

意見交換・質疑応答

## 市町村合併と地方分権

### ●質問と回答●

参加者の方々

辻 琢 也 氏 一橋大学大学院法学研究科教授

和田 周 大 氏 社団法人中国地方総合研究センター主任研究員

秋 山 俊 次 氏 香川県政策部自治振興課副課長

藤 原 知 明 氏 山陽新聞社特別論説委員

※所属は2008年12月時点です。

### ●進行●

伊 藤 敏 安 広島大学地域経済システム研究センター教授

## 伊藤

市町村合併の当初の目的は、地方分権の進展に対応して基礎自治体の役割が重要になっているなかで、それに見合った市町村の行政体制をいかに整備するかということにあったと思います。

ところが、その後「三位一体の改革」がおこなわれ、景気回復への乗り遅れとも相まって、地方の財政状況は非常に厳しくなっています。そのせいで地方の多くは、いわば「合併疲れ」「分権疲れ」のような状況にあるといえそうです。

現在の第2期分権改革を推進していくためにも、市町村合併の点検をしておかなくてはいけないと思います。とはいうものの、市町村合併に伴う特例期間が終わらないと評価できないことも少なくないと思います。また、辻先生が北九州市の例でお話をされたように、20～30年経たないと、分からないこともあると思います。

市町村合併について個々の市町村にお伺いすると、いろいろな回答が返ってくると思います。しかし、それを集計してみると、現在のところはメリットよりもデメリットのほうが多いかのではと思われれます。

にもかかわらず、行政関係者と住民の両方で「意識改革につながった」という回答は多いと思われれます。現段階において、少なくともこれは評価してよいと思います。

さて、本日の地域経済研究集会には、遠方からもお見えになっています。たとえば静岡県の調査研究機関からも参加されて

います。

静岡県といえば、地方分権改革推進委員会の会議資料（2008年4月）に興味深い調査結果が紹介されています。今回の市町村合併の進捗状況と都道府県から市町村への権限移譲の関係を比較した資料です。それによると、全般に市町村合併が進展しているほど権限移譲している法令の件数が多いという傾向にあります。その典型が静岡県と広島県です。

そこで、せっかく静岡県からお見えですので、いきなり指名して申し訳ございませんが、静岡県における市町村合併の現況について、簡単に紹介していただけますでしょうか。

## 合併のメリットとデメリット

### 参加者1

静岡県では70以上あった市町村が現在は37になりました。人口300万人のうち、政令指定都市の静岡市と浜松市がほぼ半分を占めています。

合併した市町村のなかには製造業がしっかりしていて税収が安定しているところもありますが、周辺地域では満足していないところもあります。現在は、そういう問題が少しずつ浮かび上がってきている状況だろうと思われれます。

## 伊藤

ありがとうございました。辻先生の基調講演のあと、岡山県、広島県、香川県にお

ける市町村合併の状況について材料提供していただきました。これらはいずれも全県的に概観したものでしたが、市町村の現場の方々は、また別のご感想もあるのではないのでしょうか。

#### 参加者 2

広島県A町は、2004年11月に合併しました。典型的な中山間地域の町です。当初の人口は12,000人くらいでしたが、現在は11,000人くらいに減少しています。人口減少と同時に、財政の建て直しも課題となっています。

市町村合併のことに限らず、施策にはそれぞれメリットもあればデメリットもあります。個々の事業について、これで住民に納得してもらえるかどうか、どうすれば納得してもらえるかどうか——といったことを職員で侃々諤々議論しながら進めているところです。

実は、そういう議論をしているときに旧町村が「壁」になることがあります。細かい問題について「壁」にぶち当たることはあるのですが、1つの町として共通の目標をめざして、とにかくがんばろうと取り組んでいます。

#### 伊藤

ありがとうございます。先ほどの基調講演と3人の材料提供を聞かれて、実感に一致していると思われましたか、それとも別の感想をお持ちになりましたか。

#### 参加者 2

当町におきましても、住民の意見をお伺いするために職員が出かけていますが、先ほど紹介された意見とおおむね一致しているように思いました。

### やはり気になる州都問題

#### 参加者 3

辻先生のお話の最後に道州制のことが出てきました。道州制というと、区割りと州都の問題があります。せっかく四国からお見えなので、秋山さんにお伺いしたいのですが、四国あるいは香川県では、区割りと州都のことについて、どのような議論があるのでしょうか。

