

市町村合併を考えてみよう

地方分権が大きく叫ばれる中、「市町村の合併」という話題が、いろいろな形で取り上げられています。

合併特例法の改正など、今地方自治体にとって、将来を考える時期にあり、大きな課題が投げかけられています。では、なぜ、市町村合併が話題になっているのか？

「国のすすめる市町村合併はどのようなものか」「私たちが住む北海道、上富良野があるこの地域はどのようなのか」、住民の皆さんに、市町村合併の情報をお知らせする中で、共に考えてみたいと思います。

市町村合併の背景

なぜ今、市町村合併なのか。新しい行政組織が誕生した明治時代から、これまでに二度の大きな合併があった。

日本の町村数は、明治21年末には7万1千314あったとされていますが、市制町村制の施行に伴う「明治の大合併」により、明治22年末には5分の1の1万5千820に減少しました。その後緩やかな減少を続け、第2次世界大戦直後の昭和20年には、1万520となっていた市町村数は、20年代から30年代前半にかけての「昭和の大合併」により、昭和36年には約3分の1の3千472となりました。

このような変遷を経て、現在の市町村が形成されてきたのですが、昭和の大合併以後、現在までめまぐるしく時代は変化を遂げ、私たちの生活も変化

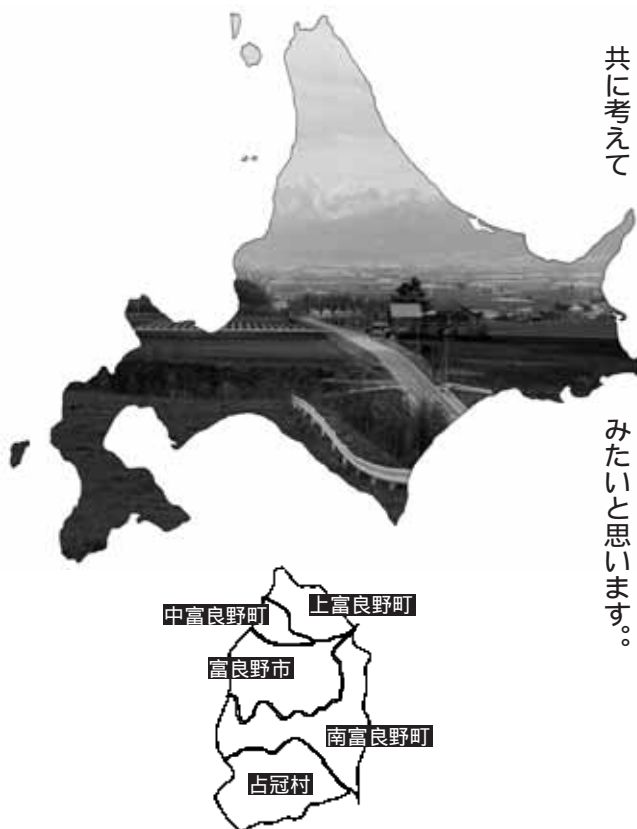
してきました。

平成11年4月の市町村数は、3千229、昭和60年から今日（平成11年4月）までに行われた合併は、19件となっています。

傾向としては、県庁所在都市や広域市町村圏の中心市が、周辺の市町村を編入するという事例がもっとも多くなっています。また、つくば市や北上市、篠山市の場合のように、同規模程度の市町村が新設合併することで、規模を拡大している事例も一定の割合を占めています。

では、昭和の大合併以後、当時と今ではどのように変化したのでしょうか。ひとつは車社会。わたしたちの日常生活圏が拡大してきている。

馬に乗っていた時代から、鉄道となり、それが車となって移り変わってきました。昭和の大合併の頃は、近所に



何台しかなかった車が、今では一に数台も所有する時代となっています。通勤・買い物、病院など、私たちの日常生活圏は、市町村の区域を越えて拡大しています。

自己決定・自己責任
地方の時代がやってきた。

国は、平成12年4月から「地方分権一括法」を施行し、地方が主役の時代となりました。国・都道府県・市町村の関係の枠組みにおいて、市町村は、自らが判断し、自らの責任で、住民生活に密着したサービスの提供が求められます。

地域の総合的な行政主体として自主性を発揮し、分権型社会における新たな役割を果たすためにも、より高度でよりさまざまな課題に対応できる専門的な知識を持った人材の確保や行政の効率化、行財政基盤の強化を図っていくことが必要といえます。

