

第1章 地方制度「改革」における 市町村合併の位置と問題点

—地方分権・市町村合併・三位一体改革・道州制—

矢野達雄

はじめに

本稿は、「愛媛県における市町村合併の研究」における各個別課題の研究にさきだって、1990年代以降現在に至るまでわが国において展開され、今なお進行中である地方制度の「改革」について、その経緯を概観し、その展開の中における諸政策とくに「市町村合併」の意義を確定しておくことを目的とする。

一連の地方制度改革の中で、まず最初に取り組まれたのは、「地方分権改革」であった。この改革は、1999年第145国会における地方分権推進一括法の成立と2000年4月1日からの同法の施行によって、一応の区切りをつけた。

ついで取り組まれたのは「市町村合併」である。1999年の地方分権推進一括法の中に、町村合併特例法の改正が盛り込まれたことにより推進がはじまり、当初は2005年3月が一応の期限とされた。期限はその後1年延長され2006年3月とされたが、これ以後も合併を推進することが政策決定されている。

「市町村合併」の方向が一応の目処がついた2003年～2004年、推進されるようになったのがいわゆる「三位一体の改革」である。これは、さきの地方分権推進一括法定制の際、先送りにされた地方財政の改革、すなわち補助金の削減、地方交付税交付金の見直し、および税源移譲を一体として行おうとする改革である。この改革も、多くの論議を巻き起こしつつ、2004年末一応の決着を見たということになっている。

ついで目下浮上しつつあるのが、現行の府県・市町村の2層の地方自治体制の見直し、すなわち道州制への移行の検討である。

以上の経緯を見ると、地方制度の「改革」は、「地方分権改革」→「市町村合併」→「三位一体の改革」→道州制の検討、の経過をたどって進行して来た。この各個別課題から次の課題へは、そのつど偶然的な要素から論理的・必然的脈絡なしにつながってきたように見えなくもない。しかし、実はこれら四つの課題には通底するものがあるのではないだろうか。一貫した目論見と必然的な配慮によって組み立てられ実行されてきた政策課題ではなかっただろうか。まず、このような関心のもとに、経過を詳しく振り返ることからはじめよう。

1 「行政改革」と地方分権

(1) 「地方分権改革」の経過

地方制度に関する一連の「改革」の中で、まず最初に着手されたのは、「地方分権改革」であった。

地方分権という課題そのものは、古くからの課題であった。しかし現代日本において、この課題が国家的課題とされるようになったのは、1980年代以後のことである。

第二次臨時行政調査会を舞台とした、いわゆる「中曽根行革」は、国鉄・電電・専売公社の分割民営化を達成しその役割を終えた。そのあと「中曽根行革」の手法を受け継ぎ新たな課題に取り組むべく発足したのが、行政改革審議会＝行革審であった。行革審は、3次にわたって存続したが、ここで主に取り組まれた課題が、「行政改革」と「地方分権」であった。1993年6月衆参両院で「地方分権推進」が決議された。この決議は、「地方分権改革」の流れを決定付けた決議であったと評された。そして、同年10月の第3次行革審最終答申にもこの流れは受け継がれた。

1993年という年は、政治的に激動の年であった。宮沢内閣不信任一解散・総

選挙—細川非自民内閣の誕生という過程をたどり、当時「55年体制の終焉」と呼ばれた。その後も政治は、羽田少数与党内閣を経て、村山内閣の誕生と自民党の政権復帰—橋本自・社・さ政権と、紆余曲折をたどった。

しかし、このような政権交替の激動は、行政改革—地方分権の流れに影響を与えたようには見えなかった。内閣の行政改革推進本部、政府の地方制度調査会の議論を経て、1995年7月の地方分権推進法の制定・施行を迎えたからである。地方分権推進法それ自体は、地方分権推進委員会を設置するという推進体制の枠組のみを定めた法律であったが、地方制度「改革」へ向けて、論議の場を設定し、推進の手立てを整えた。同委員会を舞台とした集中審議および橋本内閣下に設けられた行政改革会議（97年12月最終報告）の議を経て、1999年7月、地方分権推進一括法が制定された。

(2) 「地方分権改革」の成果と意義

戦前から戦後を通じて、わが国の地方制度は、基本的に中央集権的性格が強く、地方自治・分権的要素が希薄であったと言われ続けてきた。地方分権推進一括法は、このような地方制度の枠組みに画期的な変化をもたらしたと評されている。

では、その内容とはいかなるものであったか。第1にあげなければならないのが、機関委任事務制度を廃止したことである。機関委任事務制度は、国のなすべき事務を自治体の長に委任して執行させるものであるから、本来上下関係にない国と地方の関係において、事務の主務大臣と知事等首長は同一行政庁内部の上級機関と下級機関の関係に置かれ、地方自治の考えにもっとも逆行する制度であった。一括法は、この制度を廃止し、自治事務と法定受託事務へ移行させた。このうち自治事務とは、文字通り地方公共団体の本来の事務を意味し、また法定受託事務とは、地方公共団体が処理する事務のうち、国が本来果たすべき役割に関わるものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要のあるものである。「中間報告」当時は機関委任事務は「原則自治事務に移行」という方針であったが、一括法では、機関委任事務の約4割は法定受託事

