

加茂利男教授の基調講演・抄録

市町村合併と地方自治の将来

平成 15 年 7 月
上牧町議会議員
堀内英樹

日 時 平成 15 年 7 月 18 日 (金) 14 時 15 分 ~ 15 時 05 分
場 所 大阪弁護士会 6 階ホール
主 催 大阪弁護士会行政問題委員会
演 題 地方自治体の合併に関するシンポジウム
基調講演「市町村合併と地方自治の将来」
講 師 加茂利男・大阪市立大学大学院教授

はじめに

市町村合併のことを一通り話するのに最低 2 時間かかる。今日は 50 分しか時間がないので、ごく最近の動向と問題点に絞って話をする。

先ほどの主催者からの話にあったように「今日は合併に賛成とか反対とかをあまり明け透けに言うな」ということになっている。私は、つとに合併批判論者として知られているが、今日はおとなしく、なるだけ公平、中立、無色透明、人畜無害な話をする。ときどき本音が出るかもしれない。

合併の是非はケースバイケースで

これは、私が去年出した「地方自治・未来への選択」という本のなかで書いたことであるが、合併問題についての基本的な考え方は、やはり地方自治の専門家では共通している。

合併については、一律に“良い”とか“悪い”とか、“賛成”とか“反対”とか言えないと、ごく当たり前の考え方である。合併して良い町が出来る場合もあるし、そうでない場合もある。無理矢理に合併させられるのは、必ずしも良い結果を招くとは限らない。従って“ケースバイケース”であって、一律にどの合併が良いとか悪いとか簡単には言えない。

しかし、今の政府の平成市町村合併の政策は、どちらかと言えば一律にやろうと なっていて「これは少しおかしいのではないか」と私は書いた。基本的に合併問題は、 ケースバイケースで議論すべきとの考え方をもっている。

この 1 年、急速に進む

とにかく「3,200 市町村あるのを 1,000 まで、平成 17 年 3 月を目標にして減らす」

という考え方を平成 11 年に与党・政府の目標として掲げられた。そして合併が進められてきた。その合併がここ 1 年ぐらいの間に非常に急速に進んだ。その最近の動向を、先ず話したい。

私の資料を見て頂くと分かるが、この 7 月 2 日に共同通信社が行った全国調査で、平成 17 年 3 月までに市町村合併をするところがかかなり増えてきている。地方紙に掲載されているが、共同通信の試算によると、1,981 市町村が合併協議会に参加していて、それがすんなり合併するとすれば、日本の市町村数は、現在の 3,200 から 1,700 ぐらいまで減るのではないかと推計をされている。

第 3 の大合併に

これは驚くべき数字であって、去年 12 月頃、西尾試案、後で話すが、西尾試案が出た直後、片山総務大臣や地方制度調査会の西尾副会長などが、新聞のインタビューで「2,000 行くか行かないのか」と話している。それが予想を越えるスピードで合併が進もうとしており、どうやら 1,700 ぐらいまで市町村数が減りそうだということだ。

法定及び任意の合併協議会の数が、資料にあるように 1 年間に 10 倍以上に膨れている。今では、およそ 2,000 に近い自治体が合併協議会に参加している。そういう意味で、平成の市町村合併は、つい 2 年程前までは大合併という割には余り進まないだろうと言われていたのが、大合併の様相を呈してきたと見てよいのではないのか。

明治の大合併、昭和の大合併に次ぐ第三の大合併になって行きそうな気配が強い。日本の明治以来の近代の歴史を辿って見ると、重要な体制、行財政システムなどの改革が行われる時、その総仕上げのような形で市町村合併が行われるのが常であった。歴史はまた、平成の時代にも繰り返されることになろうとしているのかも分からない。

市町村合併だけで終わらない

今回の地方制度の様態替えは、単なる市町村合併に終わらないわけで、ここまで市町村合併が進んでくると、その上にある都道府県にも段々と波及して行きかねない。いわゆる道州制とか、連邦制とか、都道府県の合併とかが、かなり現実味を帯びてきたと言ってよいのではないか。

地方制度調査会の中間報告では、あまり具体的な方向付けがされなかったが、都道府県レベルでは道州制を睨んだ研究会がたくさん行われている。市町村制だけでなく、都道府県制をも含めた大改革が、この 21 世紀初頭に行われる可能性が出てきた。

