

新たな時代の基礎自治体をめぐって

市町村合併の論点とこれからの展開

森田朗十小野寺喜一郎十牛山久仁彦十笠見猛

● 合併をめぐる情勢

・笠見 本日は、市町村合併の論点と基礎自治体のこれからという点で、お話を聞かせたいと思います。昨今の市町村合併に関するさまざまな議論について、どのようにお感じになっているか、もしくは従前の議論とどのような違いが出てきているかについて、まずは小野寺町長からご指摘いただきたいと思います。

・小野寺 山形県遊佐町長の小野寺です。一九九三年に町長に就任し、現在二期目を迎えています。遊佐町は一九五三年の合併促進法により、一九五四年に一町五力村が合併してできた農業主体の町です。当時人口は約二万五〇〇〇人くらいでしたが年々減少し、最近では二万弱で落ち着いています。

今年には合併四五周年になりますが、実際町政に携わってみると、住民にはいまだに旧町村単位の意識がある。歴史的・文化的背景、言うなれば地理的な意識の隔たりが住民の中にあるんだと実感しています。地域コミュニティをつくるという場合にも、時おり地域工ご同士のぶつかり合いがあり、合併と一口にいっても実際は大変なことだと感じています。

山形県には現在四四市町村がありますが、「昭和の大合併」に対して大変まじめに取り組んだ県だと私は思っています。まじめに取り組んだがために、地方交付税を含めた国から来る財源の全体のパイが少なくなっただけじゃないか、むしろきちんとやらなかった県の方が有利な状況にあるんじゃないかという話もあるようです。

今回も地方分権、少子・高齢化、さらには財政等もろ

もろの政治的状況を踏まえて、合併の議論が出されていますが、合併へのアメはあるがムチはないといった話は、果たして本当なのかという疑問はありますね。交付税削減等の措置も出されてきましたが、合併には歴史や文化、地理的条件というのが複雑多岐に絡まっていますので、良い悪いの一言で片づけられるものではないだろうと思っています。

一方、今日では住民の生活範囲が広がり、それを受けて行政サービスも広域的に一体化している地域もあるようですので、合併によってサービスがよりスムーズになるというのであればそれもいいだろうと思います。しかし北海道や離島といった地域では、やはり難しい問題もあるでしょうし、さらには高齢化、過疎化の進展に伴い、現状のままの姿で自治体を維持できるのかといった問題もあります。現在県内では、山形市を中心に人口五〇万の地方の中核都市として機能を発揮しているという動きもありますが、地域によってさまざまな特性が絡み合っているので、全国一律に進めるといった議論は慎重に受けとめております。

・笠見 では次に、市町村合併研究会の座長を務められた森田先生からお願ひします。

・森田 本日はこの場で、研究会がどういうことを議論し、どういう結論に達したかということをお話ししたいと考えております。

合併の議論がなされるようになったのは、分権推進委員会の勧告を受け、地方分権推進計画に書き込まれたというのがそもそもの経緯です。研究会が始まった当初は、勧告と推進計画に基づき、どういう形で合併を進めていったらいいか、具体的な指針をつくるのが目的でしたが、一年近く審議を続けていく中で、合併に対する周りの空気が大きく変わってきました。特に政治的情勢から、合併を強く推進すべきだということで、具体的な数も出されたりしました。そうした中で、当初思っていたよりもかなり強い形で、合併研究会の報告書をまとめることになったと思っております。

合併をめぐる情勢の変化についてですが、そもそも合



もりた・あきら

一九五一年神戸市生まれ。東京大学法学部卒業。千葉大学助教授、教授を経て、東京大学大学院法学政治学研究科教授。地方分権推進委員会委員、自治省市町村合併研究会座長。

併は一九五三年の昭和の大合併以降も、促進法が更新される形で進められてきたとはいえ、現実にはあまり行われてきませんでした。しかし社会の構造も変わり、人々の生活圏や行動圏が拡大する中で、現在の自治体の単位というものが、実際の生活圏と合わなくなってきました。さらに地方分権の時代に入り、自立的な自治体運営という点から、今後は自治体の規模の拡大について、もう少し考えるべきではないか、またそれと同時に効率化を進めるべきではないかという議論が出てきたわけです。

さらに、これはある意味ではもつと本質的な問題だと思ふのですが、地方財政がかなり危機的な状況になってきた。一過性の危機であるならば回復の可能性もありますが、今回の場合は構造的な財政危機です。しかもそれが国の財政危機ともリンクしている。こうした状況下で、今までと同じような国から地方への資金配分の仕組みは、維持できないのではないかと。こうしたことから、その一つの解決策として合併というものが浮かび上がってきたと思います。

ただ、具体的にどういう形でそれを進めていくかとなると、なかなか難しい問題もあります。合併に際しては、そもそも何のために合併するかという合併の哲学の話、それから合併の適正規模に関する話、そしてどのような形で合併を進めていけばいいのかという手法の話という、大きな三つの論点があるように思いますが、これまでは

