

平成12年第4回

八田村、白根町、芦安村
若草町、櫛形町、甲西町
合併協議会会議録

平成12年10月12日 開会

平成12年10月12日 閉会

第4回 八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町合併協議会

平成12年10月12日

午後4時30分開議

櫛形町立生涯学習センター

あやめホール

日程第1 開会

日程第2 会長あいさつ（齋藤公夫会長）

日程第3 意見交換

日程第4 その他

日程第5 閉会

開会 午後 2時30分

○事務局長（大久保一千代君）

皆様、大変お待たせをいたしました。

ただいまから八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町合併協議会主催により、市町村合併を考える講演会を始めさせていただきます。

私は、本日の司会を務めさせていただきます、合併協議会事務局長の大久保です。

最後までよろしくご協力をお願いします。

それでは、開会にあたりまして、当合併協議会の会長であります八田村の齋藤村長から、ごあいさつを申し上げます。

よろしくをお願いします。

○会長（齋藤公夫君）

こんにちは。

本日は、峡西6町村の合併協議会主催によりまず講演会ならびにこの後、第4回合併協議会を開催させていただきます。

本日の講演会に際しましては、前々回、第2回の折には、自治省のもと山梨県総務部長をお務めになりました佐藤さんにご講演をいただきました。

今回、願いをいたしました成田先生におかれましては、いろいろな委員さんの中からもご要望がありました。自治省からという、なにか特に推進的な立場で意見が申されるということもありましたので、逆に中立的な立場の中で、存分に意見をお聞かせいただける人材を探してほしいというご要望がございました。そんな関係で私どもは、全国町村会の組織をとおして、全国町村会がいろいろお世話になっております、また、講師等々依頼をしておるといふご関係もございまして、今回、成田先生を、大変ご多忙の中にもかかわらず、ご無理を申し上げまして、本日のこの峡西の地までおいでいただきました。

本日の講演に際しましては、合併協議会の委員の皆さんを中心に、各町村で合併研究会を発足していただいておりますし、その関係の委員の皆様、さらには合併に関心のある方々であれば、遠慮なくご参加していただきたいという考えのもとで、実は本日の講演会を開催させていただきました。

今回の講師をお願いいたしました成田頼明先生におかれましては、既にお手元にプロフィールをお渡ししてありますが、現在、日本エネルギー研究所の所長さんをしていらっしゃいますし、また、横浜国立大学の名誉教授の要職にもあられるものであります。

先生は、東大を卒業して、間もなく横浜国立大学に奉職されて、平成5年までという長きにわたりまして、大学に席を置きながら、幅広いいろいろなご活躍、あるいはまた、いろいろな著書等々を発刊されておるものであります。

特に先生は、行政学等々がご専門の得意な分野であるということをお聞きしまして、私どもも全国町村会で、ぜひ、ひとつ成田先生にどうしても都合をつけておいで頂きたいと

ということで、ご無理も実は申し上げたものでありますが、それというのも、特に地方分権の推進を進める政府の中であって、地方分権推進専門委員として、この立ち上げから今まで、第5次の答申に至るまでの地方分権一切にかかわって、中立的な立場で、いろいろご意見を出していただいたことを、私どももいろいろな書物で拝見させていただいております。

特に、成田先生におかれましては、地方分権というものは、地方分権そのものが目的ではなくて、あくまで地方自治体の自主性とか、あるいは自立性を高めて、地方自治体が憲法に基づいて、地方自治の責任をもってやるべきだということを強く主張されておられることが印象的でもありました。

さらには、地方分権は地方の受け皿だというようなことを言われる方がたくさんおられるということですが、地方分権を地方が受けるのは、受け皿のためにやるのではないということ、はっきり成田先生はおっしゃっております。言うなれば、受け皿というのは、上からごちそうが落ちてくるものを受けるものが受け皿だという感覚の中で、やはりそういう意味でなくて、先ほど申し上げました自主自立の独立性をもって、地方自治体の責任をもって運営していくことが、地方分権の一番主たる目的だということをおっしゃっております。

そんな立場の中で、これから先生のご講演をご聴講するわけですが、どうぞひとつ時間の許す限り、皆さんにゆっくり先生のご講演をご聴講していただき、なお先生は、電車等の時間もあまして制約もありますが、講演のあと、若干皆さんとの意見交換をする時間もとっていただいておりますので、どうぞひとつ腹蔵のないご意見がありましたら、ご発言をしていただきまして、先生のご意見を受けていただければありがたいと思うものであります。

それでは、これから成田頼明先生のご講演に入りたいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

○事務局長（大久保一千代君）

講師の先生につきましては、先ほど会長のほうからのあいさつの中でご紹介をさせていただきましたので、早速、講演をお願いしたいと思います。

なお、講演時間はおよそ90分程度を予定しております。

それでは、成田先生、よろしくをお願いしたいと思います。

○講師（成田頼明君）

本日は、この峡西地域の皆様にお会いすることができて、大変喜んでいただいております。現在、自治省では、全国リレーシンポジウムという形で、町村合併推進のためにいろいろな催しを全国でやっているようではありますが、私は、あまり合併には積極派ではないものですから、そこから外されておまして、自治省からならまれているのではないかと思うんです。

それはともかくとして、私の立場というのは、合併推進派ではなくて、先ほど非常に適

切にご紹介くださいましたけれども、合併を進めるにしても、それは自己決定・自己責任でおやりなさいと。もし、自己決定・自己責任に基づいて合併したいというのであれば、それは国が大いに応援してもいいでしょうと。しかし、自分たちがやりたくないというのを、札束で顔をひっぱたくような形で合併に追い込んだり、上から指示したりするというのは、これは地方自治に反するわけですし、地方分権の時代にはそれはふさわしいことではないという立場をとっております、そういったような中立的な立場をとっております。

そういった意味で今日は、合併をぜひ進めたいという方にとっては、ちょっと歯切れが悪い話だという受け取り方もあるかと思われましても、合併のメリット・デメリットですね、そのへんを十分にお話いたしまして、いろいろなことをお考えの上で、皆様が自主的にご判断いただきたいというつもりで今日は参ったわけでございます。

時間の制約がありますので、はじめにちょっとこれは簡単に済ませたいと思っておりますけれども、明治・昭和の大合併の歴史について、ちょっと触れておく必要があると思うのです。

と申しますのは、今度の合併は平成の大合併と言われておりますけれども、それは明治の大合併、昭和の大合併、それとの対比で平成の大合併とマスコミなどは命名しているわけでありまして。そこで過去2回の大合併について、ちょっと話をしてみる必要があるのではないかということでありまして。

最初に明治の大合併でありますけれども、これは明治憲法ができます前に、市制町村制という今日の地方自治法の前身になる法律をつくったわけですね。それに間に合わせるように合併しようということでしたけれども、ただ、江戸時代の町村というのが、そのころは維持されていたわけですね。特に、明治維新のころは維持されていたわけですね。

明治7年から明治19年のあいだに、約7,300ぐらいの町村が減少したといわれておりますけれども、当時の100戸は、現在みたいな2人だけの単身所帯ではなく、1戸当たり5人か6人いたんだと思うのですが、100戸以下の町村が全国で68%、約70%であったといわれています。当時の農村は申すまでもなく、基本的に農業とか漁業とか林業というものを中心にした、生産共同体であったわけですね。行政の仕事と申しますと、今日みたいないろいろなことをやっていなくて、戸籍の管理でありますとか、あるいは地券といまして、土地の所有権を一般の人に認めるのについて、地券を発行するという仕事で、「券」というのはチケットの「券」ですね、地券を発行するという仕事があったわけですね。あとは徴兵、小学校といったものが行政のそれぞれの仕事であったといわれています。

明治20年に日本には7万1,314の町村があったわけですが、それが明治21年に大合併の結果、1万5,800に減少したわけでありまして。ここには市は入っておりません、市というのは、もともとは市制で初めてできたものでありまして、その前には大区・小区、選挙区の「区」という字ですが、大区・小区といわれておりました。これはどちらかといえば、農村的な共同体ではなくて、都市的な共同体であるということにして、現在の市というのは670以上ありますけれども、当時はわずか全国で39市であったんです。

当時の市町村は、この明治国家の下部機構といたしまして、下部機構を担う行政単位として再編成されたということで、それがやはり明治の大合併の本来の趣旨であったということが言えるのではないかと思います。

それから、次の昭和の大合併でありますけれども、これは日本では戦争中、特に軍都とか旧軍港都市ですね、あるいは軍需産業のあるところについて、戦争中、軍の命令で強制合併をされたということがいくつかあるわけです。

まず、昭和23年には、占領軍司令部の指示によりまして、戦争中そのような軍の圧力で合併したところについては、住民投票で分離をすることができるという制度を暫定的につくったんです。こういう形で、一応、まず始まったのは分離だったんです。そのときに全国、特に舞鶴とか呉とか、そのような旧軍港都市のところでは住民投票による分離というのが行われたということがあります。

