

## 市町村合併に関する一考察

——広島県を中心として——

森 井 昭 顕\*  
八 百 野 勇\*\*

### は し が き

21世紀に入り、経済社会の変革が進行しつつある。金融ビッグ・バンによる金融関連の規制緩和、および会計ビッグ・バンによる時価会計および連結決算の導入、あるいは独立法人化への移行など、さまざまな動向が、21世紀初頭の日本社会を包んでいる。グローバル化の波は、否応なしに襲いかかり、企業の海外進出、国内的にはリストラ（Restructure）、大きな政府から小さな政府への移行、国家権限から地方への権限転換、さまざまな分野に渦巻いている。

少子化および高齢化という人口構成の変化、経済社会の環境変化、地方分権推進に対する多様化および広域化、地方行政に対する課題は山積されていると考えられる。このような変革に対応するために、市町村合併が叫呼されているのである。そこで、われわれは広島県を中心とした市町村合併に関して、一つのモデルについて考えてみたい。最適な市町村合併が存在するのであろうか。合併しない場合にはどのようなデメリットがあるのか。私の些細な頭で、発表された資料をもとに取扱いたいと思う。しかしながら、愚鈍なる能力では、考察すべき誤謬、考え方の偏見、あらゆる事柄の相違など、多々存在することであろう。それらすべては私自身の責任であり、叱責を免れるものではないことを附記する次第である。

### I 市町村合併パターン

平成12（2000）年12月17日の県民だよりに、第1図のように17自治体に再編すべ

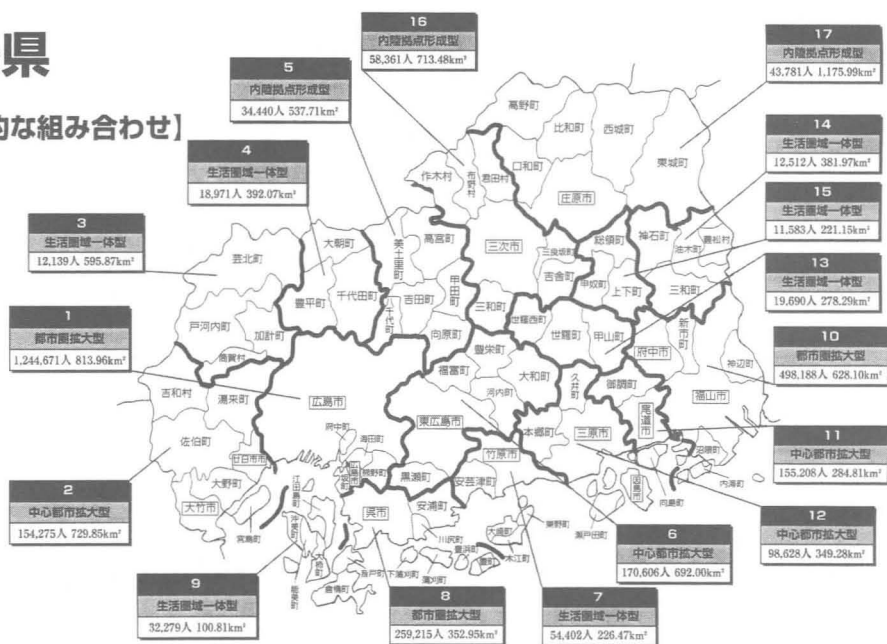
---

\* 広島経済大学経済学部教授

\*\* 広島県環境生活部循環型社会推進室

# 広島県

## 【基本的な組み合わせ】



■人口は平成12年10月1日現在（国勢調査速報値）

第1図

き組み合わせ、つまり合併パターンが掲載されている。この組み合わせは、広島県広域行政検討委員会の提言を踏まえて、広島県市町村合併推進要綱として策定されたものである。この要綱は市町村合併の必要性、および市町村合併推進に向けて、県の取り組みが示されている。市町村合併の基本的組み合わせは、通勤、通学、日常の生活圏、ごみ、およびし尿など、広域行政サービスの一体性による客観的な結びつき、その他種々なる総合的判断に基づいて作成されたと述べられている。しかしながら、島嶼部や中山間地域など、この基本的組み合わせに不満を表明している地域も存在している。また越境による合併を希望しているケースもあり、合併特例法の適用期限である平成17（2005）年3月31日までに、市町村合併が達成されるであろうか、不安な側面も多くかかえているのである。さらに地域的イデオロギーが強く、反発し、合併への推進力が減退している面も見えてとれる。

市町村は市町村合併によって足腰を強め、小さな役場では対応できない介護保険、廃棄物処理、専門職員の配置などが掲げられる。政府は政令指定都市、中核都市、特例都市などと権限に差をつけている。さらにこれを拡大して都道府県あるいは道州制の採用まで飛び出している。また合併しない小規模な市町村からは、実質的に自治を取り上げ、都道府県の直轄管理にする構想まで、経済財政諮問会議のなかに

現存しているともいわれている。

さらに市町村合併で地域が広がれば、小単位の住民自治の仕組みも同時に検討課題となる。福祉、教育、環境など、行政だけで解決できない分野が増えるからだとして、平成14（2002）年1月1日、日本経済新聞に掲載されている。何といても、グローバル化による地域経済の衰退、少子化、高齢化、総人口減少による過疎化、さまざまな社会現象が、われわれに襲いかかっていることも事実である。従って市町村合併に対しては、各地域の将来像構想を深刻に考察する必要があるのである。

## Ⅱ 市町村合併の必要性

市町村合併が何故必要であるのか<sup>(1)</sup>ということは、生活圏の拡大、少子・高齢化の進行、地方分権の推進、新たな行政課題、国・地方の厳しい財政状況などが掲げられている。

### (1) 生活圏の拡大

交通や情報通信手段の発達により、通勤、通学、買い物、医療など、日常生活の生活圏が、現在住んでいる市町村を越えて、ますます広域化してきている。このような生活圏の拡大に対応した広い視野での総体的な町づくり、およびサービスを行う必要が生じてきたことである。

### (2) 少子・高齢化の進行

広島県では少子・高齢化が進んでおり、特に小規模な町村では、コミュニティーや小中学校の維持すら困難な地域が存在している。このような状況において、介護および福祉、教育などのサービスの維持・向上が課題となっている。特に単独市町村では解決できない社会環境など、広域化および高度に多様化するニーズに的確な対応が求められているのである。高度情報化や国際化などによる新たな課題、さらに環境対策、介護保険などの専門職員を確保し、的確に対応することが求められている。このような諸課題に、小規模な町村では単独で対応することは困難になっている。これらは新たな地方行政の課題でもある。

### (3) 地方分権の推進

少子・高齢化の急速な進展、広域化および高度・多様化する住民ニーズへの対応、個性豊かな地域社会の形成など、新しい時代に対する課題がうっ積している。このような住民への身近なサービス提供は、市町村が自らの判断と責任において、決定し実施することが、ますます重要になってきている。個々の市町村が自立し、地方行政の役割を担うことが要求されている。もはや地方分権は実行段階にあり、住民

に身近な行政は市町村で責任を持ち、そのための体制整備が必要になっているのである。

#### (4) 国・地方の厳しい財政状況

わが国の財政状況は、国と地方を合わせた借金の合計額が700兆円にも達する見込みと、厳しい財政状況にある。将来世代のために、財政健全化が急務であり、市町村においても限られた財源で基幹的行政サービスの提供に支障が生じないように、効率的な財政運営が求められている。一般的に小規模市町村では財政基盤が弱く、合併により基盤を強化し、行政サービスの維持・向上のために効率化が大きな課題となっているのである。

