

市町村合併をめぐる論議について

—その本質と今後の方向性—

山口 泰史

一 はじめに

「平成の大合併」と称されるわが国の市町村合併は、地方行政の構造改革における重要な課題であり、市町村議会での審議や首長選挙の公約事項にも盛り込まれるなど、もはや喫緊の課題として避けては通れない状況にある。共同通信社などが二〇〇一年十一月に全国の首長（都道府県知事、市町村長）を対象に行ったアンケート¹では、他の自治体との合併を「考えていない」という回答はわずか一二％に過ぎなかった。

総務省の発表では、二〇〇二年十月十日現在で、全国百二十九地域（五百十九市町村）で法定の合併協議会が設置され、任意の合併協議会や研究会も含めれば、二〇〇二年七月一日現在で全市町村の約八〇％にあたる二千四百九十五市町村が、合併に関する何らかの調査研究組織に参加している。また、関係自治体の要請を受けて都道府県が指定する合併重点支援地域は、二〇〇二年十月十一日現在で四十府県・百七十二地域・七百六十六市町村（全市町村の二四％）に達している。

政府は、二〇〇〇年十二月に閣議決定された行政改革大綱の中で、当面の目標として、現在約三千二百ある市町村を

千程度に減らすことを掲げた。また、政府の市町村合併支援本部は二〇〇二年二月、さまざまな合併優遇策を盛り込んだ合併特例法の期限（二〇〇五年三月）を延長しないことや、各都道府県に独自の合併支援プランを策定させることなどを決定した。一般的に、法定協議会の設置から実際の合併までの平均的な期間は二十二カ月といわれている（市町村自治研究会、二〇〇一）ことから、二〇〇三年前半をピークに、法定協議会や合併支援重点支援地域は今後さらに急増すると考えられる。

ところで、そもそも市町村合併自体について賛否両論があることは、すでに周知の事実である。しかしながら、合併の賛否については、それぞれの言い分にはそれなりに納得する部分が多く、それらを合併の賛否を決する議論に収斂することは困難である（赤木ほか、二〇〇二）。とはいえ、両者の主張が平行線をたどったまま、ただ期限があるという理由でとりあえず合併が進められている今日の状況では、合併をめぐる議論そのものを無意味なものにする危険性がある。

また、今日の合併が行政主導で進められていることも、問題点として指摘されている（山口、二〇〇二など）。行政は、「住民のための合併」と声高に叫んでいるが、実際に、住民の声がどこまで合併論議に反映されているかは疑わしい。

そこで本論では、まず合併をめぐる賛否両論を整理した上で、その妥協点、すなわち議論の着地点を追求する。それによって、合併の真の理由は何かを明らかにする。また、合併における行政の立ち振る舞いの現状を、結婚に例えて検証することで、その問題点を指摘する。さらに、行政主導の合併が、経済界と行政との対立に発展した事例として山形県庄内地域を取り上げ、その実情を検討する。

二 合併に肯定的な論調

(一) 合併問題の背景

旧自治省の私的研究会である市町村合併研究会の報告書（一九九九年）では、合併問題を考える背景として、以下の四点を指摘している。

第一に、市町村行政の広域的対応である。すなわち、交通・通信手段の発達や経済活動の進展にともない、住民の日常生活圏が市町村の区域を越えて行われるようになったことから、行政圏と日常生活圏とのズレを修正しようというものである。

第二に、地方分権の推進である。すなわち、二〇〇〇年四月に地方分権一括法が施行され、機関委任事務制度⁴が全廃されたように、今後も市町村の役割は大きくなると考えられることから、それに耐えうる「受け皿」の拡大を図ろうというものである。

第三に、少子高齢化の進展⁵である。すなわち、少子化によって労働力人口の減少や地域経済の活力低下が進行する一方で、高齢化によって公的介護保険⁶など社会保障関係経費が増大することから、市町村の規模を大きくし、住民や行政の薄く広い負担を図ろうというものである。

第四に、国・地方における財政状態の悪化である。すなわち、国と地方をあわせた債務残高は、DGPの一・三倍にあたる六六兆円に達し（二〇〇一年度末）、地方交付税の負担も国の財政を圧迫しているため、それらの打開に向けた財政構造改革が必要ということである。

これらを踏まえた上で、市町村合併研究会のメンバーでもあった小西(二〇〇〇)は、わが国が現在直面している二つの相矛盾する事態として、一つは行政ニーズが行政区域を越えて質・量共に増大する一方で、地方分権に向けて市町村の自己責任はますます重くなること、もう一つは国や地方が財政難であるにもかかわらず、今後は社会保障など新たな財政負担が発生することを挙げ、合併が唯一の手段であるとはいわないが、これらに対して何か解決方法を模索しなければ、近い将来大変なことになると指摘している。

(二) 地方分権の潮流

一方、丸山ほか(二〇〇一)は、市町村合併をあくまで地方分権という文脈の中でとらえている。

鈴木内閣において発足した第二次臨時行政調査会は、一九八二年の第三次答申の中で、「市町村の人口規模には、数百人の小規模のものから数百万人の大規模なものまで大きな格差があるが、国と地方の事務配分において、地方自治が最も実現されやすい基礎的な団体である市町村にできるだけ事務を配分するためにも、市町村の基盤の強化を図ると共に、長期的、基本的には市町村の規模、能力の格差を解消することが重要な課題である」と書いているが、丸山ほかは、これを「平成の大合併」の前段と位置付けている。

ただし、この答申は、必ずしも市町村合併をその実現策と考えていたわけではなく、むしろ都市規模に応じた事務権限の移譲を念頭に置いたものであった。そして、一九九四年には中核市制度が、一九九九年には特例市制度が発足したが、結果的にこれらは、合併後の「目標」として、大規模合併のインセンティブを高めることになった。

こうした流れの中で、一九九五年の合併特例法の改正では、国のスタンスが合併の障害除去から自主的な合併の推進に変わり、一九九九年の合併特例法の改正と翌年の地方分権一括法の施行によって、いよいよ市町村合併も見すえた地

方分権の推進に本腰を入れることになった。

そこへ、未曾有の財政危機が追い風となった。すなわち、バブル崩壊から大手金融機関の倒産（一九九七年）を経て、一九九八年から公共事業を増発した結果、国・地方共に債務が膨張、さらに、少子高齢化社会という構造的な要因も加わり、合併論議に一層の拍車をかけたのである。