少子・高齢化は
避けられない問題だ。

町の将来を考えていくうえで、「少子高齢化」は避けては通れない問題です。少子高齢化が進むと医療や福祉に対する市町村の責任は、ますます増大し、サービスの問題、質の問題、量の問題、負担の問題などにどのように対処して

いくのか、体制整備が必要となってきます。

我が国の人口は、少子・高齢化の進行に伴ない、平成17年をピークに減少に転じるものと見込まれています。平成37年の総人口（国立社会保障・人口問題研究所による人口推計）は1億2千91万人で、平成7年と比べて3.7%の減少、若年者人口の割合も13.1%まで減少することが見込まれています。

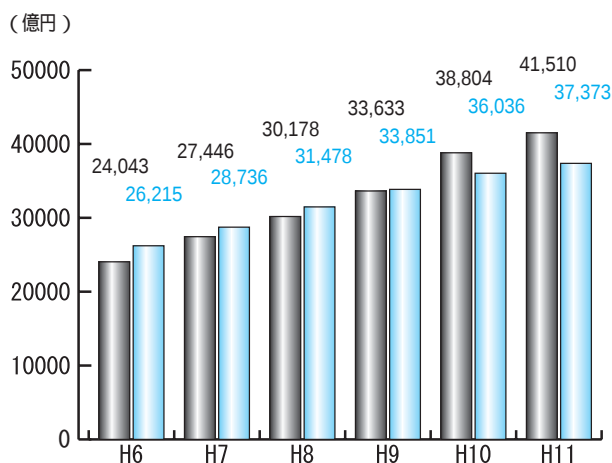
これに対して、高齢者人口の割合は、平成37年には27.4%にまで増加するものと推計されており、先進諸国の中でも際だった超高齢社会になることが予測されます。

下表のグラフの人口推移を見てもわかるように、本道においても、平成37年の人口は511万人と、平成7年と比べて10.2%も減少することが見込まれています。若年者人口の割合も12.1%に減少する一方、高齢者人口の割合は30.3%にまで増加することが見込まれており、この状態が続くと、我が国の中でも最も高齢化が進む地域となることが想定されます。

市町村合併を考えてみよう

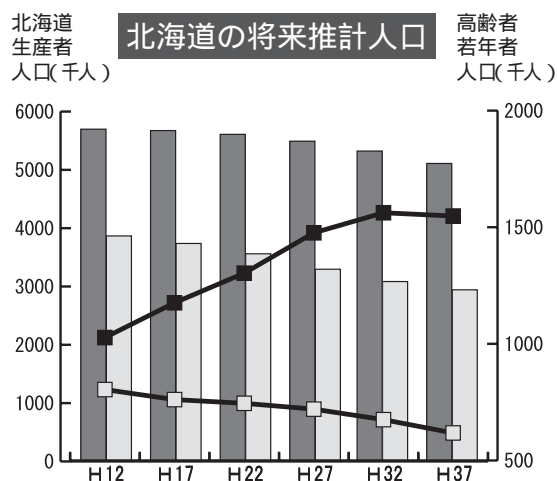


北海道と道内市町村の
地方債残高



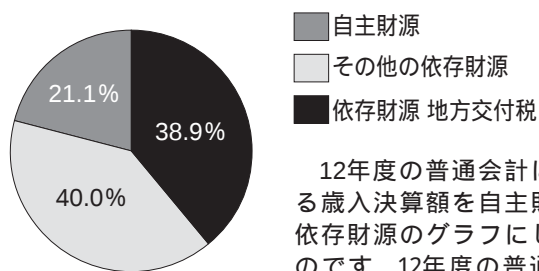
道内市町村の借入金(地方債)は、年々増加しています。また税金などの収入(自主財源)の割合が低く、国や道から交付されるお金(地方交付税や補助金など)を頼りにしている財政基盤の弱い団体がとても多い状況にあります。

