

# 日本型マルチレベル・ガバナンス としての市町村合併の特徴について

上 村 進

## I 欧州各国のマルチレベル・ガバナンスと我が国の地方分権

### I-1 はじめに

Kuhlmann and Wollmann (2019) は、欧州各国における垂直的行政改革では行政の分権化と sub-national レベルでの自律性拡大が一般的傾向であると述べている。他方、こうした現象は欧州域内にとどまるものではなく、日本においても1993年の第1次分権改革以来、中央政府からの事務・権限、税財源等の委譲等が行われるなど同様の傾向がみられるところである。また、このように機能・財源の委譲を受けた地方政府において、それらを行行使し得るだけの行政規模・人的能力の拡大が必要となる点も欧州各国と我が国に共通の課題である。

本稿では欧州を中心にこうした問題の分析枠組みとして用いられてきたマルチレベル・ガバナンス（以下「MLG」と略称する。）の概念を用いて、欧州各国と日本における地方分権の取り組みタイプの相違、とりわけ sub-national 主体の行政能力拡大問題への対処にどのような違いがあるのかを論述する。

本稿前半部分の中心的な問題意識は、同じ中央集権型国家であり県と市の二層<sup>(1)</sup>体制から始まったフランスと日本がなぜ対極ともいうべ

き MLG 形態をとることになったのかの理由を探ることにある。また、この関連で欧州内で比較的日本に近い形の市町村合併を遂行してきたスウェーデン及び日本と真逆の連邦化政策をとったベルギーの事例を日仏と対比し分析する。

他方で欧州 MLG は EU 統合の深化と軌を一にしてきた面があり、日本との比較に際しては EU 加盟国でない国との比較も重要であると考えられる。本稿ではこの観点からスイスの事例を分析する。

本稿の後半部分ではこれらの分析を踏まえ、なぜ日本が独特の MLG タイプをとっているのか、特に当初Ⅱ型 MLG 改革（以下「Ⅱ型改革」という。）を追求していたにも関わらず、平成の大合併に向けてⅠ型 MLG 改革（以下「Ⅰ型改革」という。）に路線転換したのはなぜか、その原因を明らかにすることを試みる。

## I-2 欧州 MLG の概要

まずは、MLG についての概念整理を行っておきたい。もともと MLG は、EU 構造政策の進展に並行して創出された概念であり（Marks (1993), Bache et al. (2016) 等）、中央政府以外の sub-national な主体が EU の意思決定や欧州地域開発基金（ERDF）の配付などの諸政策の実施に直接関与する事例を説明するものであった。

稲本（2003）は、1987年に発効した欧州単一議定書の発効以降、欧州内地域政策が推進されるにつれ、加盟各国における地方自治体・市民組織等の相互連携とネットワーク化が一気に進んだが、これら諸団体がゲートキーパーとしての各国政府の枠組みを超えて EU の意思決定や施策実施に直接関与する現象を説明する理論的枠組みとして MLG の概念が出現してきたとしている。また、臼井（2015）は、この理論は超国家機関への主権委譲か、国民国家による主権維持かといった二分法の限界が意識される中で、これを克服する新たな統合観を提起したものと評価している。

他方、柑本（2019）は、マクロリージョンの枠組みの観点から MLG

モデルは、各層のマルチ・レベルな「状態」を示すのみであって、ガバナンスの部分、すなわち「政策決定メカニズムを分析する枠組み」にはなっていないとして批判的に検証しつつも、これを「補完性原理、すなわち、統治スケール内の多層間権力共有を説明するのに適した論理的な枠組み」として、一定の条件下でその有効性を認めている。

### I-3 MLG 概念の広がり

近年 MLG の概念・定義については各種の議論があり (Bache et al. (2016))、その対象範囲も EU の動向と結び付いたものばかりではなく (Stephenson (2013))、欧州外の米国・カナダの州への権限委譲や中国・インドの分権化もこれに該当するとされている (Hooghe and Marks (2001))。現に本稿冒頭で紹介した Kuhlmann 等もその分析対象こそ欧州各国に限定しているが、その現象の普遍性について言及しているところである。これらの言説の背景には、「補完性原理」の考え方、すなわち各地域の経済社会的な実状を理解し、何をすべきかを最も把握しているのは、人員・財源・知識とも制限のある中央政府ではなく、地域レベルの主体であり、各種政策プロジェクトを有効に企画・運営していくには、このレベルのアクターの参加・貢献が不可欠であるとするグローバル・レベルでの共通理解が存在している。

このように MLG の基本的概念が欧州を超えた普遍的な適用性を有するのであれば、我が国の一連の分権改革も MLG の理論的枠組みを適用して比較分析を行うことは可能と思われる。そもそも EU 各国においても MLG 理論の適合性については国ごとに濃淡があり、福田 (1998) によれば、EU 離脱以前の英国などは、いわゆる「分離型」の国・地方関係を有し、中央政府が多くの行政事務を率先して遂行するタイプの行政体制であることから、分権志向型である MLG にはあまり親和性がないとしている。この点、「融合型」である日本では機関委任事務の廃止以降も多くの行政事務が地方公共団体を通じて実施されており、sub-national 主体の分権化・自立化の必要性は英国に比べても

はるかに高いものと考えられる。この点で全 EU 法令の 7 割を実際に実施しているのは、EU 域内約 9 万 5 千の自治体であるという（臼井（2015））状況も日本の実情と類似性があると考えられる。

本稿ではこれらの考え方にに基づき、MLG を中央から地方に分権化が進む際の各主体間の関係変化や各組織の再編成の動きを捉える枠組みとの理解の下に、論述を進める。

特に本稿の問題意識は、スウェーデンなど一部の例外を除き、欧州主要国において日本の市町村合併のような「受け皿強化」の動きがみられないことへの疑問に端を発している<sup>(2)</sup>。後述のとおり、我が国と同様中央集権型国家類型に属するフランスにおいては、累次の努力にもかかわらず市町村数は減少していない。また、他の国家においても我が国ほどの大規模な自治体数の減少は稀である。このような彼我の差異はどのような経緯、政治・社会的コンテクストから発生してきたのであろうか？本稿ではこのような疑問を解明するため、いわゆる「平成の大合併」に代表される日本の市町村合併の事例を欧州各国の経験と対比して分析することとする。

#### I-4 MLG の類型化

古典的な MLG は 2 つのタイプに分類されて議論されることが多い。すなわち、I 型とされる「限定的な管轄レベル・主体数を有する相対的に安定的なシステムにおける多機能で地域間で相互排他的な権限」を意味するもの（multi-task, territorially mutually exclusive jurisdictions in a relatively stable system with limited jurisdictional levels and a limited number of units）及び II 型とされる「層化されていない多くの主体を有する相対的に柔軟なシステムにおける特定機能に限定され、地域間で権限の重複がある」もの（specialized, territorially overlapping jurisdictions in a relatively flexible, non-tiered system with a large number of jurisdictions）である（Hooghe and Marks (2001)）。

念のため、この両タイプを表に示しておく。

表1 MLG I型とII型の概念整理

	I型	II型
代表例	ドイツの州 (Land)	フランスのコミューン組合等
保有機能	多機能型	単一機能型*
民主的正当性	首長・議会公選など	なし**
日本での該当例	市町村合併	一部事務組合・広域連合

(注) 筆者作成

\* 本表の整理は典型タイプに基づくものでII型主体にも複数機能を有するものは存在する。

\*\* II型主体の中にも首長等を住民の投票で選出できるタイプも存在する(日本の広域連合など)

Kuhlmann(2015)によれば、I型は地域多機能主体モデル(territorially based multi-purpose model)であって地域合理性(territorial rationality)を追求するタイプとなり、連邦国家であるドイツが典型例となる。他方、II型は単一機能モデル(single-purpose model)となり、選挙等を経ないため、民主的正当性をもたないが、機能的合理性(functional rationality)を追求する主体であり、フランスなどナポレオン型国家に見られる型となる。

この二分法はクリアに境界を分別し過ぎているきらいはあり、その是非については、様々な議論もあるところであるが(Bache et al. (2016)など)、各主体間の機能分担の実態を分析する上での説明力が高いことも事実であろう。そこで本稿では、この枠組みを使用して国によってMLGのタイプが異なるのはなぜか、また日本においてMLGの概念を援用するとどちらのタイプに該当するのかなどの分析を試みることにしたい。

## I-5 欧州各国のMLG

### I-5-(1) フランスのMLG

#### ① フランスのI型改革

日本とフランスは同じく中央集権国家かつ大陸法文化の国であるが、

MLG タイプは日本がⅠ型、フランスがⅡ型と異なる。

フランスのⅠ型改革に関しては、同国歴代政権が追求してきた地方制度改革が、必ずしも成功していないことが指摘される。元々フランスのコミューン数は日本よりはるかに多いが、その合併については、1971年マルスラン法の失敗以来ほとんど進展していないし、2016年の州（レジョン）統合に関しても、「ドイツの州など他欧州諸国の州との競争で、潜在力と重要性を高めることを意図していた（Kuhlmann and Wollmann (2019))」とされるが、他国のような広範な州権限の付与には至っていない。さらには、この改革で当時のバルス首相がギリシャの例（2010年に県レベル組織を廃止）にならって目指していた県の廃止（フランスの県の数は日本のほぼ2倍）も果たされていない。フランス会計検査院は、こうした新たな州に係る運営の非効率性を指摘しているところである（Cours des comptes (2019))。

## ② フランスにおけるコミューン合併（Ⅰ型改革）の経緯とその挫折

### i マルスラン法までの動き

中田（2019）は、Frinault（2012）を引用して、フランスの小規模コミューンに合併を促す立法は、すでにフランス革命期の1790年8月20日法として実施されていたと述べている。この論考によれば、同法は人口250未満の小規模コミューンに他コミューンとの統合を奨励したものの、実施事例はごく少数にとどまったという。その後、19世紀に入って、1821年のヴィレル（Villèle）法案、1837年のヴィヴィアン（Vivien）法案、1881年のガンベッタ（Gambetta）法案が提出されたが、いずれも議会可決が得られていない。第五共和政初期には「1959年1月22日のデクレ」が、合併の発議、意見聴取、条例化などの手続を定め合併の促進を図ったが、このデクレに基づく合併は、746のコミューンを対象とする350件にとどまっている。

### ii マルスラン法による試みとその挫折

上記のように一貫して同国の市町村合併が進展を見せない中で、1971年7月に「コミューンの合併と再グループ化に関する1971年7月

16日法」(loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes : 通称「マルスラン法」)が施行され、1971年から1978年の間に838件の合併が行われ、コミューン総数は約38,500から約36,500に減少した。

同法の特徴は、県ごとに合併促進協議会を設置するなどの手続きを整備したほか、合併により歳入減が見込まれるコミューンへの激変緩和措置としての歳入補填、合併コミューンへの国からの設備補助金(subvention d'équipement)の50%増額等のインセンティブを定めて合併を促進したことにある(自治体国際化協会(2005))。

