

# 「平成の大合併」：何が変わるか

大阪市立大学大学院創造都市研究科

教授 北原 鉄也



## 1 「平成の大合併」

### 急激に本格化した市町村合併

市町村合併特例法の期限である2005年3月31日を控え、全国的な市町村合併が大詰めを迎えている。この市町村再編の変動は「平成の大合併」といえる、大規模な展開となったが、この動きが本格化していったのは、合併特例法の大幅改正が行われ、「自主的な合併の推進」の路線を大きく踏み越える立場が打ち出された1999年頃からであり、それほど以前からではない。もちろん、地方制度の変革の胎動は1990年代に見られ、今回の市町村合併の動きはその一連のものであるとみることができるのであるが、短期間に市町村合併が全国的に本格化したことは確かであり、そのこと自体が、今回の市町村合併の性格を象徴しているともいえる。市町村合併が短期間に大規模な動きになったのには様々な理由があった<sup>1)</sup>。

(1) まず、市町村合併の推進の背景を見てみると、一般的に言えば、交通通信手段などの発達による生活圏の拡大、少子高齢化などによる住民ニーズの多様化などの中で、基礎自治体の規模が問い直されているといえる。基礎自治体行政単位が時代にマッチしているのかということである。しかし、合併の動きが1990年代末に急にあわただしくなった直接的な理由は別にあった。

(2) いうまでもないことであるが、1990年代後半の地方分権の進展の中でその「分権の受け皿」として「自己決定・自己責任」を担う地方自治体のあり方が追求された。

(3) また、国、地方を問わず深刻化する財政難への対処が迫られる中、政府は地方支出の削減を市町村合併による行政の合理化に求め、さらに「受益と負担」「選択と負担」の関係を自治体に組み込もうとする制度改革を志向した。

(4) さらに、その改革案を決定的に現実化したのが、自民党など与党の政治的な動向であった。大都市圏における支持を拡大する必要から、つまりは財政再建の手段として、小規模自治体を優遇した地方交付税制度など地方行政システムの見直しを、市町村数を1000に削減する、などのフレーズで、政治的な課題として明確に打ち出したことが、決定的に重要であった。

(5) また、産業界はつねに市場原理の尊重、中央集権に対する分権、「大きな政府」に対する歳出削減・規制緩和を求めており、基礎自治体を人口30万から50万、その数を300程度にすべきというもっとも徹底した改革を求めてきた。

### 合併推進の経緯

具体的に、市町村合併の動きをみると、1995年、市町村合併特例法が改定延長されたが、その時期までは、

旧自治省を含めていうならば自主的な合併の道が模索されていた。あるいは、広く広域行政の推進の枠組みの中で、広域連合制度の創設などと並んで、可能ならば市町村合併も一方策として位置づけられていたといえるであろう<sup>2)</sup>。

ところが、1997年頃からその状況が変化したようにみえる。国が積極的に市町村合併を促進する立場を明確にし、毎年のように合併特例法を改正した。住民発議制度の充実、国・都道府県の役割の明確化、および合併推進への財政的な優遇措置の拡充などが図られたのである。すでに小規模自治体に対する地方交付税交付金の削減が進められていたが、交付税の財源の破綻が共通認識となる中で、この標準的な行政サービスを住民に提供するために財政力が弱い自治体に財政的な援助を行う地方交付税制度の抜本的な改革は必至となった。そして、小泉「構造改革」の地方制度改革として「三位一体の改革」が打ち出され、地方交付税制度改革は、補助金の削減、税源の移譲とともに改革論議の対象となった。また、改革のやり方として、国の方針に従い、都道府県が指導性を発揮して市町村合併を促進する体制が築かれた。この3月に制定された新市町村合併特例法など合併3法においても、都道府県のリーダーシップの確保や行政合理性を担保できる基礎的自治体の形成などを内容としており、この路線にあるとあってよいであろう。

自治体側の受容—とくに地方圏の場合

こうして、市町村合併は、一部の地域を除き、全国的に受け入れられたのである。その現状を、われわれ

が昨年実施した四国4県市町村長調査で、つまり地方圏の市町村の側から確認しておこう。

まず、四国4県の市町村長のうち、白らの市町村では合併が「是非必要」と回答した者が52%で、「どちらかという必要」36%を加えると、ほぼ9割の市町村長がその理由はともあれ合併の必要性を認識しているという結果である。「どちらかという必要でない」7%、「まったく必要でない」4%という否定的な見解をとる市町村長は十人に一人しかいなくなっている。

