

市町村のあり方を考える シンポジウム ～地域が主役のまちづくり～

開催日時：2007年9月15日（土）13：30～16：30

内 容：■基調講演「分権型社会における地域づくり～その時、市町村が担う役割とは～」
講 演 者：大森 彌氏（東京大学名誉教授）

■パネルディスカッション「市町村のあり方を考える～地域が主役のまちづくり～」

コーディネーター：土谷 宗一氏（奈良県市町村合併推進審議会会長）

パネリスト：岩崎 恭典氏（四日市大学大学院教授）

平尾 道雄氏（滋賀県米原市長）

仲川 順子氏（特定非営利活動法人奈良NPOセンター理事長）

室田 哲男氏（総務省自治行政局合併推進課長）

滝川 伸輔氏（奈良県副知事）

会 場：奈良県社会福祉総合センター

主 催：奈良県

後 援：奈良県市長会、奈良県市議会議長会、奈良県町村会、奈良県町村議会議長会
奈良県商工会議所連合会、奈良県商工会連合会、奈良県農業協同組合中央会
(社)日本青年会議所近畿地区奈良ブロック協議会、奈良県社会福祉協議会
奈良県自治連合会、奈良県地域婦人団体連絡協議会、奈良県ボランティア連絡協議会
特定非営利活動法人奈良NPOセンター



『地域が主役のまちづくり』をテーマに、
『市町村のあり方を考えるシンポジウム』を開催。

少子高齢化、団塊世代の大量退職に伴い、人口減少、税収の減少などが現実のものとなってきています。今後、更なる地方分権の進展に伴い、市町村が担う行政サービスはさらに増加していくと考えられます。行政サービスを維持し、持続可能な活力あるまちづくりを進めるためには、住民に最も近い基礎自治体としての市町村は、一定の規模を有し、自らの判断と責任で行財政運営を行うことが求められています。

九月一五日、奈良県市町村課は、これからの「市町村のあり方を考える」をメインテーマに掲げ、「少子高齢化社会」、「分権型社会」を迎え、行政、更には地域住民はこの現実をどのように捉え、それぞれの立場でどのように「地域づくり」を進めていけばよいのか、「地域が主役のまちづくり」を目指し、県内各地域での議論をスタートしていただくきっかけづくりを目的として、奈良県社会福祉総合センターにおいて『市町村のあり方を考えるシンポジウム』を開催いたしました。

シンポジウムは第一部の基調講演、第二部のパネルディスカッションから構成され、第一部では大森彌氏を迎え、『分権型社会における地域づくり』その時、市町村が担う役割とは』というテーマで、講演していただきました。同氏は政府の地方分権推進委員会の専門委員として活躍されていますが、政府の地方制度調査会における議論などのご経験もふまえながら、豊富なデータをもとにした、今後の基礎自治体としての市町村の目指すべき姿について語っていただきました。

第二部のパネルディスカッションでは、土谷宗一氏（奈良県市町村合併推進審議会会長）をコーディネーターとして、岩崎恭典氏（四日市大学総合政策学部教授）、平尾道雄氏（滋賀県米原市長）、仲川順子氏（特定非営利活動法人奈良NPOセンター理事長）、室田哲男氏（総務省自治行政局合併推進課長）、滝川伸輔氏（奈良県副知事）という、多彩なパネリストの方々をお迎えし、『市町村のあり方を考える』地域が主役のまちづくり』と題して、活発な議論を展開していただきました。

基調講演『分権型社会における地域づくり～その時、市町村が担う役割とは～』

基調講演 『分権型社会における地域づくり～その時、市町村が担う役割とは～』

はじめに

私は奈良県に特段に貸し借りがございません。もうちょっとと言わせていただと、奈良県について特段に研究しているわけではありませぬ。もう一つ、予めお断りしたいことがあります。このシンポジウムを主催している奈良県市町村課の皆さんは大変心根が優しい方々でして、今日のシンポジウムの全体のテーマが「市町村のあり方を考えるシンポジウム」地域が主役のまちづくり」になつていまして、本当は、市町村合併を議論する場なんだと思つてまいりました。

ただし、元々、私はあまり市町村合併をやれと言つていません。しかし、やるなとも言つていません。何を言っているかというところ、この時節に自分たちの将来について、例えば市町村長さん、市町村の議員の方々、もっと広く言えば住民の皆さん方が自分たちの将来についてきちんと言物考えないような地域はどだい駄目な地域であるということですから、合併は国が強制していませんから、合併するかしないかというところは、それぞれの地域の皆さん方が自分たちの将来、もうちょっと堅い言葉で言えば歴史的な責任を賭けて判断するということです。国が合併を強制するならば拒否ということがあります。今回は、拒否ということはありません。したがって、合併をするかしないかというのは専ら皆さん方がお決めになることだと思つています。この立場は本日も変わりませぬ。

