

北海道における「平成の大合併」の調査・研究に向けて

北海道自治のかたちを考える研究会

はじめに

いわゆる「平成の大合併」は、地方分権・地方自治の充実というスローガンの実現に向けてさまざまな改革がなされている時期に行われた。市町村合併は、単に、公共サービス供給体の一つとしての役所の統合だとして捉えることはできず、関係する基礎自治体の姿を大きく変えるものでもある。このため、地域自治への影響も基礎自治体内部の行政機構の変更などにとどまらないものがあると考えられる。

このようなことから、公益社団法人北海道地方自治研究所・北海道自治のかたちを考える研究会（主査 佐藤克廣・北海道大学教授／北海道地方自治研究所理事長）では、二〇一三年度からの取り組みとして、北海道内の「平成の大合併」期間（一九九九年から二〇一〇年まで）に市町村合併を行った市町村（以下、「合併市町」という）を対象とする調査・研究に着手することとした。

全国的に市町村合併の経過や帰結を明らかにしている研究・レポートは数多い。本調査・研究の意義は、北海道に特に限定して、市町村合併の実相を明らかにし、今後の北海道の自治のあり方に迫ることにある。これは、当研究所の役割としても重要であると考ええる。

本調査・研究の意義は、以上のようなものであるが、当面の本調査・研究では、合併を判断するに至った背景や理由をあらためて確認することも、新市・新町建設計画の進捗状況、合併後数年を経た地域の現状、現在ないし今後の自治体運営・まちづくりの課題の把握などを中心として実態把握に努めるものとしている。

本稿は、同調査・研究活動を進めるにあたって、「平成の大合併」に関する基本的な情報を確認し、今後の調査活動を通じて明らかにしていく事項を整理することを意図している。以下、「平成の大合併」の全国および道内の推移と結果、道内の合併市町の特徴を概観し、その上で、今後の調査で明らかにすべき課題を展望する。

1. 「平成の大合併」の推移と結果

(1) 推移

ア 合併推進の始まり

「平成の大合併」が本格化する前段、市町村合併の推進が国政の課題となったのは一九九八年春、自民党が単独政権に返り咲いた頃である。それまでは、国による合併の強制が地域に様々な軋轢を生んだ「昭和の大合併」の教訓を踏まえて制定された「市町村の合併の特例に関する法律」（一九六五年三月二十九日法律第六号）、いわゆる合併特例法の下、合併は市町村の自主性を尊重するという姿勢が長く維持されていたが、一九九八年五月策定の『地方分権推進計画』に「市町村の合併の推進」が盛り込まれたことを皮切りに、自治省のスタンスも「自主合併の尊重」から「合併の推進」へ変質したと捉えられる。

その約一年後の『自治省市町村合併研究会報告

書』(一九九九年五月二四日公表)では、市町村行政の広域化、地方分権の推進、人口減少・少子高齢化の進展、国・地方の財政状況の悪化などを背景に「市町村合併による対応は、もはや猶予の許されない緊急の課題となっている」とされ、合併が必要な理由・効果として、▽住民の日常生活圏の拡大に対応したまちづくりの必要性、▽市町村行政サービスのレベルの維持・向上、▽行財政の効率化、が挙げられている。

これらを受け、一九九九年七月、分権一括法において合併特例法の一部改正が行われ、この段階で、合併推進への財政支援策として、「合併特例債」の新設と「普通交付税の合併算定替」の期間延長が法定された。

右改正法の成立から程なく、自治省事務次官から各都道府県知事宛てに「市町村の合併の推進についての指針の策定について」(一九九九年八月六日)が通知され、各都道府県は「市町村の合併の検討の際の参考や目安となる合併のパターン等を内容とする「市町村の合併の推進についての要綱」を策定し、これに基づき、市町村の合併に向けた取組について積極的な支援に努め」ること、同要綱は平成一二(二〇〇〇)年中のなるべく早い時期に策定することなどを要請された。

一方で、二〇〇〇年一月一日に閣議決定された『行政改革大綱』では、「市町村合併の推進」とともに、一〇〇〇市町村への再編を目標とすることが明記された。

イ 合併推進に向けた財政支援

「平成の大合併」の大きな特徴の一つは、合併推進に向けて国による巨額の財政支援が行われたことである。総務省が二〇〇二年に示した「合併推進のための財政措置」では、財政支援策として以下の一二項目が挙げられていた。

△普通交付税による措置▽

- ① 普通交付税額の算定の特例(合併算定替)
合併後一〇力年度は合併しなかった場合の普通交付税措置を全額保障。さらに五力年度は激変緩和措置。

- ② 合併直後の臨時的経費に対する財政措置(合併補正)
合併後における行政の一体化(基本構想等の策定・改定、ネットワークの整備等)に要する経費等に対する措置。

- ③ 都道府県が行う合併推進事業に対する財政措置
都道府県が行う合併のための調査研究・気運醸成等に対する経費を普通交付税措置。

△特別交付税による措置▽

- ④ 合併市町村に対する財政措置
合併を機に行われる新しいまちづくり、合併関係市町村間の公共料金格差調整、公債費負担格差の是正や土地開発公社の経営健全化等についての需要に的に対応するための措置。

- ⑤ 合併準備経費に対する財政措置
合併協議会設置経費等に対する措置。

- ⑥ 合併移行経費に対する財政措置
合併関係市町村が合併市町村の一体性の速やかな確立を図るため合併前に要する経費に対する措置。

- ⑦ 都道府県が行う合併支援経費に対する財政措置
合併市町村の行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について措置。

△合併特例債による措置▽

- ⑧ 合併市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置
合併後一〇力年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債を充当(九五%)。元利償還金の七〇%を普通交付税措置。

- ⑨ 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置
旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のため行う基金造成に対し特例地方債を充当(九五%)。元利償還金の七〇%を普通交付税措置。

