

〔 論 文 〕

市町村合併展開に関する断章

西 村 貢

目 次

はじめに

1. 2001年度の動き
2. 地方分権一括法によって基礎自治体に委譲された行政権限
3. 合併特例法と合併支援制度

はじめに

2001年9月末までに、全市町村数のほぼ半数に相当する1,657市町村が合併研究会などを組織し活動を始めている。その内で、具体的な合併協議を行う「法定合併協議会」へと進んだのは、その10分の1にあたる109市町村(法定合併協議会30地域)である。今後、こうした動きは増大する傾向にある。

ところで、このように市町村合併の動きが勢いを増したのは昨年以来のことである。その契機となったのは、1999年の地方分権一括法の成立に伴う475本に及び国・地方自治体に関する法律の改定がある。市町村合併に関しては、1999年7月の市町村合併特例法の改定を契機に、自治省(当時)が8月に「市町村の合併の推進についての指針」という「通知」を出し、各都道府県で合併パターンを含めた合併支援要綱を作成することを要請し、都道府県はそれぞれ2000年度内に総務省の合併パターン作成指針で例示された地域の結びつき指標を基礎データとした合併パターンをとりまとめた。

これらの動きに連動して、政府は2000年12月に行政改革大綱を閣議決定し、その中で「自治体数は1000を目標とする」という方針を示し、合併の動きを促進するために支援措置を2001年度予算に計上するとともに市町村合併特例

法における一般市条件の人口基準を3万人に緩和する改定を行ったことが、市町村合併の動きを加速化させている⁽¹⁾。

1. 2001年度の動き

2001年度になると、多くの基礎自治体で市町村合併を視野に入れた検討が本格化した。ところが、2001年度の動きは都道府県が示した合併パターンを参考にして、合併の組み合わせの検討に重点が置かれている。その多くは、行政組織の一部担当者や市町村議会の一部で論議されており、住民が参加した論議となっていないのが実情である。また、行政職員においても十分な議論が展開されているとは言いがたく、企画課などの行政組織の一部で検討されているのが実情であるように思われる。

したがって、ある場合には一部有力議員の意向に左右されて政治的取引材料・政治的術策の産物となり、ある場合には首長を中心とする行政主導での意思決定が行われているようだ。これらの動きは、住民生活に深く関わる行政組織の改革であるにもかかわらず、住民自治の根幹である住民自身による意思決定に基づき行政意思を決定するということが不十分であるという問題点がある。

他方、住民の側にも問題があるように思う。というのは、市町村合併がなぜ論議されているのかというような基本的論点を深めようとせず、行政が提起した施策は先験的に否定的または肯定的に対応するという結論が習慣的、感情的に形成されており、その上で、ある時は市町村合併の動きに賛同することによって、ある時は合併の動きに反対することによって、私的利害や特定地域利害をより多く反映させようと行動する人たちも見られるからである。また、政府が市町村合併を促進する目的で整備した期限つき財政優遇措置などを導入し、従来型の公共事業依存の地方行政を推進するために²⁾、合併の目的を十分に議論せず合併以外の選択はありえないとする人たちも見られるからである。

さらに、行政の一部にも、住民の一部にも見られるのが、全国や県内の動きを見守るということで問題を先送りしようとする傾向が見られる。

これらの場合は、いずれも住民自治に基礎づけられた地方自治を拡充して

ゆくことが地域内民主主義の発展にとって必要なのだという基本的論点が曖昧である。

市町村合併は、一面では地方行政活動のあり方に関する組織再編議論である。他面では、地方議会の議員選出制度再編論議でもある。だが、その本質的内容は、地域住民の生活様式の変化に対応して行政組織をどのように再編するのか、地方行政機関にどのような役割を付与することが国民主権の拡充にとって必要なのかが問われているのである。住民自身が地域内民主主義の担い手として成長しているその成熟の度合いが問われているのである。換言すれば、住民による地方統治の新しい発展段階を住民自身が構築することができるか否かが問われているのである。

したがって、市町村合併は目的ではなく、新しい時代状況に照応させて地域振興をはかろうとする際に必要となる地方行政課題を達成するための手段であり、従来の中央権的地方行政のあり方を変革することであるという基本的論点に立ち返って議論を深めることが重要である。

