

地方自治特論 A

(地域政府再編論)

2017 年度春学期

第 13 回 (資料)

2017. 7. 20 (木)

第 3 時限 (13:00~14:30)

3 号館 811 室

片木 淳

katagi@waseda.jp (◎は@)

小生の講義も、余すところあと 1 回になりました。

講義最終日 (7 月 27 日) 24 時までに、「地域政府の再編をめぐるテーマ」について、A4 で 5 枚以内のレポートを片木宛、メールで提出してください (第 1 回講義資料又は下記ホームページ参照。小生からの受取りメールを必ず確認のこと)。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/jititokuronA.html>

次回までに

(討論資料)「連邦制における都市州の役割——デモクラシーは都市国家アテネから——」
(最後に掲載)を読んで、研究しておくこと。

1 市町村合併の是非

1.1 平成の大合併をめぐる主な論点の対比

合併推進論（総務省）	合併慎重論
<p>1 地方分権のための行財政基盤の整備</p> <p>○ 市町村は基礎的自治体であり、<u>総合行政のサービス主体</u>。<u>地方分権の実現</u>のためには、市町村の自治能力の向上が不可避</p> <p>2 広域行政の必要性</p> <p>○ <u>住民の生活行動圏域</u>は大きく広がり、公共サービスの受益を受ける範囲はその納税される市</p>	<p>○ 基礎的自治体といえるための重要な要件のひとつは「住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、<u>共同体意識</u>をもっているという社会的基盤が存在」（最判 1963.3.27）することである¹。</p> <p>○ 地方の行財政基盤を強化するうえでの障害は、政府が、財源を地方に委譲せず、そのうえに、地方交付税の段階補正や事業費補正の見直しを行うなど、<u>財源保障と財政調整の政府責任を放棄</u>しだしたことである²。</p> <p>○ <u>地方分権の課題と市町村合併の課題は本来論理的次元を異にする問題</u>であり、市町村の行財政基盤の強化についても事務権限と財源の市町村への移譲によって十分に達成することができる³。</p> <p>○ まちづくり等の<u>先進的・創造的なモデル</u>は押しなべて<u>人口 5 万人以下の小さな町や村でつくられている</u>。あらゆる<u>専門的な人材</u>を一つの自治体に抱え込むことは、かえって非効率で硬直した行政構造を生み出す可能性がある⁴。</p> <p>○ 事務の広域的対応は、一部事務組合や広域連合などの<u>広域行政機構</u>で対応することも可能である⁵。</p> <p>○ 「広域のほうが効率的である」という経済的側面</p>

¹ 三橋ほか、P.141

² 保母 P.9

³ 渡名喜 P.49

⁴ 加茂 PP.53-54

⁵ 渡名喜 P.49

<p>町村の枠を越えて広がっている。</p> <p>3 少子高齢化社会への対応</p> <p>○ 少子高齢化社会の到来により、日本の社会構造は大きく変化。</p> <p>「税金を負担する人が減り、逆に税金を使う人が増える」。</p> <p>より市場原理に立った厳しい社会、自己決定・自己責任・自己負担の社会が国民共通の価値観となる。</p> <p>4 まちづくり</p> <p>○ 旧市町村が持っていたそれぞれの地域の人材、文化、産業等の資源を有機的に連携・活用しながら、新しいまちづくりを行う絶好の機会</p> <p>5 財政再建・行政改革</p> <p>○ 市町村合併は、行政改革の手段。</p> <p>今後の財政構造改革のために</p>	<p>からの効率性論は一面的であり、<u>民主主義、参加という点では「狭域の方が効率的」である</u>といえる⁶。</p> <p>○ 自治体の行政区画は、広域単位で提供すべきサービスと狭域単位で組織すべきサービスを総合してその最適規模を判断すべきであるが、<u>合併論ではもっぱら広域サービスのことしか論じられていない</u>⁷。</p> <p>○ 高齢者、障害者等の生活の場でコトが運ぶようにした方が便利であり、合併して基礎自治体を大きくするよりも、<u>狭域のコミュニティ活動の顔がみえる小規模自治体の方が適している</u>⁸。</p> <p>○ 現代の地域生活は、喫緊の課題である高齢者福祉の充実や住民の相互援助のための近隣関係確立の必要性をこれまで以上に高めている⁹。</p> <p>○ 住民参加のもとで、<u>内発的なまちづくりの地道な努力</u>をし、財政的にも自立できる基盤を持って、住民自治を実践している自治体であれば、「平成の大合併」に振り回されることなく、自立していくことができる¹⁰。</p> <p>○ まちづくり等の先進的・創造的なモデルは押しなべて人口 5 万人以下の小さな町や村でつくられている（再掲）。</p> <p>○ <u>財政危機の責任や真の対応策について言及もない</u>まま、その処方箋を地方交付税の総額圧縮や市町村の広域再編による自治体合理化に求めている¹¹。</p>
---	---

