

まちづくりと市町村合併

愛媛大学法文学部教授

藤目 節夫



1. 合併とまちづくり

どうも21世紀の初頭を飾る時代のキーワードの一つは「合併」ではないかと思われる状況になってきた。平成11年の「市町村の合併の特例に関する法律」の改正施行以来、合併論議は燎原の火のごとく日本中に拡がり、我が愛媛県においても「合併推進要綱策定検討委員会」が同年9月に設立された。この委員会の委員長を依頼されたとき、生来の粗忽者ゆえ深く考えもせずに引き受けたが、これが間違いの始まりであった。マスコミが押しかける、議員がやって来る、知人のみならず見ず知らずの人からも問い合わせがある等々、静かな研究環境は大いに乱れっぱなしである。いくら過大な委員会手当(?)を頂戴しているとはいえこれでは間尺に合わないが、委員を引き受けたのは他ならぬ自分である。どこにも愚痴の矛先を向けることはできない、まあ、仕方がないかと思う。

身辺が騒がしくなるのは仕方がないのだが、巷間での合併議論が経済効率論と組み合わせ論のみに終始している状態は、日頃まちづくりに関わる研究をしているものとしては、仕方がないで看過できるものではない。確かに、合併により自治体運営が効率的になるとする経済効率論にはそれなりの説得力がある。同じようなハコモノを隣接する自治体で建設する税金の無駄遣い、国と地方自治体の借金合計が666兆円(国民一人当たり換算で500万円

以上の借金)、地方交付税の特別会計は交付額の2年分を超える40兆円近い借入金残高、等という状況を見たとき、この論のもつ重みはより一層増すと言ってもよいかもしれない。どこの市町村と一緒になるかという組み合わせ論も、合併論議の際に多くの人の口に上るのもよく理解できる。合併は一種の自治体間の結婚であるから、どうせなら気に入った人(自治体)と一緒にになりたいと思うのは人情である。

このように、合併を論じるときに2つの論が中心となるのは常識的にはよく分かる話である。しかし、合併は本来まちづくりのためになされるべきだという基本的認識に立つと、少しばかり疑問がわいてくる。無駄を省き好きな自治体と一緒になればよいまちづくりが達成可能かということである。いや、それ以前に、この2論だけで合併の必要性を住民に説得することが可能かという疑問すら沸いてくる。たとえば、国民の大多数は家計の無駄には関心が深いが国や自治体のそれにはさほど関心がないという現実を考えたとき、経済効率論がどれほどの説得力をもつのであろうか。多くの人は自治体が多少無駄をしてもそのつけは他の地域に回ると考えている。税金に関して「身銭を切る」という感覚がない人に、無駄が省けるという論法だけで合併の必要性を説いてもあまり説得力はないように思われる。

そこで登場するのがまちづくり論である。合併は、経済効率論や組み合わせ論と同時にまちづくり論という文脈において議論されてはじめて意味がある。多くの人は合併により地域の将来が左右されると考えているようであるがそうではない。地域の将来はまちづくりのポリシーとその実行により規定されるのである。したがって、まずどのような町を造るかという議論があって、その中で目指すまちづくりのためには合併が必要である、または必要ないという結論に至るのである。先ず合併ありき、またはその逆では決してない。

さて、まちづくり論の文脈で合併が議論されれば、当然問題となってくるのがまちづくり論の中身である。どのような町を造るか、換言すれば将来のまちのビジョンであるが、これに対しては画一的な回答はない。地域の個性や置かれた条件が全て異なるのだから、原則的には自治体の数だけビジョンがあるということになる。したがって、このビジョンは個々の自治体が主体的に造る必要があるのは論を俟たない。ここで主体的とは、自らの権限と知恵と責任でビジョンを作り実行していくということ、換言すれば、まちづくりにおいて自治体が自立をするということである。わが国の多くの自治体は自立しているかといえば、答えは残念ながらノーである。国の作ったメニューに唯々諾々と従いまちづくりをしている自治体では自立はなかなか困難である。これは地方自治体のみの責任ではなく、地方に権限等を委譲しなかった国にも責任がある。この点はともかくとして、自立していない自治体がいかにビジョンを作れないのは事実である。このように考えてみると、21世紀のまちづくりには自治体の自立が必要になってくる。このことは市町村の合併とも密接に関わってくるので、以下ではこの点について言及してみよう。

