

第一四章 市町村の合併の特例に関する法律の制定等

第一節 市の合併の特例に関する法律等の制定

一 町村合併の成果

町村合併促進法に基づき、弱小町村の解消を主眼として昭和二十八年一〇月から三ヶ年間にわたって全国的に町村合併が推進された。さらに、同法が失効するに先立って、昭和三十一年六月に新市町村建設促進法が施行され、町村合併促進法に基づき町村合併を行った新市町村の健全な建設、町村合併に伴う争論の処理及び未合併町村の合併の推進が図られた。その結果、昭和二十八年一〇月一日から新市町村建設促進法の未合併町村の合併促進に関する規定が失効した昭和三十六年六月二十九日までに市町村数は九、八八八から六、三九六減少して三、四七二となり、町村の規模は平均人口において五、三九六から一、五九四人、平均面積において三四・八九平方キロメートルから九七・九一平方キロメートルに増大した。

なお、昭和二十八年十月一日当時町村であった区域が既存の市に編入されたものや町村が単独にあるいは合併により市となったものが多数あり、そのうち当時町村であったもので新市となったものだけでも二六九に及びそれを合めると、昭和三十六年六月二十九日において、五五六市、二、九一六町村を合した三、四七二団体の規模は人口において平均二四、五二二人、面積において一〇八・八四平方キロメートルとなっている。

この町村の規模の拡大は、必然的に財政規模の拡大をもたらし、量的のみならず、質的にも歳入における一般財源の占める割合、歳出における投資的経費の占める割合が高くなり、財政の弾力性の増大がみられる

ようになった。また、市町村長、議会議員、各種行政委員会の委員の数が減少し、一般職員については広く人材を求めることが可能になる等資質の向上につながった。さらには、国及び都道府県の側からみても、町村の行政事務処理能力の向上、数の減少による指導・連絡の事務の軽減という波及効果をもたらすなど、多大の成果をあげて昭和二十八年以来の町村合併の推進は一応の終止符を打つこととなった。

二 市の合併の特例に関する法律等の制定

しかしながら、その後の社会的・経済的諸条件の急激な変化及び地域開発に関する諸施策の進展は、また別な角度から、市町村の合併を必要とさせる事情を生じさせた。

すなわち、昭和三十七年において、北九州五市合併問題を契機として、既成市街地域における市相互の合併の困難性にかんがみ、その円滑化に資するため「市の合併の特例に関する法律」が制定され、昭和三十七年五月一〇日法律第一一八号として公布され、一〇年間の限時法として施行された。この法律は、二以上の市又は二以上の市と一以上の町村との全域による新設合併を対象とし、さらに国会修正により当時重要課題となりつつあった産炭地域振興問題とも関連して、同地域における市町村の再生のための市町村合併についても適用されることとなった。

また、同じく昭和三十七年、大都市への過度の集中、地域格差の是正等を図るために地方の開発発展の中核となるべき都市の建設を促進するため新産業都市建設促進法が制定されたが、同法による施策の一環として新産業都市の一体的な建設を促進するため、新産業都市区域内の市町村合併についての特例規定がおかれた。

さらに、昭和三十九年においては、工業整備特別地域整備促進法が制定されたが、同法においても工業整備特別地域の一体的な整備を促進するため、地域内の市町村合併について新産業都市建設促進法と同様の特例規定がおかれたのであった。

昭和三十八年から昭和三十九年にかけては全国で三六件の市町村合併が行われた。この内訳は、新設合併八件、編入合併二八件で、新設合併の中には、市の合併の特例に関する法律の適用を受けた北九州市、大分市、飯塚市の三件が含まれている。この時期の市町村合併の特徴としては、従来例をみなかった大型合併や地域の中心をなす市にその周辺の町村が合併するという形式の編入合併が行われていることがあげられる。また、新産業都市区域内の合併では、福島県郡山市を中心とする一市一〇町村の合併（昭和四〇年五月一日合併）や富山県富山高岡地区における富山市、呉羽町の合併（昭和四〇年四月一日合併）などがある。ただし、熊本県では、これらの法律の適用を受けるような市町村合併は行われなかった。

第二節 市町村の合併の特例に関する法律の制定

一 法律制定の背景

前節のように、市町村合併が新しい動きをみせる中で市の合併の特例に関する法律など市町村合併に対する特例規定を定めた幾つかの法律が制定されたが、市町村行政の広域化の要請が高まり、これらの法律が適用されない場合においても、地域によっては市町村の合併が要望され、また合併の必要性が認められるケースが生じてきた。このような事情にかんがみ、政府においては、市町村がそれぞれの地域の特性に応じて自主的に合併を行うおとする場合に、合併の困難性、合併に伴う不利益、不合理等を除去し、その実施を円滑ならしめるために、ひろく市町村

の合併一般について関係法律の特例措置を講じておくことが必要と考えられるようになり、併せて、既存の合併に関する諸法律の整備統合を図るべく、昭和四〇年三月二十九日、「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。）が制定された。

一 国会審議の経緯

合併特例法案は、昭和四〇年二月五日に閣議決定され、翌六日国会に提案された。二月九日に参議院地方行政委員会が提案理由説明、二三日に行政局長から提案理由の補足説明が行われたあと、二月二十五日、三月二日、四日、九日の四回にわたって各委員から質疑が行われ、一六日、市となる要件について人口要件の修正がなされるとともに、附帯決議が付されて、委員会で修正可決された。

一七日に参議院を通過した法案は、直ちに衆議院に送付され、一九日衆議院地方行政委員会が提案理由及び参議院における修正の趣旨説明があり、二三、二五両日にわたって質疑が行われた。そして、二五日に附帯決議が付せられたうえ参議院修正案どおり委員会で可決され、翌二六年衆議院本会議で可決のうえ、三月二十九日法律第六号をもって公布、即日施行された。本法律の提案理由及び衆参両院の地方行政委員会の附帯決議は次のとおりである。

（注）市となる要件については、地方自治法第八条において人口要件が五万以上と定められているが、既存の市と同程度の人口規模を有する町村がかなり存在していることを考慮に入れて、昭和四〇年三月二十九日から昭和四二年三月三十一日までの間に都道府県知事に町村を市とする処分の申請がなされたものに限って、市となるべき人口要件を四万以上とする特例措置を、合併特例法に盛り込むよう修正された。

市町村の合併の特例に関する法律の提案理由説明

（昭四〇・二・九参議院地方行政委員会）

ただいま議題となっておりました市町村の合併の特例に関する法律案につきまして、提案の理由並びにその内容の概要を御説明申し上げます。

市町村がその事務を能率的に処理し、住民の福祉を増進するため、その規模の適正化を図ることは、地方自治を確立するうえにもっとも重要な事項であります。

政府におきましては、昭和二十八年に制定された町村合併促進法の趣旨を体し、全国的な計画をたてて町村の合併を推進し、ほぼその計画どおり合併の実現をみましたことは、御承知のとおりであります。町村合併促進法が失効しました後は、新市町村建設促進法により新市町村の育成を図ってまいりましたが、現在におきましてもなお引き続き、新市町村の内容の充実とその基盤の安定に努力することが肝要であると存じます。

しかしながら、近年における社会的経済的諸条件の急激な変化及び地域開発に関する諸施策の進展に伴いまして、あらたに市町村の合併を必要とする事情の生じた地域もありますので、それらの事情に対処するため、昭和三十七年に市の合併の特例に関する法律が制定され、また、新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域整備促進法におきましても、それぞれ指定地域内の市町村の合併について関係法律の特例が規定されたのでありますが、最近にいたりまして、市町村行政の広域化の要請はさらに高まり、これらの法律が適用されない場合におきましても、地域によっては市町村の合併が要望され、その合併が適当であると思われるものが多く出てまいったのであります。

このような事情にかんがみまして、市町村がそれぞれの地域の特性に応じ自主的に合併をしようとする場合に、その実現を円滑ならしめるため、ひろく市町村の合併一般について、所要の特例措置を講じておくことが必要であると考へられるにいたつたのであります。これがこの法律案を提案する理由であります。

(以下法律の概要説明については省略)

○附帯決議(昭和四〇年三月一六日参議院地方行政委員会)

政府は、本法の実施について、次の事項につき、遺憾のないよう措置すべきである。

一、今後の市町村の合併については、いやしくも強制にわたることのないよう
にすること。

二、市町村の事務処理の現況にかんがみ、国、都道府県、市町村間における行政事務の配分を適正かつ、合理的にするため、事務配分を根本的に再検討し、地方自治の一層の確立をはかるようにすること。

○附帯決議(昭和四〇年三月二五日衆議院地方行政委員会)

政府は、本法の実施にあたり、次の事項につき遺憾のないよう措置すべきである。

一、合併にあたっては、あくまでも市町村の自主性を尊重すること。

二、最近における市町村行政の実情にかんがみ、市町村に対する事務配分の合理化と自主財源の充実をはかり、すみやかに市町村自治の伸長を期すること。

右決議する。

三 市町村の合併の特例に関する法律の概要

合併特例法は、町村合併促進法のように全国的な計画のもとに市町村の再編成を行おうとするものではなく、市町村が自主的に合併をしようとした場合に合併がやりやすいように合併の障害になる事項を取り除くことをその狙いとしている。

この法律による合併に関する関係法律の特例については、町村合併促進法、市の合併の特例に関する法律、新産業都市建設促進法等においてとられた特例措置にほぼ準じたものとなっており、その概要は次のとおりとなっている。

① 議会の議員の定数に関する特例

新設合併の場合にあつては、市町村の合併後最初に行われる選挙により選出される議会の議員の任期に相当する期間に限り、合併市町村の議員の定数の二倍の範囲内で定数を増加することができる。

