

第五章 このままでもいいのか 市町村合併！

いま問われる地方自治・住民自治

# 平成の自治体再編と住民自治

希望としての地方自治・再論

宮下和裕著

## 宮下和裕

1947年、三井三池の炭住（熊本県荒尾市万田社宅）で出生、福岡県大牟田市で育つ。手鎌小・白川小、白光中を経て県立大牟田北高校を卒業。72年九州大学法学部（政治専攻）卒業  
現在 社団法人福岡県自治体問題研究所事務局 長理事（主任研究員兼務）、自治体問題研究所（在 東京）理事  
この間、国・公・私立大で非常勤講師（地方自治論、地域文化論、地方政治論）



### 【著書】

- ・「ライン河水利用体系視察団日誌」（福岡県自治体問題研究所、1983年）
- ・「福岡に地方自治の風が吹く—自治立法権の活用と展開」（自治体研究社、1988年）
- ・「地方自治の現実と可能性—主権者の主体形成をめぐる対抗」（自治体研究社、1993年）
- ・「希望としての地方自治—地域からの発言」（自治体研究社、2000年）
- ・「監査請求と住民自治—憲法と地方自治を考える」（自治体研究社、2001年）
- ・「国民健康保険の創設と筑前（宗像・鞍手）の定礼」（日本生協連医療部会、2002年）
- ・「国民健康保険の創設と筑前（宗像・鞍手）の定礼」（自治体研究社、2006年、上記書の複製改訂版）

### 【共著】

- ・「市街地再開発と住民」（九州大学出版会、1984年）
- ・「ちょっとまで公共事業」（大月書店、1999年）
- ・「地域医療最前線」（自治体研究社、2007年）ほか

## 平成の自治体再編と住民自治

希望としての地方自治・再論

2007年12月1日 初版第1刷発行

著者 宮下和裕  
発行者 福島 譲  
発行所 (株)自治体研究社

〒162-8512 新宿区矢来町123 矢来ビル4F  
03-3235-5941 Fax03-3235-5933



自治体研究社

<同書より>



## 一、はじめに

## 相次ぐ法定協の破綻

来年(二〇〇五年)三月の市町村合併特例法の期限切れを控えた今、三二〇〇余の市町村を一〇〇〇にするという与党合意と、それを受けた小泉政権によって合併へ強力な圧力が加えられている。一月二〇日に総務省が開催した都道府県総務部長会議では同省幹部が北海道、岩手、福島、群馬、長野の五道県を名指しして、「五道県が特に遅れている」と露骨に批判したほどである。

総務省の発表によれば一昨年(二〇〇二年)一〇月の時点で、全国の法定合併協議会設置は一二九地域(五一九市町村)であった。直後の同年十一月の西尾勝・地方制度調査会副会長の私案、これは一万人以下の自治体を事実上、一律になくす提案を含んだものであったが、この西尾私案の公表はまさに「空砲一発、水鳥がいつせいに飛び立つよう」に、市町村を合併へ

と駆り立てる効果をもたらした。翌年五月には三〇一地域(一二四〇市町村)、一二月には四五三地域(二七六〇市町村)、本年(二〇〇四年)一月には五〇五地域(二八九三市町村)へとという具合である。昨年(二〇〇三年)七月三日には西日本新聞の一面トップで、共同通信の全国調査の結果として「市町村半減、一七〇〇台」との予測も大々的に報じられた。自分たちの町をどうするかという実践と哲学のないところでの、「投げ出し型」合併も目立っていた。

だが他方では、全国町村会と議長会が共催で決起集会を開催したり、自治体問題研究所が中心となって長野県で二回にわたって「小さくてもキラリと光るまちづくり」を掲げてシンポジウムを開催し全国的に大きな反響を呼ぶなど、列島の各地で目を見張るほどの抵抗も生まれている。その後の地方制度調査会中間報告や最終答申でも、一万人以下の自治体を一律になくすという西尾私案からは「後退」せざるをえなかった。この「後退」した答申には一律ではないが、一万人未満をおおよその目安に知事は合併に関する構想を策定、

自治体に勧告、あつせんできるという構想が盛り込まれているが、これにたいしても各知事からの批判が相次いだ。二、三の発言を紹介すれば、佐藤栄佐久福島県知事は「基礎的な存在を尊重するのは地方自治の一番大事な部分。人口でくくるなど、世界中をみても例がない」、三村甲吾青森県知事は「市町村がそれぞれ自主的判断することが重要。県があしる、こうしろという形は失礼な話」という具合である。地元の麻生渡福岡県知事の発言は次のようなものであった。「山間の過疎地域の場合、一万人にしようとしたら面積がむちやくちやに広がる。それが一つの共同体意識で運営されるのか。合併は自分たちが考えないと、その後の運営が難しくなる」。

ちなみに法定協議会の設置状況は各都道府県によってばらつきがあり、俗に「西高東低」といわれている。なかでも一八も法定協が設立され九五%という異常な参加率の長崎県をはじめ、大分県、鹿児島県の九州地方、中国地方、四国地方と中部地方の一部が突出している。冒頭に紹介した五道県をはじめ東日本では例え

ば法定協の設置数が岩手県が二、青森県が八、山形県が五、福島県が九、群馬県が六、山梨県が八、千葉県が九、神奈川県が一、長野県が七、愛知県が八、京都府が四、大阪府が五(すべて本年一月の総務省発表の数字)という具合である。中央官僚出身の知事がいるところで、政府のやり方を見透かしているせいなのか、合併話が進んでいないのも特徴である。九州では宮崎県の七(昨秋まではゼロだった)という少なさが目立っている。宮崎県が意外に少ないのは県知事ら県庁幹部に見識があるからというわけではなく、すでに広域自治体になつており、これ以上広域になつたら更に谷越え山越えして役場に行かなければならなくなるということに加えて、照葉樹林で有名な綾町の他、椎葉村、諸塚村、南郷村、西米良村など独自のまちづくり、地域づくりに取り組んできた実践があり、上からの合併策に特に抵抗が強いことが背景にある。

余談だがある議員さんたちの学習会で、「東京では未だに法定協がゼロだ」と紹介したところ、「東京は大会だから当然だろう」との意見が出た。ところが東京



都には山梨県境に二町一村があるがそれ以外にも八丈島、三宅島、小笠原とたくさんの離島を抱えており、人口三〇〇〇人以下の村が六つもあることは意外と知られていない。全国一、人口の少ない自治体も東京都にある。人口二〇二人の青ヶ島村がそれであり、御蔵島村という人口三〇八人の村もある。玄海町と昨年四月に合併したばかりの宗像市との合併話が進んでいる。大島村は、交付税削減の世論操作で自信を失つての「投げ出し型合併」ではないかと思われているが、この大島村は人口九〇九人で、絶海の孤島でもないし、これらの東京都の島に比べれば博多区の県庁まで通勤可能なかなりの「都会」といつて良いのではなからうか。

こうしたなかで昨年（二〇〇三年）九月二六日付きの朝日新聞は、「この一年、自治体合併『破談』九一件」と報じている。続いて一二月一八日の毎日新聞は「一〇月以降、協議破綻は七四件」としているが、これを合計すれば一年三か月ほどで一六五件、破綻したことになる。私はこの一年半で二〇〇件ほどの法定協議会が破綻しているのではないかと推定している。私が居

の一員として一〇〇〇の合意に当事者として参加した旧自由党（現民主党小沢グループ他）、旧民主党も一〇〇〇を公約として掲げてきたのが現実であった。

それだけの圧倒的多数の国会での議員勢力、中央政党が一〇〇〇を目標に掲げても、とても実現しそうにはないということは、いわば中央政治と地方自治のねじれ現象が顕著になっているともいえるが、更に注目すべきは地方自治体は様々な問題を抱え試練にさらされてはいるが、それにもかかわらず依然として健在であるということである。憲法と地方自治法が施行されて五七年という戦後の歴史のなかで形成されてきた地方自治の力、地方自治の存在なくしては中央政府も立ち行かないという歴史の進歩に改めて確信を持つべきであろう。

