

平成の大合併の実態と問題点

森 川 洋

1. 目的と方法

平成の大合併は10年以上の歳月と膨大なエネルギーを費やして2010年3月に終了した。平成の大合併はわが国の市町村の大改革としては第3番目のものであり、その実態を書き記しておくことには十分意味があると考え。従来の研究では、各都道府県単位に実施された市町村合併の状況を調査したものは少ないので、本稿ではその実態をできるだけ克明に検討し、その特徴と問題点を明らかにすることに努める。

その際に本稿で主に考慮したのは、各都道府県における①市町村と通勤圏（日常生活圏）との関係、②市町村の財政力指数、③昭和の大合併以後における人口1万人未満の小規模町村比率の変化、④合併推進要綱における合併パターンの提示や⑤合併推進構想における構想対象市町村と「将来の市町村の望ましい姿」、⑥都道府県の合併特別交付金の交付状況などである。これらの項目を踏まえて、各市町村が合併協議を経て合併が成立したり、合併協議が不調に終わり非合併にとどまる場合などの状況について、各都道府県単位に考察し、その結果に基づく問題点についても筆者の意見を述べることにする。

上記の調査項目に従って考察したのは、それぞれの市町村合併の実態を一定のものさしに従ってできるだけ統一的に把握し、各都道府県における合併政策や合併の経緯について比較考察を行うためである。その結果、市町村合併という全国共通の地域政策に対する市町村や都道府県の反応は一律ではなく、都道府県や地域によって異なるさまざまな様相が明らかとなった。その詳細はいずれ著書として出版する予定であるが、要点を箇条書きにまとめると、次のようになる。

2. 平成の大合併への準備

- ① 政府が、それまで広域行政の1つの選択肢として位置づけてきた市町村合併から方向転換して平成の大合併の実施に踏み切ったのは、1995年3月の合併特例法の期限切れを控えた1994年11月の第24次地方制度調査会答申の頃であった。その答申は、これまでの「市町村合併を円滑化する政策」から「自主的な市町村の合併の推進」へと目標を転換したものであった（岩崎2000：39）。もっとも、1994年に導入された広域連合は市町村合併に対抗する強力な制度とは考えられていなかった（佐藤俊一2006：306）、この間の変化は—長野県を除くと⁽¹⁾—基本的な方向転換とみるべきではないであろう⁽²⁾。
- 上記のように、第24次地方制度調査会答申では広域連合など広域行政制度の活用よりも市町村の自主的な合併をより有効な方策としたが、第25次地方制度調査会答申（1998年4月）では、その前1997年に市町村と都道府県の首長に対して実施されたアンケート調査の結果をも踏まえて、合併の必要性を真正面から強調するものとなった。
- ② 平成の大合併では3,232の市町村を1,000程度に統合することが目安とされたが、人口1万人未満の小規模町村の消滅が1つの目標とされただけで、目標人口は設定されなかった。2000年の国勢調査における小規模町村比率は昭和の大合併終了直前の1960年よりも高くなった道県が多く（表1）、市町村の行政サービス負担の増大のなかにあつて困窮度を強めた町村が多かったものといえる。
- ③ 平成の大合併の目的としては、a) 広がる日常生活圏への対応、b) 少子・高齢社会到来への対応、c) 地方分権による市町村の役割への対応、d) 厳しい財政状況への対応の4つが掲げられたが、財政状況への対応が最重要課題であり、政府は「アメとムチ」を用いて強引に市町村合併を実施した。2002年11月の地方制度調査会専門小委員会において発表された西尾私案も、市町村合併に拍車をかけることとなった。その結果、地方圏では一部の道県を除いて市町村合併が強力に推進されたが、人口が多く、財政力の豊かな大都市圏の市町では合併を拒否したものが多かった。

(1) 小規模町村が多い長野県では、県の指導のもとに県下全域に広域連合を設置しており、広域連合から市町村合併への転換は容易でなく、市町村合併に対する阻止要因として作用した。

(2) 市町村合併重視の方向を打ち出した後に広域連合制度を推奨することはできないので、自治省は広域連合制度の発表後、ただちに市町村合併に踏み切ったものと考えられることができる。

