

平成の大合併を振り返って

小 西 砂千夫

結論として

1) 地方財政の悪化と合併推進は、政治という文脈ではつながっているが、国（総務省）の政策という意味では、合併推進政策と地方交付税等の改革は独立した動きと見るべきである。

2) 国（総務省）と地方は意思疎通が十分でなく、市町村合併の目的を団体自治の強化＝行政体制整備として浸透させることができていない。その結果が、西尾私案に対する猛反発に表れているのではないか。

3) 市町村の現場では合併に向けて、きちんとした決断ができないケースがまま見られる。それは憂慮すべきことである。合併を通じて日本の地方自治は十分に育ってこなかったと思わざるをえない側面がある。

4) よい合併をすれば地域にエネルギーが生まれ、それと反対に「合併しない宣言」でエネルギーをかき立てるといふ鬼手もある。だが、いまなおこの時期になって決断できない市町村も多く、そうだとすれば問題が多い。

5) いわゆる「西尾私案」を受けた合併しない小規模町村の扱いが今後の市町村の行政体制整備における焦点であり、地方行財政制度の大

転換につながる制度設計の課題である。

国の動きとしての平成の大合併 - 政治主導の合併

地方分権推進委員会における市町村合併

1993年5月の地方分権推進の衆参両院における国会決議に始まる地方分権改革の流れのなかで、地方分権推進委員会が設置され、1999年7月の地方分権一括法の成立で、機関委任事務を廃止して、国と地方を対等協力の関係にすることに成功した。残る課題は、国の地方に対する義務づけの廃止・縮小等と、それに対応した財源制度とされる。

地方分権推進委員会としては、当初は分権改革に市町村合併を盛り込むつもりはなかったが、与党の意向を受けた形で、¹⁾ 分権一括法に財政優遇措置のついた合併特例法の改正が盛り込まれ、昭和の大合併以来、およそ40年ぶりに市町村合併が推進されることとなった。爾来、合併は基本的には与党主導であり、市町村数を1000にするという目標も、2005年3月末という期限の設定も政治的判断として設定されている。²⁾

そもそも地方分権推進委員会は、機関委任事

) 本論は第12回日本地方財政学会（滋賀大学、2004年5月22日～23日）における報告論文を掲載したものである。コメンテーターである中井英雄教授（近畿大学）、重森暁教授（大阪経済大学）および席上頂いた貴重なコメントに対して感謝申し上げたい。

1) 地方分権推進委員会は1997年の中間報告や第二次勧告で市町村合併に触れているが、それほど重要テーマという位置づけではない。特に分権改革に当たっては合併が不可欠という強調のされ方ではない。2000年4月の分権一括法施行後の11月になって「市町村合併の推進についての意見」を出しているが、そのときには合併特例法の改正から1年が経過している。基本的に、分権推進委員会として合併を強力に推進した形ではない。

2) 厳密に言えば、1000という目標の方は、与党行財政改革推進協議会（座長：野中広務自由民主党幹事長（当時））の方針を受けた与党主導の流れであると読みとれるが、2005年3月の期限については、それほど明確には与党の意向が政策決定に反映された形跡は残っていない。

務を廃止し、国と地方の法的関係を対等協力の関係にするという目標を達成するには、本来は行政体制整備という文脈で市町村合併の必要性を認知していながら、³⁾ 合併問題に焦点が当たりすぎること分権改革が進まないことを予想し、あえて分権改革にそれを持ち込むことを避けたのか、そもそも行政体制整備の必要を認めていなかったのかは、いまとなっては明確ではない。自由民主党行政改革推進本部は1998年4月に公表した市町村合併等についての考え方で、合併推進の方向性で方策がまとめられているが、そうした政治の動きに対して、地方分権推進委員会はあまり敏感に反応した形ではない。地方分権推進委員会が主導して合併特例法の改正が具体化したわけではない。

むしろ、国が合併推進に転換したのは、政治主導によるといえる。1996年10月には小選挙区制に移行しての最初の衆議院選挙が行われ、選挙制度の改正で都市と農村の議席配分という意味での政治バランスが大きく変わったこと、度重なる景気対策の結果として、地方がムダな歳出をしているというキャンペーンがマスコミでされたことなどが、合併に向けての政治決断を促していったと考えられる。

政府行革大綱に市町村合併が盛り込まれる時代性

2000年12月の政府行革大綱には、「基礎的地方公共団体である市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、与党行財政改革推進協議会における「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」という方針を踏まえて、

自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する」として市町村合併の推進を謳っている。

一般的には合併は財政効率化のために進めるべきだという時代認識が強い。しかし一方で、地方自治の進展を願う側から見れば、それは地方自治の精神に反するという反発が起きる。合併は財政問題となってしまうと、効率性追求か自治の推進かという、合併をめぐる不毛な対立の構造が生まれる。この流れは小泉内閣にも引き継がれているが、構造改革といつつ行政改革の文脈で合併が議論されてきたことは、後世の批判に耐えられないのではないかと。

本来、市町村合併は権能との組織の整合性の追求という文脈で、理解され説明されるべきであろう。官僚批判に対する政治主導の必要性が強調されるが、地方自治への理念が揺らいだなかで政治が主導することは危険である。市町村合併は財政面が強調されたことで、都市対地方の対立という、統治という観点から見てけっして幸福とはいえない図式に引きずり込まれているといえる。

合併推進の文脈のズレと西尾私案に対する異論

市町村合併は、行政体制整備といわれるように、基本的には権能にふさわしい組織形成であり、地域区分の問題である。財政的効率性が主眼ではない。しかしながら、政府が合併を推進するのは財政効率化が目的であると一般的には受け取られている。また、合併特例法が従来の中立から推進の内容に改正された1999年7月の分権一括法の直後にはほとんど合併の動きはな

