

地方分権と地方議会に関する予備的考察

中川 政樹*

Masaki NAKAGAWA*

A Preliminary Consideration on Decentralization and Local Assembly.

[キーワード：キーワード： 地方分権，地方議会，地方自治，市町村合併，住民参加]

序章 研究の目的 - 問題の所在 -

かつて筆者らは、地方分権論の高まりの中で、分権の担い手としての地方とそのあり方をテーマとして調査研究を行い、その結果を報告した¹⁾。その際、我々の問題意識は、次のようなものであった。すなわち、地方分権論の新たな盛り上がりのなかで²⁾、権限や財源の地方への移譲が中心テーマとなっているが、権限や財源が移譲されたとしても、その受け皿としての地方にその用意がなければ、地方分権の本旨が実現される保証は全くない。地方自治においては、従来、首長と地方議会が住民を二元的に代表するものとされてきた。地方自治の主役は、もちろん我々住民であることは言うまでもないが、代表民主制のもとで、住民を代表して中央依存でない特色ある地域づくりを進めるためには、首長や地方議員の活動が、これまで以上に重要性をもってくると思われる。

これまで、中央集権体制のもとで、首長や地方議員はともすれば中央からの利益獲得と住民への利益配分に多くの関心を示してきたと言ってよい。地方分権では、拡大した権限や財源をどのように地域振興や住民福祉に有効活用するかを巡って、地方自治体が自らの政策形成能力を高めることが肝要となってくる。自治体は、「自己決定・自己責任の原則に基づき、地域内の諸課題に積極的に取り組んでいくことが求められている」のであり、「自己決定・自己責任の原則に基づく地方公共団体の意思決定がなされるためには、住民自治の根幹をなす地方議会の活性化や住民参加の積極的な拡大・多様化が不可欠である」³⁾。とりわけ、住民の身近なかつ多様な意見

のまとめ役であり、代表者である議員が、より積極的に活動することが求められる。このような時、地方議会や地方議員が、どのような役割を果たしうるのかという問題は、すぐれて今日的な問題となってくる⁴⁾。

ところが、このような状況にもかかわらず、地方議会や地方議員の活動への評価は著しく低く、つとに地方議会の活性化が叫ばれてきた⁵⁾。最近の地方分権や地方活性化の論議の中でも、地方からの発信で著しく目立っているのは、多くの有力な知事や市町村長たちのパフォーマンスである。自治体執行部と地域住民を媒介するはずの地方議会や議員を中抜きして、首長と住民が直接対話する集会在頻繁に開催され、それが地方活性化の方策ともてはやされている。多少の例外はあれ、地方議会の機能不全は深刻なものになっている。地方分権の推進が急がれる今、政策形成や行政監視に積極的な活動が求められる地方議会と議員は、その役割を十分担いうるであろうか。詰まるところ、問題は、地方議会と議員の役割をどのように高めていくかに帰着する。

地方分権に関しては、平成11(1999)年7月8日、第145国会において「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」、いわゆる地方分権一括法(以下、一括法と略記する)が成立した。一括法案自体が、関連する475の法律の改正を一括して行う膨大な法案であり、その成立は、昭和22(1947)年の地方自治法制定以来50数年振りの大きな地方制度の改革への第一歩を踏み出したものといえる。一括法の成立によって、地方分権は大きく進むことが期待される。地方分権改革は、国と地方公共団体の役割分担を明確にし、

*島根大学教育学部社会科学研究室

対等・協力を基本とする国と地方の新しい関係を構築することによって、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現しようとするものである。そのためには、地方公共団体としても、自己決定・自己責任の原則に基づき、地域内の諸課題に積極的に取り組んでいくことが求められている。

他方、法案成立に先立つ平成10(1998)年5月29日に閣議決定された『地方分権推進計画』は、地方公共団体の行政体制の整備・確立する事項として、(1)行政改革等の推進、(2)市町村の合併等の推進、(3)地方議会の活性化、(4)住民参加の拡大・多様化、(5)公正の確保と透明性の向上、(6)首長の多選の見直し、の6項目を掲げている⁶⁾。分けても、「市町村の合併等の推進」は、「住民に身近な行政の権限をできる限り地方自治体に移し、地域の創意工夫による行政運営を推進できるようにする」ためには、「行財政基盤を強化する」ことが必要であると位置付けられている。したがって、「自主的な市町村の合併を推進するため」の行財政措置と必要な法改正を強力に行うことが明記された。このため、政府は、「市町村の合併の特例に関する法律」(以下「合併特例法」と略記する)を改正し、一部の規定を除いて公布の日から即日施行したほか⁷⁾、各般の行財政措置を講じ、市町村合併を一層推進することとした。

こうして、「住民サービスの提供の責務を負う市町村は、その行財政基盤の強化や広域的対応が強く求められており、市町村合併の推進が大きな課題」となっている⁸⁾。現在、全国的に市町村合併の話題が大きく報道され、それぞれの地域の最大の課題となっている感がある。しかし、地方分権のあり方を考えるとき、政府の合併推進支援策には、後述のように多くの疑問を抱かせる点があり、根強い批判や反対の声がある。われわれは、地方分権を巡って地方自治、市町村合併そして地方議会・議員のあり方をどのように考えるべきであろうか⁹⁾。本稿は、地方は、分権の受け皿となりえるかという問題意識の下に、地方分権推進の流れの中で出てきた諸問題を踏まえ、上述のような地方自治、市町村合併そして地方議会・議員のあり方について検討しようとするものである。ただし、この問題は、まさに現在進行中の事柄に係わっており、現時点で最終的な判断を下しうるものではない。現状を可能な限り客観的に分析しながら、この問題に関する将来への展望を考察することが、本稿の目的である。

第1章 市町村合併の進展

第1節 これまでの市町村合併

わが国の市町村は、これまで2度の全国的な合併再編を経験している。第1回目の大きな合併は、明治21(1888)年から翌22年にかけて行われた大合併である。「市制町村制」の施行に伴い、明治政府は、行政上の目的(教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理)に合った規模と自治体としての町村の単位(江戸時代から引き継がれた自然集落)との隔たりを解消するために、「町村合併標準提示」を発し、約300~500戸を標準規模として全国一斉に町村合併を推進した¹⁰⁾。これは「明治の大合併」と呼ばれている。これによって、全国の市町村数は、71,314(明治21年末)から、約5分の1の15,859(市39,町村15,820)(明治22年末)にまで再編された¹¹⁾。「明治の大合併」は、江戸時代からの自然発生的な町村を合併して行財政機能を充実し、近代国家の出先機関として国家統制を強化する結果をもたらした。

第2回目は、昭和28(1953)年から36(1961)年頃まで行われた「昭和の大合併」である。この合併は、戦後、市町村事務の増加に対応するため、規模の拡大による行政事務の効率化を目的に行われたものであった。合併は、昭和28年10月に制定された「町村合併促進法」の第3条「町村はおおむね、8000人以上の住民を有するのを標準」とすること、及びこれに続く昭和31年の「新市町村建設促進法」により作成された「町村合併促進基本計画」の「町村数を約3分の1に減少することを目途」とするという指針に基づいて推進された¹²⁾。これによって、昭和28年10月に9,868(市286,町1,966,村7,616)あった市町村数が、31年9月までに3,975(市498,町1,903,村1,574)に、さらに36年6月には約3分の1の3,472(市556,町1,935,981村)にまで再編された¹³⁾。

