

第6回 「平成の大合併」で地域はどうなったのか

京都橘大学教授 岡田 知弘

「大義なき合併」としての「平成の大合併」

前回も紹介した、経団連が提唱した「グローバル国家」づくりを行うために、1999年に市町村合併特例法が制定され（04年度末までの時限立法、のちに1年延長）、「平成の大合併」が始動しました。「地方分権」の名の下で、道州制導入と、そのための基礎自治体の再編が推進されたわけです。2000年には3232市町村を1000に集約する方針が閣議決定されます。しかし、当初はほとんどすすまず、01年発足の小泉純一郎内閣の下で、小泉構造改革の一環として強力に合併政策が推進されることになりました。

この結果、04年4月1日に3100となった市町村は、1年後の05年4月1日には2395に、さらに特例期限を1年延長したのちの、05年度末には1821となりました。その後、「平成の大合併」は、合併新法の下で5年間延長した形で推進され、2010年3月末日の市町村数は1751となります。しかし、第一次安倍晋三政権の下に設置された第29次地方制度調査会は、09年6月に最終答申をまとめ、「平成11（1999）年以來の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22（2010）年3月末までで一区切りとすることが適当である」と結論づけ、「平成の大合併」は終焉を迎えます。現在は1718市町村となっています。

このように、「平成の大合併」は、「地方分権改革」の一環として位置づけられ、橋本行政改革のなかですすめられた中央省庁再編と連動しながら、地方交付税に代表される国による地方財政支出を削減することを目的とすすめられました。けれども、地方から見ると、小学校の建設のための「明治の合併」や中学校の建設・運営のための「昭

和の合併」とは異なり、住民の合意が得られない「大義なき合併」と映りました。

合併がすすまないなかで、政府は合併特例債の創設や地方交付税の算定替え特例を実施し、合併する自治体に見メリットがあるような「アメ」を出しながら、他方で小規模自治体ほど地方交付税を大きく削減する「三位一体の改革」を04年度から遂行しました。また、人口1万人未満の自治体については、近隣自治体あるいは都道府県に行政権限を補完させ、「窓口町村」化するという提案が、自民党及び時の第27次地方制度調査会副会長であった西尾勝東京大学名誉教授からなされ、これが合併に向けた「ムチ」となりました。

ただし、地方自治を否定する「窓口町村」化については政治的立場を超えて首長が結成した「小さくても輝く自治体フォーラム」運動参加自治体や全国町村会などが猛烈に反対しました。また、全国各地での合併反対運動に火をつけることになりました。合併するかどうかは、住民自身が住民投票で決めるべきという住民投票条例直接請求運動は、800自治体に広がったのです。結果、住民投票によって「自立を選択する自治体」が200以上にも達し、「昭和の合併」とは異なり、政府の目標の達成はなりませんでした。

市町村合併で地域は「活性化」したのか

「平成の大合併」を推進するにあたり、小泉内閣は、2001年の「骨太の方針」において、『『個性ある地方』の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である。このためすみやかな市町村の再編を促進する』と述べていました。では、実際にはどうだったのでしょか。

実は、合併特例が切れるころにあたる2014年度

末の参議院の調査会で、合併推進の旗振り役であった西尾勝氏（前出）自身が、合併や三位一体の改革が地方を惨憺たる状況に追いやったと認める証言をしたのです（『参議院 国の統治機構に関する調査会会議録 第一号』2015年3月4日）。

すでに、合併した自治体の周縁部の衰退問題は、「平成の大合併」直後から各種の調査で指摘されてきたことです。例えば、総務省過疎対策室『市町村合併による過疎対策への影響と振興方策に関する調査報告書』（2006年3月）によれば、合併で周辺地域となったところほど、地域社会崩壊の危機が高まっていることが、自治体担当者へのアンケートによって明らかになっています。

具体的には、①過疎対策に関する行政対応力低下、住民サービス低下、②公共施設やインフラの整備・維持管理に支障、③地域コミュニティーや集落等の各種機能・活動の低下、④市町村内における各区域間格差、住民意識格差などが指摘され、周辺過疎地域の衰退が問題視されていました。総じて合併によって周縁部となった過疎地域において、早くから広域合併の矛盾が集中して現れました。

なぜ、合併で地域は衰退するのか

では、なぜ市町村合併で地域は衰退したのでしょうか。市町村役場は、地域経済の一大投資主体であり、大規模な雇用を擁している経済組織でもあります。市町村合併は、この投資主体と雇用の場を、周縁部から奪い、中心部の市役所所在地に集中することを意味します。しかも、合併特例法による交付金算定換え特例の期限が切れれば、交付金額は急速に減額され、地域全体としても地域内の再投資力が減退していくことになるわけです。これまで役場と取引していたり、自治体職員の個人消費によって営業してきた地元建設業や小売業、飲食店、サービス業の存立基盤が失われていきます。とりわけ過疎地域の小規模自治体ほど地域経済に占める役場経済のウェイトは大きく、市町村合併による役場の喪失は地域の衰退に拍車をかけることになったわけです。

しかも、交付金の削減は、行政職員の削減に直結します。他方で、大規模自治体になるなかで、

職員組織が縦割りとなり、旧町村役場が行えたような分野横断的な政策連携が困難になります。さらに、旧役場の代わりに置かれた支所、サービスセンターには、行財政の決定権はなく、行財政サービスの窓口だけとなり、地域づくりや地域活動への支援だけでなく、地震や豪雨、土砂崩れ等への災害対応力も弱体化することになりました。

それだけではなく、自治体が補助金や人員を出していた公的病院、農業委員会、商工会、社会福祉協議会など、地域産業や地域生活の支援組織の合併と人員削減も必然化します。さらに、自治体規模が大きくなると、周辺の過疎地域からの議員選出力も低下し、地域住民の声が行政に反映されにくくなるという事態も広がりました。こうして、合併した自治体の周辺部だけでなく中心部でも人口減少が加速したのです。さらに、合併後15年以上経過した自治体においては、特例が終了し、合併特例債の債務償還と施設経費が重なり、財政危機が顕在化することになりました。

住民にもっとも身近な基礎自治体の適切な範囲については、「単に法律で地方公共団体として取り扱われているだけではならず、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」という1963年3月27日の最高裁判所判例があります。「平成の大合併」では、それをはるかに超える基礎自治体が多数誕生したわけですから、矛盾が広がるのは当然だったといえます。



自治体研究社から2015年に出版