

平成の市町村合併を検証する

岡田知弘（京都大学）

はじめに

- 市町村合併は、何のために、誰のために行うのか。本末転倒しては、地域も、国も滅ぶ。
- そもそも地方自治体とは何なのか。「暮らしの組織」としての基礎自治体
 - 「団体自治」と「住民自治」。分離、分立も含め住民自身が決定するのが本旨。←戦後憲法理念
- ☆最高裁判例「単に法律で地方公共団体として取り扱われているだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また、現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とする」（1963年3月27日）
- 「暮らしの組織」としての基礎的自治体の合併は「恋愛結婚」でなければ問題（蜷川元知事）
- 合併新法による第二次合併をすすめる政府の動き←憲法改定、道州制導入論との連動
- 「合併検証なき第二次合併」に大義はあるのか？
 - すでに、合併した自治体では、「こんなはずではなかった」「だまされた」の声が相次ぐ
- 他方で、自立を宣言、あるいは住民投票で自律を選択した自治体の広がり
- 「合併」は目標ではなく、「まちづくり」の手段にすぎない。自分たちが住んでいる地域をどうするのか。そのために合併が有効かどうかをじっくり見極め、住民が合意することが基本。

I 何故、今「市町村合併」なのか

- ①小泉内閣「骨太の方針」（2001）での論理→『個性ある地方』の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である。このためすみやかな市町村の再編を促進する
- ②総務省ホームページ→「より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や『格』の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できます」
- ③合併推進の理由づけと矛盾 <地方分権の推進、高齢化への対応、多様化する住民ニーズへの対応、生活圏の広域化への対応、効率性の向上>←自治体を「総合行政サービス体」と把握
- ④最大の理由は、国の財政危機と行政改革 「究極の行政改革」
 - 地方交付税交付金の削減→「多国籍企業に選んでもらえる」大都市再生へ集中
 - 市町村合併の政治的ねらいは、「国のすがたのつくりかえ」（道州制も含む「グローバル国家」化）
- ⑤財界の推進理由 （経済団体連合会『地方行財政改革への新たな取組み』2000年12月19日）
 - 「例えば、中小規模の自治体における電子化への取組みの遅れとともに、地方自治体毎の煩瑣な許認可等の申請手続きや庁内の縦割り行政等が、効率的・合理的な企業活動の展開を阻害し、事業コストを押し上げ、グローバルな市場競争面での障害となっている」
- ⑥合併「特需」にうごめいたコンサルタント、ゼネコン、ITビジネス、一部政治家たち

II 旧合併特例法下での市町村合併の動向と政府による「総括」

- ①自治体数の減少 1999年3月末→2006年4月1日） 3232市町村→1821市町村

平均人口 3.6万人→6.5万人。 平均面積 116.9k m²→204.1k m²。

②ただし、2000年閣議決定の目標（1000自治体）に対する達成率は64%にとどまる

⇔ 昭和の大合併の目標達成率（98%）

③大規模基礎自治体の誕生 1000k m²以上 7→26 最大面積は高山市の 2179k m²>香川県、大阪府

④総務省による合併効果分析

○市町村合併研究会報告（06.5） 10年後の単年度比較で1.8兆円の「効率化」 人件費節約

○過疎対策室「市町村合併による過疎対策への影響と振興方策に関する調査報告書」

市町村担当者へのアンケート結果 過疎対策に関する行政対応力低下、住民サービス低下。

公共施設、インフラの整備・維持管理に支障。地域コミュニティや集落等の各種機能・活動の低下。

市町村内における各区域間格差、住民意識格差等々

III 合併で「財政危機」から脱出できるのか？

①合併新法による「アメ」 地方交付税の算定替え特例と合併推進債（旧・合併特例債は廃止）

○交付金特例は特例期間終了後逆転 ただし、旧町域への交付の保障なし

しかも新法では、交付金合併算定替特例は、旧特例法の10年+激変緩和期間5年→段階的に5年+5年に 長生郡市合併協では、7年の特例期間を確保するために平成20年4月合併を急ぐ。

