

2014年2月19日
全6頁

基礎自治体への期待と不安 第2回

市町村合併：広くなった基礎自治体

環境調査部長
岡野 武志

江戸時代までに自然発生的に形成されてきた村や町の数、全国で7万を超えていたという。明治維新後、近代的な地方自治行政の実施に向け、行政基盤を整備すべく行われた、いわゆる「明治の大合併」は、戸数300～500を標準として進められ、市町村はおおよそ1万6千に集約された。また、戦後、地方自治制度の強化を目的として実施された「昭和の大合併」は、人口規模8,000人を標準として進められ、終戦直後に1万以上あった市町村数は、おおよそ1/3の約3,500にまで減少した。平成になって地方分権改革と並行して進められた「平成の大合併」は、役割が大きくなる地方の行政体制を整備するため、市町村の自主的な合併を促す方向で進められた。

1 市町村合併の促進

高度経済成長の進展に伴い、それまでの市町村の枠組みを超えた行政の広域化の要請に対処するため、1962年に「市の合併の特例に関する法律¹⁾」、65年に「市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）²⁾」がそれぞれ施行された。このときの旧合併特例法は、当初10年間の時限立法として成立したが、75年、85年、95年の3回にわたって期限が延長された。しかし、制定当時の旧合併特例法が、市町村合併に関わる障害を除去し、合併の円滑化を図ることを目的としていたのに対し、地方分権改革を進めるにあたっては、地方に移譲された業務を実施するため、市町村の自主的な合併を促進することにより、地方の行政体制をさらに整備することが求められた。

このような要請を受け、95年の旧合併特例法期限延長時には、同法の趣旨を市町村合併の円滑化から自主的な市町村合併の推進に改めるとともに、合併協議会設置に関する住民の直接請求制度（住民発議制度³⁾）の創設など、自主的な動きを促す仕組みが盛り込まれた。しかし、その後も実際に合併を行った市町村数は限られていたため、地方分権一括法施行前後の時期には、市になる要件の緩和、地方交付税額算定替の期間延長、合併特例債の創設など、合併に関わる各種特例措置を厚くする制度などが設けられた（図表1）。

1) 「市の合併の特例に関する法律」衆議院

http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/houritsu/04019620510118.htm

