

グローバル経済下の自治体再編

——「平成の大合併」の構図と位相——

岡 田 知 弘

はじめに——問題の所在と分析視角——

現在、「平成の大合併」の名の下で、市町村合併の動きが全国各地で進行している。「平成の大合併」は、過去2回の大規模合併である「明治の大合併」及び「昭和の大合併」を意識しての呼称である。今回の「平成の大合併」の大きな特徴は、1995年の地方分権一括法の成立を背景に、市町村による「自主的合併」という文言を意識的に強調してきたことにある。しかし、合併を推進するための時限立法である市町村合併特例法の期限（2005年3月）が近づくにつれて、急速に「強制的合併」としての性格が濃厚になってきている。

特に、2002年11月にほぼ同時に公表された、地方制度調査会の西尾勝副会長名による「西尾私案」及び自民党ワーキングチームの中間報告は、合併協議に対して様子見的な姿勢をとっていた小規模自治体にとって衝撃的な内容のものであった。西尾私案は、今回の合併特例法の期限切れ後に、新しい法律によって基礎的自治体の人口要件を決め、それに満たない自治体の行財政権限を大幅に縮小し、府県などに補完させるか、あるいは近隣の基礎的自治体に編入して、内部団体化するという内容であった¹⁾。

この西尾私案から18日後に、自民党地方制度調査会・地方自治に関する検討プロジェクトチームが、同様の制度改革の提案とともに、上述の人口要件とし

1) 西尾私案及び地方制度調査会・中間報告に対する批判については、加茂利男編『構造改革』と自治体再編』自治体研究社、2003年を参照。

て、人口1万人未満を数値として例示した中間報告をまとめる。

西尾私案及び自民党のプロジェクトチーム中間報告は、従来の財政的な「アメとムチ」の誘導策では、1000自治体への集約という当初目標の達成が難しくなっていたため、小規模自治体に対して「後がない」ことを示して「自立の道」を諦めさせ、「銃声一発」で合併推進に追い立てる効果をねらったものであるといわれている²⁾。

実際、日本国土の一定部分の住民から、憲法によって保障された地方自治権を剥奪することは、憲法違反の行為であり、すぐさま法制化することは難しく、西尾私案は、当面のところ「脅し」の効果以上のものではなかったといえる。現に、同年11月1日に衆議院憲法調査会の中間報告が出され、そのなかに地方自治体の人口要件を入れることが論点のひとつとして盛り込まれているのである³⁾。

とはいえ、西尾私案や自民党の中間報告が公表されるなかで、人口小規模自治体の多くが、「財源措置なしの強制合併」を恐れ、現行の合併特例法による財源措置やこれまでの基金を活用できるうちに合併に走るようになったといえる。だが、他方で、西尾私案に対しては、全国町村会や全国町村議長会が強烈な抗議・反対運動を展開し、大きな批判の渦がまきおこった。

もう一つの大きな問題は、今回の「平成の大合併」は、単に市町村の合併に留まらないということにある。「西尾私案」のあと、2003年4月に地方制度調査会の中間報告がまとめられた⁴⁾。そこでは、市町村合併の中での最大の問題

2) 加茂利男「平成地方制度改革の軌跡と展望」(加茂編、同上書)による。

3) 衆議院憲法調査会の中間報告については、以下のホームページに掲載されている。http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm。小規模自治体の「非自治体化」の違憲性については、白藤博行「日本国憲法における地方自治保障と自治体像」室井力編『現代自治体再編論』日本評論社、2002年、が参考になる。ちなみに、憲法上の基礎的自治体の広がりについては、以下のような最高裁の判例がある(1963年3月27日)。「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不十分、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」(同上論文による)。

4) 中間報告については、以下の総務省・地方制度調査会ホームページを参照(http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_sokai_5_1.pdf)。なお、同中間報告の批判的検討については、加茂編、前掲書、を参照されたい。

である小規模自治体の取り扱いに加え、道州制や都道府県合併のあり方、大都市制度のあり方を併せて検討する必要があるとしている。つまり、「平成の大合併」というのは、単に市町村合併に留まるのではなく、都府県の廃止と道州制の導入をも想定した日本の地方自治制度全体の再編を志向したものである点に留意する必要がある。

問題は社会科学の対象として、この「平成の大合併」をどのように捉えるかにある。市町村合併問題については、これまで行政学、政治学、あるいは財政学分野からのアプローチが大半を占めてきた⁵⁾。

ところが、今回の合併問題が浮上する社会経済的な背景や、市町村合併が地域社会に与える作用などを、社会の全領域にわたって分析した研究は、端緒についたばかりである。歴史的な研究においても、同様の問題が指摘されている。かつて大石嘉一郎は、かつて近代日本の地方自治制度の成立過程を分析した論文の中で、「地方自治制ないしその成立過程を、単に行政技術的ないし制度史的にとらえる方法、あるいは、地方自治を観念的に中央集権と対立せしめてとらえる方法は、いうまでもなく非科学的な方法である。われわれは、そのあらゆる側面をふくめて構造的に、さらには政治経済の全機構との関連において、把握しなければならない」と述べていた⁶⁾。筆者は、「平成の大合併」の分析視角として、この大石氏の論点提起が非常に重要であると考えている。そこで、本稿では、このような視角に立って、地域経済論の立場から、今回の自治体再

5) 「平成の大合併」をめぐる主要な著作として、金澤史男「市町村合併促進と住民サービスのあり方」『都市問題』第90巻第3号、1999年、加茂利男『市町村合併と地方自治の未来』自治体研究社、2001年、川瀬憲子『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社、2001年、保母武彦『市町村合併と地域のゆくえ』岩波ブックレット、2002年、室井力編『現代自治体再編論』日本評論社、2002年、重森暁・関西地域問題研究会編『検証・市町村合併』自治体研究社、2002年、山田公平編『市町村合併と自治体自立への展望』自治体研究社、2003年、岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』自治体研究社、2003年、などがある。

6) 引用は、大石嘉一郎「地方自治」『岩波講座日本歴史16 近代3』岩波書店、1962年。また、「昭和の大合併」を地域の実態に即して分析した島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年も代表的な著作である。なお、近代日本の市町村合併をめぐる優れた歴史分析として、山田公平「市町村合併の歴史的考察」(室井編、前掲書)も参照のこと。

編をめぐる政治経済的な構図と、それが実際に実施されつつある地域における推進・受容・矛盾・対立という位相を明らかにすることを課題としたい。

Ⅰ 「平成の大合併」推進の動因

1 総務省の理由付けと大いなる矛盾

そもそも、なぜ政府は、かくも執拗かつ強硬に市町村合併を推進しようとしているのだろうか。市町村合併特例法の期限（2005年3月末）が近づいていることも、もちろんその一つである。だが、同法自体が何度も延長を繰り返していることを見れば、このような外形的な理由ではなく、今回の合併が急がれる特段の理由を明らかにする必要があるだろう。

