

合併市町村が直面する財政上の課題

－ 失われる交付税 9 千億円、迫り来る公共施設老朽化 －

<要旨>

1. 本レポートでは、いわゆる「平成の大合併」により誕生した合併市町村が直面する様々な課題のうち、主に財政上の課題について整理を行った。また、整理にあたっては、合併市町村6団体を対象にヒアリング調査を実施した。なお、その内容については本レポートの最後に紹介する(P27～32)。
2. 政令指定都市、中核市、人口10-11万人市、同6-6.5万人市についてみると、合併団体は未合併団体と比較して人口1人当たりの普通建設事業費が高水準で推移している(P9)。また、地方債残高についても、未合併団体は残高の抑制を進める中、合併団体においては残高が横ばい・増加基調にあり、合併の有無による差が生じている(P12)。
3. 人口1人当たりの公共施設保有量についても、政令指定都市の一部を除くと、合併団体の延床面積は未合併団体を上回るケースが多く、団体によって差はあるものの、合併団体における公共施設の整理・合理化は、短・中期的にはうまく進められていない可能性がある(P13～15)。
4. 駆け込み合併が行われた平成16、17年度以降、合併特例債残高は急増し、平成23年度末には3兆8,211億円に達している。今後、合併特例債の償還負担が、合併団体の財政を圧迫することが懸念される(P16)。
5. 合併後10年が経過することに伴い、今後合併算定替^(注)の特例は段階的に縮減されることとなる。総務省によると、全国の合併算定替による普通交付税の増加額は、平成24年度当初算定ベースで9,304億円(対象団体590市町村)と、普通交付税総額16兆4,073億円の5.7%を占め、非常に大きな金額となっている。当行では個別団体ごとの合併算定替による普通交付税の増加額を確認するため、全ての合併市町村の合併算定替増加額について独自に推計を行った(P18)。その結果、全国の合併算定替による普通交付税の増加額は、平成23年度において8,907億円となった。特に、新潟県(445億円)、広島県(371億円)、長崎県(351億円)など、合併が進んだ県において合併算定替の影響が大きい。
6. 経常一般財源に占める合併算定替による普通交付税の増加額の割合は、小規模団体ほど高い傾向にある(P19～21)。こうした団体においては、合併算定替の終了が財政運営に与える影響は非常に大きいと考えられる。
7. 合併算定替の終了などに伴う財政制約下において、今後は、①老朽化が進行する公共施設の維持・更新、②深刻化する財源不足への対応、が合併市町村の財政上の大きな課題となる。課題解決に向けては、「公共施設マネジメント」の導入やPPP/PFIによる民間資金・ノウハウの活用が有効であり、今後モデルケースを積み重ね、全国に普及していくことが期待される。

(注) 合併算定替: 合併後一定期間(最大10年間)は合併前の旧市町村ごとに算定される額の合算額を下回らないよう普通交付税を算定するもの。

1 はじめに

いわゆる「平成の大合併」と呼ばれる大規模な市町村合併が本格化してから、まもなく10年を迎えようとしている。この「平成の大合併」は、平成11年7月の地方分権一括法成立に伴う「市町村の合併の特例に関する法律」の改正を契機にスタートし、平成22年3月31日をもって一区切りとされた。

市町村合併が推進されたおよそ10年間に、平成11年3月31日時点で3,232あった市町村数は、平成22年3月31日には1,727まで減少（▲1,505）し、当時の与党が掲げた「市町村合併後の自治体数1,000」という目標には達しなかったものの、全国的に市町村合併は大きな進展をみせた。

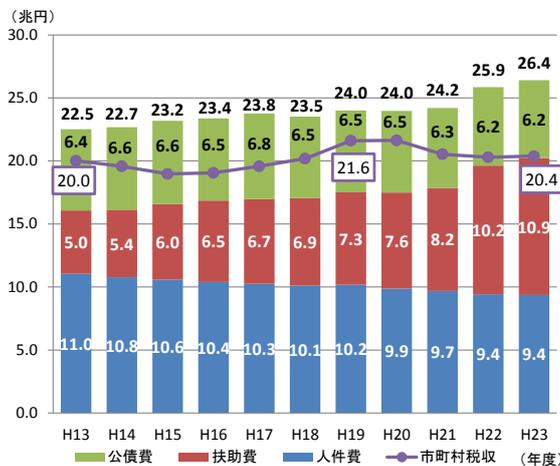
すでに総務省やいくつかの都道府県・市町村において「平成の大合併」の検証・総括が行われている。そこでは合併により行財政運営の効率化や財政基盤の強化が進んだとの報告がある一方、当初想定していたほどの効果が得られていないという声も多く存在している。

市町村財政は、税収が減少傾向にある中、人件費・扶助費・公債費からなる義務的経費は年々増加しており、極めて厳しい状況が続いている（図表1）。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、今後、人口減少、少子・高齢化がさらに進展する見込みであり、市町村の財政状況は一層厳しくなることが予想される（図表2）。とりわけ合併市町村については、合併算定替終了による交付税の減少と大量発行した合併特例債の償還がさらに財政を圧迫することが懸念される。加えて、老朽化した公共施設・インフラの更新時期が刻一刻と迫っており、その財源の確保は待たなしの状況である。

本レポートでは、いわゆる「平成の大合併」により誕生した合併市町村が直面する様々な課題のうち、合併に伴う財政上の特例措置の終了が財政運営に与える影響など、主に財政上の課題について整理を行った上で、今後取るべき対応策を示すこととしたい。

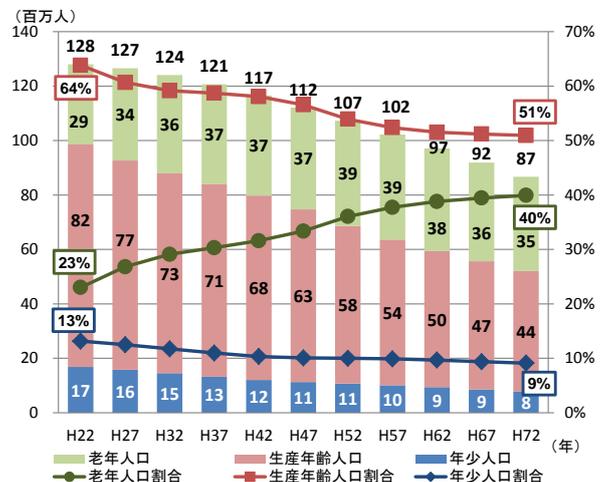
なお、本レポートの取りまとめにあたって、合併市町村6団体その他関係者の皆様にヒアリング調査を実施し、多大なるご協力をいただいた。この場を借りて深く感謝申し上げたい。

図表1 市町村の税収・義務的経費の推移



（出所）地方財政白書より作成

図表2 日本の将来推計人口



（出所）国立社会保障・人口問題研究所（H24年1月推計）より作成

2 平成の大合併とは

2-1 平成の大合併の目的・背景

明治の大合併により市町村数は約 5 分の 1 に減少した。我が国は「平成の大合併」以前に、2 度の大規模な市町村合併を経験した。最初に行われたのが「明治の大合併」と呼ばれるもので、明治 21 年に 71,314 あった市町村数は明治 22 年には 15,859 となり、わずか 1 年で約 5 分の 1 に減少した。これは、明治 22 年の市制町村制施行に先立ち、自治体の自治能力を強化し、市町村に小学校や戸籍の事務処理を行わせるため、300~500 戸を標準として全国的に合併が進められたものである(図表 3)。

図表 3 明治の大合併による市町村数の推移

年	市	町	村	計	関係法律
明治21 (1888) 年	—	(71,314)		71,314	
明治22 (1889) 年	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行(明治22年4月1日)

▲55,455
(▲77.8%)

(出所)総務省資料より作成

昭和の大合併により市町村数は約 3 分の 1 に減少した。次いで行われたのが「昭和の大合併」である。昭和 28 年から昭和 36 年にかけて、町村合併促進法、新市町村合併促進法に基づき進められ、市町村数は 9,868 から 3,472 へと約 3 分の 1 に減少した。これは、戦後、市町村の役割を強化した新しい地方自治制度を確立するため、新制中学校の設置管理を効率的に行うために必要とされた人口規模 8,000 人を標準として進められた(図表 4)。

図表 4 昭和の大合併による市町村数の推移

年月	市	町	村	計	関係法律
昭和22 (1947) 年8月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行
昭和28 (1953) 年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行
昭和31 (1956) 年4月	495	1,870	2,303	4,668	新市町村建設促進法施行
昭和36 (1961) 年6月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効

▲6,396
(▲64.8%)

(出所)総務省資料より作成

この 2 度の大合併を経て市町村数は大幅に減少したが、昭和の大合併以降、政府は市町村合併に対して中立的な立場をとった。昭和 40 年には、10 年間の時限立法として「市町村の合併の特例に関する法律」が制定されたが、これはあくまでも市町村の自主的な合併を支援するものであった。その後、昭和 50 年、昭和 60 年と期限延長、改正が行われたが、その本質は変わらなかった。

自主的な合併支援から合併推進へ

次の平成7年の改正は、第24次地方制度調査会の「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」を受けて行われ、これを契機に政府の立場は緩やかに合併推進へと転換していった。このとき、合併算定替などの合併を促進する様々な特例措置が整備されている。

昭和40年の「市町村の合併の特例に関する法律」制定以降3度の改正が行われてきたが、この間、市町村合併が大きく進展することはなかった（図表5）。しかし、昭和の大合併から数十年が経過し、地方分権推進に伴う市町村の役割の変化、少子・高齢化の進展、財政状況の悪化など、市町村を取り巻く環境は大きく変化した。このような状況の中、当時の与党を中心に、市町村合併により市町村の行財政基盤を強化し、今後の分権社会の担い手としてふさわしい体制整備を行うべきとの声が高まっていった。

こうした声を受け、平成11年の地方分権一括法の成立により、「市町村の合併の特例に関する法律」が改正、強化され、合併特例債の創設、合併算定替の特例期間の延長など、合併市町村に対する財政上の特例措置が拡充されるとともに、地域審議会の設置、市となるべき要件の緩和など、市町村合併を進めていく環境が一気に整備された。この改正以降、全国的な市町村合併運動（「平成の大合併」）が展開されていくこととなる。

図表5 昭和の大合併後の市町村数の推移

年	市	町	村	計	関係法律
昭和40（1965）年4月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行
昭和50（1975）年4月	643	1,974	640	3,257	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施行
昭和60（1985）年4月	651	2,001	601	3,253	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施行
平成7（1995）年4月	663	1,994	577	3,234	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施行

▲158
(▲4.7%)

(出所)総務省資料より作成

2-2 いわゆる「アメ」と「ムチ」

合併を後押しした様々な財政上の優遇措置

「平成の大合併」の期間は、一般的に平成11年4月1日から平成22年3月31日までを指すが、大きく2つの期間に分けることができる。「市町村の合併の特例に関する法律（以下、「旧合併特例法」という。）」に基づき合併が進められた前半（平成11年4月1日～平成17年3月31日）と、「市町村の合併の特例等に関する法律（以下、「新合併特例法」という。）」に基づき進められた後半（平成17年4月1日～平成22年3月31日）である。

前半の「旧合併特例法」では、前述したように、市町村合併を積極的に推進するための各種支援制度が創設、拡充された。特に、財政上の支援措置は手厚く整備され（図表6）、詳細は後述するが、合併特例債の創設、合併算定替の特例期間の延長などが行われた。これらの財政上の優遇措置は、一般的に「アメ」といわれ、市町村合併を大きく後押しした。

図表 6 合併市町村に対する財政上の支援措置（主なもの）

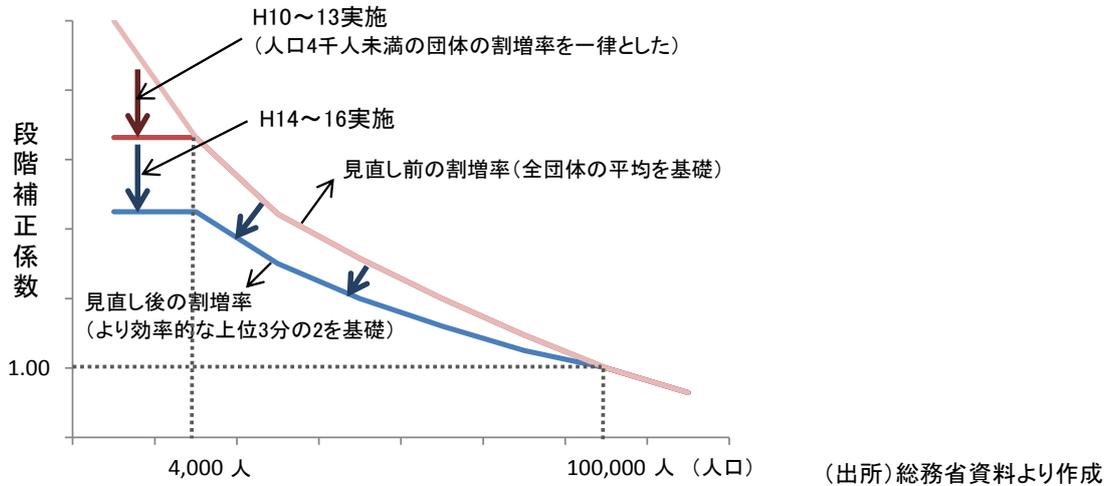
		旧合併特例法	新合併特例法
対象		①平成17年3月末までに合併 ②平成17年3月末までに申請し、18年3月末までに行われる合併（経過措置）	平成17年4月から22年3月末までの合併
補助金	合併準備補助金	平成11年度以降設置された法定合併協議会の構成市町村に対し、市町村建設計画の作成等に要する経費について1市町村あたり500万円を上限に補助。	廃止
	合併市町村補助金	市町村建設計画に位置付けられた事業に要する経費について、関係市町村の人口規模に応じて算出される額（6千万円～3億円）の合算額を新市町村に補助。	廃止
普通交付税	合併算定替	合併年度及びこれに続く10年度は普通交付税を旧市町村が存続したものとして算定した額を保障。その後5年度は段階的に削減。	旧市町村が存続したものとして算定した額を保障する期間を段階的に5年度に短縮。段階的な削減期間は5年度で同じ。
	合併補正	合併直後に必要となる臨時的経費について基準財政需要額に算入（5年間）。	
特別交付税	包括的支援	合併を機に行う新たなまちづくり等に対する包括的措置（3年間）。	廃止
	合併準備経費	合併協議会への負担金等、合併の準備に要する経費に対する措置。	
	合併移行経費	合併市町村の速やかな一体性の確立を図るため、電算システムの統合等、合併前に必要な経費に対する措置。	
	公債費負担格差是正	旧市町村間の公債費負担の格差是正を図るための繰上償還に伴う補償金に対する措置。	
地方債	合併特例債	【対象事業】 ①市町村建設計画に基づいて行うまちづくりのための建設事業に要する経費 ②合併市町村振興のための基金の積立てに要する経費 【対象期間】合併後10年間 →被災地20年間、その他15年間に延長 【充当率】95% 【交付税算入率】70%	廃止
	合併推進債	【対象事業】（合併前の事業） 合併重点支援地域に指定された市町村が行う事業 【対象期間】合併後10年間 【充当率】90% 【交付税算入率】50%	【対象事業】（合併前後の事業） 都道府県の合併構想に位置付けられた構想対象市町村及び合併市町村が行う事業 【対象期間】合併後10年間 →被災地20年間、その他15年間に延長 【充当率】90% 【交付税算入率】40%