大都市部の周辺における自治体規模の再考も含め、政令市、中核市への移行なども合わせて総合的に見直しを進める形になっておりませう。

適正規模については、人口一〜二万から政令市レベルまでを表に落とし、それぞれの規模でこうしたことができるということを示しました。その表がかなりのインパクトを与えたようですが、小さいところ同士が合併し、一段階大きいレベルに達すればそれでいいのか、さらにもっと大きくしたほうがいいのかという、報告書をまとめた者の立場としては言いにくいことですが、考え方が必ずしも明確であるとは言えない。一定の流れを示しはしたが、具体的に何をどうするということについてはやや不明確なところがあるかと思ふ。

この報告書を出した後、私も各地をいろいろと回りまわりましたが、現場では現状でうまくいっているのになぜあえて合併なのかと、かなりとまどつて印象を受けました。先ほど小野寺町長から指摘されたような、昭和の大合併の際のしこりが強く残る中、それをさらに大きくすることは当事者として非常に難しいという声もありました。しかし、財政事情や介護保険制度の導入などを含め、市町村の置かれている状況について具体的な話をすると、次第に問題が認識されてきたように思ふ。とはいえ、やはり合併に踏み切ることについては、地域でかなり温度差が見られるようです。



おのでら・きいちろう
一九四六年生まれ。山形県立農業講習所卒業後、遊佐町青年団連絡協議会会長、県連合青年団団長、県社会教育委員、日本青年団協議会会長、遊佐町議会議員などを経て、一九九三年から遊佐町長。現在二期目。

どちらかという手法に関する議論に焦点が当てられてきた。その反面、哲学や適正規模についての話はあまりなされてこなかったのではないかと。研究会ではそうした点を考慮し、むしろそちらの議論を詰めようということになったわけだ。

結論的に言うと今回の合併は、広域化への対応、そして財政的な危機に対する運営の効率化、行財政能力の向上ということで進められています。昭和の大合併のときは、小規模町村の規模の拡大、ミニマムな水準の向上が主目的としてあげられていましたが、今回は小規模町村に限らず、行政単位の規模が適切でないと考えられるところについてはすべて変えていく。そうした意味では、

●理想図を描ききれぬジレンマ◆

・牛山 愛知大学の牛山です。私自身、市町村合併にはかねてより強い関心があり、これまでも事例研究を、あるいは理論的な研究を目指してきました。また、市町村合併が目指される一方で、広域行政の問題も非常に重要な政策課題となつていっているように思ふ。この間、私は(財)東京市町村自治調査会というシンクタンクの研究会に携わり、東京の島嶼、三多摩自治体の広域行政の研究会を自治体職員の方々と進めているところだ。

市町村合併ということでは、これまでも幾つかの時期にわたつてその試みがなされてきました。まず始めが戦



うしやま・くにひこ

一九六一年長野県生まれ、中央大学法学部卒業、中央大学大学院・明治大学大学院などを経て、九八年四月愛知大学法学部専任講師、九九年四月より同助教授、九九年六月衆議院行政改革特別委員会地方公聴会参考人(地方分権推進関連法案・於三重県、九九年一〇月より郵東京市町村自治調査会広域行政研究会専任講師)とめる。主な著書に、『社会運動研究の新動向』(成文堂、一九九九年)、『住民・行政の協働』(ぎょうせい、一九九八年)、共著、『戦後市町村合併の経緯と課題』(都市問題、一九九九年三月号)など。

後直後の自治法制定当時における、地方自治の名に値する基礎自治体づくり、そしてその次に高度経済成長に対応した基礎自治体づくり、そして今回は戦後第三番目となる、地方分権改革に対応した分権の受け皿づくりであると認識しております。

ただ、ここきて中央政府の議論も大分ブレてきているのではないかと。というのも第二四次、第二五次の地方制度調査会が議論をしている過程では、報告書ほど強い合併論議が出されているとは感じてられなかった。それが今回、こうしてかなり強く合併を進めようということになった背景には、少子・高齢化の問題、あるいは財政危機といった客観的な条件が確かに存在するにせよ、やはり政治的影響があるように思われます。

その一方で、これは努力している自治体に対しては大変失礼な言い方になるかもしれませんが、市町村の中にはまだ、例えば民主的な行政運営がなかなか実現しないところもあります。そういった観点から、合併によってある程度規模を拡大し、実質を備えた自治の担い手をつくっていくといった狙いもあるのではないのでしょうか。

しかし一方で自治体の適正規模、あるいは目指すべき合併の姿は比較のあいまいにされています。人口が三五〇万人と国内で最も大きい横浜市などは、適正規模の範囲を決めてしまうと、不適正な市ということにもなりかねないわけで、そうした意味では適正という言葉自体難

