都市調査報告⑯

平成の市町村合併

―その影響に関する総合的研究―

公益財団法人　後藤・安田記念東京都市研究所

都市調査報告⑯

平成の市町村合併

―その影響に関する総合的研究―

公益財団法人　後藤・安田記念東京都市研究所

目次

序　本研究の目的と方法　…………………………　1

[第Ⅰ部　「平成の市町村合併」の政策立案・施策・実施過程]

第1章　市町村合併政策の形成過程　…………………　7
第1節　前史—地方分権推進決議から地方分権推進委員会発足まで　……　7
第2節　「平成の市町村合併」の始動　…………………　9
第3節　合併推進諸施策の展開　…………………12
第4節　第27次地方制度調査会から合併新法へ　…………14
第2章　合併推進過程における都道府県の役割　………21
第1節　自治省第1次指針まで　…………………21
第2節　総務省第2次指針　…………………23
第3節　総務省第3次指針　…………………25
第4節　総務省第4次指針　…………………28
第5節　合併新法の制定と総務省第5次指針　…………31
第6節　まとめ　…………………34
第3章　市町村における合併協議と合併過程　………37
第1節　問題の設定　…………………37
第2節　合併協議の諸要素　…………………38

[第Ⅱ部　「平成の市町村合併」と自治—合併のもたらした影響]

第1章　行政体制の変化と実態　…………………49
第1節　行政組織の変化と分析視点　…………………49
第2節　職種別職員数の変化　…………………54
第3節　市町村施設の整備　…………………60
第4節　支所・出張所の実態　…………………66
第5節　合併自治体における分権・参加・自治　…………69
第2章　合併と財政　…………………83
第1節　本章の課題　…………………83
第2節　平成の市町村合併における「規模の経済」の検証　………83
第3節　住民負担の変化とその性格　…………………99
第4節　結語　…………………114

第３章　地域政治の変化 …… 121
第１節　問題の所在 …… 121
第２節　合併市における市議会議員選挙 …… 122
第３節　市長選挙結果 …… 132
第４節　都道府県議会議員選挙区と市町村合併 …… 140
第５節　結語 …… 142
第４章　自治体合併の国際比較 …… 145
第１節　問題の所在―市町村合併国際比較の意味 …… 145
第２節　スウェーデン …… 145
第３節　韓国における都農統合について …… 157
第４節　フランスにおけるコミューン間協力組織について …… 163
第５節　結語 …… 177

おわりに　「平成の市町村合併」とは何であったか …… 183

図表目次

図表Ⅰ－2－1　合併重点支援地域の指定数（累積）……26
図表Ⅰ－2－2　法定協議会の設置数……29
図表Ⅰ－2－3　期間別合併件数……31
図表Ⅰ－3－1　合併に至らなかった理由（複数選択可）……37
図表Ⅰ－3－2　合併手続きの概要……38
図表Ⅰ－3－3　「秩父地域合併検討準備会」のその後の変遷……39
図表Ⅰ－3－4　住民発議にもとづく法定協議会の設置／未設置とその理由（2006年3月末現在）……40
図表Ⅰ－3－5　住民発議による合併協議会の開催期間（2006年3月末まで）……41
図表Ⅰ－3－6　住民発議によらない合併協議会の開催期間（2006年3月末まで）……41
図表Ⅰ－3－7　秋田県井川町におけるアンケート……44
図表Ⅰ－3－8　合併を複数回行った市町村……44
図表Ⅱ－1－1　非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における総公務員数の変化……56
図表Ⅱ－1－2　非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における職種別職員数（合併・非合併、1999年、2006年、2011年）……57
図表Ⅱ－1－3　施設数一覧……61
図表Ⅱ－1－4　合併・非合併自治体での施設数・生徒数比較……62
図表Ⅱ－1－5　人口1万人あたり施設数などの変化率（合併・非合併比較）……63
図表Ⅱ－1－6　図書館数、蔵書数、人口1万人あたり図書館数、1図書館あたり蔵書数（合併・非合併比較）……64
図表Ⅱ－1－7　図書館の施設形態および併設施設の複合相手（合併・非合併比較）……65
図表Ⅱ－1－8　法定地域自治組織の比較……70
図表Ⅱ－1－9　香取市の自治区事務所の課・班数と職員数の推移……73
図表Ⅱ－2－1　類型別に見た合併有無別の自治体数……85
図表Ⅱ－2－2　人口規模別に見た合併有無別の自治体数……85
図表Ⅱ－2－3　変数の概要……86
図表Ⅱ－2－4　コントロール変数の記述統計量……86
図表Ⅱ－2－5　合併前後における財政指標、職員数の変化率……87
図表Ⅱ－2－6　最小効率規模と「非効率度」の概念図……91
図表Ⅱ－2－7　合併前の人口規模と住民1人当たりの財政指標・職員数……94
図表Ⅱ－2－8　合併有無別に見た非効率度の変化……96

図表Ⅱ－2－9　合併有無別に見た非効率度の変化：合併有無別に見た合併前後の非効率度変化（η_i）の自治体分布 ……98
図表Ⅱ－2－10　アンケート回収結果および回収比率の行政区分別内訳 ……103
図表Ⅱ－2－11　家庭ごみ処理手数料推移（合併・非合併市町村平均） ……104
図表Ⅱ－2－12　家庭ごみ処理手数料を被説明変数とする重回帰分析 ……106
図表Ⅱ－2－13　所得税額30万円世帯に対する保育料推移（2005年～2011年） ……108
図表Ⅱ－2－14　所得税非課税世帯に対する保育料推移（2005年～2011年） ……109
図表Ⅱ－2－15　非合併および合併市町村のうち施設処理区数別の下水道使用料比較（単位：円） ……111
図表Ⅱ－2－16　合併前最大価格を基準とする合併後価格の頻度 ……112
別表　保育料・家庭ごみ処理手数料アンケート用紙 ……116
図表Ⅱ－3－1　合併前人口と合併前議員数・新市議会議員数 ……125
図表Ⅱ－3－2　重回帰分析結果 ……127
図表Ⅱ－3－3　人口シェア基準選挙区議席倍率と合併前人口シェアの散布図 ……128
図表Ⅱ－3－4　重回帰分析結果（合併後第2回目選挙） ……129
図表Ⅱ－3－5　地域代表率を被説明変数とする重回帰分析 ……130
図表Ⅱ－3－6　地域代表倍率を被説明変数とする重回帰分析 ……131
図表Ⅱ－3－7　属性別立候補者数および当選者数（第1回・第2回選挙） ……134
図表Ⅱ－3－8　前職別にみた合併後初代市長の第2回選挙への対応動向 ……135
図表Ⅱ－3－9　中心地立候補者に着目した類型 ……136
図表Ⅱ－3－10　選挙構図別選挙数、当選者属性区分および中心地域人口シェア、合併町村数平均 ……137
図表Ⅱ－3－11　第1回選挙当選者再出馬ケースおよび不出馬ケースの当選地域属性比較 ……139
図表Ⅱ－3－12　都道府県議会議員選挙区および定数の全国的な変動状況 ……141
図表Ⅱ－4－1　影響圏分析に基づく地域区分の手法モデル ……150
図表Ⅱ－4－2　市郡統合勧誘対象地域と統合の成否 ……159
図表Ⅱ－4－3　人口規模別コミューン数（2009年調査結果） ……164
図表Ⅱ－4－4　県地方長官から提出された91の〈再編計画〉における提案 ……166
図表Ⅱ－4－5　フランスにおける1971年から77年のコミューン合併 ……166
図表Ⅱ－4－6　〈課税権を持つEPCI〉の発展 ……169
図表Ⅱ－4－7　SDCIの策定手続き ……172
図表Ⅱ－4－8　県地方長官の一時的権限に関する各段階 ……176

・出典を記載していない図表は、すべて後藤・安田記念東京都市研究所作成。

序　本研究の目的と方法

旧市町村合併特例法が最初に適用された 1999 年の兵庫県篠山市の誕生を「平成の市町村合併」のスタートとすれば、2010 年 3 月末に合併新法が改正されたことにより、多くの議論と政争を呼び起こしてきた大合併には一区切りつけられたといえよう。この結果、日本の市町村数は 1999 年 3 月 31 日の 3,232 から 2012 年 1 月 4 日には 1,719 にまで減少した（市 787、町 748、村 184）。合併によって政令指定都市、中核市に仲間入りした自治体もある一方で、合併したものの町にとどまった自治体、周辺自治体との合併協議が進まず町村のままに終わった自治体もあれば、合併そのものを「拒否」した町村もあった。いずれにしても、「平成の市町村合併」は、「昭和の大合併」に続いて、基礎自治体の地殻変動をもたらしたといってよい。

こうした大規模な市町村合併であったにもかかわらず、「平成の市町村合併」に関する総合的研究は、ほとんど行われていないといってよいだろう。いったい、「平成の市町村合併」は何を動因とし、いかなる目標を実現しようとしたものだったのか。合併によって自治体の行政組織、行政サービス、財政の状況にどのような変化が生まれたのか。また、地域の政治構造は、どのような変容をしめしたのか。さらにまた、これら合併自治体の「変化」は、非合併自治体と比較するとき、いかなる特徴を有しているのか。個別の局面についての調査研究はなされているが、全体像を解明したものはないのに等しい。

本研究は、こうした問題関心にもとづいて、以下の 6 点を研究課題として設定した。すなわち、①「平成の市町村合併」に関する研究動向のサーベイ、②大規模合併が政府の政策として立案され、実施に移されていく過程の分析、③中央政府、都道府県、市町村間の実施過程における関係、ならびに市町村の合併協議の実際、④非合併自治体との比較を視野に入れた合併自治体における行政組織、財政の状況、行政サービスの実際、⑤合併自治体における首長選挙、議会議員選挙、地域住民自治の状況を踏まえた地域政治構造、⑥スウェーデン、韓国、フランスとの国際比較、である。

こうした研究課題を実現するために、本研究では以下の方法を採用している。

第 1 の研究動向のサーベイについては、国立国会図書館 OPAC の雑誌記事索引、J-STAGE、Journal@rchiveを用い、1991 年 1 月から 2010 年6月までを対象として市町村合併に関係ある文献を手動で取り出し、データベース（3,424 本）を構築した。また、後藤・安田記念東京都市研究所市政専門図書館に所蔵されている合併関連書籍、中央政府・自治体の報告書をできる限り網羅的に収集した。

第 2 の政策立案過程については、地方分権推進委員会、地方制度調査会、経済戦略会議の議事録・答申、市町村合併に関する閣議決定など文書を収集するとと

もに、総務省（旧自治省）関係者のヒアリングを実施した。

第3の実施過程については、まず中央政府の市町村合併研究会報告書、市町村合併支援プラン、構造改革と経済財政の中期展望、経済財政運営と構造改革に関する基本方針などをはじめとする基本的文書を収集・分析した。

都道府県については、合併推進要綱、市町村合併推進・支援本部関係資料や重点支援地域に対する都道府県の審議会資料、各種報告書を網羅的に収集し分析した。加えて、全国5県においてヒアリングを実施した。

第4の合併の結果に関する分析については、まず、分野横断的なデータベースを作成した。行財政データについては、「定員管理調査」、「市町村別決算状況調」、『地方公営企業年鑑』(以上総務省)、「決算カードデータ」(財政統計研究所)、『民力』(朝日新聞社）にもとづき、合併前後の全国行財政データベースを作成した。また、各種の公共施設については、「統計でみる市町村のすがた」(総務省統計局)や「日本の図書館　統計と名簿」を組み合わせて、全国的な市町村管理施設数と施設状況の経年データを作成し分析した。

住民の使用料・手数料に関する分析においては、全国の市町村に家庭ごみ収集手数料、認可保育所保育料についてアンケート調査を実施し、収集した回答にもとづき住民負担データベースを作成し、住民負担の実際を分析した。

第5の地域政治の変化については、全国の市町村選挙管理委員会の資料、地方紙の報道についての独自調査などによって、特に合併によって市となった自治体の首長選挙と議員選挙の候補者に関する属性のデータベースを作成し、変化と特徴を分析した。また地域住民自治の実際については、合併自治体における地域自治区の実際をヒアリング調査によって明らかにすることに務めた。

第6の国際比較については、基礎自治体の人口規模および合併の強制性の有無に着目した。西欧先進国で最も基礎自治体あたりの人口規模の小さいフランスと、OECD 諸国のなかでも基礎自治体あたりの人口規模の大きい韓国を比較対象とした。次いで1969年に強制合併に踏み切り、「平成の市町村合併」の論拠ともされたスウェーデンを比較対象とした。この分析においては、先行研究を網羅的に整理するとともに、現地調査によって中央政府・地方政府の関係者にヒアリングを実施するとともに、一次資料の収集に努めた。

＊　　＊　　＊

さて、こうした各種データベースの構築と分析、中央政府、都道府県、市町村における実態調査や関係者のヒアリングによって明らかになった「平成の市町村合併」の全体像は、以下の本文に詳述した通りである。ここで本調査研究の所見のうち、特に注目しておきたい事項を概括しておくならば、次の通りである。

第1に、中央政府は「平成の市町村合併」の推進のために、都道府県が合併パターンを作成し、合併を推奨する政策スキームを打ち出した。都道府県はこれを受けて市町村の法定合併協議会へ職員派遣を行うとともに、水面下で政治的な工作をおこなった。だが、その一方で、知事の政治的指向性を反映して消極的・形

式的対応にとどまった都道府県もある。このように都道府県の対応に違いがあるものの、全体としてみると「平成の市町村合併」は、市町村による「自主的合併」の枠組みを維持しつつ展開されたといってよい。したがって、合併協議の過程において各自治体の政治的アクターは、合併による利害得失を計算し態度決定した。その結果、合併協議の頓挫による非合併の選択もみられる。また、当初の想定とは異なる市町村の組み合わせとなったところも少なくない。

第2に、おそらく多くの自治体関係者のみならず研究上の関心となる合併の影響については、次のような特徴が見出せる。市町村の施設整備については、合併・非合併で大きな差異は見いだせない。市町村の行政組織については、2013年現在の合併による市制施行市の調査と照らし合わせると、合併を契機として設けられた比較的規模の大きい支所などの出先機関の廃止の動きは見られないが、実質的な人員または定員の大幅な削減がおこなわれている。これは専門職職員の維持を図った結果であるといえる。ただし、合併・非合併自治体ともに、職員数の減少傾向が激しい。2001年を起点として合併自治体と非合併自治体の財政効率性を比較すると、合併によって財政的効率性の向上がもたらされなかったどころか、合併自治体は非合併自治体より非効率化した。これは合併前に非効率であった市町村を抱え込んだ結果であるといえよう。住民負担についてみると、家庭ごみ処理手数料は上昇したが、合併市町村については緩やかであった。これに対して保育料は下落したが、合併市町村においてより下落幅が大きかった。これは料金体系の異なる自治体間で低いところにあわせる調整がおこなわれた結果といえよう。

第3に地域政治の変化において特徴的なのは、特に市長選挙において県議や国会議員が立候補し高率で当選していることである。これは合併後における市町村間の地域間対立を緩和・緩衝させようとする試みであったといえよう。

＊　　＊　　＊

「平成の市町村合併」は、今後とも自治体の行財政・政治構造に影響を与えつづけていくであろう。その意味では本研究は合併の「熱気」が醒めた段階における「中間報告」としての性格を免れるものではない。とはいえ、この調査結果が合併・非合併自治体を問わず、今後の自治体運営に生かされていくならば幸いである。

なお、本調査研究は、科学研究費基盤研究(B)「「平成の市町村合併」の影響に関する総合的研究」(課題番号22330050)を受けて、2010年度から2012年度に実施したものである。

—第Ⅰ部—

「平成の市町村合併」の政策立案・施策・実施過程

第1章　市町村合併政策の形成過程

第1節　前史—地方分権推進決議から地方分権推進委員会発足まで

宮澤喜一内閣下の1993年6月3日に衆議院、翌4日に参議院で、「地方分権の推進に関する決議」がそれぞれ全会一致で採択された。そこには、「地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである」と謳われている。また、同年10月には、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の『最終答申』が細川護熙首相に提出された。そこでは、「政府においては、内閣及び内閣総理大臣のリーダーシップの下、行政改革の一環として、地方分権に関する新たな推進体制を整備し、地方自治体を含む関係者の意見をも踏まえつつ、地方分権推進の基本理念、取り組むべき課題と手順等を明らかにした地方分権に関する大綱方針を今後1年程度を目途に策定すべきである」[1]とされ、さらに、「政府は、上記の大綱方針に沿って、立法府及び行政府の合意形成を進め、速やかに成案を得て、地方分権推進に関する基本的な法律の制定を目指すべきである」[2]との提言がなされている。

この『最終答申』を受けて、細川内閣は、1994年2月15日に「今後における行政改革の推進方策について」（いわゆる中期行革大綱）を閣議決定した。そこでは、「地方分権の推進を図るため、国・地方の関係等に関する大綱方針を平成6年度内を目途に策定するものとする。このため、政府部内における検討体制を整備し、地方公共団体を含む関係者の意見をも踏まえつつ、検討を行う」[3]と定められている。細川内閣の後を継いだ羽田孜内閣は、第24次地方制度調査会に対して、地方分権の推進について諮問を行うとともに、政府の行政改革推進本部の下に8閣僚からなる地方分権部会を設置し、ここに各界から8人の本部専門員を委嘱した。本部専門員の意見を整理・集約した『行政改革推進本部地方分権部会本部専門員の意見・要旨』は、同年11月の地方分権部会において報告された。同月には、第24次地方制度調査会が『地方分権の推進に関する答申』を村山富市首相に提出した。これらに先立ち、地方六団体も、地方自治法上の意見提出権（地方自治法263条3）を活用し、同年9月、『地方分権の推進に関する意見書—新時代の地方自治—』を国会と内閣に対して提出した[4]。

以上のような各団体・各機関からの意見を踏まえて、大綱方針の立案・調整が行われ、村山内閣は、1994年12月15日に「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した。この大綱方針は、地方分権の推進に関する基本理念や責務、地方分権の推進に関する基本方針を定めるとともに、今後の推進方策として、「政府は、地方分権の推進に関する計画を策定し、地方分権を計画的に推進する」こと、「地方分権の計画的な推進を図るため、地方分権の推進に関する委員会を設置」し、地方分権の推進に関する「計画の具体的指針並びに同計画の策定及び推進に

ついて」政府に対し意見提出を行わせること、および、「委員会の設置を含む地方分権の推進に関する法律案について、早急に検討を進め具体的成案を得て次期通常国会に提出する」ことを定めている[5]。翌年には、地方分権推進法が国会で可決され、1995年5月19日に公布された。同法は、政府が「地方分権推進計画」を作成し、閣議決定すること（8条）、総理府に「地方分権推進委員会」を設置すること（9条）などを規定しており、これに基づき、委員7人からなる地方分権推進委員会が同年7月3日に発足した。委員会の所掌事務は、地方分権の推進に関する基本的事項についての調査審議（10条1項前段）、地方分権推進計画作成のための具体的な指針の首相への勧告（同条同項後段）、地方分権推進計画に基づく施策の実施状況の監視および意見（同条2項）であり、これ以後、委員会は、中間報告、第1次から第5次までの勧告、2回の意見、解散に際しての最終報告を、首相に対して提出していくこととなる。

こうして、地方分権改革が始動するに至ったが、その過程では、市町村合併を推進する動きがしばしば現れている。

1993年10月の第3次行革審『最終答申』では、「望ましい基礎的自治体の在り方について幅広い議論が行われ、国からの権限の移管等の推進や地方自治体の財政基盤の強化と相まって、市町村の自主的合併が推進されていくことが望まれる。この場合にあっても、国としては、あくまでも地方主導で地域の実情や特色を反映した自治体形成ができるような支援措置を講じるべきである。この観点から、市町村の自主的合併の推進のための措置の在り方について検討を進める必要がある」[6]との提言がなされている。

第24次地方制度調査会は、1994年11月、『地方分権の推進に関する答申』と同時に『市町村の自主的な合併に関する答申』を提出した。この答申に基づき、1995年3月、市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）が改正された。1995年3月31日までの時限立法であった合併特例法の有効期限が10年間延長されるとともに、法律の趣旨（1条）が「市町村の合併の円滑化を図ること」から「自主的な市町村の合併を推進すること」に改められ、合併に係る行財政上の支援措置が拡充された。『地方分権の推進に関する答申』にも、「地域づくりの主体である市町村が積極的な行政を展開していくためには、その行財政能力をさらに強化していくことが望ましいことから、市町村の自主的な合併を支援すべきである」[7]との記述がある。

また、1994年12月の「地方分権の推進に関する大綱方針」にも、「新たな地方公共団体の役割を担うにふさわしい地方行政体制の整備・確立を図るため、国から地方公共団体への権限委譲等の推進や地方公共団体の財政基盤の整備と併せて、行政能力の向上、自己チェックシステムの整備、住民の信頼の確保、住民参加への配慮等の観点から、市町村の自主的な合併の支援、事務事業・組織・機構の見直しや定員管理の適正化等地方公共団体における行政改革及び情報公開の推進、行政手続の適正化等地方行政の公正の確保・透明性の向上や住民自治の充実

強化を進める」[8]との一文が盛り込まれた。

このように、政府は、地方分権改革と並行する形で、市町村の自主的合併の推進へと一歩を踏み出した。しかし、市町村合併の大々的な推進により分権の受け皿を構築することが分権改革の前提であるとする「受け皿論」[9]に与したとは言えない。もっとも、行政改革推進本部地方分権部会において、8 人の本部専門員が「受け皿論」全般の棚上げで一致したのに対し、ある閣僚が「市町村は大合併が必要ではないか」と主張したというエピソード[10]からも窺えるように、この時期も、政界においては「受け皿論」がくすぶり続けていたのである。

第 2 節 「平成の市町村合併」の始動

地方分権推進委員会は、発足当初の約 3 か月間、委員間の自由討議に時間を割き、7 人の委員の意思統一を図った。その中で、今後の委員会運営においては、「平成の市町村合併」論や道州制論などのあらゆる「受け皿論」を棚上げし、現行の都道府県・市町村の地方自治制度を前提に分権化を図るという戦略が固められた[11]。委員会は、1996 年 3 月に『中間報告』を、同年 12 月に『第 1 次勧告』を、それぞれ橋本龍太郎首相に提出したが、『中間報告』には、「市町村における行財政能力を充実強化していくためには、自主的な合併を推進していくことも重要な課題である」「今後、地方分権の進展と相まって、地方自治の担い手としての市町村の基盤をより強固なものとしていくためには、自主的な合併が一層促進される必要がある」[12]との記述が盛り込まれるにとどまった。『第 1 次勧告』も、「地方分権の効果を遍く全土に浸透させるためには、基礎的地方公共団体である市町村の行財政能力の充実強化が不可欠である。そのためには、市町村の規模の拡大や能力の向上も重要な課題であり、市町村の自主的合併を一層強力に推進する必要がある」[13]と謳ってはいるが、とりたてて新たな合併推進方策を示しているわけではない。従来の自主的合併路線からの逸脱は見られなかったのである。

ところが、委員会が『第 1 次勧告』の内容を自民党行政改革推進本部において説明したところ、参加していた自民党の国会議員たちから、市町村合併の促進を求める意見が噴出した。『第 1 次勧告』が提言した通りに機関委任事務制度を廃止すれば、その結果として、都道府県知事の権能が格段に強化されることになるが、地方分権を進めるためには市町村の権能をこそ強化すべきである。したがって、今後は、都道府県から市町村への事務権限の移譲を進めるべきである。しかし、弱小な市町村が多数存在したままでは、事務権限の移譲には限界があるため、市町村合併の促進を直ちに開始すべきである。これが、自民党議員の一致した主張であった[14]。その後、諸井虔委員長は、野党各党の意向も打診し、市町村合併の促進は与野党を超えた国会議員の多数意見であると判断するに至った[15]。そのため、「受け皿論」の棚上げ戦略は、市町村合併に関する限りでは凍結され、1997

年1月、市町村合併の推進等の地方行政体制の整備・確立について委員会審議に供する原案を起草する作業班として、委員会の下に地方行政体制等検討グループ（座長：堀江湛委員長代理）が設置された[16]。同年7月、委員会は『第2次勧告』を橋本首相に提出した。そこには、「市町村合併と広域行政の推進」と題する節が置かれ、以下の通り、新たな合併推進方策が提言されている[17]。

国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するためには、基礎的自治体である市町村の行財政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題となっている。このため、前述の「財政構造改革の推進について」における市町村合併の推進に関する指摘[18]も踏まえつつ、今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進するものとする。

また、住民の日常生活や経済活動がますます広域化する一方で、多様化・高度化する住民ニーズに対応したより高度の行政サービスの提供が求められていることから、今まで以上に積極的に広域行政の推進に取り組む必要がある。

このような観点から、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

1　市町村合併の推進

(1)　市町村合併の推進に当たっては、大都市圏、地方中心都市とその周辺地域、過疎地域などの地域の実情に十分配慮した施策を講ずる必要がある。

この場合、市町村の規模と権限との関係が重要な位置を占めると考えられることから、国は、政令市や中核市の権限の一層の拡大、中核市となる要件の緩和、広域市町村圏の中心都市などを対象とする、中核市に準ずる市の特例の創設及びこれに委譲すべき権限等について、地方分権推進計画に間に合うよう検討を行う。また、基準人口など市となるための要件の見直しについて幅広く検討する。

(2)　都道府県は、広域市町村圏、モデル定住圏、地方生活圏、医療圏、老人保健福祉圏域等を参考にして、当該都道府県内の地域の実態を反映した市町村合併のパターンの提示、先進事例の紹介等合併の推進のために必要な助言、調整等に努めるものとする。この場合、国は、必要な指針を策定する。

(3)　国は、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。）に基づく地方交付税等による財政上の支援措置については、必要な見直しを行った上で、継続するとともに、さらに、交付税算定に当たって、合併の推進等に伴う財政需要の反映等について幅広く検討すべきである。

(4)　国は、議員の任期・定数の特例等の措置については、必要な見直しを行った上で、継続するとともに、合併により中心地以外の合併地域がさびれる等の懸念に対処するため、例えば、合併市町村の執行機関に対する旧市町村の代表の参加など、旧市町村単位を基礎とする組織又は仕組みの導入等合併対象市町村

の活性化方策を検討する。また、地方公共団体は、既存の施設等を活用した行政サービスのネットワーク化によるサービス水準の維持・向上を図るものとする。

(5) 合併特例法に基づく住民発議制度については、住民の意思をより一層尊重するという観点から、国は、次の措置を講ずる。

① 合併関係市町村のすべてから合併協議会設置の請求があった場合、市町村長に合併協議会設置の議案の付議を義務付ける等、住民発議制度の拡充を図ること。

② 合併協議会の設置が議会で否決された場合にあっても、住民投票の導入等を含めて合併協議会の設置が促進されるよう制度の見直しを行うこと。

2 広域行政等の推進（略）

その後、市町村合併の積極的な推進方策のあり方について橋本内閣からの諮問を受けた第25次地方制度調査会は、1998年4月、『市町村の合併に関する答申』を提出し、合併についての基本的な考え方を示すとともに、合併の推進方策について具体的な提言を行った。これらの推進方策は、地方分権推進委員会の第1次から第4次までの勧告に基づき同年5月29日に閣議決定された政府の「地方分権推進計画」にも取り入れられた。1999年7月には、この「地方分権推進計画」を実施するための法律である地方分権一括法（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）が可決・成立し、この中で、合併特例法も改正された。これにより、合併協議会設置に関する住民発議制度の拡充、地域審議会制度の創設、合併算定替（地方交付税の額の算定の特例）の期間延長、合併特例債の創設等の諸措置が講じられた。合併特例債は、合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備等の事業の財源として発行できる地方債であり、その元利償還金の70%は後年度の基準財政需要額に算入される。

一方、『第2次勧告』では、都道府県による市町村合併のパターンの提示、および、国による指針の策定を提言しているが、「地方分権推進計画」にもこれが反映され、国は、「市町村が合併を検討する際の参考や目安となる合併パターン等を内容とする市町村の合併の推進についての要綱を都道府県が作成し、周知するよう要請する」とともに、「都道府県が合併のパターンを作成する際の参考となる事項を明らかにした市町村の合併の推進についての指針を作成し、地方公共団体等に通知する」ものとされた[19]。

この「指針」を作成するための参考となる事項等について研究を行うため、1998年8月、自治省市町村合併研究会が設置された。研究会は、自治体（県・市）職員、経済団体関係者、大学教授等、12人の委員により構成されており、8回の検討の後、1999年5月、『市町村合併研究会報告書』を取りまとめた。この報告書をもとに、同年8月、自治省は「市町村の合併の推進についての指針」を作成し、自治事務次官から各都道府県知事あてに通知した[20]。これにより、「平成の市町村

合併」が強力に推進されていくこととなる。

「市町村の合併の推進についての指針」では、都道府県に対し、「市町村の合併の推進についての要綱」の作成を求めている。要綱の策定期限については、2000年中のできるだけ早い時期と明記された[21]。要綱に盛り込むことが適当である事項としては、①市町村の地域の現況と今後の展望、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市町村の合併のパターン、⑤市町村合併に関する都道府県及び市町村の取組の5項目が挙げられている[22]。このうち、市町村の合併のパターンについては、「合併対象地域についての具体的な検討が容易となるよう、合併することが適当と考えられるような市町村の組合せを分かりやすく、地図上に示す」こと、「都道府県内のすべての市町村を視野に入れて、将来の市町村の区域を検討するとともに、今後の地域全体の発展を展望して作成する」ことを求めている[23]。

さらに、「指針」では、合併のパターンの作成の参考となるものとして、「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」を示している[24]。そこには、「人口50万人超」「人口30万人・20万人程度」「人口10万人前後」「人口5万人前後」「人口1万人～2万人程度」の5つの人口段階ごとに、それぞれ「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」が掲げられている。1888年に制定公布された市制町村制の施行直前に行われた「明治の大合併」は、各町村に小学校を設置するために、町村の規模を戸数300戸～500戸以上とすることを目指した。1953年に始まった「昭和の大合併」は、各町村に中学校を設置するために、町村の規模を人口8,000人以上とすることを目指した。しかし、「平成の市町村合併」には、このような単一の目標がない。何のための合併なのかが曖昧なまま、ただひたすら合併が推進されていったのである。

この「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」には、「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〔中略〕『人口1万人～2万人程度』という類型の規模は期待される」[25]との記述もあり、これが合併後の市町村の最小規模目標と考えられなくもない。しかし、合併特例法上の支援措置は、合併後の人口が1万人未満であっても関係なく適用される仕組みとなっており、市町村の人口1万人以上を実現しようとすれば、都道府県の作成する合併のパターンに期待をかけるよりほかなかったのである。

第3節　合併推進諸施策の展開

「平成の市町村合併」の始動後も、政界からの合併推進を求める動きは続いた。各政党は、市町村合併の推進を選挙公約に取り入れ、市町村総数の数値目標を掲げた。森喜朗内閣を構成する自民・公明・保守の連立与党3党は、2000年7月、与党行財政改革推進協議会（座長：野中広務自民党幹事長）を開催し、年内実施

の可能性を検討すべき当面の事項の1つとして、「基礎的自治体の強化の観点で、市町村合併後の自治体数を 1,000 を目標とするとの決定」を挙げた[26]。その後、森内閣は、2000 年 12 月 1 日に「行政改革大綱」を閣議決定したが、その中には、「地方分権の推進や少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化している中にあって、基礎的地方公共団体である市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を 1000 を目標とする』という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する」[27]との一文が盛り込まれた。自治省は、「平成の市町村合併」はあくまで自主的合併であるとの理由から、数値目標の設定には否定的であったが[28]、結局、与党の方針が、そのまま政府の方針として取り込まれたのである。

1995 年 7 月に施行された地方分権推進法は、5 年の時限立法であったが、地方六団体からの要請をきっかけに、森内閣は、同法の有効期間、および、地方分権推進委員会委員の任期の 1 年延長に踏み切った。委員会に対しては森首相から、市町村合併の推進についてさらなる検討を行うよう、要請がなされた。これを受け、委員会は 2000 年 11 月、『市町村合併の推進についての意見』を提出した。そこでは、政府部内への「市町村合併支援本部」(仮称)の設置や、住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入などが提言されている[29]。その後、2001 年 3 月、内閣に市町村合併支援本部が設置され[30]、同本部は、2001 年 8 月、「市町村合併支援プラン」を決定したが、そこでは、市町村合併支援策の 1 つとして、「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」[31]ことが謳われた。

具体的には、おおむね人口 100 万人とされていた政令指定都市移行の基準が、合併を行った場合に限り人口 70 万人に事実上引き下げられ、以後、政令指定都市は急増していく[32]。また、2002 年 3 月には合併特例法が改正され、住民発議による合併協議会設置の議案が議会で否決された場合は、首長からの請求もしくは住民の直接請求(有権者の 6 分の 1 以上の署名)により、合併協議会設置についての住民投票を行うことができ、過半数の賛成があった場合には合併協議会が設置されるという仕組みが導入された。

2001 年 4 月、小泉純一郎内閣が発足した。同内閣の「政治主導」を象徴したのが、経済財政諮問会議における議論に基づき閣議決定される、いわゆる「骨太の方針」であるが、その第 1 弾となったのが、2001 年 6 月 26 日の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(骨太の方針 2001)である。そこでは、これまでの諸決定同様、「市町村合併や広域行政をより強力に促進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す」[33]ことが謳われていたが、それと並んで、「人口数千の団体と数十万の団体が同じように行政サービスを担うという仕組みを見直し、団体規模等に応じて仕事や責任を変える仕組みをさらに検討する。

（例えば、人口 30 万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし、都道府県などが肩代わり等）」[34]との方針が打ち出された。

また、地方交付税に関して、「骨太の方針 2001」では、「段階補正（団体の規模に応じた交付税の配分の調整）が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべきである」[35]とされ、この方針に沿う形で段階補正係数の見直しが行われた結果、小規模町村への交付税額は削減されることとなった。何のための合併なのかが曖昧なまま推進され、小規模町村の減少に重きを置いているとは言い難かった「平成の市町村合併」であるが、ここに来て、小規模町村が合併せずに存続するには厳しい環境が形成されてきたのである。さらに、地方交付税総額も、国の財政再建を目的に、2001 年度から減らされていった。当初は、臨時財政対策債[36]の発行により交付税額の減少分を穴埋めできていたが、2004 年度は、地方交付税総額と臨時財政対策債発行額の合計が、前年度から 2.9 兆円も減少し、自治体にショックを与えたのであった。

第 4 節　第 27 次地方制度調査会から合併新法へ

2001 年 11 月、第 27 次地方制度調査会が発足した。「骨太の方針 2001」で打ち出された「団体規模等に応じて仕事や責任を変える仕組み」については、同調査会において、その実現を目指し検討することとされた[37]。この問題に正面から取り組んだのが、2002 年 11 月 1 日の第 10 回専門小委員会に西尾勝副会長から提出された「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」、通称「西尾私案」である。

「西尾私案」は、「今後の基礎的自治体のあるべき姿として、自治体経営の観点から、一定の規模・能力が必要である。これを、例えば、現在の市が処理している事務を処理できる程度のものとしてはどうか」[38]と述べ、「人口については、市並みの事務を処理し権限を行使することを目指し、例えば人口○○未満の団体を解消することを目標とすべきではないか」[39]としている。そのために、まず、「現行の合併特例法の失効後は、同法と異なる発想の下に、一定期間さらに強力に合併を推進することとする。具体的には、合併によって解消すべき市町村の人口規模（例えば人口○○）を法律上明示し、都道府県や国が当該人口規模未満の市町村の解消を目指して財政支援策によらず合併を推進する方策をとる」[40]ものとして、さらなる合併の強力な推進を打ち出している。一定期間経過後、それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体については、事務配分特例方式（都道府県による垂直補完）、内部団体移行方式（他の基礎的自治体への編入による水平補完）などを検討する必要があるとしている[41]。また、「基礎的自治体が規模拡大することを踏まえて、基礎的自治体内部における住民自治を確保する方策とし

て内部団体（法人格を持つものとするかどうかについては要検討）としての性格を持つ自治組織を基礎的自治体の判断で必要に応じて設置することができるような途を開くことを検討する必要がある」[42]と述べ、「特に、市町村合併によって形成された新しい基礎的自治体においては、旧市町村単位に創設される自治組織について検討を進める必要がある。これについては、現行の合併特例法における地域の意見を反映させる仕組みである地域審議会の制度に加え、新たな制度を検討する必要がある」[43]としている。この「西尾私案」に対して、全国町村会・全国町村議会議長会は強く反発し[44]、地方制度調査会専門小委員会委員の反応も分かれた[45]。

その後、2003年4月の『今後の地方自治制度のあり方についての中間報告』を経て、同年11月、第27次地方制度調査会は、『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』を小泉首相に提出した。そこでは、市町村合併に関して、以下の提言がなされている[46]。

(1) 平成17年4月以降の合併推進の手法

① 現行の合併特例法の失効（平成17年3月31日）後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促すこととする必要がある。この法律は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法における合併特例債等のような財政支援措置はとらないこととすべきである。

なお、現行の合併特例法は延長しないことを前提に、平成17年3月31日までに関係市町村が当該市町村議会の議決を経て都道府県知事への合併の申請を終え、平成18年3月31日までに合併したものについては、合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置くことが適当である。

② 新法においては、自主的な合併を推進するため、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する審議会等の意見を踏まえて市町村合併に関する構想を策定することとすべきである。

上記の構想は、現行の合併特例法の下で合併に至らなかったが、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象とすべきである。具体的には、生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図るための合併、指定都市、中核市、特例市等を目指す合併、小規模な市町村に係る合併等がこの構想に定められるものとすべきである。

なお、都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね人口1万未満を目安とすることとするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要である。

③ 都道府県知事は構想に基づき、合併協議会の設置や合併に関する勧告、合併に取り組む市町村間のさまざまな合意形成に関するあっせん等により自主的な合併を進めることとすべきである。

（以下略）

(2)　市町村合併に関連する多様な方策

①　合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用

合併後、総じて規模が大きくなる基礎自治体内において住民自治を強化する観点や、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点から、基礎自治体の事務のうち地域共同的な事務等を処理するため、下記 4(1)の地域自治組織（仮称。以下同じ。）の制度を活用することが考えられる。

なお、合併に際して地域自治組織を活用するときは、合併後の一定期間、下記 4(2)②の法人格を有する地域自治組織を旧市町村単位に設置することができる等の特例を設けることが適当である。

この制度を活用することにより、合併後の基礎自治体は、合併前の旧市町村のまとまりも活かした包括的な基礎自治体ともいうべき形態をとることが可能となる。併せて、地域自治組織に旧市町村の名称を冠することによって、合併前の名称を残すことも可能となる。

市町村は、前述のとおり、その自主的な判断により、基礎自治体内の地域自治組織を設置できることとするが、都道府県知事も合併に際して、一定の場合に小規模な市町村等を対象として、その市町村を単位とする地域自治組織を設置することを勧告することができるものとすべきである。

②　合併困難な市町村に対する特別の方策

ア　市町村合併については、地域の特性等を踏まえた上で推進していく必要があるが、例えば自らは他の市町村との合併を希望していてもさまざまな事情により合併協議が整わず、都道府県知事が上記の構想に位置づけて合併に関するあっせん等の調整を行ってもなお合併に至らないような事態が生じることがあり得る。

このような事態において、市町村が基礎自治体として必要な経営基盤を有しないという自らの判断により合併を求めた場合に、適正な住民サービス確保の観点から看過し得ないと認めるときは、都道府県が関わる手続によって市町村の合併を行う新たな仕組みを引き続き検討していく必要がある。

イ　合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、合併の進捗状況や市町村の具体的ニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要がある。

ウ　また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その

一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣の基礎自治体に委託すること等も考えられる。

ここからも読み取れるように、「西尾私案」で提案された事項のいくつかは、『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』には取り入れられなかった。第 1 に、「西尾私案」では、市町村の最小人口規模を法律に明示することが謳われていたが、『答申』では、都道府県が策定する「市町村合併に関する構想」の対象となる「小規模な市町村」の目安として、人口 1 万人未満という数字が示されるにとどまった。第 2 に、合併に至らなかった市町村への適用を検討するとされていた事務配分特例方式・内部団体移行方式などの仕組みは具体化されず、「特例的団体」の制度の導入については、引き続き検討する必要があるとの結論に落ち着いたのである。

この答申を踏まえ、2004 年 5 月、合併特例法が改正されるとともに、新たに、市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）が制定された。合併特例法の有効期限は 2005 年 3 月 31 日であるが、経過措置として、2005 年 3 月 31 日までに市町村が都道府県知事に合併の申請を行い、2006 年 3 月 31 日までに合併した場合は、従来の合併特例法が適用され、合併特例債を利用できることとなった。これに対し、合併新法では、合併算定替の期間が短縮されるとともに、合併特例債が廃止され、合併に対する手厚い財政支援措置は無くなった。また、総務大臣が「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」を策定し（合併新法 58 条）、これに基づき都道府県が「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」を策定する（合併新法 59 条）という手順が法律上に明記された。この「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」は、翌 2005 年 5 月に策定され[47]、各都道府県知事あてに通知された[48]。

合併特例法の改正・合併新法の制定と同時に地方自治法も改正され、市町村に地域自治区を置くことが可能となった。この地域自治区制度は、合併の有無にかかわらず適用される一般制度であるが、合併特例法・合併新法には、合併前の旧市町村の区域を対象として、地域自治区制度の特例、および、合併特例区制度が設けられた。合併に係る地域自治区の特例としては、合併後の市町村の一部の区域のみに地域自治区を設置できること（一般制度の場合は、市町村の全域に地域自治区を設置せねばならない）、特別職の区長を置くことができることなどが挙げられる。合併特例区は、5 年を上限に設置可能な[49]特別地方公共団体であり、特別職の長が置かれる。

こうして、「平成の市町村合併」の始動から 10 年が経過し、合併新法の有効期限である 2010 年 3 月 31 日が迫る中、総務省は、全国的な合併推進に一区切りをつけることを決断した。2010 年 3 月、合併新法が改正され、法律名は「市町村の

合併の特例に関する法律」と改められた。有効期限は 10 年間延長されたが、法律の目的（1 条）は「自主的な市町村の合併の推進による市町村の規模の適正化」から「自主的な市町村の合併の円滑化」に改められ、国・都道府県による積極的な関与の規定は削除された。

1999 年 3 月 31 日時点で 3,232 であった日本の市町村数は、2010 年 3 月 31 日時点では 1,727 となり、実に 1,505 も減少した。この間の合併件数（合併関係市町村数）は 642 件（2,147 市町村）にのぼったのである。

---

1 臨時行政改革推進審議会『最終答申』1993 年 10 月 27 日、Ⅳ6(2)。
2 同上、Ⅳ6(3)。
3 「今後における行政改革の推進方策について（1994 年 2 月 15 日閣議決定）」2(1)①。
4 意見書の作成にあたり、地方六団体は、学識経験者と各団体の会長により構成される「地方分権推進委員会」を発足させ、地方分権推進方策についての検討を進めてきた。
5 「地方分権の推進に関する大綱方針（1994 年 12 月 15 日閣議決定）」第 3。
6 臨時行政改革推進審議会『最終答申』1993 年 10 月 27 日、Ⅳ5(2)。
7 地方制度調査会『地方分権の推進に関する答申』1994 年 11 月 22 日、第 5－2。
8 「地方分権の推進に関する大綱方針（1994 年 12 月 15 日閣議決定）」第 1－4。
9 「受け皿論」には、連邦制論、「廃県置藩」論、道州制論など、多種多様なものが存在するが、市町村大合併論もその 1 つである。
10 西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、1999 年、17-18 頁。
11 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007 年、24,27-28 頁。
12 地方分権推進委員会『中間報告―分権型社会の創造―』1996 年 3 月 29 日、3 章Ⅱ1(2)。
13 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第 1 次勧告―分権型社会の創造―』1996 年 12 月 20 日、2 章Ⅲ4。
14 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007 年、38-39 頁。
15 同上、40 頁。
16 地方行政体制等検討グループは、地方行政体制の整備・確立のほか、必置規制の見直しおよび国の地方出先機関のあり方を調査検討事項としていた。
17 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第 2 次勧告―分権型社会の創造―』1997 年 7 月 8 日、6 章Ⅲ。
18 「財政構造改革の推進について（1997 年 6 月 3 日 閣議決定）」における、「地方自治・地方分権を推進するに当たっては、その主体となる地方公共団体の行政体制を並行して強化していく必要があり、このような観点から、市町村の合併について、集中改革期間中に実効ある方策を講じ、積極的に支援していく必要がある」との記述を指す。
19 「地方分権推進計画（1998 年 5 月 29 日閣議決定）」第 6－2(1)。
20 「市町村の合併の推進についての指針の策定について（1999 年 8 月 6 日自治振第 95 号）」。
21 自治省「市町村の合併の推進についての指針」1999 年 8 月 6 日、第 1－1。
22 同上、第 2－1(1)。
23 同上、第 2－2(2)。
24 同上、別紙 2。
25 同上、別紙 2。
26 篠原俊博「市町村合併の推進」横道清孝編著『自治体改革 1　地方制度改革』ぎょ

うせい、2004 年、122 頁。

[27] 「行政改革大綱（2000 年 12 月 1 日閣議決定）」Ⅱ(1)ア。

[28] 高島茂樹『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい、2002 年、53 頁。篠原、前掲、125 頁。

[29] 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会市町村合併の推進についての意見―分権型社会の創造―』2000 年 11 月 27 日、Ⅱ。

[30] 本部長は総務大臣が務め、内閣官房副長官（政務）および全副大臣により構成される。

[31] 「市町村合併支援プラン（2001 年 8 月 30 日市町村合併支援本部決定）」第 3－1(1)①。

[32] さいたま市（2003 年）、静岡市（2005 年）、堺市（2006 年）、新潟市・浜松市（2007 年）、岡山市（2009 年）、相模原市（2010 年）、熊本市（2012 年）（かっこ内は政令指定都市移行年）。このうち、さいたま市以外の 7 市は、新たな基準の導入によって移行が可能となった市である。

[33] 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（2001 年 6 月 26 日閣議決定）」4 章 3(1)。

[34] 同上、4 章 3(2)。

[35] 同上、4 章 5(1)。

[36] 交付税額の不足分を補うために自治体が発行する地方債。元利償還金は、後年度の基準財政需要額に全額算入されることとなっている。

[37] 「改革工程表（経済財政諮問会議了承）」2001 年 9 月 26 日、38 頁。

[38] 第 27 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会（2002 年 11 月 1 日）資料 1「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（西尾勝副会長提出）4 頁。

[39] 同上、4-5 頁。

[40] 同上、5 頁。

[41] 同上、5-6 頁。

[42] 同上、3 頁。

[43] 同上、3 頁。

[44] 第 27 次地方制度調査会第 11 回専門小委員会（2002 年 11 月 15 日）資料「今後の基礎的自治体のあり方について（地方制度調査会専門小委員会における『西尾私案』）に対する意見」（全国町村会長提出）。第 27 次地方制度調査会第 4 回総会（2002 年 11 月 29 日）参考資料 3「『今後の基礎的自治体のあり方について（私案）』に対する意見」（全国町村議会議長会長提出）。

[45] 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007 年、137,139 頁。

[46] 第 27 次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』2003 年 11 月 13 日、第 1－3。

[47] 「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針（2005 年 5 月 31 日総務省告示第 648 号）」。

[48] 「自主的な市町村の合併の推進に関する構想の作成について（2005 年 5 月 31 日総行市第 490 号）」。

[49] 合併特例区の設置期間に上限が設けられたのは、総務省と自民党政調会総務部会との政府与党間折衝において、自民党国会議員からの意見があったためである。西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007 年、137-138 頁。

第2章　合併推進過程における都道府県の役割

「平成の大合併」の推進という政策の対象は、言うまでもなく、合併の当事者たる市町村であった。だが、日本の「地方自治行政」の常として、中央政府が市町村にその意思・意向を到達／貫徹させようとする場合、往々にして中間に位置する都道府県を利用する。それは、合併推進政策においても例外ではなかった。しかし、都道府県も一個の自治体である以上、どこまでの役割を引き受けるかについての選択権を留保しているはずである。本章は、「平成の大合併」推進の過程において、中央政府が都道府県にいかなる役割を期待し、それを受けた都道府県が実際にいかなる役割を果たしたのかを明らかにすることをもって目的とする。

第1節　自治省第1次指針まで

（1）地方分権推進委員会第2次勧告・地方分権推進計画・自治省第1次指針における都道府県への要請

平成の大合併の推進について、中央政府が都道府県に一定の役割を求めたのは、前章ですでにその内容を紹介した地方分権推進委員会の第2次勧告と、それを受けて閣議決定された地方分権推進計画が嚆矢である。

この第2次勧告および推進計画を受けて、自治省が1999年8月6日に「市町村の合併の推進についての指針」（以下、「第1次指針」）を発したことも、また前章で述べた通りである。この指針は、「都道府県は、〔中略〕市町村合併を自らの問題と捉えたうえで、積極的に働きかけ、市町村の取組を促すことが期待される」とした上で、都道府県に対し、市町村合併支援の基本方針とするべき「市町村の合併の推進についての要綱」を2000年中のできるだけ早い時期に策定するよう求めた。また、都道府県による具体的な支援策として、「市町村建設計画に掲げられた都道府県事業を重点的に実施するとともに、合併に伴う特別な補助金の交付又は補助金の優先採択など市町村事業に対する財政的な支援を行う」こと、「総合計画をはじめとする各種計画等において、圏域の設定を見直す」こと、「あらゆる行政分野において、市町村合併が円滑に推進されるよう配慮する」こと、「事務処理の特例制度を積極的に活用」して合併自治体に権限移譲を図ることなどを挙げている。

（2）合併推進要綱の策定

都道府県は、「第1次指針」における「市町村の合併の推進についての要綱」の策定の要請にどのように応えただろうか。最初にこれを策定したのは徳島県であり、「第1次指針」から4か月後の1999年12月7日であった。だがその後、「第1次指針」が言う「2000年のできるだけ早い時期」、これをやや幅広にとっ

て同年の上半期までを見ても、この期間に策定したのはわずか6県（熊本・山梨・香川・宮城・岩手・秋田）にとどまった。2000年末になると22道府県が加わり、策定済みはようやく29道府県となる。2001年の年明けになると策定が相次ぎ、2000年度内に46都道府県が策定。残る群馬県のみが年度をまたいで策定し（2001年4月9日）、「第1次指針」から1年8か月でようやくすべての「要綱」が出揃うこととなった。

群馬県は、小寺弘之知事が「政府が言っている『自主的合併を強力に進める』という言葉には戸惑いを覚える。私は、上からの押し付けや、単に効率性のみに着目した画一的な合併の姿勢は取っていない」[1]、「県から、県内はいくつ（の市町村）になりなさいなどと指示すべきものではない」[2]として具体的なパターン提示に慎重な姿勢を示していた（ただし、「要綱」には広域市町村圏を基本とするパターンが示された）。このように、「要綱」策定のスピード感については、必ずしも自治／総務省の思い通りにはいかなかった。

「第1次指針」は、「要綱」の内容について、「市町村の地域の現況と今後の展望」「市町村の行財政の現状と今後の見通し」「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」「市町村の合併のパターン」「市町村合併に関する都道府県及び市町村の取組」という5つの事項を盛り込むことが適当であるとし、さらに、それぞれの事項について、書き込むべき内容や留意すべき点を事細かに示している。各都道府県は、これにほぼ沿った構成と内容で「要綱」を作成したと言ってよい。とりわけ、「市町村合併のメリットに関連する内容に至っては、〔中略〕〔「第1次指針」〕をそのまま転載していると思われる」ケースが多かったことは、すでに指摘されているところである[3]。ただし、福島・長野・兵庫の3県が明確な合併パターンを示さなかったことは注目される。このうち福島県と長野県は、佐藤栄佐久・田中康夫両知事が、県が合併推進の旗を率先して振ることに懐疑的であり[4]、兵庫県も貝原俊民知事が、市町村合併が「必ずしもよいとは思わない」と慎重姿勢であった[5]。パターン不提示に、これら知事のスタンスが影響していたことは間違いないだろう。

それでは都道府県は、「要綱」をどのように策定したのだろうか。いくつか具体例を見ておきたい。島根県では、2000年12月に民間有識者で構成される島根県広域行政推進検討委員会が合併パターンを含む報告書を提出し、これを受けて2001年3月に「要綱」を策定した[6]。ただ、委員会報告書の内容も、実際には相当程度を事務局である県庁が作成したという。その作成にあたっては、まず「水面下」で県内市町村の意見を聞き、また、報告書が公表された後も、市町村（行政関係者・住民）への説明と意見交換を行った。合併パターンを作るにあたっては、すべての市町村がいずれかの組合せに含まれるようにし、1万人という人口規模を意識していたという。県では複数のパターンを示すこととなったが、これは、市町村の自主性を尊重するという県の基本的立場と、「水面下」で聴取した首長の思惑への配慮を背景とする、「迷いながら」の選択だったという。複数パター

ンの提示は、市町村の独自の動きを誘発し、パターン通りでない合併が行われるようになっていった。県庁の当時の担当者は、「これだけ合併を進めるのであれば、合併の組み合わせについて県としての意思をもっと強く出すほうがよかったかもしれないと思うが、当時は、本当に市町村の意思を尊重していた」と振り返っている。

他県においても、「要綱」作成にあたって市町村関係者、とりわけ首長の意向への配慮が見られる。熊本県では、すでに1998年度に「市町村合併調査研究事業」を行っており、その一環として、県内すべての市町村長に合併に関するアンケートを行った上、訪問調査まで実施していた[7]。新潟県でも、副知事クラスが県内すべての市町村の首長のもとに出向き、意見聴取を行った。この場には、すでに県が作成した合併パターンの案を持参し、感触を確かめていたという。

「要綱」案の作成主体について、島根県では、地域の事情がわからなければ作れないという考えから、コンサルタントは入らず、すべて県職員が作成した。一方、宮崎県では、ベースは地元のシンクタンクに委託して作らせた。ただ、最終的な策定に至るまでには、県庁の市町村課から市町村へ基礎資料を提供した上で、市町村合併懇談会を設置するなど、やはり関係者の意見を聴取していった。また、合併パターンを作成するためのクラスター分析にあたっては、指標選びに県が大きく関与した。その他、山梨・和歌山・徳島・鹿児島の各県もシンクタンクに委託をしており、鹿児島県以外の3県が委託したのは地元のシンクタンクであった[8]。

第2節　総務省第2次指針

（1）第2次指針における都道府県への要請

2001年3月19日、総務省は「「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（指針）」（以下、「第2次指針」）を発した。この時点で、都道府県による「要綱」の策定はほぼ済んでおり（37都道府県が策定し、「第2次指針」の発出後10日以内にさらに9府県が策定）、この指針は、タイトルが示す通り、「要綱」策定の次になすべきことを示したものであった。その内容は、おおむね以下の通りである。

- 2001年中のできるだけ早い時期に、知事を長とする市町村合併のための全庁的な支援体制＝「支援本部」を設置すること
- 市町村合併に関する情報の提供や各種の相談に対応するため、本庁及び支庁、地方事務所等に相談窓口を設置すること
- 合併の気運を醸成するため、市町村や住民を交えたシンポジウムを開催すること
- 2001年中のできるだけ早い時期に少なくとも数箇所を合併重点支援地域として指定すること

・指定した重点支援地域に対しては、啓発事業の重点的実施、合併協議会に対する人的支援、市町村行財政の長期見通しの作成支援などの調査研究、合併協議会において継続的な検討が行われるようにするための配慮（協議不調時の調整、合併協定項目に関する調整、市町村建設計画の策定における助言など）といった具体的支援を行うこと
・重点支援地域に指定後1年以内に合併協議会が設置されない場合には、必要に応じて、地方自治法第252条の2第4項及び市町村合併特例法第16条の2第1項の規定に基づき、当該地域の市町村に対し、合併協議会の設置についての勧告を行うことを検討すること

（2）「支援本部」の設置

都道府県は、「第2次指針」にいかに応えたのだろうか。ここでは、「支援本部」の設置状況について見ておきたい。最初にこれを設置したのは長崎県（名称は「市町村合併推進本部」）で、「第2次指針」に半年ほど先立つ、2000年8月30日のことであった。設置は、同月21日に県が策定した長崎県市町村合併推進要綱に根拠づけられていた。同県の金子原二郎知事は、市町村合併の推進にきわめて積極的な立場をとっており、すでに県には1999年の4月（すなわち、「第1次指針」が出されるよりも前）に地方課内室として市町村合併推進室を、5月に各部局次長をメンバーとする庁内推進会議が、それぞれ設置されている。

長崎県に続くこと20日弱の9月18日に、「広域合併推進本部」の名称で全庁的支援組織を設置した広島県（01年4月に「市町村合併推進本部」に改組）も、藤田雄山知事が合併推進に積極的であり、1999年の末からすでにその設置を検討していた[9]。さらに両県のほか、山口（12月11日）、熊本（同12日）、茨城（01年2月8日）、滋賀（同19日）の各県が、「第2次指針」前に全庁組織を設置している。「第2次指針」に「支援本部」の設置が盛り込まれたのは、おそらくこのような「先発組」の取組を受け、それを全国に波及させようという狙いがあったのだろう。

「第2次指針」の発出後、各地で雪崩を打ったように設置が進んだ。既述のように、市町村に配慮をしつつ合併パターンまで示すという、具体的かつセンシティヴな作業を重ねながら進められた「要綱」の策定に比べれば、知事を本部長、部長級を構成員とする〈象徴〉的な組織の設置は、比較的容易に実施できる作業だったためであろう。かくして、2001年上半期中に27県がこれを設置し、同年末までに設置済みは44都道府県となった。残る3県中、群馬は02年1月21日に設置したが、高知は5月21日、富山は7月22日と年度をまたぐことになった。

なお、最後の3県に入った（そして、先述のとおり知事が合併推進に積極的でなかった）群馬県は、「市町村合併は各自治体が自主的に行うべきだ」との立場から支援本部を設けず、県単独の補助金を出すなどの合併支援策を採っていたが、法定協議会を設置した県内自治体が県に重点支援地域（後述）への指定を要請し

た際、総務省が支援本部の未設置をとらえて「県に合併を支援する体制がない」とみなし、指定に難色を示したため、設置を決めた[10]。この一件は、総務省が都道府県に、実質的な支援策の準備だけではなく、自身が示した政策の形式面にまで従うようを求めていたことを浮き彫りにしている。

（3）合併の検討状況

この時期、各地における実際の合併の検討はどのような状況にあっただろうか。「第2次指針」直後の2001年4月時点で、法定協議会の設置はまだ21にすぎず、翌02年1月時点で見ても34と、ほとんど増加していない。この時期に設置が急速に進んだのは、協議会の前段階として各自治体が参加する「研究会」であった。その数は01年4月の98から、3か月ごとに180、251と増え、02年1月には346となっていた。

この「研究会」というのは、具体的にどのようなものだったのだろうか。総務省調査「合併に関する研究会等が行われている地域について」[11]にそれをうかがうことができる。参加者の構成は、首長によるもの、議員によるもの、一般職職員によるもの、それらが混成しているものとさまざまである。活動内容を最大公約数的にまとめると、地域の現状分析・将来予測、合併の枠組みやメリット・デメリットなどに関する調査研究や、合併先進地の視察などが挙げられ、さらに、外に向けてシンポジウムの開催やアンケートを実施するケースも見られる。なお、研究会への都道府県による支援の具体例として、宮城県や島根県では職員が県内の合併研究会に参画し、秋田県では研究会による合併に関する調査研究事業に助成金を交付した。

第3節　総務省第3次指針

（1）第3次指針における都道府県への要請

「指針」の第3弾は、2002年3月29日に出された。「市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組（指針）」（以下、「第3次指針」）がそれである。ここではまず、都道府県に対して、合併重点支援地域の指定を一層拡大する（指定のない都道府県は少なくとも数箇所を早急に指定し、それ以外の都道府県でも全域のできるだけ多くの地域について2002年度中の早い時期に指定する）ことが求められている。後述するが、「第2次指針」においてすでに都道府県に求められていた支援地域の指定は、この段階でもそれほど進んでいなかったのである。

合併重点支援地域においては2002年度末までの速やかな法定協の設置が「期待される」とされ、加えて2002年度前半までに、支援地域を対象とする、各事業分野における支援策、権限移譲、合併協議会等に対する人的支援、合併協議会において継続的な検討が行われるようにするための配慮、調査研究、啓発事業な