△国費による補助▽

- ⑩ 合併準備補助金
市町村建設計画の作成及びそのための準備等に要する経費を措置。一団体につき一律五〇〇万円を配分。

- ⑪ 合併市町村補助金
合併に伴い必要な事業として市町村建設計画に位置付けられた経費につき、合併関係市町村の人口規模に応じて措置。

- ⑫ 都道府県体制整備費補助金
市町村合併のための都道府県の体制整備に必要な経費を措置。

なお、これらの財政支援策は合併の検討に向かう市町村にとつてどのような意味を持ったのか、については、当時の地方財政の状況、特に地方交付税制度の運用状況を押さえておく必要がある。一つは段階補正の見直しが行われていたことで

ある。まず一九九八年度から、人口四〇〇〇人以下の自治体を対象に段階補正係数の割増率に限度枠が設けられたため、その影響で交付額が減額になるところが出ていた。また、二〇〇二年度からは、人口一〇万人以下の自治体を対象に、段階補正の割増率が引き下げられ、三年計画での二〇〇〇億円カットが実施された¹⁾。

第二に、二〇〇三年頃から始まる、いわゆる国・地方の税財政の三位一体改革の流れの中で、国庫補助負担金のカットと税源移譲とともに、交付税の見直し（縮減）が議論され、実際に二〇〇四年度地方財政計画では交付税および臨時財政対策債の総額の大幅な縮減が実施されたことである。このいわゆる「地財ショック」は、自治体の多くが自らの財政展望に深刻な危機感を持つ効果を与えたものと見られる。

このような状況下、合併推進に向けた財政支援策は、合併推進の大きな原動力となっていくことになる。

ウ 第二七次地制調による合併推進策の検討

二〇〇一年四月に発足した小泉政権のもと、「市町村の行財政の効率化」を主要な目的とする市町村合併は、国の財政再建策の一環としての地方行財政改革の有効な手段に位置づけられ、いっそうの推進が図られた。

小泉政権下、さらなる合併推進の方策について審議したのが「第二七次地方制度調査会」（活動期間：二〇〇一年一月～二〇〇三年一月）で

ある。そして、同調査会の果たした役割を語る上では、専門小委員会の討議案「西尾私案」に触れないわけにはいかない。

「西尾私案」、正式名称「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」は、同調査会副会長の西尾勝氏が作成し、専門小委員会（二〇〇二年一月一日）で提示されたものである。合併推進期間を二段階とし、第一段階を終えた段階で人口が一定規模以下にとどまる「小規模自治体」に対して、自動合併（近隣の他団体の内部団体移行方式、事実上の強制合併）や、一部の権限の剥奪（事務配分特例方式）の実施をも示唆する内容であったことから、町村関係者をはじめ全国に衝撃を与えた。結果的に、「西尾私案」の示唆した強制合併路線は同調査会の答申『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（二〇〇三年一月一三日公表）では放棄されたが、二段階合併論は採用され、これが「平成の大合併」第二期を規定する、いわゆる合併新法の制定につながったほか、内部団体の構想は地域自治区等の制度化の道を開くことになった。

「西尾私案」は実現されなかったとはいえ、全国の市町村に多大な影響を与えたことは、衆目の一致するところであろう。「西尾私案」のインパクトについては、「鴨撃ちの空砲」に喩え、その公表のタイミングとあいまって、各市町村をして合併協議の取り組みをいっそう積極化させる役割を果たしたとする見方もある²⁾。確かに、その通りには実現しなかったものの、多くの市町村が浮き

足立ったとは言えるであろう。

エ 旧合併特例法から合併新法へ

第二七次地制調の答申を受け、二〇〇四年五月をもって地方自治法および合併特例法の改正が行われ、地域自治区制度（一般、特例）および合併特例区制度の導入とともに、合併特例法適用の経過措置期間が設定された。これにより、同法の失効する二〇〇五年三月末日までに市町村議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、二〇〇六年三月末日までに合併したものについて、同法の規定を適用するとされた。

「市町村の合併の特例に関する法律」（二〇〇四年五月二六日法律第五九号）、いわゆる合併新法（以下「新法」と略す）は、二〇〇五年三月三十一日を持って失効した旧合併特例法（以下「旧法」と略す）の後を受けて、その翌日から施行された。ところで、旧法の失効が迫るなかであって、新法下の合併自治体を対象に適用される財政支援策は、旧法下のそれに比べて不利に設定されること³⁾が喧伝された。ここには、旧法適用期間に合併した方が有利だという認識を持たせることで、なるべく多くの合併を旧法適用期間内に成立に持つていこうとする国の意図が垣間見える。後述するとおり、国のこうした思惑は相当程度に現実化することになる。

ともあれ、新法下においても合併に向けた財政支援策は講じられ、交付税の合併算定替⁴⁾については、算定替期間を、合併時期により、合併から九年、

七年、五年に短縮することとされたほか（段階的削減の期間は旧法と同じ五年間）、旧法の合併特例債に代わる「合併推進債」については二〇〇五年八月末の「新市町村合併支援プラン」の決定に基づいて設定された。このほか、特別交付税や各種補助金での配慮も設定された。

新法ではまた、各都道府県知事に対し、合併協議会の設置や協議の推進に関する勧告権を付与するなど、旧法に比べて都道府県の果たしうる役割がより強くなったことが指摘できる。新法は五年間の時限法であり、二〇一〇年三月末をもって失効した。

(2) 結果

前項で見たとおり、「平成の大合併」の主な特徴としては、▽市町村の行財政の基盤強化および効率化を主要な目的として進められたこと、▽国の主導でありながら、都道府県が合併推進に大きな役割を果たしたこと、▽合併特例債や交付税の合併算定替など、合併推進に巨額の財政支援策が講じられたこと、▽旧合併特例法に基づく前半期と、合併新法に基づく後半期の二段階に分けて進められたこと、▽地域自治区など地域自治組織の制度が新たに導入されたこと、などが挙げられる。

「平成の大合併」の結果は、付表1のとおりである。一九九九年三月二二日の段階で三三三二（六七〇市十一九九四町十五六八村）あった全国の市町村の数は、旧法の経過措置期間が終了した二〇〇六年三月三十一日の段階で一八二一（七七七市十

