

市町村合併と住民意識

財団法人 東京市政調査会研究員
原 田 利 恵

はじめに

合併特例債などのさまざまな財政支援策を盛り込んだ「市町村の合併の特例に関する法律」いわゆる合併特例法が2005年3月に切れる。「平成の大合併」と言われる今回の市町村合併の動きに対して、明治の大合併、昭和の大合併のときと同じように、その是非をめぐる議論が活発に行われているところである。単純化して言えば、今、市町村合併をめぐる、財政の効率化をめざす国を中心とする合併推進派と、住民自治の危機を懸念する反対派との間での議論が行われている、といったところであろう。しかしながら、市町村合併に伴って生活面で直接影響を受ける住民不在のまま、国や県主導で合併が進行している感も否めない。ここでは、主に最近の市町村合併をめぐる動き及びその諸問題について概観した上で、合併問題と住民自治にとって重要である主体者としての住民意識の問題について述べたいと思う。

市町村合併をめぐる動き

合併の是非を含め、市町村建設計画の作成やその他合併に関する協議を行うための協議会等の設置状況（予定含む）をみると、2004年1月1日現在、法定協議会は488（1,840市町村）、任意協議会119（384市町村）、研究会等その他150（275市町村）が設置（予定含む）されており、設置数の合計は、757（2,499市町村）となっている。これは全市町村数（3,176）の78.7%に相当する。

1985（昭和60）年以降の合併の状況は、編

入・新設合わせて合併数60で、関係市町村数は175である。1995年3月、3度目になる合併特例法の改正・延長以降、2004年3月31日現在までの合併数は42、関係市町村数は136ということで、特例法改正前の10年間の合併数18、関係市町村数39と比較すると、今回の改正後に合併が急増していることがわかる。

合併特例法の期限切れ内の駆け込み合併をめざす市町村は多く、2005年3月までのこの1年の間に合併をめざす関係市町村は97にもなる。（2005年3月31日までに合併の議会議決を行い、2006年3月31日までに合併した場合には現行の特例措置を適用するとしている。）

議論は、この合併特例法が切れたあとに残った小規模町村の扱いをどうするのかということに焦点が移ってきている。

2001年11月19日に発足した第27次地方制度調査会は、基礎的自治体のあり方、大都市のあり方、都道府県のあり方、地方税財政のあり方の4点について論点整理をしたうえで、2003年4月30日に「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」（以下「中間報告」）を、同年11月13日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（以下「最終答申」）を取りまとめ、内閣総理大臣に答申した。

この間、2002年11月1日に地方制度調査会副会長の西尾勝氏による「西尾私案」が出されているが、この案は、一定の規模以下の小規模町村の解消という内容を含んでおり、自治体関係者や行政学者等に衝撃を与えた。私

案後の報告書の内容に注目が集まったが、「中間報告」も基本的には、この方向性を譲ってはいない。

「最終答申」は、「平成17年4月以降の合併推進の手法」について、現行の合併特例法は、延長せずに、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的合併を促す必要があるとしたうえで、市町村合併に関する新しい法律（以下「新法」）の制定について、都道府県が市町村合併に関する構想を策定すること、都道府県知事が合併に取組む市町村間の合意形成に関するあっせんを行うこと、都道府県知事が合併協議会の設置や合併に関する勧告を行うことにより自主的な合併を進めることとしている。（現行の合併特例法では、地方税の不均一課税、交通交付税の合併算定替え、合併補正、合併特例債、特例債による基金積立、都道府県の合併支援事業の特例地方債、過疎債の特例、災害復旧の国家負担特例などを定めている。）

また、都道府県知事が合併協議会の設置勧告をした場合の市町村議会への付議や住民投票を行う制度について、検討する必要があるとしている。

小規模町村をめぐるのは、「西尾私案」が発表されて以来、大きな議論を呼んできた合併に関する人口規模要件については、「新法」には盛り込まない方向で決着することとなった。

「平成の大合併」の意味

ここで、今回の市町村合併の意味について確認しておきたい。

1888年の「市制町村制」の施行に伴い、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った町村規模を確保するために示された町村合併標準提示（1888年6月13日内務大臣訓令第352号）に基づき、約300

～500戸を標準規模として全国的に町村合併が行われ、江戸時代から引き継がれた自然集落的な町村数は約5分の1になった。これが「明治の大合併」である。

その後、「昭和の大合併」として、1953年の町村合併促進法（第3条「町村はおおむね、800人以上の住民を有するのを標準」）及び、これに続く1956年の新市町村建設促進法により、「町村数を約3分の1に減少することを目的」とする町村合併促進基本計画（1953年10月30日閣議決定）の達成が図られた。戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされたため、800人という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口である。町村合併促進法が施行された1953年から1961年までの間に、市町村数は約3分の1に減少した。