北海道人口
生産者年齢人口
高齢者人口
若年者人口



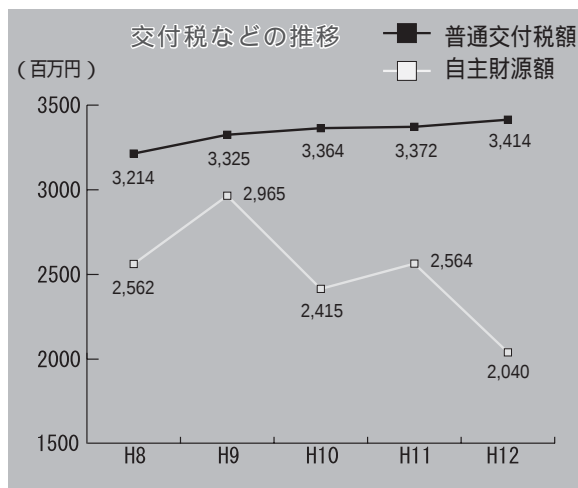
道内市町村の少子・高齢化の進行や人口の減少は、全国の中でもより一層進むと予測されています。そのため、税金など市町村の収入の減少も予測されます。

平成12年度普通会計に見る歳入内訳



12年度の普通会計における歳入決算額を自主財源と依存財源のグラフにしたものです。12年度の普通会計

における歳入決算額を自主財源と依存財源のグラフにしたものです。依存財源比率が高いということは、自主的な財政運営が難しく、国、道の方針に影響を受けやすいといえます。国の財政状況を考えると、地方交付税等の減少が予想され、まち自体の自主財源も減少傾向にあることから、町の財政は、よりいっそう厳しくなることが予想されます。



過去5年間の普通交付税と自主財源です。普通交付税がわずかながら増加していますが、公債費に関わる経費が増加しており、それ以外に使用する経費が減少しているため、財政は大変厳しくなっています。

算定方法によって交付税額が変わるので、今後も同水準額の交付税額が維持されるかわかりませんが、最近の国の経済状況等からすると、交付税額は減少することが予想されます。

13年度は、前年度に比べて7%減少しています。

財政状況が厳しい国や地方。

都道府県及び市町村における借入金残高は、平成11年度末で約179兆円であり、国を含めると約600兆円になると言われています。

現在の社会情勢からみて、このような大きな借金を抱えた国に支えられている現行の地方財政制度が将来にわたって維持されるのが懸念されます。

前ページの「北海道と道内市町村の地方債残高」のグラフを見てわかるように、道内市町村においては、地方税などの自主財源の割合が低く、地方交付税や国庫支出金など、国に依存した財源の割合が非常に高いため、国の

財政運営方針に大きな影響を受ける財政構造になっています。

特に、財政力指数でみると、19市（55.9%）、171町村（96.1%）が全国平均を下回っており、財政基盤の弱い市町村の割合が極めて高い状況となっています。

また、道内市町村の地方債残高は、平成10年度末現在で約3兆6千億円であり、対前年度比6.5%増と年々増え続けており、今後の財政運営にとつて大きな負担となります。財政構造の硬直性を表す経常収支比率や公債費負担比率も年々上昇しており、市町村財政は極めて厳しい状況となっています。

「これからの市町村」を住民の皆さんと市町村が一緒に考え、創っていくことが大切です。

では、どのような方法があるか考えてみましょう。

行財政改革を積極的に進める方法

市町村の行財政改革はとも大切であり、これまでも多くの改革が行われ成果を上げています。

行政の無駄を少なくしたり、行政コストを下げる利点がありますが、この改革だけで少子・高齢社会などへの対応は大丈夫でしょうか。

広域行政（一部事務組合、広域連合など）を進める方法

広域的事務や市町村が単独で行うこと

が難しい仕事については、共同・連携して行う一部事務組合や広域連合などの広域行政が進められ、一定の成果を上げています。しかし、住民のみなさんに解かりにくく、ややもすると責任の所在が不明確になりがちなことや総合的な行政を進めにくいなどの面があります。

自主的な市町村合併を進める方法

自主的な市町村合併は、市町村が抱える大きな課題を解決する有力な方法の一つです。市町村合併は、道内に近年例がなく、あまり知られていませんが、「これからの市町村」を考える場合に検討が必要な方法です。

国や道の支援策



国や道は、合併を希望する市町村に対し、

各種の支援策を打ち出しています。

■合併特例法の改正

国においては、市町村の行政体制の整備を図るため、「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」が、平成11年7月16日に改正されました。各種の行財政措置を講じるとともに、「市町村の合併の推進についての指針」を策定し、自主的な市町村の合併を推進することとしています。