どの具体的支援策を盛り込んだ「都道府県支援本部支援プラン」を策定または拡充することが求められた。一瞥して分かるように、ここで都道府県に求められている具体的支援策の内容は、「第 2 次指針」におけるそれとさして変化はない。なお、総務相を本部長とする内閣の市町村合併支援本部は、2001 年 8 月 30 日に、①地方行財政上の支援策の拡充および関係省庁による支援事業の整備、②市町村合併支援アドバイザー制度の創設、③市町村合併の広報・啓発、④市町村合併支援窓口の設置を盛り込んだ「市町村合併支援プラン」を策定している。ここで都道府県に期待されたのは、まさに「都道府県版支援プラン」の策定であった。

（2）重点支援地域の指定状況

「第 3 次指針」で指定の一層の拡大が求められた合併重点支援地域であるが、そもそも「第 2 次指針」は「2001 年中のできるだけ早い時期に少なくとも数箇所を合併重点支援地域として指定すること」としていた。両指針を受けた、各都道府県による支援地域の指定状況を見ていこう。

全国で初の指定は、三重県の上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町に対するものであった（2001 年 5 月 28 日）。その後 01 年末までに、26 府県で 54 の地域が指定されているが、とりわけ、11 月 26 日に一挙に 11 地域を指定した広島県（既述のとおり、知事が合併推進に前向きであった）が目立つ。その時点でも 21 の都道府県では 1 か所も指定がなかったことになる。そこで総務省は、2001 年度末の「第 3 次指針」によって、再度の号令をかけたのである。

だが、「第 3 次指針」を受けても都道府県による指定は直ちには進まなかった。以下に示した表からわかるように、指定の動きが本格化したのは、02 年後半から 03 年 3 月にかけてであった。最後まで指定を行わなかった東京都を除く 46 道府県が最低 1 か所の指定を行うに至ったのは、「第 3 次指針」からおよそ 1 年 2 か月後の 2003 年 6 月 1 日（神奈川県による真鶴町・湯河原町の指定）のことである。

図表Ⅰ－2－1　合併重点支援地域の指定数（累積）

	指定数	前期からの増加数
2001.12末	54	-
2002.3末	97	43
2002.6末	124	27
2002.9末	166	42
2002.12末	229	63
2003.3末	341	112
2003.6末	396	55
2003.9末	467	71
2003.12末	515	48

このように重点支援地域の指定がスピード感を欠いたのは、当の総務省が示し

た指定の条件に起因していたものと思われる。すなわち「第2次指針」は、支援地域に指定する条件として「気運が盛り上がっている地域」「任意の協議会等が設置されている地域」「都道府県に対して要請がなされた地域」などを「例示」していたのである。任意協議会は、2002年1月末時点でいまだ60しか設置されておらず、都道府県は「気運」の盛り上がりを慎重に見極め、あるいは市町村側からの「要請」を待っていたのであろう。

（3）都道府県支援プランの策定状況とその内容

「第3次指針」は、既述のとおり「都道府県版支援プラン」の策定を求めていた。都道府県はこれにどう応えただろうか。また、策定されたプランには、どのような合併推進・支援策が盛り込まれただろうか。

何らかの「支援プラン」を策定した形跡のある都道府県は、われわれが確認できた限りで43にのぼる（うち3県は、合併特例法下では策定が確認できない）。ちなみに、策定した形跡が見つけられないのは、新潟・山梨・兵庫・鳥取の4県であるが、これらの県は、1999年3月末から2006年3月末までの自治体減少率がいずれも50%を超える（新潟については68.8%）合併の進んだ県である。都道府県によっては、複数回のプラン改訂を行っているケースが見られるが、われわれが最低1つの版でも現物を収集できたのは32道府県であった。

内容を見てみると、多くのプランにおいて総論的に掲げられていたのは、①合併協議会事務局への県職員の派遣や合併自治体と県の積極的な人事交流、福祉事務所や都市計画事業など市に移行する合併自治体が新たに担うことになる事務への助言や職員研修の実施などの「人的支援」、②合併自治体への「権限移譲」、③合併推進事業や合併協議会の運営、合併後の自治体運営に対する補助金・交付金の交付などの「財政的支援」、④県の出先機関の所管区域の見直し、県の各種広域計画等の見直し、市となるべき要件の緩和、条例・規則等の整備支援などの「行政的支援」であった。これらはいずれも、「第1次指針」・「第2次指針」で示されていた支援策であり、都道府県がこれを忠実に取り入れていたことがわかる。

また、プランによっては、「第3次指針」が言う「各事業分野における支援策」を具体的に列挙しているものもある。そこで多く挙げられているのは、道路の整備促進（合併自治体の一体性を確保するための道路やトンネルの建設など）、交通の利便性確保（路線バスの維持など）、下水道（農業集落排水施設を含む）の整備促進、情報通信の整備（システム統合やCATV・地域イントラネットの整備など）、教育の充実（教職員定数に関する激変緩和措置、統合に伴う学校施設の整備など）、農林水産業の振興（関連事業の優先採択など）、商工業の振興（旧自治体ごとの中心市街地活性化基本計画の策定、商工会の広域化促進など）といったメニューであった。

これらのプランの下に、合併自治体に対してどれだけの支援が実際に行われたのだろうか。岩手県を例にとると[12]、2002～2008年度の間に、支援プランに基づ

いて実施された事業の事業費ベースでの総額は1,796 億円（うち国費849億円：47.3%、県費563億円：31.3%）であり、事業費が多かった事業は、公共下水道事業等下水道の普及の促進（364億円）、市町村合併支援道路事業（319億円）、補助ダム建設事業（254億円）、水産物供給基盤整備事業（146億円）、農業集落排水施設等の整備の促進（124億円）などであった。なお、支援プランに盛り込まれた事業は、非合併自治体においても行われるものであったので、非合併自治体における同期間・同事業の事業費ベースの総額を見ると595億円である。これは、合併自治体における事業費の3分の1ほどにすぎない。さらに興味深いのは、既述のとおり合併自治体における事業費中の県費負担額は 31.3%に上っていたのに対し、非合併自治体に対する県費負担額は19.0%にとどまっている。すなわち県は、合併自治体に対して、非合併自治体よりも明らかに手厚く事業費を注ぎ込んだのである。

第4節　総務省第4次指針

（1）第4次指針における都道府県への要請

2003年6月11日、総務省は「市町村合併の更なる推進のための今後の取組（指針）」（以下、「第4次指針」）を発した。ここで都道府県に求められた役割は、おおむね以下の通りである。

①枠組み未定地域に対する都道府県による積極的な支援

・枠組み未定地域に対して必要な助言・調整を実施

・支援地域に指定後1年を過ぎても法定協の設置に至らない地域や、法定協立ち上げの機運が見られるにもかかわらず諸般の事情で関係市町村間の調整が滞っている地域などにおいて、合併協議会の設置の勧告を行うことを積極的に検討

②合併重点支援地域の指定の拡大

・合併重点支援地域の指定の一層の拡大を行い、都道府県全域のできるだけ多くの地域について2003年度の可能な限り早期の指定を検討

・任意協が設置されている地域についても速やかに重点支援地域に指定することができる段階に達するよう、都道府県において関係市町村間の調整等に鋭意努められたい

③都道府県による市町村合併に対する支援策の充実

・支援プランの改定等による市町村合併への支援措置の充実

・条例による事務処理の特例制度の活用により都道府県知事の権限をパッケージ化して合併市町村へ移譲

④法定協議会における協議の円滑な進行のための支援

・法定協議会への人的支援、協議全般にわたる助言、協議不調時の調整、協定項目に関する調整、市町村建設計画の策定に対する助言

・合併推進組織の拡充により市町村等からの相談に応じやすい体制を整備

⑤市町村合併に関する積極的な情報提供・広報

「法定協議会が設置されていない地域など市町村合併に係る具体的な枠組みが未定の地域」＝枠組み未定地域に協議会設置勧告を含む積極的なテコ入れを求めている以外は、これまでの「指針」で求められた方策の継続あるいは拡充を要求するものだと言ってよいだろう。

（２）合併の検討状況と都道府県の関与

「第４次指針」が出された頃から、合併の現場では、いよいよ法定協議会の設置が本格的に進み出していた。その動向を示したのが、以下の図表Ｉ－2－2である。ここから分かるように、法定協の設置数が伸びたのは2003年から2004年上半期にかけてのことであった。

図表Ｉ－2－2　法定協議会の設置数

時点	設置数	前期からの増加数
01年1月末	16	
01年4月末	21	5
01年7月末	23	2
01年10月末	28	5
02年1月末	34	6
02年4月末	65	31
02年7月末	95	30
02年10月末	129	34
03年1月末	192	63
03年4月末	296	104
03年7月末	357	61
03年10月末	421	64
04年1月末	488	67
04年7月末	594	106
04年10月末	589	-5

ところで、合併の検討・協議の過程に、都道府県（の職員）は具体的にどのような形で関わったのだろうか。法定協をはじめとする「現場」への県庁職員の派遣は、これまで見てきたように自治／総務省の累次の「指針」にも「人的支援」という呼び方で含まれ、実際に各都道府県で広く見られた方策である。例えば島根県では、①現地に駐在する職員を合併協議会に派遣し、協議を支援する「職員派遣」、②籍を各地の総務事務所（県の総合出先機関。現在は廃止）に置きながら、週に1～2度出かけて合併協議会を支援するという「支庁・総務事務所地域振興グループ課長等による支援」、そして、③総務事務所長が合併協議会に委員として参画し、市町村間の調整を行う「合併協議会委員・顧問としての参画」という3タイプの人的支援を通して合併過程に関与した。

同県では、協議会への職員派遣は、法定協議会になってからというのが基本ル

ールであった（ただし、隠岐島前のみ例外的に任意協の段階で派遣）が、他の都道府県を見ると、法定協段階での派遣を基本としているところと、法定協に限らないところが併存していた。協議会事務局に派遣される県職員は、次長ポストに座ることが通例で、事務局長の場合もあったようである（一般職員については、構成自治体からそれぞれ派遣されるのが通例）。なお島根県では、合併の主体はあくまで市町村であるという立場のもとに、事務局長には派遣しないという意思を明確に示していた[13]。

それでは、事務局に派遣された県職員は、具体的に何をしていたのだろうか。山梨県で、ある協議会の事務局に次長として派遣されていた職員は、次のように語っている。

> 事務局次長の役割は、協議会の回し方・対立する意見のまとめ方を考え、実行すること。やり方は誰も教えてくれないので、先行事例も視察した。夜には一席設け、本音を探る。合併協議会委員の研修視察の際も、非常にうまくいっている事例はあえて選ばず、あまりうまくいっていないところも選び、自信をつけさせる。合併協議会の会議でも、反対派委員からの質問に立往生すると困るので、次長が説明・回答を行う。

島根県で、ある協議会に派遣されていた職員は、協議項目、協議会委員の構成、協議会・幹事会・事務局のそれぞれの長について、それぞれ協議会参加自治体の首長と綿密にすりあわせを行って決めていったと振り返る。それにとどまらず、合併協議会委員にならなかった議員とも直接話を重ねたという。また、別のある県の担当者は、合併担当の職員だけに任せるのではなく、より上のレベルの幹部が首長と接触して、腹の底を探ったり、一度崩れた話を修復させようとするなど、「相当水面下で合併が整うような形でお話をしたし、誘導をし」ていたと述べている。

さらに、そことはまた別の県では、①合併推進派住民の相談を受け、合併の是非を問う住民投票の際の推進派側のビラの文言を案出したり、反対派が「いまさら合併を言い出しても〔先に合併を果たしていた〕○○市には受け入れられない」という宣伝を行ったのに対し、「温かく迎える」という趣旨の市の声明を作って発した、あるいは、②協議の進行中に構成自治体の１つで首長選挙があり、その選挙の有力候補が、「あれが町長になるようでは合併協議は行き詰まる」と言われるほど他の構成自治体の首長からの信が薄い人物だったため、対立候補の施政方針の原稿を書くなどして支援し、当該有力候補の当選を防ごうとした、といったように、政治的に相当踏み込んだ関与が行われる例もあった。

ところで、合併をめぐる都道府県から市町村への働きかけが奏功するか否かには、普段からの両者の関係の緊密さが深く関わっていたように見える。島根県の担当者は、他県の市町村課に話を聞いたとき、普段からの県と市町村の関係が「非常にクール」であるという印象を受け、翻って島根では県と市町村との関わりが

密であり、これが合併を進める方向に作用したのではないかと語った。また、山梨県の担当者は、同県では伝統的に地方総合出先機関（名称は「地方振興事務所」「地域振興局」など変遷）を通じた市町村職員との日常的な接触が図られており、さらに、この出先機関が当該地方の町村会・町村議会議長会の事務局も兼ねていたために首長や議会とのつながりも強く、県から市町村への働きかけを行いやすかったことが、合併の推進に役立ったと述べている。出先機関の長は、町村長をメンバーとする「合併問題研究会」「合併連絡会議」の「オブザーバー」として実質的にこれらを主宰し、任意協議会の設置になだれ込ませようとしていたという（これらの組織の事務局も県職員が担った）。これらに対して、市町村減少率が全国3番目の低さだった（すなわち、合併があまり進まなかった）奈良県においては逆に、この種の地方総合出先機関が伝統的に存在してこなかったという事実も付記しておこう。

最後に、実際の合併の成立状況を見ておきたい。法定協議会の設置が進んだのが上述の通り2003年以降のことであったことから、合併の成立は、図表Ⅰ－2－3に示したごとく相当後ろ倒しとなった。

図表Ⅰ－2－3　期間別合併件数

	件数
～03年10月	28
03年11月～04年10月	55
04年11月～05年1月	51
05年2月～4月	166
05年5月～7月	19
05年8月～10月	48
05年11月～06年1月	96
06年2月～4月	119

とりわけ、合併特例法の期限であった2005年3月末に向けた「駆け込み」により、同年2～4月期の合併件数が圧倒的に多くなっている。また、合併特例法は2004年11月の改正で、05年3月31日までに議会の議決を経て都道府県知事に申請し、2006年3月31日までに行われた合併に適用することとされたため、その延長された期限を含む06年2～4月期の合併件数も膨らんでいる。

第5節　合併新法の制定と総務省第5次指針

（1）合併新法と第5次指針における都道府県への要請

第27次地方制度調査会は、2003年11月13日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を出し、その中で、2005年3月31日で失効する合併特例法に代わる新法を制定する必要があるとした。それを踏まえて制定されたのが、「市町

村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」である（2004年5月26日公布、2005年4月1日施行）。

合併新法は都道府県に、市町村合併推進審議会を設置し、その意見を聞いて「当該都道府県における自主的な市町村の合併の推進に関する構想」を策定するよう求めた。また新法は都道府県知事に、「構想」に定めた合併パターンに含まれる対象市町村に対する、いくつかの「関与」の権限を与えている。すなわち、①法定協議会に対して協議の状況について報告を求めることができる、②法定協で新自治体の名称、庁舎の位置、財産処分等に関する協議が調わない場合、法定協の委員の過半数の同意を得て行う文書による申請に基づいて、市町村合併調整委員を任命し、あっせん・調停を行わせることができる、③法定協における協議の推進に関し必要な措置を講ずるべき旨を勧告し、講じた措置について報告を求めることができる。また、（これまでも地方自治法を根拠に可能であった）法定協の設置勧告を行う際には、あらかじめ対象市町村の意見を聞かなければならないこととされた。このように新法は、都道府県が関与の権限を発動する際には、市町村の意見を周到に確認しなければならないしくみを整えていた。

合併新法の施行を受け、総務省は2005年5月31日付で「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」（以下、「第5次指針」）を発した。第4次までの「指針」はいずれも通知であったが、この「第5次指針」は、合併新法第58条に基づく総務大臣告示である。「第5次指針」は、「構想」が盛り込むべき内容を、①合併の推進に関する基本的な事項、②市町村の現況及び将来の見通し、③構想対象市町村の組合せ、④合併を推進するために必要な措置の四本柱として掲げているが、「要綱」に盛り込むべき内容を細かに示した「第1次指針」と比べると、その記述の詳細度は格段に低く、あっさりとしている。唯一、構想対象市町村を定めるにあたっての基準として、①生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村、②指定都市、中核市、特例市等を目指す市町村、③おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村を挙げている点がやや具体的な箇所だと言えよう。

（2）（ほとんどなかった）「勧告」

合併新法の制定にあたり、「都道府県の役割」としてクローズアップされたのは、市町村に対する諸種の「関与」権限の設定に関してであった（既述のとおり、発動に際しては市町村の意向に配慮しなければならず、おおよそ強権的なしくみではなかったのだが）。2005年3月に時事通信社が行った知事に対するアンケート[14]は、新法に基づく勧告を行うか否か、その意向を尋ねている。結果は、無回答と検討中が合わせて30、勧告は行わないと明言しているのが3で、残りの14知事も、「市町村の判断を最大限尊重しながら地域からの要請を踏まえ慎重に検討」（岩手県）など、勧告を否定はしない、というニュアンスであり、総じて知事は相当慎重な姿勢を示していた。

実態は、このアンケート結果から推察される通りで、行われた勧告は、2007年2月26日の福岡県知事による豊前市と吉富町に対する法定協設置勧告1件のみであった。両市の執行部は2006年1月から合併に関する勉強会を行い、また、12月には両市町議会が合併の推進を決議しており、県は両市町長からの文書による意見聴取の結果、「勧告した方が合併を進めやすい」と判断し、勧告に踏み切ったようである[15]。だが、結果はと言えば、この勧告を受けて4月1日に法定協は設置されたものの、その21日後の22日に、吉富町で合併反対派の町長が当選。同日の町議選でも反対派が躍進したため、合併協議会が一度も開催されないまま、8月に吉富町長が合併協議の中止を表明し、合併は頓挫した。結局、勧告は何らの実質的効力も持たなかったのである。

その他、岩手県では、市町村合併推進審議会が、①首長は協議会設置に消極的だが、議会が明確に推進の意思を表明している場合、②住民が協議会設置の直接請求を行ったが設置に至らない場合、③協議が進んだものの何らかの理由で協議会が解消されたが、議会が協議会の再設置を望んでいる場合など、「勧告が有効に機能すると考えられる場合」には、「地域の合併議論の状況や内容を見極めて、勧告を検討するべき」とする答申書を提出している。しかし、同じ答申が示しているように、県が県内30市町村に勧告についての考え方を聞いたところ、「勧告すべきではない」が3分の2の20団体となっていた。このため、県は結局勧告を行わなかった。

なお、法的な「勧告」ではないが、新法下で知事が調整に動いたケースも観察される。大宇陀町・菟田野町・榛原町・室生村が合併して2006年1月1日に誕生した奈良県宇陀市である。宇陀市に対しては、2008年中ごろから、合併協議の過程で離脱していた曽爾村・御杖村が再協議を申し入れていたが、市の側は協議に後ろ向きであった。奈良県はそもそも「2年がかりで「宇陀は一つ」を働き掛け、ことあるごとに1市2村に出入りし」[16]ており、村側からも「県が音頭をとってやらないと難しい」という申し入れを受けていた。そこで2009年1月、知事が市長と市議会議長のもとに出向き、合併を前向きに検討するよう要請したのである。ところがこの時、曽爾村が水面下で県に示していた、合併にあたって配慮してほしい事項を記したリストが、直接宇陀市側に伝わってしまう。これが、合併を「お願い」してきた村の側が市に要望事項を突きつけるとはどういうことか、という市側の感情を生み、合併は結局ご破算となった。知事の「非公式関与」もまた、機能しなかったのである。

（3）合併推進構想の策定状況とその内容

合併新法が示した「合併の推進に関する構想」策定の要請に、都道府県はいかに応えただろうか。最後にその点について見ておきたい。すでに述べたように、「要綱」はやや時間を要しながらも、最終的にはすべての都道府県が策定した。それに対し、「構想」を策定したのは35道府県である。秋田・東京・富山・石川・

福井・岐阜・三重・兵庫・鳥取・島根・広島・大分の 12 都県は、これを策定しなかった。

ただし、これを単純に〈総務省からの要求への抵抗・反抗の表れ〉と見なすことはできない。東京都を除く 11 県はいずれも、合併特例法適用終了時（2006 年 3 月末）の市町村数が 1999 年 3 月末時点に比べて 50%超減少している、いわば合併が進んだ県である。すなわち、すでに合併特例法下で十分に合併が進捗し、これ以上の「旗振り」はもはや不要と判断されたのであろう。なお、兵庫県（減少率 54.9%）は、合併新法に基づく審議会が、「県が市町村合併の推進に関する構想は策定すべきでない。なお、自主的・主体的な合意形成に基づいて合併を進める地域に対しては、その要請や実情に応じて、合併構想の策定も含めた積極的な支援を行うべき」と答申をしたことから、「構想」を策定しなかった。

一方、同じく減少率が 50%を超えた県のうちでも、（減少率が高い順から）愛媛・長崎・新潟・岡山・山口・香川・山梨・佐賀・徳島の 9 県は、「構想」を策定している。これらの県の「構想」で示された合併パターンを見ると、山口と徳島以外の 7 県については、すでに合併協議会が設置されているか、合併の機運が高い地域をいわば「現状追認」的に提示していることがわかる。たとえば愛媛県などは、松野町と鬼北町という 1 件のみを示しており、事実上、この合併の推進のために「構想」を策定したのだと言える（しかし両町は合併に至らず）。さらに、減少率 50%以下の 26 道府県（策定しなかった東京都を除く）について見ても、「現状追認」的なパターンを示した「構想」が 12 にのぼっている。「構想」を、市町村合併の推進のための大きなプランを描くものというよりも、旧法下で実現しなかった（が、実現の見通しが比較的立っている）合併を促進するものと捉えて策定する、「現実路線」を採った道府県がかなりの数にのぼっていたことがうかがえる。

ところで、「構想」の構成について見ると、「第 5 次指針」が示した 5 つの項目を、ほぼ全ての「構想」が忠実に守っており（例外は群馬県が「市町村の現況及び将来の見通し」を落としていることくらいである）、この点は「要綱」と変わらない。策定するか否かの判断は都道府県ごとで割れたが、ひとたび策定すると決したならば、内容については中央が示した「指針」に沿うという、「要綱」の時にも表れていた行動様式は不動だったのである。

最後に付言しておくと、合併新法下で成立した合併は 67 件で、これは、1999 年 4 月から 2011 年 10 月までに成立した合併総件数 648 に対する 1 割にすぎない。合併新法下における合併は、合併特例法下のそれと比べると圧倒的に少なかった。

第 6 節　まとめ

以上、「平成の大合併」において、自治／総務省が都道府県にどのような役割を

期待し、都道府県の側がそれにどう応えてきたかを明らかにした。総じて言えるのは、都道府県は、中央政府から求められた事項について、とりわけ形式的にこれを順守し、その遂行に努めてきたということである。一方で多くの都道府県が、市町村の「自主性」を尊重するというタテマエの下に、首長に代表される地元の意向に常に配慮しながら慎重に事を運び、一方で時には「地元の意向」が飛び交う現場に身を置いて、合併成就のために「政治的」に行動した。「市町村合併の推進」という政策の渦中に置かれた都道府県の姿は、日本の地方自治の縮図であったと言えるのかもしれない。

---

1 「「押し付け的な市町村合併は反対」―小寺群馬県知事」時事通信、2001 年 2 月 27 日。
2 「市町村数、500～600 に―46 都道府県が合併要綱」時事通信、2001 年 3 月 30 日。
3 今川晃「市町村合併推進要綱で何が問われているか」『自治総研』2001 年 4 月号、1 頁。
4 佐藤栄佐久『福島原発の真実』平凡社、2011 年、73 頁。
5 「市町経営の在り方で検討指針―兵庫県」時事通信、2001 年 2 月 6 日。
6 田島平伸「出揃った都道府県の市町村合併推進要綱」『自治総研』2001 年 4 月号、20 頁の表によれば、島根県の他にも、北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、茨城、千葉、静岡、滋賀、兵庫、奈良、広島、山口、香川、福岡、長崎の各道県が、有識者を集めた委員会等で報告書を作成し、それを受けて要綱を策定していた。
7 熊本県市町村行政課編『熊本県市町村合併史（三訂版）』2011 年、551 頁。
8 田島、前掲、19 頁。
9 広島県議会本会議（平成 11 年 12 月定例会（第 2 日）、1999 年 12 月 9 日）における知事の答弁。
10 「合併支援対策本部を設置＝群馬県」時事通信、2002 年 1 月 21 日。
11 「合併に向け 832 市町村が研究会など設置―総務省調査」時事通信、2001 年 5 月 14 日。
12 「岩手県市町村合併支援プランによる支援実績」（http://www.pref.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=14762&tg=3、http://www.pref.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=14762&tg=4。2013 年 5 月 10 日接続）
13 松村憲寿・原誠一・道前緑「小規模な市町村は合併で何を見いだそうとしているのか―島根県からの報告」『年報自治体学』16 号、2003 年、37 頁。
14 「特集・大詰め迎える平成の大合併（上）」時事通信、2005 年 3 月 9 日。
15 「2 市町に合併協設置を勧告＝全国初、特例新法に基づき―福岡県」時事通信、2007 年 2 月 26 日。
16 「有言録」『奈良日日新聞』2009 年 2 月 2 日（http://www.naranichi.co.jp/20090202cy754.html）。

第3章　市町村における合併協議と合併過程

第1節　問題の設定

前章まで検討してきたように、「平成の市町村合併」において市町村は、政府および都道府県による種々の合併への圧力に曝されることとなった。しかし、地方自治法および合併特例法は、合併をあくまで市町村による自主的なものと規定する。つまり、政府・都道府県が市町村合併に対して講じる措置は、合併協議の「推進」がその限界であり、最終的な強制性は持ち得ない。

一方、合併特例法は 1995 年改正により、従来の制度に加える形で、法定の合併協議会（法定協議会）設置に関する直接請求として住民発議制度を定めた。さらに 2002 年改正では、住民発議による法定協議会設置を議会が否決した際の、住民投票制度が新設された。これらの制度は、政府・都道府県による「上からの圧力」に対応する、合併への「下からの圧力」であるといえるだろう。ただし同制度も合併協議の「推進」がその限界となる。

このように、「平成の市町村合併」は制度上、市町村の「自主性」を掲げており、合併の成否は市町村同士の協議に大きく左右された。合併を行わなかった市町村も、必ずしも非合併方針を当初から貫いたところばかりではなく、その理由もまた複合的である。

図表Ⅰ－3－1　合併に至らなかった理由（複数選択可）

離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市区町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である。	58	(4.6%)
合併せずに単独で運営していこうと考えた	386	(30.8%)
合併について意見集約ができなかった	422	(33.7%)
当団体から見て、合併の組合せの相手(一又は複数)との間に阻害要因又は合併相手(一又は複数)側に課題等があると考えた	156	(12.5%)
当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった	330	(26.4%)
合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった	230	(18.4%)
その他の理由	81	(4.7%)

出典：市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』、2008年、18頁

以上の点を踏まえた上で、本章では、市町村における合併協議と合併過程の検討を行う。

これに関して、市町村の合併に関する研究会『市町村合併法定協議会運営マニュアル』（2006 年）は、「マニュアル」という形式ではあるが、合併協議の過程について事例を挙げながら説明を加えている。また、同『「平成の合併」の評価・検

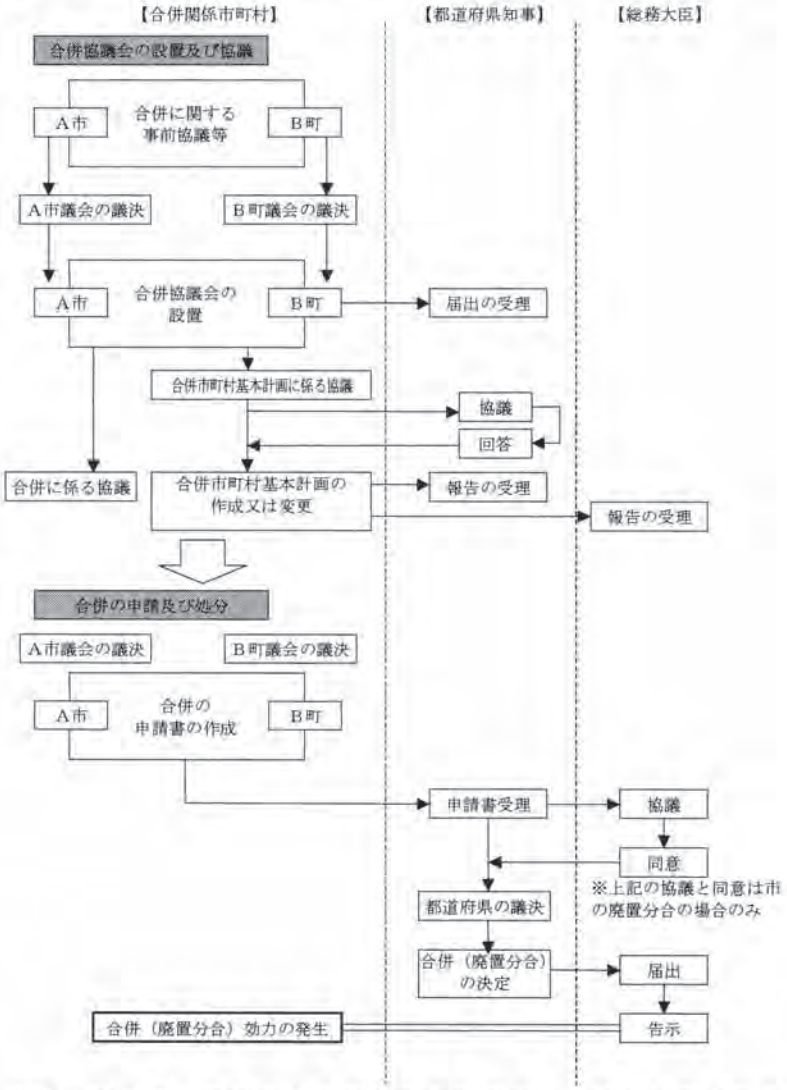
証・分析』(2008年)では、アンケート調査をもとにした、合併および非合併(未合併)の要因分析を行っている。城戸英樹・中村悦大[1]は、市町村間の合併交渉を計量的に検討し、「自治体は、戦略的な考慮と、環境からの圧力との両面を受けて、可能な選択肢を探っている」と述べている。

本章ではこれらの研究をもとにして、事例検討を通じて、合併協議および合併過程の把握を試み、合併協議の諸要素を明らかにする。

第2節 合併協議の諸要素

(1) 法定協議会の設置

図表Ⅰ－3－2 合併手続きの概要



出典：前掲『市町村合併法定協議会運営マニュアル』実務編1頁

法定協議会の設置は、合併の必要条件では必ずしもないが、合併特例法による種々の措置を受けるためには設置を要する。このため、「平成の市町村合併」では、合併の前段階として法定協議会の設置がまず行われた。なお、法定協議会の設置と協議については、主として合併特例法および合併新法によって規定されている。

この法定協議会の位置づけに関しては、たとえば前掲『市町村合併法定協議会運営マニュアル』が強調するように、必ずしも合併を前提として設置されるものではない。実際、2008 年時点での非合併市町村のうち、約 40%は法定協議会への加入実績があった。

法定協議会への加入には議会の議決が原則として必要である。①行政や議会が法定協議会設置を推進する場合には、法定協議会への前段階として、通例、関係市町村での研究会や任意の合併協議会（任意協議会）による協議が進められた。法定協議会の設置にはこれに加えて、②住民発議によるもの、③都道府県知事の勧告によるものがある。

合併協議の前段ともいえる関係市町村による研究会は、都道府県による合併パターンや郡単位を基礎として組織される場合が多い。このため、のちの任意協議会や法定協議会に比して、より広域な枠組みになることがある。図表Ⅰ－3－3 は埼玉県「秩父地域合併検討準備会」のその後の変遷をまとめたものであるが、この1市8町村の枠組みは埼玉県が当初示した合併パターンのうちの1つであった。同準備会はその後、任意協議会や法定協議会の際に再編が行われている。

図表Ⅰ－3－3　「秩父地域合併検討準備会」のその後の変遷

<table>
<tr><th></th><th>研究会</th><th>任意協議会</th><th colspan="2">法定協議会</th><th>合併</th></tr>
<tr><td>秩父市</td><td rowspan="8">秩父地域合併検討準備会 2003/2～2003/6</td><td rowspan="6">秩父地域任意合併協議会 2003/6～2003/10</td><td rowspan="6">秩父地域合併協議会 2003/10～2004/4</td><td rowspan="4">秩父合併協議会 2004/4～2005/3</td><td rowspan="4">秩父市 2005/4</td></tr>
<tr><td>吉田町</td></tr>
<tr><td>大滝村</td></tr>
<tr><td>荒川村</td></tr>
<tr><td>小鹿野町</td><td rowspan="2">小鹿野・両神合併協議会 2004/6～2005/9</td><td rowspan="2">小鹿野町 2005/10</td></tr>
<tr><td>両神村</td></tr>
<tr><td>横瀬町</td><td colspan="2">（合併せず）</td></tr>
<tr><td>皆野町</td><td rowspan="2">皆野町・長瀞町任意合併協議会 2003/6～2004/10</td><td colspan="2" rowspan="2">皆野町・長瀞町合併協議会 2004/10～2005/3</td><td colspan="2" rowspan="2">（合併せず）</td></tr>
<tr><td>長瀞町</td></tr>
</table>

協議の難航により研究会や協議会の枠組み変更が起こる事例も多々ある。たとえば岡山県勝田郡・英田郡地域では、研究会や協議会での脱退・加入による改組が相次ぎ、合併協議の枠組みはめまぐるしく変化した。同地域の研究会は最大 11 町村が参加したが、最終的に 6 町村の合併となっている（美作市）。その過程で各々の町村は、任意協議会を複数立ち上げ、または他の地域の法定協議会への加入し、もしくは単独町制の存続を選択した。各町村がそれぞれの利害算定などに基づき、合併相手を模索した結果であるといえる。

このように、市町村や議会が法定協議会設置を推進するとき、多くは事前協議等によりその枠組みが設定された。一方、住民発議による法定協議会の設置の場合は、当該市町村の住民が合併の枠組み自体を設定する。この住民発議は、手続きがやや複雑である。

住民発議は、単独請求、同一請求の2種に分かれる。ともに直接請求要件が充足されれば、請求先の市町村議会で否決されたとしても、住民投票によって法定協議会が設置される場合がある（2002年改正）。住民投票が行われた事例では、自治体首長の意向が影響力を有しており、また投票結果は6割が反対多数となった[2]。なお、単独請求では、相手方市町村が議会に付議するかどうかは任意であり、相手方市町村の議会で1件でも付議されなければ、もしくは付議されたとしても否決されれば、当該手続きは終了する。

このような困難な条件をクリアして設置された、住民発議による法定協議会であるが、その後実際に合併した事例は必ずしも多くはない。

図表Ⅰ－3－4　住民発議にもとづく法定協議会の設置／未設置とその理由（2006年3月末現在）

合併協議会設置		85	22.1%
	合併	35	9.1%
	未合併	50	13.0%
合併協議会未設置		300	77.9%
	議会で否決後、住民投票を行ったが、反対多数	38	9.9%
	関係市町村及び請求市町村の議会で否決	107	27.8%
	請求市町村以外の関係市町村長が議会に付議せず	155	40.3%
計		385	100.0%

出典：前掲『「平成の合併」の評価・検証・分析』14頁

そもそも法定協議会の設置まで至らないケースが大多数であるが、設置に至っても合併した事例は多くない。住民発議による法定協議会の枠組みは、当時進行していた合併協議枠組みへの異議申立としてなされる場合がある。

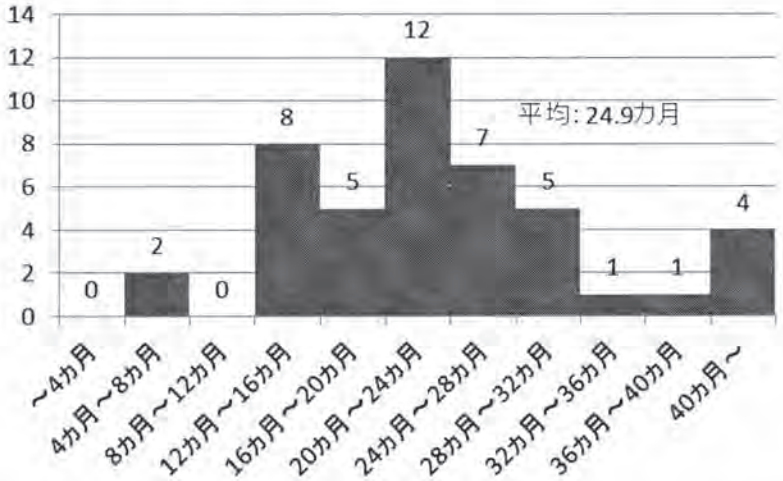
香川県香川町は2003年9月に高松市との、香南町は2004年2月に同じく高松市との法定協議会をそれぞれ設置した。後者は住民発議による設置である。このような中、香川町にて香南町との2町合併を目指した住民発議が行われた。これに対し香川町長は反対姿勢を示したものの、香川町・香南町の両議会で可決され、2004年8月に2町の法定協議会の設置が決まった。しかし直後の香南町長選挙にて、高松市との合併を強く支持する候補が当選したため、香川町・香南町合併協議会は2004年11月に設置されたものの、一度も開催されずに解散した。

住民発議による法定協議会の設置が、合併枠組みをめぐる対立を混迷化させた事例もあった。兵庫県上郡町では、当初、隣接する赤穂市・相生市との2市1町での合併協議を目指していたが、赤穂市長は同枠組みに否定的であったため白紙となった。ただし赤穂市・相生市ともに上郡町との1市1町での合併協議には前向きであった。これに対して上郡町では、ともに住民発議をもとにして、2003年11月、赤穂市、相生市それぞれとの法定協議会を設置する。しかし、この協議会の並立は、赤穂市との合併を推進する町長と、相生市との合併を望む町議会多数派との対立を深刻化させた。町政の混乱は町議会の解散にまで至り、両合併協議は滞る[3]。結果として2004年末に相生市との合併協議会は解散となり、赤穂

市との協議に一本化された。その後、合併成立直前の 2007 年 9 月、赤穂市で行われた住民投票にて合併反対が過半数となり、両者の合併は頓挫している。

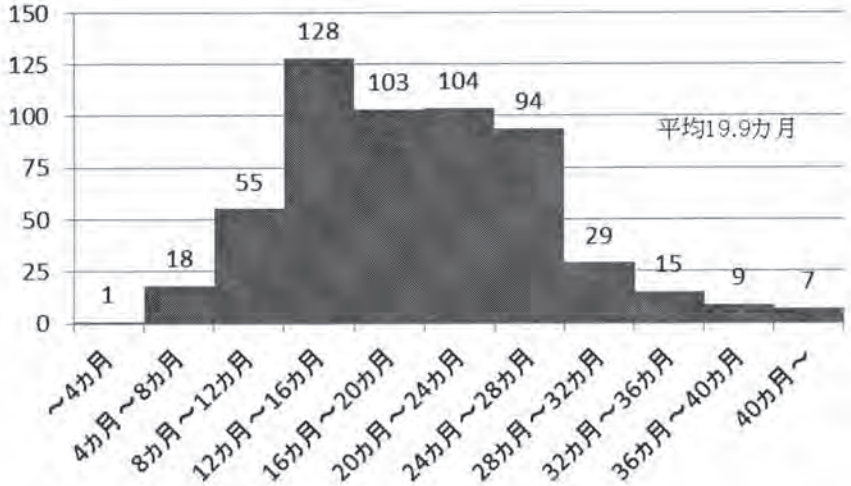
合併した事例であっても、住民発議による法定協議会は、そうではないものに比して合併までの期間が長期化する傾向がある。行政や議会が主導する場合には、研究会や任意協議会の事前協議成果を引き継ぐことが可能であるが、住民発議では一から協議を開始する必要がある。結果として、住民発議制度は概して合併推進の大きな原動力とはならなかった。

図表Ⅰ－3－5　住民発議による合併協議会の開催期間（2006 年 3 月末まで）



出典：前掲『市町村合併法定協議会運営マニュアル』基本編 39 頁

図表Ⅰ－3－6　住民発議によらない合併協議会の開催期間（2006 年 3 月末まで）



出典：同前

なお、③都道府県知事の勧告による法定協議会の設置については、「平成の市町村合併」では1例のみしか実施されず、また協議会が設置されても実際に合併は行われなかった（第Ⅰ部第2章第5節参照）。

（2）合併協議における協議項目

合併協議においては、「市町村建設計画（合併新法下では、合併市町村基本計画）の作成」と「その他市町村の合併に関する協議」が行われる。後者については、①合併の方式・②合併の期日・③新市町村の名称・④事務所の位置（「基本4項目」）を定める「合併協定項目1」、合併特例法の規定の取扱を定める「合併協定項目2」、その他必要な協議事項を定める「合併協定項目3」に大きく分かれる。

市町村を合併に急き立てたのは主に財政問題であったが、実際の合併協議のとき、その調整をめぐって数多くの対立を引き起こしたのは、むしろ合併協定項目1の基本4項目であった。

合併方式は手続き上、新設合併・編入合併の2種である。通例、新設合併は「対等合併」であり、編入合併は「吸収合併」と理解された。このため合併市町村の7割強が、新設合併方式を選択した。合併を円滑に行うためのテクニカルな選択であるといえる。その1つの傍証として、新旧合併特例法期間の新設合併461件中、その半数近い223件が構成市町村のいずれかの名称をそのまま新市町村名としている。

しかし、新市町村名については、これをめぐって協議が紛糾することも頻繁に見られた。たとえば岩手県「両磐地区合併協議会」（平泉市）や滋賀県「安土町・五個荘町・能登川町合併協議会」（安土市）、埼玉県「川口市・蕨市・鳩ヶ谷市法定合併協議会」（武南市）など、新名称に対する反発が直接の原因となって協議会が解散された事例は数多い。

事務所の位置をめぐっても、新名称と同様に対立を生じる場合があった。すなわち、合併後にどこが新市町村の「中心」となり、どこがその「周辺」となるのかという問題である。このため、合併協定上の新事務所の位置は暫定的な「仮庁舎」であるとし、合併後の移転を予定するという事例もある。たとえば山梨県南アルプス市では旧櫛形町役場に新事務所が設置されたが、合併協定書ではこれを「当分の間」として、「将来の新市の事務所の位置」については「速やかに検討を開始するものとする」としている[4]。

また、住民サービスの維持を名目として、役場機能を部課単位で分割する「分庁」方式や、旧役場に事業実施部局を残す「総合支所」方式を採用した事例も数多く見られた[5]。具体的には、合併市町村の約3分の1が分庁方式、半数近くが総合支所方式を採用している[6]。このような方式の採用には、自治体面積の拡大という問題とともに、合併後の「中心」と「周辺」を相対化させる目的があったといえる。

最後に、合併期日であるが、これは旧合併特例法における特例措置と関係する。

旧合併特例法上の措置を受けるためには、2005年3月末までの合併調印が必要である。このため、期限を前にしたいわゆる「駆け込み合併」が数多く見られたが、これに明らかに間に合わない場合、合併に意味を見出せないとして、合併協議そのものを解消してしまう事例も多々見られた。

たとえば北海道「日高中部合併協議会」では、新冠町・静内町・三石町が合併協議を行っていた。しかし2004年11月に新冠町長が合併の3年から5年の延期の申し入れを行う。これでは旧合併特例法の期限を超過してしまうとして、同協議会は休止された。なお、静内町・三石町はその後独自に協議会を設置し合併をした（新ひだか町）。

（3）住民投票・アンケートにもとづいた意思決定

「平成の市町村合併」における合併協議では、地域住民の意向調査が数多く行われ、その結果は市町村の判断の理由として使用された。この意向調査は、必ずしも条例にもとづく住民投票に限らず、簡易的なアンケートの形式をとる場合もあった。

制度上、アンケート形式はもとより、条例にもとづく住民投票についても合併手続きの要件とはならない。そして、条例にもとづく住民投票であっても、必ずしも投票結果が拘束力を有さない場合がある。それにもかかわらず、民意反映を理由として、直接請求、議会提案および首長提案による条例にもとづく多くの住民投票が実施された。1999年4月から2006年3月までに、条例にもとづく住民投票は352件、アンケートは1,685件を数えた[7]。

住民投票で問われる内容は、①合併の賛否、②合併の枠組み、③合併の枠組みおよび賛否であり、そのうち①合併の賛否がそのほとんどを占める。条例の提案者は首長によるものが過半数であり、また、法定協議会設置期間中に行われたものが全体の約3分の2であった[8]。

かねてから住民投票やアンケートについては、選択肢の設定と民意反映のずれが指摘されてきた。特に選択肢を複雑にした際、民意を明確に把握することは難しい。

秋田県の「五城目町・八郎潟町・井川町合併協議会」では2005年10月の合併を目指し、「湖東町」という新町名称まで決定していたが、井川町の離脱により法定協議会は解散となった。井川町の離脱は、2004年11月に行われたアンケート調査の結果を受けた議会議決による。このときのアンケート結果（図表Ⅰ－3－7）は、たしかに「今回の合併に反対」が最も比率を占めているが、過半数には達していない。「来年3月の合併申請にこだわらず、問題解決後合併」という回答を消極的賛成としてみなすか、それとも消極的反対としてみなすかで理解は異なってくる。井川町では、アンケートに先立ち2004年夏頃から広報誌『広報いかわ』にて、合併協議および合併効果に対する批判的検証を開始しており、合併による財政状況悪化等を懸念していた。このためアンケート結果は、「町民の合併に対す

る合意形成が不十分であること」の1つの証左とされた[9]。

図表Ⅰ－3－7　秋田県井川町におけるアンケート

「町では、井川町と五城目町・八郎潟町と来年3月の合併申請に向けて協議しています。この合併についてどうお考えですか。(合併予定日　平成17年10月1日)」

今回の合併に賛成	1209	26.0%
今回の合併に反対	1826	39.3%
来年3月の合併申請にこだわらず、問題解決後合併	1566	33.7%
無効	2	0.0%
無記入	48	1.0%

出典:http://www.town.ikawa.akita.jp/docs/2012101900033/files/gappei.pdf

同事例は、合併後の新自治体名称が決定後に法定協議会が解散された事例であるが、このような事例の約半数は、住民投票およびアンケート結果が解散の直接的な要因となっている[10]。合併の賛否を問う形式の住民投票およびアンケートは、協議会を離脱する正当性を付与した。

また、選挙と住民投票との民意が「ねじれ」を起こす場合も多々見られた。埼玉県花園町では、合併枠組みをめぐって町長と議会多数派との対立が生じていた。2004年11月の町長選挙では、この枠組みが争点となり、寄居町との2町合併を推進する現職が、深谷市・岡部町・川本町との1市3町合併を主張した候補との一騎打ちを制して再選した(449票差)。しかし、同日行われた合併枠組みを問う、直接請求にもとづく住民投票では、1市3町村の選択が2町よりも上回った(110票差)。結果、花園町は1市3町村での合併協議を申し入れることとなった。同事例では、町長選と住民投票に「ねじれ」は生じているが、結果として、合併枠組みに対する町長と議会多数派との「ねじれ」の解消には成功している。

(4) 複数回の合併

合併特例法期間中に複数回合併を行った事例は少数であるが、44例を数えた(2回35例、3回9例)。このうち1回目の合併については、新設合併が19例、編入合併が25例であるのに対して、2回目・3回目の合併については全てが編入合併となっている。

図表Ⅰ－3－8　合併を複数回行った市町村

	合併旧法下	合併新法下	平均構成市町村数
1回目	42	2	3.38
2回目	21	23	2.84
3回目	3	6	2.66

複数回の合併が行われるときには、当初の合併協議の枠組みを再び回復する場

合が多い。たとえば、埼玉県熊谷市・大里町・妻沼町は2005年10月に新設合併を行った（熊谷市）。この際の法定協議会は当初、江南町も加入していたが、住民投票の結果、合併反対が多数を占めた江南町は協議会を脱退した。しかしその後、将来的な財政逼迫を理由として、江南町での合併賛成派は署名運動を展開する。有権者の過半数を超える署名を集まったため、江南町は熊谷市と再び協議会を設置し、2007年2月、熊谷市に編入合併した。

もちろん、2回目・3回目の合併時に、新たな枠組み設定・再編が行われる場合もある。新潟県長岡市の第2次合併では、栃尾市・寺泊町・与板町・和島村を編入合併した。このうち栃尾市は第1次合併の際の「長岡地域任意合併協議会」を離脱した後、住民投票の結果、再度合併論に傾いたものである。一方、与板町・和島村は「三島郡3か町村合併協議会」、寺泊町は「分水・弥彦・寺泊合併協議会」という別枠組みの合併協議が破綻した後、それぞれ長岡市との合併協議を開始している。このような経緯のため、長岡市との合併協議会は、それぞれ個別に設けられた。

複数回の合併が行われた場合、2回目・3回目の合併が合併新法下での合併となるケースも多い。合併新法下における全国の合併件数は61件と少数であるが、このうちの約半数が複数回合併の2回目・3回目となった。これは合併新法下における合併の大きな特徴である。

以上のように、制度的にはあくまでその「自主性」に依存することになった「平成の市町村合併」では、市町村が独自の利害算定等にもとづいて合併相手との交渉を行った。合併協議は種々の要因で頓挫することがある。結果として合併しなかった市町村は、しばしば「将来的な合併の必要性」を強調しながらも、合併協議の各種段階で離脱している。この際の意思決定には、「民意」としての住民投票・アンケートが数多く使用された。

破談後に当初とは異なる枠組みでの合併を行った市町村があった一方で、合併をしないという選択をした市町村もある。そして、合併旧法の期限が壁となって合併できなかった市町村も数多く残された。しかし、あくまで「自主性」にもとづく「平成の市町村合併」では、この問題に対して有効な措置はとられなかった。

参考文献

岡山県企画振興部市町村課編『岡山県市町村合併誌』2007年
河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010年
城戸英樹・中村悦大「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」『年報行政研究』43号、2008年
城戸英樹・中村悦大「平成の大合併における自治体間交渉―合併枠組みの変遷から見た自治体の選択」『季刊行政管理研究』128号、2009年
埼玉県市町村合併研究会『実例から見た市町村合併』2007年

市町村の合併に関する研究会『市町村合併法定協議会運営マニュアル』2006年
市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年
新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、1999年
沼田良「ポストモダンへの市町村合併　太田市の事例研究」『作新地域発展研究』2号、2002年
山田明「市町村合併「破綻」の検証」『人間文化研究』5号、2006年
脇坂徹「市町村合併特例法に基づく住民投票の影響と機能」『政策形成の新展開』、関西大学法学研究所、2008年
脇坂徹「住民投票の実施目的と投票結果の傾向　市町村合併に関する事例を対象として」『公共政策研究』9号、2010年

---

1 城戸英樹・中村悦大「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」『年報行政研究』43号、2008年
2 脇坂徹「市町村合併特例法に基づく住民投票の影響と機能」『政策形成の新展開』、関西大学法学研究所、2008年。
3 なお、この間、住民発議による赤穂市・上郡町・三日月町の枠組みでの合併協議会設置についても各市町議会で可決されたが、告示されたのみで設置には至らなかった。
4 『南アルプス市誕生までの歩み』2003年、139頁。
5 合併後の実態については、第Ⅱ部第1章第4節参照。
6 市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年、37頁。
7 同上、15頁。
8 脇坂徹「住民投票の実施目的と投票結果の傾向　市町村合併に関する事例を対象として」『公共政策研究』9号、2010年。
9 『広報いかわ』578号、2005年。
10 河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010年、第5章。

—第Ⅱ部—

「平成の市町村合併」と自治——合併のもたらした影響

第1章　行政体制の変化と実態

第1節　行政組織の変化と分析視点

（1）国や県による「行政組織の変化」に関する評価

①　国による合併の評価

2003年11月13日に開催された第27次地方制度調査会の第7回総会で公表された『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』では、今後の基礎自治体の姿として、「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」と記されていた。

合併を選択した市町村の大半で合併措置が完了した2007年7月に発足した第29次地方制度調査会では、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」を総理大臣からの諮問事項の1つとして、「合併した市町村及び合併していない市町村の評価・検証・分析」を審議項目とした。そして2年後の2009年6月16日における『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』では、基礎自治体のあり方の答申に先立って、市町村合併の評価・検証について総括している。

この答申では、市町村合併の本来の効果が発現するためには、市町村建設計画等で一般的に定められている10年程度の期間を必要としているものの、合併後3年から4年の段階で現れている成果もある、としている。それらは、「地方分権の担い手となる基礎自治体」を構築する視点から、以下の4点として整理されている。

市町村合併による成果：

①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、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある。

②人口減少・少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取組が行われている。

③広域化が進む行政需要への対応や地域資源を戦略的に活用した広域的な地域活性化の新たな取組が生まれつつある。

④適切な職員配置により住民サービスの水準の確保を図りつつ職員総数を削減するなど、効率的な行政運営の取組が行われている。

またこの答申では、前出の第27次地方制度調査会答申における今後の基礎自治体の姿について、「市町村合併を契機として近づいた」という旨評価し、小規模市町村における事務執行の確保のための方策に関し、以下のように提言している。「市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有

している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務処理体制の整備が課題となっているとの指摘もある。将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる[1]」。

このように、国（自治省・総務省）が合併の目的として重視したものは、何よりもまず「行財政体制の強化」であり、行政組織面では、「専門職員の増加」「組織の設置」が実現していることを強調している。

では、どのような効果なのか。

総務省が 2010 年 3 月に公表した「『平成の合併』について」では、合併の効果の第 1 として「専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化」が挙げられている。そして、同省が 2006 年度に、1999 年 4 月 1 日から 2006 年 4 月 1 日における合併市町村（558 団体）を対象として行った調査では、約 9 割の 474 市町村が、「合併によって組織が専門化したり、人員が増加したりすることで体制を充実している」とした。そして、同報告書は、合併自治体においては「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、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある」と結論づけている。

では「組織の専門化」「人員の増加」は具体的に、いかなる様相を示しているのか。2006 年度に実施された上記の調査では、「ほとんどの専門職員（栄養士、保健師、土木技師、建築技師、司書等）については、合併前の各市町村が配置していた職員数と比較して、合併後の職員数の方が充実している」という事実が明らかになったという。また、専門職員については、「合併前の各旧市町村が配置していた職員数と比較して、合併後の市町村が配置している職員数の方が充実している」と分析され、「一定数の専門職員の配置による効率的なローテーションを組むことが可能となり、住民サービスをより適切に提供できる体制となるとともに、専門職員が研修等へ参加して専門性の向上を図ることができる体制となった」と評価している[2]。

② 県レベルでの合併の評価

以上は国（自治省・総務省）による合併の評価であるが、県レベルではどのような評価がなされているであろうか。基本的には、市町村合併の進展によってそれぞれの県内の市町村の規模が拡大し、一定の行財政基盤強化の素地ができたという評価で共通している。

たとえば山梨県では、2010 年 3 月における合併効果の検証報告を刊行している

が、専門職員の配置状況として「各市町の実情に即した形で行政運営や住民サービスの専門化・高度化に向けた取り組みが進められている」として、業種別では、司書、学芸員、栄養士が減少する一方で、保健師・助産師、農林水産技師、建築技師、土木技師が増加している旨を報告している。さらに課・室等の再編として、「合併により新たな専門部署が新設され、課・室数が大幅に増加しており、特に、政策形成や子ども、老人、保健、まちづくりなどに関連する部門の充実が図られている」と自己評価している[3]。

専門職員の確保が可能になったという合併自治体のメリットについては、長崎県が同じく2010年に公表した報告書においても、以下のように記されている。「少子高齢化の進行など社会経済情勢の変化や多様化する住民ニーズに的確に対応していくためには、保健師や助産師、農林水産技師や土木技師など、専門的な技能を有する人材の確保が必要となる。合併市町、未合併市町ともに集中改革プラン等厳しい定員削減に取り組んでいる状況の中、合併市町においては合併による専門職員の配置・集約化が可能となっている」。そして長崎県の合併市町における専門職員の状況として、保健師・助産師、農林水産・建築・土木技師など専門職員の配置・集約化が進んでおり、合併・未合併別に平均職員数を比較すると、合併市町は未合併市町の約7倍の規模となっている、と報告されている[4]。

これらの例をはじめ、多くの県では合併推進要綱の策定時点から「合併によって規模の大きくなった自治体では、専門職員の配置が可能と」なり、市町村への権限移譲が進む、という旨の見解が、しばしば表明されてきた。

では、「専門職員の増加」は、権限移譲の促進を進めたのか。

たとえば前出の長崎県による合併の検証報告では、「合併に伴い、市町職員の専門性の確保や行政体制の整備が進んだことから、積極的に県から市町への権限移譲が進められており、住民に最も身近な市町において実施する事務の増加につながっている。また、今後も合併市町に対する権限移譲が大幅に進められていくことが見込まれている」と記され、合併の効果と権限移譲の進展との因果関係を強調している。

前出の総務省市町村の合併に関する研究会「『平成の合併』の評価・検証・分析」では、「合併を契機とした都道府県からの権限移譲」の項目において「合併により市町村の規模・能力が充実し、行財政基盤が強化されたことを踏まえて、各都道府県から市町村への権限移譲が進むものと考えられる」と予想し、「合併を契機とした権限移譲の推進状況」として、約4割の団体（236市町村）が、合併後、新たに都道府県からまちづくりや福祉などに関する権限（市制施行によるもの、指定都市、中核市、特例市への移行に伴うものを除く）を移譲されていると紹介している[5]。

（2）全国町村会の調査

平成の合併において、専門職員の配置・充実、専門部署の新設などの組織・機

構の充実は、総務省や県が言う通りの進展があったのか。近年の調査報告を見ると、その効果は、むしろ限定的であったと解釈することも可能である。たとえば総務省は、平成の合併（1999年4月～2010年3月）期から現在までに合併したすべての市町村（590団体）を対象として、市町村合併に係る課題等について調査を実施した（2012年12月31日現在）。その結果によれば、市町村合併により生じた効果として自治体が評価した点は「行財政の効率化（職員配置の適正化、公共施設の統廃合など）」が最も多く74.7%、「広域的なまちづくり推進、地域活性化」が71.7%でそれに次いでいる。そして「専門職員の配置・充実、専門部署の新設などの組織・機構の充実」は46.8%と、回答した自治体の半分以下にとどまっており、さほど高くない[6]。

ところで、そもそも専門職員の増加が、規模を問わずいかなる自治体でも必要であるのかどうか。全国町村会は2009年10月末に、「道州制と町村に関する研究会」を設け、すべての町村を対象にして現状・認識・意見をアンケート調査し、95.8%の回収を得た（依頼数989、回収数947）という。

この調査がなされた背景にあるのは、以下のような考え方である。国は小規模な市町村に対して、(1) 組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではないとみなしがちであり、(2) たとえば、国民健康保険に係る事務、介護保険に係る事務、障害者自立支援に係る事務、土木・建築（設計・施工）に係る事務、消防、救急に関する事務、消費者保護に係る事務などは小規模市町村が単独では実施することが困難であると考えており、(3) このような分野での専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務執行体制の整備が課題である、としばしば唱えている。そして小規模な自治体はしばしば、事務権限の移譲の受け皿として不十分であるとして問題視される。

しかし、規模の大きい市町村には多くの専門職員が配置されているとしても、それは必ずしも、住民のニーズを充足しうる行政が行われていることを意味しない。そのような行政の実現の有無は、単に市町村の規模や専門職員の数によって決まるわけではなく、住民のニーズに向き合って地域を包括して捉えることのできる職員の有無や多寡によって決まるのではないか。そのような問題意識を背景として実施された調査[7]では、興味深い結果が明らかにされている。

この調査では、まず「専門職員の確保と行政サービスの提供の関係」について、それぞれの専門職員の現状として、①保健師、②助産師、③栄養士、④保育所保育士、⑤司書（補）・学芸員（補）、⑥土木技師、⑦建築技師、⑧農林水産技師、⑨社会教育主事、⑩介護福祉士、⑪社会福祉士、⑫その他の専門職ごとに、専門職員の確保状況に関する選択肢を4つ用意した。

