

自治研 麻かながわ

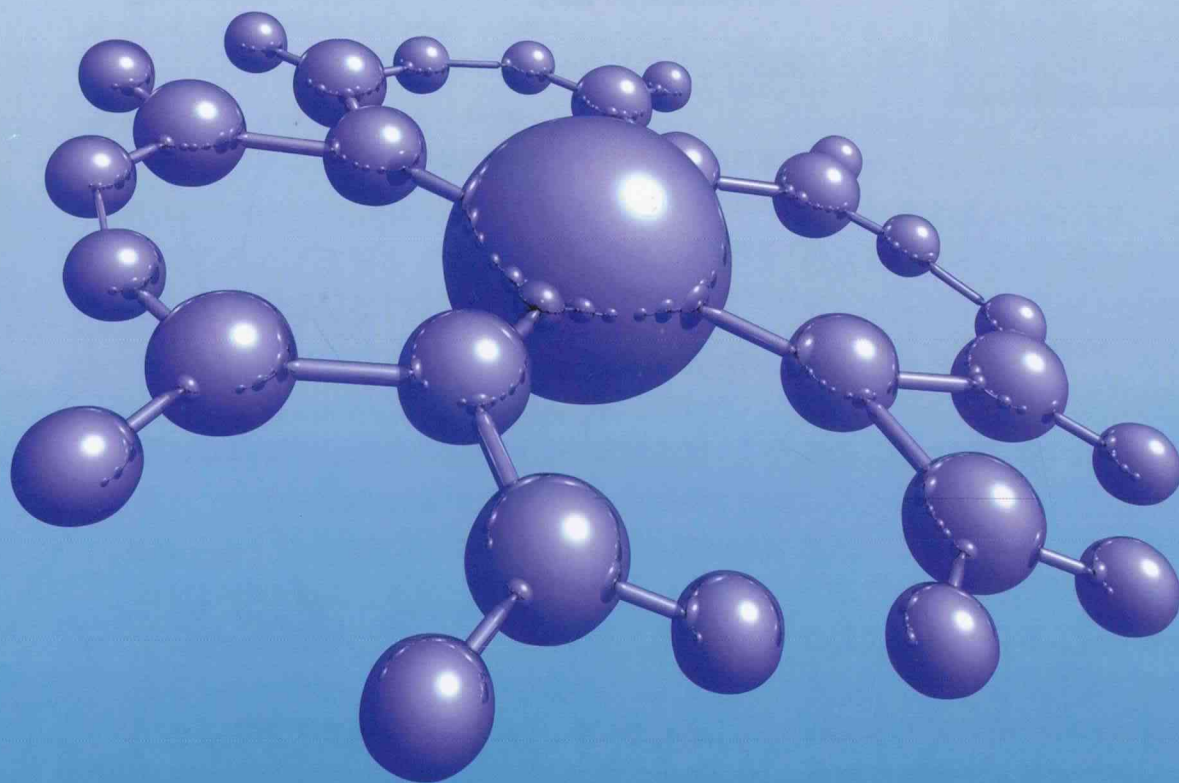
2002
10

No.83

(通算147号)

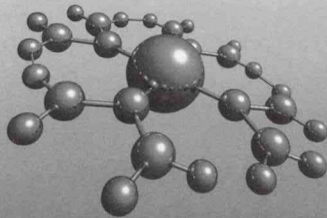
〈自治研神奈川集会・記念講演〉

- ◆ 地方分権と市町村の合併
- ◆ 都市づくりの視点から「湘南市構想」を問う
- ◆ 市町村合併を考える



社団法人 神奈川県地方自治研究センター





自治研 かながわ 10
◆地方分権と市町村の合併
◆都市づくりの視点から「湘南市構想」を問う
◆市町村合併を考える

社団法人 神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

〈自治研神奈川集会・記念講演〉

地方分権と市町村合併

地方自治総合研究所主任研究員 辻山幸宣

はじめに	1
1. 政府が市町村合併を進める意図はなにか?	2
2. 政府の意図だけが合併の推進力か?	6
3. 政府の合併促進政策とその論点	8
4. 合併協議の現状と問題点	10
5. 自治体労働組合の選択肢	13

都市づくりの視点から「湘南市構想」を問う

藤沢地方自治研究センター・日本大学 佐野 充

1. 政府が市町村合併を進める意図はなにか?	15
2. 東京一極集中	18
3. 事例都市〈政令指定都市北九州市〉	22
4. 100万都市の実像と期待する都市像—想像とのギャップ—	24

市町村合併を考える

(社) 神奈川県地方自治研究センター 主任研究員 上林得郎

.....25

【資料】市町村合併による財政状況・地方交付税の変化の推計方法について

神奈川県足柄上地区と湯河原町真鶴町を例として31

「地方分権と市町村合併」

辻山 幸宣 (地方自治総合研究所主任研究員)

はじめに

今日のテーマは「地方分権と市町村合併」という、いかにも関連ありそうな二つの言葉をつなげたタイトルですが、実はそれぞれまったく関係がなく進んでいるという気がしてならないのです。思えば1999年7月25日というのは、地方分権一括法が国会を通過した日でした。これからいよいよ地方分権のための仕組づくりがはじまるという時に、ちょうどそれから2週間後の8月6日に自治省の事務次官通達「市町村合併を推進するから、都道府県で合併パターンを作成してもらいたい」というのが出されました。

そこで考えてみますと、地方分権推進委員会の最終報告のなかでは「残されているのは住民自治システムの拡充である」といわれました。つまり「国から地方への権限委譲や関与の整理は決めた。残っているのはそれを自立的な地方政府にどう仕立てていくかで、それはみなさんに考えてほしい。その眼目は何かといえば、住民自治のシステムをつくっていくことだ」という答申をして解散しました。しかし本気で、自治システムをどうしてつくっていくか、新しい

まちづくりの理念をどのようにして打ち立てるかを考えたところで、合併すれば棚上げ状態になってしまうわけです。「家主ごと棚上げ」になってしまいます。

時あたかも、全国では「市町村基本構想」とか「総合計画の見直し」の時期に入っており、私もいくつかの自治体で「市民参加による基本構想づくり」などのテーマで講演をいたしました。その時にも、同時にすすんでいる合併の問題があって、「みなさんのまちはこうなるという夢を語っても、合併したら思い通りにはいかない。合併して新しい自治体がつくられれば、その自治体の運営の理念、基本原則にはならないから折角つくった基本構想も無駄になる」という話をしていました。

このようなことを総務省の官僚がわからないはずはありません。「いま彼らは何をしようとしているのか」が不可解でした。不可解なままにどんどん市町村合併がすすんでいる、したがって、地方分権への動きは、とりあえず棚上げ状態になっているのだろうと思わざるを得ないのです。

1. 政府が市町村合併を進める意図はなにか？

そこで市町村合併の最初のヤマは「今年の暮」といわれています。今年の暮までに合併協議会の立ち上げに成功しなければ、おそらく「2005年3月31日までの協議には間に合わない」という脅しが入っています。

この2005年のヤマを見たうえで地方分権に取り組むのか、それとも今から、2005年の先に予定されている自治体の姿、再編後の自治体の姿はどういうもののかの予測を立てて自治体づくりの問題を検討していけばいいのか、実際に自治体の現場で働いているみなさんも、地方自治なり地方制度を研究している私たちも、いま、何をすればいいのかわからない状態になっています。

そこで政府は、どういう方向にもって行こうとしているのかの推測をしてみたいと思います。確実なものはなにもありません。確実なのは全国の市町村が2005年までの間に、一度、「合併をするのかしないのか」の結論を出すという、全国的な国民投票が行なわれるようなもので、この事実だけは間違いありません。しかも神奈川県は、今回の市町村合併の動きについては、ほとんど関心がありません。議論の対象にもならない、なっているとすれば「湘南市」が成り立つのかどうかというような夢のような話だけです。

私はいま、山形県や岩手県の、人口2000人ぐらいの小さな村の合併の勉強会にも出ていますが、最後にならざる質問は、「要するに私たちにどうしろというのでしょうか」ということです。それは私には、大変につらい話です。「それはあなたたちが決めてくれ」と答えると、つぎに「合併を選択しても夢は描けない、合併をしないという

選択をしても地獄を見るだけだ、いったい何をえらべというのか。この国の政府は、そんな貧しい選択肢しか与えていないのではないか、それはなぜだろうか」と。その時に、私はこう答えています。「あなたたちが戦後の選挙で投票しつづけてきた自分の投票行動を振り返っていただきたい」というしかないのです。私たちのつくった政府が、厳しい選択を全国の町村にまで突きつけているのです。

この動きから、福島県矢祭町の議会が全会一致で「合併をしない」宣言を決議したり、山梨県早川村の村長も新潟県加茂市長も「合併はしない」と明言し、注目されています。それは格好よく映るのですが、私は、今回の合併問題に関しては、「合併しない」という選択が格好のいいものに終わるはずはないと思っています。政府は、それを許容しないのです。今回の市町村合併は、「大きくまとまって力をつけよう」などという生やさしい話ではなく、大きな地方制度の再編を予定していると考えられるのです。

私の、北海道の生まれ育った町も、大型の合併を推進する動きの中にあります。この合併が整いますと、1200ヘクタールという本州では考えようもない大きな自治体になります。多くの人たちには、北海道は面積が広いから合併は不可能ではないか、政府も要求しないのではないかという楽観的な見方もありますが、面積が大きかろうと反対の動きが強かろうと、再編成をするというのが今回の仕掛けだと考えています。

そこで問題になるのが、都道府県という自治体の行く末です。先ほどいいました、

2 地方分権と市町村合併

自治省の事務次官通達がでたときには、すでに分権改革の内容が確定していて、翌年4月1日からは通達の効力がなくなることが予定されていました。それを決めた当の本人の自治省が通達を出しました。この通達にもなう事務は、合併パターンを作成するという事務ですが、私はこれが何の事務に当たるかを検討してみると、どう考えても「自治事務」なのです。そして2001年3月には、全部の都道府県で合併パターンを作成しました。最後まで抵抗したのが神奈川県と秋田県といわれています。神奈川県で合併パターンを書いたのは、市町村合併の特命班のようなものができ、その中心になった人が、私の辞めた後の中大教授になって地方政府論を担当しています。

彼がまだ神奈川県庁にいるところに、私は「県庁には心栄えの清々しい人たちがいる」といいました。それは市町村合併担当班として、市町村合併を推進していけば「神奈川県は海中の藻屑になってしまうことを承知のうえで合併を推進していく、わが身を捨てた心栄えの素晴らしい青年たちではないか」ということなのですが、そこが、私たちが分権をどう捉えているかの入口であって、そこですでに敗北していたのではないかという気がしているのです。どうして一通の通達が全国の都道府県庁を動かすことができるのだろうか。じつは、地方分権はそうであってはならないという反省のうえに改革が行なわれたはずだったのですが、何の根拠もない通達で動いたのです。

通達が来たときに、「合併パターンの作成に着手しよう」という意思決定をどこでやったかが不明です。これまでは霞ヶ関で意思決定して通知をする、その通知に従って県の職員が動けばよかった、決定は霞ヶ関ですが、今度は「自治事務」ですから県庁内部のどこで意思決定したのかを確認しなければ

いけないのですが、じつはわかりません。市町村課長というレベルで決定できたのでしょうか。こういう曖昧さが、せっかくの分権時代をつまらないものにしていく、私はそのことの危機感のほうが大きいのです。

今度の合併には、100兆円を越えるほどのサイズのお金を動員します。これだけのお金を動員してやろうというわけですが、これは一体なんなのでしょう。いろいろ考えてみますと、与党3党のなかで市町村合併が重要課題として浮上してくるプロセスから、一つの意図を読み取ることができると思います。

1) 経済的事情 (小渕内閣)

—公共事業の効果減への危機感—

一つには、小渕内閣が直面した「経済的事情」があると思います。小渕首相は、借金をしてでも景気を回復しようと考えてどんどん借金し、そのお金を公共事業につぎ込みました。つぎ込んでも景気はよくなりませんでした。そこで指摘されているのは、公共事業の景気浮揚効果が下がったということです。なぜ、そんなことになったのでしょうか。小渕内閣は、単年度で100兆円を借り入れて、その半分ぐらいを公共事業にまわしたと思いますが、ぜんぜん効果がでなかったのは「まじな公共事業」をやっていたからです。まじな公共事業は何かというと、その公共事業の成果から果実が生まれ、経済の活性化につながる公共事業ですが、それをやりたかったはずですが、できなかったのです。

そこでやったことは、全国の市町村にお金をばら撒いて、以前と同じようにハコモノを作ったり、道路を作ったりして公共事業を処理するしかなかったのです。そこには都市自治体の財政力の低下があり、市町村自治体のもともとの財布の小ささがあり、

効果的な大きな事業をやることができませんでした。小渕内閣の時代は、そういう意味では不幸な時代でした。担当していた野中さんは、このままでは公共投資を続けていっても景気浮揚策にはならないと考えたはずです。公共事業をやるといっても市町村にお金がなくてはできません。裏負担といわれるものが必要になりますから、まず市町村の体力をつける、そのためには市町村が集まって財布を大きくすることを必要としたということになります。

