

地方自治の再編とその行方

千葉大学法経学部教授 大森 彌

お招きいただき、ありがとうございます。第 27 次の地方制度調査会の答申が出ましたから、今日はそれをどう読むかについて、お話ししたいと思います。

答申に記述されている「地方自治の再編」は、単に市町村合併のことだけをいうのではありません。最近、道州制のような都道府県の再編問題も話題になっており、また区域を拡大したあとの基礎自治体において、住民自治をどのように強化するかという議論も行われ始めています。それとともに今後、法の整備も進むはずですから、答申に示される「地方自治の再編」とは、広い意味を持つものと考えていいでしょう。

従来型のものでいえば、市町村の広域連合も再編のひとつです。市町村という自治体の枠組みを変えずに、市町村を超えるような行政ニーズに合わせていくこの手法を、もう少し法的に整備することも、「地方自治の再編」に含まれていると私自身は理解しています。

しかし、何といても、市町村合併によって市町村の枠組みそのものを変えてしまう「地方自治制度の改変」こそが、最も今日的な意味での重大問題ですから、本日は主として、それに焦点を当てて、お話ししたいと思います。

現在、私は、政府の委員を務めていませんから、自由に発言ができます。ですから、地方制度調査会の答申をどう読むかについて、私なりの見方でお話ししたいと思います。もちろん、基本的な認識については、できるだけ勝手な解釈をしないで、お話しするつもりです。

この種の政治文書は、普通の国民が読んでも、なかなか理解できません。一体、この文章は何を意味しているのか、ほとんど分からないところもあります。市町村の職員で仮に、この答申を全部解説できるという職員がいれば、それは相当なものです。私はほとんどの人が、そんなことはできないのではないかと疑っています。

私も全部はできません。答申は、さまざまな関係当事者の合意を図るため、広い意味での政治過程の決着として、でき上がっています。ですから、一貫していないところもあるし、非常にあいまいになっている部分もあります。

地方制度調査会では、ある時期から、2,500 ある町村を全部なくして、これを市に再編すべきだという議論が台頭しました。私は、それは少しやりすぎではないか、という立場をとっています。しかし、大きくは、その方向に向かっています。悲観的な見通しをいえば、やはり全体としては、町村はなくされる方向に向かって歩んでいると私は思います。

町村がなくなったからといって、地域がなくなるわけではありませんし、そこにおける人々の営みがなくなるわけでもありません。「自治体の形態などはどうでもいい」「それほ

ど住民は自治体に一体感などあるわけではない」と考える人もいます。自治体の枠組みを変えられたからといって、自分たちの生活ができなくなるわけではないから、自治体を大きくして、効率良く、職員もきちんと働くようになるなら、町村がなくなってもいいではないかという意見も当然あるでしょう。

私も、もう少し自治の現場を、自分たちの力で担うような体制を作ってもらいたいと思うときがあります。それに、市町村長のあり方、市町村議会の議員のあり方、そして職員のあり方についても、ときには疑問に感じることがあります。

ご承知のとおり、日本の国土は、ほとんどが山です。いわゆる農山漁村地域が面積的にいえば圧倒的な部分を占めています。そういうところで成り立ってゆく自治の仕組みは、どうあればいいのか。そうしたことが、あまりにもないがしろにされたまま、ただ単に器を大きくしようという動きが強まったことについて、危機感を感じています。

農山漁村が衰退して滅んでいくような道筋は、我が国にとって、決して望ましいものではありません。なるほど人々は都市に集中して、さまざまなものを享受しているかもしれませんが、しかし、もともと都市は、自立などできるところではない。農山漁村がなくなれば、都市は滅びてしまうと思います。ですから、都市を維持していくためにも、農山漁村に関する仕組みや政策についてきちんと考え、国と都道府県、市町村を通じた、新しい政策や制度が必要となります。

最終答申は内容的には、中間答申でほぼ決まっていたのですが、最終答申では、いくつか残った争点に決着をつけたほか、道州制についての基本的な論点を打ち出しました。それでもまだ、いくつか火種が残っていますから、それらの点についてお話ししたいと思います。

それでは、答申の内容に入る前に、これこそが現在の市町村合併を推進している最も強い力だと思っていることについて、若干触れてみたいと思います。

さきごろ行われた衆議院選挙は、政権選択の選挙と言われ、いままで政権をとっていた自由民主党も公明党も、マニフェスト的なものを出して戦いました。その結果として自民・公明の連立政権が誕生したわけですから、そこで約束していることが大事になります。