2. 地方分権一括法によって基礎自治体に委譲された行政権限

日本の地方行政制度は、基礎自治体である市町村と広域的行政を行う都道府県という二層性によって構成されている。ところが、生活様式の変化・広域化による広域行政の必要性が高まり、政府は基礎自治体の行政を効率的に推進するために「一部事務組合」の制度を、また1969年には「広域市町村圏」を、1989年には「ふるさと市町村圏」を組織し、二層性に基づく地方行政を維持しつつ広域行政課題に対応してきた。この動きに画期を与えたのが、1995年に始まる「広域連合」という特別地方公共団体の制度化である。

一部事務組合制度がそれを構成する基礎自治体に共通する事務を共同処理することを目的にして設立されるのに対して、広域連合の制度は構成員としての住民を有し、住民による直接選挙も可能となる制度であり、国などから権限を受任することができ、組織する地方公共団体に一定の勧告を行うことができるなど、従来の広域行政組織とは基本的異なるのである³⁾。

ところで、こうした広域行政に関する制度拡充が行われ、地方行政に導入されるのと並行して地方行政における機関委任事務の廃止を求める要求や地

方への権限委譲を要求する動きが強まり、1989年には第2次行政改革審議会の「国と地方の関係等に関する答申」が提出されるに至り、90年代前半に地方への権限委譲を求める動きを加速させた。政府でも具体的な検討が行われ、1995年には地方分権推進法が成立した⁴⁾。

そして、機関委任事務は廃止され「法定受託事務」と「自治事務」に再編された。表1は、地方分権一括法によって地方自治体に委譲された行政権限の概要である。表からもわかるように、地方自治体に委譲された権限は一律ではなく、基礎自治体の人口規模別の性格によって大きな違いがある。つまり、大規模な都市ほど多くの権限が委譲されており、住民の要求に自己責任の原則に基づいて行政内容が自己決定できる体制が整備されつつあるのである。町村の区別は、各都道府県の条例事項になっており、都道府県によって町村に委譲された権限は異なっている。

今回の市町村合併は、こうした権限委譲を地域づくりのために有効に活用するというのがひとつの狙いでもある。もちろん、中央政府から委譲された行政権限が既存の地方公共団体の行政組織内にとどめられていては住民自治の拡充には結びつかない。委譲された権限を地域内分権（都市内分権）へとさらに委譲させることが必要である。

住民による地域社会の統治を拡充するためには、既存の地方行政活動における政策決定過程での住民参加とともに、住民生活の拠点である地区コミュニティへの行政権限の委譲が必要である。そのためには、住民は町内会などの地縁的住民組織の運営改善を行い⁵⁾、NPOなどの特定の活動目的に賛同した人たちの多様な組織とも連携して、コミュニティごとに協議するための組織や住民活動の新たな組織を構築する必要がある⁶⁾。

したがって、市町村合併の目的の一つは、行政権限の委譲に応えうる行政組織への再編を目指すものであり、委譲された行政権限の地域内分権を進めて、行政と住民とのパートナーシップを拡充することによって、住民による地域社会の統治を拡充することであらねばならない。

住民の地方行政への統治機能を高めるためには、当該基礎自治体が住民生活の多様な要求に応えることが可能な総合的な権限を有する行政組織でなければならない。

表 1 都市に対する事務委譲の概要 (主なもの)

