

平成19年度 第2回「地方分権懇話会」議事録

日 時：平成19年10月17日（水）14時～15時30分

場 所：広島大学東千田キャンパス大講義室

「今後の基礎自治体のあり方について」

財団法人東京市政調査会理事長 西尾 勝 氏

みなさんこんにちは。東京市政調査会理事長の西尾勝でございます。

本日は「今後の基礎自治体のあり方について」というテーマを主催者から与えられました。おそらく、ご紹介の中にもありましたけれども、第29次地方制度調査会に総理大臣から寄せられた諮問事項に应运えてこのテーマ設定をされたのだらうと推察しております。第29次地方制度調査会に対しまして、当時の安倍首相は、市町村合併を含め基礎自治体のあり方及び監査の機能の強化について、調査審議をしてほしいという諮問をされたわけでありまして。市町村合併を含め基礎自治体のあり方とまず書いてあるわけで、それに应运えてこういう講演テーマが設定されたのではないかと推察しているわけです。

ただ、それと並んで、監査の機能の強化というのが入っています。これはいわゆる監査委員による監査制度や、あるいは、都道府県、政令市に課せられている外部監査制度であるとか、そういった監査の今の仕組みがこれで十分なのか、よりこれを強化する方法を考えるべきなのではないかという意味が含まれていますが、それだけでなく、地方議会による執行機関の業務の監査という地方議会問題を当然に含んでいると理解しています。従って第29次地方制度調査会は、基礎自治体のあり方というテーマと、監査機能の強化というテーマ、地方議会の改革という3本柱で、これから2年間、調査審議することになるかと思われまます。

ところで私はこの8月に、『地方分権改革』という本を東京大学出版会から刊行致しました。あまり新聞各紙の書評欄で取り上げてくださらないのですけれども、出しました。今日お話しするようなことを含めて、私の地方分権改革に関する考え方は、ほとんどすべてこの本の中に書いてありますので、今日の話で十分理解できなかったところがありましたら、この本をお読みいただければ大変ありがたいと思います。

さて、早速レジュメに即してお話ししたいと思います。

まず最初に「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」という諮問事項になっておりますので、合併問題から検討せざるを得ないということになっておりまして、すでに何回か開かれた地方制度調査会の専門小委員会では、この合併の検証という作業から始まっています。

しかし、そもそも一番の問題は、平成の市町村合併をこれからどこまで、いつまで続けるのかという問題であろうと思います。ご承知のように、第1期の旧市町村合併特例法に基づく平成の市町村合併が進められ、その時第27次地方制度調査会に、この後どういうふうにしていくのかという合併の後始末問題が諮問されたわけでありまして。その当時、たまたま私は地方制度調査会の副会長を拝命していたわけですが、審議の途中で副会長私案を出してほしいという要請を受けて、私が調査会に提出したものが「西尾私案」と銘打たれて世の中に報道されたものになったわけです。

当時私が感じたことは、平成の市町村合併は、それまでの進行状況でいうと、3200余の市町村が概ね2000くらいにまでは減ってくるのかなという見込みでした。まだ最終段階に入っていないから、予測はなかなかつけにくかったのですが、多分2000位まで数が減るのが実績ではないだろうかと。当時から政党各党は、概ね1000を目指せと言ってこられたわけです。自由民主党の選挙綱領にも「概ね1000を目指せ」と書いてありまして、公明党も、民主党もそうでした。旧自由党の場合には、「まず概ね1000、第二段階で3000を目指せ」というふうに書いてありました。市町村合併に対して消極的であった、今すぐその必要はないのではないか、弊害の方が多いいのではないかと消極的な立場を表明していたのは社民党と共産党だけで、与野党ともに1000を目指せと言っている状況があったわけですが、この1000という目標には何ら合理的な根拠はないというふうに私は思っていました。そして1000に縮小することは極めて困難な目標だと思っておりました。せいぜい2000位ではないかと感じておりましたので、数が2000程度にとどまってしまうことについて憂慮すべきことだとは思っておりました。ただその中身を見ていくと、小規模な町村の数があまり期待されたほど減らないのではないかという見通しでありました。これはいささか問題ではないかと感じました。平成の市町村合併の最大の目的は、小規模な市町村をできるだけ減らすこと、これが一つの大きな目標だったわけで、その点からいうと十分な成果を上げないまま終わることになるのではないかということが第1の問題点だと感じておりました。

もう一つの問題点は、地域ごとのばらつきが大き過ぎるという問題です。大雑把な言い方をすれば、西日本の各県が、比較的合併が促進され、成果を上げているのに対して、東日本の方では進んでいない、進みそうもないという状況があって、当時これを西高東低と表現されていたわけです。これは大雑把な言い方で、もっと正確に言えば各県別にばらつきが非常に大きいということになります。北海道・東北の各県、そして北関東の各県で進まない。それから長野県で進まない。西日本では一斉に進んだかということでもなく、かなり進みが遅い高知県とか宮崎県のような県もあるという状況であるわけで、西高東低とくくってしまうわけにはいかないのですが、もう少し正確に言うと、47都道府県の中でかなりのばらつきがあるということです。このまま平成の市町村合併を終結させて、果たしていいのかということが問われたわけです。このまま終わりにすると、西日本の市町村と都道府県の関係と、東日本の各県の市町村と都道府県の関係に大きなねじれが残ってしまい、このままでは今後の日本の地方自治制度の運営を考えていくのにかなりの支障が出るのではないかと感じました。そこで、平成の市町村合併は、もう1期、第2期の合併促進運動を続けざるを得ないのではないかと考え、そのように西尾私案では提案したわけがあります。そういう結果を受けて、地域自治区、合併特例区等の制度が盛り込まれた、いわゆる合併3法というものが制定され、第2期の合併促進運動に入っていきわけです。この期限が平成22年3月末で切れます。ここまでは、第2期の合併促進運動の期間であり、ここまでは粛々と進める。これまで進まなかった東日本の市町村、東日本の各道県に対して、もう一度真剣に考えてみていただけないでしょうかという願いをして、その成果を待つということが行われているわけがあります。

この平成22年3月末に至るまでに、何とかもう少しでも成果をあげるために何か打つべき手があるのならば、これから早急に検討して、早急に手を打って成果が上がるようにすることは重要ですが、果たして、平成22年4月以降、まだまだ合併促進を続けるのかという問題があります。これが今回の諮問に対して、一番大きな論点ではないかと思っています。

余談になりますが、首相からの諮問を受けた後、地方制度調査会が今後の調査審議事項を決めたのですが、その際、事務局が提出してきた最初の原案には、「更なる市町村合併を含め基礎自治体のあり方」というのが第1のテーマになっていました。私が、どうして「更なる」とつけるのか、首相はそんなことは言われなかったのではないかと。敢えて総務省の事務当局が「更なる」という表現を付け加えたということは、何となく平成22年4月以降も、いわば第3期の合併促進運動をしようというニュアンスが強く出ているのではないかと。もしそういう趣旨ならば、私はそれには賛成できないと。総理大臣も「更なる」などとはおっしゃらなかったのだから、この文章から「更なる」は取ろうよと提案しまして、幸いに賛成してくれる委員もほかにおられて、「更なる」の言葉が削られました。「市町村合併を含め基礎自治体のあり方」というのを調査審議するということになりました。

