

## 市町村合併の論理\*

小西 砂千夫

### はじめに

市町村合併の動きが盛んである。もっとも多くの自治体が合併に踏み切った、あるいはそれを検討しているというのではなく、むしろ国で策定されている地方分権計画や経済戦略会議での議論などでクローズアップされ、自治省もそれを後押ししているという状況である。学界や経済界からも合併を推進すべきだという議論は少なくない。

しかし、市町村合併の論議は、あくまで市町村の（すなわち首長や議会レベルでの）自主的な合併をするという原則を越えるものではなく、衆議院選挙の区割りのように国が強制的に区割りを改正するという議論までは見られない。選挙区の場合には1票の格差という問題があり、改正は国民の権利を守ることだという論理がある。また国政選挙はあくまで国が責任を負うべきものである。その一方で、市町村の行政区画のあるべき姿というものは一義的には定義できないし、地方自治という理念のもとでは、行政区画を国が変更するという発想は受け入れがたい。

そこで現実的には、行政サービスの効率的な供給という経済的論理などから合併すべきだという議論をいくらかざしてみても、あくまで自主的合併であり、地方自治を侵害することは許されないという大義名分のもとで、合併論は当事者には馬耳東風のごとくになっている。そこで本稿では、以上のような状況把握のもとで、市町村に対して行政合併のあり方を説く場合に

は、どのような論理が必要であるかについて考察する。国のレベルで行われている合併の議論は、地方財政は地方交付税制度などの財源調整に守られて、無駄をしている。リストラをすべきではないのかという発想を背景にしている。それだけに、市町村の現場では受け入れがたい論理でもある。むしろ自治権の確立という方向で合併のあり方を考えれば、受け入れられる可能性が高まるものと思われる。

### 1. 全国的な合併の動き

地方財政は今や危機的状況に陥っている。しかしそれにもまして国の財政は悪化している。そこで、国から地方への財源移転を縮小して、国の財政にかかる負荷を軽減しようという発想がマスコミをにぎわしている。その背後には、国に比べて地方の財政のほうが余裕があるという見方がある。また、特に農村部の自治体が、多くの財源を無駄に使っているのではないかというムードも高まっている。そこで槍玉にあげるのが地方交付税である。地方交付税を予算編成の特例にすることは、最近の政治状況では次第に難しくなっている。いま、市町村合併が必要とされる本当の理由は、限られた地方財源を効率的に使うということと、地方分権時代に自立した地方行政を行うために自治体の行政能力を高める、という2つの観点があると思われる。

#### ①国の動向

近年、地方制度調査会などが市町村合併に関して、促進すべしという方向での答申、報告な

\*) 本稿は産業研究所の長期研究「過疎と過密のまちづくり」の研究成果の一部としてまとめたものである。メンバーのひとりとして執筆したものであるが、文責は筆者にある。

どを行っている。1998年5月の「地方分権推進計画」では「交通・情報通信手段の発達、日常生活圏の拡大や地域間の連携・協力の促進等により、行政の広域化の必要性が高まってきている。これについては、広域行政機構の活用等により一定の成果があげられてきたところであるが、総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施等を一つの市町村が行うことが効果的であり、このような視点に立ちつつ、次のような措置を講じる。」とし、都道府県が市町村の合併パターンを示したり、合併協議会設置を勧告するなどして、合併を推進する方向で、合併特例法を改正強化の方針を打ち出している。また、合併に対する財政支援の拡大、住民発議制度における市町村長の合併協議会設置議案の議会への付議の拒否権の制限、市町村議員の在任・定数特例制度の継続、市となるべき人口要件の緩和、中核市要件の緩和などを順次、法制化していくとしている。

地方分権推進計画に先だって地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」（1998年4月）、地方分権推進委員会第2次勧告（1997年7月8日）、「財政構造改革の推進について」（1997年6月閣議決定）などでも、市町村合併の促進が打ち出されており、その具体的な措置が講じられつつある。

自治省は昭和の大合併が終わった後、合併については制度的要因が市町村の自主的な意思決定を阻害しないように、中立的な立場を取っている。しかし、1995年の合併特例法の改正の際に自主的合併を推進する方向に転じ、以上のような答申を受けて次第に合併を促進するという姿勢が強くなってきている。自治省のホームページでは、民間の行政合併の運動を促進するために、さまざまな情報を提供するとともに、アドバイザー制度を設けて運動を仕掛けている。そのホームページの中では、市町村合併が行自治体の行財政能力を高めることが強調されている。

地方分権推進計画に盛り込まれた市町村合併の促進策の内容を以下に示す。

市町村が合併を検討する際の参考や目安となる合併の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。

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。

都道府県知事が必要と認めた場合に、関係市町村に対し合併協議会の設置を勧告するよう必要な措置を講じる。

合併相談コーナー（1997年9月実施）、広域行政アドバイザー制度等の活用による情報提供（1995年9月実施）、助言、調整等に一層積極的に取り組むとともに、必要な調査研究を行う。また、都道府県に対し、必要な取組を行うよう要請する。

合併関係市町村の区域を単位として、既存制度の運用を多面的に行うなど、地域の実情に応じた活性化方策が行われるよう必要な措置を講じる。

市町村建設計画の作成に当たり、地域の特性を活かすこと、合併後に活力の低下が懸念される地域の活性化方策を講じること、既存の公共施設等の活用やネットワーク化を図るとともに住民が日常の行政サービスを身近に受けられるよう努めることなどの点に配慮するよう要請し、必要な情報提供に努める。また、同計画の変更について必要な措置を講じる。

市町村建設計画に基づく都道府県事業等の重点的な実施、都道府県の各種計画における位置づけの見直し等を通じ、合併市町村の円滑な行政運営に協力するよう要請する。

合併算定替の期間の延長、市町村建設計画に基づく事業その他旧市町村の振興、合併市町村の行政の一体化及び住民の一体感の醸成、

合併関係市町村の公債費負担格差の縮減等の財政健全化、合併協議会の運営等の合併の準備並びに都道府県による情報提供及び助言や合併市町村に対する財政支援等に要する経費に対する財政措置を講ずる。

