

住民自治の力で安土を守る

市町村合併政策の破たんと安土の未来

池上洋通

第I部 合併政策の破たん

1 「平成の大合併」とは何だったのか

(1) 「平成の大合併」の目的とされたこと

- ①地方分権の受け皿
- ②少子・高齢化への対応
- ③広域的な行政需要への対応
- ④財政基盤の確立

(2) 市町村の数はどう変わったか

表1 市町村数の変遷

年月日	市町村総数		市		町		村	
	実数	指数	実数	指数	実数	指数	実数	指数
1999年3月31日	3232	100	670	100	1994	100	568	100
2006年3月31日	1821	56	777	116	846	42	198	35
2008年11月1日	1782	55	783	116	806	40	193	34
2009年3月30日	1779	55	783	117	803	40	193	34
2010年2月1日	1772	55	783	117	800	40	189	33

総務省告示による

(3) 合併への動きは「財政危機」の脅しが加速させた

(4) しかし、広がってきた合併への批判・反対意見

政府の目標 3232市町村→1000市町村 (2000.12.1 森内閣)

●全国町村会 (会長・山本文男福岡県添田町長) (2008年9月26日)

画一的な合併推進の結果、地域の振興等を担っている町村役場の機能が低下し、全国町村会の調査においても合併のデメリットを指摘する声が合併の成果を上回り、数多くあげられている。平成の大合併の検証を十分に行い、これ以上の合併推進を行わないこと。(「町村の実態に関する改善方策等について」から抜粋)

2 ついに合併政策の中止へ (地方制度調査会答申・2009年6月)

①合併の成果

- a. 経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある。
- b. 人口減少・少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取り組みが行われている。
- c. 広域化が進む行政需要への対応や地域資源を戦略的に活用した広域的な地域活性化の新たな取り組みが生まれている。

- d. 適切な職員配置により住民サービスの水準の向上を図りつつ職員数を削減するなど、効率的な行政運営の取組が行われている。

②問題点の指摘

- a. 住民の声が届きにくくなっている。
- b. 周辺部が取り残される。
- c. 地域の伝統・文化の継承が危うくなる。
- d. その他

③合併政策の中止

……しかしながら、平成 11 年以來、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も 10 年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。

したがって、平成 11 年以來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 月末までで区切りとすることが適当であると考えられる。

第 II 部 市町村の廃置分合の法的な根拠と住民の投票による決定

1 市町村の規模は大きくも小さくもできる→廃置分合

- (1) 分割→一つの自治体を廃止し、いくつかの自治体に分ける
- (2) 分立→一つの自治体の一定地域を別の自治体として独立させる
- (3) 合体→複数の自治体を廃止し、一つの自治体とする…対等合併
- (4) 編入→ある自治体が他の自治体の一部になること…吸収合併

2 市町村の廃置分合は、市町村の自治事務である

- (1) 自治事務は、市町村が法令により自己決定的に行う事務である。
- (2) 法定受託事務は、法律が示す基準に基づいて行う事務である。

3 地方自治法の規定

第七条 市町村の廃置分合又は市町村の境界変更は、関係市町村の申請に基づき、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。

- 2 前項の規定により市の廃置分合をしようとするときは、都道府県知事は、あらかじめ総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。

4 政府の市町村合併推進政策

- (1) 市町村合併推進法、市町村合併特例法によるもの→2001 年から本格化
- (2) 手続きは、地方自治法による

- 5 住民投票をめぐって一重大問題での「自治体の意思」は誰が決めるのか
- (1) 選挙による代表機関の設置（代表制）とその権限
- ①長
 - ②議会
- (2) 地方自治（特に基礎的自治体）の目的と直接民主主義
- ①地方自治（特に基礎的自治体）の目的は、住民の日常生活に基本的人権を実現し、すべての個人の生活条件を支えることである。
 - ②そのために、住民一人ひとりが、直接的に自治体の行政機関や議会に自らの要求を伝え、その実現を迫る権利をもっている。
- (3) 直接民主主義の制度
- ①請願
 - ②直接請求→条例の制定・改正・廃止、長や幹部の解職、議会の解職・解散、監査
 - ③住民投票→重大な問題は住民投票での流れが定着してきた
 - ④その他、パブリックコメントなど
- (4) 廃置分合の持つ重大な性格
- ①自治体にとっての基本的な条件
 - ②一時的にではなく、恒常的に影響を与え続ける
 - ③地域社会や人間関係に大きな影響を与える
 - ④自治体の政策活動に大きな影響を与える
 - ⑤社会的・歴史的・文化的性格
- (5) 市町村合併問題と住民投票の意義
- ①憲法が定める住民投票

