

## 研究ノート

# 市町村合併の協議にかかる経費のあり方について

尾崎正光\*・若山浩司

On the costs needed in the consultations on consolidations of municipalities

Masamitsu OZAKI, Hiroshi WAKAYAMA

## ABSTRACT

Now, it is considered that a consolidation of municipalities is one of the ways to reconstruct a local finance. In this case, the costs needed in the consultations and preparations on consolidations must be used efficiently and effectively, not to speak of the costs needed in consolidated municipalities.

KEYWORDS: conference of consolidations, tax revenue allocated to local governments, subsidy for conferences, budget of conferences

## 1. 合併特例法と財政支援措置

市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という）は、昭和40年に10年間の時限法として制定されたが、その後、昭和50年、60年及び平成7年度に、それぞれ10年間の有効期限の延長がなされ、有効期限は平成17年3月31までとなっている。期限延長とともに所要の改正が行われ、さらに、平成7年度以降は、有効期限の延長はなされていないものの、平成11年の改正をはじめ、市町村合併を支援するための特例措置の規定の拡充がなされている。以下において、合併特例法の改正の経緯を、財政支援措置に重点をおいて追っていくこととする。

### 1. 1. 合併特例法以前

昭和28年10月、「町村は、おおむね八千人以上の住民を有するのを標準」として、町村合併促進法が制定された。また、昭和31年6月30日、「新市町村の健全な発展を図り、あわせて未合併町村の町村合併を強力に推進」するために、新市町村建設促進法が施行された。さらに、「市の合併」に対しては、昭和37年、市の合併の特例に関する

法律が制定された。これらの法律において、後に合併特例法でも措置される「議員の任期及び定数の特例」「職員の身分の取扱い」「地方税の不均一課税」などが規定されている。財政措置としては、地方交付税（地方財政平衡交付金）の額は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らないとする「合併算定替え」、合併に伴い臨時に増加する行政に要する経費の需要を基礎として、基準財政需要額の測定単位の数値を補正する「合併補正」が規定され、これらについても、合併特例法に引き継がれることとなる。

### 1. 2. 合併特例法制定（昭和40年）から昭和50年・60年の改正

町村合併促進法が「町村合併」を対象としており、また、市の合併の特例に関する法律が「市の合併」として「二以上の市の区域の全部または二以上の市及び一以上の町村の区域の全部をもつて一の市を置くこと」としていたことから、合併しても特例措置が適用されない地域となる場合があった。そこで、合併特例法により、「市町村の合併」に対する特例措置が統一されることとなった。よって、財政支援措置についても、引き続き、

受理日：平成14年10月11日

受理者：若山浩司

\*四国大学大学院経営情報学研究科

「合併算定替え」「合併補正」が規定されている。なお、「市の人口要件の特例」は、昭和41年3月31日までに限り、四万人とされた。

昭和40年に制定された合併特例法は10年間の時限法であったが、昭和50年、昭和60年にそれぞれ10年間の有効期間の延長がなされた。昭和50年の改正においては、「特例措置の内容等については、何ら変更はないもの」であったが、昭和60年については、「指定都市」を法の適用対象とすること、「地方債の配慮」の規定の新設などの改正が行われたが、基本的な部分は変更されないまま、昭和70年度（平成7年度）まで継続することとなった。財政措置についても、引き続き規定されている。

### 1. 3. 平成7年度以降の改正と財政支援措置の拡充

市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査研究委員会「平成5年度市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査研究報告書」、第二四次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」を踏まえて、「自主的な市町村の合併を推進」することを目的として、合併特例法の有効期限が平成17年3月31日まで延長されるとともに、新たな特例措置が定められることとなった。その内容は、「合併協議会設置に係る住民発議制度」「議員の任期及び定数の特例」の拡充、「過疎債の特例措置」、「国・都道府県の協力等」などである。財政措置についても、地方交付税の「合併算定替え」について、さらに5年間の激減緩和措置がとられることとなった。