2) 「市町村の合併の特例に関する法律」法令データ提供システム

<http://law.e-gov.go.jp/haishi/S40HO006.html>

3) 有権者はその総数の50分の1以上の者の連署により、合併に関する協議の場である「合併協議会」の設置を、その市町村の長に対して請求することができる。

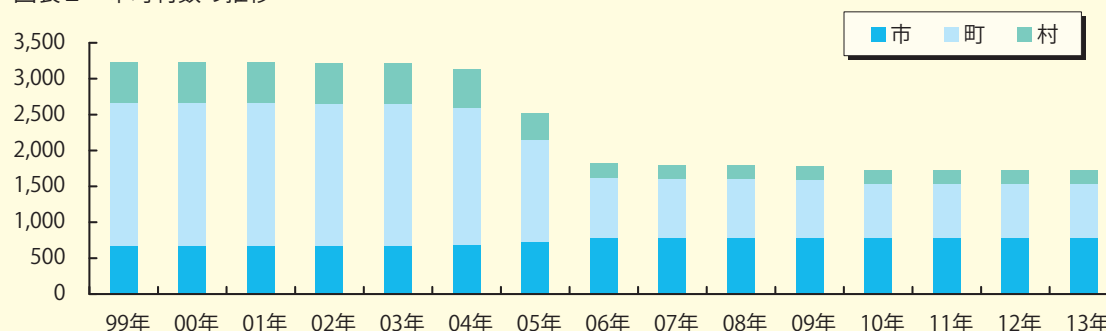
図表1 市町村合併を促進する主な特例措置等の概略

特例措置等	概要
住民発議制度	95年：合併協議会設置を求める住民の直接請求制度を創設 02年：市町村議会が合併協議会設置を否決した場合の住民投票制度を創設
市になる要件（人口）	地方自治法第8条第1項の要件（人口5万人以上）を緩和 98年：人口4万人以上 →00年：人口3万人以上
地方税の不均一課税	合併市町村の地方税の賦課に著しい不均衡がある場合等、不均一な課税ができる 02年：不均一課税の期間延長（合併年度+3年度 →合併年度+5年度）
地方交付税額の算定替	合併後の交付税額が直ちに減少しないよう、旧市町村が存続したものとみなして算定 95年：算定替期間5年+激変緩和5年 →99年：算定替期間10年+激変緩和5年
合併特例債	市町村の合併に伴い特に必要となる事業等の財源とする地方債（合併年度+10年度） 06年3月末までの合併に適用：元利償還金の70%を基準財政需要額に参入
合併市町村補助金	合併市町村の市町村建設計画に基づく事業に対し、旧市町村の人口規模に応じた額を補助 06年3月末までの合併に適用：市町村建設計画の期間（概ね10年間）

（出所）各種資料より大和総研作成

他方、99年の旧合併特例法改正時には、同法の有効期限(05年3月末)延長を終了する方針が示され、04年には新たな合併特例法（新合併特例法⁴）を含めたいわゆる「合併三法」が成立した⁵。旧合併特例法の特例措置には、時限措置的な性格を持つものもあったため、同法の期限までに合併を促された市町村も多いものとみられ、04年度と05年度の2年間には市町村数が1,300近く減少し、05年度末（06年3月末）の市町村は1,800余りにまで集約された（図表2）⁶。なお、05年に施行された新合併特例法は、5年間の時限立法として成立しており、同法改正時（2010年：10年間期限延長）には、同法の目的は合併の推進から合併の円滑化に戻されている。

図表2 市町村数の推移



（注）各年3月末時点の市町村数を表示

（出所）総務省資料より大和総研作成

4) 「市町村の合併の特例に関する法律」法令データ提供システム

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16HO059.html>

5) 「市町村の合併に関する合併三法が成立しました！」総務省

<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/07huku/0708nihonmatsu-shi/mame/sanpou.htm>

6) 「広域行政・市町村合併（市町村合併データ）」総務省

<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>

2 合併のパターン

合併の組み合わせについては、少数の市町村によるものから、10以上の市町村にわたる事例までさまざまなパターンがみられる。総務省の資料⁷から、99年3月末時点の市町村3,232について、都市、平地、中山間地域⁸に分けて合併のパターンをみると（06年4月1日までの合併）、都市では合併の比率が比較的低く、都市を含まない合併も多いことがわかる（図表3）。合併した市町村の合併前のつながりとしては、住民の生活圏が一致していたこと、従前から広域市町村圏や一部事務組合などを構成していたこと、などが挙げられている。一方、合併に至らなかった理由としては、市町村内の意見が集約できなかったこと、合併相手が消極的・否定的だったこと、島嶼など遠隔であること、などがみられている。一連の合併促進が一区切りとなった10年3月末時点でも、未合併の市町村が全体の2/3近くを占めており、合併せず単独で運営することを選択した市町村も多い。

図表3 市町村合併のパターン

	都市	平地	中山間	合計
都市同士	53	—	—	53
都市+中山間	126	—	238	364
都市+平地	61	87	—	148
都市+平地+中山間	72	95	139	306
平地同士	—	128	—	128
平地+中山間	—	149	201	350
中山間同士	—	—	621	621
合併数小計	312	459	1,199	1,970
未合併（06年4月1日現在）	447	234	581	1,262
合計	759	693	1,780	3,232