編入合併の場合にあつては、編入をする市町村の議会の議員の残任期間に相当する期間に限り、編入をする市町村の旧定数に人口割で得

た数を増加することができる。

② 議会の議員の在任に関する特例

議員の在任期間は、新設合併の場合にあつては、市町村の合併後一年を超えない範囲で協議により定める期間に限り、引き続き在任することができる。

編入合併の場合にあつては、編入をする議会の議員の残任期間に相当する期間に限り、引き続き在任することができる。

③ 農業委員会の委員の任期等に関する特例

選挙による委員は、一定数以内、一定期間に限り引き続き在任することができる。

④ 職員の身分取扱い

一般職の職員が引き続き職員の身分を保有するようにし、また公正に取り扱われなければならない。

⑤ 地方税の不均一課税

合併の行われた日の属する年度及びこれに続く三年度に限り、不均一の課税を行うことができる。

⑥ 地方交付税の額の算定の特例

合併の行われた日の属する年度及びこれに続く五年度に限り、地方交付税の額を合併前の合算額を下らないように算定した額とする。

⑦ 災害復旧事業費の国庫負担等の特例

災害等の事由に対する国の財政援助について、合併市町村が不利にならぬようにする。

⑧ 都道府県の議会の議員の選挙区に関する特例

一定期間に限り、従来の選挙区によるか又は合併市町村の従前の区域に係る選挙区を合わせて一選挙区を設けることができる。

⑨ 衆議院議員の選挙区に関する特例

公職選挙法別表第一が改正されるまでの間、選挙区はなお従前の選挙区による。

この他、この法律は、合併しようとする市町村は、合併協議会をおくものとし、この協議会において市町村建設計画の作成及び合併に関する協議を行わせることとしたこと、国、都道府県及び公共的団体は、合併市町村の建設に資するために必要な措置を講ずるように努めなければならないこと及び合併関係市町村の区域内の公共的団体等は、その統合整備を図るように努めなければならないこと、従来ばらばらに規定されていた市町村の合併に関する規定をこの法律に一本に統合することとし、関係法律の改廃と所要の経過措置を講ずることとしたこと、等を規定している。

なお、この法律の有効期間は、その特例法たる性格にかんがみ、一〇年間とすることとされた。

この法律の施行にあたり、政府は次のとおり昭和四〇年四月一五日付け自治事務次官名をもつて都道府県知事あてに通知を出し、法律の概要と運用上の具体的な留意事項を示し、市町村への指導を要請した。また、同じく同日付自治事務次官名で各省庁事務次官等にあてて、市町村がその合併によつて規模を合理化することは地方自治を確立するうえにおいても重要であるばかりでなく、国政の合理的能率的運営に寄与するとの観点から、合併市町村の建設に対する配慮等を要請している。

○市町村の合併の特例に関する法律及び市町村の合併の特例に関する法律施行令の施行について

昭和四十年四月十五日 自治振第四百号
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「法」という。）及び市町村の合併の特例に関する法律施行令（以下「令」という。）は、さる三月二十九日それぞれ法律第六号及び政令第五十二号をもって公布、即日施行された。

基礎的な地方公共団体としての市町村の規模を合理化することは、地方自治を確立するうえからきわめて重要なことであつて、政府は、さきに町村合併促進法

(昭和二十八年法律第二百五十八号)に基づき、全国的な町村合併を推進したのであるが、各位の御指導よろしきを得ておおむね所期の目標を達成することができた。

引き続いて、政府は、町村合併によって誕生した新市町村の内容の充実とその基礎の安定に努めてきたが、近年における社会的、経済的諸条件の変化及び地域開発に関する諸施策の進展に伴い、あらたに市町村の合併を必要とする事情の生じた地域がでてきたので、これらの事情に対処するため、市の合併の特例に関する法律(昭和三十七年法律第百十八号)が制定され、また、新産業都市建設促進法(昭和三十七年法律第百十七号)及び工業整備特別地域整備促進法(昭和三十九年法律第百四十六号)において、関係地域内の市町村合併について特例措置が設けられた。最近にいたり市町村行政の広域化の要請はさらに高まり、これらの法律が適用されない地域においても、市町村合併が要望され、その合併が適当であると考えられる場合も多く見受けられるにいたった。

この法律は、このような事情にかんがみ、市町村がそれぞれの地域の事情に応じて自主的に合併をしようとする場合にその実現を円滑にするため、ひろく市町村の合併を対象として、関係法律の特例措置を講ずる目的をもって、制定されたものである。

なお、この法律の施行に伴い、町村合併促進法、新市町村建設促進法(昭和三十一年法律第百六十四号)及び市の合併の特例に関する法律が廃止され、ともに、新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域整備促進法中の合併の特例に関する規定が削除され、今後の市町村の合併の特例措置は、経過的な例外を除き、この法律に統一して規定されることになったものである。

この法律の施行については、特に下記事項に留意し、その施行に遺憾なきを期せられるとともに、貴管下市町村に対しても適切な御指導をお願いする。

記

第一 総括的事項

一 趣旨に関する事項

- (1) この法律は、市町村行政の広域化の要請に対処し、市町村の合併を円滑にする趣旨のものであるが、その運用にあたっては、市町村の自主性を尊重するよう留意すること。
- (2) この法律は、当分の間の措置として、市町村の合併について関係法律の特例を定めるものであり、施行の日から起算して十年を経過したとき

に失効するものとされていること(法附則第二条)。

二 定義に関する事項

- (1) この法律は、地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市の関係するもの以外の市町村の廃置分合又は境界変更で市町村数の減少を伴うものすべてに適用されるものであること(法第二条第一項)。

(2) この法律において、「合併関係市町村」とは、

ア 新設合併の場合においては、当該合併により消滅する市町村及び当該合併により設置される市町村にその区域の一部が編入されることとなる市町村をいうものであること。

イ 編入合併の場合においては、当該編入をする市町村ならびにその区域の全部が編入されることにより消滅する市町村及びその区域の一部が編入される市町村をいうものである。

ウ したがって、合併市町村の区域の一部をその区域の全部又は一部とするることとなる市町村は、すべて合併関係市町村となり、法第三条から第六条まで及び附則第七条の協議の当事者となるものであること(法第二条第三項)。

第二 関係法律の特例措置に関する事項

この法律による関係法律の特例措置は、市の合併の特例に関する法律における特例措置に準ずることとしたが、水産業協同組合法(昭和二十三年法律第二百四十二号)の特例、一部事務組合等の特例、地方財政法(昭和二十三年法律第九号)の特例及び地方交付税の算定における合併補正に関する特例については、規定されなかったものであること。

一 議会の議員の定数及び在任

(1) 定数の増加

ア 新設合併の場合(法第三条第一項)

(ア) 合併関係市町村の協議により、合併市町村の議会の議員の定数を地方自治法第九十一条第一項の定数の二倍の範囲内で増加することができるものであること。

(イ) (ア)による議会の議員の定数の増加は、市町村の合併後最初に行われる選挙により選出される議会の議員の任期に相当する期間に限るものであること。ただし、総辞職、解散等により議員がすべて

なくなつたときは、当該期間を経過していなくても地方自治法第九十一条第一項の定数に復帰するものであること。

(ウ) (イ)の期間内において、議員の補欠選挙又は再選挙の事由が生じたときには、当該増加された定数に基づき補欠選挙又は再選挙が行われるものであること。これは次のイの場合についても同様であること。

イ 編入合併の場合（法第三条第二項から第四項まで、附則第七条）

(ア) 他の市町村の区域の全部又は一部を編入した合併市町村は、合併関係市町村の協議により、議会の議員の定数を増加することができるものであること。なお、附則第七条の規定が適用できる場合もあること。

(イ) 町村合併促進法第九条第二項第二号（市の合併の特例に関する法律等においてその例によることとされてきた場合も含む。）においては、合併関係市町村の協議により、合併市町村の議会の議員の定数を地方自治法第九十一条第一に規定する定数の二倍に相当する数とこえない範囲で定めることができることとされていたが、この法律においては、増加されるべき議会の議員の数は、その区域の全部又は一部が編入されることとなる合併関係市町村ごとに、当該編入されることとなる合併関係市町村の当該編入される区域の人口を当該編入をする合併関係市町村の人口で除して得た数を旧定数に乗じて得た数の合計数とするものとされたものであること。なお、増加された議会の議員の選挙区及び当該選挙区の定数が法定されるとともにその区域の全部が編入された市町村の区域を区域とする選挙区については、一人以上の定数を配当するものとされたものであること。

(ウ) (ア)により増員された議会の議員の任期は、編入をする合併関係市町村の議会の議員の残任期間に相当する期間であること。

(エ) (イ)により増加されるべき議会の議員の数の算定の基礎となる「旧定数」とは、当該市町村の合併の行われた日における編入をする市町村の議会の議員の定数をいうものであり、地方自治法第九十一条第一項の定数でない場合がありうること。

(オ) (ア)により合併市町村の議会の議員の定数を増加した場合においては、当該市町村の合併の日から五日以内に当該合併市町村の議

会の議長から、当該合併市町村の選挙管理委員会に対してその旨を通知し、当該選挙管理委員会は、その通知に基づいて公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）に定めるところにより選挙を行わなければならないものであること。

(カ) 編入合併の場合、従来編入される市町村の議員をその残任期間に相当する期間編入をする市町村の参与等とする例が往々にして見られたが、(ア)に延べたように合併に際し、特に議会の議員を増加できる方法も規定されたので、今後はこの方法によること望ましいものであること。

(2) 旧議員の在任

ア 新設合併の場合（法第四条第一項第一号）

(ア) 合併関係市町村の協議により、市町村の合併後一年をこえない範囲で協議で定める期間に限り、合併関係市町村の議会の議員で当該合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなるものは、引き続き合併市町村の議会の議員として在任することができるものであること。

なお、市の合併の特例に関する法律、法附則第十一条による改正前の新産業都市建設促進法及び法附則第十三条による改正前の工業整備特別地域整備促進法においては、在任しうる最長期間が二年とされていたのであるが、合併市町村の一体性のすみやかな確立を期するため一年に短縮されたものであること。

(イ) (ア)により在任することとなった合併市町村の議会の議員の数が地方自治法第九十一条の定数をこえるときは、当該数をもって当該合併市町村の議会の議員の定数とされるものであるが、議員に欠員が生じたとき又は議員がすべてなくなつたときは、同条の規定による定数にいたるまで減少するものであること。

イ 編入合併の場合（法第四条第一項第二号）

(ア) 合併関係市町村の協議により、編入をする合併関係市町村の議会の議員の残任期間に相当する期間に限り、その区域の全部又は一部が編入された合併関係市町村の議会の議員で合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなるものは、引き続き合併市町村の議会の議員として在任することができるものであること。

(イ) 編入をする市町村に公職選挙法第十五条第五項の条例がある場合においては、編入される区域の所属すべき選挙区について定める必要があること。

(3) 併用の禁止

(1) のア(ア)と(2)のア(ア)及び(1)のイ(ア)と(2)のイ(ア)の特例措置は、それぞれ併用することはできないものであること(法第四条第二項、附則第七条第二項)。