しかしながら、こうした措置にもかかわらず、上記のとおりコミューン総数は5%程度しか減少しておらず、当初の目的(柏原(2003)によれば、各県が作成した合併再編計画を合計すると10,143のコミューンに再編されることになっており、3分の1程度の削減が見込まれていた)には遠く及ばない状況にある。

さらに合併が成立したコミューンにおいても、政治的対立等から合併を解消・分離したケース等がみられ、これ以降、合併が行われるというケースは「非常にまれ」(自治体国際化協会(2005))なものとなっている。

### ③ フランスのⅡ型改革

上記のⅠ型改革(コミューン合併)の失敗を契機として、フランスにおいて、制度的に発展を遂げたのが、広域行政組織の形成(Ⅱ型改革)である(自治体国際化協会(2005))。

このための法的措置としては、「共和国の地方行政に関する1992年2月6日基本指針法(loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)」及び「コミューン間の相互協力の促進と簡素化に関する1999年7月12日法」(loi N 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale)の二つの法律が制定されている。

これらの法律は実際に効果を挙げており、コミューン間広域行政組織

である公施設法人 EPCI (établissement public de coopération intercommunale) が多数設置されている。

この EPCI には大別して以下の 2 種類がある (自治体国際化協会 (2017) 及びフランス政府サイトに基づく。)

- ① コミューン組合 une coopération dite associative (2023年1月1日現在8777団体)

我が国の一部事務組合に相当するもので、独自財源を有しない。自治体間で共同の事務 (上下水道、廃棄物処理、児童の通学輸送、道路等) を処理する。

- ② コミューン連合 une coopération dite fédérative (同1254団体)<sup>(3)</sup>

課税権などの独自財源調達手段を有し、地域開発プロジェクトを遂行する。

しかし、この EPCI についても設置数が多くなり、かつ管轄地域・権限の重複や既存他主体との関係の錯綜により、統治構造を 6 層制 (EU、中央政府、州、県、EPCI、コミューン) に複雑化したとの批判もある (Le Sénat (2006))。また、権限関係の錯綜により、地域住民にとって、どの主体がどの施策に責任をもっているのか理解が難しくなっている ("Qui gouverne ce monde multipolaire ?") との指摘もなされている (Poupeau (2017))。こうしたこともあって EPCI 自体も整理統合が必要となり、現在その数は約半減 (2,600から1,300へ) したとされている (Kuhlmann and Wollmann (2019))。

#### I - 5 - (2) ベルギーの I 型改革

同じ元中央集権国家ながら、フランスと異なり I 型改革に最も積極的に対応したのがベルギーと言える。同国では既存の国家機能のうち超国家レベル (supra-national level) である EU に委ねるべきものは委ね、また、その余の機能についても相当部分を地方レベルに再分配

(reallocation) するなど中央政府の思い切ったスリム化が図られている。

その際同国は、日本のような市町村レベルの強化方策とは異なり、準国家レベル組織（地域。Région）の創設という手段を採用している。加えて1993年の憲法改正で従来の中央集権国家から連邦制に政体を変更するという大胆な制度改正も行われている。この改革の直接の契機となったのが1992年のマーストリヒト条約による欧州統合の深化であり、同条約でうたわれた「補完性原理」が、このような国家改革（réforme de l'Etat）の理論的支柱になっていたと考えられる。

ただし、この連邦国家化は、建国以来続く言語圏間の対立が根本にあり、欧州統合の進展は、その起爆剤になったとの見方が適切かと思われる。このいわばナショナリズム的な動因が、合理的なロジックの貫徹を不可能とし、3つの地域政府に3つの文化共同体が重なり合うという極めて複雑な体制をもたらすこととなった（小島（2010）など）。さらに従来から存続する州（または県。province）は、同改革で廃止されず、官選知事制度が維持されているなど redundant（Hooghe and Marks（2001））な存在との批判を受けている。

### I - 5 - (3) スウェーデンの I 型改革

#### ① 概要

スウェーデンの基礎的自治体であるコミューン（Kommun）は、フランスと同様に教区の境界に沿った形で形成された経緯がある（菊地（2006））。このためフランスと同じく多数の小規模コミューンの行財政能力を向上させることが大きな課題となったことから、2次にわたるコミューン合併が実施された。

#### ② 主要経緯

##### i 第一次コミューン合併（1946年法）

1946年の合併に関する法律により、1952年1月1日をもってコミューンの最低人口がおおむね2,000人となるよう合併が実施された。その結果、コミューン総数は2,498から1,037へと減少した。この合併は旧来の

教区レベルで形成され、社会活動圏・生活圏の拡大と地理的不一致を起こしていた小規模コミュニティの「いわば時代おくれの体制を当時の状況にあわせるという特徴を持っていた」といえる（菊地（2006））。

## ii 第二次コミュニティ合併（1962年法）

第一次合併以降も、地方部コミュニティから都市への人口流出が続く一方、1950年に導入された9年制の義務教育の適切な運営や、福祉サービスの供給のためには一定以上の人口規模が必要と考えられたことから、コミュニティ最低人口を8,000人とする法律改正が行われた。

当初この合併は各自治体の自主的な判断で行われることが想定されていたが、その動きは鈍く、合併に同意した自治体が少数にとどまっていたため、政府は、1969年に強制合併に係る法律改正を行うことにより、1974年時点で自治体の数を850から278へと減少させ、自治体の平均人口を約16,300人まで増加させることに成功した（菊地（2006））。

## ③ フランスとの違い

上述の合併を強制化する法改正に際しては、各政党と半数以上の自治体が反対を表明したが、スウェーデン政府はこれを強行し、欧州では稀な強制合併が実施された。

この強制措置の必要性について、下野（2006）は、当時の合併推進当事者からの聞き取り調査等に基づき、「自主的な合併を待っているのは、自治体財政悪化がくい止められない」との理由を挙げている。他方、合併の実施までに5年間かけて自治体の意向を聞きながら計画を練ったことをあげ、「強制合併」とは言いつつ、その内実が「中央政府の一方的な押しつけでない」ことが成功のポイントであったと述べている。

この点、フランスで近年、政府方針に対する大規模かつ長期にわたる激しい抗議デモ等<sup>(4)</sup>が頻発している状況をみると、同国においては住民・納税者あるいはその代表者等と政府側が十分に対話を行って、双方の納得の上施策を遂行するという政治文化は、それほど根付いていないと思われ、フランス市町村合併が失敗した理由の一つがこの辺りにあるのではないかという印象を受ける<sup>(5)</sup>。

#### I-5-(4) スイスの MLG (I型及びII型改革)

欧州の事例の最後に EU 非加盟国のスイスの事例を取り上げる。同国には MLG 実施の契機として超国家主体 (EU) の直接的な影響がない点で日本の事情と類似性があるからである。同国では I 型及び II 型双方の改革が実施されているのが特徴となっている。

##### ① スイスの I 型改革

スイス連邦の市町村数は、1990年に3,021であったが、2018年1月1日時点では2,222となり、合併によって減少傾向が進展している (Keuffer (2020))。その背景には、多くの小規模自治体において、その広範な権限に比較して財政力が弱いことから自治体規模の拡大要請があったことが認められる。

なお、日本型の自発的合併とは異なり、フリブール州やヌーシャテル州などでは州憲法において、州は市町村合併を促進し、また市町村間の協力および広域行政組織の創設を促進すると定めている (自治体国際化協会 (2006))。

また、上記の市町村はいわゆる普通地方公共団体としての political commune であり、これ以外に日本には存在しない市民コミュニティ、学校コミュニティ、教会コミュニティなどの特別コミュニティを合計すると約 8,000 のコミュニティが存在する (Frey and Eichenberger (1999))。これらは地理的には市町村の区画と必ずしも一致しておらず、スイスの MLG を複雑なものとする要因となっている。

##### ② スイスの II 型改革

上記のような市町村規模の小ささに起因して、スイスの地方レベルでは II 型のガバナンスが “quite common” (Hooghe and Marks (2001)) であり、フランスの ECPI と同様の市町村間広域行政組織がドイツ語圏では、Zweckverbände、フランス語圏では syndicat、association、groupement などの呼び名の下に活用されている (自治体国際化協会 (2006))。

これらは日本の一部事務組合と似た組織であり、地方公共団体として公法上の地位を有する。これら Zweckverbände 等が担当する特定目

的は、消防、教育施設、ゴミ焼却、環境保護、エネルギー、地域開発など（自治体国際化協会（2006））のほか、providing electricity、gas、water、street lighting、hospitals、nursing homes など多種多様なものとなっている（Hooghe and Marks（2001））。

## I-6 日本型 MLG の特徴

### I-6-(1) 日本の MLG タイプ

それでは日本の中央—地方間のガバナンスは MLG の枠組みからどのようにとらえられるのであろうか。もとより我が国には EU 統合を契機とするようなガバナンス改革への動因は存在しないが、政策課題が多様化・動態化する現代において、地域における政策課題解決のための新たなガバナンス方式を模索する必要性があることは欧州と同様と考えられる。

歴史的にみれば、明治期以降の日本は、3回の大規模な市町村合併を経験しており、大幅な市町村数の減少を実現している（I-7-(1)参照）。この経緯から日本は基本的には I 型改革を追求してきたと考えられる（Kamimura（2024））。

ただし、より詳細にみると日本において、1960年代以降の約40年間は、道州制導入のようなベルギー型改革はおろか、散発的なものを除けば市町村合併もほとんど行われてこなかった。この間はむしろ一部事務組合や広域連合などを活用した II 型改革が政策の主流であり、欧州各国と同じような動きであったと言い得る。この動向が地域政策の所管省庁であった旧自治省（現総務省。以下「自治省」という。）が意図せざる形で I 型に転換されたのが平成の大合併であった。なぜこのような方向転換が行われたのかは本稿後半で詳述する。

### I-6-(2) 欧州 MLG と比較した日本 MLG の特徴

#### ① 日本の I 型改革の特徴：市町村合併中心

日本の I 型改革は基本的には市町村合併を中心に行われてきたが、

これは、その規模の大きさも相まって、近年では世界的に特異なケースであり、加茂（2009）は、「平成の大合併」は、世界的な変化の潮流からみれば時代に逆行したものとしている。加茂は、欧米先進国では「ヨーロッパ地方自治憲章」（1985年）や国際地方自治体連合（IURA）の「世界地方自治宣言」（1993年）において、「自治体の区域の変更は関係自治体の協議と同意に基づいて行われねばなら」ないという原則が確立しているとし、「日本の「平成の大合併」は、こうした世界的な変化の潮流について考慮されないまま、」進められたとする。

実際にこの合併により、我が国では、1999年3月31日当時3,232であった市町村数が、2022年3月31日までに約47%少ない1,727となった<sup>(6)</sup>。これは、2010年以來の改革におけるギリシャの事例に割合では及ばないものの、全体のほぼ半数に当たる約1,500の市町村を統合した大規模なものとなっている。

