

# 第二編

## 地方分権の胎動と平成の大合併

# 第一章 地方分権の胎動と平成七年以降の市町村合併に関する国の動向

## 第一節 平成の合併前夜

平成七年（一九九五年）の合併特例法の改正により、法の趣旨がそれまでの「市町村合併の円滑化」から「自主的な市町村合併の推進」に改められ、国として昭和の合併から約四〇年を経て、再び合併推進の姿勢を明確に打ち出す形となった。

しかし、戦後の地方自治制度創設以来、約半世紀を経て、国が全ての権限を掌握して地方を取りしきる中央集権体制の制度疲弊が顕在化し、地方の事は地方の実情を踏まえて地方が意志決定を行い、責任を持つ地方分権の動きが顕著となり始めていた事もあって、その実施主体とされる市町村の体制整備にあつても、自主的主体的な推進を図る必要がある事から「自主的な市町村合併の推進」の言葉どおり、協議はあくまでも市町村の自主的な協議に委ねられ、改正後しばらくは全国規模での積極的な合併推進の動きは顕在化していない。当時の合併の事例としては、平成七年九月一日に茨城県鹿嶋市（鹿島町への大野村の編入合併）、東京都あきるの市（秋山市、五日市町による新設合併）の二件の合併が改正法の初の適用事例となったものの、それ以後は、平成一年四月一日の兵庫県篠山市の新設（四町による新設合併）までの約四年間、全国で合併の事例はない。

国が、自主的な合併を前提としながらも、より積極的に合併を推進する動きを強め、いわゆる「平成の大合併」が顕在化するのには、平成一年七月の地方分権推進一括法の制定により、国と地方の関係が抜本的に見直され、地方分権が具体化する平成一二年以降となる。

## 一、地方分権の加速

明治維新以来、我が国の政府は、近代国家の建設を急ぐ必要から一貫して中央集権型行政システムを国政の柱としてきた。

明治二十一年市町村制施行時における議論も畢竟中央集権国家建設の目標に向けてのプロセスに関するものと考えられる。従って、戦後の憲法及び地方自治法下における国地方の制度も含めて、その根幹には国が全ての政策の基本を立案し、地方自治体や民間企業は、その政策に則って事業や企業活動に専心する。いわゆる護送船団方式と換言されるこのシステムが、我が国の急速な近代化と経済発展に寄与し、短期間のうちに先進諸国の水準に追いつくことに大きく貢献してきた。

しかし、戦後五〇年を経て、世界有数の経済力を有する国家に発展する一方、世界経済のグローバル化が進行し、我が国を支えてきた産業構造は大きな変化にさらされ、特に一次産業や二次産業は基盤そのものの維持に深刻な影響を受け、金融・保険等の分野等あらゆる分野で構造変化が生じている。

また、社会の成熟化の影響もあつてか、人々の価値観やライフスタイルが変化しそれに伴い、我が国の人口構造も大きく変化し、少子高齢化の傾向がますます顕著となる中で、国・地方を通じた財政状況も、バブル経済の崩壊とその対策としてとられた数次に亘る経済対策にも関わらず危機的状況を深めてきた。

こうした時代環境の変化を受けて、これまで中央集権型システムが発揮してきた役割や機能の低下、制度疲労が強く指摘されるようになり、国が全てを支配するより、それぞれの地域の特色や個性を重視し、地域の声を元に身近な自治体が政策を作り実行する。そしてその結果には自

ら責任を持つ、そうした地方分権型社会の延長に国民の多くが真の豊かさを実感できる社会があるのではないかという議論が高まってきた。

地方分権は、時代環境の変化がもたらした行政システムの必然的な転換の要請であった。自己決定・自己責任の原則のもとで、地域自身が個性豊かな活力に満ちた地域社会を実現するとともに、行政と民間企業、コミュニティ、住民が、新しいパートナーシップの理念の下で、地方分権型社会の実現に向けて主体的な取り組みを重ねていくことが急務とされたのである。また、地方分権を推進することで、国民が真に「ゆとりと豊かさを実感できる社会」の構築を目指し、国民福祉の増進に向かって、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改めて明確にし、地方公共団体の自主性、自立性を高めることが、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることにつながると考えられるようになった。

このような背景から、平成七年七月三日、地方分権推進法が制定・施行されるに至った。地方分権推進法は、平成一二年七月二日までの五年間の限時法として制定され、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とし、地方分権の推進が、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・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現することになるという基本理念が謳われた。

この理念の実現のために、国は、基本理念に則り、地方分権の推進に関する施策を総合的に策定・実施すること、また、地方公共団体は、国の施策の推進に併せて地方行政の改善・充実に係る施策を推進することとされ、国・地方公共団体は、地方分権の推進に伴い、国・地方を通じて行政の簡素効率化を推進するという責務が課された。

地方分権推進法の中で、政府は、地方分権推進施策の総合的かつ計画的な推進を図るため「地方分権推進計画」を作成することとされ、総理府に地方分権推進委員会が設置され、①地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づき、地方分権推進計画の作成

のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること、②地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に意見具申するという役割を担うこととされた。

地方分権推進委員会は、その五次に亘る勧告等において、機関委任事務制度の廃止、国と地方公共団体の関係についての新たなルール、権限移譲の推進、必置規制の見直し、国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保、地方公共団体の行政体制の整備・確立等を政府に対して要請した。

## 二、市町村合併に関する勧告・答申

平成九年（一九九七年）七月八日に内閣総務大臣に提出された地方分権推進委員会第二次勧告における重要な柱の一つとして、「地方行政体制の整備・確立」が掲げられ、地方公共団体における行政改革や市町村合併の推進等についての取組みの具体的な方策が示されるに至った。

### ○地方分権推進委員会第二次勧告（抄）

〔平成九年七月八日  
地方分権推進委員会〕

#### 第六章 地方公共団体の行政体制の整備・確立

##### III 市町村合併と広域行政の推進

国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するためには、基礎的自治体である市町村の行政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題となっている。このため、前述の「財政構造改革の推進について」(※)における市町村合併の推進に関する指摘も踏まえつつ、今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進するものとする。

また、住民の日常生活や経済活動がますます広域化する一方で、多様化・高度化する住民ニーズに対応したより高度の行政サービスの提供が求められていることから、今まで以上に積極的に広域行政の推進に取り組む必要がある。

このような観点から、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

一 市町村合併の推進

(一) 市町村合併の推進に当たっては、大都市圏、地方中心都市とその周辺地域、過疎地域などの地域の実情に十分配慮した施策を講ずる必要がある。

この場合、市町村の規模と権限との関係が重要な位置を占めると考えられることから、国は、政令市や中核市の権限の一層の拡大、中核市となる要件の緩和、広域市町村圏の中心都市などを対象とする、中核市に準ずる市の特例の創設及びこれに委譲すべき権限等について、地方分権推進計画に合うよう検討を行う。また、基準人口など市となるための要件の見直しについて幅広く検討する。

(二) 都道府県は、広域市町村圏、モデル定住圏、地方生活圏、医療圏、老人保健福祉圏域等を参考にして、当該都道府県内の地域の実態を反映した市町村合併のパターンの提示、先進事例の紹介等合併の推進のために必要な助言、調整等に努めるものとする。この場合、国は、必要な指針を策定する。

(三) 国は、市町村の合併の特例に関する法律（以下、「合併特例法」という。）に基づく地方交付税等による財政上の支援措置については、必要な見直しを行った上で、継続するとともに、さらに、交付税算定に当たって、合併の推進等に伴う財政需要の反映等について幅広く検討すべきである。

(四) 国は、議員の任期・定数の特例等の措置については、必要な見直しを行った上で、継続するとともに、合併により中心地以外の合併地域がさびれる等の懸念に対処するため、例えば、合併市町村の執行機関に対する旧市町村の代表の参加など、旧市町村単位を基礎とする組織又は仕組みの導入等合併対象市町村の活性化方策を検討する。また、地方公共団体は、既存の施設等を活用した行政サービスのネットワーク化によるサービス水準の維持・向上を図るものとする。

(五) 合併特例法に基づく住民発議制度については、住民の意思をより一層尊重するという観点から、国は、次の措置を講ずる。

① 合併関係市町村のすべてから合併協議会設置の請求があった場合、市町村長に合併協議会設置の議案の付議を義務付ける等、住民発議制度の拡充を図ること。

② 合併協議会の設置が議会で否決された場合にあっても、住民投票の導入等を含めて合併協議会の設置が促進されるよう制度の見直しを行うこと。

※ 「財政構造改革の推進について」は、平成九年六月三日に閣議決定されており、その中で「地方財政」の項において、「なお、地方自治・地方分権を推進するに当たっては、その主体となる地方公共団体の行政体制を並行して強化していく必要がある。このような観点から、市町村の合併について、集中改革期間中（二〇世紀中の三年間）に実効ある方策を講じ、積極的に支援していく必要がある。」とされている。

平成一〇年四月には、与党自由民主党行政改革推進本部内において「市町村合併等についての考え方」が取りまとめられ、市町村の自主的な合併の推進にあたって、国・都道府県がこれに協力し、一層積極的に取り組む必要があるとし、我が国を取り巻く激しい環境変化を踏まえ、合併推進の方向性を明確に示した。

さらに、地方制度調査会が「市町村の合併に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。平成八年六月に設置された第二五次地方制度調査会では、「地方分権の受け皿論」について検討を進めていたが、この答申の中で、「自主的合併の一層の推進」「国、都道府県の役割の重要性」が掲げられ、「市町村の合併の推進のための方策」として、住民発議制度の充実、合併前の市町村の区域を単位とする施策、新市町村の振興のための計画の充実、財政措置の拡充、都道府県の役割の拡充、国の役割の拡充、等を提示した。

○市町村の合併に関する答申

〔平成一〇年四月二四日地制調第五二号〕  
地方制度調査会

## 前文

地方自治法の施行から五〇年が経過し、今日、地方自治が直面している課題は数多く、多岐にわたっている。特に、新たな時代への確に対応できる分権型行政システムへの変革を成し遂げることが最大のテーマの一つであり、地方公共団体が自主的・主体的に自らの行政を行うことのできる新時代にふさわしい地方自治を確立することが期待されている。

地方分権推進委員会の四次にわたる勧告により、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。今後、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ことが求められている。併せて、国土・環境の保全や介護保険制度の運営等の課題への適切な対応が必要とされている。

したがって、こうした情勢の変化等を考慮し、更に一層、自主的な市町村の合併を推進することが必要であると考える。

当調査会は、このような観点から審議を重ね、次のような結論に至った。

### 第一 市町村の合併についての基本的な考え方

#### 一 市町村の合併の今日における必要性

近年、次のような情勢を踏まえ、市町村の合併を求める声が高まっている。

第一に、地方分権の推進がいよいよ実行の段階に至り、この成果を十分に活かすためにも、自己決定・自己責任の原則の下、住民に身近な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く、個々の市町村が自立することが求められている。

第二に、本格的な少子高齢社会が到来し、市町村が提供するサービスの内容が高度かつ多様になるとともにその水準を確保することが期待されている。

第三に、極めて厳しい財政状況の中で、今後の社会経済情勢の変化に適切か

つ弾力的に対応するため、財政構造の改革とともに、効率的、効果的な行政の展開が求められている。

こうした要請に応えるためには、市町村が行財政基盤の強化、人材育成・確保等の体制整備、行政の効率化を図ることが重要であり、市町村の合併により対応することは有効な方策である。当調査会としては、自主的な市町村の合併を更に一層推進することが必要であると考える。

#### 二 市町村の合併の効果

##### 市町村の合併により、

① 各種の行政サービスの享受や公共施設の利用等が広域的に可能となり住民の利便性が向上すること、

② 専任の職員や組織の設置等が可能となり高度かつ多様な施策が展開できること、

③ 行政サービスの内容が充実するとともに安定的に提供できること、

④ 広域的な視点に立ったまちづくりの展開が可能になること、

⑤ 行政組織の合理化や公共施設の広域的な配置の調整等により限られた資源の有効活用が図られること、

などの効果が期待され、市町村の合併の検討に当たっては、各地域の特性に応じた効果等が明らかにされることが重要である。

#### 三 合併を進める上での障害、合併に消極的となる理由

##### 市町村の合併に関しては、

① 合併の必要性やメリットが個別・具体の事例において明らかににくい場合があること、

② 合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じたり、歴史や文化への愛着や地域への連帯感が薄れるといった懸念があること、

③ 住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供ができにくくなるという懸念があること、

④ 関係市町村間の行政サービスの水準や住民負担の格差の調整が難しいこと及び市町村によっては財政状況に著しい格差があること、  
⑤ 合併に伴い新しい行財政需要が生ずることや一定期間経過後交付税が減少すること、  
などの様々な障害や消極的となる要因があり、これらに対応することが必要である。

#### 四 地域の実情に応じた市町村の在り方

大都市地域、地方都市とその周辺地域、中山間地域等、市町村が置かれている状況は多様であるため、それぞれの地域の実情に応じて市町村の在り方を考えることが重要である。また、市町村は幅広い分野にわたる多くの事務事業を総合的に実施していることから、すべての地域を通じた市町村の適正規模を一律に論ずることは困難であり、市町村の数を初めから定めることは適当ではない。

なお、個別の事務事業についてサービスを適切に提供するという観点や効率性の面から望まれる市町村の規模、地域の実態に応じた市町村の在り方、地域の特性を考慮した合併の在り方等は、市町村が合併を検討する際の参考になると考えられ、国、都道府県がこうした情報を提供することが重要である。

#### 五 市町村行政の広域的展開

交通・情報通信手段の発達、日常生活圏の拡大や地域間の連携・協力の促進等により、市町村行政の広域化が要請されている。これについては、広域連合等の活用とその充実を図り、広域的な行政需要に応えることが必要であるが、総合的な行政主体として、地域の課題を包括的に解決するという観点からは、市町村の合併により、意思決定、事業実施等を単一の団体が行うことが効果的である。

なお、市町村の合併の推進に当たっては、地域の一体感が高まっていることが重要であることから、市町村が連携し、広域行政の展開、公共施設の広域的

利用や市町村間の職員の人事交流、住民活動の広域化の支援等を進めることも有効である。

自然的・社会的な条件等から合併を実現することが困難な地域については都道府県や広域行政制度による市町村行政の補完、代行、支援を引き続き検討する必要がある。

#### 六 自主的な市町村の合併の推進

市町村の合併は、地域の在り方にかかわることであり、地域の将来やそのアイデンティティ、住民の生活に大きな影響を及ぼす事柄であることから、その推進に当たっては、市町村及びその住民が自主的に判断することが重要である。国、都道府県は合併を強制することのないよう留意すべきである。

市町村は、地域や行政の置かれている現状、今後の見通しを十分に認識し、地域の将来像を描くことが重要である。併せて、自治の担い手である住民に対しても的確な情報を提供し、合併の議論が活発になるよう努めることが必要である。その上で、市町村に期待される役割を適切に果たすためには、合併を含め、いかなる方策が望ましいのかを主体的に検討しなければならない。

また、合併協議会は、合併自体の是非も含め、合併に関し協議する場であるということ踏まえ、関係市町村が積極的にその活用を図ることが期待される。

都道府県は、広域的な地方公共団体として、地域全体の発展や住民生活の水準の確保という観点から、市町村の合併を自らの問題として考え、積極的に支援することが重要である。そして、市町村の合併の推進に伴い、都道府県の役割を広域的な機能に重点化することが期待される。なお、日常生活圏が都道府県の区域を越えて拡大していることなどに応じ、関係市町村において必要な連携や合併等の取組がみられる場合には、これに応えられるよう適切に対処すべきである。

また、国は、市町村の合併に関する地方公共団体の取組を支援すべきである。

## 第二 市町村の合併の推進のための方策

「市町村の合併の特例に関する法律」による特例措置が平成七年の改正により拡充されたところであるが、市町村の合併が更に一層推進されるよう、合併の障害の除去、合併後の市町村に対する支援、環境整備のための方策等について充実強化するとともに、特例制度や既存制度が効果的に活用されるための方策を早急に講じ、総合的に支援する必要がある。

### 一 住民発議制度の充実

住民発議制度の運用の実態を踏まえ、すべての合併前の市町村で住民発議が成立した場合に、合併前の市町村の長は合併協議会設置協議の議案を議会に付議する措置を講ずるべきである。なお、合併協議会においては、合併自体の是非も含め、自由かつ幅広い議論がなされることが望まれる。

### 二 合併前の市町村の区域を単位とする施策

住民の意見が施策に反映されにくくなるという懸念や行政サービスの水準が低下するのではないかという懸念に対処するため、次のような方策が講じられるよう努めるべきである。

① 合併前の市町村の区域を単位として、必要な地域に、有識者等から成る組織等を設置することなどにより、地域の意見を反映させること。

② 支所・出張所の設置や行政サービスのネットワークの活用、合併前の市町村の特別職の活用等、既存制度の運用を多面的に行い、行政サービスの水準等を確保すること。

### 三 新市町村の振興のための計画（市町村建設計画）の充実

（一）新市町村の振興のための計画は合併後の市町村のソフト・ハード両面にわたるまちづくり全般に関する総合的な方針であり、この計画において合併後の市町村の将来像が住民に明らかにされることが重要であるので、計画の作成に当たっては次のことに配慮すべきである。

① 合併後の市町村や市町村内の各地域が有する自然、歴史、文化等の特性を活かした計画であること。

② 市町村の現状のみならず、将来の見通しなどを織り込んだ地域の展望を示すこと。

③ 合併後に活力の低下が懸念される地域については、その実情に応じ、地域の活性化のための対策を講ずること。

④ 既存の公共施設等の活用やネットワーク化等を図るとともに、住民が日常の行政サービスを身近に受けられるよう努めること。

⑤ 住民が合併の内容や効果等についてよく理解できるように、計画の内容をわかりやすく示したり、親しみやすい愛称を付したりするよう努めること。

（二）合併後の情勢の変化に対応し、計画内容を変更できる措置を講ずるべきである。

### 四 財政措置の拡充

国は、自主的な市町村の合併を推進するため、合併の障害を除去するとともに、合併後の市町村のまちづくりを支援するなどの観点から、次のような財政措置を講ずることについて具体的に検討すべきである。

① 普通交付税の算定における合併算定替の拡充

② 新市町村の振興のための計画に基づく事業その他旧市町村の振興に係る財政措置の拡充

③ 行政の一体化のために必要となる経費や住民の一体感の醸成等に要する経費に対する財政措置

④ 合併前の市町村の公債費負担格差の縮減等の財政健全化に係る経費に対する財政措置

⑤ 住民の意向調査、合併協議会の運営等の合併準備に係る経費に対する財政措置

⑥ 都道府県の情報提供、助言や合併後の市町村に対する財政支援等に要する経費に対する財政措置

### 五 都道府県の役割の拡充

（一）都道府県は、情報提供、助言、調整等に一層積極的に取り組むことが期待される。

(二) 都道府県が、広域的な地方公共団体として、それぞれの地域の現状及び将来像を踏まえ、自然、歴史、文化等の条件、各行政分野における市町村の連携、事務事業ごとに望まれる市町村の規模等の視点を考慮し、市町村が合併を検討する際の参考や目安となる合併のパターンや各種の情報等を内容とする市町村の合併の推進についての要綱(市町村合併のすすめ)を作成し、提示することが有効である。その際、画一的な基準によるのではなく、幅広く意見を聴取しつつ、地域の実情を踏まえることが重要であり、要綱は多様な内容となることが想定される。

(三) 都道府県知事が必要と認めた場合に、関係市町村に対し合併協議会の設置を勧告し、合併についての検討・協議が幅広く行われるようすべきである。

(四) 新市町村の振興のための計画に基づく都道府県事業や都道府県による補助事業の重点的な実施、都道府県の各種計画における合併後の市町村の位置付けの見直しなどを通じ、合併後の市町村の円滑な行政運営に協力することが期待される。

#### 六 国の役割の拡充

(一) 国は、気運の醸成の取組を更に一層工夫し、充実するとともに、情報の提供等に必要な調査、研究等に努めるべきである。

(二) 国は、都道府県が合併のパターンを作成する際の参考となる事務事業ごとに望まれる市町村の規模、地域の特性や目的による合併の類型、地域における連携を示す視点等の事項のほか、現下及び将来の市町村行政を取り巻く環境、市町村の合併の必要性、メリット・デメリット等の情報、各種制度を活用した効果的な施策、留意すべき事項等を明らかにした指針(ガイドライン)を作成し、地方公共団体等に提示すべきである。

(三) 合併後の市町村の発展に資するため、各種施策における配慮等関係省庁間の連携強化を図るべきである。

#### 七 その他

(一) 市を含む新設合併の場合における人口等の市となるべき要件に関する特例等について検討すべきである。

(二) 市町村議会の議員に関する特例措置等についても検討すべきである。

(三) 住民投票制度については、市町村の存立にかかわる問題に住民の意思をより一層反映させることが適当であるという観点から導入を肯定する意見がある一方、合併についても代表民主制を基本とする地方自治制度との関係で慎重な意見もあることから、制度として導入するとの結論には至らなかった。今後、合併に関する住民投票については、住民投票制度全般の議論も踏まえ、検討すべきである。

### 三、地方分権推進計画

政府が地方分権推進施策の総合的かつ計画的な推進を図るため作成するとされていた地方分権推進計画が、平成一〇年五月二十九日に閣議決定された。これは、国と地方を対等・協力の関係に転換し、自治体の自主性・自立性を高めるための措置を講じることを政府の意思として明確に示したものであった。

この中で、市町村合併については、地方分権推進委員会の勧告及び地方制度調査会の答申等を踏まえ、行政の広域化の必要性の高まりに対し市町村合併が効果的であると、自主的な市町村の合併を推進するため、行財政措置を講じるとともに必要な法改正を行うこととされた。

#### ○地方分権推進計画(抄)

平成一〇年五月二十九日  
閣議決定

#### 第六 地方公共団体の行政体制の整備・確立

##### 二 市町村の合併等の推進

交通・情報通信手段の発達、日常生活圏の拡大や地域間の連携・協力の促進等により、行政の広域化の必要性が高まってきている。これについては、

広域行政機構の活用等により一定の成果があげられてきたところであるが、総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施等を一つの市町村が行うことが効果的であり、このような観点に立ちつつ、次のような措置を講じる。

(二) 市町村の合併の推進

ア 自主的な市町村の合併を推進するため、次のような行財政措置を講じることをし、このため、必要な法改正を行う。

【平成十一年の通常国会に所要の法律案を提出予定】

(ア) 市町村が合併を検討する際の参考や目安となる合併の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を都道府県が作成し、周知するよう要請する。

(イ) 都道府県が合併のパターンを作成する際の参考となる事項を明らかにした市町村の合併の推進についての指針を作成し、地方公共団体等に通知する。

(ウ) 都道府県知事が必要と認めた場合に、関係市町村に対し合併協議会の設置を勧告するよう必要な措置を講じる。

(エ) 合併相談コーナー、広域行政アドバイザー制度等の活用による情報提供、助言、調整等に一層積極的に取り組むとともに、必要な調査研究を行う。また、都道府県に対し、必要な取組を行うよう要請する。

【一部措置済み（平成九年一月合併相談コーナー設置、平成七年九月から広域行政アドバイザー実施、平成一〇年四月二十八日付け自治事務次官通知）】

(オ) 合併関係市町村の区域を単位として、既存制度の運用を多面的に行うなど、地域の実情に応じた活性化方策が行われるよう必要な措置を講じる。

(カ) 市町村建設計画の作成に当たり、地域の特性を活かすこと、合併後に活力の低下が懸念される地域の活性化方策を講じること、既存の公共施設等の活用やネットワーク化を図るとともに住民が日常の行政サービスを身近に受けられる努めることなどの点に配慮するよう要請し、必要な情報提供に努める。

(キ) 市町村建設計画に基づく都道府県事業等の重点的な実施、都道府県の種類計画における位置づけの見直し等を通じ、合併市町村の円滑な行政運営に協力するよう要請する。

(ク) 合併算定替の期間の延長、市町村建設計画に基づく事業その他旧市町村の振興、合併市町村の行政の一体化及び住民の一体感の醸成、合併関係市町村の公債費負担格差の縮減等の財政健全化、合併協議会の運営等の合併の準備並びに都道府県による情報提供及び助言や合併市町村に対する財政支援等にする経費に対する財政措置を講ずる。

(ケ) 合併市町村の発展に資するため、各種施策における配慮等関係省庁間の連携強化を図る。

(コ) すべての合併関係市町村において住民発議が成立した場合に、合併関係市町村の長は合併協議会設置協議の議案を議会に付議することとする措置を講じる。なお、市町村の合併の特例に関する法律上の合併協議会においては、合併自体の是非も含め、検討・協議されるものであることを明らかにする。

(サ) 市町村議会の議員の在任・定数特例の制度を継続するとともに、合併の際の市町村議会の議員等に係る特別措置を検討する。

(シ) 市町村を含む新設合併の場合における人口等の市となるべき要件に関する特例等について検討する。

イ 昼夜間人口比率等中核市となる要件を見直すとともに、一定の人口規模等（二〇万以上など）を有する市を当該市からの申し出に基づき指定することにより、権限をまとめて委譲するための所要の法制上の措置を講じる。

【平成十一年の通常国会に所要の法律案を提出予定】

#### 四、地方分権一括法

政府は、地方分権推進計画を実施し、必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じていくこととし、特に、平成十一年通常国会に所要

の法律案を提出することとした事項について、「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案」としてとりまとめ、国会に提出することとされた。いわゆる地方分権一括法である。平成一年度の合併特例法の改正は、この地方分権一括法によるものである。

## 五、市町村の合併の特例に関する法律の改正(平成一〇年)

この平成一年の合併特例法改正に先立って、平成一〇年中にも合併特例法の一部改正が二度にわたり行われている。

ひとつは、都区制度改正に伴う改正である。これは、第二二次地方制度調査会答申が特別区の合併検討の必要性を指摘しており、特別区についても、広域的な都市機能の高度化、区域を越える広域的な行政需要への対応、地方分権の推進、行政の効率化等の要請への対応等、市町村合併が要請される理由がそのままではまり、市町村と特別区について異なる考え方を採る理由が乏しく、特別区の自主的な合併を推進することが望ましいと判断されたもので、このことから、合併特例法における特例措置を特別区にも原則適用することとされた。本改正は、都区制度改革に伴う他の法律改正と併せて「地方自治法の一部を改正する法律案」として、平成一〇年三月一〇日に閣議決定。平成一〇年四月三〇日に成立、同年五月八日に公布され、原則として平成一二年四月一日から施行された。