務とされた。

第2に、地方公共団体が行う事務に対する国の関与のしかたについて法定し、かつ限定した。

第3に、国と地方の間で事務の所管等をめぐって紛争が生じた時に、これを処理する機関と手続きが法定された。

第4に、駐留軍用地特別措置法関連の事務は、収用委員会によるものを除き、国の直接執行事務とされた。1995年大田沖縄県知事（当時）による代理署名拒否で米軍基地のための用地使用の手続きがクローズアップされたが、これによって、そのような紛争が再燃する可能性がなくなった。

以上の改革によって、自治事務すなわち地方が自主的に決定・執行できる事務が増えたことになる。しかし、事務執行に必要な地方財源の充実、とりわけ税財源の移譲は行われなかった。この点のがちに「三位一体の改革」で取り上げられることとなる。

先に述べた、地方分権推進一括法の成立した1999年の第145国会では、中央省庁等改革関連法が成立している。同法にもとづく中央省庁等改革は、地方分権推進一括法の施行（2000年4月1日）より約1年遅れ、2001年1月1日にスタートすることとなった。本稿では、この中央省庁改革については、詳しい検討は控える。いずれにしろ、20世紀から21世紀への世紀の切り替え時に、中央省庁体制および地方制度が新しい体制に切り替わったことになる。

2 市町村合併

(1) 史上第3の大合併

目下進められている市町村合併は、「平成の大合併」と呼ばれている。それは過去の「明治の大合併」および「昭和の大合併」という2度の大合併に次ぐ第3の大合併だからである。

「明治の大合併」とは、1889（明治22）年市制・町村制施行時に、敢行された大合併であった。この時7万1,314町・村のいわゆる自然村は、1万5,859市

町村（行政村）に統合された。

第二次大戦後、日本国憲法の制定および地方自治法の制定によって、地方自治が制度的に保障され、地方制度は大幅に刷新された。1953（昭和28）年町村合併促進法が制定されて以後、市町村の規模を約8,000人程度の市町村とすべく取り組まれたのが「昭和の大合併」である。それまで9,868あった市町村は、3,472市町村にまで統合された。

そして今度の「平成の大合併」である。この経過については、あとで述べよう。政府当局者は3,218市町・村を1,000にまで統合することを目標とした。当初2005（平成17）年3月が一応のメドとされたが、この期限は1年延長され、2006年3月が期限となった。この時点で、市町村の数は1,821となることが確実視されている。政府の目標は、未達成に終わったわけであるが、合併しなかった小規模町村にはその後も合併の圧力が加えられ続けている。

(2) 「平成の大合併」の契機はいつごろからか

では、この「平成の大合併」は、いつごろから推進されるようになったのであろうか。

地方制度調査会の委員として、地方分権推進一括法の立案に中心的に携わった西尾勝氏は、著書『未完の地方分権改革』において、受け皿論（市町村合併もしくは道州制論など現行の2層自治制度の枠組そのものを検討する議論）は封じたと述べている。しかし地方分権推進一括法の枠組に、一応の目処がついた頃、与党方面から、「市町村合併をやるべきだ」との声があがり、地方分権推進一括法の中に町村合併特例法の改正が盛り込まれることになったと、述べている。

1995年4月1日、市町村合併特例法の改正が施行された。同法は、①市町村長に直接合併協議会の設置を直接請求できる住民発議制度の創設、②議会議員の定数・在任特例措置の期間延長、③合併後のまちづくりへの財政支援の大幅拡充などを盛り込んでいた。この法の期限は、2005年3月末とされていた。

1999年8月、自治省（現総務省）は、「市町村の合併の推進についての指針」

を通達し、都道府県に市町村合併のパターンを作成するよう求めた。また、自治省が人口4,000人未満の小規模町村の交付税を、1998年度から3年間かけて段階的に削減していったのもこの頃のことである。この措置は、市町村合併を促す効果をもつと報ぜられた（「朝日新聞」99年10月17日付け）。

こうして法の枠組は作られたが、この時点においては、全国各地で合併の動きが盛り上がる気配は見られなかった。

保母武彦氏は、「平成の大合併」とよばれる今回の市町村合併の推進は2000年夏頃から政府からの強い指示と要請によってはじまったとする。すなわち森総理大臣（当時）から自治大臣、行政改革推進本部、地方分権推進委員会など関係各方面に対して指示と要請をしたことが契機となっていると述べる。

総理の指示に対応し、国家の各機関が市町村合併に向けて動き出すことになった。2000年10月、第26次地方制度調査会は、市町村合併についての住民投票制度の導入と、合併支援の税財政措置を検討すべきことを答申した。11月には、自治省市町村合併推進本部が「市町村の合併の推進についての指針」を提出した。12月、行政改革推進本部では、市町村合併推進の基本的考え方を決定した。現在の3,200の市町村数を合併によって1,000にするという数値目標が出されたのもこの時である。

翌2001年には、市町村合併に向けて政府の動きは一段と強められた。3月内閣に「市町村合併支援本部」（本部長・総務相）を設置、6月「骨太の方針」（経済財政諮問会議の答申、正式には「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」）の中に、「国に依存しなくても自立しうる自治体を確立するために、市町村合併や広域行政をより強力に促進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す」とされた。そして8月、総務省はこれまで合併した場合の特例措置を小出しに出していたが、これらを取りまとめて特例措置の総集版たる「市町村合併支援プラン」を公表した。

