

# 市町村合併の政治と財政 ～合併への決断をサポートするために～

関西学院大学教授

小西 砂千夫



## 1. 推進派か反対派か

現行の合併特例法の期限が2005年3月末であることから、市町村合併についての決断に迫られている方は多い。市町村長や市町村議会議員のほとんどが、するしないは別として、合併についての意思表明をしなければいけない状況に追い込まれている。はたして合併などという重大問題を、期限を切られる形で決断するということがよいかどうか。本来はそうではないだろう。期限が決まっているのは、政治的な判断によるところが多い。そこで、本論では、こうした苦しい立場におかれた方々が決断する上での一助になるように、考えるべきポイントをひとあたり述べることとする。

筆者は合併関係の国の委員として合併の推進派ということになるのだろうが、この問題に推進派も反対派もないのではないかと思うことも多い。どんな合併もするべきではないというのも、どんな合併も意味があるというのも、どちらもピンと来ないからである。いうまでもなく、よい合併もあれば悪い合併もある。よい合併ができる条件が整っているところは幸福であるが、整っていないければ、合併はできない。そのように割り切ることが必要であろう。

世情では、市町村合併は財政危機を解決するための切り札のようにいわれることがある。傾向としては、

合併推進派といわれる方は、財政の効率化を進めること、あるいは国が財政危機に陥るなかで国からの財政支援が先細ることへの自衛策としての合併が強調されるようと思われる。筆者は3節で述べるように、その点はあまり簡単な議論ではない。むしろ合併と財政問題は、ともかく切り離して考えるべきではないか。財政問題とは別のところに、合併が望ましいといわれる理由はある。

一方、反対派といわれる方は、国が前のめりになつて進めている政策に対して、市町村は大いに警戒すべきではないかと警鐘を鳴らす傾向が多いように思われる。国はこれまで何度も地方自治体をその気にさせておいて、あとでその政策が行き詰まりになつても知らん顔していることはないとはいえない。土地開発公社という用地取得の手法、リゾート開発の大合唱、広域連合制度の推進など、国が後になって梯子をはずしたといわれても仕方がないような政策は確かにある。しかしだからといって、市町村合併もそうであるから止めるべきである、というのもそれほど説得力があるとも思えない。

筆者が市町村に対して持つ印象は、必要な情報をひとあたり把握していると思われる市町村が意外に少なく、新聞情報等を頼りに、市町村合併などという重大

事項への判断をしようとしていることである。情報収集と分析は、自治体が問題解決能力を持つ上での最低条件である。その意味で、市町村行政の現状には不満な点も多い。それゆえに、合併が必要という方向性は大きく見ると正しいのではないかと思われる。ただし、合併は総論ではなく、各論であって、人口や財政状況、経済力などの外的な条件だけでは合併すべき組み合わせかどうかを判断することはできない。頼るべきは推進派でも反対派でもなく、よい合併ができる条件が備わっているかどうかの冷静な判断が、合併を決断させるカギである。

## 2. 市町村合併がなぜ必要なのか

### (1) 市町村中心の自治と合併の関係

市町村合併が必要とされる理由は、筆者に言わせればきわめてシンプルである。わが国の地方自治の大原則は、市町村中心の自治ということである。これは、市町村の規模にかかわらず、基本的に同じ権能を持って、同じ種類のサービスを提供するということである。

地方自治の展開のなかで、住民の生活に関わる基礎的なサービスは、ほとんど市町村が担うという形態でこれまでやってきた。また近年では分権改革の流れのなかで、介護保険のように新しいサービスは、住民に密着するものであれば市町村が担うことになっている。都道府県への事務配分というようなことをいえば、分権に逆行するのではないかという批判を浴びることになる。市町村の仕事が規模にかかわらずたいへん多く、しかもサービスの充実につれて多くなるということであれば、それを担う組織が一定規模以上なければならない。つまり、市町村中心の自治という原則の下では、市町村としての最低規模をクリアするような合併を推進していかなければならないということである。

市町村中心の自治という原則は、2つの意味で理想型である。ひとつは、住民にとっていちばん身近な役所である市町村が、住民の生活を支えるサービスの担い手であるということであって、簡単にいえば住民は市町村の役所に駆け込めば、おおよそのことは支援してもらえるからである。もうひとつは、市町村中心の

