

## 岐阜県東濃西部 3市1町の 合併問題を考える(2)

早川 鉦 二

(一)

多治見市、瑞浪市、土岐市ならびに笠原町の3市1町からなる東濃西部合併協議会は、02年7月1日に発足した。

合併協議会が新市町村建設計画の作成のほか、合併の時期・形態・新しい市町村の名称など、合併に関することを協議する機関であることは言うまでもない。そして住民発議で設置される合併協議会は、合併を検討してみることが主眼であり、決して合併を前提としたものではなく、したがって合併の是非を含めて協議するものである。事実、この場合の合併協議会規約には「合併の是非を含めた市町村の合併に関する協議」が、「協議会の事務」としてその冒頭に掲げられるのが通例である<sup>(1)</sup>。

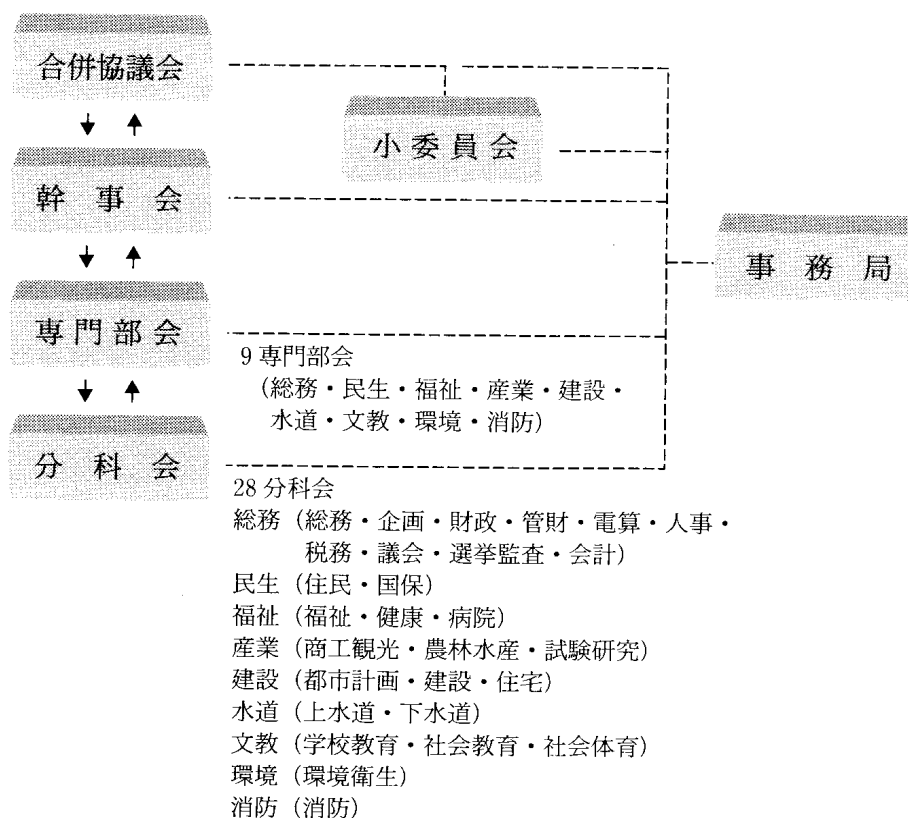
これに対し、行政主導でつくられた合併協議会は、合併を前提として合併協議を進める組織である。このために合併協議会の規約には、「合併の是非を含めた」を削除した「市町村の合併に関する協議」、と書かれているだけである<sup>(2)</sup>。合併協議会といっても、私の知る限りではこうした相違がある。

行政主導で設置された東濃西部合併協議会の場合、したがってその規約で「市町の合併に関する協議」<sup>(3)</sup>、とあるのも何ら不思議ではない。しかるに、03年6月から7月にかけて3市1町で行われた住民説明会の資料『～活力、安心、創造を求めて～みんなでつくる、緑あふれる、交流のまち（東濃西部3市1町合併協議の状況報告書）』（以下『状況報告書』という）には、「現在、協議会においては、合併の是非を含め、3市1町合併の具体的な検討・協議を進めています」<sup>(4)</sup>、とあるのである。これは一体どうしてなのか<sup>(5)</sup>。合併協議会の本質にかかわることなので留意しておきたい。

さて図表1は、東濃西部合併協議会の組織図である。簡単に説明すると次の通りである。

協議会委員は1号委員（長と助役）8名、2号委員（議長と議会推せん

図表 1 協議会の組織図



(出所) 東濃西部合併協議会事務局『東濃西部合併協議会だより』  
創刊号 (02.8.1)

の議員各 2 名) 12 名、3 号委員 (3 市 1 町から各 5 名と全体枠の大学教授 2 名の学識経験者) 22 名の総計 42 名である。協議会の会長は西寺雅也多治見市長、副会長は高嶋芳男瑞浪市長、塚本保夫土岐市長、水野隆夫笠原町長である。会長と副会長は、3 市 1 町の長が協議して委員となるべき者の中から選任された。また 3 号委員のうち全体枠の大学教授 2 名は、関係市町の長の協議によって選任された。

協議会委員に関して特筆すべきことは、3 号委員のうち関係市町の長が選任する者のうち、一部の委員が公募によって選任されたことである<sup>(6)</sup>。公募によって市民代表 (学識経験者) の協議会委員を選任する方法は、今でこそかなり一般的なものとなっているが、当時としてかなり画期的なことであった<sup>(7)</sup>。

またかなり多くの合併協議会で、県の地方事務所の所長などが名前を連ねている。新市建設計画に「県事業の推進」を盛り込むために、それが必

要であるという。しかし東濃西部合併協議会では、東濃地域振興局の局長と振興課長をオブザーバーにとどめている。これまた見識ある対応である。

協議会から付託された事項につき調査審議を行う小委員会として、「新市建設計画作成」「新市名称候補選定」「新市事務所の位置選定」「広報公聴」ならびに「新市議員定数等検討」の5つの小委員会が設置されている。これらのうち、広報公聴小委員会は03年3月から、新市議員定数等検討小委員会<sup>(8)</sup>は03年8月からそれぞれスタートした。

幹事会というのは、3市1町の助役、総務部長(笠原町は総務課長)、企画部長(笠原町は総務課長補佐)から構成され、協議会会長の指示を受けて、「協議会の会議に付すべき事項についての協議又は調整に関すること」のほか、3市1町の「合併に必要な事項についての協議又は調整に関する」<sup>(9)</sup>事務を行う。つまり、協議会で審議される議案の原案はほぼここで作られるなど、幹事会は大きな権限をもつ。

そして幹事会の事務を円滑に行うため、3市1町の担当分野の部長相当職(笠原町は課長相当職)を委員とする専門部会が幹事会に置かれる。さらに、その専門部会に3市1町の担当分野の課長相当職などを委員とする分科会が置かれている。

協議会の事務を処理するため、事務局が置かれている。事務局は3市1町から各3名が派遣され、事務局長以下総計12名の職員からなる。

以上、合併協議会の組織について見てきた。次に会議の運営などに関する主な規程や予算について触れておきたい。

むろん会議は公開である。そして「議長は必要があると認めるときは、傍聴人の数を制限することができる」<sup>(10)</sup>、という条項はあるものの、かなり多くの合併協議会のように傍聴できる人数を数字で掲げるようなことはしていない。また会議にさいしては、会場に意見箱が設置され、傍聴者は質問や意見を書いたペーパーを自由に投函することができる。それ以外でも、自宅からFAXなどで送付してもよい。これらに対しては、必要があれば事務局から回答が送られてくるし、次回の会議にさいし、「意見箱等の意見」として協議会委員の目にも触れるようになっている。さらに会議録や会議に提出された文書は、言うまでもなく公開されているし、情報公開に関しては多治見市情報公開条例が適用される。

なお委員の意見がなかなか合意に達しない場合、会議の議事は出席者の3分の2以上の賛成によって決まる。

02 年度の合併協議会の予算は、4,290 万円であった。歳入では均等割 100 分の 50、人口割 100 分の 50 でもって算出した 3 市 1 町の負担金がほぼそのすべてである。歳出では、住民意識調査などの委託料からなる 1,700 万円の調査・研究費が一番多く、広報費、事務局費、協議会会議運営費とつく。

翌 03 年度の予算は 3,857 万円である。歳入では県から 2,000 万円の合併協議会支援補助金がきたので、3 市 1 町の負担金が 1,800 万円に減少した<sup>(11)</sup>。歳出では調査・研究費が大きく減少したほかは、それほど大きな変化はみられない。

このようにみえてくると、公募で市民代表を選び、意見箱を設置し、傍聴者の人数を制限しなかったり、情報公開条例を適用するなど、東濃西部合併協議会は他の合併協議会に比べずいぶん市民に開放されている。唐突に合併協議会を立ち上げ、合併論議から住民を置き去りにした時とは、かなり異なる事態である。

とはいえ、活発な議論が交わされているが、合併協議会の協議が行政ペースで運ばれていく点では、他の合併協議会とそれほど大きな相違はなからう。いずれの合併協議会も、05 年 3 月までの合併特例法の期限内に新市の誕生を実現するために合併協議を急いでいるが、東濃西部合併協議会も図表 2 のようなスケジュールに沿って行政ペースで着々と物事が運んでいる。そのことを象徴する若干の事例を以下に紹介する。

第 1 回新市建設計画作成小委員会が、第 1 回目の合併協議会の休憩中に開かれた。それだけでも異例のできごとなのに、住民アンケートの中味まで決めようとしたため、委員からたとえば次の意見が飛び出している。

