

# I 平成の合併以前の状況



## 1 市町村の形成過程及び沿革

### (1) 近代における市町村の再編成 ～平成の大合併以前の概況～

わが国の地方自治は、江戸期における封建的ながらも地方分権的な自治制度から、明治維新後の近代的ながらも中央集権的な地方自治制度を経て、戦後期の地方分権的な地方自治制度へと発展してきた。この間、わが国は二度にわたる大きな市町村再編の流れを経験した。第一は、明治初期の「市制・町村制」に基づく市町村編成であり、第二は、戦後の「町村合併促進法」に基づく市町村再編成である。

まず、地方自治の上級制度としての福岡県の成立である。明治4年の廃藩置県によって県内には各藩に藩県が置かれるが、同年、これらの藩県を旧国域を基礎として統合し、小倉県（豊前国一円：小笠原藩、千束藩、中津藩ほか）、福岡県（筑前国一円：黒田藩、秋月藩ほか）、三潁県（筑後国一円：有馬藩、立花藩、三池藩ほか）の3県が設置された。明治9年には福岡県と小倉県とが合併し、筑前国及び豊前国を県域とする福岡県ができ、また、三潁県は佐賀県の肥前国9郡を併合するが、同年8月には、福岡県から豊前国のうち下毛郡及び宇佐郡を大分県に割属させ、また、肥前国9郡を長崎県へ割属させた上で三潁県を福岡県に併合して、現在の福岡県の県域が確定した。

明治期の地方制度は、明治5年、旧来の自然村を無視した形で「大区・小区制度」が導入されるが、これが行政区域としては実行力を発揮せぬまま、明治11年には新たに「郡区町村編成法」が公布され、原則として旧来の郡及び町村を自治体として出発した。福岡県では、明治11年、福岡区のほか県下の各郡に郡区役所を置き、この郡の下に、自然村のままの町村を置いた。郡については、明治29年の郡の廃置分合によって、福岡市役所、久留米市役所のほか、糟屋、宗像、遠賀、鞍手、嘉穂、朝倉、筑紫、早良、糸島、三潁、山門、三池、八女、浮羽、三井、企救、田川、京都、築上の19の郡役所が設置された。

市町村については、「郡区町村編成法」を基礎に、旧来の自然村を全面的に再編成して有力な地方自治体を組織し、町村をもって近代的自治行政の担当者とすべく、明治22年、「市制・町村制」が施行された。同法施行に先だって公布された「内務大臣訓令」では、自治能力をもった自治体の規模を「大凡三百乃至五百戸ヲ以テ標準」とし、これに基づいて町村の合併が大々的に行われるに到った。福岡県でも明治22年、旧来の福岡区が市制施行によって福岡市になり、また、従来の三井郡両替町外28町が市制施行によって久留米市になったほか、1,900余を数えた町村のうち、僅かに34ヶ町村を除いたすべての町村が合併を行った。その結果、福岡県の町村数は、明治21年末には1,958町村（273町・1,685村）であったものが、明治22年末には384町村（22町・362村）と、五分の一に減少した。

「市制・町村制」を契機とした市町村大合併の後には、明治期から大正期にかけてあま

り目立った合併の動きはなかった。福岡県では、明治31年から大正7年にかけて、市の数は2市から7市に増えているが、市町村の数は385市町村から344市町村へと、僅かに41市町村減少しているに過ぎない。大正12年には「郡制廃止法」が施行され、これによって町村に高い自治能力が要求されるに到り、市域拡張を狙った合併運動が再燃するが、それも大規模なものとはならなかった。

敗戦後の昭和22年、地方自治法の制定によってわが国地方自治体の権能は著しく強化されることになるが、市町村の規模は長年にわたって自然の推移に任されてきたため、これに充分対応しえない状態にあった。こうした事態を受けて、昭和28年「町村合併促進法」が施行された。福岡県には昭和28年当時12市、70町、180村があったが、こうした町村のほとんどが明治の大合併期以来の状態にあり、その規模も小さく、人口8千人以下の町村が全体の7割以上である184町村を占めていた。こうした事態に福岡県では「町村合併促進協議会」を制定して対処し、当時の250町村を87町村とする計画を立案する。福岡県におけるこの昭和の大合併は9割方の成功をおさめ、昭和31年には149町村が減少し、19市、68町、33村となった。

