

# 市町村合併論議の再検討

真山達志

## 目次

はじめに

一 合併論議の背景

二 地方における合併論議の実態

(一) 合併論議自体の当否論

(二) メリット・デメリット論の限界

三 学界における合併の検討

四 合併論議の意義

おわりに

## はじめに

市町村合併の論議が非常に盛り上がりを見せている。全国で六五箇所の合併を検討する法定協議会が設置されており、関係市町村の数は二四九にのぼる。また、任意の合併協議会や研究会に至っては四五二を数え、全国のいたる所

で合併が検討されている。<sup>(1)</sup> もちろん、合併の論議の全てが合併推進というわけではないが、協議会や検討会を設定している場合は、原則として合併を進めることを前提としている。

合併論議の盛り上がりは、何も現実の協議や検討にのみ見いだせるのではなく、地方自治や行政に関する文献の中で取り上げられる機会も増えている。合併そのものを扱った書籍の出版も相次いでいる。もっとも、文献における合併論は、合併に対して賛否が明確に分かれる。数の上では合併の必要性や意義を説くものが多いが、合併の問題点や課題を指摘するものも少なくない。

明治の大合併や昭和の大合併を引き合いに出して「平成の大合併」という言葉さえ生まれている。そして、多くの市町村で「合併は時代の流れ」とか「避けて通れない課題」という言葉が聞かれるようになっており、何となく合併が進んでいくような気配もなきにしもあらずという状況である。しかし、合併はただすればよいというものではないだろうし、逆にとにかく反対という感情論ですましてしまえるものでもないだろう。それゆえ、昨今の合併論議にはどのような特徴があるのか、またどのような問題点をはらんでいるのかを検討する価値がある。

## 一 合併論議の背景

合併論が登場した背景には、大きくは二つの流れがあるだろう。まず、直接的で最も大きな背景としては、地方分権の受け皿論とのかねあいと、国・地方を通じた財政危機を乗り切るために、合併の必要性が主張されてきたことが挙げられる。このような意味での合併論議は、地方の必要性から出てきたというより、国の都合で出てきたものであ

る。そしてもう一つの背景として、あまり強調されないことだが、地域社会の変化に伴って市町村行政の在り方に変化が生じつつあるという事実を挙げることができる<sup>(2)</sup>。これは、地方の実情から生じつつある合併論議と捉えることができる。

第一の背景と一括した中にも、本来は地方分権の推進という地方にとっても主体的にかかわるべき課題と、国の財政危機の打開という地方から見れば他事に見える課題とが混在しているので、厳密には分けた方が良いかも知れない。しかし、残念ながら地方分権も地方の実態から見れば国が推進してきたとう認識が少なくないし、ましてや地方分権の受け皿論に至っては、地方にしてみれば降って湧いたような論議として捉えられていることが多い。したがって、地方分権の受け皿論と財政問題は、いずれも国の都合ということにまとめて検討することにする。

このような意味での合併の必要性についての主張は、当然ながら、国の各種の勧告や報告、閣議決定等に如実に示されている。例えば、二〇〇〇年一二月の行政改革大綱においては、「地方分権の推進や少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化している中であって、基礎的<sup>(3)</sup>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ふ観点から、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一〇〇〇を目標とする』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、行財政基盤の確立のための合併の必要性を強調している。また、地方分権推進委員会の最終報告（二〇〇一年六月）では、「分権改革の推進とは別途に、しかし不幸にしてこれと時を同じくして、国と地方公共団体の財政の危機的状況はその深刻さの度合いを深めてきている。し

たがって、地方公共団体の財政状況はこれから更に年を追うごとにその厳しさを増すものと見込まざるを得ない。国に救済を求めてみても、国にはもはやこれに応える余裕がないのである。したがって、かかる事態に立ち至ったことを慨嘆するのではなく、むしろこれを構造改革を推進する好機ととらえ直してほしい。地方公共団体はこの機会に、国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を真剣に模索してほしい。そのためには、国に向けていた目を地域住民に向け直し、地方自治の運営の透明性を高め、地域住民に対する説明責任を果たしつつ、行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、その判断に基づいて、歳出の徹底した削減を図るといふ地道な努力の積み重ねが必要である。とりわけ住民に身近な基礎的な地方公共団体である市町村における自主的な合併の推進は、こうした努力を結実させるための有力な選択肢であることを認識してほしい」と、やはり国から合併の検討を求めていると読めるメッセージが出されている。

主として財政の問題と、どちらかというところのリーダーシップの下で進んできた地方分権の受け皿としての能力の問題にして合併を論じると、市町村としてはどうしても自らの必要性ではなく、国や府県が合併を推進しているから仕方なく合併を検討するということになるのである。国が「自主的な合併」と自主性を強調すればするほど、地方では強制的な合併、有無を言わせぬ合併と受けとめられていくのである。また、そもそも集権的な財政制度を維持し続けたツケを市町村に対して押しつけ、合併を推進することは問題であるという合併批判を生み出すのである。<sup>(3)</sup> 国の論理だけで合併を論議することは、不毛の合併論議なる。<sup>(4)</sup> 少なくとも、住民から見たときに主体的に合併を捉える根拠に欠ける。そこで、別の合併の必要性を検討しておくことが有益であろう。

第二の背景は、新しいまちづくりであるとか、まちのことを考えるということが何を意味するのかを検討することにつながる。もつとも、まちづくりとは何かという問題がある。まちを作るといっても、具体的に何をするかということになると、いろいろな形がある。典型的には、施設の建設や街並みなどの景観形成のような、いわばハード面でのまちづくりが想定される。しかし、具体的にモノを作り出さなくても、近隣で非常に住みやすく豊かな人間関係を築くだけでも、それは立派なまちづくりの一つといえるだろう。

