

1 平成の合併以前の県内市町村の状況

(1) 明治の大合併

明治初期の町村は、江戸時代の自然発生的な町村を受け継いだもので、明治 21 年末には全国で 71,314 あったとされている。

明治政府は、戸籍や小学校などの事務を処理できるよう、明治 22 年にはじめての近代的な地方自治制度である「市制・町村制」を施行することとなるが、この市政・町村制施行の前に、当時の町村を合併し行財政機能を充実させることが不可欠であると考えられたことから、市政・町村制施行に先立ち、内務省は各地の地方長官に内務大臣訓令を発し、300 戸から 500 戸を標準として全国一律に町村合併を行った。

この結果、町村の数は、明治 22 年末には 15,820 と減少し、本県においても、明治 21 年には 1,012 あった市町村が翌 22 年には 198 と約 1/5 に再編された。

(2) 昭和の大合併

明治の大合併の後、市町村の数は緩やかに減少し、昭和 28 年 10 月には、全国で 9,868 に、宮城県も 187 となっていた。

第二次世界大戦後に制定された新しい憲法のもとでは、地方自治の確立が大きな課題となり、事務や権限をできるだけ住民に身近な市町村に配分すべきとされた。このような考え方にに基づき、いわゆる六・三制の実施に伴う新制中学校の設置や市町村消防などの事務のほか、社会福祉、保健衛生関係の事務など多くの事務が市町村で処理されることとされた。

しかしながら、当時は著しく規模が小さな町村も多く、新たな事務や権限を円滑に受け入れる体制を整備することが必要であったことから、昭和 28 年に「町村合併促進法」が、昭和 31 年にはこの法律をさらに発展・補完するものとして「新市町村建設促進法」が施行され、新制中学が合理的に運営できる人口規模を念頭に、全国一律に人口約 8,000 人を標準とした町村合併が進められた。

この結果、昭和 28 年 10 月に 9,868 あった市町村が、昭和 36 年 6 月には 3,472 と約 1/3 に減少し、本県においても、昭和 28 年 10 月に 187 (5 市 49 町 133 村) あった市町村が、昭和 36 年 6 月には 75 (8 市 57 町 10 村) と約 4 割に再編された。

なお、本県においては、昭和 36 年以後も、昭和 63 年まで計 4 件の市町村合併が行われたが、うち 3 件は仙台市が関係した合併で、仙台市は規模を拡大し、平成元年には政令指定都市となった。これ以降、平成の合併に至る 15 年近くの間、本県では 71 市町村の体制が続くことになった。

(3) 昭和の合併後の状況

昭和 30 年代以降の高度経済成長は、各地で都市化の進展やモータリゼーションの進行を促し、人々の日常生活圏は拡大し、従来の市町村の枠組みを越えた広域行政の要請に適切に対処することが市町村の重要な課題となった。

このような社会情勢の中、昭和 40 年に 10 年間の時限法として「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、「合併旧法」という。）が施行された。この法律は、市町村の合併について中立的な立場に立ち、市町村の自主的な合併に際して、合併をめぐる障害を除去しようとする法律であった。合併旧法は、昭和 50 年と昭和 60 年に延長され、政令指定都市を対象に加えたり、地方債の特例措置を定めるといった改正が加えられたものの、基本的な部分に変更されなかった。

「昭和の大合併」が一段落したこともあり、さらなる全国的な市町村の再編成といった方針は採られず、この間の全国的な市町村行政の広域化のための対応策としては、市町村合併よりも、一部事務組合等の事務の共同処理の方式、または共同処理システムの本一化による圏域行政を狙いとした広域行政圏施策に重点が置かれてきた。

しかしながら、近年、国民の生活形態や意識も多様化し、特に家族やコミュニティが大きく変容し、公共サービスの担い手としての市町村に対する負荷が増加した。加えて、人口減少・少子高齢化が進展し、国・地方とも厳しい財政状況下において、複雑・多様化する住民サービスを提供しなければならないなど、市町村を取り巻く環境は厳しさを増してきた。

このような中、平成 5 年 6 月に衆議院及び参議院において「地方分権の推進に関する決議」がなされたことや、同年 10 月の臨時行政改革推進会議最終答申において「国からの権限の移管等の推進や地方自治体の行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」とされたことなどにより、地方分権の受け皿や行政改革の観点から、「平成の合併」を推進する必要性が課題として取り上げられるようになった。

以上を背景に、平成 7 年に合併旧法が延長された際には、法律の目的が「市町村の合併の円滑化」から「自主的な市町村の合併を推進」と改正され、政府の市町村合併に対する姿勢がそれまでの中立的な立場から合併推進へと舵が切られた。この改正で、住民発議制度の創設、議員の定数・在任特例の拡充、地方交付税の特例措置の拡充などがなされた。

合併旧法の下で、平成 11 年 3 月 31 日までに全国で 147 件の合併が行われたが、その大部分は昭和 40 年度から昭和 49 年度までの 10 年間に行われたもので、昭和 60 年度からは全国で 18 件の合併が行われるにとどまった。