合併は歴史進歩の趨勢

明治の有名な総理大臣であった原敬（はらたかし）は、帝国議会で明治 40 年に「町村合併は、世の中が便利になって進歩して行くにつれて、必ず起こる趨勢である。交通通信手段が発達して行くにつれて、町村の区画が大きくなって行くのは当然である。」と演説している。

「町村合併は、歴史の進歩の趨勢を現しているのだ」という考え方に従って、近代日本の地方制度改革が次々と進められてきた。必然として、そうした制度改革が繰り返されようとしていると感じている。

小泉内閣の発足と骨太方針

これだけ最近になって、合併協議会に入る市町村が急増してきた要因が、いくつかあるのではないかと。平成 11 年に合併特例法が改正され、合併に対する財政支援、それに合併しない小規模団体に対する交付税の段階補正などの削減、“アメとムチ”の政策がかなりはっきりと打ち出されるようになった。“自主的合併”がその後もそう簡単には進まなかった、それが急激に進むようになった。

そのきっかけは、やはり小泉内閣の発足ではなかったかと思う。小泉内閣の発足とともに“骨太方針”の第一弾が掲げられて、構造改革の旗が高々と翻されることになった。

自主的合併は後退

市町村合併は、「市町村が自主的に行うものである」というのが、現行の合併特例法の大原則であり、一番最初に書かれていることである。そういう考え方に従って、合併の尻を国が叩くのは良くないと、少なくとも建前としてこれまで通用してきた。

法形式ではそうした考え方が続いているが、小泉内閣の骨太方針のなかでは“自主的”という言葉を取っ払ってしまって、市町村の再編を国策として行うことにした。国策で市町村の大整理を行うという大きなシグナルが打ち出されたわけで、これが合併ムードを高める最初のきっかけになった。

三位一体改革

また、小泉内閣のもとでさっそく経済財政諮問会議が動き出し、様々な分野における構造改革が、それぞれの省庁の担当大臣の名前を取ったプラン、片山プランとか遠山プランとかが打ち出されるようになった。地方自治の分野では、片山総務大臣の名前を取った片山プランが、毎年更新されて次の年度の予算編成に反映されるようになった。

小泉内閣の発足後の最初の経済財政諮問会議に提出された片山プランは、“地方財政構造改革”を打ち出した。今日言われている“三位一体改革”、国と地方との間の財政・税体制改革の考え方を打ち出した。

考え方は三位一体であったが、“三位一体改革”は実体として三位一体ではなく、税源移譲や補助金、公共事業の整理は遅れてきて、地方交付税の改革・削減だけが先行することになった。その地方交付税の改革が、片山プランに基づいて本格的に実施され始めたのが 14 年度であった。

地方交付税の削減

それまでいろんなことが言われていたが、地方の小規模団体を含めて交付税の実額

ではそんなに減っていない。ところが14年度の予算では、地方の小規模団体に配布された普通交付税の額は、ハッキリと減った。それこそ2,000人台ぐらいの自治体で1億以上の規模で交付税が減っている。

この分で減って行ったならば、数年先には普通交付税の交付額が2割位減ってしまうのではないかとのお話しになってきた。どこでも、小規模団体の首長や議会のなかには「これではもうやっていけない」というので、合併を考えざるを得ない雰囲気は現実には強まった。これが第2の要因である。

広域行政がぐらつく

第3の要因は、事務の問題である。財政危機の問題だけでなく、小規模自治体が合併問題をまじめに考えざるを得なくなってきた最大の要因の一つは、合併が周辺で段々と進みそうな気配になってくると、“広域行政”がぐらついてくる。

私がいろんな自治体を回ってつぶさに聞いてきたが、合併によって大きな市が出来ると、これまでの広域事務の団体、広域連合とか事務組合は、そのまま新しい自治体の糾合されてしまう。市それ自体が広域事業団体となってしまう。その結果、合併に加わらずに単独で残った場合には、広域行政でまかなっていた事務がやれなくなってしまう。

住民サービス出来なくなる

自治体が義務的に法令で義務づけられて住民に提供している事務には、広域的処理によって提供されている事務が多い。消防、廃棄物処理、介護保険認定事務、葬祭場設置・運営、病院設置・運営、場合によっては上下水道まで、ずいぶん多くのなくてはならない事務が、広域的に処理されている。

「廃棄物の最終処理、介護保険の認定など全部をあなたところで単独でやれ」と言われたその瞬間、住民に対して事務の提供ができなくなる。従って、どうしても合併という方向に向かって行かざるを得ない自治体が、合併が進むに従って増えてくる。雪だるま効果のような形になっている。