自治という体制のもとで、國の方針に従って全国津々浦々に比較的短期間でサービスの提供を手厚く進めることができる。下水道の普及率を短期間で上げようすれば、市町村中心の自治という手法はけっして悪くはない。

しかし市町村中心の自治を進めようとすると、小規模町村には相当過酷な状況が訪れる。人口が大きくなっていくと、政令市、中核市、特例市、一般市などの区分けがあって、規模によって権能が違うということになるが、一般市と町村ではそれほど権能は違わない。一般市の担うべき仕事の種類が100とすれば、町村は95か90というところであろう。人口10万人の一般市で、普通会計の職員が700人いるとして、そこが行っている事業数は、事務事業評価などを見れば、おおよそ500～700というところであろう。町村になれば、単独事業の違いなどを考慮しても、400～600というところである。人口5,000人で職員が70人とすれば、職員数は10万人の市に比べて10分の1であるが、事業数は1から2割少ないだけである。

そうすると、小規模町村ではどのようなことが起きるか。一人の職員が数多くの仕事を抱えるという状況が避けられない。よく合併のメリットとして、専門的な職員をスタッフに加えることができるなどといわれるが、現実には状況はもっと厳しくて、国・県から来る調査ものへの協力をしながら、県の呼び出しに応じているだけで、勤務時間の大半が食われ、政策の勉強をするなどといつても、ほとんど時間がないという状態にもなっている。

役所の仕事は、法律を上手に使いこなして、行政課題を発見し、問題を解決することである。問題解決能力を磨くためには、法律や制度の勉強が欠かせない。しかし、小規模町村では、日常の仕事に必要な法律さえ、まともに目を通す余地がないといったことも起きている。ましてや、たとえば厳しい環境規制と罰則条項を盛り込んだ独自条例を作り、その実効性をもたらすために厳密な監視行政をするなどといったことは、小規模町村ではノウハウの面でも人員の面でも非常に厳しいものがある。役所が問題解決能力を磨くという

意味で、役所を強化するためには、まず規模を一定程度までには整える必要がある。市町村合併はそのための中心的な手段である。

それでは、役所の規模が大きければよいのかといえば、そう単純なものではない。役所も組織であり、トップダウンとボトムアップの意思決定がうまく噛み合うように、組織としての意思統一をしながら臨機応変に動かなければならない。そのための適正規模というべきものがある。大きくなりすぎると組織運営が縦割りになり、全体が見えないと状況にもなる。大きくなると、分権的なシステムを部分的に導入するなどして、大きい組織にはそれにあった組織運営のノウハウが必要になる。つまり、ある規模を超えると弊害を避けるような知恵が必要になる。こうした弊害が出る懸念があまりないのはどれくらいかといえば、一概にはいえないし、またはっきりとして証拠があるわけではないが、経験的には市長部局の職員として1,000人程度、人口10万人強といったところではないだろうか。それを超えてくると縦割りの弊害を避ける仕組みが特に必要ということになる。

ただし、役所としての組織が大きいことと、その役所の士気が高いということは別問題である。組織が大きくなれば、問題解決のための潜在力は高まることになるが、組織が十分に機能しているかは規模とはむしろ関係がない。合併によってモティベーションが下がるのであれば、合併の本当の効果は出てこないことになる。

大都市における合併は、当然その規模を超えてくるものである。筆者が合併が必要と考えるのは、市町村として担うとされている権能を担いきれるだけの組織をもつということであるので、その限りでは、合併が本当に必要なのは、小規模の町村ということになる。3,000余の市町村のうち、人口1万人未満は数だけいえば、約半分の1,500強である。こうした自治体では合併は検討しないわけにはいかないというものであろうが、都市部の合併はその限りではない。合併をして中核市や政令指定都市になる場合には、新たな権能を担うということになるので、都市形成の上でその権

限がほしいということであれば合併の必要性はある。それ以外では、何か共通の地域課題があり、それを達成していく上で合併が有効という論理が、合併推進のためには必要になる。

## (2)合併の必要性はなぜ理解されないか

市町村中心の自治は占領軍による戦後改革のなかで出てきた。昭和24年のシャウプ勧告でも、その考え方沿って地方税や地方財政の財政調整が考えられている。それまであまり大きな仕事をしてこなかった市町村に、中学校の設置や国民健康保険制度の導入など、現在につながる仕事が降ってくることとなった。こうした状況で、昭和28年に町村合併促進法が議員立法で成立し、そこには最低人口が8,000人、市町村数を当時の1万余から3,000余にするという目標が書き込まれている。

