

大規模市町村合併後における

基礎自治体のあり方と 町村議会のあるべき姿

報告書
平成21年5月

第3次地方（町村）議会活性化研究会

目 次

はしがき	1
I 時代的背景と今後の展望	
1 背景	3
(1) 社会的経済的状况	3
(2) 格差拡大の深刻化	3
(3) 環境問題	3
(4) 国際紛争	4
(5) 少子化	4
(6) 高齢化	4
(7) 過疎化	5
2 展望	6
(1) 金融危機	6
(2) 政権交代の可能性	7
(3) 少子化	7
(4) 高齢化	8
II 平成の合併の評価	
1 合併の契機	9
2 合併の理由	11
(1) 内在的要因	12
(2) 外在的要因	12
3 昭和の大合併との異同	13
(1) 地方財政の危機的状况	13
(2) 戦後民主主義の未成熟	13
(3) 町村の一体性破壊	14
(4) 合併推進方法の当否	14
4 自立志向市町村の非合併理由	15
(1) 自立可能の財政事情	15
(2) 自立は困難でもユニークな自治運営・施策の堅持、 伝統や文化の維持欲求	16
(3) 住民の自治意識が高くそれを受けた長や議会の自立志向も強固	16

(4) 広域需要は広域連携で十分対応可能・合併は不要	16
(5) 合併により周辺部になり不利	16
(6) 合併しても弱いもの同士では好転の見込みなし	17
(7) 国の強制・威嚇への反発	17
(8) 合併協議の過程での決裂	17
(9) 歴史的経緯で拒否	18
(10) 離島・山村で合併相手なし	18
5 合併の結果	18
(1) 昭和大合併の回顧	18
(2) 平成大合併の問題点	19
(3) 平成大合併の影響	20

Ⅲ 基礎自治体の条件

1 「基礎自治体優先の原則」の確認	24
2 二層制のもとでの基礎自治体	25
3 基礎自治体に求められる「総合性」	26
4 問われる小規模市町村の行く末	27
5 住民自治の充実こそが基礎自治体の最重要課題	28

Ⅳ 「平成大合併」以後の町村

1 「平成大合併」と町村	30
2 合併後の町村の姿	30
(1) 合併後の町村の人口と面積	30
(2) 都道府県別町村数	31
(3) 町村における諸変化の捉え方	31
3 広域行政への対応	32
4 合併によるガバナンスの変化	34
(1) 市町村合併と地域自治の制度導入	34
(2) 地域自治のあり方とガバナンス	35
5 ポスト市町村合併時代の町村自治	36

Ⅴ 町村の制度

1 小規模自治体の組織	37
(1) 平成の大合併と小規模自治体	37
(2) 小規模自治体の組織のあり方	37
2 基礎自治体の「立法機関」——議会と総会、執行機関との関係	38

(1) 町村総会	38
(2) 独任制の執行機関と合議制の執行機関	39
3 町村における地域自治組織	41
(1) 自治会・町内会	41
(2) 合併特例区・地域自治区	41
(3) 地域自治組織と議会	41
4 これからの課題——道州制との関係	42
(1) 道州制と市町村	42
(2) 住民自治と自己決定権	42
VI 広域行政への対応	
1 広域行政の要請と対応	44
(1) 市町村広域行政の沿革	44
(2) 「広域行政」の語の登場と各種広域圏構想	44
(3) 市町村の広域行政	45
2 定住自立圏構想の登場	45
VII 町村議会のあるべき姿	
1 状況の変化と町村議会の使命	48
2 財政窮迫と行財政点検	49
3 町村自立のための自己努力	49
4 町村議会の自己改革	50
(1) 二元代表制下の受け身の姿勢の脱却	50
(2) 自前の政策づくり・条例づくり	51
(3) 行政監督の強化	52
(4) 議会を本来の討議の場へ	53
(5) 議員の自己研鑽	53
(6) 議会基本条例の制定	54
(7) 「通年議会」の実施	54
5 町村の一体性確保と住民総会	55
(1) 町村の一体性確保	55
(2) 住民総会の併用の是非	56
 第3次地方（町村）議会活性化研究会の開催経過	 58

はしがき

町村議会活性化研究会は、第1次が平成10年、第2次が平成18年にそれぞれ最終報告が行われ、今回が3回目である。

第1次研究会以降、町村議会を取り巻く環境は大きく様変わりし、特にいわゆる平成大合併により町村自体が大打撃を被ったことは周知のとおりである。合併を避けて自立を選んだ町村と、合併したくても不可能に近い状況にある弱体町村だけが残ったが、いずれも以前とは全く違った厳しい財政状況にあるのはいうまでもない。本報告は、このような状況下にある町村が、今後どのようにして存続し、むしろ活力を養うべきか、そして町村議会はどのような役割を担うべきかを検討したものである。

平成大合併は、第1次分権改革の進展の過程で、突如国の主導で浮上したもので、当初は分権・自治拡充の流れを尊重して自主合併を唱えていたが、一向に進展しないと見るや一転強制に転じ、財界の強い意向により国際競争力の強化を理由に、行財政の効率化による経費節減を掲げ、政府もこれに呼応して当時700兆円を越える国家財政赤字の解消を旗印に推進した。だが、それまでの20年間に市町村合併は20例前後しかなく、機運は乏しかっただけに、その強制には昭和大合併時と同様アメとムチが必要不可欠だった。とりわけ非合併には交付税補正廃止というムチが決定的で弱小市町村には耐えられず、アメはその促進剤となった。こうして、「西尾私案」で追い打ちが掛けられ、雪崩を打って合併劇が全国各地で繰り広げられた。一方、アメはいうまでもなく合併特例法による優遇措置で、合併市町村間でお互いに割を食いたくないし、どうせ辞める長や議員たちには責任がないこともあって合併特例債による目一杯の事業が組まれた。

確かに、これによりそれぞれ旧市町村に各種公共施設の整備は進んだが、あわただしく企画された事業は計画的とはいえず、必ずしも緊急整備の必要性はなく、いずれその管理運営費の増嵩と、予想外の地方交付税の減額がボディー・ブローのように利いてくるのは目に見える。しかも、合併はしてみたが、国のというような旨味はほとんど感じられなかったし、それどころか減らないはずだった地方交付税がパイの大きさが縮小し続ける中で減少傾向にあり、旧町村の間にはだまされたとの声もかなり上がっているといわれる。

それはともあれ、この大合併は前述のとおり特に町村には決定打となったが、嘆いてばかりはいられない。しかも、人口規模がおしなべて小さい町村には小回りが利くし、住民と直

結してむらまちづくりに取り組みやすいという特徴があり、これまでも各地でユニークな施策が展開されてきた。この長所を生かして、町村議会が率先これからの町村に明るい活路を切り開いていくことが望まれる。

本報告は、まず、① 平成大合併の時代的背景と今後の展望、② 大合併の検証、③ 基礎自治体の条件、④ 合併以後の町村、⑤ 町村の制度、⑥ 広域行政への対応、⑦ 町村議会のありべき姿、に分け、ただし今回は以前と違い委員の数も多く、一応分担して素案を執筆してもらったので、できるだけ原文を尊重しながら、整合性を保つ限度で、全体を統一するために最終的に委員長が取りまとめた。

平成 21 年 5 月

第 3 次地方（町村）議会活性化研究会
委員長 佐藤 竺

I 時代的背景と今後の展望

1 背景

(1) 社会的経済的状況

今日の町村を取り巻く時代的背景は、一応一段落したと見られる大規模な市町村合併を惹起した諸契機を抜きに語ることはできない。なかでも重要なのは、経済的社会的諸要因で、直接的には冷戦の終結に伴う統一的な世界市場の出現と、それに伴うアメリカ主導の世界の確立に伴う経済のグローバル化、貿易の自由化、規制緩和の強制であった。

日本では、それに呼応した一連の経済政策の実施が続き、その象徴的存在は小泉内閣によって断行された郵政民営化であった。また、規制緩和は、地方分権改革の契機ともなり、それが大規模市町村合併の強行から道州制問題の浮上へとつながる。ただし、右肩上がりの経済成長の終焉・バブルの崩壊・未曾有の世界的規模での金融危機の到来が、いつしか国家財政の累積赤字の膨張となり、これがまた合併推進の最大要因となるとともに、その町村財政への悪影響は今後ますます強まることが予想される。

(2) 格差拡大の深刻化

経済のグローバル化に伴う国際競争力強化の至上命令は、企業の業績の拡大と対照的に賃金の長期にわたる据置きや工場の海外移転（貿易摩擦回避のためのアメリカ進出型と安い労働力を求めての中国など開発途上国への進出型）日本の強みとされてきた終身雇用・年功序列制度の後退、それに伴う正規雇用の限定と不安定な非正規・派遣労働の激増を招いていた。ところが、未曾有の経済危機で非正規雇用の解雇や派遣切りが相次いで失業者は激増、さらに不況が長期化すれば正規雇用にもまで首切りが及ぶおそれが強まり、またごく一部に限られた富裕層と増加する貧困層の両極化・格差拡大が大きな社会問題となってきた。そして、この格差拡大は形を変えて自治体にも波及し、一部の富裕団体と大多数の貧困団体との格差が顕在化している。ただし、つい最近までわが世の春を謳歌していた自動車や電機・ハイテク産業の城下町などが、今回の不況下で一転してかつての炭鉱地帯同様深刻な財政難に陥り、不況が長引けば夕張は、明日はわが身となりかねない。

(3) 環境問題

環境問題は、増え続ける CO₂ 排出による地球温暖化を初め、地球的規模での生存への脅威が強まりつつあり、発生源の規制強化を主張する先進諸国と開発途上国、特に近年経済発展

の著しく規制に反対の中国やインドとの対立、最大の汚染物質排出国のアメリカの前ブッシュ政権の京都議定書からの離脱など難問が山積して、対策は思うようには進展していない。

ところで、町村への影響に限って考えてみると、高齢化・過疎化による地域の荒廃は、国土全体に深刻な悪影響を及ぼしつつある。環境保全上農山村の圧倒的に多い町村の多くは、保水、自然景観保全、森林のCO₂吸収と「癒し」効果など、重要な役割を担っているが、農林漁業従事者の減少と高齢化はこれを阻害しつつある。国土保全は、今や町村の能力を超えて国の責任で対処すべき課題といえるが、今までのところ有効な手だては見られない。

(4) 国際紛争

第2次世界大戦以降大国間の武力衝突は影を潜めたが、それ以外の中小諸国間では紛争は絶えない。アメリカの理不尽なイラク侵攻と動乱の泥沼化、代わって焦点となりつつあるアフガニスタン問題やテロ対策、ソマリア沖の海賊対策、アフリカ諸国での大量虐殺と極貧国への人道援助等、そのつど経済大国を理由に日本の財政負担は急増し、町村財政に幾ばくかの悪影響をもたらしていることは確かであろう。

(5) 少子化

北欧・アメリカ・フランスなど一部の例外を除き先進諸国は軒並み少子化に悩まされ、危機感を共有している。日本ももちろん例外ではない。その原因として晩婚化・結婚忌避が考えられ、男性の30～34歳の未婚率は1960年に9.9%だったのが、2005年には47.1%に上がった。一方で、女性の地位と実力の著しい向上、職場への大量進出、自立可能からの結婚観変化、他方での男性の側のニート・フリーター・派遣労働等による結婚困難な生活不安定者の激増があり、これらが出生率の著しい低下を招いている。その結果、静止人口維持に必要な2.07に遠く及ばず、今のところ1.30前後で終始していて、これが大部分の町村自体の存立を脅かしていることはいうまでもない。

(6) 高齢化

つい40年前までは日本では対岸の火事視し、西欧先進諸国での他人事と思われていた高齢化が、その後人口推計の予測をはるかに超える程度とスピードで進行し、平均寿命の著しい伸長により今や世界一、二の長寿国となったことは周知の事実である。65歳以上が国民全体に占める高齢化率は、1950年には4.9%だったのが、2005年には20.1%になり、近い将来国民の3分の1が高齢者となる「超」の付く高齢化社会に突入しつつある。それに伴い、

以前は表面化しなかった問題やそれへの対策が続々と登場してきていて、医療・年金・介護問題への対応を初め、生きがい対策、独居老人対策、寝たきり対策、痴呆対策等が国や自治体を中心に講じられてきた。

だが、現在とりわけ深刻なのは、過疎地域での極端な医師不足や医師の高齢化であり、無医村化は地域での生活の存続を不可能にする。医療の不断の進歩で、かつては不治の病とされた各種の疾患が克服されて、その結果長命となったことから、とりわけ認知症などの老人病が激増、また、昔は拡大家族の中で介護してもらえたのが、多くは核家族化で、家庭内で子どもや孫に見てもらえなくなった。だが、高齢者の増加テンポに対応できず各種老人ホームは不足し、しかも重労働・低賃金の介護を若者が敬遠して人手不足は深刻で、外国人頼みや老々介護を余儀なくされている。一方、同居の場合は寝たきりや認知症などは医療費を初め家計への大きな負担が避けられず、当の高齢者のみならず家族全体を困窮させることになる。

この高齢化はまた自治体への影響も大きく、特に町村では国保への毎年度の補填、医療施設や介護施設の新増設等過大な財政負担を強いられている。町村の場合は、高齢化の進行は早く、高齢者人口比率50%以上（感心しない名称だが限界町村と呼ばれる）が現在いずれも過疎地域に4町村もあり、それに近いところも少なくない。また、人口の減少傾向が依然止まらず、平成12～17年に20%以上減少したのも4町村を数えた。

(7) 過疎化

1960年代に始まった経済の高度成長は、農山漁村人口の大都市圏への大量流出を招来し、その結果過密過疎問題が浮上した。過疎問題は多くの町村にとって深刻であり、政府の過疎対策・離島振興等が展開されてきたが、大きな経済の流れの中では全く歯止めとして機能しなかった。しかも、同時に進行した高齢化によりますます過疎化に拍車が掛かり、挙家離村・限界集落の激増となった。

過疎の主因である地域産業の衰退は、住民の生活・生存基盤を奪った。伝統的な主産業だった農業は、政府の高米価政策によって維持されていたが、高度成長下の人口流出によって担い手は高齢化し、ウルグアイ・ラウンドの決着で主産業の座から後退、代わって政府の公共事業によって特に過疎地域では土建業が農業に代わる代表産業となっていた。ところが、自民党のいわゆる1区現象対策で、公共事業は年々削減の一方で、これも地域を支えられな

くなってきているし、スキー場ほか観光などの他産業も軒並み衰退の一途をたどっている。こうして、限界集落（高齢化率 50%以上）は 2009 年現在 7,878（12.6%）に達し、近い将来消滅が予想されるのが 2,643 集落（10 年間で 284 増加）もある。

この過疎化は、いうまでもなく町村の先行き不安を強め、合併の一要因となったことはいうまでもないが、他方自立を選択した町村にとっても厳しい環境が続くことは覚悟しなければならない。

2 展望

(1) 金融危機

今回の金融危機はアメリカの破綻に端を発し、全世界に波及したが、これが比較的短期で終息するかそれとも長期にわたるかは今のところ誰にも予測が付かない。ただいえるのは、アメリカのように、その世界に君臨する地位を利用して、他国からの中国や日本からの借金で繁栄を謳歌し、住宅購入のサブプライムローンや資金運用での豊かな生活を享受してきたのが破綻し、その傷は予想以上に深かったため、そう簡単には回復が見込めそうにないことである。また、この繁栄を支えてきた大黒柱の自動車産業も破綻寸前、同様な購入ローンの破綻や経営者の法外なボーナス、社員の優遇、体質改善の立ち後れ、それに伴う日本の自動車産業に対する競争力低下となり、その裾野が広いため関連産業も一蓮托生、むしろこちらは小規模だけに打撃は一層深刻だった。オバマの登場により曙光は見えてきたかのごとき感はあるが、長年染みついた生活スタイルの 180 度転換は至難の技であり、不況の長期化は避けられそうにない。

