

小西砂千夫著『市町村合併ノススメ』

ぎょうせい、2000年

篠原俊博

今、私はある種懐かしい気持ちで小西砂千夫教授の著「市町村合併ノススメ」を手にしている。この本が発刊されたのは2000年6月30日であるから、そんな昔の話ではない。しかしながら、あれから一年半、市町村合併のうねりは、ともすれば我々を違う世界へ連れていこうとしている気がする。それはある意味、予期された流れではあった。「来年（2001年）4月には市町村合併は流行ではなくなりますわ」その年の秋、小西教授がそう言ったことを覚えている。それはいわゆるブームから実務への移行を意味するものであったが、本書はその移行の過程に必携とされた本であり、我々はこの書の原点を失ってはどこにもいけないことを今更ながら思い起こさなければならない。

1 市町村合併の運動論

「いまなぜ市町村合併なのか」—これが第一章のテーマである。我々も説明会のときはここから話を始める。いわく、第一点が地方分権、第二点が少子高齢化社会の進展、第三点が地方財政の現状であると。しかし、このときの説明がお題目にとどまるならばいくら時間を費やしても無駄である。いかに説明が血のかよったものになるか、これはその人の現場体験の有無がものをいう。

様々な合併運動に関わってきた小西教授は、合併を住民によるまちづくりの視点でとらえる。今までは役所がまちづくりの主体であるかのような錯覚があったが、それは確かに健全ではない。結果として役所が地域の核となり過ぎてしまい、地域において役所がなければ生きていけ

ないようなシステムができあがってしまったのだ。小西教授の指摘する通り、合併のデメリット論（「役場が遠くなる」「周辺部がさびれる」「きめ細かな行政サービスが受けられなくなる」「歴史・文化・伝統が失われる」など）はこの意識から生まれる。

言うなれば、地方自治を住民の視点から行動するものに変革する最も有効な方策が市町村合併ということになる。昭和の大合併でできた市町村は、住民のコミュニティ意識で言えば広すぎるし、住民のアイデンティティから言えば狭すぎるのである。住民がコミュニティ意識を強化しながらその地域のためにがんばろうという意欲がわいてくるアイデンティティ・エリア—これがすなわち市町村合併の最適規模であり、この規模の実現こそが市町村合併の運動論の原点にほかならない。

一方、小西教授は市町村合併を推進する国の姿勢及び模様眺めに終始する一部の地方公共団体を批判する。合併を担当する一員としてまことに耳の痛いところであるが、確かに、これからは国、都道府県、市町村がお互いにもたれかかって仕事をすることはやめなければならないのであり、それが地方分権一括法の本質である。良き意味での協力関係及び一体感を保ちながら、自らを厳しく律し自己点検を行いつつ、自己努力で道を切り開いていく姿勢に国全体を変え得ることが市町村合併の大きな利点の一つである。

2 全国各地の合併運動

我が国の市町村合併は、明治21～22年の明治

の大合併、昭和28～36年の昭和の大合併を経て、新産業都市建設促進法による合併等があったものの、その後はほぼそのままの市町村数で推移している。しかしながら、市町村合併の必要性がそこで減じたわけではなく、底流としては社会の進展とともに常に規模拡大の要請が存在していたのであった。それでも市町村合併が起きなかったのは、小西教授が言うように「自治省がさぼっていた」ということかもしれないが、一方では地方自治を成熟させるための安定期も必要だったのだろう。歴史を振り返れば、合併の波が起こるのは50年に一度、我が国全体が次の新しい時代への脱皮が必要とされるときであり、今がその時期なのである。

さて、小西教授は、今回の合併運動の端緒となったのは平成7年の合併特例法の改正により導入された住民発議制度だとする。平成14年3月14日現在、住民発議の総数は65地域の118件、関係市町村数は259に及ぶ。このうち協議会設置に至った件数は15地域の27件、47市町村であるから、成功率は2～3割と厳しい。その原因について、小西教授は、「合併に対する抵抗がさまざまな理由で強固にあり、住民からの請求を直ちに受け入れることができないから」とする。しかし、最近では、例えば住民発議自身は議会で否決されるにしても（市町村長が議会に付議しない例は近年ほとんどない）、その地域は、必ずと言っていいほど何らかの形で合併協議が開始される傾向にある。その意味で、住民発議の精神及び住民発議を行ったという事実は地域の将来に確実に生かされる。今年4月1日には、初めて住民発議による合併が沖縄県に誕生する（久米島町一具志川村と仲里村の合併）。住民発議を行う方々のまちづくりにかける意気込みは驚くほどだ。景気の厳しいこの時期に発議費用を何とか工面しながら無私の立場で取り組む住民発議運動を我々はこれからも支援していきたい。

3 合併の必要性

本書では第3章において、合併の必要性について、あらためてわかりやすくまとめてある。小西教授は、現在の総務省の合併推進施策の原点となった自治省の市町村合併研究会の委員でもあり、当時の議論を踏まえた論の展開が説得力のあるものになっている。