西尾試案の波紋

それから、去年の11月になって地方制度調査会で西尾試案が出た。平成17年3月になったら現行の合併特例法を失効させてしまっ、新しい法律に変える。そのもとでは、市町村の最低人口規模を法律で決めて、その人口要件に満たない自治体については、自動的に法律の定めるところに従って、他の自治体の内部団体に編入してしまう。内部団体、つまり普通地方公共団体ではなくて、内部の団体・組織にしてしまう。

そのような考え方を打ち出した西尾試案が出たわけだ。私は、中村征之さんらが中心になっておられる去年11月の地方自治体学会の席上で、「これはカモ（加茂教授名との掛詞か）のような鳥を追い立てて、いっせいに合併の方向に駆り立てる銃声のようなもの」と言ったところ、朝日新聞とか共同通信とかいろんな新聞が書いた。

なぜこのようなことを書くのかよく分からなかった。

アナウンスメント効果抜群

要するに、西尾試案のアナウンスメント効果というのを感じ取った。ああいう試案が出たら、当然のことながら「平成 17 年 3 月までに合併しておかないことには、大変なことになる」との心理的な強迫観念が働いて、合併する自治体が増えるだろうと言ったわけだ。そういうアナウンスメント効果を、私も感じたし、多くのジャーナリストの方々も感じていたのではないのか。

現に西尾試案が出たのが 14 年 11 月であるが、その後 14 年暮れまでに 300 もの自治体が合併協議会に参加することになった。それぐらい、非常に強烈な影響力があったということは間違いがない。西尾試案効果は、非常に働いたと考えている。

西尾試案粉碎プログラム

この西尾試案は、一方で合併に向かってゆく効果を生み出したが、反発をも生み出した。全国町村会とか町村会議長会とか、いろんな団体が、今年の 2 月頃までに決起集会を開いて、西尾試案に反対するとか対案を出すとかした。全国町村会などは、“西尾プラン粉碎プログラム”と称する活動に取り組むことになった。

そして、私どもも少し関わり、これまでほとんど例がなかったが、今年 2 月に長野県栄村、信越国境の豪雪地帯、日本で一番積雪量が多かったその村に、小規模自治体の首長や議員たちに全国から集まって頂いて「この問題をどう考えるのか」フォーラムをやった。「ここに自治の灯をともして—小さくても輝く自治体フォーラム報告集—」を表（エレベーターホール）で売っている。

小さくても輝く自治体フォーラム

2 月の一番雪深いときに、ものすごく不便なところで、越後湯沢から車で 2 時間、長野から 2 時間半という大変不便なところでやった。これは小規模自治体が持っている条件をその場に身を置きながら考えて見ようと、興味ある試みであったが、人が集まらないのではないのか、せいぜい 100 人かそこらかと思っていたら、申し込みが全体で 900 あり、結局 620 人ぐらいの方が集まられた。

北は北海道猿払村、南は奄美大島までずいぶんたくさんの自治体から人が集まって頂いたが、小規模自治体の危機感が滲み出たような交流会が行われたこともあり、西尾試案というのは、一方で合併へ向かってのアナウンスメント効果を発揮したと同時に、反発をも呼び起こした。

強制合併はひとまず降ろす

全国町村会などの非常に強烈な反発を受けて、地方制度調査会が 4 月 30 日（今年）に発表した中間報告では、西尾試案で言う強制合併というか、人口要件を法律で決めてそれに達しない自治体は、他の自治体の内部団体に編入してしまうという考え方は、一旦消えた。両論併記で結論を先送りした形になっているが消えた。

これは西尾地方制度調査会副会長自身が、3月に札幌で行った講演のなかでかなりハッキリ言っていることであるが、「町村会などの反発が予想以上であった。我々も政治家もこれはもう無理だと考えて、中間報告では強制合併というのは、書かないことにした」と言っている。「それぐらい小規模自治体・町村の反撃が非常に大きな作用を及ぼしたのではないのか」と言っている。

様々な選択を認めよ

そんなことがあったのだが、にもかかわらず、それを受けて書かれた地方制度調査会の中間報告は、確かに強制合併を文面から外したけれども、合併しないで残る自治体に対してどうするかは、何も書いていない。西尾さんは「合併しない自治体に対しては、どうぞ頑張ってくださいということになる」と言っている。「苦しいだろうが、自分たちで合併しないと決めたのだから、合併しないとそのポストを引き受けて、苦しくても単独でやって頂きたい。国は何も助けない」と言ったわけだ。