私自身の考え方は、平成22年3月まで合併を促進すると、通算8年以上、10年近く合併推進運動をしてきたことになります。日本では、明治の市町村合併で、7万数千あった市町村を1万5000くらいまで縮め、約5分の1に縮小したわけです。そして戦後の昭和28年から始めた昭和の市町村合併で1万弱になっていたものをさらに3300有余、約3分の1に縮小する大合併を行ったわけです。今回は歴史上3度目の市町村合併運動ということになるわけですが、明治の市町村合併のときも、そんなに何年間も続けて合併促進運動をやったわけではない、昭和の時もそんなに長い年月合併運動をやってきたわけではない。合併の促進などというものはそんなにだらだらと長く時間をかけてやるべきことではないというのが私の考えであります。

一生懸命、できるだけ合併できるところは合併してくださいということを、政府は訴えてきたわけですが、当事者にすればこれは大変な問題で、いろいろな問題を乗り越えながら、進んだり、破たんしたりしていくわけです。そういうことを8年から10年もかけてやって、ここまでしかできなかったというのは、やはりそれが現実なのではないかと、それを素直に受け取るべきではないかと思っております。

ここ10年ほど、日本の市町村は、合併協議という問題に追いまわられてきたので、ほかのことにほとんど関心が向いていない。第1次分権改革で機関委任事務制度の全面廃止などをして、これからは、いわゆる通達・通知に忠実に従って仕事をする必要はなくなったのですよ。通達には、過去には「命令」という性格を持っていたものが多数含まれていた、つまり自治体は忠実に従わなければならないというものが多数あったのですが、第1次地方分権改革が終わってから、地方分権一括法施行以降は、すべての通達・通知は助言でしかありません。アドバイスでしかありません。あくまでアドバイスなのであって、これに従わなければ違法という問題ではないわけです。従って、それならば、こういうことができるのではないかというふうに各自治体が考え、工夫してやっていく余地はたくさん開けているわけですが、私から見れば、十分に与えられた自由を生かしてはいない。市町村関係者の関心がそちらに向いていない。なぜならば合併という問題に追いまわられてきたからだと思われてならないのです。こういう合併促進運動を今後も続けていたら、いつまでたっても市町村の腰は据わらないわけです。1日も早くこういう不安定な状態から正常な状態へ戻さなければいけないのではないかというのが私個人の考えでありまして、平成22年3月まであらゆる努力は続けるけれど、そこで終結宣言をすべきではないかと思っているわけです。

その大前提にある、各党が掲げた1000という目標には何ら合理的な理由があるわけでも

何でもないので。私が見るところ、これからまだ2年以上の歳月がありますが、現在1800を切るところであうが、よくいって1600台で落ち着くのではないかと、私の予想以上に今後進んだとしても1500台くらいだろうと思うわけです。私はそれでいいではないかと考えるべきだと思うのです。3200有余あった市町村を半数に統合することができた。明治のときは7分の1、昭和のときは3分の1、今度は2分の1、そこらあたりが限界ではないかと思っているわけでありませぬ。

小沢一郎代表は、大昔から、自由党結成以前から『日本改造計画』という本を出しておられまして、その中で、日本の基礎自治体を、当時は3300有余あったものを300ほどにまとめるべきではないかという構想を出しておられます。そしてその本の中には、そういう状態が達成できたならば、中間にある47都道府県は全面廃止して、国の下に300の自治体があるという形にしたいということで、この場合の自治体は「市」ということでしょうか、国の下に300の市があるという状況を最終的な理想像としておられたわけです。ですから、現在まで小沢代表の主張は首尾一貫しておられるわけですが、この300というのは果たして可能なことであろうかということをもとに問題をしなければなりません。

小沢代表のお考えには、徳川幕藩体制時代に全国に300の藩があったね、というイメージが一つあります。それから、小選挙区比例代表制に変えたときの選挙区が300だねと。大体それに一致させることが好ましいのではないかというお考えが基本になっています。それだけでなく、イギリスで1970年代に行われた自治体の大規模な統合を参考にしている節が強いわけです。イギリスの、日本の市町村にあたるディストリクトは約300であり、日本もそのように再編成できるのではないかというお考えだと思えます。

ただ、イギリスと日本とは国土の形態が全く違うと思えます。日本列島は北から南までかなりの長さがあり、東西にも長さがあります。そしてその上、イングランドやウェールズやスコットランドよりはるかに山地が多く、険しい山々の地域もあります。何よりも、日本はたくさん島を持っています。この島の中にも、瀬戸内海の島のように船ですぐ本州に到達できる島々は別として、外海離島というべき島々も含まれています。沖縄の先島諸島は当然ですが、東京都に属している伊豆諸島、小笠原諸島のようなものを典型とお考えいただければいいわけです。外海に孤立しているような島で、飛行機が飛ばない島、船の定期航路がない島もある。そして一旦台風がきたら全く交通が途絶える島々があります。そういう島は一つの島で一つの村を形成する一島一村状態にある島が多いわけです。これらの島々、距離的にも離れ、交通もあまりないという島々を一つにまとめて、たとえば先島諸島なら「石垣市」とか「先島諸島市」と言ってみる。あるいは伊豆諸島を一つにして「伊豆諸島市」と合併して、何か意味があるのだろうか考えると、私は意味がないと思うのです。こういう島々は、最後まで、どんなに小規模であろうと島民の自治で維持していかなければならない地域社会なのです。合併の効果といわれるものも、このような場合はほとんど何も出ないという問題があります。こういう島々まで含めて大統合するということを考えない限り、日本列島の自治体を300にまとめるなどということはありません。そういうことをして、果たしていい姿だろうか考えると私には疑問であります。その外海離島の島々ほどではありませんが、山の奥に、冬になって雪が積もれば隣の村との行き来は極めて不便になる、めったに簡単には行かれないという状態になる孤立した山村も、日本列島にはかなりの数あります。

こういう状態を考えると、日本の基礎自治体を300にするのは無謀な計画だと思っていま

す。1000でも難しいと思っていますが、300はおよそあり得ないのではないかと思います。それ以上に、自治体を300にまとめ、都道府県を廃止するというのは、決して分権的な構想ではなくて、むしろ中央集権化を目指す構想だというべきではないかと思っていますので、小沢構想にはこの点については当初から反対であります。

従って、1000を目指すとか300を目指すということは、政治家の国会議員の方々にちょっと反省していただいて、1500台以上でとどまったならば、それが現実であったかと考えて終止符を打つことに、ぜひとも賛成してほしいと思っています。

今後当分の間、日本列島では1500以上の基礎自治体が存在することを大前提にする。しかもそのとき、基礎自治体と呼ばれている市区町村の中には人口が350万を超えた横浜市を筆頭に、東京都青ヶ島村のように200人余の村まである。350万以上の基礎自治体から200人程度の基礎自治体まで、ものすごい幅を持って存在している、このことを大前提にまずおくべきだと。そしてその上で、この国の形をどう組み立て直していくことが最善かということに、みんなが知恵を絞るべきではないかと考えている次第であります。

