

## 〔 論 文 〕

## 市町村合併展開の一局面

西 村 貢

## 目 次

はじめに

- I. 市町村合併特例法の95年改定
- II. 地方制度調査会答申
- III. 市町村合併研究会報告書
- IV. 「市町村の合併の推進についての要綱」
- V. 2000年における合併推進政策

まとめにかえて

## はじめに

2000年4月に地方分権一括法が施行された。これと相前後して中心市街地活性化法、大型店舗立地法、都市計画法といういわゆる「まちづくり3法」が立法・施行され、今日の地域社会は時代的变化の新たな局面を迎えている。

これらの諸政策の背景には、80年代半ば以降に本格化した日本企業の海外進出・生産拠点の海外移転、国際的な企業間競争の激化がある。こうした動きを反映した流通政策（価格破壊及び流通革命）、80年代後半期のバブル経済政策、90年代における構造的不況に対する経済政策によって生じた従来の行政機構・行政施策と地域社会構造及び住民生活の変容による社会的欲求との不照応関係の固定化がある。

こうした経済・社会変化は、政治の世界にも反映され、93年には政権政党・自民党の分裂という様相をとった小沢一郎ら保守勢力による新党結成と社会党の「現実路線への転換」などによる政界再編が生じた。93年細川連立内閣の誕

生で野党となった自民党は、95年に自民党・社会党による村山連立内閣によって政権に復帰し、97年に橋本連立内閣を発足させた。この橋本内閣は、「6大改革」を掲げ、政治と経済の照応関係の保守主義的回復を目指して国家・行政組織の新たな「制度設計」（行政改革会議）と機能再編に取り組んだ。ところが、98年になると北海道拓殖銀行など大銀行の経営破綻を伴う「金融システムの破綻」に象徴される「経済失政」と総選挙での議席減少によって橋本連立内閣から小淵連立内閣へと政権は移行し、その後、小淵首相の急死によって森連立内閣へと移行した。

本稿でとりあげる市町村における広域行政への取り組みも、こうした流れの中で現実化されてきた。

生活圏の広域化を反映した行政システムとして、一部事務組合という方式と広域連合という方式および市町村合併という3つの方式がある。このうち広域連合は、1994年6月に成立した地方自治法の改正によって新たに制度化されたものである（第1表）。

そして、現在、一部事務組合は消防、清掃業務などを始めとして、2000年4月の介護保険の実施で広範な広がりを見せている。広域連合も27道府県で66箇所が組織化されている。市町村合併は、1889年（明治22年）の市制町村制実施による「明治の大合併」、1953年（昭和28年）の町村合併促進法による「昭和の大合併」に引き続き（第2表）、1995年3月の市町村合併特例法の一部改正法で自治省が市町村合併を推進する立場に立ち地方分権の機運の盛り上がりとともに全国的な論議の拡がりを見せている。

このような広域行政の取り組みを、市町村合併論議の今日の状況を整理することで、市町村合併に関する政策がどのような構図で推進されているのかを鳥瞰してみよう。

第 1 表 一部事務組合と広域連合との主な相違点

区分	一部事務組合	広域連合
団 体 の 性 格	・ 特別地方公共団体	・ 同左
構 成 団 体	・ 都道府県, 市町村及び特別区 ただし, 複合的一部事務組合にあっては, 市町村	・ 都道府県, 市町村及び特別区
設 置 の 目 的 等	・ 構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理	・ 多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに, 国からの権限移譲の受入れ体制を整備する
国 等 か ら の 事 務 権 限 の 委 任	_____	・ 国又は都道府県は, 広域連合に対し直接権限・事務の委任を行うことができる ・ 都道府県の加入する広域連合は国に, その他の広域連合は都道府県知事に権限・事務を委任するよう要請することができる
構 成 団 体 と の 関 係 等	_____	・ 構成団体に規約を変更するよう要請することができる ・ 広域計画を策定し, その実施について構成団体に対して勧告することができる 広域計画は, 他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない ・ 広域連合は, 国の地方行政機関, 都道府県知事, 地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる
設 置 の 統 手	・ 関係地方公共団体が, その議会の議決を経た協議により規約を定め, 都道府県の加入するものは自治大臣, その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける	・ 同左 ただし, 自治大臣は, 広域連合の許可を行おうとするときは, 国の関係行政機関の長に協議
直 接 請 求	・ 法律に特段の規定はない	・ 普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか, 広域連合の区域内に住所を有するものは, 広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる
組 織	・ 議会—管理者 (執行機関) ただし, 複合的一部事務組合にあっては, 管理者に代えて理事会を設けることができる	・ 議会—長 (執行機関)
議 員 等 の 選 挙 方 法 等	・ 議会の議員及び管理者は, 規約の定めるところにより, 選挙され又は選任される	・ 議会の議員及び執行機関の選出については, 直接公選又は間接選挙による

第2表 全国の市町村数の返還

年 月	市	町	村	計	備 考
1888年	—	(71,314)		71,314	
89年	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行(1889.4.1) (1888.4.17 法律第1号)
1922年	91	1,242	10,982	12,315	
45年10月	205	1,797	8,518	10,520	
47年8月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行(1947.5.3 法律第67号)
53年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行(53.10.1 法律第258号)
56年4月	495	1,870	2,303	4,668	新市町村建設促進法施行(56.6.30 法律第164号)
56年9月	498	1,903	1,574	3,975	市町合併促進法施行(56.9.30)
61年6月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効(61.6.29)
62年10月	558	1,982	913	3,453	市の合併の特例に関する法律施行 (62.5.10 法律第118号)
65年4月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行 (65.3.29 法律第6号)
70年4月	564	2,027	689	3,280	
75年4月	643	1,974	640	3,257	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (75.3.28 法律第5号)
80年4月	646	1,991	618	3,255	
85年4月	651	2,001	601	3,253	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (85.4.1 法律第14号)
90年4月	655	2,003	587	3,245	
95年4月	663	1,994	577	3,234	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (95.3.29 法律第50号)
99年4月	671	1,990	563	3,229	