さて市町村合併によるメリットは何であるか。まず広域的視点に立った町づくりと施策が展開できる。つまり、広域的な視点で、道路および公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニングなど、町づくりをより効果的に検討・実施することが可能であり、環境問題、水質源問題、観光振興など、広域的な調整・施策など必要な課題について有効な事業展開が行える。さらに住民サービスおよび住民の利便性の向上が計られる。つまり利用可能な窓口サービスを利用できる施設が増加する。また生活実態に即した小中学校区が設定され、利用が制限されていた他市町村の公共施設を効率的に配置し、類似の施設の重複を避け、図書館やスポーツおよび文化施設などの利用範囲が拡大する。さらに福祉など専門的で高度化および多様化に対応したサービスが可能になる。小規模な町村では設置が困難であった都市計画、あるいは国際化および情報化、女性政策など、専任組織を設置し、それら専任職員を配置することによって多様な施策が可能になり、採用が困難であった。また十分に確保できなかった福祉士、保健婦、土木・建築技師などの専門職員を採用し、専門的で高度なサービスが可能になる。

市町村合併により、市町村規模の拡大とイメージアップし、都市機能も充実し、地域としての魅力も増大し、新たな企業の進出および若者の定着が可能になり、にぎわいのある町並みの整備が図られ、産業の活性化およびプロジェクトの誘致が期待できるのである。加えて行財政の効率化が図られ、少ない経費でより質の高いサービスが可能になる。つまり総務および企画などの管理部門の効率化が図られ、事業部門に多くの職員を配置することができ、サービスレベルの向上を図りながら、職員数を全体的に削減し、スケールメリットにより少ない経費で高い水準のサービスを提供することもでき、経費削減とともに財政規模が大きくなり、大規模事業や高い機能をもった施設整備が可能になる種々なるメリットが考えられている。

### Ⅲ 市町村合併の意義

前節において広島県における市町村合併の必要性に関して一瞥したのであるが、一般的な市町村合併の意義<sup>(2)</sup>について整理する。市町村合併は住民のためのものであるということが主眼となっているのである。

(1) 市町村合併は自治能力向上のためである。市町村は基礎的自治体であるから、住民に最も身近で、住民の声が最も反映しやすい総合行政サービス体である。総合行政体ということは、縦割りの弊害を除去し、住民の選択と負担により効率的行政を行える体制である。市町村中心の地方自治こそ住民主権による真の地方分権を実現した究極的理想像である。この理想像の実現のためには、市町村の自治能力の向上が不可避である。特に住民の期待に応えられるサービス体制を確保するためには、人材の確保が急務である。市町村規模が大きくなれば、マンパワー層が厚みを増し、専門的人材の確保、最先端課題、つまり福祉、環境、教育など身近な分野の研修への職員参加が可能となる。このようなさまざまな課題を市町村自らが解決していかなければならない。

(2) 市町村合併は地方行政の構造改革でもある。現在は電話、ファックス、インターネットと情報ネットワークが張りめぐらされ、住民の生活行動域は大きく広がり、公共サービスの受益を受ける範囲は、その納税される市町村の枠を越えている。市町村の行政規模拡大は受益と負担の一致という観点からも不可避である。

(3) 市町村合併は社会システムの変化に対する対応策である。少子高齢化ということは、税金を負担する人が減り、税金を使う人が増えるということである。市場原理に立った厳しい社会、自己決定、自己責任、自己負担の社会が、これからの共通価値観であるとしても、必要最小限のセーフティーネットは認められるであろう。このセーフティーネットの費用は、社会の活力をそがずに公費で負担するならば、薄く広く負担せねばならない。失業対策、中山間地域などの条件不利な地域対策がセーフティーネットとして残るのであるが、できるだけ多くの住民の薄い負担により、地域対策を行っていくことが肝要である。

(4) 市町村合併は行政側からの科学技術の発展の果実を活用する方策である。IT革命といわれる情報通信技術の発展は、行政内部の事務処理の効率化にとどまらず、住民と行政のかかわり合いも大きく変化してくるのである。自宅にいながらの電子申請や書類の交付、インターネットの双方向機能により、住民参加の手法、形態が大きく変わってくるであろう。このような情報通信技術の発展の果実を行政に有効活用し、空間、時間を超えたコミュニケーションを可能にするインターネットの

メリットを最大限活用すれば、行政の枠を一層広げていくことも可能である。

(5) 市町村合併は21世紀の新しい地域のまちづくりである。市町村合併は単に市町村の枠を取り払うだけでなく、地域の人材、文化、産業などの地域資源を有機的に連携し、活用しながら、固定観念から脱却した新しいまちづくりを行う絶好の機会である。これまでの市町村の枠にとらわれた地域振興を超えて、新しい枠組によって新しい発想に立ったまちづくりが可能になるのである。つまり行政区域で遮断されていた地域間の一体的開発が可能になり、広域的視点に立脚した施設サービスの提供により、従来と異なった高い質の住民サービスが可能になるはずである。

(6) 市町村合併は新たな時代の積極的な情報公開の幕開けでもある。これまでの情報公開は役所にある書類の住民への閲覧、行政の透明性の確保、行政の公正さの担保などの手段としてしかとらえられていなかった。しかしこれからは役所自らが積極的に行政内部に存在する問題点、たとえば道路や学校、さまざまな住民の身近に内在している問題に対する積極的な意見の陳述などを、住民に情報開示していく必要がある。それによって地方行政関係者のみならず住民の意識改革が可能であり、期待されるのである。

(7) 市町村合併は行政改革の一つの手段である。市町村合併は住民の負担を増やさず、行政サービスを落とすことなく、財源を捻出することのできる策として、画期的な行政改革手法であるといえる。これからの財政構造改革のためにも、地方行政のスリム化にも、市町村合併は避けて通れない行程である。

(8) 市町村合併は地域産業の集積を高め、地域経済の活性化に資することができる。つまり市町村合併は新たな産業集積の手段ともなるのである。すなわち市町村合併によって、一体的な市街化地域の人口規模が拡大するとともに、合併に伴う新しいまちづくりが進展していくだろう。そのことによって新たな雇用場が開発され、一層の人口増加が期待され、産業基盤の拡充も期待されるのである。

(9) 市町村合併は市町村の自己改革であり、市町村の自己実現の問題である。このような課題を乗り越えていけるかどうか、今後一層の分権を進めるためのターニングポイントである。この課題を市町村が克服できなければ、地方分権移譲は雲散霧消してしまうであろう。この課題に所要の結果を示すことができれば、地方分権は一層促進され、地方自治体制が早期に実現することが期待できるのである。

#### IV 市町村合併の効果

小泉総理大臣は地方行政体制の関連について、次のような認識を示している。

「民間にできることは民間に委ね、地方にできることは地方に委ねる。」

この原則に立って地方分権の積極的な推進による地方行政の構造改革について、次のように述べている。

「地方分権の推進のためには、住民に身近な総合的な行政主体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併によってその規模、能力を強化していくことは、地方行政の構造改革を進めるうえでも極めて重要な課題である。」

(1) 強い市町村実現のために<sup>(3)</sup>

市町村合併により、住民の自己決定、自己責任を中心とした選択と負担のシステムに支えられた効率的基礎的自治体の総合行政が展開されなければならない。選択と負担のシステムを機能させるためには、基礎的自治体、つまり住民との距離が最も身近であり、住民の声が最も反映しやすい体制であり、総合行政のサービス主体、すなわち縦割りの弊害を除去し、住民の選択と負担により効率的な行政が行える体制である市町村に、権限と財源を集中させる必要がある。市町村が住民の選択と負担のシステムを機能させるには、十分な選択肢を示すことのできる行政能力と、選択肢の実行のための財政能力が求められる。

真に住民主権としての地方分権においては、住民の監視により無駄な事業を削り、市町村職員自らが考え、その選択肢をつくっていく必要があり、政策立案能力の向上が不可欠である。社会情勢の変化などによって、福祉、環境、教育など住民に身近な分野で種々なる課題が出現するであろう。今まで以上に行政能力を向上させていくためには、人材に一層の厚みを加え、マンパワーを確保していかなければならない。そのためには市町村の規模拡大が強く求められる。

