

タイトル	「平成の大合併」の中間総括と今後の地方分権の課題 ： 函館市と新ひだか町の事例を通して
著者	横山，純一； YOKOYAMA, Junichi
引用	北海学園大学学園論集(160)： 11-43
発行日	2014-06-25

「平成の大合併」の中間総括と今後の地方分権の課題

—— 函館市と新ひだか町の事例を通して ——

横 山 純 一

1 問題の所在

総務省は、2014年度地方財政対策で、「平成の大合併」により合併した市町村において、市町村面積が拡大して消防や保健・福祉サービスに要する経費の増加が見込まれることや、災害時の拠点として支所の重要性が増すなど新たな財政需要が生じているとし、これらを地方交付税の算定に反映させることになった^(注1)。これは合併を行った市町村(以下、合併市町村とする)において、2014年度以降、地方交付税(普通交付税)の算定替が縮小することが予想されるため、合併市町村の間で地方交付税が減少することに対する懸念が広がっていたことを受けての措置であった^(注2)。

地方交付税の算定替の縮小・廃止については、合併市町村が合併を決断した際に織り込み済みのことであったはずである。したがって、「いまさらこのような措置はおかしい」という批判があるし、このような措置を行うこと自体、市町村合併という規模拡大の手法に負の側面があることを示しており、市町村の規模拡大のマイナスの側面を合併市町村は率直に認めるべきであるとの意見も強い^(注3)。

筆者も、このような意見に反対はしないが、合併市町村が市町村運営を行う際には、住民の不満を最小限にとどめるとともに旧市町村間の住民の融和を図ることが、現実的には何よりも重要であった事情を考慮に入れる必要がある。なるほど行財政改革は必要不可欠なものであったけれども、ドラスティックな形での行財政改革は容易なことではなく、行財政改革を行いつつも住民サービス面での配慮や旧市町村に配慮した政策展開が、合併市町村に求められていたのである。したがって、合併市町村では旧役場単位で支所がおかれ、維持・運営されているケースが少なくない。また、消防、福祉・保健サービスなどでは、合併後も施設の維持・充実や人員配置の充実が必要なケースが多いため効率化が容易ではなく、むしろ合併による面積の拡大で経費支出が増加するケースさえみられた。合併市町村は、行財政改革や財政健全化の実行、住民サービスの維持・拡充、旧市町村に配慮した政策展開などを、自らの市町村のおかれた状況を踏まえながらバランスよく行うことが求められていたのである。

本稿は、合併市町村が合併後にどのような施策展開を行ってきたのかに焦点を当てながら、市

町村合併について検証していきたい。このような検証作業を行うには、どうしても個別市町村の運営の内実に立ち入った分析が欠かせない。そこで、合併後のまちづくりや市町村の行財政運営が比較的順調に行われてきたと判断できる北海道内の2つの自治体(函館市、新ひだか町)を事例として取り上げることにはしたい。そして、「平成の大合併」についての現時点での総括(中間総括)を試みることにしたい。

2 「平成の大合併」の経過と現状

「平成の大合併」は、1999年に旧市町村合併特例法の一部改正による市町村合併の推進と、合併特例債と地方交付税(普通交付税)の算定替を支柱とする市町村合併に関わる財政優遇措置(1999年7月)により開始された。「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年が7万1497、1889年が1万5861)、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月が9868、1960年4月が3526)と並ぶ大規模な市町村合併だった^(註4)。「平成の大合併」が開始される直前の1999年3月31日現在の市町村数は3232(670市、1994町、568村)であったが、2014年4月5日現在の市町村数は1718(790市、745町、183村)になり、市町村数はほぼ半分に減少したのである(図表1)。

この間の経過をトレースしてみると、旧市町村合併特例法は2005年3月31日に期限をむかえたが、政府は財政優遇措置の1年延長を決定した。つまり、旧市町村合併特例法の期限(2005年3月31日)までに市町村が合併することを議会で可決し、都道府県知事に市町村合併の申請をすれば、2006年3月31日までに実際に合併したケースに限り、合併特例債と地方交付税の算定替等の財政優遇措置が受けられることとしたのである。このような経過措置が終了した2006年3月31日までに全国の市町村数は1821(777市、846町、198村)に再編された。さらに、政府は、2005年4月1日に新たな市町村合併特例法(合併新法)を施行して合併を推し進めたが、市町村の動きは鈍く、合併新法が大幅に改正されて事実上「平成の大合併」が幕を下ろすことになった2010

図表1 市町村数の変化

年 月 日	市 町 村 数
1999年3月31日 (「平成の大合併」前)	3232 (670市, 1994町, 568村)
2005年3月31日 (旧市町村合併特例法の失効)	2521 (739市, 1317町, 339村)
2006年3月31日 (財政優遇に関する経過措置終了)	1821 (777市, 846町, 198村)
2010年3月31日 (合併新法の大規模改正)	1727 (786市, 757町, 184村)
2014年4月5日	1718 (790市, 745町, 183村)

〔出所〕総務省資料，2014年より作成。

年3月31日までの市町村の減少数は94にとどまり、1727（786市，757町，184村）になった。

「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。しかし、このような地方分権の受け皿を理由に市町村合併を行った市町村は決して多くはなかった。つまり、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の残高を抱える中で、小泉政権のもとで税源配分の三位一体改革と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、やむをえず市町村合併を選択した市町村が多かったのである。合併すれば合併特例債の発行や地方交付税の算定替、合併補助金などの財政上の優遇措置が受けられるために、合併選択の機会とらえた市町村が少なくなかったのである。

このことは、旧市町村合併特例法が2005年3月31日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。図表1で示されるとおり、2005年3月31日時点での市町村数が2521だったから、このような措置は大きな意味をもったのである。このような財政優遇措置の1年延長は、真摯に合併後の新自治体の姿やまちづくりを議論し、結果として旧市町村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のであり、したがって、「平成の大合併」では、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。

3 合併特例債と地方交付税の算定替^(#5)

合併特例法の財政優遇措置の中軸は合併特例債と地方交付税の算定替である。合併特例債は、起債充当率が95%で元利償還金の70%が地方交付税の基準財政需要額に算入される地方債で、2005年3月31日までに都道府県知事に合併を申請した市町村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（合併した年度の翌年度から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。図表2は、6町村での市町村合併を検討していた（実際には合併は実現しなかった）埼玉県のある町の合併特例債活用による元利償還のシミュレーションである。合併特例債を限度額一杯発行すれば、他の地方債の発行とも相まって多額の建設・土木事業が行われることになる。そうなると例えば篠山市のように財政危機に陥る場合も出てくるので^(#6)、合併特例債は慎重に活用されなければならないのである。

地方交付税の算定替は、合併に伴って地方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15年間（合併した年度の翌年度から15年間）行われる。合併後10年間は合併した新自治体で算定された地方交付税額（1本算定による額）ではなく、旧市町村ごとに算定された地方交付税の合算額（算定替適用額）が新自治体に交付される。その後5年間は激変緩和措置によって算定替は段階的に圧縮され、16年目から1本算定の金額に減額される（図表3）。

図表2 埼玉県内の6町村が合併したときの合併特別償還予想

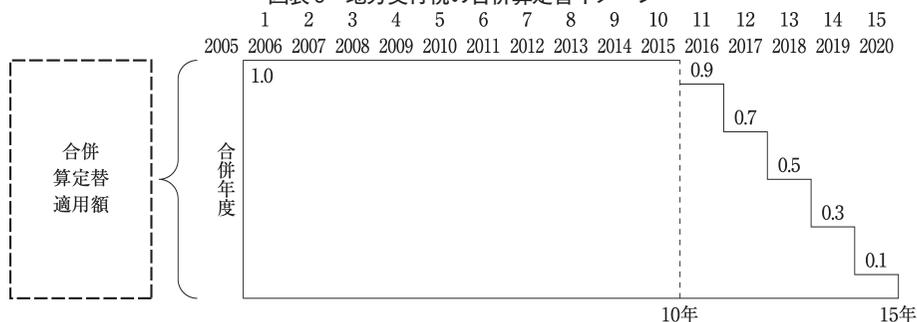
条件：2005年度借入額81.57億円(事業分43.57億円+基金分38億円)、2006～2014年度は毎年度借入額43.57億円、総借入額(10年間)473.7億円で試算
借入条件は、据置期間3年の20年元利均等半年賦償還で、固定金利を選択、利率1.0%、縁故資金を想定

起債年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	償還総額	交付税算入額	新市負担額		
2006	74,753,876										74,753,876	52,327,713	22,426,163		
2007	81,570,000	39,929,219									121,499,219	85,049,453	36,449,766		
2008	81,570,000	43,570,000	39,929,219								165,069,219	115,548,453	49,520,766		
2009	522,959,234	43,570,000	43,570,000	39,929,219							650,028,453	455,019,917	195,008,536		
2010	522,959,234	279,334,730	43,570,000	43,570,000	39,929,219						929,363,183	650,554,228	278,808,955		
2011	522,959,234	279,334,730	279,334,730	43,570,000	43,570,000	39,929,219					1,208,697,913	846,088,539	362,609,374		
2012	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	43,570,000	43,570,000	39,929,219				1,488,032,643	1,041,622,850	446,409,793		
2013	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	43,570,000	43,570,000	39,929,219			1,767,367,373	1,237,157,161	530,210,212		
2014	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	43,570,000	43,570,000	39,929,219		2,046,702,103	1,432,691,472	614,010,631		
2015	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	43,570,000	43,570,000	39,929,219	2,326,036,833	1,628,225,783	697,811,050		
2016	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	43,570,000	43,570,000	2,565,442,344	1,795,809,640	769,632,704		
2017	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	43,570,000	2,801,207,074	1,960,844,951	840,362,123		
2018	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2019	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2020	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2021	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2022	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2023	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2024	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2025	522,959,234	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	3,036,971,804	2,125,880,262	911,091,542		
2026		279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	2,514,012,570	1,759,808,799	754,203,771		
2027			279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	2,234,677,840	1,564,274,488	670,403,352		
2028				279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	1,955,343,110	1,368,740,177	586,602,933		
2029					279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	1,676,008,380	1,173,205,866	502,802,514		
2030						279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	1,396,673,650	977,671,555	419,002,095		
2031							279,334,730	279,334,730	279,334,730	279,334,730	1,117,338,920	782,137,244	335,201,676		
2032								279,334,730	279,334,730	279,334,730	838,004,190	586,602,933	251,401,257		
2033									279,334,730	279,334,730	558,669,460	391,068,622	167,600,838		
2034										279,334,730	279,334,730	195,534,311	83,800,419		
2035															
計	9,128,200,854	4,875,759,629	4,875,759,629	4,875,759,629	4,875,759,629	4,875,759,629	4,875,759,629	4,875,759,629	4,875,759,629	4,875,759,629	53,010,037,515	37,107,026,260	15,903,011,255		
											内訳	元金	47,370,000,000	33,159,000,000	14,211,000,000
												利息	5,640,037,515	3,948,026,260	1,692,011,255

