

## 平成大合併と熊本市 ～政令指定都市への挑戦～

中 村 良 広

### はじめに

2009年6月28日、熊本県植木町および城南町では熊本市との合併の賛否を問う住民投票が実施され、即日開票の結果、両町いずれにおいても賛成が多数を占めた<sup>(1)</sup>。この住民の意向を受けて、合併を決める廃置分合などの関連議案が7月9日に植木町、10日に城南町、13日に熊本市それぞれの議会で可決された。その結果、2010年3月23日に人口約72万8,000人の新熊本市が誕生することとなり、熊本市はこれによって政令指定都市（以下、指定都市と略称）の要件を満たしたと判断し、2012年を目標に指定都市移行の準備を本格化させる。

1999年4月に始まった「平成の大合併」は、2010年3月末をもって幕を下ろす。大合併の第1ラウンド（改正市町村合併特例法：1999年度～2005年度）では、開始直前（1999年3月）に3,232を数えた市町村数が1,821まで44%も減少した。その後、第2ラウンド（新改正市町村合併特例法：2006年度～2009年度）では、合併のテンポは鈍ったものの、期間中に市町村数はさらに1,758（2010年3月末）まで減少するものと見込まれている<sup>(2)</sup>。

熊本県においても市町村数は1999年3月末の94が、2006年3月末には48へとほぼ半減した<sup>(3)</sup>。植木町、城南町の合併により熊本県内の市町村数は最終的に45になる。

「平成の大合併」に当たって、特に第1ラウンドではその促進に向けて財政的に合併特例債の導入、地方交付税における合併算定替や合併補正、さらには合併補助金などの「アメ」が用意される反面、交付税における段階補正の改正や2004年度における交付税・臨時

---

(1) 投票結果は、城南町で賛成6,782票、反対5,844票（投票率79.53%）、植木町で賛成10,591票、反対7,493票（同74.00%）であった。

(2) 総務省ホームページ。

(3) 2008年10月6日には富合町（2008年3月末：人口8,008人）と熊本市が合併し、県内の市町村数は47となった。

財政対策債の大幅削減（約2兆8,000億円）などの「ムチ」も併用された<sup>(4)</sup>。

一方、こうした財政措置とは別に、指定都市の「指定の弾力化」が合併促進の手法として採用された。合併運動の最終局面における熊本市の周辺町との合併も、この指定都市の要件緩和に誘われたものである。本稿では、「平成の大合併」の期間中に指定都市移行を果たした先行諸都市<sup>(5)</sup>に続き（図表1）、最後の候補として移行を試みている熊本市の事例に即して、その実態と問題を整理しておきたい。

図表1 現在の指定都市の状況

指定都市名	指定年月日	人口（千人）	
		指 定 時	2005. 10. 1現在
大 阪 市	1956年9月1日	2,547	2,629
名 古 屋 市	1956年9月1日	1,337	2,215
京 都 市	1956年9月1日	1,204	1,475
横 浜 市	1956年9月1日	1,144	3,580
神 戸 市	1956年9月1日	979	1,525
北 九 州 市	1963年4月1日	1,042	994
札 幌 市	1972年4月1日	1,010	1,881
川 崎 市	1972年4月1日	973	1,324
福 岡 市	1972年4月1日	853	1,401
広 島 市	1980年4月1日	853	1,154
仙 台 市	1989年4月1日	857	1,025
千 葉 市	1992年4月1日	829	924
さいたま市	2003年4月1日	1,024	1,176
静 岡 市	2005年4月1日	706	701
堺 市	2006年4月1日	831	831
浜 松 市	2007年4月1日	804	804
新 潟 市	2007年4月1日	814	785
岡 山 市	2009年4月1日	696	696

（注） 1） 点線部分は「市町村合併支援プラン」策定後に実現した指定都市。原表に岡山市を追加。

2） 指定時人口は直近の国勢調査人口。

（出所） 熊本市政令指定都市推進室（2009）、2頁。

（4） 「平成の大合併」をめぐる財政問題およびその事例研究については、町田編（2006）参照。

（5） 図表1に見るように期間中にすでに6都市が指定都市移行を果たし、さらに神奈川県相模原市がこれに続くものと思われる。同市は2006年3月および2007年3月に隣接する津久井郡4町と合併し、人口要件を満たした。2009年5月1日現在の推計人口は711,459人であり、2010年の指定都市移行を目指して準備を進めている。

## 1. 指定都市移行の要件緩和による合併促進

地方自治法第252条の19（大都市に関する特例）は、指定都市の人口要件について「政令で指定する人口50万以上の市」と規定している。しかし、これまで人口50万程度で指定都市になった例はなく、少なくとも人口80万以上でかつ100万程度への増加が見込まれることが実質的な要件であると理解されてきた。「平成の大合併」に際してこの人口要件が緩和された。これがいわゆる「指定の弾力化」である。

人口要件の緩和は、直接には静岡市の強い要請を契機に導入されたといわれている。すなわち、指定都市への移行を念願してきた静岡市は、隣接する清水市との合併を予定していたが、それでも人口は70万をやや上回るに過ぎず、80万ラインには到底達しなかった。そこで、静岡市としては人口要件そのものの緩和を要請したのである。

これに対して総務省も合併促進の観点から人口要件の緩和は意味ある措置であると判断し、この要請に応えることになった。2001年10月下旬、静岡市内で開かれた講演会において、政府の合併支援本部事務局長を務める総務省行政体制整備室の高島茂樹室長（当時）は、「弾力化という言葉は、静岡、清水のために書いた。政令市として東海地域で力を発揮してほしい」と、異例ともいべき発言を行った<sup>(6)</sup>。

もちろん、この「弾力化」は当然に、類似の条件にある他の団体にとっても切実な意味を持ってくる。2001年11月2日の経済財政諮問会議において片山虎之助総務相（当時）は、「政令市の基準は100万人だが、70万人に下げれば合併の強い促進剤になる<sup>(7)</sup>」と、具体的に70万人への人口要件の引き下げを明示し、それが一般的に合併促進の効果をもつとの判断を示した。

合併による指定都市移行への誘いは熊本市に対しても行われた。2002年7月21日に開催された地方分権トップセミナー（主催：熊本県・総務省）の講師として熊本市を訪れた片山総務相は、ホテルでの記者会見において、熊本市について「全国の中核市の中で2番目の規模をもち、上位の大阪・堺市に比べ拠点性をもっている」と持ち上げ、「合併と政令市移行はイコールではないが、70万以上の合併が進むならば、拠点性をはじめ発展性、人口動態や経済指標などを総合的に評価し、政令市指定の弾力化（人口要件の緩和）を十分

(6) 『静岡新聞』2001年11月20日。

(7) 『静岡新聞』2001年11月8日。ただし、「基準は100万人」という表現は、当時の実態から見ても正確ではない。

利用できる<sup>(8)</sup>」と指摘した。

こうして、「平成の大合併」の特例期間中という限定つきではあるが、「人口70万」で熊本市も指定都市に移行し得ることが明確に示されたのである。

## 2. 熊本市における指定都市移行の動き～遅れた立ち上がり

「熊本県市町村合併推進要綱」（2000年3月16日）は、県内94の市町村をほぼ4分の1に再編する合併のモデルを提示したが、その際、熊本市は合併・再編の対象団体からは除外されていた。また、熊本市自体、当初は合併に積極的に関与する意向は持たなかったし、2000年に策定されたばかりの「第5次熊本市総合計画」も現行の市域を前提としていた<sup>(9)</sup>。

合併問題に消極的な市当局に対して、指定都市の「指定の弾力化」や静岡市の動きに触発されて市議会の側から指定都市移行を求める声が高まってきた。自民党議員団を中心にする議会の圧力の下に、2002年5月末に至って、三角市長（当時）も当初の方針を転換して合併による指定都市移行を目指す意向を表明した<sup>(10)</sup>。

こうした動きの背景にあった最大の要因は、2011年春に予定される九州新幹線鹿児島ルート全通である。鹿児島ルート全通の結果、JR博多－熊本間の時間距離が現在の75分から35分<sup>(11)</sup>に短縮される（JR博多－鹿児島間の所要時間80分）。その結果、ますます熊本市から政府機関や企業の支店機能が福岡市へ引揚げられるばかりか、商業機能までも福岡市に吸引され、熊本市は終点の鹿児島市に至るまでの「通過点」に過ぎなくなりかねない、という不安が地元で高まっている。

こうして、市議会からの声に押されて熊本市当局も指定都市移行に向けて舵を切ることになった。しかしながら、他の同等の都市に比較すれば熊本市による指定都市移行を見据えた合併構想は出遅れたし、熊本県に至っては熊本市の合併運動に対して終始中立の態度を崩さなかった。