#### 秋山

私自身は、国、都道府県あるいは道州、および基礎自治体が相互の役割分担を明確にしたうえで、区割りや州都のことを議論すべきだと思います。現在はそれが別個に議論されている状況です。

個人的意見ですが、私自身は「中国四国州」ではなく「四国州」が望ましいと思っています。現在の行政機能の点では高松市が優勢といえますが、都市の規模では松山市のほうが優勢です。いずれにしてもこれは、四国のなかで議論すべきことだと思います。

#### 参加者 3

ありがとうございます。新聞報道によ

ると、小沢一郎民主党代表は「道州制は実  
際のでない」と発言されているそうです。  
この見解について、辻先生はどのようにお  
考えですか。

## 道州は不要か

### 辻

自民党は、道州制導入の前提として、市  
町村数を1,000くらいにする必要があると  
主張しています。これに対し民主党の小沢  
代表は、以前には300自治体くらいでよい  
といていましたが、民主党は最近では  
800自治体くらいを唱えています。民主党  
案は国と基礎自治体との2層制案であり、  
いわば江戸時代の藩のようなイメージだ  
と思います。

自民党案と民主党案のどちらが現実的  
かというご質問ですが、現在の市町村合併  
の状況を見てみると、もう限界といっても  
よいだろうと思います。法律をつくって強  
制的に合併させない限り、自主合併のまま  
だと800はおろか1,000に減らすことも無  
理だと思います。

ですので、強制合併をしてでも市町村数  
を減らすかどうかということに結論を出  
さないと、議論は先には進まないと思われ  
ます。

私自身は、自主合併であれば推進すべき  
だと考えています。市町村合併そのものの  
推進には賛成なのですが、強制合併につい  
ては地方自治・地方分権の点から問題だと  
思います。これまでのようにアメをぶら下

げて合併を促すことにも抵抗があります。

そこで、現実問題ということでは、現状  
の市町村数がもう少し減ったくらいのと  
ころで行政体制を考えていくことが望ま  
しいだろうと思います。自民党も民主党も、  
この点は真剣に議論して見直していく必  
要があると思います。

もう1つ重要なのは、現行の都道府県を  
どうするかという問題です。都道府県合併  
のようなもののうえに国の権限の一部を  
付与するのか、現行の都道府県のなかに基  
礎自治体の業務の代行機能のようなもの  
を考えていくかといったことです。

実は東京都は、上下水道や消防、固定資  
産税の徴収といった「準基礎自治体」のよ  
うな事務をしています。最近では、介護保  
険と国民健康保険の事務を市町村ではな  
く都道府県に任せようという議論もされ  
ています。つまり、都道府県がおこなう基  
礎自治体の仕事を増やしていけば、弱小市  
町村の多い県では「それでやっていけるの  
ではないか」と受け取られているのです。  
もちろん一方では、「いや、思い切って都  
道府県合併を進めるべきだ」という考えも  
あるのです。

### 伊藤

いまのお話には、重要な点が2つあると  
思います。1つは、基礎自治体の数はとも  
かく、かりに国と基礎自治体との2層制に  
なれば国の権限が強くなって、地方分権に  
逆行するのではないかということが懸念  
されます。

もう1つは、市町村を800とか1,000に減らすとなると、小規模町村をどうするかという問題が出てきます。その対策としていずれも辻先生が指摘されたように、一方では都道府県を残して代行業務をさせるという案が考えられます。他方では「定住自立圏」のようなもので水平的に補完するという案です。今後、これらのことを議論していく必要があります。

辻先生が基調講演でお話をされたように、20年後、30年後には少子・高齢化がさらに進展します。問題が深刻化するまえに、小規模町村をどのように支えるかを考えておかななくてはなりません。

## 厳しさだけが目立つ現状

### 伊藤

ところで、広島県の市町のなかには、合併によって、内陸部・中山間地域から沿岸部・島しょ部まで広域化した事例がいくつかあります。その1つにお悩みや現状の課題をお伺いしたいと思います。

### 参加者4

広島県B市は、2005年に周辺4町と編入合併をしました。そろそろ市町村合併の検証をしようという検討をしているところです。そのまえに、合併時の約束ともいうべき新市建設計画がなかなか進捗しないという問題に直面しています。もちろん進捗している事業もあるのですが、財政状況が厳しくなったせいで、目標達成の見通し