昭和の大合併の後、昭和40(1965)年に10年間の期限付きの時限立法として「市町村の合併の特例に関する法律」(以下、合併特例法と略記する)が施行された。この法律は、市町村が自主的に合併する場合の障害を除去するための特別措置や支援策を盛り込んでおり、その後も昭和50年、60年そして平成7年と10年間ずつ延長されてきた¹⁴⁾。この法律の下で、平成11年4月までに全国で148件の自主的合併が行われ、最近の10年間でも10件の合併が行われている。その結果、平成14(2002)年4月までの市町村数は、市675,町1,981,村562で、合計3,218となっている¹⁵⁾。しかし、各市町村の自主的合併に期待するだけでは、これまでの進行状況からして、多くは期待できない。

「一括法成立後の地方分権の推進」、「高齢化の進展への対応」、「多様化する住民ニーズへの対応」、「生活圏の広域化への対応」そして「危機的な財政状況にある中での効率性の向上」など、地方自治体に求められる課題は大きくなっている。とりわけ、財政危機に関しては、国の大幅な財政赤字が続き、政府は巨額な債務残高を抱えている。その額は、国・地方を合わせて、平成14年9月現在で682兆円にのぼる¹⁶⁾。バブル崩壊以降、地方財政は大幅な財源不足に陥り、経済・景気対策に地方の公共事業が動員された結果、地方債を含む借入金残高の急増等、深刻な状況にある¹⁷⁾。そこで、合併特例法の期限を目的として、「平成の大合併」とも言われる全国一斉の合併推進が、現在展開することになった。

こうした状況を踏まえ、特例法の期限内に合併を実現するため、市町村、都道府県と国とが一体となって、自主的な市町村合併をより一層強力に推進していくことになっている。新聞等で盛んに報道されているように、内閣に市町村合併支援本部の設置、シンポジウムや広報を通じた国民への啓発や関連省庁間の連携強化、フォローアップなどが行われ、平成14年に入ってから、市町村合併支援本部の設置と合併重点支援地域の指定が全国的に広がるようになった。また、各都道府県では、住民の署名を集めて合併協議会の設置を直接請求する住民発議や、合併協議会の設置などの取組も活発になっている。

以下、一括法成立後の合併推進の動きを検討し、その特徴や問題点の整理から、論を進めることにする。

第2節 「市町村の合併の推進についての指針」

平成11(1999)年8月6日、旧自治省は、合併特例法に基づいて、都道府県に対して「市町村の合併の推進についての指針の策定について」(以下「平成11年指針」と略記する)と題する通知を送り、各都道府県において平成12年中のできるだけ早い時期に「市町村の合併の推進についての要綱」(以下「要綱」と略記する)を策定し、市町村の合併に向けた取組について積極的な支援に努めるよう要請した¹⁸⁾。この「平成11年指針」において特徴的なことは、市町村合併の推進のために、第1に、都道府県が積極的な働きかけを行うことを要請していること、第2に、国による多くの支援策が講じられていることである。

まず、第1の都道府県の積極的に働きかけについては、策定される「要綱」に、次の5項目、すなわち、(1)市町村の地域の現況と今後の展望、(2)市町村の行財政の現状と今後の見通し、(3)市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処、(4)市町村の合併のパ

ターン、(5)市町村合併に関する都道府県及び市町村の取組、の各項目が盛り込まれることになっている。市町村合併は、「市町村が主体的に取組むこと事業」であるが、同時に「都道府県は、・・・積極的に働きかけ、市町村の取組を促すこと、そのため、市町村が合併を検討する際の参考や目安となるものとして、市町村合併のパターンを作成すること」を求めており、都道府県主導による市町村合併の色彩が強くみられる。

次いで、第2の国による支援策については、平成11年の合併特例法の改正により、「国は、合併市町村の建設に資するため必要な財政上の措置その他の措置を講ずるように努めなければならない」¹⁹⁾と規定されたことなどを踏まえて、次のような3つの支援策を講ずることになっている。(1)市町村合併の推進のための財政上の措置その他の措置について関係省庁間の連携強化等を図る。(2)市町村合併に関わる財政措置を講ずる。(3)市町村合併に関する情報を積極的に提供する。

この中で特に注目されることは、地方財政措置の内容である。その内容を上げると、次のように合併する市町村には手厚い財政的援助が予定されている。

- (1) 普通交付税の算定の特例(合併算定替)の期間の延長。
- (2) 合併後の市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置(合併特例債)
- (3) 合併後の市町村の振興のための基金造成に対する財政措置(合併特例債)
- (4) 合併直後の臨時的経費に対する財政措置
- (5) 合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置

(6) 都道府県の行う合併支援経費に対する財政措置

以上のような手厚い財政的援助は、財政措置が受けられるこの時期に合併をしなればという市町村側の「乗り遅れ論」を引き出し、合併への大きな誘引となる効果をもつことは疑いない。

第3節 第26次地方制度調査会答申

地方分権時代の「住民自治制度のあり方」及び「地方行財政制度のあり方」について検討を行った第26次地方制度調査会は、平成12年10月25日、総理大臣に対して、市町村合併についての住民投票制度の導入及び地方税財源の充実確保を図ることが適当である旨を盛り込んだ「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」を提出した。

これは、「地方公共団体が、その自主性・自立性を高め、自己決定・自己責任の原則に基づく意思決定を行

うため」には、「住民自治の根幹をなす地方議会の活性化や住民参加の積極的な拡大・多様化が不可欠である」ため、住民自治の更なる充実方策として、住民投票制度の導入を提唱したものである²⁰⁾。ところが、これは、次のように市町村合併についてのみに、住民投票制度を導入することの提唱に終わっている。「住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討」を行ったが、「一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった。」²¹⁾ただ、市町村合併については、(1)まさに地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であること、(2)地域に限定された課題であることから、その地域に住む住民自身の意思を問う住民投票制度の導入を図ることが適当である。」ここでは、「住民自身の意思を問う住民投票制度」が、単に合併推進のための手段として利用されることになっている。

さらに、財源について「自主財源である地方税を基本として、・・・地方税財源を充実確保して、地方財政の自主性・自立性を高め、より自立的に財政運営を行う」という地方自治の原則を掲げながら、財政面で次のような措置を求めている。すなわち、市町村合併については、合併特例法等により「自主的な合併を推進するために必要な措置が講じられているが、更に積極的に取組を支援するため、税財政面において、必要な措置を検討すべきである」として、「平成11年指針」が示した財政面での措置の拡大を要望しているのである。これは、後述のように、以後の合併促進策の中で具体化されることになる。

第4節 「市町村合併の推進に係る今後の取組」

第26次地方制度調査会答申の後、11月22日旧自治省市町村合併推進本部は「市町村合併をより一層積極的に推進することが必要である」として、これまでの行財政措置に加え、「市町村合併の推進に係る今後の取組」(以下「今後の取組」と略記)を取り纏めた。「今後の取組」では、次の6項目が定められている²¹⁾。

- 1) 新たな「市町村の合併の推進についての指針」の作成と都道府県における推進体制の整備。
- 2) 市町村合併についての住民投票制度の導入。
- 3) 市町村合併に対する新たな特別交付税措置(「合併市町村支援」)。「合併を機に行われる新たなまちづくり、合併関係市町村間の公共料金の格差調整、公債費負担格差の是正や土地開発公社の経営健全化等についての需要に的確に対応するため、平成17年3月までに合併を行う市町村に対し、平成12年度から特別交付税による包括的な支援措置を講ずる。」

