

特集

第29次地方制度調査会答申のポイント

平成19年7月から審議が始まった第29次地方制度調査会は、本年7月に「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」、「監査機能の充実・強化」、「議会制度のあり方」について答申を発表いたしました。

そこで今回の特集では、この答申内容に焦点をあて、答申のポイント、今後の地方自治制度、分権改革に与える影響などについて、同調査会委員、事務局、有識者の皆さんにご寄稿いただきました。

寄稿 1

分権時代にふさわしい地方制度の模索

第29次地方制度調査会専門小委員会委員長、関西学院大学経済学部教授 林 宜嗣

寄稿 2

「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」について

総務省自治行政局長 久元喜造

寄稿 3

合併の推進から多様な選択肢へ

政策研究大学院大学教授 横道清孝

寄稿 4

小さな自治の充実こそ今後の課題

日本経済新聞地方部編集委員 中西晴史

分権時代にふさわしい 地方制度の模索

第29次地方制度調査会専門小委員会委員長、関西学院大学経済学部教授 林 宜嗣



改革の基本スタンス — 分権改革の流れに沿って —

「平成の大合併」は3232（1999年3月31日現在）あった市町村を1760（2010年3月23日見込み）にまで減少させ、その結果、市町村の規模は拡大した。しかし、自治体が自らの責任と判断でその任務を遂行し、住民生活を支える重要な担い手として機能するためには、地方分権改革をいっそう推進させるとともに、自治体それ自体の機能強化を図っていく必要がある。

自治体改革を進めるに当たって留意しなければならぬことは、例えば人口規模、年齢構成、経済力といった社会経済的特性において多様な自治体に、一律の制度を当てはめることは極めて難しくなっているということである。だからこそ、各自治体が地域特性に合った行政を展開できるように、地方に権限と財源を与える分権改革が求められるのである。

「補完性の原理」と「総合性」の解釈

地方制度調査会（以下、地制調とする）の守備範囲である地方制度改革は、地方分権と切り離すことはできないのだが、「国と地方の関係に関する改革」については地方分権改革推進委員会（丹羽委員長）の成果に期待しながら、地制調は「地方公共団体の体制強化」に焦点を絞り、役割分担を常に意識しながら審議を進めた。その上で、地制調は「地方分権の流れに沿った形で、制度は画一的なものではなく、自治体にとっての選択肢を可能な限り多く設定する」という考えを基本スタンスとし、最終答申をまとめた。

国立社会保障・人口問題研究所の地域別将来人口予測によると、2005年から2035年の30年間に、日本全体では13.4%の人口減少が予測されているが、市区町村別では、60%以上の人口減少が予測されるところが10、50%以上60%未満の減少が61に達している。このような人口減少は地域の経

済基盤や生活基盤を損ない、地域の持続可能性すら危うくする。

一方、地方分権時代においては地域再生を進め、住民生活を支える上で、基礎自治体が果たすべき役割はますます大きくなっていく。これまでのように国からの財源移転に多くを頼れなくなっている今日、基礎自治体の体制強化は喫緊の課題である。平成の大合併によって、小規模自治体の数は大きく減少したものの、十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村は依然存在する。

地域住民の生活を維持するために不可欠な行政サービスをいかに供給していくかは地域の存続にかかわる課題であり、そのための方策を提示することは地制調の重大な責務であると認識し、広域連携の促進と都道府県による補完への道を探った。ここでのポイントは、「地方でできることは地方で」という「補完性の原理」と、地方自治法第一条の「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを

図 現行の事務の共同処理の仕組みと運用（概要）

共同処理制度	制度の概要	運用状況（H20.7.1現在）
法人の設立を要しない簡便な仕組み	協議会	●設置件数：284件 ●主な事務：広域行政圏計画の策定等122件(43.0%)、小中学校の運営など教育関係87件(30.6%)、環境衛生20件(7.0%)
	機関等の共同設置	●設置件数：407件 ●主な事務：介護保険認定審査142件(34.9%)、公平委員会116件(28.5%)、障害区分認定審査108件(26.5%)
	事務の委託	●委託件数：5,109件 ●主な事務：公平委員会1,169件(22.9%)、住民票等の交付936件(18.3%)、競艇838件(16.4%)
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	●設置件数：1,664件 ●主な事務：ごみ処理422件(25.4%)、し尿処理386件(23.2%)、消防297件(17.8%)、救急295件(17.7%)、火葬場233件(14.0%)
	広域連合	●設置件数：111件 ●主な事務：後期高齢者医療49件(44.1%)、介護保険47件(42.3%)、広域行政圏計画の策定等30件(27.0%)、障害者福祉28件(25.2%)
	地方開発事業団	●設置件数：1件
	全部事務組合役場事務組合	●昭和35年以降活用例なし

（注）法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。

基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」にある「総合」をどう解釈するかである。

「補完性の原理」は、各自治体が単独では実施不可能であっても、広域連携によって可能となるのであれば移譲すると解釈すべきである。「総合性」は、基礎自治体が担うことが基本原則だとしても、AからZという行政をフルセットで、すべての自治体が単独で担うことを意味しないと解釈すべきである。つまり、地方行政の水平補完や垂直補完を駆逐することによって「補完性の原理」と「総合性」を實現し、地方分権をより確かなものにしようというわけである。