八四六町十一九八村）、合併新法の失効した二〇一〇年三月三十一日の段階で一七二七（七八六市十七五七町十一八四村）、そして二〇一三年一月一日の段階で一七一九（七八九市十七四六町十一八四村）になり、今日に至っている。

一九九九年三月末と二〇一三年一月以降を比較すると、市町村数は全体で一五一三団体の減（市一一八増、町二二四八減、村三八四減）となった。このうち政令指定都市は、合併のインセンティブとして要件が緩和されたこともあり、八団体増え計二〇団体になっている。市町村数の減少率は四六・八%にも上り、市町村数はほぼ半減したことがうかがえる。

二〇一三年九月現在、旧法失効からは八年半（措置期間を含めると七年半）、新法失効からは三年半の期間をそれぞれ経過したことになる。前述のとおり、「平成の大合併」の特徴の一つは国の巨額の財政支援を背景に進められたことであり、その特徴は旧法においてより顕著で、特に重要な施策としては「合併特例債」と「交付税の合併算定替」がある。前者の発行可能期間は合併後一〇年（後に五年ないし一〇年延長）、後者は旧法適用の合併の場合、合併後一年目から段階的削減が始まるとされており、いずれも「合併後一〇年」が一つの節目となる。特に旧法適用の二〇〇六年三月末までに合併した自治体の多くにとって、現在はその財政面での節目を迎える時期にさしかかっており、このことは当研究会が本調査に現時点で着手する動機とも深く関わっている。

2. 道内における「平成の大合併」の推移

(1) 道庁の関わり

先述のとおり、「平成の大合併」の特徴の一つは、都道府県の果たした役割の大きさである。国が一九九〇年代末以降、合併推進の姿勢を急速に強めるなか、道庁もその流れに巻き込まれていった。道庁の「平成の大合併」問題への対応は、一九九九年度からであり、まず市町村課に広域行政担当の参事および主査を配置した。また、同年八月

六日発出の自治省事務次官通知に先んじて、七月二六日に「北海道市町村合併推進要綱検討委員会」（座長＝横山純一・北海学園大学教授）を設置し、要綱および合併パターンの策定に着手した。同検討委は、道内市町村の自主的な合併が円滑に進むための検討素材として、『北海道市町村合併推進要綱検討委員会報告書―市町村の合併の検討及び推進の方向性について』（二〇〇〇年四月一日）をまとめた。検討委の立場は、合併をまちづくりの選択肢の一つと位置付けつつも、市町村の自主性を尊重する、というものであった。同報告書では、組み合わせパターンの作成にあたり、「役場間距離四〇km以内」との基準を設定したほか、できるだけ客観的に数値化された指標（商圏充足率、通勤・通学圏など）を基準とし、結論として九三パターンを提示した。道庁はこの報告書に基づき、『北海道市町村合併推進要綱みづめな

おそうわたしたちのまち』(二〇〇〇年九月五日)を策定し、旧法下の道内の合併はこれを指針として進められた。

道庁ではまた、「北海道市町村合併支援プラン」を二〇〇二年五月八日に決定(二〇〇五年五月三〇日改定)し、これに基づき各種の合併支援を行ってきた。具体の支援策としては、市町村への合併アドバイザーの派遣、合併協議会への道職員への派遣、単独事業の補助金・交付金による財政支援、補助金の優先採択への配慮のほか、市町村振興基金貸付への配慮などが挙げられる。

後述するように、道内では旧法適用期間に二件の合併が成立することになる。この期間の道内の合併の進捗率は一五・一%と、都道府県別のランキングでは下から四番目という結果であった。

こうした結果を受けてか、道庁は旧法の失効前の段階(二〇〇五年一月下旬)で、合併新法に基づく新たな合併推進構想を二〇〇六年三月までに策定するといち早く表明した。あわせて、道庁機構における合併の所管課は、旧法下では総合政策部市町村課であったが、新法の施行に合わせて二〇〇五年度から同部地域主権局に移管となった。

新法に基づく新たな合併推進構想を検討する「北海道市町村合併推進審議会(座長 小磯修二・釧路公立大学教授)」が設置されたのは二〇〇五年七月のことであった。同審議会は二〇〇六年七月に『北海道市町村合併推進構想』をまとめ、道内一八〇市町村を六〇自治体へ再編する組み合わせパターンを提示した。また、これを受け、道庁は

あらためて「北海道市町村合併支援プラン」(二〇〇六年七月三十一日決定)を策定し、旧法下のプランとほぼ同じ支援メニューを提示している。

道庁の「平成の大合併」への関わりを見る上で留意すべき点は、新たな自治制度の構想ないし改革論議が同時期に並行して進められ、ある時期からは相互に関連性を持って検討されていたことである。他の論議とはすなわち、道州制特区、支庁制度改革、道庁から市町村への大規模な権限移譲などであり、市町村課から地域主権局へ合併の所管課が移管になったこともこれと関係している。

道庁は『地域主権型社会のモデル構想2007』(二〇〇七年六月二十八日)を策定し、道州制への移行をフレームとして、これらの議論を総合化して示している。そこには市町村合併に対する道庁の基本的な考え方として、「人口減少や少子・高齢化、厳しさを増す財政状況など、市町村を取り巻く環境変化に対応し、今後とも住民に必要な行政サービスを提供し続けていくためには、行政体制そのものの充実・強化を図って足腰の強い基礎自治体を作り上げていくことが極めて重要であり、そのための手立てとして、市町村合併は最も有効な手段と考える」と記されている。

(2) 市町村の対応

では、国と道庁がそれぞれの立場から合併推進に向けた諸施策を展開するなか、合併の当事者たる道内市町村はどのように対応したのか。

旧法下の推移を見ると、道庁による合併推進要綱および組み合わせパターンの策定・公表(二〇〇〇年四月)を受け、これ以降、市町村のレベルでも、旧法の失効する二〇〇五年三月末に向けて、各地で合併に向けた研究や検討が随時始まることになった。

