

# 第1章 合併の背景

## 第1章 合併の背景

### 1 平成の大合併の背景—行財政改革実現に向けた市町村合併—

我が国の社会経済は、現在数十年振りの大きな転換期を迎えている。

我が国の経済は、戦後復興を遂げた後、1990年代初頭まで数十年にわたり成長を続けてきたが、バブル経済後の不況で長期に停滞し、「右肩上がりの成長」は終焉した。このことは、行財政にも大きな影響を与え、バブル経済期の平成2年度に60兆円を超えた国の税収は、デフレ経済の影響も受け、平成16年度決算では46兆円まで減少した。一方、重なる景気対策等により歳出は逆に増加し、不足分を国債などで賄ってきたため、平成17年度末の債務残高は827兆円（前年度比5.9%増）にも上り、過去最高を記録した。債務残高の国内総生産に対する割合は平成18年で約160%と、主要先進国の中でも最悪の水準となっている。

このような経済財政状況の中、平成12年4月の地方分権一括法の施行を契機に、「地方でできることは地方で」を合言葉に、地域における行政運営の主導を国から住民に身近な市町村に移すべく、行財政改革が進められた。これは、あるべき地方自治の姿を実現するものとして本来歓迎されるべき改革であるが、地方自治体の財政状況を見ると、国同様やはり危機的状況にあり、長引く不況による税収の減少傾向や三位一体改革が推進される中での地方交付税・補助金の削減といった財政的課題により、子や孫の世代にまで負担を掛けざるを得ないほど、多くの負債を抱える深刻な事態に立ち至っている。

そして、危機的状況に更に拍車を掛けているのが、予想を上回る速度で進みつつある少子高齢化の問題である。将来を支える青少年の急速な減少や社会的支援が必要な高齢者の急増という年齢構成の変化は、我が国の有り様を大きく変えようとしている。また、人口も、平成17年には、総人口の減少という、第2次世界大戦末期を除いて近代では経験したことのない事態を迎えている。

したがって、多くの社会保障制度等、「右肩上がりの成長」を前提に構築された各種制度の運用は、近い将来困難になることが既に見通されており、国・地方とも現在の状況をそのまま続けることはできず、行財政の広範囲にわたる猶予なき変革が求められているのである。

再び経済状況の推移に目を転じると、平成13年ころから企業業績の改善を背景に設備投資の増加が続き景気は回復期に入ったとされ、平成18年11月には、高度成長期のいざなぎ景気の57か月を超えるに至った。平成18年に入ってから、ゼロ金利政策の解除などの金融施策等も行われているが、グローバル化による世界的な競争の激化、少子高齢化等による国内外市場の変化など、このたびの長期不況をもたらした経済の構造的な課題は残ったままであり、また、国においても、莫大な財政赤字と累積債務を抱えつつ増大する社会保障費を賄っていかなければならないという極めて厳しい財政状況は、依然として続いている。

## 第1章 合併の背景

こうした国・地方をめぐる厳しい状況を大きな変革によって乗り切るために、足腰の強い地方自治体の構築を目指すのが、全国で進められた市町村合併の大きなねらいの一つと言える。すなわち、行財政の変革のための合併である。市町村は、「自己決定・自己責任」の原則に基づき、主体的に政策を立案し、効率的に実行することが求められ、そのために高い行政能力と強い行財政基盤の確立が急務の課題となっている。そして、合併を有効な手段として、こうした課題にこたえ得る地方自治体を全国的に実現することが求められているのである。

### 2 上越市の市町村合併

このような背景の中、14 市町村が市町村合併において目指したのは、行財政改革の実現にとどまらなかった。合併をむしろ歴史的な契機としてとらえ、新しい時代に見合った新しい自治体をつくり上げていくことを目指したのである。それはまた同時に、地方分権の流れの中で市民も行政も受け身であることから脱却し、市民、地域経済、行政が自立し、それぞれの役割をしっかりと担い、協働することにより実現する自主自立のまちづくりを目指すことでもあった。

新しい自治体をつくり上げていくという意識は、このたびの合併に至る過程の中で常にその基本姿勢として貫かれ、この姿勢は新しい自治体としての制度を描き出していく力の源となり、理念にもつながっていった。それは、地方自治体とは何か、地方自治体とはどうあるべきかを自らに問い掛ける絶好の機会でもあった。

合併のすべての過程を通して自治が語られ、新しい住民自治の仕組みについて真剣な議論が積み重ねられ、その成果の一つとして全国にも例を見ない公募公選による地域協議会を基軸とした地域自治区の制度がこの地に誕生したことは、今後の上越市にとって極めて大きな意味があるものと考えている。上越市は、このたびの合併により、正に 21 世紀型の自治体づくりを目指す、その緒に就いたと言えるであろう。

