

「平成の大合併」は地域に何をもたらしたか

岡田 知弘

(京都大学大学院経済学研究科 教授)

1. はじめに

周知のように、政府の第29次地方制度調査会は、総選挙前の2009年6月、最終答申をまとめ、「平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当である」と結論づけた。同調査会では、当初、道州制導入を視野に入れて、市町村の「更なる合併」を進めるべきだという政府側の提案に対して、山本文男全国町村会長、片山善博前鳥取県知事、研究者委員のほとんどが、「検証なき合併はすすめるべきではない」と発言し、政府が前面に立った「平成の大合併」はいったん終了することとなった。ただし、「一区切り」という表現にも見られるように、道州制導入や地方分権改革の政策動向次第では、再び合併推進政策に戻る可能性も残されているといえる。とりわけ、当初「第二次平成の合併」をすすめ当面700~800市町村に再編すべきだというマニフェスト案をもっていた民主党が政権の中心に座ったことにより、市町村合併政策が今後どうなるかは、予断を許さない状況にある。

だが、問題は、今回の「平成の大合併」によって、地域の現場がどのようにになっているかを客観的に把握することにある。地方制度調査会で、「検証なき合併はすすめるべきではない」という意見が噴出したのも、今回の合併が、地域において深刻な事態を引き起こし、合併を推進した首長や地方議員自身から「こんなはずではなかった」

「だまされた」との声が多数出てきたからにはほかならない。

小論では、私が専門としている地域経済論の視点から、市町村合併による自治体再編が、地域経済や地域社会にいかなる影響をもたらしたかを、明らかにすることにしたい。地域経済論の視点から見ると、市町村役場は地域経済や地域社会を形成する重要な主体のひとつである。本来、地方自治体は、「事実上、住民が経済的・文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在」（1963年3月27日、最高裁判例）していることを前提にして作られた住民の自治組織である。その共同体意識が保たれている生活領域において、市町村役場は毎年まとまった予算を投下している。いわば地域における民間企業、農家、協同組合と並ぶ地域内再投資主体のひとつである。その投資額が地域経済に占める比率は、人口が少ない小規模自治体ほど高く、そのような地域ほど最大の雇用を擁する事業所でもある。しかも、条例や各種行政サービス等によって、それぞれの地域の個性に合わせた地域形成の法的手段を有しており、それらを活用することにより、地域形成を継続的に行う役割も果たしている。

市町村合併という自治体再編は、この地域の再投資主体であり、多くの雇用を擁する事業所が統合され、条例や各種行政サービスも再編・均一化することを意味する。とりわけ問題なのは、新たな自治体において周辺部に位置し、町村役場がなくなり、支所が置かれるだけとなった旧町村地

域である。投資主体、地域形成主体、そして、そこで働く職員が大幅に消滅することによる地域経済・地域社会への影響は、かなり大きいといえる。これらの点を、以下、具体的に見ていくことにしよう。

2. 「平成の大合併」の推進と帰結

(1) 小泉「構造改革」と市町村合併の推進

「平成の大合併」という言葉は、「明治の大合併」および「昭和の大合併」に模して名づけられたものである。「明治の大合併」は、近代国家を成立させる過程において行政の末端機構をつくるために国家機構改革の一環として推進された。また、「昭和の大合併」は戦後憲法と地方自治法の成立、さらに6・3制の教育改革のなかで中学校の建設と運営が必要となり、人口7千～8千人規模の市町村が最低規模とみなされ、1953年から3年の期限を切って政府が強力に推進し、市町村数を3分の1に集約した。島恭彦は、「明治の大合併」を資本主義体制の下に7万の小農村を引きずり込むもの、「昭和の大合併」を独占段階の資本主義が地主勢力消滅後の農村支配網を再編するもの、と規定した(島編 1958: 3)。それから、ほぼ半世紀を経て、1999年の市町村合併特例法が制定され、「平成の大合併」が始動する。