もうひとつは、市制施行にあたっての人口四万特例の導入である。市と町村では、議員や監査委員の定数、社会福祉関係の事務等に関して差異があり、また「格」の向上、イメージアップ等の効果も見込まれるなど、市になることが合併を検討するに当たっての一つの誘引となると考えられていたが、地方分権の受け皿となる市町村の権限強化を図り、市町村合併を推進していく一助とするために、合併が行われる場合に限り、合併後の普通地方公共団体が市となるべき人口に関する要件を四万以上に緩和することとされたのである。この改正は、「市町村の合併の特例に

関する法律案」として平成一〇年二月三日、衆議院地方行政委員会と委員会提出の法律案として全会一致で採決され、四日、本会議で全会一致で採決、一日参議院本会議で審議の上、全会一致で採決され成立した。同法は一八日公布され、即日施行された。

## 六、市町村の合併の特例に関する法律の改正(平成一一年)

平成一一年の改正は、先述したように「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」(以下「地方分権一括法」という。)によるものである。住民発議制度の拡充、市となるべき要件の特例、地域審議会の設置、地方交付税の額の算定の特例の拡充、合併特例債の創設、議員退職年金に関する特例等が盛り込まれた。

地方分権一括法は、基本的に平成一二年(二〇〇〇年)四月一日を施行日としていたが、この合併特例法改正法は即日施行され、当時如何に市町村合併が早急に取り組むべき課題であると認識されていたかが伺えるよう。

この改正以後、国は、「自主的合併」という基本スタンスはそのままに、実態としては、市町村合併を積極的に推進するという姿勢を鮮明にしていくのである。

○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(市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係等の施行について

平成一一年七月一六日 自治振第八七号  
各都道府県知事あて自治事務次官通知

市町村の合併の特例に関する法律(以下「合併特例法」という。)の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(平成一一年法律第八七号。以下「地方分権一括法」という。)が本日公布され、合併特例法の改正に関する部分(以下「改正法」という。)については、原則として即日施行されまし

た。また、市町村の合併の特例に関する法律施行令の一部を改正する政令（以下「改正令」という。）及び市町村の合併の特例に関する法律施行規則の一部を改正する省令（以下「改正規則」という。）も本日、それぞれ平成一一年政令第二二四号及び平成一一年自治省令第二六号をもって公布され、即日施行されました。

合併特例法は、一〇年間の時限法として昭和四〇年に制定されましたが、その後昭和五〇年及び昭和六〇年にそれぞれ延長され、さらに平成七年の改正において、その有効期限が平成一七年三月三十一日まで延長されるとともに、自主的な市町村の合併を推進するため、新たに合併協議会の設置の請求に関する制度等の特例措置が定められたところであります。

今回の改正は、地方分権の推進が実行の段階を迎えるなかで、「地方分権推進計画」（平成一〇年五月二十九日閣議決定）に基づき、市町村合併をさらに積極的に推進するために、合併後のまちづくりに必要な財政措置として、地方債の特例、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等の措置を定めることとするものであります。

各都道府県におかれては、今回の改正を契機として、市町村合併に関する情報提供、助言、調整等に一層積極的に取り組むとともに、下記の事項に留意の上、改正法、改正令及び改正規則の円滑な施行ができますよう配慮をされ、あわせて、貴都道府県内の市区町村に対してもこの旨周知されるよう要請します。

#### 記

##### 第1 合併協議会の会長の選任に関する事項

合併協議会の会長は、関係市町村の議員又は長その他の職員に加え、学識経験者の中からも選任することができるものとされたこと。（合併特例法第三条第二項）

##### 第2 住民発議制度の拡充に関する事項

1 平成七年の改正によって、新たに合併協議会の設置に関する住民発議制度が設けられたところであるが、制度創設後の運用の実態を踏まえ、この住民発議制度に加えて、すべての合併関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合

には、すべての同一請求関係市町村の長は、合併協議会設置協議について議会に付議しなければならないものとする制度を新たに創設するものであること。

2 同一請求関係市町村の有権者は、他の同一請求関係市町村の有権者が行う合併協議会の設置の請求と同一の内容であることを明らかにして、その総数の五〇分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、同一請求関係市町村の長に対し、合併協議会の設置を請求することができるものとされたこと。（合併特例法第四条の二第二項）

この場合において、あらかじめ都道府県知事が、請求が同一の内容であることの確認を行うことなど、次の通り合併協議会の設置の請求までの手続が定められたこと。（合併特例法第四条の二第二項並びに市町村の合併の特例に関する法律施行令（以下「令」という。）第一条の二から第一条の四まで）

（1）合併協議会設置請求書の作成に関する事項（令第一条の一）

合併特例法第四条の二第一項の規定により合併協議会を置くよう請求しようとする同一請求代表者は、同一請求関係市町村の名称及び請求の内容（一、〇〇〇字以内）並びにこれらが他の同一請求関係市町村の同一請求代表者が行う合併協議会の設置の請求に係る同一請求関係市町村の名称及び請求の内容と同一である旨その他必要な事項を記載した合併協議会設置請求書を作成しなければならないものとされたこと。

（2）請求が同一の内容であることの確認に関する事項（令第一条の三）

①すべての同一請求代表者は、すべての同一請求関係市町村に係る合併協議会設置請求書を添え、同一請求関係市町村を包括する都道府県の知事に対し、すべての同一請求代表者が連署した一の文書をもって請求が同一の内容であることの確認を申請しなければならないものとされたこと。（令第一条の三第一項）

②①の申請があったときは、当該都道府県知事は、当該申請に係るすべての合併協議会設置請求書に記載された同一請求関係市町村の名称及び請求の内容が同一であることの確認をしたときは、すべての合併協議会設置請求書に、すべての合併協議会の設置の請求が同一の内容であることの確認をした旨を記載し、かつ、記名押印して、それぞれの同一請求代表者に対し、これを返付しなければならない

いものとされたこと。(令第一条の第三第二項)

③②の場合において、同一請求代表者に対し合併協議会設置請求書を返付した同一請求関係市町村を包括する都道府県の知事は、直ちに合併協議会設置請求書を返付した旨及びその年月日を当該同一請求代表者の属する同一請求関係市町村の長に通知しなければならないものとされたこと。(令第一条の第三第三項)

(3) 同一請求代表者証明書の交付(令第一条の四)

①同一請求代表者は、合併協議会設置請求書の返付を受けた日から七日以内に、当該合併協議会設置請求書を添え、その者の属する同一請求関係市町村の長に対し、文書をもって同一請求代表者証明書の交付を申請しなければならないものとされたこと。(令第一条の四第一項)

②①の申請があったときは、当該同一請求関係市町村の長は、直ちに市町村の選挙管理委員会に対し、同一請求代表者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認を求め、その確認があったときは、その旨を当該同一請求関係市町村を包括する都道府県の知事に通知しなければならないものとされたこと。(令第一条の四第二項)

③同一請求関係市町村を包括する都道府県の知事は、すべての同一請求関係市町村の長から②の通知を受けたときは、その旨をすべての同一請求関係市町村の長に通知しなければならないものとされたこと。(令第一条の四第三項)

④同一請求関係市町村の長は、③の通知を受けたときは、同一請求代表者に対し、同一請求代表者証明書を交付するとともに、その旨を告示し、かつ、当該同一請求関係市町村を包括する都道府県の知事に対し、これを通知しなければならないものとされたこと。(令第一条の四第四項)

(4) その他の手続に関する事項

その他の署名の収集の方法、署名簿の提出、署名及び押印の取消し、合併協議会設置の請求、請求の却下及び補正等に関する事項については、平成七年の改正によって設けられた住民発議制度に係る手続に準ずるものとされたこと。(令第二条から第九条まで)

(5) 住民発議制度に関する様式

今回新たに創設された住民発議制度に関する様式については、新たに第一号の二様式(合併協議会設置請求書(市町村の合併の特例に関する法律施行令第一条の二関係))及び第二号の二様式(同一請求代表者証明書)を定めるとともに、平成七年の改正によって設けられた住民発議制度で用いられる第三号様式から第七号までの様式に所要の改正を行うものとされたこと。(市町村の合併に関する法律施行規則)

3 合併特例法第四条の二第一項の規定による合併協議会設置の請求があった同一請求関係市町村の長は、直ちに、当該同一請求関係市町村を包括する都道府県の知事に対し、これを通知しなければならないものとし、すべての同一請求関係市町村の長から請求があった旨の通知を受けた都道府県知事が、その旨をすべての同一請求関係市町村の長に通知したときは、当該同一請求関係市町村の長は、六〇日以内に、それぞれ議会を招集し、合併協議会設置協議について、議会にその意見を付して付議しなければならないものとされたこと。(合併特例法第四条の二第三項から第六項まで)

4 すべての同一請求関係市町村において、議会の議決を経た場合には、すべての同一請求関係市町村は、合併協議会設置協議により規約を定め、合併協議会を置くものとされたこと。(合併特例法第四条の二第一〇項)

5 すべての同一請求関係市町村が一の都道府県の区域に属さない場合における手続については、すべての同一請求関係市町村が一の都道府県の区域に属する場合の手続に関する規定を読み替えて適用するものとされたこと。この場合においては、同一請求関係市町村を包括するいずれか一の都道府県の知事が、請求が同一の内容であることの確認を行うものとし、この都道府県知事と当該都道府県の区域に属さない同一請求関係市町村との間の通知又は報告については、それぞれの同一請求関係市町村を包括する都道府県の知事を経由して行わなければならないものとされたこと。(合併特例法第四条の二第二二項及び令第九条の二から第九条の四まで)

第3 市町村建設計画に関する事項

合併市町村は、あらかじめ、都道府県知事に協議し、議会の議決を経て市町村建

設計画を変更することができることとし、当該合併市町村に第五の地域審議会が置かれている場合においては、当該合併市町村の長は、あらかじめ、その意見を聴かなければならないものとされたこと。(合併特例法第五条第六項から第八項まで)

#### 第4 市となるべき要件の特例に関する事項

1 市の区域の全部を含む区域をもって市を設置する処分のうち市町村の合併に係るものについては、平成一七年三月三十一日までに市町村の合併が行われる場合に限り、当該市町村の合併により設置されるべき普通地方公共団体が地方自治法第二条に規定する市となるべき要件のいずれかを備えていない場合であっても、その要件を備えているものとみなすものとされたこと。(合併特例法第五条の三二)

2 また、合併特例法第五条の二の規定と要件が重なる場合については、合併特例法第五条の三の規定が優先して適用されるものであること。(合併特例法第五条の二第一号)

3 従来、人口が少ない市等を含んだ新設合併において、合併後市となる要件を満たさない場合があり、それが合併推進の障害となっていたが、今回の改正は、平成一〇年法律第一四五号による合併特例法第五条の二(いわゆる四万市特例)の追加とあいまって、このような障害を除去するものであるもので、人口の少ない市においては、これらの特例の積極的な活用が期待されるものであること。

#### 第5 地域審議会に関する事項

1 地域審議会の制度は、合併によって住民の意見が合併市町村の施策に反映されにくくなるとの懸念があり、そのことが合併推進の障害となっていることに対応して、合併市町村の施策全般に関し、よりきめ細やかに住民の意見を反映していくために、創設されたものであること。

2 合併関係市町村の協議により、期間を定めて合併市町村に、合併関係市町村の区域であった区域ごとに、当該合併市町村が処理する当該区域に係る事務に關し合併市町村の長の諮問に應じて審議し、又は必要と認める事項につき合併市町村の長に意見を述べる審議会(地域審議会)を置くことができるものとされたこと。この場合、地域審議会を組織する構成員の定数、任期、任免その他の地域審議会

の組織及び運営に関し必要な事項についても、同様の協議により定めるものとされたこと。(合併特例法第五条の四第一項及び第二項)

3 2の協議については、合併関係市町村の議会の議決を経るものとし、その協議が成立したときは、合併関係市町村は、直ちにその内容を告示しなければならないとされたこと。また、合併市町村は、2の後段の協議により定められた事項を変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならないものとされたこと。(合併特例法第五条の二第三項及び第四項)

4 以上のほか、地域審議会の設置に関しては、次の事項に留意されたいこと。

(1) 地域審議会が、どのような任務を持つかについては、地域の実情に応じて、それぞれ判断されるべきものであるが、一般的には次のような事項が想定されること。

① 合併市町村の長の諮問に應じて意見を述べること

(例)

・ 市町村建設計画の変更(合併特例法第五条第八項関係)

・ 市町村建設計画の執行状況(定期的なもの)

・ 当該区域を単位とする地域振興のための基金の運用(合併特例法第一条の二

第一項第三号関係)

・ 基本構想・各種計画の策定・変更

② 必要に応じ合併市町村の長に意見を述べること

(例)

・ 市町村建設計画の執行状況(随時的なもの)

・ 公共施設の設置・管理運営

・ 福祉・廃棄物処理・消防等の对人的施策の実施状況

(2) 地域審議会の設置は、それぞれの地域の実情により判断されるべきものであり、すべての市町村に置かなければならないものではなく、また、地域審議会を置くこととなった市町村にあっても、すべての合併関係市町村の区域について置かなければならないものでもないこと。

(3) 地域審議会の設置は、従来一体性があつた合併関係市町村の区域を単位と

するものであり、二つの合併関係市町村の区域を合わせて一つの地域審議会を置くことや一つの合併関係市町村の区域を分割し複数の区域を設けて地域審議会を置くことはできないものであること。ただし、広報公聴等の単位などとして、別途合併市町村が地方自治法に基づき、条例により附属機関を設置することを妨げるものではないこと。

(4) 地域審議会の設置期間に関しては、地域審議会が市町村合併の直後という特別な状態において設けられる特例的な制度であることから、合併関係市町村の協議により定められる一定の期間に限られるものであること。また、合併後に設置期間の変更を行うことは一般的には適切ではないものであること。

### 第6 議会の議員の定数の特例に関する事項

1 地方分権一括法において、議会の議員の定数に関する規定が改正され、議員定数は条例で定めるものとされたことに伴い、所要の規定の改正が行われたこと。

#### (合併特例法第六条第一項及び第四項)

2 議員定数は地方議会の基本をなすものであり、地方公共団体の設置に当っては当該地方公共団体の基本的な構成要素として地方自治法第九一条の規定による定数(以下「九一条定数」という。)を定めることが適切であることから、新設合併においては設置関係市町村の協議により、編入合併においては合併市町村の条例により、九一条定数を定めることが必要であり、定数特例を適用する場合においても、それぞれ九一条定数を定めなければならないものであること。

### 3 経過措置

(1) 合併特例法第六条第一項の規定は、平成一五年一月一日以後に新たに設置される合併市町村の議会の議員について適用し、同日前に新たに設置される合併市町村(2)の場合を除く。)の議会の議員の定数については、同日以後初めてその期日を告示される一般選挙までの間、なお従前の例によるものとされたこと。

#### (地方分権一括法附則第一五七条第一項)

(2) 平成一五年一月一日前に新たに設置される合併市町村であって同日以後に当該合併市町村の設置による議会の議員の一般選挙の期日が告示されるものの議会の議員の定数については、当該一般選挙の告示の日後初めてその期日を告示さ

れる一般選挙までの間、なお従前の例によるものとされたこと。(地方分権一括法附則第一五七条第二項)

(3) 合併特例法第六条第一項の規定による平成一五年一月一日以後に新たに設置される合併市町村の議会の議員の定数については、合併関係市町村は、同日以前においても同項の協議を行い、新たに設置される合併市町村の議会の議員の定数を定め、合併特例法第六条第八項の告示をすることができるものとされたこと。

#### (地方分権一括法附則第一五七条第三項)

### 第7 議会の議員の退職年金の特例に関する事項

市町村の合併の日の前日において合併関係市町村の議会の議員であった者のうち、当該市町村の合併がなかったものとしたならば地方議会議員の退職年金の在職期間の要件を満たすことになる者については、当該要件を満たしているものとみなし、その者の在職期間に応じた年金額を支給するものとされたこと。(合併特例法第七条の二)

なお、この特例は、地方分権一括法の公布の日以後に行われる市町村の合併について適用し、同日前に行われた市町村の合併については、なお従前の例によるものとされたこと。(地方分権一括法附則第一五七条第四項)

### 第8 農業委員会の委員の任期等の特例に関する事項

地方分権一括法において、農業委員会等に関する法律が改正されたことに伴い、所要の規定の改正が行われたこと。(合併特例法第八条)

### 第9 地方交付税の額の算定の特例に関する事項

合併市町村に交付すべき地方交付税の額について、合併関係市町村がなお当該市町村の合併の前の区域をもつて存続した場合に算定される額の合算額を下らないように算定する期間を、当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く一〇年度に延長し、その後五年度は増加額を段階的に縮減するとされたこと。

なお、この特例は、平成一一年四月一日以後に行われた市町村の合併について適用するものとし、同日前に行われた市町村の合併については、なお、従前の特例を適用するものとしたうえ、所要の経過措置が定められたこと。(地方分権一括法附則第一五七条第五項、改正令附則第二項)

## 第10 地方債の特例に関する事項

1 合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う次に掲げる事業又は基金の積立のうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費については、当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く一〇年度に限り、地方財政法第五条各号に規定する経費に該当しないものについても、地方債をもってその財源とすることができるものとされたこと。(合併特例法第一一条の二第二項)

(1) 合併市町村の一体性の速やかな確立を図るため又は均衡ある発展に資するために行う公共的施設の整備事業

(2) 合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進するために行う公共的施設の統合整備事業

(3) 合併市町村における地域住民の連帯の強化又は合併関係市町村の区域であつた区域における地域振興等のために設けられる基金の積立て

2 1の経費の財源に充てるために起こした地方債で、自治大臣が指定したものに係る元利償還に要する経費は、地方交付税法の定めるところにより、基準財政需要額に算入するものとされたこと。(合併特例法第二一条の二第二項)

3 1及び2の特例は、平成一年四月一日以後に行われた市町村の合併について適用するものとされたこと。(地方分権一括法附則第一五七条第六項)

## 第11 国、都道府県等の協力等に関する事項

1 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されたこと。(合併特例法第一六条第一項)

なお、本項に基づき、近日中に「市町村の合併の推進についての指針」をお示しすることとしており、各都道府県におかれても、合併のパターン等と内容とする「市町村の合併の推進についての要綱」を作成・周知するようお願いしたいこと。

2 国は、合併市町村の建設に資するため必要な財政上の措置その他の措置を講ずるように努めなければならないものとされたこと。(合併特例法第一六条第二項)

3 国は、自主的な市町村の合併の推進に伴う市議会議員共済会及び町村議会議員共済会の運営状況等を勘案し、その健全な運営を図るため必要な措置を講ずるものとされたこと。(合併特例法第一六条第三項)

4 都道府県は、合併市町村の建設に資するため、市町村建設計画を達成するための事業の実施その他の必要な措置を講ずるように努めなければならないものとされたこと。(合併特例法第一六条第六項)

## 第12 合併協議会の設置の勧告に関する事項

都道府県知事は、関係のある市町村に対し、合併協議会の設置を勧告しようとするときは、あらかじめ、当該市町村の意見を聴かなければならず、勧告したときは、その旨を公表しなければならないものとされたこと。(合併特例法第一六条の二)

## 第13 特別区の特例に関する事項

1 改正法中市に関する規定は、原則として特別区にも適用されるものであること。

2 ただし、地方交付税に関する特例(合併特例法第二一条の二第二項)は、特別区に適用しないものとされたこと。(合併特例法第一七条)

## 第14 罰則に関する事項

1 今回の改正により住民発議制度が拡充されたことにあわせ、地方自治法の規定を準用していた罰則に関する規定を合併特例法に書き下ろして規定することとされたこと。(合併特例法第一八条及び第一九条)

2 この法律の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例によるものとされたこと。(地方分権一括法附則第一六三条)

## 第15 施行期日に関する事項

改正法、改正令及び改正規則は、いずれも公布の日から施行されるものであること。

ただし、第6の3(3)(市町村の新設合併に当たつての議員定数についての協議、告示等の準備行為ができる旨の経過措置)、第8(農業委員会の委員の任期等の特例に関する事項)及び第13の2(地方交付税に関する特例を特別区については

適用除外とすること)については、平成二二年四月一日から、第6(議会の議員の定数の特例に関する事項。ただし3(3)を除く。)及び第13の1(特別区の特例に関する事項。ただし議員の定数の特例に係る部分に限る。)については、平成一五年一月一日から施行されるものであること。(地方分権一括法附則第一条、改正令附則第一条、改正規則附則)

#### 第16 その他の事項

- 1 本通知については、貴都道府県の選挙管理委員会に連絡するとともに、貴都道府県内の市区町村を通じ、当該市区町村の選挙管理委員会に対しても連絡が行き届くよう配慮願いたいこと。
- 2 今回の合併特例法の改正内容及び改正の趣旨については、各種広報媒体を活用して、住民等へ周知願いたいこと。

### 七、市町村合併研究会

地方分権推進計画においては、市町村合併推進のための指針の作成、合併に関する様々な情報提供といった取組みを進めることについて明示されていたが、この取組みの参考とするため、平成一〇年八月、時の自治省行政局長の私的研究会として「市町村合併研究会」が設置された。この研究会は、地方団体職員、学識経験者や経済団体の代表で構成された。この時、合併パターン作成の先進的取組みを行っていた本県からも、上村市町村課長が委員として参画した。実務上の意見交換については、市町村課分権合併担当の小嶋課長補佐が行った。

この研究会では、市町村合併推進のための指針に盛り込むために、①事務事業ごとに望まれる市町村の規模、②地域の特性、合併の目的による合併の類型、③市町村間の連携の類型、④市町村行政の現状及び将来展望に係る情報、⑤合併の必要性、メリット・デメリット、⑥合併前後の効果的な施策、⑦留意すべき事項などについて調査研究を行うことを目的とした。この研究会は計八回に亘って開催され、平成一一年五月に

報告書を取りまとめている。

この報告書のポイントは以下の点である。

#### (一) 市町村合併推進の必要性

①市町村行政の広域的対応等の必要性、②地方分権の推進、③少子・高齢化の進展、④国・地方における財政状況等、市町村行政の現状・将来の見通しを踏まえ、主に、「住民の生活圏の拡がりに対応したまちづくりの必要性」「市町村行政サービスのレベルの維持、向上」の二点の理由から、市町村合併の推進はもはや猶予の許されない緊急の課題と指摘。すべての地域において市町村合併を議論し、推進することが必要とした。

#### (二) 市町村合併の一般的な効果について提示した。

①地域づくり・まちづくり・広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、地域のイメージアップ等

②住民サービスの維持、向上・住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を維持しつつ、より安定的なサービスを供給

③行政の効率化・行政経費の節約により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になる。

#### (三) 市町村合併と地域社会との関係

合併により市町村の規模が拡大することとなった場合においても、住民が帰属意識を有する地域社会を形成・維持することは可能で、地域社会のあり方と市町村のあり方が見直されることにより、市町村合併の議論の幅が広がるとし、今後の市町村合併においては、合併後の市町村の一体性のみならず、地域社会のまとまりも重視しながら、個性豊かな地域社会の創造に配慮すべきとした。

#### (四) 市町村合併の類型

①合併を通じて実現すべき目標、②地方公共団体の規模、能力に応じた組織及び権能の差、③市町村の結びつき、等の要素を勘案し、合併後の人口規模別に五つの類型を提示した。

(五) 都道府県に「要綱」の作成を要請

①「要綱」は、都道府県の全区域を見渡した上で、具体的な合併の枠組みを示すとともに、分かり易く地図上に示したパターンを中心的な内容とするものとした。

②合併特例法の期限(平成一七年三月)を考慮して、都道府県は早急に対応し、遅くとも平成一二年年度中には要綱を作成することが必要であるとした。

## 八、市町村の合併の推進についての指針

平成一一年の合併特例法改正法の成立とほぼ時を同じくして、自治省は、市町村の合併の推進に関する総合的な取組みの充実のため、平成一一年七月一二日、省内に自治事務次官を本部長とする「市町村合併推進本部」を設置した。この推進本部においては、「市町村合併推進についての指針」の作成及び決定、市町村合併の気運の醸成・PR、都道府県による「市町村合併の推進についての要綱」の作成支援及びフォローアップ等が、当面の取組事項とされた。

そして、同年八月、自治省は「市町村合併の推進についての指針」(いわゆる「一次指針」)を都道府県に対して示し、合併の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」を都道府県が平成一二年中に策定するよう要請した。併せて、市町村合併推進のための地方財政措置の拡充についても示している。

この指針で要請された、各都道府県の要綱の策定、合併パターンの提示が、全国各地での「平成の大合併」の検討の端緒となったと言えよう。

○市町村の合併の推進についての指針の策定について

平成一二年八月六日 自治振第九五号

各都道府県知事宛 自治事務次官通知

二一世紀の到来を目前に控え、地方分権の推進、少子・高齢化の進展、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います。こうした中であって、基礎的公共団体として総合的に住民サービスを提供の責務を負う市町村は、その行財政基盤の強化や広域的対応が強く求められており、市町村合併の推進が大きな課題となっています。

このため、国においては、先般、「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」(平成一一年法律第八七号)により「市町村の合併の特例に関する法律」(以下「合併特例法」という。)を改正し、一部の規定を除いて公布の日から即日施行した(「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」(市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係)等の施行について)(平成一一年七月一六日自治振第八七号各都道府県知事あて自治事務次官通知)参照)ほか、各般の行財政措置を講じ、市町村合併を一層推進することとしています。

市町村合併は、もとより市町村の主體的な取組の下に進められるものです。同時に、その円滑な推進に当たり、地域の実情を熟知した広域的な地方公共団体である都道府県の果たす役割が重要であります。そこで、平成一一年の改正後の合併特例法第一六条第一項の規定を踏まえ、別添のとおり「市町村の合併の推進についての指針」を策定し、お示しすることといたしました。各都道府県におかれては、この指針を参酌して、市町村の合併の検討の際の参考や目安となる合併の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」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します。