「……今日の会議を見て誠に申し訳ないですが、非常に速いテンポでこれが淡々と進んでいくということで、先程からも 2、3 人の方から異議が出ていますが、このアンケートについても私も議員の代表ということで一度帰って皆さんと相談するというのを約束してきております。そういうことでここで、性急にぱっと決めると、ここで委員会で決めるとすぐ協議会で決定してアンケートを出すというような方向性を言われましたが、もう少しですね、時間をいただいて、ちょっとよく読まんと分かりません我々も。またいろいろな問題がアンケートの欲しいところがあるかと思えます。そういうことで、そういうことは出来ないでしょうか<sup>(12)</sup>。

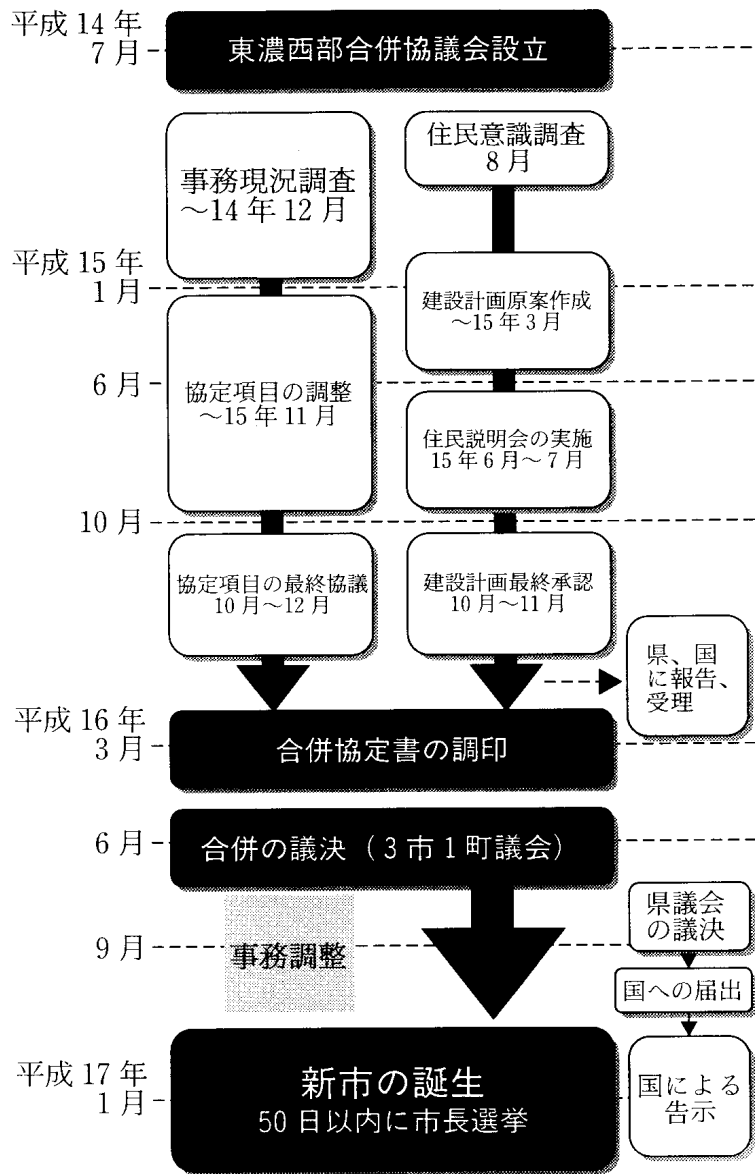
結局この件は「拙速ではないか」という意見が多く出て、この日は持ち

帰って次回に意見を  
集約することになっ  
た。会議の初回から  
こうなのである。

また協議会で、次  
のような報告があっ  
た。「3月までに建設  
計画をまとめ、6  
～7月に各中学校区  
で説明会が予定され  
ているが、実質的な  
審議、協議というの  
が、今回、次回、12  
月、1月が山場を迎  
えると思う。これか  
らの事務量が大きく大  
変と感じているが、  
小委員会、協議会で  
意見が出なければ承  
認されたものとし  
て、その項目は通り  
過ぎていくのが、欠  
点である。このため、  
協議会メンバーによ  
る自主的な勉強会を  
行うべきと考えてい  
る。残された時間で  
7～8回開催したい」<sup>(13)</sup>。

この報告が、勉強会でなく意見集約の場ではないのかという疑念を生んで物議をかもした。しかし私には、この発言に行政ペースで次々と進められていることへの強いいらだちが感じられる。本来であれば、会議のこうした運営にもっと論議が集中すべきであったと思う。しかしこの件は「勉強会として進めてもらえばいいと考える」という会長発言でケリがついた

図表2 合併に至るまでの流れ



(出所) 東濃西部合併協議会議会事務局『東濃西部合併協議会だより』創刊号(02.8.1)

のであった<sup>(14)</sup>。

以上の 2 例は、委員が会議の進行に直接言及したものである。次のことはそれとは異なる。

住民アンケート調査をした時の意見や要望等の「自由記述」を公開すべきかどうか、協議会で大きな問題となった。アンケート調査の記入を依頼した時に、「あなたのご意見やお考えが外部にもれることはない」とした手前、公開を躊躇した当局に対し、住民から情報公開請求が出された。これに対し協議会は採決で非公開に決定したが、これに対し異議申し立てがなされ、「東濃西部合併協議会公開審査会」は「平成 14 年 12 月 4 日東濃西部合併協議会が非公開と決定した『平成 14 年 8 月、東濃西部合併協議会が実施したアンケート調査に関し、調査票末尾の自由意見のすべて』については、その手書き原本中に記載された特定個人が識別され、プライバシーが侵害されうる情報部分を除き全て公開すべきである」<sup>(15)</sup>、という答申を行なうに至った。

ほぼこうした経緯をたどったのであるが、委員がもっと時間をかけて自分たちで作りに上げたアンケート表であったならば恐らくこんなことは問題にならなかったにちがいない<sup>(16)</sup>。幹事会が用意周到にお膳立てしたものに意見を求められる協議会のあり方が、こうした問題を引き起こしたものと思われる。

## (二)

3 市 1 町の合併問題に関する住民説明会が、図表 3 のように各市町で開催された。

この住民説明会は、3 市 1 町でこの 7 月から合併協議会を立ち上げることにに関して住民の意向を把握するためのものではない。合併協議を今なぜ始めるに至ったかを住民に説明するとともに、合併協議への要望を聞くためのものであった。

このため、多治見市の一部の地区のように合併協議会発足の前に開催されたところもあるが、ほとんどの説明会が合併協議会発足後間もなくに行われている。また合併協議会でなく 3 市 1 町が各市町の都合に合わせて自主的に行ったものであるため、会の名称も様々である。したがって瑞浪市のように、合併説明会が新しい第 5 次総合計画に向けての地域計画策定の

図表3 3市1町の合併問題に関する住民説明会

|      | 開催名                             | 開催日                 | 会場数 | 出席者数 |
|------|---------------------------------|---------------------|-----|------|
| 多治見市 | 平成14年度前期地区懇談会<br>(市長出席、テーマ合併問題) | 02年5月15日<br>～10月17日 | 12  | 331  |
| 瑞浪市  | ○地域計画策定に係る地域懇談会                 | 02年7月18日<br>～8月1日   | 8   | 587  |
|      | ○第2回地域懇談会                       | 02年9月24日<br>～10月11日 | 8   | 371  |
| 土岐市  | 合併問題懇談会                         | 02年7月29日<br>～8月26日  | 8   | 275  |
| 笠原町  | 市町村合併地区別住民説明会                   | 02年9月13日<br>～10月3日  | 13  | 411  |

ための地域懇談会に相乗りしたようなケースもある。この場合には、出席者が一般住民でなくまちづくり推進協議会<sup>(17)</sup>のまちづくり推進委員を対象に行われた。

全体的に出席者が少ない<sup>(18)</sup>。とりわけ多治見市や土岐市の出席者が少ないことが気になるが、3市1町の住民説明会でどんな意見交換が行われたのか。もちろん様々な質問や意見、要望が出されているが、ここでは各市町で質問や要望が多かったことや、いかにもその地区に特徴的なものと思われるものを中心に紹介したい。それによって、3市1町の住民が合併問題にどんな思いを持っているか知ることができよう。また、各首長が住民投票についてどんな見解を述べているかにも触れておく。

まずは多治見市の地区懇談会からみてみよう<sup>(19)</sup>。ここでは質問や要望の中味が非常に多様であるが、合併のメリット、デメリットに関するものと、現在多治見市で進行中あるいは計画中の諸事業が合併後どうなるのか、という質問が多い。

合併のメリット、デメリットに関しては、それを具体的に提示して欲しいということが中心で、それに対しては、「首長や議員、職員が減り、重複した事務も減らせる」といったことや、現在協議中であり具体的な内容が決まった段階で知らせるとの答弁がなされた。合併のデメリットとして、税金や上下水道料金が高くなるのが心配であるとの発言もあるが、こうした具体的な問題点を指摘してメリット、デメリットに迫る意見はほとんど

ない。しかし、合併によって議員数や職員数がどれだけ減らせるのかという質問がいくつかあることを考えると、住民はこれらの削減にメリットを見出しているのかもしれない。

今多治見市が取り組んだり、計画している事業が合併によってどうなるのかは、学校や公民館の建設、下水道整備、新処分場の選定、市街化区域及び調整区域の設定など、当然のことながら具体的なことがらを取り上げられている。これらに対しては、できる限り新市に継続されていくよう協議を進めるとしか答えようがない。

このようにみえてくると、他市町と比べきわめてクールというのか、第3者の質的質問や意見が多いように思われる。それは多分、合併による影響が他市町ほど大きくはないと考えられているからであろう。

住民投票に関しては、「あくまでも合併をするかどうかを決めるのは市民であることを守ってほしいという意見」、も出された。また、「合併に際して住民投票を実施しようと考えている理由について質問があり、市民の皆さんより意思表示したいという意見をしばしばお聞きするので実施してはと考えていると答えた」のであった。西寺多治見市長の住民投票に対する姿勢は、明解である。

