

## 小西砂千夫著 『市町村合併の決断』

ぎょうせい 2003年

山 崎 重 孝

### 1 はじめに

「市町村合併の決断」。この文言ほど、現在の市町村関係者に直截に訴えかける書名はない。平成17年3月31日の現行合併特例法の期限切れを前にして、今、全国の市町村で合併をめぐる熱心な議論が展開されている。なぜ、市町村合併の議論が必要なのか。市町村合併を決断するとどうなるのか。逆に市町村合併を選択しない場合はどういう市町村行政を展開していく必要があるのか。この本は、関係者のせっぱ詰まったこのような疑問に極めて明快に答える好著である。

私は、平成14年4月に現職に就任した。また、平成14年度は市町村合併推進室長の職も兼ね、全国の市町村の現場におじゃまして合併議論のお手伝いをしてきた。15年度は、本書でも取り上げられている第27次地方制度調査会の基礎自治体のあり方に関する部分のとりまとめの事務局を担当してきた。現職に就任して間もなく、出張先の小西先生から電話をいただいたことを思い出す。「どうも地方の現場をまわっていると、市町村合併が財政問題だという議論一辺倒だが、それは違うのではないか。市町村合併は財政問題がその本質ではなく、分権にふさわしい役所の組織体制をどうするのかという問題なのではないか。」という趣旨であったように記憶している。平成7年の合併特例法の改正と平成11年の地方分権一括法にかかわってきた私としては、市町村合併については、これからの地方分権の主たる担い手である基礎自治体の強化と少子高齢化への対応がその主要課題であると認識してきた。地方財政問題はいわばこのメイ

ンテーマの背後で低く流れ続けるバックミュージックであると考えてきた。この本にもあるように、平成11年の地方分権一括法でアクセルが踏まれた市町村合併の議論は、平成13年度になって、徐々に本格化してきた。ところが、その際、現場の市町村の側が一番意識したのは、分権や少子高齢化ではなく、財政問題であったのである。国や県の側においても、市町村合併の議論を緒につかせようとするあまり、厳しい地方財政の状況のみを強調するきらいがあったことも否定できない。

小西先生は、地方財政全体に対する深い洞察の一方で市町村の現場の具体的な課題にも精通している気鋭の財政学者であり、また、我々役人とも気軽に議論してくださる手ごわい論客である。その小西先生が現時点における市町村合併の問題とその先にある地方制度の見通しを率直に論じたのが本書である。第27次地方制度調査会が設定した論点について答えたという意味では、小西版の今後の地方制度のあり方に関する答申ということもできる。特に「第3章 財政危機と合併との関係」は、第27次地方制度調査会の答申であまりふれられていない財政問題の本質について論じたものであって、ここまで明快にこの問題について解きほぐしたものを知らない。また、「権限と組織のアンバランス」という切り口から西尾私案等を論じた「第4章 小規模町村の権限縮小は何をめざすのか」は、小規模市町村問題をめぐってややもすれば感情的議論が多く見られる現状を冷静に分析したものとなっている。以下、章ごとにその内容を簡単に紹介しつつ、私なりの感想を述べさせてい

ただくこととしたい。

## 2 「第1章 元気の出る合併をめざせ」「第2章 国の合併推進政策を読み解く」

第1章は、本書のメッセージをまず明確に主張することから始まる。

「市町村合併とは、市町村が今現在、法律等に基づいて任されている数多くの「事務」、言い換えれば「権限」を十分に果たしていくことができるように、基礎的自治体としての役所組織を強化していくことである。」「市町村合併とは、まちづくりのための体制整備である。」「このように、市町村合併とは、基礎的自治体である市町村が、住民の生活を支えていく上で組織強化され、またふさわしい圏域に整備されることである。」

私自身、合併を議論する市町村の方々と話していて感じることは、何のために合併をするかということについてのギャップである。往々にして財政が立ちゆかないから合併をせざるを得ないという議論のみが聞こえてくるのである。地方分権時代において、行政の主役となるのは、国でもなく都道府県でもなく市町村なのだという議論は、合併の現場では単なる理念論ととらえられている。戦後徐々に形成されてきた福祉国家体制の中で、福祉や教育等を中心に市町村の役割や権限はすでに相当拡充されてきている。現にある権限が現状における組織体制で十分に使いこなしているのかという視点が極めて重要であると思う。市町村合併の現場において「うちは、合併しなくともこれまで十分にやってこられたし、これからも大丈夫だ。」というような主張が行われることがある。そのとき、いわゆるまちおこしなどに一生懸命取り組んできたということは主張されるものの、法令等で定められた事務が十分にこなしているということが説明されることはまれである。基礎自治体として期待されている事務が十分処理できているのか、これからも少子高齢化で減少していく人口を前提に処理し続ける体制が維持できるのかと