したがって、まちづくりの内容はともかく、何をどうするかを決めていくのが誰かということと、実際にその決めたことを実行するときに動くのが誰かということが重要なのである。従来は、地域のこと、あるいはまち全体のことを考えたり決めたりするのは、基本的には自治体、もつと具体的に言えば行政の仕事だと考えられていた。今もある程度そういう傾向があるが、時代が変わってきているようである。全国で「まちづくり」で注目を集めている地域が増えてきているが、多くのケースでは、市町村の「行政」が頑張っていることで注目を集めているのではなく、住民が主体的に、あるいは自主的にいろいろな取り組みをして、その結果として地域の活性化が図られたとか、地域の知名度がアップしたといったことで注目を集めているのである。

そういうことから、まちづくりの主体は行政ではないという考え方が広がってきている。実際、考え方の上では以前からそうだったのかもしれないが、実態としては行政が中心になっていくことが多かった。それが、理念と現実が少しずつ近づくような動きが出てきたのである。現時点ではまだまだ行政の役割は大きいし、これから暫くは、<sup>(5)</sup>簡単に行政抜きに様々な公共的問題が解決できるとは思えない。しかし、大きな時代の流れとしては、徐々に行政に

頼るよりは、住民が自ら考えて決めていく、実行していくという方向に進んでいるといえよう。<sup>(6)</sup>

以上が大きな流れであるとする、これから期待される行政の役割とはいったいどの様なものであろうか。今までの行政、あるいは現在の行政に期待されている役割と、これから一〇年、二〇年先に期待されている役割が同じとは思えない。そのような文脈で、市町村の行政の役割は如何にあるべきかを考えてみる必要がある。つまり、今がどうかということも大切だが、これから一〇年先、二〇年先はどうなるのか、あるいはどうあるべきなのかということの論議が、今、求められているのである。これは、実際に合併する、しないに関わりなく必要な論議である。

住民が主体的に地域に関わる様々な活動をしていくと、今までのように、行政は必ずしもきめ細かな行政を目指す必要はなくなってくる。そもそも、行政にあまりきめ細かなことを期待すると、そこに無理が発生するのである。行政は、すべての住民に公平に対応しなければならぬという「公平性の原則」に基づいて活動しているので、一人にきめ細かな対応をするということは、全員にきめ細かな対応をすることになってしまいがちである。きめ細かなものを行政に期待すると、必要のある人もない人も含めてすべての人にきめ細かな対応をするようになってしまう傾向があるのだ。

それが結果的に今の財政の規模、あるいは事業の規模の拡大につながった一因でもある。したがって、本当の意味できめ細かなところは、行政に期待するよりも他の主体、例えば地域社会や民間企業に依存した方が良い場合も多い。今日では、主体の選択肢が多くなっているのが特徴である。そうすると、行政はきめ細かさを重視するより、住民や他の民間主体では解決できないような専門的な能力が要る活動、業務を重視すべきである。行政のプロに任せないと

どうにもならないような問題や、地域社会だけでは処理しきれない広域的問題について対応する能力といったものが、これからの行政に期待されてくるのである。

今までは、行政の活動の中にも、必ずしもプロとしての専門性を必要としないような活動が少なくなかった。したがって、行政職員は、特に専門性がなくても良いことになり、せいぜい人当たりが良いとか、親切そうな人で十分ということになる。たしかに、小規模町村では住民と行政職員は顔見知りであることも多く、住民と行政との関係はフレンドリーである。しかし、そういう人を行政職員として今後もずっと雇っていくのは無駄である。行政職員には、一般の人ではできないような専門的なことや広域的なことを処理してもらおうというように割り切れば、必要以上にたくさん職員は要らないわけである。

このような方向に時代は動いていると思われる。これは、自治体の規模などには直接関係なく、大きな流れとして存在している。したがって、まちづくりに対して住民の関心が高いところほど、合併を含めた新しい行政システムを模索するような論議というのが活発になるはずである。今のままの市役所・役場だったらもう要らない、無駄だという発想が住民の中から出てくるからである。<sup>(7)</sup>

逆に、行政に頼っている住民が多いところほど、合併の論議に消極的になる傾向がある。なぜなら、もし合併して今の状態が変わったら、今まで色々面倒を見てくれていた行政が変わってしまうという不安があるからである。今が良い状態なのに、下手に触って悪くなったら困るということである。

## 二 地方における合併論議の実態

### (一) 合併論議自体の当否論

さて、全国で活発になりつつある具体的な合併の論議の実態を次に見てみよう。最近では、合併論議がかなり活発になっているのであまり聞かれなくなった論議に、「なぜ今、慌てて合併を論議するのか」という、いわゆる「時期尚早説」というのがある。もう少し住民の中で合併の気運が盛り上がってから合併論議をするべきではないかという主張である。現在は既成事実として合併の論議があちこちで広がっているために、さすがに時期尚早と言っている暇がなくなったのかも知れないが、それでも「時期尚早だ、将来はともかくとして、今すぐ合併の論議をしないといけない理由がどこにあるのか」というような批判があるのも事実である。

また、住民が合併をしようと申しだしていかないのに、首長、あるいは議会などが、合併を検討しようという声を上げると、「住民の意向の無視だ」と批判される場合もある。その際、合併に批判的な人たちが問題にしているのは、合併論議の出所、つまり前節で検討した背景である。

たしかに、住民の中から自然発生的に合併の話が盛り上がってきたということは、あり得ないといっても過言ではない。実際の出所は、国か府県か、あるいは市町村の行政ないし議会、ということになってくる。むしろ、現実の問題として、前にも見たように、合併の必要性を言いだしたのは国である。これは紛れもない事実である。府県は国の意向・考え方を受けて、合併について検討を加えたり、あるいは合併要綱を作ったりしてきている。



