

第32次地方制度調査会「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」（2019年10月30日）について

今 井 照

2019年10月25日、第32次の地方制度調査会（以下「地制調」）は第4回総会を開催し、「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」（以下「合併答申」）を決定した。その後、10月30日に首相へ答申した。本稿では合併答申の論点について、「合併答申の意味」「平成の大合併に対する評価」「統合型地方自治観」の3点から整理することとする。

1. 答申までの経緯

（1）調査審議事項になかった合併答申

第32次地制調は2018年7月5日に発足し、ほぼ1年後の2019年7月31日に「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」（以下「中間報告」）を提出した。この間の経緯については、本誌2019年9月号の堀内（2019）に詳しいので参照されたい⁽¹⁾。本稿はその後に開かれた5回の専門小委員会（第21回～第25回）から第4回総会までの期間を対象とし、合併答申を中心に整理する。

中間報告の「あとがき」には、今後の地制調の調査審議事項が書かれている。中間報告の項目に準じながら、「ひとに着目した方策」「インフラ・空間に関する方策」「技術を活かした対応をとるための方策」と並べられているが、ここには市町村合併に関する言及はない。少なくとも中間報告の本文を読む限り、「合併」という文字は一つもなく、市町村合併に関する審議など、今回の合併答申を予感させることは書か

（1）堀内匠（2019）「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告』の読み方」『自治総研』2019年9月号。

れていない。

中間報告を決定した第3回総会の配布資料に「今後の審議について（案）」がある。ここでは、中間報告で書き込まれている今後の調査審議事項が中間報告本文に添って紹介された後、欄外で「また、現行の合併特例法が本年度末に期限を迎えることへの対応について、期限が迫っていることから、審議を進める必要がある」という記述があり、議事の最後の最後に会長が読み上げている⁽²⁾。

こうして、中間報告の本文には含まれていないにもかかわらず、事務局である総務省が作成した配布資料の、しかも欄外に記述されていた市町村合併というテーマが、なぜか第3回総会以後、真っ先に専門小委員会で取り上げられたのである。その後、実質的には約1か月という短期間の審議で、第32次地制調としての最初の答申を出したということになる。

（2） 第32次地制調と市町村合併

そもそも第32次地制調に対する首相からの諮問は「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」である。ここには直接的に市町村合併を想起させる文言はない。敢えて求めれば「その他の必要な地方行政体制のあり方」に含まれるとも言えるが、あくまでも「圏域における地方公共団体の協力関係」が本筋であることは確かである。

この諮問は、よく知られているように、第32次地制調が発足するわずか2日前に公表された「自治体戦略2040構想研究会」の第二次報告（以下「2040構想」）に源がある。2040構想の報告骨子がそのまま第32次地制調の諮問になっている。少なくともこの時点では、第32次地制調は2040構想をオーソライズする役割が期待されていたと言えよう。

2040構想には多岐にわたる論点があるが、そのうちの大きな一つとして市町村の

(2) 第2回総会（2018年12月18日）の配布資料「今後の審議について（案）」にも「その他の地方行政体制のあり方として、どのようなものが求められることとなるか。（例）現行の合併特例法が平成31年度末に期限を迎えることへの対応 等」と書いてあるが、実際の会議では、事務局からすらも一言も触れられていない。

「圏域化」を打ち出したことがあげられる⁽³⁾。2040構想では圏域化について「人が人とのつながりの中で生きていける空間を形成し、人々の暮らしを保障していくためには、個々の市町村が行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜かなければならない」とある。

ここでのポイントは個々の市町村が「行政のフルセット主義」を脱却しなければならないという点にある。その背景にあるのは「あらゆる行政サービスを単独の市町村が個々に提供する発想から転換し、地方自治体間の連携を柔軟かつ積極的に進めていく」という流れである。

ここでいう「行政サービスを単独の市町村が個々に提供する発想」というのは、平成の大合併を推し進めた考え方の一つで「フルセット型総合行政主体論」と呼ばれる。端的にまとめれば、個々の市町村がフルセット型で行政サービスを展開するということであり、したがって個々の市町村はそれだけの行財政基盤をもたなければならず、「人口一万人未満の市町村においては」「市町村の総合行政の範疇からはずれ」とする。「総合的な行政主体としての体制面から見る限り、三万人程度の人口は確保することが望ましい」とされ、「一〇万人ないし三万人規模の新たな基礎自治体が市町村合併により形成されていくことが望ましい」というような主張が展開されてきた⁽⁴⁾。

2040構想はそこからの「転換」や「脱却」を求めているのであるから、今後の自治体行政体制において、合併という選択肢を中心に考えているわけではなかったし、むしろこれ以上の合併は無理という第29次地制調の判断（後述）を基本として、圏域化で合併を代替するという発想であったと考えられる。それをそのまま引用した第32次地制調に対する首相からの諮問も同じ立場であることが推測される。

もしそうであれば、そもそも諮問の含意の中心に市町村合併という手法はないので、合併答申は諮問されていない事項に対する意見ということになる。もちろん諮問されていないことでも必要なことは議論されてしかるべきであるが、形式としては「意見」として出すべき筋である。敢えてこの時期に合併答申を出した意味をどう読み取るべきなのか。第32次地制調やその事務局である総務省は合併答申によってどんなメッセージを発信しようとしているのか。にわかには理解しがたい。

(3) 今井照「自治体戦略2040構想研究会報告について」『自治総研』2018年10月号。

(4) 山崎重孝（2004-2005）「新しい『基礎自治体』像について」『自治研究』2004年12月号～2005年1月号。

(3) 地制調と合併特例法

地制調が市町村合併というワンイシューで答申を出したのは、21年前の第25次地制調まで遡る（「市町村合併に関する答申」1998年4月24日）。この答申は、当時の合併特例法を改正し、その目的を「合併の円滑化」から「合併を推進」へと書き換えて、「平成の大合併」へのゴーサインを出す契機となったものである。

その後、第29次地制調答申（「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」2009年6月16日）では、答申の3本柱の一つとして合併が取り上げられ、「平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当である」と書かれている。ここで再度、合併特例法の目的を「推進」から「円滑化」に戻すこととなった。これらのように法律改正を伴うような大きな制度変更を提起する場合には、合併答申が俎上に載ることもあった。

今回のように合併特例法の単なる延長の場合には、第16次地制調答申（「地方行財政に関する当面の措置についての答申」1974年12月19日）、第20次地制調答申（「地方行財政に関する当面の措置についての答申」1984年12月4日）のそれぞれに、多数の項目のうちのごく一部として簡単に「有効期限を延長すべきである」と触れられているだけである。なぜ今回はワンイシューとして切り出し、合併答申をまとめたのであろうか。