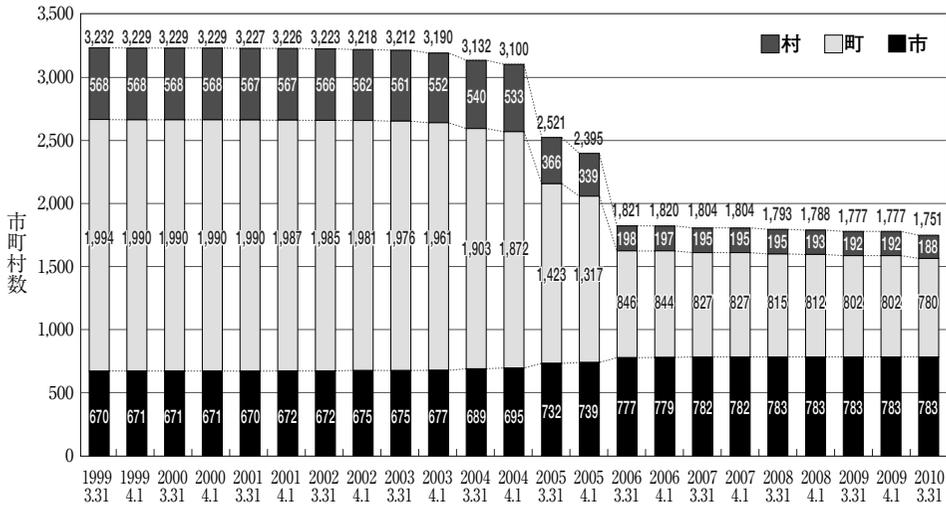
「平成の大合併」は、「地方分権改革」の一環として位置づけられ、橋本行革のなかで進められた中央省庁再編に合わせると同時に、地方交付税に代表される国による地方財政支出を削減することを目的としてすすめられた。その背後には、「グローバル国家」を目指して、企業がグローバル競争に打ち勝てるような事業環境を作り出すために、経済団体連合会(以下、経団連)が道州制導入をにらんだ自治体再編を、強く要求したことがあった。ちなみに、経団連は、2000年12月に「地方行財政改革への新たな取組み——行政・住民・企業の全員参加による改革促進を」と題する文書を発表した。そこには、市町村合併をすすめる理由として、以下のような点があげられていた。「例えば、中小規模の自治体における電子化

への取組みの遅れとともに、地方自治体毎の煩瑣な許認可等の申請手続きや庁内の縦割り行政等が、効率的・合理的な企業活動の展開を阻害し、事業コストを押し上げ、グローバルな市場競争面での障害となっている」。すなわち、グローバル競争をすすめていくうえで、中小規模の自治体の分立が、大きな障害であるという認識を示していたのである。

このような提言も受けて、政府は、2000年12月に、独立行政法人化制度等の導入による行政のスリム化と、市町村合併の推進による地方分権化の推進、官と民の関係の見直しによる大幅な規制緩和を盛り込んだ「行政改革大綱」を閣議決定する。このなかで、「市町村合併後の自治体数は1000を目標とする」という与党行財政改革推進協議会の方針を、そのまま数値目標として取り入れた決定がなされ、「平成の大合併」が強力に推進される体制が整う。2001年4月に発足した小泉純一郎内閣は、それまで動きが鈍かった市町村合併をすすめるために、強力な推進体制を構築するとともに、アメとムチの政策を強める。

市町村合併特例法では、地方交付税交付金の算定換え特例を設け、本来ならば合併してすぐに一本算定により削減される交付金を、10年間は合併前と同じ形で旧市町村ごとに算定したものを合算するとともに、残り5年かけて、1年に20%ずつ削減して、16年後に本来あるべき交付金額にすることとした。また、ハード事業ができるように、合併特例債の発行も認め、その7割相当分を後に国が措置することとした。そのほか、議員の在任特例や各種補助金をつけたのである。他方で、小規模自治体ほど手厚く配分されていた地方交付税交付金の「段階補正」を、徐々に削減し、さらには「三位一体の改革」によって地方交付税の大幅削減を先行させ、小規模自治体に対して兵糧攻めを行う「ムチ」の政策を強化した。これに拍車をかけたのが、人口1万人未満の自治体については、近隣自治体あるいは都道府県に行政権限を補完させ、「窓口町村」化する「西尾私案」と自民党案の提起であった。これにより、それまであまり進展していなかった市町村合併協議会の設立

図表-1 市町村数の推移



資料:総務省ホームページ(http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090624_01.pdf)

