

市町村合併に対する自治体の動向

- 18 同上
- 19 伊勢新聞、1998年12月23日
- 20 同上
- 21 この法案は、2000年3月に国会に提案される予定。(朝日新聞、2001年2月9日夕刊)。
- 22 葛原香積「伊賀市を考える議員の会」会長も、こうした期待を漠然と持っていることは確かと話していた(1999年9月6日の上野市議会事務局でのヒアリング)。
- 23 伊賀地区7市町村の全議員102人に対するアンケート調査。1999年1月30日付けで郵送。回答者は70人(69%)。読売新聞、1999年2月21日の三重県版に結果が掲載されている。
- 24 産経新聞、2000年4月14日、「市町村、平成の大合併(5)」。
- 25 同上
- 26 三重県、「第3回市町村の合併の推進についての要綱の策定に関する委員会」概要、2000年3月29日。
- 27 伊勢新聞、1998年6月18日。
- 28 読売新聞、1999年2月22日、三重県版。
- 29 伊勢新聞、1999年8月12日。
- 30 「市町村の合併の推進についての要綱の策定に関する委員会」(第4回)議事録、2000年6月21日。小林町長が町村会副会長としてこの委員会の委員になり、その委員としての発言であるが・・・。

- 1 自治省、「市町村合併の推進に係る今後の取り組み」について〈大臣談話〉、平成12年1月22日。
- 2 自治省、「市町村合併推進に係る今後の取り組み（自治省市町村合併推進本部決定）、平成12年11月22日。
- 3 臨時行政調査会、「行政改革に関する第3次答申—基本答申—」（昭和57年7月30日）。臨時行政調査会OB会編『臨調と行革』、1983年12月、321頁。
- 4 同上、331頁。
- 5 同上
- 6 臨時行政改革推進審議会、「今後における行財政改革の基本方向」（昭和61年6月10日）。臨調・行革審OB会『臨調・行革審—行政改革2000日』1987年1月、666頁。
- 7 同上、664頁。
- 8 早房長治・並河信乃『霞が関がはばむ日本の改革』、1993年1月、8頁。
- 9 同上、23頁。
- 10 「豊かなくらし部会」の専門委員は細川護熙部会長が人選したが、この人選には限界があった。細川部会長が人選できたのは民間側の委員だけであり、部会に所属する官僚OBについては、各省の推薦に任されていたのである。部会の委員27人のうち、こうした官僚OBの委員は11人であった。
- 11 第3次行革審、第3次答申（1992年6月19日）。
- 12 この点を、民間選出委員でパイロット自治体実現の最大の貢献者であった並河信乃氏が次のように分析している。「この違いは、主に、地方自治を中央からみるか、地方からみるかの差から出てくると思われる。中央からみれば、行政需要とそれを満たす能力はバランスしていると考えて、人口規模を客観的な行政能力として採用することになる。地方自治体の意欲は、主として首長の意欲によって大きく左右されるから、首長が交代すれば、意欲ある自治体が急に意欲に欠けてしまうこともあるわけで、客観的判断指標にはならないということになる。一方、地方からみれば、地方自治体の意欲を盛り上げることこそ重要で、意欲を判断材料に使うのは当然ということになる。意欲を重視すればするほど、人口規模は意味がなくなるわけで、パイロット自治体に選ぶ対象は市町村どこでもよいではないか、という論理が前面に押し出される」（早房長治・並河信乃、前掲書、62-3頁）。
- 13 地方制度調査会、「市町村の合併に関する答申」、平成10年4月24日
- 14 市町村合併研究会『市町村合併研究会報告書』平成11年。
- 15 第145回国会衆議院予算委員会、平成11年2月5日の小林（民主党）議員の質問に対する野田国務大臣の回答。
- 16 第145回国会衆議院地方行政委員会、平成11年2月9日の社会民主党・市民連合の知久馬議員の発言。
- 17 『「伊賀市」を考える議員の会』趣意書、1998年2月23日。

月 日	場 所	内 容
5月15日	飯南町役場	県民局長と飯南町長の市町村合併に関する意見交換
18	県松阪庁舎	管内市町村総務課長に対する合併特例法の説明会
19	勢和村役場	県民局長と勢和村長との市町村合併に関する意見交換
〃	多気町役場	県民局長と多気町長の市町村合併に関する意見交換
22	大台町役場	県民局長と大台町長との市町村合併に関する意見交換
〃	松阪市役所	県民局長と松阪市長との市町村合併に関する意見交換
〃	宮川村役場	県民局長と宮川村長との市町村合併に関する意見交換
23	明和町役場	県民局長と明和町長との市町村合併に関する意見交換
〃	飯南町役場	県民局長と飯南町長との市町村合併に関する意見交換
26	県松阪庁舎	県民局講演会 副知事「市町村合併について」 森田朗東京大学大学院教授 「これからの地方自治と市町村合併」 管内市町村長、森田教授、副知事、県民局長のディスカ ッション テーマ「市町村合併について」
31	議員宅	県民局長から大平県議への合併パターンについての説明

しかし、このような県民局の努力も、いまのところ、あまり功を奏していないようである。これには、小林多気町長の発言にみるように、現状でうまくいっているのに、何故に変える必要があるのかという市町村の意識を意味しているといえるであろう。また、昭和30年代の合併によって、それまでの村の中心部であった所、たとえば役場があったところなどが中心部でなくなり、すっかり寂れてしまったというような苦い経験が影響していることも確かであろう。市町村合併は、少なくとも三重県の松阪地区や伊勢志摩地区に関しては、実現性に乏しいようである。