(注) 6町村合併後の面積は約210平方キロメートル、人口数は約88,000人。

〔出所〕埼玉県A町資料。

図表3 地方交付税の合併算定替イメージ



(注) 現在の石巻市は、2005年4月1日に1市6町(石巻市、河北町、河南町、雄勝町、桃生町、北上町、牡鹿町)が合併して成立した。

〔出所〕石巻市資料、2013年。

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一部を除けば、一般に算定替のほうが1本算定よりも地方交付税額が大きくなる。大船渡市（2001年に大船渡市と三陸町が合併）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（図表4）。また、2012年度の石巻市（2005年4月1日に石巻市、河北町、河南町、雄勝町、桃生町、北上町、牡鹿町が合併）の場合は、合併算定替適用額は193億3496万円であったのに対し、1本算定の金額はその78%の152億3384万円であり、合併算定替の金額と1本算定の金額の差額は41億112万円であった（図表5）。

一般に民間企業では企業合併の直前、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、地方交付税の算定替で激変緩和が行われるのである。そして、新自治体には、職員数の削減や職員給与カットなどの行財政改革がやや長いスパンで求められることになるのである。地方交付税の算定替が終了すれば、合併しなかった市町村よりも合併市町村のほうが地方交付税額

図表4 岩手県大船渡市における普通交付税・合併算定替の状況

(単位：千円)

	2000年度			2002年度			2004年度		
	旧大船渡市	旧三陸町	小計	新大船渡市			新大船渡市		
				算定替	一本算定	差額	算定替	一本算定	差額
基準財政需要額 A	6,744,420	3,020,739	9,765,159	9,328,937	8,712,052	616,885	9,440,311	8,816,755	623,556
基準財政収入額 B	3,258,062	469,357	3,727,419	3,646,002	2,646,003	△1	3,575,162	3,575,163	△1
交付基準額 A-B	3,486,358	2,551,382	6,037,740	5,682,935	5,066,049	616,886	5,865,149	5,241,592	623,557
交付額決定額	3,485,881	2,551,382	6,037,263	5,677,195	—	—	5,084,107	—	—

【参考】

臨時財政対策債 (発行可能額)	—	577,751	780,900
--------------------	---	---------	---------

〔出所〕大船渡市資料，2004年。

図表5 宮城県石巻市における普通交付税・合併算定替の状況

(単位：千円)

	合併算定替								一本算定	合併算定替 適用額 (差引)
	旧石巻市	旧河北町	旧雄勝町	旧河南町	旧桃生町	旧北上町	旧牡鹿町	合計	新石巻市	
2005年度	8,438,541	2,379,179	1,465,162	2,377,181	1,343,316	1,200,525	1,548,655	18,752,559	15,971,790	2,780,769
2006年度	7,905,839	2,305,436	1,442,992	2,433,774	1,359,284	1,193,229	1,535,956	18,176,510	15,229,193	2,947,317
2007年度	7,099,609	2,292,605	1,430,185	2,428,214	1,380,013	1,221,378	1,507,425	17,359,429	14,346,509	3,012,920
2008年度	7,126,108	2,426,197	1,473,388	2,647,257	1,439,826	1,287,619	1,561,139	17,961,534	14,748,589	3,212,945
2009年度	7,604,400	2,562,563	1,540,037	2,764,210	1,490,492	1,314,600	1,660,051	18,936,353	15,722,354	3,213,999
2010年度	8,090,726	2,636,190	1,547,672	2,805,622	1,540,084	1,342,310	1,698,578	19,661,182	16,244,474	3,416,708
2011年度	7,875,596	2,755,857	1,654,720	2,922,975	1,646,568	1,433,336	1,794,502	20,083,554	16,091,033	3,992,521
2012年度	7,328,737	2,727,069	1,623,428	2,833,923	1,601,179	1,429,608	1,791,020	19,334,964	15,233,843	4,101,121

(注) 調整率反映前の数値を使用しているため、他の資料の数値と異なる年度がある。

〔出所〕石巻市資料，2013年。

の減少が予想される。したがって、合併市町村では、算定替が終了すれば地方交付税額が激減されるものととらえて、まちづくりを行う必要があるのである。

合併新法では合併市町村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、多くの市町村において合併を選択するか否かの議論がほぼ終了していたことのほかに、このような財政優遇措置の縮小の影響もあったと思われる。

なお、最近になって、これらの2つの優遇措置について変更が行われた。つまり、合併特例債は市町村合併を行った年度の翌年度から10年間発行できるものとされていたが、2013年に政府は5年間の延長を行って15年間発行できるものとした。また、東日本大震災の被災自治体の場合は、さらに5年間延長されて20年間発行できるようになったのである。

本稿の冒頭で述べたように、地方交付税の算定替については制度の変更が行われてはいないけれども、2014年度から算定替が段階的縮小期間に入る合併市町村が多くなるために、2014年度の地方財政対策において地方交付税の算定見直しがなされることとなった。つまり、政府は、合併市町村の支所が住民サービスの維持やコミュニティの維持管理、災害対応等に大きな役割を果たしているとして、地方交付税の算定に反映させることとした。さらに、合併市町村の面積が拡大したことにより消防、保健・福祉サービス等の経費の増加が見込まれるので、人口密度等による需要の割り増しを行うこととした。また、標準団体の面積を拡大する方向で見直すことにより、標準団体の施設数(公民館、消防の出張所等)を見直して単位費用に反映させることとしたのである。

具体的には、旧市町村の役場を支所とみなし(本庁が所在する旧市町村の役場を除く)、所管区域人口8000人で2億4000万円程度を標準的な支所の経費(職員人件費・維持管理費が1億7000万円、旧市町村単位の地域振興関係経費が7000万円)とし、支所に要する経費を旧市町村ごとに、標準的な支所の経費×所管区域の多寡による補正×本庁からの距離の遠さによる補正で算定することとしたのである。段階的に1本算定に移行する合併市町村について、旧市町村ごとに算定した支所に要する経費を合算し、2014年度以降3年間かけて3分の1ずつ加算する(合併算定替の需要額には加算しない)。これによる需要額の加算額は総額3400億円程度が見込まれている。さらに、人口密度が低い地域においても消防、保健・福祉サービスでは施設や人員が必要になるので、市町村の実情を踏まえて検討するとしている。2015年度以降にこれに伴う新たな密度補正が加わることが予想されるのである。また、全国的に合併により市町村面積が拡大したことを受けて、標準団体の面積を拡大することが計画されている。これに伴い、標準団体の施設数(公民館、消防の出張所等)が見直され、それが単位費用に反映することになるが、この見直しも2015年度以降に予定されているようである。

4 「平成の大合併」の地域における展開状況

では、全国的に市町村合併はどのように展開されたのであろうか。図表6をみてみよう。

図表6 都道府県別合併の進捗状況

	都道府県名	1999.3.31の 市町村数	内 訳			2014.4.5の 市町村数	内 訳			減少率
			市	町	村		市	町	村	
1	北海道	212	34	154	24	179	35	129	15	15.6%
2	青森県	67	8	34	25	40	10	22	8	40.3%
3	岩手県	59	13	30	16	33	14	15	4	44.1%
4	宮城県	71	10	59	2	35	13	21	1	50.7%
5	秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	63.8%
6	山形県	44	13	27	4	35	13	19	3	20.5%
7	福島県	90	10	52	28	59	13	31	15	34.4%
8	茨城県	85	20	48	17	44	32	10	2	48.2%
9	栃木県	49	12	35	2	25	14	11	0	49.0%
10	群馬県	70	11	33	26	35	12	15	8	50.0%
11	埼玉県	92	43	38	11	63	40	22	1	31.5%
12	千葉県	80	31	44	5	54	37	16	1	32.5%
13	東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5%
14	神奈川県	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8%
15	新潟県	112	20	57	35	30	20	6	4	73.2%
16	富山県	35	9	18	8	15	10	4	1	57.1%
17	石川県	41	8	27	6	19	11	8	0	53.7%
18	福井県	35	7	22	6	17	9	8	0	51.4%
19	山梨県	64	7	37	20	27	13	8	6	57.8%
20	長野県	120	17	36	67	77	19	23	35	35.8%
21	岐阜県	99	14	55	30	42	21	19	2	57.6%
22	静岡県	74	21	49	4	35	23	12	0	52.7%
23	愛知県	88	31	47	10	54	38	14	2	38.6%
24	三重県	69	13	47	9	29	14	15	0	58.0%
25	滋賀県	50	7	42	1	19	13	6	0	62.0%
26	京都府	44	12	31	1	26	15	10	1	40.9%
27	大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3%
28	兵庫県	91	21	70	0	41	29	12	0	54.9%
29	奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	17.0%
30	和歌山県	50	7	36	7	30	9	20	1	40.0%
31	鳥取県	39	4	31	4	19	4	14	1	51.3%
32	島根県	59	8	41	10	19	8	10	1	67.8%
33	岡山県	78	10	56	12	27	15	10	2	65.4%
34	広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
35	山口県	56	14	37	5	19	13	6	0	66.1%
36	徳島県	50	4	38	8	24	8	15	1	52.0%
37	香川県	43	5	38	0	17	8	9	0	60.5%
38	愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4%
39	高知県	53	9	25	19	34	11	17	6	35.8%
40	福岡県	97	24	65	8	60	28	30	2	38.1%
41	佐賀県	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2%
42	長崎県	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4%
43	熊本県	94	11	62	21	45	14	23	8	52.1%
44	大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%
45	宮崎県	44	9	28	7	26	9	14	3	40.9%
46	鹿児島県	96	14	73	9	43	19	20	4	55.2%
47	沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6%
		3,232	670	1,994	568	1,718	790	745	183	46.8%

(注) みよし市、野々市市、長久手市、白岡市、大網白里市、滝沢市の単独市制施行を含む。

(出所) 総務省資料，2014年。

まず、合併の進み具合は西高東低の傾向がみられた。つまり、市町村の減少率(1999年3月31日と2014年4月5日の比較)が70%以上の都道府県は、広島県、愛媛県、長崎県、新潟県であった。市町村の減少率が60%以上70%未満の都道府県は7県(秋田県、滋賀県、島根県、岡山県、山口県、香川県、大分県)だったが、東日本地域では秋田県だけであった。また、町と村の合計が1ケタになった都道府県が10存在したが(富山県、石川県、福井県、滋賀県、広島県、山口県、香川県、愛媛県、長崎県、大分県)、東日本地域は皆無であった。さらに、市町村数が10台へと縮小した都道府県が9つ(富山県、石川県、福井県、滋賀県、鳥取県、島根県、山口県、香川県、大分県)存在したが、東日本地域は1つもなかった。

次に、人口密集地域の都道府県では市町村合併が進まなかった。東京都が1つ(2001年1月21日に保谷市と田無市の合併で西東京市が成立)、大阪府が1つ(2005年2月1日に堺市と美原町が編入合併)、神奈川県が2つ(2006年3月2日に相模原市と相模湖町、津久井町が編入合併、2007年3月11日に相模原市と城山町、藤野町が編入合併)のみであった。このうち、大阪府と神奈川県については、政令指定都市(堺市、相模原市)創設との関連での合併であった。人口密集地域以外の都道府県では、北海道の減少率が低かった。北海道の場合は212市町村が179市町村に減少したが、減少率は15%にとどまったのである。

このような市町村合併の地域における展開状況に影響を及ぼした主な要因には、次のことがあげられるだろう^(註7)。

ア 昭和の市町村合併では東日本に比べて西日本で市町村合併が進まなかったために、西日本では比較的市町村数が多くかつ小規模町村が多かった。そこで、「平成の大合併」では西日本のほうで合併が進んだ。