しかも上から押しつけの「平成の合併」の結末もはつきりし出してきた。それはこの間、旧自治省時代から総務省が合併のモデルとしてもはやし、合併特例法のアメとムチが強化されてからの適用第一号として、市長をはじめとする幹部を講師として全国に派遣し、

住する佐賀県基山町の町議会は「合併特例法期限内の合併をしない決議」をあげたが、鳥栖を中心とした法定協も解散、佐賀市と佐賀郡の法定協も解散、政令市を目指して周辺七町村に合併を申し入れた熊本市は大激論のうえすべてから拒否されている。福岡県内の動向も既に破綻した京築地区にとどまらないと私はみている。先の一七〇〇台に半減という予測に対して私は、「政府は二〇〇〇を切れば御おんごしの字と考えているのではないか」と解説してきたが、最終盤を迎えるこれから、全国的にもこれまでの無理がたたって破綻が相次ぎ、二〇〇〇を切るどころか二五〇〇～二六〇〇程度で終わりそうな気配さえ感じているほどである。

西尾氏はなぜ、強烈な反発を呼んだ一万人以下の自治体を一律になくすという私案を提起したかを、自身自身で語っている。それは政治の強烈な圧力を感じたからである、政治は数だが国会で九割以上の圧倒的多数を占める政党、議員が一〇〇〇を公約にしているから、それに従ったというわけである。実は現与党の自民・公明だけでなく、当時の与党であった自・自・公

合併をバラ色に描いたビデオまで作成して喧伝してきた兵庫県篠山市の事例である。一〇年間の合併特例債による一一事業のうち、八事業という大半を前倒し実施するというバブルに踊った結果、わずかこの四年間で市の借金は二・四倍となった、經常収支比率も七八％から九〇％近くへと財政事情は急速に悪化し、住民サービスの低下は目を覆うばかりである。小学校は一九校から二三校に、保育園は九園から五園に、団体への補助は一律一〇％カット、支所の統廃合と続いている。「いったい何のための合併だったのか、財政再建のためではなかったのか、こんなはずではなかった」というのが、篠山市民の率直な思いであろう。合併特例債は、やはり「毒饅頭」であった。

## 二、そもそも合併、地方自治とは

### 合併推進者の矛盾した発言

前回、わずか二か月半で「協議破綻は七四件」という昨年（二〇〇三年）一二月の毎日新聞の報道を紹介



したが、そのなかに次のような興味深い談話が出てくる。「地方分権に詳しい小西砂千夫・関西学院大学教授（財政学）は「国策に乗り遅れまいと合併に走った自治体の多くは、困難な事態に直面している。そんな自治体が引き返そうとするのは、ある意味当たり前だ」と話している。」

至極、当然のことが語られているのだが、この小西氏は「財政危機だから合併は避けられない、だが地域コミュニティをしっかりとらさなければ大丈夫」と主張してきた人物である。この主張に自治省が飛び付き、以来自治省、現総務省が合併促進のための講師として全国各地で活用してきたことを知るものにとつては、啞然とせざるをえない談話である。この小西氏がこうした談話を出さざるをえないほど、無理を重ねる動きが続いてきたということであろう。

余談ついでに紹介すると、いったん否決された合併話を知事自身が乗り込んでひっくり返した壹岐に見られるように、強引な手法で全国一、二位を争う法定協の設置率を生み出している長崎県の金子原二郎知事が、

「いのではないかと思えます」。この知事発言は、否応なく現実（真実）を反映せざるをえなかった現象として注目しているが、長崎県議会でも取り上げられた。

離島や半島を抱えた長崎県は東南アジアと競争させられるような下請け・孫受けの縫製工場などもある地域だが、地方切り捨ての新自由主義の構造「改革」路線を進める小泉政権が金子知事の心配に応えた施策を行うわけでもなく、それどころか上からの合併強行政策自体が、実は地方切り捨ての新自由主義の構造「改革」路線そのものであり、このままでは金子知事自身の実践によって、近い将来、自らの不安を的中させるという皮肉な結果がもたらされることになるであろう。

### 国や県は合併の当事者ではない、住民・自治体が自主的に決めるもの

地方自治や地方自治体は、「地方自治の本旨」を保障された憲法上の存在であり、市町村の合併はあくまで市町村自身によって決定されるべき問題である。合併問題の基本法である地方自治法は、「市町村の廃置分合」

首相以下全閣僚が出席して年一回開かれる全国都道府県知事会議（二〇〇一年九月一日）で、次のように「本音の不安」を吐露、陳情している。

「合併すると当然町村の数が減りますから、市町村の職員が大幅に減少することははっきりしています。合併する地域というのは、離島を含めて、山村とかそういう地域が多いですから、今までは市町村のそういう役場が雇用の受け皿として大きな役割もあつた。合併ということによって、今まで一〇〇〇人の雇用があつたのが仮に三分の一になつたとすると、七〇〇人の雇用減につながるとして、人口減につながっていく。それをどう穴埋めしていくかということを示す市町村に示していたいただきたい。合併はしたけれども雇用の受け皿が減る、人口が減るということでは、一体何のために合併したのかということになります。だから、本当に雇用につながるような積極的な地域振興策を考えていかないと、ただ公共事業のハードの支援だけでは私は難しいと。もう少しそういったソフトの面での積極的なアイデア提供をやっていただかないとなかなか難しい

を規定した第七条で、「市町村の廃置分合又は市町村の境界変更は、関係市町村の申請に基き、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を自治大臣に届け出なければならぬ。」（傍線は引用者）と、基本的な規定をおこなっている。

いうまでもなく市町村合併をおこなうかどうかの検討をおこなうことは、国や県からの法定受託事務ではなく、市町村の自治事務そのものである。国や県は市町村合併の協力者ではあっても直接の当事者ではないし、そもそも市町村に強制はできない。そういう意味では、市町村合併はよく言われることだが憲法二四条で「両性の合意のみに基づいて成立し」と規定された結婚と類似した性格を持つている。本来、押しつけてなければ結婚と同じように合併したければ、すれば良いだけのことであり、もちろん頭から合併が否定されるべき問題でもない。現在の合併の動きは上からの押しつけ合併だから問題とされ、抵抗を受けているのである。

だが合併は結婚とかなり異なつた面もある。一番違



うのは、結婚は結婚後もあくまで二人の個人から成り立っているのに、合併は二つ以上あった自治体が文字通り合体して一つの自治体になってしまふことである。配偶者が結婚前に借金していたからといっても、共同責任でつくった借金でなければ他方の配偶者の責任が自動的には問われることはない。だが合併の場合は、一つの自治体となった以上、自動的に新自治体の借金となってしまう。あくまで独立した個人の男女二名で構成されている以上、両性の合意が成立しなくなれば結婚は解消されても、何の不思議でもない。合併の場合、合併の一つの自治体になり新しい行政機構と議会が生まれ、ここに権限が移り、他方では吸収された側は地域社会としてのまとまった力を急速に失ってしまうことも多く、分離・独立を実現させるのは容易ではない。こう考えると、それぞれの自治体は維持されたままで、必要な行政を広域でおこなう、一部事務組合や広域連合の方が、結婚に近いと言ふことも可能である。

それではかつて、といつてもかなり最近の話だが政府関係者自身が、合併問題にどういふ言及をしてきたか、二例だけ紹介しておこう。

◎まず大蔵省主計局の見解：「あくまでも市町村の自主的な合併を推進すべき時代であり、昭和二〇〇〇年代に行つたような国の強いイニシアチブによる合併促進の際にとられた手法を、再度とるのは地方分権の流れに逆行するものではないか」

これは、二〇〇〇年度予算編成のさいの大蔵省原案では合併補助金を当初認めなかったが、この際に出された主計局の見解で、その後の復活折衝でやっと一・二億円がついたという経緯があつた。かなりの無理をした「昭和の大合併の反省」という共通の認識が中央官僚のなかに存在し、その結果、「自主的合併」という形が長く採用されてきたのであつた。