（出所）総務省資料より作成

小規模市町村を直撃した地方交付税制度の見直し

一方、同時期に進められていた地方交付税制度の見直しも、市町村合併に大きな影響を及ぼした。特に影響が大きかったのが、段階補正の見直しである。段階補正とは、住民1人当たりの行政コストが人口に応じて異なる経費について、標準団体の人口10万人を基準として、人口が少なければ少ないほど地方交付税を割り増し、逆に人口が多ければ多いほど割り落とすための補正である。この段階補正の見直しは2段階で行われた。第1段階は「平成の大合併」が始まる1年前の平成10年度から13年度までの3カ年で順次実施され、人口4,000人未満の団体に対する割増率を一律とする見直しが行われた。第2段階は、平成14年度から16年度の3カ年かけて実施され、合理的・効率的な行政運営を行っている上位3分の2の市町村を基準に割増率の引き下げを行った（図表7）。この一連の見直しは、まさに小規模市町村の財政を直撃するものであった。

図表7 段階補正の見直しイメージ



こうした地方交付税の制度改革は、市町村を合併に追い込む「ムチ」といわれ、総務省はそうした意図はないと否定しているものの、結果的に財政力に不安を持つ市町村を合併に駆り立てることとなった。「アメ」を活用できる期限が平成17年3月31日（経過措置期間を含めると平成18年3月31日）までとされたこともあり、「平成の大合併」で成立した642件の市町村合併のうち539件（新合併特例法による合併1件を除く）は「旧合併特例法」期限切れ目前の平成16年度及び17年度（経過期間）に成立した駆け込み合併であった（図表8）。

図表8 合併件数・合併関係市町村数の推移

	旧合併特例法								新合併特例法					合計
	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	小計	H18	H19	H20	H21	小計	
合併件数	1	2	3	6	30	215	325	582	12	6	12	30	60	642
合併関係市町村数	4	4	7	17	110	826	1,025	1,993	29	17	28	80	154	2,147

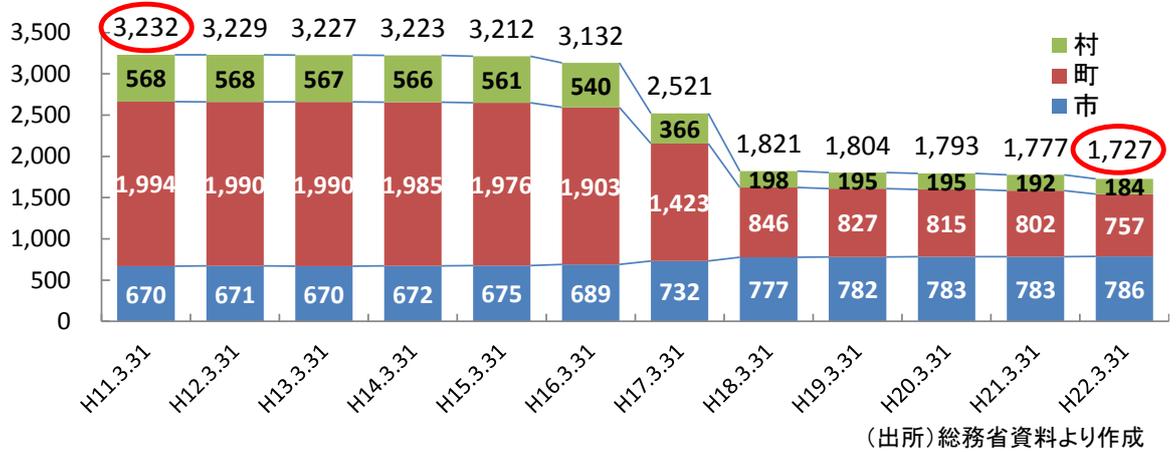
(出所)総務省資料より作成

その後、平成17年3月31日で期限切れとなった「旧合併特例法」に替わり、平成17年4月1日より「新合併特例法」が施行された。この「新合併特例法」においては、財政上の優遇措置は大幅に縮減され、合併特例債は廃止、合併算定替の特例期間も段階的に短縮することとなった。さらに、合併準備補助金などの国庫補助金も廃止された。一方、その他の合併を推進するための各種支援措置は引き続き法律に規定され、国、都道府県の積極的な関与による市町村合併が進められたものの、後半の合併件数は前半と比較して大幅に減少した。

2-3 「平成の大合併」の進展状況

平成の大合併により市町村数は約 2 分の 1 に減少した。市は 670 から 786 へと増加する一方で、町は 1,994 から 757、村は 568 から 184 へと大幅に減少した（図表 9）。合併件数は 642 件、合併に関係した市町村数は 2,147 にのぼり（図表 8）、合併にはいたらなかったものの合併協議会に参加した市町村まで含めると、全国の大半の市町村が「平成の大合併」に関わることとなった。

図表 9 平成の大合併による市町村数の推移



市町村の人口規模の変化をみると、1 市町村当たりの平均人口は 36,387 人（平成 11 年 3 月 31 日）から 69,067 人（平成 22 年 3 月 31 日）へと約 2 倍に増加した。また、1 市町村当たりの平均面積は、同期間に 114.8 km²から 215.4 km²へと、人口規模と同様約 2 倍に増加し、市町村の行政区域は大きく拡大した（図表 10）。

図表 10 市町村の平均人口・面積の変化

	H11.3.31	H22.3.31	増減	
平均人口（人）	36,387	69,067	+ 32,680	+ 89.8%
平均面積（km ² ）	114.8	215.4	+ 100.6	+ 87.6%

(出所)総務省資料より作成

平成の大合併により、全体的に市町村の人口規模は拡大し、1 万人未満の小規模自治体の数は、同期間で 1,537 から 457 へと大きく減少したものの、小規模自治体が全体に占める割合は依然として約 4 分の 1 を占めている（図表 11）。

図表 11 人口段階別の市町村数の変化

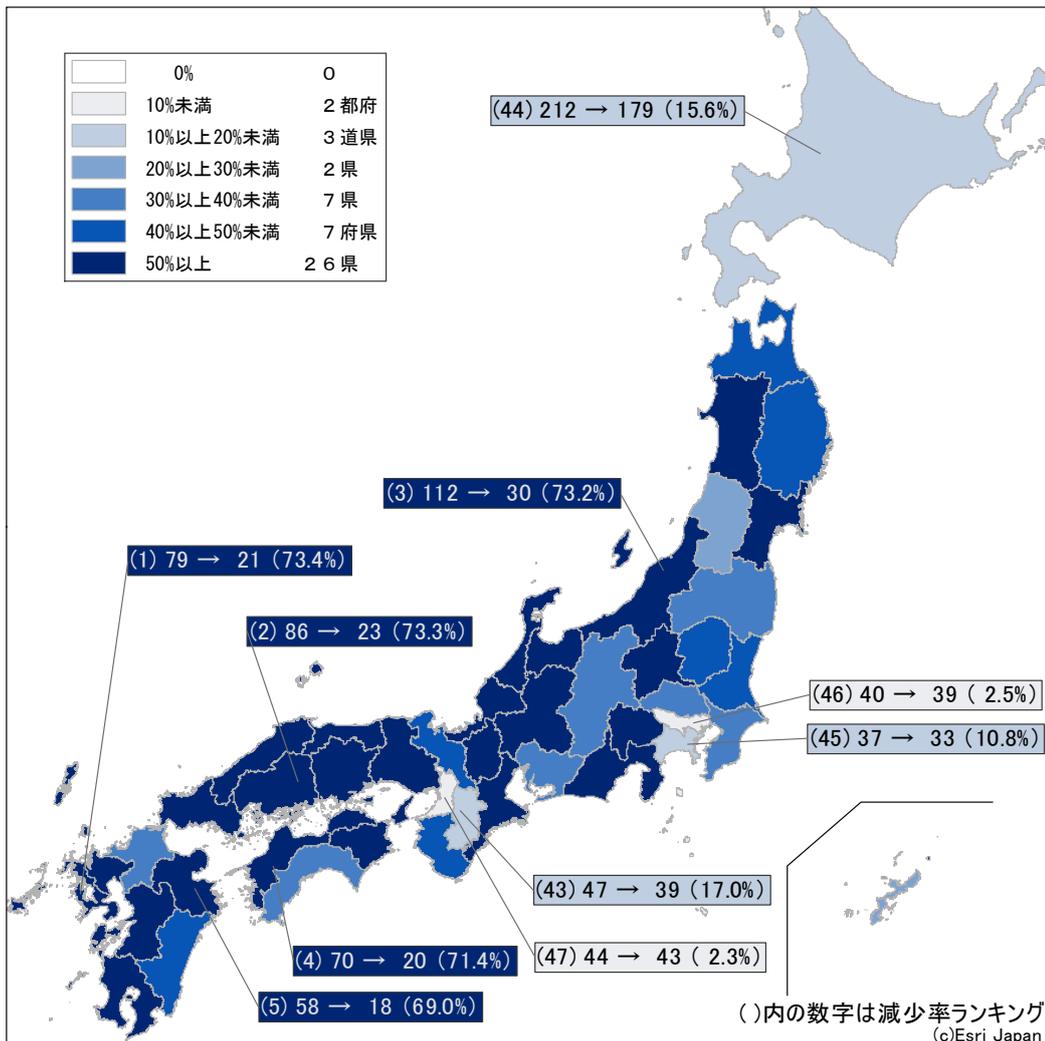
人口区分	H11.3.31		H22.3.31	
	団体数	構成比	団体数	構成比
50万人以上	21	0.6%	27	1.6%
30万人以上50万人未満	43	1.3%	45	2.6%
20万人以上30万人未満	41	1.3%	41	2.4%
10万人以上20万人未満	115	3.6%	154	8.9%
5万人以上10万人未満	227	7.0%	278	16.1%
3万人以上5万人未満	262	8.1%	259	15.0%
1万人以上3万人未満	986	30.5%	466	27.0%
1万人未満	1,537	47.6%	457	26.5%
合計	3,232	100.0%	1,727	100.0%

(出所)総務省資料より作成

都道府県別の合併の進捗状況を見ると、東日本と比較して、北陸、中国、四国、九州など、西日本の市町村数の減少率が高く、西高東低の傾向が窺える(図表 12)。

また、最も減少率が高いのが長崎県の73.4%、最も低いのが大阪府の2.3%と、都道府県ごとの格差も非常に大きくなっている。特に、東京都や政令指定都市(以下、「政令市」という。)などの大都市を抱える府県、元々市町村の面積の大きい北海道においては市町村合併が進まなかった。

図表 12 都道府県別合併の進捗状況



(出所)総務省資料より作成

3 合併団体と未合併団体の財政状況等比較

ここでは、政令市、中核市、事例調査（詳細は後述）を実施した三条市及び南魚沼市が該当する人口 10～11 万人の市（以下、「10-11 万人市」という。）及び同 6～6.5 万人の市（以下、「6-6.5 万人市」という。）について、合併団体と未合併団体の主な歳出・歳入項目、財政調整基金・地方債残高の推移や公共施設保有量を比較し、どのような違いが見られるか確認する（なお、人口による区分は平成 24 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口に基づくもの、合併団体については旧市町村の数値を合算したもの）。

3-1 人件費・普通建設事業費の推移

人件費は合併・未合併団体ともに減少傾向

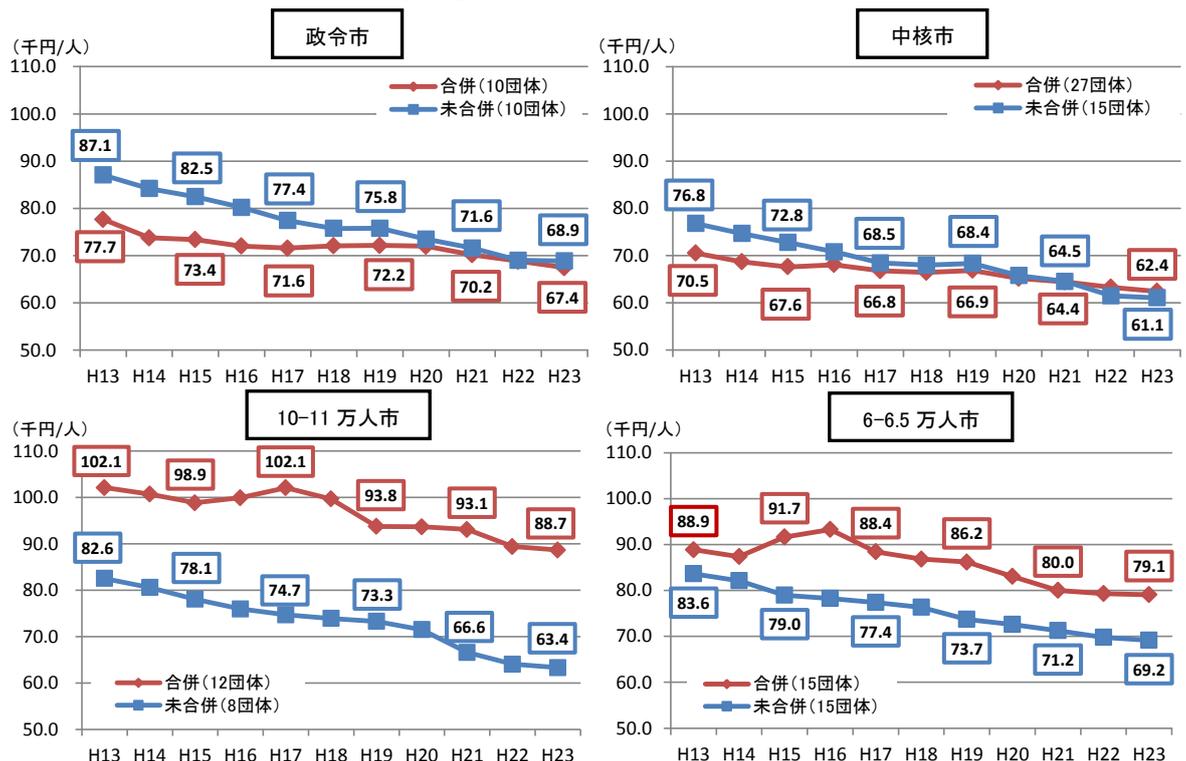
図表 13 は人口 1 人当たりの人件費の推移を示したものである。

人件費については、厳しい定員管理の取り組みにより、政令市、中核市、10-11 万人市、6-6.5 万人市のいずれにおいても職員の削減が進んでおり、合併、未合併にかかわらず減少傾向で推移している。

政令市、中核市については、平成 13 年度時点では、合併団体に比べて未合併団体の方が高い水準にあったものの、その後、未合併団体は合併団体を上回る削減を進めてきたことから、平成 23 年度にはほぼ同水準まで低下している。

一方、10-11 万人市、6-6.5 万人市については、一貫して合併団体が未合併団体を大きく上回る水準で推移しており、合併団体が未合併団体と比較して多くの職員を抱えていることが窺われる。

