

「群馬県における大型市町村合併が もたらす財政削減効果と 今後の政令指定都市に向けての取り組み」

吾郷貴紀¹（高崎経済大学・准教授）

黒川基裕²（高崎経済大学・准教授）

第1章 はじめに — 本報告書が目指すもの

理想の都市建設研究会では、前橋市、高崎市、伊勢崎市、藤岡市の4市が県央地域としてどのような役割を担うべきなのかを検討してきた。特に2001年度の報告書においては、県央地域がやはり政令指定都市を目指すべきであるという考え方を打ち出し、前橋市と高崎市の合併の必要性を訴えた。

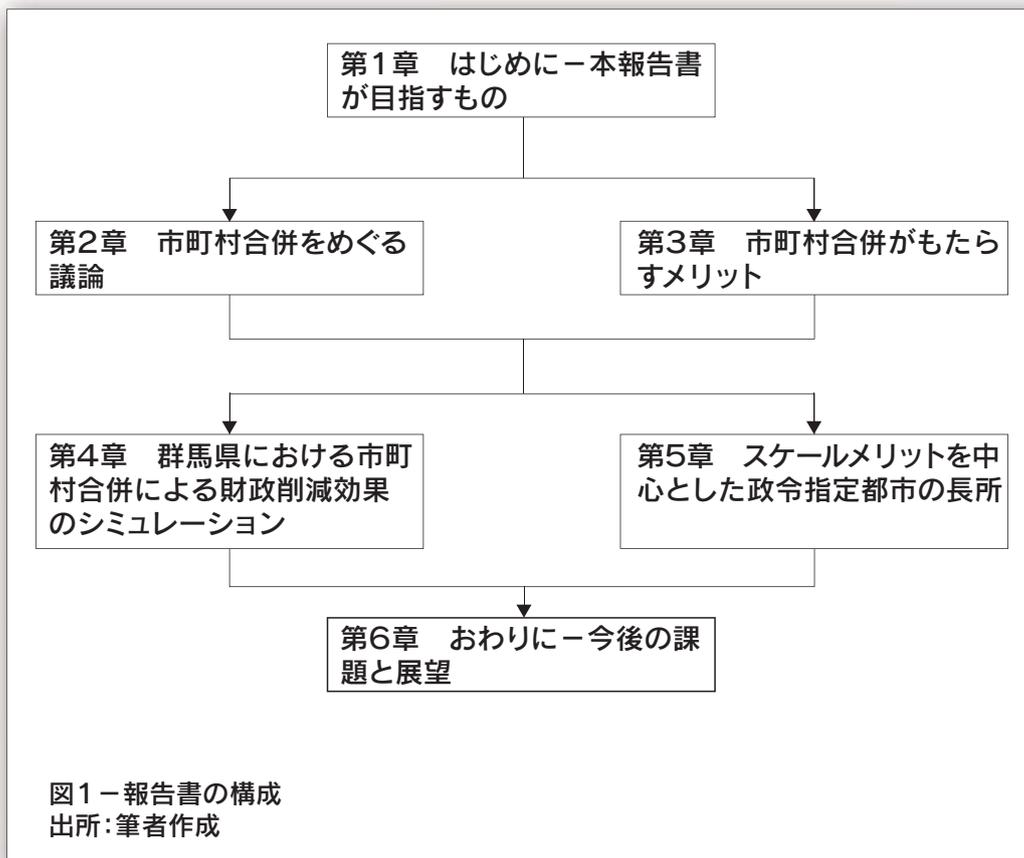
近年、いわゆる「平成の大合併」が一段落した時期においては、合併による財政措置が年々縮小されていくという状況にあり、財政状況の改善を狙うような消極的なものではなく、行政サービスの効率化・向上や地域経済の活性化など、その他合併のメリットを考えなければ、合併を推進しようとする説明責任を明確にできる状況ではない。特に、群馬県の県央地域の位置づけを考えると、政令指定都市になるという段階まで発展しない限り合併の効果は見込めないという見方も必要である。しかしながら、政令指定都市になる前段階でも、市町村合併そのものがもたらす様々な効果について詳細を検討しておく余地がある。三位一体改革の流れの中で、地方の積極的姿勢が求められており、この状況に耐えうる地域づくりの手段として、やはり合併は有効的なツールであるといえる。市町村合併については、1999年より合併特例債などの優遇措置が準備されるかたちでインセンティブが与えられ、政府のねらいのとおり多くの地域が合併する道を選択してきた。しかしその多くは、経済不況化での厳しい財政状況を改善するための消極的な目的が大きいものであり、多面的に捉えるべきである合併のメリットを十分に生かそうとするかたちのもではなかった。地域経済の状況も自治体の財政事情もよくない市町村同士の合併においては、そのような方向に議論が進むことは不自然ではないが、群馬県とりわけ前橋市、高崎市の現状を考えると、期待される合併のメリットに注目して、より積極的な方向性でこの問題を検討していくことができる地域であるといえる。

地方分権化をめぐる一連の政策方針やより効率的かつ効果的な地域経済運営を目的に、近年の日本では市町村合併が盛んに推進されている。合併については、プラス側面とマイナス側面が盛んに議論されるが、どちらかといえばマイナス側面に注目が集まり、それをどの程度低減できるのかという方向で議論が進められることが多い。しかしながら、地方財政、地域経済が

厳しい局面に立たされている今日の状況を鑑みると、例えば「合併による財政支出の削減効果」などの具体的なメリットを詳細に分析し、合併の有効性について考察していくことが求められる。より多面的な判断材料を準備するためにも、まず財政の健全化や行政規模の調整がどの程度推進できるのかを明らかにする調査には、一定の意義があると考えられる。

本報告書は、群馬県の県央地域で大型の市町村合併が実施された場合、どのような効果をもたらされるのかを検討しようとするものである。これまでに研究会では高崎市、前橋市などを中心とした大型の市町村合併が地域の活性化にどのようにつながっていくのかを検討してきた。そこで、今年度の報告書では、まず市町村合併がもたらす財政削減効果という基本的なメリットについての分析を主たるテーマとして、合併の根拠を説明することを目指していく。

また、地域振興を目的とした合併を検討した場合、上記のとおり合併の先に位置する「政令指定都市になる」というメリットを議論することも重要であるが、それらの検討には十分な議論が必要なため、本報告書では概念を整理するところに留めておく。



本研究では、まず第2章でこれまでの市町村合併についての基本的認識と歴史の変遷を確認し、第3章では、市町村合併がもたらすメリットについて考察する。第4章では、幾つかのシ

ミュレーションの方法を検討しながら、前橋市・高崎市をフィールドとした合併による財政削減効果について議論する。第5章では、合併の延長上にある政令指定都市のメリットについて考察し、最後に第6章は結論である。

第2章 市町村合併をめぐる議論

2-1. 日本における市町村合併の歴史の変遷

本節では、これまでの日本の市町村合併の歴史の変遷をレビューしてみる。(表1)

日本における市町村合併は、大きく分けて3つの局面を軸に進展してきたが、それらは「明治の大合併」「昭和の大合併」「平成の大合併」と呼ばれるものであった。実際に、図2及び図3にまとめてあるとおり、それら3つの時期に大きく市町村数が変動していることが分かる。「明治の大合併」では、71,314 あった市町村が15,859に減少し、本格的な地方行政がスタートした³。さらにスリム化を目指した戦後の「昭和の大合併」では、明治の大合併以後さらに減少していた9,868の市町村が4,668になった。そして、現在進行中ともいえる「平成の大合併」では、3,229の市町村が2007年4月現在で1,804に減少している。

明治の大合併は、それまで歴史的背景や伝統部門の存在を根拠に自然に成立していた市町村を整理したものであった。より近代的な地方行政を根付かせるために、それまでとは異なって教育・地域開発などの公共政策を実施するにあたって適切な区分、そして地方自治がある程度可能な規模を基に進展していった。この合併は市制町村制の施行のためのものであり、現在の地方行政や地方自治の枠組みが設定されたという点で、今日の行政組織の起点であったといえる。

続く昭和の大合併は、戦後いっそう地方自治を推進しようという方向性の中で、各市町村が機能を果たすために推進された。ここでは、行政の効率化の観点から最適規模が検討され、上記のとおり市町村数は半減した。この際の大合併では、新制中学校の1校が人口8,000人のエリアに配置されることを軸に、町村のあるべき規模が提示された。また、これまで中央集権だった行政の事務が市町村に分権され、地方行政の役割は拡大することになった。この段階までの市町村合併の傾向を図3で確認してみると、当初から最も多かった「村」の数が大幅に減少していく中で合併が進展していたことが分かる。「村」レベルでの合併の増加は、「町」の数の増加につながっており、昭和の大合併のインパクトで「村」の数を「町」の数が追い抜くかたちとなった。その後、「町」の数は昭和後期にピークに達したが今度は安定的に増加していた「市」の数に伴って減少に転じており、結果として、大合併が始まってから「村」は減少し続け、「町」はいったん増加した後に減少をはじめ、「市」は堅調に増加していくことになった。

現在もなお新合併法で推進されている平成の大合併は、昭和の大合併から50年以上を経て、地方の状況が大きく異なってきたということを根拠に推進されることになった。実際に、地域経済の状況や市民の行政へのニーズは大きく変わってきており、戦後に設定された区分を継続させることは不整合であるという考え方は妥当性がある。昭和の大合併以後、市町村合併

は断続的に各地で進展しており、昭和の大合併の時期からすると3割程度減少するところまでスリム化は進んでいたが、地方分権化を求める声や不況期にあった日本で地方の自立を要求するためには、地方への権限委譲を伴った市町村合併の大幅な達成が必要であった。

表1 - 市町村合併の歴史の変遷

年次	事項
1888年	町村合併標準提示
1889年	市制町村制施行、明治の大合併
1947年	地方自治法施行
1949年	シャウプ勧告
1956年	新市町村建設促進法施行、昭和の大合併
1995年	地方分権推進法
1999年	地方分権一括法
2003年	骨太の方針第3弾で三位一体改革の具体案提示
2004年	合併関連三法成立
2005年	合併特例法（新法）

出所：西森（2004）、総務省資料より筆者作成。

平成の大合併は、1999年の合併法改正や2000年の行政改革大綱からスタートしており、中央を含めた「小さな政府」の達成の重要な構成要素として推進されていった。平成の大合併では、それまでの合併とは異なり、期限付きの合併特例債などを準備し、自治体の能動的な動きを求めながら、目標として掲げられた「市町村数を1,000程度にする」という行政サイズの改革を達成できるように進められた。実際のところは、期間中に中央から様々なシグナルが出されており、地方の自主的な意思決定をベースに進めようというばかりではなかったが、過去の2つの合併と比較するとその強制力は弱かったと考えられる。

