

高崎経済大学地域政策学会・平成11年第2回学術文化講演会
講演録特集

地方分権の推進と市町村合併問題

(財)地方自治研究機構理事長・前内閣官房副長官

石 原 信 雄

The Promotion of Decentralizations and Mergers of Municipalities

Chief Director of the Foundation of the
Research Institute for Local Government
Former Sub-Chief Cabinet Secretary

Nobuo ISHIHARA

(はじめに)

ご紹介をいただきました石原でございます。今紹介にありました通り、私はこの群馬県境町の出身でありまして、高崎経済大学で学生の皆さんの前で話するというは大変感慨深いものがあります。今、石井学長さんから「公立大学と地方自治」という私の論文についてのお話がありまして、私もよく憶えております。昭和40年頃公立大学というものはどういう意味があるのだろうか。主としてどういう位置づけになるのだろうかということを私なりに考えて、それを論文として発表しました。文部省をはじめとしているいろいろ関係する方々が賛成の意見、反対の意見を頂戴したことをよく憶えております。

昭和40年というのはどういう時かといいますと、ちょうど戦後の復興から本格的な経済の発展段階になる、いわゆる神武景気というものがありまして、それから池田内閣の所得倍増計画が軌道に乗りはじめたのが昭和35年であります。そして、昭和39年には東京オリンピックがありまして日本経済前途揚々といったところであったのですが、それが昭和40年にひとつの転機を迎えまして、山一証券の危機という問題をひとつの契機といたしまして地方自治体も中央政府も大変な財政危機に陥った時になります。

初め、田中角栄大蔵大臣が担当していたのですが、途中から福田赳夫先生に交代いたしました。

福田先生のその時の財政政策大転換によって日本経済は息を吹き返したわけです。

それまでは超均衡財政といいまして、中央政府は公債を発行しないという原則でやってきたのですが、経済が非常に流動する中で政府が公債を一切出さないという硬直したやり方では駄目だということで国は必要に応じて公債を発行する。不景気の場合は公債をだして景気を刺激する、良くなった場合今度は税の増収がありますから、それで公債を償還するということで財政を安定した状況におくのが一番いいという議論をしたそういう時期です。

財政が大変厳しい状態で、そうした時期に高崎市ですとか一部の地方都市が公立の大学をもっておりまして、その運営に大変苦労していたわけです。こういう状況を見ながら私は考えまして、地方自治体の役割とはなんなのだと。それは住民の基本的な生活にかかわる、基本的なサービスを提供するというそうしたなかで、教育について言えば市町村は義務教育に第一次的な責任を負っている。

都道府県は、高等学校教育に責任を負っている。そうして学問の蘊奥を極める学術、文化のレベルアップを図るといような使命は中央政府の役割ではないか。もちろん民間で私立大学がそれぞれの教育理念で大学をもっている。これは当然いいのですが、地方行政のなかで教育の役割分担を考えるならば、市町村は義務教育に、都道府県は高等学校教育に全責任を負うべきだ。そして大学は国が責任を持つべきだというのが、私の当時の考え方でありました。

財源を配分するにあたりまして、そういう考え方で対処すべきだと私は主張しました。というのは、高崎では沼賀さんという市長さん、わりとユニークな方だったのですが地元の子弟が大学まで進学するのは大変だということで、市民に大学の教育を受けられるようにしたいと。こういう発想から大学が造られたわけです。

しかし、当時はそれに対して適切な財源配分があるわけではありませんから、結局乏しい財源のやりくりで運営しなければいけない。そうなりますと義務教育の方がどうしてもおろそかになるわけです。当時の状況では高崎市内の小学校は建物の改築が終わっていませんでした。それで沼賀さんに申し上げたのは、まず必修科目をしっかりとやるべきではないかと。それを脇において選択科目に力をいれるのはいかなものかと、というような議論をしたことを憶えています。

しかし、生まれた子供は育てなければいけない、捨てるわけにはいかない、それもそうだとすることで当時大学を新たに造ることについては、文部省とも話して相当厳しくチェックをしました。文部省の方で審議する場合に財政負担の問題を市長と相談してくださいと申し上げたわけです。

