

# 「平成の大合併」を中間総括する

## An Interim Report on the Merging of Municipalities in the Heisei Period

大 野 二 朗

### 要 旨

05年3月に向けた平成の市町村合併の動きは一段落しつつある。合併が成立した地域、破談した地域、それぞれに合併協議の中から、分かったこと、学んだことは多いはずである。自治体運営で重要な点は、長期的な視野からの対応である。市町村合併は入り口の議論であって、本題ではない。合併後、破談後の自治体をこれからどう運営していくのが本論である。成立・破談のいずれにしろ合併協議の成果は、今後、時間軸の中で評価されることになる。今回はこの平成の大合併の入り口論で、各自治体はどう振舞ったのかを主軸にして、①今回の合併はどのような背景・狙いなのか、②このため用意された措置はどのようなものか、③現時点で都道府県別に合併の進捗状況は予定通りなのか、④この中で各自治体はどう対応してきたのか、⑤この合併で見えてきたこと、さらに今後用意すべき措置は何か、の5点から中間段階での検討を行う。

戦後60年を経て、日本を支えてきた各種制度は、今大幅な転換が求められている。この平成の合併協議の中で、お小遣いシステムとしての交付税などの制度（自律を支援する仕組み）、成熟化社会の中で必須となる柔軟な行政体制・システム（自律を支える体制）、長期展望を持たない合併当事者となる自治体の首長・議員と彼らを選良として選択した住民の見識（自立を展望する志）のなさけない一端がうかがえ、いずれも新たな時代に向けた大変革が不可欠であることを示している。

### はじめに

明治以来、大きくは3回目になる平成の市町村合併で、各自治体は揺れている。国・地方を問わず財政状況は極めて悪化しており、両者合計で720兆円の借金。GDP 500兆円の1.4倍規模で、これ以上の借金増加に耐えきれず、もう後はない。行政改革のため各種の制度改革は唱えられ実施されてはいるが、その成果は今一步の感がある。

この一環となる市町村合併は、「地方分権」の世紀に、真に「自治」たらしめる仕組と受け皿

を作ることが主眼であり、その主役はこれからも、この地域に暮らし働く住民・企業であるはずである。ところがマスコミによると、その実態は、①地域の将来戦略は十分吟味されず、今不足しているインフラ・ハコモノ整備が目立つ、②新名称、新役所の位置にこだわり、③議員特例、合併特例債に振り回されているなど、小手先の議論、目先の利得に拘泥して単なる地域エゴのぶつかり合いで、結局はご破算に到るケースが多く見うけられる。

この中で、関係者の様々な異論を調整し、リーダーシップを発揮して合併を成就させる自治体、周辺との合併は自地域にとってメリットは少ないとの判断で、今後の国主導の制度改革によりさらに苦しくなっても、「地域固有の良さ・強さ」を継承しようとする自治体もある。こうした状況下でこれからの厳しい時代に生き残りをかけて、あるべき地域経営手法の大競争が繰り広げられている。

自治体は地域経営主体として、企業と同様に、永遠に存続することが求められている。このために採るべき経営手法は、地域固有の環境、目指す将来像、もてる資源によって異なってくる。今回の「合併する、しない」の決断に対する評価は、短期的な視点からの地域状況だけでは結論は出せない。中長期に亘ってその成果を追跡していく必要がある。しかし、この合併協議のプロセスでも、あるべき対応、あらざるべき対応が見出せる。05年3月を一区切りとする平成の合併の実情を中間的に総括する。

## 1. 平成の合併の系譜と狙い

かつてはその役割を十分に果たしてきた、日本の社会システムの多くが今、変革を求められている。日本の官僚制度のすごさは、目的が設定されると、そのために必要なシステムを、時間がかかるが極めて精緻に作り出すことにある。この練り上げられたシステムは、最近の介護制度など拙い、場当たりの制度もあるにはあるが、その多くは精巧で強固であるがゆえに、その時代的使命を終えても存続してきてしまった。この総点検と仕切り直しが必要とされていて、その1つが市町村合併といえる。

### ① 市町村合併の系譜

平成の市町村合併は、明治、昭和に次いで3回目となる全国的な動きである。明治22年（1889年）にこれまでの71,000強の町村が16,000弱の1／4程の市町村に統合された。自然発生的な町村から脱皮して近代的な行政単位としての市町村制の始まりである。

次いで、戦後日本の再建のため1947年に「地方自治法」、1953年に「町村合併促進法」が制定された。この法律の第3条には「町村は概ね8千人以上の住民を有する」とし、新制中学校、警察、消防、保健衛生などの行政サービスを安定的に設置・管理・運営するための最低規模を明記した。これらの法律で1953年の約10,000自治体が1961年に3,500自治体と1／3にまで統合された。

高度成長経済化で過密過疎は促進され、その後も地方での人口減少には歯止めがかからず、全国自治体の4割が8千人ラインを切る状況になっている。3回目となる平成の合併において政府は、1999年に「合併特例法」の改正を行い、2000年「行政改革大綱」では「市町村合併後の自治体数は1000を目標とする」とうたい、こうした手段で地方分権の促進に合わせてその受け皿にふさわしい規模と能力を持つ自治体の成立を目論んでいる。

## ② 今回の合併の狙い

高度成長、石油ショック、バブル経済・崩壊、平成不況の歴史の中で、日本経済の舵取りは必ずしも適切でなく、現在、国・地方ともに財政事情は悪化して、税収不足問題を抱える自治体支援のための地方交付税制度を維持することは困難である。このため国は大きすぎる中央政府の見直し・官僚制度の修正・多様な住民ニーズへの適切な対応など、「地方でできることは地方へ」と地方分権を唱え、地域の自主的な判断による合併を促進し、この要請に答えうる自治体への再編を狙っている。ポイントは国の歳出削減と自治体のスリム化である。

理念的には合併により、再編後の自治体は新たな住民のニーズに対応できる体制整備、機能強化、財政基盤の確立が出来るとしている。しかし実態は、多くの自治体が期限までの合併市町村には約束される特典を最大限享受しようとする「アメ」に対する反応と、合併に乗り遅れると「三位一体改革」のなかで従来型の手厚い交付金は支給されない「ムチ」に対する恐怖により翻弄されている。確かなビジョンを持たない自治体までもが、できるだけ有利なまた不利にならない合併後のポジション争いとなって、地域エゴむきだしの周辺自治体との合従連衡を繰り返している。各自治体は地理的位置を移動できないだけに、一部に見られる合併協議のドタバタ劇が、今後の広域行政活動での深い後遺症となることが懸念される。

## 2. 今回の合併促進の支援制度（アメとムチ）

財政再建のために余裕がない国は、合併目標期日をまず05年3月に設定し、それまでに合併した自治体に対しては手厚い恩典（アメ）を用意し、一方で、三位一体改革により「地方分権」を進める、自治体の「財政改革」を進める、と称して交付金・補助金の削減（ムチ）を実施し、暗黙裡に自治体数を現在の1／3の1000を目指す。