⁶ 三橋ほか P.142

⁷ 加茂、P.52

⁸ 保母、PP.8-9

⁹ 山崎、P.49

¹⁰ 進藤 P.10

¹¹ 渡名喜 P.49

<p>も、市町村合併により、地方行政のスリム化に努める必要。市町村合併は、一般的には住民の負担を増やさずに、行政サービス提供の高度化を図れる方策として、画期的な行政改革手法。</p> <p>6 自主的な合併</p> <p>○ 合併は国のためにやるものでもなく、また国が無理矢理させるものでもない。住民の利益、納税者の利益のために行うもの。また、手続も政府が進めているのは自主的な合併であり、住民の自主的な決定によるもの。</p>	<p>○ 財政赤字の原因は、市町村が 3,200 余あるからではない。政府が不況対策の公共投資政策を地方に押し付けたことなど、<u>赤字の主因は政府の側にあり</u>、その原因となった中央統制を取り除く作業が必要だ¹²。</p> <p>○ 人口 30 万を超えると経費が多くなるなど、単純に人口が増えるだけで行財政効率が良いとはいえない。人口規模が増えてもそれ以上に面積規模が大きくなると、<u>人口規模の利益が面積規模の不利益によって相殺され</u>、本当に行政経費が少なくて済むかどうかはわからない¹³。</p> <p>○ <u>合併 11 年目以降は「一本算定」による地方交付税減額と借金返済により、きびしい財政状況に立ちいたる</u>。くらしや福祉の財源確保は困難になる¹⁴（初村等）。</p> <p>○ 合併前の立派なハコ物の「駆け込み建設」、<u>合併特例債</u>を活用した身の丈をこえた大規模プロジェクトなど、まさに「合併バブル」といった状況がみられる¹⁵。</p> <p>○ 自主的合併の法形式は残しながら、合併に対する財政的な優遇措置（アメ）と合併しない小規模自治体への兵糧攻めの財政的圧迫（ムチ）を働かせて、国が政策的に合併を推進するものであり、まさしく、「アメとムチ」による強制的合併である¹⁶。</p>
--	---

【出典】 1) 「合併推進論」の欄は、総務省『合併協議会の運営の手引ー市町村合併法定協議会運営マニュアルー 第1部 政策編』（同省 HP）を抜粋、要約。

【出典】 2) 「合併慎重論」の欄は、それぞれの出典から、要約、抜粋。下線と強調は筆者による。

¹² 保母 P.9

¹³ 加茂 PP.56-58

¹⁴ 初村等 P.111

¹⁵ 山田（明） P.36

¹⁶ 加茂 pp.43-46

(上記文献一覧)

- ・ 三橋良士明「合併・広域行政の推進と市町村自治体の役割」、三橋良士明・自治体問題研究所編『ちょっと待て市町村合併』（自治体研究社、2000年）
- ・ 保母武彦『市町村合併と地域のゆくえ』（2002年、岩波ブックレット No.560）
- ・ 渡名喜庸安「自治体広域再編の論理と問題点」（室井力『現代自治体再編論』（日本評論社、2002年）
- ・ 加茂利男、2002年、『増補版 地方自治・未来への選択平成市町村合併と「地方構造改革」のなかで』（自治体研究社、2002年）
- ・ 山崎丈夫「第1章 自治体行政からの視点」、「第3章 地域コミュニティからの視点」、山田公平・東海自治体問題研究所編、2003年、『市町村合併と自治体自立への展望』（自治体研究社、2003年）
- ・ 進藤兵「第1章 自治体行政からの視点」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）
- ・ 初村尤而・にいがた自治体研究所編『改訂版 資料と解説 合併財政シミュレーションの読み方』（自治体研究社、2003年）
- ・ 山田明「第2章 自治体財政からの視点」、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）

なお、拙著『日独比較研究 市町村合併 平成の大合併はなぜ進展したか？』（2012年5月、早稲田大学学術叢書）参照。

1.2 市町村合併のメリット・デメリット

合併のメリットとして指摘されるもの	合併のデメリットとして指摘されるもの
○役所の規模拡大による政策形成能力の拡大と効率化、サービスの向上	●身近な役所の消滅とサービスの低下
○財政規模の拡大による重点投資規模の拡大	●重点投資の中心市街地への偏向
○公共施設の効率的配置(重複施設の解消)	●公共施設の整理による利便性の低下
○中心市街地の活性化による人口の増加	●周辺部の過疎化
○高齢化率の高い地域へのサービス継続	●周辺地域におけるきめ細かいサービスの供給困難
○職員数の減少による義務的経費の削減	●職員数減少によるサービスの低下
○議員・首長数の削減による財政負担の軽減	●議員数の減少による民意反映の低下

（牛山久仁彦「合併協議は何のためか」【表 2-1】、木佐茂男監修、2003年、『自治体の創造と市町村合併』第2章による。）

1.3 憲法上の地方団体の意義

「特別区区長選贈収賄被告事件」（同 38 年 3 月 27 日最高裁大法廷判決、抜粋）

憲法は、93 条 2 項において「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。」と規定している。何がここにいう地方公共団体であるかについては、何ら明示するところはないが、憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたった所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となつて処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである。この趣旨に徴するときは、右の地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、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し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする。

