

市町村合併の構想と現実

——東海3県の動きから——

山 田 明

はじめに

本稿の課題は、地方「構造改革」として強力に推進されている市町村合併の構想と現実について、愛知・岐阜・三重の東海3県の動きから検証するものである。

現行の市町村合併特例法は、2005年3月末で期限が切れる。4月以降には「合併新法」が用意されているが、合併特例債などの財政上の優遇措置は1年間の経過措置があるものの、新法では廃止される。それまでに駆け込み申請が相次ぎそうで、「平成の大合併」にいちだんと拍車がかかっている。

2005年3月までの市町村合併、あるいは合併申請は「第1次合併」といえるもので、その特徴と問題点を明らかにしていく必要がある。これにより合併新法下の「第2次合併」に向けた課題、今後の市町村をはじめとした自治体再編、住民自治のあり方を提示することができよう。ここでは市町村合併をめぐる東海3県の特徴的な動きから、「第1次合併」の中間的な総括を行ってみたい。

1 地方行財政制度の再編と市町村合併

2004年11月1日、新たに20の市町が誕生して、全国の市町村数は3000の大台を切って2942となった。市町村数は2002年4月には3218あったが、03年4月までに28、04年4月までの1年間に90、そして4月から10月までの7ヶ月間に158減少した。法定合併協議会に参加している市町村は約1800あり、このまま順調に推移すると2005年4月には2500を割る。この1年で市町村の20%、600余りが消えることになる。政府与党の行財政改革推進協議会は「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」としていたが、この目標には届かないものの、市町村合併はここにきて弾みがついてきた。¹⁾

本稿では東海3県の市町村合併をめぐる動きから特徴と問題点をさぐっていくが、その前に合併をとりまく環境変化、現在進行中の「構造改革」による地方行財政制度の再編を示しておきたい。²⁾

第1に、「構造改革」による地方制度再編、とりわけ基礎的自治体としての市町村制度の再編である。2003年11月の第27次地方制度調査会の答申を受けて、2004年5月に合併関係法が制定された。具体的には「地方自治法の一部を改正する法律」「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」「市町村の合併の特例等に関する法律」の3法であり、2005年3月以降の市町村合併にかかわる新たな制度と枠組みがつくられた。

市町村の合併の特例に関する法律（いわゆる合併特例法）は、1965年制定の時限立法であり、合併の円滑化を図るために関係法律の特例その他の必要な措置を定めることを目的とした。これまで10年ごとに延長されてきたが、95年改正で特例措置が拡充される一方、特例法の期限を2005年3月までとした。合併特例法は1999年に合併特例債など財政措置を拡充するなど大幅に改正された。さらに2002年にも改正され、今回の合併に威力を発揮していった。

2001年11月に設置された第27次地方制度調査会は、市町村合併を「地方行財政制度の構造改革」として位置づけ検討を進めていった。³⁾ 合併特例法の期限を2005年3月にひかえて、地方制度調査会の審議もテンポを速めていった。2002年11月、調査会の西尾勝副会長は「今後の基礎自治体のあり方について」という私案を発表した。これは西尾私案と呼ばれ、一定規模未満の町村を事実上「解体」させるものであり、地方制度再編をめぐる論議に波紋を投げかけ、市町村合併にも大きな影響をあたえた。この西尾私案から2003年4月30日の中間報告、11月の答申を経て、「合併新法」制定へと展開していった。

「合併新法」は2010年3月までの5年間の時限立法である。新法には現行の特例法に比べて、都道府県の関与を強く打ち出し、事実上「強制的」な合併推進の色合いが強くなっている。総務大臣が国としての「基本方針」を決定し、それを受けて都道府県が市町村合併の「構想」を策定する。都道府県が法定合併協議会設置の勧告、合併協議会に関するあっせん・調停をする仕組みなどである。これまでは総務省や知事の指針・勧告は行政的な関与であったが、新法ではいずれも法律に明記された関与となり、法的根拠があたえられた。