が困難になっています。

企業立地のおかげで、当市の財政は比較的恵まれていたのですが、このところの急激な景況悪化に伴い、つい先ごろにも700億円のハード事業を400億円に縮小する見直しをおこなったところです。このほかにも事業を後年度に先送りするといった対策を講じています。

これは全国的にいわれていたことですが、合併するときには「負担は低い旧市町村にあわせて、サービス水準は高い旧市町村にあわせる」ことを目標にしていました。ところが、それも難しくなっています。水道の料金を値上げすとか、公民館の使用料を旧市町の高い水準にあわせたりするといった対策をとらざるをえなくなっています。

現在開催中の市議会においても、特例期間の5年が経過すれば、中心市に課税していた都市計画税を周辺地域にも適用するかどうかを議論しているところです。

市民にしてみると、市町村合併に伴う悪いところだけ目立って、良かったところがなかなかみえてこないと思います。現状だけで判断されると厳しいことばかりです。しかし合併しなかったら、もっと悪化していたはずだということが提示できれば、市民に納得してもらえるはずで、市町村合併を検証するときには、そういう点にも配慮したいと考えています。

### 辻

いまのお話は、比較的体力のある中心市

が周辺地域と合併した地域で、よくみられる事例です。ある程度体力があっても、その後地方交付税が急減していますので、合併メリットが相殺されて、みえてこないのだと考えられます。新市建設計画もどこおり、住民の見方も以前より厳しくなっているのだと思います。

合併後の行財政運営において、変動要因として大きいのは、職員の採用と公共事業の規模です。公共事業については、償却期間を含めても10年とか15年という年限があります。その期間のなかで事業を実施するかどうかを判断すればよいわけです。たいていの事業は、実施しても合併経過期間のなかでおおむね完結すると思います。

ところが職員については、いったん採用すると定年まで40年くらい雇用します。当然、人件費は合併経過期間を超えて、後年度に影響していきます。そのため、どれくらいの採用が望ましいかを考えておかななくてはなりません。

だから、まず行財政運営を十分に考慮したうえで、新市建設計画を検討する必要があります。検討してみて厳しいようであれば、たとえば公共事業を見直す、見送るといったこともやむをえないと思います。

各地で地場の大手土木建設企業が経営破綻する事例がみられます。これは公共事業の減少というより、普通建設事業から福祉事業へ、ハード事業からソフト事業へといった大きな変化も関係していると考えられます。

普通建設事業には国庫補助金がつきま

すが、一方で「裏負担」も必要です。これまで、その予算は比較的つきやすかったかもしれませんが。ところが人件費・物件費については、なかなか査定で認めてもらえない。認めてもらえないけれども、ソフト事業の拡大とともに人件費・物件費は確実に増大します。これをどう確保するかは、中小規模の市町村ほど切実になってくると思います。

市町村合併によって、周辺地域のなかには行政サービス水準が低下したところがあるかもしれません。しかし他方では、たとえば生活保護費については中心市の水準にあわせて高くなっているはずですが。こういったことは、アンケート結果には反映されません。これらをトータルに考えて、行財政運営に取り組む必要があると思います。

それにしても地方交付税を含む一般財源は、かなり減少しています。もう少し増やさないと、行財政運営はたいへんだろうと思います。

## 市町村合併と「定住自立圏」

### 参加者4

総務省は、先ごろ「定住自立圏」のモデル地域を募集しました。当市は、合併1市を対象とする地域として応募しましたが、残念ながら採択されませんでした。

そこで辻先生にお伺いしたいのですが、市町村合併と「定住自立圏」の関係をどのように考えればよいのでしょうか。

現行の合併特例法は 2009 年度で期限切れになります。その後、さらに新法に移行するのか、あるいはもうつくらないのか。新法をつくらないとすれば「定住自立圏」が代替するのでしょうか。現在、市町村合併の検討をしているところは、積極的に進めるべきか、あるいは「定住自立圏」を導入すべきでしょうか。それぞれのメリット・デメリットについて、どのように考えればよいのでしょうか。