きとしているところがあり、そういうところはこのまま残っていたいという気である。宮川村でも、学校を改修して、老人のグループホームというような、他で流行っていない高齢化対策をやっている。そういう風なことをやれるという形に、今の行政システムはなっている。国が、交付税は、もう10年先にはないですよと言うならば、そうはいかないと思うんですが、そういうこともなさそうだし・・・、そういう一番のもとの考え方がはっきりしない中で議論しておっても、私はきちっとした結論は出しにくいと思う」³⁰。

松阪地区を管轄している県の機関は松阪県民局である。このような県民局は、三重県を7地区に分割し、それぞれの地区の実情に応じた形で総合的な行政を展開するために設置されている。独立性が非常に高く、県民局が互いに施策を競い合っているように見えるが、そのなかでも松阪県民局は積極的にさまざまな施策を展開しているようである。例えば、松阪地区のどの地域でどのような要望があるか、そこでの行政の実態はどうかというような住民意識調査・行政実態調査を行い、それを詳細な地図に落とし、ひとめで各地域ごとの“問題点”および“行政課題”がわかるというような調査も実施している。この種の調査は本来的には市町村の任務のようにも思われるが、県民局が率先垂範し、管轄区域の市町村の意識改革をしようとしているようでもある。

こうした松阪県民局であるため、市町村合併についても、管轄区域の市町村に、その意義及び目的などを詳細に説明している。たとえば、2000年5月後半の県民局の行動をみると・・・。

るわけである。現在の中野町長は年齢が若く、町役場の企画課長時代に当時の町長と張り合って選挙に出馬し、町長に当選したという人物である。したがって、町の運営に関して熱意があり、新しい試みを数多く実践しつつある。こうした町長が、これまでの松阪市の旧態依然たる姿勢に不信の念を持つのは当然ともいえるが、その一方では、今のままで腕を振りたいという側面も強いのではないかと思われる。地方交付税や過疎債、あるいは国庫支出金（補助金）が今のまま続くというのであれば、飯南町の場合も強いて合併に踏みこむ必要はない。

こうした姿勢を明確にしているのが、②③の合併パターンの配されている宮川村である。この村は1960年代の頃は7000人近い人口を擁していたが、年々、人口は減り続け、現在は4000人ちょっとの村となっている。しかし、村にはそれなりの活気がある。宮川村独自の施策もいくつか展開し、村民はじめ外部の人々にも好評である。そのため、村長はじめ職員が村の運営に自信を抱いている。財政状況も現状では悪くはない。もちろん、財源の多くは国・県からの助成金（地方交付税や補助金）である。言い換えれば、現在の日本の財政危機からいえば、宮川村の財政は、少なくとも客観的には、基盤が非常に脆弱な財政といえる。しかし、今のところ多くの財源が国・県から交付されていることは事実であり、その財源の交付が中止されることにもなっていない。したがって、宮川村には現在の村の運営に関して危機意識は全くなく、その結果、合併という意識も全くもっていない。もっとも、村長個人は、今後の村の運営に関して、更に創意工夫を重ねなければならず、財政基盤の強化も考えているようであるが、職員側にはその意識はほとんどないようである。このような宮川村が置かれている状況、すなわち合併を考えにくい状況については、宮川村と同じく①③の合併パターンに属する多気町の小林英一町長が、三重県町村会副会長の立場ではあるが、次のように述べている。

「現状は、三重県でも、人口2000人ほどの村でも、今はとっても生き生

〔松阪地区の動向〕

松阪地区の場合は、「『市町村合併の推進についての要綱』の策定に関する委員会」が提案した合併パターンは次の3種類であった。

① 松阪地区（広域市町村圏）

松阪市を中心とする7市町村の合併パターン。人口は182,725人。

② 紀勢地区（広域市町村圏）

大台町、宮川村など5町村。人口は23,679人。

③ 松阪・紀勢地区

松阪市、飯南町、宮川村など9市町村。人口194,483人。

この地区の核である松阪市は、昔から中心都市としてそれなりの反映をしてきたためか、典型的な旧来型の自治体のようなのである。すなわち、松阪市の幹部職員の多くは日常業務をこれまで通りにこなしていけばよいと考えている自治体であるという印象が強かった。業務遂行の仕方も、法律や規則に従って、あるいは、慣例もしくは先例にしたがって処理するということであった。また、日本の財政危機が松阪市もしくは松阪地区にどういった影響を与えるのか等々に関して、あまり問題意識はもっておらず、地区全体の中心都市として周辺町村を導いていくという気迫に欠けているようでもあった。したがって、周辺地区との合併ということも、ほとんど考えていなかった。とはいうものの、2000年春に何十年ぶりかで市長が替わり、しかも新市長が元国会議員であり、新しい自治体経営で評判になっている北川三重県知事と国会時代に同じ政党に属する人物であったということからいえば、松阪市はこれから大変貌を遂げていくはずである。

一方、①③の合併パターンに属する飯南町の場合、中野孝是町長は合併に積極的であった。しかし、地区の中心都市である松阪市についてはあまり信頼していない。その結果、三重県の「『市町村合併の推進についての要綱』の策定に」に関する委員会」が策定した合併パターンとは異なる合併を志向している。松阪市から離れた飯南町周辺市町村との合併を考えてい

が、この委員会が市町村合併のパターン（仮案）を2000年5月に発表した。それによると、伊勢地区の場合は5種類の合併パターンが想定されている。

- ① 伊勢志摩地区（広域市町村圏）
伊勢市、鳥羽市を含む14市町村の合併パターンであり、人口総計270,308人の地区の合併である。
- ② 伊勢・度会地区（広域市町村圏を分割）
伊勢市を中心とする8市町村の合併出、人口は180,467人。
- ③ 鳥羽・志摩地区（広域市町村圏を分割）
鳥羽市、浜島町など6市町の合併構想で、人口は89,941人。
- ④ 志摩地区（郡区域）
浜島町など5町の合併構想で、1997年に青年会議所から合併の要請があった区域と合致する。人口は63,35人。
- ⑤ 伊勢・度会地区（郡市区域）
前述の②の区域に小山内村、紀勢町を加えた区域。人口192,388人。

