

# 奈良市における平成の大合併の現状

研究代表者：坂口 明里

共同研究者：石川 恵美 後藤 優人 畑中 直之 中西 陽一

1. 研究目的
2. 平成の大合併とは
3. 新設合併と編入合併
4. 奈良市における平成の大合併後の変化
5. 比較とまとめ

## 1. 研究目的

本研究の目的は、平成の大合併の財政と行政サービスの変化について、全国の事例を参考にしながら現状を理解し、それらを比較した上で奈良県奈良市における平成の大合併の現状を明らかにすることである。具体的には、東京都西東京市と山梨県甲府市を事例として、合併方式の違いが合併前後の財政と行政サービスにどのような違いを生んだのかを検討する。その際、財政の変化を補助金の使い方という視点に絞って現状を明らかにする。その上で、これらの二市の合併と比較して奈良市の合併の特徴がどのようなものであるか検討する。西東京市を事例に挙げた理由として、この合併が21世紀最初の新設合併であり、新設合併の代表例として取り上げられているからである。甲府市を編入合併としてあげた理由は、奈良県と県庁所在地で合併の方式が編入合併であるという奈良市と類似した自治体であるからである。

そもそも平成の大合併とは平成11年以降、基礎自治体の行財政基盤確立のため、全国的に行われた市町村合併である。平成11年～平成17年は手厚い財政措置（合併特例債の創設や合併算定替の期間延長）を行い、平成17年以降は国や都道府県の積極的な関与も行われ、平成22年に政府主導の合併推進運動は終了した。この平成の大合併により、平成11年には3232あった市町村数が平成22年には1730に減少した<sup>1</sup>。また、特に中山間地域同士での合併が積極的に行われ、新たに政令指定都市、中核市、特例市に昇格する自治体もあった。

本論文は以下のような構成をとる。

まず、2では平成の大合併の概要、これに伴う財政制度の説明をする。続いて、3では新設合併と編入合併による合併方式の違いにおける行政サービスの変化を西東京市、甲府市を事例に挙げて説明をし、4では奈良市の平成の大合併後の変化について説明をする。最後に、5でこれらを比較したことでもみられる変化の違いについて考察しまとめる。

## 2. 平成の大合併とは

### (1) 合併の促進

総務省によると<sup>2</sup>、平成の大合併は、具体的には市町村の合併の特例に関する法律に基づき、平成11年から平成17年までは合併特例債や合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により、また、平成17年以降は、市町村の合併の特例等に関する法律に基づく国・

都道府県の積極的な関与により、推進されてきた。加えて、合併特例債に代表される手厚い財政措置の期限が平成17年度までの合併となっていたこともあり、各市町村の合併時期は、平成17年度に集中し、財政的な理由で合併を選択する市町村が多かったと考えられる。以下は、平成11年から平成22年までの市町村数を表したグラフであるが、やはり平成16年から18年までの間に市町村数は激減している。

