

## 「昭和の大合併」と「平成の大合併」

市川 喜 崇

はじめに

二〇一〇年三月末をもって、約一〇年間にわたって実施されてきた平成の大合併は終焉した。開始前に三、二、三二二（一九九九年三月）だった市町村数は、一、七二七（二〇一〇年三月）にまで減少した。

日本はこれまで、明治以来三度にわたる大合併を経験してきた。明治の大合併、昭和の大合併、そして今回の平成の大合併である。このうち、明治の大合併は、市制町村制の施行（一八八八年）に伴い実施されたものである。実施にあたっては地域の事情がそれなりに考慮されたものの、最終的には強制合併というかたちで断行された。これに対して、昭和の大合併と平成の大合併については、国による強い誘導があったとはいえ、基本的には自主的合併として実施された。地方自治法では、市町村の廃置分合は関係市町村による申請主義がとられており、この規定に依拠するかぎり、合

併はあくまでも自主的合併としておこなわれることになる。「国策合併」ではあるが、強制合併ではなく、自主的な合併を、強力な誘導によっておこなうというところに、戦後日本の自治体再編の特色を見出すことができる。

本稿では、ともに「国策合併」であり、かつ「自主的合併」であった昭和と平成の二つの大合併を比較し、その特色を抽出することにした。

なお、国策合併についての研究は、主として、①国政における政治過程、②都道府県の対応、③個々の地域における市町村の合併過程と合併効果の検証の三つの対象がありうるが、本稿の関心は①と②にあり、③は扱わないことにする。

## 一．概要

本論に入る前に、昭和の大合併と平成の大合併の概要を確認しておきたい。

昭和の大合併は、町村合併促進法と新市町村建設促進法に基づいて推進された。町村合併促進法は、一九五三年一月一日に施行され、三年後の一九五六年九月三〇日に失効している。新市町村建設促進法は、一九五六年六月三〇日に施行され、一九六六年六月二九日に失効しているが、本法の主要部分であるいわゆる未合併町村の合併促進に関する規定については、町村合併促進法失効の翌日にあたる一九五六年一月一日に施行され、一九六一年六月二九日に失効している。一般に、一九五三年一月一日から一九六一年六月二九日の約八年間が昭和の大合併の期間と考えられている。この八年足らずの期間の中で、現実には大多数の合併がおこなわれたのは、町村合併促進法施行下の最初の三年間であり、さらにいえば、その前半の一年半のあいだに大半の合併が実施されている（表1参照）。

これに対して、平成の大合併は、一九九九年七月の市町村合併特例法（昭和四〇年法律第六号…以下「合併旧法」）

の改正から、二〇一〇年三月三十一日までの一〇年あまりにわたって実施された。合併旧法は、一九六五年に一〇年間の  
 時限立法として施行され、その後数度にわたる改正・延長を経て、一九九五年に三度目の延長がなされていた。合併旧  
 法は、もともとは合併を積極的に推進するための法律というよりも、合併にまつわる障害を除去するための法律であり、  
 議員の在任・定数特例や地方交付税のいわゆる合併算定換えなどを主要な内容としていたが、九五年改正において、第  
 一条の文言が、「市町村の合併の円滑化を図り」から、「自主的な市町村の合併を推進し」に改められるとともに、従来  
 は五年間であった地方交付税の合併算定換えの期間が、五年間の激変緩和  
 期間が加えられたことにより、計一〇年間（五年間＋激変緩和期間五年間）  
 となった。その後、九九年七月の改正によって、合併特例債などの規定が  
 とえられた。また、この九九年改正によって、地方交付税の合併算定換え  
 は、合併後一〇年間＋激変緩和期間五年間の計一五年間に拡充された。

九五年改正において「推進」の文言が加えられたことを重視して、一九  
 九五年をもって平成の大合併が開始されたとする見解も存在する<sup>1)</sup>。しか  
 し、本稿では、①国や都道府県が現実に積極的な合併促進策に転じたのが  
 九九年改正後であったこと、②市町村が合併に踏み切る要因として九九年  
 改正で導入された合併特例債の存在が大きかったことなどを重視して、総  
 務省（二〇一〇）や全国町村会（二〇〇八）などと同様に、九九年改正を  
 もって平成の大合併が開始されたとの立場をとることにする。

合併旧法は予定通り二〇〇五年三月三十一日をもって失効し、これに代わ

表1 昭和の大合併 市町村数の変遷

	市	町村	計
1953年 9月30日	285	9,610	9,895
1954年 3月31日	336	8,988	9,324
1955年 4月1日	488	4,718	5,206
1956年 9月30日	498	3,477	3,975
1962年 3月31日	579	2,910	3,489

データ出所

1953年：『地方自治百年史 第2巻』438頁

1962年：『地方財政統計年報（昭和37年度版）』

上記以外：『地方財政概要』（各年度版）

る新たな合併特例法（平成一六年法律第五九号…以下「合併新法」）が制定され、五年間の時限立法として二〇〇五年四月一日より施行された。合併新法では、引き続き、第一条（目的）に「自主的な市町村合併の推進」が盛り込まれたが、手厚い財政支援措置については縮小されることになった。具体的には、合併特例債が廃止されるとともに、合併算定換えの期間が合併後五年間＋激変緩和期間五年間の計一〇年間に縮減された（ただし段階的縮減であり、二〇〇六・〇七年度に合併した場合は九年間＋五年間、二〇〇八・〇九年度に合併した場合は七年間＋五年間であり、五年間＋五年間が適応されるのは二〇〇九年度に合併した場合以降のことである）。その後、合併新法は二〇一〇年の改正によって有効期間がさらに一〇年間（二〇一〇年四月一日から二〇二〇年三月三十一日まで）延長されたが、第一条の規定から「推進」の文字が消え、同時にその他のいくつかの規定も改正された。これにより、合併新法は、基本的に、合併の推進のための法律から、合併の障害を除去するための法律に性格が変更された。この改正は、政府による合併推進政策の終焉を意味するものであると一般に理解されている。

