

第1章 市町村合併の沿革

第1節 明治・昭和の大合併

1 明治の大合併（県内市町村数が1,817から336に）

明治21年末の町村の数は全国で71,314、県内で1,817あったとされている。

これらは、江戸時代の自然発生的な町村を受け継いだものであった。

明治政府は、明治22年に、はじめての近代的な地方自治制度である市制・町村制を施行した。それまでの自然発生的な町村を合併し行財政機能を充実させ、戸籍や小学校などの事務を処理できるよう300戸から500戸を標準として全国一律に町村合併を断行した。

この結果、市町村の数は、明治22年末には、全国で15,859、県内で336と、明治21年末に比べ、約5分の1に減少した。これを「明治の大合併」と呼んでいる。

2 昭和の大合併（県内市町村数が274から72に）

明治の大合併の後、市町村の数はゆるやかに減少し、大正11年には、全国で12,315、県内で339、昭和20年には、全国で10,520、県内で289となっていた。

第2次世界大戦後に制定された新しい憲法の下では、地方自治の確立が大きな課題となり、六・三制の実施に伴う新制中学校の設置、市町村消防、社会福祉、保健衛生などの事務や権限を住民に身近な基礎的な地方公共団体である市町村に配分すべきであるとされた。

しかしながら、当時の町村の中には著しく規模が小さく、行財政上の能力が乏しいものが多く、新たな事務や権限を円滑に受け入れる体制を整備することが必要になり、議員立法により「町村合併促進法」が制定され、昭和28年10月に施行された。

この町村合併促進法は、新制中学が合理的に運営できる人口規模という点を念頭に、全国一律に人口約8,000人を標準として町村の合併を進めるというものであり、国と都道府県は町村合併を促進するための本部を設けて計画的に進めていくことになった。

この法律をさらに発展させ、補完するものとして昭和31年には「新市町村建設促進法」が施行された。この2つの法律のもとで、国と都道府県の主導で全国一律に市町村合併が進められた。これを「昭和の大合併」と呼んでいる。

この結果、昭和28年9月30日に全国で9,895、県内で274あった市町村の数は、新市町村建設促進法が失効した昭和36年6月には、全国で3,472、県内で72(市12、町40、村20)と、全国で約3分の1、県内で4分の1に減少した。

3 昭和の大合併後の市町村の合併（県内市町村数が72から69に）

明治の大合併、昭和の大合併が行われた結果、市町村数は大きく減少し、その後、国や都道府県の主導による全国的な合併は行われていない。

昭和30年代以降の高度経済成長は、各地で都市化の進展やモータリゼーションの進行を促し、日常生活圏の拡大に伴う広域行政が意識されるようになった。

そこで、昭和37年に都市の経営を総合的かつ一体的に行おうとする市町村合併を円滑に進めるために必要な特例を定めた「市の合併の特例に関する法律」が施行されたが、これは、2つ以上の市が合併を行った場合などに限って特例措置が講じられるというものであった。

昭和40年には、市町村行政の広域化の要請に対処し、自主的な市町村の合併を推進するため、市町村合併の障害を除去する特例措置を定めた「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」が10年間の時限立法として施行され、昭和50年、60年にそれぞれ10年間の期間延長が行われるなど、市町村の自主的な合併を支援する措置が講じられてきた。

三重県では、昭和36年6月以降（昭和の大合併後）は、3件の合併（昭和38年の大安町と石加村の合併、昭和42年の鈴峰村の鈴鹿市への編入、昭和48年の豊里村の津市への編入）を経て、県内の市町村数は69となったが、それ以降約30年間市町村合併は行われなかった。

【昭和36年6月以降（昭和の大合併後）の市町村の合併等の状況】		
昭和38年4月	1日	大安町が石加村と合併し大安町が発足
昭和42年4月	1日	鈴峰村が鈴鹿市へ編入 藤原村・東員村・阿山村が町制施行
昭和43年1月	1日	度会村が町制施行
昭和45年8月	1日	久居町が市制施行
昭和48年2月	1日	豊里村が津市へ編入
昭和52年1月	25日	安濃村が町制施行
昭和61年4月	1日	三雲村が町制施行
平成元年5月	1日	木曾岬村が町制施行

（参考）平成の大合併（県内市町村数が69から29に）

平成11年3月末（平成の大合併以前）で、全国に3,232、三重県に69（市13、町47、村9）あった市町村数は、平成18年3月末には全国で1,821（減少率44%）、三重県で29（市14、町15、減少率58%）となった。

なお、平成の大合併に関係した市町村は56（市9、町38、村9）で、合併前の全69市町村のうち約8割が合併し、県内からは村がなくなった。

合併により誕生した市町（編入を含む）	10市6町 （合併日順）	いなべ市、志摩市、伊賀市、桑名市、松阪市、 亀山市、四日市市、大紀町、南伊勢町、 紀北町、伊勢市、熊野市、津市、多気町、 紀宝町、大台町
合併しなかった市町	4市9町 （市町村コード順）	鈴鹿市、名張市、尾鷲市、鳥羽市、木曾岬町、 東員町、菰野町、朝日町、川越町、明和町、 玉城町、度会町、御浜町

第2節 平成の大合併へのあゆみ

1 社会経済情勢の変化

昭和の大合併の終了と同時期に、我が国の経済は高度成長期を迎え、昭和39年の東京オリンピックの開催や新幹線の開通は、経済大国に向かって躍進する我が国を象徴するものとなり、昭和44年には国内総生産（GDP）が当時の西ドイツを抜き世界第2位となるなど、国民生活が豊かになるとともに、都市化が進展した。

昭和40年以降には、自動車、電話、家庭電化製品が急速に普及し始めた。自家用車の普及に併せて道路整備も進み、高速道路は、平成14年度末には8,344kmに達している。道路の舗装率は、現在では80%程度にまで飛躍的に向上している。

また、電話加入台数は平成7年にはおおむね1世帯に1.5台にまで普及し、その後、平成9年から加入電話の台数は減少に転じ携帯電話にシフトしており、以後、携帯電話の普及が急速に進んでいる。