なお、この趣旨及び別添の指針について、貴都道府県内の市町村に対しても併せて周知されるようお願いいたします。

(別添)

市町村の合併の推進についての指針

平成二十一年八月六日

自治省

## 第一 市町村合併の推進に当たつての基本的考え方

### 一 市町村合併を推進するための方策

市町村合併は、市町村のあり方に関わる重大な問題であることから、市町村の主体的な取組が必要である。同時に、都道府県は、市町村を包括する広域の普通地方公共団体として、市町村合併を自らの問題と捉え、積極的に働きかけ、市町村の取組を促すことが期待されるが、これらの都道府県の支援等は、第二に掲げる「市町村の合併の推進についての要綱」（以下「要綱」という。）を定めて行うことが適切である。その際、都道府県は、市町村が合併を検討する際の参考や目安となるものとして、市町村合併のパターンを作成することとすることが重要である。

市町村及び都道府県は、平成二十一年の「市町村の合併の特例に関する法律」（以下「合併特例法」という。）の改正後も平成二十七年三月三十一日までの期限は延長されていないことに十分留意し、早急に対応することが求められる。したがって、都道府県が、平成二十二年中のできるだけ早い時期に要綱を策定し、全国的な取組を一定の期間内に推進することによって、合併の気運の醸成が図られることが望まれる。

### 二 市町村合併と地域社会との関係

市町村合併には、総合的な地域づくり・まちづくり、住民サービスの維持・向上、行財政の運営の効率化と基盤の強化など、多くの効果が期待されるが、他面で市町村と地域社会との関係について、市町村合併をすれば「住民の顔が見えるぬくもりのある行政」が展開されにくくなるのではないかと懸念も聞かれるところである。しかしながら、合併により市町村の規模が拡大する場合には、行政が地域に密着した問題を住民の参加や住民との共働の下に解決していくための仕組みを作りあげていくこと等により、住民の帰属意識に基づく地域社会を形成・維持することができるものである。また、市町村の規模の拡大により、行政との距離が遠くなるなどの懸念についても、支所、出張所

の設置、地域審議会の活用、公共施設等のネットワークの活用など、地域社会の振興に配慮した様々な施策を展開していくことにより克服することができるものである。なお、合併特例法において、市町村議会議員の選挙区を暫定的に設定することができることとされているほか、公職選挙法においても、特に必要があるときは、条例で選挙区を設けることができることとされていることにも留意を要する。

今後の市町村合併においては、合併後の市町村の一体性のみならず、市町村内の各地域のまとまりも重視しながら、社会経済情勢の変化を踏まえた地域社会の振興のための施策を展開し、個性豊かな地域社会の創造を目指すことが重要である。

### 三 市町村合併と広域行政との関係

市町村行政の広域化の要請に対処して、一部事務組合や広域連合などのような市町村の枠組の変更を伴わない広域行政に関する諸制度を活用した特定分野における事務の共同処理が既に幅広く行われ、一定の成果もあがっているところであるが、ややもすれば、責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施等に支障を生じる場合も見受けられる。したがって、人材を確保し、かつ、地域の課題を総合的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の地方公共団体が行うことがより効果的である。

もつとも、広域にわたる行政課題に緊急に対応する必要がある場合などにおいては、広域行政制度が活用されることも想定されるが、このような場合において、広域行政の実績を積み重ねることにより、結果的に地域の一体感がさらに醸成され、将来市町村合併を検討するにふさわしい状況がづくりだされ、進んで市町村の合併が検討されることが期待される。

## 第二 「市町村の合併の推進についての要綱」に関する事項

### 一 要綱の構成

(一) 要綱には、自主的な市町村合併が円滑に推進されるよう、以下に掲げる事項について盛り込むことが適当である。

ア 市町村の地域の現況と今後の展望 (二) 参照

イ 市町村の行財政の現況と今後の見通し (三) 参照

ウ 市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処 (四) 参照

エ 市町村の合併のパターン (二参照)

オ 市町村合併に関する都道府県及び市町村の取組 (第三の二参照)

(二) 市町村の地域の現況と今後の展望 (一) のア)

① 市町村の地域の現況については、地理的条件や産業構造の状況等の地域的な特性を踏まえたものとする。

② 市町村の地域の今後の展望については、人口の推移や少子・高齢化の進展、これらに伴う地域の変化、集落の推移等の見通しを示すものとする。

(三) 市町村の行財政の現況と今後の見通し (一) のイ)

① 行政課題への対応、特に、高齢者福祉、教育、廃棄物処理などの住民の生活に密接に関連する課題への対応についての今後の見通しを考慮する際には、これらに係るサービスの一層の充実と安定化が求められ、高度で専門的な能力を有する職員の確保等が必要とされることに配慮するものとする。

② 財政の現状を踏まえ、より効率的な行財政運営が求められることも勘案して今後を見通すものとする。

(四) 市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処 (一) のウ)

① 市町村合併の効果については、別紙一の「市町村合併の一般的な効果」が参考になるものである。また、個々の市町村の置かれている状況によって、それぞれ合併により目指すべき目標も異なることから、市町村ごとに合併の必要性が理解できるように配慮するものとする。

② 合併に際して懸念される事項への対処方策として、合併特例法に規定する施策その他の様々な方策等の活用が考えられる。

二 市町村の合併のパターン (一) のエ)

(一) 作成主体

市町村の合併のパターンは、地域の実情を熟知している広域的な地方公共団体である都道府県が作成するものとする。

なお、学識経験者等(研究者、地域の住民や団体の代表、市町村の代表等)で構成される研究会や外部の機関等に委託して検討することも考えられる。

(二) パターンの内容

① 合併対象地域についての具体的な検討が容易となるよう、合併することが適当と考えられるような市町村の組合せを分かりやすく、地図上に示すものとする。

② 都道府県内のすべての市町村を視野に入れて、将来の市町村の区域を検討するとともに、今後の地域全体の発展を展望して作成するものとする。

③ ①の場合、一通りの組合せを示すことが分かりやすいが、市町村の結びつきに関する要素(三)の③参照)等を勘案し、複数の組合せを示すことも考えられる。

④ パターンについては、合併の気運や熟度に応じ、適宜、適切な改訂を行うものとする。

(三) 作成に当たったの留意事項

市町村の合併のパターンの作成に当たっては、行政サービスの質・量に最も関係の深い人口規模のほか、次の事項についても留意するものとする。

なお、一律の基準により市町村の適正規模を示すことは困難であるが、合併後の人口規模と地域の特性を組み合わせた類型としては、別紙二の「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」が参考となるものである。

① 合併を通じて実現すべき目標

市町村の合併を通じて実現すべき目標としては、以下の諸点が挙げられる。

- ア 基礎的の地方公共団体としての基幹的サービスの充実
  - ・ 保健、福祉、医療、公的介護制度に関する施策の展開
  - ・ 生活環境関連施策の展開
  - ・ 学校教育(義務教育)の実施
- など

イ 地域における施策の一体的展開

・一体的な都市計画の策定及び都市施設の一体的展開

・地域振興施策・産業振興施策の展開

・国土・環境保全施策の展開

ウ 効率的な行政の運営

・管理的な部門の統廃合による行政全体の効率化

・事務の処理又は事業の遂行における規模の利益

・公共施設等の効率的な配置

② 地方公共団体の規模、能力に応じた組織及び権能の差

など

人口等の一定の要件の充足を条件として、法令において規定された一定の権限等を使用することとなる地方公共団体として、地方自治法上、指定都市、中核市、特例市（平成一二年四月一日から施行）及び市の制度が設けられていることに留意するものとする。

③ 市町村の結びつき

ア 地域の実情に応じて次のような様々な市町村の結びつきを活用するものとする。

・住民の日常生活圏（通勤通学圏、商圏等）

・市町村行政相互の連携（事務の共同処理等（消防、廃棄物処理等））

・国・都道府県行政の地域のまとまり（各種圏域）

・行政機関の効果的・効率的な配置

・総合的広域行政（広域市町村圏等）

・各種計画上の位置づけ

・郡の区域

・自然的・地理的条件（河川の流域等）

・歴史的・文化的条件

・市町村や住民の意識（帰属意識、連帯意識）

イ 市町村においては、住民の連帯意識が重要な要素と考えられることから、「歴史的・文化的条件」や「市町村や住民の意識」のような主観的要素について

でも十分勘案するものとする。

④ 面積についての考え方

面積については、市町村のあり方を考えるうえで人口規模と同様には考え難いが、次のような条件の地域においては、十分に考慮することが適当である。

ア 大都市圏又は地方の平野部の面積が小さな市町村

大都市圏又は地方の平野部には、一定の人口を有するが面積の狭小な市町村も存在している。こうした地域では、既に、市町村、場合によっては都府県の区域を越える通勤、通学等が一般的に行われていることなど、日常生活圏と行政区域が著しく乖離している。また、区域が狭いため、まちづくりの展開にも限界がある。このような地域では、合併の効果が大きいものと期待される。

イ 中山間地域など人口密度が低い地域

人口密度が低い中山間地域などにおいては、合併により面積が広大になり、市町村としての一体性が十分に確保できなかったり、合併による効率性が十分に発揮できない場合も想定される。このような地域においては、総面積だけでなく、例えば可住地面積、集落の配置などにも留意して検討することが考えられる。

⑤ 合併への制約が大きい地域

地理的条件等市町村の状況によっては、合併について数多くの制約がある地域もみられることに留意を要する。これらの地域は、合併したとしても、住民の連帯意識が育まれず、行政サービスの維持向上や行政の効率化があまり期待できないと思われる。例えば、外海離島や山間奥地の町村がこれに該当しうる。

しかしながら、こうした地域についても、交通条件の改善や今後の情報通信手段の発達、ネットワークの整備なども考慮して合併の可能性の検討を行い、そのうえで合併の適否を判断することが適当である。

三 市町村、住民等への要綱の説明等

（一）都道府県は、要綱の作成に当たり、地域における幅広い意見を踏まえるとともに、作成後は、それぞれの市町村において合併についての主体的な検討や関係市町村との検討・研究が行われるよう、要綱の内容について市町村に十

分説明するなどの確かな情報提供を行ったうえで、市町村合併についての要請や支援を行うことが重要である。

(二) (一)と併せて、議会、住民、マスコミ等に要綱を公表して、その内容を関連情報とともに分かりやすく説明し、合併の気運の醸成を図ることが期待される。

### 第三 市町村などに対する支援に関する事項

#### 一 国による市町村合併の推進のための支援策

平成一一年の合併特例法の改正により、「国は、合併市町村の建設に資するため必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めなければならない」(第一六条第二項)と規定されたことなどを踏まえ、国においては、市町村合併の推進のために次のような支援策を講ずることとしているので、都道府県は、市町村の合併に向けた取組について積極的に支援することが期待される。

#### (一) 市町村合併の支援に関する関係省庁間の連携強化等

市町村合併の推進のための財政上の措置その他の措置について関係省庁間の連携強化等を図る。

#### (二) 地方財政措置

地方財政措置としては、合併特例法で規定されているもの(以下の①から③まで)のほか、④から⑥までの措置を講じる。

#### ① 普通交付税の算定の特例(合併算定替)の期間の延長

合併関係市町村が合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合算額を下回らないように算定する期間を、当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く一〇年度に延長し、その後の五年度で当該算定による増額を段階的に縮減することとした。

#### ② 合併後の市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置(合併特例債)

合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う以下に掲げる事業のうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費について、地

方財政法第五条各号に規定する経費に該当しないものについても、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く一〇年度に限り、地方債をその財源とすることができるとし、当該地方債に係る元利償還に要する経費の一部については、普通交付税により措置することとした(本地方債のことを、以下「合併特例債」という)。

ア 合併後の市町村の一体性の速やかな確立を図るため又は均衡ある発展に資するためを行う公共的施設の整備事業

イ 合併後の市町村の建設を総合的かつ効果的に推進するため行う公共的施設の統合整備事業

なお、合併後の市町村のまちづくりを推進するために都道府県が実施する市町村建設計画に掲げられた合併に伴い臨時的に必要となる地方単独事業については、引き続き、地域総合整備事業債の対象とする。

#### ③ 合併後の市町村の振興のための基金造成に対する財政措置(合併特例債)

合併後の市町村における地域住民の連帯の強化又は旧市町村の区域における地域振興等のために設けられる基金の積立てのうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費について、合併特例債を財源とすることができることとした。

#### ④ 合併直後の臨時的経費に対する財政措置

従来の合併補正を再構成し、主として以下に掲げるような経常経費に対して、普通交付税による包括的財政措置を講じる(なお、投資的経費については、②の合併特例債により措置)。

ア 行政の一体化(基本構想の策定・改訂、コンピュータ・システムの統一、ネットワークの整備等)

イ 行政水準・住民負担水準の格差是正(住民サービスの水準の調整等)

#### ⑤ 合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置

合併関係市町村間における起債制限比率の格差が市町村の合併の障害となること認められる場合には、全国平均起債制限比率(最も低い合併関係市町村の起債制限比率が全国平均起債制限比率を上回る場合は、当該市町村の起債制限比

率とする。以下同じ。)と全国平均起債制限比率を超える合併関係市町村に係る起債制限比率の差に相当する利子相当分について、特別交付税措置を講じる予定である。

#### ⑥ 都道府県の行う合併支援経費に対する財政措置

合併後の市町村が行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について、特別交付税措置を講じる予定である。

以上のほか、市町村における合併協議会設置経費等合併準備経費に対する特別交付税措置及び都道府県の行う合併のための調査・研究、気運醸成等に要する経費に対する普通交付税措置を引き続き講じる。

#### (三) 市町村合併に関する情報提供

市町村合併の推進に当たっては、住民も含めた世論の喚起が重要であることから、国においては、市町村合併の意義や必要性、メリット及び平成十一年の改正後の合併特例法の内容、国会における市町村合併の論議等について、積極的に情報提供を行うものとする。

#### 二 都道府県による市町村合併に対する支援(第二の一の(一)のオ)

都道府県は、地域の実情も踏まえ、関係部局等の連携体制の確立を図りつつ、以下のような各種の支援を積極的に行うことが期待される。

#### (一) 市町村建設計画を達成するための事業の実施

市町村建設計画に掲げられた都道府県事業を重点的に実施するとともに、合併に伴う特別な補助金の交付又は補助金の優先採択など市町村事業に対する財政的な支援を行う。

#### (二) 圏域設定の見直し

都道府県の総合計画をはじめとする各種計画等において、圏域の設定を見直す。

#### (三) 都道府県の出先機関の所管区域の見直し

合併後の市制施行に伴う福祉事務所の設置や中核市への移行に伴う保健所の設置などにより、合併後の市以外の地域における都道府県の機関の設置が非効率になる場合には、都道府県から当該市への事務の委託も検討する。

#### (四) あらゆる行政分野における支援

補助金など財政面について配慮することはもとより、あらゆる行政分野において、市町村合併が円滑に推進されるよう配慮する。

#### (五) 市への権限委譲

一定の人口規模を有する市に権限をまとめて委譲することが合併の促進に資すると考えられることから、「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」(平成二十一年法律第八七号)において改正された地方自治法第二十五条の一七の二に基づく条例による事務処理の特例制度を積極的に活用する。

#### (別紙一)

#### 【市町村合併の一般的な効果】

市町村合併の効果としては、次のようなことが挙げられる。

#### 一 地域づくり・まちづくり

広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開などが可能となる。

#### 【例】

・ 広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニングなど、まちづくりをより効果的に実施することができる。

・ 環境問題や水資源問題、観光振興など、広域的な調整、取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。

・ より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や「格」の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できる。

#### 二 住民サービスの維持、向上

住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を確保しつつ、より高い水準のサービスを安定的に受けられるようになる。

#### 【例】

・従来、採用が困難又は十分に確保できなかった専門職（社会福祉士、保健婦、理学療法士、土木技師、建築技師等）の採用・増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になる。

・医師などによる専門チームが組織でき、また、財政基盤が充実することによって、様々な状況にある高齢者一人一人に応じた介護・福祉サービスを提供することが可能となる。

・小規模市町村では設置困難な、都市計画、国際化及び情報化に関する施策並びに女性に関する施策等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる。

### 三 行財政の運営の効率化と基盤の強化

行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になるとともに、総合的な行政が展開できる。

#### 【例】

・総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができる。

・三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分の経費も節減される。

・事務の処理又は事業の遂行に当たって、住民一人当たりの職員数や経費が節減されるという規模の利益が働く。

・広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる。

#### （別紙二）

#### 【合併後の人口規模等に着眼した市町村合併の類型】

#### 一 人口五〇万人超

#### （一）想定される典型的な地域

・複数の地方中核都市が隣接している場合

・大都市圏において、複数の中小規模の市が隣接している場合

#### （二）合併を通じて実現すべき目標

・経済圏の確立

・高次都市機能の集積

・大都市圏における一極集中の是正

・指定都市への移行による都道府県も含めたイメージアップ

#### （三）人口規模と関連する事項

・指定都市

#### 二 人口三〇万人・二〇万人程度

#### （一）想定される典型的な地域

・地方中核都市と周辺の市町村で一つの生活圈を形成している場合

・大都市圏において、市街地が連たんした複数の小面積の市が隣接している場合

#### 合

#### （二）合併を通じて実現すべき目標

・都市計画、環境保全行政等の充実、保健所の設置など

・中核的都市機能の整備

・急激な人口増加への広域的な対応

・都道府県全体の発展の中核となる都市の育成

・中核市・特例市への移行によるイメージアップ

#### （三）人口規模と関連する事項

・中核市（三〇万人以上）

・特例市（二〇万人以上）

・一般廃棄物処理（効率的なサーマルサイクルが可能）三〇〇t（日規模

の施設の目安・二〇〇～二五万人）

・老人保健福祉圏域（平均三六万人）

・二次医療圏（平均三五万人）

・広域市町村圏の実態（平均二二万人）

### 三 人口一〇万人前後

- (一) 想定される典型的な地域
- ・ 地方圏において、人口の少ない市と周辺の町村で一つの生活圏を形成している場合

・ 大都市周辺において、人口の少ない市町村が隣接している場合

(二) 合併を通じて実現すべき目標

- ・ 高等学校の設置や一般廃棄物の処理（焼却）など一定水準の質を有する行政サービスの提供

・ 県下第二、第三の都市の育成による県全体の均衡ある発展

(三) 人口規模と関連する事項

- ・ 広域市町村圏の設定基準（概ね一〇万人以上）
  - ・ 消防の体制整備（二〇万人程度）
  - ・ 高等学校の設置（二〇万人以上の市）
  - ・ 一般廃棄物処理（焼却）（二〇〇t）日規模の施設を目安（七〇九万人）
  - ・ 女性に関する施策を専ら担当する組織（課相当）の設置（二〇万人程度）
- #### 四 人口五万人前後

(一) 想定される典型的な地域

・ 地方圏において、隣接している町村で一つの生活圏を形成している場合

(二) 合併を通じて実現すべき目標

- ・ 福祉施策等の充実（福祉事務所の設置等）
- ・ グレードの高い公共施設の整備
- ・ 計画的な都市化による圏域全体の発展

・ 市制施行

(三) 人口規模と関連する事項

- ・ 市制施行の要件（五万人（合併特例四万人）（福祉事務所の設置等）
- ・ 市町村障害者社会参加促進事業の単位（厚生省関係障害者プランの推進方策について）（平成八年二月一五日付け厚生省大臣官房障害保健福祉部長通知）参照

- ・ 特別養護老人ホーム二か所、デイ・サービス七か所、ホームヘルパー七〇人

・ 環境政策一般部門の専任組織（課相当）の設置（三万人程度）

五 人口一万人～二万人程度

(一) 想定される典型的な地域

- ・ 中山間地域等において、地理的条件や文化的条件によるまとまりなど、複数の町村が隣接している場合

・ 離島が、複数の市町村により構成されている場合

(二) 合併を通じて実現すべき目標

・ 適切かつ効率的な基幹的行政サービスの提供

(三) 人口規模と関連する事項

- ・ 町村合併促進法（昭和二十八年）における標準（最低）規模（概ね八、〇〇〇人）

・ 中学校の設置（標準法による基準での最小…二三、二〇〇人程度で二校）

(一) 学校当たりの生徒数を四八〇人（二学級当たり生徒数四〇人×二学級）とする等の仮定を置いた場合（自治省試算）

・ デイ・サービス/デイ・ケアの設置（新G P一・七万か所…七、三〇〇人程度にか所）

・ 在宅介護支援センターの設置（新G P一萬か所…二、五〇〇人程度にか所）

・ 特別養護老人ホームの整備（最小規模五〇床を基準（なお、大都市、過疎地等では例外的に三〇床）…二万人程度）

・ 二人ではデイ・サービス三か所、ホームヘルパー三〇人弱

・ 建築技師の設置（一人程度）

※新G P II新・高齢者保健福祉推進一〇か年戦略（新ゴールド・プラン）

なお、上述の(三)をみれば、保健福祉、学校教育といった基幹的な行政サービスを適切・効率的に提供するためには、少なくともこの「五 人口一万人～二万人程度」という類型の規模は期待される。

○市町村合併の推進のための地方財政措置の拡充について

平成一一年八月一九日自治振第一〇〇号・自治財第三〇号  
各都道府県総務部長あて自治省行政局振興課長・財政局財政課長通知

先般自治省において策定した「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指針の策定について」（平成一一年八月六日自治振第九五号各都道府県知事あて自治事務次官通知）参照）においてお示した市町村合併推進のための地方財政措置について、別添のとおり、具体的内容にとりまとめましたのでお知らせします。

また、この旨を貴都道府県内の市町村に対しても通知されるとともに、その趣旨の徹底をお願いします。

一 普通交付税の算定の特例（合併算定替）の期間の延長

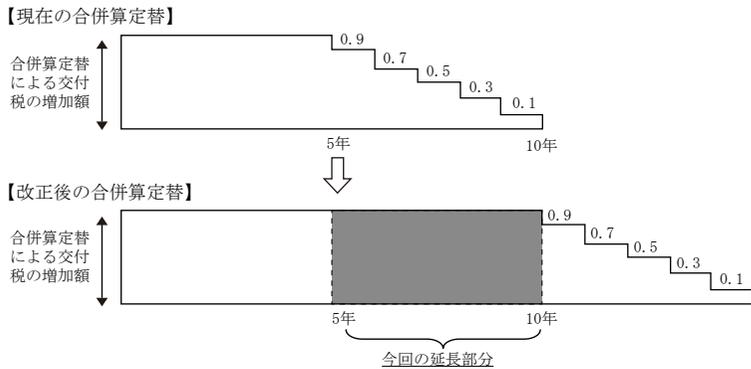
合併後の市町村に交付すべき普通交付税について、合併関係市町村がなお合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合算額を下回らないように算定する期間を、合併年度及びこれに続く五年度から、合併年度及びこれに続く一〇年度に延長するとともに、その後の五年度について従前と同様の激変緩和措置（段階的な縮減措置）を講じる（別図参照）。

この措置は、平成一一年度以降の市町村の合併から適用するものとし、平成二年度から平成一〇年度までに行われた市町村の合併については、激変緩和措置に係る期間を延長する経過措置を講じるものとしている。

二 合併後の市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置（合併特例債）

合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う一定の事業に要する経費については、合併年度及びこれに続く一〇年度に限り、地方財政法第五条各号

別図 合併算定替の期間の延長



に規定する経費に該当しないものについても、地方債をもってその財源とすることができるとし、当該地方債の元利償還金の一部について、普通交付税措置を行うものとする。（本地方債のことを、以下「合併特例債」という。）

（一）対象事業

合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う次に掲げる事業のうち、特に必要と認められるものに要する経費について、合併特例債を起すことができるとする。

- ① 合併後の市町村の一体的な速やかな確立を図るために行う公共的施設の整備事業
- ・ 旧市町村の交流や連携が円滑に進むような施設

整備（例：旧市町村間の道路、橋りょう、トンネル等の整備）

・ 合併後の市町村の住民相互が一体感を持つために行われる施設の整備（例：住民が集う運動公園等の整備）

② 合併後の市町村の均衡ある発展に資するために行う公共的施設の整備事業

・ 合併後の市町村内の行政サービスの水準の均衡を図るための施設の整備

(例…介護福祉施設が整備されていない地区への施設の整備)

・同一内容の施設の重複を避けて行う施設の整備(例…ある地域には文化施設があるため、他の地域に体育施設を整備するなどして、合併後の市町村全体としてのバランスのとれた発展を図る)

③ 合併後の市町村の建設を総合的・効果的に推進するために行う公共的施設の統合整備事業・類似の目的を有する公共的施設を統合する事業

(二) 標準全体事業費

(一) について、①から③までの事業に係る標準的な全体の事業費(以下「標準全体事業費」という。)を設定し、その事業量の目安とする。

具体的には、合併に伴い必要となる追加的な地方単独事業費及び国庫補助事業費に係る地方負担額について、合併後人口、増加人口(合併関係市町村の人口の合計から当該市町村の人口のうち最大のものを差し引いた人口)および合併関係市町村数の多寡に応じ、算出する。

(三) 充当率及び普通交付税措置

充当率は対象事業費のおおむね九五%とし、その元利償還金の七〇%について後年度において普通交付税の基準財政需要額に算入する予定である。

三 合併後の市町村の振興のための基金造成に対する財政措置(合併特例債)

合併後の市町村が行う一定の基金の積立てに要する経費については、合併年度およびこれに続く一〇年度に限り、地方財政法第五条各号に規定する経費に該当しないものについても、地方債をその財源とすることができるものとする。

(一) 基金の目的

合併後の市町村が、地域住民の連帯の強化又は合併関係市町村の区域における地域振興等(当該区域において過去に合併が行われたことがある場合には、当該過去の合併の際の合併関係市町村の区域における地域振興等を含む。)のために設ける基金(以下「合併市町村振興基金」という。)に対する積立てのうち、特に必要と認められるものに要する経費については、合併特例債を起す

ことができるものとする。

・新市町村の一体感の醸成に資するもの(例…イベント開催、新市町村のCI、新しい文化の創造に関する事業の実施、民間団体への助成等)

