

卒論テーマ

「地方分権時代における地方の活性化と市町村合併問題」

宮崎県都城市・北諸県郡の場合

表現・芸術系専修 1D000425-2
東国原英夫

(I N D E X) 1

序章 テーマ設定の動機.....3

第 1 章 新しい地方分権時代の地方自治を知るために.....5

第 1 節 地方自治の歴史.....5

明治憲法下の地方制度.....5

日本国憲法による地方自治の保障.....5

第 2 節 地方自治とは.....6

地方自治の本旨.....6

「地方公共団体」と「自治体」.....7

自治体の種類.....7

主な外国の地方制度.....8

第 2 章 新しい地方分権一括法と地方財政改革への変化の過程.....10

第 1 節 地方分権一括法.....10

地方分権一括法の施行.....10

地方分権一括法における、自治体の役割と国の配慮.....10

地方分権一括法において、自治体に対する国の関与の原則.....11

地方分権一括法における、国の関与の制限.....11

第 2 節 地方財政政策と税源移譲.....12

自治体の重要な財源.....12

税源移譲と地方財政改革.....13

第 3 章 新しい地方分権化時代における市町村合併論議とその実践.....16

第 1 節 市町村合併の概要.....16

市町村合併とは.....16

市町村合併の必要性.....16

市町村合併のメリット.....17

市町村合併のデメリット.....19

第 2 節 市町村合併の現状と現実の問題点.....21

市町村合併の現状.....21

他の各地域の問題点.....22

第 4 章 宮崎県都城市・北諸県郡 5 町（三股町、山之口町、高城町、山田町

高崎町)における合併論議とその背景.....	29
第1節 都城市と北諸県郡.....	29
都城市と北諸県郡の地理と歴史.....	29
各市町村の規模.....	30
第2節 都城市と北諸地区の合併とその現状.....	31
これまでの合併の歩み.....	31
住民意識.....	32
第3節 合併の今後とその課題・問題点.....	35
合併の今後.....	35
今後の合併の課題.....	35
合併における問題点.....	36
第5章 都城・北諸地区の合併に併行した地域の活性化のプロセス・対策・展 望.....	41
第1節 地域活性化による自立への模索.....	41
産業活性化の例(地場産業、農業、商業地域).....	41
教育・文化(工芸品等)・観光・スポーツ振興.....	46
第2節 自治体レベルでの行政のイノベーションの例.....	48
国家行政レベル.....	48
自治体の行政レベル.....	48
終章 まとめ.....	52
(引用・参考文献).....	57

序章 テーマ設定の動機

現在、我国の政治・社会システムは変革期にあると言える。第2次世界大戦後、経済発展を成し遂げるために、既存の政治システムや社会システムが確立して来た。これらは、戦後の経済発展のプロセスにおいては十分に機能したが、ある程度経済発展を実現し、あらゆる物やサービス・社会的インフラが一応のレベルまで充足された今日、これまでの政治・社会システムが新しい時代にそぐわなくなって来た。経済的には成熟した日本社会では、未曾有の国家負債をかかえ、国と地方の財政は逼迫しており、その財政負債は現在 700 兆以上あると言われている。

また、戦後経済成長を支えた、ケインズ主義に基く経済政策がその限界に達し、肥大化した政府の是正が主張されるようになった。マネタリズムをベースにするこれらの主張は現在主流をしめ、いわゆる「小さな政府」への移行が議論の俎上に上がっている。このことは、明治維新中「地方分権システム」から「中央集権システム」に移行した時代の正に逆行と言えよう。今、国は「中央集権システム」から「地方分権システム」へと移行することを余儀なくされている。それは、日本の各地域のエスニシティとも言える変革であると考えている。

これまで、「日本全体としての均衡ある発展」をスローガンにしてきた我国の経済発展は「地方の地方なりの特色ある発展と自立」というスローガンに変化し、まさに地方が公共経営の視点に立ち、地方行政を経営していかなければならなくなった。確かに、日本の各地においては、その地理的条件や環境・気象条件・文化・風習等が異なる。それらを「均衡」として平準化するには少し無理があると考えている。経済的發展という国民の共通目的が存在したこれまでは成立した理念なのだろうが、それらがある程度達成された今日では限界といえよう。また、これまで国家行政でしか処理できなかった分野においても地方に移譲されることが予想され、民間や市民活動も含めたそれらへの地方独自の対応が迫られていると言える。

それでは、地方はこの時代の急激な変化に果たして対応できるのだろうか。

政府は国の予算の歳出を押さえるため、地方への支出金並びに援助金等を削減する意向を示した。今後ますます地方独自の財政は逼迫し、アイデンティティの確立と経済的自立を余儀なくされるだろう。そして今日、市町村の体力を向上させる目的において、市町村単位の地理的経済的再編成を視野に入れた地方の変革が課題とされている。

筆者は、宮崎県都城市に生まれた。宮崎県の南部に位置するこの市は、現在人口約 13 万人をかかえる地方都市である。1988 年、現市長のもと「人が元氣、

まちが元気、自然が元気」をスローガンに積極的・自発的なまちづくり運動として「ウェルネス都市宣言」を発し、これまでまちづくりを推進して来た。

筆者の両親・親戚・友人達が多数生活の基盤を置くこの市も現在、例外無く地方の自立と生き残りをかけて、独自性の発揮が要求されている。地理的にも、生活環境・生活形態・生活レベルも大都市圏とは異なり、その文化・風習・言語も大都市圏とは異なるこの地域が、地方の生き残りをかけ、今後どのような地方ならではの活動ならびに施策をしていくのか。また、もし市町村の合併をするとするならば、それはこの地域にどのような影響をもたらし、この地域をどう変える可能性があるのか。はたまた、市町村合併は正しいのかそうでないのか、等々強い関心を抱いた。

尚、この論文で筆者が最も主張したいことは、第4章と第5章である。

第4章は、筆者の地元である宮崎県都城市・北諸県郡における地方分権時代に対する対応について述べた。その中でも市町村合併問題について、現在の自治体の取組の現状と住民意識等について述べている。それを受けて第5章では、合併する場合しない場合を問わず、今後の都城・北諸県地区の自治体としての生き残りとその方法、活性化等について筆者の提案を述べている。

また、都城・北諸県地区の自治体としての現状や今後を考える上で、地方自治の構造と歴史を知ることは重要であると考えた。加えて、新自治法を踏まえて21世紀に地方自治を実際にしっかり確立させていくために、明治国家にさかのぼる地方制度の成り立ちと、第二次世界大戦直後の日本国憲法による変革の歴史的意義を知っておく必要があると考えた。

そこで、第1章では、地方自治の歴史やそもそも地方自治とはどんなものか、はたまたどのような自治体の形態・構造・種類があるかそれぞれ簡単にその概要を示した。そして、第2章では、第1章で触れたこれまでの地方自治体の有り方や歴史が変化しつつある現在について、特に地方分権一括法の施行や、それに伴う財政の問題を取り上げた。中でも財政問題は地方が今後生き残る上において決して軽視できない問題であり、その財政は地方分権一括法によって或いは新自治法によってどう変化するか等について述べた。

第3章では、地方分権を考える上で、その代表的施策とされている市町村合併の問題を取り上げた。今なぜ市町村合併論議がなされているのか、そのメリットとデメリットはどうなっているのか、各自治体の場合はどうなっているのか等について述べた。それを受けて、第4章へと続けた。

第1章 新しい地方分権時代の地方自治を知るために

自治としての現状や今後を考える上で、地方自治の構造と歴史を知ることが重要である。また、新自治法を踏まえて21世紀に地方自治を実際にしっかり確立させていくために、明治国家にさかのぼる地方制度の成り立ちと、第二次世界大戦直後の日本国憲法による変革の歴史的意義を知っておく必要がある。そこで、第1章ではそもそも自治とは何か、地方自治の歴史、自治体の種類、諸外国の自治等その概要を簡単に記す。

第1節 地方自治の歴史

明治憲法下の地方制度

そもそも地方自治の概念とはどうやって出来上がったのか。

明治10年代に高まった自由民権運動に対応して天皇制国家の憲法づくりが進められたが、明治憲法に地方自治に関する条文は無く、ただ憲法制定の前年の1888(M21)年に「市制町村制」といった法律、国会開設前の1890(M23)年に「府県制」および「郡制」といった法律で第二次世界大戦前における日本の地方制度が定められた。

こうした市町村自治は、大正デモクラシーをへてかなり進展したとはいえ、全体的にその基盤は脆弱なものであった。1911(M44)年に分離した「市制」と「町村制」によれば、市町村の役割は、市町村行政を国策的に活用する「機関委任事務」という考え方だった。また、第二次世界大戦前の府県は、自治体の一面を持ちながらも全体としては、国の地方出先機関なのであり、市長や市に対する監督機関でしかなかった。第二次世界大戦時までの日本の地方制度には、自治の憲法保障はなく、国の法令のみで国策的に定められていた(兼子仁 1999 pp17 - 18)

日本国憲法による地方自治の保障

第二次世界大戦後の新憲法づくりの中で、1946(S21)年2月に占領軍総司令部GHQから日本政府に示されたいわゆるマッカーサー憲法草案に、地方自治の章があり、府県知事・市町村の住民選挙制も書かれていた。その後の審議を経て、吉田茂内閣の下における新憲法の制定の歩みが進み、1946(S21)年3月の日本政府要綱案から、「地方自治」の章の第1条分に「地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム」ということと、「地方公共団体ノ長」の住民選挙制とが盛り込まれることとなった。

1947(S22)年4月17日公布で5月3日の憲法施行日から併せて施行されてきた「地方自治法」であるが、今日まで法制度改革の変遷を遂げてきたが、依然として、都道府県庁を国各省庁の「機関委任事務」という仕組みで、都道府県知事と市長村長との間に上下関係をもたらし、憲法にいう「地方自治の本旨」にのっての原理的な問題を残してきた。

しかし、バブル後の深刻な日本経済の危機に際し、中央省庁主導の行政システムの“制度疲労”が意識され、「規制緩和」による民間活力と「地方分権推進」による地域・自治体の活性化とが期待されるようになった。こうした中で、1998(H10)年5月の閣議決定「地方分権推進計画」が策定され、「新地方自治法」の骨子が決まった(兼子仁 1999 pp20 - 21)。

第2節 地方自治とは 地方自治の本旨

憲法92条によれば、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定されている。「本旨」とは、本来の趣旨という意味であるから、地方自治の本旨とは、地方自治の本来の在り方ということになる。そもそも、地方自治は、国から独立した法人格を有する地方公共団体の存立を認め、国家から独立して、その構成員である住民によって、自主的にその団体の事務を処理することをいうので、そのことの本来の本旨とは次の2点である。

1) 団体自治 地方公共団体において、国の干渉を受けることなく、自主的に団体として意思決定が行われ、かつ、その意思決定に基づいて自主的に事務が処理されることをいう。

2) 住民自治 地方公共団体において、その団体としての意思決定が住民(注1)の意思に基づいて行われることをいう。(大島・加藤 1999 pp20 - 21)

もしここで「地方自治」の本旨が無かったとすると、自治体の事についても国家的見地から国の法律で規定できるということになる。しかし、自治体にかかわる国の法律はすべて、憲法自身が考える「地方自治の本旨」を生かし、決してそれに反しないように国会でつくられなくてはならない。国の法律が「地方自治の本旨」に反するようだと違憲無効なのであり、したがって、「地方自治の本旨」を生かすように解釈運用されなくてはならない(今井照 2000 1月1章 大島・加藤 1999 1章)

「地方公共団体」と「自治体」

「地方公共団体」とは憲法・法令上の用語であり、統治する国家に対して行

政サービスの単なる地域区分をイメージさせる、「国家構成要素」というニュアンスがある。一方、「自治体」とは、新聞紙上でも使われ一般的な呼称であり、行政サービスの提供ばかりではなく、地域の安全、住民の福祉増進といった目的のために、市民が地域自治機構を通じて積極的な地域経営をするというイメージがあり、「市民がつくる政府」というニュアンスである。

指している対象はほとんど変わらないが、自治・分権の流れは、実質的な意味で、「地方公共団体」から「自治体」への流れだと言えるだろう(今井照 2000 1月 1章 大島・加藤 1999 2章)。

自治体の種類

自治体の種類としては、「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」とに分類される。

「普通地方公共団体」とは、大きく分けて都道府県と市町村があり、市町村を細分化すると、指定都市・中核市・特例市・その他の市町村に分類される。また指定都市の中に行政区が含まれる。

「普通地方公共団体」とは、つまり、一般的な呼称としての自治体であり、「広域自治体」としての都道府県と「基礎自治体」としての市町村で構成されるが、大都市には特例がある。ひとつは規模に応じた指定都市・中核都市・特例市の制度で、もうひとつは東京都の特別区制度(制度としては東京以外にも設置可能)である。

指定都市は、1956年の法改正によって導入された。代表的な都市として、大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、札幌市、福岡市、などが挙げられる。指定都市には、その区域を分けて「区」を置くことになっている。これは都制の「特別区」と同じ「区」という名称を使用するが、まったく別の概念なので、区別するために「行政区」と呼ばれる。

中核市は、都道府県から大都市への分権を進めるために、1994年の自治法改正で創設され、1995年に施行された。中核市としての要件は、1)人口30万人以上を有すること、2)面積100平方km以上を有すること、とされている。その手続きとしては、市長がまず市議会の決議を得、さらに都道府県知事を通じて、都道府県議会の同意決議を得た後、国に申し出をし、国が政令を制定することになる。代表的な中核市には、新潟市、鹿児島市、宮崎市、松山市などが挙げられる。

指定都市、中核市の制度に加え、さらに都道府県から市への事務移譲を推進するという観点から、地方分権一括法により20万人以上の市について「特例市」の制度が設けられ、現在全国に59都市ある。

東京都には「新宿区」「渋谷区」といった「区」があり、大阪市や横浜市には

「住之江区」「港北区」といった「区」があるが、2種類の「区」は同じ「区」という名前をもちながらも全く別物である。前者は「特別区」、後者は「行政区」と呼ばれて区別されている。特別区は自治体そのものであり、行政区は自治体の区域割のひとつである。

次に「特別地方公共団体」であるが、これは、特別区、地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団などに大別され、一部事務組合、広域連合、全部事務組合、役場事務組合に細分化される。

一部事務組合も広域連合も自治体が自らの区域を越えて、広域で具体的な事務処理をするときに活用される制度である。これらはいずれも「地方公共団体の組合」で「特別地方公共団体」とされている。ごみ処理、消防、上下水道、火葬等の事務処理を中心に設置されてきたが、最近では、介護保険、職員研修といった課題もみられるようになってきている。現在、全国に56の広域連合がある。

自治体の活動の中に公営企業がある。交通、水道、病院等、利用料金等の収入を基本として独自の会計を持っているが、事実上、一般会計からの援助によって成り立っているものも少なくない。いわゆる「第三セクター」は、民間資本を導入することにより、都市開発、公共施設管理等の業務を行うことを目的に設立され、事務効率化の手法として広がったが、現在では開発型採算セクターを中心に破綻が起きている(今井照 2000 1月 3章 大島・加藤 1999 2章 10章)。その代表的なものに宮崎県内では「宮崎・シーガイア」等がある。

主な外国の地方制度

(アメリカ)

約3万6千の基礎自治体があり、平均人口は約7千人。州の下部組織である郡(カウnty)が基本的なサービスを担っているが、住民が自らの負担でより高いサービスを望む場合は市町村をつくることができる。市町村が採択した「ホームルール」や憲章は、州憲法に違反しない限り認められる。このため多種多様な自治体が存在している。

(フランス)

フランスの基礎自治体は「コミューン」と呼ばれ、その数は3万6千とフランス革命前からほとんど変わっていない。平均人口は約1500人。一方、地方行政を担う中央政府の出先機関が整備され、サービスを提供する責任はコミューンではなく、出先事務所や県にある。コミューンを合併して規模や能力を強化することはもともと期待されていない。

(スウェーデン)

福祉国家を実現するためには、自治体の能力を強化する必要があるとして、52年に最低2千人をめどに境界線を引き直した。自治体の数は約2500から1000

に減ったが、59年にはさらに、最少人口を8千人とする勧告が出された。自主合併から強制合併への政策転換が図られ、74年までに自治体の数は約280に減った。その一方で自治体への分権は進み、地方自治は根付いている。

(イギリス)

基礎自治体の平均人口は約12万人で、各国に比べても格段に多い。財政危機を背景にサッチャー政権が自治体の再編や歳出削減などに取り組んだ結果だ。日本の「平成の大合併」と事情は重なる。80年代に欧州各国の中で唯一、地方分権とは逆行する改革だった。その結果、50年代には2千以上あった自治体は、92年には約480まで減った(朝日新聞東京版 2002 11・25 11面)。

(注1) 住民とは自治体の主体は住民である。その定義は、「その自治体に住所を有するもの」であり、自然人、法人、国籍を問われない。住民は、直接、選挙で自治体行政の長や自治体議会の議員を選挙する。つまり、通常は代表者(代理人)による間接民主制によって運営されるが、随時、直接民主制の手法に基いて、住民は自治体の仕事や職員の仕事ぶりに対して、具体的な意思表示をすることができる。

住民の選挙権は、20歳以上、引き続き3ヶ月以上住所を有する者である。一方被選挙権は、議員で25歳以上(引き続き3ヶ月以上住所を有する者)

知事は30歳以上、市町村長は25歳以上である。

選挙に参加する権利主体としては、地方自治法で「日本国民たる普通地方公共団体の住民」と定義されているので、法人や外国籍の住民は除かれる。しかし、最近では、定住外国人の自治体選挙への参政権が強く主張されている。

<関係条文> 憲法93条、地方自治法第10条~13条、第18条~第19条
(大島・加藤 1999 3章)