平成の大合併における市町村数の減少は表2のとおりである。現実に市町村数が大きく減少しているのは二〇〇四年から〇六年にかけてであり、合併旧法の未

表2 平成の大合併 市町村数の変遷

年	市	町	村	計
1999	670	1,994	568	3,232
2000	671	1,990	568	3,229
2001	670	1,990	567	3,227
2002	672	1,985	566	3,223
2003	675	1,976	561	3,212
2004	689	1,903	540	3,132
2005	732	1,423	366	2,521
2006	777	846	198	1,821
2007	782	827	195	1,804
2008	783	815	195	1,793
2009	783	802	192	1,777
2010	786	757	184	1,727

(各年とも3月31日時点)  
データ出所：総務省資料

期に合併が集中していることがわかる。<sup>⑤</sup>この理由としては二つのことが考えられる。ひとつの可能性は、九九年の旧法の改正後しばらく様子を見ていたが、合併特例債などの有利な条件の期限が切れる前に合併をしようと、最終盤になって「駆け込み合併」を図ったというものである。もうひとつは、後述のように、二〇〇四年の年初に、いわゆる「地財ショック」が起きている。これが各地の合併協議を加速させた結果、二〇〇四年から〇六年にかけて多くの合併がおこなわれたという可能性である。筆者は、他の多くの論者と同様に、地財ショックの影響が大きかったのではないかと考えている。

## 二二 合併の主唱者

昭和の大合併と平成の大合併の主要な相違のひとつは、合併の主唱者である。国策合併を開始し、それを推進するのにも寄与したのはいかなる政治勢力であったのかがここでの問題である。

平成の大合併の場合、国政治家が大きな役割を果たした。これについては、二〇〇〇年分権改革の当事者でもあった西尾勝の見解が、現在のところ通説となっている。西尾によれば、一九九六年二月、地方分権推進委員会（以下、「分権委」）の委員らが、第一次勧告について自民党行政改革推進本部に「ご説明」に行つたところ、多くの自民党議員が、分権をやるのであれば市町村合併の推進と首長の多選の制限をすべきであると発言した。そこで、翌年七月の第二次勧告に、当初の構想にはなかつた六章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」が盛り込まれることになり、その中に、「自主的市町村合併の積極的な推進」や「首長の多選の見直し」などが入れられることになった。この自民党の積極姿勢が、それまで合併に中立的であった自治省の態度を変え、平成の大合併をもたらすことになった（西尾二〇〇七：三八―四

○頁)。西尾は、平成の大合併は、「終始一貫、政治主導で進められてきた」と論じている(西尾二〇〇七：一二四―五頁)。

これにさらに付け加えれば、第二次森内閣が成立した二〇〇〇年七月が重要である。組閣後約二〇日経った七月二四日に、森首相による西田司自治大臣への合併推進の個別の督励があった。当時の自治官僚によると、合併推進に関して、このようなかたちで首相から個別の督励を受けることはきわめて異例のことであるという(高島二〇〇二：五三―五四頁)。これを契機として、政府の合併推進の姿勢に拍車がかかり、同年一二月の政府の行政改革大綱(二〇〇〇年一月一日閣議決定)には、合併推進が盛り込まれている。<sup>(3)</sup>

このように、平成の大合併は、国政政治家が自治省・総務省に働きかけることによって開始されたが、昭和の大合併では、反対に、当時の自治庁や、合併の当事者である町村の代表組織である全国町村会や全国町村議会議長会が国政政治家に働きかけることによって、根拠法である町村合併促進法が成立している。

昭和の大合併が本格化するのには、一九五三年一〇月の町村合併促進法の施行以後のことであるが、前段階として二つの過程が重要である(市川一九九三)。ひとつは、シャープ勧告・神戸勧告であり、もうひとつは府県による独自の合併促進策である。

シャープ勧告(一九四九年九月)は、周知のとおり、日本に恒久的な税制を確立することを目的としてGHQが招いた使節団が提出した勧告である。シャープ勧告は地方自治の確立の必要性についても多くの言及をしているが、その中で、市町村合併の必要性についても言及されている。さらに、シャープ勧告に基づいて設置された地方行政調査委員会(議長・神戸正雄京都大学名誉教授)は、一九五〇年一二月にいわゆる神戸勧告を提出しているが、神戸勧告は、「規模の著しく小さい町村については、おおむね人口七―八千人程度を標準として…その規模の合理化を図るべきであると

考える」と述べて、合併の必要性を打ち出していた。神戸勧告の主眼は地方分権の推進にあり、分権のためには一定の市町村規模が必要であるといういわゆる受け皿論の論法で合併の必要性を唱えていたが、同時に、一部の小規模町村については現状の事務配分を前提としてもそれを十分に実施するだけの能力に乏しいと述べており、昭和の大合併に対して重要な論拠を提供することになったのである。なお、地方自治庁は、神戸勧告を受けて、一九五一年の一月と三月の二度にわたり、各知事宛に、市町村の規模合理化の促進を要請する通知を出しているが、この段階ではまだ、各都道府県の対応はまちまちであり、後述のように、この通知に先立って独自に合併促進策を展開していたところがある一方で、この通知を受けて合併促進策を展開し始めたところもあれば、少なくとも各都道府県が発行している合併誌<sup>4</sup>を読むかぎり、この通知にほとんど反応した形跡の見られないところなども存在する。