今回調査した伊勢市はこの中の①②⑤のパターンに含まれ、いずれの場合も中心になる市であるが、少なくとも職員幹部は合併のことを全く考えていなかった。また、①③④のパターンに含まれている阿児町の場合は、いまのところ町財政は悪くはなく、何の不便も感じていないので、合併の必要性を感じていないというのが、森本隆治町長の説明であった。議会も以前に合併を阻止したこともあって、合併の気運は全くなかった。町民にもその気運はないとのことである。一方、①②⑤のパターンに含まれる小俣町の場合は、少なくとも町長は、合併の必要性を認めているものの、今はまだその段階ではないとの考えであった。

伊勢市に設置されている三重県の出先機関（南勢志摩県民局）は、これらのパターンのいずれかによって合併を進めようと市町村に働きかけているが、伊勢市を初めとして、市町村は合併の気持ちをほとんど持っていないとのことである。

市町村合併に対する自治体の動向

拡大になり、国や県と対等の立場に立つことになる。財政力を高める点からも、“伊賀市”誕生に期待する²⁷。

しかし、上述の読売新聞の議員調査をみても、“伊賀市”構想に反対する議員のなかにも、“伊賀市”が実現する可能性があるとみているものが多く、77%の議員が「実現する」もしくは「実現可能」と答えていた²⁸。“伊賀市を考える議員の会”の発足後、地方選挙があり、かなりの議員が入れ替わったが、その多くは“考える会”に参加している。1999年8月11日に開かれた“考える会”の総会が開かれたが、この時の“考える会”の加入者は7市町村102人の議員のうち92人であった。この総会で、再度、会長に選ばれた葛原議員は「首長、県議と力を合わせ、市民と一緒に合併を考えていきたい」と強調。列席した松原・青山町長（伊賀町村長会長）も「伊賀7市町村長が6月7日、伊賀町で集まり、“伊賀市”の実現に向けて足並みをそろえていくことで合意した」と合併に賛意を表明し、三重県伊賀県民局の権蛇英明局長も「ぜひ“伊賀市”を実現して欲しい」と挨拶していた²⁹。ゴールははるか彼方であるが、とにもかくにも、7市町村が合併に向けて進みはじめたわけである。

（2）住民・県の働きかけはあるが（伊勢地区・松阪地区）

〔伊勢地区の動向〕

1997年夏、浜島町、大王町、志摩町、阿児町、磯部町の合併を求める運動がこの地区の青年会議所によって展開された。青年会議所の運動は合併協議会を設置しようというものであったが、これは議会の反発により実現しなかった。その後、住民（青年会議所）による運動の再開はないようである。

総務省（自治省）の合併の要請を受けて、三重県は1999年11月に「『市町村の合併の推進についての要綱』の策定に関する委員会」を発足させた

全員が合併賛成であり、伊賀町の場合は70%、上野市の場合は57%が賛成であった。

反対議員が掲げている理由としては、「住民の合併の気運がまだ盛り上がっていない」、次いで「きめ細かい行政サービスが提供できなくなる」というものが多かった。こうした状況を反映しているためか、首長の間には合併に否定的な見解を持つものもいるという²⁴。たとえば、今岡睦之・上野市長は次のように発言していた。

「いったん広域連合を形成し、合併する時期を設定して準備するのが妥当。一気に合併というのは難しいのでは・・・」²⁵。

また、富永英輔・名張市長は、三重県市長会会長としての立場ではあるが、三重県の「市町村合併の推進についての要綱の策定に関する委員会」で次のような趣旨の発言をしている。

「島ヶ原村にはやぶっチャランドという大きな公園ができていて、大山田村には約30億円の温泉施設ができていて、これはなぜできたかといえ、広域市町村圏の拠点施設に位置づけ、自治省から手厚い支援が得られたからで、もし、広域市町村圏がひとつの市であったならば、できなかったと思う。こういう行政システム上の問題もあって、現行制度のままなら、広域連携でいけばいいじゃないかというのは実感だと思う」²⁶。

一方、青山町の松原美省町長は、1998年の段階で、「住民自治が保障され、伊賀全体の住民に連帯の気持ちが醸成される」という条件付きではあるが、次のように、地方自治充実の立場から伊賀地区の市町村合併に賛同していた。

「中央集権は制度疲労で限界にきた。地方分権は地方の自治権の回復・

市町村合併に対する自治体の動向

るが、全国の動向からいえば、これは非常に稀なケースである。合併後に待ち受けている最初の現象は議員減であるだけに、一般に、議員は合併に消極的なことが多い。それどころか、合併の動きが住民から出てきても、それを阻止する行動をとりがちである。たとえば、住民が有権者の50分の1以上の署名を集め、市町村長に合併協議会の設置を求める“住民発議”の制度があるが、合併協議会の設置には議会の議決が必要であり、住民の発議があっても、議会によって否決されるというのが普通である。このため、地方制度調査会は、市町村合併には“住民投票”を導入すべきという答申を2000年に出しているほどである。そして、この答申を受け、合併協議会の設置を議会が拒否した場合でも、有権者の10分の1の署名があれば住民投票を実施しなければならず、住民投票で過半数の賛成があれば、合併協議会を設置しなければならないという法案（合併特例法改正法案）が、現在、総務省で立案されている²¹。

