

市町村合併と地方行政体制の将来

横 道 清 孝

はじめに

国際的にみて我が国は地方分権が進むとともに充実した地方行政体制を有しており、特に基礎自治体である市町村の体制は総合行政主体として機能するものとなっている。

これは、近代的地方自治制度の導入以来、全国的な大合併を数次にわたって繰り返し市町村体制の強化を図ってきた結果であり、明治以降の近代化や戦後の経済発展に伴う地域社会の変化に対応するために、統治の基盤であり住民サービスの中心的提供主体である市町村の体制を市町村合併により強化してきたのである。

本稿では、この市町村合併を中心に我が国における市町村体制強化のあり方を振り返るとともに、本格的な人口減少社会の到来を迎えた我が国における今後の地方行政体制のあり方について展望してみることとしたい。

一 我が国における市町村体制の強化

(一) 市町村体制の強化方法

市町村の体制を強化するためには、大きく分けて二つの方法がある。一つは、市町村合併により市町村自体の規模を大きくすることであり、もう一つは、市町村の規模を大きくするのではなく市町村間の協力関係を発展させることである。

いずれの方法を採るかは各国の政策判断の問題であり、例えば、フランスでは後者の方法を採用しコミューン共同体等の広域行政組織を発達させてきた。これに対して我が国では、前者の市町村合併を市町村体制強化の基本的政策として採用するとともに、補完的なものとして後者の方法を採用してきたのである。

(二) 地方制度改革に伴う市町村体制の強化

我が国における市町村体制の強化（市町村合併）は、大きな地方制度改革を受けて行われてきた。すなわち、市町村の全国的な大合併は、明治の大合併、昭和の大合併及び平成の大合併と三回行われているが、それらはいずれも大きな地方制度改革の実施に伴うものであった。

まず、明治の大合併（一八八八年～一八八九年）は、我が国における本格的な近代的な地方自治制度の始まりである市制町村制（一八八八年）の制定・施行に伴って行われたものである。なお、直後に大日本帝国憲法（一八八九年）、府県制（一九九〇年）及び郡制（同）も制定・施行され、この時期に戦前の地方行政体制が確立された。

この明治の大合併により、それまで七万余りあった市町村は一万五千余りと約五分の一に再編された。その目的は、江戸時代から続く自然共同体（コミュニティ）を合併させて近代的な行政事務を担うことができる行政体を創り上げることにあった。市制町村制下での市町村には、行政体として戸籍や徴税、特に義務教育である小学校の運営ができる規模・能力が求められたのである。

次の昭和の大合併（一九五三年～一九六一年）は、戦後改革の流れの中で新しい日本国憲法（一九四六年）及び地方自治法（一九四七年）の制定・施行を受けて行われたものである。官選知事から公選知事への移行に象徴される民主化・分権化された戦後の地方行政体制に対応した市町村の体制を創り上げようとしたものであった。

この昭和の大合併により一万あった市町村が三千余りと約三分の一に再編された。その目的は、新しい地方行政体制の下で拡大された担任事務に対応できる市町村の体制を創り上げることであり、特に新たに義務教育となった新制中学校の運営ができる規模・能力が求められたのであった。

最後の平成の大合併（一九九九年～二〇一〇年）は、一九九〇年代の地方分権改革を受けて行われたものである。地方分権一括法（一九九九年）の制定・施行によりスタートした新しい分権化された地方行政体制に対応した市町村の体制を創り上げようとしたものであった。

この平成の大合併により、三千余りあった市町村が一千七百余りと約二分の一に再編された。その目的は、機関委任事務制度の廃止に伴い拡大した自由度を活かしつつ自主的・自立的に運営できる市町村の体制を創り上げることであった。

このように、市町村合併は、大きな地方制度改革が行われる度に、それに対応した市町村体制を創り上げるた

めに行われてきた。近代的な行政体の創出、事務拡大への対応及び自由度拡大への対応といった、それぞれの地方制度改革によりもたらされた大きな変化に対応すべく市町村体制の強化、すなわち市町村合併が繰り返されてきたのである。

ただし、以上のように地方制度改革が基本的な契機であったとしても、それ以外の背景もなかったわけではない。例えば、平成の大合併でいえるは、財政的観点からより効率的な市町村体制が求められたこと、住民の日常生活圏の拡大に伴い市町村区域の拡大が求められたこと、さらには、高齢化の進展や人口減少社会の到来への対応といった側面もあったのである。

二 我が国における市町村合併の実現手法

(一) 市町村合併の実現手法

市町村合併を実現するためには、大きく分けて二つの手法がある。一つは、自主的合併という手法であり、合併するか否かを各市町村の判断に任せるものである。もう一つは、強制合併という手法であり、国が法律等により強制的に市町村を合併させてしまうものである。