広域連携と都道府県による補完への道

答申は事務の共同処理の仕組みがいっそう活用されるよう、自治体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要があるとし、例えば機関などの共同設置については、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完

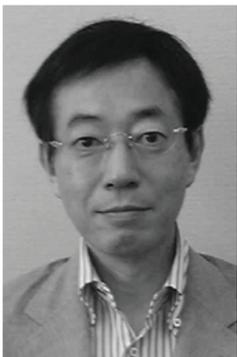
寄稿

2

「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」について

総務省自治行政局長

久元喜造



を可能とするため、内部組織、事務局および行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当であると提案した。このことは、監査機能を強化する上で重要な役割を果たす監査事務局を複数の自治体が共同で設置するという道を開くことにもなる。

答申はさらに、市町村合併による行財政基盤の強化や周辺市町村との広域連携によって必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があれば、「その選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる」とした。法令による義務付けがなくなり、この提案の必要性が失われることが最も望ましい。しかし、現実には義務付けが存在し、一方で、義務付けられた事務を処理できない基礎自治体があるなら、それを都道府県が代わって処理しても構わないという選択肢を作っておかなければ、住民の生活基盤は維持できなくなる。「国が財源保障を行えばよい」という簡単な話ではないのである。

ところが、都道府県による処理に対しては、その是非を含めて慎重な意見が出されたことから、答申では「関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある」とせざるを得なかった。しかし、この提案の最大のポイントは「その選択により」という点だ。つまり、小規模市町村における

事務執行の確保のための「選択肢」を一つ増やそうというのである。採用するかしないかは地域住民の判断に委ねられているのであるから、選択肢を追加することに反対する合理的な理由を見いだすことはできない。

監査と議会の役割

2007年3月、北海道夕張市が財政再建団体に転落し、自治体関係者に大きなショックを与えた。いわゆる「夕張ショック」である。しかし、地方財政危機は夕張市だけの問題ではなく、民間企業なら倒産直前という状況に陥っている自治体は多い。地方行政に対する住民の信頼を確保するためには、自治体は自らのチェック機能を高めていかななくてはならず、そのためにも監査の果たす役割は大きい。

専門小委員会における議論の段階では、①執行部からの監査の独立性を強化するため、監査委員を長が選任する現行の方式を議会が選任する方式に改めること、②監査は、長からだけでなく議会からも独立する必要があることから、議選委員を廃止する、という方向性を打ち出した。しかし、この方向性に対しては、執行機関を監視するという議会の役割を考えると議選委員は維持されるべきであるといった意見や、監査委員の選任を議会の選挙とすることについては慎重に検討すべきとの意見もあったことから、監査委員の選

任方法と構成について一定の結論を導くには至らなかった。

しかし、この方向性を提示したのは、監査と議会はその役割を明確化し、議会は当該自治体の行政全般にわたって幅広い見地から執行機関をチェックするという本来の機能を果たしていくべきだと考えたからだ。自治体経営の目的は、民意に合った事業に限られた資源を無駄なく投入し、地域住民の福祉を最大限に高めることである。不適正な財務処理が存在しないことは最低限の前提であり、監査の本来の役割は、行政サービスが最少のコストで効率よく供給されているかをチェックすることである。

しかし、効率性が満たされさえすれば良いわけではない。行革先進国イギリスにおいて、Value for Moneyを追求した保守党政権に対して、労働党のブレア政権は、効率性に加えて住民のニーズに対し最も価値のある行政サービスを提供することによって、住民の満足度を最大にするというBest Valueの考え方を重視した。わが国においても、Value for Moneyを求める監査と、Best Valueを求める議会とが、チェック機関の両輪として機能することが、地方分権時代には求められるべきである。紙幅の関係で本稿では触れることができなかったが、答申が提示した「議会のありべき姿」はこの路線上に位置付けられるのである。

第29次地方制度調査会は、去る6月16日、標記の答申を行い、同答申は、同日、麻生総理大臣に提出された。地方制度調査会は、学識経験者のほか、地方六団体の代表、国会議員から構成される総理の諮問機関であり、その答申は、今後の地方自治制度改革において大きな意義を有している。

本稿においては、答申のポイントとともに、総務省としてこの答申をどのように受け止め、制度改正を行っていくとするのか、現時点における考え方を述べることにしたい。

市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

答申の大きなポイントは、平成11年以來の全国的な合併推進運動について、「現行合併特例法の期限である平成22年3月までで一区切りとすることが適当である」とされたことである。そして、今後の事務処理については、「市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連