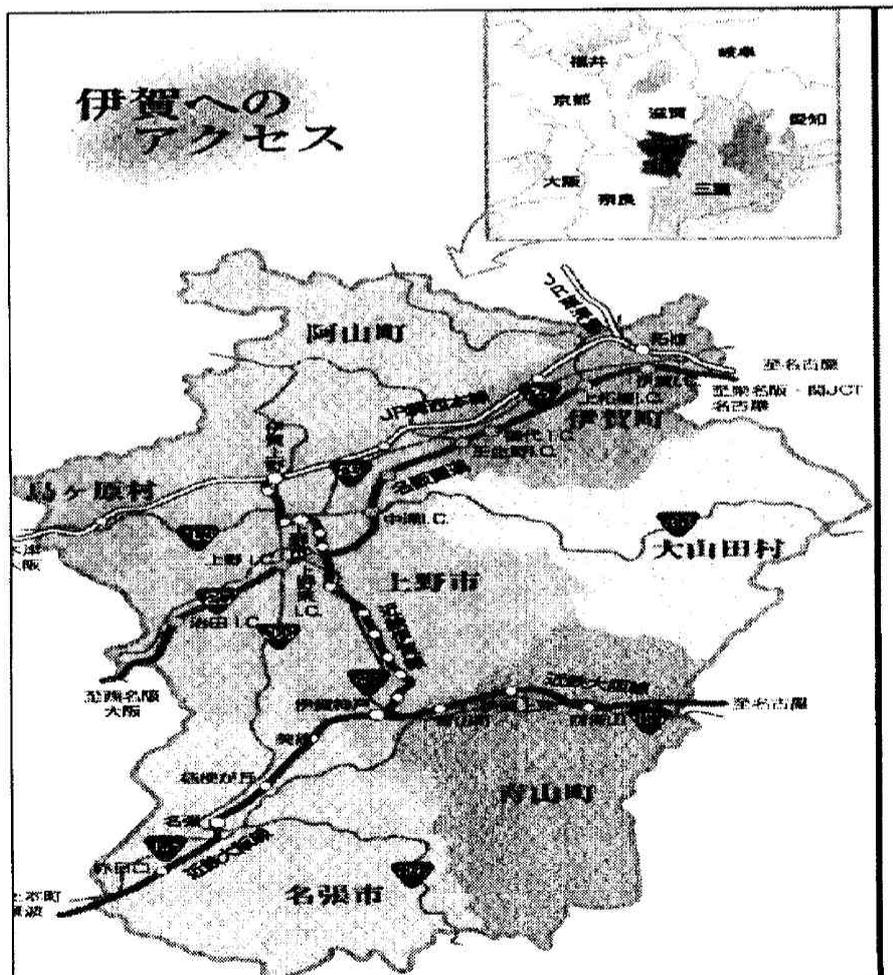
こうした状況のもとでの、議員による合併推進の動きは非常に不思議であるが、少なくともこの背景のひとつには、首都機能の移転があるといっ
てよい。現在、伊賀地区（『三重・畿央地区』）が首都機能移転の候補地のひとつになっており、“伊賀市”になれば、この首都機能の移転に有利に働くのではないかと考えているわけである²²。しかし、首都機能の移転は実際にはほとんど期待されていないこともあって、“伊賀市を考える議員の会”に参加している議員も、必ずしも合併に積極的というわけではない。たとえば1999年はじめに読売新聞の伊賀上野支局が伊賀地区の全議員を対象に意識調査をしているが²³、それをみると、“伊賀市を考える議員の会”に回答者の94%が参加しているにもかかわらず、回答者の議員で合併に賛成と答えている議員は48%に過ぎなかった。一方、明確に反対している議員は22%、「どちらでもない」は30%もあった。とくに名張市と島ヶ原村の議員には賛成者が少なかった。名張市の場合、合併賛成議員の30%に対して、反対議員も30%であり、また島ヶ原村の場合は賛成22%に対して、33%の議員が反対の表明をしていた。これに対して、青山町の場合は

している。

「議員も首長も減り、職員の削減にもつながる。・・・議員も職員も現在の3分の1になってスリム化が図れる。このほか、例えば消防組合がひとつになることで、(現在の市町村の)境界部分で起きた災害に管轄区域をもつことなく、迅速な対応が可能になる。とくに救急業務にメリットが大きい」¹⁹。

「市民との対話集会などで『(合併すると)住民の声が届きにくくなる』とか、『役所が遠くなる』という意見が出る。しかし、(住民のみなさんには)『みなさんの税金が有効に使われるために頑張っているんだ』ということ認識して欲しい」²⁰。

伊賀地区では、このように議員が先頭に立って合併を進めようとしてい



市町村合併に対する自治体の動向

区には、現在、上野市と名張市を中心に、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の7市町村があるが、1998年にはいると、これらの地区の議員の間から、伊賀地区の合併をはかろうではないかという動きが急激に高まってきた。

「社会要求・住民ニーズに応えるには、現状の如く7市町村が個々に対応していく姿では限界があります。広域行政連合においても有効打を期しがたく、7市町村の合併による“伊賀市”において初めて効をなす」¹⁷というのが、これらの議員の意識であった。

1998年2月10日、7市町村の議会の正副議長が集まり、「党派を超え、一切の私情を抜いて」、「伊賀地域を咲かす行政機構を模索しようではないか」¹⁸という合意を形成。そして、7市町村の議長が呼びかけ人となり、1998年5月、上野市にある三重県庁の上野庁舎に、7市町村の議員が集合した。“伊賀市を考える議員の会”の発足であった。この日に集まった議員は71人であったが、議員の会に名前を連ねた議員は95人（7市町村の当時の議員総数の91%）であった。