3) 昭和28年の町村合併促進法では、町村の最低人口として8000人とされており、この人口を基準に考えると、人口1万人未満の市町村が全市町村数の約半分、8000人未満が3分の1という状況は、けっして行政体制として十分整えられている状態とはいえない。ただし、最低人口をいま改めて基準値として設けることは、1999年の「市町村合併研究会報告」でも試みられたが、結果的には客観的な尺度を設けることが難しく、「合併後の人口規模に着目した市町村合併の類型」を示すにとどめている。ただしその際でも、もっとも小規模な合併パターンで、「人口1万人～2万人程度」であり、あえていえばその形で下限を示している。その後も西尾私案などで人口規模は話題になっているが、一応の目安として1万人という規模が基準が浮上している。

かったが、2001年度から臨時財政対策債が始まり地方交付税の交付額が減額される頃から合併の動きが加速し、2002年度から具体化している。法定協議会の設置数は、1999年12月は9、2000年6月は14、2001年7月は23であったが、2002年7月は37、2003年1月は192と急激に増え、その後も2003年7月は357、2004年2月には515となっている。

第27次地方制度調査会では「西尾私案」によって、基礎的自治体が多くの特権を担ううえで例外的な措置として、小規模町村の特権縮小が提案されている。西尾私案は合併推進によって特権にふさわしい規模を追求するだけでなく、規模に応じた特権配分を求める方向を打ち出したものと理解すべきである。これは市町村の特権格差を基本的に設けないという、わが国の地方自治の原則を転換する動きである。

しかしながら、小規模自治体の特権を担いきれない実情がほとんど理解されない状況で、西尾私案は手段を選ばずに合併に追い込む方向と受け止められた可能性がある。2005年4月からの合併新法では、小規模町村の特例についての法制度化は見送られたが、地方制度調査会では今後も引き続きその方向で議論されるとみられる。ところが現場では、小規模町村の特例の法制度化が今後の焦点になっている見通しはあまり浸透しているとはいえない。

合併政策にしても地方交付税制度の改革についても、国における制度改革の動きや文脈は、地方自治体にはあまり正確に伝わっていない。自治体の情報収集能力にも問題はありますが、政府の広報機能にも問題は大きい。この問題を解消しなければ、改革案の意図が十分に伝わらず、大きな制度改革になるほど実現が困難になることになる。

団体自治と住民自治トレードオフ：地域自治組織の導入

市町村合併によってもっとも影響を受けるのは、住民自治という意味での自治意識に関わる部分である。合併に際しては同時にコミュニティ行政を強化すべきだという意見は、従来から強いものがあつた。⁴⁾ 1999年に当時の自治省で「市町村合併研究会」の報告書がまとめられたが、そのなかで旧町村単位での地域審議会の活用について触れている。現実の合併協議のなかで地域審議会は、結局は議会に対する地域審議会の位置づけが難しく、屋上屋を重ねることになるのではないかという懸念もある。そこでこれまでの合併事例では、地域審議会を活用する地域もあれば、支所行政の充実にとどめているケースもある。

一方、西尾私案ではその点がさらに掘り下げられ、地域自治組織という形でコミュニティ行政の深化を図ろうとしている。西尾私案では、地域自治組織と小規模町村の特例との関係はあまり明確ではなかったが、第27次地方制度調査会中間報告では、地域自治組織と小規模町村の特例とは重なり合っており、内部団体移行方式の内部団体が地域自治組織となるという書かれ方になっている。

地域自治組織は市町村内部での地域自治の仕組みであるから、合併とは関係なく考えるべき課題であり、最終報告では、そのように考えられている。ただし、地域自治組織に法人格を持たせるかどうかについては、合併と関係なく作られた地域自治組織は一般的なケースとして法人格を認めないが、合併によるケースでは法人格が一定期間認められる、という考え方が示されている。

ちなみに中間報告では、西尾私案の内部団体移行方式と事務配分特例方式が検討され、前者にウエイトが置かれた表現になっているが、最

4) 拙著『市町村合併ノススメ』（ぎょうせい、2000年）は住民自治の強化の必要性を強調した内容であり、そのなかで他の論者による同じような趣旨の論文を紹介している部分もある。

終報告ではその点は引き続き検討されるとして、基本的に2000年4月以降の財政優遇措置のない期間の合併推進政策にウエイトが置かれており、西尾私案の本格検討は先に送った感じがある。2005年4月からの合併新法は期間5年とされ、新法を国会提出する2004年3月時点では、与党も小規模町村の特例の制度化については慎重な姿勢を崩しておらず、⁵⁾ 結局、合併自治区や合併特例区の設置が合併新法や地方自治法の改正で盛りこまれた。⁶⁾

地方財政改革との文脈のちがひ

近年、地方交付税の減額が進んでいる。特に、臨時財政対策債が導入されたことで2001年度頃から目だって減額幅が大きくなっているが、臨時財政対策債を地方交付税と同じとみなせば、実質的にはそれ自体は減額とはいえない。ただし、段階補正の見直しによって、小規模町村については減額されている。補正係数の見直しなども交付額には効いてくるが、本格的な地方交付税の減額は、地方財政計画の歳出規模の大幅削減の形を伴うものであり、それは2003年度と04年度では地方単独事業の見直しや人件費の見直しなどで、ここへ来て本格化している。

三位一体改革が急激に進んだことで歳入が縮減しているという見方が一部の自治体にあるが、「地方交付税の減額」と「国庫支出金の削減とそれに伴う税源移譲」を区別する方が、改革の全体像を捕まえる上ではわかりやすい。そもそも三位一体改革は、当初は一体のものではなく、地方交付税の減額を求める声に総務省として応える上で、地方分権推進委員会以来の国庫補助負担金の見直しと税源移譲の流れを合体させて、地方交付税の見直しは国庫支出金と税源移譲と

