

市町村合併問題と市町村の将来展望

横山 純一

北海学園大学法学部教授

1 市町村合併の進捗状況

まず、市町村合併の進捗状況をみてみよう。2003年11月5日現在、全国の法定合併協議会数は443、法定合併協議会に参加している市町村数は1723（全市町村の約54%）であるが、西日本のほうが東日本よりも進んでいる西高東低の状況である、とほぼ言ってよいだろう。とくに長崎、広島、愛媛などの各県において格段に進んでいる。ただし、ばらつきがみられ、任意合併協議会はなく、法定合併協議会が一つあるにすぎない県（宮崎県）もある。東日本では、とくに北海道や東北地方で進み具合が緩慢である。法定合併協議会に参加している市町村の割合が25%未満の都道府県は8つ存在するが、北海道、岩手県、福島県がこれに属している。岩手県では法定合併協議会だけではなく任意合併協議会さえもまったくないの

である。とはいえ東北地方においても次第に合併が進み始めている。例えば、宮城県では法定合併協議会の設立が多くなってきているし、多数の自治体で一つの法定合併協議会を構成するケースも目立ってきている（県北部の登米地域の法定合併協議会は9町で合併を目指している）。

このような西高東低の状況には、市町村の歴史や市町村の人口数、各県の市町村数、県の合併への姿勢などさまざまな要因が考えられるが、重要なファクターの一つに自治体の面積をあげることができる。全国ベースでは1町村あたりの平均面積は104.6平方キロメートルであるが、北海道の町村の平均面積はその3.5倍の363.45平方キロメートル、続いて岩手県（231.94平方キロメートル）、山形県（197.28平方キロメートル）と、北海道と東北地方に面積が広い町村が多いのである。

2 どのような合併が成功するのか

筆者は、昨年度、北海道にある社団法人北方圏センターの広域行政の研究プロジェクトの座長を務め、全国数カ所で合併の調査を行ったが、「ロマンなき合併」が多いという印象を受けた。つまり、合併しても圏域全体の発展を見込める合併が少なく、財政の悪化を理由として、「仕方なく合併する」ケースが多かったのである。

合併が成功するには、圏域全体が発展する見込

よこやま じゅんいち

1950年生。東北大学経済学部卒。東北大学大学院経済学研究科財政学専攻博士課程修了。尚桐女学院短大講師、86年札幌学院大学経済学部助教授を経て95年北星学園大学教授、2000年より現職。著書（単著）に、『高齢者福祉と地方自治体』（同文館出版）『地方分権と地方財政』（公人の友社）などがある。

みがある、日常的に住民や行政の交流が盛んで地域の一体性が強い、長い期間かけて協議してきた、などの諸条件が必要となるだろう。例えば、北海道では、もしも苫小牧市と千歳市が合併するという事になれば、圏域全体の発展が見込めると筆者は考える。現在、両市の間では合併の協議や研究などはほとんど行われておらず、苫小牧商工会議所の有志など経済界の一部が積極的に取り組んでいるにすぎない。この場合には、まずは、合併特例法に基づく財政優遇措置が切れる2005年3月までに合併するという目標を設定するのではなく、時間をかけて議論することが必要である。苫小牧港と新千歳空港があり、企業立地が進んでいる苫千地域が、札幌市という大消費都市に近接する生産・流通の拠点都市になることによって、日本の中の拠点的な都市になる。それは圏域（苫千地域）全体の発展につながるだけにとどまらず、北海道経済の「元気さ」を全国に発信していくことにもなる。当該地域だけではなく、北海道全体とりわけ北海道経済にとってプラスになることができるのである。

さらに、全国の中で合併がうまくいっているケースは、合併前から住民の日常生活圏が一体的になっているところや、「まちづくり」の視点を持ちながら時間をかけて合併について議論してきたところである。

現在、広島県の呉市と8町（下蒲刈町、蒲刈町、豊町、豊浜町、音戸町、倉橋町、安浦町、川尻町、このうち安浦町と川尻町以外は離島の自治体）が合併の協議を行っている。つまり、呉市と8つの町は合併協議会（法定もしくは任意）をつくっているが、呉市と個々の町とで協議会を作る1市1町の協議会方式をとり（1協議会のみ1市2町＝呉市、音戸町、倉橋町）、最終的に1市8町の合併が目指されているのである。

この地域の合併は比較的スムーズに進みそうである。というのは、住民間の結びつきが歴史的に強かったからである。明治時代に軍港だった呉市

には、離島から多くの労働者が働きに来ていた（当時は船で通っていたが、現在は離島の自治体の多くと呉市・川尻町との間に橋がかかっている）。また、この地域では、広域的な取り組みが進んでおり、行政面でも、離島の自治体を中心に呉市との関係が深い点が注目されるべきである。つまり、呉市はさまざまな仕事、例えば広域消防事務、介護認定（2次認定）事務、水道水質検査業務などを、各町から受託しているのである。広域消防事務については、呉市は、川尻町、安浦町、豊浜町、豊町から委託を受け、各町から委託料を受けとる代わりに、呉市消防の分署を4町につくっている。介護認定の第2次審査については、呉市は、下蒲刈町、蒲刈町、黒瀬町、川尻町から委託され、認定審査を行っている。その一方で、呉市営バスがこの地域の離島を含めた自治体（7町）において運行されている。このように、行政の間でも、住民の間でも、日常的な結びつきが強い。このような蓄積のもとで、現在、任意合併協議会から法定合併協議会に移行し、時間をかけて協議が行われているのである。

また、合併の成功例としてよく紹介されるのは岩手県の北上市である。1991年に北上市と和賀町、江釣子村が合併して現在の北上市になったが、実は3自治体は80年代の初めから合併のための協議を始め、約10年間協議を続けて合併にこぎつけた。また、東北新幹線の駅ができ、沿線にいち早く工業団地を整備し、多くの企業が北上市に進出し、現在でも人口は微増傾向となっている。なるほどバブル景気の後押しもあったとはいうものの、現在のような「有利な」合併特例債もなく、それに頼らない地道なまちづくりが好結果となったといえるのである。

3 市町村合併による行政改革の停滞と特例債の陥穽

合併による財政優遇措置の適用について、現在、

総務省は、2005年3月末の合併特例法の期限までに市町村が合併することを議会で可決し都道府県知事に合併の申請をすれば、2006年3月末までに実際に合併したケースに限り、合併特例債発行などの財政優遇が受けられる合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置く予定である。財政優遇措置の1年延長である。そして、このような方針は、すでに同省が今年の5月に打ち出した「市町村合併促進プラン」で表明済みのもので、市町村は、今冬までに法定合併協議会を設ければ財政優遇措置を受けることができるのである。今年度にはいって、例えば北海道では任意合併協議会が多数設立されてきているが、このような状況変化が関連しているのであろう。しかし、法定合併協議会への移行にはあまりにも時間がない。また、全国的にも、法定合併協議会ができていても十分に議論する時間が保障されているとはいえない。これでは財政優遇措置の期限を意識して、議論をつくさずに急いで合併することになりかねない。

では、十分な議論を経ずに急いで合併するということになれば、どのような問題が起きるのだろうか。おそらく、行政改革の機運がしばらく（4-5年間）鈍ることになるだろう。そして、そのことは将来のラディカルな行政改革につながることになるだろう。果たして、それでよいのだろうか。必要なのは地道で堅実な行政改革とまちづくりのはずである。

合併までわずかな期間しか残されていない中で合併となると、個々の自治体の施設やサービス水準などは、基本的にできる限り維持した合併にならざるを得ない。岩手県大船渡市と三陸町は2001年5月に合併協議を始めてから6カ月後の11月に合併した。人口8,000人の三陸町は小学校が7校と大船渡市の学校数より多かったが、7校は存続することになった。なぜなら、協議の中で小学校の統廃合が前提になると、短期間の間に合併することができないからである。

大船渡市と三陸町の合併に限らず、旧市町村のサービスや施設は尊重し、使用料・手数料は低い自治体に合わせ、職員の給与は高い自治体に合わせる。市町村議会議員は合併後も在任特例があり議員として残る。さらに合併特例債による新市町村建設事業があり、建設土木事業の規模が拡大する可能性が高い。これでは、行政改革の機運はなかなか生まれてこないのである、しかし、そうしなければ、法定合併協議会を作ってからでも激論となり、離脱表明する市町村が相次ぐことになるだろう（朝日新聞の調査では法定合併協議会設立後「破談」になるケースが最近1年で91件ある。「朝日新聞」2003年11月14日朝刊参照）。

市町村合併は「究極の行政改革」とよく言われているが、以上のことから、合併してしばらくの間は行革の動きは鈍くなってしまふ。議論があまりなされないまま急いで合併するのは、右手に美味しいケーキをもちながら「ダイエットしなければ」とつぶやいているようなものである。単独自治体であれば、当然行わなければならないはずの行政改革が滞ってしまうことになるのである。

さらに、筆者が調査してきた本州の合併を予定している自治体では、どこも合併特例債を限度額一杯発行する計画であった。もしも、「北海道合併推進要綱」において合併パターンの一つになっている中空知の5市5町（滝川市、砂川市、歌志内市、赤平市、芦別市、上砂川町、奈井江町、雨竜町、新十津川町、浦臼町、合併後の人口10万人、ただし、芦別市、奈井江町、新十津川町、雨竜町は、「自立」もしくは法定合併協議会に不参加を表明）が合併するとすれば、合併特例債の発行可能額は650億円と巨額になる。特例債の元利償還費の7割が地方交付税措置されることになってはいるが、元利償還分を基準財政需要額に算入するだけで、その分が地方交付税として生のままで交付されるわけではない。例えば、基準財政収入額が増えれば、当然交付される額は減ることになるのである。さらに、7割の地方交付税措置が

