

## 合併特例法に見る「一体性」

### 1 市町村の合併の特例に関する法律（昭和四十年三月二十九日法律第六号）（抜粋）

（市町村建設計画の作成及び変更）

第五条 （略）

2 市町村建設計画は、合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進することを目的とし、合併市町村の**一体性**の速やかな確立及び住民の福祉の向上等を図るとともに、合併市町村の均衡ある発展に資するよう適切に配慮されたものでなければならない。

3～10 （略）

（合併特例区）

第五条の八 合併市町村において市町村の合併後の一定期間、合併関係市町村の区域であつた地域の住民の意見を反映しつつその地域を単位として一定の事務を処理することにより、当該事務の効果的な処理又は当該地域の住民の生活の利便性の向上等が図られ、もつて合併市町村の**一体性**の円滑な確立に資すると認めるときは、合併関係市町村の協議により、期間を定めて、合併市町村の区域の全部又は一部の区域に、一又は二以上の合併関係市町村の区域であつた区域をその区域として、合併特例区を設けることができる。

2 （略）

（地方債の特例等）

第十一条の二 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（次項において「特定経費」という。）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十年度に限り、地方財政法（昭和二十三年法律第九号）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、地方債をもつてその財源とすることができる。

一 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行う  
公共的施設の整備事業

二～三 （略）

2～3 （略）

（国、都道府県等の協力等）

第十六条 1～7 （略）

8 合併関係市町村の区域内の公共的団体等は、市町村の合併に際しては、合併市町村の**一体性**の速やかな確立に資するため、その統合整備を図るよう努めなければならない。

## 2 第24次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」(抜粋)

(平成6年11月22日)

### 前文

・・・「市町村の合併の特例に関する法律」が制定されている。・・・この法律が制定されてから、既に30年が経過しようとしているが、この間には、高度経済成長を契機として、交通通信手段の著しい発達や日常生活圏の拡大など、市町村や住民生活をめぐる状況は、大きく変化している。

また、近年、全国各地で、住民や地域における経済団体の側から、市町村の合併に向けた活発な取組みが見られるなど、市町村の合併をめぐる新しい潮流が現れている。さらに、地方分権の推進の動きにあわせ、地域づくりに主体的役割を果たすべきとの観点から市町村行政の積極的な展開を望む声も高まっている。・・・

当調査会としては、市町村やその住民が地域の将来像について、自らの問題として積極的に検討することを期待するとともに、このような市町村や住民の取組みを国や都道府県が支援すること等により、市町村の自主的な合併を推進していくべきであると考えます。

・・・あわせて、市町村を包括する広域的な地方公共団体である都道府県が、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、市町村の自主的な合併について、より重要な役割を果たすことを期待するものである。

### 第1 市町村の合併についての基本的な考え方

#### 1 市町村の現状

・・・いわゆる「昭和の大合併」の後、人口の都市集中と急激な過疎の進行が見られた結果、各市町村の人口規模等の間には、再び大きな格差が生じており、これに伴って、様々な問題も生じている。

例えば、大都市圏では、人口の都市集中に伴い、面積の狭い市が多数存在しており、都市が有すべき本来の機能が必ずしも十分に発揮されておらず、広域的な調整にも不十分な面が見られる。また、その一方で、地方圏では、人口が自然減となる市町村が増加しており、最近では、全市町村の半数を超えている。高齢社会を迎え、市町村による社会福祉等住民に身近なサービスの充実を図る必要性がますます高まっているが、規模の小さい市町村では必要な人材が確保できない等の問題点も指摘されている。

#### 2 市町村の合併の今日的な意義

・・・高度経済成長を契機として、交通通信手段の著しい発達や日常生活圏の拡大など社会経済情勢の著しい変化に伴い、市町村や住民生活をめぐる状況も大きく変化しており、市町村の合併についても今日的な新しい意義が認識されるようになっている。