2. 21世紀のまちづくりと自治体の自立

21世紀のまちづくりを行うためには、次の3点について自治体の自立が必要である。それは、①財

政的自立、②政策的自立、そして③文化的自立である。このうち、政策的自立については次章で詳述するので、ここでは財政的自立と文化的自立について簡単に説明しよう。

先ず財政的自立であるが、自治体があるゆることを自立的に行うには、当然のこととして自前のお金が必要であることは論を俟たない。ところが、現状ではほとんどの自治体が国からの地方交付税と補助金に依存しており、自立にはほど遠い状態である。2000年4月に地方分権一括法が施行されたが、分権とは名のみで肝心の財源の移転については見送られた。財布の紐は国が握っていて分権しろとは無理な話であるが、この問題は単に財布の紐をどちらが握るかという問題に止まらない。前述した自治体の身銭感覚と密接に関係しているのである。たとえば、国から補助金をもらい事業を実施する場合、市町村が支払わねばならない金額は、ケースにより異なるが、たかだか全事業費の一割程度である。10億円の事業が1億円の金があればできる計算になる。かりにこの事業が失敗に終われば当然損失は10億円であるが、自治体にとってはわずか1億円の損失である。これではすでに述べた身銭感覚などは自治体に育つわけがない。

もし財源の移転についても地方分権がなされ、現在補助金も含めて支給されているお金が最初から自治体に配分されたらどうなるであろうか。どのように税金を使っても良い、但し無駄な使い方をするとは自らが損をするとなると、自治体の身銭感覚は格段に向上するであろう。そうすると、現在多くの町で行われているような、全ての欲しいものを自前でそろえるという「ワンセット主義」に対する反省が生じ、自治体間での調整、さらに進んで合併ということがより真剣に検討されるようになるであろう。このように、財政的自立は単なる自前のお金を自治体が持つことに止まらず、身銭感覚、合併、さらには地域の政策にまで影響をもっており、後述する政策的自立とも密接に関わっているのである。なぜなら、限られた金を有効に使い行政サービスの

質を高めるためには、いかなる政策が望ましいかについて真剣に検討する必要があるためである。

ところで、財政的自立の具体的方法については諸説あるが、ここで愛媛県の合併委員会でご一緒した関西学院大学の小西砂千夫教授の興味ある提案をご紹介します。彼は、まず地方自治体のミニマムとされるサービスを制限し、これにより自治体運営に必要な基準財政需要額を現行の7割程度にすることを提案する。地方交付税は、この需要額と自治体の収入である基準財政収入額の差額を基準に交付されるのだから、当然その額は少なくなる。その結果、各自治体は各省庁の補助金の裏負担が困難となるので補助金制度の維持が困難となり、最終的には国の歳出カットが期待できる。このカットにあわせて国税が減税できるので、地方税を拡充する余地が生まれる。この時、高福祉高負担にするか低福祉低負担にするかは自治体毎の判断とする、というものである。なかなか興味ある提案であり、これだと筆者が強調する身銭感覚も育つ可能性がある。

さて、次に文化的自立についてであるが、紙面の都合で簡単に触れてみよう。21世紀は文化の時代だと言われるが、この時代に誇れる地域文化を持たない地域は自立しているとは言えないであろう。近年、地域アイデンティティということがよく言われるが、このアイデンティティの確立は他に誇れる地域文化の創造と密接に関わっている。合併に関連してしばしば懸念されることは、新しい行政域で縁辺部に位置するようになる市町村の文化が廃れるということである。しかし、本当に価値のある文化なら合併ごときで廃れるはずはなく、単なる杞憂に過ぎないと思われる。大幅に譲って、かりにその危険性があるとすれば、合併論議は地域文化の価値を再度見直すよいチャンスではないかと思われる。世の多くの人々は地域の自然環境の破壊を嘆くが、地域の価値ある文化も少しずつ失われ危機的状態にあるのである。自然環境の重要さは指摘するまでもないが、それと同程度に地域の

