

どうなる？



どうする？

市町村合併

No.2

特集

- ・ 討論 2 1
広域連携と合併問題を考える
- ・ 合併特例法ってなに？



奈井江町

平成13年11月1日発行
発行 / 奈井江町
編集 / まちづくり課 企画係

広域連携と合併問題を考える



9月12日、町公民館大ホールで「討論21 広域連携と合併問題を考える」と題してパネル討論会が開催されました。町内外からの約350名の方々が見守るなか、「この討論会は、広域連携あるいは市町村合併どちらかに誘導しようとするものではなく、あくまでも住民に対する情報提供の一環」という北町長の挨拶に引き続き、将来のまちづくりについて3時間におよぶ議論が交わされました。

はじめに

横山教授

今、地方自治体、とりわけ市町村をとりまく環境に、大きな変化が生まれています。

一つは、地方分権の時代に入り、住民に一番身近な市町村の役割は大変重要になってきています。しかし同時に、市町村の財政が非常に厳しくなってきました。

もう一つは、少子高齢化社会が進んでいることです。

これからのまちづくりは、人口問題、財政問題を相当厳しく見つめていかなければなりません。そういう中でまちづくりをどう進めるか。広域という取組も必要ですし、合併という選択もあります。これを行政だけではなく、住民も一緒に考えていくということが今問われています。

介護保険の広域連合はたくさんできていますが、住民と非常に身近なところで、機能しているというのは、空知中部広域連合だけと言って良いと思います。

佐賀県では、40町村以上が広域連合を組み、住民や議会からも遠くなっています。これから合併を選択するという自治体も出てくると思います。広域連合は中途半端、市町村議会の機能を考えると合併した方が良いと言う合併推進派の研究者もいます。しかし、合併にも問題点はあります。

これから市町村では、建設事業主体より福祉や教育等ソフトな領域が非常に大切になります。私は公共事業の重要性を認めています、事業の削減をいかにソフトランディングさせるかが大切と考えています。今、合併をしますと、かなりの部分を国が面倒を見てくれる合併特例債という非常に有利な借金ができます。ところが合併特例債を目当てに合併をしますと、また建設事業主体のまちづくりになります。

● 地方自治を取り巻く環境の大きな変化

● 合併・連携、それぞれの課題

● ほかの国ではどうなのか



コーディネーター

北海学園大学

法学部教授 横山 純一 氏

外国の例では、スウェーデンとフィンランドという北欧の国は、ともに福祉が進んでいますが、自治体のあり方は全然違います。スウェーデンは人口8百万人位で、最近、国が強制合併をやりました。280の自治体ですから、相当市町村の規模は大きくなっています。一方フィンランドは人口5百万人の国です。450の自治体があり、人口4千人未満の自治体はそのうちの4割です。そういう中で、多くの広域連合が形成されています。ですからスウェーデンは合併型、フィンランドは広域連携、広域連合型です。

早速パネルディスカッションに入りますが、最初に市町村を取り巻く環境とか現状につきまして、ざっくりばらにお話をいただきたいと思います。

まずは、浦臼の山本町長さんからお願いします。

市町村を取り巻く現状

浦白町長

会場の皆さんも、地方分権という言葉は、つい最近まで頻繁に使われていたことはご存知だと思います。

私は地方分権一括法の施行後、職員、地域の皆さんと一緒に意識改革に努めてきました。本当の意味の地方の時代というのを、展望し、また、期待をしていたわけです。

しかし、国は大きな行政コストの削減ができないまま現内閣になり、地方の時代や地方の財源論が宙に浮いたまま、聖域なき構造改革断行という厳しい状態になりました。大変大きなショックを受けています。私どものように財政規模の小さい町では、一度財政状況が悪化してしまうと、きわめて立ち直りが難しいわけです。



パネリスト
浦白町長
山本 要 氏

● 4～5年後の財政状況が心配

● 新しい地方自治を展望した 合併論議が必要

今、町の財政が重大な危機かという、決してそうではありませんが、現状のように進むと4～5年以内には、よほど思い切った事業の見直しなり、事務経費の削減をしない限り、収支のバランスがとれなくなることが必ず起こります。

町の生い立ちで理解していただけたと思いますが、開拓以来ずっと農業で発展をしてきました。今後、国の農業政策が飛躍的に発展することは期待できず、先がやはり心配です。そこで、どうあるべきか、後ほど合併について私の考え方を詳しく言いますが、財政危機だから合併が必要だと考えるのではなくて、新しい時代の新しい地方自治はどうあるべきかと、こういう視点に立って議論し考えて行くべきではないかと思っています。

空知中部広域連合を立ち上げた時のように、21世紀の社会経済の動向を展望した、時代を先取りするような議論であれば歓迎すべきだと思っています。

● 財源移譲なしには 進まない地方分権

上砂川町長

● 合併・広域連携は 町民と共に考えていきたい

上砂川町は、三井石炭社1山の町でありましたが、昭和62年に閉山し、町そのものが存亡の危機にさらされました。

雇用を優先し企業誘致などを進めるとともに、地域振興のために閉山後から積極型の予算を組みました。

閉山後10年間で170億円の事業をしました。私はこの投資については財政的にいろんな影響が出ましたけれどもやむを得なかったのではないかと考えています。

人口は閉山当時の推計で、10年後3千9百人程度と考えられていましたが、現在は5千2百人に留まっています。

財政的には、当然地方債の残高が増え、各種施設の人件費も高騰して、苦しい財政状況にあります。加えて国からの交付税が人口で691人減りましたから、その影響で1億3千5百万円減額されました。

国の骨太方針で地方交付税や補助金の見直しが出され、塩川財務大臣が1兆円交付税を減らすような話を

パネリスト
上砂川町長
吉田 忠夫 氏



しています。私の町は、計算するとだいたい1億円になります。もし、そうなった場合もう財政的には立ち行かなくなるのではないかと考えています。

地方分権とは、中央集権的なシステムを改めて国の権限や財源等を委譲して、本当の意味での地方自治を造ろうということです。税源移譲が進まないまま、交付税が減らされた中で、自らの判断と責任で特色あるまちづくりができるものなのだろうか。合併とか、広域連携についてどのような方向で今後考えていくか、まだ町民とも話をしていません。職員との研究会の中で、不透明な部分も研究し、明確にして住民と共にどうあるべきか考えていきたいと思っています。