構想通りの“伊賀市”が実現すれば、人口は184,831人（2000年国勢調査）、三重県内では四日市市（291,106人）、鈴鹿市（186,138人）に次いで3番目の都市ということになる。必然的に財政規模は大きくなり、一方、職員数は削減できる。伊賀地区7市町村の現在の職員数は全部で2000人を優に越しているという。これが合併して、同規模の鈴鹿市と同程度の職員数になると仮定した場合には、500～700人の職員が不要となる計算である。また、2000年現在、伊賀の7市町村には102人の議員がいるが、この定数も、“伊賀市”になると、30数人に削減されるはずである。もちろん市町村長の数も減る。これらのことからいえば、少なくとも財政的には、“伊賀市”の実現は非常に効果があるといわなければならない。“伊賀市を考える議員の会”の会長（葛原香積・上野市議）もこの点を次のように強調

本末転倒だと考えます。国によって権限や財源が制約されているなかで、自立が困難だからといって、合併促進を説くのはおかしいのではないでしょうか」¹⁶。

そして、「規模や人口が大きくなればなるほど、住民1人一人の意見や意志の反映が難しくなる」とし、合併よりも、「地域コミュニティの確立、市町村自体の権限の強化」さらに、市町村の「税財源の確立」のほうが重要であるという主張を展開していた。

しかし、このような合併批判の意見はごく少数であり、国会で表明される意見のほとんどは、分権の受け皿として、また、財政危機を克服するためにも、市町村合併が必要というものであった。

財政危機を市町村合併によって改善しようという姿勢は安易すぎるというべきであるが、しかし、中央に依存しすぎる市町村があまりにも多いという実態からいえば、市町村合併によって“新しい自治体”を創ろうという総務省（自治省）の姿勢にも無理からぬところがあるというべきであろう。また、これまで述べてきた1980年代以後の審議会の答申や国会の審議の趨勢からみても、総務省（自治省）の市町村合併を大々的に進めようという姿勢はひとつの立場というべきである。

Ⅱ、自治体の動向—三重県の自治体を事例に—

(1) “伊賀市” を目指して

よそ者にとっては、“忍者” がいた地域ということで名前を知っている地区であるが、この地区は、伊賀盆地を形成している地区である。京都府と奈良県それに滋賀県に接し、伊賀地区を流れる河川も、他の三重県の河川とは違い、大阪の淀川に注いでいる。住民の意識も昔から関西に親しみをもち、三重県の他の地区とはかなり異なるとのことである。この伊賀地

市町村合併に対する自治体の動向

なっている」¹⁴。

財務省の現時点での統計をみると、国・地方の長期債務残高は平成12年度（2000年度）末に642兆円に達してしまった。GDPの128.7%に相当する額である。財政危機がますます悪化しているわけであり、抜本的な改善策を採用しない限り、返済不能な借金になってしまったといえる数字である。一方、現在の多くの自治体は、ほとんどといってよいが、地方交付税や国庫支出金に依存した形で運営されている。自治体の借金である地方債も、実質的には、国に後始末をしてもらっていることが多い。こうした状況からいえば、自治体の自立、とりわけ規模の小さな市町村の自立が重視されるのは当然ともいえる。

事実、財政危機という観点からの市町村合併論は、国会の論議においても展開されることが多かった。たとえば、1998年11月の衆議院予算委員会で当時の自治大臣が民主党議員の質問に対して次のように答えていた。

「国・地方を通じて、ご承知の通り財政が大変厳しい状況にある。そういう中で、どうやって国・地方を通ずる行政の簡素効率化を図っていくかという視点、この視点もまた大事な視点であります。そういう中で、市町村合併ということは・・・私は非常に大事なテーマであると理解しております」¹⁵。

もっとも、国会議員のなかには、財政危機と市町村合併を結びつけることに対して、また、地方分権の受け皿として規模の拡大（＝合併）が必要であるという論法に対して批判する主張もあった。例えば、社会民主党・市民連合の議員は次のように主張していた。

「私は地方行政経費を安くあげるためとか、規模が大きくなると分権の受け皿にならないとかいう理由で、市町村合併を推進するということは、

の展開がもとめられている。こうした要請に応えるためには、市町村が財政基盤の強化、人材育成・確保の体制整備、行政の効率化を図ることが重要であり、市町村合併により対応することは有効な方策である。当調査会としては、自主的な市町村の合併を更に一層推進することが必要であると考える」¹³。

1998年8月、自治省行政局長の私的研究会として市町村合併研究会が設置されたが、この研究会の報告書は、財政危機と市町村合併の関係をもっと明確に表明した。すなわち、同研究会の報告書は、日常生活圏の拡大、地方分権の推進、少子・高齢化の進展など、市町村行政を取り巻く潮流について説明した後、次のようにいう。

「我が国財政は、平成11年度末の国・地方を合わせた債務残高は約600兆円（対GDP比121%）に達する見込みであるなど極めて厳しい状況にあり、将来世代のことを考えるとき、財政構造改革という大変重い課題を背負っている。国の公債残高は平成11年末には327兆円に達する見込みであり、利払費の増加による財政の硬直化が進行している。地方財政においても平成11年末には地方の借入れ残高は176兆円に達する見通しである。一般的に、小規模市町村ほど財政力は脆弱であるが、少子・高齢化が進展するなかにあっても、基幹的な行政サービスの提供に支障を生じることのないようにしていかなければならない。……（このような）市町村行政を取り巻く大きな潮流を踏まえ、今や、都道府県及び市町村は、自らの地域の現状及びあるべき姿について、中長期的な展望を描く必要に迫られている。また、将来の展望を現実のものとしていくためには、現在の行政態勢で対応できるかどうかの検討が不可欠である。……（こうした）市町村行政を取り巻く大きな潮流を踏まえれば、今後とも、市町村が住民の期待に応えていくためには、個々の市町村の行政改革の努力だけでは足らず……市町村合併による対応は、もはや猶予の許されない緊急の課題と