現在は、保守新党がなくなってしまいましたから、政権党として残っているのは、自民党と公明党ということになります。

キャスティングボードは、公明党が握っています。はっきり言えば、公明党が自民党から離れて民主党につけば政権交代が行われます。2 大政党で政権の交代が行われるとは私には思えません。行方は公明党の帰趨にかかっていると思います。公明党が自民党から離れれば、自民党は衰退していくと私は見ています。もちろん、そう見てはいない政治評論家もいますが。

いずれにしても、今、決め手になっているのは公明党です。公明党は 1999 年に連立政権に参加することを臨時党大会で決め、それ以来、政権に参加しています。現在、その 2 党

で政権を維持していますから、その 2 党が、国民にどういう約束をしているかということが、はなはだ重要です。とくに、市町村の存亡にかかわることを約束しているわけですから、それなりに重みがあると解釈せざるを得ません。

皆様もご存知のことと思いますが、自由民主党も公明党も現在、3,200ある市町村を1,000にするという公約を掲げています。それをいつまでに行うのかは明示されていませんが、合併特例法の期限が来る平成17年3月を過ぎ、その後、新法ができるまでに実現するつもりかもしれないと考えると、その数値は本当に大変です。

合併特例法の期間内に市町村の数を1,000にするなどというのは、断言してもいいですが、まず無理でしょう。現在、報道機関で最も強気の数字を出しているところで、1,700台。総務省筋は2,000を切るかどうかを見守っているという段階です。しかし、公党が公約に掲げているのですから、1,000にならないからといって、終わりになることはないと思います。

一体、市町村の数を1,000にするという数字に根拠はあるのでしょうか。私から見ると、何もありません。しかし、政治の中枢の皆さん方が、公約で1,000を掲げてしまったら、あとは理屈があろうがなかろうが、これは進むのです。そういう意思を政党が持ちましたから。政党政治の本質は、意思です。この意思を緩和するか捨てない限り、町村合併は進みます。今日、さまざまな理由で合併を促されている市町村は、この時期を過ぎても、再び合併に追いたてられることになります。

1,000という数値の出所はどこだろうかと今回、調べてみました。すると、相当乱暴なのですが、ありました。それは小淵総理の時でした。

小淵総理は日本経済の再生を強く意識し、総理の諮問機関である経済再生戦略会議を誕生させました。その答申を受けて、国策を展開しようと考えたわけです。

その経済再生戦略会議の答申の文書の中に、1,000という数がありました。たぶん、それが最初だと思います。ほかに論者がいたかもしれませんが、政府筋でそういう数字を出したのは、それが最初だと思います。その時、戦略会議がどう考えたのかを調べたら、次のようになっていました。

現在、市の数はおよそ670あります。その中で、地方自治法上の人口要件の5万人を見たしていない市が230ほどあります。それらの市を引くと450ほどになります。5万人に満たない230の市は規模が小さすぎるから合併で統合し、450の市にまとめようというわけです。この当時は、相当数の市が、合併の対象になっていました。

さて、トータル1,000ですから、残りは550です。全国の都道府県の内部には郡があり、それがうまいことに約550あります。そこで、550ある郡の中の市町村を全部、ひとつの市に変えてしまう。そうすると550市になります。それで、最大限で1,000になります。それが恐らく、政府の公文書で出てきている唯一の議論です。恐らくこれが政権与党の数字になり、閣議決定されたのではないかと思います。そのことにどれだけ意味があるのかわかりませんが、政治中枢が決めているのですから、これに異議を唱えたところで、どう

なるものでもありません。

政治論にあまり触れませんが、その認識なしに市町村合併のことを説明できないと思っていますから、あえて言わせていただきます。

自由民主党はバランス感覚のある政党で、国民各層と各地域に目配りをして、さまざまな人たちのニーズを満たすことで政権を維持してきました。とくに、農山漁村に基盤を置きながら、そこで議員を輩出して全体として政権を維持してきました。ところがご存知のとおり、自由民主党はある時期から都市部で負け始めます。今回の総選挙でも明白です。議席は獲得していますが、都市部ではほとんど惨敗に近い状況です。

2 大政党制を目指すなら、小選挙区で勝たなければいけません。今回、自由民主党は、小選挙区で 192 議席から 168 議席に減っています。民主党は 76 議席から 105 議席に増えました。民主党の方が躍進しています。しかし、この数字は、地域によって大きく偏っています。

国勢調査では、市町村ごとに、どの程度人口が集中しているかを調べ、市区町村を類型しています。人口集中度は主として都市化を測る重要な尺度でもあるので、これを使って 300 の選挙区を区分けします。

大きく都市部と農山部に区分けして、その中間のところを中間部と考えます。その中で自民党と民主党の議席の増減を算出すると、細かいことは省略しますが、都市部で自民党は 39 議席から 31 議席に減っています。減少率は 20%。民主党は 45 議席から 60 議席に増え、30%以上伸びました。