---

(8) 『熊本日日新聞』2002年7月22日。

(9) 1991年の飽託郡4町（北部、河内、飽田、天明）の合併以来、合併の動きはなく、2000年に策定された「第5次熊本市総合計画」でも2010年によく人口70万と想定されている。

(10) この間の経緯については、中村（2006）、168－170頁参照。

(11) 最高速度260km/h走行で途中駅に停車せず直行した場合の所要時間である。

### 3. 合併運動の展開と挫折

平成大合併のうねりの中で、県の意向とは別に熊本市周辺町の住民から熊本市との合併を求める動きが活発化した。その動きを容易にしたのが、合併特例法による手続き要件の緩和である。そのポイントは、合併特例法における法定合併協議会（法定協議会と略称）の設置要件が緩和されたことで、①有権者の50分の1以上の連署で法定協議会設置の発議が行われ、それが議会で否決された場合には、②首長の決定または有権者の6分の1以上の連署で住民投票が請求され得ることになった。

緩和された要件を活用して、熊本市との法定協議会の設置を求める住民の請求が熊本市周辺の各町で町当局に提出され<sup>(12)</sup>、これを受けて町当局は住民請求を町議会に諮ると同時に熊本市に対して法定協議会設置の打診を行った。これに対して、熊本市としてはすべて承諾の回答をしたにもかかわらず、相手方の議会はことごとく法定協議会設置を否決した。一部の町ではこの結果を受けて、さらに住民投票にまで持ち込まれたケースもあったが、ついに過半数の賛成を得ることはできなかった<sup>(13)</sup>。熊本市が合併相手として最も期待した益城町でも、法定協議会設置が町議会で否決された後、住民投票に持ち込まれたが、ここでも反対が賛成を上回り最終的に合併運動は挫折した。

### 4. 新改正合併特例法下の新展開～再チャレンジ

2005年3月をもって期限切れとなった改正合併特例法の期間内における熊本市による合併運動の挫折の要因としては、①関係町における熊本市への吸収合併に対する反発、②熊本市側の立ち上がりの遅さに起因する準備不足（将来構想や合併相手の説得など）、③地方債残高3,000億円を超えた熊本市の財政状況に対する関係町の不安とその反面での関係町の相対的に良好な財政事情、などが挙げられる。

しかし、第1次合併運動の挫折の後、新改正合併特例法による特例期間の延長が見込ま

---

(12) 熊本市との合併を求めて住民発議のための手続きが開始されたのは、西合志町、菊陽町、天水町、植木町、富合町、益城町の6団体である。

(13) 例外は後に紹介する富合町で、同町の場合厳しい財政状況がその背景にあった。

れる中で、引き続き合併に向けた動きが再始動された<sup>(14)</sup>。その際、政治状況における一定の変化も無視することができない。すなわち、熊本市長選挙で三角市長に取って代わった幸山政史市長（2002年11月～、現在2期目）および潮谷前知事引退後の選挙によって選出された蒲島郁夫知事（2008年4月～）は、いずれも就任当初から熊本市の指定都市移行を積極的に推進する立場をとっている。再開された合併運動において、候補先となったのは城南町、植木町、益城町の3町である。

合併運動の再始動に当たっては熊本市側からの働きかけがあったとはいえ、財政状況の新たな展開も重要である。熊本市はこの間、起債抑制に努め、地方債残高も漸減し、2004年度に3,000億円の大台を割り込んだ後もこの傾向が続いている<sup>(15)</sup>。一方、周辺町においては三位一体改革の中で、とりわけ2004年度の大幅な交付税・臨財債削減が強い衝撃を与えた。なお、すでに財政状況が悪化していた富合町については合併の手続きが継続され、2008年10月6日に熊本市に編入合併された。

## 5. 指定都市の歴史的背景～大都市の独立運動と挫折

指定都市の性格を理解する上で、戦前以来の大都市による府県からの独立運動の歴史をここで簡単に回顧しておくことは有益である。

東京市を筆頭に京都、大阪、名古屋、神戸、横浜の六大市は、歴史的に府県との関係において、①大都市市政を進めるに際しての府県との二重行政・二重監督による無駄の排除、②大都市としての実力ある団体の自治権強化という目的を達成するために府県からの独立を求めてきた。1943年に東京に都制が敷かれた結果、東京市はこの運動から外れることになったが、残る五大市によってこの運動は引き継がれた。

1947年制定の地方自治法は、こうした経緯を踏まえて同法265条に「特別市は、都道府県の区域外とする。特別市は、人口50万以上の市につき、法律でこれを指定する」と定め

---

(14) 新改正合併特例法の特例期間は、2005年4月1日～2010年3月31日である。

(15) 市債残高は1999年度の3,241億円から2007年度の2,781億円（臨時財政対策債を除けば2,375億円）へと一貫して減少している。

た<sup>(16)</sup>。しかし、この特別市の指定に当たっては憲法第95条に基づいて、「その地方公共団体の住民の投票」が必要になる。問題はこの住民投票の区域をどうするかであった<sup>(17)</sup>。

五大市の府県からの独立について府県は、①大都市行政の孤立化を招くことになる、②五大市が抜けた残存区域の取り扱いが問題になる、としてこれに反対した。とりわけ、②の問題は、豊かな財源が県から抜き取られることになるので、県内の残存区域にとっては大きなマイナスになると考えられた。結局、1947年12月の法改正によって関係府県民の投票が明記されるに至り、五大市の独立要求が多数を獲得する見込みは絶望的となったため、特別市実現の途は事実上閉ざされた。

その後、1956年の地方自治法改正に際して、空文化した特別市の規定が削除されるに当たり、その代替措置として政令指定都市制度が創設された。政令指定都市制度によって指定都市に17項目の事務が移譲（第12章 大都市（等）に関する特例）されることとなったが、その地位は府県からの独立を意味した特別市とは比ぶべくもないものとなった。とりわけ、特別市制挫折の経緯からも想定されるとおり、道府県税の指定都市への移管が否定され税収の一部が特例的に配分されるにとどまったため、指定都市の自立的財政基盤は弱体化することになった。

## 6. 指定都市を目指す理由

府県からの完全独立を意味した特別市からは大きく後退はしたものの、熊本市を含む各都市が指定都市を目指す理由として、大要次のようなメリットが掲げられている。

### ① 道府県事務の大幅な移譲による自治権の拡大と行政事務の迅速化

道府県事務が大幅に移譲されることで、地域に密着した行政サービス提供が可能になる（図表2）。また、事務処理の迅速化も期待される。

福祉関係の多くの事務が道府県から移譲されるほか、一部を除き国道・県道の管理も指定都市が行うことになり、まちづくりにおいてこの権限を活用することができる。

(16) 土岐（2009）は、政令指定都市に関して「人口基準が50万以上となったのは、1956年の制度発足当時、神戸市の人口が98万で100万に満たなかったことが背景にあったといわれている」（20頁）としているが、「人口基準50万以上」は特別市制以来のものである。ちなみに1947年当時の神戸市の人口は607,079人（臨時国勢調査）であったから、土岐の説明はむしろ特別市の人口基準によりよく妥当しそうである。

(17) 星野（1982）、240-241頁。廣田・他（2009）、2-3頁。

図表 2 都道府県と市町村の事務権限の比較

<ul style="list-style-type: none"> <li>○都道府県                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・指定区間の1級河川、2級河川の管理</li> <li>・都市計画区域の指定</li> <li>・市街化区域、市街化調整区域の区域区分（線引き）</li> <li>・私立学校、市町村立学校の設置許可</li> <li>・警察（犯罪捜査、運転免許） など</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○政令指定都市                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・精神保健福祉センターの設置</li> <li>・精神障害者保健福祉手帳、療育手帳の交付</li> <li>・小中学校教員の任免、給与の決定</li> <li>・指定区域外の国道および県道の管理</li> <li>・市街地開発事業に関する都市計画決定 など</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○中核市                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・保健所の設置</li> <li>・身体障害者手帳の交付</li> <li>・特別養護老人ホームの設置認可・監督</li> <li>・屋外広告物の条例による設置制限 など</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○特例市                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可</li> <li>・市街地開発事業の区域内における建築の許可</li> <li>・騒音を規制する地域の指定、規制基準の設置 など</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○一般市                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護、児童扶養手当など</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○町村                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民票や戸籍の事務</li> <li>・国民健康保険事業</li> <li>・特別養護老人ホームの設置・運営 など</li> </ul> </li> </ul>

（出所） 熊本市政令指定都市推進室（2009）より作成。

さらに、小中学校教員の任免、給与の決定も独自に行うことが可能になる。

行政事務の迅速化に関して、例えば新潟市の場合、精神障害者保健福祉手帳の交付に申請日から判定結果受理日まで、県経由の時代には平均39.5日かかっていたのに、市への権限移譲後は24.8日に短縮された<sup>(18)</sup>。