さらに、「地方分権推進委員会第2次勧告」、第二五次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」、「地方分権推進計画」を受けて、「市町村合併をさらに積極的に推進」することを目的として、平成11年度に法改正が行われることとなった。その内容は、「地域審議会の設置」「住民発議制度」の拡充、「市の要件の特例」などである。さらに、財政措置については、「国は、合併市町村の建設に資するため必要な財政上の措置その他の措置を講ずるように努めなければならない」と規定されたことを踏まえ、「地方交付税の特例措置」の拡

充、「合併特例債」の創設などにより、大幅に拡充されることとなった。

その後、「市町村合併後の自治体数を1000を目指にする」として、「『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組み」などにより、市町村合併に伴う特例措置がさらに拡充されることとなった。「市町村合併支援本部の設置」、「合併重点支援地域の指定」などとともに、財政支援措置についても、一層の拡充がなされることになったが、以下にその内容を列挙する。

- ① 都道府県体制整備費補助金  
・体制整備・住民啓発・調査計画等の事業に対し、1都道府県当たり20,000千円の補助。
- ② 合併準備補助金  
・市町村建設計画の作成等に取り組む合併協議会構成市町村に対し、5,000千円の補助。
- ③ 合併市町村補助金  
・合併後3年間、市町村建設計画に基づく事業に対し、合併市町村に対し交付。

関係市町村人口 X	金額
X≤5,000	20百万円
5,001≤X≤10,000	30百万円
10,001≤X≤50,000	50百万円
50,001≤X≤100,000	70百万円
100,001≤X	100百万円

- ④ 都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置  
・都道府県の合併重点支援地域等への支援に要する経費に普通交付税措置。
- ⑤ 合併前に市町村が行う建設事業に対する財政措置  
・合併重点支援地域における一体的に実施する公共施設・公用施設の整備について、合併推進債を充当(充当率90%)。元利償還金の50%を普通交付税の事業費補正措置。
- ⑥ 都道府県が行う合併支援事業に対する財政措置  
・都道府県が行う合併市町村の一体化のための道路等の整備事業に要する経費に対して、合併推進債を充当(充当率90%)。元利償還金の50%を普通交付税の事業費補正措置。
- ⑦ 合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置

## 市町村合併の協議にかかる経費のあり方について

- ・合併後10年間、市町村建設計画に基づいて行う事業について、合併特例債を充当（充当率95%）。元利償還金の70%を普通交付税の事業費補正措置。
- ・ $180\text{億円} \times (\text{合併後人口}/10\text{万人} \times A+B)$   
 $\quad \times (\text{増加人口}/1\text{万人} \times C+D)$   
 $\quad \times (2-2/\text{合併関係市町村数})$

合併後人口数 X	A	B
X≤30,000	1.000	0.200
30,000<X≤100,000	0.714	0.286
X<100,000	0.000	1.000

増加人口数 Y	C	D
Y≤10,000	0.333	0.667
10,000<Y≤50,000	0.167	0.833
50,000<Y≤100,000	0.083	1.250
100,000<Y≤200,000	0.042	1.667
200,000<Y≤400,000	0.021	2.083
400,000<Y	0.000	2.917

- ・180億円は、合併後人口10万人、増加人口1万人である合併市町村について、合併市町村でない同規模の市町村の通常事業量の約3割増の事業を行うことのできる地方単独事業費及び国庫補助事業にかかる地方負担額の合計額を想定。

### ⑧ 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置

- ・合併市町村振興基金の積立てについて、合併特例債を充当（充当率95%）。元利償還金の70%を普通交付税の事業費補正措置。
- ・(3億円×合併関係市町村数)+(1万円×増加人口)+(5千円×合併後人口)

### ⑨ 合併直後の臨時の経費に対する財政措置

- ・合併後5年間、行政の一体化・格差是正に要する経費について、普通交付税の合併補正。
- ・(1億円+5千円×合併後人口)×(1+(合併関係市町村数-2)/4)