<表 1> 1960～2000年間における市町村数とその比率の変化

都道府県	市 町 村 数			1万人未満町村比率		
	1960年	2000年	減少率 %	1960年 %	2000年 %	増減率 (ポイント)
北海道	226	212	6.2	39.7	69.3	29.6
青森	68	67	1.5	42.6	53.7	11.1
岩手	63	59	6.3	27.0	40.7	13.7
宮城	75	71	5.3	26.7	40.8	14.2
秋田	72	69	4.2	33.3	62.3	29.0
山形	48	44	8.3	8.2	38.6	30.3
福島	120	90	25.0	49.2	57.8	8.6
茨城	92	85	7.6	21.7	17.6	-4.1
栃木	54	49	9.3	13.0	14.3	1.3
群馬	75	70	6.7	44.0	34.3	-9.7
埼玉	95	92	3.2	32.6	15.2	-17.4
千葉	101	80	20.8	33.7	22.5	-11.2
東京都	43	41	4.7	23.3	27.5	4.2
神奈川県	39	37	5.1	25.6	5.4	-20.2
新潟	120	112	6.7	43.3	52.7	9.4
富山	40	35	12.5	27.5	34.3	6.8
石川	43	41	4.7	41.9	43.9	2.0
福井	41	35	14.6	51.2	48.6	-2.6
山梨	64	64	0.0	62.5	62.5	0.0
長野	147	120	18.4	64.6	63.3	-1.3
岐阜	106	99	6.6	61.3	56.6	-4.7
静岡県	95	74	22.1	26.3	20.3	-6.0
愛知県	106	88	17.0	34.0	21.6	-12.4
三重	75	69	8.0	48.6	43.5	-5.1
滋賀	53	50	5.7	49.1	38.0	-11.1
京都	44	44	0.0	45.5	47.7	2.2
大阪	51	44	13.7	21.6	4.5	-17.1
兵庫県	96	88	8.3	33.3	37.5	4.2
奈良	48	47	2.1	56.3	51.1	-5.2
和歌山	52	50	3.8	50.0	60.0	10.0
鳥取	41	39	4.9	63.4	79.5	16.1
島根	62	59	4.8	58.1	76.3	18.2
岡山	98	78	20.4	57.1	64.1	7.0
広島	110	86	21.8	54.5	61.6	7.1
山口	58	56	3.4	36.2	58.9	22.7
徳島	53	50	5.7	50.9	62.0	11.1
香川	44	43	2.3	36.4	39.5	3.1
愛媛	76	70	7.9	46.1	64.3	18.2
高知	56	53	5.4	64.3	69.8	5.5
福岡	111	97	12.6	23.4	24.7	1.3
佐賀	49	49	0.0	38.8	53.1	14.3
長崎	84	79	6.0	38.1	70.9	32.8
熊本	104	94	9.6	51.0	61.7	10.7
大分	66	58	12.1	47.0	65.5	18.5
宮崎	52	44	15.4	34.6	43.2	8.6
鹿児島	98	96	2.0	27.6	60.4	33.9
沖縄	63	53	15.9	63.5	49.1	-14.4
全 国	3,577	3,230	9.7	41.2	46.6	5.4

* 東京特別区は1市として含まれる。

資料：国勢調査1960年および2000年による。沖縄県を含む。

- ④ 平成の大合併は大都市圏に多くの非合併市町村を残す点では昭和の大合併とは大きく異なるものであったが、日常生活圏との関係においても顕著な差異があった。昭和の大合併においては、狭い日常生活圏と整合する市町村域の形成を目標として、不整合を糺すために分村合併まで行われたため、地区住民の感情的対立を起こすこととなった。それに対して、平成の大合併では拡大した日常生活圏との関係はそれほど深刻なものではなく、距離を無視した大規模な飛地合併も現れた。分村合併は上九一色村（山梨県）だけである。
- ⑤ 日常生活圏を通勤圏によって代表すると、大都市の通勤圏は大きく広がり、さまざまな規模の通勤圏がみられるので、通勤圏と市町村域との整合は不可能であるし、不必要である。交通条件が著しく改善された今日では、最近になって変化した通勤圏との関係よりも、古くからの広域行政圏や郡域との関係を重視した合併もみられる。そのなかにあって若狭町（福井県）⁽³⁾の合併はまったく特異なものであり、合併の効果が少ないようにみえる。そのほかにも、歪なかたちで市域を拡大した沼田市や、通勤圏外地域を含めて広く合併した浜松市や高山市などについても問題点が指摘されている。
- ⑥ 1999年8月に自治（現総務）省から要請された合併推進要綱の作成に対する各都道府県の対応はさまざまであった。通常、基本パターンのほかに1・2の合併パターンを示し、市町村合併の「参考・目安」とされたが、基本パターンを提示せずできるだけ市町村の意思に任せるべきだとする県（福島県、長野県、兵庫県）がある一方、唯一の基本パターンだけを提示した県（青森県、宮城県、群馬県、新潟県、長崎県、大分県）もあった。基本パターンの人口規模では5～10万人が多かったが（表2）、小規模な鳥取県では市町村数の激減を恐れるためか、平均人口は42,072人と小さいものであった。なお、石川県では「神戸勧告」方式を採用して、1万人とか3万人とか一定規模の人口を欠く市町村だけが合併の対象とされた⁽⁴⁾。
- ⑦ 各都道府県は関係する多数の資料に基づいてクラスター分析⁽⁵⁾まで用いて合併推進

(3) 三方町と上中町とは郡も一部事務組合も通勤圏も異にし、合併要綱の基本パターンも別の圏域に属していたもので、合併後分庁方式が採用され、一部事務組合などは以前のままであり、合併の意味があったのかどうか疑問に思われる。

(4) 1万人未満、3万人未満、5万人未満の市町村が合併の対象とされたが、それらの市町村との合併が必要な場合には、これらの条件に適合した市町村も合併の対象となる（市町村合併問題研究会編2001：87-89）。

(5) 隣接条件付きのクラスター分析でも、都市のライバル関係を考慮することはできないし、いかなる情報損失量（%）でもって区分するのが最適かは厳密に定められていないため、人口規模の大きい圏域が設定された場合が多い。