この先も続くのだろうか。

今年6月の財政制度審議会の建議は「地方に税源を移譲する際に、国と地方の債務残高を調整する」としている。この意味するところは、交付税特別会計にある借入金返済の国負担分は反故にし、地方債の元利償還費の地方交付税措置も見直す可能性があるということである。国の方針は変化するのが常であると考えた方がよい。例えば、かつて地域総合整備事業債の発行を国は積極的に奨励していたのに、2002年度から新規の地域総合整備事業債は廃止された。合併特例債の元利償還費の7割を地方交付税の基準財政需要額に算入する措置も将来見直される可能性を否定できないのである。また、つい2-3年前までは、「合併特例債は市町村に最後の大きな投資機会を提供する財源」と喧伝されてきたが、今年度にはいつてからは、その発行をできるだけ思いとどませようという国の動きが見られるようになってきた。

合併特例債の元金償還は4年目から始まる。そのころから自治体はきびしい財政状況をひしひしと感ずることになる。議員も新しい自治体の議員となる。旧小規模自治体からは議員はわずかしか出てこれないだろう。そこで、ラディカルな行政改革が合併後4-5年してはじまることになる。旧小規模自治体へのさまざまな配慮が消失しはじめるし、受益者負担が強まる。職員の削減もすすむ。急激なダイエットが住民生活を直撃することになるのである。また、地方交付税の算定替えて合併後10年間は旧市町村の地方交付税の合算額が交付され、11年目から段階的に圧縮し、16年目から1本算定となりほとんどの合併自治体で地方交付税は激減する。算定替え期間終了後に合併特例債の償還ピークがくることが十分あり得る。そうなると財政破綻になる可能性がでてくる。また、それだけによけい、きびしいダイエットが必要になる。

さらに、今年の6月下旬に閣議決定をみた、いわゆる「税源配分の三位一体改革」(骨太方針第

3弾)で地方交付税がどのようになるのか不透明部分が多い。合併自治体にプラスになることが確実に見通せる財政保障はないのである。

4 面積が広く行政効率が期待できない

広い面積の市町村が合併しても、行政の効率化が進すまない。例えば、北海道の足寄町の面積は1,400平方キロメートル、別海町は1,320平方キロメートルで、香川県の面積にほぼ等しい。道内での市町村合併は、足寄町や別海町のような規模か、それ以上の規模の自治体をつくることになる。一般に、合併を行うと小中学校の統廃合が進む。すると面積が広いのでスクールバスが必要になる。現在、別海町では24台のスクールバスがあり、小さな民間バス会社よりも保有台数が多い。学校を統廃合しても、スクールバスを20数台保有するのでは効率化はあまり進まないのである。行政効率化があまり進まないまま、住民サービスが低下することが懸念されるのである。

また、財政力の脆弱な自治体が合併しても財政力の強化にはならない。町村同士の合併では行財政基盤は強化されないし、借金残高が多い市と町村の合併も行財政基盤の強化にはならない。

さらに、合併で面積が大きくなると人口移動が生じる可能性がある。小規模自治体では、合併すると本庁を置く中心自治体に多くの役場職員が移り、学校も統廃合で先生がいなくなる。商工会の人は「商売ができなくなる」と不安を持っている。もっとも、これは市町村面積の違いによって影響は異なる。合併してできた自治体の面積が100-200平方キロメートル程度であれば人口移動はあまり生じないだろう。しかし、北海道の場合は、隣の役場までの距離が40キロ、50キロあるところが多い。冬の地吹雪にとまなう通勤難などもあり、若い役場職員中心に合併が行われれば引越しをする人が多くなり、地域の商業や産業が衰退することになるだろう。

また、いうまでもなく産業構造が異なる自治体の合併にはかなりの困難が伴う。例えば、サラリーマンが多い自治体と人口が少なく酪農業が盛んな自治体が合併すれば、一般には、酪農業に手厚い政策は打たれなくなるだろう。

5 市町村の将来展望—財政制約の中で どう将来を描くか

では、合併しなかった自治体の財政はどうなるのだろうか。市町村合併数と景気動向にもよるが、今後10年間の地方交付税減額は覚悟しなければならない。ただし、現行の地方交付税は経常経費については簡単に減額できない制度になっている。結局、合併するしないにかかわらず、現在あるいは将来の地方財政状況を考えると、財政的制約、財政規模の縮小をある程度前提にしてまちの将来像を描くことが必要になるのである。そして、その中で、財政再建と住民サービスを落とさないという二兎を追う努力が必要になる。「二兎を追うもの一兎も得ず」とも言われてはいるが、自治体は二兎を追わなければならない。

自治体では、職員の仕事の見直し、自治体内の横の連携、横断化が必要だ。以前、東京都新宿区でバリアフリーのまちづくりを調査したとき、区の土木部長は障害者福祉を熱心に勉強していた。歩道と車道の段差を解消する事業に取り組んでいたが、段差がなくなれば車椅子の人にはよくても、視覚障害者の人にとってはかえって危険になる。一度造ったものをすぐに改修するのでは税金の無駄遣いになってしまうため、土木部長は様々な障害者の団体と常に協議し、区の福祉部と連携して歩道を整備していた。こうした連携はあらゆる分野で、現在、求められているのである。

規模の大きい市役所はもちろんのこと、小さな町村役場においても、土木は都道府県の建設部、国土交通省、福祉は都道府県の保健福祉部、厚生労働省の縦の関係になっていると思う。それを横

の連携で仕事をする仕組みにすれば、効率的、効果的になるのではないか。財政状況を考えれば、多くの自治体で職員を減らさざるをえない。そこで、サービスの質を落とさないためには、横の連携で仕事をする必要があるのである。

歳出の見直し、事業のスクラップ・アンド・ビルドは必須である。なにが本当に必要な事業なのかを真剣に検討しなければならない。例えば、高齢者に一律に支給する敬老年金を廃止する自治体が増えてきている。昭和40年代に制度を始めた自治体が多いが、当時は進歩的な意味を持っていた。しかし、現在はそうではない。当時は高齢者比率も低く75歳まで生きる人も多くなかった。しかし、現在では、平均寿命が大幅に延びるとともに少子・高齢社会が進行している。敬老年金事業を続ければ財政支出は増えるばかりである。しかも高齢者は所得格差が大きく、敬老年金や祝い金が孫の小遣いになっているケースも多々みられる。こうなっては本来的な福祉とは言えないのであって、財源を他の高齢者福祉の充実に使うため、敬老年金事業等の廃止などの見直しが必要である。

見直しの一つの試みとして、介護保険利用料の一割負担が重荷になっている低所得者を対象に、利用料負担を数%軽減するか無料にする施策が考えられる。高齢者全体に占める要介護者と要支援者の割合は1割から1割5分である。その中で低所得者対策だから財政支出はさほどかからない。敬老年金事業を廃止する一方で、このような介護保険の利用料の軽減施策を行えば、財政再建にもつながる。しかも、「本当に困っている」高齢者への支援になる。さらに、このような施策によって低所得の高齢者が在宅サービスの利用を増やせば、施設介護から在宅介護に転換するケースも出てくるだろう。そうなれば、自治体の介護保険財政の好転にもつながるのである。

また、自治体が、NPOや住民ボランティアとどのような良好な関係を築くことができるのかも、今日、大変重要な課題になっている。

6 市町村の広域連携・広域連合の勧め

市町村合併に代わるものとして、市町村の広域連携や広域連合が検討されてよいと考える。

例えば、市町村立病院のほとんどは赤字となっている。人口4,000人の町で町立病院会計の赤字が2億5,000万円というケースもあり、将来の病院事業にとって大きな課題となっている。そこで、広域で連携し、地理的中心地に総合的なセンター病院を設け、他の自治体はサテライトの診療所にすることが考えられる。合併をしたら、旧自治体の病院・診療所を全部維持するのは難しいことを考えれば、広域連携のメリットは存在する。

過疎地域の多くの病院では、診療科目が少ない、入院は少なく外来が多い、という特徴が見られる。入院患者は大都市部の病院に行ってしまうので、入院ベッドがあいてしまう。そこで、治療をあまり必要としない高齢者が多く入院する。診療報酬は下がるので、当然赤字になる。さらに過疎地域の医師の高給与や、大学医局からの医師派遣にかかわる問題が最近噴出している。

以上から、広域のセンター的な病院と、周辺のスアテライト診療所は有効な方策だと考える。しかし、課題が少なくない。というのは、「自分の町にセンター的な総合病院があればいいが、診療所では町民も納得してくれない」とほとんどの首長が考えているからである。また、大学の医局のほうも、診療所には医師を派遣することに消極的という問題がある。

そこで都道府県が調整役になって広域的連携ができないのだろうか。都道府県が参加する広域連合の検討が重要だと考えるのである。実際、鳥根県では、隠岐7町村と鳥根県で構成される、病院事業の広域連合が機能しているのである。また、北海道では、奈井江町を中心に中空知の1市5町で構成される介護と国民健康保険の広域連合も順調に推移している。さらに、北海道町村会は広域