### ⑩ 普通交付税額の算定の特例（合併算定替）

- ・合併後10年間、合併前の額を下回らない算定。その後5カ年で段階的に縮減。

### ⑪ 都道府県の合併支援経費に対する財政措置

- ・合併後の市町村が行う事業に対し、都道府県が交付する補助交付金等に特別交付税措置。

### ⑫ 合併準備経費に対する財政措置

- ・合併協議会への負担金、啓発事業等の合併準備経費について特別交付税措置。

### ⑬ 合併移行経費に対する財政措置

- ・合併前、電算システム統一等の経費について、特別交付税措置。

### ⑭ 市町村合併に対する新たな特別交付税措置

- ・合併後3年間、以下の需用に対し、特別交付税措置。

ア) コミュニティ施設整備、新たなまちづくり、イ) 公共料金格差是正、ウ) 公債費負担格差是正、エ) 土地開発公社経営健全化

- ・(4億円+4千円×増加人口)×補正係数

増加人口/合併後人口 X	補正係数
X<20%	1.0
20%≤X<40%	1.25
40%≤X	1.5

以上の支援内容を表1のように分類して比較してみる。

ここで注目する点は、合併市町村が実施する合併後事業については、標準的な財政規模が設定され、その算定額の範囲内で交付税措置されるものを主としていることに対し、合併前事業については、協議会構成に対する500万円の定額補助以外は、特別交付税や合併推進債による実績に基づく措置となっている。すなわち、国は、合併後にかかる経費については、構成市町村の人口規模などにより設定しているが、合併前経費については推計していないといえる。この理由としては、従来の合併においては、任意協議会と法定協議会それぞれの合併検討組織の役割が各構成市町村の方針により大きく異なっていたことや、合併協議期間の不透明なこと、合併前における合併関連事業の範囲の不明確なことなどによるその経費の算定の難しさがあったといえる。しかし、平成17年3月という合併特例法の期限を前提とした市町村合併準備が中心なっている現在、それにあわせた合併前の必要財政規模を算定するべきであると考えられる。

表1 財政支援措置の分類

	支援方法	対象	時期	支援額	事業内容
①	補助金	県	合併前	定額	ソフト
②	補助金	合併市町村	合併前	定額	ソフト
③	補助金	合併市町村	合併後	定額	ハード
④	普通交付税	県	合併前	算定	ソフト
⑤	普通交付税	合併市町村	合併前	実績	ハード
⑥	普通交付税	県	合併前・後	実績	ハード
⑦	普通交付税	合併市町村	合併後	算定	ハード
⑧	普通交付税	合併市町村	合併後	算定	(基金)
⑨	普通交付税	合併市町村	合併後	算定	ソフト・ハード
⑩	普通交付税	合併市町村	合併後	算定	(合併算定替)
⑪	特別交付税	県	合併後	実績	ハード
⑫	特別交付税	合併市町村	合併前	実績	ソフト
⑬	特別交付税	合併市町村	合併前	実績	ソフト・ハード
⑭	特別交付税	合併市町村	合併後	算定	ハード

以下においては、合併前経費、すなわち、国の財政支援措置①②④⑤⑥⑫⑬の対象となる経費について検討することとする。

## 2. 合併協議にかかる経費の現状

以下において、合併協議にかかる経費として、合併協議会の予算・決算の内容を歳入歳出それぞれ分析することとする。地方自治法第252条の4「普通地方公共団体の協議会の規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。」として、「協議会の経費の支弁の方法」が掲げられていることから、協議会の財務に関する事項が規約に掲載されている。その上で、予算事務規程（または財務規程）を設けて、協議会の経費の執行に関し必要な事項を定めることが一般的となっている。それは、「合併協議会の予算は、負担金というかたちでそれぞれの市の予算に計上されて議会の審査を受けており、いわばその執行計画であるといえる。こうした意味では、協議会における正式な決定事項とはならないものであると考えられるが、その執行内容を議会の審議と同じレベル（款及び項）までは、協議会において確認して

おくべき事項であるとして、予算事務規程を設けて予算の取扱いを定め、その確認を得たもの」とする考え方によるものである。また、「協議会の予算執行の形態としては、次の3つの方法がある。(1)協議会経費全額を負担金として計上、会長が協議会予算として執行。(2)共通経費のみを協議会負担金、他の経費は関係団体予算で計上、会長が各団体の長の委任を受けて執行。(3)特定幹事団体の予算として計上、会長が各団体の町の委任を受けて執行。」とされているが、(1)の方法を採用することが一般的となっている。