合併特例法の改正にしても、あくまで自主的なものとしながらも、これまでの合併のデメリットの除去という立場から大きく踏み出し、できるだけメリットを増やしてそちらへの流れをつけようとしているように思えますが、果たしてそれがどこまで真のメリットと言えるかとなると非常に難しい。特例法の改正で財政的な特例も拡大されましたが、では特定期限の切れ一〇年後以降いったいどうなっていくのか、あるいは議員が減ることで地域の利益の実現というか、地方自治における住民の意見反映がどのくらい狭まってしまおうのかという疑問も、まだくすぶっているところだと思えますね。

ですから私自身としてはメリット、デメリットの議論を含め、市町村合併のあり方についても少し議論を深めていくべきではないかと思っております。

● 想定される合併のパターン

・ 笠見 確かに、今回の合併の議論は、地方からの強い主張に基づくものでないことは事実だと思います。ただ、分権化の波が押し寄せる中、地方財政危機をどう克服していくのかという大きな課題や、人口減、少子・高齢化という事態の中で、ある意味本格的な合併が求められていると考えるとすれば、今後何を機軸としながら議論すべきだとお考えになるでしょうか。

・ 森田 まず最初に申し上げておきたいのですが、合併



しいものではありませんが、やはり合併のサイズについての議論はなかなか難しいように思われます。合併を積極的に推進すべき状況は存在しながらも、そのめざすべき姿を現実として想定できないジレンマがあるわけです。加えて、自治省の進めてきた広域行政施策を進めれば進めるほど逆に合併の必要性が薄れるという側面、また広域行政を進めることによって一体感が強まり、合併が進むという二律背反のような状況もある。そうした状況から、広域行政を合併との関係でどうとらえるかという問題も、今回の合併推進論の中で非常に難しいテーマになっているのではないかと思います。

今回の市町村合併の研究会報告書にしても、あるいは

というところでもメリット、デメリットの議論が出てくる。しかし、悲観的な見方になりますが、現在の地方財政の状況を見わたすと、今後はますます厳しい状況になることが予想されます。少子・高齢化により行政の負担が増える一方で、国からの財政移転も厳しさを増していきます。ですから合併議論はこうした状況が訪れることを前提に、メリット論ではなく、現在の状態に近い行政サービスの水準を維持していくために何をすべきかという観点から議論されなければならないと認識しております。

また、財政が厳しいところだけが合併の対象となるかということとそうではありません。分権ということでは、それぞれの自治体の自己決定権を広げることで、個々の努力が反映される仕組みを前提に話をしているわけですが、このころは大変難しい問題で、個々の自治体それぞれにそうした問題に取り組めばいいというわけではない。人の行動範囲が広域化しているため、一つの自治体だけが頑張る問題が解決するかというと、そうとは言えないわけです。

そこで、ある程度規模を大きくして人々の生活圏をカバーしてはどうかということになるわけですが、ではどういったパターンや類型が考えられるか。都市部もあれば農村部もあるではないかという議論があるわけです。昭和大合併のときには、とにかく小規模町村の人口を増や

し、中学校が維持できるようにするといったような方針があった。したがって、既にそれより大きい規模の自治体については手を触れないという考え方もなりたつたわけですが、今回は必ずしもそうではない。

その場合にまず考えられるのは、大都市がさらに大規模化していくパターン——具体的に言うところ政令指定都市を目指す合併の動きです。一番進んでいるのはおそらく埼玉県東武市と大宮市だと思いますが、そうしたレールでの合併は、大都市の経営なりまちづくりを合理的に行うために必要であると考えられます。さらに次のパターンは、東京や大阪といった大都市圏の周辺にある比較的小さな自治体同士の合併です。住民は大方都心部へ通勤しており、地域面積は狭く人口が比較的多い。しかも都市地域は連たんしており、財政的にも豊かである。そうした地域が個別的にまちづくりをやり、施設等の整備を個々に行うことが果たして適切かどうか。もう少し規模を大きくして、合理化する方がいいのではないかと。

三つ目のパターンとして考えられるのは、そしてこれがおそらく一番多いのではないかと考えますが、地方都市とその周辺部の農村地帯を一つにして、まとまった規模にするものです。当然、現時点でも買い物や通勤、通学等で周辺部農村の住民は中心市街地へ出てきています。そうした意味でいうと、生活圈、行動圏、経済圏がすでにある程度一体化しているのに、自治体の単位としては

ばらばらになつていくわけですが、この場合、周辺部の住民はどうしても中心部に依存することになります。現状の仕組みでは、周辺部にも中央からさまざまな財源が降りてくるため、それなりにやっつけていくこともできる。

しかし、それが厳しくなってきた場合は一体化した方が行政運営、あるいは施設整備等の観点からもよいのではないかと。これはすでにいくつかのところで見られる動きです。最も進みやすいケースでは中心部から、今までの自分たちが持つていた施設がすべて中心部に統合されてしまい周辺が取り残されてしまう、という意見が出されます。中心部は中心部で、周辺部の行政サービスを支えるために持ち出しが多くなるのではないかと警戒している。そういう意味でいうと、なかなか難しいところはあると思いますが、やはり現実としてそうした地域は一緒になつた方がいいのではないかと。