他方で同じI型改革でもベルギーが実施したような準国家主体としての州レベル組織の創設は実現していない。その主要な理由としては、同国のようなEU諸政策との整合性を考慮する必要がないことが、まず挙げられよう。このように外在的要因としての改革への「圧力」がないことから、いわゆる「道州制」の創設についても、長年の議論対象（第28次地方制度調査会答申など）ではあるものの、現在までのところその実現は切迫感をもったアジェンダとはなっていない。

## ② 日本のII型改革の特徴：事務を限定した広域行政

I型改革に比較して目立たないが、我が国ではII型改革も行われている。具体的には、一部事務組合（令和3年度末1,273設置<sup>(7)</sup>）及び広域連合（同113）がII型主体に該当する。

我が国一部事務組合の事業内容は、ゴミ・し尿処理、消防、総務事務の主要3分野に係るもので約70%を占めているなど、一定分野に偏った設置となっている。昨今の特徴としては、神奈川県町村情報システム共同事業組合のように、IT化に係る人的・経済的資源の乏しい小規模自治体が参加して、住民情報、住民税、財務会計などの基幹シ

システムを共同で整備・運用する例もみられる。

他方で、県の枠を超えた事務処理を行う例もあり、規模は異なるものの欧州各国で国境を跨いで展開されている「越境広域経営」モデル（柑本（2005））を想起させる事例もみられる。

広域連合については、一部事務組合に比べれば大規模に複合的な事務を処理できる等の特徴を有しているが、多くの都道府県では、介護保険制度や後期高齢者医療制度の運営に特化したものが多くなっている。

近年では、こうしたⅡ型主体の設置は一段落した感があり、Ⅰ型改革（道州制、市町村合併）ともども、日本のMLGに大きな動きは見られない。

## I-7 欧州各国との比較

### I-7-(1) フランスとの比較

#### ① 日仏Ⅰ型改革の比較

フランスにおいては、市町村制が施行された1789年時点でのコミューン<sup>(8)</sup>数は教区の数と同じ44,000であった<sup>(9)</sup>。その後ナポレオン第一統領時代の1800年に約38,000に整理されたものの<sup>(10)</sup>、その後の合併の進展は捗々しくなく、2022年1月1日時点でのコミューン数は34,955<sup>(11)</sup>とこの120年間で8%程度しか減少していない。

これに対し、日本では1888年時点での市町村数は71,314とフランスより多かったが、第2次世界大戦終戦時に10,520市町村となり、さらに2023年10月時点では1,741市町村になり、当初比で98%の大幅減少となっている（市川（2011）、総務省統計局資料他）。

では、同じ行政文化圏に分類されながら、日仏間で市町村合併の進展度合いが異なる理由は何か。以下4つの要因を提示したい。

- i) しばしば指摘されるのは、フランスのコミューンが元々カトリック教会教区を母体として作られたこともあり、住民間のコミューンへの帰属意識が強いことである。このような宗教文化の面からの市

町村への帰属意識は、日本の場合希薄であろう。

- ii) 地理的に見て、特にフランス地方部コミューンの住居地区は広大な森林・畑・牧草地の中に散在している場合が多く、各コミューンの生活圏は互いに明確に独立して存在している。これは日本の場合、特に都市圏など住宅地が隣接市町村と一続きとなっている場合が多いのと対照的であり、周辺コミューンとの一体感は持ちにくいものと思われる。
- iii) そもそもフランスのコミューンは日本の市町村に比べて所管事務の範囲が狭く、必ずしも我が国と同程度の人口規模を必要としないことも挙げられよう。自治体国際化協会（2017）によれば、フランスのコミューンは幼稚園及び小学校に係る事務は所管するが、日本と異なり、中学校は県の所管である。同じく福祉関係事務についてもコミューンは、社会扶助給付の受付やその他の各種社会福祉事業を行うが、多くの事務は県の所管である。その他都市開発・公共事業についても同様であり、フランスのコミューンはいわば「部分自治体」（高島（2002））的な存在といえる。
- iv) 以上の他、近年の日仏の違いをもたらす要因として最も影響が大きいのは政治側の合併に対する態度の違いであろう。具体的には、フランスにおいて合併の大きな阻害要因となったのは、首長（メール）の兼職制（cumul de mandat）が最近まで存在していたことであるという指摘がある（Kuhlmann and Wollmann（2019））。すなわち、しばしば国会議員であったり、中央政界の有力者であったりした各メールは統合によるポスト喪失に反対することから、基本的に合併施策には反対となるというのである。この点、日本において特に「平成の大合併」は政治主導で行われたという全く対照的な事情がある（Kamimura（2024））。

## ② 日仏Ⅱ型改革の比較

フランスにおけるⅡ型改革の進展は、上述のⅠ型改革と裏腹の関係にある。すなわち、前述のマルスラン法に基づく合併が不発に終わっ

た1980年以降の同国は、I型の改革を棚上げし、小規模自治体の諸問題をII型改革で解消する方向に路線変更している。その後多種多様なEPCIが誕生したのは上述のとおりである。

他方で我が国は、これと全く逆方向の動きを見せている。後述するように、日本では1960年代以降はII型の広域行政路線を目指していたが、90年代ごろからI型に徐々に傾斜し、2001年以降の平成の大合併に至ることとなる。この両者の違いについて柏原(2003)は、「フランスのコミュン間協力強化の動きは、政府・自治省が94年に創設してその直後は推進していた「広域連合」を、合併推進路線の中で、「非効率」と切り捨てただけに、示唆的である」と述べている。この広域連合は、フランスのコミュン連合のような独自財源こそ有しないものの、①広域連合長や広域連合議会を住民の直接・間接選挙で選出する(フランスではこの仕組みは存在しない)、②都道府県も参加できる、③政策立案もできる、という進んだ特徴を持っており、後に述べる政治的干渉により、その進展が停滞させられなければ、我が国地方公共団体の在り方も、今日とはかなり異なる姿となっていたのではないかと想像させられるところである。

## I-7-(2) その他の欧州各国との比較

### ① ベルギーとの比較

既に述べたように、ベルギーも日本と同じようにI型改革を遂行してきている。ただし、同国の改革は、準国家主体に相当する3つの「地域 (région)」及び3つの「共同体 (communauté)」を既存の州・市町村の二層構造には手を付けずに創設するというもので、市町村合併を中心とする日本の改革とは全く異なっている。また、この改革により一挙に6つの政府が誕生したほか、ブリュッセル首都圏やドイツ語地域を除けば、「地域」と「共同体」の圏域が地理的に重なり合っているという極めて複雑なものとなっている。

この背景には、同国がEUの本部所在地であることのほか、人口規

模等からみて独自の安全保障政策など国家レベルの政策遂行には制約があり、むしろ多くの国家権限をEUに委ね、その規模を縮小する一方、その他の政策についてはEUと各準国家主体を直結させることに合理性があると考えられたことがある。さらにもともと多言語国家として北部のフラマン語地域において地域独立の動きがあったことが強く影響していると考えられる。もとより、こうした諸条件は日本には存在しないものであり、このことが同じI型とはいえ、我が国と全く異なる改革形態をとることとなった要因といえる。

## ② スウェーデンとの比較

スウェーデンの市町村合併には、我が国で行われた昭和の大合併と類似した点がみられる。この点について、柏原（2003）は、「スウェーデンの合併は社会民主主義政権のもとで、対人サービス供給能力の強化を目指して行われたのであった。」と述べている。特に1960年代の第2次合併では既述のように9年制義務教育実施のため各コミューンの最低規模（人口8000人）を確保するため行われるなど、我が国の昭和の大合併の場合と合併目的・人口規模ともほぼ同じであることが認められる。

また、昭和の大合併では、スウェーデンのような合併強制のための法律改正こそ実施しなかったものの、実質的には国が主導して目的を達したところも類似した点といえよう。

## ③ スイスとの比較

スイスではI型・II型双方の改革が行われている。I型改革の市町村合併もかなりの程度行われているが、それでも同国の総人口を考えれば各自治体の人口規模は小さいままとされており、これを補完するため並行的にII型改革も盛んに行われている。

既に述べた通り、スイスの市町村間広域行政組織は、我が国一部事務組合と類似した組織といえるが、その所管する業務は、かなり広範なものとなっている。これに比較すると、主要3事業で全体業務の7割を占める日本の一部事務組合の業務範囲は限定的なものとなってい

る（総務省ウェブサイト（2022.8.26閲覧））が、これはむしろ我が国においては、市町村合併等が進展してきた結果もあって、同国に比べれば基礎的自治体で総合的な行政を展開できるだけの人口規模、行財政能力を有しているためと解すべきであろう。

下表をみても I 型改革の進んでいないスイス及びフランスの 1 市町村当たり人口は、同改革を実施した日本、スウェーデンに比べて圧倒的に少なく、II 型組織に事務を依存せざるを得ないことがわかる。

表 2 1 市町村当たり人口の各国比較と MLG タイプ

国名	総人口	市町村総数	1 市町村当たり人口	MLG タイプ
日本	1 億2,397万人（注1）	1,724（注1）	71,908人	I 型
スウェーデン	1,052万人（注2）	290（注5）	36,275人	I 型
スイス	867万人（注3）	2,136（注3）	4,059人	II 型
フランス	6,804万人（注4）	34,955（注6）	1,947人	II 型

（筆者作成）

注1 総務省統計局サイト

注2 外務省サイト

注3 スイス政府統計庁サイト

注4 フランス統計局（INSEE）サイト

注5 国土交通省サイト

注6 フランス内務省サイト

（閲覧日はいずれも2024年4月14日。数値は各サイトで得られる最新時点のものを掲げた。）

### I-7-(3) 小括

これまでの分析を通じて政治的ファクターの違いを始め、国ごとの政治・社会風土の違いが MLG の諸相にも反映されていることが確認できたといえよう。

既に述べたようにベルギーは、EU 地域政策本来のねらいを最も忠実に MLG 改革に反映させてきた国家と考えられるが、同じ I 型改革とはいえ、日本とは全く事情・手法が異なっている。この点、対人サービスの充実を理由としたスウェーデンの市町村合併は日本の昭和の大合併とよく似た性格を持つといえよう。ただし、次節で述べるように

我が国平成の大合併ではこうした明確な合併理由は提示できていない。

なお、フランスもベルギー同様に州レベルの準国家的主体を創設しているが、両国とも既存の団体の整理が行えず、いたずらに組織の重層化・複雑化を招いているように思われる。我が国でも地方制度調査会などで広域州と合併された基礎的自治体の2層構造の提言がなされているが、両国の事例にかんがみ、現行の県レベルの組織が「経路依存」の桎梏を乗り越えて廃止できるかが重大な課題となろう。

EU加盟国ではないスイスは日本と同様の背景を持つと言えるが、市町村合併を行いつつも、十分な人口規模を確保できずⅡ型改革である広域行政で補完している面がうかがえる。

最後にフランスにおいては、Ⅰ型改革を放棄してⅡ型改革に乗り換えており、我が国とは真逆の対応となっているが、こうした事情を惹起した最大の理由は両国間の政治側の対応の違いといえる。では、なぜ日本ではこのような展開となったのか次節で述べたい。