文化環境も重要である。人間は素晴らしい自然環境だけでは満足せず、同時に素晴らしい文化環境も求めるものである。1960年代頃からフランスで地域の文化を再評価し将来につなげるエコミューゼという活動が起こってきた。日本でも山形県朝日町でこの活動の萌芽が見られるという。合併で地域文化が廃れると嘆く前に、これを契機として地域文化の自立を考えるべき時ではないかと思われる。

3. 政策的自立: 政策創造自治体への道

賛否両論が渦巻く合併論争であるが、どちらの立場の人も認める合併の大きなメリットがある。それは、合併により自治体の規模が大きくなれば、政策的自立ができる可能性が生じることである。21世紀は「地方の時代」と言われているが、地方の時代とは、地方自らが考え、計画し、実行し、評価する時代である。このことが現状で充分なされているかといえば、残念ながら多くの自治体で答えはノーである。地方の時代が来れば最も困るのは地方であると揶揄される所以である。政策的自立ができていない自治体が独自の政策を作成することは、運転免許のない人が車を運転するのと同じであり、結果は容易に想像できる。

政策的自立ができない原因の一つは自治体の規模である。小規模自治体では一人の職員が多様な種類の仕事をこなす必要があり、そのため個別の施策に精通する時間的な余裕がない。俗な言い方をすれば、何でも屋になって政策のプロになれないのである。政策のプロがいない自治体に政策的自立はあり得ない。しかし、小規模な自治体でも合併して規模拡大をはかり、ある一定の職員数を確保できるようになると状況は変わってくる。

なぜなら、行政の仕事の種類は自治体の人口に正比例して増えないので(人口10万人の市と1万人の町では仕事の種類は高々1.2割増える程度といわれている)、特定の事に精通した職員を持つことができるようになる。さらには、複数の自治体でなされていた同じような事務は一元化されて効

率化が図られるので、ここでも人員の余裕が生まれ政策のプロを置くことができるようになる。

さて、合併をして規模が拡大されれば自動的に政策的自立が可能かというそうではない。すでに述べたように、自立の可能性が生じるのであって実現するのではない。政策的自立を現実のものとするにはそれ以外にも担保されねばならないことがある。それは、まちづくりの名に相応しい政策を立案する重要性を、行政トップが明確に認識することである。そのためには、第1章で述べたまちづくりのビジョンをトップが明確に持ち、そのビジョン達成のための政策が立案できる体制を行政の中に創ることである。より明確に言うと、行政の中に政策のプロを育成するシステムを構築することである。外部から見て理解できないことであるが、この国の多くの自治体ではこのようなシステムにはなっていない。職員は数年すると担当部署を変わられるので、それゆえ行政の専門家が育たないシステムになっている。職員が専門家になるのに必要な期間は、担当部署や職員の能力にもよるが、やはり10年ぐらいは必要ではないかと思われる。

ところで、行政トップが明確なまちづくりのビジョンを持つことは、合併と無関係にまちづくりには常に必要なことであるが、合併の際には特に必要である。なぜなら、合併をして新しいまちを創るのであるから、そのまちのビジョンを明確に示さないと合併に対する住民の理解が得られないからである。また行政のシステムにしても合併と無関係に改変をする必要があるが、合併時はシステム改変のチャンスである。なぜなら、合併ということは一度行政システムがリセットされることであるので、合併しないときに比べて、新しいシステムの導入が比較的容易であるからである。

4. 新しい地域システムの構築

市町村合併は行政域の拡大を伴うが、これに伴いコミュニティの崩壊や「自治」が侵されるとする懸念がある。このような懸念を払拭するために、合

併をきっかけとする地域における新たな自治システムの構築を提案したい。このシステムでは、先ず新市町村全体で取り組むべき課題・事業と合併前の市町村又はより小さな地域単位（コミュニティなど）で取り組むべきそれとを区分する。たとえば、交通計画や土地利用デザインなどは前者が、児童公園や学校教育などは後者が担当すべき事業であろう。事業を区分するだけでなく、計画権限や財源までも2つの事業主体に譲渡する。これは一種の新市町村とコミュニティの間の地方分権である。多くの人は国と地方との間の地方分権を要求するが、それならばお膝元の新市町村とコミュニティとの間での分権も真剣に検討すべきである。