市町村を取り巻く現状

北町長

● 将来をきちんと囑望した地域づくり

● 住民に本当の情報を公開し

住民がきちんと判断をしていく時代



パネリスト

奈井江町長 北 良治

この地域は、石炭がなくなり、農業も合理化されたり、転作等の強化もあり、基幹産業たるものが極めて厳しくなってきた。まさにこの北海道でも象徴的なものだろうと思います。それだけに地方自治、住民の暮らしを、皆さんと共にどう考えていくか、我々はその力量を問われる重大な局面を迎えています。

奈井江町の歴史を振り返ってみますと、昭和19年、戦争のまっさかりに砂川から分村したわけです。なぜ分村しなければならなかったか。今のように生活圏の広がりがなく、モータリゼーションもありません。やはり住民のニーズが行政に届かなかった。本当に厳しい時代、大変な独立だったと思います。その後、石炭が隆盛を極めて人口も段々増え、一時的には2万人近くの人口を擁しました。しかし、昭和48年には、石炭産業が撤退し、炭鉱の火が消えました。

その時、町理事者、議会の皆さん方、住民の皆さん方は、5年、10年の長期振興計画を立てながら将来をきちっと囑望して、地域づくりをしていった。これはやはり今でも一番大事です。不透明だからと、そんなことを言っていたら、住民だってより不安がつります。

そしてもう一つ大切なことは住民参加、住民自治です。厳しい時代だからこそ、はっきり物を言いながら

情報公開も町村ではいち早くやりました。このまちのデザインという冊子で、予算内容を全部、わかりやすく全世帯に配布しました。今、町全体をトータルで見るという目が、住民の中に醸成されてきています。

例えば敬老祝金も、75歳以上の人に1万円ずつ出していた。年々増え、ある面ではばらまきになってしまう。そこで、高齢者の皆さん方に集まってもらい、自由に論議して、当然私の考えも言いました。そこで一致したことは、支給は80歳以上に、こういうお話が皆さんからあり、出席者の拍手で決定しました。

住民に本当のことを全部言って、そこできちっと判断をしてもらう時代だと思います。広域連合等については、後ほど言いますが、まず、住民自治に根ざした広域行政が、今一番大切なことだということを申し上げておきます。



ポイント解説

横山教授 地方交付税とは

地方交付税という言葉が度々出てきましたが、交付税とは一体何かということを若干解説します。地方交付税は、地方自治体が自由に使える一般財源として、国から交付されます。補助金は、例えば体育館の建設のための補助金などそれにしか使えない。特定の目的に交付されるものです。

実は自治体と言っても、全国3千3百あり、東京のベットタウンである三鷹市みたいに、非常に豊かな自治体がありますが、こういう自治体ですと、収入の7割くらい住民税とか固定資産税で占めることができます。もう一方であまり経済力のない自治体があり、北海道の場合はそういう自治体が多い。地方交付税はそういう経済力や財政力が弱いところに厚く交付されます。それで豊かな自治体も貧しい自治体も地方自治が成り立ちます。交付税が無くなったりして、地方税の税率を全く自由にして、同じ行政水準を維持しようとするならば、例えば道北の方ですと税率を都会の10倍ぐらいにしないと維持できなくなります。交付税に似たような制度は各国どこも持っています。

これが削減されたら大変な危機感を持たないといけないと言うのは、まさにそういった理由です。

市町村を取り巻く現状

神原教授



パネリスト

北海道大学大学院

法学研究科教授 神原 勝 氏

今横山先生から、少子高齢化や財政的な問題は、これからもっと厳しくなっていくというお話がありましたが、私もその通りだと思います。しかし、ここは大きく構えて、例えば少子高齢化というのは、確かに政策的な課題ですが、時代を反映した政策課題というのは、いつの時代もあると考えてはどうでしょうか。

かつて、東京の真ん中にも、夜間の救急医療がないとか、人口が増えるのに校舎がないとか。要するに、それぞれの地域、それぞれの時代には、特有の政策課題があって、それを解決するために、自治体があるというように構えたいと思います。

それから財政の状況も、今以上に好転することは、これから先もあり得ないが、時には良く時には悪くということになっていく。政策も財政も時代の中でどんどん変わっていくことです。問題は、その度に地方自治の根幹が揺れ動いて、自治体と自治体がくっつくとか、そんな話までストレートに結びつくと、問題が複雑になって、変化に対応しようという力量が、かえってそがれてしまうというのが、私の基本的な考え方です。

今の日本の自治体は、3千3百もありますからまちまちですが、相当大きな力をつけてきています。例えば、日本ほどたくさんの仕事をやり、たくさんのお金を使っている自治体は世界中探してもありません。

今の自治体の数は、昭和の大合併で3分の1位になった。その時は、どこの自治体も貧しさに差がなかった。自治体は国の言いなりになって合併した。現在は2005年までに合併すれば支援策はこんなにいっぱいありますよとあって、国は色々出しています。それでも、議論はするけれども合併に近いところまで行く自治体なんていうのはそうないわけです。それは自治

● 自治体は歴史的に
段々に強くなってきた

● 少ない予算で、
質の高い政策を実行できる
広域連携の仕組み作り

● 面積の基準でいくと
北海道の市町村合併は
終わっている

体が強くなったからです。強くなったから、分権もできるようになったのです。

分権は去年の4月から始まりましたが、まだスタートラインに立ったばかりです。財政に関する分権が殆ど進んでいない。

国から都道府県、都道府県から市町村へ権限を渡していこうと進めてきましたが、分権を進めるにはやはり自治体の基盤を整備しないと進められないとなって途中から市町村合併の問題が出てきて、今日の議論になっています。

財政状況も厳しいことは間違いないのですが、まず財政分権をやって、予算の規模は減っても自由は与えるというところにきちんと切り込んでいくことを基本に考えていかなければいけません。何にお金を使うかを住民の間できちっと議論をして、そして優先順位をつけて合意を形成して、少ない予算を効率的に使う仕組みを作らなければいけない。住民がどう参画していくかということが非常に大事になります。