したがって、国が合併しろと言ったからといって、なぜ市町村が合併の検討をしなければならないのか、市町村が国の言いなりになるのは、地方分権の流れに逆行しているのではないかという意見が出てくるのである。ある意味での意見は的を射ている。現在の市町村における合併の論議は、他人が始めた論議に無理やり乗せられた部分があるのは事実なのである。

ただし、論議の始まりが右のようだととしても、実際に今の市町村の状況、あるいは将来の状況を見ると、合併に関する検討や論議をしておくのは、悪いことではないだろう。現状で満足していて、今のままを固定したいという場合ならともかく、現状は満足だけれど、将来どうなるか不安があるとか、あるいは将来もっと良くしたいという視点が少しでもあるのならば、むしろ合併を含めた色々なまちづくりの在り方や、地域の現状についての検討を始めなければならぬ。ただ、論議や検討を始めなければならないことが判っていても、きっかけがないとなかなか始まらないものである。そういう意味では、国が合併を検討すべしと、ある意味できっかけを与えてくれたと考えることができる。与えられたというのは「きっかけ」だけであって、合併をするという「既成事実」を与えられたわけではないと、割り切って考える必要がある。要するに、いわゆる「初めに合併ありき」という論議は問題があるかも知れないが、合併も含めた論議をしようということ自体は問題ないのではないか。むしろ必要なことである。

その時に、やはり「合併」という言葉が出てくると、必ず最終的には合併にもっていくつもりなのだという危機感を持つ者も少なくない。当然、合併に反対という意見もあるわけだからそれは当然だが、その時に「住民の意向」という言葉を使って論議を避けることだけはやめるべきであろう。つまり、合併についてまだそんなに住民の中で意見

が盛り上がっていない時に合併の論議をするのは、「住民の意向」を無視しているという論理は、あまり建設的ではない。この論理を振りかざすと、合併に関する論議すらできなくなってしまうのである。せつかくきつかけができて、自治体や地域の将来のことなどを考えようと言っている人にとつても、将来のことを考えることすなわち合併の推進というレッテルを貼られてしまい、論議がしにくくなるのである。

実際、最後に合併するか、しないかの結論を出すときは「住民の意向」が重要だろうが、論議を始めるとか、論議それ自体は、住民の意向があるかどうかにあまりこだわらなければならない。合併に反対だというのは、それはそれで一つの意見であるが、今まだ住民の中でそれほど合併の機運が熟していないということを反対の理由にするのは、最後の結論の時であつて、論議の始めの時にそれを持ち出すのは間違いである。

合併する、しないについての結論はともかく、地域の将来をどうするのかについての論議に、できるだけ多くの住民が関わる必要がある。行政や議会は、そのような論議ができる場を作ったり、地域住民への問題提起・話題の提供を積極的に繰り返したりすることが求められている。

## (二) メリット・デメリット論の限界

しかし、実際に行われている合併の論議を見てみると、なかなか理想的な形での論議は進んでいないように思われる。少なくとも筆者が考えている意味での理想的論議にはなっていない。それは、合併の論議をする時に、ほとんどの場合、合併のメリットやデメリットを出してきて、合併をするか、しないかを論じているからである。たしかに、

メリット・デメリットの検討は大切なことではあるが、そのメリット・デメリットの検討がきわめて形式論になっているのが問題である。

メリットとして例えば、非常に密接に住民の生活に関わってくるといふことでは、「住民の利便性の向上が図れる」といふものがある。これは、ほとんどの合併説明パンフレットに出てくる典型的なメリットの一つである。その具体的内容は何かというと、「図書館などの文化施設・スポーツ施設等、各市町村がそれぞれの場所に建てた公共施設の広範な利用が可能なる」といふようなことである。合併によつて、住民が使える施設の種類や数が増えるといふことである。あるいは、「利用可能な窓口が増え、居住地・勤務地・買い物先などでも窓口サービスを受けることができるといふようなものもある。住民票が取れる窓口が増えて便利になると言えばたしかに便利になる。そういう意味でこれはメリットであろう。

しかし、必ずしも合併しないと発生しないメリットではない。努力と工夫次第では、別に合併しなくても、この種のメリットは生み出せる筈である。利用可能な施設を増やすためなら、隣り合った市町村が協定を結んで、相互利用を認めれば解決する話である。広域利用をやれば、別に合併しなくても利用できる施設は増えるのである。それから、窓口が増えて住民票が広い地域で取れるといふのも、合併しなくてもそういうことを実現する手立てはある。批判や問題点はあるものの、住民基本台帳ネットワークが稼働したわけであるから、近い将来に全国どこでも住民票が取れるようになるのである。また、例えば郵便局を窓口にして、各種証明書の交付を可能にするといふことも考えられているのだから、隣同士で合併したくらいでは利便性が向上したとは言えなくなってしまう。したがって、一般的に指

摘されているメリットはたしかにメリットではあるが、このメリットがあるから合併するという論理はあまり説得力がないといえよう。この程度のメリットだったら、今の枠組のままでも、もう少し努力したら実現可能なのである。