この点について、横道（2007）では、平成の大合併が過去の大合併と比較して強制的ではなかったということについて主に4つの点で説明している。まず第1に、明治と昭和の大合併では、法律で適正規模などを提示しており、その枠組みに基づいて短期間に合併が推進されたという。しかし、平成の大合併では、法律に基づいているが、議会の議決と都道府県知事の決定で合併が進められるため、強制ではないという特徴がある。第2に各都道府県の自主性を促すために、「合併パターン」の検討を求めた点がある。ここでも国による強制力が弱く、都道府県レベルでの検討が尊重されていたという側面がある⁴。第3には、市町村数を1,000程度にするという目標数値を出していたが、過去の大合併のように標準規模を規定しなかったという点がある。また第4に「市町村合併支援プラン」で関係省庁の支援策がまとめられ、市町村

の決定を支持する体制を用意したという点がある。このような点から、平成の大合併は政府の方針が達成されるようなインセンティブが設定されていることが仕掛けの中心であり、「合併するかしないか」という部分が地方に委ねられたという大きな特徴を持っていたと考えられる。

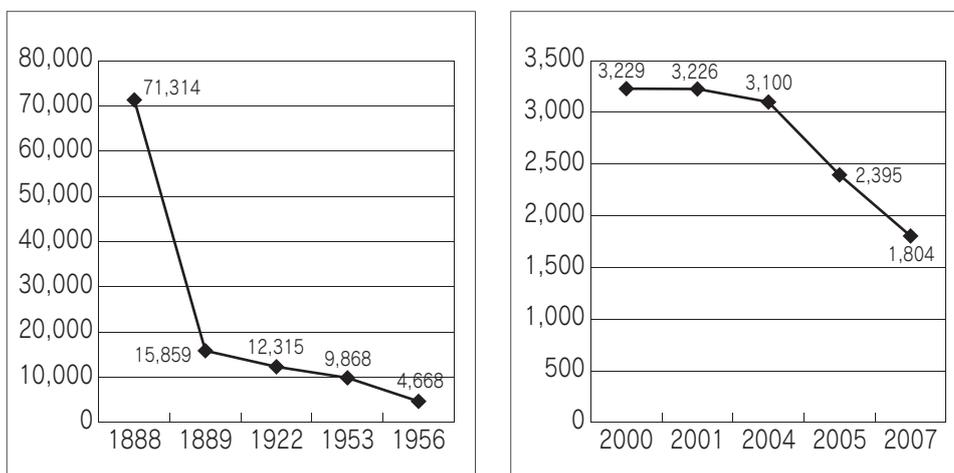


図2－市町村数の推移
出所：総務省資料より筆者作成

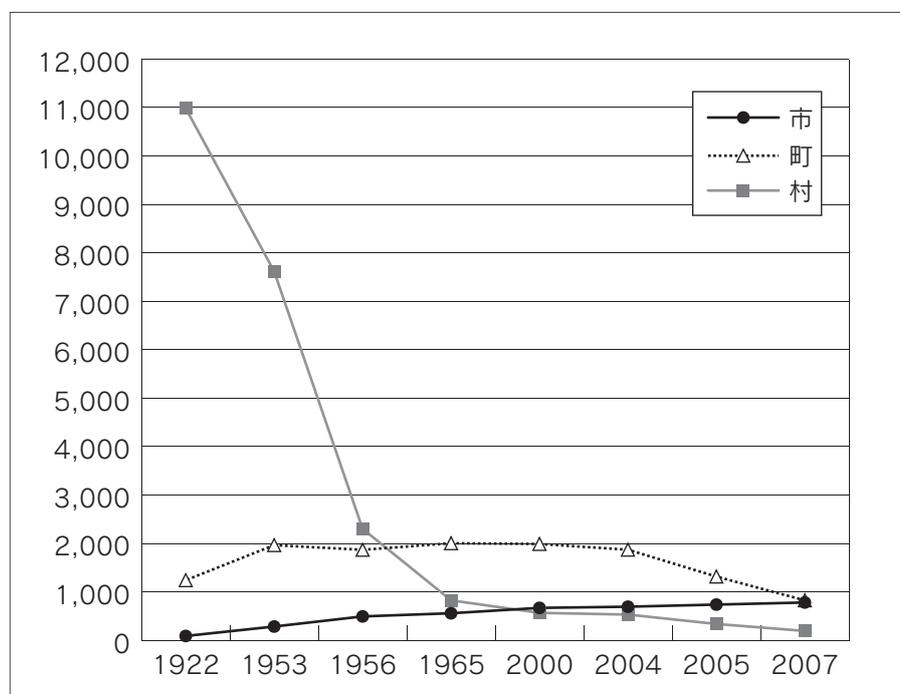


図3－市町村数の推移（市町村別）
出所：総務省資料より筆者作成。

しかし一方で、地方への自立を求める姿勢は明確に示されており、やはりこの大合併を推進している時期に三位一体改革が進められたことは大きな意味を持っていた。この改革では、中央政府の効率化の一方で地方行政の役割が拡大されるとともに、各地域のマネジメントの結果が如実に反映される仕組みである。今後、このシステムの下で地域間格差が拡大していくことは明らかであり、結果として今後の体制に耐えうる地域づくりという点から多くの地域が合併を選択するような方向付けが成されていると考えることもできる。その点では、上述のとおり「強制力が弱い」といわれる合併促進とはいえ、平成の大合併にも強い政府の意思が働いていたといえる。

三位一体改革は、主に以下の3点を同時に推進しようとする改革である。

1. 国から地方へ支出される補助金（国庫補助負担金）の削減
2. 国から地方への税源の移譲
3. 地方交付税の見直し

上記のように、地方を中央の影響やシステムから切り離し、独立性を持たせるという方向性であり、補助金や地方交付税を削減する一方で、国が抱えていた税源を移譲して、自主財源を拡大するかたちでそれを達成しようとするものである。政府は、「国と地方のバランスの見直し」であると表現しているが、まずは補助金・交付金の削減で国の負担が軽減されるという側面が先行しており、十分な地域経済基盤・財源基盤を持たない地方にとっては、厳しい局面が続くと考えられる。

この三位一体改革がもたらす地域の新しい位置づけを考えると、人材、経済活動、行政能力などの「地域活動の資源」が稀少である地域は、より強い体制の構築を模索する必要がある。その手段としては、独自性をもって自立できる体制をつくっていくという姿勢での市町村合併が挙げられる。

2-2. 合併を経験した地域の現状と課題

本節では、これまでに合併した市町村の事例をもとに、平成の大合併の結果を考察しながら、合併が地域にもたらす影響を検討してみる。ここでは、特に財政基盤の強化のみを念頭に置いた合併について考察する。

成功しなかった事例については、様々な地域の深刻な現状を紹介しようとするものが多いが、保母（2006）では、1市7町2村という10市町村で島全体を合併させた新潟県佐渡市の事例を取り上げている。

佐渡市の場合、財政基盤の強化を中心的な根拠として合併を進めた事例である。しかし、筆者によると合併後の佐渡市は相変わらず厳しい財政状況に置かれているという。事前に企画されていた「新市建設計画」は、建設事業費を予定よりも4割程度縮小され成立せず、地方交付税の減少で当面の財政運営の見通しも立っていない。合併以前の交付税枠を10年間補償される「地方交付税積算替」も効果がないという状況である。

この財政難は、合併後も維持される職員の人件費に影響を受けているもので、都市規模から考える職員数の2倍以上の職員を抱えている。新しい行政がより大きい役割をまかされるような合併の場合は、この職員の抱え込みの問題は深刻ではないが、スリム化を目指す場合の合併においては、積極的な職員の削減が実現できないという性格から、その目標を達成できないということもある。

また、財政難の中で教育機関の統廃合計画が持ち上がっており、域内のサービスの格差が生まれる可能性もあるという⁵。ここまでくると、合併が財政基盤を強化できなかったことは明らかで、財政基盤の建て直しを中心とした合併の持つ弱さが露呈されている。

上記のような状況は、厳しくなっていく時代に備えた主に財政基盤の強化というメリットのみに依存したかたちの合併の結果であることが多い。各々の財政の脆弱性を前提にして市町村が合併しても、想定されている以上の効果をもたらすようなタイプの合併にはならない場合が多く、単に規模が大きくなることになるという合併の効果は、あまり期待できるものではないと考えられる。本論文では、第4章で財政の削減効果を考察するが、それはまず合併を検討するきっかけとして合併の根拠の一つを明確にするためのものである。その後には、第5章で議論する経済効果などの財政削減効果以上のものを期待しており、そこが考えられないのであれば合併を推進することは簡単ではないというのが本研究の基本的な考え方である。幸い、前橋市、高崎市地域の合併の場合には、「財政状況が厳しい」といような消極的理由での合併ということにはならないであろう。熟慮された合併プランが推進されれば、デメリットを上回る効果が期待されるため、本節で取り扱ったような事例があったとしても合併に積極的になることには妥当性がある。

第3章 市町村合併がもたらすメリット

3-1. 地域における市町村合併のインパクト

本節では、市町村合併が地域にどのようなインパクトをもたらすのかという点において、市町村合併のメリットとデメリットを中心に考察していく。

総務省や合併を推進しようとする自治体では、合併への理解を得るために主に図4のようなメリットを強調している。総務省の資料では、市町村合併の効果を「国」「都道府県」「市町村」「国民」の4つのステークホルダー別に説明しているが、その考え方に基づいて実際にメリットがもたらされる主体別にそれらを整理したものが図4である。