しかも、この金融危機は、お膝元のアメリカだけにとどまらず、たちまち世界各国へ波及し、これまたこの金融依存が高かった西欧諸国や東欧を含むユーロ圏非加盟国を直撃、どこも深刻な経済危機に陥った。ところが、破産寸前の大企業救済に巨額の国家財政の累積赤字をものともせず財政支出を続け、各国にも要請する日米両国に対して、日米のような垂れ流しの財政出動には消極的で、ユーロ圏の安定のために財政健全性を堅持し、ヘッジファンドを初め金融規制を主張する仏独との対立は激しく、それだけに回復への道のりも厳しさを増し、長期化するものと思われる。

ともあれ、この危機の日本への影響も極めて大きく、とりわけ日本の屋台骨を支えてきた輸出依存の製造業の打撃は壊滅的で、最大手の自動車や電機なども関連産業を含めて軒並み

巨額の損失を被り、人員削減を余儀なくされて、大量の派遣切りにより職も住居も失う悲惨な例が連日報道されるようになった。一方、この波紋が自治体財政にも及び、これまでわが世の春を謳歌していた企業城下町ほど状況は厳しく、財政の大幅な縮減を余儀なくされ、しかも不況が長引けば失業者や企業救済に明け暮れするおそれがある。

(2) 政権交代の可能性

55年体制といわれた自民党単独政権が、一時期を除き、また近年は自公連立政権として半世紀以上にわたり続いてきたが、ここへきて内閣の支持率低下が止まらず、2009年秋までに総選挙を実施しなければならなくなっているところから、政権交代の可能性が高まってきている。野党民主党代表のつまずきで支持率はやや持ち直したが、政権の行方は予断を許さず、もし交代が実現すれば政治・行政の激変の可能性は必至で、町村の今後にも大きな影響が出てくると思われる。ただ、これが町村にとって鬼と出るか蛇と出るかは、今のところ誰にも予測できないが、その場合でも、否それこそ絶好の機会だから、野党の側の格差是正の主張の一環として、これまでとは対照的なもっと暖かみのある施策を強く要求していくべきである。

(3) 少子化

少子化対策は、政府も遅ればせながら今世紀に入り選任担当大臣まで置いてさまざまな対策を講じてきている。高額の出産手当支給、経費の掛かる妊婦検診にこれまで4回まで無料だったのを必要な14回全てに拡大、また自治体でも医療費の無料化の適用年齢を相次いで引き上げてきたりしている。

だが、深刻な産婦人科医の不足の解消のメドは立たず、多くの地域で安心して出産できない深刻な事態が指摘されている。何よりも激職であり、医療ミスによる責任追及に嫌気がさして忌避されることも多く、当分医師不足は簡単には解消できそうにない。この問題に計画的にしかも即効性を持った的確な対策が望まれる。

また、児童への助成拡大も必要となってくる。特に、保育所の不足解消策は、未曾有の不況で共働きが激増するなか喫緊の課題であり、しかもその需要が一過性の可能性が高いだけに、自治体にとっては頭の痛いところである。

だが、何よりも肝心の適齢期の若者の結婚忌避に対する改善策には、即効薬はなさそうである。要するに結婚するかしないかは本人次第で、行政施策として採れるのは、側面からの

若年層への雇用安定対策等の基盤整備や結婚・出生への税制上の優遇策等に限られているからである。

ともあれ、このまま推移すれば日本の総人口は、2008年の1億2700万人が2050年には9500万人、2100年には半減の6400万人が推計されている。もうすでに、過疎地域は高齢化で子どもがいないし、大都市地域でも激減で小中学生の減少傾向には歯止めが掛からず、全国的に閉校・統合が相次ぎ、核を失ったコミュニティの崩壊も増えることが予想される。恐らく、東京の都心や周辺にバブルで激増した高層マンションもかつての大規模団地同様な運命をたどることは必至であろう。

(4) 高齢化

だが、現存の町村にとってははるかにより深刻なのは高齢化の進行である。団塊の世代が75歳以上となる2025年には、高齢者国民の3人に1人となると推計されているが、町村では多くがすでにその水準に達し、あるいは越えてしまっているからである。

子どもの場合以上に、高齢者は体質や摂生、努力次第で個人差が大きくなる。幾ら健康に留意していても病気は避けられないが、できれば健康のまままでいられるに越したことはない。そこで、まず必要なのは、できるだけ長く寝たきりにならないで健康の維持ができるような環境整備であろう。そのためには、早期発見・早期治療を可能にするよう、財政的理由で医師に診てもらうのを我慢して取り返しの付かないことにならないように取り計らうべきである。また、万が一病に倒れたら後顧の憂いのないよう、医師不足や介護不足の解消に努めなければならない。

だが、健康を保ったとしても、高齢化による活力喪失は避けられず、特に高齢化率の高い過疎町村は活性化策が必要不可欠となる。全国各地、とりわけ町村の多くで、元気な高齢者たちのさまざまな活動が見受けられるが、こういった取組みに対する側面援助が町村の重要施策となろう。

なお、過疎化については次章で述べることにする。

II 平成の合併の評価

1 合併の契機

自治体の合併の評価は、当然評価者の立場によって賛否両論多様に分かれる。特に平成の大合併の最大の推力となったのは、直面する財政的危機、すなわち合併をしなければ地方交付税が先行き逡減され、自治体としての存立ができなくなるという恐怖感だった。しかも他方では、合併に伴う地方交付税の特例措置と特例債の大判振舞い、市制施行の特例などの誘惑があった。

だが、合併の道を選んだところで特例措置の恩典がなくなるその先はお先真っ暗であり、しかも地方交付税はその総枠が年々縮小されることになって多くの合併市町村の思惑は外れ、合併があだになった感がある。ところが、合併して市町村政の表舞台から消え去る旧市町村の要職者の大部分はこの窮状に対してはおおかぶり、責任を回避し、付けは住民に回されることになった。

とりわけ、弱体市町村同士の合併は深刻で、地方交付税の特例措置の消滅のみならず、また政府与党の施策の都市部中心への転換は進み、全国至るところでいわゆる周辺部の衰退は加速され、ましてそれに加えて未曾有の経済的危機がその傾向に拍車を掛けることは必定である。とにかく、合併が一段落した現時点において、合併を選択した市町村にマイナス評価が多いのは問題であり、バラ色の夢を見たところが幻滅を感じているのはともかくとして、政府の施策に抗しえないとして合併への道を選んだ市町村がホゾをかむのはいかなものか。これらの市町村から聞こえてくるのは、要するに合併の目的は国の財政再建にほかならず、それが地方へしわ寄せされただけで、地方には何らのメリットもなかったという慨嘆だけである。国は地方分権を唱えながら自主財源は増やそうとせず、それどころか三位一体改革と称して補助金や交付税を縮小し、自治権拡充は絵空言だったというわけである。

その合併した旧町村住民の不満は、旧合併特例法の期限切れ直前に駆込み合併した市の市長選挙が一斉に行われた平成 21 年 4 月の「ミニ統一地方選」では、現職 39 市長中 17 市長が落選、その最大最多の理由は吸収された旧町村側の中心部本位の市政に対する不満だったとされ、また平成大合併で非合併の 19 市長選で現職落選は 2 市にとどまったのに対して合併 74 市中現職落選は約 3 分の 1 の 24 市に上ったのもその表れだったといえよう。

今回の平成合併には、自治体の側に合併の必然性がなかったことは、それ以前の 20 年間

に 20 例そこそこの合併事例しかなかったことから推定できる。そして、今回も、途中までは自主性尊重を理由に強制を控えていたが、思うように進展しないと見るや一転強硬策に打って出ることになった。このため、地方交付税の特例措置や特例債の大判振舞いなどのアメと非合併に対する地方交付税の補正廃止、さらに人口 1 万人以下の町村の自治権剥奪の脅迫などのムチとが併用されたことは周知の事実である。

だが、この合併劇は突如として演じられることになったため、日本の市町村の将来像などとは無縁で展開されることになり、合併の枠組も場当たりが多く、行き詰まれば相手を代える例も見られた。これでは合併後の基礎自治体のあり方など描けるはずがなく、このような無計画の付けの最大の弊害は特例債による施設のバラマキと将来長期に続くその返済の重圧となった。しかも、比較的財政状況のよい市町村はともかく、弱小市町村の場合は公債費比率の制約もあって特例債の枠一杯使えないところも少なくないようだ。

さらに、市町村合併の最大の弊害は、新自治体の一体性が長期にわたり欠如し、旧市町村間の主導権争いが陰に陽に持続することにある。明治の大合併の際のしこりが 100 年経っても解消できなかった事例には事欠かない。とりわけ、合併直後の新市町村長のポストの争奪戦は幹部職員のポスト配分にも影響することが多いために熾烈で、このような場合には寄合所帯の職員の融和には時間が掛かる。一般に 2 期目の選挙は安泰といわれるのだが、前述の合併後 2 度目の市町村長選挙で現職の敗退が少なくないのは、財政事情悪化もあって、合併で行政サービスは向上どころかむしろ悪くなった、だまされたという住民のマイナス評価によるものも大きいと思われる。また、特にドングリの背比べのような市町村同士の対等合併の場合は、新庁舎の位置をめぐる争奪戦が見られるが、これは庁舎が近くに残るか遠くへ行ってしまいかで住民への行政サービスに影響するだけにお互いに譲れない。

一方、住民の側も、いいことづくめの宣伝に踊らされて合併ムードが盛り上がったところほど多くは合併の効果が実感できず、むしろマイナス面を痛感させられ、合併などしなければよかったと幻滅感も大きいのは当然である。合併すれば、多くの旧市町村では役場は遠のき、支所・出張所に格下げされてこれまでの役場と違い行政サービスが大幅に縮小されて生活への悪影響の不安は隠せず、さらに周辺部となってしまった地域の衰退に拍車が掛かることになる。

基礎自治体としての市町村の合併は日本では明治以来住民の間に一般に抵抗感がない。だ

が、基礎自治体の区域は固定的だが機能は流動的で上下左右に自由に動かせるから、その乖離は合併の道を選ばなくても是正できる。タテの上位にある広域自治体にでもヨコの広域自治体や単独機能自治体にでも機能を移せばよいからである。ところが、日本は明治・昭和と2度の大合併を経験し、今回は3度目だが、区域がそこで展開される機能と合わなくなれば合併は当然視されてきた。これを裏返せば、強固な自治がそこに根づいていない証拠でもあり、度重なる合併で内部に地域対立が続き一体感がなかなか醸成されず、しかも国が府県を通して強固に市町村を支配してきた伝統により、区域と機能が衝突した場合タテの関係の対応はスムーズだが、横断的に連携してヨコで補完するのは苦手だった。

これに対して、基礎自治体が合併をしない国は、西欧の流れを汲む4か国（アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド）を含めて、西欧のラテン系の3か国（フランス、イタリア、スペイン）とスイス、ポルトガル、アイルランド、小国のアイスランドとルクセンブルクの計12か国あり、一方西欧で合併をしてきたのはイギリス、ベルギーや、スウェーデンなどの北欧諸国その他10か国がある。このうち前者は自治権が強固で、基礎自治体が対応できなくなった機能はまず組合・連合・特別自治体などを活用して広域で協力し、それでも基礎自治体がこなせなくなった機能は中間の広域自治体である県等が吸収して担えばよいとしている。その点では、市町村の自治はそれを補完する県の自治と一体的と見るべきだろう。

そこで、以下本章の主題である平成の大合併の原因と結果の究明に移ろう。

2 合併の理由

合併の理由・原因・動機は、もちろん事例によって多様であるが、その底を流れるものには多分に共通性があり、それと特殊性の組合せがうかがわれる。ここでは、前の昭和大合併、さらに必要なら明治の大合併と対比して検討してみよう。

まず考えられるものは、市町村自体に見出される内在的要因と、外在的要因ともいうべきその市町村を取り巻く環境とであり、その両者は複雑に絡み合っただけでも一応区別して指摘できよう。ただ、日本の大合併の場合は3回とも全て外在的要因、とりわけ国策による強制が大きく、これは中央対地方の関係で自治体の自主性が極めて弱いことの反映でもあり、頑強に合併を拒否してきたアメリカあたりと極めて対照的である。

(1) 内在的要因

ところで、内在的要因は、一般的にまず自治体の規模により差が出てくる。大都市の場合は、政令指定市や中核市への昇格のための人口増加策で周辺を併合する例が今回は特に多かった。今回とてつもない巨大な面積の合併をして政令指定都市になった静岡、浜松、新潟などはその典例である。また、場合により吸収相手の市町村に魅力が存在（有力企業の立地による豊富な財源）することもある。一方、併合される側は、「寄らば大樹の陰」、大都市への憧れ、知名度が上がることへの期待などが考えられる反面、地方交付税圧縮の恐怖や財政的弱点（深刻な財政事情等）の解消、ひとり合併から取り残されることへの不安等がうかがわれた。

これほどの大都市でなくてもそれ以外の地方中心都市への吸収合併が数多く見られたが、これらには大都市の場合と共通の理由のほか、他に競争相手の中心都市があればそれとの張合いとか、合併ムードの影響、合併に対する特例債等の利用等が考えられる。

それらと違い中小市町村の対等合併の場合は、非合併の場合の地方交付税の年々圧縮への恐怖、合併による交付税の既存の水準維持、合併特例債等優遇策の魅力、町村同士だけの合併なら市への昇格の魅力、合併から取り残されることへの不安（バスに乗り遅れるな）、合併しなければ国や県からしっぺ返しを受ける恐怖等さまざまなものがあった。

(2) 外在的要因

① 合併強制のムチ

一方、外在的要因の最大のものは、中央政府の 800 兆円もの借金の地方財政へのしわ寄せによる地方交付税遞減策の脅迫だった。また、分権を名とする三位一体改革で約 6 兆円の削減により国・県の合併強制の強硬な姿勢とそれに対応する合併ムードには抗しきれなかった。さらに、いわゆる 1 区現象・総選挙での都市部軒並み敗北に対する政府与党の農村部重視から都市部重視への政策転換による地方弱小市町村への交付税段階補正の廃止、財界からの規制緩和・国際競争力強化のための企業税負担軽減要求による地方財政の圧迫や道州制志向に伴う合併の強制・市町村数減少による地方財源縮小要求などがあった。

② 合併強制のアメ

また、合併強制のムチと並んで、そのアメとして合併特例債・交付税据置き・市昇格条件の緩和その他優遇策による誘惑も外在的要因となった。

3 昭和の大合併との異同

ここで、これらの要因を昭和の大合併と比較してみるのも参考になろう。両合併の間にはもちろんいろいろ差違があったが、同様な理由と合併強制の措置とが見出される。

(1) 地方財政の危機的状況

昭和の大合併が突如展開されるようになった昭和 20 年代終期から 30 年代前半は、敗戦後の疲弊からようやく立ち直ってさらに朝鮮特需で一息つき、復興から成長へと転換したが、まもなく特需の終息、講和後の再軍備による財政圧迫とその地方財政へのしわ寄せなどから 20 年代末には都道府県の 9 割、市町村の 3 割が財政赤字に転落、禁治産者並みの厳しい財政再建団体に追い込まれるところも続出、住民サービスを犠牲にしてでも合併による町村の規模拡大で合理化を図る方策が強行されることになった。そして、その元になったシャープ勧告を受けたいわゆる神戸勧告では町村の規模は人口 7~8,000 人とされたが、それを具体化した町村合併促進法では 8,000 以上とさらに引き上げられた。ところが、日本の国土は山村が 8 割にもなるのに平場農村での基準が適用され、なかには例えば千葉県のように大部分が平場なのに規模を 1 万 3000 人以上に引き上げるところさえあった。それはともかく、人口 8,000 人以上の基準採用についての当時の自治庁の説明では、人口 4,000 人では役場職員は 15 人だが 8,000 人なら 19 人で 11 人減らせる、また中学校は 1 校、小学校 2 校ですむ、農協・国保は黒字経営が可能（実際は国保は高齢化も進んで大赤字となった）。これに対して、行政の都合だけの機械的能率は不可・住民の立場に立った社会的能率をとの鋭い批判も見られた（辻清明）。まして今回は高齢化が急速に進み、役場が遠くなることによる不安と不便で住民の受ける不利は一層深刻となっている。

