

ら崩れやすい。

このケースはいいなというところ、駄目だと思えるところは、どういうところか。比較的まとまった規模の市があると思います。母都市みたいな市があつて、その周辺に町村があつて、その市の市政が比較的ちゃんとやつていて、財政はどこだつて苦しいですけど、比較的ちゃんと経営している。周辺の町村の方から見ると、できれば、この市と一緒にになりたいなと思つたとき、その市の対応というか態度が重要になりますね。

例えばこういうタイプの市長及び市議会議員がいるところは周辺の町村が合併しようとしてもしくいんです。「あなたのところの財政は相当ひどい。借金も相当しているじゃないか。もし自分のところと合併したかつたら、必ず編入合併だ。今までの条例もまちづくりの考え方もあきらめてもらう。こちらの意向通りでよければ考えてもいい」と。こんなところと喜んで合併できますか。私が素敵だなと思う市長さんはどういう市長さんかという、「なるほど、自分のところも苦しいけど、あなたのところはもっと苦しそうだ。苦しい同士が合併しても直ちには豊かになれないけれど、それでもあなたの方が今まで小さいなりに一生懸命頑張つて築いてきた自治の実績はできるだけ尊重するから、大きくくくつて、お互い励まし合いながら全体としての新しい地域を創つていかないか」という市長です。このように誘われると、それまでは何となく消極的であつた町村の皆さん方だつて、こういうところだつたら一緒にやつてもいいかなと思つじやないですか。やつぱり相手によるんですね。

市というところは、義務ではありませんが、周辺の町村と今までいろいろな関係がある場合は市の方がまず口火を切つて手を差し伸べていくというやり方を取ることがとても望ましいんです。よく調べるところな市政をやつていないにもかかわらず、自分たちのほうが偉いと思つている市もある。

市町村は基礎自治体としては同格です。市と町村の区別はありません。村が町になるためには都道府県の条例によつ

ていますから条件は必要なんです。ここでは一応、町村と一緒にしますと、今まで特に国の方々、国の政治家がどう思つているかという、市と町村とを比べると市の方が格が上だと思つているんです。この考え方は間違いです。町村と呼ばれる基礎自治体はその土地にふさわしく存在しているんです。市と呼ばれる自治体は、市街地が形成されていて、人びとの生計も都市的な暮らしになっているから市と呼ばれる自治体を構成するんです。したがつて、地域の人びとの生活実態を見て、なるほど現在は町村なだけけど、生活の実態も変わつてきて、隣接の市と一定規模の行き交いがあり、全体として見れば間違いなく市になれるという条件が整つているんだつたら、それは合併推進に根拠があるんです。

ところが、合併特例法はもつとすごいことをやつたんです。これは「昭和大合併」のときに仕込んだんですが、人口だけが三万人以上だつたら市になつていいよと誘つたんです。この三万市特例で市になつたところがある。行つてみると、市街地はほとんどない。そこで新しい市長さんに、「市長さん、これから都市計画税をお取りになるんですか。」と聞くと、「いや、先生、ここには市街地はないので、今まで町村の皆さん方は都市計画税なんて聞いたこともないから、増税になるし、そんなものできません。」と言う。しかし、「市」を名乗つているんです。ちゃんと「市役所」になつていて。どういうわけか、市長さんになると秘書も付く。町村議員が市会議員になると、どういうわけか報酬も高くなる。議員の仕事は変わらないのに、なぜ市会議員になると報酬が高くなるのか。不思議に思うんですけど。町村の職員は市の職員になる。意欲も能力もあり変わらないのに。これが「三万市特例」ということなのです。そういうことでいいのかどうか、ちゃんと見極めを付けながら皆さん方がお考えになることではないかと思ひます。

