

—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步を踏み出した。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るれば、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であって、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であるかどうか」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、例えば人口〇〇未満の団体を解消することを目指すべきではないか」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（例えば人口〇〇）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『中間報告一分権型社会の創造』1996 年 3 月 29 日、3 章 II 1(2)。

¹³ 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第 1 次勧告一分権型社会の創造』1996 年 12 月 20 日、2 章 III 4。

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 次勧告一分権型社会の創造』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）（カッコ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。