

市町村合併問題を考える

……笠沙・大浦の分村・独立問題を中心に……

京都橘女子大学文化政策学部 助教授 小 森 治 夫

はじめに

2000（平成12）年8月に笠沙町と大浦町の概要を調査した時に、私が強く興味をひかれたテーマは、昭和20年代における笠沙・大浦の分村・独立問題であった。なぜかと言えば、今まさに、明治から数えれば第3回目の市町村合併の嵐（いわば「平成の大合併」とでも言うべき嵐）が吹き荒れようとしているからである。鹿児島においても、2000年12月に「鹿児島県市町村合併推進要綱」が策定され、県主導の市町村合併が進められようとしている。その合併パターンによれば、笠沙町と大浦町は加世田市を中心とする合併計画に組み込まれている。

このような時に重要なことは、過去の市町村合併によって、地域がどのように変化したのかを検証して、合併のメリットとデメリットを明らかにすることである。また、合併をめぐる、地区住民間の利害の対立や紛争の歴史を学び、その問題点と解決への展望を明らかにすることである。

本章においては、後者の課題の一つの事例として、昭和20年代における笠沙・大浦の分村・独立問題について考えてみたい。その歴史の検討から、現在の市町村合併問題を考えるための手がかりを見つけないといけないからである。

本章の展開についても一言しておけば、まず日本と鹿児島における市町村合併問題を概観した上で、笠沙・大浦の分村・独立問題の経過についての整理を試みる。そして、合併のメリット論とデメリット論、合併支援策のうちの財政支援措置について検討する中で、市町村合併問題をどう考えるかについて、若干のコメントをすることとする。

1 日本と鹿児島における市町村合併問題

日本においては、明治以来、2回の大規模な市町村合併が行われてきた（表1参照）。

第1回目の大合併は「市制町村制」という明治の地方制度が制定・施行された時である。1888（明治21）年から翌1889（明治22）年にかけて、約71,000余の市町村が約15,000余に減少した（「明治の大合併」）。第2回目の大合併は、第二次世界大戦後の1953（昭和28）年から1956（昭和31）年にかけてである。1953年当時は9,868市町村であったのが、1956年には3,975市町村に減少した（「昭和の大合併」）。そして、現在、「平成の大合併」とでも言うべき、第3回目の市町村合併の嵐が吹き荒れようとしている。

表1 市町村合併数の推移

年 月	市	町	村	計	備 考
明治21年	—	(71,314)		71,314	
22年	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行（明22.4.1） （明21.4.17 法律第1号）
大正11年	91	1,242	10,982	12,315	
昭和20年10月	205	1,797	8,518	10,520	
22年 8月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行 （昭22.5.3 法律第67号）
28年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行 （昭28.10.1 法律第258号）
31年 4月	495	1,870	2,303	4,668	新市町村建設促進法施行 （昭31.6.30 法律第164号）
31年 9月	498	1,903	1,574	3,975	町村合併促進法失効 （昭31.9.30）
36年 6月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効 （昭36.6.29）
37年10月	558	1,982	913	3,453	市の合併の特例に関する法律施行 （昭37.5.10 法律第118号）
40年 4月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行 （昭40.3.29 法律第6号）
45年 4月	564	2,027	689	3,280	
50年 4月	643	1,974	640	3,257	市町村の合併の特例に関する法律の 一部を改正する法律施行 （昭50.3.28 法律第5号）
55年 4月	646	1,991	618	3,255	
60年 4月	651	2,001	601	3,253	市町村の合併の特例に関する法律の 一部を改正する法律施行 （昭60.4.1 法律第14号）
平成2年 4月	655	2,003	587	3,245	
7年 4月	663	1,994	577	3,234	市町村の合併の特例に関する法律の 一部を改正する法律施行 （平7.3.29 法律第50号）
10年10月	670	1,994	568	3,232	
11年 4月	671	1,990	568	3,229	

「平成の大合併」が強行されようとしている第一の理由は、自治体への権限と財源の委譲を行うための、地方分権改革の「受け皿」を整備する必要がある、というものである。第二の理由は、中央—地方を通じた未曾有の財政危機である。人口1万人未満の町村は、現在、2,000余りあるが、これらの町村の住民1人あたりの財政コストは高くならざるをえない。中央政府としては、深刻な財政危機に対応するために、合併により自治体規模を拡大することにより、地方交付税を減額しようというものである。第三の理由は、公的介護保険制度の導入にともない、介護認定などの事務を行うために、広域的な対応が必要となったことである。介護保険の広域連合から一歩進んで、市町村合併を求める声があがってきたのである。

鹿児島においては、明治20年代初めの「明治の大合併」によって、1888（明治21）年には917あった町村が、翌1889（明治22）年には1市373村に減少している（表2参照）。

表2 市町村の変遷（全国と鹿児島県の比較）

区 分	全 国				鹿 児 島 県			
	市	町	村	計	市	町	村	計
明治21年	—	71,314		71,314	—	917		917
明治22年4月1日	39	15,820		15,859	1	—	373	374
昭和20年10月1日	205	1,797	8,518	10,520	3	44 (49)	70 (86)	117 (138)
昭和28年10月1日	286	1,966	7,616	9,868	6 (7)	51 (56)	66 (80)	123 (143)
昭和31年9月30日	498	1,903	1,574	3,975	12	55	34	101
昭和36年6月29日	556	1,935	981	3,472	15	66	17	98
昭和40年4月1日	560	2,005	827	3,392	15	70	13	98
昭和42年4月29日	565	1,984	763	3,312	14	69	13	96
平成11年4月1日	671	1,990	568	3,229	14	73	9	96