イ 市町村を超えた地域単位(郡など)のまとまりのよさが本州各地域であった。

ウ 都道府県知事の市町村合併への取り組み姿勢のちがいが、市町村合併の進み具合に影響を及ぼした。例えば、広島県知事や愛媛県知事が強力に推進したのに対し、福島県知事や長野県知事は慎重であった。

エ 市町村面積の大きさが市町村合併の進捗状況に影響を及ぼした。市町村の面積が広大な北海道では、市町村合併があまり進まなかった。全国の1町村の平均面積は104平方キロメートル、北海道が363平方キロメートルであった(1999年3月31日現在)。北海道では、市町村面積が広いため行政効率化があまり進まないまま住民サービスの低下が懸念されていたのである。

オ 北海道では、北海道町村会が積極的に市町村合併に代わる案(連合自治体案)を提示した。このことは道内の市町村に大きなインパクトを与えた。

カ 隣接する市町村との歴史的な関係が市町村合併に影響を及ぼした。

キ 財政力の脆弱な市町村同士が合併しても財政力の強化につながらないし、新自治体の中軸となる市の借金残高が多ければ、合併しても行財政基盤の強化になかなかつながらない。こ

のために、市町村の中には合併に躊躇するケースが少なくなかったし、筆者が調査を行った市町村合併を積極的に推進した県（広島県）においても、このようなケースでの合併には消極的であった。

- ク 産業構造が明らかに異なる市町村の合併には困難が付きまとった。実際、筆者の調査では、農業が主産業である町の住民が都市部のサラリーマンが多い市との合併を望んだケースがあったが、市のほうから「農業へ投資する方向はない」と断られたケースがあったのである。
- ケ 市町村合併で面積が広大となる市町村が誕生すれば、本庁舎に職員が集中する。そうになると、職員の通勤距離や通勤時間が長くなるため、本庁舎のない旧市町村の若い職員を中心に新自治体の中心となる地域への移動（引越）が起こる可能性が高まり、そのことにより地域の商業などの衰退可能性が高まる。北海道では、このような点からも合併をためらうケースがみられた。

5 「平成の大合併」で浮き彫りになった課題^(注8)

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かった。「こんなはずではなかった」と不満を述べる住民は多かったし、旧市町村の職員の多くが旧役場である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ケースもみられた。市町村合併後5年以上が経過してからは、少しずつ改善されてはきているものの、スピード感をもって改善されてきているとは言い難い。法定合併協議会で新自治体のグランドデザインがなかなか描けないまま課題を先送りして合併したところほどその傾向は強いが、このような新自治体の場合、一体感を得るまでには今後まだまだ相当な時間が必要だろう。

第2。次のような財政状況の市町村同士の合併では、行財政基盤の強化や財政力の強化につながる事が難しく、結果、住民サービス面の充実や、旧市町村に配慮する政策展開に制約が生じた。つまり、財政力の脆弱な市町村同士、過疎地域の町村同士、借金が多い市と町村の合併などでは行財政基盤の強化や財政力の強化にはつながらなかったのである。とくに、合併の中軸となる市町村の財政が悪化している場合には合併効果が薄くならざるをえなかった。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市町村の福祉や教育などの独自施策が、合併後の早い時期に廃止される場合が少なくなかったのである。

第3に、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ことが生じる。さらに、学校の統廃合が進んだり、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。とくに、通勤時間がかかる等の理由から旧市町村から若い職員中心に引越すケースが続出すれば、当該地域全体が寂れてしまう。このようなケースが見られた。

第4に、市町村合併の目的の一つである行財政改革が進んでいない合併市町村が少なくない。財政が悪化している合併市町村の場合、使用料の引上げなど受益者負担をいくら強めても抜本的

な改善には決してなりえない。10年後の地方交付税の合併算定替の縮小・廃止を見ずえれば、そして財政健全化法が施行されている現在の状況を考えれば、本庁職場を中心に総人件費の抑制の視点が必要となるのである。また、高齢化への対応や少子化対策の充実、旧市町村への配慮が求められているため、財政が良好ではない中で職員数の削減がなかなか進まなければ、一定期間は職員給与のカットに取り組む必要も出てくる。もちろん、ドラスティックな行財政改革に着手している自治体もあるけれども、全部がそうになっているわけではないのである。

第5に、合併した新自治体が小規模な旧市町村に配慮した政策展開をあまり行ってこなかったケースも少なくない。このような場合、旧小規模市町村の住民の不満は高かった。住民の一体感の醸成には時間がかかるのであり、旧市町村、とくに小規模な旧市町村に公共事業費を傾斜配分することや、旧市町村の住民に配慮した福祉政策を行うことなどが、合併後の一定期間行われなければならないだろう。

以上の5つの課題、問題点を踏まえれば、比較的合併が成功している市町村は、これらの課題や問題点のいくつかに対処している場合であるということができよう。つまり、比較的良好的な財政をもつ財政規模の大きい市町村と小規模市町村の合併の場合、財政規模の大きな市町村（新自治体の中心となる市町村）が小規模市町村に配慮した政策展開を行っている場合、法定合併協議会等で新自治体のグランドデザインをしっかりと議論して作り上げる努力をしてきた場合、行財政改革に意欲的に取り組んできた場合、合併を行ってもあまり面積が大きくなる場合などである。これらのうちのいくつかを満たしていることが、市町村合併のある程度の成功につながっているように思われるのである。

6 函館市と新ひだか町の事例研究

以下、北海道内で市町村合併後のまちづくりが比較的スムーズに展開してきた部類に入る函館市と新ひだか町のケースを事例に検討してみたい。この2つのケースは、次の点で共通している。まず、合併でできた新しい函館市は、大規模な自治体である旧函館市と小規模な旧自治体（恵山町、戸井町、樞法華村、南茅部町）の合併であり、合併で誕生した新ひだか町は町としては規模が大きい旧静内町と小規模自治体である旧三石町の合併であった。次に、中心となる規模の大きい自治体（旧函館市、旧静内町）の財政状況が比較的良好であった。3つ目は、どちらも合併後行財政改革に積極的に取り組んできた。4つ目は、どちらも公共事業や福祉政策等で小規模自治体に配慮した政策展開を行ってきた。とくに新ひだか町では、旧三石町役場を総合支所・分庁舎方式で活用してきた。つまり、旧三石町役場の主に住民サービスにかかわる業務を残す一方で、新ひだか町の農政部を集約して旧三石町役場（総合支所）におくなどの工夫をした。そして、そのことを通して、できるかぎり総合支所の職員数の削減率を緩和しようと努めたのである。

筆者は、函館市については合併後ほぼ4年9か月が経過した2009年9月7日に調査を行った。新ひだか町については合併後7年半が経過した2013年9月30日に調査した^(註9)。函館市について

合併して4年9か月後に調査したのは、市町村合併を行った市町村においては旧市町村のさまざまな施策のいくつかを旧市町村に配慮して残す期間が5年という市町村が多かったからで、実際、函館市の福祉政策等もそうであった。また、新ひだか町の調査については、合併後10年で地方交付税の算定替が縮小するため、新ひだか町としてどのようにこれに対処しようとしているのかを探ろうと考えたからである。

したがって、本稿では、函館市については2009年秋の時点での状況、新ひだか町については2013年秋の時点での状況を述べている。

7 函館市の事例^(注10)

(1) 函館市の人口、面積、産業など

新しい函館市は、2004年12月に函館市、戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町が合併して誕生した。編入合併方式によるもので、旧函館市の市役所がそのまま新市の市役所になり、旧4町村の役場はそれぞれ支所となった。合併に至る経過を簡潔に述べると、2003年9月に法定合併協議会が設立された。半年間の協議を経て2004年3月にすべての協議が終了し、2004年4月に合併の調印式が行われた。そして、2004年12月1日に新しい函館市が誕生した。北海道内では最も早く行われた市町村合併であった。

人口は29万4264人（2005年国勢調査）で、このうちの95%は旧函館市の人口であった（旧函館市が27万8584人、旧戸井町が3496人、旧恵山町が4112人、旧榎法華村が1318人、旧南茅部町が6754人）。面積は677平方キロメートルで、このうち旧函館市分が約半分の347.08平方キロメートルであった。旧4町村はいずれも旧函館市よりも東部に位置し、漁業が基幹産業である。なかでも旧南茅部町は昆布の漁獲高が多く、2007年度の新函館市の漁業漁獲高の約半分を占めていたのである。

2005年3月に、旧函館市にあったJT函館工場が閉鎖となり、新しい函館市の2006年度の工業出荷額は約1000億円減少した。同市の2006年度工業出荷額が1805億円であったので、JT函館工場の閉鎖が与えた同市の経済への影響は計り知れないほど大きかったのである。

旧4町村の住民は、医療（通院等）、買物、通勤・通学等日常生活面において旧函館市に依存する割合が高かった。

(2) 合併特例債、普通建設事業

合併特例債（起債可能額308億7000万円）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）が活用されることになっている。整備事業には、地域交流まちづくりセンター整備事業（合併特例債活用額4億6000万円）、恵山コミュニティセンター整備事業（同3億円）、消防庁舎（東消防署）整備事業（同15億円）、学校給食共同調理場総合整備事業（同3億8000万円）、し尿処理施設整備事業（同6000万円）などがある。2010年度以降、合併特例債

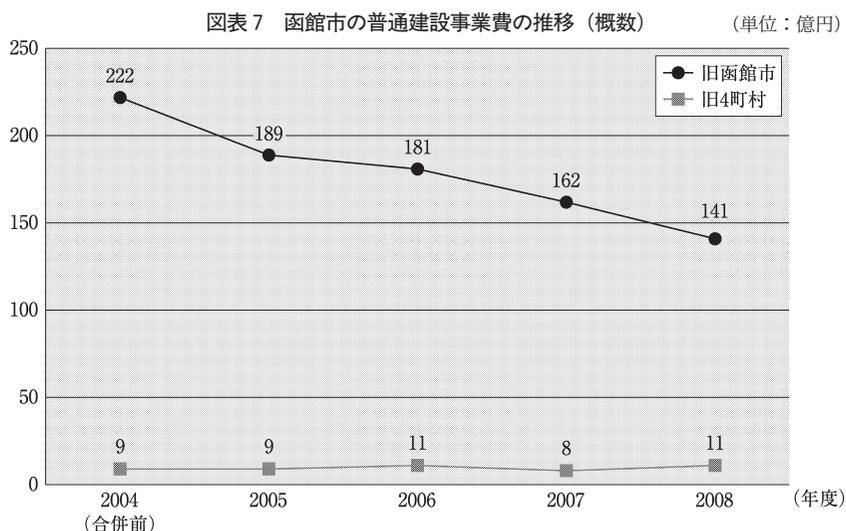
が充当される予定になっている事業には、函館水産・海洋総合研究センター、消防庁舎、縄文文化交流センター、地域コミュニティセンターなどの整備事業がある。

合併に伴い旧4町村で構成される消防の一部事務組合が解散したために市全体の消防力の再編が必要となり、消防庁舎の移転新築が課題となった。そこで、まず旧函館市の東消防署を東部に移転新築することが行われた。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が、この整備事業については縄文遺跡群のある旧南茅部町の要望が強かった。地域コミュニティセンターについては旧4町村の要望が強いが、縄文文化交流センターの要望が強い旧南茅部町や総合学習センターのある旧榎法華村では、他の旧2町に比べればそれほど要望が強いわけではない。地域コミュニティセンターの整備は、旧4町村の漁港や消防署などの整備とのバランスの中で、政策の優先順位が模索されることになるのであろう。