昭和の大合併の前段階に関するもうひとつの重要な過程は、府県独自の合併促進策である。京都府、千葉県、島根県、岡山県などをはじめとするいくつかの府県では、国による合併促進策の本格化に先立って、府県独自に合併促進策を進めていた。最も早い京都府の場合、早くも一九四九年に、府議会、府庁地方課、府町村会、および府町村議会議長会が合併へ向けた積極的な姿勢を示している（京都府立総合資料館一九六八）。具体的には、京都府自治制度調査委員会（府議全員よりなる委員会）が、一九四九年の早い時期に、地方課の資料をもとに、府町村会と連絡をとり、町村合併試案をまとめている。また、地方課は、同年五月に「町村合併の手引」を各町村に配布している。

町村の側から見れば、府県による「上からの」合併促進策には違いないが、少なくとも複数の府県で、府県町村会と府県町村議会議長会による合併推進の決議がなされていることが確認できることから、一定の自発的な要素を伴った動きとして理解できるように思われる。多くの町村が、六三制の導入をはじめとして、戦後改革によって急激に膨張した行政事務の実施に困難をきたしていたことが、背景事情として指摘できるだろう。

さて、町村合併促進法制定のきっかけを作ったのは、府県独自の合併促進策によつて合併した町村の動きであった。先述のシャープ勧告に基づいて現在の地方交付税の前身にあたる地方財政平衡交付金が一九五〇年度から導入されていたが、この制度は、規模の利益が得られにくい小規模町村でも一定の行財政運営が可能となるように設計されているため、合併すると、合併前の町村が得ていた総額から大きく減額されることになるという不都合が生じることになったのである。合併後しばらくして自治体経営が順調に乗った後であればともかく、合併後は、学校や役場の統合改築などをはじめとしてむしろ経費が嵩むことを考えると、平衡交付金の減額は、合併町村にとつて大きな痛手であった。既合併町村は、財政支援措置を求めて積極的に運動を展開しはじめ、一九五二年二月に合併町村全国大会を開催し、翌月には全国合併町村協議会を発足させている。また、同年一二月の合併町村全国大会では、「市町村合併促進法」を求める決議をしている。この運動は、やがて町村長と町村議会議長の全国組織である全国町村会と全国町村議会議長のための財政支援措置の整備へと移つてゆくことになった。こうした中で、自治庁も法律の制定にむけて動き出すことになり、一九五二年末頃には町村合併促進法草案を作成している。

しかし、自治庁は、閣法として法案を提出することを断念する。自治庁の草案には合併町村への国有林や国有財産の払い下げなどの財政支援措置の規定があつたが、これに林野庁や大蔵省が難色を示し、調整が整わなかつたからである。そこで、全国町村会と全国町村議会議長会が国会議員に働きかけ、議員立法としての成立を目指すことになった。

両団体によるロビイングは成功し、町村合併促進法案は一九五三年八月八日に可決成立し、既述のように同年一〇月一日より施行されることとなった。

以上の経緯からもわかるように、昭和の大合併を政治過程に乗せる上で主導的な役割を果たしたのは、自治庁ととも



に、合併の当事者である町村自身であった。全国町村会と全国町村議会議長会は合併促進法の制定にむけたロビイング活動をしただけでなく、政府の「町村合併推進本部」にも名を連ねることになった。町村合併推進本部は、自治庁長官を本部長とする組織であり、町村合併促進法の施行後に、政府の町村合併基本計画の策定およびこれに基づく基本対策の協議、各省庁・自治体間の連絡調整等を目的として設置されたが、この組織は、官房副長官、関係省庁次官、地方六団体代表（各団体二名ずつ）、学識経験者など計二九名で構成された。町村会と町村議長会代表も、六団体の一角としてこれに加わることになった。

これに対して、平成の大合併の場合、政府の本部に地方六団体の代表が名を連ねるということはなかった。平成の大合併では、二〇〇一年三月二七日の閣議決定に基いて「市町村合併支援本部」が設置されたが、これは、総務大臣を本部長とし、内閣官房副長官（政務）と総務副大臣を副本部長とし、他のすべての副大臣を本部員とするものであり、地方六団体の代表が加わることはなかった。<sup>5)</sup>

次節でみるように、昭和の大合併は、政府の策定した合併基準と合併計画に基づき、都道府県の強力な指導により推進した国策合併であった。しかし、他方で、以上で確認したように、町村合併促進法は、全国町村会と全国町村議会議長会の強力なロビイングによって実現した法律であった。この二団体は、その後も、政府の不十分な財政措置や都道府県による指導の行き過ぎに対し批判や懸念を表明することはあっても、合併推進それ自体については終始その姿勢を変えることはなかった。そのことは、昭和の大合併の最終盤に当たる時期に刊行された全国町村会編（一九五八）の記述や巻末の座談会などからも十分にうかがい知ることができる。個々の地域の合併過程を見れば、合併への賛成・反対、またその進め方等をめぐって実にさまざまな姿が浮かび上がってくるし、また、昭和の大合併は、よく知られているように、各地でさまざまな紛争を引き起こした。しかし、少なくとも国政レベルの政治過程について見れば、合併の「対