(4) 法第三条、第四条及び附則第七条の協議は、いずれも合併関係市町村の議会の議決を経るとともに、協議が成立したときは、直ちにその内容を告示することが必要であること(法第三条第五項、第四条第三項附則第七条第三項)。

なお、これは次の二により農業委員会の選挙による委員が在任することとする場合の協議についても同様であること(法第五条第四項)。

(5) 議会の議員の定数の増加又は在任の特例について合併関係市町村が行なう協議は、地方自治法第七条第五項の規定による関係市町村の申請について関係市町村の議会が行なう議決と同日又はそれ以前にとのえるべきものであること。

なお、これは次の二により農業委員会の選挙による委員が在任することとする場合の協議についても同様であること。

二 農業委員会の委員の任期等に関する特例

(1) 新設合併の場合

ア 合併関係市町村の農業委員会の選挙による委員で当該合併市町村の農業委員会の委員の被選挙権を有することとなるものは、合併関係市町村の協議により、市町村の合併後一年をこえない範囲で協議で定める期間八十をこえず十を下らない範囲で定めた数の者に限り、引き続き合併市町村の農業委員会の選挙による委員として在任することができるものであること。この場合において、引き続き在任すべきものの数がその定められた数をこえるときは、これらの者の互選により在任する者を定めるものであること(法第五条第一項第一号)。

イ 合併関係市町村の農業委員会の選任による委員は、当然身分を失うので、合併後すみやかに農業委員会等に関する法律(昭和二十六年法律第八十八号、以下「農委法」という。)に定める手続により、委員の選任

を行うべきものであること。

ウ アにより引き続き在任する農業委員の数が農委法第七条第一項の政令で定める基準をこえている場合には、アの協議で定める期間に限り、その数をもって合併市町村の農業委員会の選挙による委員の定数とされるが、選挙による委員に欠員が生じ又は委員がすべてなくなったときは、同条の規定に基づく定数にいたるまで減少するものであること(法第五条第二項)。また、この定数は、条例により定めなければならないものであるので、あらかじめその措置をとっておく必要があること。

(2) 編入合併の場合

ア その区域の全部又は一部が編入される合併関係市町村の農業委員会の選挙による委員で合併市町村の農業委員会の委員の被選挙権を有するものとなるものは合併関係市町村の協議により、編入をする合併関係市町村の農業委員会の選挙による委員の残任期間に相当する期間四十をこえない範囲で定めた数の者に限り、引き続き合併市町村の農業委員会の選挙による委員として在任することができるものであること。この場合においては、引き続き在任すべき者の数が、その定められた数をこえるときは、これらの者の互選によりその在任する者を定めるものであること(法第五条第一項第二号)。

イ 編入合併の場合には、編入をする市町村の農業委員会の選挙による委員の数とアにより引き続き在任する者の数との合計数が、農委法第七条第一項の政令で定める基準をこえることとなるときは、当該数をもって当該合併市町村の農業委員会の選挙による委員の定数とされるが、選挙による委員に欠員が生じ又は委員がすべてなくなつたときは、同条に基づく定数にいたるまで減少するものであること(法第五条第二項)。

この場合において、編入をする市町村の既存の条例が農委法第七条第一項の政令で定める基準に合致しないこととなるときは、所要の改正措置を講ずべきものであること。

(3) 合併市町村の区域を分けて二以上の農業委員会を置く場合

ア 市町村の廃置分合又は境界変更の際に従前の農業委員会の区域を区域として農業委員会を置く場合については、農委法第三十四条第二項及び第三項に規定するところであるが、市町村の合併に際して農業委員会の区域の整備をはかるとともに、その市町村の区域内に二以上の農業委

員会を置く必要が生ずる場合に対処して、法第五条第三項の特例が設けられたものであること。この場合においては、当該各農業委員会ごとに法第五条第一項第一号及び第二項の規定が適用されるものであること。

なお、他の市町村の区域の全部又は一部を編入した合併市町村の区域の一部を区域としてあらたに置かれる農業委員会に関しては、当該合併市町村はあらたに設置された合併市町村とみなされるから注意すること（法第五条第三項）。

イ 法第五条第三項の規定により合併市町村の区域の一部を区域として置かれる農業委員会についても農委法第三四条第一項の規定により読み替えて適用される同法第三条の規定の適用が同然あるものであること。

三 職員の身分取扱い

合併関係市町村は、その一般職の職員が引き続き合併後の市町村の職員としての身分を保有するように措置し、また、合併市町村は職員の任免、給与その他の身分取扱いに関しては、職員のすべてに通じて公正に処理しなければならぬものであること（法第六条）。

四 地方税の不均一課税

(1) 地方税の不均一課税については、地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）第六条第二項に規定されているが、(2)に掲げる場合においては、合併の行われた日の属する年度及びこれに続く三年度に限り条例の定めるところにより不均一の課税をすることができものであること（法第七条）。

なお、市町村の一体性のすみやかな確立を図り、住民負担の公平を期するためには、不均一の課税を行う期間は、できるだけ短くするように措置すべきものであること。

(2) 不均一の課税ができる場合は、合併関係市町村相互の間に地方税の賦課に關し著しい不均衡があるため又は合併により承継した財産の価格もしくは負債の額について合併市町村相互の間に著しい差異があるため、その全区域にわたって均一の課税をすることが著しく衡平を欠くと認められる場合であり、その不均一の課税は、その衡平を欠く程度とするものであること（法第七条）。

五 地方交付税の額の算定の特例

(1) 市町村の合併が行なわれた日の属する年度及びそれに続く五年度に限り、いわゆる合併算定替えを行なうものとし、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百一十一号）の定めるところにより通常の方法で算定したいわゆる一本算定の額と比較して財源不足額の多くなる方の算定方法により算定した額により普通交付税が合併市町村に対して交付されるものであること（法第八条）。

(2) この特例措置の適用は、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限られるものであるから、当該期間中に合併市町村の財政基盤を確立しよう配慮すること。

六 災害復旧事業費の国庫負担等の特例

(1) 市町村の合併が行われた日の属する年及びこれに続く五年以内に生じた災害その他の事由に対する国の財政援助について、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和二十六年法律第九十七号）、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和三十七年法律第五十号）、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（昭和二十五年法律第六十九号）及び公営住宅法（昭和二十六年法律第九十三号）の当該合併市町村に対する適用については、当該市町村の合併が行われたために不利益となることがないように措置しなければならないものであること（法第九条、令第一条）。

(2) この特例措置は、合併関係市町村が従前の区域をもつて存続していたと仮定して算定した額を下らない額の財政援助を保障することとなるものであるから、補助率の算定の基礎となる数値について合併市町村のそれぞれの区域におけるものを十分には握しておく必要があること。

七 都道府県の議会の議員の選挙区及び衆議院議員の選挙区に関する特例

(1) 都道府県の議会の議員の選挙区

ア 郡市の区域に変動を及ぼすような市町村の合併が行われた場合には、都道府県の議会の議員の選挙区に変動を及ぼすのが例であるが、これについて市町村の合併により都市の境界に変動を生じても現任議員の任期中及び次の一般選挙による議会の議員の任期の終わるまでの間に限り、選挙区については従前と同一の区域によるか、又は関係都市を合わせて、一選挙区（以下「合区選挙区」という。）を設けるかのいずれかの特例を条例により設けることができるものであること（法第十条第一

項)。

なお、この条例は、都道府県議会における関係市町村についての合併議決と同時に当該市町村の合併の効力が生ずるまでの間に制定する必要があること。

イ 合区選挙区の議会の議員の定数を条例で定めるにあたっては、それぞれ従前の選挙区の人口に比例して定めた数の合計数とするものであること(法第十条第二項)。

ウ 従前の選挙区によることとした後又は合区選挙区を設けた後に、国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査が行なわれ、その結果が官報で公示された場合における関係区域の人口の計算方法及びその告示について特別の定めがあるので注意すること(令第二条)。

エ アにより従前の選挙区によつた場合及び次の(2)の衆議院議員の選挙区の特例による場合においては、選挙区の区域により市町村の区域を分けて数開票区を設けなければならないものであると(法第十条第三項、第十一条第二項)。

オ アの場合及び二の場合については、公職選挙法施行令(昭和二十五年政令第八十九号)第十九条第三項及び第二十二条の規定による。都道府県選挙管理委員会に対する報告は、市町村内の選挙区の区域ごとに区分して行うよう指導すること。

(2) 衆議院議員の選挙区
衆議院議員の選挙区に変動を及ぼすような合併が行われる場合については、公職選挙法別表第一が改正されるまでの間は、従前の選挙区によるものであること(法第十一条)。

第三 市町村建設計画等

一 合併協議会
(1) 合併をしようとする市町村は、合併協議会を置き、市町村建設計画の作成その他合併に関する協議を行なうものであること(法第十二条第一項)。

(2) 合併協議会の委員は、関係市町村の議会の議員ならびに長及びその他の職員をもって充てるほか、学識経験者をも委員として加えることができるものとされたが、これは、市町村建設計画の作成等に参与させることが適当な場合のあることを考慮したものであること(法第十二条第三項)。

二 市町村建設計画

(3) 合併協議会は地方自治法第二百五十二条の二の規定による連絡調整及び計画作成の双方の性格を有するものであるので、その設置については地方自治法で定める手続によるものであること。

(1) 合併をしようとする市町村は、市町村建設計画を作成しなければならないものとされ、その内容は、おおむね合併市町村の建設の基本方針、合併市町村の根幹となるべき事業に関する事項、公共施設の統合整備に関する事項及び合併市町村の財政計画について定めるものとされたこと(法第十二条第一項、第二項)。

(2) 市町村建設計画は、合併市町村が基本的な地方公共団体としての機能を十分に發揮して住民の福祉を増進することができるように、その地域の自然的、社会的、経済的、文化的その他の条件に則して総合的にその建設を進めることを基本方針として、すみやかにその一体性を確立し、組織及び運営の合理化を図り、健全な財政運営に努め、その建設を計画的かつ効果的に進めるための諸施策を内容とするものであること。

(3) 合併市町村の根幹となるべき事業に関する事項のうち国、都道府県及び公共的団体が行なうことを期待するものについては、関係行政機関等と密接な連絡をとつたうえで計画すべきこと。