その手がかりとして、総務省のホームページに示されている「理由」の検討から始めることにしよう。そこには、「今、市町村合併が求められる理由」として、① 地方分権の推進、② 高齢化への対応、③ 多様化する住民ニーズへの対応、④ 生活圏の広域化への対応、⑤ 効率性の向上、の5点が掲げられている。これらの論点は、合併を進めるため、都道府県や市町村、合併協議会が作成した資料に、そのままコピーされて、流布されている⁷⁾。要するに、1950年代の「昭和の大合併」以後、交通の発達により日常生活圏が市町村の区域を越えて広域化するとともに、住民の高齢化やニーズの多様化が進行しており、地方自治体が自らの創意工夫で地方分権的な行政を行うためには、合併によって行財政基盤の強化と効率的な行政運営を図る必要があるという論理である。

これらの理由は、一見もっともらしいが、詳細にみると、それほど説得的なものでないことがわかる。第一に、いずれも、合併の必要性を一般的に指摘しているだけであり、なぜ、今必要なのかを語っているわけではない。第二に、地方分権の推進といいながらどうして強制合併をするのか。このこと自体が矛盾している。第三に、高齢化への対応という点でいえば、狭い方が合理的である。一般に75歳以上の高齢者の一日の行動範囲は半径500メートル圏だと

7) 総務省ホームページ、<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>、を参照。

言われている。このように考えると、高齢化への対応という点では、狭い範囲の基礎的自治体の方が相応しいといえる。仮に、介護保険等の高齢化に伴う財政負担が懸念されるとしても、市町村が共同して広域事務組合を設立して対応すればすむことである。

ちなみに、西尾私案や総務省の地方自治体のとらえ方は、「行政村」あるいは「総合行政サービス体」というものである。そもそも、地方自治は、団体自治と住民自治の両側面からなるが、上の捉え方は、団体自治、とりわけ総合行政サービス体という側面からしか地方自治体を捉えておらず、住民の自治組織であるという認識が極めて弱い。つまり、あくまでも国の行政組織の末端としてしか基礎的自治体を捉えておらず、住民が主権者として自ら統治する自治体という側面が、意図的に無視ないし軽視されているといえる。

2 行財政改革と市町村合併

そうなると、市町村合併を急ぐ理由は、総務省が公式に掲げているものとは違うところにあるといえる。結論を先取りすれば、最大の理由は、国の財政危機と、それからの脱却策としての行政改革にある。国の財政危機の一環として地方財政危機がある。市町村合併は、長期的に見れば、地方交付税交付金の削減につながる。また、短期的には、合併促進策の一つとして地方交付税交付金の段階補正を解消することで、過疎地域の人口小規模自治体に回っている交付金を削減し、これを大都市部に再配分することも可能となる。

だが、財政危機だけでは説明できない理由がある。これらの疑問は、市町村合併が「究極の行政改革」であると位置づけた総務省官僚の発言を開けば永解する。今回の市町村合併は、90年代初頭からはじまる国の行政改革の一環として位置づけられてきた歴史的経緯をもつ。その端緒は、1991年7月の臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）・第一次答申にみることができる。そこでは、バブル期に拡大した地域間格差を解消し地域の活性化を図るために、「広域的な行政需要に対応し得る自立的な地方行政体制の確立」を提言するとともに、

基礎的自治体を「日常生活圏の核となる市町村及びその周辺の市町村の範囲とし、例えば現行の広域市町村圏のような広がり」に再編すべきであるとしたのである⁸⁾。その後、不況が長期化し国家財政の赤字が累積するなかで、政府は地方債の発行条件を緩和することによって、景気対策として地方自治体主導の公共事業を拡大する。これが、地方財政の危機を深化させることになる。

当時、行革国民会議は、人口30万人規模の300の「市」と、全国で10の「州」からなる二段階自治制度を提案したが、10年後にそれが再版された形で推進されようとしている。現に、地方制度調査会では、市町村合併と合わせて都道府県制の見直し、道州制についても本格的な議論を開始しているのである。

さらに、1996年の橋本行革ビジョンは、「多国籍企業に選んでもらえる国づくり・地域づくり」を目標に、6大分野での行政改革をすすめたが、そのなかで国と地方の行財政権限の見直しが行われ、地方分権一括法及び中央省庁等改革という形で2000～2001年にかけて次々と具体化されていく。その際、最後に残された課題が、市町村合併と都道府県制度の見直し（道州制への移行など）、そして公務員制度の改革であった。

その際、1998年の参議院選挙で、自民党が都市部選挙区で大敗を喫し、参議院で単独過半数を割り込んだことが、市町村合併推進の決定的な要因となった。すなわち、地方交付税交付金などの財源を、市町村合併によって地方から大都市へ重点移動し、大都市での政治基盤の「再生」を図ろうとしたのである。こうして、1999年には地方分権一括法と同時に、地方交付税算定替え期間の延長、合併特例債の創設、地域審議会を設置などを盛り込んだ市町村合併特例法の改正を行う⁹⁾。

さらに、2000年12月には、「市町村合併後の自治体数は1000を目標とする」という与党行財政改革推進協議会の方針を、そのまま数値目標として取り入れ

8) 同答申については、拙稿「行革審路線で地域は本当に『豊か』になるのか」『賃金と社会保障』第1064号、1991年8月を参照されたい。

9) 以上の政治的動向については、加茂利男「『平成市町村合併』の推進過程」『都市問題』第94巻第2号、2003年2月、による。

た「行政改革大綱」が閣議決定される。国の視点から見ると、地方交付税交付金をはじめとする地方財政負担が軽減できるとともに、より効率的な地方行財政のコントロールが可能となる。だが、地方分権論が高まるなかで強制的な合併は受け入れられるはずがなく、地方分権の受け皿論と市町村合併論を結びつけ、「自主的な市町村合併を積極的に推進」というように、「自主性」や「住民投票制度」の導入という一文を入れざるをえなかった。もっとも、ここで住民投票制度を取り入れたのは、日本青年会議所をはじめとする地方の開発志向的企業家による広域合併推進運動の存在を念頭に入れてのことである。ここに、政府による「地方分権論」の強調と、それと相反する強制的な合併推進という、矛盾きわまりない姿勢が生まれる根源がある。

小泉内閣の発足と、その後の「骨太の方針」(経済財政諮問会議「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」2001年6月)のなかでも、「すみやかな市町村の再編」が特に強調された。そこでは、「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り、そのために市町村合併を促進しなければならないとされている。そして、財政的にも自立するためということで、地方交付税交付金の削減と、過疎地域の小規模自治体ほど手厚くしている段階補正の見直しを求めたのである。

これは、2001年度予算で具体化し、人口5万人未満の地方自治体の交付金が削減され、他方で「都市再生」ということで大都市へと財政支出を移す方向が打ち出された。こうして、交付金に大きく依存している人口小規模自治体ほど財政危機が深刻となり、合併へと追い込まれることになる。いわゆる「兵糧攻め」のなかで、基礎的自治体の首長や議会筋は、無理矢理合併へと追い立てられていくのである。

以上のように、政府サイドにおける市町村合併及び自治体再編の真のねらいは、「国の姿のつくりかえ」と地方向けの財政支出を削減し、これを大都市再生に振り向けるところにあるといえる。