辻

市町村合併の問題と「定住自立圏」の問題とは、分けて考える必要があります。

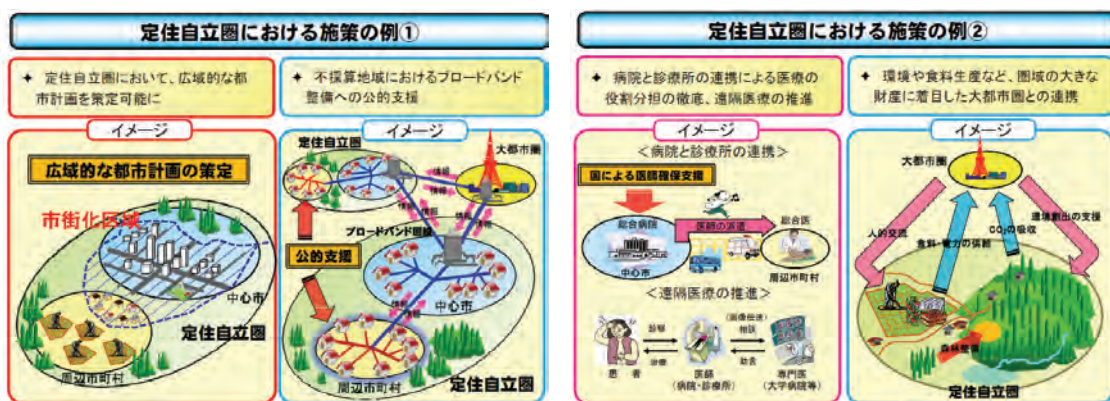
私は、総務省が設置しているそれぞれの研究会などに参加していますが、総務省においても、市町村合併と「定住自立圏」とは連動していません。「定住自立圏構想」は合併を促進するものではありませんし、合併に代わるという位置づけはされていません。

では、合併をして1つの市町村のなかで行政サービスを実施することは、「定住自立圏」において協定を結んで行政サービスを供給することとどこが違うか。

「定住自立圏」での協定は、現行制度では事務委託に近いと考えられます。周辺町村にとってみれば、自分たちで主体的に事務委託をするという形になります。もちろん事務委託ですので、中心市のやり方について注文や要望をつけることはできません。民主的な意思決定に参加することもできません。

一方、市町村合併をすると、町村から1つの地区になることで、影響力は低下するかもしれません。その代わりに、代表者を選出するといった民主的な意思決定に参加することはできます。

このどちらを選択するかです。小さい地区であつても政治的な影響力を持ちたいのか、あるいは町村として主体性を維持したいのかという問題です。



(資料) 総務省

今後、少子・高齢化が進展していくなかで重要になるのは、消防・救急、医療、福祉、ゴミ収集といった行政サービスです。これらを直接民主主義で実施したいのであれば、合併したほうがよいでしょう。合併すると自分たちの主体性が失われるというのであれば、単独町村として残ることになります。

いずれを選択するかは、もう少し具体的に制度設計をしないと、実際にはまだ分かりにくいかもしれません。

### 伊藤

「定住自立圏構想」は総務省が進めています。一方、第 29 次地方制度調査会では小規模町村の問題を検討しています。少子・高齢化が進展するなかで、小規模町村をどう支えるかは、いずれどこかで結びついてこざるをえない重要な問題だと思います。

現在のわが国では、どのような小規模な町村であっても、規模の大きい市と同じ仕事を原則として全国一律的に実施しています。それだけ国の関与も強く残されたままです。

しかし、人口構成や産業構造が変化していくと、一定水準の行政サービスの確保が困難になるところが出てきます。これに対して、いろいろなやり方でカバーすることを考えておかななくてはなりません。たとえば、影響が地域を越えて広がる行政サービスについては、合併しなくても対価を支払うといった方法が考えられます。「定住自

立圏構想」も、このような環境変化のなかで考えていく必要があると思います。

ところで藤原さんは、県境を越えて指定された「定住自立圏」のなかにお住まいとお伺いしました。

### 市町村への分権か県への分権か

#### 藤原

私は、岡山県の東端、備前市に住んでいます。私の職場は岡山市ですが、備前市のなかには買い物や通勤で兵庫県赤穂市に行っている人も少なくありません。その逆もあります。

その備前市と赤穂市が 2 つの中心市として「定住自立圏」に指定されています。住民にとってみれば、市町村合併であろうが、「定住自立圏」であろうが、県境は関係ないかもしれません。実際に連携可能なところと連携していけばよいのです。