また、この間、合併の是非や合併の枠組みなどを問う住民投票と、合併問題に関わって議会解散や長の解職を求める直接請求が各地で行われた。道庁の整理によると、^③「市町村合併に係る住民投票条例の制定」関係が二五件、「市町村合併に係る住民投票条例制定の直接請求(地方自治法第七四条)」関係が二六件、「市町村合併に係る議会の解散の直接請求(地方自治法七六条)」関係が一件、「市町村合併に係る長の解職の直接請求(地方自治法八一条)」関係が三件、「市町村合併に係る長の辞職勧告決議」関係が二件、「市町村合併に係る長の不信任議決(地方自治法一七八条)」関係が二件あったほか、「合併協議会の設置の直接請求(旧合併特例法四条ないし四条の二)」関係が一〇地域であったという。

旧法下、道内で設置された合併協議会の数は、道庁の整理によると、^④任意一九、法定四五の計六四地域であり、延べ一九六の市町村が合併協議に加わって検討を行ったことになる。法定協議会の数に占める合併の成立率は四七%で、ほぼ半数が成立したことになる。

新法下では、道庁の推進構想が策定・公表(二〇〇六年七月)された後も市町村側の動きは鈍く、

財政支援の恩恵がより大きな旧法適用期間に合併してしまつた市町村が相当数あつたものと推察される。結果として、新法下で設置された法定協議会は四件、合併の成立まで漕ぎ着けたのは後述するとおり一件のみにとどまつた。

(3) 「平成の大合併」後の道内市町村

「平成の大合併」により道内で成立した合併の件数は計二二件である。うち旧法下の合併は二一件、新法下の合併は一件である。なお、旧法合併二一件のうち、二〇〇五年三月末までに合併した本則合併は「函館市」の一件のみで、その他の二〇件は経過措置期間での合併である。また、合併方式の区分で見ると、新設一七件、編入五件である。二二件の合併関係市町村数は計五五団体である。

これにより、一九九九年三月三十一日の時点で二一二(三四市十一五四町十二四村)あつた道内の市町村数は、旧法適用の合併自治体の出そろつた二〇〇六年三月末の段階で一八〇(三五市十一三〇町十一五村)となり、その後、新法下の二〇〇九年一〇月五日をもつて一件が成立したことで、これ以降、今日に至るまで一七九市町村(三五市十一二九町十一五村)の体制で推移している(付表1参照)。市が一団体の増となる一方、町は二五の減、村は九の減となつた。単純に市町村数の減少率を算出すれば一五・六%になる。

「平成の大合併」に対しては、その推進期間中

から、「西高東低」、つまり、西日本での進捗が先行し、東日本は相対的に出遅れているとの評価が出されていた。わけても北海道は、本州等の市町村に比べ、面積がそもそも広く、かつ、人口が少ないという特性を有する市町村が多く存在するため、国のいう「合併による行財政の効率化」などは期待しづらいのではないかとの見通しもあつた。にもかかわらず、結果として二二もの合併市町(九市十一三町)が誕生し、三四の町村が消滅することになつた。

道庁の分析によると、「平成の大合併」を経た道内市町村の全体的な特徴は、平均人口(二〇〇五年国勢調査で三万一四三九人)において全国平均(同六万九〇二六人)の二分の一以下となり、平均面積(四三・八km²)において全国平均(二二・五km²)の約二倍になつたことである。

3. 道内の合併市町の特徴と現況

(1) 合併市町の特徴

道内二二の合併市町の特徴は付表2のとおりである。これら合併市町の特徴としては以下の点が指摘できる。

- ・ 合併実施年の内訳は、二〇〇四年一件、二〇〇五年七件、二〇〇六年一三件、二〇〇九年一件である。

- ・ 合併関係市町村の組み合わせでは、町村同士の合併が一四件(新設二三件、編入一件)、

市と町村の合併が八件(新設四件、編入四件)である。

- ・ 合併関係市町村数の内訳は、二自治体で合併したものが一五件、三自治体四件、四自治体二件、五自治体一件である。

- ・ 合併後の総面積が一〇〇km²を超えたところが六件ある。道内最大一四二七km²の「北見市」をはじめ、以下、「釧路市」一三六二km²、「遠軽町」一三三三km²、「新ひだか町」一一四七km²、「士別市」一一一九km²、「枝幸町」一一一五km²がそれである。

- ・ 新市・新町の名称については、構成市町村の一つの名称を継承したところが一五件、新規の名称を採用したところが七件(構成市町村の名称をひらがな化した「せたな町」と「むかわ町」を含む)という内訳である。

- ・ 町同士の合併で市に昇格したのは、旧大野町と旧上磯町の合併した「北斗市」のみである。逆に、町村同士で合併し、市に昇格しなかつたところは一三団体ある。

- ・ 新法下で合併したのは、旧上湧別町と旧湧別町の合併した「湧別町」の一件のみである。
- ・ いわゆる飛び地を含む合併は三件あり、「釧路市」の旧釧路市・旧阿寒町区域と旧音別町区域、「伊達市」の旧伊達市区域と旧大滝村区域、「日高町」の旧門別町区域と旧日高町区域がこれに該当する。

このほか、合併市町の個別の特徴としては以下

<付表1> 全国・道内の市町村数の推移 (1999年3月末～2013年1月)

時点	全国/道内	市町村数	市	町	村
1999.03.31 (平成の大合併前)	全国	3,232	670	1,994	568
	道内	212	34	154	24
2005.04.01 (旧合併特例法失効、合併新法施行時)	全国	2,395	739	1,317	339
	道内	208	34	151	23
2006.03.31 (旧合併特例法の経過措置期間終了時)	全国	1,821	777	846	198
	道内	180	35	130	15
2010.03.31 (合併新法失効時)	全国	1,727	786	757	184
	道内	179	35	129	15
2013.01.01 (2013年9月現在で最新)	全国	1,719	789	746	184
	道内	179	35	129	15

<付表2> 「平成の大合併」における道内の合併状況 (2004年12月～09年10月)