ここで市町村合併した場合の優遇策についてまとめておこう。

第1は、合併特例債の起債が認められることである。「新市町村のまちづくり建設計画」にもとづく公共的施設の整備事業を対象事業として、合併特例債

の起債が認められる。そしてこの特例債については、事業費の95%を起債可能とし、また元利返済の70%を将来国が交付税として交付する財政措置を施すこととしている。

第2は、地方交付税交付金について、特例措置が認められることである。地方交付税は毎年減額されてきた。今後も減額されてゆくことがすでに政府の方針となっている。しかし、市町村が合併した場合には、合併後10年間は合併市町村が存続した場合の交付税額の合計を保障することとした。その後5年間で保障を段階的に削減し、16年後本来の額に戻すという激変緩和措置も施すこととした。

第3に、特別交付税措置を合併市町村に3年間措置する。また、合併移行措置に対する特別交付税措置（電算システム統一などの経費に措置）を施す。

そのほか、議員定数について特例が認められた。合併によって、旧自治体の議員は失職することになるが、その任期を特例で延長することが認められた。合併に当たっては、最終的には各市町村議会の同意を得なければならない。このとき任期を短縮される議員が反対に回ることをのまないよう、あらかじめ優遇措置を用意したのである。

(3) 西尾私案の公表と小規模自治体への圧力

こうして、国家機構内部においては、2000年から2001年にかけて、市町村合併に向けての流れは決定的になったと言ってよいであろう。しかし地方は冷ややかだった。合併に向けての動きは、一向に盛り上がらなかった。2002年11月21日の「朝日新聞」によれば、この時点で3,217市町村の4割に当たる1,298市町村が合併に向けて299の協議会を設置しているが、その9割は2002年に入ってからのものだという。この年2月の同社調査に比べて市町村数・協議会数とも3倍を超えており、とくに10月以降の設置が目立っていると伝えている。

このように各市町村を合併の方向に舵を切り替え、かつ一挙に加速させたのは、2002年における一連の動きであった。では、2002年の動きとはいかなるものであったのだろうか。

7月1日 地方制度調査会が小規模町村のあり方を検討する論点を正式決定。

10月31日 地方分権改革推進会議の最終報告が提出された。国の補助金廃止・縮減について削減額を示せず、税源移譲も盛り込めず。

11月1日 地方制度調査会副会長・西尾勝氏の私案「今後の基礎的自治体のあり方について」が提出された。

11月19日 自民党の地方自治に関するプロジェクトチーム、合併せずに残った人口1万人未満の自治体の事務を縮小する内容の中間報告をまとめる。

11月20日 財政制度等審議会が地方交付税の財源保障機能の廃止を提言。

このように2002年の後半の動きが、地方を合併に駆り立てたことは間違いない。一連の動きの中であって、町村長の動揺を誘ったのは、西尾氏の私案であった。そして、さらに追い討ちをかけたのが、自民党のプロジェクトチームの動きであった。これ以後市町村は、「理念なき合併」に駆り立てられていくことになる。

ここで西尾私案をめぐる動きをとりまとめておこう。2002年11月、西尾勝氏は、第27次地方制度調査会に、「今後の基礎的自治体のあり方について」と題する私案を提出した。

この私案は、合併特例法の期限の切れる2005年3月以降も、なお小規模自治体が残ることが必至との情勢を受けて、この処遇の方向を指し示そうとするものであった。私案は、今後の「基礎的自治体の規模はさらに大きくなることが望ましい」との政策判断のもとに、2005年4月以降も「さらに強力に市町村合併を推進し、目指すべき基礎的自治体への再編成を図るべきである」とし、それでも再編成されなかった地域については、例外的な取扱いを考えるとしている。具体的には、「事務配分特例方式」および、「内部団体移行方式（包括的団体移行方式）」の2案を提示した。すなわち合併がなされなかった小規模町村は、通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のすべてを処理する必要はなく、当該団体に義務付けられなかった事務は、前者は、都道府県によって補完

されんとする垂直補完方式であり、また後者は、他の基礎的自治体に編入されんとする、水平補完方式である。

西尾私案は、小規模町村の処遇について2方式を提案したこともさることながら、基礎的自治体の規模を、「市並みの事務を処理し権限を行使」しうる規模として、「人口〇〇未満の団体を解消することを目標とすべき」（この人口数は私案原文では伏された。しかし、直後に出された自民党プロジェクト・チームの案に「1万人」以下の自治体の統合と残った場合の権限剥奪が明記されたことによって「1万人」という数字が一人歩きすることになった。その後西尾氏自身も「1万人」という数字を意識していることを認めた）としたことで、小規模自治体の切り捨てにつながるとの反発を招いた。

2003年12月、全国町村会は、「町村からの提言－市町村合併と分権改革・三位一体改革について－」を発表し、西尾私案を批判した。すなわち西尾私案が人口1万人以下の町村は基礎的自治体の資格なしとして切り捨てるのに対し、「町村からの提言」は、現行の市町村こそがこれまで基礎的自治体としてその役割を担ってきたとし、市町村合併は関係市町村の自主的な判断によって進められることはあっても決して強制されてはならないと訴えている。すなわち、町村は「森林の水源涵養や食料供給など国民の生存を支える重要な役割を果たしてきたものであり、いま進められている合併は、合併後の市町村数1,000という目標や「おおむね1万人未満」という小規模自治体の目安は、いずれも根拠があいまいである、と述べる。そして西尾私案の提起する、「特例的団体の制度（事務配分特例制度）」は、町村自治の否定であり都道府県の市町村化につながるとして反対する一方、「地域自治組織制度の導入」（基礎自治体内の一定の区域を単位とし、地域自治組織を基礎自治体の判断で設置できるとするもの）については、賛成であると述べている。