セットで行うとする方が望ましいという政治的判断からきたものである。

地方交付税は、地方財政計画上算定される財源不足額が、国税五税収入に交付税率をかけた交付税財源と、少なくとも景気の影響を除いた平年度ベースで一致しなければ、制度として持続可能性がない。言い換えれば、地方交付税の収支が景気のサイクルのなかでは均衡するということが、制度維持の条件ということになる。しかしながらそれは現実には成立していない。地方交付税特別会計に積み上げられた借入金は50兆円に達し、なお単年度で、収支ギャップを解消できない。

地方交付税の収支構造に大きなギャップがあることは総務省のみの責任ではなく、本来は全省庁をあげて地方に任せるべきサービス水準を見直すか、交付税率を引き上げるなどして交付税財源を確保するなどの抜本的な対策を講じなければならない。しかし現状ではそれができずに、近年では毎年度のつじつま合わせに終わってきた。その結果が、交付税特別会計の借入金残高の増大である。

これに対して財務省の財政制度等審議会は、平成15年度予算に関する建議に続き、16年度分での建議でも、長期的には地方交付税の廃止を含めた見直しを強く促している。段階補正や事業費補正などの補正係数についても、見直すべきという世論は経済界にも強い。毎年度の地方財政対策で、総務省がたいへんな思いをして地方交付税財源を確保しても、地方はむしろ当然と受け止めているところもある。しかし、地方交付税の収支状況から見ても、世論の動向から見ても、現状で手をこまねいては、総額として地方交付税を確保するどころか、制度が根

5) 2003年12月に自民党地方行政調査会「地方自治に関する検討プロジェクトチーム」がまとめた中間報告案では、いわゆる小規模町村の特例について今後検討を要するとしているが、その際の人口要件については明確に判断を示していない。

6) 合併新法では地方交付税の合併算定替えの特例は、期間10年から合併時期に応じて1年ずつ短縮されるとしている。1999年に改正されるまでの合併特例法では算定替えの特例は5年であったから、合併新法の5年間で1年ずつ短縮されて元の5年に戻ることとなる。まさしく経過措置という印象である。

こそぎ倒れかねない。

そこで、2003年度から本格的に地方交付税見直しに着手し、2004年度予算では地方単独事業など普通建設事業費と人件費などの大幅な減額が実施された。総務省としては地方交付税の骨格を守るために交付税の削減に踏み切っているのであるが、現場は依然として合併に追い込むための減額であると考える向きもある。少なくとも、財政状況が苦しいので合併によって財政状況を楽にしようとしていると見ることが多い。しかし実情として、地方交付税の枠組みを守るために交付額の減額をせざるを得ないのであって、合併が少々進んだところで減額幅はそれほど大きなものではなく、しかもそれは合併算定替えの特例がなくなる10年以上も先のことである。短期的には合併によって特例債の償還などで財政需要は膨らむ。

市町村合併を担当する自治行政局と、地方交付税等を運営する自治財政局の関係は、いわば合併という国家政策に伴う政策経費を自治行政局が自治財政局に予算要求をして認めてもらっているという形であって、それ以上に両者には協力関係はないと見るべきであろう。特に、財政局が交付税の減額を手段に行政局の合併政策に援護射撃することはあり得ない。ただし、段階補正の見直しについて、政治的にも支持する声が近年強く、その声に押されて財政局もいわば楔ぎとして段階補正の見直しをしているという図式がある。その政治判断に、交付税で追い込んで合併推進をねらうという意図があるとすれば、大局的には、政治というレベルでは、交付税の見直しで合併を推進していると解釈することもである。ここからも、平成の大合併は、政治主導の合併といえる。

ちなみに、三位一体改革の初年度の結果につ

いてみると、「国庫支出金の削減とそれに伴う税源移譲」については、経常補助金は8割から10割程度、財源が総額として確保され、所得譲与税で人口割りで配分されたこともあって、自治体間であまり損得が出ない形におさまった。⁷⁾ 投資的経費に充当される国庫支出金は減額または廃止・統合化されたことで削減されているが、それについては財源の手当はない。したがって、建設補助金の減額分は歳入減となっている。それに地方財政計画ベースでの人件費の削減や、地方単独事業の削減などが加わって地方交付税で財源保障する範囲が縮小し、三位一体格の初年度に当たる2004年度では、地方歳入は大幅に減額されることとなった。このような動きは、現実問題としては市町村合併とはほとんど重なり合う部分はない。

地方の動きとしての平成の大合併 - 自治は育ってきたのか

合併は最大の行政改革というが

サービスは高い方に負担は低い方になどというが、実際の合併協議では、それほど単純なものではない。むしろ財政運営の今後を考えれば、受益者負担もサービスも平準化していくべきであるという発想の方が多い。上下水道などの公共料金は、別の施設を使っている期間は、料金は合併しても統一化すべきでないという考え方を採るケースも多い。

合併せずに単独ならば財政運営が困難であるというシミュレーションはしばしば見受けられるが、それがどれほど正確さや客観性を持つかどうかは検証の必要がある。むしろ、合併を最大の行政改革の契機とすることで、厳しい状況を逃れようとする動きがあると見るべきではないか。

7) 所得譲与税にしたのは、本来は所得税から住民税へ税源移譲すべきところ、移譲すべき金額が4200億円程度と小さいことから税率を動かす程ではないことによる。今後、税源移譲額が膨らんだ時点で税源移譲となる。所得譲与税は人口割りで配布しているので、自治体間の平均所得水準の格差を反映しないが、住民税は緩やかといえども累進税であるので、税源移譲に伴って税収配分は所得水準の高い自治体とそうでない自治体の格差が広がるのが予想される。皮肉にも、仮住まいである所得譲与税の方が住民税よりも、税収格差の是正という意味では居心地がいいことになる。

