

小規模である壁にぶち当たることになる。しかし、その半面で、運命共同体の象徴たる町村の役場を容易になくせないという現実を、頭から無視することもできない。

自主的合併という枠組みのなかで、適当な合併相手があるところは幸せである。それがなければ、市町村がステップアップする機会がないという意味で不幸である。合併する相

手がなければ、そのときにはその町村の実態にあった範囲で、必要な権能だけを担うという意味での町村制の見直しが必要になってくるだろう。その意味で、勇気を持って合併をするか、覚悟をもって合併をあえて見送るかという図式になる。権能の大きさは違っても、どちらも目指すは、カネはなくても知恵の出る自治体である。

## 市町村合併にゆれる地域の現状と課題

静岡大学人文学部経済学科地方財政論

助教授 川瀬 憲子



市町村合併に関する共同研究を開始したのは、静岡市と清水市にて青年会議所を中心とした合併協議会設置を求める署名が集まり、法定合併協議会に向け

た動きが具体化した1997年にさかのぼる。その後、99年から2000年にかけてアメリカにて在外研究を行う機会があり、以前から取り組んできたアメリカ地方財政研究に取り組むことができたものの、帰国後は再び市町村合併に巻き込まれることとなった。講演依頼が増えたためである。講演先では、市町村合併にゆれる地域の現状を目の当たりにし、現場の痛切な声を聞くことができた。研究は「机上の空論であってはならず、できるかぎり実

証を重ねて論理を導き出さねばならない」という思いもあって、なるだけ多くの情報収集を行なうことにも努めた。地域を取り巻く激動の時期を、このような形で過ごすことができたのも、ひとえに「市町村合併と自治体の財政」というテーマに出会ったおかげかもしれない。

なかでもとくに印象に残ったのは、2002年2月16日に開催されたオホーツク地域自治研究所による「市町村合併問題をとおしてまちづくりを考える」市民フォーラムであった。北見市の会場には、市民や役所関係者など170名以上が集まり、市町村合併への関心の高さをうかがい知ることができた。北海道北東部に位置する網走支庁管内には、人口約30万人の地域に北見市、網走市、訓子府町といった26の市町村が存在しているが、そ

の多くは財政力指数が低く、財源の大半を地方交付税に依存している。98年に始まった人口4,000人未満の小規模町村に対する交付税の段階補正の見直しの影響で、一般財源収入が減少し、それが地方債累積残高の増加と相俟って、財政的に逼迫している自治体も多い。交付税依存型の市町村同士が合併すれば、合併特例法の適用期限が切れて地方交付税が一本算定となった際に大幅な削減となる。地方交付税改革の波は、交付税削減という「ムチの論理」によって市町村合併へと駆り立て、合併すればさらに交付税を削減するという「二重のムチの論理」となって「自治体リストラ」を余儀なくさせる構図になっている。

しかも、北海道庁が示す合併区割案のいずれをとってみても、広大な面積となる。なかには神奈川県ほどの面積になるところもあるという。市町村合併によって一つの極に重点投資を行えば、編入町村は相対的に衰退する可能性がある。市民フォーラムでは、基調講演に続いて4本の研究報告が行われたが、そのなかで最も傍聴者の注目を集めたのが、「昭和の大合併」の際に北見市に編入合併された相ノ内地区に関する実証研究であった。地元に住む二人の主婦が、半年間にわたって資料収集とヒヤリング調査を重ねて行った研究成果ということで、事前に『北海道新聞』にも掲載され、それを聞くために集まった市民も多かった。相ノ内地区は、合併直後から激しい衰退を招くことになるが、研究を始めた頃はそれが合併によるものかどうかは分からな

かったという。それが小中学校などの公共施設統合整備や都市計画といった合併関連の法政策による影響が大きいということが、詳細にわたる地域史研究を通じて明らかにされたのである。

昭和の大合併期を振り返ってみると、1953年の町村合併促進法（3年の時限立法）制定からわずか3年間に、市町村数は3分の1となり、6,000を超える市町村が編入によって姿を消した。当時、合併促進法ではシャウプの提唱によって創設された地方財政平衡交付金については、特例期間内は「合併前の合算額を下回らないように算定する」という規定があったにもかかわらず、54年には地方財政平衡交付金は廃止となり、現行の地方交付税制度へと改変された。財源保障システムがくずれて、国税の一定割合を配分するシステムへと変わったのである。そのために、地方交付税額そのものが大幅に圧縮されることになった。合併促進法施行期間中に交付金改革が断行されたことで、国の合併に対する財政支援策は、事実上反古にされたのである。促進法に盛り込まれた「アメの論理」を受けて、公共事業目白押しの新市建設計画を掲げた合併町村の多くは、交付税削減と起債制限によって合併直後から深刻な財政危機にみまわれることとなった。それは、増税、公共料金引き上げ、多額の寄附金という市民の負担増をもたらし、小中学校の統廃合などをおし進めたのであった。詳細は、近刊本にて掲載する予定だが、国の政策に翻弄される合併市