その後、昭和24年から25年にかけて、アメリカのシャウプ博士というのが日本に参りまして、日本の地方財政制度を少し抜本的に改革すべきであるという勧告をしてみましたけれども、そこで今日の分権を先取りしたような形で、仕事の配分は市町村優先でやりなさい、市町村ができないものは府県に、府県ができないものは国という形で、下からだんだん積み重ねる形で事務配分をやりなさいという勧告をいたしまして、ついては市町村は、やはり区域が非常に狭いので、市町村の合併をして少し土俵が大きくなったほうがいいでしょうという勧告をしてみたわけです。ところがシャウプ勧告というのは、どうも非常に結構な勧告だったのかもしれませんが、当時の日本の実情に合ったものではなかったわけです。市町村中心の事務配分というのは実現しなくて、ただ実現したのは合併のほうだけであったと。逆にいいますと、合併で区域は広がったけれども、仕事はさっぱり下りてこなくなったということを経験したということで裏切られたのではないかという感覚を、当時持った人が非常に多かったということになりました。

これは具体的には、昭和28年の町村合併促進法という特別法ができて、これで進めたわけです。

この法律は、昭和28年から36年ごろまでの間にいろいろ進められたわけですが、当時、9,868ありました市町村が3,472と約3分の1に減少するということになったわけでありまして。このときは全国的な目標数値も決めましたし、人口については1つの町村について8千人というものを最低限の基礎基本にすると。それは結局、義務教育を実施できる、義務教育は小学校・中学校ですね、これを維持して運営していくためには、人口8千人ということがいいだろうということになったわけで、当時の町村の仕事というのは現在と違っていて、一番大きなことは義務教育だったわけです。6・3制の新しい教育制度を市町村が義務付けられた。それから、農地改革をやりなさいと。それから、戦災復興、特に戦災で農業・林業基盤というのが非常に荒廃していたわけですので。そのような戦災復興というのは、当時は治山・治水であると同時に、農林業の生産基盤というものを復興していくという仕事であったわけです。これは非常におもしろいことです。

が、当時、子供のために合併、つまり義務教育のために市町村が合併しなければならないわけですね。今度は、むしろ老人のために合併するというので、時代のなんといいですか、特に介護保険というのが大きな広域行政のきっかけになっています。そして今度は老人のために合併が必要という時代になってきたということなわけです。

日本はご承知のように、昭和34年頃から経済成長期というのに入るわけでありまして、このころから広域行政、つまり一つの自治体はひとつの区域にとられないで、なるべく隣接なところと、さらに広い視野をにらんで仕事をするということがいいたろうということで、これは広域行政というふうにいわれたわけです。当時は、地域開発という言葉が標語のようにキーワードとしていろいろ言われたということでした、それを象徴するのが新産業都市・工業整備特別地域、当時、新産・工特といわれた制度であります。これは人口100万人の単位に合併をして、新しい国際競争に頼るような重化学工業あるいは装置工業の拠点をつくっていかうと。そういう拠点をつくると、波及効果で全土に近代化がもたらされるという発想でできたのが新産・工特ですね。新産・工特が、このときには100万人都市をつくっていくということでありましたけれども、実際にそれができたのは日立市ですね。あのへんだけでして、岡山あたりは失敗をしたということです。この新産・工特制度というのはいまだに続いておりまして、山梨県は関係ないんですけど、これが補助金のかさ上げ措置があったり、新産債という財政上の優遇措置があるんですね。本当ですと、もう時代遅れで、とうにもうなくしてしまわなければならないものなんですが、なかなかこれは財政的なメリットがあるものですから、地元の反対が非常に強いんです。今年中にこれはなくすという原則を、この前、中間報告で決定いたしましたして、あとは、なくした後どうするかという問題を、年末にかけていろいろこれから審議するというところで、私は、新産・工特については立ち上がるころからいろいろお手伝いをしたりしてきたわけですが、今度はそのお葬式を出すために、今いろいろと苦労していると。これもやはり時代の流れというものを感しているわけです。

この時代に市の合併の特例に関する法律というのができましたけれども、これは市が相互に合併をして大きなまちをつくらうということで、具体的には北九州市ですね、あそこの小倉とか戸畑とか門司とか、いろいろあったのですが、これが一緒になって北九州市をつくると、そして政令指定都市になったわけですが、それを促進するのは市の合併特例に関する法律であったと。これは昭和40年の経済高度成長期の真っ最中でありました。

その後、市町村の合併の特例に関する法律というのができて、今までばらばらにあった法律を、全部そこに集約してしまったわけです。これは昭和40年にできているわけですが、これは10年の時限立法でして、10年ごとにずっと延ばしてきた。そういう形で3回か4回延ばされたわけです。これは合併を阻害する要因をなるべく除去して、国が若干、下支えしてあげましようということであったわけです。

この時代に地域開発、工業立地が中心でした。時代はだんだん変わって、今度は公害防

止とか水の確保とか、あるいは新しい住宅団地を造るとかいう話になっていくわけですが、この頃に市町村合併だけでなく府県合併、あるいは府県というのをやめてしまって道州制というものをつくるべきではないかという話も出てきたわけですが、これは実現しませんでした。

市町村合併特例法というのができて、何年か延長されてきたんですけども、昭和40年から平成7年までの合併件数は144件、前の事例に比べると非常に少ないわけです。もう太鼓をたたいても、なかなか合併には乗ってこないという時代になってきたということであります。これはすべての生活がだんだん良くなって、安定してきたわけですが、安定している時代に、なにもエネルギー使って無理なことをする必要はないではないかといった考え方が反映されたのではないかと思います。

市町村合併特例法というのは、これは平成7年3月31日に切れるということになりましたので、平成6年ごろから、後をどうするかということ、いろいろ審議したわけですが、これは自動延長ではなくて、一段踏み込んだ支援措置というものをとるべきではないかということで、平成7年に市町村合併特例法を単純に延ばすだけでなく、新しい措置をそこへ盛り込んで法改正をしたということになっているわけです。

どうしてそういうことをしたかといいますと、これはやはりその頃から、確か平成5年だったと思いますが、国会の両院が画期的な形で地方分権を推進すべきだと決議をしたわけですが、次第に地方分権をやるべしという声が、国民的な場面で高まってきたということがあります。どうしてそうなったかということですが、当時と今とでは若干違いますけれども、やはり車の普及とか通信手段の発展というものによりまして、住民の日常生活圏が広がっているのではないかと。例えば、通勤とか通学とか買い物とか、そういう形で広がってきた。そこで広がった生活圏と行政区域とは乖離してしまっている。この日常生活圏と行政区域を一致するべきだという主張があったわけですが、これは一見、もっとものように見えるのですが、当時、私はだいが反論したんですけども、そんなことをいったら東京とか大阪とか名古屋に住んでいる人は、場合によっては1時間通っている人もいます。それは日常生活圏になってしまっていると。そうすると、そういうところは全部一つの市町村になってしまうということになるので、そんなばかな話があるかということを見たのですが、もっともらしく、日常生活圏との一致ということがいわれました。

当時、そういう日常生活圏と合わせるべきだという主張があったのですが、やはり地方分権を推進するという陰には、先ほど受け皿という言葉があって、私は受け皿という言葉はきらいだということであまり使わないんですけども、国は地方分権に協力して、国の権限やら財源を地方に下ろすことをやりましょうと。しかし、そんなことをして本当に市町村がちゃんとやっていけるんだらうかということ、盛んに中央省庁はいうわけです。今みたいな全国に市町村が3千何百もあるということでは、とてもこれは安心して任せられない。もっともっと地方が大きくなって、しっかりした行財政能力を持ってということになれば、それはわれわれも喜んで権限や財源を下ろしましょうと。喜んでやったかどうか

か、それは分からないのですが、分権に抵抗するために、ひとつそういう論理を持ち出してきたということがあるわけで、そこで分権と市町村合併というのが、特に中央省庁あたりでは、裏腹の関係になって出てきたということがひとつあると思います。

第2番目は、当時から市町村で少子・高齢化というものが目立ってまいりまして、前からそういうことはいわれてきたんですけども、予想以上にハイスピードでそれが進んできたというわけです。当時、まだ介護保険などはありませんでしたが、いろいろ議論はされていた。医療とか保健とか、そういった問題に市町村が非常に負担がかかる。やはり市町村は、人間を相手ですから人的なサービス行政だというものを広く置かなければならない。しかもそれは高度で専門的な内容を持つものでなくてはいけない。そういうのはやはり区域が大きくなないと、そういう人材も確保できないし、サービスの質も良くなりませんよということがいわれてきたわけです。

第3は、日本の財政状況というのは、平成5、6年から、かなり悪くなってきて、特にバブルの崩壊以降は決定的に悪くなってまいりました。そういう中で、やはり財政改革というものをやらなければならない。そして政府のほうでも橋本内閣のころから、財政構造改革会議というものを立ち上げて、歳出をぐんと締めていくと。一方では、若干増税をやりたいたいだけどもそれはできないから、小さい行政のリストラをやっていって、やはり財政に対処していこうということで、財政再建というものをやり始めたわけですけども、この財政再建の基本法律ができたわけですけども、そこにも市町村合併がはっきり出ているわけです。

それから、もう一つはこれは政治サイド、産業界からの要求でありまして、政治サイドが何を要求しているかということ、これはいろいろな選挙制度とのからみの問題もあります。最近では、また違った角度から政治家のほうに非常にそれは望んでいるという感じできているわけです。