第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

国権の最高機関・唯一の立法機関である国会でも、特定の自治体のみに適用する法律を一方向的に立法できない。もし、それを求めるのであれば、その自治体の住民投票にかけ、過半数の支持を得なければならない。

- ②特別法（市町村合併特例法など）を、特定の自治体が適用するかどうかは、住民投票によることが適当である。
- ③地方自治法のみによる市町村合併の場合であっても、廃置分合の持つ重大な性格を考慮し、住民投票による決定が適当である。

- 6 住民が行う投票の形とその意義
- (1) 長と議会の選挙投票
 - (2) 解職・解散をめぐり選挙投票
 - (3) 憲法規定による投票
 - (4) 条例制定による投票
 - (5) いずれの投票も住民の意思を示すものである

7 安土における解散請求投票の成立と議会選挙

(1) 解散請求投票の大きな意義

(2) 議会選挙の性格

①住民の市町村合併への態度表明（市町村合併についての住民投票の意義）
と住民自治の上に立つ議会体制の確立→候補者の公約

②議会は直ちに市町村合併への態度を決定する義務を持つ

8 議会が町長の発議に基づいて「近江八幡市との合併を白紙に戻し、安土町を存続する」決定をした場合

(1) 総務省告示との関係はどうなるか

①告示どおりに合併に進む

②「告示執行の停止」を求める仮処分裁判による執行停止→本裁判

(2) 安土町（町長）による「近江八幡市との合併を白紙に戻し、安土町を存続する」告示を行う

①全住民に伝達する

②県、国などの関係機関に伝達する

③組織を存続し、事務を従来どおりに行う

(3) 地方自治法第六条にいうように、市町村合併告示の法的根拠は、「関係市町村の申請に基づき」にある。したがって、合併についての「市町村の関係」が無くなれば、市町村合併の法的根拠は失われる。

9 分立への模索—合併が成立した場合

第Ⅲ部 合併をめぐる議論

1 合併後の議会構成はどうなるか

(1) 決められた定数 24

(2) 合併した自治体の経験では、議会の地域的構成は人口による

安土町人口 約 12000 人

近江八幡市人口 約 68000 人

計 約 80000 人

安土選出の議員数 $24 \times (12000 \div 80000) = 3 \sim 4$ 人

近江八幡選出の議員数 $24 \times (68000 \div 80000) = 20 \sim 21$

2 誰が市長になるか

3 地域自治区をめぐる

地方自治法 第四章執行機関

第四節 地域自治区

(地域自治区の設置)

第二百二条の四 市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。

2 地域自治区に事務所を置くものとし、事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。

3 地域自治区の事務所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てる。

4 第四条第二項の規定は第二項の地域自治区の事務所の位置及び所管区域について、第一百七十五条第二項の規定は前項の事務所の長について準用する。

(地域協議会の設置及び構成員)

第二百二条の五 地域自治区に、地域協議会を置く。

2 地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する。

3 市町村長は、前項の規定による地域協議会の構成員の選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。

4 地域協議会の構成員の任期は、四年以内において条例で定める期間とする。

5 第二百三条第一項の規定にかかわらず、地域協議会の構成員には報酬を支給しないこととすることができる。

(地域協議会の会長及び副会長)

