

第3節 平成大合併の現在と論点

成蹊大学

小原隆治

1. 大合併の現状

平成の大合併はこの2～3年、おそらく政府関係者の予想を超えて大きく進展した。そして2005年3月末の旧合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）期限切れ直前に駆け込み合併が急増したのち、ブームは現在一段落したように見える⁽¹⁾。

およそ3年前「このごろ地方紙や全国紙地方版で、合併関連記事が出ない日はない」⁽²⁾と書いた。だが、いまではそうした記事は各紙ともすっかり影を潜め、たまに登場しても大半が政治ネタでなく社会ネタとしてである。カタカナ新市名の妙、巨大地方市議会の怪、あるいは飛び地合併の謎といったたぐいの記事がそれである。

平成の大合併は現在どうなっているか。最初にまずその現状を外形的特徴から確認しておきたい。

総務省調べによれば、全国の市町村数は、特例債の導入など旧合併特例法を大幅改正した直前の1999年3月末現在で3,232であった。それが同法期限切れ時点で2,521に減少し、さらに同法にもとづき都道府県に合併申請を済ませた市町村を計算に入れると、06年3月末現在で1,822までは縮減する見込みである。この間、合併に踏み切った市町村数は1,991（99年3月末現在の市町村数の約62%）にのぼり、それが平均すると3～4市町村ごとに合併して581に再編成される。こうして3,232－(1,991－581)＝

表1 都道府県別市町村数の状況（申告済みベース）

縮減順位	府県名	1999年3月31日の市町村数				2005年3月31日の市町村数				2006年3月31日の市町村数				99～06年の市町村数縮減率 (b/a)
		計(a)	市	町	村	計	市	町	村	計(b)	市	町	村	
1	広島県	86	13	67	6	29	15	14	0	23	14	9	0	26.7%
2	愛媛県	70	12	44	14	27	11	16	0	20	11	9	0	28.6%
3	長崎県	79	8	70	1	51	10	40	1	23	13	10	0	29.1%
4	大分県	58	11	36	11	28	12	14	2	18	14	3	1	31.0%
5	新潟県	112	20	57	35	65	20	30	15	35	20	9	6	31.3%
43	奈良県	47	10	20	17	46	11	18	17	39	12	15	12	83.0%
44	北海道	212	34	154	24	208	34	151	23	180	35	130	15	84.9%
45	神奈川県	37	19	17	1	37	19	17	1	35	19	15	1	94.6%
46	東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	39	26	5	8	97.5%
47	大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	43	33	9	1	97.7%
全	国	3,232	670	1,994	568	2,521	732	1,423	366	1,822	777	847	198	56.4%

表2 人口段階別市町村数の状況（申告済みベース）

2006年3月31日現在

区 分	1千人未満	1千人～5千人	5千人～1万人	1万人～5万人	5万人～10万人	10万人～20万人	20万人～30万人	30万人～50万人	50万人～100万人	100万人以上
団体数 (構成比)	22 (1.2%)	196 (10.8%)	271 (14.9%)	791 (43.4%)	280 (15.4%)	149 (8.2%)	39 (2.1%)	48 (2.6%)	14 (0.8%)	12 (0.7%)
累 計 (構成比)	22 (1.2%)	218 (12.0%)	489 (26.8%)	1,280 (70.3%)	1,560 (85.6%)	1,709 (93.8%)	1,748 (95.9%)	1,796 (98.6%)	1,810 (99.3%)	1,822 (100.0%)

*人口は2000年国勢調査人口による。

*1千人～5千人は1千人以上5千人未満のこと。以下同じ。

(出所) 表1、2とも総務省公表の2005年4月14日付報道資料をもとに一部簡略化、一部修正して小原が作成。

1,822という計算になる⁽³⁾。

もちろんかねて政府・与党が掲げる目標値1,000に照らせば、まだよほどの距離はある。だが、もともこの目標値は確たる理念も根拠もなく、突撃ラッパを吹くように示されたものにすぎない⁽⁴⁾。旧合併特例法改正から数年の遅々たる歩みを考えれば、この7年間での縮減率約56%は政府関係者にとっても望外の成果と受けとめられているに違いない。

一方、これを府県別に見ると合併は決して全国均等にでなく、まだら模様で進んでいることがわかる。かねて「西高東低」といわれてきたとおり、縮減率上位5位までをほぼ西日本の府県が占めるのに対して、下位5位に入っているのはおおむね東日本や都市部の府県である。そこには「農高都低」というべき特徴も加えて指摘できる。

人口段階別に見てもまだら模様であることに変わりはない。2000年国調人口を市町村数1,822で割り戻すと、06年3月末現在の市町村平均人口は約6万5千人である。だがそれは単純な算術平均値であって、実際には市町村の規模は高位平準化せず、低位に位置する自治体が相当数残る。つまり1万人未満の小規模自治体が全体のおよそ27%、地方自治法本則にある市の人口要件に満たない5万人未満の自治体が70%を占め、基準を10万人未満に置けば86%の自治体がそこに収まる。

こうした外形的特徴からだけでも、ただちにいくつかのことが指摘できる。

少なくとも2006年3月末時点で都市自治体と呼ぶに足りる十分な規模を備え、総務省のいう「総合行政主体」として自立的に仕事ができる自治体は、市町村数のうえでは少数派にとどまる。それどころか少子高齢化の圧力や、国の財政スリム化に主目的を移したかに見える三位一体改革の進展などがあずかって、自治体としての存続すら厳しい小規模市町村が無視できない数で残る。だとすれば、低位な規模の自治体になんらかの制度的な手当てをするか、規模が高位平準化するよういま一段強力で合併を進めるか、あるいはその両方の施策に同時に着手する必要がある。

他面また、合併ブームのつぎのフェイズとして議論されている道州制導入との関連である。道州制導入論拠の1つに＜合併が進み市町村規模が拡張する＝既存の府県が相対的に手狭になる＝なので府県を廃してより広域の道州を導入する＞といった合併玉突き論がある。だが、実際の市町村合併は人口段階別に見ても府県別に見てもまだら模様で進んでいる。府県を廃して全国一律に道州制を導入するつもりなら、やはりいま一段強力かつ全国万遍なく合併を推進するほかない。

ここからすでに明らかなおおり、平成の大合併はいまなお政治ネタであり続けている。以下で論じた

いのは、政治ネタであることのより具体的な意味である。

2. 西尾私案ふたたび

(1) 理念なき人口1万基準

2002年11月、合併により解消すべき自治体人口基準の議論のたたき台として、第27次地方制度調査会（地制調）にいわゆる西尾私案が提出された。西尾私案は全国町村会から激しい反発を買うなどしばらく喧々囂々の論議を呼んだが、その後、第28次地制調で中心論点が道州制導入にシフトするにつれて、自治体関係者のあいだでも忘却のかなたに置き去られたように見える。だが西尾私案の政治的意義がより重要になるのはこれからである。

2005年4月施行の新合併特例法（市町村の合併の特例等に関する法律）では合併に関する人口基準こそ明示されなかったものの、第58条第1項により総務大臣が合併推進の基本指針を定めること、第59条第1項により府県が基本指針にもとづいて合併推進構想を定めること、同条第3項により合併推進構想を制定・変更する場合は府県に置く市町村合併推進審議会の意見を聴かなければならないこととした。

これを受けて5月31日、麻生太郎総務大臣は「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」（総務省告示第648号）を告示し、そのなかで合併推進構想が対象とすべきタイプの1つに「おおむね人口一万未満を目安とする小規模な市町村」を挙げた。また、この基本指針と同日付で出された府県知事宛て総務省通知は合併推進構想作成に関して、対象とする市町村の組み合わせパターンを原則1通りだけ示すべしと「助言」している。

こうして事実上、制度化された人口1万基準をどう見るか。

スウェーデンモデルが示すとおり、分権・自治拡充のため集権的・強制的に合併を進めるとするのは、逆説的ながら1つの理屈としては成り立ちうる。そしてその場合、理念にもとづいて合併の基準サイズを示すのは当然だと考える⁽⁵⁾。

過去の日本の例でも、明治の大合併では「大凡三百戸乃至五百戸ヲ以テ標準」（1888年6月内務大臣訓令第352号）、昭和の大合併では「おおむね八千人以上の住民を有するものを標準」（町村合併促進法第3条）とし、理念に照応する基準サイズを明示したうえで合併が進められた。その理念というのは、前者の場合は戸籍の整備とそれを土台とした徴税・徴兵・義務教育、後者の場合は戦後改革後の自治体行政なかでも新制中学を担えるだけの市町村を構築することにあつた。

ところが平成大合併の人口1万基準にはそれが依拠すべき理念が見当たらない。地制調での論議を追うとかすかに1つ、なぜ人口1万基準なのかに関連して総務省が提出した資料が見つかる⁽⁶⁾。その資料が財政統計を使って述べたいところはとどの詰まり、人口1万未満の市町村がどれほど財政力に欠け、財政効率も低く、結果として地方交付税に依存しているかである。この理屈は語るに落ちたウラ理念とはいえても、これまで政府が合併推進の目的として公式的・一般的に掲げてきた分権・自治拡充の理念とは平仄が合わない⁽⁷⁾。

理念のなさ、曖昧さは告示された基本指針の書きぶりにも現れている。基本指針は合併推進構想が対象とすべきタイプとして、ほかに「生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村」「更に充実した行政権能等を有する指定都市、中核市、特例市等を目指す市町村」の2つを挙げ、いわば五目（ごもく）合併の推進が唱われているからである⁽⁸⁾。

もちろん、基本指針の中心的なねらいが人口1万未満自治体の解消に置かれているのは確かである。だが問題の本質は、人口1万基準が基本指針に明示されたこと自体にあるのではない。政府が公式的・具体的に理念を語らないまま、その基準にそって合併と合併関連施策がもう一段進められようとしていることにある⁽⁹⁾。