昭和30年代以降における福岡県の市町村再編は、もっぱら大都市部での市域拡大及び町から市になることに絡んで進展する。福岡市は30年代以降も周辺町村の編入を繰り返して市域を拡大して行き、また久留米市でも小規模ながら周辺町村の編入が行われ、昭和37年には県全体で、20市、71町、17村の108自治体へと整理統合が行われた。また、昭和38年には北九州市が5市の大合併を行ない、飯塚市も合併によって市域の拡大を図っている。しかしその他の町村では、目立った市町村再編の動きは見られなかった。他方で、都市化の流れとともに昭和40年代以降には町から市になる自治体が相次いだ。昭和47年には小郡市、筑紫野市、春日市、大野城市の4市が一挙に市制を施行した後、宗像市、太宰府市、前原市、古賀市と、新しい市が次々と生まれ、平成9年10月1日の時点で24市65町8村となるに到った。

## (2) 平成の大合併以前の市町村の沿革

### ① 北九州市

北九州市は、昭和38年、門司市、小倉市、若松市、八幡市、戸畑市の5市が合併して形成された。

門司市は、企救郡文字ヶ関村に明治27年町制を施行した門司町を母体としている。その後明治32年に市制を施行し、戦前期に近隣の大里町、東郷村、松ヶ江村を編入するが、戦後の大合併期には町村編成の動きはなく、昭和38年の北九州市への合併に到っている。

小倉市は、企救郡内の小倉小笠原藩の城下を中心に明治33年市制を施行するが、その後は、主に戦前期に周辺の町村を編入して市域を拡大している。すなわち、大正期に板櫃町

(一部)を編入したほか、昭和に入ってから、足立村、企救町、中谷村、西谷村、曾根町の5町村を編入した。戦後の昭和23年には東谷村を編入するが、昭和30年代の大合併期には町村再編の動きはなく、北九州市への合併に到っている。

若松市は、明治39年に遠賀郡内の若松町と石峯村が合併してできた若松町が母体であり、大正3年に市制を施行している。その後、戦前の昭和6年に島郷村を編入した以外には、昭和の大合併期にも町村再編の動きはなく、北九州市への合併に到っている。

八幡市は、明治22年の町村制実施に際して遠賀郡内の枝光、尾倉、大蔵の3ヶ村を合併して生まれた八幡村を母体とする。その後、明治30年の官営製鉄所設置を契機に大きく発展し、明治32年に町制を、大正6年には市制を施行した。戦前期には、板櫃町(一部)、黒崎町、上津役村、折尾町の4町村を編入し拡大するが、さらに戦後の大合併期には香月町及び木屋瀬町を編入し、北九州市への合併に到っている。

戸畑市は、遠賀郡内戸畑村に明治32年に町制、大正13年に市制を施行し、そのまま北九州市への合併に到っている。

## ② 田川市及び田川郡

田川地域の中心都市は田川市である。田川市は、大正3年に町制を施行し昭和8年に金川村を編入した伊田町と、明治40年弓削田村に町制を施行した後藤寺町とが、昭和18年に合併して市制を施行したものである。このほか、戦前までの田川郡内における町村合併には、明治40年に添田村と中元寺村を合併した添田村(明治45年に町制施行)が昭和17年に彦山村を編入した事例と、昭和12年に川崎村が安真木村を編入した事例がある。戦後の大合併期には、田川市が猪位金村の一部を編入(昭和30年)したほか、香春町と採銅所村、匂金村が合併し香春町になり(昭和31年)、さらに添田町が津野村と合併して添田町になっている(昭和30年)。しかし田川郡内での町村再編の動きは比較的少なく、金田町、糸田町、赤池町、方城町及び赤村では、明治の大合併期以後、平成に至るまで再編は行われなかった。