第2章 新しい地方分権一括法と地方財政改革への変化の過程

第2章では、第1章で取り上げたこれまでの地方自治体の有り方や歴史が変化しつつある現在において、特に地方分権一括法の施行や、それに伴う財政の問題も変化しつつあることを述べる。中でも財政問題は地方が今後生き残る上において決して軽視できない問題であり、その財政は地方分権一括法によって或いは新自治法によってどう変化するか等について思考することは重要である。

第1節 地方分権一括法

地方分権一括法の施行

中央集権から地方分権への必要性から、その地方の権限を保護・確立する目的で、2000年4月、地方分権一括法が施行された。この法律は、1995年に成立した地方分権推進法に基いており、そこで設置された地方分権推進委員会が、四次に渡り改革案を首相に提出した。その後、橋本首相の要請により、第5次勧告を提出したが、権限移譲という要請には十分に踏み込むことはできなかった。この地方分権推進委員会の幾つかの勧告を受けて、地方分権推進計画が閣議決定された。その後、中央省庁や族議員の強い抵抗にあいながら、機関委任事務の廃止などを内容とする法律が1999年7月の国会で制定された。この法律は1つの法律ではなく、475本におよぶ法律を一挙に改正するもので、これらを総称して、「地方分権一括法」と言われ、2000年4月に施行された（丸山康人 2001 p19）。

地方分権一括法における自治体の役割と国の配慮

地方分権一括法によって、地方自治法に国と自治体との役割が規定された。これで、制度的にも国と自治体は、中央政府と地方政府という政府間の関係になったと考えられる。

国の役割は、1) 国際社会における国家としての存在にかかわる仕事。2) 全国的に統一して定めることが望ましい基本的な準則の制定。3) 全国的な規模（視点）をもった事業の実施である。それに対して自治体の役割は、1) 住民の福祉増進を図る。2) 地域における行政を自主的かつ総合的に実施することである。この関係性において国は、住民に身近な行政は自治体に委ね、自治体に関する制度や策定や施策の実施にあたって、自治体の自主性や自立性が十分に発揮されるように配慮しなければならない。つまり、自治体は地域社会に対して第一に責任を負うことになったわけで、これからの税財政制度など、この規定にふさわしい制度が整備されなければならないし、同時に市民や政治家、

自身体職員のそれぞれがこの役割分担にふさわしい仕事をしていかなければならないといえる（今井照 2000 1月 6章 大島・加藤 1999 9章）

< 関係条文 > 地方自治法第 245 条の 2

地方分権一括法における自治体に対する国の関与の原則

「機関委任事務」の廃止とともに、地方分権一括法の最大のポイントは「国の自治体への関与」の仕方が変わったことである。この関与は大きく 3 つに分けられる。

1) 「法廷主義の原則」 法律又はこれに基く政令によらなければ、自治体は国の関与を受けることはない。

2) 「一般法主義の原則」 国が自治体の仕事に何らかの関与をしようとするときは、地方自治法に定められたやり方に基いて行うことを原則とし、他の法律で別の関与の仕方を設けてはならない。また、関与は目的達成のために必要最小限のものとし、自治体の自主性や自立性に配慮しなければならない。

3) 「公正・透明の原則」 関与の手続きとして「書面の交付」「許可・認可等の審査基準、標準処理期間の設定・公表」等が設けられている（今井照 2000 1月 6章）。

< 関係条文 > 地方自治法 245 条

地方分権一括法における国の関与の制限

これまでは、「機関委任事務」について、国の包括的な指揮監督権（旧法第 150 条）があったが、機関委任事務の廃止に伴い、従来からあった内閣総理大臣の自治体に対する「適正な事務処理の確保措置」（旧法第 246 条の 2）と自治事務（ 1 ）と法定受託事務（ 2 ）と合わせての関与の類型が整備され法定化された。

（ 1 ）自治事務……自治体がやっている仕事のうち、法定受託事務を除いたもの。自治体としての本来の仕事。

（ 2 ）法定受託事務……国が都道府県に受託させる事務を「第 1 号法定受託事務」といい、都道府県が市町村に受託させる事務を「第 2 号法定受託事務」という。「第 1 号法定受託事務は、「法律又はこれに基く政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務」のうち、「国が本来果たすべき役割にかかわるもの」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がある」ものとして、「法律又はこれに基く政令に特に定めるもの」である。「第 2 号法定受託事務」は、「法律又はこれに基く政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務」のうち、「都道府県が本来果

たすべき役割にかかわるもの」であって、「都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」として、「法律又はこれに基く政令に特に定めるもの」である（今井照 2000 6章 大島・加藤 1999 9章）。

< 関係条文 > 地方自治法第 2 条第 2 項、第 8 項、第 9 項

第 2 節 地方財政改革と税源移譲

自治体の主要な財源

自治体の主要な財源としては以下のようなものがある。

1) 地方税と地方交付税

自治体の主要な財源である一般財源には「地方税」と「地方譲与税」「地方交付税」がある。地方税は普通税と目的税に分類される。

普通税とは、どの経費にも充てることができる一般の税金のことで、県民税や市町村民税等がそれである。目的税とは、特定の使い道が決まっている税金のことで、自動車取得税や入湯税等がそれである。地方譲与税とは、形式上、国税として徴収し、国が自治体に譲与するもののことである。地方交付税とは、国税の一定率を使って、自治体間の財源格差を調整する目的をもつものである。地方交付税は基本的に、国税 5 税（所得、法人、酒、消費、たばこ税）の一定割合分を原資に、地方自治体に配分される。総務省が財政需要を算定し、都道府県、市町村ごとに財政状態から交付額を決める。自治体にとって、補助金などと違い、使い道に制限は無い。02 年度は約 19 兆 5 千億円。税收減と配分額の拡大で、交付税特別会計の借入金は 48 兆 5 千億円に膨らんでいる（今井照 2000 1 月 5 章 大島・加藤 1999 8 章）。

< 参考条文 > 地方自治法第 223 条

2) 国庫支出金・使用料・手数料

自治体の財源には、前述の他に、「国庫支出金」「使用料」「手数料」「地方債」などがある。

国庫支出金とは、特定の目的のために国が自治体に支払う経費のことで、その中には、国が義務的に負担する「国庫負担金」、国が自治体の事業を誘導・奨励するための「国庫補助金」、国が自治体に委託する経費を支払う「国庫委託金」がある。

「使用料」とは、住民などが「行政財産の使用」「公の施設の利用」をするときに、自治体に支払うお金のことである。

「手数料」とは、印鑑証明や各種申請など、自治体が限られた人たちに行うサービス提供に対して支払われるお金のことである。

3) 地方債

地方財政法では、自治体の財源は「地方債以外の歳入」でまかなうこととさ

れ、自治体が資金を長期的に借り入れることを例外としている。しかし、実際には地方債の発行なしに公共事業を進めることは不可能であり、国も経済対策として地方債制度を活用し、自治体の借入金を増やすように誘導してきた。

自治体の地方債の発行に関して、資金の貸付には2通りある。1つは、郵便貯金や簡易生命保険、年金などの財政投融资資金と地方公営企業国庫金等の公的資金を総称した公的資金。もう1つは、金融機関からの民間資金である。しかし、どちらももとを正せば市民の金に他ならない(今井照 2000 1月5章)。

税源移譲と地方財政改革

現在地方財政改革をめぐる議論が全国的に高まっている。数兆円規模の交付税や補助金を、地方税などの形で自治体に税財源を分化しようという試みが税源移譲である。地方の本当の意味での自立のためには、この税源移譲は必要不可欠であるが、小さい自治体にとっては、自主財源が乏しいため、各補助金に頼らざるを得ない実態があり、「地方切り捨て」と見られる向きもある。

歳入(税財源)の配分は、国の取り分が凡そ6割、地方が4割となっているが、歳出つまり仕事量で見ると、その数字が逆転する。国庫支出金は、その使い道が国に細かく決められている「特定財源」であり、一方、地方交付税は自由に使える「一般財源」であるといっても、個々の自治体がある事業を考え出したからといって、その経費をそのまま上乘せして交付するようなことはない。つまり、国が考えた通りにやっていれば、当面の経費は賄えるという現状である。

自治体が集めて自由に使えるお金が地方税であるが、この地方税にしても行政サービスのレベルなどに合わせて、自治体が勝手に増減しにくい仕組みになっている。したがって、日本ではほとんど全国一律の税率となっているのである。また、地方債にしても勝手に発行できるわけではない。どちらも国による統制がかけられている。

2001年6月の地方分権委員会による最終報告では、「国から地方への税源移譲により地方税源の充実をはかっていく必要があり、その際には、税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するなどにより、歳入中立を原則とすべきである」としている。地方の税源を増やすことで歳入面での自由度を増す必要があると指摘する一方で、現在の財政危機を考えれば、一方的に地方の歳入が増加することは許されず、国庫補助金や地方交付税の減額もはからなければならないとしている。このことが、地方の自立を支えると同時に、規模の小さな自治体では税収が少なく徴税努力や独自課税に限界がある場合が多いので、小さな自治体はますます財政が厳しくなる可能性がある。

2003年6月、首相の諮問機関、地方制度調査会は、地方への税源の移譲、補助金の削減、交付税の改革を進める「三位一体」の改革について意見書を発表した。それによると最終的には国税と地方税を1対1の割合にすることを目標に掲げた。しかし、もう1つの諮問機関である地方分権改革推進会議は、税源移譲を先送りする内容の試案を作成している。既得権益や権限を手放したくない中央省庁が果たしてどれくらい権限を地方に移譲するかは疑問視されている。

因みに、2003年11月の総選挙での政権公約では、自民党が4兆円、民主党が18兆円の補助金を削ると主張した。全国知事会は既に補助金削減とそれに伴う税源移譲を私案として提言していたが、金額の多少だけで判断すべきではないという立場である。問題はどんな補助金を削るか、その具体的な内容である。4兆円の削減は政府の「骨太の方針」に沿っており、現実味は大きい。だが、肝心の何を削減するかが明確になっていない。公共事業を削減の対象とするならば、削減額が将来膨らんでいく道筋が見えてくる。逆に公共事業を除くなら、補助金行政の大勢に影響は少ない。

実際、2003年6月に発表された地方分権改革推進会議には、道路や河川、農村整備などの公共事業関連の補助金5兆円が入っていた。しかし、時の片山総務相と塩川財務相は、公共事業を削減対象からはずすと発表した。公共事業は政府が責任を持って減らし、それによって浮く財源は国債の償還にあてるべきであるというのである。しかし、本音は行政と族議員の抵抗は避けたいという意図が見え隠れする。ここで公共事業を外すと、削減対象とされる4兆円の7割以上が、保育所運営費負担金と小中学校教員の給与の半分を国がもつ義務教育費国庫負担金となる。これらも自主財源に替えていくべきであるが、人件費が大部分を占めるだけに、地方が工夫をしようにも限界がある。しかも、教育や社会保障は、住民の間で一層の充実を求める声が強い分野である。その予算を確保するために、公共事業を減らす自治体が後を絶たない。

国からの補助金には全国一律の基準があり、自治体の多様な実態や要望とのずれがある場合がある。しかし、自前の税源に乏しい自治体は、無理や無駄を承知で補助金がつく事業を優先する傾向にある。自治体は知恵を絞らなくなり、特色ある地域づくりは減る。そして、非効率な事業が温存され、国と地方の両方で財政悪化が進む。これがこれまでの財政債務が増えていく構造であった。それらを是非とも打破しなければならない。そもそも補助金を減らすというのは、自治体が自前の税収をもとに工夫することでこういった悪循環を断ち切るのが狙いであった。今こそ、公共事業こそが見直されるべきである。省庁の縦割り行政や実態に合わない補助金がいかに無駄を生んでいるか、その実態を正確に把握し、どう改善するべきか知恵を絞るべきである。例えば、「1・5車線」道路である。交通量の少ない山間部でも、補助金をもらうには2車線の立派な

道路を造らざるをえないが、ところどころに待避所を設けるだけで十分なところもあるはずである。

また、政府が使い道を決める補助金 18 兆円の全廃を唱えていた民主党に対しては、削減していく行程表などの明示が重要になってくる。「1 係につき 1 補助金」と言われるほど補助金は霞ヶ関に根を張っている。その廃止は官僚の仕事を根本から変えるものである。仕事のなくなった官僚をどうするのかを明らかにしなければ現実的な対応とは言えないし説得力に欠ける。例えば、官僚を仕事とともに地方に移すといった具体策が考えられる。つまり、官僚地方移譲である。この場合、移譲された官僚の感情や待遇、環境等には十分配慮する必要があるだろう。重ねて重要なのは、どの税源をどのように地方に移していくか、そのプロセスを明確にすることである。

今のところ、自民党の地方分権に対する考え方は簡潔にいうと「霞ヶ関依存体質の温存」、民主党は「霞ヶ関解体」といったところだろうか。神奈川県知事だった故長洲一二氏はかつて「権限、財源、人間の『3 ゲン』をセットで充実させないと本当の地方分権ではない」と言った。同感である。今回、過半数を確保した与党が今後どのような具対策を示すのが、地方分権の視点からは非常に注目される。

第3章 新しい地方分権化における市町村合併論議とその実践

地方分権における重要な施策の1つが市町村合併の問題である。地方は今後、生き残るための体力をつけるため広域的行政が必要になると言われ、また行政のスリム化と併行してそれらは行われる必要があると言われている。そこで第3章では、現在の我国の市町村合併の現状と問題点、なぜ今市町村合併が必要と言われているのか、そのメリット・デメリット等について述べることにする。

第1節 市町村合併の概要

市町村合併とは

市町村合併とは2つ以上の市町村が1つの市町村になることをいい、その方式には新設合併（いわゆる対等合併）と編入合併（いわゆる吸収合併）がある。新設合併とは、例えばA市とB市が合併してC市という新しい市になることをいい、編入合併とは、例えばD市にE市が吸収されてD市になることをいう。その違いは、（表1）の通りである。

我国の歴史の中で、全国的に合併が行われた時期が2度ある。明治22年の「明治の大合併」と昭和28～36年の「昭和の大合併」である。

「明治の大合併」（1880年代）では、欧米にならって市町村制を導入した。300～500戸の集落を基準に、7万1千の町村から1万6千市町村に再編した。戦後間もない「昭和の大合併」では、新制中学校の校区人口を8千人と見積もり、9868市町村を3472市町村に整理した。

「平成の大合併」は自主合併が建前とされ、人口などの基準は無い。このため、1万人の町から100万人の政令指定都市まで、ばらつきがでそうである。

市町村合併の必要性

国の財政が逼迫し、国と地方の政府債務（注1）が700兆円を超えと言われる今日、国には最早地方を支援・救済できるほどの財政的余裕は無く、地方の財政はできるだけ地方自身で賄えるよう自立あるいは独立採算が求められる時代になった。それに伴い効率的な行財政運営が求められるようになった。地方交付税は2年連続で減額され、2002年度では19兆5千億円。しかも元手は12兆7千億円しかなく、不足分は借金で穴埋めしている。交付税会計は既に破綻状態にある。最早、国に地方の面倒を見る余裕はない。市町村の規模を拡大することで、小規模自治体に手厚く配分される地方交付税を削減することがで

きる。市町村を 1000 台に再編すれば、年間数兆円を節約できるとの試算もある。

そのように地方分権化が進む中、住民に最も近い自治体である市町村が、自らの責任と判断で施設やサービスの内容を決定することが必要となってきた。そのために、国としては、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ことが急務である。これらを円滑に進めるためには、何よりもまず地方自治体の行政基盤を強化する必要がある(いわゆる受け皿論である)。

今後、各地域で高齢化が一層進展し、高齢者の福祉サービスがますます大きな課題となってくる。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必要となってくる。また、住民の価値観の多様化、技術革新の進展などともない、住民が求めるサービスも多様化し、高度化している。これに対応するため、専門的かつ高度な能力を有する職員の育成・確保が求められている。

モータリゼーションやITの驚異的な発達などにより日常の生活圏が拡大し、これに伴い行政も広域的に対応する必要が出て来た。また、都市近郊では市町村の区域を越えて市街地が連続しており、より広い観点から一体的なまちづくりが要求される。加えて、危機的な財政状況にあるなかで、より効果的な行政運営が求められている。とりわけ、隣接市町村での類似施設の建設などの批判に対応するためにも市町村合併が必要となって来た。

以上のように「市町村合併」は、今後、地方自治の根幹に関わる重要な問題であり、地域を取り巻く状況とその将来を見据え、中長期的視点に立った早急な議論、取組が求められている。

市町村合併のメリット(総務省 HPデータ 2003)

- 1) 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、住民や勤務地の近くなどの多くの場所で利用可能になる。また、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が設定できる。また、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)が利用しやすくなる。
- 2) 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・職員を置く事ができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる。また、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、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。また、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る。

- 3) 行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る。例えば、救急車を配備した消防の出張所が設置され、救急車の到着時間が短縮されるとか全地域で夜間休日診療が可能になるなどの利便性がある。
- 4) 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る。例えば、社会福祉協議会の統合、シルバー人材センターの設置により高齢者へのサービスが充実したり、観光協会、商工会の規模拡大により、大規模で広域的なイベントが実施可能になる。
- 5) 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、行政レベルも向上する。
- 6) 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る。例えば、都市周辺部における下水道整備や、財政投資が増えることによって、地域の中核的文化センターなどのシンボル施設の建設、鉄道の立体交差事業の実施なども可能になる。
- 7) 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。例えば、幹線道路が旧市町村界を越えてよくなり、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る。また、手狭な市街地中心部の学校や文化施設を、合併した周辺部のゆとりある地域に移転し、周辺部の活性化を図ることができる。
- 8) より広い観点から土地利用を検討・調整し、市町村内で、住居ゾーン、工業ゾーン、健康・福祉・文化ゾーン、自然ふれあいゾーンなどのある程度のスケールをもって設定し、魅力あふれるまちづくりができる。
- 9) 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。例えば、工場からの排煙規制、排出規制を広域的に実施でき、空気や水の浄化を進めることができる。また、水資源の豊富な市町村との合併により、飲料水や農業用水等の水不足が解消されたり、ゴミ処理施設の建設等に係る調整がよりスムーズになったり、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る。また、市中心部の名勝と山麓部の温泉を集客拠点施設として連携させ、観光客、宿泊客の確保に効果がある。
- 10) 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。また、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る。また、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る。

