

2004年 4月30日 / けやき会館

分権型社会における市町村合併

～ 全国の合併の動きを踏まえて

政策研究大学院大学 辻 琢也

1. 小規模町村：過去と現在

(1-1)小規模町村を支えてきた行財政基盤 昭和の合併においては、「合併して損をした」との話すらあり：「小規模町村合併」<「単独町村」又は「市との合併町村」

(1-1-1)社会減少は進むものの自然増加の状態を維持していた人口動態：町村人口が1/3から1/2にまで減少する危機的状态であったが、地域圏域を支える中心都市の人口は横這いで、「まち」の中心として、地域全体をある程度支える。

(1-1-2)国・県を中心とした「基盤整備」(幹線道路舗装改良)、「一次産業振興」(圃場整備・構造改善・価格支持)・「二次産業誘致」(新産業都市・大規模工業団地造成)「箇所付け」「順番待ち」に比較的有利な小規模町村：過疎債とふるさと創生事業

(1-1-3)きめこまやかなサービスが可能だった少量多品種の事務処理体制 規模の大小にかかわらず同一の事務処理を保証した「機関委任事務制度」「地方交付税制度」「都道府県事務代行」：一人の人間が沢山の種類の仕事をこなすことがある程度合理的。

(1-2)社会経済構造の変貌を受けて大きく変化する行財政基盤：交付税上、もっとも効率的であるとされる人口規模が約10～20万人からさらに大きくなる可能性もある。

(1-2-1)2005年前後より日本全体の人口が減少：あらゆる市町村で人口の自然減少が行。ある程度の社会増加があってはじめて人口が横這い。十数年後には首都圏自治体も人口減少 これまでの社会増減対策(過疎・過密対策)が想定していなかった事態

(1-2-2)最低限度の「基盤整備」は進捗(交通・情報インフラの物理的・金銭的改善)と第三次産業中心の産業構造(消費都市としての地方都市と年金を最大の所得の一つとするかつての農村) サービス供給の「効率性」「質」「多様性」が問われる。

(1-2-3)規模の経済性を発揮してきめこまやかなサービスを可能とする多量少品種の事務処理体制 自治体間格差(個性)を拡大させる「自治事務・法定受託事務の創設」「段階補正・事業費補正の縮小」「都道府県の空洞化」+「IT化の推進」

小規模町村の相対的有利さを形づくってきた従来基盤の崩壊：電話・車のない状態で半日かけてまちにでかけ、一生に一度は東京に出かける時代から、一人一台の車とインターネットを使いながら、格安航空券で手軽に東京にでかける時代への変遷

2. 分権改革と自治体

(2-1)分権改革(「昭和の大合併」時以来の大改革)：機関委任事務(都道府県事務の70-80% / 市町村事務の30-40%)の廃止と自治事務・法定受託事務(機関委任事務の45%)の発足と関係法の改正によって、厳しく問われる自治体の政策能力と自己責任

* 法定受託事務：法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの。条例制定権・規則制定とともに「法令に反しない限り」可能。

* 分権型社会を象徴する3分野：義務教育 + 高齢者福祉 + 人事給与

* 今後の課題 / 権限と税財源の移譲 - 自治事務の少ない予算比率(法定9対自治1)

(2-2)機関委任事務の廃止と現行税財源システムの根幹の維持

国による税財源の再配分機能を残しながら(歳入歳出の自己決定という意味において旧来の意味の「地方自治」ではない!)、自治体の創造性・自主性・効率性(いわゆる「ヤル気」)をのばす(住民ニーズを的確かつ迅速に把握できる)新しい政府間関係

国・県からの事前指導や補助制度はこれまでと大きく変わらないが、機関委任事務の廃止によって自治体職員は、行政訴訟への対応を含めて結果責任を厳しく問われる。このため、仕事を指導通り正確に早く処理する能力ばかりではなく、施策実施に責任を持って創意工夫できる人材が必要となる。