次に、市町村合併が必要であると考えた理由について尋ねた結果は、表1の通りである。地方交付税の見直ししないしその削減という状況が最も重要な理由としてあがっており、今後の行政需要への対応における一般的な財政的な限界を含めると、圧倒的に財政的な要因が合併の理由として意識されている。注目すべきは、その中で財政的、行政的能力が高いとみられる市において、地方分権の受け皿として市町村合併を考える傾向が強い結果となっている。地方分権と市町村合併を連動させて、地域の将来を考えているといえるであろう。分権改革の影響をあまり受けていない小規模自治体にはそうした発想が乏しいのも当然かもしれない。

また、今回の市町村合併推進体制のもとで合併が進展する場合、その要因は何であるか、という質問もしている。その結果は表2の通りであるが、住民や議会の関心や理解の高まりとともに、地方交付税の優遇や合併特例債の発行という財政的な裏付けが重要であるという認識である。つまり、国による財政的な「アメ」が推進の重要な要件をなしていることが見てとれるの

表1 市町村合併が必要な理由は？（市町村長調査）

上段:第1位 下段:第2位	合計	広域的行政 需要への対 応の必要	地方交付税 の見直しな いしその削 減	都道府県の 働きかけ	周辺自治体 の合併への 動きへの対 応の必要	行政需要へ の対応の財 政的限界が 明らか	地方分権の 受け皿とし て	国策の合併 を利用した ほうがよい	その他
合計	100 100	27 17	32 24	2 3	2 5	23 29	11 15	2 7	2 -
市	100 100	25 5	20 42	- 5	- 5	20 21	30 16	- 5	5 -
町	100 100	26 20	29 20	2 2	4 5	26 29	9 17	2 7	2 -
村	100 100	36 18	50 23	- 5	- 5	14 36	- 9	- 5	- -

(注) 単位は%。調査対象は四国4県市町村長で、その数は141(回収率66.5%)。2003年3月実施。

表2 今回の市町村合併進展の要因は？（市町村長調査）

上段:第1位 下段:第2位	合計	議会の関心 や理解度の 高まり	住民の関心 や理解度の 高まり	合併特例債 を発行でき るから	10年間の地 方交付税の 現状維持	知事の勧告 ・合併案の 提案など、 上からの圧 力	上からの圧 力の前の自 発的な取り 組み	その他
合計	100 100	17 25	50 21	10 23	11 24	7 4	5 2	1 2
市	100 100	13 24	52 14	17 24	4 38	4 -	9 -	- -
町	100 100	18 28	52 21	10 24	8 20	8 2	3 2	1 2
村	100 100	17 17	38 25	4 21	29 25	4 13	8 -	- -

(注) 表1に同じ。

表3 国（総務省）が現在進めようとしている市町村合併のやり方について（市町村長調査）

	合計	合併は必要、 その促進に は賛成	分権改革を進める ためには市町村合 併の促進は必要	現在の「アメとム チ」の使い分けの 促進策は望ましく ない	合併には、 国の施策は 関係ない	わからない	その他
合計	100	35	27	35	1	1	1
市	100	26	39	26	4	4	-
町	100	35	29	34	1	-	1
村	100	44	12	44	-	-	-

(注) 表1に同じ。

である。これは、表1に示されていた合併が必要である理由に関する認識と対応していることはいうまでもない。

さらに、直裁に国一都道府県による市町村合併の促進策に対する評価を聞いたものが表3である。それによれば、基本的に市町村合併が必要であるから、あるいは地方分権推進のためには必要であるからと肯定的に受け取っている市町村長が3分の2おり、アメとムチの使い分けとしてその強制的なやり方に批判的な市町村長が3分の1という結果であった。

このような結果を総合すると、市町村合併の強制的性格に対する批判もかなりあるといえるが、それ以前に行政需要への体制づくりなどの点で市町村合併が必要であるとの認識が広がっており、財政的なアメは合併への契機としてきわめて有効に働いているといっよいであろう<sup>3)</sup>。