## I. 市町村合併特例法の 95 年改定

市町村合併特例法は、1965年に成立し、10年毎に延長されてきた法である。この30年間は、都市を中心とする区域の再編・再々編という形で進められることが多く、その実態は都市生活区域の拡張に応じて中心的な都市的地域を中核として周辺町村を編入合併するという形態で市町村合併は進められたにすぎない。

ところが、1995年の合併特例法の一部改正によって、自治省は、それまでの「中立」を基本とする姿勢から、「自主合併」を前提としつつも、市町村の合併推進という方針へ転換した。そして、①合併に関する住民発議制度の創設、②市町村合併に関する財政措置の拡充、③国・都道府県の市町村に対する助言などの各種の誘導政策が合併特例法に盛り込まれた。

にもかかわらず、市町村合併の動きは高揚を見せず（第3表）、住民発議制度（有権者の50分の1以上の署名）による合併協議会についても当該複数市町村長及び議会の可決がなければ発足できないなどのため、市町村合併を推進するために有効に機能しなかった。

第3表 最近の市町村合併状況（1985年4月1日以降）

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	合併形態
1987年4月1日	藤橋村（岐阜県）	藤橋村、徳山村	編入
1987年11月1日	仙台市	仙台市、宮城町	編入
1987年11月30日	つくば市	桜村、谷田部町、 豊里町、大穂町	新設
1988年1月31日	つくば市	つくば市、筑波町	編入
1988年3月1日	仙台市	仙台市、泉市	編入
1988年3月1日	仙台市	仙台市、秋保町	編入
1991年2月1日	熊本市	熊本市、北部町	編入
1991年2月1日	熊本市	熊本市、河内町	編入
1991年2月1日	熊本市	熊本市、飽田町	編入
1991年2月1日	熊本市	熊本市、天明町	編入
1991年4月1日	北上市	北上市、和賀町、 江釣子村	新設
1991年5月1日	浜松市	浜松市、可美村	編入
1992年3月3日	水戸市	水戸市、常澄村	編入
1992年4月1日	盛岡市	盛岡市、都南村	編入
1993年7月1日	飯田市	飯田市、上郷町	編入
1994年11月1日	ひたちなか市	勝田市、那珂湊市	新設
1995年9月1日	鹿嶋市	大野村、鹿島町	編入
1995年9月1日	あきる野市	秋川市、五日市町	新設
1999年4月1日	篠山市	篠山町、西紀町、 丹南町、今田町	新設
計	13	38	編入14、新設5

## II. 地方制度調査会答申

このような状態のなかで合併推進の施策への流れを強める契機となったのは、1998年4月24日に地方制度調査会が橋本首相へ提出した市町村合併に関する答申である。

本答申の特徴は、合併推進に向けて都道府県が合併パターンを含めた要綱（市町村合併のすすめ）を作成・提示することや合併協議会の設置を勧告すること、国にガイドラインを作成し地方公共団体に提示することなどを求め、とりわけ都道府県の役割の拡充を求めるなど、市町村合併の動きを強める施策をとることを提言していることである。この答申は、「市町村の合併が更に一層推進されるよう（中略）特例制度や既存制度が効果的に活用されるための方策を早急に講じ、総合的に支援する必要がある」として、次のような方策を提案している。

すなわち、①住民発議制度の拡充・・・住民発議が成立した場合、市町村長は合併協議会設置議案を議会に付議する措置を講ずる。

②合併前の市町村の区域を単位とする施策・・・区域単位の住民組織の設置や支所・出張所の設置などで行政サービスの水準を確保する。

③新市町村の振興のための計画（市町村建設計画）の充実。

④財政措置の拡充・・・普通交付税の算定における合併算定替の拡充、地域振興に係わる財政措置の拡充。行政一体化のための経費に対する財政措置、合併前の市町村の財政状況格差の縮減に関する財政措置、合併準備経費に係わる財政措置、都道府県の情報提供等に対する財政支援。

⑤都道府県の役割の拡充・・・合併パターンの作成や各種情報の提供、合併推進要綱の作成、合併協議会設置の勧告、都道府県による補助事業の重点配分。

⑥国の役割の拡充・・・情報提供、合併ガイドラインの作成、省庁間の連携。

⑦その他・・・市となる要件の特例、現議員の待遇特例措置など。

これらの提案を承けて、1998年5月29日に地方分権推進計画が閣議決定された。その推進計画においては、①市町村合併の推進とともに、②広域行政等の推進が、地方公共団体の行政体制の整備・確立の項目の中で、行政改革等の

推進や地方議会の活性化、住民参加の拡大・多様化、公正の確保と透明性の向上、首長の多選の見直しとともに重要な施策として盛り込まれた。

このうち、市町村合併の推進政策としては、地方制度調査会の答申が継承されるとともに中核市要件の見直し、さらに人口規模20万人以上の都市に対する法制上の措置（1999年に地方自治法の改正で特例市となる）を講ずることが明記された。特例市の設置によって東京都の特別区を除いて、市は政令指定都市に並んで、94年に制度化された中核市、99年に制度化された特例市及びこれら以外の一般市に区分されることになる。それぞれの市の要件と対象市は第4表のとおりである。