(2) 戦後民主主義の未成熟

当時は敗戦後まだ 10 年足らずで国民の意識には民主主義は未成熟、ファシズムへの回帰の危惧さえあった時期でもあった。しかも、憲法や地方自治法は制定されても、真の地方自治の経験はまだ日が浅く、旧制度下の自治体からの国の機関委任事務の担い手としての従属的地位がそのまま存続され、今日まで尾を引く国民や自治体の要職にある者たちの国への従属意識は牢固として抜きがたかった。市町村長や議員たちの多くは、住民の意向を無視し、その多数意思に反してでも「お上のご意向」「国策」だからと反対を押し切って合併を強行した。要するに、役所・役場はもとより議員も実質上住民より上位にあり、公僕とは名ばかり

の実態にすぎなかった。この点は、さすがにこういった国策を正面にかざすような現象が見られなかった今回とはかなりの違いがあったといえるが、しかし国家財政の都合を押し付けられても余り抵抗しなかったことを見る限り五十歩百歩だったといえなくはない。

(3) 町村の一体性破壊

昭和の大合併は、明治の大合併に伴う町村の一体性喪失がようやく克服されそうな時期に起こり、それが再び合併で破壊される事態を招くことになった。この一体性喪失は、町村議会が二元代表制を標榜しながら実質は町村長に従属させられた原因の最たるものであり、その政治的統合機能を妨げてきたのであった。今回の合併もその再現となることは否定できない。

(4) 合併推進方法の当否

いま一つ、昭和の大合併はそのほく付けのために都道府県ごとに合併試案を策定した点に今回との違いが見られる。ただし、これは枠組について地元の意向を一々聴いていたらまともらないので、それを無視して著名な学者の名前を冠して権威付けを図ったものにほかならない。もっとも、今回もそれに代わる知事勧告を使っているが、これは地方分権改革の成果とされた市町村と都道府県との対等同格はしよせん絵空事にすぎなかったことを意味する。

それとともに、今回と同様昭和の大合併にも全体として一斉に合併する機運などおよそなかったため、これも今回と同様アメとムチで強制する手法を採ることになった。合併が必要なところはすでに徐々に各地で自主的に進められていたからである。ともかく、合併しなければ地方交付税を全面カットすると当時の自治庁幹部に脅かされたため合併に踏み切らざるをえなかった、だまされたと憤慨していたところも見られたが、一方 65 種類もの各省の専権事項に関連するエサで釣ったのに、当時の自治庁には各省への強制などやれるはずがなく全て空手形に終わった。そのためか、今回は総務省だけで実施できる特例措置に限った点に前回との違いが見られる。

また、今回と同様市に昇格する人口条件の緩和等も期限付きで図られた。この条件はかつては大変厳しく、戦前の相模原市の例では人口ははるかに突破していたのに、市街地の連たん 6 割以上が達成できず、10 年以上も昇格が見送られていた。とにかく、企業も市でないと進出してくれないといったこともあって市への上昇志向は当事者にとっては予想外に強く、これも魅力的なエサとなった。

さらに、新庁舎の置けない旧町村に支所の設置を認めたのも今回と同じだが、これは合併が無理強이었다ことの証明でもある。だが、これもやがてモータリゼーションを理由にどこも廃止へ向かったが、役場の位置の争奪戦は合併後住民の深刻な旧町村単位の対立を残す要因ともなり、半年ごとに役場を交互に移転した事例が島根県や千葉県にあった。支所・出張所ではもはや従来のサービスの質量は望めず、そうかといって高齢化が著しく進んでいる現時点では、現在将来ともに遠くなった新庁舎へ出向くことは困難となるだけである。

そのほか、前回の合併では保有財産の著しい不均衡から特に財産区の設置が認められたところもあった。

最後に、いま一つ重要な相違点として住民投票の採否の問題がある。前回は、自治庁は住民投票に極度の拒否反応を示し、また当該市町村も議会の議決が覆されるのを恐れて極端に回避した。ところが、今回は逆に合併推進に利用された。前回の町村合併促進法は、昭和28年10月施行されたが、その前の26年4月の統一地方選挙では合併は争点にならなかったから、憲政の常道からすれば自治体の存亡に関する最重要な事案は改めて議会選挙か住民投票によって民意を問い直す必要があったはずである。後に都道府県合併促進法では市町村合併でもやらなかったからとやはり住民投票を拒否したが、2度目の法案上程の際は議会で3分の2が取れなかったら住民投票に掛けるとしていた。

4 自立志向市町村の非合併理由

ところで、このような合併強制の結果、全国の町村数は5分の2に減り、1,000を割り込むことになった。もっとも、現在の町村の中には町村同士の合併により新しい町村として残ったところも若干はあるが、それを含めてなお合併を避けて自立を選んだ町村がどのような理由で合併をしなかったかもしくはできなかったかを検証しておくのも、合併の評価にとって参考になるように思われる（ここでは全国町村会の行った調査報告書『「平成の合併」をめぐる実態と評価』も活用させてもらった）。この非合併の理由としては以下のようなものが挙げられるが、もちろんこれらは重複していることも多い。

(1) 自立可能の財政事情

まず、財政力が桁外れに強いところはもとより、相対的に恵まれているところも自立志向が可能だった。例えば、大阪府下の町村では、合併は堺市に吸収された美原町（ここも人口は4万人を超え財政力も強かったが堺市の政令指定市に参加したもの）だけにとどまり、東

京都も島嶼部を除く三多摩地域では2か所だけが対等合併（一つは1市1町、いま一つは2市）したにとどまる。その他の道府県でも、町村で残ったところの多くは財政的に何とか可能だとして住民投票で自立を選択している。

(2) 自立は困難でもユニークな自治運営・施策の堅持、伝統や文化の維持欲求

合併をしない宣言を早々と打ち出した福島県の矢祭町や長野県の泰阜村を初め、例え人口規模が小さく財政力が弱くても、これまでの行政施策に自信を持っていてその堅持を誓い、併せて財政的締付けに対応できる内部改革を積極的に推進しているところも少なくない。合併で消えるおそれのあるユニークな行政施策としては、例えば福祉の面での小中学生の医療費無料化や子育て支援策、あるいは高齢者は高齢者なりに特産品づくりなどで活気を呈しているところなどさまざまであり、また小さいから小回りが利くところから長期財政計画を策定して施設整備の徹底的な見直し、議員や職員の定数削減・給与カット・昇給停止などに取り組んだりしている。さらに、「小さくてもきらりと光る」をモットーにこれらの市町村の定期的な会合が開かれ、ヨコの連携を図って情報交換が行われているのも特徴といえる。

(3) 住民の自治意識が高くそれを受けた長や議会の自立志向も強固

いま挙げた東京都下三多摩や大阪府下の町村はもとより、従来独自の自治を展開して住民の自治意識が高い町村では、住民の意向を住民投票で問うても自立を選び、長や議会もそれを受け入れることが多い。これらの町村では、住民参加・協働で自治意識の高揚が図られ、地域が活性化し、職員もやる気を起こしている。また進んで自治基本条例や議会基本条例を制定するところも増加傾向にあり、逆境の中で生き抜くための地場産業を生かした産業活性化方策に住民とともに取り組んだりしている。

(4) 広域需要は広域連携で十分対応可能・合併は不要

国は生活圏の拡大に伴う広域行政の要求に対して、自ら提唱した広域連合では対応できないとして合併策に転じたのだったが、自立を選択した自治体の側では広域連合やその他の連携策で十分成果を上げており、まだ成果も見届けないうちに一方的に断定するのはいかななものかと疑問を呈している。また、なかには国のいう合併対象の生活圏は、離島などは今日では広すぎて行政圏としては不適當だという意見も見られる。

(5) 合併により周辺部になり不利

つぎに、合併により新市町村の中心部から離れて周辺部に追いやられる場合、合併した他

市町村を見て行政サービスの低下は免れず、反対というところも少なくない。国は、支所・出張所を設けるし、オンラインの活用で十分対応可能と説明していたが、離島などでは庁舎への接近が難しく生活に不安があり、また支所・出張所では職員数は激減し、これまで担ってきた行政施策の大部分はこなせず、地域は一層寂れると反論している。

(6) 合併しても弱いもの同士では好転の見込みなし

財政力の弱いもの同士が幾ら集まってみても好転するはずがないということは、早くから指摘されてきたが、これは合併に反対の自立を選択した一つの有力な根拠となっていた。それに財政力が弱く、すでに起債の制限比率に達している場合には、合併特例債は使えず、メリットがない。

また、視察もずいぶん行われた先駆的合併の篠山市などの持続する財政的困窮状況を見て躊躇したというところもあり、相手の悪化した財政状況が合併協議中にはっきりしてきたため断念したという意見も聴かれた。さらに、国の示した合併による過疎化・高齢化への効果的対応が可能とする理由も疑問で、むしろ過疎化・高齢化が一層進むだけで効果がないとの批判も出た。

(7) 国の強制・威嚇への反発

全国町村会長は第29次地方制度調査会で、道州制実現のための合併強制であり、住民に犠牲を強いるものだと持論を展開したが、自立志向の町村の中には国の都道府県をとおしての合併強制・威嚇に対して反発したところも少なくなかった。また、前述の国が推進した広域連合を否定して合併強制に転じたことへの不信も見られ、さらに国は経済活性化のために地方財政を利用しておきながら今になって無駄遣いの批判をするのはおかしいとの意見や、合併の枠組は府県の一方的押付けで、日常生活圏に対応していないとの意見、あるいは国が強調した合併により可能となる行政の専門化への対応については合併しなくても職員の積極的研修で十分対応可能との反論も出ていた。そのほか、合併した先のビジョンを示さず、国の財政健全化を図っただけとの厳しい批判も聴かれた。

(8) 合併協議の過程での決裂

これは、争点で合意がならず、合併相手方から拒否されたり、逆にこちら側で拒否したりした結果自立を志向することになった場合である。これには、合併協議の過程で長や議会の反対が強まったり、住民投票で否決されたりしてその協議が決裂したとか、そもそも合併の

機運がなかったり希薄だったりして自然消滅してしまったといった例などさまざまである。その決裂の原因としては、相手方の財政事情が予想外に悪く躊躇せざるをえなかったとか、庁舎の位置で争い破綻してしまったとか、合併の組合せで意見が合わなかったとか、合併への熱意に温度差があっがかみ合わなかったとか、議員報酬を高い方へ合わせたい他市町村と対立してしまったとか、逆に福祉施策など低い方へ合わせられるのに反対したとか、公共料金が高い方へ合わせられるのに反対だったとか、さらには対象の市町村間に一体感がなく先行き不安だったとか、これも多様だった。

(9) 歴史的経緯で拒否

例えば、昨年度実施した北海道の町村の調査では、明治の拓殖で旧藩ごとに入植して町村がそれぞれ形成されたために、隣同士でも風土や気質の違いが大きく、合併の障害となっていることがうかがわれた。また同じ北海道で、農業や文化など先人が築いてきたものを合併によって崩壊させたくないとか、開拓意識の残存を指摘するものも見られた。

(10) 離島・山村で合併相手なし

最後に、地理的事情から、離島や山村で孤立している場合、今回はそれでもかなり離れた市などへの合併の事例はあったが、現在残っている町村の半分近くがこれらの弱小町村であるのを見ても、合併したくてもできず自立への道を歩むことになった例が多い。ただし、これらの弱小町村でも、合併相手はあったが住民投票で否決した例もある。

5 合併の結果

合併の功罪については、即座に現れたものと長期にわたる観察が必要なものとに区別する必要があろう。国が合併の成果と説明してきたものも、長い目で見れば必ずしも肯定できずむしろ弊害も考えられるので、ここではまず昭和の大合併を回顧してみよう。

(1) 昭和大合併の回顧

昭和の大合併では、深刻な地方財政の危機を克服する理由で合併が強行されたが、その最大の眼目とされた規模拡大による財政力・行政組織の向上はその後進んだものの、これは必ずしも合併の成果とはいえなかった。財政規模の拡大は、合併が一段落した直後からの高度成長政策の展開によるものであって合併の効果ではない。また、市町村における行政組織・機能の近代化は、昭和 30 年代の都市化の中でその前半に始まった先進都市の事務改善運動の成果であり、合併による行政規模の拡大はむしろ官僚主義の促進につながったとさえいえ

る。

つぎに、市町村議会議員のあり方や地域の政治構造の変化が起こったとされるが、特に議員のあり方にはプラス・マイナス両面があったと考えられる。プラス面としては、議員の選挙地盤が広域化することによりいわゆる「どぶ板性」が希薄化すると見られていたが、実際には合併の影響はそれほどではなく、高度成長で施設整備が進み、議員の役割が低下したことの方が大きかった。また、議員の変質、真の地域代表として市町村全体の利益を担うことが要請されるようになり、議会改革が重要になったが、その取組みは先送りされてしまった。そして、マイナス面として、合併により住民とその地元の議員との距離が開き、市町村の一体性弱化に伴い、議会の政治的統合機能が依然として発揮できず、長の権能強化を招いてしまった。その後の議会への住民の風当たりの強まり、それに伴う定数削減・議員報酬引下げの要求の嵐が吹きすさんだことは周知のとおりである。

さらにいま一つ指摘しておかなければならないのは、昭和大合併以後の高度成長下でまさに「民族の大移動」と呼ばれるにふさわしい人口の大都市への過度の集中が始まり、過密・過疎両方に深刻な諸問題を引き起こしたことである。しかも、この傾向が一向に収まらないなかで、平均寿命の急伸長と相まって少子高齢化が進行、とりわけ農山漁村を中心に生存を脅かす地域の荒廃、医師不足などが普遍化してくる。そして、平成大合併で中心部の集中整備の反面周辺部の衰退がさらに強まれば、国土の荒廃はやがて取返しのつかないものになることであろう。現下の急務は、このような全国の過疎地域での住民の危険地帯からの脱出であり、そのためには集落再編・都会並みの集中的効率的都市基盤整備を急がねばならないが、合併特例債による散発的投資の無駄は明らかにそれと逆行している。

(2) 平成大合併の問題点

こういった昭和の大合併と照らし合わせてみて、平成大合併の大きな問題点は、相変わらずの突発性とそれに伴う無計画・ビジョンの欠如にある。

① 準備期間・計画的推進なし

今回の大合併が分権改革の途中で突如浮上した結果、合併の必然性がなかったために昭和の大合併同様アメとムチで強要し、財政破綻の強迫観念で追い立てたのであった。そこには昭和大合併と実質変わらない日本の自治意識の未成熟が反映しており、この点では明治 17 年の連合戸長役場設置で準備期間 5 年を掛けた明治大合併の方が計画的だった。

