

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 6月 25日現在

機関番号：82673

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22330050

研究課題名（和文） 「平成の市町村合併」の影響に関する総合的研究

研究課題名（英文） A comprehensive study of the influence of municipal amalgamation in Japan, promoted by the national policy in the Heisei era.

研究代表者

西尾 勝（NISHIO MASARU）

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所（研究部） 理事長

研究者番号：60009800

研究成果の概要（和文）：

本研究は、「平成の市町村合併」が一段落した現時点において、「平成の市町村合併」がなにをもたらしたのかについて、多面的に把握するために、地域区分変更に関する国際比較を行うとともに、行政（職員数、職種別職員数、行政組織、施設）、財政（普通会計、特別会計、公営企業）及び住民負担、政治（議会議員及び首長の属性）について、それぞれデータベースを作成した。併せて、中央省庁、都道府県、市町村の合併事務担当者などにヒアリング調査を行った。

「合併」の効果と喧伝された諸事項は、非合併自治体との比較ではあまり見ることはできなかった。また、行政と住民の距離感が開くなどの「合併の弊害」と想定された項目に対する定数特例や選挙区、地域自治組織などの諸措置は、措置自体の時限性や行政改革の帰結として、事実上剥落していった。以上の分析結果から、「平成の市町村合併」とは、「究極の行財政改革」を市町村に推進させるためのツールであった、と評価できる。

研究成果の概要（英文）：

This study elucidated the influence that the municipal amalgamation in the Heisei era brought. We made a cross country comparison about municipal amalgamation and built databases about administration (number of officials, administrative organization, public facilities), finance (general account and special accounts, public enterprises), politics (result of elections, attributes of elected officials) of amalgamated cities. We also did interviews with the officials of central ministries, prefectural and municipal governments who were in charge of amalgamation.

Though the central government has spoken out the good effects of the amalgamation, we found that those effects did not significantly appear in the comparison with the local governments which did not amalgamate. In addition, the measures that were introduced to cope with an evil of amalgamation (e.g. an increase of a inhabitant's sense of distance for the local government) did not function enough.

We concluded that the municipal amalgamation in the Heisei era was promoted for making municipal governments carry out an administrative reform, that is, reduction in administrative expenses and the number of officials.

交付決定額

(金額単位：円)

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|-----------|-----------|
| 2010年度 | 3,400,000 | 1,020,000 | 4,420,000 |
| 2011年度 | 2,300,000 | 690,000 | 2,990,000 |
| 2012年度 | 1,700,000 | 510,000 | 2,210,000 |
| 総計 | 7,400,000 | 2,220,000 | 9,620,000 |

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学、政治学

キーワード：行政学、市町村合併

1. 研究開始当初の背景

「平成の市町村合併」に関する従来の研究は、合併そのものが進行過程にあったことから、政府の政策決定過程や合併を促進するための諸施策を対象にしていた。

一方、合併後の影響に対する評価・検証としては、『「平成の合併」をめぐる実態と評価』(2008年10月)があるが、学術的には自治体あるいは地域ごと、政策分野ごとの分析にとどまり、体系的なものが見られなかった。

一方、総務省『「平成の合併」の評価・検証・分析』(2008年6月)は、内容が総合的であるものの、アンケートをもとに議論していた。また、アンケートの設問が必ずしも適切であるとは限らなかった。このため、「平成の市町村合併によってどのような影響がもたらされたのか」の実態を把握できていなかった。

2. 研究の目的

地域政治、財政、行政サービス等の多面的な視角から合併の影響を総合的に分析し、政府が「平成の市町村合併」において掲げた政策目標の達成状況を評価・検証する。また、地域区分変更の国際比較を通じ、「平成の市町村合併」の特色を浮かび上がらせる。その上で、「平成の市町村合併」がどのような性格を持つものであったかを評価する。

3. 研究の方法

本研究は、「平成の市町村合併」に関する以下の五点を研究課題とした。すなわち、1) 研究動向のサーベイ、2) 政策立案過程、3) 実施過程、4) 影響分析、5) 国際比較である。

第一に掲げた研究動向のサーベイについては、雑誌論文検索データベース(国立国会図書館OPACの雑誌記事検索、J-STAGE、Journal@rchive)を用い、1999年1月から2010年6月までの期間を対象に、タイトル及びキーワード検索により、「合併」でヒットする文献のうち、市町村合併に関係がある文献を手動で取り出し、データベース

(3424本)を作成した。その他に後藤・安田記念東京都市研究所市政専門図書館に収蔵された合併関連書籍、中央政府及び自治体による報告書をできる限りもれなく収集した。