こういったことがいろいろあったわけでありまして、そういう中で、地方分権の推進と市町村の合併、それから現在はどうなっているかというお話を少ししてみたいと思いますが、これは既に、自治省の佐藤さんあたりから、細かいお話はお聞きになっていると思うので、私はあまり詳しくは申し上げないつもりでありますけれども、一応、地方分権推進委員会では、はじめの審議の方針では、いわゆる受け皿論はやらないと。つまり、市町村の規模が小さいから、もっと合併しろと。あるいは都道府県をなくして道州制をつくれとか、こういう市町村のそのものの再編成、あるいは都道府県の再編成ということはやるまいというのが基本方針であったわけです。というのは、それをやりますと、そちらのほうだけに議論が集中して、本当に必要な権限や財源を国から地方に下ろすという仕事がないがしろになってしまうわけです。分権一括で、まず仕事や財源を国から地方に下ろすというのが最優先課題であって、下りてきた場合に後をどうするかという問題は、これはその次に考えればよいという考え方であったということだと思います。

ところが二次勧告というのがございますけれども、二次勧告では、やはり地方行政体制

というものの確立というのが必要であるということが、いろいろ政府サイドでいわれてまいりまして、それに応えるということがあって、地方行政のほうでは、どのように分権を受け止めるべきかと。あと、そういう体制下においては、どのようなことを考えるべきかということ、いろいろと答申をいたしました。その中に、やはり市町村合併というものを考えていくという項目が1つ入りましたけれども、ただ、これは自主的な市町村の合併である。その背部には強制はいけないという考え方が潜んでおったということなんです。

合併を推進する第二次勧告は平成9年に出したわけですが、合併を推進するためには、例えば、都道府県の役割がある程度必要です、国が指標をつくるのに必要である。あるいは、地方交付税が減るということになると、これは合併の障害になるので、これは財政上の支援措置を含めて少し考えてくださいということ。その頃から、青年会議所（JC）という組織が、いろいろと合併についての活動を始められたということがありましたので、そういう動きを受けて、やはり住民発議制度というものを重視することを考えていった。それから、合併の障害になる問題がいろいろとあるので、そういった問題については、旧市町村単位の組織というものを考える必要があるのではないかと、そういったことを勧告したわけです。

それを受けまして、地方制度調査会でも、平成10年4月24日に第二十五次の答申というのをやっておりますけれども、これは市町村の合併に関する答申、市町村合併だけに限定した答申をしたわけです。そこでは二次勧告で指摘された点もいろいろ受けまして、住民が署名を集めて、協議会を設置するという仕組みをつくってみたり、合併前の市町村の区域を単位として、地域審議会というものを設けて、周辺が寂れることに配慮したり、あるいは新市町村の振興のために、市町村の建設計画というものを、これは前からつくってあるのですが、その中身を一層やはり充実していくということとか、財政措置を拡充するとか、都道府県や国も相応の役割を果たすべきだということなどを答申したわけでありまして。

この結果は、政府のほうでもほかの地方分権の一連の施策と一緒に、地方分権一括法というところで法制化されまして、その中で市町村合併特例法もまた改正されたということになるわけです。本当ですと、平成7年の法律が10年過ぎて平成17年に切れると。本当はそこで考えるべき問題なんです、そういう答申を受けて、平成11年に市町村合併特例法を改正したということになっております。

その後は、自治省も大いにはりきって、市町村合併推進本部というものを自治省に設置したり、あるいは合併推進について、都道府県知事に指針の作成をして通知をすると、合併のパターンをいろいろつくれといったことを各府県に指示をすると、最近では、市町村合併推進会議というものを本年4月から開きまして、先ほども申しましたような、各地で全国リレー講演会というものをやったりしているということが行われます。それから、財政面でもいろいろな措置が講じられつつあるというのが現状であります。

現在、地方分権推進委員会のほうでは、一応、任期が切れて、また1年延びたわけです。来年7月までいろいろなことをやっていくわけですが、われわれが一番大事だと思

っているのは、市長村長さんからも非常に期待の大きい地方税財源の充実、あるいは交付税、国庫補助金、負担金ですね、こういうもののあり方が分権推進の答申では、非常に抽象的であって、ご期待に沿えなかったということもあって、これを一挙にきれいに解決するという事は、非常に現在の状況では難しいんですけども、一步でもこれは進めて、将来に道を切り開いていこうというので、税財源とか財政措置のほうを、残っている任期でまずやりましょうとしていたわけです。ところが急きょ政府のほうから、12月に政府のほうでは行革大綱をつくりますと。その中には市町村合併のことをぜひ入れたいから、12月までにひとつ市町村合併を促進する方向で、何か考えてくれないかというご注文があったようであります。これは分権推進課の法令委員長、それを断るわけにいかない。しかし、あまり筋がいい問題ではないということで、注文をつけた上で、渋々承ってこられたということのようですけども、そこで注文をつけたのは、法律やなんかで強制することは絶対にいけません。これは国が昔みたいに目標数値を決めて、全国の町村の数を1千にするとか300にするとか、あるいは1町村あたりの人口を1万人にするとか、そういう目標数値を決めるということで、これは絶対にいたしません。政府がやるのは、それは別だけれども、分権推進委員会としては、そういうことはできませんという状況の中で、それでは一体、何ができるかということを少し考えてみましょうという形で話を受けてこられたわけです。

分権推進委員会の中には、もちろん合併をどんどんやれという方も2~3いらっしゃるんですけども、やはり町村長なども入っているし、ジャーナリストも入っていますし、いろいろな人が入っているわけなんですけども、全体としては合併をどんどんやれという数は、そんなに多くないと思うんです。あまり口に出しては言いませんけれども、私と同じように慎重論がかなり多いというのが現状、実情であります。みんなだいたい強制はいけないというふうに考えておりますし、目標数値は委員長は断ってくれてそれは問題にならない。あと問題は、財政面の措置で、合併しないところについては、むしろ交付税を減らすという制裁を加えたらどうかという意見が一部にありますけれども、これは結局、強制につながるわけです、それは絶対にやってはいけないと私たちは思っていますし、また、そういうことをされたら、それは断固として拒絶するつもりなんですけども、いわゆる兵糧攻めでやろうというやり方ですね。今はとにかく金をばらまいて、とにかく金で釣ろうという、まあ言葉は悪いんですけども、そのようにいろいろと考えているんですけども、今度はそれに乗ってこないところについては、逆に締め上げていこうと。これをやると、やはり非常にこれはフェアではないことになるわけです。本当の自己責任による必要な決定ができないということになるので、それはやってはいけないと思います。

そういうふうに考えてみますと、どうも有効な手はないんです。住民投票というのは、これは後から申しますけれども、ないわけではないんですが、住民投票をやると、逆に話が整って、さあこれからというところに住民投票をやると、逆につぶれるケースが出てこないとも限らないですね。住民投票というのは、これは諸刃の剣でありまして、本当に合

併にプラスになるのかマイナスになるのか。推進という立場をとるにしても、かなり危険な賭けになるだろうと見ているわけです。ですから、もうあまり取る手はないんです。片一方は12月まで盛んにやれというので、今、週に1回ぐらいずつやっていますけれども、なかなかいい知恵が浮かんでこないというのが現状ではないかと思います。

全国の現在の状況ですけれども、これはぼつぼつ各県で合併の基本的なプログラムというものを決めて、合併パターンというものを決めて、これは市町村に示したりするという段階にきていますけれども、正直いって、かなり県によって温度差があります。それはどうしてかといいますと、県によっては昭和の大合併のときに大変苦労して、市町村の数も30、40というところまで減らしたところもあるんです。私は出身が富山県ですけれども、私の叔父が昔に県におりましたところに、相当やはり汗をかいて、富山県の市町村というのは現在30いくつしかありません。それから、神奈川県も30いくつかですね。大阪府も合併して40ぐらいですね。前の合併のときに、大いに汗をかいてやったところは、それは一つひとつはないわけではないんですけれども、全県的にひとつのパターンをつくらうという動きはあまりないんです。神奈川県なんかは、いまだにそのパターンを發揮していないということもあるわけです。

茨城県とか長野県というのは、これは昭和の合併のときには、いろいろな状況があってあまり進まなかったわけです。かなりの100近い、あるいは100以上の市町村があるという状況でして、そういうところでは、むしろ県議会あたりが中心になって、合併を前から進めるべきだという方向で進めているところもあるわけです。長野県あたりは、これはやはり合併はなかなか踏み切れないというので、当面、広域連合をつくって、そして広域で対応していこうというところが多いんです。

そういうことを思うと四国あたりは、やはり松山に対抗するために第二の都市をつくらうというので、かなり熱心に松山に対抗する第二の都市づくりのために進めているところもある。

これは非常に全国的に温度差がございます。ですから、なかなか全国一律に一斉になだれを打って合併をするという状況にはないだろうと思います。政治家は全国の市町村の目標は1千とっていますけれども、とてもそんな具合にはならない。私どもとしては、誤っているかもしれませんが、100ぐらいの市町村がなくなればいいところではないだろうかという気もいたします。住民請求によって、合併協議会の設置が求められるようになったわけですが、現在までに発議総数は83件あります。33地域に142市町村なんです。ところが、83の発議があったうちで60が議会否決とか、いろいろな事情があって、協議会の設置に至らなかったケースです。協議会の設置ができたのは23です。地域数でいいますと11地域は協議会が設置され、22地域は協議会設置にいたらなかった。せっかく苦労して、そのような住民発議制度を入れてみたんですけれども、なかなかこれはやはり期待したようには動いていない。最近ではむしろ半々だと言われているのですが、前よりはいくらか良くなってきているという状況だということですが、それで