(三) 地方交付税の見直し

地方交付税制度は、国と地方自治体（都道府県、市町村）、ならびに自治体間の財政格差を是正し、ナショナル・ミニマムを達成するために、一九五四年に施行された制度である。ただし、近年この制度に対する批判が強まっている（和田ほか、一九九九）。具体的には、地方交付税が国税五税^⑧を対象としているため、地方固有の財源という性格が弱いこと、また、交付額が必要以上に大規模になっているため、地方の自主性が阻害されていること、さらに、地方の意欲や努力、意見が全く反映されないので、それが財政責任や事務改善へのインセンティブを失わせていることや、格差の是正の行き過ぎによって、交付額の大きい団体がより財政的に裕福になるといった逆格差^⑨が起きていることなどが挙げられる。加えて、国が景気対策の手段として地方単独事業を推奨し、その財源を、後に地方交付税で償還される単独公共事業債でまかなくなったために、不要不急の公共投資を誘発させ、結果的に返済のめども立たない巨額の債務だけが残ったことも、地方交付税の乱用として批判されている。

こうした事態に対して、小泉内閣の経済財政諮問会議による「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」、二〇〇一年六月）では、地方への税源移譲も含め、国と地方の税源配分について根本的に検討することを明言し、その中で地方交付税の見直しも示唆した。そして二〇〇二年一月に、総務省は地方交

付税の段階補正見直しを決定し、二〇〇二年度から三年間かけて段階的に実施することを発表した。

しかしながら、それは税源の移譲と同時並行ではない一方的な削減策であったために、交付税依存度の高い小規模町村にとっては、歳入減につながる死活問題であった。

一方で、一九九九年の合併特例法の改正により、合併した自治体に対して合併前の交付税額を保障する期間が五年から十年に延期された（松本、二〇〇〇）。

このように、国によるアメとムチの使い分けによって、合併論議は一気に加速した（入山ほか、二〇〇二）。

三 合併に否定的な論調

(一) 広域行政と合併

池上(二〇〇二)は、市町村合併研究会の掲げる合併の背景に対して、以下のような反論をしている。

まず、市町村行政の広域的対応については、一部事務組合や広域連合で対応が可能だと主張する。特に、一九九四年の地方自治法改正で導入された広域連合は、いくつかの事務事業を連携化することができる^[1]ことができ、また、連合長・連合議員は構成自治体の首長・議員による間接選挙のほか住民の直接選挙でも選ぶことができる^[2]上、条例の制定や議員の解職など住民の直接請求権も認められているので、比較的合併に近い意味を持つ。

ところが、旧自治省の「市町村の合併の推進についての指針」(一九九九年八月)では、一部事務組合や広域連合につ

いて、「ややもすれば責任の所在が不明確となりがちであり、(中略)迅速・的確な意志決定を行うことができず、事業実施等に支障を生じる場合も見受けられる」と記載している。これについて池上は、地方自治法の定める広域行政制度をないがしろにした法軽視の意見であり、民主主義への挑戦であると、国の態度を厳しく批判している。つまり、広域組織では利害が対立するのは当然で、時間を掛けて討論することが必要であるにもかかわらず、その機能を一元化したほうが望ましいというのは極めて集権的な発想だというのである。

また、佐藤(二〇〇一)も、広域行政を合併に結びつけるのは理論の飛躍とすり替えであると批判し、広域連合を結成するなら合併も同じという安易な論調に対して強い警鐘を鳴らしている。佐藤によれば、広域行政とは複数の自治体が、その自治権を確保しながら個別のサービスの経済性や効率性を高めることであるのに対し、合併は、その自治権を放棄、融合してまでも、新しいまちづくりを必要とすることである。つまり、両者は全く性質を異にすると佐藤は指摘しており、本来ならば、一部事務組合の広域連合への転化と、広域連合がその制度的特性を発揮できるように条件・地域づくりを進めるべきだと主張している。

さらに森川(二〇〇〇)も、都市機能や住民生活の実態を重視する地理学¹²の立場から、より強力な行政を推進するためには周辺市町村との合併が考えられるとした上で、あくまで合併は多目的連合の発展の最終段階とみるべきであり、行政能力の強化だけを指した合併は慎むべきだと指摘している。

ところで、池上は市町村行政の広域的対応そのものにも疑問を投げかけている。そもそも、日常生活圏が広域化しているのは、体力があり車の運転や長距離の移動にも耐えうる成人、すなわち生活強者であって、高齢者や子ども、障害者など、生活弱者の生活圏は狭く、単独で他市町村まで出かけることは少ない。つまり、日常生活圏と行政圏のズレを修正するというのは強者の発想だというのである。

加えて、公立図書館や体育館、保育所などではすでに、他市町村間の相互利用や入所が進んでおり、また二〇〇二年¹³

八月に始まった住民基本台帳のネットワークシステムによって、将来的には全国どここの役所でも住民票の写しが受けられることなどから、住民が日常生活において、どれだけ行政界の存在に支障をきたしているかは疑問である。この点については田辺（一九七二）も、生活圏は変動するものである以上、自治体をそれに合致させることは無意味であると述べている。

したがって、行政圏を主に生活強者の日常生活圏に合わせることに、すなわちその結果としての合併は、必然性に欠けるといえよう。

（二）地方交付税の擁護

池上（二〇〇二）は、地方交付税を盾に市町村合併を推進しようとする国の態度にも、強い不快感を抱いている。つまり、地方交付税は自治体にとって、憲法が定める地方自治の本旨を実現するための当然の権利であり、それを小規模町村への削減などで国が勝手に操作することは、憲法の理念を損なう卑劣な行為だというのである。さらに、国が進めている地方交付税の見直しは、国の財政難の解消に与える影響は軽微に過ぎないとした上で、国が本来やるべきことは、国から地方への税源移譲も含めた、現在の税財政制度の抜本的改革だと指摘している。同様に、塩津ほか（二〇〇二）も、地方分権一括法の施行によって事務事業のみが市町村に移譲されたことを指摘し、地方分権にともない本来は市町村の財源充実が図られるべきであるが、国は、代わりに市町村合併という形で事務事業の市町村への移譲を達成しようとしていると批判している。

また、合併特例債についても、池上は、単独公共事業債が急激に国の債務を増やしたことに全く学んでいないと批判している。そして、公共事業の拡大が今日の景気低迷と財政悪化を招いたのに、合併による財政支援が公共事業特需を

見越しているのは本末転倒だと指摘している。さらに加茂(二〇〇一)も、一方で交付税制度の見直しを言いながら、他方で将来にわたる交付税のばらまきをしているのは全く矛盾していると、国の合併支援策を批判している。そして、こうした状況の下では、財政破綻に直面している自治体が、合併に参加することで現在の自治体としての債務は新自治体に引き受けてもらえるのだから、合併までに起債をしてどんどん予算を使おうと考える事態になりかねないと、モラルハザードの発生にも警鐘を鳴らしている。