3 多国籍企業時代における「グローバル国家」への旋回

では、経済のグローバル化とともに推し進められている「国の姿のつくりかえ」とは、いかなる歴史的意味をもつものなのだろうか。

日本が近代国家を形成してから現在に至るまで、過去2回の市町村「大合併」があった。最初が町村制の発足に合わせて実施された「明治の大合併」であり、次が1950年代前半の「昭和の大合併」であった。かつて、島恭彦は、前者を資本主義体制の下に7万の小農村を引きずり込むもの、後者を独占段階の資本主義が地主勢力消滅後の農村支配網を再編するものと、端的に特徴づけている¹⁰⁾。

このような視点を援用して、「平成の大合併」を特徴づけるならば、経済のグローバル化のなかで急速に進んだ「住民の生活領域としての地域」と「資本の活動領域としての地域」との乖離¹¹⁾を、後者の論理によって強制的に再編統合するものであるといえる。すなわち、多国籍企業が主導する「グローバル国家」づくりの一環としての国内支配体制の再編、と位置づけることができよう。

「グローバル国家」という用語は、経済団体連合会が1996年1月に公表した「魅力ある日本——創造への責任——経団連ビジョン 2020」で使用されている造語である。そこでは、「活力あるグローバル国家」づくりを基本理念とし、具体的には「メガ・コンペティション（大競争）の時代にあって、わが国は、意欲のある若者や、内外の独創的な企業が創意工夫に基づく自由な活動を行うことができる事業環境や生活環境を整備できないままにきた」という認識の下に、規制の抜本的見直し、中央政府のスリム化と省庁の再編成、首都機能の移転などを内容とした「新日本創造プログラム 2010（アクション 21）」という具体的行動計画を提起していた¹²⁾。

10) 島編、前掲書、3ページ。

11) 筆者は、資本主義国内における「地域」を、「住民の生活領域」と「資本の活動領域」とが対立する場であると把握している。詳しくは、拙稿「地域経済の再生に何が必要か」『経済』第31号、1998年4月、を参照されたい。

12) 日本経済団体連合会ホームページ、<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/vision/index.html>、による。

「グローバル国家」への再編とは、一言でいえば、多国籍資本段階に照応した国家の政策体系及び官僚機構への再編成である。つまり、一国内部の独占資本主義が金融寡頭制によって当該国の政治を掌握した「国家独占資本主義的」な政策体系や支配体制を破壊し、国内外の多国籍企業の蓄積活動を支える「グローバル国家」の政策体系・支配体制への編成替えが強制されることになる。つまり、農民や中小企業を「構造政策」によって分断しながらも一定の保護を講じてきた従来の政策を根本的に修正する。その典型例が、90年代末からの農業基本法、中小企業基本法的大幅見直しである。こうして、内外の多国籍資本の市場開放要求に協調して市場原理主義的な政策に切り替え、少数のより強い経営体に資源（財政支出）を集中し、圧倒的多数の弱小経営体を切り捨てる政策を次々と導入することになる。これは、必然的に「地方」支配体制の変更をもともなう。すなわち人口小規模自治体の地方交付税交付金の削減と強制的な市町村合併による、財源の大都市への集中と農村支配体制の広域再編である。したがって、「平成の大合併」では、過去2回の大合併での焦点となった農村型合併に加え、都市型合併も推進されることになる。

II 市町村合併の推進・受容の基礎過程と矛盾・対立の表面化

1 合併推進主体と受容基盤

そこで、次に、今回の市町村合併を推進している主体と、それを実際に地域において受容する基礎過程について見ていくことにしよう。

合併推進主体として、最も直接的で重要な役割を果たしているのは中央政府の官僚機構ラインである。2001年には、総務大臣を本部長とし、各省の副大臣をメンバーとした合併支援本部が設置される。そこで、省ごとに、様々な支援事業が準備されることになる。2002年8月には、各省の財政的優遇措置を含めた「市町村合併支援プラン」が策定される。

加えて、総務省ラインでは、都道府県知事に対して合併支援本部の設置、重点支援地域の指定、合併勧告も要請するようになる。こういう形で総務省から

都道府県知事に至るラインによる官僚的コントロールが強力に推し進められることになる。一方における財政危機の深化と地方交付税交付金の削減圧力、さらに西尾私案に見られる人口小規模自治体からの自治権の強制剥奪の動きと、他方における合併特例債をはじめとする様々な優遇措置と都道府県からの指導が、市町村長や行政幹部の「大政奉還」意識を助長させていることが、政治的な受容基盤を形成しているといえよう¹³⁾。

第二の推進主体は、財界ラインである。2001年に、総務省の市町村合併推進の別働隊として、「21世紀の市町村合併を考える国民協議会」が設立され、政府と一体となった推進運動を開始する。同協議会の役員には、会長の樋口廣太郎・アサヒビール相談役名誉会長をはじめとして、関西経済連合会会長（関西電力）、日本商工会議所会頭（旭化成）、経団連副会長（ソニー）、日本経営者団体連盟会長（トヨタ自動車）、経済同友会代表幹事（富士ゼロックス）、（財）社会経済生産性本部理事長といった財界人、日本青年会議所前会頭、連合会長、マスコミ代表らに加え、全国農協中央会会長も名を連ねていることに注目しなければならない。いわば、多国籍企業を中心とした中央財界から、地域の足元で開発志向型提案運動を行っている青年会議所や商工会議所、そして広域合併しつつある農協組織をも含む地方経済団体が重層的に組織されているのである。

特に、日本青年会議所（以下、JC と略す）あるいは全国農協中央会というような地域の現場に活動集団を有する組織が加わっている点が注目される。というのも、各地で合併への推進役になっているのは、成長志向型の企業を中心にしている JC だからである。静岡市と清水市の合併の場合もそうであるし¹⁴⁾、京都府北部にある丹後6町の合併の場合も、やはり JC の会員企業が早くから

13) 京都府下の各市町村合併担当者へのメールによるアンケートによると、合併協議会に参加している小規模自治体においても、国による合併強制に対する反発が強いことが確認できる。京都大学経済学部岡田ゼミナール『京都再生——観光と市町村合併から考える——』2003年、99ページ参照。

14) 静岡市と清水市の合併推進過程における青年会議所の役割については、三橋良士明「政令市をめざす静岡・清水の都市型大規模合併」『自治と分権』第9号、2002年10月、参照。

推進の取り組みを行ってきた¹⁵⁾。したがって、これら成長志向の企業家が、「平成の大合併」の経済的な受容基盤を形成しているといえる。

では、この財界ラインの合併推進理由は、一体どこにあるのか。2000年12月に、経団連が「地方行財政改革への新たな取組み——行政・住民・企業の全員参加による改革促進を——」と題する文書を発表する。そこには、市町村合併を進める理由として、以下のような点があげられていた。

「例えば、中小規模の自治体における電子化への取組みの遅れとともに、地方自治体毎の煩瑣な許認可等の申請手続きや庁内の縦割り行政等が、効率的・合理的な企業活動の展開を阻害し、事業コストを押し上げ、グローバルな市場競争面での障害となっている」¹⁶⁾。つまり、先述の「グローバル国家」論と同様で、グローバルな市場競争の障害として地方自治体毎の煩瑣な許認可手続きによる「事業コスト」を取り上げ、それを取り除くために市町村合併、さらには道州制導入が必要であるという論理である。とりわけ大規模開発を進める際に、複数自治体にまたがる場合が多いが、そのこと自体が障害であると認識しているわけである。このことは、各地で複数自治体に事業所を展開したり、あるいはグローバルな展開をしつつあるJC企業のところでも、共通の問題意識になっているといえる。