しかし、合併できるところは極力やっってくださいと、県が勧告をしたりして進めていくという仕事は平成22年3月末をもって終わりにするとしても、そのあともう何もしませんというわけにはいきません。過去、そういう特別な合併促進運動をしなかったときにも、市町村合併特例法という法律はありました。そして何かの事情で合併をしようという話が出てきたところは、地元でそういう話が付いたのならどうぞということでしたから、そのとき合併話の支障にならないように、町議会の議員定数の定数特例とか在任特例を認めるとか、合併をした結果、従来よりも地方交付税の交付金が減るようでは合併をやめようとかえって気が削がれてしまうわけですから10年間は従来を金額を保証するとか、そういう種類の合併の障害になるようなことだけは最低限取り除きましょうという趣旨の市町村合併特例法は、過去にもずっとあったわけです。今後も、平成22年3月が終わったあとも、まだこれから合併をしようという話が出るころはあると思います。したがって、その時の合併の障害にならないような程度の措置を定めた市町村合併特例法はもう一度作っておくべきだということは、最低限の要請としてあると思います。

そして、それだけではなく、この機会に改善しておくべきことがいくつかあると思っています。それは第27次地方制度調査会の答申を受けて、合併3法の制定と地方自治法の改正で入ってきた合併特例区や地域自治区という制度の問題です。市町村の中に、さらに小さな自治の単位を作ることを認めようというものであります。これはまだ期待されたほど活用されていません。全国では使い始めているところもありますが、思ったほど使われていません。なぜ使われなかったかということ、この制度の制定のとき、当初、私個人が考えていたこと、あるいは地方制度調査会が答申で示した姿とは違う姿になって法制化されたことが大きな原因だと思います。

何よりも最大なのは、合併後、合併特例区を作る場合の期限は5年と限定されたことです。これが最大の障害になっていると思います。5年しか存在を認められないのならあまり意味がないのではないかと。あるいは5年たってなおこの種のを続けようと思ったら、一般制度としての地域自治区に組み替えて続けるということをしなければならない。このややこしさが、一つ利用の障害になっているのではないかと思います。こういう期限を絶対つけるとおっしゃったのは自由民主党地方行政部会の先生方の強い意見でそうだったのでありまして、私の意見

でも地方制度調査会の意見でも、全くなかったわけです。法律をいよいよ作る段階になって、自民党の先生方が、そういうことを条件に入れられた結果であります。

もう一つ大きなことを言うと、合併特例区や地域自治区を作ると決めた以上は、新しい合併市町を構成する旧市町村の単位すべてに作るべきだという建前になってしまったことです。たとえば、1つの市に周辺の5町村が編入合併したケースでは6市町村あるわけですが、そのときに中心市である市は何も地域自治区などいらないと、合併するところが望むならそこには地域自治区を作りましょうということでもいいし、5つの町村全部がそれを希望するわけではない、「うち絶対地域自治区を作らせてください」という町村があるならそこには認めようか、という制度でいいのではないかというのが私の考え方でした。そもそもの提案をした私の発想はそうでした。しかし、それはだめだと。これは内閣法制局が言ったのです。それは法の下での平等に反する、自治権をある地域に与えるなら全地域の住民に与えなければおかしいのではないか、というのが内閣法制局の担当参事官の強い意見で、折れてくれなかった。それで、作る以上は全市町村に作れということになってしまった。これまた、使いにくくさせている大きな原因だと私は思っています。

今度、改めて、かつての自民党の地方行政部会の先生方のご意見を考え直していただけるかどうか、内閣法制局を説得することができるかどうかわかりませんが、できることなら、この合併特例区や地域自治区の制度をより使いやすい、現実に即したものに、この際変えておくことが最低限必要な一つの仕事ではないかと思っています。

第2に、もう一つの点は、町村合併、市町村合併はどうもうまくいかなかった。しかし、広域連合を作るという話ならまだ話す余地があるという地域も、中にはあるのではないかと思います。現に北海道は小規模な町村がたくさんあるところですが、合併はなかなか進みません。事実、広大な面積を持って集落が散在しているような町村が、北海道にはかなりの数あり、これらがさらに町村合併してもどうにもならない、合併の効果など上がらないと主張しておられるわけです。北海道の全部の町村がそうだというわけではないのですが、そういう町村もかなりの数あるものですから、「北海道に町村合併といっても無理だよ」という空気があり、北海道全体であまり合併が進まないわけです。こういうところでは、北海道町村会は「合併、合併と政府や道庁は言うけれど、もう合併などしないで、広域連合方式で行った方がいいのではないか」といったことが町村会で取りまとめられたこともあります。私は個人的にそういう動きを聞いていて、それも一つの手であって、北海道はそうするというなら、そうなさればいいのではないかと思って、広域連合が進んでいくのかなと思っていたらちっとも進まないのです。広域連合がいいというなら広域連合なさらしいではないかと思うのですが、進みません。

全国町村会の会長は、今の地方自治法に定めている広域連合制度では具合が悪いので、もっと使いやすい広域連合制度を何か考えろとおっしゃるわけですが、何を考えろ、どう考えろというのか、あまり明確にされたことはありません。広域連合制度はすでに地方自治法に定められていますし、それに沿ってお作りになることはそんなに難しいことではないのです。私は、何かの改正を加えなければ使えないものではないと思っています。したがって、合併はやりたくない、というかできない、しかし広域連合なら周辺の市町村と組めるというところは、これから広域連合制度を使っていくことをもう少し促進する手立てを講じておくことが必要ではないかと思えます。もしも広域連合制度に改良を加えるべき余地があるのなら、それはこれから真剣に検討して、市町村にとってより使いやすい制度を考えてみる必要もあるのではない

かと思っております。

さて、3番目の大きな問題は、1500以上の基礎自治体が残ったことで、これを前提にして国の形を考える場合、どうしても考えなければならないことは、小規模な町村、主として村をこれからどうしていくのかという問題です。これにはいろいろなタイプがあります。合併はしないと決断して頑張ってきている町村というのがあります。自ら選択して「しない」というところ。合併の道を模索して一旦は任意協議会や法定協議会まで入って周りと話したのだけれど話がまとまらなかった、もっと率直に言えば、受け入れてもらえずに孤立して残っている町村、気の毒な町村ですね。自らは、合併せざるを得ないと考え、合併しようと決断したのに入れてもらえなかったという町村もあります。それから、先ほどの外海の離島のように、当事者にすれば合併を考える余地がない、また合併しても何の意味もないと思われるということで合併話の検討もしなかった町村もある。こう、いろいろ経緯は違っているが、小規模な町村が現実にはかなりの数残っている。今のままだと、1万人以下で切れば500弱残っています。1万人以下で切るべきかどうか、もっと大きな問題なのですが、とにかく、かなりの数が依然としてあるわけです。

さて、こうした小規模な町村をこれからどのように扱っていくのかというのが、かつて私が西尾私案で出した「特例町村制」という問題でした。町村というものを一律に扱わないで、町村の中にもいわば一般町村と特例的な町村との少なくとも2段階くらいに区別をして対処していくような仕組みに変えるべきではないかというのが大筋の話であります。この話について、これから真剣に検討していかざるを得ないのではないかと思います。

まずさしあたり、なぜ平成の市町村合併をしてきたのかという原点に戻ると、一つは、分権改革の受け皿になり得るような行財政体力のある市町村にできるだけ組み替えていくという趣旨があったわけですから、行財政能力が弱い小規模な町村をできるだけ減らすことが一つあった。もう一つは、合併によって財政の効率化を図るということ。国、地方を含めて財政破綻状態にあり、地方財政はますます厳しくなると予測されていたので、そういう状況の中で少しでも財政経費を削減する方法として、合併は有効な手立てであるといって進められてきたわけであります。