まず、この30年においては、東京一極集中が進行し、国土の均衡ある発展を図る必要性がますます高まってきており、住民の日常生活圏を国土形成の基礎的な単位としてとらえ、広域的な地域の振興整備を推進していくことが重要となっている。このような要

請に対処するためには、圏域の中心となる都市が一定の規模や行政能力を有し、地域発展のための牽引力を持つようになることが望ましい。

また、近年、市町村を超える広域的な行政需要がますます増大している・・・広域連合等広域行政制度の活用と並んで、市町村の自主的な合併により対応することが有効な方策であり、両者を必要に応じて、適切に活用していく必要がある。

さらに、地方分権推進の観点から、住民に最も身近な地方公共団体である市町村が地域社会に関する多様な行政を自主的、自立的に展開していくことが重要である・・・これらと並んで、市町村の自主的な合併により、地域づくりの主体である市町村の行財政能力がさらに強化されていくことが望ましい。

#### 4 市町村の合併についての基本認識

以上のような現在の市町村をめぐる情勢にかんがみると市町村の合併は、地域の**一体的な整備**、市町村の行財政基盤の強化、豊かな高齢社会を迎えるための社会福祉等住民に身近な行政サービスの充実等を図るための有効で適切な方策である。

国土の均衡ある発展や地方分権の推進という今日のわが国の内政における重要な課題に対処するためにも、近年、各地で活発化してきた住民の側からの自主的な合併への取組みを積極的に支援していくこと等により、市町村の自主的な合併を推進していく必要がある。

なお、市町村の合併は、関係する地域の将来や、地域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項であるから、その推進に当たっては、住民の共同生活意識の醸成や関係する市町村及び住民の自主的な判断が前提とされなければならない。

## 第2 市町村の合併の進め方

市町村の合併については、地方主導で、地域の実情に基づき、関係市町村や住民の意向が、十分尊重されて行われるべきであり、・・・合併を選択できるようにしていく必要がある。合併市町村のまちづくり等に関しても、できる限り幅広く、住民の意見が反映されることが望ましい。

市町村や住民が、市町村のあり方について自主的に検討できるようにするためには、国や都道府県は、合併の意義や手続、その効果等市町村の合併に関して十分な情報を提供していくべきである。

特に市町村を含む広域的な地方公共団体である都道府県は、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、関係市町村の合意形成のために重要な役割を果たすことが必要であり、当該都道府県内の市町村に対して、積極的に指導、調整や意見変換等を行っていくべきである・・・なお、地理的な状況等により、市町村が合併を望んでも、実現することが困難な地域については、広域連合の導入等により、広域市町村圏の一層の充実、活用を図る必要がある。また、都道府県や広域市町村圏の中心市等による補完・代行ができるような仕組みについても引き続き検討していく必要がある。

### 3 国会審議に表れた「一体性」に係る考え方

第132回衆議院 地方行政委員会 第10号 平成7年3月16日

吉田（弘）政府委員 今回、合併特例法の改正をお願いしておりますが、その改正の趣旨は、今大臣からお答え申し上げたとおりでございます。合併が地域の一体性の整備でありますとか、あるいは行財政水準の向上、さらには各種の行政サービスの充実に有効でかつ適切な方策であるという見地から、これが進むようにということで、従来の単に合併の障害になるようなこういう事項を取り除くということから一步踏み込んで、さらにこれが進むような環境の整備をするということで、今回御提案申し上げているところでございます

穀田委員 この合併特例法の議論をお聞きしまして、私、大臣並びに行政局長は何度もお答えになったわけですが、市町村合併の有効性の問題で、いわゆる第二十四次地方制度調査会の議論を繰り返していましたね。「地域の一体的な整備」、それから「市町村の行財政基盤の強化」、それから「身近な行政サービスの充実」と、こうなんです、これは本当にそうだろうかと思っておりますね。・・・