一方、合併論議でしばしば指摘される合併のデメリットの方にも同じことが指摘できる。デメリットとしてしばしば指摘されるものとして「役所が遠くになって不便になる」というものがある。合併によって以前からの市役所や町役場が廃止になることは当然に起こりうる。しかし、この場合でも役場機能が全部なくなってしまうのではなく、新しくできた市の支所、あるいは出張所という形で残るのが普通である。そして、それなりの建物があるわけだから、ほとんどのサービスはそのまま支所・出張所でやってしまえるようになる。つまり、市役所の本庁へわざわざ出向かないといけないことは、普通の人にはまずないだろう。結局、役所が遠くになって不便になるというのは、実際にはほとんど考えられない。役場が遠くになったという気分的な不便感はあるかも知れないが、実質的にはほとんど影響ないだろう。だから、これは本当にデメリットと言えるのか疑問である。とりわけ今日のように自動車が発達していると、誰も買い物やレジャーでは隣町やもっと遠くまで気軽に移動しているので、役所の窓口だけがどうしても自分の近くにならないといけないということにはならないだろう。

デメリットとしてより深刻なものは、「新市町の中心部と周辺部で格差が生じる恐れがある」というものである。合併して大きな市になったものの、市の周辺になってしまいう地域では合併の恩恵が及ばないという不満である。小さな町や村でも、今までは一つにまとまっていたから、それなりの中心があり、そこを核にしたまちづくりが可能だった。にもかかわらず、一つの大きな市になってしまうと、その他大勢で、しかも周辺だという扱いになるので、独自

に色々なことをやっていくことができなくなってしまふ。結果的には取り残されてしまふという心配がある。これはある意味非常に深刻であり、実際、気をつけないと現実のものとなる可能性は大きい。

とりわけ、「昭和の大合併」が行われた昭和三〇年頃には、このような周辺部の悲劇がよく起こった。なぜなら、まず、合併後に高度経済成長が急速に進んで、人の流れが都会へと向いてしまったためである。つまり人口の都市集中が進行しようとしているその最中に合併をやったのであるから、当然、合併のあと何年かしてから見ると、周辺は廃れてしまっているということになるのである。したがって、中心部と周辺部の格差は、必ずしも合併が原因だとは言いつれない部分もあるのだ。

それともう一つの理由は、当時の合併がかなり強引に行われたために、何のために合併するのかとか、合併した後の地域やまちづくりをどのように進めていくのかということについて、十分な検討もしないまま合併してしまっていたことである。だから、合併して市が大きくなったとはいえ、結局、中心部の一方的な整備になってしまったことが現実に見受けられるのである。このように、過去においてはこのデメリットはかなり大きかった。

しかし、今の合併の論議は、昭和三〇年頃の論議とは事情が違う。一つには、まだまだ都会への人の流れが完全に止まったわけではないが、人々の価値観はかなり変わってきている。つまり、とにかく都会が良くて田舎は魅力がないという価値観ばかりではなくなりつつある。もう一つは、仮に合併をしても、かなり徹底した協議と、中身の濃い将来のプランやビジョンを前提にしないと、合併に対する住民たちの合意が得られなくなっているという点である。いい加減な協議で、とりあえず合併を強行しようとしても、実際にはなかなか合併できない地域が増えてきて

いる。ある程度までは論議が進んでも、最後の段階で住民の合意が得られないという形になる可能性があるだろう。(8)

合併後、現在の地域をどのように整備し、どのような形で発展させていくのか、地域の意向を新市町の政治・行政に反映させるメカニズムをどの様に確立するのかということをしつかりと盛り込んだ形での合併協議をしておけば、合併したことによって周辺に追いやられてしまうことは、そう簡単に起こらないはずである。つまり、これは努力次第で何とかなる。ただ、論議や協議で手を抜いてしまったりあきらめてしまったりすると、周辺部の悲劇は簡単に起こってしまう。時代の流れだから仕方なく合併だけはしておこうというような安易な合併をしてしまうと、周辺という扱いになる危険性が大いにある。したがって、周辺部に位置付けられる地域は、合併論議が具体化したら中心部以上に積極的にプランを出し、ビジョンを描いていく必要があるだろう。

「住民の声が行政に届きにくくなる」というのも、重大なデメリットとして指摘されることが多い。たしかに、小さな町役場と大きな市役所を比較して考えた場合、やはり町役場の方が何となく親しみがあるものだ。役場の職員は顔見知りであったり、親戚・同級生だったり、そういう意味で結構付き合いもあるし親しみが持てる。それが市役所になるとちよつと気分的に敷居が高くなるものである。これがもしもつと大きな市になって、人口一〇万人ぐらいの市になってきたら、市役所の敷居はいつそう高く感じられるかもしれない。職員の顔もほとんど知らないということになるだろうから、要望・意見・苦情があっても言いにくいし、話しにくいだろう。気軽に立ち寄って文句の一つでも言つてこようというようなことがやりにくくなるような気がする。

しかし、行政に住民の声が届くという時には、話はそんな単純なことではないだろう。親しみやすいとか親切だと

いうことだけの問題ではなく、「声が届く」ということの実質的意味をもう少し真剣に考えてみないといけない。つまり、気軽に行つて、世間話も含めて話をして、言いたいことを言つてきてスツとしたというだけだったら、近いところにあつて親しみのある役場というのは非常に良いことだろう。しかし、そのような気軽に世間話的な話ができたからといって、行政に住民の声が届いたと言えるのかどうか問題である。たしかに、物理的な意味では「声」が届いているけれども、単に聞いてもらっただけに過ぎないのである。

行政は単なる愚痴の聞き役なのか、そしてそのようなことをわざわざ行政の仕事としてやつてもらふ必要があるのか、ということが問題である。やはり、役場や市役所に行つて文句を言うというのは、単にうつぶん晴らしをするのではなく、言つたことについて、市や町としてそれを政策として取り上げたり、あるいは事業として対応したりしていくということ为前提としているだろう。全部が取り上げられるかどうかはともかく、検討してもらつとか、きちんと対応ができるかどうか問題なのである。そこまでいって初めて「声が届いた」ということになるわけである。