最近残念に思うのは市町村合併を地方財政の面からのみとらえがちで、地方交付税改革をすぐに合併促進のための方策と結びつける風潮である。本章を読めば、市町村合併の必要性は地方財政の観点を超えたあらゆる面に及んでいることが理解できるであろう。財政の理屈で起こる合併論議はそのレベルから脱却できず、例えば合併が実現しても役所全体の変革につながらないおそれがあり、また、地域としての前向きなエネルギーが生まれてこないのではないかと危惧するものである。

役所能力の強化の観点からは、小西教授が紹介している高松市とその周辺10町の比較例が興味深い。小西教授は、「高松市では配置されている国際交流課や女性センター、行革推進室、リサイクル推進課、観光課、高速交通対策課、住宅課などのセクションが他の町ではそれに対応するものがほとんどない」とする。すなわち、「建設・土木、福祉、環境、防災、上下水道などのいわゆるまちづくりに直結する行政分野では、小規模な自治体はほとんど人を配置することができない」と指摘する。もっとも、「小規模自治体に企画能力がないというわけではない」が、そこでは「個人の超人的能力が役所全体を支える」ということもあり、「人事異動によってとたんに影響が出るという問題が残る」と小西教授は分析する。示唆に富む意見であろう。

4 コミュニティの再生と合併

「コミュニティの再生と合併」－小西教授の本書を通じた一貫した主張であり、これを扱う第4章が本書の中心部分である。市町村合併で住民の方々がもっとも懸念を示す点であり、我々

も一番力を注いでいる分野がこの懸念の解消という課題である。

そもそも市町村が本源的に行わなければならない仕事とは何か。言葉を変えれば、市町村が市町村たりうる必要最小限の仕事とは何か。小西教授は本書ではこう主張している。「役所が税を徴収して公共的な課題に優先順位をつけてお金を使うという財政の機能は、本源的仕事として残る。企画や監視もすべきである。しかし、役所は地域アイデンティティの中心として、まちづくりの主役であるという立場は降りてもらわなければならない。」

役所の本源的機能については、小規模町村の今後のあり方を検討する上で現在焦点になっており、場合によっては今後国民の間で大きな議論になることが予想される。ここでは、「まちづくりの主役は市町村ではない」という小西教授の意見に注目したい。すなわち、「住民の身近な自治は、従来の住民組織のなかで解決してもらって、役所はそれらを束ねて整合性が取れるように調整したり整理するという仕事に役割を限定しなければ」ならず、「要求するだけの住民、住民をそっちのけで内輪の論理で動く役所という、問題の多い構図から脱却するためにはそれしかない」とする。つまり、市町村合併と言う課題に取り組むことにより、これまでの役所の仕事の仕方を見直し、真に住民自治を展開するためのきっかけにすべきであると主張しているのである。

その眼で従来の自治組織を見直してみると、いろいろなヒントがあると小西教授は言う。例えば、「自治会」「消防団」「祭礼団」「納税組合」等々である。ここで小西教授は、淡路島の合併の歴史と行政組織についての貴重なデータを詳細に紹介している。結論から言えば、「淡路島でコミュニティという場合には、広域的には小学校区であり、これは昭和の大合併前の自治体であり大字としていまだに地名を残す地区を指し、狭域的には江戸期の自然村に該当する地区であり、現在はここではもっぱら自治会の単位

である。自治会は複数の隣保からなるところもあり、隣保単位で納税組合がもたれているところもある。また自治会と祭礼団はほとんど同じであるところもあるが、別の区画となっているところもある。すなわち、広域的にはほとんど確立されているが、狭域的にはさまざまな区分が可能であり確定しない。小学校区の場合には、当然人口規模は多くても3000人程度であり、1000人前後がもっとも多い」とまとめている。

これでわかるのは、日本の地方自治制度は行政的には都道府県・市町村の2層制であるが、住民自治の実態は必ずしもそうではなく、同時重複型の多層制であるということである。これまで住民の自発的な意思として、あるいは様々な要請からいろいろな自治組織が実は存在しており、住民は多種多様な帰属意識を持っているのである。小西教授もメンバーとして参加した「21世紀の関西を考える会」が発表した地方分権のための行財政の包括的改革試案では、生活圏の経営主体としての「基礎自治体」のほかに、中学校区程度の広さとして生活に関連する規制（建築規制、容積率、建坪率、ゴミ収集、清掃、街の美化、地域教育等）を行う「街区」自治体を提唱している。「街区」自治体の規模は、昭和の大合併で目指した町村の規模と同等であり、上記の住民自治の実態からみると多少広過ぎる感がなくもないが、市町村合併の進展はこのような自治組織の機能を改めて見直す方向に向かうことが十分予想される。