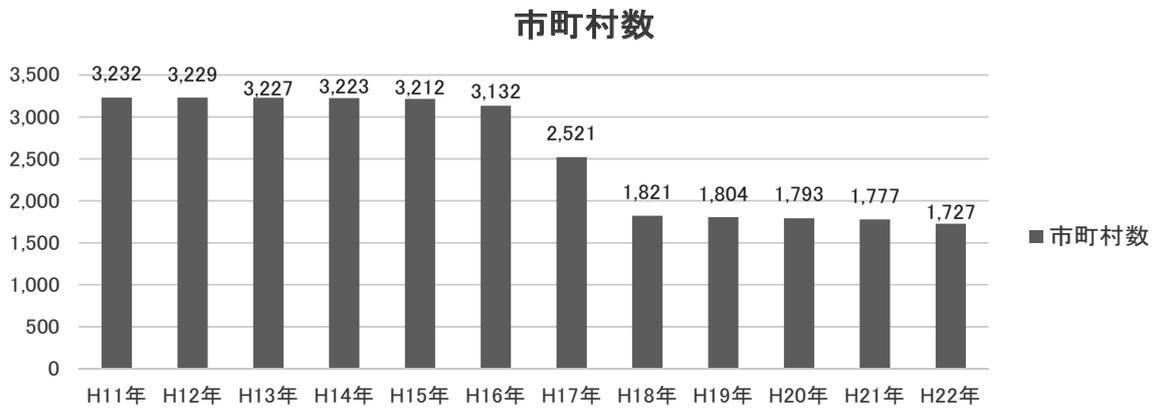


図1 市町村数の変化

総務省『国勢調査』をもとに作成

## (2) 4つの合併効果

総務省によれば<sup>3</sup>、平成の大合併の効果と背景について以下のとおりである。

我が国は高度経済成長を経て、成熟した社会となったが、その後約40年近くにわたり、市町村数はほとんど変化しなかった。この間、経済成長の反面、東京一極集中が進み、国民の生活形態や意識も多様化し、これまで地域で支え合いの機能をもっていた、家族やコミュニティが大きく変容し、公共サービスの担い手としての市町村に対する負荷が増大してきた。加えて、これまでのような右肩上がりの経済成長が期待できない中で人口減少・少子高齢化が進展し、国・地方を通じた巨額の債務等の深刻な財政状況下において、複雑・多様化する住民サービスを提供しなければならないなど、市町村を取り巻く環境は厳しさを増してきた。このような状況を背景に地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められた。

そこで次の4つの取り組みが合併の効果として現れると考えられ、実施された。一つ目は「専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化」である。総務省によると、実際に『約9割の474市町村が、合併によって組織が専門化したり人員が増加したりすることで庁内の体制を充実化した』<sup>4</sup>。二つ目は「少子高齢化への対応」である。人口減少・少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取組が行われている。三つ目は「広域的なまちづくり」である。今回の合併は、行政運営の単位を住民の日常生活圏に近づけるものであると評価でき、合併市町村においては、日常生活圏の拡がりに応じたまちづくりや住民サービスの提供、公共施設の効率的配置とネットワーク化、受益と負担の適正化に向けた条件の整備が図られた。また、合併により、地域のマネジメント主体の充実が図られることにより、地域資源を活かした広域的な地域活性化の取組が新たに始められている。そして四つ目は「適正な職員の配置や公共施設の統廃

合など行財政の効率化」である。本研究では、この取り組みについて行財政の効果がどのようなものかを検討する。平成10年末から平成20年末の間で、実際に議会議員数は20,803人減少している。また、概ね合併後10年経過以降においては、人件費等の削減等により、年間1.8兆円の効率化が図られると考えられる。

### (3) 合併方式

合併には2つの方式がある。新設合併と編入合併の比較によると<sup>5</sup>、2以上の市町村の区域をもって新たに市町村を置くことで市町村数の減少を伴う「新設合併」と市町村の区域を他の市町村に編入することで市町村数の減少を伴う「編入合併」がある。それぞれの違いについては、「新設合併」は法人格が一旦なくなり新たに発生するのに対し、「編入合併」は編入する市町村の法人格が継続する。このように「新設合併」はほとんどが新たに制定されるが、「編入合併」は編入する市町村の制度に合わせられることが多い。また、事務事業の調整を図る際に「新設合併」は協議の基軸を明確に決められない難しさがある。一方「編入合併」は編入する市町村の制度を基軸に、編入される市町村の良い制度は残すよう配慮するという違いがみられる。

### (4) 合併に伴う国からの財政支援

国からの合併に伴う財政支援策の最も大きなものの一つに合併特例債がある。合併特例債とは、市町村の合併に伴い特に必要となる事業について、合併年度とこれに続く10ヵ年度（平成18年度～平成27年度）に限り、地方財政法第5条各号に規定する経費に該当しないものにもでも充てることができる（充当率95%）ものであり、その元利償還金の70%について後年度において普通交付税の基準財政需要額に算入されるという地方債である<sup>6</sup>（実質33.5%の元利負担で済む）。

また、国から地方交付税が支出されるが、合併を行うと地方交付税の額が減少してしまう。そこで、合併後でも合併後の市町村に交付すべき普通交付税の額は、合併年度とこれに続く5年度については、合併関係市町村がなお合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合計額を下回らないように算定することとし、その後5年度については、激変緩和期間とする普通交付税の算定の特例（合併算定替）を設けることとした<sup>7</sup>。