## ② 財政基盤の強化

道府県からは軽油引取税交付金が指定都市に限って交付され、また、自動車取得税交付金が増額される。国からは地方揮発油譲与税（2009年度より地方道路譲与税を名称変

(18) 遠藤（2009）、39頁。



更) および交通安全対策特別交付金が増額されるほか、石油ガス譲与税が新規に配分される。さらに、宝くじ収益金の配分がなされるほか、地方交付税についても普通態様補正等で大都市の財政需要が反映されることになり増収につながる。

③ 国との直接的交渉権や最新で良質の情報の収集

国への要望に際して、道府県を通すことなく国と直接交渉に当たることができるほか、国の意向や情報をよりの確に知ることができるようになる。

例えば、北九州市は2003年10月に産業廃棄物埋め立てに対する法定外目的税として「環境未来税」を導入し、今日では年間約13億円(2007年度決算)の税収を得ている。この税の導入に際してはほぼ同時期に福岡県も産業廃棄物税の導入を計画中であり、課税物件が競合した。福岡県内の産業廃棄物埋め立てのほぼ3分の2を受け入れる北九州市が一足早く環境未来税を導入したため、福岡県の産業廃棄物税は北九州市域内の埋め立て分については非課税とせざるを得なくなった。県を通さずに国との直接交渉権を持つことで、場合によっては県と競合する政策さえ実現できたひとつの事例である。

④ 区制によるきめ細かな住民サービス

市民にとってほとんどの必要な手続きが区役所だけで処理されることになる。また、区役所ごとに配分された予算を活かして、きめ細かな住民サービスの提供が可能になる。

⑤ 都市のイメージアップ

大都市としてのイメージアップにより観光客や進出企業が増加する。また、市役所職員の採用に当たって、いっそう多くの優秀な応募者を期待することができる。

## 7. 指定都市の問題点～その現実

上記のような指定都市ならではのメリットが指摘されるが、それらを額面どおりに受け取ると過大評価に陥ることになる。すなわち、特別市の挫折の経緯からも窺われるように、指定都市になっても二重行政(一つの行政分野が事務において一つの自治体で完結しないこと)の問題は残るし、とくに財源についての自立的基盤は著しく制約されている。

例えば、二重行政としては次のように6つのタイプの存在が指摘されている<sup>(19)</sup>。

① 行政サービス 重複提供型

---

(19) 初村(2003)79-80頁。

同一目的の公共施設について指定都市と都道府県がともに整備するなど、同一行政サービスを重複して提供しているもの（例：私立幼稚園に対する助成等）。

② 同一行政事務 事務・権限留保型

同一行政事務において指定都市と道府県との間で事務・権限が分かれているもの（例：都市計画決定、1級・2級河川の管理等）。

③ 同一行政事務 重複手続型

同一行政事務において、都道府県知事をいったん経由し、所管省庁大臣に意見の提出等が求められるものや、すでに指定都市において実質的な審議等を行っているにもかかわらず知事への手続きが必要とされるもの（例：下水道事業計画の策定・変更についての国土交通大臣または知事の許可。市街地再開発事業の事業計画等の決定に関する知事の許可等）。

④ 類似行政分野 事務・権限留保型

類似した行政分野において、指定都市と都道府県との間で事務・権限が分かれているもの（例：一体的な地域保健・地域医療行政の実施のための病院および薬局の開設許可権限等）。

⑤ 類似行政分野 重複手続型

類似性の高い行政分野について、多数の縦割りの法令にまたがり、関係機関との調整に労力を要するもの（例：都市景観整備等を阻害する関係法令の見直し）。

⑥ 行政サービス要件 基準拘束型

指定都市に十分な処理能力があるにもかかわらず国・道府県が勧告・要求・提示等を行っているもの（例：特別養護老人ホーム等の入所施設の規模・機能・運営面の基準等）。

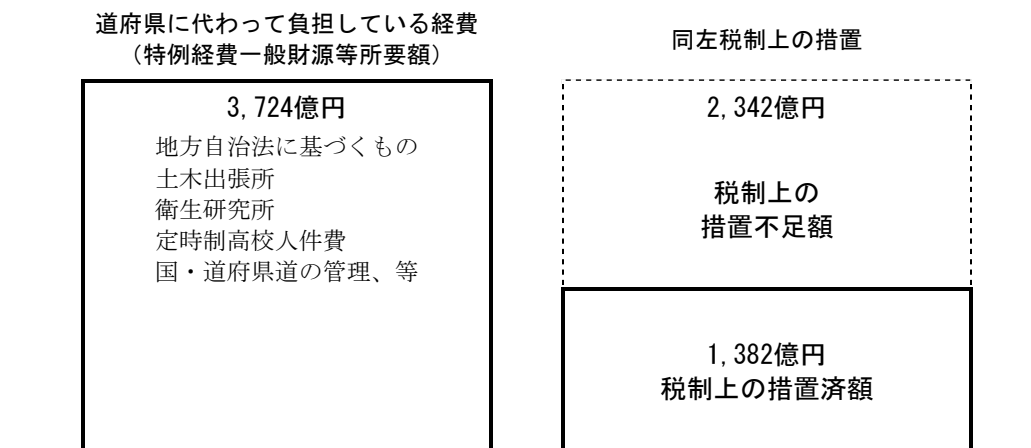
また、事務移譲に対する税制上の措置不足については、指定都市が長年にわたってその改善に向けて国に要望を続けているが改善の兆しはない（図表3）。道府県からの事務移譲にもかかわらず、「道府県から指定都市への税源移譲」がないので、不足財源の多くは国の地方交付税に依存せざるを得ない。しかし、近年のように交付税による措置が不安定化する時代にあっては、指定都市の財政状況もまた不安定化する。つまり、指定都市への移行とともに財政規模は拡大するが、財源面での自主性・安定性は後退するのである<sup>(20)</sup>。

---

(20) 大都市特例税制検討会（2005）は、道府県から指定都市へ移譲すべき税目として個人道府県民税、法人道府県民税、地方消費税を挙げている。ただし、地方消費税については、抜本的制度改正の必要等、困難を伴うことから「税交付金の制度を活用することが現実的」（14頁）としている。

図表3 大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額

(2008年度予算に基づく概算)



(出所) 指定都市(2009)、10頁。

また、指定都市への移行とともに区政を敷くことが義務付けられている。大都市における住民に密着した行政サービスの提供がこの目的とされている。しかし、これはあくまでも行政上の内部組織であるから、独自の議会をもって意思決定を行うわけではない。「区制あって区政なし」といわれるゆえんである<sup>(21)</sup>。

確かに、行政区に自治組織としての性格を付与する試みはすでに始まっている。例えば川崎市では、市民自治基本条例に基づき2006年4月に区民会議が設置された。区民会議は区の課題の解決に主体的に取り組むことを課題とし、そのための予算として区民協働推進事業費(5,500万円)が設けられている。類似の試みは他の指定都市にも見られる。しかし、行政機関たる区長によって任命される委員の権限には自ずと制約がある。公選の市議会議員の権限を侵すことは許されないからである<sup>(22)</sup>。川崎市においても5,200億円程度の一般会計歳出規模から見れば、7つの行政区に配分される区民協働推進事業費は合計4億円弱であり、きわめて限界的なものにとどまっている。

一方、区民の意向を反映する仕組みのひとつとして、行政区が市議会議員選挙の選挙区となることが指摘されている。しかし、その反面、市政が各区の利害の調整の場になりかねないし、また、全市的な政策を中心テーマに掲げる議員が当選できなくなるという問題

(21) 初村(2003)、87頁以下。

(22) 廣田他(2009)、116頁以下参照。

も起こってくる<sup>(23)</sup>。

指定都市への移行が都市のイメージアップにつながるという主張は、まったく根拠のないものともいえないが、それだけで企業の進出などが促されると考えるのは楽観的に過ぎる。問題は、拡大した自治能力をいかに活用するかにかかっている。今回の指定都市の「指定の弾力化」の効果もあって、2009年度における岡山市の指定都市移行によって、指定都市は18団体となった。すでに神奈川県相模原市が人口要件を達成し、指定都市移行の準備を進めているのでこれで19団体となり、熊本市が首尾よく移行を果たしたとして20団体目になる。まさに「指定都市インフレーション」である。その意味でも、たんなる「イメージ」ではなく、政策の実体が問われているのである。

なお、これだけ指定都市が増えた結果、指定都市の性格が変化している。都市的な集積を特徴とする五大市以来の指定都市に加えて、広範な田園地帯を抱える人口100万に満たない都市が多数、指定都市に加わることになった。現在、大阪、横浜、名古屋の3市による道州制も見据えた「スーパー指定都市」の構想がある。指定都市の階層分化が起きているのである。