象」であった町村の代表組織である全国町村会と全国町村議会議長会が終始推進側に立っていたこと、また、自治庁が当初から主体的に合併を推進したことが、昭和の大合併の特徴として指摘することができる。<sup>6)</sup>「終始一貫、政治主導で進められてきた」（西尾二〇〇七：二二四―五頁再出）平成の大合併との大きな違いである。昭和の大合併の場合と異なり、平成の大合併では、全国町村会と全国町村議会議長会は合併の推進勢力に回ることにはなかった。

合併過程全体に対する全国町村会の評価も、昭和と平成で大きく異なっている。全国町村会編（一九五八）の記述や巻末の座談会を読めば、そこからある種の祝賀的な雰囲気を感じ取ることができる。そこには、合併は困難な過程であり、また各地で多くの紛争をもたらすなど負の側面も多かったが、とにもかくにも自分たちはこの困難な偉業を成し遂げたというある種の達成感が漂っている。それに対して、全国町村会（二〇〇八）は、合併に対する否定的な評価・見解が目立つ内容となっている。

総じて言えば、平成の大合併は、基本的に、国政政治家から迫られて開始された合併であったのに対して、昭和の大合併は、地方自治政策コミュニティ（市川二〇〇八）が主導し、推進した合併であった。

### 三、人口基準と数値目標

昭和の大合併と平成の大合併の第二の相違点は、前者では人口基準が法律上明記され、また団体数の減少の数値目標が示されたのに対して、後者ではそれがなかったことである。

既述のように、昭和の大合併にひとつの論拠を提供した神戸勧告は、「規模の著しく小さい町村については、おおむね人口七〜八千人程度を標準として…その規模の合理化を図るべきであると考え」としていた。これを受けて、昭和

の大合併の根拠法である町村合併促進法においても、その第三条で、「町村は、おおむね八千人以上の住民を有するのを標準とし」と規定されることになった。標準とすべき人口規模が法律レベルで明確に書き込まれたのである。昭和の大合併は、明確に小規模町村の解消を目的とした合併であり、「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である」(傍点市川)<sup>(7)</sup>とした平成の大合併と大きく異なっていた。そもそも、根拠法の名称も、町村合併促進法であり、「市」は除外されていた。

昭和の大合併が小規模町村の解消にターゲットを絞った合併であったことは、名称のみではなく、支援の対象範囲にも現れていた。町村合併促進法は、支援の対象を、町村同士の合併と、一定の条件を満たした上で町村が市と合併する場合に限定しており、市同士が合併する場合や町村が大・中規模都市と合併する場合は除外されていた。<sup>(8)</sup>

これに対して、平成の大合併では、既述のように、小規模町村に限らずすべての地域で合併を検討し、推進すべきという方針がとられたため、あらゆる合併が支援の対象となった。しかも、昭和の大合併における財政支援措置は、結果的に、地方財政平衡交付金(一九五四年度からは地方交付税)のいわゆる合併算定換えのほかに見るべきものがなかったが、平成の大合併では、政令指定都市への昇格を目指した合併のような場合も含めて、合併特例債の発行が認められたのである。

昭和の大合併の場合、人口基準が法律上明記されたのみならず、国による数値目標が明確に示されたことも大きな特徴であった。一九五三年一〇月三〇日に閣議決定された町村合併促進基本計画では、町村を三年間で六二四九減少することが目標とされ、さらに、年度ごとの進捗率の目標値まで示された(地方自治百年史編集委員会一九九二・四三三頁)。これを受けて、都道府県ごとの合併計画が作成され、都道府県による強力な指導により各地で合併が進められた。最終的に、町村合併促進法下において、国の計画値の九八%、各都道府県の計画値合計の八九%が達成された(ただし減少

町村数には計画外合併も含まれる。

これに対して、平成の大合併の場合、国や都道府県の合併計画は立てられなかった。また、数値目標は、明確には示されなかったが、二〇〇〇年二月一日に閣議決定された行政改革大綱の中に、「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し、行財政基盤を強化する」という記述が盛り込まれた。高島（二〇〇二・五三頁）によると、当時の自治省は、野中広務自民党幹事長らが数値目標の明記を求めたのに対して、「自主的合併の推進」という趣旨にそぐわないとして難色を示し、結果的にこのような表現に落ち着いたとのことである。このような経緯からして、総務官僚にとって、一〇〇〇という数字が明確な達成目標として認識されていたわけではなさそうである。とはいえ、高島（二〇〇二・五三）が示唆するように、このやりとりは、自民党側の強い意向を事務方に伝え、総務省の推進姿勢を加速させる役割を果たすことになったものと思われる。