しかしどういう事情であれ、既に存在している大学については潰すわけにはいかないということで問題を処理したことを憶えています。ただ、その当時私自身も、一切の大学を市町村が設置することを否定したわけではありません。話題になった、金沢市が九谷焼とか、加賀友禅染め等など地場産業の技術レベルを上げる為の地域性の高い大学を設置するというようなことは、許容されるのではないかとというような議論をしました。

その後、昭和41年頃から経済の状況がよくなり、いわゆる「岩戸景気」という時代になってきま

して、財政事情も変わってきました。それから大学に対する対応も変わってきました、何らかの理由で地方自治体が設置するものについては地方交付税の算定上も考慮するという、特に初めは理料系大学についてその案が通ったのですが、文化系の大学についても地域の振興という意味でそれなりの必要性があるということで、現在は相当幅広く算定がなされています。

こういう問題は、その時々々の財政状況のなかで判断される。今日のものさしでみますと、なんて馬鹿なことを言ったのだろう、先のみえないことを何故言ったのだと批判があるかもしれませんが、当時は大変な財政難で現在もそうですが、あの頃はもっともっと厳しかったわけです。そういう状況のなかで私は小中学校の整備をほっておいて大学に力を入れるというのは、市民サービスのあり方としていかなものかと問題を提起しました。

当時、私が論文を書ききっかけとなった高崎経済大学で、皆さんに話をするということで、当時の経緯を少し申し上げました。尚、今や高崎経済大学は全国的に大変高い評価を受けています。そして、民間企業のみならず地方自治体にも本学の卒業生が多数活躍しておられまして、私自身あちこち行って本学の卒業生が活躍していることを大変誇りに思っています。

(地方分権と市町村合併)

ところで、今日は地方分権の問題と市町村合併の問題について話してほしいと戸所教授から依頼を受けましたので、まさにこれは地方自治体にとりまして大変切実なテーマになる問題です。学生諸君もそれぞれの出身地に於いて、なんらかの形で市町村合併問題というのは話題になると思いますので、この二つがどういう関わりあいになっているのか、また今後地方自治体や政府はどう対応していくのかということについて申し上げていきたいと思えます。

学生諸君が多いようですから基本的なことを申し上げますが、そもそも「市町村合併」とはどういうことなのかということですが、最近では民間の企業の合併が盛んですが、富士銀行や第一勧業銀行、日本興業銀行といった巨大銀行が合併する話がまとまって最近では住友銀行がさくら銀行と合併すると言っています。

企業合併というのが大変盛んになっています。何のために合併するのかというと、激しい国際競争のなかで企業が生き延びていく為に合併して力をつけようと、それぞれの企業が持っているいいところをより育てるということで、国際競争に耐えていこうということが企業合併の狙いだと思えます。

市町村の合併は何のためにするのかということですが、私はこれから21世紀に向けまして地方自治をとりまく環境が大変厳しくなっていくと思えます。一つには少子・高齢化が進むことによって日本経済そのものの成長力が落ちてまいります。どう考えてもかつてのような高度成長は期待できません。そうしますと、経済成長率が落ちてくると地方自治体として活用できる財源が限られてきます。

一方、少子・高齢化によって社会保障費をはじめとして財政需要が増えていくわけです。今、介

護保険制度の導入で、国会でも大論争になっていますし、全国全ての地方自治体が、来年4月からの制度導入で頭を痛めております。いずれにしても導入されますと、市民が負担する保険料も増えますが、それ以上に国や地方自治体の財政負担も増える。これからの時代を考えると、入ってくる方の税収入は制度を変えない限りは、経済成長が落ちる分だけ収入もおちてまいります。