(2) 小規模自治体支援策のあり方

「総合行政主体」として自立的に仕事ができず、それどころか自治体としての存続すら厳しい立場に追い込まれた小規模市町村をどのように支援できるか。それについては大別して2つ、細分して4つの方法が考えられる。

1つは水平的支援である。そこには小規模市町村同士が個別事業ごとに一部事務組合や、より包括的に広域連合をはさんで相互補完する間接支援方式と、近隣市町村が小規模市町村の仕事を補完する直接支援方式とが含まれる。

もう1つは垂直的支援である。そこには府県が一部事務組合や広域連合を補完する間接支援方式と、府県が小規模市町村の仕事を補完する直接支援方式とが含まれる。

今後どれほど合併を進めても、人口1万基準に充たない小規模自治体はおそらく無視できない数で残る。それに対して政府は、垂直的直接「支援」方式を基本とした強硬路線で臨んでくると予測できる。

つまり、府県が小規模市町村にはできない仕事の責任を肩代わりして引き受ける。その場合に、法制度上の仕事の配分先は小規模市町村のままとしてそれを府県が事務受託するのではなく、本則として府県に配分したうえ、事情に応じて小規模市町村が処理可能な仕事はそこに府県から事務委託するように構成する。

また、府県にとってこれまで経験のない市町村の仕事を直接担うのが現実的・合理的でないとするれば、近隣市町村に府県から事務委託する方法を探る⁽¹⁰⁾。その場合に、結果として仕事の処理の仕方は水平的直接支援方式と異なるところがないが、しかし實際上、それは府県が近隣市町村に対して、いわば垂直的に仕事を「押しつける」ことにより可能となるしくみである。

いずれにしても垂直的直接支援方式はひとことで言って、小規模市町村を自治体としては「半人前」に格下げする路線だといっている。

これと関連して2005年3月29日、府県知事・政令指定都市長宛てに出された総務省通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（新地方行革指針）には注意しておくべき内容が含まれている。新地方行革指針は、合併により規模を拡充した市町村に府県からの権限移譲を積極的に進めるべしとする一方、府県の出先機関を計画的かつ着実に縮小再編成し、これまでのように府県が市町村を全般的に補完する役割から撤退すべしと説いているからである。

こうした路線に対して自治の原点を踏まえ、水平的間接支援方式を基本にした対抗構想をどう構築するか。なかでも広域連合をどうするかをいまあらためて問わなくてはならない。

3. 広域連合をどうするか

(1) 自治体2層制のゆくえ

さきに2006年3月末現在で10万人未満の自治体が市町村数の86%を占めることを指摘した。なぜその人口基準を引き合いに出したかを説明したい。

表3 事務の処理方式における平均人口

ごみ処理、し尿処理、消防業務、介護保険については、共同処理で行う団体と単独で行う団体の規模に大きな差はなく、概ね人口10万程度となっている。			
処理の方式 処理する事務	一共同処理団体 あたりの平均人口	単独施行一市町村 あたりの平均人口	事務主体平均
ごみ処理	102,644	108,719	105,682
し尿処理	110,566	117,947	114,257
消防業務	100,193	139,438	119,816
介護保険	115,819	74,490	95,155

*人口は2003年3月31日現在の住民基本台帳人口による。

*共同処理団体数は一部事務組合と広域連合の数の合算。

*共同処理団体の人口は団体構成市町村の人口の合計。

(出所) 2003年9月19日第27次地方制度調査会第30回専門小委員会提出資料1「市町村関係資料」19頁。

見られるようにごみ処理、し尿処理、消防業務、介護保険といった市町村の基幹的な仕事は現在、およそ10万人以上の規模を備えた自治体でなければ単独で取り組めない。それ未満の自治体は広域連合などをツールとした共同処理で対応する以外に方法がない。そして10万人未満に該当する自治体が少なくとも当面は大半を占める。

だとすれば、その帰結としてすぐにつきの点が指摘できる。つまり、小規模自治体ばかりか人口10万には満たない中程度の規模を備えた自治体にとっても、広域連合などの制度的な手当てを置く必要性は今後とも強く残る。また、府県が市町村を補完する役割から大幅撤退し、小規模自治体に対する垂直的支援に機能を限定できる可能性は低いように思える。

かりに府県が補完機能を大きく削る一方、市町村に対して抜本的な権限移譲を進め、その先に府県を廃して道州を導入する構想を立てたとする。そのためには全国どの市町村も最低限人口10万程度の規模を備えた自治体となるように、より強力に合併を進める必要が生じる。

そうした合併が不可能でなおかつ道州制を導入するのなら、日本の自治体は道州—府県—市町村

の3層制、または府県—市町村のあいだにある広域連合などの共同処理団体を勘定に入れて実質4層制の構図になる。そうまでして道州制を導入する根拠があらためて問われてくる。

(2) 広域連合をどうするか

西尾私案が公表されてほどなく、2003年1月に北海道町村会・町村議会議長会「市町村のあり方についての提言書」、2月に全国町村会「町村の訴え」などいくつかの対抗案が提起された。それらはいずれも既存の広域連合制度をマイナーチェンジし、小規模自治体存続のために活用する構想を基調にしていたといっている⁽¹¹⁾。

こうした対抗構想は西尾私案が閑却されるにつれ、いまでは発案者自身によっても疎んじられているように見える。だが広域連合のあり方を再検討する必要はいまこそある。

長野県は全県域にわたり、すべての市町村が10の広域連合を構成する全国でもただ1つの例である。その長野県で、自治労県本部が支援する長野県地方自治研究センターと協力し、県内広域連合の現状と課題をチームを組んで研究する機会に恵まれた。そこで得られた知見をもとに、現時点で個人的に考える改革の基本方向をまとめておきたい⁽¹²⁾。

広域連合は1994年の自治法改正により導入された。当時自治省は、広域連合が市町村にとって一部事務組合の難点を克服し、合併によらず広域行政に対応するための切り札だと唱えた。ところがおおかたの自治体関係者のあいだでは、実際の広域連合は責任の所在が不明確で意思決定の迅速さに欠け、一部事務組合同様ひとことで「寄り合い所帯」の難点をもっていると認識されている。そしてその原因は制度の運用だけでなく、制度そのものが抱える問題にもあるというのが長野県調査を踏まえた実感である。

まず広域連合の類型に着目すると、長野県内の10広域連合は大別して①大規模自治体中心タイプと、②中小規模自治体連合タイプに分けられる。

①タイプの中心を占めるのは中核市（長野市）、特例市（松本市）、人口10万以上の市（上田市、飯田市）である。だがこれらの自治体は規模の点からいって単独でゴミ処理などの広域行政を担えるし、また、単独で府県からの権限移譲の受け皿となりうる。加えて①タイプには、中心自治体と周辺自治体が上下主従関係になりがちな抜きがたい難点がある。

だとすれば、広域連合は原則として②タイプを構成しうる市町村に適用し、そこで中小規模自治体同士が相身互いに助け合うのが本来の姿だと考える。

ついで人事・組織面に関して、広域連合を行政経営体として純化する方向で再検討する必要がある。

もともと自治体には、身近なことがらを身近な政府で意思決定する政治体としての側面と、限られた資源で効率的・効果的な施策を実施する行政経営体としての側面がある。合併は自治体をなにより地域の総合的な行政経営体と位置づけたうえで、その側面での機能不全を自治体規模の拡大によって解消し、結果として政治体の性格が後退してもやむを得ないとする考え方だといっている。

他方、自治体の政治体としての側面を重視して合併の道を選択せず、行政経営体としての機能不全は広域連合で埋め合わせる立場を取ったとする。その場合、構成市町村と広域連合との関係をい

わば「資本と経営の分離」イメージで割り切って考えたいので、広域連合は行政経営体として純化し、あとはそこに株主民主主義的なコントロールをどう加えるかという発想に立つことができる。

具体的にいえば広域連合に執行機関——議会を置く現行の組織体制、少なくともその長——議員を間接公選するしくみは廃止を検討する。長の間接公選といっても、現状は構成市町村のうち、最大規模の自治体首長がポストを独占する充て職に近い方式が大半である。また、構成市町村議会から間接公選された議員による審議はほぼ形式を整えるにとどまっている。

それに代えて、少数の構成市町村代表メンバーからなる執行・議決両機関の性格を備えた評議会を置き、その評議会から包括的委任を受けて、事実上の最高経営責任者となるマネジャーを付置した評議会——マネジャーのしくみを導入したい。事務組織には構成市町村からの相対的な自立性と経営能力の強化を図るために、広域連合固有のプロパー職員や府県からの派遣職員を積極的に登用し、その職員集団を将来の有能なマネジャーが生まれる母体とも位置づける。

さらに税財政面からも広域連合の行政経営体としての自立性を高め、それと同時に住民や構成市町村にとってより透明性があり、監視の目も行き届きやすいしくみを考えたい。

そのためには、おそらく従来各種の一部事務組合で用いていたやり方を踏襲して均等割、人口割、児童生徒数割、申請者数割、利用実績割といった算式をパッチワークで寄せ集め、文字どおり寄り合い所帯になっている現在の財政負担方式を大胆に単純化する必要がある。

費用負担の設定には構成市町村の応益側面に着目する方法と、応能側面に着目する方法の2つがある。このうち前者の方法では各構成市町村の需要を正確に捕捉・反映させるために、結局、複雑な算式にならざるを得ない。そこで後者の方法により各構成市町村の地方税収に一定比率を乗じ、それで得た額を当該市町村の広域連合に対する分担金とするやり方にあらためたい。

この地方税収リンク方式にはまた、市町村間の合意をより調達しやすく、制度として安定している利点がある。加えて地方税収リンク分の見合い額を国の交付税の基準財政需要額算定に繰り入れ、こうして広域連合の費用と交付税を単純かつ容易に直結させることも理論的には可能である⁽¹³⁾。