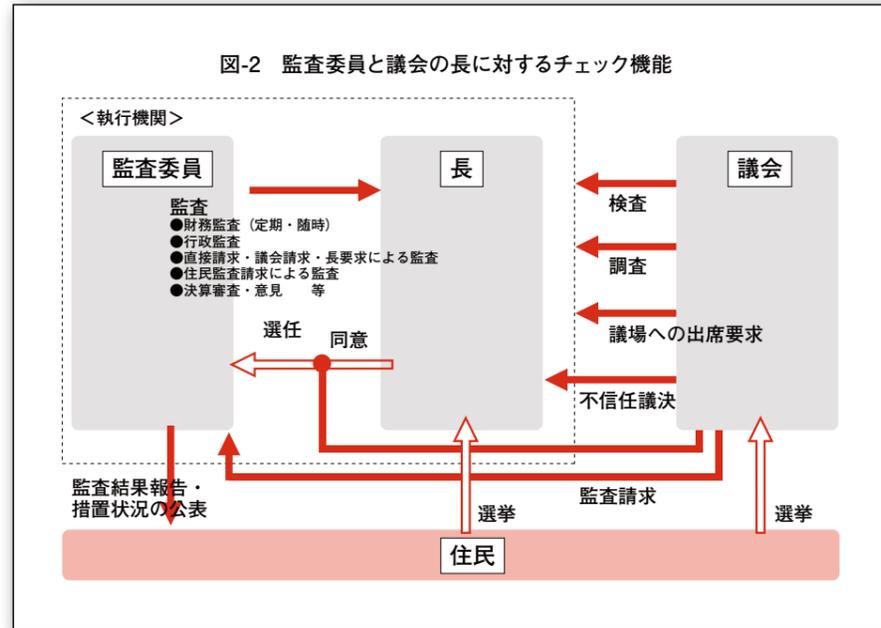
携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中からもっとも適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである」とし、今後における基礎自治体のあり方についての基本的な考え方が示された。

このうち、広域連携の手法としては、機関等の共同設置について、現行の機関等（委員会、委員、附属機関、専門委員及び職員）に加えて、内部組織、事務局及び行政機関の共同設置を可能にする制度改正が提言されている。部、課等の内部組織、教育委員会、監査委員等の事務局、保健所等の行政機関の共同設置が可能になれば（図参照）、事務処理の効率化や体制の強化が図られることが期待できる。総務省としては、学識経験者、地方公共団体の実務担当者等から構成される研究会を設置して制度及び運用のあり方について検討を行い、年内にも具体的な成案を得るべく作業を進めることとしたい。

小規模市町村の事務処理については、合

併や広域連携の手法によっては「必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる」とされた。合併困難な小規模市町村を対象として、法令上義務付けられた事務は都道府県が処理することとする特例制度の導入は、第27次地制調以来の懸案であったが、地制調における議論としては、今回の答申により決着が図られた。答申に盛り込まれた方策については、答申にあるように、「関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる」ことになる。

このように、全国的な合併推進運動については、今年度をもって「一区切り」となるが、答申が指摘するとおり、合併は「行財政基盤の強化の手法の一つとして今後もなお有効」であり、来年度以降においても「自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象とした」合併特例法が必要である。答



注目された。監査機能の充実・強化の方策として、まず監査委員の独立性の強化、専門性の強化の観点から、「監査委員の選任方法を議会の選挙による」ことに改める案を軸に議論が行われたが、いわゆる議選委員の廃止の可否を含めさまざまな意見が百出して合意が得られなかった。

具体的な制度改正としては、「事務局の共同設置」が提案されているが、とりわけ小規模な市町村の監査体制は十分とはいえず、監査委員、監査委員事務局及び職員を共同設置し、専門的な職員グループを擁する監査委員が複数の市町村の監査を実施することは有効な方策であると考えられる。

このほか、包括外部監査を複数年度に1回で良いこととする、個別外部監査の導入のための条例の制定を不要とする、といった制度改正の提案は、外部監査をより普及させていくためのインセンティブを付与しようとするものである。

議会のあり方

議会の機能を拡大するとともに、議会に関する地方公共団体の自由度を拡大するためのいくつかの制度改正が提案されている一方、議長会が強く求めていた議長への招集権の付与については議論がまとまらず、平成18年の改正により導入された「議長の臨時会招集権の運用状況も見ながら、なお引き続き検討」することとされた。

審議を通じて、「多様な人材が議会の議員として活動する」ことへの期待が意見として繰り返し出され

た。このような観点からも「長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式」、「会期制を前提としない方式」などが提案されている。