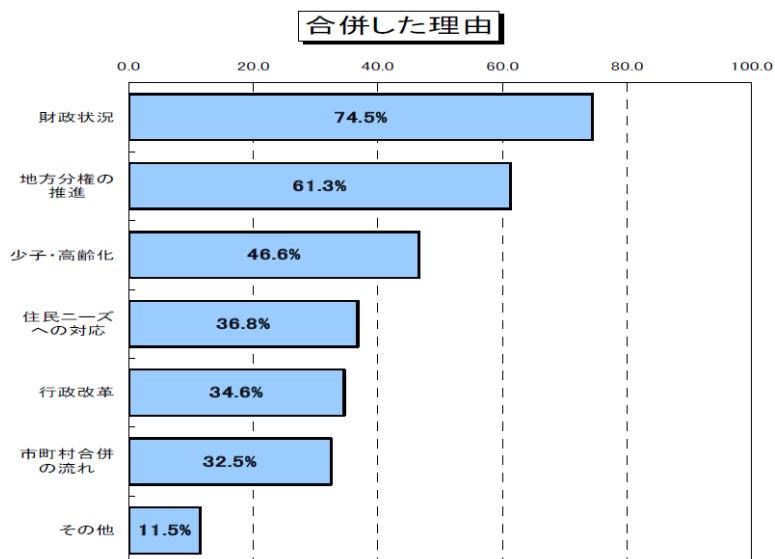
（下線等片木）

2 総務省「『平成の合併』の評価・検証・分析」

（平成 20 年 6 月、市町村の合併に関する研究会、以下適宜抜粋）

2.1 合併した理由、合併と住民の意向との関係等について

合併した 421 市に対するアンケート調査



※（財）日本都市センターの「市町村合併に関するアンケート調査」の結果により作成

2.2 合併に至らなかった理由（総括）

平成 11 年 4 月 1 日から平成 19 年 8 月 6 日までの間に合併に至らなかった市町村
（東京 23 区を含む。）全 1252 団体を対象に、合併に至らなかった要因を調査

※複数選択可

1	離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市区町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である	58 団体	4.60%
2	合併せずに単独で運営していこうと考えた	386 団体	30.8%
3	合併について意見集約ができなかった	422 団体	33.7%
4	当団体から見て、合併の組合せの相手（一又は複数）との間に阻害要因又は合併相手（一又は複数）側に課題等があると考えた	156 団体	12.5%
5	当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった	330 団体	26.4%
6	合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった	230 団体	18.4%
7	その他の理由	81 団体	4.7%

（※）未合併要因についての回答の詳細については別添資料（省略）参照

2.3 住民サービスの高度化・専門化のための組織・機構の充実

平成 11 年 4 月 1 日から平成 18 年 4 月 1 日の間に合併した 558 市町村のうち、約 9 割の 474 市町村の回答

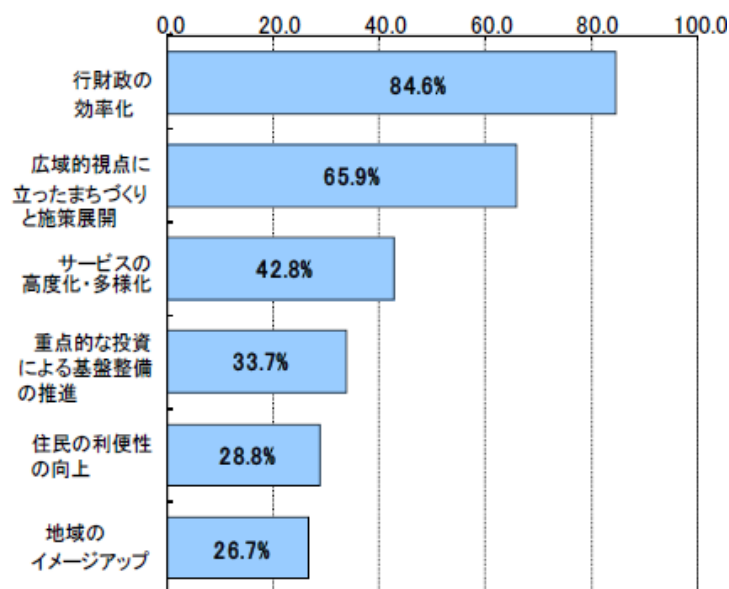
分野	回答数	割合	取組内容
企画財政 ・総務分野	311	65.6%	○行財政改革推進室〔あさぎり町・熊本県〕：徹底した行財政改革推進のため町長直属の部局として設置。 ○総合交通対策・広域行政係〔佐伯市・大分県〕：九州一広い市となったことに伴い総合交通体系や行政の効率的見直しを図るための部署を設置。 ○危機管理室〔一宮市・愛知県〕：消防から独立し、災害・防災対策業務を充実・強化。 ○監査委員事務局〔常陸大宮市・茨城県〕：総務課から独立し、監査機能を充実・強化。
保健・福祉 分野	219	46.2%	○子ども総合支援室〔亀山市・三重県〕：育児、保健、教育環境の充実を総合的に支援。 ○子育て支援課〔湯梨浜町・鳥取県〕：子育て支援を積極的に推進。