(4) 総会等における合併関連発言

第32次地制調で市町村合併が話題になっていなかったわけではない。むしろ総会の場合には国会議員委員や地方6団体委員から再三にわたって言及があった。なぜなら2040構想が「圏域化」を打ち出し、それを受けた諮問を基に第32次地制調が動き始めるのではないかという警戒感が、自治体関係者のみならず与野党の国会議員にあったからである。すなわち、自治体関係者にとっては、合併だろうが圏域化だろうが、いずれにせよ基礎的自治体を「できる自治体」と「できない自治体」とに国が主観的に分別し、「できない自治体」を統合する方向に変わりないと考えていることがうかが

われる⁽⁵⁾。目立った発言として次のようなものがある⁽⁶⁾。

第2回総会 赤間二郎委員（衆議院議員、自民党、神奈川14区）

「私のまちというのは市町村合併をしての政令市、相模原市になっておりますけれども、机上で考える合併というものは、それはそれでうまくこなすことができるのですが、実は住民の中には様々な感情、思い、またその後、しこりというものは、やはり依然としてあるのでございますよ」

同 武内則男委員（衆議院議員、立憲民主党、比例四国）

「実は合併をしなかった地域ほど町村民の皆さんが、住民が自らこの町を、この村をどう元気にしていったらいいのか、今後の将来、向こう50年、100年をどう自分たちの子供や孫に引き継いでいく、そのために村がどうあるべきなのか。自分たちが今、果たすべき役割は何なのか。何をしなければならないのか。これが合併しなかったところは真剣に議論がされて、実は活性化している地域自治体があつともあります。逆に、しなかった地域における行政サービスの低下とか継続ではなくて、合併をしたことによって行政サービスが大きく低下をした周辺の旧市町村の現状というものは、悲惨な現状があります。ですから、合併をした地域も含めて、合併をしなかったところも両方しっかりと検証する必要があるのではないかと」

同 江島潔委員（参議院議員、自民党、山口県選挙区）

「私は平成17年当時、山口県下関市の市長をしておりまして、1市4町で合併をいたしましたその当事者なのですけれども、1市4町で合わせて30万都市を形成したのですが、結論から申しますと、合併をしたということだけでは残念ながら人口流出は止まりません」

「旧4町の方でお世話をする職員が減っていますので、やはり行政サービスが低下をしたと言われていたところは確かにございます。また、小さなコミュニティでいわば職員ぐるみで祭りに参加していたというところが、大きな市になるとちょっとそういう雰囲気ではなくなってくるというのもありまして、これなんか

(5) 今井照「『スタンダード化』という宿痾 — 広域連携と合併との振り子運動から脱却するために」『ガバナンス』2018年9月号、参照。

(6) 以下、地制調における発言について、議事録が公開されている場合にはそこから引用し、公開されていない場合には、取材等に基づいて再現している。そのため後者については未定稿の扱いとなる。執筆日時点で、第12回専門小委員会（3月28日）を除いて、第3回総会（7月31日）までの議事録が公開されている。

も目に見えないマイナス効果なのかなということも振り返りますと、感じております」

同 立谷秀清委員（全国市長会会長）

「かつては国土の均衡ある発展、という言い方をしたのですね。それがなかなか難しくなってきた一つの要因に合併があったのだと思うのです。私は福島県相馬市ですが、隣の町は合併して震災を迎えたのです。従って、その町はアイデンティティーがもうなくなっているというか、住民の気持ちの上でも非常に意識が低いという問題がありました。ですから、先ほど、江島先生のお話でしたけれども、合併したところのその後の住民の地域づくりのモチベーションがなくなるという意味では非常に目の当たりに見てきたところがあります」

同 山田一仁委員（全国市議会議長会会長）

「平成の大合併によりまして、市町村の平均面積は合併前の約3.6倍。平成11年当時、広域市町村圏域は平均面積が997キロヘクタールです。ところが、現在の連携中枢都市圏は平均面積がその1.8倍広域になります。平成の大合併で先ほどの話があったように周辺地域が疲弊化しているという批判もありながら、本当にこの辺の本格的検証がなされていない。これからさらなる拡大した区域の圏域にすることに対しては、私どもは賛成はできません。反対するものであります。むしろ反対に、今まで合併した一部地域の住民投票で、合併から分離独立できる制度の創設という可能性も検討されてはいかかかと御提案申し上げるものであります」

同 荒木泰臣委員（全国町村会会長）

「我々町村は、人口規模万能主義、人口が大きければ行政運営も効率的でいいという考え方とは違う立場であることも強調しておきたいと思います。大都市や拠点都市、圏域の中心都市への人、モノ、カネ、情報が集中する国土構造、効率化・標準化された仕組みやシステムを重視して、これからの地域社会を構築していこうとすることには反対します。これは平成の大合併からの教訓でもあります」

第17回専門小委員会 櫻井正人（全国町村議会議長会会長）

「平成の大合併では、その弊害として住民の声が届かなくなった、周辺部の旧町村地域が衰退してしまったという、まさに地域を揺るがす大きな問題が発生したことは皆様方も御承知のとおりであります。もし、仮に今回、市町村間の連携を強化するため、中心市への財政措置、調整権限を強化することになれば、中心市以外の周辺市町村の活力は失われ、衰退してしまうことは平成の大合併の教訓から容易に

想像がつきます。私どもとしては、こうしたことは二度と繰り返すべきではないと考えております」

第3回総会 荒木泰臣委員（全国町村会会長）

「今回示された中間報告では、ヒアリングの際、私どもが懸念を表明しました『集約化』や『効率化』といった表現の使い方に一定の御配慮をいただいたものと理解しております。しかしながら、随所に『地域の枠を越えた連携』や、『組織の枠を越えた連携』などの記述がございます。これは当事者間で受けとめ方を一步誤ると、平成の大合併のときのように、強制的な広域行政の推進につながりかねない記述でもあることから、今後の議論に当たっては、我々地方六団体の意見を十分に尊重していただき、私どもにとっても望まれる形でのとりまとめが行われるよう、お願いいたします」

同 野尻哲雄委員（全国市議会議長会会長）

「今、地方公共団体とか圏域という概念、まだ具体的には決めていないという発言をいただいたのですが、先ほどの皆さん方の意見の中で、平成の大合併の功罪について分析してきたのかどうか。私どもが聞いた中では、私どもは大分市でございますけれども、やはり合併したところからの発言等で、合併しなかったほうがよかったというような発言も出てくるわけですね」

全般的には「圏域化」の議論の前に、平成の大合併の検証を行うべき、という意見が多数を占め、そのほとんどには合併に対するネガティブな評価が胸の内にあるということが、発言からも明らかである。しかしこれらの総会での発言はその後の中間報告には全く反映されなかった。合併検証については、第30次地制調で一定の評価が行われていることをもって、第32次地制調では議論を避けるように整理されてしまった。

確かに第30次地制調答申には、「短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れている」とあるが、同時に「その効果については、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要がある」とある。第29次地制調答申においても「市町村合併の本来の効果が発現するためには、市町村建設計画等で一般的に定められている10年程度の期間が必要である」とされている。にもかかわらず、第32次地制調は検証作業抜きで合併答申を審議し決定してしまったのである。どうして国会議員委員や地方6団体委員の意見を無視するような審議の流れになってしまうのか、外部から議事録を読む