ところが、市町村の枠組みを離れて、いろいろな取り組みを単純に進めていくと混乱が予想されるのではないのでしょうか。たとえば、将来的に道州制に移行するときにはどうするのか。県境を越えた取り組みが増えると、「中国州」「中四国州」「関西州」といった枠組みが意味をなさなくなるおそれがあります。

なぜこういう話をするかというと、地方分権改革の流れは当初、国から都道府県への分権だと理解していました。

ところが、いつのまにか市町村合併に重きが置かれ、雪崩を打つように合併が進め



られました。国から都道府県に分権するまえに、市町村が合併に追い込まれ、財政も厳しくなりました。一番苦渋を飲まされたのが市町村だと思います。

そのようななか岡山県でも政令指定都市が誕生するなど、市町村の役割が重要になっています。けれども財政的には厳しいのが実情です。この間、都道府県の役割は希薄化しているにもかかわらず、国から都道府県への分権を進めようとしているようにみえます。

これは論理矛盾というべきではないでしょうか。あるいは現在の地方分権は行き詰まりのようにもみえます。都道府県を残すのか、あっさり道州制に移行するのか、市町村をさらに強力にするのかをそろそろ明確に打ち出さないと、混乱が深まるばかりだと思います。「分権疲れ」の背景にはこういう理由があると思います。

### 伊藤

いまの後半のお話、つまり「今回の地方分権は、国から都道府県への分権が基本ではなかったか」という見方については、少し補足説明が必要だと思います。辻先生は、どのようにお考えですか。

### 辻

1970年代くらいから今日までの地方分権は、「国から都道府県へ、都道府県から市町村へ」を謳っていました。しかし、国から地方への分権は限定されていました。都道府県から市町村への分権、特に政令指

定都市への分権はあっても、国から都道府県への分権はあまり進みませんでした。

そのようななか地方分権改革推進委員会第2次勧告（2008年12月）は、国の出先機関の見直しを取り上げました。国の出先機関とさらには都道府県の問題を本格的に扱ったのは、おそらくはじめてといってよいだろうと思います。

国は現場の仕事をほとんど持ちませんが、予算権を持っています。現場の仕事がないがゆえに、予算権を手放そうとはしません。その一方、都道府県と市町村は現場の責任を負わされています。現場の仕事はたいへんですので、何か機会があれば譲り合いになります。そういう譲り合いの協議を通じて、たとえば都市計画や高齢者福祉の仕事は、都道府県から市町村に移譲されました。

### 仕事が増えれば交付税が増える

### 辻

このような地方分権の流れは、実は市町村にとっても好都合でした。なぜかという、多くの市町村は以前から人口減少局面に入っていました。地方交付税は主に人口規模に基づいて配分されますので、人口が減少すると地方交付税も減ります。しかし、ごく最近まで地方交付税は増えていました。なぜかという、市町村の仕事が増えていたからなのです。

地方交付税が算定される基準財政需要額は「単位費用×測定単位×補正係数」に

よって計算されます。市町村の仕事が増えて事業費補正がおこなわれると、基準財政需要額が増え、結果として地方交付税<sup>※</sup>が増えます。

あるいは、小規模町村では実施が難しいような仕事でも、都道府県から移譲されたあと、一部事務組合に任せて、当該町村はその負担金を支払うだけで、段階補正により地方交付税が増えるといった措置がありました。大まかには、市町村の仕事を増やして、それで地方財政の一般財源を確保してきたといっても差し支えないと思います。

ところが「三位一体の改革」以降、それができなくなっています。市町村のなかには、「地方交付税が減ってもよいから、仕事を減らしてほしい」という声も聞かれるようになっていきます。

では、地方交付税がほんとうに減るとどうなるか。先ごろの試算によると、介護保険と国民健康保険の仕事を市町村が手放すと、基準財政需要額が1割くらい減って、結局は地方交付税が1割くらい減るとみられています。

これは、市町村にとってはやはり深刻な問題です。仕事が増えすぎるのは困るけれども、かといって地方交付税が減るのはも

っと困る。厳しいけれども仕事を続けていかななくてはならない。仕事を増やしても、人口が減少していくので、地方交付税は相殺されるかもしれません。となると、思い切ってダウンサイジングやリストラを進めなくてはなりません。

こういったことをそろそろ選択しなければならぬ段階にきているといえそうです。

## 伊藤

第1期分権改革（1993年度～2000年度）の成果は、機関委任事務の廃止に代表されます。もう1つの成果として、基礎自治体重視の傾向が強まったことは評価すべきだと思います。