注目すべきは、函館市の普通建設事業費が旧4町村に配慮した支出構造になっていることである。図表7によって普通建設事業費の推移をみると、旧4町村(合計)がほぼ横ばいもしくは若干の増加(合併前の2004年度が9億円、2005年度が9億円、2006年度が11億円、2008年度が11億円)となっているのに対し、旧函館市の落ち込みが目立っているのである(2004年度が222億円、2005年度が189億円、2006年度が181億円、2008年度が141億円)。

(3) 合併にともなう教育サービスの状況

合併にともなう各種サービスは、基本的に旧函館市の制度や水準に合わせることとなったが、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。



〔出所〕 函館市企画部計画推進室地域振興課資料，2009年。

まず、教育サービスであるが、幼稚園の入園料と保育料については、旧戸井町が旧函館市に比べて安かったために合併年度は現行通りとし、2005年度から段階的に調整し5年間で統一することとなった(2010年度から統一)。修学旅行については、旧函館市の制度に直ちに統一するものとされたが、遠距離修学旅行を実施して旅行費用の半分を町が負担していた旧戸井町の場合は、2006年度まで現行通りとし2007年度から統一するものとした。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、旧南茅部町が民間の路線バス（函館バス）の定期券相当額を小・中学生に支給していたが、いずれも継続となった。

図表8のように、学校給食については、給食費、給食回数、調理食数ともに旧市町村ごとに異なっていたため、それぞれの地域の実情を考慮し、給食費は5年間を目途に統一することとしたが、給食回数が旧函館市よりも多い旧4町村に配慮し、給食回数についてはさらなる激変緩和措置が講じられることになった。

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、これは急いで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。

義務教育については、合併する以前に学校の統廃合が行われていたが、合併に伴う学校の統廃

図表8 市町村合併前の学校給食事業

区	函館市	戸井町	恵山町	楸法華村	南茅部町	
施設の名称	学校給食調理場	学校給食センター	学校給食センター	恵山町給食センターに委託	学校給食センター	
施設数	単独調理場 15校 共同調理場 21校	1箇所	1箇所		1箇所	
給食形態	完全給食	完全給食	完全給食	完全給食	完全給食	
給食費 (年額)	小学校	2～5年 40,550円 1,6年 39,890円	1～6年 42,600円	1～6年 43,200円	1～6年 43,200円	1～6年 40,200円
	中学校	1,2年 50,440円 3年 48,210円	1～3年 52,800円	1～3年 52,800円	1～3年 52,800円	1～3年 49,200円
	幼稚園		32,200円			
	高校		60,000円			
	給食回数 (年)	小学校	2～5年 185回 1,6年 182回	1～6年 193回	1～6年 190回	1～6年 190回
	中学校	1,2年 181回 3年 173回	1～3年 193回	1～3年 190回	1～3年 190回	1～3年 190回
	幼稚園		175回			
	高校		175回			
調理食数 (日)	小学校	40校 14,555食	2校 196食	4校 241食	1校 101食	4校 457食
	中学校	22校 7,900食	2校 135食	2校 159食	1校 67食	2校 278食
	幼稚園		1園 97食			
	高校		1校 61食			
	計	22,455食	489食	400食	168食	735食

〔出所〕函館市企画部計画推進室地域振興課資料，2009年。

合や通学区域の変更は行われていない。ただし、2008年度限りで市立恵山高校(旧恵山町立恵山高校)が閉校した。

(4) 合併にともなう福祉サービスの状況

保育所の保育料については、3歳児未満は旧4町村に比べて旧函館市が安く、3歳児以上は保育所が皆無の旧戸井町を除いた旧3町村のほうが安かったが、2005年度から旧函館市の徴収基準額に統一することになった。ただし、保育料の軽減措置が行われていた旧恵山町と旧楸法華村については、激変緩和の観点から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。また、保育時間や特別保育(障がい児保育、一時保育、延長保育、休日保育等、そのほとんどが旧函館市でのみ実施)については、地域実情を考慮して現行のままとした。

高齢者福祉については多様な対応がなされた。つまり、

ア 制度内容が旧市町村間で異なっていたが(旧町村の中に制度がなかった場合も含む)、旧函館市の制度に統一した事業(敬老祝金・長寿記念品、配食サービス、除排雪サービス、生きがい活動通所サービス、寝具洗濯乾燥消毒サービス、訪問安否確認サービス、ショートステイ、高齢者日常生活用具給付、ひとり暮らし高齢者等緊急通報システム設置、介護予防事業、家族介護者交流など)。

イ 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した事業(ねたきり高齢者自助具給付、いきいき住まいりフォーム助成)。

ウ これまで旧町村の独自制度だったが廃止した事業(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、旧恵山町で実施されていた一人暮らしお年寄りふれあい弁当事業と訪問理美容サービス、旧戸井町で実施されていた高齢者食生活改善事業)。

エ 旧市町村の独自事業もしくは旧市町村間で制度内容が異なっていた事業で、当分の間現行区域で継続されることになった事業(旧4町村の高齢者入浴等優待事業と福祉バスの運行、旧函館市のシルバーハウジング生活援助員派遣と高齢者デイセントー事業など)。

以上のように4つに分類された対応がとられた。旧4町村の住民は合併前に行われていた独自サービスの廃止や、制度が充実していた敬老祝金等が旧函館市の制度に統一されたことにより不利益が生じる一方で、除排雪サービスや配食サービス、寝具洗濯乾燥消毒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享受できることとなった。また、ねたきり高齢者自助具給付やいきいき住まいりフォーム助成などの旧函館市の制度が、合併によって旧4町村にも広げられて実施されたことによりメリットを受けた。なお、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、激変緩和の観点から、当分の間現行区域で継続となった。

障がい者福祉と児童・母子寡婦福祉も、高齢者福祉と同様に多様な対応がとられた。つまり、障がい者福祉では、旧函館市だけで実施している事業(車椅子貸与、重度身体障がい者等タクシー

料金助成、身体障がい者訪問入浴サービス、重度身体障がい者自助具給付、心身障がい者地域共同作業所運営費補助金など）、もしくは旧函館市と旧戸井町のみが実施していた事業（障がい者地域活動緊急介護人派遣、障がい者社会参加促進事業、障がい者生活支援センターなど）が多かったため、旧函館市の制度に統一して旧4町村の障がい者福祉が充実した。ただし、廃止を予定していた旧4町村実施の腎臓機能障がい者通院交通費助成サービスは、対象者の負担を考慮してこれまでサービスを受けていた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事業（ひとり親家庭支援事業、トワイライトステイ事業、子育て支援短期利用事業など）が多かったために、旧4町村住民にはサービス向上となった。

(5) 施設の統廃合（公立病院、保育所、学校給食共同調理場、消防出張所など）

合併前に存在していた3つの公立病院（旧函館市立函館病院、旧恵山町立恵山病院、旧南茅部町立国民健康保険病院）はいずれも新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とし、病床数を削減するとともに両病院の一元的な運営を図ることになった。

保育所（認可保育所）については、旧市町村の市町村立の保育所（旧函館市44、旧恵山町1、旧榎法華村1、旧南茅部町2、旧戸井町なし）は新市に引き継がれたが、このうち恵山地区にある市立保育所と榎法華村地区にある市立保育所を恵山地域に統合整備し、認定こども園とすることとなった。学校給食共同調理場（給食センター）は、旧戸井町、旧恵山町、旧南茅部町にそれぞれあったものを新市で引き継いだ。老朽化しているため榎法華地域に統合し新築されることになった。消防出張所については、合併で市立となった旧戸井町の戸井出張所と旧函館市の古川出張所を戸井地域に統合整備することになった。市の水道営業所は合併後も旧町村に1つずつあったが、榎法華地域1か所に集約した。また、旧4町村単位で行われていた保健業務を集約化し、榎法華支所内に東部保健事務所を設置した。生活保護業務については、4地域の生活保護業務を南茅部支所に集約した。

(6) 国民健康保険料（税）、水道料金

国民健康保険料（税）については、合併年度は現行通り（旧市町村の制度のまま）とし、2005年度から旧函館市に統一された。ただし、激変緩和措置がとられた。図表9のように、賦課方法（医療分）が旧市町村で異なっていた。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と所得割が高かった。保険料率が統一されると、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ることになり、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ことになる（図表10）。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こととしたのであ

図表9 市町村合併前の国民健康保険料(税) (単位:円,%)

区分	函館市	戸井町	恵山町	楸法華村	南茅部町	
医療	所得割	10.99%	10.50%	10.00%	14.00%	8.00%
	資産割	—	60.00%	40.00%	70.00%	30.00%
	均等割	28,010円	23,000円	30,000円	25,000円	35,000円
	平等割	31,410円	28,000円	35,000円	30,000円	38,000円
	賦課限度額	520,000円	530,000円	530,000円	520,000円	510,000円
介護	所得割	1.72%	0.80%	0.90%	0.90%	0.50%
	資産割	—	—	—	—	7.00%
	均等割	5,520円	9,000円	10,000円	10,000円	6,000円
	平等割	4,750円	—	—	—	4,000円
	賦課限度額	80,000円	80,000円	80,000円	65,000円	80,000円

(注) 2003年度賦課の料(税率)である。

〔出所〕函館市企画部計画推進室地域振興課資料, 2009年。

図表10 函館市の国民健康保険料率統一に伴う影響額

○旧函館市の料率を適用した場合の影響(介護分含む) (単位:世帯)

区分	戸井町	恵山町	楸法華村	南茅部町	合計
総世帯数	828	843	252	1,646	3,569
減額となる世帯	403	559	201	513	1,676
1万円以下	80	79		35	194
1～3万円	94	480	5	475	1,054
3～5万円	229		106	3	338
5～7万円			55		55
7～9万円			34		34
9～11万円			1		1
11～12万円					
増額となる世帯	425	284	51	1,133	1,893
1万円以下	165	157	8	98	428
1～3万円	215	117	43	179	554
3～5万円	45	10		436	491
5～7万円				242	242
7～9万円				124	124
9～11万円				34	34
11～12万円				20	20

(注1) 旧函館市の料率を適用した場合の影響(介護分ふくむ)である。

(注2) 世帯数は, 2003年度確定賦課時。

〔出所〕函館市企画部計画推進室地域振興課資料, 2009年。

る。なお、旧函館市は国民健康保険料，旧 4 町村は国民健康保険税であったが，国民健康保険料に統一された。

水道料金についても，合併後 5 年間の激変緩和後，2010 年度から統一された。旧函館市は旧 4 町村よりも一般家庭用が安く，旧 4 町村は旧函館市よりも業務用が安かった。漁業者や水産加工業者等との調整により，旧函館市の水道料金に統一された。

(7) 行財政改革の進行

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，2004 年 12 月に市町村合併で新しい函館市ができたため市職員数が大幅に増加した。図表 11 から判断できるように，行政改革前の 1999 年 5 月 1 日現在に 4097 人だった総職員数は，2004 年 5 月 1 日には 401 人減少して 3696 人になったが，市町村合併後の 2005 年 5 月 1 日現在には 391 人増加の 4087 人になったのである。そこで，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」の職員削減実績をみると，前期では公営企業の合理化が目立ち，市営バス事業の廃止で交通局職員が大幅に削減され，水道局も大幅な削減となった。これに対し，後期では，一般部局の職員数削減が中心であった。2005 年 5 月 1 日現在と比べて 2009 年 5 月 1 日現在では，