＜表2＞ 合併推進要綱における基本パターンの人口規模比率と面積

	合計	1万人未満	1～3万人	3～5万人	5～10万人	10～30万人	30万人以上	5万人未満%	10万人未満%	平均人口	100km ² 未満	100-500	500-1000	1000-2000	2000km ² 以上	平均面積
北海道	95		42	27	2	19	5	72.6	74.7							
青森	11		2	2	3	1	3	36.4	63.6	136,760		3	5	3		873
岩手	13			1	8	3	1	7.7	69.2	110,289			6	5	2	1,206
宮城 [※]	15		2	1	8	4		20.0	73.3	90,083	1	8	6			415
秋田	11			3	2	5	1	27.3	45.5	110,387			6	5		1,054
山形	8				3	4	1	0	37.5	155,619			4	4		1,165
福島	23	1	6	5	6	2	3	52.2	78.3	92,885		11	7	5		599
茨城	17				7	8	2	0	41.2	176,722		13	4			347
栃木	15			1	6	7	1	6.7	46.7	133,366		11	3	1		427
群馬	10				3	4	3	0	30.0	202,482		5	3	2		636
埼玉 [※]	24		2		6	10	6	8.3	33.3	225,613	8	15	1			149
千葉 [※]	12				1	8	3	0	8.3	265,208		10	2			361
東京	6				1	1	4	0	16.7	650,199	2	4				193
神奈川 [※]	7					1	6	0	0	513,763	1	5	2			256
新潟	21		3	5	7	5	1	38.1	71.4	117,906		8	12	1		599
富山	5				1	3	1	0	20.0	225,204		1	3	1		849
石川 [※]	9		6	2	1			88.8	100.0	63,962	2	6	1			277
福山	7				4	3		0	57.1	118,313		2	4	1		598
山梨	10		1	2	5	2		30.0	80.0	97,180		6	4			447
長野	—															
岐阜 [※]	12			3	2	4	3	25.0	41.7	164,366		3	6	2	1	877
静岡	16		1	1	4	6	4	12.5	37.5	234,968	1	9	5	1		482
愛知	21		1		4	10	6	4.8	23.8	234,887	6	13	2			234
三重	10		1	2		5	2	30.0	30.0	184,136		4	6			577
滋賀	7		3	2	1			85.7	100.0	189,374		3	4			478
京都 [※]	12	1	4	1	3	3	1	41.7	66.7	98,052	3	4	5			333
大阪 [※]	14					8	6	0	0	321,486	8	6				97
兵庫	—															
奈良 [※]	6				1	5		0	16.7	144,933	2	3			1	564
和歌山 [※]	8		1		4	3		12.0	62.5	87,113		4	3	1		602
鳥取 [※]	11		8	1	1	1		81.8	90.9	42,072	1	8	2			292
島根	13	1	5	3	2	2		69.2	84.6	58,577		7	6			516
岡山	19		4	7	5	1	2	57.9	84.2	102,666	1	13	4	1		374
広島	17		5	3	3	4	2	47.1	64.7	169,350		9	7	1		505
山口	8			1	2	3	2	12.5	37.5	199,180		2	5	1		804
徳島	9		2		5	1	1	22.2	77.8	92,492		5	4			460
香川	6			1	2	2	1	16.7	50.0	172,426		5	1			313
愛媛	11		2	1	4	3	1	27.3	63.6	135,738		6	5			516
高知	12		6	1	3	1	1	58.3	83.3	67,225		6	5	1		592
福岡 [※]	17				6	10	1	0	35.3	144,059	2	14	1			237
佐賀 [※]	11		4		5	2		36.4	81.8	72,640	4	6	1			190
長崎	13		1	4	4	3	1	38.5	69.2	117,864		12	1			315
熊本	21		5	3	9	3	1	38.1	81.0	89,070	1	16	4			353
大分	13		1	4	7		1	38.5	92.3	84,850		9	4			478
宮崎	8		1		3	3	1	12.5	50.0	146,252			6			967
鹿児島	27	1	8	9	6	2	1	66.7	88.9	66,190		23	4	2		340
沖縄	12	1	1	2	5	2	1	33.3	75.0	109,857	5	6	1			180
全国	558	5	128	98	165	177	80	41.4	71.0		48	298	160	38	4	

* 長野県、兵庫県では基本パターンに該当する資料がえられないので空欄とした。そのほかの広域県単位に合併パターンが示された道府県（北海道、岩手県、山梨県、愛知県、京都府、山口県）では、府県全域をカバーするように区分されたできるだけ小区分したものを基本パターンとみなして掲載した。福島県ではクラスター分析全指標②を基本パターンとみなすことにした。

* ※印の府県は一部の都市を除いて合併パターンを提示したものである。

* 1995年の人口を示した道府県は2000年（国勢調査）の人口に修正したが、2000年の国勢調査以外の資料を用いたものはそのままにした。

資料：各都道府県の合併推進要綱や市町村合併問題研究会編（2001）および国勢調査2000年による。

要綱の基本パターンを作成したところもあるが、その多くは広域行政圏の圏域を2分・3分する結果となった⁽⁶⁾。なかには群馬県⁽⁷⁾や香川県、大分県などのように、合併推進要綱の基本パターンが広域行政圏の圏域とまったく一致するものもあった。しかし、基本パターンは人口規模が大きく、非合併市町村やライバル都市が同一圏内に含まれる場合もあって、基本パターンの圏域と完全に整合した新市町村の誕生はきわめて少ないものとなった。

- ⑧ 合併市町村に対しては都道府県は職員を派遣して人的支援を行うとともに、合併協議会に対する補助金を与えた。さらに、旧合併特例法のもとでは、国の市町村合併推進体制整備費補助金のほかに合併特別交付金を交付した都道府県が多かった。しかし、その算定方式は県によって異なり⁽⁸⁾、最高70億円（新潟市）からまったく交付しない道府県（北海道、群馬県、京都府、兵庫県、愛媛県）までさまざまであった。愛媛県では合併特別交付金は交付されなかったが、市町村合併率は著しく高いものとなった。合併新法のもとでの合併にも交付金を支援した県があるが、旧合併特例法のもとでの交付額に比べると少額であった。なお、東京都では合併特別交付金とは別に、毎年巨額の市町村総合交付金が交付されているのが注目される。
- ⑨ 上述のように、自治（現総務）省は合併によって市町村数を約1,000に減少することを目標としたが、各都道府県に対して合併パターンの圏域人口の平均をいくらにすべきかは通達しなかった。筆者の計算によると、合併推進要綱の基本パターンではすでに大きな人口をもつ圏域を除いて、人口約5万人程度の圏域を提示するのが適当とみられる⁽⁹⁾。
- ⑩ 合併新法のもとでは合併特例債の廃止や合併算定替の期間短縮など優遇措置が減少し、合併条件は不利なものとなった。すでに合併が著しく進捗して新たな合併協議の市町村