このように高度経済成長は国民生活の水準を向上させ、物質的な豊かさをもたらしたが、一方、労働力人口が農村から都市へ大量に移動したことにより、農村地域では過疎化や高齢化が進行した。さらには、水質汚濁や大気汚染などの公害問題を引き起こし、後々まで深い傷跡を残すことになった。

我が国の経済は、昭和48年のオイルショックを契機に安定成長期に移行し、その後のバブル経済の発生・崩壊を経て低成長期へと推移しており、いわゆる「右肩上がりの経済」は終焉を迎えたと言われている。また、本格的な少子高齢化時代に入り、これまで我が国の成長を支えてきた労働力人口が減少に転じるという構造的な変化が生じており、昭和の大合併以降、我が国の社会経済情勢は大きく変化している。

2 市町村合併の意義

（1）地方分権への対応

地方分権一括法が平成12年に施行され、地方分権が実行の段階となり、自己決定・自己責任の原則の下、住民に身近な行政サービスの提供は、地域の責任ある選択により決定されるべきであり、個々の市町村が自立することが求められている。

市町村の自立性の向上を図るためには、市町村において政策を立案し、それを住民に分かりやすく提示し、理解を求めることができる能力や、自ら選択し推進していく事業を裏付けるだけの財政基盤など、市町村の行財政基盤の充実・強化が必要となっている。

（2）日常生活圏の拡大への対応

モータリゼーションの進展、道路網や公共交通機関などの交通基盤の整備、情報・通信手段の発達や経済活動の進展に伴い、住民の日常生活圏は市町村の区域を越えて拡大している。

これに伴い、住民の行政ニーズも広域化しており、これまでの市町村の区域にとらわれることなく、広域的視点から行政サービスの提供の在り方について検討することが必要と

なっている。

(3) 少子高齢化の進行への対応

全国の年少人口(0歳~14歳)の割合は、昭和45年には24.0%であったが、平成12年には14.6%にまで減少している。一方、老年人口(65歳以上)の割合は、昭和45年には7.1%であったが、平成12年には17.4%にまで増加している。

少子高齢化の進行は、労働力人口の減少を招き、経済成長を低下させるだけでなく、医療・福祉等の社会保障関係経費を増大させることとなる。

小規模市町村では、専門的な人材の確保や、施設の整備など行政サービスの充実を図る上で、適切な対応が難しい状況になりつつあり、急速に進む少子化や高齢化に対応するためには、行政サービスの維持・充実に向けた体制整備が必要となっている。

(4) 過疎化の進行への対応

昭和30年以降、日本経済の高度成長の過程で、農山漁村を中心とする地方の人口が急激に大都市に流出した結果、地方において一定の生活水準や地域社会の基礎的条件の維持が困難になるなど深刻な問題が生じた。こうした過疎地域の問題に対処するため、昭和45年に過疎地域対策緊急措置法が10年間の時限法として制定され、以降10年ごとの特別立法を経て、平成12年の過疎地域自立促進特別措置法に引き継がれている。

過疎化の進行による地域における税収の減少や高齢化に伴う行政需要の増大に対応するためには、広域的見地に立った施設の配置など重点的、戦略的な過疎対策の推進が必要となっている。

(5) 行政ニーズの高度化・多様化への対応

行政に対する住民ニーズは、社会経済情勢や個人のライフスタイルの変化等を受け多様化している。

介護保険制度の導入に伴う高齢者福祉対策や、ダイオキシンの排出削減のための一般廃棄物処理施策の拡充、長寿社会に対応するための生涯学習の推進、急速に進む情報化社会への対応など、新たな行政課題に応じて市町村が取り組むべき仕事は、質・量ともに拡大している。

高度化・多様化する行政需要に適切に対処するためには、市町村の行財政基盤の充実・強化や専門職員の確保・養成などが必要となっている。

(6) 効率的な行財政運営への対応

平成17年度末における国・地方を合わせた長期債務残高は、約774兆円に達する見込みであり、国・地方の財政は極めて厳しい状況となっている。

また、これまで、地方公共団体の行財政を支えてきた地方交付税制度は多額の借入金により運営されているが、平成16年度末の交付税特別会計における借入金残高は50兆円を上回っており、現行の制度を維持していくことは非常に難しい状況となっている。

今後、市町村が新たな行政需要への対応をはじめ、行政サービスの維持・向上を図るためには、行財政システムの徹底した効率化が必要となっている。

このように、市町村を取り巻く環境が大きく変化する中、地方分権時代における市町村が地域の自治の主役としての責務を果たしていくためには、市町村が行財政基盤をより一層充実させ、効率的な運営に取り組むとともに、地域の創意や工夫により、高度化・多様化する行政需要に積極的に取り組むことが必要となっている。

また、住民自治を活性化するとともに、地域の自律性を高め、さまざまな主体と協働しながら地域における問題の解決能力を高めていくための取組を進めることが求められているが、市町村合併は、これらの必要性に応えていくための有力な手段であると考えられている。

3 地方分権の推進

(1) 地方分権のあゆみ

我が国では、戦後から地方分権改革を求める様々な主張・提言が示されてきたが、地方分権改革はもっぱら権限移譲の問題として捉えられ、地方分権を推進するには自治体の規模・能力を高める必要があるという「受け皿論」とセットで議論される傾向が強かった。

地方分権改革論議は、平成5年6月に衆参両院が行った「地方分権の推進に関する決議」を契機に勢いを増してきた。両院による決議は、国と地方の役割を見直し、地方分権を積極的に進めるための法制定を求めるものであった。同年10月に第3次臨時行政改革推進審議会が提出した「最終答申」では、地方分権に関する立法化について提言がなされた。

また、平成6年9月には、地方6団体が地方自治法第263条の3に基づき「地方分権の推進に関する意見書」を国会と内閣に提出している。

国会決議や第3次行革審答申、地方6団体の意見書提出などを経て、平成7年5月に地方分権推進法が公布、7月に施行された。平成7年7月に発足した地方分権推進委員会の4次にわたる勧告を踏まえて、平成10年5月に、第1次地方分権推進計画が閣議決定された。