4) 合併後の地域対策の促進。「住民の意見が施策に反映されにくくなるという懸念や行政サービスの水準が低下するのではないかという懸念に対処するため、地域対策の促進を図る。」

5) 民間団体などとの連携による広報・啓発活動の推進。「市町村合併の実現に向けた国民的合意の形成、気運の醸成を図るため、民間団体などとの密接な連携を図りつつ、広報・啓発活動を積極的に推進する。」

6) 平成13年度予算及び税制改正。「平成13年度予算における合併促進策の強化」と「市町村合併特例法の改正による合併市町村に係る地方税の課税の特例の拡充とを活用」を予定。

これらは、第26次地方制度調査会答申の内容を、具体化したものとなっている。

第5節 地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」

平成12年11月27日には地方分権推進委員会から内閣総理大臣に対して「市町村合併の推進についての意見 - 分権型社会の創造 -」(以下「意見」と略記)が提出された。この「意見」は、合併推進の取組に「市町村合併の意義」、「市町村合併の効果」及び「市町村合併の推進方策」等の理論付けを行ったものとして重要である。以下、その要点を整理しておくことにする²²⁾。

「意見」は、「市町村合併の意義」を次のように論じている。合併の意義は、まず第1に、「少子・高齢化社会への対応」としての「基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化」にある。すなわち、「少子・高齢化社会の到来に対応し、・・・自己決定と自己責任の原則に基づく真の分権型社会を構築し」、「高度化、多様化する行政需要に対応するためには、市町村合併を通して基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化を図る必要がある。」第2に、「住民の生活圏拡大」に対応して、「市町村行政の広域化」を図ることは必要である。第3に、危機的な状況にある「国・地方の財政状況への対応」して、より「効率的な地方行政体制の整備」と行政運営が求められる。第4に、「多様化する住民ニーズ」や「担税者としての国民の意識への対応」するために、「専門的・高度な能力を有する職員の育成・確保」や市町村での「徹底した行財政改革を実施する」ことが必要である。

次いで、「市町村合併の効果」のうち、メリットとしては、(1)広域的視点に立ったまちづくりの展開や施策の広域的調整が可能になること、(2)行政サービスの拡大や公共施設の広域的利用等による住民の利便性の向

上、(3) 専門的知識を持った職員の採用・増強や専任の組織の設置が可能になること、(4) 行政組織の合理化、(5) 公共施設の広域的・効率的な配置などが挙げられている。逆に、合併のデメリットとして、(1) 行政との距離が遠くなることによる住民の利便性の低下、(2) 住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供が困難になること、(3) 合併後の中心部と周辺部との地域格差の発生、(4) 地域の連帯感の喪失、(5) サービス水準の低下や住民負担の増加など、が挙げられている。

この「意見」の内容は、政府の合併広報に広く用いられている。内容的には、合併推進の理論的なまとめである。

第2章 「今後の取組（指針）」

第1節 「行政改革大綱」

平成12年7月27日、自民党、公明党、保守党の3党で構成される「与党行財政改革推進協議会」は、「年内実施の可能性を検討すべき当面の事項」として、「特殊法人等の整理、公務員制度の見直し」、「行政評価システムの導入」、「国・地方の税財源の再配分等地方行革」等の検討を行い、その方針を決定した。ここで、市町村合併関係では、「基礎的自治体の強化の観点」から、「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」こと、及び「13年度予算における合併促進策の強化」等が合意された²³⁾。

この与党3党間の協議に基づいて、政府は、12月1日に「行政改革大綱」²⁴⁾を閣議決定した。大綱は、「今後の行政改革の重要課題」²⁵⁾については、「今後、平成17年（2005年）までの間を一つの目途として各般の行政改革を集中的・計画的に実施する」とした。また、「市町村合併の推進」については、「市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、・・・規模の拡大や効率化を図るといった観点から、・・・『市町村合併後の自治体数を1000を目標とする』という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化すること」を決定した。これによって、市町村合併は、平成17年までに、自治体数を1000にすることが、政府の方針として提示された。

さらにその上で、「合併促進のための行財政措置の拡充」について、「平成13年度予算における財政支援、合併支援体制の整備、住民発議制度の拡充、交付税措置等財政上の措置、旧市町村等に関する対策等、合併促進のための行財政措置の充実を図り、(市町村合併の)主体的な取組を積極的に支援する」こと、「市町村合併の推

進のための住民投票制度の導入」について、「合併特例法の改正案を次期通常国会に提出すべく・・・準備を進める」²⁶⁾こと、「今後における行政改革の推進体制」について、「内閣総理大臣を本部長とする新たな行政改革推進本部を内閣に設置する」ことが決められた。

第2節 「今後の取組（指針）」

平成13（2001）年3月19日、総務省は、各都道府県に「『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組（指針）」（以下「新指針」と略記する）を通知した。「新指針」のポイントは、3つに要約される。すなわち、都道府県における「市町村合併支援本部の設置」、「合併重点支援地域の指定及び支援」及び「知事による合併協議会の設置についての勧告」である²⁷⁾。

第1の「都道府県における市町村合併支援本部の設置」については、政府に「市町村合併支援本部」を設置するとともに、都道府県においても「知事を長とする市町村合併のための全庁的な支援体制を設置する」そして「あわせて、市町村合併に関する情報の提供や各種の相談に対応するため、本庁及び支庁、地方事務所等に相談窓口を設置すること」を求めている。第2の「合併重点支援地域の指定」については、「平成13年中のできるだけ早い時期に、・・・少なくとも数箇所を合併重点支援地域として指定するものとする。これらの地域においては、速やかに、かつ、その進捗状況に応じ、逐次合併協議会」を設置することを要望している。第3の「合併協議会の設置についての勧告」は、「合併重点支援地域に指定後、1年以内に合併協議会が設置されない場合において、必要に応じて・・・当該地域の市町村に対し、合併協議会の設置についての勧告を行うことを検討するものとする」というものである。

また、市町村合併の推進のために、予算、税制、及び地方財政上の手厚い財政支援措置が施されている。すなわち、予算措置としては、(1) 合併推進の体制整備のための「都道府県体制整備費補助金（平成13年度から予定）」、(2)「合併準備補助金」、(3)「合併市町村補助金」が、税制上の措置としては、地方税、事業所税、都市計画税、事業所税等についての優遇策が定められている。

さらに、地方財政措置としては、(1) 市町村合併に対する新たな特別交付税措置（平成12年度から措置）、(2) 合併移行経費に対する財政措置（平成12年度から措置）、(3) 普通交付税額の算定の特例（合併算定替）、(4) 合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置、(5) 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置、(6) 合併直後の臨時的経費に対する財政措置、(7)

都道府県の合併支援経費に対する財政措置、(8) 合併準備経費に対する財政措置、(9) 都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置（平成13年度から拡充予定）が定められた。こうして、合併については、広範な財政支援措置が用意されたのである。