図表 13 人口 1 人当たり人件費の推移

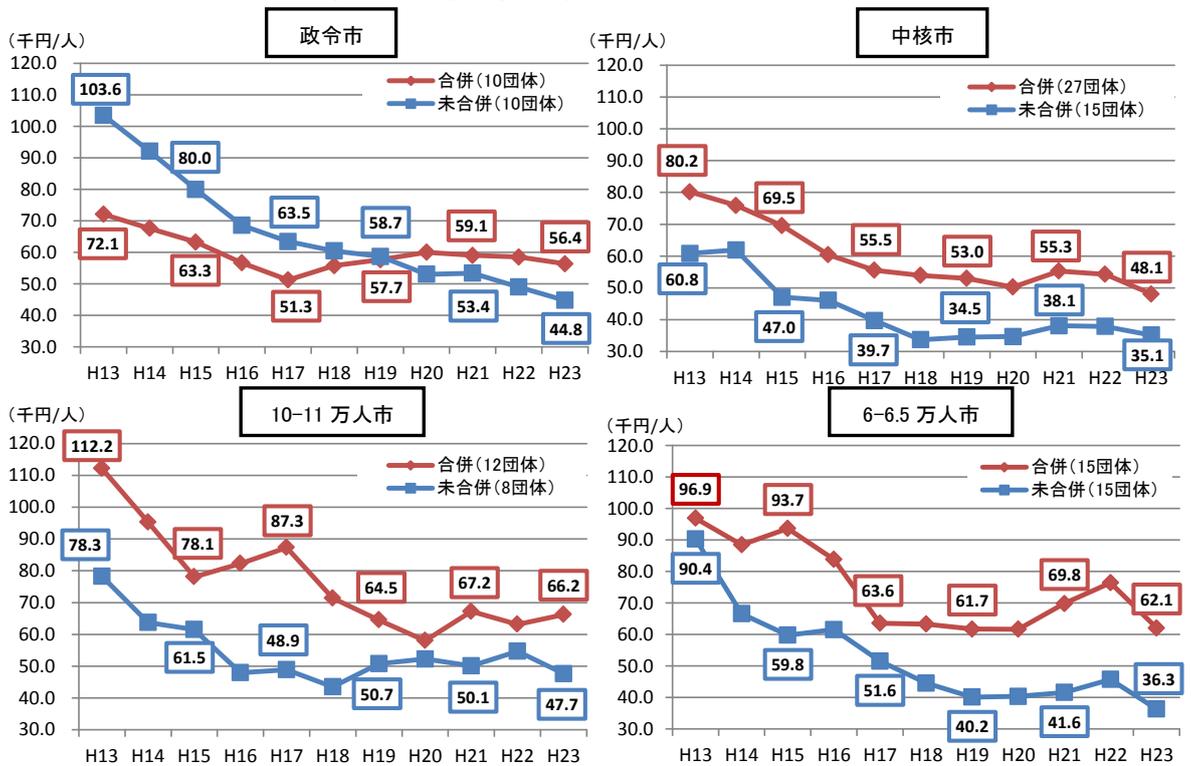


(出所)総務省決算カードより作成

合併団体の
普通建設事
業費は高水
準で推移

図表 14 は人口 1 人当たりの普通建設事業費の推移を示したものである。
政令市については、平成 13 年度時点では、未合併団体が合併団体を大きく上回る水準にあったものの、その後、未合併団体は普通建設事業費を大きく減らしている。一方、合併団体は、合併が大きく進展した平成 17 年度以降増加に転じ、平成 20 年度以降は未合併団体を上回る水準で推移している。
中核市、10-11 万人市、6-6.5 万人市については、一貫して合併団体が未合併団体を上回る水準で推移しており、未合併団体と比較して、合併団体が高水準の投資を行ってきたことが窺える。

図表 14 人口 1 人当たり普通建設事業費の推移



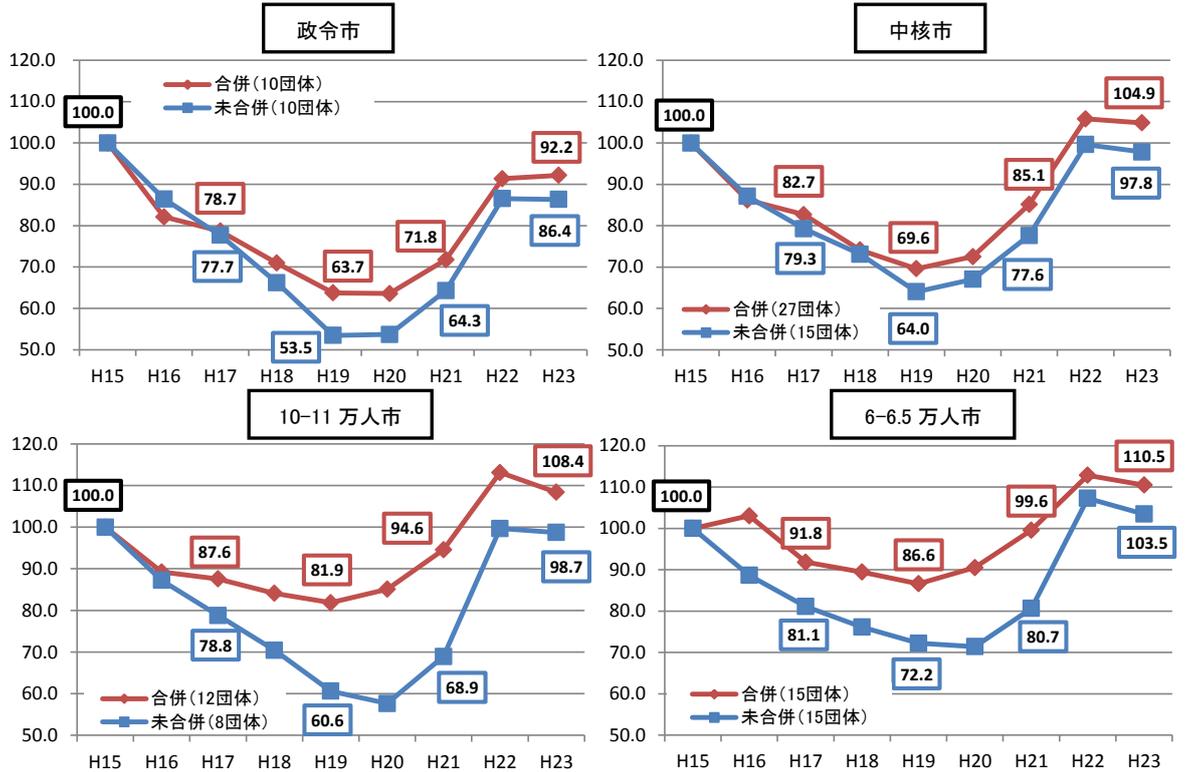
(出所)総務省決算カードより作成

3-2 普通交付税額・地方債発行額の推移

合併算定替
により合併団
体の交付税
額は未合併
団体を上回る
水準で推移

図表 15 は市町村合併が本格化する直前の平成 15 年度を 100 とした場合の普通交付税の推移を示したものである。
政令市、中核市、10-11 万人市、6-6.5 万人市のいずれも、平成 16 年度のいわゆる「地財ショック」などにより普通交付税額を大きく減らしたものの、合併団体の減少幅は未合併団体と比較して小さくなっており、合併算定替の効果が現れている。また、小規模団体ほど合併算定替の効果が大きく、合併団体の減少幅が小さくなっている。

図表 15 普通交付税額(臨時財政対策債を含む)の推移(H15を100とした場合)



(注) 不交付団体を除く
(出所) 総務省決算カードより作成

小規模な合併団体ほど地方債発行額は高水準

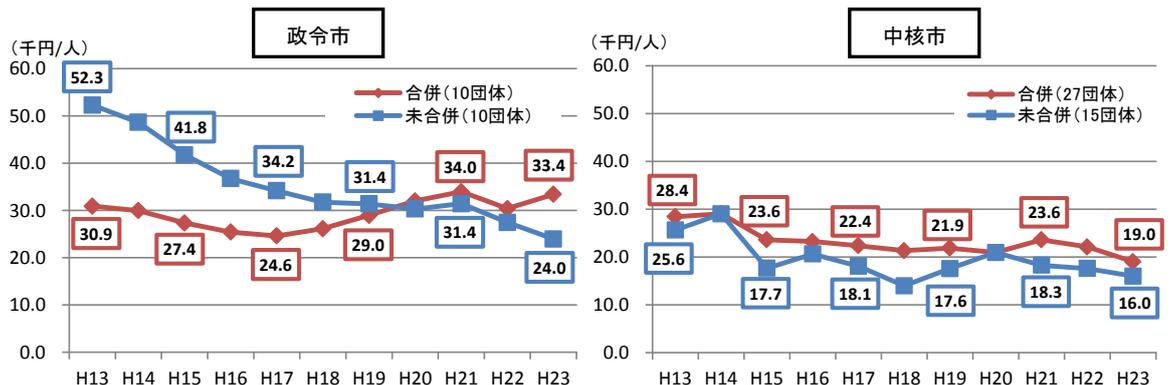
図表 16 は人口 1 人当たりの地方債発行額の推移を示したものである。

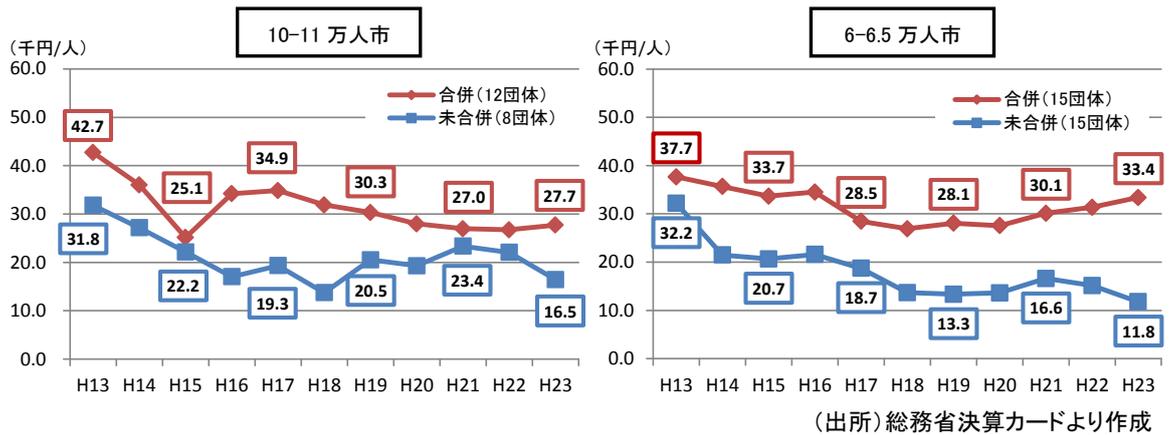
地方債発行額は、普通建設事業費とほぼ同様の動きをしており、政令市については、合併が大きく進展した平成 17 年度以降、合併団体の発行額は増加に転じ、平成 20 年度以降は未合併団体を上回る水準で推移している。

中核市については、合併団体がわずかに未合併団体を上回る水準にあるものの、ほぼ横這いで推移している。

10-11 万人市、6-6.5 万人市については、一貫して合併団体が未合併団体を上回る水準で推移しており、合併特例債などを活用し、高水準の投資が行われてきたことが窺える。

図表 16 人口 1 人当たり地方債(臨時財政対策債・減税補てん債・減収補てん債特例分を除く)発行額の推移



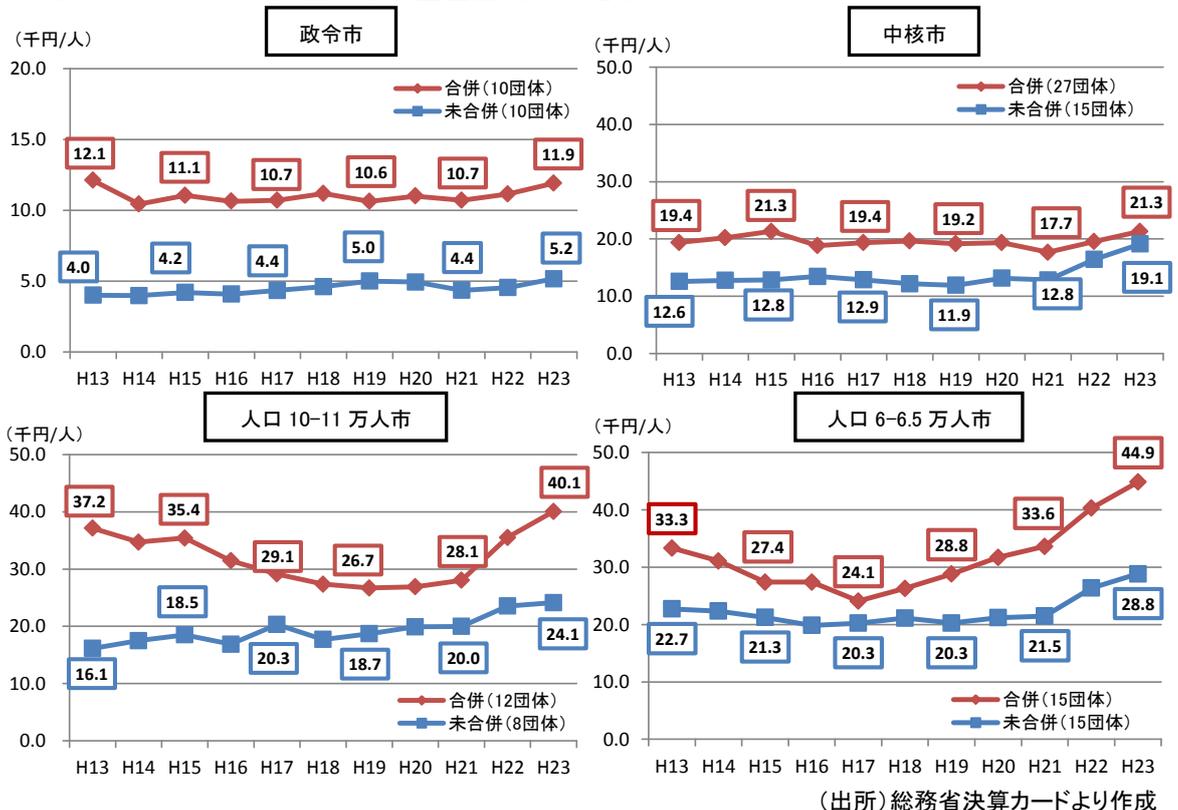


3-3 財政調整基金・地方債残高の推移

合併・未合併
団体ともに財
政調整基金
残高は増加
傾向

図表 17 は人口 1 人当たりの財政調整基金残高の推移を示したものである。
財政調整基金残高は、政令市、中核市、10-11 万人市、6-6.5 万人市のいずれも、合併
団体が未合併団体を上回る水準で推移している。
政令市、中核市については、合併団体、未合併団体ともに、ほぼ横這いで推移しているの
に対し、10-11 万人市、6-6.5 万人市については、近年、合併団体、未合併団体ともに財
政調整基金残高を増やしている。特に、合併団体は将来の合併算定替の終了を見据え、財政
調整基金の積立を着実にやっていることが窺える。

図表 17 人口 1 人当たり財政調整基金残高の推移



合併団体の
地方債残高
は横這い又
は増加基調

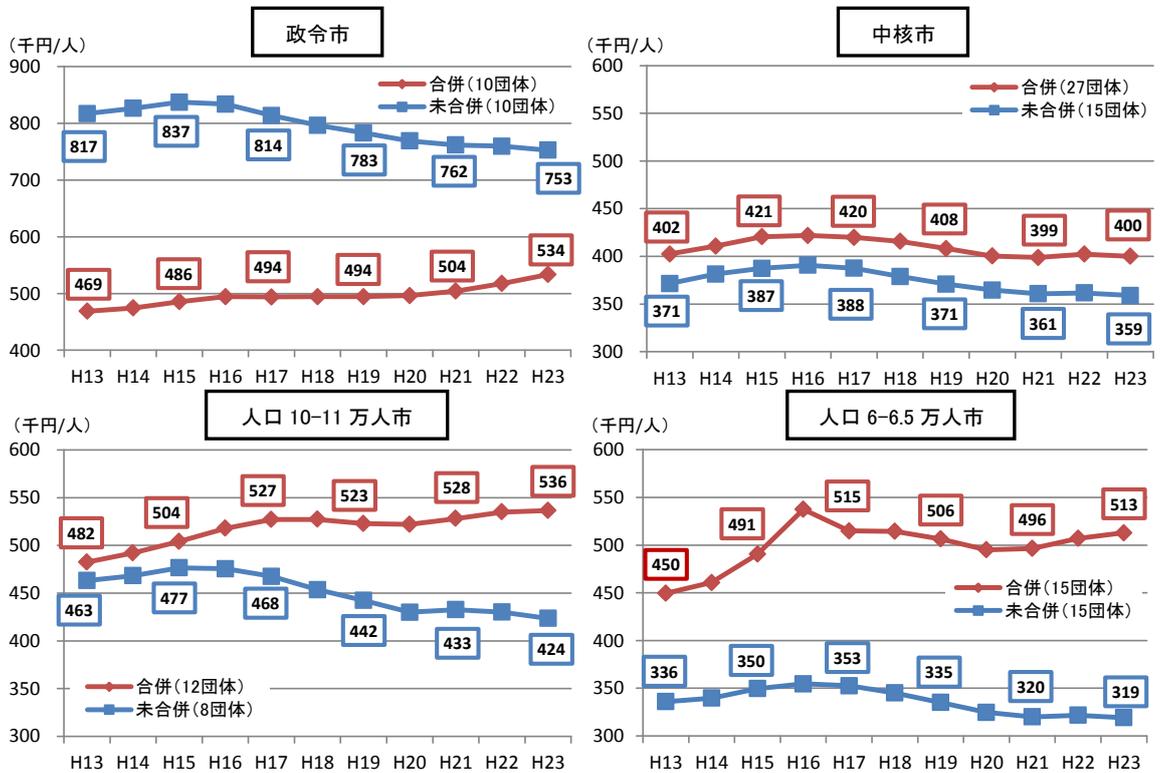
図表 18 は人口 1 人当たりの地方債残高の推移を示したものである。

地方債残高の推移をみると、政令市を除いて、合併団体が未合併団体を上回る水準で推移している。

政令市において、未合併団体の地方債残高が合併団体を大きく上回っているのは、平成の大合併以前からの政令市が、人口の集中や産業の集積などに対応するため、大規模な社会資本整備を積極的に進めてきたことなどによるものと考えられる。しかし、未合併団体が減少傾向で推移しているのに対し、合併団体は一貫して増加傾向で推移している。