も住民発議があって、すぐに協議会が自動的にできるという状況ではないわけです。これは全国的にいかにも町村というのが、市はちょっと別です、市は周りの町村を入れて大きくなりたいということで、市長会は別に反対していないのですが、町村レベルになりますと、かなり拒絶反応が強いというのが実情ではないかと思われまます。

県によっては、むしろ県がいろいろ出ていきたいのですが、県が出ていくと、かえって合併促進にマイナスになってしまいます。県はむしろ黙って見ているほうがいいんだというふうに言っている知事さんもいるわけです。ですから、自治省は昔だったら、指示一本でどんどん進めろということをお願いしてしょうけれども、最近は分権で特に法律に違反するというか、指示不当なものについては知事は措置要求はできますけれども、今度は分権でそういう手段を切ってしまったわけです。最近は、いろいろな通知がきています、そのような勧告状を受け取るしかないんです。それ以上の力を持つものではない。そこで市町村も、やはりそういうことをいろいろわきまえていて、どうも自治省はいろいろなことを言っても、昔のように動いてくれない、動かない。場合によっては、国のいうことをはね返すという時代になってきたわけでありまます。そういった意味で地方分権というのは、そういう意味では効いてきたのかなという気がしないでもないということでありまます。

そこで、時間もだんだん経っていきますので、市町村合併の問題点というところに入っていきたいと思いまます。

私は、市町村合併の基本原則で、一番最終のお話をいたしましたけれども、これはあくまでも自己決定・自己責任の自主合併でやりなさいということ、どこへ行っても申し上げておいまます。

今度の分権は上下主従から対等協力、地方自治は自己決定・自己責任でいなさいと、これが基本になっているわけです。そういう漢字で四文字の基本原則を実現するために、われわれいろいろ苦労して、いろいろな仕組みをつくってきたということになるので、これはあらゆる面で自己決定・自己責任というものは、地方自治の世界では貫かなければいけないと思っているわけでありまます。ということは逆にいいまますと、これは他人から強いられるということではないわけで、特に、国や県が強制をするということは、これはやってはいけない、それはもちろん分権哲学に反するわけです。現在、地方自治法に都道府県知事が市町村合併計画をつくって、市町村に勧告するという制度が残っています。これは昭和の大合併のときにそれを使って、勧告とは言いながらも、半ば強制的にやってきたということがあったわけで、今度はその条文は残っていますけれども、その仕組みは使わない。ぜひ協議会をつくるときに勧告を知事がするだけというところの下がっているわけです。前の勧告、合併計画を知事がつくって勧告するというのさえ、半ば強制だといふので、それも今度はとらないということにしているわけです。そういった強制というのはいけない、ですから住民投票を強制するというのもいけないと思うのです。やりたければ、例えば田無、保谷のように、住民に聞いてみようということで、アンケート的な住民投票をやってみると、これはそのように任せてもいいのではないかと思うのですが、どこかの

段階で、例えば、協議会で話がまとまらなかった場合に、住民投票で議会の議決に代わって強引に決定してしまうといったやり方は、私は非常に問題があると思います。そして住民投票というものを借りての強制というのは、これはやるべきではないと思っております。

ですから、そのへんはこれからどういう形になるか、住民投票とって入れるにしても、入れ方が非常に問題になるわけです。今日の新聞に書いてございますが、昨日も地方制度調査会で、相当その問題をめぐって、特に町村会の会長さんから、いろいろなご意見があって研究したわけですが、住民投票を入れるということになっても、その入れ方。どの時期に、どういう形で入れるかということは、もう少し詰めてみないと、そう安易に万能の物としてこれを使うわけにはいかないということかと思えます。

それからもう一つは財政面での制裁、これもいけないということだと思えます。これは確かに今の制度では、交付税にしても国保の補助金にしても、ひとつの小さいながらも所帯を構えているほうが有利なんです。特に、農水関係とか港であるとか離島であるとか、そういうところになりますと、やはり合併してしまうと非常に不利になってしまう。一所帯を構えているほうが、そういうものを対象にして手厚い補助金がかかるという状況にあるわけです。それが、やはり結果、合併に踏み切らない理由ではないかと。そうであるとするならば、むしろ合併しなければ交付税を減らすというような、あるいは補助金を減らすというような、そういう措置をとったほうがいいのではないかという意見が一部にあります。それはしかし財政面からの、先ほど申し上げましたように兵糧攻めであって、表面からの強制ではないんですが、やはり江戸の敵を長崎でというような形になりますから、それはやはり一種の広い意味での制裁措置になってしまうのではないかと思います。

アメリカは、貿易上いろいろな不利があった場合に、いろいろな国を相手取って制裁措置をとったり、あるいはテロリストをかくまっている国には経済制裁を科したりするわけですが、これは国内では、そういう措置はなかなかとれない、とるべきではないと思えます。

そこで、これは皆さんにお考えいただく上で、参考になればということで、次に、市町村合併のプラス面とマイナス面ということ、少し考えてみるべきではないかと思えます。

これは自治省の合併推進のフォーラムなどで、メリットばかりいろいろと主張して、そういう合併の障害になる要因は何かという形で、障害になる要因をなくしていくという論法をとって話を進める方が多いのですが、私は、合併にはメリットもあればデメリットもあると。メリットは同時にデメリットにつながっているという問題も実はあるんです。そういうことをやはり十分に住民の方々も関係者の方々もお考えになって、バランスのとれた公正な判断をしていただきたいということを申し上げるわけでありませう。

ただ、このプラス面、マイナス面というのは、これは全国どこに行っても同じということではなくて、その地域が置かれている状況によってみんな違うわけです。例えば、大都市周辺、東京は23区というのがあって、これは基礎的自治体になりましたけれども、23の区があるわけです。これは実際に市並みの基礎自治体になっています。私は、東京2

3区だと、もう少し合併したほうが本当はいいのではないかと思うのですが、なかなかこれは動こうとしないですね。それから、1つの団地について3つの町村がまたがっているというところもあるわけです。大都市なりの周辺部、中・小都市、農山村部、離島過疎地域、これはみんな違います。今、市町村のいろいろな役割、市町村の状況も非常に多様化してきている、府県の状況も多様化してきているわけです。奈良は人口8千人で、一律に義務教育を実施できるという標準があったわけですがけれども、最近はそんなことはいってられないわけです。過疎・高齢化も非常に進んでいる。村によっては、閉村寸前のところもある。いずれは三宅島みたいに、人が一人も居なくなってしまうということが、人口100人ぐらいの村が四国とか中国山脈の真ん中に出るかもしれない、そういう状況のところもあるわけです。ですから、一概には言えませんし、全国さまざまであるということです。

これは日常生活圏と行政圏域は一致すべきであるといったような考え方が前からあるわけでありまして、これは確かに農山村地域になると、そういうのが必要であるということがあるかもしれません。

現在、団地などについて見ると、先ほど申しましたように1つの広い団地が3つぐらいの市にまたがっていて、学校とかごみ処理などの状況がみんな違う。同じところに住んでいるながら、非常にサービスの度合いも違うし、むしろこちらのほうの市役所が近いのに、こちらに行かなければならないとか、非常にそういった面で不便であるということもあるわけです。

最近、保谷・田無というのが合併して西東京市になるということですが、ああいうところについては、やはり区域が非常に狭くて人口だけが多いということもありまして、それは一緒になったほうが、日常生活については生活圏と一致する、もう少し利便性を高めるということになるのではないかと思います。

そうかと思えますと、広島市は政令指定都市ですが、そこに府中町というのがあります。これは飛び地といいまして、真ん中に囲われた形で残っているんです。これはどうして残ったかといいますと、今はちょっと左前になっていますけれども、マツダの自動車工場があって、非常に莫大な固定資産税があるわけです、一口に言うと金持ちなわけです。金持ちなものですから、これは合併してしまうと、全部その金が広島市へいってしまうと、自分はこのほうがいいということですがみついているわけですが、そういうところもあるんですね。そういうところに住んでいる人は、実際には広島市の中にいながら府中の町民だということで、非常にこれは不便を感じているというのが確かにあります。

それから、よくありますと県境合併といいまして、県境にわりあい大きな市が2つあるわけです。お互いに行ったり来たりがあるんだけれども、県としてみるとお互いに辺境なものですから、お互いに冷や飯を食わされているわけです。それならいっそ、冷や飯を食わされている同士で一緒になって見返してやろうと。こういった動きもないではないのです。全国でもいくつかそういうところはあります。ヨーロッパでも、やはり国境を越えて

そういう市がお互いに提携をして、同じような地域の活性化を図っているというところがあるわけです。

県境をまたがる合併ということになりますと、県の区域が変わってしまう。それは県会議員の選挙区も変われば、国会議員の選挙区も変わるということになるので非常に難しいんです。私はそういうところは、むしろ住民投票で決めるのが一番いいのではないかと考えていますが、県境を越える合併というのは、住民にとっては非常に利便性が高まるんですけども、なかなか難問中の難問で、そう簡単にはいかないケースだと思うんです。