そして、最後の類型が一番難しいケースと思われ、中山間地の小規模な町村の合併です。面積が非常に広大なうえ、北海道といった例外的に大きな地域には、中心となる町までかなりの距離があったり、どこかの町村をコアとして考えるのが難しいような地域もある。そうしたところは合併しても人口はそう増えませんが、面積が広過ぎて財政的にも効率化が進むとは言いがたい。そういうところの合併が一番問題となるのではないかと

思います。

こうした地域を今後どのように考えればいいのか。その辺りのことは、研究会でもかなり議論がなされたところですが、いくら面積が広大とはいえ、そうした地域では実際に人の居住している地域が必ずしも面的に散らばっているわけではなく、例えば川沿いに集落があるというケースが多い。山の稜線の方にはあまり人は住んでいないわけで、そこに住む熊や鹿にもサービスするというのでなければ、サービスの範囲は自然と限定されてくるはず。

● 合併のメリット論を再考せよ

・牛山 地方自治をめぐる現状は、分権の議論とは裏腹に厳しい問題が山積しているように思われます。では合併によって、現状が悪化していくことを防ぐことができるのか。正直申し上げて、私は大変疑問に思っております。例えば財政的な縮減という面では、今すぐ合併したところで今後一〇年間は予算を削ることができない。片や自治体職員数の削減についても、例えば地方制度調査会の資料によると、合併後の自治体職員数はあまり減らず、むしろ人口が増えた分までもとに戻る、ないしは増えるといった統計があがっています。したがって、この合併がある意味では自治体の状況をさらに悪化させることにつながるかもしれないと考えられるため、行革に関

してどれだけメリットが生まれるかについて、構造的な財政危機をもたらしている公共事業のあり方などの別な問題の解決も含めもう少し考えていたきたいと思つておられるところですが。

それから合併のメリットということでは、こうしたことに私としてはあまり賛成できないのですが、議員の特権がある程度拡大する、あるいは議員の定数や任期を拡大していく—これはある意味、合併反対者をなだめたいという側面があるのかと思いますが、そうしたことが本質的な議論とは別にかなり強調されているのではないかと。メリットの拡大と言つても、実際にそれが地方自治に対するメリットになつていくかどうかという問題が、大きな論点としてあるのではないかと思っております。

住民にとつての自治体のあり方、また住民参加の仕方と行政サイズは深くかかわっています。狭域行政を充実させていくことが、合併後の自治体にとつては非常に重要ですし、合併研究会においてもこの点は「旧自治体単位の行政の必要性」ということで配慮されている点だと思いますが、やはり難しいのは、旧自治体単位の利害が非常に強く残るという点で、結局、旧区域に配慮して公施設が非効率的に林立するなど、せつかく合併しても地域の一体化にはなかなかうまくつながらないといった実情があると思えます。政令指定都市の行政区における

住民参加、住民自治も未だ不十分であるという現状の中で、そうした問題を今後どうしていくかといった議論もあるのではないかと考えます。

● 依存体質を絶ち、自立型自治へ

・小野寺 これまで行政に携わってみていつも感じてきたことですが、まちづくりをやるうというときに、例えば独自の発揮できる条例をつくらうとしても、一つには国からの法律的な縛りがあり、さらには地方交付税や補助金といった、国からの財源に関する一定の規制が存在していた。そうした中で、地方の独自性というものはなかなか発揮できないという状況が常にあったわけですが、今度、地方が自ら考え判断し、自らが責任を持つ地方分権の時代に入っていくわけですが、これまで我々自治体を含め、住民そのものも上意下達に慣れ、行政への依存意識がものすごく強くなっていた。そうした中で急に、さあ皆さん自由ですよと言われたところで、その訓練がなされてきていないために、すぐに切り換えができないということに深刻に受け止めています。

住民の生活圏が広域化する中で、介護、消防、医療や福祉の分野における広域行政はどんどん進められています。広域行政が進むと、その基軸となる行政組織をどうつくり上げていくかといったことが焦点となる。今までは、どちらかという国からの指導でつくられてきた行

政自治組織ですが、今後は住民自らが生活課題の解決のために、行政組織をどうつくり上げていくかを考えなければならぬ。ようするに、意識とシステムを変えていかなければならぬわけです。

現実として、これまで広域行政をいろいろと進めてきています。広域行政や広域連合への取り組みの中で、これまでの依存意識から自立し、求めるべき行政組織のスタイルについて議論を深めながら、行政システムを改善していくと模索していく、そんな動きの延長線上に合併が現れてくるのではと考えています。もう一つの動きとしては、住民の自発的な活動により提起がなされ、合併が必要になってくるのではないかと私は考えています。ですから今は、これまでの長期にわたる依存体質を見直し、凝り固まったシステムを一つずつ解きほぐすために、さまざまな議論をするべき時期にあるのではないかと考えています。