## ③ 行橋市及び京都郡

戦前の京都郡においては、明治37年に東犀川村、西犀川村及び南犀川村が合併して犀川村(昭和18年町制施行)が形成されたほか、昭和18年には豊津村と節丸村が合併して豊津村が形成されている。しかし京都郡における市町村再編が大々的に行われるのは、昭和の大合併期である。すなわち、昭和29年には行橋町、叢島村、今元村、仲津村、泉村、今川村、稗田村、延永村及び椿市村の9町村が合併して行橋市が形成され、また、同市には昭和31年、祓郷村の一部が編入されたほか、昭和30年には合併によって、勝山町(諫山村、久保村、黒田村が合併)、苅田町(苅田町、小波瀬村、白川村が合併)及び豊津町(豊津村と祓郷村の一部が合併)が誕生した。

さらに、昭和31年には犀川町が城井村及び伊良原村を編入した。

#### ④ 豊前市及び築上郡

築上郡での戦前期における市町村再編は、明治29年に東吉富村と高浜村の合併により東吉富村(昭和17年に町制施行して吉富町)ができ、また、昭和10年に八屋町と宇島町が合併して八屋町が形成されたにとどまる。築上郡において大々的な市町村再編が行われたのは、戦後の大合併期である。すなわち昭和30年には、八屋町、山田村、千束村、三毛門村、黒土村、横武村、合河村、岩屋村及び角田村の9町村が合併して宇島市(4日後豊前市に名称変更)を形成したほか、合併によって椎田町(椎田町、八津田村、葛城村、西角田村が合併)、築城町(築城村、下城井村、上城井村が合併)、新吉富村(西吉富村と南吉富村が合併)及び大平村(唐原村と友枝村が合併)が形成された。

#### ⑤ 福岡市

福岡市は、明治22年、黒田藩城下の福岡と商都博多とを中心に、隣接する郡地の一部を加えて市制を施行した。当時の市域は4.4km<sup>2</sup>、人口は5万余人であった。その後、大正期から昭和の初期にかけて急速な市域の拡大を図っていく。すなわち大正期には、隣接する警固村、豊平村、鳥飼村、西新町、住吉村、八幡村の6町村を次々と編入し、さらに昭和の初期から戦前期にかけては、堅粕町、千代町、原村、樋井川村、姪ノ浜町、席田村、三宅村、箱崎町、能古村、今宿村、壱岐村、今津村の12町村を編入している。

大戦によって福岡の街は焦土と化すが、戦後は、目ざましい復興の中から大都市建設の構想が打ち出される。この計画に沿って、昭和29年から36年にかけてさらなる市域拡大が図られ、この間に、日佐村、田隈村、香椎町、多々良町、那珂町、和白町、金武村、周船寺村、元岡村、北崎村の10町村を編入し、市域204km<sup>2</sup>、人口70万の都市へと成長した。さらに昭和46年には志賀町を編入し、47年には政令市になるが、昭和50年には、早良郡の3村が合併してできた早良町を編入し、市域は佐賀県境に接するまでに至った。

#### ⑥ 中間市及び遠賀郡

遠賀郡の市町村再編は、戦後よりもむしろ戦前期に活発であった。明治38年には芦屋町と山鹿村の合併によって芦屋町ができ、明治40年には岡縣村と矢矧村が合併して岡垣村が生まれ、さらに昭和4年には鳴門村と浅木村の合併により遠賀村が形成された。また、昭和7年には中間町(中間市の前身)が底井野村を編入している。これに対して昭和の大合併期には、郡内に市町村再編の動きはない。また、水巻町は、昭和15年の町制施行以来、市町村再編は全く行われていない。昭和33年から39年にかけては、中間市や岡垣町、遠賀町が相次いで市制及び町制を施行した。

