

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はないが、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。