新法においても、議員の在任特例は継続されるが、財政支援措置は縮減・廃止される。普通交付税の合併算定替えは、10年から段階的に5年に短縮される。今回の合併推進の「アメ」として威力を発揮した合併特例債は廃止される。合併特例債は地方債膨張を加速させ、地方交付税の補助金化など財政秩序、財政再建からもきわめて問題の多い制度であり、それだけ批判も大きかった。⁴⁾ 合併特例債の廃止は当然の措置ではあるが、1年間の経過措置期間が設けられ、2005年3月までに申請し、06年3月末までに合併すれば認められる。この経過措置を含めて、合併特例債の廃止は駆け込み合併、申請に拍車をかけている。

合併新法により、合併後に旧市町村地区を単位とする「合併特例区」（法人格をもつ特別地方公共団体）が合併後5年という期限つきで設置できるようになった。それと合併に関係なく、市町村の判断で設置可能な、法人格をもたない「地域自治区」も一般制度の地域自治組織として導入された。⁵⁾ なお、今回の地方自治法の一部改正により、都道府県の合併手続きが大幅に簡素化された。府県合併が住民投票を経ずに、議会の議決だけで可能となり、合併がスピードアップされる。そして、第28次地方制度調査会で「道州制」導入が急速に具体化されつつある。都道府県

という広域自治体の制度改革が焦点となり、それが市町村合併にも少なからぬ影響をおよぼすことになる。

第2に、小泉内閣の地方税財政制度にかかわる「三位一体の改革」が地方財政に深刻な影響をもたらし、それが合併推進に拍車をかけている。

2002年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太の方針2002）は、今後の地方行政体制とともに、地方財政改革についても検討方向を打ち出した。国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討して、改革案をまとめるというものである。

この「三位一体の改革」の全体ビジョンが示されたのは、2003年6月の骨太の方針2003である。改革の柱は次の3点である。①国庫補助負担金については、概ね4兆円程度を目途に廃止・縮減等の改革を行い、その際に公共事業関係の補助負担金についても改革する。②地方交付税については、地方財政計画の見直しと財源保障機能の縮小により交付税への依存を低下させ、その算定方法の簡素化および段階補正の見直しをさらに進める。③税源移譲については、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものは、基幹税の充実を基本に移譲するが、税源移譲にあたっては個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格などを勘案して8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上で所要の全額を移譲する。

こうした全体ビジョンにもとづく改革は、2004年度予算でどのように具体化されたのか。⁶⁾ 結論だけを示しておく、基本的な税源移譲は先送りして、福祉や教育関連など補助金の1兆円削減、地方交付税の大幅縮減が強行された。地方交付税は前年度より1.2兆円、率にして6.5%減となった。これは名目値であり、本来は交付税で配分する資金を、国が実質的に元利償還することを条件に各自治体が発行する臨時財政対策債（赤字地方債）も大幅に抑制された。それにより実質的な交付税総額は前年度より2.9兆円、率にして12%もの削減となった。地方交付税に依存している多くの自治体から「予算が編成できない」といった声があがり、その後の「三位一体の改革」にも影響をおよぼすことになる。

2004年6月の骨太の方針2004は、改革方向として「税源移譲は概ね3兆円規模を目指す。その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえて検討する」とした。これを受けて地方6団体は8月に「国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための『三位一体の改革』～」を政府に提出した。

地方6団体の提案は「三位一体の改革」に関する前提条件として、地方財政制度全般にわたる次のような基本方針を示している。国と地方の協議機関の設置、税源移譲との一体的実施、確実な税源移譲、地方交付税による確実な財政措置、施設整備事業に対する財政措置、自治体への負担転嫁の排除、新たな類似補助金の創設禁止、地方財政計画の作成にあたっての地方自治体の意