中核市、10-11 万人市、6-6.5 万人市については、一貫して合併団体が未合併団体を上回る水準で推移している。中核市は合併団体、未合併団体ともに緩やかに減少傾向で推移しているものの、10-11 万人市、6-6.5 万人市については、未合併団体が減少傾向で推移しているのに対し、合併団体は増加傾向で推移している。

図表 18 地方債残高(普通会計)の推移



(出所)総務省決算カードより作成

3-4 公共施設保有量と地方債残高の関係

図表 19~22 は、平成 23 年度末の人口 1 人当たりの公共施設(行政財産)の延床面積(縦軸)と人口 1 人当たりの地方債残高(横軸)の関係を示したものである。人口 1 人当たりの公共施設の延床面積とは、将来の更新、改修コストの発生につながる「将来の借金」のことであり、人口 1 人当たりの地方債残高とは、住民 1 人が背負う「現在の借金」のことである。

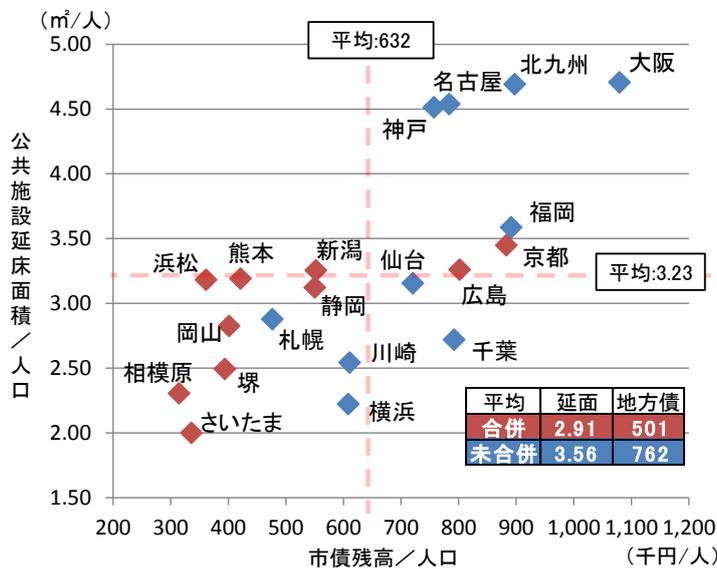
政令市は未
合併団体の
人口1人当
たり延床面積・
地方債残高
が大きい

図表 19 は政令市の状況を示したものである。

「将来の借金」である 1 人当たり延床面積の平均は合併団体が 2.91 m²、未合併団体が 3.56 m²と、未合併団体が合併団体を大きく上回っている。しかし、突出して大きい大阪市、北九州市、名古屋市、神戸市の 4 市を除けば、2.85 m²とほぼ同水準となっており、合併、未合併による延床面積の差はほとんどない。

また、「現在の借金」である 1 人当たり地方債残高の平均も、合併団体が 501 千円、未合併団体が 762 千円と、未合併団体が合併団体を大きく上回っている。これは、前述したように平成の大合併以前からの政令市が、高水準の社会資本整備を積極的に進めてきたことによるものと考えられる。

図表 19 政令市の人口 1 人当たり延床面積と地方債残高の関係(平成 23 年度末)



(出所)総務省決算カード及び
公共施設状況調より作成

中核市は合
併団体の人
口1人当
たり延床面積・地
方債残高が
大きい

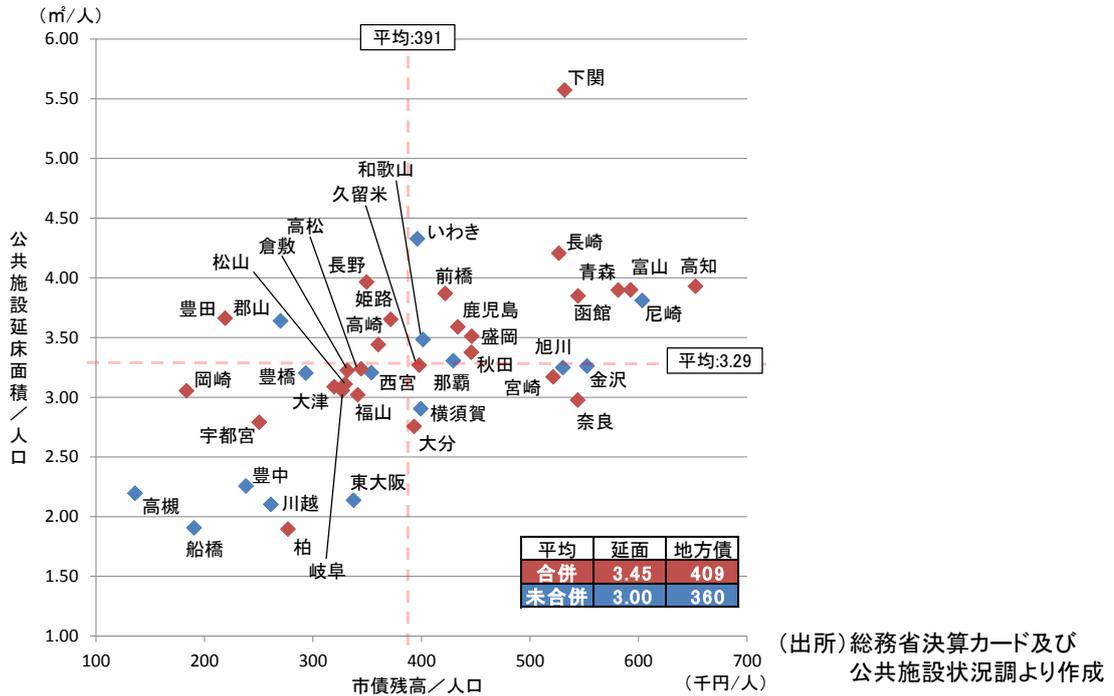
図表 20 は中核市の状況を示している。

中核市の人口 1 人当たり延床面積と地方債残高の分布状況にはかなりのばらつきが見られ、延床面積については、最小の柏市が 1.90 m²、最大の下関市が 5.57 m²、地方債残高については、最小の高槻市が 136 千円、最大の高知市が 652 千円となっている。

また、1 人当たり延床面積の平均は、合併団体が 3.45 m²、未合併団体は 3.00 m²、1 人当たり地方債残高の平均は、合併団体が 409 千円、未合併団体は 360 千円と、いずれも合併団体が未合併団体を上回っている。

中核市の大半は、平成 16 又は 17 年度に合併を行っており、まもなく合併から 10 年を迎えるが、合併団体の延床面積は未合併団体を上回るケースが多く、団体によって差はあるものの、合併により期待された公共施設の整理・合理化は、短・中期的にはうまく進められていない可能性がある。

図表 20 中核市の人口 1 人当たり延床面積と地方債残高の関係(平成 23 年度末)



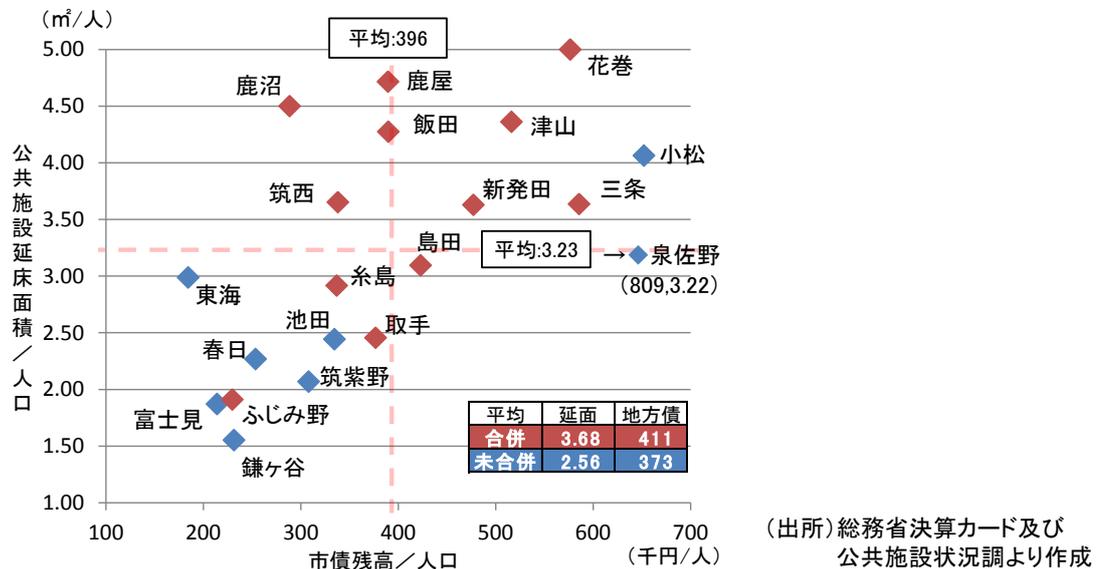
人口 10-11
万人市は合
併団体の人
口 1 人あたり
延床面積・地
方債残高が
大きく、二極
化が進む

図表 21 は 10-11 万人市の状況を示している。

10-11 万人市の分布状況にもかなりのばらつきがみられるが、中核市と比較して二極化の傾向がはっきりと窺える。

1 人あたり延床面積の平均は、合併団体が 3.68 m²、未合併団体は 2.56 m²、1 人あたり地方債残高の平均は、合併団体が 411 千円、未合併団体は 373 千円と、いずれも合併団体が未合併団体を上回っている。また、1 人あたり延床面積については、合併団体の多くが平均を上回り高水準にある一方、未合併団体は小松市、泉佐野市を除く全ての団体で、1 人あたり延床面積、地方債残高ともに平均を下回っており、合併団体と未合併団体との間に大きな格差が生じている。

図表 21 人口 10-11 万人市の人口 1 人あたり延床面積と地方債残高の関係(平成 23 年度末)



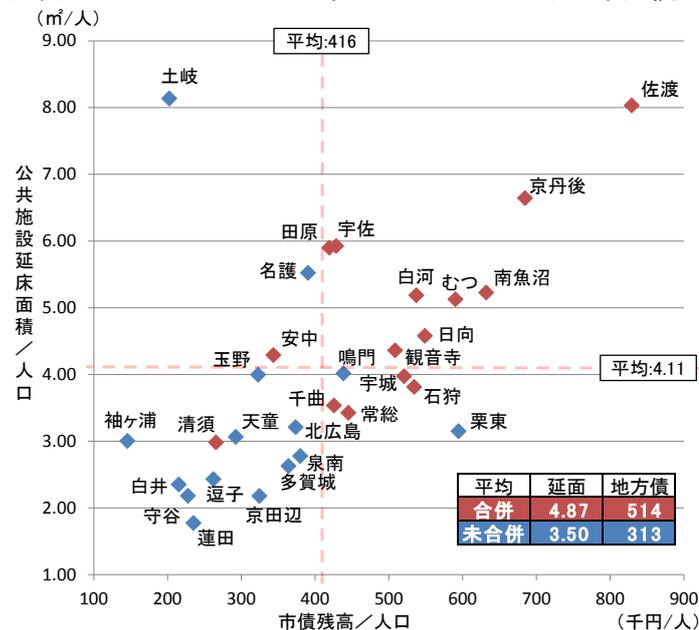
人口 6-6.5 万人市は合併団体の人口 1 人当たり延床面積・地方債残高が非常に大きく、厳しい状況

図表 22 は 6-6.5 万人市の状況を示している。

6-6.5 万人市は、10-11 万人市と同様二極化の傾向が窺える。1 人当たり延床面積の平均は、合併団体が 4.87 m²、未合併団体が 3.50 m²、1 人当たり地方債残高の平均は、合併団体が 514 千円、未合併団体が 313 千円と、いずれも合併団体が未合併団体を上回っている。また、合併団体のうち、1 人当たり延床面積及び地方債残高が平均を下回っているのは清須のみである。

さらに、合併団体の延床面積及び地方債残高の平均は、中核市及び 10-11 万人市の合併団体の平均を大きく上回る水準となっており、小規模な合併団体ほど、現在の借金及び将来の借金を多く抱え、非常に厳しい状況にあることが窺える。

図表 22 人口 6-6.5 万人市の人口 1 人当たり延床面積と地方債残高の関係(平成 23 年度末)



(出所)総務省決算カード及び公共施設状況調より作成

4 合併による財政上の特例措置の終了が与える影響

前述したように、「平成の大合併」においては、市町村合併を促進する様々な財政上の特例措置が設けられたが、特に大きな影響を与えたのが、合併特例債と合併算定替である。

4-1 合併特例債

合併特例債の償還負担が財政運営の重しとなる懸念

合併特例債とは、市町村の新しいまちづくりのため、市町村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業や市町村振興のために行う基金の積み立てに対して発行が認められる地方債で、平成 11 年の合併特例法の改正により創設された。創設当初は合併後の 10 年間に限り発行が認められていたが、東日本大震災により、被災地では合併後 20 年間、被災地以外では 15 年間に発行期限が延長された。充当率は 95% (公営企業関係は 100%) で、元利償還金の 70%が交付税措置される。また、合併後人口、増加人口及び合併関係市町村数をもとに発行限度額が設定される。

バブル崩壊後の景気対策の終了により普通建設事業費が縮小する中、地方交付税の削減に直面した自治体にとっては、合併特例債が大規模な公共投資を行う最後の機会として受け止められ、合併への動機付けとなったものと考えられる。

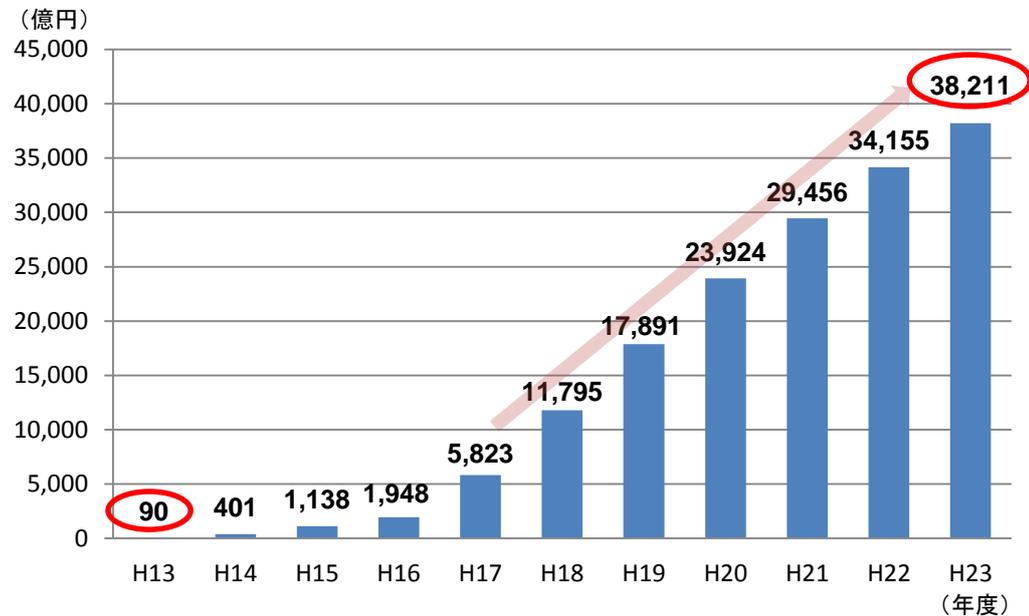
合併特例債の発行残高の推移を見ると、平成 13 年度末はわずか 90 億円であったのが、駆け込み合併が行われた平成 16、17 年度以降急激に増加し、平成 23 年度末には 3 兆 8,211 億円にも達している（図表 23）。