- * 1 市町村合併促進法
新市町村建設促進法（町村合併の推進関係規定）
市の合併の特例に関する法律
市町村の合併の特例に関する法律
- 昭和28年10月1日～昭和31年9月30日
昭和31年6月30日～昭和36年6月29日
昭和37年5月10日～昭和40年3月29日
昭和40年3月29日～現在
- * 2 （ ）は、本土復帰前の行政分離中の市町村を含んだ数である。
- * 3 昭和42年4月29日 鹿児島市と谷山市が合併。なお、同欄の全国の数値は、昭和42年4月1日現在のものである。

鹿児島の市町村合併問題において注目すべきは、戦後の「昭和の大合併」に先立つ時期、すなわち昭和20年代の半ばまでの時期において、市制や町制を施行した地域に加えて、分村して独立する地域、境界を変更する地域などが続出したことである（以下、『笠沙町郷土誌』による）。具体的には、1953年10月に町村合併促進法が施行されるまでの間に、村が町制を施行したのが8団体、町が市制を施行したのが3団体、分村して独立したのが8団体、そして境界変更が9件あった。1947（昭和22）年5月の地方自治法の施行当時、3市、115町村、合計118団体であったものが、町村合併促進法施行時には、6市、117町村、合計123団体となっていた。差し引き5団体が増加したのである。

全国的な状況を確認すると、当時、市町村合併の機運は大きな盛り上がりを見せていた。1953年10月の時点では、1947年5月に比べて637団体が合併の結果減少していた（表1参照）。それにもかかわらず、鹿児島においては、市町村合併への動きは総じて低調であり、合併をためらう町村が意外と多かった。というよりも、鹿児島の町村の面積は比較的広大であり、人口も多いということから（全国一町村あたりの平均人口約5,000人に対し、鹿児島では約11,000人）、また当時の交通・通信の不備・不便さとも相まって、合併よりはむしろ分村への動きが多く見られたのである。

当時、全国町村会がまとめた実態調査結果（1952年10月実施）は、次の4点を合併の問題点として指摘している。現在の合併デメリット論と比較検討すれば、きわめて興味深い。

- ①役場の位置が遠くなり不便となる。

②農村地帯と商業地帯（漁村地帯）との感情のあつれき、保守的、進歩的など地域間の民情の相違、部草根性が根づよく融和しない。

③議員数の問題で意見が一致しない。

④供出米の円満解決が困難となる。所有財産に大きな格差が生ずる。

さらに、戦後の行政の民主化、地方自治（とくに住民自治）の重視の基本方向から、住民の自主的決定によって町村の境界を変更し、従来の不利・不便を一挙に解消しようとする機運が急速に強まり、分村問題や境界変更の運動となったのである（表3参照）。

表3 分村及び境界変更町村（昭和22年5月～昭和28年10月31日）

関 係 町 村 名	施 行 後	施行年月日	種 別
溝辺村の一部と加治木町	加 治 木 町	2 2 . 1 1 . 3	境 界 変 更
霧島村の一部と清水村	清 水 村	2 2 . 1 1 . 3	"
今和泉村の一部（大字利永）	利 永 村	2 3 . 9 . 1	分 村
日当山村の一部と隼人町	隼 人 町	2 3 . 1 1 . 1	境 界 変 更
大村の一部（大字北方・南方）	中 津 川 村	2 4 . 2 . 1	分 村
下甕村の一部（大字藺牟田）	鹿 島 村	2 4 . 4 . 1	"
三笠村の一部（大字江内）	江 内 村	2 4 . 4 . 1	"
根占町の一部と田代村	田 代 村	2 5 . 4 . 1	境 界 変 更
霧島村の一部（大字松永・重久の一部）	東 襲 山 村	2 5 . 4 . 1	分 村
霧島村の一部と日当山村	日 当 山 村	2 5 . 4 . 1	境 界 変 更
川辺町の一部と勝目村	勝 目 村	2 5 . 4 . 1	"
米之津町の一部と高尾野町	高 尾 野 町	2 5 . 8 . 1	"
笠沙町の一部（大字大浦）	大 浦 村	2 6 . 4 . 1	分 村
額娃町の一部（大字仙田・十町）	開 聞 村	2 6 . 1 0 . 1	"
十島村の一部	三 島 村	2 7 . 2 . 1 0	"
溝辺村の一部と加治木町	加 治 木 町	2 7 . 1 0 . 1 0	境 界 変 更
山田村の一部と加治木町	加 治 木 町	2 7 . 1 0 . 1 0	"

（出所）『笠沙町郷土誌』

2 笠沙・大浦の分村・独立問題

この節では、『笠沙町郷土誌』により、笠沙町から大浦村が分村・独立する経過の整理を試みる。

笠沙・大浦が属する川辺郡の旧加世田郷は、1889年4月1日に、加世田村、東加世田村、西加世田村に分村した。

その後、1923（大正12）年1月1日に、西加世田村は村名を笠沙村に改称し、1940（昭和15）年11月10日に、町制を施行した。

そして、1951（昭和26）年4月1日に、笠沙町大浦地区は大浦村として分村・独立することになるのだが、この分村・独立問題は、1949（昭和24）年2月28日に、大浦区民一同の名で笠沙町議会と笠沙町長あてに請願書が提出されたことから始まる。

この請願書は、大浦地区の集落や各層の代表 150人が大浦村設置促進委員会を結成するなど、大浦

地区が一体となって分村の機運を盛り上げて提出した請願書である。この請願書の内容は、次のように要約できよう。「笠沙町は地理的に区域が広く、行政上無理な点があるので、生業・風俗を同じくする大浦地区が分村し、理想的農村を建設したい。」