一方で、出る方はお年寄りが増える、若者が減っていくというなかで、地方公共団体が責任を持たなければならない分野はむしろ広がっていくと思います。そういうなかで、市町村が住民に対して必要なサービスを確保していくということになりますと、従来のやり方だけではどうしても限界にきている。この際思いきって市町村の合併により、間接的な経費、管理的な経費を少しでも減らしていこう。節約して、そして住民サービスに全力投球できるようにしようというのが、市町村合併の狙いであると思います。

そういう意味では、民間企業が合併によって国際競争に耐え抜いていくということと目的は違いますが、環境の変化に対してその団体の存続目的を達成していくという意味では、共通するものがあると思います。

(市町村合併の手順)

少し実務的な話になりますが、市町村合併はどのような手順で行われるかということです。地方自治体の方はよく御存じですが、それぞれの市町村議会の議決が必要です。合併の議決をしてそれを県に申請します。それを受けますと県議会でそれがいいか悪いかを審議して、いいとなれば議決をする。そしてその議決を受けて都道府県知事が合併の決定を行う。

知事の決定は行政処分なのですが、今申しましたように、市町村合併は市町村議会の議決を経て県に申請が行われ県議会の議決を経て知事が決定する。そして決定されると自治大臣に届けられ自治大臣が告示する。それによって初めて合併が効力を発揮する。そういう手順をふみます。

市町村合併が円滑にいくにはまず市町村議会の議決が大前提になる。多くの場合市町村議会の議決があれば、それを県議会が否決するとか知事が握りつぶすということはありません。やはりポイントは市町村議会がどう対応するか、もちろんその前に、団体の首長がどうするかが非常に大事なのですが、何と言いましてもこういうことは、市町村議会がどう対応するかということが鍵になります。

(市町村合併の意義)

それから市町村合併が行われますと、どういう効果が発生するかということですがこれは企業の合併と同じです。それぞれの市町村の債権、債務は新しい団体に承継されます。もちろん、職員の身分も新しい市町村に引き継がれます。吸収合併の場合を除き、合併に伴って市町村名が変わりません。合併を行えば人口が増えるわけですが、議会の議員定数は従来の市町村の合計数より少なくなります。

現在、地方自治法で市町村の人口規模ごとに議員定数の上限が定められている。その上限は人口段階に応じて定数が決められておりますが、例えば人口が倍になっても定数は1割ぐらしか増えないというしかけになっています。ですから、多くの場合、合併しますと議員の数は合併前の数に比べて減る。例えば3つの市町村が合併しますとおそらく定数は3分の1強ぐらいいしかならない。議員定数が大幅に縮減されるということです。

このことが市町村合併のメリットですが、同時にこのことは議会議員が合併に消極的になる原因です。議員にすれば合併を決議するということは自分の身分を失うということの意味するわけですし、また新しい市町村の議員議会の選挙に出ても議員の絶対数が大幅に減りますから、当選の見込みが少なくなる。そういう意味で議員定数が合併に伴って大幅に減少するということは、間接的な経費を節減するという意味で非常に効果がある反面、議員にすれば地位がなくなってしまうというデメリットにもなるわけです。これが市町村の合併を阻害する要因にもなっている。

それから、他のメリットとしてよく言われているのは、小さな市町村がそれぞれに自治行政を行っているのに比べて、関係する市町村が一緒になれば、新しい広い自治体の区域のなかで政策が考えられる。より広い視野で考えられるというメリットが出てきます。

市町村合併の一番大きなメリットは、施設の効率的な運営が可能になるということです。どんな小さな町村でも町村として存立する以上は、必ず役場があります。町民会館があります、或は少し大きくなると図書館、美術館ということにもなります。個人の家の場合でもそれなりの施設の整備が要ると同じように、地方自治体の場合も市町村として存立する以上は人口規模に関係なしに、それぞれに施設を整備するという傾向が強いのです。それが数市町村が一緒になりますと今まで4つも5つもあったものが1つで済む。そういう意味で施設の効率的な使用、運用が可能になる。これも大きなメリットであり、合併を推進すべきだという意見がでてくる所以だと思います。