吉田（弘）政府委員 合併をいたしまして、従来幾つかの市町村に分かれたものが一つになるわけでございますので、一体的な整備ということは随分その効果が上がるのではないかと思いますし、・・・いろいろのサービスについても、それぞれの、ばらばらにやるものよりも一緒にやってやる方がより適切なサービスができるということになるかと思っております。

穀田委員 ・・・一体的な問題については確かにそういう側面があることを私は否定しません。しかし、それではさらに、合併の必要性の理由ということを見ましょう。合併が必要であるというふうに答えた方は、その中身で書うと何ができるかということをやっているかといいますと、やはり確かに「地域の一体的整備を行うことができる。」と答えている市町村が六八・五％ある。これは確かなんです。ところが、後段でおっしゃった二つの部分について言うならば、「行財政基盤の強化を図り、人口の高齢化等の行政需要に対応することができる。」と言っているのはたった二五％なんです。そしてさらに、「行財政基盤を強化することができる。」というのは、これまた二一・五％なんです。

これに見られるように、どうも、局長がおっしゃっている中身としての有効な手段たり得るかということについて疑問を投げかけているのが、市町村の実際の生の声ではありませんか。

吉田（弘）政府委員 今、この市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査研究委員会の報告書の中にありますアンケートについてのお話でございますが、合併が必要であるとお答えになった場合に、その理由は何かという中で、「地域の一体的整備」というのは六八・五％あるわけでございますし、それから、行財政基盤の強化につきましても、「行財政基盤の強化を図り、地域振興施策を実施することができる。」というところをごらんいただきますと、五一・二％あるわけでございますので、やはり相当の程度があるというふうにお考えいただいてもよろしいのではないかと思います。

吉田（弘）政府委員 今御指摘のように、合併することによって「中心部と周辺部の発展に格差が生ずるおそれがある。」というような御回答をいただいた向きは五〇%余りあるということでございますし、こういう問題につきましては、今回の合併特例法の改正案では、やはりそういう地域が廃れることがないように、きちっと市町村の建設計画の中にバランスある発展を図るようということを書き記すようにしているわけでございます、その辺についても配慮をしながら合併を進めていくということだろうと思います。

**第 145 回参議院 行財政改革・税制等に関する特別委員会 第 3 号 平成 11 年 6 月 15 日**

国務大臣（小淵恵三君） 市町村合併のインセンティブを高めるための優遇措置として、本法案中に市町村合併特例法の改正といたしまして、第一に、合併市町村の**一体性**の確立のための公共的施設整備事業や、旧市町村単位の地域振興等のための基金を積み立てるなどの財政需要に対応するための合併特例債の創設が含まれております。・・・このほかにも、合併後の町づくりの支援や合併の障害の除去などのためのさまざまな支援措置を検討しておりまして、これらの措置によりまして市町村合併を積極的に推進してまいりたいと存じます。

**第 145 回参議院 決算委員会 閉 3 号 平成 11 年 9 月 29 日**

説明員（嶋津昭君） 先ごろ成立させていただきました分権一括法の中におきます市町村合併特例法の改正におきまして、合併における環境整備といいますが障害除去、それから合併に向けての環境整備という観点で交付税の重要な改正を三点しております。・・・

それから第二点は、合併する場合には、庁舎をつくることから始まりまして、**市町村の一体性**を確立するためにいろいろな行政投資が必要となるわけございまして、いろいろな施設整備をしたりするために地方債を発行いたします。それを合併特例債と申しておりますけれども、その元利償還金の一部につきまして、これを基準財政需要額に算入すること。

さらに三点目でございますが、合併直後に必要となる**行政の一体化**とか、あるいは端的に申しますとコンピューターを入れかえるとかいろいろあるわけございまして、そういうような事務的な経費につきましても、新たに合併補正というものを設けまして普通交付税の基準財政需要額に算入する。こういうふうなものを主な点とする三点の交付税の算定の変更をいたしまして、改正をいたしまして・・・