都市部ではもう、自民党は民主党に勝てないのです。それでは、中間部においてはどうか。ここはまだ、自民党が議席数で多いのですが、ここでも 69 議席から 58 議席に減らしています。減少率 18.5%です。民主党は 21 議席から 35 議席に増やしましたから、相当の伸びです。

ポイントはどこにあるのか。農山部です。農山部では自民党はやはり強くて、84 議席から 79 議席に減らしましたが、減少率は、わずか 6%です。これに対し、民主党は 10 議席で、改選前と全く変わっていません。ですから自民党は、依然として農山部で強くて、ここを失えば、ますます自民党は議席を減らすはずです。素人から見てもそう思います。

問題はどこにあるのか。農山部に区分けされた選挙区の市町村を調べていくと、圧倒的に農山漁村の町村部なのです。ここで自民党は強いのです。青森県などは代表的です。

青森県のすべての小選挙区で自民党の候補者が当選しています。その自民党が、町村部をなくすと言っています。これを悲劇と見るのか、喜劇と見るのか。私は悲劇だと思います。

政権党でもある公明党は、農山村部にほとんど感心がないと私は見えています。それは、支持母体である創価学会の皆さんが圧倒的に都市部に集中しているからです。もちろん公明党は創価学会だけでなく、広く一般の支持を集めていますが、基本的には都市型政党で

すから、その政党が政権に加わっているということは、自民党と公明党がさまざまな政策について論議すれば、どちらかといえば都市政策の方へ比重が移るというのは、ある程度やむを得ないのではないのでしょうか。

そうはいつでも、別に自民党が農山村部を見放したわけではありませんから、さほど危機感を感じることはありません。それでも、そういう政党が、思い切って、1,000まで市町村の数を減らすと考えているということは、間違いのない事実です。

ちなみに、現在、670の市がありますが、人口5万人を切っている市が町村になることはありません。市の数が減るということは、ほぼありません。逆に、若干増えると思います。仮に、1,000まで減らすと、どういう事態になるのか。市の数が、600~700くらいになるということです。2,500ある町村の相当数が解消されることなしに、達成できるとは思えません。

たとえ、2,000になっても、1,000ぐらいの町村がなくなっていくことになります。それが、今、進もうとしているのです。そうした政権政党のもとで調査会が出した答申ですから、当然、その意向が反映されるのは、ある意味で当たり前のことです。

しかし、自由民主党の意向だけを受けて、この答申がまとめられているわけでもありません。答申の中には、日本の新しい自治の息吹を作り出そうという意欲も感じられます。

その中には、「基礎自治体のあり方」という文章が出来てきます。従来、地方自治法では、基礎的地方公共団体と「的」を入れていましたが、答申ではすべて「的」を取っています。私も、その方がいいと思っていますから、以下、すべて「的」を取ってお話しします。

まず、「基礎自治体」というものを、どのように構想しているかです。そこに、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」とあります。

どういういきさつで、こういう表現になったのか。それは、皆様ご存知の「西尾私案」を繰り返し直した結果といえます。

西尾私案では、少なくとも市並みの人口があり、専門職員もいて、さらに、国土の大半が、その市並みの規模の基礎自治体の住民になることを基本としました。そのために、一定の規模に満たない町村を強制的に周辺の自治体に編入してしまい、日本のすべての地域を、必ずどこかの一定規模以上の基礎自治体の一部にしてしまおうと考えました。

西尾私案は、徹底した基礎自治体論です。いろいろ批判される方もありますが、これほど徹底した基礎自治体論は、戦後、恐らく初めて登場したものではないでしょうか。ところが、いろいろな批判を受けて議論が巻き起こり、その結果、中間答申では、大幅に修正されました。

まず、「市並み」という表現が、全部なくなりました。2番目に、「人未滿」という

言い方もなくなり、「強制編入」もなくなりました。そして、「国土の大半」という言葉が地域のことを表してしまうということで、「国民の大半」という表現に変わりました。そしてさらに、最終答申では、「大半」という言葉もなくなりました。従って今回は、相当程度、ゆるやかな表現に変わっています。

一方、今後の基礎自治体の体制について、強く言われているのは、「職員集団のあり方」です。

現在の一定規模の町村の職員集団は、相当に手薄で、たとえば、「町村の職員1人で、県庁の数課を相手にするような仕事しかやっていない」「一定規模以上の市役所が、どのように職員を配置して仕事をしているのか、町村の住民は知らないでいる」「もう少し、職員集団を整えるべきではないか」など、答申の文章を読むと、現在の町村は、基礎的な自治体とは言えないという含みになっています。

これは相当強いメッセージになっています。ただし、規模を整えば、職員集団が必ず自治能力を増すかということ、そんなことは言えません。規模と自治能力はイコールではないという反論も成り立ちます。しかし、ともかく、ここでは、そういう職員集団のイメージで自治体の今後を描いています。