欲のある市町村”に権限を移譲できるか否かの実験をしてみようというものであった。このため、これらの民間選出の委員は、どんなに小さな町村でもパイロット自治体に名乗りをあげることができるようにするべきであると考えていた。しかし、こうした発想が中央省庁の強い反発を受けるのは必然であった。中央省庁は、行政の分野に“実験”という発想を持ち込むこと自体にも反対であったため、“実験”の範囲を極めて限定されたものにしようと圧力を加え、そして、実験に参加できるのは規模の大きな自治体に限るという形で制約しようとした。「豊かなくらし部会」には、中央省庁出身の委員が多く¹⁰、事務局は中央省庁の官僚で占められていたため、結局、パイロット自治体の構想はほとんど面白みのない“実験”にされてしまい、“実験”に名乗りをあげることができる市町村も「20万人程度以上」の自治体ということにされてしまった¹¹。分権の担い手になれるかどうかは、人口規模ではなく、“市町村の意欲”であるという民間委員の発想、すなわち市町村合併論を否定する発想は中央省庁によって潰されてしまったわけである¹²。

(3) 財政再建と市町村合併

1990年代の後半になると、しかし、市町村合併の論拠が微妙に変わってきた。地方分権の「受け皿」を整備するために合併が必要という論拠は継続して主張されたが、それに加えて、財政再建のために市町村合併が必要という点が強調されるようになったのである。こうした主張が展開されるようになったのは国・地方の借金（累積債務）が巨額になってきてからであるが、最近はとりわけこの点を論拠として主張するものが多い。たとえば1998年4月に公表された地方制度調査会の答申は次のようにいう。

「極めて厳しい財政状況の中で、今後の社会経済情勢の変化に適切かつ弾力的に対応するため、財政構造の改革とともに、効率的、効果的な行政

があったわけである。事実、中央省庁の官僚で構成された第3次行革審の事務局は、「豊かなくらし部会」に対して、当初、次のような案を提出していた。

「将来の自立した地方行政体制の実現に向け、日常生活圏の核となる市町村を中心として周辺の市町村を含む、地域社会として存立、発展する条件と行財政能力を備えた新たな基礎的自治体を全国的に整備することを検討する必要がある。新自治体は、現行の広域市町村圏等からみて、最終的に300～500程度になると思われる」⁹。

しかし、自治省は、当時、中核都市や連合都市を検討していたため、市町村全体を300～500に整備するという構想に対して真っ向から反発した。この構想が実現すれば、中核となる都市に特別の権限を委譲するという中核都市の構想が無意味になってしまうからであった。知事会も、市町村の強化は都道府県の弱体化を招くとして反発。また、部会の委員のなかにも合併論に否定的な者が多かったため、結局、この構想は立ち消えになってしまった。これに代わって、「豊かなくらし部会」で審議されるようになったのは、“開放区”の考え方であった。ただし、この開放区という呼称を問題にする委員が何人かいたため、“パイロット自治体”という名称になり、最後には“地方分権特例制度”という訳の分からない名称になってしまったが……。

パイロット自治体の構想は市町村が分権の担い手になりうるか否かを“実験”してみようという構想であった。しかも、「豊かなくらし部会」に民間から選出された委員の面々は、この“実験”のイニシアティブを市町村に取らせるという点に執着していた。どういう権限を行使するかを市町村に選択させ、それがうまく処理できるかどうかを試してみようというのが、これらの委員の発想であった。言い換えれば、地方分権をするためには市町村の規模を大きくする必要があるという“受け皿”を否定し、“意

(2) 第3次行革審の論議—「受け皿」論の否定?—

臨時行政調査会が発足したときは、行政改革は時の政府の最重要課題として位置づけられ、その答申は大きな着目を浴びた。また、行政改革に対する世論の期待も非常に大きかった。行革審はこの臨時行政調査会が政府に提出した答申の実行状況を監視し、政府を督励する目的をもって設置されたものであった。行革審の会長には、臨時行政調査会の会長であった土光敏夫氏が就任し、それだけの重みがあった。しかし、この行革審が1987年に解散して第2次行革審に引き継がれ、次いで1990年には第3次行革審が発足するというようになると、行政改革は次第にマンネリ化し、それに対する世間の期待も薄らいでいった。第3次行革審が発足した時には、もう行革審は不要ではないかという議論が展開されたほどであった。こうした状況の下でスタートした第3次行革審に対しては、マスコミもあまり関心を寄せなかった。せいぜいのところ、当時の問題であったコメの輸入問題をどのように取り扱うかという程度の関心であった。しかし、市町村合併という面では、この第3次行革審は面白い働きをした。それまでの臨時行政調査会・行革審が、地方分権推進のためには市町村合併が必要であるという主張、すなわち地方分権の「受け皿」論としての合併を主張してきたのに対して、第3次行革審の民間選出の委員が異なる姿勢、むしろ市町村合併を否定する姿勢をとったのである。この造反劇ともいえる委員の主張は、第3次行革審のなかに1991年2月に設置された「豊かなくらし部会」のなかで展開された。

この部会の部会長にはその直前まで熊本県知事であった細川護熙氏が選任された。細川氏が選任されたのは、第3次行革審の会長・鈴木永二氏によれば、「細川氏の地方分権論、とくに全国を300諸侯に分けるという考えに同感して、それを実現してもらいたかった」ためといわれている⁸。部会長を選任した段階では、市町村合併を進めることを審議するという前提