確かに、元利償還金の 70%が交付税措置される合併特例債は他の地方債と比較して有利であることに間違いはないが、借金であることに変わりはなく、約 3 分の 1 は自己負担である。

また、合併特例債の元利償還金が基準財政需要額のプラス要因となることは保障されているものの、地方交付税の総額が地方財政計画の中で決定され、今後大幅な増加が見込み難い中では、合併特例債の元利償還金の基準財政需要額への算入増加は、他の行政経費の基準財政需要額への算入抑制を促し、必ずしも基準財政需要額全体の増加につながるとはいえない。つまり、実質的には普通交付税が純増することは保障されていない。

さらに、合併算定替が終了し、一本算定へ移行すると普通交付税は大幅に減額する。この間に行財政の効率化が進んでいなければ、合併特例債の償還負担が大きな重しとなり、財政運営は非常に困難なものとなることが予想される。合併特例債の活用を予定している事業が、合併市町村にとって本当に必要な事業なのかしっかりと見極める必要がある。

図表 23 合併特例債残高の推移



(出所) 総務省地方財政統計年報より作成

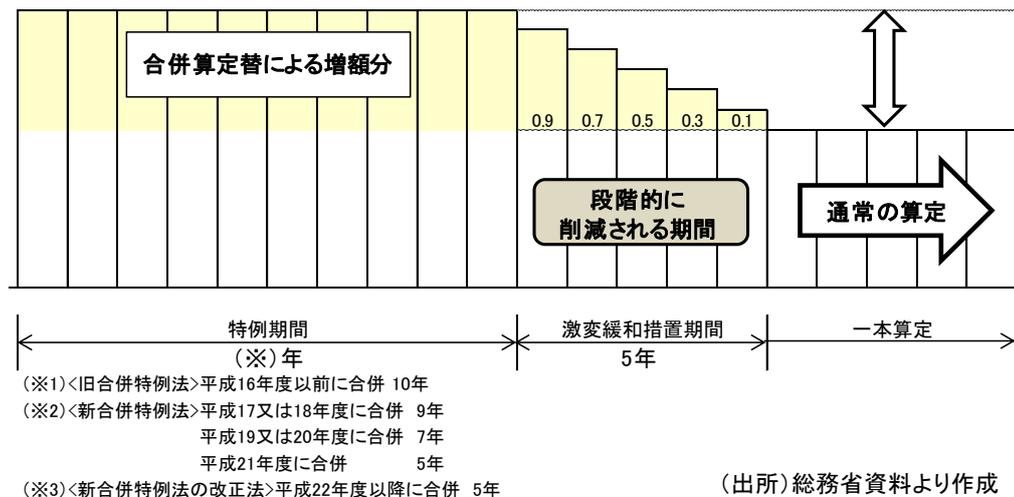
4-2 合併算定替

合併算定替により合併前の普通交付税額を保障

合併算定替とは、市町村合併に伴う財源不足額の減少を防ぐことにより、市町村合併を円滑に進めるための措置で、合併後一定期間は合併前の旧市町村ごとに算定される額の合算額を下回らないよう普通交付税を算定するものである。つまり、本来であれば、合併後の一つの新市町村単位で算定（一本算定）された額が交付されるが、合併前の旧市町村ごとに算定された額の合算額が保障される特例措置である。これは、通常、市町村合併により規模が大きくなると、規模の経済の働きにより行政経費の節減が期待されるが、実際には合併後すぐに節減効果を発揮することは困難であるため、一定の猶予期間が与えられたものである。

合併算定替は、平成7年の合併特例法の改正により、特例期間を5年間、段階的削減期間を5年間として創設され、平成11年の改正で、特例期間が10年に延長された。合併促進策が縮小された平成17年の改正では、合併年度により段階的に特例期間を短縮（5～9年間）することとされ、平成21年度以降に合併した場合の特例期間は5年間となっている（図表24）。

図表24 合併算定替のイメージ



合併算定替による普通交付税の増加額は全国で9,304億円

総務省によると、全国の合併算定替による普通交付税の増加額は、平成24年度当初算定ベースで9,304億円（対象団体590市町村）と、普通交付税総額16兆4,073億円の5.7%を占め、非常に大きな金額となっている。

また、当行では個別団体ごとの合併算定替による普通交付税の増加額を確認するため、公表資料（決算カード）を用いて、全ての合併市町村の合併算定替増加額について独自に推計を行った。具体的には、決算カードの「普通交付税決算額」と「基準財政需要額と基準財政収入額の差額（一本算定による普通交付税額）」を比較し、「普通交付税決算額」が「基準財政需要額と基準財政収入額の差額」を上回った額を合併算定替による普通交付税の増加額とした。したがって、推計値には臨時財政対策債振替分を含んでいない。また、決算カードの基準財政需要額及び基準財政収入額は錯誤額を除いた額であるため、実際の合併算定替による普通交付税の増加額とは一致しない場合がある。

推計結果を見ると、全国の合併算定替による普通交付税の増加額は、平成 22 年度が 7,299 億円（普通交付税総額の 4.5%）、平成 23 年度が 8,907 億円（5.4%）となった（図表 25）。特に、新潟県（平成 23 年度：445 億円）、広島県（同 371 億円）、長崎県（同 351 億円）など、合併が進んだ県において合併算定替の影響が大きい。

図表 25 都道府県別 合併算定替による普通交付税の増加額の推計

(単位：億円)

都道府県名	H22					H23				
	一本算定			普通 交付税額 (D)	合併算定替 増加額 (E)=(D)-(C)	一本算定			普通 交付税額 (D)	合併算定替 増加額 (E)=(D)-(C)
	基準財政 需要額 (A)	基準財政 収入額 (B)	交付基準額 (C)=(A)-(B)			基準財政 需要額 (A)	基準財政 収入額 (B)	交付基準額 (C)=(A)-(B)		
北海道	2,685	980	1,705	1,859	154	2,677	1,005	1,672	1,837	166
青森県	2,315	981	1,334	1,466	131	2,310	1,005	1,305	1,459	155
岩手県	1,994	832	1,162	1,307	145	2,013	849	1,164	1,330	167
宮城県	1,383	549	834	1,036	202	1,377	549	828	1,058	230
秋田県	2,278	905	1,374	1,616	243	2,277	914	1,363	1,640	277
山形県	585	242	343	400	56	582	242	340	405	65
福島県	1,720	907	812	971	159	1,712	902	810	992	182
茨城県	3,386	2,457	986	1,206	220	3,425	2,501	971	1,257	286
栃木県	2,157	1,678	479	586	108	2,209	1,719	490	638	148
群馬県	2,654	1,914	740	897	157	2,697	1,955	742	964	222
埼玉県	3,647	3,131	516	641	125	3,791	3,246	544	715	170
千葉県	1,762	1,358	454	597	144	1,796	1,395	458	645	187
東京都	252	220	32	43	10	267	232	35	48	13
神奈川県	877	848	29	29	0	920	874	45	64	19
新潟県	4,340	2,404	1,936	2,297	367	4,313	2,430	1,883	2,328	445
富山県	1,498	1,027	471	561	90	1,504	1,042	462	579	117
石川県	996	492	504	604	100	996	492	503	627	123
福井県	1,071	696	375	453	77	1,075	715	361	463	101
山梨県	1,269	721	549	713	164	1,279	728	550	742	191
長野県	2,810	1,578	1,233	1,418	185	2,815	1,606	1,209	1,427	218
岐阜県	2,658	1,739	920	1,159	240	2,678	1,767	911	1,199	288
静岡県	4,777	4,141	651	777	126	4,820	4,220	614	819	205
愛知県	2,821	2,648	281	418	137	2,973	2,733	302	563	261
三重県	2,371	1,674	701	892	191	2,407	1,726	681	943	262
滋賀県	1,592	1,083	510	664	155	1,625	1,140	486	690	204
京都府	3,184	2,179	1,005	1,092	87	3,169	2,177	991	1,085	100
大阪府	1,274	1,047	227	233	6	1,304	1,097	207	208	1
兵庫県	2,745	1,509	1,236	1,485	249	2,756	1,559	1,197	1,500	303
奈良県	781	494	287	325	38	789	503	287	330	44
和歌山県	977	389	588	681	93	969	395	574	677	103
鳥取県	1,044	477	567	670	103	1,040	487	554	668	115
島根県	1,732	638	1,094	1,285	191	1,828	699	1,129	1,343	214
岡山県	3,398	2,052	1,346	1,564	219	3,378	2,056	1,322	1,578	256
広島県	4,850	3,272	1,578	1,886	308	4,850	3,303	1,546	1,917	371
山口県	2,306	1,335	970	1,166	196	2,304	1,336	968	1,207	240
徳島県	755	281	475	585	111	755	300	455	587	132
香川県	1,401	907	494	629	135	1,400	918	482	653	170
愛媛県	2,668	1,442	1,225	1,462	238	2,683	1,481	1,201	1,477	276
高知県	1,175	509	666	750	85	1,177	514	663	753	90
福岡県	2,105	1,004	1,102	1,288	187	2,119	1,017	1,103	1,323	220
佐賀県	1,126	543	583	730	147	1,131	560	571	743	172
長崎県	2,627	1,087	1,540	1,860	320	2,614	1,102	1,512	1,863	351
熊本県	2,674	1,272	1,402	1,649	247	2,692	1,292	1,400	1,699	299
大分県	1,994	1,064	929	1,129	199	2,007	1,074	934	1,155	221
宮崎県	1,658	816	842	937	95	1,668	832	837	955	118
鹿児島県	3,076	1,380	1,697	1,982	285	3,077	1,427	1,649	1,977	328
沖縄県	471	168	303	378	75	479	175	304	387	83
合計	97,921	59,071	39,083	46,375	7,299	98,726	60,292	38,614	47,515	8,907

(注) 合併市町村の各金額を都道府県別に合算したもの

(出所) 総務省決算カードより作成

個別団体ごとの合併算定替による影響は、合併した旧市町村の人口規模、面積、合併団体数などにより異なる。一般的には、旧市町村の人口規模が小さく、合併団体数が多いほど、段階補正の影響により増加額は大きくなる。しかし、合併して政令市などに移行した場合には、一般の市と比較して権限が大きくなり、行政需要が増加するため、合併算定替の効果は限定的で、一本算定が上回る場合もある。

図表 26 は、政令市、中核市、10-11 万人市、6-6.5 万人市について、合併算定替による普通交付税の増加額及び割増率とそれが経常一般財源に占める割合を推計したものである。なお、経常一般財源とは、毎年度継続的に入ってくる使途に制限がない収入のことで、財政運営の根幹となる収入である。経常一般財源に占める合併算定替増加額の割合が大きいほど、合併算定替の終了が財政運営に与える影響が大きいと考えられる。なお、ここでは、経常一般財源の額として、決算カードの「経常一般財源等」の合計額を使用した。

図表 26 によると、合併算定替増加額及び割増率は団体ごとに格差があるが、特に小規模団体間において大きい。

また、経常一般財源に占める合併算定替増加額の割合は、政令市では最大でも熊本市の 2.3% にすぎず、合併算定替の終了が与える影響は比較的軽微であると考えられる。しかし、中核市、10-11 万人市、6-6.5 万人市と人口規模が小さくなるにしたがって、経常一般財源に占める合併算定替増加額の割合は大きくなり、10-11 万人市、6-6.5 万人市においては、半数以上が 5% を超えている。特に、6-6.5 万人市においては、6 団体が 10% を超えており、こうした団体においては合併算定替の終了が財政運営に与える影響は極めて大きいと考えられる。

図表 26 市町村別合併算定替による普通交付税の増加額の推計（平成 23 年度）

【政令市】 （単位：百万円）

	一本算定			普通 交付税額 (D)	合併算定替 増加額 (E)=(D)-(C)	割増率 (F)=(E)/(C)	経常一般財源 に占める 合併算定替 増加額の割合
	基準財政 需要額 (A)	基準財政 収入額 (B)	交付基準額 (C)=(A)-(B)				
熊本市	114,037	74,656	39,381	42,638	3,257	8.3%	2.3%
浜松市	121,603	103,455	18,148	20,692	2,544	14.0%	1.6%
相模原市	91,961	87,412	4,549	6,410	1,861	40.9%	1.5%
新潟市	137,916	97,629	40,287	42,093	1,806	4.5%	1.0%
静岡市	112,877	101,309	11,568	13,070	1,502	13.0%	1.0%
さいたま市	175,182	170,400	4,782	5,657	875	18.3%	0.4%
岡山市	118,934	89,266	29,668	29,733	65	0.2%	0.0%
堺市	130,398	109,705	20,693	20,754	61	0.3%	0.0%
京都市	251,203	189,179	62,024	61,403	-	-	-

（出所）総務省決算カードより作成

【中核市】

(単位：百万円)

	一本算定			普通 交付税額 (D)	合併算定替 増加額 (E)=(D)-(C)	割増率 (F)=(E)/(C)	経常一般財源 に占める 合併算定替 増加額の割合
	基準財政 需要額 (A)	基準財政 収入額 (B)	交付基準額 (C)=(A)-(B)				
豊田市	60,065	66,232	0	6,310	6,310	-	6.5%
高崎市	55,359	44,664	10,695	15,204	4,509	42.2%	5.9%
高松市	65,182	51,636	13,546	18,497	4,951	36.5%	5.6%
久留米市	49,400	30,334	19,066	22,227	3,161	16.6%	5.0%
下関市	51,876	27,495	24,381	27,498	3,117	12.8%	4.8%
富山市	70,796	55,239	15,557	19,898	4,341	27.9%	4.6%
前橋市	54,155	41,716	12,439	15,229	2,790	22.4%	3.9%
長野市	65,827	45,687	20,140	23,406	3,266	16.2%	3.9%
宮崎市	68,217	41,592	26,625	29,725	3,100	11.6%	3.7%
長崎市	77,930	41,674	36,256	39,720	3,464	9.6%	3.6%
函館市	57,805	25,964	31,841	34,078	2,237	7.0%	3.3%
福山市	70,028	56,084	13,944	16,878	2,934	21.0%	3.2%
鹿児島市	94,054	63,804	30,250	33,894	3,644	12.0%	3.0%
姫路市	84,378	70,419	13,959	17,428	3,469	24.9%	3.0%
高知市	65,094	36,721	28,373	30,305	1,932	6.8%	2.4%
秋田市	55,774	34,412	21,362	23,005	1,643	7.7%	2.3%
青森市	54,662	29,410	25,252	26,638	1,386	5.5%	2.1%
倉敷市	72,368	58,987	13,381	15,344	1,963	14.7%	2.0%
奈良市	54,350	40,756	13,594	14,782	1,188	8.7%	1.7%
大分市	68,943	60,054	8,889	10,446	1,557	17.5%	1.7%
大津市	48,443	38,575	9,868	10,829	961	9.7%	1.5%
松山市	78,829	54,551	24,278	25,811	1,533	6.3%	1.5%
宇都宮市	72,841	67,917	4,924	6,323	1,399	28.4%	1.4%
柏市	52,025	47,734	4,291	5,172	881	20.5%	1.3%
岡崎市	49,851	49,039	812	1,623	811	99.9%	1.2%
盛岡市	48,694	32,165	16,529	17,123	594	3.6%	1.0%
岐阜市	61,849	50,124	11,725	12,220	495	4.2%	0.6%