が一気にすすみ、2005年度末に時限切れを迎える市町村合併特例法（以下、旧特例法）の特例認定が事実上1年延長されるとともに、新たに合併新法が5年期限で制定されるに及んで、2005年前後に「かけこみ合併」が一斉に展開されることになった。

(2) 「平成の大合併」と

基礎自治体の「大規模化」

以上のような政府主導による合併推進政策の結果、旧特例法の期限切れ時点（2006年4月1日）で、1999年3月末に3,232市町村であったものが、1,821市町村まで減少する（図表-1）。さらに、その後の合併新法体制の下でも合併が進行し、2009年10月5日時点で1,772市町村となっている。合併新法の期限が切れる2009年度末には1,751市町村になる予定である（2009年11月8日時点）。

以上のように、市町村数は10年間にほぼ半減したわけであるが、政府が2000年の閣議で目標とした1,000市町村への再編にはならなかった。だが、市町村数の減少は、基礎自治体の面積の拡大を意味する。総務省の『市町村の合併に関す

る研究会報告書』（2008年6月）によると、合併した自治体についてだけ見ると、合併前の平均面積101km²、平均人口2.6万人が、2008年10月時点には平均面積357km²、平均人口9.2万人になると推計している。この結果、特別職と議員が約2万1,000人削減されることになるとしている。このように「財政的効率化」の視点から、評価すべきものとしてとらえているのであるが、住民自治の視点から見れば、選挙を通して、あるいは直接請求やリコールなどの直接民主主義の手段を通して主権を行使しにくくなるわけなので、住民自治の破壊、後退といってよいものである。さらに、後述するように、地域経済や住民の暮らしの視点から見ると、さらに重大な問題が、合併特例期間であるにもかかわらず出現していることが問題である。

ちなみに、「平成の大合併」によって、面積が500km²を超える自治体が203、うち1,000km²を超える自治体が27にも達している。最大面積を有するのは岐阜県高山市で、実に、香川県や大阪府よりも広く、東京都とほぼ同じ2,100km²に及ぶ。住民の生活領域をはるかに超える自治体が多数誕生したわけである。

さらに、「平成の大合併」の特徴は、合併の進捗度の地域的不均等が大きかった点にある。図表-2は、1999年3月末日時点と2009年10月5日時点での市町村数の減少率を比較したものである。最も減少率が高いのは、広島県の73.3%減で、以下新潟県、愛媛県、長崎県、大分県、岡山県、島根県、山口県、秋田県、香川県で6割以上の減少となっている。これに対して、大阪府では美原町が堺市に合併しただけ減少率は2.3%にすぎない。このほか、大都市圏周辺およびもともと広大な自治体が多い北海道での減少率が低くなっている。

このような不均等が生じた要因として、合併協議における市町村名や市役所の位置をめぐる利害の対立に加え、今回の合併が、地方分権一括法の下で、市町村の自主性が重視され、県によっては知事が強い推進姿勢を示さなかったところがあったほか、福島県^{やすおか}矢祭町や長野県栄村、秦阜村、群馬県上野村をはじめとして、強制的な合併政策を批判し、「合併しない宣言」をする自治体が数多く存在したこと、さらに住民投票によって合併の是非を決めるべきである

図表-2 都道府県別市町村数の推移

都道府県	1999年3月末	2009年10月5日	減少率
広島県	86	23	-73.3%
新潟県	112	31	-72.3%
愛媛県	70	20	-71.4%
長崎県	79	23	-70.9%
大分県	58	18	-69.0%
岡山県	78	27	-65.4%
島根県	59	21	-64.4%
山口県	56	20	-64.3%
秋田県	69	25	-63.8%
香川県	43	17	-60.5%
佐賀県	49	20	-59.2%
三重県	69	29	-58.0%
岐阜県	99	42	-57.6%
富山県	35	15	-57.1%
山梨県	64	28	-56.3%
兵庫県	91	41	-54.9%
石川県	41	19	-53.7%
鹿児島県	96	45	-53.1%
徳島県	50	24	-52.0%
福井県	35	17	-51.4%
鳥取県	39	19	-51.3%
宮城県	71	35	-50.7%
静岡県	74	37	-50.0%
熊本県	94	47	-50.0%
群馬県	70	36	-48.6%
茨城県	85	44	-48.2%
滋賀県	50	26	-48.0%
京都府	44	26	-40.9%
岩手県	59	35	-40.7%
青森県	67	40	-40.3%
和歌山県	50	30	-40.0%
栃木県	49	30	-38.8%
宮崎県	44	28	-36.4%
高知県	53	34	-35.8%
福島県	90	59	-34.4%
長野県	120	80	-33.3%
福岡県	97	66	-32.0%
愛知県	88	60	-31.8%
千葉県	80	56	-30.0%
埼玉県	92	70	-23.9%
沖縄県	53	41	-22.6%
山形県	44	35	-20.5%
奈良県	47	39	-17.0%
北海道	212	179	-15.6%
神奈川県	37	33	-10.8%
東京都	40	39	-2.5%
大阪府	44	43	-2.3%
合計	3,232	1,772	-45.2%