連合の一つの形態として連合自治体構想を明らかにしている。広域連合制度については、意思決定の遅さなど、そのマイナス面が指摘されているが、筆者は広域連合制度の問題点を十分認識したうえで、広域連合制度は、さまざまな問題点がある市町村合併に比べればベターであると考えている。地方財政が悪化している中で、市町村の広域連携や広域連合は、まちづくりの有力な選択肢の一つなのである。

7 地方制度調査会の最終答申と市町村

2003年11月13日に27次地方制度調査会は最終答申（「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」）を決定し、首相に提出した。最終答申の主な内容は、2005年3月に合併特例法が期限切れになった後も新法を制定して合併を促進する、新法には財政優遇措置を盛り込まない、合併特例法期限後の合併推進策として都道府県が構想を策定、都道府県知事は合併に関する勧告・あっせんを行って合併を進める、合併を促すべき小規模町村の人口規模はおおむね1万人未満を目安とするが小規模町村の人口密度や地理的条件にも配慮、新法のもとでも合併に至ることが難しい市町村については広域連携の方策により対応、自治体内に地域自治組織をおくことができる、などである。

では、地方制度調査会の最終答申をどのように読んだらよいのだろうか。本稿の締切り日（11月14日）の関係上、詳細な検討ができないため、簡潔に述べておくことにしたい。

まず、法定化される基本構想の策定事務は法定受託事務なのか自治事務なのか、都道府県の基本構想に基づく勧告の法的な性格やあっせんとはなにか、基本構想の策定に国の関与はあるのかなどが、最終答申では詰められてはいるとはいえない。また、合併が必要との判断、あっせんなどは都道府県知事の裁量なのか等についてもあまり明確とは言えないが、知事の判断が大きくなったと把握

することができる。

次に、27次地方制度調査会の中間答申になかった人口1万人未満が明記されたが、それほど市町村は深刻に受け止めなくてよいのではないだろうか。あくまで目安であって、合併の対象となる要件ではないからである。1万人未満は、地方交付税の算定措置と連動しないし、地方交付税の段階補正の見直しは今後も行われるだろうが、1万人未満で合併しないことを理由に、自治体にきびしい地方交付税の算定が行われることはない。新法に1万人という数値が差別的に示されることはないと思うが、強制的合併反対と地方分権推進の視点で、関係団体の運動によって新法への明記を避けなければならない。

第3. 地理的条件や人口密度が考慮される記述になっており、面積の広い市町村への配慮がなされた。北海道などの要望が取り入れられたと言えるし、合併が全国画一的にはいかないことが示されたと言える。

第4. 広域連合制度については、中間答申に比べて踏み込んだ記述になっている。実際に合併が進んだ場合、市町村の面積が大きいため、行政の

効率化が進まないまま住民サービスが低下することが懸念される市町村も少なくない。そうならないために、「意思決定は基礎自治体で、仕事は広域で行う」というフィンランド型（フィンランドでは広域連合が発達している、人口490万人の国で市町村数は450）が模索されてよいだろう。

第5. 地域自治組織については踏み込んだ叙述になっていない。行政区型と特別地方公共団体型があるが、前者に力点がおかれている。つまり、合併の際に限り、地域自治組織に法人格を持たせることができるとされてはいるが、あくまで期限付きであるし、議会にあたる「地域協議会」の構成員も公職選挙法の公選で選ぶことはできない。

今後、市町村合併を目指したり、広域連合を模索したりする場合、法定や任意の協議会の中で、第3セクターもふくめて各自治体の情報公開がきちんとできるのかが重要になる。また、行政だけが情報を握るのではなく、洗いざらい住民に情報公開することも必要である。合併だけではなく、広域連合の議論をぜひしてもらいたいと考えるし、中長期的な議論を通じて、市町村は、いろいろな工夫を考えてもらいたいものである。

市町村合併をめぐる現状と 基礎自治体政府の構想

牛山 久仁彦

明治大学政治経済学部助教授

1 はじめに

地方分権推進関連法（分権一括法）が2000年4月に施行され、機関委任事務の廃止をはじめとする国—地方関係の改革が具体化されてからすでに3年半が経過した。しかし、自治体をめぐる環境はきわめて厳しく、市民・住民が改革の成果を実感している自治体は依然として少数であろう。分権推進会議をめぐる議論や、三位一体改革をめぐる中央省庁の動きも、分権改革の未来を切り開くという確信がもてないのが現状である。

それに比して、分権改革の「受け皿」づくりとして期待された「市町村合併」問題は、連日新聞紙上ににぎわし、また合併を推進するか、自立の道を選ぶのかといった論争が自治体の首長や議員、研究者らによって活発に行われている。それは、市町村合併が自治の基本的な単位としての基礎自治体の再編成に他ならず、自治のあり方や今後の基礎自治体の能力や規模を決めるものだから

である。

全国には約3,200の市町村が存在しており、中央政府は2005年3月までに1,000を目標にこれを再編すると号令をかけている。見通しでは、目標には遠く及ばないものの、新聞報道などによる、全国で少なくとも600あまりの市町村が合併して市町村数は2,600あまりに減少することが見込まれており、今後の動向によってはさらにその数が増える可能性がある。

市町村合併によって、自治体規模が拡大し、職員的能力向上や、人員の効率配置、財政効率の向上が進むというのが中央政府の主張である。市町村合併が、さまざまな効果や影響を地域社会に与えることは間違いがないが、果たしてそれは中央政府の見込み通りに進むのであろうか。そして、市町村合併は日本の地方自治にとって有益なことであるのかどうか、そして地域社会の発展や住民生活の安心・安全を保障するものなのであろうか。そこで、本稿においては、市町村合併が求められた理由について再検討すると同時に、その現状を分析し、今後の検討すべき論点と議論の方向性について考えてみたい。

うしやま くにひこ

1961年生。84年中央大学法学部卒。明治大学大学院政治経済学研究科博士課程単位取得退学。愛知大学法学部講師を経て99年助教授。2001年より現職。著書に『広域行政と自治体経営』（編著）などがある。

2 地方分権と「平成の大合併」

日本の基礎自治体は、その創成期以来、一貫して数の減少を求められてきた。いわば「規模の拡

大と数の減少」が繰り返されてきたのであるが、戦後の合併は以下の3期に区分されると考えられる。まず、戦後の第1期合併は「地方自治の名に値する基礎自治体づくり」をめざすものであり、戦後の地方自治法制定に伴う事務配分によって、一定の規模をもった自治体規模をもつことが市町村に求められたことによる。そして、敗戦の痛手から脱却し、復興を果たした日本で「高度経済成長に対応するための都市の育成」がめざされたのが、第2期合併である。1950年代後半から1970年代にかけて進められたものがそれで、第1期合併ほどの多くの合併が進んだわけではない。その理由は、合併の条件が整っている地域はすでに第1期に合併を果たしていること、広域行政施策の整備によって合併によらなくても広域的な行政需要を満たすことが可能になったことがある

第3期合併は、「平成の大合併」などと評され、その動向に注目が集まっているが、それが求められる理由は、以下の3点にある。第1に、すでに述べたような地方分権の「受け皿」である。現在の市町村規模は数百万人を数える政令指定都市から、数百人の村までまちまちで、一言で分権を進めるといっても簡単にはいかない。この第3期分権では、自治体に一定の規模を確保することによって、自治体政府への専門職員の配置を可能にし、政策形成能力を高める、効率的な行政を進めるといったことが分権の「受け皿」として求められる。第2に、国・地方を問わない深刻な財政危機の問題がある。財政危機の責任の全てが自治体にあるわけではないが、割拠した自治体区域が効率的な自治体行政の運営を妨げ、また小規模町村における住民一人あたりの行政経費が非常に高くついていることも事実である。第3に、地域住民のサイドから見たときに、現在の行政区域が生活圈や通勤・通学圏に合致しておらず、まちづくりが阻害されている場合などに、住民自らが合併を望むこともある。この例では、地域住民の成熟によって自らがまちづくりを考えていく契機として

合併が位置づけられ、分権時代にみあった自治体創造が展望されることが期待される。

市町村が中央政府の合併推進方針を無視できない理由は、地方分権にもかかわらず大きく変わることのない、集権的な財政システムによるところが大きい。小規模町村は、国からの移転財源に大きく依存しており、その減額はきわめて厳しい行財政運営を自治体に強いることになる。合併を進めぬのであれば、いわば「兵糧攻め」にあう不安の中で、自治体は市町村合併に取り組んでいるという現状がある。

それでも、この合併の動きを地方分権の流れの中で前向きにとらえ、検討していくことはできるのであろうか。一つの選択肢としては、市町村合併をしないという考え方がある。これも地域の決定の中では十分あり得ることであろうし、福島県矢祭町の「合併しない宣言」はその典型例であろう。実際、合併特例法の期限が切れる2005年を迎えても合併しない自治体は全体の7～8割にのぼるとみられ、合併をするのは2割強であると見込まれる。しかし、合併を選択しない市町村であっても、長年の交付税体制の中で都市から地方へ財源移転し、小規模町村が優遇されてきたシステムが続くわけではないし、住民の自治体行政にたいする目も厳しくなっている。「分権自治体」として、住民本位の行政を、ニーズに見合った形で効率的に行うことが求められているのである。