合併に伴うメリットを強調する人、これは合併推進派です。全国的にみまして合併のメリットを強調し推進に肯定的な態度をとるのは、都市が多いようです。というのは各地域の中心にあり近辺に町村がありますから、都市は市長をはじめ関係者は一般的に積極的です。これは群馬県下でも同じです。

一方、消極的な意見があります。それは町村というものはどんなに小さなものでも、それなりに歴史がある。伝統がある。そして、小さいなりにきめ細かな住民サービスを展開しているという自負がある。住民サービスが合併により大きな区域に広がってしまいますと、どうしても住民サービスがおろそかになるのではないかと。広い区域でまち作り計画が進められると、個々の町村の区域の住民が持っている悩み、希望が反映しにくくなるのではないかと主張です。

町村長や町村部の方にこういう意見が多いと思います。だから全国的にみて、町村会等に合併についての慎重派が多いようです。

それから、一般的に申し上げますと経済界の方、特に若い青年会議所の会員達は、市町村の合併に積極的であるということが出来ます。

(市町村を取り巻く環境の変化)

現在の市町村の区域ができたのは昭和28年から30年までの昭和の大合併の時です。群馬県下の市町村もこの時期にできた行政区域が、現在もそのまま続いていると言えらると思います。

私は境町の出身ですが、その時の大合併で4つの村が一緒になって境町になりました。それからもう40年以上が過ぎていますが、その間我が国の社会経済の状況は大変な変化を遂げています。学生諸君はその後に生まれたわけですから昔との比較はあまり実感がないでしょうが、私達のように昭和の初めから生活実感を持っている者からしますと今日までの変化は大変なものです。

まず道路のことを申し上げますと当時は国道、県道もほとんど砂利道でした。舗装道は市街地のなかにほんの少しある程度でして、国道、県道でもほとんどが砂利道でした。いわんや市町村道は舗装なんかなかったわけです。

今は道路は全て舗装してあります。舗装率はほぼ100パーセントです。最近では農道だってすごい道路ができています。道路が良くなったものですから自動車が普及する、今若い人のいる家で車が無い家はまず無いと思います。昭和30年代初めは、普通の家庭で車を持っている人はまずいませんでした。交通手段の主力は自転車であり、リヤカーであったわけです。それが今は車社会であります。

それから通信手段を考えましても、あの頃は電話は普通の家にはありませんでした。商売をしている家や事務所、或は昔からの地主さんとかお金持ちの家が例外的に電話がありました。普通の家ではまずなかったです。

しかし40年後の今、電話の無い家はない。最近では若い人の居る家ではパソコンを置いていて、インターネットで連絡をとりあう。或は携帯電話でというように大変な通信手段の発達であります。

こういう交通・通信手段の発達に伴いまして、昭和30年代の初期と比べますと私共の生活の行動範囲は飛躍的に広がっています。また経済生活圏というものが大きく広がってきています。本来、市町村の行政区域はどういう形がいいのか。特に生活圏、経済圏との関係でどういった形がいいのかということについては、いろいろな意見がありますが、一般的に言いますと市町村の行政区域は生活圏・経済圏とマッチしている方が、行政サービスが効率的に提供出来るのではないかと思います。

そういう考え方でいきますと、市町村の区域は諸々の環境が変わった状況に応じて見直すべきではないかと思います。

(市町村合併に対する各界の対応)

先程申し上げたように、若い人、特に青年会議所の皆さん、経済界の皆さんは概して市町村合併に熱心であります。それは経済圏・生活圏というものと市町村の行政区域はなるべく一致させた方がいいと、それが商売の上でも望ましいというようなお考えによるためだと思ひます。

全国各地で市町村の合併問題が起こっている所は、例外なくその地域の若い諸君が音頭をとって

訴えると。そして経済団体がこれに応えていき、やがて商工関係の方・流通関係の方が対応する。そして農業団体もこれを追う。最近農協の合併も随分進んでいます。このように、経済界の人達が前向きに行動するということが一般的であります。