(2) 政策の継続性

少子高齢化の進展により、中山間地域、条件不利地域の住民へのサービス維持の経費はますます増加するであろう。生産年齢人口の減少により、納税者は減り続けることが予想される。過疎山村のような中山間地域、条件不利地域の住民生活を維持するためにも、市町村合併は必要である。合併により、行政経費をより多くの人々が薄く広く負担することで、住民一人当たりの行政経費は安くなり、当該地域の集落維持、住民生活を維持していくためにも、市町村合併は必要である。また今後の国土保全のためにも、勇気をもって市町村の形式的枠を捨て去る必要がある。

少子高齢化社会、言い換えれば、税金を負担する人が減り、逆に税金を使う人が増えるということである。市町村の規模が大きくなれば、それだけ固定経費の負担が軽減され、住民の薄く広い負担によって割安なサービスが可能になるということである。市町村合併は住民の負担を増やさず、かつ行政サービスを落とさずに、財

源の捻出が可能であるということである。市町村合併は少子高齢化への行政の対応策の一つの支柱である。

### (3) デメリット問題への対応

市町村合併によって、地域のコミュニティ、地域文化の喪失が生じるのではないかという点である。住民の自治活動は市町村という行政の場だけでなく、住民が自治として行うさまざまな活動は行政と無関係に、地域の伝統文化は継承され、地域の人々の力によって残っていき、維持していくことができる。むしろ合併によってなくなっていくものは役所のイベントにすぎないだろう。

市町村合併により周辺地域が取り残されるのではないだろうかということである。地域間競争の激しい今日、市町村間にサービス格差はいくぶん発生するかもしれないが、それによって不利益を被ることはないだろう。むしろ合併により広域的まちづくりが可能になれば、周辺地域を含めた住民サービスの向上につながるであろう。合併に伴い、支所、出張所の活用、地域審議会の設置、郵便局との連携などが取り計られるだろうことは確実である。

また合併により市町村の人口規模が大きくなれば、住民の声が行政に届きにくくなるといわれるが、問題は地域声をいかに大事にし、政策課題として努力し、解決するという姿勢が必要であり、行政が解決に努力していかなければならない課題であるといえる。声を聞くことも大事であるが、聞いた意見を取り入れて実行できる行政能力が必要である。聞くだけで終わってしまうのでは意味がなく、むしろ合併による市町村規模が大きくなれば、行政サービスの水準も向上する。

さらに合併により議員数が減れば地域の意見が反映されないといわれる。現行の地方自治法では、議員定数は人口に比例して逓減することになっており、合併すれば議員数は減ることになる。しかし合併後の市町村規模に応じて、必要な議員数は確保されるのであり、支障が生じるとは考えられない。

市町村が合併すれば役場までの距離が遠くなり、住民が不便になるといわれるが、広域行政機構から住民が受けるサービスは、単独市町村が提供するサービスとなんら変わらないのである。面積が広い市町村においても全く変わらないのであり、合併問題を避けて通ることはできないのである。合併した市町村も合併したゆえにすべての課題が解決されると考えるのではなく、合併後の新しいまちづくりに関して、不断の努力を重ねていく必要があり、合併のデメリットが解決され、合併のメリットが大きくなるだろう。



## V 市町村合併の推進

市町村合併の推進についての指針は、自治振第95号（平成11年8月6日）によるものである。

### (1) 市町村合併と地域社会、広域行政との関係

市町村合併は市町村のあり方に関わる重大な問題であることから、市町村の主体的な取組が必要である。同時に、都道府県は市町村を包括する広域の普通地方公共団体として、市町村合併を自らの問題と捉えたうえで、積極的に働きかけ、市町村の取組を促すことが期待される。市町村及び都道府県は平成11年の合併特例法の改正後も、平成17年3月31日までの期限は延長されていないことに十分留意し、早急に対応することが求められる。

市町村合併には、総合的な地域づくり、まちづくり、住民サービスの維持、向上、行財政の運営の効率化と基盤の強化など、多くの効果が期待されるが、他面で市町村と地域社会との関係について、市町村合併をすれば、住民の顔が見える、ぬくもりのある行政が、展開されにくくなるのではないかという懸念も聞かれるところである。しかしながら、合併により市町村の規模が拡大する場合においても、行政が地域に密着した問題を住民の参加や住民との共働の下に解決していくための仕組みを作りあげていくこと等により、住民の帰属意識に基づく地域社会を形成、維持することができるものである。また、市町村の規模の拡大により、行政との距離が遠くなるなどの懸念についても、支所、出張所の設置、地域審議会の活用、公共施設等のネットワークの活用など、地域社会の振興に配慮した様々な施策を展開していくことにより克服することができるものである。

今後の市町村合併においては、合併後の市町村の一体性のみならず、市町村内の各地域のまとまりも重視しながら、社会経済情勢の変化を踏まえた地域社会の振興のための施策を展開し、個性豊かな地域社会の創造を目指すことが重要である。

市町村行政の広域化の要請に対処して、一部事務組合せや広域連合などのような市町村の枠組の変更を伴わない広域行政に関する諸制度を活用した特定の分野における事務の共同処理が既に幅広く行われ、一定の成果もあがっているところであるが、ややもすれば、責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために迅速、的確な意思決定を行うことができず、事業実施等に支障を生じる場合も見受けられる。したがって人材を確保し、かつ、地域の課題を総合的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の地方公共団体が行うことがより効果的である。

もっとも、広域にわたる行政課題に対応する必要性が生じた場合などにおいては、広域行政制度が活用されることも想定されるが、このような場合において、広域行政の実績を積み重ねることにより、結果的に地域の一体感がさらに醸成され、将来市町村合併を検討するにふさわしい状況が作りだされ、進んで市町村の合併が検討されることが期待される。

## (2) 市町村の実情への対応

地域の実情に応じて次のような様々な市町村の結びつきを活用するものとする。

(ア) 住民の日常社会生活圏、たとえば通勤通学圏、商圏等

(イ) 市町村行政相互の連携、つまり事務の共同処理等、たとえば消防、廃棄物処理等

(ウ) 国、都道府県行政の地域のまとまり

(エ) 行政機関の效果的、効率的な配置

(オ) 総合的広域行政

(カ) 郡の区域

(キ) 自然的、地理的条件、たとえば河川の流域等

(ク) 歴史的、文化的条件

(ケ) 市町村や住民の意識、すなわち帰属意識、連帯意識

市町村においては、住民の連帯意識が重要な要素と考えられることから、歴史的、文化的条件や市町村や住民の意識のような主観的要素についても十分勘案するものとする。

面積については、市町村のあり方を考えるうえで人口規模と同様には考え難いが、次のような条件の地域においては、十分に考慮することが適当である。

大都市圏又は地方の平野部には、一定の人口を有するが面積の狭小な市町村も存在している。こうした地域では、既に、市町村、場合によっては都府県の区域を越える通勤、通学等が一般的に行われていることなど、日常社会生活圏と行政区域が著しく乖離している。また、区域が狭いため、まちづくりの展開にも限界がある。このような地域では、合併の効果が大きいものと期待される。

人口密度が近い中山間地域などにおいては、合併により面積が広大になり、市町村としての一体性が十分に確保できなかったり、合併による効率性が十分に発揮できない場合も想定される。このような地域においては、総面積だけでなく、例えば可住地面積、集落の配置などにも配慮して検討することが考えられる。

地理的条件等市町村の状況によっては、合併について数多くの制約がある地域もみられることに留意を要する。これらの地域は、合併したとしても、住民の連帯意

識が育まれず、行政サービスの維持向上や行政の効率化があまり期待できないと思われる。例えば、外海離島や山間奥地の町村がこれに該当しうる。しかしながら、こうした地域についても、交通条件の改善や今後の情報通信手段の発達、ネットワークの整備なども考慮して合併の可能性の検討を行い、そのうえで合併の適否を判断することが適当である。

### (3) 市町村合併のための支援策

平成11年の合併特例法の改正により、国は合併市町村の建設に資するため、必要な財政上の措置その他の措置を講ずるように努めなければならないと規定されており、国においても市町村合併の推進のための支援策を講じることとしているので、都道府県は、市町村合併に向けた取組について積極的に支援することが期待される。