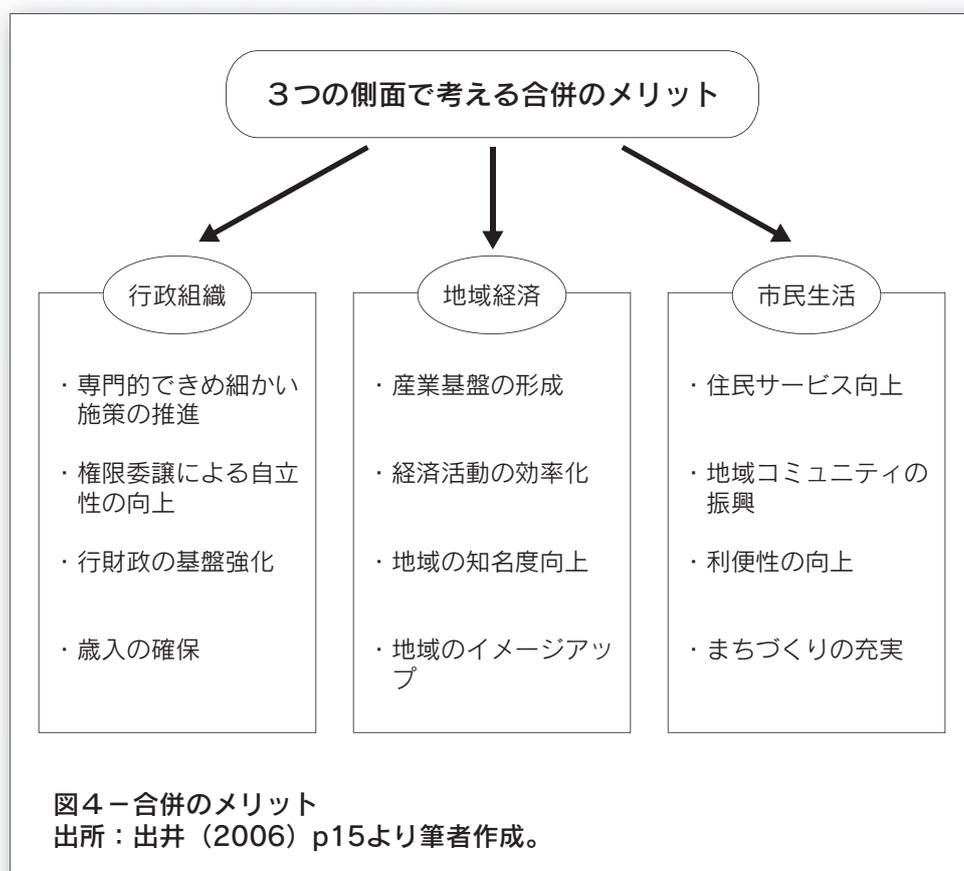
まず、最も考えられる部分として行政組織におけるメリットが挙げられるが、行財政の基盤強化によって生まれる新しいシステムが専門性を高めることにより、より水準の高い行政サービスを提供できるというところがある。層が厚くなることにより、量的拡大が期待されるのと同時に、その質も向上する可能性がある。また、「格上げ」によって多くの権限が委譲されれば、自立できる部分が拡大し、その体制によりこれまで以上に地域特性に配慮した行政が展開できるというところもある。カバーする人口や経済地域の拡大は、歳入の安定化に直接つな

り、財政が安定すると長期的に必要となる取り組みにも力を入れることができるようになる。

次に、推計が難しい箇所であるが、合併が地域経済に及ぼす影響という点で見ると、まず規模が大きくなることによる産業基盤の強化が挙げられる⁶。これは、資源が集中すること、競争がもたらされること、情報などが密になることによるもので、地域規模が大きくなってもたらされる経済効果は小さくはない。また、集中や規模の拡大は、新たな最適化をもたらすため、経済活動の効率化が進展すると考えられる。さらに、合併によって地域のプレゼンスが増し、知名度の向上やイメージの改善が企業や製品の広報活動に有効的に利用される可能性も含まれている。

最後に、市民生活という側面でのメリットとしては、行政機能の拡充による住民サービスの向上や地域活性化によるコミュニティの振興が考えられる。また、交通インフラのような都市の持つタイプの機能が加わることで、生活における利便性の向上が生まれることもある。さらに、行財政基盤の強化が達成された場合には、まちづくりに割かれる予算の拡大も想定され、そのことによって生活が豊かになることも考えられる。

このように、多面的に見てもアカウンタビリティが高い合併のメリットは、現状の問題に解決策を与え、さらに地域経済への影響を考えると副次的な効果の中長期的にもたらす可能性も保持している。



一方、合併を経験した多くの地域で近年提起されるようになってきている、合併がもたらすデメリットについても考察し、あらかじめ諸問題の緩和策について検討しておくことも重要である。現時点でデメリットとしてよく挙げられているものとしては、想定されるものも含めて以下のようなものである⁷。

- ・ 地域内の格差が明確になった
- ・ 域内の行政サービスにばらつきが生じる
- ・ きめ細かな行政サービスが展開できない
- ・ 地域の特徴が薄れてしまった

確かに、上記のような問題は、合併直後に必然的におきる公共施設の配置の不均衡や行政サービスが組織の拡大で大まかになってしまうことによって引き起こされる可能性がある。また、合併した市町村間で生じていた行政サービスやシステムの相違点があることから、域内での対応の違いも考えられる点である。しかし、これらは短期で発生する問題であり、長期的には地域と行政組織の再構築で落ち着いていく問題ではないだろうか。地域の特徴についても、新たな地域の枠組みの中で新たに育まれていくものであろう。

合併のデメリットに対しては、市町村自治研究会（2004）において一般的なデメリット論に対して、対応策をあわせて提示している。それらは以下のとおりである⁸。

1. 役場が遠くなって不便になるのではないか
→ 役場や市役所は、出張所として残る。
→ 郵便局でもサービスを受けられるように法律ができる可能性がある。
→ オンライン申請等が普及する。
2. 中心部だけ良くなるのではないか
→ 地域住民の声を反映させながら周辺部にも配慮して計画する。
→ 合併後は地域審議会です業をチェックする。
3. 住民の声が届きにくくならないか
→ 議会のほかに住民の声を反映する仕組みを整備する。
→ 行政モニターやインターネットを用いた意見の収集。
→ 職員の配置転換によって住民とのふれあいを重視する。
4. 各地域の歴史、文化、伝統などが失われないか
→ 旧市町村の名称を残したり資料館を整備したりする。
→ このために行財政基盤を強化するべき。
→ 合併特例債で住民の一体感醸成を進める。

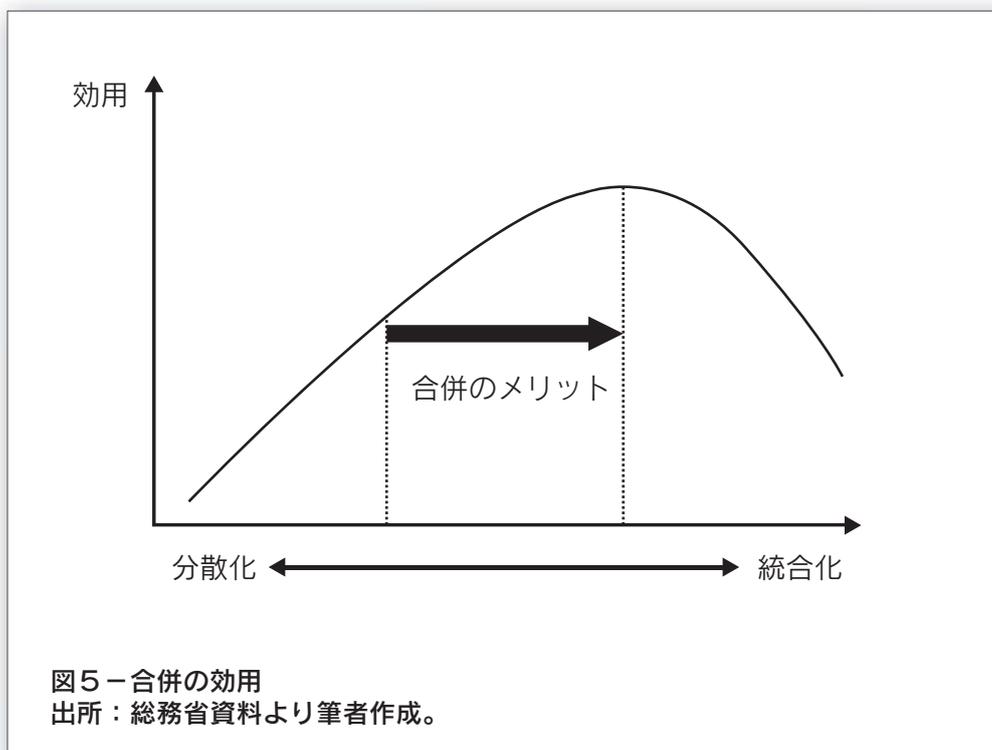
5. 財政状況の良い市町村に不利にならないか

- 通勤・通学圏を意識すると一体的に発展することが望まれることもある。
- 公共料金格差是正などのために特別交付税措置がある。
- 行政水準・住民負担水準の格差是正のために普通交付税により措置する。

3-2. 合併の長所を生かす基盤づくり

合併を促進するのもしないのか、またどの程度の権限を地方に委譲してバランスをとるのかということについては、地方自治体の最適規模の観点から検討することができる。

図5は、自治体の規模とその規模によってもたらされる効用を説明するものである。行政機能の地域分散や権限委譲が極端に進んでいる場合、行政全体の規模の拡大と統一性の低さから、行政機能がもたらす効用は小さいものになってしまう。その段階から市町村を合併させ、リストラによる効率化を進めながら効用を上げていくのが市町村合併の効果である。しかし、統合が進みすぎると組織の効率化は進むが地域特性に基づいたきめ細かな行政サービスができなくなるため、効用はある一定の段階から低下しはじめる。この範囲の中で最適なバランスを持った行政システムを模索していくのが公的部門のあり方ということになる。現在、権限が分散しているわけではないが、地方行政の規模としては小さすぎるレベルにあると考えられ、そこで推進されるのが市町村合併である。よって問題は、どこまで枠組みを大きくしてこの効用を最大化するのかということになる。



この最適な行政システムのサイズを検討するにあたっては、市民や地域経済の主体の意見を十分に盛り込んで地域ごとに行政のあり方を位置づけていくという作業が重要である。平成の大合併では、都道府県単位で合併のパターンを検討することが可能となっているが、このような観点から最適なパターンを見出そうという努力をしている地域は少ない。多くは人口規模や面積に基づいてラフに統合案を提示しているというケースであり、この方法では地域ごとのニーズや地域経済との兼ね合いを織り込んで最適なサイズを探り出すことは困難である。近年、市民参加の促進が盛んに訴えられているが、その形態については未熟なものが多く、どのように参画するのかという点でよりいっそうの研究が求められる。

また、合併を推進していく過程でも最適な行政を探る手がかりを市民や地域経済サイドから収集しようという努力が不足している。合併協議会などが進展するプロセスの中で市民の声を集めようとする姿勢も見られるが、例えば地域内の業界団体、経済・経営者団体などを議論に参加させて、まず「どのような地域を造るのか」というところを設定し、合併のデザインを造りこんでいくという方向での議論が必要不可欠である。そうすれば、新しい行政機能の規模や形態も明らかになり、地域の体力や市民のニーズにふさわしい行政が生まれることになるだろう。

一方で、このような観点から地域のマネジメントを進めていく際には、地域の社会的能力向上という観点から検討することが重要である⁹。「行政」自身はもちろんのことであるが、その他、地域におけるステークホルダーである「市民」や「企業」も合併のあり方や行政機能の役割を検討する際に意義のある貢献ができる存在でなければならない。各人が自分の利益を最大化するような方向で力を発揮すると、意思決定の参加者が拡大されても最適化は達成できない。この点からは、地域の自立において行政そのものの強化だけではなく、地域の能力を広く社会的能力という枠組みで捉え、その社会的能力を構築していくことも今後重要になってくる。