以上のような、いわばマクロレベルでの財界の推進論理に加え、特定産業においては合併にともなうビジネスチャンス＝「合併特需」が創出されており、これも合併の動因としての役割を果たしている。

第一に、建設業である。現在、合併前に現町村が積み立ててきた各種基金を取り崩して、合併前に使い切ってしまうという動きが各地で見られる。また、合併特例債によって様々な施設建設事業が計画されており、その建設需要が見込まれている。例えば、合併特例債の発行第一号となった、兵庫県篠山市（1999

15) 丹後6町合併における青年会議所及び会員企業の動向については、芳野俊郎「市町村合併と地場・中小企業」(岡田他編、前掲書)、参照。

16) 日本経済団体連合会ホームページ、<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2000/067.html>による。

年4月合併)の場合、「1999年度から2008年度までに約190億円の特例債を12事業につぎ込む予定」であり、具体的には「廃校になった中学校を改築した『篠山チルドレンミュージアム』(総事業費18億5000万円)、蔵書23万冊の『中央図書館』(同19億9000万円)、市役所の隣に建設される『市民センター』(同26億6000万円)」などの建設需要が生まれた。このような合併特例債による建設市場の創出は、「長引く不況にあえぐ建設業界にとっても千載一遇のチャンス」であり、「ゼネコン各社は、虎視眈々と各地域の動向をうかがっている」と報じられている¹⁷⁾。構造不況に陥っているゼネコンが、起死回生のための一つの市場として、合併特例債市場を位置付けているといえる。

合併特例債にともなう建設事業規模は、現行の普通建設事業の1.3倍程度とされ、そのうち約3分の2を、政府が交付金として後年度負担することになっている。仮に、3200自治体が、政府の目標どおりに1000の自治体に集約されるならば、10兆円余りの行政投資が新たに発生すると予想される。このような「アメ」の大盤振る舞いは、政府の進めようとしている行政コストの削減に反する不合理な支出であるといえる¹⁸⁾。

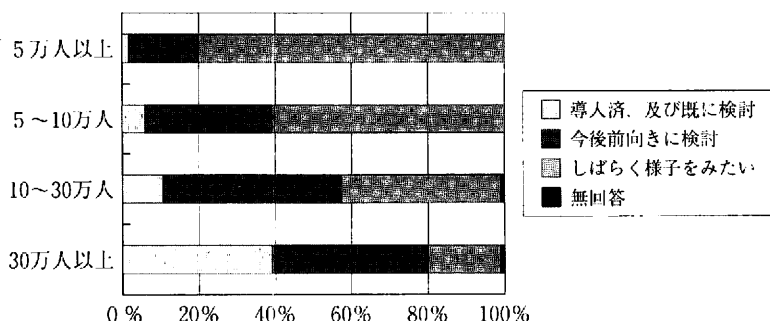
さらに、以上の新市建設計画にともなう建設需要に加え、大規模化した新自治体によるPFI市場への期待も高まっている。というのも、第1図から分かるように、PFI事業は、自治体の人口規模が大きくなればなるほど、その導入を検討したり、現に導入したりする比率が増大するからである。

第二に、今回の大合併については、建設業と同様に不況に喘いでいる情報関連産業が積極的な市場拡大に乗り出していることが大きな特徴である。これは、例えば500平方キロメートルを超えるような広域合併が行われることになると、市役所から遠く離れた周辺部の旧町村の住民への行政サービスが格段に低下す

17) 以上の引用は、『読売新聞』2003年2月22日付 特集記事「特例債を逃すな ゼネコン東奔西走」による。なお、合併特例債にともなう財政負担及び「合併バブル」の問題については、川瀬憲子『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社、2001年が、詳しい。

18) 合併特例債の歳出規模については、重森暁『入門現代地方自治と地方財政』自治体研究社、2003年、114-115ページによる。

第1図 自治体におけるPFIの導入可能性（人口規模別）



資料：平成13年度内閣府委嘱調査「PFIに関する全国自治体アンケート」（回答率81.3%）。

ることになるため、総務省が率先して、情報技術を活用することで市役所からの行政情報ネットワークの端末を支所や郵便局において対応することを推奨しているからである¹⁹⁾。このため、例えば、日立製作所の情報サービス部門が出版した著作には、「平成の大合併が何より明治や昭和のそれと大きく異なっているのは、行政運営に情報システムが深く関っており、情報システムの統合抜きには考えられないということである」という表現がなされている²⁰⁾。今回の広域合併によって、情報機器や光ファイバーケーブル、さらに統合ソフトの開発とメンテナンスという分野において、新たな市場が創出されるわけである。ただし、端末が旧町村役場や郵便局に設置されたとしても、それによって代替される行政サービスは限られているし、高齢化が進む地域においては端末を自由自在に操作できる住民も限られていることに留意しなければならない。

こうして、「平成の大合併」は、単に国からの「強制的押し付け」ではなく、成長志向型企業家や建設業、情報産業など特定産業への利益誘導による受容基盤の創出によって、「自主的」に推進されることになる。

19) 総務省ホームページ、<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>、による。

20) (株)日立製作所・前田みゆき他『市町村合併と情報システム』日本経済評論社、2002年。

2 位相

では、現実には、市町村合併はどのような局面になっているのだろうか。まず、すでに述べたように今回の「大合併」の大きな特質として、「昭和の大合併」と異なり、農村型合併に加え、都市型合併が推進されていることが指摘できる。

その都市型合併においては、この間の地方分権のなかで制度化され、都市計画権権限をある程度移譲された「政令市」²¹⁾、「特例市」²²⁾の指定や市制施行を目指して、一ランク下位にある都市や町村が周辺町村を包摂する広域合併を推進していることにある。とりわけ、合併特例法において、指定要件が緩和されたことが、それを煽っているといえる。例えば、政令市については、従来人口100万人超を日安にしていたものが、人口70万人で、また市制施行については従来5万人超を日安にしていたものが3万人で可能とされたのである。

このような動きの代表例が、政令市を目指した「さいたま市」の合併であり、それに続く静岡市と清水市との合併²³⁾、そしてこれを追う岡山市の合併への動きである。岡山市では、道州制導入をにらみ、「州都」指定を目指し、広島、高松と競争するため、人口70万人を超える「政令市」の実現を目指しているのである²⁴⁾。また、津市や大垣市など中規模都市では、この間制度化された「中核市」の実現をめざし、人口30万人の確保を目標にした広域合併をすすめている。津市では、県都でありながら、県内人口第1位都市の四日市市の人口を下

21) 中核市は、1995年度から施行された制度であり、「指定都市が処理することができる事務のうち、中核市が処理するよりも都道府県が一体的に処理するほうがより効率的な事務を除き、中核市に対して委譲」するものであり、指定要件は人口30万人以上、面積100平方キロメートル以上とされている（市町村自治研究会編『改訂版 Q&A 市町村合併ハンドブック』ぎょうせい、1999年）。