広域行政等の推進の項目においては、広域連合の活用と権限の委譲、機能の拡充が盛り込まれている。つまり、この時点で政府・自治省は、地方分権化政策の一環として市町村合併を推進するということを目指しながらも、それに至る過程では、「昭和の大合併」における町村合併促進法におけるような強制合併に対する反発を意識して「自主合併」の立場から、一部事務組合を高度化した広域連合を重要なステップとして位置づけていたと考えられる。

政府は、地方分権推進計画の閣議決定に基づき関連法案を通常国会に提案した。そして、同法案は、99年7月に成立し、2000年4月から施行されることになった。

第4表 政令指定都市・中核市・特例市・一般市の比較(概要)

区分	政令指定都市	中核市	特例市	一般市
要件	<p>○ 人口50万以上で政令で定める市(法第252の19第1項)</p> <p>※ 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る。</p> <p>大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市 計12市</p>	<p>① 人口30万以上 ② 面積(100平方キロメートル以上) ③ 人口50万未満の市にあつては、当該地域における中核性(昼夜間人口比率100超)</p> <p>秋田市、郡山市、宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、岐阜市、静岡市、浜松市、豊田市、堺市、姫路市、和歌山市、岡山市、福山市、高知市、長崎市、熊本市、大分市、宮崎市、鹿児島市 (1999年度移行予定市) いわき市、長野市、豊橋市、高松市 計25市 (対象市) 旭川市、八王子市、倉敷市、松山市 計4市 (要件緩和後) 川越市、横須賀市、岡崎市、高槻市、奈良市 計5市が対象となりうる</p>	<p>○ 人口20万以上で政令で定める市</p> <p>札幌市、青森市、八戸市、盛岡市、山形市、福島市、水戸市、前橋市、高崎市、川口氏、浦和市、大宮市、所沢市、春日部市、上尾市、草加市、越谷市、市川市、船橋市、松戸市、柏市、市原市、府中市、町田市、平塚市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、相模原市、厚木市、大和市、福井市、甲府市、松本市、沼津市、清水市、富士市、一宮市、春日井市、四日市市、大津市、府中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、東大阪市、尼崎市、明石市、西宮市、加古川市、宝塚市、呉市、下関市、徳島市、久留米市、佐世保市、那覇市 計59市が対象となりうる</p>	<p>① 人口5万以上 ② 中心市街地を形成する区域内の戸数が全戸数の6割以上 ③ 商工業などと都市的業態に従事する者と同一世帯に属する者が全人口の6割以上 ④ 当該都道府県の条例で定める都市的施設などの要件を具備(法第8条第1項)</p>
沿革	1956年地方自治法改正により創設	1994年地方自治法改正により創設	1999年地方自治法改正により創設	
手順	○ 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法令で指定	○ 政令で指定 ○ 自治大臣は市からの指定を求める申出(都道府県との同意、関係議会の議決が必要)を経てこれに基づいて政令案の立案を行う	○ 政令で指定 ○ 自治大臣は市からの指定を求める申出(都道府県との同意、関係議会の議決が必要)を経てこれに基づいて政令案の立案を行う	○ 関係市町村の申請に基づき、知事が議会の議決を経て町村を市と定めたときは自治大臣に対する事前協議を経た上で、自治大臣に届け出る ○ 自治大臣は関係行政機関の長へ通知し、告示する(法第8条第3項で例とする法第7条第1項、第5項、第7項)



区 分	政令指定都市	中核市	特例市	一般市
事務配分の特例	○ 法第252条の19第1項に列举する事務のほか、各個別法で指定都市の特例とされている事務を行う	○ 原則として、政令指定都市に委譲されている事務を処理する。ただし、①広域的な地方公共団体である都道府県が一体的に処理することが効率的である事務(例えば道路管理の事務、県費負担教職員の任免)、②事務量からみて独自で施設、機関または専門職員等を設置して行うことが非効率である事務(例えば児童相談所の設置)その他の中核市が行うことが適当でない事務は都道府県が従来どおり処理する	○ 原則として、中核市に委譲されている事務を処理する。ただし、①広域的な地方公共団体である都道府県が一体的に処理することが効率的である事務(例えば民間の児童福祉施設や社会福祉法人の特別養護老人ホームの設置認可、飲食店、興行場及び旅館業の営業許可)、②事務量からみて独自で施設、機関または専門職員等を設置して行うことが非効率である事務(地方社会福祉審議会の設置、母子相談員の設置)その他の20万市が行うことが適当でない事務は都道府県が処理する	
組織の特例等	○ 行政区を設けることができる	○ 組織上の特例は設けられていない	○ 組織上の特例は設けない	
行政監督の特例	○ 知事の認可、許可等の監督の必要をなくし、又はその監督に代えて直接主務大臣の監督とする	○ 原則として行政監督の特例は設けられていない。ただし、福祉に関する事務については指定都市と同様に行政監督の特例が設けられている	○ 原則として行政監督の特例は設けない	
その他		○ 人口50万以上で該当しない市  相模原市、船橋市、東大阪市	○ 県庁所在市で該当しない市  津市、鳥取市、松江市、山口市、佐賀市	

出所) 自治省資料

### Ⅲ. 市町村合併研究会報告書

このような中で、自治省は行政局長の私的研究会として98年8月に「市町村合併の推進のための指針」（ガイドライン）の参考となる事項等についての調査研究のために、市町村合併研究会を設置し、8回の議論を経て99年5月24日に報告書を提出した。