町村会などの対案の中には、「自治体が最も困るのは広域的に処理しなければならないサービスを供給できなくなる。それでは困るので、それに代わる措置として市町村連合や現在の広域連合の制度を充実・強化する制度改革があってもよいのではないのか。合併する選択をする自治体があってもよい。しかし合併しないで残って、市町村の連合とか県との協力とか、事務の共同処理をするやり方で問題解決して行く自治体があってもよいのではないのか。こういう様々な選択を認めるような改革にして貰いたい」というのが、町村会などの要望であった。

単独では取り残される

そういう要望は一顧だにされなかった。それは、屋上屋の制度に過ぎないと一顧だにされなかった。それに代わって、総務省や県は、この中間報告以降、新しい合併促進のための指針を打ち出して、多くの処理策に対して「もう間に合わないよ。早く合併しないと何の財政支援もなしに、そのまま単独で取り残されてしまうことになるよ」と、ずいぶん強く押している。そんなこともあって、合併に向かって動き出す自治体が増えてきた、との印象を強くしている。

私は、一昨年の秋頃から合併問題でいろんな所を回って話しをしてきた。その頃の話をする、その結論として、別に強烈に「合併反対」と言ったわけではない積もりだが、「合併しない方がよい。止めておく」と言われた町長や村長がたくさんいた。そういう方々のなかから最近手紙が来て「先生、これではとてもやって行けないので、合併することにした。合併協議会を近々作る」という話しがずいぶん舞い込んでくるようになった。それぐらい合併に向かって拍車がかかり、勢いがつき始め、プレッシャーが働き始めた。

合併協議はまだら模様

ということで、いろんな要因が重なって、こうした合併急増ということになってきたのではないか。しかし、やはりまだ一律ではない。資料にあるように、九州・

中四国は“合併銀座”であり、ほとんどの自治体が合併協議会に参加している県が多い。50市町村以上が合併協議会に参加している県は、鳥取（資料では島根）、広島、愛媛、福岡、長崎、鹿児島であり、大体が中四国、九州である。

ところが、法定合併協議会がゼロである、あるいは作られていても参加している市町村が10以下であるところもたくさん残っている。岩手、群馬、東京、神奈川、大阪、大阪は10市町村に達したか達しているかもしれない、宮崎と合併協議会に参加している自治体が少ない。東京、神奈川、宮崎、岩手はゼロである。それくらい大きな温度差というか、地域的な格差がある。

合併協議会の解散も

ただ、合併銀座といわれている九州あたりでは、法定協議会がどんどん作られて進んでいるが、やっているうちにケンカ別れする「うちはまだ入らない」と、合併協議会解散とかがかなり出てきている。これは、庁舎をどこに置くとか、地名をどうするとかが一つの原因になっていることが多い。

石川県の根上町だったか、あのあたり松井選手の出身地だったか、新市の名前をどうするか住民にアンケートを取ったら、松井市が多い。ゴジラ市が10位だったという（会場から笑い）。そういう形で新市名に対するこだわりは、やはりある。

新市名の難しさ

東大阪が合併した時に本当は新大阪にしたかったが、新幹線が開通し新大阪駅が出来た。新大阪駅が新大阪市にないのは可笑的いというので、新大阪という名前は止め、大阪の東ということで東大阪にした。塩川正十郎さんが法定協議会の会長であった。

しかし、東大阪市という街が出来たが、その隣に大東市という大阪の東と付いた街がある。なかなか市名を付ける、合併して新しい自治体の名前を付けるのは難しいことを、あらためて感じた。

合併しないで残る小規模自治体

そうした形で、まだら模様で残っていることと併せて、この後に及んで「まだ合併せんぞ」と言っている自治体が結構あることは、注目しておく必要がある。

西尾試案に対する対案として、市町村連合とかのいろんな案が出てきたが、今のところは改革の中に反映されていない。にもかかわらず、それで合併しないで自立の道を歩もうとする自治体がたくさん残っている。1,700になるとすると、そのうちの数百は地方の小規模自治体として残ることになる。「何故、ここまで来てもまだ合併しないで残るのか」といった話しになるのではないか。