## Ⅱ 日本のⅠ型改革の政治性—平成の大合併をめぐる

### Ⅱ－1 問題の所在

いわゆる平成の大合併の実施過程やその功罪についての研究成果は数多くあるが、ここではMLGモデルの観点から、なぜ昭和の大合併以降Ⅱ型改革を追及してきた我が国がⅠ型改革に方針転換することになったのかを中心として論ずる。

多くの先行研究によれば、これに関して国政政治家の影響が大きかったというのが通説になっているが（西尾（2007）など）、では、諸外国（特にフランス）と真逆の方向に政治家たちに舵を切らせた動因は何か、またその関与がなぜ奏功したのかを探ることとしたい。

その他にも、この合併をめぐるには、いくつかの疑問点が提起できる。例えば、以下のような諸点である。

- ・なぜ、市町村合併という地域政策マターの問題が行政改革課題となったのか
- ・「1000」という「目標値」は何を根拠に、どのような経緯で議論されてきたのか
- ・中心人物と目された野中広務元自由民主党（以下「自民党」という。）幹事長は、この問題になぜ強い意欲を持ち、かつ、大きな影響力を持ちえたのか。

以下、先行研究結果の整理等を通して、これらの分析も併せて試みることとしたい。

なお、平成の大合併にはその最初の構想段階から一応の終息を見るまでの間に様々な段階を経ているが、ここでは政治の圧力下、行政側がⅠ型改革（合併）への方向転換を決断する決定的要因となった2000年行政改革大綱（平成12年12月1日閣議決定）の策定プロセスに焦点を当てることとする。

## Ⅱ－２ 日本の MLG の経緯と特徴

### Ⅱ－２－(1) 日本の MLG 改革タイプ

前述のとおり、日本は市町村の大合併を3回にわたり実施しており、基本的にはⅠ型改革を実施してきたといえる。しかし詳細にみると、必ずしも一貫してⅠ型が追求されたわけではない。具体的には3回目の平成の大合併を行う前の約40年間は、政府・自治省はⅡ型改革を基本としていたといえる。以下、昭和の大合併以降、Ⅰ型からⅡ型に移行した経緯について説明する。

### Ⅱ－２－(2) Ⅱ型改革への重点移動

地方自治法第7条では、市町村の廃置分合等は「関係市町村の申請に基づき」行うこととされており、建前上は明治時代のような強制合併は行えないこととなっている。

しかし、昭和の大合併は実質的には国主導の措置であり、「地域に多くのしこりを残した」（岡崎（2004））ため、自治省はその後、合併推進に慎重になったとされている。このため1960年代以降は、一部事務組合や広域市町村圏等の広域行政方式で小規模自治体の機能を補完する方式をとることにより、Ⅰ型改革からⅡ型改革への転換が行われている。

これについては、今井（2008）も、昭和の大合併以降、合併が「棚上げされてきた」理由として、「昭和の大合併」による地域社会の混乱」を挙げているほか、より基本的には、自治体関係者や自治省には「合併へ向けた直接的なモチベーションやインセンティブが存在しなかった」としている。確かに平成の大合併においては、過去の大合併の場合のように学校設置等の直接的な要因は示されていないし、その帰結として小規模自治体の解消といった目的や合併後の人口最低規模も示されていない<sup>(12)</sup>。

このような自治省のスタンスについて、高島（2002）は、「伝統的な地方自治のあり方からいえば、市町村合併はやや「異端」に属する。」とし、「小さな自治体こそが、本当の住民参加による自治の実現の場であり、Ⅱ型改革による市町村機能の補完が本来的な分権政策の在り方であると説明している。

### Ⅱ－3 平成の大合併の経緯：Ⅱ型からⅠ型への転換

#### Ⅱ－3－(1) 平成の大合併の実施理由

それでは、なぜこのように本来的在り方であるはずのⅡ型改革路線は放棄され、必然的な合併理由もない平成の大合併が行われたのであろうか。

2000年行政改革大綱では、合併実施の理由を「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」の要因を挙げつつ、「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う観点から、」と極めて概括的

に記述するにとどまっている<sup>(13)</sup>。

これと、同大綱が決定される直前の2000年11月27日に地方分権推進委員会が提出した「市町村合併の推進についての意見」が挙げた合併の必要性4点を比較してみると、同意見中、(1)少子・高齢社会の到来や高度化、多様化する行政需要への対処、(3)簡素で効率的な地方行政体制の整備の必要性、及び(4)徹底した行財政改革の必要性、に関しては、ほぼ同大綱と趣旨が重なり合うものとなっている。

他方で、同意見中の(2)として、広域的行政展開の必要性を述べた点については、同大綱中に明示されていない。このような日常生活圏と行政地域との乖離解消は市町村合併の要請につながる重要なポイントと考えられる（森川（2015）など）が、行政改革大綱は、あくまで国の行財政改革の視点等を中心に策定されていることから、こうした地域政策固有の視点からの理由は採用されなかったものと考えられる。

このように行財政改革の一環として市町村合併が取り上げられたことの意味合いについては後述する。

### II-3-(2) 転換点はどこか（1990年代の動き）

それでは、自治省が平成の大合併へ向けて大きく踏み出す契機は何であったのだろうか。

今井（2008）は各種委員会・審議会答申や研究会報告等における市町村合併と広域行政に関するそれぞれの記述量・記述順序、目次等における扱いなどを分析の上、この転換が1990年代の10年間の間に起こったとし、次のように整理している。

1990年代当初	広域行政論が中心
1990年代半ば	広域行政と市町村合併が並列
1997年	市町村合併と広域行政の順序逆転（地方分権推進委員会第1次勧告）
1990年代後半	広域行政の例外化（合併困難な場合の活用に限定）

以下、それぞれの節目となった文書の表現等から、これを確認する。

① 第24次地方制度調査会答申（1994年11月22日）

上記今井（2008）がいう「1990年代の半ば」の状況については、この答申が端的に表していると思われる。同答申の「第5 地方行政体制の整備・確立 2 地方行政体制の整備」の項目では、「広域行政需要への適切な対応を図る」ため、「広域連合制度の積極的な活用を図るべき」として、まずⅡ型改革の重要性を唱えた後に、「市町村が積極的な行政を展開していく」ためには、「市町村の自主的な合併を支援すべき」と記述しており、「合併」の記載順は「広域連合」の次となっている<sup>(14)</sup>。

② 市町村合併特例法の一部改正（1995年4月）

本件改正は、旧合併特例法（昭和40年法律第6号）の10年ごとの期限切れに伴うもので、上記第24次地制調答申を反映して第1条の趣旨規定「市町村の合併の円滑化を図り」を、より積極的な「自主的な市町村の合併を推進し」に改めたものである。そのほか普通交付税の合併算定替の期間延長（10年）、普通交付税の合併補正の導入、合併住民発議制度などを措置している<sup>(15)</sup>。これについては、「2次、3次行革審など市町村合併を求める圧力にも応えて、旧法よりもやや強い合併促進手段を法定した」（進藤（2003））と評されている。また、山崎（2003）は、この改正により「国や都道府県が合併推進のための役割を果たすことを明示したこと」に大きな意義を見出している。

③ 地方分権推進委員会第2次勧告（1997年7月8日）

この勧告の有する意義や経緯については多くの先行研究が存在する。例えば池上（2003）によれば、上述1995年4月の特例法改正以降も「市町村合併についての切迫した言動」が自治省には見られなかったところ、辻山（2004）等は、この答申の「今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進する」等の文言が、「政府に合併推進の引き金を引かせた」と評価する。同様に山崎（2003）も、この時点で同委員会が、従来

の「受け皿論忌避」の姿勢から脱したと指摘する。

実際に同答申の該当部分の表題は「Ⅲ 市町村合併と広域行政の推進」であり、合併が広域化より先に記述されるなど、同委員会の方針転換が見て取れるものとなっている。政府内においても、この時点で自治省事務当局の立場がⅡ型からⅠ型改革重視に転換したことを示唆する発言などがみられる<sup>(16)</sup>。

なお、この地方分権推進委員会の方針変更に関して政治側からの圧力があったことについては、数多くの研究成果が存在するが、その内容はⅡ-6-(2)で後述する。

④ 第25次地方制度調査会答申 「市町村合併の推進に関する答申」  
(1998年4月24日)

本答申は、上記地方分権推進委員会の第2次勧告を受け継いで、「自主的な市町村の合併を更に一層推進することが必要」として合併の必要性について「真正面から強調」(山崎(2003))したものであり、支援措置として合併特例債等の支援措置などを提言するなど、翌年の合併特例法改正のベースとなった答申といえる。

⑤ 市町村合併特例法改正(2000年4月1日施行)(1999年7月8日)

地方交付税の合併算定換期間を10年から15年にするほか、合併特例債を導入するなど合併推進のための多くの「強力な合併施策」(進藤(2003))が盛り込まれており、「広域行政の推進にウェイトが置かれていた路線を合併推進に転換」(小西(2003))するための「究極の自主的合併支援法」に進化した」(山崎(2003))法律であったとされている。ここに至って、自治省としての本格的な市町村合併推進のためのツール整備は完了したと言えよう。

⑥ 都道府県知事あて自治事務次官通達「市町村の合併の推進についての指針の策定について」(自治振第95号)(1999年8月6日)

自治省が作成した人口別等の合併のパターン等を示し、これを参考とした都道府県ごとの「市町村の合併の推進についての要綱」を平成12年中に策定し、市町村の合併に向けた積極的な支援に努めるよう都

道府県に要請したものである。初めて国が具体的な議論に踏み込んでイニシアティブを示したものとして、山崎（2003）は、この時点で国がⅡ型からⅠ型改革への「ルビコン川をわたる」ことになったと述べている。事務的な通達ではあるが、自治省が、合併推進に向けて具体的な行政措置を講じる第一歩となったと考えられる。

## Ⅱ－４ 平成の市町村合併と行財政改革

上記のような1990年代の自治省の方針転換の背景には、以下の3つの外的要因が存在したことがわかっている。

- i) 新自由主義的行政改革の流れ
- ii) 財政再建の立場からの流れ
- iii) 与党政治家の思惑

i) の流れは臨調・行革審以来、脈々と持続されてきたものであるが、これは概ね ii) の財政再建の流れと表裏一体のものとして遂行されてきた経緯がある。平成の大合併の特徴的な点は、これらの行財政改革路線が、iii) の政治的思惑と合流することでエネルギーを大幅に増大させ、その熱量が自治省系の地域政策路線を飲み込んでいったという構図にあると考えられる。以下、i) と ii) を合わせた「行財政改革路線」の概略を確認しておく。その後Ⅱ－５で政治的影響について述べる。