さらに、政府は、3月27日、総務大臣を本部長とする「市町村合併支援本部」を内閣官房のもとに設置することを閣議決定した²⁸⁾。また、「新指針」は、「市町村や住民を交えたシンポジウムを開催することなどにより、合併の気運の醸成を図ることが望まれる」として、民間の運動の盛り上げることによって「合併の気運の醸成」を図ることとした。次いで、3月30日には、政府・財界の肝いりで「21世紀の市町村合併を考える国民協議会」が結成され²⁹⁾、都道府県に支部をつくり100万人の会員をめざすとした。総務省が行う「重点支援地域」を対象にした各種啓発事業と一体となって「自主的」というかたちを担わせることに「国民協議会」の役割と結成のねらいがある。

以上は、政府の合併推進策を時系列的に検討してきたが、政府・都道府県主導の上からの合併推進、合併後の自治体数の目標数値の設定、合併についての住民投票制度創設、合併への誘導のための手厚い財政措置、中央及び地方の財界とタイアップした合併の気運の醸成など、依然として中央集権的手法が前面に表れている。合併の決定は「住民の意思と責任に基づいて主体的に形成されるべきである」という「住民自治」の基本原則からすれば、住民の自主的な合意形成が重要かつ不可欠である。地方分権や地方自治の原則は、決定のプロセスにおいても貫かれなければ、無意味なものとなる。また「住民参加の積極的な拡大・多様化」に基づく「真の地方自治」が、市町村合併という個別課題の解決の場で行われるか否かは、合併後の地方自治のあり方にも繋がるものである。

第3章 合併推進への異論

第1節 強制への批判

前記のような政府の取組については、多くの要望や反対が表明されている。それらすべてを網羅することはもとより不可能であるが、ここでは主要なものを概観し、改めて市町村合併問題と地方自治のあり方を検討することにしたい。

「新指針」が示された平成13年3月19日、合併の当事者である全国町村会は、次のような「市町村合併に関する緊急要望」をとりまとめ、総務省に提出した。すなわ

ち「新指針」については、「市町村や地域住民が自主的、主体的に取り組むことが基本」であるとしながら、都道府県知事による合併協議会の設置の勧告など、「半ば強制的な手法による合併の推進が懸念される」。「よって、国および都道府県は、市町村合併の推進にあたっては、・・・地方分権の理念に留意しながら、あくまでも関係市町村および地域住民の自主的な判断を尊重し、国や都道府県が強制することのないよう重ねて強く要請する」³⁰⁾。

また、同会は、平成13年5月の地方分権改革推進会議第6回提出資料「市町村合併のあり方に関する意見」において、次のような意見を表明している³¹⁾。「それぞれの町村は、歴史的な経緯、文化・風土や自然的・地理的条件等が異なっており、市町村合併・・・将来にわたる地域のあり方や住民生活に大きな影響を与える最重要事項であるので、関係市町村の自主的な判断を尊重することが何よりも重要である。」「よって国及び都道府県は、市町村合併について地域住民の意思を十分に尊重するとともに、・・・強制することのないよう強く要請する。・・・どのくらいの規模で自治を行うかということは、自治の根幹に関わることであり、合併するか否かの判断はその主体である町村の自主的な意思によるものでなければならず、国、都道府県はいかなる形であれ強制してはならない。」

この全国町村会の2つの意見表明は、市町村合併については、関係市町村の自主的な判断や地域住民の意思を尊重すること、したがって、国、都道府県はいかなる形であれ合併を強制しないことを、強く求めている。この立場は、地方自治のあり方の観点からすれば、すべての市町村にとって基本的なスタンスであろう。

また、同会は、合併にかかわる数値目標の設定について、「将来の地方自治体や人口の数値については、あくまでも自主的合併が進んだ結果であって予め設定すべきではない。自治体の適正規模というものは、経済的な効率のみで論ぜられるべき性質ではないと考える。したがって、地域のあり方についてその理念・目的を示すこともなく数値を設定することは、半ば強制合併を意図したものと考えざるを得ない。」として、上からの数値目標の押し付けに反対の意思表明を行っている³²⁾。さらに、「住民投票の制度化」についても、合併は「その時の当事者が判断して行うべきであり、地方分権の観点からも地方自治体に委ねるべきである。地方行政を住民の意思によらしめ、住民又はその代表者の手によって自主的に処理させることが住民自治であり、その意思形成には十分な検討期間が必要となる。・・・この原則を忘れては

ならならず、決して合併を急いではない。」として、その意図に対する危惧の念を示している³³⁾。

このような経過をうけて、平成13年11月28日に開催された全国町村長大会は、強制的な合併に反対する決議、「市町村合併に関する緊急決議」を採択した。「緊急決議」は、「国及び都道府県は、市町村合併について、地域住民の意思を十分に尊重するとともに、下記事項に十分留意の上、強制することのないよう強く要請する」として、次の4項目を掲げている。「1. 将来の地方公共団体のあり方を含めた市町村合併の理念と目的を明確にすること。2. 市町村合併の理念や目的を明確にすることなく数値目標を設定しないこと。3. いかなる形であれ合併を強制しないこと。4. 市町村合併の強制を意図した地方交付税算定の見直しは絶対に行わないこと」³⁴⁾。

以上のように、自治体の側からは、地方自治のあり方という点で一貫した意見が表明されている³⁵⁾。但し、自治体の側からの反対論は、「強制的な合併」に対するものであって、自主的・主体的な合併への手厚い措置を求めていることに留意しておきたい。さらに、個々の自治体についてみると、政府の推進策に沿った合併協議が進められているところも多く、上記の事柄は原則論の確認と考えるべきであろう。

次に、合併の推進に強い警戒感を示すものとして、自治労連中央執行委員会の声明、「住民不在の自治体再編を強要する総務省『新指針』」が発表されている同声明は、次のように述べている³⁵⁾。「3月27日政府は、総務大臣を本部長とする『市町村合併支援本部』を内閣官房のもとに設置することを閣議決定した。・・・内閣官房が中心に座ったことで・・・市町村合併問題は新しい段階にはいった。」「政府・財界の肝いりで結成された『21世紀の市町村合併を考える国民協議会』が、都道府県に支部をつくり100万人の会員をめざすとしている。総務省が行う『重点支援地域』を対象にした各種啓発事業と一体となって『自主的』というかたちを担わせることに『国民協議会』の役割とねらいがあることを注視する必要がある。」このように、自治労連は、市町村合併が総務省による『政治主導』で強要されること、そして「21世紀の市町村合併を考える国民協議会」の役割とねらいが、「重点支援地域」を対象にした各種啓発事業と一体となって「自主的」という形を担わせることに、強い警戒感を示している。

第2節 合併しない選択

このような状況の中で、合併を行わないことを表明した自治体や住民投票により合併反対を選択したところも

現れている³⁶⁾。また、福島県東白川郡の矢祭町議会は、「市町村合併をしない矢祭町宣言」を決議した。「宣言」は、次のように述べている³⁷⁾。

「国は『市町村合併特例法』を盾に、平成17年3月31日までに現在ある全国3,239市町村を1,000から800に、更には300にする『平成の大合併』を進めようとしております。

国の目的は、小規模自治体をなくし、国家財政で大きな比重を占める交付金・補助金を削減し、国の財政再建に役立てようとする意図が明確であります。

市町村は戦後半世紀を経て、地域に根ざした基礎的な地方自治体として成熟し、自らの進路の決定は自己責任のもと意思決定をする能力を十分に持っております。

地方自治の本旨に基づき、矢祭町議会は国が押しつける市町村合併には賛意できず、先人から享けた郷土『矢祭町』を21世紀に生きる子孫にそっくり引き継ぐことが、今、この時、ここに生きる私達の使命であり、将来に禍根を残す選択はすべきでないと判断いたします。