	合併日	合併関係市町村	関係市町村数	新自治体名	合併方式	人口	総面積 (km ²)	人口密度
1	2004.12.01	函館市、恵山町、戸井町、南茅部町、樺法華村	5	函館市	編入	294,264	678	434.0
2	2005.04.01	砂原町、森町	2	森町	新設	19,149	368	52.0
3	2005.09.01	士別市、朝日町	2	士別市	新設	23,411	1,119	20.9
4		北檜山町、瀬棚町、大成町	3	せたな町	新設	10,748	639	16.8
5	2005.10.01	石狩市、厚田村、浜益村	3	石狩市	編入	60,104	722	83.2
6		生田原町、遠軽町、丸瀬布町、白滝村	4	遠軽町	新設	23,648	1,332	17.8
7		熊石町、八雲町	2	八雲町	新設	20,131	956	21.1
8	2005.10.11	釧路市、阿寒町、音別町	3	釧路市	新設	190,478	1,363	139.7
9	2006.02.01	大野町、上磯町	2	北斗市	新設	48,056	397	121.0
10	2006.02.06	幕別町、忠類村	2	幕別町	編入	26,868	478	56.2
11	2006.03.01	伊達市、大滝村	2	伊達市	編入	37,066	444	83.5
12		日高町、門別町	2	日高町	新設	14,730	993	14.8
13	2006.03.05	北見市、端野町、常呂町、留辺蘂町	4	北見市	新設	129,365	1,428	90.6
14	2006.03.20	歌登町、枝幸町	2	枝幸町	新設	9,815	1,116	8.8
15	2006.03.27	岩見沢市、栗沢町、北村	3	岩見沢市	編入	93,677	481	194.8
16		名寄市、風連町	2	名寄市	新設	31,628	535	59.1
17		虻田町、洞爺村	2	洞爺湖町	新設	11,343	181	62.7
18		追分町、早来町	2	安平町	新設	9,131	237	38.5
19		穂別町、鶴川町	2	むかわ町	新設	10,602	713	14.9
20	2006.03.31	女満別町、東藻琴村	2	大空町	新設	8,392	344	24.4
21		静内町、三石町	2	新ひだか町	新設	27,265	1,148	23.8
22	2009.10.05	上湧別町、湧別町	2	湧別町	新設	10,758	506	21.3

※ 北海道庁『北海道の合併市町～新しいまちづくりに向けて～』(2010年3月)3ページの付表を基に作成した。

※ 人口は2005年国勢調査数値。面積は全国都道府県市区町村別面積調(国土地理院)2009年4月1日現在。

の点を指摘できる。

・「函館市」は、今次合併によって人口三〇万人超（二〇〇〇年国調に基づく関係市町村の人口の合計）となり、二〇〇五年一月一日、特例市から中核市へ昇格した。

・道の支庁（現在は総合振興局・振興局）所管区域を越境した事例として、渡島管内の旧八雲町と檜山管内の旧熊石町の合併した「八雲町」の例がある。なお、この合併に伴い「北海道」が新設されている。

・合併自治体の本庁は、合併後に関係する旧市町村の一役所・役場に集約され、本庁とされなかった旧役所・役場は支所等に位置づけられる場合がほとんどだが、「名寄市」はいわゆる「分庁方式」を採用し、旧名寄市役所、旧風連町役場を共に本庁の分庁舎として位置づけている。

(2) 財政支援策の状況

ア 交付税の合併算定替

交付税の合併算定替とは、合併後の一定期間に限り、合併自治体として一本算定せず、合併前の関係市町村ごとの算定額の総計を交付する特例措置であり、旧合併特例法第一条ないし合併新法第一七条を根拠とする。特例期間は、旧法では一〇年、新法では合併を実施した年度によって五年、七年、九年と差別化され、合併が早いほど特例期間も長くなっている。そして、この一〇年ないし

五〜九年の特例期間が終わると、交付額の段階的削減が行われる経過措置が五年間続けられ、その後是一本算定に移行することになる。

道庁作成の資料「合併算定替による交付基準額」では、二二の合併市町村ごとに、単年度の一本算定の額、合併算定替による額、それらの差額が一覧化されている。二〇一三年度の場合、一本算定による交付基準額の総計が一六七九億二三四三万四〇〇〇円となるのに対し、合併算定替による交付基準額の総計は一八九〇億二四二万七〇〇〇円となり、その差額は二二億八〇万三〇〇〇円に上る。

合併算定替の終了は、各合併市町の歳入額や一般財源の規模に多大な影響を及ぼすことが予想されるが、交付税は総額や配分基準などにおいて変動要因が多々あり、合併市町村ごとに実際にどの程度の影響が出るかを見通すことは容易ではなく、きめ細かにフォローしていく必要がある。

イ 合併特例債・合併推進債

合併特例債は、一九九九年の旧合併特例法の改正に伴って創設された地方債であり、同法第一条の二に規定がある。対象は「合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う次に掲げる事業又は基金の積立てのうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費」であり、対象事業債における充当率は九五％で、その元利償還金の七〇％が後年度の普通交付税の基準財政需要額に参入される。各合併自治体での発行可能額は、合併後人口、増加人口、関係市町村数などか

らそれぞれ算出される。

二〇〇四〜二〇一二年度の道内合併市町における合併特例債の発行状況については、付表3のとおりである。道内合併市町の発行可能額の合計は二兆四七七億一六〇〇万円であり、二〇一二年までの累積発行額の合計は一兆五一八億五〇〇万円、累積発行率は四二・五％に上っている。

なお、合併特例債の発行可能期間は、当初は合併後一〇年間であったが、「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律（二〇一一年八月三日法律第一〇二号）の改正（二〇一一年六月二十五日）により、東日本大震災で被災した合併自治体は一〇年、それ以外の合併自治体は五年と、それぞれ延長されている。道内の合併市町では、唯一「八雲町」が「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第二条第二項及び第三項の市町村を定める政令（二〇一一年五月二日政令第一二七号）」に基づく「特定被災地方公共団体」に指定され、一〇年の延長となっている。