過疎自治体によく見られることだが、単独事業としてのさまざまな福祉や社会教育に関する施策を講じており、それらを維持することが、交付税の総額をカットするなかで困難になってきている。地方財政計画の投資的経費の単独事業は、計画ベースよりも決算ベースは相当低いといわれるが、その差額は単独の経常サービスや下水道などへの基準外繰出、公債費などに費消されている可能性がある。地方交付税は、財政需要を国が算定して配分しているのだから、国が財政需要を、理屈をつけて削減すれば、地方のその枠の範囲で歳出を削減せざるをえない。しかし、地方財政計画の歳出の動きと、個々の自治体の予算との関係を、日頃から意識している自治体ならともかく、そうした意識がなければ、交付税のカットに連動させた予算編成は難しい。そこで、交付税がカットされると予算が組めないという状況になる。事業を止めれば組めるけれども、事業を止めることは、首長からすれば自己否定に等しいという感覚が現場にはあるように思われる。

そのときに合併は、従来の慣行から抜け出して、ゼロベースで各自治体に取り組むべき事業は何かを見直す契機とすることはできる。そこで合併が最大の行政改革ということになる。

近年では段階補正の見直しが進んでいる。段階補正の相当部分は、人口あたりの職員数が小規模町村ほど大きく、人件費が割高なることを反映している。したがって段階補正が見直されれば、それに応じた職員定数の削減が必要になる。合併しない場合だと戦力ダウンになることが明白なのでそれもやりにくい、合併時には計画的に退職者の補充率を下げるなどして実施することができる。

一部の知事は、財政運営に自信を失って投げ出すような合併に対して批判的な姿勢を取っているが、それも見識であろう。ただ、合併時の財政優遇措置を活用して、どこの団体でも必要とされる急激な歳出カットを緩和して、ソフトランディングをめざすのは賢いやり方である。その一方で、財政運営の見通しを持たずに合併特例債に頼って、無理な財政支出をする場合には、合併の優遇措置が逆に禍根となることもある。財政優遇措置はしたがって将来の安定的な財政運営にとって両刃の剣である。

過疎団体の場合には、合併特例債と同じ条件で過疎債の発行が認められているので、合併特例債のメリットはそれほど大きくない。新法で合併算定替えの特例が延長されると、現行法と新法では財政的なメリットはそれほど変わらないことから、2005年3月末の期限にこだわらずに、新法下での合併を過疎団体の一部が選択することも考えられる。

権能に対する組織のアンバランス

合併をめぐる財政運営との関係は自治体の現場でも強く意識されているが、権能と組織のバランスという点はそれほど強くは意識されない。⁸⁾ 市町村によって同じ事務であっても、スキルやノウハウという点では意外に異なる。規模に比例するとまでは断言できないが、小規模町村にとってハンディキャップがあることは間違いない。

全国町村会は西尾私案に対して「明確な根拠も示さず、小規模なものは能力がないと決めつけ、基礎的自治体への再編を説くことは納得できない」と厳しく反論するが、⁹⁾ これこそがまさしく今後の地方自治のあり方を考える際のポ

8) 西尾勝教授は、『朝日新聞』のホームページのなかで、西尾私案に関するインタビューに答えており、そのなかで権能と組織のアンバランスが強調されている。小規模町村では職員が一人で多くの仕事を抱えており、イベントや観光行政などには強みを発揮するが、国が義務づけている仕事についてきちんとルールを守って技術的な水準を確保するという点では無理なことも多く、それは危惧すべき状況であることなどが指摘されている。

9) 『今後の基礎自治体のあり方について（地方制度調査会専門小委員会における「西尾私案」に対する意見）』全国町村会、2002年11月。

イントであり、もっと実証的に議論が深められるべきである。もし全国町村会の議論の通りならば、合併自体不要ということになる。

今後、市町村の政策立案能力がますます重要であることはいうまでもない。しかしながら、どのような状態をめざしてどのように役所を強化していくかという意識は、現場でもあまり強いとはいえない。特に議会関係者には希薄である。その背景には、都道府県との関係のなかで、市町村は良くも悪くも現場主義に徹しているだけでいいという感覚があったのではないか。地方分権改革は、それだけに現場に対して相当大きな変革を促すものである。権能をきちんと担うということに対して、現場としてはいままでも以上に強い責任感を持つことが求められている。最終的には独自条例の形で、政策を企画立案し、それを展開するだけの力が必要となる。

権能と組織のアンバランスという観点から見ると、都市同士の合併はあまり根拠がないことになる。ただし都市計画や地域開発という観点で、市域が異なるのは不便であるなどの理由で合併が行われるのは意味がある。さらに大きな規模での合併になると、政令指定都市の昇格をめざすなど、より多くの権限を獲得するための合併となれば、目的がより一層明確化する。

現代のような役所不信の時代では、合併によって権限にふさわしい規模をめざして役所を強化すると言っても、住民からはあまり賛同を得られない。しかしながら、公共サービスは適切に提供されればされるほど、住民にとって問題が事前に回避されるので、住民から役所は見えなくなる存在になる。役所を強化することが、住民の生活を守ることを伝え、役所不信を払拭できない状態で、合併の必要性について理解されることは現実的に難しい。多くの市町村がそうした状態に甘んじているのではないか。