### 2. 1. 歳入

合併協議会の歳入を構成する主なものは、負担金と都道府県補助金である。負担金の負担方法については、協議会規約において、協議会の事務執行に伴う予算の負担について定めている。その負担割合は、(1)全額を構成市町村で均等割、(2)均等割と人口割を組み合わせて負担割合を計算、とすることが一般的である。それ以外に、基準財政需要額割、面積割などを含む場合もある。都道府県補助金は、平成11年度の合併特例法の改正以降の財源措置の拡充を受けて創設された補助交付金で

あり、1協議会に対し、補助率2分の1で200万円から3,000万円程度が交付されている。これらの負担金・補助金を構成市町村または都道府県が自主財源で賄っている訳ではなく、その一部は国の財政支援措置を依存財源としているのである。具体的には、構成市町村と都道府県はそれぞれ、財政支援措置②⑫と①④を特定財源としているのである。

## 2. 2. 歳出

合併協議会の歳出は、目的別では一般的に、会議費、事務費、事業費に分類される。

### 2. 2. 1. 会議費

会議費は、協議会委員の報酬及び費用弁償、議事録作成・会議会場の借上・会議賄など会議運営に係る経費、視察旅費などが計上される。「協議会の会長、副会長、委員及び監査委員について、報酬及び職務遂行のために要する費用弁償を受けることができる」ことが協議会規約のなかで定められている。これは、「協議会の委員等は、協議会の非常勤特別職として位置づけられ、その身に基づき構成市町村の非常勤特別職の職員と同様に報酬及び職務遂行のために要する費用弁償を受けることができるものと考えられる。非常勤特別職の職員に対する報酬及び費用弁償については、本来は条例で規定すべき事項であるが、協議会には条例制定権がないことから、設置根拠として両市議会に提出する規約上にその根拠を明示したものである」とする考えに基づくものである。額及び支給方法については、報酬及び費用弁償規程を設けることが一般的であり、報酬は3,200円から10,800円まで、日当は1,000円から3,000円までと幅広く、各協議会の事情により異なっている。また、合併特例法第3条第4項に定める「学識経験を有する者」とする委員のみを報酬及び費用弁償の支給対象者として、同条第3項に定める「関係市町村の議会の議員又は長その他の職員」である委員に対しては支給しないことが通例である。さらに、合併協議会委員の人数は、構成市町村から「長その他の職員」「議会の議員」「学識経験を有

する者」それぞれ各町1名から8名の同人数ずつと、特定の市町村に属さない形で選出された「学識経験を有する者」と「都道府県の職員」の数名により構成されている。よって、協議会の委員の構成や協議会開催回数などにより協議会委員の経費の総額は異なることとなる。会議運営経費については、会議録作成を委託する経費が必要とされている。観察経費については、協議会設立当初に先進地視察を行われることが多い。なお、旅費・宿泊費の額は、構成市町村の条例・規約などを準用することが通例となっている。

### 2. 2. 2. 事務費

職員手当・臨時職員賃金・派遣職員負担金などの人件費、光热水費・事務所借上などの事務所の運営経費、事務用経費などにより構成される。事務局職員の給与・職員手当等については、事務局規程で定められている。「職員はそれぞれの市町村の職員としての身分に基づき、事務従事命令を受けて、協議会事務局の事務に従事する」こととなる。給与についてはそれぞれの職員が所属する市町村の予算で支給されることに対し、時間外手当などの職員手当の一部については合併協議会の予算において支払われることがある。事務局職員の人数は、構成市町村からそれぞれ各町1名から5名程度の同人数ずつと、都道府県職員と臨時職員各1名程度により構成されている。臨時職員の賃金と事務局職員の旅費については、構成市町村の例により、事務局の予算において支給される。一方、都道府県職員の人件費については、都道府県が負担する場合と、構成市町村が負担する場合のそれであるが、構成市町村が負担する場合は、協議会予算において職員派遣負担金として計上する場合が多い。人件費のうち協議会予算に計上されるものは、その支給方法により異なるが、合併協議に係る経費を考察する場合、事務局職員全員の給与・職員手当等をすべて考慮に入れる必要があるといえる。事務所運営経費は、構成市町村の施設以外に事務所を設置した場合に、協議会予算に計上されることが多い。その場合に、事務所設置初年度に事務室の改修経費などが必要とな