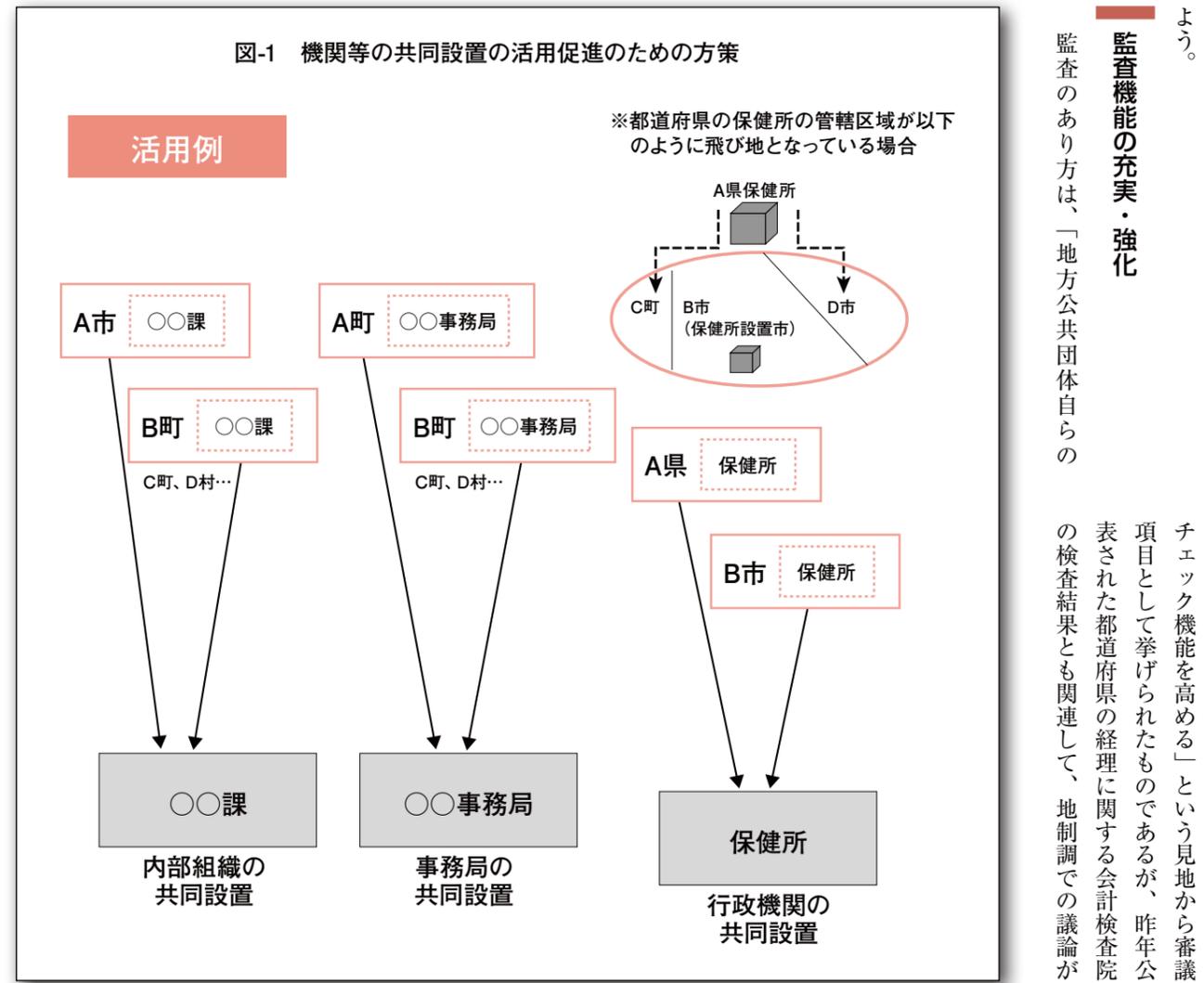
また、勤労者が選挙に立候補することを容易にするため、休暇を保障する制度、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度について言及されていることも注目されよう。これらは、答申にあるように「労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等に関わる」ことから、今回の答申を契機として、幅広く議論が展開されることが期待される。

総務省としては、今回の答申の中で早期に制度改正が求められる事項については、さらに実務的な観点からの検討を加えて制度設計の具体化を図り、来年の通常国会に、地方自治法の改正法案、新しい合併特例法案を提出する予定である。

その上で付言すれば、来年度以降の合併のあり方については答申にあるような方向性が出されたわけであるが、今年度中は、現行の合併特例法に基づき、自主的な合併が引き続き推進されることになる。全国各地で合併に向けた真摯な取り組みが行われているところであり、総務省としては、関係都道府県と密接な連絡を図りつつ、必要な支援を行っているところである。

申では、法律の内容として合併の障害除去のための措置や住民の意見を反映させるための措置(合併特例区、合併に係る地域自治区等)等が挙げられている。法案の内容は、この方向に沿って今後検討されることになるが、目的規定が答申の内容に沿って変更されるとともに、総務大臣が定める基本方針、都道府県が策定する構想、合併協議会設置の勧告の特例、合併協議会が設置されている場合におけるあつせん・調停、合併協議会推進の勧告等の現行法の規定は、削除されることになる。

また、今回の答申においては、大都市圏における課題と対応についても指摘がなされている。小委員会における審議に際しては、三大都市圏における都市の多くが今後急速に「老いていく」ことを示す資料が提出された。東京都、大阪府内の市町村においては、合併はほとんど進展しなかったが、答申が指摘するとおり、大都市圏の市町村は「人口密度が高く市街地も連たんしており、市町村合併や広域連携による高い効率化効果が期待」できる。答申では、「広域連携の推進に加え、自らの判断による合併の可能性も視野に入れて将来の都市像を描いていくことも考えられる」とされた。その際、「住民自治の充実を図る観点」からの「旧市町村単位でのまとまりを維持することができる仕組み」にも言及されているが、たとえば現行の指定都市の行政区よりも議会や法人格などの面でより独立性の高い区の制度を構想することなどが考えられ



よう。

監査機能の充実・強化

監査のあり方は、「地方公共団体自らの

チェック機能を高める」という見地から審議項目として挙げられたものであるが、昨年公表された都道府県の経理に関する会計検査院の検査結果とも関連して、地制調での議論が

合併の推進から多様な選択肢へ

政策研究大学院大学教授

横道清孝



はじめに

平成21年6月16日に、第29次地方制度調査会が「今後の基礎自治体および監査・議会制度のあり方に関する答申」（以下「答申」という）を行った。この答申には、その表題が示すように、「今後の基礎自治体のあり方」「監査制度のあり方」および「議会制度のあり方」の3つの内容が含まれている。以下、この順番に、今回の答申の主要な部分を取り上げ、それらが地方自治体に与える影響について考えてみることにしたい。