市町村合併の進捗状況とそこから見えるもの

国から全国を見ると、ややまばらですが、合併は、自主合併であつたにしては随分進みました。平成十一年、一九

九九年の三月三十一日の市町村総数が三、二二三です。現在、国が使つている数値は来年の一月一日現在の数値を使つていますが、平成二〇年の一月一日には、市町村数が三、二二三から一、七九九になる。一、八〇〇台を切りました。もうちょっと少なくなるのではないかと見ています。このうち、九九年の段階で市の数が六七〇でした。そして、現在は七八二を数えています。市の数は着々と八〇〇に近づいている。町村が九九年の段階で二、五六二でした。それが一、〇一七になるのですから、約一、五〇〇の町村が日本列島から消えました。「平成の大合併」の最大の眼目も町村、もうちょっといえば小規模の市町村で、いずれにいたしましても、一定規模以下の市町村を解消せよということが国の政策の基調になつていくことは確かです。数字が何よりも、このことを物語っています。

ところで、一、七九九のうち市が七八二ありますが、このうち政令指定都市が一七、中核市が三五、特例市が四四ですので、人口二〇万人以上の市が九六あるのです。ということは二〇万人以下の市が六八六あるですね。市で暮らしている人口は全人口の何と八八・八%なのです。日本の圧倒的多数は市と呼ばれる自治体で暮らしています。市が占めている面積は全面積の五六・三%になつています。これとの対比で町村はどうなつていくかというと、全人口に占める町村人口はたった二・二%です。しかし、面積は依然として四三・七%を占めている。ということは、だだっ広い地域に、大体が山林ですが、そういう地域にまばらに人口が張りついているという姿でして、市に人口が圧倒的に集中している。つまり、これまで都市化が進んできたのですが、市町村合併により、さらに、この傾向が強まつていくと見ることが出来ます。これが現在の姿です。

国における今後の基礎的自治体のあり方について

議論

皆さん方が多分お気になさつていられるのではないかと思われることの一つは分権改革のゆくえではないでしょうか。

前の内閣では菅さんという人が総務大臣をやつており、そのときに第二九次地方制度調査会が発足しています。その

基調講演『分権型社会における地域づくり～その時、市町村が担う役割とは～』

菅大臣が人事を決めた二つの重要な機関があります。一つが第二期の分権委員会、地方分権改革推進委員会の、もう一つが第二九次地方制度調査会でした。

両方とも大事なんですけども、このうち、今日のテーマとの関係でより重要なのは第二九次地方制度調査会の初会合、安倍総理から「市町村合併を含む基礎自治体のあり方について検討してもらいたい」という諮問があったことです。まず、この意味について簡単に話したいと思えます。

安倍総理がどういう趣旨でそういう諮問をしたかは良くは分かりませんが、この発言からすぐ思い浮かぶことは、現在の合併特例法が二〇一〇年の三月末日で期限がくることです。九五年の後五年間の時限で新法を作りましたので、あと三年で、その特例法は終わる。問題は、この特例法が廃止となるかどうかです。廃止になれば「平成の大合併」はそれで打ち止めということになります。したがって、総理としては、地方制度調査会に対して、期限のくる市町村合併特例法を念頭に置きながら、この後どうすればいいか、基礎自治体のあり方はどうあったらよいかについて検討をお願いしたいということだったのではないかと。その場合、頭に「市町村合併を含む」とある、その意味の解釈が少し難しい。安倍総理は三年後に現行の特例法が終了した後も新たな特例法で合併を推進したいとおっしゃったのか、おっしゃらなかったのか。

実は、そのことが地制調の専門小委員会でも議論になったのです。そこでの議論では、安倍総理から明示的に三年後も合併特例法でやれという指示はなかったのではないかと、三年の間は頑張って市町村合併を推進するということは当然であっても、その後もまた合併特例法を延長することの是非について総理からご下問があったとはいえないのではないかと、一応こう解釈されそうです。もしそうではなくて合併特例法の姿を変えて、さらに市町村合併を推進せよということになれば、「平成の大合併」は続行ということになる。奈良県の皆さん方は依然として合併をせっつかれるという事態に陥るということになります。