- 1 1) 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。
- 1 2) 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る。また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る。

市町村合併のデメリット（総務省 HPデータ 2003）

- 1) 役場が遠くなり、今より不便になりはしないか、という疑問に対して総務省は、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るとしているが、それならば行政のスリム化の理念に矛盾するのではないだろうか。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できるように、法の改正を準備中というが、郵便局が民営化されたり、郵便局が住民票を取り扱うことによってプライバシーの保護は徹底されるか疑問が残る。さらには、情報通信技術の発達により、近い将来、家にい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、と総務省は分析しているが、各家庭へのオンラインの機器導入の問題、高齢化に伴う高齢者の機器操作の問題等、見通しが必ずしも明るいとは言えない。
- 2) 住民の声が届きにくくなるのでは、という地域住民の懸念に対して総務省は、地域ごとの公聴会、行政モニターなどの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、合併前の意向に考慮できるようになっていると説明している。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」として政府は応援しているという。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あり、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と述べている。しかし、プライバシーの保護や電子

投票などを含め、様々な問題が指摘されている。

- 3) 行政サービスが低下するのでは、という質問には、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るが、これらの問題は合併前の関係市町村間で話し合っ決めて決られる。尚、事務処理の方法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あると説明している。しかし、地方自治体の負債も多い中、果たして負担が低い方に調整されて採算が合うかどうか疑問である。
- 4) 中心部だけがよくなって、周辺部はさびれませんか、の質問には、合併前に、地域住民のみなさんの様々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）をつくるという。しかし、そう簡単に利害調整がうまくいくものかどうか甚だ疑問である。
- 5) 各地域の歴史、文化、伝統などが失われて行きませんか、という疑問には、以下のように答えている。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ある。しかし、果たして伝統を重んじる地域住民達が名称を残すことだけで納得し得るものなのか、はたまた史料館などの整備資本はどうするのか。国から合併に関する補助金が出ると言っても、それらの予算は結局は国民の血税である。
- 6) 財政状況に差がある市町村合併は、財政状況の良い市町村に不利になりはしないか。この懸念には次のように返答している。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るが、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。

以上のように、市町村合併に対するデメリットを、総務省はマッチポンプ的に想定問答の形で発表しているが、今後各地で合併が進めば、これ以上に複雑で多様な問題が紛糾することは容易に想像できる。

第2節 市町村合併の現状と現実の問題点

市町村合併の現状

2003年3月時点で、全国3217市町村の約4割にあたる1298市町村が合併に向けて299の協議会を設置(朝日新聞社調べ)。また、国の強力な後押しに「強制合併だ」と反発する自治体があるほか、住民投票(注2)で合併の是非を問おうとする動きも相次いでいる。

合併に慎重な首長や議員対策として、国は住民投票を推進装置として合併特例法(注3)を盛り込んだ。効果は予想を越え、直接民主制の波が広がっている。首長が合併に無関心でも、住民が有権者の50分の1以上の署名を集めれば法定協議会の設置を要求できる。議会が設置要求を否定しても、有権者の6分の1以上の署名で協議会設置の是非を問う住民投票が可能である。

徳島県穴喰町で2002年9月、町議会によって否決された協議会の設置が住民投票によって息を吹き返した。これが全国初で、宮崎県高岡市では、宮崎市との協議会設置を問う住民投票が2002年12月1日に行われた。千葉県御宿町でも同15日、井上七郎町長が請求した住民投票の事例がある。首長が求めたのは初めてであった。

特例法によらず、合併の是非や枠組みを問う住民投票条例も、16市町村が制定している。うち実際投票が行われたのは同24日兵庫県緑町を含めて1市5町。永住外国人の投票を認めたのは7市町で、投票年齢を18歳以上に引き上げたのは1市2町である。条例制定には、至っていないが、長野県平谷村は中学生まで広げる方針らしい。

2002年12月議会で住民投票条例を提案する富山県小杉町は、投票資格を18歳以上とし、永住外国人も申請すれば投票を認める。土井由三町長は「町の将来はできるだけ多くの人に、町を担う若者にも考えてもらいたい」。

合併を巡って首長のリコールや議会解散(注4)、それに伴う選挙も各地に見られる。

山口県熊毛町では、徳山市など2市2町の合併に反対する住民団体の直接請求で議会が解散。同12月10日に出直し町議選が行われ、合併賛成派が多数を占めた。2003年4月、2市2町は合併し、周南市になった(朝日新聞 東京版 2002 11・25 11面)

また、新潟県加茂市は「合併しない」と宣言している。「合併すると交付税が減り、地方は貧しくなる」「自治体が巨大化すると市民との対話が難しくなり、民主主義の破壊につながる」という理由である。世界文化遺産の合掌集落で有名な岐阜県白川村は2002年10月、飛騨地域の市町村で作る任意協議会から、「山深く、雪深い地域だから残った文化や風習を絶やさないため」という理由で離脱した。観光資源を武器に頑張るとのことである。滋賀県竜王町には自

自動車メーカー「ダイハツ工業」の主力工場がある。同社からの税収は年間約 16 億円で、町の歳入の約 4 分の 1 を占める。同町は、町独自の高齢者医療費の助成制度などの高い行政サービスが合併で消えてしまうのではと懸念し、今だ静観の構えである。

合併したくても相手が見つからない例もある。石川県羽咋市は、2001 年、周辺 4 町に合併を呼びかけたが反応は冷たかった。自主財源は乏しく、自由に使える予算はほとんどない。周辺の町は「羽咋市との対等合併は難しい」とつれない反応である。(朝日新聞 東京版 2002 11・25 10 面)

他の各地区の問題点

1) 青森県 青森市・弘前市の場合 両市の歴史的プライドが対立しているケース

青森市と弘前市は人口 21,000 人の「浪岡町」を巡って激しい争奪戦を繰り広げている。「浪岡町」は青森市と弘前市の丁度中間に位置し、お互いが進める市町村合併のキャスティングボートを握る存在である。青森市は、2001 年に中核市構想を打ち出し、青森市、弘前市、八戸市を中心とする中核市を目指す事を提言した。「中核市」とは人口 30 万人以上の都市のことで、保健所設置や廃棄物処理など、都道府県事務の約 6 割が移譲される。その結果、各種申請の許認可にかかる時間が短縮され、行政サービスの質も向上する。

人口 298,000 人の青森市は、当初は隣接する平内町との合併を画策していた。もし合併が成功すれば、人口は 313,000 人となり、中核市となれる。所が、2003 年 2 月に平内市が実施した住民アンケートでは、実に 7 割の住民が「青森市との合併に反対」と回答した。そこで今度は浪岡町に触手を伸ばしたという訳である。

そもそも、弘前市は弘前市で中核市に昇格するために 14 市町村の合併の話し合いを続けて来た。この 14 市町村の中に浪岡町も含まれている。浪岡町は青森県の交通の要所である。青森空港は青森市と浪岡町にまたがっており、東北新幹線の乗り入れが予定される駅も浪岡町に近い。「浪岡町を玄関として、各市町村の名所を生かした観光事業を振興する」(弘前商工会議所)という弘前市にとって、浪岡町は青森市には絶対に渡せない。

青森市と弘前市の間には、長年の歴史で蓄積された対抗意識もある。県都こそ青森であるが、歴史は弘前の方が長い。弘前からすれば「青森市は歴史をたどれば単なる漁村」という感覚が今も息づいている。そんな歴史観や因縁を背負ったの合併問題である。そうやすやすとは行かない。まさに市町村合併のデメリット(5)のケースである。

青森県が後押ししているのは、弘前市の方である(県庁職員)。しかし、2003

年浪岡町の住民アンケートによれば、生活圏の一致などの理由から青森市との合併を望む声が圧倒的に強く、約 45%の住民が支持した。これに対して、弘前市を中心とする 14 市町村合併に賛成したのはわずか 19%であった。住民の意思を受けた浪岡町は青森市との合併に動く公算が大きい。元をたせば、行政サービスを向上させるのが狙いだったはずの中核市構想が、両市の面子や利権争いに発展した典型的な例である。

2) 山梨県 南アルプス市の場合 行財政の非効率化が課題となるケース

2003 年 4 月に櫛形町、白根町、若草町、甲西町、八田村、芦安村の 6 町村が合併して誕生した山梨県南アルプス市。関係町村が多い割には協議が順調に進んだことから、「平成の大合併」の模範例のように考えられている。しかし、内実は少し違う。例えば、議員定数である。南アルプス市の場合、旧 6 町村の議員がそのまま新市の議員となる在任特例が採用された。このため人口 72,500 人の小さな市にもかかわらず、本来の議員定数（30 人）の 3 倍に当たる 95 人が市議となった。人口は横浜市の 50 分の 1 だが、議員数は横浜市を上回る。しかも議員報酬は旧 6 町村議会のなかの最高額に合わせるようになった。2 回目の臨時議会では、さすがに 1 万円の減額を決定したが、議員の経費（議会費等）は急増している。議員だけでなく、市職員の待遇も高い方に合わされた。旧 6 町村で最高の白根町と最低の芦安村のあいだにはかなりの格差があったが、市職員組合の是正要求が通った形となった。合併後の職員待遇を協議したのは、旧 6 町村の合併準備室で、メンバーは旧 6 町村の職員たちである（こうい自治体は意外に多い）。結局「3 年間で平準化することになった」（南アルプス市人事課）が、それは最高の職員給に統一された平準化である。

行財政の効率化が市町村合併の最大のメリットといわれているが、反対のデメリット（6）のケースにあたるこの南アルプス市の例は、「住民軽視、公務員重視」の合併の本質、まさに官尊民卑の精神は我国の現在の官僚体制をそのまま象徴していると言える。

3) 新潟県 十日町市の場合 公共事業での基金ばら撒きが問題となっているケース

日本でも有数の豪雪地帯で知られる新潟県十日町広域圏。この地域では、十日町市、川西町、中里村、松代町、松之山町の 1 市 4 町村の合併協議が進んでいる。これらの町村では、通勤・通学・買い物・通院などの生活圏がすでに一体化しており、住民の気心も知れている。ところが、5 市町村の財政事

情、とりわけ基金（貯金）の多寡が問題となった。デメリット（6）のケースである。

十日町市（人口 43,000 人）の基金残高は約 17 億円、これに対して川西長（人口 8,200 人）は約 26 億円、中里村（6,400 人）が約 22 億円、松代町（4,200 人）が約 21 億円、松之山町（3,200 人）が約 8 億円となっている。あらましの数字を見れば分かるように、人口が一番多い十日町市の基金は、明らかに他の町村に比べて少ない。十日町市の人口一人当たりの基金は約 4 万円。松代町の約 491,000 円、中里村の約 334,000 円とは大きな格差がある。

基金は、いわば市町村合併の「持参金」だ。合併が実現すれば、各市町村の財政は統一される。そうなれば、基金を貯め込んでいる町村は割りを食うので、住民は少なからず不満を抱いている。

基金は少ないことを批判された十日町市は、他の町村に基金を使い切ってから合併することを提案した。これを受けて周辺町村が合併までの駆け込み公共事業で猛烈な基金ばら撒きを始めた。例えば、松代町は温泉の掘削事業（事業費約 9000 万円）に乗り出した。中里村も総合体育館か保育園の建設を予定している。また、川西町も町営プール（事業費約 6 億 2000 万円）を建設しており、合併直前の 2004 年度末には基金が約 13 億 2500 万円とほぼ半減する見込みだという。「住民からの要望もあり、これまで実施できなかった事業を合併前に前倒しすることになった」松代町の財政担当者は説明するが、基金の多寡に根ざす消費であることは明白である。もともと、十日町市広域圏では、食と観光を地域活性化の柱に据え、各市町村が温泉やスポーツ、イベント施設などを競って建設した経緯がある。イベントホールだけをざっと見ても、2000 年に川西町が「光の館」（建設費 1 億 6400 万円）をオープンした。その後、十日町市の越後妻有交流館「キナーレ」（32 億 5000 万円）、松之山町の「森の学校キョロロ」（7 億 2800 万円）、松代町の「雪国農耕文化村センター」（7 億 6000 万円）と続いた。それに加えて、今回の合併目前の駆け込み公共事業である。これらの施設が相次いで完成すれば、維持管理だけでもかなりの経費がかかり新市の財政が圧迫されることが予想される。その費用負担は、国民（住民）の租税で賄われる。

4) 神奈川県 湯河原町・真鶴町の場合 公共料金の不平等、特に水道料金の擦り合わせが問題になっているケース

神奈川県西南端に位置する湯河原町と真鶴町の場合は「水道料金」が問題となった。両町は、消防・下水道処理・し尿処理を互いに事務委託するなど、古くから特別な関係にある。人口は湯河原町が約 28,000 人、真鶴町は約 9,000 人である。2002 年 9 月に任意の合併推進協議会が発足し、協議を重ね

ている。

協議会では 2005 年 1 月に新設合併して新市になることや、現在の湯河原町役場を新市庁舎とすることなどで合意している。2003 年秋には両町議会において法定合併協議会への移行が議論される予定である。残るは新市の名前と水道料金の問題である。名前については互いに古い歴史を持ち、ブランド力を有する地名であるだけに、おいそれとは譲れないようで、2003 年 7 月の時点ではまだ話し合いが行われている。

水道料金の問題は生活を直結する。水道事業は基本的には市町村ごとの独立採算制となっており、料金は自治体によってばらばらである。水源や配水施設、さらには水利用の効率度などによって、どうしても水道料金には格差が生ずる。

湯河原町・真鶴町場合、毎月の家庭用水道料金（口径 13 ミリで 30 立方 m 使用した場合）を比べると、湯河原が 2,040 円、真鶴は 3,850 円と 2 倍近い開きがある。水は住民生活にとって必要不可欠で、しかも自治体の独占事業になっている。料金が高いからといって別の業者から買うわけにもいかない。当然、「同一市町村は同一料金」が大原則となっている。ならば、水道料金の格差をどうやって調整するのが問題である。市町村合併の鉄則は「住民負担は軽い方に合わせる」である。だが、この場合は違う。そもそも両町の水道事業会計はすでに赤字に陥っており、料金が高い真鶴町でさえ約 1 億 1026 万円（2001 年度）のマイナスになっている。湯河原町に水道料金を統一すれば、それだけ赤字幅は拡大し、水道事業そのものが破綻しかねない。そこで、両町が打ち出した施策が、新市の水道料金を一旦安いほうに統一したあとで、10 年以上かけて値上げを重ねる方式だである。合併協議会は 2 つの思案を提示している。1 つは、真鶴町の料金を 2005 年度から 5 年間で段階的に引き下げ一方、湯河原町の料金を 2008 年度に値上げし、2009 年度に両町の料金を統一する。もう 1 つは、2005 年度に真鶴町の料金を値下げし、一気に湯河原町と同じ料金に統一する方法である。だが、いずれの案も 2010 年度以降数回にわたる値上げが前提となっている。湯河原町民にしてみれば住民負担は軽くなるどころか、逆に重くなるのだ。以上はデメリット（3）の象徴的なケースである。

5) 熊本県 上天草市の場合 地理的立地条件が問題となっているケース

熊本県の天草地方を結ぶ「天草五橋」が架かる一帯の大矢野町・松島町・姫戸町・龍ヶ岳町の 4 町が 2004 年 3 月末に合併し、人口約 35,000 人の「上天草市」が誕生する。しかし、2002 年 4 月から本格的に始まった 4 町合併協議は「市

役所をどこに置くか」で当初から紛糾した。各町の合併協議会委員たちは激しい綱引きを繰り広げたが、結局は折り合いがつかず、「1つの市に2つの庁舎」を置く異例の妥協案で決着した。それでも不満がくすぶり、4月7日の合併調印式翌日に姫戸町議会が合併議案を一転否決し、後日審議して可決するという混乱があった。

4町が庁舎の位置で対立した背景には地理的な要因がある。大矢野町・松島町・姫戸町・龍ヶ岳町の4町は北から南へ細長く連なり、中央を国道が通る地形である。人口は北端の大矢野町に集中し約18,000人。これは残り3町の合算人口とほぼ同程度である。庁舎が比較的新しい大矢野町は「新市の発足時は大矢野町役場を暫定的に使用し、必要が生じたときに新庁舎を建設」と主張した。残り3町は「新市の地理的中心は松島町である」と松島町を庁舎所在地とすることを強く要望した。3町の側には、ただでさえ少子・高齢化が進むなかで、「役場まで失ってしまえば、人口減少にも拍車がかかり、ますます地域が衰退してしまう」という思いがあった。

停滞する協議状況を見かねた合併協議会の会長は「大矢野町と松島の2つの役場間の距離を測り、その中間地点に合併特例債で新しい役所を建てる」という案を提示したものの、各町の議員や代表者たちは一斉に反発した。「松島町に庁舎が建設できないのなら合併離脱もやむなし」という松島町議会の強硬姿勢に大矢野町が譲歩し、最終的には「大矢野町役場と松島町役場を同格の本庁舎とし、合併後速やかに老朽化した松島町役場を大矢野町と同規模で建て替える」という案でようやく妥協した。

現在、4町は2つの庁舎にどのように行政組織を配置するか協議中である。職員配置のバランスにも配慮して、支所機能とは別に姫戸町には「水道局」を置き、龍ヶ岳町には電算処理部門の「情報推進課」を設置する方向で話が進んでいる。それでも姫戸町からは「職員が足りない」という意見が出ている。2003年7月23日の総務大臣告示で「上天草市」合併が法的に確定し、新市誕生まで8ヶ月を切った。4町の住民や職員の間には、依然として「2庁舎体制は行政の効率化という合併の趣旨に完全に反している」という声がある。