この請願書に対して、笠沙町議会は特別委員会を設置して、調査を付託した。

特別委員会は、出水郡の三笠・江内村など県内の三地域を視察し、校区ごとに住民の意向聴取を行った。

しかし、笠沙町議会本会議においては、分村請願の裁決は二度にわたって否決される。人口比、従って議員の数でも、分村に反対する笠沙側の優位は崩せなかった。大浦側は出身議員と部落駐在囑託員の辞職で抵抗したので、1950（昭和25）年9月、町議会は総辞職のやむなきにいたることになる。

10月25日の出直し選挙において、大浦側は徹底した票割りで臨んだ。結果はともに13議席づつを確保する。裁決に加わらない議長のいすは互いに譲り合いを続けた末、くじで笠沙側に回った。

12月26日の臨時議会は「笠沙町境界変更並びに大浦村設置」議案を賛成13、反対12で可決する。小規模町村に疑問を持っていた鹿児島県ではあるが、住民の意思を無視はできず、1951年4月、大浦村が誕生する。

以上が、大浦村の分村・独立問題の大まかな経過であるが、もう少し詳しく年表ふうに整理しておきたい。

<1949（昭和24）年>

2月28日 笠沙町大字大浦地区を一円とする「大浦村設置に関する請願書」、

笠沙町議会及び笠沙町長に提出される

3月30日 「大浦村設置に関する請願書」、笠沙町議会本会議で採択

特別委員会を組織して調査を付託

5月5日 大浦地区住民の意向を聞く会

7月15日 笠沙町議会全員協議会、各校区ごとに住民の声を聞く会を開催することを決議

8月8日 全員協議会、各校区の意向を発表

9月8日 特別委員会を3班に分け、そのうちの1班が出水郡三笠村・江内村を視察

10月18日 第2班が薩摩郡下甕村・鹿島村を視察、第3班が曾於郡中津川村・大村を視察

10月27日 各地区視察結果の報告

11月15日 全員協議会、大浦地区出身議員より早急に議決するよう要望あり

分村問題について公聴会を開催すべしとの提言を否決

11月18日 町議会本会議開催、分村問題の議案表決に至らず、延会

11月28日 分村に関する本会議、表決の結果14対9で否決

大浦地区出身の議会議員及び部落駐在囑託員全員が辞職

12月18日 町議会及び執行部、大浦分村促進委員会並びに大浦地区出身議員と懇談、
事態収拾について協議

12月23日 分村問題に関する全員協議会、次の事項を申し合わせる

①1950年4月中に再度請願書を提出し、議会の議決に付する

②大浦側の辞表は全面撤回、ただし交換条件として

赤生木・玉林・笠沙の3校区は分村を認めることについて努力すること

③分村の議決が得られたら、

1951年4月1日から大浦村が発足できるよう知事へ申請し許可を得ること

<1950（昭和25）年>

4月12日 大浦地区分村の請願書、再度提出

7月29日 分村請願に関する本会議開催（出席議員25名）

採決の結果、賛成11、反対12、白票1で否決

大浦地区出身の議員及び部落駐在嘱託員全員が辞職

9月7日 町議会本会議、大浦地区出身議員全員（11名）欠席のまま、

昭和25年度追加予算案ほか6議案を議決

緊急動議により議員総辞職

10月25日 町議会議員選挙、大浦地区出身議員13名、赤生木・玉林・笠沙地区出身議員13名が当選

11月5日 大浦分村促進委員会、3回目の大浦村設置の請願書を提出

11月28日 全員協議会、請願書の採択を決める

赤生木・玉林・笠沙地区住民、分村反対の陳情書を提出

12月20日 全員協議会、協議を重ねるが賛否両論が対立

大浦地区出身議員より早急に表決するよう懇請あり

12月26日 本会議、分村議案を賛成13、反対12で可決（笠沙校区出身の議長は表決に加わらず）

<1951（昭和26）年>

1月19日 笠沙町長、「笠沙町の境界変更並びに大浦村設置申請書」を県知事に提出

3月16日 鹿児島県議会、大浦村分村案を可決

4月1日 大字大浦地区、笠沙町から分村し、大浦村を設置

この大浦村の分村・独立問題には後日談がある。

昭和20年代半ばには、全国的に市町村合併の機運が次第に高まっていたが、当初は上からの画一的で強制的な合併ではなく、自主的な合併であるべきことが強調されていた。

「シャープ勧告」が町村合併の必要性を説いた際には、行政事務と財源を国・府県・市町村の間で再分配し、とくに住民に直結する市町村の役割を高めて、わが国における地方自治の発展と民主的改

革を促進するというねらいがあった。「地方行政調査委員会議」（神戸委員会）による「行政事務再配分に関する勧告」（1950年12月）においても、人口 7,000～ 8,000人規模を標準として合併を行う必要性が説かれたが、それはあくまでも市町村への行政事務の委譲と自主的事務処理を促進することが前提であり、上からの画一的で強制的な合併ではなく、自主的な合併であるべきことが強調されていた。

ところが、1953年10月に施行された町村合併促進法では、当初の目標である「合併町村の育成強化」よりも「行政事務の能率化のための規模の適正化」に重点が移り、各府県に設けられた町村合併促進審議会の主導による画一的・強制的合併が促進されることになったのである。

鹿児島においても、町村合併促進法に基づいて、1954（昭和29）年3月、143あった自治体を72にしようと計画する、県の町村合併計画が決定された。この中で、笠沙町及び大浦村、坊津村の一部（秋目地区）の合併案が策定され、各町村に意見が求められた。