## 8. 熊本市の指定都市移行と財政効果～財政規模は拡大するが

指定都市への移行のメリットとしてどの事例においても必ず挙げられているのが、「財政基盤の強化」である。それは熊本市の場合も例外ではない。しかし、前述の指定都市の国に対する連年の要望書は、指定都市財政の現実がばら色ではないことを告げている。もっともこれは「税制上の措置」を主たるテーマにしている。指定都市の自治にとってこれが究極の基盤であることはいうまでもないが、指定都市を目指す団体が「財政基盤の強化」という場合、交付税や宝くじ収益金等も含むやや広い概念でこの問題を捉えている。

まず、熊本市の指定都市移行に伴う増加財源額の概要は図表4の通りである。税制上の措置としては県から新規に配分される軽油引取税交付金が17億円と最大である。自動車取得税交付金は、新規ではないが県からの配分額が増額されるもので、その規模は約1.4億円と軽油引取税交付金に比べれば一桁小さくなっている。地方揮発油譲与税、石油ガス譲与税、交通安全対策特別交付金は国からの譲与分であり、石油ガス譲与税のみ新規で他は

---

(23) 熊本市の場合も、全市のボランティア組織などを基盤にする議員の当選が難しくなると懸念されている。

図表4 熊本市の指定都市移行に伴う増加財源

(単位：百万円)

区分	項目	特例の内容	増加額
税財政の特例	地方交付税	国県道の管理、児童相談所運営、区役所設置経費等の財政需要を反映。	6,071
	宝くじ発行	公共事業等の費用の財源に充てるため、総務大臣の許可を受けて宝くじを発行することができる。	1,953
譲与税及び交付金	地方揮発油譲与税	地方道路税の収入に相当する額を地方揮発油譲与税とし、その58/100に相当する額について、県および指定都市の管理する国県道の延長および面積の割合に応じて按分。なお、42/100に相当する額については、一般市町村に譲与。	453
	石油ガス譲与税	石油ガス税の収入額の1/2に相当する額を石油ガス譲与税とし、県および指定都市の管理する国県道の延長および面積の割合に応じて按分。一般市町村には譲与なし。	26
	軽油引取税交付金	軽油引取税の総額の9/10に相当する額について、指定都市が管理する国県道の面積の割合で按分。一般市町村には交付なし。	1,700
	自動車取得税交付金	自動車取得税の総額の28.5%に相当する額については、指定都市が管理する国県道の延長および面積の割合で按分。なお、66.5%に相当する額については一般市町村に交付。	139
	交通安全対策特別交付金		231
合 計			10,573

(注) 2007年度決算ベースで現行の熊本市域に城南町域、植木町域を加えて試算(2009年5月時点)。

(出所) 熊本市財政課。

増額である。

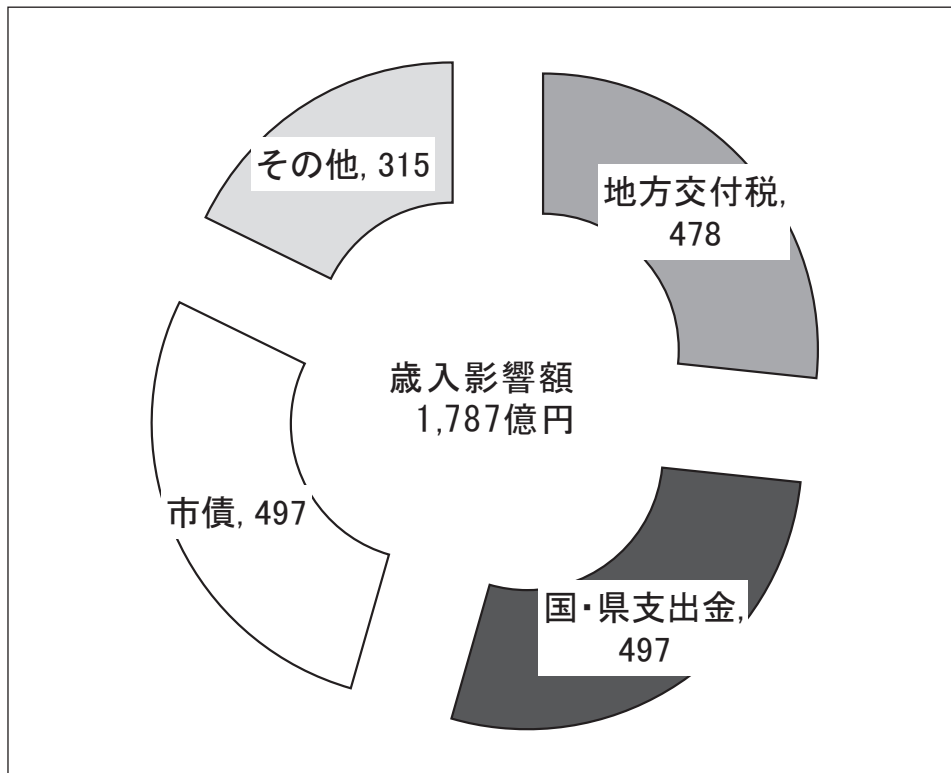
宝くじ発行による収益金は指定都市になったことで得られる新規の財源であり、20億円近い収入が期待されている。

単独で最も大きな60億円超の収入増が期待されているのが地方交付税で、税制上の措置不足分を普通態様補正等によって補填するものである。

次に、図表5によれば、指定都市移行による財源の増加額は7年間(2012年度～2018年度)で1,787億円と推計されている。年間平均で255億円である。見られるようにその内容はほとんどが国もしくは県に依存する地方交付税や支出金、そしてやはり依存財源である市債である。「その他」の内訳は示されていないが、図表4から見て宝くじ収益金、軽油

図表5 指定都市移行の歳入影響額

(2012年度－2018年度) (単位：億円)



(出所) 熊本市財政課資料より作成。

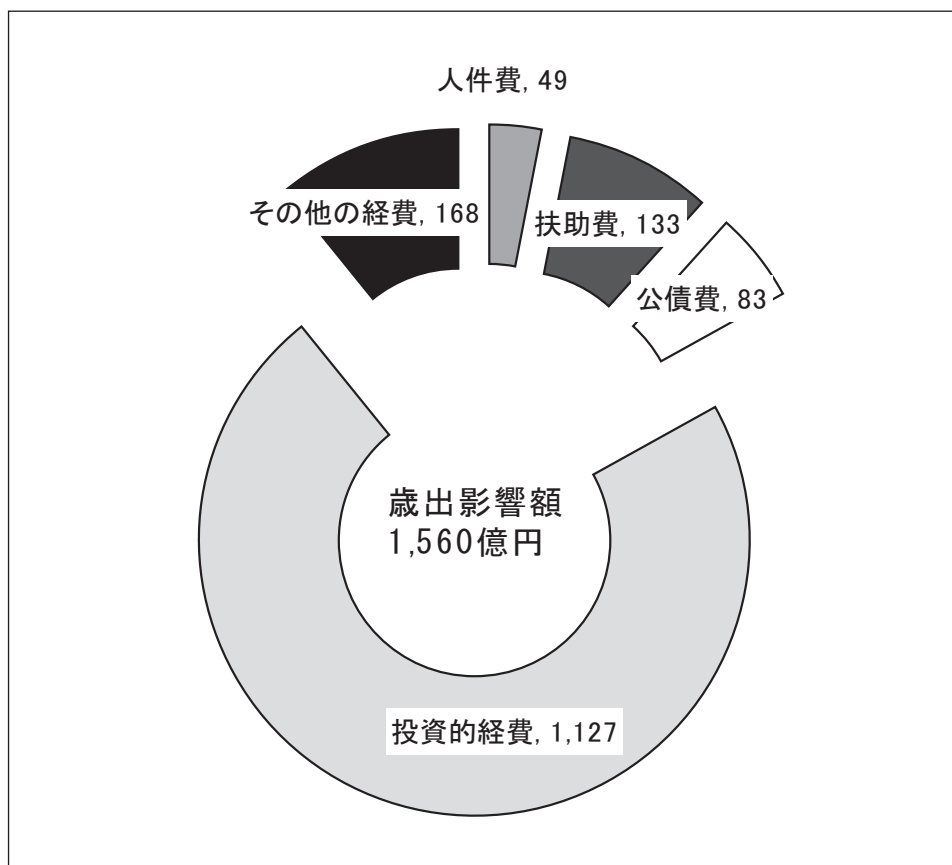
引取税交付金およびその他の譲与税・交付金がその内容であろう。

気になるのは増加財源のうち27%を地方交付税に依存していることで、2004年度のような大幅削減が実施された場合、大きな不安定要因となる。また、市債収入も確かに財源ではあるが、後年度負担を生むだけに安易な依存は禁物である。