2) 政治的事情 (森内閣)

—都市有権者の支持獲得—

この危機感が極めて強かった自民党を中心とする長期政権は、お金を地方に運んで行って事業をして、その事業で潤った人が投票をすることで成り立ってきたのです。その事業ができなくなってしまう可能性がでてきました。したがって、力をつけてもらうためには、まず、市町村の数は減ってもいいから合併をするということが最初の動機であったと考えられます。

それに追い討ちをかけるように、小渕首相死去後の2000年6月の総選挙で、政治学の分析でいわれた「1区現象」がありました。これは大都市圏と全国の1区である県庁所在地の選挙区で自民党が大敗したということをついたものです。「都市部の有権者は地方への財政出動を嫌った」といわれたのです。都市部には重税感があり、自分たちの収めた税金が地方へ流れていき、地方はそれを使うだけで「地方からの活性化は起ってはいない。都市部で収めた税金は都市部に投資せよ」という声が大きくなり、この都市有権者の気分を代表したのが民主党の若手の議員たちであったといわれたのです。

この選挙では、自民党の通産大臣経験者が5人も落選しています。これは自民党政

治にとって物凄い危機です。自民党は小渕内閣と森内閣の3年間で、二つの大ピンチを自覚することになりました。

そこで森内閣は、「都市部で勝てる自民党になる」ことをテーマに掲げて、若手たちや政調会に検討を要請しました。ときの政調会長・亀井静さんは、与党3党に呼びかけて、公共事業見直し検討会を設置しました。おおむね272あるといわれる公共事業を検討し、全部廃止すると2兆7000億円ぐらいになるといわれていますが、そのうちの1兆8000億円を、白紙または中止に追い込んだのです。これはほとんどが過疎地の公共事業で、ダム、河川、治山工事や島根県の中海干拓工事などが止められました。

しかし公共事業の総予算は減額しないで、その分は都市部の公共事業に付け替えました。そうすることによって、都市部で喜ばれる自民党になることが目論まれ、当然、地方にまわっていたお金が減少しました。従来のように公共事業を継続的にやって、みなぎっていき構造にヒビが入りました。

このときに、市町村合併を行財政改革大綱の中心にすえました。公共事業がストップされて困ってしまう自治体が出てきますので、その問題をどう吸収するか、周辺地域との合併によって見掛けの財政力を大きくするということは、その前の時代の野中さんが仕掛けた合併の意図と一致するわけです。つまり自治体の財政規模を大きくして、公共事業を受けられるような体質にしていくことが必要になり、一方で、公共事業の減少した分は市町村合併で補ってもらうという発想であったと思います。

そういう意味では、いまは小泉政権ですが、未来の政権のために市町村合併が検討され、自民党を中心とする与党の体制、とりわけ自民党の政権基盤を再生させることに大きな目的があったと、私は考えていま

す。これに加えて、ぜんぜん別のベクトルから、小泉政権が地方と国との財政問題に手をつける「構造改革」を言い出します。最初にいったのは道路財源に手をつけるということでしたから、聖域として守られていた道路財源が都市部に付け替えられ、地方道路予算が総額としては削られることになりました。あわせて、公社公団の見直しのなかで、全国の道路計画、高速道路建設計画が見直しの段階に入り、これまでのような手法で地方の事業を展開していくことにはストップがかかりました。

地方交付税制度は昭和27年に発足していますが、小泉政権で基準財政需要総額の伸びがはじめて減少したといわれています。ある意味では、この国の財政調整制度の歴史的転換の時期がやってきたということです。借金をしてまで地方に配分はしないということなのです。

地方交付税法という法律上では、今年度予算で12兆7千億円ぐらいで、交付税の税源は国税3税の32%から35%のあいだではじき出し、たばこ税と消費税ではじき出すと12兆7千億円になります。交付税の計算方式は基準財政需要額を積み上げていきますが、一つひとつの自治体の金額を積み上げていくと20兆円ぐらいになります。その差額は6～7兆円になり、これを借り入れるということをやっていました。財務省はこの借り入れが累積していくことに危機感をもち、整理したいと考えています。「財源保障機能はやめよう」、「交付税は一つひとつの自治体が生きていく保障することになっている」というわけです。「財源保障機能」をやめるというのは大問題です。どうするかというと法定分は財源で、あとは不公平を転化するということになり、ほとんどの市町村はやっていけなくなります。

このピンチにあって、小泉改革のなかで

は、とにかく地方へまわすお金を絞るといっています。どのように絞ったらいいかのシナリオには、1999年に書かれていた事務次官通達の意図が組み込まれているわけで、合併をすると当然交付税の算定替えをしますが、新しい人口で計算し直すと、当初の試算ではだいたい7割程度まで押さえ込めると考えていたようです。出口ベースでいま20兆円ですから、その3割は6兆円になり、ちょうど数字が合うのです。そのようにして地方行政経費をうかせていくという戦略が、小泉内閣の構造改革と一致したと私は考えています。

ただし、前の二者と小泉内閣の合併に期待するもののベクトルは違っています。市町村合併の成果をだれが刈り取るか、小泉政権以後の政権が刈り取ることになりますが、注意しておかなければならないのは自治体の再編成が終わって自民党主流派が政権に復帰すると、再編で力のついた自治体をテコにして、もう一度、戦後型の財政出動によって地域開発に向かっていくことが考えられることです。私たちは、これからの日本の国とそれぞれの地域をどうつくっていくかのプランを持っていなければ、小泉政権後への対応ができないのではないかという気がしていて深刻になります。

そこで今回の市町村合併というのは、国の経済・財政運営の失敗のツケを回されることなのかという声があります。正解です。何10兆円分という財政を市町村が生み出していかなければならないのです。

したがって、合併をしていい思いをする自治体は一つもないと言っておきましょう。例えば10年間、合併特例を受ければ大分いいと思うかもしれませんが、そもそも総枠が押さえ込まれているなかですからそうはいきません。たしかに政府のツケを市町村が払うという側面はある、しかし、大きな

意図が政府から発せられているのですから、一方で政府の押付け合併に反対だと言えば

済むかという、済まないのです。

2、政府の意図だけが合併の推進力か？

1) 社会変動のいやおうなき事実

社会変動がものすごい勢いでやってきています。皆さんのところに来るのは大分先ですが、人口問題研究所の推計によると、従来、日本の総人口は21世紀100年かかってほしい半分になるとされていましたが、今年1月の新しい推計値では、もう少し早く半分になるようで、2007年をピークに総人口は減少に転じるといい、ピークも、1年早まって2006年と訂正されました。

そして15歳から64歳の生産年齢人口が50年で半減すると推定されています。生産年齢人口が半減するということは、社会保険料の払い手が減ることです。もちろん税金の払い手も減ります。簡単にいえば、税金は税率を2倍にすれば元に戻すことができますが、社会保険料は底辺が広くないと支えていけません。ともかく社会保険料を払う人が減り、税を払う人が減ると、財政が運営できない、介護保険制度が倒れるなどいろいろなところに破たんが生じます。その時に、一つひとつの自治体は運営できるのだろうか。人間が減っていき、納税者が減っていき、残っているのは高齢者で、高齢者はお金がかかります。これは社会が崩壊することだと思います。

「日本の将来人口」という統計数値があり、0歳から14歳、15歳から64歳、65歳以上人口というように3段階の推計が出ています。子どもの数は2030年には半分以下に減り、生産年

齢人口も半分になります。つまり国の統計では50年で半減するというのですが、地方はもっと早く半減します。30年もかからないのです。そのかわり、高齢者人口のピークは2035年ぐらいといわれていますが、先日行った北海道の古平町では、すでに高齢化が進んでしまっているので2015年ぐらいにはピークが来て、その後は高齢者が減ることになります。

そのように一つひとつの自治体にはタイムラグがありますが、社会の構成が変わっていくことが想定されています。気をつけてほしいのは、生産年齢人口増で華やいでいるまちでも、産業のない勤労者たちのベッドタウンでは、いまは個人住民税が入ってきていますが、30年先はきびしくなります。団塊の世代がまとまって高齢者になり、支払者が減ります。急激に納税者がいなくなるという状態になって、高齢者の介護が必要になります。これは、緩やかに過疎化と高齢化が進んできた過疎地より深刻です。

自分のまちの、30年先の人口構成の推移などを見ながら考えていく必要があります。それらのことをクールに見てみると、今のままでいいか、それとも合併した方がいいか、一つの判断基準として、社会の構成が変わっていくなかで、自治体としてこれまでどおりの公共サービスを提供していいのか、提供していくためには合併が必要なのかどうかの検討が必要だということになります。

2) 行政需要の変化に

広域調整で対応できるか

全国的には、ダイオキシン問題などで広域行政が行き詰まっているといわれています。1999年の最初の通達のバックボーンになっている「市町村合併研究会」の報告書のなかで、「合併せずに広域行政でやっていくのは無理だ」といっています。それはダイオキシン問題のようなものが出てくると、「広域行政でどこか1箇所大型の焼却工場をつくる」というのはいいが、「どこに建てるか」という段階になると市町村長の協議では決まらないという、広域行政の調整の失敗という現状が指摘されています。したがって、合併して一つの意志で決定していかざるを得ないというニュアンスがあります。このような新しい状況に対して、これまでの広域行政では「自分のところでもできるが共同処理の方が効率がいい」というものが多かったのですが、広域的な観点が必要な行政課題が出てきて、しかもそれが「協力」ではすまなくなっているということがあるのです。

3) 地方分権時代に自立と

自己決定は買けるか

地方分権の時代といわれていますが、私はその時代はぜんぜん来ていないと思っています。政府の方は「分権してやった」と思っています。分権した以上は自力で立ち上がりたいと思っていて、地方分権というのはそういうもの、それぞれの地域が自分の足で、自力で立っていくことを求めています。そのことは小泉内閣の経済・財政運営の基本原則、最初の「骨太方針」にも、2回目の「骨太方針」にも明確に書かれていて、これまで政府が重視してきた「均衡ある国土の発展」のスローガンはもう止め

ようといっています。均衡ある国土の発展が格差是正政策を生んだのですが、それをやめて「魅力ある地方の競争」といっています。競争すると遅れをとるところもあり、途中で転ぶところもありますが、そういうところには「手を貸さない」ともいっています。それは交付税の機能を少しずつ低下させていくという意味です。

4) 地方財政の危機

ここしばらく、地方財政の状況が好転するという見通しはありません。地方財政が従来のように、「大きく好転すれば合併しなくてもいい」という話は成り立たないという雰囲気があることに注意する必要があります。

5) 住民意識にも漠然とした不安が…

「いまのままでいいか」

私は、この点を非常に深刻に思っているのですが、みなさんのところはどうか。あちこちで住民の合併に対するアンケートがやられていますが、なんと住民が「合併をしないでやって行こう」と言っていると思いきや、言ってくれてはいません。「合併するしかない」という住民が多いのはどうしたことでしょう。

戦後の合併以来30年以上、「役場は住民のために尽してきた」のに、役場を捨てて「大きなところがいい」という住民が多いのです。これは住民の背信行為ですが、一方で言えば、日本の市町村は、住民にとってどのような存在であり続けてきたのかが問われてしまっているのだと思います。

「このまちを大事にしていこう」「みんなと一緒にこのまちを運営していこう」と言ってくれる住民が少ないのはなぜか。おそらくこの自治体でも数千億円の単位で、戦

後の財政調整によるお金をつぎ込んできたと思いますが、それによってどんなまちをつくってきたのかというところが、住民に実感として共有されていない、「こんなまちをつくろう」といって一緒につくったまちではなかったのです。ハコモノをつくって「どうだ、便利になったろう」とか、いわば「お金をその地域に運んでくることが市町村の役割」であったかのようで、人々には「自分たちがまちをつくってきた」という共感がないのです。

同時に過疎地では、子どもは15歳になったら出て行く、高校に通うころから寄宿舎に入って家には帰ってこない、子どもたちは出て行ったら帰ってこないのです。人口はどんどん減る、まちは寂れていく、駅前のシャッターは開かず、まちを歩いているのは年寄りばかりというように、明るい話題はなにもないのです。そういうように、ほとんどの町村ではなにか不安な気持ちで暮らしているのです。

そういう状態にあって、「どうする」ということが町村・自治体の側から発信されていないということが深刻なのです。「大丈夫だ、こうやって行くから任せておけ」ということを何十年も選挙のたびに言ってきた

でしょうが、住民は年々人口が減少していくという現実を見てきているのです。

したがって、いま市町村が合併するというときにもなんの未練もない、住民の側が合併を背中から押しているという感じさえするのです。「合併には反対だ」「自分たちで自立的にやっけて行こう」と提案しても、住民の大多数をそのような気持ちでまとめられるかどうか怪しいと思っていた方がいいと思います。