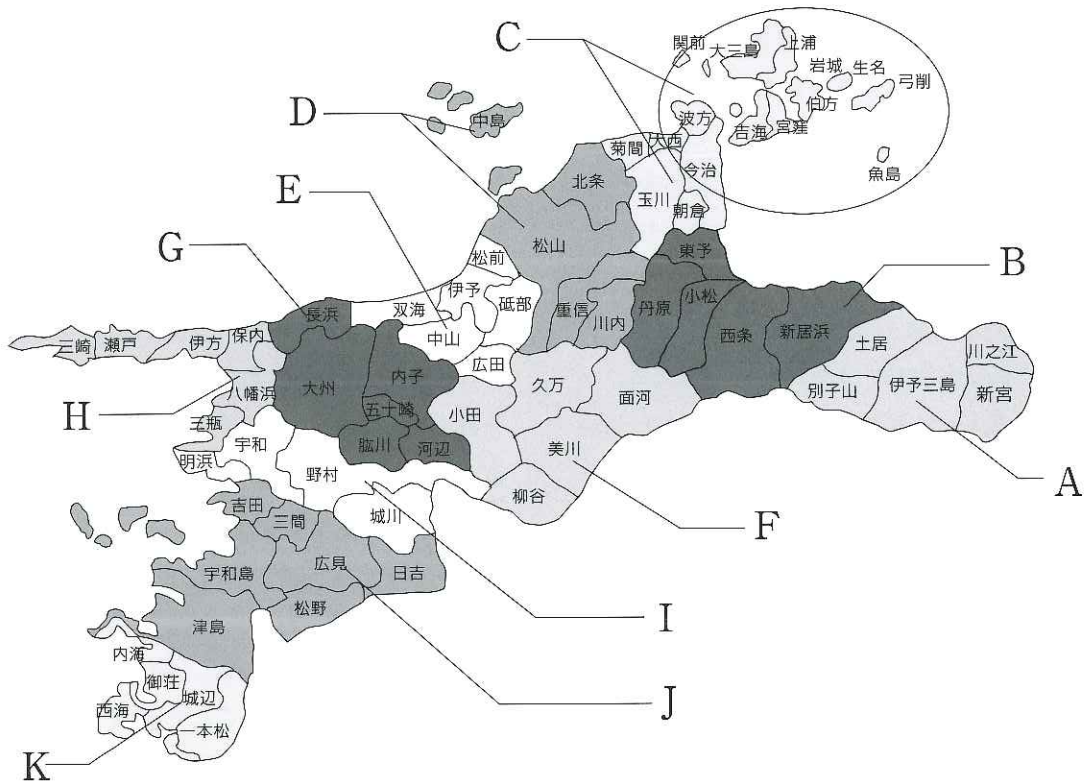
新しい地域システムでは、まちづくりの一部をコミュニティに任せるわけであるが、このことは、換言すれば、住民参加（住民主体と言うべきか）のまちづくりを行うということである。これまで児童公園一つにしても行政が勝手にしかも画一的に作っていたのであるから、これは自治システムにおける革命と言ってよい。ところが、この革命的システムを持った自治体がすでにアメリカに存在しているのである。それは、オレゴン州のポートランドを中心とする24市と3郡からなる広域自治体メトロである。このメトロは直接公選の知事と議員、そして800名を超える職員とからなり、個々の自治体とは異なる広域の業務を遂行している。この広域自治体については本号で後藤太一氏が詳しく紹介されているのでこれ以上言及しないが、ここで提案した新しい地域システムが荒唐無稽の代物ではないことはご理解いただけるであろう。

ところで、まちづくりに住民が参加すると町も変わるが住民の意識も変わるようになる。当初は自己の利益のみ主張していた人も、それだけでは素晴らしいまちづくりができないことを次第に悟るようになる。この市民の熟度が少しずつ上昇する過程が極めて重要である。わが国では住民のことを簡単に市民というが、本当の意味の市民とはパブリックな考えをしっかりと持った人のことである。この種

の人のことを公の民(公民・パブリック・シビリアン)と呼びたい。これに対してパブリックな考えをもっていない人は、さしずめ大衆(マス)とでも呼べるであろう。住民参加のまちづくりは、住民を大衆から公民へと変化させるプロセスでもある。余談であるが、この国では地域の発展を量的拡大と理解している人が大多数であるが、真の意味での地域の発展とは、当該地域でパブリックな考えを持つ人の割合が上昇することではないかと思っている。