資料：総務省ホームページ (http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090624_01.pdf)

とする住民投票条例直接請求運動が全国各地で展開され、400近い自治体で実際に投票されるなど住民運動が広がったことなどが、指摘できる（岡田 2008）。

3. 市町村合併と 総務省による合併効果分析

(1) 「骨太の方針2001」の地域活性化論

「平成の大合併」を推進するにあたり、小泉純一郎内閣は、2001年に策定した最初の「骨太の方針」において、次のように述べていた。「『個性ある地方』の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である。このため、すみやかな市町村の再編を促進する」。文字通り読むと、地域が活性化していないことを認めたくえで、その活性化を図るために「市町村の再編」、つまり市町村合併を推進するという論理である。逆に読めば、地域が活性化していない要因を、市町村の規模や政策能力に求めていることがわかる。だが、地域経済の後退は、市町村の規模や能力とは直接関係がなく、実際には1980年代後半以来の日本経済のグローバル化のなかで、生産の海外シフトによって国内工場の閉鎖や縮小が相次いだうえ、日米貿易黒字を削減するために農林水産物、鉱産物、繊維や家具・木工品などの製品を積極的に輸入し、国内産業の空洞化が地方を中心に進行したためであった。そのために地方財政も窮迫を遂げていたのである。経済活動の出口にあたる地方財政を合併によって「効率化」したとしても、基本的な経済活動の再投資力が地域から失われてしまえば、さらに地域経済が衰退していくのは当然のことであった（岡田 2005）。

では、なぜ、市町村合併をすれば地域は活性化するのか。当時、総務省のホームページには、合併のメリットとして以下のような文面が示されていた。「より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や『格』の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できます」。注目したいのは、「存在感」にしろ、「格」にしろ、「イメージアッ

プ」にしろ、すべて主観の世界の話であり、最後の言葉も「期待できます」で終わっている点である。つまり、客観的に必ず活性化するとは、言い切っていないのである。実際に、例えば、町村が、合併して市になったとしても、大きく変わる点は、社会福祉事務所を必ず置く必要があること、商工会議所を置くことができること、都市計画区域に宅地化農地がある場合、条例で措置しない限り自動的に宅地並み課税がかかること、ぐらいである。おそらく地域活性化につながるとすれば、商工会議所の設置ぐらいであるが、町村段階に置かれている商工会も、商工会議所も、都道府県や市町村からの補助金で事務局体制も事業も運用されている。市町村合併によって将来的に交付金が削減されることはわかっているために、ほとんどの合併地域では商工会の合併や商工会議所の再編が必要となる。そうなる人員削減やサービスポイントの減少によって、商工業者の支援体制も弱体化することになる。このように、合併それ自体では地域活性化を必然的にもたらす要因は、もともと存在しないといえる。そのために、あえて時限付きの特例措置を財政的に行うことが必要になったといえる。市町村にとって、合併それ自体に活性化効果があるならば、手厚い財政措置はそもそも不要のはずである。

(2) 総務省による合併効果分析

市町村合併による地域への影響を探る手がかりとして、まず総務省関係の2つの報告書を取り上げることにしよう。

総務省は、2005年11月に「市町村の合併に関する研究会」を設置した。これは、2005年4月施行の合併新法によってさらに合併を推進するために、「市町村合併の効果等を総括」するとともに、市町村合併マニュアルの全面的な見直しを行うために設けられた研究会であり、2006年3月に報告書を取りまとめた（総務省 2006）。