◎次に自治省（当時）行政局長・中川浩明論文：「住民が帰属する住民に最も身近な自治体の枠組みのあり方は、自治の基本をなす要素であり、地方自治の本旨に基づいて定められた自治制度の枠を前提とした上で、住民に多様で且つ自由な選択を許すものとすべきことは当然である。従つて、市町村の区域を変更する

合併は、本来、当事者である市町村及び住民の自主的な判断を前提に進めなければならない。もし、論者（強制的に合併させよ」と政府の審議会などで主張する人々を指している：引用者）の意見が、この原理、原則を曲げるべきものであるとするならば、住民の意思に裏打ちされた市町村の、自己決定、自己責任の確立を柱とする今次の分権改革の理念に逆行するものと言わなければならない」（月刊「地方自治」、二〇〇〇年一月号）

当時の自治省行政局長は合併推進の総元締め、総責任者であり、自治省自身が編集している雑誌（現在も総務省が引き継いでいる）の新年号の巻頭論文で、「今年には合併をやるぞ」と大号令をかけた文章の中から拝借したものである。私は中川論文の、この箇所には付け加えるべきものを、まったく思いつくことができない。ちなみに、現在も建て前はあくまでも「自主的な合併」であり、強制することはできないことは法的には明白である。

か、二例だけ紹介しておこう。

◎まず大蔵省主計局の見解：「あくまでも市町村の自主的な合併を推進すべき時代であり、昭和二〇〇〇年代に行つたような国の強いイニシアチブによる合併促進の際にとられた手法を、再度とるのは地方分権の流れに逆行するものではないか」

これは、二〇〇〇年度予算編成のさいの大蔵省原案では合併補助金を当初認めなかったが、この際に出された主計局の見解で、その後の復活折衝でやっと一・二億円がついたという経緯があつた。かなりの無理をした「昭和の大合併の反省」という共通の認識が中央官僚のなかに存在し、その結果、「自主的合併」という形が長く採用されてきたのであつた。

◎次に自治省（当時）行政局長・中川浩明論文：「住民が帰属する住民に最も身近な自治体の枠組みのあり方は、自治の基本をなす要素であり、地方自治の本旨に基づいて定められた自治制度の枠を前提とした上で、住民に多様で且つ自由な選択を許すものとすべきことは当然である。従つて、市町村の区域を変更する

そもそも地方自治とはどういふ存在か：「四権分立」

それでは地方自治とはそもそも日本国憲法上どういふ存在なのかを検討してみることにする。日本国憲法では「第八章 地方自治」が掲げられている。よく知られているように「国民主権」、「恒久平和主義」、「基本的人権の尊重」の三つが憲法の三原理である。この憲法三原理と地方自治の関係を端的に述べれば、「三原理を保障する土台としての地方自治」ということに尽きる。まともな地方自治がなければ、国民主権も恒久平和主義も基本的人権の保障も「絵にかいた餅になる」ということである。このことに憲法学者も含めてそれなりの国民が気づくには、憲法制定後かなりの時間と国民的体験を要した。一九六〇年代後半からの公害防止条例の全国的波及など、自治体が国民の命と暮らしを守る防波堤、砦の役割を果たすなかで実感を持つて、地方自治の意味が国民的に理解されはじめた。

それから日本国憲法の章立て、構成をよく見ると明瞭だが、国家の統治に関する基本的な規定は第四章の国会、第五章の内閣、第六章の司法に加えて第八章の



地方自治の四つの章からなっている。国会、内閣、司法の三つで一般に「三権分立」を構成しているといわれるが、私はこれに地方自治を加えて「四権分立」と呼んできた。日本国憲法は「地方自治を含めた権力の分立制を採用している」といつてもよいのだが、日本では「権力の分立」一般ではなくて、地方自治が重視された形での「三権分立」が余りにも強調されるので、あえて「四権分立」と表現してきた。

地方自治が四権分立といつてよいほどの憲法上の地位を占めていることは、第八章を具体的に見ていくとさらにはつきりしてくる。まず地方自治の基本原則を定めた第九二条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされているが、「地方自治の本旨」とは団体自治と住民自治とからなり、団体自治は中央政府などとの関係での自主性、自立性を意味する団体自治であり、それは主権者による住民自治によって担われなければならないということである。

さらに地方公共団体の機関とその直接選挙を規定し

により、公共の福祉のために先の公害防止条例などの制定が可能となった。戦前、戦中にはこの権能は中央政府だけが独占していた。都道府県や市町村関係者でその権限を持っていたのは、中央政府から派遣されて地方に駐在していた知事だけであった。こうして現憲法下の地方公共団体は、かつての「経費負担団体」「事業団体」から「統治団体」「権力団体」へと変貌した。九三条の公選と並んで、この「行政を執行する権能」を付与されたことは、戦前、戦中と比較するならば革命的といつてよい地方分権の強化を意味していた。

憲法第八章の最後は、第九五条「特別法の住民投票」で、次の規定がある。「二の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」

国会は全国的共通の課題に対処するのが任務であり、たとえ「国権の最高機関」である国会といえども、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」は当該住民の同意がなければ制定できないのである。第八章冒頭

た第九三条では、第2項で「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」とされているが、地方自治の権力の源泉はその機関が主権者である住民によって直接選挙されていることにある。同じ主権者である国民によって選出された国会議員の互選での首班指名を受けての内閣の組織と比べても何ら遜色はない。地方公共団体の機関は、「劣等国民」によって選出されたわけではない。ただ守備範囲が当該地方公共団体の地域に限定されているだけである。

第九四条は「地方公共団体の権能」について、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」とうたっているが、ここで重要なことは「行政を執行する権能を有し」ということである。憲法でいう「行政を執行する権能」とは、我々が日常生活で使用する「行政」の意味ではなく、「国民の権利や自由を制限を加えたり、義務を課したりする権能」を意味している。この活用が可能となったこと

の「地方自治の本旨」のところで紹介した「団体自治」とは、これほど憲法上は尊重されているのである。最近、「憲法の地方自治の規定が不十分だから改正の必要がある」と、いわゆる「加憲」「創憲」を主張する向きがあるが、これはいかにも憲法知らずの「ためにする議論」といふべきであろう。憲法の規定自身の先見性、素晴らしさと、さらにそれを豊かなものとしてきた制定後の国民的实践への無知を示す何者でもない。この九五条の規定に従い、原爆の被害からの復興には国家的な支援が必要であった長崎市や広島市を対象とした特別法も、かつてそれぞれの住民投票で過半数の同意を得たうえで制定されている。

一九四七年五月三日、日本国憲法と同時に施行された法律は憲法付属法と呼ばれているが、その大半は国会法、内閣法、裁判所法、地方自治法など国家の統治に直接に関する法律であったが、地方自治に関する基本法たる地方自治法的一条の二を紹介して、来月号につぎたい。

「地方公共団体の役割と国の配慮」を定めた、この一



条の二は独立した一条で、一九九九年の地方分権一括法にもとづく改正で、それまでの一条の二は次条にまわされ、まったく新しく挿入された条文である。

「第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」

② 国は、全項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務または全国的な規模で、若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」

いが、その前に今、政府がなぜ、なかば強制的に合併を推し進めているのかをみていこう。

まず指摘したいのは自治体・地方政府を、三二〇〇余から一〇〇〇にするという、数値目標の設定自体の異常さである。この一〇〇〇という目標は、かつて白川勝彦自治相（当時）が、自治省幹部も面食らう形で唐突に提唱したことがあった。たしか一九九七年のことだったと記憶している。だが現実政治の具体的「課題」となったのは九九年八月に、当時の与党であった自民党、自由党、公明党のいわゆる自自公の政策合意が成立してからである。当時、「自治体一〇〇〇に、自自公が政策合意」と報じた新聞の小さなベタ記事を見た時、「何の資格でこんな合意ができるのか」と怒りを感じたことを覚えている。その後の事態は、この与党の政策合意を受けてという形で、政府の方から「なぜ一〇〇〇なのか」という、まともな説明もないまま政府の方針となり、進行してきた。