限りでは非常にわかりにくい。

2. 専門小委員会における議論

(1) 第21回専門小委員会

地制調には総会と専門小委員会がある。第4回総会時点での委員は28人で、国会議員4人、地方6団体6人、学識経験者18人で構成される（第3回総会時点では30人で国会議員が6人であった）。専門小委員会は学識経験者18人で構成され、国会議員委員と地方6団体委員は総会だけしか参加しない。一方専門小委員会委員である学識経験者が総会で発言することはほとんどない。

専門小委員会における合併答申の議論は、中間報告後、最初にかかれた第21回専門小委員会（8月26日）において、「今後の審議事項について」を議論する場で、総務省の事務局から「現行の合併特例法について」の説明が入ることで始まる。これまで述べてきたように、第32次地制調における合併答申の審議は、委員の議論によって始まったわけではなく、諮問事項から直接導かれたわけでもない。総務省の事務局が主導している。

この日は総務省の事務局の説明に対して、いくつかのやりとりがあっただけでほとんど議論されていない。この日の委員の出席者が18人中11人と少なかったこともある。それぞれに多忙な委員がそろって出席することは不可能に近いが、とりわけ第32次地制調の会議は頻繁に開かれていて、日程調整の難しさが想像される。合併答申を審議した専門小委員会の毎回の出席者数を座席表から推測すると、会長、副会長、委員長を除く15人の委員のうち、最多の回で12人（80%）、最少の回で8人（53%）となる。

(2) 第22回専門小委員会

第22回専門小委員会（9月13日）には、前回、提出された事務局資料に加えて、「市町村合併の効果・課題」を中心とする事務局資料が提出され、それをもとに事務局説明と委員からの質問、委員間の意見交換が行われた。総務省の事務局が提出した「市町村合併の効果・課題」という資料は、主としていくつかの県が行った平成の大

合併に関する検証報告書から抜き出されている⁽⁷⁾。委員会の冒頭では、各委員からこれらの資料の作成のしかた等について疑義が出された。

たとえば、「合併によって専門職員の配置が充実しているかのように書かれているが、1人の職員がカバーするエリアが広がっただけで純増とは言えないのではないか」「合併—非合併で分けてデータ化されているが、そもそも母集団の性格が違うところで比較にはならないのではないか」等の意見が出された。総じて「合併市町村は進んでいて非合併市町村は進んでいないといわんばかりのデータ」ではないかという指摘もあった。

その上で、市町村のあり方によっては、合併という選択肢もあり得るという点では大きな異議がなかった。ただし単に選択肢という意味では、地方自治法第7条に「廃置分合」の規定があり、もしそれに対して円滑化を目的とした経過措置が必要であるならば、地方自治法や地方交付税法等に盛り込み、合併特例法は廃止してもよいのではないかという意見も出た。これに対しては「10年刻みで更新することで、時代に合わせて合併のパッケージを微調整なり大胆調整できるようにしておく仕組みには合理性がある」という反論が出た。つまり今後も市町村合併を促進させる国策があり得るという発言者の判断であろう。

また、合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）という名称そのものが単なる円滑化（激変緩和措置）ではなくて、合併を推進させることを想起させる法律名であり、変更する必要があるのではないかという意見や、そもそも合併は不可逆的であり、合併してしまえば周辺地域はその自治体の顔にならないという声もあった。まとめとして委員長は、ここで合併答申について議論することが、地制調の意図したものと違うメッセージを発しているのではないかという懸念があり、今回の地制調でそういうことではないと明確に示すことが必要という主旨の発言をしている。

（3） 第23回専門小委員会

第23回専門小委員会（9月26日）は合併特例法のほかに「行政のデジタル化」というテーマがあったため、合併答申に関する議論は40分ほどで終わった。冒頭で、第2回総会において、山田一仁委員（全国市議会議長会会長）からあった「今まで合併し

(7) 日本弁護士連合会（日弁連）は、これらの各県の報告書を検証し、「平成の大合併を検証し、地方自治のあり方について考える」シンポジウムを開催している（2019年11月6日）。執筆日の関係で、本稿にはその内容を反映させることができなかった。

た一部地域の住民投票で、合併から分離独立できる制度の創設という可能性も検討されてはいかかかと御提案申し上げるものであります」という発言が委員の一人によって取り上げられ、具体化についての提案があった。このテーマについて、総会における国会議員委員や地方6団体委員からの発言が専門小委員会で真っ当に取り上げられた最初で最後の機会だったと思われる。

現行の合併特例法では市町村合併に関する住民発議として、合併協議会設置の請求（有権者の1/50以上）と合併協議会設置に関する住民投票の請求（有権者の1/6以上）が法定化されているが、いずれも合併を促進する方向での特例しか存在していない。これに対して委員の提案は、分離分割方向にも住民発議制度があるべきではないかという主旨と思われ、具体的には戦時合併の復元措置である地方自治法（附則（昭23.7.20法179））に倣った制度化を提案している⁽⁸⁾。

この提案に対して他の委員からは、「分離に関する住民発議制度を組み込むのはあり得るが、住民発議をする場合の主体の範囲がどう区切られるのか」「特例法に組み込むのか、地方自治法に組み込むのか」「法律の看板は合併推進から合併した場合の支援へ変わっているが、市町村の行財政基盤の強化をするという看板はおろしていない。この法律で分離分割という話を入れると、地制調あるいは政府の姿勢としてミスリードではないか」「大きくなった団体の周辺部には十分目が届いているかの心配はあるが、それは皆で議論して合併したのだから、別の手段できちんと対応すべき」といった意見が出された。要は合併を選択した住民が結果についても引き受けて責任を負うべきということであろうが、逆に言えばその責任を果たすために元に戻すという選択肢もあり得るのではないか。

第24回専門小委員会（10月4日）には、事務局から合併答申「素案」が出され、そこでの議論を踏まえて、そのわずか6日後の第25回専門小委員会（10月10日）には、合併答申「案」が出された。この二つの委員会の議論については次章の合併答申案の推移で紹介することとする。

(8) 具体的には、旧市町村の有権者の3分の1以上の署名で住民投票が請求され、その後、旧市町村内での住民投票で有効投票数の3分の2以上の同意で都道府県議会にかけられる。そこで、都道府県議会議員の4分の3以上の反対がない場合、すなわち4分の1の賛成で、合併前の状態に復元される制度。荒木田岳（1994）「『大東亜共栄圏』と軍事都市の形成 — 日本海港湾都市 高岡市における町村合併を例に」『環日本海論叢』6号、雨宮正一・荒木田岳（1995）「占領期における自治体の分離運動とその歴史的位位置 — 富山県新湊町の分離運動を例に」『茨城大学地域総合研究所年報』28号、参照。