よって、矢祭町はいかなる市町村とも合併しないことを宣言します。」

この「宣言」は、「何のメリットもないところで、全国おしなべてなげ一律に合併しなければならないのか」という「まず合併ありき」への疑問から、地方自治のあり方を論ずるものとなっており、矢祭町の属する福島県の佐藤栄佐久知事は、市町村合併に関して「県がイニシアチブをとって欲しい声もあるが、それは地方自治と逆行することになる³⁸⁾」、「自分たちの町のあり方は自分たちで考えるという地方自治の基本を崩したくない³⁹⁾」と述べ、矢祭町の判断を尊重する姿勢を示している。今回の市町村合併を検討する際には、「合併をしないという選択をした場合、地方交付税の削減や公共事業予算の箇所付けがなされなというくなるのではないか」という不安を乗り越えて、「住民サービスの観点だけでなく、住民が自治体をどんな規模で、どう運営するかという自己統治の観点も重要。最初から合併ありきや合併反対でなく、市町村それぞれが是非を判断すべき」であろう⁴⁰⁾。

このように合併への疑問等が呈されているが、他方で、全国各地で合併協議会設立の動きが慌しく進んでいる。しかし、作業が進む中で、各地でほころびも目につくようになってきている。「時代の流れの中で合併は必然だが、その手法が問題。・・・合併特例法の期限に棒をはめられ、これに間に合わせるよう国や県が叱咤しているのが裏目に出ている・・・上からの強圧的な手法がひずみを生んでいる」という指摘もある⁴¹⁾。すなわち、「住

民に対する自治体側の説明は行財政の効率化ばかりが強調される。まるで行財政改革は合併しなければ不可能であるかのようだ。・・・一般人は現実には市町村の枠を超えて生活しているわけで、なぜ合併しなければならないかが見えてこない・・・合併への論議はじっくり時間をかけるもの」であり、「『2005年に間に合うよう』と拙速でやるのではなく、街づくりにはもっと時間をかけてやるべきだ。」⁴²⁾。

ここでは、プロセスにおいても地域の自立性、主体性を確保できるか否かは、地方分権あるいは地方自治の本質に関わる事柄であるということを確認しておくことにする。

第3節 都市の適正規模について

前出の町村会による「市町村合併のあり方に関する意見」が述べているように⁴³⁾、「どのくらいの規模で自治を行うかということは、自治の根幹に関わることであり、合併するか否かの判断はその主体である町村の自主的な意思による」ということは、地方分権あるいは地方自治の原則と考えるべきであろう。また、「将来の地方自治体や人口の数値については、あくまでも自主的合併が進んだ結果であって予め設定すべきではない」という主張も、この原則に照らし合わせてみれば、当然のことである。ところが、地方自治のあり方を検討する際、「どのくらいの規模で自治を行うかということ」、つまり、自治体の適正規模はどのようなものであるかが、常に問題になる。それゆえ、ここでは都市の適正規模に係る既存の研究を参考に、この問題をどのように考えるべきかについて整理しておくことにする。

都市の適正規模に関する研究は、行財政の効率化の観点からの研究が多くなされている。その第1は、人口一人当たりの歳出額から見た適正規模である。横道清孝氏は、全国の2,959市町村団体を対象に、市町村の人口一人当たり歳出額を被説明変数、人口・面積を説明変数とした重回帰分析を行い、次のような見解を引き出している。すなわち、市町村の人口一人当たり歳出額は、人口面からみれば、市町村の人口規模が大きくなるに従い指数的に減少し、一定の規模で最小となり、それ以降その規模が大きくなるにつれて再び増加する。また、面積面からみると、市町村の一人当たり歳出額は、市町村の面積が増大するにつれて直線的に増加する。面積規模をあらかじめ想定し、一人当たり歳出額が最小となる人口規模を回帰式により求めると、たとえば、面積10km²で一人当たり歳出額の最低値をとる人口規模が90,641人となり、以下同様に、100km²で136,314人、1,000km²で

205,000人となる⁴⁴⁾。要するに、面積が小さく、人口の大きい都市ほど、歳出構造が効率化する「規模の利益」が認められる⁴⁵⁾。

第2は、主な財政指標から見た適正規模である。吉村弘氏は、全国3,234市町村について、人口規模と財務諸指標の回帰分析を行い、最適都市規模の基準を、人口当たり歳出総額の最小化、人口当たり人件費の最小化、人口当たり基準財政需要額の最小化、財政力指数の最大化に設定して、市・町村別、全国・地方圏・大都市圏別に、それぞれの最適都市規模（人口数）を求めている⁴⁶⁾。

第3は、人口一人当たりの消費的経費から見た適正規模である。九州経済調査協会は、九州・山口の市町村における人口一人当たりの消費的経費と人口規模の相関から、最も効率的な自治体の規模を算出している⁴⁷⁾。昭和61年度のデータでは4万7,000人、平成9年度のデータでは6万4,000人が、最も効率的な人口規模であることが示されている。また、人口2万～5万人の規模の市町村については、効率の良い自治体と悪いそれとが混在しており、郡部の町村の効率性が比較的高いものに対して、中・小都市の効率性が極めて低い傾向が見られる点を指摘している。

これらの調査研究は、人口規模と財政の効率化は強い相関が見られることを示している。しかし、それぞれの市町村は、歴史的な経緯、文化・風土や自然的・地理的条件等が異なっている。都市の適正規模は、自治体の歴史的な経緯、文化・風土自然的地理的条件を含めた都市空間的態様に規定されるのであり、それら無視した行財政の効率という数字あわせによって計ることはできないということになる⁴⁸⁾。それゆえ、都市の適正規模に関する研究の成果は、あくまで参考数値と考えるべきである。

第4章 地方分権改革と補完性の原理

第1節 補完性の原理について

かつて筆者は、地方分権改革のあり方を考える際に、基本的な原則として位置づけられるべきものとして、次のように「補完性（Subsidiarity）の原理」に言及した。「中央・地方を通じた政府機構全体の再編にあたっては、中央から地方への単なる権限の移譲、すなわち官官分権に終わらないために、以下のような分権の基本原則が必要となるであろう。その第一は、『補完性の原理』である。1992年6月、欧州連合（EU）結成にあたって加盟各国によって調印された『欧州連合に関する条約』（マーストリヒト条約）では、その前文で『補完性の原理』

が謳われた⁴⁹⁾。すなわち、『補完性の原理に従ってできる限り市民に近いところで決定が行われるような、欧州の諸国民の間のより緊密な連合を創設する。』・・・この原則は、『人であれ組織であれ、自らのことは自ら決め、上の機関に頼らず、上位機関もまたいたずらに口出しをしない原則』であり、地方でできることは地方が行う、地方でできないことは国が行う、そして国ができないことを欧州連合が行う、というものである。ここには、各地方自治体、加盟各国、欧州連合三者の分権の在り方が適確に示されている。」

この考え方は、すでに我が国でも、地域の自主選択を尊重し住民自治を保障するための原則として採用されている。最近では、平成11年の地方自治法の改正において、国と地方の役割分担についての基本的な考え方が法定された。地方自治法は、第1条の2の2に次のよう条文を追加した。「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」この条文は、まさしく我が国の地方自治が「補完性の原理」に依拠することの表明である。