地方では合併を見越して、その中心都市に土地を買っている人も出てきているというぐらいで、合併したら通勤に近いところに移ろう、町場で暮らそうという、自分のまちを見捨てるものが出てきていると囁かれているようです。

自治労が実施した合併に対する意識調査の自由解答欄を見てみると、「合併に賛成」という記述も見られます。「おれの町はコネで入ったヤツばかりで仕事はできないのに給料ばかりとる、合併をして大きくなれば淘汰されるに違いない」と、職員のなかにも感じている人がいます。それは、総務省が狙っている一つの効果なのです。職員機構も大きくなれば、合理化、高度化がすすむことを期待しているのです。

3、政府の合併促進政策とその論点

1) 2005年までの合併誘導

住民を含めて、いろいろな人々が「合併の方がいい」と思いはじめている現状があります。地方議員はもう、やられてしまいました。戦後の合併で最後まで抵抗したのは町村会議員だったといわれています。そ

こで総務省はいち早く、合併特例法を改正して「対等合併の場合には合併選挙の時に定数を上限の2倍までにしてい」とし、「そうしない場合には任期を2年間延長していい」、また「編入の場合には4年間、旧議会の合体でいい」としました。

合併して「さいたま市」になった与野市議会の場合は、全議員がさいたま市の議員

になり、与野市の歳費は月額40万円でしたが、浦和市議会議員の歳費は80万円でしたので、合併特例で2年間は80万円の歳費をもらっています。次の選挙で落選する人は、3期12年の議員年金の資格がなくなります。特例法では「合併のために3期12年の年金資格をのがした議員については12年を経過したものとみなす」という条文も入れましたので年金ももらえるのです。ですから、議員の合併に対する対抗力はなくなっています。

2) 財政特例

今度の合併で政府が用意している特例は、全部数えると100項目ぐらいになるかもしれませんが。重点支援地域に指定されると、各省が用意している合併支援プランが適用されます。

大きなものは交付税の算定替えの延長です。合併しようとする市町村が現在どのぐらいの交付税をもらっているかは合算すればわかります。その額と合併した新しい自治体ではじき出される交付税を比べると、7割ぐらいになるといわれますが、地域によってはかなり違います。奈良女子大の澤井先生の比較計算では2.8倍ほどの開きがあって、半分以下で済んでしまうといえます。それが総務省のねらいですが、特例では10年間は算出計算をし直さないで、いま受け取っている交付税を合算するとしています。

しかし10年経ったら、1年ずつ下げていって類似団体のレベルにするというので、減り方の大きいところでは半分ぐらいになり、減り方の少ないところでも7割ぐらいに下がるといえます。その10年間に合理化をしていくことになります。注目されているのは、合併後3年たった兵庫県篠山市ではすごい勢いで職員の削減をやっていることで

す。それをやらなければ、交付税の算定替えになる10年後を迎えられないのです。10年間は一息つけるといいますが、その間、ほっとしていると「15年先には息をひきとる」ことになるので要注意なのです。

もう一つ、とくに町村部では「合併特需」といっていますが、合併特例債によって大きな事業を展開できることになっています。たくさんの数の自治体が合併した方がやや有利になっていて、数百億円単位で事業ができ、起債充当率は95%です。やがて償還の期日がきますが、70%は交付税で返すといっています。ただし法律には「償還財源の一部を交付税で充当する」といっているだけです。償還のときに、本当に70%を返してくれるかどうかは「約束ごと」です。例えば、新潟県庁が示した合併パターンどおりに全市町村が合併すると、私の計算では合併特例債が9000億円ぐらいになります。それを全国ベースでやると、どのぐらいの額になるかわかるでしょうか。返済するときに交付税を当てるといいますが、返済分を基準財政に積み上げたら、残りの経費に余裕はなくなってしまいます。

3) 合併懸念への対策

そのような合併特需に湧き立っていると、その後の維持管理費はどうするかという問題も襲ってきます。したがって、どんなものをつくるかが重要ですが、合併協議会ではどのようなことがやられているのでしょうか。対等合併となれば大都市も町村も同じ人数の代表が出てきて新市建設計画をつくりますが、それぞれの地域の事業がそのまま貼り付けられていきます。引っ込める地域はありません。そしてそこに合併特例債を当てると、残っているのは維持管理費だけということになります。合併特需の10

年間に過ぎた後は、おそらく10年前と同じだということになりかねません。

政府は、非常に大きな財政出動をして合併を引っぱろうとしているわけですが、一方には「ムチも持っている」のです。交付税の段階補正を見直し、小規模自治体ほど割増計算になっている補正の一部をやめようとしています。割増をやめられると小さな市町村は困ってしまいます。第一次見直しでは、4000人未満の自治体で段階補正を見直しましたから数千万円単位で減りました。総予算がわずかに10億円程度の自治体では財政運営がピンチになり、要するに「合併しかない」と思わせる「兵糧攻め」と私は言っています。

合併はよく「縁組み」に例えられますが、「本人は素敵な人なのだが、親がすごい借金をしている」などで縁談が流れたりするこ

とがないように、借金がたくさんあるところには特別交付税を支払うなどして経営を健全化して合併させるとか、「痒いところに手の届く」措置にもなっています。

一般に住民が心配している、「合併すると役場が遠くなって不便になる」ということがあります。そのため、郵便局に役場の窓口事務を委託できるようにする法律が昨年暮にできました。ただ窓口事務で、住民票とか戸籍とか納税証明はとれますが、「となりのピアノがうるさい」とかの近隣の苦情相談は、役場の窓口には行きますが、普通、郵便局には行かないでしょう。郵便局が代行すると言ってもできないものがあるのです。そのことをどうするのか、答はありません。そういうときに「支所にして残そう」という案が出てきますが、支所にするとそれを維持するコストがまた掛かります。

4、合併協議の現状と問題点

1) 目標なき合併はありうるか

正しい合併というのは「周辺をどんどん周辺化させ、中央をどんどん中央化させる」ことです。熊本市が91年に合併したときには、町役場を支所にしました。10年後の現在では統廃合がすすんで、いまでは支所はほとんど仕事をしていません。ですから、「合併」をどう捉えたらいいのかを念頭において議論していただきたいのです。

合併協議会のつくり方では、対等合併の場合には均等な数字で出てきますから、それぞれの自治体が、それぞれの地域の振興について主張します。「合併してもオレたちの地域を過疎化させるな」といいます。中心部

の自治体の代表者は「周辺を見離すようなことはしません」といいます。ウソです。周辺部を周辺化させなければ合併になりません。合併協議会が整うまでは、中心にある都市部はリーダーシップをとれないし、新しい市の建設計画についてもリーダーシップはとれません。まわりの人々は「アイツらが得する」とにらんでいるからです。

中心部は「一人勝ちする気はない」ことを繰り返し言わなければいけないし、なんでも妥協します。岩手県北上市は合併した周辺の農村部の下水道に手をつけたので、旧市街地に投資する余裕がなくなりました。しかし一つの市になったのだから地域格差はつくりないと約束しましたので、周辺部の下水が全体の普及率に近づくまえに自治

体全市が倒れるのではないかと私はいらんでいます。

これが合併協議の実態なのです。非常に無責任です。新市の建設計画は、「合併先」の自治体の事情を組み入れて仕事を貼り付けていくという寄せ集めにならざるを得ません。そこに新しい「まちづくりの理念」があるはずはありません。

そういう意味で、今回の合併は「目標なき市町村合併」になっています。財政事情だけで合併するということが、住民が説得できるのでしょうか。全国を回っていると、住民たちの「合併してメリットはあるのか」という声をききます。このメリットを説明するのは、なかなか大変のようです。

私が考えている一番のメリットは、資源を集散的に投下するということと、施設の重複を排除する、適正配置するということです。例えば、文化会館と中央図書館は中心の都市におき、焼き場と墓地と清掃工場は周辺におく。これを適正というかどうかわかりませんが、適正配置が可能になるということです。それらが実は合併のメリットなのですが、口が裂けても言えません。

この間の合併の中で、私が好きなのは静岡市と清水市です。なにが好きかといえば、とりあえず目標を示したということです。それは政令指定都市になったらJRも無視はできないだろう、「合併してひかりを止めよう」というスローガンです。これは判りやすいし、市民ももっともだと思ったのです。新横浜駅を出たひかりは、大半が名古屋駅まで止まりません。他愛の無いことですが、合併をするというのは、そのように目標を示してやる必要があるという気がします。

2) 格差を生まない合併はあるか

市町村合併では周辺化は必要なのであり、不可避なのだということを組み込んだ合併がないことを心配しています。総務省の文書によく出てくる「水準は高めにそろえましょう、負担は低めにそろえます」という言葉があります。「合併のメリット」という項目に書いているのですが、私はこんな国があったら移住します。それほどどこかで盗みをしなければ無理な話なのです。

3) 情報なき合併を演出する

—「特例法延長なし・年度内が勝負」—

総務省は最近、それぞれの「地域のリーダーの見識で合併話をまとめろ」といっています。それは「住民には相談するな」、住民に相談していると「合併に間に合わない」ということです。そのとおりでと思います。

今年中に合併協議会を法定で立ち上げ、数多くの協議を詰めていくことを考えないと間に合いません。よく言われているように、住民投票で決めようとか、住民に情報を流し説明会をやって納得を取り付けるというのでは絶対に間に合いません。そこで、「議会と長が、リーダーシップをもって見識を示して決めろ」と言っているのです。

しかしこれは、一方では正しいのであって、本当に、市民参加といっていると間に合わないということがあります。間に合わなかった場合にどうするか、「特例法は延長なし」とも言っています。特例を延長したら、無理したところは何のために急いだのかということになります。

4) 対等合併論の問題点

対等合併がはやっています。理由は、相手の顔を立てるといふ点なのです。対等合併の問題点には、合併協議会にそれぞれ自治体から同じ数の委員が出てきて、地域のエゴのぶつかり合いを演じなければならぬという点と、合併後の条例、規則、要綱などあらゆるものをつくり替えなければならないということです。吸収合併であったら、吸収する側の条例などがそのまま使えますが、全部つくり替えるコストは結構かかります。形だけの対等合併をいうよりは、住民のためを考えて合併に当たって無駄づかいをしないという英断をもって、吸収合併・編入という選択もあるのです。

そのようにいろいろな問題点を抱えながら、あちこちで、おもしろい出来事が展開されながら合併がすすんでいます。どのぐらいの数の合併で落ち着くのか、合併推進を担ってきた総務省の自治行政財政整備室は、大変に強気で「2007年には1000自治体ぐらいになるだろう」と言っています。いま、私の見ているところでは、研究会、任意の協議会、勉強会など合併についての話し合いが起きているところは2000自治体ほどありますが、これが全部、達成すれば目標に達します。いまのままでは「2800自治体」になるという線でしょうか。

そこで最後の促進策が予定されていますが、いつ発表になるかわかりません。合併をしない自治体に対する措置も、いま検討中です。

例えば、1万人未満で合併をしない自治体の場合は、その町村の財政調整を県が代行することが考えられています。市町村長と議員は選びますが財布は県がにぎり、当然のことながら事業の多く、道路事業や普通河川な

ど工事関係は県がにぎるといふことが考えられているのではないかと思います。長と議員による議会活動はやらせるが、実態は県がにぎるといふことです。

さらに合併しない3000人未満の自治体については、市町村という基礎自治体であることをやめて、「区」になってもらうことを検討しているようです。この区には、議会は置いてもいいが、町内会総会のようなものでなんの権限もありません。

そんなことをしてまで整理をしようとしている意図は、政権政党の政治基盤の再構築ということを超えて、もっと大きな国家戦略があるのでしょうか、その先はよくわかりません。言えることは、現在ある3223ぐらいの市町村は、実はシャープ勧告、神部勧告を受けた戦後の制度改革のなかで生み出された市町村です。私はこれを「シャープ自治体」といっておこうと思っていますが、そのときには8000人を目標に合併を強要されました。

それによって日本の隅々までナショナル・ミニマムを行きとどかせる基盤を整備する、人々がとりあえず餓死しない体制をつくる、という意味での戦後的なシャープ自治体としての市町村の役割は終わったという認識なのかもしれません。そこで私は、シャープ勧告と神部勧告のなかで期待された市町村の役割はなんであったのかを検討していますが、その仮説が当たっているとすれば、その先に来る新しい自治体の役割はなにかを考えなければならないのです。

したがって、合併によって再編されることに抵抗すればいいというのでもないのです。私たちは5年前に、「地方自治基本法」の法案をつくりましたが、そのなかで、「自治体はだれがつくるか」といえば、「自治体は住民が設立することができる」と考えようという基本法を考えました。逆にいえば「自

治体をつくらない権利もある」ということです。もしかするとシャープ自治体の役割が終わって、私たちが「地域でどんな自治体を設立するのか」というように、この機会を積極的に捉えるチャンスということかも知れません。そのためには、それぞれの地域で自治体に期待されている役割はなにかを見直すことが必要だと思います。

いまタクシー会社が、足腰の弱い高齢者の移送業務をする、介護タクシーと呼ばれる分野が生まれています。従来は民間部門でしたが、この運転手がみな介護福祉士2級の資格をもって介護保険の世界に参入してきているという新しい状況があります。