次は瑞浪市の地域懇談会での状況である<sup>(20)</sup>。前述したように、瑞浪市の地域懇談会はもともと地域計画策定のために開催されたもので、それに合併に関する説明会が便乗して開催された。またその時のことを瑞浪市がまとめた「地域懇談会で出された意見や提案等」には、行政側の答弁が掲載されていない。このため住民の質疑や要望に、市長などがいかなる答弁をしたか残念ながら記すことができない。

瑞浪市は現在でも 175 km<sup>2</sup> と行政区域は広いし、いくつかの地盤沈下した地区をかかえる。生活基盤の整備もまだまだであるうえに、3市1町が合併すれば新市の東の端になってしまう。こうした地域の実情から、高嶋瑞浪市長も瑞浪市議会も合併に積極的でなかったことは既述した通りである<sup>(21)</sup>。こうしたことは当然のことながら、瑞浪市の地域懇談会での住民の発言にも強く反映し、合併そのものへの疑問や合併への懸念が相次いで出されている。また合併協議への要望も多く、合併問題を切実な問題として受けとめる瑞浪市民の思いが、いかにも伝わってくるかのようである。2回に及ぶ地域懇談会からそれらを紹介すると、以下の通りである。

その唐突な合併協議会の発足から、「突然、合併の話が出てきたような感



じがする」。また、「なぜ合併しなければならないのかわからない」という発言が目につくが、それは合併そのものが本当に分からないというよりも、合併を否定する思いから出た言葉ではあるまいか。さらに、「少子高齢化や財政状況の悪化という問題があるが、合併してもこれは解決できる問題ではないと考える」。

しかもまたメリット、デメリットに関しても、「行政はデメリットの部分をひた隠して良いことばかりを言っている」とか、「合併に伴うデメリットに値するメリットをきちんと示して欲しい」という。こうした発言は、まさに合併そのものへの批判から発せられたものであろう。

合併に伴う懸念として指摘されている主なことを列挙すると、こうである。

- ・新市の人口重心が多治見・土岐方面となるので、こちらの要望が届かなくなる。
- ・合併するとさらに衰退してしまう。
- ・新市になるともっと端になって、末端まで目が届かなくなる。
- ・地元選出議員の減少によって、地域の意見が届かなくなる。
- ・人口の多い多治見中心の行政となってしまう
- ・行政と住民の人間的な関係が難しくなる。
- ・水洗化等の事業が中央へ集中してしまう。
- ・過疎化に拍車がかかる。

このようにみえてくると、地元選出議員の減少によって地域の意見が届かなくなることや、新市の行政と住民との人間的な関係が難しくなるといった瑞浪市に限定されない懸念があるにはある。しかしながら大半の懸念が、3市1町が合併すると瑞浪市の周辺地区が新市の中心部から地理的のみならず、社会的にもますます遠い周辺部となってしまうことから来ていることがわかる。したがって、多くの瑞浪市民が合併に懸念を持つことは必然的である。そしてまたこうした懸念が、合併そのものへの疑問にもつながっているものと思われる。

このため、合併協議会への要望も多い。「もっと地域自治を大切にしてほしい」。農林業の「担い手の支援や基盤整備について、市は主体性を持って進めてほしい」。社会福祉施設をより地域に密着した施設となるよう、地区で建設したり運営できないものか。遠隔地に住む老人や子供が中心部へいく足を確保してもらいたい。これからは不便なところに人々が住んで自然

を守っていくことが必要であり、若い人が生活できるように全体的な支援体制の充実が必要である。「金太郎飴のような町をつくるのではなく、また、大きくしたり新しくするだけが全てではない。自然保全や人材育成などに積極的に取り組むべきである」など。

合併によって大きな自治体になれば、他方では小さな地区での自治が重要となる。瑞浪市にはまちづくり推進協議会があって、地区住民によるまちづくりの歴史と基盤があることもあってか、地域自治の強化が要望されている。社会福祉施設の地区運営もこれに関することである。また合併へのさまざまな懸念が少しでも解消されるよう、住民は山間部に住み続けることができる積極的な施策を求めているのである。

なお「市長は、合併に対して住民投票をしないとのことであったが、住民投票はやるべきである。多治見市は実施するとのこと。全てを議員に託すのではなく、重要なことは住民が決めるべきである」という発言はみられるものの、前述したように「地域懇談会で出された意見や提案等」には、行政側の答弁が書かれていない<sup>(22)</sup>。

土岐市の曾木や鶴里の濃南地区では、瑞浪市で見たような合併による地域間格差や過疎化への懸念が問題となっているが、市全体で大きな関心となっているのが特財制度（特定財源制度）の問題である。財産区のような法人格をもたないが、地区住民が既得権益をもつもので、合併後もそれが継続されるかどうかである。そしてまた、多治見市と同様に合併のメリット、デメリットがかなり論議の対象となっている<sup>(23)</sup>。

特財制度というのは、次のようなものであるという。8つの町村が合併して土岐市が誕生したのであるが、この「昭和の合併のときの合併条件で、旧町村の土地から生まれた立木、土石は旧町村に帰属するという合併条項になっている。土地について実はうたっていない、30年ころは土地についてあまり関心が高くなく、そのころは木や粘土や石により価値を見出していた」からである。ところが市内でもゴルフ場ができたり、列島改造などで土地に関心が高まる中で、財産区と財産区をつくらなかった地区の「入会権」とのアンバランスを補完するため、地区住民に一定の権益を付与する特財制度が1972年にできた。つまりその土地を売却した場合、15%を差し引いた残りを市と地元で折半する<sup>(24)</sup>。ただしその財源は、地元が自由に使えるのではなく、必要な土地を購入したり、基準以上の公民館を建設したときの建設費などに限られる。そしてこの特財制度は、市内の旧8町村

のすべてに存在し、約3,000 ha、つまり土岐市の山林面積の約4分の1がその対象であると言われる。

この特財制度を、合併後も絶対に残してもらいたいという強い要望が、多くの出席者から出された。これに対する答弁は、土岐市だけで決められる問題ではないが、その存続に向けてできる限りの努力をするというものである。

合併のメリット、デメリットを具体的に示して欲しいという意見が多いのも、土岐市の説明会の特徴であることは既に述べたとおりである。多治見市の場合と違って、土岐市ではその答弁がかなりくわしく記録されているので、その主なものをピックアップしてみよう。なお、デメリットに対する対応とか、考え方も示しておく。

〈メリット〉

- ・「行政経費の削減」
- ・「職員が高度化・専門化して充実した行政ができる」
- ・「地方が主体性をもって地域の住民の皆様のよりためになる事業ができる」
- ・「22万人の特例市になることによるイメージアップ」
- ・「3市1町合併による土岐市のメリットとして、今後、東海環状などの交通網が整備され地域ポテンシャルが高まりつつあり、さらに3市1町の中心地でもあることから、合併によって土岐市がマイナスになるようなことは少ないと考えている」

〈デメリット〉

- ・市会議員の減少により、住民の声が行政に伝わりにくくなる—必要があれば地域審議会を設置
- ・公共施設の統廃合により、施設までの距離が遠くなる—車社会であるし、コミュニティーバスや福祉バスを充実
- ・地域に対する帰属意識、愛郷心、一体感、自治意識などが薄れる—IT社会なので情報が即座に取れ、それほど大きな問題ではない

以上であるが、メリットの最後に掲げた事項は本音が出ていて大変おもしろい。デメリットの最後の点は非常に重要なことであるが、どうして情報だけの問題に還元されてしまうのか、私には全く理解できない。なお、地域審議会が土岐市で旧町村の8地区に設置することが可能であるかのような答弁がされているが、旧市町に1つである。

住民投票に関しては、議会制民主主義の観点のほか、合併協議会で8割の市民代表が参加して合併協議を行っており、現時点では考えていない。ただし、どうしても議会で決めることができない事態が生じた時には、住民投票を考えることがあるかもしれない、というのが塚本土岐市長のスタンスである。

出席者は3市に比べ相対的に多いのに、質問や要望がきわめて少ないのが笠原町の住民説明会である<sup>(25)</sup>。そういう中で「合併するなら3市町で、多治見市との合併(編入)はやめてほしい」とか、「対等な合併は可能なのか」という笠原町に特有のものと思われる発言がある。3市では編入合併は問題外であるが、小さな町だけに合併の方式が危惧されるのももっともである。

なお「住民投票については、合併の合意を得るまでには、合併協議会の中で3分の2の合意を得、各市町の議会で議決を得るという厳しい条件をクリアしなければならぬこと、さらに簡単に住民投票を行うことは、議会制民主主義の考えに反していること、また住民の皆さんの代表者である議会議員の方々をないがしろにすることになると考え、現時点では考えていない」と水野笠原町長は答弁している。

以上のように西寺多治見市長を除く首長が、議会制民主主義を建前にして、現時点では住民投票を行う意思がないことを表明している。はなはだ残念に思う。住民投票は議会制民主主義を否定したり、軽視したりするものではなく、それを補完するものである<sup>(26)</sup>。また何よりもまちづくりの主人公は住民であり、住民が結果に対して主体的な責任をもつためにも、合併の是非は住民投票で決めるべきである。

### (三)

新市建設計画作成小委員会が策定した『新市まちづくり計画(案)』(以下『計画案』という)は、03年3月6日の第9回合併協議会で承認された。この『計画案』は、6月から7月にかけて3市1町の21ヶ所で開催される住民説明会での住民の意見をふまえて、年内には最終決定をみることになっている。