じつはこれまで触れた評議会——マネジャー制、地方税収リンク方式、交付税直結方式の導入は、1993年4月提出の第23次地制調「広域連合及び中核市に関する答申」がすでに制度のオプションとして提言し、翌年の自治法改正で採り入れられる直前まで行った経緯がある。長野県内広域連合の現状に照らすと、そうしたしくみをオプションとしてでなく、本則と位置づけて導入を検討する必要があるのではないか。それがここで述べたかったことである。

中小規模自治体がいま以上に合併せず自立の道を選択する一方、その足らざるところを補うために、水平的間接支援方式のツールとして広域連合を活用する。その場合、広域連合に政治体の機能も行政経営体の機能も追い求めるのは現実的でない。平成大合併の渦中であって、市町村が迫られているのはアレもコレもでなく、アレかコレかの選択である。

4. 合併の「文明化作用」

市町村合併には「資本の文明化作用」（マルクス『経済学批判要綱』）にも似た働きがある。かつて明治、昭和の大合併もそうだった。たとえば明治の大合併には成功を収めたとまでいえないにしても、被差別部落の解消を促す効果があったと指摘されている⁽¹⁴⁾。

平成大合併の「文明化作用」とその政治的意味はなにか。最後にそれを指摘したい。

(1) 住民投票の動向

合併の是非や組み合わせパターンをめぐってこの2～3年、住民投票を実施する例が顕著に増加した。

そうした住民投票には個別の自治体限りで制定した条例にもとづくタイプと、2002年から導入された新旧合併特例法の関連規定にもとづくタイプの2つがある。実施件数の動向を示すと2001年に条例タイプ1件、2002年に条例タイプ7件／特例法タイプ4件、2003年にそれぞれ83件／33件、2004年に174件／27件、2005年3月末までに85件／4件で、総計418件に上っている⁽¹⁵⁾。

住民投票は1996年8月、新潟県巻町で原発建設をめぐり初めて行われて以来、その後、合併ブームが始まるまで年間1～3件の実施件数にとどまっていた。そこからすれば、平成大合併が及ぼした住民投票の普及効果は歴然としている。

他方、2000年12月、北海道ニセコ町の例を嚆矢として、その後、都市自治体を中心に「自治体の憲法」の位置づけで自治基本条例を制定する動きが広がっている。注目したいのは自治基本条例の内容に関して、そこに住民投票の規定を盛り込むのがもはや標準装備とっていいほど一般的になっていることである⁽¹⁶⁾。なかには自治法、公職選挙法と比べて有権者の年齢要件を18歳以上に切り下げたり、国籍要件を定住外国人まで広げる例も見られる。こうした現象は、合併をめぐる住民投票の量的・質的な影響なくしては考えにくい。

合併を問う住民投票の実施件数自体は、すでに旧合併特例法期限切れを節目として下降線をたどり始めているといわれる。だが自治基本条例の動きに見られるように、今後、住民投票は市民自治を拡充するための基本的なツールとして、自治体の制度と文化のなかに広く定着していくに違いない。

(2) 議員減はなにをもたらすか

2005年4月、麻生太郎総務大臣が経済財政諮問会議に提出した資料によれば、全国の市町村議員数は2003年度の時点で5万6,533人であった。一方、2006年3月末現在で市町村数が1,822になることを前提にすると、その議員数は在任特例等の適用終了後に3割以上縮減し、3万8,958人まで落ち込む見込みだという⁽¹⁷⁾。そうした議員減がどのような政治的効果をもたらすかを考えたい。

まず議員減が直接もたらす効果がある。というのも組織基盤の弱い議員中心型政党にとって、市町村議員は日常的な地方活動家であり、国政選挙、府県知事・議員選挙、市町村長選挙の際の集票

マシンである。だとすればそうした政党には、市町村議員減は地方活動家減、集票マシン減を意味する。

ついで議員減の結果生じる当選ラインの上昇をもたらす効果がある。これまで小規模自治体だと当選ラインが100票程度という例がごく普通に見られた。それが大幅に上昇すれば、身近な地縁・血縁中心、ドブ板的な利益誘導中心の農村型選挙／政治はやがて一掃され、より広汎な関心を集める政策争点・マニフェスト中心、組織戦をたたかえる政党中心の都市型選挙／政治に移行していくと見込める。

今日までとりわけ国政選挙で地方議員を集票マシンとして動員し、また、国と自治体を貫いて利益誘導中心の農村型選挙／政治を展開してきたのが自民党である。だとすれば集票マシン減の短期的効果、都市型選挙／政治への移行の長期的効果によって、自民党は今後全国的な規模で構造的危機とっていい状況に立たされることになる。現在進行中の三位一体改革にともなう補助金削減や交付税抑制によって、自民党の票田であった農村部の自治体がとくに打撃を受ける効果がそれに重畳する。

自民党はこれまでに代わるもう1つの選挙／政治戦略をもっているかどうか。対象を農村部から都市部の自治体に切り換え、利益誘導型選挙／政治の延命を図るのも1つの戦略である。だが、たとえば現在の都市再生事業は従来と同じ公的資金散布の手法によらず、市場本位の規制緩和策を中心に進められている。そこで生まれる少数の「勝ち組」から大量の得票は期待できない。

小泉政権、そしておおかたポスト小泉政権にも自民党を「ぶっ壊」したあとの代替戦略がない。せいぜい「改革」姿勢を示し続け、その一方、偏狭なナショナリズムをことあるごとに煽り立て、さらにときとして大立ち回りの安芝居を演じてみせることで、その場しのぎの集票をねらっているにすぎない。

(3) 9月11日総選挙後の現在

このまま行けば遠くない将来に政権交代が予想できるのではないか。合併の「文明化作用」のこうした大きさをおそらく政府・自民党は十分自覚していないのではないか。そう推論するのは十分合理的な根拠があると考え、さきの総選挙直前に公表された別稿でそのとおりに述べた⁽¹⁸⁾。

しかし、少なくとも短期的なレンジでの政権交代いかんという点では予測はまったく外れ、9月11日の総選挙で自民党が480議席中296議席を占める歴史的な勝利を収めた。その議席占有率61.7%は、戦後23回の総選挙のなかで単独政党としては史上2番目の高さだという。この結果に関し、最後に反省の念を込めていくらか感じるところをまとめておきたい。

すでにしばしば指摘されているとおり、自民党の圧勝は都市部での得票を飛躍的に伸ばしたことによっている。2大政党の衆議院選挙比例区得票率の経年変化を基礎自治体の種類別に見てみる。すると、町村では2000年に自民37%対民主21%（16%差）、03年に自民41%対33%（8%差）、05年に38%対31%（7%差）となっていて、選挙結果からすれば意外なことに民主党が差を詰めていることがわかる。ところが同じ経年変化で、市では27%対26%、34%対38%、38%対31%、東京23区・政令指定都市では21%対28%、31%対40%、38%対30%となっていて、自民党がとくに大都市

部での得票率低下傾向を一気に挽回していることがわかる⁽¹⁹⁾。

都道府県庁所在地がある小選挙区に関して、民主党が議席数を伸ばす「1区現象」ということがこの数年いわれた。その動向を同じ経年変化で見ると、2000年に自民26議席対民主16議席、03年に26議席対19議席、05年に32議席対13議席である⁽²⁰⁾。政令指定都市に置かれた小選挙区では、03年に自民16議席対民主33議席、05年に37議席対12議席と、今回選挙結果の特徴がより劇的なかたちで現れている⁽²¹⁾。

農村型選挙／政治から都市型選挙／政治へ。その移行を展望する際にイメージしていたのは、一方で、目先の利益誘導には応じるだけの経済合理性を備えた人間類型であり、他方で、長期的な経済合理性と政策理念に従って行動する人間類型であった。だが、今回都市部での選挙結果と選挙行動を見ると、そうした類型論は単純に過ぎるのであって、短期的な経済合理性にすら従わない別の人間類型を用意しない限り、今後有効な政治分析はできないのではないかという思いに駆られる。それが率直な感想のひとつである。

もちろん現状分析を精緻にすることと、現状におもねることは同じではない。また、都市型選挙／政治への移行を長期的に展望することには、いまなお合理的な根拠があると考えたい。その点、大海に飲まれた一滴に過ぎない現象とはいえ、自民党が町村での比例区得票率を落としている事実は看過すべきでない。

都市型選挙／政治への移行は、国政レベルでも、都市・農村を問わず地方政治レベルでも進む。その流れに棹さず立場に立つなら、当面停滞した国政レベルはともかく、地方政治レベルでの移行をどう展望するかがより重要になるのではないか。そのなかで自治体改革、とりわけ自治基本条例の制定などをどう戦略的に位置づけるかが問われるのではないか。それが今回総選挙結果を見てのもうひとつの感想である⁽²²⁾。

-
- (1) 2005年7月1日現在で合併協議を進めている協議会等の設置数／構成市町村数を見ると、9法定協議会／23市町村、2任意協議会／9市町村、14研究会等／92市町村、合計25組織／124市町村となっていて、ブームが一段落したことが伺える。阿部知明「合併新法に基づく基本指針の策定と合併協議の進捗について」（『地方自治』2005年10月号）65頁を参照。
 - (2) 小原隆治「合併が深める市町村のモラルハザード」（『世界』2002年9月号）224頁。
 - (3) なお、直近の2005年10月1日現在で、市町村数は2,216まで縮減している。朝日新聞東京本社版2005年10月2日付を参照。
 - (4) この目標値1,000のもともとの出所は、小渕政権時代に首相諮問機関の経済戦略会議が提出した答申「日本経済再生への戦略」にあるという。またその根拠となったのは、全国で当時約670市のうち小規模市を周辺と統合して450市とし、約550ある郡を町村合併で市にすれば、1,000市の体制になるという考え方だったという。大森彌「市町村の再編と基礎的自治体論」（『自治研究』2003年12月号）4頁を参照。
 - (5) 小原隆治「スウェーデン・英国はどのような意味で分権改革モデルか」（『自治総研』2003年11月号）を参照。
 - (6) 第27次地制調第30回専門小委員会提出資料1「市町村関係資料」（2003年9月19日）。
 - (7) この点に関してより詳しくは、小原隆治「日本の地方自治の現在」（小原隆治・趙文富編著『日韓の地方自治と地域開発』第一書林、2005年）234～235頁を参照。
 - (8) ただしこうした類型論は、第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11