次は、行政サービスの高度化、多様化ということで、どういう高度化、住民サービスが維持・向上されるのかということですが、合併をすればサービスの選択の幅が広がると共に、現在のサービス水準を確保しながら、より高い水準のサービスを受けられるということが言われております。具体的には、例えば、従来採用が非常に難しかった専門職ですね、社会福祉士、保健婦、理学療養士、土木技師とか建築士という専門職の方の採用や増強が可能になる。さらに医師などによる専門チームを組織できて、実用に応じたいろいろな医療のサービスができる。さらに、小規模市町村では設置が困難な都市計画、当地などは全部一緒になると人口が7万人近いですから、全部都市計画区域に入ります。単独では都市計画の区域になっていないところも、合併すれば都市計画法に入ってくるということで、都市計画の対象になる都市施設ができるということがあり得るわけです。それから、国際化・情報化に関するいろいろな施策、助成に関するいろいろな施策、そういう専門の組織職員をおくことができるといったことが言われているわけでありまして。

しかし、合併すれば常にそういうサービスが良くなるかというと、必ずしもそうではないわけで、例えば、非常に広い山間部を抱えているところ2つが一緒になっても、そこにバラバラと人が住んでいると。私は富山県ですけども、立山アルプスのところは非常に広い町村が2つあります。仮にこれが一緒になっても、これはもうべらぼうに広い区域を対象にしなければならぬわけです。そこは集落の再編などは進んでいませんから、山の中にポツポツと人が残っているわけです。これは一緒になって、さらに区域が広がっていくと、行政サービスというのはどうなるんだろうと。車で行っても片道で7時間も8時間もかかるようなところなんです。かえってサービスが低下するということが起こり得るのではないかと。さらに、いろいろな施設が整理されてリストラされると、身近にあって利用できた施設がなくなってしまうということも考えられるのではないかと。そういうことがあるわけで、合併は必ずしも行政サービスの高度化・多様化に常につながるといえるということにはならないということがあり得るわけです。

次は、重点的投資の基盤整備で、これは投資ということになると、各市町村がバラバラに同じようなものに投資していくと、どうしてもすげらまくという形になってしまう。それぞれが一緒になってしまった場合には、もっといいものをどこかにドカンと重点的に置くことができるのではないかと。その場合には、やはり一市町村だけでなく広域的な視点に立った、例えば、道路とか公共施設とか、あるいは土地利用とか環境・水ですね、あ

るいは観光業ということを広域的な視点に立って重点的に投資をするということもできるのではないかと、重点投資による基盤整備が可能である。

さらにそれと同じことですが、広域的なまちづくりが可能である。例えば、高速道路が1本通ってきたと、当地域もそういうことが将来あるのですが、それを中心にして、一体化したまちづくりというものをやることによって、外からいろいろな企業の進出を求めるとか、あるいは若い人の働き場所をそこでつくっていくとか、外部との交流が高まっていて、全体として地域が活性化していくといったメリットは、確かに、その気になってやればやれるだろうと思います。

それから、行財政の効率化、これは今、6つか7つの財布があるのが財布が1つになるわけです。ですから、財布が1つになると、やはりその使いみちというのは、おのずから一番いいところに使う、一番効果があるところに使うということになるだろうということで、具体的には、総務・企画といった管理部門の効率化が図られて、その人数が減っていくと。その人たちを住民の直接サービスのほうへまわすと、サービスのほうにもつながっていくだろうと。あるいは、三役や議員、各市町村におかれている委員会、審議会委員、事務局の職員の総数が減少して、人件費が節約されるだろう。あるいは、今まで施設配置は広域的な視点からの配置になっていなくて、各市町村が1セット、お隣があるんだから自分のところも造ろうという形で重複しているようなものができているということもあるわけですが、そういったスポーツ施設、文化施設が効率的に配置されて、住民は車で広い区域で生活しているものだから、そういう形で重複はなくなって効率的な利用ができるのではないかと。あるいは最近、電腦政府ということがいわれていまして、行政の諸手続きとか書類というものを電子計算機、コンピューターで機械的に処理していくという時代になっているわけです。そういうときに、それぞれに置くよりも、やはり1本にして端末にしたほうが、より行政の効率が図られるのではないかと、いろいろなことについて、行財政の効率化と。ひいては地域の活性化というものにつながるということが強調されております。

今ちょっとお話ししたように、そういうプラス面は同時にマイナス面も、それと一緒に伴っていると。また、マイナス面の裏には逆にプラス面もあるということになるので、なかなかこの判断は難しいわけです。

今ここでメリットとして主張されている点は、本当に実現されれば、それは確かにそのとおりだと思うんです。ですから、本当に実現されれば、それは非常に結構なんです、ただ、10年後、20年後にどうなるかということになると、今の日本というのは非常に万事不透明な世界です。もう5年先がどうなるかさえ読めないんです。だから、絶対に良くなるという自信があって、この地域が発展するという自信があれば、それは原動力のために一緒になってポテンシャルをつけていくということは非常にいいと思うのですが、その見通しが漫然と合併するということになると、これは後になって大きな負担になるということもあるのではないかと。私はよく言うのですが、やはり人間だって、やはり離婚がで

きるわけですね。だから、市町村合併だって、やってみるのはいいけれども、10年経ってうまくいかないという場合には、それは住民投票で分離するという手続きがあってもいいのではないですかと。それは、あまり使うことは奨励しませんけれども、結婚してみてもどうもうまくいかない、やはり自分は一人暮らしのほうがいいということが出てくれば、そういう自決権を尊重するために、そういう手続きもあっていいのではないかと。そういうのがあれば、ある程度、安心して合併するところもあるのではないかと。これは反面、冗談めいたことを言っているわけで、自治省はなかなかそういう話には乗ってくれないのですが、そういうことまで考えたほうがいいだろうと思っています。

そこで次に、マイナス面ですが、私は、市町村というのは地域共同体であって、住民に身近な存在なんです。これは法人とするということで人格を持っています。その人格の背後には、歴史と伝統というものがあります。それから同時に、住民意識、住民感情というものがあるわけです。それぞれにユニークな地域生活というものをやってきたというのが日本の市町村だと思うんです。これはアメリカみたいな植民地の人勝手に行ってつくったということと違うわけです。やはりヨーロッパでもそうだと思うんですが、非常に歴史と伝統がないところなんです。

合併をしますと、そういう地方自治の基本である共同体の一体性というのが崩れてしまうのではないかと。日本全土が地縁的共同体ではなくて、都会などは利益を中心にしたひとつの共同体になっていますけれども、日本ではまだまだそういう地域の地縁的な共同体というのがかなり強いわけです。それが合併をすると崩れてくると。それは地方自治の基礎を崩すということになりかねないので、だから強制はいけないと私は言っているつもりなんです。

もちろん非常に近隣の方は、昔から郡単位で、同じ班で一緒に苦労して長くやっていますというところは、合併してもうまくいくだろうと思いますが、日本の場合には、どうもお互いにお隣同士の町村が仲が悪いというケースが少なくないんです。特に、漁村部と農村部と山間部というところを1つの町村が抱えている場合に、やはり漁村部と農村部、農村部と山間部、山間部と漁村部というような、こういうところは非常に地域の対立が強くて、原子力をめぐるいろいろな紛争などを見ていると、むしろ安全の問題の不安というものもさることながら、そういう地域間の住民の感情の違いというものが、地域性的問題と一緒にあって、原発反対運動になっていくというケースも少なくないんです。日本の社会というのは、まだまだそういった意味では、いろいろな複雑な社会になってきているということだと思います。

次は、合併しますと行政の中樞が住民から遠くなる。市町村と住民は身近な基礎的自治体なんです、これは一緒になりますと、どうしても遠くなってしまいうんです。遠くならないように、支所をたくさん置くということになると、これは何のための合理化の合併をしたんだということになってしまうわけです。

それからもう1つは、周辺部が寂れるあるいは編入合併の場合には、中心都市にのみ込

まれてしまうといった心配があるわけで、これは当地区においても、それはあるんだろうと思うんです。それから逆に、私の富山市なんていうのは中核市になって、現在、人口30万人以上あります。昔は、富山市、高岡市というのが、だいたい人口20万人そこそこでバランスを取っていたんです。今は富山市が非常に大きくなって、それがだんだん高岡市のほうに住宅団地がにじみ出してきたわけです。そうなりますと、そこで合併したところが全部富山市のほうにのみ込まれてしまって、市街化の一環をなしてしまったわけです、同化してしまっているわけです。そういう場合には、周辺部は寂れるという話はないんです。ところが、周辺部が寂れるというのは、合併したけれども自分たちの代表してくれる政府がないものですから、結局、自分たちの意向を反映する道がない。そこで道路にしても下水にしても、さっぱりできないという不安感があるわけです。それを解消するために、地域審議会というものをつくったりしたわけですが、これも果たしてそれだけの力があるかないか、新しい市の足を引っ張るだけではないかという意見もあるわけです。