22) 特例市は、2000年度から施行された制度であり「中核市に権限委譲されている事務のうち、都道府県が一体的に処理するほうがより効率的な事務を除き、特例市に対しても委譲」したものであり、指定要件は人口20万人以上とされている（同上書）。

23) さいたま市については定方弘光「合併後のさいたま市を検証する」『自治と分権』第9号、2002年10月、静岡市については二橋、前掲論文、参照。

24) 岡山市での合併への動きについては岡山市職員労働組合自治研推進委員会『岡山市政の今日と明日』第148号、2003年5月号、参照。

回するため、「県都維持」の危機意識が煽られている²⁵⁾。いずれも、「より強い自治体を目指す都市間競争」が組織され、「企業に選んでもらえる」環境づくりに向けた地域内の政官財の「成長同盟」が形成されているといえる。

他方、農村型合併の場合、財政力あるいは地域経済力のない自治体が合併する例が多い。そういう意味では、地域内の政官財「危機打開同盟」が合併への推進力になっているといえる。ここでも、前述したJC会員企業が、合併推進の中心になっている場合が多い。加えて、先に述べたように、財政的な見通しが立たない自治体の首長が、「大政奉還」意識を抱いて、苦勞して自治体を運営し続けるよりは、首長の職をすすんで投げ出す道を選んでいることが、合併への動きを加速しているといえる。

現に、京丹後市の新設合併を決定した京都府の丹後6町の場合、真っ先に合併の推進役となったのは、以前から合併キャンペーンを展開していた峰山青年会議所と丹後町及び弥栄町の町長であった。

丹後地域での広域合併必要論を早くから展開してきたのは、社団法人・峰山青年会議所である。全国組織である日本青年会議所の方針に合わせて、90年代末から広域合併に関するキャンペーンを、同会議所の設立エリアである丹後6町内で実施してきた。2001年12月からは、毎月、機関紙である『峰山青年会議所新聞』（発行部数2万1700部）において、合併をめぐる全国情勢、制度、法律等を紹介したり、独自アンケートを実施して、合併推進の運動を行ってきた。

峰山青年会議所は、1966年に設立され、59人の会員、156人のOBを擁している。2000年9月には、会議所創立35周年記念事業として、「1人でも多くの丹後の人たちに広域合併についての情報を伝え理解して頂きたいという思いで」吉本興業による新喜劇「力を併せ」を講演したのに続いて、会議所内に合併推進室を設けて広域合併を推進する体制をとった²⁶⁾。

25) 津市の合併運動については立石芳夫「規模拡大により県都を守ろうとする三重県津市」(山田公平他編『市町村合併と自治体自立への展望』自治体研究社、2003年)、参照。

26) 『峰山青年会議所新聞』第411号、2001年2月25日付。

もっとも、峰山青年会議所の合併推進論は、決して丹後地域固有の問題から組立てられているわけではなく、機関紙での主張は、「少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村を取り巻く情勢が大きく変化している中、市町村の行政サービスの水準を維持・向上していくとともに、行政の効率化を図るため、市町村合併を求める声が各地で高まっています」²⁷⁾ というように、総務省の主張する一般論をそのまま引用しているにすぎない。2002年度の同所理事長あいさつにおいても、前述と同じ情勢記述をしたうえで、「また、今後は『地方の時代』『地域間競争の時代』であるとも言われています。こんな時代を乗り切り、活気あるまちとして生き残って行くには、丹後6町の広域合併が将来の丹後を描く上で、現在考えられる最良の新しいまちづくりの手段であると考えます」²⁸⁾と述べるに留まっており、広域合併が何故最良の手段であるかについては深く展開されていない。

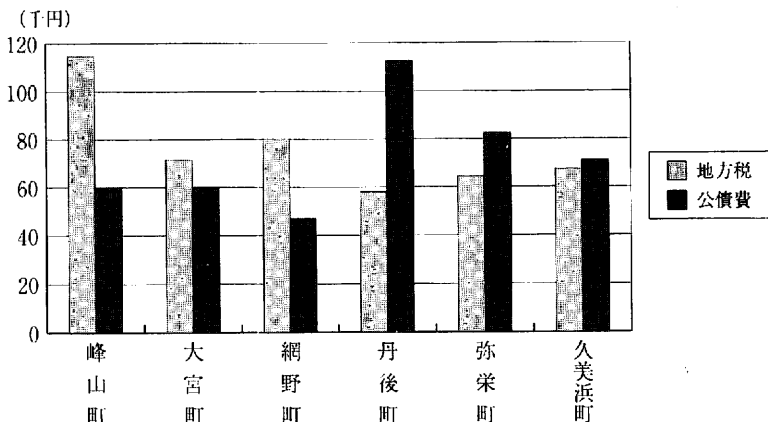
一方、6町理事者のなかで、最も合併推進に積極的であったのは、故・相見丹後町長（合併協議会初代会長であったが、病気のため2002年5月に逝去）であった。相見氏は、丹後町商工会長も歴任しており、町長就任後は「過疎化に歯止めがかからない。このままでは財政的に運営困難」であるとして、もっぱら財政危機の視点から合併を強く主張していた。同様に、弥栄町長も、財政危機の視点から合併を推進する姿勢をとった。

ちなみに、6町の財政状況を比較すると、峰山町と他5町、とりわけ丹後町、弥栄町との財政力の格差が目立つ。2000年度の住民1人当たり地方税は、峰山町が11.4万円であるのに対し、最低の丹後町は約半分の5.7万円、弥栄町は6.4万円にとどまる（第2図）。また、支出の面では、1人当たり公債費が最も多いのは丹後町の11.3万円であり、以下弥栄町の8.2万円、久美浜町の7.1万円、峰山、大宮両町の5.8万円、網野町の4.6万円が続く。丹後町や弥栄町では、90年代に積極的な建設投資、ハコモノづくりが行われ、それが強く影響している