3. 合併答申案の推移

(1) 合併答申素案（10月4日案）

第24回専門小委員会（10月4日）で、事務局から提出された合併答申素案は次のような3本の柱立てになっている。

第1 基礎自治体についての現状認識と今後の課題

(1) 平成11年以降の市町村合併後の基礎自治体の姿

(2) 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題

第2 今後の基礎自治体による行政サービスの提供体制についての考え方

第3 市町村合併についての今後の対応方策

この構成は、第25回専門小委員会（10月10日）の合併答申案、第4回総会（10月25日）で決定された答申も同じで変化していない（ただし、後述するように節のタイトルは変更されている）。歴代の地制調の答申文としてはきわめて簡素で短い分量となっている。かつて地制調が地方税財政に関する意見や答申を出していた時には短いものも散見されるが、単独の答申としてはおそらくこれ以上に短いものはこれまでなかったのではなかろうか。

後ろから見えていくと、答申素案の第3には合併特例法の期限を延長するという主旨が書かれている。その前の第2では合併をこれからの自治体のあり方における選択肢の一つとして残すという主旨が述べられている。第1の(2)は、この答申とは直接関係のない状況論が中間報告の概要として記述されている。

問題は第1の(1)であり、ここで平成の大合併に関する評価が記述されているのである。前述のように、単なる延長の場合、かつての地制調であれば、他の答申に2、3行を加えるだけで済ませていた（たとえば今回だと、総会で決定された「中間報告」に主旨を盛り込めば、答申とするまでもなかったはずだ）。ところが、なぜか敢えて合併特例法だけを切り出して単独の答申としたために、第1の(1)や(2)のように、余分なことを書かざるを得なくなってしまったように読める。したがって専門小委員会での議論も第1の(1)を中心に行われた。

特に問題となったのは次の二つのセンテンスである。

- ① 「市町村の平均人口・面積はほぼ倍増し、人口1万未満の市町村数は大幅に減少した。これにより、多くの市町村において行財政基盤が強化されており、我が国の市町村は、全体として見た場合には、第27次地方制度調査会答申において示された『住民に最も身近な総合行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体』という基礎自治体の姿に近づいた」
- ② 「市町村合併後のまちづくりは未だ進行中であり、周辺部の旧市町村の活力が失われているなどの課題に対しては、支所等の設置、地域自治区の活用等の取組が行われているところであるが、多くの合併市町村において、専門職員の配置、組織の充実、行財政の効率化等、市町村合併の成果が既に現れている」

(2) 行財政基盤の強化

一つひとつの言葉が論点になり得るほど、問題の多い文章である。第一に、人口・面積が倍増し、人口1万人未満の市町村数が減少したことをもって「行財政基盤が強化され」と評価している点があげられる。しかしこれまでの総会での委員発言や専門小委員会における地方6団体のヒアリングなどを素直に読めば、全く逆のことが指摘されている。特にこの文章では、人口1万人未満の市町村は行財政基盤が弱いということが暗黙の前提になっている。委員間の議論においても、しばしば市町村の様相は多様であって類型化できないということが語られており、その主旨にも反する。

確かに合併特例法の第1条（目的）には「市町村の行政体制の整備及び確立のため」とあるが、そのことと結果として行財政基盤が強化されたかどうかということとは別次元の話である。まして、1万人未満という人口規模で評価が区切られるものではない。委員からも1万人未満という記述を削除すべきではないかという意見が出ている。

次に起こる疑問としては、人口・面積が増大すれば行財政基盤が強化されるという認識にある。すなわち、そもそも「行財政基盤の強化」とはどのような状態を指しているのかという点である。「行政基盤」と「財政基盤」とに分けて考えると、たとえば、度重なる災害に対して、合併市町村の対応が問題を広げているということはしばしば研究で指摘されている⁽⁹⁾。地域に役所がなくなり、地域を見る目が相対的に希薄化し、リスク管理が弱体化しがちになるのだから、当然と言えば当然とも言える。

(9) たとえば、室崎益輝・幸田雅治編著（2013）『市町村合併による防災力空洞化——東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房。

旧市町村部における小中学校の統廃合も進み、既に旧市町村内に1校も小学校がないという地域も目立つようになった。たとえば広島県福山市では、2003年に合併した離島の旧内海町と、その対岸に位置する2005年に合併した旧沼隅町とにあった、合わせて2つの中学校と5つの小学校をすべて統合し、たった1つの小中一貫校を作ろうとしている⁽¹⁰⁾。合併時の新市建設計画では「学校教育施設の充実」により「福山市との均衡ある教育環境の整備」を図ることが謳われていたにもかかわらず、である。

このように地域社会で暮らし続けるという生活基盤そのものが、平成の大合併によって衰退している。人口・面積が増大すれば、自動的に「行政基盤」が強化されるということにはならない。

一方「財政基盤」について、むしろ合併市町村の「財政基盤」が弱体化するのは明瞭であって、だからこそ、合併に際して激変緩和措置という特例を設け、合併後、一定期間中、減少する地方交付税をある程度補てんする措置が取られているのである。今回の合併特例法でも同じであるし、そのための延長を答申しているにもかかわらず、このような表現を含めるというのは理解に苦しむ。

つまり、「平成の大合併」が目指していたとされる「行財政基盤の強化」とは、合併市町村の「行財政基盤の強化」ではないのである。総務省や地制調としては、まずそのことに思いを馳せなければならない。合併を決断した地方政治家の中には「お国のために協力して合併を進める」と考えていた人もいるのである。

では市町村合併が国の「行財政基盤の強化」につながったのか。これも否定的である。そもそも市町村合併による地方交付税削減効果は地方財政計画上では数%程度であり、それも既に相当額を埋め戻している。結果的に毎年の政策変更に伴う変動幅の範囲内に収まる。事実としても地方交付税総額は減少しているどころか、増加している。

第二の論点は、合併によって市町村が「『住民に最も身近な総合行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体』という基礎自治体の姿に近づいた」とする認識である。「平成の大合併」を支えた総務省のイデオロギーは、一般的に流布されているように国の財政危機に根拠があったのではない。そもそも市町村合併によって国の財政危機が回避されるはずもないことは優秀な官僚たちも熟知していた。だからこ

(10) 小野方資(2019)「福山市『学校再編』政策における『望ましい学校規模』の批判的検討」『福山市立大学教育学部研究紀要』7号、参照。

そ彼らは、前述のようにフルセット型総合行政主体論で「平成の大合併」について理論武装する必要があったのである。

しかし、それを目指したことと、結果としてフルセット型総合行政主体に近づいたかどうかということとは別の話である。実際に、平成の大合併後の第29次地制調では、「従来と同様の手法を続けていくことには限界がある」としてこれ以上の合併は望めず、ここで「一区切り」とするようの方針転換が行われた。その後、総務省や地制調は主軸を広域連携に移し、さまざまな都市圏構想や2040構想における「圏域化」論を推し進めてきたのが実態である。前述のように、2040構想においてはフルセット型から「脱却」することを明文化しており、現実論として、今後もフルセット型総合行政主体を目指すということは否定されている。委員からも第29次地制調答申にも言及すべきであるという意見が出ている。