これに対して、笠沙町は、県計画賛成を町議会で可決し、意見書を県に提出した。

しかし、大浦村の対応はきわめて複雑であった。すなわち、県が示した合併計画案をめぐって賛成・反対の意見が真っ向から激しく対立し、ついには村議会のリコール問題にまで発展して、村長と村会議員が辞職するなど、村内は大きく揺れ動くこととなったのである。当時の鹿児島では、合併問題をめぐって、地区の利害対立などで住民間に何らかの紛争がみられた市町村がいくつかあったが、村長辞職・議会解散まで追い込まれた例は大浦村だけであった。

大浦村の分村・独立問題の後日談についても、簡単に年表ふうに整理しておきたい。

<1953（昭和28）年>

10月1日 「鹿児島県町村合併促進審議会条例」制定

11月 町村合併促進審議会、発足

<1954（昭和29）年>

3月 町村合併計画案決定、笠沙町・大浦村及び坊津村の一部（秋目地区）の合併案

10月6日 県知事、笠沙町・大浦村及び坊津村に対して合併計画案を示し、意見を求める
（笠沙町の対応）

部落説明会を開催し、町議会の協議会で調査研究

12月25日 笠沙町議会、県計画案に賛成が11対6で可決、意見書を県に提出
（大浦村の対応）

10月 村内各層を網羅した約 110名からなる町村合併研究会を結成

<1955（昭和30）年>

1月 町村合併研究会、県計画案に反対を結論

3月 大浦村長、合併案に同意しがたい旨の意見書を県知事に提出

- 5月 村長、村議会選挙により新村長、新議員16名が選出
9月 合併研究特別委員会設置、調査研究を続ける
その後、県計画賛成派議員9名、反対派議員7名に落ち着く
村長、県計画賛成の立場を表明

<1956（昭和31）年>

- 7月 村議会、最終的結論をとりまとめ、合同部落説明会を開催し、
村民投票を行った上で、村議会は議決を行うことを決議
8月6日 上記の決議事項が賛成派議員の提案により破棄され、説明会、投票は中止に
8月10日 県計画反対派住民、合併決議の延期、投票実施の陳情と署名運動を開始
8月12日 反対派住民、1,545名（有権者数約4,000名）の署名を村議会に提出
村議会、陳情を不採択、県計画賛成の議決を強行
反対派住民、村議会のリコール署名運動を開始、旬日ならずして法定数を獲得
8月22日 第1回合併促進協議会、加世田市で開催
反対村民の多数が会場に押しかけ、村民の世論を無視した合併を
強行することの不当をなじり、議事の進行は不可能に、散会
8月23日 村長、辞表を提出
8月24日 賛成派議員9名、辞表を提出、村議会は機能停止に
8月27日 反対派議員7名、県地方課長及び県合併促進審議会委員長と懇談会を開催
地方課長及び審議会委員長、全議員が辞職し、選挙によって
合併問題についての村民の意思を問うべきと勧める
8月30日 反対派議員7名、辞表を提出
10月10日 村議会選挙、結果は県計画反対11名、賛成5名
(投票率82.5%……これまでの選挙中、最高の投票率)
11月17日 村議会、県計画絶対反対、現状維持の堅持を決議
11月23日 村長、村議会議長、「現状維持堅持についての陳情」を県知事に提出

大浦村が笠沙町との合併を拒否した理由は、上記の「現状維持堅持についての陳情」に述べられている。要約すれば、1889年から1951年3月までの60余年の間、笠沙町と大浦村は同じ自治体であったが、同一自治体としての一体性が確保できなかった。その理由は、業態の相違、つまり大浦村は純農村、笠沙町は沿岸漁業に依存する漁村であり、貧弱な財政力しか持たない自治体では、農業と漁業行政の両立は困難であるため、住民感情の対立を余儀なくさせられた。分村後も、農地問題、高等学校問題等において対立を深めた。今、県計画に従って合併すれば、今後は住民の自主的・積極的な参加・協力は得られない、というものである。

以上、大浦村の分村・独立問題の経過を整理してみたが、ここからくみとるべき最大の教訓は、合併問題については何よりも住民自治を徹底させることである。合併に賛成するにせよ反対するにせよ、合併のメリットとデメリット、その問題点を冷静に整理しながら、地方自治とは何か、地方自治を発展させるためには何が必要かという、地方自治の根本問題について、地域住民の議論を重ね、最後は住民の意思を尊重することである。権力的な上からの合併計画の強制では、地方自治は育たない。

3 合併のメリット論とデメリット論

この節では、現在の市町村合併問題についてどのように考えるべきか、そのメリットとデメリットの論点を整理しつつ、若干のコメントを試みることにする。

まず、合併のメリットについての論点を整理してみよう。

総務省の合併相談コーナーのホームページにおいては、合併のメリットについて、次のように論じている。

1 住民の利便性の向上

- ・利用可能な窓口の増加により、住民票の発行などの窓口サービスが、住居や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能になります。
- ・旧市町村界を越えた見直しにより生活の実態に即した小中学校区が設定できます。
- ・利用が制限されていた他の市町村の公共施設（図書館、スポーツ施設、保健福祉センター等）が利用しやすくなります。