本報告書は、少子高齢化や日常社会生活圏域の広域化などという点では地方行政調査会や地方分権推進計画と共通した認識をもちつつ、それらが主として行政権限の地方委譲に伴う地方公共団体の行政体制の整備という点に重点が置かれていたのに対し、政府及び地方公共団体の深刻化した財政破綻状況を付加して議論を組み立てている点に特徴がある。

すなわち、「行財政基盤の強化や行政体制の整備等を図っていくことは、避けることのできない課題となっており、真剣に議論することが求められている」と結論づける。そして、「昭和の大合併は、新たな市町村の事務への対応という観点から、小規模町村のみを対象とし、その解消を目的としたが、現在の議論は、すべての地域において、社会経済情勢の変化に応じた体制整備を目指すものであり、それぞれの地域の実情に応じて、市町村合併を議論し、推進することが必要である」として、都市部においても合併を進め、現在ある3229市町村を大幅に減少させることを目指している。この点で、「明治の大合併」や「昭和の大合併」が、それぞれの時期に小規模町村の合併を目的にしていたのに対して大きな特徴があり、今回の「平成の大合併」の取り組みは国家機構の再編と合わせた地方自治の重大な転換点になる可能性が高い。

そして、報告書では、①合併を通じて実現すべき目標、②地方公共団体の規模、能力に応じた組織及び権能の差、③市町村の結びつき、などの要素を勘案し、合併後の人口規模別に5つの類型が示されている（第5表）。

なお、人口規模が第5類型に満たない町村についての取り扱いは、住民登録、戸籍事務、介護保険給付などの基礎的事務は小規模町村に残し、公共投資を柱とする政策的事務の実施権限を都道府県に移管して代行させることが構想されている。こうした小規模町村の事業を県営化する構想は、地方制度調査会が

1989年12月の答申で言及したものであり、96年4月の専門小委員会の報告でも検討されている。この構想は、市町村と都道府県という二層構造の改変を行うことであり、小規模町村の議会の権能を大幅に縮小するものである。この構想は、2005年の改正合併特例法の期限切れに合わせて施行することが模索されている(注1)。

第5表 合併後の人口規模に着目した市町村合併の類型

類 型	想定される典型的な地域	合併を通じて実現すべき目標	人口規模と関連する事項
1 人口50万人超	<ul style="list-style-type: none"> <li>複数の地方中核都市が隣接している場合</li> <li>大都市圏において、複数の中小規模の市が隣接している場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済圏の確立</li> <li>高次都市機能の集積</li> <li>大都市圏における一極集中の是正</li> <li>指定都市への移行による都道府県も含めたイメージアップ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定都市</li> </ul>
2 人口30万人・20万人程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方中核都市と周辺の市町村で一つの生活圏を形成している場合</li> <li>大都市圏において、市街地が連なった複数の小面積の市が隣接している場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画、環境保全行政等の充実、保健所の設置など</li> <li>中核的都市機能の整備</li> <li>急激な人口増加への広域的な対応</li> <li>都道府県全体の発展の中核となる都市の育成</li> <li>中核市・特例市への移行によるイメージアップ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中核市(30万以上)</li> <li>特例市(20万以上)</li> <li>一般廃棄物処理(効率的なサーマルリサイクルが可能な)300t/日規模の施設の目安:20~25万人)</li> <li>老人保健福祉圏域(平均36万人)</li> <li>二次医療圏(平均35万人)</li> <li>広域市町村圏の実態(平均21万人)</li> </ul>
3 人口10万人前後	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方圏において、人口の少ない市と周辺の町村で一つの生活圏を形成している場合</li> <li>大都市周辺において、人口の少ない市町村が隣接している場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高等学校の設置や一般廃棄物の処理(焼却)など一定水準の質を有する行政サービスの提供</li> <li>県下第2、第3の都市の育成による県全体の均衡ある発展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域市町村圏の設定基準(概ね10万人以上)</li> <li>消防の体制整備(10万人程度)</li> <li>高等学校の設置(10万人以上の市)</li> <li>一般廃棄物処理(焼却)(100t/日規模の施設の目安:7~9万人)</li> <li>女性に関する施策を専ら担当する組織(課相当)の設置(10万人程度)</li> </ul>
4 人口5万人前後	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方圏において、隣接している町村で一つの生活圏を形成している場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉施策等の充実(福祉事務所の設置等)</li> <li>グレードの高い公共施設の整備</li> <li>計画的な都市化による圏域全体の発展</li> <li>市制施行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市制施行の要件(5万人(合併特例4万人))(福祉事務所の設置等)</li> <li>市町村障害者社会参加促進事業の単位(「厚生省関係障害者プランの推進方策について」(1996年11月15日付け厚生省大臣官房障害保健福祉部長通知)参照)</li> <li>特別養護老人ホーム2か所、デイ・サービス7か所、ホームヘルパー70人弱</li> <li>環境政策(一般部門の専任組織(課相当)の設置(3万人程度)</li> </ul>
5 人口1万人~2万人程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>中山間地域等において、地理的条件や文化的条件にまとまりなど、複数の町村が隣接している場合</li> <li>離島が、複数の市町村により構成されている場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>適切かつ効率的な基幹的行政サービスの提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>町村合併促進法(1953年)における標準(最低)規模(概ね8,000人)</li> <li>中学校の設置(標準法による基準での最小:13,200人程度で1校)(1学校当たりの生徒数を180人(1学級当たり生徒数40人×12学級)とする等の仮定を置いた場合(自治省試算))</li> <li>デイ・サービス、デイ・ケアの設置(新G.P.1.7万か所:7,300人程度に1か所)</li> <li>在宅介護支援センターの設置(新G.P.1万か所:12,500人程度に1か所)</li> <li>特別養護老人ホームの整備(最小規模50床を基準(なお、大都市、過疎地等では例外的に30床):2万人程度)</li> <li>2万人ではデイ・サービス3か所、ホームヘルパー30人弱</li> <li>建築技師の設置(1万人程度)</li> </ul> <p>※ 新G.P.=新・高齢者保健福祉推進10か年戦略(新ゴールド・プラン)          なお、保健福祉、学校教育といった基幹的な行政サービスを適切・効率的に提供するためには、少なくともこの「5 人口1万人~2万人程度」という類型の規模は期待される。</p>