見の反映などである。そして、2006年度までの第1期改革で3.2兆円、09年度までの第2期改革で3.6兆円の補助金削減を具体的に提案した。それぞれの補助金削減にともなう税源移譲については、第1期は所得税から住民税へ3兆円、第2期は消費税から地方消費税へ3.6兆円を実施するとした。地方自治体の側から、補助金改革（削減）の具体案を政府に提案したのは、日本の地方自治の歴史からみても画期的なものとして評価できる。

画期的な地方6団体の提案は、財務省などの省庁により真っ向から反対された。⁷⁾ 地方案を骨抜きにする動きも目立ち、政府と地方自治体との攻防は激しさを増していったが、政府・与党は11月に「三位一体の改革」の全体像を決定した。焦点の義務教育費国庫負担金は地方案に沿って補助金改革の対象に8500億円を明記したが、その具体化は先送りされた。地方案になかった国民健康保険は「地方への権限移譲を前提に都道府県負担を導入する」との方針を盛り込んだ。生活保護・児童扶養手当については、「05年度中に検討し結論を得る」と先送りした。その一方で、「概ね3兆円規模の税源移譲」を明記したほか、地方交付税についても06年度まで「適切に財源措置を行う」と総額の確保を明記した。

政府・与党の全体像は基本的なところが先送りされており、「三位一体の改革」の名のもとに国の財政再建を行う方向は明確であり、今後の地方財政は厳しい状況がつづくことは間違いない。ただし05年度の地方財政対策では、「三位一体の改革」を円滑に推進するために一定の政策的な「配慮」がなされている。地方交付税は4年連続して減少していたが、総額16兆9000億円、前年度比100億円増を確保した。これに地方税等を加えた地方一般財源も53兆4400億円とするなど、地方側が求めていた「前年度同額以上」は一応なんとか確保されることになった。

2 市町村合併の構想と現実

旧自治省（現総務省）は1999年の改正合併特例法の施行直後に、「市町村の合併の推進についての指針」を策定した。この指針では都道府県に2000年中のできるだけ早い時期に、市町村合併の推進についての要綱作成を求め、すべての市町村を視野に入れた合併パターン、線引き案の作成を指示する。⁸⁾ 総務省の調査によると、愛知県は88市町村が最多で24、最少では16に減少する。岐阜県は99市町村が最多で22、最少では5（鳥取・富山に次いで3番目に少ない）まで減る。三重県でも69市町村が最多で16、最少で10まで減るとしている。

(1) 愛知県

愛知県は市町村広域行政研究会の提言などをもとに、合併の種類・区分などを作成した（『愛知県市町村合併推進要綱』2000年12月）。その際の合併パターンは、「住民の社会生活や行政の連携等の状況を示す客観的な指標や地域の主観的な結びつきを示すデータにおいて一体性が高く、合併に一定の効果が期待できるもの」としている。

合併後の市町村像に着目した合併後の人口規模に基づく類型として、次の3つをあげる。「中

核市・特例市型（政令指定都市型を含む）」は人口20～30万人程度で、地域の中心となる都市・高度かつ多様な公共サービスを提供できる都市である。「都市機能充実型」は人口4～5万人で、市町村に期待される公共サービスをより効率的・効果的に提供できる都市である。「生活機能充実型」は人口1～2万人で、住民生活に基幹的な公共サービスをより安定的に提供できる町村である。

愛知県では岐阜・三重県と違って、合併が地域におよぼす影響の相違に着目した合併前の人口規模にもとづく区分も行っている。最大市町村と最小市町村の人口規模の差が5倍より小さい「Aタイプ（規模類似）」は、効果や課題など合併の影響は関係市町村間で比較的類似している。人口規模の差が5倍より大きい「Bタイプ（規模多様）」は、効果や課題など合併の影響は関係市町村間で質、量ともに比較的異なる。愛知県で比較的早い段階から合併協議が開始されたのは中小都市が多く、「中核市・特例市型Bタイプ」「都市機能充実型Bタイプ」が主流となり、合併協議が進められる。