また三鷹市では、保育所の公設・民営の

入札が行われたという話題もあります。受託した民間企業は、保育所経営のノウハウを真剣に磨いて行くと言っています。それは従来、公共団体の仕事であったはずですが、地域社会の役割が民間企業にもNPOやボランティア団体にも幾分かは担えるようになってきているのです。

そういうなかで、地方公共団体という言葉でいいのか、自治体、地方政府といえるものになれるのか、何を役割として地域社会を担っていくのか、厳密に考えた上で、新しい自治体像をつくっていくことが必要なのではないかと考えています。

5、自治体労働組合の選択肢

以上のように考えてきても、いま直面している事態への答になるとは思えません。当面は、合併の推進派にまわろうか、ともかく「反対」というところ、「静観」しておこうというところもありますが、選択肢は意外と貧弱です。

1) 率先型

労働組合として、率先して合併推進という決議ができるかという、これも難しいものがあります。例えば、町村部の人たちが危惧しているのは、「合併すれば、しばらくは役場は残るだろうが、やがて役場は2、3人の囑託をおいて住民票の受付ぐらいになる」という、役場に明かりが点かなくなるという寂しさです。まちの核がなくなり、役場のとなりの蕎麦屋もなくなります。そのようにして役場を中心とした市街地がな

くなっていきます。

今回の合併で一番大きな効果が期待できるのは、小学校の統合だといわれています。いま3200余の自治体がありますから、最低それだけの小学校がありますが、合併するともっと減らせます。それと教員の人件費の問題がからんで、文部科学省と経済財政諮問会議と財務省の間で綱引きが起きています。そして一つずつ学校が消えていくことになると、人々はまた寂しい思いをします。

合併推進決議は、そのような人々を見捨てて、まち場に出ようという合意形成に見えてしまうわけです。合併したからといって、役場の職員は、民間企業のように首を切られないことを知っています。ですから見る目がきついのです。「あんたたちは合併して、大きなところへ行って、私たちは置き去りかい」ということになりかねません。

2) 抵抗型

「反対」というのもまた難しく、多くのところが苦慮しているようです。反対というところは勢いがよくて好きなのですが、弱点は「合併しなくてもやっていけるシナリオを示せない」ところです。それでは無責任です。「市町村合併は中央集権への道」といって反対しても、「なんのことか」という時代になってしまいました。

イギリスのことわざに「牧草地の悲劇」というのがあります。コモンズという、だれでもが使える牧草地があって、羊飼いたちがそこに羊を飼って生計を立てていました。産業革命が起こって、羊の毛がどんどん売れるようになりました。羊をもっと飼えば収入が増えるかもしれないと、みな羊の数を増やします。すると羊が増えすぎて牧草が枯れてしまい、元も子もなくなるという話です。合併も似ているのです。みんなが合併して、合併特需を受けてしまう

と交付金の財政はボロボロになって、やがては交付税の減額ということになり、返済の時には交付税を喰ってしまい、みな貧乏になってしまうということです。

また、残った方が最後に貧乏くじを引くという危機感が、全国の自治体を合併に駆り立てています。ですから「合併はしない」といっているのもなかなか難しいのです。静観をしていて、合併しない自治体の職員になった場合にどうするか、貧乏くじを引くことを、じっと耐えることしかないのです。

今回はまさに、合併に与しないということは「やせ我慢」をすることであって、このやせ我慢をするにはかなりの哲学が必要だと思っています。

ただ、ずるずると時間切れで合併できなかったというのが、一番まずい選択だと思います。残るのであれば、やせ我慢の哲学をしっかりと示して、「こんなまちにしてやって行こう」ということを提案してみてもいいかがでしょうか。(完)

本稿の文責は、編集部にあります。

都市づくりの視点から

「湘南市構想」を問う

藤沢地方自治研究センター・日本大学

佐野 充

1. 政府が市町村合併を進める意図はなにか？

1) 日本の国土づくり

日本の国土づくりは、第二次世界大戦前の話は別として、戦後、アメリカ合衆国の国土政策をモデルに、産業立地政策と地域開発を進めてきました。日本の場合は、首都・東京の都市づくりがメインで、東京をどうするかの話の中で国土づくりがなされてきました。その日本の産業立地政策と地域開発の流れは<表1>のようになっています。

1950年の国土総合開発法、1956年の首都圏整備法を基本にして、「全国総合開発計画」いわゆる「全総」が行われ、現在まで1次～5次にわたり、スローガンとして「拠点開発構想」「大規模プロジェクト構想」「定住圏構想」「交流ネットワーク構想」「多軸型の国土構造の形成」を掲げてやってきました。ここには「中央(東京)と地方の格差の問題が国家レベルの問題」として存在し、両者は対立関係にありました。しかし、戦後の流れをみる限り、阿吽の呼吸で国土づ

くりをやっていけば、東京も発展するし、地方も発展するというような甘い期待感と希望のもとに産業中心の国土づくりをやってきたように思えます。地域格差の是正といいながら、三全総の「定住圏構想」までは、工業の地方分散配置を徹底するのみで、結局は日本国中、どこに行っても工場があるという、虫食い状態の工業地域を無秩序に形成してしまいました。とくに、三全総では名ばかりのテクノポリスをつくり、結果的に地方中心都市から東京へのアクセスをスムーズにただけで、東京あつての地方の存在を名実化させ、過疎化地域はより過疎化させてしまい、定住圏構想はカタログだけで終わってしまったのです。

なかでも「流域圏構想」では河川集水域や川筋が重要だといわれ、上流下流の重要性が叫ばれました。しかし、河川の近くに住んでみればわかるように、河川というのは人間生活のための水を供給する掛け替えのない資源である反面、地域を分断する「壁」でもあります。右岸と左岸は同じ流域であって

も、まったく別の世界なのです。「湘南市構想」の舞台となっている平塚市と茅ヶ崎市・藤沢市は相模川の右岸と左岸の関係にあります。地図では一体に見える流域生活圏も、現実的には独自に発展してきた地域間の交流を高めることができず、結果的に、右岸左岸の一体的な開発を行なうことができず、上流と下流の関係密接化を推進することもできませんでした。これは、それまでの国土づくりの基本であった東京と地方中心都市の交流性を高めることを目的として交通体系整備の方向性を地方の生活圏の活性化のために変更しようとしたものでしたが、結果は、「定住圏構想」を主体とする三全総が失敗であったということを証明することになってしまいました。

四全総は、地方中枢都市の整備を行なうことにより、地方に経済活動自立生活圏を誕生させることが目的でした。「交流ネットワーク構想」は、地方中枢都市の中心性を高めるために、目に見える鉄道や道路の整備だけでなく、無形有用財の情報の高度化を推進し、情報ネットワークの東京を核とした一元的体系をつくることによって、地方に居ながら、全国レベル、世界レベルのビジネスや交流を可能にさせるという「多極分散型国土づくり」をめざしていました。

しかし、完成目標年であった2000年をまたずに、1998年に五全総を登場させてしまいました。この五全総は、八方盛政策であり、「多軸型の国土構造の形成」というスローガンそのものがわかりにくいものです。日本が90年代に経験し、現在も尾を引いている「バブル」の影響を考慮しても、明確な目標を持たない国土づくりは、国土政策の方向性のなさや矛盾を国民に体感させることとなり、国民の経済再興への意欲を削ぎ、国策としての国土づくりに期待感を抱くことのない日本を形づくってしまいました。

2) 巨大都市づくり

今日までの日本の「国土づくり」は巨大都市づくりだったといっても過言ではありません。気が付いてみると、国民総出でおよそ50年かけて東京を巨大化させてきたのです。今また「都市再生法」の登場によって、活力を失った日本の都市をもう一度復活させようとしています。その内容はほとんど東京再生法です。東京のための新しい都心再開発の仕組をつくりだし、日本の核である東京の経済再興を実現することによって、日本全体の活性化の起爆剤にしようとしています。

しかし、これは東京一極集中推進型国土づくりの再来であり、結局、投資効果の少ない地方は、切り捨てるという経済効率一辺倒の前時代的な国策です。「大きいことはいいこと」にも一理ありますが、人間、生物、地球にとっての環境のあり方や真のくらしやすい地域づくりをめざすことが市民の基本的な考え方になっている今日において、日本人の「ふるさと」のような小さな都市の再興を重視する必要があります。経済の効率化ではなく、市民のくらしに視点をおいた国土づくりを積極的に推進していく必要があります。

現在、クローズアップされている都市合併推進の動きは、人口減少と経済停滞の結果、再興の余力がなく、社会生活基盤の整備・充実が不可能な状況にある地方都市の再興のための一策として現実のものとなったものです。単に、合併することによって、ある程度の規模になれば、「もっと豊かな暮らしができる」といった明るい未来を期待させるものではありません。確かに地方の自助努力もできないような都市では、近くのより大きな都市にすぎた方が生きやすい

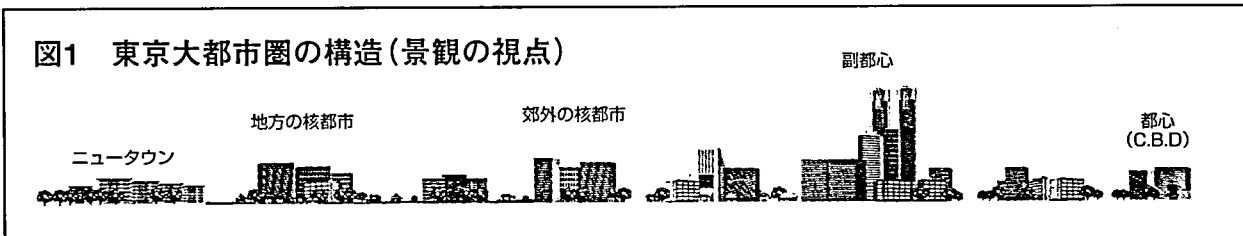
表1 日本の国土づくりの流れ

	産 業		産業立地政策		法 制 など
	先導業種	工場			
1945 (昭20)~	傾斜生産方式 ↓ 重厚長大	石炭 繊維	戦後再建	◆4大工業地帯の復興 50年全国総合開発計画、地方開発計画、特定地域総合開発計画(22地域)、都道府県開発計画 ◆臨海コンビナートの造成	50年 国土総合開発法 52年 電源開発促進法
1955 (昭30)~		鉄鋼 化学 造船	大都市集中	◆太平洋ベルト地帯構想 62年 旧全総(全国総合開発計画) <拠点開発構想> 新産都市と工業整備特別地域による拠点開発	56年 首都圏整備法 60年 所得倍増計画 61年 低開発地域工業開発促進法 62年 新産業都市建設促進法 64年 工業整備特別地域整備促進法
1965 (昭40)~	↓ 電機自動車	電機 自動車	地方分散	69年 新全総(新全国総合開発計画) <大規模プロジェクト構想> 交通・通信網整備で大規模工業基地開発を進める拠点開発の一層の充実	67年 公害防止対策基本法 71年 農村地域工業導入促進法(環境庁発足) 72年 工業再配置促進法 73年 工場立地法 74年 国土利用計画法(国土庁発足)
1975 (昭50)~		軽薄短小 ↓ マイクロエレクトロニクス	海外進出	◆田中内閣による列島改造ブーム 77年 三全総(第三次全国総合開発計画) <定住圏構想 流域圏構想> 工配計画による工業の地方分散促進とモデル定住圏構想による地方定住化	77年 工業再配置計画(工配計画) 83年 テクノポリス法(98年廃止) (高度技術工業集積地域開発促進法) 84年 テクノポリス14地域指定(以後追加指定あり)
1985 (昭60)~	↓ バイオ新素材?	バイオ 新素材?		87年 四全総(第四次全国総合開発計画) <交流ネットワーク構想> 2000年をにらんだ多極分散型の国土形成	87年 総合保養地域整備法(リゾート法) 88年 多極分散型国土形成促進法 92年 拠点都市法
1998 (平10)~				98年 五全総(第五次全国総合開発計画) <多軸型の国土構造の形成> 4つの国土軸の形成 6つの海峡横断道路	98年 新事業創出促進法 ※国土審議会が国土総合開発法の見直しに着手(99年3月)

という面がありますが、東京大都市圏の50キロ~70キロ圏に位置する湘南の都市、藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市と周辺の寒川町、大磯町、二宮町では、合併することによって産まれるメリットがはっきり見えてきません。この地域で、もっとも経済力のある藤沢市と茅ヶ崎市では、市民生活レベルでの合併による効果は期待できません。この地域でもっとも経済力のあるのは、藤沢市です。一方、歴史的な地域中心地は、平塚

市です。この「湘南市構想」には、実質経済的な中心と歴史的な中心が存在しています。構想で考えられている中心は平塚市のようですが、この湘南の都市群は、東京大都市圏の外縁部に位置するベッドタウン型の都市です。中心は〈図1〉の「地方の核都市」になるのですが、藤沢・茅ヶ崎・平塚のいずれが「核」に相当するのかはっきりしません。