4つの選択肢の内容は、

「1　必要な専門職員を確保しており、必要な行政サービスを提供する上では問題はない」

「2　必要な専門職員の確保は十分とはいえないが、必要な行政サービスは行っ

ている」
「3　必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である」
「4　その他（専門職員をおく必要がない等）」
というものであり、また上記 12 種の専門職のそれぞれについて、現員数、不足数、現在講じられている代替方策（共同処理、事務の委託、民間への事務の委託、その他）を尋ねた結果が記されている。町村からの回答結果によれば、選択肢 1、2、4 のいずれかを回答してきた町村数の割合は、保育士 94.3%、助産師 68.3%、栄養士 85.4%、保育所保育士 88.7%、司書（補）・学芸員（補）78.7%、土木技師 82.1%、建築技師 73.7%、農林水産技師 71.6%、社会教育主事 82.2%、介護福祉士 69.8%、社会福祉士 72.5%というように、回答町村数の大部分を占めている。
そして、選択肢 3 を回答した町村の数は、上記 11 の全ての専門職すべてにおいて、回答町村数の 10%以下にとどまった。現場の認識としては、専門職員による行政サービスの提供が困難であるとは見ていない自治体が大部分である、ということになる。
大森彌はこの結果を踏まえ、「小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いと見られがちであるが、それが小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられたといえる。これを主な理由にして、都道府県の新たな補完の必要性を強調するのは妥当とはいえない[8]」と述べている。

（3）考察課題

このように、総務省・自治体によれば合併のメリット・効果は、行政組織の変化として、専門職員の数の増加、ニーズの高い分野における部と課の充実などとされている。また国や県のそのような姿勢に対する異議申立てとして、全国町村会が実施したアンケート、その結果をふまえた大森による議論がある。
だがそれらの議論のいずれもが、合併自治体と非合併自治体それぞれの実態をふまえた結果から導かれたものと即断はできないであろう。まず、総務省等による調査は、極端な例として「非合併の町村と、合併した市の比較」を例示しているのではないか。また、全国町村会や大森は、主として小規模市町村における事務執行の確保のための具体策の是非を対象としており、実際に合併・非合併自治体で専門職員がどれだけ増減を見たかという調査までは実施していない。
そこで本章では、「合併による効果の有無や大小」に焦点を当てて実態の調査と分析を行う。まず第 2 節では、1999 年から 2011 年までの間に、合併により市制が施行された新市（全 132 市）に焦点を当て、専門職員の増加に関する実情を探る。これらの自治体は、もとは町村から構成された自治体であり、上記の観点に照らした「合併の効果」が顕著と思われるからである。
第 3 節では、公共施設数の変化について調査分析を行う。前出の第 30 次地方

制度調査会第 28 回専門小委員会での配布資料：「基礎自治体について（「平成の合併」後の課題）」によれば、行政組織の変化という観点から見て、「区域の拡大により、住民の声が行き届きにくくなっている、との住民の声が寄せられているとの意見」があり、「広大な区域における住民サービスの維持という側面もあり、公共施設の再編整理は困難となっている、との意見があった」ことが合併による問題点・課題であるという。現実にこのような事態が生じているのかを確認し、住民のニーズを満足しうる行政について考察を行いたいと考える。

第 4 節は、支所・出張所の実態に関して、市制施行市の組織形態に焦点を定めて調査を行った。行政組織の変化について、合併以前と合併以後でどのような変化があったのか明らかにすることには困難がある。市町村の組織は市町村の条例に委ねられており、合併時点での組織について、統一的な方法で調査が行われた形跡は見られない。そこで次善の手法として、市制施行市の 2013 年現在における組織形態について独自に調査を行った。

第 5 節は、合併自治体における旧市町村単位の「行政的自治」が縮小傾向にある現状に対して、地域の諸団体からなる〈自治組織〉を結成させ、それをもって（行政的自治に代わる）「地域的自治」の振興を図ろうとする合併自治体が多数見られた様相と、その自治体がかかえる困難を明らかにして、合併自治体における分権・参加・自治の様相を記している。まず地域自治区・合併特例区について、その制度や設置状況を概観し、ついで旧市町村単位に置かれた行政体に注目し、合併自治体における「分権」の実態を明らかにする。さらに、自治区・特例区等に置かれた審議体の活動を取り上げ、合併自治体における「参加」について考える。そして、〈自治組織〉の現状に触れながら、全体のまとめに相当する考察がなされる。

第 2 節　職種別職員数の変化

（1）目的と対象・分析手法

市町村合併による効果として「専門職員の配置が可能になる」としばしば言及がなされている。本項では市町村合併によって、どの職種の専門職員数が増加しているか、市制施行市においてどのような特徴があるのかを明らかにする。

集計に使用する統計資料は、総務省が毎年、「地方公共団体の職員数や部門別の配置等の実態を調査し、適正な定員管理に資する」ことを目的として、都道府県、指定都市、市、特別区、町村及び一部事務組合等を対象に調査を実施してとりまとめている「地方公共団体定員管理調査結果」である。調査対象となる職員は、一般職に属する職員（常勤の教育長を含む）であり、毎年度の 4 月 1 日が調査期日である。

本資料の「部門別職員数」・「職種別職員数（一般行政部門）」の数値データを集

計し、分析を行う[9]。具体的には、1999 年から 2011 年までの職種別職員数の推移を、

(a) 非合併自治体

(b) 合併自治体

(c) 合併自治体中の市制施行市（計 132 市）

の 3 つにグループ化して集計する。なお合併自治体については、2011 年度時点で合併している自治体を基準として、合併前の年度については、合併対象自治体それぞれの数値の総和を使用した。

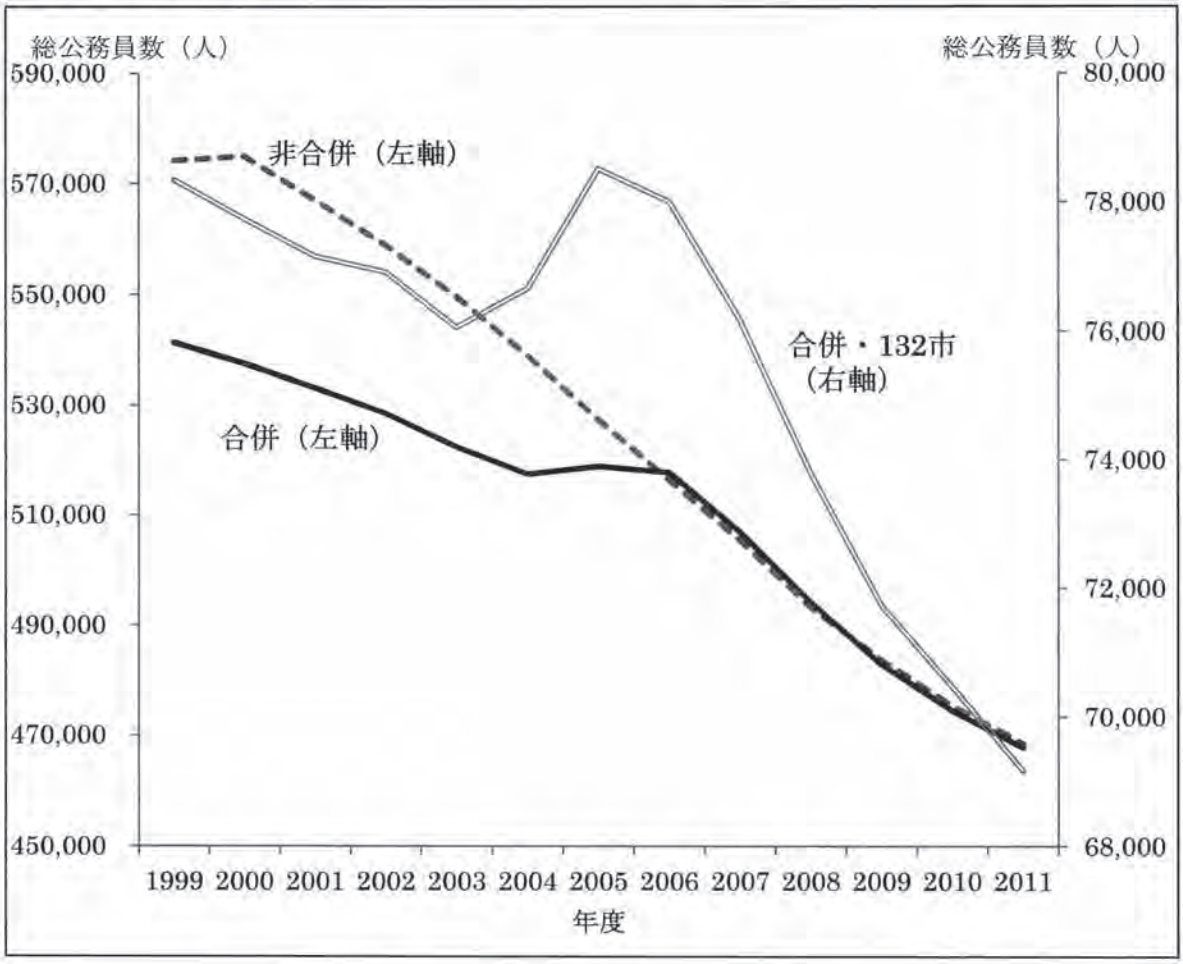
（2）結果と考察

① 総公務員数の変化

(a) ～ (c) の 3 つのグループにおける、総公務員数の集計結果が図表Ⅱ－1－1 である。この結果から、以下の事実と推論とが導かれる。

- 非合併自治体（点線）の総公務員数は、2000 年度以降、ほぼ同一ペースで急速に減少している。また、2006 年以降において、職員数の減少傾向が合併自治体のそれをやや上回っている。これは、合併を諦めた市町村がその代わりに合併市町村並みの効率化を図った結果であると考えられる。
- 合併自治体（実線）の総公務員数は、1999 年から 2004 年まで、非合併自治体のそれよりも、緩やかなペースで減少する。合併が集中している 2004 年から 2006 年までは横ばいであり、目立った減少は見られない。しかし、2008 年以降は、非合併自治体のそれをわずかに上回るペースで、急激に減少している。
- 132 の市制施行市（二重線）の総公務員数は、合併が集中している 2004 年から 2006 年までの時期で急速に増大する。これは、合併に伴う事務移管等を受けて、急速に自治体職員総数が増大した結果と考えられる。しかるにその数年後から、非合併自治体のそれを上回る急速なペースで、総公務員数は減少している。

図表Ⅱ－1－1　非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における総公務員数の変化



② 個別職種の変化

非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における個別職種公務員数の変化を比較した結果が図表Ⅱ－1－2 である。ここでは、「平成の大合併」前の 1999 年・合併が集中していた 2006 年・直近の 2011 年の各年度のみを記載している（データが得られないものは－で示す）。

図表Ⅱ－1－2　非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における職種別職員数（合併・非合併、1999 年、2006 年、2011 年）

	職員数（人）									職員数比（2011年／1999年）		
	非合併			合併						非合併	合併	
							うち市制施行市					うち市制施行市
	1999年	2006年	2011年	1999年	2006年	2011年	1999年	2006年	2011年			
司書（補）・学芸員（補）	3,626	3,145	2,696	2,900	2,812	2,607	387	373	364	74.4	89.9	94.1
医師・歯科医師	5,815	5,896	5,550	5,989	6,605	6,639	606	721	665	95.4	110.9	109.7
看護師	32,793	32,619	29,885	32,783	37,471	37,545	3,537	4,754	4,390	91.1	114.5	124.1
保健師・助産師	10,025	11,076	12,074	11,225	12,233	12,668	1,978	2,168	2,230	120.4	112.9	112.7
その他の医療技術者	8,278	8,459	8,137	7,675	9,623	10,326	839	1,311	1,410	98.3	134.5	168.1
獣医師	112	190	200	270	371	433	17	25	22	178.6	160.4	129.4
栄養士	3,541	3,403	3,363	2,663	2,728	2,783	429	486	462	95.0	104.5	107.7
農林水産技師	2,275	1,705	1,253	4,044	3,166	2,610	441	305	272	55.1	64.5	61.7
動植物飼育員	183	112	88	197	179	168	－	－	－	48.1	85.3	－
建築技師	7,139	6,612	6,655	4,584	4,695	4,790	163	168	188	93.2	104.5	115.3
土木技師	21,956	19,953	18,446	19,183	18,831	17,729	1,144	975	1,005	84.0	92.4	87.8
保育所保母	51,410	47,573	43,177	39,898	36,379	31,697	7,212	6,551	5,822	84.0	79.4	80.7
施設保母教護寮母等	5,393	4,020	3,003	4,369	2,890	1,977	572	443	324	55.7	45.3	56.6
食品・環境衛生監視員	837	829	890	294	194	219	－	－	－	106.3	74.5	－
その他の一般技術職	16,763	13,771	11,806	15,843	14,677	12,592	1,161	1,050	818	70.4	79.5	70.5
生活・作業等指導員	4,350	3,655	2,839	821	722	740	63	72	49	65.3	90.1	77.8
生保担当ケースワーカー	3,057	4,158	5,436	2,084	3,224	4,073	5	276	361	177.8	195.4	7220.0
五法担当ケースワーカー	2,344	2,315	2,473	1,385	1,944	1,989	3	29	30	105.5	143.6	1000.0
査察指導員	700	816	995	475	578	686	－	26	43	142.1	144.4	－
各種社会福祉司	334	414	532	310	275	393	4	35	60	159.3	126.8	1500.0
水道等検針員・徴収員	292	146	116	457	200	129	26	14	60	39.7	28.2	230.8
その他の一般事務職	256,374	236,921	222,515	267,783	251,710	225,941	46,950	45,325	39,806	86.8	84.4	84.8
ホームヘルパー	1,144	305	108	377	296	172	74	22	20	9.4	45.6	27.0
運転手・車掌等	9,150	4,764	2,481	10,750	5,746	3,140	1,009	545	310	27.1	29.2	30.7
守衛・庁務員等	11,760	7,443	4,776	8,878	6,193	4,486	1,306	764	541	40.6	50.5	41.4
電気・ボイラー等技術員	1,394	866	457	1,708	942	677	55	43	27	32.8	39.6	49.1
調理員	30,329	19,980	12,794	26,858	20,325	13,816	3,841	2,929	1,892	42.2	51.4	49.3
清掃職員	12,019	14,520	11,894	9,386	9,259	7,497	285	536	456	99.0	79.9	160.0
船員	256	218	194	378	295	217	37	33	17	75.8	57.4	45.9
電話交換手	640	295	94	358	152	72	47	19	13	14.7	20.1	27.7
道路補修員	1,332	1,022	862	971	809	763	49	41	31	64.7	78.6	63.3
その他の技能労務職	21,713	14,565	9,135	16,925	12,953	8,508	2,053	1,734	1,042	42.1	50.3	50.8
社会教育主事	1,120	891	677	1,531	1,072	747	296	180	112	60.4	48.8	37.8
その他の教育公務員	14,311	13,185	12,443	16,126	14,319	13,004	2,622	2,305	2,133	86.9	80.6	81.4
消防吏員	29,507	29,221	29,512	19,335	33,104	35,333	412	3,633	4,131	100.0	182.7	1002.7
臨時職員	1,874	1,251	904	2,514	738	555	718	109	54	48.2	22.1	7.5
合計	574,146	516,314	468,460	541,323	517,710	467,721	78,341	78,000	69,160	81.6	86.4	88.3

まず、1999年を基準とした場合、総職員数は、非合併自治体で△18.4%、合併自治体で△13.6%、合併自治体のうち市制施行市で△11.7%である。つまり、合併自治体に比べて非合併自治体のほうが、総職員数の減少幅が少ない。

次に、合併自治体のうち、事務配分の変化によって職員数が増加したと見られる事務は、市制施行市で皆増（200%以上の増加）が見られた事務と考えられる。具体的には、以下に示す事務職員である。

・水道等検針員・徴収員
・ケースワーカー（五法[10]担当及び生保担当）
・消防吏員
・福祉事務所の担当職員[11]

上記のうち、消防吏員の増加数3,719人（1999年の412人から2011年で4,131人へ増加）は、市制施行市の職員数の 5.3%を占めている。市制施行市の職員数減少率の相対的な少なさは、この消防吏員の増加によるものと考えてよいだろう。

次に、合併自治体で1999年に比べて増加した職員項目をみると、

・消防吏員
・医療関係の職務（医師・歯科医師、保健師・助産師、看護師、その他医療従事者）
・ケースワーカー（五法及び生保担当）
・福祉事務所・児童相談所・身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所の担当職員[12]
・栄養士
・建築技師
・査察指導員[13]

となっている。

このうち、消防吏員については、すでに述べたように、合併により広域消防が自治体に内部化された例といえる。ケースワーカーについては、五法担当では非合併自治体との差が見られるが、生保担当でそれほど大きな差異はない。これは、合併による人口増加で、五法担当への分離が可能になった結果とみるべきであって、ケースワーカーの充実と評価できるかどうかについては、より詳細な検討が必要となる。

また、保健師、福祉事務所・児童相談所・更生相談所の担当職員、査察指導員、獣医師については、いずれも、非合併自治体も同様に職員数を増やしている。合併に伴い市制を施行すれば福祉事務所が必置となり、合併により政令指定都市に移行すれば児童相談所が必置、身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所が

任意設置となるため、合併自治体のほうがこれらの職員の増加率が高いのではないかと想定していたが、実際はそうではない。むしろ、合併自治体・非合併自治体に共通する要因が職員数の増加をもたらしていると解釈すべきであろう。たとえば保健師数の増加については、1997 年の介護保険法制定、2002 年の健康増進法制定などによって、保健サービスの実施主体が市町村に移譲されてきたことが背景と考えられる。

なお医師・歯科医師と看護師は、図表Ⅱ－1－2 に見られるように、合併自治体では 1999 年に比べて 2011 年ではそれぞれ 95.4%、91.1%へと減少しているが、合併自治体ではそれぞれ 110.9%と 114.5%に増加、市制施行市ではそれぞれ 109.7%と 124.1%に増加している。ただし、各年度の「地方公共団体定員管理調査結果」を参照して医師・歯科医師数と看護師数を算出すると、合併自治体では 1999 年から 2006 年まで増加し、その後 2011 年まで横ばいの傾向にある。また市制施行市では、1999 年から 2006 年まで増加しているものの、2006 年から 2011 年までの間に減少しており、増減の傾向に相違が見られる。

建築技師については、非合併自治体で 1999 年に比べて 2011 年では 93.2%に減少しているが、合併自治体では同じく 104.5%に増加している。市制施行市について見ると、建築技師数は合併から数年間で急速に減少するが、2009 年度以降に回復し、1999 年に比べて 2011 年では 115.3%に増加している。

また、土木技師については、図表Ⅱ－1－2 に見られるように、非合併自治体・合併自治体・市制施行市のいずれも 1999 年に比べて 2011 年では職員数は減少しているが、合併自治体（1999 年に比べて 2011 年では 92.4%）では、非合併自治体（同じく 84.0%）に比べて減少幅は小さい。ただし市制施行市（同じく 87.8%）の減少の幅は、非合併自治体の減少幅と同程度であり、合併自治体と市制施行市とで差が見られる。

本調査ではこれ以上の分析は行えなかったが、第Ⅱ部第 2 章においては、行財政の効率化が本当に達成されているのかの検証を行い、「①変化率で見た場合、ほとんどの指標において、合併をしていない自治体の方がより効率化している。②多くの小規模自治体が依然として非効率であることに変わりはないが、格差は縮小している。③そもそも、同規模の自治体のうち、より非効率であった自治体が合併した傾向がみられる」との結論を得ている。

「合併後の自治体における急速な行革の結果として『合併のメリット』が見えない」という指摘は、本節での分析結果にもあてはまる、といってよいであろう。とくに、市制施行市は、合併直後の事務移管等を受けて急速に自治体職員総数が増大するものの、その後に非合併自治体を上回る急速なペースで縮小するという点で顕著なケースといえる。

（３）小括

本節の分析結果として、合併市町村において行革に伴う職員数の急速な減少と、

その中において専門職員数が維持、あるいは増加している事実が明らかとなった。ただし、職員数の急激な減少自体は、合併・非合併どちらの自治体でも共通している。

興味深いのは、非合併市町村においても、2006年以降において職員数の減少傾向が激しくなっている点である。これは、合併を断念した市町村がその代わりに、合併市町村並みの効率化を図った結果であると考えられる。

第3節　市町村施設の整備

（1）目的と対象・分析手法

第1節で見られたように、合併した自治体では「広大な区域における住民サービスの維持という側面もあり、公共施設の再編整理は困難となっている」との現状認識があった。

ただし、この認識を全国規模で定量的に実証した研究は管見の限り存在しない。そこで、合併した自治体と、合併していない自治体で、各種の公共施設数はどの程度変化したのかを比較する。

そのために、まず、公共施設数のデータベースを網羅的に作成した。対象とした施設は、教育施設（幼稚園、小学校、中学校、高等学校）、医療施設（病院・一般診療所）、保育所、図書館、公民館である。この各種施設数をまず調べると共に、採取可能な施設においては、他の量的データ（例えば生徒数、蔵書数）についてもデータを採取した。

第2節で述べたように、合併の「効果」は2005年以降に集中的に現れている。そこで、本節では、合併前年を2005年、合併後年を2011年とし、両者の変化率を採取し、これを合併・非合併で比較するという手法を取った。

データセットとしては、総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた」が最も整備されている。ただし、「統計でみる市区町村のすがた」は、当然ながら時々の合併状況を反映して変化する。そこで、市区町村が合併して新たに市区町村が設置された場合、または他の市区町村に編入された場合、市区町村が分割されて別の市区町村が新たに設置された場合については、それぞれ当該市区町村のデータを合算した[14]。

なお、これら公共施設のうち教育施設、医療施設、保育所については公立・私立の区分を行わず、一括してデータ採取・算出を行った。これは、総務省統計局作成の「統計でみる市区町村のすがた」において、それぞれの市町村における上記施設数が、公立・私立の区分なく一括されていることによる。

ただし、図書館については日本図書館協会が毎年4月1日現在で調査公表する『日本の図書館　統計と名簿』2005年版・2011年版それぞれの「公共図書館の統計数値データ CD」を参照した。これは、公共図書館についての質的なデータ

を同データセットから採取したためである。

（2）データ収集・分析の結果

まず、図表Ⅱ－1－3から全体的な施設数の変化を確認する。2005年を分母に取り、2011年の施設数を分子に取って変化率を算出した。その結果、図書館数（124.2%）と一般病院（107.0%）、一般診療所（103.0%）において、それぞれ増加が見られた。一方、教育施設は幼稚園（90.6%）を筆頭に、軒並み減少している。これは、児童・生徒数の減少の傾向と軌を一にしている。ただし、児童・生徒数の減少と比較して、施設数の減少がより少ないことが判明する。この結果、1施設数あたりの児童・生徒数は、2011年の方が、より少なくなる。

社会教育施設をみると、公民館数は93.1%と、他の施設と比較してかなり速いペースで減少している。公民館数だけは3年に一度の調査であるため、データは2008年である。つまり、わずか3年で、他の施設を上回るペースで減少しているということになる。

図表Ⅱ－1－3　施設数一覧

	度数	平均値	(対2005年比率)	標準偏差
幼稚園数2005	1569	8.5		17.246
幼稚園数2010	1748	7.7	90.6	16.476
幼稚園在園者数2005	1560	1060.2		2927.094
幼稚園在園者数2010	1748	918.7	86.6	2690.378
小学校数2005	1750	13.1		21.144
小学校数2010	1748	12.6	96.3	21.092
小学校児童数2005	1739	4088.7		9737.445
小学校児童数2010	1748	4000.6	97.8	9751.924
中学校数2005	1750	6.2		10.909
中学校数2010	1748	6.2	99.1	10.987
中学校生徒数2005	1739	2059.5		4753.826
中学校生徒数2010	1748	2035.4	98.8	4865.760
高等学校数2005	1750	3.1		6.152
高等学校数2010	1748	2.9	95.1	5.976
高等学校生徒数2005	1739	2056.5		5162.317
高等学校生徒数2010	1748	1926.5	93.7	4947.869
一般診療所数2005	1750	55.4		162.444
一般診療所数2011	1744	57.1	103.0	167.159
一般病院数2005	1750	4.5		11.496
一般病院数2011	1744	4.8	107.0	11.483
保育所数2005	1750	12.8		23.116
保育所数2011	1743	12.5	97.3	24.361
図書館数2005	1750	1.5		2.521
図書館数2011	1750	1.8	124.2	2.789
図書館複合2005	1750	0.8		1.749
図書館複合2011	1750	1.1	142.4	2.079
公民館数2005	1746	9.7		16.362
公民館数2008	1749	9.1	93.9	15.508

では、この施設数変化の傾向には、合併・非合併自治体でどのような差異が存在する／しないのか。これを確認したのが図表Ⅱ－1－4である。これは、1自治体あたりの施設数平均を、非合併・合併で比較したものである。

図表Ⅱ－1－4の内容から、いくつかの興味深い現象を確認することができる。まず、すべての施設において、合併自治体のほうが、非合併自治体よりも施設数が多い。図表Ⅱ－1－4をもとに、2005年当時の1小学校あたりの生徒数を算出してみると、合併自治体では269.4人となるが、非合併自治体では358.9人となる。さらに、2010年になると、合併自治体が266.5人に減少するのに対し、非合併自治体は371.8人へと増大する。合併自治体が生徒数の落ち込みが激しい（合併△4.2%、非合併△1.0%）にもかかわらず、小学校数の削減が非合併自治体に比べて遅れた（合併△3.1%、非合併△4.4%）ことが影響している。こうした傾向は中学校でも確認できる。このことは、経済的には、「合併自治体の方が、より効率が悪い施設配置を行っている」と第Ⅱ部第2章で言及される事実を裏付けるものである。

図表Ⅱ－1－4　合併・非合併自治体での施設数・生徒数比較

合併有無	合併		非合併		合計		分散分析結果	
	平均値	度数	平均値	度数	平均値	度数	F値	（参考・F値の変化）
幼稚園数2005	11.18	570	6.90	999	8.46	1569	22.6	
幼稚園数2010	10.61	592	6.15	1156	7.66	1748	29.1	6.6
幼稚園在園者数2005	1149.50	559	1010.40	1001	1060.24	1560	0.8	
幼稚園在園者数2010	1023.47	592	865.01	1156	918.68	1748	1.4	0.5
小学校数2005	19.62	592	9.72	1158	13.07	1750	90.3	
小学校数2010	19.01	592	9.29	1156	12.58	1748	87.2	-3.1
小学校児童数2005	5286.10	581	3487.86	1158	4088.65	1739	13.3	
小学校児童数2010	5066.68	592	3454.60	1156	4000.57	1748	10.8	-2.5
中学校数2005	8.93	592	4.87	1158	6.24	1750	56.0	
中学校数2010	8.93	592	4.78	1156	6.18	1748	57.7	1.8
中学校生徒数2005	2723.69	581	1726.23	1158	2059.48	1739	17.2	
中学校生徒数2010	2625.35	592	1733.28	1156	2035.40	1748	13.3	-3.9
高等学校数2005	4.45	592	2.37	1158	3.08	1750	45.9	
高等学校数2010	4.23	592	2.26	1156	2.93	1748	43.9	-1.9
高等学校生徒数2005	2834.59	581	1666.19	1158	2056.55	1739	20.0	
高等学校生徒数2010	2581.43	592	1591.03	1156	1926.46	1748	15.8	-4.2
一般診療所数2005	68.99	592	48.51	1158	55.44	1750	6.2	
一般診療所数2011	70.55	590	50.19	1154	57.08	1744	5.8	-0.4
一般病院数2005	6.39	592	3.57	1158	4.52	1750	23.9	
一般病院数2011	6.96	590	3.75	1154	4.84	1744	31.0	7.1
保育所数2005	19.59	592	9.37	1158	12.82	1750	80.1	
保育所数2011	18.83	588	9.25	1155	12.48	1743	62.4	-17.7
図書館数2005	1.87	592	1.29	1158	1.49	1750	20.7	
図書館数2011	2.82	592	1.35	1158	1.85	1750	116.4	95.7
図書館複合2005	1.02	592	0.64	1158	0.77	1750	18.6	
図書館複合2011	1.73	592	0.77	1158	1.10	1750	87.9	69.3
公民館数2005	17.41	588	5.79	1158	9.70	1746	221.9	
公民館数2008	16.18	592	5.50	1157	9.11	1749	207.9	-13.9

では、その施設数がどのように変化したのだろうか。便宜として、分散分析の結果算定される、合併・非合併自治体の統計的差異であるF値の変化に着目してみよう。すべての施設において、合併自治体のほうが非合併自治体よりも大きいことは既に分かっている。となれば、合併によって非合併自治体よりも施設をより削減したとなれば、F値は減少する（合併自治体と非合併自治体の差がより少なくなる）はずである。

ところが、現実は必ずしもそうなっていない。このモデルがかろうじて妥当するのは保育所と公民館である。念のため2005年と2011年の平均値の変化で比較すると、保育所は合併なし△1.2%、合併あり△3.7%。公民館は合併なし△5.0%、合併あり△7.1%となる。その他ほとんどの施設は合併前後で、合併自治体と非合併自治体の変化にほとんど差異がない。

それどころか、特に目立つ「逆のケース」がある。合併を契機として、合併自治体の図書館数は大幅に増加している。同じく2005年と2011年の平均値で比較すると、合併なし自治体で4.7%の増に対し、合併あり自治体では50.8%の増である。図書館の変化は、合併前後の変化では群を抜いていることになる。

これらの施設数は、当然ながら人口規模によって変化する。また、第Ⅱ部第2章で述べるように、自治体の効率性は人口あたり施設数によって算出される。そこで、「人口1万人あたり施設数」という指標を作成し、この指標の変化率を2005年／2011年で指数化し、これを合併・非合併自治体で比較したのが図表Ⅱ－1－5である。

図表Ⅱ－1－5　人口1万人あたり施設数などの変化率（合併・非合併比較）

合併有無	合併		非合併		合計		分散分析
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	F値
人口一万人あたり小学校数	△ 0.3	0.78	△ 0.7	2.43	△ 0.5	2.04	14.3
人口一万人あたり小学校児童数	△ 47.2	56.96	△ 46.8	73.56	△ 46.9	68.44	0.0
人口一万人あたり中学校数	△ 0.1	0.34	△ 0.1	0.63	△ 0.1	0.55	3.6
人口一万人あたり中学校生徒数	△ 26.8	34.16	△ 28.5	47.07	△ 27.9	43.18	0.6
人口一万人あたり高等学校数	△ 0.1	0.27	△ 0.1	0.33	△ 0.1	0.31	0.4
人口一万人あたり高等学校生徒数	△ 30.0	40.34	△ 22.9	55.01	△ 25.3	50.68	7.6
人口一万人あたり一般診療所数	0.1	0.81	0.1	1.24	0.1	1.12	0.1
人口一万人あたり一般病院数	0.0	0.24	0.0	0.37	0.0	0.33	4.4
人口一万人あたり保育所数	△ 0.3	0.70	△ 0.4	1.17	△ 0.3	1.04	1.3
人口一万人あたり図書館数	0.2	0.50	0.0	0.20	0.1	0.35	143.7
人口一万人あたり図書館複合	0.2	0.34	△ 0.0	1.49	0.1	1.23	6.5
人口一万人あたり公民館数	△ 0.4	2.75	△ 0.3	3.17	△ 0.3	3.04	0.0

この表を一瞥して明らかなように、「合併によって顕著に効率化した」ケース（合併自治体が施設数減少率が顕著に高いケース）は存在しない。前述した保育所数の変化は、人口1万人あたり保育所数ベースでみると逆転している。

逆に、この指標からは、人口1万人あたり小学校数の変化において、合併自治

体と非合併自治体を比較すると、合併自治体のほうが平均値の減少がより少ないことと判断される。第Ⅱ部第2章で述べるように、小学校の統廃合という、行政的にエネルギーを必要とする行為が、合併によって停頓したと解釈できる。

興味深いのが、人口1万人あたりの公民館数である。つまり、人口ベースで比較をしても、合併自治体と非合併自治体で、その減少率に差異はほとんどない（わずかに合併自治体のほうがより大きく減少している）。

以下、絶対値の施設数、人口1万人あたり施設数の双方において、合併自治体の方が顕著に大きくなった「図書館」に焦点を当て、分析を進めてみよう。

図表Ⅱ－1－6は、図書館数、蔵書数、人口1万人あたり図書館数、1図書館あたり蔵書数について、2005年と2011年の絶対値および変化率について、合併・非合併自治体について比較したものである。同図表から人口1万人あたり図書館数を見ると、合併自治体は13.0%増加しており、非合併自治体の4.2%増を大幅に上回っている。その一方で、蔵書数を見ると、合併自治体も12.7%の増加が見られるが、非合併自治体は20.1%の増加となっている。この結果、1図書館数あたり蔵書数は、合併自治体に比べ、非合併自治体のほうが多くなっている。

図表Ⅱ－1－6　図書館数、蔵書数、人口1万人あたり図書館数、1図書館あたり蔵書数（合併・非合併比較）

合併有無	合併		非合併		合計		分散分析
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	F値
図書館数2005	2.5	2.8	1.3	2.4	1.7	2.6	82.7
図書館数2011	2.8	3.1	1.4	2.5	1.8	2.8	109.9
蔵書数2005	261062.7	399582.4	164313.4	366014.3	197208.1	380420.5	25.8
蔵書数2011	313545.8	458122.2	185136.9	403664.9	228795.9	427192.1	36.2
一図書館あたり蔵書数2005	106028.9		126690.2		116474.6		
一図書館あたり蔵書数2011	112724.9		136984.7		124500.3		
一図書館あたり蔵書数変化	106.3		108.1		106.9		
人口一万人あたり図書館数2005	0.465	0.492	0.507	1.776	0.492	1.471	0.3
人口一万人あたり図書館数2011	0.521	0.515	0.527	1.781	0.525	1.478	0.0
人口一万人あたり図書館数変化	0.056	0.203	0.021	0.201	0.033	0.202	11.8
人口あたり蔵書数2005	2.965	2.057	2.915	3.414	2.932	3.021	0.1
人口あたり蔵書数2011	3.701	2.452	3.475	4.757	3.552	4.121	1.2
人口あたり蔵書数変化	0.736	0.814	0.560	2.744	0.620	2.281	2.3

このような結果になった背景を考えるため、図表Ⅱ－1－7に示した図書館の施設形態別の施設数一覧を下記に掲げる。

図表Ⅱ－1－7　図書館の施設形態および併設施設の複合相手
（合併・非合併比較）

		施設形態		「併設・複合」のうち併設複合の相手					
		独立	併設・複合	文字情報を扱う施設	視聴覚資料を扱う施設	博物館資料を扱う施設	ホール施設等	学校、教育施設等	その他
合併	2005	563	901	12	38	91	349	80	389
	2011	550	1103	13	53	93	433	137	537
	変化	Δ 13	202	1	15	2	84	57	148
	指数	97.7	122.4	108.3	139.5	102.2	124.1	171.3	138.0
非合併	2005	573	921	5	21	63	304	126	421
	2011	557	1001	6	21	70	340	145	542
	変化	Δ 16	80	1	0	7	36	19	121
	指数	97.2	108.7	120.0	100.0	111.1	111.8	115.1	128.7
延べ数合計	2005	1136	1822	17	59	154	653	206	810
	2011	1107	2104	19	74	163	773	282	1079
	変化	Δ 29	282	2	15	9	120	76	269

上の表から明らかなように、施設形態が図書館のみで独立して存在する施設数の変化については、合併自治体と非合併自治体とで大きな差はない。ところが、併設・複合施設では合併自治体の伸び率（122.4%）と非合併自治体の伸び率（108.7%）は大きく異なっている。複合施設の相手（性質上は複数回答となる）を算出すると、「視聴覚資料を扱う施設」、「学校・教育施設」、「その他施設」が合併・非合併で大きく異なっている。これは、巷間イメージされている「図書館施設」の新設増加というよりも、他の施設の1コーナーに併設される図書館が増加した、ということを指しているといえよう。これは、合併後の公共施設の利用用途であったと考えることもできる[15]。

（3）小括

分析結果をまとめると、市町村整備施設については合併・非合併自治体を比較しても、大きな差異は見られない。わずかに、合併市町村において小学校の減少が若干停頓し、図書館数が若干増加した程度である。小学校の廃止は、地域政治に大きなインパクトを与える決定であるから、どの自治体も慎重になっているのではないかと推定される。

1図書館あたりの蔵書数を見ると、非合併図書館のほうが増加している。さらに、新たに置かれた図書館は、合併前の町村庁舎などを含めた、他の施設の1コーナーに併設されるケースが多く見られた。

第 4 節　支所・出張所の実態

（1）合併自治体での支所・出張所の現在

総務省は合併後の自治体の支所・出張所のあり方について、『合併協議会の運営の手引　市町村合併法定協議会運営マニュアル　政策編』（2001 年）、『市町村合併法定協議会運営マニュアル　基本編』（2006 年）などを策定して、関係自治体に通知していた。

2001 年版のマニュアルでは、「合併後も、それまでの市役所や町村役場は、新市町村の支所や出張所として使われて、住民票の写しや印鑑証明の交付といった窓口サービスは今までと変わりなく受けられるようにするのが通常」であるが、「極端に交通不利な地域にある場合やその地域だけ特定の需要がある場合等には、さらに行政機能を与えることが必要」と述べている。具体例としては、「山火事が発生しやすい地域や温泉街では消防防災部門や衛生部門、辺地に高齢者が集中している地域には福祉部門を支所に設置する」ことなどを検討する場合がある。また旧市町村単位で、予算枠及び執行権限をそのまま残し、その額についても他の支所長より優遇することも一案である、とされている。そして小括部分では「地域の実情に応じ、支所内に福祉施策の担当を置くなど、特定の機能を強化することも考えられる」、「こうした組織機構については、合併後に住民の意見や行政上の必要性等を常に点検し、柔軟に対応していく必要がある[16]」としている。

2006 年のマニュアルでも、基本的な内容に変化はない。「本庁舎となる建物のスペース不足や、地域間バランスへの配慮等によって、合併後のしばらくの間の経過的措置として『分庁方式』（教育委員会、農政課など、一部の部課を本庁以外の庁舎へ配すること）を採用する事例もある」という記述が新たに登場し、結語として「支所・出張所に限らず、公共施設全般について、住民の利便性と地域特性を勘案して適正配置、統合整理を進めることにより、合併効果の一層の発揮につながることとなる[17]」と述べられている程度が相違点である。

これらの「市町村合併法定協議会運営マニュアル」は、総務省がすでに合併を実現した篠山市、あきる野市、西東京市、潮来市、新潟市の 5 市の合併担当者を委員として、総務省の市町村合併推進会議委員である小西砂千夫関西学院大学教授に取りまとめを依頼したものである。小西は、1991 年頃から本格化した淡路青年会議所（兵庫県淡路島）による市町村合併推進運動にかかわった経験を踏まえ、以後、政府（旧自治省・総務省）における市町村合併に関する研究会等の委員を歴任した。

その小西は、2006 年に公表された論考において、以下のように述べている。「市町村合併後の組織体制」について、合併して本庁以外の旧庁舎を閉鎖する事例は、将来はともかく現状ではおそらくない。分庁舎方式にして本庁機能を分散させるか、支所または総合支所にして、窓口サービスを中心とした機能を持たせ、そこで住民行政を完結させることで、住民に不便な気持ちを感じさせないことをめざ

すか、大きく分けてその2つの方向がとられている。総務省のホームページにあがっている「合併した際のメリットに関する事例集」には、住民行政に関するサービスの充実がいくつも指摘され、実際に多くの自治体がその実現に努力している。では、住民サービスという観点に立った場合、望ましいのは分庁舎方式であるのか、あるいは総合支所方式がよいのか、意見が分かれるところである。ポイントは組織の形態ではなく、窓口サービスの集約化や高度化と、支所の場合には判断の権限がどこまであるかであろう。これまでの合併事例の多くは、合併して本庁舎ではなくなった旧市町村地区の住民の感情を考慮して、総合支所方式を採る場合でも、支所にできるだけ多くの人員を置くことが求められがちである。しかし実際に、支所行政として住民サービスを充実させるという意味では、支所の人員ではなく、支所の権限や本庁と支所との機能連携のスムーズさにある、と[18]。

以上、小西も総務省も、合併を実施した自治体の支所・出張所のあり方について、すべてに妥当する妙案を提示するまでには至らず、それぞれの自治体の特性や住民のニーズに即した形態を推奨するに留まっている。このことは、合併後に周辺地となる地域への対応の難しさを浮き彫りにしているといえよう。

この対応の困難さは、平成の市町村合併に関する評価において、とくに否定的な表現で言及されるのが常である。公選職である議会議員の選出方式において、この影響を緩和しようとしたのが合併特例であるとすれば、総合支所方式に代表される出先機関の設置・維持は、行政に対する住民のアクセスを確保しようとしたものと整理できる。合併特例と同様に、これらの措置の改廃は合併自治体に委ねられた。そして総務省による「『平成の合併』について」検証報告書によれば、合併後の住民サービスを維持するために、半数近くの市町村が総合支所方式、約3分の1の市町村で分庁舎を採用していたとしている[19]。ただし、この分類は以下の2つの点で問題がないとはいえない。

第1に、この分類に対する回答は、市町村の自己申告である。このため、当該市町村の回答者の主観による区分となり、客観性の確保が困難である。

第2に、この分類自体が抱える困難である。分庁舎と総合支所は、背反概念ではなく、重なり合った概念である。たとえば、分庁舎の中に総合支所機能を持つことは十分可能である。地方自治法第155条第1項においても、「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、〔中略〕市町村にあっては支所又は出張所を設けることができる」と規定されているのみである。つまり、総合支所と分庁舎を択一式で回答させること自体、有意義な回答を導くことに困難がある。

以上の点を意識しつつ、市制施行市（全132市）において合併直後に設置された「総合支所」の現況について検討していきたい。しかるに、行政組織の変化について、合併以前と合併以後でどのような変化があったのか明らかにすることには大きな困難がある。市町村の組織はそれぞれの市町村の条例に委ねられており、合併時点での組織構成について、統一的な方法で調査が行われた形跡は見られな

い。

そこで、次善の手法として、市制施行市の 2013 年現在における組織形態について独自に調査を行った。総務省報告書の基礎となったアンケート調査結果[20]によれば、合併時点で総合支所方式を取っていたと回答した市は 59 あった。このうち、2013 年 2 月の時点で、例規上「総合支所」として位置づけている市は 27 である。

これだけをみると、比較的短い間に 32 市が総合支所方式を放棄したかのように見えてしまう。そこで、各市の例規の中身を再度確認し、また、ホームページ等による組織図等を検証してみたところ、実質的に総合支所並の機能を果たしている支所（名称は、支所のほか、振興局、地域活性化センター、総合センター、市民局など）を置いている市が 17、また分庁舎方式との併用と見なせる市が 17 存在した。また、これらのうちには例規上、名実ともに総合支所を置いているのに、当初の回答では総合支所方式と回答していない市も 2 あった。つまり、総合支所としての出先機関を廃止したと明らかにみなせる市の数は、わずか 2 つに留まった。

では、これらの市における出先機関は、総務省報告書が想定している「旧市町村地域の活性化やきめ細かなサービスの提供を図る」機関となりえているだろうか。例規上、総合支所と位置付けている 27 の市において、設置課数を算定したところ、平均で 1.85 課に留まった。このうち 14 の市では、わずか 1 課体制となっている。

第 5 節でふれるように、合併直後の総合支所では、「旧市町村地域の活性化やきめ細かなサービスの提供を図る」を根拠に、5 つ以上の課を設置しているケースが多かった。しかし現在、出先機関に 4 つの課を残している市はわずか 2 つに留まっている。

例規上、総合支所を名乗っていない支所（62 市、平均して 1.42 課）、出張所（51 市、平均して 1.06 課）においては、出先機関の課数はさらに少ない。この点だけを見れば、例規上「総合支所」を名乗った市町村は、より出先機関を維持する傾向があるとは言える。しかし、過半数である 14 の市においては、「支所を単なる窓口機関化してしまった」と評価せざるを得ないのである。

このような結果は、なぜ生じたのであろうか。第 1 に、「専門化」と「出先機関の維持」を、総職員数の急減という状況下で保持し続けることは不可能である、ということである。また、「専門化」というよりも、市への昇格事務の受け皿としてケースワーカーなどを置かざるを得なくなったというのが実態ではなかろうか。第 2 節で見たように、職員数に明確な差があるのは一部の技師だけにすぎない。したがって、総職員数の急減という状況下で出先機関の圧縮がなされた、といいうるのである。

（2）小括

行政組織の変化について、市制施行市の 2013 年現在における組織形態に焦点を定めて調査を行った結果、次のような特徴がみられた。

まず、合併を契機として市町村に設けられた比較的規模の大きな出先機関（特に、総合支所と自らを定義づけた市町村）については、これを廃止するという動きは見られない。しかし、出先機関の課数については大きなばらつきがみられる。また、出先機関の課数が 2 以下に留まる市町村も少なくない。これは、形式上は出先機関が維持されているものの、実質的には大幅な削減が行われた結果である、と考えて間違いないだろう。

第 5 節　合併自治体における分権・参加・自治

（1）地域自治区・合併特例区の制度・設置状況

本節では、法定制度である地域自治区・合併特例区と、類似の非法定制度を区別せず、また、自治区・特例区の事務所と、それらが設置されていない自治体の「総合支所」をいずれも本庁からの「分権」という観点の下に同一の範疇において論じる。とはいえ、地域自治区・合併特例区制度の導入が、今回の「平成の大合併」をめぐる特徴的な施策の 1 つであったことは間違いがない。そこで最初に、これらの制度を簡単に紹介し、全国の設置状況を概観しておきたい。

第 27 次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003 年 11 月）において、「住民自治の強化や行政と住民との協働の推進」を目的とし、①「住民に身近な基礎自治体の事務を処理する」、②「住民の意向を反映させる」、③「行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場」を作り出す、という 3 つの機能を果たすものとして、「地域自治組織」の制度化が謳われた。そして、答申の言う「行政区的タイプ」の組織が地域自治区（地方自治法に基づく一般制度と、合併特例法・合併新法に基づく特例制度がある）、「特別地方公共団体タイプ」の組織が合併特例区としてそれぞれ制度化されたのである[21]。その主な相違点は図表Ⅱ－1－8 の通りである。

図表Ⅱ－1－8　法定地域自治組織の比較

	地域自治区		合併特例区
	一般制度	合併特例	
法人格	×	×	○ （特別地方公共団体）
設置期間	定めなし	合併自治体の協議による	規約で定める（5年以下）
設置区域	市町村が定める	旧市町村単位	旧市町村単位
長	事務吏員	事務吏員 （特別職の区長も可）	特別職の区長
規約	設置・組織・運営などについて条例で定める	設置・組織・運営などについて合併協議で定める	設置・組織・運営などについて合併協議で規約を定め、規定する
協議会	地域協議会	地域協議会	合併特例区協議会
事務所職員	市町村からの派遣又は兼務	市町村からの派遣又は兼務	合併市町村の職員から区長が命ずる
その他			法令・条例に違反しない限りで規則を制定できる

地域自治区・合併特例区は、上述の答申の①の機能を担う行政体としての長および事務所（支所機能と後述の協議会の庶務機能を果たす）と、②・③の機能を担う審議体である地域協議会／合併特例区協議会から構成される。協議会の構成員は首長によって選任されるが、その構成は、「地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない」（地方自治法第 202 条の 5 第 3 項）ものとされた。この点、新潟県上越市は、後述するように、公職選挙法を準用する独自の公選制によって委員を選出するしくみを設けた。

総務省調べによれば、これらの制度を導入した自治体の数は、2006 年 7 月 1 日時点では地域自治区（一般制度）が 15、地域自治区（合併特例）が 38、合併特例区が 6 となっており、その後、大きな増減は見せず、2012 年 4 月 1 日現在では地域自治区（一般制度）が 16、地域自治区（合併特例）が 31、合併特例区が 2 となっている。

現在合併特例の自治区・特例区を置いている自治体の多くが、その設置期限を 2015、16 年に設定している。また、合併の有無とは関係なしに設置できるはずの地域自治区（一般制度）についても、これまで、非合併自治体における設置例はひとつもない。したがって、2016 年以降の本制度は、おそらく、依然わずかな数の地域自治区（合併特例）が廃止まで数年を控えて残存し、加えて一部の合併自治体が地域自治区（一般制度）を細々と運営する、という姿になるものと予想される[22]。

（2）合併自治体における「分権」

合併自治体では、旧市町村を管轄区域として、広範な権限を留保する行政体が設置される例が多く見られた。それらは（固有名詞としては総合支所、地域事務所、振興事務所など様々であったが）一般名詞として「総合支所」と総称されもした。それに加え、自治区・特例区等には、支所の長に代えて、あるいは並列し

て、自治区・特例区等の長（時に特別職とされた）が置かれるケースも見られた。これらは、旧市町村単位への分権による団体自治の保障とみなすことができるだろう。

まずは、その特徴的な例として、島根県浜田市を取り上げる。2005年10月に、浜田市・旭町・金城町・三隅町・弥栄村が合併して誕生した浜田市では、地方自治法や合併特例法によらない独自の自治区制度を導入した。すなわち、旧市町村単位に条例で「自治区」を設置し、その長を副市長級の特別職（浜田自治区長は副市長が兼務）にするとともに、自治区の行政体として、官房系機能や事務事業の制度管理、補助金事務を除いた広範な事務を所掌する総合支所を置いたのである（浜田自治区の事務所は本庁に設置）。

支所の組織であるが、当初は総務・自治振興・市民福祉・産業・建設の5課体制であったが、合併から4年半後の2010年4月の機構改革で、総務課が自治振興課に統合され、現在は4課体制となっている。職員数は、合併前の旧役場の7割を確保するという方針のもと、合併直後には金城支所61人、旭支所61人、弥栄支所40人、三隅支所95人となっていたが、その2年後の2007年時点では若干減り、それぞれ55、56、37、85人となった。支所の人事には、旧町村の枠組が強く残っており、各地区の支所長は、今も各町村の元職員が就任している。人事交流が行われたのは職員の3割程度であり、本庁と支所間が大多数で、支所間の交流というのはほぼないという。

予算面でも、旧町村の枠組みを残し、権限を留保させようとする設計がなされている。自治区は、市から配分される予算と、自治区の独自財源とも言える地域振興基金（合併前の各町村の基金の額をもとに枠を設定。したがって、自治区ごとに残高に差がある）で事業を行う。この基金で、たとえば弥栄自治区では、定住対策のため住宅の新築に最高500万円の補助を行う制度を設け、三隅自治区では公民館主事を増員している。その他の自治区でも、どちらかと言えばハード事業よりソフト事業、たとえば福祉サービスの上乗せなどに使われており、その意味では自治区（すなわち旧町村）ごとにサービスに差が生じているという。また、これらの自治区予算に加え、投資的経費も、新市建設計画に基づき、各自治区に旧市町村の合併前3年間の投資額の平均の8割（財政事情の悪化で6割程度まで下がったが、2012年度から復元）が2015年度まで確保されることになっている。

市が2009年にまとめた報告書『浜田那賀方式自治区制度の検証について』によれば、地域の各種団体からは、「支所があるから、生活に不便さは感じない。〔中略〕支所に対する地域住民の期待は大きい」、「〔地域のイベントの開催に関して〕関連部署の職員が今も多く残っており、合併前と同様に話が進められている」などの評価がある。一方で、「支所では、「本庁へ聞いてみないと分からない」などの対応が多い」、「事務処理、手続きに時間がかかっているように感じる」、「人事異動により職員の顔が分からなくなり、支所に入りにくくなった」、「機械的に業務をしているように感じる。活気がなく暗いイメージがある」といった声も聞か

れる。

前述のとおり、浜田市の自治区には、事務所の長である一般職の支所長（決裁権限上はほぼ部長と同格。ただし給与等級上は次・課長級）と別に、自治区の長である特別職の区長（決裁権限上は副市長とほぼ同格。ただし月額給与は副市長の67万円に対し54万円）が置かれている。合併直後は、旧町長2名、旧助役1名であったが、調査現在は全員が支所長経験者となっている。

区長と支所長は、どのように「住み分け」を行っているのか。当の区長・支所長らの言によれば、区長は「地域住民の声の代表」「住民感覚を一番大事にするパイプ役」であり、いわば「準首長」をもって任じる存在であると認識されているように見受けられた。区長は自治会の総会やPTAの会合など、都合のつく限り地域の会合に出席するため、平日よりも土日の方が忙しいという。このような地域における活動の一方、区長は、市政の重要事項に関する方針および総合的な調整を要する事項を審議する「政策企画会議」に、市長・副市長・教育長と並んで出席する。対して支所長は、自治区の「事務方」の長として、本庁との行政的な連絡調整を行うことが多く、ほぼ毎日本庁に来ていると話す支所長もいた。この点、自治区長が本庁に来る機会は、支所長よりもはるかに少ないという。

先述の報告書において、区長は、「地区の集会所が全焼した際、自治区長が率先して再建に向け働きかけた。また、地域の諸課題への対応など、地域実情に精通している自治区長であるから、迅速、親身に対応してもらい心強かった」など、地域住民の精神的な支え・安定装置として評価されている。地元紙の記者が「自治区長〔の存在〕は、旗印的、象徴的意味合い」が強いと語ったのも、このような面をとらえていよう。その一方で、報告書には「人口6万人の市に5人の副市長がいるのか」「職員数〔中略〕人件費の減に取り組む一方で、自治区長が5人もいるのは矛盾」「自治区長と支所長の違いが分からない」といった批判的な声もうかがえる。

ところで、特別職の区長というのは、合併特例法上の地域自治区に制度上設置できるようになっているため、全国的に見てさほど珍しい存在ではない。しかしその場合、本来は一般職である自治区の事務所の長に代えて特別職を置くとされ、特別職区長と一般職支所長は併存できない。したがって、これらを併存させているのは、法定制度を利用していない自治体だということになる。

たとえば島根県益田市では、合併前の旧美都町・匹見町の領域にそれぞれ総合支所と部長級の長を置き、加えて「顧問」という名称の特別職を置いた。その所掌は、設置条例において「政策一般に対する市長への助言」「市議会への提案、重要施策の方針等重要案件に関する市長及び副市長との協議」などとされており、具体的には、条例で独自に設置した地域協議会の会長を務め、議会や行政の各種会議に出席、予算の市長査定にも同席する。執行権・決裁権は持たない。顧問には、合併直後は美都・匹見とも前町長が就き、現在は美都が元町職員（合併検討時は財政課長）、匹見は元町・市議会議員（合併協議会委員）となっている。

北海道北見市も、合併前の旧市町単位に独自の自治区を置き、自治区長は副市長をもって充て、別に総合支所に一般職部長級の支所長を置いた。市は、「自治区長が地域の行事やイベント、会合等に出席し挨拶を行い、地域の声に耳を傾ける姿は、行政の継続性と緩やかな合併を印象付け、自治区住民に大きな安心感を与え」[23]たと総括しており、その仕事ぶりは浜田市の自治区長と重なっているように見える。ただし、2006年の合併当初こそ各自治区に1人ずつ置かれていたものの、2008年12月の市長選後で副市長の減員を公約に掲げた候補が当選すると、全員が辞任し、新市長は2009年に副市長定数条例の改正を上程、議会が2度にわたってこれを否決するという事態となった。その後、自治区長の不在期間が続いており、現在では2010年3月に選任された1名の副市長が4自治区長を兼任する形となっている。

浜田市に戻ると、同市は自治区の設置期間を合併から当面10年としている。そして、その「10年」が経過する2015年ごろから、現在の体制は縮小していかざるを得ないだろうと行政担当者は見通している。具体的には、支所が行うことで特色のあるまちづくりにつながるものを除いて、業務を原則本庁に一元化し、支所機能を自治区運営管理・総合窓口・地域まちづくり推進の3部門に再編することで、職員は1支所あたり20人まで減員する、という「モデル」が提示されているところである[24]。

そこで、他の合併自治体に目を転じてみると、実際、「総合支所」として設置された支所の組織や人員、所掌事務が漸次縮小される例は珍しくない。その一例として、千葉県香取市を見ていこう。香取市は、佐原市、小見川町、山田町、栗源町が合併して2006年3月27日に誕生し、一般制度の地域自治区を旧市町単位に設置した。特徴的なのは、合併協議の段階では自治区長に助役級の特別職を充てることが決められていたにもかかわらず、合併直後の市長選において区長制廃止を公約に掲げた候補が当選したために、任命を見ることなく設置条例が廃止されたことである。

図表Ⅱ－1－9　香取市の自治区事務所の課・班数と職員数の推移

	2006.4.1			2007.4.1			2008.4.1			2009.4.1			2010.4.1			2011.4.1			2011.4.1		
	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数
佐原区	15	32	363	廃止																	
小見川区	12	30	209	9	24	170	4	11	66	3	10	60	3	9	48	2	3	29	2	2	28
山田区	7	18	87	7	17	79	4	10	37	3	7	32	3	6	29	1	2	16	1	2	17
栗源区	8	14	59	7	13	57	4	7	28	3	6	25	3	6	22	1	2	13	1	2	13

図表Ⅱ－1－9に、各区の事務所（2011年からは支所）の課・班・職員数の経年推移を示した。合併直後と6年後を比べると（本庁といわば二重設置になっていたため短期間のうちに廃止された佐原区を除く）、7～12課あった組織は1～2課に、職員数は10～20人台にまで縮小している（小見川区は実に85％以上の減）。

急激な縮小である。また、合併当初は部長級だった区事務所長は、2008年に課長級に落とされている。

もともと自治区長には、本庁の助役に相当する決裁権限（ただし当該自治区内のみ）を付与することが想定されており、自治区単位で（あらかじめ設定された予算要求枠の範囲内で）予算を編成し、その予算を市長に要求する権限も持っていたが、結局これが置かれなかったことで、自治区への分権はほとんど進まなかった。

香取市では、ある旧町選出の議員が「区長がいなくなって自治区制度がとても弱くなってしまった。総合支所自体がガタガタしてしま」ったと総括しているように、区長が置かれなかったことが総合支所体制の急速な縮小の一因になっていたとも言え、その意味で特殊なケースではある。そこでもう一例、2006年1月に都城市・山之口町・高城町・山田町・高崎町が合併して誕生した宮崎県都城市を見ておこう。都城以外の旧4町の領域には、総合支所が置かれたが、当初4支所で合計28課あった体制は、現在各4課で計16課となり、職員は473人から2011年4月時点で262人まで削減されている[25]。この体制は、2015年4月にはさらに各3課（地域振興・市民生活・農村建設）となる予定であり、総合支所を（旧4町すべてに存置せず）1箇所に集約化し、残りの地域には地区市民センター（職員5名程度）を配置するという案も検討課題になっているという。

むろん、組織の縮小や人員の削減が行われても、各種証明書の交付などのいわゆる窓口サービスさえ確保されていれば、多くの住民はそう不便を感じることはないだろう。だが、「役場がなくなった」という喪失感が住民に広がっているという話は、調査先の各地で聞かれた。これは確かにある種の精神論であり「気持ちの問題」ではある。だからこそ、このような声はやがて、行革という「貨幣の論理」に押し流されていってしまうのだろう。今回の大合併の推進過程においては、全国各地で「合併は究極の行（財）政改革」という言葉が飛び交った[26]。そのことを踏まえれば、合併前の旧市町村の役所の体制が、合併後恒久的に維持されるという事態は到底考えにくい。本節で述べてきた合併自治体における旧市町村単位の団体自治の縮小は、いわば合併が必然的に要請したものであり、当然の帰結だったと言うほかないのである。

（3）合併自治体における「自治」

合併による自治体の広域化・大規模化が行政と住民の距離を広げ、さらには旧市町村に存在していた議員を減少させることによって、（とりわけ合併によって地理的・人口的な周辺に置かれることになる地域の）住民の意思が行政の活動に反映されにくくなるというのは、全国の合併協議の現場において共通して挙げられる懸念であった。その対処方策の1つとして、自治区・特例区等には、地域協議会などと称される、住民を委員とする審議体が設置された。また、1999年の合併特例法改正で設けられた地域審議会制度も、全国各地で利用された（2012年4

月1日現在、199の合併自治体が総計736の地域審議会を設置している)。本項では、それら審議体を通じた住民の行政参加が、合併自治体の行政への住民意思の反映にどれほど寄与したのか、その実態について明らかにする。

まずは、全国初の例であり代表例であり突出例である、新潟県上越市の地域協議会について見ていきたい。2005年1月1日、旧上越市が周辺13町村を編入する大合併によって誕生した上越市は、当初、合併特例法上の地域自治区を5年間の期限付きで旧上越市以外の旧町村単位に設置し、2008年4月1日、それらを地方自治法上の一般制度に移行させた上で、2009年10月1日には旧上越市域にも、おおむね昭和の大合併前の旧市町村の範囲と重なる15の「地区」単位で設置した。

法定制度の地域自治区には、当然に地域協議会が置かれる。協議会は、新市建設計画の変更や、区域内の重要施設(老人福祉センターや保育園など)の設置・廃止・管理の在り方、総合計画等における当該区域に関する重要事項の決定・変更についての市からの諮問に答える他、区域内のあらゆる事項について、市長やその他の機関(教育委員会など)に意見を述べることができる。委員の数は12～20人で、無報酬。応募資格は、当該区の住民でかつ市議会議員選挙の被選挙権者であることとされた。