独自で考えることのできる自治体と、考える余裕のない自治体の格差拡大：新しいことを考える手間は、自治体の大小に大きく依存しない。遍く公平に言われたとおりという点では、実績のある自治体も、自分の負担と責任で新たに考えるということに関しては、これまで自治体は比較的不得手。

(2-3)硬直化の進む自治体：今まで以上に柔軟に政策を考えなければならない時期に、今の自治体はかつてなく硬直化「給料は下がり、ボーナスは削減、昇任は遅く、部下もなく、仕事は増え、内容は難しくなり、責任は重くなる」

責任の所在がはっきりしないなかで実質的に一人で実務を担当しなければならないことも多い。

* 職員・ポストの削減と給与適正化等の必要性：より厳しい定員管理と増大する事務

* 職員の高齢化と中間管理職の増大：団塊の世代とそれに続く世代の退職問題

* 勤務意識の多様化：「高い能力を有しても激務を忌避する職員」「必ずしも昇進を希望しない職員」「終身雇用を指向しない職員」等

人事給与制度(一律的な処遇体系・昇任制度・勤務制度)に係る独自改革の必要性。いまだに地縁・縁故に基づく人材登用をしていたのでは、話にならない。

3. 地方財政改革と自治体 現段階で進行中の「三位一体の改革」の動向に最大関心

(3-1)逼迫する地方財政：伸び悩む税収入と硬直化の進む財政支出により解消できない収支ギャップが国・地方双方に発生 不景気という一時的要因ばかりではなく、少子高齢社会の到来という構造的な要因による。

伸び悩む固定資産税収入・地方交付税 不景気と景気対策 高騰する人件費・扶助費・健康福祉費 残された都市基盤整備 今後本格化する都市機能の更新事業
*ただし、民間部門も含めた資金難に、職員給与の遅配まで発生し、約1/3の団体が再建団体となった昭和の合併当時と比べれば、民間部門は金余りで交付税特別会計に赤字が集中している現在とは、大きく異なる。

(3-2)三位一体改革以前の交付税改革：合併した場合に限って事業費補正をある程度優遇段階補正の縮小(上位2/3の団体を対象に計算。約2万人以下町村に影響大)

事業費補正の縮減(地総債を全廃・その他事業費補正半減)

合併特例債創設(充当率95%/元利償還金70%交付税措置) = 地総債 + 合併事業費

普通交付税の合併算定替期間の延長(従前10力年 + 経過5力年)

合併しなかった団体は少なくとも財政的には忍耐の十年間になることは必至。合併した団体は、しなかった団体に比べれば明らかに有利だが、今までの普通建設事業量をそのまま維持するのは不可能か。

(3-3)三位一体の地方財政改革：「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(2003年6月18日)を受けて、2004年度予算において1兆円の補助金削減。2006年度まで4兆円削減の予定。

国庫補助負担金の改革：概ね4兆円を目途に廃止・縮減等の改革

税源移譲を含む税源配分の見直し：「廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては、税源移譲する。その際、税源移譲は基幹税の充実を基本に行う。税源移譲に当たっては、個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲する」

交付税改革：「国の歳出の徹底的な見直しと歩調を合わせつつ、『改革と展望』の期間中に、……地方財政計画の歳出を徹底的に見直す。これにより、地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小していく」「算定方法の簡素化及び段階補正の見直しを更に進めていく。また、基準財政需要額に対する地方債元利償還金の後年度算入措置を各事業の性格に応じて見直す」

(3-4)2004年度予算：

国庫補助負担金の改革10,300億円程度(恒久的一般財源化2,440億円/義務教育費国庫負担金の暫定的な一般財源化2,309億円/公共事業関係国庫補助負担金等の削減等5,500億円)

税源移譲等6,558億円(所得譲与税4,249億円・税源移譲予定特例交付金2,309億円)