図1 東京大都市圏の構造(景観の視点)



2 東京一極集中

1) 東京一極集中による 湘南の都市の「東京」化

	GMP	GNP
1988年	70兆円	370兆円
2000年	148兆円	728兆円

都民総生産GMPという統計があります。〈表2〉は、東京都の都民総生産の1988年と2000年を比較したものです。

「東京一極集中」をもっとも端的に表す数字が、GMP（Gross Metropolitan Products）といえます。GMPがGNPに占める割合は、1980年に16.2%、85年に17.3%、88年には18.9%と増加してきています。〈表2〉では、2000年は1988年に比べて2倍になっています。しかし、対GNP比（2000年）は5%下がっています。1988年の数字を見ると、約2割が東京に集まっており、「東京が日本」ということがいえる経済集積があります。裏返していえば、東京から離れば離れるほど経済力がない都市が数多く存在するということになります。

都市は、人口や経済力の規模と働きによって、いくつかに階層区分されています〈図2〉。湘南の都市の場合、東京一極集中による東京大都市圏の拡大に伴い、「東京」化してきました。国土レベルから見れば、都心から40キロ～50キロは、間違いなく「東京」なのです。ということは、藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市は都市論的にいえば、東京ということになります。藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市

は地方から見れば「東京」なのです。

2) 都市づくりにおける 都市モデルの偏重

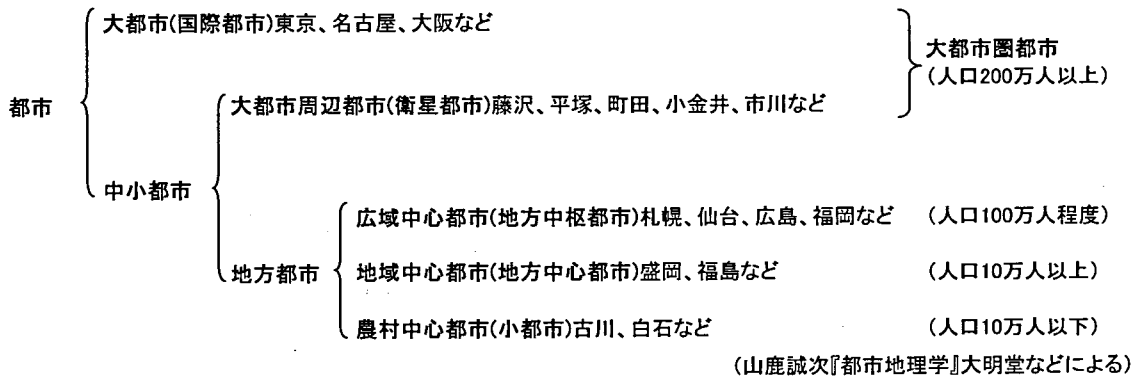
高度経済成長期の「地価は上がる」という都市発展論が台頭した時代には、湘南の都市は発展あるのみの希望に満ちた都市でした。

さて、〈図2〉にある大都市というのは、巨大都市（国際都市）だと考えてください。都市の分類の一つとして、大都市、中小都市という分け方があります。中小都市をみると、その中には大都市周辺都市（衛星都市）があります。これが藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市などにあたる都市区分です。もう一方の区分に地方都市があります。これはさらに広域中心都市、地域中心都市、農村中心都市に分けられています。湘南市構想で想定される「湘南市」は、大都市と大都市周辺都市から成る大都市圏都市の一部にあたります。

大都市圏都市とは、東京あつての周辺都市であつて、都市圏としての中心は東京です。「湘南市」のように「東京」の中の周辺（端）都市が合併した場合、どのようなメリットが生じてくるのかははっきりしません。とくに、合併による中心性のたかまりが生まれるかどうかははっきりしていません。

都市には、内部構造モデルというものがあります。〈図3〉の「都市の内部構造」でわかるように、都市は一般的に、中心に都心があり、CBD（Central Business District）と呼ばれている業務中心地区があります。そこには、大会社や銀行・証券会社などの本社・本店があり、経済活動の中

図2 都市の階層からみた都市分類



都市はその周囲に対して、その中心となる働きをする場合が多い。都市は周囲に対して工業製品を供給したり、買物や娯楽などのサービスを提供するかわりに、周囲の地域から食料や原料、労働力などを得ている。都市の周囲の地域をひきつける力を中心性、あるいは中心地機能といい、その力の及ぶ範囲(都市圏)にはいくつかの段階があり、階層構造をなしている。

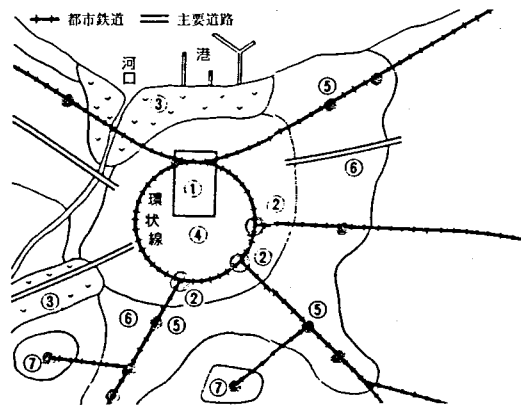
枢になっています。都心には、このほかに、政治中心としての公官庁地区と商業中心としての都心商店街(中心商店街)があります。この都心を中心として、外に向って、副都心、工業地区、住宅地区が拡がっています。副都心が存在するのは、人口規模50万人程度の都市です。郊外に行くと住宅・工場が農業地域に混在した形で分布しています。都市のランクは都心の規模によって決定されるといっても過言ではありません。数多くの都市機能を集中させることが、都市の経済力をアップさせ、都市を発展させることができたのです。そのため、多くの都市では、都心に機能を集積させるための努力(都市づくり)が何十年にも渡って続けられてきたのです。まさに、都市の内部構造モデル通りの都市づくりが行なわれてきたのです。

実際に私たちの住んでいる都市はどうなっているのでしょうか。現在の日本の都市は、中心地が疲弊化しています。都心への都市機能の集積を進める一方で、モータリゼーションと郊外の住宅地化に伴う幹線道路の整備・新設、ロードサイド型量販店の立地などにより、市民生活の中心的拠所が、都

心から自動車利用に便利な郊外に移ってしまっています。都心の商店街では現実的な問題として、中心市街地活性化(TMO)計画を作って、まず空き店舗をどうにかしなければならぬ状況に陥っています。

しかし、都市を行政単位でみますと、多くの都市では商業力はこの10年間で上がっています。郊外に出店したロードサイド型の店舗が売上を伸ばしていますので、行政の統計上の商業売上高は上がっています。商店街ごとに見ますと、たしかに都心は下がっています。ところが、都心の商店街のなかにも店の数を減らしているのに、商店街の売上高を上げているところがあります。それは、都市の商店街の商店のなかに郊外のロードサイドに支店を出し、本店で決済するなど、経営のすべてを処理している場合です。この場合、都心の見かけ上の売上の維持に役立ち、都心の商店街の停滞感とは異にする数字上の状況をつくり出しています。しかし、これが都心に活気を取りもどすきっかけになる訳ではありません。

図3 都市の内部構造



図の番号	地区名	特徴	東京	大阪
①	都心 交通・通信機関が集中し、昼夜間人口の差が大きい。	中心業務地区 (CBD)	丸の内	堂島 中ノ島
		公官庁地区	霞ヶ関	大手前
		都心商店街	銀座 日本橋	心齋橋筋 梅田
②	副都心	郊外電車のターミナルに位置し、商業・サービスなどを中心とした都心の機能の一部を代行する。	新宿 渋谷 池袋	天王寺
③	工業地区	敷地に恵まれ、地価の安い港湾付近や内陸部に工場が集中する。	江東	淀川河口
④	混合地区	住宅と工場・商店が混在する。零細企業が多く、CBD周辺に位置する。	荒川	
⑤	周辺商店街	郊外電車の駅前など、住宅地区で交通の便の良い所。最寄駅中心。	中野 小岩駅前	九条新道 千林
⑥	住宅地区	交通・住環境の良い地域が最適。地価により条件は多様。徐々に郊外へ拡大。	武蔵野	住吉区
⑦	郊外住宅団地	主として郊外電車沿線の丘陵地などに新しく開発されたニュータウン。	多摩ニュータウン	千里ニュータウン

「CBD (Central Business District) は、業務中心地区・中心業務地区と訳している。公官庁地区とは性格が異なり、企業活動の中心となる高層ビル街のことである。東京では丸の内がこれにあたるが、最近では新宿の高層ビル群や臨海副都心などに、その機能が分散する傾向にある。ニューヨークではマンハッタンがCBDにあたる。」

3) 五全総における東京大都市圏の機能分散計画と巨大都市づくり

五全総は、「多軸型の国土構造の形成」を目的として、東京大都市圏に集積しすぎた都市機能の全国的な分散を、いくつかの軸に沿って実施しようとしています。東京大都市圏内においても機能分散計画があり、周辺部に位置する「地方核都市」の機能強化を推進することによって実現しようとしています。湘南

市構想もその一例であると思います。

都市の成長は、地価の上昇と連動しています。都市の中心部の地価が上がると周辺部も上がってきます。1990年代に東京大都市圏の周辺部に位置している藤沢市や茅ヶ崎市などの相模川左岸の東京側では、極めて高い率で地価が上がりました。

〈表3〉の「東京大都市圏の地理的距離と時間距離」では、実際の実測による距離と時間的な距離を比較してあります。都心から5キ

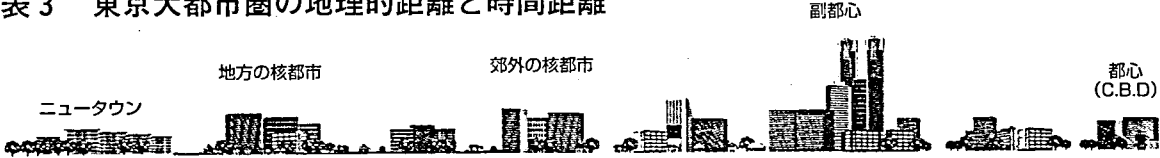
～10^{キロ}圏は、時間距離10分以内のところで、ここには居住者はあまり居ません。15^{キロ}～20^{キロ}圏は時間距離30分以内の郊外で、居住者が多く都心通勤者も多いところです。三鷹市、川崎市や横浜市の郊外あたりが該当します。30^{キロ}～50^{キロ}圏は時間距離1時間以内で、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市が該当します。30^{キロ}～50^{キロ}圏のニュータウンは、30^{キロ}～50^{キロ}圏内にあるターミナルからさらに内陸部に入ったところです。見かけ上は30^{キロ}～50^{キロ}圏ですが、時間距離では90分プラスαのところになります。

湘南市構想に該当する都市は、東京都心からそれぞれのターミナル駅までは60～70分ですが、多くの市民が住んでいるところ

は内陸部にあるために90分～120分かかりません。現実の、東京を中心にした大都市圏の姿は、実測距離による圏域構造ではなく、実質時間距離による圏域構造で、さまざまな問題を検討・考慮する必要があります。

東京大都市圏の機能分散計画では圏央道が計画され、それに沿って「外環道沿核都市」が計画展開されています。それには平塚市、横須賀市、厚木市が該当していますが、厚木市は副次核都市になっています。外環道沿核都市のなかに、「湘南市」の該当地域に属する藤沢市、茅ヶ崎市の両市の姿はなく、平塚市が都市構造上の主要都市に位置づけられています。

表3 東京大都市圏の地理的距離と時間距離



	ニュータウン (多摩ニュータウンなど)	地方の核都市 (町田市など)	郊外の核都市 (調布市など)	副都心 (新宿など)	都心 (C.B.D)
地理的距離	(30～50 ^{キロ})	30～50 ^{キロ}	15～20 ^{キロ}	5～10 ^{キロ}	0
時間距離	90分以内	60分以内	30分以内	10分以内	0

4) 14番目の政令指定都市の魅力

現在、日本の都市には、東京23区の特別区のほか、12の政令指定都市（人口50万以上、実際は100万人前後）があり、区制を施行しています。また、第二政令指定都市といわれる中核市（1994年発足、人口30万以上・市域面積100km²以上）も地方自治法による特例で存在しています。〈表4〉の「政令指定都市と中核都市」に都市名を示しました。来年には「さいたま市」が13番目の政令指定都市に指定されます。もし、「湘南市」が誕生することになりますと14番目の政令指定都市になる可能性があります。「湘

南市」構想では、100万都市「湘南市」の誕生によって、湘南地域にとって「発展性のあるいいこと」がたくさん生れるとされています。しかし、現在進行中のさいたま市は、大宮市、浦和市、与野市が合併してできましたが、現実には「機能分担合併」というもので、大宮が経済の中心になり、政治は浦和、住宅は与野というようになっています。実際にさいたま市に行ってみますと、中心地の大宮地区は100万都市の顔づくりに湧いていますが、浦和と与野の2地区には、行政サービス上の混乱の様相が見えかれています。一部ですが、浦和、与野の住民のなかには、合併前と同じレベルの地域サービスを受け続ける地域生活をしたいと願い、社会