広島県や静岡県において県から市町村への権限移譲が進められたのは、その一環といつてよいと思います。広島県の場合、ほとんどの市町で保健所、農地転用、パスポートの発行などの事務ができるようになっていきます。

まだ、国のしぼり、義務づけがありますので、単純に県と市町のあいだの問題とはいえませんが、市町の人々にとっては利便性が高まっていることはまちがいないと思います。いわば「県庁が近くの市役所や町役場にやってきた」と思えばよいと思います。

そうはいいながら、市町の方々にとってみれば、「仕事は増えたが、お金はついてこない」という思いがあるだろうと想像されます。

---

<sup>※</sup> 地方交付税は、「基準財政収入額－基準財政需要額」の差額がマイナスであれば、その差額に対して交付される。基準財政収入額は地方税の75%と地方譲与税等の合計。基準財政需要額は、たとえば道路の場合、「面積あたり建設費×延長×人口密度や寒冷地などの係数」によって算出される。

実はこれは、第2期分権改革（2006年度以降）の重要な課題の1つです。権限移譲とともに財源移譲について、地方の側からもっと声を上げていかななくてはならないと思います。

ところで現在、分権とか移譲を唱えて国から地方へ、都道府県から市町村へ事務や権限を取ってこようとしています。しかし、国・地方を通じた仕事のなかにはスケールメリットが期待されるもの、国民の一体感の醸成に資するものがあるはずで、これらの行政任務については、むしろ「上方統合」を考慮することも必要と思います。

たとえば、介護保険は都道府県単位の広域連合の仕事に移行しました。国民健康保険についても同様の議論がされています。75歳以上の高齢者医療については、運用の仕方や呼称が問題になりましたが、市町村単位から都道府県単位に移行したことは、大規模化することでリスクが平準化されるという保険原理の点では整合性があります。

分権論議に平行して、こういったことも議論していく必要があると思います。

## 市町村合併の社会的背景

### 参加者5

「明治の大合併」以前には、1村あたり50～60世帯、人口300人くらいで構成され、それが全国に約10万あったと聞いています。もちろん当時、村に自治権はありません。明治政府が徴兵事務や地租改正などを

進めるのに煩雑だからということで、まずは4～5村を1つに集約するというのが出発点であったようです。

「昭和の大合併」のとき、つまり昭和20年代末ごろには、まだモータリゼーションは普及していませんが、鉄道網が発達していて、生活圈・商圈がずいぶん拡大していました。

市町村合併の背景として、このような社会経済的な要因もあげられると思います。先ほど辻先生は、明治維新や第2次世界大戦の終戦という大きな変化が市町村合併を促進したという主旨のお話をされましたが、以上のような背景も考えられると思います。こういう認識でよいかどうか、確認させていただければと思います。

### 辻

どちらも指摘のとおりです。「明治の大合併」のときに、はじめて近代の市町村制ができました。それ以前に区の制度などを導入していたのですが、おっしゃるように、具体的には地租改正や徴兵事務に対応できなかったために合併を推進したといっています。

「昭和の大合併」のときには、地方交付税制度の前身にあたる平衡交付金制度がありました。ところが、同制度については収入面の欠陥が顕在化するなかで、地方の財政状況が悪化し、特に義務教育に対応することが困難になってきました。そこで中学校くらいの範囲で市町村合併が進められました。

## 市町村合併は急ぎすぎたか

### 参加者 5

ありがとうございました。もう1点、パネリストの方にお伺いします。

中国地方だけでなく四国も同様ですが、内陸部に過疎地域を抱え、一方では全国有数の長い海岸線を持っています。つまり、島しょ部や半島が多いのです。そのような状況のなかで市町村合併を進めるのは、沈みかかっている船のハッチを開くようなものではないか——市町村合併が動き出したころにそういう議論をしたことがあります。

その後、急き立てられるように市町村合併が進められました。合併特例債がいわば「ニンジン」となって、市町村が飛びつきましたが、後年度に自己負担すべき部分が分かりにくくなっていました。合併した市町村にしてみれば、「国にうまく乗せられたのではないかと」思っているところもあるのではないかと推察されます。

ちゃんと議論し、十分に理解したうえで進めればよかったのですが、まじめな国民性の悪い面が現れたのではないかと考えられます。このことについてご意見をお聞かせいただければと思います。