（注）99年4月1日から06年4月1日までの合併パターン

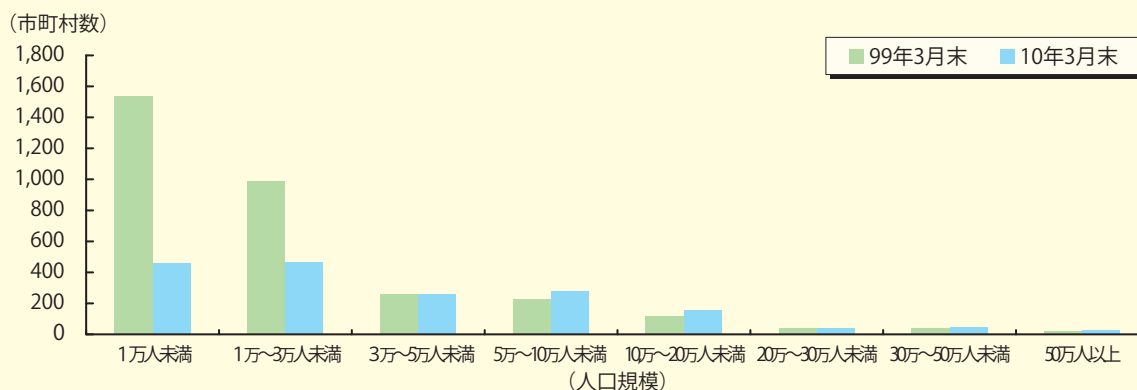
（出所）総務省資料より大和総研作成

平成の大合併の前（1999年）と後（2010年）の市町村について、人口規模別にその数を比較すると、小規模な市町村の数が大きく減少していることがわかる（図表4）。人口規模1万人未満の市町村数はおよそ1/3（1,537⇒459）、1万～3万人未満の市町村数はおよそ1/2（986⇒467）にそれぞれ減少している。一方、人口規模5万人～20万人未満の市町村数には増加がみられており、人口規模50万人以上の市の数も21から27に増えている。それでも、小規模な市町村は依然として多く、2010年でも人口3万人未満の市町村が、全体の半数以上を占めている。また、地方自治法が定める「市」の人口規模（人口5万人）からみると、これを下回る市町村が全体の2/3程度あり、地域の行政サービスを担うための基盤整備が、必ずしも進んでいない可能性もある。

7) 「市町村合併資料集（平成の合併について）」総務省
<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>