同報告書の特徴は、最初の分析枠組みにおいて、市町村合併による効果を、①国民から見た効果、②市町村から見た効果、③都道府県から見た効果、④国から見た効果に区分しつつも、本

論部分ではもっぱら「市町村合併による効率化効果」を財政面と人員削減面のみから検討している点にある。

試算方法は単純であり、1999年4月から2006年3月までに合併した557市町村を対象に、合併前の構成団体の歳出額（2003年度決算）と合併後の市町村の類似団体の歳出額（同年度）を比較し、おおむね合併後10年経過した2016年度以降、人件費や物件費、投資的経費がどれくらい「効率化」されたかを計算する方法である。結論は、1年で約1.8兆円の「効率化」が図られるというものであり、そのうち人件費が約5,400億円であり、職員数にすると約12万7千人の削減になるという。

以上のように、この報告書は、「市町村合併の効果等の総括」としては、あまりにも空疎な計算値しか示していない。合併特例債の効果さえも考慮に入れられておらず、推計値としても疑問な点が多々目立つ。もっとも、地方への財政支出の削減を目標としている国の視点から見ると、そのような削減＝「効率化効果」にしか関心がないのだろう。

同研究会は、2008年3月にも『市町村の合併に関する研究会報告書』をまとめている。これは、第29次地方制度調査会での議論に合わせ、合併をさらに推進する立場から、合併による効果を全国から集めて、「合併効果」を提示したものである（総務省 2008）。例えば、人口1万人未満の自治体で、合併後、財政力指数が増加したという指摘をしている。しかし、それは、合併前に1万人未満であった自治体の数字と、それらの自治体が合併した後の大規模自治体の数字とを比較したものであり、比較することができない数字である。かつての自治体の領域には、独自財政がなくなってしまい、大規模自治体と合併したところでは平均的な数字が上がるのはある意味当然である。むしろ、それらの地域に、実際に合併前後に、どれだけの財政支出や担税力の変化があったかを比較すべきである。また、合併後、まだ日が浅く、交付金などの合併特例が効いている現時点での評価は、報告書の冒頭でも断っているよう

に、科学的ではない。むしろ、旧合併特例法でいえば、合併特例が切れる段階での、財政以外の地域経済、地域社会、住民自治のありようの変化も射程に入れた分析が必要であるといえる。

というのも、ひとたび市町村合併の現場に飛び込めば、その財政的「効率化」が公務員を通しての行政サービスの低下を引き起こし、広域化した基礎自治体内において、とりわけ周辺部にあたる過疎地域において深刻な諸問題を引き起こしていることを否が応でも目にするようになるからである。何よりも主権者である「国民から見た効果」を分析しようとするなら、これらの問題こそ、合併の「効果」として把握する必要がある。

4. 市町村合併で地域は活性化したか

(1) 周辺地域の衰退が顕著に

市町村合併が地域に対してどのような影響を与えたかを、現地調査やヒアリングを含めて実施した調査に総務省過疎対策室の『市町村合併による過疎対策への影響と振興方策に関する調査報告書』（2006年3月）がある。同報告書によれば、合併で周辺地域となったところほど、地域社会崩壊の危機が高まっていることが、自治体担当者へのアンケートによって知ることができる。具体的には、①過疎対策に関する行政対応力の低下、住民サービスの低下、②公共施設やインフラの整備・維持管理に支障、③地域コミュニティや集落等の各種機能・活動の低下、④市町村内における各区域間格差、住民意識格差等々が、生々しく指摘され、周辺過疎地域の衰退が問題視されている。総じて、「過疎地域の観点からみると、合併して効率化が図られたものは少ないと考えられ、むしろ合併したことによって、地域の過疎化対策への危惧を助長しているような結果になりかけている」（京丹後市・旧久美浜町）という声に象徴されるように、市町村合併によって周辺部となった過疎地域において、広域合併の矛盾が集中して表れているといえる。