3-3. 行政サービスの向上に向けた取り組み

前節では、行政の役割の決定方法、そしてその方法に欠かせない地域レベルの社会的能力の向上が説明されたが、本節では近年注目されるようになった公的部門のマネジメント手法をスリム化、効率化を図らなければならない行政のためのツールとして紹介していく。

行政部門の新しいあり方を定義するものとしてパブリックセクターマネジメント、ニューパブリックマネジメントという概念がある。前者は、途上国などの極端に大きな政府を適正な規模と役割に落ち着かせるために政府・国営企業などの公共部門の縮小を図り、効率性・収益性を向上させようとするものである。後者は、先進国などの行政システムの役割を再検討し、機能の一部を十分に成熟している民間部門に委ねるために民営化を促進しようとするものである。どちらも「小さい政府」を目指すものであり、今日の日本の方向性の中でニーズが高まっている考え方である。両者に共通しているのは、「公的部門に民間企業のようなマネジメントの手法・考え方を導入する」というところであり、これによって効率化を進められると想定されている。

このような「行政のマネジメント」という枠組みの中で、日本でも「指定管理者制度」がスタートしており、これまで公的部門が担うべきであるとされてきた機能が民間の手によって効率的に進められるようになってきている。また、コスト削減のために様々な事業の「民間委託」も進められるようになってきており、このようなツールを用いると前節での議論のように行政の規模や役割の調節がこれまで以上にフレキシブルになるという長所がある。従来は行政がやらざるを得なかった事業などが民間によって運営されるようになると、その収益性が拡大し、さらに利潤が直接的に市民の側に移転されることになる。このような分野での経済学からの貢献としては「市場化テスト」という仕組みがあり、これは公共サービスを入札によって事業者にとりつけてもらうという体裁のものである。このようなアウトソーシングのシステムは、確実に行政をスリム化し効率性を高めることにつながるだろう。市場化テストでは、事業者間の競争が要になっており、「競争があるからこそコストが低減される」という経済学的な思考がしっかりと埋め込まれているが故に効果をもたらすことになる。これは「単に委託するだけでは従来からの体質を改善できない」という問題に答えようとするツールである。行政改革の中でこの周辺の法令が緩やかになっており、これらを十分に活用して自立の道を探ることが地方には要求されている。

このような方向性には否定的な見方もあり、それは行政サービスのような公共性の高い事業は市場原理に乗らないという考え方によるものである。確かに、公的部門のみが役割を果たせる部分が地域には存在しており、あらゆるサービスや事業が上記のツールで切り離せるというわけではないが、アウトソーシングしてみても結果が出ない場合は見直すこともあるという姿勢でフレキシブルにこれらが活用されるべきである。また、営利部門では問題のある事業については、「第3セクター方式」や「NPO」の活用で半分は公的な側面を残しておくという方法もある。また非常に高い公共財の提供についても、近年は「プライベート・ファイナンス・イニシアティブ」という官民連携手法が採用されることがあり、行政が必要に応じて規模や形態を変化させる余地は十分に確保されている。

第4章 群馬県における市町村合併による 財政削減効果のシミュレーション

4-1. 合併がもたらす財政削減効果の構造

周辺市町村との合併により高崎市と前橋市の両市の人口は、2007年4月現在、中核市の要件である30万人を超え、中核市への移行を目指している(表2)。両市の人口は拮抗しており、かつ地理的にも隣接しているため、両市が合併し1つの市として協力していくことがこれからの都市間競争の時代において望まれる。なぜそれが望まれるかといえば、合併によるスケールメリットを生かし、財政の改善や大きな経済効果が実現されると期待できるからである。本章では、財政面に焦点を当て、合併がどれだけの歳出削減といった効果をもつのかをシミュレーションを行うことで定量的に明らかにしていく。

表2 高崎・前橋の人口と世帯数

	総人口	男	女	世帯数
高崎市 (2007/ 4/ 1)	345,360	170,263	175,097	137,813
前橋市 (2007/ 4/30)	323,961	158,420	165,541	128,538
2市合計	669,321	328,683	340,638	266,351

市町村が合併することで生まれる財政上の歳出削減効果は、主として「人件費の削減」と「重複施設の統廃合による経費節減」の2つが考えられる。その他にも公債の償還スケジュールの変更など副次的な効果も考えられるが、これらは市町村合併が直接的にもたらすものではないため、上記の2つの効果を重要項目として検討すべきである。

人件費の削減は、議員定数の削減や一般職員の新規採用の抑制や時間雇用職員の代替採用などによりもたらされる。民間企業と異なり、自治体では不採算部門からの撤退やそれによるリストラなどは難しいため、中長期的に漸進的に人件費を削減していくほかはない。また、機能上重複するような公的施設は統廃合し、歳出を削減することが可能である。ただし、著しい住民サービスの低下は望ましくないため、何が統廃合可能であるかについては慎重な議論が必要になる。このような施設の統廃合は同時に余剰人員を生むため、人員削減にとっても大きな効果を持つ。しかしながら、現実には公務員という身分上からすぐに削減することは難しく、施設の統廃合が進まない要因になっていると考えられる（第5章さいたま市の事例参照）。

4-2. 人件費の削減による効果

ここでは合併後の人件費について、想定したストーリーのもとで5年ごとにどれだけの削減効果が出るかをシミュレーションしていく。最初に市長や市議会議員の減少による効果を考え、次に一般職についての削減を分析する。データが2005年度のものであるという都合上、ここでは仮想的に2006年4月1日に合併が速やかに実現したものとして考える。

まず、特別職の人員が削減されることによる歳出削減の効果を推計してみる。

市町村議会議員の定数は、地方自治法91条により人口に応じた上限が定められている（表3）。高崎市と前橋市はその人口から、46人の議員を有している。両市が合併した場合、単純にこの表を当てはめれば議員定数は56人となる。しかしながら、合併特例法6・7条によって在任特例などが認められているため、すぐに議員定数が56人とはならない。在任特例では合併前の議員は2年間の在任が認められている。ここでは合併後5年目には既に議員定数が56人になるものと想定し、議員給与の削減を推計する。

表3 議員定数（地方自治法91条）¹⁰

人口条件	議員定数の上限
～2,000（町村）	12
2,000～4,999（町村）	14
5,000～9,999（町村）	18
10,000～19,999（町村）	22
20,000～（町村）、 ～49,999（市）	26
50,000～99,999（市）	30
100,000～199,999（市）	34
200,000～299,999（市）	38
300,000～499,999（市）	46
500,000～899,999（市）	56
900,000～（市）	56～96人

特別職の1人当たり平均給料月額は2005年時点で表4のようになっている。ここでは計算の簡単化のため、期末手当は4ヶ月分あるものとして年間の特別職の給料を推計する。その際、給与水準は表4の2市の単純平均で考える。もちろん、実際にはこの限りではない。また、一般議会議員以外の特別職は合併により1席になるものとして計算する。このとき、表5のように年間の歳出削減が計算される。合計の歳出削減額は約3億7,000万円に上る。

表4 特別職給料月額（単位：円）

データ出所：2005年度高崎市・前橋市決算カード

区分	高崎市 (2003/12/1 改定)	前橋市 (2004/6/1 改定)	2市平均
市長	1,100,000	900,000	1,000,000
助役	880,000	810,000	845,000
収入役	760,000	702,000	731,000
教育長	760,000	688,500	724,250
議会議長	635,000	589,500	612,250
議会副議長	605,000	558,000	581,500
議会議員	570,000	526,000	548,000

表5 1年当たりの特別職の削減効果（単位：千円）

区分	合併しないとき	合併するとき	削減額
市長	32,000	16,000	16,000
助役	27,040	13,520	13,520
収入役	23,392	11,696	11,696
教育長	23,176	11,588	11,588
議会議長	19,592	9,796	9,796
議会副議長	18,608	9,304	9,304
議会議員合計 ¹¹	771,584	473,472	298,112
合計	915,392	545,376	370,016

次に、一般職員の人員削減による効果を推計する。ここでは、約 10%の削減を想定して、その効果を検討していく。

高崎市（＋榛名町）、前橋市の発行する「職員の年齢及び給料の状況（2005 年度）」によれば、年齢層ごとの一般職員の構成は表 6 のようになっている¹²。高崎と前橋を合わせたこれら職員の合計は 3,346 人に上り、両市合わせた給料支給総額は月額約 11 億 3,231 万円となっている。この職員合計を 3,000 人にまで約 10%の減少を長期的に実現することを考える。この 10%という数字は第 5 章で詳述するさいたま市の余剰人員の数字をもとに、合併により十分達成可能な人員削減率である。

年齢のバランスを考慮に入れて、およそ 20 歳から 59 歳までの 40 の各年齢層に 75 人が均等に分布するように、新規採用を 75 人毎年行う（ $40 \times 75 = 3,000$ ）。したがって、この体制が整うまで 40 年を要する。ここでは 5 年ごとのその変化を捉えていく。

表 6 一般職員の年齢構成

区分		18～23	24～31	32～35	36～39	40～47	48～51	52～55	56～59	合計
年齢中央値		20.5	27.5	33.5	37.5	43.5	49.5	53.5	57.5	—
本庁	高崎	24	171	158	114	165	124	135	104	995
	前橋	28	149	124	123	174	95	97	74	864
	計	52	320	282	237	339	219	232	178	1859
支所・出張所	高崎	3	55	44	21	77	59	69	45	373
	前橋	1	44	22	26	42	38	34	21	228
	計	4	99	66	47	119	97	103	66	601
施設関係分	高崎	19	68	49	38	46	58	83	78	439
	前橋	10	69	59	46	85	47	66	65	447
	計	29	137	108	84	131	105	149	143	886
合計		85	556	456	368	589	421	484	387	3346

表 7 には職員の年齢合計と給料総額、ならびに 1 歳当たりの支給額が表わされている。ここから分かるように、1 歳の年齢の差は約 8,000 円の給料差となっていることが分かる。個人の細かい年齢と給与のデータを利用することは不可能であるため、ここでは各年齢層の代表的な給与を（年齢の中央値）×（8,000 円）として推計する。例えば、18～23 歳のグループはその年齢の中央値＝ $(18+23) \div 2 = 20.5$ に 8,000 円を掛けて月額 164 千円であると想定する。また、期末手当等は年間月額給与の 4 ヶ月分あるとする。これによって、各年齢グループに属する職員の年間給与が推計される。

表 6 においては、各年齢グループの「幅」が異なっているが、ここでは計算の都合上、5 年間ですべての職員は隣接する 1 つ年齢層の高いグループに移動すると考える。以上のストーリーによって、人員削減は表 8 のように進んでいく。この人員削減によって、①退職者の給与支払いの削減、②新規採用者の給与支払の発生、③既存職員の給与の増加が毎年起こる。その 5 年ごとの総額が表 8 で与えられている。この 2006 年度から 2045 年度までの計 8 期間の人員費削減の総額は約 31 億 3792 万円となる¹³。