経済界の方は物事を経済的に合理的に考える。歴史や伝統、慣習やふれあいよりも商売のやり易さということもあると思います。それから何よりも、行政コストを少しでも下げて間接的なコストを下げて、少ない負担でより良い住民サービスを提供してもらいたいという意味での経済合理性を行政の分野でも求める傾向があると思います。その為に若い人をはじめとして、経済界の人達が市町村合併に熱心ということが全国的にいえます。

それに対して、行政関係者は一般に慎重論が多い。市町村議会の皆さんや役場の職員組合の皆さん。議員の皆さんは定数が減りますから切実な話ですが、職員の皆さんはリストラが行われるのではないかということを恐れていると思います。

ただ、公務員の場合は身分保証がありますから合併したからといって、民間の企業のようにリストラで退職を求めるといったことはありません。市町村の場合は、合併しても一定の年次計画で新規採用を抑える形で定数の合理化を図るといったのが一般的なやり方です。

現在そこにいる人達が職を失うということはずがありません。けれど、職員組合の諸君は合理化ということ嫌っています。体質的に反発する傾向があります。合併活動について一般的な傾向を申し上げますと、都市の方が前向きで町村の方が慎重だと言えます。それから経済界の方は一般に積極的です。議員や職員組合の方は消極的であるということが指摘できると思います。

(市町村合併の歴史)

ところで、市町村の合併はこれまでも断続的に行われてきています。ただ全国を通じて一斉に大規模に行われるということはそう数があるわけではありません。世の中が大きく変わって市町村の体制を全面的に見直さなければいけないという時に大規模な合併が行われてきています。

歴史を振り返ってみますと、我が国の近代的な地方自治制度は明治22年の市制町村制というものから初めてスタートしました。それまでは郡区町村編成法という法律が明治11年にできましたが、それは徳川幕藩体制の頃の村落共同体を、そのまま町・村として引き継ぐというものでした。

そういう体制に対して近代的な自治制度を我が国に導入しようと考えたのが山縣有朋です。山縣が何故新しい自治制度をつくらうとしたかといいますと、我が国は明治維新により開国した。しかし、徳川幕府の末期に外国と締結した条約が不平等条約でありその条約を改正する為には日本が近代国家として欧米諸国に認められなければいけない。その最も象徴的な出来事は議会制度を導入するという事でした。

そこで導入するにあたり、憲法を作り議会制度を取り入れるということで、初めて議会制度ができたのが明治23年です。その時に山縣有朋や当時の政府の責任者は何を心配したかという、自由民権運動が非常に盛り上がってしまっていて、議会ができると、自由民権派が多数を占めてしまって、

日本の国の体制というものが大きく変更させられるのではないかということです。

そこで、我が国のいいところを残しておきたい、これを守っていくにはどうしたらいいかと考えた結果、国会開設の前に地方自治制度を整えておこうということになりました。きちんとした地方自治制度を作っておけば国会は自由民権派に支配されても国体は守れるだろうという考え方で、明治22年に新しい近代的な自治制度を作った。それが市制町村制です。

その時に市町村の規模を近代的な自治制度を担うにふさわしい規模にしなくてはいけないということで、大規模な市町村の合併をしました。郡区町村編成法以来存在した町村の数は、全国で7万1千ほどありました。それを1万5千程度、約5分の1に再編成しました。この時の市町村の合併は政府の命令で一方的に行われ、住民の意志で行われたものではなかった。

この時の再編成で出来上がった市町村の区域は戦前の市町村の区域です。今でも各市町村に大字というものがあります。これがその時の合併の前の町村です。大字をだいたい5つぐらい合わせて戦前の町村ができました。私の生まれた所は戦前は「剛志村」と言ったのですが、そこも5つぐらいの大字が集まって作られました。群馬県のほか、他の県も全国みんな同じような状況だったと思います。