(6) なかには、最近日常生活圏の変更によって広域行政圏の圏域を跨いで基本パターンの圏域が設定されたところもあるが、それほど多くはない。

(7) 群馬県では市町村の自主的な合併に任せ、県の意向を示さないために広域行政圏を基本パターンとして掲げたといわれる。

(8) $a + (n - 2) \times 1$ 億円、 $b \times (n - 1)$ 億円、「一律5億円など（合併市町村数 n の考慮なし）」の3つの算出方式が多い。 a と b は定額。

(9) 「神戸勧告」方式によって、すでに基準人口に到達している都市とその人口を除き、残りの人口数についてどの程度の人口規模ならばいくつの都市が必要かが計算されるので、基準人口以上をもつ都市と合計すれば合併後の都市数が求められる。ただし、すでに基準人口に到達している都市でも周辺町村が希望すれば合併が行われるので、それらの都市が合併に完全に無関係というわけにはいかない。ここでは、各都市が周辺地域1万人の人口を合併して市域を拡大すると仮定して計算した。

を残していなかった13県⁽¹⁰⁾を除く34の県で合併推進構想が作成されたが、市町村合併はそれほど進捗しなかった。合併推進構想においては構想対象地域を指定するとともに、県全域にわたって「将来の望ましい市町村の姿」を示した県もある。このなかには、旧合併特例法のもとで合併した市町村も含まれており、一度合併した市町村を再度合併させようとする意図は明らかでないが、道州制の導入計画と無関係ではないように思われる。

3. 平成の大合併の実施状況

- ① 市町村合併が本格的に始まるのは、通常合併推進要綱の作成後であるが、熊本県や徳島県などのように、それよりも早い時期から合併への活動を始めた県もあった。また平成の大合併では住民発議の合併協議会設置（1995年）が許されたので、青年会議所などの活動によって早い時期に協議会を設置したところもあった（例：佐野市⁽¹¹⁾）。それとは逆に、合併協議会の設置が遅い場合には一地方交付税の減額という厳しい措置の開始によって一旧合併特例法の期間内に急いで合併協議を進めた市町村では、協議内容を先送りしたところもあった。
- ② 市町村合併において合併協議会の設置から合併に至る過程をみると、都道府県によりまた地域により、順調に進行したところと複雑な過程を経たところとが存在する。合併市町村の選択肢が少なく、財政が緊迫して合併の必要度が高い中山間地域では、例外もあるが、順調合併が多いのに対して、財政力に恵まれ合併の選択肢が多い大都市圏地域では合併協議会の設置と解散を繰り返す傾向がみられる⁽¹²⁾。
- ③ 各都道府県の市町村を合併市町村（A）、協議会解散・離脱による非合併市町村（B）、協議会不参加の非合併市町村（C）に区分すると、大部分は合併市町村の多い

(10) 合併推進構想が作成されなかったのは、東京都を除くと市町村合併が進捗した秋田、岐阜、三重、富山、石川、福井、京都、兵庫、鳥取、島根、広島、大分の12府県である。

(11) 佐野市地区（栃木県）では、佐野青年会議所が住民発議制度の適用を受けて住民運動を展開し、平成の大合併開始前の1998年4月に佐野市、田沼町、葛生町で法定協議会を設置してそのまま合併した。

(12) その他にも例外的なものとして、岡山県美作市、美咲町や福岡県久留米市周辺などで複雑な経緯をたどる場合があった。また、山形県新庄市周辺では4度の合併協議会が設置されたが、合併には至らなかった。

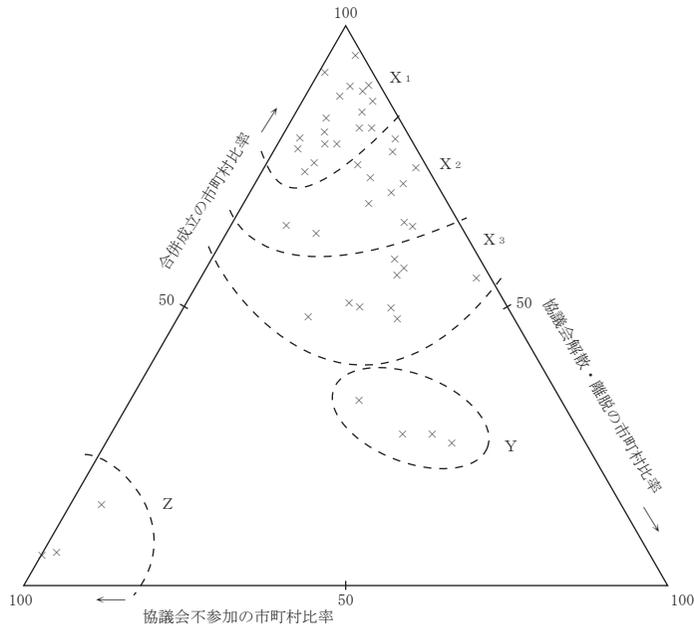
県であり、1例として北海道・東北地方について示すと表3のようになる。しかし図1に示すように、協議会解散・離脱の市町村が多い県（Yグループ）、協議会不参加の市町村が多い県（Zグループ）もある。Yグループには北海道、山形県、奈良県、沖縄県が属し、Zグループには東京都、神奈川県、大阪府が含まれる。協議会解散・離脱による非合併市町村の比率が異常に高いYグループの原因は一樣ではなく、北海道や奈良県

