

市町村合併に対する考え方と今後の対応のために

1. はじめに

1999年7月の市町村合併特例法の改正、同8月の「市町村の合併の推進についての指針」の自治省通知等により、自治体、地域における市町村合併推進にむけた検討、取り組みが強められつつある。この市町村合併の議論の背景としては、次のようなことがあげられる。

(1) 国・地方の財政問題

日本の財政は、2000年度末の国・地方を合わせた債務残高は、約645兆円に達する見込みにあるなど極めて厳しい状況にある。このため、財政再建は避けられない課題となっており、これまで国が地方に配分してきた国庫支出金や地方交付税等の水準の見直しを求める声も高まっている。

(2) 少子高齢社会の進行

① 過疎地域の人口の減少

現在、6割を超える市町村において人口が自然減となっている。人口減少の問題は、地域社会の維持・形成や自治体経営に大きな影響を与える要素であり、地域や自治体の望ましい姿について中長期的な展望が求められる。

② 高齢社会の到来

高齢化率（65歳以上人口）が3割を超える市町村は、全市町村の1割程度であり、この割合は年々拡大していく見込みである。地域の医療、福祉、保健等の施策をどうはかっていくか今後ますます重要な課題となっている。

(3) 地方分権の推進

地方分権の推進にともない、自治体の自己決定権が拡充され、自己責任が大きくなる。これにともない、法務部門の強化や専門職員の配置等により自治体の政策形成能力の向上がもとめられる。

(4) 広域行政ニーズの拡大

交通手段の発達等にともない、住民の日常生活圏や経済活動は格段に広がってきている。また、福祉や環境衛生、教育・文化などの行政ニーズも広域対応が求められている。

2. 合併特例法改正と自治省通知

自治省は、市町村合併特例法の数次の改正（最終改正、99年7月）、自治省の市町村合併研究会報告（99年5月）と合併指針の通知（99年8月）を通じて、市町村合併について従来の「自主的合併の円滑な推進」から「積極推進」の立場に明確に方針の転換をはかっている。これには、自治体をめぐる前述のような認識とともに、経済団体、政党からの市町村合併推進を求める声が施策に反映されたものといえる。

自治省は、「はじめに合併の数ありき」という立場にはないが、要綱策定や市町村との協議、住民への啓発等の「都道府県」の努力に期待し、出来る限り合併の成果を特例法が効いている2005年3月までにあげたいとしている。

3. 都道府県の合併要綱の策定状況

自治省通知を受けた各都道府県の要綱作成の状況は、2月4日現在の自治労及び自治省調べでは次の通りである。

1999年11月まで	徳島
2000年3月まで	北海道、秋田、山梨、香川、熊本、
6月まで	岩手
9月まで	長崎
12月まで	青森、宮城、山形、茨城、栃木、埼玉、千葉、東京、福井、長野、 静岡、愛知、三重、滋賀、大阪、兵庫、奈良、和歌山、鳥取、 島根、岡山、広島、山口、愛媛、高知、福岡、佐賀、大分、宮崎、 鹿児島、沖縄（小計31）
2000年3月まで	群馬、新潟、富山
検討中	石川
未確認	岐阜
予定無し	福島、神奈川、京都

2000年3月までには徳島県を含め6道県、2000年12月までには39都道府県、2000年3月までには42都道府県で要綱が出揃う予定にある。

福島県は合併要綱ではなく、広域行政推進指針として2001年秋頃までに作成を予定している。

また、神奈川県、京都府は現在のところ合併要綱を作成の予定はないとしている。

なお、和歌山県のように、合併の芽がある地域を対象に財政・行政等の合併効果についての具体的なシュミレーションを行い、要綱作成にむけた精緻な合併モデル（案）を作成しているところについては注目を要したい。

4. 市町村合併の全国状況

(1) 合併協議会設置の状況

全国の法定合併協議会の設置の状況については、14地域41市町村で設置され、手続き進行中は4地域24市町村である。

一方、住民発議があり協議会設置に至らなかったのは18地域89市町村である。

(2) 合併推進の動機の類型

いま発生している合併推進の動機の類型としては

- ①大宮市・浦和市・与野市、清水市・静岡市のように政令指定都市への移行をめざす
 - ②盛岡市と周辺合併、山形市と周辺合併、山口県周南合併のように中核市形成への移行をめざす
 - ③生活・経済・行政の結びつき等、地域としての一体感がありながら行政区域が小さいために行財政の効率性を重視する
 - ④小規模町村、過疎市町村で将来の財政状況、少子高齢化、広域行政への対応
 - ⑤長崎県壱岐島（4町）、沖縄県久米島（2町）のように島内資源の有効活用によって新たな振興・発展をめざす
- などがあげられる。

