機的状況（特に交付税特別会計）
- etc

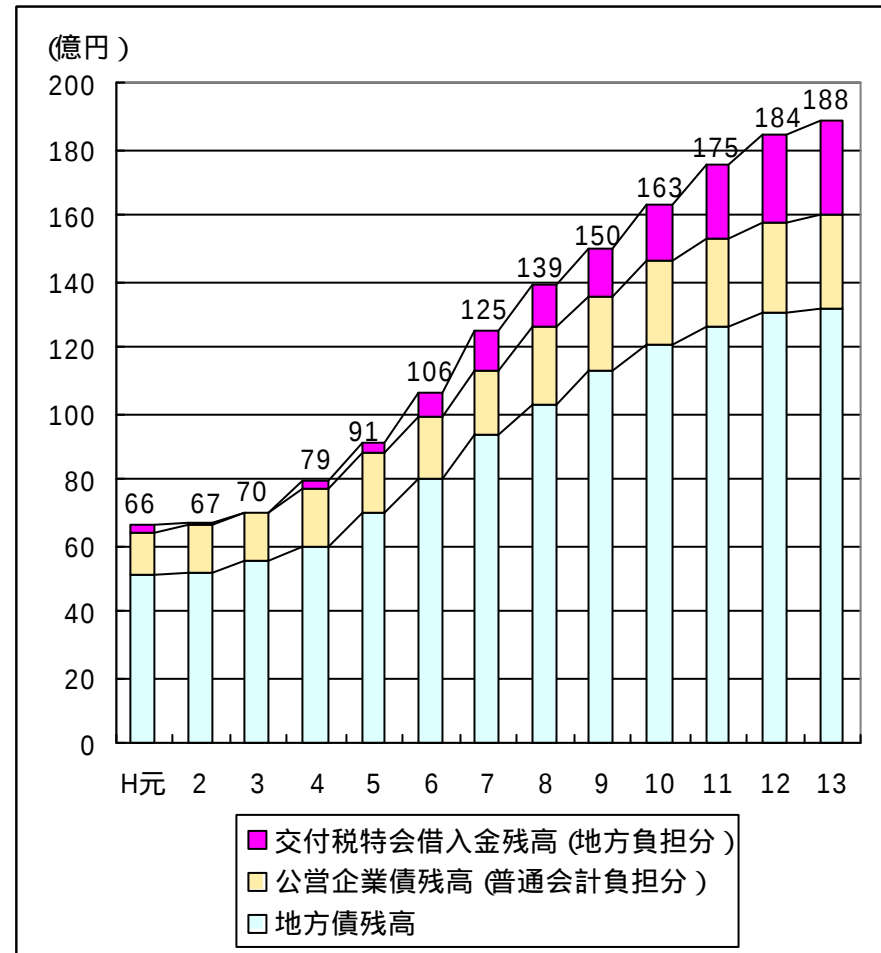
地域での課題・ニーズに対応した、効率的・効果的かつ自立的な地域経営体制の構築

平成の大合併」の特徴

地方交付税制度のしくみ



地方財政の借入金残高の現状



「平成の大合併」の特徴

■ 今回の合併推進政策のポイント(1)

■ 基本 :自主的合併の推進

■ 手厚い財政的支援

■ 合併特例債

- 例えば6万人と4万人の合併の場合、10年間で約260億円までの地方債発行を許可。元利償還費のうち70% (元金で180億円)は後年度の地方交付税で措置

■ 地方交付税算定替

- 合併後、10年間は合併前の各団体の交付税水準を確保
- 11年目以降、15年目まで段階的に縮減

■ 関係省庁補助事業等

- 合併推進プランに折込み

平成の大合併」の特徴

■ 今回の合併推進政策のポイント(2)

■ 議員の処遇対応

- 例えば新設合併時の設置選挙に法定定数の 2倍を認める、合併後 2年間は選挙はしない、など

■ 市、政令指定都市への昇格条件の緩和

■ 住民意向の取り込み

- 合併協議会設置に係る住民発議 (50分の 1の署名) および住民投票制度 (議会否決時に 6分の 1の署名) の導入

■ 特例法の期限 :平成 17年 3月 31日

平成の大合併」の特徴

■ 小規模自治体の合併を優遇 (アメ)