事務の区分	市町村の区分 (人口規模)	町村	市 (4.5万人～)	特例市 (20万人～)	中核市 (30万人～)	政令指定都市 (50万人～)
民生行政関係						
児童相談所の設置, 児童自立支援施設の設置					○	○
民間の児童福祉施設の設置許可等						○
身体障害者構成相談所の設置					○	○
身体障害者手帳の交付						○
知的障害者更正相談所の設置					○	○
知的障害者に対する保護措置等					○	○
母子相談員の設置					○	○
母子寡婦福祉資金の貸付け					○	○
養護老人ホームの設置認可・監督					○	○
福祉事務所の設置			○	○	○	○
社会福祉主事の設置			○	○	○	○
地域障害者福祉司の設置 (地方分権一括法により名称規制廃止)			○	○	○	○
知的障害者を知的障害者養護施設に入所させる等の措置			○	○	○	○
妊産婦を助産施設に入所させて助産を受けさせる措置			○	○	○	○
保護者及び児童を母子生活支援施設に入所させて保護する措置			○	○	○	○
生活保護法に基づく要保護者に関する保護の決定及び実施			○	○	○	○
身体障害者福祉司の設置 (地方分権一括法により名称規制廃止)			○	○	○	○
障害児福祉手当の支給等			○	○	○	○
特別障害者手当の支給等			○	○	○	○
児童福祉手当及び特別賞会社手当の受給資格に関する調査等			○	○	○	○
児童扶養手当の支給等			○	○	○	○
保健衛生行政関係						
保健所の設置					○	○
規格が定められた食品等の製品検査の実施					○	○
飲食店営業等の施設にかかる基準の設定					○	○
飲食店営業の許可					○	○
墓地等の経営の許可					○	○
墓地等に対する整備, 改善命令等					○	○
精神障害者等への入院措置						○
精神障害者保健福祉手帳の交付						○
精神保健福祉相談員の設置					○	○
定期外の結核予防接種等の実施					○	○
結核伝染家屋等への消毒等の措置命令					○	○
結核に関わる指定医療機関の指定等					○	○
毒物及び毒物の販売業の登録等					○	○
死体保存の許可					○	○
都市計画等関係						
都市計画の決定						○
開発審査会の設置				○	○	○
市街化区域又は市街化調査区域内の開発行為の許可				○	○	○
都市計画施設又は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等				○	○	○
宅地造成工事規制区域の指定等				○	○	○
宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可				○	○	○

市町村の区分 (人口規模) 事務の区分	町村	市 (4.5万人～)	特例市 (20万人～)	中核市 (30万人～)	政令指定都市 (50万人～)
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等			○	○	○
住宅地区改良事業の改良地区内における建築等の許可等			○	○	○
屋外広告物の条例による設置制限				○	○
都市計画区域内における路外駐車管理者等からの届出の受理等			○	○	○
都市圏の規制市街地における工業等制限区域内の制限施設の新設の許可					○
拠点整備促進地域における建築等の許可等			○	○	○
被災市街地復興推進地域における建築等の許可等			○	○	○
大都市地域内の土地区画整理促進区域等における建築等の許可等			○	○	○
土木行政関係					
市内の指定区間以外の国道の管理					○
市内の県道の管理					○
教育行政関係					
県費負担教職員の任免、給与の決定					○
県費負担教職員の研修				○	○
埋蔵文化財包蔵地域における土木工事の届出受理発掘調査指示					○
史跡・名勝・天然記念物の軽微な現状変更等の許可等		○	○	○	○
環境保全行政関係					
大気汚染の防止に関する事務				○	○
騒音規制地域の規定等			○	○	○
騒音防止に係る関係行政機関の長への協力要請等			○	○	○
悪臭原因物排出規制地域の指定等			○	○	○
悪臭防止に係る関係行政機関の長への協力要請等			○	○	○
振動規制地域の指定等			○	○	○
振動防止に係る関係行政機関の長への協力要請等				○	○
瀬戸内海環境保全特別措置法に規定する特定施設の設備の許可等				○	○
瀬戸内海環境保全特別措置法に規定する指定物質排出者に対する指導等			○	○	○
水質汚濁防止法に規定する特定施設の設置の届出等			○	○	○
水質汚濁防止法に係る関係行政機関の長への協力要請等			○	○	○
温泉を公共の浴用又は飲用に供にするにあたっての許可等				○	○
多極分散型国土形成促進法関係					
新興拠点地域基本構想の作成等				○	○
業務各都市基本構想の作成等				○	○
促進協議会の設置等				○	○
計量法関係					
計量法の基づく勧告、定期検査			○	○	○
商店街振興組合法関係					
商店街振興組合の設立許可等		○	○	○	○
道路運送車両法関係					
臨時運行の許可等		○	○	○	○