憲法上の存在である市町村に何の相談もなく、一方的に一〇〇〇にするという数値目標を設定したことは、

### 三、合併「強制」の政治的ねらいは何か

前回、市町村合併や地方自治とはそもそもどういう存在かを、日本国憲法や地方自治法の基本規定に立ち返って検討したが、そこから出てくる自治体の持つ権能は端的に「自治権」と呼ばれている。この自治権を自治大学校編の「地方自治用語辞典」（ぎょうせい刊）は、次のように解説している。「地方公共団体が有する一定の権能をいう。この自治権の内容としては、行政権、自治財政権、自治組織権、自治立法権があげられる。（以下・略）」

合併とは、この自治行政権、自治財政権、自治組織権、自治立法権の四つ（自治組織権を除いた三つで表現されることもある）を基本的内容とする自治権が、それまで当該地域社会に存在、保持されていたものが、さらに広域の単位での存在に転化するということを意味する。この自治権を喪失すると当該の地域社会にいかなる結果がもたらされるかは、後に詳しく検討した

与党（現在は自民・公明）ならびに中央政府が、市町村を独立性を備えた自治の単位・地方政府ではなく中央政府の末端行政機構としか見ていないことを意味する。そして住民は地方政府、自治を担う主権者ではなく、中央政府の末端行政機構から受益をうける単なる受益者にとらえられている。近畿地方の某県が市町村の頭ごなしに作成した市町村合併プランを、組み合わせごとに色違いで印刷した全県地図を掲載した新聞紙大の広報として全所帯に配布したことがある。それを見せられた時に私がたちに連想したのが、某宗教団体の「教祖指名による集団結婚式」であった。

かつて私は細川政権時代に「地方分権ブームの落とし穴」という論説で、地方分権ブームに浮かれた当時の風潮を批判し警鐘を鳴らしたこともあるが、それにしても中央政府、都道府県、市町村の対等をうたった新地方自治法（二〇〇〇年四月施行）、地方「分権」改革はどこに行つたのだろうかというのが率直な思いである。

ここでは、二〇〇一年の省庁再編によって旧内務省



の復活といわれた総務省が誕生したことにより、曲がりなりにも「自治」を掲げた省がなくなつたことの意味をあらためて指摘しておきたい。中央政府の機関としての自治省など存在しない方が自治にとつては良いことだと長年いわれてきたし、現に戦後内務省が解体された後、種々の経過を経て自治省が誕生したのはやつと一九六〇年七月一日であつた。ちなみに設置法案は安保条約が自然承認された六月一九日の翌日、自民党の単独審議による参議院議決で成立している。先述したように地方自治は戦後、憲法第八章という独立した章でうたわれた憲法上の存在となり、その憲法上の地位は、「四権分立」の一翼を担うものと言つても過言ではない。ところが今回の省庁再編によつて「第五章・内閣」で規定される中央政府の行政管理と、「第八章・地方自治」を「まとめて面倒みる」総務省が誕生したわけである。旧内務省の復活といわれる所以であり、地方自治の独立性に大きな影を落とす省庁再編であつたと断せざるを得ない。

地方分権に名を借りた中央集権化が進められてきた移動や職業選択の自由や人権もない封建制や絶対主義の社会を打破し、資本主義を成長させることによつて、人類の歴史を前に進める役割を果たした。国家は警備員の役割を果たす程度で十分であることを意味する「夜警国家」、したがつて「安あがりの政府（チープ・ガバメント）」が理想とされた。「後は自由にさせておけばうまくいく」、「レッセ・フェール」というものであつた。しかし資本主義が発展すると強いものはますます強く、弱いものはますます痛めつけられるという弱肉強食の社会になってしまう。当然、民衆の側からの強い抵抗が発生した。この民衆の抵抗を背景にして資本主義を安定させる社会政策上の意味もあつて唱えられ、施策のうえでも先進国を中心に第一次大戦後、特に第二次大戦後はさらにいっそう展開されてきたのが福祉国家論であつた。この福祉国家への「強い敵意」をしめすのが新自由主義の特徴である。福祉の面では「安あがりの政府」を追求し、福祉を政治（特に国政）の課題とはしない、いわゆる「福祉の脱政治化」、「やりたい時は地方の負担で適当にやってくれ」というの

わけだが、現在の支配的潮流である「新自由主義」の地方分権論について、二宮厚美神戸大学教授はかねてより以下のように強調されていた。

「まず、第一に二一世紀に向けた国家改造の基本を『国際貢献国家づくり』におくこと、第二に国際貢献を重点とする国づくりの反射として地方分権を位置づけ、中央からふるい落とされる内政課題の受け皿として広域的地方行政体を準備すること、第三に地方の分権化された行政サービスを市場機構にバトンタッチし、民間活力の台頭をはかること、これら三点を基本としたものである。」（「解説と資料「地方分権」、自治体研究社」、一九九三年）

この指摘は、特にここ一〇数年来、跋扈（はつこ）してきた新自由主義の地方分権論、構造「改革」論を的確に特徴づけたものだが、今回の市町村合併問題の背景にもこの新自由主義の地方分権論、構造「改革」論がある。

いうまでもなく現在の「新」自由主義はかつての「自由主義」と大きな違いがある。かつての自由主義は、

が特徴である。他方では軍事力を背景にして世界に二ラミをきかす強い国家、中央集権主義への志向を特徴としており、この面では「安あがりの政府」は追求されずに、「金のかかる政府」が追求されることになる。そしてこの新自由主義はトヨタ自動車等の巨大企業と強い個人を担い手としている。強い個人とは最近の国民年金の未納、未加入問題で明らかとなつた、わずかな国民年金など元々当てにもしていない、政治家や経営者、上層ビジネスマン等の一部エリートたちである。

小泉構造「改革」論もこの延長線上に存在し、本来政府与党による公的部門のかねてからの利権化・私物化、官僚的運営への国民の強い不満を逆手にとつたものである。地方へは財政支出の大幅削減、独立行政法人化、公的部門（国民の財産）の解体と売り渡し、Ⅱ「市場化」、財界の郵貯民営化や労災・雇用保険の「民間開放」構想等にしめされるような経済のグローバル化、多国籍企業化のなかで大企業が活動しやすいような国家と社会の改造を課題としている。加工貿易型から海外生産・海外販売型を特徴とする多国籍企業化を



背景とした、政治経済システムの構造転換がはかられているわけである。

こうした小泉構造「改革」の司令塔が省庁再編で誕生した内閣府であるが、その頭脳部分にあたる経済財政諮問会議に、奥田碩・日本経団連会長（トヨタ自動車会長）をはじめとする財界代表が「議員」として直接入り込むなど、かつての「審議会」方式を飛び越した、財界による政府の直接支配（ハイジャック）の傾向が強まっている。自衛隊のイラク派遣への固執や、日本経団連による二大「保守」政党育成のための、政党の政策評価にもとづく政治献金の開始もこうした背景を考えると理解しやすい。

二〇〇〇年の国勢調査では人口減が二四道県と過半数を超し、うち自然減が過去最高の一〇県という結果であったが、かつての高度成長下で農村が果たした役割は、現在中国や東南アジアに移った以上、経済的に不要となった農山漁村は行政的にも整理すべきだとのトヨタに代表される財界主流の意向に従って、みずからが戦後長くかかっていた「国土の均衡ある発展」と

いうスローガンを放棄したことを意味するのが、市町村合併の強要という、現在の政府与党の方針である。

「三位一体改革」に象徴される地方への財政支出の大幅削減、自治体など公的セクターの変質をねらった究極の自治体リストラが、市町村合併策というわけである。他方では国際的センターとしての大都市への重点的投資、規制緩和、市場化が予定されている。こうして憲法「改正」と軌を一にした、市町村合併の進行↓府県の空洞化↓道州制へという、国家と社会の改造、再編というコースが敷かれている。