・旧市町村単位の地域の振興(旧市町村において過去に合併が行われたことがある場合には、当該過去の合併の際の旧市町村を単位とする地域の振興を含む。)(例…地域の行事の展開、伝統文化の伝承等に関する事業の実施・民間団体への助成、コミュニティ活動・自治会活動への助成、商店街活性化対策等)

(二) 標準基金規模

(一)の合併市町村振興基金の標準的な規模(標準基金規模)を設定し、基金積立額の目安とする。

具体的には、新市町村の一体感の醸成・旧市町村単位の地域の振興という合併市町村振興基金の目的を踏まえ、合併関係市町村数、増加人口及び合併後人口の多寡に応じ、算出する。

ただし、合併市町村振興基金の積立てに際し、その必要がある場合には、算式により算出される標準基金規模のおおむね五割増まで積立てを行うことができるものとするが、いずれの場合においても、四〇億円を合併市町村振興基金の上限とする。

(三) 充当率及び普通交付税措置

充当率は対象事業費のおおむね九五%とし、その元利償還金の七〇%について後年度において普通交付税の基準財政需要額に算入する予定である。

四 合併直後の臨時的経費に対する財政措置

合併直後に必要となる次のような臨時的経費について、普通交付税において包括的な財政措置を行うものとし、その他の諸費(人口を測定単位とするもの・経常経費)に合併補正を新設している。

・行政の一体化(基本構想等の策定・改訂、コンピュータ・システムの統一、ネットワークの整備等)に要する経費

・行政水準・住民負担水準の格差是正（住民サービスの水準の調整等）に要する経費

これらの経費に基づき算出した額を五年度間にわたり均等に普通交付税の基準財政需要額に算入するものとする。ただし、三〇億円を算入額の上限とする。

#### 五 合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置

合併関係市町村間における起債制限比率の格差が市町村合併の障害となると認められる場合には、全国平均起債制限比率と合併関係市町村に係る起債制限比率の差（合併関係市町村の起債制限比率がすべて全国平均起債制限比率を上回る場合は、合併関係市町村の起債制限比率のうち最も低い起債制限比率と合併関係市町村に係る起債制限比率の差）に相当する公債費のうち利子相当分を対象として、合併関係市町村の財政状況に応じ、特別交付税措置を講じる予定である。

注）本項の措置は、平成一二年年度の制度改正により「市町村合併に対する新たな特別交付税措置」に移行

#### 六 都道府県が行う合併支援経費に対する財政措置

合併後の市町村が行う事業に対して市町村合併の円滑な実施に資する観点から都道府県が交付する補助金、交付金等を対象として、特別交付税措置を講じる予定である。

#### 七 その他

（一）上記措置は、平成一一年度以降の市町村の合併から運用するものとしている。

（二）市町村の合併を推進するために既に講じている次の措置についても、今後とも引き続き講じることとしている。

① 市町村における合併協議会設置経費等合併準備経費に対する特別交付税措置

② 都道府県が行う合併のための調査・研究、気運醸成等に要する経費に対する普通交付税措置

## 第二節 市町村合併推進施策の展開

### 一、機運醸成の取組み

合併特例法の改正、指針の策定を行った後、国は、市町村合併の機運醸成に向けた動きを本格化させた。

平成一二年四月四日、自治省は、自治大臣の委嘱による「市町村合併推進会議」を設置した。学識経験者、ジャーナリスト、経済界等の代表から構成されたこの会議は、市町村合併の意義、推進方策等について、様々な視野から論議し、市町村合併に対する世論の喚起を図ること等を目的に設置されたもので、周知啓発方策やその開催方法等について、同年四月と九月の二回の会議において意見交換が行われた。

ここでの検討も踏まえて、この年から「全国リレーシンポジウム」が開催され、同年七月から一月にかけて、四七都道府県において自治省と各都道府県、全国地方新聞社連合会等の共催で順次開催された。この取組みは、合併特例法期限を迎える平成一六年度まで継続されることとなった。（平成一四年度まで各都道府県単位で実施。平成一五～一六年度においては、全国を数ブロックに分割しての重点的な実施）

同年七月の臨時国会では、森喜朗総理大臣が、所信表明の中で市町村合併推進体制整備の取組みを明らかにするとともに、自治大臣に対して自主的な合併の強力な推進について指示している。

同年九月の市町村合併推進会議の会合では、西田自治大臣が、「合併特例法の再延長をしない考え」を明言し、時限を区切って積極的に市町村

合併を進める姿勢を鮮明にした。さらに、同年一〇月には、西田自治大臣は、各都道府県知事に対し、「平成一七年三月の合併特例法期限を念頭においた特段の取組み」を要請する旨の書簡を送り、その中で、合併特例法期限内の財政支援措置について、「合併特例法失効後も、同様の措置が講じられるだろうというような甘い考えを取ることはできない。なんとしてでも、この残された期限内で市町村合併を成し遂げなければならぬ。」と合併特例法の財政支援措置の延長の可能性を否定し、合併推進を強くアピールしている。

これらの動向に並行し、同年五月、自治省は市町村合併推進本部の事務局である振興課及び行政体制整備室の中に、「市町村合併推進室」を設置し、合併推進体制の強化を図っている。

## 二、市町村合併に関する答申・意見

平成一二年一〇月二五日、第二六次地方制度調査会が「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、森喜朗総理大臣に提出した。この中で、市町村合併に関しては、住民投票制度の導入が求められている。

○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（抄）

平成一二年一〇月二五日地制調第三五号  
地方制度調査会

第一 自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度のあり方

一 住民自治の更なる充実方策

## (一) 住民投票制度

我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握手法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るといふ観点から、重要な課題である。

当調査会においては、こうした問題意識のもと、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討を行ったところであるが、その制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった。これらの論点については、今後とも、引き続き検討することが必要である。

ただ、市町村合併については、①まさに地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であること、②地域に限定された課題であることから、その地域に住む住民自身の意思を問う住民投票制度の導入を図ることが適当である。その場合、自主的な市町村合併の推進という観点を踏まえ「市町村の合併の特例に関する法律」において位置付けることとし、制度化に当たっては関係団体の意見を十分聴取の上、円滑な運用が図られるものとするのが適当である。

## 第二 地方税財源の充実確保

一 地方税財源の充実確保についての基本的な考え方

(五) 市町村合併については、「市町村の合併の特例に関する法律」等により自主的な合併を推進するために必要な措置が講じられているが、更に積極的に

取組を支援するため、税財政面において、必要な措置を検討すべきである。

この答申を踏まえ、平成一二年一月、自治省市町村合併推進本部は、「市町村合併の推進に係る今後の取組」を決定し、自主的な市町村合併の推進において、地域住民の意思を反映させる仕組みとして住民投票の制度化を図ることとして諸般の準備を進めるとともに、合併を機に行われる新たなまちづくり、合併関係市町村間の公共料金の格差調整、公債費負担格差の是正や土地開発公社の経営健全化等についての需要に的確に対応するため、平成一七年三月までに合併を行う市町村に対し、平成一二年度から特別交付税による包括的な支援措置を講じ、また、合併に伴う電算システムの統一等の「合併移行経費」を特別交付税により個別に措置することとした。その他、合併後の地域対策の促進、民間団体などとの連携による広報・啓発活動の推進等を掲げた。

また、都道府県における「市町村の合併の推進についての要綱」が概ね出揃った時期をとらえて、「要綱」策定後の都道府県における合併推進に係る具体的な取組方針について、新たな「市町村の合併の推進についての指針」を自治省において作成し、都道府県に対して通知することとした。

その後、平成一二年一月二七日、地方分権推進委員会が「市町村合併の推進についての意見」を総理大臣に提出している。地方分権推進委員会は、当初は平成一二年七月までの時限機関であったが、地方分権一括法施行後の監視活動や、継続検討課題への取組みのため、その時限が一年延長されていた。

○市町村合併の推進についての意見（分権型社会の創造）

平成一二年一月二七日

地方分権推進委員会

はじめに

地方分権推進法は、五年間の時限法であり、本年七月二日にその期限が到来することになっていたが、地方分権推進法の一部を改正する法律の成立により、地方分権推進法の有効期間が一年間延長され、これに伴い、当委員会の任期も一年間延長されることになった。

当委員会は、これまでの監視活動の結果を踏まえ、本年八月、地方分権推進法第一〇条第二項の規定に基づき、内閣総理大臣に意見を提出した。その際、内閣総理大臣から当委員会に対し、引き続き監視活動に取り組むとともに、市町村合併の推進、地方税財源の充実確保などの課題について、更に検討するよう、要請がなされた。

このうち、市町村合併の推進については、基礎的な地方公共団体が地域における行政を一貫して自主的、自立的に実施できるようにするため、国は自主的合併の促進に努めてきた。当委員会は第二次勧告において、かかる観点から市町村合併を取り上げたところであり、当委員会の第二次勧告を受けた地方分権推進計画に基づき、地方分権推進一括法により「市町村の合併の特例に関する法律」（以下「合併特例法」という。）が改正され、住民参議制度の拡充、都道府県知事による合併協議会の設置の勧告、普通交付税の算定の特例の期間延長、合併特例債の創設、地域審議会の設置等の諸措置が講じられている。また、自治省から各都道府県知事に対して、「市町村の合併の推進についての指針」（以下「指針」という。）が示され、市町村の合併の検討の際の参考や目安となる市町村合併の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」（以下「要綱」という。）を平成一二年中のできるだけ早い時期に作成するよう要請がなされ、その作業が進められているところである。一方、政府においては、二一世紀のわが国社会について新たな行政システムを構築する必要から市町村合併の推進を含む行政改革大綱の策定に取り組んでいるところである。

こうした状況を踏まえ、当委員会は、本年九月以降、市町村の合併の着実な推進を図っていくための方策などについて、関係地方団体、地方公共団体の首長、経済団体、学識経験者等広く各界各層の人々の意見を聴取しながら精力的

に検討を進めてきたところであり、今般、市町村合併の推進について、地方分権推進法第一〇条第二項の規定に基づき、内閣総理大臣に対して意見を述べるものである。

政府においては、この意見を尊重し、適切に対処されるよう要請するものである。

## I 市町村合併の意義

### 一 市町村合併の必要性

#### (一) 地方分権の推進

少子・高齢社会の到来に対応し、社会の活力を維持・向上させ、自己決定と自己責任の原則に基づく真の分権型社会を構築していくことが重要である。したがって、これまでの地方分権の推進の成果を十分に活かし、高度化、多様化する行政需要に対応するためには、市町村合併を通して基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化を図る必要がある。

#### (二) 市町村行政の広域化

住民の日常生活圏や経済活動の広域化の進展に伴い、広域的な見地から行政を展開することが益々必要になってきている。特に、介護保険制度の施行やごみ処理の問題等広域的な対応が従来に増して求められてきていることにかんがみれば、基礎的自治体としての市町村が合併を通して圏域の拡大を図ることは必要である。

#### (三) 国・地方の財政状況への対応

我が国の財政は、平成一二年度末の国・地方合わせた債務残高は約六四五兆円に達し、その内に占める地方財政の借入金残高は、平成一二年度末には一八〇兆円を超えると見込まれているなど極めて厳しい状況にある。その中で、少子・高齢化が急速に進行しており、医療、福祉等の社会保障関係費の増大など財政需要の一層の増大が見込まれている。

こうした国・地方を通ずる厳しい財政状況の下、市町村が、現在の行政サー

ビスの水準を将来にわたって維持していくためには、まず、自らの努力として、市町村合併による簡素で効率的な地方行政体制の整備が必要であると考えられる。

#### (四) 担税者としての国民の意識への対応

厳しい地方財政状況の下、地方税の充実確保を図っていくうえで、担税者、生活者としての国民の幅広い理解を得なければならない。そのためには、民間企業等において経営合理化策等が講じられている社会経済情勢や、現行の地方行財政運営の仕組みに対して国民の中には厳しい意見もあることなどにかんがみ、これを見直し、地方公共団体において、徹底した行財政改革を実施するとともに、市町村合併を強力に推進する必要がある。

### 二 市町村合併の効果

市町村合併のメリットとしては、①広域的視点に立ったまちづくりの展開や施策の広域的調整が可能になること、②行政サービスの拡大や公共施設の広域的利用等による住民の利便性の向上、③専門的知識を持った職員の採用・増強や専任の組織の設置が可能になること、④行政組織の合理化、⑤公共施設の広域的・効率的な配置などが挙げられている。

他方、市町村合併については、その必要性は十分に認識されているものの、合併のデメリットとして、①行政との距離が遠くなることによる住民の利便性の低下、②住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供が困難になること、③合併後の中心部と周辺部との地域格差の発生、④地域の連帯感の喪失、⑤サービス水準の低下や住民負担の増加などが指摘され、市町村や住民が合併に対して消極的になっていく場合もある。これらのデメリットとして挙げられている点については、合併についての関係市町村の協議の中で十分な検討を行い、合併についての行財政措置を十分に活用することなどによって、その解消を図る必要がある。

## II 市町村合併の推進方策

合併特例法の期限である平成一七年三月までに十分な成果が上がるよう、既に講じられている措置に加え、新たに次の措置を講ずることとする。なお、合併特例法の財政措置は、原則として法の期限内に合併するものについてのみ適用されるものであることを関係者は認識して取り組む必要がある。

(一) 合併支援体制の整備

市町村の合併に対する取組を総合的に支援するため、政府部内において「市町村合併支援本部」（仮称）を設置することとし、国民への啓発とともに、市町村合併の推進の観点から、国の施策に関し、関係省庁間の連携を図る。

(二) 住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入

合併協議会の設置を求める住民発議が行われた場合には、住民発議に係る議会の議案審議に際して請求代表者の意見陳述を認めることとし、合併協議会が設置される場合、合併協議会そのものへの参加も認めることとする。

また、住民発議が行われても合併協議会設置に至らない場合が多いことにかんがみ、住民の意向がより反映されるよう、住民発議による合併協議会設置の議案が議会で否決された場合に、合併協議会の設置を求める住民投票制度の導入を検討する。

なお、住民発議により合併協議会が設置された場合には、一定期間内に市町村建設計画を作成するものとする。

(三) 合併推進についての指針への追加

各都道府県が要綱を作成しつつある状況を踏まえ、国は現在の指針に、合併協議会設置に係る知事の勧告の基準を示すことや、各都道府県に知事を長とする市町村合併のための全庁的な支援体制を整備することの要請などを追加する。

(四) 財政上の措置

合併特例法の期限内に合併する市町村に対し、合併後の財政需要に対する交付税措置を一層充実する。

また、地方税の不均一課税の適用期間の延長その他合併に伴う税制への配慮を検討する。

(五) 旧市町村等に関する対策

国は、住民サービスの維持向上を図り、住民の意向がより反映されるよう、地域審議会を活用、当分の間旧市町村の意向が議会において反映される措置、災害等緊急時の役場機能の維持など旧市町村等を単位とする多様な仕組みを検討する。

(六) 情報公開を通じた気運の醸成

国は、都道府県知事に対し、要綱の周知を図るよう要請するとともに、市町村に対し、住民が市町村合併の是非についての確な判断ができるよう行財政情報の公開を徹底するよう要請する。

おわりに

昨今、地方交付税による財源保障が市町村合併の推進を阻んでいるとの声があることも事実であるが、国・地方を通じた厳しい財政状況を考慮すれば、むしろ財政構造改革の論議の中で地方交付税制度の一層の簡素・合理化を検討すべきであると考えらる。

当委員会としては、合併特例法の期限である平成一七年三月までに、既に講じられている措置及び今回の措置により、市町村合併に十分な成果が上がるよう、市町村の関係者にあつては、すべての市町村において自らの問題として合併に向けた取組を速やかに開始され、国・都道府県の関係者にあつては、市町村合併の推進を支援するため最大限の努力を払われることを強く期待している。

また、合併協議が整った市町村についての合併の是非を問う住民投票制度の導入の検討や、基礎的な地方公共団体としての市町村制の在り方を総合的な見地から再検討することも、今後の課題として挙げられる。

最後に、市町村合併が飛躍的に進展することになれば、広域的自治体としての現在の都道府県の在り方の見直しも視野に入れ、地方自治の仕組みについて、中長期的に本格的な検討課題として取り上げていくことが必要になることを指摘しておきたい。

なお、当委員会は、残された任期の中で、引き続き監視活動に取り組みとともに、地方税財源の充実確保などの課題について更に検討を進めていく方針である。

### 三、行政改革大綱

平成一二年一月一日、政府は、平成一七年度までの五年間を目途に、様々な分野の行政改革を集中的かつ計画的に実施すべく、「行政改革大綱」を閣議決定した。

この中で、市町村合併については、地方制度調査会答申、地方分権推進委員会意見等を踏まえ、行財政措置の拡充や住民投票制度の導入が謳われた他、初めて「一、〇〇〇」という数値目標を明記した記述がなされた。

#### ○行政改革大綱（抄）

平成一二年二月一日

閣議決定

#### II 地方分権の推進

##### (一) 市町村合併の推進

###### ア 基本的考え方

地方分権の推進や少子・高齢化の進展、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が大きく変化している中であって、基礎的地方公共団体である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ふ観点から、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一、〇〇〇を目標とする」という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する。

###### イ 合併促進のための行財政措置の拡充

更なる気運の醸成を図るとともに、地方分権推進委員会の意見（平成一二年一月二七日）等を踏まえ、平成一三年度予算における財政支援、合併支援体

制の整備、住民発議制度の拡充、交付税措置等財政上の措置、旧市町村等に關する対策等、合併促進のための行財政措置の充実を図り、「市町村の合併の推進についての要綱」に基づく主体的な取組を積極的に支援することにより、国、都道府県、市町村が一体となつて、市町村の合併の特例に関する法律（昭和四〇年法律第六号）の期限である平成一七年三月までに十分な成果が挙げられるよう、市町村合併をより一層強力に推進する。

###### ウ 市町村合併の推進のための住民投票制度の導入

地方制度調査会の答申（平成一二年一〇月二五日）及び地方分権推進委員会の意見（平成一二年一月二七日）を踏まえ、自主的な市町村合併の推進において、地域住民の意思を反映させる仕組みとして住民投票の制度化を図ることとし、市町村の合併の特例に関する法律の改正案を次期通常国会に提出すべく、関係団体の意見聴取等、諸般の準備を進めるものとする。

### 四、市町村の合併の特例に関する法律の改正

（平成一二年）

平成一〇年合併特例法の改正により、町村が合併して市となるための人口要件が四万に緩和されたことは既述のとおりであるが、合併検討に着手した市町村等からは、市制施行要件のさらなる緩和を求める声もあつた。これに応え、町村合併の促進を図るため、更なる要件緩和が行われることになった。具体的には、平成一六年三月三十一日までに市町村の合併が行われる場合に限り、合併後の普通地方公共団体が市となるべき要件を、人口三万以上を有することのみとされた。この時、要件緩和の期限が合併特例法期限の一年前に設定されたのは、合併促進のインセンティブを働かせる目的があつたと考えられる。

都道府県	市町村数 A	最多			最少			要請公表年月日
		市町村数 B	減少数 A-B	B/A (%)	市町村数 C	減少数 A-C	C/A (%)	
北海道	212	122	90	57.5	72	140	34.0	平成12年 9月 6日
青森県	67	11	56	16.4	11	56	16.4	平成12年10月30日
岩手県	59	28	31	47.5	19	40	32.2	平成12年 5月22日
宮城県	71	17	54	23.9	17	54	23.9	平成12年 4月20日
秋田県	69	22	47	31.9	11	58	15.9	平成12年 6月15日
山形県	44	27	17	61.4	8	36	18.2	平成12年11月24日
福島県	90	40	50	44.4	12	78	13.3	平成13年 3月30日
茨城県	85	29	56	34.1	17	68	20.0	平成12年12月28日
栃木県	49	21	28	42.9	12	37	24.5	平成13年 1月12日
群馬県	70	12	58	17.1	10	60	14.3	平成13年 4月 9日
埼玉県	92	38	54	41.3	26	66	28.3	平成13年 3月27日
千葉県	80	28	52	35.0	23	57	28.8	平成12年12月18日
東京都	40	21	19	52.5	15	25	37.5	平成13年 1月18日
神奈川県	37	22	15	59.5	10	27	27.0	平成13年 3月29日
新潟県	111	21	90	18.9	21	90	18.9	平成13年 2月13日
福山県	35	9	26	25.7	4	31	11.4	平成13年 3月30日
石川県	41	22	19	53.7	10	31	24.4	平成13年 2月23日
福井県	35	12	23	34.3	7	28	20.0	平成12年12月25日
山梨県	64	21	43	32.6	10	54	15.6	平成12年 3月28日
長野県	120	85	35	70.8	10	110	8.3	平成12年12月27日
岐阜県	99	22	77	22.2	5	94	5.1	平成13年 3月27日
静岡県	74	24	50	32.4	16	58	21.6	平成12年11月29日
愛知県	88	36	52	40.9	15	73	17.0	平成12年12月 1日
三重県	69	16	53	23.2	10	59	14.5	平成12年12月25日
滋賀県	50	20	30	40.0	7	43	14.0	平成12年12月15日
京都府	44	15	29	34.1	9	35	20.5	平成13年 3月23日
大阪府	44	22	22	50.0	14	30	31.8	平成12年12月 8日
兵庫県	88	58	30	65.9	10	78	11.4	平成13年 1月19日
奈良県	47	17	30	36.2	9	38	19.1	平成12年12月27日
和歌山県	50	17	33	34.0	9	41	18.0	平成13年 1月19日
鳥取県	39	12	27	30.8	3	36	7.7	平成12年12月15日
島根県	59	15	44	25.4	11	48	18.6	平成13年 3月28日
岡山県	78	19	59	24.4	19	59	24.4	平成13年 3月23日
広島県	86	21	65	24.4	15	71	17.4	平成12年11月 8日
山口県	56	21	35	37.5	8	48	14.3	平成12年12月11日
徳島県	50	16	34	32.0	9	41	18.0	平成11年12月 7日
香川県	43	12	31	27.9	6	37	14.0	平成12年 4月10日
愛媛県	70	11	59	15.7	11	59	15.7	平成13年 2月28日
高知県	53	12	41	22.6	8	45	15.1	平成13年 2月23日
福岡県	97	20	77	20.6	20	77	20.6	平成12年12月15日
佐賀県	49	13	36	26.5	9	40	18.4	平成12年 7月26日
長崎県	79	13	66	16.5	13	66	16.5	平成12年 8月21日
熊本県	94	21	73	22.3	20	74	21.3	平成12年 3月16日
大分県	58	14	44	24.1	14	44	24.1	平成12年12月15日
宮崎県	44	22	22	50.0	8	36	18.2	平成12年12月28日
鹿児島県	96	27	69	28.1	12	84	12.5	平成12年12月22日
沖縄県	53	16	37	30.2	7	46	13.2	平成13年 3月26日
計	3,228	1,140	2,088	35.3	622	2,606	19.3	

五、「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み(第二次指針)の策定

この頃、各都道府県においては、合併パターンを含む「要綱」の策定が進み、平成一二年度の後半には殆どの都道府県で要綱が策定されるに

至った(別表参照)ことから、平成一三年(二〇〇一年)三月一九日、総務省は「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」を各都道府県に対して示し、各都道府県知事を長とする合併支援本部の設置や、合併重点支援地域の指定等について要請した。

○「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)について

平成一三年三月一九日総行市第四〇号  
各都道府県知事宛 総務事務次官通知

市町村合併の推進については、「市町村の合併の推進」についての指針の策定について(平成一一年八月六日付「自治振第九五号」)(以下「平成一一年指針通知」という)により、各都道府県において「市町村の合併の推進」についての要綱(以下「要綱」という)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したところです。

「市町村の合併の特例に関する法律(昭和四〇年法律第六号)(以下「市町村合併特例法」という)は平成一七年三月三十一日までの時限法であるため、同法の有効期限を考慮すると、可能な限り早期に全国各地域において合併協議会の設置をはじめとする合併に向けた取組が具体的に進展することが強く期待されるところです。

このため、国においては、平成一二年指針通知以降も、昨年一〇月二五日に地方制度調査会から内閣総理大臣に対して、市町村合併についての住民投票制度の導入を図ることが適当である旨を盛り込んだ「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」が答申され、昨年一月二二日に自治省において「市町村合併の推進に係る今後の取組」(以下「今後の取組」という。)をとりまとめ、昨年一月二七日には地方分権推進委員会から内閣総理大臣に対して「市町村合併の推進についての意見」が提出され、さらに、昨年一月一日には、政府として、「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一、〇〇〇を目標とする』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し、行財政基盤を強化する」旨を盛り込んだ「行政改革大綱」を閣議決定するなど、市町村合併の推進に鋭意努めているところであり、第一五一回国会にも住民発議制度の拡充、住民投票制度の導入などを内容とする市町村合併特例法の改正を含む「地方自治法等の一部を改正する法律案」を提出しているところであります。

こうした状況を踏まえ、市町村合併特例法の期限である平成一七年三月三十一日までに十分な成果が挙げられるよう、市町村、都道府県と国とが一体となつて、自主的な市町村合併をより一層積極的に推進していくため、今後の取組においてお示ししたとおり、市町村合併特例法第一六条第一項の規定に基づき、このほど、別添のとおり『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)(以下「新指針」という。)を策定しましたので通知します。

各都道府県におかれては、今回お示しした新指針を参酌して、要綱を踏まえ、貴職を中心に全庁的な体制をとって、管内の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られるよう要請します。

なお、以上の趣旨及び別添の新指針について、管内の市町村に対してもあわせて周知されるようお願いいたします。

(別添)

「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)

平成一三年三月一九日

総務省

#### 第一 市町村合併の推進に当たつての基本的考え方

市町村合併は、地域のあり方にかかわり、地域の将来や住民の生活に大きな影響を及ぼす事柄であることから、市町村や地域住民が自主的、主体的に取り組むことが基本である。

同時に、市町村合併の問題は、まさに二一世紀の地方自治の姿を決めていくものであり、市町村や地域住民と国、都道府県とが一体となつて取り組んでいくことが不可欠であつて、以下の理由により、市町村合併の推進は、もはや避けることのできない緊急の課題となつている。