もう一つは、広域連携です。私は、自治体間協力と言っていますが、例えば、A、B、Cという施設をつくる。それを一つの自治体の中で全部やろうとすると、金がないから結局値切ってつくる。できるものは粗悪品です。これを3つの自治体に分散すれば少ない費用でレベルの高い、質の高い政策を実行できます。そういう仕組みをこれからどうつくるかだと思います。

最後に、合併の問題で、北海道は面積を抜きには考えられません。政府は千自治体くらいに、つまり今の自治体の3分の1くらいにしたいと言っています。面積基準でいくと、北海道は日本の面積の22%ありますから、千のうちの22%分ということになれば220。今の自治体よりも多くなります。基本的には北海道の市町村合併は終わっていると、あとは微調整ぐらいのつもりで考えた方がいいと思います。山本町長さんが財政危機だから合併を考えるのではないということをおっしゃられた、まさにその通りであります。

地方自治の原理という点から、我が町の成り立ち、将来の行く末を考えるチャンスにさせていただけたらいいのではないかと思います。

市町村を取り巻く現状

横山教授

北海道の町村の平均面積は、本州の町村の10倍ぐらいあります。北海道212市町村ですが、埼玉県は面積は小さいのに、90ぐらいあります。恐らく昭和の大合併であまり合併が進まなかったのではないかと思います。当然合併に対するスタンスも、都道府県によってずいぶん違いがでるといえると思います。

西山室長

今皆さんが感心を持っているのは、小泉改革つまり骨太方針が一体どんな状況で動いて行くか、ということだと思います。

骨太方針の中に自治体に関わる大きな問題が2つ打ち出されています。個性ある地方の自立した発展のためには、速やかな市町村再編の促進という表現です。それから、地方交付税を見直す。この2つです。

承知のとおり改革プログラムというのは7つあり、その一つに、地方自治に関わる大きなテーマが打ち出されています。北海道に対して厳しい対応が求められており、地方財政の問題、公共事業の見直しという言葉も出ています。この公共事業の見直しは、本道の経済あるいは雇用、地方財政に大きな影響を及ぼしていくと思われまふ。道では7月の中旬から検討をして、雇用セーフティネットに対する考え方を提案型の形で国の方に申し入れをしている状況です。

もう一つ地方財政制度では、税財源の配分という基本的な枠組みについて、十分な議論がされないためだと思います。つまり、税財源配分の見直しは、地方に税をお返しするという仕組みのなかで、北海道の札幌を除いた市町村においては、税金をかける客体（対象者）が少なく、全然役に立ちません。

地方交付税というのは、地方固有の財源だということが一つと、自治体間の財政を調整する機能です。この維持が、北海道の自治体が生き延びていく為に絶対なくてはならないと、強く国に提案をしています。

それから、各省庁から縦割りに流れてくる補助金を一括包括交付金というような仕組みにして、地方に自主財源化をして配分をするような、制度の改革が必要だと思います。当面、統合補助金制度というものを拡充していただき、そのことによって地方交付税の見直しに代わる全く新しい自主財源の確保ができないかと知恵を出して検討しています。

横山教授

今までは国の方向がでると、陳情とか、反対とかという形が多かったと思いますが、もう一步踏み込んで道の方から少し提言をしていこうという、非常に積極的なスタンスが示されたのではないかと思います。

北町長

道の町村会でも早速これを検討して提案していきたい。北海道は、国に対して具体的な提案、プランをきちっと出していただきたい。

- 北海道にとって
厳しい内容の骨太方針
- 自治体が生き延びるためには
新しい提案も必要



パネリスト
北海道総合企画部
地域振興室長 西山 泰正 氏

一番の大きな問題は、骨太方針による財源問題や公共事業等、市町村に影響が出てきます。それぞれの地方自治体がどのように対応していくか、支庁を通じて道に提案をしてほしい。11月の中旬頃までに道として国に提案をしていくスケジュールになっています。

―もしも地方交付税が3割カットされたら？―

横山教授

それでは、少し論点を絞ってお話をしていきたいと思います。
一つは、交付税の問題です。財政学会などでも、いろんな議論をやっていますし、いろんな団体が提言や研究会を行っています。ある町長は、交付税が最大3割削減されるという、最悪の計画を立てて考えているということでした。非常に極端なケースだと思いますが、もし3割削減された場合に、何とか対応できるでしょうか。

山本町長

いや、それはもう大変なことになります。絶対無理です。長期的に削減されるのであれば対応する方法はありますが。

北町長

3割カットされたら、全然やれないです。今具体的に、交付税を5%は減らすという話があります。ですから、町として生き残りをかけて、これらに対応するシステムづくりをどうしていくか。5%減らされた場合当町では1億2千万円減ります。介護保険、国民健康保険、老人保健、この3つを広域連合でやっていますが、人件費で言えば、単独でやった場合と比較すると1市5町全体では1億2千万円位は違う試算が出ています。それに加えて、保健医療活動、社会福祉協議会、教育行政の管理部門などをつにしてやると、大雑把ですが1町で1億円ぐらい節約できる試算もあります。色々考え、シビアに検討して、そこに住民の意見を反映していかなければならないと思います。

やはり、地域や町の特徴、個性を考えた地域づくりを行う中で、権限や財源が住民に最も近い市町村にあれば無駄がなくなる。広域連合では、限りなく相当の部分ができるだろうという考えを持っています。先ほど挙げた（保健医療等）の追加の例は、広く深く突っ込めば広域連合で出来るのではないかと考えたもので、やるということではありませんから誤解のないようにしていただきたいと思います。

―広域連携のメリットは？―

横山教授

上砂川町長さん、空知中部広域連合に入って、あるいは、広い意味の広域連携でメリットと課題みたいなものをどう認識されていますか。

吉田町長

地方分権の中で、権限移譲によって地方自治体も住民に身近な行政事務の多くを任せられますが、広域連合も国や北海道から、直接権限や事務の委任を受けることができます。居宅介護事業者の指導や監査も含めて、道の権限ですけれども広域連合でやることになります。

一部事務組合との比較では、広域計画を策定して、その実施について構成団体にも勧告できるといったように、より住民に近いと考えています。

介護保険は、単独実施では高額な保険料となるところを、広域によって救われる場合があります。また、担当職員が少数ですみます。介護認定審査会についても、人材確保に苦勞せずにバランスのとれた中で、基準どおり実施されている。そういったことがメリットではないかと認識しています。