また、本報告書では、市町村合併の一般的効果や、市町村合併と地域社会との関係にも論及している。あわせて、一部事務組合や広域連合などのような市町村の枠組みの変更を伴わない広域行政の制度について「ややもすると、住民と行政との間の距離が遠くなり、責任の所在が不明確になりがち」であるなどの問題点を指摘し、「これらを踏まえると、総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の団体で行うことがより効果的である」と結論づける。そして、これらの広域行政の枠組みを当面は活用するとしても「いずれにしても、事務の共同処理方式を採用することにより、市町村合併についての検討を行う機運が失われることのないようにする必要がある」と述べ、一部事務組合や広域連合には否定的な評価を与えている。この点で、広域連合を市町村合併への重要なステップとして位置づけていた94年当時とは、広域連合に対する認識が変わってきたと言わざるをえない。

さらに、報告書は「市町村合併の推進のための要綱」、「合併パターン」、「市町村合併の推進のための指針」などの推進方策について提案を行う。そこでは、都道府県の役割を重視し、行政サービスや日常生活における結びつきなどについての実態を指標化する手段、人口規模別類型の機能や効果など、合併パターン作成後の対応、合併支援措置のあり方などが提案されている。

#### IV. 「市町村の合併の推進についての要綱」

1999年7月の地方分権一括法の国会成立と、省内の市町村合併研究会報告を承けて、自治省事務次官は99年8月6日付けで都道府県知事に対し、「市町村の合併の推進についての指針の策定について」という文書を送付する。

同文書は、地方分権一括法の成立によって市町村合併特例法の一部が改正されたこと（99年7月16日事務次官通知）という状況のなかで、自治省は7月12日に自治省内に市町村合併推進本部を設置し、8月6日付けで「市町村の合併の推進についての指針」を策定したこと、および「各都道府県におかれては、この指針を参酌して、市町村の合併の検討の際の参考や目安となる合併パター

ンなどを内容とする『市町村の合併の推進についての要綱』を策定し、これに基づき、市町村の合併に向けた取組について積極的な支援に努められるよう要請します」という内容となっている。

こうした政府・自治省の動きに連動して、各都道府県は自治省の例示したガイドラインに基づき、99年夏の時期に一斉に合併推進要綱作成のための基礎作業として50指標を基礎としたクラスター手法（注2）によるデータ収集・分析で市町村の結びつきの数量化作業を開始した。このクラスター手法では、各都道府県とも、生活圏域、行政圏域、選挙区域などの指標による数値化が行われ、それに応じて市町村の社会生活における結びつきが計量化され、その数量化された市町村の結びつきに応じて市町村合併のパターンが図式化されている。

この作業にあたり、いわゆるシンクタンクに発注した事例や、県庁職員内で取り組む事例及び学識経験者などによって組織された委員会を組織して取り組む事例という3つの活動類型がある。

1999年度内に各都道府県は、こうした地域データ収集・分析作業を終え、それに基づいて市町村合併についての複数の原案が作成されている。都道府県庁の作成した合併パターンが複数の原案で構成されているのは、今回の合併が市町村自身による「自主合併」という立場をとっているからである。

この基礎作業を承けて、①市町村の地域の現状と今後の展望、②市町村の行財政の現状と今後の見通し、③市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処、④市町村合併のパターン、⑤市町村合併に関する都道府県及び市町村の取り組みを骨子とする「合併推進要綱」の策定作業にとりかかった。自治省はこの要綱を「平成12年中のできるだけ早い時期に作成する」ことを求めている。第6表は、かかる作業の進捗状況をまとめたものである。

なお、具体的に合併に取り組むために現在までに合併協議会を設置したところは、第7表のとおりである。また、現在すでに市町村合併への取り組みの動きがあると新聞報道されたのは、第8図のとおりです。

第6表 市町村の合併の推進についての要綱作成状況  
(2000年12月15日現在)