#### 四 都道府県によるバラツキ

平成の大合併のひとつの重要な特徴として、都道府県間の進捗度合の格差を指摘することができる。いわゆる「西高東低」現象である。

表3は、都道府県ごとの市町村減少率である。七〇%以上の減少率をみた県が西日本を中心に四県見られる一方で、二〇%に満たない都道県も五つを数える。

昭和の大合併の時、これほどの差は見られない（今井二〇〇八・九二頁）。例外的に四〇%を切る都道県が見られ

表3 平成の大合併と市町村数の変遷

	1999年3月31日			2010年3月31日			減少率
	市	町村	計	市	町村	計	
北海道	34	178	212	35	144	179	15.6%
青森	8	59	67	10	30	40	40.3%
岩手	13	46	59	13	21	34	42.4%
宮城	10	61	71	13	22	35	50.7%
秋田	9	60	69	13	12	25	63.8%
山形	13	31	44	13	22	35	20.5%
福島	10	80	90	13	46	59	34.4%
茨城	20	65	85	32	12	44	48.2%
栃木	12	37	49	14	13	27	44.9%
群馬	11	59	70	12	23	35	50.0%
埼玉	43	49	92	40	24	64	30.4%
千葉	31	49	80	36	18	54	32.5%
東京	27	13	40	26	13	39	2.5%
神奈川	19	18	37	19	14	33	10.8%
新潟	20	92	112	20	10	30	73.2%
富山	9	26	35	10	5	15	57.1%
石川	8	33	41	10	9	19	53.7%
福井	7	28	35	9	8	17	51.4%
山梨	7	57	64	13	14	27	57.8%
長野	17	103	120	19	58	77	35.8%
岐阜	14	85	99	21	21	42	57.6%
静岡	21	53	74	23	12	35	52.7%
愛知	31	57	88	37	20	57	35.2%
三重	13	56	69	14	15	29	58.0%
滋賀	7	43	50	13	6	19	62.0%
京都	12	32	44	15	11	26	40.9%
大阪	33	11	44	33	10	43	2.3%
兵庫	21	70	91	29	12	41	54.9%
奈良	10	37	47	12	27	39	17.0%
和歌山	7	43	50	9	21	30	40.0%
鳥取	4	35	39	4	15	19	51.3%
島根	8	51	59	8	13	21	64.4%
岡山	10	68	78	15	12	27	65.4%
広島	13	73	86	14	9	23	73.3%
山口	14	42	56	13	6	19	66.1%
徳島	4	46	50	8	16	24	52.0%
香川	5	38	43	8	9	17	60.5%
愛媛	12	58	70	11	9	20	71.4%
高知	9	44	53	11	23	34	35.8%
福岡	24	73	97	28	32	60	38.1%
佐賀	7	42	49	10	10	20	59.2%
長崎	8	71	79	13	8	21	73.4%
熊本	11	83	94	14	31	45	52.1%
大分	11	47	58	14	4	18	69.0%
宮崎	9	35	44	9	17	26	40.9%
鹿児島	14	82	96	19	24	43	55.2%
沖縄	10	43	53	11	30	41	22.6%
計	670	2562	3232	786	941	1727	46.6%

(出典)『全国市町村要覧(平成22年度版)』第一法規、539頁

るものの、当時の四六都道府県中の三五府県までが六〇〜七〇%台に収まっており、バラツキが少ない(表5)。表4は、昭和と平成の大合併を比べたものであるが、これを見ても、平成の大合併のバラツキぶりが理解できるところである。ここでの問題は、こうした都道府県による減少率の違いが、都道府県の態度、いかえれば、都道府県の市町村に対する「指導」ぶりの違いに由来するものであるかどうかである。

しばしば指摘されてきたように、平成の大合併においては、合併推進に対する都道府県によるいわゆる温度差の違いが見られた。知事の態度に限ってみても、合併推進を積極的に表明する知事とそうした態度を示さなかった知事の違いが違いが見られ、例えば、田中康夫・元長野県知事や佐藤栄佐久・前福島県知事のように、合併しないという道を選んだ町村(いわゆる「自立」を選択した町村)を積極的に支援することを表明した知事も存在した。こうした都道府県による態度の違いが、市町村減少率のバラツキにつながっているのだろうか。

平成の大合併においては、国は、一方で合併特例債などの財政措置を整備して市町村を合併へと誘導したが、個別の市町村に対する指導は、基本的に都道府県に委ねられた。合併旧法に既述の改正がなされた一九九九年七月の翌月

表4 市町村減少率別の都道府県数

	昭和の大合併	平成の大合併
0-10 (%)	0	2
10-20	1	3
20-30	2	2
30-40	1	7
40-50	1	7
50-60	6	15
60-70	24	7
70-80	11	4
80-90	0	0
90-100	0	0
以上 未滿	46	47

(出典) 表3、表5より作成

表5 昭和の大合併と市町村数の変遷

	1953年9月30日			1962年3月31日			減少率
	市	町村	計	市	町村	計	
北海道	16	262	278	27	197	224	19.4%
青森	3	160	163	8	60	68	58.3%
岩手	5	216	221	12	51	63	71.5%
宮城	5	182	187	8	67	75	59.9%
秋田	4	220	224	8	64	72	67.9%
山形	5	217	222	12	36	48	78.4%
福島	5	374	379	14	106	120	68.3%
茨城	4	362	366	16	76	92	74.9%
栃木	5	165	170	11	43	54	68.2%
群馬	5	191	196	11	64	75	61.7%
埼玉	8	315	323	23	72	95	70.6%
千葉	10	274	284	18	83	101	64.4%
東京	5	79	84	33	32	65	22.6%
神奈川	8	108	116	14	25	39	66.4%
新潟	7	377	384	20	97	117	69.5%
富山	5	153	158	8	32	40	74.7%
石川	3	177	180	7	36	43	76.1%
福井	4	146	150	7	33	40	73.3%
山梨	2	190	192	7	57	64	66.7%
長野	6	372	378	18	121	139	63.2%
岐阜	6	280	286	12	93	105	63.3%
静岡	12	269	281	18	69	87	69.0%
愛知	13	204	217	23	79	102	53.0%
三重	7	267	274	12	60	72	73.7%
滋賀	3	157	160	6	47	53	66.9%
京都	5	144	149	7	37	44	70.5%
大阪	17	132	149	26	22	48	67.8%
兵庫	14	308	322	20	77	97	69.9%
奈良	2	136	138	8	40	48	65.2%
和歌山	4	196	200	7	45	52	74.0%
鳥取	2	133	135	4	37	41	69.6%
島根	4	198	202	8	53	61	69.8%
岡山	9	268	277	12	85	97	65.0%
広島	6	323	329	12	97	109	66.9%
山口	10	160	170	13	45	58	65.9%
徳島	3	125	128	4	49	53	58.6%
香川	3	155	158	5	39	44	72.2%
愛媛	6	228	234	11	65	76	67.5%
高知	1	169	170	9	46	55	67.6%
福岡	12	250	262	20	88	108	58.8%
佐賀	2	120	122	7	42	49	59.8%
長崎	5	155	160	8	73	81	49.4%
熊本	5	315	320	11	90	101	68.4%
大分	7	188	195	11	55	66	66.2%
宮崎	6	73	79	8	42	50	36.7%
鹿児島	6	117	123	15	83	98	20.3%
計	285	9610	9895	579	2910	3489	64.7%