―職員の融和は図れるか？―

横山教授

広域連携の場合、これは合併とも絡みますが、職員の融和が問題かと思います。広域連合で職員の融和ができなければ、合併してもなかなかうまくいかないと思います。この辺を聞いてみたいと思います。

北町長

今まで自治体間では、どちらかというとお互い競争して発展しようとしてきたことは事実です。

しかし、広域連合の1市5町では、職員同士が自分たちの町だけのためではなく、広域で成り立たせようと、新たな介護サービスのシステム開発を融和と協調の中で成し遂げました。

それから、保険料の統一の検討も職員同士の連帯感をより強めたと思います。一つの課題に対して共通の目標があれば、市町村の職員というのは、まさに懸命にそれに向かって努力すると思います。

それから来年の4月には、権限移譲によって介護保険の居宅サービス部分について、道の監査する権限が広域連合に移ります。各市町村が住民ニーズに基づいて論議に論議を重ねて、垣根を取り払った結果だと思っています。

— 広域連携よりも合併？ —

横山教授

少し合併の話に入っていきたいと思いますが、「広域連合制度、あるいは一部事務組合は、実際議会から遠い状態になっている。それなら、合併した方が良いのではないか」という合併推進派の研究者もいますが、その辺について神原先生はどう考えますか。

神原教授

一部事務組合というのは、住民の直接的なコントロールがきかないとか、職員は各自治体からの寄せ集めで、ノウハウが蓄積されないという問題があったと思います。ですから、総務省は一部事務組合を認めたくない、一部事務組合をつくるなら広域連合を、広域連合をつくるなら合併と言っているのではないだろうか。私は、広域連合をつくるなら合併した方がよいというの、全然違う議論だと思います。

一部事務組合は、組合の住民というものは持たないが、広域連合は連合の住民がちゃんといる立派な自治体です。例えば、広域連合の長とか議員は、住民の選挙で選んでもいいわけで直接的な関与もできるし、権限移譲の受け皿にもなる。ただ全ての事務を広域連合ができるわけではありません。私は、重要な問題について広域連合の中身をどんどん膨らませていって、お互いの協力関係とか、住民の意思疎通や交流が段々深まり、合併できるのではないかという気運が、住民や行政の中からも盛り上がってくれば、比較的スムーズに必然的な合併ができるかと思っています。ですから、これはプロセスの中で考えるべきであって、最初から合併か広域連合か、そういう選択の問題ではないと思います。



付け加えれば、広域連合の立ち上げによる、波及効果はものすごくある。仕事以外にも、コミュニケーションや交流が拡大している。住民との直接的な関係を忘れないように、積極的にこの制度を活用していけば、将来の広域的な課題にも対応できる有力な武器ではないか思います。

横山教授

フィンランドでは、業務によって広域連合を組む自治体が違うのですが、日本でも仕事の中身によっては、何も1市5町ではなくて、もっと広い広域連合であったり、1市5町のうちの4つぐらいでやるとか、そういう形も十分あり得ると思いますか。

神原教授

それはあると思います。地縁的な形で行う協力の仕組みと、機能的な形で問題ごとにつくられる場合があってもいいと思います。どんどん進めていったらいいと思います。

— 広域連合は合併論議先進地？ —

西山室長

道内では4つの広域連合と、145の一部事務組合があります。メリットとしては、事務の効率化は当然図れます。財政負担も軽減すると言われていますが実際には問題もあります。

一つは、責任の所在が非常に不明確になる。空知中部の取り組みというのは非常にうまくいっている事例で、道内の残り3つの広域連合については様々な問題があります。なぜ不明確かと言いますと、その取り組みに対して、一つでも構成自治体全体の反対が生じると、新しい取り組みが前に進まないということがあります。例えば、一部事務組合の規約改正をしようとしたときに、構成する27市町村のうち1つの団体が、地元の議会で規約改正をする議決を行わなかったことで、規約改正も実現できなかった事例もあります。また、それぞれの市町村に議会があり、加えて広域連合としての議決もしなければならない。

私は、空知中部広域連合で成功されているならば、様々な問題も一つの議会で済むわけですし、先進地域、成功事例をパネにして、市町村合併にチャレンジする土壌が出来ていると理解している。広域連合から市町村合併という問題で、神原先生も言われたように、プロセスの中で検討するというのは非常に意義があると思っています。

神原教授

誤解があったかもしれませんが、合併するために広域連合を活用せよということを行ったのではなくて、広域連合をやって、中にはそこから合併につながっていく土壌になるかもしれないと、こう言ったつもりです。

フィンランドは小さな国で、人口は北海道ぐらい、市町村の数が450ぐらい。都道府県に相当するものはない。そうすると、市町村に対して徹底して分権を行う。その地域の問題を自分たちの力で解決する権限を持ち、当然横の関係にも広がっていくわけです。だから、分権が自治体の連携に発展するという形です。

日本は、本来であれば横の関係で解決すべき問題を縦関係で解決するように組み込まれている。縦というと、市町村間にまたがる問題が発生したら、北海道との関係になります。その意味では、支庁制度改革をすとか、道庁と市町村の関係のあり方を抜本的に見直すとか、いろんな工夫が必要になってくるかと思えます。

北町長

職員間の連帯感、一体感をつくるということは、非常に大事なことです。介護保険では、優れた福祉基準の高いレベルを目指したことが、職員の融和につながったと思います。議会も、合併すれば確かに早く決まるかもしれませんが、大切なことは、それぞれの町の議会が十分議論を交わす、身近な議論を交わす、そして、住民に学んでいかななくてはならない。住民と協働作業をして、連合の議会でも筋の通じたことをきちっと言ってくれば、より住民サービスが無駄なく、近く、しかも怠りなく展開されるだろうと思います。

私どもの広域連合の場合は、時間がかかり過ぎることによって、サービスの低下を招いた例などは聞いたことはありません。

私は、合併は全く反対とは思っていません。選択肢の一つであり、それが賢明な選択であれば、住民も最終的には選択する。ただ、広域連合を合併ありきでやってはいないということも知ってほしいと思います。