(4) 市町村建設計画の作成にあたっては、あらかじめ関係都道府県知事の意見をきくことが適当であること。

(5) 市町村建設計画において定めることと決定されている事項以外の事項(たとえば一部事務組合の取扱い、事務処理の組織等)についてもこの市町村建設計画において定めておくことが適当であること。

(6) 市町村の合併の際の協議において、合併後の一定期間、従前の市町村の区域ごとに、当該区域から徴収される税、使用料、手数料等の財源を当該区域の財源割当額とするような措置を行なつた例があるが、これは合併市町村の一体性の確立を阻害する等の見地から著しく不適当な措置であるから、そのようなことを行なわれないように指導すること。

(7) 合併市町村におけるその建設の根幹となるべき事業及び公共施設の統合整備のための事業で市町村建設計画に掲げられているものについては、地方債の許可において優先的に取扱うものであること。

(8) 市町村建設計画の変更については、この法律は規定していないが、

社会的、経済的事情の変化に伴って当該計画を適宜変更して、合併市町村の建設が計画的かつ効果的に実現されるように配慮することが適當であること。

第四 国、都道府県等の協力等

一 国及び日本国有鉄道、日本電信電話公社その他の公共的団体は、合併市町村の建設に資するため必要な措置を講ずるよう努めなければならないものとされていること（法第十三条第一項）。

なお、合併市町村の合併に伴う財政需要のうち真にやむを得ないものについては、特別交付税の配分にあたり考慮されるものであること。

二 都道府県についても合併市町村の建設に資するため必要な措置を講ずるよう努めなければならないものとされている（法第十三条第一項）ので、合併市町村の実情に応じ適切な指導援助を行なうようにされたいこと。

三 合併市町村の地域内にある農業協同組合、森林組合、商工会、商工会議所、婦人会、青年団等の公共的団体等は、合併に際しては合併市町村の一体性のすみ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ものとされたこと（法第十三条第二項）。

第五 他の法令改廃等

この法律及びこの政令の施行により、町村合併促進法、町村合併促進法施行令（昭和二十八年政令第三百二十三号）、新市町村建設促進法、新市町村建設促進法施行令（昭和三十一年政令第二百二十三号）及び市の合併の特例に関する法律が廃止され（法附則第三条）、新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域政治促進法の合併の特例に関する規定を削除する改正がなされた（法附則第十三条、第十三条）が、これらの法令の改廃に伴う経過措置については、次のように定められたこと。

一 町村合併促進法及び同法施行令又は新市町村建設促進法及び同法施行令の廃止に伴って、これらの法律にいう合併町村又は新市町村については、これらに規定されていた特例について次のような経過措置が講ぜられたこと（法附則第四条、第五条）。

(1) 町村合併促進法

ア 一部事務組合等に関する特例
従前の例による。

イ 水産業協同組合の特例

従前の例による。

ウ 農地法（昭和二十七年法律第二百二十九号）の特例

従前の例による。

エ 国の財政援助の特例

昭和四十一年六月二十九日までの間に生じた災害に関するものに限
り、従前の例による。

ただし、昭和三十六年一月一日以降に勧告合併等をした市町村については、当該合併の日の属する年及びそれに続く五年以内に生じた災害に関するもの限り、従前の例による。

(2) 新市町村建設促進法

ア 地方税法の特例

昭和四十一年度までの間に限り、従前の例による。

イ 地方交付税法の特例

昭和四十一年度までの間に限り、従前の例による。ただし、昭和三十七年四月一日以降に勧告合併等をした市町村については、当該合併の日の属する年度及び、それに続く五年度は、昭和四十二年以降の年度においても従前の例により合併算定替えが行なわれる。

ウ 国有財産特例措置法（昭和二十七年法律第二百十九号）の特例

昭和四十一年六月二十九日までの間に限り、従前の例による。

エ 国有林野法（昭和二十六年法律第二百四十六号）の特例

(ア) 国有林野の売払い、交換については、昭和四十一年六月二十九日までの間に限り、従前の例による。

(イ) 売払いを受けた国有林野の経営の承認等については、従前の例による。

二 市の合併の特例に関する法律の適用又は準用を受けた市町村にかかる同法第三条（同法附則第五項において準用する場合を含む。）の規定による特例に関しては、なお従前の例によるものとされたこと（法附則第六条）。

三 この法律の施行の日から起算して二年を経過する日までの間に行われる新産業都市の区域又は工業整備特別地域内における市町村合併については、改正前の新産業都市建設促進法第二十四条及び第二十五条の規定又は改正前の工業整備特別地域整備促進法第十三条及び第十四条の規定による特例措置が適用されるものとされたこと（法附則第十二条第二項、第十四条第二項）。な

お、これらの市町村合併に関しても、法第十二条及び第十三条の規定の適用はあることに注意すること。

第六 市の人口要件の特例

一 市町村の区域の全部もしくは一部をもって市を設置する処分又は町村を市とする処分が昭和四十二年三月三十一日までの間に申請がなされたものについては、地方自治法第八十一条第一号の規定にかかわらず市の人口要件を四万以上とする特例措置が講ぜられたこと（法附則第九条）。

二 この特例措置は、市となるべき要件のうち人口要件以外の要件については、これを緩和する趣旨を含まないものであることに留意すること。

三 昭和四十一年十二月三十一日までに、町村を市とする処分については、この法律による改正後の地方自治法附則第二十条の四が適用されるが、国勢調査も指定統計調査であるので、国勢調査の結果が官報に告示された日以後に指定統計調査が行なわれない限り、国勢調査の結果による人口を用いるものであること。

なお、市町村の区域の全部又は一部をもって市を設置する処分については、同条の規定の適用はないことに注意すること。

四 地方自治法の一部を改正する法律（昭和二十九年法律第九十三号）附則第二項第二号の規定は、昭和四十一年三月三十一日をもって失効するものとされたので、当該規定により市となろうとする町村は、すみやかに所要の手續をとるようにすること。（法附則第十条）。

○市町村の合併の特例に関する法律及び市町村の合併の特例に関する法律施行令の施行について

昭和四十年四月十五日 自治振第一〇五号
大蔵、厚生、文部、農林、通商産業、運輸、労働、建設、郵政、法務、行政官理、経済企画、北海道開発、各省庁事務次官、首都圏整備委員会事務局長、近畿圏整備本部次長、日本電信電話公社総裁あて 自治事務次官依頼

昭和四十年法律第六号をもって市町村の合併の特例に関する法律（以下「法」という。）が、昭和四十年政令第五十二号をもって市町村の合併の特例に関する法

律施行令（以下「令」という。）が三月二十九日公布、即日施行されたが、この法律の施行によって、従来より以上に各地において市町村の合併が行なわれることが予想される。

市町村が合併によってその規模を合理化することは、地方自治を確立するうえにおいて重要であるばかりでなく、国政の合理的能率的運営に寄与するところでもあるので、貴職におかれても、下記の諸点について特に御配慮下さるようお願いする。

記

一 法律第九条及び令第一条により市町村の合併が行なわれた日の属する年及びこれに続く五年以内に生じた災害その他の事由に対する国の財政援助については、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和二十六年法律第九十七号）、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和三十七年法律第五百十号）、農林水産施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（昭和二十五年法律第六十九号）及び公営住宅法（昭和二十六年法律第九十三号）の当該合併市町村に対する適用については、当該市町村の合併が行なわれたために不利益となることがないように措置しなければならないものとされたので、これらの法律に基づく補助負担額の算定にあたっては、合併関係市町村が従前の区域をもって存続していると仮定した場合において算定される額の合算額について併せて算定し、いずれが多い方の額によらなければならないものであること。

なお、この措置は、当該特例措置の継続期間中に当該合併市町村が再び合併によって影響を受けるものではないものであること。

二 法第十二条の規定に基づき、合併をしようとする市町村は市町村建設計画を作成するものとされたが、当該計画について、合併市町村の建設の根幹となるべき事業又は公共的施設の統合整備に関する事項のうち国及び公社において行なわれることを期待するものについては、関係行政機関と密接な連携をとるよう指示しているため、市町村から連絡があった場合には、適切な御助言を願いたいこと。

三 法第十三条により、国及び公共的団体は、合併市町村の建設に資するため必要な措置を講ずるよう努めなければならないものとされたので、貴省（庁・局・社）所管の事項に関し、本条の趣旨に従い格別の御配慮を願いたいこと。（各省庁事務次官あてのもの）

四 国の行政機関の地方支分部局の所管区域にまたがって市町村の合併が行なわれたときは、すみやかに市町村の区域全部が一つの地方支分部局の所管区域に包含されるよう改正を行なわねたいこと。

(電電公社総裁あてのもの)

四 電話の取扱いについては、従来から合併市町村について格段の御配慮をいただいているところであるが、合併市町村の区域のすべてが市内通話区域となることは、合併市町村の一体性確立のため欠くことのできないものであるから、今後ともよろしく御措置願いたいこと。

五 この法律の施行に伴い、町村合併促進法(昭和二十八年法律第二百五十八号)、新市町村建設促進法(昭和三十一年法律第六十四号)及び市の合併の特例に関する法律(昭和三十七年法律第十八号)が廃止され、新産業都市建設促進法(昭和三十七年法律第十七号)及び工業整備特別地域整備促進法(昭和三十九年法律第四十六号)中合併の特例に関する規定が削除されたが、それぞれ所要の経過措置が設けられ、とくに町村合併促進法及び新市町村建設促進法についてはこれらの法律による合併町村又は新市町村に関し、次のような経過措置が講ぜられているので、御注意願いたいこと。

(1) 町村合併促進法

ア 農地法(昭和二十七年法律第二百二十九号)の特例及び水産業協同組合法(昭和二十三年法律第二百四十二号)の特例

従前の例によること。

イ 災害等に対する国の財政援助の特例

昭和四十一年六月二十九日までに生じた災害に関するもの限り、従前の例によること。

ただし、昭和三十六年一月一日以降に勧告合併等をした市町村については、当該合併の日の属する年及びそれに続く五年以内に生じた災害に関するもの限り、従前の例によること。

(2) 新市町村建設促進法

ア 国有財産特別措置法(昭和二十七年法律第二百十九号)の特例

昭和四十一年六月二十九日までの間に限り、従前の例によること。

イ 国有林野法(昭和二十六年法律第二百四十六号)の特例

(イ) 国有林野の売払い、交換については、昭和四十一年六月二十九日までの間に限り、従前の例によること。

(ロ) 売払いをうけた国有林野の経営の承認等については、従前の例によること。

第三節 市町村の合併の特例に関する法律の改正

(昭和五〇年・六〇年の改正)