明治政府はこの市制町村制で何をしようとしたかということ、地域の行政をある程度自力で処理できる力をもたせようということで市町村の数を5分の1に再編成したのです。

そうして昭和22年に地方自治法が制定されました。これは新しい憲法の理念にマッチした地方自治制度をつくるということで制定されました。新しい憲法の理念を実現するための地方自治の担い手として、明治22年の時の体制では小さ過ぎるということで昭和28年に町村合併促進法というものが制定され、この法律により都道府県知事は市町村合併計画をつくりました。

県内の市町村の状況をにらんで、国が決めた基準に乗っ取って具体的に市町村の合併をすればこういうことになるのではないかという計画をつくって慫慂した。薦めたというよりは相当強引に合併を迫ったわけですが、その結果昭和の大合併では約1万近くあった町村の数が、3,902に再編成された。3分の1になりました。

群馬県の場合には全国平均よりも少し合併の規模が大きかったと思います。当時196ありました数が81に再編成されました。今群馬県の市町村の数は70ですから、おおむね昭和28年から30年の大合併の姿で現在まできているということです。

(市町村合併についての政府の考え方と都道府県知事の姿勢)

昭和の大合併が行われた時から今日まで40年が経過していますが、その後交通状況や通信事情が、大幅に変化した結果として生活圈・経済圏が大きく変わった。一方政府は、これから21世紀に向けて地方自治体は従来以上に重要な役割を果たしてもらわなければいけない、地域の問題は市町村が責任者になってもらわなければいけないというように考えました。

そういうことになると今の市町村の区域のままでもいいのだろうかということが当然問題になって

くるわけです。

今年の7月8日に「地方分権一括法」という法律が成立しました。これは、地方自治制度の根本を変える画期的な大改正法案です。475本という膨大な法律改正をいっぺんにやったわけですが、地方自治法についても全面的な改正がなされました。

その改正の考え方は、中央政府と都道府県と市町村の関係を根本的に変えていこうというものです。従来は、地方自治法によって地方自治体は、地域の住民が選んだ市町村長や議会によって運営される建前でしたが、行政の実態から言うと非常に多くの事務が中央政府の命令で処理されてきたわけです。これが機関委任事務というものです。

従来は機関委任事務の存在によりまして、現実の地方行政の運営については中央政府の強力なコントロール下に置かれたわけです。この機関委任事務制度を廃止するという法律が今年の7月8日成立しました。

前にのべましたように交通、通信状況が大きく変わりました。そこで地域の行政主体として市町村が十分に活躍してもらうには行政区域をこの際見直すべきではないかというのが地方分権推進委員会の考え方です。

政府は今後、市町村の合併を計画的に進めていきたいという願望を持っています。

政府は21世紀に向けて市町村のもう一段の再編成が必要であると考えています。その為には都道府県が積極的な役割を果たして欲しいという考え方も持っています。しかし各都道府県の現状はどうかと言いますと、政府の気持ちとはかなりのずれがあります。

都道府県知事の全国的な傾向は、市町村の合併の必要性は認めつつもあまり強力な指導はやりたくないというのが平均的な姿勢であります。市町村の合併は本来市町村の自主的な判断で、住民の盛り上がりによって決められるべきことであって、県が上から言うべきものではないと考えている知事が多いのです。

何故かという、やはり県会議員にとっては切実な問題です。そういう議会の空気を考慮して、市町村合併についてあまり言うべきでないという慎重な姿勢をとっている知事が多いということ。もう一つは、昭和の大合併は都道府県が計画を作って、大変力をいれて行った。それこそ血の雨の降るような騒動までして進めた。それはやりすぎだった。市町村合併は、本来、関係市町村の自主的な意志に基づいてやるべきだ。県が命令を出してやる筋のものではないという批判、反発が根強くあった。その時痛い目をみたから今後は強引な合併指導は見直そうという傾向が、現在の都道府県知事にあります。

ですから政府は市町村合併に非常に熱心で積極的ですが、都道府県知事は概して慎重派が多いということです。

(市町村合併に対する政党の姿勢)

では政党はどうかというと、現在政権を担当している自由民主党。これはもともと合併には積極

的で、自民党の政策責任者は、昭和の大合併で市町村の数を3分の1にしました。今度は平成の大合併でも、21世紀をにらんで3分に1ぐらいに再編成しようという意見が多いのです。