その一方で、特に過疎自治体では、役所をめぐって経済活動に対する直接的な利害が発生し

ており、それが合併に対するはっきりした反対理由となることが考えられる。これまであるものを変えたくないという素朴な感情とあいまって、合併に対する理解を得ることは難しい。そこで、財政が逼迫しているので合併せざるを得ないというわかりやすい理由で説明し、住民に理解を取りつけようとする誘惑が生まれることとなる。

国の合併政策にいわば対抗する形で、いわゆる合併しない宣言という形で、合併しないことを盾にとり、地域のエネルギーを喚起しようとする市町村もある。その一つ、福島県矢祭町は宣言のなかで、¹⁰⁾ 国が市町村合併を推進することに異議を唱えるとともに、矢祭町としても地理的、歴史的な条件から合併できない理由を挙げている。さらに重要なことは、「市町村は戦後半世紀を経て、地域に根ざした基礎的な地方自治体として成熟し、自らの進路の決定は自己責任のもと意思決定をする能力を十分に持っております」として、権限に対する組織のアンバランスを否定している。

筆者としては、矢祭町の判断に異論を唱えるつもりはない。むしろ、いまの規模で権能を担えるという自信があるならば、気概を持ってまちづくりを続けていくことは尊重されるべきだろう。合併しない宣言という形でエネルギーを出すことは、いわば鬼手であるが、大切なことは地域のエネルギーを高めることである。もともと合併も、合併することを通じて役所を強化して地域の力を強化がそのねらいである。事務事業のすりあわせなどの合併作業を通じて、役所の仕事をすべて一度棚卸しし点検して、いまの時代にふさわしい役所に改善していくことが可能であり、それを怠れば合併する意味がない。合併しない町村について懸念されることは、強いリーダーシップがいずれ失われるようになったときに、いまのモチベーションを維持できるかであるが、その反面で、合併する場合でも、

10) 正確には『「市町村合併をしない矢祭町宣言」の決議』、福島県東白川郡矢祭町議会、2001年10月。

本当にエネルギーが出るような形で合併が必ずできるとは限らず、その点でも優劣はつけられない。

いまもっとも先行きが懸念されるのは、この時期になってなお、合併について明確な判断と覚悟ができておらず、明確な判断を見送っていたり、おつき合い程度の感覚で合併協議会に参加はしているが、合併協議の深化を避けたいような市町村である。決断できない市町村は、エネルギーを失う危険性がある。

合併協議が破綻する原因

2003年下半期頃から、多くの合併協議会から離脱する市町村が出てきたり、協議会が解散に追い込まれるケースが目立ってきている。それだけ合併が難しいことを物語っている。兵庫県篠山市は過去5回の合併協議が破綻し、6回目の協議で合併を成し遂げている。¹¹⁾ その篠山の経験のなかで、合併協議で紛糾する調整項目として、基本5項目（事務所位置、名称、新設か編入かの方式、合併時期、財産の取り扱い）ということがいわれてきた。筆者が調べた限りだが、2003年12月の1カ月に全国紙・地方紙等で報じられた合併協議の破綻事例は46件に達している。

その中には、基本5項目、そのなかでも特に事務所位置や名称にかかる理由が破綻の原因となっているケースも多い。ただし、本当にそれらが原因なのかには注意が必要である。むしろ合併破綻の真の理由は隠れていて、そのダミーとしてそれらが使われていることも考えられ、実態をよく調べてみなければ本当の原因はわからない。そもそも合併は容易なことではなく、相当な覚悟を持って事に当たったとしても、合意に達するには多大なエネルギーを要する。多

くの合併協議が破綻すること自体は不思議なことではない。

筆者が合併破綻の理由についてインタビューしたなかでは、¹²⁾ 合併が破綻する理由として「政治的な綱引きが強すぎて、なかなかうまく利害調整ができないのでバランスの取れた判断ができない」「合併関係者、特に市町村長が市町村が置かれた状況を十分に認識し、合併に対して明確な判断を持ってのぞんでいない」などの理由が指摘された。

筆者自身が感じることとして、現場は十分な情報を持って適切な状況判断ができていないケースがあることと、難しい判断ではあるが、覚悟を持って決断することができないケースがあり、合併についての判断が遅れたり、越えなければならぬ利害調整がうまくできないことも多く、そうした状況が、合併破綻の事例には少なからず反映されているように思われる。いわば合併以前の問題で合併が破綻してしまっている。合併は難しい事業であって、特別に人に恵まれなければなかなかうまくいかないといえるのではないか。

合併協議で相互の理解を築き上げ、そこで志を一つにして新しい市町村の建設をめざすには、相当な我慢と政治的調整力が必要となる。自治の精神が十分に育っておればそれも可能になるだろうが、現状ではなかなかそこまでいかないことは残念ながらある。合併が合併以前の原因で挫折したならば、まずその克服を優先させなければならない。市町村合併は、これまでの市町村運営のなかで住民自治と団体自治を十分に育んできたかが試される課題でもある。

11) 篠山市の合併を紹介したものは多いが、拙著『そこが知りたい市町村合併：当事者たちの証言』日本加除出版、2002年、でも元法定協議会事務局長の上田多紀夫氏にインタビューをしている。

12) 拙著『合併協議会運営の知恵』（日本加除出版）に「失敗の研究」として、2名の市町村合併に詳しい自治体職員にインタビューを行っている。

西高東低なのか、県と市町村の関係の違いなのか

合併協議については、県によって進み具合が違い、¹³⁾ 西高東低といわれる。確かに合併が進んでいる県が西に多いという現象はあるが、西日本に共通する要因があるというのではなく、県ごとの事情の違いが大きいと思われる。西日本に多いのは、たまたま合併が進みやすい条件がある県が、西日本にあったということではないか。