### Ⅱ－４－(1) 新自由主義的行財政改革と「合併論」

#### ① 概要

本項目では、なぜ市町村合併が行財政改革の重要課題とされ、2000年行政改革大綱の主要項目となったのかを振り返ることとする。

英米に端を発する新自由主義的行財政改革は、我が国においても中曽根行革に始まる各種の取組みに大きな影響を与えた。本稿との関係

例えば、中央政府のスリム化を主眼とする「国・地方を通ずる行財政改革」が中心的課題とされ、その帰結として「地方でできることは地方で」という事務・権限委譲の流れが起きてくる。そして、その受け皿としての市町村機能の強化、ひいては市町村合併へと至る道筋が描かれてきたと考えられる。

こうした考え方が表面に現れた例として、1989年の第2次行革審及び1993年の第3次行革審がそれぞれ「市町村合併」に関して行った答申が挙げられる。これらの答申は、昭和の合併以後、40年近く大規模な市町村合併に向けた動きが無かった後に、初めてその沈黙を破って市町村合併を取り上げた形となっている。

### ② 第2次行革審における「合併論」

第2次行革審（臨時行政改革推進審議会）は臨調以来の行財政改革の基本方針を引き継ぎ、国・地方を通じ、官民の役割分担の在り方見直しや、簡素で効率的な行政実現のために各般の調査審議を行った機関である。

その答申は下記のとおり、政府文書としては最も早い時期に自主的な合併の「推進」の文言を使用している。その他にも、後に制度改正として結実する地方交付税・地方債等の支援措置の必要性や都道府県が積極的に関与すべきことなど、平成大合併に向けて展開された諸施策の原型が既に現れていることが注目される。

臨時行政改革審議会（第2次行革審）「国と地方の関係等に関する答申」（抄）  
（1990年1月）

#### Ⅲ 地域行政主体の整備・多様化、広域行政への対応

##### 3 市町村行政の広域化

##### (3) 市町村合併の推進

市町村の自主的な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。

### ③ 第3次行革審における「合併論」

第3次行革審も基本的に第2次行革審の立場を引き継ぎ、分権の

「受け皿論」の観点から自主的な合併を提言している。ただし、そのための支援措置に関しては第2次行革審で触れられていた地方交付税・地方債等の文言が見られなくなり、抽象的な一般論で終わっている。

臨時行政改革審議会（第3次行革審）最終答申（抄）（1993年10月27日）

#### IV 地方分権の推進

##### 5 自立的な地方行政体制の確立

- (2)（前略）さらに、望ましい基礎的自治体の在り方について幅広い議論が行われ、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、市町村の自主的な合併が推進されていくことが望まれる。この場合にあっても、国としては、あくまでも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る。この観点から、市町村の自主的な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。

これら2つの審議会答申のうち地方分権関係の議論は1995年に設置された地方分権推進委員会に引き継がれたものの、同委員会は当初、「受け皿論」を意図的に回避し、市町村合併に関する検討を行っていなかった。その方針を転換するのが前述の1997年の同委員会第2次勧告となる。

#### ④ 経済界提言における「合併論」

新自由主義的行財政改革推進の背景に経済界の意向が大きく影響していたことは周知の事実であり、歴代の行政改革推進機関のトップが大物財界人であったことがそれを裏付けている。国・地方を通じた行財政改革についても経済団体連合会や経済同友会が提言を行っており、小規模自治体の解消や市町村合併等について述べている。特に前者については、「人口30～50万人程度の自治体へと再編・統合」<sup>(17)</sup>すること、後者については、「自立可能な300程度の規模に再編する」<sup>(18)</sup>ことなど具体的な合併の目安を示していることが注目される。

## II-4-(2) 財政構造改革の立場からみた「合併論」

行政改革と表裏一体で進められていた財政構造改革であるが、合併論に関しては、1997年6月3日の閣議決定「財政構造改革の推進について」が地方分権推進委員会第2次勧告等に与えた影響が指摘される。

### ① 閣議決定に現れた「合併論」

ここには、地方財政に係る措置の一環として「市町村の合併について、集中改革期間中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。」との記述があり、閣議決定レベルで初めて市町村合併を「積極的に支援」するとの方針が示された。この閣議決定については、前述の地方分権推進委員会第2次勧告でも「「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、」と引用されるなど、政府の方針転換に当たっての大きな要因の一つと考えられる。

また、この閣議決定で注目すべき点は、政党も参加した「政府・与党財政構造改革会議」での決定をベースに策定されていることである。市町村合併に対する与党側の関与は後に述べるが、この時点で国政政治家の本問題へのコミットが想起されるものとなっている。

財政構造改革の推進について（抄）平成9年6月3日 閣議決定

財政構造改革については、政府・与党財政構造改革会議「財政構造改革の推進方策」に沿って次のように決定し、着実かつ強力で推進することとする。

#### 12. 地方財政

- (5) 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。

### ② 大蔵省の意図とII型改革路線の放棄

さらに注目すべき点は、この閣議決定を通じて大蔵省（当時）が「交付税制度そのものの改編（縮小・廃止を含む）と交付税に依存しない自己資金調達」のために「市町村合併を推進」（進藤（2003））する姿勢を

明らかにした点であり、このことが自治省のⅡ型改革追求路線からの転換に寄与した大きな理由であると考えられる。その理由について森川（2015）は、広域連合の形成（Ⅱ型改革）では、「地方交付税の節減に  
ならず、国家財政の改善に役立たない」からであると分析している。

Ⅱ－4－(3) なぜ市町村合併は「行政改革大綱」に位置付けられたのか  
では、市町村合併はなぜ行財政改革の一環として位置づけられたのか。言い換えれば、2000年8月4日に森総理が「市町村合併」を含む行政改革大綱の策定を各閣僚に指示したのはなぜか。このことについては、「行政改革の文脈で合併が議論されてきたことは、後世の批判に耐えられないのではないか。」（小西（2005））のような批判もみられるところである。

他方で、同行政改革大綱は、その前書きにあるとおり「中央省庁等改革の成果をより確実なものとする」ことを目的として策定されたものであり、理論上は、穂山（2010）が指摘するとおり、「中央省庁等改革」と市町村合併は「連動」することになる。すなわち中央省庁等改革が、国家行政を「国防・外交等に重点化」し、それ以外の多くの行政の役割を地方が代替することとなれば、「それにふさわしい基礎的自治体の適正規模」（穂山（2010））もまた同時に追求する必要があることになるからである。

ただ、これに関しては、与党側が当時政権の最重要課題であった行財政改革への動きを利用して、市町村合併に託した政治的意図を実現させようとしたものと見ることも可能である。では、その政治的な意図とは何であったか以下で分析する。

## Ⅱ－5 平成大合併と政治の思惑

### Ⅱ－5－(1) 概要

大森（2003a）は、平成の大合併は、「政権党の意向によって枠づけられている。」としている。同様の指摘は枚挙に暇がないが（市川（2011）

など)、特に分権改革の当事者であった西尾勝は、「[平成の市町村合併]は、政治主導でやみくもに始められ」、終始一貫、政治主導で進められてきた(西尾(2007))と述べている。また、その背景として与党が都市部支持層の基盤強化を狙った側面を指摘する分析がある(今井(2010))。

以下、その影響が具体的に表れたケースを、地方分権推進委員会第2次勧告及び2000年行政改革大綱(Ⅱ-6以下で記述)の2つに絞って記す。

### Ⅱ-5-(2) 地方分権推進委員会第2次勧告と政治の影響

この勧告については、上述のように政府部内での方針転換の一つのシンボリックな存在となっているが、これに関しては同委員会最終報告(2001年6月14日)において、同委員会が当初、いわゆる「受け皿論」による議論の混乱を避けるため、これを「一時棚上げ」にして、分権を推進することを基本方針としていたが、「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」であったことから、第1次勧告後に市町村合併問題の調査審議を開始し、第2次勧告に至ったとする経緯が述べられている。

ここでいう「各方面」の声の一つとして西尾(2007)のよく知られた述懐がある。それによれば、1996年12月、地方分権推進委員会の委員らが、第1次勧告について自民党行政改革推進本部に「ご説明」に赴いたところ、多くの自民党議員が、ほとんど異口同音に機関委任事務廃止により都道府県の権能のみが増大するのはおかしい、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、というのである(西尾(2007))<sup>(19)</sup>。こうした意見は、当時、与野党間の壁を超えた国会議員の多数意見であった模様であり<sup>(20)</sup>、同委員会としては、こうした政治の意向を受けた形で、合併の検討を開始し(西尾(2007)、市川(2011))、1997年7月の第2次勧告によって、「それまで合併に中立的であった自治省の態度を変え」た(市川(2011))とされている。

## II-5-(3) 政党の選挙戦略と市町村合併

それでは、なぜ政治側はこのように異例なほど合併推進に拘泥したのであろうか。その背景に各党の選挙戦略があったことは、多くの先行研究によって明らかにされている（大森（2003ab）等）。その直接の要因となったのが、1998年の参議院選挙で都市部において自民党が大敗したことであることも通説となっている（岡田（2003）、岡崎（2004）、森川（2015）<sup>(21)</sup>）。特に大森（2003a）は、同選挙を中心とする「1999年の前後がその政治的分岐点であった」とし、それまで農山村地域を主要票田としていた自民党が、「その軸足を都市部へ移す決心を市町村合併という形で表し始めたのが、この時期であった」とする<sup>(22)</sup>。

しかしながら各政党はこの選挙で初めて市町村合併について主張し始めたわけではなく、それ以前から各党独自の合併論を展開してきている。以下、まずは1996年衆議院議員選挙前後の動向に着目する。続いて1998年参議院議員選挙の後に行われた2000年の衆議院選挙結果も市町村合併に影響を与えていることを述べる。

### ① 自民党の「都市選挙戦略」

#### i) 1996年衆議院議員選挙

1996年8月に自民党行政改革推進本部は、来るべき衆議院議員選挙を控えて、「橋本行革の基本方向について」を発表し、「市町村合併や一部事務組合・広域連合制度の活用を促進し基礎的自治体としての適正規模の実現」（進藤（2003）<sup>(23)</sup>）を主張している。

ただし、その直後に行われた1996年10月衆議院議員選挙においては、新進党が300程度への市町村合併、民主党が地方自治体の行政単位の拡大を掲げているのに対し、自民党の公約は直接市町村合併には言及していなかった。この選挙で自民党は都市部選挙区で新進党及び民主党に敗北するが、進藤（2003）によれば、このことが上述の1998年参院選より2年早く自民党の政策を都市重視に変更した要因であり、更には同年12月の地方分権推進委員会に対する「異口同音」の注文につながったとみることができよう。

## ii) 2000年6月25日衆議院議員選挙

この選挙でも自民党は再び都市部（特に東京）で敗北し、都市重視の戦略が加速化することになる（大森（2003a））。同選挙の直後の7月4日には、自公保連立内閣として第2次森内閣が発足しているが、度重なる選挙敗北を踏まえ、「市町村合併の推進が与党三党の政策合意とな」った（大森（2003a））ことが、2000年行政改革大綱に市町村合併が盛り込まれる過程の出発点となった。

