

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つてよい。

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つてよいだろう。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、どのような変容をせめしたのか。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

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、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、住民負担の実態を分析した。

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態については、合併自治体における地域自治の実態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つてよい。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れば幸いである。

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。