合併しても意味がない

「何故、ここまで来てもまだ合併しないで」と言い続けるのか、一つは合併出来ないという気がする。とにかく、余りにも地形的に孤立・隔絶し過ぎていて、合併

しても意味がないというまちがある。離島であったり山村であったり

この間、長野県泰阜（やすおか）村へ行って来た。これは泰阜村の村長とこんど共著で本を出すことになり、その打ち合わせであった。行ってみて驚いたが、横溝正史の「悪魔の手鞠歌」という小説、映画化されて石坂浩二が金田一耕助をやるのだが、鬼首村というところが舞台で、そこへ向かって金田一耕助が大きなスーツケース抱えてトボトボトボトボ歩いて行く。歩いて行く時間が長い。行けども行けども山道どこまで行くのか山道を歩く。

長野県泰阜（やすおか）村

それと同じである、泰阜村というのは。そんなおどろおどろしい雰囲気はないが、とにかくJR飯田駅から車で50分位かかるだろう。山道をドンドン行く。その山道は、普通車は通れるけれど、バスは通れない。バスは通っていない。人家が途絶えて、ひとしきり「この先何もないのだろう」と思っていたら、突然集落が現れて村が出てくる。だから、どこから行っても全部行き止まりであって、どこへ行くにも川か山を越えなければ行けない。

そうしたまちである。だから、周辺のどの町や村と合併しても、隔絶したまったく飛び地のような形で残ってしまう。そうした村であることがよく分かった。従って、「こんなまちまで無理に遠く離れた自治体とくっつけて合併させて、何になるのか」という素朴な疑問が残ったわけだ。

まちづくりの成果が壊れる

それが一つと、それから合併でせつかく営々として作り上げてきた“まちづくりの成果”が壊れてしまうのがある。泰阜村はそうではないが、長野県の山村は、たいがい介護保険制度が出来る以前に“在宅介護制度”を作っている。

山村のお年寄りも、割りと元気である。長野県の田中知事がよく使う言葉で、“PPK”がある。第一次産業に従事していて、いつまでも元気。長野県の山村では、高齢化率は75歳以上人口で計るべきとの説があるくらい。「倒れたとたんにもう亡くなってしまう」ということなので、“ピン・ピン・コロリ”という。

こういう人が多い。もう一方でしかし息子や娘が近くに住んでいなくて、お年寄りだけで住んでいるのが、圧倒的に多い。そうすると、同居介護者なしの高齢者が病気になって倒れた瞬間に介護を必要とする。

長野方式の在宅介護

これは、施設に入れてしまえば別だが、「せつかく生まれ育ってきたこの故郷で死にたい」という希望を受け入れることに尽きる。そういう人たちに“故郷でも死を保証”するために、多くの長野県の山村では、村費を使って無償ボランティアを使って、ヘルパーで在宅介護が出来るような仕組みを作った。

同時に介護保険制度が導入されても、介護保険の利用料の減免というか、それに対する村の補助を実施しているところがたくさんある。そのために、施設に入らずに、

あるいはあまり病院にかからずに亡くなるお年寄りが多い。

結果として、国保料の支出はものすごく安くて済み、医療費の支出もものすごく安くて済むわけだ。泰阜村は長野 120 市町村のなかで国保料は 120 番目であり、医療費支出は 115 番目である。非常に安く済む。

“規模の利益”と“分散の不利益”

こうした独特のシステムを作り上げてきているところが多い。ところが、もし飯田市を始めとする都市部の自治体と合併すると、こうした独特の制度を残せるだろうか。やはり介護保険制度があるのだから、公費で介護保険の利用料を減免するのはおかしいという考え方は、当然出てくるだろうと思う。「せっかく作り上げて来て、そこで生涯を全うできるのが壊れてしまう」ことに対する不安感が非常に強い。

とにかく、日本の国土の 4 分 3 は山である。地形とか何かの関係で、「合併すると人口規模が増えて規模の利益が働く」というが、“規模の利益”よりも“分散の不利益”の方が大きくなるところが多い。合併して人口が 2 倍に増えた、その分だけ一人当たりの行政経費は小さくなるだろう。合併することに面積が 4 倍に増えた、その分だけコストは高くなるだろう。人口規模の利益がそんなにストレートに働かないところが多い。そうした実感を特に山村の自治体関係者が持っている。「そう簡単に、うっかり合併できない」と言う。