この『計画案』の概要版とも言うべきものが、説明会の資料である『状況報告書』に掲載されている。『状況報告書』における「新市まちづくり計

画の概要」がそれである。説明会の資料であるため図表を多く取り入れるなどわかりやすくコンパクトにしてあることのほか、合併がいかにも望ましいかをますます強調する立場から作成されていることが特徴的である。たとえば『計画案』では、「合併における留意点」が住民アンケート調査結果（設問：合併した場合の心配）にとどめ、「合併を進めていくうえでは、これらの不安解消に向けて、対策を講じていく必要があります」<sup>(27)</sup>とある。これに対し『状況報告書』の「合併の不安と対策」では、全ての不安がいかにも解消されるかのような対策についても述べている。とりわけ驚いたのは、「住民の声が行政に届きにくくなるのでは？」に対し、「人口規模の大きな市でも、議員数が少なくても問題が生じていることはありません」<sup>(28)</sup>などと、断定していることである。その他、財政計画でも合併のメリットがことさら強調されている。

『計画案』と『状況報告書』の「新市まちづくり計画の概要」とでは、以上のような相違が見られるが、3市1町の新しいまちづくり計画案を批判的に検討する。

まずは今なぜ合併なのか。3市1町の合併の目的に関してである。

言うまでもなく、市町村合併はまちづくりの一つの手段であって目的ではない。したがって「地域の課題は何か、その原因はどこにあるのか、解決のためには何が必要であるのか、その延長線上にはじめて合併という選択肢があるわけ」<sup>(29)</sup>である。

たとえば、兵庫県多紀郡4町の合併で99年4月に誕生した篠山市は、ごみ処理場の改築や水の確保、火葬場の不足、総合病院の充実などの地域課題を解決するために合併したのであった<sup>(30)</sup>。このような指摘があると、なぜ今合併なのか大変わかりやすい。

しかしながら3市1町のまちづくり計画において、合併の必要性として列挙されているのは少子高齢化の進行、住民生活の質的变化・生活範囲の拡大、地方分権の進展ならびに財政基盤の悪化である。これは今日市町村合併を必要とする社会的潮流とか、背景として一般的に強調されていることである。

ここから今なぜ3市1町の合併なのかを理解するのは、決して容易ではない。なぜなら、ここで指摘されている合併の必要性は、3市1町のみならず全国の自治体が多かれ少なかれ直面する課題だからである。しかもこれらの合併の必要性からすれば、過疎地の小規模自治体こそ合併が急務と

なる。それなのに、小規模自治体の中にも合併せずに単独を追求する自治体がかかり多く存在するからである。

しかるに、合併の必要性として列挙された4つの「新たな課題に対応するために、行財政の効率化、行政能力の向上への早急な対応が求められています。3市1町の合併は、これらの現状や課題に対する有効な対応策として考えられます」<sup>(31)</sup>、というのである。

これまでの文脈から3市1町の合併の必要性は理解しかねるが、少子高齢化などに対応するため、行財政の効率化、行政能力の向上をめざして合併するのだという。本当にそうなのであろうか。

行財政の効率化が目的であれば、06年4月30日までの市町議員の在任特例はどう考えても奇異である。この点に関しては、各地の住民説明会でも手厳しい批判が相次いだ。また財政力指数(1999年度～01年度3年度平均)0.720の多治見市にとって、それ以下の市町と合併してはたして行政能力の向上が見込めるのであろうか。

とりわけ問題なのは、行財政の効率化や行政能力の向上による財政構造改革が合併の目的とされているのであるが、そのためには「自治体の借金体質と公共事業依存型の財政構造を見直すことが大前提にあるはずで」<sup>(32)</sup>ある。なぜならそうした財政構造の見直しをせずに財政構造改革をしても、その効果はしれているからである。

それでは、新しいまちづくり計画では、借金体質と公共事業依存からの脱皮がいかに関われているのか。

図表4から地方債残高をみると、01年の596億円が合併後10年目にあたる14年度末にはそのほぼ2倍近い1,180億円に達する。償還に必要な元利の7割が地方交付税で措置される合併特例債を除外したとしても、14年度末で713億円へと増える。さらにこの間の100億円程の基金現在高の増加を考慮しても、借金体質は合併後も決して解消の方向にはない。

合併した場合と合併しなかった場合の経費の予測をしたものが、図表5である。これによれば合併した場合の投資的経費は、合併前よりもさらに増えている。そしてそれはまた合併しなかった場合と比べ、非常に大きな差があり、合併後10年間で実に900億円にも達する。このように、ますます公共事業に依存する財政となっている<sup>(33)</sup>。

借金体質と公共事業依存型の財政構造を見直すことが財政構造改革の大前提であるはずなのに、新しいまちづくり計画ではそのようになっ

図表4 地方債残高と基金現在高の見通し

(単位：百万円)

|            |        | 2001   | 2005   | 2009    | 2014    | 2019   |
|------------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|
| 年度末地方債残高   |        | 59,642 | 74,544 | 105,309 | 118,014 | 95,720 |
| 地方債<br>内 訳 | 合併特例債  | 0      | 10,099 | 34,542  | 46,718  | 24,982 |
|            | その他地方債 | 59,642 | 64,445 | 70,767  | 71,296  | 70,738 |
| 年度末基金現在高   |        | 24,158 | 24,764 | 24,769  | 34,175  | 34,108 |
| 基 金<br>内 訳 | 財政調整基金 | 7,324  | 6,492  | 4,418   | 5,679   | 7,683  |
|            | 減債基金   | 3,065  | 3,671  | 6,915   | 16,024  | 13,889 |
|            | 特定目的基金 | 13,769 | 14,601 | 13,436  | 12,472  | 12,536 |

(出所) 東濃西部合併協議会『東濃西部合併協議会 住民説明会 東濃西部3市1町合併協議の状況報告』(2003年6月13日現在)、25頁より作成。

い。見直すどころか、一層その傾向を助長している。

一体どうしてそうなのか。川瀬憲子静岡大学助教授は「市町村同士が必要に応じて自主的に合併を決めたのではないのです。人口4000人未満の自治体に対する交付税を引き下げる一方で、2005年3月までに合併すれば、合併特例債と地方交付税の算定替えなどの財政支援が受けられる。そういう期限付きの財政支援策の影響を受けて合併に向かっていることが、こうした歪んだ構造を生んでいるゆえんです」<sup>(34)</sup>、と指摘する。

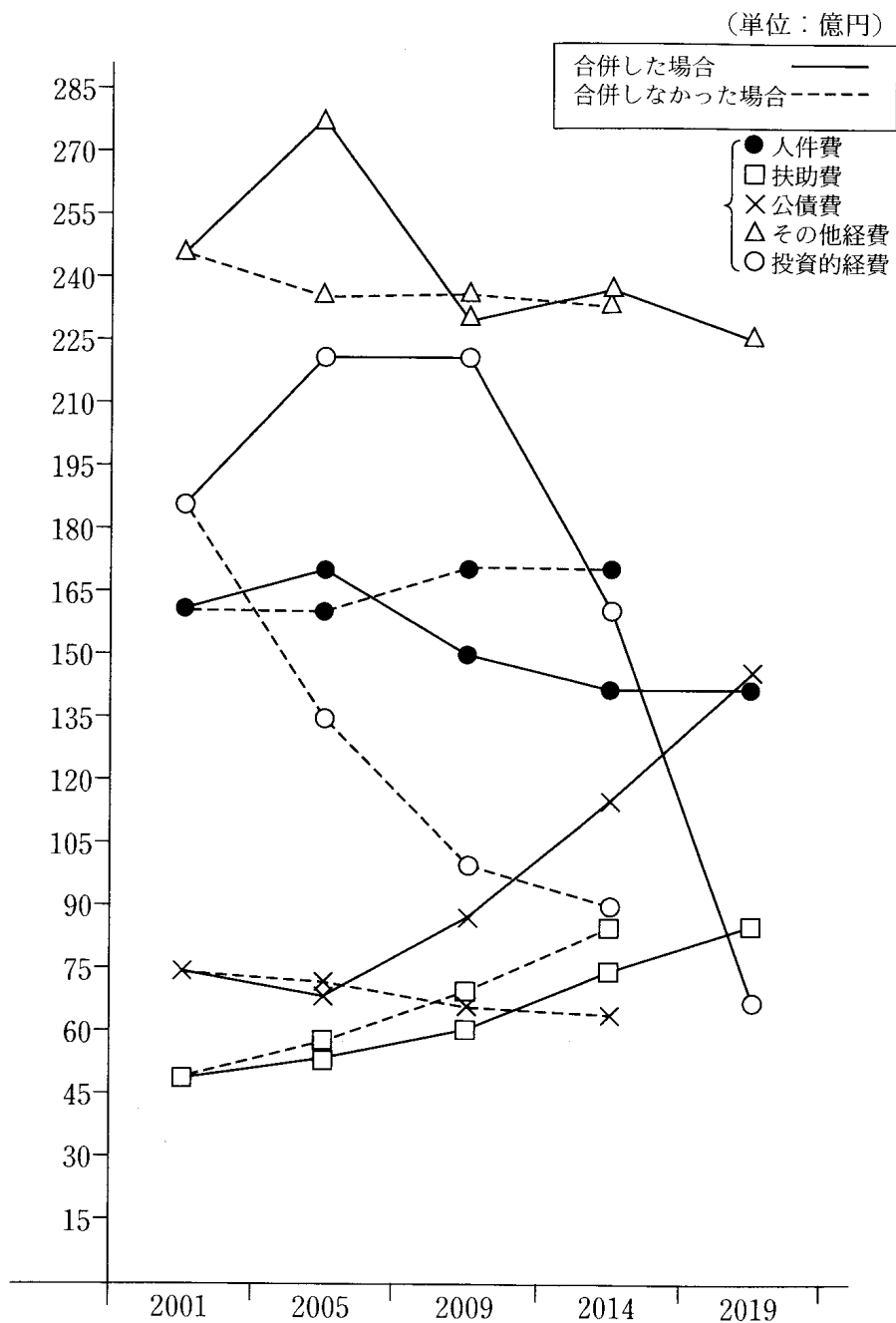
合併の目的が財源にあることを率直に言う水野笠原町長や、合併特例債はインフラを整備する「千載一遇」のチャンスと発言した多治見市議会議員の思い<sup>(35)</sup>が、あたかも実現しているかのようである。