この、合併に伴う財政効率の向上という問題はそれぞれに達成されていくと思いますが、では、分権改革の受け皿になるために合併させてきたというのですから、合併したその後の市町村には従来よりも多くの仕事が任されるのが前提になっていたわけですが、本当に任されたのでしょうか。仕事は下ろされたのでしょうか。これが全国でひどいばらつきになっているわけです。

なぜそうなったか。都道府県から市区町村への事務権限の移譲がなぜそうなったかです。市町村の仕事はこういう仕事、都道府県の仕事はこの範囲の仕事、あとは国の仕事、という区分けはすべて国の法律で決まっています。都市計画関連なら都市計画法、建築なら建築基準法という風に、何が県の仕事であり、何が市町村の仕事であるかの区分けはみんな法令で決まっているわけです。したがって、この平成の市町村合併が一段落したら、一斉に合併後の市町村に対してはこういう事務権限の移譲をするのだと、そのために国の法令を1本1本全部見直して、これまで県の仕事としていたものは市町村の仕事に書き換えるという作業を、すべての法律についてやっていただければ一番すっきりするわけです。これなら全国一斉に、それに従って仕事が下ります。各省が所管する法令すべてについて各省が法改正をやってくだされば、

何県の何町であろうと差別なく、下りるべき仕事はすべて市に下り、町村に下りてくることになるわけです。

しかし、各省にそんな気があるだろうか。県に任せている仕事を市町村に下ろそうという気が農水省にあるか、国土交通省にあるか、厚生労働省にあるか、文部科学省にあるかといえば、そんな気は国の各省にはないわけです。なのに合併を進めてきたわけです。で、分権の受け皿を作るために市町村合併を進めてきたわけです。

そこで、地方制度調査会や総務省が考えたことは、本当は国の法令を全部改正して事務権限の移譲をすべきなのだけれども、今そういうことはできそうもない。そこで、第1次分権改革で新しく生まれた、都道府県が自ら条例を定めて、都道府県の仕事と法律上決まっているものを市町村に下ろすという条例を制定すれば県の意思で下ろせませすという新しい制度、「条例による事務配分特例方式」という制度が生まれている。これをぜひとも活用して、各県で自発的に県から市町村に仕事を下ろしてあげてほしいと、こういう進め方をしてきたわけです。このことに総務省がどこまで熱心に47都道府県のお尻をたたいてきたか大変疑わしいところではありますが、町村合併をやれやれといったあの努力ほど一生懸命に、事務権限の仕事を下ろせということの本気で言ってきたか、ここは大変疑わしいのでありますが、建前はそういうことだったのです。各県の判断でどんどん下ろしてあげてほしいと言ってきたのです。それで、これは各県ごとに条例を定めてやる仕事ですから、当然のことですが、47都道府県でバラバラになったわけです。対応がバラバラになったということです。

今までの実績から見ると、当地、広島県が最も広い範囲にわたって大量の仕事を市町村に下ろした県になっています。広島県の実績は突出していると言っていると思います。それに続いて、広島県には及びませんが、かなり積極的に仕事を下ろしてきたのが静岡県ではないかと思えます。もっとも静岡県の場合には、一般の市町村にどんどん仕事を下ろすことはそれほどでもないですが、あそこは何しろ静岡市と浜松市と言う二つの政令市が新しく誕生してしまいましたので、政令市の二つの市に大幅に仕事の下りて、県の仕事は大分なくなったわけですね。静岡県の管轄は県東部の市町村だけに段々限定されていくような姿になってきているわけです。そういう意味で、静岡はかなりの仕事の下りたということになるのですが、広島県、静岡県、それに準じて茨城県などいくつかの県が、比較的熱心に仕事を下ろしてきた県かなと思われれます。片方には、そうではない県の方が圧倒的に多いわけです。それぞれ、全くそういう努力をしていない県はありませんが、一応下ろしてもいいよと県が出したリストは非常に限られて微々たるもので、どこまで仕事を下ろす気があるのか疑わしいというようなものの方が多いわけです。

それでは、広島県をはじめとして、県側は下ろしてもいいと示した。北海道もそうですね。北海道も結構一生懸命リストを示していますが、今度は受け取る側の市町村が喜んで受け取っているかという問題があるわけです。広島県はこの点でも、市町村がかなり積極的に仕事を引き受けられた県だという風に見られます。そうではない県に行きますと、県が下ろすと言っているものが、ある範囲のリストであったとしても、「じゃあ喜んで」とみんな引き受けたかと言うと、引き受けていません。「ゴミみたいな仕事ばかり出してきて本当に市町村がほしいものは全然下ろしてこないじゃない」という中身に関する不満もありますし、「そんな仕事を下ろしてきてそれにかかるお金を県はいくらつけてくれるの」「県が応分のものを出しますというものが信用できない。金額が小さすぎる。そんなことでは採算が合わない」「そんな程度の

お金しか来ないのならやらない」とかですね、「もっと人も付けてくれなくては困る」。では県の方から人を出しましょうかというのですが、それも「十分ではない」。市町村側もこういう状況ですから、どんどん職員を削減していますし、仕事はますます忙しく、財政は厳しくなっている。こんな厳しい状況の中でさらに仕事を増やされるなんてたまったものではないという気分もあって、県が下ろすと言っても市町村が受け取らない状況が、全国で続いているわけです。その結果、47都道府県でバラバラになっている。合併の進捗状況以上にかもかもしれませんが、この点については各県の様相がバラバラになっているわけです。

こういうことでは進まないとなると、やはり本筋に戻って、国の法令を変えて全国一斉に都道府県から市町村への権限移譲をめざすべきなのではないかという考えにならざるを得ないわけです。かつての私の西尾私案ではこういうことを言いました。まずは、都道府県から市町村へ事務権限を下ろすとすれば、一つはパッケージ方式で関連するものを一式そろえて下ろすことが重要ではないかということと、市町村といっても政令市から小規模な市町村までであるわけですから、人口段階別に仕事の範囲を変えて下ろしていく工夫がいるのではないかということ、この二つを申し上げたわけです。

そしてこのパッケージ方式、関連するものを一式そろえて下ろすことについて、市町村にとって特に重要なのは二つの分野ではないかということ述べています。一つは、土地利用に関する計画を作る権限と、この計画に基づいて土地利用を規制する権限、これを一式基礎自治体に下ろすのが非常に重要な点ではないかと思います。まちづくり、むらおこしの基本に関わることは、その地域の開発、土地利用に関して計画を立てて規制する権限、これは基礎自治体にとって最も重要な権限であると思いますし、欧米先進諸国の基礎自治体に与えられていて、我が国の基礎自治体に与えられていないものの代表的なものです。よその国ならば当然持っているものが、日本では基礎自治体に与えられてこなかったという代表的なものがこの種の権限だと思われまます。すると、都市部の市街地に関するものとしては都市計画法があり、建築基準法があり、そのほか市街地再開発法、区画整理法等々あり、建つ建物について建築基準法があり、屋外広告物法のようなものがあり、新しいものとして景観法のようなものがあるという関係がありますが、片側では、農地であった所を市街地化していくという問題がいつも都市計画には連動していますから、その都市計画法の許可権限の裏側にある話は農地法であり農振法です。これらは農水省所管の法ですが、農地に関する計画と規制権限という法体系があります。そして山林については森林法があります。これらすべて、市街地部分についても農地、農村集落に関する部分についても、そして森林部分の森林法で規制されている山林部分も含めて、白地地域なしにすべての土地について基礎自治体が土地利用の計画を一貫して立てられる、そういう権限を基礎自治体を持つべきでありますし、それに基づいて規制をしていく権限を与えるべきであると思っています。ですからこの点については、国土交通省関係のものと、農水省関係のものとを合わせて、一体的にすべて下ろすということが非常に重要になると思っています。