国から地方への財政支援（交付税・国庫支出金など）をみると人口1人当り自治体規模別に、1千人未満では160万円、1万人未満で40万円、3万人未満で30万円といわれ、合併により自治体規模を大きくすることは、国にとって現行制度のもとに極めて有効な財政節約となり、地方にはそれだけ負担を強いることになっている。

# ① 合併における特典（アメ：現在までの支援制度）

特典は大きくは3種あり、財政支援（交付税の特例、合併特例債）、議員特例（定員特例または在任期間特例）、市昇格特例（5万人以上の制約を3万人以上に緩和）の措置がある。

財政支援のうち交付税の特例は次の措置である。合併後の自治体はその規模要件などにより新交付税額が算定されることになり、合併前自治体の総合計額より大きく減少することが予想される。これを合併後10年間は合併前の総合計額と同額を、さらにその後5年間は基準値まで暫減させることを保証し、合併後の急激な組織縮小、人員整理、臨時経費増に対する緩和する措置とする。合併自治体は、この余裕財源を活用して、新たな仕組みづくり・新サービスに使うことも可能だ。

二つ目の合併特例債は、合併に伴い策定される市町村建設計画で描かれた事業に対して、合併後10年間に限り、その事業費の95%を地方債で当てられ、その元利償還金（借金返済）の70%は交付税で見込める制度である。事業開始時に頭金5%及びその後の返済金の30%分だけが自己負担で済む恵まれた恩典で、これを活用する目当ての自治体は多い。

対象事業には基金造成して長期にわたるソフト事業への活用も考えられるが、その多くの事業はホール・庁舎などハコモノ・道路などインフラ整備で、一説には合併予定の自治体が全て想定どおりにこの特典を活用すると、全国合計で20兆円になるとの試算もある。相変わらずのハード優先を助長する恐れは十分にある。例えば、電源立地地域の自治体が電源地域交付金により立派なハコモノは作ったが、住民からは活用されずその施設の維持管理費は大きく、しかもこのための制度的な裏づけ財源はないため、急速な財政難になっている事例がある。この先達の手痛い失敗が活かされてないことは懸念材料だ。

議員特例は、合併により失職することになる地方議員対策、退職金相当と理解され、円滑に合併に持ち込むためのアメである。この1つである定員特例は合併後の最初の選挙で定員は2倍まで増員可能とする制度だ。もう1つの在任特例では旧議員は合併後2年以内で新自治体の議員に止まれる。合併後の自治体はこのどちらかを選択できる制度になっている。財政事情が逼迫する中で、うるさ型をだまらせる恩典である。一方、退場する旧首長にはこの種の恩典は用意されていないが、過去の事例では新自治体の首長が新自治体で三役や顧問格として旧首長を遇しており、合併後の取り扱いに実態上に大きな差はない。この在任特例は後述する弘前市周辺自治体での合併協議に見られる、場当り的なアメ玉対応策である。多数の自治体による大型合併ではこの特例活用により大勢の議員が誕生することになり、この結果は歳費が膨大となり、短期間だけの議場確保のために建設費の発生など、財政上のムダは極めて大きい。

3つ目の市昇格特例は財政支援、議員特例に比して、弊害が少ない制度といえる。現在、最小規模の市は炭鉱閉山の後遺症で人口低迷する北海道歌志内市5900人があり、町村で最大規模は岩手県滝沢村51000人である。人口2千人未満の町村は全国170強（03年7月現在）あり、大都市の

小さな住宅団地や大型マンションの住民人口を下回る小規模自治体にまで、普通自治体と同じ水準でフルセット型行政サービスが供給されることを期待することは無理だが、一定規模以上の自治体であれば人口規模と市格には寛容なルールでも問題は少ない。

## ② 合併を促進する措置（ムチ）

三位一体改革の進行の中で、補助金・交付金の削減が国レベルで議論されている。一方で税源移譲は必ずしも同じテンポでは進まず、国は始めに地方の効率化・ムダの排除などの支出面での行政改革を優先させる方針のようだ。また総論の税源移譲のルールは決まっても、各論では自治体間の貧富を生ずる経済活動の集積格差は依然残り、過疎を抱える地域はそもそも課税対象が極端に少ないことから、交付税縮減の影響は地方・遠隔地ほど大きくなる。04年度交付税は12%削減で、この傾向は来年度以降も続くことになり、兵糧攻めで地方の、特に小規模自治体の合併促進を目論む結果となる。

## ③ 今後の措置

今までの合併協議の中で、「規模を大きくすることにより、今までの慣れ親しみ気心あった顔の見える範囲での良好な仕組み・取り組がなくなってしまうこと」に対する懸念が多く示されてきた。現行の制度では、この懸念を解消するため、「地域審議会」の仕組みはある。しかし、この制度では合併後の一定期間のみ存続するだけで、事務は行わない、事務所はない、長は置かない、財源はないなど文字通り、審議のみの制度であった。

05年4月施行予定の合併新法では2種の仕組みを予定している。法人格は無いが「地方自治区」は行政区的な性格で、新自治体の組織の一部となり、法律義務のない事務を旧自治体区域で行う、長を置く、事務所も置く、財源も一部予算措置をする仕組みで恒久的な設置が可能である。

2番目の法人格を持つ「合併特区」は特別地方公共団体的な性格で新自治体の補助機関とすることが可能で、知事認可を前提に一定期間設置できる。事務処理は可能で、長は置き、事務所は勿論、臨時職員の採用も可能、財源を持ち、特定事務には住民負担も検討する、とあり裁量幅は大きい。運用次第では、自らの地域にこだわりを持つ自治体を巻き込む合併には有効な仕組みと期待できる。この2種の仕組みは、合併騒動の中で生み出されてきた苦い経験・考えから生まれた仕組みと思われ、無原則的な議員特例の恩典よりは、意欲と知恵のある自治体にとっては工夫しがいのある制度と評価したい。

## 3. 市町村合併の都道府県別の進捗状況

第一段での全国各地での合併協議は最終段階を迎えている。今回の合併協議は原則として、合併に参加予定する全自治体の住民有権者の1/50以上の発議、または行政側の研究会や知事の

勧告による発議から提案され、議決を経て開始される。当該自治体の住民が合併の主役であり、都道府県は広域的な観点からのアドバイスはするが、現行法では強制することはできない。ただし、実態は市町村にとって都道府県からのアドバイスは効き目があり、知事が合併に熱心であれば、その影響は大きくその進捗は順調になる。また都道府県域が広い地域は、市町村数は必然的に多く、合併の組み合わせは多様になり、また自然地形の制約もあって、合併の進捗は比較的遅れることになる。この合併の進捗状況（04年5月現在）を都道府県別にみる。

#### ① 自治体数の予想される変化（表1参照）

04年5月現在で設置されている法定協議会がすべて順調に合併成立したとすれば、現在の3100自治体は05年4月には1670自治体と半減することになる。

減少率上位3は大分県（74.1%）、長崎県（69.0%）、愛媛県（67.7%）となり、西日本が目立つ。減少数上位3は北海道（212自治体で60減）、新潟県（98自治体で59減）、鹿児島県（96自治体で58減）と大型の面積、多くの自治体数、過疎地域を抱える地域が並ぶ。例外は長野県（117自治体で43減）。