次は、合併するとメリットとして、将来は発展し、活性化するということがあったわけですが、そういう保証ははたしてあるのかということ、これはなかなかあるとは誰も言い切れないし、これは立地条件によってかなり違うと思うんです。将来、こういう道路や新幹線が来ます、あるいは周辺にこういうことが来て、それに伴ってこのへんはこうなりますという見通しがはっきりしていれば、それに乗って立地条件を生かして発展していくという道があるわけです。そのようにして発展してきた都市が、突然のバブルの崩壊などで非常に寂れてしまったということもまたあるわけです。だから50年先の見通しというのは全然できないというのが、むしろ正確なところではないかと思えます。

さらに、これは経済動向のいかんによって大きく変わるということもあるわけです。一応、新市町村建設計画というのをつくって、それはいろいろな夢をちりばめた立派なものをつくるんでしょうけれども、果たしてそれはいつまでもつものなのか、そのためにどれだけの金があるものなのかということを経験していろいろ考えてみると、なかなかそれは40年50年先にも、これがちゃんと実って立派なものになるという保証はどこにもないということになるわけです。

次は、住民に身近な施設はいろいろあるのですが、これがだんだんなくなってしまうと。住民に身近な施設だけならいいのですが、今、地方の市町村にまいますと、町村を中心にして、町村というのは一番雇用の大きな源になっているんですね、ほかに産業がありません。私も、よく四国の山の奥の村などに行って泊まったりしていることがありますが、そうすると一番大きな雇用先は役場なんです。あとはわずかにポツポツある産業というのは、役場に物を納めているとか、そういう関係の商業とか建設業というものになるわけです。言い方は悪いんですが、役場中心になって、役場にぶら下がって生活をしている人というのはかなりあるんです。その役場が全部合併してなくなってしまうと、これは小さい地域の経済が根こそぎ変わってしまうわけです。おそらく、そこには林業組合とかいろいろな団体があるわけですが、そういうものも一緒に合併すればいいのですが、やはり残っ

ていると、しかし役場がなくなってしまったということになると、やはりこれは非常に大きな影響があるわけで、そういうことも考えていかなければいけないということです。

合併はどうしてもリストラだと単純にいわれているのですが、リストラがありますと人的サービスが低下してくるわけであります。ところが最近では、対人的なサービスというものが非常に必要になってくるわけです。そういう今度は管理部門の人は必要ないというけれども、私はそうではないと思います。やはり、これからの市町村を発展させるというのは、企画部門が一番大事なんです。民間企業でも、真っ先にリストラをやるときには、そういう企画部門の人の首を切ってしまう。企画部門の人の首を切ってしまうと、これはその会社は発展する余地はないんです、そういう会社はつぶれてしまうわけです。企画とか総務というのは、これはいろいろな新しい行政システム、情報公開、個人情報の保護、行政手続き、事業評価など、そういうあらゆる行政に共通の、これからの分権システムを動かしていくために、共通のいろいろな知識を持って頑張っていかなければならない。そういう部門がなくなってしまって、全部それがサービスのほうにまわってしまったのでは、これは本当にいい行政はできないということになります。

私は、国は小さい政府でもいい、県も小さい政府でもいい、しかし、市町村はやはりサービス中心で住民に身近な団体ですから、市町村は大きな政府にならないと、これはおかしなことになるんだと。まさにそれが分権なんだと私は思っています。世間で言われていることとだいぶ違うかもしれません、私の考え方はそうです。

それからもう1つ、これは前からいわれていることですが、財政力の弱い小さい町村同士が一緒になっても、これは赤字会社が1つになってプラスになるということはありません。同じように、かえってひどくなるのではないですかと、ちっとも財政的には改善されないということになるわけです。合併というのは、今までのいろいろな経験に照らしてみても、非常に莫大な経費がいるんです。しかも、合併協議で合併の協定をつめるまでには、これは大変な努力とエネルギーが必要なんです。そういうところで合併をするための条件として、表に出てこない、いろいろな裏の条件が付きます。これはある市の合併の例ですが、合併をするについては水道をもってきてほしいと、水道がないところなんです。結果、山を越えて水道管をそこへもっていくというのが合併の条件だったらしいのですが、そのために数百億円の金がかかったといわれています。そして合併は経済の盛況になりますということですが、私は決してそうではないと思います。立ち上がり段階では、そういう納得するための金がかかりかかるし、すり合わせが非常に難しいんです。というのは、やはり負担が一番低いところにそろえる、サービスが一番高いところにそろえるということになるわけです。その差額は全部負担しなければならぬということになるわけです。

最近では、各市町村が相当大きな赤字を抱えています。そこで、合併の協議を詰めていけばいくほど、今まで隠していたような借金などが表に出てくるということになる可能性はあるんです。特に、市町村第三セクター、これは軒並み非常に状況が悪いわけです。その状況は悪いから公開されていないわけです。話をつめていくと、やはりそういうものが

表に出てくる。その借金は誰が面倒みるんだということになってくるんです。国が公的資金で助けるというのは、これはもちろんいけないだろうと思います。そうすると結局、合併した後の市町村が負担するのではないかと。そうすると、これは一体どういうことなんだということになりかねないわけです。合併協議会で話をつめていけばいくほど、そういういろいろな問題が出てくる。そういうことで最終的に協議するということは、これは国際条約と同じような難しさがあるわけです。そして、合併で決めたことは実行していかなければならないわけですから、これは合併協定というのを実際にはつくっておりますけれども、これが非常に大事なわけなんです。そこにいくまでには、本当に何百回もやり取りを重ねて、住民の方とも最近はやらなければならない、だから大変なエネルギーがかかります。私は、そんなエネルギーを今かけるのだったら、もっとそれはほかのところにかけて、もっともっと力を強くしたほうがいいのではないかと思ったりしているということでもあります。

とにかく、やはり各地域によって、それぞれの状況が違いますので、私が申し上げたことも、この地域に全部あてはまるとは限りません。この地域では、そうすることによってこれはメリットのほうに転換するというのも、もちろん可能なわけなので、そこは各地域の状況をそれぞれ判断されて、プラス面とマイナス面をバランスよく考えて、その上で十分な情報をもって決断をすると、これが一番大事なことではないかと思えます。

それから次は、広域連合との方式によるだいたいの可能性ですが、この地域は、いろいろな資料を拝見しますと、広域行政組合これは複合事務組合かと思いますが、広域行政組合をつくって一緒にやってこられたという実績が非常に長いわけです。だから他の地域とは違って、今初めてそういう行政との協力関係が生じたわけではないということがよく分かるわけです。

これは広域連合という制度があって、これは私が仕組んだ制度なんです、これはもともとは都道府県レベルでなかなか府県が合併しない。しかし、府県の区域を越えていろいろな問題があるでしょう。例えば、東京湾のいろいろな問題というのは千葉県、神奈川県、東京都ですね、そういうところの問題があるわけです。それから、海岸の管理などになりますと、これは府県を越えてやらなければならない問題が非常にたくさんある。そこで府県を越えた問題については、なかなか府県合併というわけにはいかないから、広域連合という組織をつくって、一緒にやったらどうでしょうかというのがこの制度で、この広域連合の本来の狙いは、これはヨーロッパでやっているEU方式なんです。個々の国は独立していますが、共通の問題はそこで方針を決めて、決めた方針には全部従っていく、これが新しい時代のやり方なのではないかと。それは単純に合併するという方式は、あまりうまくいかないの、将来、欧州合衆国みたいなものになるかもしれませんが、やはり当面は、そういう形でみんなが協調しながら共通の課題は解決していくというのが一番いいのではないかというので、それでEU方式、これは横社会の対等な当事者間の横の連携で行政課題を解決していくので、広域連合というものを考えたわけです。

これについては、どういう組織形態をとるとか、そういうことはもう少し地方公共団体が自主的に考えればいいので、もっと弾力のある制度にしたほうがいいのではないかと考えたのですが、これは法制化する過程で、法制局と審議をするときに、いろいろな横やりが入って、最終的には組合の意識になったわけです。議会を置くとか長を置くとか、選挙でやるという形になってしまって、非常に堅い制度になりました。できてきたものを見ると、どうも責任の所在がはっきりしないし、屋上、屋を架すような感じもしないでもない。住民統率が薄いという形のものになってしまったわけで、それでもこれは活用して、合併をなんとか逃れようということで、広域連合で急場を静めていこうというところもあります。これは現に、長野県あたりは、かなりそういう方式をとられているというのは先ほどお話したとおりです。それから合併の動きが進んできて、急に広域連合がたくさんでき始めたというところもあるわけです。ですから、今の合併を少し回避するための手段として使われているということもありますけれども、今の広域連合の制度はあまりよくありません。当初、考えたものとは非常に違った形になっていますので、このへんをもう少し使いやすく、もっと無難な制度にするということをもういっぺんかんがえてみるべきではないかと思います。

次は、やはり地方自治というのは、これは結局、役場や議員さんの自治ではないので、結局は地域の住民なんです、住民の自治でなくてはならない。住民の意向を受けて、市町村という基礎的自治体が国から独立してやっていくと、その基礎にあるという住民の自治でなくてはいけない。そこで結局、これからは地域の団体とか企業とか住民とか、そういう方と十分に話し合っ、そういう方に十分に情報を提供し、公開して、住民全体のレベルで合併の可否というものは、どこへ行っても話題になるわけです。しかも、それはあいつは賛成派だとかあいつは反対派だというようなことで差別をしたりするということがないように、フランクにそういうことの当否をお互いに話し合える、そういう形にもっていくのが一番いいんだろうと思います。