このほか、「新市町村合併支援プラン」（二〇〇五年八月三十一日決定）に基づき、新法下で合併した自治体に発行が許可される「合併推進債」があり、道内では「湧別町」のみが対象となっている。道庁によると、二〇〇九〜一二年度の累積発行額は二〇億一八〇〇万円に上る^⑥。

各合併市町において、合併特例債ないし合併推進債を利用した事業、事業ごとの起債額、資金の借入先などについては、個別に確認をとっていく

＜付表3＞ 道内合併市町の合併特例債にかかる発行状況 (2004～12年度)

(単位:百万円、%)

合併市町名	合併年月日	発行可能額	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	累積発行額	累積発行率
1 函館市	2004.12.01	34,666.3	80.5	1,426.0	2,060.5	1,339.3	1,836.6	1,456.7	1,102.1	2,259.5	914.7	12,475.9	36.0%
2 森町	2005.04.01	6,836.1	0.0	1,019.2	1,560.1	357.7	0.0	20.2	0.0	0.0	0.0	2,957.2	43.3%
3 士別市	2005.09.01	6,685.4	0.0	0.0	1,063.2	43.8	296.6	7.8	252.6	0.0	7.7	1,671.7	25.0%
4 せたな町	2005.09.01	7,630.0	0.0	0.0	285.0	316.4	322.0	399.9	206.4	200.7	115.0	1,845.4	24.2%
5 石狩市	2005.10.01	15,412.2	0.0	2,381.9	297.6	327.9	271.2	565.0	552.0	903.7	1,871.8	7,171.1	46.5%
6 遠軽町	2005.10.01	12,078.2	0.0	2,265.0	136.4	43.6	131.5	71.0	127.9	180.1	253.5	3,209.0	26.6%
7 八雲町	2005.10.01	6,685.3	0.0	17.2	113.2	95.0	95.0	205.4	474.0	420.9	95.0	1,515.7	22.7%
8 釧路市	2005.10.11	25,527.2	0.0	1,373.1	2,723.2	4,435.3	2,532.9	2,616.8	4,595.9	1,821.7	2,778.8	22,877.7	89.6%
9 北斗市	2006.02.01	12,132.5	0.0	0.0	1,617.1	394.1	442.6	89.7	602.5	640.7	1,335.8	5,122.5	42.2%
10 幕別町	2006.02.06	6,795.6	0.0	201.7	524.1	478.0	617.5	226.8	53.8	343.8	143.8	2,589.5	38.1%
11 伊達市	2006.03.01	8,094.0	0.0	0.0	367.9	945.1	350.8	174.6	708.7	1,141.6	635.5	4,324.2	53.4%
12 日高町	2006.03.01	5,551.4	0.0	0.0	199.5	199.5	208.2	206.6	199.5	38.4	916.9	1,968.6	35.5%
13 北見市	2006.03.05	32,907.5	0.0	0.0	1,054.0	1,527.1	2,539.8	886.2	984.9	3,325.3	2,443.1	12,760.4	38.8%
14 枝幸町	2006.03.20	4,886.3	0.0	0.0	1,169.1	144.2	170.9	212.2	277.0	333.6	651.8	2,958.8	60.6%
15 岩見沢市	2006.03.27	24,799.1	0.0	0.0	354.0	901.3	749.1	51.8	120.0	508.8	2,986.2	5,671.2	22.9%
16 名寄市	2006.03.27	8,809.2	0.0	0.0	731.0	964.2	723.8	1,579.7	777.3	848.9	600.2	6,225.1	70.7%
17 洞爺湖町	2006.03.27	4,851.4	0.0	0.0	321.0	321.0	321.0	0.0	0.0	0.0	0.0	963.0	19.8%
18 安平町	2006.03.27	5,012.9	0.0	0.0	94.6	130.6	420.5	585.1	176.9	378.1	349.8	2,135.6	42.6%
19 むかわ町	2006.03.27	5,253.7	0.0	0.0	766.9	724.3	259.1	0.0	0.0	61.2	311.0	2,122.5	40.4%
20 大空町	2006.03.31	4,733.9	0.0	0.0	0.0	959.6	83.7	29.6	0.0	101.0	205.0	1,378.9	29.1%
21 新ひだか町	2006.03.31	8,123.4	0.0	0.0	898.0	483.3	45.6	145.5	291.6	492.4	880.1	3,236.5	39.8%
計		247,471.6	80.5	8,684.1	16,336.4	15,131.3	12,418.4	9,530.6	11,503.1	14,000.4	17,495.7	105,180.5	42.5%

※ 道庁地域主権局提供の資料「合併特例債に係る発行状況(H25.6.13)」を基に正木作成(2013年9月)。

必要がある。

ウ 市町村合併推進体制整備費補助金

旧法下で合併した自治体を対象とする国の補助金として、新市・新町建設計画の期間一〇年間に補助される「市町村合併推進体制整備費補助金」がある。

道庁作成の資料によると、同補助金の補助上限額は、道内二一の合併市町の合計で五六億四〇〇〇万円であり、二〇一二年度までの累計は五二億二七四七万七〇〇〇円(充当率九二・七%)である。各合併市町における同補助金を投じた事業およびその額についても、各合併市町に確認する必要がある。

エ 合併支援にかかる道庁の補助金・交付金

道庁が独自に実施する市町村への財政支援策として「地域づくり総合交付金」があり、ここには合併への支援実績も含まれる。

道庁作成の資料によると、二〇〇二年度〜二〇一一年度の同交付金による市町村合併への支援実績は、計二四億二七三〇万円(ハード一八億八八四〇万円、ソフト五億三八九〇万円)である。

なお、同交付金はこれまでに二回の名称変更が行われてきた。二〇〇二〜〇三年度では「地域政策補助金」、二〇〇四〜〇九年度では「地域政策総合補助金」であり、現行の「地域づくり総合交付金」となったのは二〇一〇年度以降である。