今後の基礎自治体のあり方 — 合併推進から多様な選択肢へ —

今回の答申における最も重要な一文は、「平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当である」という部分である。すなわち、今回の答申は、10年にわたった平成の大合併運動の終

了を宣言したものと歴史に刻まれることになるであろう。

また、タイミング的には、衆議院の総選挙が間近に迫り、地方分権の推進やその下での地方行政体制のあり方について、各政党が政権公約（マニフェスト）に盛り込もうとした時期に、このような答申が出されたことの意義は大きい。

平成11年の開始から10年、合併新法による第2ラウンドの開始から5年間がたとうとしている現在、全国的な合併推進運動にそろそろ幕を引こうとする判断は妥当なものといえる。

しかしながら、このことは、もう市町村の行財政基盤を強化する必要がなくなったことを意味するものではない。

答申は、第27次地方制度調査会答申で示された「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」という基礎自治体像は今後も妥当するとし、今後とも市町村の行財政基盤を強化していく必要があるとしている。

ただし、それを実現するための方法については、これまでのように合併一本やりではなく、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意し、それらの中から、それぞれの市町村が最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきであるとしたのである。

従って、今後は、各市町村において、それぞれが置かれた地域の現状や将来動向を踏まえながら、自らの判断で自由に当該地域の基礎自治体のあり方を選択していくことになるであろう。

その選択肢に関しては、答申は、まず自主的な合併を進めようとする市町村のために合併に係る特例法（ポスト合併新法）が必要であるとするとともに、広域連携のための共同

処理方式をもっと使いやすいものとするために、事務の委託および機関などの共同設置について制度改正を含めた検討を行うことが適当であるとした。水平的補完の仕組みの充実に求めたのである。

しかしながら、垂直的補完の仕組み、すなわち、小規模市町村について、その選択により法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する制度（いわゆる「特例市町村」）については、多角的に検討がなされる必要があるとして先送りされることとなった。

国は、圏域行政については、平成20年12月26日に「定住自立圏構想推進要綱」を出し、新たに定住自立圏構想を推進することを明らかにした。これにより、40年間続いた広域市町村圏の推進に幕を下ろすこととなったが、その広域市町村圏の枠組みを今後も維持していくかどうかは、関係市町村の自主的な判断に任ずるとされている。また、新しい定住自立圏では、その中心市に少なくとも4万人超の人口を有することが必要とされているため、すべての地域が定住自立圏となるわけではない。

全国的に進められてきた市町村合併の推進運動の終了とともに、同じく全国的に展開されてきた広域市町村圏の推進も終了した。市町村の行財政基盤の強化や地域活性化については、国が何か一つの手法を示し、それを全国一律に押し進めていく時代から地方自治体が多様な選択を行う時代となってきたのである。合併という選択肢も含め、また、圏域行政