私たちは、市民、地域経済、行政がそれぞれの役割を担っていこうとする中で、まずは、市民の自立は、市民一人ひとりが、行政サービスにおける受益と負担の関係を実感しながら地域の課題を自らのこととして認識し、判断し、参加する仕組みづくりを進めることにより、また、地域経済の自立は、新しいまちの多様な地域資源を再認識するとともに、それらを地域産業の高度化や新分野への拡大などに向けて最大限に活用することを通じて、産業振興及び雇用機会の創出を図ることにより、さらには、行政の自立は、市民と行政との役割分担や行政が担うべき領域の在り方を見直し、協働の視点に基づく新たな地域運営システムの構築を目指すことにより、それぞれ実現されるものととらえ、自主自立のまちづくりを目指すこととした。

こうした認識の下、市町村合併により自主自立のまちづくりを目指す中で最も重視したのは、自治の原点とも言える住民自治の拡充であった。すなわち、市民が住民自治の在り方について再認識し、市町村合併に伴い自治体としての範囲が広がることにより、これまでは自分の生活圏であるにもかかわらず直接的には関わること

のできなかった地域を含めたまちづくりについても、市民自らが考え、議論し、決定する自治の範囲が広がるということや、これまで広域行政組合等を通じて共同処理を行ってきた施策や行政サービスについて、市民がこれらの内容を直接決定したり自ら参画したりする機会がより多く得られるようになることに加え、市町村合併を契機として、市民と行政とが共にそれぞれの役割分担を見直し、協働によるまちづくりを進めていく中で、住民自治の内容を充実させていくということである。

このような住民自治の内容の充実においては、自立することによって得られる「真の自由」や、住民が地域の課題に主体的に取り組むことによって実感される「喜び」や「生きがい」、利便性や機能性の追及に走らず自らの実力に見合った適度な成長を求めることによって得られる「ゆとり」などの「新しい価値」が生まれていくことを見据え、地域コミュニティをまちづくりの主体として位置付けて都市内分権を進め、政策の決定や執行の過程において住民自身がより積極的に参画することができる仕組みの構築に努めた。

なお、これらの取組の詳細については、「第5章 新しい自治体づくりへの挑戦」に記す。

### 3 生活圏と将来構想を共有する上越地域 14 市町村

上越地域では、交通基盤の整備やモータリゼーションの進展により、住民の行動や企業の事業範囲は市町村の境界を越え、合併以前から広域化していた。上越市の周辺町村では、通勤や通学、買物など日常生活のために上越市を定期的に訪れる住民が多数を占め、上越市を中心とした日常生活圏域が既に形成され、強化されていた。つまり、上越地域では、上越市の都市機能が周辺町村の多くの住民に利便性・快適性を提供し、そのことが上越市経済の大きな支えにもなるという、互いの動向が相互に深い影響を及ぼし合う関係を築いていたのである。

一方、国や地方が抱える問題は上越地域でも同様であり、高齢化などの側面では、一層厳しい問題として立ち現れていた。さらに、地域の主要産業の一つである農業や建設業は、産業構造の変化や行政の支出削減に伴う公共工事の減少等の影響を受け、極めて厳しい状況にあり、地域を支える製造業も、経済のグローバル化の影響で激しい競争にさらされていた。

このような中、地方税収が顕著な減少傾向にあることや、上越地域には、国からの地方交付税への依存度が高い町村が多く、三位一体改革の影響により各自治体で財源不足が生じていることから、将来更に地方財政が逼迫し、厳しさが一層増すことは避けられない情勢にあった。上越地域 14 市町村が合併に至る背景には、歳入が減少する中で、増大する行政需要に対応しなければならないという、全国の地方自治体と同様、極めて難しいかじ取りが求められていることと、上越地域の維持・発展のために、足腰の強い自治体を構築しなければならないという、自治体としての存立にもかかわる緊急の命題があった。

そもそも市町村合併においては、長期的展望に立ち、将来にわたるまちづくりの

## 第1章 合併の背景

理念や方向を共有できるかどうかことが最も重要な点である。上越地域 14 市町村は、厳しい現実を背景として、それぞれの個性やそれまで積み重ねてきたまちづくりへの実績や将来構想を踏まえた上で、変革の時代に向けた地域の運営を行っていくため、合併し運命共同体として共に歩み、上越地域が保有する天然資源、経済資源、人的資源などあらゆる資源を余すところなく効率的に有効にいかし、国に頼らず、「自己決定、自己責任、自己負担」という自主自立の精神に根ざした、21 世紀型のシステムを構築していくことを選択したのである。