もう一つパッケージ方式で対応すべきものが社会福祉事務です。現在の制度でも、市になると必ず置かなければならないのが福祉事務所。町村であると福祉事務所は置かなくてもいいので、原則としては県が福祉事務所を設置して町村部の処理をしてきたという体制なのですが、市になると福祉事務所を持って、生活保護法その他福祉六法に基づく手当の支給等、一連の事務があります。市町村合併を進めた以上は、町村であっても市並みになってきているわけです。

から、すべて福祉事務所関係の仕事は町村に下ろすべきだと私は考えているわけです。

それ以外にもいろいろな領域があるかと思いますが、パッケージで体系的に全体を下ろすべきだと思う分野はこういうところではないかと思うわけです。

それ以外の分野の事務権限については、人口段階別に考えていかざるを得ない面がかなり強いのではないかと思います。別の言い方をすれば、市町村の能力別に考えていかざるを得ないのではないかと思われるわけです。すると、現行制度で一番人口の大きい所に「政令市」という制度があり、人口30万を超える市について「中核市」、人口20万を超えるところに「特例市」という制度がある。その後は一般市となりますが、過去、地方分権推進委員会で各省庁と折衝してできるだけ事務権限の移譲を図ろうとしたときには、実は、人口10万人以上の市というランクも作ろうと思っていたわけです。それについて名称は考えていませんでしたが、ここでは「準特例市」と言っておきますが、20万以上ならここまで下ろせるというのがあるとなれば、人口10万人以上ならここまでの仕事を下ろしてもいいというのがあるのではないかと、そして人口10万にも至らない一般市ならこの辺か、まだ市になっていない一般町村ならこの辺りかということがあり、そうやって考えていったとき、今度は逆に小規模な町村はどういうするのだという特例町村問題を真剣に検討せざるを得なくなる、ということです。都道府県から市町村への事務権限の移譲問題にこれから真剣に取り組んでやっていこうとすると、小規模町村をどうするかということを考えざるを得ないということなのです。

小規模な町村にもこれからどんどん仕事を下ろしていく、下ろしていくという表現はいいですが、押し付けていくということです。小規模な町村が、押し付けられて耐えられるのでしょうかということです。本当にそれを国の法令でやるとなると「義務付ける」わけですから。小さな町村に、町村である以上、基礎自治体を名乗る以上は引き受けなさいと、市町と同様にちゃんと義務を果たしなさいとあって、国から押し付けるということです。それをしているのでしょうか、というのが私の持っている疑問です。現在すでに義務付けているものでも十分にこなしているのではないかと、少し無理な押し付けをしてきたのではないかと考えていて、これ以上さらに仕事を押し付けるべきではないというのが私の考え方です。それに耐えられる、やりますという町村には下ろして結構です。このカテゴリーの町村を対象から外すことにする以上、特別なカテゴリーを作る以外にないので、私はそれを仮に「特例町村」と呼んだわけです。事務配分上、特例的な扱いをする町村、ということでもあります。

そこで、過去に私が西尾私案で出した「特例町村制」構想の骨子の話に移ります。

まずは小規模町村に対する事務権限の義務付けを、これ以上押し付けないというだけでなく、今まですでに押し付けていたものについても緩和して、逆に言えば、吸い上げて町村の義務から解除してあげる必要があるのではないかとということでもあります。

その中で私は、あくまでも「義務的な事務について縮小を図ろう」と言ったわけです。自治体が担当している仕事には、国の法令で義務付けられている義務的な事務と、やってもやらなくてもいいですよとされている任意的な事務とがあります。任意的な事務の範囲について縮小しようなどとは一言も言っていないのです。自治体が行いたいことは、どんどんやれば結構ではないですか。その場合については、何も自治権を縮小しろとは言っていないのです。ただ、国の法令で絶対にやりなさいよと義務付けている事務の範囲を今までより縮小すべきではないかということでもあります。

さて、そこでどう縮小するのかというときに、過去の西尾私案はちょっと乱暴な表現をした

のですが、「窓口業務等一定範囲の義務的事務に限定する」と書いたのであります。「窓口業務等」とありましたが、多くの町村は窓口業務しか残してくれないのじゃないかと受け取ったようでありまして。つまり、戸籍に関する事務、住民登録に関する事務、印鑑登録に係る事務等々、市民課、町民課、村民課で処理している、カウンターで処理しているようなあの種の窓口事務だけ残すという意味かと受け取られたようでありまして、そうではありません。それをはじめとして、その他ある範囲の事務、というつもりだったわけです。問題は、これからそういうことを考える時も、どういう範囲なのかが最大の問題点であることは言うまでもありません。

さてそこで、ごく常識的に考えていただきたいわけでありまして。義務付けを解除すべき事務権限としてまず考えられるのが、国民健康保険の保険者であること、介護保険の保険者であること。この保険者としての任務は、小規模町村にとってのみ負担になっているのではなく、全市町村にとってほとんど無理だと思っています。これは特例町村、小規模町村からだけ解除してあげるといふ趣旨ではなく、できることならば全市町村から解除、解放したいと思っている事柄です。

保険ですから基本的にはリスクの分散を趣旨とする制度で、これは母数が大きければ大きいほどいいわけでありまして、小人数の世界で保険のリスク分散をするのはとても無理なのです。しかも小さな町村の保険料ほど概して高くなってきます。国保の保険料や介護保険料は、自治体間の格差がものすごく大きなものです。税金の格差どころではありません。保険料には町村ごとにもっと大きな格差がついています。そして全国を見渡してみれば、過疎化している町村ほど保険料が高く、一番保険料が安いのは東京都23区です。これは社会正義に反しているのではないかと、私は昔から思っています。私の理想は、社会保険の保険者は全国一元化したほうが、国を保険者として一本化するほうが良いと思っていますが、仮にそうできないのなら、せめて後期高齢者医療制度を都道府県単位にしたように、これはあくまで広域連合でやっているのですが、都道府県単位に変えるべきではないか、都道府県が保険者になる制度にすべきではないか。これは、保険に基づくサービスは別の話です。国民健康保険や介護保険に基づくサービスの提供をすべて外そうというわけではありません。保険者として責任を持たなければならぬ部分を市町村から外すということ、これを特例町村に限らず全市町村に対して考えるべきではないかと思っています。

それ以外のこととして、まず現在でもほとんどの市町村で単独ではやっていないもの、周辺の市町村と一部事務組合とか広域連合を作って共同で処理している事務があります。消防、救急、ごみ処理など、そういう方式で処理することが普通になっているものがあります。これらも単独でやることは効率が悪い、難しいということですから、単独の町村の義務から解除してあげることが好ましいのではないかと考えているわけです。

