

基礎自治体のあり方等について

第29次地方制度調査会委員
全国町村会長 山本文男

先般の専門小委員会における意見に補足し、及びそれを敷衍して以下の通り、私見を申し述べたい。

■いわゆる「平成の合併」の検証と評価

国は、「自主的な合併」を建前としながらも、それを「推進する」と称して、地方交付税や補助金、地方債などの財政措置をもって誘導する一方で、地方交付税総額を大幅に削減し、知事を使って、多くの町村を半ば強制的に理念なき合併に走らせた。

その結果、「合併して良かった」という声はほとんど聞こえず、むしろ、「住民と行政との距離が遠くなり、周辺部が寂れ、地域間格差が拡大した」というのがこれまでの合併の実情ではないか。また、中には、人口と面積のずれが拡大し、むしろ行政の効率的運営が困難になったところ、役所組織の縦割りが進み、住民との距離が拡大したところもあり、合併が住民自治の拡充とは裏腹の結果をもたらしている側面があることに留意すべきである。

私の所には、合併で消えてしまった町村の元首長から何通もの手紙が届いており、そこには、

「私たちは強制的に合併をさせられた。しかし、決して良いことはなかった。」

「政府の笛と太鼓に踊らされて合併してしまった町村が、再び元に戻るような法案作成を働きかけてほしい。」

「今となっては福祉が切り捨てられ、中心部以外は哀れそのものであり、かつての町民や役場職員に申し訳のない悔悟の日々を送っている。」

「町村長、町村職員の数は激減したが、国会議員や県議会議員の数が改正されないのはなぜか。」

等々の思いが記されている。

しかるに、総務省の研究会がまとめた、「合併の検証」の報告書は、こうした合併に対する怨嗟の声に耳をふさぎ、合併のメリットだけが強調されてお

り、しかも、そこにある評価は、主観的・情緒的なものであって、到底「強いられた合併」の実態を明らかにしているとはいえない。

全国町村会の検証によれば、平成の合併の本質は、いわゆる西尾私案に対する怯えと地方交付税の大幅削減による将来への不安、都道府県の理念なき指導が多くの町村を合併へと追い込んだところにある。

合併によって衰退していく周縁部の実態、耕作放棄地の推移、公共・公益施設の統廃合の状況など地域の文化的資産や慣習・伝統に与える影響など、国策による大規模な合併が人々の暮らしにどのような変化をもたらし、どういった影響を及ぼしていくかは、少なくとも、今後さらに20年以上待たなければわからない。

そもそも、全国には歴史と伝統を守り、受け継がれている集落が多数あり、それぞれの集落にはその土地の暮らしに適した技や知恵が蓄積されている。

それは文化の源ともいえるべきものであり、集落の消滅は日本の文化全体を貧しくするという認識を持つべきである。集落は行政主体としての町や村によって常に見守られているという安心感があってこそ、元気を維持できる。繰り返す述べるが、合併がもたらした弊害の一つは、行政の目が行き届かなくなり、集落の暮らしの安心感が失われつつあることである。

身体に例えれば、末端まで血が通わない症状が現れている。仮に合併により国がねらいとする行政の効率化が進んだとしても、それによって地域が疲弊したのでは何の意味もない。一方で集落の消滅の危機を指摘しておきながら、他方で消滅を促しかねない合併を推進したのは、全く無責任な、矛盾した政策といえるべきである。

言うまでもなく、基礎自治体は歴史や風土、人びとの一体感を土台として形成されるべきである。今回の合併推進の結果、過密地域と過疎地域が一つになるなど、抱える課題に共通点がない地域同士の合併も散見される。こうした合併は、実質的には基礎自治体を消滅させ、広域自治体を設けたに等しい。いくつかの道州制構想では、さらなる大幅な基礎自治体削減案も伝えられているが、仮にこれがそのまま実施されれば、日本は事実上、広域自治体ばかりで、基礎自治体なしという奇観を呈しかねず、住民自治の形骸化を招くことになろう。

これ以上、合併を無理強いすることはやめるべきである。「平成の市町村合併」は、「合併新法」の期限（平成22年3月）をもって終止符を打つべきである。

■小規模市町村に対する方策のあり方

基礎自治体は、「総合行政主体」であるとする考え方がある。

これは、基礎自治体ならば、住民に提供する行政サービスとしてひとそろいの行政事務をすべて自前で処理できなければならない、そのためには、一定の行政体制を備えていなければならないといった意味であるらしい。そうなると、全国の市町村が「総合行政主体」に合致するまで合併を続けるか、「総合行政主体」に期待される事務を処理できなくなっている小規模な市町村を基礎自治体の性格を失いつつあると見て、別扱いにせざるを得なくなる。「総合行政主体」という見方には、市町村を人口規模から合規格、規格外に区分けしていくという発想がみられる。

小さな自治体は職員の数が不足し、行政能力が劣るかのようになっているのは、自治とは住民が自ら治めるものだという基本を忘れた見方であり、一種のドグマである。互いに顔が見える小さな自治体ほど、住民が力を合わせやすい。実際、大きな都市とは違い、小さな自治体では、職員が集落の中核になり、大事な行事には村中が総出で当たるなど、「行政と住民との協働」は日常的である。住民を含めた「地域力」を総合的に見ない限り、小規模自治体の能力を判断できるものではない。それぞれが抱えている地域の諸事情に配慮しあい、力の足りないところを互いに補いながら頑張っているのが地方の実態であり、そのことをこそ正當に評価すべきである。