平成11年7月には機関委任事務の廃止等を柱とした「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」が成立し、平成12年4月から施行されたことで、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」とも言われる地方分権の確立に向けた改革が始動した。

【地方分権の推進に関する意見書（要旨）】

国の所掌する事務を外交、防衛、安全保障、通貨、公定歩合、公正取引の確保など16項目に限定すること、機関委任事務を廃止すること、国と地方公共団体との関係において裁判的調整制度を設けることなどが主な内容

【地方分権推進法】

(基本理念)

第1条 この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

(地方分権の推進に関する基本理念)

第2条 地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。

(2) 地方分権の目的・理念

地方分権一括法によって、地方自治法をはじめ、475件の法律が改正され、国と地方自治体が分担する役割の明確化が図られるとともに、機関委任事務の廃止、国の関与のあり方の見直し、必置規制の見直し、権限移譲の推進など、地方公共団体がその自主性や自立性を発揮し、地域が自ら考え（自己決定）、自ら責任を負う（自己責任）ことによって地域づくりに取り組む制度的な枠組みが整えられた。

地方分権の理念に沿って、活力ある創造性や豊かな真の地域社会を実現するためには、住民に最も身近な市町村が地域の自治の主役となり、力強い住民自治を基盤に、自己決定・自己責任の下で地域に即した個性ある施策を展開していくことが何よりも求められている。その根拠となる考え方が「補完性の原理」である。

「補完性の原理」は、個人が自ら実現できることは個人が行い、個人では不可能なことや非効率的なことを家族や地域社会といった小さな単位が、さらに、小さな単位では不可能なことを、市町村、都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという考え方である。

この「補完性の原理」の考え方から地方分権改革を見ると、事務事業の分担に関して、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体も担うことがふさわしくない事務事業を担うとする考え方であり、市町村が、地域における自治の主役となって、住民や地域の視点に立った、地域における総合的な行政の担い手として位置づけられる。

このため、今後、基礎自治体としての市町村が、福祉や教育、まちづくりなどの住民に身近な事務について期待される役割をしっかりと果たしていくため、市町村自らの行政体制を整備・強化していくことが求められており、市町村合併はそのための有効な手段と考えられている。

【補完性の原理】

「補完性原理」、「補助性の原則」等と訳されることがある。ヨーロッパ地方自治憲章（1985年制定、1988年発効）や世界地方自治憲章草案（1998年作成）に採用されている。

4 国と地方の行財政改革

（１）国家財政の推移

わが国の経済は、昭和30年代半ば以降、高度成長から安定成長へと移行しつつも、右肩上がりの経済成長を続けてきたが、平成2年以後、その状況は一変した。今後、経済の成熟化が進み、グローバル化に伴う国際競争もさらに激化することを考えると、これまでのような右肩上がりの経済成長は困難な状況である。このため、これまでの高度成長を支えてきた仕組みや、さらに明治時代から我が国の近代化をもたらしてきた仕組みを見直さなければならないと考えられるようになった。多くの制度について「制度疲労」が指摘され様々な改革が試みられてきたが、右肩上がりの状況を前提とした制度を改めていかなければならないとの認識の下で、社会のあらゆる分野にわたりシステムの再検討がなされ、構造改革といわれる動きが各分野に見られている。

財政構造改革は、こうした構造改革の中心となる取組である。バブル経済崩壊後、経済の低迷が続く中で、景気の安定を重視した財政運営がなされ、財政支出の規模が拡大する一方、数次の減税もあって税収が減少した結果、財政赤字が拡大し国の長期債務残高は平成18年度末で605兆円程度となるなど、持続可能な財政構造に改革することが喫緊の課題となっている。

平成18年度の国の一般会計の予算規模は79.7兆円となったが、租税等の収入は45.9兆円程度の見込みで予算規模の57.6%程度にとどまっているため、多額の収支不足（財政赤字）が生じている。この財政赤字は公債の発行で賄われ、平成18年度予算では30兆円の新規国債の発行が予定されており、平成18年度末の公債残高は、542兆円程度にも上ると見込まれており、国民一人当たりでは約425万円となっている。

（２）地方財政の推移

現在の地方行政体制は、昭和の大合併以降50年間維持されてきており、社会経済情勢の変化や行政に期待される役割の変化などに伴い、構造改革が必要とされている。

さらに、財政構造改革においても、地方公共団体に対し国と同一基調で歳出の抑制を図るとともに地方の財政健全化のため行政改革への取組が要請されている。

現在の地方財政は、平成4年度以降、地方税や地方交付税原資の増加が見込めない状況の中で、地方財政計画が年々増額され地方財政の財源不足額が急速に拡大し、平成11年度には10兆円を超えるまでに至っている。このため、地方の長期債務残高は平成18年度末で204兆円程度に上ると見込まれている。

（３）国と地方の行財政改革の方向性

国と地方はともに極めて厳しい財政状況にあり、平成18年度末の国と地方を合わせた長期債務残高は775兆円程度（国と地方の重複分34兆円を調整）に上ると見込まれている。

財政状況の悪化は昭和50年代のオイルショック時にも生じたが、その後の行政改革と景気回復による税収増によって解消された。しかし、今後は、高齢化による医療費や介護費などの社会保障関係費の増加により歳出規模の縮減を一気に進めることは難しく、さらに、これらの経費は、今後ともより一層増加することが見込まれている。

また、税収の大幅な増加も期待できないことから、構造的な改革が急務となっている。

これまでの国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方、行政と国民との関係等を抜本的に見直し、新たな行政システムを構築するため、「行政改革大綱」が平成12年12月1日に閣議決定されている。

一方、経済財政全般の諸問題について、構造改革を推進することによって克服することを目指した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」いわゆる骨太の方針が平成13年6月26日に閣議決定された。

【行政改革大綱（要旨）】

行政の組織・制度の抜本改革や更なる地方分権の推進、規制改革などを進めることとし、特に地方分権の推進については、市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、市町村合併を積極的に推進し行財政基盤を強化することが基本的考え方として示されている。