#### (一) 地方分権の推進

地方分権がいよいよ実行の段階を迎え、基礎的の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市町村には、自らの判断と責任で地域の特性を十分活かした主体的な地域づくりを進め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現していくことが強く期待されている。そのためには、行財政基盤の強化や行政の効率化を図ることはもちろん、地域の実情に応じた創意工夫を行い、住民参加のもと、行政サービスや各種施策を自主的・主体的に決定し、実施することが求められている。

#### (二) 多様化・高度化する広域的行政課題への対応

高度経済成長期以降の交通網の整備や最近の情報通信手段の急速な発達・普及によつて、住民の活動範囲は行政区域を越えて飛躍的に広域化しており、広域的な交通体系の整備、公共施設の一体的整備や相互利用、行政区域を越えた土地の利用など広域的なまちづくりや施策に対するニーズが高まってきている。

さらに今日、市町村は、少子高齢化や環境問題、情報化の進展といった多様化・高度化するとともに広域化する行政課題への的確な対応に迫られている。

#### ① 少子高齢化への対応

高齢化の進展に伴い、医療や保健・福祉ニーズが増大し、それに伴う様々な

コストの増大や人的資源の不足が懸念されている。市町村においては、保健・福祉サービスが円滑に提供できるよう、人材の確保とともに、専門性の向上が求められているが、市町村の規模や事務の実施体制等によっては、対応が困難な場合も考えられる。

また、生産年齢人口の減少に伴う地域経済の活力低下や税収の減少なども懸念されており、市町村においては、基幹的な行政サービスの提供に支障が生じることのないようにする必要がある。

## ② 環境問題への対応

住民の環境問題に対する意識が急速に高まりつつあるなか、ダイオキシンの発生を抑制するため、ゴミ焼却施設の大規模化が緊急の課題となっている。また、リサイクルの推進や自然環境の保全などの課題に関しても、行政区域を越えた広域的な対応が求められている。

## ③ 情報化の進展への対応

急速に進みつつある情報化に対応し、市町村においては、高度情報技術を取り入れた行政サービスの展開、地域情報化の推進が求められているが、そのためには、情報技術分野の組織の整備、専門的能力を備えた人材の確保が必要となる。一方、情報化の進展は、行政サービスの広域的展開を容易にするとともに、住民と行政との距離感を解消することにより、住民に身近な行政サービスの水準の維持向上につながるものと期待される。

## (三) 国・地方の財政状況への対応

我が国の財政は、平成一三年度末の国・地方合わせた長期債務残高は約六六六兆円に達し、そのうちに占める地方の長期債務残高は、平成一三年度末には一八八兆円を超えると見込まれているなど極めて厳しい状況にある。

国・地方を通ずる厳しい財政状況のもと、市町村が、現在の行政サービスの水準を将来にわたって維持していくためには、行財政基盤の充実を図るとともに、より一層簡素で効率的な行財政運営を実現し、さらには既存の行政区域を越えた広域的なまちづくりを進めていくことが必要である。

また、町村合併促進法（昭和二八年法律第二五八号）及びこれに引き続く新

市町村建設促進法（昭和三二年法律第一六四号）に基づいて進められたいわゆる「昭和大合併」は、地方行政調査委員会（いわゆる神戸委員会）勧告（昭和五年一月二日・昭和二六年九月二日）等に基づく市町村、都道府県及び国相互間の行政事務の再配分による市町村への事務の移譲という観点で主眼として、人口八、〇〇〇未満の小規模町村を対象とし、その解消を目的としたが、今回は、地方分権が現実のものとなったことを踏まえ、すべての地域において、地方分権の成果を十分に活かし、かつ、社会経済情勢の変化に対応した体制整備を目指すものであり、それぞれの地域の実情に応じて、市町村合併を議論し、推進することが必要である。

なお、市町村行政の広域化の要請に対処するために、これまで幅広く行われてきた一部事務組合や広域連合などの事務の共同処理方式は、ややもすれば、責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施等に支障を生じる場合も見受けられることから（市町村の合併の推進についての指針の策定について）（平成一一年八月六日付自治振第九五号）「第一 市町村合併の推進に当たっての基本的考え方」三 市町村合併と広域行政との関係（参照）、事務の共同処理方式の採用が、市町村合併についての検討を行う気運を失わせることのないよう特に留意する必要がある。

## 第二 都道府県による市町村合併の支援策

各都道府県においては、それぞれの「市町村の合併の推進についての要綱」（以下「要綱」という。）を踏まえ、次の諸点に留意して市町村合併の着実な推進を図っていくことが重要である。

### 一 市町村合併支援本部の設置

平成一三年中のできるだけ早い時期に、知事を長とする市町村合併のための全庁的な支援体制（以下「支援本部」という。）を設置するとともに、支庁長、地方事務所長等を長とする支部組織を設けることが望まれる。支援本部においては毎年度の具体的な取組内容（二参照）をあらかじめ公表するものとし、こ

れに沿って管内の市町村の合併に向けた取組について計画的かつ積極的な支援に努めることが期待される。

あわせて、市町村合併に関する情報の提供や各種の相談に対応するため、本庁及び支庁、地方事務所等に相談窓口を設置することが望ましい。

なお、現在、市町村合併について、国民への啓発を進めるとともに、国の施策に関する関係省庁間の密接な連携を図るため、政府においても「市町村合併支援本部（仮称）」を設置すべく、準備を進めているところである。

## 二 市町村合併の支援のための具体的な取組内容

### （一）合併の気運の醸成等

市町村や住民を交えたシンポジウムを開催することなどにより、合併の気運の醸成を図ることが望まれる。なお、近く、民間有識者の発意により、「二一世紀の市町村合併を考える国民協議会」が設立され、今後、市町村合併の実現に向けた国民的合意の形成、気運の醸成、各種啓発活動等が行われる予定であることから、総務省としてもその活動に対して協力を行っていくこととしているが、同協議会では各都道府県における支部の設置も予定しているため、各都道府県においてもこれと密接な連携を図っていくことが望ましい。

### （二）合併重点支援地域

#### ① 合併重点支援地域の指定

要綱に示された市町村の合併のパターンと照らし合わせた管内の市町村合併の進捗状況を踏まえ、平成一三年中のできるだけ早い時期に、以下に例示するような地域の中から少なくとも数箇所を合併重点支援地域として指定するものとする。これらの地域においては、速やかに、かつ、その進捗状況に応じ、逐次合併協議会が設置され、合併についての具体的な議論が深められることが期待される。また、合併重点支援地域は、合併の気運や熟度に応じて、順次、追加指定を行うものとする。なお、指定に当たっては、あらかじめ関係市町村の意見を聴くものとし、指定を行った場合には、その旨を公表するとともに、総務省に対して報告するものとする。

#### ア 地域住民の間で合併に向けての気運が盛り上がりつつある地域

イ 合併協議会又は市町村の合併の特例に関する法律（昭和四〇年法律第六号）（以下「市町村合併特例法」という。）に基づかない任意の協議会等が設置されている地域

ウ 関係市町村で合併に向けた取組がなされており、地域内の一部の市町村から都道府県に対して要請がなされた地域

エ その他地域の実情にかんがみ、合併についての支援策を強化することが適当であると考えられる地域

なお、合併重点支援地域は、管内の市町村合併の進捗状況を踏まえ、要綱に示された市町村の合併のパターンの中の市町村の組合せの一部による指定や複数の合併のパターンによる市町村の組合せを包括する指定などもあり得るものである。さらに、隣接する都道府県と必要に応じて協議を行い、都道府県の境界にわたって、共同して合併重点支援地域を指定することも妨げないものとする。

#### ② 合併重点支援地域における支援策の強化

都道府県は、合併重点支援地域を指定した場合には、その進捗状況に応じて、支援本部を活用して、全庁的な体制をとって、以下に掲げるような支援策を講ずることが望まれる。

#### ア 合併協議会設置前

○ 啓発事業の重点の実施（シンポジウム・講演会の開催、住民意向調査の協力実施、民間団体と連携した住民理解促進のための啓発事業、有識者の派遣事業など）

○ 関係市町村からの要請に基づく任意合併協議会等に対する人的支援（任意合併協議会への参画、任意合併協議会事務局への職員の派遣、関係市町村の職員の研修目的での受け入れなど）

○ 調査研究（市町村行政の長期見通しの作成支援など）

#### イ 合併協議会設置後

○ 合併協議会からの要請に基づく合併協議会に対する人的支援（合併協議会への学識経験者としての参画、合併協議会事務局への職員の派遣、合併関係市町

村の職員の研修目的での受け入れなど)

○調査研究(市町村行財政の長期見通しの作成支援など)

○合併協議会において継続的な検討が行われるようにするための配慮(市町村合併法定協議会運営マニュアル(第三の二参照)等に基づく助言、協議不調時の調整、合併協定項目に関する調整、市町村建設計画の策定における助言など)

なお、合併重点支援地域以外の地域であつて、既に合併協議会が設置されている地域についても、上のイに準じた支援策を講ずることが望まれる。

③合併協議会の設置についての勧告

合併重点支援地域に指定後、一年以内に合併協議会が設置されない場合において、必要に応じて、地方自治法第二五二条の二第四項及び市町村合併特例法第一六条の二第一項の規定に基づき、当該地域の市町村に対し、合併協議会の設置についての勧告を行うことを検討するものとする。

(三) 合併後の支援策

都道府県は、合併市町村における円滑な行政運営や事業実施を確保するため、市町村合併支援本部を活用して、以下に掲げるような支援策を講ずることが望まれる。

①合併市町村からの要請に基づく合併市町村に対する人的支援(合併市町村への職員の派遣、合併市町村の職員の研修目的での受け入れなど)

②市町村建設計画に掲げられた都道府県事業の重点的実施

③合併市町村の行う事業に対する交付金等の交付

④従来市町村単位で実施されてきた各種施策の旧市町村の実情を考慮した施策実施(補助金採択など)

第三 市町村の自主的・主体的な取組

各市町村においては、要綱等に基づく都道府県の取組を踏まえて、次の諸点に留意して自らの市町村における合併の必要性について積極的な検討を行うとともに、その結果を踏まえて合併協議会の設置などに取り組むことが重要で

ある。

一 市町村における合併の必要性についての検討

市町村合併は、市町村の自主的・主体的な判断により行われることが基本であることから、まず、それぞれの市町村が、住民に対し、合併に関する積極的な情報提供を行うとともに、合併の意義や重要性等についての理解を深め、合併を視野に入れた将来の地域づくりについて、積極的な検討を行うことが必要である。

二 合併協議会の設置と運営

関係市町村において合併に関する検討を行う際には、合併協議会が、合併を行うこと自体の是非も含めて合併に関するあらゆる事項の協議を行う組織であることに留意し、関係市町村は積極的にこれを設置し、活用することが適当である。特に住民発議が成立した場合には、市町村合併特例法に基づき、市町村長から議会への付議、議会における可否の決定、市町村長から請求代表者及び住民に対する議会の審議結果の通知及び公表について、速やかに行うよう努める必要がある。なお、合併請求市町村及び同一請求関係市町村の長は、議会に付議する際に意見を付けなければならないこととされているが、その場合、合併協議会の設置について、その是非を明らかにすることが望まれる。

合併協議会の設置後は、将来のまちづくりや行政体制の整備、利害の調整等多くの事項の協議を行う必要があるが、市町村合併特例法の期限が平成一七年三月三十一日であることから、効率的・効果的な運営が求められる。また、協議会における議論について透明性を高めるため、議論の内容を定期的に住民に公表することが重要であり、特に、住民発議により設置された合併協議会にあっては、住民に対して合併に関する正確な判断材料を提供するために、設置後6月以内に市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議の状況を請求代表者へ通知し、かつ、公表しなければならないことを市町村合併特例法の改正案に含めているところ(次段落参照)であるが、これを一つの目安として、住民意思の確かな反映、協議の効率的な進行に努め、設置後一年程度を目途に、合併に関する具体的な判断材料を取りまとめ、これを明らかにすることが望

まれる。

なお、総務省においては、住民発議による合併協議会の設置及び協議の促進の観点から、第二六次地方制度調査会の「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」（平成二十二年一〇月二五日）及び地方分権推進委員会の「市町村合併の推進についての意見」（平成二十二年一月二七日）を踏まえ、自主的な市町村合併の推進において、地域住民の意思をより反映させるために、ア）住民発議による合併協議会設置協議の議案の議会で審議に際して請求代表者に意見を述べる機会を与えなければならないこと、イ）合併協議会の委員として請求代表者を加えることができることとしたこと、ウ）住民発議による合併協議会設置協議の議案が議会で否決された場合に、長からの請求又はそれがなかった場合に有権者の六分の一以上の署名により行われる直接請求を要件として、合併協議会設置協議についての住民投票を行い、過半数の賛成があった場合には可決されたとみなすこと、エ）住民発議により合併協議会が設置された場合には、設置後六月以内に、市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議の状況を請求代表者に通知し、かつ、公表しなければならないことなどを内容とする市町村合併特例法の改正を含む「地方自治法等の一部を改正する法律案」を第一五一回国会に提出しているところである。

さらに、合併協議会の効率的・効果的な運営に資するため、先進事例等とともに、合併協議会の設置から合併の実現までの具体的な手順を示したマニュアルを作成することとし、現在そのための「市町村合併法定協議会運営マニュアル研究会」を設置しているところであり、具体的な運営の際の参考にすることが望まれる。

### 三 合併後の地域・対策の促進

合併をすると住民の意見が施策に反映されにくくなるという懸念や行政サービスの水準が低下するのではないかという懸念については、合併協議会において十分な検討・協議を行い、その解消に努める必要があるが、その際特に、次のような地域対策の活用に留意する必要がある。

#### ① 合併後の市町村における支所・出張所、地域審議会及び郵便局の活用

従前の住民サービスの維持向上を図る見地から、旧市町村役場を新市町村の支所・出張所として積極的に活用を図ること、郵便局を積極的に活用することなどが考えられる。総務省においても、地域における住民サービスの充実を図るため、地方公共団体と郵便局との連携をより一層促進する観点から、地域のニーズの高い地方公共団体の特定の事務を郵政官署（郵便局）において取り扱うことができるようにするための「地方公共団体の特定の事務の郵政官署における取扱いに関する法律案」を第一五一回国会に提出したところである。

また、地域の意向を反映させるため、重要な事務権限の執行に当たっては、当該地域の地域審議会の審議を経ることとし、そこに地域のメンバーの参加を求めることが考えられる。

#### ② 「わがまちづくり支援事業」の活用

平成一三年度から総務省が推進することとしている「わがまちづくり支援事業」を積極的に活用し、例えば小学校区単位程度の広がり場において住民の主体的な参加による地域づくりを進めることにより、住民と行政の連携を深め、合併後の円滑なまちづくりの推進に資することが考えられる。

#### ③ 合併に伴う市町村議会議員の選挙区の特例に関する規定の活用

旧市町村などの意向が合併後の市町村の議会において適切に反映されるよう、市町村合併特例法（第六条及び第七条）や公職選挙法（第一五条第六項）による選挙区の特例に関する規定の活用が考えられる。

### 第四 国による市町村合併の推進のための財政支援措置

国においては、市町村合併の推進のために次のような財政支援措置を講ずることとしているので、都道府県は、市町村の合併に向けた取組について積極的に支援することが期待される。また、国、都道府県の支援策を活用した市町村の自主的・主体的な取組が期待される。

#### 一 予算措置

(一) 都道府県体制整備費補助金(平成一三年度から予定)

要綱を踏まえた取組を積極的に行うために実施する次に例示するような事業に対して、一都道府県当たり二〇、〇〇〇千円を標準とする補助を行うため、その所要額を平成一三年度当初予算案に計上しているところである。(なお、当面の配分額は一都道府県当たり一五、〇〇〇千円とし、予算上の残額は、合併重点支援地域に係る各都道府県の取組状況等を勘案して、追加配分するものとする。)

ア 体制整備(支援本部の設置、開催など)

イ 住民の啓発(シンポジウム・講演会の開催、住民意向調査の協力実施、民間団体と連携した住民理解促進のための啓発事業、有識者の派遣事業など)

ウ 調査計画(市町村行財政の長期見通しの作成支援など)

(二) 合併準備補助金

平成一一年度以降に設置され、市町村建設計画の作成等に取り組み合併協議会の構成市町村に対し、五、〇〇〇千円を上限とする定額補助を行う。

(三) 合併市町村補助金

平成一七年三月三十一日までに合併した市町村において、合併に伴い必要な事業として市町村建設計画に位置付けられたものに対して、下記の表に基づいて人口規模により算出される合併関係市町村ごとの額の合算額を上限として、合併成立年度から三年度を限度として、合併市町村に交付する。ただし、国が特に必要と認める場合については、各年度の補助の合計額が単年度上限額の三倍の範囲内で、単年度に、上記の上限額を超えて交付することができるものとする。

関係市町村人口(人)	金額(百万円)
〓五、〇〇〇	二〇
五、〇〇〓一〇、〇〇〇	三〇
一〇、〇〇〓一五、〇〇〇	五〇
一〇、〇〇〓一〇〇、〇〇〇	七〇
一〇〇、〇〇〓	一〇〇

二 税制上の措置

合併市町村に係る地方税の特例の拡充策として、以下の措置について、第一五一回国会に提出中の「地方自治法等の一部を改正する法律案」に盛り込んでいるところである(以下の措置については、改正法の施行日以後に行われる合併について適用する。)

(一) 合併後に不均一の課税をすることができず期間を合併年度及びこれに続く三年度から合併年度及びこれに続く五年度に延長する。

(二) 事業所税や都市計画税といった税目について課税している団体と課税していない団体との合併により新たに課税される区域が生ずる場合には、当該区域において(一)の期間内に限り課税免除ができることとする。

(三) 合併により新たに人口三〇万以上の市となった場合における当該合併市に対する事業所税の課税団体の指定は、当該市町村の合併が行われた日から起算して五年を経過する日までの間に行わないものとする。(ただし、当該合併市の人口が、当該市町村の合併が行われた日の前日における合併関係市町村の人口の状況を勘案して一定の方法により算定した人口以上となった場合には、この限りではない。)

三 地方財政措置

(一) 市町村合併に対する新たな特別交付税措置(平成一三年度から措置)

平成一七年三月三十一日までに合併を行った市町村について、合併年度又はその翌年度から三ヶ年にわたり、ア) 合併を機に行うコミュニティ施設整備、総合交通計画の策定など新たなまちづくり、イ) 公共料金格差是正、ウ) 公債費負担格差是正、エ) 土地開発公社の経営健全化等の合併後の需要を、特別交付税により包括的に措置する。

(二) 合併移行経費に対する財政措置(平成一二年度から措置)

合併関係市町村が速やかな一体性の確立を図るため、合併前に要する電算システム統一等の経費について特別交付税措置を講ずる。

(三) 普通交付税額の算定の特例(合併算定替)

平成一七年三月三十一日までに合併を行った市町村における普通交付税につ

いては、合併年度及びこれに続く一〇ケ年は、合併関係市町村が合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合算額を下回らないように算定し、その後の五ケ年で当該算定による増加額を段階的に縮減する。

(四) 合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置

平成一七年三月三十一日までに合併を行った市町村の市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費については、合併年度及びこれに続く一〇ケ年は特例地方債（合併特例債）を充当（充当率九五％）することができるとし、その元利償還金の七〇％について普通交付税措置を講ずる。

(五) 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置

平成一七年三月三十一日までに合併を行った市町村において、旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のために行う基金造成に対し特例地方債（合併特例債）を充当（充当率九五％）することができるものとし、その元利償還金の七〇％について普通交付税措置を講ずる。

(六) 合併直後の臨時的経費に対する財政措置

平成一七年三月三十一日までに合併を行った市町村について、五ケ年にわたり、ア）基本構想等の策定・改訂、システム統一、ネットワーク整備等行政の一体化、イ）行政水準の格差是正といった経常経費に対して、普通交付税による包括的財政措置を講ずる。

(七) 都道府県の合併支援経費に対する財政措置

合併後の市町村が行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について、特別交付税措置を講ずる。

(八) 合併準備経費に対する財政措置

合併協議会への負担金、合併に向けての啓発事業等の合併準備経費について特別交付税措置を講ずる。

(九) 都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置（平成一三年度から拡充予定）

都道府県の行う合併のための調査研究・気運醸成など、合併重点支援地域等への支援に要する経費について、普通交付税措置を講ずる。

新指針の公表後、平成一三年三月二十七日には、政府は、地方分権推進委員会の市町村合併の推進についての意見や行政改革大綱を踏まえ、市町村合併について、国民への啓発を進めるとともに、国の施策に関する関係省庁間の連携を図るため、内閣に「市町村合併支援本部」を設置した。

総務大臣を本部長とし、副本部長に内閣官房副長官（政務）、総務副大臣を配置、他のすべての副大臣が本部長として参画したこの合併支援本部は、合併特例法が期限を迎える平成一七年三月末までに七回開催され、後述する国の市町村合併支援プランの策定等の取組みを行った。

## 六、二一世紀の市町村合併を考える国民協議会

同時期、民間主導の合併推進の動きとして、「二一世紀の市町村合併を考える国民協議会」が始動している。平成一二年一二月、樋口廣太郎アサヒビル名誉会長が「民間主導で市町村合併の推進に取り組み全国組織を設立する」と表明、政財界を中心に、趣旨に賛同する者が発起人となり、標記協議会が設立された。

本協議会は、各界各層から市町村合併による豊かな地域社会の実現を求める声の高まりを踏まえ、市町村合併の実現に向けた国民的合意の形成、気運の醸成を図るとともに、市町村合併の議論を通じて改めて自分たちのまちのあり方の検討を促すため、各種啓発活動等を行い、円滑な市町村合併に資することを目的として設立され、平成一三年三月三〇日に初会合が催された。

この協議会会員の募集はインターネットを利用することとされ、また、各都道府県に支部を設置し、シンポジウムや意見交換会、公開討論会などの活動を実施することとされた。広報面では合併機運の醸成を図るため、ホームページを開設し、市町村合併に関する最新の情報を提供する

こととされた。また、各種団体と交流する「交流プラザ」や相談・助言を行う「相談コーナー」を設置、各界・各層の連絡、意見交換、調整などを行い、地域の活動を永続的な運動として展開させることとされた。さらに、これらの活動や研究の成果に基づいて、国民的合意形成の推進を求めて、政府機関や関係各方面へ向け政策提言を行うこととされた。

結果的には、都道府県支部の設置は一〇県に満たなかったものの、インターネットのメールマガジンによる取組みが合併特例法期限直前の平成一七年三月まで続けられ、合計一五六号を数えるに至った。

## 七、関係意見・方針等

平成一三年六月一日、地方分権推進委員会が「最終報告書」を総理に提出した。

なお、この後、地方分権推進法は七月二日に失効し、地方分権推進委員会もその役割を終えたが、同年七月三日に地方分権改革推進会議が発足し、国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度の関する重要事項について引き続き調査審議を進めることとされた。

最終報告 〈分権型社会の創造・その道筋〉(抄)

平成一三年六月一日

地方分権推進委員会

## 第一章 第一次分権改革を回顧して

## V 地方税財源問題の経緯と委員会の基本姿勢

(前略)

他方、この間に、市町村の自主的な合併を推進しようとする努力が全国各地で続けられてきており、地方分権時代の行政の主役である市町村においては、引き続き、自主的な合併の推進により、新しい時代の担い手としてふさわしい行政体制の整備に努めることが強く期待される。しかしながら、市町村関係者たちのなかには、分権型社会における地方財政の将来像が依然として不透明な現状の下では、合併の是非を決断しがたいとする声が少なくないのも事実であり、市町村の自主的な合併を積極的に推進するためにも、地方財政の将来像をめぐる具体的論議をできるだけ早期に始める必要がある。

(後略)

## VI 地方公共団体の関係者及び住民への訴え

(前略)

さらに第三に、分権改革の推進とは別途に、しかし不幸にしてこれと時を同じくして、国と地方公共団体の財政の危機的状況はその深刻さの度合いを深めてきている。したがって、地方公共団体の財政状況はこれから更に年を追うごとにその厳しさを増すものと見込まざるを得ない。国に救済を求めてみても、国にはもはやこれに應える余裕がないのである。したがって、かかる事態に立ち至ったことを慨嘆するのではなく、むしろこれを構造改革を推進する好機ととらえ直してほしい。地方公共団体はこの機会に、国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を真剣に模索してほしい。そのためには、国に向けていた目を地域住民に向け直し、地方自治の運営の透明性を高め、地域住民に対する説明責任を果たしつつ、行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、その判断に基づいて、歳出の徹底した削減を図るという地道な努力の積み重ねが必要である。とりわけ住民に身近な基礎的な地方公共団体である市町村における自主的な合併の推進は、こうした努力を結実させるための有力な選択肢であることを認識してほしい。

(後略)

## 第二章 第一次分権改革の完全実施を求めて

↳その後の監視活動の結果報告と要請

### I 監視活動について

四 市町村合併の推進についての意見（平成二十二年一月二七日）の措置状況委員会の意見では、自主的合併の促進を基本としつつ、合併支援体制の整備、住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入、合併推進についての指針への追加、財政上の措置、旧市町村等に関する対策、情報公開を通じた気運の醸成を求めている。

これに対する政府の取組みとしては、合併支援体制として、総務大臣を本部長とする市町村合併支援本部を内閣に設置している。

住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入については、改正法案を国会に提出している。

指針については、新たな指針において、都道府県が全庁的な支援体制を整備し、合併重点支援地域を指定することを要請するとともに、合併協議会設置勧告の基準を明示している。

財政上の措置としては、合併後の新たなまちづくりや公共料金の格差調整等についての包括的な特別交付税措置、合併移行経費に対する特別交付税措置を創設し、都道府県体制整備補助金を創設している。さらに、合併後に地方税の不均一課税ができる期間の合併年度及びこれに続く五年度への延長、同期間における課税免除の特例の創設、合併後の事業所税の課税団体の指定の延期（最長五年間）、について改正法案を提出している。

旧市町村等対策としては、新たな指針において、合併後の支所・出張所、地域審議会及び郵便局の活用、「わがまちづくり支援事業」の活用、合併に伴う市町村議会議員の選挙区の特例規定の活用を明示している。また、「地方公共団体の特定の業務の郵政官署における取扱いに関する法律案」が国会に提出されている。