## ⑦ 飯塚市・山田市及び嘉穂郡

嘉穂郡では、戦前においては、明治42年に飯塚町と笠松村が合併して飯塚町(昭和7年市制施行)を形成したほかには、市町村再編の動きはなく、大々的な市町村再編が行われるのは昭和の大合併期である。すなわち昭和30年には、前年に市制を施行した山田市が猪位金村の一部を編入したほか、大隅町、千手村、宮野村、足白村が合併して嘉穂町となり、穂波村と大分村の一部が合併して穂波村(昭和32年町制施行)ができ、また、上穂波村、内野村及び大分村の一部が合併して筑穂町が形成された。さらに、少し遅れて昭和38年には、飯塚市と二瀬町、幸袋町及び鎮西村が合併して飯塚市が形成された。なお、桂川町、稲築町、碓井町、庄内町及び潁田町には市町村再編の動きは全く起こらなかった。

## ⑧ 甘木市及び朝倉郡

朝倉郡では、明治の末に3件の合併が行われた。すなわち、明治41年に大三輪村と栗田村が合併し三輪村(昭和37年町制施行)ができるとともに、三根村、中津屋村及び安野村が合併して夜須村(昭和37年町制施行)が生まれ、また、明治42年には福成村と大庭村が合併して大福村が生まれている。しかし、朝倉郡で大規模な市町村再編が起こるのは戦後になってからである。

すなわち、昭和の大合併期に先立つ昭和26年、杷木町、松末村、久喜宮村及び志波村が合併して杷木町が形成されるが、昭和29年には、甘木町、上秋月村、秋月町、安川村、馬田村、蜷城村、立石村、福田村、三奈木村及び金川村の10町村が合併して甘木市が誕生する。さらに、昭和30年には高木村が甘木市に編入されたほか、朝倉村、宮野村及び大福村が合併し朝倉村(昭和37年町制施行)となった。

なお、小石原村及び宝珠山村は、明治22年の村制施行以来、町村再編の動きはなかった。

## ⑨ 筑紫野市・春日市・大野城市・太宰府市及び筑紫郡

筑紫郡では、戦前においては市町村再編の動きはなく、もっぱら昭和の大合併期に大幅な市町村再編が行われた。すなわち、昭和30年に二日市町、御笠村、山家村、筑紫村及び山口村が合併し筑紫野町となり、太宰府町と水城町が合併して太宰府町が生まれ、また、昭和31年には安徳村、南畑村及び岩戸村が合併して那珂川町となった。筑紫郡では、昭和40～50年代に四つの町が一举に市制を施行し、筑紫野市、春日市、大野城市(以上昭和47年)及び太宰府市(昭和57年)が生まれた。なお、春日市(以前の春日町)及び大野城市(以前の大野町)では、町村再編は行われなかった。

## ⑩ 宗像市及び宗像郡

宗像郡では、明治42年に津屋崎町と宮地村が合併して津屋崎町となり、明治44年に宮田村と野坂村との合併によって南郷村が生まれたほかには、戦前期にそれほど活発な市町村

再編の動きは見られなかった。宗像郡の市町村再編は、もっぱら昭和の大合併期に行われた。すなわち、昭和29年には、東郷町、赤間町、吉武村、河東村、南郷村及び神興村の一部が合併して宗像町（昭和56年市制施行）が生まれたほか、福間村、上西郷村及び神興村の一部が合併して福間町となった。さらに昭和30年には、津屋崎町と勝浦村が合併して津屋崎町となり、神湊町、田島村、池野村及び岬村が合併して玄海町となった。

なお、大島村は、明治22年の村制施行以来、町村再編の動きはなかった。

#### ⑪ 前原市及び糸島郡

糸島郡では、戦前期の昭和6年に前原町、波多江村及び加布里村が合併して前原町となり、また昭和20年には桜井村と野北村が合併して桜野村が生まれている。しかし、大きな市町村再編は戦後の大合併期に行われた。すなわち、昭和30年に、前原町、雷山村及び長糸村が合併し、さらに少し遅れて怡土村が合併して前原町（平成4年市制施行）が形成され、また、深江村、福吉村及び一貴山村が合併して二丈村（昭和40年町制施行）が生まれ、可也村、小富士村、芥屋村及び桜野村が合併して志摩村（昭和40年町制施行）となった。