<表3> 北海道・東北地方における合併状況と人口規模、財政力指数

県	市町村数		人口規模（2000年）							財政力指数（2000年度）						平均財政指数	
	市町村数	%	0.5万人未満	0.5-1万人	1-3万人	3-10万人	10-30万人	30万人以上	平均人口	0.2未満	0.2-0.4	0.4-0.6	0.6-0.8	0.8-1.0	1.0以上		
北海道	A	55	25.9	22	17	9	4	2	1	21,196	29	16	9	1			0.23
	B	104	49.1	44	36	19	3	2		11,235	70	30	4				0.19
	C	53	25.0	11	17	13	7	3	2	63,519	20	21	7	3	1	1	0.31
	計	212	100.0	77	70	41	14	7	3		119	67	20	4	1	1	
青森県	A	43	64.2	9	15	13	3	3		7,806	16	22	3	2			0.24
	B	19	28.4	7	4	7	1			10,000	11	8					0.20
	C	5	7.4		1	3	1			18,014	1	2	1			1	0.50
	計	67	100.0	16	20	23	5	3			28	32	4	2		1	
岩手県	A	38	64.4	10	13	7	1			25,352	16	15	6	1			0.27
	B	5	8.5	3	1					10,085	3	1	1				0.24
	C	16	27.1	2	9	4				25,149	5	7	4				0.30
	計	59	100.0	15	23	11	1				24	23	11	1			
宮城県	A	45	63.4	5	20	16	3	1		15,421	9	27	8	1			0.29
	B	11	15.5		1	6	3	1		23,887		5	5	1			0.42
	C	15	21.1	1	2	6	5		1	93,906		3	6	4	1	1	0.60
	計	71	100.0	6	23	28	11	2	1		9	35	19	6	1	1	
秋田県	A	59	85.5	7	29	15	7		1	18,350	19	30	9	1			0.26
	B	7	10.1	2	3	1	1			11,481	1	6					0.25
	C	3	4.4	2		1				8,748	2	1					0.14
	計	69	100.0	11	32	17	8		1		22	37	9	1			
山形県	A	12	27.3		7	3		2		24,554	3	7	1	1			0.29
	B	22	50.0	1	8	7	5	1		30,923	6	10	5	1			0.35
	C	10	22.7		1	6	3			26,913		8	2				0.35
	計	44	100.0	1	16	16	8	3			9	25	8	2			
福島県	A	43	47.8	10	14	12	5	2		22,659	10	21	7	4	1		0.33
	B	18	20.0	7	2	8	1			11,330	5	9	3			1	0.35
	C	29	32.2	4	15	8			2	32,713	4	11	6	4		4	0.48
	計	90	100.0	21	31	28	6	2	2		19	41	16	8	1	5	

A：合併成立の市町村、B：合併協議会解散または離脱の市町村、C：合併協議会不参加の市町村
資料：国勢調査2000年、総務省自治財務調査課：平成12年度財政指数表、および各府県担当課の資料とグリグリ「市区町村変遷情報」による。

〈図1〉 各都道府県における合併成立、協議会解散・離脱、協議会不参加の市町村比率



資料：各府県担当課の資料とグリグリ「市区町村変遷情報」による。

南部では市町村の面積が広く、合併の効果が期待されないために合併が不成立に終わった場合が多いが、奈良県北部では市町村の由緒ある歴史を重んじるため不成立が多かったのではないかと推測される。沖縄県の市町村合併では米軍基地の用地をめぐる市町村間の違いが大きく、昭和の大合併が最も進捗した山形県では昭和の大合併との関係があるように見える。そのほか、Yグループには属さないが、埼玉県や千葉県で協議会解散の市町村比率が高いのは合併相手の選択肢が多くてまとまらず、合併の必要度も低かったためと推測される。

- ④ 表3のA、B、C各タイプの平均財政力指数をみると、一般的には協議会不参加の非合併市町村が最も高く、合併市町村が最も低い⁽¹³⁾。したがって、財政力が低く困窮している市町村ほど合併を希望し、富裕な市町村は合併の必要を感じないからだと解釈されるが、なかには別の理由によって財政力が低くても非合併にとどまる場合もある。中

(13) 表3では、山間部の小規模町村がCタイプにとどまった秋田県は例外といえる。山間部の町村では、合併しても「周辺部」に位置づけられるだけと考え、合併協議に不参加の町村があった。

小都市が合併せず単独存続となるのは財政力が弱く、周辺町村が合併を希望しないためとみられる。

⑤ 昭和の大合併では日常生活圏も通勤圏も狭い範囲の中で、郡の中心町が周辺町村と合併して新市を形成したり、通勤圏外の町村同士が人口拡大のために合併したことが多かったが、都市の通勤圏が大きく拡大したなかで行われた平成の大合併においては、栗原市や登米市、甲賀市、京丹後市などのように、郡内の中心町が自己の通勤圏を拡大して新市を形成する事例は希であった。また、邑南町（島根県）や八雲町（北海道）、日高町（同）のように通勤圏外の町村同士の合併もきわめて希である。