同様のことは、全国町村会の調査によっても明らかとなっている（全国町村会 2008）。同調査

図表-3 唐津市における合併に対する全体的評価

	良かったと思う	良くなかったと思う	どちらともいえない	分からない	総計
総計	10.2%	37.2%	42.7%	9.9%	100.0%
旧唐津市内	11.3%	22.2%	52.6%	13.9%	100.0%
旧町村小計	9.3%	50.0%	34.2%	6.5%	100.0%
浜玉	11.9%	37.3%	41.8%	9.0%	100.0%
七山	12.1%	51.5%	33.3%	3.0%	100.0%
巖木(きゅうらぎ)	10.7%	64.3%	21.4%	3.6%	100.0%
相知(おうち)	6.1%	51.0%	34.7%	8.2%	100.0%
北波多	20.4%	38.8%	36.7%	4.1%	100.0%
肥前	2.3%	52.3%	38.6%	6.8%	100.0%
鎮西	3.9%	60.8%	29.4%	5.9%	100.0%
呼子	6.1%	57.6%	27.3%	9.1%	100.0%

資料：地域循環型経済の再生・地域づくり研究会（2009）。回答総数724

は、合併した自治体と合併しなかった自治体の首長、議員、幹部職員へのヒアリングによるものであるが、合併によるプラス効果として、財政支出の削減効果や職員の能力向上が認められるとしたうえで、①行政と住民相互の連帯の弱まり（「住民自治活動では行政の役割が大きい。本市の場合、行政の支援策が大きく減った。行政が遠くなればなるほど、住民のよりどころがなくなり、活動は続かない。住民活動をサポートしていく行政の枠組みが合併後大きな問題となっている」元村長）、②財政計画との乖離（「合併当初は『サービスは高く、負担は低く』という方針でやってきたが、当然、財政面で壁に突き当たった。これが今の厳しい財政状況の大きな要因である」現役首長）、③周辺部の衰退（「本庁舎がある地区から遠い周辺部が衰退した。役場職員の減少、交流人口の減少が著しく、活気がなくなってきている。過疎地のなかの過疎が生じてきている」幹部職員、「市の南端から北端まで、車で2時間もかかるほどの広大な面積であるため、行政の目が行き届かなくなり、行政の単位としては過大になってしまったという感じがある」幹部職員）といった点が、マイナス効果として指摘されている。

また、私が関わった佐賀県唐津市での市町村合併に関わる住民アンケートでも、旧唐津市街から離れた周辺部の旧町村の住民ほど、合併に対す

る否定的評価が、肯定的評価をはるかに上回るようになった。唐津市は、旧唐津市を中心に1市8町村が合併した新設市で、面積487km²、人口13万人強の自治体である。2008年夏に住民アンケートを実施したところ、図表-3のような結果が出た。旧市町村別に、合併に対する全体的評価を尋ねたところ、「良かったと思う」と回答した比率は、1割にすぎず、「良くなかったと思う」比率が、旧唐津市内でも2割、旧町村部では5割に達した。市役所のおかれた唐津市街地から遠隔の巖木地区や鎮西地区では実に6割を超える比率となっている。「良くなかった」点として多くの人が指摘しているのは、「周辺部の小さな町や村が軽視される」、「住民サービスが低下した」、「財政状況が悪化した」、「役所や議員が遠い存在となった」、「保育園や学校の統廃合計画がすすんでいる」、「地域経済が衰退した」といった点である。また、地域振興をはじめ各種行政サービスの後退と負担の増大、さらに役場が廃止されたあと設置された支所機能や、地域審議会の権限の弱さに対して強い不満が表明されていた（地域循環型経済の再生・地域づくり研究会 2009）。

(2) 合併自治体における

地域の持続可能性の危機

最大の面積を有する高山市の人口は、10万人

弱である。東京都の面積に匹敵する規模に拡大することにより、高山市は、総務省幹部が推奨した「適正規模」人口とほぼ同じ10万人「都市」となったのである。ちなみに、ここでいわれている基礎自治体の「適正規模」とは、あくまでも「経営面からみた『基礎自治体』」、すなわち「総合的な行政主体」として見た場合である。面積や地形、そこに住む人々の暮らしや自治行為は枠外におかれている。その上で、人口規模を分析軸に、歳入、歳出面での統計分析をすると、自主財源に裏付けされて、効率的な歳出ができる基礎自治体の「規模」は、人口10万人とされたのである(山崎 2004)。このような基準に立つならば、「規模の利益」が働き、高山市はどの地域であれ「活性化」し、財政的にも「強く」なっているはずである。だが、現実、まったく逆である。