他にも、人口1万人に満たない町村には住民票の発行などの窓口業務以外は認めず、他の業務は都道府県や近隣自治体に移すとか、市並みの規模と能力を備えた「基礎的自治体」に行政を担わせるという案なども政府で議論されている。しかし、いずれも「合併か権限剥奪か」の二者択一を迫るものである。以上のように様々な問題点と現状が浮き彫りにされている「平成の大合併」。

地方交付税の削減をムチに、合併した場合の特例債の発行許可などをアメにして、これまで半ば強引に合併を進めてきた。しかし、自主財源の見通しも示

さないまま市町村に合併を急がせ、政府の仕事に移譲しようというのでは、結局、財政危機のツケを地方に押し付けるだけである。規模が大きくなる市町村に都道府県の権限を移させ、思い通りにならない都道府県知事の力を骨抜きにしたいという本音も見える。合併を嫌う市町村の中には、地方交付税への依存体質から抜けきれないところもある。しかし、この国・地方の現実を考慮すると、確かにもう甘えは許されないだろう。

以上のような状況のなかで、半ば強引ともいえる国の方針に自治体は揺れ、各市、各町、各村の主張・歴史・メンツ・プライド等が引き起こす衝突・摩擦に悩んでいる。一方、我が町の将来は自分で決めるという住民投票の機運も高まり、「平成の大合併」は地域の暮らしの運営のあり方、お任せ民主主義を変質させる可能性をはらみながら現在各地で進行中である。

(注1) 自治体の借金の構図

自治体の財政は地方債など多くの借入金によって成り立っており、その累計はますます増えつつある。自治体は、国のような財政政策、金融政策をとることができないので、自治体財政の中で精算することは難しい。

借金の構図を、事業費 200 億円の港湾整備の例で考えてみる。

自治体がなぜ地方債という借入を増やしてまで、公共事業に投資しようとするのかをみると、国による経済政策誘導の結果だと分かる。

200 億円の港湾整備を自治体が単独事業として計画したとすると、事業費の半額にあたる 100 億円が国から補助金として出る。総務省（旧自治省）が算定する地方交付税は港湾施設が拡充することによって単位費用分として 20 億円、事業費補正という補正係数の上乗せで 60 億円が増加する。残り、20 億円についてのみ自治体が地方債という借入を行う。しかしその借入の元利償還分のうち 30%にあたる 6 億円が将来の地方交付税の増額分で賄われる。つまり、本当に自治体が負担するのは 14 億円で、しかもそれは将来の予算である。わずかな自己負担で、その数倍以上の事業が実施できて、しかも予算規模が大きくなるという「魅力」に自治体行政が翻弄されているのが実態である。

(注2) 住民投票

今日、多くの自治体で住民投票が志向されるようになった。制度的な住民投票は、憲法第 95 条による特別法の制定の同意と、解散や解職の直接請求の手続きに必要な同意とがあるが、今日、問題となっているのは、地域に生起するさまざまな争点について、住民の意向を確認する手段としてである。

最近、実施された住民投票には、1996 年 8 月実施の新潟県巻町（原発立地の是非）、1996 年 9 月実施の沖縄県（アメリカ軍基地の存続について）、1997 年 6 月実施の岐阜県御嵩町（産業廃棄物処理場の是非）等がある。

<参考条文> 憲法第 95 条 (大島・加藤 1999 3 章)

(注 3) 合併特例法

合併後に道路や下水道を整備するための特例債の発行を認める。人口規模に応じた特例債を合併後、10 年間発行でき、国は償還分の 7 割を交付税で負担する制度。特例法に基く法定協議会は関係自治体の議会の議決を経て設置され、合併の名称やまちづくりなどえを協議する。任意協議会に法的根拠は無い。

(注 4) 自治体議会の議員も知事・市町村長も、住民の直接選挙によって選出されているが、争点によっては住民の総意とは異なる意思をもったり、何らかの事情で機能が麻痺することも考えられる。その場合に、住民が議会の解散、議住民の議会解散請求と議員・首長解職請求員の解職、首長の解職を請求し、住民の過半数の同意でこれを決定することができる。

<参考条文> 地方自治法第 76 条～第 85 条

(住民の監査請求)

市民が自治体運営に直接参加する制度のひとつである監査請求には「事務の監査請求」と「住民監査請求」の 2 種類がある。通説では、その趣旨や目的が異なり、別個の制度とされるが、実際にはほとんど差異がなく、現実に活用されているのは、「住民監査請求」である。

<参考条文> 地方自治法第 75 条、第 242 条

(住民の条例制定請求)

自治体の重要な意思決定である条例は、ほとんどの場合、首長か議員によって提案され、自治体議会で決定される。市民が積極的に自治体としての意思決定を提案しようとするときに、条例制定改廃の直接請求が行われる。ただし、直接請求できない条例は、地方税の賦課徴収・分担金、手数料の徴収に関するものである。現在は、憲法 95 条以外に住民投票が制度化されていないので、市民が住民投票を求めるときは、この制度を利用して住民投票条例の直接請求をするしかない。しかし、そのような案件は自治体議会の総意とは合わないことが多く、結果的に議会で否決され、住民投票が実施できないケースが多々ある(大島・加藤 1999 3 章 5 章)。

<参考条文> 地方自治法第 74 条

第4章 宮崎県都城市・北諸県郡（三股町、山之口町、高城町、山田町、高崎町）における合併論議とその背景

第3章で、市町村合併の全国的な現状を大体掴んだ上で、第4章では筆者の故郷である宮崎県都城・北諸地区の合併問題の現状を見て行くことにする。

第1節 都城市と北諸県郡（5町）

都城市と北諸県郡（5町）の地理と歴史

宮崎県都城市は、筆者の故郷である。ここは、宮崎市と鹿児島市のほぼ中央に位置し、古くから南九州の交通の要衝として栄えてきた（図1）。明治2年の版籍奉還で領主の26代島津久寛が領地を返還し、都城を引き払って鹿児島に移った。明治4年7月の廃藩置県で都城は鹿児島県の管轄に、11月の改置府県により、都城を県庁所在地とした都城県が置かれた。県参事（知事）には薩摩藩家老であった桂久武が任命され、都城領主館を県庁としている。県の区域は、現在の大淀川以南の宮崎県と、鹿児島始良郡、菱刈郡を含む大隈半島全域に及ぶ広大な地域であった。明治6年には廃県となり、明治22年の市制町村制の施行により都城町になり、大正13年4月1日には都城市として市制を施行した。その後、近隣の町村（志和地、中郷、庄内、西岳等）と合併を重ね、南九州の中核都市として現在に至っている。

因みに、志和地や中郷はそれぞれもともと北諸県郡志和地村、中郷村であったのが、志和地は昭和32年、中郷は昭和42年に都城市に合併され、志和地と中郷という地名は行政上の住所としては消滅している。また、庄内と西岳は北諸県郡庄内村と西岳村が昭和31年庄内町に合併し、その後昭和40年都城市に合併されている。この時、行政上の住所として庄内町は残ったが、西岳の名前は消えた。

北諸県郡は、現在、都城市の北東に隣接する5町（三股町、山之口町、高城町、山田町、高崎町）からなる広域郡である。そもそも明治12年までは北諸県郡として鹿児島県の領域であったが、明治16年、県の再配置により宮崎県に吸収され、各町はそれぞれ明治22年、現在の都城市がその規模で町に区分されたと同時にそれまでの郷から村になった。その後、昭和9年に高城村が高城町になり、昭和23年に三股村が三股町になるなど、それぞれが第二次世界大戦前後に町制を施行している。

各市町村の規模（数字は全て平成13年度）

まず、各市町村の自治規模を見てみると 面積・三股町（約110km²）、山

之口町(約 97 k m²)、高城町(約 94 k m²)、山田町(約 62 k m²)、高崎町(約 93 k m²)、都城市(約 306 k m²) 人口(平成 12 年国勢調査)・三股町(24,056 人)、山之口町(7,322 人)、高城町(12,570 人)、山田町(8,615 人)、高崎町(11,383 人)、都城市(131,922 人) 予算規模(歳入)(平成 13 年度)・三股町(約 85 億円)、山之口町(約 41 億円)、高城町(約 58 億円)、山田町(約 51 億円)、高崎町(約 66 億円)、都城市(約 497 億円) 地方債総額(いわゆる自治体の借金)・三股町(約 101 億円)、山之口町(約 69 億円)、高城町(約 83 億円)、山田町(約 78 億円)、高崎町(約 98 億円)、都城市(約 686 億円) 基金(いわゆる各自治体の持参金)・三股町(約 36 億円)、山之口町(約 21 億円)、高城町(約 24 億円)、山田町(約 20 億円)、高崎町(約 22 億円)、都城市(約 125 億円) 自主財源率・三股町(35.7%)、山之口町(23.7%)、高城町(27.3%)、山田町(23.6%)、高崎町(20.7%)となっている。

予算規模でいうと、歳入の 5 町合計が約 302 億円、都城市だけで 497 億円。地方債 5 町合計が約 429 億円、都城市だけで約 686 億円、基金が 5 町合計約 123 億円、都城市だけで 125 億円となっている。合併すると当然これらが全て合算される。また、自主財源率でいうと、5 町合計が 27.1%、都城市が 39.7%と、いずれも依存財源度が高く、地方交付税や国県支出金、紐付きの補助金や公共事業、地方債などに頼らなければ遣り繰りができない、旧来型の典型的な地域が都城・北諸県であるといえる。因みに、都城市で、平成 13 年度決算で税収は約 130 億円、地方交付税が約 127 億円になっている。三股町でも税収の 2 倍の地方交付税を交付されており、山之口町に至っては、税収の 5 倍の交付税が国から交付されている。都城市において、地方交付税は削減されており、今後ますます削減され、2 割～3 割程度のカットが予想される。都城市の税収においては、固定資産税はそうでもないが、市民税の税収は下がっている状態である(表 2～表 4)。しかし、住民アンケートによると、都城市は周りの市町村に比べ、市民税が高いという声が多い(第 4 章 第 2 節)ことはパラドックスである(都城市企画部ウエルネス課 2003 年)。

このような状況から、合併することにより、合併特例債(注 1)や普通交付税の算定の特例等の合併特例法の財政支援措置を活用する(注 2)ことは、行財政の基盤強化を図るうえで有効な方策であることは否めないが、その分の借金は確実に残ることも事実である。

第 2 節 都城市と北諸地区の合併とその現状

これまでの合併の歩み

現在、都城市と北諸県郡の5町との合併問題が取り上げられている。この地域は霧島連山の麓に位置し、都城盆地広域地域として古くから言語や文化、風習などが共通している地方で、生活圏もほぼ共有関係にある。よって、合併問題も比較的スムーズに行くと考えられていたが、事合併に関しては、お互いの利害が絡む関係上、少し事情が異なるようである。つまり、予想されたより、遅延並びに混迷しているのである。

これまでの合併の歩みとしては、2001年11月に都城市北諸県郡合併問題研究会が設置され、その後、各自治体レベルで調査会や問題研究会などの活動を経て、2003年1月に北諸県郡5町で第1回北諸地域任意合併協議会が開催された。同5月に、都城市オブザーバーが初参加し、その後、7月18日に第7回北諸地域任意合併協議会の全日程を終了し、それぞれの市町に議案を持ち帰り、それぞれの市町単位で、住民アンケート等も含め検討される運びとなった。

この時点で、市並びに5町の行政レベルは、1市5町で合併するのか、または他のパターンで合併を模索するのか、お互いの様子を牽制し合い、お互いの出方や考え方を窺うといった状況であった。そのこともあって、2003年度7月の都城市議会において、市町村合併について一般質問を行ったのは、山田議員と児玉議員の二人であった。その内容としては、山田議員が「合併についての情報提供並びに説明会の現状。それに伴う住民投票の可能性。今後の市の政策事業と市町村合併との関係性について」、児玉議員が「合併問題の今後の見通しについて」というものだった。これに対しては、5町の態度が明らかになっていなかったこともあり、企画部の答弁は、いずれも任意の合併協議会の立ち上げとその経過についての説明がなされただけであった。

同時期2003年7月、都城市長が第7回北諸県地域任意合併協議会の席上で、以下のことを発表した。

「昭和44年に都城北諸県広域市町村圏事務組合の指定を受けて以来、消防、救急事務、し尿、ごみ処理などを共同して実施するなど、共通する圏域の課題を協力して解決してきました(注3)。『盆地は1つ』という共通認識のもとに展開してきたことは内外から高く評価を受けています。これまで、この圏域発展の支えとなってきた力を生かし、1市5町圏域の力を結集して、今後厳しさを増す地域間競争に生き残ることが重要なことです。市町村合併は、行政システムの合併であり、地域固有の文化や歴史は継続されます。これまで長い歴史の中で培ってきた文化的・歴史的財産、資産を広く活用して、『盆地は1つ』の共通認識のもと、圏域の宝をさらに発展させていくことが必要であります。この時期は、50年、100年先の本圏域の子孫にどのような将来を残すかを考えると大変重要な時期であります。都城市も圏域の将来を協議する場に参加させていただき、北諸県5町の皆さんと一緒に考えたい」

しかし、この時点で、この文言には新設合併か編入合併かは明示されておらず、各町の様子を見るという態度が窺える。

その後、5町での住民説明会と各アンケートが、8月～9月にかけて各町で行われ（第4章 第2節 で説明）その結果を受けて、市長が再び、「各自治体は市や町に限らず、対等の立場にあり、当然新設合併の方向で議論されるべきである」と発表した。それを受けて、5町は態度を幾分軟化させたが、一部にはまだ根強いしこりや不審が残っている状況だと言える。

都城・北諸の場合、1市5町による合併の枠組みの種類には様々なケースが考えられる。通勤や通学、通院、日常的な買い物圏（図11）などから考えられる合併のパターンは、1市5町、5町、4町、3町、2町、1町のみ等のケースである。また、4町、3町等の組み合わせの種類なども多様ではあるが、合併の枠組みについての住民アンケートの結果は、1市5町というパターンについての模索が最も多く、この地域では一般的である（調査結果は第4章 第2節 ）。

尚、1市5町村の住民サービスの現状と住民負担は、（表5～表7）に別途表示。

住民意識

1) 北諸県郡5町の場合

a) 住民説明会が各町で、8月11日～9月9日まで実施された。

三股町が31ヶ所の自治公民館単位で行われ、参加者数が705人（有権者数割3.8%）、山之口町が6ヶ所の公民館で行われ、参加者数351人（有権者数割6.0%）、高城町が20ヶ所、参加845人（有権者割8.4%）、山田町が30ヶ所、参加807人（有権者割11.7%）、高崎町が45ヶ所、参加1,048人（有権者割11.3%）であった。いずれも参加人数は低い数字で、住民の関心の低さを物語っている。

b) 合併の賛否については、三股町 調査対象（7,665人）賛成39.7% 反対34.4%、分からない25.6%。山之口町 対象（317人）賛成78.6% 反対6.6% 分からない14.8%。高城町 対象（788人）賛成89.8% 反対1.8% 分からない8.4%。山田町 対象（728人）賛成50.6% 反対17.3% 分からない32.1%。高崎町 対象（1,025人）賛成63.5% 反対5.5% 分からない31.1% であった。特徴としては、合併賛否について三股町1町のみが20歳以上の全町民（住民基本台帳）18,744人を対象に住民アンケートを実施している。そのうち7,655人から回答を得ている。

また、この三股町以外の町は、合併に賛成が多い。また、全体的に「分からない」というのが多いことも特徴である。加えて、この結果はあくまでも説明会に参加した人数の中の比率であるので、その他の住民の声が必ずしも十分に反映されているとは言えない。

c)5町の調査によると、1市5町村の枠組みに賛成している住民の数は、三股町で調査対象した3041人中の56.8%(1,727人)、山之口町で245人中79.6%(195人)、高城町で774人中68.3%、山田町で594人中、71.0%、高崎町で651人中85.1%(554人)であった。

次が5町。その数は、三股町で9.4%(287人)、山之口町で17.1%(42人)、高城町で22.4%(146人)、山田町24.6%(146人)、高崎町で11.4%(74人)であった。

そして3町(三股、山之口、高城)2町(三股、山之口)の順である。それは、日常的な生活や労働の基盤や環境が、中心の都城市に置かれている場合が多いことに起因するものと考えられる。

2) キャスティングボードを握る三股町

三股町は、都城のベッドタウンであり、宮崎県内の串間市やえびの市より多い人口24,000人を抱えている。その数は、この数年増加傾向にある。中でも15歳~64歳までの生産年齢人口の割合が多い。年少人口(0歳~14歳)(4,565人)、生産年齢人口(15歳~64歳)(15,065人)、老年人口(65歳以上)(4,426人)である。

三股町は、5町の中でも市町村内総生産や一人当たり所得水準が最も高い。また、財政力があり、農業(特に広大な山を抱えた林業)を始め各種産業の基盤がしっかりしていて、自主財源率が他の4町と比べると高い。

因みに、昭和47年に日豊本線の三股町駅が東都城駅と改名されたが、三股町が都城に吸収されるという住民の強い反対に合い、昭和61年元の三股町駅に戻されている。

その三股町の住民アンケートによると、3町(三股・山之口・高城)で合併を希望している住民が、14.1%(429人)おり、また、2町(三股・山之口)での合併を希望している住民が、14.3%(436人)いるという現実である。つまり、三股町では、大筋では1市5町での合併に賛成であるが、5町合併となると、どちらかという5町よりは3町もしくは2町合併を望んでいるという結果である。また、住民意識調査も様々な部分で、賛成・反対・分からないが分かれおり、2003年12月に開催予定の町議会の結果次第では、住民投票の可能性や法定協議会からの離脱もあり得ると予想される。議会としては、勿論、合併に際しては対等の立場の新設合併を望んでいるし、特例債の配分などを見越しての駆け引きだと予想できる。