また、「補完性の原理」は、平成13年6月14日に出された「地方分権推進委員会最終報告 - 分権型社会の創造：その道筋 -」で、地方分権改革における改革原理として取上げられた。地方分権推進委員会は、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある『補完性 (subsidiarity) の原理』を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進する」ことが必要であると報告している⁵⁰⁾。

第2節 未完の分権改革

地方分権推進委員会が指摘しているように、前節のような状況にもかかわらず、これまでの地方分権改革は、「まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎない・・・残された課題は多く、行政分野ごとの国と地方の役割分担は明確とは言い難い。また、国の通達による統制は廃止されたものの、事務そのものの

義務付け・枠付け、補助要綱による規制や、組織・職員に関する必置規制はまだ多数存在している。さらに、地方税財源の充実確保のための改革はまだ本格的な着手に至っていない」のが、現状である。このように、分権改革において焦点となった権限と財源の移譲に関して、「地方公共団体への事務・権限」の移譲が「小規模にとどまった」こと、そして、「今日に至るまで、目に見えるような規模での地方税財源の充実は行われていない」ことなどによって、「『分権型社会の創造』という究極目標に照らしてみれば、改革の前途の道筋は遠慮である」と言わざるをえないのである⁵¹⁾。

このことは、「国と地方公共団体との役割分担」に応じた「事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方」等について調査審議を行った地方分権改革推進会議も、平成13年12月12日に発表した「中間論点整理」において、地方自治法の新たな規定が未だ実質化されていないことを、論難している。「地方自治の基本法レベルでは、国と地方の役割分担の明確化の方向が示されてきているが、個別行政分野ごとに見ると、国が包括的に責務を担うこととする一方で、地方公共団体の責務は抽象的に『適切な役割分担』の下に事務事業を執行するというにとどまり、その時々状況に応じて地方公共団体の事務事業に何らかの形で国が裁量的に関与していることが多く、地方公共団体が自己決定・自己責任で完結した行政を行える分野は数少ない」のである⁵²⁾。

このような認識の上にならば、地方分権改革推進会議は、「従って、今後の事務事業の見直しに当たっては、個別行政分野ごとに地方自治法の定めた原則に沿って、基礎的自治体を最優先する補完性の原理を踏まえ、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるとともに、国が担う役割はできる限り重点化する方向で、国と地方の役割分担の明確化を図り、その役割分担に応じて事務事業の在り方を見直していかなければならない」と論じている⁵³⁾。

「中間論点整理」の上記の趣旨は、平成14年6月17日に公表された同会議の「事務・事業の在り方に関する中間報告 自主・自立の地域社会をめざして」において、さらに明確にされている。「国と地方の役割分担は、国の決めた政策に従って、地方が政策を実施していくという、地方を国の執行機関とみなすもの」であってはならず、「『地方でできることは地方に委ねる』との原則に基づき、内政全般にわたる国と地方の役割分担を適正化し、国は責任を持つべき国政上の重要課題に重点を移し、地方で解決できる問題は各地方の自己決定・自己責任に委ね、各地方が本来的に持っている活力を発揮できるよう

にしていかなければならない。」のである⁵⁴。

これらの見解あるいは指摘は、「補完性の原理」を基本とした国と地方の役割分担の明確化を求めるものであり、地方分権の現状や改革すべき方向に対する見方として正鵠を射ているというべきであろう。

終章 分権型社会を担える地方議会

21世紀に適合した行政システムとは、国が決めた政策を地方に実施させるものではなく、各地域の自助と自立の基盤の上に、国と地方が対等・協力の立場で協働し、構築していくものであり、これまで繰り返し論じたように、地方分権・地方自治は、市町村や住民の自主的・主体的な判断に基礎を置くものでなければならない。この原則は、市町村合併についても同様である。合併によって地方自治体の規模を大きくすることは、確かに行財政の効率の面では有効な選択肢でありうる。しかし、その選択は当該市町村の自主的な判断に基づいて行われるべきであり、そこに地方分権・地方自治の実質化が試されるであろう。

最初の問題提起に立ち返ってこの問題を考えるとき、その際地方議会はどのような役割を果たしうるであろうか。市町村合併に関する報道の中では、地方議会が賛否に関して重要な決定権をもっているが、合併後の展望に積極的な提言を行っている例は少ないように思われる。「住民発議や住民投票」制度の創設は、議員定数の減少を嫌う地方議会を合併へ向かわせる強制装置とする狙いが、容易に読み取れる。合併問題では、逆に地方議会が積極的な提言を行い、指導的役割を果たすことが期待される。

さらに、前記のような地方分権改革推進会議が示している方向で、分権改革が進むならば、地方自治体の仕事は、これまでとは質的にも量的にも大きく変化してこざるをえない。言うまでもなく、地域の住民を広く代表する地方議会は、地方自治体の施策を策定又は決定する議事機関としての機能及び首長をはじめとする自治体執行部の監視機関としての機能を有している。地方分権による自治体の自己決定権の拡大に伴い、このような機能を有する地方議会の果たすべき役割は、これまで以上に重要性になってくる。議事機関としての議会に関して言えば、地方自治体が、地域住民の意向を汲んで創意工夫に富んだ政策を立案し、施策を選択して、知恵とアイデアの地域間競争を行うことになれば、地方議会は、法令の範囲内で条例を定め、請願や陳情を受けるといった限られた役割ではなく、地域の政策選択に大きな役割を果

たすことが求められる。その際、どのような政策が立案され実施されるかは、首長だけでなく議会や議員の質の問題にも係ってくるであろう。

また、監視機関としての議会の機能は、地方自治体が、これまでのような国の下請け的業務ではなく、自らの権限と財源を持って機能していくことになれば、一層重要なものになってくる。首長のオール与党として利益配分に与ることを常とする多くの地方議会の姿は、分権社会を担うに足る地方議会とは、断じて言えない。首長をはじめとする自治体執行部との適切な緊張関係を保つことができなければ、地域住民の信頼に応えることはできず、住民参加という名のもとに、地方議会や議員をスポイルした形での首長と地域住民の直接的対話によって成り立ついびつな地方自治が常態化する。

地方議会が上記のような2つの機能・役割を果たすためには、首長と議会とが相互にその機能を十分発揮し、とりわけ地方議会あるいは議員が自らの責務を自覚し、自主的かつ自立的に活動することが必要である。夙に知られているように、近年、議会と住民の意思の乖離や議会の機能の形骸化、時に議員の腐敗が指摘される場合が数多くある⁵⁵。地方議会は、住民自治の根幹をなす機関であることを再確認して、議会と地域住民との新たな信頼関係を築き、議会の機能の充実を図っていくことが求められる。地域住民のニーズに応じて、地域が選択する、地域ごとの最適状態を意味するローカル・オプティマムの実現が課題となる時、これらの事柄は当然のことと言うことができよう⁵⁶。

先に述べたように、市町村合併との関連で言えば、合併は議員定数の減少につながる。しかし、この際議員に幅広い人材を確保し、議会の調査機能や議員研修の充実を図るとともに、議会の運営に際し、その審議の透明性を高めることが極めて重要である。そのことによってのみ、地方議会が活性化し、議会と住民との意思疎通の促進が可能になるのである。