当時の市町村合併は強制合併ではないかと評価されているが、当該市町村の意思を無視して国が新しい市町村を設置するという意味での本当の強制合併は行われていない。『兵庫県市町村合併史』などをみると、県が市町村合併で紛争が起きている地域に乗り込んで住民投票を行うなどのいまの常識から見ればずいぶん手荒なことはやっているが、強制合併とまではいえない。ただし、戦後改革で市町村の権能が突然増えて、それに対応するためには合併で対応せざるを得ない状況があったということはいえる。こうした状況を強制合併というかどうかは、むしろ表現の問題である。

昭和の大合併はその後2度の合併特例法の改正を経て、昭和40年の改正で幕を閉じることになる。町村合併促進法の目標がおおむね達成されたからである。当時の感覚でも、本当に目標が達成されるとは思っていないかったようであるが、市町村は権能の拡大に対応した規模の拡大という要請に応じたことになる。市町村中心の自治が一つの理想型とすれば、それを支えるための市町村合併は、光に対する影であり、苦い薬ということになる。

昭和40年から、10年の時限立法で市町村合併特例法が改正されるが、その内容は、合併推進というよりも合併を自主的に行う場合の障害を取り除くといったも

のである。財政的な優遇措置もほとんどなく、あっても激変緩和をめざしたものである。現在の総務省の幹部級はその時期以降に入省しており、自治省自体が市町村合併について慎重な姿勢であった雰囲気を受け継いでおり、本来的には合併推進には抵抗感があるようだ。自治の本来的な担い手である市町村に合併を迫る図は、戦後的な感覚ではとても受容できないということなのであろう。

しかし、過疎化の進行は高度経済成長時代を通じてすさまじい勢いで続いている。せっかく8,000人をクリアした市町村が、人口減少に悩むことになる。その一方で、市町村が担うべき権能は増える一方になる。地方分権とは、最終的には市町村の仕事を厚くするという方向であると解釈され、近年の介護保険のように、住民の生活に密着する重要政策は市町村の担当とすることが望ましいとされてきた。権能の拡大と人口の減少によって、市町村合併が必要な状況は、昭和40年以降、むしろ大きくなる。

その時代に推進された政策は、市町村合併ではなくて過疎対策である。旧自治省は別働隊ともいえる旧国土庁を経由して過疎対策事業を実施してきた。しかし過疎の進行を大きく止めることはできなかった。市町村合併という痛みのある政策を放棄し、過疎対策という「癒し系」の政策に転換し、その実効性が薄いままで継続してきたことは、高度経済成長時代という当時の時代性を反映していたのであろうが、政策の一貫性を欠いていたとの問題は大きい。

昭和40年から3回目の改正にあたる平成7年の合併特例法の改正では、住民発議制度が導入されたが、これは住民に合併協議会設置の要求ができるという意味であって、合併推進とまではいえない。合併推進に変わるのは、平成11年の地方分権一括法のなかでの改正である。実に30数年ぶりに合併推進の政策に転じるのである。

政府が合併推進に転換するのは政治の力が大きい。地方分権推進委員会の議論では、市町村合併などの行政体制整備を必要とするような改革は行わないということが、議論の大前提であった。にもかかわらず、市

町村合併の推進という項目が柱として入ったのは、政治の判断によるとされる。その理由は、想像の域を超えないが、大都市圏と農村部のバランスが小選挙区制の導入によって崩れてきたことに敏感に反応した結果ではないかと思われる。

平成11年に分権一括法が成立し、翌年4月施行となつたが、市町村合併特例法のみは即日施行となった。ただし、法律の期限は、改正前の特例法の期限を受け継いで平成17年3月となった。それまで10年の期間であった特例法の期限がいわば値切られたのも、政治的判断を考えるべきであろう。総務省(当時の自治省)としては、与党によって期限までに全国の市町村を1,000にするという宿題を課せられたという構図になる。1,000という目標数は、政府の行革大綱に盛り込まれることになる。行革の文脈で市町村合併が語られるということ自体、非常に大きな問題ではないかと思われるが、それが取り立てて批判されない雰囲気が政界だけでなくマスコミにもあるということであろう。

