

併に対する関心は、県下全般で高まってきていると受け止めております。

特に高松町、七塚町、宇ノ気町の河北郡北部3町並びに七尾市及び田鶴浜町、中島町、能登島町の鹿北3町の2地域がそれぞれ本年4月1日に法定合併協議会を設置したほか、志賀町と富来町が任意合併協議会を設置するなど、各地域とも主体性をもって合併に対する取組みを進めております。

市町村の合併は、その存立に関わる重大な

事柄であり、地域の将来はその地域が決定すべきであることから、住民の意思が尊重され、上意下達や強制によることなく、無理のない形で行われることが必要であります。

県では、合併特例法の期限が平成17年3月であることを踏まえ、今後とも関係市町村や住民の方々により、しっかりとした議論が行われるように努めていくとともに、合併しようとする市町村に対しまして、より積極的な支援をしていくこととしております。

## 自主的合併とはどのような選択肢であるか —市町村中心の自治と合併の関係

関西学院大学教授 小西 砂千夫



### 1 改革の進む町

#### での感想

自治体改革で評価の高い町に伺う機会があった。人口規模のごく小さい自治体ながら、予算書の改革などに始まって注目すべき成果をあげている町である。市町村合併について議論する機会があったのだが、私としては非常に話がしやすかった。小規模自治体にとって行政合併に対する理解が得にくい理由が次のように2つあるにもかかわらず、その町ではその問題を超越している感があったからである。

小規模町村にとっての役場とは単なる行政組織の拠点以上の意味がある。その地域の住民にとっての「運命共同体のシンボル」は、小学校でもJAでもなく、役場であることが多いからである。役場の合併とはしたがって、理屈なしに恐ろしいことである。集落の求心力を失わせ、心のよりどころを挫くことになる。これは役場が地域最大の産業というような現象を超えた問題であり、単なる利権構造などと評して否定できないものがある。都市部では市役所が移転しても、それが地域経済の構造をゆさぶる程の影響はないが、農村部はそうではない。

また、小規模町村は役所の組織風土として、

そもそも法律に基づいて近代的な行政運営を行い、地域に必要な政策を企画立案するというよりも、アドホックに現状に対して対応することで一応の満足を得ており、行政組織としての充実についてそれほど問題意識を感じないということも多い。そうした町村において、市町村合併が必要であるのは、役所組織の強化であると説いても、現状で役所組織の小ささが壁となって問題解決能力の限界を痛感したという経験がなければ、分権改革の体制整備としての市町村合併が必要と訴えても、結局のところ実感が無い。

それらの点で、その町は他にはあまり見られないような点がある。まず、リゾート基地としてにぎわいを見せている地域であり、地域経済の基盤が強く、外にも開かれている。大阪等からの移住者も多く、地域経済の担い手が役場を離れて育ってきているということがある。町内には驚くような洒落た店もある。地域経済が精神的に役所から自立していることで、合併して役場が移ることがあったとしても、その恐怖感はそうでない町村に比べて小さく、都市部に近い感覚のように思われる。

ついで、その町は住民と行政のあるべき関係を構築するという方向で役所の改革に取り組んだ結果、行政組織に活気と誇りが出てくる一方で、大きな仕事が一部の職員の肩にのしかかってきて、小規模自治体としての力の限界に突き当たっている様子が見られる。また、その町の行政運営の手法はたとえ合併したとしても、新しい自治体で当然受け継がれ

るべきという自負もあるように感じられた。その結果、合併して行政組織が大きくなることを歓迎する雰囲気がある。

以上は、町長を始め町の関係者のごく一部と意見交換をして得た筆者自身の感覚をもとに組み立てているので、あくまで筆者の主観であり、客観性があるかどうかは確かではない。もしも筆者の想像が正しいとすれば、その町が市町村合併を他の地域ほどには忌避していない理由は十分にある。また裏を返せば、その町のような条件が備わっていない多くの小規模自治体にとっては、市町村合併は恐怖以外の何者でもないということがいえる。

## 2 市町村中心の自治と合併の必要性

市町村中心の自治という原則は、住民にとってもっとも身近な役所である市町村が、住民の生活を支える基礎的なサービスを、規模にかかわらずフルセット提供するということであるから、自治を徹底するという意味では一つの理想型である。また、近年の分権改革では、新しい行政需要は基本的に市町村が担うことを前提としているので、市町村の担う権能は今後ますます増える傾向にある。

したがって市町村中心の自治という原則を維持するためには、行政組織としての市町村を一定規模以上にするという意味で、最低規模をクリアするような市町村合併を持続的に政策として推進することが条件となる。市町村中心の自治が自治の理想型とすれば、合併はその背後にある影の部分になる。

昭和の大合併は、市町村中心の自治のスタートにあたって、町村が規模の拡大の必要性に対して、比較的素直に応じたと結果と評価することができる。しかし、最低人口8,000人、全国の市町村を3分の1の3,000余にするという目標が達成されたことから、昭和40年の市町村合併特例法の改正にあたって、合併推進の従来方針から合併中立に転換することになる。代わって、過疎対策の推進という方向が打ち出されることになる。今風にいえば、痛みのある政策から癒し系の政策に転換したわけである。

ところが、昭和30年代の後半から、大都市への大量の人口流入が続き、過疎化の波が押し寄せることになる。合併によって一度は一定規模以上に達していながら、小規模自治体が増え続け、その一方で市町村の権能は増えるばかりというアンバランスが続いた。そうした状態を30年以上も放置しておきながら、平成11年の分権一括法のなかで、突然、市町村合併の推進という方針が出てきた。市町村が一定の権能を担う上で、最適規模をクリアする合併が必要と訴えても、容易に理解されないのはやむを得ないといえよう。

法的には市町村中心の自治となっていながら、その体制が整わないまま30数年が経過した結果、小規模町村の現場では、実態として都道府県が市町村の行政能力の大きな部分を下支えしている。分権改革の結果、市町村ごとに独自条例を作成することが必要とされたが、そのノウハウは意外なほど現場には

蓄積されていない。

地方分権推進委員会での改革論議の際には、確かに市町村合併を必要としない範囲での分権改革ということで進められた。仕事自体を移すというよりも、権限を移して政策判断をより現場に近いところとする、という方向で改革の姿が描かれたのは、市町村合併を前提としない改革という枠組みに忠実であったといえよう。

しかし実態として、分権改革をする以前から、小規模市町村においてはこなすべき事務の量と行政組織の大きさのアンバランスがあまりにも大きく、都道府県のサポートなしには動かない状況にあったとするとどうであろうか。分権改革によって合併が必要になったわけではないが、それ以前から合併は本来的に必要であったことになる。

### 3 カネはなくても知恵の出る自治体に

合併の論議が迷走気味なのは財政問題との混同があるからと思われる。しかし合併が本来的に必要なのは、市町村の担うべき権能が、小規模町村にとっては過酷なほど大きく、都道府県のサポートなしに仕事ができないという現状に長い間おかれたことで、市町村自身の問題解決能力が十分に培われてこなかったことにある。財政問題は確かに深刻であるが、合併によってその問題が根本的に解決されるわけではない。

改革の進む町の例を挙げたように、積極的に自治のあるべき姿を実現しようとする、

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