27) 同上。

28) 峰山青年会議所、ホームページによる。

第2図 丹後6町の住民1人当たり地方税額及び公債費（2000年度）



資料：各町決算カードから計算。

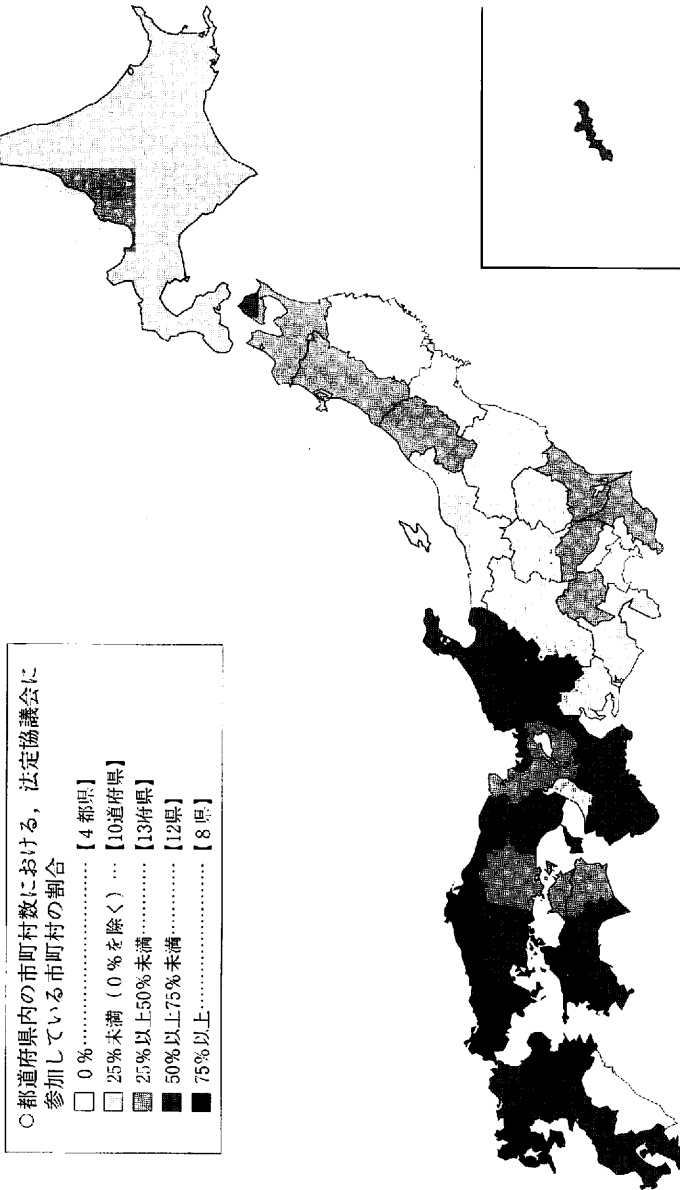
といえる。結果として、住民1人当たり公債負担額は、最高の丹後町と最低の網野町では2倍以上の格差がある。仮に合併されたとすると、丹後町や弥栄町民の高額な公債費負担は軽減し、代わって網野町をはじめとする新市の住民に均等に負担されることになる。その意味では、財政危機に陥った地方自治体の首長ほど、合併に傾斜する傾向が強いといえる。

だが、このような受容基盤があるとはいえ、「平成の市町村合併」は当初目標であった1000自治体への再編にはほど遠い状況にある。『日本経済新聞』の予測によれば、2005年3月末までに2000弱ほどになる見通しである²⁹⁾。しかも、合併への動きは、かなり大きな地域的不均衡性を帯びている。

第3図は、2003年6月19日時点で法定合併協議会に参加している市町村の比率を、都道府県別に示したものである。75%以上の市町村が参加しているのは岐阜県、鳥取県、島根県、山口県、愛媛県、大分県、佐賀県、長崎県の8県であり、いずれも西日本に位置している。これに対して、法定合併協議会がまったく無いところも、岩手県を始めとして4都県存在する。全体として、「西高

29) 『日本経済新聞』2003年10月30日付。

第3図 法定合併協議会への参加市町村割合 (2003. 6. 19現在)



資料：総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/gapet/index.html>)。

東低」の進行状況にあるといわれる所以である。そして、このこと自体が、町村合併促進法に基づいて、国の合併計画目標の98%をわずか3年間で達成した「昭和の大合併」の徹底性との大きな差異を示している³⁰⁾。

もっとも、「昭和の大合併」においては、国と都道府県による強力な「上からの合併推進」政策がとられたことが大きな要因であり、全国各地で村の分村を含め文字通り「血の雨」をみるような地域紛争が起きた点に留意すべきである³¹⁾。これは、何よりも当時の住民の生活圏域に直接関わる行政区画の変更を迫ったためであると考えられる。ところが、今回の「平成の大合併」では、「昭和の大合併」時のような深刻な地域紛争に発展している事例はほとんどなく、しかも市町村の主催する合併問題に関する住民説明会への参加状況も一般的に低調であるという。「昭和の大合併」において、旧村レベルの直接的な生活領域を超えた自治体が一旦形成されてしまったことにより、それよりもさらに拡大した広域合併自治体に対する関心度が低くなっているためであるといえる³²⁾。

では、「平成の大合併」における地域的不均等性は何によって生みだされているのだろうか。まず、一般論として、戦後の地方自治制度下における自治組織の培養と、近年の地方分権化のなかで、地方自治体の「自主性」が尊重されるとともに、住民投票をはじめとする様々な形態で住民の意向を重視するようになった点が指摘できる。さらに、「昭和の大合併」以来の市町村の枠組みをめぐる歴史的条件や、現況の地域経済及び地方財政の状況に加え、今回の合併政策に対する知事の姿勢の違いなどによっても規定されているといえる。現に、圧倒的多くの知事が政府の合併推進政策に基づいて推進姿勢をとるなかで、福島県の佐藤知事や長野県の田中知事が、非合併を選択した市町村も支援する政策を打ち出している。福島県では、2003年1月に、合併しない市町村に対して

30) 全国町村会『全国町村会史』1958年、186ページ。

31) 同上書、167-173ページ。

32) この点については、元・京都府大宮町助役、養父秀是氏（現大宮町区長会副会長）からのヒアリング（2002年8月19日）等から示唆を得た。

も「福島県市町村行政支援プラン」を策定し自治能力の向上めざし支援することを決めている³³⁾。また、長野県も、2002年10月に、町村長が合併に慎重な姿勢を示している泰阜村、坂城町、小布施町、栄村の4町村と県とで「市町村『自律』研究チーム」を設け、調査研究を進め、2003年度に「市町村『自律』支援プラン」を策定し、合併せずに自律を選択した市町村に対し県職員の派遣などによる支援措置を行っている³⁴⁾。

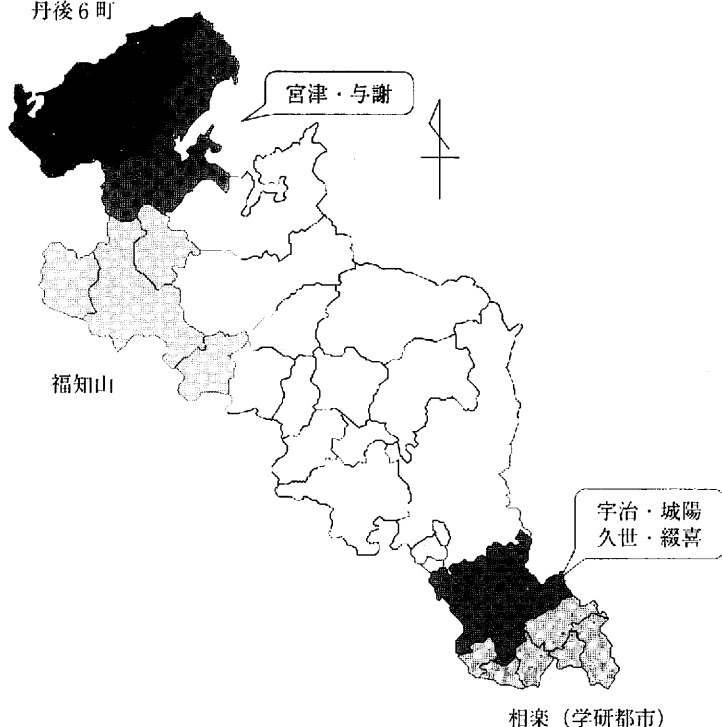
とはいえ、同一知事の下でも、市町村の合併への動きには不均等性が存在している。この点を、京都府を例にとりて、見ておきたい。第4図で示したように、京都府内では、2003年10月1日時点で、京都府北部にあたる丹後6町で京丹後市の新設合併が決定されたほか、宮津・与謝地域1市4町及び、福知山地域1市3町の法定合併協議会が協議を続行中である。他方、京都市南部の都市化地域に属する宇治・城陽・久世・綴喜地域4市3町合併及び、関西学術研究都市が建設中の相楽地域7町村合併については、任意合併協議会がはつくられたものの、法定合併協議会への移行は頓挫した。市町村の足並みが揃わず、京都府が当初描いた合併パターンは実現しなかった。前者は、宇治市が中心となって中核市指定をねらった合併構想であり、後者は市制移行をねらった構想であった。