⑥ 通勤圏が拡大した平成の大合併における市町村合併は都市システムと密接に関係しており、市町村が都市システムのどのような位置にあるかによってある程度合併形態が決まることになる。大都市圏周辺では市町村の人口が大きく財政的に豊かなこともあって市町村合併は少ないのに対して、地方圏では広い通勤圏をもつ中心都市が市域を拡大するか通勤圏内の町村同士で衛星都市を形成するケースが多く、さらに農村部では小さな通勤圏の中で町村同士が合併して新町を形成することになる。

なお、市制施行条件の緩和にもかかわらず新市の誕生は132（合併により形成された市町村数586のうちの22.5%）で、人口10万人未満の市域拡大160（同27.3%）や新町村誕生158（同27.0%）よりもやや少なく、昭和の大合併における新市数269よりも少ない数にとどまった。

⑦ 合併推進要綱の基本パターンでは都市同士の合併を指示することもあったが、上述したように、実際の合併では都市同士の合併は敬遠された。産業構造の類似した四国中央市は例外であるが、それでも、市庁舎の位置については両市ともに譲らない。人口的に同格でなくても都市はそれぞれ自治能力をもち、小都市でも大都市との合併を拒否して独立しようとする。都市密度の高い埼玉県や静岡県では、政令指定都市への昇格を目指した都市同士の合併を除くと、各都市は1・2の周辺町村とだけ合併する傾向がみられる。

⑧ 協議会の設置や解散には住民アンケートや住民投票によって意思決定がなされるケースが多く、また合併不成立には複数の理由が絡んでいることもあり、理由を特定できないケースが多い。合併においては市町村財政は重要であるが、関係市町村の財政状況は互いに知られているので、貧しい過疎町村が協議会参加を敬遠されることはあっても、合併協議会が設置された場合には、「駆け込み借金」を含む公債関係が問題になる場合を除くと、合併協議のなかで財政問題が改めて問題にされることは少なかった。それより

も合併協議において重要な問題になるのは、新庁舎の位置や新市町名などである。新庁舎をどこに選定するかは、単に新庁舎訪問における距離問題や旧役場集落の衰退だけでなく、周辺部に位置づけられた旧市町村にとっては地域発展に係わる重要問題となる。新市町名も合併にとって重要である。新設合併のもとで中心的な市町村名を新市町名として使用するときには、その他の市町村からの抵抗がある。新市町名として採用されるために、その引き替えとして、新庁舎の位置を他町村に譲る場合もあった。市町村名を重視する歴史ある町村にとっては町村名の消滅には強い抵抗がある（例：津和野町）。

- ⑨ 合併すれば地域間の個性差が縮小されるので、これまで個性的な行政を実施してきた市町村にとっては合併後の将来に対して強い不安がある。有名な観光地とか産業の発展や伝統文化の維持にとくに力を尽くしてきた町村（例：綾町、栄村、白川村）などで合併を拒否したことが多い。原子力発電所の立地などによって周辺町村よりも財政力がはるかに豊かな町村でも、合併を敬遠するが多い。火力発電所の立地する荅北町（熊本県）では、合併後も特典の一部存続を主張して合併が成立しなかった。

4. 平成の大合併の影響と評価

- ① 平成の大合併では合併特例法のもとで、政令指定都市や中核市、市制の昇格条件が緩和された。人口が70万人あれば政令指定都市に昇格できるようになったし、中核市や市制規準についても人口だけで、他の付帯条件が削除された。したがって、広大な面積をもち広い農村部を含んだ政令指定都市が形成されたし、市街地や中心性を欠く新市が誕生した。合併によってそれらの都市が従来の都市と同様の資格をうるようになったし、また新市としてある程度の市街地を形成するようになると、都市システム（国土集落システム）を変化させる要因となるであろう。
- ② 平成の大合併は合併市町村に対してさまざまな影響を与える。旧市町村の住民の意見が政治に反映されにくくなるのはいうまでもないが、小中学校や公立病院⁽¹⁴⁾、介護保険、コミュニティバスなどの統合や調整にも影響し、地域産業や文化事業にも多大な影響を与える。コミュニティバスの運行では合併地域の一体化に貢献した場合がみられる

(14) 那賀町（徳島県）では、奇妙なことに、上那賀病院（鷺尾町）の医師が近隣4町村の診療に派遣されていた合併前には国からの補助があったが、那賀町に合併した今日では町内地区への医師派遣には補助金が打ち切られたといわれる。

が、小中学校や公立病院の統廃合は住民のプラスとはならない。行政サイドでは規模の経済による合併の効果が強調されるが、面積の拡大を伴った人口拡大ではメリットは少ないであろう。一方、住民サイドでは合併のデメリットが多く報告されている。