このように考えると、一般的に小さな町は、まず親切に対応はするかもしれないが、きちんとそれに応えられるだけの実力や能力を備えているかという点、厳しいものがある。役場では、一人の職員が複数の業務を引き受けないといけない。もちろん町が小さければ一つ当たりの仕事の量は減るのだが、一人の人間が三種類、四種類のことと頭を使わなくてはいけないのは結構大変である。<sup>(9)</sup>身体的な意味での仕事のきつさということもさることながら、それ以上に頭脳の点で、一日のうち時間単位で全然違う種類の仕事のことを考えて仕事をするというのは大きな負担である。そういう状況で、住民から出てきた要望についてじっくり検討して、物事をじっくり考えて、どうするか結論を出せ

と言われても、考えている暇がないのである。考えたいことは考えたいのだけれども、頭がそこまでは回らないという事になってしまいがちである。そうになると、やはり現実には住民の声が届きにくいのである。

大きな市になると、市役所は一見、冷たそうではあるが、市民の声を取り上げるとなるときちっと取り上げることが可能である。大きな市になって、なおかつ親身になって対応できるのが一番理想なのであるが、重要なことの一つは、どれだけ要望や意見をしっかりと受けとめて、それをきちんと検討して結論を出せるかということである。そして、もし必要だと判断すれば、事業という形で具体的に対応していけるかということである。これは職員の個人的能力を問題にしているのではなくて、組織としての能力の問題である。大きい組織というものは、大きいというだけで力を持っているというのが現実である。

要するに、市町村の政策形成能力を高めないで、住民にとって意義のある行政として機能してくれることにはならないのである。そして、政策形成能力はある程度の組織規模が確保されている方が高めやすい。<sup>(10)</sup>

そう考えると、市町村の規模が小さいほど住民の声がよく届くというのは、過去における幻想に過ぎない。財政に比較的余裕があった頃には住民の様々なニーズに次々と応えていくことが可能だったかもしれないが、今は財政がきわめて厳しいので、住民ニーズが満たされるとい保障はないのである。そうになると、本当に住民の声が行政に届くというのは、実は小さい市町村より大きい市町の方が有利だという現実が出てきているのである。

このように、デメリットとして挙げられているものも、よく考えてみると必ずしも決定的なデメリットであるとか、避け得ないものであるというわけではなさそうだ。もちろん、昔からデメリットと言われているのだから、注意しな



いといけない。その注意をしないでいい加減にしておく、本当にデメリットが起こってしまうだろう。とはいえ、メリットにしろ、デメリットにしろ、どちらも起こるかも知れないという可能性の問題として参考にすれば良いのではないだろうか。

### 三 学界における合併の検討

以上に見た地方での現実の合併論議の実態は、必ずしも満足のいく内容ではない。その理由としては、地方での政治、行政において合併が求められている状況に対する十分な認識がかけられていること、住民の中にも現在および将来の地方を取り巻く状況に対する危機感や現実感が乏しく論議に参加する意志があまりないことなどが挙げられるだろう。幸い、これほどまでに全国的な関心の高まりを目の当たりにすると、論議くらいはしないわけにはいかないという認識が広がってきているようである。

しかし、仮に論議の必要性を認識した場合でも、前述のように昭和の大合併の経験に基づいた論議になってしまうという実情がある。それは、政治、行政、経済、財政等に関する学術研究において、合併の研究が十分に行われていないことに原因があるのではなからうか。もちろん、学界でも合併は大きな論点であり、様々な研究が蓄積されている。むしろ、量的には十分といっても良いくらいだろう。ただ、地方の合併論議において利用可能な理論やモデルが提供されているかという点、まだそこまでは至っていない。

合併に関する書籍や論文は相当の数にのぼる。それらを大雑把に分けると次の三つの類型が考えられるだろう。最

も数が多い類型として、①合併に関する国を中心とした検討・研究の紹介、合併の手續や合併特例法等の内容、あるいは合併支援制度などを解説している文献が挙げられる。<sup>(11)</sup> 続いて②合併の必要性を説く啓蒙的内容や、逆に合併に対して消極的ないし否定的な内容の文献が少なくない。<sup>(12)</sup> この類型には、当然のことながら、総務省（旧自治省を含む）関係者の執筆した文献が多数含まれることになる。また、充実した実証研究もあるが、どちらかという研究文献よりも評論的な文献が多いのも特徴である。

これら二つの類型に属する文献は、合併を論議する上で、その必要性を説いたり、論点を示唆したり、さらには反対論の根拠を与えたりする点で有益であるし、重要な役割を果たしてきたことは否定できない。しかし、もともと賛成・反対、推進・消極という合併に対する立場がはっきりしている人たちにとっては意味があるが、仮に合併をするとしたらどのような合併をするのが良いのかを論議したり判断したりする際に有益な研究は少ない。そのことが、前述のように論議を抽象論や観念論にとどめ、また昭和の大合併の経験に基づいたような論議にしてしまっていると言えよう。

そこで第三の類型として、③市町村の適正規模や合併が市町村の効率化にどの程度まで寄与するか等に関する研究成果を示した文献が注目される。この類型に属する研究は、主に経済学や財政学の分野のものである。これらの研究によつて、合併がはたして合理的な手法であるのか、合併する場合にどの程度の人口規模や面積をめざすのが適当なのかなどを検討することが可能になる。合併論議を合理的にするためにはどうしても必要な資料になるのである。