### 和田

難しい質問です。たとえば丹波篠山市は、今回の一連の市町村合併の第1号というべきでしょうが、旧町に配慮した新市建設計画を策定したものの、その実施にはずい

ぶん苦勞されていると聞いたことがあります。

中国地方の場合も、周辺地域ほど厳しさが予想されるので、合併を急かした面があると思います。そのため、特にハード事業に配慮した建設計画がつくられている事例が少なくありません。これらも見方によれば、船の「浸水」を速めているといえるかもしれません。

その一方、合併協議段階から「沈没」をいかに食い止めるか、そのためにはハード事業だけでなく、どのようなソフト事業が必要かについて議論してきたところもあると思います。だから市町村合併によって「浸水」が加速されたとはいちがいにはいえないだろうと思われま

### 藤原

市町村合併が急き立てられ、その流れに一気に乗ろうとした観があることは否定できないと思います。

岡山県内の最近の市町村長選挙結果をみると、合併時の首長が軒並み落選しています。すべてが市町村合併のせいではないでしょうが、地方の閉塞感が合併時の首長に対する不満となって現れ、変革、チェンジを要求する投票行動につながったとみることもできそうです。

その代わり、たとえば新市建設計画の見直しを争点にした候補者、さらなる行政改革を主張した候補者が当選しています。

しかし、首長が交代したからといって、地域がすぐ変わるわけではありません。

現状の閉塞感を打破したいという思いはあっても、それが4年後の選挙にどうなるかは分かりません。

首長が交代しても「ドロ船」には変わりはないかもしれません。しかし、地域そのものが沈むことはありません。厳しい状況のなかで、これから地域をどうやって支えていくかがますます深刻になっていくと思います。

### 秋山

香川県の場合、東讃地域は小規模町村しかなかったので、まちづくりを広域的に推進するとの観点から、先行して市町村合併をしました。高松市については中枢拠点機能の整備、その周辺地域については行財政基盤の強化を目的に合併をしました。中讃地域と西讃地域については行財政基盤の強化を目的としていました。

香川県のなかでも、それぞれの地域特性に応じた市町村合併がおこなわれました。たしかに協議期間が短すぎたのではないかという意見はあります。

しかし、もう合併は終わっていますので、これからはどのようなまちづくりを進めるかが大事だと思います。それが合併の成否を問うことになると思います。

### 参加者6

広島県C市は人口5万人、そのうち中心市は2万人ですが、面積は香川県の3分2くらいと広域です。広島県職員として、C市の市町村合併の支援を担当したことが

あります。

新市建設計画策定の基礎作業として、市職員が住民説明会を開催しました。ところが、たとえば「保育サービスはこうなります」といった説明をしても、専門的な行政サービスのことをほんとうに理解してもらうのは容易ではありません。

人口2万人の市の行政サービスと人口2,000人の町の行政サービスとでは、もともと異なります。それを何らかの水準に合わせなくてはならないのです。アンケートを実施しても、結果の数値だけでは実情を十分に表現できないと実感しました。

そこで、他県の状況をお伺いしたいのですが、市町村役場の職員の意識に何か変化はみられたのでしょうか。いままで地元の役場に勤務していた職員が中心市の「本庁」に勤務するようになると、地域の活動に携わる時間がなくなるように思えるのですが、どのようにお考えでしょうか。

### 秋山

周辺地域では人口減少と高齢化が進展しているため、役場の職員が地域の消防団に参加している事例が少なくありませんでした。ところが合併後、役場の職員が中心市に勤務するようになると、消防団活動が空洞化します。そこで、消防・救急を広域的にどのようにカバーするかが課題になっています。

合併後の状況をみていると、旧市町村によって仕事のやり方が同じではありません。同じような規模の町村同士の合併です

らそうです。なかなか馴染めないところがありますが、少しずつ1つになりつつあるという印象はあります。

## 小規模町村をどうするか

### 参加者 6

第 27 次地方制度調査会答申（2003 年 11 月）では、市町村合併が困難な地域について広域連携の方向が検討されました。現在の第 29 次地方制度調査会では、検討課題の 1 つに基礎自治体のあり方があげられています。その後、先ほど辻先生からご紹介のあった「定住自立圏構想」が出されています。