合併市町村の発展に資するため、各種施策における配慮等関係省庁間の連携強化を図る。

すべての合併関係市町村において住民発議が成立した場合に、合併関係市町村の長は合併協議会設置協議の議案を議会に付議することとする措置を講じる。なお、市町村の合併の特例に関する法律上の合併協議会においては、合併自体の是非も含め、検討・協議されるものであることを明らかにする。

市町村議会の議員の在任・定数特例の制度を継続するとともに、合併の際の市町村議会の議員等に係る特例措置を検討する。

市を含む新設合併の場合における人口等の市となるべき要件に関する特例等について検討する。

昼夜間人口比率等中核市となる要件を見直すとともに、一定の人口規模等（20万以上など）を有する市を当該市からの申し出に基づき指定することにより、権限をまとめて委譲するための所要の法制上の措置を講じる。

【平成11年3月に国会に法律案を提出した】

## ②市町村合併の推移

市町村数の変遷をみると、明治21年に71,319であった市町村数は、22年の市制町村制施行により4分の1以下の15,859まで整理された。第2次大戦後には12,315となっており、その間、国策による合併が行われたことが伺える。

第2次世界大戦後、シャープ勧告で記されているように、地方自治の確立と地方公共団体の強化が日本の民主化のために必要とされ、地方財政の充実が併せて行われた。行政事務はできる限り地方公共団体に、特に基礎的自治体である市町村に優先して配分された。そこで、六・三制の実施に伴う中学校の設置、自治体警察の

創設のほか、社会福祉、保健衛生関係の事務が市町村で処理することとされた。当時の市町村の大多数が小さいものであったので、新たな事務を円滑に実施するためには市町村合併を推進することが優先的な政策となった。

そこで町村合併促進法や新市町村建設促進法が制定され、人口規模8,000人以上を標準として市町村合併の推進が行われた。この結果、昭和28年10月に9,868あった市町村数が新市町村建設促進法が失効した昭和36年6月には3,472と、約3分の1に減少した。

昭和28年の町村合併促進法は、国および都道府県が市町村合併を推進するうえで、重要な役割を果たした。国は市町村合併の推進に関する基本方針を示し、都道府県はそれに基づき審議会の議を経て市町村合併に関する計画を作成した。いわば、戦後の経済の混乱のなかでの財政の立て直しと、中学校建設などの行政的課題を両立させるために行われた「上からの合併策」であったわけである。また、やむにやまれぬ事情があったからこそ、受けて立つ自治体も合併に積極的なところが少なくなかったことも忘れてはならない。

合併が比較的スムーズに行われた市町村では、歴史、自然的、地理的な条件等から合併が進めやすい地域であったこと

関係市町村が同一の日常社会生活圏を形成していたこと

住民間に相互交流の実態があったこと  
広域行政の積み重ね等により合併気運の醸成が図られていたこと

住民感情の中にも同一の都市圏や広域生活圏としての一体感や連帯感があった

ことなどの条件があったといわれる。しかし、現実にはすべてがうまく行ったわけではなく、自治大臣や府県知事に対して調停申請がなされたり、分町、分村問題に発展したケースも数多い。

しかし、その後、36年の「新市町村建設促進法」から平成7年の「市町村の合併の特例に関

する法律の一部を改正する法律」まで、合併を促す法律は継続してつくられたが、総数はほとんど変化せず今日に至っている。

### ③市町村の声

「自主的合併の推進方策に関する研究会」が、市町村合併を経験した自治体に対して行った調査結果によれば、「合併によって実現できたこと」は表1の通りであった。

合併のよい効果では、組織機構の合理化による効果的な行政運営と行政水準、広域的な観点に立った施設整備、財政基盤が強化、大規模事業や道路交通網等の整備などがあげられる。しかし効果が十分に出ないケースもあり、過疎化の進行に歯止めがかからない、特に中山間地等では若者の流出が続く、などの声が上がっている。また、合併後において周辺部となる地域には、行政機能の縮小、投資の重点化や消費の減少等による影響で、就業者数、所得、小売販売額等の減少傾向がみられ、その結果、合併前に比較して地域がさびれたとの指摘もある。

最近の合併の状況を見ると、昭和60年4月から平成7年9月までの合併は、形態でみると、

合計18件のうち、編入14、新設4で、町村の市への編入が目立つ。都市別に見ると、熊本市（4件）、仙台市（3件）であり、地方の中核都市が都市圏の拡大とともに周辺部を併合する形で合併が行われている。

一方、行政合併に関する自治体の考え方は、地方制度調査会専門小委員会が1997年9月に公表した「市町村合併に関するアンケート結果」から、おおよそうかがうことができる。

このアンケートは、全市町村及び全都道府県の首長及び議会議長を対象に行ったものである。将来の行政需要への対応については、「可能であると思う」と「困難であると思う」が市町村、都道府県ともに約半数ずつあるが、人口規模が小さい市町村ほど困難であると思う回答の割合が高い傾向にある。

将来、対応が困難となる行政分野としてあげられたのは、市町村では「福祉対策」が圧倒的に高く、次いで、「環境対策」、「社会資本の整備」、「保健・医療対策」の順となる。人口規模が小さくなるほど「農林水産業振興」、「地域振興」、「教育・文化振興」を挙げる割合が高い。都道府県では、「福祉対策」が最も多く、「保健・