この類型に属する研究も少なくないが、多様な地域の実情や実態を考えると、多くの人々が一致して納得できる研

究成果は未だに生まれていない。しかし、合併論議を進める上で重要な点が指摘されていることも見逃してはならないだろう。第一に注目される指摘としては、市町村の規模と歳出、歳入の関係を見るに当たっては、総論として見ることには限界があり、歳出費目や歳入形態に応じて特徴が異なるということである。すなわち、まず、市町村規模と歳出については、多くの費目について規模と人口あたりの歳出額によく指摘されるような一定の関係（人口規模が増大するにつれて人口あたりの歳出が減少し、最低点を通ると、人口規模が拡大するにつれて人口あたりの歳出が増大する）が見られるが、それでも議会費、労働費、農林水産費、災害援助費などは他の費目とは異なった傾向を示すという。また、歳入については、自主財源と依存財源では異なった傾向を示し、さらに依存財源の中でも依存度が強いか弱いかで傾向が異なる。すなわち、歳入と人口規模の関係を見ると、自主財源では人口規模の増大とともに歳入も増えて右上がりの三次関数グラフ様に変化するが、弱い依存財源（国庫支出金、地方債など財源を得るために市町村も一定の負担を伴うもの）は、下に凸の二次関数グラフを描くような変化となり、強い依存財源（交付税などの、財源を得るために市町村が特に財源を用意する必要がないもの）は、緩やかなカーブを描いて右下がりになるだけである。<sup>(14)</sup>

第二の指摘としては、市町村の規模と財政の問題を考えるとときには二つの側面があり、どちらを重視するのか、あるいはその双方を視野に入れて論議するのかを整理しておく必要があることが挙げられる。すなわち、市町村の財政能力の強化を図る方法としては、歳入面での地方税財源の確保や増大をめざし、安定した自主財源を確保することができるようにすることと、歳出面で経費節減などの効率化を図ることによって、結果として財政能力の強化を図る方

法がある。<sup>(15)</sup> 合併はこの二つの側面に対してどの様な影響を与えるのかを検討する必要がある。

そして、第三に、しばしばスケールメリットとして規模が大きい方が経済的に有利であるということが経済学的視点から指摘されるが、これはあくまでも一つの生産物について考えられたものであり、多くの財やサービスを含む「結合生産物」に対しては、単純にスケールメリットを論じることができないという指摘も重要である。すなわち、大雑把な論議としては、合併して大きくなった方が望ましいとは言えるが、緻密な検討や論議をするためには、歳出費目の全てについて、固定費と、生産量に関連する可変費用とを区別するなどして詳細な分析が必要なのである。<sup>(16)</sup>

#### 四 合併論議の意義

さて最後に、具体的に合併を検討することに、そもそもどういう意味があるのかということを検討しておこう。第一に、現在の市町村の実態に対する関心を高めていくきっかけになるのではないかとということが考えられる。行政職員や議員は、その職務として当然、市町村の財政や地域の将来像に関心を持っているはずである。しかし、一般の住民にしてみれば、市町村の財政がどうなのかということに対して日常的に関心を持っていないのが普通である。だからと言ってずっと関心を持たないままでは、気がついたときには取り返しのつかない状態になっている危険がある。合併論議を、自らが暮らす市町村の実態に住民が関心を持つチャンスとすべきだろう。しかも、合併論議の場合、一市町村だけを見て論議をするというより、周辺の合併対象市町村を含めて論議するのが普通である。つまり、自分の住む市町村と周辺の市町村とを比較するという視点が盛り込まれる。その結果、実態がより良く分かることに

なる。財政状態だけではなく、様々な行政サービスや市役所・役場の体制についても違いが見えてくる。住民が、普段だったら検討しないような、あるいは興味を持たないようなことに対して目向ける、非常に良いチャンスになるだろう。

第二に、合併論議は地域の将来ビジョンを描くきっかけになる。合併するにせよ、しないにせよ、地域の将来をどうするかについて検討することが重要だと言うことは前述の通りである。自分自身の生きている間はもとより、自分子どもたちがずっと同じ地域に住みつづけるとしたら、子どもたちの生活はどうなるのかというようなことを踏まえてビジョンを検討したり、描いたりするきっかけにもなるのではないだろうか。

ところで、二〇〇五年三月三十一日を期限とする合併特例法が、合併論議の際に常に引き合いに出される。期限内に合併が実現すると、合併の特例として、地域を発展させて一体的に整備していくための事業に国からの財政的な支援が行われる。いわゆる「合併特例債」である。合併特例事業については、特別の起債を認めたと、その償還については七割までを国が交付税措置で面倒を見るという制度である。これは基盤整備を考える市町村にとってはきわめて魅力的な制度である。ただし、特例債も所詮は地方債の一種であり、市町村にしてみれば借金であることには変わりはない。また、国が全額を補填してくれるわけでもない。したがって、この特例債を使うのは有利ではあるが、その魅力だけで合併の是非を論じることは問題があるだろう。じっくりとした検討と冷静な判断が求められるのである。

そういう意味からも、自治体の政策形成能力の向上がいつそう問われることになるだろう。つまり、国が示した「鉛」に単純に乗るのではなく、地域の将来像を描いた上で、国の制度を戦略的に活用するような能力が求められる

のである。そして、この政策形成能力は、合併を検討するときに必要なと同時に、合併によって高められる可能性があることも認識しておくべきであろう。すなわち、前述のように、行政の組織規模が大きくなると職員一人ひとりの専門性が高まり能力が向上する可能性があるのだが、合併すると明らかに行政組織は拡大するので、能力の向上が期待できるのである。もちろん、単に大きくなっただけでかえって能率の低下を招いたとか、小回りがきかなくなってしまうというリスクもないとはいえないが、組織としての政策形成能力を高めることは大いに期待できるだろう。