— これからのまちづくりは？ —

山本町長

最近、市町村合併の議論が盛んであるとか、住民の皆さんの認識が非常に高いとか言われていますが、私は本当にそうかと疑問に思っています。国の骨太方針で、市町村の再編の問題が新聞、テレビ報道によって住民の皆さんに知らされる。新聞、テレビの信頼度が高く、この影響を受けていると思います。しかし、実際には、合併などの議論は、まだ入り口にも入っていないと思っています。国家の財政危機だ、地方も大変な危機だ、この危機を乗り越えるのはもう市町村合併しかないという、選択の余地がないような情報が流れすぎているのではないかと考えています。

こう言うと、山本は合併反対かと思われるかもしれませんが、現時点では賛成とか反対ではなくて、どういう背景で合併の議論になっているのか、住民の皆さんはどんな情報を得ているのか、そして皆さんにどんな情報をお知らせしたほうが良いか、こういう段階であると思っています。

日本は、超高齢少子社会になり、経済構造も大きく変化しています。世界的にも自然環境、食糧問題が大きな課題になっています。もう日本一国だけとか、1町村だけとか、ひとりの勝手な都合で、思うような生活が営めない状況になっている。これがまさしく、21世紀だと思っています。したがって、こうした情勢をしっかりと踏まえて、新しい時代の新しい地方自治はどうあるべきかを真剣に考える時が来た、と、私自身は常々そう考えています。

私の町は110年経ちました。一軒の家に例えますと相当傷んでいます。今の合併とか交付税の議論は、その家を直すときに土台の部分直さずに2階の部分だけを直すような議論になってはいないかということです。しっかり土台の部分から直す議論をするという観点に立たないと、私は合併の議論というのは横道にそれてしまうと思っています。会場の皆さんも含めて、中空知管内の市町村長の皆さんも、同じような考えを共有できるのであれば、直ちにこうした議論に入っても私は差し支えないと思っています。



吉田町長

私は、今年の2月19日の選挙で町長に就任しましたが、その選挙戦の中で、本来の意味での地方自治、あるいは地方分権型社会について、6つのことを話しました。

一つは、町民の願いや痛みを敏感にとらえるということ。二つ目は、町民の意見や声なき声に耳を傾けるということ。三つ目は、町民一人一人の創意と熱意と工夫を結集すること。四つ目は、町民の視点に立って町政を眺めるということ。五つ目は、住民参加、住民本位、住民主権ということ。そして、私は本当にこの選挙戦の中で感じたことは、人に優しく親切をモットーとして、公平、清潔を信条とするということ。

住民の豊かさを求めるならば、人に優しく親切だったこの2文字がすべてを物語っていると思います。合併にしても、広域連合にしても、これらの精神を大事にしながら、将来のまちづくりに向かって進んでいきたいと思っています。

— 会場からの質問 —

横山教授

この辺で、少し会場の何名かの方に、ご質問あるいはご意見を、いただければと思います。

質問・意見 1

ここ1、2年で合併が話題になっていますが、どうもその陰に早く合併しないと予算的な裏付けができなくなるというような、陰にそんなニンジンがぶら下がっていると、私は思っています。

今までの話を要約すると、どうも時期尚早で、話し合いが足りないと感じています。奈井江では先ほどから言っている広域連合が、黒字になったと広報で数字がでていましたが、私たちは誇りに思っています。今、広域連合を土台にいろんなことをやろうと、やっと少し醸し出しているところに、いきなり合併だというと、これまでの努力がおかしくなると感じています。今までのこういうシンポジウムなどの場での声とか空気、また、広域連合とか連携の可能性について教えてもらいたい。それから3町村の首長さんには、今までの話を踏まえた上で、やはり時期尚早なのか、合併すべきなのか簡単に答をお願いしたいと思います。



北町長

私どもは7月の始めに、合併に反対とか賛成とかというただそれだけではなく、広域連合や合併のメリット・デメリットなどを知ってもらおうと広報誌を全世界帯に配布しました。正直に全部出して、そこで住民の皆さんに判断していただくことが必要だと思います。そして、私の基本的な考えは、できるだけ権限は近いところにあって、その中で皆さんのニーズに合ったきちっとした行政をしていきたいという思いを持っています。

吉田町長

今職員の合併問題研究会を立ち上げており、メリット、デメリット等について研究の段階です。入り口のところにいるようなものです。まだ住民や議会とも十二分に協議をしている段階ではないので、この席で合併、連合と発言することは物議をかもすことになるので、今後考えるということで、答弁させていただきたいと思います。

山本町長

先ほど私は、合併問題についてはまだ入り口の議論にもなっていないと言いました。ただ私は、今のままでいいとは思っていません。やはり将来大いに検討すべきだと思いますが、先ほどから言っているように、財政事情が厳しいから合併するということであれば、財政事情が良くなったらこのままでいいのかという議論になります。決してそうではありません。新しい時代の新しい地方自治の形がどうあるべきかを、ぜひ私どもや議会や住民の皆さんと共に研究をさせてほしい。そうすることによって、次の世代にもしっかり対応できる、空知中部広域連合を超える、良い自治の形ができると思っています。

神原教授

私もあまりあちこち行っている訳ではありませんから、他の空気は良く分かりませんが、言えることは、議論も多種多様で、自治体もようやく考え始めたばかりという状況です。2005年までに、どれだけ合併が進むかということ、私は殆ど不可能だと思います。来年中に、合併するぞという方向性が決まれば間に合うけれども、今、こういうところまでまだシンポジウムをやっている段階ですから、とてもこれは間に合わない。それから、実益の点では、合併特例債ということで、借金の70%は交付税でみると言っても、それには期限があります。交付税も期限が来るとドンと減ります。そこに30%分の借金の返済もかぶってくると、これはその先非常に恐ろしいことになる。そういう意味では、そんな簡単に結論が出る問題ではない。だけど、合併の議論だけはした方がいい。我が町は一体どうやってこれから生きていったらいいかという、そういう観点から議論すべきで、合併は其中で折々触れていけばいいのではないかと思います。

質問・意見 2

私が一番不満に思うのは、首長さん方の考え方が定まっていないこと。この合併の問題について、一番知識を持っているのは首長さんであり、議員だと思います。住民というものは、どんな資料を提供されても、的確に判断できるだけの知識は持ち合わせていない。やはり正しい方向に住民意識を誘導していくのは、首長さんの考えであり、議会の考え方だと思います。3首長さんに、再度その辺についての考え方をお尋ねしたい。