【骨太の方針（要旨）】

財政を通じた受益と負担のアンバランスが拡大し、もはや持続可能な状態ではないとする認識の下、歳出構造の抜本の見直しと徹底した行財政改革を行い本格的な財政再建に取り組むとともに、地方財政についても国の取組と同様に、地方財政計画の歳出を徹底的に見直し地方財政の健全化を図ることとされた。

第3節 平成の大合併

1 国の取組

(1) 合併特例法改正までの経緯

合併特例法は、平成7年に3度目となる10年間の期間延長が行われるとともに、「自主的な市町村の合併を推進する」旨が明示され、法の趣旨・目的が改正されている。この改正で、政府の市町村合併に対する政策は、合併の推進に向け緩やかに方向転換した。

その後、地方分権推進委員会の5次にわたる勧告（第1次勧告：平成8年12月20日～第5次：平成10年11月19日）により、国と地方公共団体との関係についての新たな枠組みが示された。

また、内閣総理大臣の諮問機関である第25次地方制度調査会は、平成10年4月24日に「市町村の合併に関する答申」をとりまとめ、内閣総理大臣に提出した。

続いて、平成10年5月29日に、国は地方分権推進委員会の勧告を踏まえて、「地方分権推進計画」を閣議決定し、平成11年7月16日には、市町村の合併の特例に関する法律の一部改正を含む「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が公布・施行された。

(2) 合併特例法の改正（平成11年改正）と特徴

改正合併特例法では、合併後のまちづくりに必要な財政措置として、合併特例債の創設、地方交付税の額の算定の特例の期間の延長等の措置を講ずるとともに、地域審議会の設置、合併協議会の設置の請求に関する制度の拡充などの措置を定められた。

また、第16条第1項には「国は、都道府県及び市町村に対し、自主的な市町村の合併を推進するため、必要な助言、情報の提供その他の措置を講ずるものとする。」、また、同条第4項では「都道府県は、市町村に対し、自主的な市町村の合併を推進するため、必要な助言、情報の提供その他の措置を講ずるものとする。」と規定された。

なお、衆議院・行政改革特別委員会、参議院・行財政改革特別委員会において、「地方公共団体が地域における行政を一貫して自主的・自律的に企画、立案、調整ができるようにするため、市町村の自主性を尊重しつつ、市町村合併の一層の促進に努めること」との附帯決議がなされている。

この改正を起点として、政府の市町村合併に対する政策方針は、一気に推進の方向に転換された。

(3) 「市町村の合併の推進についての指針」・「『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組（指針）」の通知

これらを受け、平成11年8月6日自治事務次官から「市町村の合併の推進についての指針」が通知され、都道府県知事に対し、「『市町村の合併の推進についての要綱』を策定し、これに基づき、市町村の合併に向けた取組について積極的な支援に努められるよう要請」がなされた。

さらに、平成13年3月19日付けで、総務事務次官から「『市町村の合併の推進につい

ての要綱』を踏まえた今後の取組（指針）」が通知され、都道府県知事に対し、「市町村合併支援本部の設置や合併重点支援地域の指定を含めた、都道府県による市町村合併の支援策を講ずるなど、市町村の合併に向けた取組についてより積極的な支援に努めるよう要請」がなされた。

（４）市町村合併支援本部の設置・「市町村合併支援プラン」の策定

なお、国においては、総務大臣を本部長、各省庁の副大臣を本部員として、平成13年3月27日の閣議決定により市町村合併支援本部が設置された。そして、市町村の合併を促進し、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成13年6月26日閣議決定）に基づく「地方の個性ある活性化、まちづくり」を実現するため、平成13年8月30日、市町村が合併により新しいまちづくりを行うにあたっての支援本部の支援策である「市町村合併支援プラン」が策定された。（この支援プランは毎年改正が行われている。）

この支援プランには、都道府県から合併重点支援地域に指定された市町村、又は、平成17年3月までに合併した市町村を対象に、道路等の社会資本整備など様々な分野にわたる57事業の優先採択・重点投資などが盛り込まれている。

中でも、財政支援策として盛り込まれた合併準備補助金と合併市町村補助金は、（２）で述べた合併特例債、普通交付税の算定の特例（合併算定替）とともに、合併への動機づけとしても機能したと考えられている。

なお、支援プランは、平成14年8月に改正され、合併前に行う建設事業に対する財政措置として「合併推進債」が追加されるなど、新たに23項目が追加されている。

【合併重点支援地域】

平成13年3月19日に総務事務次官から各都道府県知事あてに出された『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組（指針）」に基づいて知事が指定する地域。

（５）合併特例法の改正（平成16年改正）

平成13年11月19日に発足した第27次地方制度調査会は、内閣総理大臣から「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」についての諮問を受け、2年間の調査審議を経て平成15年11月13日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」をとりまとめ、同日、内閣総理大臣に提出した。

地方制度調査会の答申を踏まえ、「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」、「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（改正合併特例法）」、「地方自治法の一部を改正する法律（改正自治法）」いわゆる合併関連三法が平成16年5月19日に成立し、同月26日に公布されている。

合併関連三法では、住民自治の強化等を推進する観点から、「改正自治法」においては、「地域自治区」を設置することができる制度が創設されたほか、「合併新法」及び「改正合併特例法」においては、法人格を有する特別地方公共団体として「合併特例区」を一定期間設置することができる制度などが創設されるなど、新たな事項が盛り込まれており、

地方分権一括法以来の大改正となった。なお、「改正合併特例法」は平成16年11月10日に施行され、「地域自治区（特例）」、「合併特例区」の制度は、旧法下で合併した（する）市町村も活用することが可能となっている。

【今後の地方自治制度のあり方に関する答申（地方制度調査会最終答申要旨）】

基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましく、特例法の期限までに、できる限り成果があがることが必要とした上で、合併特例法の失効後も一定期間さらに自主的な合併を促すための新しい法律の制定が必要であること、基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組みとして地域自治組織の制度化が必要であることなどが示された。

2 全国の都道府県の取組

(1) 市町村合併推進要綱の策定

平成7年の合併特例法の延長を節目として、政府の市町村合併に対する政策は緩やかに方向転換した。その後、地方分権改革の進展に伴い、平成11年に合併特例法が大幅に改正され、これにより政府の方針は一気に合併推進の方向に転換された。