市町村合併をする場合、中央政府の推進方策により、そうした改革を進めるためには有利な条件が提供される。自治体規模の拡大による職員の効率的な配置や統制、財政規模の拡大による集中投資、職員削減や施設の効率的配置による経費節減などを合併を契機に進めることができる。中央政府からの財政的な支援や特例措置も大きなウエイトを占める。

もっとも、こうした合併による効果は、必ずもたらされるということではなく、具体的にそのための計画を立案し、実行に移す中で実現すると

いってよい。いわば、市町村合併を検討することに意味があるとすれば、それを契機として自治体のあり方を問い、分権時代にふさわしい自治体づくりをどのように進めていくのかを考えるとところにあるのである。

3 市町村合併を考える視点

それでは、市町村合併を考える上で必要な視点とはどのようなものであろうか。まず第1に、市町村合併は、地方分権の時代にふさわしい住民本位の自治体をつくることをめざすということである。たしかに、財政上の効率化や合理化は市町村合併の重要な動機となりうるが、そのことによって地域住民の利便性が低くなったり、生活に不都合が生じることになってはならないことはいうまでもない。低い負担で高いサービスを得ようと地域住民が望むことは当然であり、自治体はそれを追求しなくてはならないのであるから、市町村合併でそれができないのであれば、意味がない。

第2に、地方分権改革は、集権的体制のもとで中央政府の後見監督をうけるかのような状態にあった自治体を、政策形成能力をもった総合行政主体へと組み替えていくものであるから、市町村合併がその目的を実現できるかを検討せねばならない。総合行政主体としての自治体は、権限委譲を受けるために合併が求められているとされるが、合併によって生まれる自治体の規模はまちまちで、合併によっても依然として市の要件には満たないものも多い。その場合、総合行政主体たることは可能であるのか、またそうしたことを保障する措置がとられるのかは未知数である。したがって、合併を検討する際には、総合行政主体⁽¹⁾としての自治体政府が建設可能かどうか議論されるべきであろう。

第3に、市町村合併によって生まれる自治体のあり方や負担と給付のあり方は、地域住民自らによって決められる必要がある。すなわち、先に述

べたように、住民は低い負担と高いサービスを求めるが、それに応えるには限界がある。したがって、市町村合併によって生まれる自治体が、どのような負担を住民に求め、サービスを行うのか、あるいは地域住民がサービス供給にどれだけ協力できるのか、そうした点が議論されなければ、合併推進のかけ声に地域住民が踊らされるだけである。

すなわち、合併によってどのようなまちづくりが行われ、必要なサービスがどのように供給されるのか、それについての負担と給付の関係はどうなっていくのか、そしてその結果、総合行政主体としての自治体政府がどのように創られていくのかが重要なのである。合併後の姿を議論し、方向付ける法定協議会は、そうした疑問や課題に答えを出し、地域住民に市町村合併によってもたらされる地域社会の将来像を提示することが求められるのである。

4 市町村合併のメリットとデメリット

地方自治の議論の中で、市町村合併を進めることの意味は何かという問題は、容易に解答が出せない難問であるが、中央政府は合併が行われることによって生じるメリットを強調する。しかし、一方で自治体規模が大きくなることへのデメリットも危惧され、それゆえに法定協でも合併の是非をめぐってメリットとデメリットが検討されることとなる。具体的には、メリットの拡大とデメリットの克服という形で議論が進められることとなる。

市町村合併のメリット・デメリットについては、さまざまな議論が存在するが、以下にしばしば指摘される点について列記してみた。

市町村合併のメリットとしてあげられるのは、以下のようなものである。すなわち、役所の規模拡大による政策形成能力の拡大と効率化・サービスの向上、財政規模の拡大による重点投資規模の拡大、公共施設の効率的配置（重複施設の解消）、

中心市街地の活性化による人口の増加、高齢化率の高い地域へのサービス継続、職員数の減少による義務的経費の削減、議員・首長数の削減による財政負担の軽減、といった点である。一方、デメリットも少なくない。合併のデメリットとしてしばしば指摘されるのは、身近な役所の消滅とサービスの低下、重点投資の中心市街地への偏向、公共施設の整理による利便性の低下、周辺部の過疎化、周辺地域におけるきめ細かいサービスの供給困難、職員数減少によるサービスの低下、議員数の減少による民意反映の低下、などである。

これらを見ると、メリット・デメリット論の論点は、サービスの向上、財政負担の軽減、それらを支える政策形成能力の向上といったところであり、反対にそれらメリットが人口の多い中心自治体に集中することに周辺地域が強い危惧を抱いているということであろう。したがって、合併協議の際にこれらの不安を解消し、デメリットを払拭するためには、新自治体全域の交流を容易にする交通網の整備、市民の不安を解消するサービス供給量確保の見通し、庁舎の統廃合による利便性低下を防ぐIT化、市民・住民の参加を保障するコミュニティ施策の充実などが望まれることとなる。

これらをふまえ、合併をする場合にはメリットを拡大し、デメリットを低減するための政策を考え実行することが求められる。また、中央政府は、こうしたデメリットを解消するために、「特例法」によって、さまざまな財政措置や優遇措置を定めているのである。

5 合併の手続きと法定協議会の役割

国が合併推進のために1996年に定めた「市町村合併特例法」は、市町村合併を進めるための手続きとして、法定協議会の設置や新市建設計画をつくって合併後のまちづくりの構想や自治体行政のあり方を示すこととしている。したがって、合

併をする場合、まずは法定協議会が新市建設計画を策定し、この計画を関係市町村の議会が議決することが必要である。さらに、都道府県議会の議決、知事の決定と国への届け出などがあり、これらを経て合併のプロセスが終わる。この中で重要なことは、法定協議会における議論がどのように行われるかということであり、そこにおいては、地域住民の参加が保障される必要がある。

合併を検討する組み合わせが決まり、研究会ないしは任意の協議会による予備的な検討が行われたのち（これらは省略される場合もある）、議会の議決を経て法定合併協議会がスタートすることになる。法定協議会の基本的な協議項目は、まず当該の合併がどのような方式で行われるのか新市の名称がどうなるのか、事務所の位置として、合併後の本庁舎をどこにおくのか、また支所・出張所をどのように配置するのかなどである。また、合併の期日についても議論されるが、現在は特例法の期限（2005年3月）もあり、それを目処に決定される傾向が強い。

既に見たような合併のデメリットを克服することが法定協における重要な課題である一方、合併のデメリットを最大限拡大していくことをめざすのも、もう一つの大きな役割であるといえよう。合併による一般的なメリットは先に示したとおりであるが、一方で中央政府の合併推進方策には、多くの特例措置が合併のメリットをもたらすものとして提示されている。したがって、法定協ではこうした特例措置の恩恵が当該地域でどれだけ享受できるのかを探ることになる。

6 市町村合併に伴う財政的な見通しと合併の効果

しかし、今回の合併特例法で準備されている破格の財政措置が自治体にモラルハザード（倫理観の欠如）を起こしているのも事実である。とにかく、財政優遇措置があるうちに合併を進めようと

いう「駆け込み合併」のみならず、もらえるものは全てもらっておこうという姿勢で合併協議に臨む自治体が少なくないように思われる。

合併特例債は、今回の合併特例法の中では、もっとも規模の大きな財政支援措置であるといえる。これは、合併後10カ年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債を充当（95%）し、元利償還金の70%を普通交付税措置しようというものである。これによって、合併した自治体は、市町村建設計画で定めた事業に多額の資金を確保することが可能になるのであり、これを目当てに合併する自治体が増えても不思議ではない。

しかし、こうした合併特例債の無条件の受け入れと事業の執行は、同時に大きな自治体負担をもたらすものであるといえる。なぜなら、合併特例債も自治体の借金であることにはかわりなく、他の補助金同様に自治体の裏負担を必要とするからである。この裏負担を返す見通しがないまま合併特例を上限まで活用すると、後年度の負担が重くのしかかることは間違いない。

また、合併算定替えの特例は、合併後10年間にわたって、合併前の交付税算定が保障され、15年後を迎えるまでは合併算定替えが行われないことを認めることになるが、これも明確な財政的な見通しを法定協立で立てることなくしては、15年後に大変な財政的なしわ寄せを引き受けることになる。合併算定替えの特例や合併特例債は、合併後10年にわたって、財政規模を拡大することになるが、そのことが直ちに自治体の投資規模を拡大し、新規事業が展開できることを意味するのではない。あくまでも、行財政改革によって効率的な自治体運営が保障され、その結果生まれた財政的余裕の中で住民本位の行政施策を展開することができてこそその合併である。議員任期の特例によって、自らの任期を延長し、地位を守ろうとする自治体議員の姿勢も大きな問題である。

7 第27次地方制度調査会答申と 今後の基礎自治体

こうした状況の中、11月13日に第27時地方制度調査会が出した「今後の地方制度のあり方に関する答申」には、全国の自治体関係者が注目していた。これに先だって発表された西尾試案とそれをたたき台とした中間報告を受けてまとめられたものである。

この中間報告には市町村のあり方に関連して言及した二つ点で大きな特徴がある。ひとつは、小規模町村に対して、自治権の剥奪すらあり得るとして、合併を行わなければ懲罰的な対応をとることも示唆したことであり、もうひとつは、合併して規模が拡大した自治体について、地域自治組織の育成を促し、都市内分権を進めることを求めていることである。とくに前者については、人口規模が明示されるのかどうか注目が集まっていたが、答申は人口1万人という数字を示して、それに人口が満たない町村が合併しない場合には、都道府県が計画を策定して合併を勧告する旨を盛り込んだ。また、今後、合併しない自治体の事務を都道府県が代行する仕組みについても検討するとして、合併圧力を強化する方向を示した。