市町村中心の自治を推進するためには合併が必要という単純な論理は、現在の市町村合併の議論ではほとんど忘れ去られている。その理由は、昭和の大合併の後、30数年の合併推進における空白の時代を過ごしたということが大きい。政治が合理化や行革の文脈で合併を語るのと同じように、当事者たる市町村も財政問題を中心に合併を検討している。しかし、基本を忘れた合併論議をしても、本当に行き着くべき論議には到達しない。

### (3) 運命共同体のシンボルとしての役所

市町村合併が必要とされる理由は、小規模自治体は担うべき権能に比べて組織が小さすぎるからであると説明しても、実感としてピンと来ない様子がときどき見受けられる。自分の仕事に関連する法律を読み、独自に政策を展開するための勉強する時間がないのが現状ではないかという指摘に対して、そういうものではないかと受け止められている様子である。ましてや独自条例を作る立法的な事務ができない、あるいは地方債の起債が市中公募になったときに対応できるかというような先を見越した話題をぶつけても、それはその

ときのことであって、また考えればよいというような受け止められ方もする。

市町村行政の現状において、仕事に対して職員数が少ないという人員の壁にぶつかっているかどうかは、組織のモティベーションや目標意識に関係しており、限られた人数の範囲でできる仕事だけをするという発想をもてば、人数の問題はむしろ意識されない。したがって、モティベーションの高い問題意識のはっきりした自治体ほど、市町村合併の必要性について強く認識されるということになるのではないか。

以上は消極的な意味で市町村合併の意味が認識されない理由であったが、もう一つ、もっと積極的な意味で市町村合併を拒否したくなる理由が、特に山間部の町村にはある。本来役所とは、役所しかできない仕事を法律に基づいてやるべきところであって、住民の生活を下支えする存在である。役所の仕事はうまく機能しておれば、住民からはむしろ見えない（失敗したときには見える）というものである。役所の危機管理機能が發揮されておれば、住民は何事もなく平和に暮らすことになる。この本来の機能とは別に、山間部の役所にはもっと別の機能がある。それはその地域の住民が生活する上での、運命共同体のシンボルに役所がなっていることである。つまり、あの役所がなくなれば、運命共同体が崩れて、この地域で安心して暮らしていく不可以ないという感覚を地域住民が持っている可能性があるということである。そうした地域で、市町村合併が禁じ手になるのはむしろ当然である。

都市部であれば、市役所の位置が何キロ移ろうと、地域経済の構造を揺るがすような問題にはならない。支所ができてくれれば問題がないというところである。しかし山間部の町村であれば、役所とともに中心集落が移ることもないとはいえない。それは役所が中心的産業ということもあるが、それ以上の精神的な部分が実態としてはやはりある。

川上の人間は川下を意識するが、川下は川上を意識しない。農村部は経済的機能の充実している隣接する都市を意識するが、都市は隣接する農村をそれほど意識しない。農村部では都市へ行くことは多いが、都市

の人間は農村に行ったことがないということも大いに起こりうる。そのような状況のなかで、市町村合併がその地域の運命共同体のシンボルを壊し、その地域の衰退を大いに加速するのではないかと危惧することは、懸念であるとはいえない。

本来論からいえば、農村といえども役所が共同体のシンボルであるという状態を抜け出さなければならぬ。まちづくりのキーパーソンは民間が担わなければならない。そうでなければ、いずれ経済力の衰退とともに、集落は滅びることになる。ごくまれに、農村であっても地域経済に自信があるところがあり、そこでは市町村合併に対する恐怖心は薄い印象を受ける。

農村部と都市の合併については、両者の非対称的な心情を十分に斟酌した合併が必要になる。運命共同体としてのシンボルは、合併してもその地域には依然として必要である。そのことに十分配慮しないで、単に支所を残せばよいといった機械的な割り切りをするべきではない。それが合併のコストを割高にすることがあっても、必要なコストと受け止めるべきである。

### 3. 財政危機と合併との関係

#### (1) 財政問題の後始末としての合併なのか

市町村合併が全国で取りざたされ、法定協議会設立の動きが高まっており、それ自体は歓迎すべきことである。しかし、合併の盛り上がりの背景には財政問題に対する危機感が少なからずあるように見受けられる。筆者は、合併が必要である理由は前節で述べた権能と組織との関係であって、財政問題は切り離して考えるべきと考えている。合併が財政を強化することはないともいえないが、その影響を過大に評価すると、むしろ合併してから思惑がはずれることになって、合併自体が失敗であったという評価につながる可能性があるからである。