上越市の協議会が注目されたのは、その委員を公募し、定数を上回る応募があった場合には公職選挙法を準用した選挙を行うしくみを導入した点にある。この「公選制」は、もともと旧上越市議会の合併関係の特別委員会において提起されて法定協の場に持ち込まれたもので、旧町村の中にはこれに強硬な反対論を唱える声もあり、法定協の小委員会におけるきわどい議論[27]の結果、導入に至った。

1期目の委員選出に際しては、安塚、浦川原、柿崎、大潟、三和の5区で定数を上回る応募があり、選挙が行われた。安塚では、政治経験のまったくない「ラーメン屋のおかみさん」が、日々カウンターで感じてきた「町の沈滞ムード」を変えたいと立候補し、当選した[28]。また、柿崎では女性5人が「おカネも人も使わない」と話し合いの上で立候補し、全員が当選を果たす[29]。旧町村時代では議員になら／れなかったような人たちが委員に選ばれたのである。

選挙の結果をふまえ、加えて定数割れの3区(残り5区については応募者と定数が同数で、無投票であった)については市長による追加選任が行われ、最終的に192人の委員が任命された。この時の委員の平均年令は60.8歳で、女性は27人(14.1%)、前職が町／村議だった人は77人(40.1%)、現職を含む町内会長経験者が26人(13.5%)となっていた[30]。元議員が委員の過半数を占めた区は5つあり、最も多いところでは16人中11人(68.8%)であった。また、数字的には少数であるが、前村長が1人(清里区)、前助役が3人(柿崎、板倉、三和の各区)委員となった[31]。

協議会は現在3期目(旧上越市域については2期目)に入っているが、選挙が行われたのは、上述した1期目の5区のみである。それどころか、2009年の旧

上越市域の1期目においては、15区中3区で応募者数が0となり、直近2012年の選任においても、全28区中22区で応募者が定数を割り込むなど、「担い手不足」の感は否めない(2012年の2期目の選任においては、当該3区の応募者は4、4、12)。

それでは、協議会では何が審議され、どのような成果を上げているのだろうか。会は基本的に月1回のペースで開催され、議事録はウェブサイトなどで公開されている。市からの諮問事項に対しては、2013年1月末現在で審議中の2件を除き、すべて「諮問どおり適当」とする答申が提出されている。ただし、附帯意見が付けられるケースもあり(全答申980件中112件)、その場合は必ず行政側から公式回答が出されており、委員に「言いっぱなし」という感覚を与えないようにしようという意識がうかがえる。

諮問に対する答申のほか、地域独自の課題を取り上げ、市長に意見書を提出するなど、存在感を示す協議会もある。大潟の協議会では、地域に公布される電源立地地域対策交付金の使途をめぐる議論があった[32]。総合事務所が来年度分の交付金を地元駅の自由通路の改修に充てることを内部で決定し、向こう6年間の計画をすでに本庁に提示していたことを協議会が強く批判し、再発防止のための指導を求める意見書を市長に提出した。これを受けた市長は、事務所案を白紙に戻し、協議会に使途の審議を求めたのである。協議会は、当初の地元駅整備事業も残しながら、県道の冠水対策や次世代リーダー育成事業など3事業を追加することを決定した。全体の数字を見ると、2013年1月末現在で、諮問外の自主的審議事項は231件、その審議を踏まえた意見書の提出は122件に上っている。

それでは、上越の地域協議会はいかなる課題を抱えている(た)だろうか。まずは、既述した委員の「担い手不足」が挙げられよう。協議会は、住民の積極的な参与を必ずしも得られていないのである。これと関連しているとも言えるだろうが、協議会の住民認知度は概して低く、上述のような大きな成果を得た大潟の協議会でさえ、地元での知名度は高くないようであった。この2点を併せ考えると、協議会を通して行政に届く「住民の声」が局所的になってしまうという問題があると思われる。

次に、特に応募者数が定数割れを起こしたような区では、議論に活発さが欠け、中には、諮問事項以外に議題がほとんどなく、事務局(総合事務所)が地元の問題を協議会に提出してほしいと求めてもなお、議題が上がってこない区もあるという。また、元議員委員がリードして議事が旧議会のように運営され、気軽に発言・議論できない雰囲気になっている協議会もあり、とりわけ議員経験者ほど「議事録公開」を重く捉え、議事録をとらない「懇談会」で実質的な議論をしたがる傾向があったという。もっともこの点は、現在では議員経験者の比率が低下しており[33]、変化がみられるのではないかと推測される。

他の合併自治体に目を転じてみても、多くの〈協議会〉が似たような問題を抱えているようである。すなわち、委員のなり手が少なく、すでに多くの役職を担

っている「行政協力者」や諸団体の長の「充て職」に頼ってなんとか体裁を整える、という状態になっており、さらに協議会の活動や存在が住民に認知されず、審議内容を地域にフィードバックするようなしくみも存在していないため、住民の声を行政に反映させることが能わない。また、議論がそもそも活発に行われず、「行政による説明会」と化していたり、行政体と協議会がセットになっている制度設計ゆえ、行政体が縮小すると、必然的に協議会の役割も萎んでしまう、という問題もある。以上のようなことから、協議会に住民自治の装置としての実質が伴わず、参加している委員たち（あるいは傍観している住民たち）にとって、制度の「有効性感覚」が失われてしまっているように思われる。

そこで、少なくない自治体が、地域活動に対する交付金を申請してきた団体のプレゼンテーションを審査し、交付対象を決めることを協議会の職務にするというトレンドが観察される。これは、委員たちの当面の役割喪失感を埋めることにはつながるかもしれないが、結局のところ、各地の協議会の委員から漏れるのは、協議会ができるのは審議のみであり、実際に地域でなにか活動をおこすための「実行組織」ではない、という決定的な限界を指摘する声である。

さらに、既存の地縁組織との関係における問題もある。香取市の担当者からは「地域協議会よりも区長会を利用したほうがよほど下に広がり、意見を汲み取れるし、その内容もお知らせできるという状況もあった」という発言が聞かれた。すなわち、「区」「区長会」という既存の地域的自治の枠組みの存在感が強いと、協議会の存在が霞み、その意義が怪しくなってしまうのである。この点、長野県上田市でも、自治会連合会・地域振興会という地縁組織の活動が活発で、地域協議会委員を務めていた現市議会議員は、地域協議会に自治連・振興会から送られてくるのは「会長さんレベルではなく、下の人が「お前行って来い」と言われて、なっている気がした」と振り返り、「自治連のほうが力は強い。毎年メンバーに有力者が集まっている」と語る。「民意」の反映という点でも、「地域協議会であげた意見は、自治会連合会、地区振興会でも同じような要望をあげている」ため、地域協議会があったからこそ、という感覚は得られないようであった。

すなわち、地域的自治が根付いている場合、地域協議会は無用の長物、そこまでいかなくても、すでに地域活動に携わる人たちにとって更なる負担と受け止められる。一方、地域的自治が根付いていない場合、住民の参与が得られにくく、活動が形骸化してしまう。かくして地域協議会は、いずれにせよ住民自治を担保するための装置として十全に機能しているとは言い難い状況になっているのである。

ここまで協議会の抱える問題点を論じてきたが、一方で、協議会の（機能や実態ではなく）存在そのものが、ちょうど前節で見た自治区長のような、「安定化装置」としての役割を果たしている面があったという事実も看過すべきでない。上田市の地域協議会の現職委員[34]は、「地域協議会は、温度差がかなりある。旧上田市はハード面も整備されているので問題があまりない。屋上屋を懸ける仕組みが

本当に要るのか」としながらも、「合併された旧町村のほうでは、もう目をかけてもらえないのではという不安が出てくる。〔中略〕人口が少ない、地域のことを市にどんどん言ってくれる議員もいない、そうなってくると、ちゃんとそれを市長に伝える機関として地域協議会が大事なもの。そういう意識なので旧町村部の地域協議会は活動が活発である」と語っている。活動が停滞していると感じながらも、廃止をよしとしない、という各地で見られた委員たちの姿勢は、この感覚に支えられたものだと言ってよいだろう。

（4）行政的自治と地域的自治—まとめにかえて

（2）で見たとおり、合併自治体における「分権」は、あくまで合併を実現するための、そして、合併直後の激変を緩和するための方策であり、したがって一定の期間を過ぎると、それは本庁への「集権」に転じる。経済停滞や少子高齢化が自治体運営のほとんど所与の条件となってしまった時代の中で、この流れは、大多数の合併自治体において加速こそすれ、反転することはないだろう。今後おそらくは、合併前の旧自治体単位のみならず、合併後の新自治体全体の行政も縮小していくに違いない。また、（3）で見たとおり、合併前の旧自治体単位に設置される〈協議会〉を通じた住民の行政への参加は低調で、「住民自治」を担保するための装置として十分機能しているとは言い難い状況であった。（2）の現実と併せ考えれば、そもそも「行政的自治」の領域が縮小していけば、〈協議会〉の存在感や意味はますます薄れるであろう（そして、そのことがまた住民の参加へのインセンティヴを削ぐ、という悪循環が予想される）。

このように、旧自治体単位での「自治」の確保が危うくなっている中、各地の合併自治体には、〈自治組織〉の設置が広がっている。この種の〈自治組織〉は、名称こそさまざまであるが、その制度的な大枠は全国各地で似通っている。すなわち、住民による自主的な設置をタテマエとし、おおむね小学校区単位（したがって、昭和の合併前の旧町村の領域と重なる場合が多い）に置かれる。自治会、地区社協、体育協会、民生委員、老人クラブ、消防団、PTA、NPO など、地域の諸団体を糾合した組織であり、地域協議会のような行政的自治にかかわる審議体ではなく、「地域でできることは地域で」という地域的自治の理念の下で、具体的な活動を行う「活動体」と位置付けられる。審議体が設置されている場合は、構成員を重複させることで両者の連携が図られる。活動内容として想定されている主なものは、広報誌の発行、コミュニティマップの作成、環境美化、防災・防犯・安全パトロール、スポーツ大会、地域文化の伝承、福祉活動などである。

財政面では、行政から設立準備にまず補助金が出され、設立後にも「地域の課題」に取り組む活動に対して補助金が交付される。「地域まちづくり計画」などといった名称の、活動方針や事業内容をまとめた計画を作成させ、それをもとに補助金を交付する場合もある。金銭的支援の他、行政は地域担当職員などと呼ばれる「兼業」の職員を指名し、その活動を人的にも支援する。

〈自治組織〉は、住民による自主的設置をタテマエとしているものの、実際のところは行政が既存の地縁団体の代表者に話を持ちかけ、モデル地区のようなものを設定して一部の地域に先行設置させ、その後、徐々に拡大を目指す、というのが一般的な流れである。その際、上述した、活動に対する補助金が設置の慫慂・拡大の手段となる。すなわち、この種の〈自治組織〉を設置すれば、行政が金銭的に支援する旨を示し、これまで地縁団体に交付してきた補助金・助成金を〈自治組織〉に対するものに切り替え、振り替えていく。住民の側も、もらえるものならもらっておこう（おかねば）、という意識になる。

さて、このようにして各地に広がっている〈自治組織〉も、住民が参与して活動する組織体である以上、〈協議会〉と同じ問題を抱えている。すなわち、地域的自治が盛んならば、その活動の独自性に悩まされることとなり、地域的自治が根付いていない所では、そもそも住民の積極的な参画が得られない。その結果〈自治組織〉そのものが、「協働」という理念を掲げた「動員」の性格が濃厚な、「行政側の施策」に留まっているのである。

行政が掲げる「協働」なるものの本質は、行政的自治の縮小を地域的自治の振興で補完しようという発想であると言ってよい。この概念や実践は、ある種の胡散臭さや疑念を生むものではあるが、地域的自治の振興という目標自体は、西尾勝の言う「自治の原型」[35]に立ち帰るという意味において、おそらく間違った方向ではない。しかし、上述したような〈自治組織〉の設置が、そのための効果的かつ正当な方策であるようには思えないのである。むろん、この枠組のもとで積極的に活動し、一定の成果を上げている地域もある。そして、そのことを否定する必要はもちろんない。だが、全国津々浦々の自治体担当者がこの手法に走り、とにかく組織を立ち上げようと奔走する現状には、疑問を感じざるを得ない。

以上、合併自治体における分権・参加の現状を観察し、旧自治体単位における行政的自治が縮小していること、それに代わって、地域的自治の振興策として各地で住民による「自主的」な自治組織の導入が試みられていることを紹介し、それらの問題点を明らかにしてきた。そこに見出されたのは、「自治」の美しく薔薇色の未来の姿ではない。しかし私たちは、「自治」そのものを否定する必要はないし、するべきでもない。むしろそれは、今後ますます多くの人々が真剣に考え、取り組まなくてはならない問題（群）として、その存在感を増していくに違いないのである。

---

1 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」地方制度調査会、2009年6月16日。

2 市町村の合併に関する研究会「『平成の合併』の評価・検証・分析」2008年6月、「Ⅱの2　市町村の行財政に対する合併の影響について」の項。

3 「合併効果の検証（合併前後の状況比較）」山梨県総務部市町村課、2010年3月。

4 「長崎県合併効果等研究会」報告書、2010年2月。

5 なお、このうち6割の団体が「権限移譲をされたことによる課題は特にない」とし

ている。一方で、新たに移譲された権限に基づく事務について、「職員の専門知識、技術力が不足している」、「権限に基づく事務を遂行するにあたっての財源が十分に確保できていない」という意見も見られた。

[6] なお、それ以外の項目については、回答の多い順に「住民サービスの充実」39.7 %、「住民の行政に対する意識の向上」16.8 %、「その他」6.1 %と続いている。

[7] 道州制と町村に関する研究会「『平成の合併』の終わりと町村のこれから」全国町村会、2010 年 4 月、同「町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート補充調査結果」全国町村会、2011 年 3 月。

[8] 大森彌『政権交代と自治の潮流―続・希望の自治体行政学』第一法規、2011 年、124 頁。

[9] 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室が作成する各年度の「地方公共団体定員管理調査」調査要領にしたがい、ここでは「一般行政部門」について、議会事務局、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木、民生、衛生の各部門（教育を除く各種行政委員会を含む）の総称とした。

[10] 福祉五法。児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法の総称。

[11] 具体的には、老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、身体障害者福祉司、家庭児童福祉主事を指す。なお、「地方公共団体定員管理調査結果」では、福祉事務所における老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、身体障害者福祉司、家庭児童福祉主事、児童相談所における児童福祉司、身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所におけるケースワーカーを一括して集計し、「各種社会福祉司」と表記している。ただし、市制施行市には児童相談所・身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所が存在しないため、図表Ⅱ－1－2の「各種社会福祉司」の項において、市制施行市の職員数に計上されているのはすべて福祉事務所の担当職員である。

[12] 「各種社会福祉司」、すなわち、福祉事務所における老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、身体障害者福祉司、家庭児童福祉主事、児童相談所における児童福祉司、身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所におけるケースワーカーを指す。注 11 参照。

[13] 福祉事務所において現業事務の指導監督を行う所員。

[14] 市区町村が合併して新たに市区町村が設置された場合、または他の市区町村に編入された場合、市区町村が分割されて別の市区町村が新たに設置された場合についてはそれぞれ、当該市区町村のデータを合算して集積する。合併するいずれかの市区町村においてデータが得られず、データが欠損しているケースもある。

[15] 原資料から「その他施設」を注意深く見ていくと、市役所支所などの付属施設が確認できる。合併前の町村庁舎などが再利用されている可能性がある。

[16] 総務省『合併協議会の運営の手引　市町村合併法定協議会運営マニュアル　政策編』2001 年、第 8 編第 2 章「支所・出張所のあり方」。

[17] 総務省『市町村合併法定協議会運営マニュアル　基本編』2006 年、70 頁。

[18] 小西砂千夫「合併後の市町村運営と住民行政(9)合併後の組織体制の難しさ―分庁舎方式と総合支所方式」『住民行政の窓』第 18 巻第 3 号・通号 290 号、2006 年 3 月。小西はこの論考において、総合支所に欠かすことのできない機能として、統括業務としての総務課、窓口サービスを総合的に請け負う住民課、徴税を担当するセクション（課ではなく係でもよい）、産業行政や土木行政の担当課、および教育委員会や農業委員会の一部を挙げている。

[19] 総務省「『平成の合併』について」2010 年 3 月、20-21 頁。

[20] 前掲、総務省「『平成の合併』について」に所収。

[21] これらの制度を盛り込んだ地方自治法改正法、市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）改正法、市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）は、2004 年 5 月 26 日に公布され（法 57、58、59）、自治法改正法と特例法改正法は 11 月

10日から、新法は2005年4月1日から施行された（特例法は同年3月31日をもって失効）。

[22] 2005年10月1日に愛知県新城市・鳳来町・作手村の合併によって生まれた新城市では、これまで旧市町村域に3つの地域審議会を設置していたが、2013年度から、旧新城市域を5つに、旧鳳来町域を4つに分割した地域および旧作手村域に、合計10の地域自治区を設置した。合併から8年経た段階で自治区を設ける例は珍しい。なお、自治区の設置は、合併直後からすでに検討課題だったようである（2005年12月9日の新城市議会本会議における穂積亮次市長の答弁）。

[23] 北見市『自治区制度等庁内検証会議報告書』2011年、13頁。

[24] 浜田市議会平成23年3月定例会、3月1日、会議録4号における、総務部長の答弁。

[25] 支所ごとの数字では、2009年4月1日現在で、山之口総合支所71名、高城総合支所98名、山田総合支所77名、高崎総合支所72名という数字がある。都城市議会平成22年第2回定例会、2010年3月15日、会議録5号における企画部長の答弁。

[26] インターネットのサーチエンジンで、このフレーズを検索してみよ。まさに全国各地の自治体の行政担当者、議員がこれを口にしていることに驚かされる。なお、管見の限りでは、このフレーズを最初に言い始めたのが誰なのか、どのような経路を経て全国に拡がっていったのかを知ることはできなかった。

[27] その模様は、上越地域合併協議会のウェブサイト上で会議録として公開されている（http://www.city.joetsu.niigata.jp/merger/small/area/index.html）。

[28] 「上越市の無報酬議員に選ばれたおかみさん（ひと）」『朝日新聞』2005年2月20日朝刊、2面。

[29] 「無報酬が議員変える？合併で消えた議会の『代役』、上越市で投票」『朝日新聞』2005年2月12日夕刊、1面。

[30] 石平春彦『都市内分権の動態と展望』公人の友社、2010年、140頁。

[31] ちなみに、合併直後の2005年2月に施行された市議会議員増員選で新しく市議となった18人のうち、前首長は4人、前助役は3人である（残り10人は前議員、1人のみが新顔の「民間人」である）。地域協委員にも市議にも前首長・助役が選出されなかったのは、浦川原・大潟・吉川の3区であった。

[32] 詳細は、高橋克尚「上越市における地域自治区について」『地方自治』691号、2005年、葉上太郎「上越方式の地域自治区が導入した『第三の民意』（中）」『ガバナンス』55号、2005年を参照。

[33] 石平、前掲、140頁。

[34] ちなみに、旧上田市域の協議会のメンバーである。

[35] 西尾勝『自治・分権再考』ぎょうせい、2013年、31頁。

第2章　合併と財政

第1節　本章の課題

「平成の市町村合併」を、行政改革の手段として位置づける場合、「合併のメリット」とは効率化――行政コストの低下である。一方、合併推進過程において、「合併のメリット」として最も大きく喧伝されたのが使用料水準の低下である。

本章では、2つの節に分けて、「合併のメリット」の実態について、第2節では財政上の効率性の有無について、第3節では住民負担水準の変化について検討する。その際、合併市町村と非合併市町村の双方を統合したデータベースを作成・利用し、合併市町村と非合併市町村を対照比較する。これにより、合併以外の効果を弁別しながら、「合併によって何が変化したのか」を抽出することが可能になると考える。

第2節　平成の市町村合併における「規模の経済」の検証

（1）問題の所在および本節の分析

2010年3月末、合併新法が改正されたことにより、平成の市町村合併は一区切りがつけられた。1999年3月31日時点では3,232あった市町村の数は、2012年1月には1,719まで減った。本節の目的は、合併の目的のひとつとして考えられていた行財政の効率化が本当に達成されているのか、統計的に検証を行うことにある。合併による行財政の効率化は主に「規模の経済」効果によってもたらされる。そこで本節では、財政、行政の両側面から、これを分析する。具体的には、住民1人当たりの歳出入規模および職員数における合併前後の変化を、合併した自治体と合併していない自治体との間で比較する。従来の関連研究の多くがケーススタディであるのに対し、本節は全市区町村を対象にしている。

分析から得られた結論を先に示そう。分析期間において、合併は「規模の経済」効果とは逆の結果をもたらしていた。すなわち、①変化率で見た場合、ほとんどの指標において、合併をしていない自治体の方がより効率化している。②多くの小規模自治体が依然として非効率であることに変わりはないが、格差は縮小している。③そもそも、同規模の自治体のうち、より非効率であった自治体が合併した傾向がみられる。④合併した自治体の収入を支えていたのは「合併特例事業債」であった。

本節の構成は以下のとおりである。まず、（2）で関連する研究のサーベイを行う。（3）で分析に使用するデータを説明する。（4）で統計分析の方法とその結果を示す。（5）で結論を整理し、分析上の留意点を述べる。

（２）従来の研究

自治体の行財政に対する合併の効果についての従来の研究は、その多くがケーススタディである。全国的な統計分析としては、総務省により設置された市町村の合併に関する研究会[1]が、合併により行財政運営がより効率化したという分析結果を示している。しかし、その方法は、合併した自治体と合併していない自治体の数値を単純平均するというものであり、自治体の規模が多様であることからすれば、適切な方法とは言い難い。

一方、今井照[2]は、合併自治体の合併前の期間について、その後に合併する自治体の集計値を計算し、その変化の推移を合併しなかった自治体との間で比較した。分析の結果、地方債現在高、普通建設事業費決算額、人件費決算額、職員数では、合併していない自治体の方がより低下しており、積立金現在高では合併していない自治体の方がより減少しているという結果が得られている。つまり、期待された「規模の経済」効果とは逆に、合併していない自治体の方がより効率化していたのである。

しかし、自治体の行財政指標は、人口規模に対してＵ字型のプロットとなることが以前から知られている。この事実に基づき、１人当たり歳出、１人当たり職員数等が最小となる人口規模の研究が行われてきた。本節では、この人口規模を「最小効率規模」と呼ぶ[3]。このことは、人口規模の小さい自治体は、一般的に１人当たり歳出等が大きくなる、言い換えれば非効率である割合が高いことを意味している。したがって、合併による効果を検討するには、行財政指標に対する人口規模の効果をコントロールすることが必要である。

（３）データの説明

①　自治体数

本節では、2009 年 3 月 31 日時点での合併状況を基準にした。図表Ⅱ－2－1 が合併有無別の自治体数を類型ごとに、図表Ⅱ－2－2 は人口規模別に表している。ここでの自治体には、市区町村 1,800 が含まれており、そのうち合併を経験したのが 574、合併を経験していないのが 1,226 である。町村では、8 割以上が合併を経験していない。人口規模別では、人口 1 万人未満の自治体のうち 9 割以上が合併しなかったことがわかる。平成の市町村合併は特に小規模市町村の合併促進を目指していたが、この点は大きな課題を残したことになる。

図表Ⅱ－2－1　類型別に見た合併有無別の自治体数

	合併なし	合併あり	小計
政令指定都市	10（58.8）	7（41.2）	17（100.0）
特別区	23（100.0）	0（0.0）	23（100.0）
市	360（47.0）	406（53.0）	766（100.0）
町村	833（83.8）	161（16.2）	994（100.0）
小計	1,226（68.1）	574（31.9）	1,800（100.0）

（注）括弧内は比率（単位、%）。

図表Ⅱ－2－2　人口規模別に見た合併有無別の自治体数

	合併なし	合併あり	小計
1万人未満	456（93.3）	33（6.7）	489（100.0）
1万～5万人未満	482（63.8）	274（36.2）	756（100.0）
5万～10万人未満	135（49.8）	136（50.2）	271（100.0）
10万～30万人未満	105（52.5）	95（47.5）	200（100.0）
30万～100万人未満	40（54.8）	33（45.2）	73（100.0）
100万人以上	8（72.7）	3（27.3）	11（100.0）
小計	1,226（68.1）	574（31.9）	1,800（100.0）

（注）括弧内は比率（単位、%）。

②　変数の概要と作成方法

次に、図表Ⅱ－2－3は変数の概要を表している。変数のうち、効率化を測る指標は財政指標と職員数であり、「一般」に分類された諸変数は、合併以外の要因による効率性への影響を取り除くためのコントロール変数である。コントロール変数の記述統計量は図表Ⅱ－2－4に示した。

財政指標と職員数については、住民1人当たりの値の対数値を使用している。たとえば、歳出総額の場合、$Log(歳出総額／住民人口)$となる。合併前は2001年[4]、合併後は2008年を基準としている。

先述したように、合併自治体の合併前の期間は、その後に合併する自治体の集計値を計算した。すなわち、合併前の各自治体の人口をx_i（添え字iは自治体を表す）とすると、合併前（2001年）の人口は集計値$\sum x_i$とした。たとえば、「（1人当たり）歳出総額」は$Log\left(\sum 歳出総額_i／\sum 住民人口_i\right)$となる。「規模の経済」効果が働くとすれば、$X$を合併後の人口、$f(人口)$を費用関数とすると、$f(X) < f(\sum x_i)$の関係にあることが予想される。

図表Ⅱ－2－3　変数の概要

	変数名	年	資料
一般	住民人口	2001年、2008年	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（総務省）
	高齢者人口	2008年	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（総務省）
	1人当たり課税対象所得（注1）（対数）	2008年	国民健康保険事業者年報（厚労省）
	第1次産業人口比率	2005年	国勢調査（総務省）
	昼夜人口比率	2005年	国勢調査（総務省）
財政指標	≪歳出関係≫ 歳出総額、投資的経費、扶助費、公債費、物件費、補助費、人件費	2001年、2008年	地方財政状況調査（総務省）
	≪歳入関係≫ 歳入総額、地方税、普通交付税、地方債	2001年、2008年	地方財政状況調査（総務省）
職員数	一般行政、普通会計（注2）、総合（注3）	2002年、2008年	地方公共団体定員管理調査結果（総務省）

（注1）課税対象所得／納税義務者数

（注2）普通会計＝一般行政＋学校及び学校以外の教育（社会教育、保健体育等）＋警察＋消防

（注3）総合＝普通会計＋公営企業等会計

図表Ⅱ－2－4　コントロール変数の記述統計量

	人口	高齢者人口	1人当たり課税対象所得（対数）	第1次産業人口比率	昼夜人口比率
サンプル数	1,800	1,800	1,800	1,800	1,800
平均	70,597.88	0.26	14.87	12.49	96.99
標準偏差	17,7176.5	0.07	0.16	10.74	50.50
最低値	157	0.11	14.45	0.01	63.87
最高値	3,605,951	0.55	16.24	77.91	2,047.31

（4）合併の「規模の効果」に関する統計分析

① 合併前後の変化率（人口規模を含まない）

まず、人口規模をコントロールせずに、合併有無の違いが財政指標や職員数の変化にどのような違いを与えているかを回帰分析により検証する。回帰式は次のとおりである。

$$Y_i = X_i\beta_1 + M_i\beta_2 + u_i \quad i = 1, \cdots n$$

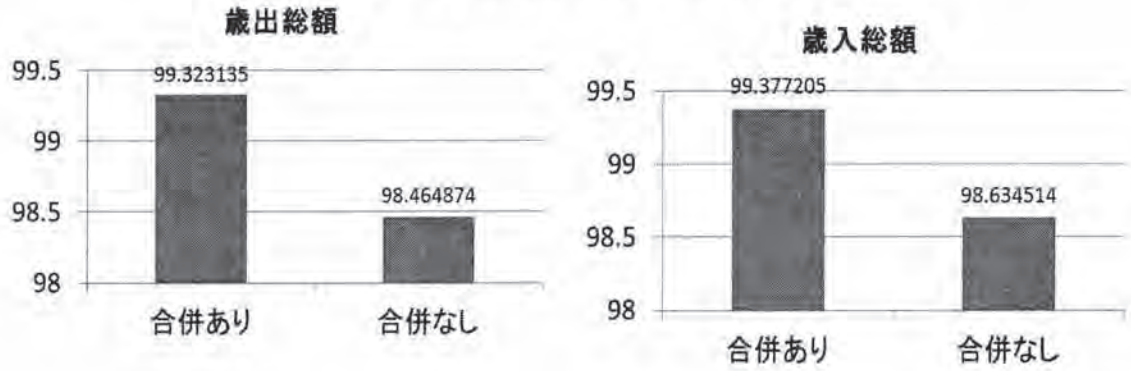
nは市区町村のサンプル数を示している[5]。Y_iは合併後の財政指標、職員数の値を合併前の値で割った数値である。これは、合併前後の変化率を表している。X_iはn行5列の変数行列、M_iは0（合併なし）、1（合併あり）の値をとるダミー変数、β_1は定数項を含む5次元の係数ベクトル、β_2は1次元の係数ベクトル、u_iは誤差項である。変数には高齢者人口、1人当たり対象課税所得、第1次産業人口比率、昼夜人口比率が含まれる。

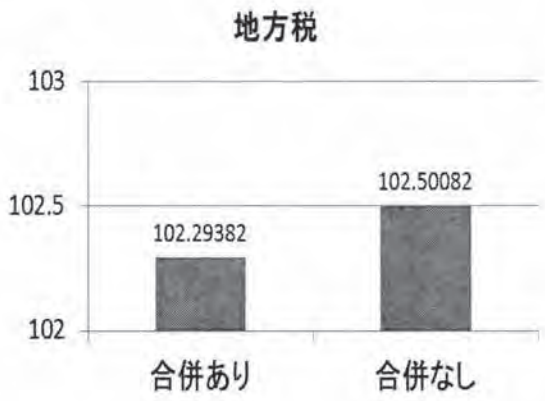
ここで変数の平均値をとり$\overline{X}_i$とすると、合併有無の違いによる財政指標および職員数の変化率は次のように推計される。

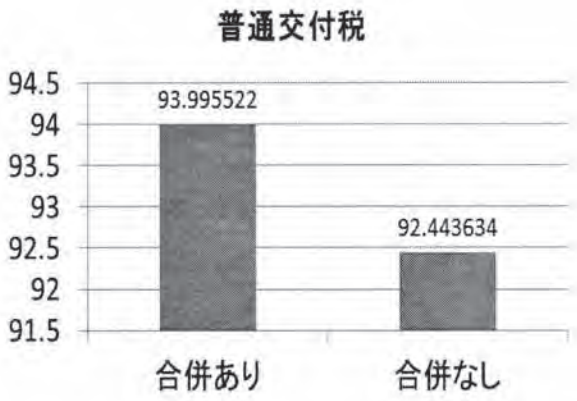
合併ありの自治体の場合：$\overline{X}_i\beta_1 + \beta_2$
合併なしの自治体の場合：$\overline{X}_i\beta_1$

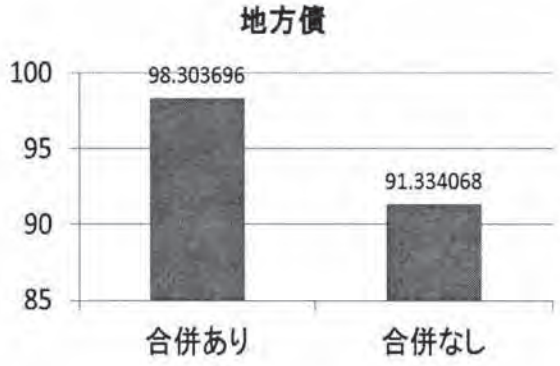
回帰分析の結果、合併有無のダミー変数に関して、地方税は統計的に有意ではなかったものの（t値－1.57）、地方交付税交付金は5%水準で有意（t値2.05）、他の変数はすべて1%水準で有意という結果が得られた[6]。図表Ⅱ－2－5がそれぞれの推計値を示している。

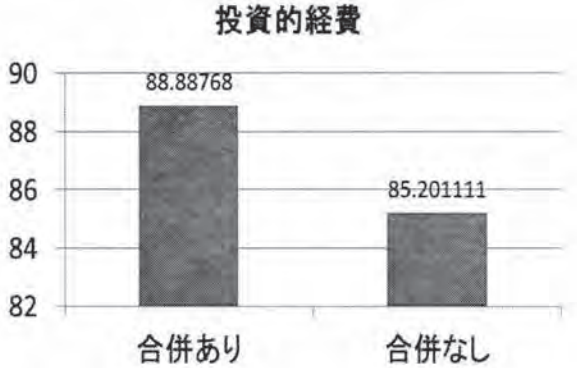
図表Ⅱ－2－5　合併前後における財政指標、職員数の変化率
（縦軸は100×合併後数値／合併前数値）

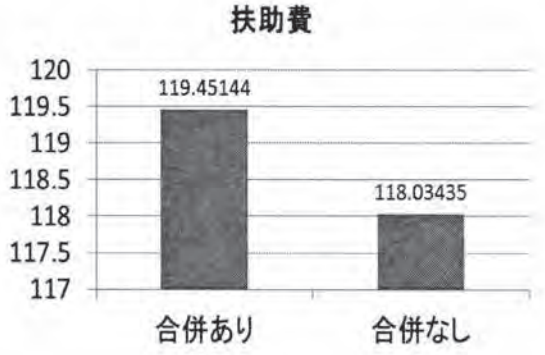


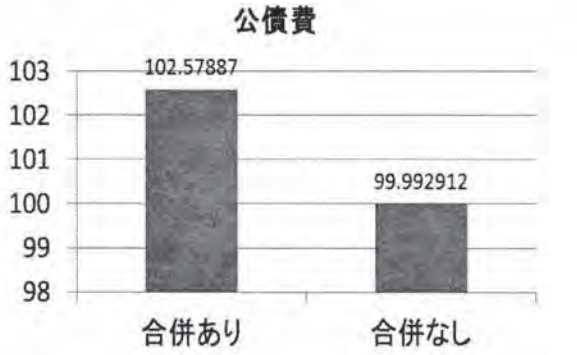

地方税
103
102.5
102
102.29382
102.50082
合併あり
合併なし

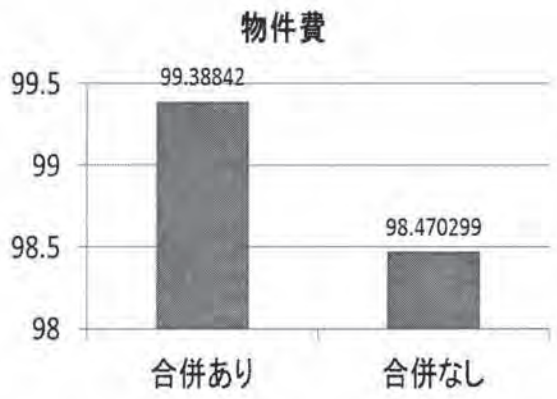

普通交付税
94.5
94
93.5
93
92.5
92
91.5
93.995522
92.443634
合併あり
合併なし

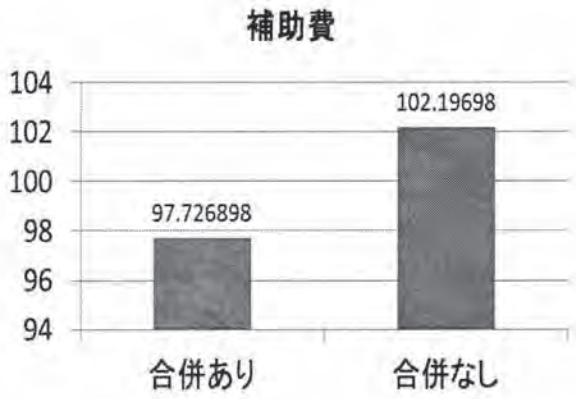

地方債
100
95
90
85
98.303696
91.334068
合併あり
合併なし

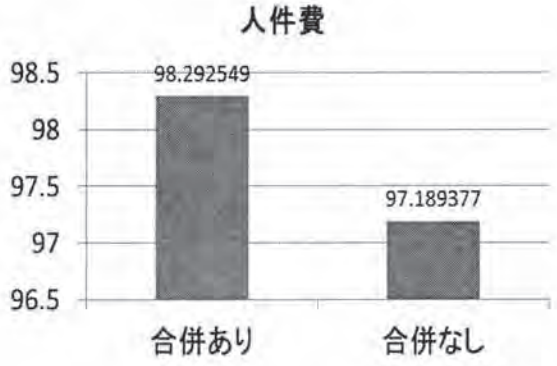

投資的経費
90
88
86
84
82
88.88768
85.201111
合併あり
合併なし

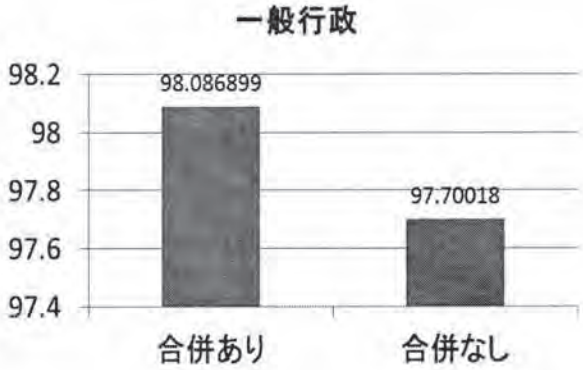

扶助費
120
119.5
119
118.5
118
117.5
117
119.45144
118.03435
合併あり
合併なし

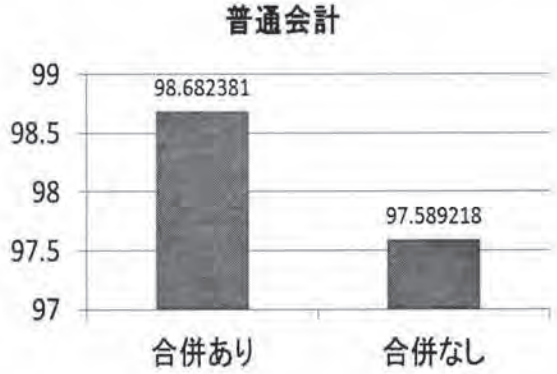

公債費
103
102
101
100
99
98
102.57887
99.992912
合併あり
合併なし

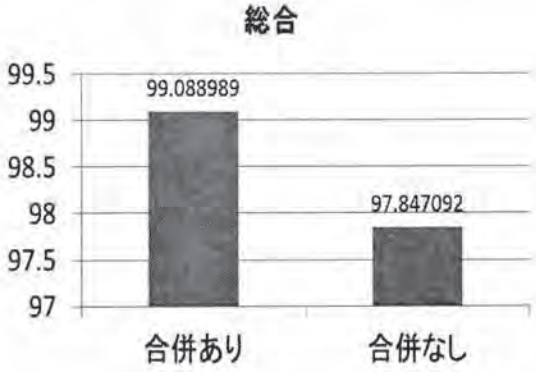












地方税と補助費を除き、全ての変化率で「合併あり」よりも「合併なし」の方が低いことが分かる。つまり、合併していない自治体の方がより効率化しているのである。もっとも、その違いは1ポイント前後の小さなものである。そのなかで、地方債における差が目立っている。実は、この差をもたらしているのは地方債収入のうちの「市町村合併特例事業債」である。合併した自治体における2008年度の「市町村合併特例事業債」による収入を平均額で見ると約11億6千万円にのぼり、これが合併した自治体の収入減を補っている。合併した自治体においても、絶対額では、普通交付税、特別交付税、「市町村合併特例事業債」を除いた

地方債による収入は軒並み減収であった。「市町村合併特例事業債」が、合併自治体の財政を支えていたのである。

地方税の場合、回帰分析における合併有無のダミー変数の係数は統計的に有意でなかったものの、合併していない自治体が合併した自治体を上回っている。つまり、合併していない自治体は、国からの交付税、地方債による収入は大きくダウンした一方、地方税による収入はより増加したのである。

ただ、ここでの分析は人口規模を含めていない。従来の研究により、人口規模の小さい自治体は住民1人当たりの費用が高いことが分かっている。そうであれば、たとえ合併していない自治体の方がより効率化していたとしても、依然として非効率な状態にあることに変わりはないだろう。そこで、次に人口規模による「最小効率規模」を考慮した分析を行う。

② 「最小効率規模」に基づく「非効率度」の分析

横軸に人口規模、縦軸に1人当たり行政費用をとり、各自治体のデータをプロットすると、U字型の模様が浮かび上がる。つまり、人口規模の小さな自治体では単位費用が高く、人口規模が大きくなるにしたがって低下し、最低点に達した後は再び単位費用は上昇カーブを描くのである。この事実は、単位費用が最低となる、つまり最も効率的な状態となる人口規模があることを示唆している。本節ではこれを「最小効率規模」と呼んでいる。

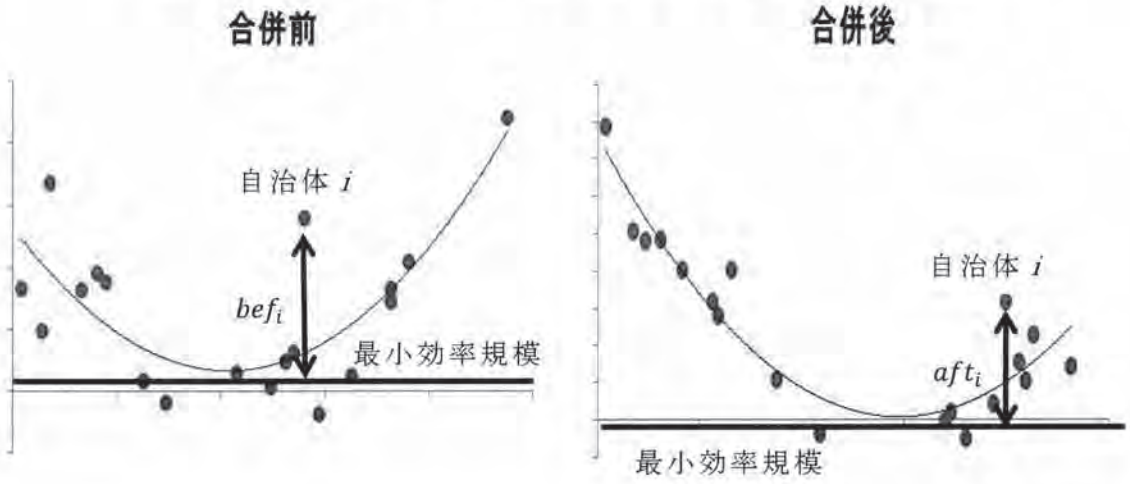
自治体における行財政上の「非効率度」は、この「最小効率規模」からの距離として考えることができる。そこで、合併前後における「非効率度」の変化を合併有無別で比較することにより、合併の効果を知ることができる。図表Ⅱ－2－6は、分析の概念図である。

左の図を合併前の状態、右の図を合併後の状態とし、それぞれにU字型曲線の底のラインとして「最小効率規模」が示されている。U字型の曲線は、次の二次式により表される。

$$Y_i = X_i\beta + u_i \quad i = 1, \cdots n$$

βは定数項を含む7次元の係数ベクトル、X_iはn行7次元の変数ベクトルである。7個の変数の中には、は高齢者人口、1人当たり対象課税所得、第1次産業人口比率、昼夜人口比率のほか、人口と人口の2次項が含まれている。ここで推計されたYの最小値が最小効率規模となる。

図表Ⅱ－2－6　最小効率規模と「非効率度」の概念図
横軸は人口規模、縦軸は住民１人当たり財政指標・職員数



自治体 i の「非効率度」は、（Y_i－最小効率規模）として示される。図にしたがえば、合併前の期間における自治体 i の「非効率度」はbef_i、合併後の期間の「非効率度」はaft_iである。

「非効率度」変化の分析結果を示す前に、図表Ⅱ－2－7 において、合併前の期間について、人口規模の対数値を横軸にとり、各自治体の財政指標、職員数の分布を示した。図からわかるように、すべての指標において U 字型が描けるわけではない。地方税、普通交付税、扶助費、補助費は、プロットの全体的な形状を見ると U 字型とは言い難い。

図表Ⅱ－2－7 を見ると、合併なしの自治体の U 字型曲線（点線）は合併ありの自治体のそれ（実線）よりも、全体としてより下方に位置していることが分かる。これは、同じ人口規模で比較すれば、合併前の期間において、合併なしの自治体の方が合併ありの自治体よりも、より効率的であったことを示唆している。このデータは合併前の期間のものであるので、言い換えれば、同じ人口規模の自治体のなかで、より効率性の低かった自治体が合併をしたということになる。

③　合併有無別に見た「非効率度」の平均値と分布

以下では、「非効率度」の変化を合併有無別に平均値と分布に分けて分析した結果を示す。回帰分析の結果は、人口にかかる係数は、1 次項および 2 次項ともに、すべて 1%水準で有意であった。先述したように、合併前の期間における自治体 i の「非効率度」はbef_i、合併後の期間の「非効率度」はaft_iである。そこで、合併前の期間における「非効率度」はbef_iの平均値、合併後の「非効率度」はaft_iの平均値として計算した。

図表Ⅱ－2－8 は、合併有無別に見た「非効率度」の変化を示したものである。まず、(住民 1 人当たり) 歳出総額、(住民 1 人当たり) 歳入総額等では、合併なしの自治体の方が合併ありの自治体よりも上位に位置していることが分かる。これは、合併なしの自治体の方が非効率であることを示唆する。この結果は、先ほど図表Ⅱ－2－7 において、合併なし自治体の U 字型曲線が合併あり自治体のそれよりも下方に位置していたことと矛盾するように思われるかもしれない。しかし、矛盾はしていない。なぜなら、図表Ⅱ－2－7 をよく見ると、合併なしの U 字型曲線（点線）の端は合併ありのそれ（実線）よりも長く伸びている。これは人口規模が最も小さいクラスの自治体と最も大きいクラスの自治体において、合併なしの自治体の比率が圧倒的に多いためである（図表Ⅱ－2－2 を参照)。したがって、同じ規模同士で比べれば合併なし自治体の効率はより良いものの、全体として平均値をとれば、最も小さいクラスの自治体と最も大きいクラスの自治体のなかで合併していないケースが非常に多いため、合併なし自治体の効率が悪く計算されるのである。

次に、合併前後の期間の変化を見ると、全体として、合併なし自治体の効率性はより向上したことが分かる。歳出総額、歳入総額、地方税、地方交付税、物件費、人件費、一般行政（職員数)、普通会計（職員数）の場合、合併前の期間において合併なしの自治体の「非効率度」はより高かったが、その後格差は縮小している。一方、地方債、投資的経費、扶助費、公債費、総合（職員数）の場合には、合併前の期間から既に合併なしの自治体の「非効率度」は低く、その後さらに格差が拡大している。補助費の場合のみ、合併なし自治体の「非効率度」が悪化した。

また、全体として財政指標では「非効率度」が低下し、効率性の向上が見られる。しかし、職員数の指標である一般行政、普通会計、総合では「非効率度」がむしろ上昇し、効率性が低下している。

図表Ⅱ－2－9 は「非効率度」の平均値の変化を示すものだったが、次に変化の分布を検討する。そのため、自治体 i の「非効率度の変化」を次のように計算した。

合併後の非効率度（aft_i）－合併前の非効率度（bef_i）＝非効率度の変化（η_i)、$i=1,..,n$

図表Ⅱ－2－9 は、この「非効率度の変化」の分布が、合併有無別にどのように異なるかを示したものである。ここでは、比較を分かりやすくするめに、自治体の分布をカーネル密度推計により表した。図から、地方税と普通交付税以外、すべての指標において、合併なし自治体の分布は合併ありの自治体のそれよりも左側にずれていることが分かる。これは、合併なし自治体は、合併あり自治体に比べ「非効率度の変化」の値がより小さい、言い換えれば、効率度の変化がより大

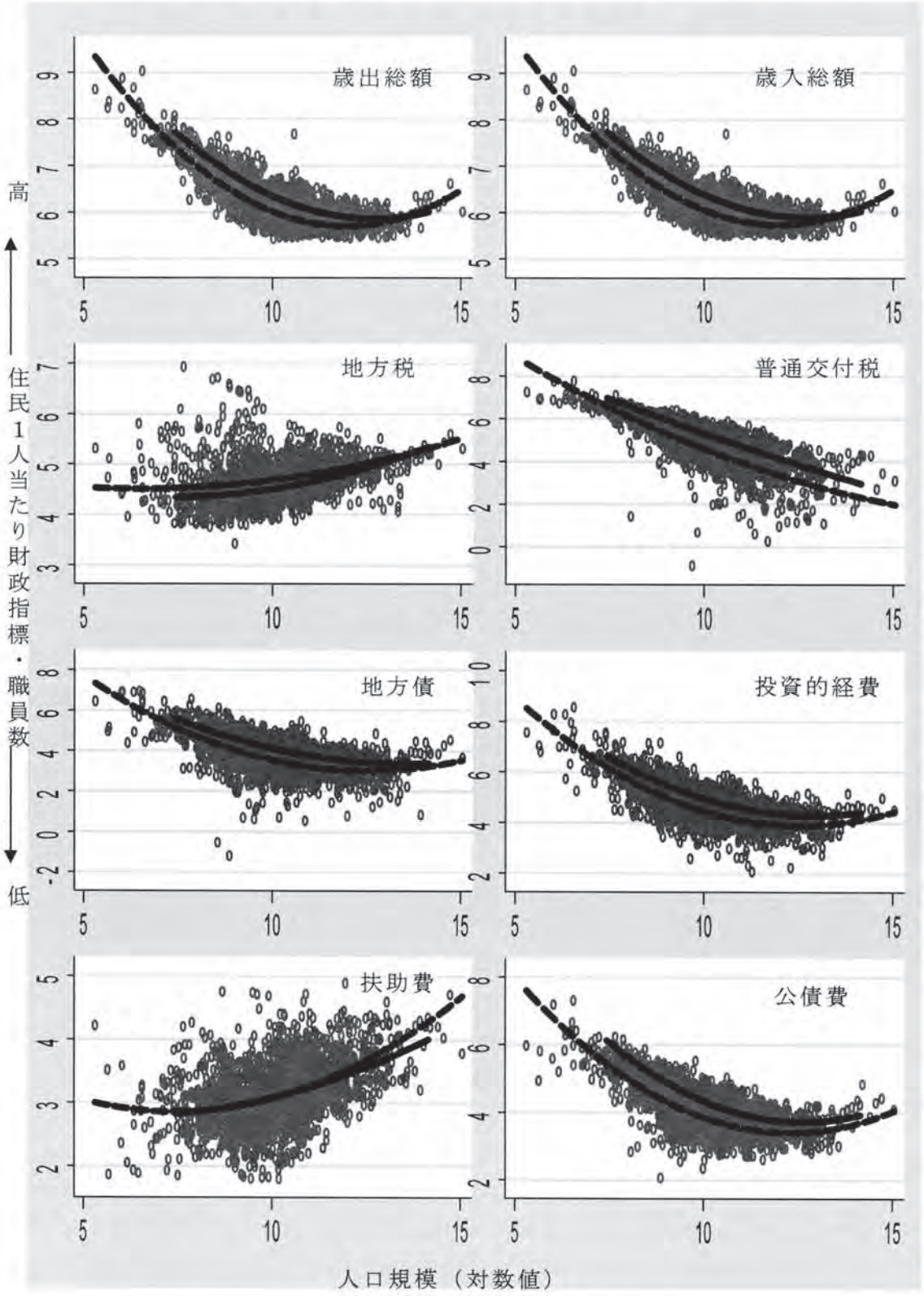
きいということを意味している。つまり、合併なし自治体は効率化しているケースがより多いということである。

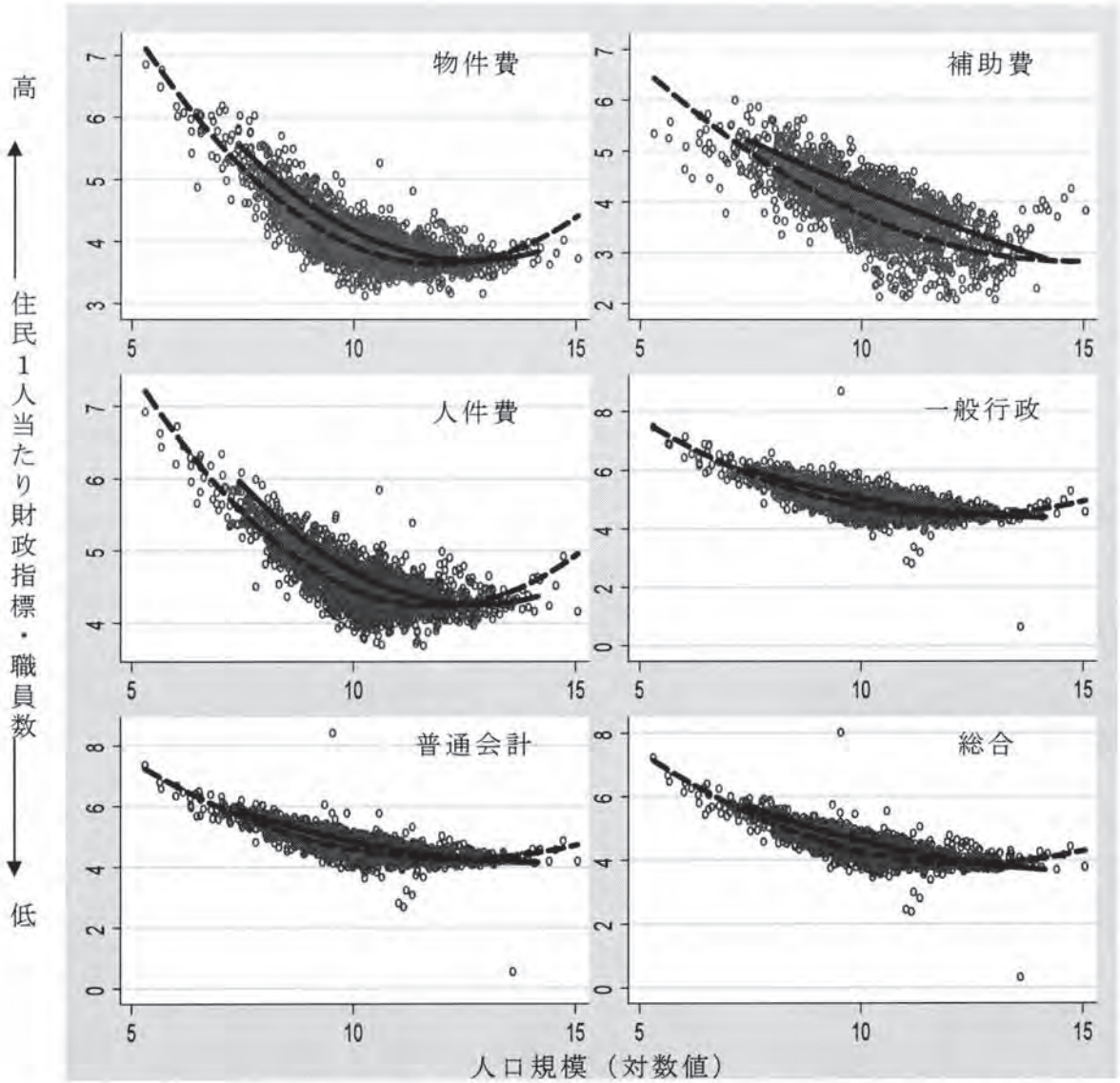
（5）小括

平成の市町村合併は、「規模の経済」効果を通じ、自治体行財政の効率化を図ることを主な目的のひとつとしていた。しかし、本節の分析結果によれば、合併前後の期間において、むしろ合併をしていない自治体は合併した自治体に比べより効率化していた。合併自治体の収入を支えたのは何より合併特例事業債であり、これにより歳出入額の減少が緩和されたのである。これを合併特例債による「ソフトバジェット化」と言うこともできるかもしれない。つまり、合併しなかった自治体は、三位一体改革等による厳しい財政状況のなかで、より財政を切り詰めざるを得なかった一方、合併した自治体は、合併特例事業債の発行が認められたことにより、収入の減少を多少は食い止めることができたのである。合併にともなう「ソフトバジェット化」は「規模の経済」効果を上回り、合併は財政の効率化という面ではかえって逆効果をもたらしたと言うことができる。

しかし、合併自治体に対する各種の財政支援措置が時限的な措置であることからすれば、これらのアメ効果が消滅した後、合併自治体は不可避的に行財政運営の縮小を強いられる。したがって、本節における分析内容は、あくまで 2008 年時点における暫定的な結果と位置づけられるべきである。

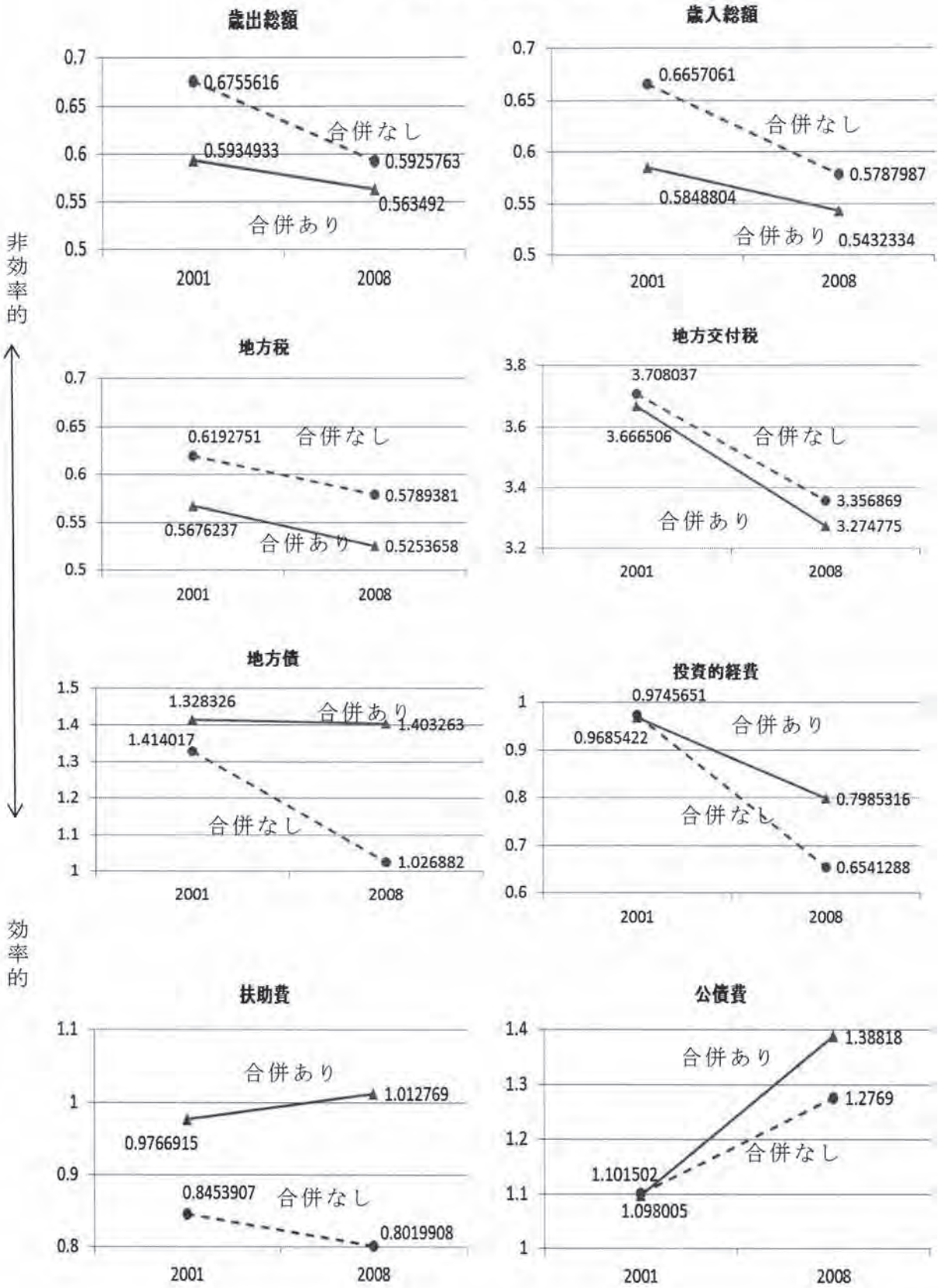
図表Ⅱ－2－7　合併前の人口規模と住民１人当たりの財政指標・職員数
（実線：合併あり、点線：合併なし）

