

# 平成の大合併

|       |   |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: jpn<br>出版者: 株式会社 有斐閣<br>公開日: 2022-03-29<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: 木村, 俊介<br>メールアドレス:<br>所属: |
| URL   | <a href="http://hdl.handle.net/10291/22257">http://hdl.handle.net/10291/22257</a>                           |

# 平成の大合併

明治大学教授 木村俊介 KIMURA Shunsuke

## I 事件の概要

### 1 市町村合併の沿革

(1) 合併の定義 市町村合併（以下「合併」という）とは、「市町村の合併の特例に関する法律」（以下「特例法」という）によれば、「二以上の市町村の区域の全部若しくは一部をもって市町村を置き、又は市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うもの」を指す（同法2条）。すなわち、市町村の廃置分合（合体、編入、分割又は分立）のうち少なくとも1つ以上の団体数が減少（法人格が消滅）する場合を合併という。

(2) 明治・昭和の大合併 我が国の合併は、3回にわたり大規模に行われてきたが、これらの合併は、行政体制の近代化の要請及び社会情勢の変化に対応する必要性という2つの要因を基軸に展開してきた。1880年代及び1950年代に展開された明治及び昭和の合併は、主に前者の要因に基づく取組であった。明治の大合併は、我が国が近代化を進める中で、市制町村制の施行（1889年）に先立ち、教育行政の基礎となる小学校の管理上の適正規模（300～500戸）を標準として全国的な合併が行われた。我が国の基礎的自治体は、この合併を転機として財産区をいわば緩衝材としつつ、自然村から行政村に転換した（木村・後掲321頁）。次いで、第2次大戦後、新憲法下で、中学校の管理、消防、社会福祉等の市町村の役割が強化された中で、昭和の大合併は、町村合併促進法（1953年制定）及び新市町村建設促進法（1956年制定）により、中学校運営の適正規模（約8000人）を標準として進められた。2度にわたる大合併により、団体数は7万1,314（1888年）から3,472（1961年）へと顕著に減少した。

### 2 平成の大合併

(1) 第1次特例法 昭和の大合併後、1965年に合併に係る特別法として特例法が設定され、幾多の改正が行われてきたが、以下の第1次特例法及び第2次特例法の下で全国的に行われた合併は平成の大合併と呼ばれている。これは、地方分権や高齢化社会の進展など、社会情勢上の変化に対応する必要性を要因とする取組であった。

まず、1999年改正後の特例法（以下「第1次特例

法」という）は、多様な措置を含んでいるが、主な措置を性質上以下のとおり分類することができる。

- ① 建設投資への支援；合併特例債と呼ばれる新市町村建設事業に充てる有利な助成措置の創設。
- ② 合併による財源縮減の防止；地方交付税が合併により減少することを防ぐ特例措置。
- ③ 議会組織等の円滑な見直し；合併に伴う議員定数の減少に対し、定数や在任期間の特例を設け、その変化を緩やかにして組織体制の円滑な見直しを行うための措置。
- ④ 各区域の行政ニーズの捕捉と対処；地域審議会（合併する前の各市町村〔「関係団体」という〕の区域に係る意見を述べる審議会）の設置を通じ、合併後もきめ細かな対応をとるための措置。

これらの措置は、合併に対する障害の程度を軽減することにより、関係団体や住民の意向を尊重する趣旨のものである。

(2) 第2次特例法 次いで2004年改正後の合併特例法（以下「第2次特例法」という。2005年～2009年度施行）では、これまでの取組状況を踏まえ、合併特例債は廃止されたが、議員定数の特例等は存置された。このような第1次・第2次特例法の下で、市町村数は、3,232（1999年）から1,718（2017年）へと減少した。

(3) 第3次特例法 2009年の地方制度調査会答中を踏まえ、大合併は2010年3月末に一区切りとすることとされ、2010年改正後の特例法（「第3次特例法」という）が施行されている（2010年～2019年度施行）。第3次特例法は、今後は合併に係る自治体の選択を重視する方針を取り、議員定数の特例等の基本的な措置は残しつつ、知事による協議会設置の勧告など国・都道府県の関与に係る規定が廃止された。

## II 事件の意味

### 1 市町村の規模の集約

地方自治法は、地方公共団体は常にその組織及び運営の合理化に努めなければならない旨を定めている（同法2条）。当該原則に基づき、同法において廃置分合の手續が規定され（7条）、特例法により自主的な合併の円滑化が図られている。平成の大合併は、合併前（1999年）に3,232団体存在していた市

町村が47%減少することとなり、(その当否に論議を伴いつつ)組織運営の合理化は進んだ取組であった。国際比較の観点から見ても、我が国のように3回にわたる大規模な合併により市町村数の減少を具現化した国は珍しい事例である(団体数の変化に係る比較について図参照)。