図表 11 函館市部局別職員数推移（各年度担当者配置後）

	1999 年 5 月 1 日	2004 年 5 月 1 日	2005 年 5 月 1 日	2009 年 5 月 1 日
議 会 事 務 局	19	18	22	16
一 般 部 局	1,815	1,706	1,906	1,529
教 育 委 員 会	537	464	518	407
選 挙 管 理 委 員 会	10	8	9	9
監 査 事 務 局	8	9	9	9
農 業 委 員 会	10	6	6	7
臨 時 部 局 (定 数 外)	28	16	3	0
消 防	368	361	433	413
病 院	676	682	763	830
(函 館 病 院)	(676)	(682)	(692)	(762)
(函 館 恵 山 病 院)	(—)	(—)	(38)	(38)
(函 館 南 茅 部 病 院)	(—)	(—)	(33)	(30)
水 道 局	337	274	272	246
交 通 局	195	72	74	71
定 数 外 派 遣 等	94	80	72	62
総 職 員 数	4,097	3,696	4,087	3,599

(注 1) 合併前の総職員数は旧函館市の総職員数である。

(注 2) 合併後の一般部局には支所職員数がふくまれる。

〔出所〕 函館市総務部行政改革課資料，2009 年より作成。

一般部局職員数が377人、教育委員会職員数が111人減少しているのである(図表11)。4支所の一般部局職員数も合併後毎年度減少し、2009年5月1日現在の職員数は、2005年5月1日現在の約半分になっているのである(図表12)。

教育委員会の機構改革(2007年度)、東京事務所の廃止、商工観光部の再編(2008年度)、4支所の課の統合(2010年度)などの組織機構の見直しが行われた。さらに、保育所の民営化が行われ、2005年度からの6年間で6つの保育所が民間委託化された。学校給食調理(調理、配膳、食器器具類等の洗浄・消毒、残滓の処理施設・設備の清掃・点検などの業務)の民間委託化も2004年度から進み、調理施設のある学校(単独調理場もしくは親子共同調理場のある学校)35校のうち、2009年度までに40%の14校が民間委託化された^(註11)。さらに、公用車運転業務の民間委託化が支所福祉バス、通学バスなどで実施されるとともに、2005年度からごみ収集業務の委託化が実施された。また、公の施設の指定管理者制度が2006年度から本格導入された。

また、受益者負担の強化(家庭ごみ処理の有料化、医療助成制度の見直しなど)や生活保護世帯優遇制度の見直し(2006年度実施、生活保護受給世帯に対する下水道使用料減免の廃止、交通機関乗車料金半額助成の廃止、公営住宅家賃減免の廃止、高校授業料減免の廃止など)、公債費の繰上償還、広告収入の導入などが行われた。

10年間の行財政改革の中で、職員数削減と組織機構見直し、経常経費の節減、使用料・手数料の見直しなどによる累積効果額は約465億円となった(図表13)。このうち60%は職員数(普通会計)の削減によるものであった(264億8600万円)。人件費(普通会計決算)は1999年度の263億4300万円から2008年度の237億2000万円に、このうち職員給は1999年度の187億6300万円から2008年度の156億900万円に減少した。なお、図表11から把握できるように、このような大幅な職員数の削減が行われている中で、市立函館病院の職員数が増加している。これは7対1の看護を見すえて看護師の増員が行われたからである。

(8) 函館市の合併が比較的順調にしている理由

函館市の場合、次の点から、比較的合併が順調にしていると言えるだろう。つまり、旧4町

図表12 函館市の4支所の一般部局職員数の推移

支所名	2005年5月1日	2006年5月1日	2007年5月1日	2008年5月1日	2009年5月1日
戸井支所	44	42	34	30	25
恵山支所	63	57	39	33	25
榎法華支所	29	28	26	24	21
南茅部支所	64	61	49	37	30
計	200	188	148	124	101

(注) 教員・病院を除いた4支所の職員数は、2009年5月1日現在、戸井支所が33人、恵山支所が36人、榎法華支所が29人、南茅部支所が53人である。

(出所) 函館市総務部行政改革課資料、2009年より作成。

図表 13 函館市の第3次行財政対策の効果額

(単位：百万円)

区 分	単 年 度 効 果 額										累積効果額
	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	
職員数の見直し、経常経費の節減など (行政の内部努力) A	437	363	526	642	784	618	1,173	1,189	1,533	1,364	36,595
1) 組織機構・職員数の見直し	237	263	270	403	456	368	513	904	852	912	21,674
① 職員数の見直し	(△20人)	(△28人)	(△31人)	(△50人)	(△73人)	(△79人)	(△94人)	(△157人)	(△133人)	(△150人)	(△815人)
② 委託化・嘱託化等	198	262	281	418	598	653	760	1,254	1,061	1,197	26,486
2) 取入役の廃止	39	1	△11	△15	△142	△285	△247	△350	△209	△285	△4,812
3) 給与制度の見直し							16				64
4) 経常経費の節減	0	0	56	139	228	150	312	84	52	73	4,989
使用料・手数料の見直しなど (市民の協力) B	200	100	200	100	100	100	332	201	629	379	9,868
1) 受益者負担の適正化	340	14	345	10	88	334	177	97	117	115	9,902
2) 施策の見直し	317	3	358	0	0	0	36	49	55	31	6,493
実施年度効果額 A+B	23	11	△13	10	88	334	141	48	62	84	3,409
累積効果額	777	377	871	652	872	952	1,350	1,286	1,650	1,479	46,497

(注1) 組織機構・職員数の見直しによる効果額は、企業会計、競輪事業、交通災害共済など一般会計による人件費負担のないものを除き、職員給与費のほか職員派遣に係る委託料等の増減などを含む。

(注2) 効果額は、実施年度の当初予算を前年度の当初予算と比較したものである。

〔出所〕 函館市総務部行政改革課資料，2009年。

村の住民が通勤・通学や買物、通院などで旧函館市に頻繁にくるなど合併前から交流が盛んうえ、編入合併で基本的に旧函館市の制度にあわせたために、一部のサービスを除けば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、次の(9)で詳しく述べるように、合併前の4町村の財政状況が悪化していたため、4町村は普通建設事業を抑制しなければならない状況にあった。しかし、合併後の函館市が投資的経費を抑制する方針であったにもかかわらず、旧4町村には投資的経費の支出面での配慮がなされたのである。

(9) 函館市の展望

財政(普通会計)についてみてみよう^(注12)。合併前の旧市町村の財政規模(歳入)は次の通りであった(2003年度決算)。旧函館市が1207億559万円、旧戸井町が24億3129万円、旧恵山町が29億2048万円、旧榎法華村が16億9285万円、旧南茅部町が50億2370万円であった。旧4町村を合わせた普通会計の財政規模は旧函館市の10分の1にすぎなかったのである。さらに、合併前の4町村の財政は悪化していた。地方債現在高は戸井町が32億4449万円、恵山町が28億6512万円、榎法華村が33億6390万円、南茅部町が68億3678万円であった。公債費負担比率は、戸井町が19.7%、恵山町が19.3%、榎法華村が34.2%、南茅部町が30.2%であった。また、経常収支比率は戸井町が90.9%、恵山町が95.1%、榎法華村が97.8%、南茅部町が89.6%であった。財政調整基金現在高は戸井町が2億6000万円、恵山町が2200万円、榎法華村が2億3400万円、

南茅部町が4億1000万円だった。さらに、歳出総額に占める公債費の割合は、戸井町が17.4%、恵山町が16.6%、椴法華村が28.8%、南茅部町が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で、財政調整基金などの貯金を費消し、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。旧函館市の財政も良好とは言えなかったが、旧函館市の財政規模が圧倒的に大きかったために、旧4町村に配慮した公共事業費（普通建設事業費）の傾斜配分を行っても、新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。

全体的にみ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てきたが、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る。旧4町村の住民との協議・調整が行われてきたとはいうものの、住民サービスに変動が出るため旧4町村の住民の反応が注目される。また、3つの市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旧町村の住民サービスに影響する。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。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今後求められるだろう。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。2011年4月1日施行の自治基本条例は、この面で多少なりとも貢献することになるだろう^(註13)。

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^(註14)、2010年度からのさらなる行政改革をどのように進めるのかが課題である。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みられる。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、市直営に戻すなどの見直しが必要であろう。

さらに、旧函館市は北海道内で生活保護受給率が釧路市に次いで高いし、失業率も高い。その意味では、市町村合併をしようとしまいと、雇用対策や産業政策が大変重要である。合併を契機に、旧4町村のもつ物的資源、人的資源をどのように函館市全体で活用していくのか、地域振興や産業の活性化に今後どのようにつなげていくことができるのか、創意・工夫が求められていると言えるだろう。

8 新ひだか町の事例^(註15)

(1) 面積, 人口

新ひだか町は1147.74平方キロメートル（旧静内町が801.5平方キロメートル、旧三石町が346.23平方キロメートル）と広く、新函館市の面積の約1.7倍に及ぶ。人口は、旧静内町が

2万2467人、旧三石町が4798人（2005年国勢調査）であったが、2010年国勢調査に基づく新ひだか町の人口は2万5419人となっており、5年間で1800人程度減少した。高齢者比率は27.4%である。

(2) 新ひだか町誕生に至る経緯

新ひだか町の市町村合併に至った経緯を述べよう。当初は、静内町、三石町、新冠町の3町で法定合併協議会が設立されて合併協議が行われていたが、2004年12月に新冠町が合併協議からの離脱を表明した。ただし、この時点でかなりの程度新自治体のグランドデザインができあがっていたことや、旧市町村合併特例法の失効が迫っていたため、2005年3月20日に静内町と三石町の各々において、市町村合併（2町合併）の是非を問う住民投票が行われた。静内町では有効投票数の約7割が賛成であった。三石町では賛成が1751人、反対が1388人とわずかの差で賛成が反対を上回った。この結果を受け、市町村合併を実施することが決定し、2005年3月22日に合併の調印式が行われた。そして、2006年3月に合併して新自治体である新ひだか町が誕生したのである。

(3) 合併協議

市町村合併を行う際に合併協議を積み重ねてきたのか否か、合併協議の中でまちづくりや新自治体のグランドデザインを描くことができたのか否か、このことによって合併の成否が大きく変わると言ってよいだろう。良くないのは、課題を先送りして行う合併である。「まず、先に合併ありきでいこう。面倒な問題は合併をした後で決めればよいから」、「課題や問題点を示せば住民の反対の声が強まる恐れがあるので、合併後に課題や問題点を整理すればよい」等々である。このような方法をとれば、合併協議の途中で離脱するような市町村は生まれられないのかもしれない。しかし、合併後に課題が山積することになる。

新ひだか町の場合は、総じて合併協議を真摯に行ってきたといえる。つまり、合併協議において、両町の事業（新冠町離脱前は3町の事業）について、同一の事業はもとより、両町が単独で行っていた事業を含め全部で1900項目余りをすべて洗い出した。そして、新自治体が誕生した際には、これらの事務事業をどのように扱っていくのが協議されたのである。事務事業項目の洗い出し自体はオーソドックスなやり方であり、多かれ少なかれ多くの市町村の合併協議で行われた手法である。ただ、新ひだか町の場合、すべての事務事業項目を洗い出してシート化した点に特徴があった。すべての事務事業項目を洗い出せば、間違いなく、それぞれの市町村の良い点だけでなく、欠点も見えてくることになる。しかし、このような洗い出し作業は将来のまちづくりのためには欠かせないものと思われるのである。