したがって、私がお声をかけていただいて、これを契機にして、都市部を除くと全国で最も市町村合併が遅れている奈良県の皆さん方に「合併をやらなかつたら、どうなるか知りませぬよ。」と言うのが一番良いのかもしれないが、私は自分の立場を変えませぬので、そうはいえないのです。とりあえず全体として現在直面している市町村の困難について、私共も明確な回答があるわけではありませぬけれど、私からお話し申し上げまして、その後、パネルディスカッションで、どうぞご存分に、ご当地のことについて議論をしていただく、そういうことだと承知してまいりました。質問時間がございますけど、私に合併をすべきか

どうかをお聞きにならないようにしていただきたいと思つます。

それから、私は東京生まれ、東京育ちで、ほとんど東京界隈で教壇に立ち、仕事をやってまいりましたけど、全国のいろいろな地域を歩かせていただくようになりまして、自分なりに気が付いたことがあります。地域の将来のあり方を考える場合に、私は、結論的にいえば、ごく平凡なことに辿り着いたと思つています。これは私一人の見方ではなくて世界史が教えているところではないかと思つます。農山村が滅んだら都市は滅びるといふことです。農山村を滅ぼしてはいけません。そのことについて、東京に暮らしている私から見ても「少し不安だな。このままで我が国はいいのか。」と思つつつ、しかし、市町村が現場でどんなふう頑張るかということを考えながら今日に至りました。

現在、私は六七歳ですので、もう高齢者の仲間入りです



講演者：東京大学名誉教授 大森 彌 氏

プロフィール

- 1940年3月、東京生まれ。
- 1968年 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。
- 1969年 法学博士(東京大学)。國學院大学法学部専任講師。
- 1971年 東京大学教養学部助教授。1984年 同教授。
- 1997-99年 東京大学大学院総合文化研究科長・教養学部長。
- 2000年3月 東京大学停年退官、4月 千葉大学法経学部教授。
- 2000年5月 東京大学名誉教授 2005年3月 千葉大学定年退職
- 現在、放送大学大学院、上智大学、自治大学校などの講師専門 行政学・地方自治論。

役職経歴

地方分権推進委員会専門委員(くらしづくり部会長)、日本行政学会理事、自治体学会代表運営委員、川崎市行財政改革委員会会長、新地方分権構想検討委員会委員、都道府県議会議長会都道府県議会制度研究会座長等を歴任。現在、内閣府独立行政法人評価委員会委員長、社会保障審議会委員(会長代理・介護給付費分科会会長)、富山県行政改革推進会議会長代理、特別区制度調査会会長、地域活性化センター全国地域リーダー養成塾塾長など。

主な著書

- 『自治体行政入門』『自治行政と住民の「元氣」』
- 『自治体職員論』(1987年、1990年、1994年、いずれも良書普及会)
- 『新版 分権改革と地方議会』(2002年、ぎょうせい)
- 『自立と協働によるまちづくり読本』(共著、2004年、ぎょうせい)
- 『官のシステム』(東京大学出版会、2006年)など。

地方自治とは

私は一応、肩書では、地方自治論もやっていると云つてはなつています。地方自治とはどういうことかという

し、介護保険では第一号被保険者として介護保険料を支払っていますけど、今のところまだ介護サービスのお世話になつていません。できれば、このまま元気を続けていつまで死にたいと思つています。できるだけ病院なんか行かない、どうせ行つたつて病気が治りませんから。病院に行かないで医療費を高めないので、そうやって人生を果てたいなと思つて暮らしています。

会場の皆さん方の中には私より先輩でもお元気で、残つている人生は必ず世のため、人のために尽くして死にたいとお考えの方々がおいでだと推察します。これからお話しいたしますように、私はそれが高齢社会における高齢者の生き方ではないかと思つています。

と、一言で言う、ある一定の地域があり、その地域には住民の皆さん方がおいでになります。一定の地域における住民とその代表機関が自己決定権を行使することです。これを地方自治といいます。

まず一定の地域はどういうふうな区画されているかということになります。今日の本筋のテーマである市町村の区域問題というのは、法律的にいうと二通りです。現在は専ら区域を拡大する議論をしていますが、分割ということもありますので、一定の地域というものをどういうふうに確定するかということは、そこで成り立つ住民自治、首長さんや、あるいは議会の皆さん方の意思決定が及ぶ範囲に関わる話なのです。この一定の地域というものをどうやって設定するかということが、今日のテーマで言いますと市町村という基礎自治体の再編問題ということになります。