注：○は事務が委譲されていること、無印は原則として委譲されていないことを示す。

したがって、その地域にどのような行政需要があり、その行政課題は既存の基礎自治体の行政区画と権限によって解決することができるかどうか、まずもって問われなければならない。と同時に、中央集権的行財政構造からの転換と住民自治の拡充が求められている時代的傾向をふまえて、行政活動と住民との新しい関係をどのように築こうとしているのかという観点から市町村合併に関わる具体的問題が問われなければならないのである。

3. 合併特例法と合併支援制度

市町村の廃置分合及び境界変更を行う場合、つまり市町村合併を行う場合、地方自治法第7条の規定に従って行う場合と、1965年に制定され10年ごとに改定を重ねてきた「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法)に拠る場合とがある。

合併特例法は、町村合併促進法に拠る「昭和の大合併」が進められた事態をうけて、合併に伴い、地方財政において重要な一般財源である地方交付税交付金の激変緩和措置の規定や議員の身分特例など、市町村が合併しようとする際に障害となりうる諸問題を除去することを目的に制定されたものである。

最近では、1995年に10年間の期限延長が決められた。その際、自主的合併を促進する目的で合併法定協議会設置の請求に関する規定を新たに加えるなどの変更も行われた。その後、1998年12月には、市になる人口要件を4万人とする特例が設けられたり、地域審議会に関する規定が加わるなど、市町村合併に対する支援措置が強められた。

さらに、2000年の臨時国会で2004年3月31日までに合併する場合は、人口要件の3万人のみとする特例措置が議決された。つまり、地方自治法では第8条で市になる条件として、全総人口の規模のみならず、①中心の市街地を形成している区域内にある戸数が、全戸数の6割以上であること(中心市街地戸数割合)、②商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の6割以上であること(都市的業態従業者割合)、③都道府県の条例の定める都市的施設その他の都市としての要件を備えていること(条例で定める要件)、という3つの要件が充足されることが

求められている。

ところが、合併特例法の98年改定で3つの要件は地方自治法と同じであるが、全人口規模を4万人にする改定が行われ、2000年改定では、市になるための全人口要件をさらに3万人に緩和するとともに、他の3つの要件を充足する必要もないとの改定が行われたのである。

そして、合併関係市町村では、それぞれの議会の議決に基づいて合併法定協議会に参加し、合併関係市町村のマスタープランとなる建設計画や財政計画の作成にあたることになり、関係市町村の行政サービスの相互調整など具体的な行政活動を統合して行うための協議を行う。その後再び、それぞれの議会で市町村合併に関する事項が議決され⁷⁾、都道府県での議決、政府による告示を経て、新しい基礎自治体の業務が開始される。こうした諸手続きに必要とされる期間は、総務省が2001年8月にまとめた「合併協議会の運営の手引」によれば22ヶ月がかかるされている⁸⁾。

したがって、2004年3月に期限がくる特例措置である3万人人口要件特例に基づいて市になろうとする町村は、2001年度に市町村合併のための法定協議会を設立する動きを強めたのである。