表 4 政令指定都市と中核都市

(2001年4月1日現在)	
政令指定都市	札幌、仙台、千葉、川崎、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡、(さいたま?)
中核都市	旭川、秋田、郡山、いわき、宇都宮、横須賀、新潟、富山、金沢、長野、静岡、浜松、豊橋、豊田、岐阜、堺、姫路、和歌山、高松、高知、松山、岡山、福山、長崎、大分、熊本、宮崎、鹿児島

(注)2001年5月1日に浦和・大宮・与野3市の合併により人口103万人のさいたま市が誕生した。(自治省資料による)

的サービスの劣化の不安から、行政に対するサービス確認行動がはじまっています。政令指定都市になることは、行政区を持ち、都市としての格を上げることになるといいますが、内実は拡大によるメリットばかりでなく、地域性の違いや合併前の行政サービスの違いからくる合併後の新市に対する市民の認識の差によるデメリットが生じています。

市町村合併は、対象となる複数の自治体

が合併のための協議を開始した時点で、白紙にもどしたり、後戻りすることが困難になります。一度合併にGOサインを出してしまっただけからは、合併を前提とした最善の方策をさぐっていくしか道はありません。合併問題はスタートが最も重要といえます。単に100万都市、政令指定都市という名称に浮かれて、合併にむかって突き進むことは厳禁です。

3 事例都市<政令指定都市北九州市>

九州には二つのタイプを異にする政令指定都市、福岡市と北九州市があります。福岡市は「100万都市」らしく国際空港がありますし、博多駅もきれいで、九州の玄関口としての顔と機能を果たしています。中心市街地の天神地区を中心に高層ビルのスカイラインが形成され、インフラも整備されています。港も横浜に比べてコンパクトではありますが、使いやすく整備されています。地下鉄や私鉄も走っていて、100万都市の都心としての様相を呈しています。

その感覚で北九州市に行きますと、小倉が行政・経済の中心になっているのですが、駅前のごうは閉店し、閑散としています。モ

ノレールは走っているのですが、あまり人は乗っていません。この北九州市は、昭和38年2月に門司市、小倉市、若松市、八幡市、戸畑市の5市が対等合併し、同年4月に政令指定都市になった都市です。

またかつて、九州の玄関口として活気のあった門司はレトロなものが目に付く街といった感じですが、戸畑も駅前再開発を中心にがんばっているのですが、にぎわいはいま一歩といった状況です。この北九州市は、福岡に比べますと、見劣りのする姿の100万都市であるといえます。

今日まで、対等合併した5市が、同じような力でがんばろうとしてきましたが、基幹

産業であった石炭や鉄鋼業が衰退したため、今や工業力も経済力も弱体化してしまい、地方中枢都市としての機能を十分に果たすことのできない100万都市になってしまっています。かつ北九州工業地帯は日本の4大工業地帯の一つとして隆盛をほこっていましたが、いまでは工業地帯とはいわれていません。現在は、北関東や東海工業地域の方が工業生産額が大きくなっています。

北九州市と福岡市は、面積はほとんど同じで、福岡県には二つの100万政令指定都市が県の東西に位置し、「本州への玄関口・北九州、アジアへの玄関口・福岡」という歌い文句で両市の都市づくりが行なわれています。福岡市は、間違いなくアジアの玄関口としての機能を果たしていますが、北九州市は旅人にも感じられるほどの大変な状況になっています。

北九州市の都市の問題は、第一に、対等合併した旧5市の市民意識がそのまま残っており、旧5市の各地区には、同じような施設が数多く建設されてきたことに見ることができます。合併100万都市のばら撒き政策が行われてきたことがはっきりしています。合併から40年の時を経ても、未だに旧5市のバランス感覚重視の政治が実施され、100万の人口規模が発生させる力を十分に活かすことができないままの状況にあります。

このような状態の都市では、たとえば、都市の顔をどこに作るのかといった話題が発生した場合、テーマに沿って旧市地区が同等に発言し、議会は白熱し、選挙も元気に行なわれるのですが、新都市としての中心性が高まることはなく、まちに活気生まれることはないでしょう。

次に、北九州市は下関市への依存度が高いということがあります。北九州市の商業中心地は小倉地区ですが、本州にもっとも近い門司地区は昔から海をへだてた山口県

の下関と一体の経済圏を形成しています。現在も門司地区と下関市は、双方共に買物出向は高率を示しています。いまだに旧5市の生活圏・意識が残っている段階にあり、経済の中心性がいったいどこにあるのか明確でない現状にあります。

文化施設をみますと、新日鉄のあった八幡地区と小倉地区に集中していることがわかります。この事実は、八幡・小倉の両地区にインフラの中心が集中していることを物語っています。文化機能面の2極化の都市づくりをしていることがわかります。戸畑地区や門司地区は大学などの教育施設を中心に、八幡・小倉両地区とは異なった機能での都市づくりが行なわれています。北九州市は、大学の誘致に極めて積極的な都市です。図書館や博物館、美術館などの文化施設と競合しないところに大学を誘致しています。現在大学が5つあります。これは文化・教育施設を同質の都市機能と考える配置の現われではないかと思います。

また、100万都市になると、交通システムをあらたに導入します。北九州市では先にふれましたように、JR小倉駅から郊外の住宅地まで、モノレールが設置されています。しかし、小倉地区の中心性が明確でないために、交通システムの整備が、市民生活にメリットのあるインフラ整備であったと判断することがむずかしい状況です。やはり、交通結節点(ターミナル)には、高い経済集積が必要なのです。

ここで「湘南市」の場合を考えてみますと、中心的な3市、藤沢・茅ヶ崎・平塚の対等的な合併の様相も見えますので、対等合併には危険が付きまわっていることを十分に理解しておく必要があります。

4 100万都市の実像と期待する都市像－創造とのギャップ－

東京大都市圏の外縁部(周辺)に位置する「湘南市」は、どのような形で成立するのでしょうか。現在、東京大都市圏における副次核都市と位置づけられている平塚市は、湘南市の核として存在することができるのでしょうか。そして、相模川をはさんでむかい合う平塚市と藤沢・茅ヶ崎市が同一生活圏となり得るのでしょうか。

平塚の生活圏と茅ヶ崎・藤沢の生活圏は、相模川によって分断されていて、交流がスムーズにできないという現実が存在しています。「湘南市」が誕生した場合、3つの市と3つの町を同一生活圏としてどのように形成していくのか。また、中心の核は、相模川の右岸におくのか、左岸におくのか問題になってきます。100万都市になっても、結局は、最初から2核都市になるのではないかというあきらめにも通じる分裂都市への不安・問題もあります。

さらに、「湘南市」は市民生活に何をもたらすことができるのかという問題もあります。合併効果によって、生活基盤、福祉、医療、教育、保育などのレベルが良くなると一般にいわれていますが、実際はどのようなのでしょうか。現在、3市において、それぞれがほぼ健全に維持されています。たとえば、藤沢市では、福祉・介護などでは先進的な事業が歩みはじめていますが、合併後に、それを全市的に広げることができるのでしょうか。また、流通システムに関して、「湘南市」の場合にも、モノレールとか新交通システムとかが実現性をもって語られる可能性があります。これは合併することのメリットとして、売り文句になるのでしょうか。

最近、都市の住みやすい規模はどのぐらいなのかということが改めて語られています。規模論というのはむずかしいことなのですが、大づかみに言ってしまうと、「市民の声が届く範囲、市民が行政サービスセンターに出向ける距離が保たれている広さ」といったところではないのでしょうか。100万都市になったときには、市民の声のとどくところに、いくつもの行政サービスセンターや市民サービスのポイントをつくらなければならないようになります。市民は、合併による質・量ともにレベルアップされた平等性のある市民サービスを期待するはずで、合併以前の旧行政(勢力)がつばぜり合いをしたり、足のひっぱり合いをしている時間的余裕はありません。

もし、歩いて30分程度の距離に、行政サービスセンターがないと快適な暮らしができないとすれば、「湘南市」は、巨大なインフラ投資をする必要性がでてきます。このように考えてきますと、市民サービス面から見ただけでも多くの課題が予想できます。事前の解決策を持たない限り、あえて巨大都市になる必要はないということになります。

結論としては、この「湘南市」構想は、「市民生活にとっての都市づくり」という立場から検討しますと問題が山積していることがはっきりしています。これらの問題が解決できるという確信がなければ、合併を推進することは、きわめて危険な行為といえます。問題を解決することなく合併した場合は、合併が新たな都市問題を発生させることになってしまい、現在、苦悩の日々を送っている合併巨大企業と同じ状況になってしまうといえます。(完)

本稿は、2002年5月24日に開催した「地方分研システム研究会」における報告に加筆していただき、掲載いたしました。

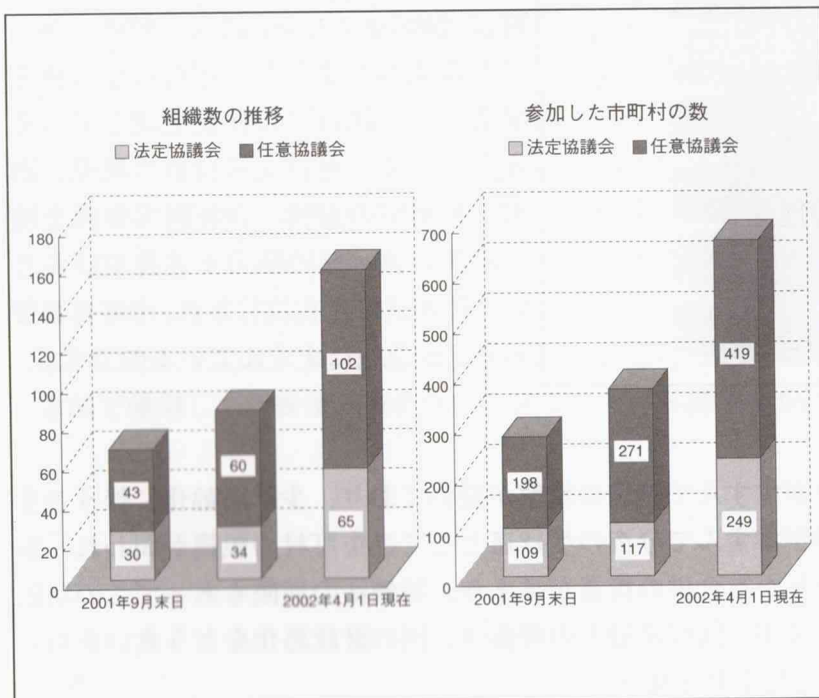
「市町村合併を考える」

(社) 神奈川県地方自治研究センター

主任研究員 上林 得郎

1999年7月に地方分権一括法が成立しましたが、その時に、旧自治省が「市町村合併の推進について」という方針を出して、合併を推進するという一連の措置をやってきました。そのやり方は、2000年度末(2001年3月)までに、都道府県が中心になって各都道府県内の合併の試案、「市町村合併要綱を作る」という通達を出しました。その要綱が、今年の3月にはまとめ、それ以降、合併の動きがすすんできました。

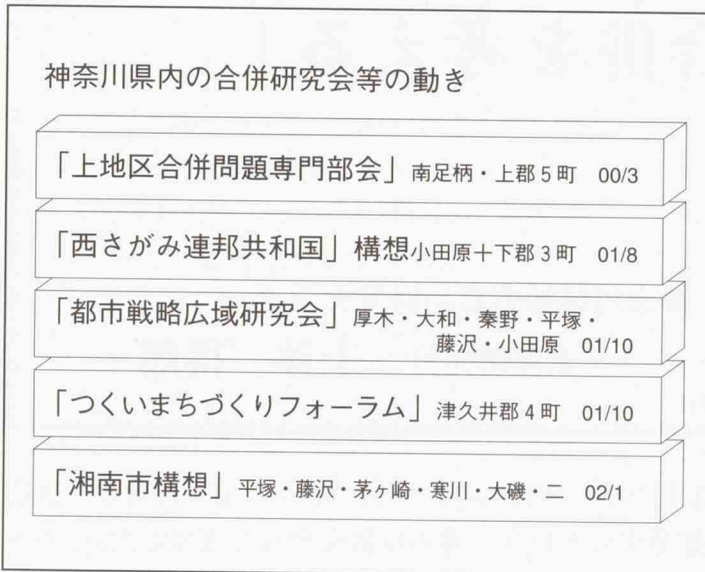
全国の自治体数は、2002年4月1日現在で3218市町村となっています。人口200人の東京都青ヶ島村から340万人の横浜市までありますが、どのくらいの人口規模が適切あるかについては特段の規定はありません。地方交付税算定の基礎となるデータの一つである「基準財政需要額」が、人口10万人を基準にしているということがあります。市町村合併は本来、合併が目的なのではなく、合併して何をめざすのかがということであり、基礎自治体のありようが問われるということになります。