吉田町長

いろんな所から、首長はリーダーシップを持つべきだという話があります。住民と共に考え、共に行動をすると言っているということは、その前提に、私として十分な理解と知識を蓄えながら、住民に説得できるような力を持って、そして自分なりの方針を持って、住民との協議にあたるという気持ちです。

山本町長

合併論議は、入り口にも入っていません。私どもの町では、これから各機関や団体の皆さん、それから、先日神原教授の講演会に集まっていた皆さん、そして公募による皆さんと一緒に話し合いをして、合併するしないではなく、今の地方自治体はこうあるべき、こういう状況だと、これからどうしたらいいでしょうかと、私どもの情報を正しく伝えていきたいと思えますし、そんな中で方向性を見いだして行きたいと考えています。

私の考えとしては、空知中部広域連合を更にレベルアップしたような形で、乗り切る方法が一番いい方法だと考えています。

北町長

私は、ご質問の考え方と根本的に違います。やはり住民と共に考える。今日の討論の内容も、皆さん方の判断材料にしてもらうため全世界にこれを配布します。そして、地域振興をどうすべきか住民と議論をした中で結論を出していく、これは指導者として当然のことです。リーダーシップというのは、そういうことだと思います。

そして現在、広域連合で一生懸命努力していることを、きちんと認めていただき、このサポートを一体的にして、リスクを下げながら住民ニーズにきちんと対応して行くべきだと考えています。私は、それぞれの権限が住民に近い方がいいと、はっきり言っています。

質問・意見3

広域連合よりも合併に進んでいけというような意見は、間違っていると思います。合併の判断は、その市町村に住んでいる人が決めることです。町長や議会にすべての権限があるのではなくて、今日みたいな形の中で、更に深めた議論をしていくべきだと思います。

それと僕が一番腹が立つのは、国のやり方で、合併しなかったら交付税を減らすとか、そういう脅しをかけている気がします。これは絶対に許せる問題ではないと思います。広域連合の形でみんなが協力していくことが、これからの一番大事なことだと思います。そういう方向に進んでいく方が、住んでいる人も仲良くやっていけると思います。奈井江から芦別まで全部合併するとか、1市5町でやっているのを合併するとか、勝手な判断でやられたら、僕は絶対賛成できません。

質問・意見4

結局合併したときに、住民の融和が図れるかどうかどうかという不安が、一番根底にあるのではないかと思います。企業合併のなかで、社員の方がストレスを感じているという話がありましたが、先生方が見た事例の中で、成功例があるとしたら、どんな仕掛けをしているのか教えていただきたいと思えます。

神原教授

融和した事例というのは、殆ど分からないです。融和した事例というよりも、合併後もずっと旧市町村の地域意識が非常に強く残っていて、一つの自治体だけれども、その地域間の対立が、政治的にも、いろんな政策の上においても出てくるというケースは、結構あちこちにあると聞いております。だからこそ、相当周到なプロセスを経た合併でなければ、非常に禍根を残すのではないかと考えています。広域連合も、これは合併の為ではなくて、地域の必要性からそういう地域間協力をやっているわけですから、いろんな局面で積み重ねていった先に、もし合併が実現するというようなことになれば、そのような問題は相当やわらいでいくと思えます。



横山教授

この前、さいたま市の方に来ていただいて話を伺ったことがあります。浦和市と大宮市という大きな市の間に与野市という小さな市が挟まっていますが、この3つが合併してさいたま市になりました。旧与野市の方が言っていたのは、やはり職員の融和に30年はかかるというお話です。住民の問題もありますが、職員の問題もあるといった感じもしています。

— おわりに —

横山教授

国も地方も財政が非常に厳しい中、市町村の未来をどうしていくのか。私はやはり住民との議論、あるいは役場の中の職員間の議論が活発に行われて、今の時期だからこそ真剣にまちづくりを考えていく、そこが一番大切だと思います。北海道の市町村は底力があると思えます。いたるところで町民を交えたシンポジウムをやっていますし、道庁の方も壇上に登ります。単純に合併だとか、単独で行くんだ、広域で行くんだじゃなく、その選択を、多方向からちゃんと議論していくというのが、将来のまちづくりにとって非常に大切だと思います。

平成17年までに合併しないと、合併特例債という有利な借金ができなくなります。だけど、私も時期尚早ではないかと思っています。これからは、教育や福祉とか環境とか、新しい時代の地方自治は変わっていくわけですから。その時に、あまり議論もしないで、(借金に)飛びついてしまうと、相変わらずの建設事業中心のまちづくりになってしまう。期限が来たらものすごい借金だけ残るといった可能性もあります。

ともかくいろんな選択肢はあります。それに対してどういう議論をやっていくか、ここが今非常に大事で、これからも議論を続けていくべきだと思います。



なぜ急ぐのか？

“市町村の合併の特例に関する法律”

いわゆる“**合併特例法**”の期限は
平成17年3月31日

合併特例法には、市になるために必要な人口条件の緩和や市町村の間で合併を協議する組織「合併協議会」の設置の方法、さらには財政面の支援策など、市町村合併に関する様々な取り扱いが規定されています。

国は市町村合併を促進するために、この法律の適用される期限を平成17年3月31日までと定めています。

新聞報道等では、期限内の合併成立のためには、平成14年度中に合併協議会を設置する必要があると言われていました。

さて、この法律には、どんなことが書かれているのでしょうか...



POINT



まずは合併の前段、「合併協議会」の設置

合併協議会とはどんな組織か...

合併を検討しようとする市町村には、合併を行うこと自体の是非はもちろん、新しいまちの計画づくりやその他あらゆることを話し合うために、「合併協議会」を置くということが規定されています。

協議会のメンバー（委員）には関係市町村の議員、市町村長、職員のほか、学識経験を有する者を委員として加えることが出来ることになっています。

住民からも協議会設置の請求ができます...