また、続く7月27日に与党三党は合併後の市町村数を「1000を目標とする」決定を行っているほか、8月5日には野中自民党幹事長が党本部での講演で「交付税による自治省の護送船団方式」が財政力の弱い自治体を温存させることにより、「市町村合併を阻害している」と言い切っている（大森（2003b））など<sup>(24)</sup>、自民党内の切迫感が異様なほどに高まっている状況がわかる。

## ② 「都市型政党」としての公明党の影響

1998年参議院議員選挙での惨敗の結果、自民党は他党との連立政権を発足させることになるが、1999年10月5日に政権参加した公明党は、都市部に選挙基盤があることから、上記の自民党の都市重視戦略への傾斜を加速させることとなる（大森（2003a））<sup>(25)</sup>。

また、公明党の冬柴幹事長（当時）は、野中自民党幹事長が自治相として地方分権推進法を提出した際の所管委員会理事であり、その時以来「得も知れない友情」を感じない関係になったとされている（御厨・牧原（2018））。この両者の密接な関係が市町村合併の推進力の一翼となったことは疑いないと思われる。

## II-5-(4) 中核的存在としての野中広務

多くの先行研究（高島（2002）、辻山（2004）等）が、平成の大合併をめぐる政治的動きの中心にあったのが野中であることを指摘している。他方で、なぜ野中は市町村合併への強い意欲をもち、合併数値目標を定めることを主張したのか、またなぜ、政府側に強い関与を及ぼすこ

とができたのかという疑問は残っている。以下、これらについて分析を試みる。

### ① 野中広務の「信条」

野中が一貫して平成の大合併に係る議論をリードしてきた理由について、菅沼（2015）は、町議、町長、府議、副知事等を歴任し自治体の現場を熟知した政治家ならではの野中のリアルな述懐を紹介している。

#### i) なぜ市町村を重視するのか

野中は自治省が権限委譲先を都道府県中心に進めてきたことに対し、「住民の基礎的自治体は市町村なんだ。そこがしっかりすれば府県制度なんていらんなんです。」（菅沼（2015））と述べている。これについては、御厨・牧原（2018）の聞き取りにおいても、自らの町長経験等から、「（京都には）京都府という自治はあるけれども、京都府に隷属するかどうかによって市町村の自治が決められている。京都の市町村には地方自治など存在しないという感じがした」と述べており、野中が地方政治家であった当時の蜷川府政が町村に対し「忠誠」を誓わせていたことへの反発が、野中の市町村中心論の原点となったことを窺わせるものとなっている。

#### ii) なぜ数値目標を重視したのか

菅沼（2015）において、野中は自治省の自主的合併路線に対して、「（自主的合併）はありえない。（人口が）少なけりゃ少ないほど（合併は）難しい。みんな談合してきたんだから今まで。それが、スジの通ったところへ行こうなんて、できないですよ」と述べており、上からの圧力がなければ、自治体首長・議員などの政治側の抵抗が大きくて合併が進まないことを示唆している。

### ② なぜ「影響力」を持ちえたのか

もとより、自民党幹事長と言う重職にあり、その剛腕ぶりから「影の総理」という異名をとった野中であるが、それだけでは本件に係る異例の影響力の説明がつかない。既に指摘した点も含め、その要因を探ると以下の5つに整理できると思われる。

- i 上記① i のとおり、地方政治家経験に由来する強い信念を持っていたこと
- ii 政権の最重要課題である行財政改革に与党側最高責任者として直接関与できたこと
- iii 同じく合併推進を掲げる公明党と気脈を通じる連立のキーパーソンだったこと
- iv 選挙責任者の立場で、選挙連敗の総括と選挙戦略の立て直しの中心にいたこと
- v 同じ地方政治家の経歴を持ち、盟友関係にあった西田司が自治大臣であったこと

このうち i ~ iii は既出であるので、以下 iv 及び v の要素について分析する。

#### ③ 選挙敗北後の選挙責任者であったことの意味（上記② iv）

様々なバックグラウンドと政治信条を有する政治家が、本件にみられるようにほぼ異論なく意見を一致させることはまれであると言えるが、これを可能とした要因としては、度重なる選挙敗北の衝撃が、危機感を共有させた点が大きいと思われる。この点で野中は自分の信念である合併推進を選挙戦略に転換できるポストとタイミングに恵まれていたこととなる。逆に言えば、小選挙区制の導入とその帰結としての自民党の選挙連敗がなければ、いかに野中のリーダーシップが優れていても、各議員が「異口同音に」その主張に同化することは難しかったのではないか。

#### ④ 西田司の存在（上記② v）

野中の影響力が甚大であったことは間違いのないとしても、事務当局の官僚が従うのは自省の直属の上司である大臣である。その点、経歴・政治信条を共有する西田が自治大臣であった意味はもっと強調されて良いと思われる。先行研究を見ても、この両者が党と政府のそれぞれで共同戦線を張って数値目標の盛り込みに取り組んだ経緯が確認

できる（高島（2002）、篠原（2004））。

以下、具体的に西田の市町村合併への関与を記載する。

- ・2000年7月24日に森総理から合併に向けての督励指示を受けた西田は、同年8月、自治省幹部に「市町村合併だけはどうしてもやり遂げなければならない」と指示、これを受けて同省内で合併に係る「西田プラン」の策定が開始された（篠原（2004））。
- ・同年10月、西田は全都道府県知事あてに市町村合併に関する親書を発出。これまでの伝統的な考えから自治省が決別したことを自治体側に示した（高島（2002））。
- ・同年11月「西田プラン」（平成12年11月22日市町村合併推進本部決定「市町村合併の推進に係る今後の取組」）を発表（高島（2002））。
- ・合併数値目標の盛り込みに関しても、高島（2002）は、西田と野中の両者が早い段階から「1000という数値目標が必要であるとの認識で一致」していたと記している。
- ・同年11月16日の与党行財政改革推進協議会の直後に自治省当局から案文修正案を示された西田は、事務局当初案の「〔(与党協の)方針を踏まえつつ〕を「方針を踏まえて」とより積極的な文言に修正した（篠原（2004））。これにより「1000」という数値目標は、考慮事項の一つという位置付け（「踏まえつつ」）から、重要なベースライン（「踏まえて」）に大きく変更され、その「目標性」が高まったと言える。

このような経緯は、終始一貫して西田が消極的になりがちな自治官僚のマインドを牽引してきたことを物語るものであり、その役割は大きいと言わざるを得ないであろう。

## Ⅱ－6 2000年行政改革大綱の特異性①：合併のロジック

上記の各種要因が絡み合って策定された標記閣議決定はどのような特徴を持つことになったであろうか。もともとこの大綱は、2000年8月4日の総理指示の検討項目をベースに、政府側と与党側が同時並行

的に検討を行い、双方の案をすり合わせて策定していくという内容・プロセスとも政治性の強い性格を有していたが、中でも市町村合併は政治側の関心が特に強い項目の一つとなっていた。以下、この大綱に政治的関与の結果がどのように表れているか検証する。

## Ⅱ－6－(1) 2000年行政改革大綱の持つ政治的インパクト

池上(2003)は、2000年11月ごろになっても、市町村側は、全体として「情勢待ち」の雰囲気であったが、そうした状況を同大綱が「一気に打ち破った」としている。同大綱がそうした衝撃をもたらした理由として池上が挙げるのは下記2点である。

- ① 合併目標の市町村数を「初めから定めることは適当ではない」という1998年の地方制度調査会答申の方針を政治側が頭から否定するものであったこと。
- ② 与党による協議の結論を地方制度調査会答申の上に置くという性格のものであること。

特に②の点は、自治体の自由な選択であるべき問題に政党が介入したことを公式に明らかにする結果となり、「このときから市町村合併政策は、政治的色彩を強く帯び、権力的な手法を強めることとなる」としている(池上(2003))。

また、自治省内においても同大綱策定までは、市町村合併に対する姿勢は必ずしも1枚岩ではなかったが、この時以降、「我々はルビコン川を渡ったのだ」(自治省幹部)との認識が持たれるようになり、政治側の強硬な姿勢により合併推進に拍車がかかっていくことになったとしている(篠原(2004))。

## Ⅱ－6－(2) 過去の大合併との違い

では、上記のように政治的影響力のもとに実施された結果、平成の大合併はそれまでの2回の大合併とどのように異なる特徴を持つことになったのであろうか。

平成の大合併は、明治・昭和の大合併とは異なり、①学校設置・運営のための小規模町村解消＝行政体制整備というような直接的な動因が存在せず<sup>(26)</sup>、②そのため自治体の最小人口規模も示されていないほか<sup>(27)</sup>、③町村のみならず市の合併も行われた<sup>(28)</sup>等の違いがある。いわば、過去の大合併にはみられた「合併のロジック」が示されないまま実施された改革であった。

また、その結果として当事者である市町村自体も、合併の必要性を自らの問題として自覚していたとは言えず、「国政政治家からの「外圧」によって地方自治政策コミュニティが合併へと踏み切らされることになった」（岡崎（2004））と批判されるものとなった<sup>(29)</sup>。

## Ⅱ－7 2000年行政改革大綱の特異性②：「目標数1000」

### Ⅱ－7－(1) 第2次森内閣における経緯：合併数値目標のクローズアップ

2000年行政改革大綱策定時における最大の争点は、当該合併が自発的・自主的なものなのか（自治省）、あるいは政府として目標をもって進めるべきものなのか（与党）の対立であった。これをめぐる与党の政府側への圧力は累次の選挙敗北の影響もあって強力なものであり、森総理自身も数値目標自体には直接言及しないものの、関係閣僚への指示、所信表明演説での言明、地方分権推進委員会への取組み要請など、数次にわたり異例のトップダウンの動きを見せている（下記表3参照）。

### Ⅱ－7－(2) 大綱上の「1000」の表現

最終的に決定された当該行政改革大綱の文言は下記のとおりであり、政府としての「目標的」な内容を盛り込みつつも、自治省が一貫して主張してきた「自主的な」合併の基本は維持されているという折衷的なものとなっている。実際、閣議決定に明記された「1000」という数値も与党における目標数を引用した形であり、政府側でなんらかの基準を定めたという形にはなっていない。他方で与党側にとってもスト

レートにその主張を政府目標に持ち込むことができず、いわば双方痛み分けのような結果になったといえる。

## 2000年行政改革大綱の合併該当部分

<p>II 地方分権の推進</p> <p>(1) 市町村合併の推進</p> <p>ア 基本的考え方</p> <p>(前略) 与党行財政改革推進協議会における「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する。</p>
--