(4) さらなる合併に向けての制度整備

さきに述べたように2002年後半の一連の動きによって、大勢は決した感があつた。市町村は積極的に望んだわけではないが、やむをえず合併に向けて動

き出さざるをえない状況に追い込まれていった。新聞紙上に「西高東低」（合併する市町村が西日本に多く、東日本に少ない現象）という文字が躍ったり、福島県矢祭町など「合併しない」宣言を出す自治体もあるにはあったが、多くの自治体に任意や法定の協議会が多数設置されていった。

以後の合併関連の動きについて概要を記すと、以下のとおりである。

2003年3月、合併特例法が一部改正され、法定協議会設置議案を議会が否決した場合に住民投票で設置の可否を改めて住民投票に問う道が開かれた。

2004年5月19日、合併関連三法（新合併特例法、地方自治法、現行合併特例法）の改正法が成立した。新法では、総務大臣が05年度初めに基本方針を策定し、都道府県はそれに基づき市町村の合併の組み合わせなどの構想をつくることとなっている。さらに構想対象の市町村に合併協議会の設立・推進を勧告することができるなど知事の役割を強化し、いっそうの合併促進を図ることとなった。また、猶予策として、2005年3月末までに知事へ合併申請しておけば、2006年3月末までに合併しても現行の特例法が適用されることとした。事実上優遇措置が適用される合併の期限が、2005年3月末から2006年3月末までに、1年間延びたのである。

(5) 合併のもたらす「メリットとデメリット」論

市町村合併を促す中で、合併のメリットとデメリットが論ぜられてきた。総務省は「合併相談コーナー」（同省ホームページ）の中で合併のメリットについて、つぎのように述べていた。

- ① 高齢者などへの福祉サービスが安定的に提供でき、その充実も図ることができます。
- ② 保健、土木などの専門的・高度な能力を有する職員を確保・育成することができ、行政サービスの向上が期待できます。
- ③ 窓口サービスや文化施設、スポーツ施設などの公共施設の広範な利用が可能になります。
- ④ 広域的な視点から、道路や市街地の整備、文化施設、スポーツ施設など

の整備を効率よく実施することができ、一体的なまちづくりを進めることができます。

- ⑤ 重点的な投資が可能になり、目玉となる大型プロジェクトを実施できるようになります。
- ⑥ 行政経費が節約され、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能となります。
- ⑦ 地域のイメージアップにもつながり、若者の定着や職場の確保が期待できます。

また、合併のデメリットについても、Q & A = 6項目の想定問答を掲げている。総務省の用意した答えを見てみよう。

- ① 「役場が遠くなって、今までより不便になりませんか？」

合併後も、それまでの市役所や町村役場は、引き続き新市町村の支所や出張所として活用できますし、また、住民票の発行など地域ニーズの高い特定の事務を、地域に密着した郵便局が取扱うことが出来るよう、法律の改正を進めているところです。

さらには、情報通信技術の発展により、近い将来、家に居ながらにしてオンラインで申請などが行えるようになり、空間距離は問題にならない社会になっていくでしょう。

- ② 「住民の声が届きにくくなりませんか？」

地域ごとの公聴会、行政モニターなど従来からあるものだけではなく、旧市町村間の調整を図る「地域審議会」を設置し、合併前の旧市町村の意向に考慮できるようになっています。小学校区などで住民の方々が主体的に参加するまちづくりについても、「わがまちづくり支援事業」として応援しています。

また、選挙に際して、合併前の旧市町村単位での選挙区を弾力的に活用することも可能です。さらには、インターネットの持つ双方向性機能などを考えると、いわゆる「IT化」により、政治に対する新しい形での住民参加が可能となることでしょう。

③ 「サービスが低下しませんか？」

合併前の市町村間で住民サービスの水準、使用料及び手数料等が異なることはあります。これらの問題は合併前の関係市町村間で話し合って決められますが、事務処理の方法の効率化等によってサービス水準は高い方に、負担は低い方に調整されるのが一般的です。

また、合併により住民の負担が急激に増えないよう、所要の法改正等を進めているところです。

④ 「中心部だけがよくなって、周辺部がさびれはしませんか？」

合併前に、地域の住民のみなさんのさまざまな意見を反映させながら、市町村間で合併後のまちづくりをどのように進めていくかを話し合い、中心部だけではなく、周辺部のことにも配慮したまちづくりの計画（市町村建設計画といいます）をつくることができます。

⑤ 「各地域の歴史、文化、伝統などが失われていきませんか？」

合併前の地域においてそれぞれ育まれてきた歴史、文化、伝統などについては、旧市町村の名称を市町村内の町・字名や学校などの公共施設の名称などとして残したり、合併を機に地域の史料館などを整備したりして、新市町村の貴重な財産として守っていくべきものです。住民のみなさんも地域の歴史や文化を見直すチャンスではないでしょうか。

⑥ 「財政状況に差がある市町村の合併は、財政状況の良い市町村に不利になりませんか？」

確かに財政状況に差がある市町村の合併については、このような不満の声も聞こえます。しかし、住民のみなさんの立場からすれば、通勤地・通学地などを含めた生活圏の一体的な発展が図られることの方が望ましいとも言えるのではないのでしょうか。