さらに、2046 年度以降はすべての階層が 75 人からなる均等な年齢分布となり、そのとき

の給与支払額を同様の方法で1年齢当たり8,000円で計算すれば、給料支給総額は月額9億6,900万円となり、これは2005年度の給料支給総額11億3,231万円から1億6,331万円(約14.4%)の減少となる。

表7 一般職員の年齢と給料支給額

区分		年齢合計	給料支給総額 (千円)	1歳あたり支給額 (円)
本庁	高崎	41,364	331,685	8,019
	前橋	35,244	285,141	8,090
	小計	76,608	616,826	8,052
支所・出張所	高崎	16,415	132,221	8,055
	前橋	9,718	78,621	8,090
	小計	26,133	210,842	8,068
施設関係分	高崎	19,278	151,653	7,867
	前橋	19,106	152,990	8,007
	小計	38,384	304,643	7,937
合計		141,125	1,132,311	

最後に、特別職と一般職の各年の人件費削減効果を年度ごとにまとめたものが表9である。年度ごとに変動があるものの、現状の財政支出から比較して毎年5億円程度の歳出削減効果が期待されることが分かった。

表8 人員削減の経過

年度	2006 ～2010	2011 ～2015	2016 ～2020	2021 ～2025	2026 ～2030	2031 ～2035	2036 ～2040	2041 ～2045
退職者数	387	484	421	589	368	456	556	85
新規採用者数	375	375	375	375	375	375	375	375
総職員数	3334	3225	3179	2965	2972	2891	2710	3000
削減率 (2005年度比)	0.36%	3.62%	4.99%	11.39%	11.18%	13.60%	19.01%	10.34%
人件費節約総額 (単位：百万円)	-29.4	754.2	320.0	1693.4	62.4	761.9	1613.8	-2038.4

表9 人件費削減効果(単位：百万円)

年度	2006 ～2010	2011 ～2015	2016 ～2020	2021 ～2025	2026 ～2030	2031 ～2035	2036 ～2040	2041 ～2045	2046～
特別職	370	370	370	370	370	370	370	370	370
一般職	-6	151	64	339	12	152	323	-408	163
合計	364	521	434	709	382	522	693	-38	533

4-3. 施設削減のシミュレーション

本節では、前節での職員・人件費のシミュレーションに引き続き、市町村が保有する施設が合併後に調整される場合の財政削減効果を推計してみる。

市町村合併に伴って公共財・公共施設を調整するのかどうかについては、合併前から十分に議論されるべきことであり、合併と同時に調整が成されなければならない。しかし、合併され

た地域を見てみると、施設の統廃合を積極的に実施した地域はあまりなく、旧庁舎なども支所として残されるなど、財政効果が現れやすい施設の再配置が十分に達成されていないことが多い。これは、行政サービスの配分を「面積」で捉えて、幅広く地域をカバーし続けようとする考え方が反映されていることによると思われる。そこで本節では施設の適正なサイズを「行政の規模」に準じて検討し、前橋市と高崎市が合併された場合、施設の清算でどの程度の財政削減効果が見込めるのかを検討してみる。

この分析では、地方財政調査研究会（2004）の市町村財政指数表に基づいて推計値が整備された。表 10 は、産業構造と人口規模から都市の類型を定義しているものである。

表10－人口規模・産業構造別、都市の類型

中核市	産業構造	2次・3次 95%～		2次・3次 85%～95%	
		3次>65%	3次<65%	3次>55%	3次<55%
人口	類型	5	4	3	2
23万人～43万人	V	9	2	1	1
43万人以上	VI	7	3	0	0

特例市	産業構造	2次・3次 95%～		2次・3次 85%～95%	
		3次>65%	3次<65%	3次>55%	3次<55%
人口	類型	5	4	3	2
13万人～23万人	IV	4	0	1	0
23万人～43万人	V	16(高崎市)	5	2(前橋市)	0
43万人以上	VI	0	2	0	0

出所：地方財政調査研究会（2004）p3より引用。

この表によると、高崎市は、特例市のV－5型ということになり、前橋市はV－3型ということになる。地方財政調査研究会（2004）では、全国の市町村をこのような基準で分類し、同じタイプの都市の財政や施設に関するデータを整理し、その値を類型別の標準値として公表している。つまり、V－5型の高崎市のデータをここに公表されているV－5型の標準値と比較すると、大きすぎる面や小さすぎる面が明らかになるというものである。

今回はこの標準値を前橋市、高崎市のものとして取り扱い、両者が合併した際に与えられる「新市」の類型と照らし合わせることで、全国の標準的な形態を基準として、どの程度の削減効果があるのかを推計してみる。

表 11 では、今回の分析対象となる公園、公営住宅、保育所、公民館、図書館についてのV－3型、V－5型の都市の標準的なコストを、現状の前橋市と高崎市のコストとして提示したものである。また、費目については、施設補修費、物件費、人件費を採用した。ここで示さ

れているとおり、2市の5つの施設のコストは352億7,262万円になっている。次に、現在の状況で、前橋と高崎を合併させた場合を考える。(表12)両市の産業構造を産業部門別の就労者数から推計し、あわせて統合された人口から検討すると、「新市」の類型はVI-5型になると考えられる。そこで、VI-5型の標準値に基づくコストを計算し、現状の2市のコストの合計と比較すると、削減効果が推計可能となる。

結果として、前橋市と高崎市が合併して、「新市」がVI-5型の標準的な施設を維持するとした場合、約52億円が削減される可能性があり、その削減率は現状から考えて14.76%になると予測された。

表11－現有の施設

(単位：千円)						
都市名	類型	施設	費目	数	単価	小計
前橋市	V-3	公園	維持補修費	241	224	53984
			物件費	241	1681	405121
			人件費	241	406	97846
		公営住宅	維持補修費	3670.5	45	165172.5
			物件費	3670.5	15	55057.5
			人件費	3670.5	15	55057.5
		保育所	維持補修費	15.5	4261	66045.5
			物件費	15.5	129249	2003359.5
			人件費	15.5	757425	11740087.5
		公民館	維持補修費	21.5	395	8492.5
			物件費	21.5	8664	186276
			人件費	21.5	28222	606773
		図書館	維持補修費	3	792	2376
			物件費	3	49203	147609
			人件費	3	58865	176595
高崎市	V-5	公園	維持補修費	261.1	340	88774
			物件費	261.1	1099	286948.9
			人件費	261.1	546	142560.6
		公営住宅	維持補修費	2760	40	110400
			物件費	2760	37	102120
			人件費	2760	23	63480
		保育所	維持補修費	16.1	5867	94458.7
			物件費	16.1	86106	1386306.6
			人件費	16.1	1026616	16528517.6
		公民館	維持補修費	22.9	334	7648.6
			物件費	22.9	5197	119011.3
			人件費	22.9	9228	211321.2
		図書館	維持補修費	3.3	706	2329.8
			物件費	3.3	39164	129241.2
			人件費	3.3	69592	229653.6
					合計	35272624.6

出所：地方財政調査研究会（2004）より筆者作成。

表12－施設の削減効果

(単位：千円)

都市名	類型	施設	費目	数	単価	小計
前橋市	V-3					15769852.5
高崎市	V-5					19502772.1
合計						35272624.6



都市名	類型	施設	費目	数	単価	小計	
新市	VI-5	公園	維持補修費	561.7	238	133684.6	
			物件費	561.7	1454	816711.8	
			人件費	561.7	584	328032.8	
	公営住宅	維持補修費	5666.4	40	226656		
		物件費	5666.4	21	118994.4		
		人件費	5666.4	36	203990.4		
	保育所	維持補修費	25.6	5559	142310.4		
		物件費	25.6	120229	3077862.4		
		人件費	25.6	940623	24079948.8		
	公民館	維持補修費	15.3	466	7129.8		
		物件費	15.3	8607	131687.1		
		人件費	15.3	15877	242918.1		
	図書館	維持補修費	4.7	830	3901		
		物件費	4.7	41507	195082.9		
		人件費	4.7	75962	357021.4		
	合計						30065931.9

削減可能額	削減率 (%)
5206692.7	14.76

出所：地方財政調査研究会（2004）より筆者作成。

第5章 スケールメリットを中心とした 政令指定都市の長所

5-1. 政令指定都市の強み

群馬県央地域の合併が完了した後は、政令指定都市への移行が次の課題として浮上してくる。政令指定都市へ移行することで、どのような利益があるのか検討していく。一般には以下のようなメリットが語られることが多い。

第一に、都市の「格」あるいは「風格」の向上である。すなわち、政令市となり人口も増加することで全国的な知名度も上がり、地域ブロックの中核として内外からのイメージが向上する。これにより企業の進出や人口の流入・増加が期待され、都市が活性化されると考えられる。

また、そのような格の向上により、いわゆる都市間競争において他都市をリードするねらいもある。群馬県央地域においては、東京から約100kmの同じような位置関係にある北関東の宇都宮市、水戸市などがライバルとなる。北関東自動車道が将来的に開通すれば、これら都市の往来はますます容易になり、競争が激しくなることで、北関東において一極集中化の流れが起るかもしれない。そのときに政令市となり、一つの都市として団結していることが競争に勝つ力となりうる。本研究会において、藻谷氏が報告したように、群馬県央地域は早急の一つとなり、都市機能の集中化の進んできている宇都宮市のような強力なライバルに対抗すべきである。また、氏は北関東（群馬・栃木・茨城）に長野県を加えて、この4県の中心都市として群馬県央地域を位置づけて戦略的に都市化を図るべきとしている。興味深い視点であろう。

第二に、政令市移行による権限と財源の移譲があげられる（表13、図6）。政令市となれば、国や都道府県が行う事務のうち、いくつかが政令市の事務となり、市の意向に沿った形で行政を行うことが可能になる。例えば都市計画、土地区画整理事業、国道の管理などが挙げられ、これらが市の事務となれば、市の実情に応じた形で戦略的に資源の投下ができる。

また、財源面においても、地方交付税の基準財政需要額の算定特例、石油ガス譲与税・軽油取引税交付金などの配分、宝くじの発行など歳入面での増加が期待される。ただし、もちろんこれらは歳出の増加を補うための措置であり、結果的に財政面においてメリットとなるかデメリットとなるかは不明である。とはいえ、少なくとも国や都道府県からの押し付けで行うよりも機動的な意思決定が可能になるという点からプラスの側面は大きい。

さらに、政令市には区を置くことが可能になり、地域ごとの実情に合わせた住民サービスの提供によるサービスの向上も期待される。大都市となって住民サービスが行き届かなくなるという心配もこの点から保障される。