一 市町村の合併の特例に関する法律の改正の経緯

合併特例法はその有効期間を一〇年間とした限時法であったが、施行後一〇年の間に一二五件の合併が行われ、一九三の団体が減少した。合併の形態は県庁所在都市や地域の中心都市が周辺の町村を編入する場合、あるいは中小規模の数市町村が合体してその規模能力の適正化を図る場合等多岐にわたっており、これらの合併は年度毎にほぼ平均して行われ、又、地域的にも全国にわたって行われた。そして、政府においては、このような傾向は、住民福祉の向上等を目的とする行政水準の高度化の要請、隣接市町村との間における広域行政の必要性が増大するなかで、今後とも続くものと考えられたため、関係市町村や地域住民の自主的な判断に基づき市町村の合併が行われる場合には、その円滑化を図るため、特例措置を引き続き存続させることが必要であるとの判断にたち、合併特例法の有効期限を昭和六〇年三月三十一日まで延長する等所要の改正が検討された。

また、昭和四九年一二月一九日に第一六次地方制度調査会が出した「地方行政に関する当面の措置についての答申」においても、市町村の自主的な合併が行われる場合、その障害を除去するための特例措置を講ずることは必要であるので、同法の有効期間を当分の間延長すべきであるという提案がなされており、今回の改正はこの答申の趣旨をも踏まえたものとなった。

市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案は、昭和五〇年一月三十一日に閣議決定され、翌日第七五通常国会に提案された。国

会では、参議院・衆議院双方において、

- ・合併にあたっては、市町村の自主性を尊重すること
- ・住民投票等により関係住民の意向を尊重すること

について善処を求める附帯決議が付されて可決され、「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」として、昭和五〇年三月二十八日法律第五号をもって公布、即日施行された。

さらに本法は、昭和六〇年、本法がその有効期限を迎えるに先立ち、昭和七〇年三月三十一日までの一〇年間、有効期限を延長すること、従前、合併特例法の適用対象から除外されていた地方自治法第二五二条の一九第一項の指定都市を新たに適用対象とすること、合併市町村の建設に資するため、地方債の配慮規定を盛り込むこと等を内容として再び改正された。

今回の改正の主な理由は、昭和五〇年の改正時とほぼ同じく、住民サービスの上、地域の一体的整備、市町村の自治能力の強化等のために、市町村が自主的な判断に基づいて合併しようとする場合には、引き続きその円滑化を図るための所要の措置を講ずる必要があると判断されたことにあった。

また、昭和五九年一月四日に第二〇次地方制度調査会が行った「地方財政に関する当面の措置についての答申」においても、この法律の適用対象の拡大及び現行の特例措置について検討を加えたうえ、その有効期限を延長すべき旨指摘されており、この改正は、この答申の趣旨をも踏まえたものとなっている。

第二〇次地方制度調査会答申（昭和五九・一二・四）（抄）

——地方財政に関する当面の措置についての答申——

「2 地域社会の振興

（2）市町村合併の特例の延長等

市町村行政の広域化の要請に対処し、市町村の合併の円滑化を
るため、「市町村の合併の特例に関する法律」の適用対象の拡大及

び現行の特例措置の拡充について検討を加えた上、その有効期限を延長すべきである。

また、広域行政体制の整備と市町村の規模の適正化についても引き続き検討を行うべきである。」

一一 全国の市町村合併の状況

合併特例法の施行後、別表のとおり、平成六年一月一日までに全国で一四五件の合併が行われ、全国の市町村数は三、二三四（市六六三、町一、九九四、村五七七）となった。

（別表）市町村の合併の特例に関する法律施行（昭和四〇年三月）以後の合併の状況

年度	合併件数	編入・新設の別	町村減少数	備考
昭和四〇	一二	編入一一、新設一	二二三	市町村の合併の特別に関する法律施行（昭和四〇、三、二九法律第六号）
四一	二三	編入一四、新設九	四六	
四二	一九	編入一四、新設五	二五	
四三	九	編入九	一四	四三、六、二六 小笠原諸島復帰
四四	四	編入三、新設一	四	
四五	一五	編入一〇、新設五	二三	
四六	一五	編入一〇、新設五	一九	

計	六	五	四	三	二	元	平成	六三	六二	六一	六〇	五九	五八	五七	五六	五五	五四	五三	五二	五一	五〇	四九	四八	四七
一四五	一	一	一	三	四	〇	〇	〇	六	〇	〇	二	〇	〇	〇	〇	〇	一	〇	〇	一	一	六	一
編入一〇八 新設三七	編入 新設 一	編入 一	編入 一	編入 二、 新設 一	編入 四			編入 五、 新設 一				編入 二						編入 一			編入 一	編入 八、 新設 三	編入 七、 新設 四	
二二六	一	一	一	四	四	〇	〇	八	〇	〇	〇	二	〇	〇	〇	〇	〇	一	〇	〇	一	一七	六	一六
(平成六年二月一日現在)	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行(昭和六〇、四、一法律第一四号)																							
	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行(昭和五〇、三、二八法律第五号)																							
	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行(昭和五〇、三、二八法律第五号)																							

第四節 本県における市町村の合併の状況 ―熊本市と飽託郡四町の合併等―

本県では、合併特例法施行後、別表のように七件の合併が行われ市町村数は九四となった。

本県で、最初に合併特例法が適用されたのは、昭和四四年四月一日付で行われた植木町と田底村の編入合併であった。田底村は、昭和三二年三月の県知事の合併勧告では、植木町と合併することとされていた。しかし、植木町が、当時町財政再建の途上にあったことから合併する環境にないとして見送ったため未合併村として残っていた。田底村では、その後の日常生活圏の広がりに伴い、昭和四〇年代に入り、地理的のみならず人情・文化・経済的にも密接な関係にある植木町との合併の気運が急速に高まった。昭和四一年一〇月に田底村から正式な合併の申し入れがなされ、これを受けて植木町でもアンケート調査や地区別座談会の開催、議員・各種団体代表等で構成される合併問題研究会での検討などを行い、これらの結果を踏まえて昭和四四年四月一日を期して合併することとなった。

続いて、昭和四五年一月一日に、芦北郡の葦北町と湯浦町の新設合併により芦北町が誕生し、又、同日付けで熊本市に飽託郡託麻村が編入合併された。

芦北町の合併は、合併特例法施行後の本県での唯一の新設合併のケースである。古来葦北・湯浦両町は地理的にも経済、文化、教育等でも同じ生活基盤の上に立ち、一体となつて発展してきた経緯があり、又、交通通信網の発達により両町の時間的距離が短縮される等の状況を踏まえて合併の必要性が生じたものである。合併に至る過程では、各種団体代表との座談会、地区別座談会を開催して住民の意向把握に努め、新町名の選定に当たつても住民からの公募を行っている。また、熊本市への託麻村の編入合併は、通勤・通学等住民の日常生活において密接な交流関

係を有する託麻村の各地区から合併請願書が提出されたことを端緒として行われたものであった。

そして、これらの合併から二〇年余後の平成三年二月一日、熊本市と飽託郡四町との合併が行われた。熊本市と飽託郡とは、明治二九年の飽託郡の設置以来、密接な関係を有しており、先述の託麻村の編入合併を含めて過去一五次にわたる合併を行ってきた。この合併の歴史は熊本市の発展の歴史でもある。そして、平成三年二月一日をもって行われた飽託郡四町（北部町、河内町、飽田町、天明町）の熊本市への編入合併をもって飽託郡はその歴史に幕を降ろすこととなった。

この飽託郡四町の合併は、昭和六三年五月から八月にかけて飽託郡各町から熊本市へ出された編入合併請願（陳情）が熊本市議会において採択され、これを受けて市に「合併推進室」が設置されたこと等によって大きく動きだした。その後、熊本市・飽託郡四町との合併に関する連絡調整会議を設置し事務レベルの協議・調整を進め、平成元年九月に熊本市と各町との間で合併協議会が設置された。そして、第四回合併協議会で合併協定書案に合意し、合併に必要な市議会・町議会の議決を経て、平成二年七月、熊本市長と飽託郡四町長から県に対して合併申請がなされた。平成二年一〇月に県議会の議決を経て県知事の合併処分がなされ、自治大臣告示を得て、平成三年二月一日をもって熊本市と飽託郡四町の合併は実現した。

この合併により、新しい熊本市の人口は五七万人から六三万人に増え、全国で一四番目に人口の大きな市となった。面積も一七一平方キロメートルから二六六平方キロメートルと一・五倍に増え、海岸線も約七キロメートルから約二二キロメートルと三倍強になり、有明海に開かれた九州の中核都市として発展していくこととなった。

【別表】—熊本県の市町村合併の状況—

合併前の市町村名	人口	面積	合併後の市町村名	人口	面積	合併年月日	合併の種類
植木町	二〇、六五五	五・五九	植木町	二一、六九六	六・七三	昭和四四、四、一	編入
田底村	三、〇七二	六・一四					
熊本市	四四、〇〇〇	一四四・九二	熊本市	四四、二五四	一七・七三	昭和四五、一一、一	編入
託麻村	九、三四四	二六・八〇					
葦北町	一四、九七五	一三・四七	芦北町	三、九三二	二〇・五五	昭和四五、一一、一	新設
湯浦町	七、〇七	六四・〇六					
熊本市	五七、三〇六	一七二・〇九	熊本市				
北部町	一八、三八五	二九・七四					
熊本市	五七、六九二	二〇〇・八三					
河内町	八、五五五	三三・九五	熊本市				
熊本市	六〇、二二六	一三四・七六		六六、七七七	二六・三		
飽田町	一〇、三三〇	一一・〇五	熊本市				
熊本市	六六、五〇六	二四六・八三	熊本市				
天明町	一〇、一八二	一九・三六	熊本市				