(3) 非合併自治体の優位性

第三の論点は、「周辺部の旧市町村の活力が失われている」という事態に対して、合併市町村は「支所等の設置、地域自治区の活用等の取組が行われている」という事実誤認である。確かに、合併に際して「クラスター型（多極分散型）の合併」を掲げる市町村も少なくなかったし、合併直後は旧市町村に総合支所を設置したり、地域自治組織としての合併特例区、地域自治区（特例）を設けた事例もある。

しかし、合併から年を経るごとに、支所の組織や職員は整理統合され、地域自治組織も活動を停滞させる。これらのことも研究で明らかになっている⁽¹¹⁾。図表1を見れば、地域自治組織が極端に減少していることがわかる。現実には支所や地域自治組織の機能後退によって、ますます周辺部の旧市町村の活力が削がれているのであって、決してその逆ではない。

第四の論点は、市町村合併の成果としてあげられている「専門職員の配置」「組織の充実」「行財政の効率化」である。前述のように第22回専門小委員会で総務省の事務局は「市町村合併の効果・課題」という資料を提出したが、委員から数多くの疑義が出た。たとえば資料では「合併市町村では、保健福祉分野・土木建築分野等の専門職員が配置されている市町村の割合が上昇し、専門職員の平均配置人数も増加してい

(11) たとえば、島田恵司（2015）『だれが地域を救えるのか——作られた「地方消滅」』公人の友社。

図表 1 地域自治組織の設置数

	地域審議会		合併特例区		地域自治区 (特例)		地域自治区		計
	自治 体数	設置 数	自治 体数	設置 数	自治 体数	設置 数	自治 体数	設置 数	設置 数
2007年10月1日	217	775	6	16	38	104	17	123	1,018
2013年4月1日	195	718	2	4	30	65	17	156	943
2019年4月1日	29	79	0	0	10	19	13	128	226

〔出所〕 総務省「地域審議会・地域自治区・合併特例区一覧」をもとに筆者作成

る。組織の専門化なども行われている」と結論付けているが、いずれも恣意的な誘導であることが批判される。

この資料が根拠としている各県の合併検証資料を利用したとしても、事務局である総務省の評価に対して簡単に反証できる。図表2は大分県の検証報告書を利用して作成したものであるが、合併市町村と非合併市町村を比較してみても、どちらが専門職員の増加につながっているかは判然としない。むしろ非合併自治体のほうが、増やすべきところをより増やし、減らすべきところをより減らしている傾向が見て取れる。行財政の効率化という側面でも非合併自治体のほうに一日の長があるように思われる。

図表 2 専門職員の状況（大分県内市町村）

	2004年		2015年		増加率	
	合 併	非合併	合 併	非合併	合 併	非合併
司書・学芸員	39	1	40	3	1.03	3.00
保健師・助産師	251	39	305	54	1.22	1.38
栄養士	41	15	48	17	1.17	1.13
農林水産技師	141	22	93	12	0.66	0.55
建築技師	144	29	145	32	1.01	1.10
土木技師	532	83	491	62	0.92	0.75

〔出所〕 『「平成の大合併」10年を迎えて — 大分県における市町村合併の検証報告書 — 』2016年3月をもとに筆者作成

（4） 合併答申案（10月10日案）

第25回専門小委員会（10月10日）の合併答申案は、前回の素案から多少の手直しがあつた。まず第1の（1）の小見出しが変更になり、「平成11年以降の市町村合併後の基礎自治体の姿」から「基礎自治体についての現状認識」となった。平成の大合併を

意識させる見出しを避けたのかもしれないが、結果的に章の見出しである「基礎自治体についての現状認識と今後の課題」とほぼ重なってしまった。

本文では、批判の出ている「人口1万人未満の市町村」という文言が削除された。総務省は再三再四「人口1万人未満」という類型を作り出そうとするが、外形以上に意味はなく、特に自治体の類型化の区分にはなりがたい。

またこれも委員から意見の出ている第29次地制調答申の文言が付け加えられた。このことによって第27次地制調答申の延長上にあるのではなく、第29次地制調答申を踏まえたものであることをやや強調することになった。

ただし、多少、文章を入れ替えてはいるが、合併の成果として「行財政基盤の強化」「専門職員の配置」「組織の充実」「行財政の効率化」があげられたまま残っている。また、周辺部の旧市町村地域の活力低下に対して、「支所等の設置、地域自治区の活用等の取組が行われている」という記述にも変更はなかった。いずれも錯誤であることは明らかであり、控えめに言っても評価が分かれるところである。

後述のようにこれらは答申にも引き継がれている。そもそも国会議員委員や地方6団体委員が求めていた本格的な合併検証に取り組みず、拙速に答申をまとめたために、このような評価や事実関係の誤りが答申に残ることになってしまった。

4. 合併答申の概要

(1) 第1 基礎自治体についての現状認識と今後の課題

第4回総会（10月25日）にかけられた合併答申案は、第25回専門小委員会（10月10日）の合併答申案とほぼ変わらないものになった。主な変更点は第29次地制調答申からの直接の引用がさらに増えたこととそれに伴う修文があったことであり、あとは表現の変更に留まる。

改めて全体の構成から見えていくことにする。

第1 基礎自治体についての現状認識と今後の課題

(1) 基礎自治体についての現状認識

(2) 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題

第2 今後の基礎自治体による行政サービスの提供体制についての考え方

第3 市町村合併についての今後の対応方策

第1の(1)は基礎自治体についての現状認識とあるが、実際には平成の大合併の経過が叙述されているのに過ぎない。ただし事実としての経過に加えて、その評価にかかる内容に触れられており、その点がこれまでの専門小委員会における有識者委員からの批判につながっていた。またその評価は総会等での国会議員委員や地方6団体委員の認識とは大きく異なっている。これらは前述したとおりである。

第1の(2)は、2040構想を踏まえた課題の叙述となっている。合併の有無とはかかわりなく、一般的な状況論であり、必ずしも合併答申に書き込む必要がないと思われる。前述のように、単独で合併答申を出すこととなったために盛り込まれることになったのであろう。

もちろん総人口としての日本全体の人口減少が進むことはほぼ疑いなく、特に三大都市圏で高齢化が進むことも間違いない。ただしこれらは国政上の課題である。確かに地域社会においてもその影響を被るが、地域社会で対応できるのは対症療法に過ぎない。ところが「人口減少」論は「地方消滅」論や「自治体消滅」論に結びつき、2040構想においても自治体に対して「危機感」を煽るスタンスが続いている。合併答申にも同じ誤りが繰り返されている。

たとえば「特に、介護需要が高まる85歳以上の高齢者、また、75歳以上の単身高齢者世帯が増加する。こうした人口構造の変化は、基礎自治体による行政サービス提供の持続可能性にも影響を及ぼすこととなる」とあるが、ここにある二つの文章には論理的な連関がない。介護需要が高まるのは事実だが、対応の基本となっている介護保険制度はナショナルミニマムとしてのユニバーサルサービスにほかならない。