			○生活支援課、健康増進室、高齢者福祉係〔豊後大野市・大分県〕：福祉関係業務の総合的な充実・強化。
産業振興分野	182	38.4%	○うめ課〔みなべ町・和歌山県〕：生産量が日本一となった梅の振興及び研究の充実。 ○お茶がんばる課〔島田市・静岡県〕：お茶を活かした地域振興を推進。 ○オリーブ係・オリーブ生産係〔小豆島町・香川〕：オリーブを活かした地域振興を推進。
教育文化分野	131	27.6%	○子ども教育部〔塩尻市・長野県〕：乳幼児から青年期までの成長に応じた子どもの支援を実施。 ○幼児教育課〔大山町・鳥取〕：小学校入学前の幼児に対する教育の充実。
都市計画・建設分野	130	27.4%	○建築課〔那須塩原市・栃木県〕：特定行政庁への移行を見据えて、まちづくりの体制を充実。 ○水道課、下水道課〔新温泉町・兵庫県〕：上水道と下水道の担当部局を分離し、両事業の体制を充実。
環境・衛生分野	107	22.6%	○環境部〔能代市・秋田県〕：環境を考慮したまちづくりの推進。 ○ごみ減量課〔笛吹市・山梨県〕：ごみの減量対策を推進。
住民協働分野	92	19.4%	○スピード対応室〔土浦市・茨城県〕：編入された地区について、スピード対応業務を実施。 ○コミュニティ推進室〔宇部市・山口県〕：地域コミュニティの活性化を積極的に推進。
男女共同参画・人権分野	91	19.2%	○男女共同参画室〔大仙市・秋田県〕：男女共同参画を積極的に推進。 ○人権啓発室〔瀬戸内市・岡山県〕：男女共同参画やハンセン病患者等人権施策を積極的に推進

2.4 効果と課題

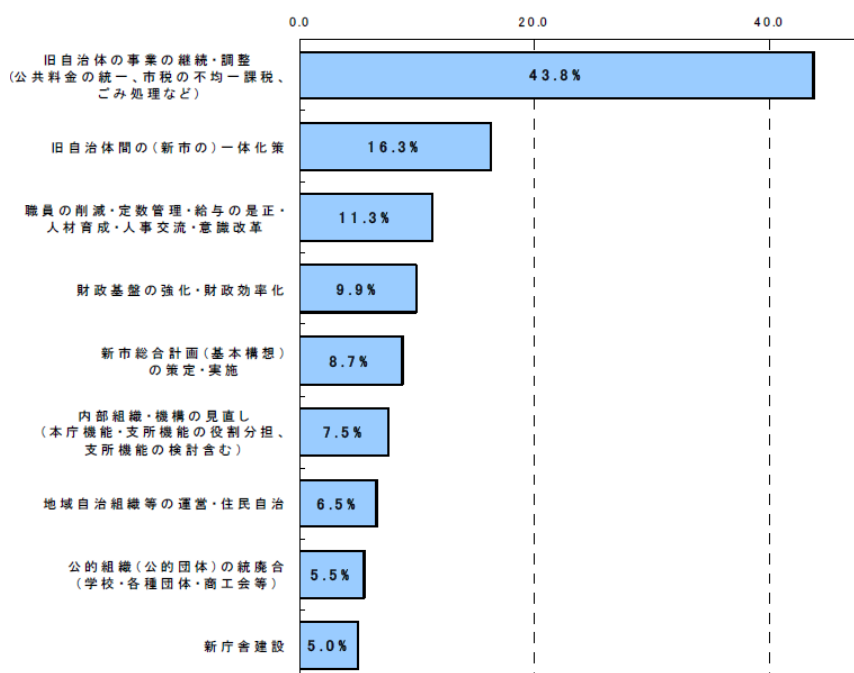
2.4.1 合併の効果

(財)日本都市センターが実施した合併市に対するアンケート結果（合併後一定期間を経過した団体に実施） 【対象】 H10.12～H18.3 に合併した 421 市【回収数（率）】 416 市（98.8%）
（以下、同じ）