私の町の隣には、人口一〇万の酒田市があります。私の町は人口二万弱ですが、端的に言うとなんか規模のほうがよく住民を見れますね。住民参加も協働もやりやすい。ただ医療や介護、さらには経済や公共施設の問題などを考え合わせると、現時点では広域行政を行いなからでも将来的にはやはり効率性を考えるをえないのではないのでしょうか。ただし、例えば庄内を「大庄内市」にして、人口三万で面積も一気に拡大すること

になれば、コミュニティ行政システムといった、住民サービスをきめ細かくやるような行政単位が必要となるのではないのでしょうか。基礎的な自治体の下に、一〇二万単位のコミュニティ行政システムをもう一段階つくっておかなければ、おそらく行政サービスのフォロアップはできません。

したがって我々はこれを機会に、自治組織はどうあるべきかについて十分に議論したいと思っています。その結果として合併という結論が出たときに合併すればいいし、いやこれではとてもじゃないがメリットがないとなれば、時間をおいてもいいだろうと、そんなふうにご考えているところです。

● 効率的なサービス供給システム

としてのユニット

・笠見 これまでの議論を振り返ると、セーフティネットとしての自治体の機能と役割が、この分権の時代に入って改めて本質的に問われているのではないかと感じます。また同時に、都道府県と市町村との関係を見つめ直し、改革する作業も並行して必要となってくるだろうと思われまます。

・森田 自治体の機能と役割といったときに、地域社会と自治体の単位というキーワードは大変重要です。こうしたことは研究会でも議論されたことですが、例えば理

想的な地方自治のモデルとしてアメリカのタウンミーティングのようなものを想定した場合、これは比較的閉鎖的な地域社会であって、その地域内だけでおおよそ生活と産業、自治が成り立っている。こうした時代はかつての日本にも存在しましたが、現代のように交通・通信網が発達し、特にモーターゼーションの普及で、いわば基礎自治体の境界を越えて人々が頻繁に移動することが当たり前になった時代に、基礎自治体のあり方に対する考え方にも転換期が訪れたのではないかと思っています。

昭和の大合併のときには、新しくできた自治体を自分たちの故郷だとして、そこにアイデンティティを持たせようという考えを強く打ち出したようですが、今回の場合は違う。農村部の場合でも、一つのユニットがかなり大きくなるわけですから、それはなかなか難しいでしょう。まして過去のしこりが未だ残ることなどを考え合わせると、さらに抵抗感が強くなる可能性もある。

では新しい自治体の単位をどういう基準で考えるべきかといえば、最低限の必要な行政サービスを最も効率的に供給できるユニットとして考えられるのではないかと思っています。ただし、ひとつのユニットにもさまざまな地域が含まれるため、その中でどうするかということについてはそれぞれの地域の自治に委ねるといって、共同社会、コミュニティ自治の尊重という考え方もあっていいのではないかと。例えば、ある自治体内で何らかの施

設をつくろうとした場合、どういったものをどれだけの
お金をかけてつくるといふことまでは決めたとしても、
どこにどういふ手法でつくるかについては地域の決定に
委ねるといふ方法もあり得る。

こうしたことを地域の人々にきちんと説明して、矛盾な
く理解してもらうのはなかなか難しいのかもしれない
が、いわゆる共同体としての意識の単位と、自分たちの
生活の結びついた参加の単位、そしてサービスを供給す
る単位を別ものとして考えることも可能なのではないで
しょうか。すべて小さな単位でやるとなると財政的にも
たないが、すべて大きな単位で考えると、自治の本質は
失われてしまう。単位にどう幅をもたせるかにはバリエ
ーションがあつて、どのあたりをベストとするのかは難
しい問題ですが、いずれにしても少し発想を変えていく
必要があるのではないかと気がしております。

それに関連したことですが、市町村合併研究会で最後
まで大きな争点となつたのは、広域連合という仕組みに
ついてでした。この仕組みをうまく使いこなし、サービ
ス供給のユニットをつくれれば、合併は必要ないのでは
ないかという議論もありました。これについては、内部
ですいぶん意見が分かれたところです。合併推進の立場
に立つ人からは、今の広域行政は広域連合とはいひなが
らも、いわゆる自治法上で考える進んだ形の連合といふ
よりはむしろ事務組合に近いものでしか運営されてない、