(出所)総務省決算カードより作成

【人口10-11万人市】

(単位：百万円)

	一本算定			普通 交付税額 (D)	合併算定替 増加額 (E)=(D)-(C)	割増率 (F)=(E)/(C)	経常一般財源 に占める 合併算定替 増加額の割合
	基準財政 需要額 (A)	基準財政 収入額 (B)	交付基準額 (C)=(A)-(B)				
筑西市	17,675	12,554	5,121	7,240	2,119	41.4%	8.8%
新発田市	19,086	9,588	9,498	11,571	2,073	21.8%	8.5%
津山市	20,564	11,115	9,449	11,649	2,200	23.3%	8.4%
鹿屋市	19,349	8,526	10,823	12,880	2,057	19.0%	8.4%
花巻市	22,736	9,722	13,014	15,294	2,280	17.5%	8.1%
糸島市	15,857	8,175	7,682	8,990	1,308	17.0%	6.7%
島田市	15,341	11,444	3,897	5,189	1,292	33.2%	6.3%
三条市	17,471	10,775	6,696	7,937	1,241	18.5%	5.5%
取手市	15,243	12,240	3,003	3,994	991	33.0%	5.0%
ふじみ野市	13,980	11,642	2,338	3,238	900	38.5%	4.8%
鹿沼市	17,012	11,827	5,185	6,069	884	17.0%	4.1%
飯田市	20,971	11,203	9,768	10,485	717	7.3%	2.8%

(出所)総務省決算カードより作成

【人口6-6.5万人市】

(単位：百万円)

	一本算定			普通 交付税額 (D)	合併算定替 増加額 (E)=(D)-(C)	割増率 (F)=(E)/(C)	経常一般財源 に占める 合併算定替 増加額の割合
	基準財政 需要額 (A)	基準財政 収入額 (B)	交付基準額 (C)=(A)-(B)				
佐渡市	21,049	5,480	15,569	21,547	5,978	38.4%	20.9%
田原市	11,697	11,187	510	3,567	3,057	599.4%	16.1%
京丹後市	14,974	4,996	9,978	13,086	3,108	31.1%	15.9%
宇城市	12,902	5,208	7,694	10,225	2,531	32.9%	14.9%
白河市	12,380	6,949	5,431	7,275	1,844	34.0%	11.4%
清須市	9,176	8,752	424	1,897	1,473	347.4%	10.9%
むつ市	13,395	5,058	8,337	9,944	1,607	19.3%	9.7%
千曲市	11,695	6,295	5,400	6,661	1,261	23.4%	8.3%
宇佐市	12,965	5,334	7,631	8,889	1,258	16.5%	8.0%
観音寺市	11,270	7,097	4,173	5,408	1,235	29.6%	7.7%
南魚沼市	14,851	6,536	8,315	9,721	1,406	16.9%	7.7%
石狩市	12,126	6,391	5,735	6,689	954	16.6%	6.3%
安中市	9,998	7,189	2,809	3,573	764	27.2%	5.2%
常総市	10,586	7,761	2,825	3,501	676	23.9%	4.7%
日向市	12,101	5,647	6,454	7,098	644	10.0%	4.3%

(出所)総務省決算カードより作成

全国の推計結果を個別団体（全ての合併市町村）ごとにみると、半数以上の団体で合併算定替による普通交付税の割増率が2割を超えている。こうした団体の中でも特に交付税への依存度が高い団体においては、合併算定替の終了により受ける財政面の影響は非常に大きなものとなる。

平成 16、17 年度に駆け込み合併を行った多くの市町村の合併算定替の特例期間は、平成 26、27 年度には終了し、段階的な削減が開始する。しかし、歳出削減や公共施設の統廃合など行財政の効率化は当初の想定どおりに進んでいないところも多い。このままでは一本算定に移行後、財政運営が行き詰まる可能性が高く、行財政の効率化は急務である。

5 今後の課題

合併後の市町村が抱える課題としては、「周辺地域の衰退」「旧市町村一体化の遅れ」「住民サービスの低下」など、様々な点が指摘されているが、ここでは財政面の課題に絞り、以下の2つを挙げたい。

5-1 老朽化が進行する公共施設の維持・更新

進まない公共施設の整理・合理化と差し迫る更新問題

市町村合併により、旧市町村で保有していた公共施設がそのまま新市町村に引き継がれたため、機能が重複する複数の施設を抱えることとなった。そして、これらの施設の多くは、高度経済成長期に集中的に整備されており、老朽化が急速に進行している。加えて、少子・高齢化の進行に伴う人口構造の変化により、公共施設に対する住民ニーズも変化している。

市町村合併の効果の一つとして、公共施設の整理・合理化が掲げられていたが、多くの市町村で難航している。合併市町村では、旧市町村の融合、一体化を最優先に進めており、特に地域間の対立や住民の反発を招きかねない公共施設の整理・合理化の優先順位は劣後となっている。また、合併に伴い生じた旧庁舎の空きスペースなどの有効活用も順調に進んでおらず、合併市町村においては、廃止施設を解体・処分するための資金を確保することも容易ではない。加えて、老朽化した上下水道などのインフラの維持・更新にも多額の資金が必要となる。

前述したように、合併市町村は未合併市町村と比較して、多くの公共施設を保有している傾向にあり、状況はより深刻である。老朽化した施設の更新時期が迫る中、財政制約は年々厳しくなっており、既存の公共施設をそのまま更新することは不可能である。

住民の施設ニーズの変化に適切に対応し、持続可能で最適な公共施設の整備、維持・更新を図っていく必要がある。

5-2 深刻化する財源不足への対応

合併算定替 終了により深 刻化する財 源不足

市町村合併が集中した平成 16、17 年度からまもなく 10 年が経過する。これに伴い、合併算定替の特例期間が終了し、いよいよ段階的削減期間に入る。市町村合併により、行財政基盤の強化が図られると期待されていたものの、多くの市町村では思うように行財政の効率化が進んでおらず、合併算定替終了後の財政運営が不安視されている。しかし、財政力が弱く、交付税への依存度が高い市町村ほど、合併算定替終了を見据えた、行財政基盤の強化の取り組みは不可欠である。

合併直後の数年間は一時的に行政経費が増加することはやむを得ない。しかし、合併算定替終了後の安定した財政運営のためには、一定期間経過後、行政経費を可能な限り抑制し、めりはりのある行財政運営を行うことが重要である。合併算定替や合併特例債により膨らんだ財政規模は、標準的な市町村の枠を超えるものであり、本来あるべき姿ではない。そのことを忘れ、財政規模を拡大したまま合併算定替の終了を迎えた場合、財政運営はたちまち立ちゆかなくなる。今後、合併算定替にかわる、合併市町村の現状を踏まえた新たな交付税措置が期待されるが、これに過大な期待を抱いてはならない。

人口減少・少子高齢化が進行する中、安定した財政運営をしていくためには、行財政の効率化だけでは限界があり、同時に新たな財源確保の取り組みや民間資金の活用など資金調達が多様化を進めていく必要がある。

6 合併市町村の取るべき対応策

6-1 「公共施設マネジメント」の導入

「公共施設マネジメント」に
「老朽化が進行する公共施設の維持・更新」(5-1)のためには、「公共施設マネジメント」の導入が有効である。

取り組む 近年、「公共施設マネジメント」の取り組みは政令市や県庁所在地などを中心に急速に全国へと拡がりつつある。しかし、機能が類似した複数の施設を抱え、合併算定替の終了を控えた小規模な合併市町村こそ、こうした先進事例を参考にして、早急に「公共施設マネジメント」の導入を図る必要がある。

「公共施設マネジメント」とは、公共施設を経営的な視点から総合的に企画・管理・活用・処分する取り組みである。具体的には、施設総量、老朽化度合、更新コスト、利用状況など様々な面から公共施設の実態把握を行った上で、マネジメントの全体方針を策定し、個別施設の具体的な対応策を検討・実施していく。

「公共施設マネジメント」の取り組みは、一般的に大きく3つのステップに分けることができる(図表27)。

<Step1：現状把握・課題の整理>

人口構造・動態、公共施設の状況、財政状況について大まかな実態を把握するとともに、個別施設のデータを収集し、コスト状況・利用状況の両面から、用途別・地域別に分析を行う。「公共施設マネジメント白書」の策定・公表はこの段階である。

特に、合併算定替の終了により、財政制約が一層厳しくなる合併市町村においては、施設の総量や維持・更新費用を「見える化」することが最も重要である。なぜなら、「見える化」することによってはじめて今後の財源不足額が明らかとなり、合併算定替終了後の財政運営の見通しを立てることが可能となるからである。

< Step2：マネジメント全体方針の策定>

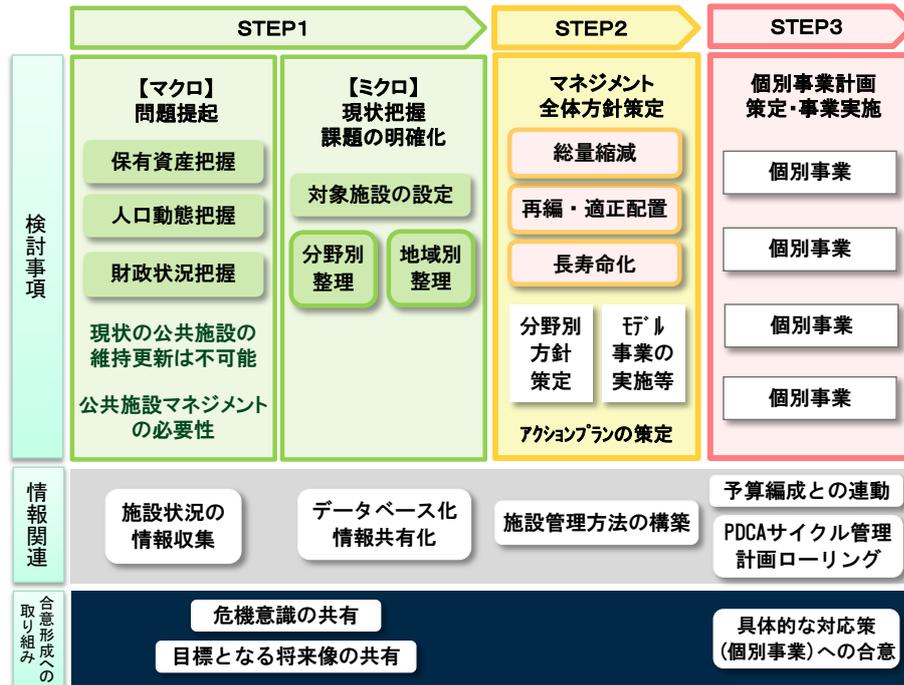
Step1の分析結果を踏まえて、公共施設マネジメントの大まかな方向性、取り組み方法について定めたマネジメント全体方針を策定する。

< Step3：個別事業計画の策定と実施>

Step2で定めた方針に基づいて、用途別に個別施設の実施計画を策定し、再配置・統廃合、長寿命化などを進めていく。

取り組みを円滑に進めていくためには、庁内に強力な推進体制を整備することが重要である。具体的には、「公共施設マネジメント」を一元的に統括する組織を設置し、必要な権限、予算、人員を確保する。また、全庁一丸となって取り組むため、庁議など重要施策の審議・決定を行う会議に諮るとともに、職員向けの研修を開催し、職員の意識改革を図る。さらに、取り組みの各段階においては、住民や議会に対して、丁寧な説明と十分な情報提供を行い、意識の醸成、共有を図っていく必要がある。

図表 27 公共施設マネジメントの全体像



マネジメント全体方針や実施計画における具体的な対応策、取組手法については、主に、①施設の総量縮減（広域化、集約化、複合化・多機能化による施設の再編・適正配置などにより、施設の機能は維持しつつ保有量を縮減）、②施設の長寿命化（計画的な維持管理・予防保全によるライフサイクルコストの縮減）、③新規財源の確保（遊休資産の有効活用、受益者負担の適正化ほか）などが考えられ、これらの中から最適な手法を組み合わせることで実施していく。

特に、合併してもなお小規模な市町村については、①の「施設の総量縮減」が急務であり、施設の「広域化」を図ることが重要である。前述したとおり、小規模市町村ほど公共施設の保有量が多く、合併算定替終了による影響も大きい。したがって、小規模市町村がフルセットで公共施設を保有し続けることは財政的にも非常に困難である。一つの自治体で全ての種類の公共施設を保有するというフルセット主義は早急に捨て、近隣市町村との広域連携により公共施設の機能分担を図り、施設の共同利用を進めていく必要がある。

また、合併市町村は、統廃合が進まない旧庁舎に多くの空きスペースを抱えており、こうした空きスペースに公民館などの機能を集約し、多機能化を図ることも有効であると考えられる。

「公共施設マネジメント」は拡大しつつあるとはいえ、依然として導入する自治体は一部にとどまっており、必ずしも確立した手法があるわけではない。こうした状況において、小規模市町村が自発的に「公共施設マネジメント」に取り組んでいくことは非常に困難である。そこで、埼玉県では大学と連携して市町村の「公共施設マネジメント」の取り組みを支援しており、市町村に対する助言や補助金の交付などを行っている。このような都道府県による手厚い支援は、人材難・財政難に悩む小規模市町村にとって非常に有効であると考えられ、他の都道府県においても積極的に取り組むことが期待される。

なお、総務省は平成 26 年度から公共施設の解体などに対して起債を認める方向で検討を進めている。今後、廃止施設を解体・処分する資金の確保に悩む合併市町村が、この地方債を有効に活用することにより、公共施設の整理・合理化を加速させることを期待したい。

6-2 PPP/PFI による民間資金・ノウハウの活用

PPP/PFI の
積極的な活
用を図る

「深刻化する財源不足への対応」(5-2)としては、PPP/PFI による民間資金・ノウハウの活用が有効である。

厳しい財政状況の下、各市町村においては、これまで以上に行財政の効率化を図りながら、多様化・高度化する住民ニーズに適切に responding していくことが求められている。しかし、こうした課題に行政だけで対応することは財政面からも人材面からも非常に困難であり、「公（行政）」と「民（民間企業など）」の連携の重要性はかつてないほど高まっている。

「公」と「民」が役割を分担しながら、連携して公共施設の整備や公共サービスの提供など行っていくことを、一般的に PPP (Public Private Partnership、公民連携) と呼んでおり、PFI (Private Finance Initiative)、指定管理者制度、各種業務委託なども PPP 手法の一つである(図表 28)。これまでも、各市町村においては、PFI を活用した公共施設整備、公の施設への指定管理者制度の導入、各種維持管理業務の包括委託など、PPP 手法の活用を進めてきた。

様々な PPP 手法の中でも、特に PFI は民間の知恵や創意工夫により、効率的な公共施設・インフラ整備が実現できる手法として期待が大きかったが、近年は事業件数が伸び悩んでいる。しかし、厳しい財政状況、人材不足の下で、老朽化が深刻な公共施設・インフラの維持管理・更新を行っていくためには、PPP/PFI による民間資金・ノウハウの活用は不可欠である。

図表 28 主な PPP 手法

手法	概要
民営化	公共サービスの提供を民間に完全に委ねる。
コンセッション	利用料金の徴収を行う公共施設等について、民間が公共から運営権を取得し、施設等の所有権を公共に残したまま、民間が経営を行う。
PFI	施設等の設計、建設、資金調達、管理運営を民間に一括して委ねる。
DBO	施設等の設計、建設、管理運営を民間に一括して委ねる。PFIとの違いは資金調達を除く点。
指定管理者制度	公の施設の管理運営を民間に委ねる。
業務委託 (アウトソーシング)	行政事務、公共サービスの提供などを民間に委ねる。