表3 第2次森内閣下の行政改革大綱策定に向けた動き

2000年	
7.4	第2次森内閣発足。 ・同日付で中川秀直内閣官房長官、續訓弘総務庁長官に行政改革に関する総理指示 ・市町村合併の推進が与党三党（自民・公明・保守）の政策合意となる。
7.24	森総理から西田自治大臣への市町村合併推進への督励指示
7.27	与党行財政改革推進協議会（野中座長）、「1000を目標とする」決定
7.28	第149回国会森総理大臣所信表明演説、「市町村合併を含む体制整備」に言及
8.4	森総理、政府行政改革推進本部で「市町村合併」を含む行政改革大綱の策定指示 <sup>(30)</sup>
8.5	野中自民党幹事長講演（自民党本部）
8.8	森総理が地方分権推進委員会に対し市町村合併の推進についての議論を指示
11.16	与党行財政改革推進協議会、合併の目標数記載をめぐり政府側と議論（後述）
11.17	合併規模「1000」を盛り込んだ行政改革大綱の案文が事実上確定
11.27	地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」（市町村合併の意義、推進方策などを盛り込み。合併目標数等は記載されていない）
12.1	2000年行政改革大綱閣議決定

注：立岡（2021）等に基づき筆者作成

## II-7-(3) 市町村目標数「1000」の根拠等について

では、同大綱記載の数値目標はなぜ「1000」になったのか、本稿の最後に触れておきたい。繰り返しになるが平成の大合併は、i) 動機となる具体的な政策的動機がないため、ii) これから導かれる自治体の最小規模を算定できないこととなり、当然に内在的ロジックに基づく合併目標数も決定できないこととなる。

それでは、この「1000」という目標数はどのような経緯・根拠に基づきコンセンサスとなったのか、以下検証を試みる。

### ① 市町村合併目標数をめぐる経緯

1000と言う数字は過去の大合併と同様に合併後の市町村数について3分の1規模を目指すという意味合いがあり、切りの良さからインパクトのある数字として早くから関係者の念頭に思い浮かんでいたものと思われる<sup>(31)</sup>。

以下、時系列に沿って、市町村合併目標数が政党・財界・政府文書等に現れた経緯を示す。

#### i) 小沢一郎『日本改造計画』（1993年）

小沢は小選挙区導入をにらみ、1993年刊行の著書「日本改造計画」で一層制の300「市」構想を提唱しており、これが後の新進党や自由党の選挙公約（それぞれ1996年及び2000年総選挙）等に反映されたものと考えられる。

#### ii) 経済同友会提言（1997年1月）

上記II-4-(1)-④のとおり「300」という数値を提示している。

#### iii) 1996年10月衆議院議員選挙

新進党が300程度への市町村合併を公約化

#### iv) 1999年2月26日 経済戦略会議「日本経済再生への戦略」答申

「全国約3200の市町村を少なくとも1000以下に減らすことを目標に、国は市町村合併を促進するための有効なインセンティブ・システムの拡充について積極的に検討を進める」と、政府関係文書として初めて1000という数値目標を記述している。

この答申原案の作成に与ったのは、「当時の自民党行政改革本部顧問で（小淵）首相の経済ブレーンといわれた大原一三衆議院議員であるといわれ」ており（大森（2003a））、その後の2000年行政改革大綱原案策定の過程にも同議員が深くかかわっていたことから、この数値がその後の議論のベースとなったという推測は充分成り立つものと思われる<sup>(32)</sup>。

v) 2000年6月衆議院議員選挙

この選挙で与党三党はいずれも「市町村数を1,000とするという目標を掲げていた」（大森（2003a））。他方で民主党は「全国の自治体を10程度の『州』と1000程度の『市』に再編」するとして、町村が消える案を提示していたほか、自由党は、第一段階で1000、第二段階は300とする目標を設定していた（進藤（2003））。

vi) 与党行財政改革推進協議会での議論

（7月27日の議論）

上記衆議院議員選挙後の2000年7月27日、与党三党の「与党行財政改革推進協議会」（野中座長）は、「年内実施の可能性を検討すべき当面の事項」の中で「基礎的自治体の強化の観点で市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」ことを決定<sup>(33)</sup>。結局、この数値が、同年11月16日の同協議会における政府側との議論のベースとなり、最終的に与党の意向が反映された形となった。

（11月16日の議論）

この会議は、市町村合併に係る2000年行政改革大綱の記述について与党側と政府側が公式に調整を行う最後の舞台となった。既述の地方分権推進委員会第1次勧告をめぐる自民党側の関与と並んで、平成の大合併に係る政治の影響力を示すシンボリックな場面として複数の先行研究がこれに言及しており、「野中幹事長らの与党幹部と自治省幹部の間で大議論になった」（高島（2002））等の言及がなされている（他の文献として進藤（2003））。

その模様を総務省から入手し得た範囲内の資料を基に再構成してみ

ると概ね次のとおりとなる。

まず、政府側から同会議に提出した同大綱の概要（案）には市町村合併に係る部分は、「市町村の行政サービスを維持向上させ、行政としての規模拡大・効率化を図る観点」から、「市町村合併をより一層強力に推進」と記載されているだけで、具体的な数値目標は記載されていない。

これに対し、野中座長を始めとする多くの与党側出席者が代わる代わる「なぜ与党で決めた数値を書けないのか」、「市町村町会などが（合併に）反対しており、目標値が無ければ進まない」、「与党三党の選挙公約にもなっている」などと強く政府側に迫る議論が展開されている。政府側出席者はこれまでのスタンスを踏襲して、市町村合併は自主的に進めるもので政府として目標値を定めることはできないと理解を求めるが、公明党及び保守党幹部も「1000」を主張するなど、双方の隔たりは大きく、最終的には政府側を代表して内閣官房幹部が「合併目標数は役人レベルで謙論できず、政治で決めて頂きたい」とした上で、「与党のご意見を尊重したい」と引き取って議論を収束させたという流れとなっている。

これを受けて自治省事務局が野中らと接触して案文を調整し、上述の西田の修正もあって、翌17日には「1000」を盛り込んだ最終案文が確定している。

以上のように、この会議では、始めから与党決定の「1000」が議論のベースとなり、その他の数値はもとより「1000」の根拠等についての実質的な議論も一切みられない。また、政府側としても積み上げた議論を放棄し、いわば政治側に「白紙委任」したような形で終息している。

## ② 目標数「1000」の根拠

結局のところ、注(31)に示した野中発言や同じく注(32)の大原の考え以外に既存文書や先行研究から「1000」の明確な算定根拠は見出すことができない。また当然のことながら、政府・自治省内で何らかの

合併目標を算出した形跡も認められなかった。

このような経緯もあり、小西（2005）が、「(1000という) この目標は理屈に裏付けられたというよりも、ある種の政治的決断として出てきた数字と考えるべきである」と述べていることが妥当するものと思われる。

### 結語

本稿では主としてフランスと日本の MLG 改革の経緯について述べてきた。前者では政治の反対によって I 型改革が進まず、逆に後者では政治的関与によって II 型から I 型改革に押し戻す動きが確認された。このように我が国において、諸外国のトレンドと逆行する特異な動きになった背景には我が国選挙制度の改革とそれに続く与党の敗北に加え、野中広務が突出したリーダーシップを発揮したことが挙げられよう。その反面で、政治的合併であったため、その根拠・目標数を始め内在的ロジックを欠いた数合わせ的な改革となった面は否めない。

その他の欧州各国に関しても付言すれば、上記のような政治的動因の有無という対立軸以外にも、超国家主体からの影響の有無に係る軸（I 型のベルギー対 II 型のスイス）及び社会文化的特殊事情の有無に基づく軸（I 型のベルギー対 II 型のフランス）の存在を看取することができる。他方でスウェーデンにおいて EU 加盟（1995年）以降目立った改革が見られないのは、それ以前に相当程度の合併を実施済みであることその他、同国にベルギーのような言語・文化上の配慮すべき事情や、日本のような政治的動因等の改革プッシュ要因が存在しなかったことを示唆していると考えられよう。

ともあれ、平成の大合併を決定づけた2000年行政改革大綱の決定から既に四半世紀近くが経過しているが、この間、道州制にせよ県・市の二層制問題にせよ議論はあれど、何ら具体的な進展をみせていない。その一方、平成の大合併の結果、面積が都道府県より大きな市の出現、

人口規模が県を超える市町村の増加、昭和の大合併で基準とした人口8000人を下回る市町村が466と全体の4分の1程度に及んでいる<sup>(34)</sup>などのいびつな状況がみられる。

加えて、少子高齢化や過疎化など、その当時からの自治体を取り巻く課題は深刻化する一方である。また近年の社会全般のデジタル化の動向も考慮に入れるべきであろう。

平成の大合併を取り巻く政治的な動機やその功罪についての議論はあるにせよ、政治・行政も含め更なる日本型MLGの追求を広範に議論する必要性は高まっているのではないか。

#### 注

- (1) フランスは1982年以降、州（レジオン）を創設したことにより三層制国家となった。
- (2) 柏原（2003）は、欧州では「1980年代以降は、大規模な合併は行われておらず、」既存の地方政府構造を保持しつつ、問題領域ごとに政府間協力によって対応するⅡ型の対応が主流となっていると述べている。
- (3) このタイプのEPCIは、構成コミューンの規模等に注目して異なった呼称を有している。人口規模の少ない順から、コミューン共同体（communauté de commune）、新都市組合（syndicat agglomération nouvelle）、都市圏共同体（communauté d'agglomération）、大都市共同体（communauté urbaine）である（自治体国際化協会（2005））。
- (4) 例えば、2018年から翌年にかけて行われた「黄色いベスト運動」や2023年の反年金改革ストライキ及びデモ、さらには2024年の反EU規制に係る農業者の抗議デモなど。
- (5) 曾我部真裕は、こうしたフランスにおけるデモ等について、同国における法案提出前における利害調整の手續の不十分さを反映して「デモやストなどの直接行動が法案等の政策に意見を反映させるための回路の一つになっている。」と述べたことがある（「ふらんす」白水社2016年2月号）。
- (6) 総務省ウェブサイト「[平成の合併]による市町村数の変化」『市町村合併資料集』[https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416\\_09.pdf](https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf)（2024年4月6日閲覧）
- (7) 令和5年版「地方財政白書」（総務省）による。
- (8) 正確には「コミューン」の名称が使われるのは1793年以降である。
- (9) フランス首相府立法行政情報部（La direction de l'information légale et administrative (DILA)）サイト *Vie-Publique*. <https://www.vie-publique.fr/>

(2024.4.2閲覧)