こうした合併構想はどのように展開してきたのか。愛知県の合併第1号は、2003年8月に田原町と赤羽根町が合併して誕生した「田原市」である。現在、14法定合併協議会、1任意合併協議会が設置され協議が進められている。そのなかで2005年4月1日を合併期日としているのが稲沢市・祖父江町・平和町による「稲沢市」、一宮市・尾西市・木曾川町による「一宮市」、佐屋町・立田村・八開村・佐織町による「愛西市」、豊田市・藤岡町・小原村・足助町・下山村・旭町・稲武町による「豊田市」の4つである。7月7日が西枇杷島町・清洲町・新川町による「清須市」、10月1日が新城市・鳳来町・作手村による「新城市」、設楽町・津具村による「設楽町」である。

さらに2006年1月1日に岡崎市と額田町、2月1日に豊川市と一宮町、3月20日に師勝町と西春町が合併する予定である。このほか七宝町・美和町・大治町（「名西市」）、豊根村・富山村、南知多町・美浜町も法定協議会で合併協議を進めている。合併すると人口が30万人となり、中核市の要件をもつことになる東海市・大府市・知多市・東浦町では、任意協議会で協議を進めている。

愛知県は大都市圏のなかでは合併「先進」県といえる。東京都や神奈川県では現在、法定合併協議会は設置されていない。大阪府も4法定協議会にとどまり、合併が決まっているのは1協議会だけである。

合併は一見すると順調のようだが、破たんや合併パターンの変更を余儀なくされたケースも多い。県内初の合併とみられていた豊川市と宝飯郡4町の合併は、最終盤になって破たんした。住民発議で始まった合併協議であったが、住民意識調査で一宮町と御津町で反対が多数を占め、協議会は解散となった。このほか江南・岩倉・扶桑・大口、碧海や西尾・幡豆地区など、尾張北部と南部、西三河地域で破たんが相次ぎ、非合併・自立志向の自治体が多くなっている。

(2) 岐阜県

岐阜県は2001年の市町村広域行政検討委員会報告をもとに、合併効果に着目した類型を設定している(『岐阜県市町村合併支援要綱』2001年3月)。

人口規模50万以上の「県都機能充実型(政令指定都市移行型)」は、経済圏の確立・高次元都市機能の集積が図られるとともに、都道府県並みに事務権限が拡充されることにより、県都としての一層の発展が期待されるとする。30万以上の「中核市形成型」は、都市基盤整備が進み県全体の均衡ある発展がなされるとともに、保健所の設置、都市計画、環境保全事務など権限の移譲がされることにより都市計画・保健福祉施策などの充実が図られ、都市としての発展が期待されるとする。20万以上の「特例市形成型」、10万以上の「広域都市形成型」も「中核都市形成型」に準ずる都市としての発展が期待される。10万未満の「地域連携型・市連携型・町村連携型」は、市町村間の社会的・文化的つながりが一体的であり、都市として総合的・計画的な行政運営が図られ、地域の一層の発展を期待できるとしている。

岐阜県は全国有数の合併「先進県」である。合併第1号は、2003年4月に高富町・伊自良村・美山村が合併して誕生した「山県市」であり、5月の穂積町・巣南町による「瑞穂市」がつづく。2004年2月には古川町・河合村・宮川村・神岡町による「飛騨市」、本巣町・真正町・糸貫町・根尾村による「本巣市」、3月には八幡町・大和町・白鳥町・高鷲村・美並村・明宝村・和良村による「郡上市」、萩原町・小坂町・下呂町・金山町・馬瀬村による「下呂市」が誕生する。そして10月の恵那市・岩村町・山岡町・明智町・串原村・上矢作町による「恵那市」、11月の各務原市・川島町の「各務原市」へとつづく。