具体的にいいますと、現在の3,230余りの市町村の数を1,000ぐらいに再編成したらどうかと自民党は言っています。はっきり掲げたわけではないのですが、状況としてはそういう意見です。

自由党はもっとはっきりしていまして、党首の小沢一郎さんは持論ですが今の市町村を10分の1の300ぐらいに再編成したらどうかと。300というのは、幕藩体制の頃の藩の数が300です。あの頃は各藩が高度な自治権を持っていた。だからそれなりに地域が繁栄した。

そういう面から小沢一郎さんは平成の大合併は300を目指す。そのかわり、市町村を300の都市に再編成することによって都道府県はいらなくなる、県はもうやめればよいという意見で、これが自由党の考えです。

民主党は、市町村合併に非常に理解のある意見の方と消極的な方と両方います。民主党は連合がバックアップしていますがその中でも、民間の労働組合の人は理解を示す。しかし、官公労、自治労の人などは、どちらかという消極的な人が多い。民主党はある意味で是非非という感じだと思います。

これに対して、社民党や共産党ははっきり市町村合併に反対している。市町村の合併によって市民サービスレベルが下がる。行政コストを下げるよりは、むしろ軍事費を削ればよいという意見です。

経済界の方は少しでもコストを少なくしてよいサービスを提供する為にも合併はおおいにやるべきだと言っております。

(政府の市町村合併推進策)

ともあれ政府は21世紀を展望して、地方分権推進法によって地方自治体特に市町村にこれから大幅な権限移譲をしていかなければいけない。市町村が責任をもって地域行政をやるような権限を与えなければいけない。その為にも市町村の行政財政能力を高める必要がある。そういうことでこの際、思いきって市町村合併を進めるべきだという考えに立っています。

今年の7月8日に成立した地方分権一括法のなかで、市町村合併特例法の改正を行いまして合併を進めようとする市町村に対しては、思いきった財政援助を行うとか合併の障害になるいろいろな要因を取り除くこととしております。例えば、市町村が合併すると議員は任期半ばで職を失うわけですが、その場合にも議員年金の受給資格を特例的に与える。任期をまっとうすれば年金をもらえる人が合併の為に年金をもらえなくなるというのは、気の毒だということで受給資格の特例措置も準備しています。

そして合併を行う団体に対しては、財政的な面で大幅な支援措置を行うということを準備しています。

こういうやり方に対して、市町村合併に慎重な人達は市町村を餌でつるような真似は邪道だとい

うことを言っています。合併というのはひとつの産みの苦しみであり、現在の市町村にとっては新しいものを作るということ、議員も身分を失うわけですから大変な手術です。そういう手術をして生まれ変わるのだから、新しく生まれる市町村が将来より望ましい団体に生まれ変わるように政府として最大限応援しましょうという行き方。これを餌でつるようなやり方はけしからんという批判は正しいとはいえない。地方行政全体の体質強化を図る為の政府のやり方はそれなりの合理性があると私は考えています。

(県内外の市町村合併の動き)

ところで、具体的に県内外で市町村合併の動きはどうなっているのかということですが、まず、県外について言いますと地域によってかなり合併の動きができています。

先ほどご紹介にもありましたが私は今、埼玉県浦和と大宮と与野の合併協議会の会長をやっております。それぞれの市長が私のところに来て、是非会長を引受けてくれ、あなたが会長になればみんなが納得してスム・ズにいくということで、それなら引受けましょうということになったのですが、引受けてからもう2年以上経ちます。

合併協議会の会長の椅子に座ってみたらああでもないこうでもないと、少しでも自分のところを有利にしようということで浦和、大宮両市が張り合っていて、これでは話が違うじゃないかと私は若干腹を立てているのですが、しかしこの合併は何としても成功させなければと思っています。