**第 154 回参議院 総務委員会 第 2 号 平成 14 年 3 月 14 日**

政府参考人（芳山達郎君） ・・・地方税なりの在り方の論議ですけれども、合併協定の協議の項目については、合併関係市町村が**新市町村一体性**を確保したい、また住民福祉の向上を図りたい、負担の公平を図りたい、行政改革の推進を図りたいというようないろいろの原則の中で、合併関係市町村が十分協議の上、税の問題、サービスの問題、御議論されるという具合に思います。



**第 159 回衆議院 本会議 第 17 号 平成 16 年 3 月 23 日**

国務大臣（麻生太郎君）・・・次に、合併特例区制度についてのお尋ねがありました。今回創設する合併特例区は、コミュニティーセンターなどの地域の公の施設を効果的に管理すること、また、地域住民の要望にこたえまして旧市町村の名称も住所に残せることなどのために、旧市町村単位で設けようとするものであります。期間は、合併後五年以内の一定期間を置くことができることといたしております。

この制度を活用することにより、新しい市町村の一体性のある円滑な確立に向けてソフトラディングができるものではないかと期待をいたしておる次第です。

国務大臣（麻生太郎君）・・・合併特例債についてのお尋ねがっております。合併特例債は、旧市町村をつなぐ道路整備など、合併後の市町村の一体性の確立や均衡ある発展のために必要な社会基盤を整備するためのものであります。この特例債は、各地の実情に応じ活用されておりまして、合併の推進に役立っているものと考えております。

**第 159 回衆議院 総務委員会 第 14 号 平成 16 年 4 月 20 日**

岩崎委員 次に、合併特例区についてお尋ねをいたします。市町村の合併の特例等に関する法律案及び市町村合併特例法の一部改正案におきましては、一步さらに進めまして、合併後の一定期間、合併関係市町村の区域に特別地方公共団体である合併特例区を設けることができることとされました。

これまで、市町村合併については、早期に合併市町村の一体性の確保を図ることが合併市町村の最大の課題でありました。今回の合併特例区は、一面、市町村の中に市町村をつくるというものであります。過渡的なものとはいえ、なぜそこまでする必要があるのか、合併市町村の早期の一体性確保の要請とはどのように調和するのか、お伺いをしたいと思います。

大野政府参考人 これも合併協議の中でさまざまな議論が出てまいるわけですが、その場合に、合併をしたくない、こういう理由の中に一番強く出てまいりますのは、従来の町村単位でやっていたことがどうしても大きくなるとできにくい、自分のところは寂れるのではないかと、こういう御懸念が大変強く出されておりまして、これが合併の最大の障害になるというふうに言ってもいいわけでございます。これを何とか、場合によっては数カ年の中で従来の単位である程度やっていたことを引き続いてできるという道を開きますれば、合併に至ることが可能になるという声もあるものですから設けたわけでございます。

あくまでも、御指摘のような点がございまして、これは時限の五年以内で、合併協議の中で法人格を持つ合併特例区を設けるようにいたしたい、こういうことでございます。

**第 159 回衆議院 総務委員会 第 15 号 平成 16 年 4 月 22 日**

西村（智）委員・・・昨日の委員会の質疑の中で、この合併特例区は、いわば合併への入り口であると山口副大臣はお答えをくださいました。いわば、そういうふうな合併のインセンティブを高めるものであるというふう考えたときに、この五年という年数は、

私は短いのではないかというふうに考えているんです。どうでしょうか。

**大野政府参考人** これもいろいろ地域の実情によって見方も変わってくるのではないかという感じもいたしますけれども、新しい合併特例法、新法でございますけれども、この期間が五年というふうなことにいたしておりますので、そのことを勘案して、**一体性**を図るための合併でありますので、余り長いこと法人格を持った特例区が存在するのはいかがかということで、五年以内でそれぞれの合併協議の中で決めていただくというふうにいたしましたわけでございます。