一方、動きの少ない地域は東京都（39自治体で0）、神奈川県（33自治体で4減）、大阪府（37自治体で7減）と相対的に面積が狭い大都市エリアがあげられる。

また市町村別の数の変化予想を見ると695市が786市（13%増）、1872町は695町、533村は189村とそれぞれ1/3の数に減少することになる。合併促進のための支援措置によるアメとムチによる期待効果が十分うかがえる。ただし、その後の報道では、各地で様々な理由から合併協議の破談は続いており、3000自治体を割り込んだが、2000自治体には遠く及びそうにない。

#### ② 自治体主導の合併による飛び地自治体の出現の懸念

市町村合併が進捗することは総論では好ましいが、各自自治体の主導で進められていることもあり、合併後の新自治体の形状が飛び地になる、非合併自治体が合併による大規模な新自治体に囲まれるなど、行政サービスの提供や都市計画上の問題は懸念されるケースが発生している。

新自治体における「飛び地」は法定協議会設置の段階ではあるが全国で15地域（北海道・青森県が各3地域など）ある。現行制度では都道府県の介入は抑制されているが、制度改正により05年度からは都道府県の一定の関与ができることになり、こうした飛び地の発生はかなり調整されることになりそうだ。

この飛び地問題は局所的には最適な自治体の組み合わせが、広域で見た場合には最適組み合わせとはならない典型である。局地的に一体化できない問題・課題は、ローカルでしか理解できないことであり、理より情が働く面が強く、地域だけの判断の限界ともいえる。この点で広域的観点からのアドバイザーは不可欠といえる。

「平成の大合併」を中間総括する

表1 都道府県別の市町村数と現在進行中の合併が成立した場合の市町村数

		人口 (万人)	面積 (平方km)	人口密度	市町村数 (04. 05)				市町村数 (05. 04予)				減少		団体密度		団体規模	
					市	町	村	合計	市	町	村	合計	数	率	現在	予定	現在	予定
1	北海道	564.45	78,419	72.0	34	154	24	212	36	106	10	152	60	28.3%	0.27	0.19	2.66	3.71
2	青森県	145.30	9,607	151.3	8	34	25	67	10	12	7	29	38	56.7%	0.70	0.30	2.17	5.01
3	岩手県	139.60	15,279	91.4	13	29	16	58	14	20	9	43	15	25.9%	0.38	0.28	2.41	3.25
4	宮城県	236.95	7,285	325.2	10	57	2	69	16	12	1	29	40	58.0%	0.95	0.40	3.43	8.17
5	秋田県	116.13	11,612	100.0	9	50	10	69	12	12	3	27	42	60.9%	0.59	0.23	1.68	4.30
6	山形県	122.48	9,323	131.4	13	27	4	44	13	13	3	29	15	34.1%	0.47	0.31	2.78	4.22
7	福島県	210.62	13,783	152.8	10	52	28	90	14	29	16	59	31	34.4%	0.65	0.43	2.34	3.57
8	茨城県	299.20	6,096	490.8	22	44	17	83	31	7	2	40	43	51.8%	1.36	0.66	3.60	7.48
9	栃木県	201.26	6,408	314.1	12	35	2	49	15	17	2	34	15	30.6%	0.76	0.53	4.11	5.92
10	群馬県	203.44	6,363	319.7	11	33	25	69	14	9	8	31	38	55.1%	1.08	0.49	2.95	6.56
11	埼玉県	705.74	3,797	1,858.6	41	40	9	90	37	12	1	50	40	44.4%	2.37	1.32	7.84	14.11
12	千葉県	604.27	5,157	1,171.9	33	41	5	79	31	23	1	55	24	30.4%	1.53	1.07	7.65	10.99
13	東京都	1,243.97	2,187	5,687.8	26	5	8	39	26	5	8	39	0	0.0%	1.78	1.78	31.90	31.90
14	神奈川県	872.61	2,416	3,612.3	19	17	1	37	20	12	1	33	4	10.8%	1.53	1.37	23.58	26.44
15	新潟県	244.95	12,582	194.7	21	46	31	98	20	13	6	39	59	60.2%	0.78	0.31	2.50	6.28
16	富山県	111.62	4,247	262.8	9	18	8	35	10	2	1	13	22	62.9%	0.82	0.31	3.19	8.59
17	石川県	117.74	4,185	281.3	9	24	6	39	10	10	0	20	19	48.7%	0.93	0.48	3.02	5.89
18	福井県	82.62	4,189	197.2	8	20	6	34	7	13	2	22	12	35.3%	0.81	0.53	2.43	3.76
19	山梨県	88.71	4,465	198.7	8	32	16	56	12	9	8	29	27	48.2%	1.25	0.65	1.58	3.06
20	長野県	221.24	13,585	162.9	18	33	66	117	20	25	29	74	43	36.8%	0.86	0.54	1.89	2.99
21	岐阜県	211.58	10,598	199.6	20	39	21	80	21	9	1	31	49	61.3%	0.75	0.29	2.64	6.83
22	静岡県	379.50	7,780	487.8	22	43	4	69	24	22	1	47	22	31.9%	0.89	0.60	5.50	8.07
23	愛知県	718.71	5,162	1,392.3	32	45	10	87	33	26	3	62	25	28.7%	1.69	1.20	8.26	11.59
24	三重県	186.63	5,777	323.1	14	43	9	66	14	13	2	29	37	56.1%	1.14	0.50	2.83	6.44
25	滋賀県	137.08	4,017	341.2	8	41	1	50	14	5	0	19	31	62.0%	1.24	0.47	2.74	7.21
26	京都府	264.67	4,613	573.8	13	25	1	39	14	11	1	26	13	33.3%	0.85	0.56	6.79	10.18
27	大阪府	883.91	1,894	4,667.5	33	10	1	44	32	5	0	37	7	15.9%	2.32	1.95	20.09	23.89
28	兵庫県	558.96	8,393	666.0	23	62	0	85	29	14	0	43	42	49.4%	1.01	0.51	6.58	13.00
29	奈良県	143.14	3,691	387.8	10	20	17	47	13	8	12	33	14	29.8%	1.27	0.89	3.05	4.34
30	和歌山県	105.28	4,726	222.8	7	36	7	50	9	15	0	24	26	52.0%	1.06	0.51	2.11	4.39
31	鳥取県	61.03	3,507	174.0	4	31	4	39	4	12	1	17	22	56.4%	1.11	0.48	1.56	3.59
32	島根県	74.98	6,707	111.8	8	41	10	59	8	15	3	26	33	55.9%	0.88	0.39	1.27	2.88
33	岡山県	195.02	7,113	274.2	10	56	12	78	15	12	1	28	50	64.1%	1.10	0.39	2.50	6.97
34	広島県	287.85	8,478	339.5	14	49	2	65	15	8	0	23	42	64.6%	0.77	0.27	4.43	12.52
35	山口県	150.69	6,111	246.6	13	35	5	53	12	7	0	19	34	64.2%	0.87	0.31	2.84	7.93
36	徳島県	81.62	4,145	196.9	4	38	8	50	8	12	1	21	29	58.0%	1.21	0.51	1.63	3.89
37	香川県	101.93	1,876	543.3	7	30	0	37	10	14	0	24	13	35.1%	1.97	1.28	2.75	4.25
38	愛媛県	147.73	5,677	260.2	12	38	12	62	11	9	0	20	42	67.7%	1.09	0.35	2.38	7.39
39	高知県	80.38	7,105	113.1	9	25	19	53	11	12	4	27	26	49.1%	0.75	0.38	1.52	2.98
40	福岡県	505.62	4,974	1,016.5	24	64	8	96	27	28	5	60	36	37.5%	1.93	1.21	5.27	8.43
41	佐賀県	86.99	2,439	356.6	7	37	5	49	8	12	3	23	26	53.1%	2.01	0.94	1.78	3.78
42	長崎県	149.50	4,094	365.2	10	60	1	71	15	7	0	22	49	69.0%	1.73	0.54	2.11	6.80
43	熊本県	185.12	7,404	250.0	12	59	16	87	15	28	11	54	33	37.9%	1.17	0.73	2.13	3.43
44	大分県	121.46	6,339	191.6	11	36	11	58	15	0	0	15	43	74.1%	0.91	0.24	2.09	8.10
45	宮崎県	116.02	7,735	150.0	9	28	7	44	12	7	2	21	23	52.3%	0.57	0.27	2.64	5.52
46	鹿児島県	176.81	9,187	192.5	14	73	9	96	16	17	5	38	58	60.4%	1.04	0.41	1.84	4.65
47	沖縄県	135.25	2,273	594.9	11	17	24	52	13	6	15	34	18	34.6%	2.29	1.50	2.60	3.98
	全 国	12,780.33	372,863	342.8	695	1872	533	3100	786	695	189	1670	1430	46.1%	0.83	0.45	4.12	7.65