交付税総額16.9兆円(1.2兆円, 6.5%、投資的経費の大幅縮減13.5兆円[1.4兆円,

9.5%]、給与関係費の抑制23.0兆円[地財ベースで1万人縮減 0.4兆円, 1.9%])
2004年度予算厚生労働省関連： 児童保護費等負担金(うち公立保育所運営費)1,661億円
介護保険事務費交付金305億円 軽費老人ホーム事務費補助金167億円 市町村事
務取扱交付金(児童手当)87億円 在宅福祉事業費補助金(うち生きがい活動支援通所事
業) 50億円 事務取扱交付金(児童扶養手当)22億円 療養給付費等負担金(うち事
務費負担金)12億円 医療施設運営費補助金(うち在宅当番・救急医療情報提供実施費
等)9億円等

公立保育所については、地方自治体が自らその責任に基づいて設置していることにかんがみ一般財源化を図るものであり、民間保育所に関する国の負担については、今後とも引き続き国が責任を持って行うものとする。

生活保護費負担金の見直しについては、自治体の自主性、独自性を生かし、民間の力も活用した自立・就労支援の推進、事務執行体制の整備、給付のあり方、国と地方の役割・費用負担等について、地方団体関係者等と協議しつつ、検討を行い、その結果に基づいて2005年度に実施する。

4. 行政改革と自治体 市町村合併の有無にかかわらず必要

(4-1)一部事務組合・広域連合の限界 どんな小規模町村よりも一部事務組合に「ムダ」が見られることあり。単なる共同施設の維持管理のための一部事務組合から脱皮し、一つの意味決定主体として行革時代にふさわしく「政策的に広域行政を推進」することが課題。

(4-1-1)増加傾向 分権勧告や国、都道府県の積極的な働きかけ。ただし、新設の公共公益施設の共同設置・運営が大勢。広域施設と称した類似「ハコモノ」施設が乱立したり、また、小規模団体は一部事務組合負担金が必要な義務的経費となる場合も。

(4-1-2)政策変更に必要な長い時間・大きな調整コスト 小規模町村よりもムダになる傾向も。機動的対応を求められものは、予想通りの効率性を達成できない場合あり。また、発足時の組織体制をいまだに変革できないでいる場合も多い。

(4-1-3)制度の複雑化 一般住民からの関心・監視が行き届かず：自分の住んでいる場所の市町村名や都道府県名を言えないものは少ないが、一部事務組合を知っているものは少ない。

(4-2)民間委託の推進 今後の市役所・職員の中心イメージは、住民窓口等を通じてサービスを直接供給することから、少数精鋭の能力の高い常勤職員が、的確な契約管理によって民間委託や事務委託を使いこなし、市町村に必要なサービスを確保すること。台頭著しい民間企業と互角にわたりあって、的確な民間委託・入札等を行うことは、自治体にとって容易ではない。

(4-2-1)外部委託による効率化・合理化：公用車運転業務、守衛業務などの現業業務、各種統計・調査業務などの定型業務等、外部委託によって比較的容易に効率化・合理化を図ることができる分野はある 市場原理が的確に働く領域

(4-2-2)市場原理が的確に働かない領域：単に外部委託を推進しただけでは、必ずしも多くの経費節減に結びつかないケースもある 戒めるべき過度のコンサル委託「外部コンサルがいくら立派でも発注者の能力を超える仕事は決して期待できない」

(4-2-3)民間委託の是非や活用度合いが、自治体生き残りの試金石：機体整備を民間委託して失敗したエアドゥと自己整備で経費節減に成功したスカイマーク。自治体においては、ITシステムを適正な負担で活用しきれんかが争点

(4-2-4)バブル時期から合併時代において、コンサルに喰い物にされる自治体が散見。分権改革の進行とともに、コンサル依存の度合いがさらに強まる傾向あり。PFI等、今後はより一層専門化が進み、それに対応できる職員能力の開発が不可欠

「民間委託の推進」(現場職員の減少)と「IT化の推進」(規模の経済性の拡大)によって組織拡大に伴う弊害(官僚制化・組織硬直化)が是正。自治体における階層よりも、人口規模の重要性

5. 市町村合併と合併関連3法

(5-1)十年前には予想できなかった市町村合併を求める動き：一般に住民・職員・首長・議員に合併気運は生じ難く、欧米諸国においては如何に非効率であっても小規模団体がそのまま存在し続けるケースもある。「三位一体の改革等に伴って自主財源比率が高まること」と「17年4月以後は合併に係る財政上の特典が縮小されること」から、今回の「平成の大合併」は、21世紀最初にして最後となる可能性もある。