2 サービスの高度化・多様化

- ・小規模市町村では設置困難な女性政策や都市計画、国際化、情報化等の専任の組織・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になります。
- ・従来、採用が困難又は十分に確保できなかった専門職（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ります。
- ・一般的に、合併の際、福祉サービスなどのサービス水準は高い水準に、負担は低い水準に調整されます。
- ・行財政基盤の強化による行政サービスの充実や安定が図られます。
- ・公共的団体の統合や新設が図られ、多様な事業、広域的な事業等の展開が可能になります。
- ・職員の競争が促され、多くの職員から有能な役職員を登用できるとともに、研修の円滑な実施が可能となり、職員がレベルアップして、行政レベルも向上します。

3 重点的な投資による基盤整備の推進

- ・重点的な投資が可能となり、地域の中核となるグレードの高い施設の整備や大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施が可能になります。

4 広域的観点に立ったまちづくりと施策展開

- ・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ます。
- ・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ます。

5 行財政の効率化

- ・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ます。
- ・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、その分経費も節減されます。
- ・広域的観点からスポーツ施設、文化施設等など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ります。

6 地域のイメージアップと総合的な活力の強化

- ・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ます。
- ・政令指定都市や中核市の指定を受け、より総合的な行政を展開できます。
- ・地域の総合力が向上し、全体的な成長力や苦境を乗り越える力が強くなります。

以上、総務省は一般的な市町村合併のメリットとして、①住民の利便性の向上、②サービスの高度化・多様化、③重点的な投資による基盤整備の推進、④広域的観点に立ったまちづくりと施策展開、⑤行財政の効率化、⑥地域のイメージアップと総合的な活力の強化、の6点を指摘している。

このように合併のメリットを並べられた上に、期限付きのさまざまな特例措置があると言われれば、「今、合併しないとソンをする」「(合併の)バスに乗り遅れるな」と思うかもしれない。しかし、合併すればいいことづくしの「バラ色の合併」論は、「昭和の大合併」の時にも語られたが、その後の現実はどうであったのか、十分な検証が必要である。

ここでは、いくつかの点について、合併のメリット論への疑問を指摘しておきたい。

まず、市町村合併によって、「住民の利便性が向上する」とされている点についてである。この前提は、従来のサービスがそのまま存続することであるが、合併により近隣地域の同じような公共施設が一つの自治体のものとなれば、公共サービスの統廃合が図られる可能性が高い。これは、合併のメリット論の一つである「行財政の効率化」として、「狭い地域で類似施設の重複がなくなります」と主張されていることから明らかである。そうなれば、公共サービスを受けるために住民は、今まで

よりも遠くに移動しなければならなくなり、不便さが増すことになる。とくに、高齢者や障害者などの社会的弱者が不利益を被ることになる。

次に、「専任の組織・職員」「専門職の採用・増強」により、「専門的かつ高度なサービスの提供が可能になります」とされている点についてである。自治体（職員）の行政能力とは、①住民の生活実態を正確に把握して住民と一体となって地方自治を促進する能力であり、②個々の専門領域をこえた総合的行政を推進する能力であり、③住民と顔をあわせながらきめ細かいサービスを提供する能力である。もちろん個々の専門領域において高度な知識と技術を発揮する能力も必要ではあるが、自治体の政策を評価するにあたっては、その政策が住民ニーズにいかに関係しているかが最も重要であることは言うまでもない。それゆえ、住民ニーズを把握しやすい小さな自治体の方が、優れた政策を実施しやすい立場にあるし、自治体職員が創意工夫をして魅力ある地域政策を展開するにも、小さな自治体の方がその能力を発揮しやすいということは十分にありうることである。

さらに、「重点的な投資による基盤整備の推進」とされている点についてである。重点的な投資の問題点は、広域になればなるほど住民の合意形成がむづかしくなることである。なぜなら、その施設の近くに住む住民にとってはアクセスしやすいが、施設から遠く離れた住民は利用機会が減少するため、広域的な自治体であればあるほど、住民の合意形成がむづかしくなるからである。また、総務省が例としてあげている「地域の中核的文化センターなどのシンボル施設」は、住民のニーズから大きくかけ離れたものとなる可能性が高い。巨大な「シンボル施設」よりは、各地域に分散した「地区施設」の方が住民のニーズにあっている。とくに、保育所や福祉施設などについては、狭域単位で建設されるべきである。

そして、「広域的観点に立ったまちづくりと施策展開」とされている点についてである。総務省は例として、「幹線道路以外の道路の連結が旧市町村界を越えてよくなり、渋滞に巻き込まれずに移動できる。また、隣接する市町村で異なっていた道路の幅や整備状況が改善されます」をあげているが、このような実態があるとすれば、まず都道府県が主導して改善すべきであるし、また市町村間の協力によっても改善は可能であるのに、いきなり市町村合併が出てくるのは論理の飛躍であると言わざるをえない。また、例として、「ゴミ処理施設の建設等に係る調整がよりスムーズになる。また、処理トン数の拡大や統一的な分別ゴミ収集により、有効なダイオキシン対策を実施できます」をあげているが、たしかに大規模な廃棄物処理施設の建設を前提とすれば広域的な処理が必要となるが、住民参加によるリサイクル社会の実現を目標とすれば狭域的な自治体が力を発揮するだろう。

以上、合併のメリット論のいくつかの点について、若干のコメントを試みてきた。全体をまとめて言えば、合併推進の根拠として、住民サービスの向上や開発行政の推進、行財政運営の効率化といった自治体行政の機能的側面だけが強調され、住民自治や地方分権の推進といった民主主義の側面については後景に退けられている点が非常に気がかりである。言い換えれば、市町村合併の真の目的は、効率的な行財政システムを実現することに中心があり、地方自治の発展や強化の視点が弱い（あるい