3) 都城市の場合

a) 都城市は2003年9月16日から10月7日まで、全市11地区で説明会・アンケートを行った。参加者の数は、五十市町(60人)、姫城町(45人)、沖水町(37人)、祝吉町(110人)、横市町(28人)、妻ヶ丘町(16人)、小松原

町（38人）、志和地町（33人）、中郷町（18人）、庄内町（42人）、西岳町（53人）、総参加者は480人、うちアンケート回答者は409人と、いずれも合併問題に対する関心の低さを示している。

b) 合併に賛成 58.7%、どちらかという賛成 24.7%、合わせて 83.4%と高い数字を示した。この中で、1市5町の合併に賛成の人が、実に 89.6%を占めた。しかし、5町にも言えることだが、参加者が少ないので、この結果が都城市民の総意とは言い難いが、概ね1市5町の合併に前向きであるといえる。

c) しかしここで興味深いのは、殆どの地区で反対は極めて少ないのだが、その中で比較的反対もしくはどちらかという反対という意見が多かったのが、横市町、(13%)、庄内(11.5%)、よくわからないという意見が多かったのが、西岳 21.7%であった。この横市、庄内、西岳の各地区は、戦後都城市に合併された町村である。つまり、合併が必ずしも成功していないと感じている人が合併した地区で比較的多いということがいえる。

d) 賛成・反対意見の他、参加者の特徴ある意見としては、以下のようなものがあつた。

- ・ 志和地や庄内で「過去、合併しなければよかった」という声があがったことに対して市の配慮が足りなかったのではないか。
- ・ 昭和 47 年～48 年に市街化調整区域の線引きによる都市計画が始まったが、合併した志和地、庄内では、もと役場の周辺も市街化区域にならなかったが、合併しなかった各町では市街化区域になったことにより不満があつた。
- ・ 竹下内閣でのふるさと創生資金の 1 億円が、合併した地域には支給されなかった。
- ・ 合併したことにより過疎地でなくなり、過疎債が発行されなくなった。それにより箱物が建設されなかった。
- ・ 都城市の中心部と周辺部では投資に差がある。合併して市が大きくなったらその差ももっと開く。
- ・ 合併は人間の心理という微妙な面があり、北諸 5 町は市に吸収されることを嫌っている。相手町に対して「入れてやる」というような思い上がりの気持ちはもってのほかであり、主張するところは主張すべきであるが、相手町に対しては謙虚な気持ちで、礼儀を尽くして協議を行うことが重要である。
- ・ 都城市に隣接する鹿児島県曾於郡末吉町や財部町との合併も視野に入れて欲しい。
- ・ 都城という名前が変わってしまうおそれがあるのは寂しい。
- ・ 均等ある発展につながるか、心配。
- ・ 危機感のない住民が多い。
- ・ 合併が損か得かだけでなく、地方自治体は何のためにあるのか、この問題

をしっかりと考えて欲しい。

- ・職員の減少（15年後、484人の減少予測）は雇用の創出に反する。

第3節 合併の今後と課題・問題点

合併の今後

もし仮に、このまま合併が進むとした場合、今後の残された市町村合併の手続きとしては以下の通りである。

まず、各市町で12月に議会が開催され、そこでの議決により法定合併協議会が設置され、そこで合併後の役所の位置や福祉水準など、合併に関するあらゆることを協議する。同時に、合併後の新しいまちづくりのための建設計画を約一年間策定する。その後、関係市町村による合併の議決が行われ、知事への申請がなされる。次に、県議会の議決・知事の決定がなされ、総務大臣への届出と告示、そして合併成立という運びになる。

その市町村合併特例法の期限は平成17年3月末で、それまでに合併しなければ、数々の特例が適用されない。都城・北諸は、現在それらの前段階である任意の合併協議会が発足し、一応は各地区で協議を終え、各地区で話し合いや説明・アンケート等が行われた段階なのである。全国レベルでは決して進んでいるとは言えない状況である。

今後の合併の課題

1) 今後合併に向けては1市5町による法定協議会が設けられると予想される。法定協議会の設置から合併施行まで、通常22ヶ月かかるといわれており、700項目を越える項目の調整があることから、早急な法定協議会の設置が求められる。

2) (第4章 第2節)の住民意識調査の結果等から、市内の旧合併町の地域振興にも留意して、今回の合併町とのバランスをとることが重要であり、合併町が埋没することのないよう十分な配慮が必要である。また、合併することにより面積が2倍以上に広がり、さらに議員数も削減されるとなると、地域住民の意向をどのように吸い上げていくかが大きな課題である。各議員が今まで以上に広域的な見地から市制全般を把握していくことが求められる。さらにその補完的なシステムとして、国の方でも検討されている地域審議会のようなシステムを作り(第3章 第1節 -2)、各地域の意見を集約する組織を設けることも必要である。しかしこの場合、多くはボランティアやNGO、NPO組織と連携・コラボレートし自治体経費を削減しなければ議員や職員を削減する意味がない。そして、合併後も長期に渡り、木目細かな地域振興と住民サービスを心がける必要があるといえる。

3) 職員の削減は、行政のスリム化と「最少の人で最大の効果をあげる」と

いう行政改革の目標でもある。しかし、退職者の補充率の縮小等を含めて雇用の場が失われる現象を伴うこととなる。段階的に適正な職員定数に戻していくことになると思うが、その期限を予め決めたり、早急な対応が望まれる。また、その人員削減に伴う経費の削減による余力をどのように使っていくかも大きな課題である。今まで、合併しなかった北諸 5 町の職員は 500 名程度で行政運営を行っているが、都城市に合併した町では、各地区市民センターの 10 名程度の職員で行政運営を行っているという実績がある。それらは、来るべき電子自治体（注 4）等の活用なども視野に入れ、公共経営（パブリックマネージメント）という視点で効率化を図るべきである。

4) 先にも表記した（第 3 章 第 1 節 3)）が、合併の原則として、税金や公共料金等の住民負担は、一番安い自治体に合わせ、福祉サービス等の住民サービスは、レベルの高い自治体に合わせることを目標にしている。それでは財政がもたないとなれば、負担とサービスのバランスを取ることが必要になってくる。そのバランスを図るための調整を行うのが法定協議会であり、構成市町が公平な立場で、700 以上の行政項目の擦り合わせを行う必要がある（表 5～表 7）。

一部の住民、特に 5 町の住民に「都城市は税金が高い」という意見がある（第 4 章 第 1 節）。市町村民税の均等割は、地方税法によって人口 5 万人未満が 2,000 円、5 万人以上 50 万人未満が 2,500 円と決められている。1 市 5 町が合併すれば、人口が 195,000 人の市となり、市民税の均等割は、2,500 円となる（表 7）。固定資産税については、土地の評価額に対する税金は全市町同じとなっている。逆に、国民保険税は、都城市が最も安くなっている（表 7）。「都城市は税金が高い」というのは、恐らく「土地の評価価格が高い」ということで、単に「税金が高い」という間違った情報や思い込みを払拭する必要がある。

合併における問題点

1) 合併による住民の最大の不安は、行政サービスの低下である。

都城・北諸地区における行政側の人件費や設備費削減のシュミレーションは凡そ出ている（表 10・表 12）が、その他の住民サービスレベルのシュミレーションが不完全である。行政は合併が決まってからでないといふ細かい項目の擦り合わせを行うことはできないといふが、その前に、細かい住民サービスのシュミレーションをすべきである。合併が決まってから住民サービスが低下することが判明することが最も懸念される。それこそが、住民が行政に感じている漠然とした不安や不信を明確化させる結果となる。

2) 例えば、出産奨励金について、第 3 子や第 4 子に関して、高城町・山田町・高崎町は 10 万円～20 万円の祝金があるのに、三股町や都城市にはその事業は無い。合併したら、これはどうなるのか。或いは、心身障害者福祉手当は、

5 町にはあるが都城市には無い。また、保育料として、住民税所得割課税所得税無の場合、3 歳未満で三股町（14,000 円）、山田町（13,000 円）であるが、都城市（18,000 円）である。これらは合併後どうなるのか。逆に、国民健康保険税などは、4 人世帯の保険税（年額）課税所得（150 万円）資産税（7 万円）の場合、三股町（245,100 円）に対して都城市（218,100 円）である。これらはどちらに合わせるのか（表 5～表 7）。もっと簡単にいうと、路線バスや汽車はこれまで通り運行するのか。また、1 市 5 町の各地区の住民一人当たりの地方債、つまり負荷されている借金について、都城は一人当たり（520,166 円）だが、最も高い山之口町では（951,642 円）であり、これらの擦り合わせをどうするか、合併して一時的にもらう特例債のメリットとデメリット、それらと直面する住民サービスの高低との対比等々、こまかなシュミレーションが不十分であるし、歳入・歳出に焦点をあてた合併の影響なども十分説明がされていない。

3) 例えば 1 市 5 町で合併したとして、当面は合併特例債などで賄っていきけるが、合併した場合と合併しなかった場合の投資的経費は 2020 年には同じになり（表 13、14）それ以降、合併し特例債を活用した場合、その分は自治体の借金として償還していかなければならない実態とその対応策・打開策などが具体的に示されていない。

初村尤而らは、地方交付税の合併特例算定や合併特例債の起債額といった「ボーナス分」だけでなく、合併後 20 年間（平成 37 年まで）についての交付税の減額分特例債の償還分（借金返済）も含めたシュミレーションを新潟県内の各町村について行っている。その結果、例えば、上越市 10 市町村の合併構想では、合併後数年にして除雪や消防サービスの経費削減を始めなければならなくなることや、高齢者保健福祉費（経常経費部分）で見ると、中心となる上越市では 5% 程度の減少ですむが、人口の少ない牧村は実に 50% 超の減少となり（投資的経費部分では 84% 超減少ともっとひどい）合併が小規模自治体にとって損であること、逆に北部の関川村では合併しなくても 20 年間歳入不足額は 1 割以内であり、ハコモノを作らなければ非合併で生き残れることなどが明らかになっている（山田公平・東海自治体問題研究所 2003 p19）。この試みなどは参考に値する。

4) 少子高齢化以外にも、市町村職員の退職が今後 10～20 年の間にピークを迎える。その退職金は、恐らく「退職手当債」という借金に頼らざるをえなくなる。またベテラン職員の大量退職による行政サービスの低下、地方自治体の各施設の維持補修費の確保、地方債や償還、借り換えなどが集中する今後、その対応策なども具体的に示されていない。

特に、都城市は、合同庁舎の完成や文化ホールの建設（注 5）を控え、箱物行

政の影響や償還等の住民負担も注目されるが、2020年以降の住民負担の細かい数値化が必要である。また、第2章 第2節でも述べたように税源移譲における、徴税努力や独自課税の限界による小規模自治体の財政難の可能性等の分析も必要である。また、合併特例債を利用した開発偏重の「新市町村建設計画」を作ってしまうと、中心市と駅前と大型事業にのみ重点投資が行われ、周辺部が廃れる一方、「合併バブル」がおり後々財政が窮迫することを念頭におく。そのためには、合併特例債に頼らず、開発ではなく環境保全・教育・医療・福祉サービスなどの行政サービスや、都市計画・地場産業振興・住民自治の充実などに力点を置いた地道で内発的なまちづくり構想を策定するべきである。

自治体は、それらの長期的な展望をより具体的に明示しかつ情報公開を実行し、住民参加・大衆討議による住民の判断を広く仰ぐべきである。

(注1) 合併特例債

合併市町村が、市町村建設計画に基く新しいまちづくりのために行う事業や基金の積み立てにかかる経費について、合併した年度とこれに続く10ヵ年度に限り、その財源として借り入れることができるお金のことを「合併特例債」という。対象事業費の約95%を合併特例債で充てることができ、さらに返済するときに返済額の70%は、普通交付税として国から補填される(丸山康人 20018章)。

(注2) 三位一体の改革で、地方交付税の見直しが現在手付かずという状態で、交付税をはじめとする収入部分を予測することは困難であるが、市町の行政は、現時点での状況により一定の条件を設定し、収入と支出を推計した。収入から支払うべき公債費、扶助費、人件費等を差し引き、いくら「まちづくり」のために投資的な経費に充てることができるかを推計した。合併後10年間は、合併する前の普通交付税の額が保障されること(合併算定替)や合併特例債などの発行により歳入が増加するため、「まちづくり」のための投資的なものに使える経費は合併しない場合より当然多くなる。また、合併後11年目以降は、地方交付税の段階的縮小や合併特例債などの返済が本格化してくるため、「まちづくり」のための投資的な領域に使える経費は減少する。合併特例債を50%活用の場合のシュミレーションは(表8)の通りである。尚、合併特例債は1市5町の合併の場合、標準全体事業費10年間計(約534億円)、5町の場合(約320億円)、起債可能額1市5町の場合(約507億円)、5町の場合(約304億円)である。普通交付税算入額1市5町の場合(約355億円)、5町の場合(約213億円)である。

また、1市5町で合併する場合の「人件費」の削減シュミレーションは(表9)

人件費のうち市（町）長・助役・収入役・教育長の 4 役、議員、各種委員会委員などの報酬の削減シュミレーションは（表 10）である。

これらのシュミレーションから当面はかなりの削減の見通しではある。

（注 3）広域連携の現況

行政では都城北諸県地域市町村圏事務組合、共同処理事務としては消防、清掃工場、救急医療施設、総合保険センター、認定職業訓練施設、共同育成牧場・乳用子牛保育場、武道館、リサイクルプラザ他。

その他の組合・協会・協議会等として、都城地区地域安全協会、都城地区交通安全対策協議会、都北地区公共交通利用促進協議会、都城地方拠点都市地域協議会、都城地区市町税協議会、大淀川サミット実行委員会、都城盆地地下水保全対策連絡協議会、都城北諸県地区ゴミ対策協議会、みやざきブランド推進北諸県地域協議会、都城盆地農業農村整備事業促進協議会、南九州畑地かんがい事業推進連絡協議会、都城圏域テクノバレー建設推進協議会、都北衛生センター管理組合、都城・北諸県地区教育委員会連合協議会等々。

また、市民団体としては、拾円玉生活圈 0986 会、どんぐり 1000 年の森をつくる会、おかげ祭り振興会、霧島べいすん演劇鑑賞会、みやこのじょう子ども劇場、都城圏域国際交流会、アマチュア無線都城クラブ、宮崎県救急安全奉仕団都城・北諸地区、都城スカイスports連盟、21 世紀研究会、南九州文化研究会、都城盆地植物愛好会、都城市倫理法人会他多数。

また、産業界としては、都城農業組合、都城地区農業共済組合、都城食肉事業共同組合、霧島工業クラブ、宮崎県工業会県西地区部会、都城青年会議所、都城森林組合、都城地区木材協会、都城地区製材共同組合、都城電気工事共同組合、都城地区生コンクリート共同組合、公設地方卸売市場関連事業者組合、都城小売酒販組合、都城地区自家用自動車組合、都城物産振興協会他多数。

（注 4）電子自治体

情報技術（IT）の普及と共に、行政運営に電子情報技術を活用すること。総務省では、2003 年度をめどに電子政府と電子自治体の整備を図っている。住民は、役所に直接出向く必要がなくなり、24 時間いつでも都合の良い時間にインターネット上で、各種行政手続きの申請や届出、納税、公共施設の予約などのほか、ボランティアや福祉情報などの地域の情報が受け取れるようになる（富士総合研究所 2001 1 章）。

（注 5）文化ホール・合同庁舎

地域の特性を活かした『芸術文化振興』とそれを核とした自主的・主体的な『まちづくり』を積極的に誘導する拠点施設として、またすべての人を対象として、人材育成、地域間交流、教養、文化活動の充実を図る『創造とコミュニケーションの場』を目的に現在計画されている多目的総合文化ホールである。

開館予定平成 18 年度。敷地面積約 17,154 m²、駐車場台数 372、総事業費約 116 億円。その内、県補助金 25 億円、起債 85 億円、一般財源 6 億円。尚、起債学の約 52%の 44 億円が地方交付税として算入されるので、総事業費約 116 億円のうち約 69 億円が国と県の補助金となる予定である。しかし、自主財源となる分は市民の借金として残ることは事実である。

2003 年 10 月、市の中央部、上町 51 番地に合同庁舎が完成した。総事業費 22 億 7,000 万円。この事業費は国の全額負担であるが、周囲の道路整備や環境整備は市の予算で賄った。建設発注は国土交通省、入局は 6 庁舎（宮崎地方検察庁、九州農政局、宮崎地方法務局、熊本国税局・都城税務署等）で、管理は法務局である（広報都城 2003）。

第 5 章 都城・北諸地区の合併に併行した地域の活性化のプロセス・対策・展望

第4章で述べたように、都城・北諸県地区の合併問題は現在話し合いの段階である。筆者の予想では、恐らく何らかの形で多かれ少なかれ合併は行われると予想する。合併とはそもそも自治体の体力をつけるために行われる施策であるが、自治体の体力をつけるためには、合併による行政のスリム化と併行して自治体自体の活性化、強化等がなされなければならない。そこで第5章では、都城・北諸地区の活性化（主に産業の活性化）に着目し、その具体策を提案していきたい。