本稿で取上げた問題は、現在進行中の事柄であり、本論はあくまで予備的かつ未完のものとならざるを得ない。さらなる考察は他日を期すことにしたい。

注

- 1) 中川政樹・中村明美『地方議員調査研究 - 島根県八束郡鹿島町町議会議員調査 - 』島根大学教育学部政治学研究室 1991。中川政樹・小林悟「地方議員の活動 - 島根県 加茂町における調査研究 - 」島根大学教育学部紀要第25巻 1991。中川政樹・小林悟「岡山

- 県西部地域市町村議会議会の研究」 島根大学教育学部紀要25巻 1991中川政樹・植田真理・岡田佐織「地方議員の研究() - 島根県松江市及び仁多郡における調査研究 - 」島根大学教育学部紀要第26巻(1992)。中川政樹「地方議員の研究() - 地方議員と地方自治 - 」島根大学教育学部紀要第27巻 1993。
- 2) 参照, 朝日新聞社地域報道部『地方分権の足音 - 新たな自治を目指して - 』公人の友社, 1997年, 37頁。
- 3) 第26次地方制度調査会答申「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(地制調第35号) 平成12年10月25日)
- 4) 中川政樹 前掲「地方議員の研究()」, 3頁。
- 5) 坂田期雄『明日の首長・議員・公務員』ぎょうせい, 平成元年, 110~111頁。村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社, 昭和61年, 15~20頁。
- 6) 旧自治省『地方分権推進計画』平成10年5月29日。
- 7) 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係)等の施行について」(平成11年7月16日自治振第87号各都道府県知事あて自治事務次官通知) 参照。
- 8) 自治省行政局「市町村の合併の推進についての指針の策定について」(平成11年8月6日付け自治振第95号) 総務省(以下ホームページをHPと略記する)。
- 9) 参照, 中川政樹「地方自治と地方分権序説」島根大学教育学部紀要第33巻 1999年。荒田英知『自立する地域 自助・互助・公助のまちづくり』PHP, 1999年。第2章「地方は分権に耐えられるか?」
- 10) 近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴い, 行政上の目的(教育, 徴税, 土木, 救済, 戸籍の事務処理)に合った規模と自治体としての町村の単位(江戸時代から引き継がれた自然集落)との隔たりをなくすために, 町村合併標準提示(明21.6.13. 内務大臣訓令第352号)に基づき, 約300~500戸を標準規模として全国的に行われた町村合併である。結果として, 町村数は約5分の1に減少した。総務省「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」(以下「市町村数の変遷」と略記する) 総務省HP, 「地方行政」。
- 11) 総務省「市町村数の変遷」。
- 12) 「昭和の大合併」は, 「町村合併促進法」(昭和28年法律第258号)及びこれに引き続く「新市町村建設促進法」(昭和31法律第164号)に基づいて進められた。合併推進は, 地方行政調査委員会議(いわゆる神戸委員会) 勧告(昭和25年12月22日・昭和26年9月22日)等に基づく市町村, 都道府県及び国相互間の行政事務の再配分による市町村への事務の移譲(新制中学校の設置管理, 市町村消防や自治体警察の創設の事務, 社会福祉, 保健衛生関係などが新しく市町村の事務とされた)に対応するため, 人口8,000未満の小規模町村の解消を目的としたものであった。総務省「市町村数の変遷」。
- 13) 総務省 前掲資料。
- 14) 平成7年の改正でも, 内容も大幅に見直され, 市町村合併を積極的に推進するという趣旨から, 住民発議制度の創設, 議員の定数・在任特例の拡充などがあった。11年には, 住民発議制度の創設の拡充, 合併特例債の創設などの改正が行われた。
- 15) 総務省「市町村数の変遷」。
- 16) 内閣府「平成13年度 年次経済財政報告 - 改革なくして成長なし - 」, 平成13年12月, 内閣府HP。
- 17) 参照, 早川鉦二『市町村合併を考える』開文社出版, 2001。「第2章 今なぜ合併なのかを問う」。この点について, 「国の目的は, 小規模自治体をなくし, 国家財政で大きな比重を占める交付金・補助金を削減し, 国の財政再建に役立てようとする意図が明確」とされている。
- 18) 自治省「市町村の合併の推進についての指針の策定について」平成11年8月6日, 総務省HP。
- 19) 合併特例法 第16条第2項。
- 20) 第26次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(地制調第35号), 平成12年10月25日, 総務省HP。第26次地方制度調査会は, 「自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度のあり方」及び「最近の社会経済情勢の変化に即応した地方行財政制度のあり方」について検討した。
- 21) 自治省市町村合併推進本部「市町村合併の推進に係る今後の取組」平成12年11月22日, 総務省HP。
- 22) 地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見 - 分権型社会の創造 - 」平成12年11月27日, 総務省HP。さらに, 「市町村合併の推進方策」として, 既に講じられている措置に加え, (1) 合併支援体制の整備, (2) 住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入, (3) 合併推進についての指針への追加, (4) 財政上の措置, (5) 旧市町村等に関する対策, (6) 情報公開を通じた気運の醸成, などの措置を講ずることを提言しているが, 目新しい方策はみられない。
- 23) 与党行財政改革推進協議会(平成12年7月27日)での整理「年内実施の可能性を検討すべき当面の事項」