ところで、一九五〇年代に行われた「昭和の大合併」でも、一九五三年施行の町村合併促進法にはさまざまな財政支援策が明記されていた(山形県総務部地方課、一九六三)。しかしながら、最も合併が推進された一九五四年に地方交付税の改革があり、交付金カットと同時に財政支援も半減されたために、合併町村の多くはかえって財政危機が深刻化し、そのツケは住民に転嫁された(佐々木、二〇〇二)。したがって、今回の合併についても、合併前にあれこれ財政支援の約束はするが、合併後は行政改革の名の下に次々とほごにされるのではないかという不信感も根強い(山口、二〇〇二)。

四 両論の融合

(一) 肯定的立場からの再反論

前章では、市町村合併に否定的な立場から大きく二つの意見が出された。一つは、広域行政は広域連合など既存のシステムで対応が可能であるということ、もう一つは、地方交付税の見直しは税源移譲と平行して行うべきということである。これらに対して、合併に肯定的な立場からは、以下のような再反論がなされている。

まず、前者について佐々木(二〇〇二)は、広域行政に対する時代の要請が、ゴミ処理や上下水道、消防など広域的な処理機能が期待される「需要対応型」から、土地利用、環境政策など広域的な計画機能が期待される「目標設定型」や、住宅供給、道路整備など広域的な計画機能と処理機能の双方が期待される「中間混合型」へと転換していることを指摘している。そして、需要対応型を「事業連携の広域行政」、残りの二つを「政策連携の広域行政」とした上で、事務連携は一部事務組合でも対応が可能だが、政策連携は広域連合でも限界があるとしている。つまり、広域連合も全員一致を原則とすることから、そもそも政策連携にはなじまず、行政区域を越えた政策連携を確実に地域へつなげていくためには合併こそが望ましいというのである。

しかしながら、その場合は国の責任において、従来の広域行政システムはすでにその役割を終えたと明言する必要があるのではなからうか。

また、後者について丸山ほか(二〇〇二)は、税源を移譲すれば徴税努力や独自課税といった自治体の積極的な姿勢が反映されやすくなるものの、地方税取のともとと少ない自治体にはメリットが現れず、むしろ自治体間の格差が一層拡大することを懸念している。したがって、合併のスケールメリットを活かして財政の効率化を図ることが先決だと指摘している。

しかしながら、兵糧攻めにも似た一方的な地方交付税の見直しは、合併を善とする単なる脅しとも考えられる。

(二) 合併のメリット、デメリット

ところで、市町村合併にはさまざまなメリットやデメリットも考えられている。例えば、合併のメリットとしては、利用窓口の増加や他市町村施設の利用による住民の利便性の向上、行財政の効率化と行政サービスの高度化・多様化、重

点投資による基盤整備と広域的観点に立ったまちづくり、市への昇格などによる地域のイメージアップなどが挙げられ、またデメリットとしては、地域のコミュニティや歴史・個性・文化の喪失、中心地域と周辺地域との格差拡大、住民の声が届きにくくなりきめ細かな行政サービスが受けられないこと、役所が遠くなることなどが挙げられている（総務省ホームページなど）。そして、当然のことながら、合併に肯定的な立場からはデメリットに対する反論が、合併に否定的な立場からはメリットに対する反論が展開されている。

それらを一覧にしたものが表1である。

高島(二〇〇一)は、市町村合併のデメリットといわれていることは、総じて杞憂や心配事の類が多いと指摘した上で、それらは合併によって発生するというよりは、むしろ合併と関係なく発生している行政の通常課題を、合併のデメリットと解釈している場合が多いと述べている。

ただし、それを言うならば、合併のメリットといわれていることも、合併以前に行政が解決しなければならぬ通常課題である。山口(二〇〇二)も、国の姿勢はデメリットについては解消方法があるとし、合併しメリットが拡大することをことさらに強調するものと批判している。

(三) 市町村合併の本音

このように、合併に肯定的な立場と合併に否定的な立場それぞれの論調を同じ土俵に乗せた場合、そこにある一つの構図を見出すことができる。それは、肯定側、特に国が、本音をオブラートに包んだような言い方でさまざま奇麗事を並べるために、否定側は、並べられた奇麗事のあらを探し、何とかその「本音」を暴こうというものである。事実、池上(二〇〇一)は、本当に合併がよい結果をもたらすものであるならば、国がこんなにアメ(財政支援)をぶら下げる

必要はないはずだと指摘し、加茂（二〇〇一）も、合併すれば効率が良いからというのだから支援の必要はないはずと、国のやり方に根本的な疑問を投げかけている。

例えば、「明治の大合併」では、一八八九年の市町村制の施行にともなう小学校の設置義務が契機になり、一町村あたり三百戸ないしは五百戸を標準として、町村の合併が強力に押し進められた。また、「昭和の大合併」では、戦後の地方自治法の制定にともなって自治体の事務量が増大し、特に中学校の維持を目安とした人口八千人を標準として、三年間の時限立法である町村合併促進法の下に合併が進められた（山口、二〇〇二）。

このように、過去二回の大合併では、それぞれ大義名分があり、また合

表1 市町村合併のメリット・デメリットに対する反論

		合併に否定的な立場からの反論
メリット	利用窓口の増加や他市町村施設の利用による、住民の利便性の向上	住民基本台帳のコード化で、将来的にはどこの役所でも住民票の発行が可能。また、他市町村施設の相互利用も多くの地域ですでに実施
	行財政の効率化と行政サービスの高度化・多様化	効率化としての職員数の削減と、高度で多様なサービスを提供する専門職の補強とは矛盾
	重点投資による基盤整備と広域的観点に立ったまちづくり	不要な大型開発を誘発させる。また、高齢者や子どもは生活圏が狭いことを考慮していない
	市への昇格などによる地域のイメージアップ	小規模町村への差別。また、小さいながらも知恵を絞って個性ある行政サービスを展開してきた町村を軽視
		合併に肯定的な立場からの反論
デメリット	地域のコミュニティーや歴史、個性、文化の喪失	合併によって無くなるようなものは、所詮、役所のイベントに過ぎない
	中心地域と周辺地域との格差拡大	地域審議会の設置や旧役所の支所利用などで対応が可能
	住民の声が届きにくくなり、きめ細かな行政サービスが受けられない	合併して届きにくくなる「声」は、所詮、役所に依存してぶら下がっていただけのもの。また、小規模町村では一人が何種類もの仕事をこなしており、住民の多くの要求には応えられない
	役所が遠くなる	そう言う人が、1年に何回役所に行くのか