② 無計画の露呈

前述のとおりかなりの西欧諸国でも近年基礎自治体の合併が断行されたが、有名な北欧諸国のフリー・コミューン・プログラムによる周到に研究準備した合併計画に沿った実験が行われた点で日本と対照的である。これは最近実態調査したベルギーでも同様であり、ここでは1970年代後半にコミューンの大合併を行ってその数は約4分の1の589に減少したが、合併に先立ってそれぞれの地域にパイロット・コミューンを設け、その成果のうえに合併を進めるといふ慎重な姿勢を示した。日本の昭和大合併や平成大合併のように、突然国策や財政窮迫を理由にアメとムチで強制され、その場になって相手を探し、組合せが二転三転するといった場当たりなやり方はしなかったのである。そして、合併に際して提示された判断基準は以下のとおりであった（「ベルギーの地方自治」CLAIR REPORT 212）。

まず、既存のパイロット・コミューンの周囲で合併を進めるが、その地理的経済的文化的な影響を考慮し、つぎに地形的都市圏的なゾーンを構成する全要素を考慮する。合併の基本的要素は住民の生活様式・思考様式・類似性とする。合併コミューンには住居地域・緑地・工業地域・農業地域・商業地域が可能な限り調和的に含まれるようにする。新たなコミューンの中心部にアクセスするための距離や交通手段も重要要素となる。各コミューン間でその中心部と関連市町村が距離的に離れる地方では農村部合併のみとする。同一の工業地帯は可能な限り同一自治体に再編成する。

この合併についてヒアリングした調査対象コミューンあるいは有識者の評価はまちまちだったが、特にマイナス評価のなかに、これだけ慎重に事を運んだにもかかわらず、なおそれぞれ一体性が喪失したこと、住民と政治家との間の距離が遠くなったこと、周辺部ではほったらかされているという不満が強いこと、本来望ましい形の組合せとは異なってしまったこと、などの指摘があったことが注目される。これらはそのまま日本の場合にも当てはまる基礎自治体合併共通の問題点といえよう。

(3) 平成大合併の影響

最後に、考えられる限りでの平成大合併の影響を挙げておこう。

① 市町村政への影響

合併市町村政への影響で最も問題なのは、一体性の喪失・旧市町村間の対立の長期化である。合併のために長年にわたって地ならしが行われたわけではないし、合併により自己の立

場を少しでも有利にしておきたいのは人情である。まず、合併協議での対立としては、特にドングリの背比べの対等合併では、庁舎の位置争奪戦がある。昭和の大合併では位置がなかなか決まらず、中には半年ごとに役場を引っ越した例さえ二三見られたが、今回もヘソのない大規模対等合併では不確定のところもあるようだ。つぎに、新市町村名をめぐる紛争があり、その果ては由緒ある名称が消え、頭に東西南北を付けてみたり旧市町村名から一字ずつ採ってわけの分からぬ名前にしたり、あるいは平仮名にしたりすることもある。

ついで、合併直後の首長選挙は、勝てば官軍、幹部職員の人事等にもろに響くだけに旧市町村間の戦いは激烈で、勝てば上部が独占できるが、負ければ捲土重来を期すことになり、長くしこりが残ったり、職員間の対立が続いたりすることも希ではないし、次回選挙で雪辱を果たす例も少なくない。

② 住民への影響

合併に当たっては当然そのプラス効果が大いに主張される。吸収合併の場合には生活圏の拡大への対応ができ、住民生活の質の向上が図られ、中心都市と周辺旧市町村との行政格差が解消するとか、旧市町村ではかなわなかった文化会館、図書館、美術館等の文化施設や体育館、温水プール、競技場等のスポーツ施設、市立病院、健康保健センター等の医療施設の利用など確かに恩恵はある。また、それ以外の対等合併でも運輸通信手段の発達に伴う通勤圏・通学圏・購買圏の拡大に適応できるといった利点が説かれた。さらに、企業誘致の場合など大きい都市名が有利だし、他方企業立地で財政豊かな市町村でもその企業の圧力でより大きな有名な都市への合併が強要されることもある。

だがそれと対照的に、合併によるマイナスも多々あり、吸収された側の周辺部の切捨てが進むとか、高齢化で遠くなった役所に行けず行政サービスの低下は免れないとか、特に深刻な過疎地域の医師不足などは解消できないといったことのほか、つぎのような点が指摘されている。

第1に、行政の質が均一化して旧市町村がそれぞれ持っていたキメの細かさや良さが失われる。都市計画図などを見れば多様さはなくなって一色に塗りつぶされるし、また今回特に顕著だったのは名の通ったユニークな行政施策や条例もつぎつぎに消えていったことである。

第2に、従来小市町村だからこそやれた施策がやれなくなった例は、コミセン、老人介護等特に福祉分野での独自施策に多い。サービスの高度化・多様化とか専門職配置の可能性が

国によって主張されたが、そういうプラス面も確かにあるとしても、人員を極度に切り詰めさせられた市町村の現状ではそれは空手形に終わるのではなかろうか。

第3に、前述の周辺部の荒廃は国土全体の荒廃につながり、山が荒れれば水源涵養機能の低下で下流の都市部に災害時の被害増大や水不足の危険性も出てくる。そして、大規模合併の場合など参加弱小市町村の数の多いほどその度合いは強く、過疎地の場合などはそのなかにさらに過疎の現象も見られ、合併して市に昇格と同時に過疎地域の指定を受けたところさえあった。

第4に、役所・役場との距離が遠くなるので不安・不便という声も、前述の非合併市町村だけでなく合併したところでも聞かれる。支所・出張所を置くから大丈夫・オンラインの活用でと国はいていたが、昭和の合併の現実を見ると支所・出張所は行財政の効率化を理由にまもなく相次いで廃止されており、今回も同じ運命をたどることは間違いない。しかも、支所には総合性はなく、極端な場合は窓口業務だけなので、これまでと違い多くの事項は解決せず役場が遠くなったとの不満が出ているのは当然である。それに加えて、大きくなった新市町村の組織の官僚制化が進んで反応が鈍く、意思決定に時間が掛かり、住民の側に行政に守られているという安心感が失われたとの批判や広域化で行政の目が届かなくなったとの不満も聴かれる。

第5に、政令指定都市が周辺市町村を大量に吸収した場合、道府県と並立するほどに機能が拡大するが、吸収された側には旧市町村と異なり、住民の意向を反映する仕組みがない。区制は敷いても東京の区と違い公選区長も議会もないし、政令指定市の長や議会の選挙では吸収された市町村の意思はゼロに等しく、周辺部無視・衰退の悲劇を味わうおそれがある。

③ 地域経済への影響

弱小市町村は、おおむね農業が主産業であるが、高齢化の進行で維持ができなくなってきたのに対して、合併からは何らの効果も生まれるはずがない。しかも、従来の農業に代わり地域の主産業として弱小市町村を支えてきた土建業は、公共投資が年々削減されて大打撃を被り、それに加えて都市部での公共投資の縮小で大企業が地方に進出し、既存の企業が排除されている。一方、地方都市の中心商店街は規制緩和に伴う大型店の郊外進出で衰退、半数がシャッターを下ろす有様となっているし、合併で中心から外れて庁舎がなくなった旧市町村では役場職員という大きな顧客が失われて商売が成り立たなくなったとの嘆きも聴か

れる。

④ 市町村財政への影響

合併市町村への合併特例債の大判振舞いは、起債の償還がいずれ重圧になって現れることは間違いない。一方で財政健全化を謳いながら 10 兆円を超す合併特例債のバラまきは矛盾してはいないかとの批判も聴かれ、しかも交付税の総枠の年々減額と深刻な不況で重圧は一層拍車が掛かろう。

また、合併特例債での事業の総花化の弊害は、一体感がない合併だから調整が不可能だったか難航したもので、苦しさが増せば怨嗟の的となりかねない。昭和の大合併では駆込み事業の膨張で借金漬けとなり、基金の取崩しが方々で見られたが、今回も同じで後遺症が長く残るし、そこへ金融危機でこれまでわが世の春を謳歌してきた企業城下町まで税収激減にさらされることになったが、目一杯の膨張した予算を減らすのは容易でないし、不況が長引けば下手をすると一転夕張の二の舞となるおそれさえある。かつての炭鉱地帯と同様、企業の派遣切りで失業救済や生活保護で市町村財政が潰れなければ幸いである。

⑤ 市町村議会への影響

合併による旧市町村間の利害の調整は広域化により一層難問になるが必要不可欠であり、一体性確保は議会にとって最重要課題の一つとなる。しかも、合併による住民と議会の距離は一層懸隔し、議会への住民参加の工夫・住民との意思疎通の機会の充実が望まれる。だが他方、住民の議会不信は、報酬や年金の額の大きい自治体への右へ倣えなどがあれば助長される。そのほか、合併による議員数の激減は、年金制度崩壊の危機を招き、その存廃を含めた対応が不可避となる。

⑥ 国政への影響

合併による町村の激減は、市町村議員数の激減となって現れ、合併先の市ではもはや旧町村の議員の大多数は議会に出られず、また残存町村でも議員定数が最低まで削減された。一方、農業に代わる土建業の後退の傾向は、特に地方交付税と補助金の削減による公共投資の縮小により顕著であり、弱小町村ほど議員の存立基盤が脅かされている。その背景には 1 区現象があり、政府与党は都市に支持基盤をシフトするという危険な賭に出たが、これは特に自民党の国会選挙の担い手の激減を招き、議員ならば報酬もありただ働きも可能だったのができなくなった。2007 年参院選での与党の歴史的敗北はその表れと見ることができよう。

Ⅲ 基礎自治体の条件

1 「基礎自治体優先の原則」の確認

戦後再出発を果たしたわが国の地方自治において、法律上は「基礎的な地方公共団体」とされる市町村の自治が最重要であることは、長らく確認されてきた原則であった。周知のように、かつてシャープ勧告で示された「市町村優先の原則」は事務配分の原則としてであったが、その根底には、単なる事務配分の原則を超えた、「地方自治の理念」からの要請としてそれが求められているとする認識があった。

ところで、第1次地方分権改革で残された幾つかの課題のうち、今後の地方自治制度のあり方に取り組んだ第27次地方制度調査会の答申（「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003年11月13日）において、あらためて「基礎自治体優先の原則」が再確認されている。すなわち、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である」とされたのであった。

先の第1次地方分権改革は、機関委任事務制度の廃止等により国と地方との役割分担を明確にした点において高く評価される一面、国策として強力に推進されたいわゆる「平成の大合併」を伴い、「規模・能力仮説」に基づく市町村規模の拡大に重点が置かれたこともあって、その規模の拡大によって基礎自治体の「自治能力」がどこまで充実強化されたかということについては、なお評価が定まらない。上記答申もまた「規模・能力仮説」に立っていることは明らかであるが、その考え方によれば、「可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある」という。しかしながら、実際のところ、そこにおいて目指されている体制の構築までには、まだまだ道遠い現状にあることも確かである。

その後、「基礎自治体優先の原則」は、2007年4月にスタートした地方分権改革推進委員会の第1次勧告（2008年5月28日）において再確認された。「広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する『補完性・近接性』の原理は、地方自治制度の基本原則（『基礎自治体優先の原則』）である。住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より

住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい」というのである。

繰り返しになるが、「基礎自治体優先の原則」は単なる事務配分の原則にとどまるものではない。それは「地方自治の理念」に由来するものであって、その意味において日本国憲法第 92 条に定める「地方自治の本旨」を具体化する原則のひとつと言える。上に引用した第 27 次地方制度調査会答申においてそれが「補完性の原理」に基づくとされ、また地方分権改革推進委員会第 1 次勧告において「補完性・近接性」の原理と同義であるとされているのも同趣旨である。

2 二層制のもとでの基礎自治体

わが国の地方自治制度は、基礎自治体と広域自治体との二層制を採用している。憲法の規定にそのことは明記されていないものの、地方自治法で定める「普通地方公共団体」は都道府県と市町村であって、全国のいずれの地域も、住民に最も身近な「基礎的な地方公共団体」（基礎自治体）である市町村とその市町村を包括する「広域の地方公共団体」（広域自治体）である都道府県に含まれるのが原則である。したがって、われわれはある特定の市町村の住民であると同時にある特定の都道府県の住民でもある。なお、東京都の大都市区域においては、特別地方公共団体である特別区が「基礎的な地方公共団体」（基礎自治体）とされている。

このように常識的なことを記したのは、ほかでもない、個々の基礎自治体はそれを包括する広域自治体といわばセットになって、そのあり方が問われていることにあらためて注意を促したかったからである。もとより、それぞれの基礎自治体は地方自治体として「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」（地方自治法第 1 条の 2）を十全に果たしているかどうか問われる。しかし、その基礎自治体はいずれかの広域自治体に包括されており、当該地域において果たさなければならない基礎自治体としての役割も、当該地域を包括する広域自治体との役割分担において決まってくる。一般的に市町村は、都道府県が処理するものとされているものを除き、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」のであるが、その事務の範囲は「当該市町村の規模及び能力に応じて」処理することとなる（同第 2 条 3 項）。つまり、基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県の役割をどのように分担するかは一義的に定まっているわけではなく、どこまでの事務を自ら処理しなければ基礎自治体たりえないということではないのである。基礎自治体の存立条件を考える際にはこのことを銘記してか

からなければならない。

3 基礎自治体に求められる「総合性」

第1次分権改革によって結実した新地方自治法では、第1条の2の条文で地方公共団体の役割が新たに規定された。すでに触れたところであるが、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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。」これがその第1項の規定である。そして、第2項において、国の役割について概括的に定めたあと、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委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」と定めたのであった。

また、その後の展開において「基礎自治体優先の原則」が再確認され、第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、「可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべき」ことが具体例を挙げて明記され、さらに地方分権改革推進委員会の第1次勧告においても、「住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい」とされてきたことについては前記のとおりである。

このことから、特に基礎自治体について、住民生活にかかわる事務を包括的・総合的に担う「総合的な行政主体」であることがことさら強調されるようになってきたきらいがある。その傾向に先鞭をつけたと思われる第27次地方制度調査会答申の一節を引いておくこととする。すなわち、「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。これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい」というのである。

一般論としてはともかくとして、このような考え方に立って、「住民に最も身近な総合的な行政主体」としての基礎自治体に対して、住民生活にかかわる事務を何から何まで担うような総合性を求めることについては注意を要する。その根拠条文として前記の地方自治法第1条の2、第1項の規定を挙げる向きもあるが、そこで「自主的かつ総合的に実施する」と

は、一般に引かれる条文解釈によれば、「地方公共団体が、行政の企画・立案、選択、調整、管理・執行などを、自らの判断と責任に基づいて、各行政間の調和と調整を確保しつつ一貫して処理することを意味している」（松本英昭『新版逐条地方自治法』（第5次改訂）、12頁）のであって、それ以上に、基礎自治体として担うべき事務が住民生活のかかわる事務のすべてにわたることまでを求めるものではない。

念のため、同書によって「総合的」とは何かについて補っておくと、そこでは、「関連する行政の間の調和と調整を確保するという総合性と、特定の行政における企画・立案、選択、調整、管理・執行などを一貫して行うという総合性ととの両面の総合性を意味するものと解する」とされている（同上）。もともとこの条文の規定は、地方分権推進法における「国と地方公共団体との役割分担」に関する規定（第4条）から来ており、それを規定した趣旨も、地方自治体の役割が国の法令の実施だけにとどまるものではないことを明らかにするためのものであった（平成7年3月24日、衆議院「地方分権に関する特別委員会議録」4頁、19頁参照）。

4 問われる小規模市町村の行く末

第29次地方制度調査会において、あらためて基礎自治体のあり方が審議されている。これは、国の施策として推進されたいわゆる「平成の大合併」の進展に伴い、市町村の規模が平均的に拡大したこと、そのもとでなお人口が1万に満たない「小規模町村」が数多く存在していることなどによるものと思われるが、これらの事情に加えて、都道府県制度の道州制への切替えが課題になってきていることも一因であろう。