このほか総務大臣告示済みの合併として、新市町村名で「揖斐川町」「高山市」「関市」「中津川市」があり、2005年1月ないし2月に合併する。そのなかで「高山市」は、高山市が周辺9町村を編入合併するもので、東西が約85キロ、南北が約65キロで広さは2179平方キロに達する。人口は9万7000人だが、面積は大阪府を上回り、東京都と肩を並べる日本一広い巨大市が誕生する。中津川市と長野県山口村との越県合併は、長野県議会での「攻防」を経て総務大臣への申請手続きが行われた。

現在、法定合併協議会が設置されているのは、「岐阜市・柳津町」「西濃圏域」「海津郡3町」「美濃加茂市・加茂郡町村」「可児市・兼山町」「多治見市・笠原町」の6協議会である。これらは当初の合併協議会が破たんして、市町村の組み合わせや規模を縮小再編したものが多い。「岐阜市・柳津町合併協議会」は「岐阜広域合併協議会」から羽島市・岐南町・笠松町・北方町が離脱して、名称変更されたものである。1市9町による「西濃圏域合併協議会」は、大垣市との枠組みから養老町・垂井町・関ヶ原町・神戸町・輪之内町・安八町・池田町が離脱を表明している。残ったのは大垣市と上石津町・墨俣町であるが、この3自治体はまったく隣接していない「飛び石」状態にあり、今後の動きが注目される。

岐阜県は全国有数の合併「先進県」ではあるが、離脱が相次ぐなど当初の構想とのギャップも拡大している。現在、合併協議会に参加していないのは（すでに合併した自治体は除く）、美濃市・瑞浪市・土岐市・羽島市・岐南町・笠松町・大野町・北方町・御嵩町・白川村の10自治体である。これらは合併協議会から離脱した自治体、非合併「自立」志向の自治体とに分けられる。

(3) 三重県

三重県では合併類型を作成するにあたり、「限られた資源を効率的・合理的に配分する視点」「県土の特色ある発展を図る視点」「分権型社会の創造を図る視点」を基本的な考え方としている。「性格」「人口」「地理・地形」という3要素に着目して、次の4類型に区分している（『市町村の合併の推進についての要綱』2000年12月）。

「自立都市形成型」は拠点型で概ね20万以上の人口であり、都市連たん、都市的、都市・中山間並存地域である。都市制度や圏域の位置づけとして、中核市・特例市・広域市町村圏中心市を想定し、「県内の産業・経済活動の拠点となり、県土の持続的な発展を牽引する役割を担う」とする。「拠点都市形成型」は拠点型で概ね10万以上の人口であり、「自立都市形成型」と同様の地理・地形的要素をもち、広域市町村圏中心市を想定している。「都市機能充足型」は拠点・郊外型で概ね4～10万の人口、都市連たんないし都市的地域であり、市を想定している。「地域振興型」は独立型で概ね10万未満の人口であり、都市・中山間並存地域と中山間地域で市町村が想定される。

三重県の合併第1号は2003年12月の北勢町・員弁町・大安町・藤原町による「いなべ市」である。2004年には10月に浜島町・大王町・志摩町・阿児町・磯部町による「志摩市」、11月に上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町による「伊賀市」、12月に桑名市・多度町・長島町による「桑名市」の3市が誕生した。総務大臣に合併申請済みなのが、「松阪地方合併協議会」「亀山市・関町合併協議会」「四日市市・楠町合併協議会」「大宮町・紀勢町・大内山村合併協議会」「津地区合併協議会」である。このうち「津地区合併協議会」は津市と周辺1市・6町・2村の広域合併であり、人口は28万2000人余りとなる。四日市市と楠町が合併すると、人口は30万を超えるが、津地区はそれに近づくことになる。

このほか法定合併協議会が次の9地域で設置され、合併協議が進められている。伊勢地区、紀宝町・鷺殿村、紀伊長島町・海山町、南勢・南島、熊野市・御浜町・紀和町、多気町・勢和村、熊野市、紀和町、大台町・宮川村の9合併協議会である。