第三に、都市規模の拡大によるスケールメリットが挙げられる。既に述べた2つのメリットも広義で捉えればスケールメリットの一種といえるかもしれないが、ここでは経済学的な視点からの狭義のスケールメリットとして、次項において詳しく述べることにする。

表13－政令都市と中核市の相違点

区分	政令指定都市	中核市
要件	人口50万以上で政令で指定する市 人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されています。	人口30万以上で政令で指定する市
事務配分の特例	都道府県が処理する事務のうち、民生行政に関する事務 保健衛生行政に関する事務 都市計画に関する事務 などを処理します。	指定都市が処理する事務のうち都道府県が一体的に処理することが効率的な事務などを除き処理します。 道路法に関する事務 児童相談所の設置 などが除かれます。
関与の特例	知事の承認、許可、認可等の監督を要している事務について、その監督の必要をなくし、又は知事の監督に代えて直接主務大臣の監督となります。	原則として関与の特例は設けていません。 ただし、福祉に関する事務については指定都市と同様に関与の特例を設けています。
行政組織上の特例	市の区域を分け区を設置しません。	行政組織上の特例は設けられていません。
財政上の特例	普通交付税の態容補正 地方譲与税等の割増 地方債発行の許可権者が都道府県知事から総務大臣となります 宝くじの発行が可能となります 等	普通交付税の態容補正
決定の手続	「地方自治法第252条の19第1項の指定都市の指定に関する政令」で指定します。	「地方自治法第252条の22第1項の中核市の指定に関する政令」で指定します。 総務大臣は市からの申出（市議会の議決、都道府県議会の議決、都道府県の同意が必要）に基づいて政令の立案を行います。

出所：総務省資料より筆者作成

政令都市

- 民政行政に関する事務
 - ・ 児童相談所の設置
- 都市計画等に関する事務
 - ・ 都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定
 - ・ 市街地開発事業に関する都市計画決定
- 土木行政に関する事務
 - ・ 市内の指定区間外の国道の管理
 - ・ 市内の県道の管理
- 文教行政に関する事務
 - ・ 県費負担教職員の任免、給与の決定

中核市

- 民生行政に関する事務
 - ・ 身体障害者手帳の交付
 - ・ 母子相談員の設置
 - ・ 母子・寡婦福祉資金の貸付
 - ・ 養護老人ホームの設置認可・監督
- 保健所の設置（保健所設置市が行う事務）
 - ・ 地域住民の健康保持、増進のための事業の実施
 - ・ 飲食店営業等の許可
 - ・ 一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可
 - ・ 浄化槽設置等の届出
 - ・ 温泉の供用許可
- 都市計画等に関する事務
 - ・ 屋外広告物の条例による設置制限
- 環境保全行政に関する事務
 - ・ ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出
- 文教行政に関する事務
 - ・ 県費負担教職員の研修

特例市

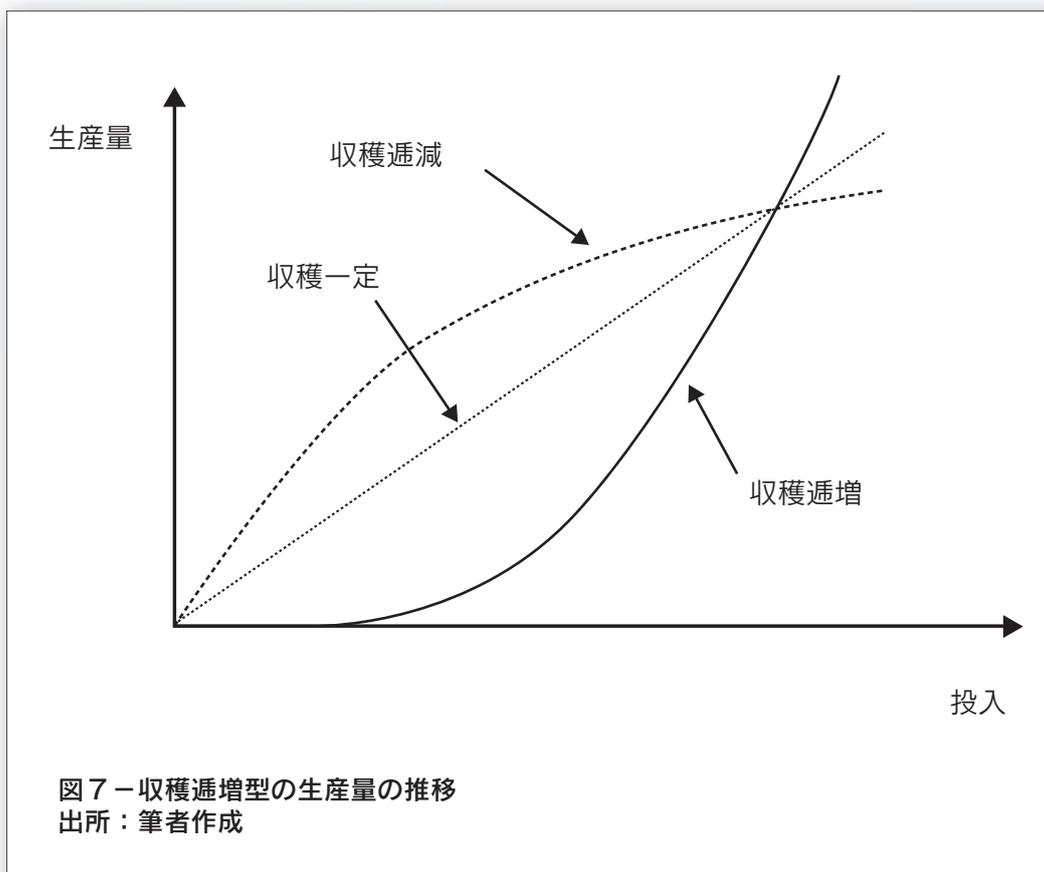
- 都市計画等に関する事務
 - ・ 市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可
 - ・ 市街地開発事業の区域内における建築の許可
 - ・ 都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・ 市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・ 土地区画整理組合の設立の許可
 - ・ 土地区画整理事業の施行地区内の建築行為等の許可
 - ・ 住宅地区改良事業の改良地区内の建築等の許可
 - ・ 宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可
- 環境保全行政に関する事務
 - ・ 騒音を規制する地域、規制基準の指定
 - ・ 悪臭原因物の排出を規制する地域の指定
 - ・ 振動を規制する地域の指定
- その他
 - ・ 計量法に基づく勧告、定期検査

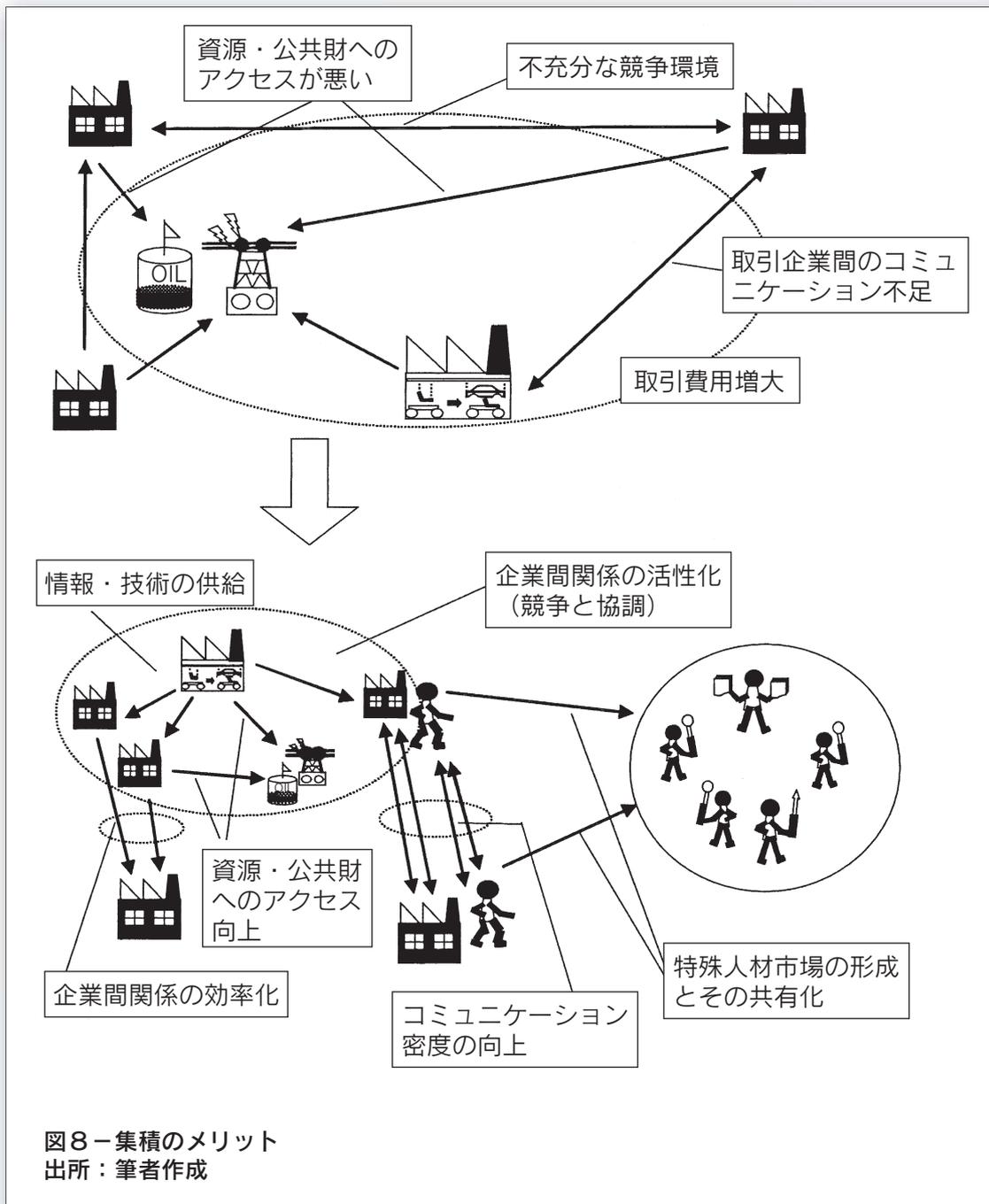
図6－都市類型別の行政機能
出所：出井（2006）p.25より筆者作成。

5-2. スケールメリットのメカニズム

経済学でいうスケールメリット（規模の経済、収穫逡増）とは、例えば工場の規模や田畑の面積を2倍にしたときに2倍以上の生産物が得られるような状況で、投入の増加率以上に算出が増加することを言う。これは見方を変えれば、規模を拡大することで生産のコストが減少することとすることもできる。