最後に、市町村合併という国家的「最重要課題」、任務を与えられた担当官僚の、気分の高揚ぶりを伝える一文を紹介して、次回へとつなげたい。

「現在内政上の最重要課題は何かと問われれば、霞ヶ関、永田町を中心とする中央においては市町村合併と大多数の方が答えるであろう。」

これは総務省内の地方自治制度研究会編集の月刊「地方自治」、二〇〇一年一〇月号の巻頭論文、「平成の市町村合併の理念と展望」の冒頭、出だしの一節であ

る。筆者は高島茂樹・総務省市町村合併推進室長（当時）であった。先に紹介した中川浩明・自治省行政局長（当時）の論文掲載時（二〇〇〇年一月号）とは、

政府の方針、市町村合併の位置づけが明らかに変化したことがうかがえる。

### 資料

#### 福岡県下市町村長の

#### 「三位一体改革」への直言

—自治労連の全国アンケート調査（中間まとめ）〇四・七・四より—

山田市 松岡 賢 市長

三位一体の改革はどうあるべきかということですが、政府はご案内のとおり「地方が決定すべきことは地方自らが決定する」地方自治本来の姿を実現するため、構造改革の一つとして「三位一体の改革」を推進しています。

しかしながら、平成一六年度の国の改革を見る限り、地方交付税のみが突出して削減されるなど、国の財政再建が優先され、本来の地方分権推進のための「三位一体の改革」にはほど遠い内容となっています。地方分権といっても、権限と財源の二つが備わらなければ、本当に住民本位の行

政運営はできません。山田市をはじめ各自治体ともに、真の意味での「三位一体改革」が推進されなかつたために、平成一六年度当初予算を組むためにへんな状況におかれました。私どもは、去る五月二五日、日本武道館に地方公共六団体の代表約七千人で地方財政危機突破決起集会を開催し、併せて国への陳情活動も行いました。

今後は、真の意味での「三位一体の改革」が推進されるよう、さらに関係団体が一致協力して国に働きかけることが重要であると考えております。

古賀市 中村 隆象 市長

三位一体改革は地方分権推進の為に必要不可欠な手順と認識している。これからの地方自治体は、自立と競争、個性ある発展を目指すべきで、その為にはある程度のバラツキは容認せざるを得ない。



補助金は、義務教育や生活保護等、ナショナルミニマムの実現に責任を持つものと、国道、空港、港湾、鉄道等、国家的視野でおこなう事業に限定し、その他は、自主財源と交付税の組合せにより、地方に財源を移譲すべきである。

A町長

三位一体の改革は、当初から税源移譲に結びついておらず、再三の要望も無視し、国は一方的に地方交付税などを削減したことにより一六年度の予算編成は大変な混乱が生じました。財政的には危機的状况に陥りましたが、基本金繰入などで切り抜け、何とか急場がしのげました。これは、国の財政再建を地方に押しつけたものであり、国と地方の関係の危機だと思えます。

近年、私の町も定員削減など、全体的な経費削減につとめているところでありますが、国の三位一体の改革が明確に示されず、補助金の廃止による地方への負担転嫁には断じて反対であります。

日本の国土と日本人の生存を支える地方の振興には、地方交付税制度を堅持、充実させることが必要であります。

地方財政計画の見直しには地方の実態を充分把握され、地方の意見を聞いていただきたいと思えます。

山川町 田中 信之 町長

人口一万人以下の「小規模町村」の地方交付税の総額は約二兆九千億円しかない。

二〇〇三年三月三〇日の朝日新聞では国の財政・正味三四七兆円のうち特別会計が二六六兆円もあり、特殊法人などの情報公開が全く不十分である状況を知らせている。

一般会計に約八〇兆円（〇二年度予算）は国会でも審議されているが、三七の特別会計や特殊法人などの実態が情報公開されれば三兆円はすぐに削減できるものと思われる。

特別会計、特殊法人、公益法人などの情報をもっと全面的に公開すべきである。

大島村 河辺 健治 村長

三つのものが一つの如く機能して効果を上げるのが三位一体のはずである。出るを押さえ、入るも押さえ、これでは単に削減でしかない。

私の村が来年合併しようとする要因も財源不足である。合併により過疎がさらに進むことにでもなれば、これを決定した我々の汚名は後世に残るだろう。

B町長

- ・三位一体改革は、地方分権の確立に資するものであること。
- ・国庫補助金負担の廃止・縮小に見合う税源移譲を行うこと。
- ・交付税制度を堅持すること。

- ・国庫補助負担金の廃止・縮減について、奨励的補助金を廃止・縮小し、その財源を地方に転嫁させないこと。
- ・国庫補助金については、地方の裁量を拡大し、使いやすい制度に改正すること。

C町長

当町は一市一町で合併協議会を設置し合併へ向けて準備をすすめていたが、六月六日執

行の合併投票において、「合併しない」が圧倒的多数により市町村合併を断念し、単独で存続することとなった。三位一体改革で交付税・補助金削減が先行し、税源移譲の見通しが立たない。そのため、即刻、組織の再構築等を行う必要があると考える。

講師「メリットなければ必要ない」



だが日本の地方自治も捨てたものではない。衆参両院で共に九四、五%以上という圧倒的多数を占める、いわゆる与党の自・公ばかりか「野党」の民主党も含めた諸政党が一致して、三千二百余あった自治体の数を一千にするという公約を掲げながら、当初の期限の本年（二〇〇五年）三月になっても二千五、六百がやつとであろうといわれている。なかには来年（二〇〇六年）三月には自治体の数が三分の一以下になりそうな県もあるが、いまだに合併成立ゼロという県もある。ちなみに来年三分の一になりそうな県とは秋田、新潟、岐阜、長崎、大分の各県であり、いまだに合併成立ゼロというのは山形、神奈川県、宮崎の三県、合併成立が一件だけというのが東京、大阪の一都一府である。

こうしたなかで昨年（二〇〇四年）十月には麻生太郎総務相が、合併の目標を二千とする考えをしめた。新年になってからも西日本新聞の一月三日付では、来年三月末までに「二千三百程度は確実。それからどれくらい減るかは見通せない」（総務相幹部）」と報じられている。圧倒的な政治の力と国家財政を背景に

第一段階の改革として、人件費・投資的経費・補助金の削減を実施する。人件費は複数年かけ現在の職員一五名を八〇名ほどにする。そのためには保育所、給食調理員、町営診療所を外部委託にする。

投資的経費については、今までに垂れ流し的に実施していた感があるので事業費ベースで半分以下に抑える。

町の裁量で支給していた各団体への補助金等は取りやめる。

#### 四、地方の「反乱」

##### ——市町村合併と「三位一体改革」——

かつて私は細川政権が絶頂時代の九十三年に、「地方分権ブームの落とし穴」という小論（拙著「希望としての地方自治」所収）を書いたことがあった。「ブーム」を引き起こした戦後の地方自治の進展を評価しつつも、

その他、徹底的に支出の見直しを行い経費削減を目指し健全財政を達成する。

このような観点から、三位一体改革は再構築の絶好の機会と考える。

（掲載順、氏名の公表希望でない方はアルファベットで表示）

当時「政治改革」が「小選挙区制」へとすり替えられてしまったように、「国民の期待とは似ても似つかぬものが地方分権ブームのなから飛び出してきたかねない状況にある」と、警告を発したものであった。昨今の上からの市町村合併のこり押しに翻弄されるなかで見られる「悲喜劇」や、「三位一体改革」の動向を目の当たりにする時、やや複雑な気持ちでこの小論を思い浮かべてしまう。

したアメとムチによる上からの合併へのこり押しにもかわらず、それに粘り強く抵抗し自らの地域社会、自治権を守り抜こうとする自治体と住民の動きには、予想以上に強いものがある。