こうした二重行政では行政の効率化は進まないため、や
はり合併できちつとやつていくべきではないかという議
論が出されました。

● 合併における都道府県の役割

・森田 都道府県と市町村の関係というところでいうと、
確かに都道府県にパターンをつくらせるという話は、分
権の流れと逆行するのではないかという意見があります。
私は分権推進委員会にも携わつていふものですから、や
つていふことが矛盾するなど言われたこともあるんで
すが、あくまでも自主的な合併を前提とすると、言うな
れば結婚と同じく相手が必要となるわけです。本人にそ
の意思があつたとしても、相手がいないとなると問題が
生じる。ですから、ちょうどジグゾーパズルが隙間なく
埋まるよう、上手に組み合わせなければいけないわけで、
そこではじめて都道府県の役割というものが重要になつ
てくると考えるわけです。また、合併に対して当事者の
抵抗が強いとすれば、やはり都道府県に汗をかいていた
だくことが必要となる。知事にも合併推進の方と、反対
の方とがいらつしやるようですが、いずれにしてもやは
りみんなが幸せになれる形を考えると、都道府県の支援
なくしてはなかなか進まないのではないかと感じていま
す。

さらにこれは研究会の報告書でも触れられていない難

しい話ですが、実際に合併をしたとしても、効果が生ま
れない、メリットそのものがない地域があるのではない
かという議論があります。いわゆる合併困難地域と呼ば
れる島嶼などのケースを考えた場合、やはり一つの島が
一つの村になつていふ御蔵島などが八丈島と合併しても
メリットは生まれません。そういう地域については、やは
り別な扱いをせざるを得ないであろうと思います。ただ、
そういう地域が合併した地域と同じ形で行政運営ができ
るか、行財政能力を向上させることができるかというこ
と、それはやはり難しい。これはまだ議論されていないこ
とですが、そうしたケースに対して、やはり都道府県が何
らかの役割を果たすことも考えざるを得ないのかもしれ
ません。

都道府県と市町村との関係という点では、これが分権
の趣旨とどうかみ合うかとなかなか難しいところ
ですが、ある程度の行財政基盤があつて初めて地方自治
も分権も成り立つと考えれば、基礎的な条件をつくるた
めのそれなりの仕組みというものは考えていかなければ
ならないのではないかと思つております。

・牛山 合併パターンの作成、あるいは要綱づくりとい
うことで、都道府県に一定の役割を期待している面が確
かにあると思うのですが、これは分権改革の段階で指摘
された国と地方、都道府県と市町村の統制的な関係を改
めるといふこととは一見矛盾する問題だと思ふんです。

今までも知事が合併促進に大きな役割を果たしたこと
で、逆に住民から非常に強い反発を招いたという事例も
あります。そうした意味ではやはり都道府県の関与は
慎重にすべきだろうと思ひます。



さらに一歩話を進めますと、例えば町田市は、広域連携といったときに東京都ではなく神奈川県を見ている、あるいは清瀬市や保谷市は埼玉県を見ている、そうなつてくると、実は市町村合併問題は都道府県のあり方についても非常に大きな問いを投げかけているわけです。都道府県という枠を超えるような話も現実に出てきています。そうしたことから考えると、やはり都道府県が合併パターンをつくることには限界があり、あまり統制的な役割を期待するのは難しいのではないかと、さまざまな枠を超え、自治体間で具体的な連携についての協議を進めることのほうがむしろ現実的な対応なのではないかと思っております。

基礎自治体とされる市町村は、住民に最も身近な地方政府として、医療・福祉からまちづくり、教育、環境等等、総合的な行政を展開すべき行政単位として存在してきました。合併によって従来のような意志決定がうまくいかなくなるか、あるいは逆に自分たちの意見がもつと広い地域に対して影響力を持つといったようなことがおこるとすれば、市町村合併はある意味、政治的な単位の再編だと言えます。現在の市町村の中には、露骨な利益誘導や、あるいは職員採用の際にはコネばかりといった行政運営がなされている地域も結構あるわけで、そうした意味では政治的な単位が大きくなることで、民主的な自治体行政へと変える効果もあるということが考えら

れます。

しかしその一方で、基礎自治体とはそもそも何なのかといった議論はまだきちんとなされていない。ですから、合併による基礎自治体の再編がどのような意味を持つのかということも、まずはきちんと考えなくてはならないのではないのでしょうか。

・森田 県境を越えた形での合併があるかどうかということですが、日本の場合、川や稜線を県や市町村の境界としているところが非常に多い。例えば大きな川ですと、その川の兩岸は一つの共同地域というか、地域社会をつくっているわけですね。それを分断するような形で県境がつけられているところも何力所もあるようですので、そうした地域は一緒になった方がいいという議論もあろうと思えます。これは制度上、境界変更という形で実行し得る話ですが、現実にはなかなか難しいようです。しかし今後、そうした議論を進めていってもいいのではないかと。少なくとも現在の境界線が引かれた時代と今とは、橋の数も我々の生活のスタイルもかなり変わっているのではないかと気がしております。

●——まずは互いをよく知る努力を

・小野寺 我々の町も、これまでとはだいぶ変わっております。町の持つ行政情報を住民に公開し、さまざまな意志決定の場面において問いかけていく。こうした道路なのに片側は無料、片側は有料となつてしまおうという課題をかかえた時期がありました。これはおかしなところで同時に無料化したわけです。県境というのは、言うなれば藩政の時代につくられたもので、ものすごく古い。江戸時代や、へたするとそれ以前からのものを引きずっている。ところが住民はそんなものも乗り越えて学校へ行き来したり、経済活動やさまざまな交流をしてるわけですね。県職員同士は隣の県の事情をよく知らない。だからいま、県を超えての人事交流をやったり、近隣町村での人事交流をやっている。互いに交流しながら、それぞれの町や村のやっていることや考え方を知り合おうということで、もう四〜五年くらい実績を積み上げています。