- (10) 自治体国際化協会パリ事務所『フランスにおける基礎自治体の運営実態調査 人口2,000人未満の「コミューン」における行政運営の実態』Clair Report No. 331 (2008)
- (11) La DGCL (フランス内務省地方公共団体局) 調査報告 (BIS n° 163).
- (12) むしろ平成の大合併においては、市制のための人口特例や政令指定都市の人口要件引き下げなど市レベルの合併・広域化のための誘因が多く設けられている。
- (13) 2000年行革大綱の「Ⅱ 地方分権の推進 (1) 市町村合併の推進 ア 基本的考え方」の前段部分抜粋
- (14) その一方、この答申は、従来の「合併円滑化」という中立的な立場から、「自主的な合併を推進」へと目標を転換するものであり (森川 (2013))、これまでの「慎重期にピリオドをうって、合併推進の方向に大きく踏み出したもの」という評価も存在する (山崎 (2003))。
- (15) それまでは、地方議会議員の定数・在任の特例、職員の身分扱い、地方税の不均一課税、交付税の合併算定替え等「合併の障碍除去のため」(辻山 (2004)) のいわば受け身的な措置が定められていた。
- (16) 例えば、同勧告直後の1997年7月28日の「地方自治・新時代セミナー in 中部」における自治省松本行政局長 (当時) の次の発言がある。「広域行政で取り組めば合併は必要ないのではないのかということをよく言われるのですが、私どもは少し違った考えをもっているのですけれども、その辺どうでしょうか。」(新世紀自治研究会 (1998))
- (17) 経団連「財政民主主義の確立と納税に値する国家をめざして—財政構造改革に向けた提言」(1996年12月)
- (18) 経済同友会「市場主義宣言」(1997年1月)
- (19) 西尾は、この時の模様について「ほとんど全員が同じことをおっしゃいました。(略) こんなに一斉にみんなでこんなことを言うかと思いましたが」と驚いたことを述べている (増島・小林 (2001))。
- (20) 当時市町村合併に懐疑的な見解を表明したのは社民党と共産党のみであったとされている (市川 (2011))。
- (21) 他方で、このように、自民党が地方部の行政コスト削減をアピールすべく市町村合併を主張し始めたことについて、「このことが合理的行動であるかどうかについては疑問視されている (今井 (2008))」との見解も存在する。
- (22) 大森 (2003b) は、こうした政権政党の合併推進の態度を「都市選挙戦略」の発動と呼んでいる。
- (23) この記述は進藤 (2003) によれば、新進党が産業界の「分権改革」プログラムに反応して1996年1月の同党「政権政策構想」に市町村合併を掲げたことに対抗するものだったという。

- (24) 菅沼 (2005) によると、この講演は自民党本部で開かれた党全国青年議員連盟大会で行われたもので、野中が市町村の1000程度への合併を断言したことにより、それまで動きの鈍かった市町村合併が動き出したという関係者が多いとしている。
- (25) 大森 (2003b) は、この連立の意義を「自民党は都市部での選挙の不調を公明党の政権参加で補って」いる関係にあると述べている。
- (26) 西尾 (2007) は、「何のための合併かを説明する新規の公共サービスを明示せず、したがってまた市町村に求められる最小規模の目途も提示されなかった。」と述べている。
- (27) 昭和の大合併では人口8千人という基準が法律で示され、また、政府が「町村合併促進基本計画」を閣議決定し、その中で町村削減数の目標値（三分の一に減少）などを詳細に示していた（岡崎 (2004)）。
- (28) 平成の大合併では、小規模市町村の合併のみでは「1000」という目標の達成は難しいほか、財政効率化のメリットも薄いため、「人口50万人超」の大規模自治体も含むすべての市町村が対象になったとされている（立岡 (2001)）。
- (29) 全国町村会 (2008) も研究会報告の中で、国・府県による「強引な合併誘導策」により「府県が半ば強制に近い形で合併を指導」する例がみられたなどと述べている。
- (30) 同本部で示された「検討項目」8項目中の「3. 地方分権の推進」の筆頭に「(1) 市町村合併の推進」が記載されていた。
- (31) 菅沼 (2005) は、野中広務が、小沢一郎の「300」論に対し、「ぼくは1000なんだ。少なくとも3分の1にはしろよと。明治の22年にも、昭和の合併でも3分の1にしたのだから」と発言したことを紹介している。
- (32) 大森 (2003a) は、大原が1000の根拠について、「全国に約670ある人口5万人未満の市を周辺と統合して450にする。約550ある郡を一つの市とする」と説明したとする。
- (33) 森総理もこの決定を受けて2000年8月4日、「市町村合併の推進」を検討項目の一つとする行政改革大綱の策定を指示したとされている（後藤・安田 (2013)、篠原 (2004)）。
- (34) 令和2年国勢調査結果

#### 参考文献

- 穂山守夫 (2010) 「新自由主義的行政改革」『千葉商大論叢』47巻2号
- 池上洋通 (2003) 「「平成の大合併」から地方制度改革へ」加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編 平成の大合併・地方自治のゆくえ』第2章自治体研究社
- 市川喜崇 (2011) 「昭和の大合併」と「平成の大合併」『同志社法学』63巻

## 1号

- 稲本守 (2003) 「欧州連合 (EU) の「地域政策」と「マルチレベル・ガバナンス」」『東京水産大学論集』38巻
- 今井照 (2008) 『「平成大合併」の政治学』公人社
- 今井照 (2010) 「市町村合併に伴う自治体政治動向について— 政治的視点からの合併検証 — (2009) (1)」『自治総研通巻375号』地方自治総合研究所
- 臼井陽一郎 (2015) 「EU のマルチレベル・ガバナンス論：その統合理論としての意義の再考 (転換期のヨーロッパ統合)」『国際政治』2015巻182号
- 大森彌 (2003a) 「市町村の再編と基礎的自治体論」『自治研究』79巻12号
- 大森彌 (2003b) 「特別企画インタビュー これからの自治のかたち 自治体の決定と責任を尊重する観点から」『年報自治体学』16号
- 岡崎昌之 (2004) 「市町村合併の歴史的経過と平成市町村合併の意義と課題」『農林業問題研究』153号
- 岡田知弘・京都自治体問題研究所編 (2003) 『市町村合併の幻想』自治体研究社
- 小沢一郎 (1993) 『日本改造計画』講談社
- 外務省ウェブサイト『国・地域』<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html> (2024年4月14日閲覧)
- 柏原誠 (2003) 「国際的な地方自治制度の改革動向」加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編 平成の大合併・地方自治のゆくえ』第7章 自治体研究社
- 加茂利男 (2009) 「「平成の合併」10年 混迷する国のかたち」『地域開発』通巻537号
- 菊地端夫 (2006) 「ドイツ、スウェーデンにおける市町村合併の現況—近年の動向とその評価をめぐって—」『平成17年度比較地方自治研究会調査研究報告書』(財)自治体国際化協会
- 柑本英雄 (2005) 「EU 地域政策分析枠組みとしての「越境広域経営」モデル構築の試み：バルト海グランドデザイン VASAB2010と INTERREGIIC を例証とした欧州地域空間再編成の研究」『人文社会論叢. 社会科学篇』14巻
- 柑本英雄 (2019) 『EU のマクロリージョン—欧州空間計画と北海・バルト海地域協力』勁草書房
- 国土交通省ウェブサイト『各国の国土政策の概要』<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index.html> (2024年4月14日閲覧)
- 小島健 (2010) 「ベルギー連邦制の背景と課題」『東京経大会誌 (経済学)』265巻
- 後藤・安田記念東京都市研究所 (2013) 『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』
- 小西砂千夫 (2003) 『市町村合併の決断』ぎょうせい

- 小西砂千夫 (2005) 「平成の大合併を振り返って」『産研論集』32号
- 篠原俊博 (2004) 「市町村合併の推進」横道清孝編著『自治体改革1 地方制度改革』ぎょうせい
- 自治体国際化協会 (2005) 「フランスの広域行政—第4の地方団体」『CLAIR REPORT』No 276
- 自治体国際化協会 (2006) 『スイスの地方自治 Les collectivités locales en Suisse』
- 自治体国際化協会パリ事務所 (2017) 『フランスの地方自治 Les collectivités locales en France』
- 下野恵子 (2006) 「平成の「自主的」合併について：スウェーデンにおける地方自治体の「強制」合併と分離運動から考える」『会計検査研究』No.33
- 新世紀自治研究会 (1998) 『地方自治・新時代の風 新世紀への提言・先進自治体の事例』ぎょうせい
- 進藤兵 (2003) 「「地方分権」から「地方構造改革」へ」加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編 平成の大合併・地方自治のゆくえ』第8章 自治体研究社
- 菅沼栄一郎 (2005) 『村が消えた—平成大合併とは何だったのか』祥伝社新書
- 全国町村会 (2008) 『道州制と町村に関する研究会「平成の合併」をめぐる実態と評価』
- 高島茂樹 (2002) 『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい
- 立岡健二郎 (2021) 「平成の市町村合併の検証を試みる—市町村の能力強化・効率化は実現されたのか」『JRI レビュー』Vol 7. No.91
- 辻山幸宜 (2004) 「市町村再編の構図はいかにして形成されたか」『季刊行政管理研究』106号
- 中田晋自 (2019) 「フランスの地方自治体改革 (2010年) における新しい市町村合併政策—「新コミューン (commune nouvelle) 制度」の創設とその現況—」
- 『愛知県立大学外国語学部紀要』51号 (地域研究・国際学編)
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』東京大学出版会
- 福田猛仁 (1998) 「EU Multi-level Governance の検証：英国を事例にして」『比較社会文化研究』3号
- フランス政府サイト 『vie-publique.fr』 <https://www.vie-publique.fr/fiches/270602-en-quoi-consiste-lintercommunalite> (2024年3月29日閲覧)
- 増島俊之・小林秀徳 (2003) 『証言 大改革はいかになされたか 意思決定者の着眼』ぎょうせい
- 御厨貴・牧原出編 (2018) 『聞き書 野中広務回顧録』岩波現代文庫
- 森川洋 (2013) 「平成の大合併の実態と問題点」『自治総研』通巻421号
- 森川洋 (2015) 『「平成の大合併」研究』古今書院

山崎重孝 (2003) 「基礎的地方公共団体のあり方」『自治研究』79巻10号

- Bache, I. Bartle, I and Flinders, M. (2016). Multi-level governance, in *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar
- Cours des comptes. (2019). *Les Finances Publiques Locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. Cours des comptes
- Frey, B. and Eichenburger, R. (1999). *The New Democratic Federalism for Europe*. Cheltenham: Edward Elgar
- Frinault, T. (2012). *Le pouvoir territorialisé en France*. Presses Universitaires de Rennes
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*. Vol. 5 N° 11
- Kamimura, S. (2024). Administrative Reforms from Historical Aspects, in Agata, K., Inatsugu, H. and Shiroyama, H. (Eds.). *Public Administration in Japan*. London : Palgrave Macmillan
- INSEE (2020). *Tableaux de l'économie française Édition 2020*
- Keuffer, N. (2020). L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs. *Cahier de l'IDHEAP* (Institut de Hautes Études en Administration Publique, Université de Lausanne) 314/2020
- Kuhlmann, S. (2015). Administrative reforms in the intergovernmental setting : impacts on multi-level governance from a comparative perspective. *Multi-Level Governance: The Missing Linkages: Volume 4*. Bingley: Emerald Publishing
- Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in Cafruny A., and Rosenthal G. (Eds.). *The State of the European Community (Volume 2)*. Harlow: Longman.
- Poupeau, F. (2017). *Analyser la gouvernance multi-niveaux*. Grenoble : Presse universitaire de Grenoble
- Le Sénat (2006). *Acte de colloque "Les modèle français et japonais du regroupement intercommunal"*. Sénat 23 février 2006
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: "Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?". *Journal of European Public Policy*. 20 (6)