第1節 地域活性化による自立への模索

産業活性化の例

地域産業の活性化・促進あるいは新しい産業の起業は、今後自主財源や雇用の確保の見地からも非常に重要な要因である。

産業の振興は、その必要性を確認し、中長期的視点から独自の産業振興の戦略とビジョンが明確にされる必要がある。次に、産業振興の重点的事業の実行に当たっては、従来の通常業務や組織体にこだわらない「人とプロジェクト」を構成する。その際、市町村レベルでの「顔の見える」自治体行政において、産業振興の実行に必要な「人、モノ、金」の確保と配置に対する首長のリーダーシップは極めて重要である。首長自らが産業振興の重要性を表明し、産業振興に対する公務員意識・住民意識の改革を先導する。次に、本格的な産業振興の実行体制づくりに際し、首長および市幹部としては、市町村職員の中から高い意欲や能力、行動力をもつ「キーパーソン」を含めた商工行政スタッフを発掘・育成する必要がある。また、具体的な産業振興策やプロジェクトに取り組むプロセスで、その「目的意識」や「思い」「志」をキーパーソンと同じくする中心的な担い手集団（コアグループ）を作る必要がある。具体的な産業振興策や重点プロジェクトを実行に移していく段階では、行政の内外において、それらの実施計画・方針についての合意と関係する組織・機関等による連携・協力体制を確保する必要がある。また、産業振興策の実行に当たっての重要問題である資金・財源の確保については、ハード施設等の整備を含め自前の財政負担を敢えて行う覚悟もいる。その際、それだけの財政負担に値する産業政策の有効性について議会および住民に対し説得力のある説明を行うことが不可欠である。キーパーソンは常日頃から地元産業界はもとより、地域の個別企業・経営者らと接触を密にし、具体的なニーズ・課題の把握に努めることが重要である。そのような地道な活動をもとに、個々の企業の技術課題や新製品開発等のニーズ、資金調達等の経営内部の課題を明確化できるようになる（市町村産業研究会編著 2003 3章）。このような一種のマニュアルも参考にしながら、あくま

で地域に合った、地域独特の地域産業振興のプロセスを構築し実行すべきである。

例 1) 地場産業

都城市には数々の地場産業がある。中でも、最近の焼酎ブームに乗って飛躍的に売上を伸ばしているのが「霧島酒造株式会社」である。この会社は大正 5 年の創業で、昭和 24 年設立された。資本金 2,289 万円、業務内容は、本格焼酎製造及び販売、地ビール製造及び販売（レストラン事業）、水の製造及び販売である。総従業員数約 500 名に及び、地元雇用の創出等に変革貢献している。

これまで芋焼酎は全国展開は難しいと言われて来たが、最近の健康ブームの追い風を受け、健康に良い焼酎が全国的に需要されて来た。お隣の大分産「いいちこ」を今では追い越す勢いである。また、最近では、東南アジアや韓国・中国への市場開拓を視野に入れ、国際的企業として躍進しつつある。こういう企業が、新しい工場を作る際、郡部の安い土地を利用し、郡部に密着した産業の活性化に今以上に貢献することが望ましい。また、今まで以上に自治体がサポートし、専門家や大学と一体となった新しい商品開発や販売促進に心がける必要がある。今後はこれまでのように芋焼酎に拘らず、ビールやワイン、大分県の「いいちこ」のような全国展開できる商品を手掛ける企業努力が望まれる。

他に、古くからある地元畜産農業と一体化し発展して来た「南日本酪農株式会社」がある。この企業は、昭和 35 年に、宮崎県南部酪農協同組合の設備を引き継ぎ、南日本酪農協同（株）を設立し、その販路を拡大して来た。資本金 9 億 6,000 万円で、主に乳製品を取り扱い、売上高も年間約 350 億円程度でここ 10 年は安定している。従業員数も 553 名を越え、安定した雇用を創出している。また、地元の畜産・酪農業を支えて来た基幹産業といえる。ドイツやイタリアとの技術提携をしたり、その他諸外国との交流や業務提携を積極的に行い、国際的な市場を確保する企業努力に余念がない。この地域の酪農は、全国的にみると北海道の酪農と比較して規模も品質もまだまだブランド化されていない。しかし、その品質は全国展開できるに十分な可能性があると考えられる。今後、北海道ブランドに負けない商品の更なる開発と広告等だけではない独特な販売展開が求められる。

また、この地域の建築・土木関係の仕事を支えて来た代表的企業が「大淀開発株式会社」である。この企業は、総合建設業として「地元と共に繁栄する企業」を経営理念として発展してきた企業である。昭和 36 年創立され、資本金 2000 万円、総従業員数 205 名で、土木工事・建築工事・舗装工事・産業廃棄物処分業・生コンクリート・アスファルト・ブロック製造販売等建築土木業一般を広く請け負って来た。その各業種における有資格者を数多く揃えたり、日本 S P R 工法協会や宮崎県建設業協会、宮崎都城地区建設業協会等数々の加入団体を

はじめ、信頼されるにたる企業に成長した。このような企業が、公共事業展開ばかりではなく、環境土木、自然保存等の分野でこれまで以上に活躍してもらうことが望ましい。

また、郊外型大規模小売店舗として、2003年5月、「都城ジャスコ」が開店した。これは、イオン九州株式会社を本社とし、県内では延岡や日向に続いて3番目の県内進出になった。店舗は都城市早鈴町という中心部をやや外れた郊外にある。総敷地面積 58,000 m²、駐車場収容台数 1850 台、従業員数 420 名、専門店従業員数 350 名という大型店舗である。開店時間が午前 10 時から午後 11 時までと、大型小売店としては比較的深夜に営業が及ぶ。その時間帯の営業方針がこの地域に馴染むか馴染まないかはこれからの結果であろうが、この地域の夜型の生活習慣や生活形態の市民に多様なニーズに応じたサービス提供の可能性が期待できる。因みに、月間売上としては開店月の 5 月が最も多く、約 16 億円で、最も低かった 9 月が約 10 億円の売上だったらしい。加えて、この企業は、企業市民として、社会貢献活動と環境保全活動を積極的に推進している。具体的には、「国際的な文化・人材交流」「地域の文化・社会の振興」をテーマに、植樹活動や子どもたちの環境学習支援、環境マネジメント、各種の募金活動などを行っている。

この大型小売店舗の進出によって、これまでの中央通り商店街の顧客がそちらの方に流れ、商店街が低迷するという懸念がある。しかし、中央通商店街も独特のアイデアと行動力を示し、このような大型小売店舗と市場経済を基に、自由な競争をし、お互いが切磋琢磨することが、市の経済の活性化に繋がると確信する。

以上、このような元気な地場産業が、お互い連携し合い、共同開発や積極交流により、相互的にお互いを高め合っていくことが大切である。特に、ジャスコのような地域外企業の進出により、地域外からの流通が活発になり、地域外との連携、大都市圏との相互連携、交通、物流等の活性化はそこに新たな産業を生む可能性を孕んでいる。行政の産業振興はその辺りに特に注目し、常に情報のアンテナを張って置く必要がある。それらから地域の総合的な活性化の可能性が期待できる。

例 2) 農業の活性化

全国の各地と同じく、都城・北諸県地区も農業人口の高齢化が問題視されている。それによる後継者不足は極めて深刻である。

この地方は、宮崎牛、都城牛を初め、養豚や養鶏（みやざき地鶏）など、畜産が盛んである。畜産は農業全体の約 80% を占めている。その家畜の頭数はここ数年減少していないが、今後は後継者問題も含め予断を許さない状態である。今後の早目の対策が検討されなければならないが、行政の話しを聞くとどうも

消極的である。一部、JAによって実験的に新規後継者を教育・育成する試みが行われているようであるが、結果はドラスティックなものとはいえない。

後継者問題は、新規（農業経験の無い）農業従事者を、広く地元地域、県内県外、外国人労働者も含め、広域的に採用する必要がある。リストラ組やリタイア組のサラリーマン、特に都会からのUターンやIターンを厚遇し、それらを対象に都会のハローワークで説明会などを開くのも一考である。また、小中学校の教育課程に農業実習などのカリキュラムを積極的に取り込み、農業の大切さや楽しさなどを教える必要がある。零細農業、兼業農家から集団的大規模農業形態への移行をはからなければならないが、その際、機械化やオートメーション化など、大規模化は不可欠であろう。

農産物の消費シェアの拡大としては、県内県外は元より、海外へのシェアにも取り組むべきである。都城はモンゴルのウランバートルと姉妹都市を結んでいる。モンゴル、その他への市場の拡大などを模索する必要がある。

愛媛県内子町では、ユニークな産地直売システムがある。農業生産者が直売所に直接持ち込み、地域住民や観光客相手に売る。その際、値段や売る量は生産者自身が自分で決める。いわゆる自己責任である。売れなければ責任は生産者が負う。その日の売上は、時間ごとに独自のコンピュータシステムにより生産者に直に知らされる。生産者は、時間ごとに自分が作った農産物がどれくらい売れているか瞬時に分かるのだ。これが生産者のやる気を刺激するという。内子町の年間の売上は約6億円。売上が年間1000万円に達する農家もあるという。農林漁業と都市とのポジティブな連携。それは、農産物を農協に入れたつきりで、その後のプロセスは見え、数ヶ月後に収益が入るという従来形態とは大きく異なっている。売上が上がるとそれが個人消費や設備投資に向き、地域経済は活性化する。昔、あった産直商のシステムにも似ている。それが農林漁業従事者の社会との接点にもなる。

新たな農産物の開発や従来農産物の品質改良努力は当然必要である。都城地区は最近「ゆず」の栽培が盛んである。これまでの「ポンカン」や「デコポン」などの柑橘系に加えて、新しい名物への挑戦である。それらは自治体が積極的に支援する必要がある。また、農業を農業生産だけの視点からではなく、グリーンツーリズムの概念の促進なども考慮に入れるべきである。グリーンツーリズムは、ビジネス旅行や日本の従来観光旅行とは違い、目的意識の希薄な農村旅行というものである。都市化されていない広大な空間や農地を、自然、新鮮な空気、マイナスイオンなどに接しながら、その中にゆったりと体を委ねる観光である。それは、名所旧跡のないありふれた農村の方がグリーンツーリズムの概念に合致する。これまでの観光形態に無い新しい観光の姿、未来の観光の1つの有り方であると考えらる。

優良農地を集約化し、大規模農業家を育成して競争力を高める戦略が必要であることは先に述べたが、それに関して問題点などもある。大規模農業に必要な優良農地の確保は農業振興法に基き、市町村が「農業振興地域整備計画」を定め、「農用地区域」を設定する仕組みである。区域内は多目的の利用が制限され、市町村は5年ごとに一定の調査に基き計画を変更することが原則となっている。しかし、これが形骸化している。優良農地は平らで区画が整い、周辺道路などへの公的補助が手厚く、転用への期待も強い。都城の場合、農地から宅地への転用や、木工団地、郊外型大規模卸売り店舗への転用のケースが見られる。

国政レベルの農業政策としては、長年の過保護によって弱体化したこの産業を、新しい視点で国民経済のなかに位置づけることが大切である。稲作などで意欲と能力がある経営体に農地を集め、生産効率を高めることや農地を流動化させ、買いやすく、借りやすくする。農産物の流通を支配し、新しい参入を妨げている農協（JA）のあり方を抜本的に改める。つまり、戦後の農業保護行政で膨れ上がった利権の仕組みを壊す必要がある。利権の分配しか考えない官僚や族議員の既得権益を崩すには、市場のメカニズムを利用するのが有効であると考えられる。農産物の価格形成は市場にゆだね、生産や流通の担い手に新しい人的資源を入れる。消費者の声が直、生産者に届くような環境作りが今後必要だと考える。また、政策決定と運用のすべての過程で透明性を確保するために、政府の補助金や農業関連土木工事の規模、国内農業を保護するために国民はどれだけ負担をしているかなどを明らかにすべきである。それらの改革を自治体が協力しあい、国に働きかけていくことも重要である。

例3) 商業地域

都城市は古くから商業の町として栄えた歴史がある。その支柱となっていたのが、市の中心部を通る国道10号線沿いに栄えた現在の中央通商店街であった。しかし、昨今、郊外型の駐車場を完備した小売店舗が次々とでき、流通や商業の主体がそちらの方に移って行った。市政への要望で、2年連続1位である事項が、この商店街を活性化して欲しいという声である。この中央通商店街は、空き店舗や空き地が近年目立つようになった。それらを利用して農産物・農産加工品販売所や高齢者向けの健康交流サロン、若者向けのスポーツ系遊技場、手作り品の展示・販売所などを作って欲しいとの要望などがある。それらは十分に検討するに値すると考える。

この商店街を活性化するためには、大規模な駐車場設備の完備が必要不可欠であることが兼ねてから指摘されていた。モータリゼーションの社会において、市町村合併した場合、郡部から商店街に来るためには駐車場の完備は不可欠な要件である。そこで、ウエルネスパーキング（正式名称・都城市中央立体自動

車駐車場)が第3セクターの形で、2003年4月に完成した。これは土地建物を市が保有し、管理運営を都城市駐車場条例に基づいて「都城まちづくり株式会社」という民間業者に委託するというものである。地方自治法に定める承認料金制度の採用で、公共性と営利性の調和を図りつつ運営している。収容台数462台、総事業費7億4,300万円(用地費を除く)。都城市が、経済産業省所管の商業・サービス業集積関連施設整備費補助金の交付を受け整備された(ウエルネスパーキングパンフレット)。しかし、現在、一日の利用台数は、平日が120台~130台平均、土日祭日等が200~300、満杯になったのは8月、この地域で行われた「盆地祭り」の時だけであるという。料金体制としては、この駐車場加盟店で買い物をすると特典があったり、最初の1時間は100円、以降1時間ごとに100円、宿泊は500円と比較的リーズナブルな料金設定と思われるが、郊外型の小売店舗等で無料の駐車場を使う消費者にとってこの料金がどのように受け入れられるかは今後の課題と言える。「まちづくり株式会社」では、今後平成16年に完成する交流プラザや大丸百貨店の別館等の開店時を期待しているというが、現在のところ、年間維持するための4,000万円の収益を上げるには至っていない。今後、中央通商店街に客足を向かせるために、商店街と一体となった企業努力が課題となるだろう。

いずれにしろ、この駐車場を北諸地区の住民からも利用してもらうためには、郊外型小売店舗に負けないサービスや商品品質、この商店街特有でかつ特色あるアイデア等が必要であろう。そして、全体が市場経済の法則に則り、自由競争が活発になることが市の経済の活性化に貢献することは間違いない。

教育・文化(工芸品等)・観光・スポーツ振興

例1)教育(コミュニティカレッジの提案)

都城市では、平成3年、宮崎産業経営大学が開校したが、平成16年3月に閉校の予定である。折りからの少子化の波で、学生を確保できずの閉校である。市としては、この大学の跡地に、他の大学の誘致を考えているらしい。しかし、全国的に少子化によって閉校になる大学が出現し、今後その数が増える傾向にある昨今、新しい大学の誘致は非常に厳しい状況にあるといえよう。勿論、大学だけではなく、専門学校や登校拒否学生や中退者等も含むフリースクール等も視野に入れるべきである。また地元の産業と自治体、「産学官一体化」を理念とした学校の誘致も視野に入れるべきである。例えば、都城の農業と一体化した農業専門学校の開校である。海外からの鹿児島空港や宮崎空港への直接のアクセス、来る広域道路(都城・志布志間)の整備も控え、志布志港等を海外からの窓口にし、そこからの外国人留学生の受け入れ等も視野に入れた広域的な施策がなされるべきである。

また、コミュニティカレッジの提案である。コミュニティカレッジは地元住

民のための大学である。そのプログラムには、成人学生の職業訓練や資格取得は勿論、レジャーやゲーム、アドベンチャーといった趣味的な部分も含む多様な教育ニーズに合わせてカリキュラムが提供される。また、性別や年齢に関係なく、生涯学習の理念に基づき、地域住民には特別に学費の特典があったり、学校施設等の使用等に関する特典をつくる。小学生から高齢者たちまで、共に学ぶカリキュラムの設定によって、世代間のコミュニケーションを図り、地域社会の一体化を図る目的も期待できる。

例 2) 文化 (工芸品等)

都城市は古くから木刀や竹細工、特に大弓などの生産が盛んであった。大弓は国指定伝統工芸品の 1 つである。これらの伝統工芸品の見なおしが必要である。地球に優しく人に優しいエコロジックの商品として「竹」の見直しを提案したい。竹でつくった日用品やお洒落グッズ等の試みが必要であると考え。イタリアでは、古くから手工業で行われていた伝統の皮製品が、今日のイタリアブランドの皮製品を支えている。伝統工芸が世界に通じた良い例といえる。他に、シラスを原料に使った窯元や恵まれた霧島の自然を利用した「蕎麦打ち」の実演販売等、これらは周辺部や中山間地域の住民らによって活性化の可能性も図られるべきである。それらの製品を、中央通商店街などで、製作者見らが定期的に販売するようなシステムが考慮されるべきである。それらは都市部と周辺部との連携にもなるし、周辺部の特に高齢者の方々の生きがいにも繋がると考える。

例 3) 観光

都城の観光スポットとしては、関之尾の滝等が代表的である。この滝は、「日本の滝 100 選」にも選ばれている。幅 40m、高さ 18m にも及ぶ大滝をはじめ、男滝、女滝の 3 つの滝がある。水の浸食によってできた甑穴 (おうけつ) は、全長 600m、最大幅 80m に渡り、世界有数のスケールで国の天然記念物に指定されている (都城ツアーガイド 都城観光協会)。

これらの観光スポットを再生、あるいはもう一度活性化させるためには、この滝にそれなりの付加価値を付けるべきである。例えば、カヤックや溪流下りなどのスポーツ的要素を付加する。また、アユやヤマメ、鯉などの放流やカブト虫やクワガタ等昆虫の人工的な生育保護によって、釣りや子ども達の自然との触れ合いを要素に入れる。また、キャンプ地や宿泊施設、川魚の料理等の新しい味の開発、独特のイベント等を定期的開催することにより、特色を出すなどの施策が考慮されるべきである。