ということが検証される必要がある。また、買物や通学など住民の生活圏域はすでに拡大しているのに、行政の圏域のみがもとのままで住民のニーズに十分応えられていないということについての認識が不十分な場合も多い。著者が設定したこのような論点は、きちんとした現状分析のもとに検証されるとすれば、「合併テスト」とでもいうべきものとして活用することができるのではないだろうか。

第2章では、市町村合併をめぐる国の政策についてその背景が、「政治的判断」、「省益」、「政策に関するコアとなる論理」の3点から分析されている。市町村合併をめぐる政策の国における担当者の1人である私からその内容の当否についてあえてコメントすることは控えるが、現在の市町村合併をめぐる国の政策が様々な経緯やアクターによって形成されていることが理解できるものとなっている。私自身は、地方分権一括法が想定する市町村の役割と今後の地方分権の推進、急速な少子高齢化の進展を踏まえると市町村合併はいずれにしても国として進めていくことが不可避な政策ではないかと考えている。その推進のタイミングについてはいろいろ議論があるところではあるが、いわゆる団塊の世代の引退の前というぎりぎりのところで間に合ったのではないかと考えている。平成17年3月31日の現行合併法の期限切れまでに分権時代の基礎自治体にふさわしい体制を備えた団体がどのように整備されるかに、今後の地方制度の展開はかかっていると考えている。

## 3 「第3章 財政危機と合併との関係」

この章は、本書の白眉ともいうべきものである。市町村合併の現場で常に問題となる合併と地方交付税の関係をここまで明快に論じたものを私は他に知らない。市町村合併の現場では、合併をしたほうがミクロの市町村の財政に有利なのか合併しないほうが有利なのかという問題と地方財政全体の危機とその解決策についてという問題があたかも一つの問題のように議論

されることが多い。関連性がないとはいわないが、全く一つの問題としてとらえることもできないという事の本質について語ることは結構難しいというのが、私の実感である。

この章では、現在、地方交付税改革の一環として進められている段階補正の見直しの制度的意義が論じられるとともに段階補正のカーブと市町村の人口1000人あたりの一般職員数の分布の類似性を示すことにより、結果として市町村の現場にこの見直しをもたらすものについて示されるものとなっている。また、段階補正の見直しや地方交付税額の圧縮による臨時財政対策債の導入時期が市町村合併推進の時期にたまたま重なったことによって、「アメとムチ」による合併推進ととらえる向きが生じたことも明快に論じられている。

また、地方財政危機の本質が単なる小規模市町村問題や合併問題にとどまるものではなく、地方財政計画における歳入と歳出の膨大なギャップをどのように埋めていくかという極めて大きな問題であることをわかりやすく示している。個々の市町村に配分される地方交付税についていえば、これから問題になるのは補正係数にとどまらず単位費用の項目であり額であることが明白になる。また、この問題は増税によらないで解決しようとするならば、現在地方財政計画の下で処理している事務を地方財政計画から何らかの方法によりはずしていくことにつながるを得ないことが示されている。

このようなことを前提に、地方財政全体の危機はミクロの市町村にとっては、合併してもしなくても同様の効果をもたらすこと、ただし合併をすることによって合併算定替え期間（10年、漸減期間をいれれば15年）は有利になることが示される。地方行財政をめぐる環境が大きく変化する時期に10年ないし15年の緩衝期間が設定できることが図を用いて示されている。おそらく市町村合併をめぐる財政問題の本質はこの章の記述につきるのではないかと。ただ、著者が、地方財政計画の歳入歳出ギャップを埋める方策

として、地方財政計画の下にある事務を国の事務に変更することを現実的な選択肢として論じておられることについては、若干の違和感を持った。地方自治体の現場でこれまで感じてきた内政における中央政府の事務の実施能力（企画能力ではない。）の限界を考えると、そのような選択肢が果たして現実にとりうるものなのかどうか。地方自治体で効率的に処理できない事務を中央政府がより効率的に処理できるとは考えにくいのではないかと。その際必要なのは、公共セクターとして処理すべき事務として維持するかどうかであって、都道府県にかわって中央政府が処理するという選択肢は実際には困難なような気がするのである。

#### 4 「第4章 小規模町村の権限縮小は何をめざすのか」「第5章 都道府県改革と大都市制度のゆくえ」

この2つの章では、市町村合併がトリガーを引いた地方制度改革の方向について論じられている。

西尾勝地方制度調査会副会長が示されたいわゆる「西尾私案」については、地方自治関係者のみならず一般のマスコミにおいても様々に論じられた。この案をめぐる議論をもとにして、第27次地方制度調査会の中間報告、答申がまとめられていった。第4章においては、「権限と組織のバランス」という視点から見た西尾私案の持つ合理性を論じるとともに、戦後の地方自治制度改革の議論の系譜としてはむしろ正統的なものであることが論じられている。小さな市町村の職員の当事者意識の強さ、モチベーションの高さを十分に認識しつつ、その良さをどのような形で生かすかについても論じられている。第27次地方制度調査会の答申は、地域自治組織制度の導入によって、小規模市町村の良きDNAを維持しつつ合併によって新しい基礎自治体を築くことを処方箋とした。何らかの事情によって合併できなかった小規模市町村についての処方箋は都道府県の関与による合併と事務