8) 都市、平地、中山間の定義は、世界農林業センサスの「農業地域類型」による。

図表4 人口規模別市町村数の比較

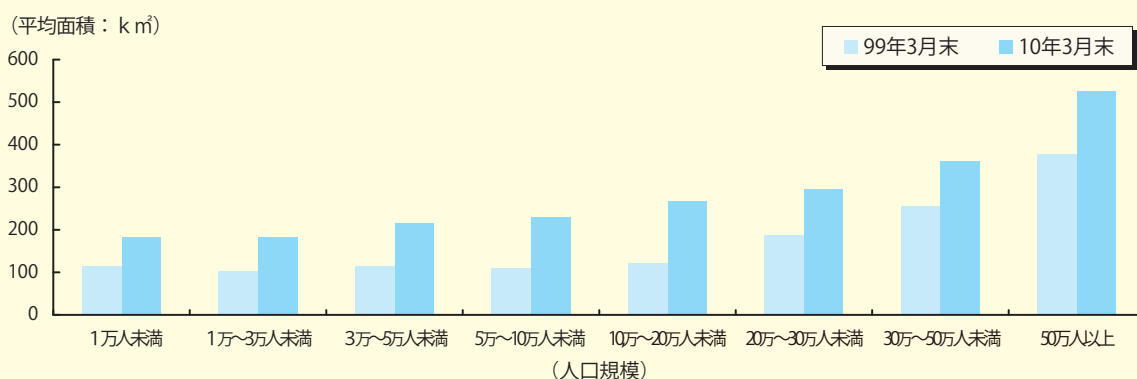


(出所) 総務省資料より大和総研作成

3 合併後の広さと人口密度

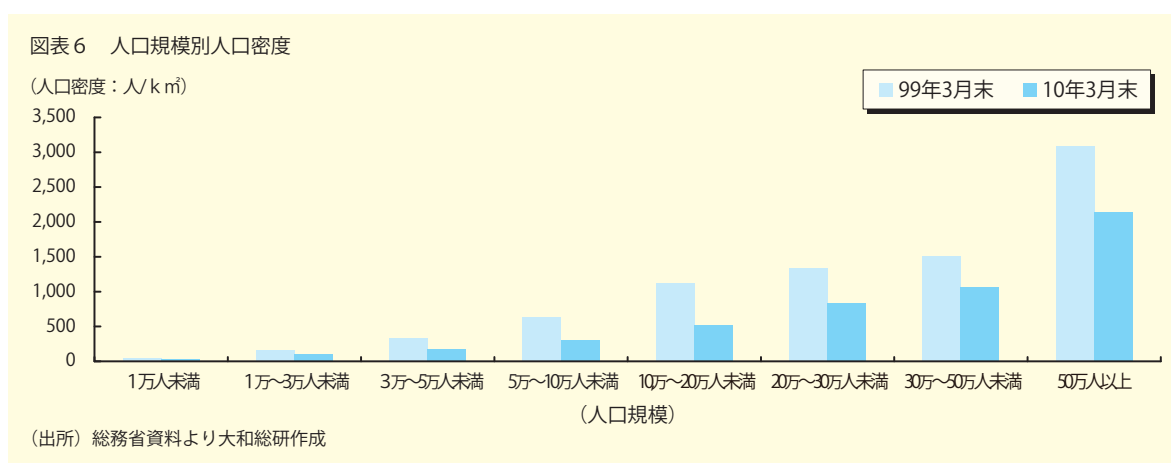
国土面積に大きな変化がない中、合併によって市町村数が減少した結果、市町村の平均面積は広くなっている。99年に約115km²であった一市町村の平均面積は、10年には約215km²に拡大している。平均面積の拡大は、いずれの人口規模のグループでもみられるが、人口規模が5万人～20万人未満の市町村では、平均面積は2倍以上に広がっている(図表5)。また、平均面積を比較すると、人口規模1万人未満の市町村の平均面積に対して、人口規模30万～50万人未満で約2倍、人口規模50万人以上でも3倍弱となっており、人口規模1万人未満の市町村は相対的に大きな面積をカバーしていることがわかる。

図表5 人口規模別平均面積



(出所) 総務省資料より大和総研作成

市町村の平均面積が拡大したことに伴い、いずれの人口規模のグループでも、平均の人口密度は低下している（図表6）。特に、合併後に面積が広がった人口規模5万人～20万人未満のグループでは、10年の平均人口密度は99年の1/2以下になっている。これは、面積が広く人口が少ない小規模な市町村が、相対的に人口密度の高い市町村と合併したことが主な要因とみられる。他方、人口規模1万人未満の市町村では、平均の人口密度が約48人/km²から約29人/km²に低下しており、島嶼や山間の人口密度が低い過疎地域などで、合併が進みにくかった状況もうかがえる。人口規模1万人未満の市町村は、そこに住む人口が全国の人口の2%に満たないのに対し、その面積は国土全体の2割以上を占めている。このような地域では、一つの市町村が単独で提供することが難しい行政サービスもあり得るであろう。



4 自治体職員の減少

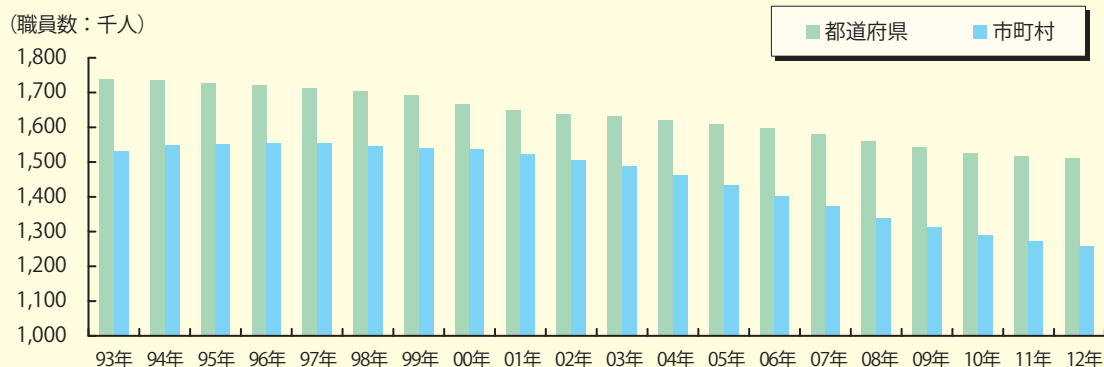
地方分権改革を進めるにあたっては、地方自治体に対して、より簡素で効率的な行政運営が期待され、事務・事業、組織・機構、定員管理等を見直し、行政改革を具体的かつ計画的に推進することが求められた⁹。また、市町村合併が集中した時期（05年）に出された「集中改革プラン¹⁰」では、定員管理の適正化計画に、退職者数及び採用者数の見込みを明示し、10年4月1日における明確な数値目標を掲げることが示された。このようなことから、各地方自治体で人員削減が進められ、地方分権改革開始当初の93年と比較すると、12年の地方自治体職員数は、全体で約50万人（15.3%減）減少している（図表7）。このうち、市町村では職員数が約27万人（17.8%減）減少しており、減少数と減少率のいずれも都道府県を上回っている¹¹。