さて、明らかに残すべき事務、特例町村になったとしても引き続き担当した方がいいものは何かと言うと、戸籍・住民登録等の窓口業務がまずあります。そのほかに、過疎町村ほど、人口が減っていく町村ほど、若い夫婦が住んで子どもを産んで育てていくことに希望があるわけで、子どもたちを大切に育てていきたいという願望が強いと思いますので、乳幼児期からの育児支援に始まって、保育所、幼稚園といった保育に関する事務は、必ず基礎自治体としてやりたいと言われるものではないかと思っています。そして義務教育制度、本来ならば小学校に限定すべきで、中学校は別に考えるべきなのかもしれませんが、過疎町村に行くほど校舎が統合さ

れてきているところの方が多い。小中学校で一つの校舎で、こちらが中学校、こちらが小学校、というところが多い。ここを敢えて小学校分だけをこれまでどおり町村でやりなさい、中学校はほかがやりますというのでは、かえって不便ではないかという気がするので、難しいところですが、義務教育、小中学校の学校設置と運営は、引き続き特例町村が担当した方がいいのではないかと思います。中学校については論議があるかもしれません。

問題は、吸い上げてもいいだろうと常識的に考えられるところと、必ず残すべきだろうと思うところの中間に、多くの仕事が入っていることです。このさまざまな仕事、中間領域にある仕事のどの辺に線を引いて、引き続き特例町村でやっていただくか義務付けるのか、あるいはこれをほか担当するといつて吸い上げるのか、つまり線をどこで引くかが一番大きな問題点です。

国の方から言えば、制度が複雑にならないように明確な線を引いてしまいたい、特例町村という制度を作るなら、ここまではやってください、そこから先はやらなくていいですという、はっきりした線を引いて、全国どこに行っても特例町村はその範囲のことを持っていると思われるようにしたいと、国の役人はそう考えるだろうと思います。

特例町村、町村側から言えば、自分たちの地域ごとに決めさせてくれ。「うちはここまでやらせてくれ」、別の町村は「ここまでやらせてくれ」と、町村自身の希望を取り入れて受け入れてほしいと思うのは当然だろうと思います。

ここの間の折り合いをどうつけるかが一番大きな問題です。国から言えば、町村にそのような自主的な選択権を与えたら、俗に言う“いいとこ取り”するだろう。厄介な仕事から逃げて、うまみのある仕事だけやりたいという、手前勝手な選択を恐れるのと、町村ごとに担当する仕事にばらつきが出てくると厄介だと。国の役人が厄介だと考える最大の問題は、交付税計算をどうするかという問題だと思います。それぞれの町村がこの範囲の仕事をしているという前提で交付税計算をして配分しているわけです。そこを一つ一つ町村ごとに事務範囲が違うのを国の交付税計算でやれといわれるともうお手上げだと、こんなことやれないという話になるわけです。

そこで、両者の妥協をどこに図るか。私としては、特例町村のいわば標準型として、この範囲の事務を担当するというのを決めるべきなのではないか。そして交付税計算は、標準型に沿った交付税計算をして配分することにする。それ以上の担当する仕事の凸凹、もっとより多くの仕事をする特例町村が出てきたり、それ以下しか担当しない特例町村が出てきたりという凸凹が生じるとしても、それはそれぞれの都道府県と町村の協議に委ねる。そしてその凸凹に見合った財政措置をすることは県の責任であるということで、両者の妥協を図るべきではないかと思っているわけです。

ところで、町村からそういう仕事を解放する、義務付けを外すと言っても、その仕事・サービスをその地域の住民に提供しないわけにはいきませんので、誰かほかの主体が提供しなければならないわけです。町村がやらない、やる義務がなくなったなら誰がやるのかと言う問題です。これが誰が補完するのかという問題です。

第27次るときから地方制度調査会の内部では、垂直補完と水平補完という論争が続きました。私は垂直補完論者でした。強力な水平補完論者がおられまして、話が全くつかないのです。これも、この特例町村制が引き続き検討することになった最大の要因なのです。私の言い分は、最終的に誰がそのサービスを補完するかは別として、この特例町村、小規模町村の中

にはいろいろなケースがあって、合併したかったが周りから受け入れてもらえないで孤立して残った町村だってあります。こういう町村の場合、隣の町にサービスを提供してもらおう、近くにもう少し行政能力のある市があるからそこに行政サービスを代行してもらおうと言っても、そこケンカして別れたのだから、そこがやってくれる保証はないのではないのでしょうか。あるいは、やってもらうことが快くないのではないのでしょうか。そういう隣近所の関係がある町村に、周りの町村が代行してあげなさいと言っても、その仕組みは動かないケースが出てくるのではないか。それが全てとはいいませんが、そういうケースだってあるのだから、制度の建前としては、吸い上げたものは県の責任だとまず決めるべきではないのでしょうか。吸い上げた以上、町村がやらないと決めたものは県が責任をもってやることにすべきではないか。そのために広域自治体があるのではないかと。住民ができることは住民が、市町村ができることは市町村が、市町村にできないことは都道府県がやるのが当然ではないですか、というのが私の理屈です。

県が責任を負った上で県が出先の事務所を作ってやるよりも、周辺の市に「君のところを代わってやってくれないか」と県が言って折衝して、「うちがやりましょう」という市が出てきたら財政措置をその市にして、県に代わって周りの市町村にやってもらう仕組みを作るところまでが県の責任です。そうやってくれるところが出るのなら、むしろ水平補完の方がいいかもしれません。その水平補完を私は否定してはいませんが、水平補完を原則にしたのでは成り立たなくなるケースが出るのではないかという意味で、制度の建前は垂直補完としておいて、その上で県が周辺市町村と協議して、できる場合には水平補完の道を選んだらいいのではないですか、と申し上げているわけです。

そのとき、県がこの仕事を担当できないと言われる理由が二つ出てきます。第一は、これは市町村の仕事だったから県の職員にやれと言っても県に経験者がいない、仕事を知らない。それをやれと言われても県としても困るのですよね、とおっしゃる。それは違うのではないのでしょうか、とまず私は言っているのです。特例町村にして、今までやっていた仕事のうちのこの範囲のことは、今後は町村はやりませんと返上する、あるいは国が吸い上げることで、担当する仕事が減るわけですね。減るということは、ムダな職員が余るはずですよ。その職員を、県が、県の職員に変えるのです。県が引き取るのです。そこにちゃんと市町村の仕事がわかっている人がいるではないですか。県の職員が出ていくというより、無駄な職員の中から県の職員に吸い上げて身分を変えてあげなくてはならない人が生じるわけです。その人にはまず県の職員として、引き続きその町村で仕事をしていただく。その間に県の職員を派遣してどんどん市町村の業務を覚えていただくということをやっていけばいいのではないかと。もし不安なら、その前から県の職員を派遣して、徐々に、いずれ県が担当すべき市町村の仕事を覚えるということをして、事前からやりさえすればいいわけです。それは、市が県から権限を受けた時、全部やってきたことでしょうか。一般の市が中核市になる、保健所行政を引き受ける、今まで市役所は保健所行政をやっていない。ではどうするかというと、市役所職員を前から県庁の保健所に出して、保健所にいる県の職員と一緒にやって覚えて帰ってくるわけです。それだけでは足りませんから、当面は県の保健所の職員を市役所職員にいただいてつないでいくわけです。県から市町村が仕事を引き継いだときは、みんなそれをやってきたわけですね。今度は市町村がやっていた仕事を県がやる時も、県が同じように準備すればいいのです。何も難しいことではありませんと言っているわけです。