今後、基礎的な自治体に、どのような役割が求められるのか、ここは重要なところです。

答申には、「少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。その結果、国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようにすることが望ましい」とあります。

以前は、「国民の大半が基礎自治体の住民となり」となっていますが、「国民の大半が」という言葉がなくなっています。従って、定義はどんどん緩やかになり、穏当になり、徹底性は失われています。そういうことで、合意を成り立たせました。これが政治文章として今回、まとまったものです。

さらに、その後の部分が、相当重要なものになったと私は思っています。今回は、見出しを1つにして、「住民自治の充実」として全面的に打ち出しています。そして、この住民自治の充実論の中に、地域自主組織の制度化を盛り込んでいます。ここが大事な論拠になっている部分です。

私たちが地方分権推進委員会を6年務めたとき、団体自治を強めるということの主たる任務として仕事を行いました。団体自治とは何か。国と都道府県と市町村の関係において団体としての市町村が所管していく仕事の裁量権を、できるだけ増やすということです。これが増えないと、住民自治をいくら言っても空回りします。

それで我々は、まず、団体自治を強めようと思いました。そのためには、国から都道府県、市町村につながっている集権的な行政の流れを、どこかで改革しなければなりません。

それが、475本の分権一括法として結実し、2000年の4月以降、実施されています。

それ以降、都道府県と市町村の現場では、一切、国の事務をやらなくなりました。非常に大きな転換が起こったのです。しかし、時間的なゆとりがなかったこともあり、住民自治を強めるための施策を、ほとんど行うことができませんでした。住民自治を強めるということ、あれこれ国の機関が言うのは僭越ではないか。それこそ現場が考えてしかるべきではものではないか。我々が遠慮がちだったこともあって、住民自治の制度というものを、どうやって充実させるか、あまり検討されなかったのです。

今回の答申は、これを正面から議論しています。分権委員会で積み残された課題のひとつを、地方分権制度調査会が行ったということになりました。

将来は、基礎自治体の内部に、地域自治組織をつくることができるようになります。その論拠が2つあります。

1つは、住民自治を強めること。市町村レベルでは、市町村長、市町村議会が代表機関になっています。住民自治とは、この代表機関が物事を決めるときに、住民の自己決定権を拡充することです。

広く言えば、情報共有や住民参画などを行うことが、住民自治の充実になっていくと思います。そのために、地域自治組織の設置を可能にするようにします。

もうひとつ。これは最近の社会の変化を反映している文章が入っています。恐らく、この種の政府の公文書で初めて登場した時代認識であるといっても過言ではないでしょう。次のように書いています。

「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」。

簡単にいえば、基礎自治体は今後、住民自治を拡充しながら、新しい公共空間を民間と協働してつくり上げてゆかなければならない、ということです。

私は、このことについては賛成しています。基礎自治体内部の住民自治を豊かなものにしていくというのは、昭和の大合併のときには全くなかった発想です。もっと早くからこれを言えば良かったのに、というのが私の感想です。

そのことについて詳しくはこれから述べますが、その前に、今後の合併を考える際に避けては通れない重要な点も答申で触れられていますから、それについて議論をしていきたいと思います。

「市町村をめぐる状況」について、いくつかの論点があります。「市町村の役割の変化」と「市町村を取り巻く厳しい財政事情」については従来言われていることですから、さしたることはありませんが、含みのある文章があります。内容は次の通りです。

「こうした観点から、市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等につい

でも見直しを図ることが避けられない状況にある」

何とも広い言い方になっていますが、もともと中間報告の原案の段階では、厳しい文章になっていて、これが総会で修正されました。イメージとしては、小規模の市町村を対象にして、従来の財政措置、端的に言えば、段階補正について縮小を図るということです。

しかし、小規模の市町村だけを狙い撃ちにする文章にすると、総会でまとまらないので、全体として含みを持たせるような形で収めています。その意図はどこにあるのか。

現在、平成 14 年、15 年、16 年に向けて、人口 10 万人以下の市町村に対する段階補正の縮小が行われています。小さい町村は相当影響を受けています。しかし、今までの段階補正の縮小は、いわばバブル期に拡大したものを、適正化しようとするものと説明されてきました。問題は、そのあとで、17 年、18 年以降がどうなるのか、ということです。

最近はその問題を、財政論と絡めて行う複雑な議論になっていますが、一言だけ私の見方をお話しします。

もし、現在の市町村に義務付けている仕事および仕事を行う行政の体制をこのままにしながら、国、都道府県から市町村に渡ってくる移転財源が減らされ続けるなら、どういう事態になるのか。