(4) 厳しい行財政改革の作業と行財政改革の進行、町民参加の行財政改革の取り組み

新ひだか町は合併直後からドラステイックに行財政改革に取り組んだ。2000年度以降、地方財政に関する国の路線転換は地方交付税の大幅な削減を招来した。実際、市町村合併にともなう財政優遇措置があったにもかかわらず新ひだか町の地方交付税収入は減少した。さらに、起債制限比率をはじめとして新ひだか町の各種財政指標は軒並み悪化した。そこで、行財政改革を進めることが何よりも優先して重要なものになったのである。2006年に役場内に行政改革推進課が設置されるとともに、同年7月には新ひだか町行財政改革推進本部が発足し活動を開始した。町長を本部長に各部長級職員及び関係各課長を本部員として全庁的な取り組みの体制が構築されたのである。さらに、町の各界を代表する者（関係団体の推薦を受けた者）たちを中軸にしつつも広く町民参加を進める形で、2006年9月に町民主体の新ひだか町行財政改革推進委員会（委員長は筆者）が発足した。行財政改革推進委員会は2006年9月から2008年7月までの約2年間、全19回開催されたが、旧町に配慮して開催場所は旧静内町と旧三石町とで交互とし、また、構成メンバーについても旧静内町の町民と旧三石町の町民の割合をほぼ半々とした。

行財政改革にあたっては、すでに合併協議の際に1900項目あまりの事務事業項目の洗い出し作業が行われ、全事務事業のシートという財産を保有していたため、役場では通常行われるスクラップアンドビルドという手法を1歩進め、「オールアンドスクラップ」を断行することになった。つまり、すべての事務事業について、根本的にスクラップアンドビルドをかけたのであるが、当然のことながらスクラップのほうに力点が置かれたのである。そして、行財政改革推進本部のほうから行財政改革推進委員会に個々の事務事業ごとに、廃止や縮小、現状維持、拡充、民間委託化等の提案がなされ、行財政改革推進委員会が意見を述べた。行財政改革推進本部の提案と行財政改革推進委員会の意見とが一致しないものも少なくなかった。例えば、役場から「この事業はやめたい」という提案がなされた場合があったけれども、行財政改革推進委員会は「この事業は必要である」という意見になった場合があるし、その反対のケースもあったのである。そして、基本的に行財政改革推進委員会の意見を町は尊重した。経費削減の目的で、公園等での草刈り事業の一部については民間委託をやめて町職員が自ら草刈り事業を行うことが実施に移されたが（図表14）、これは行財政改革推進委員会が強く求めたものであった。

(5) 役場職員の意識改革と徐々に変化してきた住民の意識

事務事業の「オールアンドスクラップ」を行ったので、多くの職員が程度の差があるにせよ何らかの形で具体的に行財政改革にかかわることになった。さらに、職員が行財政改革推進委員会に出席することを通じて、委員である町民と職員との意見交換が行われることよって、職員の行財政改革への理解が深まっていった。

さらに、行財政改革推進本部と行財政改革推進委員会における行財政改革の検討とは別に、町長決断として職員給与のカットが行われた（図表14）。そして、普通会計における人件費中の職員

図表 14 新ひだか町の行政改革の実施結果

〔2006 年度実施〕			〔2007 年度実施〕			
ア	行政評価件数	904 件	ア	行政評価件数	347 件	
イ	影響額	▲982,064 千円	イ	影響額	▲686,276 千円	
ウ	主な取組み事例	(単位：千円)	ウ	主な取組み事例	(単位：千円)	
歳入	上下水道使用料の改定	87,326	歳入	法人町民税均等割（制限税率 1.2 倍へ）の改定	2,292	
	火葬場使用料の改定	1,448		公営住宅使用料（積算係数の見直し）の改定	16,774	
	各種手数料の改定	5,279		各施設使用料の改定	7,258	
	歳出	温泉入浴費の助成	▲2,136	歳出	デイサービスセンターあざみ・なごみ両施設を指定管理者制度導入	▲18,309
		草刈事業の直営化	▲15,838		学校給食センター調理・配送・ボイラー業務を民間委託	▲26,627
		「まなびの翼」を町広報誌に統合	▲1,505		三石幼稚園を廃園（三石図書館として活用）	▲846
		海浜公園・ふれあい交流施設の開設期間の短縮	▲2,379		御園・田原地域保育所の閉所（豊畑地域保育所へ統合）	▲3,813
		静内温水プールの開設期間の短縮	▲10,125		システム保守業務委託料の削減	▲2,264
		春立・莞舞地域保育所の閉所	▲7,174		ふれあいセンター御園館の休止	▲5,785
		敬老祝い金の廃止	▲1,800		人件費臨時的削減	▲147,581
		静内湖キャンプ場の休止	▲2,247			
		町民休養ホームの休止	▲7,977			
		交流施設基盤整備事業の休止	▲1,600			
三石スキー場の休止	▲1,292					
屋内ゲートボール場の休止	▲1,924					
人件費臨時的削減	▲190,355					

(注) 影響額とは、2006 年度実施分については 2007 年度予算要求に対しての行政評価による削減額、2007 年度実施分については 2008 年度予算要求に対しての行政評価による削減額。

(出所) 新ひだか町行財政改革推進委員会資料、2008 年。

給（行政職員や保健師等の給与）は 2005 年度の 18 億 3141 万円（旧静内町と旧三石町の合計）から 2012 年度の 14 億 2683 万円へと大幅に低下したのである。このような職員給与カットが行われたのは、行財政改革推進本部と行財政改革推進委員会とで検討してきた行財政改革によって産みだされる金額だけでは、新ひだか町の財政改善には程遠かったからである。このような職員給与のカットを通じて、あらためて大変厳しい状況に新ひだか町の財政がおかれていることを職員が認識し、このことによっても行財政改革の理念や方向が多くの職員に浸透していったように思われるのである。

また、住民の意識も徐々に変化していった。とくに受益者負担の考え方が高まっていった。もちろん極端な形での自己負担は問題であるが、「必要な受益を受けるならば、必要な負担をする」という意識が醸成されていったように思われる。さらに、団体補助についてはほぼ 1 割の一律カットが実行されたが、町が丁寧な説明を行ってきたこともあり、おおむね理解を得た。そして、「(団体補助が) カットされたのを機に、補助金の使い道を改めて検討してみよう」という機運が、少なからぬ団体において生まれてきたのである。

(6) 行財政改革の具体的な取り組み内容と実施結果

すでに、新ひだか町の行財政改革の特徴として、すべての事務事業項目の見直しをかけたことを述べたが、具体的には次のような取り組み内容であった。つまり、合併時の調整項目（A ラン

ク、Bランク、Cランク)について行政評価を行い、すべての事業をいったんスクラップしたところから、当該事業の必要性や貢献度、事業規模、事業期間(とくに終期)などを明確にした。また、既得権の排除や非効率的な事業の縮小、廃止を検討した。評価の具体的な手法は、基本的に行政評価と同様としたが、全事業について事前評価(新規事業扱い)を行い、行政改革推進課による2次評価の後、行財政改革推進本部会議、行財政改革推進委員会に報告され、行財政改革推進本部と行財政改革推進委員会において審議が行われた。2006年度は全事務事業の評価が実施され、2007年度については、より即効性を高めるために、100万円以上の事業及び新規事業を中心として理事者ヒアリングが実施されたのである。

実施事例と影響額は図表14のとおりである。2006年度の評価件数は904件で、影響額(2007年度の予算要求に対して行政評価を実施して削減した額)は9億8206万円であった。また、2007年度の行政評価件数は347件で、影響額(2008年度の予算要求に対して行政評価を実施して削減した額)は6億8627万円であった。ただし、削減額として多額であったのは職員給与のカットであり、両年度ともに、影響額のほぼ5分の1を占めていたのである。

(7) 必要な事務事業や施設、サービスについては維持してきた

注目すべきは、新ひだか町の場合、厳しい行財政改革が行われたけれども、必要な事務事業、施設、サービスは維持されてきたことである。例えば、旧静内町と旧三石町にそれぞれ1つずつ存在した町立病院は、新ひだか町立静内病院、新ひだか町立三石病院として運営されることになったし、旧静内町にあった町立の特別養護老人ホームと町立の老人保健施設も、町立のまま新ひだか町に引き継がれた。近年、自治体直営の特別養護老人ホームを民間委託(社会福祉法人)するケースが目立っているが、新ひだか町は、そのような対応はしなかったのである。

やや長期的な観点からすれば、このような町直営の維持は効果があると思われる。町としての独自の高齢者福祉政策が行いやすいし、町直営の施設であるために職員の人事交流もやりやすい。また、町が積極的な形で研修を行うことができるからである。

(8) 旧三石町への配慮

市町村合併においては、財政規模が大きな自治体(旧静内町)が小規模自治体(旧三石町)に対して配慮することは、合併後10~15年間くらいは必要であろう。新ひだか町の場合は、合併後継続して、旧三石町に対して配慮する政策が多様な形で行われてきた。

まず、役場職員数における配慮がある。役場職員数は、合併前が486人(旧静内町が345人、旧三石町が141人)であったが、合併後の2009年4月1日現在では456人、2013年4月1日現在では438人と職員数は減少した。2013年9月1日現在の新ひだか町の職員数は445名で、静内地区において仕事をしている者が332名、三石地区で仕事を行っている者が113名となっている。効率だけを追求するのであれば、おそらく、静内の本庁舎に集約し、旧三石町役場は支所もしく

は出張所にして職員数を極力減らすことが必要だと思われる。しかし、それでは住民の融和はなかなか図れないだろうし、職員同士の融和も簡単にはできないと思われる。そこで、新ひだか町では、現実的な方策として、総合支所方式と分庁舎方式の両方を採ったのである。つまり、旧三石町役場は総合支所の機能をもつとともに、農林水産部が配置されたのである（図表 15）。また、住民サービスにかかわる職員が多い健康生活部職員も多数配置された。将来も、このようなスタイルがよいかは別にしても、少なくとも合併してしばらくの間は、このような方法を採用したことは賢明な選択であったと考える。

つぎに、旧三石町への公共事業費の傾斜配分が行われた。旧三石町では、下水道整備が市街地においてほぼ完了していた旧静内町に比べて下水道整備が立ち遅れていた。市町村合併が行われて1つの自治体になったのだから、地域バランスよく下水道事業が行われる必要があった。このために、公共事業費は旧三石町に厚く配分されることになったのである。すでにみてきたように、函館市においても旧4町村に厚く公共事業費が配分されていた。このような小規模な旧市町村に配慮することは、住民の融和の観点から必要なことである。