これは住民自治ということで、住民自己決定ということになるわけですが、最近では、JCとかの民間団体が非常に活発に動きまして、住民の発議の基になっておりますけれども、地域によっては、そういう若い人が動くことによって、今度は古い年齢の人が逆に反発をするというケースもあるので、なかなか日本の地域というのは難しいなという感じがいたします。

そこで最後に、終わりにということで、いくつかの感想を簡単に申しますけれども、やはり合併するかしないかということだけが、地方の政治や行政の争点になってしまったのでは、これは今抱えているいろいろな問題がたくさんあるわけですから、そういう問題が飛んでしまうわけです。やはり合併は、長い目でいろいろと議論していかなければなりませんけれども、決して合併に可か否かだけが、毎日の住民の関心になってはいけない。そういう方向で市町村政を運営するということになると、肝心の問題がどこかへ行ってしまいますよということをもっと申し上げたいと思います。

第2に、国のほうでは省庁でもこれは数を減らして、たくさんあった官庁が1府12省になったではないかと。企業も今は血が出るようなリストラをやっています。昔の大企業というのは、みんな合併して、ものによっては外資系の傘下になっている。市町村だけが3,200という形で何も動かないというのは、その時代の動きから外れているではないですか、とこういう主張が非常に強いのですが、私はこの主張は全然間違っていると思うんです。というのは、中央省庁というのは、国民の地盤というものは全然ないんです。市町村は、やはり住民に身近な、住民から選ばれた政府である。中央省庁は、これはそうではないんです。だから、そういうものを全体として効率化するために量を減らすのは当たり前のことだし、企業のリストラというのは、これはやはり利益を上げるためですね。企業というのは利益を上げるために活動しているわけで、企業というのは不採算部門があれば、どんどん切り捨てるんです、一番儲かっているところに主力を注ぐ、これは企業の一般的な原則です。それをやらなかったら責任を問われる。ところが、行政は法律についていろいろな仕事をやらされている、しかもそれは必要がないものもありますけれども、やはり法律が悪いんです。住民が求めている以上、どんなにつまらない仕事でもやらなければならない。それはつまらないとか、これは時代後れということで、勝手にやめてしまうわけにいかないという仕組みを持っているので、企業のリストラとは非常に違うということです。

全国は300とか、全国1千という形で、一律に上から政治が求めるのは、これは分権とおおよそ縁のない国家再編成なんです。決してこれは民主的な方法ではないと思います。

最後に申し上げたいことは、やはりいくら自治省が笛を吹いても、また、県がいろいろ勧告しても、おそらく合併に乗ってこない、合併が成功しないところはたくさんあると思うんです。あるいはまた、合併に初めからなじまない山間部の町村、離島の町村というのはあると思います。そういうところは一体どうするのか。あなたがた合併に乗ってこないから野垂れ死にしないでということにするのか、あるいは、そういったことも住民の基礎的自治体として、住民がいる限りは市町村がなくてはいけない。そういう市町村というのは、どういうふうに考えていくのか。これは場合によっては、仕事をうんと減らして、組織などは面倒くさい組織は置かないで簡素にやっていくと。そして足りない行政がもしあるとすれば県が補完したり、周りの都市が補完する。あるいは場合によっては、ほかの自治体が信託統治みたいな形で、一時期自治権を預かるという方式があるかもしれないですね。そういうことも同時に考えていかないとだめなので、合併で市町村は大きくなりなさい、数を減らさないというのは、ちょっと私は少し一方的すぎるし、本当の市町村のことを考えていないということになるのではないかと。これから、そのような小規模町村、合併に耐えないような小規模町村、あるいは合併しなかった町村、そういうものをどうするかということも、もっともっと国としても真剣に考えなければならないと思います。いずれ高齢化が進行すると共に、必ずそういう時代が近くやってくるのではないかと私は思っております。

非常に雑駁でお粗末な話でございましたけれども、一応、私の話はこれで終わりました、ちょっと時間が2～3分超過して申し訳ございませんでしたが、あと残っている時間は、皆様からのご質問でもあればお答えしたいと思います。

○事務局長（大久保一千代君）

先生には、貴重なお話を大変ありがとうございました。

ここで皆様から、先生に質問があれば、若干の時間をとりたいと思います。

よろしくお願いします。

○若草町議会議員

先生の日頃の活躍には大変敬意を表しております。

今日、ぜひとも伺いたいと思いますのは、今、僕らの6町村の合併論議の中で、口を開けば地方分権の受け皿としての合併ということが言われるんです。先生のお話では、受け皿というのはちょっと私は気にいらないんだというお話がありましたけれども、考えてみまして、先生が部会長をされております地方分権推進委員会でも、かつては市町村合併は、地方分権とは別問題だからといって、ほとんど取り上げられていなかったと思います。それが最近、とみに地方分権といえば市町村合併だというような傾向になってきていると思います。

先ほど先生のお話の中で、とはいっても、地方分権推進委員会の中でも、推進の人は少数で、多くは慎重な立場なんだということもおっしゃられましたけれども、改めて地方分権ということと市町村合併というのは別問題ではなかるうかと僕は思いますが、そんなお話を少し聞かせてください。

○講師（成田頼明氏）

私は、基本的にはおっしゃるとおり別問題だと思うのですが、まったく関係がないというのも、ちょっとそうは言い切れない面があると思います。お互いにそれは関係付けて進めようとする人がいるということで、分権推進が全般に、先ほど申しましたように、市町村合併と府県合併という話が取り上げるまいということいろいろやってきたのですが、これはご承知のように分権委員会では、結局、国の従来 of 機関委任事務というものをなくして、自治事務、法定受託事務に振り分けたわけですね。同時に国の関与を非常に大きく切っていったと、これが今度の分権の内容なわけです。ところが、それがかなりそれなりに成功したと思うので、これは各省庁の役人とも、連日ひとつの仕事に全部やったわけです。その結果そういうことになって成功したのですが、それが一通り終わったところで各省庁から、今度は自分たちが権限を譲ったんだと。今度は、やはり譲った権限をちゃんとこうしてもらおうようなことにしてもらわなければ困るんだというので、省庁からもやはり町村合併をどんどんやれというんですね。自分たちは妥協したが、今度はお前の番だよということで、町村合併を求める声が非常に強くなってきたということ。

それから、もう1つは政治サイドで、これははっきりは申しませんでした、一つは小選挙区制がとられたわけです。従来の中選挙区制と違って、やはり1つの選挙区で1人し

か当選をしない。そうすると、やはり小選挙区といってもいくつかの町村が分かれているわけなので、そこでいくつもの町村で支持組織をつくらないと当選をしないわけです。これは非常に大変であるし金もかかる。そこで全国300区というのは、300市町村というのは、おそらく選挙区の数にだいたい合わせた数だと思うんです。たまたまこれは初めて、そういう比例代表を含めて小選挙区制が入ってきた。これがやはりそういう動きがきっかけになったと思います。

それから最近、政治サイドが非常に強く地方分権をいっているのは、これはやはり、これから公共事業と財政再建が非常に大きな問題になる。国民の公共事業に対する批判なども非常に強いわけです。そこで国に財源を仮に移譲するにしても、国の事業の合理化を図るにしても、市町村というのは、非常にそういった意味では能率が悪い。都会からとった税金が全部地方へ回っているという不満が都会にあります。そういうことで都会では与党が勝てない。次の参議院選挙に勝つためには、やはり都会でも地方でも多数をとらなければならない。そのために、やはり無駄な金を使っている地方公共団体をもっと締めていかなければいけないという発想が非常に強くて、無駄金を使わないようにするためには、やはり合併がいいんだということを言い出しているということだと思うんです。

それから産業界は、毎回これは企業は血が出るようなリストラをやっているのに、市町村は全然その気はない。全国3千いくつかの市町村があって、これは漫然として運営をしているという考え方が非常に強いです。そういう中央省庁と政治と産業の3つの力が一緒になって、初めはそんなに踏み込むつもりはなかった問題に、だんだん踏み込まざるを得なくなってきているという状況だと思います。

それ以上の強制というものをやるのだったら、これは政府は自分の責任でやると。あるいは議員立法でやりなさいということになると思うんです。ただ、あまり変なことをやると、これは違憲だということで、訴訟で争うことになりかねないのです。

○事務局長（大久保一千代君）

ほかに何か質問ありますか。

○八田村4号委員

先生の先ほどの説明で、合併のプラス面とマイナス面というのをおっしゃられたのですが、ここに書いてあるプラス面とマイナス面が、まるっきり逆に書いてあるだけなんです。

例えば、地域の活性化がプラス面であって、これが将来にわたって活性化・発展する保証はないと。こういう相反するように書いてあるのですが、実際に先生が合併についてどのように具体的に反対なのか、今の段階ではどちらとも言えないのか、そのへんの真意をお聞かせ願いたいと思います。