年月日	市	町	村	計	備考
明治三六五、二〇一(区)		四一	二、二四五	一、二八七	郡区町村編制法
明治三八八、四一	一	二四	三三	三四七	市制町村制施行(明治の大合併)
昭和六、九五、九三〇	五	四一	二七四	三三〇	町村合併促進法施行前 (昭和の大合併)
昭和三、九五、九三〇	九	三七	七	二七	町村合併促進法失効
昭和六、二九、四一	一一	四一	四九	一〇一	新市町村建設促進法失効
昭和四、二九、四一	一一	四八	四三	一〇二	市町村の合併の特例に関する法律施行
昭和四、二九、四一	一一	五九	三〇	一〇〇	植木町・田底村合併
昭和四、二九、二二	一一	五九	二六	九六	熊本市・託麻村合併、葦北町・湯浦町合併
平成三、九、二一	一一	六二	三	九四	熊本市・飽託郡四町合併

第五節 「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」の提言

一 市町村の自主的合併の潮流

既に述べたように、合併特例法施行後、平成六年一月一日までに一四五件の合併が行われたが、昭和六〇年代に入ってから合併には、熊本市、盛岡市などの県庁所在都市やこれに準ずる地方の中核都市が都市圏域の拡大に伴い周辺市町村を編入する合併のほか、研究学園都市の建設という国家的プロジェクトの実施を背景とした茨城県つくば市の合併、地域の中核都市の建設をめざしていくつかの市町村が新設合併により新市を建設しようとする合併、仙台市のように政令指定都市への移行を目指した合併等特色ある合併事例が見られるようになった。

また、新聞報道においても、構想まで含めると全国には四〇件を超える市町村合併の動きがあり、第三次合併ブームが起こりつつあるという記事が見受けられるようになってきた。特に明治二二年の市制町村制施行による明治の大合併、昭和二八年の町村合併促進法施行による昭和の大合併という過去二回の大合併が国主導で行われたのに対して、今回の市町村合併の動きは、市町村や議会からの自主的な提唱、青年会議所や商工会議所など民間団体が構想を打ち上げるケースが多い点に特色があるといわれ、自主的合併の動きが全国的に浮上してきたことを現しているということが出来る。

このような動きの一方で、地域の特色や自主性を生かした個性的で魅力ある地域づくりを展開し、豊かで活力ある社会を建設していくためには、国と地方の機能分担を見直し、国から地方への権限移譲と地方の税財政基盤の強化を行うなど「地方分権」の推進の必要性が論議されるようになってきたが、経済団体連合会や政治改革推進協議会(いわゆる「民間政治臨調」)などの経済団体・民間団体の提言の中には、「地方分権の推進」を具体化する方策として、市町村合併の推進の必要性が提唱され

ている。

さらに、市町村合併をめぐるもう一つの動きとして、国の審議会等において市町村の自主的合併の推進についての審議・答申が相次いで出されている。その主なものは次のとおりである。

(1) 『行政改革に関する第三次答申―基本答申』

(臨時行政調査会・昭和五十七年七月三〇日)

日常生活圏の拡大や市町村の人口規模に格差があることを指摘し、「長期的、基本的には、市町村の規模、能力の格差を解消することが重要な課題であり」、「可能な限り行政サービスが総合的、一元的に提供され得るよう、日常生活圏を一つの市町村の区域とすることを第一義とすべきであり、地方都市とその周辺市町村等の比較的条件の整っているところから地域の自主性を尊重しつつ、合併を推進すべきである。」

(2) 『今後における行政改革の基本方向』

(第一次行革審・昭和六一年六月一〇日)

「経済社会の変化に対応して、二一世紀を展望し新しい地域社会を担うに十分な基盤を有する活力ある地方公共団体の創造のため、市町村の自主的合併を推進するよう提言」し、行財政基盤の強化、総合的一体的な地方行政の展開、行政サービスの向上等市町村合併の効果を指摘している。そして、「様々な地域の態様に応じて、自主的な市町村合併が推進される必要」があるとしたうえで、「近年の急激な社会情勢の変化に対しては、その地域の産業の振興、地域の道路その他の公共施設の一体的整備など日常生活圏をより緊密・強固にするような措置が必要」であり、「市町村の自主的合併の推進施策の拡充強化を図るべきである」としている。

(3) 『小規模町村のあり方についての答申』

(第二次地方制度調査会・平成元年一二月六日)

小規模町村については、共同生活意識の高まりなどから関係市町村

の自主的判断により合併による規模拡大をめざす地域については、自主的な合併が円滑に進められるよう、①現行の合併特例法の行財政上の特例措置を一層充実すること、市町村合併について関係市町村の議会に対する住民の発議を認めること等の合併特例法の見直し、②地域特例法に係る財政上の特例措置について、旧市町村の区域の全部又は一部が対象地域となっている場合は、合併後も一定期間、当該地域について合併前と同様に取り扱う、という措置を講じることを指摘している。

(4) 『国と地方の関係等に関する答申』

(第二次行革審・平成元年一二月二〇日)

「市町村の自主的合併を推進するため、地方交付税、地方債その他の国の支援措置を含めた方策を講ずるとともに、都道府県は、条件が整った地域について関係市町村の合意形成のために必要な役割を果たす」こととした。

(5) 『最終答申』(第三次行革審・平成五年一〇月二七日)

「基礎的自治体である市町村は、地方行政の中心的な担い手として、地域社会に関する多様な行政を自主的、自律的に展開していかなければならず、この点については、市町村が創意工夫をこらし、地方分権特例制度(パイロット自治体)、中核市や広域連合等の制度を積極的に活用するとともに、「望ましい基礎的自治体の在り方」について幅広い論議が行われ、国からの権限の移管等の推進や地方自治体の財政基盤の強化と相まって、市町村の自主的合併が推進されていくことが望まれる。この場合、国としては、地方主導で地域の実情や特色を反映した自治体形成ができるような支援措置を講じるべきであり、この観点から、市町村の自主的合併の推進のための措置の在り方について検討を進める必要がある。」

一 「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」の設置

昭和五〇年、六〇年と二度にわたって延長措置等が行われた合併特例法が平成七年三月二一日をもってその効力を失うこととなるのに先立ち、国（自治省）は、平成五年六月、「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」（以下「委員会」という。）を設置した。委員会は、成田頼明・横浜国立大学教授を委員長に、学者、マスコミ関係者、自治省出身者ら一四名で構成され、①市町村の現状と問題点、②地域の実情に応じた市町村のあり方、③市町村の合併に関する特例措置のあり方、を調査研究項目とした。

この委員会設置の背景には、前述のように、①合併特例法の失効が迫っていること、②近年かなりの地域において、行政のみならず、経済団体や住民団体を含めて、市町村合併に向けた自主的な取り組みが行われているといわれ、また、「地方分権」をめぐる論議の中でも、目六体的な方策の一つとして、市町村の合併の必要性が言われていること、③平成元年一二月の臨時行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する答申」及び第二二次地方制度調査会の「小規模町村のあり方についての答申」においても、市町村の自主的な合併を推進するための方策を検討すべき旨が述べられていること、等があった。

三 「市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査研究報告書」の提言

委員会は、四七都道府県知事と全国の市町村長を対象として、市町村合併の必要性、現行合併特例法に対する意見・問題点、各地の合併構想等についてのアンケート調査や、実際に合併を経験した市町村を対象と

した実態調査等を行い、調査研究を進めた。

この中で、全国の市町村長を対象としたアンケート調査結果では、全体の二八・八％に当たる九三三市町村長が「周辺市町村との合併が必要」と考えていることが分かった。合併を必要とする理由（複数回答）については、「地域の一体的整備ができる」（六八・五％）、「行財政基盤の強化を図り地域振興施策が実施できる」（五一・二％）、と回答している。

一方、合併を「必要ではない」と回答した全体の七〇・六％、二、二八四市町村長は、その理由（複数回答）として「区域拡大に伴う行政サービス低下の恐れがある」（七一・九％）、「中心部と周辺部の発展に格差が生じる恐れがある」（五一・五％）を挙げている。（調査結果詳細は後掲）このアンケート調査結果や計七回の委員会での審議等を踏まえて、委員会は、平成六年三月に「市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査研究報告書」をとりまとめた。

この報告書の中では、「市町村の合併」は、地域の一体的整備、行財政基盤の強化、高齢化社会に備えた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とともに、「国土の均衡ある発展」、「地方分権」といったわが国の内政における最重要課題に対処していくためにも、その推進の必要性が一層高まっていくものと考えられる、として市町村の自主的合併の推進の必要性を指摘している。

また、市町村の合併の推進に当たっては、住民の共同生活意識の醸成をはじめ、関係市町村や住民の自主的な判断が前提とされなければならないが、市町村には、周辺の市町村との合併を含む広域的な地域のあり方の改革に向けた真摯な取り組みを展開することが求められているとしている。

そして、市町村の自主的合併を推進するために、次の六つの方策を提言している。

- ① 市町村合併に係る現行の特例措置の拡充整備
- ・ 国は、現行の合併特例法に盛り込まれた各種の特例措置の内容を見

直して必要な拡充整備を図ることとし、合併の効果が一層確実に発揮されるよう、適切な行財政上の措置を講じていくこと。

そのためには、合併市町村の建設の基本方針である「市町村建設計画」について、その達成を担保するため、当該計画の策定に当たって都道府県との調整を行う仕組みを検討することともに、当該計画に盛り込まれた事業に要する経費等合併に伴い生ずる各種の財政負担に対する措置を検討すること。

・現行の議会議員の在任及び定数に関する特例措置の見直しや合併後の一定期間について地域特例法に係る財政上の特例措置の継続等についても検討すること。

② 都道府県の役割

・都道府県は、市町村の規模の適正化の推進を援助するため、関係市町村の合意形成のために重要な役割を果たすべきこと。

③ 住民発議制度の創設

・住民の発意に基づく市町村合併に向けての取り組みを制度として担保するため、合併協議会の設置等に係る住民発議制度の創設を検討すること。

④ 情報の提供

・これまでの市町村合併を類型化し類型ごとの問題点、目標等を整理し、市町村に提供すること。

⑤ 合併市町村の均衡ある振興整備への配慮

・合併市町村の均衡ある振興整備を進めるために、旧合併関係市町村の住民の意見が合併市町村の行政に反映されるための仕組みを検討するとともに、「市町村建設計画」の策定上特に配慮し、着実に達成されること。

