

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眼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」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、この勧告が現実を発動されたのは、「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ン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、ということの意味する。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明らかなである。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。

手足を挽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加するとすれば、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 高井正、棚橋匡

第2章 川手摂、嶋崎健一郎、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