官邸HP。

- 24) 行政改革大綱は、「21世紀の国・地方を通じた行政の在り方」について、1) 内閣機能の強化、省庁の大きくくり編成等による総合性、機動性を備えた行政の実現、2) 民間能力の活用、事後監視型社会への移行等を図ることによる簡素かつ効率的な行政の実現、3) 行政情報の公開と国民への説明責任の徹底を図ることによる国民に開かれた透明性の高い行政の実現、4) 行政事務の電子化、窓口の利便性の向上等を図ることによる国民本位の質の高い行政サービスの実現を目指す」としている。
- 25) 行政改革大綱では、「今後の行政改革の重要課題」として、1) 特殊法人等の改革、公務員制度改革、行政評価システムの導入、公会計の見直し・改善、公益法人に対する行政の関与の在り方の改革、2) 国と地方の関係を見直し、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点からの更なる地方分権の推進、3) 行政と民間との新たな関係を構築する観点からの規制改革、4) その他、電子政府の実現を始め、省庁再編に伴う運営・施策の融合化、行政の組織・事務の減量・効率化等を推進が、取り上げられている。総務省HP。
- 26) 第151回国会に、住民発議制度の拡充、住民投票制度の導入などを内容とする市町村合併特例法の改正を含む「地方自治法等の一部を改正する法律案」が提出された。
- 27) 総務省『『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組(指針)』平成13年3月19日、総務省HP。
- 28) 『日本経済新聞』平成13年3月28日。官邸HP。
- 29) 「近く、民間有識者の発意により、『21世紀の市町村合併を考える国民協議会』が設立され、今後、市町村合併の実現に向けた国民的合意の形成、気運の醸成、各種啓発活動等が行われる予定であることから、総務省としてもその活動に対して協力を行っていくこととしているが、同協議会では各都道府県における支部の設置も予定しているので、各都道府県においてもこれと密接な連携を図っていくことが望ましい。」総務省前掲文書。しかし、上記「国民協議会」の活動が、政府の合併推進計画と連動したものであるとの警戒も表れている。自治労連中央執行委員会、「住民不在の自治体再編を強要する総務省『新指針』」、2001年4月17日。自治労HP。
- 30) 全国町村会「市町村合併に関する緊急要望」平成13年3月19日。全国町村会HP。全国町村会は、これまでも「市町村合併は、地方自治の根幹に関わり、将来にわたる地域のあり方や住民生活に大きな影響を与える最重要事項であることから、関係市町村の自主的な判断により進められるよう、強く要請してきた。」
- 31) 全国町村会「市町村合併のあり方に関する意見」(地方分権改革推進会議第6回提出資料)、PDF、平成13年5月。1～2頁。
- 32) 全国町村会 前掲意見、4頁。
- 33) 前掲意見、2頁。
- 34) 全国町村長大会「市町村合併に関する緊急決議」、PDF、平成13年11月28日。自主・平和・民主のための広範な国民連合『日本の進路』、地方議員版14号、2002年。さらに、緊急決議は、「市町村合併のあり方に関する意見」と同様に、次のように述べている。「市町村合併は地方自治の根幹に関わり、将来にわたる地域のあり方や住民生活に大きな影響を与える最重要事項であるので、関係市町村の自主的な判断を尊重することが何よりも重要である。」全国町村長大会、前掲決議。
- 35) 自治労連中央執行委員会、前掲声明、2001年4月17日、自治労連HP。
- 36) たとえば、合併反対上尾市民ネットワーク・自治労連上尾市職員労働組合編『合併反対を選択したまち上尾の住民投票と市民の運動』自治体研究社、2002年、23～98頁。
- 37) 宣言は、「記」以下に、次の6項目を挙げている。「1 矢祭町は今日まで「合併」を前提とした町づくりはしてきておらず、独立独歩「自立できる町づくり」を推進する。2 矢祭町は規模の拡大は望まず、大領土主義は決して町民の幸福にはつながらず、現状をもって維持し、木目細かな行政を推進する。3 矢祭町は地理的にも辺境にあり、合併のもたらすマイナス点である地域間格差をもろに受け、過疎化が更に進むことは間違いなく、そのような事態は避けねばならない。4 矢祭町における「昭和の大合併」騒動は、血の雨が降り、お互いが離反し、40年過ぎた今日でも、その痕は解決しておらず、二度とその轍を踏んではならない。5 矢祭町は地域ではぐくんできた独自の歴史・文化・伝統を守り、21世紀に残れる町づくりを推進する。6 矢祭町は、常に爪に火をともし思いで行財政の効率化に努力してきたが、更に自主財源の確保は勿論のこと、地方交付税についても、憲法で保障された地方自治の発展のための財源保障制度であり、その堅持に努める。」根本良一・石井一男編著『合併しない宣言の町・矢祭』自治体研究社、2002年、3頁。
- 38) 『朝日新聞』2001年11月14日。

- 39) 『福島民友新聞』2001年11月14日
- 40) 根本良一・石井一男編著, 前掲書, 6頁。
- 41) 安部一成 「国・県の強圧手法でひずみ」(『日本経済新聞』2002年9月7日)
- 42) 安部一成 前掲記事。
- 43) 全国町村会前掲意見, 1~4頁。
- 44) この研究は, 全国の市町村(政令指定都市, 離島該当市町村及び交付税不交付団体を除く。)の2,959団体を対象に, 平成3~4年時点のデータをもとに行われたものである。横道清孝「財政的効率性の観点からみた市町村合併」『月刊自治フォーラム』Vol.450, 1997年, 24~31頁。
- 45) 横道清孝・沖野浩之「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』, 第72巻, 1996年11月号, 69~87頁。
- 46) 参照, 吉村弘「地方財政からみた最適都市規模に関する実証的研究」山口大学経済学雑誌第47巻第4号, 1999年。同「最適都市規模と市町村合併」東洋経済新報社, 1999年。
- 47) ここで, 人口一人当たりの消費的経費とは, 人件費, 物件費, 維持補修費, 扶助費及び補助費等をさす。財団法人九州経済調査協会「分権社会と新しい主体」平成12年1月。
- 48) 同様な見解は, 金澤史男「市町村合併促進と住民サービスのあり方 - 合併推進論の再検討 - 」『都市問題』, 1999年3月号, 39~53頁。ここで, 最適な都市規模は広域行政の規模と一致させる必要性はなく, 住民サービスが基礎的自治体のみで提供されなければ非効率的であるとはいえないと, 論じられている。その他, 斎藤慎「行政規模と経済効率性 - 市町村合併はスケールメリットを生むか - 」『都市問題』, 1999年3月号, 26~37頁。岩崎美紀子編著『市町村の規模と能力』ぎょうせい, 2000年
- 49) 田畑茂二郎・高林秀雄編 『ベーシック条約集』, 東信堂, 1997年, 55頁。中川政樹 前掲「地方自治と地方分権序説」13頁。参照 荒田英知 前掲書, 第3章「キーワードは『地方主権』と『補完性』」。「国と地方の役割分担」については, 戦後, 数多くの整理が試みられてきた。「戦後の内政制度の基礎を作ったシャープ勸告, 神戸勸告, 累次の臨時行政調査会や臨時行政改革推進審議会の答申, 地方六団体の『地方分権の推進に関する意見書』, 地方分権推進法(平成7年法律第96号)や中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)等, いずれもその基本的方向は一致している。」
- 50) 「地方分権推進委員会最終報告 - 分権型社会の創造: その道筋 - 」平成13年6月14日。総務省HP。
- 51) 地方分権推進委員会 前掲最終報告。
- 52) 地方分権改革推進会議は, 小泉首相より, 「国の事業について, その合理性, 必要性を徹底的に検証し, 『民間にできることは民間に委ね, 地方にできることは地方に委ねる』との原則に基づき, 行政の構造改革に取り組む姿勢を基本とする。」との方針に沿って, 地方分権の一層の推進を図る観点から, 調査審議を行うべき旨の諮問を受けた。調査審議の方法として, 「補完性の原理に立って, 国の役割として国が行う事業が本当に国でなければできないものであるか, 国の関与が必要不可欠のものかどうかを厳格に点検し・・・国の役割や関与の必要性に合理性がないと考えられる場合には地方の自主性に全面的に委ねる, ことを原則として作業に当たって行くべきである」として, 補完性の原理を検討の基礎におくことを明示している。また, 改革の遅れについて, 次のように指摘している。「明治政府以来の国と地方の役割分担は, ...地方を国の執行機関とみなすものであった。こうした役割分担に基づき内政全般に張り巡らされた中央集権型システムは, ...右肩上がりの高度経済成長が終わり財政状況が深刻化するとともに, もはや部分的な繕いでは維持し得ず, 全面的な見直しを不可避なものとしている。しかし, 関係者からのヒアリングを通じて判明したことは, 従来国と地方の役割分担に基づく中央集権型システムが, 未だ各行政分野の根幹として残されているということであった。」地方分権改革推進会議 前掲「中間論点整理」。
- 53) 前掲「中間論点整理」。
- 54) 前掲「事務・事業の在り方に関する中間報告」。
- 55) 地方議会の実態について, 参照, ふくおひろし『ザ・地方議会』三一書房, 1995年。
- 56) 地方議員政策研究会『地方から政治を変える』コムンズ, 1989年, 178~191頁。

(平成14年9月20日)