第二百二条の六 地域協議会に、会長及び副会長を置く。

2 地域協議会の会長及び副会長の選任及び解任の方法は、条例で定める。

3 地域協議会の会長及び副会長の任期は、地域協議会の構成員の任期による。

4 地域協議会の会長は、地域協議会の事務を掌理し、地域協議会を代表する。

5 地域協議会の副会長は、地域協議会の会長に事故があるとき又は地域協議会の会長が欠けたときは、その職務を代理する。

(地域協議会の権限)

第二百二条の七 地域協議会は、次に掲げる事項のうち、市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。

一 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項

二 前号に掲げるもののほか、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項

三 市町村の事務処理に当たつての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項

2 市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であつて地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない。

3 市町村長その他の市町村の機関は、前二項の意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない。

(地域協議会の組織及び運営)

第二百二条の八 この法律に定めるもののほか、地域協議会の構成員の定数その他の地域協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、条例で定める。

(政令への委任)

第二百二条の九 この法律に規定するものを除くほか、地域自治区に関し必要な事項は、政令で定める。

- (1) 長が提案し、議会が定める条例による
- (2) 自治区の事務所長は、役所の職員である
- (3) 地域協議会の構成員は、市長が任命する
- (4) 地域協議会の権限
 - ① 条例に定める事項についての協議
 - ② 市長その他の機関に「意見を述べることができる」
 - ③ 市長は、その地区における重要事項の決定や変更について、意見を聴かなければならない。
 - ④ 市長その他の機関は、意見を勘案し、「必要があると認めるときは」適切な措置を講じなければならない。
- (5) 合併をして、自治区を設ける意味とは何か

4 健全財政の安土町

表1 財政力指数で見た都道府県・市町村の数とその割合<平成19年度決算>

団体別	財政力指数段階別自治体数										財政力指数の平均
	0.30 未満		0.30 以上 0.50 未満		0.50 以上 1.00 未満		1.00 以上		合計		
	自治体数	%	自治体数	%	自治体数	%	自治体数	%	自治体数	%	
都道府県	6	12.8	22	46.8	17	36.2	2	4.3	47	100.0	0.50
市町村計	464	25.9	443	24.7	719	40.1	167	9.3	1793	100.0	0.55
①大都市	—	—	—	—	13	76.5	4	23.5	17	100.0	0.86
②中核市	—	—	1	2.9	27	77.1	7	20.0	35	100.0	0.82
③都市	38	5.5	179	26.1	390	56.8	80	11.6	687	100.0	0.66
中都市	—	—	11	6.6	114	68.7	41	24.7	166	100.0	0.85
小都市	38	7.3	168	32.2	276	53.0	39	7.5	521	100.0	0.60
町 村	426	42.2	263	26.0	260	25.7	61	6.0	1010	100.0	0.44
※安土町					0.60						
合 計	470	25.5	465	25.3	736	40.0	169	9.2	1840	100.0	0.55

『地方財政白書』 財政力指数=基準財政収入額÷基準財政需要額

表2 決算に見る安土町の財政力

指標	平成 13 2001	平成 14 2002	平成 15 2003	平成 16 2004	平成 17 2005	平成 18 2006	平成 19 2007
財政力指数	0.46	0.47	0.50	0.53	0.55	0.57	0.60
地方税・百万円	1508	1510	1410	1381	1390	1468	1608
地方税指数	100.0	100.1	93.5	91.6	92.2	97.3	106.6
地方債残高・百万円	4127	4252	4622	4750	4816	4736	4463
地方債残高指数	100.0	103.0	111.9	115.1	116.7	114.8	108.1

- (1) 財政力指数で見ると安土町財政の安定性・健全性
- (2) 地方税収入が安定している
- (3) 上下水道が完備している

5 自力でひらく町づくり一本当の発展とは何か

- (1) 勝ち負けではなく、誰もがともに生きる町をめざして
- (2) 一時の思い付きではなく、地に足をつけた政策で進む
- (3) 先人の努力や町の歴史を無にしない歩みを
- (4) 自治体間競争ではなく、近隣の自治体との豊かな協同をつくり出して
- (5) 住民総参加でいこう一町の政策を語り合う住民になる
- (6) 「この地球上に、安土町はただ一つしかない」ことを思っ