月13日) 7～8頁の記述に従ったものである。

- (9) なお新合併特例法の運用状況に関して、6月議会までに市町村合併推進審議会設置条例を議決したのは北海道、青森、岩手、山形、栃木、埼玉、千葉、山梨、静岡、奈良、和歌山、徳島、福岡、熊本、沖縄の15道県、9月議会に条例提案を予定しているのが宮城、神奈川、愛知、滋賀、大阪、山口、宮崎、鹿児島との8府県だとされる。そこには本文で触れた「西高東低」「農高都低」とちょうど逆の現象が見られるように思える。阿部前掲論文63～64頁を参照。
- (10) 山崎重孝「新しい『基礎自治体』像について(下)」(『自治研究』2005年1月号)74頁を参照。
- (11) 小原隆治編著『これでいいのか平成の大合併』(コモンズ、2003年)177～185頁を参照。
- (12) 小原隆治「広域連合の基本設計を考える」ほか、長野県地方自治研究センター『長野県における広域連合の課題と未来』(2005年7月)所収の諸論文を参照。
- (13) ただしその場合、現在すでに市町村の基準財政需要額算定で捕捉されていて、実際には広域連合を通じて仕事をし、支出している費目をあらためて需要額算定から除外することが必要になる。また、需要額算定に \langle 単位費用 \times 測定単位の数値 \times 補正係数 \rangle の算式とは異なる地方税収リンク分見合い方式を上乗せすることが適当かどうかなど、いくつか十分検討すべき点はあると思われる。
- (14) 鈴木良『近代日本部落問題研究序説』(兵庫部落問題研究所、1985年)73～94頁を参照。
- (15) 上田道明「『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか」(『季刊自治と分権』2005年夏号)67頁をもとに整理した。
- (16) 松下啓一『協働社会をつくる条例』(ぎょうせい、2004年)67～68頁、118～119頁を参照。それによれば、著者の類型論でいう自治基本条例21例のうち16例(76.2%)、一般型市民参加条例16例のうち10例(62.5%)が住民投票に関する規定を置いている。
- (17) 平成17年第7回経済財政諮問会議「麻生議員提出資料」(2005年4月7日)。
- (18) 小原隆治「平成大合併の現在」(『世界』2005年10月号)213頁。
- (19) 朝日新聞東京本社版2005年9月12日付夕刊を参照。
- (20) 朝日新聞東京本社版2005年9月12日付を参照。
- (21) 注(19)に同じ。
- (22) 本稿は、小原前掲「平成大合併の現在」に必要と思われる加筆修正を施したものである。また、同論文は、第8回都道府県のあり方研究会で小原が報告した内容が土台になっている。

平成の大合併と合併論議の現在

成蹊大学法学部

小原隆治

質疑編

辻山

本人が白状していますので、あり方研の論点にはならないようなことでしたが、示唆に富んだご指摘があつていくつか議論があろうかと思つていますので、どなたにでもお願いしたいと思います。

最初にいいでしょうか。大きな流れで、岡本全勝論文があつて、山崎論文がそれに対する一定の回答かもしれないということですが、とすれば、岡本論文で言っているように、分権の受け皿強化ということでこの合併の促進を受け取るのであれば、どのように測定するのかという指摘がありましたよね。

ということは、岡本論文に対して山崎論文が答えないとけないのは、あるべき自治体論を示したということなのですが、そのあるべき自治体論のなかに分権論がどのようにビルトインされているかということが鮮明じゃないと言いますが、わかりにくいなと思つたのですが、それはどういう風にお読みになりましたか。

小原

分権の受け皿論云々という話は山崎論文にはおそらくなくて、ですから「パラダイム転換した」ということなのでしょうね。受け皿論などというのは除けて、今ある仕事に耐えられるか。そういう書き方はなさっていませんけれども、たとえば第 30 回専門小委員会で個別行政に関する検証ということであっても、今からこういう、たとえば西尾先生がよく言う言葉でいうと、福祉だ、まちづくりだというのが下りてきた場合にはどうなんだという話ではなく、いま基礎的自治体でやっていることに関して検証していくこうなるのではないかという話でした。し尿処理であってもごみであっても、財政論に行くと個別行政の話とは一切関係なしで、全体としてどうなんだと、統治団体としてやっていけるのかという話ですので。

辻山

そこが見えないところで、2つのアプローチがあつて、後者をとろうと言つたときの、前者を捨てるということの意味がよくわからないのは、たとえば2番目から考察した結果として十分な規模として10万くらいの数字というのが出されるわけでしょう。でも一般的に言えば、10万だったらこまの事務処理を期待できるというふうにリンクしているのではないかと思うのです。しかし、そうではなくてそこをぱっきり切つていて、とりあえず大人になっていくには身長がこのくらい、体重がこのくらいあつた方がいいだろうというような、どれくらい詰め込んでいけるかという能力の問題は問わない発想であるべき論をやつちやっているのかな、という気がしてならないのですけどね。

小原

関係するところだけ読み上げますとね、「以上の二つのアプローチによる市町村の分析から現時点における基礎自治体の規模についてどのようなことが言えるのであろうか。地方分権型社会の主役となるべき基礎自治体は、国や広域自治体から包括的な指揮監督を受けることなく自己決定・自己責任を原則に事務を処理していく必要がある。また、住民に身近な『総合的な行政主体』であることを前提とするならば(中略)、専門的職種を含むある程度の職

員集団と組織、自主財源に裏付けられた効率的な財政運営が求められる。このような条件を満たす人口規模を(二)から大胆に考察すると(12月号論文65頁)云々ということで、1番目のアプローチはなぜとらないんだという話は、少なくともこの論文を見る限りではなさっていないように見受けられますね。

大門

もともと10万というのは、前にこの研究会でしたか、税財政研究会だったかは忘れましたが、市町村合併のときの数値目標でいろいろ議論をしたときに、交付税制度が人口10万基準なので、少なくとも多くてもそこから効率が悪くなる。金の面で交付税制度をベースとしてどこが効率がよいかというと、必然的に10万が一番よくなるわけで、そういう意味での10万というのは出てくるけれども、行政の仕事としてそれが適正規模かどうかはそういう数字の世界では出せないで、あまり意味がないよねという議論をした記憶があるのです。同じ意味で山崎さんも今回、指針の中に1万という目安としての数字を入れざるを得ない状況があるなかで、その理屈づけをつくるためにかなり苦労されたのではないかと私としては推察するのですが。

それとやはりパラダイム転換と言いますか、岡本さんがイメージされていた、もともと総務省としてスタートした議論と想いを、どこかでやはり数値目標にすり替えて行かざるを得ない。特に指針とか新法の議論の中から出てきたというのが、やはりあるのかなと。そういう意味では新法をめぐる議論とそこから出る指針の議論というのは、それ以前の特例法のなかでイメージしたものとやはり少し総務省の中でも変わってきているのかなということは想像します。そんな意味ではちょっと苦しいところで理屈づけをしているのかなという気はするんですよね。

辻山

しかし山崎氏のところには人口別の市町村数現況とか、この4月とか9月とかという想定はあるはずだと思うのですが、1万人未満を退治するのにそんなに血道を上げてもしようがない。残るところはどうしても残るのだという発想になるはずだと思うんですけどね。

三野

やはり、何人を小規模町村と言うのかは別にして、少なくとも10万未満というのがまだ圧倒的に多いのは変わらないというのと、本来の市の要件にも満たない自治体が6割あるという状況がある。そのなかで、小原先生が言われたように、私はこの山崎さんの論文と現状のあいだに飛躍があるのかなと思うんですが、その辺はどうですか。

辻山

いまの三野くんの指摘で言えば、たぶん山崎論文の落としどころは人口3万のところであって、人口10万はちょっと荒唐無稽じゃないかと思わせることに意味があるんじゃないの。これはなんで5万を刻まなかったのかよくわからないのだけれど。

大門

これも補正係数で急に率が上がる部分というのが、10万から3万の間はあまり差が付かなくて、そこから先はかなり差がつくので、だから交付税の仕組みがそうなっているから、財政としてもそうなるという要素もあると思うんですね。一昨年くらいから補正の仕組みが少し変わっているので、正しくはないかもしれませんが、5万というのはたぶんお金の問題でいうとあまり関係ないと思いますよ。

辻山

ということは、この数値もたいした根拠のある話じゃなくて、これまでの大体の数字を出してきてやっている。という意味で言えば、10万規模の都市で僕たちがモデルにできるような、あるべき基礎自治体というのはあるのかなという

と、そんなものはどこかで調べているわけでもないんですよ。

大門

いままでの数字での基準を、そういう仕事の面から見てもらったのかなという気はしないですよ。10万がらみだといろいろ見たことがありますが、

仕事の面でこなせるかどうかの基準というのはすごく難しいと思うんですよ。いま現に建前的にはやっているんですよ、どんなレベルでも。

辻山

交付税の標準規模を10万としているという意味も、単なる計算の軸にしかなっていないわけで、その10万を標準規模としてどんなまちが出来ているかという検証なんかは一切ないと思うんだよね。やってみないといけない。十分な規模とはどんな都市なのか、興味ありますね。