(5-1-1)国の働きかけ：分権推進会議・総務省(自治省)・都道府県の働きかけや市町村合併特例法一部改正に、段階補正・事業費補正・臨時財政対策債の縮小等の財政改革

(5-1-2)リストラを求める住民の強い声：市町村合併＝広域行政の究極形態／一部事務組合等より効率的・一体的・民主的

(5-2)合併を試みる場合の期限 合併するのであれば、今年度内に意思決定して一定の手続きを終えることが重要：実務的には十分な検討時間が残されているが、政治的調整に使える時間は限られている。

合併特例債・合併算定期間延長等、合併に伴うアメが強く期待できる

圧倒的な自然減少の増加に伴って、日本の総人口が絶対減少の時代に入る

大量採用された団塊の世代の自治体職員の大勢が今後、退職期を迎える

平成17年4月以後の合併に係る効果は、合併特例法関連以外の部分に関しても限定される可能性が大きい。

少なくとも「将来は合併することを視野におきながら、当分の間は、静観する(住民意識の盛り上がりを待つ)」「将来に含みを残しながら、今は慎重に合併のメリットとデメリットを検討する」というのは、もっとも不利な選択。

(5-3)合併関連3法案(平成16年第159回国会提出)

(5-3-1)市町村の合併の特例等に関する法律案(平成17年4月1日から平成22年3月31日までの時限法)

合併特例区：合併後の一定期間(5年以下)、合併関係市町村の区域であった区域ごとに特別地方公共団体である合併特例区(法人格を有する。)を設けることができる。

ア、地域の公の施設(集会所・コミュニティセンター等)の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、里山・ぶな林等地域に根ざした財政の管理等が具体例

イ、合併特例区の長は、合併市町村の長が選任する特別職

ウ、規約に定める方法により合併市町村の長が選任する構成員からなる合併特例区協議会を設置。予算等の重要事項を定めるときは、合併特例区協議会の同意が必要

エ、住所の表示に合併特例区の名称を冠する。

地域自治区の特例：合併に際して、合併関係市町村単位で地域自治区を設ける場合は、

ア、合併関係市町村の協議で設置を決定。

イ、市町村長が選任する特別職の区長を置くことができる。

ウ、住所の表示に地域自治区の名称を冠する。

特例措置等：市町村建設計画は合併市町村基本計画と変更し、合併特例債は廃止する。合併算定替については、現行法の合算特例期間10年を段階的に5年に短縮し、激変緩和期間は現行法と同じ5年とする。

市町村の合併の推進に関する構想等：都道府県が、基本指針に基づき、市町村合併推進審議会の意見を聴いて、市町村の合併の推進に関する構想を策定。都道府県知事は、申請に基づいて、市町村合併調整委員を任命し、合併協議会に係るあつせん、調停を行わせることができる。合併協議会設置を勧告でき、議会が否決した場合等には、1/6以上の有権者の署名により又は市町村長が住民投票を請求できる。

(5-3-2)市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案

現行合併特例法の経過措置：平成17年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、平成18年3月31日までに合併を行ったものについては、現行合併特例法の規定を適用する。

(5-3-3)地方自治法の一部を改正する法律案

地域自治区の創設：市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理するため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。

ア、地域自治区の事務所の長は、事務吏員をもって充てる。

イ、地域自治区に地域協議会を置く。

ウ、地域自治区の区域に係る重要事項は、あらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならない。

6. 任意合併協議会と市町村建設計画 3 1項目にわたる検討事項を詰めることによって、合併したらどうなるかを具体的に描いてみて、合併の是非を判断する材料を作るのが任意合併協議会の重要な役割。協議会を設置することがただちに、合併することを意味するわけではない。

(6-1)合併協議 現在の自治体が多様であるように、合併効果も一般化は不可能 / 合併はあくまでも手段であり、目的ではない。合併新市における合併効果は、あくまでも新住民・首長・議会の見識と新市建設計画やその行財政運営に依存する。