合併関係市町村が合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合算額を下回らないように算定する期間を、当該市町村の合併が行われた日の属する年度およびこれに続く10年度に延長し、その後の5年度で当該算定による増加額を段階的に縮減する。

合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う事業、すなわち合併後の市町村の一体性の速やかな確立を図るため、または均衡ある発展に資するために行う公共的施設の整備事業、合併後の市町村の建設を総合的かつ効率的に推進するために行う公共的施設の統合整備事業のうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費について、地方財政法第5条各号に規定する経費に該当しないものについても、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り、地方債、言い換えれば合併特例債をその財源とすることができることとし、当該地方債に係る元利償還に要する経費の一部について、普通交付税により措置する。

なお合併後の市町村のまちづくりを推進するために、都道府県が実施する市町村建設計画に掲げられた合併に伴い臨時的に必要となる地方単独事業については、引き続き、地域総合整備事業債の対象とする。

合併後の市町村における地域住民の連帯の強化又は旧市町村の区域における地域振興等のために設けられる基金の積立てのうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費について、合併特例債を財源とすることができる。

従来の合併補正を再構成し、主として行政の一体化、つまり基本構想の策定、改訂、コンピュータ・システムの統一、ネットワークの整備等、また行政水準、住民負担水準の格差是正、すなわち住民サービスの水準の調整等の経常経費に対して、普通交付税による包括的財政措置を講じる。なお、投資的経費については合併特例債により措置する。

合併関係市町村間における起債制限比率の格差が市町村の合併の障害となると認められる場合には、全国平均起債制限比率と全国平均起債制比率<sup>(5)</sup>を超える合併関係市町村に係る起債制限比率の差に相当する利子相当分について、特別交付税措置を講じる予定である。

合併後の市町村が行う事業に対して、都道府県が交付する補助金、交付金等について、特別交付税措置を講じる予定である。市町村における合併協議会設置経費等合併準備経費に対する特別交付税措置及び都道府県が行う合併のための調査、研究、気運醸成等に要する経費に対する普通交付税措置を引き続き講じる。

市町村建設計画に掲げられた都道府県事業を重点的に実施するとともに、合併に伴う特別な補助金の交付又は補助金の優先採択など市町村事業に対する財政的な支援を行う。

合併後の市制施行に伴う福祉事務所の設置や中核市への移行に伴う保健所の設置などにより、合併後の市以外の地域における都道府県の機関の設置が非効率になる場合には、都道府県から当該市への事務の委託も検討する。

#### (4) 市町村合併の一般的效果

広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開などが可能となる。たとえば広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニングなど、まちづくりをより効果的に実施することができる。環境問題や水資源問題、観光振興など、広域的な調整、取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や格の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できる。

住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を確保しつつ、より高い水準のサービスを安定的に受けられるようになる。たとえば、従来、採用が困難または十分に確保できなかった専門職、つまり社会福祉士、保健婦、理学療法士、土木技師、建築技師等の採用、増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になる。医師などによる専門チームが組織でき、また、財政基盤が充実することによって、様々な状況にある高齢者一人一人に応じた介護、福祉サービスを提供することが可能となる。さらに、小規模市町村では設置困難な都市計画、国際化及び情報化に関する施策並びに女性に関する施策等の専任の組織、職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能となる。

行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能に

なるとともに、総合的な行政が展開できる。たとえば、総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができる。三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分の経費も節約される。事務の処理又は事業の遂行に当たって、住民一人当たりの職員数や経費が節減されるという規模の利益が働く。また広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる。

#### (5) 合併後の人口規模と実現すべき目標

(イ) 人口50万人超のケースは、指定都市に指定され、経済圏の確立、高次都市機能の集積、大都市圏における一極集中の是正、指定都市への移行による都道府県も含めたイメージアップを目標として実現すべきである。

(ロ) 人口30万人あるいは20万人程度の場合、人口30万人以上が中核市で、20万人以上が特例市と指定される。都市計画、環境保全行政等の充実、保健所の設置、中核的都市機能の整備、急激な人口増加への広域的な対応、都道府県全体の発展の中核となる都市の育成など、中核市、特例市への移行によるイメージアップを目標とすべきである。人口20～25万人のケースでは、一般廃棄物処理1日当たり300t程度の規模施設を目安にし、平均35万人程度では老人保健福祉圏域、二次医療圏を整備しなければならない。

(ハ) 人口10万人前後では、高等学校の設置や一般廃棄物処理1日当たり100t規模の施設など、一定水準の質を有する行政サービスの提供、第2、第3の都市の育成による県全体の均衡ある発展の実現をせねばならない。また10万人以上の場合、広域市町村圏の設定基準であり、消防体制の整備、高等学校の設置、女性に関する施策を専ら担当する組織の設置を必要とする。

(ニ) 人口5万人前後、つまり地方圏において隣接している町村で一つの生活圏を形成している場合が想定されている。福祉施策等の充実、グレードの高い公共施設の整備、計画的な都市化による圏域全体の発展を実現すべき目標がかかげられている。人口5万人が市制施行の要件であり、市町村障害者社会参加促進事業、特別養護老人ホーム2ヵ所、デイ・サービスが7ヵ所、ホームヘルパーが70人弱が必要であり、3万人程度で環境政策一般部門の専任組織の設置を要するのである。

(ホ) 人口1万～2万人程度、つまり中山間地域等において地理的条件や文化的条件によるまとまりなど、複数の町村が隣接している場合、あるいは離島が複数の市町村により構成されている場合が想定されている。合併を通じて実現すべき目標

として、適切かつ効率的な基幹的行政サービスを提供することであり、町村合併促進法における最低規模は8,000人で、13,200人程度で中学校一校の設置、一学校当たりの生徒数を一学級当たり生徒数40人で12学級と仮定して480人とし、デイ・サービス、デイ・ケアは7,300人程度に一カ所を設置、在宅介護老人ホームを12,500人程度に一カ所、2万人程度で最小基準50床規模の特別養護老人ホームの整備、1万人程度で建築技師の設置が求められている。保健福祉、学校教育など基幹的行政サービスを適切かつ効率的に提供するためには、人口1万～2万人程度が少なくとも必要である。

## VI 新世紀自治にむかって

市町村合併は、なによりも足腰を強め、画一的非効率で責任の所在が不明確な国と地方のなれ合い体制から決別し、国の権限や財源のダウンサイジング、自己決定権と責任を持った各地の競争とネットワーク、民間と行政の協働が新世紀自治にふさわしいといえるのではなかろうか。国および地方財政の借金、グローバリゼーションに伴う地域経済の疲弊、少子高齢化、総人口減少により過疎の一層の深刻化、介護保険、廃棄物処理、専門職の配置など、様々な課題に現出に小さな役場では対応しきれなくなっている。

少子高齢化、右肩上がりの経済成長の終焉など、著しい社会、経済の実態の変化に合わなくなっており、税収も減り、膨大な借金の返済、福祉関係費の負担などが増加し、市町村の財政運営も厳しさを増している。財政基盤の弱い自治体が国の地方交付税による救済策構造も限界にきており、合併により地方分権の健全な受け皿になってもらうためには、大きくて力のある自治体の形成が必要である。

地方交付税交付金や国庫補助金などにより、国から地方への財政移転の仕組みによって、地方自治体が財源を気にせずは無駄な公共事業を手掛けるなど、国への過度の依存を招き、財政赤字拡大の一因にもなっている。財政構造改革、地方分権を進めるうえで、市町村の再編を通じた自立し得る自治体の整備が欠かせない。住民に十分な行政サービスを提供するためには、人口30万人以上を基本単位として、各種の事業への国の関与を縮小し、自治体自らの判断で行政サービスや地域づくりに取り組めるようにするためである。逆に、人口が30万人に満たない自治体には、公共事業、社会保障、教育などの事業を担わさないで、都道府県の直轄に移すなど、客観的基準で交付金額を配分する仕組みを変え、自治体の規模拡大への機運を高める狙いがあるものと考えられる。2005年3月末までに合併すれば、特例債発行を認めるなどの財政優遇処置が講じられるのである。