大門

少なくとも財政的に自立できるとか、不交付団体になりやすいレベルということであると、10万というのは相当根拠があるのかなという気がしますね。

小原

交付税10万規模というのはたまたまですよ。

大門

あれは高木さんから教えていただいたことがあるんですが、基本的にはそんなにちゃんとした根拠ではなかったですね。都道府県170万も。

小原

立田清士さんにインタビューをしたときに確認したのですが、あれはGHQですよ、と。そしたら、そうだと。こちら側はこちら側、内務官僚の陣営としてはそんな無茶な説に対して、3段階くらいで大・中・小を分けて単位費用を出していくということだったのだけれど、GHQがまかりならん、市町村は等しい、平等なのだから1個でやれという話になって10万になった。なぜ10万かは聞いていませんが、それで補正という話になってきたわけだけ。

大門

理由はあったんですよ、たしかあのときピックアップする基準で。

辻山

なんとなくGHQらしくない。地方自治制度をやった人と財政をやった人は担当が違うのか。

小原

GSだと思いますけど。

辻山

アメリカっぽくない反応ですね。大も小もあるならそれぞれの基準でやればいけない。

大門

結局補正を8種類も用意してバランスをとるようにしていますから、3段階のレベルよりはもっと細かく丁寧にやるようにいまはなっているわけで。

佐藤

どうなんですか、その頃ですとそんなに市町村の人口格差はあったか。公職選挙法による衆議院議員の数を決め

たりしたところには格差はないですよ。そんなに市町村自体の人口差というのはなかった可能性がありますよね。いまから見るとそんな…。

小原

大都市も込みで平衡交付金でカバーするわけですから。それに実際分与税制度でいろいろなことはやっていたはずですよ。記憶が不確かですけど。

辻山

GHQ 研究会を総研でやらないとだめだな。数値が出てくるんだけどな。

大門

たしか、理由はあったけどたいした話ではなかったという記憶が。

辻山

仮説ですよ。いまのように町村がこんなに人口が減ってしまっているかという、町村は人口を抱えていたというのはあるし、大規模の横浜でも 200 万くらいあったか。そのほかの論点はございますでしょうか。

大門

私がいまわからなかったのは事務配分特例団体の考え方で、都道府県にまず事務を押しつけてそこから下ろす方式が、市町村にまずいって事務委託で上に委ねる方式よりも勝っている理由というのはどういうことなのでしょう。メリットとデメリットは両方式とも想定できると思うのですが、どちらがどのようなメリットとデメリットがあるのか、いまいよくわかりません。もともといまの制度でいったら事務委託はどちらからでもできると思うんですが、現に金の配り方でいえば上から下ろしているというのはもちろんわかるのですが。

小原

かくかくしかじかの理由でという書き方ではないですかね。「事務配分特例方式を論じるとき、小規模団体ごとにいればオーダーメイドの形で、小規模団体から府県に事務委託すれば足りるという議論がある。通常の地方自治法による事務委託は、すでに同種の事務を処理してきている団体に事務処理を委託する構成となっており、事務受託団体の事務処理能力が存在することが前提となっている。しかしながら、この局面においては、府県がこれまで処理したことのない事務を府県が新たに処理することとするシステムとならざるをえない。府県が事務処理を行う体制を新たに構築するためには、事務配分特例方式を導入する時点における小規模な団体の状況を踏まえて、府県に法令上の処理責任を移す事務と事務配分特例団体が法令上の処理責任を負い続ける事務を、ある程度のパッケージとして明確にセットする必要があるものと思われる」(山崎1月号論文 74 頁)。同時に財源保障もしなさい。こういう書き方ですかね。

大門

事務配分特例団体の仕事に関して言うと、都道府県の方は自分のところでやらされるのは反対するだろうというのがあって、効率的には確かに都道府県が直接やるのは結構大変で、いままでやったことのないものをやるのは大変なので、近隣自治体にやらせるというのが一番でしょう。まわりにやらせて、いまも広域連合とか一部事務組合とかあるので、そういうレベルでやらせるのが一番効率がいいというのは一つの理屈のような気はしますが、果たしてそういうのはどうなのかな。

辻山

去年の地方自治学会のときに僕は質問したのですが、ということは、都道府県というレベルに総合行政主体として

の期待を寄せるということになるわけですね。それは考え方としてはあり得るかもしれない。ただそれは事務執行システムとしてどこが包括的に責任を負うかだけど、事務の執行について住民にどれだけ決定に関与させるかという意味での自治を考えていくと、そこにぶつかるとするのが1点。それともう一つは、府県を総合行政主体というふうに、こういう形で府県にまず包括的な権限を義務づけるということになると、道州制への道が開けなくなるという心配はあって、そうすると西尾意見がすごく現実味を帯びてくるわけですよ。府県を残したままで、補完的に道州をつくるという。そこら辺の絡みをどう議論されるおつもりか、そろそろはっきりさせないといけない。

大門

問題が出るとすると、たとえば自治体側に預けて、自らの発意で県内近隣自治体に事務委託をお願いするパターンを選択しないで、いまそれがあんじゃないですか、制度として。選択しないで県に一律ですよ。一定の人口を下回ったところは一定の部分を県の仕事にしちゃって、その上で県が判断して引き続きやれるところはやらせるけれども、そうじゃないところは。

いままでの事務の流れからいけば、やっぱり発想は違うんじゃないかなという感じはするんですけど。どうなのかな。

辻山

80何年かに私が言ったのは、統制のとれた分権、あるいは柔らかな集権と言いますか、そういうものが下まで貫徹する。県からの委託事務とは言うけど、実はコントロールされる事務の体系が完成するという。力がないところにはやらせないだし、合理的だと思うんですけど。

三野

たとえば今のは、本来基礎自治体がやるべき事務を県がいったん吸い上げて県の事務にして、やれるところは戻して、やれないところは他に渡そうというのでしょう。だから基礎自治体の事務なんだけど、それとは別の事務処理特例方式は、県の事務を市町村にやらせようというのでパッケージにして、ここに書いてあるように10万規模の自治体にはこんな権限のパッケージとか、たとえば特例市には中核市レベルみたいな形でパッケージ、メニュー方式にして、権限移譲する方式をとっているところが増えてきていますよね。その発想から言えば...

辻山

いっぺん県に上げておいて、パッケージでおたくらいのところはこれくらいで行きますと下ろしていくやり方ね。

大門

前に総務省の皆さんとその事務処理特例方式について議論したときにも、自治体にまかせて個別に、自分のところはそっちはやるけれどこっちはいやだとか、そういう世界でバラバラだとやはり事務委託もうまくいかないでしょう。都道府県も大変な話になるので、委託をやるとしてもパッケージで、ようするに一定のものについては決めちゃって、どちらがやるかという世界で判断をしちゃうという。特例団体方式と意味が若干違うのですが、パッケージ方式でないと事務委託、事務処理特例の制度というのは成り立たないのではないかという話はその当時からあったのですが、そのことと特例団体方式で一律都道府県にその事務権限を渡してしまって、そこから都道府県が判断してパッケージを下ろすというのはかなり意味が違うと思うんですよ。

今村

都道府県というのは？事務配分特例団体方式で、都道府県に吸い上げちゃうわけですか。

大門

山崎さんの発想ではそういうイメージですよ。

今村

そういうのはどこで語られているんだね。

辻山

語られ方は逆になっているんですね。

今村

ただ、事務配分特例団体方式は地制調審議のなかではまだ引きずっているんですね、僕の認識では。これは町村合併の現状を見てみると、かなり小規模団体を抱え込まざるを得ないということでは、ここはもう一回いじらせざるをえないのは間違いないですね。特にいま言ったように、総スカン、反発するだけということにはならないと思う。かなり違った動きのなかで語られるのではないかな。

大門

そういう意味では特例団体については基礎自治体と呼べない世界なので、山崎氏の発想で言えば、総合行政主体として担えない自治体なので、担えない部分については一律に自治事務からはずしてしまっ、ある意味都道府県からの法定受託事務としてはあり得るけれども、その自治体と従来の基礎自治体の間にラインを引くという発想ですよ。その部分は国が直接持つわけにはいかないの、自治事務としての仕事は都道府県の事務にしちゃいますよとか、金のながれの部分については、都道府県から法定受託事務としてやれそうな市町村にはパッケージで下ろすから、というので進めるということですよ、想定しているのは、それはもともとの分権の発想から言って、市町村が総合行政主体として具体的に担うわけで、事務委託の世界でやれない部分については補完してもらおうという発想とは微妙に違っている。分権の議論のなかで想定していた事務委託と特例団体のスタイルは相違があるような気がするんです。西尾私案のもともとのイメージがそうだったのかなという気がしますけど、考えていたことというのがね。

佐藤

なんで都道府県じゃないといけないのかがわからない。前にも言ったかもしれませんが、たとえば町村会とか町村なりの組織がやるというのもあって、そうするともっと論理的な整合性が取れるんじゃないかという気がするんですよ。小さな町村もあるけど、まとまった町村会みたいなものをつくっておいて、できないところは町村会でやりますよというのなら論理的。

沼田

関連していると、フランス方式って言うていたでしょう、事務配分特例の。コミューンとデパルトマンしかないように言っているけど、違う。シンジケートがあるわけですよ、連合の。いわば事務組合が広範にあるわけですけど、むしろそれが事務をやっているわけです。その連合処理方式について触れないというのは、デパルトマンは基本的にいまだに国の機関なんだから、これは牽強付会かなという感じがするんですよ。フランスとはちょっと違うんじゃないか。

大門

少なくとも町村会が言っていた町村連合とか、広域連合とかの受け皿を想定しない場合、効率とかいまの法体系でいうとこういう制度をつくとすれば、一番無理のない形なのかもしれないと思いますけど。そこで広域連合とか町村連合とか連合自治体みたいな構想がなぜダメなのかということが、一方で議論が必要なのかなという気がしますね。かなり小さいものを想定しているんですかね。

いまの基準でいくと1万人以下は全部これになっちゃうのかなという発想ですが、それだったらたいいのことはできるだろうというのはありますけど、たとえば 1,000 人以下とか、さっきの部分でいくとそれくらい小さいものとして、フランスでいけばコミューンの世界として想定しているのであればあるのかなという感じはしますが。