表1 【調査合併市町村数101（昭和40年以降の事例）、うち有効回答数90。回答は複数回答】

1	一体的圏域の形成	67
2	住民の理解・期待・要望	50
3	広域大規模開発等の存在・必要性・共通事業・共通課題の推進 工場整備特別地域等の地域指定の存在	28
4	県の指導・協力・斡旋	20
5	長期間かけて気運の醸成	16
6	事務委託、共同処理等広域行政の実績・計画の存在	13
7	市制施行という目的の存在	9
8	首長・議会等のリーダーシップ	7
9	特定行政課題の解決、財政体質の強化	5
10	合併関係市町村のうち弱小団体の優遇	3
11	合併特例法の施行（全国、周辺市町村での合併気運の存在）	3
12	大規模償却資産にかかる固定資産税の確保	3
13	地先埋立地の境界問題の解決	2
14	農業人口の急激な減少	1
15	合併後も過疎地域対置法の適用	1
16	豪雨災害による「村の消滅」	1
	合 計	229

医療対策」、「環境対策」が続く。

これまで、自らの市町村の合併を考えたことの有無については「考えたことがある」が7割近くあり、人口規模が大きいほどその傾向が強い。

自らの市町村の今後の合併の検討の必要性では、約3分の2が「検討が必要である」としている。人口規模別に見ると、3万人以上の市町村では「必要である」とするのが7割以上であるのに対し、1万人未満の市町村では約6割となっている。都道府県の区域内の市町村の合併の推進の必要性については、ほとんどが「推進が必要である」としている。

市町村において、合併の検討が必要である理由としては、「地方分権に対応できる行政基盤の充実」、「厳しい財政状況の中での財政基盤の強化」、「長期的視点に立った行政効率の向上」の順で高い。人口規模が小さい市町村ほど、「行財政基盤の充実」、「財政基盤の強化」、「住民サービスに対応できる職員の確保・育成」を挙げる割合が高く、一方で、「行政効率の向上」、「都市圏の一体的整備の推進、都市機能の充実・強化」については、人口規模が大きい市町村ほど割合が高い傾向にある。

また、市町村において、合併の検討が必要ではない理由としては、「広域連合等の活用により、広域的に対応できる」とするものが最も多い。

一般論として、合併を進める必要性（合併の進め方）については、「市町村が自主的に進める」とする割合が高く、「国・都道府県主導で進める」とする割合の倍近く、また、地域によって合併を進めることが必要」とする割合が「全体として合併を進めることが必要」とする割合を大きく上回っている。人口規模が大きい市町村ほど、「市町村が自主的に」、「全体として」進めるべきとする傾向がある。また、都道府県においては、「市町村が自主的に」が7割を超え、「地域によって必要」が6割に達している。

合併を進めるうえでの障害や合併に消極的と

なる理由については、市町村では、「合併市町村内に中心部と周辺部で地域格差が生じるおそれがある」を挙げるものが最も多く、次いで、「住民の意見が市政に反映できにくくなるおそれがある」、「きめ細かなサービスができなくなる」、などを挙げる傾向がある。その他の理由では、「市町村間の財政状況の格差」、「行政サービス水準の格差」、等があがっている。都道府県では、「現区域の歴史や文化等についてのこだわり」、「地域間格差が生じる」を挙げる割合が高い。

合併を進めるために必要なこととしては、市町村では、「合併の必要性やメリットについての情報提供などの気運の醸成」を挙げる割合が圧倒的に高く、次いで、「地域格差が生じる心配がないような制度の構築」、「より一層の財政支援措置」が挙げられ、半数を超える。人口規模が小さい市町村ほど、「地域格差が生じる心配がないような制度の構築」、「都道府県による合併に向けた市町村相互間の調整」を挙げる傾向がある。都道府県では、「気運の醸成」を挙げる割合が非常に高く、「より一層の財政支援措置」、「地域格差が生じる心配がないような制度の構築」の順で続く。

合併推進のために必要な行財政措置としては、市町村では、「財政状況の格差を調整するための支援措置」を挙げる回答が最も多く、次いで、「合併関係の交付金の創設」、「地方交付税の特例制度の拡充」、「補助金の優先的な配分」が挙げられる。さらに、「住民負担の調整のための支援措置の新設」が続く。人口規模が小さい市町村ほど、「地域振興立法の特例制度の存続」、「旧市町村区域ごとの新たな組織・仕組みの創設」を挙げる割合が高い傾向にある。都道府県においても、回答の割合が高い上位3項目は市町村と同様である。

市町村合併を進める際の都道府県の役割の重要性については、都道府県では、ほとんどが、「重要である」としており、特に、「市町村間で問題が生じた場合の調整」、「具体的な取り組み

に対する支援」、「気運の醸成」についての役割を期待されている。

以上のように、市町村合併の必要性について、9割以上の都道府県が推進が必要としているが、市町村では約3分の2が検討が必要とするにとどまっている。当事者としての市町村と都道府県の温度差がうかがわれる。市町村を人口規模別に見ると、小規模自治体の方が積極的でなく、財力が乏しく国からの財源移転に頼らざるを得ない自治体ほど合併の必要性を感じていない。国が行政合併を進める場合には、必要とされる理由では行財政能力の向上という点が強調され、また支援策についても議員の任期などの移行措置や住民発議制度以外では、財政支援策が前面に出ている。その結果、自治体側の受け取り方は、アンケートに反映されているように、必要性としては合併が行財政面に与えるよい影響が根拠になり、慎重な意見の代表的根拠は、住民の意見が施策に反映できない、きめ細かなサービスができないなどの自治の側面と、地域間の格差の問題である。なお、地域間格差の問題は、力ある地域が弱い地域の利害をないがしろにしがちということであり、住民間での公平が達成できない点への危惧の表れである。

国のレベルで進められようとしている市町村合併の促進策の柱には、地方行財政も、民間に習ってもっとリストラを断行すべきだという発想があるように思われる。しかし、そもそもリストラ=restructuringとは、再構築の意味であり人員削減といった狭い意味ではない。企業アイデンティティに沿って、それにもっとも適合する形で再構築することがリストラの本当の意味である。市町村合併とは、昭和の大合併の後、地方経済の姿が大きく変わり、地方行財政に求められる役割が大きく増大するなかで、新に地方自治を実現することをめざして、市町村が自己再編成能力を発揮することが市町村合併であるといえる。市町村合併は、いわゆるリストラではなく、自治の獲得のための再構築であるべきである。