5. 市町村合併の効果と影響についての考え方

(1) 自治省の合併推進の論拠

自治省は、合併推進の論拠として、

- ①広域的対応等の必要性、
- ②地方分権の推進、
- ③人口の少子・高齢化の進展、
- ④国・地方における財政状況、

合併による効果が期待できるものとして、

- ①地域づくり、まちづくり、
- ②住民サービスの維持向上、
- ③行政の効率化、

などをあげている。

(2) 自治省の論拠の問題点

自治省の合併推進の論拠については、情勢認識、今後の課題としては理解できる。市町

村が基礎自治体として、新たな分権時代の行政ニーズや今後の課題にどう対応するかについて検討することは重要である。

- ① 広域的対応等の必要性については理解できるが、そのことが直ちに合併の必要性に結びつくわけではなく、広域連合等の広域行政制度を含めた選択肢の一つとして検討すべきである。
- ② 地方分権の推進については、何よりも市民自治の確立と最小の政治単位としての基礎自治体の自治能力をどう高めるかということが課題である。その場合、合併が唯一の解決方法とならないことは明らかであるが、具体的にどうするかは個々の自治体にとって重要である。
- ③ 人口の少子・高齢化の進展については深刻な問題であるが、福祉についての広域的行政ニーズとよりきめの細やかなぬくもりのあるサービスのバランスが重要であり、合併による規模の拡大よりも、広域連合等の活用の方が現実的である。
- ④ 国・地方における財政状況は深刻さを増している。地方税財政改革を行ったとしてもパイが大きくなるわけではなく、行政の一層の効率化を求める動きはますます高まることが予想される。その場合市町村の合併は有力な選択肢となる。

合併の効果については、

- ① 地域づくり・まちづくりに広域的視点が必要しも有効か、大きな市町村が「格」の向上に結びつくかどうか、かえって地域の伝統や文化が破壊され、顔のない自治体が生まれることにならないか。
- ② 住民サービスの維持、向上は部分的に期待できても、行政と住民との距離が遠くなることで、かえってサービスの低下につながる部分もあるのではないか。
- ③ 行政の効率化についても、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能かどうかについては証明されていない。

など疑問が多い。

(3) 今後検討すべき課題

今後、県本部・単組で検討すべき課題としては、例えば、

- ① 地方分権時代の基礎自治体に求められるものは何か
 - ・ 地方分権一括法の施行で何が変わるのか
 - ・ 基礎自治体の役割や能力は何か
 - ・ 新たな行政ニーズは何か、
 - ・ 行政ニーズはどのように変化するか（将来の予測）
- ② 自治体の状況はどうか
 - ・ 現時点で体制は十分か、将来はどうなるか
 - ・ 自治体改革課題は何か、自治能力の向上をどう進めるか

③ 広域行政ニーズにどう対応するか

- ・ 基礎自治体で対応は可能か
- ・ 対応ができない場合どうするか、
- ・ 規模による解決は可能か
- ・ 合併によりサービスは向上するか
- ・ 合併により行政の効率化が期待できるか
- ・ 他の選択肢はないか

などがあげられる。こうした議論をすすめる上で、合併の持つ意味や必要性についても冷静な検討が求められる。基礎自治体の能力や役割について改めて検証するとともに、自治体のシビアな将来予測（人口や財政等）や、自治体の現状を把握するための自治体チェックが必要となるだろう。

また、合併の是非について判断する主役は住民であり、自治体や自治労が住民に対する説明責任を十分に果たすことも重要である。

6. 今後の対応

(1) 本部は作業委員会を設置し、

- ① 基礎自治体の理念
- ② 基礎自治体の役割
- ③ 広域行政制度の課題
- ④ 国や都道府県の動向と問題点
- ⑤ 合併についての職場討議のためのチェックリスト
- ⑥ 自治体現状分析のためのチェックリスト
- ⑦ 合併についての事例研究

などについて検討をすすめ、県本部・単組の討論素材を提供する。当面5月中央委員会までに中間報告を行う。

(2) 県本部・単組は、当面の対応方針に基づき積極的に取り組む。

以 上