はない)ということになる。

次に、合併のデメリットについての論点を整理してみよう。

一般的には次のように、合併のデメリット論を整理できる。

- ①合併すると、行政区域が広くなり、行政サービスが低下したり、住民の意見が行政に反映されにくくなるおそれがある。
- ②合併市町村の中で中心部と周辺部で地域格差が生じ、周辺部がすたれる可能性がある。
- ③合併をめざす市町村の間に行政サービス・財政面での格差が存在している場合、合併効果の不公平が生じるおそれがある。
- ④合併後の名称や庁舎などの位置について不満が生じる可能性がある。
- ⑤地域の伝統や文化が失われ、地域の連帯感が薄れるおそれがある。

このような合併のデメリット論に対して、総務省のホームページでは、合併のデメリットについて、「合併のデメリットでは？」と題して、次のように論じている。

『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り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など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。

『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。

『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、事務処理の方法等の効率化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。

『中心部だけがよくなって、周辺部はさびれませんか？』

合併前に、地域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て、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。

合併のデメリット論に対する、総務省の自問自答ふうの回答は、ずいぶん楽観的なものである。このような楽観的な総務省の予測のとおり、合併後の事態が進展するという保障はまったくない。

合併直後は、旧市役所や旧町村役場が新市町村の支所や出張所として活用できても、次第に支所や出張所が廃止されるのは、合併後の変化としてよくある事例である。

また、郵便局の民営化やIT（情報技術）化など、今後の進展が不確定な要素をも、強引に合併後のバラ色論に組み込んでいるのが特徴的である。

旧市町村間の格差の発生や対立に対処するために、合併後に「地域審議会」を設置し、旧市町村区域の意見を聞くことができるようにしたというが、そういう懸念があるならば、合併しないことが最もわかりやすい解決方法である。はじめに「合併ありき」で合併を促進して、中途半端なやり方でこれに対処しようとしている、と言わざるをえない。

さらに、「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」とあるが、合併当初は行政水準を高い方の自治体に合わせていても、その後の「地方行革」・財政危機の流れの中で、行政サービスの水準が切り下げられ、住民の負担が増えることが多いことを各地の事例が示している。

そして、合併によって、新しい中心地は栄えるが、周辺部が取り残されるという事態も、各地の事例にみることができる。

全体的な評価をすれば、総務省の合併のメリット論は「バラ色」に描かれており、合併のデメリット論に対する回答はきわめて楽観的なものである、と言わざるをえない。

4 市町村合併と財政問題

市町村合併を推進する手段として、さまざまな財政誘導手段が講じられていることにも注目しておきたい。

「市町村合併支援プラン」によれば、「財政措置等による支援」として、次のようなものが準備されている。

- ・普通交付税の算定の特例

合併後10カ年度は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障し、その後5カ年度を激変緩和措置を講ずる。

- ・合併直後の臨時的経費に対する財政措置

行政の一体化に要する経費，行政水準・住民負担水準の格差是正に要する経費を普通交付税で措置する。

- ・都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置

都道府県の行う合併のための調査研究・機運醸成等に対する経費を普通交付税で措置する。

- ・合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置

合併後10カ年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債を充当(95%)し，元利償還金の70%を普通交付税で措置する。

- ・合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置

旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のために行う基金造成に対し合併特例債を充当(95%)し，元利償還金の70%を普通交付税で措置する。

- ・新たなまちづくり等への財政措置

新たなまちづくり，公共料金格差是正，公債費負担格差是正，土地開発公社の経営健全化等の合併後の需要に対して包括的な特別交付税措置を講ずる。

- ・合併準備経費に対する財政措置

合併協議会への負担金，合併に向けての啓発事業等の合併準備経費について特別交付税措置を講ずる。

- ・合併移行経費に対する財政措置

合併前に要する財政システム統一等の経費について特別交付税措置を講ずる。

- ・都道府県の行う合併支援経費に対する財政措置

合併市町村の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ずる。

- ・税制上の特例措置

不均一課税をすることができる期間を3年から5年に延長し，同期間における課税免除の特例を創設するとともに，事業所税の課税団体の指定を最長5年延期できるよう特例措置を図る。

- ・市町村合併推進体制整備費補助金

都道府県の体制整備，並びに市町村の合併の準備経費及び合併に伴い必要な事業経費に対して国庫補助金を交付する。また，引き続き，地方行政構造改革推進事業として，市町村合併推進体制整備費補助金の充実を図る。

- ・都道府県が行う合併支援事業に対する財政措置

都道府県が行う合併市町村の一体化を促進するために必要な道路等の事業について，地方債と地方交付税による財政措置による支援を図る。

- ・公営企業に係る財政措置

合併市町村における地方公営企業について，合併に伴い特に必要な事業に要する経費に対して合

併特例債を活用した支援を図る。

このように合併促進の財政支援措置は多種多様な、しかも多額に及ぶものになっている。主要なものだけについて指摘をすれば、①（普通地方交付税の算定方法の特例である）合併算定替えの15年間適用、②合併特例債の発行、③その他に特別交付税、補助金、地方税不均一課税などの特例措置であり、これらの財政支援措置は2004年度末（2005年3月31日）までに合併したときに有効という条件をつけているところがミソである。

このことから、最初は自主的な市町村合併の建て前でスタートしたものが、今では政府主導の下でのなりふり構わぬ市町村合併へと移行していることがよくわかる。合併を促進するためにあらゆる手段が動員されつつある、と言ってよいだろう。

このような合併誘導の財政支援措置は、現在の市町村財政の危機的な状況を利用しようとするものである。というのは、1990年代半ば以降、政府の誘導による公共事業拡大政策の結果、長期債務が激増して、財政危機が深刻化しているからである。また、地方債の元利償還費の増大などによって、財政の硬直化が進み、経常収支比率が急上昇しているからである。