※（財）日本都市センターの「市町村合併に関するアンケート調査」の結果により作成

2.4.2 合併後の残された課題



3 総務省「『平成の合併』について」（平成 22 年 3 月）等の資料

3.1 合併により政令指定都市等へ移行した市

	市名	合併関係市町村	合併日	移行日
政令指定都市 (6 団体)	さいたま市（埼玉県）	浦和市、大宮市、与野市	H13. 5. 1	H15. 4. 1
	静岡市（静岡県）	静岡市、清水市	H15. 4. 1	H17. 4. 1
	堺市（大阪府）	堺市、美原町	H17. 2. 1	H18. 4. 1
	浜松市（静岡県）	浜松市、浜北市ほか計12市町村	H17. 7. 1	H19. 4. 1
	新潟市（新潟県）	新潟市、新津市ほか計15市町村	H17. 10. 10ほか	H19. 4. 1
	岡山市（岡山県）	岡山市、御津町ほか計5市町	H17. 3. 22ほか	H21. 4. 1
中核市 (8 団体)	函館市（北海道）	函館市、南茅部町ほか計5市町村	H16. 12. 1	H17. 10. 1
	下関市（山口県）	下関市、豊浦町ほか計5市町	H17. 2. 13	H17. 10. 1
	青森市（青森県）	青森市、浪岡町	H17. 4. 1	H18. 10. 1
	盛岡市（岩手県）	盛岡市、玉山村	H18. 1. 10	H20. 4. 1
	前橋市（群馬県）	前橋市、大胡町ほか4市町村	H16. 12. 5	H21. 4. 1
	柏市（千葉県）	柏市、沼南町	H17. 3. 28	H20. 4. 1
	大津市（滋賀県）	大津市、志賀町	H18. 3. 20	H21. 4. 1
	久留米市（福岡県）	久留米市、田主丸町ほか計5市町	H17. 2. 5	H20. 4. 1
特例市 (7 団体)	つくば市（茨城県）	つくば市、荃崎町	H14. 11. 1	H19. 4. 1
	熊谷市（埼玉県）	熊谷市、大里町ほか計4市町	H17. 10. 1ほか	H21. 4. 1
	鳥取市（鳥取県）	鳥取市、気高町ほか計9市町村	H16. 11. 1	H17. 10. 1
	伊勢崎市（群馬県）	伊勢崎市、境町ほか計4市町村	H17. 1. 1	H19. 4. 1
	上越市（新潟県）	上越市、柿崎町ほか計14市町村	H17. 1. 1	H19. 4. 1
	太田市（群馬県）	太田市、新田町ほか計4市町	H17. 3. 28	H19. 4. 1
	長岡市（新潟県）	長岡市、越路町ほか計10市町村	H18. 1. 1ほか	H19. 4. 1

※H11.4.1以降の合併により、必要な要件をみたし、政令指定都市等へ移行した事例

※神奈川県相模原市はH22.4.1より政令指定都市へ移行する予定。

※熊本県熊本市はH22.3.23に城南町、榎木町と合併することにより政令指定都市へ移行する予定。

【出典：総務省「『平成の合併』について」の公表（平成 22 年 3 月 5 日）】

3.2 行政側の評価と住民側の評価の違い

「特に、行政側の評価と住民側の評価が必ずしも同じものとはならず、各種アンケート等によれば、住民の反応としては、「合併して悪くなった」、「合併しても住民サービスが良くなったと思わない」、「良いとも悪いとも言えない」といった声が多く、「合併して良かった」という評価もあるが、相対的には合併に否定的評価がなされている。」

【出典：総務省「『平成の合併』について」の公表（平成 22 年 3 月 5 日）】

3.3 合併関係地方公共団体実地調査等報告

総 論
<p>～ <u>合併による主な効果</u> ～</p> <ul style="list-style-type: none"> 行政改革については定員削減による人件費の減少など、確実に実施しているとの意見があった。 予算規模確保等を通じ、財政基盤の充実、専門部署の新設、専門職員の配置・充実、財政状況の一定の改善、広域的なまちづくりの進展が図られたとする意見があった。 合併特例債の効用、発行期間延長の改正については評価する意見があった。 <p>～ <u>合併による問題点・課題</u> ～</p> <ul style="list-style-type: none"> 区域の拡大により、住民の声が行き届きにくくなっている、との住民の声が寄せられているとの意見があった。 広大な区域における住民サービスの維持という側面もあり、公共施設の再編整理は困難となっている、との意見があった。 合併算定替終了後の将来的な財政運営について懸念する意見があった（合併算定替終了後、基準財政需要額が2割以上減少すると試算している自治体もあった）。

支所機能の位置づけ
<p>～ 災害対応の拠点機能の役割 ～</p> <p>○支所は、住民の窓口サービスのほか、各地域の情報収集等の機能を果たしており、災害時に炊き出しの拠点となるなど、災害時の現地対策本部の機能を果たした。＜近畿地方(町)＞</p> <p>○職員を被害のない本庁から被害の大きい支所に派遣し、支所を拠点として、応急復旧、住民の生活再建に向けた被害家屋などの調査を迅速に進めることができた。＜近畿地方(市)＞</p> <p>○合併時から旧町村単位で支所を設置しており、災害時には支所に現地対策本部を置き、現地対策本部長(支所長)が、避難勧告の実施権者となっている。支所への権限移譲が進んでいたこと、また、地域住民相互の強い結びつきの確保の結果、災害の被害も軽減することができた。＜九州地方(市)＞</p> <p>～ 身近な行政サービスの提供やコミュニティの維持 ～</p> <p>○県土の大半が山間部にあることから、総合支所の役割を重視せざるを得ない状況である。合併前の役場等を支所、出張所とし、身近な住民サービスを提供できる体制を実施しているのが実態である。＜四国地方(県)＞</p> <p>○コミュニティの維持にも役割を果たしており、行政が関与しないと、地域だけでは維持できない。＜東北地方(市)＞</p> <p>○合併協定書において、旧役場の支所としての存続を掲げており、旧役場時代と比べ体制をスリム化しているが、身近な住民サービスの拠点との観点から廃止は困難である。＜近畿地方(町)＞</p>
市町村の区域の拡大への対応
<p>～ 点在する集落への対応コストが必要 ～</p> <p>○拡大した区域に点在する集落に対応するためのコストが必要となっている。＜近畿地方(県)＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 支所・出張所を維持管理するための経費及び人員 ・ 本庁と支所・出張所間の職員の移動に要する時間及び経費 ・ 区域全域をカバーする消防・保健衛生機能の維持に要する経費及び人員 <p>～ 公共施設の再編が困難 ～</p> <p>○区域が拡大する中、公共施設の再編整理が困難であり、老朽化に伴う改修費を含め、維持管理に要する財政負担が年々高まっている。＜近畿地方(市)、中部地方(市)、中部地方(村)、九州地方(市)＞</p> <p>～ 地域交通の確保 ～</p> <p>○コミュニティバスを、旧町村間の格差の是正のため全区域内で運行することとなり、新たな財政需要が生じている。 ＜九州地方(市)＞</p> <p>○交通不便地域の解消を図るため、コミュニティバス(16路線)の運行委託を行っており、住民の移動手段の確保に多くの経費を要している。＜近畿地方(町)＞</p> <p>○中心部から離れている地域の高齢者の移動手段の確保としてコミュニティバスを週1日(数回)運行している。 ＜四国地方(町)＞</p>