昭和の大合併によってで合併が進んだことで、小規模町村が比較的少ない県と多い県がある。富山県や宮崎県などは、昭和の大合併が相当進んだ県と言われる。小規模町村が少なければ、合併の動きが大きくなるのも理解できる。

また、行政運営の実態として、都道府県によって県と市町村の関係が異なるということもある。都道府県が良い意味でも悪い意味でも、いわば親代わりのような感覚で、市町村の仕事に関与することが常態化し、条例制定時などで都道府県のサポートがあることが当然という雰囲気のところもかつてはあった。そうした県では、県が市町村合併に踏みこんだ姿勢を示すことで、市町村としてもそれに従うという雰囲気が生まれるということが実態としてはある。そこで、県の方針を市町村が基本的に受け入れる傾向がある県ほど、合併が進みやすいということはいえるだろう。

合併協議という仕事をめぐるテクニカルな課題

合併協議の実務は、相当技術的に難しい問題を抱えている。役所の前例主義は、合併協議については、前例が少ないことと、複数の市町村が関わることで当てはまらない。合併は地域によって事情が異なり、お手本はなかなか見つ

からない。総務省は、法定協議会運営マニュアルを策定しており、その内容は合併協議にかかる事務の内容を一応総覧できるようになっている。合併協議にかかる日数が22カ月と言われるのも、このマニュアルに依っている。ただし、マニュアルで合併にかかる事務の全体像を総覧できても、現実の合併協議にかかる細かな実務の進め方までは書かれていないし、また標準的な方法があるわけではなく、個別の協議会ごとにさまざま異なる課題を抱えている。

合併協議会運営においてもっとも重要なことは、合併協議に直接かかる部分と、新市（町）発足のための準備にかかる部分と、新市（町）発足後に決めるべき部分に切り分けて、スケジュールの中で何をどこまでに決めるかを、きちんと把握することである。一言で言えば、合併協議と合併の実現を実務的に進行管理できるようにすることである。

合併協議は、法定協議会で合併協定書を議決することがすべてであって、新市（町）建設計画を含めて合併の大方針を決めればよい。もちろんそこには事務所位置や名称などの容易に合意できない項目は入っているが、それよりも合併における理念を明確にし、それを実現するために何を優先的に実施するかが中心となる。

それに対して、新市（町）発足準備は、発足するその日までに、自治体として整えておかなければならない事柄を整えることである。典型的には、電算システムの統一などが該当する。事務事業のすりあわせも、大方針は合併協議にかかる部分であるが、多くは新市（町）発足準備に当たる。合併特例債の中でどのような事業を想定するかは合併協議にかかる重要な項目であるが、それをどの時期に本当に実施すべきかの判断は、新市（町）が補足後の首長と議会で決定すべき事項である。法定協議会事務局は合

13) 県別の法定協議会の設置状況を比較すると、市町村のうち法定協議会に参加している割合が75%を超えるのは、2004年1月16日現在で、関東では1県だけであり、北海道、東北にはないが、中部・北陸には3県、関西は1県、中国は5県全県、四国は2県、九州は3県である。

併協議と新市（町）発足準備の両方をするのが普通であるが、事務局を分ける場合もある。また新市（町）発足にかかっては、電算システムの発注など予算措置を伴う部分が多く出てくるが、協議会として合併協議以外についての予算執行はできないので、どこの団体に発注してもらって、その負担金をどのように分担するかなどの実務的な問題も出てくる。

合併協議は、合併協議会とそれぞれの構成団体の議会の議決が必要だが、新市（町）発足準備は構成団体ごとの議決等となり、合併後には合併後の議会の議決等がそれぞれ必要になる。このように議決すべき主体が異なることを念頭において、合併にかかる全項目を振り分けていくことが事務局に求められる重要なノウハウである。¹⁴⁾ 一例であるが、市章などは新市（町）発足後に決めるべきことのように思われるが、新市（町）が発足時のセレモニーや名刺の準備などを念頭に置くと、発足前に決めておく方がよいとされ、新市（町）発足準備にするのが適当と言われる。

全体的に見れば、この協議内運営のテクニクがあるレベルに達しておれば、合併協議におけるもたつきは相当排除することができる。しかし現実にはなかなかそこまではいかない。協議会職員同士がノウハウを交換してそれぞれ懸命にスキルアップに努めている例がある一方、協議会運営がネックになって合併協議が熟するのに時間がかかるという実態もあるように思われる。

住民発議・住民投票制度をめぐるジレンマ

1995年の合併特例法の切り替えのときに住民発議制度が盛り込まれ、その後、法律的な強制力はないものの各地で住民投票が行われ、その結果を議会が尊重することで合併の賛否を住民に問うという形も出てきている。合併協議を住

民投票によって議決することは、本来は一つのあるべき姿である。間接民主主義として議会があるが、合併のような市町村運営の全般的な課題であり、毎年の経常的な意思決定ではないものについて、民意を直接問うことはあってよい。

しかしながら、住民投票や発議について、ある種の恣意性が入り込む場合には問題がある。政治的駆け引きの結果として行われたり、十分な情報提供がなく、民意を誘導するような方向での投票であれば問題がある。また、市町村長がしっかりとした見識を持たないで、住民にすべてを委ねるといった形も望ましいとはいえない。

福島県飯館村は「合併することの賛否を問う住民投票」を実施したが、単純過半数ではなく、賛と否のどちらもが6割を超えない場合には、村長と議会の協議によって決定することをあらかじめ方針として決めていた。結果は、反対が上回ったものの得票率は52.7%にとどまった。それを受けて、村としては、地域自治組織によって村の事情が反映されることと、村民負担が過大にならない2つを条件に、任意協議会から法定協議会に移行することを議決した（その後、離脱したが）。民意を尊重しながらも、村長や議会としての判断の大切さとの間でバランスを取ったやり方と評価されるべきであろう。