こうして、自己完結型ではいられないということを確認した上で思うことは、県が未だに、我々は国の中間行政であるといった意識を持っているように思えることです。だとすると県というものの役割は一体何なのか。一つには、我々市町村には取り組むことのできない広域的な大規模事業への取り組みがあるだろうと思う。もう一つは、地域間の諸課題に対する調整役としての役割です。ただし、これまでと同じ「明治政府時代の国の出先機関」というような意識が県にあるとするならば、今後変えていく必要があるであろう。我々の町では、今度もし県の再編があつたら、おれたちは新しい県をつくらう

たまちづくりにおける住民参加の動きは、ますます進んできています。これからはこうしたことを十分にやれる行政システムを提案し、どんどんつくらなければならぬ。ただ、率直に言うと、先例や慣例、既得権だとかいうものが、組織や住民の中に依然として横たわっている。そうしたものを拭いさるため、次の時代にあるべき基礎的自治体像についての議論を、今後きちつとやつていかなきやならないだろうと思えます。

二つ目には、特定の部門に関しての広域行政の議論はするけれども、近隣自治体がどういう課題を抱え、どのような行政をやつてくるとかということになると、職員同士お互いにほとんど知らないですね。私は、これからの時代において、自己完結型の社会をつくることはできないと考えています。ところが住民は、こっこの町でプールをつくつたんだから、おれの町にもプールが欲しいとなる。果たしてほんとにプールが必要なのか、行政的に考えると非常にむだがあるのではないかと思つても、互いに話し合つて一つの大きなプールをつくらうじゃないかという議論には、残念ながらならない。やつぱり意識の上では職員、住民共々自己完結型なんです。

それから私の町は秋田県の県境に接していますが、県が違つたりやり方も違つたり。鳥海ブルーラインという有料道路があつたんですが、運営上の違いで、山形県と秋田県とでは無料化になるまでの期間が異なつており、一本の

かつて話してあります。新しい生活圏というエリアでね。それだつてあり得る話じゃないかな。いずれにしても、都道府県というもののあり方に対し、みんなで大きく議論していかねばならないのではないかと思いますね。

● 平成の大合併は起こりうるのか

・笠見 最後になみなさんにお尋ねしたいと思いますが、果たして平成の大合併は起こり得るのでしょうか。

・森田 起こるかどうかについては、予測の問題ですからわかりませんが、今までのような形でゆるやかに物事が進むということはまずないと思います。初めはなかなかうまくいかないかもしれませんが、ある段階に来るとかなり数が増えるのではないかと気がしております。政治あるいは財界からの強い圧力によって、都道府県、市町村の仕組みを全部変え、上から線を引いた形で一〇〇〇や三〇〇にするといった合併は決して望ましい形とは言えませんが、現実的に見ると、さまざまな行政課題に対応する単位として今のままがいいかといえはそうではないだろう。そういう意味でいうと、現場からの見直しが進むであろうと思われまます。最も難しいのは、状況が最も深刻な中山間地の小規模町村ですが、地方における中心的な市と周辺部とが一緒になつて単位を大きくするという形での合併は、かなり進むのではないのでしょうか。

て食いとめられるかということそれは難しいし、その場合には、コストも大変かかつてしまふ。その辺について、みんなで知恵を出し合う必要があるかと思ひます。

秋の初めごろに地方へ行ったときには、市町村で認識についての温度差が相当あるように思ひました。合併を検討する必要性について申し上げると、ある地方の小さな自治体では、首長は十分認識されていましたが、青年団の方とお話しすると、合併はやはりよくない、昭和の大合併でえらい目に遭つたから、我々は反対するといわれる。財政が厳しいなら税金を倍払つてもいいからとおつしやる。その自治体の財政規模は約二〇億くらいでしたが、その内税収は三億ですので、たとえ税金を倍払つても問題の解決にはならない。その話を首長がしたときに、みんなで考え込んでしまいました。こうしたことから考えると、我々が実際に置かれている状況を、情報をオープンにして議論する必要があるのではないかと思つております。

・笠見 牛山先生はどうお考えになりますか。

・牛山 森田先生がおつしやられた点について異論はありませんが、私の出身地である諏訪でも、かなり長期にわたる青年会議所の皆さんが合併の運動をしていたがなかなか実らないということがありました。愛知県のある地域の青年会議所でも、皆で頑張っている割には進まない。一方別な地域では行政というか、首長や議員が進め