こうした方針のもと、合併特例法の一部改正後直ちに、国は、「市町村の合併の推進についての指針」を示し、各都道府県に市町村合併の検討に際し、参考や目安となる合併パターンを内容とする要綱を策定するよう要請した。

この指針では、都道府県が策定する要綱に「市町村の合併パターン」のほか、市町村の行財政の現状と今後の見通しなどを盛り込むことも求めている。また同時に、合併パターンの作成に当たり、合併後の人口規模に着目した類型や市町村の結びつきとして、通勤・通学圏、商圈、事務の共同処理のほか、広域市町村圏等の様々な結びつきを活用するよう示した。

こうした国の指針を受けて、各都道府県では、学識経験者や関係団体の代表者等で構成する検討委員会等を設置するとともに、市町村長との意見交換や住民に対するアンケート調査などによる地域の意見を踏まえ、市町村合併推進要綱を策定している。

国の指針が示されてから4ヶ月後の平成11年12月7日には徳島県が最初の要綱を公表しており、以降、平成13年4月までに全ての都道府県が策定している。三重県においても平成12年12月25日に「市町村の合併の推進についての要綱」を策定している。

(2) 市町村合併支援プラン

平成13年3月に、国は「『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組(指針)」を示し、各都道府県で知事を本部長とする市町村合併支援本部を設置することを要請した。また、各都道府県において合併重点支援地域を対象とする市町村合併支援プランを策定することについても併せて要請している。

こうした国からの要請を受けて、各都道府県では、既に支援本部を設置していた長崎県を除く全ての都道府県で本部を設置している。また、市町村合併支援プランについても、全ての都道府県で策定又は拡充し、支援体制の整備や気運の醸成、人的支援、財政支援などの支援措置が盛り込まれている。各都道府県の主な支援策は下表のとおりである。

【各都道府県の主な支援策】	
項目	支援策
体制整備	市町村合併推進のための支援本部設置、合併相談コーナーの設置など
機運の醸成	講演会やシンポジウム等の開催、啓発パンフレットや合併手引書の作成・配布、ホームページ等インターネットによる情報提供、住民の意向調査や合併のシミュレーション等の調査研究事業の実施など
人的支援	合併協議会への職員の参画、合併協議会事務局への職員の派遣、関係市町村職員の研修受け入れ、市町村合併アドバイザー制度など

財政支援	合併協議会への補助、市町村振興資金の貸付、県事業の重点的な実施や補助事業の優先採択、合併市町村への交付金など
その他	権限移譲の推進、各種計画における圏域や地方機関の圏域の見直し、公共的団体の合併支援、市制施行による権限移譲に対する支援など

財政支援措置

各都府県が講じた支援策のうち財政支援措置については、講演会やシンポジウムの開催経費等に対する助成、合併協議会への運営経費に対する助成などのほか、合併市町村の公共施設の整備事業に対する補助金、交付金、無利子貸付金などの支援が設けられている。

このうち交付金制度は、47都道府県のうち42の都府県で制度化されており、合併市町村等が行う合併後の一体的なまちづくりに活用されている。

3 全国市長会・全国町村会の取組

全国市長会や全国町村会では、第27次地方制度調査会における調査・審議や自由民主党の地方自治に関する検討プロジェクトチームにおける検討の時期に合わせて、国に対して要望や提言を行っている。

要望等の内容は、市町村合併への対応として「情報提供の強化」や「合併特例措置等」などの要望に加え、「広域連合制度の活用」や「地域自治組織」の創設などの提言となっている。

(1) 全国市長会の取組

市町村合併に関する緊急要望（平成14年10月）

全国市長会では、市町村合併の推進に関連して、合併した場合と合併しなかった場合の地域の将来像が必ずしも明確になっていないことなどが、合併推進の支障の一因となっている状況が見られることから、平成14年10月に、総務大臣に対して緊急要望を行っている。

この中では、合併促進のための情報提供を強化することや合併特例措置の適用要件を緩和することなどが要望されている。

【市町村合併に関する緊急要望の要旨】

1 合併促進のための情報提供の強化について

合併した場合と合併しなかった場合に、将来その地域がどのような状況になるのかについて、財政状況も含め十分な検討ができるような情報を提供する必要があること。

2 合併特例措置等について

市町村合併特例法の適用は合併手続の完結が要件となっているが、法期限までに法定協議会の設置や団体としての意思決定を行うなど、手続きが一定の段階まで進んでいる場合は特例措置の対象とするよう法制度上の措置を講ずる必要があること。

地方自治の将来像についての提言（平成15年4月）

全国市長会では、政策推進委員会（会長、副会長、各支部長、各委員会委員長で構成）における地方自治制度の将来のあり方についての検討を踏まえて、平成15年4月に、提言を行っている。

この中では、基礎的自治体の充実強化のために、広域連合の活用や合併等を自主的に進めることなどにより分権の担い手としての都市の実力をつけていくことが重要としている。

また、基礎的自治体の組織の弾力化や多様な地域自治組織の創設について提言を行っている。

【地方自治の将来像についての提言の要旨】

基礎的自治体として都市のあり方を考えるならば、基本的には、住民に身近なところで総合的な行政展開が可能となるよう行財政基盤の充実強化を図る必要があるとし、将来的には概ね10万人以上の都市を基礎的自治体の標準的なものとして、現在都道府県が行っている事務・権限の多くをもあわせて担当し、自立して総合的な行財政運営が行えるような分権型社会の実現を目指すべきではないかとしている。こうした社会を直ちに実現することは不可能であり、当面は規模の異なる基礎的自治体の規模、能力、意欲に応じて、一層の事務・事業の移譲を進めるとともに、それぞれの地域において広域連合の活用や合併を自主的に進めていくなどにより分権の担い手としての都市の実力をつけていくことが重要である。