さらに、市町村が合併直後に必要となる臨時的経費（行政の一体化に要する経費、行政水準・住民負担水準の格差是正に要する経費）、合併関係市町村間の公債費負担格差是正金合併準備のために必要な経費（合併市町村基本計画の策定、合併協議会開催経費、合併協議会広報誌作成経費等）、合併移行経費（システム統合、看板・標識）などに特別交付税措置を講じることとした<sup>8</sup>。

## 3. 新設合併と編入合併

### (1) 新設合併の具体例 東京都西東京市

西東京市は東京都内にある市町村の一つである。人口は196,511人であり、東京のベッドタウンとして発展した<sup>9</sup>。また、西東京市は東京都にある唯一の合併地域であり、21世紀最初の新設合併地域でもある。そのため先行研究でも数多く取り上げられている。本研究では、新設合併の具体例として西東京市を取り上げる。

### ①合併の背景

地形の関係から古くから田無市と保谷市の間では合併の議論が行われてきたが、行政による補助金の充実した市町村合併の推進を契機に、平成10年には「田無市・保谷市合併推進協議会」が設置され合併協議が開始された。その後も市民参加をとり入れ「新市将来構想」を策定し、さらに協議を踏まえ平成11年には正式な合併協議会である「田無市・保谷市合併協議会」を設置し、合併に向けた具体的な協議を開始した。さらに合併協議も進み、平成12年には満18歳以上の全市民を対象として投票式の市民意向調査を実施し、市民の意向を確認。そして、平成13年1月に田無市と保谷市が合併し、新しく西東京市として誕生した。

### ②合併後の行政サービスの変化

合併後の補助金の使い方を中心に、行政サービスの変化について述べていく。

西東京市では平成12年からの3年間で国や東京都から12億6800万円の補助をうけた。そして、合併による財政効果は10年間で約158億円にもおよんだ。合併特例債の影響もあり、31事業の建設事業が西東京市のまちづくりや整備に貢献した<sup>10</sup>。

西東京市において大きな変化が起こったのは交通網の発達である。「はなバス」という地域のコミュニティバスの運行がはじまった。このバスは主に路線バスが運行できない地域を運行する小型のバスであり、多様な住民のニーズに対応するため新たに運行された。交通網以外では、西東京市いこいの森公園の整備、合併記念公園の整備、都市計画道路整備・リサイクルプラザや小中学校の建設など既存の施設の整備や建設が行われた。また、地域の情報化の推進など社会の変化に対応したサービスの充実化も図られた。しかし、行政サービスの充実化による弊害も発生している。合併に伴い人件費の経費削減などが積極的に行われたが、全体的に「市民負担を低く合わせ、サービス水準を高く合わせたため財政が苦しくなった」<sup>11</sup>という問題点も発生している。

合併における補助金は主に公共施設の建設や交通網の整備を中心に行われ、結果として合併地域全域で行政サービスの充実化が図られた。全体的には西東京市の合併は肯定的に捉えられているが、合併による弊害として、先に述べたような住民負担を減らす行政サービスの充実化による財政の負担が増加している。

## (2) 編入合併の具体例 山梨県甲府市

山梨県甲府市は、人口198,992人の中核市である<sup>12</sup>。高齢者比率は26.59%で、産業構造は主に、製造業、卸売業、宿泊業、飲食サービス業で成り立っている。

### ①合併の背景

甲府市は、9回にわたる合併協議会を経て、平成17年に旧中道町、旧上一色村と合併が施行された。この合併は、形式として、甲府市が旧中道町と旧上一色村を吸収した編入合併といえる。

### ②合併後の行政サービスの変化

甲府市において大きな変化が起こったのは主に福祉事業である。その一つに「日常生活自立支援事業」というものがある。これは判断能力の不十分な人に、専門員を派遣し、福祉サー

ビスの利用支援や日常の金銭管理の支援を行うというものである。しかし、利用希望者の増加により、利用に至るまでの相談から契約までに時間がかかるとの不満があり、この事業は成功例であるのか疑問が残っている。さらに、合併に伴い「いきいきサロン事業」が積極的に行われるようになった。この事業は、独り暮らしや引きこもりがちな高齢者が、近所の公民館などで、歌や会食などの活動の自主運営をし、楽しく時間を過ごす事業である。こうした事業は、各市町村でそれぞれ形式は異なるがよく行われているのであるが、甲府市では、「歌とおしゃべり」といった気軽に無理なく行える活動を主に行っている。また、「介護保険料」については、保険料の基準額を、各自治体で統一することになり、多くの自治体で保険料が上昇し、甲府市も同様に上昇した。特に、旧中道町や旧上一色村の住民にとって、大きな負担となったことが考えられる。