もう一つは、小規模町村が固まった場所であれば、県が統括して数町村を管轄する地方事務所を一つ置けばいいわけですが、こっちにぼつん、こっちにぼつんと特例町村があって、そこに一つひとつ県の出先を置かなければならないと不便だ、効率が悪いとおっしゃるのです。でも、もともと村役場はあったわけで、そこに県の事務所の看板が一つ増えるだけの話ではないでしょうか。そんな難しい話ではないのではないかと申し上げているわけです。効率が悪いことを全面否定するつもりはありません。効率は悪いです。しかしいかに効率が悪くとも、町村が担当できないことを補完するのが広域自治体の役割であり、広域自治体もできないことは国がやるというのが制度の建前ですから、そこは県に出張ってもらわなければならないのではないかと考えている次第です。

もう一点、もしそういう特例町村のようなものが生まれたならば、政治行政の仕組みも大幅に簡素化した方がいいのではないかと、身軽になった方がいいのではないかと考えています。

まず、普通と同じように教育委員会、公平委員会等、すべて置く必要があるのか。みんなそれは免除する、首長の管轄下でいいと。まあ選挙管理委員会は残るのかなと思いますが、それ以外の行政委員会は解消して長の権限下に置いていいのではないかと。

そして、議会が果たして必要か。町村総会でやれるところなら町村総会でいいのではないかと。制度としてあるのですから。もし従来通り議会を置くにしても、今までのように議員報酬を払った議員は必要ないのではないかと。無報酬で実費の手当だけをもらう名誉職議員に変えてもいいのではないかと。あらゆる意味でもっと簡素化した体制に変えた方がいいかなと考えているわけです。

ちょっと時間がなくなりましたので、あとは急ぎますが、実は、第29次地方制度調査会では、そういう議論をしながら、基礎自治体とは何かということとを真正面から議論しなくてはならなくなりそうな気配です。それは結局どういうことかと言うと、特例町村制のようなことを合併との絡みで、あるいは権限移譲との絡みで検討せざるを得ないだろうと、みんなが思っているのです。そうなってくると、これまで与えていた権限を、一部といえども吸い上げる、仕事を縮小するという話が出てくると、従来「基礎的自治体」といつてきた考え方に反しないか、あるいは自治体は地域総合行政の主体だと日本では言われ続けてきたわけですが、この地域総合行政の主体だとそれでも言えるのかという疑問が浮かぶからです。だから基礎的自治体とは何か、どう考えるべきなのかということが、もう一度大きな議論になりそうだと思うのであります。

日本では、憲法では地方公共団体という言葉しか使われていないわけですが、地方自治法では、普通地方公共団体と特別地方公共団体という二類型に分かれています。この普通とは何か、特別とは何かという議論は際限なく起こりうるわけです。そしてもう一つ、都道府県と市町村を置いていますから、これに広域的自治体と基礎的自治体という解説をしてきたわけですが、最近“的”を取ってしまって広域自治体、基礎自治体と単純に言うように変わったのですが、この基礎自治体、広域自治体という言い方は世界に共通かと言うと、必ずしもそうではないのです。

イギリスもかつてはディストリクトと呼ばれる市町村にあたるものと、カウンティと呼ばれる県に当たるものと2段階ありました。その後、都市地域のカウンティを廃止して一層制にしましたが、農村地域は今でもディストリクトとカウンティの二層があります。ともあれ、そのときのディストリクトとカウンティに基礎と広域という言い方をするかというと、全くしてい

ないのです。両方ともにローカル・オーソリティーズです。狭い範囲の、狭域の自治体と広域の自治体というだけなのですね。日本の市町村もそうなのか。市町村はいわば狭い地域の狭域自治体であり、都道府県は広域自治体であるということに近い意味なのか、一番底辺に近い部分にあるから基礎と言っているのか、基礎とやってきたのにはそれ以上の意味があるのかということが問題になるのです。もっと基幹的な業務を担うべき自治体だという意味があるかもしれない。そのとき、自治体には市町村と都道府県の二段階があるけれど、あくまでも基幹的で大事なものは市町村であって、都道府県は第2次的なものだというニュアンスがあったのかどうか。さらにいえば、憲法上保障されている地方公共団体に当たるものは、市町村という基礎自治体だけなのか、都道府県もそうなのか。ここも憲法学者で論争があるところです。基礎自治体というのは、一番基礎にあるから基礎と言っているだけなのか、もっと基幹的な業務を包括的に持っているから基礎自治体と言ってきたのか、あるいは憲法上絶対に存在を認めなければならないから基礎とやったのか、あいまいなところがあるわけです。そこがもう一遍議論になる可能性があるとして、その整理をしなければならなくなるだろうというふうに思っています。

私自身は、国から事務権限の授権、または委託を受ける資格を持っている、住民に最も身近な包括的な政府が基礎自治体だと考えればそれでいいのではないかと考えています。そういう考え方に立つならば、特例町村のように、普通の町村よりも少し仕事の範囲を限定した町村が生まれたとしても、それは立派な基礎自治体であって、基礎自治体であることが何ら変わるわけではないと言えるのではないかと考えています。最近の制度改正で生まれてきた、市町村のさらに下に作られる合併特例区とか地域自治区といったものは、あくまで基礎自治体によって創設されるレベルの政府で、その事務権限は市区町村から授権または委託を受けるものであって、国から自治区や合併特例区に仕事を義務付けたり委託したりすることは絶対にない。国からの授権・委託は市町村止まりだと、それが基礎自治体というものの持っている意味だと。その下に自治体が生まれたとしても、それは市町村との関係で生まれた自治体であり、国との関係はないのだと理解すべきではないかと考えています。

一方、一部事務組合や広域連合などのように限定列挙された特定の事務権限のみを処理するのが、今までの特別地方公共団体と呼ばれてきたものですが、それとは違って、あくまでも地域の事務を包括的に処理する政府というのが基礎自治体の概念なのではないかと思うのです。これが憲法上の地方公共団体であるのかどうかという点は、別途に検討を要する事項ではないかと思っています。

最後に、第29次地方制度調査会では、自治体議会の改革ということがテーマになってきています。そこで今もだんだん議会制度のあり方が反省されるようになりまして、議員提案立法を積極的に行うことに熱心になっている議会もありますし、それから、いわゆる自治基本条例を制定するとか、議会基本条例を制定して今までの議会活動を変えていこうとしているような議会も生まれています。熱心に議員のあり方を問い直そうとする議員さんたちも生まれています。このように健全な動きも出ています。しかし、多くの自治体議会と議員さんは依然として眠っているのではないかと私は思います。世の中の批判はものすごく厳しくなっている。町村合併のときの議員の在任特例や定数特例にも反発が出ますし、報酬が全部高いところに合わせられたことに猛反発が出たりしています。そして最近では、裏金の問題もコントロールや監視はできなかったと、知事の談合疑惑にも何ら牽制の役割を果たせなかった、夕張のような財政破綻も論議できなかった、議会は役割を果たしているのだろうか、という論調になってきている