旧市町村・集落単位で旧態依然とした横並び金太郎飴行政では合併効果は発揮できない
合併のメリットは、新市町全体として一体的に都市基盤整備・土地利用規制を図る点

(6-2)合併障害・促進要因

(6-2-1)合併促進要因： 日常生活圏一体化、 合併動機が存在、 首長・議会のリーダーシップ、 都道府県の協力・支援

(6-2-2)合併障害要因： 新市の名称、 事務所の位置、 議員の身分取扱い、 行政水準等の格差、 周辺部対策

(6-3)留意事項

新設合併は合併市町村全体の将来方向、編入合併は「編入される区域について当該区域が合併後において果たす役割及び編入をする市町村における総合計画上の位置づけ」

ハード面だけではなく、ソフト面にも配慮

単に合併関係市町村の総合計画をつなぎ合わせたものでなく、合理的で健全な財政運営に裏付けられた着実な計画

旧市町村意識を早期に解消し、新市町村建設を推進するための推進基盤確立

地域全体のレベルアップ、生活水準・文化水準の高揚と、組織及び運営の合理化

衰退が懸念される地域について、振興方針等の方策が明確に位置づけ

変更は可能だが、都道府県知事との事前・正式協議が必要で、手続き的に煩雑

第1節：序論

第1款：合併の必要性

第2款：計画策定の方針 (1)趣旨 (2)構成 (3)期間(5/10)

第2節：合併関係市町村の概況

第1款：位置・地勢 第2款：気候 第3款：面積 第4款：人口・世帯

第3節：主要指標の見通し

第1款：人口 ~最大のポイントの一つ。5年ごとの予測値の明示

第2款：世帯 ~人口との動向を比較することで、今後の推計に寄与

第4節：新市町村建設の基本方針

第1款：新市町村の将来像 ~まちづくりの方向性や具体的な目標の明示

第2款：新市町村建設の基本方針 ~将来像を実現するための方針

第3款：土地利用等 ~長期的展望に基づいた適切な土地利用

第4款：地域別整備の方針 ~区分した地域ごとに整備方針の具体的明示

第5節：新市町村の施策

第1款：自然環境の保全 (1)自然の保全 (2)河川の整備 (3)森林の維持

第2款：都市基盤の整備 (1)道路の整備 (2)公共交通の整備 (3)市街地の整備 (4)上水道の整備 (5)下水道の整備

第3款：生活環境の整備 (1)住環境の整備 (2)公園緑地の整備 (3)衛生環境の整備 (4)地域・生活関連施設の整備 (5)消防・防災・交通安全の推進 (6)情報・通信の整備

第4款：保健・医療・福祉の充実 (1)保健・医療 (2)高齢者福祉 (3)社会福祉 (4)保育・女性 (5)介護保険

第5款：教育・文化の充実 (1)生涯学習 (2)学校教育 (3)文化・スポーツ (4)国際化

第6款：産業の振興 (1)農林水産業 (2)商工業 (3)観光・娯楽

第7款：連携・交流の促進 ~新市町村内外の連携・交流

第8款：開かれたまちづくりの推進 (1)情報公開・広報公聴 (2)ボランティア・NPO支援

第9款：行財政効率化 (1)行革大綱の統合と数値目標 (2)財政運営の効率化

第6節：新市町村における都道府県事業の推進

第1款：都道府県の役割 ~合併に必要な助言・調整・財政支援等

第2款：新市町村における都道府県事業~道路整備・鉄道整備・環境保全・河川等

第7節：公共的施設の適正配置と整備 ~支所・出張所・小中学校の統廃合等

第8節：財政計画

第1款：歳入 (1)地方税 (2)地方交付税 (3)交付金・分担金・負担金

(4)国庫支出金・都道府県支出金 (5)繰入金 (6)地方債

第2款：歳出 (1)人件費 (2)物件費 (3)扶助費 (4)補助費等

(5)公債費 (6)積立金 (7)繰出金 (8)普通建設事業費