高山市は、合併前の時点では、人口6万6,437人で、財政力指数が0.72、公債費比率が12.3%であったが、合併後の2007年度決算によると財政力指数は0.56、公債費比率は20.1%となり、高山市では、合併時に1,250人いた職員数を5年間で400人削減する集中改革プランを策定するとともに、水道事業や保育園の指定管理者制度や民間への移譲を積極的に推進している。併せて小・中学校の統廃合をすすめ、すでに市の南東端に位置し野麦峠のある旧高根村では、小・中学校がすべて廃止され、人口が合併後4年で3割も減少した(牛丸 2009)。合併を推進した元村長も「合併で職員が市中心部に転出し、過疎化がさらにすすんだ。人がいなくなる集落も出てきかねない」と嘆いている(『朝日新聞』岐阜版、2006年5月1日)。高山市全体の人口も、旧高山市街地を含め、合併時(2005年2月1日)の9万7,533人から、2009年4月1日には9万4,235人まで減少している。

さらに、「平成の大合併」のモデルといわれた兵庫県ささやま篠山市は1999年度に4町が合併し、合併特例債の最初の適用自治体となる。篠山市は、合併特例債の発行枠200億弱をほぼ使い切り、中央図書館、市民センター、チルドレンミュージアム、温泉施設などの箱モノ建設を行った。総事

業費は、282億円に達した。このため、市の地方債現在高は、合併前(1999年度)の4町合計235億円から、2004年度には558億円に膨れあがったが、2007年度には428億円まで減らしている。ちなみに、2007年度の歳出規模は222億円であり、実質公債費比率は19.5%、将来負担比率は298.8%と、財政健全化法に基づく早期健全化団体指標に近い数字となっている。合併後10年を迎える時点での財政危機の深刻化であるが、地方交付税の算定換え特例が、残すところ激変緩和期間の5年のみになっている。今後5年間にわたり毎年2割ずつ地方交付税が削減されることにより、一層の財政の窮迫が予想される。他方、同市は、合併とともに人口6万人都市の建設を計画したが、合併後の人口は2001年9月末日の4万7,865人をピークに、2009年10月末日時点の4万5,325人へと減少の一途を辿っている。これらの事態は、合併による地域活性化が期待どおりになされなかったばかりでなく、地域社会や自治体財政の持続可能性の障害を市町村合併がつくり出していることを意味する。

(3) なぜ、市町村合併で

地域は活性化しないのか

では、なぜ、市町村合併で地域は活性化しないのか。市町村役場は、地域経済の一大投資主体であり、大規模な雇用を擁している経済組織でもある。市町村合併は、この投資主体と雇用の場を、周辺部から奪い、中心部の市役所所在地に集中することを意味する。しかも、合併特例法による交付金算定換え特例の期限が終われば、交付金額は急速に減額される。地域全体としても地域内再投資力が減少していくわけであり、これまで役場と取引していたり、自治体職員の個人消費によって営業してきた地元建設業や小売業、飲食店、サービス業の存立基盤が失われてしまうからである。とりわけ過疎地域の小規模自治体ほど地域経済に占める役場経済のウェイトは大きく、市町村合併による役場の喪失は地域の衰退に拍車をかけることになる。

しかも、交付金の削減は、行政職員の削減に

直結する。他方で、大規模自治体になるなかで、職員組織が縦割りとなり、旧町村役場が行えたような地域横断的な事業連携が困難になる。さらに、旧役場の代わりに置かれた支所には、行財政の決定権はなく、行財政サービスの窓口だけとなり、地域づくりや地域活動への支援だけでなく、災害対応も弱体化することになる。それだけではなく、自治体が補助金や人員を出していた農業委員会、商工会、社会福祉協議会など、地域産業や地域生活の支援組織の合併と人員削減も必然化するのである。さらに、自治体規模が大きくなると、周辺の過疎地域からの議員選出力も低下し、地域住民の声が行政に反映されにくくなるという事態も広がる。こうして、「市町村合併をすれば地域は活性化する」という言辞は、幻想と化すのである。

さらに、市町村合併の進展は、都道府県の行政組織を大きく変えることになった。政令指定都市や中核市が多数誕生し、都道府県レベルの権限が部分移譲されるとともに、地域振興局といった都道府県の出先機関の統廃合が行われ、例えば農業改良普及員の活動エリアや保健所の管轄地域も大幅に拡大することになっている。このことが、地域産業や地域生活の現場での行政の支援体制を大きく弱めているのである。