る場合がある。事務用経費としては消耗品費・事務機器保守借上料などの一般管理経費が必要とされるが、さらに、協議会設置初年度に事務用備品を整備する費用を必要とする場合がある。備品購入費の具体的な例として、公印、書籍、事務用机・椅子、ファイルキャビネット、パソコン（ソフト、プリンター）、デジタルカメラ、公用車などが挙げられている。なお、協議会の事務局規程において、「物品の購入その他契約の締結に関すること」、「物品及び現金の出納に関すること」は事務局長の専決事項とされている場合が多い。但し、20万円から100万円程度の専決事項の金額に制限を設けていることもある。

### 2. 2. 3. 事業費

事業費は、広報啓発費、調査研究費、計画策定費、移行準備経費に分類される。広報啓発費としては、広報誌・啓発パンフ・チラシなどの印刷・配布・折込などの経費、ホームページの作成・運用・管理などの委託経費、講演会・シンポジウムなどの開催に伴う講演者・講師に対する謝礼などが計上される。広報誌の発行については協議内容の経過の周知のため定期発行とする協議会が増加しており、ホームページについてもインターネットの普及率の上昇に伴い、現在では合併協議会の90%程度がホームページを開設して、協議会の紹介や会議資料の掲載などを行っている。調査研究費としては、住民アンケートにかかる印刷・郵送代、調査内容の分析・集計にかかる経費、事務事業実態調査の外部委託経費などが計上される。「合併協議会の設置イコール合併の意思決定」とみなされる傾向が少なからずあることから、住民意向調査や事務事業実態調査が、法定協議会設置前の合併研究会や任意協議会などで行われる場合も多く見受けられる。「合併協議会運営の手引」においては、「直接、法定協議会で検討を開始する方法が適当」であるとしているが、この手引の作成に参加した合併市町村はすべて任意の協議会を設置しており、その必要性は少なくないと考えられる。計画策定費としては、市町村建設設計画・将来構想の策定業務の外部委託費とその印刷製本費が

主となるが、作成した建設設計画を配布するための委託料が計上される場合もある。合併協議会の定義は、「合併市町村の建設に関する基本的な計画（市町村建設設計画）の作成その他市町村の合併に関する協議を行う協議会」であり、市町村建設設計画を作成することは必須である。移行準備経費の内容は、例規分析・作成業務、電算システム統合準備・調査などの他、新市町村名・市町村章の公募業務などもある。例規整備作業と電算システム統合については、合併協議会事務局が事業主体となる場合と、構成市町村の総務部門または情報システム部門が主体となる場合があり、合併協議会予算と構成市町村のどちらで予算計上するかが異なるてくる。なお、近年、調査研究費、計画策定費、移行準備経費に含まれる複数の業務を一括して外部委託するための予算計上をする事例が増加している。

## 3. 合併協議にかかる経費の方向性

### 3. 1. 合併協議にかかる経常経費の縮小化

合併協議会予算における会議費と事務費は、構成市町村数や人口規模にかかわらず、ある程度の経費が必要となっている。よって、これらの経費に対する歳入として、②合併準備補助金を財源とした負担金と、④都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置を財源としている都道府県補助金を充当できる事業費の範囲内で合併協議にかかる経常経費を賄われることが理想である。そのためには、都道府県においても、④により普通交付税措置された財源を、合併市町村を支援するための財源として十分に措置すべきである。一方、会議費と事務費の中でも臨時的要素の強い視察旅費や備品購入費については、極力無駄のない予算計上と執行が望まれるところである。また、人件費については、表に現れない経費であるが、協議の進捗状況などを勘案し、また、事業の外部委託により職員の事務量が軽減されることで、適切な人員配置を行うことにより、実質的に合併協議にかかる経費の適正化を図るべきである。