#### 4. 奈良市における平成の大合併後の変化

奈良市は人口 363,756 人の中核市であり<sup>13</sup>、東大寺や興福寺を始め、重要な歴史文化財が多数存在する市である。平成 17 年、奈良市が隣接する月ヶ瀬村、都祁村を取り込む吸収合併の方式で行われた。

県庁所在地であり、都市としての要素が強かった奈良市と比べ、合併された月ヶ瀬、都祁の二村は自然が豊かな農村部であった。産業でみると、平成 12 年の奈良市の第一次産業就業者の割合は 3.2% なのに対し、月ヶ瀬村が 31.3%、都祁村が 12.3% と奈良市より農作物の生産が盛んであった。また、平成 12 年時点での高齢人口（65 歳の割合）を見ると、奈良市が 15.6% であり、月ヶ瀬村が 31%、都祁村が 21.5% と、二村のほうが奈良市よりも高齢化が進んでいたことがわかる<sup>14</sup>。

##### ①合併の背景

平成 15 年に月ヶ瀬村と都祁村から合併の申し込みがあり、合併協議会を重ね、平成 17 年に合併が施行された。当初は隣接している山添村も合併に参加する予定であったが、奈良市職員の方へのインタビューによると、奈良市への距離の問題、市議会の議席数の問題により、合併の申し込みを断ったようだ。

##### ②合併後の行政サービスの変化

合併前の平成 12 年の奈良市の人口は 366185 人であったが、合併施行後の平成 17 年の人口は 370,102 人に増加した<sup>15</sup>。財政では、合併前年の平成 16 年が約 8360 億円の黒字であったのに対し、合併施行年の 17 年は約 9740 億円の黒字で、約 1380 億円の黒字の増加が見られた<sup>16</sup>。事業の変化に注目すると、新奈良市では以下のような事業が実施された。

事業名	事業概要	市村名
学校教育施設の改修	小学校校舎暖房設備を改修	都祁
幼稚園建設事業	幼稚園を新設	都祁
教育センター建設事業	教育センターを保健所等との複合施設として整備	奈良市
地域ケーブルテレビ施設整備事業	奈良市東部地域、月ヶ瀬地域、都祁地域にケーブルテレビ施設の整備を測る	三市町
新火葬場建設事業	市域の拡大に伴い火葬場を整備する。	奈良市
保育所建設事業	保健所の統合整備を進め、保育内容の充実をはかる	都祁村
バス路線・コミュニティーバス導入事業	一市二村間のバス路線を確保するとともに、都祁地域内においてはコミュニティーバスを導入する	三市町
水道事業	月ヶ瀬地域、都祁地の簡易水道事業を地方公営企業法適用に向け整備充実を図る。	月ヶ瀬・都祁
消防関係事業	可搬型無線機の設置、消防無線前身基地局整備、月ヶ瀬都祁地域に救急車・救助工作車・小型動力ポンプ各1台配備	月ヶ瀬・都祁
地域イントラネット基盤施設整備事業	学校、図書館、公民館、市庁舎、出張所などの公共施設を高速・大容量の通信回線で結ぶ「地域公共ネットワーク」を整備する。	三市町
庁舎建設事業	合併後の都祁地域における住民サービス機能拡大のため、現役場を移転する。	都祁村

図2 まちづくり計画の事業一覧

新市建設計画（奈良市・月ヶ瀬・都祁村合併協議会）をもとに作成

合併の方式が編入合併であったため、編入した月ヶ瀬村、都祁村の行政サービスを向上させるといった事業が多く見られる。問題となっていた旧奈良市への距離は、バス路線の設置、増加によって対応されており、また、都祁村に庁舎を移設することも予定されているので、編入された二村への配慮もされている。表には記載していないが、月ヶ瀬村、都祁村道路の新設、改良や梅林整備事業も予定されており、月ヶ瀬村、都祁村のインフラ整備も整えられている。