いずれの手法を採るか、これも各国の政策判断の問題となるが、例えば、スウェーデンでは強制合併の手法が用いられた。これに対して、我が国では、明治の大合併を除いて、自主的合併の手法を採用してきた。また、明治の大合併においても、国が法律により一方的に押し付けたのではなく、内務大臣の訓令に基づき各府県の知

事（当時は内務省官吏）が各地域の実情を踏まえつつ決定していったのである。

(二) 自主的合併の推進手法

市町村体制の強化のためとはいえ、市町村合併というのは既存の市町村の廃止を伴うものであるため反対も強く、それを自主的合併の手法により進めるのは容易なことではない。先に強制合併の例として挙げたスウェーデンも、始めは自主的合併の手法で行おうとしたのであるが、それが上手くいかなかったためやむなく強制合併の手法に切り替えたのであった。

これに対して、我が国では、昭和及び平成の二度にわたる大合併を自主的合併の手法で行うことができた。もちろん、自主的合併であるためすべてが上手くいったわけではないが、全体としてみれば大合併の名にふさわしい大規模な合併を実現することができた。

その成功の大きな要因は、国、都道府県及び市町村が、それぞれの立場から連動して全国的なムーブメントとして自主的合併の推進をしていったことにある。

また、それぞれの役割として大きかったものを上げれば、国は、全国的な合併を推進する意思を明確に示すとともに、合併推進のインセンティブ、特に財政的に強力なインセンティブを用意したこと、都道府県は、国と市町村の中間にあつて地域の実情をよく知る立場から合併案（合併パターン）の作成を行うとともに、その合併案に基づき管内市町村に対して合併推進を働きかけたこと、そして、当事者である市町村においては、合併促進協議会あるいは合併協議会等で時間をかけて住民合意を図っていったことが上げられる。

なお、同じ自主的合併といっても、昭和の大合併と平成の大合併では大きな違いが二つある。

一つは、合併の基準である。昭和の大合併では人口八〇〇〇人が標準とされたが、平成の大合併においては、そのような基準は示されていない。昭和の大合併の八〇〇〇人という基準は、先に述べたように戦後の地方制度改革により新たに市町村の事務となった新制中学校の運営を効率的に行っていくために必要な市町村の規模であった。これに對して、一九九〇年代地方分権改革では、市町村の事務についてそのような大きな拡大や移譲はなかった。同改革の核心は、事務の拡大ではなく、その事務処理の自由度を拡大することであったからである。このため、画一的な基準を示すことなく、それぞれの地域の実情に応じた形で規模拡大を目指すこととされたのであり、その際には、拡大していた住民の日常生活圏が合併を考えるに当たっての一つの大きなベースとなった。もう一つは、住民参加の度合いである。昭和の大合併においても、合併促進協議会への参加等住民参加がなかったわけではないが、平成の大合併では、その住民参加が大きく進展した。合併協議会への住民代表の参加はもとより、本来は必要ない住民投票が多く、市町村で行われ、議会における合併の意思決定に大きな影響力を及ぼした。また、住民主導で合併協議会の設置を求めたケースも数多くあった。さらに、住民参加の前提となる情報公開という観点からは、平成の大合併においては合併協議会が公開の下で開催されるようになったことも大きい。

三 我が国における合併に代わる市町村体制の強化方法

(一) 共同処理の仕組みの整備

先に述べたとおり、合併に代わる市町村体制強化の方法としては、市町村間の協力関係を発展させることがあ

る。我が国でも、市町村合併を補完するものとして様々な共同処理の仕組みが整備されてきた。

我が国の共同処理の仕組みには、二つの大きな流れがある。一つは、関係市町村が法人格を持つ別団体を作り、それに関係市町村の事務を共同処理させるという方法である。市制町村制の制定当初から導入されていた組合制度がこれに当たる。この組合制度は、もともと明治の大合併で合併できなかった町村を念頭に置いたものであったが、後に市や都道府県にも適用が拡大された。現在、組合には、戦前からある一部事務組合と一九九四年に創設された広域連合の二種類がある。

もう一つは、そのような別団体を作らないより簡便な方法であり、機能的共同処理方式ともいうべきものである。昭和の大合併直前の一九五二年に協議会、機関等の共同設置及び事務の委託という三つの方式が創設され、平成の大合併後の二〇一四年に連携協約及び事務の代替執行という二つの方式が創設されて現在五種類となっている。

組合制度及び機能的共同処理方式のいずれも、市町村体制の強化に有効な方法として多くの市町村で活用されており、単独の市町村では困難な事務の処理を可能とするともに、その事務処理の効率化も図られてきた。