磯崎

私はこの方が現実的だと思います。それはいまでも総合主体ということに関して言うと、どこまで総合的かというのは差があるわけですよ。いろいろなバリエーションがあるわけですから、たとえば特例団体になったとしても総合団体と言っちゃいけないのかな。たとえば町村はいまでも福祉事務所を持っていない。これは県が福祉事務所を持ってやっているんですよ。町村も総合的な主体であるというふうに考えられるのではないかな。どこまで事務配分するかというのは制度設計の問題じゃないかと思いますが、現行制度でもそうなっているのではないかなという。

もう一つは、実態として特例団体は隣接するのではないのでしょうか、各地域ごとに。一つの町村だけが独立し、周りは市が固めているという地域構造はあまり想定しづらいので、そうすると4つとか5つくらいのこういう団体が隣接して存在している。そういう地域は一括して府県が責任を持つというふうに原則を変えてしまうというのは、それなりに合理的なのではないか。府県が事務処理を直接やってもいいし、その地域だけはもう一度サポートする形で事務委託を町村に対してやるというのが、個々の選択を考えるのではなくて、ある程度のまとまりのある対応ができるのではないかな。

三つめは、財政的な対応で、まずは府県がもっておいて、そこから事務委託するならば委託金をどう出していくか。府県が責任を持つというのがいいのではないかなと思うのですが、そもそもその方が気が楽ではないかな。町村の人たちと話してみると、もっと限定してもらった方が、そして良い行政をやった方が良いので、あれもやれ、これもやれというのかえって荷が重くなるという。

佐藤

磯崎さんの話を聞いてああそうかと思ったんですが、神奈川県とかを想定するとそうなんですが、北海道を考えると...

磯崎

神奈川の場合、すでに差がありますから。中核市も政令市もある。バラバラの行政をやらざるをえないのはいまの宿命だと思うんです。地方自治の2層制というのは、その宿命を引き受けるのが中間団体。2層制のクッションみたいなもので受け入れざるを得ない。自分たちがおれはこういう行政をやりたいという主体性は出せなくて、広域的にはそうですが、補完事務を相当程度受けざるを得ない。これは地方自治の2層制からいうとむしろ当然なのではないか。原則はむしろ都道府県が補完機能を発揮するというで、いま地域ごとに基礎自治体同士で連携するのはいいと思うのですが。

連携のときに問題なのは、ストレートな民主主義じゃないですよ。一部事務組合とかをつくってしまうのは、間接的なコントロールにならざるをえないので、府県がそれだけ直接的かというのは問題ですが、一応それぞれが直接選挙で選ばれた自治体であるということからすれば、それなりに身近なところでやることだけが良いというわけではないのではないかな。広域的になったとしても、責任をとる政治主体がいるというのはそれなりに大事ではないかなと思うのですが。

今村

これ府県を自治体として見なしてないんだよね。官というふうにね。

磯崎

たしかに道州制となると理屈は違いますよね。

小原

直接執行をすることは考えてないですよ。

大門

府県が実際は仕事を担わないのに…。

磯崎

担わないって言っているんですかね。

三野

この論文のなかでびっくりしたのが、事務配分特例団体の実態は、地域自治組織とかなり近接してくると書いてあるんですよ。

大門

小さいところをイメージしているんだろうなと思うんですよ。普通でいくと 5,000 人規模とか、いま現に町村として機能していれば、市と町村の差って福祉事務所とがありますけど、実はそれほど大きな差はなくて、ほとんどその意味では差がつかない状況ですから、そういうレベルで特例方式を考えるのは意味がないのではないかな。新しい制度でいくとかなり小さいもので、相当の事務を抜いちゃうイメージなんじゃないかな。それでなきゃこういう議論は成り立たないような気がするんですよ。

総務省（小川）

おそらく、ここに書いてあるのですが、基礎自治体というのが、地域における事務を包括的に行う統治団体である。これは一つの分権の帰結だとパラダイムを設定するんですよ。それでどんどん押していくのですが、それに乗り切らないものがある。それが人口 1,000 か 2,000 なのかはわかりませんが、そこが分権のらち外にあるのかといったときに、もう一つのパラダイムとして、いやフランスを見てみよう。基礎自治体に一番の重みがなければ、分権なり自治なりと思いにむ必要はないのではないかということで、フランスの話を出した。そこが地域自治組織的な市町村。だからコミューンというのはそういうものだ。フランスの場合はその上にある広域自治体デパルتمانの合わせ技で事務処理をするというので、この2つを並べて展開しているのですが。

ここで特例団体というのは、かなり小さい規模で想定されている。この統計を見るように、全体の3分の1くらいが1万人未満で、それが全部あてはまるというイメージではおそくないと思うんです。

小原

おそらくデパルتمانのように直接執行方式ではなくて、事務を近隣自治体に委託することを基本にするのだとおっしゃっておられるのは、ひょっとすると直接執行方式なんてことを言い出すととても道州制論にとって面倒くさい存在になりますよね。それは言いたくないというのはあるかもしれないし、もっと原則論的に都道府県は市町村を差配する役ではなく、市町村とは別の行政を直接執行する統治団体として隔離していくべきだという言い方もなさっていますので、そういう原則論もありましょう。

いずれにしても、直接執行と言うことは考えていないという感じなんですね。そうすると先ほど磯崎さんが言ったような、神奈川の山奥のように固まりであるようなところは、いったい近隣自治体と言って誰がやるんだということになると、どうなんですかね。

大門

北海道なんてすごいですよね。同じようなレベルの特例団体になりそうなところは、それだったらみんな一辺に合併しろということになるでしょうけど、イメージ的には合併が進んでいって、でも入れてもらえなくて取り残される地域が必ず出てくるときに、それをどうするかということが発想の根っこにあって、全体的に当然それまでに再編が進むだろうということが想定されているのではないかと思うんですね。

ですから、磯崎さんがおっしゃるように、いくつもそういうのがまとまっているということではなくて、逆に隙間の中で取り残されることを想定しているのではないかという気がするんですね。

磯崎

確かに調整のコストは大変ですね。その小規模自治体が周りに一生懸命お願いするように、それを県が一回橋渡しすることで…。

大門

県がある意味強権的にあなたのところでやると押しつけている世界の方がもちろん合理的なのはわかるんですけど。

三野

山崎さんの考え方では、建前としては垂直補完になるんですね。しかし実際には水平補完じゃないですか。水平補完をやるとなると、ただでさえ合併が嫌だって残った自治体の業務を、周辺の自治体が見るとか、たとえば政令指定都市の周辺にいる自治体を政令指定都市が請け負うということになるわけですね。それって水平でやろうと思うとできないから、そこで垂直を入れてやらせるというロジックなのかな。そうすれば建前上…。

今村

そんなに抵抗感あるかな。僕はそんなにないんだけど。

三野

僕は水平でやるとたぶんできないだろうなと。

今村

垂直の方は抵抗感がありますが。

三野

結局受ける側からすると水平補完ですよ。

今村

香川はみんな合併しちゃったもんね。

三野

たとえば政令市になると周辺の町村の水平補完をあまりしたいとは思っていないと私は考えているんですが。そうですね。これで来たときに受けるかなと。

辻山

私も、ずっと特例団体はしょうがないだろうと思ってまして、西尾私案を出されたときには申請主義だったので一応矛を収めて、なら良いだろうと思ったのですが、実はネックが2つある。今回ののはそのネックを2つともクリアしたなと思ったんだけど。一つはまだらになるということはどうクリアするかというのと、そもそも経費はどこが持つのかという基本。

たとえば、申請して上げたときに、どれだけの財政負担を県に移譲するかという調整の仕方がなかなか難しいだろうとは思っていたんですね。この2つは今回のでクリアされる。吸い上げられることによってね。

もう一つ、琴線に触れる言葉を聞いたんだけど、町村の側もその方がありがたいというのがあるんじゃないか。俺のところはこれを申請したいんだけど、周辺で同じような小さな町村がやらないとかいうような中で、結構躊躇と意地の張り合いもあると思うのだけれど、これとこれは特例で県にあげようというようなことがそもそも自分たちで判断できるだろうかといえば、ちょっと侮っているかもしれませんが、町村にとってもありがたいかもしれない。

大門

そういう要素は一方で今の合併のときにも現に出ているんです。口に出してなかなか言いづらいけど、本当は周りを含めてなかなか言えないけれども...

沼田

町村長なんて言っていますよ。西尾私案をもっと早くやってほしかったと。こんなに悩まなくて済んだ。

大門

というのは本音としてはあると思うので、少なくとも市町村合併の議論をスタートして行って、私なんかが思っていたイメージとはだいぶ実態が違うのはそうなのですが、ただそのときに、この山崎氏の話ですと結局県が押しつけるんですね、仕事を。当事者との関係でいうとごめんなさいの話なので、うちはできませんということでもいいので、カバーするのが都道府県のみで、直接執行するのであればそれはそれでいいと思うのですが、自分はやらないで周りにやらせるというのは、いまの合併もそうですが、合併もそこにくっつけるよというのもそうですよね。だから合併なんかの議論でも、取り残される側の自治体をどうしてくれるんだという主張もあるけれど、入れたくない自治体もそれなりの主張があるわけで、そういう問題については、結局自治の基本としてどう考えるかというときに、同じような問題というのが結構あるかなという気がする。

磯崎

これは委託でしたっけ、それとも事務処理特例ですか。

今村

委託で考えている部分もあるんでしょうね。ただそれだけ特別扱いしないでも、東京都なんて水道の水も消防も委託。ごみ処理と水道を持っていなければ自治体と言わないなんてきれい事を言う人がいるけれど...

大門

預ける側はあまり抵抗ないと思うけど、結局は県がやらないで隣町にお願いするわけです。今だったらお願いしちゃうわけですよね、おたがいに事務組合をつくらうとか事務委託をするからやってくれないとかか。当事者間の議論があってやるのが、今度はそういうことを全く考える必要がなくなって、ある意味、特例自治体は楽になるけど、その判断は結局県が勝手にやって、当事者間の相談というのは...