図7はこれをグラフで模式化したものである。農業などの伝統的産業においては、土地などの投入（グラフ横軸）が増加していくにつれ、最初のうちは生産（収穫量）が大きく増加するが、いずれその増加は頭打ちになってくる。これは「（規模に関して）収穫逡減」と呼ばれ、グラフでは上に凸の曲線がそれを表している。逆に収穫逡増現象は投入量が増えるにつれて生産量が投入量の増加率以上に増加し、グラフでは下に凸の曲線として描かれる。これが「（規模に関して）収穫逡増」状態である。また、投入の増加率と算出の増加率が等しい時は「収穫一定」と呼ばれる。





以下でいくつかの具体例をみる。

第一に、「共有化」をあげることができる。これは例えば工業団地のように一箇所に工場を集めることで、排水設備などの公共設備などが共有できることである。ばらばらに立地していればそれぞれに施設が必要となり、大きなコストが必要となってしまう。これが共有できれば、企業にとっても自治体にとっても有益である。(図8)

第二に、「情報・企業間コミュニケーションの密度の向上」によるスケールメリットである。これは業務上やりとりのある企業が近くにいることで、様々な取引費用を節約できる効果である。例えばある企業において、近くに下請企業があればすぐに故障した部品を修理し、必要な部品をすぐに入手することができる。また、コミュニケーションを密に取れることで、新製品や生産工程の改善のアイデアが生まれるなど生産活動が活性化する。

さらにはそのような産業の集積は、その産業に特化した技術をもった人材を呼び込み、その地において「厚い労働市場」を形成する。この豊富な人材市場は、企業側からすれば必要な人材をすぐに調達することができ、一方で労働者側からすれば仮に解雇されてもすぐに新しい勤務先を見つけやすいという相互に利益が存在する。

このようなシナジー効果が生まれるため、工業団地のような大きな企業集積（クラスター）を作ることで競争力を高めることができる。このスケールメリットを生かすためには自治体のサポートが大きな効果を持つ。そのような大きなサポートを実現させることは、小さな自治体では困難である。したがって、市町村合併を進めることで、これらのスケールメリットを実現していくことが重要になる。

以上は民間経済活動におけるスケールメリットであった。次に行政の側面において、市町村合併・政令市移行のスケールメリットとして、以下が挙げられる。それは「選択と集中」による資源の利用効率向上のメリットである。選択と集中とは、限りある資源を集中的に投下して、高いリターンを得るものである。例えば、さいたま市では、合併・政令市移行によって、さいたま新都心の開発がスムーズに進んだ。さいたま新都心はさいたま市の開発の目玉として一体的に意思決定がなされることで、集中的な資源の投資が可能になった。これにより政治行政機能と商業施設の融合された高度な都市機能が整うこととなった。群馬県中央地域においても、例えば高崎駅近隣に集中的に資源を投下し、群馬県中央地域の入り口として高度な都市機能を集積させるべきである。それにより、場合によっては資源の投下されなくなった「地方部」が出てくることも考えられるが、そのデメリットはメリットでカバーし、都市の魅力や生産性の向上を達成した後に保障していけばよい。薄く広く資源を投下しては、すべてが中途半端に終わってしまい、都市間競争時代に勝ち残れずに、全地域が没落してしまう。

本研究会基調講演にて藻谷氏が指摘したように、高崎前橋地域は人口の集中が進んでおらず、人口が広く拡散している（図9）。それに対して、宇都宮市は人口が都市中心に集中してきており、中心都市は活性化してきている（図10）。つまり、高崎前橋ではスケールメリットを生かす構造になっておらず、この点で都市間競争に出遅れている。市町村合併、政令市移行による挽回が期待される。

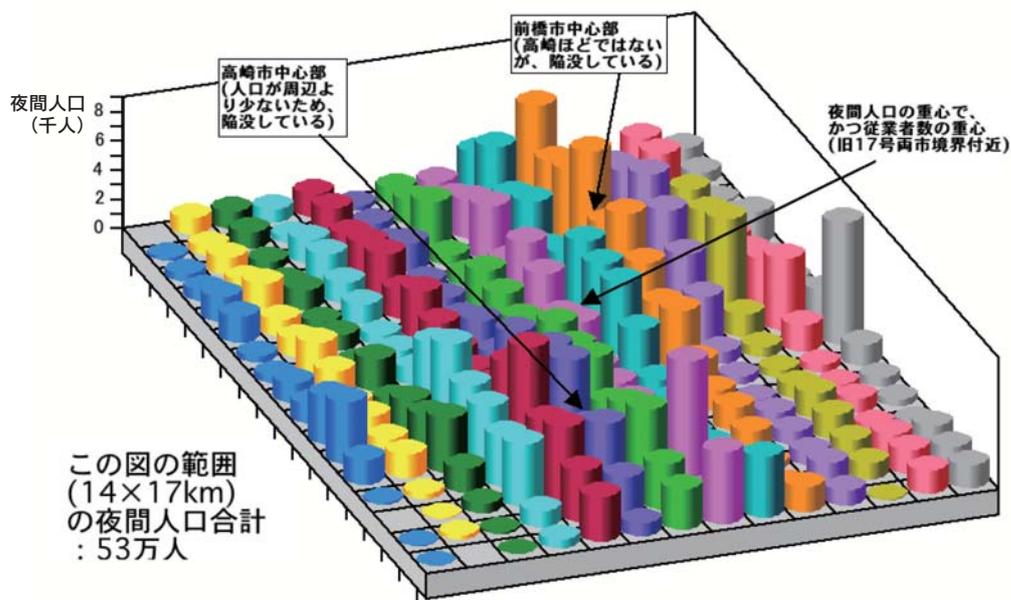


図9 高崎前橋周辺の夜間人口分布 出所：藻谷浩介氏基調講演資料より抜粋

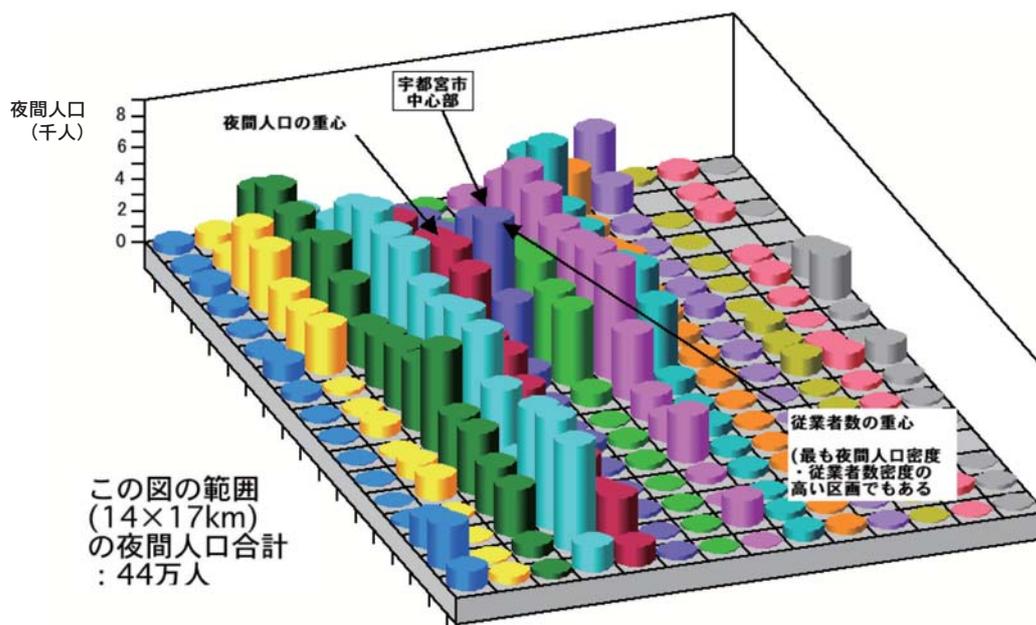


図10 宇都宮市の夜間人口分布 出所：藻谷浩介氏基調講演資料より抜粋

5-3. (ケーススタディ) さいたま市の事例

研究会では、2007年2月22日にさいたま市への視察を実施した。本節では、視察の際に得られた情報をもとに、さいたま市合併の経緯と現状について、ケーススタディとしてまとめることにする。(表14に当市の合併年表を略記しておく。)

さいたま市は、2001年5月、当時の大宮市、浦和市、与野市が合併されてできた新市である。合併と同月に政令指定都市準備室を設置し、同年10月に政令指定都市移行の政令が公布され、2003年4月に政令指定都市への移行が完了した。3市の合併により人口は約100万人となり、2005年の岩槻市合併により約120万人となっている。3市の中では与野市の規模が小さく、行政の浦和市と商業の大宮市の2大都市の合併という側面もある。この構造は群馬県央における高崎市と前橋市に非常に似通っており、さいたま市のケースは参考になる。ただし、合併して日も浅く、これから効果が本格的に現れてくる段階といえる。

当研究会では、このさいたま市について、以下のような質疑応答・議論を行ってきた。

表14 さいたま市の合併構想から実現まで

年 月	事 項
1927	浦和・六辻・与野・大宮・日進・三橋の各町村合併による「一大都市圏構想」
1939	浦和市・与野町・大宮町の合併による「大埼玉市圏構想」
1989	埼玉経済同友会が「埼玉中枢都市圏の政令指定都市化に関する要望」を埼玉中枢都市圏首長会議に提出
1994	5月 浦和市・大宮市・与野市の市議による「政令指定都市問題等3市議員連絡協議会」の発足
1995	3月 浦和市議会、大宮市議会で「合併促進決議」を可決（与野市議会は6月に可決）
	4月 3市に「政令指定都市推進室」を設置
1997	7月 3市議会で「任意の合併協議会設置決議」を可決
	12月 「第1回浦和市・大宮市・与野市合併推進協議会」を開催
1998	8月 「第5回浦和市・大宮市・与野市合併推進協議会」を開催 合併の方式を「合体合併」と決定
2000	4月 ・3市議会で「合併協議会の設置議案」が可決 ・「第21回浦和市・大宮市・与野市合併推進協議会」を開催 新市の名称を「さいたま市」と決定
	5月 さいたま新都心まち開き
2001	1月 ・県知事が「浦和市、大宮市及び与野市を廃し、その区域をもってさいたま市を設置する」ことを決定 ・総務大臣による「市の配置分合」の告示
	5月 ・さいたま市誕生 ・政令指定都市準備室を設置
	10月 政令指定都市移行の政令公布（平成14年政令第319号）
2003	1月 岩槻市において、合併の住民投票実施
	4月 政令指定都市移行
2005	4月 岩槻市との合併（「岩槻区」設置）