	1999年度		2000年度			
	4～12月	1～3月	4～6月	7～9月	10～12月	1～3月
北海道	→ ◎9/6公表					◎10/30公表
青森県	→ ◎5/22公表					
岩手県	→ ◎4/20公表					
宮城県	→ ◎6/15公表					
秋田県	→ ◎11/24公表					
山形県	→ ◎11/24公表					
福島県	→ ◎11/24公表					
茨城県	→ ◎11/24公表					
栃木県	→ ◎11/24公表					
群馬県	→ ◎11/24公表					
埼玉県	→ ◎11/24公表					
千葉県	→ ◎11/24公表					
東京都	→ ◎11/24公表					
神奈川県	→ ◎11/24公表					
新潟県	→ ◎11/24公表					
富山県	→ ◎11/24公表					
石川県	→ ◎11/24公表					
福井県	→ ◎11/24公表					
山梨県	→ ◎3/28公表					
長野県	→ ◎11/24公表					
岐阜県	→ ◎11/24公表					
静岡県	→ ◎11/29公表					◎12/1公表
愛知県	→ ◎12/1公表					
三重県	→ ◎12/15公表					
滋賀県	→ ◎12/15公表					
京都府	→ ◎12/8公表					
大阪府	→ ◎12/8公表					
兵庫県	→ ◎12/8公表					
奈良県	→ ◎12/8公表					
和歌山県	→ ◎12/8公表					
鳥取県	→ ◎12/8公表					
島根県	→ ◎12/8公表					
岡山県	→ ◎11/8公表					
広島県	→ ◎12/11公表					
山口県	→ ◎12/11公表					
徳島県	→ ◎12/7公表					
香川県	→ ◎4/10公表					
愛媛県	→ ◎7/26公表					
高知県	→ ◎8/21公表					
福岡県	→ ◎3/16公表					
佐賀県	→ ◎3/16公表					
長崎県	→ ◎3/16公表					
熊本県	→ ◎12/15公表					
大宮分岐	→ ◎12/15公表					
鹿兒島	→ ◎12/15公表					
沖縄	→ ◎12/15公表					
縄	→ ◎12/15公表					

注) → は、要綱の策定予定期間

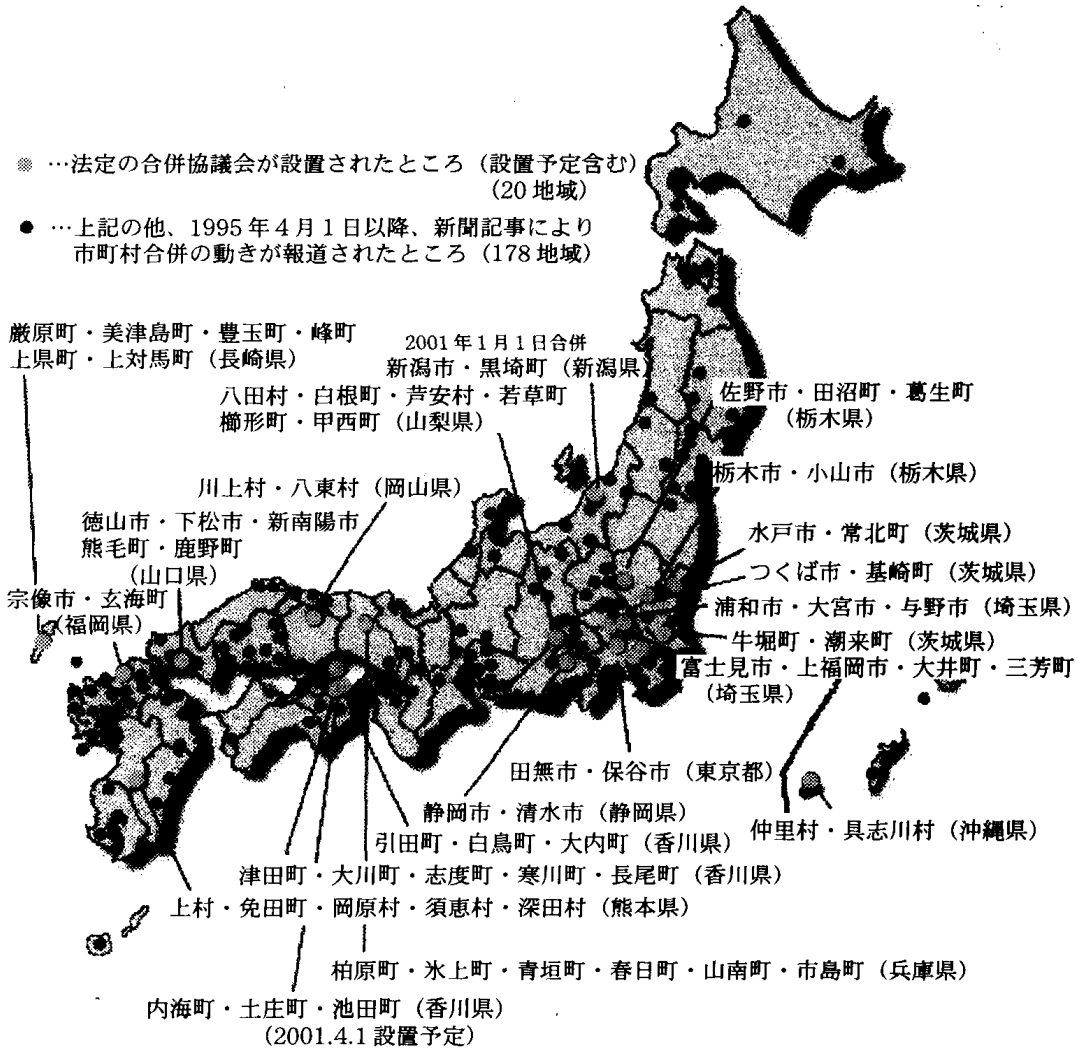
出所) 自治省資料

第 7 表 合併協議会の設置状況 (2000 年 10 月 2 日現在)