このように、京都府内の合併への動きは「北高南低」という状況となっている。その原因は、京都府内における地域経済の不均等発展と、それにとまなう地方財政の見通しの不均等性に求められる。第5図は、「事業所・企業統計調査」に基づいて1996年から2001年にかけての事業所・従業者数の動向を市町村別に比較したものである。これによると、丹後地域をはじめとする北部3地区では、事業所及び従業者数の減少幅が、南部に比べていずれも大きいことがわかる。丹後では、地場産業であった織物業の後退と農業の後退による影響が大きい。地方税収入の基盤となる地域産業の見通しが暗いことから、少なくとも

33) 福島県ホームページ、<http://www.pref.fukushima.jp/kouiki/pdf/gyouseishien.pdf> による。

34) 長野県ホームページ、<http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/gappei/j-plan.pdf> による。

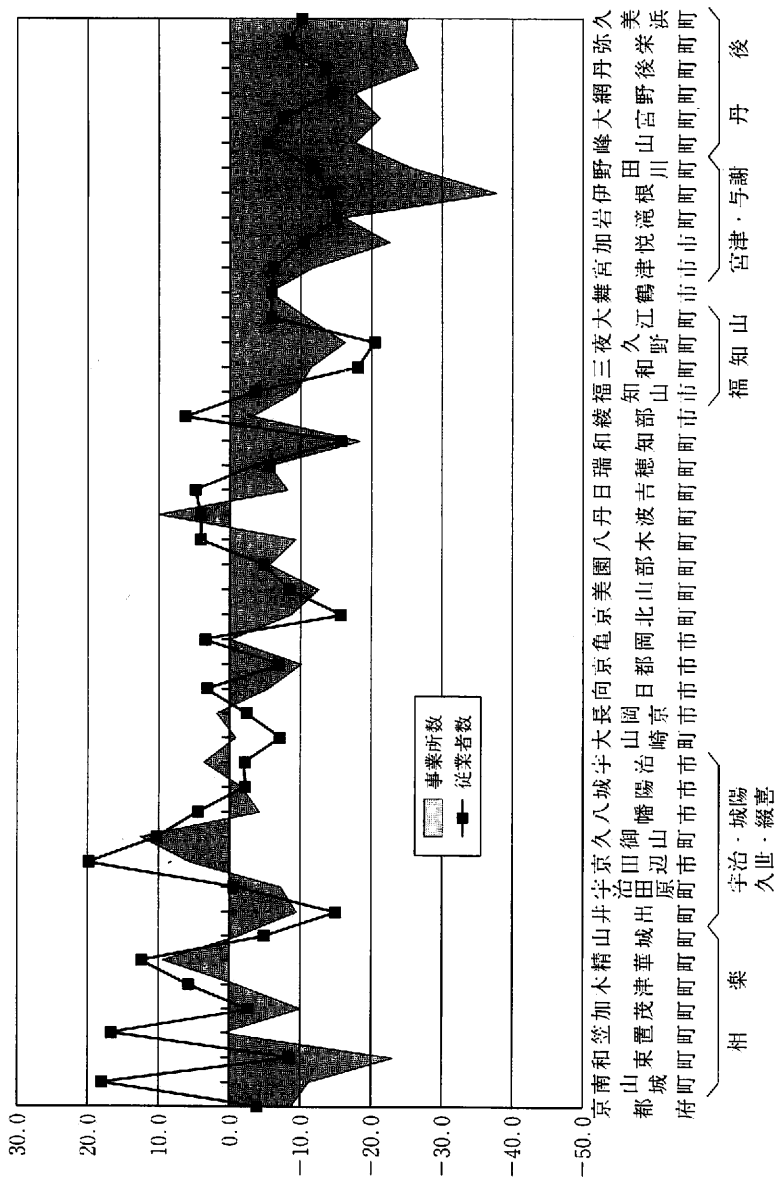
第4図 京都市市町村の法定合併協議会参加状況 (2003.6.28時点)
丹後6町



自治体トップのところでは「新たな起爆剤」を求めて比較的スムーズに合併推進論が浸透したといえる。

ところが、南部では、全面的に衰退局面にある北部とは異なり、地域内に不均等性が目立っている。例えば、宇治・城陽・久世・綴喜地域では、住民アンケートによって、合併協議会からの離脱を宣言したのは久御山町と京田辺市であった。いずれも、事業所の増加率が高い上、財政的にも十分に自立していける基盤をもった自治体である。また、相楽地域においては、木津町が住民アンケートの結果と議会での議決を尊重し、町長が法定合併協議会への不参加を表明する。この木津町も、相楽地域のなかでは従業者数が伸びているうえ、最も

第5図 京都市内の事業所・従業員数増減率（1996～2001年）



資料：事業所・企業統計調査

財政的に余裕のある町であった³⁵⁾。

さらに、一見スムーズに合併調印が行われた丹後6町及び北部の2つの法定協議会でも、地域内部には根強い異論が存在したことに注目しなければならない。丹後6町では「丹後6町の合併問題を考える住民会議」が結成され、全町で合併の是非を住民投票で決めるための条例を制定する直接請求運動を展開した。最終的に、全有権者の4割近い署名を集めたものの、町議会において条例案は一斉に否決されてしまうことになった。なかでも、久美浜町では有権者の49%、丹後町では同じく48%の署名が集められており、民意を尊重する立場に立つならば、条例制定をしてしかるべき数字に達していた。丹後6町では、住民アンケートによって、この6町合併の是非を問うこともなく、行政が主導して合併を強引に進めたといえる。だが、町民の意見が二分するなかで、住民の合意なしに合併をすすめたことは、新市づくりへの住民の参加意欲を低下させる恐れが強い。

ところで、丹後6町のなかで、住民投票条例制定要求の対有権者比率が高かった久美浜町と丹後町は、新市の中心となる峰山町から見ると、いずれも最も周縁にあたる地域である。とりわけ久美浜町には公営病院があり、その存廃が、住民にとって最も大きな懸念材料となった。また、丹後町は過疎化が激しく、さらに地域が衰退するのではないかという不安が広がったといえる。このような周辺部住民の不安や不満は、人口規模の拡大のみを追求した「平成の大合併」と、住民の生活領域としての地域との矛盾が、顕在化したものであるといえる。あるいは、「団体自治」の量的拡充のみに走り、「住民自治」を空洞化させることへの自治体の主権者である住民の反発であるともいえよう。