(出典) 1953年：『地方自治百年史 第2巻』地方財務協会、438頁  
1962年：『地方財政統計年報』自治省

に当たたる八月、当時の自治省は、各都道府県知事宛に次のような事務次官通知を發している。

…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が、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。…各都道府県におかれては、…（合併すべき市町村の組合せを地図上に示したいわゆる「合併パターン」などを内容とする）「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。（丸括弧内は市川）

しかし、これが「要請」である以上、市町村に向けて合併の「積極的な支援」を實際にどの程度熱心に行うかは、都道府県の判断に任されることになる。そして、そのような熱心さの違いが、先に見た都道府県ごとの減少率の違いを招いた可能性がある。そこで、都道府県の態度と市町村数減少率の相関を探ることにしたい。

今井（二〇〇八）は、要綱（合併パターン）の作成時期を都道府県の熱心さを計る指標であると考え、要綱の公表日の早さと市町村減少率のあいだの相関を調べたが、明確な相関は見られなかったという。今井は、この結果から、都道府県の態度は市町村に必ずしも大きな影響を与えることはなかったと結論づけている。

確かに、自治省による要綱の作成の「要請」は、合併に熱心でない都道府県にとって気乗りのしないものであった可能性が指摘されており（高島二〇〇二：二二―二三頁）、その意味で、作成時期の早さをもって都道府県の熱心さの指標とすることはひとつの考え方である。しかし、他方で、熱心であるがゆえに時間をかけて作成するという因果関係も想定できることからすれば、必ずしも適切な指標であるとはいえない。



都道府県の取組を計る指標として、要綱策定時期以外で考えられるものとして、都道府県の単独補助金、市町村の合併協議会への都道府県職員の派遣、合併シンポジウムの開催、合併推進組織の整備状況などをあげることができる。これらはいずれも、国による合併推進施策からある程度独立して都道府県独自の判断で実施・整備されるものであり、都道府県のスタンスを反映していると考えられるからである。

このうち、本稿では、上で挙げた四つの最後にあたる合併推進組織を、都道府県の熱心さを計る指標として採用することにした。他の三つについては、筆者の知るところ、合併に必ずしも熱心でなかったといわれている県においても実施されており、したがって、仮にこれらを用いるとなると、単なる実施の有無という基準だけではなく、内容に立ち入って——具体的には補助金の額や配布形態、派遣職員の職位や人数、シンポジウムの開催回数や講師の人選などに照らして——判断しなければならなくなり、数量的な操作に適さなくなる。さらにいえば、これらのデータは、いずれも、今となつては必ずしも入手が容易でないものが多い。これに対して、合併推進組織であれば、毎年度発行されている国の『職員録（国立印刷局刊）』の下巻に収録されている都道府県組織のデータを利用することができる。前出の表2より、合併のピークは二〇〇五—〇六年であった。ここから、地域の合併協議のヤマ場はその少し前の二〇〇四年度であったと考え、二〇〇四年六月一日現在の都道府県組織が掲載されている『職員録（平成一七年度版）下巻』国立印刷局（二〇〇四年一月刊）のデータを利用することにした。ここには、都道府県職員のうち係長相当職以上が掲載されている。職名に「合併」とつくものがあるかどうかに着目し、それを拾い上げて作成したものが表6である。空欄となっている都道府県は、この時点で、職名に合併と名のつくポストが『職員録』上で確認できないところである。一般に、ポストの名称は、組織が、その政策や方針を、対外的に、また対内的に発信するうえで重要な意味をもっていることから、「合併」ポストの有無は都道府県の合併への姿勢を現す指標となりうるものと判断した。なお、「合併」ポストがない都道