3 「第1次合併」の特徴と今後の課題

以上のように、東海3県の「第1次合併」の構想と現実を概観してきたが、その特徴と問題点は次のようにまとめられる。⁹⁾

第1に、全国有数の「合併先進県」である岐阜県を筆頭にして、「第1次合併」が急速に進行

して、合併市町が次々と誕生していることである。

今回の合併は全国的にみれば、「西高東低」という地域差がみられ、都道府県ごとに温度差がある。列島の真ん中に位置する東海3県は、全国平均より早いペースで合併が展開している。東海3県の地域構造や財政状況、県と市町村と地域住民との関係（ガバナンス）などから、合併を推進する背景・メカニズムをさぐっていく必要がある。中山間地域などに位置して財政力の脆弱な自治体を多く抱える岐阜県や三重県だけでなく、愛知県が大都市圏のなかで突出した進捗状況なのが注目される。

愛知県は大都市圏にあって、三河地方を中心に中山間地域に位置して、過疎化が進行している自治体も多い。その一方で全国一の工業生産県であり、それが財政力にも反映している。普通交付税の不交付団体の5分の1は愛知県下の市町村である。地域的には西三河地方に多く、自動車産業を軸にした製造業の工場や輸出拠点などである。¹⁰⁾ 財政力の高さは、ふつう合併への「誘引」を弱めるように作用する。「碧海市」構想などが頓挫したのも、財政力の高さ、豊富な税収が大きく作用した。¹¹⁾

それでは全国一といえる財政力をもつ豊田市は、なぜ中山間地域との合併に走ったのであろうか。途中で三好町が離脱した（これも財政力が背景にある）とはいえ、豊田市は周辺6町村と2005年4月に合併する。人口は39万5000人余りであり、面積は918平方キロと県下最大の都市が誕生する。

豊田市長は合併研究会の席で「合併しますと、全国にも例のない自治体ができる」と発言した。広大で低密分散型の「都市」が誕生するわけで、「都市内分権による新しい自治体づくり」が推進される。都市内分権については、研究会の議論などでも「見かけ上、サービスが低下することもありうる」とか「地域によるサービスの違いを容認しあうことで持続可能な都市を」といった指摘がなされていた。周辺町村のなかで足助町は全国的にも有名な地域おこし・まちづくりを早くから進めてきた。その足助町長は「豊田市に嫁入りする話ですから、持参金が少しでもあるうちに行くのが礼儀」として、合併特例法の期限内の合併にこだわった。藤岡町の財政力指数は03年度には1.19という高い水準にあり、平均年齢34.1歳の「日本一若いまち」をキャッチフレーズに行政を展開してきた。なぜ足助町や藤岡町が合併に走ったのか。それは自動車関連の労働者が多く居住して「企業城下町」的な地域社会が形成されていること、トヨタ自動車の「地域戦略」などによる。¹²⁾

第2に、合併が順調に進んでいる一方で破たんも相次ぎ、県が描いた当初の構想とはかなりのギャップがあり、非合併・自立の自治体も次第に増えてきている。合併の破たんは財政状況や新市の名称、住民の不満など多くの原因があるが、そもそも合併構想に問題があったところも少なくない。

山田公平氏は2004年7月段階の愛知県下の合併の特徴と問題点を次のように指摘している。¹³⁾

合併パターンで「中核市・特例市型」はほとんど崩れ、市と周辺町村との合併型に収れんしている。人口20万以下の「都市機能充実型」は破たん・分裂・縮小のいずれかであり、広域行政圏（郡域）を単位とした合併構想は、行政主導・住民不在の欠陥を露呈している。むしろ隣接町村の自主的合併、広域連合的な連携関係が適切であったのではないか。名古屋市周辺の「都市機能充実型」の合併構想は、ほとんど分解ないし変形している。周辺市町に名古屋市への合併志向が強いこと、大都市圏内の広域的な問題解決方法が欠如している結果である。そして、合併計画の破たんて分離した自治体で自立志向が強まってきている。住民投票が採用されるようになったが、全体として合併構想・計画が住民の関心と理解を得られず、住民の批判を受けるケースが多くなっている。