その一定の地域には、まず住民の皆さんがおいでになります。住民の皆さん方は、まず何よりも市町村長と議会の議員さんを直接、別個に選んでいます。したがって、代表機関が我が国では二通り存在しています。これは国の仕組みと基本的に違う仕組みです。この二通りの代表機関が地域の行方、現在と将来に対する意思決定を行うということになっています。問題は、どういう事柄について、どういう権限を持ってそういう意思決定ができるかということが自己決定権の問題でして、この自己決定権の範囲、程度というのは国と都道府県との関係の中で決まっています。

市町村ということ前提に置きますと、市町村と呼ばれる一定の区域に成り立つ自己決定権というのはどういう意味で、どうやって行使するかということになります。この中に首長さんと議会の関係がありますし、首長さんと住民との関係、議会と住民との関係もあります。自治体における意思決定の最終的な決定者は住民です。最後は住民になっていきます。

市町村合併と住民投票について

ただ、後で申し上げますけど、私は合併絡みの住民投票は安易に行うべきではないと思います。そういう主張をずつとしています。既に安易にやったところは反省していた

だいたいと思います。一回住民投票で合併を流したところは、再び合併をするためにはもう一回住民投票にかけざるを得ません。そうすると、その段階では、新しい状況の中でどう考えるかということを引き継ぎ住民に伝えていって住民の的確な判断を求めなければなりません。あやふやな情報で住民を惑わしてはいけません。私も考えています。今後また、皆さん方の中で住民投票ということをお考えならば、よくよくお考え下さることを思います。住民投票の前に首長と議会の議員さんたちの任務があるんです。とことんまで代表機関が将来を考えた上で住民の中に入って行って検討に検討を重ねていって、自分たちで判断できるならば判断する、どうしても判断できない場合に限って住民の判断を聞く。自分たちは合併のことについては面倒だから住民に聞いたほうが早いし、それが住民自治の建前だと思ふようなところは、合併をやってもやらなくとも、ろくな自治体にならないと私は思っています。ちよつと断定的な議論で恐縮ですが、そう思っています。

議会のあり方

今日は議員さんのおいでですが、議会の議員さんというのは自治体の意思決定権限を持っているんです。しかし、自分たちでは議案の企画立案をしません。ほとんど首長さんが企画立案します。区域の再編を決める合併の最終段階では全ての協議項目を議会で議決します。一つの項目でも議会の議決が無ければ合併は成り立たないんです。

今まで行われた合併の事例では、最終段階になって、関係の議会が幾つかの項目でノーと言います。そうすると、それだけで合併は潰れるんです。しようがないから臨時会を開いて、もう一回お考えくださいとお願ひして、かろうじて可決に漕ぎ着けたという自治体もあります。議会の権限は大きいのです。これほどの権限をお持ちの議員さんたちは責任を取るべきでしょう。ところが、実態はどうなっているかというと、議員さんたちは何か起こると、みんな首長の責任にするんですね。きわめて重要な意思決定をしながら、全部首長の責任にしている。ずいぶんと楽な稼業ではないかというのが私の見方です。

ただし、こう言うと、お前は地方議会をないがしろにするのかと言われそうですが、私はそう思っていない。首長が強過ぎる。もうちよつと議会が然るべき役割を果たすべきではないかと思っています。どちらかというと、私は地方議会の充実強化論者ですけれども、現在のよう体たらくをそのまま認める気はありませんし、合併の後も、従来のような議会をやっていたら、ろくな議会、ろくな自治体になれるはずはありません。合併というのは、単に区域を広げることではなく、新しい自治体を創り出すことです。したがって、従前と同じものをサイズだけ大きくしても良い自治体ができるなんてことはないと思います。

市町村と県の成り立ち

そこで、少し現在の情勢について私の見方をお話しします。

昭和三十一年に地方自治法の改正がありまして、このときに、私共が今日言っているように、市町村のことを基礎的な地方公共団体と呼んだ。この基礎的な地方公共団体と呼ばれる市町村を包み込んで、包括して都道府県が成り立っています。したがって、この都道府県のことを広域の地方公共団体と呼びました。これ以来、都道府県を広域、市町村のことを基礎と特色付け、この二つによって地方自治が構成されるのだということが一般化しました。

ただし、この段階で市町村の規模については何も言っていない。市町村とはどういう人口規模で、面積がどうだという、そういう意味での規模をもって市町村の資格を決めています。今日でも決めています。

どういふふうな議論したかというと、住民の一番身近にあつて基盤になるようなところはやっぱり市町村ではないか、そこがしっかりしないと困るんじゃないかと。都道府県は国との中間にいるから、全体としては管理的な業務をやっているけれども、やっぱり都道府県にも存在理由があるではないかと。市町村を越えて出てくるような仕事を広域自治体としての都道府県がやったらどうかと。そういう区分けの仕方になっています。これを二層制と呼んでいます。この二層制ということはどういふふうな今後考えてい