仮に基礎自治体の介護サービスの持続可能性に影響が出るとすれば、それはユニバーサルサービスの制度設計の問題である。ところがこの文章を素直に読むと、ユニバーサルサービスの破綻を前提とし、その責任を自治体に転嫁しているかのように読める。そもそも介護保険の最初の制度設計に際しては、先行する自治体の事例や知見が多く盛り込まれてきた。同じように今後の制度改革にも自治体からの参加が当然のこととして期待されるが、あくまでもその場は国政のはずである。

(2) 第2 今後の基礎自治体による行政サービスの提供体制についての考え方

ここでは今後の変化に対応する市町村の行政体制の選択肢として合併があり得ると

ということが述べられている。その前提として、「首長、議会、住民等」が「議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である」「変化を受け止め、適応するために必要となる対応を、長期的な視点で選択していくことが重要である」という規範が唱えられる。

規範は規範として重要であり、否定することはできない。しかし議論し、共有し、選択するという基盤的な場こそが、合併によって失われたという視点が欠けている。合併して周辺部の旧市町村になった地域からは一人の議員も出せないという事態は日本中に見られる現象である。投票所の削減は、とりわけ周辺部と化した人口密度の低い地域にこそ多い。この結果、投票率も低下している⁽¹²⁾。広域化すればするほど住民自治が機能しづらくなるのは、直接請求制度の成立が人口規模2万5千人を超えると極端に低くなることからわかる。そもそも東京都全体ないしは東京23区に匹敵するような面積となった合併市町村では、どのようにしたら住民全体で議論する場を設けることができるのか。

日弁連の資料によれば、内閣官房のまち・ひと・しごと創生本部（地方創生本部）が作成した「移住・定住施策の好事例集（第1弾）」⁽¹³⁾にあげられた18事例のうち、非合併自治体の事例が12事例にも及ぶという。政府資料においてさえ、地域活性化の「好事例」は非合併自治体のほうが多いのである。前述のとおり第2回総会で武内則男委員（衆議院議員、立憲民主党、比例四国）が指摘していたことが実証されている。

もう一つここで重要なポイントは選択肢の幅である。「地域の枠を越えた基礎自治体による行政サービスの提供体制については、引き続き、各市町村において、基礎自治体として担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併、市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中から最も適したものを自ら選択できるようにすることが適当である」とある。ここで選択肢としてあげられているのは「自主的な市町村合併」「市町村間の広域連携」「都道府県による補完」の3つとなっている。この構図は第29次地制調答申から変わっていない⁽¹⁴⁾。

ここで思い起こされるのは2040構想の「圏域化」論である。そこには「圏域単位での行政をスタンダードに」するとともに、「圏域単位で行政を進めることについて真

(12) 堀内匠（2009）「『平成の大合併』の効果としての投票率の低下」『自治総研』2009年6月号。

(13) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/ijyu-jirei-1.pdf>

(14) ただし第29次地制調答申では、このほかに「定住自立圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たす」という選択肢も盛り込まれている。

正面から認める法律上の枠組みを設け、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高め、合意形成を容易にしていく方策が必要ではないか」と書いてあった。すなわち法律をもって圏域行政をスタンダード化するということが宣言されている。つまりどの自治体も（横浜市のような大都市であっても）圏域を組むように法律で規定するというのである。

2018年7月5日に第32次地制調が発足するのとほぼ同時の7月19日、総務省に「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」が設置された。この研究会は2040構想が打ち出した圏域行政のスタンダード化に向けた具体策を検討することが役割であった。ほぼ毎月1回、研究会が開催され、1年後の2019年6月7日に第12回が行われてその後は開かれていない。

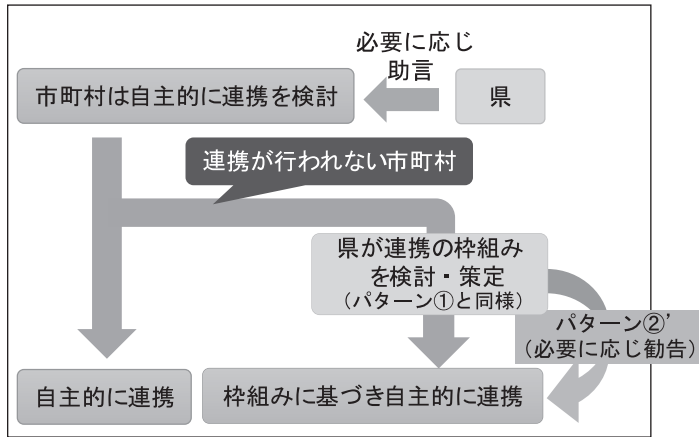
この研究会の委員であった原田大樹(京都大学)による自治体法務合同研究会(2019年8月10日)での報告によれば、研究会としては既に報告書をまとめており、参院選後に公開されると聞いていたとのことだった。原田報告によれば、報告書にはどの市町村も何らかの圏域に属する「圏域設定の網羅化」が謳われているという。ところが既に5か月が過ぎた現時点でも報告書は公開されていない。一方、座長の辻琢也(一橋大学)による自治体学会堺大会第3分科会での発言によれば、「継続審議中」とのことである。

この研究会の議事録は公開されていない(議事要旨は公開されている)ので、公開されている配布資料から内容を推測するほかない。図表3は第11回研究会(2019年5月17日)に事務局資料として出された報告書の原案にあたると思われる資料の一部である。

まず市町村は「自主的に連携を検討」する。その結果、「自主的に連携」する市町村は当然ながら「圏域」に参加する。一方、その他の「連携が行われない市町村」に対しては、「県が連携の枠組みを検討・策定」し、市町村に示す。その結果、「枠組みに基づき自主的に連携」する市町村が出てくる。しかしそれでも圏域に参加しない市町村に対して、県は「必要に応じて勧告」をすることになる。こうして、「自主的」という名目のもとに、すべての市町村が「圏域」に参加することが想定されているのである。これは原田報告の「圏域設定の網羅化」という報告に符合する。

この構図が決して市町村の「自主的」な選択とは言えないということは子どもでも理解できる。振り返れば歴代の市町村合併も同じように「自主的」に行われてきたのである。「国による強制合併がなされた過去の市町村合併に比べると、平成の大合併で

図表3 圏域形成の手続きの基本イメージ（案）



〔出所〕 第11回基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会事務局提出資料

は]「市町村の自主的意思が尊重されている」(『公共選択』第72号) と書く研究者もいるが、過去についての認識も今回についての認識も間違っていると言わざるを得ない。

合併答申で書き込まれている3つの選択肢についても、これ以外を選ぶ自由が失われているのではなく、特に現状のまま基礎的自治体として活動するという選択肢も、あるいは場合によっては、合併前の市町村に復元するという選択肢も明示すべきであろう。

(3) 第3 市町村合併についての今後の対応方策

ここでは現行法の期限を延長すべきということが書かれている。繰り返し述べてきたように、本来、この答申はこの部分だけで十分に役割を果たす。総務省の事務局は、専門小委員会における質疑において、合併答申は「淡々と書いた」と言明しているが、もしそうであれば第1(1)(2)、第2の部分は不要だったのではないか。