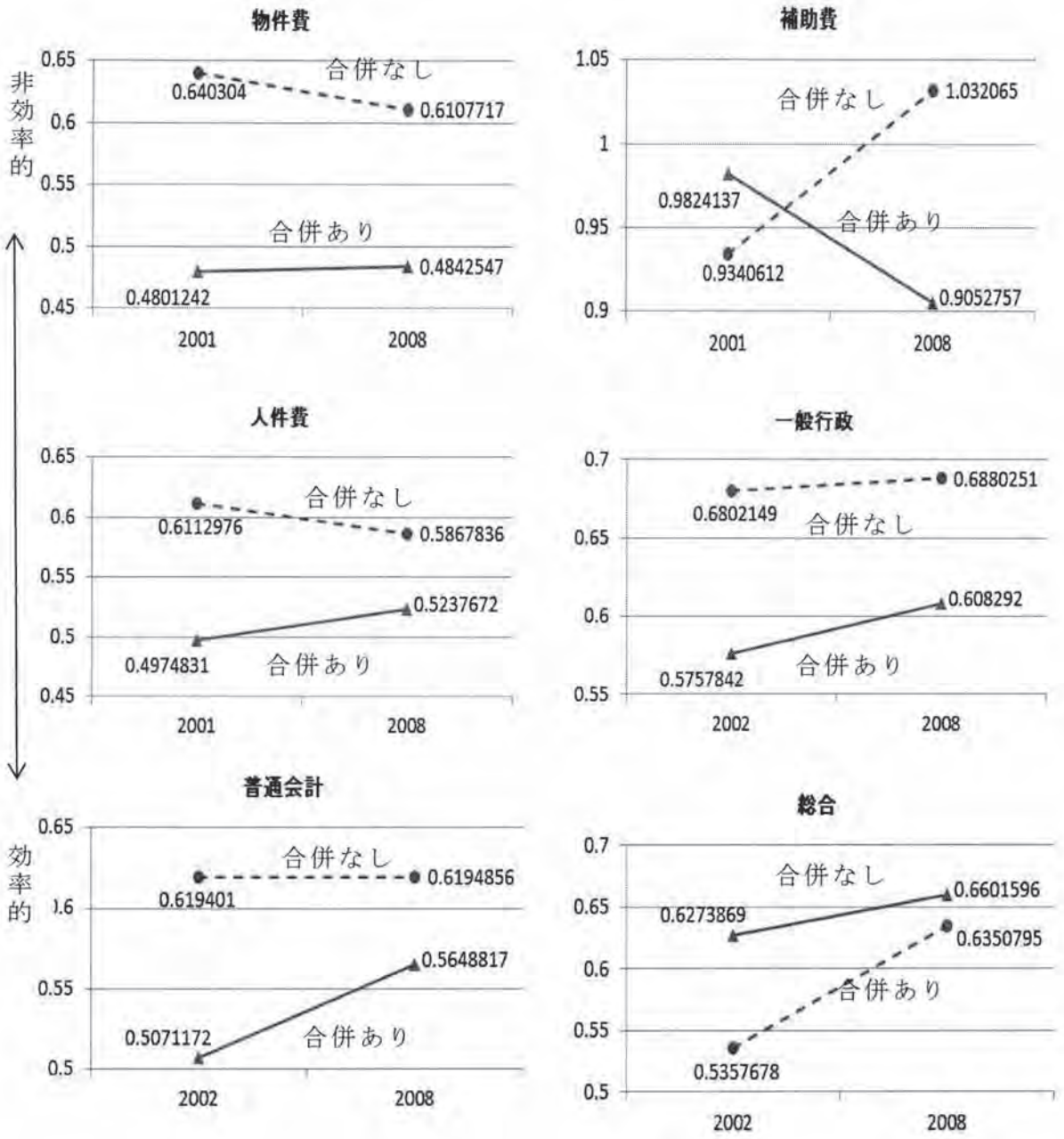




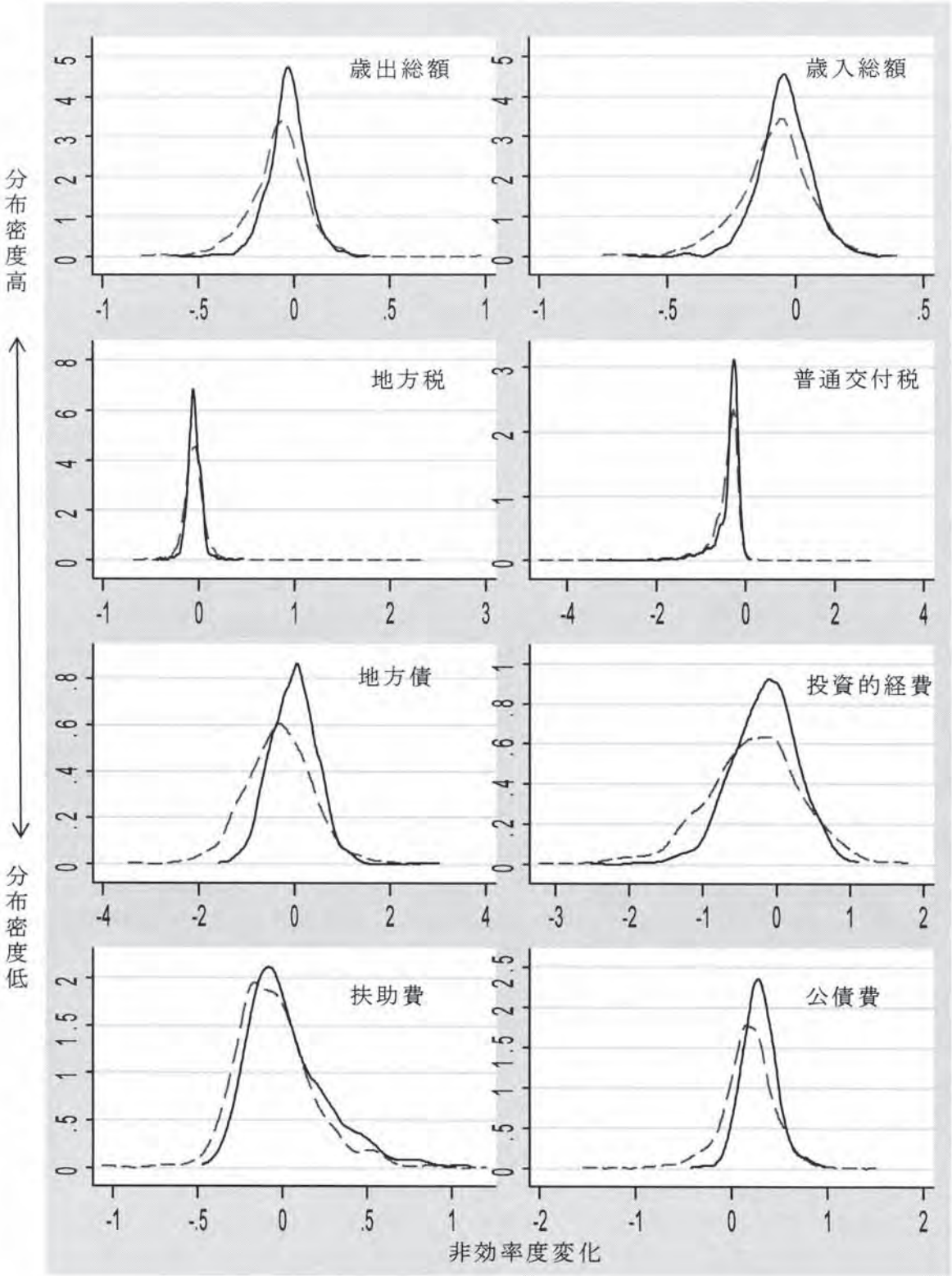
（注）横軸は 2001 年人口（対数値）、縦軸は各指標（財政指標は 2001 年現在の住民 1 人当たり、職員数は 2002 年現在の住民 1 万人当たり）の対数値。

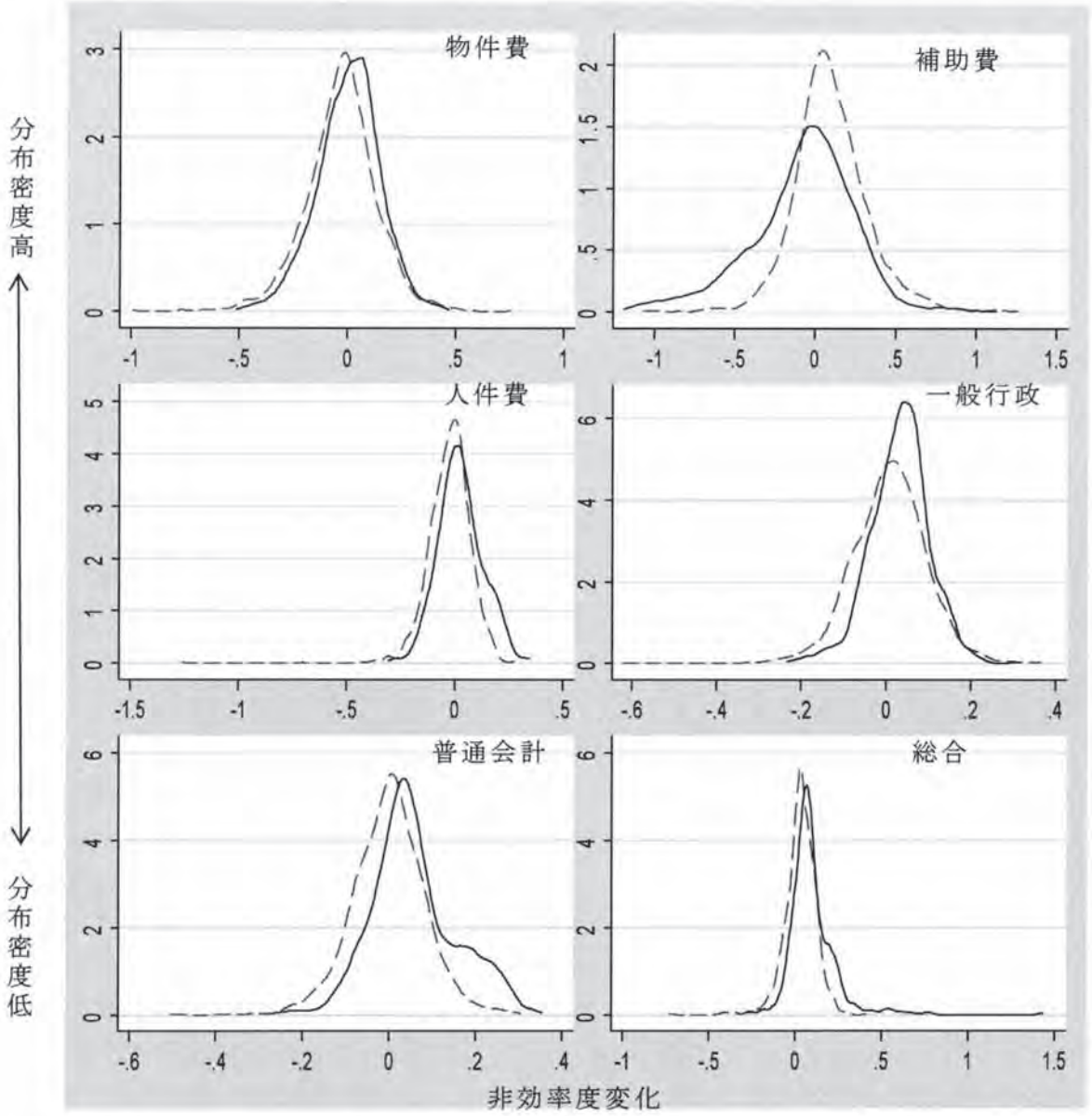
図表Ⅱ－2－8　合併有無別に見た非効率度の変化




物件費
非効率的
0.65
0.6
0.55
0.5
0.45
合併なし
0.640304
0.6107717
合併あり
0.4801242
0.4842547
2001
2008
補助費
1.05
1
0.95
0.9
合併なし
1.032065
0.9824137
合併あり
0.9340612
0.9052757
2001
2008
人件費
0.65
0.6
0.55
0.5
0.45
合併なし
0.6112976
0.5867836
0.5237672
0.4974831
合併あり
2001
2008
一般行政
0.7
0.65
0.6
0.55
0.6880251
0.6802149
合併なし
0.608292
0.5757842
合併あり
2002
2008
普通会計
効率的
0.65
0.6
0.55
0.5
合併なし
0.619401
0.6194856
0.5648817
0.5071172
合併あり
2002
2008
総合
0.7
0.65
0.6
0.55
0.5
合併なし
0.6273869
0.6601596
0.6350795
合併あり
0.5357678
2002
2008

図表Ⅱ－2－9　合併有無別に見た非効率度の変化：
合併有無別に見た合併前後の非効率度変化（η_i）の自治体分布
（実線：合併あり、点線：合併なし）





注）分布はカーネル密度推定（ガウスカーネル）による。バンド幅は平均積分二乗誤差（Mean Integrated Squared Error)を最小化する値を選択した。

第 3 節　住民負担の変化とその性格

（1）問題の所在

「サービスは高い水準に、負担は低い水準に調整される」。1999 年 5 月 25 日の市町村合併研究会報告書において、過去の合併の事例に多い例として記述されたこの一言は、平成の市町村合併に「住民の理解を得」るための重要な説得材料であったことは記憶に新しい。

しかし、市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』では、上水道、下水道、一般廃棄物処理、し尿処理、その他（各種証明書・申請手数料・検診費用など）について、合併前後における住民負担の変化についてアンケート調査を行い、合併前より負担が上がった市町村、引き下げのみを行った市町村、引き上げと引き下げの両方を行った市町村が概ね同数程度という結果を得ている。つまり、「サービスは高い水準に、負担は低い水準に」は調整されなかったことは、合併を推進した総務省に設置された研究会によってすでに認められている。

『「平成の合併」の評価・検証・分析』に寄せられた回答が少なく、また設問項目自体が曖昧なものに留まっている理由は以下の4点と考えられる。

第1に、「住民負担」の範囲である。合併協議会において協議対象となる事務事業数だけで100～200を数える。このため、ある事業では負担増、ある事業では負担減となることは当然に想起される。

第2に、事業ごとに合併前負担が分散している。ある事業については中心市の負担水準が高く、別の事業については逆に周辺部の負担水準が高いことが考えられる。

第3に、それぞれの住民負担水準を合算することが困難である。例えば、婚姻届、出生届などは一生に稀な回数しか起りえないが、家庭ごみの収集作業は週に二度程度ある。しかも、家庭ごみの収集回数や収集手法も市町村ごとに独自に決定している。

第4に、住民負担水準の変化理由の多様性である。『「平成の合併」の評価・検証・分析』でも指摘されている個別市町村の財政事情に加え、住民構成など社会経済的な背景、さらには事業ごとの特殊な事情（例えば中央政府が特定の政策目的により負担増を促すケース）も存在する。

以上の検討で把握できるように、住民負担の多寡を統一的に把握することは難しい。さらに、住民負担を定量的に把握する試みが体系的に進められているとはみなせない事業も存在する。この場合は、個別事業単位で負担の多寡を知ることも難しくなる。

そこで、本節では、平成の市町村合併期における住民負担の変化を測る事業として、家庭ごみ処理手数料と認可保育所の保育料（以下、保育料）を中心に分析し、補完的に下水道使用料について簡単に分析を行う。

中心的な分析を2つの事業に絞った理由は以下の3点である。第1に、普遍性である。家庭ごみ処理手数料と保育料、下水道使用料は、相対的に幅広い住民に負担が掛る事業である。第2に、反復継続性である。前述した婚姻届のように極端に頻度の低い事例と異なり、月次に負担が発生する程度の反復性が存在すると考えられる。第3に、量化可能性[7]である。データベース化はなされていないものの、一定の操作により量化可能な事業と考えられる。

本節の分析結果をあらかじめ述べるならば、家庭ごみ処理手数料と保育料は、

合併前の負担水準において、中心市と周辺部の負担構造が対照的である。家庭ごみ処理手数料は周辺部で負担が重く、保育料は東京都を除く中心市負担が重い。従って、合併後の両者における負担水準の変化を分析することで、「平成の市町村合併」における住民負担水準の変化の実態とその性格について一断面を切り取ることが可能ではないかと考える。

なお、下水道使用料について特に分析を行う理由は本文中で述べるが、資料上の注意点をあらかじめ述べるとすれば、『公営企業年鑑』によって掲載されている上下水道料金は、合併後市町村については、合併後市町村のうち最も処理人口の多い地区の水準を表示している。このため、合併前後における使用料水準の変化を、合併前市町村単位で把握するには適切な資料ではない。従って、独自の操作を施す必要が生じると考えられる。

（２）先行研究

「平成の市町村合併」が住民負担にどのような変化をもたらしたかを定量的に分析した研究は意外に少ない。数少ない例外として関西情報・産業活性化センターによる調査[8]がある。同調査は９項目の使用料について、合併および合併協議会に参加している市町村を対象とするアンケートを行い、合併前の使用料と合併後の使用料を比較している。同調査の特徴として、合併前の市町村が存続しているとみなし、合併後の使用料水準について、合併前との比較で６つの区分[9]を用いて比較している。さらに、使用料分布表を用いて、合併前と合併後の使用料を定量的に比較し、平均金額が低下する使用料（一般ごみ△12.5%、水道料△4.1%、下水道使用料△2.4%、保育料△1.9%）がある一方、平均金額が上昇した使用料（給食費 0.1%、生活援助員派遣 1.3%、印鑑証明 1.9%、デイサービス 2.0%、粗大ごみ 8.6%）も存在することを示した。

ただし、合併した市町村間のみの時系列比較にとどまっているため、非合併市町村との間で合併の効果を把握しているわけではない。また、合併／非合併以外の市町村属性を比較したわけではないので、使用料の増減が合併の効果によるものか、それ以外の要因によるものかを把握することは難しい。さらに、調査時期は 2004 年度末であり、平成の大合併で最も合併が集中した 2005 年度末以降における合併の「効果」を測定することはできない。

これに対し、愛媛県総務部新行政推進局市町振興課「愛媛県における平成の市町村合併の検証[10]」は、愛媛県内の合併市町村のみであるが、2002 年から 2008 年の国民健康保険料、介護保険料、保育料、上下水道使用料の変化について定量的な把握を行っている。ただし、使用料の統一時期に分析の焦点が絞られており、使用料変化の背景について分析が施されているわけではない。

保育料について、最も体系的かつ包括的なものは、内閣府国民生活局物価政策課による調査[11]である。同調査は、保育サービスの受容・供給両面について、保育所を単位とする個票データを元にデータベースを作成すると共に、独自の視点

から保育サービスの質を定量化した上で、保育士の賃金構造、保育サービスの質、効率性の定量分析や、保育サービスの価格弾力性等について分析を行っている。一方、濱本知寿香[12]は、保育料の中央政府による徴収金基準額からの市町村の軽減率の較差に着目し、複数の都道府県からの協力を得てデータベースを作成し、東京23区、政令指定都市、中核市、それ以外の市、町、村に分けて定量分析を行っている。その結果、東京23区に次いで軽減率が高い区分が村であることに注意を喚起すると共に、財政力指数との順相関関係は市と町でしか確認できないという結果を導いている。両者とも単年度の調査であるため、時系列的な変化を捉えることを目的とはしていない。

（3）本節の課題と分析手法

以上の先行研究の整理を下にし、本節の課題を以下のように設定する。第1に、家庭ごみ処理手数料、保育料の双方に関する全国的な市町村データベースの作成である。全国的なデータベースを作成することは、合併市町村と非合併市町村の双方を当然に包摂することを意味する。濱本も指摘しているように、先行調査においては町村における実態が十分に把握されていない。市町村合併の影響を知る上では町村データは必須である。第2に、使用料の時系列的な変化――特に合併以降を観察するために経年でのデータベースの作成である。第3に、以上のデータベースをもとに、他の要因を統制した上で、合併による影響と考えられる効果を定量化することである。

研究課題に接近するために、まず、章末の別表に示したアンケート項目を作成した。なお、質問項目の作成にあたっては、先に掲げた既存研究の他に、日本経済新聞社『全国市区の行政比較調査データ集（行政革新度・行政サービス度）』における質問項目を参照した。ついで、後藤・安田記念東京都市研究所名で全国の市町村（家庭ごみ担当課および保育所担当課）に対してアンケートを送付した。なお、回答を頂けなかった市町村に対しては一度の督促を行った。総回答率は家庭ごみ処理手数料で53.3%、保育料で49.8%となった。アンケート結果の構成は図表Ⅱ－2－10の通りである。

図表Ⅱ－2－10　アンケート回収結果および回収比率の行政区分別内訳

総数			
	市区町村区分別	うち合併	うち非合併
区	23	0	23
政令市	20	10	10
非政令市	767	417	350
町村	932	163	769

家庭ごみ使用料				保育所保育料			
	回答数	うち合併	うち非合併		回答数	うち合併	うち非合併
区	19	0	19	区	19	0	19
政令市	17	9	8	政令市	16	10	6
非政令市	498	268	230	非政令市	473	252	221
町村	396	70	326	町村	360	63	297
	回答比率	うち合併	うち非合併		回答比率	うち合併	うち非合併
区	82.6		82.6	区	82.6		82.6
政令市	85.0	90.0	80.0	政令市	80.0	100.0	60.0
非政令市	64.9	64.3	65.7	非政令市	61.7	60.4	63.1
町村	42.5	42.9	42.4	町村	38.6	38.7	38.6

ただし、別表のアンケート項目から確認できるように、合併後の市町村に対しては、合併前の旧市町村については合併直前の使用料水準のみを尋ねている。町村を含めた経年データベースを構築するために回答者の利便性を考慮した設問設計である。このため、2001 年から経年でデータを得られている非合併市町村との比較は不可能である。

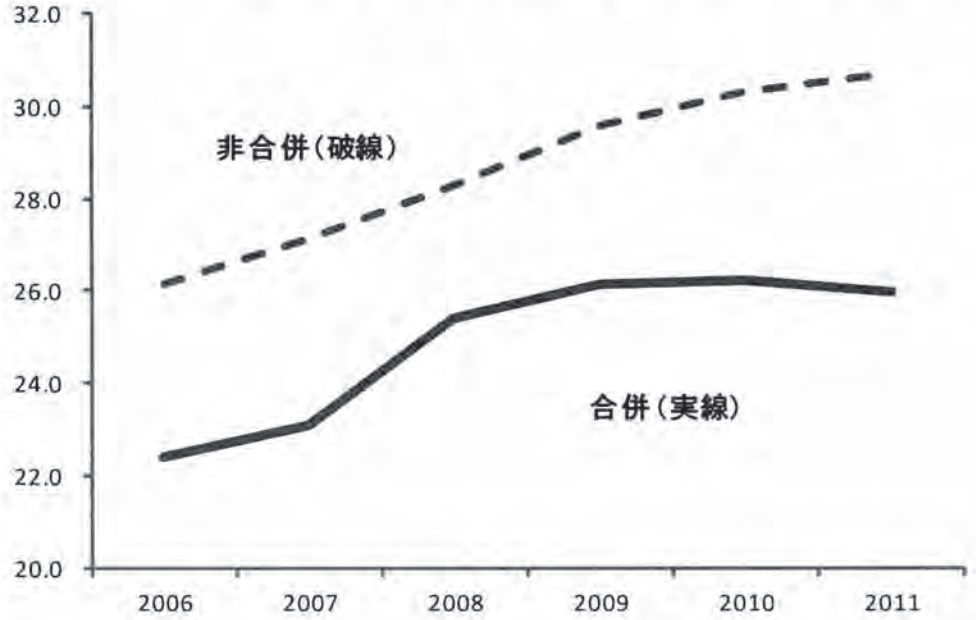
しかし、合併が 2004 年～2005 年に集中していることから、2005 年以降については旧市町村単位で回答が得られている。この回答と、合併後の新市町村が設定した家庭ごみ処理手数料、保育料について、旧市町村が継続しているものとして旧市町村単位に再入力した。これにより、関西情報・産業活性化センターの設計と同様に、旧市町村単位の住民負担の差異を把握できる。

なお、再入力にあたっては、アンケート調査の結果に基づきつつ、家庭ごみ処理手数料については環境省「一般廃棄物処理実態調査結果」各年度版による有料・無料区分に加え、各市町村における合併協定書、市町村条例および規則、山谷俊作「全国都市家庭ごみ有料化実施状況[13]」を適宜参照した。保育料についても合併協定書、ホームページによる情報を参照にしたが、本節が補完情報として利用可能な市町村合併期における経年調査は管見の限り存在しなかった。

（4）家庭ごみ処理手数料の変化と合併の影響

最初に、家庭ごみ処理手数料の変化について、アンケート回答期間中従量制価格を取っていた市町村を合併・非合併に区分した上で、経年推移を示したのが図表Ⅱ－2－11 である。

図表Ⅱ－2－11　家庭ごみ処理手数料推移（合併・非合併市町村平均）



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
非合併	26.15	27.13	28.30	29.55	30.30	30.69
(N)	556	556	556	556	556	559
合併	22.40	23.10	25.41	26.13	26.23	25.95
(N)	1139	1151	1190	1192	1196	1197
p値	0.0171	0.0106	0.0643	0.0290	0.0091	0.0022

（注 1）p 値は分散分析の有意水準値である。

（注 2）2011 年に合併した市町村を「合併」に分類している。

まず、非合併市町村の平均家庭ごみ処理手数料水準は一貫して上昇している。これは、環境省による一連の有料化促進政策の影響があると考えられる。2005 年 2 月の中央環境審議会『循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について（意見具申）』において、発生抑制・再使用の推進の手法として「経済的手法（有料化）の導入による減量化の推進」が盛り込まれた。これを受け環境省は同年 5 月「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」を改定し、市町村の役割の 1 つとして、「一般廃棄物の排出抑制・再生利用等を進めるため、一般廃棄物処理の有料化を図るべきである」と明記した。

合併市町村においても、2008 年までは非合併市町村と同様に平均家庭ごみ処理手数料が上昇しており、分散分析の p 値の変化で確認できるように合併・非合併の差異が薄れていた。ところが、2009 年以降は合併市町村において平均家庭ごみ処理手数料が横ばいとなり、さらに 2011 年においては低下した。2011 年現在、統計上算出される両者の差異は 2005 年より広がっている。

このような差異はなぜ生じたと考えられるだろうか。まず、アンケート回答期間のすべての市町村のうち、平均家庭ごみ処理手数料を変更した回数を算出すると 0.435 回に過ぎず、アンケート回収期間中一度も平均処理手数料を変更していない市町村は 1086（63.0%）に達する。つまり、平均処理手数料の変化とは、合併期間中に処理手数料を変更した 37%の事例の影響である。

このうち、合併市町村は 0.46 回、非合併市町村は 0.38 回である。アンケートの設問項目の性質から、継続市町村である非合併市町村は 2001 年から 2011 年までのすべての期間において回答している。一方、合併市町村のデータはほとんどが 2005 年以降に限られる。にもかかわらず、合併市町村のほうが処理手数料の変更回数は多い。

試みに使用料変更回数別構成比を算出すると、一度も平均処理手数料を変更していない市町村は、合併市町村で 61.8%なのに対し、非合併市町村では 65.4%に達している。一方、2 回以上平均処理手数料を変更した市町村は、合併市町村で 80（6.8%）に達するのに対し、非合併市町村は 16（3.1%）に留まっている。合併市町村で平均処理手数料変更が行われた理由は、旧市町村間における平均処理手数料の平準化である。合併市町村内で、合併前人口首位市町村と、人口非首位市町村を比較すると、人口非首位市町村（2005 年 21.1 円）に比較し、人口首位市町村（2005 年 20.0 円）において家庭ごみ平均処理手数料がより安かった。

人口首位市町村と人口非首位市町村で家庭ごみ料金水準が違うとはどういうことなのか。言いかえると、平均処理手数料水準はどのような要因によって決まっていたと考えられるのか。これを確認するため、合併前市町村別の家庭ごみ処理手数料（2005 年および 2010 年）を従属変数とする重回帰分析を行った。独立変数として、1 人あたり基準財政収入額（2001 年は財政統計研究所資料、2010 年は合併算定替の算定を行うために総務省により算定されている理論上の計数）、国勢調査人口（2000 年および 2010 年）、面積（国勢調査）、合併の有無を投入する式 1 と、式 1 に加えて都道府県別ごみ処理手数料平均値を投入する式 2 の 2 式を作成した。

結果を示した図表Ⅱ－2－12 を見ると、まず、式 1 の説明力は小さく、式 2 の説明力は高い。隣接市町村の料金水準を確認した、いわゆる横並びによる処理手数料決定が行われていると解釈できる。興味深いのは、式 2 においても、1 人あたり基準財政収入額が低く、人口規模の小さい市町村において、ごみ処理手数料が高くなっている点である。これは、人口首位町村と非首位町村における処理手数料水準の比較結果と軌を一にしている。改めて述べるならば、基準財政収入額が低く、人口規模の小さい市町村において相対的に高かったごみ処理手数料が、合併によってより低い中心市などの水準に収斂した結果、図表Ⅱ－2－11 に見られる合併市町村全体での処理手数料平均の低下に結びついたと考えられる。

図表Ⅱ－2－12　家庭ごみ処理手数料を被説明変数とする重回帰分析

	家庭ごみ処理手数料2005年			
	式1		式2	
	重回帰係数	t値	重回帰係数	t値
(定数)	29.247	13.257	6.027	2.936
一人あたり基準財政収入額2001	-.063	-4.344	-0.038	-3.095
合併の有無	-5.148	-3.319	-1.147	-0.874
面積(k㎡)	.037	7.173	0.002	0.407
人口（2000年国勢調査、1万人あたり）	-.287	-6.633	-0.155	-4.215
都道府県ごみ処理手数料2005			0.978	26.316
自由度調整済み決定係数	.059		.336	

	家庭ごみ処理手数料2010年			
	式1		式2	
	重回帰係数	t値	重回帰係数	t値
(定数)	31.119	16.166	4.202	2.454
一人あたり基準財政収入額2010	-.046	-4.075	-0.025	-2.843
合併の有無	-5.127	-3.347	-1.327	-1.102
面積(k㎡)	.050	9.620	0.006	1.443
人口（2010年国勢調査、1万人あたり）	-.266	-6.551	-0.117	-3.654
都道府県ごみ処理手数料平均2011			0.888	31.113
自由度調整済み決定係数	.072		.433	

（５）保育料の変化と合併の影響

①　保育料の特徴と設問設計

最初に、保育料と家庭ごみ処理手数料の性質の違いについて触れておく。すでに述べた環境省通知が示すように、家庭ごみ処理手数料は、家庭に対し、ごみ排出量の削減インセンティブを与えるための手段と位置付けられている。したがって、ごみ使用料が運営費に充当されることは第一義的には想定されていない。一方、保育料は保育所運営費の主要財源としての役割を担うこととされていた。以下、保育料の分析にあたり、背景となる諸制度を必要な限りにおいて述べる。

児童福祉法では、保育所運営費を、都道府県が直接設置した場合を除き市町村費による支弁によると規定している（第51条）。ただし、都道府県及び市町村以外の者の設置する保育所、つまり私立保育所に対しては、市町村の負担すべき費用の1/2を国庫が負担し、1/4を都道府県が負担すると定めている。

「市町村の負担すべき費用」を考える上で、1997年改正以前の児童福祉法に触れておく必要がある。97年以前の同法第56条第2項においては、本人または扶

養義務者から「費用の全部または一部を徴収することができる」と規定されていた。運営費を支弁するにあたり、まず充当すべきは保育所利用者からの受益者負担である、というリンクが想定されていたとも言える。

しかし、97年改正により、「家計に与える影響を考慮して」「児童の年齢等に応じて」定める額を徴収できる、とされ、運営費と保育料のリンクは法律の文言上は削除された。ところが、市町村における保育費用の実際の費用負担は異なっている。この点をつまびらかに示している数少ない開示資料として武蔵野市子ども家庭部保育課『武蔵野市保育概要 2011』がある。同資料をみると、「国運営費総支弁額」5億1,096万の内訳から、まず「国基準徴収金」分の保育所使用料分2億4,611万を控除する、という手順で開示されている[14]。つまり、国庫補助を行う際の分母となる「市町村の負担すべき費用」は総支弁額から徴収金を差し引いた2億6,485億円となる。

「国基準徴収金」は、「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」(昭和51年4月6日厚生省発児第59号の2厚生事務次官通知)により規定される。まず、第1階層(生活保護法による非保護世帯)から第7階層(所得税課税額45万9,000円以上)までに階層区分される。その上で、3歳以上児については、第1階層の月額無料から、第7階層の月額7万7,000円までの差等使用料を設定している。

これに加え、「児童の年齢に応じた区分」として、3歳未満児と3歳以上児の二区分が設定されている。3歳未満児第7階層では8万円である。これは同通知に記された基本分保育単価の差(定員45人以内、保育所長設置ケースで1歳児〜2歳児と4歳児で2.02倍)とは無関係に決められている。

しかし、この負担額でも、「家計に配慮した負担」となるかは難しい。試みに第3区分(住民税課税・所得税非課税世帯)の国基準徴収金において、3歳児以上の保育料は月額1万6,500円となる。年換算すると19万8,000円である。夫婦2人で第1子を預ける第3区分の住民税課税最低限所得は年215万円であり、保育料のみで年所得額の9.2%の負担となる。

こうしたことから、国基準徴収金は、実際には国庫補助金の清算基準として用いられているに留まっている。前述の『武蔵野市保育概要』での開示情報によれば、国基準徴収金のうち、保育料が実際に充当されているのは1億1,880万に過ぎず、差額の1億2,730万円は武蔵野市による負担となっている。個別市町村条例に基づく保育料の「軽減率」である[15]。

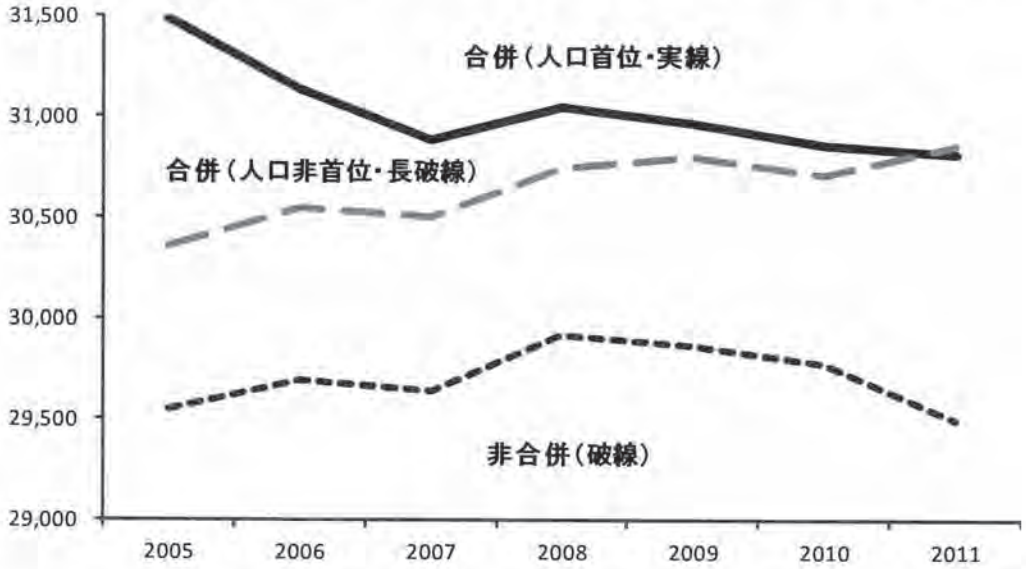
軽減率を調査指標とすれば、差等使用料ならではのブラケット(基準額)変更による変化の影響を受けず、市町村の保育料軽減政策の効果を線形データとして抽出できる。しかし、軽減率を各市町村に対し、過去に遡って算出を要請することは難しい。また、保育料軽減がいかなる階層に対してメリットをもたらすかを知ることはできない。さらに、2004年3月の児童福祉法一部改正により国庫負担部分が削除され、一般財源化された。「国基準徴収金」の対象は、あくまでも私立

の認可保育所への国庫補助の算出のためにのみ意味を持つ指標である。このため、公立保育所に対しては、形式的には「軽減率」の概念が妥当しなくなる[16]。

以上から、本節で用いたアンケートにおいては、日本経済新聞社産業地域研究所『全国市区の行政比較調査データ集：行政革新度・行政サービス度』各年度版の設問に習い、3歳児（第1子）の場合における①住民税均等割非課税世帯、②所得税30万円世帯の2つを設問している。旧市町村単位での記載を要請し、旧市町村の経年推移を書き入れてデータベースを構築した点は家庭ごみ処理手数料と同様である。

② 合併・非合併市町村の保育料推移

図表Ⅱ－2－13　所得税額30万円世帯に対する保育料推移（2005年～2011年）



		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
非合併		29,548	29,687	29,637	29,912	29,857	29,770	29,496
(N)		494	501	507	517	519	523	530
合併	人口首位	31,486	31,131	30,883	31,040	30,966	30,857	30,808
	(N)	290	293	298	303	306	306	307
	非首位	30,354	30,546	30,500	30,746	30,797	30,709	30,846
	(N)	632	630	655	721	743	750	759

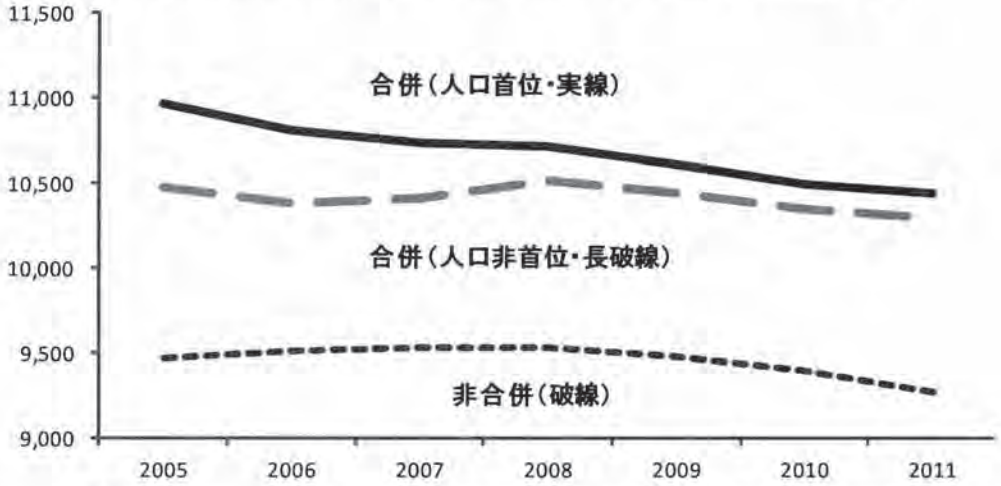
（注）分散分析におけるp値は全て1%有意である。

図表Ⅱ－2－13は、所得税額30万円世帯に対する保育料について、2005年以降の推移を合併（人口首位、人口非首位）、非合併の3つのカテゴリーに分けて見たものである。まず、合併市町村と非合併市町村の間では、非合併市町村において保育料が低く抑えられている。この点については、先行研究においても指摘されている、23区を含む東京都の保育料の影響、いわゆる「東京都ダミー」の効

果が大きい。すなわち、東京都は他の道府県に比べて政策的に保育料を低く抑えている。そして、平成の合併期においては、東京都内の市町村は、西東京市以外はすべて非合併となった。非合併市町村の保育料の低さは、「東京都ダミー」によりもたらされていると考えられる。一方、合併市町村における人口首位市町村と、人口非首位市町村では、首位市町村の保育料の高さが眼につく。

以上の初期条件の変化を念頭に置いた上で、本節の課題である合併後の保育料変化をみる。まず、非合併市市町村において保育料が上昇していた 2005 年から 2008 年において、合併市町村（人口首位）は逆に保育料が減少している。保育料の調整期間を見ると、個別市町村レベルを含めて定量的な回答を得た 321 の合併市町村のうち、合併初年度および 1 年目において保育料が調整された市町村は 199（61.9%）にのぼる。平成の市町村合併は 2004 年と 2005 年に集中しているため、2006 年までの保育料の変化が合併市町村間とのすり合わせにあったことが見て取れる。この結果、合併市町村内の人口首位・非首位市町村の保育料の水準の違いは、2011 年には完全に収斂している。

図表Ⅱ－2－14　所得税非課税世帯に対する保育料推移（2005 年～2011 年）



		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
非合併		9,471	9,513	9,537	9,534	9,481	9,395	9,273
(N)		493	499	506	515	517	523	527
合併	人口首位	10,964	10,806	10,739	10,720	10,613	10,501	10,441
	(N)	290	294	300	306	308	308	309
	非首位	10,478	10,384	10,414	10,518	10,448	10,350	10,300
	(N)	629	637	656	725	746	756	765

（注）分散分析における p 値はすべて 1%有意である。

次に、図表Ⅱ－2－14 から、所得税非課税・住民税課税世帯に対する保育料の推移をみていこう。所得税額 30 万円世帯に対する保育料と比較すると、①非合併市町村のほうが安く、②非合併市町村の 2008 年まで平均保育料が上昇しているのに対し、合併市町村は低下している。③その影響が合併市町村間の擦り合わ

せにあると考えられるという3点は共通している。つまり、所得税非課税世帯においても、2008年までの保育料上昇期に、合併の影響により平均使用料低下が見られたという点で、合併市町村と非合併市町村は対照的な動きを見せたのである。これにより、合併市町村と非合併市町村の保育料差異を狭める効果を持ったのである[17]。

（6）公共下水道使用料の変化と合併の影響 —「収斂イベント効果」が働かない例

家庭ごみ手数料、保育料は、合併による旧市町村間の価格平準化というイベントにより、非合併市町村に比べ、合併市町村の平均料金水準比率が低下するという効果が見られた。では、合併にともなうイベント効果はすべての料金で見られるのだろうか。そうでないと思われる代表的な事例として、市町村整備公共施設の中心的な存在である公共下水道料金が挙げられる。本節では、主に資料上の制約から、対象を広義の公共下水道である特定公共下水道、特定環境保全公共下水道や流域下水道を除く市町村単独処理の公共下水道に限り、2000年度と2009年度の使用料の変化を分析した。基準となる使用料は、一般家庭が1か月20m³使用した場合である。資料については、2000年度は総務省『地方公営企業年鑑』、2009年度は日本下水道協会『平成21年度版下水道統計』を元に、北海道・東北6県・茨城県・岡山県の市町村について、旧市町村が継続しているものとして旧市町村単位に再入力して計192のデータベースを試論的に作成した。なお、非合併市町村数と合併市町村数の内訳は共に96ずつ（合併市町村の純計数は71）であった。

まず、2000年時点の下水道一般家庭使用料（1か月20m³あたり）を100とした場合の2009年時点の同料金指数について、合併市町村（旧市町村単位、N＝96）と非合併市町村（N＝96）で比較したところ、合併市町村111.2、非合併市町村111.9であった。分散分析におけるp値は0.753となり、両者に有意な差は認められない。つまり、合併市町村と非合併市町村の間に差異を見出すことはできない。

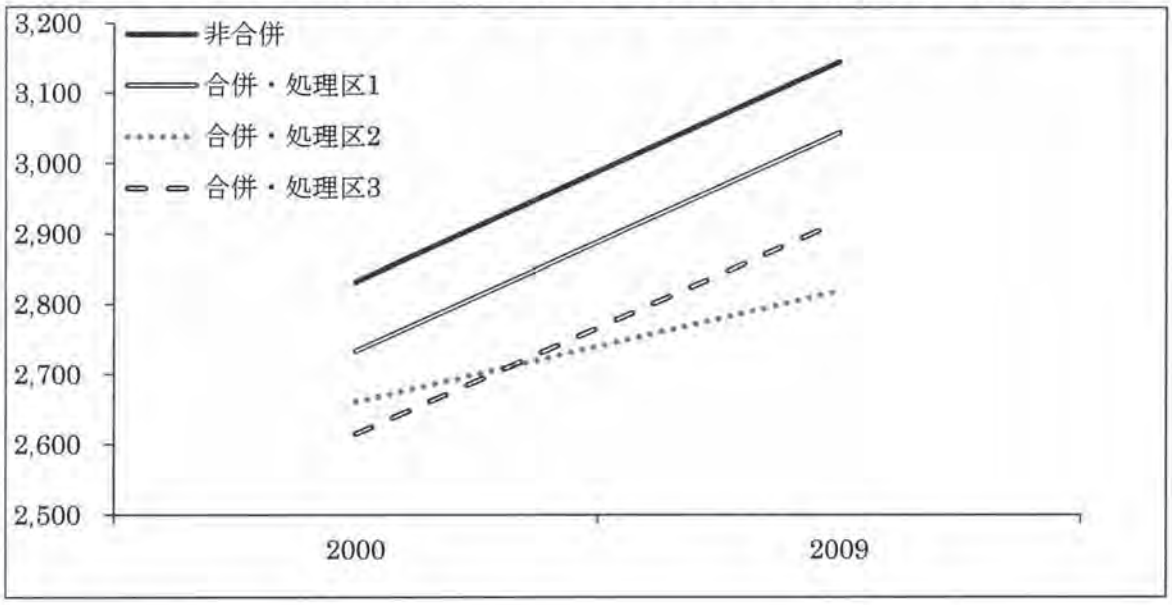
このような結果に至った理由については幾つか考えられる。まず、合併における公共下水道の位置づけである。序章で述べたように、平成の市町村合併は下水道整備が進捗していた大都市部ではなく、非大都市圏を中心に行われた。このため、そもそも調整対象となる下水道施設が存在しない（ゼロまたは1つ限り）という状態となりえる。もっとも、本節での分析が、すでに公共下水道施設が最低1つは存在している『公営企業年鑑』に依拠しているため、本節で対象となるデータベースにはゼロは存在しない。しかし、合併した96の市町村のうち、公共下水道の処理区が1つ限り、という市町村が52存在した。これらの市町村では、合併時に他に公共下水道が存在しないため、使用料を調整する必要がなかったのである。公共下水道処理区を複数抱えた市町村は19（合併市町村のうちの26.7%）

に留まった。

では、単一の公共下水道処理区のケースと、複数の処理区を引き継いだケースではなんらかの差異を見いだせるだろうか。それを確認したのが図表Ⅱ－2－15である。非合併市町村、合併市町村の単一処理区および3つの処理区を持つ市町村に関しては、ほとんど平均使用料の上がり幅が同じである。2つの処理区をもつ合併市町村は、13のうち2つの新市町村が、2000年度の旧市町村の使用料から変化していないことが影響し、平均使用料の変化の幅が他と比べて若干緩やかになっていることが考えられる。しかし、2つの処理区を持つ合併市町村の分散は大きく、使用料を引き下げた2つの町村はむしろ例外的な存在である。このため、公共下水道処理区数別と非合併市町村の使用料の伸び率平均を分散分析で確認しても、有意な差異を見出すことはできなかった。

図表Ⅱ－2－15

非合併および合併市町村のうち施設処理区数別の下水道使用料比較(単位:円)

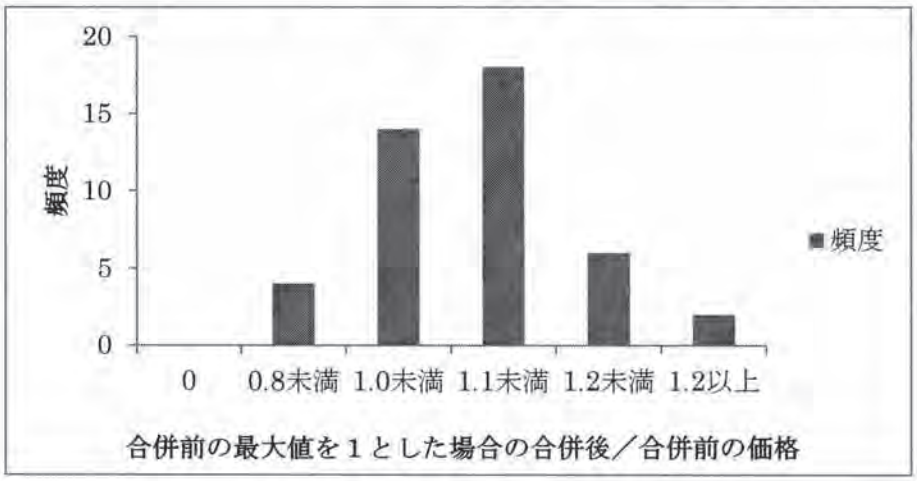


処理区数別に見て差異がない要因をより明晰に示すのが図表Ⅱ－2－16である。複数の下水道処理区を抱えた合併市町村のうち、合併前の最も高い価格を1とした場合、合併後の価格／合併前の価格がどのような分布になるかを調べ、その頻度をみたものである。最大価格である1以上に頻度のピークが集まっている。つまり、2009年度には合併前市町村の最大価格に近接するか、それを超えて使用料が定められたということである。頻度数でいえば複数の下水道処理区を抱えた合併市町村の45.4%が、合併前の最大使用料を超えた使用料水準に引き上げているのである。合併前の最大価格を上回ってまで使用料を引き上げる、という使用料政策は、合併の効果として喧伝された「負担は低いほうに」の対極に位置する。

このような結果が生じた背景には、市町村の整備する下水道のコストに対して、

受益者負担分が見合っていない、という下水道使用料の積年の「問題」が挙げられる。例えば、1960年の下水道財政研究会報告書は、雨水公費・汚水私費の原則を示し、一部繰出基準の充当が認められている部分を除けば、原則として汚水処理施設の整備に要した資本費及び維持費については下水道使用料を充当することが好ましいとの見解を示している。しかし、総務省『平成17年度下水道事業経営指標・下水道使用料の概要』を紐解けば、地方債元利償還金は料金収入に対しほぼ倍程度の比率を占めていた。試みに長野県内の使用料単価と汚水処理原価を比較すると、汚水処理原価／使用料単価は9.22倍にも達する。合併は資本費に対する使用料の充当不足を埋め合わせる格好の契機となったと考えられる。

図表Ⅱ－2－16　合併前最大価格を基準とする合併後価格の頻度



他方、汚水処理原価を使用料で回収するとなれば、汚水処理人口が少なく、地理的にコストが高まる旧町村部を中心に、使用料水準が相対的に高くならざるを得ない。また、下水道料金を含む公共料金は、所得などにかかわらず使用者全てに均等に課せられるため、低所得者にとって大きな負担となる。このためか、料金水準が異なっていた19町村のうち、13町村が使用料を2009年度までに収斂させる一方で、残り6つの町村（31.5%）においては、いまだに下水道料金の収斂をみていない。母集団が少ないために留意する必要があるが、保育料の場合は322の市町村のうち64（19.9%）が、また家庭ごみ料金の場合は、合併以前から同価格の料金であった市町村を除いた122のうち17（13.9%）が収斂していないことと比べると、下水道料金における非収斂比率が相対的に高い可能性がある。なお、公共下水道処理区を複数抱えた合併市町村はすべて2004年度から2005年度までに合併しており、合併後間もないため使用料を収斂する期間が設けられなかったとは考えにくい。

以上の分析から確認されたように、下水道料金のような、市町村行政当局が市町村間の合併前使用料の最大価格以上に引き上げようとする強い動機を持つ場合

は、家庭ごみ使用料や保育料で確認した、市町村間の価格収斂イベントの効果が限定的となる。この場合、合併市町村と、非合併市町村の間で、使用料変化率に差異を見出すことはできないという結果になると考えられるのである。

（7）小括

本節の結論は以下の通りである。

第1に、家庭ごみ処理手数料については、合併前から非合併市町村の家庭ごみ処理手数料が平均で有意に高かった。合併後、非合併市町村は全国的な有料化を推進する環境省の政策に反応するなどの要因から有料化に踏み切る、或いは既に徴収していた家庭ごみ処理手数料の値上げを行うなどの行動により、平均家庭ごみ処理手数料水準が上昇したのに対し、合併市町村においては旧市町村間での家庭ごみ処理手数料の擦り合わせによって平均家庭ごみ処理手数料は逆に下落した。つまり、合併市町村と非合併市町村の差異が拡大した。

第2に、保育料については、合併前においては、合併市町村の保育料が平均で有意に高かった。この中身を分解してみると、人口首位市町村と人口非首位市町村間において、人口首位市町村の保育料が高かった。合併市町村では旧市町村間の差異を調整した結果、人口首位市町村（ほぼ残存市町村）において保育料が低下した。

両者に共通しているのは、合併というイベントにより、旧合併市町村間において使用料を収斂させる必要が生じた点である。非合併市町村には存在しなかった合併イベントの効果により、合併がなかった場合に比べ、相対的に使用料が低下するという効果をもたらした。「負担は低い水準に調整され」なくても、水準を調整するという行為自体によって、使用料は相対的な低下を見たのである。

第3に、下水道使用料については、合併市町村と非合併市町村の間で使用料水準の変化率に差異は見られなかった。合併した市町村が、合併前市町村の最高使用料よりも高い使用料水準に設定する傾向が見られたために、家庭ごみ処理手数料と保育料で見られた収斂効果が働いていない。このような使用料が選択される理由として、汚水処理費の使用料充当が不十分と認識されており、合併を契機として料金水準を高く引き上げようとする動機が働いたためと考えられる。

家庭ごみ処理手数料、保育料、下水道使用料の3事業は、合併と住民負担の変化についての典型的な事例と考えられる。本節が用いた合併市町村と非合併市町村の対照、合併市町村内の価格水準収斂の有無と考慮することにより、合併の効果を確認するというアプローチを用いれば、その他の手数料についても同様の知見が導ける可能性が考えられる。

第4節　結語

本章の結論を改めて端的にまとめておく。

第2節では、全市区町村を対象に、合併の目的のひとつとして考えられていた行財政の効率化が本当に達成されているのか、統計的に検証を行った。分析結果によれば、合併は「規模の経済」効果とは逆の結果をもたらしていた。すなわち、①変化率で見た場合、ほとんどの指標において、合併をしていない自治体の方がより効率化している。②多くの小規模自治体が依然として非効率であることに変わりはないが、格差は縮小している。③そもそも、同規模の自治体のうち、より非効率であった自治体が合併した傾向がみられる。④合併した自治体の収入を支えていたのは「合併特例事業債」であった。合併にともなう財政上のアメにより、合併は財政の効率化という面ではかえって逆効果をもたらしたと言うことができる。

第3節では、住民負担の変化について、家庭ごみ処理手数料、保育料、下水道使用料の3つに注目して分析を行った。まず、家庭ごみ処理手数料では、非合併市町村に比べ合併市町村の手数料上昇が停頓していることが確認できた。次に、保育料では、非合併市町村に比べ、合併市町村の保育料が高かったが、合併前人口首位市町村の水準に収斂された結果、非合併／合併の差異が減少した。両者に共通しているのは、合併というイベントにより、合併前自治体内の料金水準を収斂化させる動機による効果である。一方、限定的な分析ではあるが、下水道使用料では、合併・非合併に関わらず料金水準の上昇が確認できた。これは、下水道料金水準が行政主体に必要と考えられている水準を大幅に下回っていたためと考えられる。

[1] 市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年。
[2] 今井照『「平成大合併」の政治学』公人社、2008年。
[3] 林正義「地方自治体の最小効率規模—地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果—」『フィナンシャル・レビュー』61号、2002年、59-89頁。
[4] 職員数は2002年のデータを2001年の住民人口数で割った。
[5] 合併前の値が0である場合は欠損値として扱っている。
[6] 不均一分散修正済み誤差。
[7] すでに『市町村別決算状況調』などにより国民健康保険料、介護保険料などは量化されている。われわれが2001年と2009年における料金水準変化比率を用いて分散分析を行ったところ、合併・非合併で有意な差異は検出されなかった。もっとも、本節で述べるように、料金水準変化比率の差異がない、という事は、「合併は料金水準に影響を与えなかった」という事を必ずしも意味しない。
[8] 財団法人関西情報・産業活性化センター『市町村合併が公共使用料に与える影響についての実態分析調査』内閣府委託調査、2005年。
[9] ①合併前で最も安い市町村より低い水準、②合併前でもっとも安い市町村の水準、③合併前市町村の料金間、④現状維持、⑤合併前の最も高い市町村の水準、⑥⑤を超える水準。
[10] www.pref.ehime.jp/h10800/gappei/torikumi/documents/kensyou.pdf。2013年3月30日閲覧。
[11] 内閣府国民生活局物価政策課『保育サービス市場の現状と課題——「保育サービス価格に関する研究会」報告書——』2003年。
[12] 濱本知寿香「保育料の地域格差——保育料の軽減率をもとに」『大東文化大学経済論集』第89号、2007年、135-145頁。
[13] http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/survey.html。本稿においてわれわれが参照した資料は2012年4月1日付（2012年5月1日閲覧）である。
[14] 総務省行政監察局『児童福祉対策等に関する行政監察結果報告書』(1998年5月)での開示様式では、国基準の保育料により、保育運営費の50.2%が充当されている、としている。
[15] 濱本、前掲、137頁。
[16] なお、『武蔵野市保育概要』では、運営費に占める保護者よりの使用料徴収比率を示しているが、10.4%に過ぎない。
[17] 保育料を被説明変数とする単回帰分析においても、諸変数を説明変数とする重回帰分析を行っても、2011年時点で合併市町村と非合併市町村で有意な差異を検出することはできなかった。

別表　保育料・家庭ごみ処理手数料アンケート用紙

Ⅰ．保育所保育料について

貴自治体名		
地方公共団体コード	(6桁)	
課名･ご担当者名		
連絡先電話番号		

（1）平成12年度から平成23年度の貴自治体における認可保育所の月額保育料（通常の開所時間の場合）をご記入ください。
本調査の「ご記入にあたってのお願い　3　」をご覧いただき、すべての欄、あるいは、合併年度以降の欄にご記入ください。

A　夫婦二人の所得税額が30万円で、その夫婦の３歳の第１子を預ける場合
（注）所得税額は、配当控除、外国税額控除、住宅取得等特別控除を適用する前の税額

B　所得税は非課税で、住民税は均等割額のみの世帯で、その夫婦の３歳の第１子を預ける場合

表１－１　　(年度、単位：円)

	平成12 (2000)	平成13 (2001)	平成14 (2002)	平成15 (2003)	平成16 (2004)	平成17 (2005)	平成18 (2006)	平成19 (2007)	平成20 (2008)	平成21 (2009)	平成22 (2010)	平成23 (2011)
A												
B												

※市町村合併があった場合（地方公共団体コードの変更は問いません）に、合併直前の構成市町村のA・Bの金額をご記入ください。
複数回の合併があった場合は、すべての市町村について記入してください。

表１－２　　(単位：円)

市町村名①	A	市町村名②	A	市町村名③	A	市町村名④	A	市町村名⑤	A	市町村名⑥	A
	B		B		B		B		B		B
市町村名⑦	A	市町村名⑧	A	市町村名⑨	A	市町村名⑩	A	市町村名⑪	A	市町村名⑫	A
	B		B		B		B		B		B

（２）合併した自治体で、保育料に関して特記事項がありましたらご記入ください。

（３）平成20年４月１日現在及び平成23年４月１日現在の貴自治体の認可保育所の定員数及び年齢階層別在籍児童数をご記入ください。
（厚生労働省福祉行政報告例「第54　保育所・在所者」と同じ数字になります。）

表１－３　（単位：人）

初日入所人員年齢階層		０歳	１・２歳	３歳	４歳以上	計
平成20年(2008年)	定員数					
	在籍児童数					
平成23年(2011年)	定員数					
	在籍児童数					

※平成20年4月2日以降に市町村合併があった場合（地方公共団体コードの変更は問いません）に、平成20年4月1日現在の構成市町村についてもご記入ください。

表１－４　（単位：人）

旧市町村名(平成20年4月1日現在)		０歳	１・２歳	３歳	４歳以上	計
①	定員数					
	在籍児童数					
②	定員数					
	在籍児童数					
③	定員数					
	在籍児童数					
④	定員数					
	在籍児童数					
⑤	定員数					
	在籍児童数					
⑥	定員数					
	在籍児童数					

※お忙しいところ、本調査にご協力いただき誠にありがとうございました。

Ⅱ．生活系ごみ収集手数料について

貴自治体名	
地方公共団体コード(6桁)	
課名・ご担当者名	
連絡先電話番号	

(1) ごみ処理事業の体制について

貴自治体の処理体制で該当するものの番号を回答欄にご記入ください。

1．自治体単独処理

2．広域処理

回答欄	

広域処理の場合	

(2) 生活系ごみ収集手数料について

＜記入の対象＞

・収集する生活系の**可燃ごみ**とします。(持ち込み分は対象外とします。)