市町村合併の最大の利点は、役所の人件費や公共投資など行政コストの削減、首長などの特別職や議員の削減であり、一般職員の定員も組織の統合によって徐々に減少され、隣接自治体で同じような公共施設を造る必要もなくなる。人口やインフラが一部地域に集中して周辺部と振興格差が生じたり、住民同士の融和に悩んだり、種々なる問題を多くの自治体が抱えているであろうが、人件費の削減は着実に進み、国や都道府県からの自立意識の向上など、目に見えない効果も存在している。

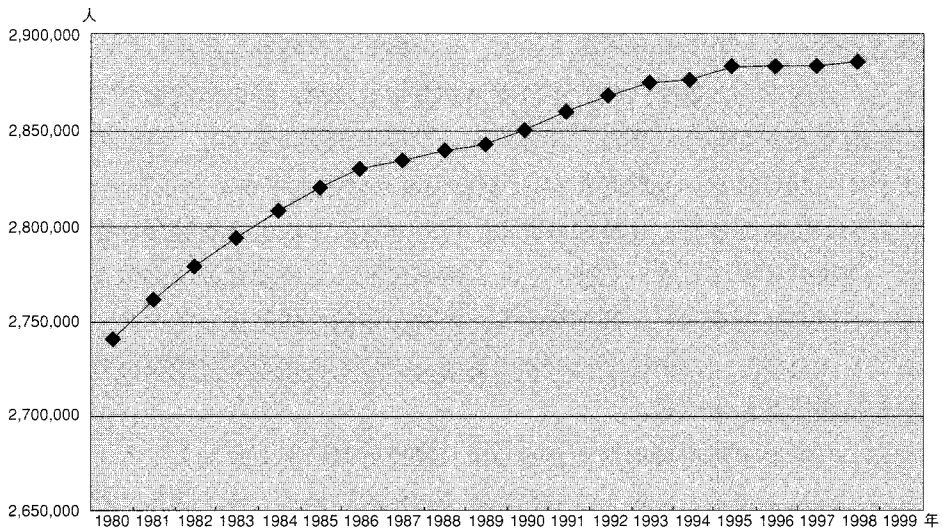
しかし、身近な公共施設、たとえば役場がなくなれば、隣の市役所まで行くのは大変と反対する人もいる。また、合併によって市中心部に集中し、自分の住む地域はますますさびれるという警戒もあり、慣れ親しんだ地名がなくなるという心配や、郷土の特性が失われるという懸念もある。けれども、このような懸念を払拭するためには、従来のイデオロギーを捨て去り、将来に向っての前進姿勢が何よりも肝要である。行政の住民サービス低下懸念も、各種の申請、届け出がインターネットでできるようになるし、郵便局やその他の施設によって住民票などが交付できるような対応が可能になるのである。

平成の大合併は市町村再編にとどまらず、都道府県の形をも変えようとしているのである。県境を超えた合併、政令指定都市が周辺自治体も巻き込み、都道府県なみの権限、規模を持つとする動きがでている。県境を超えた合併や政令市の強化を模索する動きは、都道府県にも自己変革をも促しているのである。さらに全国を数ブロックに分け、都道府県の枠を超えた広域行政単位、すなわち道州制についても、多くの首長が提唱し、政府の地方制度調査会も研究を開始しているという。道州制導入も積極的に研究し、導入することによって小さな政府の実現、国会議員の縮小と同時に、真にわが国の将来への道程をイメージした優秀なる議員が現出されるのではないだろうか。

## VII 市町村の動態的推移

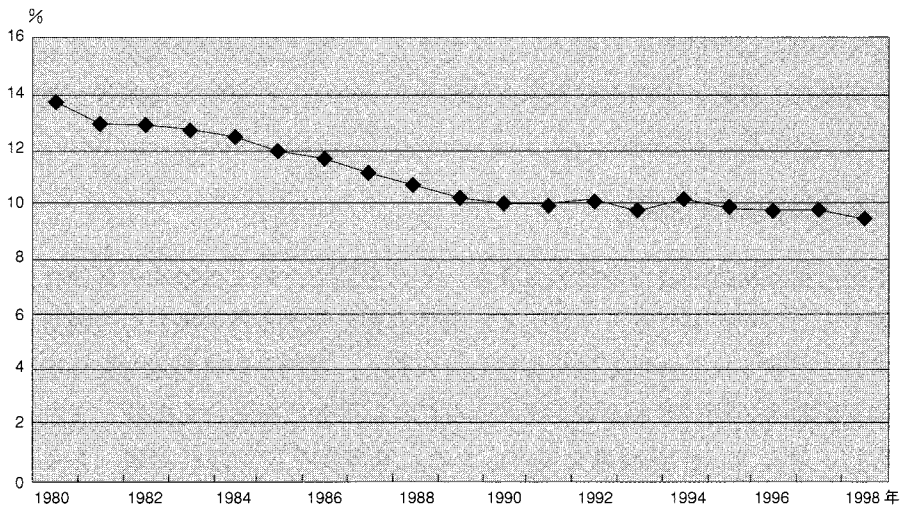
市町村合併は何故必要なのであろうか。それを知るためには県内の経済社会動向を観察することが必要だろうと考える。合併推進に関する県の独自の支援策も発表されている。例えば、合併を進める市町村に対し、専門分野に精通した県職員の派遣、法定協議会の構成市町村に対して500万円を限度に補助金を創設、また合併後の市町村に対しては合併効果を高めるために県事業を重点的に実施、さらに5億円+(市町村数-2)×2.5億円を交付金を供与するなど、積極的な施策を公表しているのである。しかしながら県内市町村が合併に対して活発なる動きは消極的すぎるのではないだろうか。

まず県内の総人口をみれば、第2図のように、右肩上がりに増加している。それは社会生活環境の改善によるものと考えられる。すなわち国民皆保険が示すように医療関連の充実、健康診断による検診の拡充、新薬の研究開発、食料関連の改善、環境衛生の一層の改良など、種々様々な生活環境の改善があげられる。その一方で



出所：総務省の国勢調査

第2図 総人口

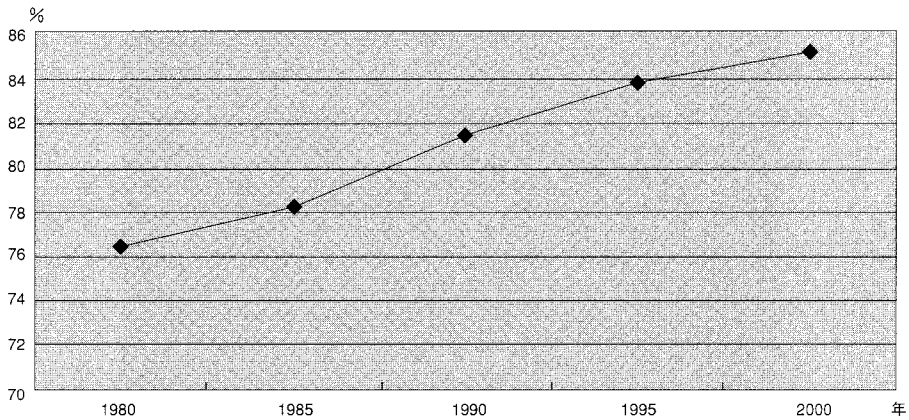


出所：総務省の国勢調査

第3図 出生率

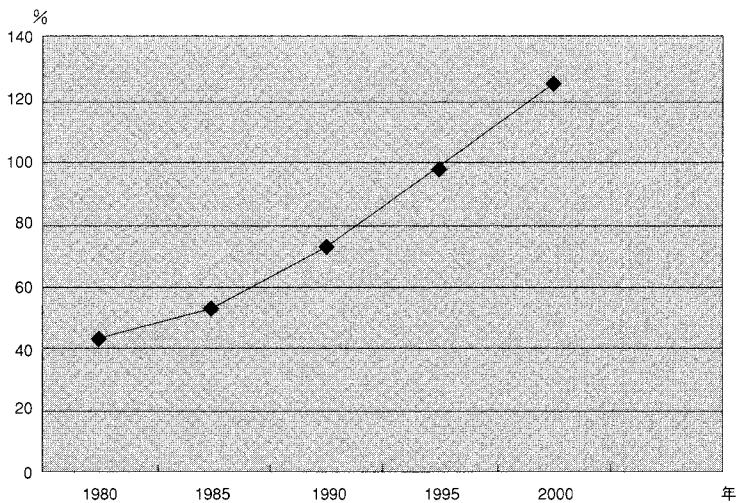


県内における出生率は第3図が示すように右下がりに減少傾向を表示している。その反面は15歳以上の年齢者が県の総人口に占める割合を示したのが第4図であるが、第2図と同じように右肩上がりである。同時に第5図にみられるように老年化指数は急激なる増加を呈している。その老齢化の進捗状況は、労働人口を15歳以上の人口で割って示される労働力率の激減となって現われている。第6図は労働力率が示されている。以上のことから知ることができるように、確かに県内人口は増加