合併答申について、「合併答申の意味」「平成の大合併に対する評価」「統合型地方自治観」の3点からまとめておきたい。統合型地方自治観とは、類型化を通じて標準化(スタンダード化)と共通化を図り、それをもって基礎的自治体の統合(合併もしくは圏域化)を強めて国の統治機構に自治体を従属させていこうとする地方自治観のことを指す。「自治体規模が大きくなれば行財政基盤が充実する」という迷信のようなものと言い換えてもいい。

第一に合併答申の意味である。なぜこの時期、火中の栗を拾うように、市町村合併問題だけを切り出した単独の答申を総務省は企図したのか。このことは依然として不明である。想像し得るのは、2020年の通常国会ではなく、2019年の臨時国会会期中に合併特例法の延長を提案する必要があったためかもしれない。もしそうであれば本稿が発表される頃には明らかになっているだろう。

しかし、前述のように、単なる延長の場合、第16次地制調は12月19日に、第20次地制調は12月4日に答申を出していて、年末の答申でも延長に間に合っていることを考えれば、敢えてこの時期に議論をし、単独の合併答申を出したことに、別の意味を想定してもよいかもしれない。

それはやはり「圏域化」論との関連を疑うことになる。一方では、総務省が「圏域化」の立法をあきらめたのではないかという見方もあり、もう一方には「圏域化」という選択肢を明示しなかったからではないかという推測も成り立つ。いずれにしても不明瞭であることに変わりない。

さらに言えば、総務省はあまり深く考えていないのではないかという憶測もあり得る。その証拠に、総務省の事務局は専門小委員会に対して、このテーマと並行して「行政のデジタル化」と「公共私の連携（地域の共助組織のあり方）」という議論を投げかけている。到底、体系的な議論とは思えないテーマの選択である。

第二は「平成の大合併に対する評価」であるが、このことについては本稿中の折々に書いたので繰り返さない。法学中心、東京中心の専門小委員会委員にとっては、平成の大合併により地域社会の衰退がいかに促進されたかという実感を受け止めることは難しかったかもしれないが、総会における国会議員委員や地方6団体委員の発言に耳を傾ければ、この答申で書かれている評価とは正反対の結果が出ていることが理解できたのではないか。

第三は「統合型地方自治観」であり、これこそが現時点での最大の課題である。「淡々と」書いたはずの合併答申でも、最後の最後まで譲らなかった「自治体規模が大きくなれば行財政基盤が充実する」という考え方は完全に錯誤でしかない。私自身は市場原理も大切だと考えているが、民間企業において最も重視されているのは持続させることである。大企業が合併や統合を志向するのは、シェアを拡大して競争環境を低減化させるためであって、むしろ競争による過度な効率化で体力を消耗させないためとも言えよう。

一方、自治体はユニバーサルサービスである。大規模化しても、不採算部門を切り

捨てることはできない。たとえば銀行であれば支店を統合し、多少、利用者の不便を招き利用者が減少しても、経営にとってそれが望ましければ合併を選択する。しかし自治体はどのように合併しても地域と住民が不変である。

それにもかかわらず、自治体の場合は、合併による「効率化」が、地方交付税算定上の外圧として財政的に追求されるので、たとえば、旧市町村役場であった支所から順次、職員と組織を引き揚げざるを得ない。投票所を削減するとともに、議員数も削減し、地域の政治的行政的機能を衰退させる。結果的に、超広域化すれば地域を見る目が薄くなり、事前にリスクを感じ取ることもできにくくなるので、ひとたび災害が起きれば各地で情報伝達の遅れが起こり、孤立化現象が多発する。

小規模自治体でフルセット型の総合行政が担えないのは当然のことであり、そのために行政的な連携・補完が重要なことは言うまでもない⁽¹⁵⁾。しかし政治的行政的共同体としての自治体、すなわち政府としての自治体は地域に存在しなければならない。それこそが自治体のミッションだからである。大規模化して住民の生命や地域社会を守ることができなくなってしまうのであれば、それを自治体とは呼べない。

さらに言えばこうした自治体の存立を国民国家として保障することが国の責務でもある。しかし2040構想に見られるような最近の集権化傾向には危惧を覚える。「強靱化」どころか、むしろ国民国家としての体力の衰えを促進しているかのように見える。地方自治の充実なしに国民国家は成り立たない。

5. 第4回総会での意見

(1) あるべき地方自治

第4回総会は10月25日に開催され、国会議員委員や地方6団体委員から、「合併を推進する意図があるものではない」という確認とともに、いくつかの意見が出されたが、合併答申は案のとおり決定された。

ほぼすべての委員から平成の大合併の検証をすべきという意見が出た。武内則男委員（衆議院議員、立憲民主党、比例四国）は検証の意義について、「これからの本来あるべき基礎自治体の姿や、あるべき地方自治に行き着くのではないか」と発言した。

(15) 新垣二郎編（2018）『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う』公人社（絶版）、参照。

また野尻哲雄委員（全国市議会議長会会長）からは、平成の大合併が一段落して10年以上が経過したので、第29次地制調のような概括的な評価にとどまらず、「政府の責任でトータルな評価・検証をすべきで、県の評価結果を引用するだけでは不十分」という意見が出され、「分析のしかた等に問題指摘があった」という専門小委員会での議論も紹介された。

荒木泰臣委員（全国町村会会長）は、平成の大合併は、「自主的」の名のもとに強力に推進されたものであって、「厳しいながらもがんばってきた町村のこれまでを振り返ってみると、一方に合併市町村の周縁部の旧町村部のその後の状況があり、自ら選んだ非合併の道は間違っていなかった、というのが偽らざる思い」「合併推進当事者による自治体アンケートとは全く異なる評価が現地には存在する」と改めて平成の大合併について厳しく批判した。また今後も、市町村合併は絶対に強制せず、「小規模市町村から権限を剥奪・制限・縮小したり、他自治体へ編入させることは絶対行わないこと」と釘をさした。

さらに「町村長は市町村合併について言葉では表せない苦渋の経験を刻みこんでいる。だからこそ、新たな圏域行政の推進は平成の大合併の再来ではないかと危惧している。新たな仕組みを検討する前に、広域行政に関する現行制度の検証が不可欠である。検証なしに全国の町村が望まない新たな圏域行政等の仕組みを導入するならば、全国町村が結集して反対せざるを得ない」とも表明した。松尾文則委員（全国町村議会議長会会長）も同趣旨の発言をしている。

ただし、何人かの委員が発言したとおり、検証作業そのものを「政府」や「総務省」といった推進当事者に期待しても、偏った結論しか出ないのではないかという危惧が残る。これまで全国町村会や全国町村議会議長会が平成の大合併に関する報告書をまとめているが⁽¹⁶⁾、たとえば、国会の下に第三者委員会などを作って検証や評価をまとめるのが適切ではないか。