過疎集落の維持
<p>～集落支援員の配置～</p> <p>○過疎化や高齢化への対策として、新たに各行政局へ3名の集落支援員を配置し、新しい公共支援事業や過疎集落再生活性化支援事業などに、地域の方々と一緒になって地域活性化の対策に取り組んでいる。＜近畿地方(市)＞</p> <p>○住民とのコミュニケーションを図り、住民の細かなニーズを把握するため、集落担当職員の配置等を行っている。 ＜中部地方(村)、四国地方(町)＞</p> <p>～活性化交付金の創設～</p> <p>○各地域が実施する、地域集落の維持及び活性化のために行うコミュニティ活動に対し、地域維持活性化交付金制度を設けている。ただ、当該交付金を活用できるようにするための人材確保が課題となっている。＜四国地方(町)＞</p>
地域の住民自治の強化
<p>～地域自治の強化～</p> <p>○住民による「地域づくり協議会」に対して、地域づくり交付金を交付し、地域住民主体の自由な発想での地域づくりを支援している。市の地域担当職員が協力し、自主・自立の地域づくりを推進している。＜四国地方(市)＞</p> <p>○地域審議会を設置しているが、現在、地方自治法に基づく地域自治区の設置について検討している。＜四国地方(町)＞</p> <p>○住民の一体感を醸成させるためにも、地域審議会をもっと機能させる必要がある。＜九州地方(市)＞</p> <p>～後継者の確保～</p> <p>○祭りには人手が必要であり、地域文化の継承のためにも合併が功を奏した、との見方がある。＜四国地方(県)＞</p>

【出典：総務省 HP「組織案内＞審議会・委員会・会議等＞地方制度調査会＞第30次地方制度調査会第28回専門小委員会」(『平成の合併』後の課題) 大都市部における市町村合併】

4 全国町村会による市町村合併の評価（抜粋、編集）

4.1 調査結果と検証の概要

市町村を合併に向かわせたのは、財政問題、国・府県の強力な指導

- 公債費の増加、地方交付税削減などの財政問題、府県の強力な指導により、小規模市町村は合併を余儀なくされた。国の合併推進策も、財政措置に偏るなど、強引さが顕著。

合併によって生じたさまざまな弊害

- 合併した市町村で見られた財政支出の削減効果は住民サービスの低下を伴うもの。また、行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退など、さまざまな弊害が顕在化。

合併しなかった町村で生まれる、自治の新たな可能性

- 合併しなかった町村では、厳しい財政状況の下、行政と住民が「愛着」と「責任感」

を共有し、手触り感のある範囲で身の丈に合った地域経営を推進。

- 既存の財政的基準、規模の大小のみで市町村の行財政運営能力を評価することなく、合併を選択せずに、行政と住民の連帯を活かした効率的な行財政運営に取り組む市町村を、正當に評価することが必要。

「平成の合併」を経た今こそ求められる、地域共同社会の実現

- 住民と行政との関係の希薄化に対応するため、合併後の市町村において、地域共同社会をいかに構築するかが課題。
- 地域共同社会の実現のためには、市町村内分権の視点に基づき、それぞれの地域特性を尊重した仕組みづくりが重要。そのためには、地域自治組織の活用、地域観察力をもった職員の育成、支所機能のあり方の見直しが必要。