私は、長い間やり過ぎていたから、二〇一〇年三月で「平成の大合併」は打ち止めにしたほうがいいと言っていますが、そうなるかどうかは分かりません。なぜ分らないかという点、ここからは政治マターですが、現在の政権二党である自由民主党と公明党は、国民に約束していることがあるからです。それは、平成一一年の段階の三、二、三二という市町村数を一、〇〇〇にまで減ずるということを国民に公約にしているのです。現在一、七〇〇台ですから、あと三年では、とても一、〇〇〇にはなりません。政権二党が、公約を断固守るということになると、政権党から明確な指示がくることになる。合併特例法は何らかの形で姿を変えて、さらに一、〇〇〇になるまでやれということになる可能性がある。その可能性がまだ消えていません。

その政治見通しは私にもできません。安倍総理が、政治的な意味でいうと突然死してしまいましたので、みんな戸惑っています。総理になりそうな人がほぼ決まっているのだそうですが、その人が今までの一連の、いわゆる構造改革と称するものについてどうお考えになるかということによつて変わるので、一、〇〇〇まで減ずるということを堅持し続けるかどうかということが一つの問題です。もし官邸からサインがくれば、地制調としてもそれについて何らかの検討に入らざるを得ないのではないのでしょうか。

もう一つ、気がかりなことがあります。第二七次地制調が平成一五年に出した答申に打ち込まれている、合併新法の下でもなお合併が進まなかった市町村の扱いについての方策です。それが、今回の議論で蘇るかどうかも争点です。新法によつてもなお合併が困難な市町村に対する「特別な方策等」という小見出しがあり、その中でこう書いています。

「市町村合併については地域の特性を踏まえた上で推進が行われているが、例えば自らは他の市町村との合併を希望しているも、様々な事情により合併協議が整わず、都道府県知事が合併に関するあっせん等の調整を行ってもなお合併に至らないような事態が生ずることがあり得る」と

し、この後が西尾私案と呼ばれて有名になった文章の一部ですが、「このような状況にある市町村については組織機構を簡素化した上で法令による義務付けの無い自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務付けられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務付ける特例的団体の制度の導入について引き続き検討する必要がある」となっています。これは「特例町村制」と呼ばれています。もうちょっとこれを拡大すれば「特例市町村制」ですが、ターゲットは明らかに町村になっています。



は市と比べれば仕事の体制は弱い。一人の職員が複数の仕事をやっている。一定の規模を持っている市と比べれば、住民が知らないだけで、一人の職員が三つも四つも同時に仕事を兼ねてやっている。だから、不十分な行政体制になっている。そういうところへ新しい仕事は運べない。今でも大変だから。国はこの実状を放置できない。仕事を軽くしてあげたらどうか。町村は元々大変で、市と比べたら経費も余計かかる。例えば奈良県の資料でも人口五、〇〇〇人未満の町村は住民一人当たり年間一〇〇万円以上の経費がかかっている。人口三〇万人以上だったら二〇数万円でできる。ともかく仕事ができるのは地方交付税がきているからです。税金があるのではない。今だって大変なんだから軽くしてあげたらどうか。軽くすると、その特例町村の住民は困る。サービスがなくなるから。そこで、困らないようにするためには、その分の仕事は都道府県に法的に義務付けてやってもらったらどうかというわけです。

この場合、「都道府県は当該事務を自ら処理することのほか、近隣の基礎自治体に委託すること等も考えられる」と書いてある。そうすると、今まで「平成の大合併」で頑張った合併した市があったとして、その近隣に頑として合併しない小さい町村があつて、この制度が適用されると、合併して仕事ができる市が合併しなかった町村の住民に対して行政サービスをやることになる。そんなことが現実的にできるでしょうか。できないと思いますね。苦勞して合併したところが、やらなかったところの面倒を見ろといわれても、はいわかりましたということになりますか。自分のところだってちゃんと仕事をやるのが大変なのに、よそ様のところの面倒をみますか。「そういう行政サービスをやれというのだったら単価は高くなりますよ」と言いかねない。