他に、昨今、減少ぎみの霧島連山 (から国岳) への登山、桜の名所である母智丘の再開発による観光客の動員にも力を注ぐべきである。母智丘を、桜の季節の春だけの場所にせず、各種野外イベントやスポーツ競技の場所として総

合的に開発する必要があるのではなからうか。

例 4) スポーツ振興

都城地区はこれまでスポーツ振興に力を注いで来たが、その成果が一時より果敢しくない。スポーツ施設としては、市の施設として都城運動公園(野球場、陸上競技場、体育館、武道館、庭球場、弓道場、因みにいずれも老朽化している)、体育文化センター(体育館、弓道場)等がある。他に、勤労青少年体育センターや小松原地区や横浜市、志和地地区その他に各市民広場が設けられている。

スポーツ競技としては、1 時期都城高校が高校野球の甲子園大会常連校になったが、その後低迷が続いている。スポーツ振興は、地元の名前を全国的に有名にし、全国からの交流試合の招聘や観光客の動員にも大きく貢献する。また、地元の青少年の健全育成や地域住民の健康増進、地域のコミュニケーションメソッド等に役立つ大きな要因であると考え。今後は、広域行政により、学区などを見直し、特色ある学校作りが必要となる。各学校で力を入れるスポーツの振興に努め、広く地域内外から、優秀な指導者と生徒を集め、積極的なスポーツ振興が図られるべきである。それらが延いては地域の活性化に大きく繋がるものと考え。

第 2 節 自治体レベルでの行政のイノベーションの例

国家行政レベル

国家レベルでの行政の刷新については、これまでも税源移譲などのケースで何度か触れてきたが、地方分権の流れの中で、国庫支出金や地方交付税、地方債の発行のシステムなどは一部改善はされているものの、例えば地方債の「許可制」を条件付で「協議制」にするなど、財源の配分割合を変えたり、歳入の自治を広げたりというような抜本的な改正には未だ至っていない。それらの改正と地方との連携とコラボレーションが急務となる。

自治体の行政レベル

政府の数々のイノベーションと併行し、各自治体レベルでも刷新の努力が必要である。それらが未来の地方の活性化に繋がる。以下は数々考えられる地方自治体レベルでの刷新の中の幾つかの例である。

例 1) 自治体会議と議員の若返り

三重県は議会活動の改革を 8 年前から始めている。長年の慣習を見直し、議員の乗り物の優先パスを返上し、議員の視察に知事部局の職員を同行させるのをやめた。各派の代表者会議を除き、本会議や委員会、全員協議会をすべて公開した。議員提案も活発で、県のいろいろな長期計画を議決の対象にする条例や、リサイクル製品利用推進条例等を成立させた。2000 年に地方分権一括法が

施行され、自治体の権限が大幅に広がったにもかかわらず、このような地方議会が自ら力を発揮し始めた自治体はまだ数少ない。

現在、政策にかかわる条例は過去 10 年間に 33 本である。民間非営利活動促進条例や、食と農の県民条例などを作った宮城県の 8 本が最も多く、三重県が 7 本、鳥取 5 本、高知 3 本である。これらの自治体には改革派の知事がいて、それに協力する議会がある。因みに宮崎県においては、この 10 年以内に出された他の県と違う特色ある条例としては、平成 7 年制定の「うなぎの稚魚に関する条例」のみである。また、行政評価システムは今年から本格的に導入し、実施される予定であるというが、その公表・公開は今のところする予定は無いという。

宮城の議会は、県議を「立法者」だと位置付けを明確に打ち出し、議員宿舎を廃止し、公共車も削減した。経費削減のモデルである。地方の自治体レベルで活性化を図るためには、議員の世代交代も欠かせない。市町村合併に伴う議員の削減とともに議員の若返り、市町村の議会も首長に対する監視の機能などを強化することが地域の活性化につながる。因みに、都城・北諸地区では、住民投票条例は施行されておらず、市民団体レベルでのオンブパーソンシステムも完備されていない。これらの早急な設置は今後、自治体のレベルが全国水準になるための大切な要件と考える。

また、常識では考えられない慣行が一部の地方議会でもかり通っているのは、議員の性別や年齢、職業が世間の構成とあまりにも掛け離れていることも要因の一つである。全国都道府県議長会の 2002 年の集計では、約 3 千の都道府県議のうち女性は 6% しかいない。平均年齢は 58 歳である。サラリーマンの経験者が少ないことも指摘されている。市町村議会も同じような傾向である。因みに、都城市議会においては、議員総数 31 名の内、女性議員は 2 名。最も若い議員は昭和 35 年生まれの 43 歳の議員である。平均年齢は 50 歳を超えている。

今後、議員には、政策を立てる能力を高め、地域の問題をめぐって首長と堂々と議論できることが求められている。そのためには、既得権やしがらみとは縁の薄い若い人や女性、サラリーマン等が地方議会に進出する必要がある。そのためには、NPO などの活動を通して政治に関心をもつ若者や女性を増やし、そういう候補者を増やすことが必要である。20 代、30 代の候補者を応援し、多くの県議や市議選に立候補者を擁立した「グリーン・ユース・キャンペーン」や政治家をめざす人を選び、選挙運動から議員活動まで支える「ステイツマン」などとの連携も必要と考える。

例 2) 自治体の電子化

第 3 章 第 1 節 - 2) でも少し触れたが、行政のスリム化と人権費等の経費節約の視点も含め、議会の運営や行政運営、政策決定の途中経過をネット上

に公開して、市民にパブリックコメントを求めたり、電子会議室を設けて市民の議論を政策決定に反映させていく必要がある。そのためには、各家庭へのオンラインの充実や高齢者向けの電子機器の開発等、国全体での取組も重要になってくる。

別に、地方行革に活用する動きとして、公共工事の入札や物品の調達を公平な競争によって効率化・透明化する電子入札や電子調達、膨大な行政情報を統合・整理するシステムの構築、会計上の決裁の電子化などを進める必要がある。

また、2002年6月の岡山県新見市の市長選と市議選での電子投票なども積極的に参考にすべきである。しかし、2002年8月から始まった住民基本台帳のネットワーク化（いわゆる住基ネット）化に際して、2003年8月から国民に配布されたICカードを個人認証の鍵として住民サービスに活用することは、個人情報保護やプライバシーの保護等の問題から充分考慮する必要がある。

例3) 地方自治体が発注する公共工事の入札改革

地方自治体が発注する公共工事の入札をめくり、予定価格の事前公表をしている地方自治体が増えている。その事前公表をした自治体では、4割強が「予定価格に対しての落札価格が下がった」など、談合防止や競争促進の効果があると認めている。他に、透明性が上がったとか、予定価格に対する落札価格の比率が下がったというような効果が見られる。国交省は事前公表に対し「談合を誘発し、値段を高止まりさせる恐れがある」と慎重な態度であるが、進歩的な自治体は逆の受け留め方を示している（朝日新聞東京版 2002 12・3 1 - 11面）。

今後、この辺の国の考え方とは違う斬新な発想の転換が必要となる。他に、業者を公募する公募型や一般競争入札などの新しい方式を考慮に入れるべきである。業者が談合した場合、結果として高値発注になる可能性があるので、その損失について発注者に損害賠償請求を促す条例をつくるなど、法的整備も必要である。深刻な財政難と税金に対する使い方の厳しいチェックや相次ぐ自治体の公共工事に関する不祥事等から、これらの類の自治体改革は必要不可欠だと考える。

例4) 福祉

福祉面では、「居住福祉条例」を制定して「寝たきり老人ゼロ」を目指す愛知県高浜市などの例が参考となるだろう。市では、「毎日給食サービス体制」「宅老所」「痴呆コミュニティ・ケア」「知的障害者グループホーム」など、小規模で地域社会を基盤としたきめこまかい福祉を実践している。市の保健福祉計画が「168人委員会」という市民参加方式で策定されていたり、ボランティア・センターへのセルフ・ヘルプ・グループの活動も行っている。また「福祉自治体ユニット」という全国ネットワークも結成している。医療面では、市立病院の

存在が大きく、介護保健時代にあわせて、近年、高齢患者ニーズに対応した再編を行っている。地元福祉大学との「官学連携」のほか、「ものづくり工房」では生活用具の改良などの「福祉起業」も見られる（山田公平・東海自治体問題研究所 2003 pp158 - 159）。

これらの活動は、これからの高齢化に伴う福祉行政としては、大変参考になる事例である。

この論文中、第1章では現在の地方自治の現状を知るために主に地方自治の概念を確認した。地方自治とは一体どういうものなのか、加えて自治体の種類等地方自治の基本的な概念について述べた。続けて第2章ではその地方自治が変わりつつある現状、特に新しい地方分権一括法の制定や自治体運営の生命線ともいえる財政、特に税源移譲のことについて述べた。

図1（終章の末尾に記載）に示したように、現在までの地域社会は、国（政府）と自治体、住民が縦軸となり、いわば上意下達の構造を呈していた。地方自治体は国に7割ほどの財源を依存し、各種の補助金や助成金によってその運営を行って来た。自主財源の割合が平均して3割程度であることから「3割自治」と言われた。国は地方に紐付きの財源（地方交付税交付金）を補助する代わりに、地方への権限を強め、地方を支配・拘束してきた。一方、地方自治体は国の言う通りに委理事務を行い、従順で非支配的な自治体、つまり自立していない行政体として存在していた。しかし、本文でも述べたが、国の財政が窮迫し、地方にこれまで通りの補助金の供給ができなくなってきた。国は地方への補助金をカットする方向性で予算編成を考えざるを得なくなり、そのために、地方の財政が窮する可能性が出て来た。その対策として、地方自治体の体力を強化するために、「市町村合併」という議論が出現して来た。しかし、その市町村合併には様々な問題が付随している。市町村合併が本当に地方のためになるのかどうか。市町村合併メリット・デメリット。市町村合併は今後中長期的なスパンで地方にどのような影響を及ぼすのか、などについて具体的な地域について調査し、記しているのが第1章～第3章である。中でも第3章、第2節では、市町村合併の現状と現実の問題点を、実際の地域の事例をもとに述べた。そこには国が示す机上の論理・予想を遥かに越えた現実の問題点が数々噴出して来た。市町村合併をする前からこうである。市町村合併をした後、そして10年後、20年後、30年後、50年後の市町村（地方自治体）は一体どうなるのか。国も自治体自身もシュミレーションや確実な予想をしていないし、できないでいる。そのような状態では住民不安は募るばかりである。

図2では、国・政府が地域社会から少しはみ出している。この事は地方地域社会が国・政府から少しだけ独立・自立していることを表している。国・政府から財源移譲が議論され、地方分権一括法によって地方の独立・自立が図られつつある構造を表現している。また、合併後の自治体に地域協議会などを置いて、地域社会（特に周辺部や中山間地域）における中長期の地域自治への監視が求められる。そしてそれらは自治体や国・政府とあくまで対等の立場で考えられなければならない。また、住民の積極的な政治参加と共に、市町村合併によって大きくなった自治体が住民にこれまで通り、あるいはこれまで以上の住

民サービスを心がけなければならない。これは、自治体にとっては益々厳しくなる状況である。

第4章～第5章にかけては、第3章までの基礎知識や全国的な現状把握を基に、筆者の故郷である「宮崎県 都城市・北諸県郡地方」をケースステディとして具体的に取り扱った。

図3で示したように、各地域は自治体と連携し、国・政府から独立した立場になることを目指すことが求められる。国・政府からの財源移譲を強化し、これまでの画一的なまちづくりを止め、地方は地方独自の自主財源をもとに、パブリックマネージメント（公共経営）という概念を実行していかなければならない。国・政府は地方に財源だけではなく権限の大部分を移譲し、地方の独立・自立をサポートする形で存することを心がける。これらは中央集権時代の集結を意味する。地方はその地方に合った独自の住民サービスや行政サービスに努め、住民と一体となった自治が求められる。自主財源の確保としては、自治体が鉱工業・農業をはじめ、地場産業の活性化、企業の誘致などを産官学が協力し合い積極的に行う必要があることを述べた。それだけではなく、福祉・教育などを住民と一体（産民学）になって支えて行かなければならない。また、市町村合併により広域となった住民への木目細かなサービス、特に周辺部や過疎地への配慮は重要である。同時に周辺部や過疎地の住民は、諦めることなく積極的に自治体活動に参加することが必要である。

また、自治体は住民に十分な情報公開をし、アカウンタビリティを果たす。一方、住民は一人一人が自治体に興味を示し、オンブズパーソン等の監視体制を構築する必要がある。自治体が住民と十分な情報の共有をし、住民も積極的に自治体の政策過程等に関心を向ける。市町村合併を契機に、問題意識を持った住民の出現によって、これまでのおまかせ民主主義から、真の民主主義へと変貌していくチャンスと位置付ける。これらは、これまでの住民の価値体系を根底から変え、新しい価値意識を生み出すプロセスでもある。

2003年11月13日、地方調査会の最新の答申が発表された。地方制度調査会（小泉首相の諮問機関、諸井会長）は、地方分権や少子高齢化に対応するため、市町村の規模・能力を合併によって高める必要性を強調した「今後の地方自治制度の有り方に関する答申」を決定した。それによると05年3月に合併特別法が期限切れになった後も、新法を制定し、人口1万人未満の小規模町村などの合併をさらに促進する方針を打ち出した。合併後の旧市町村に「地域自治組織」を置き、一定の自治権を認める制度を新設することも提唱した。

答申では、財政的な支援策を盛り込んだ合併特別法が切れた後は、財政支援

措置は打ち切るものの、「自主的な合併」を促すための新法を制定し、さらに一定期間、合併を促すとしている。これには「自主的な合併」としながらも、知事が勧告や斡旋で合併を進める方法も盛り込まれている。だが、勧告や斡旋に市町村が従わなかったらどうなるかについては触れていない。また、「合併すれば中心部に人口が集中し、地域の過疎が進む」という小規模自治体の懸念に配慮し、基礎自治体の中に旧市町村などを単位とした「地域自治組織」を複数置く新たな制度も提唱した。自治組織は住民票発行など窓口業務のほか、地域づくりなど一定の自治権を担うことを想定している。この制度を活用すれば旧市町村のまとまりを生かせるとした。

自治組織はどの自治体にも置く一般制度にするが、合併した自治体に限って独立性を高めるため自治組織が法人格を持つことができる。ただ、自治組織の長は基礎自治体の首長による選任で、議会にあたる「地域協議会」の構成員も公職選挙法による公選で選ぶことはできないとしている。

この答申によれば、国は是が非でも合併させ、首長の権限を強めたい意向であるように思われる。国には、補助金は減らしたいが権限は移譲させたくないという意向が見える（朝日新聞東京版 2003 11・14 2面）。

地方が自由に使える財源を増やすのが税源移譲の目的である。公共事業を削って教育や福祉に振り向けたいといった自治体の選択を可能にする税財源の移譲は必要である。しかし税源移譲をした場合、当然、国庫補助金や地方交付税が減らされる。それによって小規模な自治体は、「切り捨て」にならないように体力をつけるために合併する。厳しい財政事情と少子高齢化のなかで、地方分権の担い手である自治体の姿はどうあるべきか。2030年には、人口5,000人未満の市町村が現在の約700から約1200になるという試算もある。合併による自治体の体力強化は避けられない流れであろう。しかし、住民の中には、「新しい市の中心部に行政機能や人口が集中してしまい、周辺部は寂れるのではないか」また「地域の文化や住民自治が尊重されないのでは」という不安が積みまわっている。その対応策として地域自治組織を設けるという。確かに一部の地域では、先駆的に住民自治組織を設け、町の助成金や住民の会費をもとに住民自らマーケットや宿泊施設を運営している。しかし、それらが全て、特に都城・北諸地区に当てはまり成功することを必ずしも担保しない。実際、地域自治組織の構想は、政府の調査会が中央省庁や族議員の合併への抵抗を和らげるためであることも否めないし、自治体の中には、削減される議員の「失業対策」として地域自治組織を作ろうという声もあるという。これでは本末転倒である。また、この地域自治組織が周辺部、特に僻地の寂れをどのように抑え、支えるかは未だ未知数である。今後、国や自治体には徹底的なシュミレーションと予想、

それに対する対策が要求される。

今回のヒアリング調査中、一人の行政幹部が、「合併してもしなくても、僻地や周辺部は確実に寂れますよ」とポツリともらした。また、ある議員は「合併には絶対反対です。議員が大幅に削減されて、周辺細部にまでわたり細かな住民サービスをこれまでの水準で維持することなんてできっこないし、周辺部は確実に寂れますから」と語気を強めた。これらは、いずれも自治体や地方議員の漠然とした本音であると思う。

今回の調査で感じたことは、21世紀の我国、我が自治体は非常に厳しい将来しか見えて来ないということである。自治体と国の台所事情は逼迫し、それでも国は財源を地方になかなか移譲しようとはしない。地方は生き残りをかけて藁をもつかむ思いで、国が半強制する合併に向かってひた走る。「過疎地や僻地の衰退は致し方ない。とにかく自治体が生き残ることが先決である」そういう地方の叫びが聞こえて来るようだった。まさに、八方塞である。国のこれまでの恣意的ともいえる政策で借金が増え、その借金を返すための合併。それらも全て国民負担であり、いつでも国民が犠牲である。その犠牲になる人々には肝心なことは詳らかにされない。「国や役所のいうことを聞いていけば悪いようにはしないから（依らしむべし、知らしむべからず）」というような気風が相変わらず感じられる。住民も、そういう行政のこれまでのやり方に辟易し、「何も変わらない」と諦め、無関心な人々が多い。しかし、このままではいけない。筆者もこの論文を作成する上で、これまで関心の薄かった地方自治というものに正面から向き合ってみた。住民一人一人が、地方自治に向き合い考えることは大きな意味があると考え。そこから真の住民自治が始まると考える。