合併についての論議を行うことは、結果として合併するかしないかにかかわらず、一定の意義があるのだ。そして、論議が深まり具体化していけば、論議に正統性を与えうる理論や、将来をシミュレーションするためのモデルなどが必要となる。それゆえ、理論やモデルを構築する学術研究の重要性があるといえる。

### おわりに

合併に賛成か反対かという結論を急ぐことは、合併論議として賢明ではないだろう。全国の多くの地域で、住民は、まず賛成か反対かの立場を決めるのではなく、合併に関係する様々な論議に加わって自分なりに意見を言ったり、他人の意見を聞いたり、様々な資料を見たりすることが必要である。そのようなことを通じて、住民が地域のことをもう一度考え直し、将来をどうするかを描いて行くことにつながれば理想である。そして、その将来ビジョンを実現する手段として合併が使えるかどうか、役に立つかどうかを検討するというのが、望ましい合併論議の姿であろう。

合併は、目的ではなくてあくまでも手段である。目的は何かというと、地域を豊かにし、地域を発展させることであり、住民が住みよい地域を作っていくことである。それを実現するために合併以外の方法があるのだったら、何も合併に絶対こだわらなければならぬわけではない。ただ、そこで問題となるのは、合併が有効な手段であるのかどうかを検証する上での理論やモデルの開発が十分ではないことである。合併をした際に、どれだけのスケールメリットがあるのかを、個別の事例ごとに把握するだけでもかなり難しい。つまり、たぶん有効だろうとか、おそらくうまく行かないだろうという想像でしか論議ができないのが実情なのである。したがって、学術研究の立場から合併の有効性や問題点を客観的かつ科学的に研究することが必要となるのだが、どうも今日の合併論議には間に合わないような状況である。

手段が目的になってしまうと、論議がどんどんゆがんでいってしまう。最近の合併論議には合併の目的化が少なからず見受けられるようである。それは、合併論議を展開している国、地方を含めた政治、行政の責任であると同時に、論議の適切な素材を用意できていなかった研究者の責任でもある。後悔先に立たずではあるが、現行の合併特例法が失効後に次なる合併の波があるのではないかという観測もあるし、府県レベルでの合併や広域化という課題は現実の政治課題に挙げられていることを考えると、今からでも合併研究を本格化させる価値はあるだろう。

(1) 二〇〇二年四月一日現在、総務省調べ。その後も法定協議会の数は増え続けており、二〇〇二年七月二九日現在では、九六協議会にまで増加している(総務省調べ)。

(2) 財政学者であり合併推進を熱心に説いている小西砂千夫も、合併を行政のリストラであるとか財政危機乗り切りの手段と

のみ捉えるのではなく、コミュニティの再生や住民自治の確立の契機とすべきであることの重要性を強調している。つまり、合併の持つ二つの側面を指摘し、とりわけ住民自治やコミュニティと合併の関係についての検討が重要であることを指摘しているのである。小西砂千夫『市町村合併ノススメ』ぎょうせい、二〇〇〇年参照。

(3) このような批判をしている例としては、川瀬憲子『市町村合併と自治体の財政―住民自治の視点から―』自治体研究社、二〇〇一年、特に第六章を参照。

(4) もちろん、国も財政事情などの主として国の都合だけを合併必要性の根拠にしているわけではない。総務省のホームページの中で、「今、なぜ市町村合併か」と題するページでは、合併が必要となつている理由として次のような項目を挙げている。

#### 《地方分権の推進》

地方分権は、住民に身近な行政の権限をできる限り地方自治体に移し、地域の創意工夫による行政運営を推進できるようにするための取組です。これを円滑に進めるためには、地方自治体にも行財政基盤を強化するための努力が求められています。

#### 《高齢化への対応》

今後、各地域で高齢化が一層進展し、高齢者への福祉サービスがますます大きな課題となつてきます。とりわけ高齢化の著しい市町村については、財政的な負担や高齢者を支えるマンパワーの確保が心配されています。

#### 《多様化する住民ニーズへの対応》

住民の価値観の多様化、技術革新の進展などにもとまない、住民が求めるサービスも多様化し、高度化しています。これに対応するため、専門的・高度な能力を有する職員の育成・確保が求められています。

#### 《生活圏の広域化への対応》

交通網の発達などにより日常の生活圏が拡大し、これに伴い行政も広域的に対応する必要があります。また、都市近郊では市町村の区域を越えて市街地が連続しており、より広い観点から一体的なまちづくりを進めることが求められています。



## 《効率性の向上》

危機的な財政状況にあるなかで、より効率的な行政運営が求められています。とりわけ、隣接市町村での類似施設の建設には批判があります。

<http://www.soumu.go.jp/gapet/index.html> (二〇〇二年八月二五日現在) 参照。

(5) 京都府内のまちづくり活動の実態を調査した結果、たしかに住民(組織)が主体的に展開した活動も少なくないが、特に全国的に知られている活動を中心に、行政のイニシアティブが重要な役割を果たしているケースが多いのも事実である。京都市町村行政財政調査会ワーキング『広域化する市町村とこれからの住民自治のあり方に関する研究報告書』二〇〇二年三月、四七―五六ページ参照。

(6) 地域社会の公共的問題の解決にあつて、行政だけでなくNPOや住民組織などの様々な主体がネットワークを形成して対応していくことをローカル・ガバナンスの確立として捉え、ローカル・ガバナンスの内容やその実現のための課題等を論じたものとして、拙稿「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法学』第五四卷第三号を参照。