また、後者については、合併後の自治体において、地域自治組織を①行政区的なタイプ、②特別地方公共団体、という二つの方法で設置することができるとし、①の場合には「基礎的自治体の一部として事務を分掌する」こととされ、②の場合には「基礎的自治体の事務で法令の義務づけのないもののうち当該自治組織の区域にかかる事務を処理する」などとすることによって、合併後の都市内分権を示唆して、役所が住民から遠くなることを防ぐ措置を講じたのである。

また、答申では都道府県合併や道州制は今後の課題としながらも、論点整理を行った。これは、基礎自治体の再編成によって将来的に都道府県の

再編成も不可避であるという認識のもと、道州制も含めた可能性を論じている点で興味深い。基礎自治体のあり方を「総合行政主体」として根本的に見直すと共に、都道府県体制の改革も視野に入れた大幅な地方自治改革を行うことになるのかどうか、今後の動向が注目されるところである。さらに、一定規模をもった都市が、「内なる分権」を行うための仕組み作りをどのようにしていくのかということに示唆を与えるものになるのかどうかも気になるところである。いずれにしても、地方自治と住民にもっとも身近な自治体が、大きな転換期にあることはまちがいないであろう。

8 分権時代の基礎自治体創造へ

市町村合併は、対等合併にせよ、編入合併にせよ、必ずいくつかの自治体が消滅することを意味するものである。それは一方で、政治的に構成された自治体政府が再編成されることを意味するし、地域の状況も大きく変わる可能性がある。しかし、合併のメリットとデメリットは表裏一体の関係にあるようにも思えるし、市町村合併をしたからといって、よいことばかりであるというのは幻想で、合併そのものは、豊かな住民生活を保障するものではない。合併したからといって分権自治体が生まれるとは限らないであろう。さらに、現状では合併したからといって、その結果生まれた自治体の規模は依然としてまちまちで、理想的な自治体規模というのも明確ではない。その意味では、合併はゴールではなくスタートであることを自覚し、どのような自治がそこにはぐくまれていくのかを考えることが大切なのではないだろうか。

今後必要なことは、日本における分権時代にふさわしい基礎自治体のあり方を検討していくことである。分権改革が基礎自治体に求めた「総合行政」の主体たることについても、今後議論を深めていく必要があるだろう。新しい国—地方関係の中で、地方政府としての基礎自治体の理論的、実体的な研究の深化が求められている。

《注》

- (1) 2000年4月に施行された改正地方自治法は、その第1条の2①において、自治体（地方公共団体）を、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」と規定しているが、分権推進委員会中間報告をはじめ、くりかえし改革推進の過程でもちいられる「総合的」という言葉の意味するところは、複雑である。基本的には、改革にともなう権限委譲によって生じる自治体の自己決定権の拡大を意味するが、それはあくまでも従来通り「行政主体」であって「統治主体」を前提としたものではない。ただし、「今時改革を全体的に見れば、自治体を限りなく「統治主体」に近づける方向性を有するもの」であり、「改革の方向性を左右する統治主体の理論化は重要な課題として残されている」（佐藤英善編著『新地方自治の思想—分権改革の法としくみ』敬分堂、2002年、30頁）という指摘もある。分権推進委員会では、中間報告などこの問題について活発な議論を展開したが、結果的には、こうした総合行政の主体として市町村を位置づけることが、分権の「受け皿」として合併を誘引する結果になったといえよう。

地方分権の時代に独自のまちづくり

福嶋 浩彦

千葉県我孫子市長

● はじめに

我孫子市は、人口13万2千人、面積は40平方キロメートルのまちだ。昨年からは、隣接する柏市（33万2千人）、沼南町（4万6千人）と2市1町で合併の研究を行ってきたが、市民とも議論を重ねた結果、2月に合併しないという結論を出した。無作為抽出した3千人市民アンケートでも、57%が「合併すると我孫子市が市民と協力して進めてきた独自のまちづくりが継続できなくなる」という回答だった。

市長と市民が顔の見える関係にあり、一定の自立的財政運営も可能な我孫子市の規模は、「市民自治」にとって最適ではないかと考えている。このスケールメリットを活かしてまちづくりを行っていききたい。

● 市民自治の最適規模

市町村合併は地方分権の受け皿とも言われている。しかし、地方分権とは、単に国、県、市町村の行政の間で、権限の再配分をすることではないはずだ。地方分権の真の意味は、市民に近いところに行政権限がきて、地域に暮らす人が、自分の地域の問題を自らの手で解決し、自己決定していくことにある。つまり「市民自治」だ。

この市民自治にとって基礎自治体の最適規模はあまり大きいものではない。市民が、自分たちの意見を市政に反映できる、まちづくりに実際に参加できる、と実感できるのは、むしろ小さい自治体だろう。一定の財政力を持ちながら、行政とさまざまな市民活動やボランティア、市民事業がいろいろ議論して、一緒になってまちづくりを行うには、10万人から15万人ぐらいまでの人口規模が適切だと思える。

この程度の規模までの自治体なら、行政の職員も、自分が担当している仕事で、市内の何処で何が問題になっているか、誰がどんな活動をしているか、どんな意見をもっているか、ほぼ把握できる。市長もさまざまな市民的課題について、当事者をはじめ多くの市民と議論しながら、その解決の方向を見いだしていくことができる。

また、より重要なのは、市民が本気になって訴えれば、市民世論を作ることができ、それによって市の政策を動かしたり、場合によっては変更させることもできる。こうした可能性を、リアリティを持って考えられるのは、この規模ぐらいまでではないだろうか。こうした市長（行政）と市民の距離の近さを大切にしたいと考える。

● 民への分権が自治体効率化のカギ

合併によって行政運営が効率的になるとは、必

ずしも言えない。そもそも〈重厚長大〉は、すでに20世紀の終わりに非効率の代名詞になった。無駄プラス無駄で、さらに大きな無駄が生まれる可能性すらある。

現実の自治体の各財政指標やバランスシートを見ても、人口の多い市ほど優良なわけではない。実際の多くの行政の仕事の中には、広域でやったほうが効率的なもの（大規模な施設の建設など）と、1自治体をさらに小域に分けてやったほうが効率的なもの（福祉の多くの部分など）の両方がある。

また、公共のサービスを行政が全て受け持つ、という時代はとくに終わっている。民（企業や市民活動）に任せられるものは積極的に任せていくべきだ。「民への分権」が自治体効率化の柱だと考える。この点でも、とくに市民活動との連携は、自治体が大きくない方がやりやすい。

分権の時代、国は県に仕事を渡してスリム化できるかもしれない。県は市町村に仕事を委譲してスリム化しようとしている（千葉県は行革プランで県施設の市町村への移管を打ち出した）。では市町村はより多くの仕事を抱え込んで「大きな政府」を目指すのか。そんなことは、財政的見地からも不可能だろう。市町村はどうすれば良いのか。〈民〉への分権を徹底して進める以外にない。

「公共」を行政が独占してきた明治以来の方式は、行政が全ての責任をとることで、社会に一定の安定と安心感を与えてきたと思う。しかし同時に、行政の中に膨大な無駄と非効率を蓄積してきた。また、行政に対し批判と要求をするだけの「依存型市民」を生み出した。21世紀には、こうした行政と市民の関係を根本から変えて、市民と企業と行政がより良いパートナーシップを築き、それぞれが自分の責任をしっかりと果たしながら、「協働」のまちづくりを進めていきたい。

● 合併のメリット、デメリットを検証

もちろん、以上のような原理レベルの話だけで合併を否としたわけではない。

架空の話だが、いくら小さな市で、市民と協働のまちづくりをやろうと思っても、市民の多くが隣の市に魅力を感じていて合併したいと願っていれば無理だ。豊かな自然があるが、まったく財政の将来見通しがない市があれば、自然を切り開いて工業団地を作るより、工業団地のある市と合併し、その財政力を生かして自然を保全する選択もあるかもしれない。

市町村合併について議論するには、その地域の将来像と合併のメリット、デメリットを具体的に検証し、判断することが大切だ。

まず、昨年4月に我孫子市・柏市・沼南町の2市1町で、「広域まちづくり研究会」を設置し、10月までに合併した場合の将来像などについて報告書をまとめた。

これに基づき、2市1町の合併による新しい市と我孫子市の将来像を比べてみると、〈手賀沼を活かしたまちづくり〉など、基本的な視点は共通していた。

財政面でみると、市民一人当たりの予算規模は新しい市の方が強化されるが、市債〈借金〉は大幅に増えることが分かった。単純に規模が大きくなると、財政が健全化・効率化するわけではないことは明白だった（公債費負担比率は我孫子市10.9%、柏市15.0%、沼南町14.1%）。

合併によって、国から優遇措置を受けられるが、我孫子市とは直接関係のない常磐新線（つくばエクスプレス）関連への莫大な投資が、新市の最大の事業になる可能性もある。

また、合併に対する国からの最大の支援策は合併特例債（2市1町の場合、540億円まで借金が認められる）だが、合併を理由に国をあげて借金を増やすことも疑問だった。

医療の広域連携などは、合併によって強化が期待できた。一方、我孫子市はこれまで、市民と協力して、子育て支援、高齢者や障害者福祉、環境、文化など多くの分野で、特色ある施策を進めてきた。これらの施策の中には、新しい市に引き継がないもの（保育園の待機児童ゼロなど）もあることが予想された。