#### ⑫ 古賀市及び糟屋郡

糟屋郡では、戦前期においては福岡市への編入事例を除けば、市町村再編の動きはなく、昭和の大合併期に大幅な市町村再編が行われた。すなわち昭和30年には、新宮町と立花町とが合併して新宮町が生まれたほか、古賀町、青柳村及び小野村が合併して古賀町（平成9年市制施行）ができ、篠栗町と勢門村が合併して篠栗町となった。さらに昭和31年には久原村と山田村が合併して久山町となり、昭和32年には大川村と仲原村の合併により粕屋町が生まれた。なお、宇美町、志免町及び須恵町は、それぞれ大正9年、昭和14年及び昭和28年の町制施行以来、市町村再編の動きはなかった。

#### ⑬ 直方市及び鞍手郡

鞍手郡では、戦前期に活発な市町村再編の動きがあり、大正15年には直方町、新入村、福地村、頓野村、下境村の5町村が合併して直方町（昭和6年市制施行）が誕生し、昭和2年には宮田町が香井田村を編入した。さらに戦後に入っても、市町村再編が盛んに行われた。すなわち、昭和26年には若宮町、山口村及び中村が合併して若宮町となり、昭和30年には剣町、西川村及び古月村が合併して鞍手町が生まれ、宮田町と笠松村の一部が合併して宮田町となった。また、同年、直方市が植木町を編入した。

なお、小竹町は、昭和3年に勝野村に町制を施行して以来、市町村再編の動きはなかった。

#### ⑭ 久留米市

久留米市は、御井郡内久留米有馬藩城下の両替町ほか28町をもって明治22年に市制を施行しており、福岡県では福岡市と並んで最も古い市である。戦前には、大正6年に鳥飼村の一部を編入するのを皮切りに、大正12年には櫛原村を、大正13年には国分町を、さらに昭和18年には御井町を編入して市域を拡大した。しかし、久留米市において大々的な市町村再編が行われるのは昭和の大合併期である。すなわち、久留米市は昭和26年に山川村、合川村、上津荒木村、高良内村を編入し、昭和33年には宮ノ陣村及び山本村を、昭和35年には草野町を編入して市域を拡大した。

#### ⑮ 小郡市及び三井郡

三井郡において大々的な市町村再編が行われるのは、昭和の大合併期である。三井郡では、昭和30年に、小郡町、味坂村、三国村、御原村及び立石村が合併して小郡町（昭和47年市制施行）が生まれ、北野町、弓削村、大城村及び金島村が合併して北野町となり、大刀洗村、本郷村及び大堰村が合併して大刀洗町が生まれた。次いで昭和34年には善導寺町と大橋村が合併して善導寺町ができるが、ここには同年草野町の一部が編入された。

なお、善導寺町は、昭和42年に、久留米市に編入されている。

#### ⑯ 大牟田市及び三池郡

大牟田市及び三池郡の市町村再編は、もっぱら戦前期になされており、戦後においては全く行われていない。明治40年、銀水村、上内村、手鎌村及び倉永村の4村が合併して銀水村が生まれた。大牟田市は、大正6年に市制を施行するが、昭和になり、編入によって市域の拡大を図った。すなわち、昭和4年の三川町編入を皮切りに、昭和16年には、銀水村、三池町、玉川村及び駛馬町を一挙に編入した。しかし、戦後においては市域を全く拡張させていない。三池郡内では、昭和6年に岩田村、二川村及び江浦村が合併して高田村が生まれるが、ここには昭和17年、飯江村及び開村が編入された。しかし、高田村（昭和33町制施行）も、戦後においては市町村再編の動きはなかった。

