

第1 要綱の策定の趣旨

平成12年4月から、地方分権一括法が施行され、また、介護保険制度もスタートするなど、地方分権がいよいよ実行の段階となっている。

また、日常生活圏の拡大、少子・高齢化の進行、国・地方を通じる財政の著しい悪化など、市町村行政を取り巻く情勢は大きく変化しており、こうした中において、基礎的地方公共団体として、総合的に住民サービスの提供の責務を負うこととなる市町村は、その行財政基盤の強化や広域的対応が強く求められている。

今後、市町村がこれらの課題に的確に対応していくためには、行財政改革や広域行政の推進と併せて、市町村合併についても検討する必要がある。

もとより、市町村合併は、その市町村の根幹に関わる事柄であり、市町村と住民とが、地域の現状や課題に関する情報を共有しながら大いに議論していくことが重要である。

この要綱は、市町村や住民の自主的な合併の議論に資する情報の提供や、合併への取組を支援するために、宮崎縣市町村合併懇談会の意見を踏まえつつ、作成したものである。

第2 市町村合併に関する議論が求められている背景等

1 背景

(1) 地方分権の推進

地方分権がいよいよ実行の段階となり、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。

そのためには、個々の市町村において、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・強化が課題となっている。

(2) 日常生活圏の拡大

交通・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ますます拡大している。これに伴い、住民の行政ニーズも広域化しており、現在の行政区域では十分に対処することができなくなっている。