- ③ 第24次地方制度調査会答申においては、「この30年間においては東京一極集中が進行し、国土の均衡ある発展を図る必要性がますます高まってきており、住民の日常生活圏を国土形成の基礎的な単位としてとらえた広域的な地域の復興整備を推進していくことが重要」とあり、市町村合併による地域格差の是正を意図していたが、財政的に豊かな大都市圏内の市町村の合併が少なく、貧しい地方圏の市町村を中心に平成の大合併が行われたことを考えると、全国の地域格差はむしろ拡大したとみることができる。地域格差の拡大は大都市圏と地方圏との間にみられるとともに、合併市町村の中心部と周辺部の間にもみられる。政府は、国がつくった財政難を地方圏の犠牲の上に解消するために—他の広域行政への道を閉ざして—政治主導で市町村合併を行ったわけで（岡田2003：104、小西2005）、その結果、地域格差の一層の拡大を招き、国民の生活権・生存権を一層侵害してきたといえないだろうか。今日の国土形成計画法のもとでは「国土の均衡ある発展」の看板が取り下げられたとはいえ、「国土の均衡ある発展」や「同等の生活条件（gleichwertige Lebensverhältnisse）」の確立が損なわれるのはゆゆしきことである。
- ④ 平成の大合併に対する評価は総務省と全国町村会などで分かれるだけでなく、研究者の間でも大きく分かれる。合併によって市町村の面積は大きく拡大したし、貧しい市町村同士の合併では効果が乏しい場合もある。合併財政状況の好転は合併算定替の期間中にとどまるし、規模の経済によるメリットも認められないとする研究者もある（町田2006：49-51）。しかも上記のように、行財政の効率化など行政サイドからみたメリットは住民サイドからみたメリットとは異なっており、住民サイドからみると合併の逆効果は大きいものと考えられる。

昭和の大合併では各省が提示した合併支援策は空手形だったといわれるが（佐藤竺2006）、それでも中学校の運営はできたし、交通も発達して日常生活圏は拡大し、右肩上がりの経済のもとである程度の合併効果は得られたが、それに比べると、平成の大合併の場合には旧市町村の地域アイデンティティは破壊され、一市町村の住民サイドからみると—一部地域を除いて、何か得るものがあつたらうかと沈痛な思いがする。

5. 今後の問題点

そのほかの知見を逐一取りあげるのは省略し、今後の重要な問題点について考察する。

- ① 最も重要な問題は合併旧町村の周辺化を防止することである。人口推移（2005～10年）をみると、新市町村に含まれる中核市町村が周辺町村⁽¹⁵⁾よりも人口増加率が高く、国立社会保障・人口問題研究所の人口予測（2010～40年）では合併市町村よりも非合併市町村の人口減少率の方が低いが、合併の影響だけが原因かどうかは明らかでない。

周辺化を防止する抜本的な対策はないが、せめて地域自治組織（地域自治区⁽¹⁶⁾、地域審議会）を設置し、ドイツの地区（Ortschaft）や都市ベチルク（Stadtbezirk）のように、地域自治区長を公選にして地域（旧市町村）の要望を本庁に要求するとともに、地域自治区に対してある程度の予算配分が必要であろう（森川2005：51）。合併市町村では地域自治組織を設置したところも少なく、地域自治組織の設置は新市町の一体性形成の阻害要因と考えられている場合もある。地域自治区の意向が本庁と対立することはあっても、地元地域のことを真剣に考える姿勢は新市町村の活性化にとって有効なものと考えられる。

- ② 平成の大合併にとっては人口1万人未満の小規模町村の消滅は重要な目標であったが、合併完了直後の1,727市町村のうち1/4を越える482市町村が小規模町村として存続する。合併によって他の市町村が大規模化し、行財政能力が一時的であるにせよ一少しは改善されたり、合併特例債の恩典を受けることができたとすれば、小規模町村の不利益は相対的には増幅したことになる。なかには舟橋村（富山県）のように自己利益を守るために非合併のまま存続するものもあり、そのすべてが厳しい行財政状態にあるわけではないが、その多くは「合併に制約のある町村」であり、行財政能力の低い町村である。

小規模町村の総人口は246.8万人で、全国人口の1.9%（2010年）にすぎないが、その面積は48%を占め、国土の半分近くを管理することになる。今日都市住民の中には都市と農村（田舎）は持ちつ持たれつの関係ではなく一方的に援助する側とされる側からなると考える人も多いが（奥野2008：13）、山間部の小規模町村に住民が居住することは

(15) 新市町村に含まれる人口最大の旧市町村を中核市町村とし、その他の旧市町村を周辺町村とする。

(16) 地域自治区制度は2004年5月の改正地方自治法により創設された。なぜ「アメとムチ」の導入と同時期に創設されなかったのか理解に苦しむ。

安全な食料の供給、水資源の涵養、温暖化ガス・CO₂、治山治水、人間の健康回復、伝統的文化の継承など、きわめて重要な役割を果たす。農山村社会が維持され、そのために適正な財政負担がなされることは、都市住民生活の持続可能性にとっても重要である（重森2003）。今後、都市・農村間の人口交流は増大するであろうし、二地域住宅の所有者も増大するであろう。荒廃した土地は外国人に買い占められる可能性もあるし、外洋離島の場合には国土の保全に大きく貢献する。その点からすれば、費用対効果論⁽¹⁷⁾にこだわることなく、手厚い保護のもとに小規模農村住民の生存権が守られるべきであろう。

行政的には、こうした不利な条件下にある小規模町村に将来どのように対処するかが問題である。2009年6月提出の第29次地方制度調査会答申（基礎自治体関係）にもみられるように、周辺市町村との広域連携や都道府県による業務補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらのなかから最も適した仕組みを選択できるようにすべきである。自由選択は西尾私案とは異なる措置といえる。

ただし、小規模町村が多く存続するのは特定の道県に限定されており、しかも点在して存在する。そうした状況は2040年においても変化しないものと推測される⁽¹⁸⁾。したがって、近隣市町村との連携には限度がある。となると、都道府県による機能補完が必要となるが、その場合にも県にとってはそのような業務経験が乏しいなどの問題がある。筆者は、小規模町村が基本的権限を所有したままで、フルセット型業務（総合行政）を廃してドイツのアムト（Amt）や行政共同体（Verwaltungsgemeinschaft）のような組織を採用すべきであると考える。