#### ⑰ 柳川市及び山門郡

山門郡においては、明治34年に上瀬高町と下瀬高町の合併によって瀬高町が生まれるが、明治40年には、合併によって一挙に5つの町村に再編される。すなわち、瀬高町、本郷村、小川村、川沿村及び緑村の一部が合併して瀬高町に、清水村と水上村が合併して東山村に、塩塚村、鷹尾村及び有明村が合併して大和村（昭和27年町制施行）に、川北村、川辺村、宮ノ内村及び垂水村が合併して三橋村（昭和27年町制施行）に、そして宮原村、竹海村、万里小路村及び緑村の一部が合併して山川村（昭和44年町制施行）になった。また、昭和12年には浜武村と久間田村が合併して昭代村となった。このように山門郡では戦前期に活

発な市町村再編が行われたが、山門郡の中心都市である柳川市の形成は戦後に入ってから行われた。すなわち、昭和26年、柳河町、東宮永村、西宮永村、城内村、沖端村及び両開村の6町村が合併して柳川町が形成され、翌年（昭和27年）、市制を施行して柳川市となった。しかし、昭和の大合併期には、昭和30年に柳川市に蒲池村及び昭代村が編入され、昭和31年に瀬高町に東山村が編入されただけで、市町村再編は比較的僅かな件数にとどまった。

#### ⑱ 大川市及び三潞郡

三潞郡で大々的な市町村再編が行われるのは、昭和の大合併期においてである。すなわち、昭和29年に大川町、三又村、田口村、木室村、川口村及び大野島村が合併して大川市が生まれ、昭和30年には、城島町、江上村及び青木村が合併して城島町に、大溝村、木佐木村及び大莞村が合併して大木町に、犬塚村及び三潞村が合併して三潞町に、そして荒木町と安武村が合併して筑邦町になった。その後、筑邦町は、昭和30年に下広川村の一部を、昭和31年に大善寺町を編入したが、昭和42年に、隣接する久留米市に編入された。

#### ⑲ 八女市・筑後市及び八女郡

八女郡では、明治41年に下妻村、二川村及び水田村が合併して水田村が生まれているが、戦前期においてはそれほど大きな市町村再編の動きはなく、もっぱら戦後になってから大々的な市町村再編が行われた。すなわち、昭和26年には福島町、長峰村、上妻村、三河村及び八幡村が合併して福島町が形成され、さらに昭和の大合併期に至って、昭和29年には、福島町に川崎村、忠見村及び岡山村の一部が編入されて八女市が生まれ、また、羽犬塚町、水田村、古田村及び岡山村の一部が合併して筑後市が誕生し、黒木町、豊岡村、串毛村、木屋村及び笠原村が合併して黒木町が生まれた。次いで昭和30年には、光友村、北山村、白木村及び辺春村が合併して立花町が生まれ、上広川村と中広川村が合併して広川町が生まれ、その後、広川町はさらに下広川村の一部を編入した。また、西牟田町及び下広川村の一部が筑後市に編入された。昭和32年には黒木町が大淵村を編入し、昭和33年には北川内町と横山村の合併によって上陽町が生まれた。

なお、矢部村及び星野村は、明治22年の村制施行以来、市町村再編の動きがない。

#### ⑳ 浮羽郡

浮羽郡においては、昭和4年に浮羽村と椿子村が合併して御幸村（昭和26年町制施行）ができるが、主な市町村再編は戦後になってから行われた。すなわち、昭和26年には御幸町が山春村、大石村及び姫治村を編入するとともに浮羽町へと町名を変更し、また、川会村と柴刈村の合併によって筑陽村が生まれた。さらに昭和の大合併期に入り、昭和29年には田主丸町、水分村、竹野村、筑陽村、水縄村及び船越村の一部が合併して田主丸町が生