3つ目は、公共事業費以外での旧三石町への配慮である。水道料金は旧三石町が旧静内町に比べて高かったが、合併で統一されたため三石地区が大幅に値下がりになり、静内地区が小幅な値上がりとなった。さらに、三石地区の住民の交通の利便性の確保のために、2011年度から通院、買物、温泉など多目的で利用できるコミュニティバスの運行が始まった。新ひだか町は、その運行経費として1002万円を計上している（2013年度）。また、高齢者政策では、合併後も旧町で行われていたサービスをできるだけ継続しているケースがみられるし、同じサービスを提供する場合でも、旧三石町と旧静内町とでは運用面で違いがみられるケースもある。さらに、1自治体1社会福祉協議会の原則に基づいて社会福祉協議会の合併が行われたが、合併前の三石社会福祉協

図表 15 新ひだか町職員の地区別勤務人数（単位：人）

	静内	三石	計
総務企画部	53	1	54
住民福祉部	41	0	41
健康生活部	144	54	198
経済部	34	12	46
農林水産部	8	23	31
三石総合支所	0	16	16
教育部	37	5	42
その他	15	2	17
合計	332	113	445

（注1）2013年9月1日現在の数値である。

（注2）町立病院、町立特別養護老人ホーム、町立老人保健施設等の正規職員をふくむ。

（注3）その他は会計管理者、選管、議会、農業委員会、一部事務組合派遣職員等。

〔出所〕新ひだか町総務企画部資料、2013年。

議会の独自事業の継続などが図られている。このような旧町ごとの差異は徐々に改善をしていくことが求められるが、だからといって平準化を急げば無理が生じてくる。町民融和を考えながら、平準化に向けた時期をいつに設定するのが今後の課題であると言うことができよう。

なお、児童、障がい者(児)に対する福祉政策は、合併後もほぼ事業的に縮小することなく行われている。また、合併に伴って老人クラブや社会教育団体が統一されて会員数が拡大するとともに交流が進んできている。敬老祝金については合併後に廃止された。

このような中、学校の統廃合が三石地区でドラステイックに進んだことが注目される。三石地区の小学校5校が廃校となり1校に集約されたのである。静内地区においても2校が廃校になり、今後、中学校1校(静内第2中学校)が統合予定になっている(図表16)。

保育所については、3つの町立保育所のうち1つが廃止された。

図表 16 旧2町(旧静内町, 旧三石町)の学校数・児童生徒数(小, 中, 高校)と現在の新ひだか町の学校数, 児童生徒数

(単位:人)

2005年度		2013年9月20日現在	
学 校 名	児童生徒数	学 校 名	児童生徒数
高 静 小 学 校	562	高 静 小 学 校	535
静 内 小 学 校	281	静 内 小 学 校	196
山 手 小 学 校	241	山 手 小 学 校	157
東 静 内 小 学 校	64	東 静 内 小 学 校	49
春 立 小 学 校	34	桜 丘 小 学 校	80
川 合 小 学 校	21	○三 石 小 学 校	157
桜 丘 小 学 校	117		
○三 石 小 学 校	101		
○延 出 小 学 校	30		
○兜 舞 小 学 校	29		
○本 桐 小 学 校	49		
○歌 笛 小 学 校	33		
○川 上 小 学 校	6		
小 学 校 計	1,568	小 学 校 計	1,174
静 内 中 学 校	315	静 内 中 学 校	259
静 内 第 二 中 学 校	47	静 内 第 二 中 学 校	33
静 内 第 三 中 学 校	296	静 内 第 三 中 学 校	257
○三 石 中 学 校	147	○三 石 中 学 校	111
中 学 校 計	805	中 学 校 計	660
静 内 高 等 学 校	572	静 内 高 等 学 校	588
静 内 農 業 高 等 学 校	199	静 内 農 業 高 等 学 校	211
高 等 学 校 計	771	高 等 学 校 計	799
合 計	3,144	合 計	2,633

(注) ○印が旧三石町の学校, 無印は旧静内町の学校。

(出所) 新ひだか町総務企画部資料, 2013年。

(9) 町立病院等の人事交流が進んだ

新ひだか町では、旧静内町立病院と旧三石町立病院の2つの病院を新ひだか町立病院としてそのまま引き継いで運営している。町が病院を2つとも町直営で維持運営することは大変な財政負担になり、将来的には再編を検討する必要があるものと思われるが、現時点では様々な工夫を施しながら維持運営されている。現在、相互診療の実施ということで、2012年4月から旧静内町立病院の医者が旧三石町立病院に、旧三石町立病院の医者が旧静内町立病院に、1か月に2回程度それぞれ出向いている。さらに、2町立病院になったことで合併前には取り組めなかった人事異動が可能になり、2013年から医療職の人事異動を開始した。また、三石病院の看護職員が静内病院で実施している手術の見学・研修を行うなど、看護職の研修、学習機会が増加した。

さらに、合併前は病院事業会計で一時的な資金不足が生じた場合、銀行借入に依存していた。しかし、合併して2つの病院を町がもつことによって、一方の病院の事業会計に一時的な資金不足が生じた場合、もう一方の病院の内部留保金の活用が可能になったために銀行借入をしなくて済むことができ、一時借入金の利子負担の軽減を図ることができるようになった。さらに、医療機器のうち、移動が可能な医療機器であれば相互利用ができるようになった。

また、2つの町立の特別養護老人ホームと1つの町立の老人保健施設についても、職員の人事交流が進むとともに研修や学習機会が増加した。

(10) 新冠町との広域連合は存続

合併協議から離脱した市町村があると、離脱した市町村と合併した市町村がこれまで一緒に形成してきた一部事務組合や広域連合が解消となるケースが、しばしばみられる。当該地域では、旧静内町と旧三石町、新冠町の3町で介護の広域連合が形成されていた。新冠町が合併協議から離脱し2町合併による新ひだか町ができたけれども、広域連合（新ひだか町と新冠町の2町による介護の広域連合）はそのまま存続した。

(11) 新ひだか町と合併特例債

図表17は、新ひだか町において、これまでに合併特例債を用いた事業、もしくは合併特例債をこれから使おうと計画している事業における合併特例債発行（予定）額を示している。発行（予定）額は87億1330万円にのぼっている。その内訳は、町道整備事業が22億5030万円、総合町民センター建設事業が15億3840万円、図書館・郷土館建設事業が10億3180万円、消防庁舎改築事業が8億8490万円、2町電算一元化整備事業が6億1540万円、地域交流センター事業が2億3300万円となっている。

合併特例債は計画的に使っていかなければならないし、できるだけ住民ニーズに合った事業に活用する必要があるのは言うまでもない。合併特例債には発行可能額（限度額）があるが、限度額いっぱい使う定めはない。毎年度合併特例債を多額に使用すれば、市町村は合併特例債以外の

図表 17 新ひだか町の合併特例債の充当事業及び発行(予定)金額
(単位:千円)

事業名	金額
1 2町電算一元化整備事業債	615,400
2 地域交流センター整備事業債	233,000
3 地域生活基盤施設整備事業	30,600
4 町道整備事業	2,250,300
5 林道整備事業	110,800
6 公用車購入事業	49,500
7 消防庁舎改築事業	884,900
8 学校施設改修事業	87,400
9 医療事務システム整備事業	10,700
10 児童養育相談センター分室改修事業	19,400
11 コミュニティバス整備事業	17,500
12 図書館・郷土館建設事業	1,031,800
13 山手公園整備事業	185,300
14 野生鳥獣処理場新築事業	53,600
15 街路本町通整備事業	164,300
16 静内ハウス団地整備事業	147,100
17 静内葬苑建設事業	150,000
18 総合町民センター建設事業	1,538,400
19 合併特例債(基金分)	1,133,300
計	8,713,300

〔出所〕新ひだか町総務企画部資料, 2013年。

地方債も使っているため元利償還費(公債費)が増えることになる。合併特例債の場合、地方交付税措置はあるとはいうものの借金であるので節度を持った使用が求められているのである。新ひだか町では、現時点では発行限度額いっぱい使っているわけではない。今後、合併特例債を活用する場合も、将来を見越して慎重かつ重点的な使用が求められているのである。

(12) 新ひだか町と地方交付税の算定替

新ひだか町の場合は2015年度まで算定替が行われることになるが、2016年度以後は算定替が段階的に縮小され、2021年度に算定替が完全になくなり1本算定となる。2012年度は、新ひだか町に交付された普通交付税額は63億918万円であった。これが1本算定であれば55億8859万円になるので、新ひだか町はこの差額に当たる7億2059万円が算定替によるプラス分として入ってきているということになる。段階的縮小の最終年度である2020年度には、1本算定と算定替の差額は7568万円になり、2021年度には1本算定となる予定である(図表18)。

本稿の冒頭でみたように、2014年度から3年間、地方交付税の算定で地域振興費において支所に要する経費を加算することが行われる。これは合併市町村には朗報であるが、一時的な措置で

図表 18 交付税の1本算定と算定替（新ひだか町）

（単位：千円）

区 分	普通交付税		一本算定額 B	合算と一本算定額 との差 A-B C	
	A	基準財政収入額 基準財政需要額			
2006年度	5,012,661	2,888,870	7,901,531	4,671,209	341,452
2007年度	5,078,378	2,835,724	7,914,102	4,669,731	408,647
2008年度	5,416,039	2,800,481	8,216,520	4,961,419	454,620
2009年度	5,616,553	2,660,746	8,277,299	5,084,342	532,211
2010年度	6,102,902	2,484,339	8,587,241	5,552,634	550,268
2011年度	6,047,367	2,497,089	8,544,456	5,436,232	611,135
2012年度	6,309,187	2,439,077	8,748,264	5,588,595	720,592
2013年度	6,245,076	2,475,470	8,720,546	5,488,186	756,890
2014年度	6,245,076	2013年度と同額		5,488,186	756,890
2015年度	6,245,076	2013年度と同額		5,488,186	756,890
2016年度	6,169,387	2015年度C欄の10%減		5,488,186	681,201
2017年度	6,018,009	2015年度C欄の30%減		5,488,186	529,823
2018年度	5,866,631	2015年度C欄の50%減		5,488,186	378,445
2019年度	5,715,253	2015年度C欄の70%減		5,488,186	227,067
2020年度	5,563,875	2015年度C欄の90%減		5,488,186	75,689
2021年度以降	5,488,186	2015年度C欄の皆減		5,488,186	0

〔出所〕新ひだか町総務企画部資料，2013年。

ある。したがって、地方交付税算定替の完全廃止後を見越した財政運営が、合併市町村には求められているのである。

(13) 新ひだか町の合併前と合併後の各種指標の比較

まず、人口について。合併前(2005年国勢調査、旧静内町と旧三石町の人口の合計)が2万7265人、合併後(2010年国勢調査)が2万5419人で、微減となっている。産業別就業人口については、建設業人口の著しい減少が目立つが、医療・福祉従事者数は増加している。第1次産業人口はやや減少している(図表19)。

次に財政について。新ひだか町が誕生した当時の財政状況は厳しかったが、行政改革が行われ、また地方交付税の継続的な削減がある程度止まったこともあり、財政状況は改善されてきた。合併前(2005年度)と合併後(2012年度)の各種財政指標をみてみよう(図表20)。

経常収支比率は、2005年度が98.3%と高く財政の硬直化が進んでいたが、2012年度は85.2%まで改善されている。行財政改革により、職員給与費の削減や職員数の削減が行われたこと、受益者負担が強化されたこと、団体補助金などが削減されたこと、学校の統廃合がなされたことなどが改善に寄与していると思われるが、とくに職員人件費の削減が大きかった。先に述べたように、普通会計の人件費や人件費中の職員給は、2005年度に比べて2012年度は2割強の減少となっているのである。