気運の醸成については、新たな指針において、合併に関する住民への積極的な情報提供を行うよう明示されている。また、「二一世紀の市町村合併を考え

る国民協議会」が民間主導で設立されている。

### 第三章 第二次分権改革の始動に向けて

#### I 地方税財源充実確保の基本的視点

#### 二 地方税源充実の理由と考慮すべき事項

（四）なお、地方分権時代の行政の主役である地方公共団体の側においても、少子高齢社会を迎える中、合併及び行政改革の推進等により、新しい時代の地方自治の担い手としてふさわしい行政体制を整備することが併せて必要であることはもちろんである。また、地方行政運営についても更なる厳しさが求められている。

#### II 地方税源の充実策

##### 一 地方税充実確保の方向

（一）地方税源充実とは、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築していくという方向で考えるべきであり、特に税源移譲に伴う地方財源の偏在を抑制するためにも、地域的偏在の少ない地方税体系構築が必要である。（以下略）

#### 第四章 分権改革の更なる飛躍を展望して

#### III 地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討

第三に、平成一七年三月までの時限法である市町村の合併の特例に関する法律（昭和四〇年法律第六号）に基づいて進められている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の二層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の可否について、改めて検討を深めることである。

委員会は当初、地方分権推進法の制定以前の段階において隆盛を極めていたいわゆる「受け皿論」をこの際は一時棚上げにし、当面は現行の地方自治制度

を前提にして、この体制の下で可能なかぎりの分権を推進することを基本方針としていた。地方分権推進法の制定に至るまでの論議の過程で、その旨の合意が関係者の間に概ね成立していたと理解していたためであった。

しかしながら、市町村合併については分権改革と同時並行して推進すべしとする声が各方面で高まるばかりであった。そこで委員会としては、第一次勧告を提出した時点、すなわち機関連任事務制度の全面廃止が政府内で合意が得られる見通しが立った時点で、市町村合併問題を地方行政体制の整備及び確立の方策の重要な一環として調査審議のそ上に載せることとし、第二次勧告において市町村の自主的な合併の積極的な促進方策を勧告したところである。

これから平成一七年三月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するかによるが、その帰趨によつては基礎的の地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的の地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第二次分権改革から更に第三次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか。

同年六月二一日には、政府の経済財政諮問会議が「基本方針（骨太の方針）」を決定、同月二六日に閣議決定された。

経済財政諮問会議は内閣府に設置された合議制機関で、内閣総理大臣の諮問に応じ、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項についての調査審議や、内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に依りて、全国総合開発計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、経済全般の見地から政策の一貫性・整合性を確保するための調査審議すること等をその役割とした。「骨太方針」は、二一世紀にふさわしい経済・社会制度を確立するため、経済、財政、行政、社会などの分野における構造改革を進め、構造改革の重要性とこれからの日本の進むべき道を示した構造改革の起

点と位置づけられた。市町村合併については以下のような件があり、以後、毎年策定された骨太方針においても、市町村合併の推進が謳われた。

○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（抄）

平成一三年六月二六日  
閣議決定

（新世紀維新が目指すもの 日本経済の再生シナリオ）

二 構造改革のための七つの改革プログラム

（六）地方自立・活性化プログラム  
（地方の潜在力の発揮）

「個性ある地方」の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である。このため、すみやかな市町村の再編を促進する。歳出の効率化を図り、受益と負担の関係を明確化するとともに、国の地方に対する関与の縮小に応じて、地方交付税制度を見直す。特定の事業について、地方の負担意識を薄める仕組みを縮小するなど、制度の簡素化を行う。また、地方行政の効率化などを前提に、地方の充実確保により、社会資本整備・社会保障サービス等を担う主体として

地方行政の基本的な財源を地方が自ら賄える形にすることが必要である。  
（後略）

第四章 個性ある地方の競争し自立した国・地方関係の確立

三 自立し得る自治体

自助と自律に基づく新たな国・地方の関係の実現には、まず、受け皿となる自治体の行政財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立しなければならない。

（一）すみやかな市町村の再編を

市町村合併や広域行政をより強力に促進し、用途を立てすみやかな市町村の再編を促す。

(二) 規模等に応じて市町村の責任を

人口数千の団体と数十万の団体が同じように行政サービスを担うという仕組みを見直し、団体規模等にに応じて仕事や責任を変える仕組みをさらに検討する。(例えば、人口三〇万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし、都道府県などが肩代わり等)

## 八、合併協議会運営の手引き

平成一三年八月六日、総務省は「合併協議の運営の手引 市町村合併法定協議会運営マニュアル」を取りまとめ公表した。全国の市町村が合併特例法の期限内で合併協議を円滑に行えるよう、先進事例等を参考に、合併協議会設置から合併実現までに至る具体的な手順を示した。マニュアル作成にあたっては、平成一三年一月から八月にかけて、合併市町村の関係者を交えた研究会が設けられ、内容の取りまとめが行われた。マニュアルは、市町村長や議員を対象とした「政策編」と、担当者を対象とした「実務編」の二部構成となった。

このうち「政策編」については、

- ・ 合併協議会の設置が先決でありその中で是非を議論すべき
- ・ 将来のまちの姿が住民に明らかになるよう市町村建設計画の策定から着手し、その案が出来た後に住民に説明、その後合併協定項目の協議に入る方法が適当
- ・ 合併協議会設置から合併実現までの期間を二ヶ月(合併協議会準備二ヶ月、市町村建設計画策定六ヶ月、合併協定項目協議八ヶ月、合併準備作業六ヶ月)と設定

- ・ 合併協定項目の「基本四項目」として合併方式、合併時の期日、新市町村の名称、新市町村の事務所の位置であること、「時間を要する項目」として市町村議会議員等の任期等の取扱い、財産の取扱いであることを指摘

等を挙げている。「実務編」については、誰が何時何をやるべきか、一ヶ月単位でチェックリスト的に提示するなどの工夫が凝らされた。

## 九、市町村合併支援プラン

平成一三年八月三〇日、政府の市町村合併支援本部は第三回会合を開催し、「市町村合併支援プラン」を策定した。

続く第四回市町村合併支援本部(平成一四年二月二一日)では、この支援プランの拡充を行う方針が決定され、時点修正に加え、市町村合併支援策における地方行財政上の支援策、関係省庁の連携による支援施策の追加・拡充が行われた。主な内容については以下のとおりである。

### 市町村合併支援プラン(概要)

平成一三年八月三〇日

市町村合併支援本部決定

#### 第一 市町村合併支援の必要性

政府としては、地方分権の成果を生かし、基礎的自治体である市町村の行政サービスを維持・向上させていくために、行政改革大綱(平成一二年二月一日閣議決定)に則り、市町村の合併の特例に関する法律の期限である平成一七年三月までに十分な成果が上げられるよう、自主的な市町村の合併を強力に促進する必要がある。

#### 第二 支援プラン策定の方針

## 1 趣旨

市町村合併支援本部（以下「支援本部」という。）は、総務大臣を本部長、各省庁の副大臣を本部長として、三月二七日の閣議決定により設置されたものであり、以後、第一回会合（三月二八日）、第二回会合（五月三〇日）と議論を重ね、市町村合併の効果的な支援方策につき検討を進めてきたところである。

市町村合併支援プラン（以下「支援プラン」という。）は、市町村が合併により新しいまちづくりを行うに当たつての支援本部の支援策等を策定したものであり、これを実施することにより、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（平成一三年六月二六日閣議決定）に基づき「地方の個性ある活性化、まちづくり」を実現するものである。

## 2 対象地域

- (1) 都道府県から合併重点支援地域に指定された市町村
- (2) 平成一七年三月までに合併した市町村

## 第三 支援プラン

### 1 市町村合併支援策

1. 行政支援策

○合併協議会に係る住民発議制度の拡充及び住民投票制度の導入

合併協議会の設置についての住民投票制度の導入、請求代表者等の合併協議会への参加等を図る（法案を国会に提出中）。

○支所・出張所、地域審議会及び郵便局の活用

旧市町村における支所・出張所の機能の拡充、地域のメンバーの参加による地域審議会の活用等を図る。また、郵便局についても、住民の利便の増進等の観点から、住民票の写しの交付等の事務を取り扱うことができるようにするなど、その積極的活用を図る（法案を国会に提出中）。

○政令指定都市の指定の弾力化

大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望

がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する。

2. 財政措置等による支援策

○税制上の特例措置

不均一課税をすることができ期間を三年から五年に延長し、同期間における課税免除の特例を創設するとともに、事業所税の課税団体の指定を最長五年延期できるように特例措置を図る（法案を国会に提出中）。

○市町村合併推進体制整備費補助金

地方行政構造改革推進事業として、市町村合併推進体制整備費補助金の充実を図る。

○都道府県が行う合併支援事業に対する財政措置

都道府県が行う合併市町村の一体化を促進するために必要な道路等の事業について、地方債と地方交付税による財政措置により支援を図る。

○公営企業に係る財政措置

合併市町村における地方公営企業について、合併に伴い特に必要な事業に要する経費に対して合併特例債を活用した支援を図る。

(2) 新たな関係省庁の連携による支援策

1. 快適な暮らしを支える社会基盤の整備

ア 道路の整備（四事業）

【主な事業】

○市町村合併を支援する道路整備

新市町村内の公共施設等の拠点を連絡する道路などについて、短期間で整備が図られるよう優先採択・重点投資を行う等、重点的に支援する。

イ 交通の利便性確保のための条件整備（二事業）

【主な事業】

○地方バス補助事業

複数市町村にまたがるバス路線が補助対象となっているが、平成一三年三月三十一日以降に市町村合併した場合には、補助対象外とならないよう配慮する。

ウ 市街地の整備（一事業）

【主な事業】

○中心市街地活性化による市街地の整備

引き続き、合併市町村については、合併市町村の数だけの中心市街地活性化基本計画の策定又は持つことを認める。

エ 住環境の整備（五事業）

【主な事業】

○合併に伴う公共賃貸住宅の再編促進

市町村の合併に伴い、公営住宅等の公共賃貸住宅の再編・統廃合を行う場合に、必要となる新規の住宅供給等について、優先採択又は重点投資を行う。

オ 公園・緑地の整備（一事業）

【主な事業】

○合併記念公園の整備

合併のシンボル、記念となる都市公園の整備を推進するため、都市公園事業費補助において重点的に支援する。

2. 豊かな生活環境の創造

ア 廃棄物処理対策の推進（二事業）

【主な事業】

○廃棄物処理施設整備事業

合併により必要となる一〇〇t/日以上焼却炉に対し、優先的な実施に配慮する。

イ 上水道の整備（三事業）

【主な事業】

○水道検査施設等整備事業

二以上の水道事業者等の連携による事業等に対する補助について、合併により一つの水道事業者となる場合においても適用対象とする。

ウ 下水道等の整備（四事業）

【主な事業】

○下水道と他の汚水処理施設との共同利用の促進

合併する場合、複数の汚水処理施設が共同で利用する汚泥処理処分施設等の整備を下水道事業により行うなど、他の汚水処理施設との広域的共同処理を促進する。

エ 消防・防災・国土保全の推進（四事業）

【主な事業】

○消防防災施設等整備

合併により広域再編する場合に必要な消防施設等について、特別に配慮して支援する。

オ 情報通信の整備（二事業）

【主な事業】

○地域インターネット基盤施設整備事業

合併に向けたIT面の環境整備としての市町村の端末等設備の共通化や更新等を目的とするハード整備のため、重点的な支援を行う。

3. 生涯にわたる保健・医療・福祉の充実

ア 介護保険への対応（一事業）

【主な事業】

○介護保険広域化支援

広域連合等へのシステム統一のための経費等に対する支援策について、合併についても同様の取扱いとなるよう措置を講ずる。

イ 国民健康保険事業の安定的な運営の推進（一事業）

【主な事業】

○国民健康保険の広域化支援

合併について、広域化支援策と併せて検討する。

ウ 高齢者の社会参加の促進（一事業）

【主な事業】

○シルバー人材センター支援

市町村合併に伴うシルバー人材センターに係る国庫補助金に対して激変緩和措置を講ずる。

#### 4. 次世代を担う教育の充実（五事業）

##### 【主な事業】

##### ○教職員定数に関する激変緩和措置

合併に伴い学校が統廃合され、学級数が減少し教職員定数が減となる場合であっても、一定期間激変緩和する措置を講ずる。

##### ○廃校の有効活用

公立学校の統合により廃校となった学校施設について、自主的・主体的なまちづくりのために生涯学習施設等の公共施設として整備する際に起債措置を講ずる。

##### 5. 新世紀に適応した産業の振興

##### ア 農林水産業の振興（一三事業）

##### 【主な事業】

##### ○中山間地域総合整備事業

中山間地域において、ほ場、農道などの農業生産基盤の整備や、集落道、農村公園などの農村生活環境基盤等の整備を総合的に行い、合併を支援する。

##### イ 商工業の振興（五事業）

##### 【主な事業】

##### ○中心市街地活性化による商業の振興

引き続き、合併市町村の数だけの中心市街地活性化基本計画の策定又は持つことを認め、中心市街地の商業等の活性化と市町村合併に向けた環境整備を行う。

##### ○特定産業集積活性化

基盤的技術産業集積活性化促進地域及び特定中小企業集積活性化促進地域の対象地域内と外の市町村が合併した場合に不利にならないように配慮する。

##### 6. 連携・交流による開かれたまちづくり（四事業）

##### 【主な事業】

##### ○将来構想、振興計画の策定

合併の効果を活かし地域づくりの方向性を明らかにする将来構想、振興計画の策定を促進する。

#### 2 市町村合併支援アドバイザー制度

合併直後の市町村には、プランニングや組織づくりを行う人材やノウハウが不足しがちであるため、都道府県が指定する合併重点支援地域を対象に、関係省庁のアドバイザー制度を活用した市町村合併支援アドバイザー制度を創設する。

#### 3 市町村合併の広報・啓発

下記の方法により、各省庁が連携・協力して市町村合併の広報・啓発に一層積極的に取り組むものとする。

##### （1）全国四七都道府県リレーシンポジウム

##### （2）市町村合併支援強化シンポジウム

平成一三年一〇月に、中間全体総括としての「市町村合併支援強化シンポジウム」を開催。

##### （3）市町村合併の広報・啓発

##### 政府広報及び各省庁による広報・啓発の実施

#### 4 市町村合併支援窓口

各省庁が連携・協力して、本省の窓口、インターネットを活用した窓口、地方支分部局における窓口等を設置するものとする。

#### 第4 都道府県の取組

都道府県においては、平成一三年中のできるだけ早い時期に知事を長とする全庁的支援体制を設置し少なくとも数箇所の合併重点支援地域を指定した上で、支援プランの内容に十分留意しつつ、管内の市町村の合併に向けた取組について、全庁的に計画的かつ積極的な支援策を講ずることが望まれる。

##### 【平成一四年度の追加・拡充の概要】

##### （一）地方行財政上の支援策における追加・拡充項目

##### ○市町村合併が行われた場合の選挙権の特例（追加）

合併前に合併関係市町村間で住所を移したことにより、合併市町村の選挙権を有しない者について、選挙権の特例を設けることを検討する。

##### ○都道府県が行う合併支援事業に対する財政措置（拡充）

合併市町村の一体化促進のために合併推進債（充当率九〇％、元利償還金の五〇％を普通交付税措置）を充当できる整備事業の対象に、新たに街路等を追加するとともに、過疎地域自立促進特別措置法等の規定に基づき都道府県が整備を行う市町村道を加える。

○合併前に市町村が行う建設事業に対する財政措置（追加）

複数の市町村が連絡調整して一体的に実施する公共施設（原則として単独事業により整備するものを対象とするが、地域公共ネットワーク及び道路・街路については補助事業により整備するものを含む。）及び公用施設（法定協議会設置市町村において合併期日までに整備を行うことが必要不可欠な施設に限る。）の整備事業に要する経費に対して合併推進債を充当する。

○合併支援のための公債費負担の平準化措置（追加）

合併市町村における旧市町村間の公債費負担の平準化を図るために行う地方債の繰上償還に伴う補償金（貸し手の得べかりし利子収入）の支払に対して、一定の要件のもとで特別交付税措置を講じる。

○補助施設の他用途転用の取扱い（追加）

合併前の旧市町村が国庫補助金等の交付を受けて取得等した施設（補助施設）について、類似施設の活用により当該補助施設に係る行政需要への対応が十分に可能な場合には、他の公共又は公用施設への転用に係る承認の判断に当たり、合併という事情に十分考慮するものとする。

○施設の統廃合に伴い廃止・転用する施設に充当された地方債の繰り上げ償還の取扱い（追加）

合併による施設の統廃合に伴い、合併前の旧市町村が地方債を財源として建設した施設を廃止・転用する場合、当該地方債の繰上償還の要否の判断に当たっては、市町村合併の重要性にも十分配慮する。

(二) 関係省庁の連携による支援策における主な追加・拡充項目

○市町村合併支援道路整備事業（拡充）

合併市町村の一体化を促進するため、短期間で整備が図られるよう優先採

択・重点投資を行う道路整備事業に新たに街路を追加する。

○市町村合併支援農道等整備事業（追加）

合併関係市町村の受益となる農道、林道及び漁港関連道路等について、短期間で整備が図られるよう重点投資を行う。

○合併に伴う都道府県道認定要件の緩和（追加）

二以上の市町村を経由すること等を要件としている「都道府県道の路線認定基準」の規定について、合併以前の市町村をそれぞれ一の市町村とみなす等の改正を行う。

○補助河川事業、補助ダム建設事業、補助砂防事業、補助地すべり対策事業及び急傾斜地崩壊対策事業（追加）

実施に当たっては、過去の災害実績等の他に、例えば市町村合併後の主要公共施設等の重要施設が想定氾濫区域内に位置するなど一定の場合には、当該事業の推進等に配慮する。

○地域インターネット基盤施設整備事業、情報通信システム整備促進事業（拡充）

合併に向けたＩＴ面の環境整備としての市町村の端末等設備の共通化等を目的とするハード整備や、合併により必要となる住民サービスの高度化や情報格差の是正等を目的とするソフト整備等における重点的な支援に加え、事業に当たり、合併前後において同様の取扱いとなるよう検討する。

○新世代地域ケーブルテレビ施設整備事業（追加）

合併関係市町村の一体化を促進するため、地域生活に欠かせない情報を提供するケーブルテレビ施設の整備について、重点的な支援を行う。

○登記情報交換システムの実施（追加）

合併後商業登記を取り扱わなくなった一定の登記所においては、登記情報交換システムを導入し、商業登記に係る登記事項証明書及び印鑑証明書の交付を可能とする。

○介護保険広域化支援（拡充）

システム統一のための経費等に対する広域化支援策について、合併について

も同様の取扱いとなるような措置を講ずる等の広域化支援策を行うことに加え、介護保険料の設定に当たり、合併等の広域化を行う場合には不均一賦課を可能とする。

○国民健康保険の広域化支援（拡充）

市町村合併等の際の保険料平準化等を無利子貸付等により支援するため、平成一六年度までに総額三〇〇億円の基金を都道府県に創設する。また、国民健康保険料の賦課に関し、五年間に限り不均一賦課を行うことを可能とする。

○公立学校施設整備（拡充）

統合を行う公立小・中学校の校舎・屋内運動場の新增築について引き続き配慮することに加え、その補強・改築事業についても優先的に実施する。

○むらづくり維新森林・山村・都市共生事業（追加）

山村の有する森林や自然環境を活かした交流基盤の整備等を地域ニーズに応じて総合的に推進する本事業において、優先採択又は重点投資を行う。

## 一〇、地方分権改革推進会議による中間論点整理

平成一三年一月二二日、地方分権改革推進会議が「中間論点整理」を取りまとめた。この中間論点整理の「行政体制整備」の項においては以下のような件がある。

### 地方分権改革推進会議「中間論点整理」（抄）

平成一三年一月二二日

#### 地方分権改革推進会議

#### IV 行政体制整備

地方行財政改革の推進等行政体制の整備については、事務事業の見直しの審議を優先させたため、本格的な審議は今後行う予定であるが、これまでの本会

議及び小委員会での審議を通じ、今後の審議の視点ともいうべきものがいくつか浮かび上がってきている。これらを踏まえ、有識者や地方公共団体等からのヒアリングを通じ、具体的な論点を今後の審議において明確にしていくこととする。（中略）

#### 第三に、市町村合併推進の重要性である。

少子高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など、市町村を取り巻く環境は大きく変化している。この中で、市町村が、国と地方の役割分担に合った市町村の事務事業を的確に実施し、自らの創意工夫により、効率的で質の高い行政を行うためには、行財政基盤を強化することが不可欠である。かかる観点から、昨年一二月の行政改革大綱にあるように、「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一、〇〇〇を目標とする。』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」することが重要であり、平成一七年三月の合併特例法の期限を見据え、各市町村の取組みが成果を挙げることが求められている。そして、市町村合併の進捗を踏まえつつ、道州制に関する指摘もあり、都道府県の在り方を含めて地方自治制度の在り方についても幅広く審議の視野に入れておくことが必要となる。

なお、国から地方への事務事業や権限の移譲に当たっては、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村が中心となるべきであるが、人口数百人の町村から都市、特例市、中核市、政令指定都市まで多種多様であることを踏まえ、人口規模等や行政能力に応じた事務事業や権限の移譲を検討する必要がある。その際、小規模町村や過疎地等への対応については、併せて検討することが必要である。

平成一四年二月二二日には、政府の市町村合併支援本部は会合を開き、「市町村合併の支援について当面の方針」を決定し、市町村合併支援プランの着実な実施及び拡充、広報・啓発の徹底を行う方針を決めた。

また、合併重点支援地域の指定を一層拡大することや、都道府県支援本部による支援プランを策定又は拡充することの要請などを含め、全国

的な市町村合併の協議の進展を踏まえた指針をあらためて都道府県に通知することとした。

同年三月には、片山総務大臣が、全国の市町村長及び市町村議会議長に対し書簡を送り、今後も国として積極的な支援を行うことを強調した上で、出来るだけ早期に法定協議会を設置するよう要請した。

## 一、市町村の合併の協議の進展を踏まえた今後の取組み

平成一四年（二〇〇二年）三月二十九日、総務省は「市町村の合併の協議の進展を踏まえた今後の取組（新々指針）」を各都道府県に示した。合併重点支援地域指定の一層の拡大と都道府県支援プランの早期策定と情報提供の徹底を要請した。

### ○市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組（指針）

平成一四年三月二十九日

総務省

#### 第一はじめに

市町村合併は、自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し「自立し得る自治体」となって、住民の選択と負担による住民本位の市町村を中心とする行政システムを実現するために不可欠な改革である。

このような自助と自立に基づく新たな国・地方の関係を実現するため、行政改革大綱（平成一二年二月一日閣議決定）、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（平成一三年六月二六日閣議決定）等に基づき市町村や地域住民と国、都道府県とが一体となって、市町村合併が現在精力的に取り組まれている。

政府においては、市町村合併支援本部を内閣に設置し（平成一三年三月二七日閣議決定）、国を挙げて市町村合併を強力に支援する体制を整え、国民に対

する広報・啓発を積極的に実施するとともに、合併に取り組む市町村に対する各府庁の支援策を「市町村合併支援プラン」として政府全体で取りまとめたところである（平成一三年八月三〇日市町村合併支援本部決定）。

都道府県においては、地域の実情を熟知した広域的な地方公共団体として、知事を長とする全庁的支援体制としての市町村合併支援本部（以下「都道府県支援本部」という）がほぼ整い、平成一四年三月二十九日現在同本部により三五府県九四地域市町村が合併重点支援地域に指定され、その数は急速に広がっている。

市町村においては、平成一三年一二月末日時点で二〇二六市町村（全市町村数の六二・九％）が複数の市町村間で合併に関する四四〇の研究組織を設置しており、既に全国の三分の一を超える都道府県（一七県）において、ほぼ全県下（八割以上）の市町村が研究組織を構成するに至っている。

このように急速な進展を見せている市町村合併の動きであるが、全国各地で真剣に取り組まれている合併の議論が迅速かつ着実に行われるよう、国、都道府県、市町村は、ここで合併推進のための取組をあらためて点検し、合併議論の広がりに応じた全県的かつ計画的な取組を一層強化する必要がある。

市町村の合併の特例に関する法律（昭和四〇年法律第六号。以下「市町村合併特例法」という）の期限は平成一七年三月三十一日であり、残された期間はあと三年となった。総務省の市町村合併法定協議会運営マニュアル研究会がまとめた「合併協議会の運営の手引（平成一三年八月六日公表。以下「合併協議会運営手引」という）等を参酌して、できるだけ早期に法定の合併協議会を設置することが望まれる。この意味で、平成一四年度は正念場であり、大事な一年と位置付けられるものである。

#### 第二 都道府県による市町村合併支援策

各都道府県においては、それぞれの「市町村の合併の推進についての要綱」及びその後の市町村合併の協議の進展を踏まえ、次の諸点に留意して市町村合併の着実な推進を図っていくことが重要である。

#### 一 合併重点支援地域の指定の一層の拡大

上記の通り、現在全国の二千を超える市町村において複数の市町村間で合併に関する研究組織が構成され、全国の三分の一を超える都道府県において、ほぼ全県下の市町村がこの組織において合併を議論しており、今後この数はますます増加することが予想される。一方、都道府県支援本部による合併重点支援地域の指定は、現在三五府県九四地域四一六市町村に及ぶが、既に各都道府県内の市町村の過半数を合併重点支援地域に指定している県も現れているところであって、国も都道府県も合併重点支援地域を中心に支援策を構築しているところである（第四の一参照）。

「『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）」（平成一三年三月一九日総行市第四〇号。以下「平成一三年指針」という）第二の二（二）①「合併重点支援地域の指定」においては、①地域住民の間で合併に向けての気運が盛り上がっている地域、②合併協議会又は市町村合併特例法に基づかない任意の協議会等が設置されている地域、③関係市町村で合併に向けた取組がなされており、地域内の一部の市町村から都道府県に対して要請がなされた地域、④その他地域の実情にかんがみ、合併についての支援策を強化することが適当であると考えられる地域については合併の気運や熟度に応じた順次、追加指定を行うものとされている。