したがって、住民の利便性向上を図るためには、現在の市町村の区域にとらわれることなく、広域的視点からの行政サービスの提供の在り方について検討する必要がある。

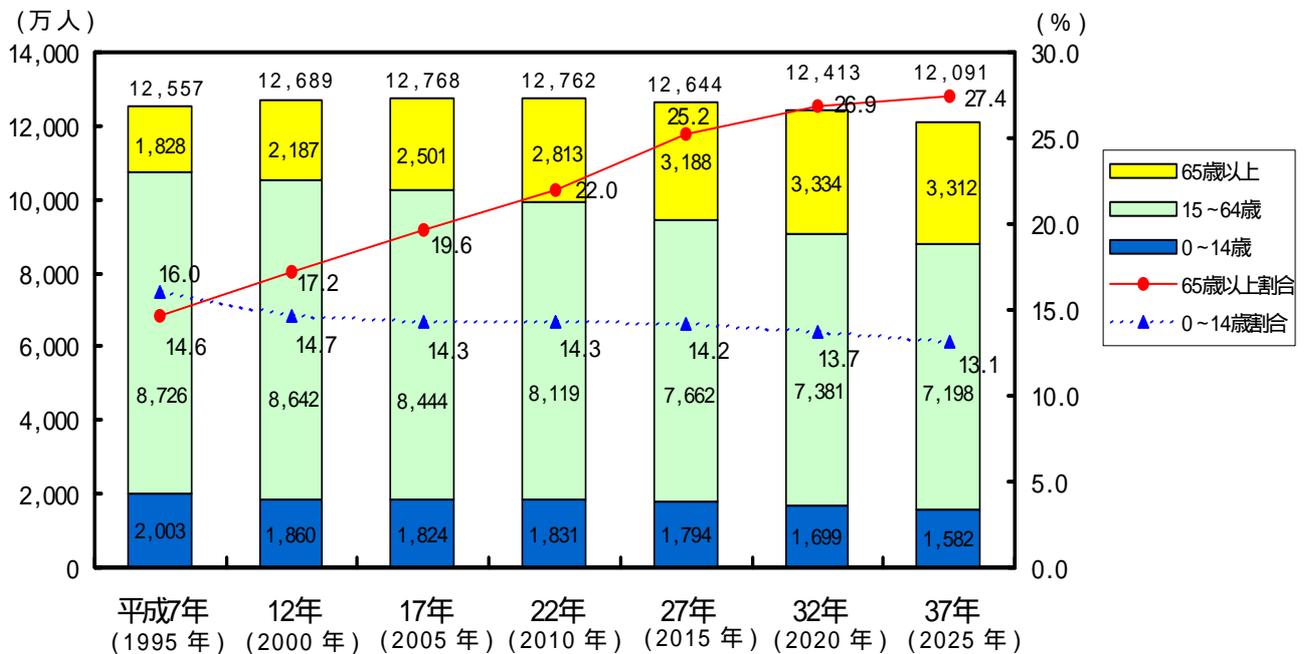
(3) 少子・高齢化の進展

全国の0歳から14歳までの年少人口の割合は年々減少し、平成7年(1995年)に16.0%だったものが、平成37年(2025年)には、13.1%まで減少することが見込まれている。これに対し、65歳以上の老年人口の割合は、平成7年の14.6%から、平成37年には27.4%まで増加することが予想されている。

このような少子・高齢化の進展は、労働力人口の減少を招き、経済成長を低下させる一方、医療・福祉等の社会保障関係経費などの財政需要をさらに増大させることとなる。

特に中山間地域などにある小規模市町村では、全国平均より早いペースで少子・高齢化が進展しており、専門的な人材を確保する上で、また、施設の整備など行政サービスの充実を図る上で、従来の市町村の単位では、適切な対応が難しい状況になりつつある。

図表2 - 1 少子・高齢化の状況(全国)