わが福岡県でも相次いで法定協が破綻しているが、九七自治体が本年（二〇〇五年）三月までにやつと八五自治体になる見通しである。本年末でも八五自治体の見込みといわれている。合併が進展しないことにしびれを切らした麻生渡福岡県知事は年頭の記者会見で、これまで市町村の自主性を尊重して強い介入をしてこなかったが、今後は積極的な介入をおこなっていくとの方針を明らかにした。だが知事の決意表明程度でどうにかなるかどうか、事態はそれほど簡単ではない。

全国知事会、市長会、町村会など地方六団体は「三位一体改革」問題でも、この間、小泉内閣とガツプりと四つに組んでたたかっている。昨年（二〇〇四年）六月には首相に求められて、この問題での地方案をまとめたが、十二月七日には地方六団体代表が総務相と







「けやき・庭石事件」に象徴される相次ぐ汚職、腐敗の発覚も、桑原敬一前市長が率先した「ゼネコン市政」が生み出したものであるが、あまりにも自治体の規模が巨大化して住民自治、監視が及びにくくなっていることを示す事例であろう。

ここに神奈川県がかってまとめた、長や議会のリコールが成立した件数を人口規模別に整理したデータ、表②がある。

〔表②〕戦後人口規模別直接請求の法定署名達成件数 (1947-84年3月)

	2000 以下	5000 以下	1万 以下	3万 以下	5万 以下	10万 以下	20万 以下	30万 以下	30万 以上
長の解職	8	67	50	54	9	6	4	1	0
議会解散	7	52	59	35	8	6	2	3	0

〔出典〕神奈川県自治総合研究センター編「指定都市と県」1990年

加茂利男著「日本型政治システム」(有斐閣 P.203)

この表にはアメリカ合衆国が含まれていないが、人口二億一〇〇〇万人で自治体数が一万九〇〇〇だから、単純平均で一万一〇〇〇人となる。日本は平成の大合併前で平均人口が三万九〇〇〇人であった。日本がアメリカの三倍以上の平均人口、大規模自治体ということになる。

ちなみに、地方自治や市町村が四権分立といって良いほどの憲法上の存在でありながら、自治の単位というよりむしろ上からの行政区画という観念が強い日本と違って、アメリカでは市町村をつくりたいという地域住民が合意して市町村がつくられてきたという、文字通りの「自治体」としての歴史を持っている。

日本のように国土の全体が余すところなく市町村という行政区画で区切られているわけではなく、住民の市町村設立という合意がなければ市町村自体が存在しない。したがって市町村が存在しない地域も多く、そうした地域は州の下にある郡が直接行政サービスをおこなっている。またそれまで所属していた市町村から

動の広域化にもかかわらず、歴然として「住民自治が成立する範囲」の問題が存在すると思えざるを得ない。合併による大規模化よりむしろ政令市での区議会の設置など大都市内での分権化や分割を検討すべきではなからうか。

一三〇万を越す福岡市での「けやき・庭石事件」に象徴される相次ぐ汚職、腐敗の発覚も、桑原敬一前市長が率先した「ゼネコン市政」が生み出したものであるが、あまりにも自治体の規模が巨大化して住民自治、監視が及びにくくなっていることを示す事例であろう。

筆者の学生時代に東京都議会議員の椅子が金で買われていたことが発覚し、議員中に多数の逮捕者を出し、都民が憤激し世論が沸騰したことがあった。だが、超巨大都市の東京都ではリコール署名運動もやりやうがなく、ついには国会で与野党一致して、地方議会での自主解散を可能とする「地方公共団体の議会の解散に関する特例法」の制定をおこなったうえで、都議会はやつと出直すことができた。この特例法は現在議員数の四分の三以上の出席で、かつ出席議員の五分の四以上の特別多数決を必要とするものであった。

独立して新しい自治体をつくりたいという住民の合意があれば、新たな自治体としての分離独立も容易である。こうしたアメリカでは、日本のような政府による上からの合併の事実上の強制など想像すらできないほどだといって良い。

フランスやスイスなどでは、昔からの市町村（コミュニティ）を大切にしながら広域行政が必要な分野では、市町村の枠を超えた日本の一部事務組合や広域連合よりさらに権限と機能を強化させ、専門スタッフを持った広域自治体が運営されている。

#### 「住民自治が成立する範囲」とは

九五年の阪神大震災の大きな教訓のひとつは地域コミュニティの重要性であったが、小規模自治体の多い淡路島では死者をださない救援活動が可能であったことは記憶に新しい。自治体の規模が大きいことは必ずしも善ではない。むしろ、市長当選者の資格があるのか疑わしくなるような、最近の二割、三割という大都市での極端な低投票率を目の当たりにすると、経済活



東京都はあまりにも大きすぎて住民自治の力を発揮しようがなく、自らの手で「落前（おとしまえ）」をつけることができなかつたというわけである。この表②のデータは一九四七年から一九八四年まで三八年間の集計だが、この傾向は現在でも変わらない、法的なものといつてよい。「住民自治の成立する範囲」という問題は、やはり厳然として存在している。

日本は自治体の規模が小さすぎるから合併だという論理は、欧米諸国との比較からいつても的はずれであるばかりでなく、「住民自治の成立する範囲」という自治にとって本質的な問題でも、いわば自治の「自殺」を求める論理であることがハッキリした。

また日本の公務員は多すぎるから減らすためには合併が必要だという意見もある。以下の表③は、「人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較」をまとめたものだが、日本は欧米の先進諸国に比べるとかなり少ないことが明らかである。公的部門における全分野の職員数でトップはフランスの九六・三人、二位がアメリカの八〇・六人、三位がイギリスの七三・〇

報のスペースは限られていますので、研究所の取り組みや会員の方々の力作の掲載を優先させてきたこともあって、掲載が延び延びになってきました。以降は紙面節約のためレジメのままで一括して収録し、本連載をとりあえず終了させていただきます。

### 六、小さくても（小さいからいい）キラッと光るまちづくりを

◎昭和の大合併に応じなかつた所に地域づくりでの健闘目立つ、自治権の活用。

まちづくりや独自施策で健闘しているのは小規模自治体：宮崎でなせ合併が進んでいないのか。それはすでに広域になつていふことに加えて綾町、西米良村、諸塚村、椎葉村など独自のまちづくりの伝統、プライドを持っているから。

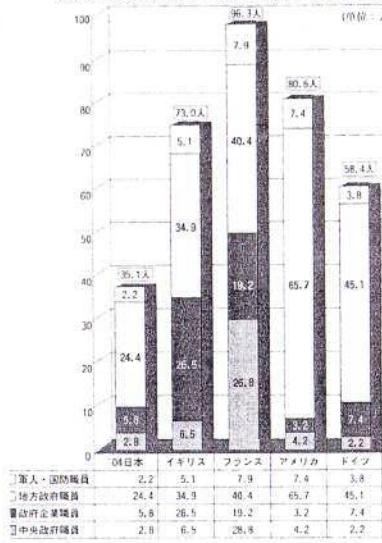
合併で中心部が油木ダム湖の湖底となつた旧津野村（添田町）、人口三〇〇〇人から八〇〇人に。一九六二年に西都市と合併した旧東米良村は四八〇〇人が四八

人、四位がドイツの五八・四人と続き、そして日本が五位の三五・一人とかなり低い。

地方政府職員だけに限るとアメリカの六五・七人、ドイツの四五・一人、フランスの四〇・四人、イギリスの三四・九人と続き、日本は大きく離されての二四・四人と、これも第五位である。

※以上の連載を昨年（二〇〇四年）二月号から六回にわたり断続的に掲載してきましたが、これはここ数年間、各地の住民の方々と膝つきあわせた学習会で報告してきた、私のレジメを文章化したものでした。所

〈表③〉人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較（未定稿）



平岡・森著「検証『三位一体改革』」（自治体研究社、P.56より）

〇人に、拒否した西米良村は今でも四六〇〇人が一五〇〇人にとどまる。大木町、田川郡では添田町、赤村、赤池町など。東松浦では呼子町、七山村  
介護保険料減免六九五自治体、利用料減免九〇八自治体（〇三年四月現在）。これも小規模自治体から広がった。