（２） 補完機能

その他に委員の発言で特徴的だったのは、今後の自治体のあり方に関して「補完」の必要性が強調されたことである。坂本哲志委員（衆議院議員、自民党、熊本3区）

(16) 全国町村会（2008）『「平成の合併」をめぐる実態と評価』、全国町村議会議長会（2009）『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』。

からは、熊本県において土木技術者を一括採用し、必要に応じて各市町村に回すという「補完」事例が紹介された。

飯泉嘉門委員（全国知事会会長）は同じ事例を参照しつつ、知事会も協力したいと述べた後、「総務省の支援・協力をお願いしたい」とした。推測すると、この発言の主旨はこうした県による補完行政、具体的には職員採用について、地方交付税上の算定基礎に含めるべきという意味での財政支援を求めたものではないかと思われる。また立谷秀清委員（全国市長会会長）も賛同を表明し、災害時の支援のあり方を事例に、県の補完機能への期待を語っている。

一般に、自治体間で広域的に事務を処理することを「連携」といい、市町村が十分になしえない事務について都道府県が担当することを「補完」といった。「補完」の典型的事例は町村部における生活保護行政である。このように「補完」とは、都道府県が「助けてあげている」ものでもなければ、市町村が「助けてもらっている」ものでもない。それぞれの機能の一つと考えるべきである⁽¹⁷⁾。

この「連携・補完」という考え方に対して、「水平補完・垂直補完」という用語を初めて用いたのが、第27次地制調第10回専門小委員会に西尾勝副会長から提出された会議資料「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（2002年11月1日）、いわゆる西尾私案であった。

西尾私案では、平成の大合併後の市町村のあり方として、事務配分特例方式と内部団体移行方式（包括的団体移行方式）が提起され、前者が「垂直補完」、後者が「水平補完」と名付けられた。しかしいずれも中心と周辺を生み出すタテ関係の創出ではないかと危惧されたことから、自治体関係者の総批判を浴びた。それまでの「連携・補完」というそれぞれにフラットな概念が、「水平補完・垂直補完」という言葉に変わった瞬間、ひょっとしたら言葉の発明者の意図を越えて、そこに上司・部下、もしくは命令・服従という組織間ないし組織内のヒエラルキーのようなイメージが刷り込まれてしまったのかもしれない。

今でも「水平補完・垂直補完」という言葉を見かけるが、この言葉のそれぞれに権力的関係を含んでいることを自覚したほうがいいかもしれない。逆に考えると、このときから、本来、中立的な概念であった「連携・補完」もまた、警戒すべき概念とし

(17) 国と自治体間の補完性原理については、大津浩（2019）「憲法規範としての補完性原理の可能性」『公法研究』第81号、参照。

て自治体関係者に意識されるようになってしまったことは不幸なことだった。

災害時のリスク対応で顕著なように、住民の生命と安全、さらに地域社会の持続可能性を使命とする基礎的自治体を維持しながら、同時に多種多様な生活圏に応じた行政を展開するためには、言葉の本来の意味としての「連携・補完」体制の整備が不可欠である。しかし第4回総会で指摘されたように、これをバックアップする行財政制度は決定的に不十分となっている。

第32次地制調が真っ先に考えなくてはならないのは、「公共私ベストミックス」と言いながら、地域運営組織を行政動員型に組織化することではなく、まして自治体を圏域化することでもない。これらは非現実的、空想的な机上のプランに過ぎない。重要なのは政府としての基礎的自治体を可能な限り小規模で維持し、それぞれの基礎的自治体の決定の下で多種多様な「連携・補完」を実現する行財政制度を法制度として確立することではないかと思う。

(3) 資源制約

第4回総会では、もう一つ、あまり深く展開されなかったが注目される発言があった。それは坂本哲志委員（衆議院議員、自民党、熊本3区）からのもので、答申の第2に書かれている「資源制約」という文言への疑問である。これに対して専門小委員会の委員長は、中間報告における言葉を引用したものであり、具体的には人口減少の中で自治体予算の確保が困難になり、またインフラ老朽化対策など費用もかさみ、人材も不足することと答えている。しかしこの回答は表層的なものに過ぎず、委員の疑問に答えているようには見えない。

たとえばここでいう「資源制約」はどの政策にどのように起きているのかという分析が必要である。講学上、自治体の事務は、法定受託事務と自治事務で構成される。自治事務は法定された自治事務と法定されていない自治事務に分けて考えることができる。ただし、2000年分権改革では、機関委回事務の廃止に合わせて、いずれも自治体が最終責任を負う事務とされた。しかし当然ながら、法定受託事務、法定された自治事務、法定されていない自治事務のそれぞれにおいて、財政的裏付けや国との対比では自治体の責任度合いが異なる。さらに細かく見ていけば、それぞれの事務がどのように法定されているかによっても異なってくる。

確かに「資源制約」は社会一般の現象ではあるが、決して一般的に解決できるものではない。このうち自治体が引き受けざるを得ない「資源制約」が存在することも事

実だが、自治体の業務の大部分を占める法定受託事務や法定された自治事務においては、外在的に「資源制約」を押し付けられる場面も少なくない。たとえば「予算の確保が困難」と一口に言っても、森林環境譲与税のように、分与された譲与税額と、それに対して森林経営管理法で市町村に義務付けられた膨大な業務とのバランスは大きく失っている。

ところが、2040構想以来顕著になった統合型地方自治観では、多くの責任が自治体に転嫁される。たとえば、前述のように、高まる介護需要に応えられないことが個々の自治体の責任に転嫁される。だから限りなく国規模に近づける大規模化や圏域化がその対応策になってしまう。だが基礎的自治体を大規模化しようと圏域化しようと問題は解決しない。なぜなら問題は国政にあるからである。むしろ基礎的自治体の行財政基盤を崩すので、地域社会や市民生活を持続させづらいものにしていく。「資源制約」とは何かという問いは、発言者の意図以上に根本的な問いとなっている。

第34次地制調の合併答申は、小文ではあるが、そのバックグラウンドに抱えている理念上の大きな問題点を露出させている。それを一言で言えば、前述のように「統合型地方自治観」ということになるが、もちろんこのような考え方は過去にも存在していた。しかし少なくとも地方自治の「下位政府」⁽¹⁸⁾では市民権を得ていなかったのではないか。

ところが、総務省が「平成の大合併」推進のために掲げた「フルセット型総合行政主体論」は、「平成の大合併」の「一区切り」を経て、各種の都市圏構想や2040構想における「圏域化」論につながり、その過程で、総務省全体が内閣府と経済産業省が主導する「未来投資会議」のイデオロギーに従属し始めているような気がする。この結果、研究者を含めた地方自治の「下位政府」全般に、「統合型地方自治観」が蔓延し始めているのではないかという危惧を覚えている。予定されている第32次地制調の最終答申のスタンスを注視していきたい。

(いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員)

キーワード：地方制度調査会／市町村合併／統合的自治観

(18) 地方自治の「下位政府」の概念については、市川喜崇(2019)「2000年分権改革の政治過程(上) — 『豊かさを実感できる社会』路線の形成と財界の態度決定」『自治総研』2019年10月号、参照。