池上（2001）、加茂（2001）、小西（2000）、高島（2001）などをもとに、筆者作成

併の目安となるべき規模も明示されていた。しかしながら、今日の「平成の大合併」ではそうした大義名分や理想的な合併規模が明確でないために、何のための合併かという基本的なレベルでの議論ですら決着がつかっていない。

この点について、合併に否定的な立場から池上(二〇〇一)は、市町村合併の最大の目的は、行財政の効率化だと述べている。すなわち、役所の建物を統合し、行政組織のリストラを行うことで、安上がり行政を徹底的に押し進めることが合併の本音だというのである。また加茂(二〇〇一)は、「平成の大合併」の真相は、自治体の区域を改変・拡大することによって、自治の担い手の再編成を引き起こし、国による地域社会把握をし直そうという中央集権的発想に基づくものではないかと大胆な仮説を立てている。

これに対して、合併に肯定的な立場から小西(二〇〇〇)は、中央集権は地方行政が中央依存に甘んじたから、つまり、地方に活性化に向けての強い危機感がなく、国も地方を便利使用したいという本音があったため、両者の思惑が一致した結果だと述べ、国の一方的な責任を否定している。しかし一方で、この時期に地方分権を国が言い出すのは、国に金がなくなつたので、大義名分を振りかざして国から地方への財源負担を減らしたいからではないかという懐疑の声も聞こえるが、まさしくそのとおりと、国の本音をあつきり認めている。ただしそこには、国民のナショナル・ミニマムを保証するという本来の趣旨から大きく外れて肥大化した地方交付税を、国はもはや死守できる環境にはないという事情も斟酌している。

さらに小西は、今進められている地方分権も、地方の側から見れば国の責任放棄であり、国の側から見れば地方に訓練を与え自立を促すという、正論だが乱暴な議論だと認めている。その一方で、動機の不純さや国の無責任をなじつたところで建設的ではなく、地方自治に本当の活力が出るためには、合併を機に、分権を本当の意味で実現していくしかない、一種の開き直りともいえる主張を展開している。

また、佐々木(二〇〇二)も、政府は金がかかろうが市の体制を整えてなかろうが、なりふり構わず地元議会の反対

を緩和する優遇措置を講ずること、市町村合併を進めようとする姿勢が鮮明だと非難した上で、合併に際して何らかの優遇措置はあつてしかるべきだが、ここまでしなければ動かないという市町村側の姿勢も問題だと指摘している。

さらに丸山ほか(二〇〇一)も、国が作つた借金を地方が合併で尻拭いするのはなほだ迷惑であるといえなくもないが、地方はこれまで国の保護のもとで助けてもらつてきた恩を忘れてはならないとして、小西や佐々木と同様、国と市町村は双方に責任があることを強調している。

以上から、合併の本音が財政難による行財政のリストラであることは、合併に肯定的な立場でも、合併に否定的な立場でも共通した認識を持つていると考えられる。しかしながら、両者が立場を分かつのは、肯定側が、後ろばかり見て責任の所在を追求していても仕方がないので、むしろ現状を受け入れた上で、合併によつて前向きに今後の自治体の姿を考えていく方が健全だと考えるのに対して、否定側は、それではあまりにも無責任で、国が可能な限りの税財政改革を行つても、なおかつ合併しか現状を打開する方法が残っていないのかを、もつと真剣に議論すべきだと考えるからである。

五 結婚に例えた合併

さて、合併は結婚と同じである(佐々木、二〇〇二など)といわれるが、それは単に、相手があることだから自分の都合だけでは決められないという意味で用いられることが多い。しかしながら、前章までの議論を踏まえ、国、都道府県、市町村それぞれの、合併における立ち振る舞いの現状を結婚に例えた場合、そこには、単に相手の有無だけではない深い意味が含まれていると考えられる。¹⁰⁾

なお、ここでは合併を「結婚」、国を「親」、市町村を「子供」、都道府県を「仲人」と置き換えることにする。

(一) 親・仲人の立場

合併の背景を結婚に例えると、おおむね次のようになる。

子供はすでに成人して働いているが、自分の給料だけでは満足な生活ができないので、親と同居している。通帳《税源》は親が管理しており、必要に応じて子供に小遣い《地方交付税》を渡している。

ところが、親は事業に失敗して経済的余裕がなくなり《不況による財政難》、子供の面倒どころか親自身の生活も危うくなってきた。そこで親は、子供を結婚させ家から独立《地方分権》してもらおうと考え、仲人に適当な見合い相手《合併パターン》を探すよう依頼した。¹⁷⁾そして、せめて最後のはなむけにと、大盤振る舞いの結婚資金《財政支援》を用意した。子供も、家を追い出されては今の生活を維持できないと考え、仲人の勧める良縁に関心を抱いた……。

ここでいくつか問題点を挙げると、まず親が恋愛結婚《自主的な合併》を推奨しているのに、全国一斉に仲人に見合い相手を探させているのは、子供を信用していない表れともいえる。それに、家を出て独立するのならば、たとえ贅沢が出来なくても独身で自活する《合併しない》方法もあるし、共同生活なら結婚の他に同棲《広域連合》という手段もある。

もつとも、子供の方も、いずれ結婚したいと考えているならば、今なら見合い相手は仲人が紹介してくれているし、結婚資金も親が出してくれる《二〇〇五年三月まで》というのだから、この機会を逃す手はないという打算が働いてもおかしくない。なぜならば、この機会を逃すと一生結婚できないかもしれないし、お金がなくなってくるに式も挙げられない《まちづくり事業ができない》かもしれないからである。

しかしながら、ここで一番問題なのは、親が自分の事業の失敗を棚に上げて、あたかも子供の将来を第一に考えているような口ぶりだ。「お前ももう大人なのだから、結婚でもして独立したらどうだ。〇〇歳までなら結婚資金も出してやる。もちろん決めるのはお前だが、〇〇歳を過ぎたら結婚資金も出さないし、この家からも出て行ってもらおう」と子供に迫っている点である。

ところで、「昭和の大合併」では、さまざまな財政支援策と引き換えに、国や都道府県は積極的に市町村行政に介入した。その結果、半ば強引な合併が各地で行われ、紛争や調停なども頻繁に起こった（山形県総務部地方課、一九六三）。「平成の大合併」では、こうした歴史の教訓から、国や都道府県はなるべく現場には介入せず、あくまで市町村の自主的判断によって合併を進めるべきだという姿勢を貫いている。しかしながら、「昭和の大合併」と同様、外堀を埋めて最終的に合併を選ばざるを得ない状況を作り出す作業は、忘れずに行っている。