合併を検討する場合、行政がきっかけを作る場合と住民の発議がきっかけとなる場合が想定されています。

町長や議員の選挙権を有する者は、市町村長に対してその総数の「50分の1以上の連署（署名）」により、合併の相手方の市町村名を示して、「合併協議会の設置」を請求出来るようになっています。

この場合、関係する市町村長の全てが議会にかけると決めた後、それぞれの市町村議会が召集され、さらに全ての議会の議決を経て、「合併協議会の設置」が決定します。

ちなみに奈井江町の選挙権を持つ者の50分の1とは、現在124人となっています。（8月30日現在、定時登録）

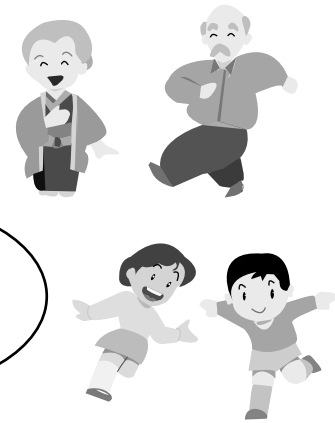
また、関係する全ての市町村で「同一内容の請求」が出された場合、全ての関係市町村長は、知事によるその同一内容の確認の後、合併協議会の設置について議会にかけなければなりません。

市町村合併までの流れは？



将来のまちづくりの検討

合併の研究



住民がきっかけとなる場合 …住民の発議

- ★ 有権者の1/50以上の署名で、市町村長に法定の合併協議会の設置を請求できます。
- ★ 単独の市町村の住民が行う方法と、関係する市町村の住民が連携して行う方法があります。

行政がきっかけとなる場合 …関係市町村の事前協議

- ★ 研究会や任意の合併協議会により、合併についての話し合いを行う例が見られます。

すべての市町村の議会議決によって 合併協議会の設置

- 合併自体の是非を含めて、合併についてあらゆることを“正式に”話し合いを行います。
- 合併の方針決定に基づき、新しい市町村のまちづくりについての計画を作成します。
- 話し合いの結果を「合併協定書」などにまとめます。

- 合併協定書に基づき関係市町村の議会が合併の議決をします。

- すべての関係市町村長から知事へ、合併の申請を行います。

- 道議会の議決を経て、知事が合併の正式決定を行います。
- 市を含んだ合併や市になる合併は、総務大臣への協議と同意が必要になります。

総務大臣の告示によって、市町村合併の効力が発生

新市町村の誕生

POINT

2

市となる条件、議員の定数は...

通常「市」になるための人口要件は、5万人以上となっていますが、平成16年3月末までの合併では3万人で、平成17年3月末までの合併では4万人でなれるように緩和されています。

また一定の期間、議員の定数も地方自治法による定数の2倍を超えない範囲で増加できるほか、合併で編入される場合の議員定数を、人口の計算により一定数確保する等の特例が設けられています。

POINT

3

財政の支援では...

地方交付税算定の特例

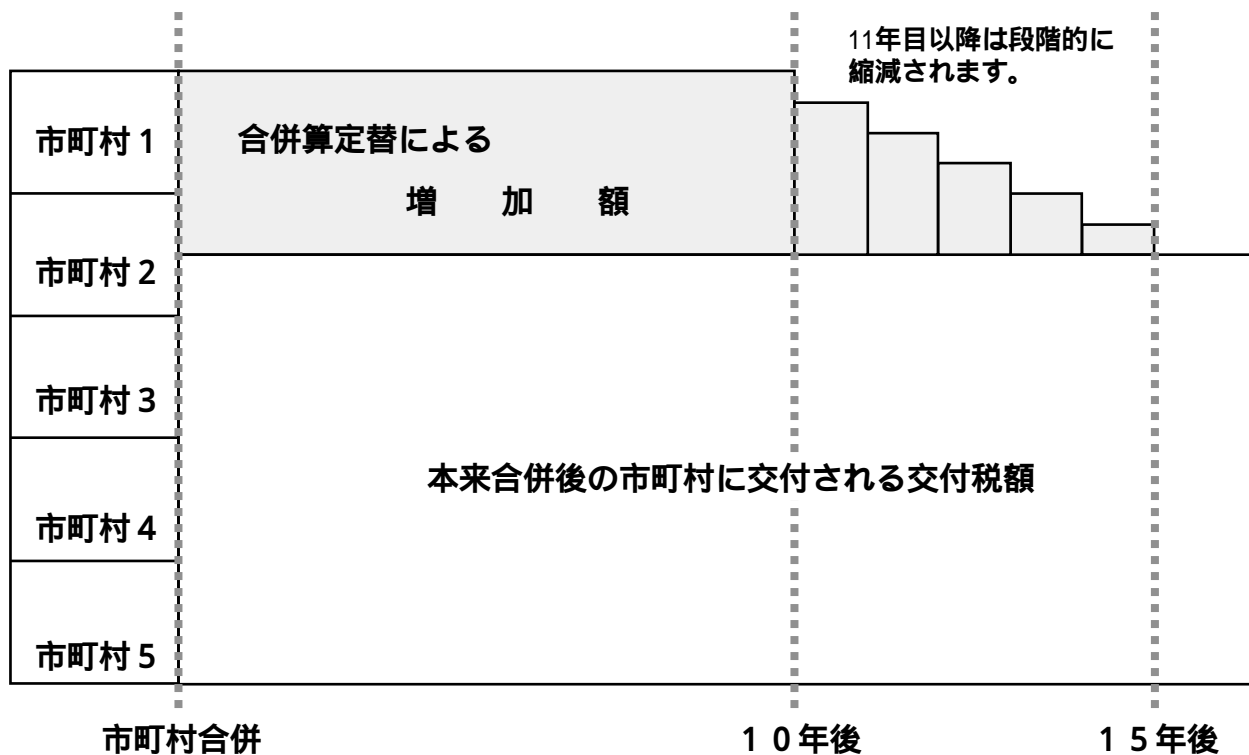
全国の多くの市町村は、市町村財政の調整機能と言われる「地方交付税」を国から受けています。奈井江町でも収入の40%近くを占めています。

この地方交付税は、市町村の人口や面積、学校の数などを基本に交付されますが、合併した場合、諸経費の節約が可能になり、また職員や議員などの数も少なく換算されることから、交付額も減ることが予想されます。

このことから合併特例法では、合併後10年間は各市町村が『合併しなかった場合』に算定される額の合算額を下回らないように補償し、さらにその後の5年間も段階的に減らすことにしています。

また総務省からは、電算システムの統一化など合併を行うにあたって必要とされる色々な経費についても、財政の支援を行う方針が示されています。

交付税算定のイメージ（5つの市町村が合併した場合）



上記の図の、「増加額」と「本来交付額」との比率等については、あくまでイメージとして示しています。合併後の交付税は、当然新しく形成された「一つの町」に対して交付されるものであり、旧市町村ごとに配分されるものではありません。

POINT 4

合併特例債とは...