## ② 地方分権の推進

1998年の地方分権推進計画(閣議決定)に地方公共団体の行政体制の整備の一環として「合併等の推進」が盛り込まれ、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の一環として、特例法改正が行われ、その結果第1次特例法が実現した。これは地方分権の担い手である市町村が基礎的自治体として行政サービス充実のため合併を積極的に推進することが必要という認識に立つものであり、このように合併は地方分権の推進と密接な関係にある。

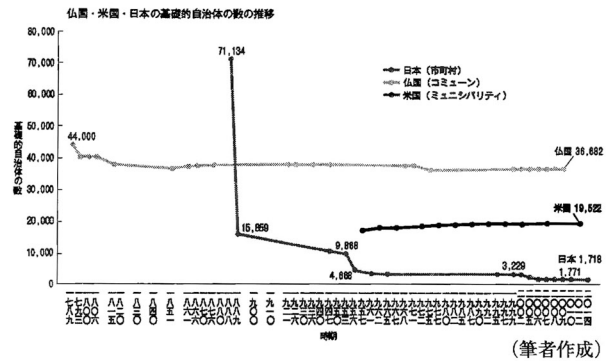
## ③ 合併協議が地域に投げかけた論点

合併の具体的な論議は、全国各地で設置された合併協議会において行われた。合併協議会の議論により合併の成立・未成立の結論は分かれたが、これらの議論は、当該地域の行政課題を浮き彫りにし、住民に地域の特性や課題を再認識させた点において重要な意義を有する。主要な議論のテーマとして、次の事項の検証を挙げることができる。

- ① 収益性の低い事業や公共施設；公立病院、公営バス、遊休化した施設など、合併に際し整理し得る事業・資産(いわゆる負の遺産)について、その処分の可否が重要な協議の対象となった。
- ② 公共料金の水準や地域間格差；関係団体間で、上下水道等の公共料金の水準や体系が異なる場合、将来の体系を巡る合意は合併自体の帰趨を左右する重要な論点となった。
- ③ 議会の組織体制(議員の定数及び任期)；議員定数に係る合意形成は合併協議会において最も難度が高い議論であった。しかしこの議論を通じ議会が地域社会において果たしてきた役割に係る議論が行われた。
- ④ 新市の建設投資(市町村建設計画)；市町村建設計画は、いわば合併市町村のマスタープランとして、合併市町村建設の根幹となる事業等を定める計画である。この計画に係る議論を通じてその地域の地域資源として何が不足しているのか、また建設投資として何が必要なのかという課題が明確になった。
- ⑤ 文化資源の喪失と保存；喪失する地名や伝統文化が浮き彫りになり、その手当てのために行うべき方策が明確になった。

そして地域の報道機関がこれらの議論を遍く報道し関心を喚起したことは特筆される事実である(注；当該内容は愛媛県松山市で合併協議に携わった筆者の実務体験を踏まえたものである)。

図 仏国・米国・日本の基礎的自治体の数の推移



## Ⅲ 事件その後・与えた影響

### ① 合併の効果

- ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化；合併団体の約9割の474市町村において、経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など体制の充実が図られた。
- ② 広域的なまちづくり；公共施設の効率的配置とネットワーク化、受益と負担の適正化、地域資源を活かした広域的な地域活性化の取組が図られた。
- ③ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化；今回の合併により、自治体の特別職や議員が約2万1000人減少し、年間約1200億円の歳出削減が図られ、概ね合併後10年経過以降においては、人件費等の削減等により、年間1.8兆円の効率化が見込まれている。また、住民投票、合併協議会設置に向けた住民発議、住民アンケート等の過程を通じ、住民が自分のまちの将来について考える契機となった。

### ② 合併の否定的評価

合併による問題点としては、「役場が遠くなり不便になる」、「中心部と周辺部の格差が増大する」、「住民の声が届きにくくなる」といったものが挙げられる。また、合併後の残された課題として、「旧自治体の事業の継続・調整」「旧自治体間の一体化策」といったものが挙げられている。

このように合併に係る得失は今後とも地域課題として議論されていく問題であるが、いずれにしても、平成の大合併は、今世紀における我が国の基礎的自治体の在り方を巡り、他の出来事と比肩できないほど大きな影響をもたらした改革であった。

**参考文献** 宇賀克也「地方自治法概説〔第8版〕」(有斐閣, 2019年), 木村俊介「グローバル化時代の広域連携」(第一法規, 2017年), 市町村自治研究会編「改訂版 逐条解説 市町村合併特例法」(ぎょうせい, 2003年), 総務省「『平成の合併』について」(2010年), 室井力・原野魁「新現代地方自治法入門〔第2版〕」(法律文化社, 2003年), 横道清孝「日本における市町村合併の進展」(自治体国際化協会, 2006年)。