私たちの今回の調査の目的のひとつは、上記のような市町村合併のメリットが文字通り実現したか、またデメリットの不安が払拭されたか否かを、愛媛県の各自治体に即して検証するところにあった。各自治体の置かれた状況は、同じ県内においても千差万別である。各自治体の個性や状況に即して、今後の振

興策を考えることも課題のひとつである。

(6) 市町村合併の位置

それでは、2000年～2005ないし06年に、なぜ市町村合併の波が地方を襲ったのであろうか。別の観点からすればこの問題は、1990年代以降の一連の地方制度「改革」において、市町村合併がいかなる位置を占めているかの問題と関連してくる。併せて、検討しよう。

① 地方分権推進が契機であるとする考え方

第1の考え方は、地方分権が市町村合併のきっかけとなっているとするものである。すなわち、地方分権推進一括法の施行により機関委任事務の多くが自治事務に移行し自治体の権限が増加した、今後自治体は多くの事務を担い自治の実質化が求められるが、そのためには自治体の基盤を強化（財政的・行政的能力、職員の質の向上等）しなければならない、小規模自治体に留まっていたは限界があり、市町村合併が求められるとするものである。その他、人口減少、少子高齢化、産業の空洞化といった状況下で地域社会を維持していくための行財政能力の向上を挙げる論者もいる。

例えば総務省は、合併を推進する理由について、地方分権の推進、高齢化への対応、多様化する住民ニーズへの対応、生活圏の広域化への対応、効率性の向上（「合併相談コーナー」同省ホームページ、2005年7月7日付けより）などを挙げている。とくに、「地方分権の推進」については、「地方分権は、住民に身近な行政の権限をできる限り地方自治体に移し、地域の創意工夫による行政運営を推進できるようにするための取組です。これを円滑に進めるためには、地方自治体にも行財政基盤を強化するための努力が求められています」と述べている。

しかし、地方分権の推進という要因は、果たして市町村合併必然論に論理的につながるものだろうか。「地域の創意工夫による行政運営を推進」するためには、住民に身近な自治体の方が小回りがきくという考え方もあると思われるのだが、一方的に「行財政基盤の拡大・強化」のほうへ水を向けている。また、

「高齢化への対応」についても、「今後、各地域で高齢化が一層進展し、高齢者への福祉サービスがますます大きな課題となってきます。とりわけ高齢化の著しい市町村については、財政的な負担や高齢者を支えるマンパワーの確保が心配されています」と述べ、財政的な負担が大きな要因であることを示唆している。

② 財政問題が契機であるとする考え方

第2は、国および地方の財政危機が市町村合併の主たる契機であり、市町村合併は地方への財政支出を削減することによって国家の財政危機救済の一手段とするものとの見方である。

佐々木信夫『市町村合併』によりながら、日本国の財政状況を確認しておこう。日本の経済は現在 GDP500兆円規模で、日常生活の4分の1程度が公共サービスで賄われており、国で80兆円、地方で90兆円、合計170兆円規模の財政となっている。国と地方の重複部分35兆円があるから、それを除くと135兆円の財政規模で、これが歳出である。これに対して歳入は、税金85兆円、料金収入等5兆円合計90兆円しかないから、45兆円の不足である。これをすべて借金で賄っているのが現状である。このような借金の累積残高は、666兆円（01年度末）となっている（以上、佐々木信夫『市町村合併』35～36ページ）。2004年には、この公債発行残高は710兆円に達し、5～6年後には1,000兆円の大台に達すると見込まれている。（穂坂邦夫『市町村崩壊』75ページ）

白川一郎は、自治体合併急増の本当の理由は、自治体財政の危機にあると述べている。

そもそも、地方分権が叫ばれるこの時代に、中央主導の自治体合併というのが土台おかしな話である。それも、日頃は地方分権のために努力しているかに見える総務省そのものが、合併を主導しているのだから、何とも矛盾した政策と言わざるを得ない。…地域住民の意思とは関係なく合併が強引に進められているとするならば、その意図は別のところにあるとするのが素直な見方であろう。その理由は、言うまでもなく自治体財政に対する政府の危機感である。（白川一郎『自治体破産』17ページ）

このような見方は、他にも多い。

③ 統治体制の変革

第3は、地方交付税の減額や補助金の削減によって財政赤字を救済せんとする要請もさることながら、グローバル経済の時代に向けて、中央から地方を通ずる統治体制の抜本的改革が志向されている、市町村合併はその一環であるとする見方である。

保母武彦は、「平成の大合併」の企図について、次のように述べている。

おそらく政府の今後の方向としては、都市に財政配分を傾斜して大資本の保護をしていくことによって、日本経済の体制維持機能を果たそうとするであろう。財政資金が枯渇したなかで、都市対策を行おうとすれば、農村部から財政資金を引き揚げなければならない。さらに経済大国として、国際社会（アメリカ）から期待される国際貢献を果たすためには、それ以上の財政資金の捻出が必要となると同時に、中央政府が抱え込んできた内政事情を地方に転嫁する必要がいつそう高まる。その後者の政策が、政府の期待する地方分権である。

しかし、財政資金を引き揚げ、行政事務を押し付けるだけでは、社会を総括する国家の役割を果たすことができない。この矛盾に対応する方法が、統治機構の末端組織を掌握可能なように再編・整備し、効率的な分権の受け皿を整備する市町村合併政策である。合併は、財政的にも行政統治的にも不効率な小規模市町村の存在を整理するからである。「平成の大合併」の中心課題が農村の小規模自治体の合併であるのは、このためである。