人口は各都道府県が公表している2004年5月1日の推計人口

面積は、2003年10月1日の国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」

人口密度は小数点以下第3位を四捨五入（単位：人／平方km）。

市町村数は2004年5月1日現在。北方四島の6村は除く。05年予定は現在の法定協議会参加自治体が成立した場合

減少は05年4月と04年5月の比較、団体密度は自治体数／面積（団体／平方km）、団体規模は人口／自治体数（万人／自治体）

#### 4. 各自治体の合併対応戦略

各自治体は、それぞれの地域将来像を描きつつ、国からの支援が少なくなることを懸念しつつ、生き残りをかけて、パートナー探しをしている。各自治体の合併への対応・経過をマスコミなどで紹介される情報をもとにその実態を探る。

##### ① 合併協議が不調となる原因はなにか

一連の自治体の合併交渉を見ると、合併が不調になる原因は大きく4点上げられる。

- 新名称をどうするのか（中心自治体に吸収される印象はいやだ。由緒ある名前は守りたい。）
- 新役所をどこにおくのか（合併エリアの中心に新設を。機能中心となる旧自治体の役場または役場の場所では遠くなる。吸収されるイメージだ。施設新設は無駄遣いだ。）
- 議員特例を使うか（協議会段階ではお手盛りの議論でも通るが、その成案が住民にまで公表されると、自分達だけが「アメ」のもらいすぎ。この財政事情が逼迫する中でとんでもない。）
- 特例債の使い方（この際なので、施設・インフラの不足しているエリアは目一杯の要求を出し、それが貫徹できない場合には合併に参加しない）

これらの合併が不調となる原因の根源は、「合併がこれからの自治体経営の手段であって、目的ではないことを、当事者である合併協議に参加する自治体の首長や議員が十分理解していないことによる。合併により誕生する新たな受け皿で、参加した旧自治体それぞれがもつ「良さ」・「強さ」など「地域らしさ」をどう継承・発展させていくのか、新自治体全体としてどのような地域の将来像を描き、これを達成するためにはどのような事業が必要となるのかなど、本題であるこれからの地域経営戦略の基本方向が議論の中心にならずに、より手前の従たる分野の議論で、合併破談に至るケースが多く見られるのは残念である。

「市町村合併」は、いわば「離婚を許されない見合い結婚」である。しかも相手は原則、同じ都道府県内でかつ隣人、許されてもその近傍に限定されている。現在の合併協議の中で唯一の例外が岐阜県中津川市と長野県山口村の合併で島崎藤村の生誕地、馬込を信州に残したい派と岐阜県への越境を望む生活優先派の衝突がある。この越境合併は成立する見通しだ。したがって「恋愛結婚」による合併は結果としてはあっても、入り口では「お見合い結婚」である。平成の合併が今次のように盛り上がる前に、合併した岩手県北上市を「恋愛結婚」の例としてあげたい。当時の北上市長のリーダーシップにより周辺2町と合併した。新幹線・高速道路を活かした地域経営を念頭に、市域を拡大し一体的な生活圏形成の第一歩としての合併である。新庁舎は旧北上市外のエリアに設置、廃棄物処理場は旧北上市内に配置するなどの措置をとり、参加する旧自治体への十分な配慮がうかがえる。新北上市には企業進出も順調に進展しており、合併は狙いどおりの進捗状況といえる。



あと残されている選択肢は「結婚しない」で、孤高の独自路線歩むことになる。単独路線は国の支援措置が薄くなることを覚悟の上の厳しい選択である。従って、「お見合い」は当然相手を値踏みして、自分たちの将来像を互いにどう描くのか、その可能性を詰めることから始まることになる。その上で、名前は、住む場所は、お祝いは、の話題に展開することになるはずである。いくつかの自治体は「恋愛結婚」と誤解して、合併に取り組んだのではないだろうか。

## ②自治体の合併対応の類型

自治体の合併への対応は次の4類型に総括される。合併の取り組みに対し、自らのスタンスを明確にしているか否か（積極的⇔消極的）、地域経営単位を大きくするか否か（拡大派⇔非拡大派）の4タイプである。

	拡大派	非拡大派
積極的	a. 自立志向型 (時流に乗り次の飛躍を狙う)	c. 意図した孤立型 (小さな村の大きな問題解決を狙う)
消極的	b. 恩典享受型 (特例債活用のため合併を利用する)	d. 取り残され傍観者型 (気が付いたらひとりぼっち)

a. 自立指向型：この特例法をきっかけにして、広域地域での中心都市となり、地域間競争に勝ち残りたい、このためには政令市、中核市、特例市を目指し市域、人口を拡大したいタイプ。おおむね国の狙う方向に合致している。

b. 恩典享受型：懸案の課題を期間限定の有利な措置により解消することを狙うタイプ。後年度の返済見通しが明確でない場合には、新たな火種を抱えることになる。残念ながら多くの自治体合併はこのタイプだ。

05年度から施行の新制度により都道府県の関与度合いが拡大すれば、後年度負担問題が懸念される、目に余る特例債の活用は是正されることが予想され、これらの自治体の問題は大きくはならないと考える。

c. 意図した孤立型：「小さな村の大きな問題」が合併により、「大きな町の小さな問題」になることを恐れる。今の自治体単位で自ら行政改革を進め、来るべき耐乏の時も、住民の理解の下に肅々と対応していこうとするタイプ。首長のリーダーシップは十分評価に値するが、このトップの気力、知恵、行動力を自治組織・地域で今後とも継承できるかどうか鍵となる。