■ 道の支援策

- ・民間団体や市町村が行う市町村合併や、広域行政の調査研究に補助を行っています。
- ・住民、民間団体や市町村が行う市町村合併の検討、研究に、必要な助言や情報、資料の提供を行っています。
- ・法定合併協議会が設置された場合に、職員派遣を行ったり、道庁内に連絡会議を設け、市町村計画についての策定の協力や道事業の重点的配置等の各種支援を行います。
- ・自主的合併の検討や取り組みが、円滑に進められるよう、関係部局との連携による支援を行うために、平成13年10月に「北海道市町村合併支援本部」と「北海道市町村合併支援上川地方本部」を設置しています。

《道の支援策の実施方法》

市町村における、検討から自主的合併までの過程を4段階に分け、各段階において支援策を実施することとしています。

第1段階 将来の行政体制の検討・研究

- 市町村の検討・研究支援
- 市町村との共同検討・研究
- 住民・民間団体の検討研究支援
- 啓発事業

第2段階 自主的合併の検討・研究

- 自主的合併検討・研究支援
(単独市町村)(関係市町村)

第3段階 合併協議会の設立及び協議

- 財政支援
- 合併協議会への人的支援及び情報提供
- 市町村建設計画の策定に関する国・道事業の調整
- 合併関係市町村間の調整等

第4段階 自主的合併の成立

- 合併後の支援

■ 国の支援策

- 「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」（有効期限は平成17年3月31日まで）等で、各種の支援策を設けています。
- ・法定合併協議会を設け検討を始めた市町村への補助制度（合併準備補助金）
 - ・合併後の新市町村のまちづくり計画（市町村建設計画）に基づく事業への補助制度（合併市町村補助金）
 - ・合併後の新市町村に、10年間（その後の経過措置5年間）は普通交付税で支援されます
 - ・合併後の新市町村の格差是正のために、3年間特別交付税で支援されます。
 - ・まちづくり計画（市町村建設計画）に基づく事業について、返済に助成のある有利な借入金（地方債）ができるようにしています。
 - ・市になる要件を一定期間緩和（通常の要件は5万人、平成16年3月31日までは3万人、平成17年3月31日までは4万人）
 - ・市町村議会議員の定数や任期について、一定期間の特例を設けています。

〔上川支庁管内〕

No	関係市町村
上 川	旭川市・東神楽町・東川町
上 川	旭川市・鷹栖町・当麻町・比布町
上 川	旭川市・鷹栖町・幌加内町
上 川	士別市・和寒町・剣淵町・朝日町
上 川	名寄市・風連町・下川町
上 川	名寄市・美深町・音威子府村
上 川	富良野市・上富良野町・中富良野町・南富良野町・占冠村
上 川	東神楽町・東川・美瑛町
上 川	当麻町・比布町・愛別町・上川町
上 川	美深町・音威子府村・中川町
上・留・宗	中川町・遠別町・天塩町・豊富町

市町村合併 を考えてみよう



道では、市町村が将来のまちづくりを考える際に、合併を選択肢の一つとして検討する場合の検討素材として、平成12年9月5日に「北海道市町村合併推進要綱」を策定し、その中で道内の全市町村の合併パターンを示しています。

合併パターンは、市町村間の距離、人口規模、日常生活圏の形成状況などを考慮するうえで、6類型93パターンが作成され、上川管内は、上表に示すとおり11パターンで、当町は富良野沿線5市町村の合併パターンが示されています。

上富良野町が位置する合併パターンは、このようになっている。

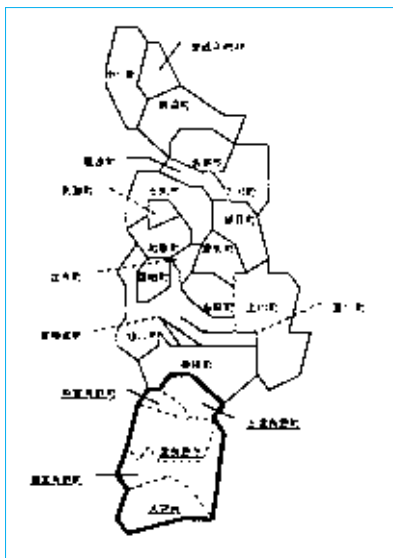
道が示す市町村合併のパターン



この法律は、もともと昭和40年に10年の期限付きで制定され、昭和50年、60年、平成7年の3回、それぞれ10年間延長されていますが、今回の改正では、有効期限（平成17年3月31日）は変更されず、合併を支援するための特例措置を積極的に拡充したもので、その内容は、上記のとおりです。