つまり仲人も、何とか見合いを成功させようと親の顔をうかがいながら、子供に対して「自分のことなのだから、結婚して独立するかどうかは自分で決めればいい。ただ、私の顔には泥を塗らないで欲しい」と皮肉っぽく言っている。そして、親も仲人も、独身や同棲は「本人のためにならない」と否定し、結婚こそが善とする。

このような言われ方をすれば、子供としては非常に不愉快であろう。なぜならば、結婚するのかしないかの決定権は子供にゆだねられていながら、実際には結婚以外の選択（独身、同棲）をすることを躊躇させる状況に置かれているからである。まして、結婚しても通帳は親が管理したままというのでは、独立しても親の眼からは逃れられない。

このように、なるべく自分の手を汚そうとしない国や都道府県のスタンスは、むしろ「昭和の大合併」より狡猾といえよう。

(二) 子供の立場

一方で、子供も自分の置かれている状況に正面から向き合えていない。

確かに、親の経済事情が苦しい以上、今までどおりの生活援助を要求することは、むしろわがままであるし、親の事情を察知して、自ら親の意向に従って結婚の道を選ぶことは、家族を想う気持ちとして賞賛に値する。

しかしながら、親に結婚しろと言われていますから、仲人にこういう見合い相手を紹介されていますからというのは、結婚に対して極めて主体性に欠ける。たとえ結婚を考えるきっかけが、親の経済事情の悪化という受動的なものであったとしても、実際に結婚を考える場合には、わが身に置き換えてなぜ自分が結婚する必要があるのかを検討しなければならぬ。

また、結婚は本人同士だけでなく親類一族《住民》の問題でもあるので、みんなで考えなくてはいけない《住民説明会の実施》と言いながら、多くの場合、一方的な婚約発表でお茶を濁している。しかも、結婚の準備《法定協議会》にあたって親類一族の意見が考慮されることは、過去の事例を見る限り決して多くはない¹⁹⁾。

つまり、「合併は住民みんなの問題だから、一人一人が真剣に考えなければならぬ」と住民を扇動しながら、実際にはその機会を十分に与えられないままに、行政側で協議が進められている。そして、行政主催の住民説明会などは、時に合併のプロパガンダとなる。そもそも、合併によって住民が知りたいこと、言い換えれば合併の可否を判断する材料となるのは、むしろ公共料金など生活環境の変化であるにもかかわらず、それらの事項は住民参加が困難な法定協議会によって議論されることが多いのである。

これでは、住民は行政の都合のいい時にだけ、だしに使われているとも考えられかねない。第一、行政には住民の生活を守るプロとしての判断能力が求められるのであるから、住民を合併問題の主人公とする言論は、行政の無責任を最

も象徴する詭弁ではなかるうか。

このように、親、仲人、子供のそれぞれが、結婚に対して誠意と責任に欠ける態度をとって、思ふように縁談がまとまらなかつたり、後々に禍根を残す結婚になつたりしかねない。つまり、今日の市町村合併を複雑な問題にしてゐるのは、合併をとりまく諸要因のせいというよりは、むしろ、合併そのものに対する国や都道府県、市町村の対応の仕方原因があるとも考えられる。すなわち、国は過去の政策の結末を柵に上げ、都道府県はノルマ達成に躍起になり、市町村は合併に対して受動的ということである。

六 行政と経済界の対立 山形県庄内地域を例に

これまで見てきたように、国を始めとする行政は、得てして合併の本音を隠し、また、合併に対する姿勢も誠意と責任に欠けることが多い。では、そうした行政の態度は、地域の合併論議の場面でどのように現れたのであろうか。以下では、合併そのものというよりは、むしろその枠組みをめぐって行政（市町村）と経済界との間に対立が見られた山形県庄内地域を例に、その実情を検討する。

なお、庄内地域は山形県の北西部にあつて、最上川の下流域に位置し、日本海を除いて三方を山地に囲まれている。かつては交通の便が悪く「陸の孤島」と呼ばれた時期もあるが、一九九一年に庄内空港が開港し、二〇〇一年には東北横断自動車道酒田線（山形自動車道）が山岳部の自動車専用道路区間を経て開通したため、交通事情は飛躍的に改善された。また、中心部の庄内平野は日本有数の米の産地であり、藩政時代は庄内藩十四万石として、西回り航路の起点であつた。二〇〇〇年の国勢調査では、人口約三十二万人、面積約二千四百平方キロメートルであり、現在は鶴岡市、酒田市

と三郡十二町村、合計十四市町村からなる。

(一) 行政側の動き

庄内地域ではかねてから、青年会議所の活動や新聞などのマスメディアを通じて「庄内は一つ」という気運があり、二〇〇一年八月には、庄内十四市町村の首長で構成する「庄内地域市町村合併研究会」が結成された。そして、二〇〇二年三月の第三回研究会において、各市町村の助役で構成される幹事会の報告書が提出されたが、そこで確認された結論は、「庄内一円での合併は困難」というものであった。これは、県から多様な支援が期待される合併重点支援地域に指定されるためには、合併に向けた相当の熟度が必要であるが、庄内一円で指定に向けた働きかけを行うには熟度が低いと判断されたためであった。

これを受けて、同年三月末には鶴岡市を中心とする南部九市町村長による懇談会が、四月上旬には酒田市を中心とする北部七市町長による懇談会が行われ、四月中旬には北部、南部でそれぞれ合併に向けた研究会が発足した。そして、各市町村とも五月から六月にかけて住民説明会を行い、七月には任意の合併協議会である「庄内南部地区合併検討協議会」、八月には同じく任意の「庄内北部地域合併検討協議会」が設立された。なお、懇談会の段階からすでに北部、南部それぞれ別の会合に参加していた立川町と余目町は、当面、双方の協議会に参加することになった。²⁰⁾

その後、南部では、九月議会を経て速やかな法定協議会への移行を目指したが、立川、余目両町は、最終的に南北どちらに組するかを決定するにはもう少し時間が欲しいと、十二月議会までの議決延期を要求した。しかしながら、協議会内部には、降雪前に新都市建設計画に向けた現地調査を行いたいという雰囲気があり、結局、両町を除く形で十月十日に法定の「庄内南部地区合併協議会」が設立された。

一方北部では、八月末の第二回任意協議会の席上で、新設合併を前提とする飽海郡四町側と、新設か編入かの合併方式は法定協議会での検討課題とする酒田市との間に認識の違いが生じた。そのため、飽海郡四町では、酒田市に対して合併方式を明確にすることを要求し、四町の中には事態によっては任意協議会を離脱することも辞さない構えを見せる町もあった。これを受けて酒田市では、十月の市議会特別委員会であろうやく新設合併を容認し、再び法定協議会設置に向けた話し合いが行われることになった。