9) 「地方分権推進委員会第2次勧告」内閣府
<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/index.html>

10) 「地方公共団体の行政改革等（集中改革プラン）」総務省
<http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>

11) 「地方公共団体定員管理関係」総務省
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/

図表7 地方自治体職員数の推移

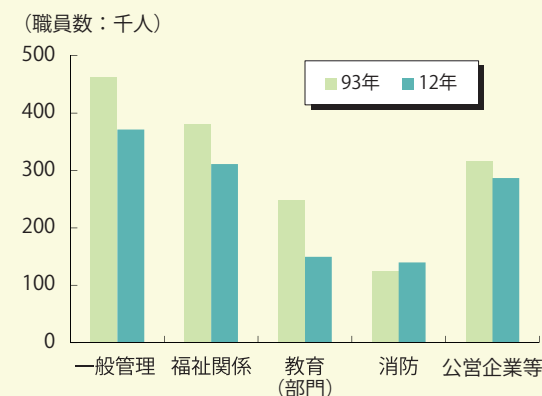


(注) 各年とも4月1日現在の数値
(出所) 総務省資料より大和総研作成

市町村職員数の減少について、行政サービスの部門別にみると、教育部門では職員数が10万人近く減少しており、減少率は39.8%に達している(図表8)。このほか、一般管理(約9万人、19.6%減)や福祉関係(約7万人、18.4%減)など、消防を除く各分野で職員数は減少している。地方分権改革によって、市町村が担う事務や事業が増加する一方で、市町村合併の結果、より広範な地域に分散した、従前より多数の住民に対して、行政サービスを提供していくことになる市町村も多い。そのような中で、市町村の職員数が大きく減少すれば、職員一人あたりの負荷が増大することや、行政サービスの質や量が低下することなども懸念されるであろう。

市町村合併により、地域基盤整備の充実や重複投資の解消、職員の専門性向上や地域のイメージアップなど、さまざまな成果があったものと考えられる。しかし、その一方で、自治体職員数の削減等により、行政と住民相互の連帯感が弱まっているとの指摘もある。また、かつての役場がなくなったことなどで、周辺部の衰退が加速することなども危惧されている¹²。広くなった市町村の全域に対して、コストを抑制しながら、質の高い行政サービスを提供していくためには、優先すべき行政サービスの取捨選択や周辺の地方自治体との連携・協力などが必要であろう。また、従来、行政サービスとして行われてきた事業を民間に委ねることや情報・通信技術などを積極的に活用した効率的な行政運営も求められよう。住民の側でも、行政サービスの代替となる活動への参加や地域のコンパクト化・スマート化に向けた取り組みへの協力など、これまでの暮らし方や住まい方を見直す必要があるかもしれない。

図表8 市町村職員の部門別増減



(出所) 総務省資料より大和総研作成

以上

(次回は「都市制度：圏域牽引への期待」)

12) 「全国町村会の提言・訴え(「平成の合併」をめぐる実態と評価)」全国町村会
<http://www.zck.or.jp/teigen/>