ここで提案した新しい地域システムが合併論議と同時に模索されるならば、合併するしないは別にして、合併論議はまちづくりにとり極めて意義深いものとなろう。平成13年2月に知事に答申した『愛媛県市町村合併推進要綱』では、メトロほどの大胆な自治システムではないが、「新たな地域システムの構築」を提案している。管見するところ、このような提案をしたのは全国で愛媛県だけではないかと思われるので、その件を以下に紹介する。

愛媛県における市町村合併パターンの基本パターン



参考パターン

1	新居浜市+別子山村	9	伊予市+松前町+双海町
2	東予市+周桑郡+西条市	10	小田町+広田町+中山町+内子町+五十崎町
3	東予市+周桑郡	11	西宇和郡半島部4町
4	今治市+越智郡陸地部+関前村	12	三瓶町+明浜町+宇和町
5	しまなみ海道沿線3島5町	13	野村町+城川町
6	上島地域4町村	14	宇和島市+吉田町+津島町
7	重信町+川内町	15	鬼北4町村
8	松山市+北条市+中島町+砥部町		

新たな地域システム構築に向けた取組

① 市町村建設計画づくりへの参画

これまでの地域社会の伝統、地域づくり活動の成果を引き継ぎ、有効に活用するため、新市町村の建設計画において、合併前の市町村単位又はより小さな地域単位での地区別の計画を定める。この計画の策定に当たっては、地区懇談会その他の組織を活用し、計画案の作成の段階から住民、各種団体等の参加を促し、その意向を十分反映させる。

また、事業実施・管理運営の段階においても、地域審議会を活用をはじめ市町村、住民、各種団体等が協働で取組を進める。

② 公共施設の地域づくり活動の拠点としての活用

旧庁舎が、これまでの地域づくりの拠点であったことを継承し、また、旧市町村単位での地域づくりに関する権限の委譲など、NPO等との協働に必要な行政体制の整備についても併せて検討を要する。

会における賢明な判断とはこのようなものであろう。

まちづくりについても賢明な判断と行動が必要であろう。21世紀のまちづくりは行政だけに任せる時代ではなく、パブリックな考えを持った市民と行政が連携してまちづくりをする時代である。少しスローガンの言えば、「自己責任のまちづくり」ということになるだろうか、要するに、よい町に住みたいなら自らが努力せよということである。これがまちづくりの大原則である。

まちづくりは終わりのない作業である。人間が地域に生き続ける限りなされねばならない作業であり、何年何月までなどという期限はない。しかし、市町村合併特例法の期限は2005年3月末である。この特例法の有利なメニューを使って合併をしてまちづくりに着手したいというならば残された時間はあまりない。もちろん、合併をしないという選択をしたならばこの限りではない。合併をするもしないもまちづくりの中で考える。そしてそれは自らが考え、自らの責任で、ということである。

5. 自己責任のまちづくり—むすびにかえて—

小論ではまちづくりと市町村合併について論じてきたが、主要な論点は合併はまちづくりの文脈の中で考えるということである。先ず合併ありき、またはその逆というのでは決してない。合併を論議するときには、先ずこのような視点に立ってなされることが肝要である。さらには、合併についての評価は一面的ではなく多面的に、ガチガチの理想主義的ではなくより現実的になされるべきである。合併についてメリットのみ、またはデメリットのみを主張する人をよく見かけるが、このような議論は百害あって一利なしである。古人は「一利は一害をとまなう」と言ったが、世の中には百パーセント利または害というものは存在しない。もし我々が理想の世界に生きているならばともかく、そうでない以上は、両者を冷静に評価して全体としてどちらが勝るかという判断を下さざるを得ないのである。現実社

藤目 節夫

■ Profile

1945年岡山県生まれ。

愛媛大学工学部卒。同大学法文学部助教授、米国ワシントン州立大学客員研究員などを経て、現職。理学博士、地域システム論専攻。愛媛県「愛媛広域文化交流基盤整備構想推進委員会」会長、同「市町村合併推進要綱策定検討委員会」会長など公職多数を歴任。主著：「交通変革と地域システム」（古今書院）など。