在任特例が使えない政治的風潮

2003年10月、4月に合併したばかりの香川県東かがわ市で、合併特例法の定める議員の在任特例が選択されたことに対して、議員数が多すぎることや任期延長期間が2年間と長いなどを理由に、住民が市議会解散請求（リコール）を行い、住民投票が行われたところ、圧倒的多数でリコールが成立した。この結果はその後の合併協議にも大きな影響力を持っており、それ以降、各地の合併協議で在任特例を避ける傾向がでてきている。

14) 拙著『合併協議会運営の知恵』で「よき合併のための合併協議会運営セミナー」として、合併協議会運営のさまざまなノウハウを自治体職員が相互に交換しあうセミナーの模様を紹介している。

そもそも在任特例は、議会議員が議員身分という既得権益を守る手段ではないかと、世論は厳しい目を向けている。本来の趣旨からいえば、在任特例は合併後の新自治体において、合併協定の履行が誠実になされるかどうかを、合併前と同じ議員で監視する意味がある。新設合併の場合には市町村長にまったく新しい人がなる可能性があるなかで、合併協議の精神を新市町村に引き継ぐ意味は本来は小さくない。しかし、一般的にはその点はほとんど評価されない。財政の無駄を省くのが合併の趣旨であるのに、なお既得権益にあぐらをかくのは許せないという雰囲気の方が強い。

在任特例に対する厳しい世論は、合併後の新市の監視をするのに議会議員はそんなにたくさん的人数は要らないという方向であり、それは一種の議会不信の表れと見ることができる。議会改革を進め、議会の機能を高めて信頼を獲得しようという動きは全国各地であるが、それはまだ十分に成果が出ていない。むしろ住民が議会にそれほど期待せず、NPOなどの民間団体、市民団体への期待が高まっている雰囲気もある。そうした状況では、在任特例に対する厳しい世論は、甘んじて受けざるを得ない。

平成の大合併とその後

「西尾私案における小規模町村の取り扱い」の行方

地方制度調査会に提出されたいわゆる「西尾私案」では、小規模町村について権能の縮小を想定しており、そのときに、縮小された権能を近隣の市が担う内部団体移行方式と、都道府県が担う事務配分特例方式の2つが提示されている。ここではこの2方式を小規模町村の特例と呼ぶこととする。なお西尾私案では、二段階の人口区分があり、小規模町村の特例に自動的に移行する基準と、任意によって選択できる基準がある。人口基準を設けるかどうかについては、今後の具体的な制度設計のなかで議論が分かれるところである。

西尾私案では、小規模町村の特例を導入するにあたって、一定の周知期間が必要と考えられている。2005年4月からスタートする合併新法は、期間が5年とされ、まさにその周知期間に当たる。この期間には、合併特例債はないものの、再度、国の政策として合併推進を行い、その後は小規模町村の特例の定着を図っていく構図である。しかしながら、合併新法には小規模町村の特例の規程はないので、合併新法を早急に定めなければ、周知期間とはならない。合併新法では知事の斡旋勧告という部分が盛り込まれたが、都道府県が市町村に斡旋勧告をすることはむしろ普通のことであり、それ自体は強力に合併を推進したことになる。また小規模町村を示す人口要件を明示するかどうかは、地方制度調査会でも議論があったとされるが、知事が斡旋勧告する上では、法律または要綱等では、人口要件はやはりあった方がよい。

なお西尾私案では地域自治組織の導入が強く訴えられており、これは合併新法のなかにも織り込まれている。地方制度調査会の中間報告では、内部団体移行方式における内部団体と、地域自治組織が事実上同じ扱いになっており、この点が西尾私案よりは踏みこんだ姿になっている。

小規模町村の特例については、全国町村会などからも強い反発が出ていることはすでに述べた。全国町村会はそれに対する対案を作って公表しているが、そこでいう市町村連合と内部団体移行方式は実質的には共通点がある。事務配分特例方式に対しては明確な異論はある。都道府県が基礎自治体の機能を肩代わりするのは、市町村優先の原則を掲げてきた戦後的な自治の原則に反するものであり、それだけに反対論は予想される。しかし内部団体移行方式については、「市町村合併をして合併前の小規模町村を地域自治組織として尊重する」ことと事実上は同じ形になるように制度設計ができるだけに、これを覆すだけの論理は見つけにくい。つまり内部団体移行方式に対する対案は考えにくい。

西尾私案の内部団体移行方式との類似性は、全国町村会の対案だけでなく、他の団体の案や、地域自治組織の強力な形態（例えば島根県の浜田那賀地区における自治区構想）にもいえることである。¹⁵⁾

地域自治組織の制度設計で論点となるのは、内部団体移行方式にせよ事務配分特例方式であるにせよ、それに移行するのは強制ないしは自動的なのか、選択制なのかである。この件については、西尾私案は自動的の部分を残しているが、その後の地方制度調査会の答申ではそこには踏みこんでいない。むしろその議論は、今後の論議に持ち越された感がある。

これまでのわが国の自治の流れからいえば、小規模町村の特例については、選択制であることが自然であろう。ここが大きな論点である。さらに、小規模町村の特例を選択した場合に、どのような権能が残るかも大きな論点である。自治体としてもっとも本源的なサービスほど残すべきという考え方に依れば、窓口業務、防災、福祉・保健の対人サービスということになると思われる。もっとも内部団体とそれを包摂する団体との間の機能分担は、一つ一つの事務について細かく定めなければならないし、しかもそこに地域差があることが前提条件である。そうすると、国ではなく、市町村に業務の設計能力が求められる。

