

## 「市町村合併に関する意見聴取、質疑応答」に関する意見について

## ＜小田切委員＞

- 市町村合併の検証
  - ・ 市町村合併の検証はさらに進めるべきではないだろうか。以前より指摘されていた合併のメリット（住民の利便性の向上、サービスの高度化・多様化等）が、現実にはどの程度発生し、また合併のデメリット（行政サービスの低下、地域個性の喪失等）はどのように生じ、そして様々な工夫により、どう軽減されているのかという視点からの評価が必要であろう。
  - ・ その場合、特に住民が、これらの点をどのように受けとめているのかという調査が欠かせない。
  - ・ また、合併が多様なパターンで行われたことを認識し、少なくとも、〈都市と都市の合併〉〈都市と農山村の合併〉〈農山村と農山村の合併〉等の類型区分を行ったうえで、上記のような調査・分析も必要であろう。
- 市町村合併の検証を踏まえて検討すべき課題
  - ・ 合併のさらなる検証を行ったうえで、当面課題として認識される次の諸地域にかかわる議論が必要となろう。
    - ①合併により生まれた大規模自治体内の「周辺地域」（旧町村）
    - ②合併によっても生まれている小規模自治体
    - ③合併せずに残る小規模自治体
  - ・ ①の地域は、行政サービスの低下が生じていること予想される地域である。そして、これらの地域の一部では、いわゆる「限界集落」現象が広がるなかで、自治体による周辺地域対策が必要とされている。こうした問題状況への対応を可能とする自治制度の検討が望まれていると思われる。
  - ・ ②③については、今後審議が予定されている「小規模市町村に対する方策」として、議論すべきものであろう。その際、②については、今回の合併により形成された市町村の3割強が3万人未満の人口規模であることを確認する必要がある。また、③については、現存する人口1万人未満の自治体の7割弱が過疎地域であり（5千人未満では8割強）、典型的には山村、離島に位置する市町村であることを認識したうえで議論を行いたい。
- その他
  - ・ 合併の検証を起点とする自治制度のあり方をめぐる議論を、本調査会内部のみではなく、国民的議論に拡げていく努力が必要ではないだろうか。特に、「大都市制度」のあり方をめぐる議論と同時に、過疎化・高齢化が進む農山村における自治制度（基礎自治体、地域自治組織、広域連合等）については、その実態や課題の国民的な共有化を促進することが急がれる。

## <金子委員>

市町村合併は、地方行政の効率化・高度化に資するものであることが実証的なデータから明らかになったと考える。合併に至らなかった自治体については、合併に対する住民の姿勢・心情が合併に至らなかった根本的な要因ではないかと思われる。まず、国や都道府県から市町村への権限・事務・財源の移譲をさらに進め、住民が自らの手で地方行政を仕切ることができるような環境を整備することこそが、今後、市町村合併を推進するための効果的な方策ではないかと考える。

なお、市町村合併を行って組織を再編すると、市町村の組織の活性化につながるものと考えられる。旧来のお上意識が根強く残る組織であっても、合併をきっかけに変化せざるをえなくなり、住民本位の行政を行うという新しい組織文化が育まれる契機となると期待される。

## <斎藤委員>

合併する場合、しない場合に共通して、地域自治の組織と運営（コミュニティー協議会、地域自治区など）が、地域がたちゆくために重要であることが、ヒアリングから示唆されたと考える。

地域自治がうまくいくための諸条件について実証的に検証するとともに、制度的に支援できることは何かについても検討する必要がある（当然ながら、制度だけをやみくもに改訂すべきではない）。

## <武田委員>

- 各自治体は、それぞれの必然性なり判断なりがあつて合併・非合併したのだという状況がよく理解できました。特例法による誘導策等がこの決定に影響を与えていたという事情はありますが、いずれにせよそれぞれの自治体の決定は尊重すべきと思ひました。従つて、今後国から「更なる」合併を促すような圧力ないし誘導を行うことはすべきでなく、現在ある自治体の像を前提として基礎自治体のあり方を今後議論していくべきではないかと思ひました。
- 合併の判断をめぐつては、概して自治体の財政事情、自治体財政の将来的な持続可能性への不安が大きな規定要因となつていたという印象を強く持ちました。これに関して次のような疑問があります。
  - (1) 自治体の財政不安を煽る要素として交付税交付金の削減があつたわけですが、合併特例法による算定替特例の期間終了後には結果として交付税交付金は合併前より減少することもあり得るわけです。合併協議会が算定替期間終了後までを財政シミュレーションの対象とせず、この点を意識しないかに見えるケースが多々見られるわけですが、合併された自治体ではこの点をどの程度住民に説明していたのかが気になりました。
  - (2) 山国町長の発言のなかで、合併特例債に期待して合併したが、合併特例債そのものが難しくなつた、という趣旨の言及がありましたが、この事実関係についてご説明いただきたいと思ひました。
- 合併によって財政の持続可能性を確保するという前提にたてば、複数の報告で触れられていた通り、職員の削減や施設の統廃合による経費削減を進めていく他ないと考えられます。しかし小規模町村が市に吸収された場合、特に周辺部住民の不利益、それによる過疎の助長をどう食い止めていくのかという観点で、それぞれの報告のなかでは十分に触れられていなかったように思ひました。特にこの問題に関わつて、合併後の支所の役割がどのように維持されているのかについてできればお聞きしたかつたと思ひます。
- 小学校区を単位とするコミュニティ協議会の取組事例（薩摩川内市）は大変興味深く読みました。合併前自治体単位の地域自治区ではこうした自治の力を育成することは容易ではないだらうと思ひます。他方で、自治の担い手の問題も指摘されており、こうした仕組みが軌道に乗るまでは、行政による支援（地域の組織を支援する職員配置等）も必要だと感じました。つまり、住民組織へのアウトソーシングは、行政経費削減を焦るあまり近視眼的に取り組んでいたのでは効果を生まない、ということを示唆していると思ひました。