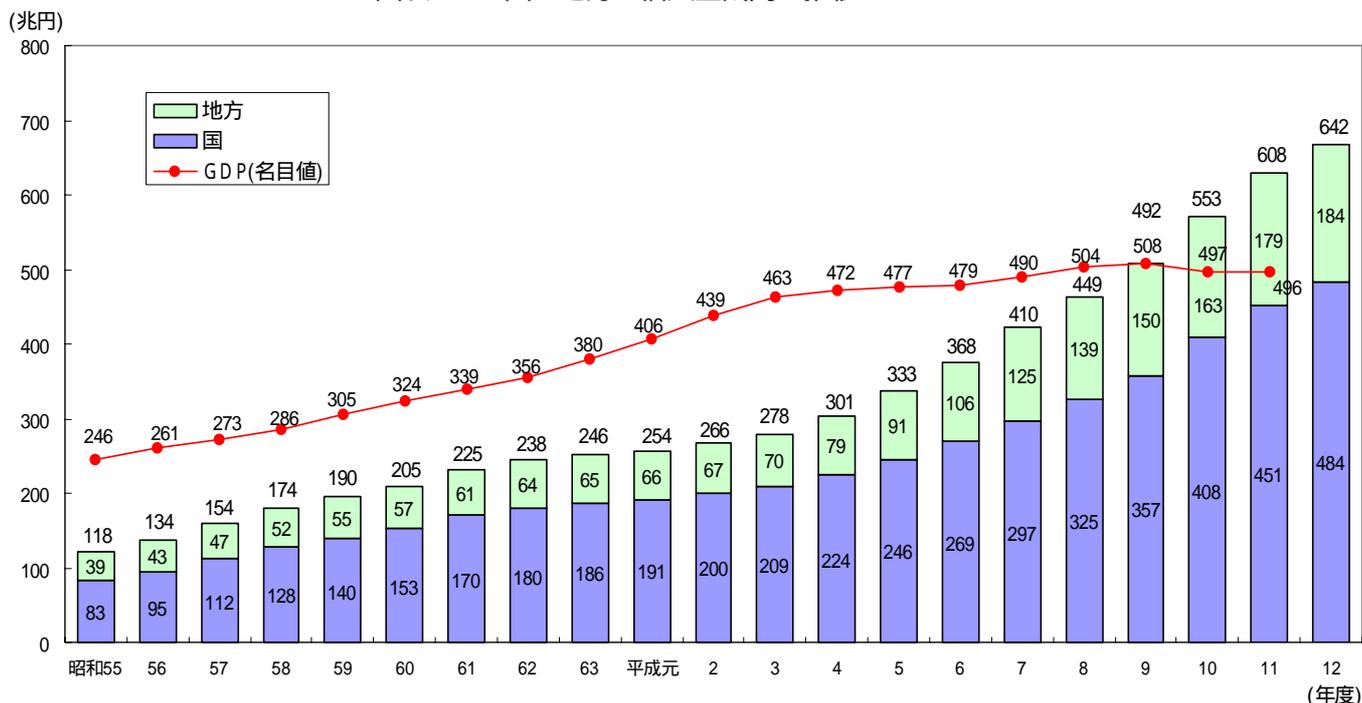


資料) 「日本の将来推計人口(平成9年1月推計)」国立社会保障・人口問題研究所編集

(4) 国・地方を通じた財政の著しい悪化

平成5年度頃から国・地方の借入金残高は急増しており、平成12年度の国の借入金残高は484兆円、地方の借入金残高は184兆円、合わせて642兆円(交付税特別会計借入金残高の重複分を除く。)に達する見込みである。これは平成11年度のGDP(国内総生産)の約1.3倍に当たる規模であり、国民1人当たり換算すると、約500万円となる。

図表2-2 国・地方の借入金残高の推移



資料)大蔵省資料、「地方財政要覧」、「経済白書」等

注1：国は内国債残高及び一般会計・特別会計の借入金残高の合計

注2：地方は地方債残高、交付税特会借入金残高(地方負担分)、企業債残高(普通会計負担分)の合計

注3：国と地方の借入金残高の合計は交付税特別会計借入金残高の国と地方の重複分を除く。

注4：平成12年11月現在

以上のような、地方分権の推進に伴う個々の市町村の自立、日常生活圏の拡大に伴う市町村行政の広域化、少子・高齢社会における行政サービスの水準の確保、極めて厳しい財政状況における効率的、効果的な行政の展開などに対処するためには、市町村が行財政基盤の強化、人材育成・確保等の体制整備を図ることが重要であり、市町村合併により対応することは有効な方策であるといえる。

2 市町村合併に関する最近までの動き

(1) 明治の大合併

明治政府は、明治21年4月、「市制町村制」を公布した。これは、町村を近代的自治行政の担い手とするため、従前の町村を整理統合して、有力な地方自治体を組織しようとするものであり、内務大臣訓令により、300戸から500戸を標準として全国一律に町村合併を推し進めた。その結果、明治21年から22年の約1年間で全国の地方自治体数は71,314町村から15,859市町村へと約5分の1にまで減少した。これを「明治の大合併」と呼んでいる。

(2) 昭和の大合併

第2次世界大戦後に制定された日本国憲法のもとで地方自治の確立が大きな課題となった。地方自治をさらに進める観点から、六・三・三制による新制中学校の設置、消防、社会福祉や保健衛生など住民生活に直結する数多くの事務が住民にとって身近な市町村で行うべきものとされた。しかし、当時の町村の中には、その規模が著しく小さく、適切にこれら进行处理するために必要な行財政上の基盤を欠くものも見られたことから、新たな事務権限の受入体制の整備が必要となった。

こうしたことから、昭和28年に議員立法による「町村合併促進法」が3年間の時限立法として制定された。

この「町村合併促進法」は、新制中学校を合理化に運営できる人口規模という点を念頭に人口8千人を標準として、町村合併を進めるというもので、国と都道府県に町村合併を促進するための本部を設けて、計画的に町村合併を進めていこうとするものであった。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「新市町村建設促進法」が施行された。

町村合併促進法が施行された昭和28年10月に9,868あった市町村は昭和36年6月には3,472となり、約3分の1に再編された。これをいわゆる「昭和の大合併」と呼んでいる。