「平成の大合併」で駆け込み合併をした自治体が多数に及んでいることは先に見た。そこでは十分な協議をせず合併した事例が多く見受けられる。合併特例の期限が近づき、さらにそれが終了したときの地域の持続可能性を担保する取り組みが強く求められているといえる。

5. おわりに

問題は、住民の視点から見た場合、「平成の大合併」で誕生した大方の新基礎自治体の範囲が、住民の生活領域に比べてあまりにも広すぎる場所にあるといえる。この点では、冒頭に示した最高裁判所の判例が今も重要な意味をもっている。事実上、密接な共同生活を営み、共同体意識をもっていれば、選挙や直接請求、住民投票などの

主権行使による住民自治も十分に成り立つであろう。

しかし、そのような判断が不能な巨大な基礎自治体が数多く形成されたのである。この結果、当然、多くの周辺地域では、地域アイデンティティが希薄化し、コミュニティ活動も低迷することになる。新基礎自治体の議員についても、定数が絞られるなかで、地域全体を知悉することが不可能となる。有権者人口の少ない周辺地域においては、議員選出枠が大きく減少したり、あるいはなくなるところが出現し、間接民主主義においても直接民主主義においても、住民自治の空洞化が必然化せざるをえない。この住民自治機能の低下が、行財政改革によるきめ細かな産業支援サービスの弱体化と相まって、地方自治体の地域経済振興施策の効果を著しく低めているのである。

この点では、小規模自治体において、地方自治体と住民が協同して、効果的な地域づくりを展開していることから学ぶ必要がある(岡田 2009)。合併した自治体でも、地域づくりが前進しているところは、小規模自治体である(岡庭・岡田 2007)。合併した自治体においては、住民の生活領域に近い範囲に地域自治組織を設けて、住民が主導する地域協議会を置き、その地域自治区事務所に対して一定の行財政権限を付与することが、ぜひとも必要であるし、住民生活の維持や住民自治の点であまりにも広すぎる自治体の場合は、地方自治法でも認められているように、自治体の分離・分立もすすめるべきである(岡田・石崎編 2007)。「昭和の大合併」の際にも、分離・分立がなされた自治体が存在する。民主党が中心となった新政権が、構造改革の矛盾の一掃を図ろうとするならば、市町村合併のさらなる推進ではなく、むしろ主権者である住民の自治が保障される基礎自治体の再創造をすすめるための支援策を準備すべきである。

文献

- 牛丸ひろゆき, 2009, 「日本一広い岐阜県高山市の現状と課題」市町村合併・自治体自立研究会『合併を超えて自治体自立へ』東海自治体問題研究所。
岡田知弘, 2005, 『地域づくりの経済学入門』自治体研

究社。

- , 2008, 『道州制で日本の未来はひらけるか』自治体研究社。
- , 2009, 『一人ひとりが輝く地域再生』新日本出版社。
- 岡田知弘・石崎誠也編, 2007, 『地域自治組織と住民自治』自治体研究社。
- 岡庭一雄・岡田知弘, 2007, 『協働がひらく村の未来』自治体研究社。
- 島恭彦編, 1958, 『町村合併と農村の変貌』有斐閣。
- 全国町村会・道州制と町村に関する研究会, 2008, 『「平成の合併」をめぐる実態と評価』。
- 総務省, 2006, 『市町村の合併に関する研究会 平成17年度報告書』。
- , 2008, 『市町村の合併に関する研究会報告書』。
- 総務省過疎対策室, 2006, 『市町村合併による過疎対策

への影響と振興方策に関する調査報告書』。

- 地域循環型経済の再生・地域づくり研究会, 2009, 『地域循環型経済の再生・地域づくり研究会 中間報告』日本自治体労働組合総連合・自治体問題研究所。
- 山崎重孝, 2004, 「新基礎自治体論」横道清孝編『自治体改革 第1巻 地方制度改革』ぎょうせい, 58-118。

おかだ・ともひろ 京都大学大学院経済学研究科 教授。
主な著書に『地域づくりの経済学入門』（自治体研究社, 2005）。地域経済学専攻。(okada@econ.kyoto-u.ac.jp)