● 市民の意向を集約

合併問題は、市長や議会だけで決めるのではなく、主権者である市民に問う必要がある。そこで昨年11月、市民の意向を集約する3つの方法をあらかじめ明示して、今年2月までに実施した。

一つは、広報・ホームページで4回にわたり合併特集を組み、全市民に、手紙やEメールで意見を寄せてもらうようお願いした。

もう一つは、市長が出席する合併問題の懇談会（タウンミーティング）を市内6会場で開催し、市民と直接に意見交換した。

そして、以上の二つで積極的に意見を表明しなかった市民の意向もできる限り把握するために、無作為抽出3000人のアンケート調査を行った（回答1716人）。

結果はいずれも、「我孫子市は合併せず独自のまちづくりを進める」という意見が多数を占めた。これらを総合的に判断し、2月の市議会全員協議会を経て、法定合併協議会の設置に加わらないことを決めた。

なお、この3つの方法で市民の意向を集約したのは、住民投票を行う時間がなかったからだ。柏市、沼南町は平成17年3月までの合併を目指しており、これに間に合わせて手続きを進めるため、法定合併協議会の設置に我孫子市が加わるかどうかの結論を、今年の2月初めまでに求められていた。2市1町の「広域まちづくり研究会」の報告書が出たのが昨年10月であり、実質3ヵ月間で住民投票を行うのは不可能だった。ただし、もし法

定協を設置して合併に向かう場合は、正式決定までに住民投票を実施することにしていた。

● 自立したまちづくりへ8つの提案

全国の市町村の約半分は人口1万人以下。自主財源が10%に満たない所など、合併しか選択の余地がない小さな町村も確かにあるだろう。幸い人口13万人で自主財源比率67%の我孫子市は、こうした状況とは違い、より良くなるのはどちらか合併の是非を選択できる環境にあると言ってよい。

ただし、改革を怠れば、合併してもしなくてもつぶれてしまう。今まで以上に大胆な改革を進めていかなければならない。今年3月の市長の施政方針では、自立したまちづくりに向け、新たな自治のルールづくりと地域活性化のための「8つの提案」を行った。

1. 市長の再任回数を条例で制限することの検討

市長の考え方、重点分野の置き方で、まちづくりの具体的な展開は大きく変わる。市長の得意分野は伸びるといってよい。それ自体は良いことだが、まちのバランスのとれた長期的発展を考えれば、一定期間で別の人が市長を担うことが適切と考える。

2. 議員立法できる市議会に

これからの議会は、行政のチェック機能や問題の提起にとどまらず、問題の解決を自らも行うことが重要になる。議員提案で条例をつくる議会が求められている。そのためには、定例会以外の会議の増、議員の活動費の充実、議会事務局の法制スタッフの強化などが必要になる。次回の改選で、議会の定数を思い切って減らしたうえで、体制強化を図ったらどうか。

3. 市民投票の制度を新設

地域の政策課題も市民意識もますます多様化している中で、重要な政策について市民の意識を直接反映する仕組みは大切だ。自治体において、間接民主制を補完する直接民主制の導入は、市民の自治意識を高め、市民の総意によるまちづくりに有効と考える（12月市議会に常設型市民投票条例案を提出）。

4. より徹底した情報公開

市民にも、単に行政に要望するだけでなく、市の財政や事業の優先順位を考慮してもらうことが大切。そのためには、政策形成課程の情報はもちろん、政策形成に入る前の段階から情報公開を進める。

議員（国・県議員も含む）から市の幹部や担当職員に要望等があった時は、必ず文書に記録し、情報公開の対象とする（すでに8月から開始している）。

自治会や業界団体、各種の連合会など公共的性格を持つ団体から市に要望書が出された場合は、市の回答と合わせて市民に公表する（11月から開始している）。

5. 市税収入に対する人件費の割合を制限

今日の経済状況の下で、税収は減収傾向にある。しかし、人件費はかなりの削減努力をしない限り、増加しかねない。そうなれば、財政運営は硬直化する。現在、我孫子市の税収に対する人件費の割合は、県内の平均的な水準だが、特別職を含む常勤の職員の総人件費を市税収入の50%以下にすることを、当面（5年程度）の目標とする（14年度決算では50.8%だが、16年度予算編成では、2億円以上の削減が必要となる）。

6. コミュニティビジネスによる地域の活性化

市の人口で最も多いのは50代の世代。今後、定年退職を迎える人も増える。こうした人たちに

豊富な経験と知識を生かして、地域で活躍してもらうことが大切。それがまちづくりの原動力となる。

その一つとして、子育て支援、介護、環境、観光、農産物の地産・地消などあらゆる分野で、コミュニティビジネスの起業支援や事業の育成に積極的に取り組んでいく。

7. 「子ども総合計画」推進と若い世代に魅力のあるまちづくり

50代について多いのは20代の人口。こうした若い世代がこれからも我孫子に住み続けて子育てをしてくれることが、我孫子市の将来にとってきわめて重要だ。すでに実現している保育園の待機児童ゼロもその一つだが、若い世代が安心して住むことができ、子育てがしやすいまちを、市の最優先課題として取り組む。そのためにも、今年度中に作成する「子ども総合計画」を確実に実行していく。

8. JR成田線沿線の交通利便性の向上

若い世代の定住のためにも、市の活性化のためにも、成田線沿線の交通利便性の向上は重要。JRへの働きかけを引き続き強めるとともに、新しい発想でバス会社との本格的な連携を研究する。

● おわりに 自立の精神こそ

地方分権は今、正念場を迎えている。まさに地方分権の真価が問われる時期になってきた。自治体が分権の時代を拓いていくためには、国からの権限の委譲も、財源の委譲ももちろん重要だが、それ以上に必要なものは自立の精神だと思う。自治体の行政も市民も、地域のことは自分たち自身で決めていくという、自己責任、自己決定の強い意思を持たなければ何も始まらない。市民とともに自立の精神をおおいに育て、分権の時代をリードできる我孫子にしていきたいと考えている。

新たな地方自治体の創造

—田無市と保谷市の合併を経て—

保谷 高範

東京都西東京市長

1 市町村合併の歴史

わが国の市町村の歴史は、いわゆる「明治の大合併」と「昭和の大合併」という2つの大きな動きを経て現在に至り、そのどちらもがそれぞれの時代に市町村が処理することとされた事務や権限にふさわしい標準的規模の自治体をめざした国等の行政主導型の合併と言える。

明治21年には71,314もの自治体があったが、市町村合併の歴史を経る中で現在では3,181団体となっている。また、この市町村の数については、現行の合併特例法の期限である平成17年3月に向けてさらに減少するものとみられ、国では、この期限までに2,000を切る自治体に再編されるものとみている。

今日、多くの自治体が合併に向けた取り組みを進めている中で、過去に行われた「明治の大合併」「昭和の大合併」と大きく違う点は、今日の合併議論の背景には地方分権という潮流があるということである。すなわち、地方のことは地方が、自分たちのまちは自分たちが築いていくという考え方で、ここに「平成の合併」の今日的意義があると私は思っている。

2 田無市と保谷市合併の経緯

田無市と保谷市の合併問題は、保谷が田無を3分の2ほど取り囲む特殊な地形に由来し、古くは明治23年から合併に向けた取り組みについての記録が残っている。両方の自治体にとっては、政治・行政の両面にわたる長い歴史的な背景を持つ課題であったといえる。

明治28年当時、田無は神奈川県に、保谷は埼玉県に属し、住民生活の利便性の向上を図ることをめざして田無町から保谷村に対し合併の申し入れがなされたが、合併成立までには至らなかったと記録が残されている。

昭和に入ると、昭和23年の町村合併促進法のもと、全国的に合併機運が高まるなか、田無・保谷の合併構想は、近隣の自治体を含んで幾度となく浮かんでは消えていった。特に、昭和30年代後半からの合併論議においては、合併による市制施行をめざして昭和40年には当時の田無町と保谷町とで法定の合併協議会を設置するまでに合併機運の高まりを見せたが、それぞれの町とも人口が急増していた時代でもあり、単独での市制施行が可能となったために合併成立には至らず、昭和42年1月1日、それぞれ単独で市制を施行することとなったのである。しかし、このとき「市制施行後も引き続き合併に向けた努力を続ける」旨の

付帯決議が両町で行われ、両市の合併問題は市制実施後も両市共通の課題として引き継がれることになり、その後しばらくは沈静化していたものの、平成に入り再燃することとなる。

平成5年、私は保谷市の市長選挙において、隣の田無市との合併を最大の公約として掲げ、多くの市民の賛同を得ることにより市長に当選させていただいた。また、これを契機として、両市議会においては、両市合併に関する特別委員会が設置されるなど、双方の市において本格的な合併論議が開始されることとなり、さらに平成9年に両市では、いずれも議員提出議案として合併協議会設置を旨とする決議案が提出され、可決されることとなった。この結果、平成10年2月に田無市・保谷市合併推進協議会（任意の合併協議会）が、平成11年10月には、田無市・保谷市合併協議会（法定の合併協議会）が設置され、両市合併に向けた具体的な協議が行われることとなったのである。