この点と関連するが、大都市圏では、都市計画など諸活動の関連性から見て広域政府が必要であるといえるにもかかわらず、既存の自治体はあまり合併によるメリットを認めず、国による「アメ」にも魅力を感じ

ていないのであって、合併の動きはきわめて低調である（たとえば、東京都、大阪府、兵庫県阪神地域など）。地方圏における合併の大騒動とはきわめて対照的である。小泉構造改革路線のもう1つの代表的な政策である都市再生施策の場合には、大都市圏では開発をめぐって大騒動となっているが、地方圏では別世界のこととなっている。ともあれ、今回の合併施策が地方圏向けの制度改革であることが如実に示されている。

## 2 市町村合併の課題

「平成の市町村大合併」は、国の財政難を背景に統治構造を変革する「国による国のための自治体の制度改革」の動向、広くいえば市場原理を優先する新自由主義的な「構造改革」路線の一齣として位置付けられるであろう<sup>4)</sup>。地方自治体の保護者的な役回りを担う総務省的な定義によれば、「市町村合併は、自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し、「自立し得る自治体」となって、住民の選択と負担による住民本位の市町村を中心とする行政システムを実現する

ために不可欠な改革である」(総務省「市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組」(第3次指針)2002年3月29日)ということになる。

地方自治体側としては、地方交付税交付金の削減など、財政的な限界を認識し、その打開策として市町村合併を推進する方策をとらざるをえず、自発的な市町村再編の論理、あるいはその気運の盛り上がりにもどうしても欠けるケースが多いといわざるをえない。「自治体による自治体のための自治体の制度改革」にはなっていない。

とはいえ、地方自治体としては、そうした状況の中で、地方自治体のために、自治体住民のためによりよい方策をとっていかねばならない。統治構造の変革の方向に異議を申し立てることも必要であるが、同時に、体制的な制度変革の方向や、広く経済社会的な動向に対処して、現実的な路線をとる必要もある。「自治体の戦略」が必要となる。

ここで、あらためて市町村合併のメリット・デメリットの議論を繰り返さない。ただ、言わずもがなではあるが、合併作業やその後の自治体づくりを、できるだけそのメリットを生かし、デメリットを軽減するように行うべきであるということになる。その際、考慮すべき点を指摘しておきたい。

市町村合併が何をもたらすのか、どのような意味を持っているのか。エドワード・バンフィールドとジェームズ・ウィルソンの古典的な都市政治研究<sup>5)</sup>にしたがって、地方自治体が持つ機能に着目するならば、市町村合併によって、サービス供給機能(福祉など行政サービスを住民に提供する機能)および紛争処理ないし政治的決定機能(稀少資源の配分をめぐる紛争を何らかの形で解決し秩序を維持する機能)がどうなるかということである。

### サービス供給機能

まず、住民にとって直接的な関心であるサービス供給の面では、規模の拡大により行政のコストを削減し、専門化や総合化を図ることが可能であるとされる。しかし、コスト削減について、首長や議員は減るが、本

当に行政の合理化が実現できるのであろうか。とくに、人口が少なく、地形的に多様で広域であるような合併自治体の場合、規模の効用を活かすことはかなり難しいと思われる。また、何よりも、これまで行政サービスの種類ごとに合理化、専門化、総合化などの効用が検討されているようには思われない。規模の拡大は合併以外の他の手法で可能であるのではないか(介護保険サービスで広域連合制度が活用され始めていたのではなかったか?)など、多くの検討すべき論点が残されてきた。そうした検討を棚上げにし、緊急避難的に、最初に合併ありき、という形で合併が進行した地域も少なくはないのが現実であろう。

そこで、まずは何より、現在、財政をめぐる「三位一体の改革」が進められているが、基本的には、周辺の小規模自治体を取り込み、より広域化した自治体が「受益と負担」を考慮し、「自己責任」で「選択」「決定」を行う行政経営が求められることを再認識すべきであろう。それを基本として、従来の行政サービス水準を維持・発展できるのであろうか。というより、それははかる条件を確保することができるのであろうか。これは合併そのものの問題というよりは、財源配分など国家の制度設計の問題といえる。現在最大の争点となっている義務教育費国庫負担金問題などはその象徴である。この点では、地方を巻き込んだ国政レベルの論議と政治が重要である。