国策として展開されている市町村合併の促進策を、地方自治の展開のために必要な政策であると受け止め、自己再編成を実現することが、いま全国の地方自治体に求められている。

## 2. 行政サービスの効率的供給からみた自治体の適正規模と合併のメリット

行政サービスを供給するにあたっては、サービスの種類によって一種の規模の経済性があり、一定以上の人口規模以上でなければ、人口1人当たりの供給コストが高くなりすぎるという議論がある。もっとも、そうした問題を解決する手法として、広域行政という枠組みがあるのだが、効率性を求めて合併するというのも、大切な視点である。

公共サービスの供給コストについては、さまざまな研究があるが、人口規模別の一人当たりの基準財政需要額を図示すると、人口20万人から30万人が比較的低くなることが知られている。研究者によっては、行政サービスの供給の変曲点は8~10万人と考える者もいる。

公共サービスの種類別では、全国消防長会が災害時の出動頻度や防火対象施設などを考慮して消防行政は10万人以上の人口規模が必要とし、厚生省によれば、ダイオキシン等の問題が出ないためには、ごみ処理量が1日300t以上、最低でも100tを処理する焼却炉が必要としている。これは人口規模では30~10万人に匹敵する。人口規模10万人以上であれば、「消防サービス」及び「消防行政の効率性」をほぼ上限で執行でき、住民から期待される消防行政のシビルミニマムの確保が可能である、と考えられる。組合消防の職員1人当たりの事務量等を人口別にみると、「職員1人当たりの年間災害出動件数」、「職員1人当たりの防火対象物数」など、人口規模が大きくなるとその値が増加して一定値になる「増加型」と、「職員1人当たりの災害1件当たり平均従事時間」、「職員1人当たりの防災指導等の件数」など、人口規模が大きくなるとその値が減少して一定値になる「減少型」に

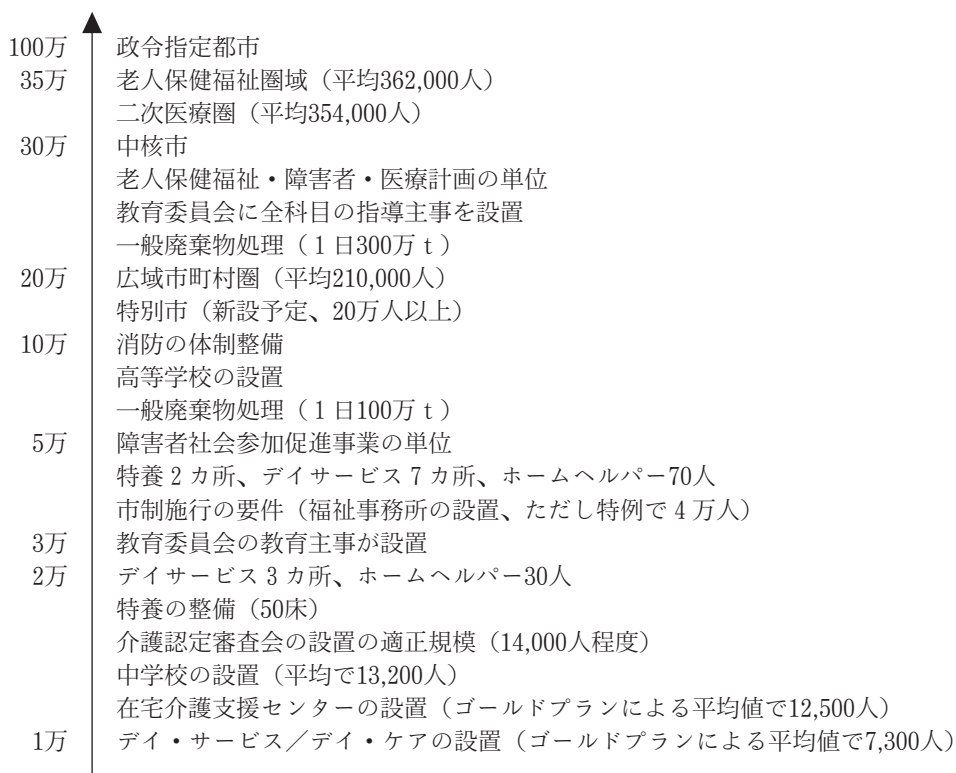
大別できるが、ともに変曲点はいずれも10万人付近にある。(全国消防町会・組合消防委員会、「消防の充実強化に関する報告書(平成3年10月)」要旨)

老人福祉関係では、定数50人の特養ホームは2万人の自治体に1つ、福祉事務所設置では3万人規模が必要、介護認定審査会では1万4,000人程度の人口が必要という。あるいは、民間企業が介護サービスの供給に参入できる人口規模は30万人という見方もある。デイサービスの新ゴールドプラン整備目標(17,000ヵ所)からは

1ヵ所当たりの人口は7千人強、人口が5万人程度であれば、特別養護老人ホーム2ヵ所、デイサービス7ヵ所、ホームヘルパー70人弱となる。

さまざまな行政目的によって、全国をいくつかの区画に割っているものがいくつかあるが、その主なものは以下の通り。その区画に経済合理性があるとすれば、それは行政サービスを供給する真の適正規模をあらわしていると言える。これらを人口規模別に表すと、図1のようになる。

図1 行政サービスの最適供給規模



参考 全国を区画する主な区域の例と区域数

44	モデル定住圏	178	地方生活圏
341	広域市町村圏	348	高齢者保健福祉圏
355	二次医療圏	524	税務署所管区域
559	郡の区域	706	保健所所管区域
923	常備消防の区域(広域再編後)	1,194	福祉事務所所管区域
1,264	警察署所管区域	1,808	農協所管区域