上川	人口	49,962 人
	面積	2,183.6 km ²
人口規模類型	市制合体型	
市制合体型		

隣接している市町村で、比較的規模の大きな一つの生活圏を形成している地域。



合併への期待と不安

地域の状況によっていろいろなことが考えられますが、住民の皆さんと市町村とが話し合い、検討、研究することとが大切です。

- 合併への期待
- ・いろいろな行政サービスの充実
- ・行財政の基盤強化が強化され、少子高齢社会に向けたサービスなどの充実を図ることができる。
- ・図書館、スポーツ施設など他市町村の施設を同じ条件で利用。
- ・広域的に考えた効率的なまちづくり
- ・スポーツ施設や文化施設などを効率的に配置し、同じ地域内での無駄をなくすることができる。
- ・環境対策、観光振興など、広域的な取り組みが必要な問題について、効果的に対応することができる。
- ・行政の効率化とサービス提供の体力

図書館、スポーツ施設など他市町村の施設を同じ条件で利用。

広域的に考えた効率的なまちづくりスポーツ施設や文化施設などを効率的に配置し、同じ地域内での無駄をばくくすることができる。

環境対策、観光振興など、広域的な

- ・行政の効率化とサービス提供の体力・

能力アップ

管理部門の効率化などで経費の節減を進めながら、サービス提供部門の充実を図ることができる。

専門の部署や職員を置くことができる。高度なサービスを提供できるようにする。

地域のイメージアップと総合的發展
新しい時代に対応したまちづくりを
進め、イメージアップが図られ、地

- ・合併への不安
- ・町役場や市役所が遠くなり、今までより不便になるのでは。
- ・住民の声が届きにくくなり、きめ細やかなサービスがなくなるのでは。
- ・中心部だけがよくなり、周辺部はさびれるのでは。
- ・地域独自の風土や気質、郷土の文化や愛着心などが失われるのでは。
- ・公共料金が高くなるのでは。

より不便になるのでは。

・ 中心部だけがよくなり、周辺部はさびれるのでは。

・地域独自の風土や気質、郷土の文化や愛着心などが失われるのでは。

- ・公共料金が高くなるのでは。

- ・財政状況に差がある市町村との合併は、不利なのでは。

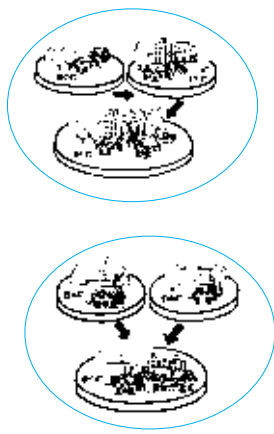
合併の手続きでどうなっているの

市町村の合併に至るまでの手続は下のようになります。

市町村の合併とは、市町村の廃置分合（合併、編入、分割、分立）のうち、少なくとも１つ以上の市町村の数が減少（市町村の法人格の消滅）するものです。合併の形態は、新設合併（いわゆる対等合併）と編入合併（いわゆる吸収合併）の２種類に分けられます。

新設合併は、図のようにA町とB町を廃し、その区域をもってC町を設置するような場合をいいます。

編入合併は図のように、D町を廃し、その区域をE町に編入する処分がこれにあたります。なお、市町村の合併によりその区域の全部または一部が合併市町村の区域の一部となることが予定されている市町村を合併関係市町村とされている市町村を合併し、合併によってできた市町村を合併市町村と呼びます。