この制度的な保証の問題を前提としながらも、あらためて行政サービスの内容とその運用を再検討することが必要である。最近の政策評価、行政評価の試みとも関連するが、今回、合併に際し、行政事務をすべてすり合わせる作業を行った。事務の見直しにつながったものも含め、多くの積み残した課題についても問題が明示化された、「棚卸し」ができたといえる。その膨大な事務のすりあわせ作業をいかし、あらためて新自治体で行政の内容と活動の見直しを図るべきよい機会とすべきであろう。そして、合理化、専門化、総合化などの合併のメリットを施策ごとにどのように実現し、活かしていくかが問われることになるのである。

その際、注目すべきは、これまでの合併論議では、

サービス供給者側の視点が強調されがちであり、サービスを受ける側、受給者側の視点が軽視される傾向があったのではないかということである。その視点を今後どう保証していくことができるかは、財政の問題である以上に、自治体の姿勢が問われることになるであろう。たとえば、高齢者対策においては、介護保険制度の運営のリスクを分散し相当のサービス供給の能力を保証する程度の規模は必要であろうが、ケアプログラムの作成や実施などについては大規模な広域自治体では適切な対応ができるのであろうか。

また、行政の運営についても、たとえば、行政事務の徹底したアウトソーシングと行政組織の徹底した軽量化（行政職員の9割を削減するという宣言、具体的には20年間に職員数を半減する計画など）、そしてその事務を企業ばかりではなく、NPOなど様々な団体など、いうならば地域社会が引き受ける実施体制、市行政機構と「第2市役所」と位置づけた「市民委員会」との協働で行政を運営していこうとする市民参加型決定体制などを特徴とする「市民協働」システムを構築しようとする埼玉県志木市の冒険<sup>6)</sup>など、さまざまな興味深い事例が、全国的に見いだされる。自治体には、そうした果敢な工夫が期待される。また、その可能性が開かれており、自治体の能力が問われていることを再認識すべきであろう。

### 政治的決定（紛争処理）機能

次に、サービス供給機能とともに、サービス供給などをめぐって紛争処理や公的決定がどのようにおこなわれるかという政治的決定機能においても、市町村合併は劇的な変化を迫ることになる。地方自治にとっては、こちらの方が決定的であるともいえる。

地方自治体は紛争を処理し、政治的決定を行う単位であり、その単位を広域化するのが合併である。たとえば、広域合併が行われるならば、現行制度の上では各自治体の自立性は高まるであろうし、その結果、都道府県の役割は減じていくであろう。今年3月に設置された第28次地方制度調査会の中心議題ともなっているが、今後、都道府県合併や道州制導入など、都道府

県再編成が政治的日程にのってくることも十分に考えておかなければならない<sup>7)</sup>。また、広域化した自治体では、周辺地域、人口の少ない地域はどうしてもその声を政治的、行政的決定に反映しにくくなると思われる。そもそも、合併には、行政効率を高めること、より正確にはそのような政治的決定を行うことを容易にすることが求められているのである。その行き着く先が周辺部の切り捨てになるのではないかと合併後周辺に位置することになる町村に危惧が広がっているが、もっともであろう。市町村合併という制度変更は政治を変えるのである。

自治とは、自分のことは自分で決めることである。合併協議に際して、サービス水準やその負担が異なっているのをどう調整するかが大きな課題となったが、異なっていること、さらに異なる決定ができることにこそ、自治があるとみるべきではないか。何よりも、今回の合併の協議において、小規模な自治体の首長がこれまでの地域おこしが台無しになると合併反対の異議申し立てをしたり、議会が反発して合併協議会が破綻したりなど、色々なドラマが見られるが、そうしたことができるのも、小さな行政単位が維持されていたから可能になったのである。何より、自治体独自の施策を決めることができたのは、その単位があったからである。もちろん、小さな単位であることの損失や悲哀も当然あるが、合併してしまえば、その地域が自立的な政治・行政活動を維持することはなかなかできるものではない。たしかに、地域審議会を設置したり、支所機能を充実したりすることが唱えられ、さらには、今年の5月に制定された合併3法によって制度化された地域自治区、合併特例区は、当初は合併推進方策であったが、いわゆる「小さい自治」の舞台として機能することが期待されているといえる。しかしながら、それらの制度が意味あるものになるかどうかについては、楽観視することはどうしてもできない。重要な権限と自主的な財源が与えられなければ形骸化することは十分予想される。それなりに意味のある自治活動を可能にするには、できるだけ小さな単位にできるだけ意味ある活動を行わせるべきである。そして、住民が