・家庭で**1袋(45ℓ)**使用した場合の金額**(消費税を含む)**を記入してください。

・単位が**45ℓでない場合は、それに最も近い大きさのものの金額**を記入し、**サイズ欄にその大きさ(ℓ)を記入**してください。

・一定量以上が有料の場合は、有料になった場合の金額を記入し、特記事項欄に無料の範囲を記入してください。

・無料の範囲が世帯の人数によるときは、一般家庭(大人2人、子供1人)で計算してください。

・指定袋の**袋代相当額のみが有料の場合は金額欄は「無料」**とし、特記事項欄にその旨を記入してください。

・無料で袋の指定がない場合や、指定袋はあるが袋代相当額も無料の場合は、金額欄に「無料」と記入してください。

① 貴自治体の平成24年3月末現在の手数料額をご記入ください。

表2－1

現在(H24/3/31)の生活系可燃ごみ収集手数料 (円)	45ℓ袋の金額 (A)	(A)が45ℓでない場合の袋サイズ(ℓ)	特記事項(「○○ℓまで無料」、「指定袋代のみ有料」など)

(金額は小数点以下第2位を四捨五入)

(裏面に続く)

② 上記①の金額の平成12年度から平成22年度の年度末現在の料金をご記入ください。
本調査の「ご記入にあたってのお願い 3 」をご覧いただき、すべての欄、あるいは、合併年度以降の欄にご記入ください。

表2－2

(年度末現在、単位:円、小数点以下第2位四捨五入)

平成12年度 (2000)	平成13年度 (2001)	平成14年度 (2002)	平成15年度 (2003)	平成16年度 (2004)	平成17年度 (2005)	平成18年度 (2006)	平成19年度 (2007)	平成20年度 (2008)	平成21年度 (2009)	平成22年度 (2010)

③ 上記①②の金額の適用について、市町村合併による経過措置を設けた場合は、その内容を記入してください。

④ 平成11年度以降に、市町村合併があった場合(地方公共団体コードの変更は問いません)に、記入をお願いします。

表2－3

(単位:円、小数点以下第2位四捨五入)

市町村名①	金額	市町村名②	金額	市町村名③	金額
市町村名④	金額	市町村名⑤	金額	市町村名⑥	金額
市町村名⑦	金額	市町村名⑧	金額	市町村名⑨	金額
市町村名⑩	金額	市町村名⑪	金額	市町村名⑫	金額

※ お忙しいところ、本調査にご協力いただき誠にありがとうございました。

第3章　地域政治の変化

第1節　問題の所在

本章の課題は、市町村合併における地域政治構造について、主に市町村の議会議員や首長といった地域政治家の属性に着目し、合併前後の変化を跡付けようとするものである。なお、属性のうち、特に職歴（前職）および出身地域に留意する。

市町村合併において重要な反対勢力となるのが、これら地域政治家である。この点は第4章で示す国際比較、およびわが国における昭和の市町村合併の経験からも明らかであろう。地域政治家にとって、市町村合併はポストの削減という形でダイレクトに再選機会の減少を引き起こすことになる。

地域政治家の反対は、特に周辺部における地域住民の不安と連動する。周辺部に位置づけられる住民にとって、みずからの地域からの政治家を選出できなくなることは、合併後の市町村において地域の問題が反映されなくなるのではないかという懸念を引き起こす。特に、周辺部は相対的に過疎地や中山間地域が多いが、合併後に行政資源の配分が行政効率性を理由に集中的、選択的に行われると、さらに中心地との格差が拡大するおそれがある、という懸念である。これらの懸念を、合併市町村内における「周辺部の懸念」と称しておこう。

第Ⅰ部第3章で述べたように、市町村合併にはそれぞれの議会の議決および首長の申し出が必要である。このため、地域政治家の反対は、市町村合併における重大な抵抗点となる。これを緩和するために議会議員選挙には特例が設けられた。具体的には、合併特例法に基づき新設合併の際に定数を法定上限の2倍まで増やすことができる定数特例、合併自治体の判断により特例的に旧町村単位で設置される選挙区である。このような特例により、合併時の「周辺部の懸念」がどの程度緩和されたのか、また、その特例が消滅した後にどのような帰結を招いたのかを検討する。これが第2節の課題となる。

一方、議会議員と異なり、首長にはこのような特例が設けられなかった。このため、首長選挙においてどのような地域から代表者が選出されるかが、地域政治における大きな焦点となる。これについて検討することが第3節の課題となる。

また、市町村合併による領域の変容は、これを基礎単位とする都道府県議会議員選挙の構造にも大きな影響を与えると考えられる。この点についてその推移を確認することが第4節の課題となる。

第2節　合併市における市議会議員選挙

（1）議会議員選挙における問題の所在

平成の市町村合併は、合併による「効率化」をその目的の1つとした。議員報酬総額の削減を目指した議員定数の削減は、職員数削減などと並び、「効率化」の象徴例といえよう。一方で、市町村議会議員選挙の特色の1つは大選挙区単記非移譲式投票制度であるが、これは人口の少ない周辺部等からは代表者を出すことが不利となる仕組みである。

このため、総務省による報告書[1]では、合併に際し、人口・地理的な要因によって周辺部となる旧町村から議員を選出できず、地域の声が反映されなくなるという不安の声があがっていたことに触れられている。このような不安を払拭するため、合併に際しては、合併後の議員定数に特例を設け（定数特例）、また選挙区制を導入することにより、周辺部からより多くの政治代表を参加させる仕組みが取り入れられた。

それでは、合併に際して導入されたこうした仕組みは、合併後に行われた議会議員選挙においてどのような結果をもたらしたのだろうか。周辺部からの議員を確保する、あるいは増やすという当初の目的に適う効果を上げたのであろうか。

（2）先行研究の整理と本節の課題・接近手法

「平成の市町村合併」が議会議員選挙の結果に及ぼした影響を定量的に分析した研究は極めて少ない。僅かな例外として、今井照による一連の研究が挙げられる[2]。今井は、地方議会での無党派比率の増加という全体的な傾向とは反対に、合併前後における市区議会議員の政党別割合では無党派比率が減少したことを指摘している。一方、市町村議員の特徴として、政党公認の当選議員が極めて少なく、「市町村議会の無所属議員が地域選出的な要素をもっていることが想像される」[3]としている。

はたして、今井の指摘する地方議会議員の「地域選出的な要素」は実証しうるだろうか。このために、以下の手続きによりデータセットを構築した。

対象とする合併市町村は、2000年から2011年までに、合併により市制が施行された市（以下、市制施行市）に限定した。市制施行市は、もとは町村から構成され、最も党派性が弱いグループと考えられるためである。

合併前後の議会選挙データについては、都道府県・市選挙管理委員会の資料および地域新聞等を、可能な限り網羅的に収集した。これにより、当選者だけでなく落選者を含めた統一的な選挙データセットを作成することが可能となった。

上記のデータセットには、「年齢」「性別」「住所（旧町村単位）」「政党所属」といった、議員の属性データが含まれている。ただし、収集した資料上の制約により、全ての議員に全ての属性データを付与することはできなかった。特に「住所（旧町村単位）」については、都道府県・市選挙管理委員会からの資料には記載が

ない場合が極めて多かった。つまり、今井の言う「地域選出的要素」の実証に必要な住所地データを完備することはできなかった。

このため、本節においては、まず旧町村議会議員・旧町村首長の動向に着目する。対象とする132市の合併後第1回選挙の定数は3,237であるが、当選者のうち2,811（86.8%）は旧町村の議会議員および首長によって占められている。したがって合併後の新市議会において、旧町村議会議員はどの程度議席を確保したのか、つまりどの程度「残存」したのかは重要な代替指標となり得る。本節では、旧町村の議会議員数を分母とし、新市議会の旧町村別議員数を分子とする「残存率」指標を作成し、合併後の第1回選挙、第2回選挙において、当該残存率がそれぞれどのような要因で決定されたかについて分析を行う。その後に、限られたデータを独自に収集した上で、地域代表率の決定要因についてもあわせて分析を行う。

（3）市制施行市議会議員の属性推移—年齢、性別、党派

最初に、議会議員をめぐる基本的な情報について整理しておく。まず、データセットから、市制施行市の合併時期を見ていこう。市への昇格を伴った合併は、2004年～2006年にその88.6%が集中している。この結果、合併後第1回の選挙は2004年～2007年、第2回の選挙は2008年～2011年に集中している。

次に、立候補者の年齢をみてみよう。立候補者の年齢は、合併後第1回が集中している2004年～2007年を見ると、2003年の59.43歳から2005年には58.33歳（△1.1歳）に低下した。一方、当選者の年齢を見ると、2003年の59.4歳から、2005年には57.84歳（△1.56歳）とより低下している。

この差と符号するのは、合併後第1回選挙期における当選率（当選者数／立候補者数）である。2003年には当選率は91.1%であったが、2005年には当選率は67.8%まで減少する。これを踏まえた上で、合併前の町村議会議員のうち、合併後第1回選挙に立候補した群と、立候補を取りやめた群を比較すると、立候補者群56.3歳に対し、非立候補者群は59.9歳と3.6歳もの差異[4]がある。

ところが、第2回選挙が集中する2010年には、様相が劇的に変わる。すなわち、当選率は85.6%まで回復し、当選者年齢は59.51歳に戻っていったのである。

一方、性別を見ると、女性議員の比率はほぼ一貫して上昇の傾向にある。すなわち、合併前の2002年においては4.8%に過ぎなかった女性議員比率は、合併後の2011年においては9.6%まで上昇した。全国の市議会議員における女性比率は2000年代に入って10%を超え、その後も増加傾向にあり、こうした全国的な傾向と一致していると考えられる。

最後に、党派を見ると、今井の指摘に見られる通り、無所属議員の比率が高い。ただし、2001年に91.4%に達した無所属議員は、2011年には84.1%までその比率を低下させている。もっとも、党派内訳をみると、党派別当選比率を引き上げたのは公明党（1.8%→7.0%）が最も高く、次いで民主党（2001年0.0%→2011

年 1.5%）である。自由民主党は 2011 年でも 0.3%に過ぎない。なお、共産党は 2001 年、2011 年とも 6.1%であった。

以上の基本情報を整理すれば、①党派性の「なさ」は一部組織化された政党を除けばあまり変わらない、②女性比率は一貫して上昇しているのに対し、③当選率、立候補者年齢は第 1 回、第 2 回選挙で大きく様相を変えている。この 3 点は、合併後の市町村議会議員選挙を分析する上で、基本的な前提情報となる。

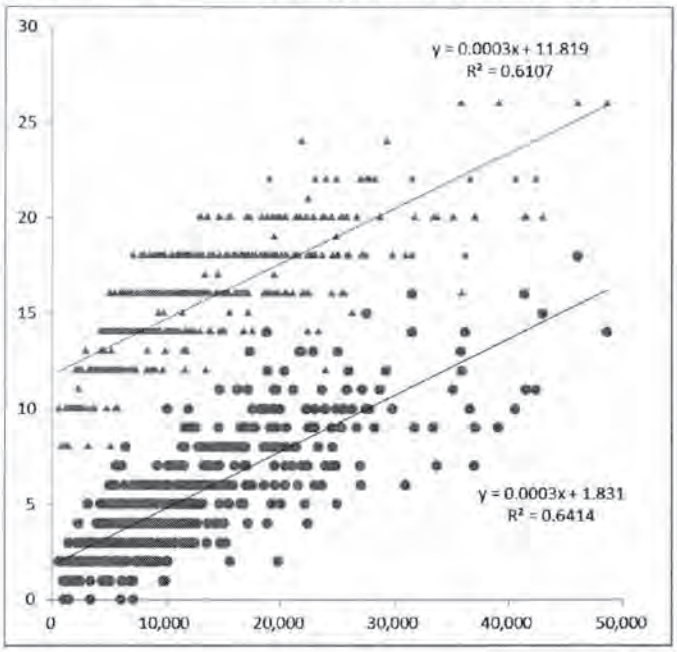
（4）合併前議員残存率の分析

① 第 1 回選挙結果の単回帰分析—合併前人口と合併前人口シェア

旧町村議会議員の再選（残存率の上昇）を規定する上で、強い影響があると考えられるのは、旧町村人口数であろう。旧町村人口数が新市における残存率に影響を与えるルートは 2 つの要因が考えられる。第 1 に、当然ながら、人口それ自体である。人口が少なければ相対的に得票数が少なくなり、当選は難しくなる。第 2 に、議員定数の性質である。地方自治法第 34 次改正（2011 年）以前においては、市町村議会議員は、その人口数に応じた定数の上限が定められていた（第 91 条第 2 項[5]）。この定数の上限は、人口が多い市町村ほど、議員 1 人あたりの人口が多くなるように設定されており、合併後の選挙では当選に必要な得票数が増加することを意味する。従って、合併後の新議会において、人口の少ない旧町村の議員は、相対的に残存率が低くなることが予想される。

まず、合併前の市町村人口を横軸に、合併前議会議員数と新市議会議員数（合併前市町村別）を縦軸に取って比較したのが図表Ⅱ－3－1 である。

図表Ⅱ－3－1　合併前人口と合併前議員数・新市議会議員数



興味深いことに、人口対合併前旧町村議会議員数の単回帰係数と、人口対合併後新市議員数の単回帰係数は同一（0.0003）である。端的にいえば、人口1万人あたりで3人の議員が選出されている。異なっているのは定数項（合併前11.8⇒合併後1.8）である。この回帰モデルでは、たとえば、合併前人口1万人の町村は合併前に14.8人の議員を選出していたが、合併後には4.8人に減少した、という含意となる。これは合併前後の議会議員の選出状況を象徴的に示す式である。

ただし、この単回帰は、単純に合併前人口を用いている。例えば、同じ1万人でも、人口3万人の町と合併した場合と、人口千人の村と合併した場合では、合併後の議員数は異なってくるはずである。そこで、「新市の中で、もとの町村がどれだけの人口を占めていたのか」を「合併前人口シェア」と称する。

単純な合併人口と、合併前人口シェアをそれぞれ残存率と単回帰させると、前者の決定係数は0.418なのに対し、後者は0.531となる。つまり、合併前人口シェアのほうがよりよく残存率を説明できる。

当然ながら、合併前人口と合併前人口シェアには強い相関がある。重回帰分析を行うにあたっては、多重共線性を排するために、人口に関係する説明変数には合併前人口シェアのみを用いて議論を進めていこう。

②　第1回選挙結果の重回帰分析

では、第1回選挙における旧町村別の議会議員残存率を被説明変数とする重回帰分析を行う[6]。ここで、合併前人口シェア以外の説明変数として採用した諸変数について説明しておこう。便宜として、変数名をボールドで現わし、式に下線を引くことにする。

まず、**定数削減率**（旧町村議会数の合算総数－新市議会定数）／旧町村議会議員数の合算総数である。定数削減率は、これまでの町村の議員定数をすべて足し合わせたものに比べ、新市の議員定数はどれくらいか、ひとことでいえば「どれだけ門戸が狭くなったのか」を意味する。定数削減率が高いほど、旧町村議員は生き残りにくくなる。

次に、**立候補者当選率**（当選者数／立候補者数）である。この変数は、新議会議員率を質的にチェックする役割を果たす。つまり、立候補者当選率が低いということは、それだけ候補者調整をうまく行えていなかったことを意味する。当然、当選率が高いほうが残存率は高いと考えられる。

これらの変数に加えて、合併前人口シェアによるウェイトを考慮した変数を加える。

まず、**人口シェア基準立候補者倍率**である。この指数は、（旧町村立候補議員数／立候補議員総数）／合併前人口シェアで算出する。この指数の意味するところをやや詳しく述べよう。すでに分析したように、合併前人口シェアと新議会議員数には強い相関をみてとることできる。これを予測していえば、立候補者総数に占める旧町村立候補者総数の比率は、合併前人口シェアで割った場合、誤差を除けばほぼ1倍に収斂するはずである。それを超えて立候補している場合は、地域の人口水準から見込める議席数よりも多くの候補者を出していることになる。見方を変えれば、1倍よりも多い地域は、それだけ事前調整に失敗したと考えることができるだろう。

次に、**人口シェア基準選挙区議席倍率**である。この指数は（旧町村選挙区定員数／新市総定数）／合併前人口シェアで算出する。この指数こそ、「合併特例」と言われるものである。この倍率が高い、ということは、合併前人口シェアから導かれる議席数に比べ、選挙区設置によってより多くの定数をあらかじめ確保している、ということを意味する。優遇倍率と言い換えても良いかもしれない。

同じく議席数に関する指標であるが、異なる影響を与えると考えられるのが**定数特例**である。定数特例は、その性質上総議席数を増やすことになるから、それだけ当選しやすくなる（≒旧議会議員が生き残りやすくなる）はずである。定数特例を設置したケースは1、そうでないケースは0として扱う。

最後に、議会の議員でなく、**首長当選者数**である。これは、地域代表としての性格は同じだが、「旧議会議員」を分母とする残存率を引き下げる効果を持つ。なお、首長当選者数自体は自然数であるが、記述統計量をチェックした際に、旧首長の当選者は、最大で1、最小で0となっていた。

これらの変数を用いた重回帰分析結果は図表Ⅱ－3－2の通りである。

図表Ⅱ－3－2　重回帰分析結果

	係数	t 値
(定数)	16.052	2.510
定数削減率	-20.766	-3.054
立候補者当選率	30.768	10.111
合併前人口シェア	42.192	8.059
人口シェア基準立候補者倍率	8.963	5.588
人口シェア基準選挙区議席倍率	-10.885	-6.813
首長当選者数	-1.193	-.419
定数特例	5.073	2.895
自由度調整済み決定係数	0.759	

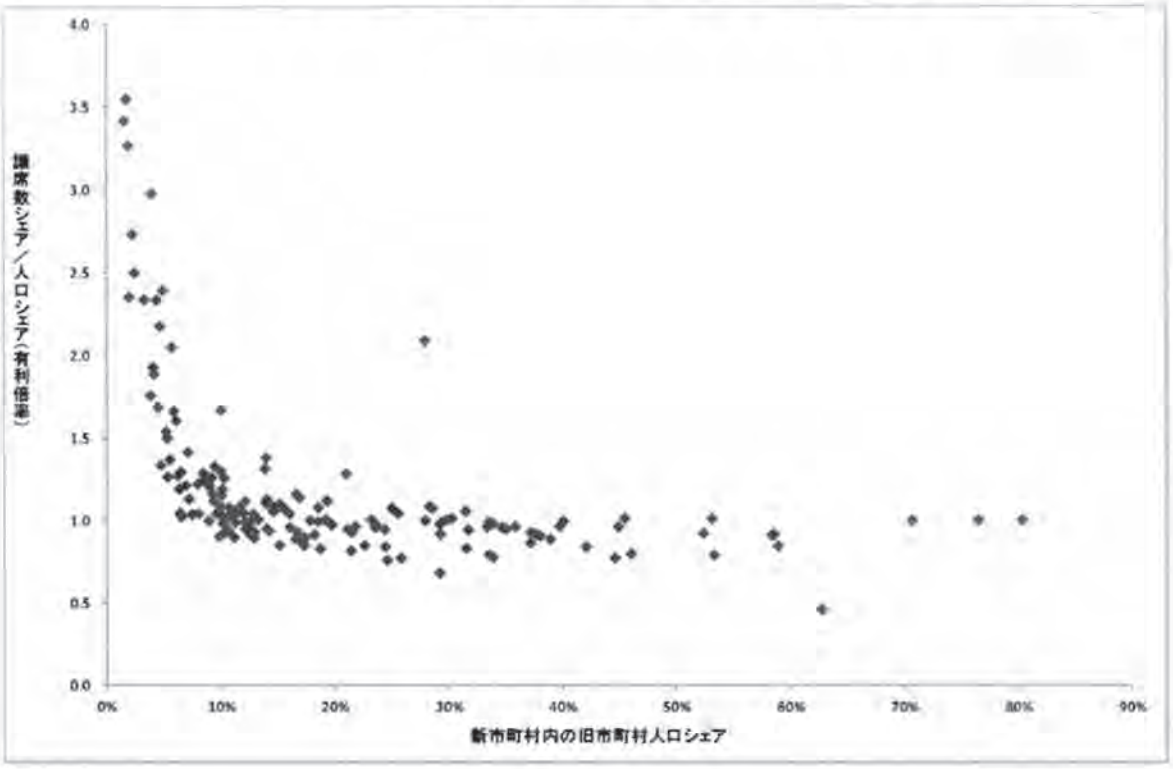
合併前人口シェアと定数削減率には相対的に強い相関（-0.560）があるため、多重共線性の疑いは無視できない。しかし、符号に変化はなく、数量も十全に大きいためこのモデルを採用した。

分析結果をｔ値の絶対値から確認すると、立候補者当選率、合併前人口シェア、人口シェア基準選挙区議席倍率、人口シェア基準立候補者倍率、定数削減率、定数特例の順番に有意である。これらの変数をコントールした場合は、予め確認した単回帰段階では有意であった首長当選者数の効果は無くなる。

なお、あらかじめ予想した符号の向きと異なっているのは、人口シェア基準立候補者倍率と、人口シェア基準選挙区議席倍率（≒合併特例）の２つである。前者については、候補者調整に失敗するほど候補を立てると、かえって残存率が上がる、という含意になる。ただし、人口シェアを説明変数から外すと、この符号は逆転する。あくまでも人口シェアをコントロールした場合に出て来る傾向である。

一方、合併特例の効果である人口シェア基準選挙区議席倍率の意味するところは、倍率が低い（≒合併特例が弱い）ほど当選しやすい、という図式になる。これは、実は人口シェア基準選挙区議席倍率の形状の問題である。

図表Ⅱ－3－3　人口シェア基準選挙区議席倍率と合併前人口シェアの散布図



図表Ⅱ－3－3の形状から想定できるように、人口シェア基準選挙区議席倍率は、合併前人口シェアの逆数に対して強い相関が見られる[7]。この図を見れば明らかであるが、町村人口が新市人口 7%を超えると、人口シェア基準選挙区議席倍率は1を下回る。約めていえば、合併特例は、合併前人口シェアの極めて小さい町村にのみその恩恵が得られる仕組みであったのである。より端的に言えば、「極弱い地域」のみを救済はするものの、「弱い地域」にはまったくその恩恵を与えていない制度だったのである。

③　第2回選挙結果の分析

次いで、第2回選挙結果における残存率の分析に移るが、その前に、第1回選挙と第2回選挙における変数の記述統計量の差異のうち、目立つものにつき確認しておこう。

まず、残存率の最大値および平均値が第1回と比べ減少している。第1回では最大値 0.8、平均値 0.34 だったものが、第2回では、最大値 0.55、平均値 0.22 となっている。残存率の減少は、合併後の初回選挙に当選した議員が引退したと想定されるものに加え、定数特例の解除により定数の削減がさらに進んだためと考えられる（合併特例法第6条第1項により、定数特例の適用は初回選挙に限られる）。なお、第1回選挙で定数特例を設置していた自治体における、第2回議会議員選挙における定数減少率平均は 30.4%であり、定数特例を置いていない自

治体の定数減少率平均は15.4%である。なお、合併前と比較すると、定数は平均で65.2%削減されている。

一方で、立候補者当選率平均を見ると、第1回の0.693から第2回は0.84に上昇している。第1回に比べ候補者を予め絞り込む傾向が見られると言えよう。なお、選挙区度数は24となり、第1回（168）に比べ大幅に減少している。人口シェア基準選挙区議席倍率は、第1回選挙では最大値3.55、分散が0.24であったのに対し、第2回選挙では最大値が2.0、分散が0.094にまで減少している。選挙区度数の24に象徴されるように、もはや選挙区は残存率になんらの影響も与え得ない変数となった[8]のである。

以上から、第2回選挙については議員定数、選挙区とも大幅に減少した、という結果が導かれる。このような環境変化を前提にした上で、残存率を被説明変数とする重回帰分析を確認しよう。

重回帰分析を行った結果、統計上有意となったのは、合併前人口シェア、立候補者当選率（第2回）、定数削減率（第2回・対合併前）の3つである。符号の含意は第1回選挙と変化したものは無い。定数特例廃止効果の代理変数として用いた定数削減率（第2回・対第1回）は、立候補者当選率（第2回）の有意性にかき消されている。

図表Ⅱ－3－4　重回帰分析結果（合併後第2回目選挙）

	係数	t 値
（定数）	9.262	2.362
定数削減率（第二回・対合併前）	-12.213	-2.347
定数削減率（第二回・対第一回）	-0.810	-0.175
立候補者当選率（第二回）	15.966	10.364
合併前人口シェア	29.974	10.298
首長当選者数（第二回）	-3.532	-1.460
自由度調整済み決定係数	0.470	

言い換えれば、ほぼ合併前人口シェアと立候補者当選率（絞り込み率）のふたつで第2回選挙を説明することができる。ただし、この決定係数に見られるように、第1回選挙ほど説明力のある数式ではない。

これは、残存率という指標の性質にも由来している。つまり、旧議会議員は、デモグラフィックな要因とは別に、年齢などの理由により退職してしまうからで

ある。第1回選挙ではほぼ地域代表率を代替した残存率は、第2回選挙になるとその効果を失ってしまう。その場合は、限定的な資料を元としても、地域代表率自体を算出して分析を行うほうが有益となると考えられる。

（5）地域代表率

地域代表率は、「新市における旧町村在住別の議員数／定数」で表す。この値は、「合併後の新市議会において、旧町村からどれだけの公的代表者が送りこまれているか」という意味である。一方、地域代表倍率は「地域代表率／合併前人口シェア」で表す。これは、「代表者数が人口シェアから見て大きいか、小さいか」という含意がある。

この数値を求めるには、新市議会において旧町村単位で議員の住所を把握しなければならない。本節冒頭で述べたように、資料上の制約が著しいために試論の域を出ないが、都道府県選挙管理委員会資料に住所が存在した議員のデータと、インターネット上の最新議会資料等を用いてデータベース化し、使用している。

以下、記述統計から確認していこう。まず、地域代表率の度数は第1回目が103、第2回目が88である。これは先述の通り、もっぱら資料欠損のためである。

立候補者当選率平均は第1回で0.718、第2回で0.868となっている。なお、第1回選挙では33の市が選挙区を設置しており、人口シェア基準選挙区議席倍率は最大で3.417、分散0.274となったが、第2回選挙で選挙区を設定した市は存在しなかった。

その上で地域代表倍率（地域代表率／合併前人口シェア）を見ると、第1回では最大値341.7、分散1474.7となっているのに対し、第2回では最大184.6、分散871.1となっている。つまり、第2回選挙では人口シェアに比べて地域代表をより多く送りこむことに成功している旧町村は減少し、その幅もより狭くなっていることが分かる。

最後に、この母集団に対し、これまで残存率として分析対象としていた旧議会議員率（旧議会議員出身者数／新議会議員定数）の比率を確認すると、第1回では0.849に対し、第2回では0.696となっている。

図表Ⅱ－3－5　地域代表率を被説明変数とする重回帰分析

	地域代表率（第一回）		地域代表率（第二回）	
	係数	t値	係数	t値
定数項	-8.675	-4.140	2.705	1.922
合併前人口シェア	80.874	28.826	84.345	20.503
立候補者当選率（第一回）	19.850	6.699		
立候補者当選率（第二回）				
自由度調整済み決定係数	0.919		0.859	
N	96		71	

地域代表率を被説明変数とする重回帰分析では、第1回、第2回とも「合併前人口シェア」によって大半が説明可能である。なお、第1回は立候補者当選率が有意となったが、第2回ではステップ・ワイズ法により除去された。除去された際のt値は1.453である。

図表Ⅱ－3－6　地域代表倍率を被説明変数とする重回帰分析

	地域代表倍率(第一回)		地域代表倍率(第二回)	
	係数	t値	係数	t値
(定数)	80.895	4.033	57.124	3.363
立候補者当選率(第一回)	108.069	5.654		
合併前議会議員率(第一回)	-16.234	-0.895		
立候補者当選率（第二回）			46.507	2.457
合併前議会議員率(第二回)			26.263	1.958
合併前人口シェア	-119.223	-6.585	-39.938	-2.258
自由度調整済決定係数	0.373		0.182	
N	96		71	

地域代表倍率を被説明変数とする重回帰分析では、第1回の決定係数は0.373となるが、合併前人口シェア、立候補者当選率（第1回）が有意で、合併前議会議員率（第1回）は有意ではないことがわかる。また、合併前人口シェアがマイナスに相関している。これは、選挙区設置の影響が大きいと考えられる。

次に、第2回の決定係数は0.182と大幅に低下する。符号に変化はないが、選挙区設置の影響がなくなったため、合併前人口シェアの係数およびt値は大幅に減少している。同様に、立候補者当選率（第2回）の効果も大幅に減少した。

一方、議員率のt値は上昇し、緩い有意性が認められるようになり、符号も逆転している。この含意は、選挙区効果がなくなったため、合併前人口シェアの弱い旧町村地域が新人を送り出せなくなり、その分、残存していた旧議会議員の影響力が強まった、という解釈が可能である。ただしt値も決定係数も弱いので、暫定的な仮説に留まる。

（6）小括

本節においては、市町村合併が議会議員選挙の結果に与えた影響について、市制施行市における旧町村議会議員および旧町村首長の動向に着目して旧町村議会議員の残存率の決定要因を分析した後、新市議会議員の住所地に着目して地域代表率の決定要因を分析した。その結果、以下の結論が得られた。

第1に、合併によって合併後の第1回選挙で議員総数は削減されたが、第2回選挙ではこれがさらに削減された。直接的には、定数特例廃止の影響のためである。党派の影響は強まったが、これは組織政党によるものである。立候補者および当選者の年齢は、第1回選挙で低下したが、絞り込みが強まった第2回では回

帰した。また、性別では女性比率にごく若干の上昇が見られた。

第2に、第1回の議員残存率は合併前人口シェア、立候補者当選率、定数削減率、人口シェア基準選挙区議席倍率、および定数特例によって説明された。第2回になると人口シェア基準選挙区議席倍率、定数特例の効果は失われた。

第3に、限定的なデータベースではあるが、地域代表率、地域代表倍率を算定して回帰分析を行った。その結果、地域代表率はほぼ合併前人口シェアに比例していた。一方で、地域代表倍率に関しては、合併後第1回選挙では選挙区などの効果により合併前人口シェアの少ない旧町村地域に相対的に有利な結果となったが、第2回ではその効果は大幅に減少していた。

以上のことから、合併後の地域政治構造において、定数特例、選挙区などの合併特例の効果は、合併後第1回議会選挙のみに若干の影響を与えたものの、それは大きなものではなく、合併後第2回選挙に至ってはその影響すらも失われた。すなわち、合併後における新市議会議員の構成をみると、周辺部からの代表者は減少しているといえる。これは当初から合併の反対派にとって予想されていた結果でもある。

第3節　市長選挙結果

（1）問題の所在および先行研究の整理

新市議会議員においては、特例の消滅以降には、ほぼ合併前の住民構成が反映されることが明らかとなった。これは、周辺住民が地域の声を新市に反映するパイプを細められたことを意味する。

一方、首長選挙は当選者が1人である以上、政党間対立をひとまず脇に置くならば、中心地域対周辺地区という対立構造を描きやすくなる。この点について、選挙対立構造の類型化により、合併後の政治構造の変化を捉えようとした河村和徳の研究[9]が挙げられる。まず、河村は、合併後の初代市長選挙における候補者の「前職」に着目し、旧自治体の首長経験者同士が立候補し相争う構図が多く、旧市長対旧町長が対決する場合に旧市長が必ずしも勝利していないことを指摘したのである。

こうした合併後の首長選挙の傾向について、①合併前の中心自治体内の対立構造が反映され、周辺部（旧町村）へと波及するモデルと、②中心自治体とそれ以外の自治体の対立（「中心地」対「周辺連合」）というモデルの2つのパターンを予見している。

ただし、河村が予見しているモデルを実証することはできない。選挙管理委員会は首長選挙について地域単位で得票数の集計を行っていない。このため、どの候補がどの地区からどれだけの票を集めたのか、という点について客観的な資料から明らかにすることができない。一方、①のモデルのメリットは、中心地区か

ら選挙区に2人以上の候補者が現れるパターンを予見したことにあると考えられる。

また、首長研究において有益なデータを提供している地方自治総合研究所『首長データベース』は、当選者の属性にのみ着目しており、落選者がどのような属性であったのか、という点を把握していないという欠点がある。市町村合併に伴う地域政治構造の再編をみる上で肝要な点は、前職者にとってそのポストが大幅に減少するということである。したがって、「どのような候補者が当落選したのか」という点を分析することも重要となる。

（2）本節の課題および方法

以上の整理から、本節は以下のような手順により合併後の首長選挙を分析する。

まず、データベースの収集・整理である。市制施行市132市の首長選挙について、各都道府県および市町村選挙管理委員会から提供されたデータとこれを補完するために地域新聞等の資料を用いて、首長選挙データベースを作成した。データベースでは、当選者だけでなく落選者を含め、首長選挙候補者の前職、出身地域など入手可能データをできる限り収集、整理しており、どのような属性（前職、出身地域）の候補者が当選、あるいは落選したかを分析することを可能としている。

このデータベースのもう1つの利点は、議会議員と同じように、合併後第1回の選挙のみならず、第2回の選挙までも包括している点である。このため、合併による政治構造の変化をより長期的な射程から把握することが可能となる。

このデータベースにもとづき、首長の属性、つまり前職および出身地域の双方から選挙結果の特性について分析を試みる。まず首長の前職について分析を試み、次に選挙対立構造が選挙結果にどのように反映したのかを確認する。また、このような対立構造が形成される合併市の特性はどのようなものだろうか、という点を同時に分析する。

なお、本節で「中心」という場合は、もっぱら人口に着目する。つまり、新市において、合併前町村別の人口構成のうち、最も高い町村を「中心地域」とし、そうでない場合を「周辺地域」とする。

（3）選挙結果の分析

① 属性別分析

図表Ⅱ－3－7は、合併後第1回選挙、および第2回選挙について、属性別の首長選立候補者数および当選者数をまとめたものである。

図表Ⅱ－3－7　属性別立候補者数および当選者数（第１回・第２回選挙）

＜第1回目選挙＞

	合併前首長	元首長	町村議員	町村公務員	県議会・国会議員	県公務員・国家公務員	その他	計
立候補者数	176	4	39	12	24	8	31	294
当選者数	93	2	7	7	14	6	3	132
当選率	52.8%	50.0%	17.9%	58.3%	58.3%	75.0%	9.7%	―
カテゴリー別当選者シェア	70.5%	1.5%	5.3%	5.3%	10.6%	4.5%	2.3%	100.0%

＜第2回目選挙＞

	合併前首長	元首長	市議会議員	市公務員	県議会・国会議員	県公務員・国家公務員	その他	計
立候補者数	82	2	55	30	25	17	30	241
当選数	51	1	16	16	21	15	8	128
当選率	62.2%	50.0%	29.1%	53.3%	84.0%	88.2%	26.7%	―
カテゴリー別当選シェア	39.8%	0.8%	12.5%	12.5%	16.4%	11.7%	6.3%	100.0%

まず、第１回選挙と第２回選挙の当選率を把握しておこう。第１回選挙では立候補者数 294 に対し、当選者数 132 となり、倍率 2.22 倍となっている。一方、第２回選挙においては、241 人の立候補者に対し、当選者は 128 人[10]となり、倍率は 1.88 倍となっている。つまり、第１回選挙の激戦ぶりが際立っている。

第１回選挙においては、合併前首長の立候補者数は 176（立候補者総数 294 に対し 59.8%）と他を圧している。さらに、当選者は 93 を数え、合併前首長のカテゴリー別当選者シェアは 70.5%に達していた。第１回選挙は、河村が予見したモデルのように首長間対立（あるいは一本化の失敗による潰し合い）を描きやすい選挙だったと言えよう。

一方、第２回選挙においては、合併前首長の立候補者数は 82（立候補者総数 241 に対し 34.0%）と劇的に減少している。当選率こそ高まったものの、合併前首長のカテゴリー別当選者シェアは 39.8%にまで減少した。これに対し、県議会議員・国会議員および県公務員・国家公務員のシェアを合算すると、第１回選挙では 15.1%に過ぎなかったのに対し、第２回選挙では 28.1%と大幅に増加している。同じくシェアを増やした市議会議員、市公務員に比べ、当選率が圧倒的に高い。

以上の概観から、第２回選挙は、第１回選挙に比較し、前職の属性が劇的に変容したことがわかる。特に、県議会議員・国会議員および県公務員・国家公務員といった中央政府、都道府県の公職者からの転身が目立つ。

このような変化をもたらした要因はなんだろうか。まず、図表Ⅱ－3－8 を掲げる。

図表Ⅱ－3－8　前職別にみた合併後初代市長の第2回選挙への対応動向

		再選			落選	不出馬	計
			無投票	投票有り			
初回選挙時の前職	合併前首長	41 45.6%	21 23.3%	20 22.2%	17 18.9%	32 35.6%	90 100.0%
	元首長	1 50.0%	0 0.0%	1 50.0%	1 50.0%	0 0.0%	2 100.0%
	町村議	3 42.9%	2 28.6%	1 14.3%	3 42.9%	1 14.3%	7 100.0%
	町村公務員	5 83.3%	4 66.7%	1 16.7%	1 16.7%	0 0.0%	6 100.0%
	県議会・国会議員	11 78.6%	7 50.0%	4 28.6%	2 14.3%	1 7.1%	14 100.0%
	県公務員・国家公務員	6 100.0%	3 50.0%	3 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	6 100.0%
	その他	3 100.0%	2 66.7%	1 33.3%	0 0.0%	0 0.0%	3 100.0%
	計	70 54.7%	39 30.5%	31 24.2%	24 18.8%	34 26.6%	128 100.0%

図表Ⅱ－3－8は合併後初代市長が、第2回選挙にあたってどのような態度表明（出馬、不出馬）をしたか、また出馬した場合の結果（当選、落選）について示したものである。この表から、興味深い傾向をみることができる。まず、第1回選挙で当選した市長のうち、合併前市長の再選が45.6%と極めて不安定なのである。特に、出馬を見送った34のケースのうち、32のケースは合併前首長に集中しているのである。同じく町村議が首長に就いた場合でも、再選は不安定であるが、出馬後落選の確率が高くなっている。つまり、合併前首長の不出馬傾向は顕著である。

合併前首長の不出馬率の高さに関しては、合併当初から「1期のみで退任」という約束事で就任した可能性があったことが想定される。新市の円滑な行政運営を進め、合併後の地域間対立を避けるためにも、合併前首長のうち最もベテラン（最古参）の首長が、本人の意思あるいは周囲からの要請により初代市長に就任することがある。こうした市長の多くが第2回目選挙では不出馬と決断した可能性が高い。例えば、山梨県南アルプス市の第1回目選挙では、ベテラン町長で法定合併協議会副会長でもあった旧櫛形町長の石川豊が、旧八田村長以外の旧4町村長の支持を受け当選したが、当初から1期限りと表明し就任している。不出馬市長の平均年齢は70.2歳と、出馬した市長の62.3歳と比較して8歳近く高く、統計上も差異が確認できる。つまり、事例分析で見られた傾向が統計的にも支持できると言えよう。

一方、県議会議員・国会議員や県公務員・国家公務員は、第2回の選挙においても再選されている。特に無投票再選の比率の高さは旧町村の首長、議員出身者とはまったく対照的である。

まとめて言えば、旧町村の首長、議員出身者においては再選不安定性が顕著に見られるのに対し、中央政府、都道府県の公職者の再選は極めて安定的な傾向がみてとれる。

② 地域別分析

首長候補者および当選者の属性について、注目に値するもう1つの点が、合併前の出身地域である。端的に言えば、中心地域の出身なのか、周辺地域の出身なのかである。この点が、市町村合併の首長選挙を分析する点において中心的な論点となり得ることはすでに述べた通りである。そこで、次のような対立構造を想定する。

まず、立候補者の地理的属性に着目して、①合併前町村の中心地域出身者、②合併前町村の周辺地域出身者、③それ以外の出身者に区分する。なお、候補者および当選者の地域属性については、その他属性者も含めて可能な限り追跡を試みている。しかし、公職の前・元職を有さない、純粋な「その他」候補の当選は第1回選挙ではわずか3名、第2回選挙でも8名に過ぎない。となると、①、②はほぼ合併前町村の公職者（首長、議員および公務員）であり、③はほぼ合併前町村の公職者以外の立候補者とみなすことができる。

次に、①における候補者の数から類型を3つに区分する。第1に中心地に候補者が複数[11]いるケース、第2に、中心地の候補者が単一のケース、第3に、中心地から候補者が出ないケースである。

第3のケースは、中心地域から候補者が当選しないことはすでに確定する。これに対して第1、第2のケースでは、中心地の候補者に対して「それ以外」、つまり、②、③の候補者が対抗馬として立候補するケースがありえる。ここから、図のような選挙対抗図に区分することができる。

図表Ⅱ－3－9　中心地立候補者に着目した類型

類型	旧市町村出身者候補		その他候補
	中心地域出身者	周辺地域出身者	
Ⅰ　中心地間対立＋地域間対立 Ⅱ　中心地間対立	複数候補	候補者あり なし	
Ⅲ　地域間対立 Ⅳ　中心地無投票当選	単独候補	候補者あり なし	
Ⅴ　非中心地	候補者なし		

この区分のうち、Ⅳは、中心地候補者が無投票で当選することを意味する。反対に、Ⅴは中心地の候補がそもそも存在しない。Ⅲは典型的な地域間対立（中心地対周辺連合）モデルが想定される[12]。一方、Ⅱは中心地の候補のみが対立する図である。最後に、Ⅰは、中心地の候補が一本化に失敗し、さらにそれ以外の候補が立候補する、というやや複雑な構図になる。

この構図を、「中心地対それ以外」というメルクマールに着目してもう少し整理する。Ⅳ（中心地無投票当選）は、必ず中心地が勝つ。次に、Ⅱ（中心地間対立）も、概念上当然中心地の候補が当選する。つまり、中心地以外の候補が当選する可能性があるのは、Ⅰ（中心地複数＋地域間対立）と、Ⅲ（地域間対立）となる。なお、Ⅴ（非中心地）は定義から当然非中心地候補が勝つ。以上の整理から、Ⅳ、Ⅱ、Ⅰ、Ⅲ、Ⅴという順番に並べ直した上で、この構図別に選挙数（新市数）、当選者の属性区分および構図別の中心地域人口シェア、合併町村数平均を第 1 回、第 2 回選挙ごとに集計したのが図表Ⅱ－3－10 である。

図表Ⅱ－3－10　選挙構図別選挙数、当選者属性区分および中心地域人口シェア、合併町村数平均

カテゴリー区分	合併後第1回選挙					
	新市数	当選者の属性別区分			カテゴリー別人口1位シェア平均	合併町村数平均
		旧町村公職者		旧町村公職者以外		
		中心地	周辺地			
Ⅳ　中心地無投票当選	16	16	－	－	0.560	3.31
Ⅱ　中心地間対立	11	11	0	0	0.615	2.82
Ⅰ　中心地間＋地域間	13	11	1	1	0.567	3.08
Ⅲ　地域間対立	69	34	23	12	0.459	3.91
Ⅴ　非中心地	22	－	12	10	0.355	5.32
合計	131	72	36	23		

カテゴリー区分	合併後第2回選挙						
	新市数	当選者の属性別区分			カテゴリー別人口1位シェア平均	合併町村数平均	（参考）2位町村人口／1位町村人口平均
		旧町村公職者		旧町村公職者以外			
		中心地	周辺地				
Ⅳ　中心地無投票当選	20	20	－	－	0.571	3.10	0.51
Ⅱ　中心地間対立	15	15	0	0	0.559	3.47	0.54
Ⅰ　中心地間＋地域間	11	4	5	2	0.490	4.00	0.56
Ⅲ　地域間対立	34	14	7	13	0.476	3.85	0.65
Ⅴ　非中心地	47	－	15	32	0.416	4.35	0.72
合計	127	53	27	47			

（注）篠山市は 1999 年に合併しており、2000 年国勢調査では人口構成が判明しないため除いてある。

まず、当選者の属性区分をみてみよう。第 1 回目の選挙においては、131 市のうち、中心地候補の当選が 72（54.9%）に達している。次いで、周辺地候補も 36（27.4%）の当選を得ている。つまり、旧町村公職者で新市長の 82.4%を占め

たのである。

一方、第2回選挙を見ると、この構図は劇的に変わっている。127市のうち、中心地候補はかろうじて首位を確保したが、その当選者数は53（41.7%）に過ぎない。一方、中心地の減少を埋めたのは、同じく比率を下げた周辺地27（21.2%）ではない。新市長当選の美酒を味わったのは、実に47（37.0%）と倍増した旧町村公職者以外の候補、つまり「よその候補」である。

なぜ、このようなことになったのだろうか。これを知る1つの手掛かりがカテゴリー別の分類である。

第1回目の選挙からみていこう。最初に目につくのは、地域間対立モデル（Ⅲ）が69（52.6%）と他を圧して多かったという点である。このモデルは、中心地の人口シェアがⅣ、Ⅱ、Ⅰに比べて相対的に少なく、かつ合併町村が多い地域によく見られることが分かる。そして、このモデルでは、中心地の候補は34と、49.2%の勝率に留まっている。

同じく他の候補が出たⅠをみると、中心地の人口シェアが高く、合併町村数は少なく、そして中心地候補が圧勝（84.6%）としている。つまり、中心地に複数の候補が出る、というのは、それだけ中心地が内紛にかまける余裕があることを示していたともいえる。

第2回の選挙では、劇的に様相が変わる。最も多かったのは、Ⅴ、つまり、中心地域から候補者が出ないケース（47、37.0%）である。このケースが、中心地の人口シェアが少ない場合に多く見られる点は第1回と同じである。そして、このⅤのケースにおいて勝利したのは、旧町村公職者以外の候補（32、68.0%）である。つまり、中心市候補が立候補しなかったケースにおいて、旧町村公職者以外の候補者が集中的に勝利している。なお、Ⅰのケースにおいても、中心地の候補者は大幅に負け越している。

この変容を別の側面からみてみよう。第1回選挙に勝利した市長のうち、再出馬を取りやめたケースが34存在し、それがほぼ合併前町村長に集中している点については前節で述べた。そこで、再出馬ケースと、不出馬ケースに分けて、第1回選挙結果と第2回選挙結果の地域属性について確認した表Ⅱ－3－11を掲げる。

図表Ⅱ－3－11　第 1 回選挙当選者再出馬ケースおよび不出馬ケースの当選地域属性比較

第1回選挙当選者が再出馬したケース

第1回選挙		第2回選挙 旧町村以外	旧町村 中心地	旧町村 周辺地	小計	(参考)出身構成同一比率
旧町村以外		21	1	0	22	0.955
旧町村	中心地	4	37	6	47	0.787
	周辺地	4	4	16	24	0.667

第1回選挙当選者が不出馬のケース

第1回選挙		第2回選挙 旧町村以外	旧町村 中心地	旧町村 周辺地	小計	(参考)出身構成同一比率
旧町村以外		0	0	1	1	0.000
旧町村	中心地	14	8	2	24	0.333
	周辺地	4	3	2	9	0.222

第 1 回選挙当選者が再出馬したケースでは、周辺地の候補者が 66.7%と少し低いものの、概ね前回の選挙結果を維持している。これは現職の強さを現わしたものとも解釈できる。

ところが、不出馬ケースにおいては、中心地、周辺地とも同一カテゴリーからの再選率が大幅に減少している（中心地 33.3%、周辺地 22.2%）。

特に、第 1 回選挙において、合併前地域から当選者を出した地域の候補者が出馬を取りやめた 24 ケースの場合、その後がまに入ったのが旧町村以外の候補者（14 ケース）だった点は象徴的である。

図表Ⅱ－3－10 と図表Ⅱ－3－11 をあわせて検討すれば、第 1 回選挙においては、旧町村のうち、中心地の候補者の当選が多く見られた。しかし、その多くが 1 期のみの当選を予定しており、高齢などを理由に引退する傾向が多く見られた。第 2 回の選挙においては、その後任として、周辺地ではなく、旧町村以外の候補者が当選する傾向が見られたと言えるだろう。

（4）小括

本節は合併後市長選挙のうち、132 の市制施行市について、市長の属性および選挙構図を意識しつつ分析を行った。その結果は概ね以下のようにまとめることができる。

第 1 に、第 1 回選挙においては、前職では合併前の首長で、出身地域では中心地の首長がより多く当選する傾向が見られた。議会選挙とほぼ同様の傾向と言うことができる。

第 2 に、第 2 回選挙においても、第 1 回選挙と同様の傾向は見られる。ただし、それに加えて、前職では県議会議員・国会議員や県公務員・国家公務員など中央

政府、都道府県の公職者がより多く当選した。これは、出身地域別で見た「合併前町村旧公職者以外」の候補者の当選増加傾向と符合している。

第3に、この政治変動をもたらした要因として、第1回選挙を勝ち抜いた市長のうち、次回選挙を見送った市長が多く見られた点と、まさにこの後がまを狙う選挙において中央政府や都道府県出身の候補者が多く勝利する傾向が見られた。

このような帰結になぜいたったのだろうか。その1つの要因は、次節で検討する市町村合併期における都道府県議会が置かれていた環境変化に起因すると考えられる。予め結論を先取りして言えば、都道府県議会における定数削減により、都道府県議員が合併後市長に転じたケースが存在すると推定されるのである。

第4節　都道府県議会議員選挙区と市町村合併

都道府県議会議員選挙区の区割りは、郡市の区域によることが原則である（公職選挙法15条1項）。なお、特別区・政令指定都市の区は市と同格であり（公職選挙法266条1項・269条1項）、都の支庁・道の支庁は郡と同格である（公職選挙法271条1項）。

ただし、この原則には、いくつかの例外がある。第1に、郡市の人口が当該都道府県の議員1人あたり人口の半数未満の場合は、隣接する郡市と選挙区を統合しなければならない（強制合区）（公職選挙法15条2項）。第2に、郡市の人口が当該都道府県の議員1人あたり人口の半数以上であっても、議員1人あたり人口を下回る場合は、隣接する郡市と選挙区を統合することができる（任意合区）（公職選挙法15条3項）。第3に、郡市が2つ以上の区域に分断されている場合は、各区域を郡市とみなすことができる（公職選挙法15条4項・5項）。第4に、第4に、1966年1月1日時点で存在していた選挙区については、その人口が当該都道府県の議員1人あたり人口の半数未満となった場合も、当分の間、選挙区を維持することができる（公職選挙法271条2項）。

市町村合併により郡市の区域が変更されれば、以上の原則および例外に従い、都道府県議会議員選挙区の区割りも変更される。合併が必ず選挙区の拡大をもたらすわけではない。郡選挙区の一部の区域が市選挙区として独立するなど、合併に伴い選挙区が分割される場合もある。さらに、後述するように、旧合併特例法および合併新法は都道府県議会議員選挙区に関しても特例を認めており、合併が選挙区の区割りに与える影響は一様ではない。

では、「平成の市町村合併」期の都道府県議会議員選挙区および定数の全国的な変動状況は、いかなるものであったか。図表Ⅱ－3－12は、1999年・2003年・2007年・2011年の一般選挙（統一地方選挙）[13]における選挙区数および議員定数の全国集計結果である。「平成の市町村合併」のピークは2004～2006年であるが、その前後の2003年一般選挙と2007年一般選挙とを比較すると、1人区（小

選挙区）の数が減少しており、議員定数が減少しているにもかかわらず、選挙区の規模（1選挙区あたり定数）は拡大傾向にあることがわかる。

図表Ⅱ－3－12　都道府県議会議員選挙区および定数の全国的な変動状況

	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区	6人区	7人区	8人区	9人区	10人区	11人以上区	選挙区数（全国計）	議員定数（全国計）	1選挙区あたり定数（平均）
1999年	524	369	177	67	37	16	10	10	8	9	19	1246	2910	2.34
2003年	547	363	175	67	33	13	9	12	9	7	19	1254	2874	2.29
2007年	470	350	149	77	39	16	12	8	6	8	21	1156	2784	2.41
2011年	461	343	146	80	37	18	10	8	6	7	21	1137	2735	2.41

旧合併特例法および合併新法は、都道府県議会議員選挙区に関する2種類の特例を認めている。第1の特例は、市町村合併により郡市の区域に変更が生じても、都道府県議会議員選挙区の区割り変更を次々回の一般選挙まで先送りすることができるというものである（旧合併特例法15条1項／合併新法21条1項）。第2の特例は、合併市町村が合併前に属していた各選挙区を合わせて1つの選挙区を設けることができ、その定数は旧選挙区の定数を単純に合算するというものである（旧合併特例法15条1項・2項／合併新法21条1項・2項）。

2003年一般選挙では茨城県[14]・山梨県・静岡県・広島県・福岡県の5県が、2007年一般選挙では福島県・茨城県[15]・栃木県・神奈川県・石川県・福井県・愛知県・京都府・兵庫県・福岡県の10県が、2011年一般選挙では岩手県・埼玉県・愛知県・熊本県の4県が、それぞれ合併特例を適用している。「平成の市町村合併」のピークの直後である2007年一般選挙においても、特例を用いた都道府県は少数派であったことがわかる。

以下では、都道府県議会議員選挙区の合併特例の実態を見るために、兵庫県姫路市の事例を取り上げる。2006年3月27日、姫路市は、神崎郡香寺町・宍粟郡安富町・飾磨郡家島町・同郡夢前町を編入した。直近の一般選挙である2003年兵庫県議会議員選挙は、姫路市（定数8）、飾磨郡（定数1／家島町・夢前町）、神崎郡（定数1／神崎町・市川町・福崎町・香寺町・大河内町）、宍粟郡（定数1／山崎町・安富町・一宮町・波賀町・千種町）の各選挙区により行われていた。合併後の2007年兵庫県議会議員選挙は、公職選挙法の原則に従えば、姫路市（旧

家島町・旧夢前町・旧香寺町・旧安富町の区域を含む)、宍粟市（旧宍粟郡 5 町のうち旧安富町を除く 4 町が合併)、神崎郡（市川町・福崎町・神河町[16]）という選挙区になるはずであったが、実際には、姫路市（定数 8／旧香寺町・旧安富町の区域を含む)、宍粟市（定数 1)、飾磨郡（定数 1／旧家島町・旧夢前町)、神崎郡（定数 1）の各選挙区により行われた。姫路市と合併した 4 町のうち、旧飾磨郡 2 町の区域に対してのみ、合併特例が適用されたのである。

このような扱いがなされたのは、原則通りに選挙区の区割りを変更した場合、神埼郡選挙区・宍粟郡選挙区は境界の変更だけで済むのに対し、飾磨郡選挙区は消滅することになり、影響が大きかったからだと考えられる。また、家島町は離島（家島諸島）の町であり、町長および町議会議長からは、引き続き飾磨郡から県議会議員が選出できるよう、合併特例の適用を求める要望書が提出されていた[17]。合併特例の 2 町の区域のみへの適用を提案したのは自民党および公明党であるが、自民党議員は、賛成討論において、「家島町の住民は合併に対する期待とともに、ある種の不安を抱えています。それは、町の基幹産業である海運業の落ち込みに対する不安であり、また合併後の姫路市にとって家島地域は南端に位置する一地域にすぎないことから、離島振興という特殊な行政課題さえも顧みられることがなく、県政から置き去りにされ、地域が衰退してしまうのではないかという不安があります。このため、せめて市町合併の影響が落ちつき、家島地域の住民の不安が払拭されるまでの間、激変緩和措置として合併特例〔中略〕を適用し、現在の飾磨郡選挙区を維持することにより、地元の事情に精通した飾磨郡選出の県議会議員の確保を図ることが最も適切であると考えるからであります」[18]と述べている。これに対して、共産党議員は、「有権者である県民の視点で見れば、現職議員を救済するために公選法の本則の適用を外すことを目的とした党利党略であり、議員個人の 4 年間を保障するための個利個略と映ることは避けられない」[19]と批判した。もっとも、実際には、飾磨郡選挙区選出の議員は引退し、2007 年の選挙では新人が当選した。

合併特例終了後の 2011 年兵庫県議会議員選挙では、飾磨郡選挙区が消滅した。旧家島町・旧夢前町・旧香寺町・旧安富町の区域を含む新たな姫路市選挙区の定数は、これまでと変わらず 8 であり、実質的に 1 減となった。そして、旧飾磨郡在住者は立候補することすらなかったのである。

第 5 節　結語

本章の分析から明らかになった市町村合併における地域政治構造の変化は以下のようにまとめられる。

第 1 に、市町村合併においては、合併前人口シェアの少ない地域から政治家が選出されずに終わり、地域の声が反映されないことが懸念されていた。これに対

応するため、議会議員選挙においては選挙区設置などの合併特例や定数特例などの諸制度を整備した。しかし、本章の分析では、合併後第1回の新市議会議員選挙において、選挙区などの合併特例は極めて人口の弱い地域を有利にするのみに留まり、しかも第2回ではその効果はほぼ消滅した。この結果、合併後の議会議員の地域属性はほぼ合併前人口シェアに比例するようになった。

第2に、首長選について前職属性をみると、第1回選挙においては合併前首長が圧倒的多数を占めていたのに対し、第2回選挙においては大幅に減少した。合併前首長比率の減少は、主に高齢などの理由による不出馬によるものである。代わってシェアを増やしたのは、県議会議員・国会議員や県公務員・国家公務員など中央政府、都道府県の公職者であった。一方、出身地域属性をみると、第1回選挙では合併前人口シェアが首位の自治体が多数の当選者を輩出していたのに対し、第2回選挙ではその傾向が大幅に薄まった。そして、この地位を襲ったのは少数連合ではなく、合併前旧市町村以外の候補者であった。この傾向は、特に第1回選挙当選首長が次回選挙において不出馬の態度表明を行った市で顕著に現れていた。

第3に、以上のような傾向を後押ししたのは、都道府県議会における議席総数の減少である。1999年に2,910を数えた議員定数は、2011年に2,735まで減少した。また、合併による市町村領域の変化は、都道府県議会の選挙区構成を大きく変容させた。減少した選挙区（109）のうち、特に、1人区の減少（63）が大宗を占めた。なお、激変緩和のために用いられていた都道府県議会議員選挙区の合併特例を行使した事例は少なかった。

---

[1] 総務省自治行政局合併推進課『「平成の合併」について』2010年、19頁。

[2] 今井照「「平成の大合併」と自治体選挙――選挙,解職請求・不信任・解散等の動向」辻山幸宣・今井照・牛山久仁彦編『自治体選挙の30年――『全国首長名』のデータを読む』公人社、2007年。

[3] 今井、前掲、146-147頁。

[4] 分散分析を行った歳のp値は0.000となった。

[5] 例えば人口2,000未満の町村の定数上限は12人、人口2,000以上5,000未満の町村は14人である一方、人口5万未満の市および人口2万未満の町村は26人、人口5万以上10万未満の市は30人である。

[6] なお、ここで列挙した変数の他に、合併後における議会選挙の特徴を捉える指数として、「旧議会別立候補者数／旧議会定数」、「旧議員立候補者総数／新議会定数」、「合併自治体数」を検討したが、相関分析およびVIF（Variance Inflation Factor）検定の結果を考慮し、重回帰分析からは外すこととした。

[7] 人口シェア基準選挙区議席倍率＝0.42／合併前人口シェア+0.771（R^2＝0.796）となる。

[8] 第2回選挙において、選挙区設置自治体に限定し、第1回選挙時と同じ変数を投入し重回帰分析を行ったが、選挙区の効果を見出すことはできなかった。

[9] 河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010年、107-119頁。

[10] 合併後第2回選挙が行われていない市は4つである。

[11] なお、中心地から候補者が複数出るケースの概念化は、河村、前掲にヒントを得た。

[12] 厳密に言えば周辺地の一本化調整失敗から複数の候補が出るケースや、周辺地＋その他候補が出て来るケースもある。この類型はあくまで簡略化のための便宜である。

[13] 統一地方選挙の日程から外れている3都県については、それぞれ下記の時点の選挙区および定数による。茨城県：1998年・2002年・2006年・2010年一般選挙。東京都：1997年・2001年・2005年・2009年一般選挙。沖縄県：2000年・2004年・2008年・2012年一般選挙。また、2011年3月の東日本大震災の結果、統一地方選挙の日程で選挙を実施することができなかった岩手県・宮城県・福島県については、同年中に遅れて行われた一般選挙の時点の選挙区および定数による。

[14] 統一地方選挙の日程から外れているため、2002年一般選挙で代用。

[15] 統一地方選挙の日程から外れているため、2006年一般選挙で代用。

[16] 神崎町と大河内町が合併。同一郡内の町の合併であるため、県議会議員選挙区には影響しない。

[17] 兵庫県議会本会議（2005年9月22日）における原吉三議員の発言（「「平成17年9月第284回定例会会議録第1448号　第284回（定例）兵庫県議会会議録（第1日）」）。