岐阜県や三重県でも、構想と現実のギャップが拡大してきている。岐阜市は羽島市と岐南・笠松・柳津・北方各町の1市4町との合併をめざしていた。この合併が実現すると、人口は40万人余りから54万人余りに増え、政令指定都市になる法律上の要件である50万人を突破する。「政令指定都市・岐阜」の誕生は、あの香川県の豊島を上回る56万立方メートルにおよぶ産業廃棄物の不法投棄にはばまれた。新市の名称を含めて合併協議は順調に推移していたが、地元を揺るがした産廃問題を契機に事態は一変する。羽島市は住民投票結果を受けて合併協議から離脱し、岐南町や笠松町も離脱を決めた。笠松町の住民投票では合併「反対」が「賛成」の2倍近くにのぼった。¹⁴⁾ 三重県においても、政令指定都市をめざす「四日市市・鈴鹿大合併」が県下の合併推進の起爆剤であったが、協議が難航して破たんに追い込まれるところが多く、小規模な合併が目立つことになった。

このような特徴と問題点をもつ東海3県の「第1次合併」であるが、今後の検討課題を示していこう。

第1に、市町村合併をめぐる動きをリアルに把握して、「第1次合併」の中間的な総括を行うことである。当初の合併構想や合併パターンがどのように推移して変質したのか、その要因を地域構造や地域のガバナンス（統治構造）、合併類型など関連づけて総合的に検討していくことである。

第2に、現在進められている市町村合併の問題点を多面的に明らかにすることである。自治体改革・まちづくりの手段であるはずの市町村合併が、事実上「国策」として推進されているために、実際には合併自体が目的化していないか。今回の合併が首長・議会主導になっており、スケジュールに追われて住民がおざなりにされていないか、合併後の財政見通しに甘さはないか、などである。

第3に、合併した自治体についての具体的な検証である。¹⁵⁾ 東海3県でも田原市・山県市・いなべ市などで、合併から1年以上が経過して、当初の合併構想・計画とのズレ、合併後の地域問題も話題となっている。実際に合併した自治体の具体的な検証から、「第2次合併」に向けた教

訓と課題も引き出せるであろう。それと合併しない自立志向の自治体も増えつつある。こうした自治体のガバナンスをさぐるとともに、自治体自立の条件と今後の行財政運営の方向を検討していく必要がある。