のあり方も含めて、どのような方式を選択していくのが一番良いのか、各市町村・各地域は、自分たち自身であらためて真剣に考えていかなければならない。

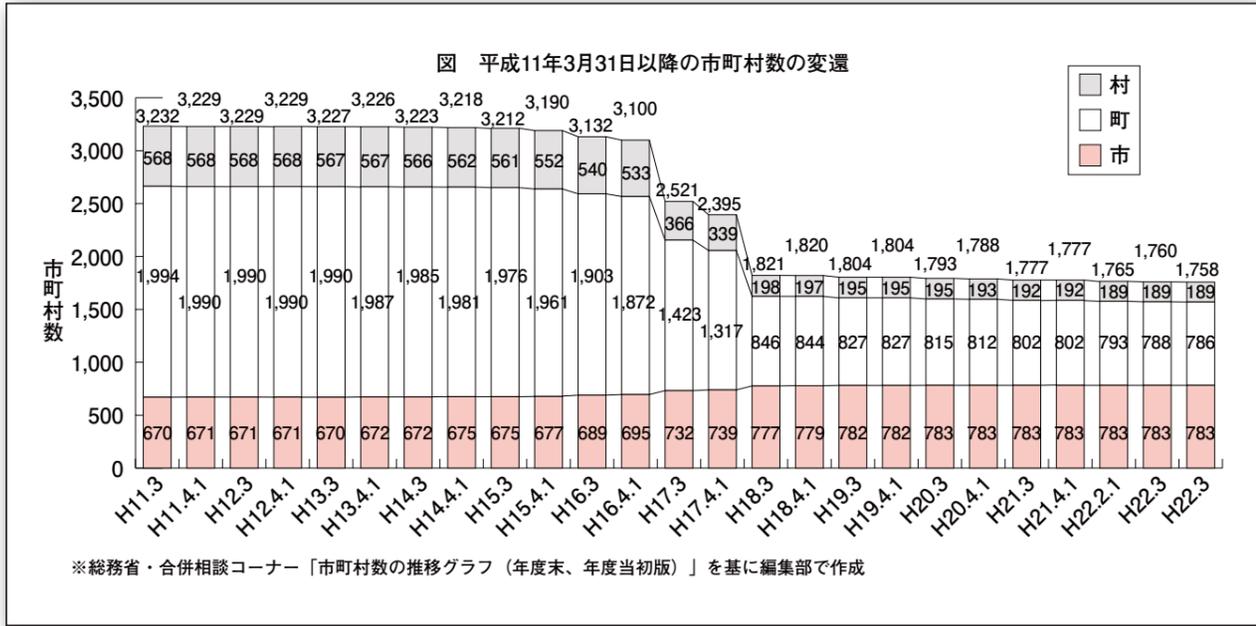
監査制度のあり方 — 監査委員の選任方法への賛否両論 —

監査制度のあり方については、まず、監査委員の選任方法が問題となった。すなわち、監査委員の独立性を確保するため、議会の同意を得て長が選任するという現在の方式をあらため、監査委員の選任は議会の選挙によることとするのが検討されたのである。これがそのまま答申となったのであれば、監査委員制度の大きな改革となったであろう。しかしながら、議員から選任されるいわゆる議選委員の廃止などをめぐって賛否両論が出て、結局、答申では、この問題について引き続き検討を行うこととされた。

いろいろな意見があることを踏まえると、なお検討していくことは妥当な判断であったと思われるが、監査制度のあり方について答申の目玉がなくなってしまう感があるのは否めない。

当面は、現行制度の下で、監査機能の強化の観点から、各地方自治体が監査委員の選任について工夫していくことが求められる。

次に、答申は、監査体制の強化を図るためには、監査委員事務局の共同設置も有効な方法であると指摘し、その共同設置を促進する



※総務省・合併相談コーナー「市町村数の推移グラフ（年度末、年度当初版）」を基に編集部で作成

小さな自治の充実こそ今後の課題

日本経済新聞地方部編集委員

中西晴史



平成の大合併はアメとムチが起爆剤に

「平成の大合併打ち止め」。第29次地方制度調査会が答申で打ち出した方針への異論は少ないだろう。ほぼ10年という「明治」にも「昭和」にもなかった異例の長期の政府主導合併運動に多くの市町村が振り回されてきたからだ。合併せず孤塁を守った自治体は隣の自治体とは山、谷、海で隔てられているという地理的条件や、合併条件で折り合わずシコリを残して当面協議復活が困難なところも少なくない。独立自尊にこだわる小規模自治体もある。結局人口1万人未満の自治体は大幅に減ったとはいえ、470余りは残る。相当な強制力を伴わない限り、これ以上、牛のよだれのようにだらだら続けても限界がある。分権の担い手ともいえる基礎自治体をいつまでも不安定な状態に置いておくべきではないだろう。

平成の大合併は当事者が能動的に実行してきたというより、アメに誘われ、ムチに迫い

たために、事務局の共同設置を可能とする制度改正が検討されるべきであるとした。

これは、先の「今後の基礎自治体のあり方」において、広域連携のための共同処理方式をもっと使いやすいものとするために、事務の委託および機関などの共同設置について制度改正を含めた検討を行うことが適当であるとしたことと、相通じる部分である。現行の機関および職員に加えて、事務局についても共同設置が認められれば、監査委員事務局は、その制度改正の適用を検討すべき重要な対象となってくるであろう。

また、答申は、監査の実効性を高めるために、監査結果の報告およびこれに添えて提出できる意見の決定については、監査委員の全員一致から、多数決によることができるとし、少数意見を付記して公表することが適当であるとした。この制度改正が実現すれば、監査委員一人一人の見識が、今まで以上に問われることになってくると思われる。

さらに、答申は、外部監査制度のあり方についても言及し、市町村において外部監査制度の導入が進んでいないという実態を踏まえ、その導入を促進する観点から、複数年度に1回包括外部監査を受ける方式の導入など外部監査制度の充実を図るための方策についても提言している。監査制度の見直しの本筋は、事務局体制も含めた監査委員制度の一層の機能強化であろうが、それを補完する外部

監査制度についても、この答申を機に、あらためてその導入などについて検討してみることが必要であろう。

議会制度のあり方 — 漸進的な権限と自由度の拡大

議会制度のあり方については、議会機能の充実・強化を図るという観点から、答申は、議決事件の拡大などの権限強化や、議員定数の法定上限の撤廃などの自由度の拡大を提言したが、一方で、議会の実地検査権、議長

表 平成19年度以降に外部監査制度を導入した団体

■ 包括外部監査 (条例制定団体)

- 平成19年度 (1団体)
東京都町田市 (19.4.1)
- 平成20年度 (2団体)
東京都江東区、長崎県佐世保市
- ※現在、16団体が導入

■ 個別外部監査 (条例制定団体)

- 平成19年度 (7団体)
東京都町田市、大阪府高石市、島根県益田市、香川県東かがわ市、新潟県粟島浦村、島根県斐川町、岡山県真庭市
- 平成20年度 (3団体)
茨城県つくば市、岡山県備前市、長崎県佐世保市
- ※現在、62団体が導入

※総務省・地方行革コーナー「集中改革プラン」及び「18年指針」の取組状況について(平成20年10月31日公表)の2. 調査結果の「監査委員の外部登用・外部監査の実施拡大」を基に編集部で作成