今後の基礎自治体のあり方を考えるうえで、きわめて重要な論点となるのが、いわゆる小規模自治体の存在をどのように捉えるかという問題である。既述のとおり、「一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい」としても、規模の拡大によって基礎自治体の「自治能力」が必然的に充実強化されるという保証はない。国の法令で定められた事務を効率的に処理することだけが「自治能力」の証であるはずもなく、たとえ住民生活にかかわる事務をできる限り「総合的」に担うとしても、それが基礎自治体の「自主的」な判断と決定に基づくものでなければ自治の名に値しない。市町村の規模の拡大についても同様であって、地方自治法の規定で用いられている表現を引くならば、「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」はずのものである。

ところで、「平成の大合併」の推進過程で最も論議を呼んだのは、小規模自治体に関して行政事務配分上の特例団体制度を創設することの可否であった。法律で定める一定人口規模に満たない市町村は、「事務配分特例方式」によって、「法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理する」特例団体に移行するか、それとも「内部団体移行方式」（包括的団体移行方式）によって、他の基礎自治体に編入するかを選択するものとするというのが提案の骨子である。全国の町村の激しい反発を受けてこの提案に関する地方制度調査会での審議は中断することになったが、後者の他自治体への編入方式はともかくとして、前者の「事務配分特例方式」については、これまでの町村制度とは異なる基礎自治体制度の提案として冷静に受けとめ、検討を深めることがあってもよいように思われる。

5 住民自治の充実こそが基礎自治体の最重要課題

基礎自治体のあり方は広域自治体のあり方と密接に関連する。憲法に定める「地方自治の本旨」は、一般に団体自治と住民自治の双方によって構成されると解されているが、そこでいわれる住民自治の要素がより重要視されるのは基礎自治体においてである。もとよりこのことは、広域自治体における住民自治の要素を等閑視するものではない。しかしながら、第1次分権改革によって法的性格を異にすることになった現行の都道府県制度においてすら、なお十全な住民自治にほど遠い現状にある。まして、道州制のもとにおいて、いかなる手だてによって住民自治の活性化をなしうるのか、その具体像は今もって判然としないままである。

基礎自治体における住民自治の強化策に関しては、第27次地方制度調査会において、先の小規模自治体における事務配分特例方式が提案されたのと同時に、基礎自治体内部における地域自治組織の提案が行われ、同調査会答申に基づいて、地方自治法改正により現在の地域自治区の制度が創設された。市町村合併の推進策としての一面もあったために、当該制度の評価は一様ではないものの、法定化された当該制度のみにとらわれることなく、住民自治の強化を図る観点からのもっと多彩な仕組みや仕掛けの試みがあってしかるべきである。

また、地域自治組織の提案を行った第27次地方制度調査会の答申では、地域社会における多元的な主体との協働による「新しい公共空間」形成についての提言もなされている。「地

域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」というのである。この「新しい公共空間」形成の必要性は、その後に本格化した地方行革による行政事務事業のアウトソーシング推進の文脈において盛んに唱えられることになったが、その本来の趣旨からすれば、いささか逸脱した用語法でもある。むしろ、自治体行政への参加にとどまらない、地域社会での多彩な協働の取組みにおける住民相互の闊達な意見交換を通じて、その地域に住む人びとの、他人まかせにしない「地域を愛する心」の醸成を図ることのほうが肝要である。住民自治の充実はそれを支える社会的基盤があつてのものであり、その社会的基盤の再構築こそが、今後の基礎自治体にとっての最重要課題なのである。

IV 「平成大合併」以後の町村

1 「平成大合併」と町村

今回の市町村合併によって、日本の自治体数は1,800を切るまでに減少し、規模の拡大の一途をたどっている。その一方で、町村の数は半減し、財政的にも厳しい現状におかれている。国が目指した「平成大合併」の目的は、地方分権の「受け皿」整備とされ、前章で批判を加えた分権改革に対応した総合行政主体としての能力向上と行政体制が求められた。その意味では、今回の市町村合併によって分権を引き受けるに値する自治体の規模と能力が確保できるかどうか確認する必要がある。

その一方で、市町村合併がさまざまな課題をもたらし、特に町村を厳しい状況に追い込んだのも事実である。そもそも、市町村合併が求められた背景には、上記のような「受け皿」整備と同時に、財政効率を基本とした小規模自治体の解消という目的もあった。人口1万人以下の自治体では行政コストが非常に高くなり、1人あたりの行政コストには大きな格差が生じる。したがって、これら小規模町村が合併することによって、行政上のコストは減少し、財政危機に対応することができると考えられたのである。いわば、そうした小規模町村の合併促進に主眼があり、小規模町村に対する「懲罰」的対応を仄めかした「西尾私案」によって急速に進行したことも、そうしたことを示している。

それによって、町村数は半減し、多くの町村の名前が消えていった。合併したからといって、地域社会が消滅したり、住民がいなくなったわけではないのは当然であるが、その一方で自治の単位としての町村が消滅したことは確かである。すなわち、そこにあった住民公選の首長と議会、その下での地方政府が消滅し、政治的単位が統合されたこと、およびそれに伴う庁舎の統合、さらには行政サービスの変化といったものが生じることとなる。

そこで、ここでは、そうした市町村合併の推進によって、どのような事態が町村において進行したのかを検証し、住民生活にどのような影響を与えているのかを考えてみたい。

2 合併後の町村の姿

(1) 合併後の町村の人口と面積

町村は、市に比べて人口は少ないものの、国土の大半を占め、森林や水源などを保有し、食料生産の面でも国家のなかで重要な役割を果たしている。1989年（平成元年）の段階で、町村数は2,590あり、その面積は26万7903平方キロで、全国の約71%を占めていた。人

口面では、全国比で 23%と少ないが、そのカバーする領域は極めて広範囲にわたり、こうした状況は 2003 年まで続いた。

ところが、その後 2006 年には 50.3%、2009 年には 43.0%と大幅に面積比を減らし、町村数も 1,000 の大台を割った。これは、いうまでもなく「平成の大合併」の推進によるもので、町村数が半減したことによって、人口も 2724 万人、全国比で 11.0%と、1999 年の 23.2%から半減、全国民の 1 割が住むのみとなった。

「平成の大合併」が、いかに町村の減少をもたらしたのかを示す数字であり、反対に見れば、いかに広大な面積が市に組み込まれたかが分かる。市がこれらの広大な地域を抱え、これを管理・運営していくかが問われていることにもなる。その一方で、人口では 1 割しか住民がいない町村が、依然として国土の半数近い地域について責任を負い、行政運営をしておかねばならない点で、町村の自治体運営のあり方とともに、こうした町村についてどのような政策が必要かが問われるであろう。

(2) 都道府県別町村数

一方、都道府県別の町村数はどのようになっているのだろうか。町村数の減少状況について都道府県別に見てみると、町村数に大きな偏りがあることが分かる。2008 年の段階で、北海道の町村数は 145 あるが、最も少ない大分で 4、それに富山の 5 が続く。もちろん、面積等の違いがあるなかでの数字であるが、同じ北信越の中でも、新潟が減少率 83.7%で 15 まで減っているのに対して、長野は減少率 40.4%で 62 の町村が存在していた。

ブロック別に見てみると、合併が最も進んだのは中国ブロックで 78.4%、最も進まなかったのは北海道の 19.4%と大きな開きがある。北海道は別格としても、大都市部を抱える関東では 58.9%、近畿では 60.7%となっており、東北でも 54.1%と、中国ブロックとの間で 20%近い開きが出てきている。その要因としてはさまざまなことが指摘できようが、少なくとも町村の数に、都道府県別の大きな隔たりが生まれてきており、このことは、町村のあり方についての国地方関係のあり方についての検証や、垂直補完のあり方、広域連携をめぐるネットワーク形成に少なからず影響を与えることとなる。また、合併後に広大な面積を抱えた市のあり方についても同様である。

(3) 町村における諸変化の捉え方

市町村合併に伴う行政サービスの効率化や、施設の適正配置といったメリットは、同時に

住民にとってはデメリットと捉えられる変化ももたらすこととなる。例えば、自治体が町村として存在していた時には、それぞれに存在していた小学校・中学校について、合併後に統廃合が行われることが考えられる。合併のメリットとして、人口減少によって生徒が減少した学校について、統廃合を行い、学校に適正な規模を確保することができるからである。

しかし、このことは、特に中山間地において、生徒は通学困難や遠隔地通学を余儀なくされることを意味しており、合併した旧町村の地域においては、利便性が低下するとともに、基本的な権利であり、また義務でもある教育について、自治体が十分な対応ができていないのではないかという批判を受けることも考えられる。したがって、施設の適正配置の名の下に、住民の利便性が低下するようなことがないように留意する必要がある。こうした課題は、教育に加え、医療や福祉といった住民の生存にかかわる課題についても共通しており、それらについて基本的な問題点はないのかを、合併自治体について検証していく必要がある。

具体的には、小中学校の統廃合等の状況に加え、病院や診療所数、福祉施設等が、合併によってどのように配置されているのかについて検証すべきである。これらは、町村に限らず、市町村合併に伴う検証課題でもあるが、中山間地などの旧町村地域から学校や病院・診療所が消滅することになれば、地域での生活そのものが成り立たなくなり、ますますこれら地域の人口減少が加速することにもなりかねない。今後の中山間地等における地域振興のためにも、こうした課題について、慎重に検証していかねばならないであろう。

また、すでに述べたように、町村や合併によって市に編入された旧町村地域については、国土の半数を占めると同時に、その多くが農業・漁業などによる食料供給地域であるため、これら地域の状況についても検証する必要がある。特に、耕作放棄地が拡大する状況を踏まえ、合併した旧町村地域についてそれがどのように変化したのか、その推移について見ていかなければならない。

ただし、これらについては、平成の大合併が山を越えたとはいえ、その影響が、これら施設の統廃合や耕作放棄地の推移に具体的に現れるようになるには、まだ時間を要すると見られる。現時点での状況に加え、今後の経過観察が必要である。

3 広域行政への対応

これまでも、広域行政は、町村にとっての重要な政策課題であった。そして、市町村合併をめぐる評価が厳しいほど、それに代わる手法としての広域行政をどうするのかという課

題が生まれている。中央政府が、VI章で扱う「定住自立圏構想」を進めているのも、そうした状況を受けてのことであろう。自治体の広域連携施策は、市町村合併を繰り返そうとも依然として存在し続けるものであり、地方分権の下で市町村合併が進んできた自治体状況を踏まえ、広域連携のあり方が展望されなければならない。これまでは、平成の大合併が推進されるなか、広域行政の機能強化を論じることは、合併しなくても「やっていける」制度を準備することとなり、合併の推進を阻害する可能性を持つものとして、議論が避けられてきた観もある。町村においても、どのような広域行政施策を展開し、ポスト合併の自治体施策を構想するのかが問われている。それでは、平成の大合併によって、どのように町村の広域行政は変化し、ポスト合併の状況のなかで、どのような自治体の広域連携を模索していかねばならないのであろうか。

ポスト市町村合併の課題として広域連携が浮上してくるのは、自治体行政が、急激に進行する交通手段の発達と生活圏の広域化に対応していくことが不可欠だからであろう。市町村合併によって、一旦は自治の単位が生まれても、行政の広域化に十分に対応したものでなければ、再び合併を繰り返さねばならなくなる。それでは、住民自治の基本的単位を繰り返し変えることになり、決して好ましいことではない。

そこで、市町村合併によって一定の自治体規模を確保した場合にもなお自治体間の広域連携を考えることになろう。ここで、自治体の広域連携について、大きく分けて、二つの場合が想定できよう。一つは、一定の圏域設定を想定した広域行政圏型の広域連携であり、もう一つは、必ずしも圏域にとらわれず、機能に着目して連携を行う機能関係型の広域連携である。前者の広域行政圏型の自治体連携の場合、圏域の一体性が確保され、市町村合併を準備するような場合もありうる。しかし、後者の場合は、自治体の広域的な連携は必ずしも一定の圏域設定によってのみ充足されるとは限らず、規模のメリットや地域の一体性を重視する課題、あるいは地域の特性などを考慮する課題などに対応して、課題別に異なる圏域設定を行っていくことも考えられる。

自治体の広域連携には、主に規模のメリットを活かすために行われる広域行政圏型のものを加え、機能的、機動的に区域が設定され、多様な広域行政のあり方を模索する必要がある。そして、そうした自治体間の広域連携によって自治体の行政効率が増し、地域住民のニーズに応える行政施策が展開されることがポスト合併時代の自治体に求められているといえる。

4 合併によるガバナンスの変化

(1) 市町村合併と地域自治の制度導入

市町村合併に伴い、留意しなくてはならない基本的な課題として、地域自治をめぐる状況変化についての検証がある。そもそも、戦後の高度成長を経て、自治体のコミュニティは大きく変化し、それゆえに政府は、これまでも新しいコミュニティ施策について検討を行い、モデル・コミュニティ構想など、さまざまな取組みを行ってきた。これらは、大都市問題解決についての住民の参加を促し、新しい枠組みでコミュニティ行政を行う方向性を内包していたといえよう。そして、地方都市や町村にあっては、依然として従来の地縁的な自治組織が大きな役割を果たし、自治体行政を支えてきた。しかし、さらに進む都市化に加え、市町村合併によって、状況はさらに大きく変化した。

先にも触れたように、3,200 余り存在した自治体が 1,800 程度に減少し、自治体の大規模化がかなり進むこととなったため、「遠い自治体政府」が生まれることを危惧する声も生まれてきた。そこで、新しい地域自治の仕組みや組織を整備することが求められ、その結果として市町村合併に伴う合併特例法の地域自治区や合併特例区という制度が生まれることとなった。そして、そうした対応は、合併のみならず、すでに大規模化している都市や人口急増によって拡大した都市についても必要なため、合併を行わない自治体においても一般制度としての地域自治区制度の導入が図られたのである。

制度化されてから5年を経ようとする地域自治区制度であるが、2005年3月の旧合併特例法期限切れを前に、多くの新自治体が合併によって誕生し、2006年段階で59の自治体で導入が図られた。その数は、一般制度に基づく地域自治区15、合併特例に基づく地域自治区38、合併特例区6となっている（数字はいずれも2006年7月1日現在、総務省ホームページより）。

留意点としては、一般制度に基づく地域自治区といっても、現在までのところ挙がっているものはいずれも合併に伴って構想された点である。両者の制度的な違いについては、一般制度の地域自治区に対して、特例制度として期限を定めた設置であることや、区長の選任、旧市町村を単位とした設置で、旧自治体名を住居表示に冠することが定められていることがある。

したがって、合併時に地域自治区を設けようとする場合には、どちらの制度を用いるかに

よって、一長一短がある。一般制度を用いれば、地域自治区を期限を考えずに設置することが可能であるが、特例制度の下では、期間限定での設置であることとなる。しかし、その反面、特例制度を用いれば、期限付きながら、旧自治体名称の存続や区長を置くことによる代表機能の強化というメリットがある。合併した市町村は、こうした制度を使って、どのように地域自治を確保するのかを迫られることとなる。

(2) 地域自治のあり方とガバナンス

市町村合併が進んだ今、全国の自治体は大規模化する自治体の現状を踏まえ、地域内分権、都市内分権を進めることが不可欠の課題であり、現実には、地域自治区がどのように機能していくのかという実体的な経過観察も重要である。地域自治区には、その区域の住民の意見を市行政に反映させるための地域協議会が設置される。これらは、新市町村長の諮問機関として機能するものなので、議会的な位置づけとは性格を異にすると考えられるが、この地域協議会に地域の代表としての意見反映の期待が寄せられ、地域協議会に地域議会的な位置づけを求める声もあがるかもしれない。首長や議会から地域協議会に一部の決定権限を委ねるような規定も見られ、地域の主体性を尊重するという意味において、興味深い。