多様な地域自治組織の創設として、

ア) 地域住民の意見を基礎的自治体の当該地域の行政運営に反映させる諮問機関型

イ) 地域に係る一定の住民に身近な事務について議決権を持つ議決機関型

ウ) 地域自治組織が一定の議決権のみならず特定の事務を自主的に行う機能を持つ近隣委員会型

エ) 地域自治組織がその地域に係る事務について、議決権と執行機能を持ち、公選の議会と長からなる特別地方公共団体型

など、多様な類型を設けつつ、自治体の判断で条例により、必要な地域に地域自治組織を任意に設置できるような制度とする必要がある。

(2) 全国町村会の取組

「市町村合併のあり方に関する意見」（平成13年5月）

全国町村会では、町村の行財政等に関する検討委員会を設置し、分権時代にふさわしい町村行財政度の確立を目指し、町村のあり方について調査検討を進め、「市町村合併のあり方に関する意見」を取りまとめた。

平成13年5月には、効率的な行財政運営の視点から市町村合併を進めるのであれば、広域連合等の活用を視野に入れるべきであるとの意見を国などに提出するとともに、合併は関係市町村の自主的判断が何より重要であり、国・都道府県が強制することのないように要請している。

【市町村合併のあり方に関する意見の要旨】

地方分権の受け皿としての観点、効率的な行財政運営の観点から広域行政が必要とするのであれば、広域連合等による広域行政の仕組みを活用することも視野に入れるべきである。

市町村合併は条件が整った地域から住民合意のもとで自主的に行われるべきであり、広域行政等による事務の共同処理等、広域的な対応過程を経て、合併へと発展するという段階も考慮すべきであるとしている。

「いま町村は訴える（中間報告）」（平成14年11月）

全国町村会では、平成14年11月に、9月に公表された自由民主党の「地方自治に関する検討プロジェクトチーム」の中間報告・論点整理（案）に対して、「いま町村は訴える（中間報告）」を示している。

自由民主党の中間報告・論点整理（案）では、「合併推進策を講じた後になお残る小規模市町村（例えば人口1万未満）を引き続き基礎的自治体と位置付けるとしても、通常の市町村に法律上義務付けられた事務の一部を都道府県又は周辺市町村が実施する仕組みとすることを今後さらに検討する。」としていた。

全国町村会では、この考え方に対して、小規模市町村のあり方については、事務権限を極端に縮小、あるいは解消する方向ではなく、広域連合や事務委託の仕組みをもっと使いやすくする方向で検討するべきであるとしている。

【「いま町村は訴える（中間報告）」の要旨】

人口規模の大・小、財政の裕・不裕を問わず、すべての市町村を「基礎的自治体」と位置づける現行の制度は変えるべきではないと主張してきた。「小規模市町村」という区分そのものが不要である。全国の市町村は、地理的位置、自然条件、歴史・文化、人口、面積、財政力、自治行政の意欲と力量などで違っている。その違いを認め、多様な自治体が共存しあう地方自治制度であるべきだと考える。

「小規模町村」の事務権限を極端に縮小し、あるいはそうした町村自体を解消するという方向ではなく、事務権限は幅広く認め、その中で市町村が主体的に、地域の実情に応じて選択・実施でき、また広域連合や事務委託の仕組みをより使いやすくするという方向で、今後の市町村のあり方を検討すべきである。

「町村の訴え～町村自治の確立と地域の創造力の発揮～」（平成15年2月）

全国町村会では、平成15年2月に、「町村の訴え～町村自治の確立と地域の創造力の発揮～」を取りまとめている。

この中では、現行の広域連合制度に加え、新たな手法として、市町村が主体的に、地域の実情に応じて選択・実施できるような広域行政の仕組みとして「市町村連合（仮称）」を提案している。

また、市町村が、市町村の内部に一定の地域を単位に、一定の権能を持つ住民自治組織を創設できるしくみとして、「地域自治組織」の整備を提案している。

【町村の訴え～町村自治の確立と地域の創造力の発揮～の要旨】

- (1) 町村の存在意義を認めよ
- (2) 町村の創造力を活かせ
- (3) 市町村連合（仮称）を構想せよ

現行の広域行政制度に加え新たな手法として、「市町村連合」（仮称）を提案します。市町村間の協働・多核連合型の「市町村連合」が、行財政効率化、そして地方分権の受け皿となることが期待されます。

この「市町村連合」は具体的には、

- (ア) 各市町村は住民生活に密接に関連する事務を担う。
- (イ) 市町村連合の首長は公選制とする。
- (ウ) ハード事業等は市町村連合で行う。
- (エ) 農業及び農村の持続的な発展のため農業振興地域整備基本方針の作成や農業振興地域の指定、農用地区域の開発許可、農地転用許可等の権限の移譲を行う。
- (オ) その他、都市計画、林道整備などの公共事業、保安林の指定解除など土地利用規制に係る権限と財源について、国・都道府県からの大幅な移譲を行う。

などの制度化を図る必要があります。

- (4) 地域自治組織を創設せよ

市町村の内部に、一定の地域を単位とし、一定の権能をもつ住民自治組織を、市町村が創設できるしくみを法的に整備すべきです。

こうした「地域自治組織」の具体的な制度設計（形態や事務権能、住民参画のあり方や行政組織の組立て、地域の単位等）は、設置の是非を含め、各市町村の条例と意向に委ねられることは言うまでもありません。

- (5) 税源移譲を進め、交付税制度を維持せよ

基礎的自治体に関する緊急要望（平成15年5月）

全国町村会では、平成15年5月に、地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」を受け、緊急要望を行っている。

この中では、「市町村合併は、地方自治の根幹に関わり、将来にわたる地域のあり方や住民生活に大きな影響を及ぼす最重要事項であるだけに、誰に強制されることなく、関係市町村の自主的な判断により進められることがなによりも重要である」としている。

また、「基礎的自治体として求められる十分な自治体運営の基盤を備えない市町村等は、法令上義務付けられた事務の一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務付ける「事務配分特例方式」は、地方分権の理念等に反するものであり、容認できない」としている。