05年度から施行される、旧自治体に対する課題解決のための「自治制度」を応用すればこのグループは今後の合併に参加することが予想され、問題は小さい。

また孤立型には、現在の名称が消えることにこだわる自治体がある。単独で存続のため、行革による支出削減を行っているが、縮小のみでは将来展望は開けない。地域活性化の別途の仕組み・シナリオがなければ、いずれ兵糧攻めで自治体維持はできなくなる。また、現在財政力

は豊かで当面は合併のメリットがないとして孤立を守る自治体もある。

- d. 取り残された傍観者型：様々の「合併」騒動の中で、自らの将来像を見極めるでもなく、周辺との連携を模索するでもなく、常に埒外にいてまたは不満を漏らすのみで、結果として取り残されたタイプ。この場合、住民にはこれからの地域ビジョンを議論する場面もなく、人頼みの受身一方で、相変わらずの交付金頼みとなることが懸念される。大都市や都市周辺部の自治体であれば、財政的な問題は少なく、それほど問題にはならないが、遠隔地の場合には、これから用意される「自治制度」を十分に活用することも期待はできず、都道府県からの強い指導の基に活動することが予想され、「自治体」としての素質を問われることになる。

現在・将来ともに、自治体としての資格が問われることになり、この意味で「自治体」としては大きな課題を抱えているグループである。

### ③類型別の合併成立・進行中の個別自治体の概況（表2参照）

- a. 自立志向型は2つのグループに分けられる

- a-1 格上都市を狙う：来るべき地方分権時代をにらみ、地方分権の受け皿にふさわしい規模・格をめざす

（政令市を狙う）

- 新潟市：13市町村の合併により、本州の日本海側で初めての政令市となり、さらには道州制による道都も目指さしている。合併による議員特例を適用せずに冗費節約することは新潟市長の英断と評価される。ただし岩室村の飛び地問題、その原因となっている隣接の巻町からの合併要請の問題が残る。なお巻町は、他の周辺自治体との合併協議を模索したが破談。その原因は巻町が原発立地推進のための対策費で町内の施設整備を進めたが、原発立地は破談となり東北電力に多額の借金を抱えたことによる。巻町は隣接の大新潟市誕生に参加して生き残りを図ることを狙っているが、遅れての参加要請に加えて、「区役所設置要望」などの合併協議会内ルールを違反し、かつ多額の負債などの問題を抱えるため、追加の合併協議は難航している。
- 静岡市：すでに政令指定都市の格はできた。次いで予定される浜松市及び県下第3都市はとともに政令市昇格を狙っている。この狙いが成立すれば静岡県は全国で唯一の3政令市都市となり、これらの政令都市を背景に「政令県」になることを目論む。この動きに、住民から「何のために政令市」の議論がないなどの反論もあり、今後の紆余曲折は予想される。
- 岐阜市・岡山市：岐阜県内に国土の人口重心があることから、将来の道州制をにらみ、岐阜市は政令都市を目指したが、産廃問題など負担の問題などでこじれ、岡山市は周辺自治体の同意はとれず、残念ながら不成立の見通し。

「平成の大合併」を中間総括する

表2 平成の大合併の進捗状況：掲載都市は例示である ○は合併・準備中 ●は合併破談

類 型		市町村名	コ メ ン ト
I 自立志向型			
a 格上都市指向 (政令市、中核市、特例市)	○	新潟市	政令市昇格を、議員定数で勇断、飛び地を抱える
	○	堺市	政令市昇格を、だが財政状況は十分ではない
	○	静岡市	政令市、将来は100万都市をめざす
	○	浜松市	静岡市を越え、県最大の政令市に 県は政令県をめざす
	●	岐阜市	政令を目指し、新幹線駅の羽島市をねらったが、産廃問題もネック
	●	岡山市	かつては倉敷市と、今回は玉野市を取り込めず
	●	福井市	中核市を目指したが、鯖江市長の反乱で断念
	○	今治市	しまなみ海道が活きた海事都市、新市の議員の扱いは理想的
	○	松本市	松本城、上高地など観光資源を一手に、でも特例債への要望多数
	●	諏訪市	諏訪湖+八ヶ岳山麓の連合は山の手グループが脱落
b 圏域中心都市としての存在	●	佐賀市	市域拡大を狙ったが、都市計画の線引きで、周辺は脱落
II 特典享受型			
a 協議会参加の多くの自治体	○	飛騨市	市誕生と同時に過疎指定、でも過疎債（7割に交付金）を活用で
	○	田原市	かつて新市名で脱落した渥美町は単独では難しく復縁申し入れ
	●	桐生市	競艇が引き金で合併は変転し、分断された広域圏（3分割に）
	●	泉佐野市	関西国際空港の開発後遺症は大きく、負債が大きすぎで不調
	●	愛知県設楽町	人口218人の村長の新役場をめぐる反乱で、小規模連合ならず
III 意図した孤立型			
a 小さなムラの大きな問題解決を	●	奈良県明日香村	全国ファンの支援もあって、貴重な名前を捨てられず、でも可能か
		高知県馬路村	周辺に頼りはできず、独自に名産品作りで頑張る決意
		福島県矢祭町	全国初の独自宣言。行革を断行し、町民もボランティア参加で
		長野県栄村	「田直し」、「みち直し」など住民参加実施の独自の公共事業
	●	鳥取県日南町	小規模連合では変化なし、医療・福祉のよさを継承し民活導入で
	●	長野県富士見町	「周辺部になるのでは」と合併断念、まずは緊縮財政で、でも将来は
	●	湖西市	周辺は貧しい自治体で、合併利益なし、模様眺めで将来をにらむ
b 健全財政で、合併見送りに	●	富士見市	財政力の弱い2市は豊かな2町との関係を構築できず
IV 取り残された傍観者型			

(中核市を狙う)

- 福井市：県内産業界の支援もあって中核市を目論んだが、鯖江市長の暴走で破談。鯖江市長はその後、リコールで退任。この後始末と今後の展望を確立することが急がれる。

a-2 圏域を束ねる：広域中心都市としての体制を整え、地域力の発揮をめざす

- 今治市：島嶼を含む12市町村による理想的な大型合併との評価がある。生活圏域は一つであったが、陸地の6市町村と瀬戸内海の4島の6町村が本四架橋の唯一ともいえる功績により、その多くが陸路で結ばれた、海事都市をめざす。この合併では、議員特例はもちいられ

ず、法定数でかつ、選挙区は設けない方式である。新今治市の法定上限は34人、議員の在任特例を利用すれば188人と6倍の議員が誕生することになっていた。人口少数の旧自治体をも説得できた今治市長の功績は大といえる。