ここで具体的に、笠沙町と大浦町の財政状況についてみてみよう。

表4は、地方債現在高の推移についてみたものである。地方債現在高とは、地方債の起債という形で、地方自治体が借金をした額の合計のことである。笠沙町、大浦町ともに90年代半ば以降、地方債現在高は急増しており、この10年の間にその金額は2倍以上に増えている。これは景気回復をめざした、政府の誘導による公共事業拡大政策がもたらしたものである。その結果、2000年度の地方債現在高は、笠沙町と大浦町の年間予算額をはるかに上回るものとなっている。

表4 地方債現在高の推移

(単位：千円)

年 度	1985	1990	1991	1992	1993	1994
笠 沙 町	2,229,131	2,335,194	2,414,320	2,843,500	3,133,230	3,325,954
大 浦 町	1,017,705	1,383,584	1,436,738	1,522,589	1,758,176	2,437,384
年 度	1995	1996	1997	1998	1999	2000
笠 沙 町	3,736,114	3,957,520	4,013,342	4,401,655	4,830,132	4,939,729
大 浦 町	2,735,207	2,910,429	3,100,024	3,271,394	3,337,945	3,301,544

表5は、公債費比率の推移についてみたものである。

公債費比率とは、地方自治体が借り入れた地方債の元利償還金および一時借入金の利子である、公債費が標準財政規模（標準税収入額等＋普通交付税額）に占める割合のことである。この公債費比率

は、地方債発行規模の妥当性を判断するための指標であるが、財政の弾力性を測る指標でもある。というのは、公債発行にともなう元利償還金等が増大すると、後年度の財政運営に硬直性をうみ、財政の弾力性を低めるからである。通常、公債費比率15%が危険なレベルとされている。

表5によれば、この公債費比率は、90年代半ば以降に急上昇している。とくに笠沙町は、一時的にはあるが、危険なレベルとされている公債費比率15%を突破して、19.3にまで上昇している。

表5 公債費比率の推移

年 度	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
笠 沙 町	15.0	12.2	12.2	13.7	13.5	15.6	15.3	19.3	18.9	18.0	17.0	14.8
大 浦 町	8.7	7.5	7.2	6.9	6.2	6.8	7.7	8.8	9.9	13.2	14.4	14.0

表6は、経常収支比率の推移についてみたものである。

経常収支比率とは、人件費、扶助費、公債費などのように、どうしても支出しなければならない経常的経費（義務的経費）に対して、地方税、地方交付税を中心とした経常的一般財源がどの程度あてられているかをみるものである。つまり、人件費、扶助費、公債費などの経常的経費には、生活保護などの委任性務に対する補助金などのような経常的特定財源をまずあて、その他の部分には経常的一般財源をあてるわけであるが、その際に経常的一般財源がなおかつ残るとというのが正常な財政状況であると考えられるわけである。そして、他方、普通建設事業費などのような臨時的経費（その大きな部分は投資的経費）には、まず臨時的特定財源（建設事業の補助金や起債など）をあて、ついで臨時的一般財源と経常的経費にあてた残りの経常的一般財源をあてるという考え方である。すなわち、経常経費に充当した残りの経常一般財源（経常余剰財源）が大きければ大きいほど、臨時的な財政需要、あるいは投資的事業を進める上で余裕があるということになる。このような場合を財政構造が「弾力的」と言い、その逆の場合を「硬直的」と言う。そして、経常一般財源を標準財政規模（一般財源総額）で除したものを経常一般財源比率と言い、経常経費に充当された経常一般財源を経常一般財源の総額で除したものを経常収支比率と言う。つまり一言でいえば、経常収支比率とは、経常一般財源が容易に縮減することの困難な義務的経費にどの程度費消されているかによって、財政構造の弾力性を判断しようとするものである。その値は低いほどよいとされ、通常、80%を超えると弾力性を欠くと言われている。

表6 経常収支比率の推移

年 度	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
笠 沙 町	91.0	71.8	71.1	80.3	76.7	88.9	88.7	93.9	94.2	94.2	92.3	94.0
大 浦 町	80.4	72.5	71.8	74.2	74.6	78.4	76.5	79.9	82.4	86.1	87.7	89.6

表6によれば、経常収支比率は、90年代半ば以降に急上昇している。とくに笠沙町は、財政硬直化の目安と言われる80の値を1994年度に突破し、1996年度以降は90台を続けている。大浦町も1997年度には80の値を超え、90に限りなく近づいている。

このような深刻な地方財政危機を、市町村合併を誘導する財政支援措置を利用することによって乗り越えることができるのかといえば、合併によって財政危機が解消される保障はどこにもないし、合併それ自身が悪化した財政状況の好転をもたらすとはほとんど考えられない、と言わざるを得ない。

なぜならば、当然のことではあるが、これらの財政支援措置はあくまでも合併推進のための一時的な措置にすぎないのであって、合併した自治体が永久に優遇策を受けられるわけではない。総務省が考えている合併の最終目的は、地方交付税や補助金を減額し、地方債の発行を抑制することにあるのであって、そのための誘導の手段として「アメの政策」がとられているにすぎないということを忘れてはならない。

このように総務省は、合併推進のために新たな財政支援措置をとる一方で、人口4,000人未満の町村に対する地方交付税を段階的に削減するという、露骨な「アメとムチ」の合併推進策を実施している。すなわち、地方交付税の基準財政需要額を算定する際の補正係数の一つである「段階補正」を、人口4,000人以下は一律とすることによって、小規模自治体への地方交付税の配分を削減する措置が、1998年（平成10）年度以降とられているのである。その結果、数千万円の単位で地方交付税が削減された自治体が続出している。