なお各新市の10年間の財政計画を比較すると、東濃西部3市1町の地方債と普通建設事業費(投資的経費)の構成比がきわめて高いことを付け加えておく(図表6を参照)。

さて次は、合併によってどんなまちが構想されているかである。それは市民が誇りに思えるようなまちであることは当然であるが、合併の効果が十分に発揮され、また合併の必要性がよくわかるようなまちであることが必要である。要は、合併しないと実現できないまちが提起されているかどうかである。

図表7は、新市の将来像、基本理念、基本方針をまとめたものである。そして、将来像と基本理念を一緒にした「～活力、安心、創造を求めて～み

図表 5 合併した場合と合併しなかった場合の経費の見通し



(出所) 合併した場合の数値は、東濃西部合併協議会『東濃西部合併協議会 住民説明会 東濃西部3市1町合併協議の状況報告』25頁。合併しない場合の数値は「3市1町財政推計」(第7回小委員会)による。



図表6 財政計画(10年間)の比較

(単位:百万円)

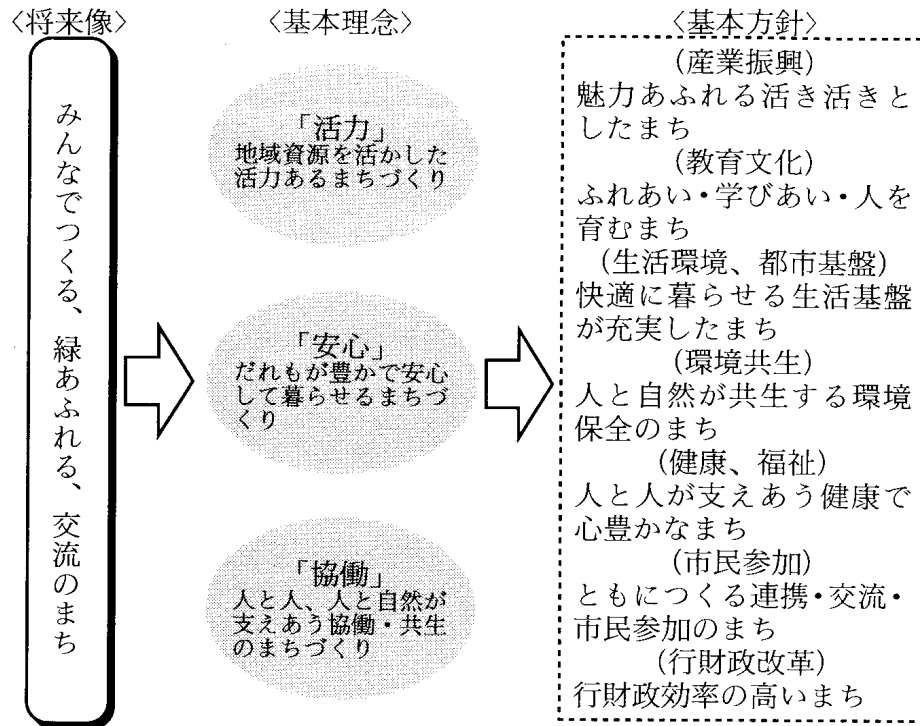
|    |         | 東濃西部3市1町<br>(05年度~14年度) | 西東京市<br>(01年度~10年度) | さぬき市<br>(02年度~11年度) | 静岡市<br>(03年度~12年度)   |
|----|---------|-------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 歳入 | 市(町)税   | 258,093<br>(35.4)       | 286,808<br>(48.1)   | 55,370<br>(20.8)    | 1,345,000<br>(51.0)  |
|    | 地方交付税   | 146,580<br>(20.1)       | 67,705<br>(11.4)    | 104,796<br>(39.4)   | 133,300<br>(5.1)     |
|    | 国・県支出金  | 91,268<br>(12.5)        | 121,126<br>(20.3)   | 28,777<br>(10.8)    | 279,000<br>(10.6)    |
|    | 市(町)債   | 120,980<br>(16.6)       | 47,272<br>(7.9)     | 36,731<br>(13.8)    | 291,800<br>(11.1)    |
|    | その他収入   | 112,565<br>(15.4)       | 73,202<br>(12.3)    | 40,511<br>(15.2)    | 588,100<br>(22.3)    |
|    | 合計      | 729,486<br>(100.0)      | 596,113<br>(100.0)  | 266,185<br>(100.0)  | 2,637,200<br>(100.0) |
| 支出 | 人件費     | 151,389<br>(20.8)       | 131,115<br>(22.0)   | 47,345<br>(17.8)    | 543,900<br>(20.6)    |
|    | 扶助費     | 62,726<br>(8.6)         | 82,351<br>(13.8)    | 16,870<br>(6.3)     | 281,500<br>(10.7)    |
|    | 公債費     | 84,726<br>(11.6)        | 47,601<br>(8.0)     | 37,897<br>(14.2)    | 344,800<br>(13.1)    |
|    | その他経費   | 241,323<br>(33.1)       | 264,273<br>(44.3)   | 108,558<br>(40.8)   | 928,000<br>(35.2)    |
|    | 普通建設事業費 | 189,322<br>(26.0)       | 70,773<br>(11.9)    | 55,515<br>(20.9)    | 539,000<br>(20.4)    |
|    | 合計      | 729,486<br>(100.0)      | 596,113<br>(100.0)  | 266,185<br>(100.0)  | 2,637,200<br>(100.0) |

(出所) 各新市財政計画より作成

んなでつくる、緑あふれる、交流のまち」が、いわゆる新市のキャッチフレーズである。

新市の具体的な事業は、まちづくりの基本方針に沿って施策の柱が立てられ、そしてその柱ごとにまとめられている。たとえば「魅力ある生き活きとしたまち」という基本方針にそって、「地場産業の振興」など6つの施策の柱が立てられている。そしてその柱のもとに「研究施設の機能強化」など、事業名ごとに事業概要、事業期間(前期・後期)、実施予定場所<sup>(36)</sup>を明記した4つの事業名が掲げられている。

図表 7 新市の将来像、基本理念、基本方針



以上のような新しいまちづくり構想に関し、まちづくりの基本理念である「協働」が、キャッチフレーズではなぜ「創造」になっているのか。「活力」はまさに産業振興の代名詞となっておる。そして産業振興をまちづくりの基本方針の冒頭に持ってくることは、前世紀の経済至上主義への回帰をみるような思いがする<sup>(37)</sup>。原子力関係の研究や施設を認めておいて、「安心」とは何事だという批判もこのたびの住民説明会で出された。

しかしながら何よりも大きな問題は、新市のまちづくり構想や施策から合併の必要性がほとんど感じられないことである。合併すると合併しない場合と違って、このようなまちができるということを私は読み取ることができない。どうしてそうなのか。

田無市・保谷市合併推進協議会は、「両市の現状を踏まえたうえで両市の合併の必要性・効果を検証し、これらの合併効果からどのような新市のまちの将来像を描けるのかをまとめたもので、法定協議会において策定する新市建設計画のグランドデザインとして位置づけられた」<sup>(38)</sup> 新市将来構想を策定したが、東濃西部ではそれが作られていないためである。

東濃西部では3市1町の現状、住民アンケート、関連計画、大規模プロ

ジェクトから、「6つの新市の課題」<sup>(39)</sup>を決める。そこから新市の将来像や基本理念、基本方針などが決められる形態をとってはいる。しかし新市の将来像さえ12の例示が行政から提起され、将来像の決定をみない前から基本理念や基本方針がなかば不動のものとして存在する。そして施策の柱ごとに、『第4次東濃西部広域市町村圏計画』や各市町の総合計画からピックアップされた事業が列挙される。したがって3市1町の場合は、「合併の必要性・効果を検証し、これらの合併効果から」新市のまちの将来像を描いたものにはとうていなりえていない。

そしてまた、本巣町・真正町・糸貫町・根尾村合併協議会の新市建設計画では、「・本巣町、真正町、糸貫町及び根尾村の3町1村が合併することによって、初めて展開が可能となる施策であって、新市建設計画のなかで中心になる施策、・住民のニーズを十分踏まえた施策であって、事業効果が新市全域におよび、かつ、合併の効果が十分に実感できる施策、・合併に伴う国・県の財政支援を最大限有効に活用できる施策」が、新市建設計画の最重点プロジェクトとしてまとめてある<sup>(40)</sup>。東濃西部では、多くの施策の中からこのような最重点プロジェクトが掲げられていない<sup>(41)</sup>。

以上のように、新市将来構想が策定されていないことや、新市建設計画の最重点プロジェクトが掲げられていないため、新市のまちづくり計画から合併の効果や必要性をほとんど理解することができない。これでは合併する必要があるのか、ますます疑念が深まるばかりである。

最後に取り上げたいのは、図表4と図表6でみたようにこれほどの借金をして財政的に大丈夫かという問題である。

地方債が大幅に増えているのは、586億円<sup>(42)</sup>に及ぶ合併特例債のためである。利率2%で借り入れたとすると、図表8のように元利償還金予定額は695億円になる。元利償還金の70%にあたる487億円は地方交付税で措置されるので、市の負担は208億円ですむ。大変有利な借金というのである。

ところが、合併協議会を立ち上げる直前の多治見市の広報『Tajimist』は、「今、合併を考える時にきています」という見出しの記事の中で、次のように言っていた。「国、県、市町村の財政難から、地方交付税制度の維持が困難になり、市の財政の悪化も深刻化する恐れがあります」<sup>(43)</sup>と。市町村合併を考えないといけない時には、地方交付税制度が今にも破綻するかのよう言う。合併協議が進んで公共事業にお金を使うための借金をする