表6 都道府県の合併推進組織（2004年6月1日）

北海道	企画振興部	市町村課	主幹（合併・広域行政G）
青森	企画政策部	市町村振興課	市町村合併推進グループ総括副参事 （グループリーダー）
岩手			
宮城	総務部	市町村課	課長補佐（市町村合併推進担当）
秋田	企画振興部	市町村課	市町村合併支援室長
山形			
福島			
茨城			
栃木	総務部	市町村課	副主幹（合併支援）
群馬	総務局	市町村課	合併支援室長
埼玉			
千葉			
東京			
神奈川			
新潟	総合政策部	市町村合併支援課長	
富山	経営企画部	市町村課	市町村合併支援班長
石川			
福井	総務部	市町村課	合併支援室長
山梨	総務部	市町村課	合併推進監
長野			
岐阜	地域県民部	参事（市町村合併支援担当）	
静岡	総務部	市町村総室	合併支援室長
愛知	総務部	市町村課	市町村合併支援室長
三重	地域振興部	市町村合併室長	
滋賀	総務部	市町村振興課	主席参事兼市町村合併推進支援室長
京都			
大阪	総務部	市町村課	合併補佐
兵庫			
奈良			
和歌山	総務部	市町村課	合併推進室長
鳥取			
島根	地域振興部	市町村課	市町村合併支援室長
岡山	企画振興部	市町村課	市町村合併推進室長
広島	地域振興部	市町村分権総室	市町村合併推進室長
山口	地域振興部	理事 （市町村合併推進）	※ほかに地域振興部市町村合併推 進室長あり
徳島	地域振興局	上席企画監 （市町村合併支援チーム）	
香川			
愛媛	総務部	市町村課	参事市町村合併推進室長
高知	企画振興部	市町村合併支援室長	
福岡	総務部	地方課	合併支援室長
佐賀			
長崎	地域振興部	合併・新市町支援室長	
熊本	総務部	市町村総室	総務審議員兼市町村合併推進室長
大分			
宮崎	地域生活部	市町村合併支援室長	
鹿児島	総務部	地方課	市町村合併推進室長
沖縄			

「昭和の大合併」と「平成の大合併」

同志社法学 六三卷一号

三四八（三四八）

出典：『職員録（平成17年度版）下巻』国立印刷局（2004年11月）より作成

註：室については、課内室か部直属の室か判然としないケースがあったので、電話で照会し、確認した。

府県では、「広域行政」と名のつく職名が多く見受けられた。これらの都道府県の場合、「広域行政」と名のつく組織か、あるいは市町村課（地方課）が市町村合併に関わる事務を所掌していたものと思われる。いずれにしても、表6より、二〇〇四年六月一日の時点で「合併」ポストを有していた都道府県が二九、「合併」ポストを有していなかった都道府県が一八であったことが確認できる。

前出の表3のデータを用いて、「合併」ポストのある二九道府県と「合併」ポストをもたない一八都府県について、市町村減少率の算術平均を求めたところ、前者が五一・八%、後者が三八・二%であった。「合併」という名のつく職名をもっていた都道府県は、そうでないところに比べ、市町村減少率が大きかったことがわかる。都道府県の姿勢が市町村の判断に影響を与えたことを強く示唆するデータである。

### むすびにかえて

本稿では、ともに「国策合併」であり、かつ「自主的合併」であった昭和の大合併と平成の大合併について、両者の差異を浮かび上がらせることにとめた。平成の大合併については、自民党はなぜ熱心に合併を推進したかなどをはじめとして、なお多くの解明すべき課題を残している。

本稿の執筆を通じて、筆者は、昭和の大合併の研究がまだ十分になされていないことを思い知るに至った。昭和の大合併についての行政学者による主要な研究は、合併中または合併直後に限られており、その後発行された各都道府県の合併史（合併誌）や自治省行政局編（一九六二）などを利用した本格的な研究は、管見のかぎり、きわめて少ない。関心をもたれた時期が町村合併促進法の施行期と新市町村建設促進法施行下の初期に集中しており、昭和の大合併の重要

な前史を成している各都道府県による独自の促進運動や、逆に、末期にあたる新市町村建設促進法期間の後半までを見据えた全体像の把握が不十分である。

筆者は現在、昭和の大合併についての原稿を準備しているところである。平成の大合併を経験したことによって、昭和の大合併の特徴を改めて浮かび上がらせることができるように思われる。

※ 本研究は、同志社大学大学院研究高度化推進特別経費（研究科分）による支援を受けた。

※ 本研究に対して、地方自治総合研究所「平成合併の検証研究会」（主査：今井照福島大学教授）のメンバーから有益な助言を得た。また、このほか、お名前を挙げることは出来ないが、本稿の作成にあたって、旧知の自治体職員から貴重な助言を得た。記して謝意を表したい。

注

- (1) 例えば、日本政治学会分科会A九「平成大合併の検証」（中京大学：二〇一〇年一〇月九日）における小西敦報告など。
- (2) 二〇〇五年度中に多くの合併が施行されている。これは、時期的には新法施行後であるが、この期間のほとんどの合併は旧法による合併——つまり合併特例債などの手厚い財政措置が適用される合併——であった。総務省（二〇一〇・五頁）によれば、二〇〇五年度中の合併のうち、一件のみが合併新法によるものであった。旧法の期限は二〇〇五年三月末であったが、旧法の期限内に合併の「申請」が行われたものについては、旧法の規定の多くが適用されるという経過措置の規定が設けられていた（ただし合併の「施行」が二〇〇六年三月末までのものに限る）。
- (3) 平成の大合併における自治省・総務省と自民党政権との関係については、市川喜崇（二〇一一年a）を参照されたい。
- (4) 昭和の大合併に関しては、多くの場合、地方課が中心となっており、ほとんどの都道府県で合併誌（あるいは合併史）が編纂されている。平成の大合併の場合、筆者の知るかぎり、秋田、千葉、神奈川、三重、鳥取、島根、岡山、広島、山口、愛媛の各県で、合併誌（あるいはそれに類するもの）が編纂され、販売・頒布あるいはウェブ上に掲載するなどのかたちで公表されている。
- (5) 平成の大合併への全国町村会の消極姿勢については、行政体制整備室長兼市町村合併推進室長の職にあった当時の自治・総務官僚の手に