こうした状況から、政府も PPP/PFI の普及を後押ししようとして動き始め、平成 23 年 5 月に改正 PFI 法が成立し、PFI 対象施設の拡大、民間事業者による提案制度の導入などが行われた。中でも、特に期待が大きいのはコンセッション方式の導入である。

これまで、PFI の活用は庁舎などの小規模な公共施設が中心で、大半がサービス購入型であった。しかし、今回新たに導入されたコンセッション方式は、利用料金の徴収を行う公共施設などについて、施設所有権を公共に残したまま、施設の運営権を民間事業者に設定するスキームであり、空港や上下水道、道路など大規模なインフラにも民間の資金・ノウハウの活用が可能となる。これにより、公的負担を極力抑え、民間の創意工夫を最大限発揮することができる独立採算型や混合型の PFI の促進が期待される。

さらに、政府は平成 25 年 6 月に策定した「日本再興戦略」において、今後 10 年間で PPP/PFI の事業規模を現在の 4.1 兆円から 12 兆円に拡大するという成果目標を掲げており、平成 25 年 10 月には(株)民間資金等活用事業推進機構（官民連携インフラファンド）を創設し、PFI の拡大を推し進めている。巨額の費用と高度な技術が必要なインフラの維持管理・更新に民間資金・ノウハウの導入が促進されれば、財政難・人材難が深刻な自治体の負担は大きく緩和される。今後徐々にモデルケースを積み重ね、全国に普及していくことが期待される。

以上のように、現在、PPP/PFI は大きな転換期にあり、課題もあるが、自治体の財政負担の軽減や人材不足の補完、地域経済の活性化など、様々な効果が期待されている。小規模な自治体であっても、複数の事業をまとめて発注するなど、様々な工夫をすることは可能であり、例えば、香川県まんのう町においては、中学校の改築と体育館及び図書館の整備・運営に加え、町内の全ての公共施設の維持管理などを一括して PFI 事業として実施している。今後、財源不足の一層の深刻化が見込まれる中、多様化・高度化する行政ニーズに適切に対応していくためには、PFI を含む様々な PPP 手法の中から最適なものを選択し、積極的な活用を図ることが重要である。

7. 合併市町村の事例調査① ～新潟市（新潟県）～

概要	
人口	802,778人
面積	726.10km ²
合併時期	①H13.1.1、②H17.3.21、③H17.10.10
合併関係市町村名	①新潟市・黒埼町、②新潟市・新津市・白根市・豊栄市・小須戸町・横越町・亀田町・岩室村・西川町・味方村・潟東村・月潟村・中之口村、③新潟市・巻町
合併方式	①編入、②編入、③編入

合併の背景・目的

- 新潟都市圏においては、平成の大合併以前から政令市をめざす動きが盛んであり、昭和62年に下越地区商工会議所会頭会議が「新潟100万都市経済圏構想」、平成元年には新潟商工会議所が「新潟100万都市構想」を提唱している。
- 平成の大合併では県も新潟市の政令市移行を推進するスタンスを明確にしており、平成13年公表の「新潟県市町村合併促進要綱」においても新潟市を中心とする10市町（人口約75万人）を「政令市移行型」の合併パターンに位置付けた。
- 新潟市が合併を進めた目的は、拠点性を拡大し、都市間競争において優位に立つことであり、政令市に移行するという明確な目標があった。

合併に対する評価

- 関係市町村数15は全国でも最多。また平成11年から10年間で議員数は262人減少（316人→54人）し、全国最多の減少数となった。
- 黒埼町との合併は、平成の大合併初期の平成13年1月に行われた。検討開始時点では国や県の支援制度も確立しておらず、また自主的な取り組みということもあり、先進事例として県内のみならず全国的にも注目された。
- 政令市になったことで知名度や都市ブランドが向上。中心部における商業施設の誘致、G8サミット労働大臣会合の開催などの成果があった。
- 企業誘致も進み、平成16年時点で売却率32%だった新潟東港物流団地は平成18年に売却した。
- 政令市移行に伴い、児童相談所の移管により子どもに対する一貫した支援体制が実現。また、国県道の管理権限も移管され、市全体での道路計画の立案が可能となった。
- 保健福祉、住民生活など行政サービスの水準は原則として旧新潟市の制度に統一。大半は旧市町村よりも高水準であったため、合併により市全体でのサービス水準は向上したと考えられる。

合併による財政への影響

- 旧市町村の財政力指数は月潟村で0.26、味方村で0.29など、多くが0.5を下回っていた（H11年度決算）。合併後、0.80の旧新潟市からは低下したものの、0.71（H23年度決算）となり、編入した全市町村よりも向上した。

- 合併による効率化効果としては、職員の削減により20億円、議員・特別職などの削減で各7億円の削減と推定される。
- 政令市への移行により、国県道の管理などが移管されたため行政需要が増加。そのため、平成19年度以降3年間、普通交付税額は合併算定替よりも一本算定が上回る結果となった。
- 合併建設事業に年間約200億円前後支出しているため、投資的経費が大きく伸びている。
- また、合併建設事業の93%（事業費ベース）にあたる2,566億円分が編入市町村に配分されている。内訳としては、下水道や道路整備の割合が大きく、後述のように公共施設の新設も多い。
- 合併特例債の発行限度額は1,066億円となっており、上限まで発行する予定。
- これらにより、地方債残高は増加傾向にある。市では平成27年度には合併時と比較して通常債が590億円、合併特例債が756億円の増加を見込む。

公共施設の再配置・統廃合の状況

- 平成24年に財産経営推進室を設置し、公共施設マネジメントに着手。現在、外部委託により財産白書、財産経営推進計画を策定中。
- 今のところ全2,000施設の現状把握ができていない段階であり、平成25年度中には施設カルテを1,200施設まで作成する予定。
- 広域合併した市町村は、周辺部への配慮から施設の統廃合に踏み切れない場合が多く、新潟市の場合は合併建設計画による新設が目立つ。例えば、文化会館や総合体育館は周辺部に重複して建設されている。

○合併建設事業により新設された主な施設（単位：億円）

事業名	整備費	場所
(仮称)食と花のいいがた交流センター整備事業	76.5	旧新潟市
中央図書館整備事業	48.7	旧新潟市
文化会館建設事業（新津）	32.3	旧新津市
総合体育館建設事業（新津）	25.4	旧新津市
(仮称)アグリパーク・農業研究センター整備事業	51.9	旧白根市
文化会館建設事業（豊栄）	31.1	旧豊栄市
文化会館建設事業（亀田）	20.4	旧亀田町
総合体育館建設事業（西川）	12.7	旧西川町

(出所)「新にいがたまづくり計画」及び「新潟市・巻町合併建設計画」より作成

今後の課題

- 新潟市行政改革・点検評価委員会は平成21年、合併建設計画について「政令指定都市移行後の全学的な視点に欠ける」として一時凍結を提言した。
- しかし、新市のまちづくりの指針とする合併市町村との「約束」として、合併建設計画を着実に進める方針に変化はないようである。
- 新潟市は政令市の中でも比較的財政状況は良好だが、合併建設事業による市債増加や基金の減少により、今後の財政運営は楽観視できない。
- これまで合併の経緯からバランスが重視されてきたが、今後、新交通や中心市街地整備など全学的視点による集中投資や、一方で公共施設の集約化など、「選択と集中」に舵を切ることが求められるだろう。

(出所) 人口：住民基本台帳（平成24年3月31日時点）、面積：平成24年全国都道府県市区町村別面積調、以下同様内容は各団体公表資料、ヒアリングなどによる

7. 合併市町村の事例調査② ～さいたま市（埼玉県）～

概要

人口	1,223,954人
面積	217.49km ²
合併時期	①H13.5.1、②H17.4.1
合併関係 市町村名	①浦和市・大宮市・与野市 ②岩槻市
合併方式	①新設、②編入

合併の背景・目的

- 合併の主たる目的は、政令市への移行であり、合併後の平成15年4月1日、我が国で13番目の政令市となった。
- 首都圏では、横浜市や千葉市などの政令市が存在する一方、埼玉県内には政令市がなく「埼玉県初の政令市」という点がインセンティブとなった。
- また、旧3市にまたがる大宮操車場跡地を中心とする「さいたま新都心」への政府機能の移転が平成元年に決定し平成3年には総合起工式が行われ、整備が進んでいったことも3市の合併推進を後押しした。
- 当該地域は、歴史的にも地理的にも密接な関係にあり、昭和初期から合併構想があった。さらに、近年では交通ネットワークなどの整備により、日常生活や経済活動の面で行政区域を越えた生活圏域が形成されており、広域的な視点に立った行政運営が求められていた。
- 本合併は、形態と時期に特徴がある。財政規模の異なる市町村による編入合併が大半を占める中、本合併は財政規模の近い自治体による新設合併であった点と、平成13年度という早い時期に合併が行われている点（多くは平成16、17年度に成立）である。
- 合併時期については、合併の「アメ」と「ムチ」による推進力とは別の推進力（政令市への移行）が働いたため、合併時期が早かったものと思われる。また、新設合併であったため、地域間の抑制効果が働き、新市建設計画においてもバランスの取れた整備計画が立てられている。



〔写真〕さいたま新都心（提供）さいたま市

合併に対する評価

- 区役所設置によるきめ細やかな市民サービス
 - 政令市への移行に伴い、市内を10の行政区に分け区役所を設置し、身近な行政サービスの提供体制を構築した。
- 権限移譲によるスピーディなサービス提供
 - 市民生活と関わりの深い社会福祉事務や保健衛生事務、道路管理などの土木建設、都市計画事務などの権限移譲により、事務処理のスピードアップを実現した。
- 都市としてのイメージアップ
 - 埼玉県内初の政令市としてブランド力が向上し、人口・企業の集積にも寄与していると考えられる。

- 人口は順調に増加しており、企業の集積についても、平成17年度に企業誘致活動の専門部署を設置し、ニコンやロッテの研究開発機能など、平成23年度末までに86件の誘致成果が挙げられている。

合併による財政への影響

- 本市における合併算定替の恩恵は少ない。これは、政令市への移行に伴う権限移譲や普通交付税の算定基準の変更により基準財政需要額が増加し、新市の普通交付税額が旧3市の合計額を上回る結果となったため。なお、政令市移行後の岩槻市との合併後は合併算定替による交付が行われている。
- 一方、歳入全体では、前段で述べた人口・企業の集積などの効果もあり、合併時（H13年度）と10年後（H23年度）の歳入決算額（普通会計）を比較すると、約1,000億円増加している。
- なお、合併特例債は平成24年度末までに区役所や保健所の整備など、発行限度額（1,067億円）の8割以上を発行しているが、今般の発行期限延長を活用し、限度額までの発行を検討している。

歳入総額（普通会計）の比較



（出所）総務省決算カードより作成

公共施設の再配置・統廃合の状況

- 本市は公共施設マネジメントの先進都市。
- 政令市移行直前の平成14年度末には「公共施設適正配置方針」を策定。移行後、区制がしかれた際に「うちの区にはこの施設が足りない」といった方向にならないよう、新規建設を原則抑制する方針を打ち出した。
- 平成23年度には白書を策定して施設の実態把握を行い、平成24年度には複合化などによる公共施設延床面積の15%削減を目標とした「マネジメント計画」を策定した。

今後の課題

- 本市は他市と比較して財政状況は良好であり、合併算定替などの支援措置終了に伴う影響も限定的と思われる。また、公共施設マネジメントも先進的な取り組みを実施しており、公共施設の保有量は政令市の中で最も低い値となっている。
- しかし、他市では減少傾向にある地方債残高は増加傾向にあり、合併特例債の発行については、交付税措置があるとはいえ、公共施設マネジメントの視点を持って慎重に検討する必要がある。
- さらに、公共施設保有量は他市との比較では少ないものの、現在の財源では施設の半分以上が更新できないという試算結果も公表されている。
- 本市は公共施設マネジメントの先進地ではあるが、解決事例の形成には至っておらず、今後は合併市の特徴も踏まえつつ、フロントランナーとして公共施設の再配置など、具体的な解決事例を積み重ねていくことが期待される。

7. 合併市町村の事例調査③ ～函館市（北海道）～

概要

人口	277,056人
面積	677.95km ²
合併時期	H16.12.1
合併関係市町村名	函館市・戸井町・恵山町・楳法華村・南茅部町
合併方式	編入

合併の背景・目的

- 旧5市町村（特に旧4町村）の厳しい財政状況や人口減少、高齢化などを背景に、持続可能な自治体運営を目指す必要性があり、いわゆる「アメ」よりも「ムチ」の影響による合併という側面が大きいと考えられる。一方で、合併によって中核市の指定要件を満たし、より裁量をもった自治体を目指したという面も大きい。
- 当該地域は、経済面や生活面での交流があり、また、地域の核となる病院施設が旧函館市に集中していたことなどから、通院などの日常生活も一体化している状況にあった。
- 平成12年、北海道は市町村合併を推進すべく「北海道市町村合併推進要綱」を策定し、道内市町村の複数の合併パターンを示していた。
- 本合併は、その内の1つのパターンを採用したものであり、近隣町村からの飛び地合併の申し入れとは折り合いがつかないなどの動きはあったものの、5市町村に関しては、平成15年7月に任意の合併協議会を設置して以降、途中で離脱する市町村もなく順調に合併が成立した。

合併に対する評価

- ①合併によるシナジー効果
 - 旧5市町村は、全て海に面し「水産業が盛ん」という共通項があるため、水産業などへの産業政策を一体的に推進することによるシナジー効果が期待できる。
- ②中核市移行による権限移譲
 - 特例市では認められていなかった保育園や特別養護老人ホームの設立認可などの事務権限が移譲され、より地域の実情に即した政策・事務を進めていくことが期待できる。
- ③行政サービス水準
 - 水道料金など旧市町村で扱いの異なる行政サービスについては、合併によって市民生活を圧迫させないよう配慮されており、例えば水道料金は、最も金額の低い旧函館市の基準を旧4町村にも適用している。

合併による財政への影響

- 財政基盤の弱い旧4町村との編入合併により、旧函館市の財政状況は若干悪化したものの、人件費の縮減など行財政改革を進めているところ。
- 合併による行政の効率化は、人口よりも面積が大幅に増加した本市においては難しい点もあり、議員の定数減（81名から30名に減少）や職員数の

減などによる歳出抑制にとどまっている。

- 一方、歳入面では、昨年度公表された「函館市行財政改革プラン2012」によれば合併後も人口減少は進み、市民税や地方交付税の減少が見込まれている。
- さらに、本市は自主財源の割合が低いことから交付税が自治体運営の生命線となっており、合併算定替による増加額約20億円は重要な財源となっている。
- 合併特例債は消防署や旧4町村のコミュニティセンターの整備などに活用されているが、平成24年度末までの実績は発行限度額（309億円）の3割に満たない。
- 今後、函館アリーナの整備（函館市民体育館の建て替え）などの大型事業への合併特例債の活用が見込まれているものの、本市では「合併特例債は有利だが、最終的には借金」という政策判断に基づいた活用・検討が進められている。



〔イメージ図〕函館アリーナ（提供）函館市

公共施設の再配置・統廃合の状況

- 本市は平成25年度に「今後の公共施設のあり方に関する基本方針」を策定。
- 全国平均を上回るスピードで進む人口減少などを背景に、余剰施設の統廃合や売却についても示唆した内容となっている。
- 現時点では、合併を契機とした再配置などが進んだ実績はないが、今後、基本方針に基づく公共施設のマネジメントが進むことが期待される。