自治省のホームページの中では、市町村合併が必要な理由を次のように説明している。いずれも、行政合併が自治体の行財政能力を高める点が強調されている。

#### 《高齢化への対応》

今後、各地域で高齢化が一層進展し、高齢者への福祉サービスがますます大きな課題となってきました。とりわけ高齢化の著しい市町村については、財政的な負担や高齢者を支えるマンパワーの確保が心配されています。

#### 《多様化する住民ニーズへの対応》

住民の価値観の多様化、技術革新の進展などにもとない、住民が求めるサービスも多様化し、高度化しています。これに対応するため、専門的・高度な能力を有する職員の育成・確保が求められています。

#### 《生活圏の広域化への対応》

交通網の発達などにより日常の生活圏が拡大し、これに伴い行政も広域的に対応する必要があります。また、都市近郊では市町村の区域を越えて市街地が連続しており、より広い観点から一体的なまちづくりを進めることが求められています。

#### 《効率性の向上》

危機的な財政状況にあるなかで、より効率的な行政運営が求められています。とりわけ、隣接市町村での類似施設の建設には批判があります。

#### 《地方分権の推進》

地方分権は、住民に身近な行政の権限をできる限り地方自治体に移し、地域の創意工夫による行政運営を推進できるようにするための取組です。これを円滑に進めるためには、地方自治体にも行財政基盤を強化するための努力が求められています。

以上のように、たいへん詳しく例示しながら、合併運動を展開する場合の具体的なイメージを

訴えようとしている。ただし、これは考えられるメリットをすべて網羅的にあげたものであって、合併すれば自動的にもたらされるメリットとはいえない。まちづくりにまじめにまたアイデア豊かに取り組めば、既存の政策手段を通じても達成できることが少なくない。

市町村合併は、それまでの行政の方法や方針を根本的に見直す契機となる。既存の役所にはさまざまなしがらみや小さな利権もあり、それが新しい政策を展開する場合に足かせになることもある。そのために、合併をよい機会に、行財政全般を抜本的に見直すことが重要であろう。その過程で、自治体の努力次第では、上記のようなメリットをもたらすことも可能である。逆に、合併したものの行財政の見直しを怠れば、単に自治体の規模が大きくなっただけで、まったくそのメリットが生じないケースもあることに注意が必要である。

### 3. さまざまな識者による合併の論理

以下で紹介するように、さまざまな識者が市町村合併を提唱しているが、その多くが現在の行政区画が経済的論理にあわなくなったことを強調している。

徳本正彦「都市合併と地方自治『都市問題』  
1985.10、76号

合併は必要である。しかし、現在のような国・自治体リーダー主導ではなく、地域住民の立場に立つことが大切である。そのためには、①国の地方行政への関与を弱めること、②関係自治体が協力し、地方自治の立場から実効性のある計画をたてること、③住民を自治体の主体としてみなおすこと、が行われるべきである。さらに、地域社会の非合理的な慣習を打破するためには、新しい住民リーダー層が全体的な状況と現実的な課題を認識し、行動することが期待される。

青沼竹宏「地方中核都市建設と合併問題ー諏



訪地域における市町村合併の動き―』『都市問題』1985.10、76号

諏訪地方は財政・産業・交通・通信等の分野で問題を抱えている。その原因は地域の将来についてのビジョンを持っていなかったことにある。昭和40年の合併計画は、問題は認識していたものの、理論的根拠をつくることができなかつたことから失敗した。

合併推進の論拠は、①歴史的地理的に諏訪地方が存在すること、②地方自治が重視される時勢、③経済的競争力の強化の必要性、④高質な行政サービスの必要性、である。

中西啓之「都市の適正規模と都市合併」『都市問題』1985.10

生産の場と生活の場とを有機的に結合した総合的な都市づくりを行うためには、一定の計画の下に、産業振興と産業立地、生活空間の整備を総合的に促進できる体制が必要。高度成長以降の市町村合併は、行財政力を集中して、効率的に投資をしていくことにあつたが、①合併をした後に中心的な地域にのみ重点的な投資が行われる結果、周辺地域、いわゆる旧市町村に適切な投資が行われず、周辺地域がとりのこされた、②合併によって行政機構が中心地区に集中するとともに大規模化し、それとともに行政機構の官僚化がすすむ、③地域住民の地方政治への参加がむずかしくなる、などの問題がある。

都市の適正規模は、強引で機械的な行政機構の都市合併によって実現されるものではなく、農村地域におけるバランスのとれた産業の振興と生活基準の整備が基本となって、総合的な地域づくりとしてすすめられるべきものである。都市の適正規模の論理は、投資効率の論理に立っているものではなくて、人間としての生活空間、人間の共同性を回復できるような生活空間をつくるという論理の上に立っている。都市の適正規模の論理と都市合併の論理とは、相対する論理である。

大友篤「地域統計からみた町村合併促進法の功罪」『統計』1989.7

従前から市町村は日本の地域統計における最小の地域単位であつたが、市町村合併により1市町村あたりの規模が従前よりも著しく大きくなつたことによって、最小の単位としての価値を減じてしまった。

市部・郡部別統計の時系列的な比較を不可能にするとともに、その実質的な存在意義を薄弱なものとしてしまった。統計上の不連続性や矛盾が現れた理由は大規模な市町村合併の結果、市部のなかに、本来は都市地域とはいえない農村地域が数多く含まれたためによる。これは、合併によって新市が設置される際に、必要条件としての要件である5万人以上ではなく、3万以上であればよいという特例が認められたことと、当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が、全戸数の6割以上であること、商工業その他の都市的業態に従事する者およびその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の6割以上であること、の3点がほとんど無視されたことによつている。

一方、市部が実質的な都市地域としての性格を薄くしたため、「人口集中地区(D I D)」が実質的な都市地域として画定され、これによつて、国勢調査や住宅統計調査そのほかの統計調査の結果の表章がおこなわれるようになった。

小島重喜「市町村合併に思う―新しい合併特例法の制定を」『地方自治』1993.5

合併特例法は市町村が自主的な判断に基づいた合併が円滑に行われることを趣旨にしている。したがって、町村合併促進法のように国の主導の下に計画を立て強制にわたるような市町村合併の進め方は、これからはすべきでもないし現実問題として不可能である。前例にとらわれないきめ細かな措置を内容とす