一方、歳出への影響額の実に72%が投資的経費である(図表6)。2005年度の13指定都市に関する予算で見れば(図表7)、「国・道府県道管理」に追加的経費の52%が充てられているので、熊本市の場合もこの投資的経費の大半が国・県道の整備に充てられることになる。また、歳入増加分に市債を見込んだため公債費が増加することになっているが、この影響は試算期間を超えて長期にわたって続くことにも注意が必要である。

図表6 指定都市移行の歳出影響額

(2012年度—2018年度) (単位：億円)



(出所) 熊本市財政課資料より作成。

図表7 大都市の特例に基づく財政需要（2005年度予算）

（単位：百万円）

項 目		指 定 都 市 計	
		経 費	一般財源
地方自治法第252条の19の規定に基づくもの	児童福祉	89,097	70,549
	民生委員	2,566	2,566
	身体障害者福祉	11,885	9,899
	生活保護	2,539	8,041
	行路病人・死亡人	119	120
	社会福祉事業	331	331
	知的障害者福祉	18,772	16,257
	母子家庭・寡婦福祉	6,855	2,224
	老人福祉	17,266	10,689
	母子保健	1,923	1,149
	食品衛生	2,967	2,189
	墓地理葬等規制	55	55
	興行場・旅館・公衆浴場	73	72
	精神保健福祉	37,015	20,464
	結核予防	787	473
	都市計画	1,940	1,767
	土地区画整理事業	3,857	2,429
	屋外広告物規制	926	609
	計	198,973	149,883
その他の法令に基づくもの	国・道府県道管理	288,233	168,575
	土木出張所	31,471	27,340
	衛生研究所	6,981	6,035
	定時制高校人件費	10,415	10,350
	道府県教職員の任免・研修	3,925	3,774
	その他	19,342	11,347
	駐車場	786	140
	宅地規制	1,230	1,121
	都市緑地保全	5,770	958
	老人保健	9,102	8,143
	一級・二級河川維持管理	2,454	985
計	360,367	227,421	
合 計	559,340	377,304	

（注） 指定都市の範囲はさいたま市までの13都市。

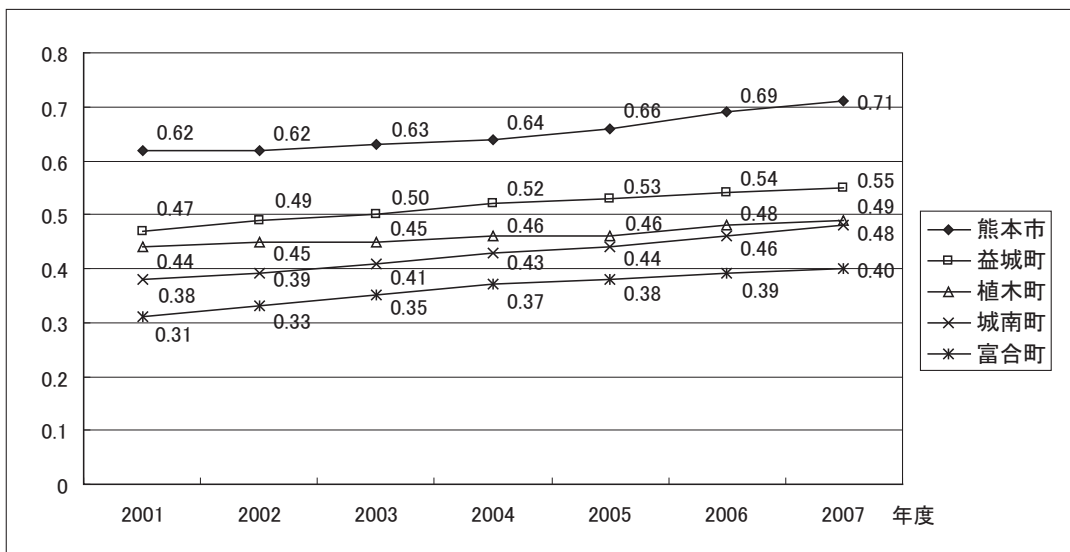
（出所） 大都市特例税制検討会（2005）、9頁。



## 9. 熊本市および周辺町の財政状況

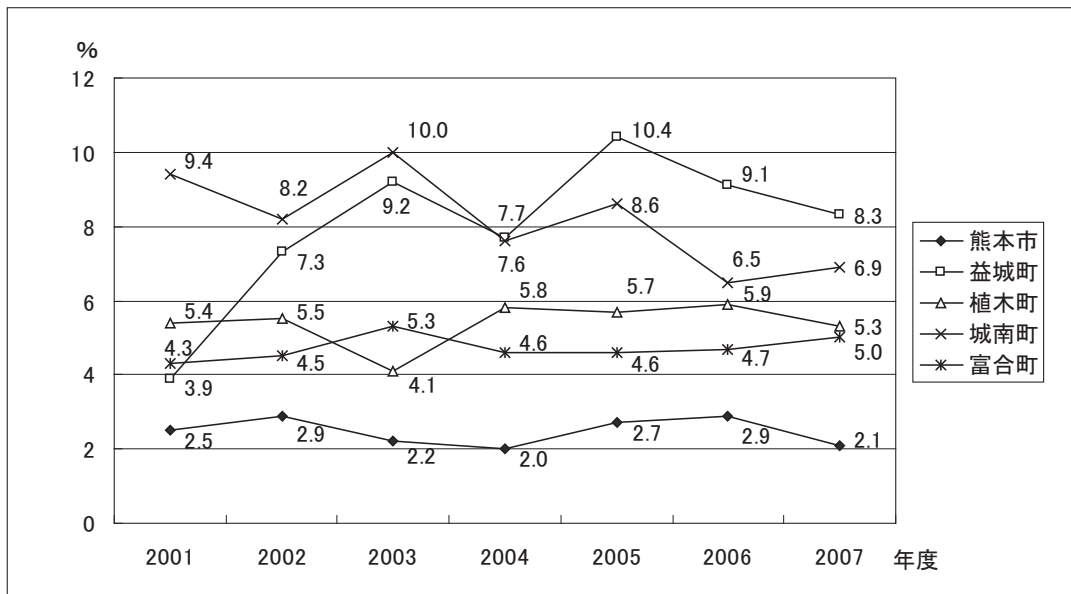
今回熊本市との合併が問題になった3町およびすでに合併した富合町の財政状況を概観しておこう。なぜなら、合併問題の意義を理解する上で各団体の財政状況を押さえておくことが不可欠の前提となるからである（図表8・9・10・11）。