みなさん東京に行く時にお気づきだと思いますが、大宮の駅を過ぎた所に今高いビルがどんどん建っています。実はあそこに関東のブロック機関。現在は都心にある関東財務局や関東通産局というような中央政府のブロック機関はほとんど全部あそこに来ます。浦和、大宮、与野の3市を合併しますと丁度100万なのですが、この機会に政令都市をつくらうということです。これは埼玉県にとっても意義のある合併だと思いますので是非成功させたいと思っています。

経済界の方は文句なしに、一刻も早く合併をやるべきだと言っておりますが3市の議会の方がいろいろわめいて、自分たちの主張を繰り返して妥協しないということで若干難渋しています。私は最終的にはまとめたいと思っています。

3市の合併が成功すると、これに触発される形で埼玉県内にいくつかの動きがある。例えば川口市を中心とする80万ぐらいの都市を作ろうという動きとか、県北では熊谷を中心に大里郡と一緒にしようという動きや、となりの本庄市は児玉郡と一緒にになると。私は埼玉県では浦和と大宮の合併が成功すると全体的に市町村の再編成の動きが急に強まると見ています。

静岡県では、静岡市と清水市の合併の動きがかなり進んでいます。その他の県でも、水面下で合併の動きができてまして2000年代になると相当盛り上がるのではないかと考えています。

(むすび)

私は市町村の合併というのは一律ではいけないと思います。市町村の置かれている状況は、まさ

に千差万別ですからそれぞれの地域の状況に応じて検討すべきだと思います。小さな町村でも地理的に合併しようがないところがある。例えば一番分かりやすいのは、東京都青ヶ島村で隣の八丈島町が300キロメートルも離れているところにあるのでどうしようもないわけです。同じように山あいの渓谷で合併しても意味のないところもあります。

ですから私は人口規模で最低何千というようなものさしはよくないと思います。生活圈や経済圏で合併しやすいところにある市町村は合併したらよい。しかし小さい規模の町村でも地理的に合併出来ない所は無理しない方がいいと思います。

例えば本県の上野村の村長黒沢さん。この方は一律的な合併に反対しています。黒沢さんは私が最も尊敬する方であり、素晴らしい村政をやっておられます。ですから、地形とか自然環境とか、いろいろなものを無視して一律にものさしをあてるのはよくないと思います。しかし条件がそろっている所は思いきってやるべきだと思います。

群馬県でも平坦部は交通状況が非常にいいわけです。経済的にもよくなっていますから。ただ山間部はあまり無理をしない方がいいと思います。平坦部は地域の経済状況をみながら21世紀をにらんで自分たちの子や孫の時代にどういう行政区画を設定するのが一番いいかということで、今の行政責任者は対応していった欲しいと思います。

そういう意味で、市町村の合併問題については、私はこれからいろいろな動きがでてくると思いますが、基本はこれから自治行政をとりまく財政環境が非常に厳しくなるということでもあります。今までのように何でも中央政府に要求していくという状況ではありませんので、限られた財源の範囲内でこれからの厳しい状況を乗りきっていかなければいけない。そういう前提をおいて、その為に市町村の区域をどう再編成するかという考え方をしてもらいたいと思っております。

日本の地方自治論というのは、どうも画一主義的な傾向が強いのですが、私は本来地方自治というのは千差万別であるべきだと思います。その地域にとってどうするのが一番望ましいのかと。与えられた条件の下で、地域の住民がどういう選択をすると一番幸せになるのかと。それも今の我々の時代というよりも、我々の子供や孫の時代になってどうすることが一番いいのかという視点で考えてもらいたいと思います。これで終わります。

(いしはら のぶお・(財)地方自治研究機構理事長・前内閣官房副長官)

本講演会録は平成11年10月29日、石原信雄財団法人地方自治研究機構理事長・前内閣官房副長官が高崎経済大学地域政策学会主催の講演会を行った記録であります。

石原信雄氏には、ご講演を快くお引受けくださり、本講演録の掲載をはじめ、様々なご高配を賜りましたことに厚く御礼申し上げます。

(高崎経済大学地域政策学部教授 戸所 隆)