(二) 圏域行政の展開

我が国では、事務の共同処理の仕組みの整備に加えて、合併に代わる市町村体制強化の方法として、圏域行政の展開も行われてきた。これは、複数の市町村から成る一定の拡がりを持つ区域を圏域として設定した上で、共同処理の仕組みを活用して圏域全体としてまとまりのある行政を展開しようとするものであり、圏域として機能的な合併を目指したものとみることもできる。

この圏域行政の取り組みは、これまで二回行われている。最初の取り組みが、一九六九年から始まった広域行政圏（広域市町村圏・大都市周辺地域広域行政圏）であり、二回目の取り組みが、二〇〇八年から始まった定住自立圏・連携中枢都市圏である。

前者の広域行政圏が始まった背景には、戦後の高度経済成長期から始まった住民生活の都市化とモータリゼーションの進展がある。住民生活の都市化により行政サービスの高度化が求められる一方、モータリゼーションの進展により住民の日常生活圏は市町村の区域を越えて拡大していったのである。

そのような社会経済環境の変化に対応するためには、住民の日常生活圏の拡大に対応した形で市町村合併を行い、合併して規模・能力を高めた市町村が住民ニーズの高度化に対応した行政サービスを提供したらどうかという考え方もあった。

しかしながら、昭和の大合併の終了からまだ一〇年も経っておらず、合併後の新市町村の建設途上にある市町村に再び合併を求めるのは酷でありかつ困難であろうということで、広域行政圏という圏域行政が始められたのである。

一方、後者の定住自立圏・連携中枢都市圏が始められた背景にあるのは、平成の大合併の補完と本格的な人口減少社会への対応の二つである。平成の大合併は大きな成果を上げたものの、なお多くの小規模市町村が残ってしまったため、それら市町村も含めた市町村体制全体の強化を図るとともに、本格的な人口減少社会が到来する中で住民サービスの維持と地域経済の活性化を図るために新しい圏域行政が始められたのである。

二つの圏域行政には、共通点と相違点がある。

まず共通点は、圏域の考え方である。いずれも中心市の存在を前提とし、中心市及び中心市と結びつきの強い周辺市町村で構成される一つの地域的なまとまりを圏域として捉えている。

相違点は二つあり、一つは、圏域設定の仕方である。広域行政圏の場合は、都道府県知事が、関係市町村及び国と協議しつつ全国画一的に圏域の設定を進めていった。これに対して、定住自立圏・連携中枢都市圏の場合は、圏域の設定は中心市のイニシアティブに任せられ、中心市と周辺市町村との一対一の協議の結果圏域が設定されている。もう一つの相違点は、圏域行政の中心主体である。広域行政圏の場合は、その構成市町村とは別に広域行政機構が設けられ、それが広域行政圏計画の策定等の圏域行政を担った。一方、定住自立圏・連携中枢都市圏の場合は、そのような別組織・別団体を設けることなく、中心市が圏域行政の中心主体となっている。

四 我が国における地方行政体制の将来

(一) 総合行政主体と補完性の原理

我が国では、明治の近代的地方制度の導入以来、三度の大きな地方制度改革を経て、基礎自治体としての市町村が処理すべき事務は拡大し、その自由度も拡大してきた。そして、その事務拡大・自由度拡大に対応できる市町村体制を創り上げるために、三度の大合併が繰り返されてきたのは先に述べたとおりである。

その前提には、市町村は総合行政主体であるという考え方があり、市町村の区域内の事務であっても、国や都道府県の出先機関が処理するという選択肢もあるのであり、その場合には、強力な市町村体制は必要なく市町村

合併も必要ないのであるが、我が国においては、市町村の区域内の事務については、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が総合的に処理すべきであるという考え方が強くある。

このため、市町村の事務が新しく追加されたり、従来国や都道府県が処理してきた事務が市町村に移譲されたりすると、それに対応した市町村体制の強化が必要となってくるのである。

これは、ヨーロッパで生まれた地方分権の基本的な原理である「補完性の原理」が想定している状況とも異なる。「補完性の原理」は、できるものについては住民に近い下位の政府へ、できないものについては上位の政府へとという事務配分の考え方を示したものであるが、この原理に従えば、下位の政府（市町村）ができれば、その事務は上位の政府（都道府県）に配分されることになるだけである。しかしながら、我が国の場合は、下位の政府（市町村）に事務を配分してしまった上で、下位の政府ができれば、合併により下位の政府を強化してきたのであり、それでも不十分な部分を共同処理の仕組みや圏域行政で補完してきたのである。