したがって、現下の市町村における合併への取組状況及び平成一三年指針の内容を踏まえ、合併重点支援地域の指定のない都道府県にあっては少なくとも数箇所を指定を早急に行うとともに、既に数箇所の合併重点支援地域を指定している都道府県も含め、指定の一層の拡大を行い、都道府県全域のできるだけ多くの地域について平成一四年度中の早い時期に合併重点支援地域に指定されることが期待される。これらの地域においては、速やかに平成一四年度末までに法定の合併協議会が設置され、合併についての具体的な議論が深められることが望まれる。

#### 二 都道府県支援本部支援プランの策定及び拡充

都道府県支援本部においては、市町村合併特例法の期限を踏まえ、各地域における市町村合併の協議の進展に応じた今後三年度間の合併支援を計画的に行う必要がある。

したがって、平成一四年度前半までに、合併重点支援地域を対象とし以下に掲げるような支援策を基本とする都道府県支援本部支援プランを策定又は拡充し、公表するものとする。

都道府県支援本部支援プランについては、毎年度末にフォローアップを実施し、その結果を公表するとともに、必要に応じて適宜、適切な改訂を行うものとする。

#### （一）各事業分野における支援策

都道府県事業の優先採択・重点投資、適用要件の緩和、地域指定等における配慮、合併に際しての各種障害除去、公共的団体等の統合整備支援など

#### （二）権限移譲

一定の人口規模を有する市に対する権限の一括移譲など

#### （三）関係市町村からの要請に基づく合併協議会等に対する人的支援

合併協議会への参画、合併協議会事務局への職員の派遣、関係市町村の職員の研修目的での受け入れなど

#### （四）合併協議会において継続的な検討が行われるようにするための配慮

合併協議会運営手引等に基づく助言、協議不調時の調整、合併協定項目に対する調整、市町村建設計画の策定における助言など

#### （五）調査研究

市町村行財政の長期見通しの作成支援など

#### （六）啓発事業の重点的実施

シンポジウム・講演会の開催、住民意向調査の協力実施、民間団体と連携した住民理解促進のための啓発事業、有識者の派遣事業など

#### 三 情報提供の徹底

市町村が市町村民に対して説明責任を負うのと同様、都道府県も都道府県民

に対する説明責任を負うことから、次の事項等につき住民に対する情報の提供を徹底するものとする。

(一) 市町村合併についての協議の進行状況

現在の各都道府県内の市町村合併についての最新の協議の進行状況を常に把握するとともに、合併重点支援地域の指定状況、法定の合併協議会・任意の合併協議会・任意の研究会の設置状況等を含め、広報紙等を活用して住民に分かりやすく地図上に示しながら、少なくとも四半期ごとに都道府県支援本部より合併協議の進捗状況を公表するものとする。

(二) 都道府県における市町村合併の議論

都道府県における市町村合併の議論について、例えば都道府県議会における市町村合併の論議に関する議事録等をインターネット等により提供するなど、積極的に情報提供を行うものとする。

(三) 市町村の情報提供と併せた都道府県の情報提供事業

市町村の情報提供に併せて、都道府県もその立場から、当該地域における合併シミュレーションの実施、各種啓発事業等を必要に応じて実施するものとする。

四 民間団体等との連携

市町村合併の気運を醸成するために、啓発・広報事業の一環として、次の施策に取り組むことが望まれる。

(一) 住民発議等住民の市町村合併に関する取組に対する支援

各地域の住民発議等における市町村合併の議論が活発に行われるように、住民発議等を行う者に対し、情報提供を行うなど積極的に支援する。

なお、総務省においては、住民発議制度の拡充、住民投票制度の導入等を内容とする市町村合併特例法の改正（第三の二参照）を盛り込んだ「地方自治法等の一部を改正する法律」がこのほど成立したところ、施行後あらためて施行通知を出す予定であるが、この内容について積極的に情報提供を行う必要がある。

(二) 二世紀の市町村合併を考える国民協議会の支部設置・運営に対する支援  
市町村合併の実現に向けた国民的合意の形成気運の醸成を図るとともに、市町村合併の議論を通じて改めて自分たちのまちのあり方の検討を促すため、各種啓発活動を行う「二世紀の市町村合併を考える国民協議会」（設立発起人代表：樋口廣太郎アサヒビル名誉会長）が平成一三年三月三〇日に設立され、全国四七都道府県におけるリレーシンポジウムを共同して開催したところである。

また、既に岡山県、広島県、佐賀県に同国民協議会の支部が設置され、平成一四年二月より同国民協議会のホームページにおいて会員募集及びメールマガジンによる情報提供・情報交換事業が開始されるなど、今後その活動が一層活発化することが期待される。

したがって、市町村合併の気運を官民協力して醸成するため、同国民協議会の都道府県支部の設置及び運営について積極的な支援を行う。

(三) 市町村合併アドバイザー育成事業の実施

各地域の住民等に対して合併の必要性を地域の実情に即して説明できる合併アドバイザーを都道府県において育成・登録し、各地域の要望に応じて派遣する。

五 都道府県の境界にわたる市町村合併の支援

都道府県の境界にわたる市町村合併については平成一三年指針第二の二(二)①「合併重点支援地域の指定」において、隣接する都道府県と必要に応じて協議を行い、都道府県の境界にわたって、共同して合併重点支援地域を指定することも妨げないとされたところであるが、現実には都道府県の境界にわたる市町村合併の研究組織が設立される事例も出てきたことから、各都道府県においても住民や市町村の意向を十分に踏まえて対応することが望まれる。

第三 市町村の自主的・主体的な取組

各市町村においては、次の諸点に留意して自らの市町村における合併の必要性について積極的な検討を行うとともに、その結果を踏まえて合併協議会の設

置に取り組むことが重要である。

合併協議の具体的方法については「市町村の合併の推進についての指針」（平成一年八月六日自治振第九五号）及び平成一三年指針並びに合併協議会運営手引（第四の二参照）を参考にされたいが、以下の点に留意する必要がある。

#### 一 市町村の取組状況の公表

市町村合併に関する説明責任を住民に対して果たすため、自らの市町村における合併の必要性について積極的な検討を行うとともに、その内容について、広報紙等を活用して住民に分かりやすく公表するものとする。

具体的な合併協議を始めた市町村にあつては、おおむね四半期ごとに、広報紙等を活用して住民に分かりやすく合併の取組状況を公表することが期待される。

#### 二 合併協議会の設置と運営

総務省においては、住民発議による合併協議会の設置及び協議の促進の観点から、第二六次地方制度調査会の「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」（平成一二年一〇月二五日）及び地方分権推進委員会の「市町村合併の推進についての意見」（平成一二年一月二七日）を踏まえ、自主的な市町村合併の推進において、地域住民の意思をより反映させるために、

ア 住民発議による合併協議会設置協議の議案の議会での審議に際して請求代表者に意見を述べる機会を与えなければならないこと。

イ 合併協議会の委員として請求代表者を加えることができることとしたこと。

ウ 住民発議による合併協議会設置協議の議案が議会で否決された場合に、長からの請求又はそれがなかった場合に有権者の六分の一以上の署名により行われる直接請求を要件として、合併協議会設置協議についての住民投票を行い、過半数の賛成があつた場合には可決されたとみなすこと。

エ 住民発議により合併協議会が設置された場合には、設置後六月以内に、市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議の状況を請求代表者に

通知し、かつ、公表しなければならぬこと（施行日の前日までに置かれた合併協議会は、施行日から六月以内に同様に通知し、かつ、公表しなければならぬこと。）

などを内容とする市町村合併特例法の改正を含む「地方自治法等の一部を改正する法律」がこのほど成立したところ、施行後あらためて施行通知を出す予定である。

なお、平成一三年指針にある通り、上記エを一つの目安として、住民意思の確な反映、協議の効率的な進行に努め、設置後一年程度を目途に、合併に関する具体的な判断材料を取りまとめ、これを明らかにすることが望まれる。

#### 三 合併前の事業実施

総務省においては、合併重点支援地域の指定を受けた市町村における合併前の公共施設の整備事業について、当該事業が合併に資するもので関係市町村が応分の財政負担等を行うものを合併特例事業の対象としており（第四の一参照）、その活用が期待される。なお、合併前において新市町村の一体性確立の障害となる可能性がある事業の実施又は財産の処分等については、再検討を行う必要がある。

#### 四 住民サービスの維持・向上等のための施策

合併をすると住民の意見が施策に反映されにくくなるという懸念や行政サービスの水準が低下するのではないかという懸念については、合併協議会において十分な検討・協議を行い、その解消に努める必要があるが、その際特に、次のような地域社会のための施策の活用留意する必要がある。

#### （一）合併後の市町村における支所・出張所、地域審議会の活用

従前の住民サービスの維持・向上を図る見地から、旧市町村役場を新市町村の支所・出張所として積極的に活用を図ることなどが考えられる。

また、地域の意向を反映させるため、重要な事務権限の執行に当たっては、当該地域の地域審議会の審議を経ることとし、そこに地域のメンバーの参加を求めることが考えられる。

#### （二）合併後の市町村における郵便局の活用

住民票の写しや戸籍の謄本、抄本の交付等地域のニーズの高い地方公共団体の特定の事務を郵便局において取り扱うことができるようにするため、「地方公共団体の特定の事務の郵政官署における取扱いに関する法律」が平成一三年一月一日に施行されたところ、合併後の地域における住民サービスを合併前以上に充実するために積極的に活用することが考えられる。

#### (三) 電子自治体の推進による住民サービスの向上

政府においては、平成一五年度までに電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現する方針を明確にしており、電子自治体への取組を支援しているところである。市町村においても、総務省が平成一四年三月に策定したシステムの基本仕様等を活用することにより、住民等との間で行われる行政手続のオンライン化を進め、合併後の地理的な制約を解消することが期待される。

#### (四) 「わがまちづくり支援事業」の活用

今年度から総務省が推進している「わがまちづくり支援事業」を積極的に活用し、例えば小学校区単位程度の広がり場において住民の主体的な参加による地域づくりを進めることにより、住民と行政の連携を深め、合併後の円滑なまちづくりの推進に資することが考えられる。

#### (五) 合併に伴う市町村議会議員の選挙区の特例に関する規定の活用

旧市町村などの意向が合併後の市町村の議会において適切に反映されるよう、市町村合併特例法第六条及び第七条や公職選挙法第一五条第六項による選挙区の特例に関する規定の活用が考えられる。

#### 第四 国による市町村合併の推進のための支援措置

平成一三年指針以降、国においては、市町村合併の推進のために次のような支援措置を講ずることとしているので、都道府県は、市町村の合併に向けた取組について積極的に支援することが期待される。また、国、都道府県の支援策を活用した市町村の自主的・主体的な取組が期待される。

#### 一 市町村合併支援プラン及び合併特例事業

市町村合併について、国民への啓発及び国の施策に関する関係省庁の連携を

図るため、内閣に総務大臣を本部長、内閣官房副長官及び総務副大臣を副本部長、他の全ての副大臣を本部長とする「市町村合併支援本部」を設置し、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一七年三月までに合併した市町村を対象とする「市町村合併支援プラン」（以下「支援プラン」という。）を平成一三年八月に決定した。支援プランでは、様々な分野にわたる五七事業の優先採択・重点投資、合併に際しての各種障害除去対策等、合併関係市町村の一体化に資する関係省庁の連携支援策につき政府を挙げて取り組むこととしており、これに基づいて平成一四年度の予算措置を講じているところ、各省庁は今後さらなる支援プランの拡充に向けて検討を行うこととしている。

なお、支援プラン第三の一（一）②「財政措置等による支援」のうち、「合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置」及び「都道府県の行う合併支援事業に対する財政措置」については、次の通り「合併特例事業」として拡充及び具体化を行ったところである。

#### ○ 合併特例事業

市町村事業に関しては「合併前事業」と「合併後事業」に分けて分類し、合併前事業については合併重点支援地域を対象とし、平成一四年度から平成一六年度までの三年間に実施する、真に合併に貢献する事業を支援することとする。合併後事業については、市町村合併特例法第一条の二に規定する合併特例債をもってその財源とする事業を対象とする。

都道府県事業に関しては、合併重点支援地域を対象とし、合併前から合併後にかけて一〇年間、合併に資する交通基盤施設の整備事業を対象とする。

#### (一) 市町村事業

① 合併前事業（地方債充当率九〇％・事業費補正による当該地方債に係る元利償還金の算入率（以下「算入率」という。）五〇％）

対象事業は、合併に資する事業で、次のアウに該当する単独事業。

ア 合併重点支援地域の指定を受けた市町村における一の市町村が実施する公共施設の整備事業について関係各市町村が応分の財政負担をするもの

イ 合併重点支援地域の指定を受けた市町村における複数の市町村が実施する市町村をまたがる公共施設の整備事業について関係各市町村が連絡調整して同時期に一体的に実施するもの

ウ 合併重点支援地域の指定を受けた市町村における同地域内の一部事務組合又は広域連合による公共施設の整備事業

※ただし、当該事業は、市町村合併特例法の期限(平成一七年三月)までに合併を行う団体に対する特例的な措置であることから、当該期限までに合併しない場合には、平成一七年度以降、当該地方債に係る元利償還金に対する交付税措置は行わない。

② 合併後事業(合併特例債による事業)(地方債充当率九五・算入率七〇%)  
ア 合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置

市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費(合併後一〇ヶ年度)

※なお、上水道事業、下水道事業及び病院事業について、合併に伴う増嵩経費のうち、特に必要と認められる経費に対する一般会計からの出資及び補助を合併特例債の対象とし、元利償還金は基準財政需要額に算入する(地方債充当率一〇〇・算入率七〇%)

イ 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置

旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のために行う基金造成(合併後一〇ヶ年度)

(二) 都道府県事業(地方債充当率九〇・算入率五〇%)

① 対象事業は、合併重点支援地域に指定された市町村又は平成七年四月から平成一三年五月までに合併した市町村相互間の道路、橋りょう等の交通基盤施設の整備であつて、以下の条件を満たすもの。

ア 直轄事業及び補助事業については、国において合併推進のため別枠で重点的に配分されるものであること。

イ 単独事業については、都道府県が合併推進のため別枠で重点的に実施するものであること。

ウ 補助・単独事業に係る市町村負担金についても、起債(充当率九〇・算

入率五〇%)を認めるものであること。

② 対象事業は、合併重点支援地域指定後又は合併後(平成七年四月から平成一三年五月までに合併した市町村に限る。)に策定する「市町村合併支援道路整備計画」又は「市町村合併支援農道等整備計画」に位置付けられている事業で、当該計画策定年度及びこれに続く一〇年度に行われるもの。

ただし、当該事業は、市町村合併特例法の期限(平成一七年三月)までに合併を行う団体に対する特例的な措置であることから、当該期限までに当該合併重点支援地域の市町村が合併しない場合には、平成一七年度以降、当該地方債に係る元利償還金に対する交付税措置は行わない。

③ 合併重点支援地域ごとの事業費の上限は、合併特例債に係る標準全体事業費の一/二(市町村負担金を含む)。

## 二 合併協議会運営手引

全国の市町村が市町村合併特例法の期限内で合併協議を円滑に行えるよう、先進事例等を参考に、総務省に設置された市町村合併法定協議会運営マニュアル研究会が合併協議会の設置から合併の実現までの具体的な手順を平成一三年八月六日に示したもので、内容は次の通りである。

① 市町村合併は住民のために行うものであり、あらゆる観点から避けて通れない課題であること。

② まず法定協議会の設置が先決でありその中で合併の是非を議論すべきであること。

③ 法定協議会においては、まず将来のまちの姿が住民に明らかになるよう市町村建設計画の策定から着手し、その案ができた後に、住民に説明の上、合併協定項目の協議に入る方法が適当であること。

④ 合併協議会設置から合併実現までの期間の目安を二か月(合併協議準備二か月、市町村建設計画策定六か月、合併協定項目協議八か月、合併準備作業六か月)として設定していること。

⑤ 合併協定の重要項目は「基本四項目」として合併の方式・合併の期日・新

市町村の名称・新市町村の事務所の位置であること、「時間を要する項目」として市町村議会議員等の任期等の取扱い、財産の取扱いであること。

三 広報啓発・情報提供事業

(一) 住民への広報・啓発

① 平成一四年度においても年間を通じて市町村合併の広報・啓発を行う。また、全国四七都道府県の合併の気運を醸成すべき地域等において、リレーシンポジウムを開催し、政府の市町村合併支援本部の本部員が参加するものとする。

② 平成一四年六月を「市町村合併広報強化月間」とし、「市町村合併支援強化シンポジウム」の開催等、政府広報をはじめとする各種広報媒体を活用した市町村合併の広報・啓発等、集中的な取組を行うものとする。

(二) 合併協議会・研究会連絡会議の開催

合併を検討する市町村間の横のつながりによる合併の促進を図るため、合併協議会・研究会連絡会議を開催するものとする。

(三) 市町村長・市町村議会議員に対する情報提供

① 合併気運の醸成が必要な地域において、各都道府県と相談の上、当該地域の市町村長・市町村議会議員を対象に、市町村合併支援プラン及び合併協議会運営手引等の説明会を実施するものとする。

② 市町村合併に関する全国各地の動きや合併重点支援地域の指定状況等の情報を定期的に市町村長・市町村議会議員に提供するものとする。

## 二、市町村の合併の特例に関する法律の改正(平成一四年)

平成一四年の合併特例法の改正は、先述の第二六次地方制度調査会答申や、地方分権推進委員会意見、行政改革大綱等を踏まえ、地方自治法等の改正とともに「地方自治法等の一部を改正する法律」によって行われた。

○ 地方自治法等の一部を改正する法律等の公布及び施行について(抄)  
(平成一四年三月三〇日総行第三八号・総行市第五四号 各都道府県知事あて 総務事務次官通知)

地方自治法等の一部を改正する法律(平成一四年法律第四号。以下「改正法」という。)、地方自治法等の一部を改正する法律の施行期日定める政令(平成一四年政令第九四号)、地方自治法施行令等の一部を改正する政令(平成一四年政令第九五号)及び地方自治法施行規則及び市町村の合併の特例に関する法律施行規則の一部を改正する省令(平成一四年総務省令第四一号)は、平成一四年三月三〇日に公布され、それぞれ下記第八に掲げる日から施行することとされました。

貴職におかれては、下記事項に留意の上、その施行に遺憾のないよう格別の配慮をされるとともに、貴都道府県内の市町村に対してもこの旨周知願います。

記

第二 市町村の合併の特例に関する法律の一部改正に関する事項

一 合併協議会設置の請求等に関する事項

1 合併協議会設置の請求により置かれる合併協議会には、当該請求を行った代表者を委員として加えることができることとした。(市町村の合併の特例に関する法律第三条第四項関係)

2 合併協議会設置の請求により合併協議会設置協議について付議された合併請求市町村又は同一請求関係市町村の議会は、付議された事件の審議を行うに当たっては、当該請求を行った代表者に意見を述べべる機会を与えなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条第六項及び第四条の二第七項関係)

(一) 議会は、請求代表者又は同一請求代表者(以下「請求代表者等」という。)に対し、その日時、場所その他必要な事項を通知するとともに、これらの事項を告示し、かつ、公衆の見やすいその他の方法により公表しなければならぬこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条第一項関係)

(二) 議会は、請求代表者等が複数であるときは、これらの者のうち意見を述べ

る機会を与える請求代表者等の数を定めるものとした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条第二項関係)

(3) 議会は、(2)により意見を述べる機会を与える請求代表者等の数を定めるときは、(1)の通知に併せて、その旨を通知しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条第三項関係)

3 合併協議会設置協議について、合併請求市町村の議会が否決し、かつ、すべての合併対象市町村が可決した場合には、合併請求市町村の長は、合併請求市町村の議会が否決した日又はすべての合併対象市町村の長から議会の審議の結果の通知を受けた日のうちいずれか遅い日(以下3及び4において「基準日」という。)から一〇日以内に限り、選挙管理委員会に対し、合併協議会設置協議について選挙人の投票に付するよう請求することができることとし、請求を行った場合には、当該請求を行った日から三日以内に公表しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条第一〇項関係)

4 基準日から一三日以内に3の公表がなかったときは、合併請求市町村の選挙権を有する者は、その総数の六分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、合併請求市町村の選挙管理委員会に対し、合併協議会設置協議について選挙人の投票に付するよう請求することができることとした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条第一項関係)

請求の手続は、合併協議会設置の請求に係る手続に準ずることとした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の二関係)

5 合併請求市町村を包括する都道府県の知事は、3又は4の請求があった旨の報告を受けたときは、直ちに、その旨を当該都道府県の選挙管理委員会に通知しなければならないこととし、この通知は、公職選挙法第一一九条第二項及び第一二〇条第三項の規定の準用については、同法第一二〇条第一項の規定による届出とみなすこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の一〇第三項及び第五項関係)

合併請求市町村の長は、3の請求を行う場合又は4の請求があった旨の選挙管理委員会の通知を受けた場合においては、合併協議会設置協議の内容を選挙管理

委員会に通知しなければならないこととし、この通知を受けた選挙管理委員会は、合併協議会設置協議の内容(4の請求があった旨の通知をした場合にあつては、合併協議会設置協議の内容及び投票実施請求書に記載した請求の理由を告示し、かつ、投票所の入口その他公衆の見やすい場所を選び、これを掲示しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の三第一項及び第三項関係)

6 3又は4の請求があつたときは、合併請求市町村の選挙管理委員会は、合併協議会設置協議について選挙人の投票に付さなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条第一四項関係)

(1) 投票の期日に関する事項  
6の投票は、3の公表又は4の請求があつた旨の公表があつた日から四〇日以内に行わなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の四第一項関係)

投票の期日は、少なくともその一〇日前に告示しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の四第五項関係)

(2) 投票の合併に関する事項

二以上の4の投票の請求があつたときは、6の投票は1の投票をもって合併して行うことを妨げないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の五関係)

(3) 開票立会人等に関する事項

市町村の選挙管理委員会は、各開票区における選挙人名簿に登録された者で同一の政党その他の政治団体に属さないものの中から、本人の承諾を得て、開票区ごとに三人以上五人以下の開票立会人を選任し、これを開票管理者に通知しなければならないこととした。選挙立会人について、これに準ずることとした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の六関係)

(4) 同時投票に関する事項

6の投票は、普通地方公共団体の選挙と同時にこれを行うことができることとした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の二第三項、市町村の合併の特例

に関する法律施行令第九条の一〇第一項関係)

(5) 再投票に関する事項

投票の効力又は投票の結果の効力に関する異議の申出、審査の申立て又は訴訟の結果無効となった場合においては、市町村の選挙管理委員会は、当該異議の申出若しくは審査の申立てに対する決定若しくは裁決が確定した日又は当該訴訟につき準用される公職選挙法第二〇条第一項後段の規定による通知を受けた日から三〇日以内に再投票に付さなければならぬこととし、少なくともその一〇日前に告示しなければならぬこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令九条の一〇第一項関係)

7 6の投票において、合併協議会設置協議について有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、合併協議会設置協議について合併請求市町村の議会が可決したものとみなすこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条第一七項関係)

8 その議会が同一請求に基づく合併協議会設置協議について否決した同一請求関係市町村(以下一において「合併協議会設置協議否決市町村」という。)の長は、都道府県知事がすべての同一請求関係市町村の長から議会の審議の結果の報告を受けた日(以下8から10までにおいて「基準日」という。)から一〇日以内に限り、選挙管理委員会に対し、同一請求に基づく合併協議会設置協議について選挙人の投票に付するよう請求することができることとし、請求を行った場合には、当該請求を行った日から三日以内に公表し、かつ、当該請求を行った日から三日以内に到達するように、都道府県知事に報告しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の二第二項関係)

9 都道府県知事は、基準日の翌日から起算して一三日を経過した日以後速やかに、すべての合併協議会設置協議否決市町村に係る8の請求の報告の有無をすべて同一請求関係市町村の長に通知しなければならないこととし、当該通知がすべての合併協議会設置協議否決市町村の長から8の報告があった旨のものであった場合には、合併協議会設置協議否決市町村の長は、直ちに、その旨を当該市町村の選挙管理委員会に通知しなければならないこととした。(市町村の合併の特

例に関する法律第四条の二第二項及び第一四項関係)

10 基準日から一三日以内に8の公表がなかったときは、合併協議会設置協議否決市町村の選挙権を有する者は、その総数の六分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、当該合併協議会設置協議否決市町村の選挙管理委員会に対し、同一請求に基づく合併協議会設置協議について選挙人の投票に付するよう請求することができることとした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の二第一五項関係)

請求の手続は、合併協議会設置の請求に係る手続に準ずることとした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令九条の二関係)

当該請求があったときは、当該選挙管理委員会は、直ちに、その旨を当該合併協議会設置協議否決市町村の長に通知し、当該通知を受けた合併協議会設置協議否決市町村の長は、直ちに、その旨を都道府県知事に報告しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の二第一六項及び第一七項関係)

11 合併協議会設置協議否決市町村を包括する都道府県知事は、8の請求の報告をしなかったすべての合併協議会設置協議否決市町村の長から10の報告を受けたときは、直ちに、その旨をすべての同一請求関係市町村の長に通知しなければならないこととし、この通知を受けた合併協議会設置協議否決市町村の長は、直ちに、その旨を選挙管理委員会に通知しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の二第一八項及び第一九項関係)

合併協議会設置協議否決市町村を包括する都道府県知事は、すべての合併協議会設置協議否決市町村の長から8の請求の報告を受けたとき又は8の請求の報告をしなかったすべての合併協議会設置協議否決市町村の長から10の報告を受けたときは、直ちに、その旨を当該都道府県の選挙管理委員会に通知しなければならないこととし、この通知は、公職選挙法第一一九条第二項及び第二〇条第三項の規定の準用については、同法第一二〇条第一項の規定による届出とみなすこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令九条の一〇第四項及び第五項関係)

12 合併協議会設置協議否決市町村の長は、9又は11の通知を行う場合においては、同一請求に基づく合併協議会設置協議の内容を選挙管理委員会に通知しなければならぬこととし、この通知を受けた選挙管理委員会は、同一請求に基づく合併協議会設置協議の内容(11の通知を受けた場合にあつては、同一請求に基づく合併協議会設置協議の内容及び投票実施請求書に記載した請求の理由)を告示し、かつ、投票所の入口その他公衆の見やすい場所を選び、これを掲示しなければならぬこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の第三項及び第三項関係)