第二に掲げた立案過程、あるいは中央政

府の政策意図の解明については、資料収集とヒアリングを行った。資料収集は、地方分権推進委員会の議事録及び勧告、地方制度調査会の議事録及び答申、経済戦略会議答申、市町村合併に関する閣議決定(特に地方分権推進計画及び行政改革大綱)などの政策文書を体系的に収集した。ヒアリングは、自治制度官庁である総務省(旧自治省)のキーパーソン等を対象とした。

第三に掲げた、実施過程の解明については、中央政府、都道府県、市町村それぞれに分析を施した。

中央政府については、市町村合併研究会報告書、市町村合併支援プラン、構造改革と経済財政の中期展望、経済財政運営と構造改革に関する基本方針、今後の基礎的自治体のあり方についてなどの基本的な政策文書を網羅的に収集した。

都道府県については、合併推進要綱、市町村合併推進・支援本部関係資料や重点支援地域に対する都道府県内の審議会資料、各種報告書を網羅的に収集すると共に、全国5県に対しヒアリングを行った。

市町村については、研究会、任意合併協議会、法定合併協議会の議事録及び合併協定書、新市建設計画等の基本資料を収集すると共に、全国11の市町村に対し、体系的にヒアリングを行った。

第四に掲げた影響分析については、まず、分野横断的なデータベースの作成を行った。行財政データについては、定員管理調査、市町村別決算状況調、地方公営企業年鑑(以上総務省)、決算カードデータ(財政統計研究所作成)、民力(朝日新聞社)に基づく合併前後の全国行財政関係データベースを作成した。また、総務省統計局「統計でみる市町村のすがた」に収録されている各種施設数や、『日本の図書館 統計と名簿』を組み合わせて全国的な市町村管理施設数及び施設状況の経年データを作成した。

さらに、全国の市町村選挙管理委員会からの情報に基づきつつ、新聞資料などの独自調査等により、特に合併后市制を施行した市に対し、欠落を可能な限り補った首長選挙及び議会議員選挙立候補者の属性を網羅したデータベースを作成した。

また、家庭ごみ収集手数料、認可保育所保育料について、全国の市町村を対象に独自にアンケート調査を行い、収集した回答結果に基づき住民負担データベースを作成した。これらのデータベースは、いずれも合併の影響に関する分析に必要であったに

もかかわらず作成が見られなかったものであり、本研究の大きな特色であると考えられる。

第五に掲げた地域区分の国際比較については、基礎自治体の人口規模及び合併の強制性の有無に着目した。まず、西欧先進国で最も基礎自治体人口の少ないフランスと、OECD 諸国の中でも基礎自治体人口が多い韓国を比較対象とした。次いで 1969 年に強制合併に踏み切り、平成の市町村合併の大きな論拠となったスウェーデンを比較対象とした。以上の三カ国について、先行研究を網羅的に整理すると共に、現地調査により、中央政府、地方政府の関係者へのヒアリングを行うとともに、現地にて一次資料の収集につとめた。

4. 研究成果

本研究の主な成果は以下の通りである。

第一に、文献を漏れなく収集・整理し、データベースを作成した結果、「平成の市町村合併」について、様々な分野の実態をデータに基づいて体系的に整理し、評価を与えることが可能となった。

第二に、「平成の市町村合併」の立案過程については、概ね以下のようにまとめられる。①市町村合併を積極的に推進するために都道府県が合併パターン等の勧告を行うという政策スキームを打ち出したのは、1997 年の地方分権推進委員会第二次勧告が最初であった。この政策転換を強力に後押ししたのは、政権与党のみならず、野党を含めた多数の国会議員から噴出した、市町村合併の促進を求める意見であった。②1999 年の自治事務次官通知「市町村の合併の推進についての指針」が、「合併後の人口規模等に着眼した市町村合併の類型」として、5 つの人口段階ごとにそれぞれ異なる「合併を通じて実現すべき目標」を掲げたことに見られるように、合併後の市町村が担うべき具体的な行政事務のイメージは曖昧なものだった。③2002 年の「西尾私案」は、市町村の最小人口規模を法律に明示し、この規模に満たない団体の解消を目標とすべきと提案したが、翌年の第 27 次地方制度調査会答申にはこの提案は取り入れられず、都道府県が策定する市町村合併に関する構想の対象となる「小規模な市町村」の目安として、人口 1 万人未満という数字が示されるにとどまった。

第三に、実施過程については、中央政府の意を体した都道府県による活発な勧奨運動が目立つこととなった。都道府県の役割は、合併推進要綱の作成に基づく合併パターンの勧告にとどまらなかった。知事を本部長とする市町村合併を推進・支援する本部の設立を皮切りに、合併推進プランの策定、市町村間で立ち上げられる各種研究会