図表8 財政力指数の推移

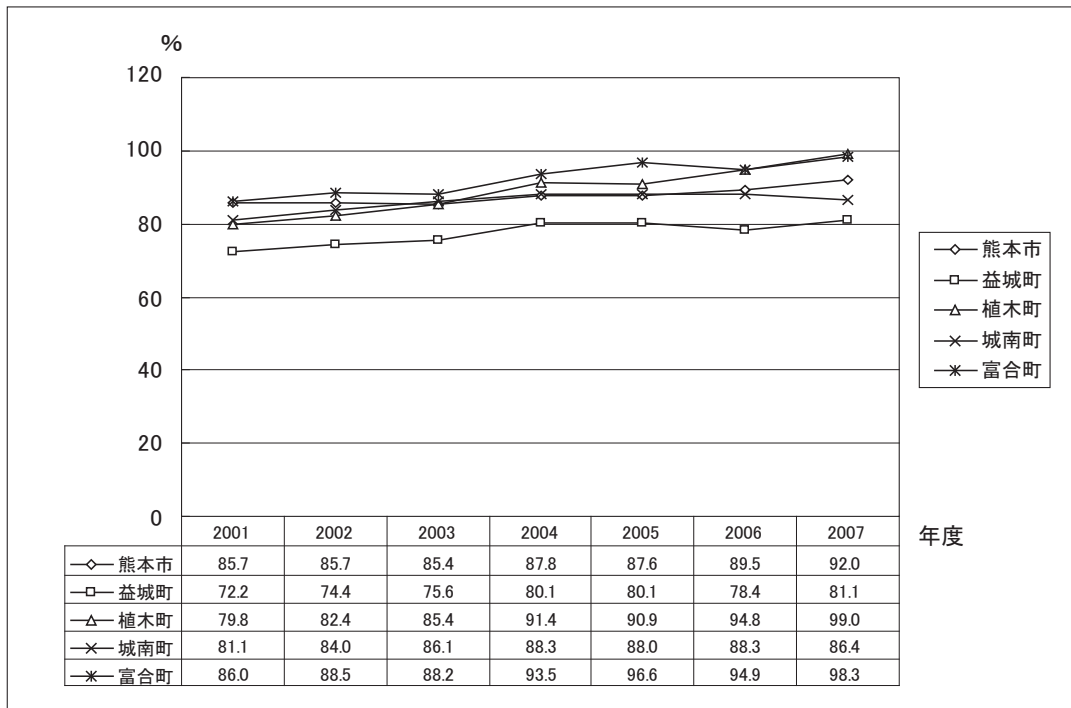


(出所) 以下、図表13まで決算カードより作成。

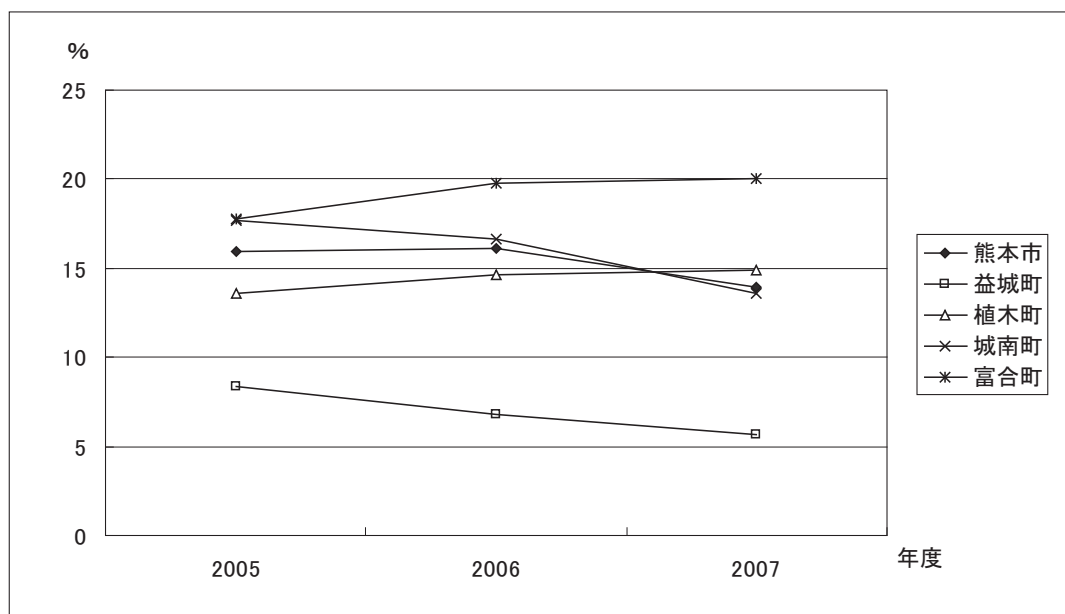
図表9 実質収支比率の推移



図表10 経常収支比率の推移



図表11 実質公債費比率の推移



まず、合併前の富合町の場合、財政力が低い上に財政の硬直化も進んでおり、熊本市との合併は財政難に迫られた避難措置であったという色彩が濃厚である。

一方、益城町の財政力は県内では相対的に高く、黒字幅が大きいことに加えて財政の弾力性も高い。財政的には熊本市以上に健全である。町議会および住民から見て財政的に追い込まれて熊本市と合併を求める状況にはなかったといえよう。良好な財政状況は堅実な財政運営にもよるが、基本的には域内の経済発展とそれに基づく堅調な税収によるもので、地域の独自の発展への見通しが熊本市との合併を拒否した住民の選択につながったと見ることができる。

城南町、植木町の財政状況は、富合町と益城町の間にあるが、植木町においてやや硬直化の傾向が強まっている。「平成の大合併」の第1ラウンドでは熊本市との合併を拒否した2町であるが、2004年度の交付税・臨財債の激減以降における財政の将来見通しの不透明化が熊本市との合併推進に傾く契機になったものと思われる。しかも、2007年度までは相対的に景況が良好であった訳で、2008年度以降の世界金融危機の影響を受けた地方経済の深刻な落ち込みは、2町に合併を決断させるとどめの一撃であった。

## 10. 合併に伴う税負担増加問題

指定都市に固有の問題ではないが、中核市たる熊本市と周辺町との合併に向けた協議において大きな関心事となったのは税負担増加の問題である。

熊本市は都市計画事業の財源として都市計画税（税率0.2%）を課税し、また、都市環境の整備および改善のための財源として事業所税を課税している。いずれも目的税であり、事業所税は人口30万以上の市のうち政令で定める市が課税するものとされている。さらに、住民税について、法人住民税均等割は制限税率（標準税率の1.2倍）、法人税割も制限税率の14.7%（標準税率12.3%）で超過課税している。

一方、合併相手となる植木町、城南町は事業所税は無論のこと都市計画税も課税していない。住民税のうち法人住民税均等割については両町ともに標準税率で、住民税法人税割については植木町は14.5%、城南町は12.3%で課税している。

熊本市との合併により直ちに旧熊本市の制度が植木町、城南町にも適用されれば両町では税負担が急増する。そこで、激変緩和措置として、合併年度（2009年度）およびその後の5年度については、植木町域・城南町域において事業所税および都市計画税は課税免除、法人市民税については不均一課税を認めることになっている。

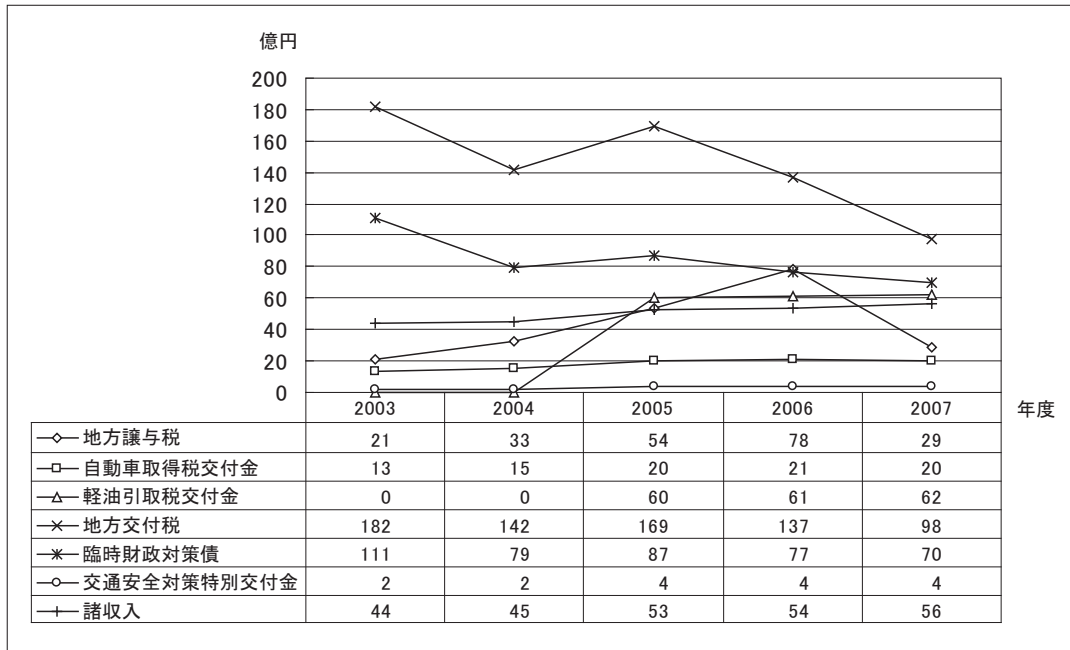
これは合併を円滑に進めるために採用される常套手段ではあるが、旧熊本市民からすれば、旧2町の住民は都市的サービスの受益にもかかわらず負担を回避しているという不満要因になるし、反面、旧2町の住民からすれば経過期間終了後には増税の脅威が待ち受けていることになる。

## 11. 先行指定都市における財政効果～静岡市と堺市の場合

「平成の大合併」の中で指定都市に移行した都市において、移行の財政的影響の現実はどうのようなものであったのか。合併後すでに数年が経過し決算によってその影響を捉えうる団体として、静岡市と堺市についてその実態を確認しておこう。

静岡市の場合、2005年度に財源としては軽油引取税交付金が60億円の皆増となったことを筆頭に、自動車取得税交付金が5億円、交通安全対策特別交付金が2億円だけ増加した（図表12）。宝くじ収益金は、「諸収入」に合算して計上されているためその影響を正確

図表12 静岡市の指定都市移行と財源



につかむことはできない。しかし、指定都市移行後に諸収入が約10億円だけ増加し、これがその後も定着しているため、これが宝くじ収益金であると推定される。

地方交付税は指定都市への移行要因のみによるとはいえないが、2005年度に27億円増加した。しかし、2004年度に交付税が全国的に大幅に削減される前の2003年度の水準までは戻りきれていないことにも留意が必要である。