よる高島(二〇〇二・四二一四頁)を参照。

(6) 昭和の大合併の政治過程については、河中二講による研究があり、おそらく、これが学界で通説となつていゝるものと思われる。この論文の中で河中は、町村合併促進法の制定目的が質的に変化したことを強調している。政府が推進する以前は、既合併町村による合併後の財政支援を求める運動であつたが、自治庁が推進するようになると、合併を促進するための法律に目的が変わつたことを重視し、その問題性を指摘している。また、当時の行政学者のグループが雑誌『自治研究』に掲載した論文の中では、河中の研究を引用しつつ、町村側の動きを政府が「利用」したという表現が用いられている(行政学研究会一九六〇(一)・一六六頁)。筆者自身も、以前、拙稿の中で、基本的に河中の認識を受け継ぎ、運動の「変質」を指摘したことがある(市川一九九三)。

たしかに、河中が指摘するように、町村側が運動を自治庁に依存し始めることによつて自治庁の意図が法案に入り込んで行つたという側面を無視することはできないだろう。とはいえ、本論でも指摘しているように、全国町村会と町村議会議長会は政府の推進政策に対して時に苦言を呈することはあつても、基本的に終始推進側としての立場をとり続けていたことも重視すべきであり、運動の「変質」や「利用」の側面のみを強調することは、昭和の大合併の本質の理解にとつて妨げになるように思われる。

なお、冒頭でも述べたが、本稿の関心は基本的に国政レベルの政治過程にあり、地域で実際に行われた市町村の合併過程やその効果を検証するものではない。断るまでもないが、昭和の大合併において町村長と町村議会議長の全国組織が国の合併推進に協力したということと、実際に地域で実施された個々の合併の評価は、基本的に別問題である。

(7) 「市町村合併研究会報告書」一節(二)項(一九九九年五月)。市町村合併研究会(会長・森田朗東京大学教授)は、自治省行政局長の私的研究会である。この「報告書」の内容の多くは、後の事務次官通知などに受け継がれており、その意味で、平成の大合併に理論的根拠を提供したといつてよいものである。この報告書をはじめとして、平成の大合併に関する報告書、答申、通知などの多くは、市町村自治研究会(二〇〇三)所収。

(8) 具体的には、市に關係する合併は、以下の場合を除き町村合併促進法の適用外とされた。

(適用) ①町村同士が合併して市になる場合

(準用) ②五万人未満の市に町村が編入される場合(この場合も、議員の任期特例・定数特例は適用外) ③ただし、一九五六年六月三〇日施行の改正で任期・定数特例が適用対象となつた(新市町村建設促進法附則第一〇項による)。

(準用) ③知事勧告に基づき一〇万人未満の市に町村が編入される場合(この場合も、議員の任期特例・定数特例は適用外) ④ただし、一九

「昭和の大合併」と「平成の大合併」

同志社法学 六三卷一号 三五二—三五二

五六年六月三〇日施行の改正で人口一五万人未満の市に引き上げられた（新市町村建設促進法附則第一〇項による）。

(9) 既出の全国町村会の報告書も、市町村が合併をした第一の理由として「財政的要因…地方交付税の削減・交付税額の将来見通しの不透明さ」を指摘しており、「今回ヒアリング調査を行ったほとんどの市町で聞かれたのが、財政問題だった」と述べている（全国町村会二〇〇八…六九頁）。

〈参考文献〉

市川喜崇（一九九三）『昭和の大合併』の再検討『月刊自治研』四一〇

市川喜崇（二〇〇八）「分権改革はなぜ実現したか」日本政治学会編『政府間ガバナンスの変容』木鐸社

市川喜崇（二〇一〇）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ

市川喜崇（二〇一〇）「都道府県の性格と機能——公的ガバナンスにおける政府間関係——」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究——政府の

作動様式の変容——』ミネルヴァ書房

今井照（二〇〇八）『平成大合併の政治学』公人社

河中二講（一九五六）「議員立法形成の行政学的考察」『自治研究』三二（一）

行政学研究会（一九六〇）「町村合併の実態（一）」『自治研究』三六（一）（二）（四）—（一一）

京都府立総合資料館編（一九六八）『京都市町村合併史』京都府

自治省行政局編（一九六二）「町村合併促進 新市町村建設促進 関係資料（全三巻）」自治省行政局

市町村自治研究会編（二〇〇三）『逐条解説 市町村合併特例法《改訂版》』ぎょうせい

全国町村会編（一九五八）『全国町村会史』全国町村会

全国町村会・道州制と町村に関する研究会（二〇〇八）『平成の合併』をめぐる実態と評価

<http://www.zck.or.jp/activities/201008/201008index.html>（最終確認：二〇一一年一月二七日）

総務省（二〇一〇）『平成の合併』のひびき

[http://www.soumu.go.jp/gappei/pdf/100311\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gappei/pdf/100311_1.pdf)（最終確認：二〇一一年一月二七日）

高島茂樹（二〇〇二）『市町村合併のそとが知りたかった』ぎょうせい

地方自治百年史編集委員会編（一九九二）『地方自治百年史 第二卷』地方財務協会  
西尾勝（二〇〇七）『地方分権改革』東京大学出版会

「昭和の大合併」と「平成の大合併」

同志社法学 六三卷一号

三五三（三五三）