出所：総務省の国勢調査

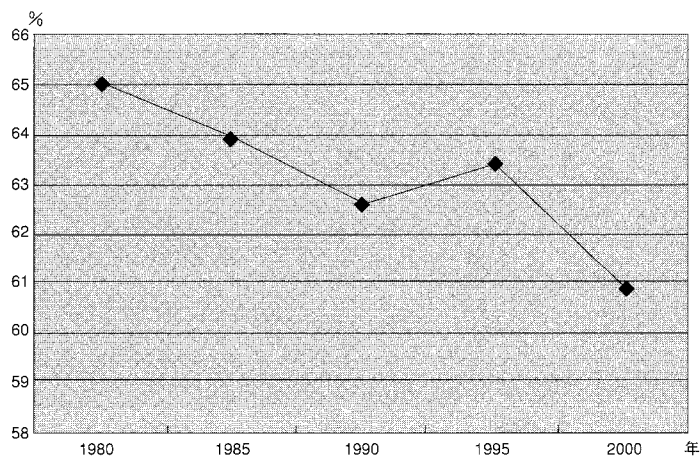
第4図 15歳以上の人口総数の割合



出所：総務省の国勢調査

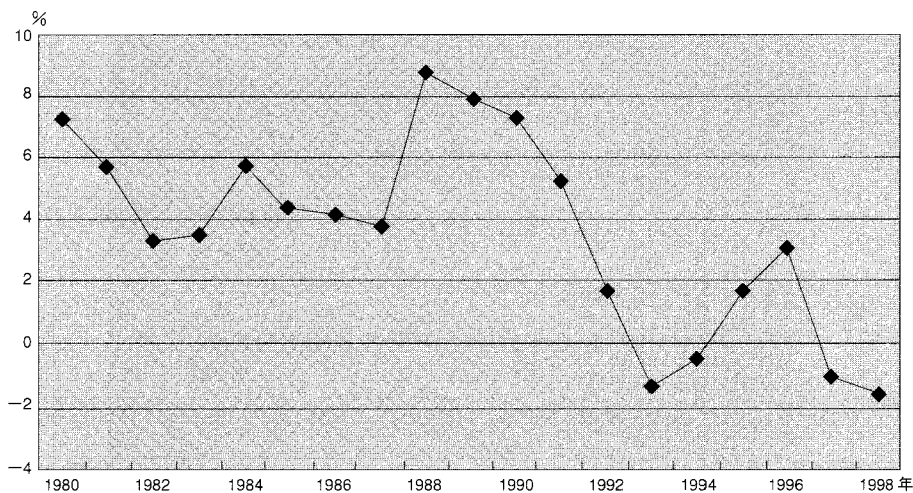
第5図 老年化指数

傾向にあるが、高齢化社会へと大きく足を踏み入れており、労働年齢の低下に出生率の減少が拍車をかけていることも事実である。そのことは県内総生産および県民総生産の激減となって現われている。第7図および第8図にそれぞれが単的に物語っているのである。1987年から1990年にかけての増加は、日本全国がバブル前の好景気によるものであるが、バブルの爆発は急降下を示している。1993年以降様々な財政政策によって景気は上昇しはじめたが、1996年消費税を5%へと引き上げたた



出所：総務省の国勢調査

第6図 労働力率

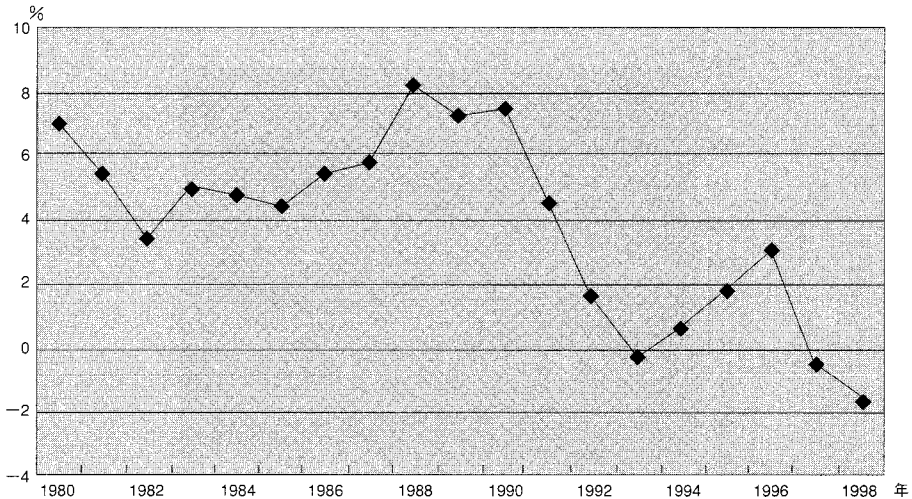


出所：総務省の国勢調査

第7図 県内総生産（支出）

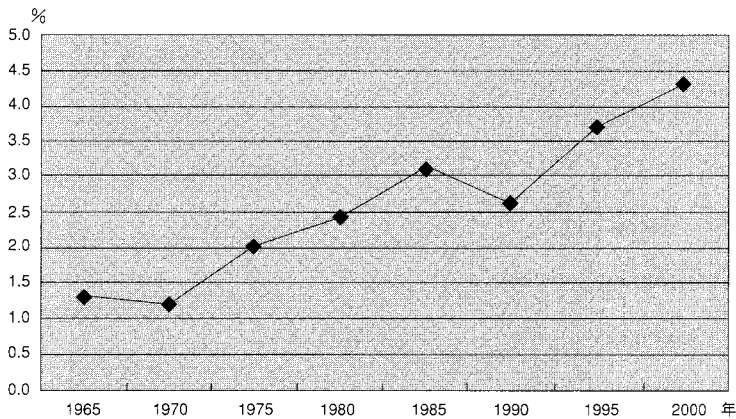
めに再び急落のるつぼにはまったのである。バブル崩壊後の財政支出は大幅な財政投融资および赤字国債の大量増加となり、国家財政のみならず、地方財政の圧迫となっている。

県内の失業率はバブル崩壊後急増しており、その結果は労働生産性の減少となって出現しているのである。第9図および第10図をみれば一目瞭然である。同時に県内の分配所得および当然であるが一人あたり分配所得の減少となって現われている。それぞれ第11図および第12図が物語っているのである。それも第13図が示すよ