る新しい合併特例法の制定を心から期待する。

市町村の合併によって市町村をとりまくすべての問題が解決するものでないことは当然であり、他の制度の活用と相俟って初めて効果を上げ得るものである。この点では最近、地方制度調査会の答申した広域連合制度、中核市制度は注目に値するものであり、早期の制度化が望まれるところである。

松浦正敬「市町村合併をめぐる」『地方自治』1994.9

市町村合併か、広域行政か、という対立がある。しかし、合併はアイデンティティを合一にする「究極の広域行政」、広域行政はアイデンティティを維持したままの「機能別の市町村合併」と言い換えることができる。両者は矛盾せず、各地域の事情によって選択すればよいという文脈で議論すべき。

横道清隆「広域市町村圏からみた市町村合併」『自治研究』1995.11

非都市・非農業型地域では、合併によって中心市の効率性が低下し、また全体の効率性の改善も期待されないため合併が行われにくい。地方圏中心型で県庁所在地クラスの都市がある地域では、合併によって全体としての効率性の改善が期待されるため合併は行われ易い。また、大都市周辺地域広域行政圏及び未指定地域においてはもともと各市町村の効率性が高く、合併する必要性が余り感じられない。

中核市の導入は、市町村合併の環境変化をもたらす。人口以外の要件を満たしている都市では、合併機運が高まる。合併特例法律の充実強化も環境変化になる。

坂田期雄『地方分権のシナリオ』ぎょうせい、1996

四. 市町村合併 (一)「明治の大合併」「昭和の大合併」「その後の大合併」

日本の地方制度の歴史において大規模な市町村合併は2回あった。第1回目は、明治22年の「明治の大合併」で、交通通信の発達によって住民の社会圏の拡大にともない、町村数を約70,000から15,000にまで減らした。第2回目は昭和37年の終わり頃の「昭和の大合併」で、高度経済成長による生活圏の拡大を背景としておこなわれた。近年、地方分権の観点から合併を推進しようという声が聞かれるが、実現するケースは少ない。

合併推進論の根拠は、行政の簡素化・地方分権の受け皿、そのための規模拡大の必要性が挙げられる。反対論は合併は必ずしも地域の活性化につながらないとし、逆に地域社会を壊す可能性を指摘する。地方分権の気運が盛り上がるなか、平成7年、政府レベルは市町村合併推進のための法整備を行った。各地方でも日本青年会議所（JC）が、運動方針に「連邦制」の実現を掲げ、その受け皿として市町村合併の促進を目指す運動を展開している。

松本英昭「地方分権と市町村の再編-地方自治方施行50周年の年を迎えて」『地方自治』1997.1

地方自治制度の根幹にかかわる部分については、50年間ほとんど変更されていない。今後、地域において基礎的な地方公共団体である市町村の役割と責任は、質的にも量的にも飛躍的に重大なものとなる。市町村の規模能力が問われるのは必然とも云えよう。市町村合併に消極的な理由は、①地域の連帯感やアイデンティティが薄れ、連帯感やアイデンティティを基礎とした真の意味での自治が実現しない、②住民に対しきめ細かなサービスの提供が困難となる、③住民との距離が遠くなり住民の意向が反映し難くなる、④合併後の市町村内で地域格差が広がる、⑤議員定数や職員数の減少に抵抗が強い、人口の少ない旧市町村の区域から選出される議員がいなくなっ

たり、極く少数になる。⑥合併後は地方交付税、補助金等の面で財政的に“不利”になる、⑦合併することのメリットが分からない、⑧敢えて波乱を起こしたくない、今のままでよい等がある。

これに反して、市町村合併の意義は、①規模能力の拡大を通じた行財政能力の充実強化、②地域の整備や振興・活性化という観点から基礎的な単位として最も“ふさわしい”地域経営主体を形成すること、③国、地方を通じる行政効率の向上、④「官」から「民」への規制の撤廃・緩和が求められている中、生活圏や経済圏の中に多数の市町村があることは、住民の生活や経済活動にとって必要以上に「官」とのかかわりを強いられかねない等があげられる。

市町村の合併の推進のためには、①住民投票制度の導入をも視野に入れた住民発議制度の改訂、②合併後の市町村内の区域ごとに一定の役割を果たす組織の設置、③合併前の関係市町村間の負債のバランスをとるための措置、④地方交付税等の財政措置の保障、⑤合併後の市町村の新たな需要に対する財政等の支援措置の強化、⑥議員の定数について地域バランスも考慮した特例措置の強化、⑦議員共済財政の保障、などが必要となる。

坂田期雄 「これからの市町村合併—その方向と課題」『自治フォーラム』1997.3、450号

合併推進論は、地方間の競争が激化する中で、成長のためにはある程度の規模と行政の合理化が必要だと主張する。これに対して慎重派は、合併が都市と地方の格差を拡大させ、地域社会を崩壊させる危険性を指摘している。

横道清隆 「財政的効率性の観点からみた市町村合併」『自治フォーラム』1997.3、450号

合併により財政的効率性が全国水準を上回る可能性がある圏域において規模の小さい市町村の合併を進めていく必要がある。同様に、

合併しても財政的効率性が全国水準に届かないという圏域においても、市町村合併を推進する必要がある。というのは、財政的効率性は単純合計の形で合併した場合を想定したものであり、回帰式による分析では、面積拡大による影響を考慮したとしても、人口規模拡大によるスケールメリットはあると考えられるからである。このように、減量経営という視点から市町村合併に積極的に取り組んでいかなければならない。

井上繁 「市町村合併と住民」『自治フォーラム』1997.3、450号

人口自然減の自治体が増えている。人口規模の小さい自治体は規模が小さいために効率が悪く、大きな事業ができない。最近の合併例のほとんどは住民の生活や社会経済面で一体性の強い地域である。ただし、大都市圏では、住民の日常生活圏は行政区域を越えているのが当然であり、それだけでは合併の誘因になりにくいと思われる。市が周辺の町村を合併する場合、その市から転出した住民がイニシアティブをとることが多い。