今村

勝手にじゃないんだよ。ギブアップした場合の話ですよ、申請している。

大門

ようするにその事務を近隣にやっていただくということを想定すれば、受けさせられる近隣にとってはご相談はないわけですよね。

今村

そんなことはないでしょう、やっぱり協議しなければ。

辻山

近隣は前から話題になっていて手が滑ったんじゃないですかね。それはだって合併のときあれだけ意固地になっていたのに、合併しないで仕事だけ押しつけられるのかよって、感情的にはそうなりますよね。いくら県が間に入っていようが。

小原

町村会からもっとも批判の強い部分でしたよね。

辻山

とすれば、やっぱり近隣で処理するような仕組み、たとえば県がちゃんと責任を持って広域連合をつくってやるとかという仕掛けを考えないと。広域連合を口に出さないのは、さっき沼田さんが言ったように、だったら広域連合やればいいじゃないかだと、元も子もないから。

今村

ただ、あくまで合併をするのを見て、広域連合なんてまた議論するだろうし。

沼田

仕掛けとしてはあっていいんですよ。

今村

その話に行く前に、これは山崎論文は読んでいないのだけれど、基礎自治体という用語がそんなに象徴的な役割を果たすとは。

沼田

そう、そう思うんです。これ何か変わったのか。

大門

なぜ的を入れているのかということ。

今村

みごとにね、有力委員がおっしゃるところも動くかと。

小原

あれは、広域的自治体というのは据わりが悪いので、広域自治体というふうに言って、それと合わせたというだけの話ではないのですか。

三野

あまり思想があって言ったようには思えないですね。

辻山

でも、この言葉を換えたことによってパラダイム転換がなんとなくされつつあるような。

今村

そういう運びなんでしょう、山崎論文は。そういう理解を承認するのが総務省。変な役所ですよええ。

沼田

小川さんに伺おうと思っていたんですが、パラダイム転換というのは、何から何に変わったと書いてあるというふう

総務省（小川）

もしかしたら別の山崎論文かもしれませんが、山崎が述べたいのは、少なくとも分権前は地方公共団体というのは統治団体じゃなかった。国がありとあらゆる世の中の事象について責任を持っていて、それを都道府県、さらには市町村に執行させていた。したがってどこまで市町村がやっても、それは統治しているのではなくて、その責任は国に行くというのが分権前でした。それが分権後になると、地域における事務についての責任、判断も負うようになりました。これが分権後です。このことをもってパラダイム転換と…。

沼田

そうすると、行政主体から統治団体というか地方政府に変わったという理解でいいんですか。

総務省（小川）

単純にはそういうことだろうと思います。

小原

一括法で出先機関から統治主体に変わったということ、それを前提にした上で、合併特例法から合併新法へもパラダイム転換した。それに合わせて、従前はただ広域的な需要に対応して合併云々だったのだけれど、そうじゃなくて基礎自治体に合わせたあるべき姿があって、だから合併なんだというふうに合併新法では変わったんですよね。

沼田

その系として、統治団体というのは1万人以上いないとだめなんだというのになっていくのでしょうか。

総務省（小川）

そういう流れなのですが、県に対して国の出先的に責任を負うのではなくて、自らの責任として統治する基礎自治体たるものはどうあるべきかというのが、分権改革以後、あらためて問われるという整理だと思うんです。

小原

この間、成田頼明先生の何かの記念講演の記録を読んでいまして、自治体版下水道事業団方式というのをいま考えているんだという話があってね。いままでの広域連合じゃなくてね、自治体版事業団方式で、特例団体をどうするかという話には限らないのですが、小規模自治体として生き残っていくために——長野県のプロジェクト話に半分なっちゃいますが—もう民主主義もヘチマもあるかと。それはデモクラシーの話じゃなくて、マネジメントの話でいいと。下水道事業団をつくれれば、それで小規模団体は救われるんだという発想もありだなという。昔、松下圭一も小規模団体に対してという意味じゃないんだけど、自治体でも下水道事業団みたいなことをやればいいんだよという話をなさっていてね。いまの下水道事業団が良いとか悪いとかじゃなくて、方式としてね。

三野

すでにいま広域でやっているごみだ、介護だ、清掃だといろいろなことは、一般の住民では市町村がやってくれていると思っている人が多いと思うんです。広域とか事務組合がやっているってちゃんと認識している住民って、僕はきわめて少なく、そうするとすでにその部分が形骸化しているってことですよ。総合行政主体としての自治体と、サービス提供主体としての自治体もしくは組合という部分が分かれていても、僕はこだわる必要はないと思う。

小原

佐藤先生がおっしゃった町村会がやるという…。町村会が出資してもいいし、小規模団体が出資してもいいんだ

けど。

三野

市民から見るとどっちが誰にしてもらってもサービスがちゃんと行き届いていけばいいのだという気がしますが、

辻山

この合併話が出たときに、最初に、住民たちが生きていく基礎的な条件を市町村がどう担当していくかという、そのコアの事務は何かというのを知りたくて檜原村に行ったのよ。そしたら、コアがないのよ。火事になったら広域消防がくるし、広域診療所だし、本当に管理するための戸籍とか住民基本台帳くらいを固有にやっているのよ、頭かかえて帰ってきたことがあった。それだけは守るべしという合併をやるかと。

でも、檜原村の消防署はあるの。広域消防の檜原署があるの。住民としては、うちの役場がやってくれていると、東京は特別でしょうね。

大門

現に広域行政で事務については切り貼りして、事務ごとにいろいろやっているじゃないですか。それは事業団方式だろうと今もあるし、財政的に住民の直接の管理監督が行き届かなくなる世界が一方であるので、そういう問題をどうするかという問題があるけど、現にそういう制度はあるので、逆に言えば、私は山崎さんがなぜ都道府県の垂直補完でストレートに、都道府県が直接担うということを想定していないのかがよくわからないんです。福祉にしても、福祉事務所がないところは都道府県が直接やるわけで、今後の役割でいっても、そういう補完機能を全く都道府県が持たないとすると、合併が進めば都道府県の仕事は絶対減りますよね。そういう意味では、今やっていない分野もやらされるかもしれないけど、それはそれでやっていいんじゃないかな、新しい仕事として。そんなになんないじゃないですか、都道府県のなかでそういう地域のためのサポートというのは、言うなれば出張所の世界でそういう人間を育成すれば済む話なので、そういうことを担わないとすると、本当に都道府県って何なんでしょう。

辻山

ただ対人サービスでは確かに吸い上げておいて、実施は市町村というのはありうるけど、国土管理とかいうことになるとずいぶん抱え込むんじゃないの。町道だとか普通河川だとか、きついと思うけどな。

三野

自治体が隣の町道を管理してくれないでしょうね。

沼田

そのときは指定管理者なんでしょうね。

小原

そうそう、そういう感じでね。指定管理者制度って変に合併話とつながって役立つかもしれない。

辻山

町村会も入札できるわけでしょ。

磯崎

これは町立の施設を県が管理する議論…。

三野

実際にこういう事例がありまして、岡山県で、ある自治体にある県の公園を指定管理者で公募して、その自治体が応募してきて、応募者は2つくらいあったのですが、その自治体を指定管理者に指定した。決めうちじゃなくて公

募で、それに対してどう考えますかと。

僕はそれが指定管理者制度ではなくて事務委託でやるんだっただけだと言ったんですが、町村に事務委託するというのは県としてのプライドが…。よくわからないんですが、そういうのが事例として出てきているんです。本当の使い方ではないです。

大門

本来の指定管理者は、道路管理とか含めて想定した制度ではないはずですけど。逆に無理して全部しなくてもできそうな気がするんですが、現実には

今村

聞きたいんだけど、全体的な印象として基礎自治体というこの考え方は、パラダイムが変わったかどうかかわからないけど、言葉は基礎自治体で結構だと思うんだけど、自己完結的に出来るかのような幻想でこれを書いているんだね。どうしてこんなことにこだわらないといけないの。27 次でもそうなんですが、福祉と教育、できるだけ包括的にこの仕事を自分たちでやるんだというのが基礎自治体のイメージとしてあるんですが、いま話題になっている義務教育一つをとってみても、基礎自治体で完全にできる仕事なんてほんとに少ないと思うんですけど。

総合行政という考え方は、やはりかなり完結的に処理できるシステムを考えて、このくらい人間がいらないとならないとか、そんな話になるんじゃないかね。

沼田

パラダイム転換になっていない感じがするんです。総合行政というのは前もあったわけだから。総合行政主体だったわけじゃないですか。たまたま、分権一括法の後は総合行政統治団体になる、政府になるというのは…。相変わらず持っている性格は総合行政なんですよ。今村先生が言ったように、市町村、基礎自治体は総合行政を担うのだというのがトラウマみたいになっていて、本当は違うんじゃないのかなという。この議論をやっちゃうと、10 万でもまたおそらく何年か経ったら合併ということに。

今村

霞ヶ関を全部なくして話をするなら別よ。

沼田

総合行政主体は唯一国しかなくて、きっと。森羅万象主義なんだから、国しか総合行政主体と思わない方がいいと思うんですけどね。そういう意味で、パラダイム転換という概念のわかりにくさは、その基本を引きずっちゃっているからなんですよ。

三野

山崎さんって福祉国家論で、市場原理は基本的によろしくないという感じですよ。

こう書いてあります。「このような(福祉分野の 小原注)サービスを政府部門以外が担うべき非公共サービスと位置づけ、市場経済に任せきることに対応することには無理がある」(山崎 12 月号論文 41 頁)と。

今村

そのところは僕も好きだけどね。

辻山

詰めておかないといけないのは、いまご指摘があったように、国・府県に依存しないでいける自治体という、その「依存しない」というのはどういうことなのかの説明抜きに使われているから、単に合併しなかったり、できなかったとこ