このような周辺部住民の反発を予想して、今回の合併特例法では合併した旧市町村単位に地域審議会を置くことができたとした。しかし、同審議会は、10年～15年の時限つきで認められるものであり、行財政権限を伴わない諮問機関

35) 谷上晴彦他「京都府内における市町村合併の位相」(岡田他編、前掲書)、及び京都大学経済学部岡田ゼミナール、前掲書、81-94ページ参照。

にすぎない。このような地域審議会制度では、周辺部住民の不安が払拭できないため、2003年11月にまとめられた地方制度調査会答申では新たに「地域自治組織」制度導入の提言が盛り込まれた。新たに「法人」形態も認めることとしたが、やはり時限的な機関としてのみ認められるものであり、地域協議会の構成員は公選制ではなく、財源も基礎的自治体からの再配分によって運用されるというように、大きな限界性を有するものに留まっている。このため、新聞からも「最終答申では『地域自治組織』など新たな制度を設けた。住民自治の強化をうたってはいるが、課税も借金も認めなかった。合併による住民の不満を取り除くための『装置』としか思えず、住民の自己決定権を保証したとは言い難い」という厳しい批判がなされた³⁶⁾。

お-わ-り-に

以上で述べてきたように、「平成の大合併」は、財政危機を直接的な契機としつつ、多国籍企業の蓄積活動に対応した「グローバル国家」に適合的な地方制度の再編策であるといえる。いわば「資本の活動領域」に合わせた自治体領域の再設定であり、とりわけ多国籍企業の本社や支店機能が立地する大都市部、地方中核都市の都市型合併が要請されることになる。これは、同時に、その地域における成長志向型企業家層と「都市間競争」に生き残ろうとする自治体幹部による「成長同盟」の内在的要求とも重なるものである。他方、農村部では、政府による地方財政支出の削減圧力のなかで「合併するしかない」とする自治体幹部や一部成長志向型企業家による「危機打開同盟」が受容基盤となっているといえる。

しかしながら、このような「グローバル国家」の論理による地域再編は、高齢化のなかでより狭域的な領域で生活するようになっている住民の利害と鋭く対立せざるをえなくなる。「資本の活動領域としての地域」と「住民の活動領

36) 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003年11月及び『京都新聞』2003年11月14日付、参照。

域としての地域」が真っ向から対立し、地方自治体の領域をめぐるせめぎ合いが先鋭化することになる。とりわけ、条件不利地域にあり、住民の自治意識が培われ、地域づくりの努力が積み重ねられてきた自治体の住民ほど、自らの自治空間である現自治体領域での自立を志向する傾向にあるといえる。例えば、福島県矢祭町、山梨県早川町、長野県栄村、泰阜村、新潟県津南町、岐阜県白川村、奈良県山添村等、県境に位置する条件不利地域で独自の地域づくりを展開してきた自治体が、次々と「非合併」、「自立」を宣言、選択していることはその証左である。

このような自主的な動きは、かつての「明治の大合併」や「昭和の大合併」でも見られなかった事態であり、「合併史の上に、新たな段階を画する意義をもつもの」³⁷⁾である。つまり、戦後日本における地域住民主権の定着と新たなまちづくりへの気運が、合併問題を機に着実に広がっているといえる。

しかも、国土及び個別地域の持続的発展にとって、基礎的自治体における住民自治の充実が、極めて重要であることを、最後に述べておきたい。すでに別稿³⁸⁾で詳しく論じたように、地域経済の発展のためには、できるだけ狭い空間単位で地域内再投資力と地域産業連関を構築していくことがもっとも重要であり、それを基礎細胞として、より広域的な投資主体を積み重ねて、重層的な地域産業構造をつくることが望ましいといえる。そうすれば、広域的な規模での地域経済力も強化されることになる。このような地域内再投資力を育成し、組織することこそ、経済のグローバル化のなかで産業空洞化が進む現代において、地方自治体が行わなければならない産業政策の基本方向である。しかも、産業政策と住民の生活向上とを結び付けるには、できるだけ狭い領域での住民の自治と政策形成・実施への参加が必要条件となる。そうすれば、基礎的自治体が核となって、ひとつの地域のなかでの産業の発展と生活の向上、景観や文化資

37) 山田、前掲論文、254ページ。

38) 拙稿「農山村自立の経済学」(加茂編、前掲書)及び高橋彦芳・岡田知弘『自立をめざす村』自治体研究社、2002年を参照されたい。

産の維持拡大が、有機的に連携しながら可能となり、グローバル競争下であっても個性の輝く地域を形成することができるのである。もちろん、すべての行政サービスを基礎的自治体が担う必要はなく、広域的な事務組合や連合体をつくることによって、小規模自治体を相互補完することもできる。

ところが、市町村合併によってこのような複合的な細胞構造が崩れ、単一の自治体の空間規模に統合されると、地方財政の投資総額が一時的に増えたとしても、その多くが重点投資で一部地域につき込まれ、他の地域は取り残されることになる。この点は、政令指定都市化をめざした大都市型合併でもいえることである。現状の政令指定都市においても、区的地域的個性を考慮しない行財政体制であるため、地域産業施策の効果はあがっていない³⁹⁾。大都市では、合併ではなく、むしろ東京都のように区に対して自治権能を付与するような「狭域的自治制度」を確立することが求められているといえる。

一方、市町村内や都道府県内、国土内で必然的に生じてくる地域的不均衡発展については、それぞれの領域ごとでバランスある発展ができるよう、上級政府が広域的に補完しあう支援・リンケージ制度を設けて対応する必要がある。

とりわけ、急速な勢いで「投資国家」への道を歩んでいる日本の物質代謝関係は極めて不安定な状況にある。世界には米国や英国などの投資国家が現に存在しているが、これらの国と日本とでは決定的な違いがある。すなわち、日本は穀物自給率が30%、石油の自給率がほぼ0%であるのに対し、米英両国とも国内に盤石な食糧供給源及び石油資源を保有しているということである。ここに、日本の急速なグローバル化が孕む危うさがある。ひとたび中東での戦乱が長期化したり、農産物輸出国での天候異変がおこれば、国内の経済的な再生産が大きく攪乱されるだけでなく、人間が生活するために絶対必要な食料・エネルギー源さえ確保できなくなるという危機が現実化しつつあるといえよう。かつて、アダム・スミスが英国の重商主義政策を批判して、ローマ帝国崩壊の歴

39) 桑原武史「大都市自治体の産業政策」(安井国雄・富澤修身・遠藤宏一編『産業の再生と大都市』ミネルヴァ書房、2003年)。

史を振り返りながら「どこを根拠に営むかは、ほとんどどうでもいい」商人を優遇するのではなく、国内の農業・農村に対して生産的投資を行うべきであると警告したことが、現代の日本で現実味をもって響きわたっているように思われる⁴⁰⁾。

40) アダム・スミス、水田洋監訳・杉山忠平訳『国富論（2）』岩波文庫、2000年、第三編を参照されたい。