住民から見た合併のメリットとしては、行財政運営の効率化、地域としての総合力の向上、行政サービスの向上などが挙げられ、デメリットは、行政体が大きくなるとすみずみまで行政サービスが受けられない、合併後は中心部だけがよくなり周辺部が取り残される、元の市町村の個性が薄れる、地元選出の議員がいなくなるなどがある。

かつて中学校区を基準としたように、高齢社会に入った現在、地方圏では高校を設置できることや、老人福祉施設を維持できることなどが自治体の最低規模のひとつの基準になるだろう。

荒田英知 「市町村合併に関する一考察—なぜ進まない、どうすれば実現するのか—」『PHP研究レポート』1997、11号

従来の合併は、財政効率化のために国主導で行われてきた。しかし、合併は地域主権を実現させるための一つの手段であり、各地域の状況によって主体的に実現されるべき。その際、現在の自治体が国から財政支援を受けずに強い自治権利を持つ方式と、広い地域が連帯し、国から支援を受ける方式を選択することを提案する。

小西砂千夫「市町村合併ノスメー平成の大合併の自治哲学―」『地方財政』1997.12

従来の合併推進論は行財政機能の効率化に論拠を置いているが、現実には完璧な区割りとは不可能であり、実現は難しい。また、慎重派が主張する広域行政・連合も地域の利害関係の調整が難しいこと等から現実的でない。

広域的な合併を進めるならば、地方自治の趣旨を確保するためには、いま一つの大きな工夫が必要である。そこで、町内会・自治会・消防団等を最小単位の自治組織として認知しそこに自治権を与え、その集合として「市」の性格を定めることを提唱したい。このようにして市町村の広域化と狭域化を同時に進めることが、平成の大合併の自治哲学となる。

柴田啓次「市町村合併についての視点」『地方財政』1998.11

市町村の一般行財政については、小規模町村の非効率性がしばしば問題にされる。『地域経済レポート'97』は、人口1万人未満から行政コストが急激に高くなっていると指摘する。黒川和美法政大学教授は、効率的公共財供給の単位としては11万人、行政サービス供給の変曲点は8万人～10万人であることを示す。全国消防長会の組合消防委員会は、「消防サービス」及び「消防行政の効率性」の両面から人口10万人前後に変曲点があるとす。ごみ処理については、厚生省通知によると「可能な限り焼却能力300t/日以上（最低でも100t/日以上）の全連続焼却施設

を設置できるよう、市町村を広域ブロック化すること」となっている。1人1日1kgの排出が標準であるから300t/日は30万人分、100t/日は10万人分に相当する。自治大学の政策課題研究をみると、最小の人口規模をサービスごとにみると特別養護老人ホーム（50人規模）運営上では2万人、福祉事務所設置運営では3万人、介護保険に係る介護認定審査会の運営上は約1万4千人などの例もあげられている。

以上のように、合併の必要性を指摘する声と同じ様に、デメリットを懸念する声も多い。ただし、近年では合併を進める機運が急速に高まっていることが分かる。合併のデメリットが出ないような合併計画を進めるためには、制度的な工夫（合併後の市の下に自治組織を設けるなど）が必要であるという意見も多い。また、自主的合併は原則であるが、合併促進法の一段の強化を求める意見も根強い。

#### 4. 合併後の旧市町における自治組織の構想

最後に、合併後に旧市町をどのようにするかという問題について触れておきたい。合併特例法の改正にあたっては、地域審議会（自治体内の狭域地区で意思決定を行うための住民組織）の設置が認められているが、法改正がなくても現行法で、条例によって地域別の審議会をつくり、そこで地域の利害に関わる問題を検討することは可能である。広域化に伴って行政サービスの効率的な供給は可能であるが、一部のサービス、特にそのサービスのもたらす利害が限定的な狭域の地域にしか及ばない場合には、合併しても結局は、狭域の地域で問題を解決した方が望ましい場合もある。たとえば、都市全体のマスタープランのもとでつくられる狭い地区での詳細な都市計画や、地域の環境問題、清掃、地域の教育活動、文化活動などである。これらを新市の役所で一括して処理しまうことは、ある意味で自治権の侵害であり、地域審議会とい

う仕組みが唯一でないにせよ、分権的に解決すべきである。つまり、合併後の新市のもとでの地方分権の姿を模索しておく必要がある。これまでの広域合併議論では、合併して役所が遠くなくても旧役場を支所にするので、窓口業務は身近で行われるという議論はあっても、限定された範囲であるが一定の自治権を持った組織を置くという発想は構想段階にとどまっていた。自治体内分権という意味での踏み込んだ議論がなければ、広域合併のメリットだけでなく、デメリットが出ることにもなりかねない。

淡路島でも合併運動が起きているが、そこでも、淡路1市10町を1市に合併する代わりに（人口が16万6,000人、面積ではグレーター高松を上回る595km<sup>2</sup>）、「淡路市」の下に同じように限定された範囲で自治権を持った自治組織を置くというランド・デザインで運動を展開している。淡路島では、江戸時代の自然村（徳島藩の支藩が領地としていた）から、明治10年に最初の合併、明治22年にいわゆる明治の大合併によって小学校区を単位に合併が進み、昭和30年代に昭和の大合併によって中学校単位での行政合併が進み、それまでの47市町村から最終的に1市10町に統合されている。

淡路島では、いまでもこの旧町村の大半が大字として地名に残っており、明治の大合併のときの旧町村が現在も基礎的な自治体として意識されている。また、都市部とは異なり「自治会」「消防団」「祭礼団」などの活動も依然として活発であり、これらの自治的活動の地域は、大字かあるいはそれよりもさらに狭域の自然村の範囲である。