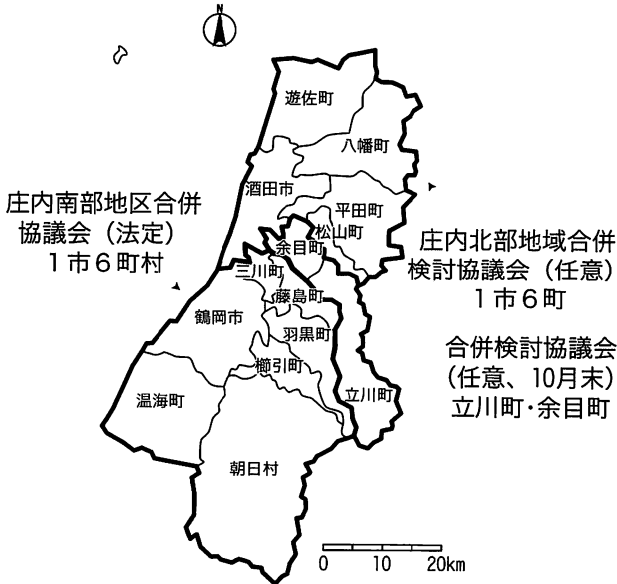
こうした動きの中、立川、余目の両町は、最終的に南北どちらに組するかは判断は難しいとの判断から、十月末をめどに二町での任意協議会を設置する意向を示した(図1)。

(二) 大同合併に向けた取り組み

一方、地元経済界では「庄内は一つ」を合言葉に、積極的な活動を展開した。

庄内十四市町村の商工会議所、商工会で組織する庄内地域経済団体連絡協議会は、二〇〇二年四月の協議会で大同合併に向けた報告書を提出した。そこで確認された論点は、大同合併をした場合、仮に合併特例債を最大限起債したとしても、地方交付税で補填されな

図1 庄内地域の合併の動き
(2002年10月17日時点)



い新自治体の自己負担分は、人件費の削減でほぼ相殺されるという試算結果が出たこと、また、大同合併すれば中核市の要件を満たすので、地方分権に向けた大きなステップとなること、などであった。

その後も、新聞紙上への意見広告の掲載やパンフレットの配布、テレビCMの放映など、徹底的な住民への啓蒙活動を行った。また、同年五月から六月にかけて、大同合併を求める陳情書を庄内十四市町村の各首長に、同じく請願書を各議会に提出した。²³⁾

さらに、こうした大同合併への取り組みは、市町村会議員の間でも行われた。

二〇〇二年九月に発足した「庄内を一つにする議員連盟」²⁴⁾では、住民発議による法定協議会の設置を目指し、同年十月末より署名活動を行うことを表明した。経済界もその趣旨に賛同し、同議員連盟や、先に発足した「庄内を一つにする会」などと共に「庄内大合併推進連合」を結成し、可能な限り署名活動に協力する態度を明らかにした。

ところで、二〇〇二年三月の第三回庄内地域市町村合併研究会の前日に開かれた、町村部の首長で構成される庄内地域町村長連絡会議では、「庄内が一つになり、中核市を目指すべき」との意見が集約されていた。この意見は翌日の研究会には反映されなかったが、同年四月には再び、大同合併を町村部の総意として、鶴岡市、酒田市の両市長に再考を求めた。

結局それも失敗に終わったが、少なくとも経済界だけでなく、行政、議会の側にも大同合併を支持する声があったことは事実である。

(三) 行政と経済界の見解の相違

経済界が大同合併を目指した背景には、「地域の自立」を願う強い思いがあった。つまり、地域の活性化のためには、

地域が持つ人材や観光資源などを結集し、地域間競争を勝ち抜く力を持たなければならないというのである。また、合併後のまちづくりについても、渡辺(二〇〇一)が指摘するように、鶴岡、酒田の両都市を中核に高次の都市機能集積を図り、広域的な視点からそれぞれの地区の特徴を生かした地域づくりを推進する必要があると考えていた。さらに、前述のように庄内地域は中核市の要件を満たしており、地形的にも一体性があることから、多様な財政支援を受けられる今こそが、大同合併の好機ととらえていた。

これに対して、行政、とりわけ鶴岡、酒田の両市が大同合併に消極的であった背景として、一つには生活圏の違いがある。互いに隣接する両市は、人口規模も約十万人と等しく、図2、図3のように、通勤・通学や買物などの日常生活においてもそれぞれ独自の生活圏を確立している。つまり、両市は一種のライバル関係にあることから、そもそも合併にはなじまないというのである。

もう一つは時間的な制約である。仮に大同合併に踏み切った場合、膨大な事務事項のすり合わせを前に、両市を中心とした主導権争いが生じることは十分に考えられる。その結果、合併特例法の期限に間に合わなければ、たとえ合併が成立しても、国の財政支援を受ける資格を失ってしまう。したがって、確実に財政支援を受けるためには、現実的な合併を画策する方が無難だというのである。

結局、こうした行政側の考えによって、大同合併という経済界の主張は、「非現実的なもの」として一方的に切り捨てられる格好となった。

しかしながら、こうした行政の態度は、そもそも合併に対して主体性に欠けていることを如実に表している。事実、住民に対しする説明でも、合併を「全国的な趨勢」とした上で、その背景については、生活圏の拡大や国と地方の債務残高の増大などが、「一般的に言われていること」として伝えられたに過ぎない。つまり、なぜそれぞれの市町村が合併しなければならないかということ、地域の実情を示す具体的なデータなどによっては説明されていないのである。その

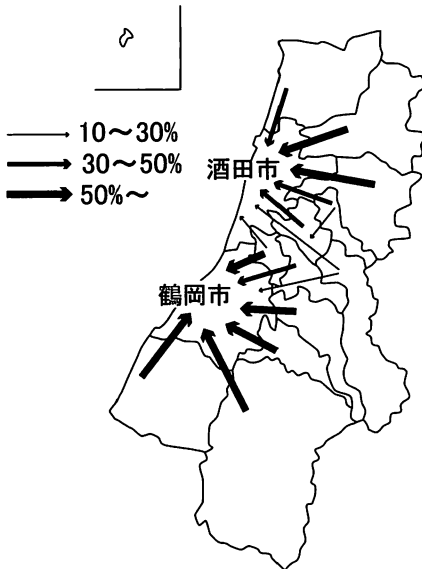


図3 買物の地域間流動
(2000年度)