仮に、税源移譲が今後行われたとしても、恐らく全国的なレベルでいえば、市町村は税源移譲で行われた自主財源を、義務付けられている仕事以外にはほとんど使えません。あるいは義務付けられた仕事しかできなくなる。あるいは、義務付けられた仕事さえもできなくなる事態に陥ります。はなはだ国の対応としては無責任です。

もし国が、国、都道府県から市町村に渡る移転財源を減らすならば、少なくとも現在、個別法によって義務付けている市町村の仕事についても見直すべきです。

これは、地方交付税の基準財政需要額の内容について再点検を行うことになり、「ナショナルミニマムとは何か」を考える議論になります。個別法はすべて各省庁が所管していますから、それを行うことは、個別法についての見直し作業を行うことになります。

財務省がもし、地方交付税の財源補障機能を廃止するならば、あの人たちが汗を流して各省庁を説得すべきです。もしこのまま小規模町村の交付税等、たとえば、国庫補助負担金にあたるものが切り込まれ、交付税総額が切り込まれたら、そして、それに見合うような税源移譲がなかったら、どういう事態に追い込まれるのかということを考えるべきです。たぶん違法状態になるのではないのでしょうか。

全国町村会の大会でまとめた文書には、そうしたことをきちんとやってもらいたいと書いてあります。そして、いくつかの市町村の皆さん方は、国が、これから述べるような合併新法が定める都道府県によるあっせんや勧告などの方法ではなくて、財政制裁的に合併を推進するのではないかと強く疑っています。そして私は、それが正しい認識であると思います。そういう時代が到来し始めているということが、先の文章に書かれています。

実は、私から見て、それ以上に深刻な事態が、その次の文章に書いてあります。

少子高齢化の進行に伴い、一定規模の自治体が、もはや自治体として存立できなくなるような深刻な事態に追い込まれるかもしれません。いままで数字が出てくることはなかったのですが、中間報告から、初めて人口 5,000 人未満という数値が打ち出されました。これが何を意味するのかについて、簡単にお話しします。

なぜ 1 万人ではなく、5,000 人未満なのか。現在、5,000 人未満の町村の数は、約 700 あります。正確には今年で 707 となっています。

昭和 28 年から 31 年にかけて、昭和の大合併がありました。それが落ち着いた 35 年の数字を見ると、人口 5,000 人未満の町村の数は、当時わずか 343 しかありませんでした。それが最近では、かなり増えています。全体の市町村の数は減っているのですが、5,000 人未満の市町村の数は増えているのです。人口減少は続いていますから、2030 年にはもっと増えて 1,200 ぐらいになると言われています。

どうして 5,000 人未満の町村が取り上げられているのかというと、第 1 番目に、5,000 人未満の町村は、財政上相当割高になっていることが挙げられます。

たとえば、人口 3 万人から 4 万人程度の自治体を見ると、一般会計で 1 年間で住民 1 人あたり、平均およそ 35 万円から 40 万円かかっています。それに対して 5,000 人未満の自治体では、軒並み 100 万円を超えており、平均で 104 万円ぐらいになります。

我が国で一番財政効率が悪いのは、恐らく東京の青ヶ島だと思います。人口 187 人で、1 人あたり 850 万円かかります。なぜ、そうなっているのか。どこに暮らしていても日本国民であるならば、最低限の生活水準を維持できるように、きちんと保障されるという制度があるからです。

私は悪気があって言っているのではありません。そういう数値が総務省から出て、その数値をもとに自民党が検討しているということをご紹介します。

どこの自治体にも公選の首長や議員がいます。その方々は地方公務員の特別職ですから、手当ては報酬になっています。給与ではありません。とはいっても議員は、報酬を月々もらっているし、ボーナスもあるし、議員年金もありますから、住民から見れば給与みたいなものですが、実は 5,000 人未満の町村では、個人住民税で特別職の報酬をまかなうことはできないのです。特別職の報酬も交付税措置になっています。

私は少なくとも、公選の特別職は交付税措置からははずすべきだと思います。自分たちが選んでいる人たちの報酬をどうするかについては、やはり住民が決めるべきではないでしょうか。

たとえば、議員については、どういう活動を何人でやって、どのくらいの報酬を支払うか、住民が決めてしかるべきではないかと思います。日本の議会は、正面からこうしたことを決めたことはありません。それで突然、こんな数値が出てくると、5,000 人未満の町村はますます厳しくなると思います。

そうした町村は、今後どうなるのか。答申には、次のように書いています。

「地方自治法第 1 条の 2 第 1 項に規定する住民福祉の増進を図るという基本的役割を担

うことが困難となることを想定せざるを得ない。」

これは、放置すればやがて駄目になるから、何とか手立てを講じようということです。

こうした問題が想起される町村は、それに対し、どういう制度と政策を打ち出すことができるのかを言わなければなりません。たとえ、国が言う通りだという状況認識があっても、その対策が、すべての町村をなくすだけでいいのか、という点について、自分たちで考えなければならないのです。