団 体 名	設置年月日	備 考
茨城県 つくば市・莖崎町	1988.2.8	1999.10.7 規約改正
茨城県 水戸市・常北町	1995.12.27	[住民発議]
岡山県 川上村・八束村	1996.9.5	[住民発議]
沖縄県 具志川村・仲里村	1997.5.13	[住民発議]
静岡県 静岡市・清水市	1998.4.1	[住民発議]
栃木県 栃木市・小山市	1998.4.1	[住民発議]
栃木県 佐野市・田沼町・葛生町	1998.4.1	[住民発議]
山口県 徳山市・下松市・新南陽市・熊毛町・鹿野町	1999.1.29	1999.7.6 熊毛町・鹿野町が加入
熊本県 免田町・上村・岡原村・須恵村・深田村	1999.4.1	
茨城県 潮来町・牛堀町	1999.8.23	
東京都 保谷市・田無市	1999.10.11	
新潟県 新潟市・黒埼町	1999.12.21	
埼玉県 富士見市・上福岡市・大井町・三芳町	2000.4.1	[住民発議]
山梨県 八田村・白根町・芦安村・若草町・櫛形町・甲西町	2000.4.1	[住民発議]
香川県 引田町・白鳥町・大内町	2000.4.1	
香川県 津田町・大川町・志度町・寒川町・長尾町	2000.4.1	
福岡県 宗像市・玄海町	2000.4.17	[住民発議]
埼玉県 浦和市・大宮市・与野市	2000.4.29	
兵庫県 柏原市・氷上町・青垣町・春日町・山南町・市島町	2000.10.2	[住民発議]
長崎県 巖原町・美津島町・豊玉町・峰町・上県町・上対馬町	2000.8.1	
香川県 内海町・土庄町・池田町	(2001.4.1 設置予定)	

出所) 自治省ホームページ

第8図 全国に広がる市町村合併の動き  
(2001年1月1日現在)



出所) 自治省ホームページ

## V. 2000年における合併推進政策

政府の市町村合併推進の取り組みは、1999年8月に自治省に合併推進本部を設置して以後、加速度的に推進されている。

とりわけ、2000年になると、衆議院選挙後の政界の動きも加わって勢いを増している。7月24日に森首相が地方分権推進と地方財政の安定化を目指して、西田自治大臣に市町村合併を強力に推進するように指示し、7月28日の所信表明演説においても、地方分権の担い手である「基礎的自治体のあり方を煮詰めつつ、市町村合併を含む体制整備や行財政改革への地方自治体の積極的な取



り組みを求める」と述べ、市町村合併を強力に推進してゆく意向を示した。あわせて、森首相は、5年間の時限法である地方分権推進法の期限を2001年7月まで延長し、これに伴い地方分権推進委員会の任期を1年延長し、「市町村の合併の着実な推進を図っていくための方策」の調査審議を要請した。

これらの動きとともに、自治省は都道府県における合併推進要綱の作業を推進するために、各都道府県の動きと連動して2000年7月から自治省が主催する「市町村合併を考える全国リレーシンポジウム」を各都道府県で開催し、12月15日に総括シンポジウムを開催した。

全国リレーシンポジウムでの自治省の担当者の発言の要旨は、2000年7月4日に首相から自治大臣へ市町村合併の推進に取り組むようにとの指示があつたことや連立与党の行政改革協議会での動きなどの政治的動向を紹介しつつ、市町村合併は避けて通れないとするものである。その際、地方分権に即した地方行政機構として、広域行政への対応手法として進められてきた一部事務組合方式や94年に制度化された広域連合では不十分であり、市町村合併を推進すべきであること、ならびに地方交付税特別会計の財政状況を紹介し、市町村が交付税措置に依存した財政運営から転換することを求める内容となっている(第9表)。

政権政党の自民党内政務調査会でも「全国約3000の市町村を当面1000程度にすることを目標に、市町村合併特例法の期限である平成17年3月までを重点期間として、市町村合併を積極的に推進することとし」、8月に市町村合併推進小委員会を設置し、10月には報告を提出している。そこでは、財政支援措置などと合わせて、一般市の要件を人口4万人とする現行特例からさらに3万人へと減少させる特例を設けること、あわせて連たん要件等の人口以外の要件の緩和を盛り込んだ特例法を制定することが決定された。

さらに、こうした政府・政権政党内の動きを承けて、10月付けで西田自治大臣は各都道府県知事に親書を送付した。この書簡は、大臣から知事への親展文書となっており、知事の市町村合併に対する取り組みを促すものとなっている。

この文書は、「拝啓 秋立つ風もさわやかなこの頃」から始まり、「市町村合

第9表 最近の地方財政事情（地方財政計画ベース）

	1999年度	2000年度	2001年度年度
歳入税 (除財源不足対策)	75.5兆円	79.1兆円	<u>79.1兆円</u> ±税・交付税増減等
I 地方税	35.3兆円	35.1兆円	35.1兆円 ± $\alpha$ (2001年度税収増減等) = <u>35.1兆円±<math>\alpha</math></u>
II 地方譲与税	0.6兆円	0.6兆円	<u>0.6兆円</u> (概算要求ベース)
III 地方特例交付金	0.6兆円	0.9兆円	<u>0.9兆円</u> (概算要求ベース)
III 地方交付税	20.9兆円	21.4兆円	13.7兆円 (2000年度補正後法定率分) + 0.5兆円 (2000年度繰越分) ± $\beta$ (2001年度法定5税税収増減) = <u>14.2兆円±<math>\beta</math></u> (対前年度▲7.2兆円± $\beta$ )
IV 地方交付税	11.3兆円	11.1兆円	8.4兆円 (地方債計画概算ベース) (対前年度▲2.7兆円)
歳出計	88.5兆円	88.9兆円	<u>88.9兆円 + 0.7兆円程度</u> ± $\gamma$
V 地方一般歳出	74.7兆円 (1.8%増)	74.0兆円 (▲0.9%)	<u>74.0兆円</u> ± $\gamma$
VI 公債費 (含企業債)	13.4兆円 (8.1%増)	14.2兆円 (5.8%増)	<u>14.2兆円 + 0.7兆円程度</u>
財源不足額 (通常分)	10.4兆円	9.9兆円	10.1兆円 ± $\alpha$ ± $\beta$ ± $\gamma$ <u>9.9兆円</u> (2000年度通常分財源不足額) - 0.5兆円 (2000年度繰越分) ± $\alpha$ (2001年度税収増減等) ± $\beta$ (2001年度法定5税税収増減) ± $\gamma$ (地方一般歳出増減) + 0.7兆円程度 (公債費増)
(恒久的な減税影響分等)	(2.6兆円)	(3.5兆円)	(3.6兆円)
VII 地方の借入金残高	175兆円	184兆円	