- ③ 国土形成計画法のもとでは「国土の均衡ある発展」の看板が取り下げられ、地域再生の政策を進めるようになった。それとともに、わが国ではすでにナショナル・ミニマムは達成されたとして、「ナショナル・ミニマムを高度に維持する必要はない」、「地方振興策は不要だ」（井堀2001：134、138）とか、これからの人口減少社会においては費用対効果を重視して、「人の住むところに社会インフラを整備するよりも社会インフラのあるところに人が動いて社会インフラを有効に使用すべきだ」（原田・鈴木2005：

(17) 「国土の均衡ある発展」に代わるものとして費用対効果論をもちだし、財政支出の優先順位とするのは不適切と思われる。そもそも、費用対効果をどのようにして算出するのであろうか。費用は即座に計算できるが、効果は教育効果のように金額に現れないものもあり、現れるとしても津波防潮堤の効果のように数百年を経て現れるものもあるからである。

(18) 福島県を除いて小規模町村比率（2040年）が高いのは北海道（74.3%）、高知県（70.6%）、長野県（63.6%）、青森県（60.0%）の順となる。福島県を除く全国平均は34.6%である。

183) との発想も現れている。移動の自由が保障されている今日、各自の価値観に応じて、好ましいインフラ条件のところを求めて移動すればよいわけで、生活権問題にも抵触しないという考えである。

しかし、筆者はこれらの発想には賛成できない。若い有能な人々の選択的人口移動によって地域格差が拡大したことは高度経済成長期に実証済みであり（森川2012：8）、「足による投票」によって地域格差が解消すると考えることはできない。大都市へのこれ以上の人口集積も不安であるし、狭い国土の有効利用にもならない。限界集落の廃村への移行を阻止することはできないとしても、減少する財源を地方交付税⁽¹⁹⁾として地方に分配して地方圏の市町村を守る必要があるだろう。

- ④ 「平成の大合併」の次には、道州制の導入はあり得ることと考えられる。道州制においては市町村の能力向上が必要としても、さらなる合併は不可能である。全国300の自治体に統合するために人口10万人・20万人の都市を形成したとすれば、日常生活圏域との不整合や周辺化の問題は一層深刻になるし（森川2008：123）、広い面積を持つ自治体の中ではスケールメリットは有効には作用しない。これまで二層の道州制が考えられているが、道府県に小規模町村の補完機能などを残した三層制の方が適当であろう。道州制の導入によって東京一極集中はある程度緩和されるであろうが、州都に選ばれなかった県庁都市は衰退を免れないであろうし、県庁都市の衰退はその勢力圏に属する中小都市すべてを衰退させる可能性が高い⁽²⁰⁾。都市システムの衰退は地方圏の衰退を助長し、地方圏市町村の財政を一層悪化させることになるであろう。

（もりかわ ひろし 広島大学名誉教授）

キーワード：合併推進要綱／財政力指数／昭和の大合併／
地方交付税／都市システム／平成の大合併

(19) 地方交付税の問題点については井堀（2001：128-131）や重森（2003）の指摘がある。地方交付税制度については抜本的改革が必要なことは筆者も理解している。ドイツのように、地方交付税は全額保障でなく、保障後においても財源力順位が維持されるべきであろう。また、東京都はシンガポールのような都市国家ではなく、全国で稼いだカネを本社のある東京都で法人税として納入するにすぎないので、巨額の市町村総合交付金もドイツの州間財政調整のように水平的な財政調整の対象にすべきではなかろうか。

(20) 2010～40年の人口予測によると、人口規模の小さい市町村ほど人口減少比率が高いので、旧県庁都市の衰退はその勢力圏内にある中小都市の衰退に拍車をかけることになる。

謝辞 本研究に当たりご協力いただいた各都道府県庁の方々のご厚意に感謝します。なお本研究には4年にわたる科学研究費補助金（B）「平成の大合併政策終了後の合併・非合併市町村の現状・行政課題の解明と合併政策の総括」（代表：西原 純教授）を使用した。

【引用文献】

- 井堀利宏（2001）：『財政再建は先送りできない』岩波書店
岩崎美紀子編著（2000）：『市町村の規模と能力』ぎょうせい
岡田知弘（2003）：『グローバル経済化の自治体大再編』岡田知弘・京都市自治体問題研究所編：『市町村合併の幻想』自治体研究社、pp. 15-33
奥野信宏（2008）：『地域は「自立」できるか』岩波書店
小西砂千夫（2005）：『市町村は自律しているか—単純な合併推進・反対論議を超えて、都市問題96-3』、pp. 56-68
佐藤俊一（2006）：『日本広域行政の研究』成文堂
佐藤 竺（2006）：『昭和の大合併』、都市問題97-7、pp. 98-110
重森 暁（2003）：『都市・農村共生型財政システムをめざして』日本地方自治学会編：『自治制度の再編戦略—市町村合併の先にみえてくるもの』敬文堂、pp. 103-117
市町村合併問題研究会編（2001）：『全国市町村合併地図』ぎょうせい
原田 泰・鈴木 準（2005）：『人口減少社会は怖くない』日本評論社
町田俊彦編著（2006）：『「平成大合併」の財政学』公人社
森川 洋（2005）：『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院
森川 洋（2008）：『行政地理学研究』古今書院
森川 洋（2012）：『地域格差と地域政策—ドイツとの比較において—』古今書院