筆者自身は、この「平成の大合併」が、国や各地方自治体あるいは都城・北諸地区の将来に対して決してマイナス要因ばかりであるとは考えていない。勿論、合併による様々なデメリットの可能性はある。しかし、ある意味、チャンスと考えている。その最大は、地域が今こそ1つになるチャンスである。「盆地は1つ」を合言葉に、これは一つのエスニシティ運動でもあると考える。地域の人々が、これまでの歴史・地理・文化・言語等の連帯感をもとに、どこにも負けない特色ある地域にするための積極的な市民参画。子供や孫が暮らしたいまちだと、富山県高岡市や富山市のように都会から戻ってくるような活力ある都市づくりのチャンスである。

全国的に各自治体はこれまでのように補助金に頼るような甘えはもう許されない。例えば、2000年に始まった介護保険制度は、市町村にその運用が委ねられた。提供するサービスの内容によって、住民が払う保険料は自治体間で大きな差が出ている。自治体に力ネと権限が移れば、今後あらゆる分野で同じようなことが起きる。ある町の小学校はこれまで通り40人学級だが、隣の町では

25 人学級になったりする。福祉の充実を売り物にする自治体もあれば、これまで通り公共事業を促進する自治体もあるだろう。地方税の負担も住んでいる自治体によって大きな開きが出て来る。もう国は助けてくれないことを覚悟せねばなるまい。自前の財源を確保しどう使うか。自治体と住民が自分たちで決め、自ら責任を負う。今こそ、自治体と住民が一体となることが急務である。換言すれば、今こそ住民が住民による住民自治を行うチャンスなのである。無駄な事業につき込んでいたカネを、住民一人一人がチェックし、無駄を無くし新しい産業に回せるよう行政の仕事を監視する。そういう特色のある活力に満ちた地域づくりを住民が行う。失敗もあるだろう。だが、失敗に学ぶ中から、責任感と自立心のある人々が育成していく。そしてそういう人達が地域や社会を変えていく原動力になるのではないだろうか。また、それらの住民意識の変革と住民参画こそが、この地域が過去 15 年にわたり推進してきた積極的・自発的なまちづくり運動「人が元気、まちが元気、自然が元気」であり、21 世紀の真の「ウェルネス都市宣言」なのではあるまいか。

(引用・参考文献)

伊藤正巳著『憲法入門』 有斐閣双書 1966年
 鋤本豊博・中島広樹監修『日本の憲法』ダイヤモンド社 2002年
 大島利彦・加藤敏博著『地方自治法』 公職研 1999年
 丸山康人編著『自治・分権と市町村合併』イマジン出版株式会社 2001年
 松下慶一著『自治体は変わるか』 岩波新書 1999年
 兼子仁著『新地方自治法』 岩波新書 1999年
 細川珠生著『自治体の挑戦・改革者たちの決断と実践』 学陽書房 2000年
 筑紫哲也著『政治参加する7つの方法』 講談社現代新書 2001年
 『合併協議会運営の手引き 市町村合併法定協議会運営マニュアル』
 (総務省自治行政局)
 『合併市町村対照便覧』日本加除出版株式会社 編集部 2003年
 山田公平・東海自治体問題研究所編『市町村合併と自治体自立への展望』(株)
 自治体研究社 2003年
 市町村産業研究会編著『市町村のための産業振興ポイント』株式会社ぎょうせい 2003年
 中邨章著『自治体主権のシナリオ』株式会社芦書房 2003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 平成の市町村大合併』株式会社日本評論社 2003年
 ダイヤモンド社 『週刊ダイヤモンド』2003年
 今井照著『図解よくわかる地方自治のしくみ』2000年1月
 今井照著『超入門 地方自治制度はこうなっている』学陽書房 2000年12月
 宮崎県『宮崎縣市町村合併推進要綱』2003年
 橋本健二著『階級社会日本』青木書店 2001年
 田中浩・諫山正・中野広策著『基礎からよくわかる政治・経済』 旺文社 1994年
 石田光義著『政治のしくみ』 ナツメ社 2002年
 『みんなで考えよう市町村合併』北諸地域任意合併協議会(三股町、山之口町、高城町、山田町、高崎町) 2003年
 市民説明会資料『みんなで考えよう市町村合併』都城市 2003年
 朝日新聞社『朝日新聞』2002年12月3日
 朝日新聞社『朝日新聞』2003年6月~7月、11月
 朝日新聞社『朝日新聞』2003年11月14日
 朝日新聞社『朝日新聞』2002年11月25日
 朝日新聞社 HPデータ 2003年
 総務省 HPデータ 2003年
 都城市企画部秘書広報課『都城市勢要覧』都城市役所 2002年

正源寺眞一 『新しい米政策と農業・農村ビジョン』家の光協会 2003年
都城市企画部ウエルネス課 『13万人のふれあいアンケート』都城市 2003年
『知恵蔵』朝日新聞社 2003年
富士総合研究所 『図解 電子政府のことがよくわかる』(株)中経出版 2001年
都城市企画部ウエルネス課編集・発行 『広報都城』2003年
『ウエルネスパーキングパンフレット』2003年
『都城ツアーガイド』都城観光協会 2003年

(ヒヤリング及び調査対象市町村 各自治体の広報・総務・企画調整・財務・人事・土木・合併協議会等)

青森県 青森市、弘前市、浪岡町

山梨県 南アルプス市(旧櫛形町、白根町、若草町、甲西町、八田村、芦安村)

新潟県 十日町、川西町、中里村、松代町、松之山町

神奈川県 湯河原町、真鶴町

熊本県 上天草市(大矢野町、松島町、姫戸町、龍ヶ岳町)

宮崎県 都城市、三股町、山之口町、高城町、山田町、高崎町

愛媛県 内子町

(ヒヤリング対象者)

都城市長 岩橋辰也氏

都城市役所(合併対策事務局) 局長(前田四一郎氏)・調査担当参事(黒木修之氏)・総務担当参事(大渡幹雄氏)

都城市議会議員 児玉優一氏

北諸県郡高城町長・北諸地域任意合併協議会会長 篠原義美氏

北諸地域任意合併協議会 事務局長(溝口和義氏)

1市5町住民約50世帯

イオン九州株式会社 「都城ジャスコ」総務課

JR鹿児島企画広報部

「都城まちづくり株式会社」広報課

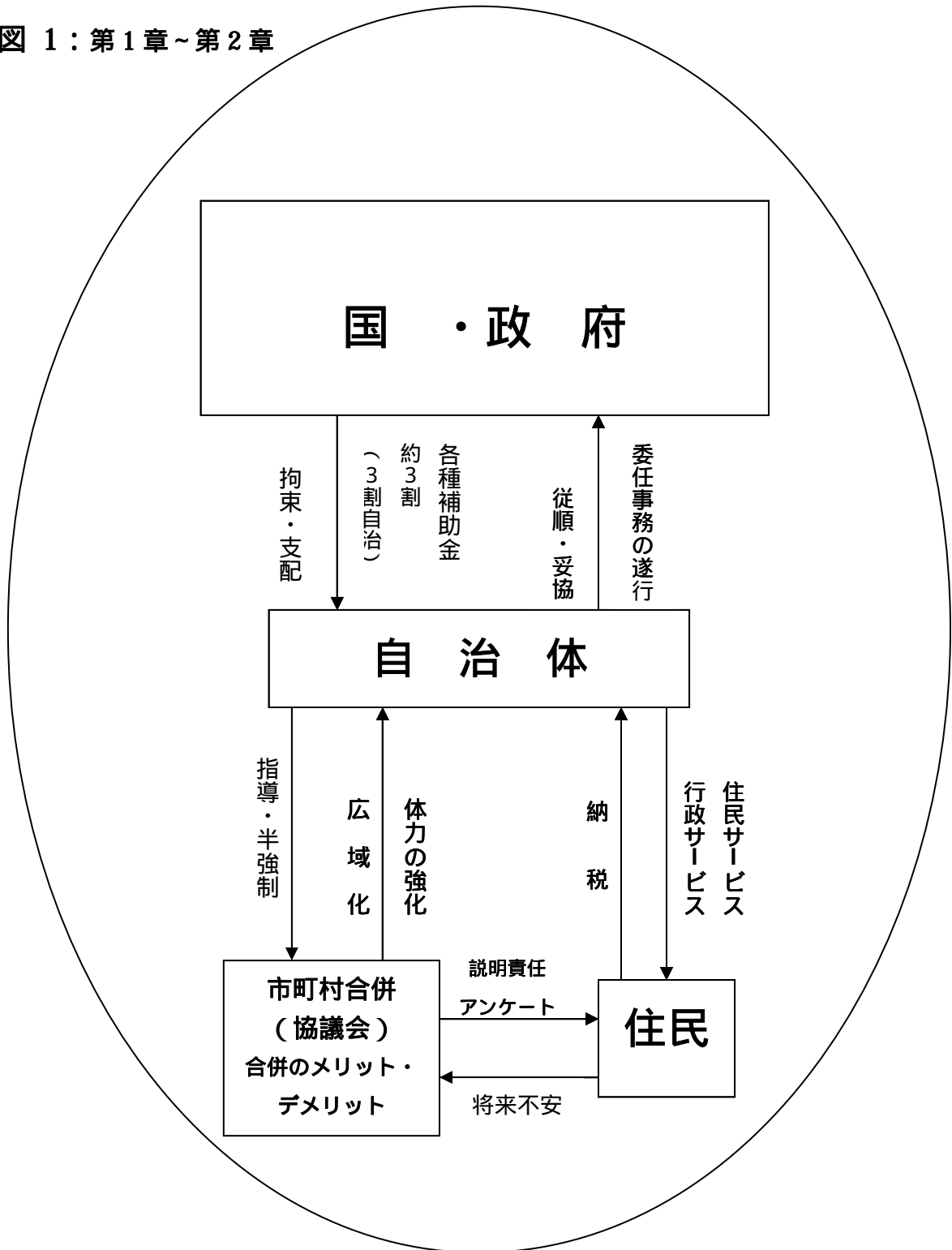
宮崎県庁 企画調整課

県議会事務局

終章 まとめ

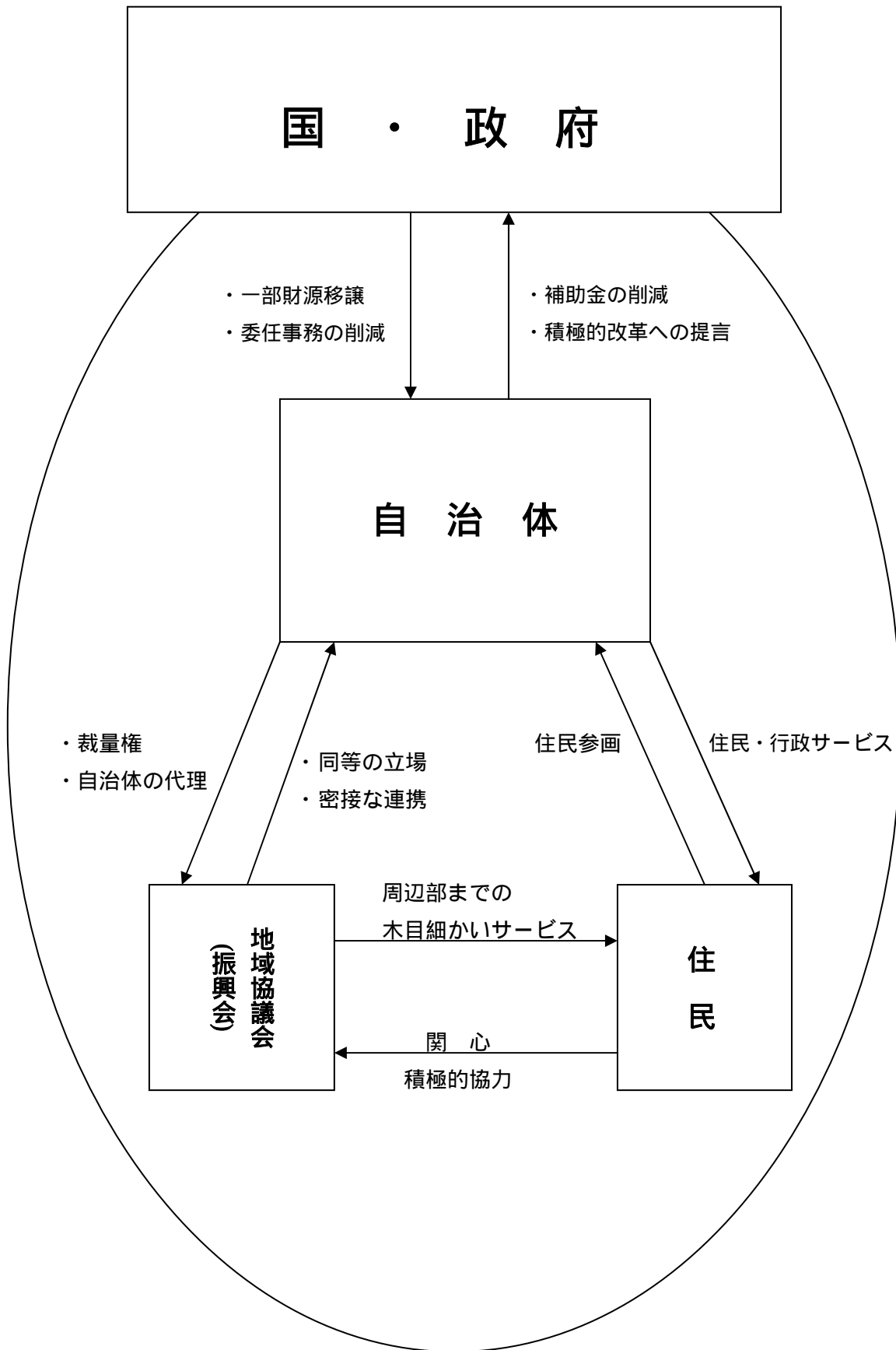
現在の地域社会

図 1：第1章～第2章



国と住民の上意下達の構造

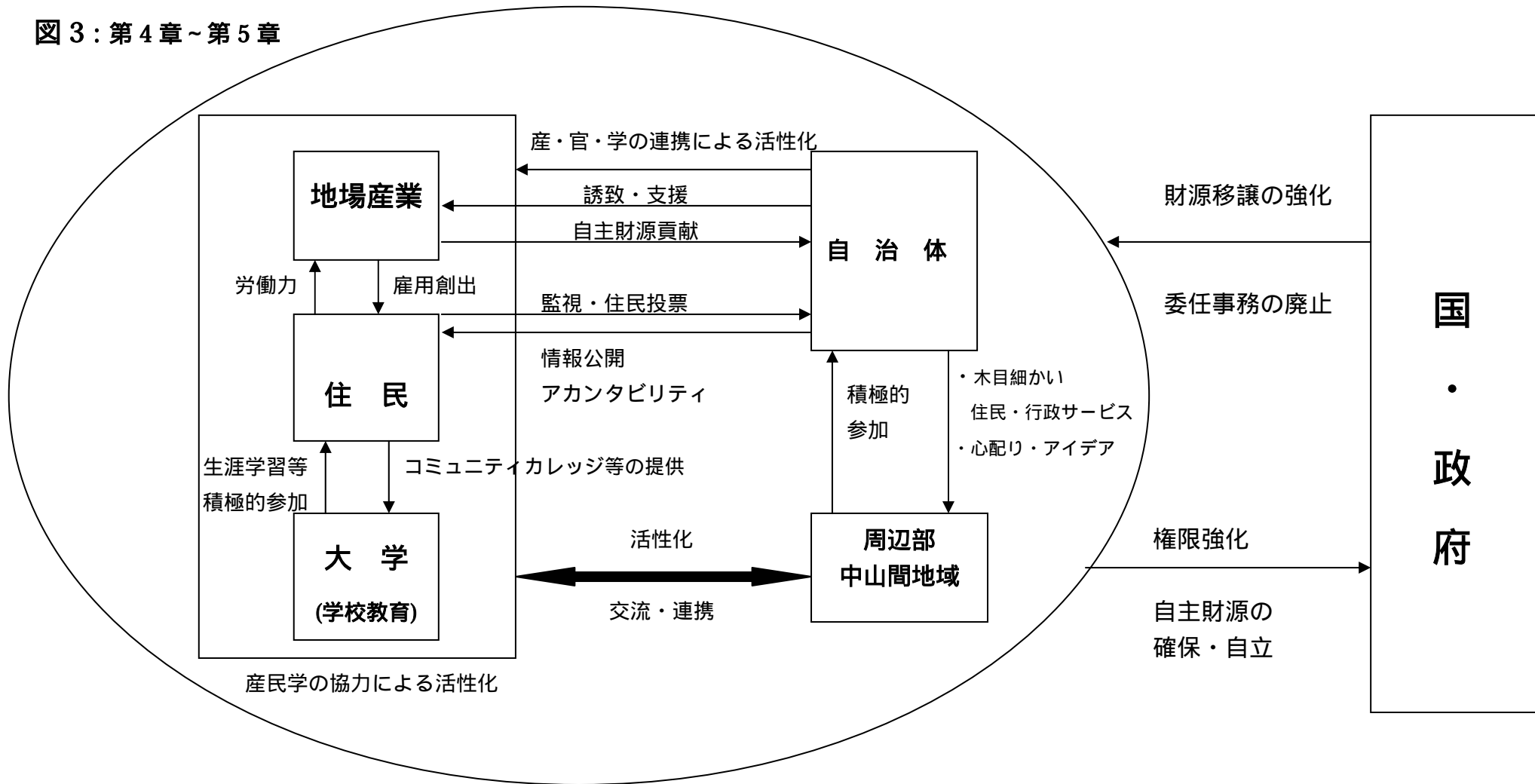
図 2：第 2 章～第 3 章



地方分権化の市町村合併における地域社会

今後の自立した地域社会（市町村合併）

図 3：第 4 章～第 5 章



地域共同体としての一体化

・国と地方自治体が対等の立場