[18] 同上。

[19] 兵庫県議会本会議（2005年9月22日）における筒井もとじ議員の発言（「「平成17年9月第284回定例会会議録第1448号　第284回（定例）兵庫県議会会議録（第1日）」）。

第4章　自治体合併の国際比較

第1節　問題の所在—市町村合併国際比較の意味

本章では、平成の市町村合併の特色を抽出するために、スウェーデン、フランス、韓国における基礎自治体区域変更との比較を行う。3か国に対象を絞ったのは以下の3点の理由による。第1に、基礎自治体の人口規模である。フランスは2010年時点で基礎自治体であるコミューンは36,470を数える。1コミューンあたり人口規模は1,726人に過ぎない。一方、韓国の基礎自治体は同じく2010年時点で161に留まり、1基礎自治体（市・郡）あたり人口規模は304,851人に達する。2か国の差異は、基礎自治体の人口規模の多様性を象徴している。そこで、この2か国がどのように今日の基礎自治体を形成したのかをたどる。

第2に、区域変更における法的強制性である。スウェーデンにおいては、1969年法において、基礎自治体であるコミューンに対し、合併を法的に強制した。なぜこのような強制が必要であったのか、その結果どのような得失を得たのかを検討することで、自主合併を特徴とする平成の市町村合併と比較する。

第3に、3か国において、自治体の区域区分の変更が、国政上のどのような課題とリンクしていたのかを辿る。自治体の合併は、「効率的な自治体規模」を巡る論争である。他方、自治体の区域区分は、効率性のみによって成立している訳ではないことは良く知られている。各国が自治体の地域区分を国政上どのように位置づけていたのかを探ることは、平成の市町村合併の歴史的位置を理解する上で重要な作業であると考える。

第2節　スウェーデン

（1）スウェーデンにおける地域区分変更の概略と本節の課題

スウェーデンにおけるコミューン合併の経験は、平成の市町村合併期において重要な参酌材料となったとの指摘がある[1]。このためもあり、スウェーデンの市町村合併の経過については良く知られている。本節に必要な範囲で振り返れば、概ね以下のように纏められる[2]。

第1に、1946年に成立・施行され、1952年に完了した、「地域区分の変更に関する新法（以下、1946年法）」に基づく、村コミューンの義務的合併である（以下、第1次合併と称する）。この結果、1951年に2,498を数えたコミューンは1952年に1,037にまで減少した。中でも、村コミューンは、1951年の2,281から、1952年には816まで減少した。一方で、教区の地理的区域（socken）の再編成はなされなかった。このため、世俗コミューンと教区の関連性が断たれた。

第2に、1969年に成立し、1974年に完了した「自治体区域変更に関する特別規定 Lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen（以下、1969年法）」を根拠としたコミューン・ブロック（kommunblock）に基づく強制合併である（以下、第2次合併と称する）。第2次合併は自治体種別区分（市、市街地区、村）を廃止し、コミューンのみとした。この結果、1969年に848を数えたコミューンは1974年に278にまで減少した。

合併を推進した政治勢力は、第1次、第2次合併とも社会民主党政権であった。なお、地方議会議員などの政治的代表ポスト数および政治的代表者は、グスタフソン[3]が引用する試算によれば、第2次合併前の1964年の約18万7,000から、第2次合併後の1974年には約7万5,000へと激減した[4]。

他方、1978年に非社民3党連立政権下でコミューン分離を認める新法が施行されて以降、非社会主義ブロックが多数派を担ったコミューンにおいて、コミューン・ブロックに基づく合併コミューンからの分離を目指す動きが沸き起こった。1982年に成立した社民党新政権は、分離要件を厳しくすることでこれに対応している。見方を換えるならば、強制合併以降のスウェーデンにおいて、コミューン数を減少させるような施策、つまり、第3次合併に向けた動きは、現在のところ、皆無である。この結果、広域行政の推進施策として、コミューン合併に代り、コミューン間の行政協力が進められることとなっている[5]。

なぜ、スウェーデンにおいて、現在に至るまで第3次合併に向けた動きが起こらないのだろうか。その理由を考察するに当たり、本節では2つの点に焦点を絞る。

第1に、コミューン合併とコミューン間行政協力の関係である。本節の結論を先取りして言うならば、スウェーデンにおいても、行政の広域化に対応する手段として、合併と並んで広域化が常に模索されていたのである。

第2に、1969年法の制定目的とその背景である。コミューン側に多くの反対意見があったにもかかわらず、社会民主党政権が合併における「自発性原則」を放棄するに至った理由と言い換えても良い。なお、1969年法の制定目的を理解するためには、コミューン・ブロックの形成過程を跡付る必要がある。このため、1959年に創設された地域区分専門調査審議委員会に立ち戻り、同委員会の報告書およびコミューン・ブロックの策定過程も分析する。

（2）1946年法の制定過程—「合併」と「協力」に着目して

① 1946年法の背景[6]

既に述べたように、1951年以前のスウェーデンにおいては、世俗コミューンの区域は教区と一体であった。試みに1951年時点の村コミューンの人口規模をみると、2,281コミューンのうち、53.6%を占める1,223が人口999人以下に留まっており、人口2,000人を超えるコミューンは全体の僅か20.8%（476コミューン）に過ぎなかった[7]。さらに、産業構造の転換（重化学工業化）により、農村コ

ミューンからの人口流出が見られるようになっていた。

1932年に誕生した社会民主党政権が福祉国家を整備していく際に、救貧行政を担っていたコミューンを拡充し、社会福祉の担い手と位置付けるようになった。こうした流れの中で、コミューンの狭隘さ、特に小規模コミューンの存在が、中央政府にとって制約とみなされていったのである。

② 1942年社会福祉委員会と1943年コミューン地域区分委員会

社会福祉の受け皿となる行政体制の整備について、3つの選択肢が考えられていた。第1は、社会福祉をランスティング（広域コミューン）や中央政府など、基礎コミューン以外の組織に委ねる手法である。第2には、コミューン間連合により解決を図る手法である。第3に、地域区分の変更、即ち合併である。

1942年の社会福祉委員会が取ったのは、第2の手法、つまりコミューン間協力であった。即ち、人口3,000人から4,000人程度の規模を有する、社会福祉のために限定されたコミューン間協力組織を創設することを勧告したのである。

一方、1943年に創設されたコミューン地域区分委員会が、1945年にまとめた報告書では、第3の選択肢、つまり、村コミューンに関する地域区分の変更を提案した。これに沿って、1946年3月には、地方にあるコミューンの地域区分の見直し議案が国会に提出され、6月に新法となって施行された。

なお、この手続きは、法律的には必要のないものだった[8]。というのも、「コミューンおよび教区の区分の変更について方法や条件に関する法律 Lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning（以下、1919年法）」の第2条において、自治体区域の変更は国王（つまり政府）が、自治体区域を拡大、縮小・廃止、新設を可能とする命令を下すことが規定されているためである。

ただし、1919年法の第3条には、区域区分の変更に影響を受ける自治体が反対した場合は、総体的な必要性があると判断された場合のみ変更を命じることができる、とも規定されている。「総体的な必要性」は、①国の行政組織区分、あるいはそれ以外の状況との不対応、②コミューンの行政事務怠慢、③住宅、産業等用地確保への支障、④経済成長への妨げ、⑤既存の不都合の解消または大幅な軽減の必要性などの概括的な規定に過ぎないが、手続きとしてコミューンが反対した場合には中央政府にコミューンへの説明義務が発生する。この点は、後に述べる1969年法の性格を考える上で重要である。

さらに、1919年法制定以前に、コミューン間協力を促す法律が可決されていた点も重要である。コミューン間協力が行われる行政項目はすでに100以上に達していた[9]。合併をめぐり「公式には必要のない」法律の国会上程が行われるという図式は、1969年法においてより先鋭に顕れる。

では、なぜ1943年コミューン地域区分委員会は合併を選択したのだろうか。それは、ひとえに最小規模コミューンの課税対象所得ベース、つまり財政基盤の

強化である。コミューンは「国の政権の新たな社会政策上の意図を実現し得るような、常勤職員による行政を伴う、現代的な社会福祉の整備」[10]の受け皿として位置づけられたのである。

このような政策意図を共有していた中央政府官僚の側からは、コミューン間行政協力に対して批判的な眼が向けられていた。まず、コミューン間協力にした場合は、行政計画決定過程が複雑になる（複数のコミューンから意見を聞かなければいけなくなり、単体での意思決定が困難になる）点が批判された。また、行政計画の策定がスムーズに進まないことも多く、このままコミューン間協力が増えると、中央政府が中心となって協力を強制したり、行政計画を中央政府が立案する必要が生じる恐れがある、と論じた。

もう1つの論点は、コミューン間協力は、コミューンの独立性を損なうとの意見である。この点は、民主主義的にも好ましくないとされた[11]。換言すれば、「民主主義の赤字」の観点からのコミューン間協力への批判が為されていたことになる。

ただし、すべての中央官僚がコミューン間協力に批判的だった訳ではない。1947 年には、「リージョン・コミューン等に関する法律に対する提案報告書 Betänkande med förslag till lag om regionkommuner m. m.」が提出されている。この案では、計画業務を担う課税権を有するリージョンをコミューンとランスティングの中間に創設し、その下にコミューンを置くことで、現行のコミューンを残置しようとする提案[12]である。国会への上程は見送られたものの、この案の存在は、強制合併以降のスウェーデンにおける広域行政の展開を見る上で重要である。

（3）1969 年法の制定過程

① 地域区分専門調査審議委員会報告書

1969 年法が強制した地域区分の原案を策定したのが、地域区分専門調査審議委員会が 1961 年に提出した報告書『新しいコミューン地域区分の原則 Principer för en ny kommunindelning』である。同報告書は全 13 章からなる。まず、第 1 章で委員会の任務と委員会活動の方法について述べられる。次いで第 2 章～第 6 章では、当時のコミューン行財政の現状と人口構造変化、コミューン間協力の状況について整理する。

その上で、第 7 章において、コミューン区分の必要性について整理をした上で、第 8 章以降において具体的な地域区分の方法について述べられる。第 9 章では、第 8 章で述べた方法論に沿って策定したコミューン・ブロック実験について述べられ、第 10 章では実験についての結論が述べられる。第 11 章では、コミューン区分の実施において、自発性を重視するか、強制に拠るかが検討され、自発的参加のための指針が策定される。第 12 章では、自治体種別の統一について述べられ、最終章では法制化に向けての委員会のコメントが付される。本節においては、

新たな地域区分の手法について具体的に述べた第8章から、この手法に則ってコミューン・ブロックを策定し、その結果を分析した第9章、第10章に注目する。

② 地域区分の理由および手法

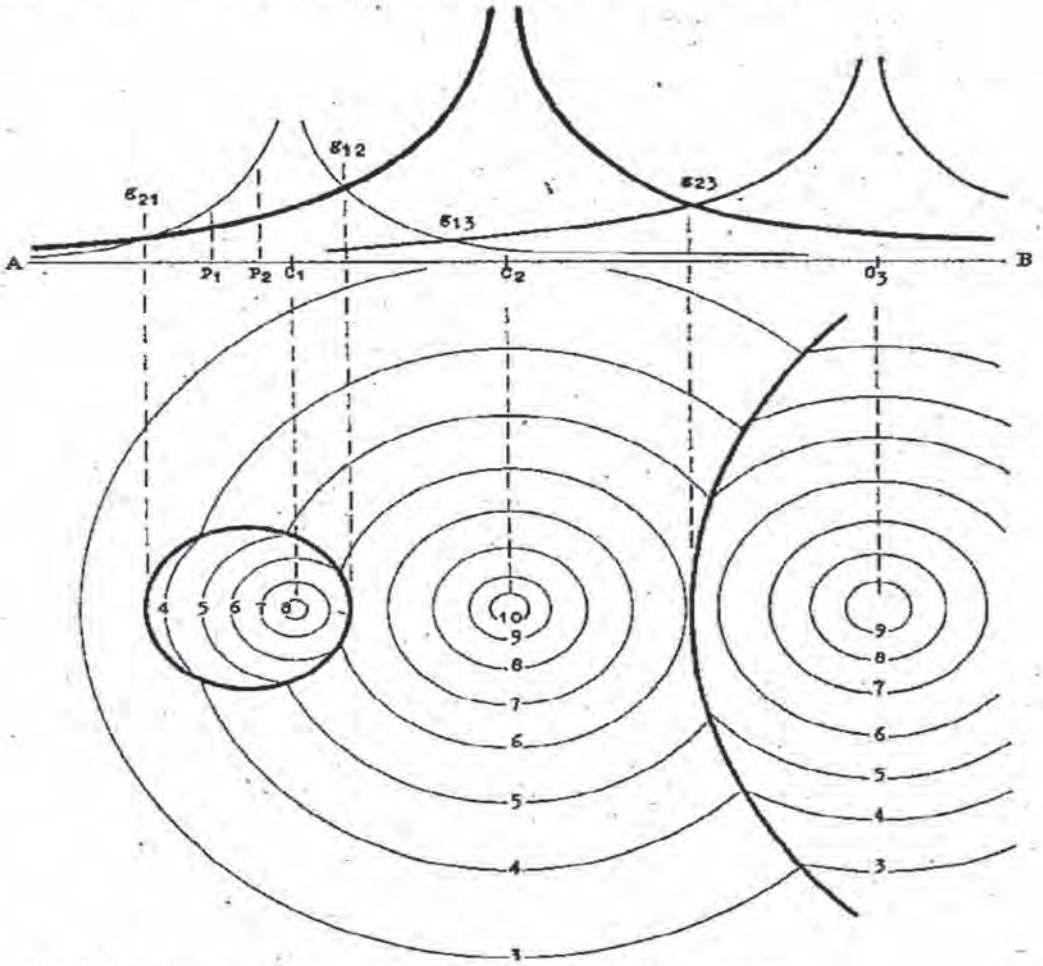
第8章の冒頭では、新たな地域区分をすべき理由が簡潔に述べられる。即ち、現在および将来の住民の必要を満たす為には、財源および人材を確保しなければならない。このために、多様な産業のある、充分な規模のコミューンを編成すべきとしている。

他方、行政サービスの面では、中心的な役割を果たす主要都市を基軸としてコミューンが編成されることが重要であるとする。その際、労働市場委員会調査を引用し、周辺部を含めた最低人口7,000人の都市部であれば、中小産業、その他企業、およびそれに関連する住宅地域のある周辺地域を受け入れるに当たるサービス施設、例えば高等教育学校（中学校）、医療サービスおよび薬局、幾つかの専門店を含めた小売店群を備えている。従って、コミューンが十分な面積を確保し、魅力あるサービス中心地を基軸としてその後も拡大し機能を発展させていくならば、そのような形態の編成を行わない他の地域と比較し、減り続ける農村部の人口により地域全体が受ける影響が相当緩和されるはずである、とする。

その上で、主要都市を、その都市部および周辺部が必要とする商業機能および知的機能を自然と備えた地域である、と定義する。中心都市が周辺部に及ぼす影響圏（influensfält）は、各個人の往来および異動、商品の運搬、情報経路、経済活動によって測定することができる。そして、影響圏は、中心都市からの距離が拡大するに連れて弱まっていく。

以上の影響圏に関する議論を踏まえた上で、地域区分を確定する際、都市同士の影響力を同心円状に測定する図表Ⅱ－4－1を示す。人文地理学者のスヴェン・グートルンド（Sven Godlund）の提唱による同図は、3つの主要都市（C1、C2、C3）が重なり合っている場合、その影響圏を同心円状に測定することにより各都市の影響の強弱を判定し、どの地域がどの都市圏に「より」近いのかを措定する。強弱の影響圏を示す指標をもとにすれば、各同心円の同一指標同士は切れ目なく繋がっていくことになる。この影響力指標が対等な点で管轄地区境界線（dominansområdesgräns）を引いていくのである。

図表Ⅱ－4－1　影響圏分析に基づく地域区分の手法モデル



（出典）Principer för en ny kommunindelning, p.141.

以下、報告書は、影響圏理論をもとに、出生地、通話受信記録、人口移住図、バス路線の利用者数ゾーン、買い物客居住地域などを用いたゾーンを利用している。その上で、行政上の地域区分に関する実務を以下の2点にまとめている。即ち、①首尾一貫した形態で主要都市、被影響圏および周辺部の構成を地図化すること、②必要なコミューン、あるいはコミューン・ブロックの境界線を、主要都市および地域構成のコンセプトに合わせる、つまり、可能な限りこれらの行政的な境界線を自然と作られた周辺部の境界線と同じようにすること、それと同時に構成区域に必要な人口を確保すること、である。

③　地域区分の策定

この地域区分を実際に地図に落とすため、中央政府の出先機関であるレーン（länsstyrelse）の社会計画委員会は、1960年9月に、地域区分専門調査審議委員会に対し、各レーンの地域区分に関する予備計画の策定を依頼した。この予備計画において、コミューン・ブロック案が最初に策定されたのである。

コミューン・ブロック案を策定する際、委員会が留意したのは以下の4点である。第1に、今後15年間下回ることのない最低人口を6,500人とする案と10,000人とする2案とする。第2に、各コミューン・ブロックは、基本的に1主要都市と近隣の周辺部によって構成されるべきである。なお、現行のレーン境界線、国家行政区域、司法管轄地区を考慮する必要はない。第3に、コミューン・ブロックはコミューンの種別（市、市街地域、村）の区別をしない。第4に、コミューン・ブロックの策定は科学的な観点に拠るべきであり、各コミューンとは「この段階では」連絡を取らない。

以上の原則を元に、計画案の策定においては、調査地域の都市部の地図化および人口規模の推定、コミューン・ブロックを選択するための重要度調査、境界線の決定という手順を踏んで進められた。なお、主要都市を選択する際の重要度は、小売店を備えた都市機能など、主要都市が外部の住民に対して様々な商業的サービスを提供できる能力を示す値に限定された。つまり、行政サービス等は基準から排除したのである。

なお、教区を基礎単位とする地図と、コミューンを基礎単位とする地図の2種類が策定されたため、先述の人口に関する2案（6,500人および10,000人）と掛け合わせた結果、最終的には4案が揃うこととなった。第1案（教区を基礎とする最小6,500人）では314コミューンに、第4案（コミューンを基礎とする最小10,000人）では247コミューンとなっている。

予備調査の結果について、報告書第10章は次のように述べている。まず、コミューン規模に対する統一見解を出せるような、主要都市および地域制度の調整方法を見出すことは不可能である。各主要都市の規模および施設整備（≒各都市の魅力）の違いや、人口規模および設定された条件を満たす都市部の有無など、各地域に較差が存在するためである。このため、コミューンの「標準規模」を決めることはできないと結論する。

しかし、コミューン規模を拡充することにより、人口、財政基盤、産業基盤の均等化を実現することが可能である。従って、標準規模の設定はできなくとも、最小規模のコミューン・ブロックを策定する努力はすべきであるとする。

試験的計画における最小規模を6,500人としたのは、基礎学校における7年生から8年生（日本の中学1年～2年）で各学年を3クラスずつ編成する、との想定があったとする。一方、最低人口の上限とされた10,000人については、「それ以外の行政事務のための人口基盤および経済基盤のために望ましい」としており、特に具体的な事務指定はない。

その上で、1975年の最低人口6,500人から10,000人の間に属した「脱落グループ」の分析を踏まえ、都市の魅力を高めながら、下限値の例外がより少なくなる点として、下限人口を8,000人とした。

次に、最低人口8,000人とした場合のコミューン・ブロック（272）に基づき、現在のコミューンと比較したコミューン・ブロックのメリットを整理していく。

即ち、①現在のコミューンでは半分が人口減少するが、コミューン・ブロックの人口減は25%以下に留まる。特に大幅に減少する地区は減る、②現在のコミューンに比較し、コミューン・ブロックの産業別人口偏差は平準化する（つまり特定の産業に偏った人口構造とならない）、③地方税源ベースの偏差が均等化される、④全国の平均的な税収力を大きく下回る自治体の数は減少する。その上で、以上のような帰結に至る区域区分の再編を各専門家は支持すると共に、試験的計画において適用された原則は、自治体区分再編成の基準として推奨できると各専門家は判断していると結んだ。

もちろん、地域区分専門調査審議委員会報告書は、実際のコミューン・ブロックを策定した訳ではない。現実のコミューン・ブロックは、「原則に違背しない限り」、司法区域、レーンの行政区域、ランスティングの行政区域を踏まえるべきとされた。また、コミューン・ブロックの制定過程においては、地方の意見を聞きつつ、一定の期間を掛けて策定した、との実務者の証言もある[13]。

しかし、現実に成立したコミューン・ブロック数が280となったことを踏まえれば、コミューン・ブロックの策定に地域区分専門調査審議委員会報告書が果たした役割は極めて大きいと考えるのが自然である。ただし、「自発的な参加のための指針」を発出する根拠となったのも、同報告書第11章なのである。そして、自発的な参加のための指針は、1962年の合併に関する原則決議の際に、コミューンの自発性に関する決議が付されるという形で国会によってオーソライズされた。この「自発的参加」原則を放棄させ、コミューン・ブロック通りの合併を強制したのが、1969年法であった。

④ 1969年法の制定理由

最初に、成立した1969年法の構造について簡潔に述べておこう。1969年法は、全5条からなる。そして、第2条～第5条はレーン調査官による合併計画の策定、および中央政府の担当庁である Kammarkollegiet に対する報告に関する簡単な手続きと、費用の国庫負担、諸手続きの政令委任が述べられるのみである。つまり、「強制合併」の具体的中身を示す条文は第1条のみである。その第1条において、1919年法第21条以降に基づく手続き（レーン調査官による調査）に基づき制定された計画に準ずるコミューン区分の変更は、1919年法第3条第2段落の規定にかかわらず遂行され得る、と規定する。つまり、中央政府がコミューンに対して、合併が必要な理由を説明する責任を不必要とすることが、1969年法の全てなのである。

なぜこのような法を策定する必要があったのだろうか。同法案の提案理由は、「覚書 Promemorian」によって示されている。まず、1968年10月時点で、なお非常に多くのコミューンが、合併に警戒心を抱き、未だに完全に否定的であることを示しているとする。さらに、地域行政の統合に際し、1コミューンが反対を表明したことが障壁となっているコミューン・ブロックが数多くあるとする。

そして、コミューン・ブロックの完全統合が控えられた結果、ブロック内の一部のコミューンのみを含んだ合併が進められたと述べる。コミューン・ブロックの部分統合の申請を却下するための法的手段は中央政府に存在しなかった。このため、部分的な合併において、地理的には隣接していないコミューン同士の合併形成に至った例もあるとする。また、部分的な合併が、同じ地域内の格差を拡大してしまった例もあると述べる。こうした現状を踏まえ、自治体の行政水準を高く保つための改善および平等化の道のりが、移行期には逆効果となるリスクが存在する、との現状認識を示す。

次いで、この状況に対応する方策を2つ述べる。第1は、行政事務の責任を他の機関に移行させること、第2は、行政事務の内容に自治体の組織自体を合わせること、である。

実は、レーン民主主義調査審議会報告書『行政と民主的統治』における提案として示されていた案は、2つの方策の前者に対応している。この提案は、より大規模なコミューンへの移行を促すほどの大きさの人口基盤を必要とするような社会的課題に対しては、ランスティングがその責任主体となるべきであると主張されていた[14]。この方法により、既存のコミューンを維持するべき、としたのである。

そして、この提案を実現するバックグラウンドが存在した。即ち、1966年に拡充された地方税平衡化制度 system för kommunal skatteutjämning である。提案省庁担当課長（Departmentschefen）による解説では、地方税平衡化制度の導入により、区域区分再編成の理由のうちの財源基盤の整備に関する部分が、以前程重要視されなくなったことと指摘している[15]。

「覚書」は、この道筋を否定する。即ち、自治体の自治権を守り、強化することを望むならば、選択肢は後者、つまり合併のみのはずである、と謳いあげたのである。そのために、2つの法案を提出した。

第1法案の冒頭条項は、中央政府出先機関によるコミューン・ブロックの現況調査の実施が掲げてある。現況調査の実施に際して、覚書は1919年法の法文解釈の実態について、興味深い認識を披歴している。1919年法を忠実に解釈するならば、コミューンの反対にかかわらず政府はコミューンの境界区分変更を命じることができるはずである。しかし、再編成に関する指針の草稿と同時に作成された自発性に関する宣言が、実際上は条文を上回るほどの効力を持っている、と認識しているのである。

また、覚書は、コミューン・ブロック内の複数のコミューンによる、コミューン・ブロックの境界区分変更に関する判断を、「せめて」案件毎に中央政府の判断に委ねることを可能にするため、慣例ではなく、法令による土台が必要であるとしている。そのため、1コミューンの反対があっても、制定された計画に基づき区分変更ができるという規定を1919年法に追加すべきである、とした。事ここに至り、第1法案は、コミューンの反対を押し切って強制合併を進める政府の権

限を法制化すべき、という性格を露わにした。

一方、第2法案は、区分変更計画の完了時期に関する期限を区切った暫定法案である。多くの区分変更計画に実施工程表が存在していないことを指摘した上で、区分変更を1974年1月1日に完了するためには、一般選挙の開催が3年に1度であることに鑑みれば、1970年4月までに決定すべきである、としている。

また、レーンの複数の地域にまたがるコミューン・ブロックが19あり、コミューンの合併に伴ってレーン区分も変更すべきであると述べている。

⑤ レミス手続きによる意見書および政党賛否、憲法委員会審議

同法案に対するレミス手続き（パブリック・コメント）の結果は以下の通りである。まず、848のコミューンのうち、835から意見が法案に対する回答が寄せられた。このうち、394のコミューンは、区域区分再編成のために立法対策を要すると述べていた。立法に賛成するコミューンのうち、第2法案（期日の決定）に賛成するコミューンが208、第1法案（強制合併）に賛成するコミューンは180である。

一方、386のコミューンは反対意見を示していた。ただし、区域区分再編成そのものに反対しているコミューンはその半分程度であった。なお、意見表明なし等のコミューンのうち、20は既に再編成が完了していた。

次いで、立法対策に反対しているコミューンを人口区分別に示し、人口5,000人以下のコミューンでは反対が過半数を超える一方、人口5,000人を超えると、賛成がより増えていくと分析している。

レミス手続きはコミューン以外の諸機関に対しても賛否を求めている。その結果、特別立法の創設自体には、省庁、レーン、産業および労働組織、会議所等は、それぞれ1～2の機関を除き、大多数が賛成していた。

一方、少なからぬ機関が具体的な再編成の手法については意見の表明を控える一方、意見表明を行った第2法案（期日の確定）に賛成しており、第1法案（強制合併）に賛成する機関は、わずかに4つのレーンおよび3つのランスティング行政委員会に留まった。

再編成に明確に反対した意見を述べた機関は、中央政府1機関、レーン1機関、ランスティング連合理事会、教育者組合に加え、6つのランスティング執行委員会（ストックホルム、ヨーデボリを含む）を数えている。ランスティングの反対意見が大都市部を含んでいる、という点は、先述したレーン民主主義調査審議会報告書によるランスティング権能の強化提案の性格を考える上で興味深い。

一方、政府提案に対する各政党の動議は次の通りである[16]。まず、社会民主党は、①1971年1月1日までは、レーン府は主導権を握るべきではない、②1974年1月1日の実施を場合によっては延期する、という修正提案を行っている。

これに対し、中央党は、第1法案（強制合併）の却下を提案している。また、「自治体の自発性に関する1962年度の国会決議」を尊重すべきであると提案し

ている。国民党の提案はほぼ同様であるが、コミューン・ブロックの見直しに関する提案、既に遂行された合併の成果に関する調査、全コミューン・ブロックによる合併調査を行うべきとしている。

一方、穏健党は、議案書そのものを却下すべき、としている。また、合併調査は全てのコミューン・ブロックにおいて実施すべきであるとしている。また、コミューン・ブロックの見直しも提案している。

このような政党動議に対し、国会憲法委員会は逐次審議を進めている。まず、社会民主党提案（1971年1月1日までのレーン府の介入拒否）に対してである。憲法委員会は、1962年の原則決議は、レーン府が主導権を取り、コミューン合同委員会を設立することで、コミューン間の合併に関する協力体制を築くことが前提条件であったことを根拠に、レーン府介入の限定を付す理由はないと退けている。

次いで、中央党が提案した、既に遂行した合併に関する調査の実施は、スウェーデン銀行記念基金の後援によるコミューン研究プロジェクトに組み込まれ、これに各政党代表者と政府代表者、スウェーデン・コミューン連合が行う協議の際に報告されることとなっており、動議の目的は達成されているとする。

また、コミューン・ブロックの区分の一部の変更は、コミューン・ブロック区分の原則からの逸脱になる程の大幅な計画変更になってはならない、という理由で実質的に退けている。

そして、最大の焦点となっている自発性原則の放棄については、1962年の議決が、自発性原則の適用を制限することにはならないことを再確認している。従って、大多数のコミューンが賛成している場合、1コミューンのみの反対が合併の妨げとなることは明らかに容認できない、と断じている。

また、期間の指定についても、憲法委員会は、進行状況を鑑み、政府からの働きかけが必要である、と述べる。そして、社会民主党提案にある、完了後調整目的法文は、必要がない、と断じている。

つまり、穏健党、中央党・国民党の反対はおろか、社会民主党による微修正提案も完全に否定し、政府原案通りに可決されたのが、先述の1969年法の条文なのである。コミューン・ブロックに関する修正動議が、「原則からの大幅な逸脱」を拒否する、という視点から却下された点は重要である。つまり、経済地理学的手法に基づく影響圏を根拠とする、中央政府が招集した委員会の専門家による半ば機械的とも言える委員会案をベースとしたコミューン・ブロック案をもとに、合併を決定する、という政府の姿勢が重ねて示されたのである。

（4）小括

本節の結論を簡潔に纏めておくならば、以下の3点となる。

第1に、第1次合併期から第2次合併期のいずれにおいても、合併に相対するもう1つの提案――コミューン間協力への模索がなされていた。また、1919年法

の制定以前にコミューン間協力を達成するための法律が制定されていた。このためもあり、1919年法は、コミューン地域区分に関する政府の決定権限を認めつつも、政府に区域区分の変更に際して、利害関係を有するコミューンへの説明責任を課する構成となっていた。第二次合併期における1962年の「自発性に関する国会決議」はこれを増幅し、1966年の地方税平衡化制度はコミューンの財政基盤整備の目的を希薄化した。

第2に、1969年法は、第1で述べた慣習上、道義上の制約を突破するために、政府の境界区分変更提案に対するコミューンへの説明責任を解除する形式で制定された。これほどまでに政府の意向を押し通した理由は、農村部の人口減少に対応すること、およびコミューン間での産業基盤の平準化を通じ、福祉国家建設のために必要な行政需要を満たすコミューンを創設する必要性を社会民主党政府が強く認識していたためである。こうした意図からすれば、コミューンの種別（市、市街地区、村）の消滅は、合併に伴う結果ではなく、合併の政策意図そのものである。

第3に、第2次合併におけるコミューン・ブロックの形成の基本的なアイデアは、地域区分専門調査審議委員会提案に拠っている。地域区分専門委員会は、経済取引など非行政的な指標をベースとし、中心都市―周辺に区分する影響圏モデルに基づきコミューン・ブロックを試験的に作成した。その結果、中心都市―周辺モデルが現実には適用が困難であることを認識し、最適都市規模を特定できないことを認めながらも、区域区分の再編自体は産業構成、課税ベースの平準化に有効であると認め、最小人口モデルを適用したコミューン・ブロック案を改めて提示したのである。

以上のような人工的モデルを起源とするコミューン・ブロックの強制的な適用は、現在のスウェーデンに見られる合併への強い忌避感を引き起こす一因となっていることは否定できない[17]。この忌避感を制度的に後押ししたのが、1979年に、社会民主党政権の後を襲った保守・中道連立政権下で成立した、「スウェーデンのコミューンおよびランスティングの区分の変更に関する法律 Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting（以下、1979年法）」である。同法第1条は、「区分変更に関する問題に調査において、その変更によりもっとも影響を受ける1ないしは複数のコミューンからの要望や意見に対して特別の配慮が払われなければならない。もしそのようなコミューンが区分変更に反対する場合は、変更に関する決定は、特別の事由がある場合にのみ行うことができる。住民の要望や意見に対してもまた特別の配慮が払われなければならない。」と規定している。これは、合併によって他のコミューンが影響を受ける場合や、住民の要望や意見に対して強い応答責務を課したものであり、1969年法の立法者意図と対極的である。

一方、まさにこのような強制的なモデルであったからこそ、コミューン・ブロック内の自発的で部分的な合併を押しとどめ、中央政府が合理的と考える合併が

形成されたこともまた事実である。

ただし、現在のスウェーデンにおいて、少なくとも北部のような過疎地域においては、コミューンのさらなる合併を通じることが、行政課題の解決にはつながらないという実態もある。つまり、過疎地域から三大都市圏への人口移動がより激しくなった現在では、過疎地域同士をさらに合併しても、過疎地域が抱える主要課題（高齢者のみの居住、これに伴う介護労働人口不足）に対処できないという意見がある。また、産業構造の均等化意図は、第2次産業が中心的な役割を果たしていた時代の産物であり、現在のような対人社会サービスを中心とする時代とは異なるとの見解もある[18]。地方政府連合の形成などのコミューンの政治基盤の強化や、地方平衡交付金システムの深化などと並び、スウェーデンにおいて第3次合併を政治課題として押し上げない要因は、合併による行政課題解決可能性範囲の狭隘化が背景にあるとも考えられる。

第3節　韓国における都農統合について

（1）はじめに

韓国では、1990年代半ば、都市自治体である市と農村自治体である郡との合併（都農統合）が全国的に推進された。われわれは、2011年10月31日・11月1日の両日、慶尚北道（キョンサンプクド）において都農統合の現地調査を実施し、慶山（キョンサン）市・浦項（ポハン）市の担当者にヒアリングを行うとともに、亀尾（クミ）市からは文書で回答を得た。以下では、これら3市の事例にも触れながら、都農統合へと至る過程、および、統合後の自治体について論ずる[19]。

（2）前提：韓国の自治体の種類

韓国の地方自治制度は、自治体としては二層制であり、行政組織としては三層構造をなしている。

広域自治団体として、道（京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道）、特別自治道（済州道）、特別市（ソウル市）、広域市（釜山市、大邱市、仁川市、光州市、大田市、蔚山市）が置かれている。大都市自治体である特別市・広域市は道から独立しており、この点は、日本における政令指定都市と道府県との関係とは大きく異なる。

基礎自治団体として、道内には市および郡、特別市内・広域市内には自治区が置かれている。基礎自治団体には、下部行政単位として、邑・面・洞が置かれている。邑と面は、規模・形態から言えば、それぞれ日本の町と村に相当するが、1961年の「地方自治に関する臨時措置法」により、それまで単なる行政区画であった郡が基礎自治団体とされ、邑・面は郡の下部行政単位となった。洞は、もともと市および自治区の下部行政単位として位置づけられている。

1998 年以降、邑・面・洞の機能転換が推進されている。邑・面・洞の事務は、民願[20]・社会福祉を中心とすることになり、その他の機能は市・郡に移管された。スペースに余裕ができた事務所施設には、文化・福祉等のサービスを提供する住民自治センターが設置され、この住民自治センターの運営を担う一種の住民自治組織として、住民自治委員会が設置されている。

（3）都農分離から都農統合へ

従来、韓国では、都市化の進展に伴い、邑を郡から分離させて市に昇格させる都農分離式区域改編を推進してきた。浦項市・亀尾市・慶山市は、それぞれ、浦項邑が迎日（ヨンイル）郡から、亀尾邑が善山（ソンサン）郡から、慶山邑が慶山郡から分離して誕生したという経緯を有する。しかし、この都農分離式区域改編は、さまざまな問題をもたらした。例えば、善山郡は人口減少および自立能力の低下に苦しみ、その一方で、亀尾市は面積が狭小であるために開発の余地が失われてしまったのである。

そこで、1990 年代になると、都農統合式区域改編への転換が図られる。行政区域改編は、1992 年の大統領選挙で当選した金泳三の選挙公約であったが、この時期に統合への動きが具体化した背景には、2 つの要因がある。第 1 の要因は、地方自治の復活である。1961 年に朴正熙らが起こした 5・16 軍事クーデター以降、長年停止されていた地方自治が 1988 年に復活し、地方自治団体長の直接公選が地方自治法に明記された。しかし、その実施は 1995 年まで猶予され、当初は議会による間接公選や、政府による任命が行われていた。政府の側には、直接公選の地方自治団体長が出現して統合の障害となる前に、一挙に統合を進めてしまおうという思惑があったのである。第 2 の要因は、GATT ウルグアイ・ラウンドである。交渉進展の結果、農産物の輸入が拡大し、農村経済が打撃を受けることが予想された。農村部の地方自治団体の競争力強化を図るためにも、都農統合式区域改編が必要とされたのである。

1994 年 3 月、地方自治法が改正された。これまでは、市の設置基準として、「市はその大部分が都市の形態を備え、人口 5 万人以上であらねばならない」（地方自治法 7 条 1 項）という規定が置かれていたが、新たに、「第 7 条第 1 項の規定により設置された市と郡を統合した地域や、人口 5 万人以上の都市形態を備える地域を持つ郡は、都農複合型の市とすることができる」（地方自治法 7 条の 2）という規定が追加され、農村地域を包含する市を設置することが可能となったのである。

これを受け、内務部（当時の地方自治所管官庁）は、市郡統合勧誘対象地域の選定に着手した。生活圏が過去の行政区域改編において人為的に分離されていたすべての市・郡を統合の対象とするという原則に基づき、図表Ⅱ－4－2 に示した通り、49 市 43 郡の計 49 地域を統合勧誘対象地域として選定した。その後、統合勧誘対象地域別に公聴会が実施された。続いて、世帯単位の住民意見調査が行

われた。その結果、33地域では市郡とも過半数が統合に賛成した。この結果を受け、統合対象の市・郡議会が統合の是非を議決し、さらに、道議会が市・郡議会の議決を再度審議したのち、内務部に建議した。1994年5月、政府は、33市32郡の統合および統合地域に対する支援策を決定した。続いて、各市・郡議会および道議会が統合市の名称を議決し、内務部は6月から7月にかけて統合市の名称を発表した。亀尾市と善山郡の間では、統合後の名称を「亀尾市」とするか「善山市」とするかで、約3か月間にわたる対立があった。8月には、市郡統合に関する法案が国会で可決された。こうして、1995年1月1日、浦項市・慶山市・亀尾市など33の統合市が発足したのである（第1次市郡統合）。また、住民意見調査により統合が頓挫した地域でも、一部住民から統合再推進の声が挙がり、内務部もこれに応じた結果、先行した33市に追いつく形で、1995年1月1日、光陽市が誕生した（第2次市郡統合）。

その後、政界から再び行政区域改編問題が提起されたことを受け、1995年3月、内務部は、10市9郡の計8地域を統合勧誘対象地域として改めて選定した。住民意見調査の結果、5地域で賛成が過半数となり、1995年5月10日、5つの統合市が発足した（第3次市郡統合）。さらに、1998年4月1日には、2市1郡統合により麗水市が誕生している（第4次市郡統合）。

図表Ⅱ－4－2　市郡統合勧誘対象地域と統合の成否

道名	市・郡名	第1次	第2次	第3次	第4次
京畿道（キョンギ）	東豆川市（トンドゥチョン）・楊州郡（ヤンジュ）	×			
	九里市（クリ）・南楊州郡（ナミャンジュ）（一部地域）	×			
	渼金市（ミグム）・南楊州郡（ナミャンジュ）（一部地域）	南楊州市			
	松炭市（ソンタン）・平澤郡（ピョンテク）（一部地域）	×		平澤市	
	平澤市（ピョンテク）・平澤郡（一部地域）	×			
江原道（カンウォン）	春川市（チュンチョン）・春川郡	春川市			
	原州市（ウォンジュ）・原州郡	原州市			
	江陵市（カンヌン）・溟州郡（ミョンジュ）（一部地域）	江陵市			
	東海市（トンヘ）・溟州郡（ミョンジュ）（一部地域）	×			
	束草市（ソクチョ）・襄陽郡（ヤンヤン）	×		×	
	三陟市（サムチョク）・三陟郡（サムチョク）（一部地域）	三陟市			
	太白市（テベク）・三陟郡（サムチョク）（一部地域）	×			
忠清北道（チュンチョンブク）	清州市（チョンジュ）・清原郡（チョンウォン）	×			
	忠州市（チュンジュ）・中原郡（チュンウォン）	忠州市			
	堤川市（チェチョン）・堤川郡	堤川市			
忠清南道（チュンチョンナム）	天安市（チョナン）・天安郡	×		天安市	
	温陽市（オニャン）・牙山郡（アサン）	牙山市			
	公州市（コンジュ）・公州郡	公州市			

道名	市・郡名	第1次	第2次	第3次	第4次
	瑞山市・瑞山郡	瑞山市			
	大川市・保寧郡	保寧市			
全羅北道	裡里市・益山郡	×		益山市	
	群山市・沃溝郡	群山市			
	井州市・井邑郡	井邑市			
	南原市・南原郡	南原市			
	金堤市・金堤郡	金堤市			
全羅南道	麗水市・麗川郡（一部地域）	×		×	麗水市
	麗川市・麗川郡（一部地域）	×			
	順天市・昇州郡	順天市			
	東光陽市・光陽郡	×	光陽市		
	羅州市・羅州郡	羅州市			
	木浦市・務安郡	×		×	
慶尚北道	浦項市・迎日郡	浦項市			
	慶州市・慶州郡	慶州市			
	安東市・安東郡	安東市			
	栄州市・栄豊郡	栄州市			
	金泉市・金陵郡	金泉市			
	慶山市・慶山郡	慶山市			
	尚州市・尚州郡	尚州市			
	永川市・永川郡	永川市			
	店村市・聞慶郡	聞慶市			
	亀尾市・善山郡	亀尾市			
慶尚南道	昌原市・昌原郡（一部地域）	昌原市			
	馬山市・昌原郡（一部地域）	馬山市			
	晋州市・晋陽郡	晋州市			
	金海市・金海郡	×		金海市	
	忠武市・統営郡	統営市			
	三千浦市・泗川郡	×		泗川市	
	長承浦市・巨済郡	巨済市			
	密陽市・密陽郡	密陽市			

（4）統合後の自治体

職員数の増減

統合による職員数の大きな変化はない。慶山市は、統合前は市392名・郡625名であったが、統合後は985名となった。名誉退職（定年前の早期退職）・定年

退職などで 32 名（1.03%）減少したためである。浦項市は、統合により人口が50 万以上となったため、特例市となり、市内に 2 行政区（北区・南区）が新設された。その関係で、統合前に市 1,134 名・郡 907 名であった職員数は、統合後は2,236 名となり、195 名増加した。

内部組織・職員給与等の調整

慶山市では、副市長の職級を 4 級から 3 級に上げ、4 つの局を設置した。なお、組織に対する規制として、行政安全部（現在の地方自治所管官庁）の定めたガイドラインが存在する。組織の変更後も、行政安全部が事後チェックを行う。

職員給与は、地方公務員法・地方公務員報酬規程・地方公務員手当規程により全国的に統一されており、調整の必要がない。

旧庁舎の活用状況

旧慶山市庁舎は、旧慶山邑事務所をそのまま使っており、古くて狭かった。そこで、1995 年の統合時に、旧慶山市内（したがって郡の域外）にあった旧慶山郡庁舎（1988 年建設）を市庁舎とし、旧市庁舎は売却した。庁舎建設当時の郡の人口は 8 万であったため、10 万程度の人口規模を想定していた。しかし、現在の慶山市は人口 25 万であり、人口規模に比べて庁舎が狭い。行政安全部のガイドラインでは、人口規模別に庁舎の面積を定めているが、それよりもかなり狭い。

浦項市では、旧迎日郡庁舎が北区庁舎となり、旧浦項市庁舎がそのまま市庁舎となり、南区庁舎は別の場所に新たに建設された。現在の市庁舎は 2006 年に新設されたものであり、統合時の市庁舎は市立図書館になっている。なお、行政区の区割りは旧市域を分断しており、北区・南区のいずれも、旧市域・旧郡域の両方を含んでいる。

亀尾市では、旧善山郡庁舎を善山出張所の庁舎として活用している。

財政への影響

浦項市・亀尾市では、旧迎日郡・旧善山郡の財政自立度は旧市に比べて大幅に低かった。そのため、統合により、市の財政自立度は大きく低下した。浦項市は、地方交付税の不交付団体から交付団体に変化した。もっとも、統合後、旧迎日郡地域の開発が進み、これにより税収が大幅に増加するというプラス面もあった。

他方、慶山市では、統合前は市も郡も財政的に厳しかったが、統合により規模の経済が働くようになり、財政が好転したとのことである。

政府による財政支援として、統合後 5 年間、特別交付税が増額される。特別交付税の額は、人口・財政需要など一定の基準により決定される。

各種料金の調整

統合後 5 年間は、郡地域住民の負担を増やさないこととされた。これは、郡の反発を抑えるための政府による義務的な措置である。

慶山市では、ごみ袋の価格や水道料金も凍結し、料金の引き上げはしなかった。バス運賃については、もともと慶尚北道全体で統一されており、さらに現在では、生活圏が一体化している大邱広域市と協議して調整し、運賃を決めている。

市議会議員の選挙区と定数

慶山市の議員定数は、統合前は 15（市 6・郡 9）であったが、統合直後は 16 となり、現在は 15 である。亀尾市の議員定数は、統合前は 32（市 24・郡 8）であったが、統合後は 29 である。いずれも、統合に伴う変化は小さい。

他方、浦項市では、統合前は 46（市 30・郡 16）、統合直後は 43 であった議員定数が、現在は 32 にまで減少した。統合後、市内の洞の統廃合が進められ、これに連動して、洞単位で置くこととされている市議会議員選挙区も再編された。そこに、議員数が多すぎるという世論が相まって、定数が削減されたのである。

邑・面・洞の統合状況および住民自治センター・住民自治委員会の設置状況

統合後、慶山市では洞の分割が 1 例、亀尾市では洞の統合が 3 例あった。浦項市では洞の大規模な統廃合が行われ、25 洞から 15 洞へと減少した。

慶山市は、2001 年、条例により、圏域別に 6 つの住民自治センター・住民自治委員会を設置した。邑・面・洞事務所の中の会議室などを使って運営している。運営は、住民自治委員会により自発的に行われる。住民自治センターに対する市の支援としては、講習会の講師やプログラムへの人件費支援等がある。住民の満足度は高い。住民自治委員会の委員数は、1 地域約 20 名である。委員には、里（邑・面の下に置かれる行政単位）の長、職能団体の長、専門職に就いている人物等が任命される。団体に推薦を求めることもある。住民の信頼が厚い人を任命する。

浦項市では、2002 年、住民自治センター設置条例案が市議会で否決された。旧郡部には不要であるという反対意見が強かったのが、その理由である。ただし、洞事務所の名称が自治センターに変更され、名称変更後、洞事務所の空間を市民のために活用できるようにしている。また、洞の統廃合により庁舎が空いた場合は、住民のための空間として活用している。

亀尾市には、住民自治センター・住民自治委員会は設置されていない。

政策の変化・地域の一体的開発

慶山市では、統合によりプラスの変化が相当程度あったとのことである。行政一元化によりサービス費用を削減した。ごみ埋立地の一体化により建設費用を 30％削減し、終末処理場も一元化した。統合前はあまり存在しなかった文化施設・体育施設の整備が本格化した。

浦項市では、統合により、旧市部は狭小な面積による都市の発展の限界を克服し、旧郡部は貧弱な財源による開発の隘路を打開した。両者が相互に補完しながら、都市利用を極大化する土台をつくったのである。

旧郡部の行政サービスの改善状況

慶山市では、統合後の旧郡部の行政サービスには画期的な変化があったとのことである。道路の拡張・舗装、簡易水道から上水道への転換、汚染水の浄化などを行った。農業機械化の支援や、特産物の支援も行った。統合後の福祉施設の需要急増に対応するため、まずは人口の集中する洞で施設整備を行い、面からはシャトルバスで洞の施設に通わせていたが、最近は、洞だけでなく地域別に分散し

て施設を設置している。

浦項市では、統合に伴う予算節減額を郡地域に集中投資し、道路の拡張・舗装、宅地造成等、都市基盤整備を進めた。ごみ収集地域が拡大し、市内バス路線の延長、タクシーの増車等も行った。

（５）小括

以上のように、韓国における都農統合は、いくつかの点で、日本における「平成の市町村合併」とは異なる特徴を持つ。

第１に、小規模町村の解消のために統合を進めたわけではない。日本の町村に相当する邑・面は、地方自治停止期間中に既に内部団体化されていた。代わって農村部の基礎自治団体とされた郡は、町村に比べればそれなりに規模が大きい。もともと大きかった郡を、市との統合でさらに広域化しようというのが、都農統合であった。

第２に、統合の組み合わせに関する自由度が大幅に低い。当事者である市・郡が自由に統合相手を選べたわけではない。市郡統合勧誘対象地域の選定を行ったのは、中央官庁の内務部である。しかも、選定の際には、過去に郡から市が分離した地域であるかという歴史的経緯が重視されており、内務部自身、白地に組み合わせを描けたわけではない。

第３に、GATT ウルグアイ・ラウンド対策として統合を進めたことが特筆される。この時期、日本では、1994 年度から 8 年間で総事業費 6 兆 100 億円、国費 2 兆 6,700 億円の「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策」が実施される一方で、市町村合併は推進されなかった。

第４節　フランスにおけるコミューン間協力組織について

（１）フランスの基礎自治体（コミューン）と広域行政

フランスの基礎自治体であるコミューンは、1789 年 12 月 14 日に、その数 44,000 で創設された。1800 年に 6,000 コミューンが削減され、38,000 になって以来、その数に大きな変化はなく、2012 年時点で、36,571（海外県等を含めると 36,786）となっている。1 コミューンあたりの平均人口は、1,700 人余り。人口 2,000 人未満のコミューンが全コミューンの 86.4%を占めている（図表Ⅱ－4－3）。

図表Ⅱ－4－3　人口規模別コミューン数（2009年調査結果）

人口規模（人）	コミューン		合計人口	
	数	構成比	合計人口（人）	構成比
0～499	20,100	55.0%	4,551,924	7.3%
500～999	7,001	19.1%	4,935,340	7.9%
1,000～1,999	4,494	12.3%	6,264,587	10.0%
2,000～4,999	3,034	8.3%	9,302,478	14.9%
5,000～9,999	1,051	2.9%	7,236,978	11.6%
10,000～29,999	651	1.8%	10,879,003	17.4%
30,000～49,999	126	0.3%	4,861,632	7.8%
50,000～99,999	75	0.2%	4,867,989	7.8%
100,000以上	39	0.1%	9,565,778	15.3%

（出典：Direction Générale des Collectivités Locales[21], *Les Collectivités Locales en Chiffres 2012* を参考に作成）

フランスでコミューン間協力組織を初めて規定した法律は、単一目的事務組合（SIVU）を創設した1890年3月22日法である。その後、混成事務組合と多目的事務組合（SIVOM）が導入された。これらの組合は主な財源を構成コミューンからの分担金等でまかなう。事務組合は、上水道、電気、学校運営、スクールバス、ごみ収集など、様々な分野で設立できる。2013年1月1日時点の事務組合数は、SIVUが10,055、SIVOMが1,329である。

1959年以降は、課税権を持つコミューン間協力公施設法人（Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre：以下、〈課税権を持つEPCI〉と記述）が導入された。現存する枠組みは次のとおりである。1992年創設のコミューン共同体（CC：Communauté de Communes）、1999年創設の都市圏共同体（CA：Communauté d'Agglomération）、1966年創設の都市共同体（CU：Communauté Urbaine）、2010年創設のメトロポール（Métropole）。以上の組織は、列挙順に人口規模と権限が大きくなる。これらの他に1983年創設の新都市組合（SAN：Syndicat d'Agglomération Nouvelles）があるが、1999年7月12日法においてCA又はCCに移行することとされている。

（2）1971年マルスラン法によるコミューン再編

欧州では、1968年から1975年にかけて各国で市町村合併がすすめられ、欧州全体で20,000ものコミューンが消滅した。フランスでは、1971年に「コミューンの合併と再編に関する1971年7月16日法（通称マルスラン法）」[22]が成立した。この法律名からもわかるように、コミューンの合併だけでなく、「再編」も選択肢として示されていた[23]。

第1条には、「この法律の公布後に初めて開催される県議会の通常会議から6か月以内に、単独でも発展していけるコミューン／発展と良き自治体経営のため

に構成コミューンの手段と財源の共有を要する都市圏もしくは都市圏外のコミューン／他のコミューンと合併すべきコミューン、を決めるために、各県において、各コミューンの特徴検討に着手する」と書かれていた。マルスラン法以前から存在する再編方法（コミューン合併／広域コミューン区（district）／コミューン事務組合／コミューン合併）に、新たな法的再編形態を追加するものではなく、コミューン再編にいたる手順を大きく変えるものだった。

まず、各県に設置された委員会（commission d'élus）が「実現すべきコミューンの合併と、促進すべきコミューン間協力の形に関する計画（以後、〈再編計画〉と記述）」の草案をつくる。この委員会は、県議会議長を委員長とし、4名の県議会議員と、10名の県の様々なカテゴリーのコミューンを代表するメールによって構成される。10名のメールの詳細な構成は、1971年8月27日のデクレによって定められた。

その内容は、①県内人口上位5コミューンから2名、②県全体人口から①の5コミューンをのぞいた平均より人口が多いコミューン、少ないコミューン、各カテゴリーから4名ずつ、というものだった。

ヴィエンヌ県を例にとると、県人口340,356人で、297コミューンがあり、①のカテゴリーとなる上位5コミューンの人口を合計すると152,258人だった。県全体から①のカテゴリーをのぞいた人口187,998人、292コミューンの平均人口は643人となる。このように、定められた構成によると小規模なコミューンの代表者に比重が偏った構成になる。このことが、都市化の現実にあわせた都市圏を実現するさいのブレーキになる可能性をMadiotは指摘している[24]。

委員会は、草案をつくったら県議会議員や関連するコミューンのメールの意見を求めたうえで、県地方長官に提案する。県地方長官は、提案された草案をうけて〈再編計画〉を策定する。この計画には、①都市としての一体性があり、発展と良き自治体経営のためにコミューンが合併すべき都市圏、もしくは、人口5万人以上の都市圏の場合は、都市共同体（Communauté Urbain）設立、②他の再編方法では役割を全うできないコミューンは近隣コミューンとの合併、③広域コミューン区、もしくは、SIVOMによるコミューン再編、以上3つの提案からなる。

このように、マルスラン法は、合併だけではなく、各種再編方法も含めて〈再編計画〉を策定することとされていたが、1971年7月28日の内務大臣通達には「可能な解決方法が数ある中で、合併にプライオリティをおく」と書かれ、財政措置などの優遇策は合併に重きが置かれていた。

マルスラン法の実施に関する1971年7月28日の内務大臣通達には、「県地方長官に与えられた役割はとても大きい」、「〈再編計画〉の策定において、完全な決定権を持つ」と書かれている。委員会が出来るのは〈再編計画〉の草案の「提案」であり、最終形を決めるのは県地方長官である。議会において、この点への批判が多く、委員会や県会議員が決められるようにしてほしいとの意見があったが、

内務大臣は、選挙選出者に合併の基礎となる計画を決定する権限を与えることはすべきではないと、この点は譲らなかった[25]。

しかし、1972年9月15日までに県地方長官から提出された91の〈再編計画〉では、3,482の合併、1,492の多目的事務組合、307の広域コミューン区、22都市共同体、単独で発展できるコミューンが12,500提案されていた（図表Ⅱ－4－4）[26]。この時点ですでに合併への重点という政府のもくろみは崩れ去っていた。

図表Ⅱ－4－4　県地方長官から提出された91の〈再編計画〉における提案

多目的事務組合 SIVOM		広域行政区 district		大都市共同体 communauté urbaine	
組合数	関連コミューン数	区数	関連コミューン数	共同体数	関連コミューン数
1,492	12,979	307	3,245	22	354

コミューン合併 commune élargie		単独コミューン
合併数	関連コミューン数	
3,482	9,761	12,500

こうして策定された〈再編計画〉で提案された内容の実現のための手続について、合併についてのみ概観する。

まず、関連するコミューン議会の意見を求める。この意見が賛成の場合は、県地方長官がアレテで合併を宣告する。コミューン議会が自ら決定せずに住民投票で賛否を決めることも出来る。反対意見が出された場合、または2か月以内に意見を表明しない場合には、県会に付託され、そこで賛成を得られた場合、県地方長官は合併を宣告できる。県会も反対だった時は、県地方長官が住民投票を実施することもできる。

コミューン議会は、提案とは違うコミューンとの合併を要求することも出来るが、この場合、県地方長官と、関連するコミューン議会の同意が必要となる。1971年から77年に実現した合併は、838件（単純合併162件、準コミューンを存置する合併676件）だった。

図表Ⅱ－4－5　フランスにおける1971年から77年のコミューン合併

	合併数			合併コミューン数		
	準コミューン	単純合併	合計	準コミューン	単純合併	合計
1971	14	5	19	33	10	43
1972	441	87	528	1,144	192	1,336
1973	149	44	193	367	99	466
1974	59	17	76	124	30	154
1975	5	4	9	10	9	19
1976	6	3	9	14	6	20
1977	2	2	4	4	3	7
合計	676	162	838	1,696	349	2,045

このようにコミューン合併が進まなかった原因には、コミューンへの愛着もあるだろうが、他の障害がいくつか指摘されている[27]。

1) 社会的地位を守りたいメール、助役、コミューン議会議員の存在。
マルスラン法で導入された「準コミューン（Communes associées）を併置する合併」では旧コミューンのメールはメール代理（maires délégués）となり三色綬や手当などの特権は維持できる。新しいコミューン議会議員になれなかった旧コミューン議会議員は、コミューン議会の改選まで諮問委員会の委員になる。けれども、社会的地位と尊敬の念を守りたいがゆえに、たとえ「準コミューンを併置する合併」であっても反対するケースがある。

2) 合併後のコミューン職員の身分。
マルスラン法の第10条で正規職員については身分が保障されている。合併後のコミューンで定員オーバーであっても、正規職員は雇用され続ける。しかし、パートタイムの職員は、補償金が出るとはいえ、仕事がなければ解雇される可能性がある。役場事務職、田園監視人、道路工夫、守衛などが五月雨式に解雇されるのではないかと（根拠はないにせよ）不安の声があった。

3) 地方議員の重視
前述のように、〈再編計画〉の草案を作成する委員会は人口の少ないコミューンの割合が多くなっていたこと。そして、〈再編計画〉で提案された合併を実現する過程で関連するコミューン議会が否決した場合に県会をとおす必要があった。当時の県会は地方の議員の力が大きいところであった。このような地方議員の重視が、合併にブレーキをかける可能性があることが、当時から指摘されていた。

（3）〈課税権を持つ EPCI〉の奨励

マルスラン法によるコミューン再編を経て、フランスで選ばれたのは、合併とは違う形の広域行政、コミューン間協力だった。

「共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日指針法」によって、地理的・経済的一体性のある地域の整備・経済発展をめざし、広域都市共同体（Communauté de Villes）とコミューン共同体が創設された。広域都市共同体は都市で、コミューン共同体は地方で活用されることを想定したもので、どちらも「地域の整備」と「経済の発展に関する活動」が義務的権限だが、財源については、広域都市共同体は単一職業税が義務で、コミューン共同体は付加税と経済活動区職業税が併用可能だった。広域都市共同体のほうが一体性が強く、コミューン共同体のほうが柔軟な制度となっていたため、財源も強固な広域都市共同体によって都市的地域の一体的整備・経済発展をすすめようという政府の意思に反して、広域都市共同体は 1997 年までに 5 つしか設立されず、そのかわりにコミューン共同体が多く設立された。

「コミューン間の相互協力の促進と簡素化に関する 1999 年 7 月 21 日法」（通

称シュヴェヌマン法）では、都市圏共同体が創設されるとともに、既存のコミューン間協力組織が改変された。広域都市共同体と広域コミューン区、新都市組合が廃止され、都市共同体、コミューン共同体、都市圏共同体へ移行することとなった。この法律で、〈課税権を持つ EPCI〉の奨励が明確に打ち出された。

〈課税権を持つ EPCI〉は、図表Ⅱ－4－6のように、着実にその数が増え続けている。2013年1月1日現在、その合計数は2,456、参加コミューン数は36,049、それらに包含される人口数は6,088万5,562人、平均すると1EPCIあたり2万4,790人という規模になっている。