○講師（成田頼明氏）

これは賛成とか反対とか、単純な問題ではないと思います。

私は、東京23区などは、もっと合併してほしいし、合併を推進すべきだと思っています。それから、東京周辺のいろいろな三多摩あたりにもかなり小さな市がありますが、そ

ういうところは合併したほうが合理的であると思われるものもいろいろあります。そういうところで住民がもし合併したいというのであれば、それは私は別に反対する必要がないのですが、全国一律に考えていくと、これはやはり全体については地域によって事情が違う、地域の実情に応じて地域のことは考えてくださいというのが私の考えです。

ですから、それを国が強制したり誘導したりするようなことをあまりするのは、賛成をしないということです。

メリット・デメリットは、これはやはりそれぞれ先ほど申しましたように、メリットとデメリットはくっついているんだと。メリットだけを強調するのは一方的であって、メリットの背後には、必ずデメリットがくっついていますよと。それは個々の問題について、やはりそれぞれの情報というものを持ちながら、適正に判断してくださいということを言いたいわけです。地域で、ここに上がっていないような問題もたぶんあると思います。

一番最後は、やはり新しい市町村の名前をどうするかということ、役場の位置をどうするかということ、そういった問題が非常に大きな政治問題になって、大宮などもそれになり燃えたわけです。最後のそういう地域の政治問題までいってしまうと思います。

また、当地にも推進派の方もたくさんいらっしゃると思うので、推進派の方に決して、無駄だからやめなさいということを上げているわけではないのです。ですから、私は賛成派とか推進派ということではなくて、やはり推進、推進と言っている立場には、いろいろと問題があるんだよということを上げたいということです。

○事務局長（大久保一千代君）

それでは、質問もまだあるとは思いますが、先生は甲府駅の電車の時間が決まっております、そちらのほうへ行くということでもありますので、以上で質問を打ち切らせていただきます。

先生には大変ご多忙の中ありがとうございました。

今後ともよろしく願います。

（拍手）

それでは、もう一度、大きな拍手で先生をお送り願いたいと思います。

（拍手）

以上をもちまして、予定いたしました市町村合併を考える講演会を終了いたします。

ご協力、ありがとうございました。

なお、事務局からお知らせいたします。

大変、お疲れのことと思いますが、しばらく休憩時間をとりまして、第4回の合併協議会を行いますので、委員の皆様にはお残りを願いたいと思います。

4時30分開会としたいと思いますので、よろしく願います。

休憩 午後 4時20分

再開 午後 4時30分

○事務局長（大久保一千代君）

それでは時間になりましたので、ただいまから第4回八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町合併協議会を始めさせていただきます。

はじめに、当協議会の会長であります八田村の齋藤村長から、ごあいさつを申し上げます。

○会長（齋藤公夫君）

先ほどは講演会を開催いたしまして、合併協議会の委員の皆さんを含めて、各町村の合併研究会の皆さん、それぞれの関心を持っていただいております諸団体の方々のご出席もしていただきながら、特に、今回は委員さんのご要望等々もありまして、前回は自治省の、言うなればまさに推進的な立場の人のお話、今回は、学者という立場で中立的にものを書いていただける方、どちらかという批判もしっかり書いていただける方、こういう人もいいたろうということでありましたので、私は、特にいろいろ考えましたが、実は全国町村会そのものは合併に対してあまり前向きでない、会長が元々1千何人かぐらいの村の村長でしたから、なかなか消極的であったことを覚えておりますので、町村会が頼む講師は、おそらくそういう中立的な人ではないかということがありましたので、全国町村会を通して、今回の成田先生を紹介していただきまして来ていただきました。これも合併に対するメリット・デメリットというものを知っておく必要があるということの意味で、皆さんにもお聞きしていただいたということでもあります。

これから、第4回の八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町の合併協議会を開催するわけではありますが、今まで合併協議会を進めてまいりまして、いわば今年あたりは助走の期間ではないかということでありまして、しっかり勉強もしていただいたり、じっくり住民の意見も掘り起こしていただいて、来年度に結び付けていきたいと思っておるところでありまして、しかし、走り幅跳びも記録をつくるためには、やはり考えてみると、この助走が一番基本であって大事だということが言われるわけでありまして、これからさらに学習会あるいはまた検討会、研究会を進めていく上で、皆様方のより充実したご意見を、そしてまた、建設的なご意見をお寄せいただければありがたいと思っております。

各町村それぞれ合併研究会を設置していただいて、実は、今年中の11月、12月の2カ月の間に、各町村ごとに講演会を開催していただくことになっております。この講演会は、合併協議会が主催した講演会ということで開催させていただきます。ただし、講演会の当日の運営とかすべての面に関しては、それぞれの町村長さんに責任をもってやっていただくということになっております。もちろんその中には、合併協議会の皆様方、委員各位が同じ立場で講演会を成功させていただいて、それぞれの町村の1人でも多くの人に、合併に対する意味をしっかり勉強していただいて、認識をしていただいて、本格的な論議を進めて、より良い方向が出せればと思っておりますので、そういう意味で、これからの計画というものを、とりあえず皆さんにご報告させていただいたものであります。

これから意見交換の時間を若干いただいております。

この意見交換につきましては、今まで、本日を含めて4回目になるわけですが、合併協議会を進めてきて、来年度に対する考え方、あるいはまた、これから残された期間の進め方、こういうことでご意見があれば、皆さんからお聞きしたいと思いますし、また、それ以外に合併にかかわるそれぞれの町村の問題等々がありましたら、本日ご意見をお寄せいただければありがたいと思っておるものでありますので、そんなことで本日の合併協議会を進めさせていただきますので、よろしくご協力をお願いいたします。

どうもありがとうございました。

○事務局長（大久保一千代君）

それでは、日程にしたがいまして進めさせていただきます。

意見交換会を始めさせていただきます。

会の進行は、会長であります八田村の齋藤村長にお願いしたいと思います。

よろしく申し上げます。

○会長（齋藤公夫君）

座ったままで失礼いたしますが、それでは、これから会議に入らせていただきます。

委員の皆様方から、何かご意見等々がありましたら、ひとつ挙手をしてご発言願いたいと思います。

いかがですか。

今日、聞いた講演と先日の自治省からの講演、あるいはシンポジウム等をとおして、いろいろとお感じになったこと、あるいはまた、町村ごとそれぞれ取り組んでいく基本的な姿勢につきましてでも、もちろん結構でありますので、どうぞひとつよろしく願います。

いかがですか。

（ な し ）

ご意見がないようではありますが、なければ終らせていただきますがいかがですか。

話が出なくて、このまま皆さんと向かい合っていないかもしれないですから、まだ、意見が早いから今日はいいいよということであれば、それでももちろんいいのではないかと思います。よろしいでしょうかということで。

○八田村4号委員

ただいま会長さんのほうから、11月、12月は、各地区において講演会を開催するというお話がありましたけれども、合併協議会の主催で行うということですが、その講演会の先生は、どのような先生を予定しておられるかお伺いしたいと思います。

○会長（齋藤公夫君）

実は、この講演会をお願いする先生につきましては、一般町村民を対象として、もちろん町村においては、もう講演会をした町村もあるかもしれませんが、公式に合併協議会としての講演会をするということは初めてであります。したがって、制度の問題とかあ

るいはまたこれからどうあるべきかとか、そのような問題を踏まえて、いろいろ中立的な立場でお話をしていただける先生をとということで予定しております。

実は、国の関係者はこれからの時期に入りますと、平成13年度の予算等々で大変忙しい時期でありますので、例えば、自治省などの方はもちろん無理でありますので、一般学者先生を予定しておるといことではありますが、ただ、各6町村の日程がはっきりしてこなければ、どの先生が都合つくかということがはっきり分かりません。願えることであれば、やはり統一した先生がいいだろうという話はしております。ただ、県内の先生が来てくれるのであれば簡単ですが、例えば、東京とか県外から要請するということになると、町村でやる場合、やはり夜間の時間を活用するということにもなり得るわけです。ですから、都合のつく先生でなければだめだということになりますので、何人が先生を、これはまた県の関係の人たちとも相談にも乗っていただきながら選択していきたいと思っております。

皆さんから、なにか特別なご要望とかご意見がありましたら、この際、お聞きしておきたいと思っております。

この地方分権合併に関する専門的な知識を持った先生など、何人がいらっしゃるわけなんです、やはり今回の話は、各町村ごとにやる話は、あまりどちらに偏ってもうまくないうことで、まさに中立的な立場で話をしていただける先生のほうがいいだろうという基本的な考え方だけは持っております。

何かご意見ありますか。

そういう方向でよろしいでしょうか。

(異議なし。の声)

では、一応そんな形で講師の先生方をお願いしていきたいと思っておりますので、よろしくをお願いします。

ほかにどなたかご意見ありましたら。

よろしいでしょうか。

(なし)

それでは、ご意見もないようでありますので、本日の第4回八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町合併協議会の協議は終わらせていただきます。

ありがとうございました。

○事務局長(大久保一千代君)

以上で意見交換は終了いたします。

その他であります、何かありますか。

(なし)

それでは、ただいまお話にありましたとおり、11月、12月は各町村で講演会を予定しております。

よろしくお願ひしたいと思ひます。

以上で本日予定いたしました日程のすべてが終了いたしました。
これをもちまして第4回合併協議会を閉会とさせていただきます。
長時間にわたりまして、ご協力ありがとうございました。

閉会 午後 4時55分