いずれにしても、小規模町村の特例をどのように具体化するかが、ポスト合併特例法の議論の中心となる。そこに求められるのは、個々の市町村が地域性に基づいて自由に業務設計ができる企画能力とそれを運用する能力である。

2004年3月に閣議決定された新たな合併特例法案や地方自治法の改正案では、合併特例債などの財政優遇措置は盛り込まず、都道府県の合併協議への関与を法律で明記した内容となっている。合併特例法は5年間の時限立法で、西尾

私案における経過措置の雰囲気が強い。地域自治組織の構想も具体化され、地域自治区（法人格を有しない）と合併された場合の特例として合併特例区（法人格を有する）を設けている。

道州制の行方

市町村合併が進めば今度は道州制といわれ、小泉首相も北海道に道州制を先行させることに意欲的である。2004年度予算には国土交通省に道州制関連予算が設けられている。また自主的な都道府県合併を可能にする法的な手続き国会に提出された。道州制の気運は高まってきている。

しかしながら、市町村合併と道州制は決定的に異なる部分がある。市町村合併は、本稿で強調してきたように、市町村が担っている権能に対してふさわしい組織を形成するものであり、権能配分を変えるものではない（それはむしろ小規模町村の特例の方である）。ところが、道州制は、国と地方との権能配分に直接変更するものであり、その意味は大きく異なる。

もっとも道州制は、単純な都道府県合併、国の地方支分局の一部ないしは全部との統合を果たした上での都道府県合併、いわゆる連邦制としての道州制に分かれる。単純な都道府県合併なら、その法的手続きがこれまでは確かに未整備であったが、それが可能になったという意味では前進している。また、連邦制としての道州制は、国家体制を根幹から変えるものであり、憲法改正を必要とするものであるから、地方自治制度の改革という議論を越える問題である（地方制度調査会でもそれゆえに議論の対象となっていない）。

国の地方支分局との統合を議論する場合には、都道府県の性格づけが決定的な要因となる。¹⁶⁾ 都道府県はこれまでの分権改革のなかでは完全自治体化を進めていく方向であるが、国の地方

15) 拙著『市町村合併の決断』（ぎょうせい、2003年）、138～148頁で、西尾私案に対する対案を比較検討している。

16) 詳しくは、拙稿「道州制、分権改革の要に」（経済教室）『日本経済新聞』、2004年1月20日、で述べている。

支分局と統合してなお完全自治体化をめざすことがはたして可能なのか、特に国の政策として行うべき政策の実施手段をどのように担保すべきかという問題と、都道府県が基本的に自主財源でそれを担うことが可能なのかという2つの隘路がある。都道府県の完全自治体化を放棄して、国との一体化を法律上も明文化していくと、財源は地方交付税がむしろもっとも適しており、政策運営という意味でも現在と実態的には大きく変わらないことになるともいえる。前者の方がこれまでの分権改革の流れにはあうが、財源面では後者の方がはるかに現実的である。この点について明確な決断をしなければ、道州制は方向性が定まらないことになる。筆者としては、これまでの分権改革の流れは市町村で今後も徹底させていくこととし、都道府県については、地方団体でありかつ国の政策の執行機関であるという現状を追認し、地方交付税を中心とする歳入構造であってよいと考える。

三位一体改革との文脈の一致

最後に、このような行政体制整備の動きと、いますすんでいる三位一体改革との間で、どのように整合性を取るべきかについて触れる。

三位一体改革では、地方税が中心の歳入体系となることがめざされている。地方分権が進むためには、国の地方に対する義務づけが小さくなり、それに伴って地方交付税ではなく、地方税を歳入の主役とすることで、歳入と歳出の自治を獲得することが分権改革の焦点とされる。

ところがいうまでもなく、そのときに問題となるのは地域間の経済力格差を反映した財源の偏在問題である。これは相当深刻な規模である。地方税だけだと、地域間の歳入格差は相当大きくなる。そこで、三位一体改革を進めるときには、地方交付税の財源保障機能を強化すべきという考え方が、特に財源に恵まれない地域からは強く出てくることになるが、それでは大都市圏とそれ以外の地域との対立があまりにも明確になるので、三位一体改革は隘路に入ってしまう

う。それを解消するには、権能配分を一律にするというこれまでの発想を転換するべきではないか。自治体の規模に対して権能配分を変えていくという西尾私案の小規模町村の特例を、今後もっと大胆に広げていき、規模に対して権能配分が比例的になるようにすれば、地方税中心の歳入体系は実現可能になる。

そのときに、そのような改革は、都道府県についても行うのか、市町村のみにとどめるのが大きな焦点となる。市町村のみにとどめると、都道府県は市町村間の権能格差を埋めることができるし、財源は地方交付税が適当となる。しかし都道府県についても、権能差をつける代わりに地方税中心の歳入体系にするとすると、今度は国が権能差を埋める存在とならざるをえない。このように考えていけば、西尾私案における小規模町村の特例や道州制と、三位一体改革は大きく関連性が出てくることとなる。

地方交付税は、権能に対する財源保障の制度であり、これがあることで国は地方に対して、財源の偏在の制約を受けることなく自由に事務配分をすることができた。しかし、地方税中心の歳入構造にするためには、財政力の偏在が制約条件になるので、国は地方に事務配分を自由にできないこととなる。そこで発想を転換して、市町村の規模に対して権能配分を変えていけば、地方交付税による財源調整を最小限にとどめることができる。これまでは地方交付税が歳入の主役であったので、財政力と関わらず、一律の権能配分ができたが、地方税に主役交代をすると、権能配分と行政体制のあり方を財政力格差を勘案して考えていくことになる。そこまでいけば、地方行政制度と財政制度の両方にかかる大改革となるが、分権社会にふさわしい姿を本当にめざすならば、踏みこまざるを得ない課題であると思われる。