ここでも具体的に、笠沙町と大浦町の財政状況についてみてみよう。

表7は、財政力指数の推移についてみたものである。財政力指数とは、自治体が自主財源で、どの程度の行政需要がまかなえるかを示す指標である。具体的には、過去3年間の各年度における普通交付税の算定に用いた基準財政収入額を、基準財政需要額で除して得た数値の単純平均値である。表7によれば、笠沙町と大浦町の財政力指数は0.09～0.14ポイント間で推移している。つまり、笠沙町、大浦町の乏しい自主財源では、必要とされる行政需要の1割程度しかまかなえないということである。

表7 財政力指数の推移

年 度	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
笠 沙 町	0.12	0.10	0.10	0.09	0.09	0.09	0.10	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11
大 浦 町	0.14	0.11	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.11	0.10	0.10	0.10

表8は、地方交付税の推移についてみたものである。過疎化、高齢化が進む笠沙町、大浦町の財政は、依存財源である地方交付税に大きく依存した構造となっている。年度間の変動はあるものの、町の財政収入の4割～6割を地方交付税に依存せざるを得ないという、驚くべき実態にある。

表8 地方交付税の推移

(単位：千円、%)

年 度	1985	1990	1991	1992	1993	1994
笠 沙 町	993,380 (53.7)	1,610,161 (62.7)	1,693,702 (59.3)	1,675,482 (52.4)	1,837,879 (50.0)	1,663,979 (52.4)
大 浦 町	715,911 (49.2)	1,154,606 (60.6)	1,230,294 (55.3)	1,333,434 (61.1)	1,418,989 (48.1)	1,385,271 (40.0)
年 度	1995	1996	1997	1998	1999	2000
笠 沙 町	1,666,783 (47.4)	1,696,570 (49.2)	1,746,317 (52.4)	1,782,382 (48.6)	1,763,844 (40.8)	1,802,902 (51.9)
大 浦 町	1,450,960 (48.0)	1,462,176 (49.9)	1,486,471 (44.5)	1,527,720 (43.5)	1,529,888 (47.4)	1,534,736 (52.5)

(注) ()内は歳入総額に占める地方交付税額の構成比

このように、地方交付税を中心とする依存財源に頼らなければ、行財政運営が成り立たない市町村が圧倒的に多い過疎地域において、このような地方交付税額の操作（削減）が何年も行われれば、財政危機に悩む小さな自治体は合併の道を選択せざるをえなくなる。

しかし、合併特例債などによる財政誘導によって合併が実現されたとしても、自治体財政の健全化はもたらされないであろう。というのは、市町村合併が徹底して行われた場合、最も確実に発生する財政効果は、各自治体の見かけ上の財政力指数の上昇による地方交付税の削減であるからである。また、長期的にみると、地方交付税や国庫支出金等への国庫負担を減らし、自治体財政のスリム化を図ることこそが、総務省の合併促進の最終的なねらいだからである。

おわりに

以上、現在、風運急を告げている市町村合併問題について、まず「昭和の大合併」の歴史、とりわけ大浦村の分村・独立問題についての経過を整理した。ここからくみとるべき最大の教訓は、合併問題については何よりも住民自治を徹底させることである。合併に賛成するにせよ反対するにせよ、合併のメリットとデメリット、その問題点を冷静に整理しながら、地方自治とは何か、地方自治を発展させるためには何が必要かという、地方自治の根本問題について、地域住民の議論を重ね、最後は住民の意思を尊重することである。

次に、「平成の大合併」で議論されている、合併のメリット論とデメリット論について検討するとともに、合併支援策のうちの財政支援措置について検討した。総務省は「バラ色の合併」論を展開しているが、合併後の現実はそれほど甘くはない。

私なりの結論を述べれば、「住民の自治の単位」としての市町村がキーワードとなる。市町村合併は住民の生活に深く関わる自治体のあり方を変える重要な問題であるから、住民自身が自己決定をするのが基本である。そのためには、住民投票の活用が考えられてもよいだろう。そして、住民が合併問題についての的確な判断ができるように、必要な情報の公開と提供が行われるとともに、十分な議論ができる時間的な保障が与えられなければならない。

また、広域行政の必要性和市町村合併とはイコールではない。広域行政処理制度としては、広域連合や一部事務組合、協議会などがあり、都道府県も広域的行政を担う自治体である。この（本来は広域自治の担い手であり、市町村自治の守り手であるべき）都道府県に、総務省は、市町村合併推進の指導的役割を果たさせようとしている。重要なことは、短期的には、市町村の規模を拡大する市町村合併であるが、中・長期的には、都道府県の再編成を視野にいた、道州制を含む自治体の広域的再編が展望されていることである。その目的が、大規模な開発プロジェクトの推進であることは言うまでもない。

総務省が市町村合併を強力に進めようとしている今、都道府県は市町村合併を推進して府県の空洞化を押し進めるのか、広域自治の担い手として市町村自治を守るのか、の岐路に立っている。

参考文献

- ・笠沙町郷土誌編さん委員会編『笠沙町郷土誌』笠沙町
- ・南日本新聞社編『かごしま20世紀 山河こえて』南日本新聞社
- ・三橋良士明・自治体問題研究所編『ちょっと待て市町村合併』自治体研究社
- ・（社）大阪自治体問題研究所『市町村合併と行財政のゆくえ』自治体研究社
- ・鹿児島県地方自治研究所『自治研かごしま』No.71, No.72