例えば、長野県木曾町の「木曾町まちづくり条例」では、以下のような規定を置き、地域自治組織の役割を重視している。

第 25 条 地域自治組織は、町長の諮問に応じ、自らの地域に係る次の項目を調査審議し、町長に答申する。町長は、地域自治組織の答申を尊重しなければならない。

- (1) 新町建設計画の変更についてのことがら
 - (2) 町の総合計画の変更についてのことがら
 - (3) その他町長が必要と認めることがら
- 2 地域自治組織は、自らの地域において行われる住民に身近な町の施策などについて、組織の決定を経て、町長に提案することができる。町長は、地域自治組織の提案を尊重する。
- 3 町長は、各地域において行われる住民生活と関わりの深い町の施策で、その地域に重大な影響が及ぶと考えられるものについて、あらかじめ地域自治組織の同意を得るものとする。地域自治組織の同意を必要とする町の施策については、町長が別に定める。
- ただ、首長や議会の権限を制約するような規定になれば、法的な課題も浮かび上がる。果

たして、地域協議会や合併特例区協議会が、地域を代表するものとして機能するのか、また首長・議会の二元代表制の下で、どのような位置づけを確立できるのか、模索する状態が続いている。このような地域におけるガバナンスの変化は、ミクロ的には自治会・町内会の再編成や、旧自治体のそれらとのかかわり方についての違いや変化を検討しなければならないし、その結果どのような地域自治が構想されているのかにつながるであろう。

5 ポスト市町村合併時代の町村自治

本章で見てきたように、市町村合併によって町村にもたらされる変化は大きなものがある。すでに合併した旧町村地域の現状が、国土全体にもたらす影響については、ここで見てきたように、住民への行政サービスの変化やガバナンスの変化など、多岐にわたっている。また、合併をしない町村についても、広域行政への対応や、現状の行政サービスや施設の維持について、今後の課題は多い。財政状況が厳しい中、全国の半数の地域を占める町村が、今後どのようにしていくのか、検証を続けねばならないであろう。

V 町村の制度

1 小規模自治体の組織

(1) 平成の大合併と小規模自治体

日本の市町村は、3度の大合併により一貫して規模の拡大を求められ、それにつれて市町村数もそのつど大幅に減少してきた。平成の大合併では、とりわけ町村数の減少は顕著で、町は1,994（1999年）から823（2007年）へと半数以下になり、村にあっては568（1999年）から195（2007年）へと約3分の1に減った。その結果、市町村の平均人口は6万5000人を超えることになり、他の先進諸国との比較でも規模の大きな基礎自治体となった。平成の大合併は、人口の少ない小規模町村を減らすという限りにおいては一定の「成果」があったといえよう。

だが、合併政策を幾ら進めても、地理的条件などから合併できないところもあり、小規模町村をゼロにすることは不可能である。こうした自治体は、行財政的に厳しいところが少なくない。事務の軽減や財政的な支援が必要なところもあろう。例えば、事務の負担軽減を希望する小規模町村については、その事務の一部を広域自治体などに委ねることができるようにすることも考えられよう。もちろん、事務を委ねるか否かといったことは、あくまでも町村の自主的な判断によるものであることはいうまでもない。また、財政面については、現行の地方交付税などとは別に、小規模町村が存立できるような支援をすべきであろう。

(2) 小規模自治体の組織のあり方

日本の市町村は人口350万人を超える政令指定都市から200人ほどの離島の村まで極めて多様である。今日の市町村の組織は、議事機関である議会も執行機関である首長も住民が直接公選する二元代表制になっている。だが、各市町村の行財政規模の多様さからすれば、市町村の組織のあり方も全国一律にする必要はないのではないか。

議会の権限は、これまでの地方自治法の改正のなかで弱められることが多かったのに対して、首長の権限は強化される傾向にあった。議会と首長は、本来、二元代表制において互いに牽制しあい、抑制と均衡の関係にあることが期待されていたが、首長の権限が強化されるなかで相対的に議会の立場が弱められていった。今日の議員定数削減の主張や「議会不要論」は、議員報酬の問題や議員活動の分かりにくさということだけでなく、このような議会の相対的な地位低下とも無関係ではない。

だが、「住民自治」の充実ということであれば、さまざまな住民の声を自治体に反映させ、住民中心の自治体を実現することが必要である。そうだとすると、議員は少ないよりも多いほうが、自治体に多様な意見が反映される可能性が高まるといえよう。したがって、現在のように地方自治法で自治体議会の議員定数について上限を設けているのは適当ではなく、むしろ多様な住民の声を代表する会議体として一定数の議員数を確保することが求められよう。

さらに「住民自治」の視点からすれば、住民の直接公選による議会と首長という二元代表制ではなく別の形態も考えられる。例えば、「立法機関」については議会などの間接民主制ではなく、町村総会のような直接民主制が、「執行機関」については首長制のような独任制だけでなく、議院内閣制や委員会制（理事会制）のような合議制が考えられる。だが、いずれも一長一短があることから、それらの組み合わせも含めて検討することは重要である。

2 基礎自治体の「立法機関」——議会と総会、執行機関との関係

(1) 町村総会

現在、日本ではすべての市町村に議会が置かれている。議会は、条例を制定し、執行機関を監視し、予算を審議するなど、自治体において重要な権能を有している。特に執行機関の独断や暴走にブレーキを掛けることは民主政治の面からも期待されている。ところが、今日、議会の重要性についてはあまり注目されず、むしろ行財政改革や経済危機に加えて一部の高額報酬議員に対する批判など、議員定数の削減を求める声が高まっている。しかも、現行の地方自治法では、議員定数の上限が規定され、議員の増員は認められていない一方で、定数削減に関しては条例を制定すれば可能とされている。このように制度的、社会的な定数削減の潮流もあって、すでに多くの市町村議会で議員定数を削減している。

とはいえ、自治体に立法機関（議事機関）を置かないわけにはいかない。つまり、議会を置くか、あるいは住民総会（町村総会）を設置しなければならない。このまま定数削減を続ければ、究極的には議会を設置しないということも議論になろう。地方自治法では、市については議会を置かないことは想定されていないが、町村の場合は議会に代えて町村総会を設置することが可能となっている（第94条）。もちろん、市町村には議会の設置が前提とされているが、行財政的に厳しい町村においては、町村総会の採用も選択肢の一つとなる可能性がある。ただしその場合、町村総会は「議会の代替物」というような消極的な発想ではなく、「住民自治」を具現化するものであるという積極的な意識を持つことが望まれる。また、町

村総会の採用については、あくまでも自治体の判断、特に住民投票等を実施して住民の意思を確認することが重要である。人口基準を設定して一定の人口を下回る自治体について町村総会を採用するように義務づけるのではなく、自治体にとって一つの選択肢として用意しておくべきである。

(2) 独任制の執行機関と合議制の執行機関

現在、市町村の中心的な執行機関は、住民が直接選挙で選出した一人が代表する独任制の首長である。だが、執行機関のあり方としては住民による直接公選で独任制でないものも考えられる。例えば、住民が選出した立法機関である議会（議員）が執行機関の首長を選出する議院内閣制もあれば、住民が選出した委員による合議制の執行機関として委員会制（類似のものに参事会制）もある。さらに自治体のマネジメントを専門とする「支配人」を採用する方法もある。ただし、いずれの制度であっても、いかにして住民による執行機関のコントロールを確保するかが重要となろう。

① 議院内閣制

議院内閣制は、日本においては国政レベルで採用されているので、比較的なじみがある。議院内閣制では議員から首長が選出され、原則として議会の多数派の支持に依拠しているために、議会との対立は少ないと考えられる。しかも、国会とは異なり、地方議会の場合、一院制であるので両院での「ねじれ」は生じない。したがって、行政の執行は比較的スムーズにいくと予想される。

ただし、首長を選出する議会が、ある程度の規模（人数）がなければならない。現在最少人数の町村議会は5名であるが、議員の中から首長や議長を選出したら、その議会は議事機関（立法機関）として機能するであろうか。また、首長に議会への牽制機能をどの程度、付与するのも問題になろう。議会の首長不信任に対抗する首長の権利として議会解散権を認めるとすると、住民が直接選挙していない首長が、住民によって選挙された議会を解散できる、ということになり、住民の意思よりも首長の意思が優越すると考えることもできる。市町村で議院内閣制を採用するには、首長を選出できるだけの適切な議会の存在と議会・首長関係の再検討が必要である。

② 委員会制（理事会制）

委員会制（理事会制）は、複数の代表から構成される委員会（理事会）が合議制で執行機

関を担っていくものである。諸外国の中には類似の仕組みを参事会と称しているところもある。

また、委員会は執行機関としてだけでなく、立法機関としての機能を果たしているところもある。委員会の中から互選で議長が選出され、会議を主宰する。この議長が首長として自治体を代表するところがあれば、首長は委員会の中から住民の直接選挙によって選出されるところもある。また、その他の委員（理事）は各行政部局の代表として仕事をするが、通常の自治体の事務に関して意思決定を行う権限を与えているところもある。

この委員会制は、合議制の執行機関である点に特徴がある。さらに、立法機関としての役割を持たせたり、首長をこの機関から互選で選出させたり、あるいは首長だけは住民に直接公選で選出させることもできる。また、スイスの自治体のように住民総会が立法機関であるところでは、執行機関として合議制の参事会を採用しており、日常の意思決定に関してはここに委ねている。その意味で合議制の委員会、理事会、あるいは参事会はさまざまな運営の仕方が考えられよう。

③ 支配人制

支配人制は、自治体を企業と同じと考え、支配人が企業経営の手法で自治体を運営するものである。行政の効率、自治体運営の観点から評価する声もあるが、支配人をどのように選出するのか、まただれが任命し、どのようにコントロールするか、ということは課題である。今日でも首長の権限は議会に比べて大きい、支配人にそれと同じ権限を認めるのか、あるいはさらに多くの権限を認めるのか、ということもある。ともあれ、支配人制は、その選出方法や任命方法、権限の多寡など、導入にあたっては慎重に検討しなければならないことが多い。また、一番の課題は、市町村の支配人に相応しい人材を採用できるか否かである。アメリカのようにすでに市支配人制を採用しているところでも人材確保は容易ではないといわれている。ましてやこれから支配人を導入することになる日本では人材確保はさらに難しいといえよう。企業経営者を採用すればすむというような単純なものではないからである。

今日でも執行機関には相対的に多くの権限が付与されている。現行の首長制にせよ、別の制度を採用するにせよ、執行機関をいかに民主的にコントロールしていくか、ということ常念頭に置かなければならない。

3 町村における地域自治組織

(1) 自治会・町内会

自治会・町内会は、特に都市部において戦時中の総動員体制で組織化され、行政の下請け機関として存在してきた。当初、自治会・町内会へは強制的に加入させられたが、今日ではその組織率も低くなっている。災害などの際には自治会・町内会の必要性が唱えられるものの、日常的には住民は自治会・町内会に依存しなくなっている。その一方で、近年では行政職員の人員削減、行政事務の増大などがあって、一部には、行政の肩代わりの役割を期待する向きもある。

こうしたなかで、市町村から自立しながら、自治会・町内会が住民自治の担い手として民主的に運営することが重要である。過疎地域の小規模町村での「限界集落」と同様、都市部においても「限界コミュニティ」といわれるような自治会・町内会の崩壊状況が少なからず存在する。それを克服するには、自治会・町内会をはじめとする地域共同体を再構築が求められる。そのための第一歩として必要なのは、住民が地域に対するアイデンティティを持つことであり、地域に対する愛着をいかにして持ってもらえるようにするかが重要であろう。

(2) 合併特例区・地域自治区

平成の大合併に伴って「生まれた」地域自治組織に合併特例区・地域自治区がある。合併特例区・地域自治区は、合併自治体の行政区的な役割を担わされており、行政サービスの補完的な機能を果たしている。だが、実際には、この「自治組織」は全国的に普及しているとはいえない。合併特例区・地域自治区は、「自治組織」とはいえ、地方自治法の規定によって設置が可能となったものである。しかも、要件等が詳細に規定されているうえ、自治体にとっては必ずしも「使い勝手」がよいとはいえないようである。

(3) 地域自治組織と議会

かつて自治会・町内会などは、議会や首長の選出母体となっていた。ところが、合併市町村では、自治会・町内会どころか、旧市町村に関係なく、全体で代表を選出することになっている。自治体としての一体性を育むには、合併自治体を一つの選挙区にすることは意味のあることかもしれない。だが、合併後の市町村議会選挙では、旧市町村の地域によっては、代表が全く選出できない（当選させられない）ところも少なくない。結果として、人口の少ない周辺地域と人口の多い中心地域との格差が拡大し、また地域によっては共同体の崩壊に

つながるかもしれない。この点で、合併によって広大となった市町村や地区ごとの住民数の差が著しい市町村については、全区1区ではなく、旧町村単位・地区単位の選挙区必要さえ考えられるかもしれないが、これは議会の一体性を失わせる点に難点がある。

4 これからの課題——道州制との関係

(1) 道州制と市町村

市町村合併がある程度進展するのに伴って、道州制が議論されるようになった。第28次地方制度調査会も道州制の区割案を示している。地方分権を進めて、地方に権限を移譲して、基礎自治体が多くを担うことになれば、現行の都道府県は役割を終え、そこで都道府県を再編して、全国を幾つかのブロックに分ける道州制を導入することが経済的効率を高める、というのが道州制推進の主張である。だが、今日議論されている道州制が、市町村や都道府県など地方自治体にとって、さらにはそこに暮らす住民にとって望ましいものであるかどうかは慎重に見極めなければならない。

連邦制を最初から排除し、単一制の下で十分に権限が移譲されずに道州制を導入することになれば、結局、道州は国の出先機関に過ぎなくなるおそれがある。道州制の下では、新設の道州が、府県のように市町村に代わって事務を処理することは容易ではない。道州制は、小規模町村の存在をますます困難にすると考えられる。このまま十分な議論もなく、市町村や住民の合意もないまま道州制を導入することは決して地方自治のためにならない。

(2) 住民自治と自己決定権

今日では各方面から市町村の「住民自治」の充実を求める声が出ている。住民自治で最も重要なのは、自治体、とりわけ住民の自己決定権である。自治体の意思決定に住民が参加して、その声が自治体に反映されることが不可欠である。

小規模町村でも他の自治体と合併せずに、自治を守りたいと単独の道を選んでいるところがある。自治体は、行政体としての側面だけではなく、政治体としての側面も持っている。自ら存立する権利を有している町村を否定するような合併の強要はすべきではなく、自己決定権を阻害するようなことがないように国も都道府県も努めるべきである。

その一方で、住民のなかには自治体の意思決定に参加したいという意見は多い。自治体の最終的な意思決定は議会、首長に権限がある。しかし、住民の意思決定への参加の手法として、諮問的ではあるが住民投票を実施する自治体が出てきた。さらに、案件ごとに住民投票

条例を制定しなくても住民投票を実施できる常設型の住民投票条例を制定するところもある。住民自治には、住民による意思決定への参加が不可欠である。これからの地方自治にとって何が大切なのか、どのように住民自治を拡充していくべきなのか、住民、議会、首長、職員が一体となって取り組んでいかなければならないのである。