- 高松市：対象となる自治体数は7市町村であるが、相互に相手町村を敬遠していることから、中心市高松とそれぞれ参加町村毎の多数の協議会設立となり、この経緯でも高松市のリーダーシップは発揮できず、全体統合の合併協議ができない状況。
- 佐賀市：周辺自治体との協議は進んだが、都市計画の地域指定（周辺自治体は現在は無線引きのため、S Cの立地が可能だが、合併後には調整区域に編入される可能性が高く、開発抑制・新規立地はできず）をめぐり、周辺は合併により現状のメリットが減少するとの判断から破談。

b. 特典享受型：都市連合時代に遅れないために、国・地方を問わない財政事情が逼迫するなかで、旧来の負債を解消し生き残りを狙う。今回の合併自治体の多くはこの類型になる。

- 岐阜・飛騨市：広域での合併となり、合併協議中は人口3万人を超えていたため、市としてスタート。合併時点の市誕生とともに3万人を割り、さらに過疎地域の指定を受けている。地元としては狙い通りであり、単独での生き残りはつらいが、広域での合併により周辺と一体的に、かつ、有利な支援制度を十分活用する狙い通りの展開である。
- 大阪・泉佐野市：周辺5市町村で合併協議を行ったが、中心となる泉佐野市の関西国際空港関連の市単独開発事業の後遺症による負債額が大きすぎて、「負債を解消するために分母を大きくする負債の付回し」との周辺自治体の批判で破談となる。近隣のナショナルプロジェクトが順調でないための大きな誤算の付けが回ってきた結果であり、今後の自治体再生には大きな課題が残る。
- 愛知・設楽町：県境の中山間地域の5町村の合併を狙う。愛知・長野・静岡3県の県境エリアで、周辺には核となる都市はなく、小規模連合のため合併後にも大きな展望は開けない状況ではあった。人口216人で離島を除くと人口最小規模の富山村村長による新役場の位置を巡る猛反対から、県が仲裁案を出したが調停できずに、地域エゴによる破談といえる。
- ＊ ＊ 該当する富山村は平成13年度決算状況によると、12年国調で人口209人、世帯数99世帯、財政力指数0.06、交付金3.5億円（1世帯当り350万円強の支援）、基準税収22百万円弱（1世帯当り22万円）、人件費は1.9億円と基準税収の6.4倍。村長（月給64万円）、助役、収入役、教育長と4人全員がいて行政改革はしておらず、議会関係は議長以下6人、職員は18人（平均月収27万円）となり、行政セクターで合計28名の雇用場となっており、村ぐるみの生活保護世帯状況である。村役場が地域存立のための唯一のエンジンと考えられ、単独で生き残るにしても、一部での評価にとどまる「山村留学」などの取り組み程度しかなく、今後とも自治

体として存続するには危ういことが懸念される。

- 弘前市：津軽南部地域12市町村の大型合併をもくろんだが、議員特例をめぐって協議は紛糾。参加自治体の多くが議員在任特例を主張し、かつ報酬も一番高い弘前レベルにとの提案もでた。新市の法定数上限は46人に対し、特例では201人、議員人件費は法定では4.2億円に対し特例では18.5億円と5倍になることから、住民の賛同はえられないとの弘前市長の判断で破談。これが選良である議員達の振る舞いかと思わせる醜態。残念ながらこの手の議員が少なくないのも実情であり、外部からこの地域を評価する目は厳しく、今後の地域発展の阻害要因となる恐れがある。

- c. 意図した孤立型：合併しても村の問題は解決しない、「小さな村の大きな問題」が「大きなマチの小さな問題」に摩り替わるだけ、それならば自力更生でしか生き残りはないと首長の判断を住民が納得。さらに、由緒ある名跡を残すための孤立もあるが、その将来展望は予談を許さない。また、参加する自治体単位の自立を保ちつつ合併特例の活用を狙う「緩やかな連合型合併」もある。

(孤高で頑張る)

- 高知・馬路村：合併による利益はないとして、貧しくても独自の地域づくりを狙い、地元産品による地域の活性のため、村長自ら市場開拓を行う。
- 福島・矢祭町：01年に「合併しない宣言」を行い、町長の主導で徹底的な行革を断行しつつ、町民のボランティアも巻き込んで、質を落とさない行政サービスを提供する方針。
- 長野・栄村：独自の住民参加の公共事業、資材は町が提供し、労力は地元住民。補助金は貰わないため、地域の生活にあった独自の規格によるインフラ整備で大幅な経費削減を果たしている。

(名前にこだわる)

- 奈良・明日香村；由緒正しい名前を消さないために、村人口の10倍もの全国のファンから強い要望の後押しもあって、合併協議から離脱した。行革により経費の節減をはかるが、それだけで将来、生き残れるのかは不明である。全村が保全エリアであり開発や地域改変をさせない活性化策はなにか、現在の国の措置に加えて、古都や史跡を残せる仕組みは検討する必要があるようだ。また全国ファンの要望のみならず、暮らし手である住民の意向は如何かも十分反映させていくことも必要である。
- 秋田・象潟町：周辺3町による連合を模索し「にかほ市」になるはずであったが合併破談にいたる。芭蕉の句にも出てくる地名がその原因の一つと想像される。同様の問題は、岩手県の平泉町など全国各地にある。

(緩やかな連携で自立を守る)

- 岩手・藤沢町：一関市など9市町村の大合併に参加。合併協議の中で地域の過去からの実績「小さな自治を守る」ことが容認されて、この大合併は成立する予定である。「こころの過疎を防ぐこと」を狙いに、町人口1万人弱で44の自治会（平均230人）を編成し、「自治の中に自治を求める」運営を実施して、現在までにも、保健・医療・福祉一体の福祉医療センター・地域包括ケアシステム、幼保小の一元化の取り組みなど、現在「構造改革特区制度」で議論されている先進的な取り組みを早くから独自に実施している。（自治の中の自治制度は05年度から施行される改定法により制度的にも可能となる）
- 島根・浜田市：周辺5市町村での合併であるが、「地域振興には各地域の住民の声を反映させたい」との狙いから「自治区」への取り組みを最初に行った。02年2月旭町長が発案し、合併はやむなしだが、住民の声を残す仕組みを提案し、東京特別区並みの制度提案を形を変えて実現させた。浜田市は港中心で、内陸は農村、その違いを乗り越え財政難も解消する合併を推進する仕組みで、それぞれの自治区は独自財源を持ち、職員の7割はそのまま区に残る制度で運用しようとしている。旧来の合併においても従前の役場には支所を設置するなど、基本的な行政の枠組みは大きく変えられていない。この実態を制度に織り込んで積極的に活用しようとする仕組みであり実践的と評価できる。

(まだ強いので、今は動かない)

- 静岡・湖西市：浜松市とは浜名湖を挟む位置にあり、周辺自治体の財政力は低く、かつ静岡県内には3つの政令市の動きもあるため、格上都市は狙えず、自らは財政力が豊かなため、合併による期待できるメリットは少ない。しかも隣は愛知県豊橋市で、生活圏は一体、地域内の企業への通勤者も多いことから、将来をにらんで今回の合併はしないと判断。