○合併推進債はタダではない→約5割が地元負担（旧合併特例債では3割強）。あきる野市の例

○むしろ合併による財政効果がないために、「特例措置」があると考えべき

②合併特例債の乱発によってさらに財政状況が悪化した先行自治体（兵庫県篠山市、京丹後市の例）

しかも、大規模な建設事業を受注するのは、大手ゼネコン

③「三位一体の改革」による交付金削減効果は、合併しても、しなくても同じ。

④財政危機と人口規模とは無関係。問題は国の地方財政政策のあり方と個別自治体財政の運用の仕方。

岡山県新庄村の例（人口1000人） 起債制限比率マイナスの優良財政。「いまの法律では、国は村を強制的になくせない。村民のために村を残す」

⑥一時的な数字合わせではなく、地域における担税力をいかに育てていくかが重要。

IV 合併で地域経済は「活性化」するのか

①合併して、例えば町村が市になっても、それ自体、地域を「活性化」することにはつながらない 福祉事務所、商工会議所、市街化区域内農地課税。中核市になって保健所、都市計画業務。

②大型公共事業+企業誘致政策では、地域は活性化しない 日本の地域開発政策の失敗

引き続き進行する海外への生産シフト 大型公共事業による環境負荷、財政負担の増大

③地域経済発展の決定的要素→「地域内再投資力」の形成。地域産業の再生産を通して住民生活の営みや地方自治体の税源が保障される。地域内再投資力のなかで大きな役割を果たす自治体財政

④合併は、周辺部の自治体領域の地域内再投資力を奪い、地域経済を委縮させる→担税力のさらなる低下、地域経済の一層の衰退を必然化させる。

⑤以上のことは昭和の大合併、農協合併で経験済み。京丹後市では人口減のテンポが合併前の2倍

V 合併で住民生活はよくなるのか

- ①独自施策の「平準化」 当初の合言葉＝「負担は低く、サービスは高く」が逆転
 - 篠山市や、京丹後市、さいたま市の例。財政が苦しい自治体同士が合併すれば、当然の帰結。
 - あきる野市では、合併翌年から、「負担は低く・・・」の方針を転換。
- ②人員削減とサービスの低下
 - 職員数の削減 合併前 1222 名→914 名と予想？（第二回合併協議会資料）
 - 職員数の削減は、自治体の主権者である住民へのサービスの低下につながる←今でも先進国中人口当たり最少の公務員数
 - 公立病院、学校・保育所等の統廃合。商工会、社協の合併。農業委員会も含め産業支援機能低下。
- ③これまで通りの役場機能を「支所」に残せるか
 - 周辺部の役場機能・人員配置の大幅な減少 あきる野市五日市の場合
 - 地域審議会、「合併特別区」の限界（住民自治・財政権限の欠如、時限つき）
 - 災害への対応力の低下

VI 地域の自律的な持続的発展のために 自治と住民を第一にした地域の持続的発展の深い関係

- ①大規模自治体化による住民自治の空洞化・破壊
 - 議員選出権限の縮小により住民自治が後退 人口 5 万人超えでは住民の直接請求成立が困難に
- ②小規模自治体だからこそ住民の一人一人が輝く地域を「効率的」に創りうる。「規模の経済」とは逆。
 - 現状の、限られた制度枠組みと不利な条件の下でも、独自に地域経済の発展が可能。長野県栄村をはじめとする少なからぬ自治体が地域の実情にあわせた地域産業政策を展開し、地域循環型経済をつくり、住民生活の向上に寄与する
 - そこでのポイントは、大型公共事業や企業誘致に頼る従来型の開発政策ではなく、地域内再投資力と地域内産業連関の創出、産業政策と福祉政策、環境政策の結合、そして何よりも住民と自治体との「協働」による地域住民主権（高橋栄村村長「実践的住民自治」）の確立と効率的財政運営。
- ③住民との「協働」で創意あふれる地域づくりを展開している自治体は「自律の途」を選んでいる
「小さくても輝く自治体」と「大きくても輝かない自治体」の違いはどこにあるのか
主権者としての住民と自治体との「距離」 → 高齢化が進行するにつれて生活領域は狭まる

おわりに

- ①合併問題は、この地域だけの問題ではない。地方経済が衰退すれば大都市も、国も持続的に存在することができない。 アダム・スミスの警告と「投資国家」ニッポンの危うさ
- ②住民にとって、いかなる範囲の自治体が、「自治」の単位として最も相応しいかを判断できる正確かつ客観的な情報の提供と、それを前提にした住民投票等による住民自身の意志決定が必要不可欠
- ③各自治体における地域内再投資力形成の取組みと広域連携の強化。都道府県の積極的な基礎自治体補完政策が必要