るの自治体を「自立市町村」とか言っているでしょ。あれはあやしいんですよね。自治労も使っているよね、自立自律って。立か律かどっちかだって論争しているんだけど、どっちだっていいよ。

大門

北海道で、そういう選択をした自治体の交流集会をいま企画しているんですよ。自立の方ですけど。依存しないと
いうのではなくて、もっと依存したいという人たちなんですけど。

辻山

たとえば麻生意見のなかでも、交付税の不交付団体を人口比3分の1くらいにするとか言って、そのこととこれは
リンクしているのかという検証は、たぶん関係ないって今おっしゃろうとしているんだと思うんだけど。

大門

とりあえず10万以上の自治体で不交付団体。今回2007年以降大胆に制度を変えると、3兆円規模で動くと、
かなり不交付団体が増えるのは間違いありません。だから人口でいくと確かに大都市中心に不交付団体はあり
ますので、人口でいくと3分の1というのは結構良い線なのかもしれない。

今村

昭和の大合併のときには新市町村建設促進法とか、ああいう形になりましたよね。小原さんの認識で、今度の場
合には新法になってから町村を合併に追い込む勢いというのはどういうふうに推測されていますか。これはさっき
2,000までと堂々と言ったでしょ。2,000を割り込むという形で行きますと、地制調で言われたのは、平成18年3月31
日では2,258というのね。2,700のさらに協議中とか協議済み、合意済みのがあって2,258になる。2,000まで割り込
むというのは日経なんですよ、それは…。

大門

いまある法定協議会を全部足すとそれくらいになるんですよ。

今村

そうなるももっと勢いが出るという話でしょう。新法に移ってから…。

小原

いや、これは新法に移ってかくかくしかじかなのでこうなるだろうという話ではなくて、法定協議会の議論の熟度が、
たとえば庁舎の位置が決まっている、名前が決まっているけれどもまだ合併申請がないとか、そういうのを含めてと
いう話なので、新法がこう効くということではないのではないのでしょうか。

今村

では新法までに仮りに2,000までいったとしたら、その後の見通しはどうなんですか。今度の新法の仕組みは、

小原

新法の仕組みで、昭和の大合併のときに類するような仕組みってありますか、新市町村建設促進法みたいな。勧
告、あっせん、調整がありますよね。それ以上にたとえば都道府県が代わりに住民投票をやっちゃうんだとか。昔は
そうでしたよね。

辻山

請求はできる。

小原

それはできるけれども都道府県の選管がやっちゃうという話じゃない。でも市町村に勧告して…。

三野

首長が応じなかったら、住民がまた請求をするわけです。

小原

6分の1。

辻山

前のときにちょっとご紹介した、27 次地制調が終わってから西尾さんがインタビューに答えた本があって、あのなかでは、ご自分が示した基礎的自治体のあり方というのを真剣に考えていけば、強制合併か事務配分特例団体方式しかないというふうに踏んでいて、次の課題は特例団体だと結論づけている。それは確かにあるべき自治体論を打ち立てるとすれば、本当に強制合併的なやり方か、どちらの特例方式かはわからないけれども、特例団体方式をとらざるをえないだろうと私は思うんですね。

大門

強制合併はとりづらいですからね。

今村

強制合併がとりづらいから、事務配分特例団体方式へシフトしていくのですが、その過程で、府県がいろいろなことに気づくんですね。ああ、ここまで誰に面倒を見させるか、見るか。

三野

たぶんその過渡期の段階で西尾先生が、この間もそうなんですが、やはり都道府県を残すべきだという発言をされているじゃないですか。それって事務配分を見据えて、戦略のなかでそのことを言っているのを思い出して。

今村

都道府県を残せとは言っていない。標準的な、都道府県単位の行政単位を残さないといけないと。

小原

28 次地制調のメインストリームの議論は、そうなっていないですよ。先ほど言ったように特例団体制度というのは、組み方にもよるけれども道州制にとってはじまな存在になるかもしれません。府県が直接執行だという話になったらじま、じまということになるので、どうなるんでしょうかね、いまの地制調で…。

三野

たとえば町村が合併して市になったからと言って、県の事務が極端に少なくなるわけじゃないんですよ。福祉事務所がなくなるくらいの話ですよ。だから公共事業の移管とかをしない限りは極端にはなくなるという。冷静に分析すればそうなので、ちょっと一休みするのをお互いに。

大門

県が積極的にがりがりと新法の指針などを背景にして、さらに合併を進めるという動きになるとはあまり思えないですけどね。いまやる気がある県はすでにやってきていて、到達しているのではないかという気がしますけど。ただ先ほどの特例団体の話で、仮りにその姿が垣間見えるようになったときに、逆に合併に行くのかどうかはいまい私も…。行かない方向に向かう場合があるのではないかという気もするんですが、どちらですかね。

辻山

僕たちのように、小さな自治を大事にしようというイメージでいるか、地域自治区と同じになってしまうというイメージで受け止めるかというのがあってしょうね。

僕自身もまだ合併しないでがんばろうという輝く自治体フォーラムみたいな連中をどこかでヒーロー視しているところがあって、それを払拭しない限りいまの議論にはなかなか乗りにくいところが…。これは感情の問題なんですけどね。もちろんヒーロー扱いしている勢力が誰かというのも知っていますが、何となく自治論としてどうやって再構成するかというのがまだ出きっていないんですよ。

今村

その動きは10年もつかね。

辻山

たぶん新法の途中を折り返せるかどうかくらいの話だと私も思っていますが、そのときにその人たちが何を残せるかということなんですよね。合併に結局向かうにせよ、特例団体にされてしまうにせよ、そこはちょっと見ておかないといけないのだけれどまだだから、マネジメントの問題だというふうには踏み切れないところが、自治なんだよなという…。

佐藤

よくわからないのは、小さい自治体でやりたいというのは共通しているんですが、思惑がそれぞれ違うんじゃないか。それは、仕事はいまと同じ仕事を我々はやっていきたいんだという意味で、小さい単位でしかできない仕事というのがあるかもしれない。一方で、名前を残したい、仕事はどんどんどこでもやってくれ、支庁がやってくれと考えているところもあって、意外と小さな自治体が集まってくると、みんな考えていることが違うという可能性がありそうな気がするんですよ。そのあたりが、小さい自治体でやっていきますよというのはそれはそれでいいとして、その小さい自治体というのは何をイメージしているのか。

一方で、道州制と絡んで前回報告しましたが、道庁が4,000くらいの権限のうち、精査してみたら2,000は市町村にやらせておけばいいんだと自分たちも言っているんですから。それは逆に市町村から見ると道庁が投げしてきた、これはまた合併をさせようとしているんじゃないかと思っているんです。そんなもの、2,000も投げられたって我々のところではできない。市となればできるかもしれないけど。というまた、合併させようとしているんじゃないかというふうに思っているんですよ。そのところで、小さな自治体でやっていきますよというイメージがどのくらい一緒なのか。どうなんでしょうか。

会田

いろいろな自治体があるから、やれることといったら本当にたとえば財政分析をすとか広域連合をつくとか、やれることというのはいまあるところだと限られてきちゃうと思うのですが、それをまずはやってみるというんでしょうか。それをいろいろ話し合っていきたいという集会なので、あまりお金ちょうだいみたいな…。

三野

小原さんがちょっと言いましたが、地域自治組織の細かい話で、僕も論文を書くなかで協議会の役員の位置づけというのが気になっていて、たぶん特別職だから一般職の兼務はできないけど、特別職の兼務は可能という解釈でいいですよ。最近、ご存じのように議員をやめた人が在任特例で残らない代わりに、参与だとか顧問だとかいう形で20~30万の報酬をもらっているのがあるじゃないですか。

それとあとおもしろい事例がありまして、香川の丸亀市というところは中心市がだいたい7万くらいで、あと2町が1万ちょっとずつくらい。だいたい10万くらいなんです。新市はほとんど編入なんです。実質的には、そのある町の助役、収入役を新市の支所長に任命するというケースが出てきてね。なんでかという、助役は町があったとき

に、要は何段階か特進で助役になった。そうすると 40 くらいで助役になって、将来町長になるつもりだったのに合併すると特別職だから失職しちゃう。だからこれは救わないといけないというので支所長にするという事例が出てきて、結構他の自治体でもそういうケースがちらほら出てきているという話が。

辻山

でもそれ、落ちがあるんじゃないか。内示を先に出しちゃって、兼職禁止にふれるんじゃないかとか落ちがあるんだよね。そういうのはこれから増えるだろうな。

三野

その話を聞いたとき、これはほとんど地域自治組織の役所版だと。

今村

そのために地域自治組織をつくった？ そこまでではない。支所ね。

大門

合併特例区は、どちらかというそういう救済的な意味合いが相当あるんじゃないかと思うんですけど。期限を切ったというのは正解だった。さすがはよく考えていると思った。

小原

それはぎりぎりの抵抗で、いずれ地域自治区に乗り換えるわけですから、引き続きさっきおっしゃった裏の形じゃなくて、正々堂々と報酬をいただきというふうになるんじゃないですか。

大門

原則無報酬で地域自治組織を。

辻山

苦しいね、法律を見ると、「無報酬とすることができる」という規定だね。

佐藤

そうですね。私が関係したところも、ちょうどそういう議論をしているときにこれが出てきて…。どっちにしろ「無報酬とすることができる」というのは、総務省に指導しなさいと言っているだけで。

三野

それは、委員会の委員は基本的に報酬を支給しないといけないという規定があるから、その見合いで支給しないということではできないから、ああいう形でしかできないんですよね。

小原

総務委員会で自民党の先生方も満場一致で附帯決議をしたんでしょうかね。

沼田

これはでも実費は負担するんでしょう、無報酬なんだから。費用弁償はね。

辻山

さて、お約束の時間を 10 分オーバーしてしまいましたので。