そう考える理由の一つは、合併をした場合の長期にわたる特典が制度上ずいぶん用意されているということだと思います。これは、かなりの大盤振る舞いと言えらると思ひます。それに対し、アメばかりで答はないのかという意見もあります。やはり財政状況から見ると市町村がだんだん厳しくなるのは間違いないわけで、今までと同じ形でやろうとした場合、相当の改革ないし努力が求められてくる。そのときにあの特典は、相当強いインセンティブになるだろうと思ひます。

加えてこの流れには、危機的財政状況を乗り切るためだけでなく、地方自治体の基礎的な構造を長期にわたつて変えるという狙いもあります。この報告書や自治省から出されたいくつかの文書を注意深く読んでいけばおわかりになると思ひますが、こうした形での合併推進制度は、おそらくこれが最後ではないでしょうか。五年の期限立法ですから、二〇〇五年度以後、また同じようなものができるかという点、私の認識しているところではそれは難しいのではないのでしょうか。そういう意味では、これが最後のチャンスであるという気がします。ですから実際問題として、今まで以上に進んでいくということは予想されまます。

こうした動きが潮流として起こつてくるならば、それぞれの基礎自治体がこの波にうまく乗る工夫をすることが重要です。この波はなかなか大きいですから、抵抗しるところと合併が成立してしまつるところがあつて、ある意味ではこうしたお役所体質が合併を阻んでいるのではないかと感じています。こうした自治体の体質を変えていくことが、地方自治あるいは地方分権にとつて非常に重要なのではないかと。お上体質を変えぬまま首長、議員主導で合併が急激に進むかどうかということに対しては、私自身疑問を感じまます。かえつて住民のインシアティブで合併が成立する制度を構想する方が、合併は進むのではないのでしょうか。

それと、先ほどモータリゼーションの話が出ましたが、例えば今度多摩都市モノレールというのが東京の多摩地域を南北に通りますが、あれでおそらく地域の連携は一変すると思ふんですね。そうした人論的な交通網の発達等によつて、地域のあり方は刻々と変わつていく。あるいはそうした周囲の状況と考えると、一旦合併の姿を決めて進めても、その後どう変わるかという問題が残るのではないかと思ひます。

さらにもう一つ指摘すると、今のような規模の基礎自治体内部の地域が、他のどの自治体と連携するのにかよつて分解していく傾向もなくなはない。そういう事例は結構あちこちで見られると思ひますので、そういった意味では、今の基礎自治体の区域を前提として合併を考えることが、効率的な行政であるいは地方自治体のあり方につながるのかどうかということも問題としてあると思ひ

ます。

最後に、先ほど最低限のユニットという話がありました。が、そもそも広域的な連携も事務内容によって単位が変わるのだと思うんですね。そうすると、今よりもっと狭い単位でもやれる事務もきつとあるわけで、そうしたことを考え合わせると、かなり議論も分かれてくるだろうと思われまふ。ただもちろん、今回の特例拡大や小規模町村への財政的なしめつけによってある程度の数の合併は行われるとは思いますが。

・笠見 では最後に、小野寺町長お願いします。

・小野寺 生活環境や自然環境問題に対しての動きでいえば、一自治体での取り組みでは限界があり、これまでも近隣自治体が連携しながら、課題解決に向けて対応してきています。さらには国の財政だって、今までの右肩上がりというわけにはいかず、将来的にどうなるかわからない。こうした社会状況に合わせて、これまでの行政システムをもっと自分たちの現実に合わせて改善しなければならぬといったとき、合併はある程度進むだろうし、課題によっては進めなければならぬだろうと私は思っています。

ただどうも気になるのは、そうした問題解決のためよりも、やや政治的な面が先行しているように見えることです。合併だ合併だって、大きく合唱してアメもばらまかれています。このアメだつていつまでもつか。も

ともと財政がもたないという前提で始まったアメですから、そのアメがなくなつたときに、一体何だつたのかと思ふ合併ではいかがなものか。大合唱の中で行われること自体、少々やみくもな感じがします。行政のシステムのあり方を含めて、もう少し冷静な議論が必要ではないかと思ひます。

どうも最近では合理化、効率化がメリットとして話される傾向にあります。合併するしないにかかわらず、合理化できるものはあるはずだと思います。合併したから職員の数が少なくて済むとか、事務量が減つたということではなく、それは合併とはまた別の次元の話ではないのかなど。だから、自分たちの中でやれるものについては、ほとんど取り組みながら、その延長線上に合併が浮かび上がってきたらやればいいし、やはり無理だということになれば、また新たなシステムを構築する必要があるだろうと思ひます。

・森田 地方に行くと、合併は地方行革における人減らしだと言われます。しかし今後は、社会福祉や環境分野に関する専門職員を、広い範囲の行政単位で雇ふ必要性が必ず出てくる。そうした際に新たな対応ができるということが、合併をするメリットとして一つ考えられるのではないのでしょうか。

・笠見 本日は、示唆に富むお話をありがとうございました。
(於・自治労本部会議室)