次に農山漁村についてです。全国町村会が相当言いましたから、さすがに調査会も農山漁村のことが気になりました。現在の市町村合併をどのように位置づけるかという議論の中に、農山漁村のことが触れられるようになったのは、ちょっとした前進だと思っています。

21世紀の日本に、なぜ農山漁村が大切なのか。次のように書かれています。

「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等の機能を維持するため、自治体経営の単位を再編成し、都市と農山漁村が共生する新しい基礎自治体を形成する動きともとらえることができる」

「都市と農山漁村の共生」のほかに、もうひとつ「対流」が加わって、「都市と農山漁村の共生と対流」という言葉があります。余談になりますが、小泉首相が最初に骨太の方針を決定したとき、将来の農山漁村の展望を開くような文章は、その中のどこにもありませんでした。なぜかという、あの方針を作り上げた人たちは、ほとんどが都市派だからです。

それで、何とかして入れられないかと思い、若干動きましたが、我々の力ではどうにもなりません。しかし、このことに気がついた農林水産大臣がいました。武部さんでした。あの人の意向でやっと骨太の方針の第1弾の中に、この「都市と農山漁村の共生と対流」という言葉が入りました。これは思想です。これ以外に、日本の国土をどうするのかという根拠付けはないと思っています。

都市の価値観と都市の生活の尺度で全国を測ってはならない。都市には都市の暮らし方があっていい。そこではさまざまな価値が生み出され、いきいきとした活動があっていい。でも農山漁村には農山漁村の生き方と価値観がある。それを双方が認め合い、補い合って、初めて、我が国の将来を展望できる。そのことを武部さんが言ってくれた。

私は東京生まれの東京育ちです。大都市に暮らしていると、自分たちの暮らしが、農山漁村に支えられているということを忘れてしまう。そうした驕りから、都市の発想でものごとを考えてしまいがちです。ですから、少なくとも、国の機関が出している答申で、その点に触れたのは、いいことであると思います。

最後に、2つの点を述べて、全体を締め括りたいと思います。

1つは、今後どうするか。もう1つは、地域自治組織という地域のあり方について、重

要なヒントがあるので、それについてご紹介したいと思います。

まず今後どうするか。17年の3月末で現在の合併特例法が失効します。延長はいたしません。延長がないということは、現在の特例法の財政支援はなくなるということです。そうすると改めて新法をつくるということになります。

そこで、合併新法は今後、どうなるのか。財政支援をやらない場合は、どんなことが起きるのか。端的にいうと、合併特例債の発行は認めず、補助金の支給も行わない、ということになります。

それからもうひとつ、地方交付税の算定が10年プラス5年になっていますが、これも変えることになります。すると、合併新法で一定期間、市町村合併を推進するということになっていますが、「一定期間」とは一体、どのくらいの期間のことをいうのでしょうか。

これは直ちに解釈が可能です。合併新法では財政支援をやらないわけですから、1999年に行われた特例法の大改正以前の状態に戻ることになります。つまり、1995年以前まで戻る。そうすると、地方交付税の算定期間が5年になりますから、「一定期間」も5年になるということです。これは、合併の阻害要因を取り除く程度の支援に留めるという意味です。従って、普通に考えて、10年やることはない。5年を前提にして合併新法を立ち上げ、5年間、市町村合併を促すということになるものと理解しています。

次はどうするか。現在の特例法は、総務省の担当者の言葉をもってすると、究極の財政支援法なのだそうです。国も地方も火だるまのような財政事情の時に、バブル時代のようなようにお金を配るのです。私はこれ自体が、モラルハザードだと思います。しかし、とくに政治家の皆さんが、そうしなければならないと思い込んでいます。

町村に合併を促すときに、器を大きくして新しい自治体を作ってください、夢を描いてくださいなんて、言葉だけで伝えても市町村が動くわけがない。だから金を配れと言うのです。しかし、合併特例債をこれから作っても、もう認められません。これ以上続かないのです。特例債なんて交付税を先食いしているようなものですから。一応、滑り込んだら保障するとは言われていますが、とにかく今後、これはやりません。

これができなかつたら、手法はあと2つしかありません。1つは財政支援をやらないで、財政をカットすること。でもこれは露骨にはできない。そうすると残っているのは1つしかありません。行政手法です。行政手法とは何かというと、市町村合併を決定する権限は都道府県にありますから、都道府県知事を乗り出させるということです。その手順については、今回の答申に書かれていますが、そのうち、一応決着がついたものの、火種が残っている部分について説明しましょう。