このほか、新法下で合併した「湧別町」のみを

対象とする「市町村合併緊急支援交付金」(関係団体数×九〇〇〇万円)があるが、合併後三年間限定であり、二〇一三年現在はずに交付を終了している。

道庁作成の資料からは、右記の交付金等がどの合併関係市町村にいくら交付されたか、各市町においてどのように使われたかは定かではない。ただ、道庁によると、使途はまちまちだが、合併特例債の裏負担(五%)の財源に充てられたケースが多かった、とのことである。これについても詳細は各合併市町への確認を要する。

(3) 地域自治組織の設置状況

「平成の大合併」のプロセスでは、第二七次地制調の報告書を受け、市町村内により小さな単位で自治・行政区画を設ける地域自治組織が制度化された。新たな制度は大きくは「地域自治区」と「合併特例区」に分かれる。

「地域自治区」は、二〇〇四年五月の地方自治法および旧合併特例法の改正で導入された、法人格を持たない自治・行政区画で、恒久設置が可能である。根拠法によって二つのタイプがあり、一つは地方自治法(第二〇二条の四)第二〇二条の九)に基づく一般型、二つは合併自治体を対象とする特例型で、旧合併特例法(第五条の五)第五条の七)に基づき、その設置には合併前の旧市町村単位で設置することなどの条件が付されている。特例型は合併新法(第二三条)第二五条)にも引

き継がれている。

「合併特例区」は、合併自治体を対象に、旧合併特例法(第五条の八)第五条の三九)および合併新法(第二六条)第五七条)の定めに基づき設置が可能とされている。合併特例区は法人格を有するが、合併前の旧市町村単位で設置しなければならぬほか、その設置期間は時限付きで五年間を上限とする。

このほか、旧合併特例法の一九九九年改正で導入された「地域審議会」(旧法第五条の四、新法第二二条)を設置した合併自治体もあり、全国の各合併自治体における設置数としてはこれが最も多くなっている。

道内の合併市町においても、合併に伴い、これらの組織を旧市町村単位で導入した例が散見される。道内の設置状況は付表4のとおりである。

このほか、「北見市」では、地域自治区などの既存制度では、同市の合併協議で検討された地域自治組織の要件を満たせないと採用せず、その代わり、独自の「自治区」制度を「北見市自治区設置条例」(二〇〇六年三月五日条例第一四号)に基づいて設置している。

なお、これらの地域自治組織の運用実態については、設置自治体によって多様に展開されているものと推察されるところであり、その実態解明には個別の調査を要する。

<付表4> 道内合併市町における地域自治組織の設置状況

制度区分	根拠法・条項	設置自治体	設置区域	設置期間
地域自治区(一般)	地方自治法 第202条の4～第202条の9	むかわ町	旧穂別町区域	2006.03.27～
			旧鷲川町区域	2006.03.27～
		せたな町	旧瀬棚町区域	2010.09.02～
			旧大成町区域 旧北檜山町区域	2010.09.02～ 2010.09.02～
地域自治区(特例)	旧合併特例法 第5条の5～第5条の7	石狩市	旧厚田村区域 旧浜益村区域	2005.10.01～ 2005.10.01～
		伊達市	旧大滝村区域	2006.03.01～
		枝幸町	旧歌登町区域	2006.03.20～
		新ひだか町	旧三石町区域	2006.03.31～
合併特例区	旧合併特例法 第5条の8～第5条の39	せたな町	旧瀬棚町区域	2005.09.01～2010.09.01
			旧大成町区域 旧北檜山町区域	2005.09.01～2010.09.01 2005.09.01～2010.09.01
			名寄市	旧風連町区域
地域審議会	旧合併特例法 第5条の4	函館市	旧恵山町区域	2004.12.01～
			旧戸井町区域	2004.12.01～
			旧南茅部町区域	2004.12.01～
			旧榎法華村区域	2004.12.01～
		遠軽町	旧生田原町区域	2005.10.01～
			旧遠軽町区域	2005.10.01～
			旧丸瀬布町区域 旧白滝村区域	2005.10.01～ 2005.10.01～
		八雲町	旧熊石町区域	2005.10.01～
		日高町	旧日高町区域	2006.03.01～
		岩見沢市	旧栗沢町区域	2006.03.27～
旧北村区域	2006.03.27～			
洞爺湖町	旧虻田町区域	2006.03.27～		
	旧洞爺村区域	2006.03.27～		
大空町	旧女満別町区域	2006.03.31～		
	旧東藻琴村区域	2006.03.31～		
地域協議会	地方自治法 第138条の4第3項	釧路市	旧釧路市区域 旧阿寒町区域 旧音別町区域	2005.10.11～ 2005.10.11～ 2005.10.11～

※ 各合併市町の合併協定書、総務省作成「地域審議会・地域自治区・合併特例区一覧(平成25年4月1日現在)」を基に作成。一部、電話等で市町の担当課に事実関係の確認を行った。

4. 道内の合併市町をめぐる近年の情勢

先述のとおり、合併自治体をめぐっては、「平成の大合併」にかかる財政支援策の面で節目の時期を迎えつつあるが、このことに関係する動きが近年各方面で出てきている。以下、主な動きとして、「北海道合併市町連携会議」と第三〇次地制調の答申を紹介する。

(1) 北海道合併市町連携会議の設立

「北海道合併市町連携会議」は、道内二二の合併市町が連携・協力して共通課題に対処していくことを目的として、二〇一二年七月二〇日に設立された。

同会議の発足に先行して二二市町の取り組みがあった。それは、二〇一一年八月、東日本大震災被災自治体以外の合併自治体における合併特例債の発行期限の延長を国に要望したことである。これについては先述のとおり、二〇一二年六月の関係法の改正で一定の成果を得ている。この経験が二二市町の連携関係を継続させていくための組織づくりの契機となった。

連携会議の会員は二二の合併市町の全首長であり、代表には遠軽町長が就き、事務局を遠軽町総務部企画課が担当している。副会長には伊達市長、幹事には岩見沢市長、石狩市長、むかわ町長、幕別町長が選ばれている。

今後毎年回数回のペースで会合を開催し、合併

市町の共通課題に対処していくことである。合併自治体の連携組織は全国的にも類例がない。

(2) 第三〇次地制調査答申

「第三〇次地方制度調査会」は、二〇一一年八月に発足し、二〇一三年六月二五日に『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』（本号15ページ以下参照）を策定・公表した。