VI 広域行政への対応

1 広域行政の要請と対応

(1) 市町村広域行政の沿革

すでにIV章で指摘したように、合併のいかんにかかわらず市町村間の広域行政協力は常に必要となる。これは、一つには運輸通信手段の発達によって、日常生活や通勤圏通学圏など住民各自の社会生活圏が拡大し、その生活への行政サービスが圏域を一体として捉えて提供されるのが最も効率的効果的な場合である。いま一つは、要求される行政サービスが、一定以上の規模でないと効率的効果的でないため、社会生活圏とは必ずしも関係なく各市町村単独よりは複数で実施される場合である。これらは、わが国では、早くも明治 10 年代にいずれも一部組合の形で現れている。これは、幕末に引き継いだ約 9 万の村が、ほぼそのままの形で明治 11 年の郡区町村編制法で基礎自治体の単位として復活したため、いわば前者の広域協力の例としては村々を繋ぐ水系で一体の組合が、また後者の広域協力の例としては組合立小学校がそれぞれ設置されたことによる。これらは、明治 17 年に 5 年後の市制町村制施行の基盤づくりのための町村合併を予定した連合戸長役場の設置によって部分的に解消されたが、その後さまざまな分野に拡大して今日に及ぶことになる。

現行地方自治法の規定では、法人格を有する事務組合には一部事務組合のほか全部事務組合、役場事務組合の 3 種類あるが、現存は一部組合だけである。昭和の大合併以前は、例えば全部事務組合は現箱根町に合併された旧箱根町・元箱根村・芦之湯村 3 町村によるものなどがあって、人口僅か 120 人の旧芦の湯村は、役場はないのに 12 人の村議会議員がおり、1 軒の旅館から 4 人の議員が選出されていた。市町村とは別法人の広域機関としてはほかに広域連合がある。

(2) 「広域行政」の語の登場と各種広域圏構想

「広域行政」という言葉は、現在は都道府県と市町村の両方に関係して用いられるが、昭和 30 年代初めに道州制の構想との関連で登場、その末ごろまでは対象は前者のみに限られていた。基礎自治体の市町村は、区域と機能の乖離が生ずれば合併で対処したため広域行政は必要ないと考えられていたからだが、都道府県も中間団体の特性を生かして、区域と乖離した機能は上下への移動で対処できたからそれほどには必要性は感じられなかった。したがって、昭和 40 年代に提案された府県合併促進法や府県連合構想は日の目を見なかった。

(3) 市町村の広域行政

ところで、昭和も 30 年代後半に入り、住民生活が向上して特に水道やゴミ処理場・し尿処理場など、市町村の区域を超えて近隣との共同設置を要する施設が必要不可欠となり、40 年代には施設の種類も増える一方で、一部組合が激増した。ところが、これらの施設は、いわゆる迷惑施設などはその設置場所の設定が難航することなどもあってそのつど異なる市町村間で設置されることが多くなり、多い市町村は異なった市町村の組合せで 20 余もの一部組合に参加している例なども出てきて、複合の制度の必要が叫ばれたりしていた。ともあれ、これらの一部組合については、すでに平成 10 年 4 月の第一次及び平成 18 年 4 月の第二次の報告でも、町村にとっては重要な行政事務の執行にもかかわらず、個々の町村議会は直接的な監督権が及ばないと見なされてきていたが、このような考え方を改めて定期的にその執行状況について単なる報告にとどめず、積極的に関与する姿勢を採るよう要請していた。

ところで、この昭和 40 年代に入ると、これまでの機能ごとの協力方式だけでなく、一体的な圏域を対象とした 3 省庁の構想が一斉に登場、主導権争いを演ずることになった。まず、自治省が 44 年広域市町村圏構想を公表、当初大都市圏除く 44 道府県に 329 の圏域を設定した。これに対抗して、建設省が地方生活圈、経済企画庁が広域生活圈構想を打ち出した。ただし、後の二つは新全国総合開発計画を基にしたものだったため、この計画が公害激化などの批判にさらされたこともあって間もなく姿を消していった。一方、前者は、さらに当初の対象から外されていた大都市圏を中心に昭和 52 年新広域市町村圏構想が建てられ、約 30 圏域が指定された。ただし、これらの圏域設定には、一体性という点ではいろいろ難点があったが、今回後述の定住自立圏構想が発足するといずれも廃止されることになっている。

なお、この間平成 6 年には広域連合の制度が地方自治法に挿入されていくらか活用されている。

2 定住自立圏構想の登場

平成大合併の一段落に伴い、新たな市町村の圏域構想として平成 20 年に前述の定住自立圏構想が政府施策として登場してきた。この構想は、「～住みたいまちで暮らせる日本を～」を副題に、地方圏において安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに、三大都市圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた住居の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出することを目的とし

ている。三大都市圏以外を主たる対象に、地方都市と周辺地域を含む圏域ごとに生活に必要な機能を確保し、人口の流出を食い止める方策を、総務省をはじめ、各府省との連携を含めて講じようというものである。その目的と仕組みは、「中心市宣言」を行った5万人程度以上の都市が、通勤通学圏10%以上等の要素を考慮した周辺にある市町村と「定住自立圏形成協定」を結び、「定住自立圏共生ビジョン」に記載された具体的な取組みを実施していくものである。そして、中心市24市、周辺市町村3市3町（22圏域）の先行実施団体が、遅くとも平成21年度内に定住自立圏形成協定の締結を目指すとしている。そして、圏域ごとに「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、宣言中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的としている。そして、宣言中心市と周辺市町村の機能を、協定によって有機的に連携させて、「定住」のための暮らしに必要な諸機能を総体として確保するとともに、「自立」のための経済基盤や地域の誇りを培い、全体として魅力あふれる地域を形成していこうというのである。

具体的には、定住自立圏においては、大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、生活関連サービス機能などの都市機能が周辺市町村にスピルオーバーしている都市を中心市として指定する必要がある。また、定住自立圏構想は、超高齢社会における過密なき過疎の時代を強く意識している。2005年までの30年間では、三大都市圏、地方圏とも人口が増加していたのに対して、同年以後の30年間では、三大都市圏の人口も約530万人減少し、地方圏の人口は約1178万人という大幅な減少が見込まれる。同時に少子化・高齢化が急速に進行し、年少人口は約40%（約707万人）減少し、高齢者人口は約45%（約1149万人）増加する。

こうした認識に基づいて定住自立圏構想は、対象となる中心市は、次の①から③までの要件のすべてを満たす市として定義している。①人口が5万人程度以上であること（少なくとも4万人を超えていること）。②昼間人口および夜間人口について、次に掲げる要件のいずれかを満たすこと。ア 昼間人口を夜間人口で除して得た数値が1以上であること。イ 平成11年4月1日以後に行われた市町村の合併を経た合併市にあっては、合併関係市のうちの人口が最大のものにおいて、昼間人口を夜間人口で除して得た数値が1以上であること。③当該市が所在する地域について、次に掲げる要件のいずれかを満たすこと。ア 三大都市圏

の区域外に所在すること。イ 三大都市圏の区域内に所在する場合には、指定都市または特別区に対する当該市の従業又は通学する就業者数および通学者数の合計を、常住する就業者数および通学者数で除して得た数値が0.1未満であること。そして、最後に定住自立圏形成協定の締結についての指針が示されている。

この取組みは、今後の基礎自治体の広域行政協力を重大な影響を持つと想定されるが、まだ緒に就いたばかりであり、一部には法律によらない相変わらずの要綱行政に対する批判や旧態依然の補助金行政への異論もある模様なので、その成り行きは注目される。ただ、ここではその概要を紹介するにとどめることにする。いずれにせよ、ただ単に機能的な広域協力にとどまらず圏域設定をする場合には、これまで市町村合併が必ずしも容易でないと見てその代替物として打ち出されたことが多く、今回もその前提にはこれ以上の合併が困難とする認識があった。

Ⅶ 町村議会のあるべき姿

1 状況の変化と町村議会の使命

平成大合併により町村の現状は大きく変わった。数が激減したばかりでなく、財政的にはいかに苦しくとも合併を拒否して自治を死守する覚悟を決めた所と合併をしたくとも離島や僻地で合併相手が見付からなかった所とに大別されたが、いずれにせよ前途はおしなべて極めて厳しいことだけは確かである。これをいま少し詳しく見てみると、①対等合併したがなお町村のまま、②事実上の吸収合併で町村のままに対して、③非合併では、大都市周辺その他で財政力も強く自立可能な所、自立は困難だが頑張る所、自立は困難だが合併相手もない離島・山村など概ね人口規模の小さい所になる。ただし、ここでは共通の問題を中心に、必要に応じてそれぞれに特有の問題も考慮に入れて町村議会のあるべき姿を求めることにする。

ところで、各町村の域内には、その人口や面積の大小、財政力の強弱その他の差はあっても、それぞれ町村の行政施策に依拠しながら日々の生活を送っている住民が厳然と存在しており、その住民から信託された議会と長が責任を持って当たる町村の政治行政が必要不可欠であることはいうまでもない。しかも、この厳しい財政状況の根底には、現存町村の大部分にとって基幹産業である農林漁業の衰退や停滞があり、また国からの財政的支援によってそれを代替してきた土建業が国の政策の都市部重視への方向転換に伴い、これまた後退するという経済構造そのものの弱体化が横たわっている。さらに、そのことと連動して、働き手が職を求めて域外に出ざるをえなくなって住民の高齢化が一段と進み、子どもが激減し、それに追打ちを掛けるように医師不足など生活の維持そのものを脅かす諸要因も強まっていて、このまま推移すれば、前述のとおり近いうちに町村を構成する集落がかなり消滅することも予想されている。このような難関に直面して、それを打開し、ともすれば活力を減退させる状況を逆転させるために議会は何をすべきかどうあるべきかが問われているのである。

もとより、この構造上の危機を克服して、町村の地域社会が活力を取り戻せる起死回生の打開策を議会のみで打ち出せるなどできようはずがない。だが、そうかといって手をこまねいては住民の厳しい生活を下支えし、それを好転させることはできないので、議会は住民と協力し、その先頭に立って全力を挙げて一層の努力を傾注することを期待したい。ただし、これまでこの研究会は議会活性化のための提言を2度にわたり行っており、とりわけ第2次最終報告は体系的に詳論していて、基本的にこれに付け加えるべきものは特段見当

たらないが、今挙げたような町村の内外状況の変化に対応して、町村議会が取り組むべき重点を指摘しておくことにする。

2 財政窮迫と行財政点検

今日の深刻な経済不況に加えて、政府与党の農山漁村重視から都市部重視への全面的な政策転換に伴い、世紀が改まってから地方財政、とりわけ一般に規模の小さい町村にとって財政状況は年々厳しさを増していることはいうまでもない。この窮境に耐えられなくなった町村の合併への動きが加速したが、前述のとおり、これらの多くは事情は好転せず、裏切られたとの感を強めているところも決して少なくないようだ。それはともあれ、このような厳しさを増す財政状況下で、もうすでにぎりぎりまで切り詰めるところは詰めたとの反論が出てこようが、議会はその持てる機能を十二分に発揮して、なお一層の行財政総点検に取り組まなければならない。その場合、独自の調査権限の活用はいうまでもないが、どれだけかの熱意ある住民の積極的な協力を引き出して、住民の目から見た改革改善案を提起する努力が望まれる。ときには、その案は住民の痛みも伴うかも知れないから、その理解を深めなければ実効性を持ってないからでもある。

この議会の努力を効果あらしめるためには、その実行に必要な仕組みの考案が先行する。これは、議会の側の独自の調査権限強化の工夫と相まって住民の意見を広く吸い上げる住民懇談会など一時的な組織とは別に、議員と協働するための任期を限った常設的な組織も考えられる。すでに第2次報告でも紹介したように、ヨーロッパでは常任委員会に一般住民を委員として加え、議員の委員を1名だけ多くして一緒に討議しているところさえある。その場合大事なのは、初めは慣れない住民たちから出てくる発想を、頭から実行不能と決め付けるのではなく、その目標が望ましいものであればみんなでの実現のための議論を重ねることである。まさに「出る杭は打たれるではなく引っこ抜く」べきであり、仮にその実行案が全体としてまとまらなくても部分的に実行できれば一歩前進だし、またその討議自体が町村政を住民の身近に引き寄せる掛替えのない効果を発揮することになるだろう。

3 町村自立のための自己努力

現存する町村の実情を概観する限り、一部を除き大多数は山村僻地や離島などに位置し、前述のとおり、産業基盤の脆弱性やそれに起因する過疎化・高齢化の進行から、自立して活力ある地域生活を維持していくのは非常に困難なように思われる。そもそも、現在の資本主

義社会にあつては、第1次産業の生産性の低さは歴史的必然として避けようがないのに、それに加えて生活面でも政府の医療政策のひずみのしわ寄せから、具体的には例えば深刻な医師不足一つ採っても、医療への依存度の著しく高い高齢者中心の町村の生活基盤をも根底から掘り崩しつつあるからである。

だが、ここでもまた手をこまねいて衰退に任せるだけではなく、この逆境を乗り越え、できれば地域社会に少しでも多く活力をもたらす努力が望まれるし、議会はここでも住民との協働の先頭に立たねばならない。これは、高齢者ばかりだから不可能だと諦めるべきではなく、全国を見れば高齢者たちが、地域の特性を生かして生き生きとした独自の活動を決して無理をすることなく楽しみながら展開している例は決して希ではないのである。また、例えば、最近ではエコの時流にも乗って、恵まれた森林を活用して都会から各年齢層を憩いに引き寄せ、衰退した冬場だけのスキー場に代わる一年通しての宿泊研修や学習の機会提供に活路を見出してまちむら起こしを展開したり、あるいはもっと都会に近い所では農業体験の場を提供したり、さらには永住者を定着させたりしている所も散見される。これらは、やはり生活の基盤である一種の生産活動にほかならず、町村議会は、あるいは委員会活動の一環として全国的な実態調査によってそれらの先進例から地域に適したあり方を提案する責務があるといえよう。もちろん、よそで成功したからといって、自分の地域でうまくいくとは限らない。だが、潜在的な地域資源を活用するには、それを保有し利用する個々の住民の地に付いた協力・主体性の確立が欠かせず、この活動の先導は議会の最適の機能といえよう。

4 町村議会の自己改革

(1) 二元代表制下の受け身の姿勢の脱却

現行二元代表制なるものは、その沿革は遠く明治中期の市制町村制の施行に遡る。旧町村を幕末から明治へと引き継ぎながら、自治の伝統的制度自体は断絶、西欧とりわけドイツの制度を継受、条約改正悲願達成の絶対的前提条件として最小限の自治だけを認めはしたが、国の役人ではない市町村長を国の機関と見なして国だけが独占していた行政権を機関委任事務の形で行使させた。総合的行政主体の条件は、この機関委任事務の担い手としての要請によるものであり、この事務には、実質的には市町村の主要な事務のほとんどが含まれていたから、その限りで市町村の実態は国の出先機関でしかなかった。そして、この事務に対しては市町村会は全く関与できず、国に直結して優位に立つ市町村長に対して議会は従属的な地

位に甘んじなければならなかった。現行憲法は、自治体に従来の単なる事務処理・財産管理団体としての性格に加えて国に独占されていた行政権(権力行為)の行使を初めて認めたが、機関委任事務は制度としてそのまま存続、また行政機能の飛躍的拡大を理由に長の権能をさらに強化し続ける一方、議会の権限は極度に圧縮されてきた。

この転機は、第1次地方分権改革で機関委任事務の全面的廃止されたことによって一応は訪れたが、各省庁の執拗な抵抗にあってその多くを法定受託事務として残さざるをえず、また全て条例による規制下に置かれて議会の関与が可能になったものの、長年の国からの通達に頼る自治体の体質は変わらず、それと相まって長の議会に対する優位性も変わっていない。したがって、長と議会の対等同格「二元代表」とは名ばかりで、住民には長さえいれば事がすみ、議会は無用の長物の観があって、これが近年の定数削減、報酬カットの嵐を呼ぶことになったのはいうまでもない。このような現状を打破するために、三議長会(全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会)を中心に国に対してさまざまな制度の改善を働き掛け、長に独占されてきた議会招集権に対して議長の議会招集請求権を認めさせたり、余りにも恣意的に行使されてきた専決処分の制限には成功したりはしているが、他国には類例を見ない議会の長に対する不信任議決に対抗する議会解散権の行使や付再議権など最も重要な過度の長優位の制度の改革などには全く手が付けられていない。ともあれ、議会側としては、これらの制度改革は国に対して要求し続けるべきだが、一方その実現を待つことなく、議会制民主主義の基本に立って実質的に議会がもっと積極的活動を展開できるよう、その阻害要因を克服する努力をしていかなければ、この難局に適切に対処することができないであろう。