への支援、重点支援地域の指定、法定合併協議会の事務局職員への派遣による合併協議会自体の運営、さらには首長や議員に対する水面下の働きかけや水面上の重点支援地域への指定や勧告と多岐に渡った。ただし、都道府県によって、役割を積極的に担ったものと、消極的・形式的に留まったものとの対応が分かれていた。また、都道府県が積極的な役割を担ったにもかかわらず、合併推進を果たすことができなかったケースもあった。

一方、中央政府や都道府県による働きかけがあったとはいえ、市町村による自主的な合併という枠組みは維持された。これは、市町村（首長、議員及び住民）が市町村内外の独自の利害算定などに基づき、合併の相手を探すことを意味した。合併協議の頓挫・破談、異なる枠組みでの再合併を体験する市町村がしばしば生まれることになった。

法定協議会の設立が市町村間の合意に基づくものではなく住民発議である場合、協議期間は長くなり、破談する確率も相対的に高くなった。これに加えて、市町村による自主的な合併の帰結は、「合併しない」という意思を明快に持った市町村と並び、「したくとも合併できない」市町村が群生することにも繋がった。第 27 次地方制度調査会は、この問題を憂慮したものの、政策手段は都道府県知事による道義的な勧告に留まった。

第四に、平成の市町村合併の影響分析である。すでに述べたように、平成の市町村合併は、自主合併を貫いた事により、合併を行った自治体と行わなかった自治体が並立する。両者の比較対照を通じて、平成の市町村合併ゆえの効果と、全自治体を貫いた効果を弁別する事が可能になる。

①行政体制の変化と実態

最初に、市町村整備施設については合併・非合併で大きな差異は見られない。僅かに合併市町村において小学校の減少が若干停頓し、図書館数が若干増加した。このうち、図書館についてみると、蔵書数自体は合併・非合併で変化はない。なお、図書館施設数をみると、新たに置かれた図書館は、合併前の町村庁舎などの再利用に用いられているものも少なくない。

行政組織の変化について、市制施行市の 2013 年現在における組織形態について独自に調査を行うと、次のような特徴がみられた。まず、合併を契機として支所などの市町村に設けられた比較的規模の大きな出先機関については、これを廃止する動きは見られない。しかし、出先機関の課数について 2 以下に留まる市町村も少なくない。形式上は出先機関が維持されているものの、

実質的には人員または定員の大幅な削減が行われた結果であると考えられる。出先機関における人員または定員の減少は、行政改革に伴う職員総数の急速な減少と、その中において専門職員の維持を図った結果と考えられる。ただし、職員数の急激な減少自体は、合併・非合併双方とも変わっていない。興味深いのは、非合併市町村においても、2006年以降において職員数の減少傾向が激しくなっている点である。これは、合併を諦めた市町村がその代わりに合併市町村並みの効率化を図った結果であると考えられる。

職員数の減少と専門職員数の維持努力に伴う出先機関（支所機能）の意図的な弱体化は、多くの場合、地域自治組織の事務局削減を意味する。これは地域自治組織の運用に大きな影響を与える事となった。

地域自治組織は、財政、行政上の権限がスウェーデンの地区委員会など他国の事例に比べて弱い上に、具体的な事業を行う機関とは位置づけられず、専ら諮問機関としての役割にとどまった。このためもあり、地縁的組織との役割分担も曖昧である。こうした背景から、地域自治組織は「担い手不足」に悩むこととなった。約めて言えば、狭域自治の担い手とされた地域自治組織の「不活性化」が見られた。

②財政・住民負担

2001年を起点として合併市町村と非合併市町村の財政的効率性を比較した結果、合併によって財政的効率性の向上はもたらされなかったどころか、合併市町村は合併により非効率化した。これは、合併市町村が合併前に非効率であった市町村を抱え込んだ結果でもある。職員数の「同水準での」急減は、この分析結果と符合している。

住民負担について2001年と今日を比較すると、家庭ごみ処理手数料は上昇したが、合併市町村においてより緩やかであった。これに対し、保育料は下落したが、合併市町村においてより下落幅は大きかった。これらの現象は、合併市町村内部において料金水準が異なる際、合併市町村内の料金水準に収斂化させる作業を行った結果によるものである。他方、合併市町村内の料金水準にとらわれずに料金決定を行ったとみられる下水道使用料の場合、合併・非合併による差は生じていなかった。