注

- 1) 2005年1月5日付『朝日新聞』によると、市町村は1999年3月に3232あったが、合併特例法のもとで次のように変化してきた。99年4月から05年1月4日までに合併したのは505市町村であり、136の新市町が誕生した。総務省が官報で告示し、合併が確定した自治体は389市町村で91の新自治体が誕生する。法定協議会で協議中なのは1290市町村（休止状態なども含む）、473合併協議会である。法定協議会に参加していないのは1048市町村である。なお、本稿では2005年1月初旬までの合併動向を対象とする。
- 2) 2002年までの動向については、拙稿「地方制度再編と地方財政『改革』」（『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第14号、2003年3月）を参照のこと。
- 3) 加茂利男氏によれば、90年代後半以降『構造改革』の歯車が回り始め、金融システム改革・中央省庁改革・財政構造改革・教育改革・司法改革などが矢継ぎ早に行われ、地方自治の分野でも分権改革と必ずしも合致しないと考えられていた市町村合併などが、改革メニューのメイン・ディッシュとされるにいたった。分権を主ベクトルとして進み始めた平成日本のシステム改革は、こうして『構造改革』＝新自由主義的政治経済改革に形を変え、分権改革はその中に組み込まれた」（白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』自治体研究社、2004年、307ページ）としている。
- 4) 拙著においても次のように批判している。「合併特例債に対する交付税措置により、『交付税の先食い競争』が展開している。現在でも深刻な地方交付税特別会計の悪化に拍車がかかることになる。財政難の時代にあって、合併ブームにより歳出削減意欲がかえって低下するなど、モラルハザードといえる放漫な財政運営が目につく。国策的な合併推進のかけ声のもとで、財政再建に向けて歳出圧縮をすすめる『構造改革』と逆行する動きが進行している。」（『公共事業と財政』高菅出版、2003年、156ページ）
- 5) 合併新法に先立つ地方制度調査会答申は「基礎的自治体レベルに『基礎自治体』と旧市町村単位の『地域自治組織』（これは合併新法では『地域自治区』になる）という『二層構造』を提案している。単純化して言えば、前者が行政体であり後者が共同体であろう。そのうえで地制調は二層構造の上層ないし大きい方の組織を新しい『基礎自治体』と考え、下層部分である旧市町村は『地域自治組織』つまり部分自治組織だと位置づけたのである。」（加茂利男、前掲論文、335ページ）
- 6) 平岡和久・森裕之『三位一体の改革』の虚構と『自律』財政の焦点（『資料と解説 自治体自立計画の実際』自治体研究社、2004年）参照。
- 7) 地方6団体の改革案に対する意見・批判や地方交付税制度については、全国町村会の「町村自治の発展を支える財政制度の構築に向けて」（2004年12月）という提言が参考になる。
- 8) 具体的な合併パターンの参考資料として、「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」を示している。人口規模としては指定都市と関連する50万人超、中核市や特例市に相当する30万人・20万人程度、広域市町村圏の設定基準にあたる10万人前後、市制施行要件である5万人前後、そして1～2万人程度の5類型に区分される。保健福祉や学校教育といった基幹的な行政サービスの適切・効率的な提供のためには、少なくとも1～2万人程度の人口規模が期待されるとした。
- 9) 山田公平・東海自治体問題研究所編『市町村合併と自治体自立への展望』自治体研究社、2003年を参照のこと。

市町村合併の構想と現実——東海3県の動きから——

- 10) 拙稿「地域経済の動向と財政」(『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第17号、2004年)参照。
- 11) 2002年9月27日の碧南市議会で、刈谷・安城・知立・高浜市との「碧海5市」の合併協議会設置を求める議案が否決され、合併協議が破綻した。碧南市は中部電力碧南火力発電所などを抱え、財政力指数は全国4位の1.59であった。
- 12) 筆者は2002年10月5日に藤岡町で行われたシンポジウムにおいて、町の財政状況からしても拙速な合併に問題を投げかけた。10月8日付の『朝日新聞』三河版は、このシンポジウムなどの動きに対して「徹底した効率化で知られるトヨタ自動車のおひぎ元で、地元の企業などからも行財政改革を目指した自治体合併を求める声は根強く、住民や町関係者にも困惑している」と指摘した。そして、豊田市長はこの8月上旬にトヨタ自動車首脳と懇談して、「周辺町村が豊田市に依存するだけではいけないが、行財政改革や地方分権の流れのなかで合併は必要」との示唆を受けたことを紹介している。
- 13) 東海自治体問題研究所の市町村合併研究会(第21回研究会、2004年7月31日)における山田公平氏の報告による。筆者は2004年1月29日、江南市・大口町・扶桑町との合併協議を進めている岩倉市の市議会・合併研究特別委員会で講演する機会があった。岩倉市のような自治体であれば、自立という「もう一つの選択肢」も視野に入れたらどうかと指摘したが、財政力が高い大口町の離脱で合併協議は白紙となってしまった。
- 14) 『朝日新聞』名古屋本社版、2004年6月10日(夕刊)参照。
- 15) 日本都市センターはホームページに「合併要覧(合併特例法98年改正以降の市町村合併の事例集)」を掲載している。これはセンターが実施した「市町村合併に関するアンケート調査」をもとに作成したものであり、合併の経過や合併後の状況が把握でき参考になる。