4.2 合併は地域に何をもたらしたのか～合併の効果と弊害～

1 合併によるプラス効果の検証

《財政支出の削減効果》

職員数削減による人件費減少、重複投資の解消等により、財政支出が削減。

◆現場の声◆

- ・ 現在 800 人の事務職員を 10 年間で 500 人にまで減少させることで、約 40 億円の人件費を削減できる。 <首長>

◆現場の声◆

- ・ 従来、町どうしで競い合うように同種の公共施設を重複整備していたが、合併により、解消の方向に向かった。 <首長>

《職員の能力向上》

職員の政策形成能力・実行能力が向上。また、旧市町村間の垣根を越えた職員同士の交流が生まれた。

◆現場の声◆

- ・ 専門の組織・職員の配置が可能となった。 <首長・幹部職員>
(例)・総合防災課、契約検査課、収納対策室、市民相談室、営業開発室

◆現場の声◆

- ・ 合併により旧町間の垣根が取り払われたことで、今まではほとんどなかった役場職員間の交流が始まった。このことが職員にとって良い刺激となっている。

<幹部職員>

2 合併によるマイナス効果の検証

《行政と住民相互の連帯の弱まり》

支所の職員数削減等により、地域における行政の存在感が希薄化し、これまで培ってきた行政と住民相互の連帯が弱体化。これにより、住民の地域づくり活動に支障が生じている事例が多く見られる。

◆現場の声◆

- ・ 合併後は議員や職員の人件費の削減などで合理化は進んだが、その一方で住民にとっての精神的なサポート、「行政に守られている」(安心感)という感覚が大きく後退した。これがこの合併の最大の問題点である。 <旧村・元首長>

◆現場の声◆

- ・ 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。

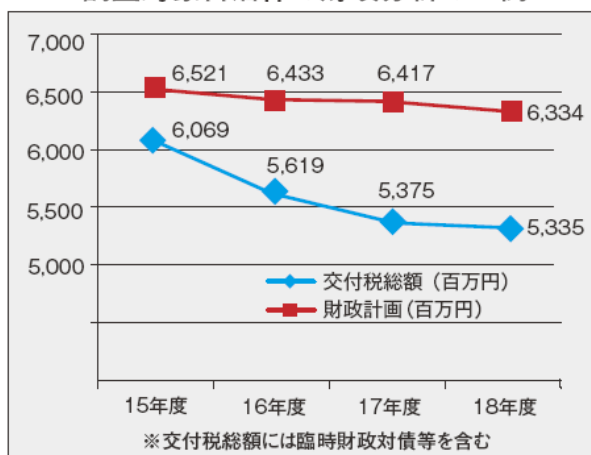
<旧村・元首長>

《財政計画との乖離》

合併と地方交付税の大幅削減いわゆる「地財ショック」が時期的に重なったため、合併時に立てた財政計画から大幅に乖離した財政運営を余儀なくされた。

また、合併前の駆け込み事業や、「サービスは高く、負担は低く」という調整方針が、新市町での財政を圧迫している事例が見られた。

調査対象自治体の財政分析の一例



◆現場の声◆

- ・ 合併して間もなく、三位一体改革が始まり、新町建設計画の財政計画と現状が大きく乖離している。また、駆け込み事業等の起債償還により公債費が膨らんでおり、一層の行財政改革が必要である。

＜首長＞

◆現場の声◆

- ・ 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。

＜首長＞

《周辺部の衰退》

役場がなくなることによる経済波及効果の減少、役場の存在によって保たれてきた安心感の喪失、行政単位の過大化等により、周辺部の衰退が加速。

◆現場の声◆

- ・ 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、活気がなくなっている。過疎地の中の過疎が生じてきている。

＜幹部職員＞

◆現場の声◆

- ・ 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＞

4.3 合併を選択しなかった町村の可能性

1 地域に対する「愛着」と「責任感」の共有

合併を選択しなかった町村は、行政と住民が地域に対する「愛着」と「責任感」を共有することで、難局を乗り越えようと判断。こうした営みこそ、行政と住民の関係のあり方ではないか。

◆現場の声◆

- ・ 合併協議を経て、住民が地域のことを考えるようになった。農道や集落道などの小規模補修には、住民が積極的に参加するなど、住民自治の醸成が図られている。今後は住民による地域づくり活動を積極的に支援するなど、行政と住民の協働を進めていきたい。

＜首長＞

2 身の丈に合った地域経営

地域に対する「愛着」と「責任感」が共有されている町村では、地域特性に合わせた固有の価値観が培われている。行政と住民相互で、価値観とそれに即した地域課題を共有することで、身の丈に合った効率的な地域経営が可能に。

◆現場の声◆

- ・ 特に大規模な投資をしておらず、身の丈に合った財政運営を続けていけば、当面は単独で頑張れると考えている。

＜首長＞

3 手触り感のある範囲の確保

合併を選択しなかった町村には、行政と住民、住民どうしの顔が見える関係が維持され、手触り感のある地域が存在。こうした地域では、「つながり力」が生まれ、地域課題に即応した効率的な地域運営が可能に。

◆現場の声◆

- ・ 住民参画の意識をつくらなければ、今後はやっていけないという危機感を持って取り組んできたので、住民の自立心は周りの自治体より強くなっていると思う。

＜首長＞

4 問題は、地方財政の行く末

財政力指数の低い町村では、歳入の多くを地方交付税が占めるため、地方交付税制度の行く末次第で、行財政運営が大きく左右される。今後の地方交付税改革の検討にあたっては、地域の存続自立のために、効率的かつ充実した地域経営に取り組んでいる町村の営みを尊重すべき。