町村の姿は、歴史の教訓として心にとどめておかねばならないであろう。

ところで、財政構造改革の一環として全国画一的に推進されている市町村合併は、いわば「究極のリストラ」である。人口30万人を目途に300から1,000の自治体への再編を促そうという構想には、多くの矛盾が存在している。市町村合併にあたっては自治体ごとの個別の検証が必要となる。とくに、投資の重点化による大規模開発、合併特例債などの地方債の増発、吸収合併となる地域の相対的衰退問題、住民に身近な社会サービスカット、特例期間後の一本算定による地方交付税の削減が自治体政策に及ぼす影響など、いずれもが合併直後かあるいは何年かのちに合併市町村財政を直撃することを想定しなければならない。しかしながら、この一年余の間に、地方交付税改革の動きとも相俟って、市町村合併をめぐる動きはさらに活発化し、市町村合併に関する研究会を発足させるなど、何らかの形で合併計画を検討し始めている市町村は2,000を超えるとも言われている。

静岡市と清水市の合併計画は最終局面を迎えることになり、合併協議会と両市議会にて正式に2003年度から対等合併することが可決された。10年間で5,500億円の公共事業計画が組み込まれた新市建設計画には、100億円のオペラハウス・バーチャル水族館、101億円の日本平整備事業、325億円の清掃工場建設、1,250億円の下水道整備、東静岡地域の新庁舎建設を含む拠点開発といった事業が

盛り込まれている。合併特例債への多大な期待感から地方債が増発されれば、地方財政危機はますます深刻化する。

こうした流れに対して、3つの市民グループ（静岡市で2つ、清水市で1つ）は、諮問型の合併の是非を問う住民投票条例制定を求める署名約10万票を集めて、両市議会に対して直接請求を行ったが、1月に両市議会でも否決された。決定型ではなく諮問型の住民投票条例請求でさえも否決されてしまったのである。朝日新聞社が静岡市と清水市の有権者約1,200人を対象に行ったアンケートによると、合併に賛成が33%、合併に反対が41%と、反対が賛成を上回り、73%が住民投票が必要であると答えたという。また、静岡市職員組合が静岡市民約16,000人を対象に行ったアンケート調査でも、約6割が反対という結果が得られた。事実上の吸収合併となる清水市のみならず、静岡市でも合併に反対とする意見が多いことに注目すべきであろう。これは、ハコモノ中心の新市建設計画に対する市民の痛烈な批判のあらわれであり、住民投票への必要性の高さは、恣意的に選出された合併協議会主導型でかつ非民主的な意思決定方式に対する疑問のあらわれでもある。

静岡市・清水市合併協議会では、新市名称の決定が最後までもつれ込み、全国から公募によって集められた新市名のうち五候補から三候補に絞り込んだ際に、「清水市」という名称は消された。最終的には、静岡市側の委員18票が「静岡市」に、清水市側の委員18

票が「駿河市」に、静岡県の委員二名が「静岡市」に投票したことで、「静岡市」に決定された。県の委員に対する県知事の意向が大きく働き、事実上新市名称を県知事がトップダウン方式によって決定した形になった。自治と参加にもとづく分権型社会が模索され、トップダウン方式に代わるボトムアップ方式による民主的な意思決定が求められる時代の趨勢からすれば、いかに時代錯誤の動きであ

るかが読みとれる。

「昭和の大合併」から半世紀を経た今日、歴史の教訓と実証の積み重ねの上に立った議論こそ重要であり、オホーツク地域自治研究所のような市民フォーラムが各地で開催されることを期待してやまない。学習会や研究会で拙著『市町村合併と自治体の財政』（自治体研究社、2001年）が少しでもお役に立てば幸いである。

## 北陸 PICK UP

このコーナーでは、北陸を中心に地域の様々な活動や身近な問題などを取り上げてレポートしていきます。

### 助け合いの仕掛け人 有償ボランティア団体 さわやか「いいね金沢」

畑やたんぼがぼつぼつ散らばる住宅街に、カラフルな看板がみえた。そこが今回うかがった、有償ボランティア団体 さわやか「いいね金沢」（以下「いいね金沢」と略す）の事務所だ。「いいね金沢」は、2001年3月、市民により自主・自発的に設立された、掃除・洗濯・外出介護といったホームヘルプ、託児などのサービスを提供する任意団体である。これ以外にも、事務所に併設の「ふれあいサロン」ではおしゃべりをする場の提供のほか、ミニ講座や手作り教室、カウンセリングなども行われている。分野問わず、“暮らしのお手伝いをする”のが「いいね金沢」の特徴で

ある。設立から1年経った現在、月曜から日曜までほとんど利用者は絶えることがない。

#### 入院中目の当たりにした現実

代表者の中野啓子さんは元整体師。2年前入院したことが、「いいね金沢」の立ち上げのきっかけとなった。自宅に帰りたがらない高齢者、介助が必要な高齢の親を引き取りたがらない子ども、介護保険導入後以前より負担が増え、思うように介護サービスを受けられない人。つらい現実が日々眼前につきつけられた。「他人事ではない。自分は大丈夫と思っ