同答申は、標題のとおり大都市制度改革をメインとしながら、広く基礎自治体のあり方についても提言が行われており、「第四 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」の一項として「平成の合併」の経緯と現状について触れられている。

同項によると、平成の大合併により、「行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている場合がある」とし、特に「コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられる」合併市町村の支所に関して、「市町村の安定した財政運営を可能にする」とともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するためにも、支所機能を適切に活用する等の取組を継続的に進めることができるようにすることが必要である。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政

措置を講じる必要がある」との見方を示した。この提言により、交付税の合併算定替の適用期間終了後も、合併で規模が大きくなり、本庁以外の支所などを設置・運営する市町村を対象に、行政サービス提供体制の維持の観点から、交付税の配分額の拡充が措置される可能性が出てきた。

5. 調査を通じて解明を目指すこと

当研究会で今後とりかかる道内合併市町の調査では、①合併に至る背景・理由、②新市・新町建設計画の特徴、③合併後数年を経た現況、を三本柱として、調査項目を整理し、これに基づき各合併市町においてヒアリング調査を行うことを計画している。先行研究やインターネット上に公開される行政資料などからうかがい知ることができるものもあるが、これまで行った先行調査の結果、当該自治体の関係者等への聞き取りを通じて初めてわかる事項も多々あることが判明している。このため、本調査を通じて各合併市町の実態の総合的な把握を目指したいと考えている。

今後のヒアリングでの確認・解明を特に期待しているのは、合併に至るプロセス、合併後数年を経た地域の実情、旧市町村区域別の人口動態、合併特例債や各種補助金等の具体的使途などのほか、合併関係市町村間で合併前後に調整を要した事項、例えば、事務・事業のすり合わせ、職員の給与表などの調整、各種公共料金や社会保険料などの調整、出資団体や公共施設の統廃合といった

部分の結果や進捗状況などである。また、合併後に支所となった旧町村役場の現状、各種地域自治組織の運用上の課題なども視野に入れる。

こうした諸々の関心に立ち、調査項目の内容については、過去に同様の趣旨で行われた調査のヒアリング項目を参照し、合併市町や道庁の関係者の方々にもご意見をうかがいながら、目下、各項目の整理を続けているところである。その内容は、今後も追加・再編が繰り返される可能性が高いが、以下、本稿脱稿時（二〇一三年九月現在）の段階で策定している調査項目のフレームを示す。

- 1 合併に至る経過・背景
 - ・ 合併関係市町村のルーツ（過去の分村・合併の経過など）
 - ・ 合併関係市町村における、合併を決めた主な理由・背景
 - ・ 検討経過（研究会、任意協議会、法定協議会の設置の経過など）
 - ・ 合併関係市町村の長の考え方
 - ・ 合併協議の争点、住民の反応など
 - ・ 役所・役場間の事務・事業の調整（方法、時期）
 - ・ 既存の一部事務組合、広域連合などに対する合併の影響
- 2 新市・新町建設計画の特徴
- 3 合併後の現況
 - ・ 本庁と支所の機能
 - ・ 職員をめぐる状況
 - ・ 財政状況、財政の課題
 - ・ 議会および議員に関わる変化
 - ・ 主な公共料金の調整

- ・ 出資団体等の状況（合併前後の変化）
- ・ 公共施設等の状況（合併前後の変化）
- ・ 地域自治区・合併特例区などの運用状況
- ・ 新市・新町建設計画の進捗状況
- ・ 現在進めている自治の拡充の施策、まちづくりなど
- ・ 合併後の人口動態
- ・ 道庁との関係における変化（権限移譲など）
- ・ 合併のメリット・デメリットと考えられること
- 4 その他
 - ・ 北海道合併市町村連携会議への関わり
 - ・ 定住自立圏の取り組み

本調査は、二〇一五年秋までをめぐりとして、二年計画での実施を予定している。所要の調査、調査結果の分析・考察を終えた段階で、道内の「平成の大合併」後の現状と課題を軸に最終報告をまとめる予定である。本調査は自治体関係者の皆様の協力なしには進捗しないものであり、今後の協力を期待する次第である。

【注】

- (1) 高木健二「市町村合併と地方交付税」（本誌二〇〇二年一月号所収）一七〜一八頁。
- (2) 島田恵司「新たな自治制度・市町村再編構想と市町村の課題」（本誌二〇〇二年一月号所収）三〜四頁。
- (3) 北海道庁ウェブサイトに掲載「市町村合併に係る住民投票等の状況（平成一七年三月二二日現在）に拠る。

- (4) 同ウェブサイト掲載「北海道における合併及び合併協議会設置の状況（平成一八年三月三十一日現在）」に拠る。
- (5) 道庁作成『北海道の合併市町村』〜新しいまちづくりに向けて〜（二〇一〇年三月）四頁を参照した。
- (6) 道庁地域主権局の提供資料「合併推進債（新法）に係る発行状況（平成二五年六月一三日現在）」に拠る。
- (7) 道庁地域主権局の提供資料「市町村合併推進体制整備補助金交付実績一覧表（平成一六年〜平成二四年）」に拠る。
- (8) 道庁地域主権局の提供資料「地域政策総合補助金・地域づくり総合交付金による市町村合併への支援実績（平成一四年〜平成二三年）」に拠る。
- (9) 道庁地域主権局へのヒアリング（二〇一三年六月一四日実施）での発言に拠る。

【参照ウェブ】

- ※ 最終参照はいずれも二〇一三年九月二日。
 - ・ 総務省（市町村合併関係）
<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>
 - ・ 地方制度調査会
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chnou_seido/singi.html
 - ・ 北海道庁（市町村合併関係）
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/s/cks/gapppei.htm>
- ※ 本稿の執筆は、佐藤克廣（北海学園大学教授／当研究所理事長／当研究会主査）、正木浩司（当研究所研究員／当研究会合併問題担当）が担当した。