（『市町村合併と地域のゆくえ』12ページ）

保母氏の見解は、財政上の負担転嫁という論点にふれながら、統治機構の末端組織の再編・整備に言及している点で、一歩進んだ分析を示している。筆者は、市町村合併は、90年代以降自党内閣が推し進め、そして小泉首相（当時）のもとで加速化された「構造改革」政策の一環であると理解している。「構造改革」とは、歴代自党内閣の行ってきた開発主義政策（地方利益の開発によって地方からも支持を調達してきた政策）から、新自由主義的政策（あらゆる

る規制を緩和・撤廃して、すべての経済主体を自由市場のもとで競わせる政策)への切り換えを意味する。

かつて地方は、政治的には政治的安定のためのコストとして、また国民経済の基盤として、手厚く保護されてきた。しかし、日本の主要企業が多国籍化し、グローバル化した世界市場のもとで競争を余儀なくされている今日、ふんだんな政府資金を地方に撒布する余裕はもはや無くなってしまった。歴代の政権の利益撒布によって形成されてきた財政赤字・累積債務の重荷が、さらなる追い討ちを掛ける。「自立自助」の掛け声の下、これまで弱者のために課せられていた保護や規制は撤廃され、裸で苛烈な自由競争市場に放り出されることになる。自然人であろうと、法人であろうと変わりはない。21世紀初頭の現段階において、地方制度の抜本的改定が試みられている理由はここに存すると考えられる。市町村合併は、その一階梯に過ぎない。いわゆる「三位一体の改革」の名の下、地方交付税の削減や国庫補助負担金の削減がこれに続いたのも故なしとしない。そしてこれに日鼻がついた段階で道州制が追及されるのも同じ論理の線上の帰結である。

以上で、市町村合併をめぐる経緯の検討を一応終えた。しかし市町村合併の方向が一段落したあとも、地方制度の「改革」は、止まっていなかった。引き続き「三位一体の改革」が問題とされ、さらに道州制への移行が提起されたのである。これらの動きについて、ざっと見ておくことにしよう。

3 三位一体の改革

「三位一体の改革」とは、①国から地方への補助金の削減、②地方交付税の見直し、③地方への税源移譲、の三つの改革を一体として進めることである。

もともと日本の行財政は、歳入と歳出において大きくバランスを失った構造となっていた。すなわち歳入においては、国の税収分がおよそ6割、地方〔都道府県および市町村〕の税収分が4割であるのに対し、歳出においては国がお

よそ3.5割、地方が6.5割という構成になっていた。地方はこの不足分をまかなうのに、地方交付税交付金と国庫補助負担金に依存してきた。このうち地方交付税交付金は、各都道府県および市町村ごとに計算した基準経費から実際基準税額の差を補填してもらうものであり、これについては配分された地方の自主性において支出することが認められる。また、国庫補助負担金は、用途を明記して国から配分されるものである。これについては、目的外の使用は認められないことになっている(いわゆる「ひも付き補助金」)。地方の立場からすれば、このような自主財源の不足が独自の行政を著しく困難にさせていたわけであるから、自主財源の獲得は久しく地方の悲願であったといえる。しかし、各地方の担税力は一様ではない。東京都のように税収の豊富な自治体もあれば、過疎の自治体のように税収源の極端に少ない自治体もある。地方交付税は、人口の少ない自治体に手厚く配分されてきたという経緯があるから、これを調整するという機能も併せ持っていた。したがってこの問題〔補助金・地方交付税・税源移譲の再検討〕は、中央と地方のみならず、地域相互間、また中央においても関係官庁・与党・族議員の間でも利害関係を異にし、非常に微妙な問題をはらんでいたのである。

「三位一体の改革」なる言葉は、2002年6月に登場した。小泉首相(当時)が自ら議長を務める経済財政諮問会議の席上、「国庫補助金負担金、地方交付税、税源委譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討する」と発言したことに由来するとされる。2003年5月～6月の段階では、地方制度調査会の「三位一体意見書」では、自治体への財源移譲を促したのに対し、地方分権改革推進会議では税源移譲の問題を先送りするなど、不協和音が目立っていた。

ところで、「三位一体の改革」を一挙に国策にまで高めたのは、2003年6月、経済財政諮問会議のとりまとめた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」いわゆる「骨太の方針第3弾」であった。ここでは小泉総理の強い要望を反映したのものとして、「三位一体の改革」が7つの改革のひとつとして盛り込まれた。このころ、「三位一体の改革」の主戦場として一躍スポット・ライトを浴びることになったのが、義務教育費国庫負担金を移譲するか否かの問題

であった。

小泉首相・内閣首脳は、いかなる補助金を削減するか案作成を地方六団体（全国知事会・全国市長会・全国町村会・全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会）の手に委ねた。激論の末、地方六団体は、義務教育費国庫負担金の移譲を含め削減案を作成した。

この結果2004年6月、閣議決定された「骨太の方針（第4弾）」では、①2006年度までに3兆円規模の税源移譲をする、②2005～06年度の3兆円の補助金削減については地方団体のまとめた案を参考に実施する、③地方の意見を取り入れた上で、今秋までに改革の全体像を示す一などが盛り込まれた。

改革初年度となる2004年度は、1兆300億円の補助金を削減・廃止したほか、交付税（臨時財政対策費を含む）についても道府県と市町村で計2兆9,000億円を削減した。一方、将来の税源委譲につながる所得譲与税と税源委譲予定交付金は、計約6,600億円にとどまった。すなわち、単純に地方からの目からプラス・マイナスという観点で見ると、約3兆6,000億円程度マイナスとなったわけである。