わけです。そしてさらに、政務調査費問題の不透明さということが全国いたるところで話題になるという状況になってきて、私は、国民の地方議員を見る目は非常に厳しくなっていると感じていますので、かなり思い切った議会制度の見直しをせざるを得ないのではないかと感じています。

その場合、基本的には、今までの議員の男女の比率、ここから、やはりあまりにも女性が少なすぎるといった問題が上がりますし、階層や職業にも偏りが大きいのではないかと。もう少し住民全体のバランスの良い代表になるような議会に変えていくことを考えざるを得ないのではないかと。端的に言えば、サラリーマンから議員が生まれにくいということです。これを何とかしなければならぬのではないかと。そうすると、議員の選挙制度について再検討するという問題が出てくるでしょうし、もう一つは会期制度が果たして地方議会全部に必要なのかという問題。これらはもともと国会に倣った制度で、年に何回かの定例会を開く、定例会のときは朝から夜まで議会が開かれている。こういう状況では、サラリーマンと議員を兼任することはあり得ない、ほとんど無理ですね。しかし、毎週定例日に夜に開かれる議会なら、サラリーマンと兼任可能な議員になります。そういうことからいっても、とくに基礎自治体の市町村の議会において本当に会期制が必要か、年中開いている議会でもいいのではないかとということから見直さなくてはならないのではないかと思います。

この点についてもう一言だけ言わせていただきますが、年中開いている議会などということには、知事や市町村長、職員は猛反対です。いつも議会に縛られ拘束されていては仕事ができない、冗談じゃない、行政が成り立たない、議会なんていうものはときどきだけやって、ああ、またこれから仕事だというふうになるわけであって、年中議事をやられて今まで通り議会に拘束されたのではたまらない、というのは当たり前のことです。だから、年中開くようになったら、理事者を呼び出してはならないという議会にならなくてはなりませんね。ここから根本的に変えるということです。

時間超過しましたが、これで終わりに致します。

(司会)

大変興味深いお話、誠にありがとうございました。

それではせっかくの機会でもございますので、会場の方々からご質問をお受けしたいと思います。15時30分を若干過ぎても、と思いますので、お名前と所属を名乗られて質問をお願いしたいと思います。どなたかいらっしゃいませんか。

(広島県職員)

大変興味深いご講演いただきまして、本当にありがとうございます。

先ほどお話しのとおり、市町村合併によって3200の市町村が1800程度になったわけですが、そうした中で、市町村合併についての評価や検証がいろいろな場面で問われており、先生も委員をしておられる地方制度調査会の議事録を見ても、各委員の方から合併の評価や検証をしなければならないという要望が出されています。10月5日の資料を見ても、総務省の研究会の報告書や都市センターなどのアンケート調査が提出されています。そうした中で、前の鳥取県知事が、行政側としてだけでなく住民側からの評価も必要だということを言われています。合併について、住民の評価というのは、行政サービスはどうなるか、負担はどうなるか、

あるいは新市の建設計画がどうなっていくかが関心の中心になっていると思いますが、大きな町と合併した小さな町の行政サービスは、なかなか全市的に広がるのは難しい状況の中で、町民にとってはサービスが低下したとか、あるいは合併のルールの中でありましたところの合併建設計画というのは、三位一体改革によって絵にかいた餅になったのではないかというような厳しい声も聞くわけで、なかなか住民にとって、合併による評価、あるいは三位一体改革によって財政的に起こった問題点が混在して、合併の評価というのはなかなか難しいのではないかというのはある程度心得ています。合併後まだ数年しかたっていない市町村の中で、どれだけ検証あるいは評価ができるのかということに疑問を感じており、新しい市や町の一体化について、行政側の行政運営についてもそうですし、住民の市民・町民感情としての一体感もまだまだですし、体制整備とか、新しい街づくりという効果もこれから出てくる点も多いかと思いをまして、もし、合併した町村の住民の方々にこのたびの合併はどうかという評価と検証を説明されるとしたら、どのような説明をされるのかといったことを、合併の評価や検証という点でご教授いただければと思います。

（西尾理事長）

難しい問題ですが、この問題は第29次地方制度調査会が発足した最初の第1回総会、総理大臣が出てきて諮問事項を読み上げられたときに、まず全国町村会長が発言され、「市町村合併を含め基礎自治体のあり方などと総理は言われるが合併の実態をご存じですか。全国、合併して何も良くなかった、いいことなんてなかったという声が満ち満ちていますよ」と。「そういう合併をまだ進めろというご趣旨ならば、今までの合併が本当によかったのかどうか、検証から始めてください」ということを町村会長が発言されたのです。それで調査会は、以後審議をするにあたって、まず合併の検証からしなければならないということになったわけです。これには、まだやるのかという気分がありまして、まだやるのなら、これまでやってきたことは正しかったのか、よかったのか、まずそこからはっきりしようということになったわけです。だから私は、まだやるのかと聞いているわけです。まだやるとなると、かなりの大論争になります。検証もしなければなりません。しかし、もう今やっているところで終わりにするんだということになれば、そんな深刻な議論にはならないかもしれません。そして合併の検証もほどほどで終わるのかもしれませんが。

ただ、起こってきたことはそのとおりで、総務省がいろいろな資料を出して、データを出して説明しましたが、委員たちは納得しない。そんなことでは住民の声はどこにも表れていないとか、いろいろなご意見があるわけです。ただ私は、合併の評価というのは大変難しいことですが、今回の合併を何のためにやったのかと言えば、分権の受け皿になる行財政能力のある、体力の向上を図ることが第一の目的で、財政コストの効率化を図ることが第二の目的だったのならば、それがどこまでできているかということていくべきだと思っています。

すると、第一の方では、分権はまだ現実には進んでいない。都道府県から仕事が下りたわけではないのは明らかです。では体力はできたのか、これはいろいろな指標で見られます。財政力指数で見ることでもできますし、専門職員がどのくらい増えたか、持つようになった自治体が増えたかとか、いろいろな指標で見ることができます。ともかく、基礎的体力のある自治体の比率が高くなったということは、言おうと思えば言えます。

第二の財政コストの削減については、これも時間のかかることで、合併の効果が出てくるに

は10年，15年，20年と経たなければちゃんと出てこないのです。当面はむしろお金がかかった，初期投資の方がかかったなどということだっていくらでもあるわけですが，しかし，今までのところ，これだけのコスト削減は達成できたという程度は言えないことはない。でも，測るとすればそういうことで測るべきではないかと思います。

それと住民たちがどう思っているか，どう受け取っているかは別の問題です。今回の平成の市町村合併は評判が悪かったというなら，悪かったというのが一つの事実なのです。だからそれはそれできちんと調べることは意味があると思いますが，むしろ，もう，こういうことをいつまでもやるのはやめようよ，と使うのなら意味があることなのですからけれども，合併の効果を測るという意味なら，限定してやってもいいのではないかと思っています。

（司会）

よろしいでしょうか。

時間を超過しましたので，どうしても質問したいという方があればお受けしますが。

それでは，本日の地方分権懇話会を閉会したいと思います。どうか皆様，講師の西尾先生に今一度盛大な拍手をお願いします。西尾先生ありがとうございました。

皆様，本日はどうもありがとうございました。