立てられた側面が大きい。最大のアメは合併自治体に国から70%の財政支援(地方交付税措置)が得られるという合併特例債の発行で、インフラ整備、ハコモノ建設などに使われた。合併した自治体に対して独自に補助金を与えた県も多い。市や政令市への「昇格」の人口要件も合併自治体に限って特例として引き下げるといった誘惑のあの手の手を政府は繰り返した。吸収合併で消滅する自治体にとっては最後に特例債を使ってひと花咲かせてパツと消えていくという店じまい型も少なくなかった。一方、ムチの典型は小規模自治体への地方交付税の優遇策(段階補正)をはがして、兵糧攻めで合併に追い込むことだった。

財政への危機感が合併推進の背景に

市町村減少率は広島県の73%を筆頭に新潟県、愛媛県、長崎県、大分県などが70%前後の「優等生」だったのに対し、大阪府、東京都は各1件のみと地域格差が目立つ大合併だっ

た。北海道が15%で下から3番目。今治、浜松、新潟、上越の各市は12市町村以上の大合併だ。浜松、新潟両市は政令市を目指したこともあって、大合併となった。9町村を編入合併した高山市の面積は日本で、香川県、大阪府を上回る。

平成の大合併はもともと地方分権の受け皿づくりというのが大義名分だったが、ラッシュが続いた最大の理由は財政だった。少子高齢化や過疎化の中、放置すれば財政的に立ち行かないという危機感が背景にあった。しかし、三位一体改革で地方交付税が削減され、結果的には政府に裏切られたという思いも残る。明治、昭和の大合併は強制的で、賛成、反対両派で血の雨が降ったという伝説があるほどの深刻な地域内対立に発展したケースもあったが、反面、小学校、新制中学校建設という夢を伴っていて、親たちが校舎を建設した地域も少なからずあった。これに比べて、平成の大合併は住民が燃え上がるインセンティブは乏しかった。おカネ、財政が前面

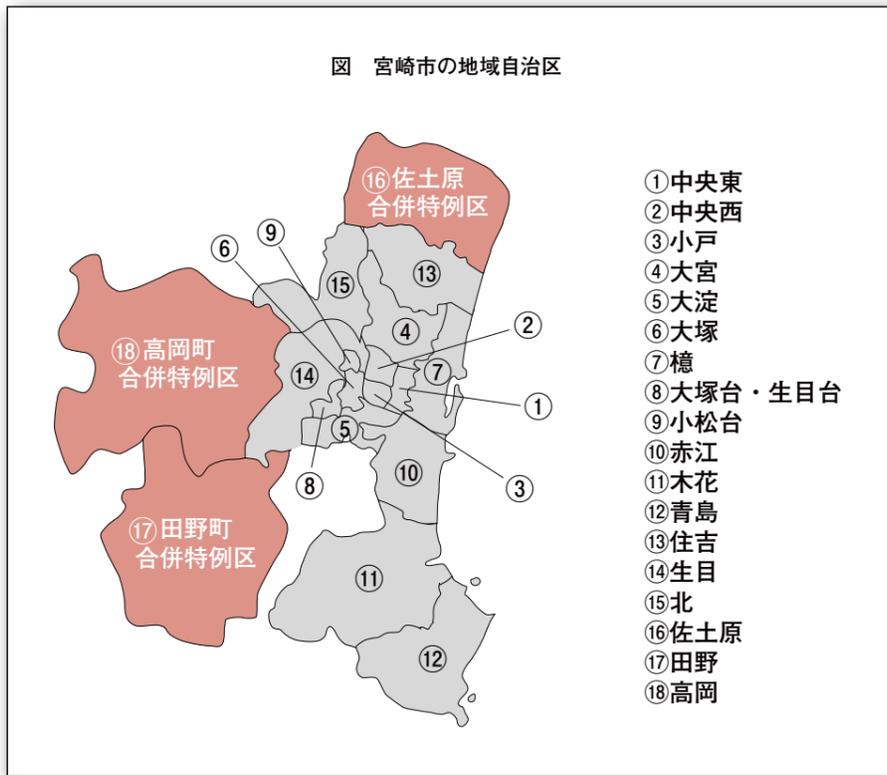


図 宮崎市の地域自治区

表 宮崎市の地域自治区への配分額試算

地域自治区等	人口(人)	配分額(千円)
中央東	22,279	4,680
中央西	18,995	4,190
小戸	10,711	2,940
大宮	40,490	7,410
大淀	23,803	4,910
大塚	20,836	4,460
檜	41,680	7,600
大塚台・生目台	17,758	4,000
小松台	7,092	2,400
赤江	55,684	9,700
木花	12,607	3,230
青島	3,925	1,920
住吉	20,352	4,390
生目	11,276	3,030
北	6,900	2,370
佐土原	34,439	6,510
田野	11,711	3,090
高岡	12,215	3,170
計	372,753	80,000

人口は平成20年1月1日現在
※宮崎市のHPをもとに編集部で作成

自治機能が低下していることに対応した。高松市などでも同様の動きがある。一方、単独市制を選択した三重県名張市も小学校区には見合う14地区の住民による「地域づくり委員会」に用途を限定しないおカネを交付(総額4500万円)。代わりにこれまで地域に交付してきた補助金(敬老会、資源ごみ回