合併財政シミュレーション

もう一つは、平成の大合併の一つの特徴であるが「合併した場合と合併しなかった場合はどうなるのか。本当に公平な数字で示してくれ」と住民や自治体の関係者が県に要求することが出てきた。合併財政シミュレーションが、新潟、長野、京都、岡山、熊本その他多くの府県で行われ始めている。

資料に兵庫県氷上郡 5 町の法定合併協議会が作った合併財政シミュレーションであるが、「合併しないと財政が破綻する。合併すると財政支援が受けられるのでしばらくの間、余裕が出来る」とよく言われる。それがホントかと疑わせるような数字である。上の表が合併しない場合、下の表が合併して合併特例債を筒いっぱい活用した場合、今後 30 年にわたって歳出・歳入のヒモがどう推移するかということだ。これは、あくまで試算である。

合併 15 年後から交付税額が逆転

上の合併しない場合と下の合併した場合を比較して見る。上で地方交付税のところに下線を引いてある。合併財政支援が行われる特例期間・経過期間が 15 年間、狭く言えば 10 年間である。その合併後 10 年目の地方交付税の収入を比較して見ると、合併しない場合が 113 億なにがし、合併した場合が 129 億なにがしであるから、合併した場合の方が交付税の算定替え措置を受けることによって、たくさんの交付税収入が出来る。

ところが経過期間が終わるのが 15 年後であって、15 年経つと算定替え措置が

終わってしまう。そこから先は、一つの合併した単一の自治体とみなして、交付税が配分されることになるので、ガタッと減る。合併した場合 104 億、合併しない場合 108 億、30 年後になると合併しない場合は 92 億、合併した場合は 69 億と、途中で逆転をする。

合併で公債費はむしろ増える

同じようなことが歳入総額についても言える。歳出の方で見ると公債費の項目に下線を引いてある。合併すると合併特例債を出す、これは借金である。やはり借金を返すための償還費が出てくる。合併しない場合は 10 年後の公債費は 42 億、合併した場合は 10 年後 62 億、15 年後だと合併しない場合が 56 億、合併した場合は 80 億となる。借金返しのための歳出が増える。

何よりも重要な数字は、一番右下の数であって、30 年間累計の歳出額が出ている。それを見ると、合併しない場合の方が合併した場合よりちょっと少なくなる。合併した方がいろんなケースによって変わってくる。

財政では“得か”、“損か”分からない

こうして見ると、それぞれの自治体にとっても合併した方が本当に“得か”、“損か”はあまりよく分からない。マクロで国全体の財政にとっても 30 年間の累計で、歳出が合併しない方が少ないともしすれば、これは録しない（記録する方転じて“やらない”の意か）方が今の財政を再建するうえでも良い。合併特例債などを出して、歳出を増やすことは、あまり意味がないということになる。

こういう財政シミュレーションによって、財政の推移を多くの市民や自治体関係者が主流になると、「合併して本当に得か、それよりも苦しくても様子を見た方が良いのではないのか」という自治体が増えてきている。

合併しないで生き残る町村

有名な合併しない宣言を出した福島県矢祭町、地場産業で有名な高知県馬路村、白川郷の岐阜県の白川村など、こうしたところは財政のスリム化によって、とにかく単独で自立して行く考え方を深め始めている。「町長や助役は、総務課長ほど働いてない、町長の給与を総務課長並に減らす、議員の数も減らす」（矢祭町の例）と、いった財政スリム化に取り組んでいる。

長野県下伊那西部 5 村が、この間“連合”、全国町村会が提案した“連合”を国が制度を作ってくれないのであれば、自分たちで作ろうとの考え方に立って、“連合”のための相談を始めた。「合併する自治体は合併すればよい。我々は合併しないで“連合”を作ることによって、広域事務処理をする」ことで動き始めた。

泰阜村は下伊那西部であるので、こうした動きにつながって行くのではないのか。

自立のノウハウ研究

山口県下松（くだまつ）町は合併から外れたわけで、周辺は合併するが自分ところ

だけ合併から外れた。合併した自治体と下松町とは、新しい事務組合を作る約束をしている。依然として、広域行政によって、単独の自治体ではやって賄えない仕事に行く条件作りをしようとしている。

このような動き、ともかく「単独で合併しない。合併しないでなんとかやって行こう」という自治体が相当数残っている。自立してやって行くノウハウを研究しようと、この9月末(9月29~30日)に第2回目の「小さくても輝く自治体フォーラム」が、下伊那西部の阿智町にある昼神温泉でやることが決まった。間もなく記者会見で発表されるだろう。そういう動きが依然としてまだ続いていることは、注目すべきである。