そして、任意協議会で1年8ヵ月、法定協議会では実質10ヵ月にわたる協議を行い、最終的には、平成12年7月30日に、両市の合併協議の集大成として18歳以上の両市の全市民を対象とした合併の賛否を問う投票方式による意向調査を実施し、その結果、両市とも合併賛成意見が反対意見を上回り合併の方向性を確定的なものとしたことから、平成13年1月21日、21世紀初めての市「西東京市」が誕生したのである。

3 行政のリーダーシップと住民の合意形成

これからの時代、まちづくりをどのように進めていくのか、また、さらなる住民福祉の向上をめざしていくためには、どのような取り組みが必要なのかなど、行政に課せられた課題は非常に大きなものがある。

私は、これらの課題を解決するための様々な取り組みを行政自らが検証し、そして、それを市民

への確に情報提供し議論していくことが、今の行政に課せられた責務であると思っている。

私が保谷市長として市政に携わっていた当時、将来のまちづくりを考えた時、また、さらなる市民福祉の向上を考えた時、これらの課題を解決するための一つの手段が「合併」であるということをも市民のみなさんにご提案させていただき、そして、「合併」とは、将来のまちづくりであり、その将来のまちづくりは市民が主人公となって決めることが大切であるとの考えのもと、合併協議を進めてきた。これを一言で言うならば、合併は行政のリーダーシップと住民の合意形成であるということである。

そこで次に、両市の合併協議の過程において、特に「住民の合意形成」を大切にしたい取り組みについて紹介する。

(1) 新市将来構想の策定

合併後の新しいまちづくりに関する構想については、市民代表の委員を中心とする「新市将来構想策定委員会」を任意の合併協議会の附属機関として設置し、市民の視点を常に基軸として新市の将来像の検討を行ってきた。

この間、市民へは積極的な合併情報の提供に努め、当時としては画期的な策定委員会会議の全面公開、協議資料の希望者への無償配布のほか、合併広報紙の隔月毎の全戸配布やホームページの開設などにより、全ての合併協議会資料を市民へ情報提供できるような取り組みを行ってきた。

さらに市民の積極的な参加と幅広い市民意見を新市のまちづくりに反映させるため、市民の方であれば誰でも自由に参加できる市民ワークショップ「21世紀フォーラム」を4回にわたって開催し、参加者が親しみやすい課題を設定するなど参加者全員が意見を表明できるように工夫を凝らす中で、そこで出された一人ひとりの意見を大切にしながらまちづくり構想を取りまとめてきたのである。まさに市民の手による市民のためのまちづく

り構想と言えらると思う。

そして、市民とともに創り上げたこのまちづくり構想は、平成11年7月、新市将来構想「一人ひとりが輝くまち」として結実することとなり、後に法定の合併協議会において策定を義務づけられている新市建設計画の骨格を成すことになるのである。

(2) 新市建設計画の策定

新市建設計画の策定にあたっては、任意の合併協議会の段階で市民参加により策定された新市将来構想の精神を受け継ぎ、「21世紀を拓き、緑と活気にあふれ、一人ひとりが輝くまち」を基本理念に、6つの柱に掲げられたプロジェクト案を具体的に事業化したもの、両市の基本計画の未執行事業で合併の理念に合致する事業、合併協議会委員から特に要望のあった事業等を盛り込み、事業費総額589億円、事業総数53事業をもって策定されている。

特に本計画は、市民が主体となって策定した「新市将来構想」をベースとしていることから、大規模な開発プロジェクトのような施策はないが、市民生活に根ざした細かな生活課題を一つひとつ積み上げたものとなっていることが特徴である。

(3) 新市名の選定

新市の名称選定については、新しいまちづくりにとって市民の関心も非常に高く、合併議論の中では当初から重要な課題であると位置づけていた。

まず、法定の合併協議会を設置するのとはほぼ同時期の平成11年11月から12月の2ヵ月間にわたって全国公募を行い、結果として、8,753通、3,190種類もの応募が寄せられ、合併協議会では学識委員8名（全員市民代表）による「新市名候補選定小委員会」を設置して、この選定にあたった。

小委員会では、平成12年2月までに延べ6回の会議を開催、10候補を選び合併協議会に報告し、合併協議会では10候補から5候補を投票形式によ

り選定し、そして最終決定は市民意向調査の1項目として市民意見に委ね、結果として、市民が投票した中で投票数のいちばん多かった「西東京市」が新市の名称となったのである。

このように、新市の名称選定についても一貫して市民参加で取り組み、新しい市の名称を市民が決定するということとしたのである。

(4) 市民意向調査の実施

私は、両市合併にあたっては、当初から何らかの形で合併に対する市民の意向把握が必要であると考えていた。しかしながら、合併に対する市民意向の把握については、とかく合併問題については感情的になりやすいことや感覚的な判断に陥りやすいことなどから、その実施のタイミングが非常に難しいと言われていた。

そこで、市民の意向把握について、合併協議会において合併後の新しいまちの姿を十分検証し、そして、それを市民の方に伝え、それを判断材料として合併に対する市民の判断を仰ごうと考えたのである。

そして、このような考えを踏まえ、合併協議会では、市民の意向把握についてその調査方法や実施時期などについて十分な議論を重ね、取り組みを検討し、当時としては全国初の試みとなる18歳以上の全市民を対象とした意向調査を投票方式により、合併協議会における主要協議が終了した後の平成12年7月30日に実施するということを決めたのである。

こうした先進的な内容を含む意向調査の結果、両市とも合併賛成意見が反対意見を上回り合併に対する市民意向が確認され、両市合併の方向性を明確なものとしたのである。

以上、合併協議での「住民の合意形成」を大切にしたい取り組みについて、特徴的な点を4点ほど紹介させていただいたが、田無と保谷の合併は、その議論を進めるにあたって、ややもすればとかく置き去りとなる市民とのかわりを重視しながら

ら、市民への情報の提供と市民参加を一体のものとしてとらえ、両市合併の結論を導き出したことに大きな特徴を見出すことができると思う。

すなわち、行政がリーダーシップをとり、住民が決めた合併であるということである。

4 おわりに

私たちを取り巻く社会潮流が大きく変化をしている中、今後地方自治体は、自ら積極的に自己変革を図り、市民の期待に応え得る強固な行財政基盤を整えていくとともに、その盛衰をかけて一層激しくなる地域間競争に耐え得る魅力あるまちを

創出していくことが求められている。田無と保谷の合併の目的もそこにあり、そのための手段として合併を選択し、そして合併を自治体自らが実行する「究極の行政改革」と位置づけたのである。

合併とは、合併をすることによりまちづくりが完結するのではなく、合併を一つのスタートとして新たな地方自治体の創造へとつなげていくことが重要なのである。そのためにも、新たなまちづくりに向けた取り組みに勇気をもってチャレンジし、活気と魅力に満ちたまちを築いていくことが、今の地方自治体に課せられた使命であると感じている。

(平成15年11月14日)

住民の暮らしを守るために

—泰阜村はなぜ自立にこだわるのか—

松島 貞治

長野県泰阜村長

● はじめに

泰阜村は、行政村としてスタートした明治8年以來、合併も分村も経験していない村である。この泰阜村の人口がもっとも多かったのは、統計資料で確認すると昭和10年の5,884人と記されている。この頃、昭和恐慌の波が直撃、生糸価格が暴落し、この地域唯一といえる主要産業であった養蚕が大打撃を受け村は瀕死の状態となった。その時、狭い耕地で過密に苦しんだ泰阜村が選択した解決策は、国の満州移民計画に沿い、広大な土地を有する満州へ村民を送り、泰阜分村を建設するということであった。昭和13年7月の議会で決定のあと、村を挙げて満州開拓者を募り、その数は最終的に1,230余名となった。楽土を夢見てがんばった開拓団の村民も、敗戦とともに死の逃避行を余儀なくされ632名が犠牲となった。いま過疎で苦しむ村もわずか60年前、過密で苦しんだのである。この満州開拓の歴史を村の先輩たちは忘れることができないし、戦後生まれの私も引継がなければならない歴史である。

満州開拓を決めた村長以下、行政関係者が、実はこの満州移民計画が、関東軍の満州を中心とした大東亜圏構想戦略であり、ソ連国境の防御策でもあったことは、戦後しばらくたって明らかにされたことで、当時知る由もなかったのである。国

家戦略の前に、庶民は無力であり、逆らうことはできない。そして、その戦略の犠牲になるのは、いつも庶民であることが、泰阜村のこの歴史からも明らかである。

今回の市町村合併推進が、なぜかこの満州開拓と重なってならない。国の政策を信じ、よかれと思った選択でも結果はわからない。いま過疎といっても、これから先のことはわからないのではないか、との思いも頭をよぎる。泰阜村のように地理的条件からいっても合併という選択では、展望がもてない地域もある。歴史を思い、村の置かれている条件を考え、今度こそ、国の方針に沿えなくても村民の幸せを第一に考えたいと思うのである。

① なぜ自立にこだわるのか

(1) 過疎の山村の現実

戦後の経済成長は、東京一極集中に代表される極端な過疎、過密を作り出し、結果として人口の偏在、富の偏在をもたらした。山村は人口減少が続き、経済効率の悪い地域となった。そのため、かつての公共サービスといわれた路線バスも廃止され、国鉄等の民営化で電車の本数も減り、さらに携帯電話が使えない地域でありながら公衆電話も消えた。ATMは、地元農協と郵便局にあるだけで、地元金融機関、地方銀行支店に村内の土地