都道府県も、頑張ればできないことはないのです。おやりになればよいと思うんです。そうすると、都道府県の職員は基礎自治体の仕事をやることになります。でも、多分そうなりません。特例町村の職員は少数ですみまますから、多分、町村の職員は都道府県の職員になって、仕事を

するのでしようね。皮肉に聞こえるかもしれませんが、町村の職員が都道府県の職員になれるチャンスがくるかもしれません。

地方制度調査会は、国会議員も入っていて多きいものから、専門小委員会を設けて検討し案をまとめていきます。その小委員会の初回の会議に資料として、今私が申し上げた方策が入っているものが出されています。その案を含めて、今後、基礎自治体のあり方を検討するものとお聞きしています。現在でも人口一万人未満の町村がターゲットになっていますので、そういう小規模の町村が存在することにどう考え、これをどうするかというときに、この案がそれに近い案が検討される可能性があると思います。

道州制について

もう一つ、先ほど大きな市の数が九六あることに触れましたが、それには意味合いがあります。それが、まだ正体は不明なのですが、道州制の議論と連動することになります。

私は、個人的な立場としては、いまのところ、道州なんてろくなものじゃないからやめたほうがいいと言っているんですけども、少数派かもしれません。財界や国会議員だけでなく、現職の知事さんの中で道州制が良いと思っ

ている方々が相当数おいでになりますので。現在の都道府県を廃止して、どう大きくくりにするのか知りませんが、そのくくりからして大変です。奈良県はどこと一緒になるのでしょうか。それが本場に必要なのでしょうか。都道府県は、今でも、結構な人口と面積をもち、県民や市町村から見れば遠い存在なんです。それを廃止して、大きくくりして道州を作りたんです。そうするとどうなるかという、都道府県以上に大きくなるでしょう、しかも、それは広域自治体として組むのだそうです。そうすると、道州という広域自治体の中に包括される基礎自治体は今程度の規模でいいなんていうことはないでしょうね。したがって、道州論は必ず改めて基礎自治体の再編問題になるんですね。

今のところ出ている案は、第二七次の地制調の中間答申や自由民主党道州制調査会の中間報告の案ですが、明白にして、道州の内容は良く分からないんですけど、道州の中に包み込まれる基礎自治体の人口規模は最低二〇万人以上だそうです。現在でいえば特例市は人口二〇万人以上です。中核市が三〇万人以上です。政令指定都市が法律上は五〇万人以上です。これらの数が増えつつあり、現在合計で九六です。仮にこういう大都市を前提にした基礎自治体編成と道州制を結びつけると、もう一回、市町村合併になりますね。この場合は、町村は必ず皆無になりますね。一つ残らずなくす。そして六八六ある人口二〇万人以下の市もほとんどなくして大再編することになります。そういうことが待ち受けている。

皆さん方の中で道州賛成というお考えをお持ちの人は、この問題をどうお考えでしょうか。もし道州になっても、こんなふうな人口二〇万人以上に切り直せと言わないような、そういう基礎自治体構想を持っておられるならまだしも、全部綺麗に二〇万人以上に揃えるという話になったら、これまでのような自主的な市町村合併では済まないということになるでしょうね。今回やつと苦勞して合併しても、足早に道州が来るということになれば、もう一回合併に追い込まれることになります。私は何が何でも道州制反対は言いません。しかし、全国を人口二〇万人以上で一律に取り揃えるというのは、はなはだしく画一的な発想なんです。日本列島の地域の多様性を考えれば、全部人口二〇万人以上の市にしなければいけない根拠などないと思います。私の危惧はそこにあるんです。もし足早に道州制ということになれば、もう一度おわらわらになります。落ち着いてまちづくりなどできません。今、何とか頑張っている小さい町村は全部無くなる、無くすような議論が進み始めている。少なくとも、そうした状況を考えながら自分たちの将来の行方を考えられるべきです。だから合併をやれとは言っていませんけど、どういう事態が進展しつつあるかということについては知らないまま安閑としている時期ではない。そのことだけは明確です。