## <名和田委員>

第一は、薩摩川内市における「コミュニティ協議会」のような仕組みづくりについてです。この種のコミュニティレベルの仕組みづくりは、さかのぼればいろいろな起源がありますが、最近各自治体で展開されている仕組みは、バブル経済崩壊後の不況と財政危機の中で地域生活を守る課題が明確に意識されてきた(第二点目として述べる「協働」の取組みが進められてきた)1990年代半ば以降だと思います。この仕組みは、私が見るところ、第27次地方制度調査会が提唱し、2004年に法制化された「地域自治区」制度をめぐる各自治体の実践(この制度を利用した自治体のみならず、この制度を意識しつつ自治体独自で制度設計した自治体の実践も含む)によってさらに新しい段階を迎えています。身近な公共サービスで不足するものを地域で組織する工夫をするという「協働」の課題とともに、地域の問題は地域で決定するという決定権限にかかわる問題が意識されつつあります。私が座長を務めている総務省コミュニティ研究会でも、この問題は「コミュニティ・プラットフォーム」という概念のもとに議論されています。地域自治区制度をさらに改良し、各自治体のニーズと状況に合わせたコミュニティ・プラットフォームづくりが可能となるような選択肢を示すことが求められていると感じています。特に、ドイツに見られるような、公式の決定権を地域レベルに下ろすような仕組みを考えるのであれば、国が法律を作らなければ不可能です。こうした仕組みの是非も含めて、今後地方制度調査会で議論をしていくべきではないかと考えます。

第二は、近年「協働」という言葉のもとに進められている動きについてです。私の理解するところでは、「協働」というのは、公共サービスを、行政と民間の様々な主体との協力と連携によって組織していくことを意味しており、このことは、バブル経済崩壊後の不況の中で公共サービスによって解決されるべき課題が増大する一方で、財政危機のために行政の公共サービス提供能力が低下している、という状況において、切実な課題となってきました。第27次地方制度調査会答申でも、「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。」と述べられています。現在全国各地で創意工夫を凝らしてこうした協働の取組みが試みられていますが、私には国民の中にこうした動きへの不安ないし警戒感があると感ぜられます。それには、少なくとも一つの理由として、一体どこまで行政サービスが縮小するのか、どこまでコミュニティその他の民間の側の力で担わなければならないのか、がはっきりしていない、行政と民間の守備範囲の線引きがはっきりしていない、ということがあると思います。今後は協働の取組みを進める中でこうした役割分担の線引きについても結論を出していかなければ、持続可能な仕組みはつくることができません。この点で、薩摩川内市峰山地区コミュニティ協議会会長の徳田勝章氏のお話は示唆的でした。会長は、「ほとんど行政に頼らない」地域づくりを進める、とお話されつつ、私の質問に対しては、「コーディネート機能」や「複雑な申請書の書き方の支援」、そして道路等の基盤整備について、行政の役

割に期待するとの回答をされました。こうした明確な役割分担を煮詰めて行くことが重要だと思います。

平成の大合併によって、日本の市町村の規模は相当に大きくなり、身近な地域は制度的に空洞化しかねません。今次の地方制度調査会の審議項目にコミュニティの問題が組み込まれているのは、こうした背景のもとに、安心して地域に住める仕組みをつくることが重要であるとの問題意識に根ざしていると私は受け止めています。コミュニティには、地域の合意形成などの意思決定機能やサービス提供機能など、様々な機能があり、制度が支援的な機能を果たせる余地は小さくありません。地域自治区制度が先鞭をつけたように、コミュニティを地方制度の中に位置づける仕組みについて、さらに議論していくことは、今次の地方制度調査会の重要課題の一つではないでしょうか。

## <眞柄委員>

- 合併の成果として最も問われるのは、自治体の行政パフォーマンスが実際に向上したか否か、という点であろう。
- 第三回専門小委員会での、「市町村合併に関する意見聴取、質疑応答」は、自治体のリーダーから直接、合併前後の行政パフォーマンスに関するさまざまな新しい情報を得ることができて、きわめて有益であった。
- ただ、それぞれの報告者の主観も否めず、合併の経済効果、財政効果、行政効果といった行政パフォーマンスの具体的内容を分析するためには、政治リーダーの意見聴取だけではなく、地方の経済リーダーを含むさまざまな利益集団のリーダーを対象とした多面的な調査も別途必要になるだろう。
- さらに、住民が果たして合併によって行政パフォーマンスが向上したと実感できているか否かを知るためには、一般の住民を対象とした広範な調査も必要になるだろう。
- 合併を通じて、行政区分が従来よりも広域になったことにより、クリエンテリズム（恩顧主義）等にみられたかつての村社会的弊害が減少し、地方制度の現代化が推進された可能性もある。
- その反面、住民間および住民と行政間のコミュニケーションが希薄化したと感じたり、行政サービスを受ける際に不便さや不十分さを感じたりしている人が増えているかもしれない。
- 合併の各種メリットおよびデメリットに関して、広く国民に周知させるための、中央政府によるいっそうの広報活動を期待したい。
- 特にデメリットに関しては、的確な分析を前提に、コストを最小限に抑えた具体的な改善策を早急に検討する必要があるだろう。