13 9又は11の通知があつたときは、合併協議会設置協議否決市町村の選挙管理委員会は、同一請求に基づく合併協議会設置協議について選挙人の投票に付さなければならぬこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の第二項関係)

(一) 投票の期日に関する事項

13の投票は、合併協議会設置協議否決市町村の長が、9又は11の通知を受けた旨の公表を行った日のうち最も遅い日(以下(一)において「投票基準日」という。)から四〇日以内の同一の期日に行わなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の第四第二項関係)

合併協議会設置協議否決市町村の数が一である場合を除き、すべての合併協議会設置協議否決市町村の選挙管理委員会は、投票基準日から七日以内に、協議により当該期日を定め、直ちに、これを合併協議会設置協議否決市町村を包括する都道府県の選挙管理委員会に報告しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の第四第三項関係)

投票基準日から七日以内に投票の期日の報告がなかったときは、合併協議会設置協議否決市町村を包括する都道府県の選挙管理委員会は、速やかに投票の期日を定め、すべての合併協議会設置協議否決市町村の選挙管理委員会に通知しなければならぬこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の第四項関係)

投票の期日は、少なくともその一〇日前に告示しなければならないこととした。

(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の第五項関係)

(2) 開票立会人等に関する事項、同時投票に関する事項及び再投票に関する事項については、6(3)(4)(5)と同様とした。

14 13の投票において、同一請求に基づく合併協議会設置協議について有効投票の総数の過半数の賛成があつたときは、同一請求に基づく合併協議会設置協議について合併協議会設置協議否決市町村の議会が可決したものとみなすこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の第二六項関係)

15 公職選挙法中普通地方公共団体の選挙に関する規定(罰則を含む。)は、6又13の投票について準用することとした。(市町村の合併の特例に関する法律第四条の第二三項関係)

合併協議会設置協議等についての投票に公職選挙法中普通地方公共団体の選挙に関する規定を準用する場合においては、同法の規定中市町村の議会の議員及び長の選挙に関する部分は合併協議会設置協議等についての投票に関する規定と、公職の候補者又は推薦届出者に関する部分は投票実施請求代表者に関する規定とみなすこととした。(市町村の合併の特例に関する法律施行令第九条の八第二項関係)

二 市町村建設計画の作成その他の市町村の合併に関する協議の状況の公表に関する事項

合併協議会設置の請求により合併協議会が置かれた場合には、当該合併協議会は、その設置の日から六月以内に、市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議の状況を、当該請求を行った代表者に通知するとともに、公表しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第五条第六項関係)

三 一部事務組合等の特例に関する事項

市町村の合併によりその区域の全部が新たに設置される合併市町村の区域の一部となり、又はその区域の全部が他の合併関係市町村(以下三において「編入をする市町村」という。)に編入される合併関係市町村のうちに合併関係市町村以外

の一方の地方公共団体（以下三において「他の地方公共団体」という。）と一部事務組合又は広域連合（これらのうち当該編入をする市町村の加入していないものに限る。）を組織しているものがある場合においては、当該一部事務組合又は当該広域連合は、すべての合併関係市町村及び当該他の地方公共団体の協議により、当該一部事務組合若しくは当該広域連合を組織する地方公共団体の数を減少し若しくは共同処理し若しくは処理する事務を変更し、又は当該一部事務組合若しくは当該広域連合の規約を変更して、市町村の合併の日において当該一部事務組合又は当該広域連合を当該合併市町村及び当該他の地方公共団体が組織する一部事務組合又は広域連合とすることができることとし、この場合においては、総務大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならないこととした。（市町村の合併の特例に関する法律第九条の二関係）

#### 四 地方税の特例に関する事項

1 市町村の合併後に地方税の不均一課税をすることができる期間が市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く五年度に延長され、新たに同期間内において課税をしないことができることとした。（市町村の合併の特例に関する法律第一〇条第一項関係）

2 合併関係市町村のいずれもが市町村の合併が行われた日の前日において地方税法第七〇条の三第一項第一号イ及びロに掲げる市以外の市又は町村であり、かつ、その人口が三〇万未満である場合であつて、当該市町村の合併が行われた日において合併市町村が人口三〇万以上の市であるときは、当該合併市町村に対する事業所税の課税団体の指定は、当該市町村の合併が行われた日から起算して五年を経過する日までの間に行わないこととした。ただし、当該合併市町村の人口が、三〇万を次の①に規定する人口で除して得た数値に次の②に規定する人口を乗じて得た人口以上となった場合は、この限りでないこととした。（市町村の合併の特例に関する法律第一〇条第二項、市町村の合併の特例に関する法律施行令第一条関係）

①合併関係市町村の人口（市町村の合併が行われた日（以下①において「合併期

日」という。）前の直近において官報で公示された国勢調査の結果による当該合併関係市町村の人口又は合併期日前の直近の三月三十一日現在において住民基本台帳法（昭和四十二年法律第八一号）に基づき当該合併関係市町村の住民基本台帳に記載されている者の数をいう。ただし、合併関係市町村のうち、その区域の一部が合併市町村の区域の一部となったものにあつては、合併期日前の直近において官報で公示された国勢調査の結果による当該合併関係市町村の人口又は合併期日前の直近の三月三十一日現在において同法に基づき当該合併関係市町村の住民基本台帳に記載されている者の数を合併期日の現在により都道府県知事の調査した人口に比例して算出した当該合併関係市町村の当該合併市町村の区域の一部となった区域の合併期日前の直近において官報で公示された国勢調査の結果による人口又は合併期日前の直近の三月三十一日現在において同法に基づき住民基本台帳に記載されている者の数をいう。②において同じ。）のうち最も多いもの

②合併関係市町村の人口を合算した人口

#### 五 流域下水道の特例に関する事項

1 市町村の合併により、当該市町村の合併前に認可を受けた事業計画に係る流域下水道により下水を排除され、又は排除されることとなる区域の全部が合併市町村の区域の全部又は一部となる場合において、当該流域下水道を管理する都道府県（当該流域下水道の管理を市町村が行う場合にあつては、都道府県）及びすべての合併関係市町村の協議が成立したときは、平成一七年三月三十一日までに市町村の合併が行われる場合に限り、当該市町村の合併が行われた日から移行日（当該市町村の合併が行われた日から起算して一〇年を経過する日の属する年度の末日までの範囲内において当該協議により定める日をいう。以下五において同じ。）までの間、当該事業計画（当該市町村の合併が行われた日から移行日までの間に変更の認可を受けたときは、その変更後のもの）に係る下水道を流域下水道とみなして、下水道法の規定を適用することとした。（市町村の合併の特例に関する法律第一四条第一項関係）

2 都道府県及び合併市町村は、協議により、当該市町村の合併が行われた日か

ら起算して一〇年を経過する日の属する年度の末日までの範囲内において移行日を変更することができることとした。(市町村の合併の特例に関する法律第一四条第二項関係)

3 都道府県(流域下水道の管理を市町村が行う場合にあつては、当該市町村)は、1又は2により移行日を定め、又は変更したときは、速やかに、その旨を国土交通大臣に報告しなければならないこととした。(市町村の合併の特例に関する法律第一四条第三項関係)

## 第八 施行期日

地方自治法等の一部を改正する法律及び関係政省令は、次に掲げる日から施行することとした。(改正法附則第一条、地方自治法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令関係)

- 一 地方自治法別表の改正関係及び経過措置の政令への委任関係 改正法の公布の日(平成一四年三月三〇日)
- 二 市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係 平成一四年三月三十一日
- 三 議会に関する事項関係及び中核市に関する事項関係 平成一四年四月一日
- 四 地方自治法の一部改正関係(一及び三を除く) 平成一四年九月一日
- 五 第四から第七までの関係 平成一五年一月一日

## 第九 経過規定

二 市町村の合併の特例に関する法律の一部改正に伴う経過規定について

1 市町村の選挙管理委員会は、改正法第二条の規定の施行の日(平成一四年三月三十一日。以下二において「施行日」という。)前の直近の公職選挙法第二条の規定による選挙人名簿の登録が行われた日において選挙人名簿に登録されている者の総数の六分の一の数を、この法律の施行後直ちに告示しなければならないこととした。(改正法附則第六条関係)

2 改正後の市町村の合併の特例に関する法律(以下「新合併特例法」という。)第四条の規定は、施行日の前日までに改正前の市町村の合併の特例に関する法律

(以下「旧合併特例法」という。)第四条第一項の規定により行われた請求であつて、同日までに同条第五項の規定により合併請求市町村(同条第二項に規定する合併請求市町村をいう。)の長及び合併対象市町村(旧合併特例法第四条第一項に規定する合併対象市町村をいう。)の長のいずれもが合併協議会設置協議(旧合併特例法第四条第二項に規定する合併協議会設置協議をいう。)について議会に付議していないもの並びに施行日以後に行われる新合併特例法第四条第一項の請求について適用し、施行日の前日までに旧合併特例法第四条第一項の規定により行われた請求であつて、同日までに同条第五項の規定により合併請求市町村の長又はいずれかの合併対象市町村の長が合併協議会設置協議について議会に付議したも

のについては、なお従前の例によることとした。(改正法附則第七条関係)

3 新合併特例法第四条の二の規定は、施行日の前日までに旧合併特例法第四条の二第一項の規定により行われた請求であつて、同日までに同条第六項の規定により同一請求関係市町村(同条第一項に規定する同一請求関係市町村をいう。)の長のいずれもが合併協議会(旧合併特例法第三条第一項に規定する合併協議会をいう。)に係る地方自治法第二五二条の二第一項の協議について議会に付議していないもの及び施行日以後に行われる新合併特例法第四条の二第一項の請求について適用し、施行日の前日までに旧合併特例法第四条の二第一項の規定により行われた請求であつて、同日までに同条第六項の規定によりいずれかの同一請求関係市町村の長が当該協議について議会に付議したものについては、なお従前の例によることとした。(改正法附則第八条関係)

4 施行日の前日までに旧合併特例法第四条第八項又は第四条の二第一〇項の規定により置かれた合併協議会は、施行日から六月以内に、新合併特例法第三条第一項に規定する市町村建設計画の作成その他市町村の合併(新合併特例法第二条第一項に規定する市町村の合併をいう。次条において同じ。)に関する協議の状況を、旧合併特例法第四条第一項又は第四条の二第一項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならないこととした。(改正法附則第九条関係)

5 新合併特例法第一〇条の規定は、施行日以後に行われる市町村の合併について適用し、施行日の前日までに行われた市町村の合併については、なお従前の例

によることとした。(改正法附則第一〇条関係)

○地方自治法等の一部を改正する法律(市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係)等の施行について

(平成一四年三月三〇日総行市第五五号 各都道府県総務部長あて総務省自治行政局市町村課長通知)

地方自治法等の一部を改正する法律(平成一四年法律第四号)、地方自治法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令(平成一四年政令第九四号)、地方自治法施行令等の一部を改正する政令(平成一四年政令第九五号)及び地方自治法施行規則及び市町村の合併の特例に関する法律施行規則の一部を改正する省令(平成一四年総務省令第四一号)の施行については、平成一四年三月三〇日付け総行行第三八号・総行市第五四号総務事務次官通知が発せられたところですが、前記の法令の解釈、運用上の留意事項について次のとおり通知しますので、その取扱いに遺憾のないよう格別の配慮をされるとともに、貴都道府県内の市町村に対してもこの旨周知願います。

記

第一 請求代表者又は同一請求代表者への意見陳述の機会の保障に関する事項

地方自治法等の一部を改正する法律(平成一四年法律第四号。以下「改正法」という。)による改正後の市町村の合併の特例に関する法律(以下「新法」という。)第四条の二第七項において同一請求関係市町村の議会は、同一請求に基づく合併協議会設置協議についての議会での審議において、同一請求代表者に意見を述べべる機会を与えるものとされたところであるが、ここにいう同一請求代表者は当該同一請求関係市町村の選挙権を有する者に限られることに念のため留意されたい。

第二 住民投票の請求に関する事項

1 新法第四条第一一項及び第四条の二第一五項において、今回新たに合併協議会設置協議又は同一請求に基づく合併協議会設置協議について選挙人の投票に付

するよう請求する手続が定められたところであるが、当該手続の取扱いについては、地方自治法(昭和二十二年法律第六七号)、地方自治法施行令(昭和二十二年政令第一六号)及び地方自治法施行規則(昭和二十二年内務省令第二九号)に規定する普通地方公共団体の議会の解散請求手続及び新法第四条第一項の合併協議会設置の請求手続等に準じて行われるものであること。

2 新法第四条第八項及び第四条の二第八項の規定により議会の審議の結果を公表する際には、議決年月日、議案番号、合併協議会の規約案等の事項について遺漏なく公表をされたいこと。

3 新法第四条第九項及び第四条の二第一〇項の規定により基準日を公表する場合には、併せて、長による投票の請求の公表がなかった場合における投票実施請求代表者証明書の交付申請の開始期日及び交付申請期間を公表をされたいこと。

4 投票実施請求代表者証明書の交付については、交付申請期間内においては「」に限られないことについて、留意されたいこと。

5 新法第四条第二二項及び第四条の二第一六項の規定により、合併請求市町村の選挙管理委員会又は合併協議会設置協議否決市町村の選挙管理委員会は、直ちに請求のあった旨を公表しなければならないものとされているが、その際、当該合併請求市町村又は当該合併協議会設置協議否決市町村の議会に対しても請求があった旨の連絡をされたいこと。

6 合併協議会設置の投票の実施請求手続について、投票実施請求代表者証明書の交付申請があった場合には、選挙管理委員会は、投票実施請求書に記載されている否決年月日、議案番号、合併対象市町村又は同一請求関係市町村の名称、投票実施請求書に添付されている議会により否決された合併協議会設置協議に係る合併協議会の規約案等につき、議会事務局又は長部局と連絡調整をとりつつ十分に確認し、誤り等が見られた場合には申請者に補正させるようにされたいこと。

7 改正法の施行前より進められている合併協議会設置の請求手続については、改正法附則第七条及び第八条の規定により、合併請求市町村の長及び合併対象市町村の長のいずれもが合併協議会設置協議について議会に付議していないもの並びに同一請求関係市町村の長のいずれもが同一請求に基づく合併協議会設置協議

について議会に付議していないものについてのみ新法に定められた手続が適用されることに留意されたいこと。

### 第三 投票に関する事項

1 新法第四条第一四項及び第四条の二第二一項において、今回新たに合併協議会設置協議又は同一請求に基づく合併協議会設置協議について選挙人の投票に付する手続が定められたところであるが、当該手続の取扱いについては、概ね地方自治法、地方自治法施行令、地方自治法施行規則に規定する地方公共団体の議会の解散投票手続及び一の普通地方公共団体にのみ適用される特別法についての賛否の投票手続等の手続に準じて行われるものであること。

2 地方自治法施行令等の一部を改正する政令（平成一四年政令第九五号）による改正後の市町村の合併の特例に関する法律施行令（以下「新令」という。）第九条の四第二項において、新法第四条の二第二一項の規定による投票については、すべての合併協議会設置協議否決市町村において同一の期日に投票を行うものとされたところであるが、合併協議会設置協議否決市町村の選挙管理委員会においては、相互に十分な連絡調整を図り、同一期日の投票の円滑な実施に努められたこと。

3 新法第四条の二第三二項において準用する公職選挙法第四六条の二及び新令第九条の八第一項の規定により、選挙管理委員会が定めるところにより、記号式による投票を行うことができるとされたので、活用を図りたいこと。なお、この場合においても、不在者投票については、従来どおり自書式の投票のみ行うことができることに留意されたいこと。

第四 市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議の状況の公表に関する事項

新法第五条第六項において、住民発議により設置された合併協議会にあっては、設置の日から六月以内に市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議の状況を請求代表者又は同一請求代表者へ通知し、かつ、公表しなければなら

いこととされているところであるが、市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組（指針）（平成一四年三月二十九日付け総行市第五三三号総務事務次官通知）に示されたように、これを一つの目安として、住民意思の的確な反映、協議の効率的な進捗に努め、設置後一年程度を用途に、合併に関する具体的な判断材料を取りまとめ、これを明らかにすることが望まれること。

### 第五 その他の事項

1 本通知及び平成一四年三月三日付け総行第三八号・総行市第五四号総務事務次官通知については、貴都道府県の選挙管理委員会に対しても周知されたいこと。

2 住民投票の実施の請求に関する制度の創設をはじめとする今回の改正内容及び改正の趣旨については、必要に応じて、広報誌等を活用した住民等への周知を図りたいこと。

### 一三、今後の基礎自治体のあり方について（西尾私案）

平成一四年（二〇〇二年）十一月一日、西尾勝・国際基督教大学教授が、第七次地方制度調査会の専門小委員会において「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」を発表した。この私案については、全国、特に小規模町村から多くの反発が寄せられた。概要については以下のとおりである。

#### 一 これまでの地方分権と市町村合併

・市町村の自主的な合併の進捗状況を踏まえ、平成一七年四月以降の基礎的自治体のあり方について検討していくことが必要。

#### 二 地方分権時代の基礎的自治体に求められるもの

- （一）充実した自治体経営基盤
- ・基礎的自治体が極力都道府県に依存せず、住民に対するサービスを自己財源に

より充実させていくため、その規模はさらに大きくなることが望ましい。規模能力の大きな基礎的自治体には、これに応じた事務や権限を可能な限り移譲していくべき。少なくとも、福祉や教育、まちづくりに関する事務をはじめ市が現在処理している程度の事務は、原則としてすべて基礎的自治体で処理できるような体制を構築することが必要。

・ 今後、わが国において地方分権の実を挙げ、第二次地方分権改革の道筋を確かなものとしていくためには、原則として国土の大半がこのような地方分権の担い手となる基礎的自治体の区域に区分されることが望ましい。

(二) 基礎的自治体における自治組織（住民自治の強化の観点から）

・ 市町村合併によって形成された新しい基礎的自治体においては、旧市町村単位の創設される自治組織について検討を進めることが必要。

(三) 分権の担い手にふさわしい規模の基礎的自治体に再編されなかった地域

・ 目指すべき規模の基礎的自治体に再編されなかった地域については、平成一七年四月以降、一定の期間現行の合併特例法と異なる手法によってさらに強力に市町村合併を推進すべき。その後、それでも再編されなかった地域については、例外的な取扱いを考慮することが必要。

・ 具体的には、現在、市町村に対して法令で義務付けられている事務の全部又は一部を目指すべき規模の基礎的自治体に再編成されなかった団体、すなわち小規模な団体には義務付けられないこととし、別の行政主体に当該事務を義務付けることを検討するという選択肢が考えられる。

三 今後の目指すべき基礎的自治体の具体的なイメージ

・ 今後の基礎的自治体のあるべき姿として、自治体経営の観点から、一定規模・能力が必要。これを例えば、現在の市が処理している事務を処理できる程度のものであるかどうか。

・ 人口については、市並の事務を処理し権限を行使することを目指し、例えば人口〇〇未満の団体を解消することを目標をすべきではないか。

四 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

・ 上記三を前提とするならば、現行の合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成については、次のような進め方を検討すべきではないか。

(一) さらに合併の強力な推進

・ 現行の合併特例法と異なる発想の下、一定期間さらに強力に合併を推進する。

(二) 一定期間経過後のあり方

・ 上記(一)の期間後、合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体については、下記のア案、イ案又はア、イ両方に対応する案などを検討する必要があるのではないか。

ア 事務配分特例方式

一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設する。

イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

例えば人口××未満の団体は、他の基礎的団体への編入によりいわば水平補完されることとする。

(三) 旧市町村単位の自治組織

・ 現行の合併特例法における地域の意見を反映させる仕組みである地域審議会の制度に加え、新たな制度を検討する必要がある。

## 市町村合併に関する経緯

七年 四月 一日	合併特例法再延長（平成一七年三月三十一日までの時限立法）	一二年 四月 一日	地方分権一括法施行
七年 七月 三日	地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足	一二年 四月 四日	自治省は市町村合併に対する世論を喚起するため「市町村合併推進会議」を設置。
八年 二月二〇日	地方分権推進委員会第一次勧告	一二年 五月 一日	自治省は市町村合併推進本部の事務局である振興課及び行政体制整備室の中に、「市町村合併推進室」を設置
九年 七月 八日	地方分権推進委員会第二次勧告	一二年 九月 八日	西田自治大臣が市町村合併推進会議で「合併特例法の再延長をしない考え」を初めて発言
九年 九月 二日	地方分権推進委員会第三次勧告	一二年 一〇月 一日	西田自治大臣が、都道府県知事に対し、市町村合併推進を 知事自らが自分の問題として真剣に受け止め特段の取組を 求めた書簡の送付
九年 一〇月 九日	地方分権推進委員会第四次勧告	一二年 一〇月 二五日	第二六次地方制度調査会が、市町村合併で住民投票導入を 求めた答申を総理に提出
一〇年 四月二四日	第二五次地方制度調査会が「市町村の合併に関する答申」 提出。「自主的合併の一層の推進」を掲げ、具体的推進方 策として、①住民発議制度の充実、②知事による合併協議 会設置の勧告、③財政措置の拡充を示す	一二年 一〇月 二二日	自治省は「市町村合併の推進に係る今後の取組」について 決定
一〇年 五月二九日	地方分権推進計画閣議決定。分権委勧告・地制調答申を踏 まえ自主的な合併の推進を明記	一二年 一月二七日	地方分権推進委員会が「市町村合併の推進についての意見」 を総理に提出
一〇年 一月一九日	地方分権推進委員会第五次勧告	一二年 二月 一日	政府は市町村数を千程度に再編する数値目標を盛り込んだ 行政改革大綱を閣議決定
一〇年 二月 八日	改正合併特例法公布施行。町村が合併し市に昇格する際の 人口要件を五万人から四万人に（議員立法）	一二年 二月 六日	町村合併で市に昇格する要件を「三万人以上」に引き下げ る改正合併特例法が成立
一一年 三月二六日	第二次地方分権推進計画閣議決定	一三年 三月 九日	総務省は「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）」を知事に示し、知事を長とする合併 支援本部の設置、合併重点支援地域の指定等を要請
一一年 五月二四日	市町村合併研究会（自治省行政局長の私的研究会）が各都 道府県に合併パターンを盛り込んだ要綱を二〇〇〇年中に 策定するよう求める報告書	一三年 三月二七日	政府は、総務大臣を長とする「市町村合併支援本部」を設 置
一一年 七月 八日	地方分権一括法成立（合併特例法の改正含む）	一三年 三月三〇日	経済界を中心に「二一世紀の市町村合併を考える国民協議 会」が設立
一一年 七月二二日	自治省内に「市町村合併推進本部」を設置	一三年 六月 一四日	地方分権推進委員会が「最終報告書」を総理に提出
一一年 七月一六日	地方分権一括法に伴う改正合併特例法施行	一三年 六月二二日	政府経済財政諮問会議が「基本方針（骨太の方針）」を決 す
一一年 八月 六日	自治省が「市町村合併の推進についての指針」を都道府県 に対して示す。合併の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」を県が一二年中に策定するよ う要請		

- 定、すみやかな市町村の再編を促す
- 一三年 六月二六日 政府は「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」を閣議決定
- 一三年 八月 六日 総務省は「合併協議の運営の手引―市町村合併法定協議会運営マニュアル」を取りまとめ公表
- 一三年 八月三〇日 政府の市町村合併支援本部が「市町村合併支援プラン」を策定
- 一三年 九月二六日 政府は基本方針のタイムテーブルとして「改革工程表」を策定
- 一三年 一二月一九日 第二七次地方制度調査会が発足、都道府県と市町村の関係の見直し、国から地方への税源移譲などの問題について取り組む方針
- 一三年 一二月二二日 地方分権改革推進会議が「中間論点整理」を取りまとめ
- 一四年 二月二二日 政府の市町村合併支援本部が「市町村合併の支援について当面の方針」を決定
- 一四年 三月 片山総務大臣が、全国の市町村長及び市町村議会議長に対し、市町村合併は避けて通れない問題であり法定協議会を早期に設置するよう求めた書簡の送付
- 一四年 三月二八日 地方自治法の一部改正法成立
- 《合併特例法の改正「住民発議制度の拡充」住民投票制度の導入》
- 一四年 三月二九日 総務省は「市町村の合併の協議の進展を踏まえた今後の取組（新指針）」を知事に示し、合併重点支援地域指定の一層の拡大と都道府県支援プランの早期策定と情報提供の徹底を要請
- 一四年 六月二五日 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇二（通称…骨太二〇〇二）」閣議決定
- 一四年 八月三〇日 政府の市町村合併支援本部において「市町村合併支援プラン」の追加・拡充を決定
- 一四年 一二月 一日 西尾 勝教授「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」を発表
- 一五年 三月二七日 神野直彦教授「三位一体改革の検討試案」を発表
- 一五年 五月 八日 片山総務大臣は市町村合併の更なる推進のための「片山プラン」を経済財政諮問会議に提出
- 一五年 六月 一日 総務省は「市町村合併の更なる推進のための今後の取組（平成一五年指針）」を知事に示し、都道府県及び市町村に対し、市町村合併への取組の一層の強化を要請
- 一五年 六月二七日 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇三」が閣議決定
- 一五年 七月 九日 合併特例法が改正。合併による市制施行のための要件緩和を一年延長
- 一五年 一二月 一三日 第二七次地方制度調査会は、平成一七年三月の合併特例法期限切れ後に新法を制定し、引き続き自主的な市町村合併を促すこと等を含んだ答申を総理に提出
- 一六年 三月 九日 平成一七年四月以降の合併推進を図るための「市町村の合併の特例等に関する法律案」等、合併関連三法案が国会へ提出
- 一六年 五月 一九日 合併関連三法成立
- 一六年 六月 四日 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇四」閣議決定
- 一六年 八月三二日 政府の市町村合併支援本部において、「市町村合併支援プラン」について、二〇〇五年三月末までに合併を申請し〇六年三月末までに合併する市町村には期限を来年三月末から一年延長して適用することを決定（但し合併推進体制整備費補助金については来年度予算編成段階で最終的な取扱いが決定）
- 一七年 三月三二日 「市町村の合併の特例に関する法律」（旧合併特例法）失効