出所：総務省の国勢調査

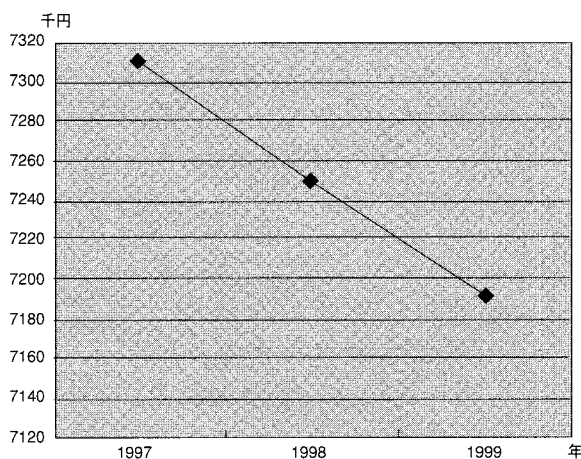
第8図 県民総生産（支出）



出所：総務省の国勢調査

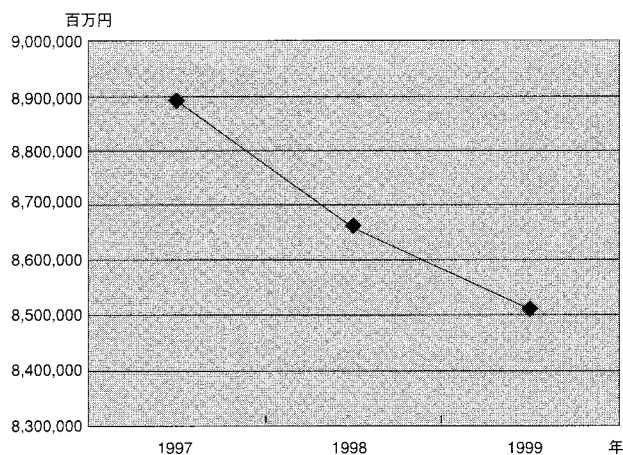
第9図 失業率

うに労働力の減少と第10図の労働生産性の低下と両立し、雇用者所得を県民所得で除した労働分配率を算定してみれば、第14図のように減少傾向を呈している。このことはバブル後の景気回復が鈍く、その病巣が根深いと考えることができるのである。ここでは景気対策に関する考察は行なわないのであるが、主題が合併問題であるから除外されている。このような傾向にもかかわらず、第15図に示されているように一人あたりの県民所得はゆるやかであるが上昇している。同時に県民総支出を県民所得の割合でみてみれば増加している。ここで第16図に示した消費性向は、あ



出所：総務省の国勢調査

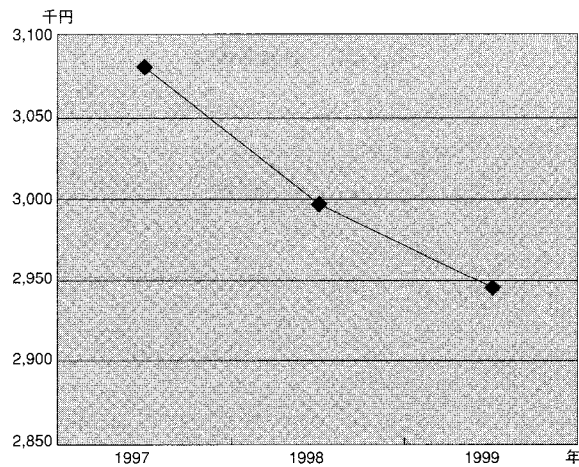
第10図 労働生産性



出所：総務省の国勢調査

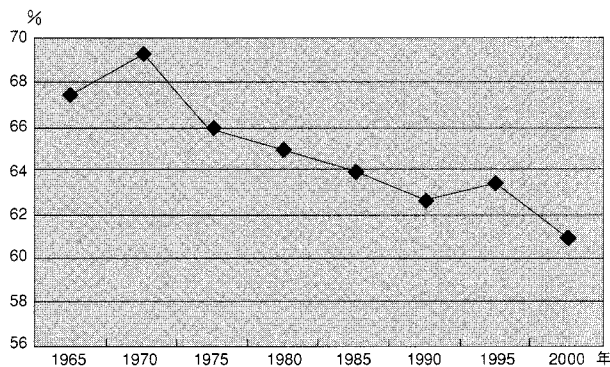
第11図 分配所得

くまでもラフな算定であるが、一つの趨勢を知るうえでは、よき資料となり得るものである。この図から知られるように、上昇傾向は社会保障の結果であると考えられる。高齢者年金、失業対策費、県債発行による社会変化への対応策などによるものと考察することが可能である。しかしながら、かかる社会保障の見直しが今日すでに行われているのである。医療費の引上げ、厚生年金の実質的な段階的引下げ、地方交付金の削減、健全財政への道へと種々なる赤字対策が取られはじめている。しかし外形課税の導入は、第二の消費税引上げと同様に、やっと目覚めつつある景気の芽を摘む結果となり得ることは、理論的にも経験的にも実感しているところであり、時期尚早と考えるのが妥当であろう。



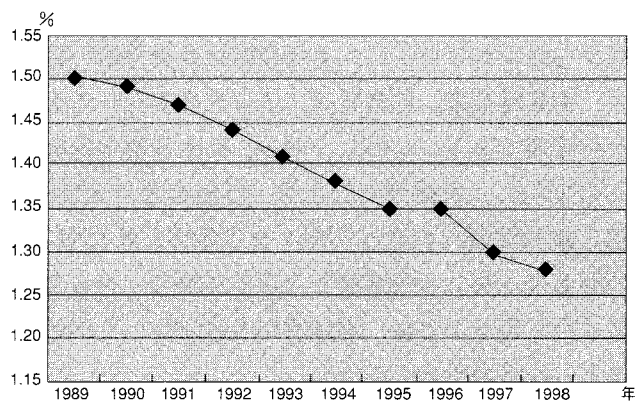
出所：総務省の国勢調査

第12図 一人あたり分配所得



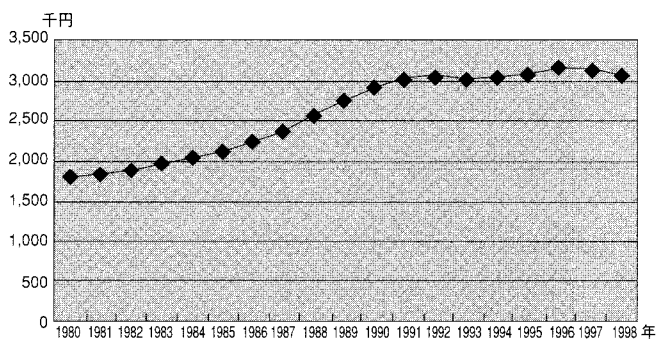
出所：総務省の国勢調査

第13図 労働力率



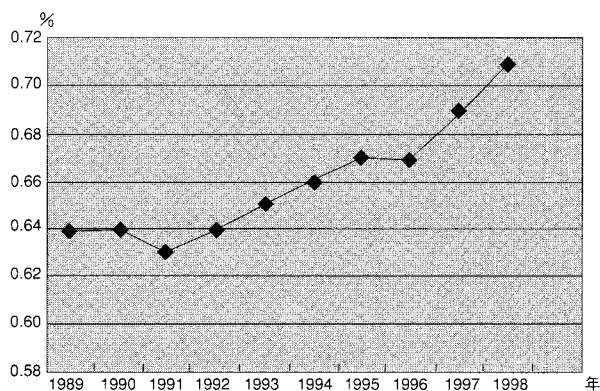
注：総務省の国勢調査にもとづいて計算されている。

第14図 労働分配率



出所：総務省の国勢調査

第15図 一人当たり県民所得



注：総務省の国勢調査にもとづいて算定。

第16図 消費性向

## VIII 合併パターンの見直し

広島県が発表している区分による1995年と2000年の人口推移を示せば、次のようになっている。単位は人であるが省略されている。

	1995年	2000年
1. 広島市, 府中町, 海田町, 坂町, 熊野町	1,226,983	1,244,671
2. 大竹市, 大野町, 宮島町, 廿日市市, 佐伯町, 湯来町, 吉和村	153,670	154,275
3. 芸北町, 戸河内町, 加計町, 筒賀村	13,379	12,139
4. 大朝町, 豊平町, 千代田町	19,336	18,971
5. 美土里町, 高宮町, 吉田町, 八千代町, 甲田町, 向原町	35,821	34,440
6. 東広島市, 黒瀬町, 福富町, 河内町, 豊栄町, 大和町	159,980	170,606
7. 竹原市, 安芸津町, 東野町, 大崎町, 木江町	59,304	54,402
8. 呉市, 音戸町, 倉橋町, 下蒲刈町, 蒲刈町, 川尻町 安浦町, 豊浜町, 豊町	270,179	259,215
9. 江田島町, 大柿町, 能美町, 沖美町	34,866	32,279
10. 福山市, 沼隈町, 内海町, 神辺町, 新市町, 府中市	497,480	498,188
11. 尾道市, 御調町, 因島市, 瀬戸田町	159,890	155,208
12. 三原市, 本郷町, 久井町	100,791	98,628
13. 世羅町, 世羅西町, 甲山町	20,735	19,690
14. 三和町, 神石町, 油木町, 豊松村	13,218	12,512
15. 総領町, 甲奴町, 上下町	11,998	11,583
16. 三次市, 三和町, 三良坂町, 吉舎町	59,507	58,361
17. 庄原市, 口和町, 高野町, 比和町, 西城町, 東城町	46,611	43,781