取事業などが対象)は廃止、さらに169の区長に委託してきた仕事、委託料、報酬も廃止した。地域自治区の委員や代表は自治会や各種団体、NPOなどで構成するケースが多いが、今後は上越市のような選挙の導入も含めた小さな自治の仕組みづくりが課題となる。また行政と地域の「協働」というのは一見美しいが、それぞれの役割分担を明確にした緊張感がないと、行政はコミュニティを下請け扱いし、コミュニティ側は行政に依存、税金に

ぶら下がるといふ安易なもたれ合いになる可能性もある。NPOも含めてコミュニティビジネスを展開して経済基盤を確立する必要もあるだろう。地域の農林業、福祉、環境、教育、交通などさまざまな部門での住民のふんばりが期待される。中央省庁はここ数年、コミュニティに関心を深めているが、縦割りでの予算獲得競争の手段にして、地域住民に混乱を招くことのないように願いたいものだ。一方、住民に身近な都市自治体は住民の信頼によらずには何事もなし得ないことを再確認して情報公開を一段と徹底し、住民への説明責任を果たしてほしい。答申にある監査の充実もそうした点で不可欠のものとなる。

に出て「合併するも地獄、せぬも地獄」といった負の選択が多かった。合併せず、自立を選択した地域に志や必死さを感じるのは筆者だけだろうか。

無論、合併で福祉やまちづくりの専門知識を持つ職員も確保でき、住民サービスの向上を図るところや現業、間接部門の人員効率化や議員減で歳出削減も進み、行財政体質の強い自治体を構築しつつあるところもある。新潟県の旧山古志村は大震災で村全体が崩壊の危機にあったが、地震前に長岡市との合併が決まっていたことが、奇跡の復興の一因だったのは間違いない。しかし、平成の大合併の口火を切り、全国からの視察ラッシュの対象だった兵庫県の篠山市は今や巨額の借金で苦しんでいる。先の4月のミニ統一地方選で、現職市長の戦績は20勝17敗で46%という異例に高い敗北率だ。落選した現職全員が合併した首長だったことにも表れているように、必ずしも合併が住民の高い評価を得ていない地域も少なくない。特に吸収合併された旧市町は役場が遠くなり不便で住民の声も届きにくい。中心部優先のまちづくりとなり、地域の歴史、伝統、文化が失われているといった不満も募る。

コミュニティ、地域自治の再生へ向けて

平成の大合併の推進力だった政党の動きは不透明だ。自民、公明両党は連立政権で合意

して以来、市町村1000の看板を下ろしていない。自民党内では道州制導入をにらんで7,800の数を描く動きもある。道州制で基礎自治体の一段の強化が必要との判断だが、全国町村会は強制合併反対の立場から道州制にも反対の態度を鮮明にした。ただ、地方議員を自らの選挙の手足のように使ってきた自民党国会議員にとって、合併による議員減で足腰が弱ったのは誤算だった。一方、民主党はこれまで都道府県廃止、300自治体という小沢一郎前代表の構想を掲げてきたが、小沢氏の代表辞任を受けて、300の看板は下ろした。同党の玄葉光一郎・地方分権調査会長は「7,800と言っている。5、6年すると数にはこだわらないし、強制もしないが、もう一度平成の大合併があってもいいと考えている」となお含みを持たせる。合併自治体にせよ、合併しなかった自治体にせよ、今後の最大の課題は住民の安全、安心を保障するコミュニティ、地域自治の再生だろう。日本全体の人口減少の中、放置するならば、過疎地は歯止めがかからず、高齢化率50%超の限界集落化が進み、さらに集落崩壊へと至る。地方だけではない。1950年代後半以降に建設された東京、大阪のベッドタウンも今や団地の高齢化、人口減が急速に進み、限界集落化し始めている。阪神淡路大震災で被災後がれきの中から市民によって救助された人は約2万7000人で、警察・消防・自衛隊によって救出された

約8000人の3倍以上(旧自治省消防庁の研究報告に引用されている河田恵昭氏の論文による)といわれるように、互助、共助の「近所の底力」は依然大きい。千葉県松戸市の常磐平団地自治会の「孤独死ゼロ作戦」や山形市富の中町内会の「除雪支援システム」、和歌山県立田辺工業高校生徒会の防災活動など、各地で住民主導の動きが進んでいる。

進む、地域自治区制度の活用

行政におカネがないから住民にやらせろというのではなく、住民自らが動きやすいシステムをいかに支援し、構築できるかが、行政側の大きな課題だ。地制調査会では「小さな自治」への対応として地域自治区制度の一層の活用を指摘している。既に各地でさまざまな取り組みが始まっている。例えば、宮崎市は全国初の地域コミュニティ税(市民税均等割超過課税、1人年額500円)を今年度から導入。総額約8000万円の徴税額を市内18(内3は編入合併した旧3町の合併特例区)の地域自治区に返却、各地区で防犯、防災、福祉、環境などの地域活動に使う。懇親目的の飲食費などは制限し、使途が適正かどうかは別途設ける評価委員会が評価する。地域自治区の要となる地域協議会を構成する委員は自治会、老人クラブ、NPOなどの委員(公募を含む)で構成。地域の連帯感が希薄となり、市全体の自治会加入率が過去10年で約10ポイント低下して64%になるなど、地域の