ついで、2005年度予算をめぐっても各方面のせめぎあいが続いたが、2004年11月27日政府・与党の協議会において、決着をみた。税源の移譲は、2兆4,160億円で目標の3兆円に届かなかった。金額はもとより、中味は問題で、地方の求めた義務教育費国庫負担金の取扱いは中央教育審議会の答申を受けて決めるという方向で先送りとされ、逆に地方から全く要求のなかった生活保護・児童扶養手当に加え国民健康保険などについても国庫負担の削減が中に入れられた。

そして、2006年度予算で「三位一体の改革」は一応の区切りとなった。3年間の総括は、次のようになった（「赤旗」2006年3月13・14日付け）。国庫補助負担金の削減は4兆7千億円、地方交付税は5兆1千億円の削減となった。都合、国から地方への財政支出は合計9兆8千億円削減された。一方、国から地方への税源移譲は3兆円であった。差し引き、国は6兆8千億円の削減を達成したことになる。また、3兆円の税源移譲は、所得税から住民税に移すという

方法で行われる。所得税として入った税収の32%は、地方交付税として地方に配分されるが、地方税の対象税目の国税が減るので、地方交付税も減額され、実体としては2兆円に過ぎない（吉井英勝氏談）。

さらに深刻なのは、5兆円を越す地方交付税の削減の影響である。交付税の減額は2004年度に臨時財政対策費を含めた約3兆円の減額としてはじまった。2004年度にはじまった地方交付税の削減は、2005年度9,557億円、2006年度1兆3,065億円と、その後も続いている。大都市圏（東京・神奈川・愛知・大阪など）は税収も改善し積み立て残高も増えているが、その他の地方では交付税・国庫補助金削減のあおりを受け積立金の取り崩しがはじまるなど、自治体間の財政状況の格差は拡大していく傾向にある。

このように「三位一体の改革」もまた、地方の本来の要求は無視され、巷間いわれてきた「地方切り捨て」というこの政策の性質を裏書きする結果となったと言えよう。

4 道州制への移行？

(1) 「道州制」論登場の経緯と現状

市町村合併もヤマを越したとして、次の課題として浮上してきたのが道州制である。道州制も論議だけなら、その歴史は古い。1980年代から90年代前半にかけて財界主導で打ち出されたことがあったが、当時は、知事会などの反対で、現在の都道府県制を前提として検討することにされ、一旦棚上げにされたものである。

ところが財界は21世紀に入って再び道州制導入に傾斜していった。経団連は、2000年、「地方行財政改革への新たな取り組み」で市町村合併の次なるステップとして「道州制も含め広域化の検討を進めるべき」と主張した。組織変更して日本経団連となったあと2002年4月、地方分権推進会議に「道州制を含め具体的な検討に早急に着手し、合併特例法の期限切れまでに方向性をまとめるべき」との提言を出した。これを受けて、2003年11月の地方制度調査会最終

答申は、都道府県合併と道州制を検討すべきであると提言した。そして道州制について、現時点での基本的な考え方を次のように整理するとした。すなわち「現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い道または州を設置する」「道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲する」とし、また道州と基礎自治体との役割と権限について、「道州は基礎自治体との役割分担の下に産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等を担う」と述べた。また、論点のひとつであった道州の長と議会の議員の選出方法については、公選とするという原則を確認した。このように、地方制度調査会最終答申は、道州制具体化に向けて「中間報告」から大きく踏み出したのである。

そして2006年に入り、2月28日地方制度調査会は、「道州制の在り方に関する答申」をまとめ、首相に提出した。答申では、中央省庁の地方出先機関の管轄をもとに全国を道または州のブロックに分けるとして、ブロックの区割りについては、9道州・11道州・13道州の3案を例示した。

答申は、自治体は道州と市町村の2層制とするとしている。すなわち、府・県が消滅する（東京都は独立した道州として残る可能性が大きい）ことが想定されているのである。事務見直しでは、国から道州、都道府県から市町村への大幅な権限委譲を明記、国には外交・防衛などに限定するとしている。また、道州制実現の時期は明示されていないが、全国一斉に道州制に移行するのが原則だが、関係都道府県と国の合意で先行実施も認めるとしている。

(2) 西尾勝氏の「道州制」論

ここで、地方制度副会長として一連の制度「改革」に関わってきた西尾勝氏の「道州制」をめぐる議論についての発言を見てみよう。以下の叙述は、西尾勝「地方制度改革とこれからの都道府県―「道州制」についての私見―」（『自治体学研究』90号、2005年）および、同氏講演「いまなぜ道州制か―道州制とこれからの四国のあり方」（政策研究セミナー2005年7月11日、於松山大学）に依拠している。

まず、氏自身は決して道州制積極論者ではないものの、「政界には『市町村合併の次は、道州制』という空気が蔓延し充満している。そこで政界の論議が煮詰まってしまううちに、『道州制』論議に参画して、これが分権改革を更に促進する方策になるよう」努力を傾けるのが、氏のスタンスだと述べる。

西尾氏によれば、「道州」にいかなる性格を持たせるかは、論者によってまちまちであり、主な構想は5類型に分類できるとする。

- ① 連邦国家を構成する単位国家としての「州」を想定している構想
- ② 国の直下に位置する、国の第1級地方総合出先機関を想定している構想
- ③ 国の第1級地方総合出先機関+広域自治体という融合団体を想定している構想
- ④ 原則として都道府県より広域の、都道府県と並存する新しいもう一つの広域自治体を想定している構想
- ⑤ 都道府県に代わる新しい広域自治体を想定している構想