「昭和の大合併」については、いわば上からの合併であり、合併をめぐる強引な動きが一部でみられたことも否定できず、教訓とすべき事例もあったといわれているが、昭和30年代以降の高度経済成長により、激変した情勢に適切に対応し、市町村に課せられた新たな地域課題に対処していく基盤が整備されたと評価されている。

(3)昭和の大合併以降の状況

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一律の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、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」が昭和37年に施行されたが、これは、2つ以上の市が合併を行った場合などの特定の場合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、市町村合併についての障害を除去するための特例措置を設けることを目的とした「市町村の合併の特例に関する法律」が10年間の時限立法として施行され、昭和50年、60年、平成7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。

その後、地方分権の流れの中で、地方分権推進委員会の5次にわたる勧告により、国と地方公共団体が対等・協力の新しい関係を築くことの必要性と並んで、地方公共団体における行政体制整備の必要性が指摘された。さらに、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会が、平成10年4月の「市町村の合併に関する答申」において、住民に最も身近な地方公共団体である市町村には、地域の総合的な行政主体として、格段に高まる自立性を発揮しつつ、分権型社会における新たな役割を担うことができるよう体質の強化を図るとともに新たな課題への適切な対応が必要とされており、自主的な市町村の合併を推進することが必要であるとした。

こうした流れを受けて、平成10年5月に「地方分権推進計画」が閣議決定され、平成11年7月に「市町村の合併の特例に関する法律」の一部改正を含んだ形で「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」が施行された。

平成11年7月の「市町村の合併の特例に関する法律」の一部改正では、法律の有効期限は延長されず、各種財政支援措置の拡充や国・都道府県の役割の明記等が行われ、自主的な市町村合併を一層推進するものとなった。

これらの規定を受けて、平成11年8月に国は「市町村の合併の推進についての指針」を策定し、都道府県知事に対して、合併パターン等を内容とする「市町村の合併の推進についての要綱」の策定を要請した。

また、各政党においては、自由民主党、自由党、公明党・改革クラブが平成12年度予算編成大綱(平成11年12月)において「市町村を当面1000程度とする」と明記し、また公明党は、公明党基本政策(平成11年7月)において「現在の3000自治体を300程度への集約を目指す」とし、民主党は民主党政権政策の基本理念(平成11年8月)において「全国10前後の州と1000程度の市に再編する」などとし、市町村合併を基本政策の一つとして取り上げている。

平成12年10月25日、地方制度調査会は、市町村合併について地域に住む住民の意思を問う住民投票制度の導入と、市町村合併の取組を更に積極的に支援するために税財政面での必要な措置の検討を求めた「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。

平成12年11月22日、自治省は、市町村合併をより一層積極的に推進するため、都道府県に対して市町村合併のための全庁支援体制や合併重点推進地域の指定などを求める新たな「指針」を作成するとともに、市町村合併についての住民投票制度の制度化等の準備を進め、さらに新たな特別交付税措置を講じることなどを内容とした「市町村合併の推進に係る今後の取組」を決定した。

また、11月27日、地方分権推進委員会は、合併特例法の期限である平成17年3月までに十分な成果が上がるよう、政府部内に「支援本部」を設置すること、住民発議の拡充と住民投票制度の導入、合併協議会設置の知事勧告の基準や知事を長とする全庁的支援体制の整備の要請を「都道府県への指針」に追加すること、などを求めた「市町村合併の推進についての意見」を内閣総理大臣に提出した。

さらに、政府は、12月1日、与党行財政改革推進協議会における「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進するために、合併促進のための行財政措置の拡充、住民投票制度の制度化の準備など、市町村合併の推進を盛り込んだ「行政改革大綱」を閣議決定した。

また、平成12年12月6日、「市町村の合併の特例に関する法律」が一部改正(公布・施行)され、市となるべき要件について、平成16年3月末までに市町村合併が行われる場合に限り、人口に関する要件を3万人以上とするとともに、連たん要件等の人口以外の要件が廃止された。