合併しないままだと交付税削減 (ムチ)？

(既に平成10年度より人口4,000人以下の団体の基準財政需要額は段階的に削減)

	合併パターン (大阪府内自治体を想定)	特例債 借入限度額
	6千人～4万人の10団体 20万人	約710億円
	12万人と8万人の2団体 20万人	約300億円

「平成の大合併」の特徴とは

- 公共投資による負債増大のツケを、小規模団体の経常経費削減で解消？

基準財政需要額の算定方法			
	経常経費	投資的経費	公債費
算定方式	単位費用 × 測定単位 (人口等) × 補正係数		理論償還費 × 補正係数
主な補正係数	種別補正 段階補正 密度補正 態様補正 寒冷補正 数値急増補正 数値急減補正	態様補正 寒冷補正 数値急増補正 数値急減補正 投資補正 事業費補正	種別補正

交付税改革の
ターゲット？
(人件費削減に直結)

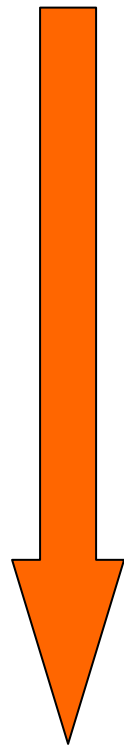
自治体規模による補正
人口10万人を標準
に、規模が小さいほど補
正值が大きくなる

地方債の元利償
還費を計上

・景気対策の
地方単独事業増
・税減収補填

平成の大合併」の特徴

■ 合併推進理由の動向



主目的	例
巨大プロジェクトの推進	つくば市、ひたちなか市、鹿嶋市、等
地域課題・住民ニーズへの対応	あきる野市、西東京市、篠山市、等
政令指定都市・中核市を目指す	さいたま市、新潟市、堺市、山口県周南（徳山市周辺）等
過疎部での合併	兵庫県淡路島、熊本県中球磨、長崎県対馬、等

現場からみた「平成の大合併」の現状

■ 見えない、今後の財政・分権動向

■ 地方交付税の削減動向

- 普通交付税・基準財政需要額の段階補正が削減される？
(既に平成10年度より人口4,000人以下の団体は削減)
- 何人なら最も有利？ 30万人？

■ 権限委譲、事務委譲等の進行動向

- 明確ではない権限委譲、事務委譲 (都道府県との関係)
- 特例市・中核市化 財源が伴うのかどうか？

地方行財政全体の改革方向の不透明性

現場からみた「平成の大合併」の現状

■ 手続き的に進められる合併検討

- 都道府県の合併推進要綱（合併パターンの例示）
に応じて、研究会を設置、検討

- 市町村行政現況調書の作成

- 合併によるメリット/デメリットの分析

- 新市将来構想の策定、住民説明会実施 ...

- 平成 17年 3月 31日の期限を目指して...

欠けている、そもそも論。従来型改革（お上に習え型改革）になっていないか？

現場からみた「平成の大合併」の現状

■ 本当に効率化するのか

- 10年間の交付税算定替期間（合併前の各団体の交付税水準が確保）以降の財政運営は大丈夫か？
- 箱もの建設主導の建設計画。合併特例債は充当率95%、後年度の元利償還費の70%を交付税算入 後年度の財政負増の心配
- 既合併団体では、合併に伴う各種の施設建設により、地方債の元利償還費、維持・管理費の増大が見込まれている（篠山市等）

現場からみた「平成の大合併」の現状

- トーンダウンする市町村
 - 政治的思惑が錯綜する合併研究会
 - 政府の手厚い支援策。裏を返せば、デメリットのみ？
 - 残る昭和の大合併のしこり
- 役割のみえない都道府県
 - 合併重点支援地域の指定まで？

結果的になかなか進んでいない合併議論

平成の大合併」の課題

- 地域で十分に議論を尽くす必要性
 - 合併特例法の期限は絶対か？
 - 合併を意義あるものにするためには
 - 十分な行政内での議論と 住民への説明・対話が前提条件
 - 金太郎アメ的な将来構想・建設計画づくりでは元の木阿弥
- 現時点で、ようやく協議会が立ち上がる段階の自治体は、特例法期限内の合併は困難か？