自主的な市町村合併の進め方

事前協議

住民発議

（市町村がきつかけとなる場合）合併の検討を行う事実上の話し合いです。合併研究会や任意の合併協議会といった組織がつくられる場合が多い。

（住民がきつかけとなる場合）法定合併協議会の設置を住民が市町村長に請求します。市町村の有権者の1/5以上の署名が必要。

住民発議

（住民がきつかけとなる場合）法定合併協議会の設置を住民が市町村長に請求します。市町村の有権者の1/50以上の署名が必要。

法定合併協議会の設置

設置には全ての関係市町村議会の
議決が必要。合併を行うこと自体の
是非を含めて、合併についてあらゆる
事を正式に話し合う場所です。

合併の方向が決まると、新市町村のまちづくり計画とその実現方法を「市町村建設計画」にまとめます。

話し合いの結果の主要な部分は、通常「合併協定書」といった形にまとめられます。

市町村合併の議決

合併協定書に基づき、関係市町村の議会が、合併の議決をします。

道議会の議決と知事の決定

道議会の議決後に知事が市町村合併の正式決定を行います。

市を含んだ合併や市になる合併の場合には、総務大臣への協議と同意が必要となります。

知事への申請

全ての市町村長から知事へ合併の申請を行います。

↓

総務大臣の告示によって市町村合併の効力が発生し、新市町村が誕生します。

総務大臣への届出と 総務大臣の告示

総務大臣の告示によつて市町村合併の効力が発生し、新市町村が誕生します。

広域行政の取組み



「市町村合併」が話題になる前から、富良野沿線をはじめ複数の市町村がその枠組みを超えて協力・連携し、事務の共同処理などを行う「広域行政」が取り組まれてきています。

広域行政を推進していく方法にはさまざまなものがありますが、主な制度の内容は次のとおりです。

一部事務組合

複数の地方公共団体の事務の一部について共同処理や施設の共同設置・管理を行うため設置される特別地方公共団体の一つ。

富良野圏域では、5つの事務組合があります。

・富良野地区消防組合



現在、富良野圏域に広域連合の組織はありませんが、平成13年度に広域連合調査検討会をつくり、調査研究を進めています。また、上川支庁が主催する「上川支庁管内市町村行政検討会議」が組織され、支庁と市町村が共同で行政の現状分析及び将来推計を行い、市町村が抱える課題を把握するなかで、自主的合併を含めた市町村の将来の行政体制を考えるための検討材料を整理することとしています。

- ・上川南部消防事務組合
- ・富良野地区学校給食組合
- ・富良野地区環境衛生組合
- ・富良野広域串内草地組合
- ・複合的一部事務組合

昭和49年に地方自治法の改正により、市町村の相互に関連する複数の事務を共同処理するために制度が創設されました。（富良野圏域にはありません）

広域連合

より多様化している広域行政需要に、適切かつ効率的に対応するとともに、国等からの権限委譲の受入体制を整備するものとして、地方自治法の改正により平成7年6月に制度化されました。

一部事務組合は、「自治体機能の補完的役割」を持つものと言えますが、広域連合は「事務の共同処理」という性格

にとどまらず、広域計画の作成や連絡調整など、より弾力的、機動的な広域行政機構としての性格をもつものです。

広域市町村圏

広域行政体制の整備、並びに広域的かつ総合的な計画の策定、及びこれに基づく施策の実施を促進し、市町村が当面する諸課題の解決を図ることを目的とし、全ての市町村がいずれかの広域行政圏に属しています。

富良野地区広域市町村圏振興協議会（昭和44年12月24日設立）があり、事務局は富良野市に設置されています。

この他にも、観光や介護保険、ごみ処理、保健福祉、防災、教育の分野において広域連携を進めています。

まちのこれから、住民の参加と議論が重要

今回は、市町村の合併に関する背景や国・道の取り組み・支援等についてお知らせしました。

市町村合併を促進する合併特例法の期限は平成17年3月までです。そして、市町村合併の議論や準備には2年ほどかかるともいわれています。

市町村の合併は、地方分権の受け皿となる市町村の行政基盤のあり方や財

政問題も含めた、まちの将来を考えたうえで、大きな課題の一つといえます。合併にはその期待と不安など、いろいろな側面がありますので、このまちに住んでいるみなさんの多くの議論が大変重要といえます。

今後とも、住民のみなさんには市町村の合併に関する情報を提供できるよう努めていきます。

市町村合併を考えてみよう



市町村合併についてのお問い合わせは、企画調整課 ☎6980へ

関連ホームページ

総務省
市町村合併コーナーへ
<http://www.soumu.go.jp/>

北海道
市町村課広域行政・市町村合併コーナーへ
<http://www.pref.hokkaido.jp/>

首相官邸
市町村合併支援本部ページへ
<http://www.kantei.go.jp/>