つまり、これまでの大合併では、「明治の大合併」が小学校を、「昭和の大合併」が中学校を運営するのに必要な自治体規模を確保するといった具合に、自治体を大規模化して効率的に組織すべき公共サービスが、ある程度明確かつ具体的に示されていた。ところが、今回の「平成の大合併」ではそれが明確にされていない。総務省は今回、市町村合併が求められる理由として、「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」といったことを挙げている。しかし、実情としては、財政危機を乗り越えるため、つまり、行政サービスとして提供される公共サービスを、自治体の大規模化によって効率化しつつ薄くしていく流れと見ていいであろう。

また、今回の市町村合併と絡む地方分権推

進についての解釈であるが、地方分権改革推進会議のメンバーであった神野直彦氏は、1980年代になって地方分権推進が焦点となってきた理由について、「地方の自主・自立が目的ではなく、国の財政再建のためであり、市町村合併にしたがって、国がやっていた仕事の補助率を引き下げつつ仕事を地方に任せることになるが、ここで問題となったのが地方にその行政能力があるかどうかということであった。市町村合併や道州制論がさかんになったのは、その結果である」と述べている。

「財政危機のための合併」についてきびしく批判している佐藤竺氏は、合併によって市町村としての一体性が損なわれることを強く危惧している。

市町村合併とは、地方自治法の規定によると自治体の「廃置分合」であり、合併特例法では「二以上の市町村の区域の全部もしくは一部をもって市町村を置き、または市町村の区域の全部もしくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うもの」と定義づけられている。しかし、市町村合併をめぐる問題は単に「廃置分合」とか「編入」とかいったような行政区分の問題にとどまらず、政治経済的な問題をはじめとして、さまざまな問題を含意する。ここでは行政区分が変更することによる市町村の一体性の問題について、住民生活への影響の問題、なかでも非常に把握が困難である住民意識について触れながら論じてみたい。

市町村の一体性の問題

前述の佐藤氏は、合併による市町村の一体性の喪失を問題とする。すなわち、一体性の喪失というのは、求心力のある中心部、いわゆる「へそ」のないまちができてしまうということである。吸収合併の場合よりも、対等

合併の方が自体はより深刻となるが、こうした「へそ」のないまちは、東京周辺に多く例があり、鉄道の駅ごとに一定のまとまりがあるだけで、全体としてのまとまりを欠く。そこで凝集力を高めるために箱物をつくるといった傾向が合併を実施した地域でよく見られるのである。

また、合併の議論の中で、域内分権や近隣政府のようなものについて論じられることは多いが、市町村としての一体性の創出については、あまり議論されていないと佐藤氏は指摘する。また、この問題は実は非常に重要で、「日本の市町村議会が市町村長に対して脇役でしかないのは、たび重なる合併で議員が全体の代表ではなく、合併以前の旧村代弁者にならざるをえなかったから」であるとも批判している。

市町村の一体性の創出についての努力は、明治以来行われてきたことであるが、これは簡単なことではない。合併は常に市町村の一体性を破壊してきたとも言えるが、合併する以上は、市町村としての一体性を創出できるのかどうかについても、もっと慎重に検討されなければならない。

では、市町村としての一体性とは何か。

第25次地方制度調査会の「市町村の合併に関する答申」(1998年4月)では、住民発議制度の充実や都道府県の役割の充実などのほか、財政支援措置のいっそうの拡充を提言している。その具体的内容のなかには「行政の一体化に必要な経費や住民の一体感の醸成等に要する経費への財政措置」が盛り込まれているが、まず、ここで触れられていない都市構造の問題からいえば、求心力を持つ中心部を周辺部が取り囲むようなかたちのまちが、市町村としての一体性、都市としてのまとまりを持つまちと言えるであろう。

今回の合併で何が一番問題かという点、単に人口要件だけで、都市としての要件を満たしていない周辺部どうしの合併を認めている点にある。財政面から見ても、力のない町村どうしが合併しても、財政状況が好転するという根拠が薄く、この点が批判の対象となっているのである。

地域に対する帰属意識

住民自治の観点からみると、そこに住む住民が、地域としてのまとまりのない場所、地域アイデンティティの希薄なところに愛着や帰属意識を感じ、誇りを持ち、まちづくり等への情熱や住民自治意識を醸成していくとは思えない。