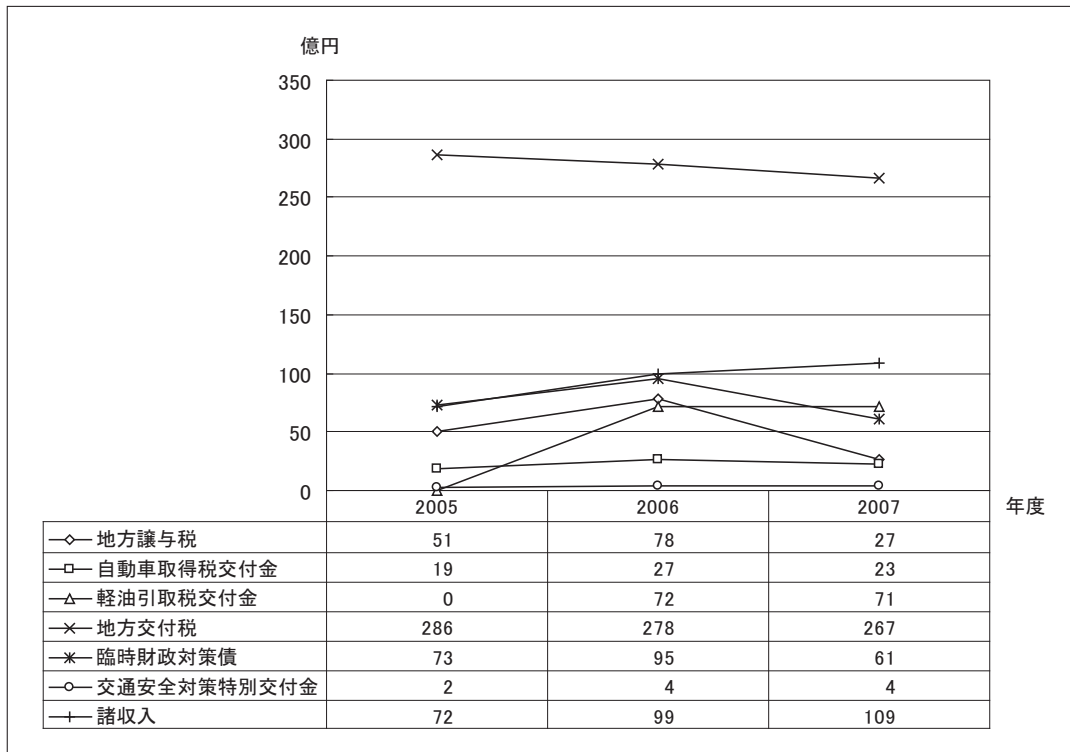
なお、交付税はこれ以降2年連続で大幅（△71億円）に減少したが、これは主として景気回復による税収増加の影響による。2006年度の税収増加額は21億円である<sup>(24)</sup>。また、臨時財政対策債も交付税に比べて緩やかではあるが2005年度をピークに減少を続けている。

堺市の場合、2006年度にやはり軽油引取税交付金が72億円と最大の増加を見せ、ついで自動車取得税交付金が8億円、交通安全対策特別交付金が2億円の増加となった（図表13）。また、「諸収入」は2006年度に27億円、2007年度にはさらに10億円の増加を見せている。ここに宝くじ収益金の影響が現れていると推定できる。

一方、2006年度の地方交付税はむしろ8億円の減少となり、2007年度にはさらに11億円と

(24) 2007年度については、三位一体改革の中で所得譲与税が個人住民税に振り替えられたため、景気回復による税収増加と分離して捉えることができない。

図表13 堺市の指定都市移行と財源



減少を続けた。この場合もやはり景気回復による税収増加の影響が大きいと考えられる。2006年度税収の対前年度増加額は24億円である。だが、臨時財政対策債は指定都市移行の2006年度には22億円の増加を見た後、翌年度には減少に転じ、静岡市との違いを見せている。

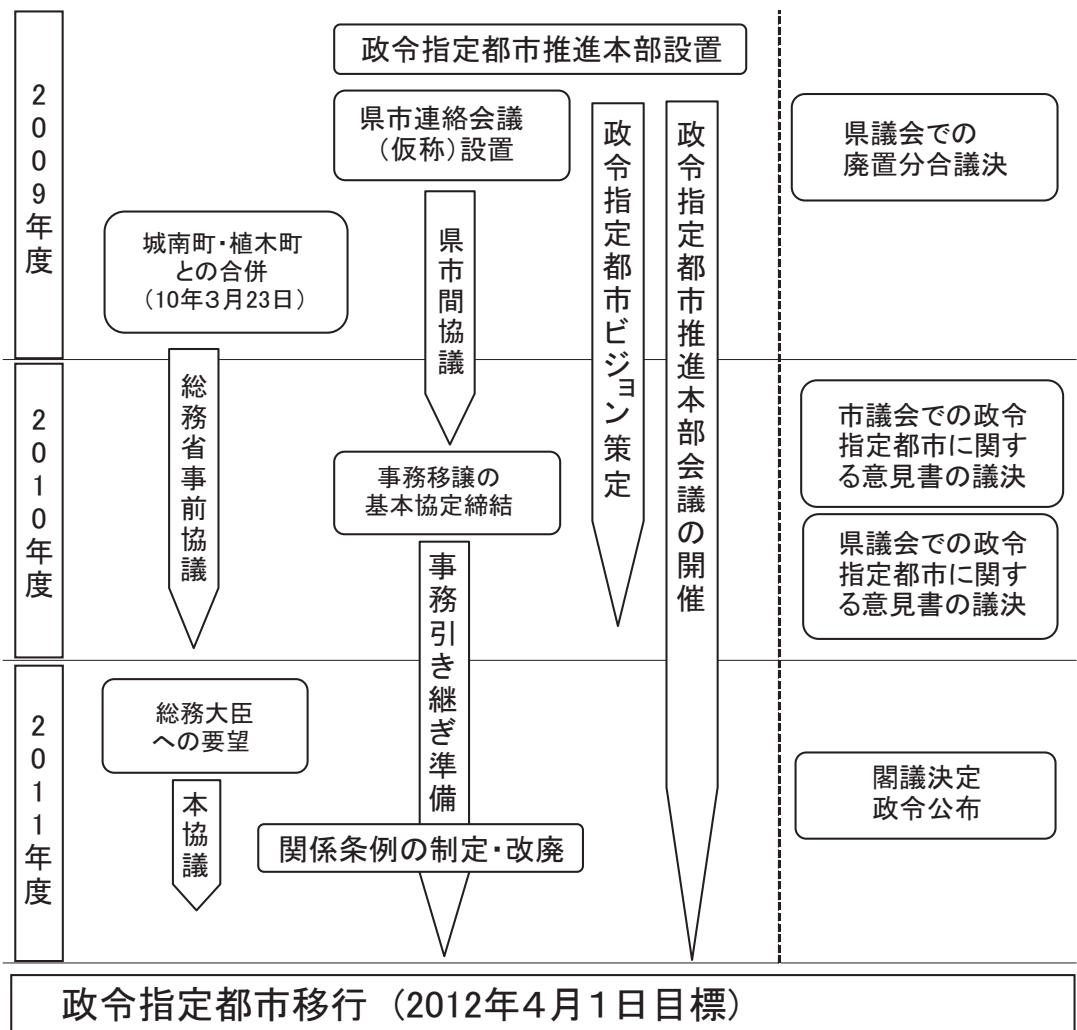
また、三位一体改革の過程で「国から地方への税源移譲」が2006年度まで所得譲与税の形をとって行われ、2007年度に個人住民税に振り替えられたため、この要因による地方譲与税の変動が大きく、指定都市移行に伴う地方揮発油譲与税および石油ガス譲与税の増加分については捉えがたい。

堺市、静岡市は比較的財政力が高い都市であり、2007年度における財政力指数は堺市0.80、静岡市0.90である。歳入中に占める地方交付税の比重は、堺市9.1%（2007年度）、静岡市3.6%（同）である。それに対して熊本市の財政力指数は0.71であり、歳入中に占める交付税の比重は12.9%（同）と地方交付税への依存度が高く、それだけに指定都市移行に伴う増額分への期待感も高くなる。しかし、その期待が満たされるかどうか、国の財政事情が極度に悪化する状況の下で、その見通しはきわめて不透明になっている。

## おわりに

熊本市ではいま、2012年度の指定都市移行に向けて作業が急ピッチで進められている（図表14）。よほど想定外の事態が発生しない限り、熊本市の指定都市移行は時間の問題となった。