- i) 行政基盤が強化され、総合的・一体的な地方行政の展開、行政サービスの向上が可能となる。
- ii) 周辺町村を含めた良好な地域環境を計画的に整備でき、また、地域の産業振興等地域の活性化に貢献する。
- iii) 小規模な町村の合併は、その行財政基盤の強化を通じて、社会福祉や保健衛生等住民に身近な行政事務の市町村への委譲を勧めやすくする。

ただし、市町村合併は「あくまでも関係市町村及び住民の自主性を基本とすべきである」というのが、行革審の姿勢であった。そのため、合併に関する中央政府の役割は、「自主的合併が円滑に行われるための条件」の整備に限定していた。とはいうものの、市町村の規模の拡大は絶対に必要であるという認識があり、小規模な市町村が自主的に自治権を享受するという点に関しては次のように非常に懐疑的であった。

「市町村の中には、『地方の時代』を具体的に築く意欲を持って、その産業、文化等を見直し、自らの生活圏を活性化する動きがあるが、その場合、市町村がこれらを効果的に推進するには、地域、人材、財政等の面で一定の基盤なり規模を持つことが必要になる」⁷⁾。

これは、行革審の事務局でもあった中央省庁の姿勢、すなわち小規模市町村に対する不信の念を端的に表していたとあってよいであろう。事実、その後、第3次行革審で地方自治の実験を市町村に行わせるという議論になったとき、民間選出の委員が市町村の“意欲”を重視したのに対し、中央省庁側の委員は“規模”を問題にし、小規模な市町村は実験をする能力がないという理由のもとに切り捨ててしまったのであった。

I、市町村合併論の展開

(1) 「受け皿」論としての合併論

総務省（自治省）が市町村合併に関して強調してきたのは、地方分権を実現するためには市町村の規模をそれなりに大きくしなければならないという点である。このような考え方は、地方分権の「受け皿」を整備するための市町村合併論であるというところから、一般に「受け皿」論といわれているが、こういう「受け皿」論が展開される端緒となったのは1981年に設置された臨時行政調査会の第3次答申（基本答申）であった。1982年に公表されたこの基本答申は「住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理されるよう」³にすべきであるという認識のもとに、市町村への事務の配分を強調したが、しかし、「市町村の人口規模には、数百人の小規模なものから数百万人の大規模なものまで大きな格差」⁴があり、この格差を解消することが重要な課題となると主張したのであった。同答申はいう。

「国と地方の事務配分において、地方位置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ともに、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」⁵。

臨時行政調査会の解散後、行政改革の審議を継続するために設置された臨時行政改革推進審議会（行革審）においては、市町村合併の方向がもっと具体的に示されるようになった。たとえば行革審の1986年6月の答申は「市町村合併の推進」を明確に表明し、しかも、市町村合併が行われれば、次のような効果があがると明示していた⁶。

地区（9市町村）それに3地区の県民局であった。それを明示すると・・・

1) 伊賀上野地区（1999年9月5日～9月8日）

三重県上野県民局、上野市、青山町、島ヶ原村、名張市、名張市、伊賀地区広域市町村圏事務組合。

2) 松阪地区（2000年8月2日～8月5日）

三重県松阪県民局、松阪市、宮川村、飯南町。

3) 南勢志摩地区（2000年9月6日～9月9日）

三重県南勢志摩県民局、伊勢市、阿児町、小俣町。

このほかに、補助調査として、和歌山県議会、和歌山県地方課、和歌山県経済研究所、和歌山県伊都青年会議所、静岡県清水青年会議所、三重県地域振興部、四日市市役所においてもヒアリングを行い、また、2000年3月28日～31日には韓国の慶畿道でヒアリング調査を行った。

この研究会のメンバーは次の通りである。

橋川利忠、交告尚史、郷田正萬、後藤仁、竹下譲、橋本宏子、村上順、山田徹（いずれも神奈川大学法学部教授）。

この調査に関する報告は各自がそれぞれの考えでとりまとめ、法学研究所に保管してもらう予定であるが、それぞれ別のところに公表するのは自由ということにしている。

以下に述べる記述は、このうちの竹下の報告分である。内容は大きく二つに分かれている。第一は総務省（自治省）が何故に市町村合併に執着しているかという点の分析であり、第二は調査した地区における市町村の合併に対する動きである。この分析結果を章を改めてみていくことにする。

そろはずである。

神奈川大学から特別研究費を交付されるという機会に恵まれたこともあって、この研究は、市町村の実態調査をもとにして進めることにした。当初は、市町村合併の動きがある地区をできるだけ広範囲に調査するという予定であったが、研究会のメンバーが集まるという時間調整がなかなかできず、結果的に、特定の地区に実態調査の区域を絞るということになってしまった。また、過去に市町村の大合併を行っているイギリスと、それとは逆に、市町村の区域がまだ非常に狭域の北欧諸国の調査もする予定であったが、時間と経費の都合がつかず、実現することはできなかった。しかし、それに代わって、日本と類似する地方制度をもっている韓国で市町村合併を含む広域行政がどのように考えられているのか、実情はどうか、また、韓国では、現在、地方制度の抜本的な改革が行われようとしているが、その改革内容はどういうものか、等々をみるために、韓国に出かけて調査をした。この報告も研究会のメンバーが行う予定である。なお、この韓国で世話になった慶畿道の元知事・林博士が地方制度調査で来日した際に、この研究の一環として、神奈川大学で「韓国の地方自治改革の方向」について講演をしてもらい、それを学生に公開した。