5 昭和の大合併の爪跡

市町村合併の推進にとって最も大きな障害は、住民に根強く残る心理的な抵抗感である。これは、昭和の大合併のときの傷跡が世代が変わっても無意識のうちに引き継がれていることも多い。したがって、昭和の大合併の歴史を知ることが今の市町村合併を円滑に進める上でヒントになる可能性が大きいのである。私が愛媛県在職時、県の市町村合併推進要綱策定委員会の就任を小西教授にお願いしたとき、教授は私に

「まず愛媛県の昭和の大合併の歴史を私の研究室に送ってください」と言われたことがあった。その通りお送りした後に私も県内の合併の歴史をひもといてみたのだが、例えば新居浜市・西条市・東予市・小松町・丹原町の合併問題は当時の議論の延長線上にあることなど、興味深い（そして合併を語る上で当然知っておかなくてはならない）事実をいくつか発見したのであった。

さて、本書では、役場位置をめぐって合併町の分離・飛び地を経験した兵庫県淡路島の事例、6回の協議・40年をかけて大同合併を果たした兵庫県篠山市の事例、都市圏の拡張に応じて行政区画を引き直してきた香川県高松市の事例を紹介している。特に淡路島では、倭文村のように明治の大合併でできた村を分村したり、東浦町内の淡路町の飛び地では例えば水道は東浦町のものを使っているが、学校区は淡路町なので隣家同士でも学校が違うこともあり、郵便物も淡路町を経由して配達されるという事態がいまだに続いている。小西教授は、「住民感情が悪い方向で高まってしまうと、ときには悲惨な事件がおこり、感情がこじれるとちょっとしたことで合意が崩れてしまう」と指摘する。

淡路町、東浦町を含む津名郡では今まさに合併の枠組をめぐって各町が模索している段階にあるなど、現在全国各地で昭和の大合併の爪跡を克服すべき時期が来ている。「歴史に学び、その歴史を乗り越える智恵と勇気が、首長や議員、行政当局、また住民にも必要になる」との小西教授の助言を忘れてはなるまい。

6 合併運動の展開方策

第6章は、まちづくり運動として、市町村合併を展開している方々を対象に理論武装のやり方と運動の方法について実践的に述べている。

具体的には、まずまちづくりのビジョンを描くこと、いろいろな立場からの反対論と闘うこと、そして見えないメリットを大切にすることを心得として挙げている。「見えないメリット」

については、「合併のメリットがはっきり見えるような合併は、住民に対する利益誘導を強めるようなものであって、今後の社会建設のあり方には逆行する。合併によって役所が政策立案能力を高めるとか、あるお金をより効果的に使えるようになるといった地味で、よく見えないことが合併のメリットであって、それを根気よく住民に訴えていくしかない」との論が目される。

合併運動の理論武装としては、第一に将来人口を予測し、介護ニーズや学校の統廃合の必要性を分析すること、第二に通勤圏や商圈などを分析し、同一生活圏はどこかを明らかにすること、第三に行財政の現状と合併による効果を明らかにすること、第四に地域の歴史から物語を読みとること、第五に地域における草の根的自治組織を明らかにすること、とし、具体的に香川県高松市の事例、「徳島県における広域行政・市町村合併に関する調査研究報告書」の事例、「普通交付税算定資料一補正係数篇」に基づいた試算など、数値を挙げて説得力のある論を展開している。本章は合併運動の方々に捧げられたものではあるが、これらの理論武装の必要性は行政に対してもあてはまるものである。その点、現在都道府県や市町村では第二、第三については取組がなされているものの、第一、第四、第五については踏み込みがまだ不足している印象を受ける。

運動のあり方として、フォーラム、シンポジウム等から発展して、例えば全戸訪問や行政職員・首長・議員に対するアンケート、最終段階では住民発議（場合によって二段階）を提唱する。ある意味地道な活動であり、運動の最中のさまざまな圧力も見聞きする。「合併運動はまちづくりのためにやるのだが、合併運動自体がまちづくりに直接つながっている」とする小西教授の結びは、ここまで読み進めてきた読者にとって必然の結論となっているはずである。

7 市町村合併ノススメ

最終章ではあらためて、「市町村合併ノススメ」をまちづくりの観点からまとめている。市町村合併に関する著書は数あれど、このように確固たる信念と実証的なデータ及び資料に裏打ちされながら、実践に即した柔軟な運動論を展開するものは他には見当たらないであろう。実際、この本を読むと、合併を通じた新たなまちづくりへの希望が湧いてくる。本書のカバーがこれからの鳴動を予期させる日の出前の雲の渦となっているところにも小西教授の願いが込められているようだ。

3年後、我々は確かに市町村数1000という目標の上に立った市町村の姿を見ていることだろう。そのときに問われるべきは、単に合併したという事実ではなく、いかなる合併をしたかという内容である。この意味で、全国の市町村はまさにその分岐点に立っている。財政問題のみを理由とする前に、是非とも地域や住民にとって先見性を持った合併論議を住民とともにしていただきたい。戦後50余年、地方自治はこれだけ成熟したのだという自己改革能力・自己実現能力を住民の前に示せるかどうかが今焦点となっている。本書はそのために何度でも読み返すべき本なのである。