高齢者高額医療の払戻の残：福岡県月一億八千万円、香焼町ゼロ。（保険医協調査）

◎合併は掛け算。足算ではない（ダメとダメが合併するともつとダメになる。上からの機械的画一的丸ごと合併策には経営の専門家も疑問視）

◎福岡県のマンモス介護保険広域連合（九六中四市六七町村）の弊害：独自施策の欠如、住民の声が届かない防波堤の役割。

◎「過疎地域の小規模町村を体を張って守ってきた町村長さんのお言葉には胸をえぐるものがあり、個性あるまちづくり、住民の健康や安心な老後のための行政サービス、山林や川などの自然環境保全などへの懸念を表明しておられました。」（自治省・全国リレーシ



ンポのまとめから。リップサービスだが)

◎二〇〇一年七月全国町村会提言 「二一世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか」：①生存を支える、②国土を支える、③文化の基礎を支える、④自然を活かす、新しい産業を創る。

二〇〇三・二「町村の訴え」町村自治の確立と地域の創造力の発揮」：国土の大半を困難な中で守つてきた町村はもつと自信と誇りを

◎日本中の自治体がすべて市になつたら恐ろしい社会になる。：町や村の存在こそ日本の豊かさを示すもの

◎職員の問題

◎「都道府県は何のためにあるか」の再確認（自治法第2条第5号）

### 七、合併のメリット・デメリット論の検討

◎「メリット・デメリット論」：愛情（合併でいえば住民の連帯感？）なしに「メリット・デメリット」で結婚するか。もちろん住民にメリットが無ければ合

併の必要はそもそもない。その場合、誰にとつてのが問題。

◎市町村合併は市民の生活に何をもたらすか、各地の実例に学ぶこと

デメリット↓自治権の喪失↓「地域間格差の拡大と住民に密着したサービスの低下」

\*「福祉の脱政治化」を掲げる新自由主義（支配的潮流）の「内政上の最重要課題」がこの上からの市町村合併、リストラ

東京都あきる野市での検証シンポ（①合併で住民サービス良くなる②財政は豊かにならず③町の歴史・文化・コミュニティを壊す↓「開発」のための合併）

：「ちよつと待て市町村合併」（自治体研究社）参照  
宮城県旧泉市（現・仙台市泉区）の場合：同上参照、議員への対策（接待、報酬、任期、年金、叙勲。強行した仙台市長が泉への地下鉄延長工事のゼネコン汚職で政令市の市長で初めての逮捕という事件に発展し、全国的话题に）  
メリット、規模が拡大した財源を大型開発に、効率

的、集中的に投入、

◎拡大する借金づけ。合併特例債（二〇〇年）は借金を背負いこむことになる。五億円で一〇〇億の事業、九五億円は起債、元利総額の七〇％は交付税でみて（交付税の補助金化）、三〇％を元利負担。（元利合計は金利二・五％、三年据え置き二〇年償還で一・三倍に）。  
○一年度で廃止の地域総合整備事業債がもたらした財政危機の反省はいずこ？ 七〇〇兆円近い未曾有の財政危機は誰が何がもたらしたのか。自治体の借金は九一年度からの一〇年で七〇兆が一八兆兆円、二・七倍に：だが

「最後の公共事業のチャンス」（行橋での合併シンポでの地元代議士の檄）とヨダレを垂らす向きも。合併前の無責任な駆け込み開発、放漫財政、合併ダブル。宗像市は特例債のダブル適用？（玄海町との合併で一五八億、新宗像市と大島村とで計算上は一四九億！）

\*相次ぐ汚職……遠賀4町合併のまとめ役の岡垣町長が開発汚職で逮捕、丘陵地（糠塚）に新市街地構想（当時の九経調・報告）。合併進行中に対馬・厳原町で

も議長選挙買収で半数一〇人の町議逮捕（合併後の利権が背景に）。釧路市長の合併押しつけを狙った釧路町長選挙介入での逮捕事件まで：合併特例債がねらい  
「隣の堅気な娘の結婚資金に目をつけた放蕩息子」大分県玖珠町

〈首長、議員への住民の不信とその利用も背景に〉

◎首長や議員は住民の役に立っていると胸を張れるか、問われる首長・議員の質

◎首長や議員の歳費問題：該当者らの質の問題と代議制度、地方自治の問題、民主主義のコストの問題を混同してはならない。非常に俗受けしやすいが実は地方自治制度（＝民主主義）そのものへの攻撃に直結する議論

八、特に財政面でどうなるか、合併による

地方交付税の大幅削減、放漫財政

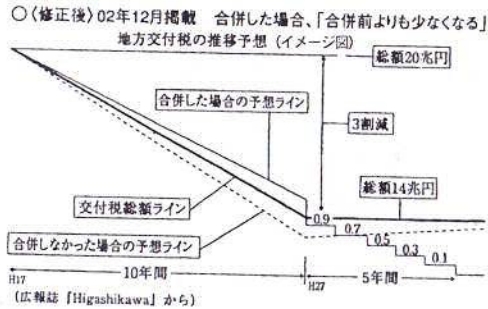
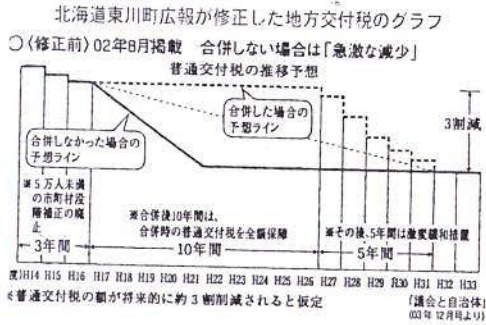
◎小規模自治体への交付税の傾斜配分の「是正」というムチ（合併特例債がアメ＝毒饅頭、特例債は借金



だ。交付税の算定特例（合併しなかった場合の交付税を一〇年間保障）はアメでもない。特例債二〇兆円の試算（経済同友会）

\* 過疎債・辺地債・離島債の活用という方法もあることにも注目すべき。

◎ 深刻な財政危機下で合併してもしなくても交付税は同様に減らされる…予測の誤りを認めた北海道庁の再試算（イメージ図）を参照。



著「やさしい地方交付税」

◎ 同法第三条第二項…「国は交付税の交付にあつては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない」合併特例債は交付税の補助金化を意味し、交付税の性質をもたらず。

◎ 同法第六条の三…「財源保障機能」「特別交付税の額の変更等」

◎ 減っていない交付税…〇二年度も臨時財政対策債（元利は交付税で）を加えると実質五・四％の増。二〇〇二年度（H一四）も五・一％（二兆一七〇〇億円）の増。

◎ 三年度までの三年限りということであったが三年延長になった。

\* 人口段階補正の影響、二〇〇〇人で二億、四〇〇〇人で四億、五〇〇〇〇で五億で四〇五億円の減。

\* 合併による交付税減見込みの簡便計算法、①一〇万の新市…合併自治体数×五億の減、②一〇万人より小…（自治体数一）×五億の減、段階補正あり、③一〇万人超、もつと減る。段階補正で減。（二議会と自治

\* 自治体リストラ（住民福祉・生活擁護の行政責任放棄、独立行政法人化等）と「最後の公共事業」の奇怪な抱き合わせ…「市町村合併は画期的な行政改革手法」（合併協議会の運営の手引き）と「開発会社化」の推進…「後は野となれ、山となれ」

（交付税とは）もともと地方自治体共有の固有財源であり、自主的な判断で使用可能な一般財源…：地方財政調整制度

◎ 地方交付税法第六条第一項…「所得税、法人税及び酒税の三二％、消費税の二九・五％、たばこ税の二五％が地方交付税となる」（不足すれば法改正が必要だがそれを怠り年間一〇兆円以上の借入れ、〇二年度で四六兆円もの借金となった）、「このように…：国税五税の一定割合をもって地方交付税とする旨が規定されていますが、この表現は、国税五税の一定割合は当然に地方交付税になることを意味しており、地方交付税が単なる国庫からの交付金ではなく、本来地方団体が共有する固有の財源であることを明らかに示している」（担当の中央官僚たちでつくる「地方交付税制度研究会」