の5類型である。氏自身は④と⑤の並存状態を許容すべきだとするが、地方制度調査会は上記⑤の構想を選択している。そして、自民党の道州制推進議連や道州制調査会には、上記③の見解が強いと述べる。このような観点から、答申の構想を見ると、基本的には⑤だが、かぎりなく③の臭いを留めていると言えよう。

いままぜ「道州制」なのかという点に関して、氏は私見として、①経済のグローバル化と東京圏-極集中化に地方圏が対抗するために、②国土の持続可能な保全・管理・利用を促進するために、③分権改革を更に促進するために：都道府県を大幅に改革するために、という要因を列記している。このように地方分権改革との連続を意識するのだが、また、市町村合併と「道州制」の関連についても、「平成の市町村合併」の結果として、①都道府県内の市町村数の減少、②都道府県内の特例市・中核市・政令指定市の増大、③都道府県から市町村への事務権限の移譲、などによって都道府県の存在が問われているという認識を示しているのは注目される。

さらに西尾氏は、道州制の制度を創設・法制化する際には、標準型と特例型

を認めるなど一国多制度を許容する道を拓くべきであるとの持論を展開し、また都道府県制から「道州制」への移行についても、全国一斉ではなく条件の整った所から順次移行することを許容すべきことを述べるが、いずれも少数意見であるとした。実際、地方制度調査会答申を見ると、全国一斉移行、一律・同制度が前提とされているようである。

さきに見たように、西尾氏が、「平成の市町村合併」の結果を「道州制」とリンクさせる認識を示していることは、興味深い。また経済のグローバル化への対応という要素も意識していることは、重要であろう。

(3) アンケートに見る47都道府県の態度

「朝日新聞」では、答申された道州制について、47都道府県の知事にアンケートを実施した。それによると、27知事が賛成、2知事(福島・兵庫)が反対、18知事が保留という結果であった(「朝日新聞」2006年3月5日)。このアンケート結果を見る限り、道府県側の抵抗は大きく減じてしまったように見える。

私は、このようなアンケート結果に接する時、明治維新後の廃藩置県を想起せざるをえない。当時、藩の側は廃藩に大きな抵抗をすると危惧されていたが、蓋を開けてみればほとんど抵抗することなく、唯々諾々と中央政府の方針に従った。この大きな要因としては、幕末から戊辰戦争の過程でほとんどの藩が莫大な負債を抱え、その負担を中央政府に肩代わりしてもらえとの思惑からであった。平成の「道州制」への移行に関しても、同じように財政的要因が働いているのではないだろうか。例えば先のアンケートにおいて、道州制導入の時期について、10年後とする意見が多い中で、秋田県は、「財政危機を考えると急ぐべきだ」として5年後の早期導入を希望している。

む す び

「道州制」への移行は、未だ政府内の一調査会において概要が提起された段階である。今後、制度「改正」として提起されるまでには、関係者や政府・与

党などのすり合せをはじめ、幾多の紆余曲折が予想される。もし、実現の運びに至れば、130年ぶりの地方制度の大改正となることは必至だ。問題は、新たに導入されようとしている制度が、地方「自治」の本旨という憲法上の要請を体現するものになるかどうかであろう。

現在進行中の論議において、憲法的価値理念に関する議論が等閑視されている現状に対し、私はこれでいいのかという疑問を抱かざるを得ない。これは取りも直さず、主役たるべき住民の立場が疎かにされていることの裏返しに他ならない。

参 考 文 献

- 宮本憲一『地方自治の歴史と展望』（自治体研究社、1986年）
日本経済新聞社編『地方分権の虚実』（日本経済新聞社、1994年）
保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』（岩波書店、1996年）
宮本憲一『環境と自治—私の戦後ノート』（岩波書店、1996年）
新藤宗幸『地方分権』（岩波書店、1998年）
西尾勝『未完の地方分権改革』（岩波書店、1999年）
木佐茂男・五十嵐敬喜・保母武彦編『地方分権の本流へ』（日本評論社、1999年）
三橋良士明・自治体問題研究所編『ちょっとまで市町村合併』（自治体研究社、2000年）
小沢隆一『現代日本の法—「改革」を問う』（法律文化社、2000年）
保母武彦『市町村合併と地域のゆくえ』（岩波書店、2002年）
自治・分権ジャーナリストの会編『この国のかたちが変わる』（日本評論社、2002年）
佐々木信夫『市町村合併』（ちくま新書、2002年）
中西啓之『市町村合併？まちの将来は住民がきめる』（自治体研究社、2002年）
岡本全勝『新地方自治入門』（時事通信社、2003年）
阿部昌樹『争訟化する地方自治』（勁草書房、2003年）
佐々木信夫『地方は変わるか？ポスト市町村合併』（ちくま新書、2004年）
白川一郎『自治体破産—再生の鍵は何か』（NHK ブックス、2004年）
『議会と自治体』編集部編『必携Q & A 市町村合併と地方財政』（新日本出版社、2004年）
穂坂邦夫『市町村崩壊』（スパイス、2005年）

西尾勝『地方制度改革とこれからの都道府県―「道州制」についての私見―』（『自治体学研究』90号、2005年）