図表14 政令指定都市移行に向けた全体スケジュール



(出所) 『熊本日日新聞』2009年7月17日。

しかし、指定都市移行に関する評価は立場によって分かれてくる。多くの熊本市民にとっては、指定都市がいかに関「二重行政」を残す不十分な仕組みであろうとも、現行の中核市に比べれば分権を進めるという観点からは積極的に評価される。行政区の導入にしても、区役所は現在設置されている市民センター（10箇所）や総合支所（5箇所）に代わり、さらに広範な行政事務を処理することになり、市民はほとんどの手続きを区役所<sup>(25)</sup>で済ますことができるようになる。区役所が大区役所制を採るか小区役所制を採るかは未定であるが<sup>(26)</sup>、先行事例では区役所ごとに一定の独自予算が配分されて地域特性を生かしたまちづくりに充てられている<sup>(27)</sup>。もちろん限界はあるが、こうして行政区に自治組織としての性格が付与されれば、地域住民としてはよりきめ細かな行政サービスを期待し得ることになる。いわゆる都市内分権の追求である。

もっとも、先に見たような行政区を単位とする選挙制度の改正については意外に議論が深まっていないが重要なポイントである。また、**図表15**のように合併町に対するインフラ整備の約束が行われているだけに、旧市域のインフラ整備がしばらく後回しになることへの不満も起こってこよう。さらに、大都市としての追加的財政需要にもかかわらず、税制上の措置不足により地方交付税を中心に国への依存度は高まり、財政が不安定化する恐れもある。拡大する自治権を活用しつつも、節度ある財政運営を維持することが課題となる。

一方、合併による人口要件達成が指定都市移行の必要条件である以上、合併される周辺町の住民の利害を抜きに問題を論じることはできない。なによりも中心市への編入合併により地域の自治権が失われてしまうことへの不満は大きい。熊本市の今回の合併運動に際しては、城南町、植木町、益城町いずれにおいても合併に伴うデメリットへの地元の懸念が大きかった。とくに益城町においては住民の反対が根強く、法定協議会の結論を待たずに2009年4月12日に合併の是非を問う住民投票が実施されたところ、反対が賛成を大幅に

---

(25) 手続きを行う区役所は居住区に限らず、任意に選択できる。

(26) 住民に身近な窓口サービス（戸籍、住民基本台帳、国民健康保険、国民年金、税、福祉サービス、生活保護、地域振興など）を中心にする小区役所制と、これに土木・産業振興等をも加える大区役所制がある。後発政令市はおおむね大区役所制からスタートする傾向がある。

(27) 新潟市の場合、8区役所を設置し、各区に一律2,000万円を配分しているという。なお、市予算のうち区役所に直接配当する予算の割合は、2009年度で全体の6.2%になる（遠藤（2009）、39頁）。



図表15 新市基本計画に盛り込まれた投資的経費

(2009～2018年度合計)

【熊本市・城南地域】		
	事業名	事業費 (億円)
新都市計画重点事業分	道路整備事業（幹線道路・集落内道路）	25
	総合スポーツセンター（仮称）整備事業	21
	図書館建設事業	9
	スマートインターチェンジ整備事業	8
	浸水対策事業	5
	物産館建設事業	2
	消防出張所建設事業	2
	中学校プール改修事業	2
	地域コミュニティセンター建設事業	2
	防火水槽整備事業	1
	児童館建設事業	1
	雁回山遊歩道整備事業	0.3
	上水道整備事業（企業会計分）	60
	汚水処理施設整備事業（企業会計分）	50
	小計	188.3
その他の事業分（経常的に実施する道路維持等）		23
城南地域合計		211.3
【熊本市・植木地域】		
新都市計画重点事業分	植木中央土地区画整理事業	64
	体力・健康づくり拠点整備事業	33
	道路整備事業（都市計画道路および幹線道路の整備）	15
	学校施設改修事業	10
	農産物の駅（仮称）建設事業	5
	田原坂資料館改築事業	4
	植木町公共交通機関乗り入れ施設（ロータリー）整備事業	2
	賃貸集合住宅整備費助成事業	2
	農道整備事業（植木東部地区）	2
	観光案内所建設事業	0.4
	街なか居住・街並み形成推進事業	0.3
	バスベイ整備事業	0.2
	パークアンドライド施設整備事業	0.1
	上水道整備事業（企業会計分）	38
	公共下水道整備事業（企業会計分）	57
小計	233	
その他の事業分（経常的に実施する道路維持等）		57
植木地域合計		290

(出所) 熊本市・城南町合併協議会（2009）、31頁および熊本市・植木町（2009）37頁より作成。

上回り、熊本市長、益城町長とも合併を断念せざるを得なくなった<sup>(28)</sup>。

植木町、城南町では、2009年6月28日に法定協議会の結論を踏まえた住民投票が実施された。合併賛成派が合併に伴う公共投資の効果を強調したのに対して、反対派は「合併で住民負担は増すばかり」（城南町）、「3万人で単独のまちづくりは可能」（植木町）と訴えた<sup>(29)</sup>。結果的に賛成派が反対派を圧倒したとはいえ、反対票も相当数に上り、城南町で46%、植木町で41%を占めたため、熊本市長もこれに配慮して「住民投票で反対した人のことも考えて対応を進めたい」と述べている。

この結果を受けて両町議会では合併を決める廃置分合などの関連議案が審議されたところ、法定協議会設置に際しては賛否がほぼ拮抗<sup>(30)</sup>していたのに対して、住民投票に現れた住民の意向を受け入れた議員の動きがあり、いずれにおいても可決された<sup>(31)</sup>。新熊本市の建設に当たってはこうした経緯も踏まえた新旧住民の融和・一体化が重要な課題となる。

しかし、本質的な問題は、指定都市移行を契機とする地域の浮揚・発展である。指定都市固有のメリットを活用し、中・長期的には道州制導入に際しての州都への立候補も射程に入れた都市建設が課題とされている。だが、そのための財政基盤は決して堅固とはいえない。慎重な財政運営の枠内で合併地域への約束を果たしつつ、しかも都市全体としての一体的発展の基礎上で広域的な中枢性を高めること——「人は自ら解決し得る課題のみを提起する」というが、熊本市は自らに課した課題を首尾よく解決し得るのか。指定都市移行はゴールではなく、スタートラインに過ぎない。正念場はこれからである。

(なかむら よしひろ 熊本学園大学経済学部教授)

---

(28) 2008年9月17日、益城町議会において法定協議会設置議案が可決されたが、その内容は、賛成9票、反対9票、議長採決で可決という危ういものであった。その後、法定協議会の結論を待たずに合併についての賛否を問う住民投票が条例化され、2009年4月12日に実施されたところ、反対が多数を占めた（賛成7,905票、反対12,205票、投票率76.98%）。住民投票の結果は法的拘束力を持つものではないが、これを無視することに対しては町長リコール運動が起こりかねない情勢にあり、益城町長、熊本市長ともに合併断念の意向を表明するほかはなかった。

(29) 『熊本日日新聞』2009年6月28日。

(30) 城南町では賛成7、反対7、棄権1、議長採決で可決。植木町では賛成9、反対9、棄権1、議長採決で否決した後、町長が請求した住民投票で賛成多数により設置が決定した。

(31) 城南町では法定協議会設置について棄権した議員1名が賛成に回ったほか、反対派の議員1名が死亡したことにより賛成8、反対6となった。植木町ではかつて棄権した議員1名が賛成に回ったほか、反対派の議員1名が賛成に回り、賛成11、反対8であった（『熊本日日新聞』2009年7月10日）。

---

【参考文献・資料】

- 遠藤正人（2009）「政令指定都市誕生の経緯と直面する課題」『都市政策』第135号
- 熊本市政令指定都市推進室（2009）『政令指定都市をめざして』
- 熊本市・城南町合併協議会（2009）『熊本市・城南町新市基本計画（城南地域）』
- 熊本市・植木町合併協議会（2009）『熊本市・植木町新市基本計画（植木地域）』
- 指定都市（2009）「大都市財政の実態の即応する財源の拡充についての要望（平成21年度）」
- 指定都市市長会大都市制度調査研究プロジェクト（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」
- 大都市特例税制検討会（2005）「指定都市の事務配分の特例に対応した大都市特例税制についての提言 — 今後の事務権限移譲の進展に対応する制度設計に向けて — 」
- 高寄昇三（2009）『政令指定都市がめざすもの』公人の友社
- 土岐寛（2009）「政令指定都市制度の課題と改革」『都市問題研究』平成21年4月号
- 初村尤而（2003）『政令指定都市・中核市と合併』自治体研究社
- 廣田全男・横浜市立大学国際総合科学部ヨコハマ起業戦略コース編著（2009）『大都市制度の現状と課題 — 横浜市の場合 — 』学文社
- 星野光男（1982）「都市制度史概説」、河野義克編『都市・自治史概説』東京市政調査会、所収
- 中村良広（2006）「政令市の『指定の弾力化』と合併促進 — 熊本市の挑戦と挫折 — 」、町田俊彦編著『「平成大合併」の財政学』公人社、所収