ここで、必然的に自らの属する基礎自治体の物理的範囲が拡大する市町村合併との関連で、いったい住民は自らのまちや地域をどの程度の広がり意識しているかという、帰属意識調査について触れておきたいと思う。帰属意識調査は、以前はよく自治体で調査されていたが、近年は減ったようである。

データが古いですが、岡山県が1984年11月12日～26日にかけて、県内在住の有権者を対象に、層別単純無作為抽出法により行った郵送法調査によると（標本数：1,978人、有効回収数：1,409、回収率：71.2%）、住民が「おらが村」「おらが町」として意識する範囲について次のような結果が出ている。

質問項目「『おらが村』とか『おらが町』ということばがありますが、あなたがこのような気持ちが一番強く抱かれるのは次のどの範囲でしょうか。（印は1つ）」に対し、選択肢は「隣組程度」「町内会・自治会や地区会の範囲」「小学校区の範囲」「旧町村の範囲」「新市町村の範囲」「その他」「無回答」であった。回答で最も多かったのは「町内会・自治会や

地区会の範囲」で29%、次いで「旧町村の範囲」23%、「小学校区の範囲」18%、「隣組程度」13%、「新市町村の範囲」11%となっている。

年齢別に見て特徴的であったのは、20歳代では「旧町村の範囲」が29%と、最も多かったことと、30歳代では「小学校区の範囲」を挙げる人が多かったことである。これは、個人のライフステージにおける活動・移動範囲の広がりや集中度合いと関連しているのではないかと思われる。これに関してはもちろん検証が必要であるが、もし現時点で同様の調査を行ったとすると、「おらが村・おらが町」の範囲は、交通機関の発達やインターネット等の普及によるボーダーレス化を背景に、同調査時点よりも拡大しているのではないかと思われる。

いずれにしても、住民自治やまちづくりと密接に関係する住民の帰属意識について、近年の市町村合併や社会状況がどのような影響を与えているのか、検証できれば興味深い。もし身近な地域社会における帰属意識が薄まっているということが見出されるとするならば、地域社会における住民の主体性の確保の問題が課題として浮かび上がってこよう。

住民自治と住民意識

15年以上も前に、自治体政策をめぐる支配的な環境について、「政治・行政的管理中枢機能のますますの集中化と序列化の下で、機能的効率性の原理に立っての、財政的利害誘導と管理的行政指導をもってする政策技術が、上から地域社会を覆ってきつつある」と論じた徳本正彦氏の指摘は、基本的には現在も当てはまると言えよう。現在の合併特例債や交付税の大幅削減といったいわゆるアメとムチと言われる政策に追い立てられるかのような理

念なき市町村合併においては、合併推進を謳う表面上の文言とは裏腹に、ますます地域の自立性を奪い、東京集中のしくみに収斂されていく、つまり地方分権からも程遠い結果となりかねない。

その流れに抗うには、徳本氏が指摘するように、地域社会の住民が地方自治の原点にたちかえって集権化の事態を見つめなおし、自らの生活環境を自らの手でつくり出すとの決意を問うことが必要である。それはつまりところ主体としての住民意識の問題にかかっている。言い換えれば、高度技術化、高度情報化社会の諸条件や行政国家、巨大国家化の諸条件のなか、いわゆる新国家主義的な価値原理に対して、主体者としての住民が拠所とできる新しい価値原理、徳本氏が提唱する「新地域主義」を構築していく必要があるということである。

この新地域主義の価値は、その根底において自立の思想にささえられていなければならないとされる。徳本氏が主張するのは、「地域に生きる者は、自らがその地域の生活者として思想的に自立し、おのれの運命を東京や国家の手にゆだねるのではなく、暮らしの場としての地域の生活環境を守り、発展させていく主体者たらねばならない」ということである。

一般に「全日制」市民が多数を占める地方においては、地域に根ざした生活意識をはぐくむ条件は豊かであり、人と人との日常的なふれあいをつうじての、人間的な連帯の場をつくり出していける可能性があるといった指摘は、今回の市町村合併で「切捨て」られようとしている小規模町村にこそ、当てはまると言える。実際に「小さくても輝く」魅力的なまちづくりをしている小規模町村が少なからず存在し、全国的に注目を集めているので