ときには、その地方交付税制度が面倒をみてくれるから大丈夫だというのである。

多治見市の広報と合併協議会は直接関係がないと言われれば、その通りである。しかし、「市債」について「市の長期にわたる借入金のことです。学校などの長期にわたって利用される施設の建設に必要な資金について、世代間の公平を図る観点から、地方債という形で調達しています」<sup>(44)</sup> という説明は、合併協議会のものである。本来ならばできるだけ地方債に依存しない財政を心がけるのであるが、これでは借金の累積も若い人には悪いが、何も気にかける必要はないということになる。こうした記述は実に「ご都合主義」とでも言うべきであるが、ただ確かなことは国の借金が増えれば増えるほど、借金の 70% を国が面倒をみることは、ますます困難になることである。

このほか、合併特例債のような「交付税頼みの制度が地方の自主性を妨げ、財政悪化を助長してきたことは間違いない」<sup>(45)</sup>。また、合併せずに単独で行くことを模索している自治体の地方交付税を削減する作用をもつ。さらに、3市1町の住民にとっては得であっても、国民全体の借金をさらに増やすことになる<sup>(46)</sup>など、合併特例債は多くの問題をかかえていることを看過すべきでない。

合併特例債の発行や合併算定替特例などで合併後 10 年間は財政的にたとえ「ゆとり」があったとしても、それ以後が大変である。合併特例債を償還するための市の負担分が、図表 8 のように 10 年経過後にピークを迎える。合併算定替とは、図表 9 のように合併するとスケールメリットが作用して基準財政需要額が縮小し、地方交付税が減少するが、10 年間は合併していないものとして算出した地方交付税が交付されることをいう。10 年経過後は段階的に縮小されて、15 年経過後は一本算定した地方交付税となる。東濃西部では、01 年度の算定ベースで約 30 億円の減少が見通されている。

こうした結果、3市1町合併による財政への影響を試算した図表 10 からわかるように、13 年経過後から合併効果はマイナスとなる。このため比較的余裕のある合併後 10 年間に、10 年経過後に市が負担することになる合併特例債の償還金 160 億円を、減債基金として積み立てることになっている。減債基金で対応するから大丈夫というのである。

しかしながら、今後の財政状況の展開によっては、減債基金が予定通り

図表8 合併特例債償還及び交付税算入額推計

(単位：千円)

| 年度 | 借入額        | 償還元金       | 償還利息       | 償還額計       | 交付税<br>算入額 | 一般財源<br>負担額 | 残高         |
|----|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| 17 | 10,099,000 | 0          | 0          | 0          | 0          | 0           | 10,099,000 |
| 18 | 6,299,000  | 0          | 169,055    | 169,055    | 118,339    | 50,716      | 16,398,000 |
| 19 | 6,299,000  | 0          | 307,424    | 307,424    | 215,197    | 92,227      | 22,697,000 |
| 20 | 6,299,000  | 0          | 431,333    | 431,333    | 301,933    | 129,400     | 28,996,000 |
| 21 | 6,299,000  | 752,554    | 555,639    | 1,308,193  | 915,735    | 392,458     | 34,542,446 |
| 22 | 4,656,000  | 1,237,067  | 664,158    | 1,901,225  | 1,330,858  | 570,367     | 37,961,379 |
| 23 | 4,656,000  | 1,731,319  | 735,434    | 2,466,753  | 1,726,727  | 740,026     | 40,886,060 |
| 24 | 4,656,000  | 2,235,506  | 791,419    | 3,026,925  | 2,118,848  | 908,077     | 43,306,554 |
| 25 | 4,656,000  | 2,749,826  | 837,271    | 3,587,097  | 2,510,968  | 1,076,129   | 45,212,728 |
| 26 | 4,658,000  | 3,152,052  | 873,393    | 4,025,445  | 2,817,812  | 1,207,633   | 46,718,676 |
| 27 |            | 3,562,362  | 901,464    | 4,463,826  | 3,124,678  | 1,339,148   | 43,156,314 |
| 28 |            | 3,980,920  | 843,321    | 4,824,241  | 3,376,969  | 1,447,272   | 39,175,394 |
| 29 |            | 4,407,891  | 761,578    | 5,169,469  | 3,618,628  | 1,550,841   | 34,767,503 |
| 30 |            | 4,843,593  | 671,253    | 5,514,846  | 3,860,392  | 1,654,454   | 29,923,910 |
| 31 |            | 4,940,949  | 573,896    | 5,514,845  | 3,860,392  | 1,654,453   | 24,982,961 |
| 32 |            | 5,040,262  | 474,583    | 5,514,845  | 3,860,392  | 1,654,453   | 19,942,699 |
| 33 |            | 4,186,028  | 378,028    | 4,564,056  | 3,194,839  | 1,369,217   | 15,756,671 |
| 34 |            | 3,674,170  | 296,854    | 3,971,024  | 2,779,717  | 1,191,307   | 12,082,501 |
| 35 |            | 3,152,024  | 225,968    | 3,377,992  | 2,364,594  | 1,013,398   | 8,930,477  |
| 36 |            | 2,619,383  | 165,578    | 2,784,961  | 1,949,473  | 835,488     | 6,311,094  |
| 37 |            | 2,076,036  | 115,893    | 2,191,929  | 1,534,350  | 657,579     | 4,235,058  |
| 38 |            | 1,677,224  | 76,357     | 1,753,581  | 1,227,507  | 526,074     | 2,557,834  |
| 39 |            | 1,270,397  | 44,836     | 1,315,233  | 920,663    | 394,570     | 1,287,437  |
| 40 |            | 855,392    | 21,493     | 876,885    | 613,820    | 263,065     | 432,045    |
| 41 |            | 432,045    | 6,491      | 438,536    | 306,975    | 131,561     | 0          |
| 合計 | 58,577,000 | 58,577,000 | 10,922,719 | 69,499,719 | 48,649,806 | 20,849,913  | -          |

借入条件：

利率 2%

元利均等半年賦 15年償還うち3年据置

(出所) 東濃西部合併協議会事務局調べによる。

図表 9 普通交付税一本算定試算表(平成 13 年度算定ベース)

| 基準財政需要額    |               | (単位：千円)    |           |            |           |            |            |            |          |
|------------|---------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|----------|
| 経費の種類      |               | 多治見市       | 瑞浪市       | 土岐市        | 笠原町       | 3市1町計      | 新市一本算定     | 比較         |          |
| 一<br>経常経費  | 消防費           | 1,200,026  | 526,815   | 739,424    | 203,642   | 2,669,907  | 2,223,674  | -446,233   |          |
|            | 土木費           | 道路橋りょう費    | 377,346   | 286,456    | 275,232   | 50,142     | 989,176    | 989,054    | -122     |
|            |               | 都市計画費      | 145,270   | 58,384     | 91,409    | 16,661     | 311,724    | 316,609    | 4,885    |
|            |               | 公園費        | 121,638   | 44,359     | 64,622    | 13,170     | 243,789    | 250,093    | 6,304    |
|            |               | 下水道費       | 257,869   | 101,055    | 159,119   | 1,149      | 519,192    | 519,910    | 718      |
|            |               | その他土木費     | 190,409   | 73,642     | 105,248   | 28,361     | 397,660    | 344,510    | -53,150  |
|            | 教育費           | 小学校費       | 711,598   | 302,766    | 410,940   | 62,004     | 1,487,308  | 1,492,935  | 5,627    |
|            |               | 中学校費       | 390,020   | 193,936    | 244,725   | 40,275     | 868,956    | 876,456    | 7,500    |
|            |               | その他の教育費    | 934,697   | 392,564    | 636,152   | 220,071    | 2,183,484  | 1,852,201  | -331,283 |
|            | 厚生費           | 生活保護費      | 204,932   | 89,643     | 145,017   |            | 439,592    | 391,646    | -47,946  |
|            |               | 社会福祉費      | 694,417   | 299,921    | 445,500   | 77,386     | 1,517,224  | 1,358,259  | -158,965 |
|            |               | 保健衛生費      | 629,759   | 242,029    | 655,378   | 82,004     | 1,609,170  | 1,510,529  | -98,641  |
|            |               | 高齢者福祉費     | 1,340,681 | 719,119    | 1,088,022 | 232,146    | 3,379,968  | 3,040,207  | -339,761 |
|            |               | 清掃費        | 943,760   | 323,268    | 510,569   | 100,320    | 1,877,917  | 2,010,609  | 132,692  |
|            | 産業経済費         | 農業行政費      | 46,144    | 130,384    | 66,328    | 13,369     | 256,225    | 211,963    | -44,262  |
|            |               | 商工行政費      | 138,350   | 72,267     | 95,026    | 37,394     | 343,037    | 278,511    | -64,526  |
|            |               | その他産業経済費   | 8,964     | 15,228     | 20,088    | 4,644      | 48,924     | 48,384     | -540     |
|            | その他の行政費       | 企画振興費      | 435,758   | 196,147    | 287,781   | 85,827     | 1,005,513  | 907,238    | -98,275  |
|            |               | 徴税費        | 314,581   | 144,617    | 209,394   | 54,466     | 723,058    | 584,347    | -138,711 |
|            |               | 戸籍住民台帳費    | 170,948   | 88,464     | 118,157   | 30,840     | 408,409    | 334,564    | -73,845  |
| その他の諸費     |               | 1,198,929  | 597,716   | 820,230    | 279,904   | 2,896,779  | 2,341,411  | -555,368   |          |
|            | 計             | 10,456,096 | 4,898,780 | 7,188,361  | 1,633,775 | 24,177,012 | 21,883,110 | -2,293,902 |          |
| 二<br>投資的経費 | 土木費           | 道路橋りょう費    | 649,440   | 536,580    | 473,880   | 57,420     | 1,717,320  | 1,945,680  | 228,360  |
|            |               | 都市計画費      | 156,008   | 55,531     | 91,770    | 17,322     | 320,631    | 340,011    | 19,380   |
|            |               | 公園費        | 42,186    | 19,071     | 31,025    | 6,041      | 98,323     | 84,831     | -13,492  |
|            |               | 下水道費       | 495,841   | 216,863    | 518,874   | 82,061     | 1,313,639  | 1,314,821  | 1,182    |
|            |               | その他土木費     | 291,052   | 80,046     | 100,444   | 28,488     | 500,030    | 441,433    | -58,597  |
|            | 教育費           | 小学校費       | 313,100   | 160,425    | 160,425   | 17,050     | 651,000    | 651,775    | 775      |
|            |               | 中学校費       | 215,450   | 84,475     | 137,175   | 16,275     | 453,375    | 453,375    | 0        |
|            |               | その他の教育費    | 38,969    | 21,441     | 27,390    | 12,739     | 100,539    | 72,198     | -28,341  |
|            | 厚生費           | 社会福祉費      | 59,691    | 33,185     | 42,174    | 20,024     | 155,074    | 109,948    | -45,126  |
|            |               | 高齢者福祉費     | 39,887    | 27,767     | 34,833    | 16,766     | 119,253    | 79,580     | -39,673  |
|            |               | 清掃費        | 229,408   | 91,140     | 216,811   | 55,290     | 592,649    | 592,743    | 94       |
|            | 産業経済費         | 農業行政費      | 19,809    | 81,840     | 35,247    | 4,046      | 140,942    | 140,570    | -372     |
|            |               | その他産業経済費   | 13,144    | 22,816     | 14,632    | 4,836      | 55,428     | 33,728     | -21,700  |
|            | その他の行政費       | 企画振興費      | 816,401   | 239,957    | 416,288   | 80,729     | 1,553,375  | 1,355,725  | -197,650 |
| その他の諸費     |               | 566,475    | 269,461   | 395,567    | 100,926   | 1,332,429  | 935,839    | -396,590   |          |
|            | 計             | 3,946,861  | 1,940,598 | 2,696,535  | 520,013   | 9,104,007  | 8,552,257  | -551,750   |          |
|            | 三 公債費         | 636,727    | 279,397   | 656,004    | 37,666    | 1,609,794  | 1,609,796  | 2          |          |
|            | 合計            | 15,039,684 | 7,118,775 | 10,540,900 | 2,191,454 | 34,890,813 | 32,045,163 | -2,845,650 |          |
|            | 基準財政収入額       | 10,978,922 | 4,794,592 | 6,366,977  | 1,143,336 | 23,283,827 | 23,283,827 | 0          |          |
|            | 交付基準額①        | 4,060,762  | 2,324,183 | 4,173,923  | 1,048,118 | 11,606,986 | 8,761,336  | -2,845,650 |          |
|            | 臨時財政対策債発行可能額② | 432,392    | 201,850   | 290,220    | 80,618    | 1,005,080  | 836,617    | -168,463   |          |
|            | 合計①+②         | 4,493,154  | 2,526,033 | 4,464,143  | 1,128,736 | 12,612,066 | 9,597,953  | -3,014,113 |          |