⑥ 合併が困難な地域に対する措置

・地理的な状況等により合併を行うことが困難な地域については、広域行政施策等を活用し、地域の振興整備に取り組むこと。

・都道府県等の補完・代行制度についても、当該地域の状況等を勘案しながら、今後引き続き検討すること。

○ 市町村の自主的合併の推進方策等に関するアンケート調査の結果（市町村分）

問1 略（「市」、「町村」の別等に関する問である。）

（市町村の現状に対する評価）

問2 現在貴市町村において、行財政運営上支障があると考えているものについてお答えください（優先順位が高いものから三つ以内）。

区 分	市 町 村			合 計
	市	町	村	
1 人口の高齢化等により地域の活力が低下している。	二三五	一、五八七	一、八二二	
2 雇用の場が少なく、住民が他市町村に流出している。	三五・四	六一・七	五六・三	
3 地域の人事交流等による人材育成が円滑に行われていない。	三〇九	一、八一	二、一一〇	
4 必要な職員を確保することが難しい。	四六・六	七〇・四	六五・五	
5 日常の業務に忙殺されて、新規施策を立案することが難しい。	六八	二九四	三六二	
	一〇・三	一一・四	一一・二	
	二七	一六二	一八九	
	四・一	六・三	五・八	
	一五一	五三六	六八七	
	一一・八	二〇・八	二一・二	

6	事務を効率的に行うことができない。	一〇二	二〇五	三〇七
7	財政的に住民の行政に対するニーズに答えられない。	四四三	一、三七九	一、八二二
8	人口の高齢化による行政需要に対応していくことが難しい。	六六・八	五三・六	五六・三
9	その他	二二五	七七三	九九八
合計		一、六一六	六、八〇六	八、四二二

(注) 左例の割合は、それぞれ全市(六六三)及び全町村(二、五七二)に対する割合である。

問3 問2でお答えいただいたことの解決策として、どのような方策を取ることが望ましいのかお答えください(優先順位が高いものから三つ以内)

1	既存の制度を活用して地域の活性化を図る。	一五九	九一六	一、〇七五
2	広域行政圏施策を活用して施策の充実を図る。	二四七	一、〇五〇	一、二九七
3	地域特例法等の特例措置を活用して地域の振興を図る。	八七	六六五	七五二
4	職員研修、人事交流により人材の育成を図る。	八九	四四〇	五二九
5	事務事業の見直しにより事務の効率化を図る。	二五七	六七五	九三二
合計		三八・八	二六・二	二八・八

6	若者の雇用の場の創出を図る。	二八六	一、五三二	一、八一八
7	計画的な行財政運営の確保を図る。	四三・一	五九・六	五六・二
8	市町村合併により行財政基盤の強化を図る。	四五三	一、四二四	一、八七七
9	その他	六八・三	五五・四	五八・〇
合計		一一・三	六・八	七・七
合計		一、六八七	六、九二七	八、六一四

(注) 左列の割合は、それぞれ全市(六六三)及び全町村(二、五七二)に対する割合である。

問4 現在各種審議会等において、市町村の間における規模能力の格差の存在、住民の日常生活圏と市町村の行政区域等のかい離等の問題を解決する方策として、市町村の合併を進めることが望ましいという意見が示されています。また一方では、市町村が合併することにより、むしろ中心部と周辺部の格差の拡大、地域のコミュニティが崩壊する等の意見があります。貴市町村の実情等を踏まえて、貴市町村と周辺市町村との合併の必要性についてお答えください。

1	必要である	三一七	六一六	九三二
2	必要ではない	四七・八	二四・〇	二八・八
合計		三三八	一、九四六	二、二八四
合計		六一・〇	七五・七	七〇・六
合計		六五五	二、五六二	三、二一七
合計		九八・八	九九・六	九九・四

(注) 左列の割合は、それぞれ全市(六六三)及び全町村(二、五七二)に対する割合である。

問5 問4で「1」（合併が必要である）とお答えになった場合、その理由をお答えください。（優先順位が高いものから三つ以内）。

区 分	市 町 村			合 計
	市	町	村	
1 行政サービスの向上を図ることができる。	五三	一一〇	一七三	
2 地域の一体的整備を行うことができる。	一六・七	一九・五	一八・五	
3 市町村の規模の格差を是正することができる。	二三七	四〇二	六三九	
4 住民の日常生活圏と市町村の行政区域とのかい離を解消することができる。	七四・八	六五・三	六八・五	
5 行財政運営の効率性の向上を図ることができる。	一〇・四	二八・一	二〇六	
6 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。	一七九	二〇四	三八三	
7 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。	一三五	二七〇	四〇五	
8 権限移譲の受け皿としての行財政基盤を強化することができる。	四二・六	四三・八	四三・四	
9 その他	一三六	三二二	四七八	
合 計	四二・九	五五・五	五一・二	
	三〇	二〇四	二三四	
	九・五	三三・一	二五・一	
	八八	一一三	二〇一	
	二七・八	一八・三	二一・五	
	二	五	七	
	〇・六	〇・八	〇・八	
	八九三	一、八三三	二、七二六	

（注）左列の割合は、問4で「1」と回答した市及び町村に対する割合である。

問6 問4で「2」（合併は必要でない）とお答えになった場合、その理由をお答えください。（優先順位が高いものから三つ以内）。

区 分	市 町 村			合 計
	市	町	村	
1 中心部と周辺部の発展に格差が生ずるおそれがある。	一三〇	一、〇六八	一、一九八	
2 住民感情の対立が生ずるおそれがある。	三八・五	五四・九	五二・五	
3 地域のコミュニティが崩壊するおそれがある。	一一〇	五五六	六六六	
4 区域が拡大することにより行政サービスが低下するおそれがある。	三二・五	二八・六	二九・二	
5 住民の意見が施策に反映されにくくなる。	六九	五〇五	五七四	
6 広域行政圏施策を活用することにより地域の活性化を図ることができる。	二一四	二六・〇	二五・一	
7 既存の地域特例法等の特例を活用することにより地域の活性化を図ることができる。	二一六	一、四二七	一、六四三	
8 その他	六一・九	七三・三	七一・九	
合 計	一一四	八三九	九五三	
	三三・七	四三・一	四一・七	
	一五七	六七六	八三三	
	四六・四	三四・七	三六・五	
	一九	二二二	二五一	
	五・六	一一・九	一一・〇	
	二八	四〇	六八	
	八・三	二・一	三・〇	
	八四三	五、三四三	六、一八六	

（注）左列の割合は、問4で「2」と回答した市及び町村に対する割合である。

問7 市町村合併を行うこととした場合、生ずると思われる課題についてお答えください。(優先順位が高いものから三つ以内)。

区 分	区 分		
	市	町 村	合 計
1 住民の反対	三七七	一、七五〇	二、一二七
2 新庁舎の位置、旧市町村庁舎の取扱い	五六・九	六八・〇	六五・七
3 市町村建設計画実施のための財源確保	一八三	一、〇三〇	一、二二三
4 公共施設の整理・統合	二七・六	四〇・〇	三七・五
5 合併関係市町村間の行政水準の格差の是正	二五二	七六六	一、〇一八
6 一般職の職員の処遇	三八・〇	二九・八	三一・五
7 特別職の処遇	二六五	一、二〇六	一、四七一
8 その他	四〇・〇	四六・九	四五・五
合 計	四七一	一、六三六	二、一〇七
	七一・〇	六三・六	六五・一
	九〇	三三八	四二八
	一三・六	一三・一	一三・二
	一一二	二八五	四〇七
	一八・四	一一・一	一二・六
	二二五	五一	七六
	三・八	二・〇	二・三
	一、七八五	七、〇六二	八、八四七

(注) 左列の割合は、それぞれ全市(六六三)及び全町村(二、五七二)に対する割合である。

(合併に係る特例措置のあり方)

問8 現行の「市町村の合併の特例に関する法律」には議会の議員の定数の特例等関係法律の特例措置が規定されていますが、この特例措置についてお答えください。

区 分	区 分		
	市	町 村	合 計
1 現行の特例措置で十分	三三九	一、八四七	二、一八六
2 現行の特例措置では不十分	五一・一	七一・八	六七・六
3 その他	一九一	六〇三	七九四
合 計	二八・八	二三・四	二四・五
	六一	一〇一	一六二
	九・二	三・九	五・〇
	五九一	二、五五一	三、一四二
	八九・一	九九・二	九七・一

(注) 左列の割合は、それぞれ全市(六六三)及び全町村(二、五七二)に対する割合である。

問9 問8で「1」(現行の特例措置で十分)と答えられた理由についてお答えください。

区 分	区 分		
	市	町 村	合 計
1 現行以上の特例措置を設けると、国が市町村合併を誘導していることになる。	三九	三三四	三七三
2 合併の際に障害になるものと思われる事項に係る特例で十分	一一・五	一八・一	一七・一
3 合併の必要性和特例措置の有無はあまり関係ない	二二六	八九八	一一二四
4 その他	六六・七	四八・六	五五・四
合 計	一三六	六二四	七六〇
	四〇・一	三三・八	三四・八
	四	四	八
	一・二	〇・二	〇・四
	四〇五	一、八六〇	二、二六五

(注) 左列の割合は、問8で「1」と回答した市及び町村に対する割合である。問10 問8で「2」（現行の特例措置では不十分）と答えられた場合、新設・拡充する必要があると思われるものについてお答えください（優先順位が高いものから三つ以内）。

	区 分		
	市	町村	合計
1 合併市町村の議会の議員の定数の特例に係る定数の上限を引き上げる。	九・九	一五・三	一四・〇
2 編入される市町村の区域から議員を選出する特例が認められる期間を延長する。	二・四	一六・六	一九・〇
3 合併関係市町村の議会の議員が合併市町村の議会の議員として引き続き在任することができると期間を延長する。	一七・八	二九・九	二七・〇
4 合併市町村の農業委員会の委員の在任の特例に係る定数の上限を引き上げる。	一・六	三・三	二・九
5 合併関係市町村の農業委員会の委員が合併市町村の委員として引き続き在任することができる期間を延長する。	四・二	一〇・九	九・三
6 不均一課税を行うことができる期間を延長する。	二七・七	三三・三	三二・〇
7 地方交付税に係る合併算定替が適用される期間を延長する。	四三・五	三四・七	三六・八
8 地方交付税に係る合併補正等の特例を新設する。	一一・七	四四・二	五六・九
	六六・五	七三・三	七一・七