このように、〈課税権を持つ EPCI〉は発展をつづけているが、いくつかの問題点が存在する。

飛び地など、いびつな形の区域でまとまった〈課税権を持つ EPCI〉が存在すること。〈課税権を持つ EPCI〉に属していないコミューン（以下、〈単独コミューン〉と記述）が、2013年現在、615残っている。これらの多くは、企業や水力発電所、原子力発電所の立地等によって財政的に豊かなコミューンである。

〈課税権を持つ EPCI〉の増加にともない必要のなくなった事務組合の数は減少してしかるべきだが、これがなかなか進んでいないこと。

このような状況のなかで、サルコジ前大統領が2007年から進めた地方制度改革の成果の1つである「地方団体改革に関する2010年12月16日法（以下、2010年地方団体改革法と記述）」によって、〈課税権を持つ EPCI〉への〈単独コミューン〉の加盟が「奨励」ではなく、「強制」されることとなった。

図表Ⅱ－4－6　〈課税権を持つ EPCI〉の発展

1月1日時点	1972	1980	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
〈課税権を持つEPCI〉：												
メトロポール[1]												
都市共同体 (CU)	9	9	9	9	9	9	9	9	10	11	12	12
都市圏共同体 (CA)												
コミューン共同体(CC)						193	554	756	894	1,105	1,241	1,347
新都市組合 (SAN)			9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
広域コミューン区[2]	95	147	153	165	214	252*	290*	324	318	316	310	305
広域都市共同体 (CV)[2]						3	4	4	4	5	5	5
〈課税権を持つEPCI〉の数						466	866	1,102	1,235	1,446	1,577	1,678
〈課税権を持つEPCI〉に含まれるコミューン数						5,071	8,973	11,516	13,566	16,240	17,760	19,128
〈課税権を持つEPCI〉の総人口（単位：百万人）						16.1	21.8	24.6	27.3	29.9	31.8	34.0
単一職業税制を採用している〈課税権を持つEPCI〉[3]の数						18	40	48	55	78	92	111
単一職業税制を採用している〈課税権を持つEPCI〉に含まれるコミューン数						179	389	475	548	754	869	1,058
単一職業税制を採用している〈課税権を持つEPCI〉の総人口（百万人）						2.1	2.7	3.0	3.1	3.6	3.8	4.2
〈課税権を持つEPCI〉に属さないコミューン：												
コミューンの数												17,551
総人口（単位：百万人）												27.6
コミューン事務組合と混成事務組合：												
単一目的事務組合(SIVU)	9,289	11,664	11,967	12,907	14,596	nd	14,584	14,490	14,614	nd	nd	14,885
多目的事務組合(SIVOM)	1,243	1,980	2,076	2,287	2,478	nd	2,362	2,298	2,221	nd	nd	2,165
混成事務組合[5]								1,107	1,216	nd	nd	1,454

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
												1	1
12	14	14	14	14	14	14	14	14	16	16	16	15	15
50	90	120	143	155	162	164	169	171	174	181	191	202	213
1,533	1,733	2,032	2,195	2,286	2,342	2,389	2,400	2,393	2,406	2,409	2,387	2,358	2,223
9	8	8	8	6	6	6	5	5	5	5	5	5	4
241	155	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)
0	0	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)	-(2)
1,845	2,000	2,174	2,360	2,461	2,524	2,573	2,588	2,583	2,601	2,611	2,599	2,581	2,456
21,347	23,497	26,870	29,754	31,428	32,308	32,923	33,413	33,638	34,166	34,774	35,041	35,305	36,049
37.1	40.4	45.1	48.8	50.7	52.1	53.3	54.2	54.6	56.4	57.9	58.8	59.3	60.9
306	511	1,028	934	1,028	1,103	1,162	1,199	1,224	1,263	1,302	1,321	1,339	1,354
3,289	5,728	13,362	11,958	13,362	14,404	15,145	15,850	16,337	16,970	17,732	18,217	18,798	20,573
13.2	20.7	29.7	35.4	37.8	39.5	40.9	41.8	42.4	44.3	46.4	47.6	48.5	50.5
15,333	13,180	9,809	6,924	5,254	4,376	3,762	3,270	3,045	2,516	1,908	1,639	1,378	615
24.6	21.3	16.6	13.0	11.2	10.0	9.1	8.5	8.4	8.2	7.1	6.6	6.4	5.2
nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	12,149 (4)	12,149 (4)	11,373 (4)	11,001 (4)	10,473 (4)	10,371 (4)	10,055 (4)
nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1,501 (4)	1,501 (4)	1,467 (4)	1,441 (4)	1,358(4)	1,355 (4)	1,329 (4)
nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	2,749 (4)	2,749 (4)	3,063 (4)	3,156 (4)	3,268(4)	3,277 (4)	3,296 (4)

nd：データなし

(1) メトロポールは 2010 年地方団体改革法によって創設された。

(2) 1999 年 7 月 12 日法によって、広域コミューン区と広域都市共同体は 2002 年 1 月 1 日までに CU、CA、CC に移行することになった。

(3) 2011 年 1 月 1 日以前、fiscalité professionnelle unique コミューン間協力組織に適用された税制は単一職業税だった。

(4) 課税権を持たない EPCI については 11 月 1 日時点の数値。

(5) 閉鎖型の混成事務組合、大都市拠点圏（コミューンと EPCI から構成される混成事務組合）。

（出典：DGCL, Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2013 を参考に作成）

（4）2010年地方団体改革法による「コミューン間協力の貫徹と合理化」

① サルコジ政権における2010年地方団体改革法の成立

サルコジ前大統領は、地方組織を簡素化すること、地域の競争力を強化すること、地域連帯を向上させること、3つを目的として2007年から地方制度改革を検討してきた。2010年地方団体改革法はその成果であり、第1部「地方民主主義の実践における刷新」、第2部「国土の多様性に応じた組織機構」、第3部「コミューン間協力の発展および簡素化」、第4部「地方団体の権限明確化」、第5部「最終措置および経過措置」、以上の5部からなる。この第3部に、「コミューン間協力の貫徹と合理化」にむけた手続きが規定されている。

県地方長官は、「コミューン間協力県計画（Schéma Départemental de Coopération Intercommunale、以下SDCIと記述）」を策定する。この計画は各県のコミューン間協力の将来図の枠組みを決めるもので、次の3つの目標がある。

① 〈課税権を持つEPCI〉で全土をカバーすること。飛び地や不連続をなくすこと。

② 〈課税権を持つEPCI〉の区域を合理化すること。

③ 単一目的事務組合・多目的事務組合、混成事務組合の数を減らすこと。特に、〈課税権を持つEPCI〉の発展によって使われなくなった事務組合を廃止すること。

なお、パリ近郊のオー＝ド＝セーヌ、セーヌ＝サン＝ドニ、ヴァル＝ド＝マルヌ各県は、人口規模も財政規模も大きなコミューンが多いので、免除されている。そのため、2012年に1,378あった〈単独コミューン〉のうち、〈課税権を持つEPCI〉への加入が義務付けられているのは、1,322である。

計画が考慮すべき方向性として、次の5点がある。

1) 人口5,000人以上になるように〈課税権を持つEPCI〉を設置する。ただし、「山岳の保護と開発に関する1985年1月9日法」の第3条に定められた山岳地帯は除く。半島や、物理的な境界がある地域、人口密度の低い地域など、地理的特徴がある場合、県地方長官は特例としてこの閾値を守らなくてもよい。

2) 国立統計経済研究所（INSEE）による生活圏や都市ユニット、広域一貫スキーム（Schéma de cohérence territoriale：以下、SCOTと記述）から、適切な領域を定める。しかしながら、これらを機械的にコミューン間協力組織の区域に置き換えないようにする。もしも県や州の行政界を越える必要がある場合は、できる限り早く、隣接する県の地方長官によって行われている作業と調整する。

3) 空間整備、環境整備、持続可能な開発にかかわる権限を持つ事務組合などの組織を合理化する。

4) 財政上の連帯性の向上と水平的調整。この点については、〈単独コミューン〉をコミューン間協力組織に加入させる際に特に注意する。財政的な一体性の

高いEPCI（単一職業税制）のほうが望ましいことを考慮し、〈課税権を持つEPCI〉の財政的な一体性を高めるように注意すべきである。

5) 事務組合と混成事務組合の数の減少。移譲された権限にもとづく実際の活動と、区域のまとまり（〈課税権を持つEPCI〉と区域が隣接している場合は、その権限の移譲が可能か）を判断する。多くの事務組合のメンバーになっているコミューンに、特に注目する。61%以上のコミューンが4つ以上の、1,100コミューンが9つ以上の事務組合のメンバーになっている。2年間活動実態のない事務組合は、コミューン議会の意見聴取を経て、県地方長官が解散を命ずることができる。

② SDCIの策定手続

SDCIの策定手続きは、地方団体改革法の第35条から37条に定められている。策定するのは県地方長官であるが、関連するコミューン、EPCI、混成事務組合、コミューン間広域連携推進県委員会（Commission Départementale de la Coopération Intercommunale：以下、CDCIと記述）との協議が義務付けられている。

CDCIは、「共和国の地方行政に関する1992年2月6日指針法」によって創設された組織で、委員長は県地方長官がつとめる。2010年地方団体改革法によって権限が強化され、①県地方長官の作成したSDCI案を3分の2以上の賛成多数で覆すことができる、②県地方長官は、SDCIにおける計画と違う区域でEPCIの創設や合併を提案したとき、CDCIの意見を聞かなければいけない、こととなった。

その構成員は、2010年地方団体改革法の第53条によって修正され、2011年3月16日までに改選されることとなった。コミューン40%・〈課税権を持つEPCI〉40%・コミューン事務組合および混成事務組合5%・県会10%・レジオン議会5%という割合に改められ、それ以前よりも〈課税権を持つEPCI〉の比重が大きくなり、コミューン事務組合および混成事務組合の代表者が新たに加わった。

SDCI案は、県地方長官により作成され、CDCIに提出される。コミューン間協力組織の見直しに関係するコミューン、EPCIおよび混成事務組合の議会は、3か月以内に意見を提出する（期限内に意見が提出されない場合、SDCI案に賛成とみなされる。以下、期限が設定されている場合同様）。

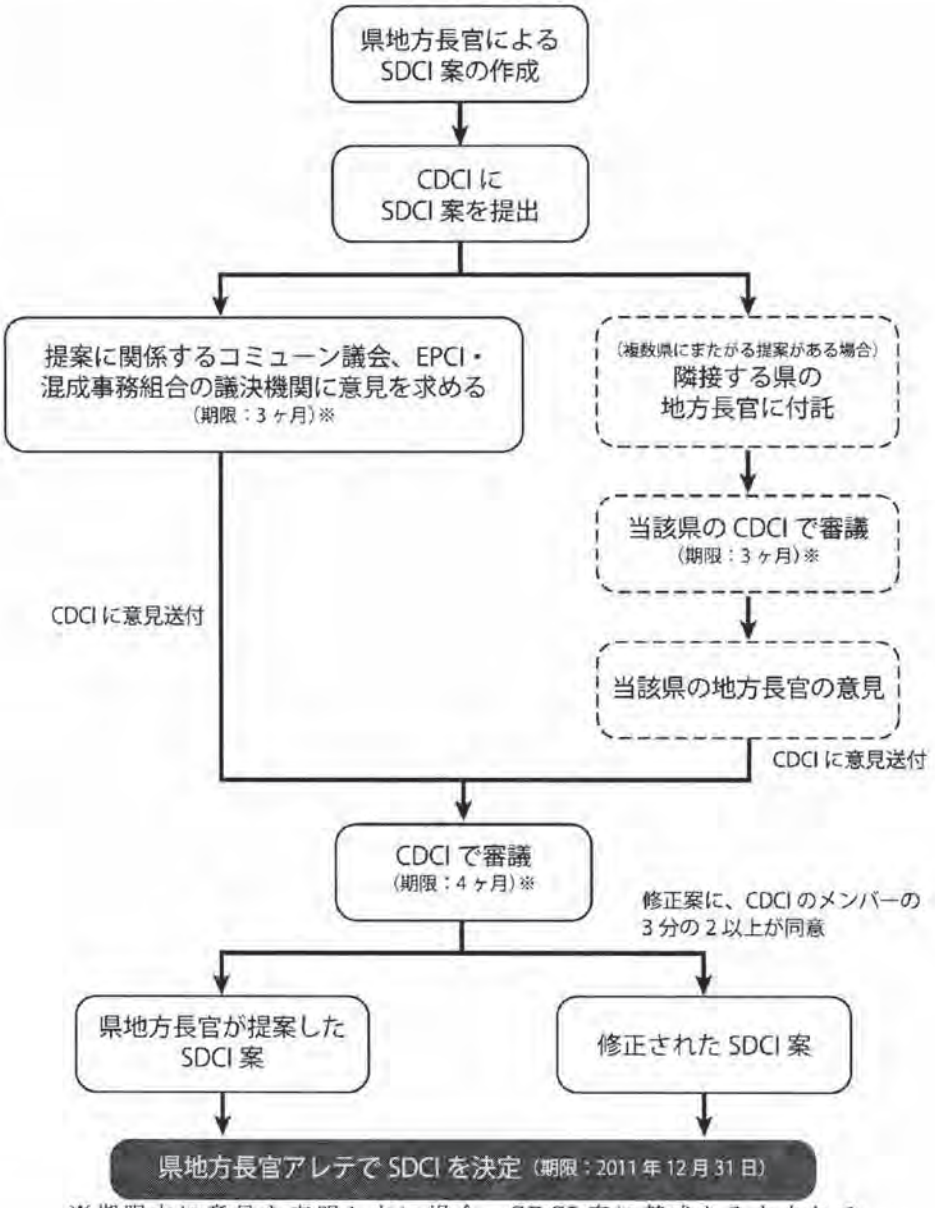
隣接する県のコミューン、EPCI、事務組合が提案に含まれる場合は、その県地方長官に付託し、その県のCDCIにも意見を求める。

これらの意見の送付を受けて、CDCIは4か月以内に意見を表明する。CDCIは、そのメンバーの3分の2以上の賛成があればSDCI案の修正を提案できる。この修正案がSDCIの3つの目標（①～③）に適合している場合、SDCI案に組み込まれる。なお、SDCI案全体についての採決は義務ではないが、過半数の賛成で、CDCIがSDCI案に同意したことになる。

こうして策定されたSDCIは、県地方長官アレテによって決定される。この決定期限は2011年12月31日で、66県において期限内にSDCIが可決された。

図表Ⅱ－4－7　SDCIの策定手続き

（DGCL, *Loi de Réforme des Colléctivités Territoriales – Guide Pratique*, p.59を参考に作成）



※期限内に意見を表明しない場合、SDCI案に賛成とみなされる。

残りの33県では、SDCIが期限内に策定されなかったが、これは、政治的な障害から策定に至らなかったケースよりも、議論にもう少し時間をかけたいために結論が先延ばしされたケースが多い。しかしながら、シャラント＝マリティーム、ロット、ロット＝エ＝ガロンヌ、ムルト＝エ＝モゼル各県では、CDCIにおいて

SDCI 案の採決が行われ、否決されたために、県地方長官は SDCI を決定しなかった[28]。なお、2011 年 11 月に開催されたメール会議において、フランソワ・フィヨン首相が、十分な合意形成が出来ていない場合に、強制的に進めることは避けるべきだと述べている[29]。

③ SDCI 策定手続きにおける県地方長官の裁量

2010 年 12 月 27 日付の内務大臣から県地方長官あての通達『2012 年 12 月 16 日の地方公共団体改革法の概要と、SDCI 策定のための指示』[30]に、SDCI の目標・方向性、手続き等が説明されている。SDCI 案の策定については、その際に利用できるデータベースや内務省から提供されるデータを挙げ、2011 年 12 月 31 日の策定期限に間に合うためのスケジュール（SDCI 案は 4 月中に CDCI に提出、関係コミューン・EPCI・混成事務組合に迅速に案を伝達、など）を確認している。

この通達に、実際の作業方法や提案内容についての細かい指示はほとんどない。「SDCI 策定の初期段階から議員（特に、国会議員、県会議員、県のメール連合会の代表者）と意見交換することが成功のために必要であり、徹底的に協議をするべき」と書かれていることは特筆すべきだが、これは義務付けられてはいなかった。

実際は、県ごとに SDCI 案の策定方法が異なっており、特に、議員との事前協議の方法は様々だった[31]。議員の意見を事前に全く聴取せずに草案を作成したところもあれば、草案の作成時に非公式の会合等で意見聴取が行われたところもあった。しかし、これらの意見聴取の対象が、国会議員の職にあるなど「偉大な」議員に限定して行なわれることもあり、他の議員から批判されることもあった。地元説明会が開催され、意見聴取会が何回も行われたところも複数あった。

例えば、カルヴァドス県では、県地方長官、副地方長官が、関係議員等の求めに応じて改革の要点とスケジュールを説明し、彼らの提案をきいた。そして、議員（国会議員、県会議員、レジオン議会議員、メール、コミューン共同体・都市圏共同体の議長、事務組合の議長）には県地方長官から手紙を送った[32]。

CDCI の活動方法は、たいていの場合、2011 年春に開催された初回会議において議員と県地方長官の同意のもと内規によって定められたが、県地方長官が決めたケースもあった。SDCI 案に対する関係地方団体等の意見の送付を受けた後の CDCI の総会の開始時期は、9 月だったり、10 月だったり、まちまちであるが、多くの県でインテンシヴに議論が行われた。開催ペースは、例えば毎月 2 回といったように定期的に総会を開催した県（例えば、アルデンヌやオート＝ガロンヌ）がある一方で、2011 年 12 月 31 日の期限が近づくにつれて頻繁に開催した県（ドルドーニュ）もあった。サルト県では 9 月 22 日から 12 月 2 日、クルーズ県では 10 月 10 日から 12 月 12 日の間、全く CDCI の総会が開催されなかった。アリエージュ県では 11 月に予定されていた総会が延期され、2011 年には開催されなかった。サルト県では CDCI の構成員の全員一致で SDCI が可決され、12 月 22 日

に県地方長官のアレテが出されたが、クルーズとアリエージュ各県では、SDCIの決定に至らなかった。

総会だけでなく、非公式の会合や意見聴取、郡単位での会合などを開催するケースもあった。こうした方法によって CDCI の構成員以外の参加を得ることで、SDCI 案の承諾を得やすくなることが多かった。CDCI 内部に小委員会が設置されて SDCI 案の修正点が話し合われたケースもあった。

SDCI 案に対する修正の、プレフェクチュールへの提出／CDCI での提示／修正案の検討・採決方法も様々だった。

修正案は、個別案件ごとに提示されるケースが多いが、同じテーマ（例えば、同じ分野の事務組合）に関する提案を複数まとめてされることもあった。そして、修正案の紹介は、提案した議員／総報告者（rapporteur général）／県地方長官が行う、3 つのパターンに主に分けられる。

修正案の採決方法は、挙手と無記名投票がある。この方法は、CDCI の内規を決めるときに話し合われることも多いが、初めて修正案の採決が行なわれるときに決められることもあった。コンセンサスがとれている案件は挙手で、それ以外は無記名投票で決めた県もあった（シャラント＝マリティーム、オート＝コルス、ドルドーニュ各県）。

モーゼル県では、地理的区分ごとに修正案を採決すると県地方長官が決めたために、自分の管轄区域とは無関係の議案が話し合われる回を議員が欠席し、3 分の 2 以上の賛成を得ることが難しくなるという問題が起こった。

④ SDCI の内容

2012 年 5 月 1 日までに 68 の SDCI が策定された。ADCF の調査から、それらの内容についてみていく。

2010 年地方団体改革法に規定された計画の方向性（前述の 1）～5)）に反する内容の計画はほとんどない。

〈単独コミューン〉はヴァンデ県とフィニステール県に残っている。これは、一島一コミューンのケースであり、2012 年 2 月 29 日の法律によって後から例外として認められた。

山岳地帯以外のところにある人口 5,000 人以下の〈課税権を持つ EPCI〉は、16 残る。これらは、生活圏のまとまりがないなどの問題があるケース（エーヌ、オルヌ、オート＝ヴィエンヌ、フィニステール、シャラント、オーブ、タルヌ各県）と、既存の組織の人口が 5,000 人に近いケース（ウール＝エ＝ロワール県）である。山岳地帯にあるものも含めると、この数は 49 に増える。（オート＝アルプ県に 1、ドゥー県に 11、ガール県に 2、ジュラ県に 4、サヴォワ県に 7 など）。

35 の SDCI がフランス国立統計経済研究所（INSEE）によって定義された統計単位をベースとしている。ガール、ピュイ＝ド＝ドーム、タルヌ各県では、コミューン間協力組織の区域の参考にするように言及されたいくつかの区域（生活

圏や都市ユニット、SCOT など）を比較しながらまとまりを検討している。イル＝エ＝ヴァレーヌ、イゼール、ロワレ、アルデシュ各県では、SDCI の文章には言及されていないものの、生活圏（bassins de vie）と都市ユニット（aires urbaines）の地図が掲載されている。

一番多く参照されているのは生活圏だが、サヴォワ県とドゥー県は居住圏（bassins d'habitat）、レユニオン県は雇用圏を参照している。その一方で、ロワール＝アトランティック県の SDCI は、再編成の結果が公共サービス料金に与える影響に注目している。

地方行政区画がコミューン間協力組織の区域を決める際に重視されることもあった。農村地帯では、小郡（canton）やふるさと圏（pays）への言及がみられる。ヴィエンヌ県では、ふるさと圏が基本単位とされた。

SCOT が特に注目されることもあり、サルテ県では、2017 年までに県全土で SCOT を作成するためにも、コミューン間協力組織の区域との一貫性に注意が払われた。

ドルドーニュ県は、都市的地域にあるペリジュー都市圏については都市ユニットを、新しく設立するベルゲラック都市圏共同体では SCOT を参照し、農村的地域では、5,000 人という閾値のほかに生活圏を基準とすることが多かった。このように、県内の各地域の性格によって柔軟に参照する指標をかえた。

⑤ コミューン間協力の貫徹を図るための県地方長官の一時的な権限

SDCI の公布時（SDCI が期限内に可決されなかった場合は 2012 年 1 月 1 日）から 2013 年 6 月 1 日までの間、県地方長官は、コミューン間協力の貫徹と合理化を成し遂げるための強力な権限を持つ。

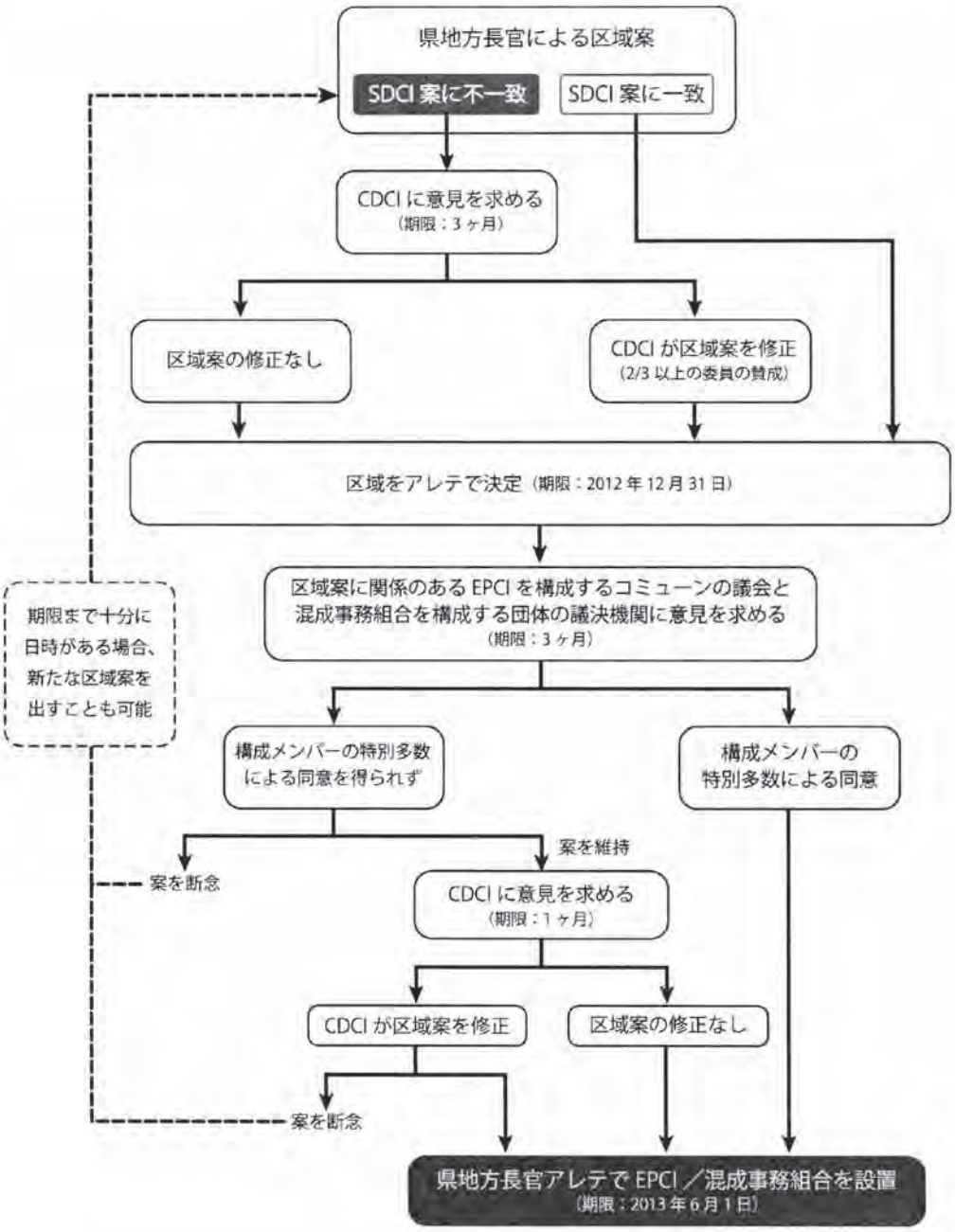
SDCI に計画されたコミューン間協力組織の合併・拡張等による新たな区域案を、県地方長官は 2012 年 12 月 31 日までにアレテで決定する。SDCI が期限内に策定されなかった場合でも、県地方長官は区域案をアレテで決定できる。これは、期限を決めないと、先延ばしされ続けて永遠に SDCI ができない県があることが予想されたためである。たとえば、都市計画の文書に環境的配慮を反映させる期限は 2 年ごとに延長され続けている。SDCI の策定に関して期限の延長を認めなかったことは、コミューン間協力を完遂する政府の意図の表れともいえよう。

さらに、県地方長官は、SDCI の目的に適合していれば、計画通りでない区域案を提案することも出来る。この場合は、CDCI に意見を求めることが義務付けられており、CDCI は付託されてから 3 か月以内に意見を表明する。CDCI は構成員の 3 分の 2 以上の特別多数によって、区域案を修正でき、この修正を反映した区域案を県地方長官がアレテで 2012 年 12 月 31 日までに決定する。このアレテは新たな EPCI 等に関係するコミューンのメールに伝えられ、それから 3 か月以内に、コミューン議会等が意見を表明する。ここで総人口の半分以上を代表する関連コミューン議会の半分以上の割合による議決[33]が得られない場合でも、

CDCI の構成員の 3 分の 2 以上が賛成すれば、区域案のアレテどおりにコミューン間協力組織の設立アレテを県地方長官が出す。CDCI が 3 分の 2 以上の特別多数によって区域案のアレテを修正した場合は、これを反映した設立アレテとなる。設立アレテの期限は 2013 年 6 月 1 日となっている。

図表Ⅱ－4－8　県地方長官の一時的権限に関する各段階

（DGCL, *Loi de Réforme des Colléctivités Territoriales – Guide Pratique*, p.55 を参考に作成）



（5）コミューン間協力組織を促進するための奨励策

以上のように手順を定めること以外の奨励策として、主に2つの措置がある。

1つ目は「コミューン間協力組織交付金 Dotation d'intercommunalité」で、属しているコミューン間協力組織の統合性のカテゴリーが高いと、交付される金額が大きくなる。各カテゴリーの中でも、多くの業務を一緒に実施しようと努力しているコミューン間協力組織は、努力していないコミューン間協力組織よりも高くなる。このために、税統合係数（Coefficient d'intégration fiscale）という財政指標（indicateur financière）がある。しかし、コミューン間協力組織への転換を、これ以上に進めることは難しくなってきている。

2つ目は、財政的な連帯（solidalité financière）を高めるシステムにおいて、財政的な統合性の高さが加味される。中央政府の税財源に拠る垂直的な財政調整ではなく、財政的に豊かな自治体から貧しい自治体（貧困層が多く、財源が少ないなど）への富の移転をすすめる水平調整« péréquation horizontale »と呼ばれるシステムがある。財政的に貧しい自治体の中でも、財政的統合性の高いほうが多くの交付金を得ることができる。一方、水平的財政調整はコミューン・コミューン連合の税収総額の2%程度に留まっている。

（6）小括

〈課税権を持つ EPCI〉の議決機関の構成員は、今までは間接選挙で選ばれていたが、2014年からは直接選挙で選ばれることになっている。こうして、地方団体としての正当性が増し、権限も財源も増えていくと、コミューンの合併と似たような状況が生じることが考えられる。実際、ヒアリング先のある都市圏共同体では、現在は、都市圏共同体に移管された事務／コミューンが行っている事務／都市圏共同体とコミューンが共同で行なっている事務、3種類にわけることが出来るが、将来的には全て都市圏共同体で行ないたい、という声も聞いた。しかし、事務権限は少なくなったとしても、コミューンは残り続ける。

〈課税権を持つ EPCI〉への加盟は、コミューンだけでは処理しきれない事務を行なう地方団体をつくるという意味からいえば、事務を移譲する受け皿をつくることなのだが、日本とは違い、行政改革や人員削減とはほとんど結びついていない。たとえば、フランスの地方団体の定員数は上昇し続けている。管轄区域を都市のまとまりや生活圏などに即した単位に再編し、コミューン間の不条理な貧富の差をなくすことが改革の主目的であり、単なる権限の受け皿論でも行政改革でもない。

第5節　結語

本章で叙述した3か国の区域変更に関する叙述は以下のようにまとめられる。

第1に、スウェーデンにおいて、1969年の強制合併立法は、人文地理学のモデルを機械的に適用した地域区分専門調査審議委員会によるコミューン・ブロック案に対する、コミューン側の「自主合併」という形での抵抗を抑え込むために立法された。強制合併は、スウェーデンにおけるコミューン区域を、産業間構成の均等化や地理的な連続性という点で合理的に編成することを可能にした。その半面、1978年法というこれ以上の合併を封じる置き土産をも用意した。強制合併がもたらしたもう1つの側面は、皮肉なことに、「合併不能症」であった。

第2に、韓国においては、基礎的自治体である邑・面は、地方自治停止期間中に既に内部団体化されていた。その上で、郡から飛び出した市に対し、郡部（農村部）の救済を行わせようという意図のもとで行われたのが都農統合であった。我が国においては、「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策」に結実した国庫補助による公共事業費の積み増しという政策手段が選ばれたのに対し、韓国においては、少なくともその一部分は、都農統合だったのである。

第3に、フランスにおいては、まず、マルスラン法によるコミューン合併において、再編計画における地方長官の裁量権を確立することが企図された。しかし、再編計画の草案は、小規模コミューン出身のメールの意見が反映されやすい委員会の策定によるものであった。このため、地方長官の提案自体が、コミューン合併を大胆に進めるものとはならなかった。

その一方、自生的に進められてきたコミューン間協力に対し、政府は積極的なテコ入れを図っていく。1992年のシュヴェヌマン法では、既存のコミューン間協力組織のうち、より複数の事務を受け持ちやすい「課税権を持つ EPCI」への移行が打ち出された。さらに、サルコジ政権期の2010年には、「コミューン間協力の貫徹と合理化」のために、課税権を持つ EPCI を全土に広げると共に、飛び地などの不合理な地域区分を無くすことなどを謳ったコミューン間協力県計画の策定を県地方長官に命じるに至っている。いわば、協力組織の強制設立である。

「平成の市町村合併」の歴史的位置づけを探る本書の立場から整理すれば、フランスとスウェーデンには、大きく分けて3点の共通点がある。

第1に、地域区分再編における強制性である。スウェーデンに代表される強制合併と異なる道として掲げられる、フランスにおける自生的コミューン間協力組織は、中央政府の財政調整制度における統合性を測定する財政指標により、コミューンに協力組織設立へのインセンティブを与えようとするものであった。しかし、コミューン間協力組織への転換が難航したサルコジ政権に至り、遂にその設立の強制という帰結に至った。

第2に、地域区分再編の目的が、行政体制の整備によって根拠づけられている点である。サルコジ政権におけるコミューン間協力組織の強制設立が、地方民主主義の実践、地方団体の権限明確化と相携えて打ち出されたことからも分かる。強制合併期のスウェーデンにおいては、学校教育施設が念頭に置かれている。

第3に、しかしながら、地域区分再編を、行政スリム化の手段と位置付けてい

ない点である。「行政体制の整備」、という言葉が本来演繹するのは、事務の合理的な遂行を可能とする、合理的な行政組織の整備である。具体的には、地理的連続性および人口、産業構成上の極端な不均等の是正などである。こうした政策目標は、必ずしも公務員数の減少と直結するものではない。

一方、韓国の都農統合は、地域区分再編における強制性こそ共有しているが、事務配分上の合理性と関連を有しているとは言い難い。むしろ、我が国では異なる政策手段が割り当てられたウルグアイ・ラウンド対策という政策目標に対し、韓国において割り当てられたのが都農統合という政策手段であったとも言い得る。換言すれば、韓国の例は、行政上の事務効率化以外の動機を伴って区域変更が進められる好例であると考えられる[34]。

本章執筆にあたり、次の方々にお世話になった。

第2節については、横浜国立大学の伊集守直准教授より、ヒアリング先のアポイントメント、国会会議録資料の提供およびスウェーデン税財務制度の歴史的変遷について貴重なコメントを賜った。

第3節については、韓国での現地調査に際し、嶺南大学校政治行政大学行政学科の姜光洙副教授には、ヒアリング先のアポイントメント・通訳など、多大なるご協力をいただいた。

第4節については、自治研修協会の山﨑榮一理事、自治体国際化協会パリ事務所の黒瀬敏文所長、西村高則所長補佐に、アドバイスをいただいた。

記して感謝申し上げる次第である。

---

[1] 小原隆治「スウェーデン・英国はどのような意味で分権改革モデルか」『自治総研』第29巻第11号、2003年、25-40頁。

[2] 自治体国際化協会『スウェーデンの地方自治』、1992年。アグネ・グスタフソン『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版会、2000年。

[3] グスタフソン、前掲、61頁。

[4] 地区委員会の創設等により、1980年には8万3,000にまで増えている。しかし、地区委員会は、穏健党などによる運営コスト高などへの批判や、地区委員会が地区内の得票数により比例的に配分されるため、合併後コミューンにおける地域内の政党対立の表面化を惹起することなどを理由として減少する傾向にある。地区委員会の減少については川島由華「スウェーデンの地区委員会制度――地域民主主義と効率性の狭間で――」『社学研論集』第10号、2007年、210-225頁がある。地区委員会の現況については伊藤和良「スウェーデン地区委員会の現況と課題――日本における分権改革推進のために――」『北ヨーロッパ研究』第4巻、2007年、21-32頁が詳しい。

[5] 菊地端夫によれば、その80%がランスティング内の協力関係である（菊池端夫「ドイツ、スウェーデンにおける市町村合併の現況―近年の動向とその評価をめぐって―」自治体国際化協会『比較地方自治研究会調査研究報告書　平成17年度』2006年、57-74頁）。なお、コミューン間協力を促進するための法律が2000年に国会を通過しているという（ウプサラ大学 Markus Gossas 教授ヒアリング　2011年9月28日）。

[6] （2）①②における 1946 年法制定過程の流れは、特に断りのない限りグスタフソン、前掲、48-52 頁に拠っている。
[7] グスタフソン、前掲、49 頁。
[8] 同上、50 頁。
[9] ウプサラ大学 Markus Gossas 教授ヒアリング（2011 年 9 月 28 日）。
[10] グスタフソン、前掲、50 頁。
[11] Gossas 教授ヒアリング（2011 年 9 月 28 日）。
[12] Gossas 教授ヒアリング（2011 年 9 月 28 日）。
[13] 下野恵子「平成の「自主的」合併について――スウェーデンにおける地方自治体の「強制」合併と分離運動から考える」『会計検査研究』第 33 号、2006 年、137-147 頁。
[14] グスタフソン、前掲、57 頁。
[15] Kungl. Maj:ts proposition nr 103 år 1969, p.34。なお、担当課長解説は、地方税平衡化制度の存在を「合理的な自治体運営の条件に関する要求水準を下げる理由として、引用するべきではない」と続けている。
[16] 以下の各政党動議、憲法委員会に関する審議は「憲法委員会資料 1969 年第 24 号」（Konstitutionsutskottets utlåtande nr 24 år 1969）に拠っている。
[17] 当時このような計画遂行を可能にした背景に、社会工学による中央政府の決定が地方の決定よりもより好ましい、という価値判断が存在していたという。Gossas 教授ヒアリング（2011 年 9 月 28 日）。
[18] 過疎地域に関する意見はいずれも地方政府連合 Sundström 氏ヒアリング（2011 年 9 月 27 日）。なお、Sundström 氏は強制合併時の中心人物の 1 人であり、現在も政府の地区問題担当アドバイザーも勤めている。
[19] 本節の記述は、韓国での調査結果のほか、以下の文献に多くを負う。大西裕「自治体合併の論理と評価――韓国」加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010 年。財団法人自治体国際化協会（ソウル事務所）『CLAIR REPORT No.149　韓国の市・郡統合問題』財団法人自治体国際化協会、1997 年。財団法人自治体国際化協会編『韓国の地方自治』財団法人自治体国際化協会、2008 年。
[20] 住民が行政機関に対し、処分等の特定の行為を要求すること。民願事務は、日本でいう窓口業務に概ね相当するものと考えてよいであろう。
[21] Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales：フランス内務省地方団体総局、以下、DGCL と記述。
[22] Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, *Journal Officiel de la République Française*, 18 juillet 1971, pp.7091-7093
[23] マルスラン法に関する記述は、以下の文献を参考にした。Yves Madiot, *Les fusions et regroupements de communes：problèmes posés par la réforme des structures communales*, 1973。Yves Maxime DANAN, «l'élaboration et la mise en oeuvre du plan de fusion et de regroupement des communes», Publications de la faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens, No.3, 1972-1973。磯部力「フランスにおける市町村制度の再編と広域都市圏行政」『地方自治』第 325 号、1974 年、21-32 頁。
[24] Yves Madiot, *op. cit*, p.108
[25] *Ibid.*, p.110
[26] DGCL, *Historique de la décentralisation：de 1789 à octobre 2008*, p.237, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf, 2013 年 6 月 15 日閲覧
[27] TERRAZZONI André «Une expérience de fusions et regroupements de communes», *La Revue administrative*, 32e Année, No. 189 (MAI JUIN 1979), pp. 309-313

[28] Assemblée des Communautés de France, *SDCI : analyse en chiffres des évolutions proposées dans 63 schémas arrêtés*, http://www.adcf.org/5-393-Contenu-article-AdCF-Direct.php?num_article=956&num_thematique=7&id_newsletter=88, 2013 年 5 月 30 日閲覧

[29] Mardi 23 novembre séance solennelle d'ouverture, Allocution de Monsieur François FILLON Premier Ministre, http://www.amf.asso.fr/document/fichier.asp?web=1&id_doc=10760&FTP=2011-discours2_Fillon.pdf, 2013 年 6 月 3 日閲覧

[30] Circulaire du 27 décembre 2010 portant information générale sur la loi no2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et instructions pour l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale

[31] Assemblée des communautés de France «Contenu et mise en oeuvre des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale», *La Gazette des Communes*, 25 juin 2012

[32] Préfet du Calvados, *Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale du Caovados*, Mai 2011, p.9

[33] 通常は「総人口の半分以上を代表する関連コミューン議会の 3 分の 2 以上の割合による議決」が必要だが、「総人口の半分以上を代表する関連コミューン議会の半分以上の割合による議決」でよい。

[34] 我が国の「昭和の合併」は、ドッジ・ラインにより産み出された地方財政危機への対応という政策目標に対し、行政組織のスリム化が政策手段となった。これは、事務配分の合理化とは異なる文脈にあると考えるべきだろう。

おわりに 「平成の市町村合併」とは何であったか

本章の課題は、2013 年時点において、「平成の市町村合併」がもたらした効果をどのように位置づけるのか、という点に答えることである。

まず、本報告書における各章の分析を簡潔に踏まえておこう。第 I 部では、「平成の市町村合併」の政策立案・施策・実施過程を簡潔に確認した。第 1 章から浮かび上がってきた点を整理すると以下の 3 点となる。第 1 に、市町村合併を積極的に推進するために都道府県が合併パターン等の勧告を行うという政策スキームを打ち出したのは、1997 年の地方分権推進委員会第 2 次勧告が最初であった。この政策転換を強力に後押ししたのは、政権与党のみならず、野党を含めた多数の国会議員から噴出した、市町村合併の促進を求める意見であった。第 2 に、1999 年の自治事務次官通知「市町村の合併の推進についての指針」が、「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」として、5 つの人口段階ごとにそれぞれ異なる「合併を通じて実現すべき目標」を掲げたことに見られるように、合併後の市町村が担うべき具体的な行政事務のイメージは曖昧なものだった。第 3 に、2002 年の「西尾私案」は、市町村の最小人口規模を法律に明示し、この規模に満たない団体の解消を目標とすべきと提案したが、翌年の第 27 次地方制度調査会答申にはこの提案は取り入れられず、都道府県が策定する市町村合併に関する構想の対象となる「小規模な市町村」の目安として、人口 1 万人未満という数字が示されるにとどまった。

政治主導で開始された「平成の市町村合併」ではあったが、ひとたびスキームが固まって以降、自治省は政府与党一体の一翼となって市町村合併に取り組むこととなる。中央政府による合併の推進策としては政令指定都市要件の緩和、住民発議・住民投票制度、合併算定替（地方交付税の額の算定の特例）の期間延長、合併特例債の導入等が挙げられる。諸刃の剣となる住民投票制度の影響力は合併協議会の設置にのみ限定された。また、合併により生じるコンフリクトを緩和する手段として、合併特例区の設置を合併後 5 年間に限定して容認するとともに、合併に係る地域自治区の特例を設けた。こうした合併への動きを「側面支援」することとなったのが、「合理化や効率化への意欲を弱め」るとみなされた地方交付税の段階補正の「見直し」だった。

中央政府の意思を体現して「全庁的」に動くことを命じられたのは都道府県である。都道府県の役割は、合併推進要綱の作成に基づく合併パターンの勧告にとどまらない。知事を本部長とする市町村合併を推進・支援する本部の設立を皮切りに、合併推進プランの策定、市町村間で立ち上げられる各種研究会への支援、重点支援地域の指定、法定合併協議会の事務局職員への派遣による合併協議会自体の運営、さらには首長や議員に対する水面下の働きかけや水面上の重点支援地域への指定や勧告と実に多岐に渡る。ただし、都道府県の役割を詳細に検討した

第2章からは、このような役割を積極的に担った道府県と、消極的・形式的に留まった都道府県とで対応が分かれたことが浮かび上がる。また、都道府県が積極的な役割を担ったにもかかわらず、合併推進を果たすことができなかったケースもある。これらのケースのうち、奈良県は特に注目に値する。というのも、奈良県内の市町村において、生活圏上で合併に相応しいと地元住民に考えられた相手は、奈良県の領域に必ずしも完結しなかったのである。奈良県は都道府県に合併推進の中心的な役割を担わせた限界ケースといえる。

中央政府の意図、都道府県の役割を確認した上で、では市町村はどのように動いたのか。これを確認したのが第3章である。平成の合併は、中央政府や都道府県による働きかけが陰に陽に作用する中といえども、あくまでも市町村による自主的な合併、という枠組みは維持された。これは、市町村（首長、議員および住民）が市町村内外の独自の利害算定などに基づき、合併の相手を探すことを意味した。第3章で確認したように、合併協議の頓挫・破談、異なる枠組みでの再合併を体験する市町村がしばしば生まれたのである。興味深いことに、法定協議会の設立が市町村間の合意に基づくものではなく住民発議である場合、協議期間は長くなり、破談する確率も相対的に高くなっている。これに加えて、市町村による自主的な合併の帰結は、「合併しない」という意思を明快に持った市町村と並び、「したくとも合併できない」市町村が群生することにも繋がったことは、平成の市町村合併の特徴を考える上で見逃せない。第27次地方制度調査会は、この問題を憂慮した[1]ものの、政策手段は都道府県知事による道義的な勧告に留まった。そして、この勧告が現実に発動されたのは、「構想」段階の市町村合併において、わずか1件で終わったのである。

第Ⅰ部の議論を要約すると以下の3点となる。第1に、平成の市町村合併は、政治主導により、単一の明確な政策効果を描かずに推進された。第2に、平成の市町村合併は、中央政府や都道府県による多様な働きかけのチャネルを構築したものの、市町村による自主的な合併の枠組みを維持した。この結果、合併した市町村と同時に、合併しない（できない）市町村が同時に生まれることとなった。第3に、このような帰結は中央政府により関知されてはいたものの、これを是正するための具体的な政策手段を構築することはなかった。

では、市町村合併の結果、どのようなことが起こったのだろうか。合併した市町村／しない市町村が並立しているということは、両群を比較することを通じて、「合併以外の要因による影響」と「合併による影響」の双方を抽出し得る。この特性に留意しながら、合併による影響を行政・財政・政治について検証したのが第Ⅱ部の第1章～第3章である。

まず、第1章では、行政体制の変化と実態についてみた。最初に、市町村整備施設については合併・非合併自治体間で大きな差異は見られない。わずかに、合併市町村において小学校の減少が若干停頓し、図書館数が若干増加した程度である。小学校の減少を停頓させたのは、学校廃止のような地域政治に大きなインパ

クトを与える決定を行うエネルギーを、市町村合併に伴う体制整備に用いたためとも考えられる。一方、図書館についてみると、蔵書数自体は合併・非合併で変化はない。なお、図書館施設数をみると、新たに置かれた図書館は、合併前の町村庁舎などの再利用であるものも少なくない。

行政組織の変化について、合併以前と合併以後でどのような変化があったのかを調査することは難しい。まず、市町村の組織はそれぞれの市町村の条例に委ねられている。また、合併時点での組織構成について、統一的な方法で調査が行われた形跡は見られない。そこで、次善の手法として、市制施行市の 2013 年現在における組織形態について独自に調査を行ったところ、次のような特徴がみられた。まず、合併を契機として市町村に設けられた比較的規模の大きな出先機関（特に、総合支所と自らを定義づけた市町村）については、これを廃止する動きは見られない。しかし、出先機関の課数については大きなばらつきがみられる。出先機関の課数が 2 以下に留まる市町村も少なくない。これは、形式上は出先機関が維持されているものの、その組織を大幅に縮減した結果であると考えて間違いないと思われる。この背景としては、行革に伴う職員数の急速な減少と、その中において専門職員の維持を図ったことが挙げられよう。ただし、職員数の急激な減少自体は、合併・非合併自治体の双方とも変わっていない。興味深いのは、非合併市町村においても、2006 年以降において職員数の減少傾向が激しくなっている点である。これは、合併を断念した市町村がその代わりに、合併市町村並みの効率化を図った結果であると考えられる。

職員数の減少と専門職員数の維持努力に伴う支所機能の意図的な弱体化は、多くの場合、地域自治組織の事務局削減を意味する。これは地域自治組織の運用に大きな影響を与えることとなった。さらに、地域自治組織自体は、自治組織の「担い手不足」に悩んでいる。町内会・自治会などが盛んでない地域では新たな組織をどのように使って良いか分からず、一方で、町内会・自治会が盛んな地域では、すでに存在している諸組織と、地域自治組織の区別（屋上屋）をどのように整理して良いか分からない。この理由としては、地域自治組織の財政、行政上の権限が、スウェーデンの地区委員会など他の事例に比べて圧倒的に少なかったことや、具体的な事業を行う機関とは位置づけられず、専ら諮問機関としての役割にとどまったことなどが挙げられる。狭域自治の担い手とされた地域自治組織の「不活性化」は、平成の市町村合併の性格を読み解く上で重要である。

第 2 章では、市町村合併を推進する上で喧伝された「合併による効果」を検証した。2001 年を起点として合併市町村と非合併市町村の財政的効率性を比較した結果、合併によって財政的効率性はもたらされなかったどころか、合併市町村は合併により非効率化した。これは、合併市町村が合併前に非効率であった市町村を抱え込んだ結果でもある。第 1 章で見た職員数の 2006 年以降における「同水準での」急減は、この分析結果と符合している。

一方、住民負担について 2001 年と今日を比較すると、家庭ごみ処理手数料は

上昇したが、合併市町村においてより緩やかであった。これに対し、認可保育所保育料は下落したが、合併市町村においてより下落幅は大きかった。これらの現象は、合併市町村内部において料金水準が異なる際、合併市町村内の料金水準に収斂化させる作業を行った（いわば合併イベント効果）結果によるものである。他方、合併市町村内の料金水準にとらわれずに料金決定を行ったとみられる下水道使用料の場合、合併・非合併による差異は生じていなかった。

第3章では、地域政治の変化について、主に市制施行市について確認した。まず、市議会議員選挙を確認すると、合併特例による効果は第2回選挙以降ほぼ消滅し、合併前人口水準に沿った議員構成へと変貌した。周辺部側が地域代表を送り込む機能は間違いなく減衰したのである。一方、市長選挙を見ると、合併後第1回目に当選した首長の再選が不安定であり、中でも旧市町村の首長・議員経験者において再選する確率が低くなる傾向が見られた。一方、特に合併前の旧中心市人口シェアが少ない市において、旧市町村の首長・議員経験者以外――県議や国会議員の候補者が立候補し、旧市町村公職者よりも高確率で当選し、再選を果たしていた。合併後の旧市町村間における地域間対立を緩和・緩衝することを理由に、中央政府や都道府県の首長・議員経験者、中でも元県議が合併後の新市長に就く傾向がみられたのである。

一方、市町村合併の影響は、中央政府や都道府県の選挙制度にも影響を与えている。都道府県議会議員の議員定数について1999年と2011年を比較すれば、175議席の減少が見られる。選挙区について確認すると、1人区の減少が特に目につく。こうした議席減少の傾向を緩和するために都道府県議選においては激変緩和措置として1度限り合併前の選挙区割りによることが認められていたが、これを利用した都道府県は少数だった。都道府県議会議員定数の削減が、既に述べた新市首長における前県議の進出に繋がったとも考えられる。

第4章は市町村合併の国際比較を行っている。まず、基礎自治体の最低人口水準を比較すると、韓国が最も大きく、フランスが最も小さい。日本が市町村合併に際し影響を受けたスウェーデンは、1969年以降合併を行っていない。このため、「平成の市町村合併」は、基礎自治体の人口規模を、韓国により近づける結果となった。

スウェーデンにおけるコミューン合併は、福祉国家の受け皿を作る（ために公務員数の増加を想定している）と共に、コミューン間の産業構成格差を無くすことを意図したものである。また、合併は中央政府内部の専門委員会により、人文地理学（経済地理学）の方法論を用い、ランスティングやレーン機関などの境界線をも変更して半ば機械的に策定された。この原案はレーン府による実際の策定過程においては緩められたものの、「原則」として維持されたため、コミューンや野党の強い反発を招いた。結果、自発性原則を盾に部分合併に向かうコミューンが群生した。強制合併はこれを掣肘するために、1919年法のうち、政府の説明義務を解除する形で強行されたのである。強制合併後のスウェーデンにおいて、現

在に至るまで新たな合併事例を1つも見ることはない。強制合併は、いわば、「合併不能症」を産み出すこととなったのである。

韓国の特徴は、小規模町村をすでに地方自治停止期間中に内部団体化しており、小規模町村の合併を政策目標に掲げる必要がない、という点にまず強く表れている。さらに、韓国における合併（都農統合）は、地方自治の完全復活の直前に実施された。つまり、地方自治団体長の直接公選が復活する前に企図された、という点において、官治時代の置き土産だったのである。

このためもあり、当事者である市・郡には統合相手を選ぶ自由がない。中央省庁の内務部において、過去に郡から独立した市について、その再統合を勧奨する、という図式となっていた。選択肢がない、という点においては内務部も同様である。住民は、ただ統合に賛成するか、反対するかの投票権しかなかったのである。

こうした都農統合が進められた目的は、急速に発展する都（市）側に、ウルグアイ・ラウンド合意により疲弊が予想される農村を救済させる、というフレームワークであった。つまり、事務配分の受け皿を考慮する、というよりも、農村の救済の政策手段として合併が位置づけられたのである。事実、合併前において交付税の不交付団体であった市が交付団体に転落している。こうした都市部による農村救済を埋め合わせるように、市に対して旧農村地域に対する地域開発権限が与えられたとも考えられる[2]。韓国において都市農村計画が策定された背景には、このような性格を持つ都農統合に対する、都市へのメリット供与という意味合いがあった可能性が高い。韓国の合併は、「合併の性格」を相対化し、捉えなおす上で重要な点である。

フランスにおいては、マルスラン法の挫折により、市町村合併という選択肢はのぼらなくなった。かわりに、マルスラン法自体に書かれていたもう1つの選択肢であるコミューン間協力公施設法人（Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre,EPCI）の設立、つまりコミューン間連携が自主的に進められた。中央政府は、1992年の地方行政指針法を皮切りに、1999年のシュヴェヌマン法の制定に至り、〈課税権を持つEPCI〉の設立を奨励する姿勢を明確にした。さらに、サルコジ政権下の2010年には地方団体改革法が成立し、〈課税権を持つEPCI〉の設立は、勧奨ではなく、「強制」の形を取った。これは、県地方長官に人口5,000人以上の、飛び地のない、合理的と考えられるコミューン間協力県計画（SDCI）を策定させた。SDCIが策定されなかった時、コミューン間協力県委員会の意見を聞かずともコミューン間協力組織の区域アレテを出すことが可能となっていた点（後に意見を聞くように修正された）は、これまでのフランスにおけるコミューン間行政協力の仕組みと大きく異なっている。この結果、人口あたり〈課税権を持つEPCI〉数は、スウェーデンの基礎自治体数と遜色がなくなっている。また、〈課税権を持つEPCI〉に属する中心市が、〈課税権を持つEPCI〉の事務総長を兼任した場合には、〈課税権を持つEPCI〉の行政事務とコミューン内の行政事務が同一の組織系統で行われるケースも見られる。

フランスにおける〈課税権を持つ EPCI〉の形成は、明らかにコミューンでは力不足である行政事務の受け皿となる単位を、コミューンとは別に求めていることが分かる。一方、スウェーデンにおいては、合併による行政事務の受け皿、という視点を放棄している。言い方を変えるならば、合併によって解決する行政課題は、現代においては少ない、という立場であると考えられる。これは、ドイツ[3]においても同様である。

一方、韓国のケースは、こうした事務上の受け皿論とは異なっている。つまり、旧郡部単位により、農村部を市部に吸収させることで、市部が農村部の行政課題を引き受ける、ということを意味する。ただし、韓国の都農統合が地方自治の完全復活直前に駆け込み的に行われたことからも明らかなように、基礎自治体が「統治体」である、という視点を欠いたために可能であった。スウェーデンの「合併不能症」は、この対極――「基礎自治体の統治体化」が進められた故でもある。

以上の整理から、「平成の市町村合併」の位置づけを端的に述べれば、「究極の行財政改革」を促すツールであった、と結論づけられるだろう。

まず、事務配分の受け皿として市町村合併という政策手段が導かれたわけではないことは、受け皿に対応する事務内容を決められなかった点、および合併後の市の姿において多様な類型が目指されたことからも明らかである。市町村の最小人口規模を法律に明示することもできなかった。事務の分掌（受け皿）を作るというよりも、韓国の都農統合に見られたように、条件不利地域を（できれば中心市に）統合する、という潜在的な政策意図を見てとることができるだろう。中心市に与えられるメリットが、韓国の場合は都市計画における開発権の染み出しを認めることであるとすれば、日本の場合は過疎債並みの充当率を有し、かつ特定財源としての縛りが薄い、「使い勝手の良い」合併特例債であった。

このような合併施策が、しかし、形式的には自主合併を貫く形で行われた、というのは、日本における団体自治の浸透と評価することは可能である。ただし、自主合併の結果、スウェーデンの強制合併以前に見られたような条件不利地域を排除した合併パターンが構築されていった。そして、中央政府はこれを止める術を持たなかった。しかし、これにより、非合併市町村は、合併市町村が合併イベントにトラップされている間も、生き残りのために先んじて行政の効率化を図っていった。その結果、合併・非合併自治体の双方がまるで競うように（正規）職員数を圧縮し、非合併自治体のほうが僅かではあるがより効率性が高くなるという結果となったのである。

こうしたマンパワーの縮減は、合併のメリットとされた専門職員の維持を困難にするだけでなく、合併のデメリットを緩和すると称して置かれた「総合支所」などの出先機関を次々と縮減する結果に陥らせた。この結果、狭域自治の担い手として期待を集めた地域自治組織は、その執行機関を失うことになった。

手足を捥がれた地域自治組織は、公選などの正統性を有する機構でもなく、既存の自治的組織の構成員が兼任する形が多く見られた。この結果、既存の自治的

組織と機能的に差別化をはかることができなかった。ただし、公選職の正統性を得ることが、この隘路を突破すると言い難いことは、上越市における地域自治組織準公選の帰結に示されている。地域住民は組織目的が単純、明確で、かつ切迫している時に公共空間に参与するとすれば、地域自治組織の枠組みは、公共空間の活性化に失敗したと結論づけざるを得ない。

合併によってもたらされるメリットや期待は手薄になり、「行財政改革」の効果だけが鮮明になった。合併は、「究極の行財政改革」が自己目的化した現代日本行政運営の姿を浮かび上がらせたとも言えよう。

しかも、これらの結論は、現時点のものである。というのも、合併特例の1つである合併算定替の期限は10年であり、経過措置を含めると15年である。合併が集中したのは2004年～2005年であるから、合併算定替の効果が消滅するのは2019年～2020年となる。一本算定化を見越して基金に積み増しをしている市町村もあるが、われわれの試算によれば、大多数の市町村が基金に十分な資金を充当しているとは言えない状況にある。したがって、「2020年問題」を経て、合併市町村がさらなる効率化に駆り立てられる可能性は、他の財政措置が講じられない限り、否定できない。そのような場合は、「究極の行財政改革」を昂進させる動きがますます強まる可能性が高い。

---

[1] 第27次地方制度調査会第24回専門小委員会（2003年4月18日）がこの問題を最も密度濃く検討している。

[2] 韓国は、都農統合後の2003年1月に計画管理地域および開発振興地区に対し、計画的都市開発を条件に建ぺい率と容積率を1.5倍まで緩和できる第2種地区単位計画を導入した国土計画法を制定している。韓国における国土・都市計画制度改正とその背景については、ソ・スンタク「韓国における2003年国土・都市計画制度の成果と今後の展望」『国際シンポジウム　東アジアにおける都市・地域計画の新展開』於東京大学本郷キャンパス弥生講堂、2008年に詳しい。

[3] 片木淳『日独比較研究　市町村合併』早稲田大学出版部、2012年。

執筆者
後藤・安田記念東京都市研究所研究室

序　　新藤宗幸
第１部
　第１章　髙井正、棚橋匡
　第２章　川手摂、嶋﨑健一郎、下田雅己
　第３章　小石川裕介
第２部
　第１章　畑野勇、下田雅己、川手摂、棚橋匡、田中暁子
　第２章　五石敬路、木村佳弘、道政美央
　第３章　三宅博史、藤川雅之、小石川裕介、棚橋匡
　第４章　木村佳弘、棚橋匡、田中暁子
おわりに　木村佳弘

平成の市町村合併―その影響に関する総合的研究―
都市調査報告　16

発行日　2013年８月20日

編集・発行　公益財団法人　後藤・安田記念東京都市研究所
〒100-0012　東京都千代田区日比谷公園1-3　市政会館
電話　（販売）03-3591-1262　FAX　03-3591-1266
　　（研究室）03-3591-1393
URL　http://www.timr.or.jp　E-mail　toshimondai@timr.or.jp

印刷：精興社

都市調査報告⑯

平成の市町村合併

—その影響に関する総合的研究—

公益財団法人　後藤・安田記念東京都市研究所

9784924542563

1920036010004

ISBN978-4-924542-56-3
C0036 ¥1000E

定価1,000円＋税