※上記基準財政需要額及び基準財政収入については、錯誤額を含まない数値。

(出所) 東濃西部合併協議会事務局調べによる。

岐阜県東濃西部 3市1町の合併問題を考える(2)

図表 10 3市1町合併による財政への影響の試算

(単位：百万円)

| 歳入項目              | 17年度   | 18年度   | 19年度   | 20年度   | 21年度   | 22年度   | 23年度   | 24年度    |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 市税(税率、税目統一分)      |        |        |        |        |        | 165    | 165    | 165     |
| 普通交付税(合併加算)       | 362    | 362    | 362    | 362    | 362    |        |        |         |
| 特別交付税(格差是正等経費)    | 600    | 360    | 240    |        |        |        |        |         |
| 国庫補助金(合併市町村補助金)   | 270    | 270    | 270    |        |        |        |        |         |
| 合併特例債(借入分)        | 10,099 | 6,299  | 6,299  | 6,299  | 6,299  | 4,656  | 4,656  | 4,656   |
| 合併特例債(償還分の交付税措置分) |        | 118    | 215    | 302    | 916    | 1,331  | 1,727  | 2,119   |
| 普通交付税(一本化に伴う激減緩和) |        |        |        |        |        |        |        |         |
| 計                 | 11,331 | 7,409  | 7,386  | 6,963  | 7,577  | 6,152  | 6,548  | 6,940   |
| 歳入項目つづき           | 25年度   | 26年度   | 27年度   | 28年度   | 29年度   | 30年度   | 31年度   | 合計      |
| 市税(税率、税目統一分)      | 165    | 165    | 165    | 165    | 165    | 165    | 165    | 1,650   |
| 普通交付税(合併加算)       |        |        |        |        |        |        |        | 1,810   |
| 特別交付税(格差是正等経費)    |        |        |        |        |        |        |        | 1,200   |
| 国庫補助金(合併市町村補助金)   |        |        |        |        |        |        |        | 810     |
| 合併特例債(借入分)        | 4,656  | 4,658  |        |        |        |        |        | 58,577  |
| 合併特例債(償還分の交付税措置分) | 2,511  | 2,818  | 3,125  | 3,377  | 3,619  | 3,860  | 3,860  | 29,898  |
| 普通交付税(一本化に伴う激減緩和) |        |        | △316   | △947   | △1,579 | △2,210 | △2,842 | △7,894  |
| 計                 | 7,332  | 7,641  | 2,974  | 2,595  | 2,205  | 1,815  | 1,183  | 86,051  |
| 歳出項目              | 17年度   | 18年度   | 19年度   | 20年度   | 21年度   | 22年度   | 23年度   | 24年度    |
| 人件費               | △405   | △526   | △828   | △1,040 | △1,262 | △1,427 | △1,598 | △1,769  |
| 特別職人件費            | △167   | △167   | △167   | △167   | △167   | △167   | △167   | △167    |
| 議会議員人件費           | △27    | △64    | △128   | △192   | △256   | △256   | △256   | △256    |
| 委員等報酬             |        |        | △90    | △90    | △90    | △90    | △90    | △90     |
| 一般職人件費            | △211   | △295   | △443   | △591   | △749   | △914   | △1,085 | △1,256  |
| 物件費               | △92    | △184   | △274   | △363   | △452   | △539   | △626   | △711    |
| 物件費(職員減員による委託料の増) | 22     | 49     | 76     | 103    | 139    | 175    | 188    | 201     |
| 合併特例債活用事業(普通建設事業) | 6,631  | 6,631  | 6,631  | 6,631  | 6,631  | 4,901  | 4,901  | 4,901   |
| 合併特例債活用事業(振興基金積立) | 4,000  |        |        |        |        |        |        |         |
| 合併特例債償還金          |        | 169    | 307    | 431    | 1,308  | 1,901  | 2,467  | 3,027   |
| 計                 | 10,156 | 6,139  | 5,912  | 5,762  | 6,364  | 5,011  | 5,332  | 5,649   |
| 歳出項目つづき           | 25年度   | 26年度   | 27年度   | 28年度   | 29年度   | 30年度   | 31年度   | 合計      |
| 人件費               | △1,940 | △2,116 | △2,116 | △2,116 | △2,116 | △2,116 | △2,122 | △23,497 |
| 特別職人件費            | △167   | △167   | △167   | △167   | △167   | △167   | △167   | △2,505  |
| 議会議員人件費           | △256   | △256   | △256   | △256   | △256   | △256   | △262   | △3,233  |
| 委員等報酬             | △90    | △90    | △90    | △90    | △90    | △90    | △90    | △1,170  |
| 一般職人件費            | △1,427 | △1,603 | △1,603 | △1,603 | △1,603 | △1,603 | △1,603 | △16,589 |
| 物件費               | △796   | △880   | △964   | △1,046 | △1,128 | △1,208 | △1,289 | △10,552 |
| 物件費(職員減員による委託料の増) | 214    | 232    | 232    | 232    | 232    | 232    | 232    | 2,559   |
| 合併特例債活用事業(普通建設事業) | 4,901  | 4,903  |        |        |        |        |        | 57,662  |
| 合併特例債活用事業(振興基金積立) |        |        |        |        |        |        |        | 4,000   |
| 合併特例債償還金          | 3,587  | 4,025  | 4,464  | 4,824  | 5,169  | 5,515  | 5,515  | 42,709  |
| 計                 | 5,966  | 6,164  | 1,616  | 1,894  | 2,157  | 2,423  | 2,336  | 72,881  |
| 歳入歳出差引            | 17年度   | 18年度   | 19年度   | 20年度   | 21年度   | 22年度   | 23年度   | 24年度    |
|                   | 1,175  | 1,270  | 1,474  | 1,201  | 1,213  | 1,141  | 1,216  | 1,291   |
| 歳入歳出差引            | 25年度   | 26年度   | 27年度   | 28年度   | 29年度   | 30年度   | 31年度   | 合計      |
|                   | 1,366  | 1,477  | 1,358  | 701    | 48     | △608   | △1,153 | 13,170  |