お互いに協力して何事かを行うことができるような風土の育成が可能となるかどうかである。それでこそ、地方自治は民主主義の小学校になるのではないと思われる。

この点では、「昭和の大合併」の後遺症を長く引きずる自治体もあったように、旧市町村の単位や「小さな自治」の単位が政治的決定を混乱させることになる場合もあることには注意が必要である。行政の合理化も施策の総合化もうまくいかないことも大いにありえる。そして住民の行政不信、住民相互の不信が積み上げられていくことになり、さらに政治行政の混乱が続くということになる。また、こうした旧自治体間の対立が収束したとしても、行政への不信感、住民相互の不信感が蔓延し、行政への無関心が広がることになるならば、これも禍根を残すことになる。

「小さな自治」と「大きな自治」のバランスをとることが重要であるが、この自治体経営は大変に難しい。地域相互、住民相互、行政－住民相互の信頼を維持・育成する形で自治体を運営していくことが必要と思われるが、そこでは新自治体の首長や議員の力量が問われるであろう。

今回の「平成の大合併」の経緯を見ると、「天からの声」（政権政党、経済界、小泉「構造改革」など）、「上からの声」（総務省など）はにぎやかに、かつ確実に響き渡っているが、「地からの声」は天や上からの声のこだまとして聞こえてくるにすぎない。サービス供給システムの効率化、財政支出の削減など、行政合理化の側面からの、それも上からの市町村合併であり、政治的決定システム、さらには市民参加など市民的有効性のレベルへの配慮が乏しいのではないか。合併特例法が予定する選挙区特例や地域審議会などにみられる旧自治体への配慮や、「小さな自治」の制度化ともいえる地域自治区などの提示も、市町村合併を推進するための方便、「落としどころ」になっているように思われてならない<sup>8)</sup>。小さな自治が方便になることはきわめて不健全であり、地方自治にとってきわめて危険であるといえるであろう。

とりわけ、住民が自治の精神を失い、行政や政治の単なる受益者になったり、客体になることが、今回の合併によって進行することが危惧されるが、そうはならない様々な仕組みと工夫が必要である。行政の執行・決定におけるNPOなどを含む市民との協働のあり方と、「小さな自治」を意味あるものにする地域自治区、自治会などの仕組みの活用と活性化などに、工夫が必要であると思われる。

もちろん、財政的には小規模自治体や地方圏のそうした甘えは許されないという意見は強い。とくに都市部からの批判は厳しいし、また財政破綻を克服する統治構造改革の貫徹という点でもっともな側面があることも否定できない。小規模自治体に住む住民自身も小さな自治にあまり意味を認めない場合もあるし、広域合併による行政の合理化を求める声も意外に強い。分権の受け皿として、地域全体が過疎地域などの面倒をみて地域が一体として自立をはかることができる政治・行政単位が形成されることが望ましいともいえる。したがって、一概に、市町村合併が地方自治に反するとはいえない。こうした中で、最終的には、合併するかどうか、それをどのようにいかしていくかは、地域自治体、地域住民が選択することであり、それが尊重されるべきであろう。

市町村合併のメリットを生かし、デメリットを軽減するためには、財源確保、効率的な行政執行、住民ニーズの実現、専門性や総合性を活かした経営など行政サービス提供レベルでも、「大きな自治」と「小さな自治」との両立、住民間、地域間、住民－行政間の相互信頼の育成など政治的決定レベルでも、自治体の能力が問われることになる。