これらで検討されているのは、人口 1 万人未満の小規模町村の問題です。小規模町村は今後もフルセットで仕事をしていくのでしょうか、それとも「定住自立圏」のなかで対応していくのでしょうか。事務委託で実施すると、費用は中心市主導で決められてしまうおそれはないでしょうか。

このような小規模町村にかかわる制度設計について、辻先生のご意見をお聞かせください。

### 辻

いわゆる「特例町村制度」\*について、私は政府の審議会などで直接的に関係し

---

\* 特例町村制度とは、小規模町村における事務の負担軽減を図るため、基本的行政サービス以外の事務について、近隣の市町村や都道府県に委ねることができるという構想。

ているわけではありません。しかし客観的にみれば、市町村合併と「定住自立圏構想」とは基本的には別問題であるように、「定住自立圏構想」と特例町村制度とは別のものだと考えてよいと思います。

実際の例はありませんが、地方自治法では市が町村に移行することは手続き的には可能です。ところが、財政や人員の面で厳しくなったので、市や町村が仕事を減らしてほしいと思っても、それを可能にする手続きはありません。特例町村制度は、これを可能にすることを想定していると考えられます。

町村でできなくなった仕事は、都道府県に委ねることになります。地方交付税は当該の町村ではなく、都道府県に入ります。となると、非常に厳しい状況にあっても、地方交付税が減るのであれば、現状のまま踏みとどまるかもしれません。人口が 1 万人を割っているような市でも町村に移行しないのは、そのような理由も関係していると思われます。

結局、特例町村制度が地方自治制度としてつくられても、実際にそれを行わせる例は出てこないような気がします。

合併をしていない中小規模の町村はまだ各地にみられます。これらの中小町村の財政は厳しいでしょうが、財政破綻はしていません。かといって行政サービス水準はけっしてよくなりません。いまはなんとかやっていますが、人口減少と高齢化は避けられません。小規模町村に対する延命的な措置にも限界があると思います。

現状を放置し、いざ何か対策を打とうとしたときには、当該町村は何もできないし、周辺地域は何もしたがないというシナリオが懸念されます。

だから、できるだけ早めに対策を講じる必要がありますが、一方で「地方分権だから自主選択に任せる必要がある」と主張しつつ、他方で当該町村では全般的に高齢化が進展しているせいか、保守的な傾向もあり、どうも動きが取れなくなっているような気がします。

財政破綻すると、やはりたいへんな困難が予想されます。これは、夕張市と赤平市を比較してみれば、よく理解できます。財政再建中の夕張市では、学校の統廃合や行政サービスの削減に取り組まざるをえません。しかし赤平市では、厳しいながらもまだ学校や病院は存続しています。財政破綻は、なんとしてでも避けなくてはならないと思います。

一方、財政破綻をする小規模町村は意外に少ないのです。切りつめるだけ切りつめて、なんとかやっついていかざるをえない。とはいっても、行政サービスはよくはなりません。これは当面はともかく、いずれどうしていくかはやはり考えておかななくてはなりません。

## おわりに

### 伊藤

まだまだご意見や質問がおありだと思いますが、残念ながら時間になりました。

ご承知のとおり、地方の債務残高は約200兆円に達しています。そのうち地方債が約139兆円、企業債が約27兆円、残りの約34兆円が地方交付税借入金の地方負担分です。

実は地方交付税借入金のうち約19兆円は2007年度に国の一般会計に移され、国民全員で返済しつつあるところですが、地方負担分の約34兆円については、2020年代半ばごろまでに地方の責任で返済していかなくてはなりません。地方が返済するといっても直接的に支払うわけではなく、地方交付税と相殺されます。毎年度の返済額は、当面は数千億円ですが、住宅ローンと同じように10年後に1兆円を超え、15年後に2兆円を超える見通しです。

だから地方に税源を1兆円、2兆円移譲したところで、純増するとは限りません。税源を移譲するだけでは地域間の財政力格差が大きくなりますので、適切な財政調整を講じることも必要です。

このような厳しい情勢にあるがゆえに、地域一丸となって、いままぜ地方分権が重要かを徹底して考えていかなくてはならないと思います。

地方分権改革推進委員会は、先ごろ国の出先機関の見直しに関する勧告をおこないました。これから税財源という「本丸」の議論に入っていく予定です。地方の側では、ぶれることなく、これを積極的にバックアップしていく必要があると思います。