9 災害復旧事業の国庫負担等の特例が適用される期間を延長する。	八	三二	四〇
10 通常では地方債を充てることができない経費について、起債を認める（地方財政法第5条に対する特例）。	四・二	五・三	五・〇
11 市町村建設計画を達成するために行う事業の実施のために起こした地方債の元利償還金について、地方交付税の基準財政需要額に算入する。	九三	二四三	三三六
12 合併関係の補助金を新設する。	四八・七	四〇・三	四二・三
13 合併により地域特例法の対象地域から除外される場合を定めている要件を緩和する。	一一九	二七三	三九二
14 地域特例法に係る財政上の特例措置について、合併関係市町村が対象地域となつていない場合は、合併後も一定期間特例措置を継続する。	六一・三	四六・三	四四・三
15 合併について、関係市町村の議会に対する住民の発議を認める。	七三	二七九	三五二
16 その他	一一・七	一〇・一	一〇・六
合計	八三・一	二七六・三	五九七

(注) 左列の割合は、問8で「2」と回答した市及び町村に対する割合である。

第六節 第二四地方制度調査会の答申

自治省が設置した委員会の提言に引き続き、「市町村の自主的合併の推進方策」については、平成六年四月に発足した第二四地方制度調査会にも諮問され、同調査会は、平成六年一月二二日付けで「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。

答申は、まず、①人口の都市集中と急激な過疎の進行の結果、各市町村の人口規模等の間に再び大きな格差が生じており、これに伴い様々な問題も生じている、②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、広域的な行政需要への対応、地方分権の推進など今日的な新しい意義が認識されるようになってきている、③近年全国各地で、住民や地域の経済団体の側から、市町村合併に向けた活発な取り組みが見られる、という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、行財政基盤の強化、社会福祉等住民に身近な行政サービスの充実のためには、有効で適切な方策であると指摘している。

その上で、合併を進める際は、①関係市町村や住民の意向を十分尊重すること、②都道府県は、関係市町村の合意形成や将来のまちづくりを積極的に指導、助言すること、③地理的に合併が困難な自治体に対しては、都道府県などが、事務の代行や職員派遣の仕組みを検討すること、などを求めている。

そして、市町村の合併に係る特例措置については、単に合併の際の障害を除去するにとどまらず、合併に向けた環境を積極的に整備して、自主的合併を推進していく観点が必要であるとしている。具体的な特例措置としては、①合併協議会の設置に係る住民発議制度の創設、②議員の定数や在任に関する経過的特例措置の期間の延長、③合併市町村のまちづくりの推進を図る観点を含めた積極的な財政措置及び合併支援になる都道府県事業に対する財政措置、④市町村建設計画の適切な策定、⑤地域特例法に係る財政上の特例について、合併関係市町村が対象となつて

いる場合、合併後も一定期間、経過措置を講ずべきこと、を提言している。

第七節 熊本県における自主的合併への取組み

国において、自主的合併の推進についての検討が進められる中で、都道府県でも、合併を行う市町村に対して独自の支援措置を創設する動きが出てきた。従来、合併市町村に対する単独の財政支援策を行う都道府県はなかったが、茨城県が、平成六年度に全国で初めて合併特例交付金制度を新設した。この制度では、合併市町村は、合併後最長で六年間にわたり総額五億円まで交付金を受けることができ、広域的（大規模、高度）な施設、保健・福祉施設等市町村建設計画に掲げられた事業のかなりの部分が交付対象となりうるものであり、この交付金は、平成六年一月一日に合併した「ひたちなか市（勝田市と那珂湊市が新設合併）」に初めて適用された。

これに続いて、東京都も平成七年度から特別交付金制度を設けることとした。同交付金は、市町村間の格差是正、合併に伴って早急に必要となる事業費を対象とし、これらに要する経費の二分の一を三年程度にわたり交付するものである。このほかに山口市と小郡町の合併等複数の合併構想がある山口県も同様の制度の創設に向けて検討を行う等、全国的に市町村合併に対する取り組みが進む中で、熊本県においても、自主的合併の推進に向けた独自の取り組みを展開した。まず、平成五年に策定した熊本県総合計画「ゆたかさ多彩『生活創造』くまもと」では、「広域的生活圏づくり」を「戦略プロジェクト」の一つに掲げ、広域的拠点施設整備への支援、広域的生活圏づくりを支援する道路の整備、広域行政機構の充実・強化とともに、はじめて「自主的な市町村合併の促進」を県の主要な事業として位置づけを行った。

そして、この総合計画を具体化するために、平成五年九月には、市町村や地域住民の間で、合併に関する議論を行うための資料の一つとして、合併に関する市町村の事務の内容を概説した「市町村合併事務の手引き」

と、全国の最近の合併事例を紹介した「市町村合併実例集」を発行し、続いて平成六年二月には、パンフレット「広域的生活圈づくりをめざして」を作成し、市町村長や市町村議会議員等への啓発に努めた。

さらに、平成六年四月から二か年度にわたって、「市町村合併基礎調査及び研究」委託事業を実施することとした。同事業においては、熊本県立大学に新たに創設された総合管理学部の教授陣が中心となった調査研究チームが構成され、県内における市町村合併の意義や効果を理論的に分析するとともに、住民等の意識調査や市町村長等の意向把握を行い、地域政策課題としての市町村合併の必要性について学術的側面から客観的な提言を求めた。

一方、市町村の合併の問題は、県議会においてもたびたび質問に取り上げられた。これらの質問では、地方分権の受け皿づくり、県土の均衡ある発展を図るための市町村の規模の拡大、地域振興施策や高齢化社会に向けた社会福祉施策など複雑多様化する住民の行政需要に対応するための行財政基盤の強化、効率的な行財政運営等、様々な観点から市町村の合併の必要性について指摘が行われた。

また、あらたな動きとして、経済団体や住民等の民間の側から合併の必要性を指摘する声があがっていることに注目する必要がある。特に各地のJC（青年会議所）等の中には、合併の問題に大きな関心を持ち、独自で住民アンケート調査を実施したところもあり、このような動きが住民発議制度等にも関連して大きな合併の誘発になる可能性も生じていた。

第八節 自主的合併の推進に向けた合併特例法の改正

一 合併特例法改正の背景

市町村の合併については、既述のとおり、昭和六十一年、平成元年及び平成五年の臨時行政改革推進審議会、第二次、第二四次の地方制度調

査会の答申において、市町村の自主的合併の推進施策の充実強化を図るため、合併特例法の見直し等を講じるべきであるとされた。特に平成六年一月二日に答申された第二四次地方制度調査会の「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」では、市町村や住民の積極的な取り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」ことから、国は、「早急に行財政上の支援措置を拡充・整備すべきである。」とされており、また、併せて「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、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」とされた。

こうした答申の趣旨にのっとり、政府は、市町村の自主的な合併を推進し、併せて合併市町村の建設に資するために、市町村の合併に係る特例その他の必要な措置についての合併特例法改正の検討に入った。

一 法律案の概要

政府がまとめた「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案」は、有効期限（平成七年三月三十一日）を平成一七年三月三十一日まで延長。有権者の五〇分の一以上の署名で合併を請求できる住民発議制度を初めて導入し、住民主導による合併への道を開いた。同時に、市町村議会議員の定数や在任の特例、合併市町村に対する財政支援措置も拡充強化するなど、昭和四〇年の合併特例法制定以来の大幅な改正内容となっている。合併による市町村の行財政基盤を強化し、地方分権の受け皿となる地方自治体の態勢の強化を図ることとした。

(一) 法律の趣旨規定の改正

今回の改正内容に対応し、趣旨規定において、自主的な市町村の合併を推進する旨を規定する。

(二) 住民発議制度の創設

有権者はその総数の五〇分の一以上の者の連署をもって、当該市町村の長に対し、合併協議会の設置の請求をすることができる直接請求制度を新設。

請求を受けた市町村長は、合併対象市町村の長に対し意見を求め、合併対象市町村の長は合併協議会設置協議について議会に付議するかどうかを九〇日以内に回答しなければならない。

すべての合併対象市町村の合意が得られれば六〇日以内にそれぞれの市町村が議会を招集し、合併協議会設置協議について付議しなければならない。

(三) 市町村計画に関する規定の整備

市町村建設計画の内容に都道府県が実施する合併市町村の建設の根幹となるべき事業に関する事項を加えるとともに、市町村建設計画の作成等の際にあらかじめ知事協議を義務づける。

(四) 市町村議会議員の定数・在任特例の期間延長等

合併後一定期間認められている市町村の議会の議員の定数や在任に関する経過的特例措置について、その期間の延長等を行う。

(五) 地方交付税の算定の特例

地方交付税を算定する際に、合併算定替えの適用期間を延長するとともに、合併により臨時に増加する経費の需要を基礎として測定単位を補正することとする等の改正を行う。

(六) 過疎地域活性化のための地方債の特例に関する規定の新設

過疎市町村が含まれる合併市町村が過疎地域活性化特別措置法の規定を適用されない場合でも、経過的措施として、当該合併市町村が過疎地域活性化のための地方債を活用できることとする。

(七) 地方債に関する配慮規定の改正

従来由市町村事業に加えて、都道府県が行う事業に係る地方債についても、特別の配慮をするものとする。

(八) 国および都道府県の協力等に関する規定の改正

国及び都道府県は、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、情報の提供等の措置を講ずるものとする。また、都道府県は、市町村の合併をしようとする市町村の求めに応じ市町村相互間の必要な調整を行うものとする。

この法律案は、平成七年二月七日に閣議決定され、同月九日に第一三

二回通常国会に提出された。

二月二十八日に参議院における提案理由説明が行われ、三月七日に参議院地方行政委員会における審議を経て、三月八日に参議院本会議で可決された。可決後は直ちに衆議院に送付され、三月十四日に衆議院における提案理由説明、同月十六日に衆議院地方行政委員会における審議、三月十七日に衆議院本会議で可決という経緯を辿り、本法は成立した。

なお、衆議院地方行政委員会においては、次の付帯決議が行われている。

一 それぞれの地域の実情に応じて、中核市、広域連合、地方分権特例制度、市町村の合併等の諸制度を適切かつ有機的に活用することにより、市町村への権限移譲を促進するとともに、地方税・地方交付税等の税財源確保を図るなど市町村の行財政能力を高めるように配慮すること。

二 本法の施行に当たっては、自主的な市町村の合併の円滑な推進を図るため、必要な助言、情報の提供、財政・金融上の支援等の措置を積極的かつ機動的に講ずるなど適切かつ弾力的に制度を運用するよう努めること。

この改正法（以下「合併旧法」という。）は、平成七年三月二十九日に公布され、原則として平成七年四月一日から施行された。