## 〈脚注〉

- 1) 「平成の市町村合併」の経緯やその分析については様々な文献資料が出ているが、大森彌「市町村の再編と基礎自治体論」『自治研究』79巻12号、2003年、加茂利男編著『構造改革』と自治体再編—平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社、2003年などを参照。
- 2) 当時、筆者が広域行政調査研究で関わった府県でも、行政関係者の間では市町村合併はもっとも望ましい方策であるとの認識はあったが、その具体的な提示などには彼らはきわめて慎重であり、その神経質なほどの取り扱い方には、少し驚いたほどであった。府県による積極的な市町村合併の推進の雰囲気はあまりなかった。兵庫県『広域行政システムのあり方』1991年、同『阪神地域における新たな行政展開のあり方』1994年などを参照。
- 3) 愛媛大学「四国のかたち」研究会「市町村長アンケート調査」(四国地方の全市町村長を対象、有効回答141人、回収率66.5%、調査日時2003年2月～3月)による(「四国のかたち」研究グループ「四国のかたち」の解明とそのパフォーマンスを規定する要因の分析」(愛媛大学戦略的プロジェクト研究成果報告書)2004年を参照)。なお、そのなかで、本調査に基づいて四国4県の市町村合併の取り組みに関する特徴づけを行った。詳細はそちらに譲るが、国の「アメとムチ」による強制的なやり方に批判的傾向が強いのが高知県、徳島県であり、それに対し、香川県は「分権の受け皿型」、愛媛県は「納得型(あるいは擬似納得型)」といえるであろう(北原鉄也「政治・行政から見た「四国のかたち」—何が変わったか—」同上)。
- 4) 進藤兵「地方分権」から「地方構造改革」へ』『構造改革』と自治体再編—平成の大合併・地方自治のゆくえ』(前掲)などを参照。
- 5) E.C.Banfield and J.Q.Wilson, *city Politics*(Harvard University Press and M.I.T.Press, 1963), Ch.2. 政治体の規模に関する古典的な研究であるロバート・ダール、エドワード・タフティ『規模とデモクラシー』慶応通信、1979年は、市民が政治体の決定に責任を持ち、それを統御することができるかという「市民的有効性」と、市民の選好に政治体が十分に答えることができるかという「システムの能力」という軸で、規模と民主主義の問題を考察している。バンフィールドなどの分析枠組に即して述べれば、市民参加など市民的有効性が問われるのが紛争処理・政治的決定機能レベルであり、システムの能力はサービス提供機能に対応している。
- 6) 特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター『NPOは自治体を救えるか?』2003年、「(インタビュー) 首長から議会への期待と注文—志木市長・穂坂邦夫氏に聞く」『都市問題』95巻6号、2004年などを参照。
- 7) 市町村合併が進行中の現在、都道府県の機能の見直し、さらには都道府県合併の機運は、意外にも、自治体関係者においても支配的である。朝日新聞社調査(2002年12月から2003年1月にかけて実施、対象は全国首長、95%の回答率)では、都道府県合併や道州制への移行などの再編について、知事では「積極的に進めるべきだ」「移行はやむを得ない」とするものは13人で、他は「移行すべきでない」1人、その他・無答33人。市町村長では、「積極的に進めるべきだ」27%、「やむを得ない」42%で、約7割の市町村長が都道府県再編の推進・容認派であるといえる。参照、『朝日新聞』2003年1月26日付。
- 8) 今井照・荒木田岳「市町村合併に伴う選挙区制度に関する研究(上)」は、合併後の旧市町村を単位とした議員選挙区制の導入に関する検討を行っているが、その結果をふまえ、自治体内自治組織への過剰な期待を前提とした合併議論の危うさを指摘し、それが市町村合併推進の「落としどころ」としてしか機能しないのではないかと述べている(『自治総研』2003年4月号)。

## Profile 北原 鉄也(きたはらてつや)

1953年生まれ

1977年京都大学法学部卒業。1980年京都大学大学院法学研究科博士後期課程中途退学。愛媛大学法文学部助手、講師、助教授、教授を経て、2003年より現職。博士(法学)。この間、1995年10月～1996年7月アメリカ合衆国ノースカロライナ大学チャペルヒル校にて都市計画の国際的比較研究を行う。

専攻は行政学、都市計画行政論、地方政治過程。

1982年第8回藤田賞「アメリカの都市計画(1)(2)(3)」

著書に、『自治責任と地方行政改革』共著(敬文堂)、『変化をどう説明するか』共編(木鐸社)、『現代日本の都市計画』単著(成文堂)など多数。