③地域政治構造

市制施行市の市議会議員選挙を確認すると、合併特例による効果は第二回選挙以降ほぼ消滅し、合併前人口水準に沿った議員構成に落ち着いた。

市長選挙を見ると、合併後第一回目に当選した首長の再選は不安定である。中でも旧市町村において公職にあった者の再選が

不安定である。特に合併前の旧中心市人口シェアが少ない市において、旧市町村の首長及び議員以外の候補、特に県議や国会議員の候補者が立候補すると共に、高確率で当選し、再選を果たしていた。合併後の旧市町村間における地域間対立を緩和・緩衝する事を理由に、県議、国会議員などが合併後の新市長に就く傾向が増えた。都道府県議会議員の議員定数について1999年と2011年を比較すると175議席の減少が見られる。県議ポスト数の減少が県議・国会議員の合併市の市長就任を後押しした一因と考えられる。

なお、都道府県議会議員選挙区をみれば、1人区の減少が特に目につく。都道府県議選においては激変緩和措置として一度限り合併前の選挙区割りによることが認められていたが、これを利用した都道府県は少数であった。

④国際比較

スウェーデンにおけるコミューン合併は、経済地理学の手法を導入した地域区分専門委員会報告書を元に、ランスティング区域などとも無関係にコミューン・ブロックの作成が行われた。コミューン側では、法が想定していなかった自主合併で対抗する動きが見られ、この動きを封じたのが強制合併であった。なお、スウェーデンでは、強制合併後、合併事例は一件もみられない。

韓国においては、1961年の「地方自治に関する臨時措置法」により日本の町村にあたる邑・面などの小規模町村を市の内部団体としていた。その上、都農統合は、ウルグアイラウンド対策のために、市部に郡部を吸収させるという中央政府の政策意図が貫徹した。地方政府、住民には、合併相手を選ぶ自由も無く、ただ賛否を表明する権利だけが残されるに留まった。

フランスにおいては、まず、マルスラン法により、出先機関としての県地方長官が再編計画策定権を持つ制度設計となっていた。しかし、県地方長官により策定された再編計画は、制度上は決定権を持たない地方政府代表者による委員会が策定した草案による影響を受け、合併を選択する計画自体が少ないという結果となった。このため、中央政府の施策は、自治体が独自に進めている広域行政を支援し、特に課税権を持つコミューン間協力公法人に対する交付金を増やすなど、財政による誘導を進めていた。さらに、サルコジ政権によって、すべてのコミューンは、コミューン間協力公施設法人への加入を義務づけられた。

第五に、以上の研究成果をまとめれば、平成の合併とは、「究極の行財政改革」を促す政策手段であった、と評価し得る。非合併市町村は、生き残りのために行政改革を

積極的に進めていった。一方、合併市町村においては、合併の弊害とされた諸項目に対する緩和措置を実効性あらしめる諸施策は、合併後に成立した市町村自身が進める行政改革の結果、剥落を余儀なくされていたのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ① 木村佳弘、高井正、北村龍行、「離島と合併」、『都市問題』査読無、第103巻第8号、2012、pp. 84-93
- ② 五石敬路、「平成の市町村合併における「規模の経済」の検証」、『創造都市研究』査読無、第8巻第1号、2012、pp. 31-45

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西尾 勝 (NISHIO MASARU)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部) 理事長

研究者番号：60009800

(2) 研究分担者

新藤 宗幸 (SHINDOU MUNHEYUKI)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部) 研究担当常務理事・兼研究部長

(H22年度:連携研究者→H23年度より研究分担者に変更)

研究者番号：30138549

三宅 博史 (MIYAKE HIROSHI)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部)・研究室・研究室主幹

研究者番号：80559807

五石 敬路 (GOISHI NORIMICHI)

大阪市立大学大学院・創造都市研究科・准教授

研究者番号：30559810

(H22-23年度:研究分担者→H24年度より連携研究者に変更)

高井 正 (TAKAI TADASHI)

帝京大学・経済学部・准教授

研究者番号：00559809

(H22-23年度:研究分担者→H24年度より連携研究者に変更)

棚橋 匡 (TANAHASHI MASASHI)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部)・研究室・主任研究員

研究者番号：40573605

木村 佳弘 (KIMURA YOSHIHIRO)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部)・研究室・主任研究員

研究者番号：50559812

川手 撰 (KAWATE SYOU)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部)・研究室・研究員

研究者番号：60559813

田中 暁子 (TANAKA AKIKO)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部)・研究室・研究員

研究者番号：70559814

萬野 利恵 (MANNO RIE)

元財団法人東京市政調査会 (研究部)・研究室・研究員

研究者番号：40573605

(H22年度:研究分担者)

畑野 勇 (HATANO ISAMU)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部)・研究室・研究員

研究者番号：50622388

(H24年度より参加)

小石川 裕介 (KOISHIKAWA YUUSUKE)

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (研究部)・研究室・研究員

研究者番号：00622391

(H24年度より参加)