合併新法では、都道府県知事が審議会を作って、合併の構想を練っていただくことになりますが、その構想に合わせて、個別に合併の立ち上げについて勧告を行ったり、あっせんしたりできるようになります。従来以上に、都道府県および都道府県知事が合併に関与することを強めることになります。

現在、都道府県別に市町村合併の進捗状況を見ると、実にばらついています。たとえば岩手県は、全国でワースト 3 になっています。東京は無風状態。北海道が 8 位ぐらいに入っています。一番進んでいるのは岐阜県です。恐らく 97%程度になっているのではないでしょう。

合併法定協議会に参加している市町村の比率を統計にとり、それを 47 都道府県別に比べると、ほとんど 100%に近いところから 0%まで、実にバラついています。これはちょっとひどい。もうちょっとこれをならして、しかも 1,000 を目標にしなければなりませんから、都道府県に努力していただくことになります。

都道府県の側にも意見があって、せっかく分権改革を行って都道府県と市町村が対等・協力関係になったにもかかわらず、あっせんや勧告のために再び都道府県が乗り出せば、また上位者のような立場になってしまうと嫌がる向きもあります。それでも今後は、とにかく、この方法でやってもらいますということでしょう。

ただし、やってもらう時に、もう少し調整権を持たせないと動かないのではないかと、ということで、いくつかの方法を考えています。たとえば、小さい市町村が合併したい、自分たちが自治体でなくてもいい、しかし、お隣の市と合併するならば、自分たちの地域に一定の自治権が欲しい、地域自治組織になりたいと言ってきた場合には、知事がそういう合併を勧告しようじゃないか、ということが書かれています。

合併にはさまざまケースがあります。市が頑なに合併を拒否したり、市と合併すると周辺部が寂れるから、若干のまとまりを尊重してもらえませんか町村側が言っても、市が袖にするというケースもあります。

町村同士が合併して、6 つも 8 つもまとまると、どうしても周辺が寂れてしまいます。それを避けるために町村が、地域自治組織を作ろうとした場合には、知事がそれを認めて勧告したり、あっせんしたりできるようにします。

また、言っても動かない場合のことを考えて、都道府県に、さらに強い権限を与えたいという意味も答申には見て取れます。たとえば、勧告してもなかなか現場が動かない場合、知事は関係市町村長に、法定協議会の設置を付議してもらいます。あるいは議会が動かなかった場合は、住民投票を行ってもらいます。そのように、勧告をした効果が出るような手続き過程を入れたいと言っています。これは一応、新法までに検討するという事になっています。

もうひとつあります。市町村が市と合併したいと考え、知事がそれを認めたものの、相手が嫌がっている場合には、知事が都道府県議会の議決を経て、知事的意思決定で合併を決定できるという仕組みが原案にありました。これはさすがに、見送りのような意味合いで検討の項目に入っています。これは、都道府県の知事の側が了解しないと、合併特例法にはとても書けません。いずれにしても、そのくらい強く、都道府県に合併に乗り出してもらいたいと考えているのです。

最終答申には、おおむね人口 1 万人未満を目安として、小規模町村の合併を推進するという項目が入りました。これは、自由民主党の意向を強く受けた案になっています。

自由民主党の案には、今後、一定の期間、さらに合併を推進する場合、当面、基礎的な自治体の最低人口規模を 1 万以上にするものとする、とありました。これは非常に明確な案でした。今後、改めて合併を推進する場合には、1 万人以上でなければ基礎自治体とはいえないから、それ以外は全部合併してしまうということです。

ただし答申では、自民党案のような明確な文章で収めることはできず、はなはだ日本語として分かりにくい「おおむね人口 1 万人未満を目安とする」となりました。

皆さん、「おおむね 1 万人未満」とはどのくらいなのか分かりますか。それを目安にするのです。仮に、この文章で、1 万 500 人は対象になるのでしょうか。私のところに、そんな問い合わせがありました。1 万人未満ではないですが、「おおむね 1 万人未満を目安とする」なら、1 万人をちょっと超えたくらいのところは対象になるのでしょうかということです。さあ、どうでしょう、この日本語の解釈は難しいですね、と私は答えました。

私の日本語の感覚でいうと、「おおむね人口 1 万人を目安とする」なら上下が入るから分かりやすいのですが、「おおむね人口 1 万人未満を目安とする」となると迷います。知事の意向にもよりますが、1 万人を少し超えたくらいなら対象にするとか、四捨五入をするとか、判断が分かれるでしょう。

ただし、今回の特例法で合併した結果として 1 万人に満たない場合は対象外です。それをやったら血も涙もないですからね。その他、1 島 1 村のようなところは、人口 1 万人未満でも無理ですから、恐らく対象外になります。そのほか、いくつかの例外的なケースを除き、合併を進めることになるでしょう。