を無償提供するので、と設置を要望しても断られるのが現実である。今回の市町村合併の推進理由に「生活圏の拡大」があげられるが、過疎の山村で自動車を使えない弱者の生活圏は、逆に狭くなっている。移送のために福祉バスを運行し、診療所では患者送迎をし、J Aの移動購買車に支援しているのも、そうしなければ住民の暮らしが守られないからである。自己責任を求めても、なおかつ行政が支援しなければ暮らしが守られない住民がいる。過疎の山村にとっては、村があることそのものがセーフティネットといえる。

(2) 周辺部が寂れるということ

市町村合併論議で必ず話題にされる課題である。昭和の合併から50年経過し、やはり周辺部では人口減少を中心に地盤沈下が激しいことが報告されている。今回の合併では、この対策として「地域審議会」が提案され、さらに地方制度調査会の中間報告では「地域自治組織」が提案された。確かに前進といえるし、地域自治組織は考え方によっては、周辺部問題をかなり緩和できる可能性を秘めている。しかし、市町村合併が、究極の行政改革とするならば、地域自治組織は効率とは二律背反であり、まだ半信半疑の市町村が多いのではないか。それほど、この周辺部という問題は深刻である。

わが泰阜村のようにどのような組み合わせをしても中心になれない村も存在する。中心になれない地域では、役場は支所になり、将来学校も消えていく運命にある。心の拠り所といえる役場や学校が消えていけば、その地域がどういう姿になるか、想像に難くない。将来の姿が思い描けるだけに、村長が率先して合併の道は選択できない。たとえ苦しくても、一日でも、一時間でも独立村として存続させることが村人の幸せではないのか、と思うのである。

(3) 21世紀の基礎的自治体の役割

戦後日本は、豊かさを求め国民一丸となってがんばってきた。それが経済成長につながり、飛躍的な発展を遂げた。行政も、その経済効果を楽しみながら、学校建設、道路建設など各自自治体が競って生活基盤整備を推進してきた。そして、今日の認識は、おおかたの基盤整備はできた、すなわちなショナルミニマムの量は充足されたということである。もちろん、いまだ大型バスが通行できず、修学旅行に行く子どもたちを隣村の国道まで送り迎えしている、わが泰阜村のような地域も残っているが、基盤整備が進んだ結果、これからはそれぞれの地方の個性を大切にした特色ある地域づくりが叫ばれるようになった。これが地方分権の発想である。

特色ある地域づくり、という分権の発想は、統一して施策ができる範囲で地域づくりを行うことがいい、ということである。都市型の発展をした地域では、行政区域を拡大することの方が個性を発揮しやすいところもある一方で、長野県の南部県境地域のように、山と川と谷で分断された地域は、規模を拡大出来ぬまま文化を守り育ててきたところもある。分権という視点でいえば、規模、歴史も踏まえ多様性を認めるべきではないか、と主張したい。その多様性を認めたくえて、個性ある政策展開をしていくのがこれからの行政であり、その規模は千差万別でいいのではないかと考える。さらに、基盤整備中心の行政から住民に密着した福祉、教育、環境などが行政課題になっていく21世紀、自治の規模はむしろ小さい方がよいものばかりである。

例えば、泰阜村が国より20年早く進む高齢化対策のため、「介護」などという言葉がない頃、ましてや介護の社会化などという言い方が皆無の頃から、在宅福祉、医療に取組み、現在、高齢化率38%でありながら一人当たり老人医療費が全国一低い長野県で下から2番目、国民健康保険税は

県下最低で推移しているのは、高齢化という現実がまさに個性であったからである。山と川と谷で隔離され、都の塵も入らないこの山村でも、このような医療、福祉サービスができるのも、そこに自治権があり、住民に近い所で政策決定できるからである。いま、なぜ政策決定の場を遠くにする市町村合併が推進されるのか理解できない。

2 自律への道

自立をめざす理念や合併のデメリットは語れても、国の強力な市町村合併推進の前にほんとうに自立は可能か、これが最近のテーマである。

(1) 財政的な自立

過疎の山村はもちろんのこと、自主財源の乏しい地方の自治体にとって、自立＝財政という図式になっている。泰阜村の平均的な予算額（一般会計）は、概ね25億円であるが、その50％は「地方交付税」であり、自主財源（税金含め）は20％しかない。多くの市町村を支えている地方交付税は、平成10年度をピークに削減が続き、平成10年度と平成15年度の普通地方交付税を比較すると3億円、約30％の削減となっている。この減額分の一部は赤字地方債（臨時財政対策債という）で賄われており、泰阜村でいうと1億5千万円はその起債で穴埋めされているので実質減は1億5千万円となる。この減額がどれほどのショックを与えているか、合併を選択する市町村長の多くがこのままではやっていけない、と言っていることでわかる。

さらに、バブル崩壊後の政府の景気対策で、毎年補正予算が組まれ、地方も連動して景気対策として公共事業に投資したため、どこの自治体もその借金返済がピークであり、拍車をかけている。この状況の中で、地方交付税は平成15年度を基準にさらに17％削減されるであろうという予想をたて自立計画を検討している。では、どう自立

していくか、考えていることをあげてみたい。

基本的な考え方は①できうる限り村民の皆様の負担を増やすことなく、歳出削減で乗り切る、②歳出削減ではまず身内から、③その上でいままでの住民向け行政サービスを見直していく、こととし、具体的な数値目標を示せばすべてのサービスを20％縮小する、すなわちいままでの行政サービスを100とすれば80の規模にするということである。また、身内の改革では「民間でできることは民間に」「年功序列賃金にふさわしくない職種の見直し」「事務事業の見直し」を柱にしている。例をあげると

イ. 平成14年9月の議会で「助役を置かない条例」を制定。いまでは、助役、収入役のうち、どちらかを置かない町村が増えているが、一年前はまだ早い方であった。村議会も平成15年4月の選挙から定数を2名減とした。これにより1,600万円の削減。

ロ. 平成9年度から平成14年度までに、一般職員15名削減。イ、ロにより平成10年と比較して人件費は1億円削減した。

ニ. 特別養護老人ホーム、保育園（村立）の運営を民間（村の社会福祉法人）に委託の予定。

ホ. 村長等特別職報酬削減（5～20％）、議会議員報酬削減（5～10％）、職員は平成25年度までに8名減。

二. 村内補助金、交付金を原則20％削減。

このようなことを想定している。

(2) 自治のスタイルの見直し

日本の自治体は、総合行政を担っており、それもあって小規模では分権に耐えられないという言葉方をされている。小規模であるがゆえに国に迷惑をかけていることがあったらそれを示して欲しいと思っているが、ここまでいっきに収入が減ると新たな方法を考えないと厳しい。そこで、考えているのが全国町村会も提言している「町村連合」である。いまでも広域連合を組織し、ゴミ処

理、消防等に対処しているが、広域連合は構成市町村の負担の問題、利害調整など小回りがきかない側面がある。そこで自立的な町村が連合を組み、一方で分権の受け皿となり、また少子化で苦しむ学校運営、森林整備、精神・母子保健などを受け持つことにより、自立町村は職員を減らすことができるようになる。

長野県の場合は、この連合に県が積極的に加わることも考えている。また、自律的な市町村への支援策（例えば職員の派遣、事務の受委託）も提示しており、県の補完もある程度期待できる。いままでの市町村は、100のうち90が自助、10が広域連合等の共助であった。これを自助60、町村連合20、広域連合10、県の補完10というイメージを考えている。これをこれからの新たな自治のスタイルとして捉えていきたい。問題はこの60でなにをするのか。ここがこれからの市町村長のリーダーシップであり、住民自治の真価が問われるところになるのではないかと、まさにあれもこれもから、あれかこれか、の選択であろう。

(3) 自立の決め手

財政的な見通しを立てても自立していけるとは考えにくい。なぜなら、行政依存に慣らされてきた住民にとって、住民サービスが低下するくらいなら合併した方がいい、という意見があるからである。その意識を克服しなければ、道は険しい。住民自らできることは、自らやる、つまり自分の住む地域のために自分の力で生きるという「覚悟」が求められる。財政についても、収入は減っても、

あるだけの収入でやるという覚悟が求められるのと同じである。決め手は村長はもちろん住民の覚悟になるのであろう。

● 最後に

財政の厳しさもあって、行政を根本的に見直していく中で感じているのは、経済成長が続く中で過疎の山村といえども、住民要望の多くを実現できる財源は確保されてきたということである。住民要望は際限がないが、よく観察すればわが村でも実に細かいところまで行き届いている。国がいうとおり人口10万人の都市では、一般会計の歳出額は一人当たり40万円、わが村は120万円である。この3倍の開きは、やはり国民理解を得るには難しいかもしれない。せめて2倍ぐらいまで縮める努力も必要であろうと思うのである。

その中で、何を削り、何を守るのか。守るものそれは「福祉」だと考えている。それを大局的に言えば、行政の役割は「住民の暮らしを守る」ことになるのではないだろうか。「山に生きる」を信条に、この村で暮らしてきた私にとって、どう考えても山や谷や川を越えて合併することによって、住民が幸せになれるとは思えない。だが一方で、そんなにまでして自立する必要があるのか、という声も聞こえてくる。しかし、村長が最後まで住民の幸せを願わずして、誰が願うのであろうか。いま私も含め、山村の市町村長は住民と国の施策のはざままで苦悩の日々が続いている。