表2は、町内会、消防団と小学校区が、市町村合併によってできた地域とどのような関係があるかについて、淡路島1市10町のひとつ、南淡町についてまとめたものである。江戸期の自然村については、名称は残っているが、区域や住民の規模についてはよくわかっていない。もちろん、集落そのものが滅びたり新しくできたりしているので、現在の地名と対照することが

難しいところもある。それでも江戸期の自然村と町内会の区画の対照関係が今でも明確になっているところはいくつかある。特に、洲本市の旧市街、漁村地帯、西淡町、南淡町、三原町の三原郡3町と津名郡の津名町、五色町はいずれも農村地区で自然村の地名がそのまま町内会名に対応している。これらの土地は市町村合併の際に集落の区画の引き直しなどの問題が起らなかった地域である。それに対して、洲本市との間で線引きの問題がいくつか起きた緑町や、分町問題で揺れた淡路町と東浦町では、江戸時代の地名や区画が相当変化したこともあって、対応関係はほとんど確認できない。消防団は管轄区域が当然自治会よりも大きくなるので、分団単位は現在の大字である明治22年の合併後の地区に、ほとんどの自治体で対応している。もっとも、西淡町では他の町の分団に当たるのが地区団であり、分団が自然村に、地区団が大字に対応している。このほか、津名町や南淡町では分団長ではなく副団長の管轄が大字になっているが、これらの町では大字の人口が大きく、大字の中に複数の分団があることによる。また、明治の大合併が小学校区に、昭和の大合併が中学校区に対応していたといわれるように、淡路でも大字が小学校区、町では中学が1校（洲本市や北淡町では2校）もっている。

このように、淡路島でコミュニティという場合には、広域的には小学校区であり、これは昭和の大合併前の自治体であり大字としていまだに地名を残す地区を指し、狭域的には江戸期の自然村に該当する地区であり、現在ここはもっぱら自治会の単位である。自治会は複数の隣保からなるところもあり、隣保単位で納税組合もたれているところもある。また自治会と祭礼団はほとんど同じであるところもあるが、別の区画となっているところもある。すなわち、広域的にはほとんど確立されているが、狭域的にはさまざまな区分が可能であり確定しない。小学校区の場合には、当然人口規模は3,000人程度であり、1,000人前後もある。

表2 南淡町の変遷と自治組織（南淡町は昭和の大合併、昭和30年4月に成立）

明治の大合併 明治22.4	町村制施行 明治10.5	江戸期の 自然村	町内会 ○印はだんじり をもつ祭礼団	連合町内会	消防団 (地区団長)
賀集村	賀集村  福井村  八幡村	賀集中村 鍛冶屋村  野田村 生子村 内原村 長原村 福井村 牛内村  西山南村 西山中村 立川瀬村 西山北村 八幡村	賀集○ 鍛冶屋○ 野田○ 生子○  福井○ 福井北○ 牛内○ 立川瀬○ 八幡東○ 八幡西○ 八幡南○ 八幡中○ 八幡北○ 西田○ 三和○ 辻川原○ 東山○ 高萩○	賀集地区18	賀集地区 5分団
北阿万村	稲田村 新田村 筒井村	伊賀野村 新田南村 新田中村 新田北村 筒井村	伊賀野○  新田中○ 新田北○ 筒井○ 高原○ 稲田南○	北阿万地区 6	北阿万地区 3分団
阿万村 昭和9.4に 阿万町に	本庄村 阿万浦 阿万村	上本庄村 下本庄村 塩屋村 吹上村 阿万西村 阿万東村	塩屋 吹上  上町○ 下町○ 佐野○ 中西○ 西町○ 東町○ 丸田○	阿万地区 9	阿万地区 4分団
灘村	下灘村  潮崎村 吉野村 宇野村	山本村 城方村 油谷村 弘川村 円実村 土生村 地野村 仁頃村 黒岩村 惣川村 吉野村 白崎村 米川村	山本 城方 油谷 弘川 円実 土生 地野 仁頃 黒岩 惣川 吉野 白崎 米川	灘地区14	灘地区 3分団
福良村	福良浦	福良浦	大川 東本町○ 本町○ 向谷 築地○ 東一丁目○ 西一丁目○ 二丁目○ 北納屋町○ 南納屋町○ 備前町○ 仲之町○ 戎町○ 住吉町○ 五分一町○ 納屋町○ 谷川町○ 東十軒屋○ 西十軒家○ 浜町○ 仁尾 かるも	福良21	福良地区 4分団
沼島村	沼島浦	沼島浦	南区○ 中区○ 北区○ 東区○ 泊区○ 谷区	沼島 6	沼島地区 3分団
			一丁目 二丁目	潮美台地区 2	

以上のことから、淡路島で一つの市をつくった場合には、現在の大字を自治組織として権限と財源を付与すれば、広域化と狭域化の両面の方向で、自治の高揚が期待できる。そこで、淡路の合併運動では、大字単位での住民自治組織の強化が強調されている。

グレーター高松で新市のもとに狭域の自治組織を作るとすれば、それがどのような圏域であり、どのような自治活動をもとに組織をつくれれば最大限に自治意識が高揚するかについては、本報告書では十分に検討ができていない。あるいは、新市だけで十分できるかもしれないし、いまの10町の単位で地域審議会を置くことの方が意味があるかもしれない。これは地域の構造や、消防団活動、広義のボランティアなどの活動状況にもよる。

大切なことは、地方分権の時代にあっては、自治意識の高揚を図るためにもっとも適切な行政区画は何かを自ら考え、現行の市町村制にこだわることなく、自由に発想し国や県に働きかけ権限の委譲を図ることである。広域合併はそのためのひとつの手段にすぎない。広域合併はリストラの議論ではないことを最初に強調したが、効率化した財源と人材を十分に活用するためには、地域の実態にあった地方自治組織を作り上げることである。各自治体の歴史的・社会的な地域構造に根ざした地方自治組織を考えることは、実に夢のあるまた意味のある作業である。