その上で、「合併のスケールメリットが生かせず、合併ができない地域等のために、市町村連合（仮称）」の制度化を要望している。

4 三重県の取組

(1) 「市町村の合併の推進についての要綱」の策定

県では、平成10年度に市長会、町村会、(財)三重社会経済研究センターとの間で「市町村のあり方に関する研究会」を設置し、交通体系、商圏、通勤・通学構造等の基礎データの収集をはじめ行政のあり方全般について調査・検討を行っており、この研究会では平成12年1月から3月にかけて、広域行政、市町村合併等の行政体制に関するアンケート調査「市町村のあり方に関する意識調査」を実施するとともに、上記の一連の国の動きを受け、平成11年11月16日、県は、「市町村の合併の推進についての要綱」の策定に関する委員会を設置し、この委員会は、平成12年12月を目処に要綱を作成することとし、計6回の会議を開催した。

また、この委員会と並行して、市町村合併について検討を行うにあたり、広く県民の意見を聴取し、意見交換を行うことを目的として、平成12年2月17日「市町村合併に関する懇話会」を設置、計3回の会議を開催した。

その後、委員会からの報告を踏まえ、県は、平成12年12月25日に「市町村の合併の推進についての要綱」を策定し、全市町村がいずれかの組合せに属するものとして、25の合併パターンを示し、市町村等に配布するとともに県のホームページでも公表した。

類型名	性格要素	人口要素	地形・地理的要素	想定される都市制度圏域の位置付け
自立都市形成型	拠点型	概ね20万以上	都市連たん地域 都市的地域 都市・中山間並存地域	中核市・特例市 広域市町村圏中心市
拠点都市形成型	拠点型 拠点・郊外型	概ね10万以上	都市連たん地域 都市的地域 都市・中山間並存地域	広域市町村圏中心市
都市機能充足型	拠点・郊外型 拠点型	概ね4～10万	都市連たん地域 都市的地域	市
地域振興型	独立型	概ね10万未満	都市・中山間並存地域 中山間地域	市町村

(2) 三重県市町村合併支援本部の設置

県は、自主的な市町村合併を県の各部局・関係機関が一体となって支援するため、平成13年5月10日、知事を本部長、副知事を副本部長、出納長及び部局長を本部員とする三重県市町村合併支援本部を設置した。

これに引き続き、5月11日から21日にかけて、各県民局に、三重県市町村合併支援地方本部を設置し、地域においても総合的な支援が行えるよう体制を整備した。

【三重県市町村合併支援本部等の概要】

所掌事項

- ・市町村合併の気運醸成に関する企画及び方針の決定
- ・市町村合併に対する支援の企画及び方針の決定
- ・市町村建設計画に掲げる県事業の総合調整
- ・三重県市町村合併支援地方本部の設置に関する方針の決定
- ・その他市町村合併の推進に必要な事項

組織

- ・本部会議
本部長：知事、副本部長：副知事、本部員：出納長・各部局長・県民局長等
- ・幹事会
幹事長：地域振興部市町村行政分野総括室長、幹事：本部員関係室長等

（３）合併重点支援地域の指定

三重県では、平成13年5月28日に全国で初めて上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村及び青山町の6市町村を合併重点支援地域に指定して以降、合併協議組織を設置した構成市町村からの指定要望等を踏まえ、順次、県内19の地域を指定した。

これらの指定地域に対しては、予算の重点配分や重点的な事業の実施、人的支援等の各種支援策が講じられた。

途中、合併の枠組みの変更や解散の動きを受けて、合併重点支援地域の指定変更や解除を行い、最終的には、合併特例法による合併を行った16市町全てを指定している状況である。

（４）三重県市町村合併支援方針・「三重県市町村合併支援方針」に基づく支援策の策定

三重県市町村合併支援方針の策定

平成13年12月14日、三重県市町村合併支援方針を策定した。

同方針は、支援本部としての基本的な考え方をとりまとめ、これを県の各部局・関係機関が十分に認識したうえで積極的に市町村合併への取組を支援することにより、市町村の合併を促進し、個性と活力のある地域づくりを実現しようとするものである。

三重県市町村合併支援策

（２）のとおり、県は、平成13年5月に知事を本部長とする「三重県市町村合併支援本部」を設置しているが、この本部の第4回本部会議（平成14年4月2日）を経て、財政支援や人的支援を内容とする「三重県市町村合併支援方針に基づく支援策」（48項目）を平成14年4月10日に公表した。（その後、平成15年5月28日、平成16年6月25日に改正）

財政支援措置

合併前の措置としては、市町村等が行う広域行政課題に関する調査研究事業への支援〔市町村調査研究事業（1事業2百万円を上限）〕、合併後の地域の将来像、行財政シミュレーションなどの調査・研究〔合併シミュレーション事業〕、合併協議会が実施する建設計画の策定、広報誌の作成、住民説明会の開催などの取り組みに対する補助〔合併協議会支援事業補助金（3ヶ年度内で1千万円を上限）〕を行った。

一方、合併後の措置としては、合併市町村において取り組む一体的なまちづくりに対する支援〔市町村合併支援交付金（合併年度から10ヶ年度で5億円（合併関係市町村の数が2を超える場合は、その数が1を増すごとに1億円を追加）を上限）〕を実施している。

なお、これらの制度の実績は、次のとおりである。

【補助金・交付金等の実績額の推移】					
(単位：千円)					
項目	平成13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
市町村調査研究事業	7件 12,850	11件 20,470	-	-	-
合併シミュレーション事業	-	10件 48,472	6件 19,955	2件 4,000	-
合併協議会支援事業補助金	2協議会 6,500	8協議会 45,230	10協議会 49,387	10協議会 52,511	4協議会 14,300
市町村合併支援交付金	-	-	1市 100,000	8市町 870,000	15市町 1,160,000

また、市町村合併関連の県予算の推移は、次のとおりである。

【県予算額の推移】					
(単位：千円)					
予算名：市町村合併推進事業費					
区分	平成13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
当初予算額	-	162,335	230,524	942,560	1,172,375
最終補正後予算額	-	151,028	184,025	931,960	1,176,183
決算額	59,808	131,965	174,569	930,344	1,175,950

平成13年度及び14年度は、広域行政体制整備事業費の合併関連経費を抽出

人的支援措置

人的支援としては、市町村の合併協議会事務局に県職員を駐在させる制度を設けた。

この制度は、合併重点支援地域の指定を受けた市町村による任意合併協議会・法定合併協議会等を対象に、要請のある地域に県職員を駐在させるもので、この制度により、計18名の職員を派遣した。