極端な意見として、いま国が市町村合併を進めているのは、交付税制度の運用の行き詰まりなど、危機的な財政問題が起きており、その後始末のために進めているのだという解釈がある。もしそれが事実であるとすると、国の政策の後始末を市町村がさせられるとい

うことであり、地方自治という観点からは問題が多い。まさに地方は被害者であるということになる。

しかし、総務省の動きを注意深く見てみれば、自治財政局を中心に地方交付税の問題が語られるときには、市町村合併の進展を前提にした、あるいはあてにした文脈はほとんどないことに気がつく。合併とはまったく別の問題として、深刻な地方交付税の収支ギャップという状況に陥っており、また交付税批判に応える、あるいはかわす必要性に迫られている。交付税のカットは、国が地方に対してどのようなサービスの提供を期待しているかというレベルの引き下げを意味しており、合併が少々進むくらいではとても緩和できないほど深刻である。

地方交付税の削減は、市町村の財政運営に深刻な影響を与える。本格的な引き下げが実施されたときには、合併という手法で交付税カットのショックを吸収することは部分的にしかできない。ましてや財政問題の後始末として合併が進められているという被害者意識で交付税と合併を見てしまうと、市町村として今後どのような選択をすべきかという政策判断が鈍ることになる。

## (2) 段階補正の見直し

いまある意味で市町村に合併を現実の問題として受け止めさせる原因を作ったのは、段階補正の見直しである。段階補正の見直しは、小規模町村だけをねらい打ちにした交付税のカットであるから、これが浮上したときに、市町村はついに総務省がなにふりかまわず合併に追い込む戦略に出たと身構えることとなった。

交付税批判はかつてない高まりを見せている。小規模町村は交付税によって手厚く財源保障を受けているらしい、また、地方に行くと妙に立派であまり使われていないようなハコモノがあるが、あれも交付税で措置されているらしい、ということが話題になった。いわゆる地方単独事業によってたくさん作られたハコモノが交付税批判の引き金を引き、それが小規模町村へ財源保障が手厚すぎるのではないかという批判を呼んだ。いまや受益と負担の一致を歪める交付税が、地方の無駄の温床となっているという意見が大勢を占めるに至っている。

一方、政治的にも、大都市圏と農村部とのバランスという意味では、大都市圏を相対的に優遇するという雰囲気がある。そうしたことが総合されて、地方分権推進計画のなかに、交付税の算定の簡素化という文言が盛り込まれることとなった。これは一種の符丁であって、実態は段階補正の見直しということである。

地方交付税は、消防費や小学校費など、交付税の基準財政需要額を費目別に算定して交付額を決定するが、その算定の際に、費目ごとの行政サービス供給単価(単位費用)に人口などの測定単位をかけるのであるが、市町村の規模に応じて単価が割高になるケースもあることから、補正係数をそこにかけることとしている。段階補正は態様補正と並んで、市町村の規模に対して単価を補正するものであって、小規模町村ほど経費が割高になる(規模の経済性が働く)ことを反映して補正係数が設定されている。その結果、地方交付税制度によって保障される一般財源の総額(基準財政需要額)は、住民一人あたりにすると、小規模町村ほど金額が大きいことになる。

ここで問題となるのは、段階補正は何を意味しているかということである。先に示したように、市町村中心の自治という原則の下で、市町村は規模にかかわらず一定の種類の仕事を担わなければならない。そこで、住民一人あたりの職員数が、小規模町村ほどどうしても大きくならざるを得ない。人口10万人市と同じ職員／人口比率だとすると、300人の村の職員は2～3人になってしまう。そこで段階補正でコストを押し上げる必要がある(もちろん、事業費の規模の経済性も勘案されているであろうが、小規模な町村では、総務省のモデル職員定数に反映されている職員数によるところが大きい)。

この段階補正を設定するに際しては、市町村の規模別の決算状況を見ながら実態ベースで決めている。そこで、今回の段階補正の見直しに際しては、総務省は町村のなかでも比較的行革努力をしているところの平均値を見ながら決めていると説明している。