平成の大合併」の課題

- 合併により「地域力」を高めるまちづくりを
 - 建設計画は箱もの整備が中心（道路、公園、情報インフラ等）
 - 事業乱発、デメリット回避の発想でなく、長期的にメリットが引き出せる合併まちづくりを
 - 地域活性化のための地域マネジメント力の強化
 - ニューパブリックマネジメント(NPM)
 - 顧客志向、成果志向、競争志向、分権・自立志向
 - 行政マネジメントシステム、新たな事業手法（民営化、PFI・PPP等）
 - 協働社会づくり（循環型社会の構築）
 - EX.横浜スタジアムのシーズンシート利用権付株式発行
 - EX.掛川市の市民募金による新幹線新駅設置

平成の大合併」の課題

■ 「自主的合併」ならば...合併に至らなかった 場合の体制づくり

■ 地域本位の行政体制選択の多様化

今後、全国一律的な枠組みの見直しへ

■ 多様な広域連携の枠組み

広域連合制度の再活用・権能強化、団体間委託の推進等

■ 分権と逆分権（事務権限の広域団体への委譲）

■ 議会制度の見直し

議員数の自由化、議員報酬の見直し 地方自治法94条の
住民総会の実施等

平成の大合併」の課題

■ 諸外国の基礎自治体合併動向

	基礎自治体の数	基礎自治体の合併推進施策	備考
アメリカ	1万9千程度	なし (GatedCity の増加)	
フランス	3万6千程度	財政誘導による 1971 年マルスラン法の失敗	現在は、8種類の 広域行政制度の創設、州の設置
スウェーデン	280 程度	1970 年代前半には、1000 程度から 280 程度へ減少	福祉等の事務委譲、財源の委譲、フリー・コミュン実験など、分権化

平成の大合併」の課題

- 都道府県制度の見直し...地方の本当の構造改革
 - 中央では第27次地方制度調査会で検討、大阪でも「大阪都」構想（大阪府＋大阪市）
 - 縦割り重層構造（省庁出先機能、2重事務）の解消へ
 - 都道府県 警察、交通、産業、医療・保険、広域土地利用、等
 - 市町村 教育、福祉、ごみ処理、地区計画、等
 - 場合によっては2層制の地域も（都道府県直轄地）
 - 道州制の議論へ？
- 平成13年7月 全国知事会のレポート「分権化時代の都道府県の役割」...早速の反論

平成の大合併」の課題

■ 真に改革が必要なのは、どこか？

688団体合計で9,700億円

大阪府1団体で3,000億円

団体区分	団体数 (11年度)	普通交付税総額 (単位:億円)			1団体あたり普通交付税額 (単位:億円)		
		8年度	11年度	増加率	8年度	11年度	増加率
市町村	3,231	71,990	88,862	23.4%	22.3	27.5	23.5%
5千人未満	688	8,971	9,694	8.1%	13.5	14.1	4.4%
5千人以上 ～1万人未満	848	14,752	15,591	5.7%	17.2	18.4	
1万人以上 ～5万人未満	1,242	27,122	30,140	11.1%	21.6	24.3	
5万人以上 ～10万人未満	225	6,552	8,367	27.7%	28.7	37.2	
10万人以上 ～50万人未満	207	7,960	14,427	81.2%	39.2	69.7	77.1%
50万人以上 ～100万人未満	11	1,110	3,186	187.0%	123.4	289.6	134.8%
100万人以上	10	5,522	7,457	35.1%	552.2	745.7	35.1%
都道府県	47	86,792	109,204	25.8%	1,846.6	2,323.5	25.8%
関西2府4県	6	9,715	14,061	44.7%	1,619.1	2,343.6	44.7%
大阪府	—	795	3,029	280.9%	795.2	3,029.2	280.9%

都道府県、
大都市に
問題はないのか？

(資料)市町村は地方財務協会「市町村別決算状況調」、都道府県は地方財務協会「地方財政統計年報」

(注)市町村では東京都特別区を除く