(注1) 歳入計・歳出計とその内訳の合計は一致しない。

(注2) 地方交付税の2001年度概算要求は15.4兆円(法定年率分に法定加算、繰越分等を全額計上したもの)

出所)「官庁速報」2000年11月21日付け

併は、現在内政の最重要課題となっておりますが、この問題に関し、私の考えているところを率直に各都道府県知事の皆様にお知らせし、ご理解をいただきたく、突然ではありますが、このように手紙をさしあげることといたしました」と目的を述べ、「繰り返しになりますが、知事におかれましても、市町村合併を自らの問題として真剣にお考えいただき、一層の取組をされることを切に願っております」と結ばれている。その後「最後になりましたが、各都道府県の今後の新たな飛躍を心より祈念いたします。時節柄ご自愛下さいますようお願い申し上げます」と述べ、今回の市町村合併が町村合併促進法による「昭和の大合併」における上意下達とは異なることを装っている。

この書簡でとり挙げている合併の根拠は、以下の2つである。第一として、「住民の生活圏域の拡大に見合った見直しが行われなかった結果、行政能力の十分な拡充につながっていないため、分権の担い手としての役割を今後十分に果たし得ないおそれがあると考えております。」と述べている。第二には、「国、地方の危機的な財政状況であります。(中略) 財政基盤を強化し、これまで以上に効率的に財政運営を行えるようその規模の拡大を志向すべきであると考えます。」と述べている。

そして、「日本社会は大きな転換期を迎えていると思います。戦後50年以上にわたり有効に機能してきたシステムが官民を問わず、制度疲労をおこし、様々な弊害が目につきはじめています。いまこそ聖域を設けず、地方行政をはじめあらゆる分野にわたり、既得権にとらわれない改革を進めるべき時であると確信しています」との認識に基づいて、「市町村合併は、都道府県にとっても自らの問題であると思います」と述べ、「自主的合併の促進という立場に変わりはありませんが、自主的という名の下に、市町村に任せておけばいいという考え方は無責任であると言わざるを得ません。(中略) 各都道府県におかれては、知事ご自身が広い視野から先頭に立って対応していただきたいと希望します」と、知事の先導性を促す内容となっている。

### まとめにかえて

以上のように、基礎的自治体の再編をめぐる動きは急激に推進されようとしている。本稿では、主として政府・自治省及び関連委員会などの動向を紹介しながら、広域行政を推進しようとする施策が近年市町村合併へと収斂されてきている状況を見てきた。

この流れは、合併特例法の期限がくる2005年3月に向けてさらに勢いを増すことが予想される。

ところで、広域行政の必要性については、生活圏域の拡大とともに以前から問題とされてきた。とりわけ、70年代の後半に問題提起された「地方の時代」という施策は、その動きを表面化させるものであった。80年代に入っても、臨時行政調査会などにおいて中央集権の対極として地方分権が構想され、その一環として絶えず市町村合併は議論されてきた。

そして、90年代半ばになると「新しい地方の時代」が叫ばれるようになり、95年の合併特例法の改定を契機に、さらに97年12月3日に行政改革会議の最終答申において中央省庁の再編の一環として地方自治体への権限移譲と再編の「制度設計」が示され、引き続いて98年2月26日の経済戦略会議の答申「日本経済再生への戦略」において基礎的自治体の数を1000程度に再編しようという構想が発表された。

これ以後の政府内部での取り組みは、前述のとおりであるが、最近では市町村合併を数値目標化しようとする動きが強まるにつれ、市町村合併は地域振興や地方自治を強化するための手段から次第に、市町村合併それ自体を目的とするものへと変わってきた。

本稿では取り上げられなかったが、今日の市町村合併をめぐる動向背景には、経済社会の構造転換がある。とりわけ、地域産業の空洞化や大型専門店舗の進出による地域商業の崩壊という地域経済の危機がある。さらに、市町村合併の取り組みを加速化させている主要な要因のひとつに、90年代に進んだ地方財政破綻の構造と地方交付税特別会計の機能不全、政府会計における累積赤字の著

増という構造的問題がある。あわせて、地方自治体における利権構造化による統治権限の形骸化という問題点がある。

そして、これらそれぞれに根拠を有する動きが、市町村合併の取り組みへと合流してきているのである。その総体を明らかにする作業は、別の機会に行いたい。

注 1) 「官庁速報」2000年8月14日, 9 ページ。

注 2) クラスタ手法とは、統計学を応用した多変量解析手法であり、複数の標本について複数の属性に基づいて類似しているもの同士をいくつかのグループに分類し、個体間の緊密度を多様なデータから解析して、相互の結びつき・類似性を数量化する手法である。市町村合併のパターン作成に当っては、市町村間の結びつきを把握する手法として用いられている。そして、一定数値の結びつきを示すパーセントに応じて群れをなす市町村を指定し、その上で各市町村群を連結させることでより穏やかな結びつきをもつ連結市町村群を指定することができる」とされている。