日本国内の実態調査については、たとえば静岡県の清水市と静岡市の合併協議会設置について、また、和歌山県の橋本市と高野口町を中心とする合併運動の動き（青年会議所の動き）、それに対する和歌山県庁の動き、県議会議員の考え方などの調査を私が単独で行うということもしたが、研究会全体としては、三重県内の市町村を対象を絞って調査を行った。この調査にあたっては三重県地域振興部および各地区の県民局に全面的に協力をしてもらい、すべての段取りをつけてもらった。調査は首長や自治体幹部からのヒアリング調査をするという形で実施したが、ヒアリングの重点を置いたのは、現在どのように自治体を運営しているか、その運営方法に支障があるか否か、市町村合併の動きがあるか、合併に対する議会の意向はどうか、広域行政の実態、等々であった。調査対象としたのは全部で3

えている市町村は、いまのところ、ほとんどないというべきである。新聞紙上には、ごく稀に、合併の動きがあるという記事が出ているが、こうした記事もほとんどは青年会議所などの特定の団体が合併を提案したという記事に過ぎない。その提案をもとに、公式に合併手続きに入っていくという事例はほとんど見当たらず、また、役所（役場）や議会で合併が論議されているという記事もほとんどない。

こうした事態にあるにもかかわらず、総務省（自治省）がこれほど市町村合併にこだわっているのは何故であろうか。大きな疑問である。また、合併に向けて検討を始めている市町村もごくわずかではあるが存在する。これらの市町村はなぜ合併に積極的になっているのであろうか。総務省（自治省）が提示している財政上の支援という甘い“アメ”に魅惑されているのか、それとも別の理由があるのか、この点も大きな疑問となろう。このような疑問から、神奈川大学法学部自治行政学科に所属する数名の教員で「市町村合併研究会」を設置し、市町村の合併の検討を試みることにした。市町村合併に関する研究は、すでに、中央省庁や都道府県によって組織されたいくつかの研究チームによって行われていたが、このような研究は、如何に客観的に研究を進めようとしても、そのスポンサーである中央省庁や都道府県の意向に添った研究になりがちという欠陥がある。言い換えれば、市町村合併を進めるべきであるという、いわば“官”の意向を前提として研究を進めがちである。われわれの研究会はこのような前提もたずに、かといって、合併するべきではないという前提ももたずに、できるだけ客観的に、いわば“民”の立場から研究を行うということを目的とした。その結果、調査研究を進める過程で、合併は必要か否か、中央政府の姿勢は妥当か否か、市町村の態度はどうか等々について意見が紛糾したが、この調整ははからなかった。それぞれが、できるだけ客観的に実態を調査するという点だけを重視し、その整理の仕方はそれぞれの考え方にしたがって行うということにしたわけである。この結果、研究報告は各自がそれぞれの責任で行うということになったが、近いうちに法学研究所に

市町村合併に対する自治体の動向

地方自治体には地方分権を受け入れるだけの能力がなく、地方分権を推進するためには、自治体の能力の向上、すなわち合併が必要だというわけである。たとえば、2000年11月に公表された自治省の「市町村合併の推進に係る今後の取り組み（自治省市町村合併推進本部決定）」にも、この考え方が次のように端的に表明されている。

「地方分権が実行の段階を迎え、住民に身近な総合的な行政サービスを提供する市町村の役割は、今後ますます重要なものとなってくる。こうしたなか、住民の立場に立って、市町村の行政サービスを維持し、向上させるとともに、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、市町村合併をより一層積極的に推進することが必要である」²。

総務省（自治省）は、現在、こうした認識のもとに、合併市町村に特別の財政上の援助をはかるという刺激策を実施している。たとえば、10万人と10万人の市町村合併の場合には12億円程度、5万人と5万人の市町村合併の場合は9億円程度、1万人規模の3町村合併の場合は7億円程度の支援金を交付することにしたり、合併特例債を認めたりという刺激策がそれである。また、都道府県に対して、市町村合併を推進する施策を実施するように働きかけるということもしている。

しかし、実際に合併した市町村はほとんど見当たらない。最近の事例では、東京都の田無市と保谷市が合併して2001年1月21日に西東京市となり、埼玉県のパオ市・大宮市・与野市の合併が間もなく実現する予定があるくらいである。もっとも、昨年（2000年）は8地域（35市町村）で合併協議会が設置され、また今年4月には2地域（7市町村）で合併協議会が設置されるなど、合併を検討する地域は、ここ1・2年、増える傾向にある。このことから、自治省（総務省）の合併推進策が次第に効果をあげてきたといえなくもないが、しかし、全体の市町村数からいえば、合併協議会を設置している市町村の絶対数はまだまだ非常に少ない。合併を具体的に考

市町村合併に対する自治体の動向

—市町村合併研究会・調査報告—

神奈川大学法学部

竹 下 讓

はじめに

このところ、市町村合併の推進を図ろうとする自治省（現在は総務省）の意気込みがとりわけ強くなってきたようである。2000年（平成12年）12月22日の自治大臣の次のような発言をみても、その意気込みのほどが理解できよう。

「市町村合併の推進は、もはや避けて通ることのできない課題であるといえる。……市町村合併は、その帰趨が21世紀のわが国の地方自治の姿を決してしまうほどの重要な政策課題である……。それだけに、……広く国民のみなさまの御理解と御支援をお願いしたいと考えている」¹。

自治省がこのように市町村合併論を強く意識するようになった背景には、1990年代に活発になった地方分権の動き、たとえば1993年6月に衆参両院で「地方分権の推進に関する決議」がなされたこと、翌1994年に第24次地方制度調査会が地方分権推進の答申を出したこと、そして、それらを受けて、1995年に地方分権推進委員会が発足し、2000年4月に地方分権一括法が実施されたこと、等々があるといつてよいであろう。現在の多くの