配分特例町村の導入としつつ将来の検討課題としたものである。この章においては、「権限と組織のバランス」の問題を合併によらずに解決しようとするとき、事務配分特例的なやり方をとることの可能性について筋道を追って論じられている。

第5章においては、市町村合併が大都市のあり方や都道府県のあり方に与えるものについて、著者の見解が整理されている。市町村合併の後には都道府県改革だという議論が、往々にして市町村関係者の情緒的議論に陥ってしまいがちであることがまず看破されている。その上で冷静に都道府県のあり方を論じた場合にどのような改革論がありうるのかを論じるべきであるとし、著者の見解が整理されている。

分権型社会における基礎自治体の占めるべき位置が比較的明確であるのに比べて広域自治体の位置ははるかに不明確である。これについて、著者は2つの見方を提示し、その帰結を示すことによって整理を試みている。都道府県の性格を地方自治体としての性格に純化していくという考え方や都道府県を国の執行機関の性格を併せ持つものとして構成していくという考え方である。著者の分析によると前者の考え方に立てば、国の直轄事業が今より増え、国の出先機関が強化されることになり、目指すべきは都道府県の自主的合併、都道府県は地方税で財源調達できる範囲の権能に限定、地方財政計画は都道府県も市町村も縮小、小規模市町村問題は事務配分特例によって解決、大都市制度は都制によることとなる。後者の考え方に立てば、国の出先機関は都道府県が吸収、都道府県は地方交付税に依存することも可能、道州制は国の出先機関を含めた国が主導する計画的な再編成、地方財政計画は市町村についてのみ縮小、小規模市町村問題は基礎自治体の内部団体移行方式によって解決、大都市制度は特別市によることとなる。

都道府県の性格についての切り口を明確に提示しわかりやすくその分析をしているものはなかなかない。著者のこのような分析は、今後、

都道府県合併や道州制について議論されるにあたって有益なものとなると思う。私自身は、基礎自治体と国の間に構成される広域自治体は本質的にかなり可塑的なものと観念している。憲法により国家（nation）の下に中央政府と地方政府が構成されていると考えるならば、中央政府のあり方も地方政府のあり方も憲法自体に拘束されている以外は国権の最高機関たる国会の差配のもとにある。地方政府である地方自治体をどのような性格のもと構成するかは地方自治の本旨に反しない限り国会が法律により決定するものと考えられる。地方分権の推進にあたって、地方分権一括法後の地方自治法第1条の2が規定するように国の役割をより限定的なものとし、内政における地方自治体の役割をより強化していくとするならば、まず基礎自治体に可能な限りの事務配分を行った後、中央政府が処理するほうが合理的であるという証明ができない事務については広域自治体が処理するように構成すべきではないか。これを前提に構成される広域自治体の姿はかなり可塑的であると思われるのである。憲法秩序の中で国権の最高機関たる国会のコントロールを受けることを前提とすれば、国会がある事務の企画立案事務のみを中央政府に配分し、実施事務を広域自治体に配分することとしても不都合はないことになる。その場合の広域自治体は国家（中央政府ではない）の事務を実施する機能を有する地方自治体であって、中央政府の出先機関としての性格は持たないことになるのではないか。国家の関心のある事項を基礎自治体より多く処理する機能を持つ自治体として広域自治体を構成するのであれば、法定受託事務が基礎自治体よりも多く配分されることによって、いわば中間団体としての性格も有する広域自治体を観念することは可能であるように思われる。広域自治体が補完性の原理により構成されるならば、その財源のあり方も可塑的のように思われるのである。現行憲法を前提とする限り、中央政府も広域自治体も基礎自治体もかなり自由な構成が

可能であり、これに地方分権の理念をどのようにあてはめるかが問われているように思われる。このことを前提として、著者の視点を今後の制度改正にあたっての議論にどのように生かすかが課題となるように思われるのである。

## 5 終わりに

いずれにしても、本書は、市町村合併に関する議論をバランスよく整理した好著であるとともにこれからの制度改正のあり方を示唆する意欲的な労作である。市町村合併について、様々な立場からかかわる人たちに是非一読をお勧めする。また、巻末の著者の講演録は、著者の飾らない率直な語り口と主張のエッセンスを示すものとなっており、最初に目を通されることをあわせてお勧めしたい。