それでも合併が進まない場合を考えて、もうひとつの切り札を用意しています。それが地域自治組織の制度化です。具体的にいうと、寂れる町村については名前を残してもいいとか、一定の地域には自治権を与えるなどということです。そういうものを制度として行えるようにするから、どんどん合併してくださいということです。

今回の答申では、それがさらに充実した内容になっています。たとえば、地域自治組織は 2 通りになっていて、1 つが法人格を持たない行政区のタイプと、もう 1 つが法人格を持つ特別地方公共団体になっています。そして、一般制度としては、行政区的なタイプを仕込みました。特別地方公共団体としての地域自治組織は、合併を進める際の一定期間に限り認めると修正されました。これは中間報告からの修正です。

法人格を持つのと持たないのでは、どこが違うのか。法人格を持つと、権利義務の主体になれますから、契約の主体になることができます。一方、行政区的なタイプは、地域自治組織を作っても、独自に契約の主体になることはできません。それはあくまで、新しい自治体の内部団体です。

しかし、一定の地域に一定の自治権を付与しますから、そこで例えば、事務事業を行う

ときに、いろいろな決定を行うことは事実上、可能です。これを条例でどう書くかということは、各自治体の意向によって決まってくる。地域自治区を作るか作らないか、作るとしたらどういう名称にするのか、どの程度の規模にするのか、どういう仕事にするのか、どう職員を配置するか、お金をどうするか、などは自治体で決めることになりますから、法律には最低限のことだけ書くということになります。そのように今回は提言が行われており、この方向で法的整備が行われます。

この制度が持っている意味は、都市部にあると見ています。都市の住民自治は、かなり脆弱です。しかし、この法律によって、特に一定規模以上の都市自治体の内部に、新しい住民自治組織をつくるのが可能になり、地域の自治をふくよかで強いものに変えていくチャンスが生まれます。これをどう使うかで、状況は大きく変わるでしょう。

もうひとつ。地域自治組織は、2つのことによって根拠づけられています。単なる住民自治だけではなくて、住民自らが、さまざまな活動、仕事を担っていく。そういう協働の拠点にするということです。これを応用すると、何ができるかを考えてみました。そうすると、NPOの登場が農山漁村で可能になるのです。

今のところ、農山漁村でNPOは登場しないと言われていています。しかし、そんなことはありません。すでに、いくつかの地域では、住民が全員でNPOを立ち上げて、そこで地域づくりを担うという活動を行い始めています。

一定の地域の住民全員がメンバーになり、NPOを作ってしまう。そのNPOが地域自治組織になればいいのです。答申に書かれた「地域自治組織の導入」は、地域型のNPOを農山村部で作り出すという可能性を開こうとしていると読めます。まだ、これに気がついている人は、ほんの少数だと思います。

私が農山村に行くと、NPOという形態は都市だと思い込んでいる人がいます。でも、NPOは法人格を持ち、権利と義務の主体ですから、契約の当事者になれます。契約ができれば、委託事業ができる。そうすれば、NPOである地域自治組織が、一定の地域の仕事を、新しい市から全面的に受けることができる。こういう新しい制度が登場してきたときこそ、我々はそれを自分達に引き寄せて、使い勝手の良いように変えて使えばいいのです。そのように積極的に考えれば、自らの手で地域自治の新しい一歩を作り出していくこともできるでしょう。

今回の答申は、憂鬱な側面もありますが、今までとは異なる可能性を生み出すような内容でもあると思います。私たちが、ここから何を学ぶかということが、これからは最も重要です。批判的な立場と積極的な立場を織り交ぜてお話ししたため、少し歯切れが悪かったかもしれませんが、できるだけ積極的にものを考えた方がいいというのが私の考えです。

最後に、これから合併を行おうとされている方に、一言だけアドバイスさせていただきます。それは「合併についての旧来の考え方から脱却してもらいたい」ということです。

合併は、一体化を図ることだと答申には書いてあります。一体化を図るということを、日本のことわざでいうと、「小異を捨てて大同につく」となり、完全統合型になります。そういう地域があってもいいと思います。しかし、それしかないと考えるのは硬直した発想です。

私は、「小異を残しながら大同につく」分権分散型の合併はありうるし、現に行われ始めていると考えています。この方向へ向かって、いい自治体を作り出すという試みが一步でも進めば、とても素晴らしいことだと思います。仮に合併に踏み切って、従来のように、図体を大きくするだけの自治体を作っても、何の味もありません。今後は、分権分散型の構想を視野に入れて合併を検討し、いい自治体を1つでもつくっていただきたいというのが、私の個人的な希望です。

時間になりましたので、終わらせていただきたいと思います。ありがとうございました。