

学習会でお話ししたいこと

初村 尤而 (社団法人大阪自治体
問題研究所 研究員)

お話しできる機会をつくっていただいたことに感謝します。当日お話する内容のあらましを申し上げます。

「平成の大合併」で 4 割以上も市町村が減り、なかでも町村も 6 割が消えました。政府の目標 1,000 に比べますと「未完」で成功したと言えないかもしれませんが、これまでにない変化で「平成の大合併」と呼ぶべきだと思います。

合併の理由としてさまざまな点があげられましたが、「最後の一押し」の切り札になったのは財政問題だったように思います。90 年代末から始まった小規模町村への地方交付税の削減、2004 年度からの三位一体の改革などが特に小規模町村に恐怖感を与えました。合併すれば、合併算定替という特例措置があり、合併特例債でこれまでできなかった事業が可能となる、その他、国から補助金が来るなど、財政難に苦しむ市町村にとって喉から手が出るほどの支援策が並べられました。

合併のペースが一段落し、合併の検証が始まっています。私ども関西 2 府 4 県の自治体問題研究所でも共同研究会を設置し「合併の検証と自立の条件」をテーマに研究を続けています。その過程で、例えば、兵庫県篠山市、京都府京丹後市など合併した自治体の「その後」を検証してきました。いずれの自治体も合併による財政効果が見られない点で共通しています。なかでも深刻なのは「平成の大合併」のモデルケースとされた篠山市で、度重なる財政計画の見直しをしても追いつかず、合併特例債事業の償還負担が重くのしかかっています。合併した「外れの集落」は人口減少が他地域以上に進んでいます。

こうした事例は関西地域だけではなく、いうまでもなく全国共通の現象だと思います。新潟県佐渡市の例をお話します。佐渡市では財政問題で国や県にだまされたと市議会が決議しています。合併すれば地方交付税は減らされないという「誤解にもとづく期待」だったといえればそれまでですが、これに近いことを言ってきた国や自治体の責任も大きいと思います。一宮町の企画財政課が以前に作成した『長生郡市の合併を考えましょう』という文書には、「合併すれば交付税が 10 年間保証され、単独の場合は減額されると国が方向付けている」と書かれていました。明らかに間違った表現で、一時期とは言え、この文章が町民に誤解を与えたのではないかと思います。

こうした合併の動きに対して、それとは異なる「自立（自律）」の流れが形成されてきました。矢祭町議会が合併しない宣言を議決したのは 2001 年 10 月でしたが、その 1 年余り後の 2003 年 2 月に各地で合併に疑問も持つ町村長が雪深い長野県栄村に集まり、「小さくても輝く自治体フォーラム」を開きま

した。この頃、長野県は県内 2 町 2 村をモデルに自律のための研究を行い、報告書をまとめました。財政シミュレーションも行われました。

栄村でのフォーラム第 1 回目ということもあっていささか決起集会的ではありましたが、合併ではなく自立の道を探ろうとする町村長のすさまじい意気込みが感じられた集いでした。その後、長野県阿智村、同原村、群馬県上野村、新潟県関川村、福島県矢祭町、岐阜県白川村、宮崎県綾町、香川県三木町と場所を移しながら開かれ、またその間に担当職員の実務研究会も 1 回開かれました。第 10 回目を迎えるこの 11 月 24～25 日には、東京の全国町村会館で開かれる予定です。千葉県からは長生村の石井村長が呼びかけ人の 1 人となっております。

このフォーラムに参加した町村は、いずれも財政力が弱く、地方交付税に依存する財政構造をしています。地方交付税が減少することを覚悟のうえで町づくりと行財政改革を住民参加と職員参加でどのようにすすめるのかが模索してきました。

真剣な努力と試み、交流の結果、その方向は見えてきたと私は考えています。矢祭町の話は以前に聞かれたそうですから省略し、当日は、新潟県津南町、長野県喬木村の事例を紹介しようと思います。関西地域でも、京都府伊根町、奈良県山添村、滋賀県日野町などの事例もありますが、時間的に割愛させていただきます。

私は、合併しない自治体の「自律計画」の条件は、①自治体の Mission（役割）、町づくり Vision、ビジョンにもとづく町づくりと行財政改革 Plan（合わせて MVP）を持っていること、②MVP を住民参加・職員参加でつくるなど策定過程が民主的であること、③地域内経済循環、地域内再投資力を高める経済政策を持っていること、④元気の出る（削減だけでなく分かりやすい）財政計画を持っていること、⑤住民協働、地域内分権、地域間協力などの行政手法を持っていること、の 5 つだと考えています。上記の事例から 5 条件の意味を説明させていただきます。

「三位一体の改革」はすべての自治体を容赦なく直撃し、合併したところ、しなかったところの区別なく共通した課題や悩みをかかえているように思います。違いがあるとすれば、合併したところはそれで何とかなると誤解していましたが、合併しなかった小さな町村は、自己決定できる住民自治を失うことなく、失わなかったからこそ、どのように行財政運営をしてゆくのかの道を模索してきたことだと思います。

政府の合併研究会は、大都市部で合併が進んでいないとして、一層の推進を求めています。東京都・大阪府・愛知県・神奈川県・埼玉県と並んで千葉県が名指しされています。自立への逆風は止まりそうにもありませんが、住民自治

を大切にする視点から一宮町の町づくりの方向を問題提起させていただきます。

なお、どこかでお話ししようと思いますが、茂原市は財政的に心配される点があります。新しい地方財政健全化法では、実質公債費比率が 18%以上（率は未定ですが、ほぼ 18%になると思います）になりますと、財政健全化団体となり、議会で財政健全化計画を決定し、知事・総務大臣に提出しなくてはなりません。また、個別外部監査を行わなくてはなりません。健全化計画がうまく進まない場合は総務大臣の勧告を受けることになります。茂原市の実質公債費比率は、2005 年度は 19.0%でしたが、2006 年度には 21.0%に上がり、悪化しています。茂原市は、これまでよりも国の関与を強く受け、住民自治が制約される自治体になる可能性が強いように思います。

一宮町は財政力も決して小さいわけではなく、財政状況は平均的だと思います。あえて申しますと、人件費が類似団体より大きいのが検討課題かと思います。ただし、人件費は低ければよいというものではなく、地理的条件、直営の度合い、どの行政分野に職員が手厚く配置されているかなど、丁寧に具体的に検討していただきたいと思います。