表2 財源措置の整理統合（案）

	支援方法	対象	時期	支援額	事業内容	整理統合
①	補助金	県	議決前	定額	ソフト	
②	補助金	合併市町村	議決前	定額	ソフト	
③	補助金	合併市町村	議決後	定額	ハード	
④	普通交付税	県	議決前	算定	ソフト	
⑤						⑦へ統合
⑥						①④⑦へ統合
⑦	普通交付税	合併市町村	議決後	算定	ハード	
⑧	普通交付税	合併市町村	議決後	算定	(基金)	
⑨	普通交付税	合併市町村	議決後	算定	ソフト・ハード	
⑩	普通交付税	合併市町村	合併後	算定	(合併算定替)	
⑪						①④へ統合
⑫						②へ統合
⑬						②⑦⑨へ統合
⑭						③⑦⑨へ統合

・番号は表1の分類表に対応。

・補助額・算定式は、整理統合で振り替えた経費の増減に対応して改定されるものと仮定。

・④⑦⑧⑨の普通交付税は補助金で措置されることが望ましい。

### 3. 2. 合併協議に伴う事業経費の効率化

合併協議会予算の事業費のうち、広報啓発費、調査研究費、計画策定費は、「市町村合併法定協議会運営マニュアル」においても、合併協議会において必要とされている事業の経費であることから、先の事務費とともに財源措置②④で賄われる経費の一部となるべきである。また、臨時的事業経費である移行準備経費については、財源措置②④の対象から外れた経費であり、⑫合併準備経費に対する財政措置によって特別交付税措置されている。また、合併前に構成市町村で予算計上される合併移行に伴う事業経費については、財源措置⑬により特別交付税措置される他、起債対象事業であれば、財源措置⑤による合併推進債の対象となることもある。しかし、これらの経費は構成市町村の合併の議決が行われた後に必要とされる経費であり、実質的には合併後の経費と同一的に扱われるべき経費と考えられる。よって、国の財政支援措置については、これまでの「合併後」の補助金・普通交付税措置を「合併の議決後」とする

ことで、合併前の特別交付税による実績額に対する措置と全体事業費の設定されていない合併推進債を、補助金・普通交付税による定額補助または算定額に振り替えることができるようになる。また、普通交付税措置は補助金として交付されることが理想的であると考えられる。さらに、これまでの定額補助や算定額をもってこれらの合併前事業経費を含めた財源措置とした場合に不足を生じるならば、それらを含めた新たな算定額として増額されるべきであると考えられる。それより、構成市町村においても、合併前の合併移行経費の財源を、合併後の市町村の補助金・普通交付税措置を活用する予定の事業の財源と一体的に考慮することで、事業経費の効率化が図られることとなるのである。

### 参考文献

1. 西東京合併事務研究会編「ドキュメント市町村合併 西東京市の事例に見る合併協議の実務」 ぎょうせ

- い、2001
2. 市町村自治研究会編「合併協議会運営の手引」市町村合併法定協議会運営マニュアル」ぎょうせい、2001
  3. 市町村自治研究会編「改訂版 市町村合併ハンドブック」ぎょうせい、2001
  4. 吉村弘著「最適都市規模と市町村合併」東洋経済新報社、1999
  5. 丸山康人編著「自治・分権と市町村合併」イマジン出版、2001
  6. 石原信雄著「市町村合併成功の秘訣 地方分権の更なる前進のために」(財)日本法制学会、2002
  7. 早川鉢二著「市町村合併を考える」開文社出版、2001
  8. 松本誠、森脇俊雅、長峯純一編著「分権・合併最前線 自治体の現場から」文理閣、2002
  9. 三橋良士明、自治体問題研究所編「ちょっと待て市町村合併」自治体研究社、2000
  10. 中西啓之著「新版市町村合併 まちの将来は住民がきめる」自治体研究社、2002
  11. 加茂利夫著「市町村合併と地方自治の未来 「構造改革」の時代のなかで」自治体研究社、2001
  12. 池上洋通「市町村合併これだけの疑問 このままで地方自治は守れるのか」自治体研究社、2001
  13. 小西砂千夫著「そこが知りたい市町村合併 当事者たちの証言」日本加除出版株式会社、2001
  14. 萩田保監修、中島正郎編「予算の見方・つくり方」学陽書房、2000  
(尾崎正光 四国大学大学院経営情報学研究科 D2 香川県大内町職員)  
(若山浩司 四国大学大学院経営情報学研究科教授)