資料：山形県買物動向調査

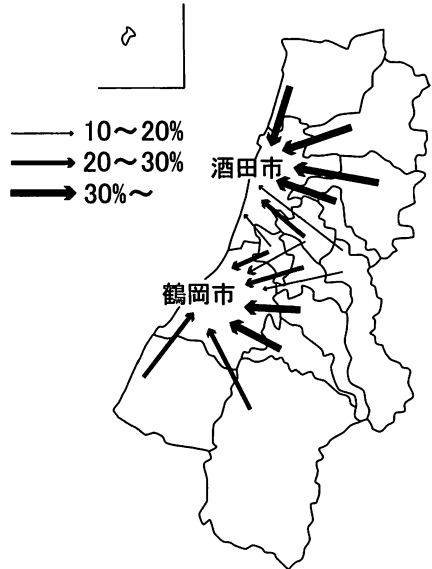


図2 通勤・通学の地域間流動
(2000年)

資料：国勢調査

点、経済界の主張は、産業の停滞など具体的な地域事情に基づいており、行政に比べれば合併に対して主体的であったといえる。

また、合併の可否や枠組みに関しても、行政側の態度は、基本的には行政の考えを住民に理解、承認してもらおうというものであり、そこに住民の意見が反映される可能性は低かった。したがって、経済界の活動は、行政主導の合併に一石を投じたという点でも大きな意味があった。

もつとも、経済界の地域住民への啓蒙活動は、メディアを利用した一方的なものであり、それを地域住民の総意にまで昇華する段階には至っていない。しかしながら、そうした活動もいわば、一つの住民団体の意見表明であることには違いない。

したがって、住民のための合併、住民のみなで考える合併という標語を行政が掲げるのであれば、少なくともそうした意見に対しても、行政は真摯に耳を傾けるべきではなかったか。その上で、行政側が自らの主張を通すのであれば、主体的かつ合理的な理由を

もってそうした意見を論破するか、さもなければ住民投票によって地域住民の意思を問う必要があったといえよう。

七 おわりに

本論では、二〇〇五年三月の合併特例法の期限を意識していささか過熱気味な市町村合併の動きを前に、いま一度、合併問題の原点に立ち戻り、そこに包含される問題点を明らかにすることで、それらを今後の合併論議に活かしていく作業を試みた。以下では、作業を通して得られたいくつかの知見を列記する。

まず、合併の賛否をめぐって、もつとも意見の食い違いが見られた対象は、地方分権と地方交付税であった。つまり、地方分権については、それを、自立を促すための地方への試練（肯定側）と見るか、国の責任放棄による地方切り捨て（否定側）と見るかの違いがあり、また、広域連合など既存の広域行政システムに対しても、不便な点が多く、どのみち連携するなら合併も同じ（肯定側）と考えるか、あくまで既存システムの成熟の先にあるものが合併（否定側）と考えるかの違いがあった。一方、地方交付税についても、それを地方の自立を阻害する要因（肯定側）と見るか、憲法の定める地方自治に基づく当然の権利（否定側）と見るかの違いがあり、また、税源移譲と同時平行でない交付税制度の見直しについても、過度な税源移譲は市町村間の財政力格差を一層拡大する（肯定側）という意見と、そうしたやり方は、小規模自治体を合併に追い込む一方的な兵糧攻めである（否定側）という意見が対立した。

また、合併に肯定的な立場と否定的な立場それぞれの論調を同じ土俵に乗せた場合、そこには、オブラートに包まれた合併の「本音」を暴こうとする否定側と、それを守ろうとする肯定側という、一つの構図を見出すことができた。そして、その本音とは「財政難による行財政のリストラ」であった。もつとも、肯定側では、過去ばかり振り返って責任

の所在を追求していても仕方がないので、むしろ現状を受け入れた上で、合併によってせめて前向きに今後の自治体の姿を考えていく方が健全だと考えているのに対し、否定側は、それではあまりにも無責任で、国が可能な限りの税財政改革を行っても、なおかつ合併しか現状を打開する方法が残っていないのかをもっと真剣に議論するべきだと考えていたため、両者の対立は一層鮮明になった。

さらに、合併を結婚に例えて、国、都道府県、市町村がそれぞれのような立ち振る舞いをしているかを検討したところ、それぞれが合併問題に対して誠意と責任に欠ける態度をとっているために、思うように合併が進まなかったり、後々に禍根を残しかねない合併になったりする可能性が明らかになった。つまり、今日の市町村合併を複雑な問題にしているのは、合併に対する行政の対応の仕方そのものに原因があると考えられる。そして、山形県庄内地域を例に、地域での合併論議を検証したところ、住民のための合併、住民のみんなで考える合併と言いながら、実際には行政主導で話が進められている現状が明らかになった。

以上のことから、今後スムーズに合併をめぐる議論が進行するためには、国はまず、合併は善という風潮を戒め、過去の政策の結末が、加熟する合併論議に少なからず影響している事実を謙虚に受け止める必要がある。その上で、合併だけに頼らない、税源移譲も含めた抜本的な税財政改革を模索すると同時に、市町村が合併の可否を、一方的な誘導策ではなく全く同じ条件・状況の下で決定できる環境を整えなければならない。

また都道府県は、国の顔を立てることだけを考えるのではなく、合併の可否から枠組みまで、各市町村がどのような判断をしたら良いかを、時に面と向かいながら検討し、各市町村が最良の結論を出せるよう先導する必要がある。そして、各市町村が最終的にどのような判断をしようとも、自らの責任においてそれらを容認する態度が求められる。

さらに市町村は、自分たちがなぜ合併する必要があるのか、あるいはないのかを、主体性を持って住民に伝えなくてはならない。そして、住民の声を本当に合併の可否や枠組みなどに反映したいのであれば、最終的には住民投票を行う

必要があり、また、法定協議会設置後も住民の声が反映されるシステムを構築するべきである。もしもそれらを行わないのであれば、住民を合併問題の主人公とする態度を改め、行政のプロとしての責任において、住民の不利益が最小限になるよう常に最善の判断をすればよいのである。

記

筆者の所属する(株)荘銀総合研究所(山形市)では、二〇〇一年度に市町村合併に関する受託調査研究を行った。本論はそれらに、同研究所に所属する研究員同士の議論を積み上げることによって成ったものである。研究員諸氏にはこの場を借りて厚く御礼申し上げる。

注

- (1) アンケート結果は、調査に協力した新聞社の二〇〇二年元日付朝刊に掲載された。
- (2) 正式には、「市町村の合併の特例に関する法律」(一九六五年制定)である。
- (3) 合併に肯定的な立場からの著書については(株)きょうせい、否定的な立場からの著書については(株)自治体研究社と、それぞれ特定の出版社から多く発行されている点も興味深い。
- (4) 機関委任事務は、市町村業務の四割、都道府県業務の八割を占めていた(佐々木、二〇〇二)。
- (5) 二〇〇〇年国勢調査において、わが国の人口に占める一五歳未満の年少人口は一四・六%であり、六五歳以上の高齢者人口は一七・四%であるが、国立社会保障・人口問題研究所の推計(二〇〇二年一月、中位推計)によると、二〇二五年にはそれぞれ一一・六%、二八・七%になるといわれている。