ある。

1986年5月に、全国町村会は行革審にたいして合併推進論に反対する申し入れを行ったことがある（全国町村会「行革審分科会における合併推進論に反対する理由」1986年4月）。いくつかの反対理由が示されたなかで、次のような観点が踏まえられていたことが注目される。すなわち、「町村の実情を最もよく知り、その将来の姿を真剣に考えているのは、町村の当局者と住民自身である」ということであり、行政の効率化やスケールメリットよりさらに重要なのは、「住民の自治意識や連帯意識の高揚」であるということである。

徳本氏は、この観点を新地域主義の価値原理に通じるとしているが、合わせて、そのような視座を貫いていくためには、それをささえる主体の形成が地域ぐるみですすめられ、そこに強固な社会的力が育っていかなければならないと指摘し、それは地域住民の生活意識と結びついた、具体的、現実的な地域づくりへのみちのなかで、はじめて大きくなっていくと論じている。

まとめにかえて

残念ながら、現在の町村会は、「平成の大合併」に対して、小規模町村を切り捨てる論理を批判することに終始し、市町村合併の根拠にされている行財政の効率化よりも重要な「住民の自治意識や連帯意識の高揚」「市町村としての一体性」「住民の一体感」といったようなものについては、主張しきれているとは言えない。

また、今回の合併では、主体者となるべきはずの住民があまりにも表に出てきていない。一部、住民投票等が行われ、住民の間で議論がさかんとっている地域もあるが、相対的には、「昭和の大合併」時に比べて、住民間の

議論はあまり活発化しているとは言えない状況である。

たとえば、住民が自らの住む地域について真剣に議論した結果、一度合併してできた村が分裂し、それぞれまた別の町と合併したという例もある。「明治の大合併」で3村（東大枝、西大枝、川内）が合併した福島県旧大枝村では、「昭和の大合併」の際、県や郡内審議会の方針により、現在の国見町と合併することが決まっていたが、東大枝地区の住民が、生活圏が同じ梁川町への合併を強く求めた。このため、結局、住民投票を経て旧大枝村は2つに別れ、東大枝地区は梁川町に、他の2地区が国見町に入ることになったのである。

この梁川町と国見町を含む伊達地方7町が、合併協議会を設立するなど、現在の「平成の大合併」で再び合併の方向へ動いている。しかし、今回は住民の間には、合併について議論するような動きは見られない。福島県では、合併に関する説明会の出席率が世帯数の1割にも満たない市町村もあるという。

1955（昭和30）年に、役場庁舎の位置などをめぐり朝日村が合併に合意しなかったため、結果的に両脇の只見村、明和村が飛び地合併することとなった只見町をめぐっては、朝日村への合流を促す国の合併勧告を経て、県による住民投票請求に発展した。県の担当者は1ヵ月にわたり朝日村に泊まり込み、合併賛成への投票を呼びかけ、住民は「将来を決めるのは県ではなく、自分たちだ」と反発したという。激しい議論の末、朝日村住民は合併を選択した。只見町の担当者は「苦勞を重ねたからこそ、今の町の一体感がある」と振り返る。

市町村合併という住民自治・地方自治の根幹に関わる問題、つまり住民の生活に密接に関わる問題に対して、住民がいかに主体的に

関わるができるかが大きな課題である。「平成の大合併」の大波にさらされてる地域社会は、「明治の大合併」「昭和の大合併」の時よりも、非常にきびしい局面に立たされていると言わざるを得ない。

（参考文献）

神野直彦「証言・分権改革推進会議「意見」の論点 地方分権は地方行革に変質したのか!?」『ガバナンス』No 21、2003年1月号。

金澤史男「市町村合併促進と住民サービスのあり方 合併推進論の再検討」『都市問題』第90巻第3号、1999年3月。

川瀬憲子「市町村合併の論理と現実」『地域開発』466号、2003年7月。

岡部英則「市町村合併の理念は『自立』にある」『地域開発』466号、2003年7月。「影潜めた熱い議論 変わる住民意識」『ニュースふくしま24』2004年2月24日。

佐藤 竺「分権の受け皿は合併でよいのか」『地方自治職員研修』第37巻1月号（507号）、2004年1月。

佐藤竺・北良治・前田穰「西尾私案を検討する 小規模町村こそ自治の担い手」『月刊自治権』第45巻2月号（521号）、2003年2月。

三野 靖「新市町村合併法における都道府県の役割 第27次地方制度調査会答申を通して」『自治総研』第302号、2003年12月。

高木健二「第27次地制調の合併推進答申」『自治総研』第302号、2003年12月。

徳本正彦「東京集中と地方自治の課題」『都市問題』第77巻第12号、1986年12月。