増加する合併協議会等

2002年4月1日現在の状況を、総務省がまとめたものがあります。合併するに当たってそれぞれの議会が承認した合併協議会を決めたところが、今年の9月末には30自治体であったものが、65に倍増しました(7月1日現在では95協議会、384市町村になっている)。さらに合併の準備のための任意の協議会も倍以上に増えています。これに参加している市町村数も、今年に比べて大きく増えています。そのほかに、正式の合併の

話題ではありませんが、全国の合併協議会設置状況を見ますと「西高東低」といわれるように西日本で合併の動きが多いことがわかり、市町村全体の約7割が、何らかの合併の議論をはじめています。



神奈川県内の合併の動き

足柄上郡地区では一昨年3月に、広域行政協議会の中に「足柄上地区合併問題専門部会」を設けました。そして今年3月に「合併に関する調査報告書」をまとめ、合併の効果と課題を明らかにしています。また小田原市を中心に、足柄下郡3町を入れて「西さがみ連邦共和国構想」という研究会が発足しています。合併とは直接の関係はない「都市戦略広域研究会」が、厚木、大和、秦野、平塚、藤沢、小田原という地域を跨いだ自治体で議論をはじめていま

す。津久井郡4町では「つくいまちづくりフォーラム」を作っており、これは総務省のデータには載っていません。そして「湘南市構想」では3市3町が合併に向けての議論が、首長レベルではじまっており、議会レベルでも多くの勉強会が行なわれている状況があります。(図5 神奈川県内の動き)



合併特例法

このような合併の動きがでてきたか、分かりやすく言えば「合併特例法」が1999年に地方分権一括法ができると同時に、2005年3月31日までの時限立法として改正されました。市町村が合併を発議しない場合には住民発議ができるようになり、財政支援措置の拡充、旧市町村単位の振興、合併阻害要因を除く特例、国・県の協力を義務づけるという特例法が現在施行され、市町村合併の動きが急激にすすんでいるのです。

市町村合併の理由

とくに町村レベルの人口の減少がすすんで過疎の状態が続いており、少子高齢化に伴うさまざまな行政課題があり、地方分権がすすんで分権の受け皿としての市町村の規模が問われ、財政基盤をどう強化するかの議論などから合併の機運が高まり、特例法の期限もあってこの期限に追われているということがあります。同時に最大の理由は、国の財政悪化をどう食い止めるかが本当のねらいなのではないかと思われます。

財政支援措置(アメ)

■普通交付税算定特例

- 合併前額10年間維持 5年間激変緩和

■特別交付税措置

- コミュニティ施設等、合併移行経費

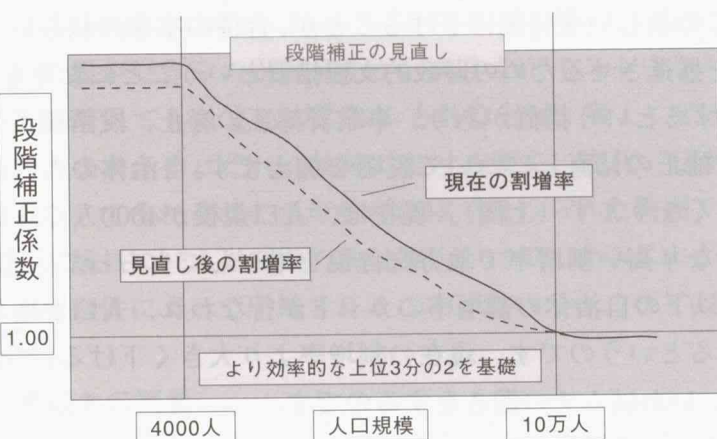
■合併特例債

- 市町村建設計画に基づくハート事業・基金
 - 事業費の95%、元利償還金の70%を交付税措置

■臨時的経費の交付税措置(合併補正)

■合併協議会経費の特別交付税措置

交付税の見直し(ムチ)



かを計算したものです。人口規模が大きくなるにしたがって、スケールメリットが働いて経費がやすくなり、人口規模が少ないほど経費は高くつくことになります。基準財政需要額で見ると、人口4万人以上では横ばいになりますが、4万人以下の小さな自治体では経費が高くなるのがわかります。

本稿で使用した図表は、筆者作成のスライドから編集者が印刷用に手を加えたものです。

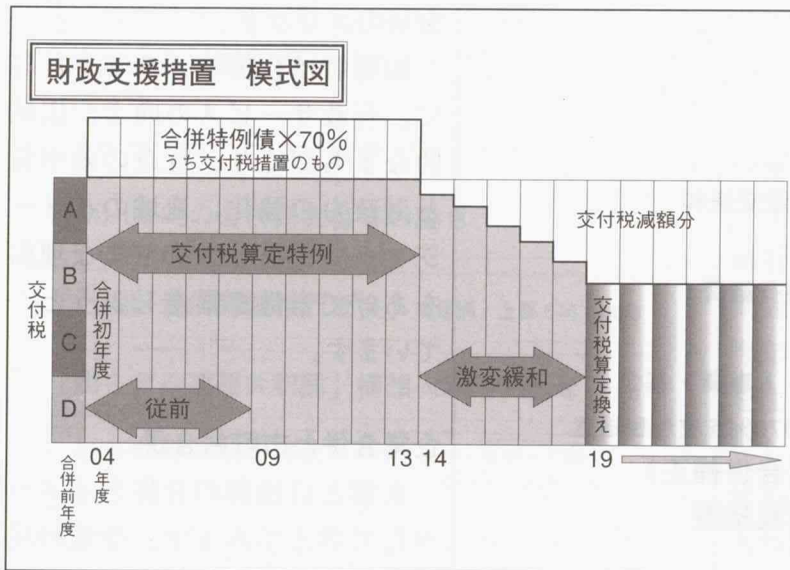
合併のメリット

総務省は合併のメリットとして、行政サービスの向上、広域的なまちづくり、行政の効率化と財政力の強化、地域のイメージアップ、などさまざまな理由をあげて合併を推進しようとしています。

企業合併と市町村合併

企業と自治体の合併をイメージして考えてみます。企業の場合には、売上が同程度の2社が合併すると、売上が大きくなり同時に経費が節減できて純利益が大きくなるというイメージです。一方、自治体の場合には、予算規模を同程度と考えると、合併することで大きな財政規模になるはずですが、それを圧縮して経費を節減することに最大の目標がおかれるということになります。

その最大の原因である、地方交付税の算定の基礎となる「基準財政需要額」、標準的な自治体でどれだけの財政需要があるの



合併のための財政支援措置

普通交付税算定特例措置をする、特別交付税の大盤振る舞いする、合併特例債を認める、臨時的経費の交付税措置を認める、合併協議会経費を特別交付税措置をする、などのメニューができています。

財政支援の具体的な中味は、本来は、合併後5年間で交付税の算定換えの特例は切れますが、この現行の交付税額を保障する措置を10年間に伸ばしているの

が最大のポイントです。そしてこの10年間で新市町村の建設に必要な費用のうちの95%の起債を認め、さらに償還するときには元利償還金の70%を地方交付税でみるというものです。10年後からは支援措置が減っていき、15年後には合併自治体の本来の算定換えが行なわれて新しい地方交付税の額になるというのです。この新しい交付税に下げることが、合併の本来のねらいではないかといわれているわけで、合併を推進させるための財政的支援措置ということになります。

これに対して、合併しないと損をするという措置があり、事業費補正の廃止、段階補正の見直しと言われているものです。段階補正の見直しについて説明を加えます。自治体の人口規模が大きくなるにしたがって経費はやすくなります(上図)。現在は、人口規模が4000人ぐらいの自治体は10万の自治体に比べて、かなり高い割増率で地方交付税を増やしてもらっています。それが今年度予算から、人口4000人以下の自治体の割増率のカットが行なわれ、人口が増えるにしたがって割増率の減が少なくなるというのです。現在の割増率より大きく下げる、「小さいところは合併しないと損」という、いわばムチの働きをします。

財政支援措置は真に有効か

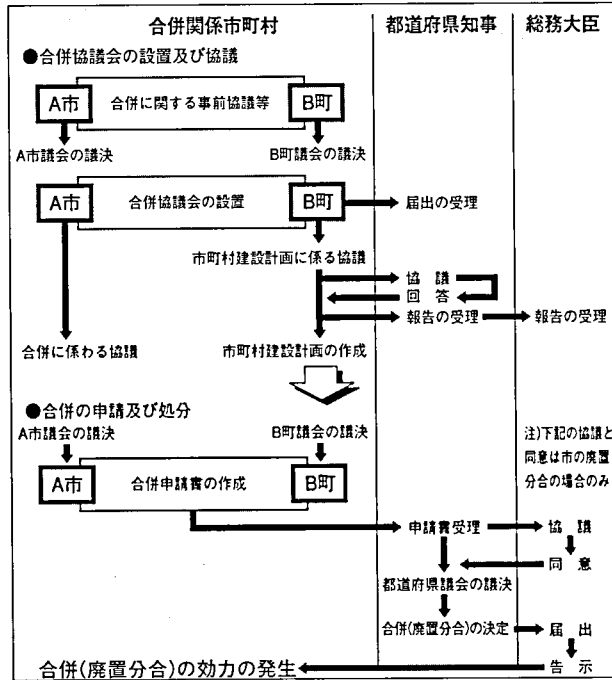
合併特例債による事業費の95%を、元利償還期には地方交付税の基準財需要額に算入するという事になっていますが、交付税の全国の総額が変わらなければ、個々の自治体で交付税が増えることはないわけで、交付税の奪い合いのような形になります。合併特例債は、なんのことはない新たな借金でハードな事業を拡大する。また、それまでの借金の残っている分を、同じような人口規模の団体と同じように借金残高を少なくする必要が出てくるのではないかと、ということもあって、それまでに繰り上げて借金を返さなければならない事態が出てくる恐れもあるということになります。盛りだくさんの財政支援措置をしてもらっても、本当に有効かどうか問題があるということです。

デメリットはないのか

実際に、市と町村では大きくちがいます。地域内に人口が集中している地区と過疎の地区でも違いがあり、また一般的に過疎はとまらないということです。過疎地域と人口集住地域が均

合併手続の概要

- 市町村間で事前協議の開始
 - 合併の方向について大筋了承
- 合併協議会設置の議会承認
- 市町村建設計画の協議
- “ 県知事との協議
- 市町村建設計画の作成
 - 建設計画の知事との協議
- 合併申請の議会議決
- 合併申請書の作成
- 知事への申請、総務大臣との協議
- 県議会での議決
- 合併の決定→告示



衡ある発展ができるのかどうか、大きなポイントになります。そしてそれぞれの市町村で、これまで培ってきたまちづくりの方針などは、新しい自治体で継承されるかも大きな問題になってきます。それぞれの地域における歴史、文化、伝統が喪失することはないか。議員は、人口に応じてそれぞれの市町村が法律で決められた範囲で条例で定数をきめますが、人口が増えるほど議員の一人当たりの数は減るわけで、そのことが住民のためになるのかどうか。地域経済が、合併によって圧縮されることはないのか、などの心配もあります。

合併手続きの概要

まず、市町村間で事前協議が開始されます。法定協議会ができる前に、事前協議を行ないます。事前協議が終わったあとに、それぞれの議会が承認して正式な法定協議会（合併協議会）を設立します。その合併協議会で、新しい市町村の建設計画を作る協議をします。新市町村建設計画については、都道府県知事と協議し知事の回答を得ることによって、総務省に上がっていきます。実際には「市町村建設計画」が最大のポイントで、これがどうできるか、住民参加で行なわれるかが最大の問題です。

市町村建設計画できると、それぞれの議会が議決を行い、申請書を作成して都道府県知事に申請し、総務大臣と協議をした上で、さらに都道府県議会で議決されると正式に合併が決定することになります。この一連の手続きに、22カ月かかるといわれています。2005年3月末に合併することにして逆算すると、少なくとも来年の3月の議会には「合併協議会ができ上がる」という状態でなければ間に合いません。今年度の9月議会または3月議会で、合併協議会ができないと合併特例法の期限の中での合併はできないことになります。したがって、今年の4月になって合併協議会が増えたのは、22カ月かかるという日程を頭に入れてそれぞれの自治体が走り出しているということです。

この合併の特例は、2005年3月末で無くなるというのが、正式な総務省の見解です。これが延びるのでないかという考えを持っている人がいるようですが、延びることはないと明確にいられています。

合併協議会

合併協議会は、合併メリットを強調するだけでなく新市町村建設計画こそが大切になります。協議会の設立には、それぞれの議会での議決が必要になりますが、住民の意思が保障されていないところが最大の問題です。協議会ができると、22ヵ月でゴールまでたどり着くということになりますから、合併協議会は、合併するための協議会であるという理解が必要です。

市町村合併は必要ないのか

住民生活の実際は、個別の市町村の枠を越えてしまっているわけで、それぞれの自治体で規模や無駄や効率性について検討する必要があることは間違いありません。合併問題が起きることによって、自治体改革をすすめるための契機になっていることも事実です。本来なら、合併特例法の期限にとらわれなくて、じっくり議論することが必要なのです。