上記試算については、平成13年度決算数値を基準とし、平成17年度以降合併に関連し見込まれる歳入歳出項目数値を推計したもの。

(出所) 東濃西部合併協議会『東濃西部合併協議会 住民説明会 東濃3市1町合併協議の状況報告』(2003年6月13日現在) 26頁。

積み立てられないかもしれない。その時は、大変な事態に直面することになる。

かくして、合併特例債などの財政支援の影響を受けて合併すると、一見財政的にうるおうかのように見えるが、財政がいつ破綻に見舞われるかもしれないのである。

その他、新市における住民自治のあり方や 3 市 1 町の一体化問題など、紙数の関係で触れることができなかった。

#### 注

- (1) たとえば、「朝霞市・志木市・和光市・新座市合併協議会規約」「豊川市・音羽町・一宮町・小坂井町・御津町合併協議会」など。
- (2) たとえば、「田無市・保谷市合併協議会規約」「津田町・大川町・志度町・寒川町・長尾町合併協議会規約」など。
- (3) 「東濃西部合併協議会規約」第 3 条の全文は以下の通りである。  
第 3 条 協議会は、次に掲げる事務を行う。
  - (1) 関係市町の合併に関する協議
  - (2) 法第 5 条の規定に基づく新市建設計画の作成
  - (3) 前 2 号に掲げるもののほか、関係市町の合併に関し必要な事項
- (4) 東濃西部合併協議会『～活力、安心、創造を求めて～みんなでつくる、緑あふれる、交流のまち(東濃西部 3 市 1 町合併協議の状況報告書)』(以下『状況報告書』という) 1 頁。
- (5) 多治見での住民説明会の折、どうして規約第 3 条第 1 号に「合併の是非」を盛り込んでいないのか質問したところ、第 3 号の「前 2 号に掲げるもののほか」に「合併の是非」を含むと解釈している、との答弁が合併協議会事務局長よりあった。
- (6) 多治見市は 2 名、土岐市は 1 名を公募したところ、前者は 8 名、後者は 5 名の応募者があった。瑞浪市と笠原町は 1 名を団体推せんで公募したところ、それぞれ 2 団体から推せんがあった。
- (7) 私の知りえた限りでは、01 年 11 月に発足した豊川市・音羽町・一宮町・小坂井町・御津町合併協議会において、各市町 3 名の学識経験者のうち 1 名が公募で選任されていたにすぎない。
- (8) この小委員会の発足が遅れたのは、当合併協議会が議員の在任特例を適用した場合には、各市町の議会議員の合計が新市の議会の議員定数とみなされるものと誤解していたためである(第 15 回東濃西部合併協議会の 資料 2-3「議会の議員の定数及び任期の取扱い(追加)」を参照)。
- (9) 「東濃西部合併協議会幹事会設置要綱」による。



- (10) 「東濃西部合併協議会会議傍聴規程」による。
- (11) ただし、02年度には市町村合併準備費補助金が国から各自治体に直接500万円交付されているので、3市1町の負担金は実質的にはほとんど変わらない。
- (12) 『第1回新市建設計画作成小委員会 会議録』16頁。
- (13) 第5回東濃西部合併協議会の資料1「第4回本協議会主な意見」による。
- (14) 第6回東濃西部合併協議会の資料1「第5回本協議会主な意見」を参照。
- (15) 第10回東濃西部合併協議会に添付された東濃西部合併協議会情報公開審議会「公文書公開請求決定に対する諮問について(答申)」による。
- (16) 朝霞市・志木市・和光市・新座市合併協議会では、広報公聴小委員が市民意識調査の設問内容を時間をかけて専門的に研究し、アンケート結果については自由意見もとりまとめた『朝霞市・志木市・和光市・新座市の将来のまちづくりと合併についてのアンケート集計結果報告書』を作成している。
- (17) 瑞浪市では、8つの旧町村のうち5地区にまちづくり推進協議会がつくられている。これらのまちづくり推進協議会は、住みよいまちづくりをめざして地域振興整備計画の策定やコミュニティ活動などに活発に取り組んでいる。
- (18) 世帯数に占める出席者数で参加率を求めると、たとえば長野県宮田村(人口9,165人)の場合、第1回市町村合併地区懇談会(02年8月7日~24日、22会場)は25.2%、第2回市町村合併地区懇談会(02年10月21日~30日、15会場)は39.0%であった(宮田村役場総務課による第1回と第2回の『市町村合併地区懇談会のまとめ』による)。また岐阜県蛭川村(人口3,885人)の第3回中津川市と恵北町村との合併地区説明会(02年11月27日~12月5日、14会場)の参加率は、46.2%であった(蛭川村『第3回中津川市と恵北町村との合併地区説明会議事録』による)。
- (19) 以下のことは、多治見市のホームページ  
[http://www.city.tajimi.gifu.jp/section\\_news/shimin\\_jyoho/chikukon/14\\_nendo\\_zenki/chikukon\\_main.html](http://www.city.tajimi.gifu.jp/section_news/shimin_jyoho/chikukon/14_nendo_zenki/chikukon_main.html) 「地区懇談会開催の報告」による。
- (20) 以下のことは、瑞浪市役所「地域懇談会で出された意見や提案等」による。
- (21) 拙稿「岐阜県東濃西部 3市1町の合併問題を考える(1)」『愛知県立大学外国語学部 紀要(地域研究・国際学編)』第35号、2003年3月、225-226頁。
- (22) 瑞浪市議会における住民投票を求める一般質問に対する高嶋瑞浪市長の答弁は、「市民の皆様の声を反映するのがこの議会であり」(『平成14年第1回瑞浪市議会定例会会議録』118頁)、「議会制民主主義の精神を尊重してまいりたいと思いますので、今のところ住民投票という考えは持っておりません」(同上 131頁)というものである。
- (23) 以下のことは、土岐市役所「合併問題懇談会議事録」による。
- (24) ただし、地元が市から土地を借りている場合は、地元55%、市へ45%が配分される。
- (25) 以下のことは、笠原町役場「笠原町市町村合併地区別住民説明会 会議録」による。

- (26) 拙著『市町村合併を考える』開文社出版、2001 年、261 頁。
- (27) 東濃西部合併協議会『新市まちづくり計画(案)』(以下『計画案』という) 6 頁。
- (28) 『状況報告書』9 頁。
- (29) 長野県高森町「合併について共に考える懇談会シナリオ」(H14・11・18) 7 頁。
- (30) 瀬戸亀男『今、なぜ合併か 篠山市の取り組みから』(地方自治土曜講座ブックレット No. 75) 公人の友社、2001 年を参照。なお篠山町・西紀町・丹南町・今田町合併協議会『新市建設計画』で合併の必要性として掲げられていることは、「歴史的経緯」「生活圏の一体化と住民ニーズの高度化」ならびに「合併・市制施行による計画的・総合的行政の展開と行政能力の向上」の 3 点である。
- (31) 『計画案』1 頁。同じく『状況報告書』1 頁。
- (32) この点は、川瀬憲子静岡大学助教授の見解による(『週間金曜日』No. 447、03 年 2 月 14 日、11 頁)。
- (33) どうしてこのように投資的経費が多いのか。第 7 回新市建設計画作成小委員会に提出された資料 6「新市建設計画に係る財政計画作成の考え方」によれば、「なお主要事業計画の調整については時間を要するため、当面は過去 5 年間の平均的な各市町の投資的経費及び合併特例債標準全体事業費等勘案し、モデル的な投資的経費(年間 170 億円)を上記財政計画フレームに乗せ、これに基づき財政計画シュレーションを行い、事業計画決定後に最終調整を行う予定としている」。
- (34) 『週間金曜日』No. 447、03 年 2 月 14 日、11 頁。
- (35) 拙稿、前掲論文、224 頁と 227 頁。
- (36) ただし、「根拠を精査して積み上げたものではないことや、財源についての不確定な要素があることなどで」(「住民説明会質疑応答記録書」〈会場南ヶ丘中学校体育館〉)、事業費は記載されていない。
- (37) 住民アンケートの調査結果、地域の現状に関して最も満足度の低いものが「中小企業の育成、起業の支援や地域内での雇用の場の確保」となっていることが、「活力」や産業振興を強調する根拠となっているようである。しかし満足度に関するこうしたアンケート調査をすれば、ほとんどどこでも雇用の場が不満のトップとなっている。たとえば、豊川市・音羽町・一宮町・小坂井町・御津町合併協議会『新市将来構想(案)』平成 14 年 12 月、37 頁。郡上郡町村合併協議会『町村合併協議会だより』7 号、02 年 10 月 1 日、5 頁。朝霞市・志木市・和光市・新座市合併協議会『4 市合併協議会だより』第 4 号、02 年 12 月 1 日、8 頁などをみられたい。
- (38) 西東京市企画部企画課『田無市・保谷市合併の記録』平成 13 年、46 頁。
- (39) 6 つの新市の課題とは、a) 産業の活性化、b) 新市内連携強化と広域交流の促進、c) 少子高齢化への対応、d) 地域間格差に配慮した質の高い生活環境の創造、e) 自然、歴史、文化等、地域資源の保全と活用、f) 行財政改革の推進である。
- (40) 本巣町・真正町・糸貫町・根尾村合併協議会『自然と人が共生し快適でこころふれ

- あうまち 本巣市の姿ダイジェスト版』平成15年、18頁。
- (41) なぜ最重点プロジェクトを掲げないのかという住民説明会での質問に対する回答は、「最重点プロジェクトということではなく、すべてが重要という認識であるためである。合併協議の中で、合併を機に、最重点や記念事業について必要かどうか議論したが、財政状況が厳しい中でもあり、当面必要とする事業をあげるべきという意見であった」(「住民説明会質疑応答記録書」〈会場南ヶ丘中学校体育館〉)。
  - (42) 東濃西部が発行できる合併特例債の限度額は、振興基金の38億円を含めて592億円である。
  - (43) 広報たじみ『Tajimist』No. 1993、平成14年5月1日。
  - (44) 『状況報告書』23頁。
  - (45) 根本崇野田市長「交付税改革 地方の実情にらみ軟着陸を」『朝日新聞』2003年7月10日。
  - (46) 新市建設計画作成小委員会副委員長は、この観点から合併特例債の発行を最小限におさえるよう要望している(『第1回新市建設計画作成小委員会 会議録』15-16頁)。