この点において、都道府県から市町村への事務権限の移譲に際し、市と町村を区別し、市と町村の制度的、実態的な差異の有無などについてなんら掘り下げた検討をすることなく、「行政体制が整備されている」として、市であるということだけをもって、事務の多くを移譲するとした地方分権改革推進委員会の第1次勧告には問題がある。

また、今後の基礎的自治体のあるべき姿として、「自治体経営の観点から、一定の規模・能力が必要」であり、現在の市が処理している事務を処理できる程度のものとしてはどうか、という考え方がある。そして、人口が一定規模以下の団体は、例えば、国民健康保険、介護保険などの保険者としての任務、消防・救急、し尿・ごみ処理などの共同処理事務については、義務付けを解除する、というのである。

しかし、これら保険者としての事務は、なにも小規模町村に限って問題があるのではなく、規模の大小を問わず、およそ市町村が抱えている財政問題であり、制度問題である。後者の共同処理事務にしても、まさに単独では処理し得ないか、その方が効率的であるが故をもって、多くの市町村において既に共同して処理しているのが実態である。

例えば、国保などの保険運営は数理計算上、規模が大きければ大きいほどスケールメリットが働き、小さいところが大変なのは当たり前である。事務能力の面で、小規模だからできないのではない。むしろ、個別に規模の小さい市町村の事務処理のあり方を問題にするのではなく、都道府県又は国レベルで運営するなど、制度そのものを改革すべきなのである。この点で、いわゆる「特例町村制」は、議論の方向が間違っていると云わざるを得ない。

どの地域においても、国民一人ひとりが安心して暮らすことのできる国土の多様な姿に見合った多彩な基礎自治体の存在こそが地方自治本来のあり方である。そして、将来を展望したとき、小規模自治体には確かに高齢化率が高いところが多いが、だからこそ、この問題にまず取り組むことこそが、これからますます高齢化が進む日本全体にとって必要なことではないだろうか。

高齢化した町村が安泰なら、将来の日本も安泰である。問題は、人口や高齢化率という数字ではなく、そこで暮らす人びとが生き生きとしているか否かである。地域に対する愛着と誇りが失われれば、元気ではいられなくなる。いわゆる「特例町村制」はその地域に引導を渡したのも同然と受け取られ、人びとの誇りを傷つけ、集落の消滅を加速することにもなる。そこに生きる人びとの気持ちを無視した制度論であると言わなければならない。

今日、若者が農村地域を目指す動きが出始めている。新しい人の流入が地域の活性化につながっている例は少なくない。雇用が危機的な状況にある今、農村への人の流れを加速させる好機である。小規模自治体の制度をいじるよりも、この人の流れを確かなものにして「地域力」を高めるなど、小規模自治体を鼓舞する方策を優先させるべきではないか。

そして、小規模町村がどういう事務権限を持つかという狭い制度論ではなく、小規模といえども町村が自立できる途を模索し、国としてどういう支援ができるかを考えることこそが必要ではないだろうか。

■ 広域的連携のあり方

自治体は、これまで経済社会の発展とともに複雑、多様化する行政需要について、各種の広域連携の仕組みを活用しながら対応してきた。

これは、単独の執行体制では対応できない、あるいはなじまない課題への対応や広域連携により住民サービス向上につながるような課題に対し、自治体どうしが連携しながら、行政サービスの専門化や効率化、高度化を図ろうとするものである。

広域連携の現状については、総務省の調査にもあるとおり、あらゆる分野

において様々な形態で現実の行政課題に対応している。

広域連携の仕組みは、以前から存在しており長い歴史がある。そして、時代の変遷とともに整備が進められてきた。

平成6年には、広域連合制度が創設されたが、当時の第23次地方制度調査会答申は、従来の一部事務組合の不備を列挙しつつ、多様化した広域行政需要への適切かつ効率的な対応と、国からの権限移譲の受け入れを創設理由に掲げている。

一方、国は、「平成の合併」の推進に際し、これまで拡充を図ってきた広域連携の仕組みを、批判的、消極的に扱い、行政体制の選択を合併一辺倒に狭めてしまった。

様々な仕組みを地方自治法が敢えて制度化しているのは、行政運営の実態に即した立法事実が存在するからである。

平成11年に設立された福岡県介護保険広域連合は、公平な認定審査や専門職員の確保、保険財政の安定化や事務の効率化、サービスの平準化など、広域連合のメリットをフルに活用している。現在39（発足時は71）の市町村で構成され、連合内で29万世帯、78万人という全国最大の規模となっている。この福岡県の広域連合の仕組みは市町村合併とは次元の異なるものである。

国が自ら創設し、歴史的、沿革的にも存在理由のある広域連携制度を、さしたる根拠もなく否定してしまうのは、自己矛盾していると言わざるを得ない。

制度に不備があるのであれば、それを正し、よりよい仕組みに変えていくのが、制度設計に携わる者の態度である。

当調査会の運営については、しばしば苦言を呈してきたが、それは地方制度の担い手が、住民の負託を受けた我々自治体関係者であることを肝に銘じていただきたいからである。

「平成の合併」後の新たな行政体制のもと、今後の広域連携のあり方については、既存の法定の広域連携のみならず、法定外の連携の状況も含め、その実態を十分に把握し、何が課題であるかを見極めた上で、自治体関係者の意見を聴きながら丁寧に議論を進めるべきである。

言い換えれば、少子・高齢化の進展や人口流出などによる地域社会の変貌が、人々の暮らしや役場の行政体制の維持にどのような影響を及ぼすかを見通し、地理的条件の違いなどに応じて選択可能な、有効・適切な広域的連携の仕組みを検討することこそが将来に向けた課題である。