まれ、昭和30年には吉井町、江南村、福富村、千年村及び船越村の一部が合併して吉井町が生まれた。

出典：福岡県広域行政研究会「福岡県における市町村の自主的合併等の推進方策に関する調査報告書」

(平成11年7月)

## 2 国の取組み

「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」（昭和40年法律第6号）は、市町村の自主的合併の際に障害となる事項を取り除くため、10年間の時限立法として制定されたが、昭和50年と昭和60年に有効期限がそれぞれ10年間延長され、存続してきた。

平成5年6月、国会の衆参両院の本会議で「地方分権の推進に関する決議」が全会一致で行われた。この決議では、「東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しく豊かさを実感できる社会を実現していくため」地方分権を推進することが必要とし、そのためには「国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務」とされた。

これを受け、平成5年10月の臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の最終答申では、「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」とされ、地方分権を進めるためには、市町村合併により権限や財源の受け皿にふさわしい体制を整備する必要性が説かれた。

平成6年11月に内閣総理大臣に提出された第24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、市町村合併について、「地域の一体的整備、市町村の行財政基盤の強化、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」とし、「「国土の均衡ある発展」や「地方分権の推進」という今日のわが国の内政における重要な課題に対処するため」推進する必要があるとされた。一方で、市町村合併を推進する際は、「住民の共同生活意識の醸成や関係する市町村及び住民の自主的な判断が前提とされなければならない。」とされた。

この答申に基づき、自主的な市町村の合併を推進するとともに、合併市町村の建設が速やかに行われるようにするため、合併特例法が改正され、平成7年4月から施行された。この改正において、同法の有効期限が平成17年3月31日まで延長されるとともに、自主的な市町村の合併を推進するため、新たに合併協議会の設置の請求に関する制度等の措置が定められた。

平成8年3月に発表された地方分権推進委員会の中間報告では、「地方分権の推進に当たっては、行政及び財政の改革を推進するとともに、新たな地方公共団体の役割を担うにふさわしい行政体制の整備・確立を図る必要がある」とされ、「今後、地方分権の進展と相まって、地方自治の担い手としての市町村の基盤をより強固なものとしていくためには、自主的な合併が一層促進される必要がある。」と、市町村合併の必要性が説かれた。

平成9年7月の地方分権推進委員会の第2次勧告では、「国・地方を通じた財政再建が急務となっている現状において、国民負担の増大を極力抑えつつ、高齢・少子化、高度情報化等の社会経済情勢の変化に適切に対応し、多様化・高度化する住民ニーズに機動的、弾力的にこたえていくためには、簡素で効率的な地方行政体制を実現することが喫緊の課題」とされ、「国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するためには、基礎的自治体である市町村の行財政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題」であるので、「今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進するもの」とされた。

また、同勧告において、市町村合併の推進のために国が講ずべき策として、

- ①政令市・中核市の権限拡大、中核市要件の緩和、特例市の創設、市昇格要件の見直し
- ②交付税算定の際の合併推進等に伴う財政需要の反映等
- ③周辺地域の衰退懸念への対処策(旧市町村単位を基礎とする組織又は仕組みの導入等)
- ④合併特例法に基づく住民発議制度の拡充(合併関係全市町村による合併協議会設置請求の場合、市町村長に合併協議会設置の議案付議の義務付け等)
- ⑤合併協議会の設置促進のため、住民投票の導入等制度の見直し

の検討が求められ、都道府県に対しては、市町村合併のパターンの提示、先進事例の紹介等合併推進に必要な助言、調整等が求められた。

平成10年4月の第25次地方制度調査会の「市町村の合併に関する答申」では、市町村合併の今日における必要性について、地方分権の推進、少子高齢化社会への対応、国・地方における厳しい財政状況といった情勢を踏まえ、市町村合併を求める声が高まっていること、こうした要請にこたえるためには、市町村が行財政基盤の強化、人材育成・確保等の体制整備、行政の効率化を図ることが重要であり、自主的な市町村合併により対応することは有効な方策であることが記述されている。