大都市の合併

時間がなくなってしまった。大都市圏の合併のことを言わなければいけないが、東京、神奈川、大阪などの大都市は、いまのところ合併が少ない。それは、たぶん小さな自治体ほど合併したから財政が良くなるとか、財政が立ち行かないから合併しないと、どうしてもやって行かなくなるとかの、プレッシャーがそんなに強くない。(大都市は)小規模自治体ほど、住民一人当たりの行政経費が高くなるという規模の不利益、小規模の不利益がそれほど高くないことからきているものだろう。

しかし、各都道府県が作った合併要綱に示された合併パターンでは、合併した場合人口が70万人以上になると想定されているケースが16ある。合併したら人口が30万人以上できるケースが87ある。

財政的なメリットは大きくない

それぐらいだから、合併して政令指定都市になるとか、あるいは中核市になるとかの方向を目指した合併パターンが、たくさん作られていて、現に埼玉県のさいたま市とか静岡県静岡・清水の合併とかの大型の合併、政令市や中核市を目指す合併が、すでにいくつか興ってきている。

これは財政的には「合併したからすごく財政的なメリットがあるか?」と言うと、そうでもない。合併財政支援を受けたとしても、よれよりは合併することによって生ずる財政負担の方が大きいことも考えられる。経過措置の適応を受けると、その間はまた政令指定都市になっても、そのまま算定替えをされるので政令指定都市や中核市に対して受けられる地方税とか地方交付税の割増措置は受けられないので、そんなに合併することに伴う財政的なメリットは、必ずしも大きくない。

大都市と地方は違ったアプローチで

結局、合併したいという最大の願望は大都市願望、都市の格を上げたいという考え方が非常に強い。府県が持っている権限をたくさん移譲されて、市の中で解決することができる仕事が増えることは、大きなメリットである。そんなに劇的に大きな合併効果が働くことではない。堺市の試算によると、弾力的にはおそらく合併してから3年後以降、却って合併しない場合よりも財政的な収支バランスは、悪く

なっていくのではと予測されている

そういう意味で大都市はいまのところ静かだけれども、段々とそうした動きがこれから出てくるのではないだろうか。いずれにしても、大都市圏における合併問題については、地方の小規模町村の問題を考えるのとは、全く違ったアプローチで考えて行く必要があって、これから十分研究すべき課題ではないか。

合併しない町村は残る

結論として、昭和の大合併の時にも合併の目標、町村を減らす数の上での目標は達成した。だけど合併しないで残った町村はある程度あった。出来なかったとか、どうしてもしたくなかったとかで残った。今回も残るだろうと思う。

市町村合併で国際的に大きなひな形、サンプルといわれてスエーデンの場合も、コミューンの人口要件を8,000と決めて、8,000以下のコミューンをなくす目標で60年代から70年代にかけて大合併をやった。にもかかわらず人口8,000に満たないコミューンが22%残った。それは残らざるを得なかった。

様々なやり方で問題解決を

どうしても合併できないとか、合併するわけに行かない自治体は、必ず残る。そうすると、合併というやり方で一律に財政危機を克服するとか、行政需要に対応するとか、地方分権の受け皿を作るとか、時代の課題に答えようとするのは、無理があるのではないのか。

全国町村会などが要求したように、合併しないけれども市町村の連合とか、共同処理とか、府県によってサポートして貰うとか、府県に事務を委託して代行して貰うとか、様々なやり方で問題を解決して行く方法を選択できるやり方があり得るのではないか。私は、最終的にはそういうことが必要になってくると思う。

自治の役割果たせるデザインを

「合併は悪い」とは言わない、「一律に合併は悪い」とは、最初に言ったように申さない。しかし、一律に合併で全部物事を解決してしまう形で、平成大合併の幕が引かれるとは思えない。合併しないで何らかの形で残る自治体が、やはりありそうな気がしている。

そうだとすると、そういう自治体にもちゃんとした市民権を認め、自治の役割を果たして行くことの出来る制度を、デザインすることをそろそろ考え始めなければいけないのではないのか。最後の方は私の考え方が入ったが、取りあえず、最近の合併の動向と問題点ということで話した。

どうもありがとう。

ただし、この抄録は、会場録音テープから要点を書き写したものであり、小見出しと括弧書きは、いずれも堀内による。