くかということは、一方で市町村の再編問題であると同時に、他方で広域自治体としての都道府県の再編問題になります。これは、いわゆる道州制の議論と連動するということになります。全体として自治体の再編問題が時代のテーマになり、先行したのが基礎自治体の再編問題だということができます。

市町村合併の推進

「ご存じの方は多いと思いますが、国は市町村の区域を拡大する方向、合併という形で基礎自治体を整備していきたいと考えていますが、それを特別法でいつから始めたかというところ、一九六五年、即ち昭和四〇年から始めているのです。この法律は一〇年の時限ですので、六五年出発ですから七五年に延長して、八五年で延長して、九五年で延長しました。したがって二〇〇五年でこの法律は終わったんです。その後五年の時限で新法ができて、それで合併を促進しています。つまり、延々と国は市町村合併を働きかけてきたのです。」

ところが、市町村がほとんど動かなかった。三〇年間、市町村合併を特別法で仕掛けても市町村は動かないんです。どうして動かなかったのか。自分たちの将来について真つ当に考えなかったからでしょうか。それで国はどう考えたかというところ、多分、国政治家が考えたと思うんですけど、どう見ても市町村が動かないでいる、しようがないからちよつと刺激しよう、刺激で、一番良いのはやっぱり金を配ることだろうと考えたんだと思います。それで、どうしたかというところ九九年に合併特別法を直したんです。世界に冠たる財政支援法で直したんです。実は、「平成の大合併」は、その一九九九年を起点にしている合併の動きのことを言うんです。合併特別法はその前から施行されているんですが、九九年に新しい段階を迎えた。事実、市町村合併はそれ以降、進み始めるんです。

しかし、実際には市町村はお金だけでは動かなかったんです。お金で動かしたいということは強制しないということですね。合併は、こんなにお金をかけなくたってできる。地方自治法に「市町村の人口規模は〇〇人以上とする」と書いてしまっ

る」と書いてしまっんです。例えば「三万人以上とする。」と書いてしまっんです。そうすると三万人以下の市町村は存在しなくなる。後は始末をつけなければ済む。ただし、この強制型は政治コストがかかるんです。猛烈な反発が起こるでしょうね。そうすると、政権がもたないことにもなりま

地方分権と平成の大合併

「進んだところ、進まなかったところ」

分権時代というのは、基本的に言えば市町村、都道府県が自ら考えて決定するということを尊重するということです。したがって、国の都合だけで強制するということはやりにくい。それで、「あくまでも各市町村で良くお考え下さい。自主合併です。その代わり、合併をされるんだしたら、国は現在財政難で苦しいのですが、それでも支援します。」と言ったんです。それが九九年改正法です。これを起点にして「平成の大合併」が進み始めました。

実際はどうなったかというところ、お金で動いた地域もありますけど、それでは動かなかったところもある。いつ雪崩を打ったかというところ、結局のところ、地方交付税の将来見通しがどうやら危ない、税収も伸びない、地域は全体として衰退に入っている、このままではもう無理ではないか、もたないのではないかと深刻に考えたところが合併に踏み切った。ということ、その時点でなおかつ合併に踏み切らなかつたところは、相当自信があるか、見通しを誤ったか、あるいは一生懸命やろうとしたんだけれど相手に恵まれないか、いずれかでしょうね。地域によって事情が異なります。でも、基本的に言えば、やっぱり合併する場合には相手によるのではないのでしょうか。

結婚の比喻がいいかどうか分かりませんが、結婚は相手によりまずよ。私は誰でもあまり違わないと思っ



苦勞しているかと思えるかどうかです。結婚すれば必ず幸せになるとは限りませんが、苦勞を共にするから意味があるのですね。地域は大きくくりにして、この人たちと一緒に苦勞しながら、頑張っている、そう考えることができたところは合併協議は比較的進みやすかつたのです。

今、総務省でも「平成の大合併」の検証に入っています。どうしてあるところで合併ができて、別のところではできなかったかという調査・分析に入っています。間もなくその結果が出てくると思います。私が歩かせていた、大きく、町村同士で六つも七つも一緒になつたところ、どうしてうまくいったところがあるんです。その場合は、どうしてうまくいっているかというところ、そこで中心になって動いている町村長の方が、自分は合併した後は、政治的野心が無い、自分は新しい市長にならずに、これで終わるから、将来を見通して一緒にやってくれないかと言っているところは比較的うまく運んだ。合併したら、市長に俺も出る、俺も出ると、三人も四人も意欲をあらわにしたところは、当然ながら