④ 合併協議の中で発生している問題

今回の合併協議の中で発生している問題点は下記の4点があげられる。

- a. 議員特例の乱用に見られる選良の見識のなさ：暫定的とはいえ、議員数の多さのみならず、その意識の低さは目に余る。こうした見苦しい事象の起こる地域は外部地域から見ると「たかり体質」として極めて低く評価され、今後の企業の進出は期待しにくく、これからの地域経営にとっては大きなマイナス点と成る。
- b. 特例債の過剰活用による「将来のつけ」拡大の懸念：兵庫・篠山市は隣接4町による、新市名や新庁舎の位置などの問題で数回の挫折を経験し協議を重ねた上での合併で、平成合併の成功事例として評価された。この合併に至るプロセスはモデルケースとして、関係者の知恵と汗と涙の結晶として喧伝された。合併後の新市建設計画では10年間で190億円に上る事業を予定したが、5年経過後の現在、すでに162億円（85%相当）を消費しており、借金の返済が始まっ

「平成の大合併」を中間総括する

てその重さに苦心している。合併促進のための「アメ」が、わずかな期間で自ら招いた「ムチ」になっている。新合併自治体はこの轍を踏まないための、早期の対策は不可欠である。

- c. 広域圏行政サービスエリアの分断：各自治体のそれぞれの判断から合併協議は始まっているが、必ずしも現行の広域圏行政の枠組みにはとどまっていないケースが多い。このため、新たな合併により、サービスエリアが分断される地域が発生している。早晩、分断エリア問題は更なる新たな枠組みと仕組みの中で解消されることになるが、今までの広域圏行政の不満足な点が露呈したものといえる。自治体は問題が発生しても地理的な位置を移動できないだけに、問題解決を複雑にしない工夫が一層必要である。
- d. 合併による飛び地の発生：合併により当初から飛び地の発生が予想される自治体がある。インフラが十分整備済みの地域でも不都合が予想される中で、まして地方の過疎地域での合併で飛び地が生ずることは、効率的な行政体制としての受け皿にはふさわしくない。早期の解消はぜひとも必要である。

05年を第1次目標とする合併は、恩典を利用できる合併としては、現時点では一段落を迎えている。ただし国は引き続き、今後も合併を促進する意向である。05年度からは新たな自治制度を含む改正合併法が施行される。全国での多様な苦い経験を総括し、「自治区制度」のような有効な仕組みは積極的に採用し、かつ、さかのぼって適用し現在進行中の合併による新課題を早期に解消することが望まれる。

## 5. 平成の合併を中間総括すると

平成の市町村合併を中間段階ではあるが総括すると大きく3点が上げられる。

### ① 現行行政制度の仕組み・枠組みを補完する広域・狭域（上と下）両面の行政制度の整備

表3 現行及び提案・検討中の行政制度

国	都道府県	市町村
	広域市町村圏	政令市
	広域連合	中核市
		特例市
(道州制)	(市町村連合)	(地域審議会)
(政令県)		(地方自治区)
		(合併特例区)

(…) 書きは提案・検討中の制度

国の下に都道府県、市町村の2段階の行政制度に加えて、広域市町村圏による一部事務組合制度がある。基礎自治体となる市町村単独で対処するには小規模で非効率である、負担がかかりすぎる、ゴミ処理・上水道・下水道などを周辺の格上都市と連携して行政サービスを供給する仕組みである。

さらにこの制度を発展させ、より高度サービスを可能とする狙いの広域連合制度もあり、医療・福祉などの分野で活用されているが、狙いと裏腹に自己決定権が限られており、国が決定権を握ったままで地方分権の受け皿にはなっていない。

今回の合併協議の進む中で、全国町村会から「市町村連合」が提案されている。「連合」を組む自治体は住民生活に密着した事務を担い、ハード事業など共通する事務は「連合」が行う。「連合」の事務が全体の6割を占めるなら、各自治体の職員の6割を「市町村連合」に異動させる。「連合長」は公選制とすることなどである。共通する事務を一本化することで行政効率を高め、国や県から権限と財源を移譲することで合併と同じ効果がある、と全国町村会は強調している。

また、通常の市町村には、その基礎自治体の下に行政制度としての「区」は政令市以外には存在しない。今回の合併による自治体域の拡大は、個性ある街づくりを推進することとは両立しにくい。まして、各地で創造し育まれた地域を維持していくためのシステムを存続させるためにも、旧自治体範囲程度を対象とする「区」の制度は期待できる。事実、岩手県藤原町、鳥根県浜田市では導入している。この類似制度として、05年度からは「地方自治区」、「合併特例区」の制度が用意されているが、「広域連合」のように、必ずしも自治が貫徹できない制度ではなく、地域の実情に合わせて、自由に扱い易い小規模エリア対応の制度が用意されるべきである。

この基礎自治体に対する、上（広域）と下（狭域）両面から補完する行政制度（地域で応用が可能なように裁量幅の大きい制度）が用意されれば、今回の合併の弊害を大幅に減じることが可能となろう。

事例に述べた、明日香村についても新自治体に属し、この下側の補完制度を応用すれば、行政の問題は解決できることになる。特にエリア全体を特別区に指定し、現在の法制度は維持し、あわせて行政サービスは新自治体でカバーする。また破談の根源となった名称の問題については、Wカップで名をあげた大分県中津江村の例があげられる。中津江村は合併により新・日田市になるが、住居表示は日田市中津江村（町でない）を名乗り、今まで、「〇〇郡中津江村」が「〇〇市中津江村」に変わるだけとなる。全国の明日香村ファンはこれでも、名称が残らないと反対するのであろうか。

## ② 基礎自治体のフルセットサービス提供型からの脱皮

現在、国内どこでも、インフラの整備・行政サービスの供給などはある一定レベルに達しており、緊急性をもつ事案は減少している。また公共サービス提供者は多様化し、行政に加えて、N



PO、民間企業の参入も期待できる。一方で自治体関連の公社、第3セクターの多くは各種の問題を抱えており、多様な公的サービスを全て、従来どおり、行政のみが行うことは限界がきている。民間開放を進める「市場化テスト」の試みも始まっており、あらためて基礎自治体にとって必須の最小限の行政サービスは何かを再定義すべき時期である。

「みなし公務員」制度も活用しつつ、供給側の仕組みによるサービス提供から、需要側から好ましいと評価できる供給体制を再構築することが必要だ。この見直しにより、より小さい地方政府は出来上がり、より効率の良い仕組みは構築可能と考える。①に述べた、自治体側からの補完制度により、極めて小さい体制でも維持し機能することができる。富山村のように村役場を成立させるために職員としての住民がいるのか、少数でも住民がいるから法律で義務づけられたフルセット型サービス供給のため、極めて過大な村役場があるのかわからないことにはならない。孤立型を選択した矢祭町でも、工夫により住民ボランティアを活用しているし、埼玉県志木市においても、窓口業務の市民ボランティアへの開放は行って、行革を進めている。ルールの弾力化を図り、やれない理由をなくすことが、行政改革の早道である。地域にあった、規模の自治体運営の形態が認められるならば、行革は一層進むことが期待できる。