(7) もっとも、中山間地や過疎地では、役場が重要な雇用場であるという事実もみのがしてはならない。合併を検討する時にも、この実態に対する配慮がなされないと、地域からの若者の流出を加速させるだけの結果につながりかねない。これは、過疎地域の町村へ行くと必ず指摘される課題である。実際、このような事実を捉えて合併推進に疑問を投げかける者もいる。例えば、早川鉦二『市町村合併を考える』開文社出版、二〇〇一年、二一六―二一七ページ参照。たしかに、雇用の場が減少することに対する配慮が必要だと思いが、役場の雇用を守るために現行の市町村の枠組みを維持するということになると、きわめて後ろ向きの発想であり、身を維持するために身を食らうようなものである。

(8) 筆者の住む滋賀県は、ほとんどの市町村が合併の検討をし、法定協議会を設置するところも続出するほど合併に熱心であるが、合併後のまちの姿に対する十分な論議が行われず、とりわけ周辺に当たる町村への配慮が十分に検討されないことにより、法定協議会への参加を見合わせるという町村が開始している(甲賀地域における土山町、湖西地域における朽木村など)。国や府県の推進策や、勢いだけでは合併は実現しなくなっているのである。

(9) 小西は、人口三〇の高松市と周辺の人口一万前後の町との職員の比較を一覧表にまとめ、規模の大きな市の方が専門職の配置や政策的業務へのスタッフ確保で有利であることを示している。小西砂千夫、前掲書、九五―一〇〇ページ参照。

(10) 合併と政策形成能力の関係については、拙著『政策形成の本質——現代自治体の政策形成能力——』成文堂、二〇〇一年参照。

(11) この種の文献は、合併の動きが具体化する九五年頃から急速に増える傾向がある。言うまでもなくこの年こそ、合併特例法が改正された年である。この頃を契機に、山崎重孝「『市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（平成七年法律第五〇号）』の概要について（上）・（中）・（下）」『地方自治』第五七〇号―第五七二号であるとか、古本顕光「平成六年度市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査研究報告書の概要について」『地方自治』第五七二号、池田憲治「第二五次地方制度調査会『市町村の合併に関する答申』について（上）・（下）」『地方自治』第六〇七号―第六〇八号、米田順彦「『市町村合併研究会報告書』について」『地方自治』第六一九号、米田順彦「『市町村の合併の推進についての指針』について」『地方自治』第六二四号等々、当時の自治省の合併担当者による解説的文献が多数発表され、内容的にも徐々に具体的かつ積極的になっていくのが明らかである。

(12) 積極的な合併の必要性を主張する立場では小西砂千夫がよく知られている。例えば、前掲の小西砂千夫『市町村合併ノススメ』は合併論議ではよく引き合いに出される文献である。彼は他にも「市町村合併ノススメ——平成の大合併の自治哲学——」『地方財政』九七年二月号、「市町村合併を判断するときが来ている」『地方自治』第六三三号など、合併の必要性を積極的に論じている。この種の文献には、研究者だけでなく実務家が執筆したものも多く見られる。一方、合併自体を否定するわけではないが、広域行政の手段として無理な市町村合併に依拠すべきではないという視点を論じたものとしては金澤史男「市町村合併促進と住民サービスのあり方——合併推進論の再検討——」『都市問題』第九〇巻第三号などがある。合併に対してより消極的な見解を示すものとしては、早川鉦二や川瀬憲子の前掲書など、これまた数は多い。

(13) 例えば、昭和の大合併以降の合併について統計的データを使って実証分析を行い、合併のパターンの解明、合併が増加する要因（ケース）と減少する要因、今後の合併の姿についての予測などをおこなった横道清孝、村上靖「市町村合併の実証

的分析(一)～(二)『自治研究』第六九卷第六号～第七号がある。横道清孝は、合併問題を実証的に研究しており、その後も「広域市町村圏からみた市町村合併(一)～(二)」『自治研究』第七一卷第一号～二二号、「平成の市町村合併の実証的分析(上)・(下)」『自治研究』第七六卷第一二二号・第七七卷第七号(和田公雄との共同執筆)などを発表している。特に最後の文献は、比較的最近の合併事例(熊本市、北上市、浜松市、水戸市、盛岡市、飯田市、ひたちなか市、鹿嶋市、あきる野市)を取り上げ、合併が実現するまでの経緯や時間などを分析した上で、これらの合併事例が旧来型の合併と今後の合併の過渡期的な形態をとっていることを指摘している点で、昨今の合併論議にとって参考になる部分も少なくない。他には、牛山久仁彦「戦後市町村合併の経緯と課題」『都市問題』第九〇巻第三号、真淵勝「市町村合併——ドミノ、効率、民主主義——」『都市問題研究』第五〇巻第六号などが、昭和の大合併以降の合併を分析しつつ、昨今の合併論議への示唆を引き出そうとしている。

(14) 吉村弘「地方財政からみた最適都市規模と市町村合併」『地方財務』二〇〇〇年六月号参照。より詳しくは、同著『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社、一九九九年を参照。

(15) 横道清孝、沖野浩之「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』第七二巻第一二号参照。この論文では、「財政的効率性」を市町村の歳出額を当該市町村の行政サービスの受益者である住民の数で除した人口一人あたり歳出額としている。そして、市町村の財政運営の効率性は、人口と面積の規模に大きく左右され、各々の市町村の自助努力だけでは限界があることを指摘している。また、財政効率を高めることは、国から地方への財政移転の量を減少させることにつながり、国家財政からみると有意義であるが、地方にとっては結果として歳入の減少を意味することになり、財政の効率性追求というインセンティブより、歳入減少というデメリットを強く意識するのではないかという、合併論議を考える上で興味深い指摘を行っている。

(16) 齋藤慎「行政規模と経済効率性——市町村合併はスケールメリットを生むか——」『都市問題』第九〇巻第三号参照。