今、私達は何をなすべきか

住民の視点を合わせ、基礎自治体のありようを考える必要が

- わが自治体の現状分析、将来展望
- 合併研究会報告の分析、理解、検討

住民対象のシンポジウム等開催

—多くの住民の理解が必要—

住民への情報の提供

協議会設立の是非を問う住民投票

今、私たちは何をなすべきか

基本的に、基礎自治体のあり様を考える必要があります。自分たちの自治体がどうなっているのか、また将来展望についても議論する必要がありますし、合併研究会ができつつありますので、研究会の報告などを分析し、理解・検討する必要があります。住民を対象にしたシンポジウムの開催などによって、多くの住民の理解を得る必要もあります。そのための情報提供、これは何よりも大切です。場合によって、合併協議会設立の是非を問う住民投票を求める運動などを起こす必要があるかもしれません。

市町村合併は、行政、生活、文化、伝統がどうなるかが問われるわけですから。交付税の特例措置が終了する15年後の自治体の姿をしっかりと描く必要があります。合併の是非をだれがどのように判断するのか、少なくとも主権者である住民が判断すべきなのです。(完)

【資料】市町村合併による財政状況・地方交付税等の変化の推計方法について

—神奈川県足柄上地区と湯河原町真鶴町を例として—

（社）神奈川県地方自治研究センター主任研究員 上林 得郎

まず、市町村ごとの基本的データを、合併協議会等を設置する動きのあるグループごとに合算する作業として、「市町村決算状況調-2000年度普通会計決算-」及び「決算カード」より「財政状況」「人口一人当たり額」などを抽出した。

これらの基礎的データをもとにして、類似団体との比較を行うことにした。すべての項目について比較するのは煩雑であるので、比較項目は人口の状況（7項目）、財政の主要項目（18項目）、主要財政指数の状況（11項目）、職員数（4項目）、議員数などに絞り込んでみた。そして当該グループのこれらのデータをまず記入した。

その上で、グループごとに、2000年度末人口及び95年国勢調査の産業構造別人口構成比などを基礎にして、「類似団体別市町村財政指数表（2000年度普通会計決算版）」の区分にしたがって類似団体を選定することとした。選定された類似団体指数表の人口、財政指数、職員数等と、人口一人当たり額をもとにして類似団体の決算額を算出して記入した。なお、湯河原・真鶴については、市制施行を前提に市の類似団体を使うことにした。

合併後の地方交付税等の動向を推計は、あくまで2000年度普通会計決算のまま推移したとの仮定にたっている。まず基準財政需要額は、類似団体の人口一人当たり額をもとにグループごとの人口を乗じて推計額を算出した。基準財政収入額は変化しないものとし同額とした。そして、「基準財政需要額-基準財政収入額=普通交付税」として普通交付税を推計した。標準財政規模は、計算式を簡略化して「基準財政収入額×100/75+普通交付税額」として計算した。その結果、足柄下郡では交付税算定替えを行ったときには、普通交付税が減額されることが明らかになった。また、湯河原・真鶴では市制施行のための需要額の増加により地方交付税の減額はなかった。

歳入項目の推計は、歳入総額を現状維持とみなして、同額とした。市町村税も変化しないものとし同額とした。地方交付税は、先に算出した普通交付税に、当該グループの普通交付税に対する特別交付税の割合（実績値）を乗じた数字を特別交付税と見なし、これを加えて算出した。国庫支出金、都道府県支出金、諸収入は類似団体並みとして、類似団体の人口一人当たり額をもとにグループごとの人口を乗じて算出した。地方債は現状維持として同額とした。「その他の歳入」は、以上の試算をもとに歳出総額から差し引いた残余のものとして算出した。したがって「その他の歳入」がマイナスまたは大幅に減少となっているグループは、財政対策を十分に行う必要がある。

歳出項目の推計は、歳出総額を現状維持として同額とした。人件費、扶助費についても類似団体並みとした。公債費については、現状より15%増加するものとみなして計算した。義務的経費については、以上の結果を加算している。投資的経費については、類似団体並みとして算出した。「その他の歳出」は、以上の試算をもとに歳出総額から差し引いた残余のものとして算出した。したがって、「その他の歳出」が極めて小さい団体は歳出を見直す必要が生じてくるものといえよう。

職員数については、類似団体の人口千人当たりの職員数をもとにグループごとの人口を乗じて算出した。いずれも規模のメリットが働き、職員数に余剰が生じることになる。

以上

類似団体別市町村財政指数表(2000年度普通会計決算)

類型の設定と市町村の選定

<都 市>

産業構造 人口 類型		Ⅱ次、Ⅲ次 95%以上		Ⅱ次、Ⅲ次 85%以上～95%未満		Ⅱ次、Ⅲ次 85%未満		計
		Ⅲ次 65%以上	Ⅲ次 65%未満	Ⅲ次 55%以上	Ⅲ次 55%未満	Ⅲ次 50%以上	Ⅲ次 50%未満	
		5	4	3	2	1	0	
35,000人未満	0	3(4)	4(4)	17(21)	24(25)	30(31)	21(21)	99(106)
35,000～55,000	I	5(6)	25(27)	44(47)	54(58)	7(10)	6(6)	141(154)
55,000～80,000	II	22(26)	36(44)	34(38)	23(24)	1(1)	1(1)	117(134)
80,000～130,000	III	24(26)	43(47)	23(26)	14(14)	-(-)	-(-)	104(113)
130,000～230,000	IV	22(30)	27(30)	9(9)	2(2)	-(-)	-(-)	61(72)
230,000～430,000	V	26(28)	16(20)	7(7)	1(1)	-(-)	-(-)	50(56)
430,000人以上	VI	14(17)	6(6)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	20(23)
計		116(137)	157(178)	134(148)	118(124)	39(43)	28(28)	592(658)

<町 村>

産業構造 人口 類型		Ⅱ次、Ⅲ次 85%以上		Ⅱ次、Ⅲ次 75%以上 85%未満	Ⅱ次、Ⅲ次 65%以上 75%未満	Ⅱ次、Ⅲ次 65%未満	計
		Ⅲ次55% 以上	Ⅲ次55% 未満				
		4	3	2	1	0	
3,500人未満	0	32(37)	39(46)	86(111)	92(108)	73(81)	322(383)
3,500～5,000	I	15(20)	46(52)	121(135)	108(114)	67(76)	357(397)
5,500～8,000	II	19(28)	86(102)	148(164)	99(109)	55(67)	407(470)
8,000～13,000	III	65(73)	174(190)	190(201)	101(107)	25(27)	555(598)
13,000～18,000	IV	57(64)	97(102)	77(81)	39(43)	11(11)	281(301)
18,000～23,000	V	60(95)	53(58)	37(40)	11(11)	3(3)	164(177)
23,000～28,000	VI	35(38)	42(42)	18(20)	1(1)	1(1)	97(102)
28,000～35,000	VII	33(37)	27(29)	5(5)	1(1)	-(-)	66(72)
35,000人以上	VIII	33(35)	12(18)	3(4)	-(-)	-(-)	48(57)
計		349(397)	576(639)	685(761)	452(494)	235(266)	2,297(2,557)

(注)① 都市及び町村とも()外は選定団体数、()内は該当団体数を示す。

② 人口及び産業構造は1995年国勢調査による。なお、産業構造の比率は、分母を就業人口総数(分類不能の産業を含む)とし、分母のⅡ次産業、Ⅲ次の就業人口には分類不能の産業を含めずに算出している。

③ 市町村数は2001(平成13)年3月31日現在による。

④ 選定団体が1団体しかない類型については、指数表を作成していない。

足柄上郡(湯河原町・真鶴町)の合併による試算

単位:決算額は千円、人口一人当たり額は円、人口・職員数・議員数は人

2006年度	真鶴町 決算額	湯河原町 決算額	真鶴・湯河原町計 決算額	一人当たり	類似団体 団体当たり	1-5 人口一人当たり額	当該-類似 人口一人当たり額	2町 推計	増減 推計-当該	増減率	推計の方法 コメント
住民基本台帳人口	28,251	28,628	38,023		53,058		-15,035				
世帯数	7,021	40,99	48,011		82,931		-34,92				
人口密度	1,331	698	640		640		0				
国勢調査人口(2005)	9,075	27,721	36,796		53,663		-16,867				
第1次人口(55年)	172	602	774								
第2次人口	1,467	3,381	4,848								
第3次人口	3,427	11,128	14,555								
第1次 構成比	3.4%	4.0%	3.8%		2.9%		0.9%				
第2次 構成比	29.0%	22.4%	24.0%		28.1%		-4.1%				
第3次 構成比	67.6%	73.6%	72.1%		68.4%		3.7%				
真鶴町政府収入額	1,048,839	3,687,525	4,736,364	124,566	5,678,323	107,021	17,545	4,736,364	0	100%	現状維持
湯河原町政府収入額	1,925,937	4,771,272	6,697,209	176,136	10,005,344	188,574	-12,438	7,170,138	472,929	107%	類似団体一人額×新人口
地方交付税	2,266,181	5,953,643	8,219,824	216,180	11,823,074	222,833	-6,653	8,748,926	529,102	106%	収入額×100/75+普通交付税
普通交付税	877,178	1,063,310	1,940,488	51,035	4,327,021	81,553	-30,518	2,433,774	493,286	125%	需要額-収入額
収入合計	3,755,865	9,037,914	12,793,779	336,475	21,292,230	401,298	-64,823	13,561,406	767,627	106%	交付税並みに増加
市町村税	1,146,550	4,737,776	5,884,326	154,757	6,674,060	125,788	28,969	5,884,326	0	100%	現状維持
地方交付税	1,017,687	1,203,327	2,221,014	58,412	4,893,009	92,220	-33,808	2,677,152	456,138	121%	普通交付税×1.1
小計一般財源	2,371,220	6,605,972	8,977,192	236,099	12,938,087	243,848	-7,749	9,433,330	456,138	105%	交付税増加だけ増加
国庫支出金	94,047	237,836	331,883	8,728	2,432,497	45,846	-37,118	497,825	165,942	150%	現状×1.5
地方債	111,700	572,400	684,100	17,992	1,730,593	32,617	-14,625	684,100	0	100%	現状維持
その他の歳入	1,178,898	1,621,706	2,800,604	73,656	4,190,892	78,987	-5,331	2,946,152	145,548	105%	計算式による
歳入合計	3,533,365	8,769,004	12,302,369	323,551	20,877,901	393,489	-69,938	13,040,511	738,142	106%	交付税並みに増加
人件費	897,119	2,966,740	3,863,859	101,619	4,418,193	83,271	18,348	3,166,213	-697,646	82%	類似団体一人額×新人口
扶助費	201,006	184,759	385,765	10,146	2,131,022	40,164	-30,018	1,527,156	1,141,391	396%	類似団体一人額×新人口
公債費	146,884	974,295	1,121,179	29,487	2,468,311	46,521	-17,034	1,289,356	168,177	115%	現状×1.15
義務的経費	1,245,009	4,125,794	5,370,803	141,251	9,017,525	169,956	-28,705	5,982,725	611,922	111%	計算式による
投資的経費	783,206	1,138,816	1,922,022	50,549	3,729,871	70,298	-19,749	1,922,022	0	100%	現状維持
その他の歳出	1,505,150	3,504,394	5,009,544	131,750	8,130,504	153,235	-21,485	5,135,764	126,220	103%	計算式による
積立金現在高	1,437,558	640,342	2,077,900	54,649	3,916,539	73,816	-19,167				
うち財政調整基金	853,594	409,807	1,263,401	33,227	1,446,168	27,256	5,971				
地方債現在高	853,594	8,204,854	9,058,448	238,236	20,598,688	388,227	-149,991				
債務負担行為額	0	2,107,094	2,107,094	55,416	2,670,609	50,333	5,083				
積立金残高比率	63.4%	10.8%	25.3%		33.1%		-7.8%				
地方債残高比率	37.7%	137.8%	110.2%		174.2%		-64.0%				
実質債務残高比率	37.7%	173.2%	135.8%		196.8%		-61.0%				
経常収支比率	78.8%	92.6%	87.6%		87.6%		0.0%				
公債費負担比率	5.3%	13.1%	16.8%		16.8%		0.0%				
起債制限比率	4.9%	12.3%	11.0%		11.0%		0.0%				
財政力指数	0.566	0.819	0.707		0.580		0.127				
職員総数	94	336	430		440		-10	315	-115	73%	類似千人当たり×新人口
一般職員	90	256	346		426		-80	305	-41	88%	類似千人当たり×新人口
人口千人当たり	10.0	11.7	11.3		8.3		3.0				
職員総数	9.6	8.9	9.1		8.0		1.1				
一般職員	9.6	8.9	9.1		8.0		1.1				
議員数	16	20	36		26		10	26	-10	72%	自治法規定による

2002年10月25日

自治研かながわ月報第83号(2002年10月号, 通算147号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人	横山桂次 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	http://www.igpn.co.jp/kjk/
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁出張所 0709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・120～150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。