ここで総務省の合併後の人口規模等に着目した類型に照らして再編成してみたい。上記の類型1は現政令指定都市であるが、府中町の動勢が問題である。次に30万人以上の中核都市になるためには、類型8および9と黒瀬町を加えれば、1995年で328,697人であるが、2000年316,845人と辛じて維持できる程度である。そのほかには福山市を中心とする類型10のみである。20万人以上の特例市も計算してみれば、尾道市、三原市を中心とした類型11、12および13の合併によって、'95年281,416人、'00年273,526人で、東広島市を中核として、黒瀬町を除く類型6および7では、'95

年193,632人が、'00年199,657人で、学園研究都市化への進展で特例市に発展することは時間の問題である。10万人を超えるのは大竹市を中心にした類型2のみであり、残りはすべて10万人以下である。類型3および4で、'95年32,715人で、'00年31,110人、類型5に6を加味しても、'95年95,328人が、'00年に92,801人であり、類型14, 15および17では、'95年71,827人、'00年67,876人となる。このように9区分してみても、沿岸部では何とか中核市、特例市となれるが、山間部においてはかなり厳しい状況にあると考えられる。この区分は県内地図によって加減してみたものであり、偏見のそしりをまぬがれないであろうことを断っておく。

### あ と が き

われわれは本稿において平成の大合併といわれるように、今回の合併問題を足早に観察してみたのである。人口の増加率を支えているのは高齢化の上昇であるが、まもなく少子化の現象は人口の増加率を逡巡していくことは確実である。労働人口の減少をともなう出生率の減少は労働の分配率を下落させ、ひいては社会保障の見直し程度では済まなくなること、火を見るよりも明らかである。そして労働生産性の低下となり、県財政を逼迫させる結果をもたらすことになるかもしれない。それを阻止するためにも教育改革は避けて通れない道筋である。行政法人の独立法人化、民営化とともに、教育体制の再編も必要である。小人数の教育化は確かに理想的であるが、反面教員および児童にも競争する力がなく貧困状態に至っていることも確かである。本を読まない、書くことをしない、すべて携帯電話などで済ましてしまう状態は、貧困への道程をした走りに走っているとしか思えない。もう一度資源の少ない日本は製品を輸出し、諸資源を輸入するという典型的な貿易立国には、教育が基礎の基礎といえる。たとえば学校の統合により、広域への通学をよぎなくされる場合には、時間帯に応じたスクールバスの委託運行をするなど、対策はいくらでも実行できるはずである。

その結果廃校となった校舎を老人ホームまたはセミ医療老人ホーム化へ転換させる。ここでいう廃校利用は、老人に運動場などで、たとえば花造り、野菜造りをしてもらい、土に親しみ健康で暮らしてもらうという狙いであり、地域医師による往診での健康チェックも行うというようなことを考えている。さらに地域の農協なり、道の駅などを利用して、各老人が持っている特技を生かした作品などを販売し、たとえ僅少でも月々分配することも考えるべきではないだろうか。種々なる物品を焼却するのではなく、再生できるものは組み合わせで再製品化することも、合併後のメリットとして考えるべきであろう。



広域合併によって、大規模な焼却炉を作り、その余熱を利用した銭湯形式も可能であるだろうし、沿岸地であれば塩湯温泉も可能となる。牛乳パックをはじめ様々な紙の再利用工場なども県に一つは存在してもおかしくないし、再生紙の利用方法も無限にあり得る。ただ単に真白い紙でなければならないものは少ないのではない。同時に家庭から出る生ごみや木くずなども、堆肥にしたり、固形燃料に加工し、焼却炉への燃料とか、その他の燃料としても使用できる。様々なルートで販売することも可能であり、採算ばかり考えるのではなく、安くても大量に販売できれば、現実多額の燃料費と人件費を費やしているのと比較すれば、その何分の一かは賄うことができる。効率性を考えた経営方法を考えなければ、財布は空になり借金しなければならないことになる。

今回の合併の進直の鈍さは、各地域の議員なり吏員の意気のなさ、いな自分達のエゴイズムによるところが大きいと思われる。その結果は市町村民への意識を低下させている。もっと意思気高揚のために、報告会、シンポジウムを盛んにし、平成17年3月31日が特例の限界であることを認識し、介護手当料、税金の問題など、住民に身近なことを数字で理解できるように、各市町村の公報誌を利用しながら、規模の利益を宣伝することも肝要であろう。そればかりでなくグローバル化の波による道州制の導入も必要欠くことのできない状態に入っていることも認識する必要がある。

最後に本稿では各市町村別に考察することを省略したけれども、個別的な分析を行えば市町村合併が必要であり、もし今回の合併を無視したならば、将来その住民に大きな負担を背負わすことになることも事実であることを強調し、本稿をとじることにする。また本稿をまとめるにあたり、広島県環境生活部に勤務している主任の八百野勇君に資料の収集、作成および種々なるアドバイスを受け、まがりなりにも一応の体裁をととのえることができたことに対し、深く感謝の意を表する次第である。また多年にわたり日本経済新聞の記事によっている部分もあり、これからでもできる限りの資料、トピックを掲載してくれることを希望している次第である。さらにインターネットによる広島県市町村合併についてのページに関しても大きく参考とさせていただいたことに謝意を表する次第である。

## 注

- (1) 市町村合併の必要性については、広島県地域振興部広域行政推進課およびひろしま県民だより、第193号、2000年12月17日を参照。
- (2) 市町村合併問題研究会編；全国市町村合併地図、ぎょうせい、2001、p.p. 2～7 を参照。
- (3) 市町村合併問題研究会編；全国市町村合併地図、ぎょうせい、2001、p.p. 7～11 を参照。

## (4) 地方財政法第五条（地方債の制限）

地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない、但し、左に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる。

- 一．交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業（以下公営企業という）に要する経費の財源とする場合
- 二．出資金及び貸付金の財源とする場合（出資又は貸付を目的として土地又は物件を買収するために要する経費の財源とする場合を含む）
- 三．地方債の借換のために要する経費の財源とする場合
- 四．災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合
- 五．普通税（道府県たばこ消費税、市町村たばこ消費税、鉦区税、狩猟者登録税、電気税、ガス税、特別土地保有税及び法定外普通税を除く）の税率がいずれも標準税率以上である地方公共団体において、戦災復旧事業費及び学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費並びに公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費（当該土地に関する所有権以外の権利を取得するために要する経費を含む）の財源とする場合
- 2．特別区が地方債をもって前項第五号に掲げる事業費及び購入費の財源とすることができる場合は、東京都が地方債をもってその財源とすることができる場合でなければならない。

- (5) 最も低い合併関係市町村の起債制限比率が、全国平均起債制限比率を上回る場合は、当該市町村の起債制限比率とするものとされている。

### 参 考 資 料

1. 広島県；びんごエコタウン実行計画，2002。
2. 広島県地域振興部広域行政推進課および県民だより，2000。
3. 広島県市町村合併について（インターネットのページ版）。
4. 自治省行政局の市町村合併の推進についての指針，2001。
5. 市町村合併問題研究会編；全国市町村合併地図，ぎょうせい，2001。
6. 総務省；国勢調査，2000年。