今後、2002年度には、2005年3月に期限のくる全人口4万人特例に基づいて市の要件を満たそうとする法定協議会設立の動きが広範化するものと思われる。

ところで、現在の市町村合併に関する主要な支援措置は表2のとおりである。

表2 市町村合併に関する支援制度及び国の支援策

- ① **住民発議（合併特例法第4条，第4条の2）**
 有権者の50分の1以上の署名をもって，市町村長に対し，合併協議会の設置を請求することができる。
 また，すべての関係市町村で同一内容の請求が行われた場合には，各関係市町村長に対し，合併協議会設置協議について，会議への不義を義務づけている。
- ② **地域審議会（合併特例法第5条の4）**
 合併前の関係市町村の協議会により，旧市町村の区域ごとに，合併市町村の長の諮問により審議又は必要な事項につき意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことができる。
- ③ **市町村議会議員の定数・在任に関する特例（合併特例法第6条，第7条）**
- ア 新設合併の場合**
- ・定数特例を活用する場合（設置選挙を実施）
 合併市町村の議員定数の2倍まで定数増（最初の任期）
 - ・在任特例を活用する場合
 合併前の議員が2年までの期間在任が可能
- イ 編入合併の場合**
- ・定数特例を活用する場合（増員選挙を実施）
 増員選挙及び次の一般選挙による議員の任期まで定数増が可能
 定数増： $(\text{編入先の旧定数}) \times (\text{被編入の旧人口}) / (\text{編入先の旧人口})$
 増員選挙による任期：編入先の市町村の議員の在任期間
 - ・在任特例を活用する場合
 編入先の議員の任期まで在任が可能（さらに次の一般選挙による議員の任期まで定数増が可能）
- ④ **市町村の議会の議員の退職年金に関する特例（合併特例法第7条の2）**
 関係市町村の議会の議員のうち，合併がなければ退職年金の在職期間の要件（在職12年以上）を満たすこととなる者は，当該要件を満たしているとみなす。
- ⑤ **過疎地域自立促進のための特例措置（過疎地域自立促進特別措置法第33条）**
 過疎地域の市町村を含む合併があった場合，合併による新市町村が過疎地域の要件に該当しない場合でも，新市町村の区域のうち旧過疎地域を過疎地域とみなす。
- ⑥ **財政支援**
- ア 地方交付税の額の算定の特例（合併特例法第11条）**
 合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度について，合併前の合算額を下らないように算定し，その後5年度については段階的に増加額を縮減する。

イ 合併特例債（合併特例法第11条の2）

市町村建設計画に基づく次の事業又は基金の積立てで特に必要と認められるものは、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り、地方債を充当でき、元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入する。（特例地方債を充当（95%）。元利償還金の70%を普通交付税措置）

- ・ 一体性の速やかな確立・均衡のある発展のための公共的施設の整備事業等
- ・ 地域住民の連帯の強化・旧市町村の区域の地域振興等のための基金の積立て

「市町村建設計画」を達成するための事業に要する経費に充当する地方債について特別の配慮をする。

ウ 合併直後の臨時的経費に対する財政措置

普通交付税（合併補正）による包括的財政措置

- ・ 行政の一本化（基本構想等の策定・改訂，コンピューター・システムの統一，ネットワークの整備等）
- ・ 行政水準・住民負担水準の格差是正（住民サービスの水準の調整等）

エ 合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置

起債制限比率の全国平均を超える合併市町村について特別交付税措置

オ 合併準備経費に対する財政措置

合併協議会設置経費等に対する特別交付税措置

カ 市町村合併の推進のための補助金**合併準備補助金**

対象団体：平成11年度以降に設置され、市町村建設計画の作成等、市町村の合併に関し、先導的な取組を積極的に行っている法定合併協議会の構成市町村

対象事業：市町村建設計画の作成及びそのための準備等に要する経費

補助額：1 関係市町村につき5百万円を上限とする定額補助

（1 回限り補助）

合併市町村補助金

対象団体：平成17年3月31日までに合併した市町村で、下記の事業により先導的な取組を行っている市町村

対象事業：合併に伴い必要な事業として市町村建設計画に位置づけられたもので、かつ、別に定める事業のうち、全国的な市町村合併の推進という観点からモデルとなる事業

補助額：人口規模により合併関係市町村毎に2千万～1億円の間で算出される額の合算額を上限として、合併成立年度から3か年度を限度として合併市町村に補助（定額補助）。

合併支援措置として拡充された主なものは、合併特例債の充当期間を5年から10年に延長した上で、従来どおり5年間の段階的激変緩和措置を維持したことである。そこで、合併法定協議会では、建設計画とともに5年から10年程度の財政計画も策定されることになり、その基本計画に基づく地方債の特例措置として合併特例債を発行して財政資金を調達することができる。

しかし、この合併特例債も通常の地方債とは異なり、事業資金として95%を充当させた後に元利償還金の70%を普通交付税の基準財政需要額に算入するものであり、90年代に広範化した地方交付税の特定財源化という問題を残している。その一方で、基準財政需要額の算定にあたって人口4000人以下の町村に対する段階補正の切り下げは98年度から行われている。2002年度予算編成では、地方交付税総額の1兆円削減を目処に単位費用の縮減が行われており、人口規模を問わず2002年度の地方交付税額は削減される見通しである。