また、地域における合併の研究や協議の円滑な推進を図るため、要望のある地域に対し、大学教授等などの講師を派遣した。

こうした支援のほか、本庁及び地域機関の合併担当職員が、地域で開催される研究会や説明会に出席し合併の制度などについて説明し、また、各地域の法定協議会の委員やオブザーバーとして、合併協議に参画した。

【市町村合併支援の概要】	
○対象地域	
(1) 県が合併重点支援地域に指定した市町村	
(2) 平成17年3月までに合併した市町村	
(3) 平成17年3月までに合併申請を行い、平成18年3月までに合併する市町村 (参考(3)は、平成17年3月25日に三重県市町村合併支援本部において了承)	
○支援策の内容	
1 市町村合併の取組への支援（合併前）	2 合併市町村に対する支援（合併後）
<ul style="list-style-type: none"> ・市町村合併準備補助（合併協議会補助金） ・講師の派遣 ・人的支援 ・情報の提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・合併支援補助（市町村合併支援交付金） ・市町村振興基金貸付金による配慮 ・市町村補助事業の優先的採択 ・県事業の重点的な実施

（５）合併推進に関する取組

地域において合併協議が積極的に進められるよう、県が、初期段階（平成12年度から14年度）にかけて、行った主な取組をまとめると次の通りである。

【市町村合併に関する県の主な取組の経過】	
H12. 12. 25	「市町村の合併の推進についての要綱」策定・公表 ○25の組み合わせからなる合併パターンを例示 ※69市町村がパターンに基づき合併した場合 最多市町村数 16、最少市町村数 10
H13. 2. 23	県議会全員協議会で市町村合併の推進にかかる基本的な考え方等について議論
H13. 4. 1	地方分権・広域行政推進室を設置、各県民局とともに、市町村の合併への取組みを支援 ※平成14年4月1日 市町村合併推進チームに組織改編（各合併協議会等に県職員を派遣） ※平成16年4月1日 市町村合併室に名称変更 ※平成18年4月1日 地方分権・合併室に名称変更
H13. 4. 27	市町村長会議で県の市町村合併に関する基本的な考え方等を説明
H13. 5. 10	三重県市町村合併支援本部設置 ※同月、地方本部を7県民局に設置

	平成18年4月1日 三重県市町村合併支援本部に替えて、三重県市町村合併連絡調整会議設置
H13. 5.28	上野市外5町村を合併重点支援地域に指定(全国初) 18年3月現在16地域(市町)(旧56市町村。旧69市町村のうち81.2%)を指定
H13. 8. 5	全国リレーシンポジウムの開催 合併の普及啓発事業の実施状況<下表>
H13.12.14	三重県市町村合併支援方針の策定
H14. 4.10	三重県市町村合併支援方針に基づく支援策(48項目)の公表 (平成15年5月28日改正、平成16年6月25日改正) 主な支援策 ・合併協議会や合併市町村への人的支援 ・合併協議会や合併シミュレーション事業等への財政支援 ・合併市町村への市町村合併支援交付金の交付
H14. 5	三重県市町村合併支援地方本部に市町村建設計画策定支援窓口を設置
H15. 3	三重県地方分権推進方針を策定 市町村合併を見据えた主な方針 ・地域内分権に向けた気運の醸成 ・包括的権限移譲 ・県機能の見直し

【普及啓発事業の実施状況】	
平成13年度	平成14年度
講演会等への講師派遣 ・本庁対応分 219回 ・県民局対応分 235回	講演会等への講師派遣 ・本庁対応分 109回 ・県民局対応分 190回
全国リレーシンポジウム 平成13年8月5日 伊賀地域で実施 (参加者数 約650人)	全国リレーシンポジウム 平成14年9月21日 津地域で実施 (参加者数 約750人)
啓発ビデオの作成配布 120本を作成し、市町村等配布	合併番組のテレビ放映 平成14年11月及び12月に三重TVで放映
CATVでの啓発ビデオ放映 平成14年1月に県内9局で放映	CATVでの啓発ビデオ放映 平成14年11月に県内9局で放映
啓発パンフレットの作成配布 約32万部	啓発リーフレットの作成配布 約22.2万部
ホームページの開設(12月~) 月平均アクセス数 1,575件	ホームページの更新 月平均アクセス数 2,892件
県内リレーシンポジウム 県内9箇所で開催 (参加者数 約3,000人)	合併国民協議会三重県支部との協働事業 設立記念講演会を津で開催 (参加者数 約350人)

5 市町村合併を考える国民協議会の取組

市町村合併の実現に向け、行政に委ねるだけでなく民間の立場から活発に議論を進め、国民的合意の形成、機運を盛り上げることを狙いとして、平成13年3月に、中央の経済界や労働界で「21世紀の市町村合併を考える国民協議会」（会長：樋口廣太郎アサヒビール相談役名誉会長）が設立された。

この協議会の要請で、都道府県単位での支部設立が進められ、平成14年8月5日、三重県内の経済界や労働界らの民間団体でつくる「21世紀の市町村合併を考える国民協議会三重県支部」（県支部長：小菅弘正県商工会議所連合会会長）が、全国5番目として、設立された。

この協議会には、連合三重や県農協中央会、県経営者協会、三重大学教授ら学識経験者、マスコミ関係者など18団体・個人が参加し、市町村合併推進のため、各種啓発事業に取り組むことや、行政と協力してシンポジウムや討論会を開催することなどを通じて合併に向けた住民合意などに取り組むこととなった。

小菅支部長は挨拶で「地方分権を担うには、市町村の行財政基盤を強化し、効率的な行政サービスを整備するのが課題」とし、自立した自治体を目指すためには市町村合併は不可欠と強調。その上で、合併議論の盛り上げに向け、行政だけでなく民間団体や住民が一体となって取り組んでいくよう呼びかけ、来賓の知事も「地方の時代をつくる重要な協議会が立ち上がり、心強い。これを絶好の機会として、機運醸成が図られればありがたい。」と述べるなど、その後の市町村合併推進の契機となった。