しかし、段階補正のカットはきわめて大きいインパクトを与えた。人口5,000人程度で、財政力指数0.25な

らばカット額は3年間で5,000万円程度である(交付税の交付額は10億円は超えているので、交付額の5%未満にとどまっている)。予算編成をする側から見れば、5,000万円の一般財源がなければ、毎年度の目玉事業をする財源がまったくなくなり、いわゆる予算が組めないという状況に陥るからである。また、今回はその程度で済んだが、さらにこの先もっとカットされるのではないかという恐怖感もある。

しかし、段階補正は地方交付税の発想から見れば、当然必要なものである。その論理のなかで、これ以上、段階補正を見直すことは難しい。また、段階補正が小規模町村の職員数の多さを反映しているのだから、それを見直すということは、職員定数を減らすということである。3年間で5,000万円ということは、2~3人の定数分ということである。

段階補正の見直しについて、以上のような見通しをもったときに、すわ合併か、ということに果たしてなるであろうか。段階補正を止めるということにでもなれば、人口10万人未満の市町村は、事実上、国が定めたメニューをこなせなくなるが、そんなことを想定する必要があるのか。段階補正の見直しがいまの範囲ならば、合併に直接結びつける程度ではない。

### (3) 交付税の本格見直しの影響

交付税の収支ギャップは、単年度で7兆円程度、交付税特会の借入金の残高で見ると40兆円強ときわめて深刻である。段階補正の見直しによる交付額全体の減額は、1団体2,000万円としても、人口1万人未満の町村数が1,500があるので、750億円にとどまり、埋めるべき収支ギャップに遠く及ばず、その程度ではとても解決しない。

交付税の収支ギャップを本格的に解決しようとすれば、ともかく7兆円の単年度のギャップを国税の増税(地方税ではない)で埋めるか、地方財政計画に盛り込まれている国として地方が担うと期待しているサービスの内容を同額減額することである(本当は、交付税収入で借入金を返済することが必要だが、現状ではとてもそこまでは及ばない)。後者は、簡単にいえば、この10~15年で新しく設けられたサービスや水準が引き

上げられた部分の多くを撤回する、つまりサービス水準を引き下げるということである。そのどちらかをしなければ、交付税問題は解決しない。

そのときに、個々の自治体にはどのような影響が及ぶであろうか。現在、地方財政計画は90兆円弱であり、収支ギャップは先に述べたように7兆円程度、割合で見れば約8%である。地方財政計画を縮小して交付税問題を解決するためには、全国の都道府県と市町村のなかで普通交付税をもらっている数でいえば95%の団体のすべてで、予算額が8%相当減額されるということになる。この8%は交付税のカットだけで達成されるので、財政力の比較的高く交付税をあまりもらっていない団体は不交付団体になる(交付税のカット率は100%)、交付税依存の大きいところは、カット率が低いことになる(仮に予算額の8割が交付税であるとすると、交付税のカット率は10%ということになる)。いずれにしても、交付団体であれば、サービス水準はどの団体でも同じように引き下げざるを得ない。

このような本格的な交付税カットが行われたときに、合併がその影響を緩和することになるだろうか。不交付団体でない限りはできないことになる。交付税で想定しているサービス自体が下がったときには、個々の団体で組み替えて知恵を出す余地はもちろんあるが、大局的にはないことになる。

ただし、規模が大きくなれば、財政力指数が同じであっても、組み替える余地が大きくなるので、予算配分の自由度が増すことになって、その意味では余裕は少しである。人口が数万人あれば、100万円程度のソフト事業は比較的しやすくなるが、5,000人ではその程度の事業でも機動的に実施することは難しい。骨格的なサービスは変わらないが、まちづくりの知恵にかかるような事業についてはしやすくなる。「播すれば出る」程度が大きくなるという効果は、合併で期待できる。

### (4) 合併による財源措置の効果

現在の合併特例法に盛り込まれている財源措置は、もちろん財政的なメリットは大きい。ただし、期限が設けられていることもあるし、大きなお金が入ってくるだけに、合併の議論が財源をもらうという観点で

歪んでくることは避けなければならない。それだけに、特例債については、特に大切に使うという観点が必要になる。

特例債のスキームは過疎債にはほぼ同じであるので、過疎自治体にとっては、金額が総額として保障されるという点が魅力であるが、過疎自治体でなければその魅力はさらに大きい。事業対象の制限が緩いことから、合併を記念するような意味のある公共事業に充当すべきであるが、有利な財政措置だけに無駄に使ってしまうと、後年度の批判にさらされるという懸念もある。