- (6) 公的介護保険制度では、必要財源の約半分を、国(二五%)・都道府県・市町村(一二・五%ずつ)の公費でまかなうが、とりわけ小規模町村においては、財政難によって保険制度自体が機能しない可能性がある(新藤、二〇〇二)。
- (7) 中核市の要件は、人口三十万人以上、面積百平方キロメートル以上で、二〇〇二年時点で三十市が指定を受けている。また、特例市の要件は人口二十万人以上で、同時点で三十七市が指定を受けている。
- (8) 法人税の三五・八%、所得税、酒税の三二%、消費税の二九・五%、たばこ税の二四%が地方交付税にあてられる。
- (9) 例えば、東京都は都道府県としては唯一の地方交付税の不交付団体であるが、現在深刻な財政難に陥っている。
- (10) 段階補正の見直しによって、人口四千人規模の町村では、地方交付税が年間五千五百万円程度減少するといわれている(総務省報告による)。
- (11) 二〇〇二年時点で、直接選挙によって連合長、連合議員が選出された広域連合は存在しない。これは、広域連合には租税徴収権がないために、直接選挙に対する住民のインセンティブが働かないからだと考えられている(新藤、二〇〇二)。
- (12) 行政区域の変更をとまなう市町村合併という事象そのものが、空間と場所を研究対象とする地理学にとって重要な研究課題であるにもかかわらず、現状では地理学における合併に関する研究は極めて低調である(片柳、二〇〇二)。
- (13) 筆者が、二〇〇二年二月に山形県庄内地域で行った調査による。
- (14) 国の一九九九年年度決算によると、地方交付税総額のうち、町村部に配分されたのは二四・八%で、残りは都道府県と市部に配分された。
- (15) 地方自治法では、市に昇格する要件は人口五万人以上としているが、合併特例法では、期限である二〇〇五年三月までに合併した場合には人口四万人での昇格を認め、期限の一年前である二〇〇四年三月までに合併した場合には、人口三万人での昇格も認めている。
- (16) 筆者は、二〇〇一年から二〇〇二年にかけて、山形県内で開催された市町村合併に関するいくつかのセミナー、シンポジウム、住民説明会などに参加した。本章および次章の内容は、それらに参加した筆者の感想を基に構成されている。
- (17) 旧自治省は、「市町村の合併の推進についての指針」の中で、二〇〇〇年中をめどに、全国の都道府県に対して市町村合併のパターンを策定するよう要請した。
- (18) 福島県矢祭町は、二〇〇一年一〇月にごこの市町村とも合併しない「市町村合併をしない矢祭町宣言」を採択した。また福島県は、合併しないことを決めた市町村に対しても支援策を講じると表明している。
- (19) 二〇〇一年に保谷市と田無市が合併した西東京市では、合併協議会の審議はすべて公開された。

- (20) 両町は、行政区域では鶴岡市に隣接する東田川郡に含まれているが、ゴミ処理や消防などの一部事務組合は酒田市と共同であるため、どちらの市とも結びつきが深い。
- (21) 第二回協議会（二〇〇二年八月十六日）の会議録による。
- (22) 合併特例法などによれば、合併後のまちづくり事業や基金造成の九五％は起債（合併特例債）によってまかなうことができ、また起債額の七〇％は後に地方交付税によって補填される。したがって、新自治体の自己負担割合は、実際には五％十九五％×三〇％＝三三・五％となり、大同合併の場合、自己負担額は最大で二百九十八億円になる（総務省の算出式より）。これに対し、連絡協議会では、大同合併による人件費の削減額を合併後十年間で二百九十五億円と推計した。
- (23) 二〇〇二年十月末時点で、六町で請願が採択され、鶴岡市・酒田市を含む七市町村で不採択となった。
- (24) 庄内地域の市町村議員六十三名が加盟しているが、これは庄内地域の全議員の約二三％にあたる。

参考文献

- 赤木正幸・土屋耕平「市町村合併に関する文献紹介」『月刊自治研』二〇〇二年八月号、九一〜九四頁
- 池上洋道「市町村合併これだけの疑問―このままで地方自治は守れるのか―」自治体研究社、二〇〇一年
- 入山泰郎・亀山典子・小松啓吾「市町村合併の現状とその意義」『地銀協月報』二〇〇一年六月号、九〜一五頁
- 片柳勉『市町村合併と都市地域構造』古今書院、二〇〇二年
- 加茂利男「市町村合併と地方自治の未来―構造改革の時代の中で―」自治体研究社、二〇〇一年
- 小西砂千夫「市町村合併ノススメ」ぎょうせい、二〇〇〇年
- 佐々木信夫「市町村合併」ちくま新書、二〇〇二年
- 佐藤俊一「広域行政の観点から市町村大合併を読む」『月刊自治研』二〇〇二年八月号、六五〜七三頁
- 市町村自治研究会編『合併協議会運営の手引き』市町村合併法定協議会運営マニュアル』ぎょうせい、二〇〇一年
- 塩津ゆりか・原田禎夫・伊多波良雄「市町村合併の実証分析」『会計検査研究』第二四号、六五〜八五頁、二〇〇一年
- 新藤宗幸『地方分権』第二版』岩波書店、二〇〇二年

高島茂樹「平成の市町村大合併の理念と展望―自己改革による地方分権の実現―」市町村合併問題研究会編『全国市町村合併地
図』、ぎょうせい、二〇〇一年

田辺裕「生活圈と行政区域」『地理学評論』第四四卷、一三三〜一三四頁、一九七一年

松本英昭「市町村合併特例法改正のすべて」ぎょうせい、二〇〇〇年

丸山康人編『自治・分権と市町村合併』イマジン出版、二〇〇一年

森川洋「主要都市周辺地域における自治体感の協力関係と合併問題」『経済地理学年報』第四六卷四号、九七〜一二二頁、二〇〇
〇年

山形県総務部地方課編『山形縣市町村合併誌』、一九六三年

山口和男「平成の市町村合併の現状と問題点」『地域研究（秋田経済法科大学経済学部経済研究所）』第一三号、一〜一四頁、二
〇〇二年

渡辺泰明「市町村合併について ―庄内市の事例―」『東北公益文科大学研究論集』第二卷、一五七〜七八頁、二〇〇一年
和田八束・野呂昭朗・星野泉・青木宗明編『現代の地方財政「新版」』有斐閣ブックス、一九九九年