今後の課題

- 旧4町村は合併によって財政基盤の強化が図られたものの、市全体としては自主財源などの財政基盤が強いわけではなく、今後も人口減少が他自治体と比べても早く進むと見られており、行財政改革は待ったなしの課題となっている。
- 厳しい財政状況が見込まれる中、保有資産の適正化（スリム化）を図る公共施設の再配置などについて基本方針が示されたことは一つの希望である。
- 一方、公共施設の再配置などを推進した場合でも、今後、一層の人口減少や高齢化が予想される旧4町村については、市場性などが原因となり施設や跡地など公有資産の売却も難しいという課題も想定される。
- 保有資産のスリム化を進めつつ旧4町村だけでは出来なかった「規模のメリット」を活かした民間活力の導入などを推進していくことが期待される。

7. 合併市町村の事例調査④ ～前橋市（群馬県）～

概要

人口	338,118人
面積	311.64㎢
合併時期	①H16.12.1、②H21.5.5
合併関係 市町村名	①前橋市・大胡町・宮城村・粕川村 ②前橋市・富士見村
合併方式	①編入、②編入

合併の背景・目的

- 前橋市と周辺4町村は生活圏が一体化しており、通勤・通学者の半数前後が前橋市に流入していた。一方、各町村の財政力指数は0.5未満であり、財政基盤の強化が課題だった。
- 合併前の前橋市は人口が約28万人で頭打ちとなっていたが、合併により30万人超の中核市に昇格し、権限を拡大することも期待された。
- 明治4年、初代群馬県庁が置かれたのは高崎であり、その後前橋との間で移転を繰り返した経緯がある。両市は隣接し、人口規模も近いため両市民の間には対抗意識が強いとも言われる。一方で、両市を合併して政令市を目指すべきとする声もあり、平成元年には商工会議所を母体とする研究会が提言を行っている。
- 平成の大合併では前橋、高崎、伊勢崎、藤岡の各青年会議所が合併による政令市移行を推進したが、各市の具体的な動きにはつながらなかった。
- 一方、県は市町村合併を積極的には推進しておらず、合併パターンを提示することもなかった。
- 富士見村は一度は合併協議を離脱したものの、最終的に5市町村の合併で人口約34万人となった。なお、高崎市は周辺6町村との合併で37万人となり、前橋市は県内人口第1位の座を譲っている。

合併に対する評価

- 中核市への移行により、権限の拡大とともに負担も増加。保健所の移管による経費の発生や、県補助の廃止など、財政面で新たな負担が生じている。
- 旧町村には技術系の専門職がおらず、インフラの設計・施工・維持管理を外部委託せざるを得ない状況が見られたが、合併後は旧前橋市の職員により直営での実施が可能となり、コストダウンにつながっている。
- 平成24年12月、旧町村の住民を対象に市が実施した市民意向調査によると、合併後のまちづくりについて、「進んでいる」「ある程度進んでいる」との回答は全体の32%にとどまる。また、住民サービスの充実が図られたと「感じる」「どちらかと言えば感じる」との回答は17%となっている。回答者の半数が60歳以上という偏りがあるものの、住民から合併の効果が実感されていない様子が窺える。
- 学校の改修が進んだことや、周辺部で従来のサービスを維持できることも合併の効果と言えるが、こうした点は住民には理解されにくいようである。

合併による財政への影響

- 合併特例債の発行限度額は約369億円となっており、上限まで発行する予定。特例債の充当事業は主として学校の改修や道路整備となっている。
- 合併を機に財政改革に取り組んだ結果、臨時財政対策債を除いた地方債残高は、平成15～25年度で▲791億円（31%）と急速に減少している。
- 合併による管理部門の効率化などにより職員数は平成16～24年度で330人（10.5%）削減しており、効果額は約25億と推定される。
- 合併算定替えによる増加額は約35億円と推定され、平成27年度から段階的に減額となる。

公共施設の再配置・統廃合の状況

- 共同調理場、衛生センターなどで整理統合の例はあるものの、保健センターなど重複する施設の多くは統廃合に至っていない。特に周辺部では住民感情を考慮して施設の廃止が進んでいない。
- 平成25年に公共施設白書を公表。全施設を築60年で改築した場合、現状予算の2.2倍が必要との試算結果となり、今後の方向性として、長寿命化や施設総量の削減を検討する必要性を示している。
- 人口1人あたりの公共施設延床面積（行政財産）は3.87㎡と、中核市の中でも高水準にあり、特に学校や市営住宅の再編が課題となっている。
- 群馬県内では現在のところPFIの事例はないが、合併算定替の終了が迫る中、民間活力の積極的活用など従来手法にとらわれない対応が求められる。

今後の課題

- 前橋市では近年、ヤマダ電機の高崎市への本社移転、東芝機器やダイハツ車体の工場閉鎖など、企業の流出が相次いでおり、市内産業は空洞化の傾向にある。
- また、中心市街地の衰退が顕著であり、年間商品販売額は平成3～19年の間に▲77%、歩行者・二輪車通行量は平成6～21年の間に▲80%と激減（「前橋市中心市街地活性化基本計画」より）。市では旧リヴィンの土地・建物を取得し、公共施設などの複合施設「前橋元気21」として整備しているが、抜本的な活性化には至っていない。
- また、前橋駅前では旧イトーヨーカドーの建物を改装し、複合商業施設「エキータ」が再オープンしたが、テナント誘致が遅れるなど苦戦している。
- 合併建設計画では周辺町村への配慮が働き、施設改修や道路整備などの事業が多くが配分されている。しかしながら、経済対策や中心市街地活性化、公共施設再配置など全市的課題への対応はこれからといえる。



[写真]前橋市中心部のオリオン通り商店街(DBJ撮影)

7. 合併市町村の事例調査⑤ ～三条市（新潟県）～

概要

人口	103,314人
面積	432.01km ²
合併時期	H17.5.1
合併関係市町村名	三条市・下田村・栄町
合併方式	新設

合併の背景・目的

- 三条市は隣接する燕市と関係が深く、ともに金属加工業で知られている。三条・燕両青年会議所（JC）は行政に先駆けて平成9年に合併（燕三条JC）。JC主体で住民発議により三条・燕両市長に合併協議会設置を請求したが、燕市議会は議案を否決。
- 平成13年、県は「新潟県市町村合併促進要綱」において、三条・燕両市を含む7市町村（人口22万人）を「特例市移行型」パターンとして提示。
- しかし、燕市は住民意向調査を経て協議から離脱、加茂市は単独の意向を示し、最終的に1市1町1村の合併となった。なお、燕市は1市2町で合併。
- 合併の目的としては、行財政基盤強化や10万都市になることでのイメージ向上などである。

合併に対する評価

- ごみ処理施設やし尿処理施設整備など、懸案となっていた事業を合併特例債の活用により実施。
- 新市建設計画はおおむね予定通りに進捗。平成19年に見直しを行い、一部の事業を縮小したが、地域審議会において説明し、理解を図っている。

合併による財政への影響

- 旧下田村の財政力指数（H16年度決算）は0.29、栄町は同0.61であったが、新市では0.64となっている。一方、旧三条市と比較すると合併前の0.72からやや低下した。
- 合併後、コンパクトな市役所による行政経営を目指し、「経営戦略プログラム」を策定。平成23年度には「新経営戦略プログラム」へと移行した。
- 合併後の5年間で職員数を11.9%削減し、人件費を抑制している。さらに定員適正化計画により平成27年度までの5年間で16.3%削減の予定。
- 合併算定替による普通交付税の増加額は約15億円で、平成28年度から段階的に減額となる。
- 特例期間終了による交付税の減額に関しては、県中心で勉強会を開催。三条市のように人口密度の低い地域を多く抱える場合、支所設置や防災対応など、単純に効率化できない部分があり、交付税の算定方法見直しの声が上がっている。

公共施設の再配置・統廃合の状況

- 経営戦略プログラムを具体化する個別計画として平成18年、「公共施設運営計画」を策定し、指定管理者制度の導入を軸として運営見直しを実施。
- 引き続き新経営戦略プログラムにおいて公共施設

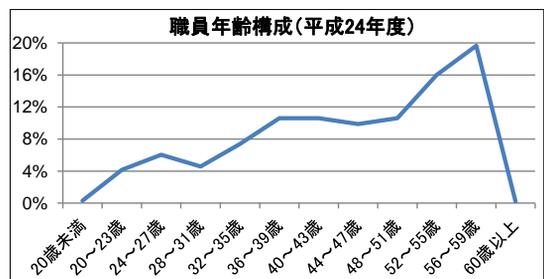
のマネジメントにより運営コスト見直しを掲げており、「公の施設運営計画」を策定。
 • 公共施設の再配置はようやく議論が出始めた段階だが、すでに公立保育所の再編に着手しており、年次計画に基づき4か年で7施設を民営化または統合する予定となっている。

自治体クラウドによる広域連携

- 市町村合併以前から情報システムの共同化・クラウド化を推進しており、三条市は代表幹事として各市町村のとりまとめを担当している。
- 平成26年度から県内5市村で42業務を対象とした住民情報系システムの共同化を実施。業務規模では全国一となる。コスト削減効果は10年で50%（46億円）、さらにその後5年で70%を見込む。なお、当初は14団体で検討したが、独自サービスの存在によって削減効果に差が出るなどの事情から、最終的に5団体が残った。
- 市では将来的に全業務のクラウド化を目指す。

今後の課題

- 類似団体と比較すれば職員数はまだ多く、合併による管理部門の合理化、指定管理者制度やクラウド導入による人員削減の余地はある。しかしながら、年齢構成の不均衡や人員不足による弊害が懸念されるため、人員削減には限界がある。
- また、平成25年から約5年間、定年退職者数がピークを迎え（年50名前後）、10億円以上の退職手当の支出が見込まれており、財政を圧迫する。
- 新経営戦略プログラムに基づく対策を講じた場合でも平成32年度には基金がほぼ底をつき、資金ショート寸前となる。
- その上、投資的経費は平成23年度の1割強まで削減する計画であるため、公共施設の維持更新が大変困難になることが見込まれる。



（出所）「平成24年度 三条市人事行政の運営状況」より作成

○新経営戦略プログラムに基づく対策を講じた場合の財政シミュレーション

	H23	（単位：億円）		
		H30見込	H31見込	H32見込
歳入合計	558	404	402	399
うち市税	128	132	133	133
うち地方交付税	89	91	90	89
うち市債	115	28	28	27
歳出合計	558	411	410	408
うち人件費	86	63	61	60
うち扶助費	69	80	81	83
うち公債費	61	74	73	72
うち投資的経費	140	15	15	15
形式収支（歳入-歳出）	6	▲8	▲8	▲9
基金残高	51	22	14	5

（出所）「三条市新経営戦略プログラム」より作成

7. 合併市町村の事例調査⑥ ～南魚沼市（新潟県）～

概要

人口	60,316人
面積	584.82km ²
合併時期	①H16.11.1、②H17.10.1
合併関係 市町村名	①六日町・大和町 ②南魚沼市・塩沢町
合併方式	①新設、②編入

合併の背景・目的

- 平成13年、県の示した合併パターンで南魚沼郡4町が「市制移行型」の合併に位置づけられた。4町は「六日町広域市町村圏」を構成し、一部事務組合も設立するなど以前から繋がりが深かった。
- しかしながら、地方交付税不交付団体の湯沢町が任意協議会に不参加、住民投票を受けて塩沢町が協議から離脱したため、平成15年、六日町及び大和町の2町による新設合併で南魚沼市が発足。
- 塩沢町は住民の請願を受けて合併への検討を再開し、平成17年、南魚沼市に編入となった。
- 「南魚沼市」としたのは郡名であることが主な理由だが、先行して魚沼市（旧北魚沼郡）が発足していたため魚沼市を名乗ることはできなかった。
- 合併の目的は、全国を上回るペースでの少子・高齢化への対応のほか、財政基盤の強化が挙げられる。合併直前の各町の財政力指数（H15年度決算）は0.34～0.51と低く、厳しい財政下における住民サービスの維持・向上が課題であった。

合併に対する評価

- 行財政の効率化により、人件費、庁舎の維持管理費、経常経費の削減が進んだ。支所は設置しておらず旧庁舎は窓口機能のみを残しているが、証明書交付などの日常的なサービスは行っている。また、合併後、戸籍関係の自動交付機を導入し、土日でも証明書の交付を受けられるようになった。
- 福祉や市民生活に関する行政サービスは、原則高水準の町の制度に統一。医療・子育てに関して新たな市単独事業を創設するなど充実が図られた。
- 一方で、山間部を含め600km²弱と東京23区に匹敵する広大な市域であり、市の一体間の醸成には課題が残る。

合併による財政への影響

- もともと財政状況の良くない団体で構成しているため、合併当初から財政運営は厳しかった。
- 平成18年度から22年度の5か年で80億円の一般財源不足、基金の枯渇が予想されたため、平成17年度、「南魚沼市財政健全化計画」を策定。人件費の抑制や内部経費の削減により、5年間で73億円の削減を達成。そのため、財政状況はいくぶん改善している。
- 合併特例債の発行限度額は257億円で、平成24年度末時点で約6割を発行。最終的には限度額までの発行を見込む。特例債の活用事業は、保育園や学校、消防庁舎の改築、図書館や新市立病院の建

設などとなっている。

- ・新市建設計画の内容は総合計画に反映している。計画の内容は適宜見直しを行っており、当初予定していた新庁舎建設は取りやめとなった。
- ・町同士の合併でもあり、合併後は旧町へのバランスを踏まえた予算配分に苦慮しているようである。

公共施設の再配置・統廃合の状況

- ・現在、市有資産の実態把握を行っている段階。また、今年度から公共施設の統廃合・再配置を検討する部会を設置し、議論をスタートさせている。
- ・合併後、「南魚沼市立小・中学校区再編など検討委員会」の答申に従い、統廃合を実施。小学校の跡地に新潟日本電産コパルの工場を誘致した（校舎の無償譲渡及び土地賃借）。
- ・旧塩沢町役場の議場跡をヤマト運輸に貸し付け、コールセンターとして活用。さらに庁舎南棟及び駐車場を日本郵便に貸し付け、集配センターとした。地方自治法改正によって庁舎の貸付が長期的・安定的に行えるようになったことで実現したもので、これらは、家賃収入だけでなく、税収と雇用の確保につながっている。



【写真】コールセンターとして活用している旧議場(DBJ撮影)

今後の課題

- ・現在、南魚沼市が直面している課題は、前述の三条市と全く同じ構造である。
- ・すなわち、これ以上の人員削減が難しい中で、合併算定替が終了（約15億円の減額）し、投資的経費の抑制及び基金取り崩しで対処せざるを得ない状況に置かれている。
- ・財政健全化のため、5年間退職者の不補充を実施してきたことなどから、職員の年齢構成は若年層ほど少なく、50歳代が最も多い構造になっている。
- ・財政状況は改善しているものの、平成23年度決算における実質公債費比率は19.1%と高く、財政力指数は0.45にとどまっている。
- ・市の財政計画では投資的経費を20億円まで半減して対応することとしているが、1人あたり公共施設床面積は5.4m²と高い水準にあり、今後の維持更新が困難になることが予想される。

○財政計画による推計

(単位：億円)

	H23見込	H31計画	H32計画	H33計画
歳入合計	389	282	276	275
うち市税	74	70	70	69
うち普通交付税	97	92	88	88
うち市債	28	9	9	9
歳出合計	389	282	276	275
うち人件費	57	50	50	50
うち扶助費	40	41	41	41
うち公債費	41	44	43	42
うち投資的経費	45	20	20	20
財政調整基金残高	24	9	6	5

(出所)「南魚沼市財政計画(変更2)」より作成



- 本資料は著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:日本政策投資銀行と明記して下さい。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は、著作権者の許諾が必要ですので、当行までご連絡下さい。

(お問い合わせ先)

株式会社日本政策投資銀行 地域企画部

〒100-8178

東京都千代田区大手町1丁目9番6号 大手町フィナンシャルシティ サウスタワー

Tel: 03-3244-1750

HP: <http://www.dbj.jp>