特例債については、それがなくても発行できる地方債と振り替えることで、後年度の財政負担を楽にするために使える、といった受け止め方をすると、手堅い財政運営につなげることができる。事業費の総額に対する充当割合も、交付税算入の割合も高いが、一般財源をまったく必要としないというわけではないので、特例債として認められる事業はすべてこなせるといった感覚でいると、それが終わった後は厳しい財政引き締めの時期が待っていることになる。

特例債にはちょっとした工夫が可能になる。これまで積極財政を展開した結果、起債制限比率が高くなったり、第三セクターや公社の運営で隠れた赤字をもっている団体が合併する際に、当然、借金の大きい団体と合併したくないということになる。その際には、特例債の地域別配分を考え、借金の大きな団体は配分を自粛するという方向であれば納得が得られる。

また、地方交付税の合併算定替えについても十分な理解が必要である。地方交付税は、小規模で規模の経済性の面で効率性の悪い自治体であっても、それなりに財源保障をしましょうという制度である。したがって、合併して規模の効率性が高まると、その分だけ交付税を減額されることになる。先に述べた段階補正が働き、合併すると、職員定数を相当人数減らさなければならぬことになる。ただし、現状では、自治体の職員の年齢構成は歪であり、管理職クラスが比較的多く、10年たてばその層の退職者が数多く出ることになる。その退職者の補充率を2分の1にすれば、職員定数の調整は比較的容易である。その意味ではタイミング

は悪くない。職員数が減ると地域の雇用には悪影響があるが、若者の数も減っているので、雇用率という意味ではそれほど下がらないことになる。

このように、合併すると本来は交付税が減額されることになるが、10年間は合併算定替えの特例によって合併していなかったとして交付税が交付され、さらに5年間が激減緩和される。合併をして直ちに職員定数を合併後の自治体のモデル定数にあわせて減数し、事業費等についても直ちに削減の努力ができれば、合併算定替えの特例は財政的なメリットに直接結びつくこととなる。しかし、合併前と同じ職員で、同じ事業のやり方であれば、財源は一切浮いてこない。早く調整ができれば、その分は新規事業に回せたり、基金に積んだりできるけれども、調整が遅れればメリットは乏しい。合併後の財政計画については、十分な注意が必要である。

#### 4. よい合併と悪い合併を分けるもの

あくまで冗談ごとであるが、よい合併ができる確率は4分の3である。規模の大きな団体と小さな団体が合併する場合に、大きな団体も小さな団体も組織としてのモティベーションが高い場合には、合併してもよい自治体ができると期待できる。両方ともモティベーションが低い場合には、合併してもちょぼちょぼであるから、まあ合併してもよいだろう。大きい団体でモティベーションが高く、小さい団体で低ければ、このケースも合併してもよい。しかし逆に、小さい団体でモティベーションが高く、大きい団体でそうでなければ、これは合併すべきではない。悪貨が良貨を駆逐するからである。

企業には社風があるように、役所にも風通しのよい政策論を堂々とできるところもあれば、組織として沈滞しているところもある。特に小規模な町村の場合には、首長や特別職のキャラクターにも大きく左右される。地域政治の質が役所の社風に反映される部分も大きいにある。役所が何かの事件をきっかけに社風刷新の大改革をして成功するケースもある。そうした役所の社風の違いは、合併後の自治体の社風に大きく影響す

る。よい合併ができるかどうかは、社風があることがキーワードであって、人口や財政、経済など、統計値で追えるような条件だけではまったく判断できない。地域政治の質が高ければ、少々の課題は、知恵を出して克服できる。そうなれば、合併に大きな期待をかけることができる。

合併は役所組織の強化がねらいであるから、それが達成されるならば合併すべきである。いい自治体とは何かといえば、役所の仕事の大半は利害調整であって、さまざま問題はあっても、最後には落としどころのある結論に持ち込まれる政治力が求められる。現状でも、それができる自治体とできない自治体がある。ましてや合併ということになると、大きな利害調整を一気に進めなければならない。それに耐えられるためには、モティベーションを高くもって、個々の利害を離れて全体を見る姿勢が必要とされる。それができずに、個々の自治体が譲れないものを多く抱え、こだわりをたくさんもっていれば、旧自治体意識が丸出しのどうにも利害調整のできない自治体になるか、合併協議が途中で頓挫する結果にもなる。