### ③ 自治体の格付けと「ご褒美システム」の導入による行政評価の推進

今回の合併協議の中で、明らかになったことは、自治体の議員・首長の中には、選良の名にまったく値しない者が少なからずいる事実である。苦肉の策で議員特例、中でも在任特例を用意したとはいえ、この制度をフルに活用しようとする地域と、そうでない地域を外部の目から見る評価は格段に異なる。また、合併協議の中での各首長の振舞い方も地域を導くリーダーか否か見えてくる。そして議員・首長を通して、地域は評価されることになる。

現在、企業は無論のこと、病院、大学などを対象に民間格付け機関のよる評価が公表されて、その機関の信用力、ひいてはその存在意義が評価されるようになってきている。地方債の発行が余儀なくされる今日、都道府県レベルでの格付けも始まっている。この流れは、いずれ市町村レベルの評価にも展開されよう。格付けによる評価及び評価の根拠が公表されれば、今までは、地域の独占的で唯一体制であった自治体も横並びの評価にさらされることになり、行政側はもっと緊張感を持った業務の執行が期待できよう。

また、「お小遣いシステム」とも呼ぶべき交付税は、今まで総務省が独壇場で判定してきた。基準財政需要額と基準財政収入額との差を交付税交付金で自動的に穴埋めする、いわば収入に合わせて支出を図る家計では一般的な行動をとらなくてもすむ、努力が反映されない＝努力しなくてももらえる仕組みである。お小遣いとしての交付金の仕組みは改変し、努力がむくわれる仕組み、知恵を出して工夫した地域づくりのアイデアにはお金を出すが、知恵も汗も出さない自治体には最低限の交付金にとどめる仕組みに変換することが望まれる。

地域が寄りかかりの構造を捨てない限り、自治に値する権利は維持できないことを明確にしないと、ダメな理由ばかりを述べるだけで、他人依存体質のしみこんだ自治体の再生は期待できない。こうした仕組みにより、目覚めた住民が多くなれば、その選良たる議員、首長もしかるべき人材に置きかえられることになるだろう。

市町村合併は手段であって目的ではない。市町村合併とこの動きを補完するシステムを整備することにより、来るべき地方分権時代に、地域みずからの知恵と汗が、個性的な地域を創出することにつながる受け皿作りになることが期待されている。

### 参考資料

1. 「週間ダイヤモンド」04年7月24日号
2. 「日本経済新聞」
3. 「平成の市町村大合併」 国際地学協会 (03.10)
4. 「分権型社会を創る 7 市町村の規模と能力」 岩崎美紀子 ぎょうせい (00.07)
5. 「ここが知りたい 市町村合併」 小西砂千夫 日本加除出版株式会社 (01.06)
6. 「田舎の町村を消せ！」 久岡 学他 南方新社 (02.07)
7. 「自治体財政を分析・再建する」 出井信夫、池谷忍 大村書店 (02.11)
8. 「この国のかたちが変わる」 中西晴史他 日本評論社 (02.11)
9. 「なるほど日本地図帳04」 昭文社 (04.05)

### 参考：市町村合併記事抜粋：日本経済新聞より ( ) は日付

合併事例1-1；奈良県明日香村、存続へ模索続く 合併拒否、頼りの観光衰退目立つ (040128)

合併事例1-2；奈良県明日香村 合併への住民投票を否決、村議会 (040319)

合併事例1-3；奈良県明日香村 条例可決 助役・収入役を廃止、単独生き残りへ、(040917)

合併事例2；「平成の大合併」参加しない、売れる特産品アイデア練る…高知県馬路村 (040303)

合併事例3；「平成の大合併」参加しない、職員の自宅を役場の窓口に…福島県矢祭町 (040303)

合併事例4；「平成の大合併」参加しない、住民参加型の村営事業推進…長野県栄村 (040303)

合併事例5；鳥取県日南町 合併せず自立探る 民の力で過疎対策 (031216)

合併事例6；長野・富士見町、合併断念、緊縮策打ち出す—交付税減り将来不透明 (040316)

合併事例7；静岡県湖西市 財政健全で合併見送り (031222)

合併事例11-1；新潟市など13市町村 78万人、政令市を目指す (031216)

合併事例11-2；新潟県巻町・新潟市と合併協議 乗り遅れで負債を抱えて区役所設置要望も

「平成の大合併」を中間総括する

(040624)

- 合併事例12；堺市など1市1町 悲願・政令市、余裕なき財政——都市整備、市民要望強く (040318)
- 合併事例13；岡山市など2市2町 玉野市、法定協議案見送りへ、「政令市」実現は？ (040226)
- 合併事例14；今治市など12市町村 「しまなみ海道」がつなぐ海事都市 (040724 週刊ダイヤモンド)
- 合併事例15；松本市など5市村 25日合併調印、特例債事業候補に76件 (041020)
- 合併事例16；諏訪市など6市町村 3市町村が協議離脱、「諏訪は一つ」構想後退 (0402110)
- 合併事例17-1；福井市など5市町村 鯖江市長リコール、住民投票へ——合併白紙化に批判、辻市長は辞職否定 (040618)
- 合併事例17-2；鯖江市 リコールで市長失職、合併協議、冷却期間求める声 (040831)
- 合併事例18；佐賀市など7市町村 都市計画巡り合併破たん (040119)
- 合併事例19；石巻市など7市町 河北町が合併協当然に離脱 理念なき孤立に懸念
- 合併事例20；桐生市など6市町村 競艇が引き金で分断された広域合併 (040724 週刊ダイヤモンド)
- 合併事例21；泉佐野市など南泉州5市町合併白紙に (040824)
- 合併事例22；岐阜県飛騨市 誕生いきなり過疎地域 (040329)
- 合併事例23-1；現在は長野県山口村 「藤村の生地」越県合併へ 生活圏を優先 (040227)
- 合併事例23-2；越県合併関連議案、議員提案は可能——総務省 (041023)
- 合併事例23-3；長野県山口村と中津川市、越県合併を控え幼稚園で交流会 (0411023)
- 合併事例24；愛知県渥美町 復縁による合併申し入れ (04111002)
- 合併事例25；愛知県設楽町など5町村 自治のあり方問い直す、「庁舎」で破談 (040105)
- 合併事例26；富士見市など2市2町 三芳町——財政力格差から離脱 (040126)
- 
- 関連事例1；郵便局が変わる、広がる競争への自覚 地域の安全網目指す (040128)
- 関連事例2；大分県中津江村——「ナカツエムラ」残った (031208)
- 関連事例3；奈良市など1市1町1村 消防困惑、市町村合併で活動地域が飛び地に (040119)
- 関連事例4；予算編成に住民の巻き込む新たな取り組み
- 関連記事5；市町村合併、迷走続く——「自治区」で不安解消へ、「効率化」一辺倒に一石 (040628)
- 
- 広域交流事例1；八ヶ岳山ろく——観光振興に県境の壁破れ、共同PRへ連携 (040607)
- 広域交流事例2；県境を越えて 栃木・群馬の両毛圏の交流 (041027)
- 広域交流事例3；県境を越えて 栃木・茨城・埼玉の三国サミット (041027)