(全国町村会・道州制と町村に関する研究会『『平成の合併』をめぐる実態と評価 ダイジェスト版』、(平成 20 年 10 月)より抜粋、編集)

（次回討論資料）

「連邦制における都市州の役割

——デモクラシーは都市国家アテネから——」

（ビーレフェルト大学 ヴィーラント教授）

都市州は、ドイツ連邦制において重要な役割を果たしている。都市州は、都市であると同時に国家でもある。都市としての都市州は、市民にとって見通しの利く地域共同体を形成している。地域的に近いということが、責任の所在を明確なものとする。そして、責任を分担するということこそ、デモクラシーが機能するため決定的に重要な条件なのである。

一方、国家としての都市州は、主権行使のための組織であり、政治的な統一体である。都市州は、都市州以外の広域州と同様の権利を享受し、立法、行政および司法を通じて、国家権力を独立して行使する。その国民は、同時に市民——ここブレーメンでは、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の二つの市の市民——でもある。

都市国家アテネがデモクラシーの揺籃となったのは、偶然ではない。国民が主権者となるデモクラシーは、ポリスにおいて発展した。ポリスでは、平等な者同士の共同体として、密接な近隣関係が生まれていた。市民は、これを基礎に個人的によく知っている者を選挙で選び、これに政治的な決定力を委ねることができたのである。そして、同時に、選挙人は、選ばれた者たちの責任を追及することができることとされていた。民主主義的正統性とは、選ばれた役人たちの職務の執行が選挙人団によって直接取り戻せることを意味し、多くの問題がアゴラ、すなわち市場広場でデモス（民衆）自らによって決定されたのである。いくつかのスイスの州では、このような民主主義的な政治的意思決定の方式が今日でも続いている。

ドイツにおいては、連邦においても、州においても、その規模がかなり大きいことから、代表制民主主義が採用されている。都市州においても、市民が市場広場においてその共同体の運命を自ら決定するということは、もはや考えられない。

今日、より大きな政治的統合体に向かう傾向が見られるとはいえ、都市州は、決して時代錯誤のものではない。目下、グローバル化の時代にあって、政治決定が小さな統一体からより大きな統一体に移行していく強い傾向が認められる——これは、市町村と郡の関係でも郡と州の関係でも、ついには連邦と州の関係でも同じことであるが、そうだからこそ、都市州の政治的統一体としての重要性はますます増加しているのである。というのも、広域州においては、支配する者は、しばしば支配される者から遠く離れて暮らし、活動しがちであるが、都市州においては、一方において国家性はあるというものの、他方において地域の共同体として、よく見通せる民主主義的な責任の関係を構築できるからである。土地の人間としての絆と共有する歴史の影響力は、広域州より都市州の方が強い。これが個々人の市民意識を高めるという長所を有している。基本法がドイツの憲法的伝統を断固として採用することとしたのも、このためにほかならない。

(ブレーメン ペルシャウ副市長)

はじめに、ひとこと申し上げておきたい。大事なことである。都市州は、ドイツ基本法の構成要素をなすものであり、このため、いわば憲法によって守られているということである。都市州が基本法にしっかりと規定されたのは、われわれの連邦主義が、中央集権国家的な原則に反対し、行政効率的な観点のみを考慮する国家体制ではなく、故郷を志向する連邦主義、即ち市民がその生活する共同体や地域へのアイデンティティを保持できるような連邦主義を採用したからである。

ブレーメン州、ブレーメン市は、ドイツで最も古い都市共和国である。争いのあるのは、それがバルバロッサの時代以来の都市共和国であるのか、それとも、1646年のリンツ協定によりはじめて公式に確認できるのかという点にすぎない。即ち、現在の三つの都市州は、そもそもの最初から連邦共和国を構成する国家であるというのが、われわれドイツ連邦共和国の伝統なのである。したがって問題は、いかに都市州と広域州との違いを正しく評価し、いかにその任務に応じた財政制度を構築するかであって、する、しないではないのである。

(中略)

最後にひとこと。ブレーメンは、先天的に弱い構造を持った州ではない。経済力を示す国内粗生産では全国二位である。財政調整は、われわれ都市州に対する不公正な扱いを少しばかり緩和しているだけであって、本質的な解決にはなっていない。経済の原理と課税力の原理が相互の密接な連動性を失い、乖離してしまっている。それゆえ、ブレーメンの立場からは、新財政調整制度の構築にあたって利他的なことばかりも言ってもらえず、われわれ自身の利益実現のため、安定した多数を各州においても連邦においても確保すべきだということを忘れてはならないのである。そのため、われわれは今日まで運動してきた。目下多数を得ているようではあるが、まだ走っている最中である。大切なのは、勝利のためにちゃんとしたチームを組んでラストスパートをかけること、そして、最後に根本的な解決成果を得ることなのである。

(2000年10月17日 ブレーメン市「連邦制における都市州の役割」シンポジウムより。片木，2003年、『地方主権の国 ドイツ』による。下線は片木)