合併特例債・有利な借金

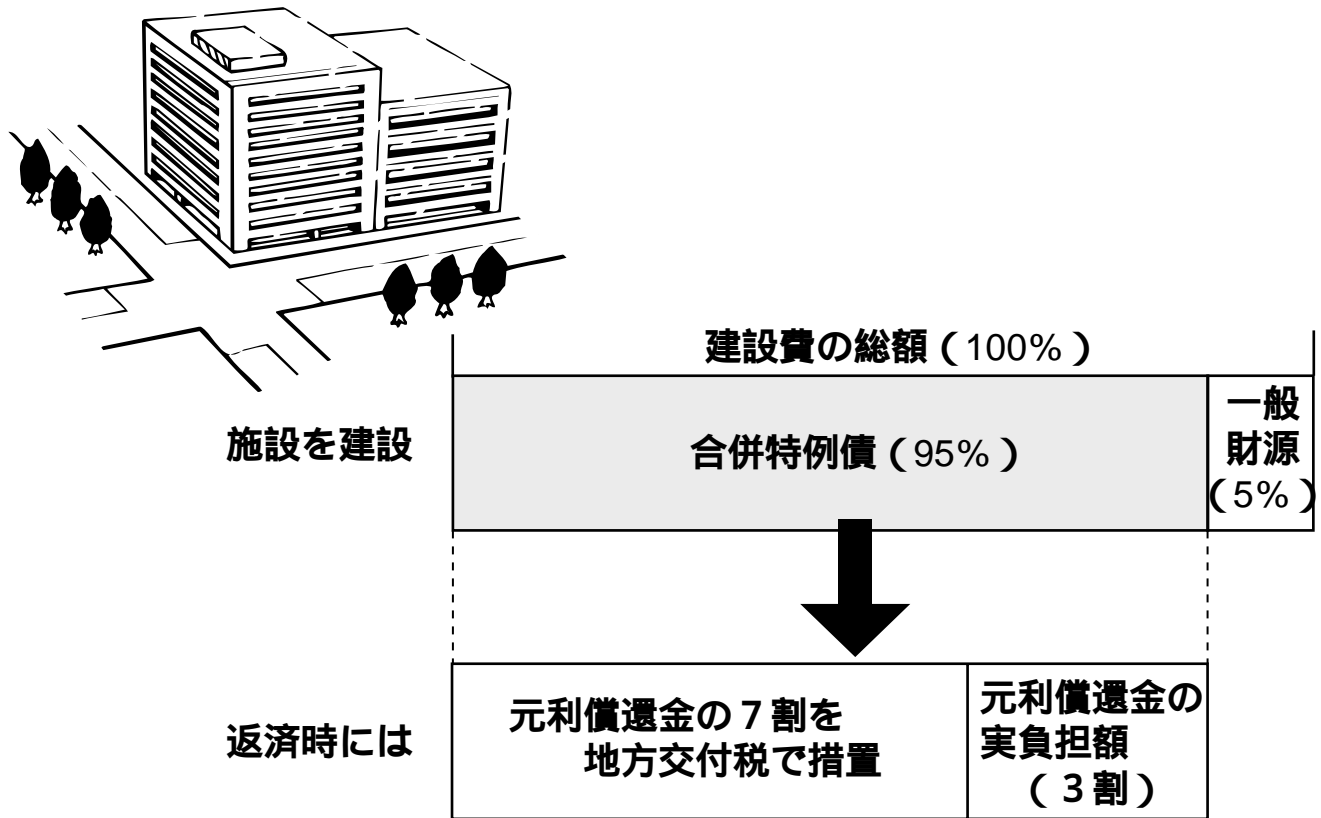
公共施設等はほとんどの場合、補助金などに加えて地方債という国や銀行からの借金によって建設されています。

現在も建物など事業の種類によっては、有利な条件で借りられる地方債（借金）もありますが、例えば役場の庁舎建設などで借金をした場合は、何年もかけて主に市町村民税を財源にして返済します。

合併特例法では、合併により必要となる公共施設の建設や将来にわたる地域振興のための、基金（貯金）の積立てのために、人口を基準に合併特例債という有利な地方債の借り入れができることとしています。

この借金は返済の時にその70%相当を地方交付税に上積みされることが約束され、実際の返済の負担を30%に軽減する仕組みになっています。

施設の建設事業を例に考えてみると



- 一般財源とは、町民税など“手持ち”のお金です。
- この元利償還（借金の返済）に対する地方交付税の措置の仕組みは、奈井江町のやすらぎの家や町民プールの建設で使っている過疎債という借金と同じ条件です。

その他では...

国では、モデル事業として合併協議会を構成する市町村に対して、合併の準備に要する経費や合併後のために新たな補助金を創設しています。

準備には1市町村に5百万円を限度として、合併には市町村の人口に応じて、2千万円から1億円の補助金を交付することとしています。

また、北海道では市町村合併支援本部を設置して、合併協議会を設置した市町村に、職員の派遣や財政支援を行うことを決めています。



発行にあたって



第2号となる本広報誌の発行にあたって、討論²¹にご参加いただきました講師の先生並びに聴講者の皆さんには、長時間の討論会にご協力をいただきお礼を申し上げます。

この広報誌では、より多くの人に読んでいただきたいとの願いから、諸先生や会場からの発言を要約させていただき、文書の量を圧縮して掲載させていただきましたことをご了承願います。

合併特例法の内容については、北海道の発行する情報誌をもとに、より客観的に内容の掲載をいたしました。

今回のパネル討論では、実例を用いて色々な意見や考え方が述べられましたが、3町の現状や広域連合についても理解を深められたことと思います。また、有利と言われる合併の支援策にも実は不安な要素があるとか、広域行政では責任の所在が不明確であるという発言に、考えさせられる場面もあったことと思います。

町では今後においても、住民の皆さんにより多くの情報を提供して、ともに町の将来を考えていきたいと考えております。