## 5. 比較とまとめ

財政と行政基盤の強化のために推進された平成の大合併は、ほとんどの地域が合併特例債などの補助金を目的とした合併であった。だが、その補助金の使い方において新設合併と編入合併では違いがみられた。新設合併では合併地域内全域でこれまでいきとどかなかった細かい行政サービスに重点をおいて取り組まれた。例えば、西東京市であげたコミュニティーバス「はなバス」などのように住民の細かいニーズにあわせて行政の細分化が行われた。一方、編入合併では、水道事業、防災、道路の整備をはじめとする、編入された地域の行政サービスの向上をメインとする事業が展開された。

そして、奈良市ではこの平成の大合併により様々な事業が打ち立てられたが、行政サービスの増加に伴う、財政の悪化や、保険料等の住民負担の増加という問題がでてくる。また、住民側からは「合併の効果が感じられない」「依然として水道料金等のサービス利用料にまだ隔たりがある」「市役所が遠くなって不便」との声もでており<sup>17</sup>、合併のプラスの効果が完全に住民に反映されているとはいえないのが現状である。

## 脚 注

- 1 総務省 『「平成の合併」について』、11 頁。
- 2 総務省 『「平成の合併」について』、3-4 頁。
- 3 総務省 『「平成の合併」について』、1-3 頁、15-17 頁。
- 4 総務省調査「平成 18 年度、対象：平成 11 年 4 月 1 日～平成 18 年 4 月 1 日における合併市町村 558 団体」。
- 5 堺市公式ホームページ「堺市・美原町合併協議会 会議資料」43 頁。
- 6 総務省「合併特例債等の考え方」1 頁。
- 7 総務省「市町村合併に係る地方財政措置について」1 頁、3 頁。
- 8 総務省「市町村合併に係る地方財政措置について」2 頁。
- 9 総務省「平成 22 年国勢調査」。
- 10 西東京市「西東京市合併 10 年のあゆみ」6 頁、7 頁、8 頁。
- 11 豊橋市「平成 17 年度市町村合併研究会報告書」8 頁。
- 12 総務省「平成 22 年国勢調査」
- 13 奈良市の住民基本台帳による平成 27 年度 1 月 1 日現在の数値である。
- 14 奈良市・月ヶ瀬村・都祁村合併協議会「新市建設計画」9、13 頁参照
- 15 総務省「平成 22 年度国政調査」
- 16 奈良市公式ホームページ 財政課
- 17 奈良県地域振興部市町村振興課「合併効果の課題」14、18 頁。

## 参考文献

- ・ 甲府市公式ホームページ (<http://www.city.kofu.yamanashi.jp/index.html>: アクセス日 平成 27 年 1 月 26 日。)
- ・ 堺市公式ホームページ「新設合併と編入合併の比較」  
([https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/gyosei/chihobunkoiki/seirei/kyogikai/shiryoshitsu/shiryolst.files/1\\_16.pdf](https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/gyosei/chihobunkoiki/seirei/kyogikai/shiryoshitsu/shiryolst.files/1_16.pdf): アクセス日 平成 27 年 1 月 26 日。)
- ・ 総務省「合併特例債等の考え方」  
(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/02ao/2-17oi/state/tokurei.pdf>: アクセス日 平成 27 年 1 月 26 日。)
- ・ 総務省「市町村合併に係る地方財政措置について」  
([http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/gapei\\_100607\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/gapei_100607_2.pdf): アクセス日 平成 27 年 1 月 26 日。)
- ・ 総務省「平成 22 年国政調査」。
- ・ 総務省『「平成の合併」について』  
(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf>: アクセス日 平成 27 年 1 月 26 日。)
- ・ 豊橋市公式ホームページ (<http://www.city.toyohashi.lg.jp/secure/6243/h17-gappei-all.pdf>: アクセス日 1 月 26 日。)
- ・ 奈良県地域振興部市町村振興課「合併効果の課題」。
- ・ 奈良市公式ホームページ  
(<http://www.city.nara.lg.jp/www/toppage/000000000000/APM03000.html>: アクセス日 平成 27 年 1 月 26 日。)

- ・ 奈良市・月ヶ瀬村・都祁村合併協議会「新市建設計画」。
- ・ 西東京市公式ホームページ  
(<http://www.city.nishitokyo.lg.jp/siseizyoho/ayumi/tanzyomade.html>: アクセス日 平成 27 年 1 月 26 日。)
- ・ 西東京市「西東京市合併 10 年のあゆみ」平成 24 年 3 月。