実質公債費比率は、2012年度は14.0%となっていて良好である。公共事業の抑制などにより地

図表19 新ひだか町の産業別就業人口の変化

〔合併前〕				(単位：人)		〔合併後〕		(単位：人)
区 分		静内町	三石町	計	区 分		新ひだか町	
第1次産業	農業	1,509	804	2,313	第1次産業	農業	2,120	
	林業	59	29	88		林業	90	
	漁業	281	188	469		漁業	424	
計		1,849	1,021	2,870	計		2,634	
第2次産業	鉱業	34	1	35	第2次産業	鉱業・採石業・砂利採取業	19	
	建設業	1,446	308	1,754		建設業	1,277	
	製造業	400	121	521		製造業	472	
計		1,880	430	2,310	計		1,768	
第3次産業	電気・ガス・熱供給・水道業	107	8	115	第3次産業	電気・ガス・熱供給・水道業	112	
	情報通信業	19	5	24		情報通信業	27	
	運輸業	356	39	395		運輸業・郵便業	387	
	卸売・小売業	1,949	270	2,219		卸売業・小売業	1,851	
	金融・保険業	230	28	258		金融業・保険業	207	
	不動産業	35	2	37		不動産業・物品賃貸業	108	
	飲食店・宿泊業	629	76	705		学術研究・専門技術サービス業	197	
	医療・福祉	1,060	152	1,212		飲食店・宿泊業	703	
	教育・学習支援業	452	67	519		生活関連サービス業・娯楽業	514	
	複合サービス業	248	78	326		医療・福祉	1,338	
	サービス業(他に分類されないもの)	1,353	239	1,592		教育・学習支援業	497	
	公務(他に分類されないもの)	702	128	830		複合サービス業	236	
			7,140	1,092		8,232	サービス業(他に分類されないもの)	714
	分類不能の産業		2	0		2	公務(他に分類されないもの)	776
合計(15歳以上の就業者数)		10,871	2,543	13,414	分類不能の産業		3	
					合計(15歳以上の就業者数)		12,072	

(注) 国勢調査(2005年, 2010年)による。
〔出所〕新ひだか町総務企画部資料, 2013年。

図表20 新ひだか町の各種財政指標

(単位：千円)

区 分		2005年度		2012年度	
		静内町	三石町	新ひだか町	
1	財政力指数(3ヶ年平均)	0.348	0.421	0.180	0.309
2	経常収支比率	98.3	97.9	99.2	85.2
3	実質収支率	2.8	3.0	2.3	3.3
4	公債費負担比率	23.8	23.2	25.2	—
5	実質公債費比率	21.5	21.9	23.1	14.0
6	標準財政規模	8,810,168	6,297,817	2,512,351	10,057,756
7	積立金現在高	54,913	54,913	115,104	3,684,932
8	地方債現在高	26,609,252	17,631,454	8,977,798	21,203,750
9	債務負担行為額	1,621,149	374,885	1,246,264	1,171,581
10	公営事業の状況				
	会計数		7	7	8
	普通会計からの繰入金	1,975,547	1,544,078	431,469	2,257,428
	収支額	74,370	74,370	51,509	18,860

〔出所〕新ひだか町総務企画部資料, 2013年。

方債発行を抑えたことなどにより、着実に地方債残高を減少させてきたことが大きい。地方債残高は、2005年度が266億円だったが、2012年度には212億円となっており54億円減少したのである。そして、普通会計歳出をみると、公債費は2005年度が31億3930万円だったのに対し、2012年度は25億6982万円に減少している。歳出総額に占める公債費の割合も2005年度が18.8%、2012年度が15.4%と低下している。

積立金現在高は、2005年度には5491万円しかなかったが、2012年度には36億8493万円に増加している。

(14) 新ひだか町の展望

新ひだか町の場合、行財政改革や財政再建は、この間、ある程度の成果を収めてきたと考えられる。受益者負担の強化や団体補助金の一律削減で把握できるように、住民のまちづくりへの理解、財政再建や行政改革への理解が進んできた。ただし、旧静内町と旧三石町とでは、合併前の自治体運営の方法が異なっていたし、住民間の利害も錯綜していた。例えば、社会福祉協議会についてみれば、旧静内町社会福祉協議会と旧三石町社会福祉協議会とでは運営方法が大きく異なっていた。当時、旧静内町社会福祉協議会は、北海道の中で最も進んだ事業型社会福祉協議会であったのである。市町村合併が行われたことにより、1自治体1社会福祉協議会の原則に基づいて、新ひだか町でも社会福祉協議会は一つになったが、現在も様々な面で旧町当時の運営方法が色濃く出ている。実質的にも一体化が必要なのであるが、まだ時間がかかることだろう。

また、行政の施策についても、旧静内町の住民の中には、「そんなに旧三石町に配慮する必要があるのか」と述べる者もいる。その反対に、「旧静内町が大きな規模の自治体なのだから、小規模な旧三石町に政策的配慮をするのは当然である」という意見もある。市町村合併を成功させるには、住民融和を優先する必要がある。相当に合併協議を行ってきたところでも、このようなソフトランディングは重要であろう。駆け込み合併、課題先送り合併を行って、そして急に荒療治をすれば、合併はマイナス効果しか出てこない。住民間にしこりが残り、そのことによって新自治体における一体感が醸成されなければ、たとえ行財政の効率化が勢い良く進んだとしても、その合併は失敗であると言えることができる。新ひだか町の場合は、旧三石町に政策的配慮をするなど住民融和に努めてきた。一部の福祉施策などでは、無理に統一することなく旧町当時の方法を継続しているものもある。このような町のスタンスは現時点では評価できるものである。ただ、10年、15年くらいを目安に、現在よりも一体化を進める必要があるだろう。

今後は、これまで以上に地域振興に取り組む必要がある。少子・高齢化が進み、人口減少が進んでいるが、そういう中で、住民の生活の糧となる産業をどう発展させていけるのかが重要なのである。新ひだか町を含む地域は観光資源に恵まれている地域であり、新ひだか町の宿泊施設の中には新しい着想を抱いた事業展開の試みがみられるし、宿泊施設と商店街のコラボレーションも少しずつとはいうものの進んできている。札幌市や苫小牧市などからそう遠くない地域的な利

点を活用して、今後フットパス事業の発展可能性もあるだろう。また、三石牛が有名であり、鮭・昆布・シシャモなど豊富な魚介類もある。エゾシカが多い地域であることを逆手にとって、エゾシカ肉の活用を考えることも重要である。これらは工夫次第では6次産業化の発展可能性もある。さらに、町では町立のミニトマト農場の設立を考え、今年度からミニトマトで売り出そうとしている。

新ひだか町は、人口基盤も財政基盤もあり、商店街もある程度しっかりしている。地域振興への一層の取り組みが期待されているのである。

9 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、全国的にみて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。さらに、市町村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。

この間の市町村合併や制度改革をめぐる動きの中で、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。今日、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が少ないのである。

では、今後、市町村の強化をどのように成し遂げることができるのだろうか。筆者は広域連合制度を活用することが重要であると考え^(注16)。事業の種類にもよるが、広域連合は事業の効率化やコスト削減、小規模な1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、政策面での市町村間の協力体制の構築などのメリットが存在する。また、広域連合は地方分権の事務・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^(注17)、広域連合の議論が比較的活発に行われてきた。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、広域連合の結成には至らなかったけれども、西紋地域（雄武町、興部町、西興部村、滝上町）のように、広域連合について数年間地道な検討を行った地域もある。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、深化させることが今後重要になるのであろう。

注

- 1) 総務省自治財政局「平成26年度地方財政対策のポイント」、2013年12月24日、同「平成26年度地方財政対策の概要」、2013年12月24日、総務省交付税課「普通交付税算定方法等」（全国都道府県財政課長、市町村担当課長合同会議資料）、2014年1月24日を参照。なお、2014年度の地方財政対策や、合併市町村の支所に要する経費の算定については飛田博史「2014年度地方財政対策の概要——問われる地方交付税制度の意義——」『自治総研』424号、2014年2月が詳しい。

- 2) 2013 年秋に合併市（241 市）により「合併算定替終了に伴う財政対策連絡協議会」が設立され、同年 11 月 27 日付で要望書が国に提出された。飛田前掲論文を参照。
- 3) 例えば、飛田博史氏は、「合併当時、関係自治体はその効果として行財政基盤の強化を喧伝し、小泉改革のなかで合併しなければ地方交付税が減るという危機感のもとに合併したはずである。しかも、合併算定替後の交付税の減少は当初から承知の上（のことである——筆者）」「地方自治体は算定替に代わる新たな算定基準の導入の前に、合併という規模拡大の手法が地方自治にもたらした弊害についても率直に認めるべきである」と述べている。飛田前掲論文を参照。
- 4) 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。
- 5) 合併特例債と地方交付税の算定替については、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『現代地方自治の焦点』第 3 章、2006 年 2 月、横山純一「石巻市における東日本大震災からの復旧・復興と財政」『自治総研』423 号、2014 年 1 月を参照。また、2014 年度の地方財政対策については、総務省前掲資料、飛田前掲論文を参照のこと。
- 6) 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。
- 7) 2001 年から 2006 年にかけて、各道県庁（広島県、長野県、福島県、岩手県、宮城県、青森県、北海道）と各道県内市町村（広島県三次市、同府中町、長野県泰阜村、福島県矢祭町、岩手県大船渡市、同奥州市、宮城県色麻町、青森県つがる市、北海道函館市、南幌町など）において実施した筆者の調査、ならびに横山前掲書を参照。
- 8) 2001 年から 2010 年にかけて各道県庁（広島県、長野県、福島県、岩手県、宮城県、青森県、北海道）と各道県内市町村において実施した筆者の調査、ならびに横山前掲書を参照。
- 9) 函館市、新ひだか町ともにメインとなる調査を行った年月日である。これとは別に、追加的な補足調査を数回行った。
- 10) 筆者が行った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。なお、筆者はあらためて 2015 年度に函館市の調査を予定している。
- 11) 単独校（自校）方式とは自校で自校分のみを調理する方式、親子共同調理方式とは学校併設の調理場で近隣の学校の分も調理し輸送する方式、共同調理場方式とは給食センター方式とも呼ばれ、学校に併設していない独立した給食調理施設で調理し各学校へ輸送する方式のことである。函館市総務部行政改革課資料、2009 年を参照。
- 12) 北海道市町村振興協会『平成 15 年度市町村の財政概要』、2005 年を参照。
- 13) 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。函館市自治基本条例は、2011 年 4 月 1 日から施行されている。
- 14) 函館市自治基本条例算定検討委員会やワークショップでの市民の意見が多かった。函館市では行政改革によって職員数の削減が行われてきたが、職員給与カットは行われてこなかった。住民サービスの民間委託化に批判的な意見がある中、本庁の一般部局職員の給与カットなど一層の行政改革を求める意見が少なくなかったのである。なお、その後、2011 年 4 月の市長選挙で初当選した現市長のもとで、職員給与カットが 2012 年 1 月から実施され、今日まで続いている。
- 15) 筆者が行った新ひだか町総務企画部でのヒアリング並びに同部資料を参照。また、筆者が委員長として参加していた新ひだか町行財政改革推進委員会資料、2006 年～2008 年を参照。
- 16) 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。
- 17) 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。