（二）市町村体制の将来

明治、昭和及び平成の大合併に続く第四次の市町村合併はあるのであろうか。

これまで述べてきたように、市町村合併は大きな地方制度改革を受けて市町村体制強化のために行われてきたのであるが、今後、小中学校事務に相当するような大きな事務拡大を伴う改革や機関委任事務制度の廃止に相当するような大きな自由度の拡大を伴う改革が行われる可能性は低いと思われる。むしろ、国民健康保険の運営主体が市町村から都道府県に移管されたように、一方的に市町村の事務拡大や自由度拡大を進める時代ではなくなっている。したがって、地方制度改革に伴う事務拡大・自由度拡大を理由として第四次市町村合併が行われる

ことはないのではないか。

ただし、それは第四次市町村合併の可能性を全く否定してしまうものではない。住民の日常生活圏の拡大に対応するという観点から合併が行われる可能性があるからである。住民の日常生活圏の拡大は戦後の高度経済成長期から始まったのであるが、昭和の大合併からまだ日も浅いこともあり、まずは広域行政圏という圏域行政で対応してきた、その後、広域行政圏では不十分であるということもあり、一九九〇年代地方分権改革を契機として、再び平成の大合併という方法が採られたのである。しかしながら、その平成の大合併においても、日常生活圏の単位で広域合併したケース（広域市町村）はそれほど多くはなく、そのこともあって、平成の大合併後に定住自立圏・連携中枢都市圏といった新しい圏域行政が始められたのである。

当面は、この新しい圏域行政での取り組みが進められるであろう。しかしながら、この圏域行政ではなお十分であるとなった時には、第四次市町村合併が行われる可能性もあるのである。

この日常生活圏の拡大に対応した第四次市町村合併は、それが行われた場合には最後の市町村合併になるであろう。もし住民の日常生活圏を超えて合併を進め、市町村の規模を拡大してしまった場合には、もはやそれは住民にとって身近な存在とは言えなくなり、基礎自治体としての市町村ではなくなってしまうと思われるからである。

なお、新しい圏域行政においては、人口減少社会が進展する中で、従来からの手法に加えて新しい連携協約や事務の代替執行の手法も活用しつつ、中心市と周辺市町村の広域連携・水平補完、すなわち機能的合併が進んでいくものと思われる。また、それがどの程度進むかによって第四次市町村合併の必要性の程度が異なってくるこ

とになるが、もしその機能的合併が進展・深化すれば、市町村は総合行政主体であるべきという従来の考え方も大きな影響を及ぼし、その変化をもたらすであろう。

(三) 都道府県体制の将来

広域自治体である都道府県体制の将来は、市町村体制がどうなるかによって大きく左右される。

これまでも、昭和の大合併や平成の大合併により市町村体制が強化された際には、都道府県体制についても見直しが必要であるとして、都道府県を廃止して道州制を導入すべきであるとの議論が高まった。これらは議論だけで終わりのずれも実現には至らなかったのであるが、その要因の一つとして、昭和の大合併や平成の大合併を経た後でもなお、各都道府県の市町村数は当該都道府県を維持してもよいほど十分多かったことが挙げられる。

もし第四次市町村合併が行われた場合には、市町村の数はさらに大きく減少することとなり、さすがにその時には現行四七都道府県体制の見直しも避けられないであろう。

その場合には、選択肢として都道府県の合併、道州制の導入及び都道府県の解体の三つが考えられる。最初の都道府県合併は、都道府県制度は維持したままで合併によりその数を減らすものであるが、後の二つは都道府県制度自体を廃止してしまうものである。道州制の導入は、都道府県を廃止した上で、ブロック単位で新しい団体として道州を創設しようとするものであり、都道府県の解体は、都道府県を廃止して、移管できる事務は第四次市町村合併後の広域市町村に移し、移管できない事務は国のブロック出先機関に移してしまうというものである。これまでは道州制の導入という議論が中心であったが、第四次市町村合併を前提とした場合には、都道府県合併やさらには都道府県の解体も有力な選択肢となりうるであろう。

先に述べたように、当面は第四次市町村合併ではなく、定住自立圏・連携中枢都市圏といった新しい圏域行政の取り組みが進められていく。その中では、市町村間の広域連携・水平補完の進展に加えて、都道府県と市町村との垂直補完・広域連携も進んでいくものと思われる。市町村の機能的合併とともに、都道府県と市町村の機能的連携・一体化も進むのであり、ネット社会の進展や AI の発達がその動きを促進していくであろう。

今後さらに確実に進むことが予想される人口減少社会に対して、地方行政体制としてこの機能的合併と機能的連携・一体化という方法で十分対応していけるかどうか、大きな挑戦が始まっている。そして、それではやはり不十分であるということになれば、第四次市町村合併と都道府県制度の見直しという大きな地方行政体制の変革が必要となってくるであろう。

（政策研究大学院大学理事・副学長）