これらの背景には、90年代における経済不況に対処するために財政システムが動員され、とりわけ地方単独事業が国庫負担事業を上回って拡大したこと、その際、必要となる地方財政資金を地方債の発行に依存させたこと、さらに政府が地方債の元利償還金を基準財政需要額に算入するという措置をとったこと、こうして増加した地方交付税総額の不足に対し、地方交付税特別会計による借入金で埋め合わせ、今日約40兆円にもおよぶ特別会計の負債を抱えることになり、地方交付税制度は根幹が揺るがされている⁹⁾。

合併特例債の元利償還金を後年度の基準財政需要額に算入する措置は、こうした制度の問題点を拡大するだけである。したがって、早急に地方交付税制度の見直しを行うとともに、地方分権一括法の制定・施行では達成されなかった財源や税源の地方委譲という政策課題に取りかかるべきである¹⁰⁾。

現状の地方分権と言われている事態は、機関委任事務の整理に伴い、地方公共団体への事務権限委譲は進み、行政権限の地方委譲は一定の範囲で拡充したが、財政の中央集権の構造は継続されたままである。

地方交付税制度が地方公共団体の一般財源であるという制度設置の基礎に立ち返れば、その一部の特定財源化という運営は、財政構造の中央集権化を強めさえしているのである。地方への行政権限の地方委譲とともに、財政権限の地方委譲が進まない中央集権的行財政構造の変革にはならないのである。

したがって、基礎自治体における住民の行政活動に対する統治を強めるためには、住民主体の地方行政を拡充するためには、住民生活の多様化や広域化という生活様式の変化に基礎づけられた生活欲求の歴史的変化に照応した地方行財政制度への改編は避けがたいのである。が同時に、その改編は、中央集権的行政機構と中央集権的財政機構からの転換であらねばならない。前者の課題は、地方分権一括法により不十分ながらも一步前進したのであるが、後者の課題は、政府の財政赤字の深刻化と地方財政における従来型財政運営によって改革が著しく遅れている。前者の改革の一環としての基礎自治体における市町村合併という側面では、地方分権時代に照応した新しい地方行政を目指しうる条件となりうるものであるが——地域内分権を進める住民運動によって支えられるならばではあるが——、そうした地方自治を充実させる条件も、合併特例債発行によって生ずる償還必要資金額の70%を後年度地方交付税の基準財政需要額に算入する特例措置に見られるように、財政の中央集権的構造の強化をもたらしかねない措置と一体化していることを見失うことはできない。

住民による地方行政への統治を拡充するためには、地域内分権と一体化した行政権限の地方委譲とともに、地方財政の自立化を促す中央集権的財政構造の改革が必要なのである。

現在進められている基礎自治体の改編である市町村合併は、こうした見地から論議される必要があり、それぞれの地域における住民生活の実態や今後の地域づくりの総合的方策の推進ということを課題として、住民自身による内部討議を通じて住民意思が決定され、地域社会の政治的意思決定に反映されなければならない。行政は、住民討議を深めるために、行政サービスの実態に関する情報や政策意思決定過程及び政策執行過程の実態に関する情報を公開するとともに今後の見通しを明らかにする必要がある。

注

- 1) 拙稿「市町村合併展開の一局面」, 鹿児島県立短期大学『商経論叢』第51号, 2001年参照。
- 2) 本間義人『土木国家の思想』1996年参照。
- 3) 村上博編『広域連合と一部事務組合』1999年参照。
- 4) 西尾勝『未完の分権改革』1999年参照。
- 5) 山崎丈夫『地縁組織論』1999年参照。
- 6) 田中実編『世界の住民組織』2000年参照。
- 7) 市町村自治研究会編『市町村合併ハンドブック』1999年参照。
- 8) 市町村自治研究会編『合併協議会の手引』2001年参照。
- 9) 拙稿「地方財政破綻の構造」松田・西村編『地域学への招待』1999年参照。
- 10) 神野直彦・金子勝『地方に税源を』1999年参照。