出所：さいたま市資料より筆者作成

(1) 合併による財政シミュレーションの有無、作業手順について

さいたま市は合併に際して特に綿密なシミュレーションは行わなかったとの回答を得た。3市は財政面で特別苦しい自治体ではなく、合併の目的も財政の改善というよりも、合併の機運の高まり・住民の熱意などに押されて合併した側面が強いと考えられる。さいたま市の新市建設計画（浦和市・大宮市・与野市合併推進協議会、平成12年）においては、合併の必要性として、①生活圏の一体化にともなう対応、②関東圏域の行政、経済、文化を牽引する一体的な中枢地域、③市民福祉の向上、④新市のさらなる飛躍、を掲げており、ここからも財政面より市民サービスの向上と都市間競争への対応という特徴が見受けられる。

(2) 合併にかかる特別な歳入歳出について

合併による財政的な特記事項としては、合併特例債を約1,030億円発行したことが挙げられる。地方交付税についてはもともと大宮市が不交付団体であるなど財政に恵まれた都市であるだけに大きな変化は見られない。先述のとおり、合併による財政的な支援などは当初からほとんど想定していなかったことがうかがえる。歳出については以降の項目で詳しく触れる。

(3) 人件費の削減・推計について

一般的に市町村合併の財政面での最も大きな効果は、スケールメリットによる議員や職員の減少による人件費削減効果である。一方で、公務員であるために簡単に人を減らすこともできず、短期的にすぐに効果が現れるものでもない。さいたま市の場合においては、合併による人件費削減の詳細なデータは合併から日も浅いこともあり得られなかったが、政令市移行によって8,000人から9,000人の人員のうち、400人程度（率にして4～5%程度）が余剰している状態であるとの話であった。

表15は、さいたま市が岩槻市を吸収合併したときの職員数の変化を表している。さいたま市全体からみたときのこの合併による職員数の削減は全体からすれば必ずしも大きくない(0.7%の減少)。しかしながら、別の見方をすれば、この数字が意味していることは、岩槻市全体で846人いた職員数を69人減らすことができたともいえる。これは8.2%の減少であり、岩槻市（岩槻区）部分については、かなりのスリム化が図られたと評価できる。

また、さいたま市当局の対応者の個人的な感想として、短期的には人員削減は公務員の身分上難しいが、時間をかければかなり削減できるだろうとのことであった。国や地方公共団体の人員削減は常々話題に上がるテーマであるが、内部の公務員もそのように削減の「効果」を感じていることは特記すべき点である。

表 15 岩槻市との合併による職員数の増減

部 門	2006 年			2007 年	対前年増減数
	さいたま市	岩槻市	合計	さいたま市	
一般行政	4831	478	5309	5298	- 11 (- 0.2%)
特別行政	2595	283	2878	2851	- 27 (- 0.9%)
公営企業会計	1371	85	1456	1425	- 31 (- 2.1%)
合 計	8797	846	9643	9574	- 69 (- 0.7%)

(4) 施設等の統合について

市町村が合併すれば、直感的には似たような施設の統廃合を進めて、財政をスリム化することが可能である。さいたま市で合併によりこのような統廃合は進んだかどうかを確認したところ、実際には統廃合はないという回答を得た。住民サービスを低下させることについての市民からの反対を考慮したり、統廃合により合わせて人員削減を一気に進めることの制度上の困難がその背景にある。対応者の話によれば、「逆に施設を増やさなかったことは評価できる」とのことである。これは比較的財政面で余裕のあるさいたま市独特の結果かもしれない。さいたま市においても、まだまだ財政をスリム化する余地があると考えられる。

(5) 合併による経済効果の推計について

本章で議論したように、市町村合併はスケールメリットを生み、その地域の活性化などで経済効果が発生してくる。この点について、さいたま市では何らかの検討を行っているか問い合わせたところ、この経済効果についても特に推計などは行っていないとのことであった。プロジェクトとしては、さいたま新都心の町開きのような大きな変革が実際に起こっており、また同エリアにおいてインキュベーションセンターを設立するなど新しい取り組みも観察される。これらが中長期的には経済効果を生んでくると思われるが、現時点では合併から日が浅く、推計するには時期尚早という段階である。実際にこの経済効果を推計するのは簡単な作業ではなく、本研究会においても群馬県央地域の合併の生む経済効果は中長期的な研究テーマとなりうるであろう。

(6) まとめ

以上見てきたように、浦和と大宮という2つの同程度大きな都市が一つになったというケースは、規模こそ多少小さくなるものが高崎・前橋の合併と重なる。大きな違いは財政の豊かさであり、財政の必ずしも恵まれていない近隣の町村を合併した高崎・前橋にとっては財政の健全化は重要な問題である。さいたま市は想像以上に財政面を「軽視」しており、事前のシミュレーションもほとんどないままに合併を進めていったが、いったん合併した後に思ったような効果が得られないからといって分離することは難しいことであるし、またさらにコストのかかることである。本研究会が行っているような事前の財政シミュレーションは極めて重要である。

第6章 おわりにー今後の課題と展望

本研究では、群馬県において県央地域の都市がどのような役割を担うべきなのかということ念頭において、前橋市と高崎市を中心とした市町村合併がもたらす影響について考察してきた。

第2章では、これまで議論されてきた市町村合併についての基礎的事実を中心に概観を議論し、第3章では市町村合併がもたらすメリットについて正確に把握することに努めた。そして

第4章では、市町村合併のメリットの中でも代表的な財政削減効果について、人件費削減、施設調整の面から推計を試みた。そして第5章では、政令指定都市などになった場合にもたらされるメリットについて、「スケールメリット」を中心として経済活動面でのいわば「大きくなること」の効果を説明した。上記のような議論において、やはり県央地域における市町村合併は我々にメリットをもたらす、その展開の大きさによってはしっかりとした経済効果についてもある程度の見通しが立つというのが本論文の結論である。

今回のシミュレーションでは、財政削減効果のみを取り扱ったが、これは市町村合併を推進するための一つの根拠に過ぎず、直接的にもたらされる財政削減効果のみを根拠に市町村合併を勧めることには妥当性がない。これまでに多くの地域で財政基盤の強化を中心的課題として市町村合併が進められてきたが、それだけでは市民にもたらされる市町村合併の効果は限定的になるだろう。やはり合併によってどれだけの経済効果をもたらされるのかという面に着目し、この「平成の大合併」という流れの中で、地域に対する最大限の還元を検討していかなければならない。この面から、近隣で政令指定都市となったさいたま市の事例や合併がもたらす経済的メリットを最もよく説明するスケールメリットの概念を前章で説明しておくことにした。幸い、今日の前橋市・高崎市の状況は、「まず財政健全化を」というような悲観的なレベルにはなく、市町村合併を検討する場合でも本研究で簡易に推計したような財政削減効果以外の効果を狙っていける立場にある。合併が「どのような」或いは「どの程度の」経済効果をもたらすのかについては、合併後の「新市」がどのようなデザインになるのかというところに依存するために、本報告書では具体的な推計を実施しなかったが、研究会メンバーとの意見交換や市民の皆様が目指しておられる「新市」が明確になってくれば、そのイメージを基にして経済効果のサイズを提示することも可能になっていくだろう。その場合は、「県央地域における市町村合併の経済効果」というところが、今後の研究課題として設定されることになる。

この地域で検討できる「新市」のデザインには、多くの可能性が感じられる。都市交通機能を持たせるのか、東京とどのように関わっていくのか、どの産業を振興させようとするのか、など、行政の権限と裁量が大きくなることも手伝って、もう一度地域を大胆に計画しなおすことが可能になると考えられる。しかし、この点について本報告書は「競争と協調」、「選択と集中」という2つのキーワードを残している。これは合併のメリットが地域全体では高まるが、必ずしもすべての人や地域にもたらされるものではないという厳しい現実を意味するものである。このような現実を踏まえても合併による地域の活性化を図ろうとする意思があれば、「新市」のデザインにはバイアスがかからず相当大きな効果が期待できる。同時に初期段階で発生するメリットの不均衡やデメリットも中長期的には解消されるような体質が生まれるであろう。

1 ago@tcue.ac.jp

2 kurokawa@tcue.ac.jp

3 これら合併に伴う市町村数の変動については、総務省資料より引用。

4 この点について保母（2006）などは、知事が勧告権を持っていることから、「自主性ではなく強制される面も強い」としている。

5 このようなケースでは、子供の少ない地域から学校を削減していくかたちをとる。

- 6 この部分のメリットについては、「スケールメリット」として、第5章で詳しく述べる。
- 7 ここでの事例は、前章で取り上げた事例から抽出したものである。
- 8 市町村自治研究会（2004）p.13-16より引用。
- 9 地域レベルでの「社会的能力」の構築については、黒川（2005）を参照。
- 10 正確には「人口50万を超える数が40万を増すごとに8人を56人に加えた数（その数が96人を超える場合にあつては、96人）」である。
- 11 合併しない場合は44名の総額で、合併する場合には54名の総額を表している。
- 12 高崎市のデータは榛名町の数字を足して作成している。なお、「消防関係職員」、「教育公務員」、「技能労務職員」、「臨時職員」は含まれていない。
- 13 将来の金額については通常利率などで現在価値に割り引いて計算するが、ここではそのような割引を考へていない。仮に5年ごとに5%（約年率1%）で割り引いて現在価値を求めれば、この大きさは約27億1035万円となる。
- 14 実際には、単価のみ標準のデータを採用して、施設数などは実際の数値を採用するべきであったが、今回はまず削減効果の推計方法を提示することを中心とした。正確な分析は今後の課題としたい。

主要参考文献

- 出井信夫・参議院総務委員会調査室・編（2006）『図説－地方財政データブック』学陽書房
- 片柳勉（2002）『市町村合併と都市地域構造』古今書院
- 黒川基裕（2005）「ものづくり能力とクラスターマネジメント」高崎経済大学附属産業研究所・編『循環共生社会と地域づくり』日本経済評論社：190－218
- 小西砂千夫（2001）『市町村合併をめぐる状況分析』公人の友社
- さいたま市（2004）『政令指定都市へのあゆみ』さいたま市
- 市町村自治研究会・編（2004）『合併協議会の運営の手引き』ぎょうせい
- 市町村自治研究会・編（2004）『第3次改訂版－市町村合併ハンドブック』ぎょうせい
- 高木健二（2003）『市町村合併の財政論』公人の友社
- 地方財政調査研究会（2004）『類似団体別市町村財政指数表』地方財務協会
- 初村尤而・にいがた自治体研究所・編（2003）『新版・合併財政シミュレーションの読み方づくり方』自治体研究社
- 保母武彦（2007）『「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか』岩波ブックレット
- 町田俊彦・編著（2006）『平成大合併の財政学』公人社
- 松本英昭（2003）『市町村合併の特例のすべて』ぎょうせい
- 横道清孝（2007）「平成の大合併の経過、結果および課題－「市」を中心とした市町村体制へ」『地域政策』No.22：6－12
- 吉村弘（2002）『最適都市規模と市町村合併』東洋経済