体 二〇〇二年六月号

\* 合併による交付税の算定特例一一年後から減、一五年で終わり。そのころから返済のピークとなり、両方が重なり深刻な財政危機に直面。（金利二・五％、三年据え置きとして二〇年償還なら一・三倍）

〈福岡県庁の「市町村合併シミュレーション」〉（二〇〇一・三、同九月に改訂版）

直方市と三町は類似団体と比較すると四一・五％の交付税減に、遠賀四町は五一・八％に減。宗像市と玄海町の合併では五九・八％と四割の減に。旧宗像郡五市町村では七・七％で九割以上の減になる。田川市郡（二〇市町村）はなんと三・二％…：類似団体（人口と産業構造が基礎）による推定の不確かさ。「合併市町村と合併市町村の規模の最も近い類似団体の指標を比較したもの…：『類似団体別指数表に』に数値が設定されていないものは、便宜的に最も近いと思われる『近似団体』を設定し、近似団体の数値を類似団体の数値と見なし」（福岡県地方課発行の同説明書）

◎ 福岡県のシミュレーションでは、合併に消極的に



なるとして各自治体が抱える借金、地方債現在高のデ  
ータを組み込まず。「借金と結婚させられる」ことに。  
◎一喜一憂、右往左往せず。多少交付税が減つて  
も地域が自分の判断で頭と手足、お金が使えること  
(これが自治)の決定的重要性をつかむこと。

### 九、やむを得ない無理な合併は地域を滅ぼす、

#### 地方自治の力に確信して「住民力」の發揮を

「合併しなかったら自動的にうまくいくというもので  
もない。これからの自治体をめぐる情勢は合併しても  
しなくても厳しい。」以上の私の表現をとらえて、〇四  
年一月に中間市内で開かれた合併シンポで、私の後に  
報告した福岡県の合併推進室長は、「宮下さんの言う通  
りだ。宮下さんの表現を借りれば合併をしたからと言  
つて自動的に良くなるわけではない。合併は究極のり  
ストラダ」との趣旨を語ったことがある。

政府の尻馬に乗って合併したら、地域が自分で考え  
行動するための頭脳・心臓・骨格・筋肉である自治権

の實踐、「住民力」の發揮、これがないと「投出し型」  
合併、「夜逃げ合併」(片山鳥取県知事)になる。

◎財政の有効活用、節約、無駄の排除、住民参加・  
参画：福島県矢祭町の實踐に学ぶ

◎広域行政(一部事務組合、広域連合等)の民主化  
と活用：たとえば図書館の広域利用。政倫条例・情報  
公開条例などによる民主的広域行政の探求。

◎「合併は議会が決める」論：主権者はだれか・  
「半代表」概念、住民投票

①法定協議会の情報公開 ②特に住民の経済と生活  
はどうなるか、学校建設の特例債は統廃合のためにな  
いか等 ③一〇年間でなく二〇年後、三〇年後にどう  
なるかの財政シミュレーションを要求(一〇年より先  
の見通しを問われて久留米市長の議会答弁：「目まぐ  
るしい変化の中、見通し不透明であり、出すことは無  
用の混乱を招く」。サービスは三年間これまで通りとい  
うことで先送り)、説明会、公開討論会の実施、公開質  
問状、必要となればリコールも。

◎世論が決定的。マスコミの協力も大切に

を地域社会として手放すことになり、もつと大きな落  
とし穴に落ちる可能性が大きい。冷静に。

行政機構の再編・維持はできても地域社会の崩壊、  
周辺化が激化すれば、住民が地域社会の主人公であり  
続けることができなくなる。これが壊れると特に農山  
村では子育て・高齢者・環境・農漁業のサポートの危  
機に陥る。

合併問題は結局、自分たちのまちづくりをどうする  
かということでもある。いま問われているのは私たち  
住民自身であり、結局は自治のレベルを問われる問題  
でもある。合併問題を契機に地域を自分たち住民でど  
うしていくかを語り合い、団体自治、住民自治を高め  
たいものである。

◎エゴで何が悪い。地域のことを住民が考えなけれ  
ばだれが考えるか。自治体・住民がものを言うこと、  
行動することが決定的、オカミまかせではダメ。

◎結局は住民自身が自分たちの市や町・村をどうす  
るのが、まちづくりの問題。

全国で広がる「小さくてもキラリと光るまちづくり」

◎「未完の地方分権」、特に税財源の獲得。国政の転  
換(軍事費・公共事業の無駄遣い、アメリカの風潮)

◎地方六団体・市民運動の全国的連携、情報の交  
換・提供、学習会、共同を

### FOCUS

戦後、営々として築いてきた地方自治の力、自治権  
の活用。自治体の協力がなければ中央政府もやってい  
けない現実、住民の主権者意識の高まりに自信を持つ  
こと。自治体・住民が地元国会議員を動かし中央政府  
を包囲しよう。

(初出、「福岡の暮らしと自治」、二〇〇四年二月、三月、  
六月、七月、二〇〇五年二月、三月、九月の各号(三二  
四、三二五、三二八、三二九、三二六、三二七、三三三  
号)に断続的に連載)



篠山市が二〇一三年度に財政再建団体に転落する可能性があるとする財政収支見通しを示し、波紋を呼んでいる。全国に転じた合併から八年が経過し、一〇年度からは特別上乗交付金の優遇措置が段階的に終了。人口増構想のつまずきによる財源不足が

# 篠山市の第二の夕張も?

一層重くのしかかる。今年二月に就任した酒井隆明市長は「交付税削減が始まるまでに、抜本的な解決策を見いださなければならぬ」とするが、「改革」の先行きは不透明だ。

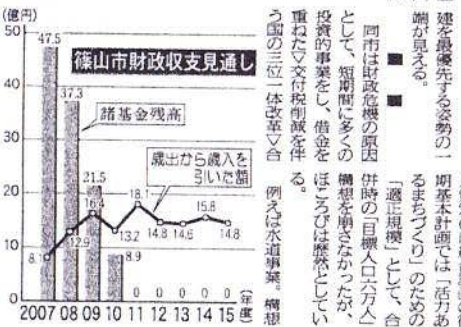
(丹波篠局・小林隆宏)

同市の見通しでは、〇八年度以降、毎年十三十八億円の財源不足が発生。〇九年度からは家計の貯蓄にあたる財政調整基金が底を突き、一年度からは収支の均衡が取れなくなるといふ。さらに同市長は「学校の改修費等は、予定している金額では済まないだろう。現状は財通しより厳しい」と話す。

## 財政危機深刻—2013年度見通し



財政再建団体転落もささやかれる篠山市。市政の力量が問われる=篠山市北新町



全体の約四分の一を占める。新たな借金ある市金から約十億一千万円端が見える。市の発行は前年度比約44%増と見られる。同市は財政危機の原因として、短期間に多くの投資的事をし、借金を重ねた交付税削減を伴う国の三位一体改革を例として挙げる。

## 水道料金、既に値上げ 合併時の人口増構想破たん

に合せて給水人口を五万人八千人とし、計画水量を決定。安定供給のため、水道を導入したが、取手のバランスが取れなく、昨年七月から市民一人あたり月額約七億円。財政規模に対し、市町村の値上げを、一二年には再度の値上げも視野に入ると、総務相に財政再建に入る、こうした事態に計画を提出し、承認を受けなければならない。篠山市の場合、標準財政規模は約150億円。政現額は約150億円。3年度に赤字額が約39億円と26%に達する可能性があるという。

酒井市長は「今は歳出だ。交付税を定住者が身の丈に合った増加につなげるべき。人員費や施設運営費などの削減が必要」とする。改革の具体策が示る。具体策は今後、市民会など、再写真を参照型の「篠山再生市民会」など、市政への批判もあつた。