(2) 自前の政策づくり・条例づくり

すでに冒頭で述べたように、住民を巻き込んでの地域に適合した政策づくりは、これからの町村議会にとっては最も力を入れるべき分野である。議会の議会たるゆえんは、本来は立法的機能の保有にある。したがって、町村議会議員の議員たるゆえんも条例づくりにあるべきである。ところが、日本では、地方自治体に対しては国の方針としてそれを極力制限してきたため、その本分が完全に忘れられてきていた。これに対して、分権改革は、自前の条例づくりを従来機関委任事務の変身の法定受託事務にも認めることによってこの制約を取り除くことになった。したがって、議会の権限は全ての所管事務に及ぶことになったわけであ

り、冒頭に述べた政策の条例化はどんどん進めたらよい。条例の制定は高度に専門的な機能として初めから敬遠することなく、もっと積極的に失敗を恐れず挑戦すべきである。

欧米の基礎自治体では、西欧の多くの国々のように政党組織が自治体ごとに確立していて政策づくり、その条例化を政党が担い、また議会選挙も政党名簿に対して行われるのが原則だし、一方アメリカやカナダでは、大都市はもとより一般の市や町でも議員に秘書を複数雇う手当が支給されて条例案づくりをさせているところも見受けられる。日本では、町村の僅かな額の政務調査費さえ住民の批判的的となって廃止する始末だから、とうてい望みうべくもないが、議員相互がもっと協力し合っても政策づくり、条例づくりに努力し、その実績を通して住民の議会への信頼感を高める必要がある。

ただ残念なことに、大合併以前に多くの町村が、その小回りの利く利点を生かしてさまざまなユニークな施策や条例づくりを行っていたのに、合併によってほとんどが継承されることなく消えていってしまったことである。これらの多くは、全国に発信され、波及効果も大きかっただけに、惜しまれてならない。ともあれ、こういった実績があるだけに、これからあらためて他に誇れるものを創出するいい意味での競争が起こることを期待したいし、議会や議員がその先端を切ることが望まれる。

(3) 行政監督の強化

議会が本来持つべき重要な機能の一つは行政監督の機能である。二元代表制の下では行政機能は長や教育委員会によって所管されており、議会は独立してそれらを監視・監督する立場にある。ところで、地方分権改革による機関委任事務廃止とともに自治体の自主的権能が大幅に拡大するとともに、議会はこれまで関与できなかったその分野にも全て権限が及ぶことになり、その守備範囲は著しく拡大した。したがって、この新たに加わってきた監督の範囲に対しても十分に専門的な知識を身に着け、その監督に万全を期さなければならない。しかも、執行部の側は、さらに広範な行政権限を握ったことにより、ときに不正や腐敗に走るおそれなしとしないだけに、議会の側は監視の機能を強めなければならない。

だが、このような時代的要請に直面しながら現実には議員定数は削減される一方であり、それだけに監督責任を果たすためにも手薄になっていることは否めない。加えて、目下のところ議会の監査機能を弱める法改正が画策されているだけに、効率のよい、しかもいささかも不正などは見逃すことのない監督のあり方を、全国の町村議会が情報を交換しあって模索

する必要がある。

(4) 議会を本来の討議の場へ

議会は、本来議員同士の討議の場であるはずだが、従来はそうはなっていなかったことは周知の事実である。近年その本来の姿を確立しようとして、意欲的な各町村議会では、議場を改造したり、討論時間の制限を緩和したり撤廃したり、その他さまざまな改革が行われ、また町村議会活性化研究会も過去2次にわたり多様な提言を行ってきた。このような努力はさらに強められるべきであることはいままでもないが、さらに今回は町村議員の定数削減により人数がかなり減少したことを逆手にとって、まず議員全員が、内容の濃い、有益な一般質問を原則として必ず行うよう提案したい。議員としての普段の地域活動を怠らなければ、題材は必ず一つや二つは見付かるはずで、長との質疑を広報や傍聴を通して住民に周知を図れば、議会無用論の解消に役立てられるであろう。議員の側が、常に厳しい一般質問を繰り返す自治体にあつては、執行部は批判・攻撃にさらされないよう、緊張感を持って不断の行政の質の改善に努力せざるをえなくなっている。さらに、欧米の一部の国ではもう当たり前になっている一般住民の議会本会議や委員会での発言の機会提供や討論への参加も、日本でもようやく先進町村議会でも試行されているが、もっと広く取り組むべきであろう。

(5) 議員の自己研鑽

以上述べたような議会自己改革の遂行のためには、まず現在の全ての議員自身が、これまでの議員活動に満足することなく、その新たな取組みへの覚悟とそれを裏づける能力の向上を図ることが望まれる。そのために、議員にもっと若い層や女性が進出できるよう工夫すべきだといったことがしばしば提言されてきたが、現職町村議員の立場からすれば、都道府県や市と比べてはるかに議員報酬も少なく、政務調査費に至っては額が僅かであろうとい十分な活動もできない現状では不可能だとする反論が聞かれる。また、女性議員の大量進出を図るためには、ヨーロッパの国々のように市町村選挙も政党の候補者名簿への投票の形で行われ、その名簿ができるだけ候補者数も当選順位も男女平等になるような配慮が不可避であり、日本の現状では不可能であろう。したがって、現在の議員たちの自己研鑽が必要である。すでに、北海道の福島町のようにそのための特別の条例を制定しているところもある。

それとともに、議員への若い層や女性の進出が早急には望めないとすれば、議会主催の懇談会を青年層や中高校生対象とか、女性対象とか、それも年齢階層別に行うとか、あるいは

商店主対象、勤労者対象、そのほかさまざまな形をも考慮してみるのも一法であろう。そして、この試みがまたその参加者のなかから議会活動の重要性を理解し、新しい議員志望者を生み出す可能性があるかもしれない。

(6) 議会基本条例の制定

先行する都道府県や市町村の自治基本条例に続いて、議会基本条例制定の動きがここ5年ぐらいの間に少しずつ広がり、町村でも現在では20町村を数え、さらに増える傾向にある。これまで意欲的な長の先進的施策の展開に対して後塵を拝するにとどまっていた地方議会が、積極的に地方自治における主体的役割を自覚し、その決意を宣言し、そのための具体的な改革内容を練り上げて拘束力ある条文にすることによって、自治体の組織運営における主体性の確立を目指していることに意義がある。さらに、議会基本条例は、自治基本条例とともに、特に重要な条例ほど従来国の準則によって画一的に制定されてきた非自治的慣行を打破し、条例づくりを自治体本来の最重要な機能として位置づけ、それに取り組む契機となることも大いに期待される。したがって、これは何らかのモデルを模倣しただけの単なる作文ではなく、実効性を持たせるためには議会が従来の殻を破って何らかの意欲的な改革を実践してその確認や堅持を謳うか、もしくは改革のこれからの実施の決意を示すかしなければならない。自前の議会改革の一環として、賛成ならば議員全員でその原案づくりに取り組み、共通認識を持つ一つの有効な手段として活用する覚悟が必要であろう。町村は議員数が少ないだけに意思統一も図りやすいし、相対的に制定しやすいように思われる。

(7) 「通年議会」の実施

議会改革の一環として、ごく最近「通年議会」の実施に踏み切る町村議会が現れ、その数が徐々に増える傾向にある。これまで地方議会は、昭和31年の地方自治法改正以来半世紀以上にわたって定例会は「年4回以内」という「会期」に縛られ、議会が法的活動能力を有するのは、会期中に限定されるとされていた。また、議会の招集は長に専属し、長が招集しなければ議会は会議すら開けないとされている現行制度については、かねて三議長会が招集権は議会の代表者である議長に付与すべきだと強く主張してきたが、いまだにその実現を見ていない。

ところが、平成16年5月特区申請を契機に、定例会の回数は地方自治体の主体的な判断で決定されるべきだといつかねてからの主張が通り、一般制度として地方自治法が改正され、

「年4回以内」から「条例で定める」と改められた。その結果、会期は議会が議決で決められることから、条例で回数を「年1回」とし、1年間を会期として議決すれば、いわゆる通年議会が成立することになる。長による議会の招集は年1回で済み、閉会中をなくすことにより、臨時会そのものがなくなる。つまり、本会議や委員会は議会の主体的判断で、機動的にいつでも開けるようになる。こうして、一般質問一つとっても本会議を開けばいつでもできるし、これまで請願・陳情以外閉会中は受理もできないとされていたが、議案等もいつでも受理、審査できるようになる。議会が十分な審議期間と時間を確保することによって、議案等の審議方法も選択肢が広がる。会議時間も平日の午前9時から午後5時だけでなく、休日・夜間も活用し、住民の傍聴の利便はもとより、議会の審議に参加する機会も増やせるし、議員立候補者の範囲も広げられる可能性が出てくる。何よりも、議会活動の期間が大幅に拡大することによって、議会本来の立法機能・財政機能・行政監督機能を十二分に果たす機会と時間が確保され、これらの機能を発揮することが期待される。一方、改正はされたがなお濫用のおそれがある長の専決処分も完全になくせる。

以上のような点から、「通年議会」実施への取り組みはようやく緒についたばかりだが、地方議会が「会期」という制約から開放され、その活性化への取り組みに効果があるものと期待されるだけに、議会の自己改革の柱の一つに加えてもよいであろう。

5 町村の一体性確保と住民総会

(1) 町村の一体性確保

市町村合併の最大の弊害は、明治の大合併、昭和の大合併に徴してみても、多かれ少なかれ異質なもの同士の結合によってその一体性を破壊し、地域対立がひどいときはそれこそ百年経っても解消されず、陰に陽に市町村の政治や行政の計画性を阻害したり、地域バランスのために総花的な無駄な施設や施策を余儀なくさせたり、あるいは地域の対立抗争が持続されたりすることにある。前述の2009年4月の市長選挙結果は、それを端的に示したものでいえよう。その原因は、合併の効果が現れず、むしろ旧町村の支所・出張所への格下げにより従来の総合的機能が失われて期待を裏切ったことなどいろいろあろうが、最も大きかったのは中心都市部選出の現職に対する周辺旧町村の反感だったとされ、また一部には前回周辺部に破れた中心部が雪辱を果たした例もあった。いずれにせよ、この域内対立は、長のポストが地元への利益誘導を左右する限り4年ごとの選挙で当分は繰り返され、しかも議会もま

た各議員が全体の代表としてよりは地元の代弁者としての役割を期待され、その面での実績が次回の選挙に響く限り解消するのは容易ではない。

ともあれ、現存の町村の場合は、一部の吸収なり対等なりの合併によって新町村として発足した以外は、この心配はない。しかし、合併した所では、この新市の轍を踏むことのないよう、議会が中心となって一体性の確保に努力を払うべきだし、また非合併の場合でも、もしもこのような対立が過去の合併などでなお尾を引いているようならその解消が先決となろう。

(2) 住民総会の併用の是非

いま一つの町村議会にとっての課題は、特に人口規模の小さい非合併町村の政治行政の仕組みをどうするかであり、住民総会の採択の是非が問われる。この点についてはすでにV章で詳細に論じたが、ここでは、住民総会が成り立つ極めて小規模の場合、完全にそれに移行してしまうのではなく、議会との併用の試みについて触れておく。この併用は、アメリカのニューイングランドの諸州では、相対的に規模が大きくなった基礎自治体の場合には行われている。ただし、アメリカでは、住民総会が先行し、後から議会が設置されていったわけだが、日本の場合は逆に議会が存在し、その議決によって住民総会が設置されることになる点に違いがある。

この併用の利点は、まず議会が自ら率先して提案して初めて円滑に実現できること、そのためには摩擦を避けるためにも議会の存続を認める方がよいと思われること、また対象町村の場合恐らく圧倒的高齢者の比重が高いため住民総会だけよりは議会の併存が望ましいと考えられること、つぎにその併用の結果について議会が慎重に観察を続けてその制度の組織・運営の改善が図れること、長と議会と住民総会の役割分担によってその効率的な運営が確保できることなどが挙げられよう。とりわけ、議会と住民総会との組織上の関係についてはあらかじめ十分検討を加えて明確にしておかないと無用の混乱を引き起こし、その効果を損なうおそれがある。また、この住民総会への参加者は、憲法改正の国民投票でも採用されている満18歳以上に年齢資格を引き下げることも考慮されてよい。ただし、議会の併存は財政的には無駄との批判も予想されるし、また長の選出方法についても見直しが必要になるかもしれない。ともあれ、この対象となると予想される町村の場合、その前提となる自治体のあり方自体が真剣に検討されなければならない。避けて通れない重要な課題といえようし、一

方この試行によって得られた知見は、これまでほとんど皆無に近かった制度であるだけに他の町村での採用に役立てることができよう。

第3次地方（町村）議会活性化研究会の開催経過

平成19年

9月26日 第1回研究会

- ・諮問
- ・委員長の選任、今後の方針等について協議

11月14日 第2回研究会

- ・検討項目を検証するために、合併した自治体への現地調査を行うこととし、調査箇所、調査内容、調査対象者等についての検討

平成20年

1月9日 第3回研究会

- ・現地調査について協議
- ・岡本委員からの意見発表「スイスの自治体における直接民主制—住民総会と住民投票—」

3月7日 第4回研究会

- ・各委員から現地調査結果をそれぞれ報告
(北海道福島町、北海道洞爺湖町、北海道白老町、北海道栗山町、山形県庄内町、秋田県大潟村、岩手県滝沢村、岩手県西和賀町、香川県さぬき市、香川県小豆島町、徳島県三好市、徳島県上勝町、島根県隠岐の島町)

4月8日 第5回研究会

- ・今村委員からの意見発表「自治体議会制度の可能性を探る」

6月10日 第6回研究会

- ・平谷委員からの意見発表「議会文化について考える」

8月25日 第7回研究会

- ・牛山委員からの意見発表「協働型議会は可能か」

9月30日 第8回研究会

- ・辻委員からの意見発表「超高齢社会の地域経営／離島比較」

11月11日 第9回研究会

- ・報告書とりまとめに向けて、「今後の基礎自治体のあり方」について論点整理

12月16日 第10回研究会

- ・報告書の役割分担について協議・決定

平成21年

1月30日 第11回研究会

- ・12月16日に決定された報告書骨子のテーマ別の各委員の役割分担に沿って各委員から報告

- 2月19日**
- 1) 町村議会の制度運営に関する検討委員会委員との意見交換
 - 2) 第12回研究会（報告書とりまとめに向けての論点整理）

3月17日 第13回研究会

- ・報告書の中間的とりまとめ

4月14日 第14回研究会

- ・報告書の中間的とりまとめ

5月12日 第15回研究会

- ・報告書の最終とりまとめ

5月26日 第16回研究会

- ・報告書最終確認

5月28日 最終回

- ・答申

第3次 地方（町村）議会活性化研究会委員名簿

委員長 佐藤 竺 （成蹊大学名誉教授）

今村 都南雄 （中央大学法学部教授）

平谷 英明 （帝京大学法学部教授）

牛山 久仁彦 （明治大学政治経済学部教授）

辻 琢也 （一橋大学大学院法学研究科教授）

岡本 三彦 （東海大学政治経済学部准教授）