また、市町村合併のメリットとして、

- ①各種の行政サービスの享受や公共施設の利用等が広域的に可能となり住民の利便性が向上

- ②専任の職員や組織の設置等が可能となり高度かつ多様な施策が展開できること
- ③行政サービスの内容が充実するとともに安定的に提供できること
- ④広域的な視点に立ったまちづくりの展開が可能になること
- ⑤行政組織の合理化や公共施設の広域的な配置の調整等により限られた資源の有効活用  
が図られること

などが期待され、市町村の合併の検討に当たっては、各地域の特性に応じた効果等が明らかにされることが重要であるとされた。

平成11年7月には、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」により、合併特例法が改正され、市町村合併をさらに積極的に推進するために、合併協議会の設置の請求に関する制度の拡充、地域審議会の設置等の措置が定められるとともに、合併後のまちづくりに必要な財政措置として、地方交付税の額の算定の特例（合併算定替）の期間の延長、地方債の特例（合併特例債の創設）等の措置が講じられた。これにより、「平成の大合併」が始まったとされる。

### 3 福岡県の取組み

前述のとおり、昭和の大合併以降の本県における市町村合併は、大都市部での市域拡大によるものであり、昭和50年3月の福岡市への早良町編入を最後に合併は行われてこなかった。

平成の時代に入り、地方分権の推進とともに、その受け皿として市町村合併の必要性が説かれたが、本県では、市町村の行政能力の強化という観点からは、合併の推進は有効な方策であるものの、市町村合併は何よりも関係市町村や住民の主体的な意思によって行われるべきものであるため、市町村の自主的合併の促進に資するよう、合併の意義・手続・効果などを情報提供し、要請があれば団体間の調整や意見交換などを行う方針であった。例えば、平成9年3月に「市町村合併の手引」を作成し、市町村の実務担当者に対して専門的な情報を提供した。

他方、広域行政の必要性から、平成6年に制度化された広域連合制度については、長や議員の公選制あるいは直接請求制度を備え、従来の一部事務組合の機能をより強化したものであり、地方分権における権限移譲の受け皿として、また市町村合併の機運の醸成の方策として、大変重要なものという評価をしていた。そのため、いきなり合併に行かないまでも、一部事務組合の統合あるいは重複部分の複合化、広域連合制度の導入に努めていくことが必要であり、このような前段階の各種制度を活用した上で、合併機運の醸成を図っていく方向であった。

このため、平成9年度に、市町村やまちづくり団体が市町村合併や広域連合制度を具体的に導入するための自主的な調査・研究・シンポジウム開催に対する助成制度（福岡県広域行政推進支援事業補助金）を創設し、平成11年度までに市町村や青年会議所等計22団体に対し、総額16,373千円を助成した。

一方、国における市町村合併に対する取組みを踏まえ、平成10年2月には、総務部次長を会長、地方課長を副会長とし、各部主管課長を委員とする福岡県広域行政研究会を発足させ、広域的行政課題、広域行政推進方策、市町村の自主的合併推進方策について具体的な研究を進めた。

同研究会は、平成11年7月に第1回報告書「福岡県における市町村の自主的合併等の推進方策に関する調査報告書」を発表し、県内の市町村の状況や県民アンケート調査をもとに、市町村行政の広域的展開の必要性、市町村合併の類型化と類型ごとのケーススタディ、合併の効果や課題、旧郡単位を基本とする検討エリアの設定の提言などを取りまとめ、これを市町村や関係団体などに提示した。

同研究会はさらに、平成12年5月には第2回報告書を発表し、合併の阻害要因への対応策を取りまとめるとともに、県が合併パターンを考える際の留意点として、旧郡単位のパターンに加え、旧郡の一部が先行合併するパターンと、旧郡をまたがる合併のパターンを検討する必要があるとした。そして、県の役割として、情報提供や啓発に加え、市町村の研究会や合併協議会への助成措置、人的支援、合併後の市町村に対する県事業の優先的実施の検討など、積極的な支援の必要性を提言した。