合併協議という手続きは、参加する全自治体の仕事を総括卸しするようなものである。個々の自治体によって、仕事の内容も仕事の仕方も驚くほど違いがあるものである。工夫をしてうまくやっているところもあるれば、旧態然としたやり方を続け、法律に触れるようなことも部分的には残っている。長年改革が必要とされながら、手つかずのものもある。それらを全部表にして、一つ一つ見直して、理想的な自治体を作っていくというのが合併協議である。したがって、それほどの難事業を成し遂げると、役所としてエネルギーが出る。合併をした自治体が、「合併は百利あって一害なし」というのも肯ける。その半面、合併に至る道は実に険しく、簡単に失敗する危険性がある。

よい合併ができるかどうかは、実は、真剣に合併後の自治体をどうするかという利害調整にかかる問題を挟んで向かい合ったときに初めてわかることがある。すなわち、合併協議を具体的に進めたときにわかることである。

合併協議を始めること自体、合併するということを決めてからであり、もはや後戻りできないということではないのかという見方もある。確かに、そのような感覚は現場的にはあるであろう。それだけに、現代の合併協議では、法定協議会の協議期間を二期に分け、利害調整を重ねて新市建設計画の骨格を作るまでを第一期、それを住民に示して住民に理解を得られるかどうかは確かめてから第二期に進むというようにすべきであろう。第一期の協議の結果、よい合併にならないという感触があれば、勇気を持って引き返すことも必要である。役所の位置や名称といった、住民の生活には直接響かないような観点が障害になるようであれば、大局的な観点での合併協議はできることになる。

## 5. 町村制の見直しを視野に入れて

よい合併ができるならば、役所の潜在能力は上がることになる。それは幸福なことである。しかしよい合併ができる相手がなければ合併はできない。そのチャンスがないことはやはり不幸なことである。特に小規模町村で、担っている権能を十分にこなすことができないところでは、合併相手がいないならば、従前の機能を引き続き担っていくという意味ではハンディキャップがある。

そこで町村制を見直して、小規模町村の権能を今より縮小し、県ないしはその他の自治体に移すことが、地方制度調査会や総務省の委員会などで検討されている。その方向性については次第にコンセンサスが取れて来ているが、具体的にどのような制度になるかの検討はまだ始まっていない。それだけに今後どうなるかは誰にもわからない。

小規模町村の権能を縮小することは、市町村中心の自治という戦後の自治の原則を超えることになる。それにあくまでこだわるならば、本当は強制合併という手荒い方向に行かざるを得ない。それとの選択ということになれば、小規模町村の権能の縮小の方が理解が得られやすいのではないかと筆者は考える。

詳しくは拙稿、「市町村合併をどう理解すべきか—

わゆる小規模町村の合併について』『地方自治フォーラム』(自治大学校)、2002年3月号、を参考にしていただきたいが、具体的にどのような権能を残すかという問題がある。筆者は、防災や福祉などの地域密着型のサービスを残して、土木関係や産業振興は手放さざるを得ない、また福祉であっても国民健康保険や介護保険の保険事務のようにその土地でなければできないわけではないものについては、小規模町村には残らないのではないかと考える。しかしその具体的な方向については、人によって判断が分かれる段階である。

こうした町村制の見直しを視野に入れながら、適当な合併相手があるかどうかをフラットに判断することが、いま小規模町村にとっての責務といえるであろう。なぜ合併をしたか、なぜ合併をすべき相手がないと判断したか、いずれは住民に問われるときが来るであろう。その説明責任を果たすことが求められている。その際には、小規模町村の権能の見直しまでは視野に入れておくべきである。いくら権能が小さくなってしまっても、自治を守る必要があると判断したと言い切れるところはそれは立派な選択である。離島で一村であるところなどでは、こうした選択の方が説得力があるのかもしれない。本論は、こうした厳しい選択に迫られる市町村長さんの一助になることを願いながら書いたものである。

Profile 小西 砂千夫

1960年大阪市生まれ。  
関西学院大学経済学部卒、経済学博士。  
関西学院大学助手、助教授などを経て、1998年から現職。  
総務省「市町村合併推進会議」委員、同省「地方自治制度の将来像についての研究会」委員のほか、愛媛県「市町村合併推進要綱策定委員会」委員など公職多数を歴任。  
主著：「日本の税制改革」(有斐閣、1997年)、「市町村合併ノススメ」(ぎょうせい、2000年)など。