

平成市町村合併への歴史的経緯と小さい自治 の試み

Okazaki, Masayuki / 岡崎, 昌之

(出版者 / Publisher)

法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The bulletin of the Faculty of Social Policy and Administration :
reviewing research and practice for human and social well-being / 現代福
祉研究

(巻 / Volume)

4

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

18

(発行年 / Year)

2004-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008275>

平成市町村合併への歴史的経緯と小さい自治の試み

岡崎昌之

はじめに

日本の地方自治体は、歴史的にみるとこれまでに二度の大きな市町村合併を経験している。明治22年の市制町村制発足に関わる合併と、戦後の昭和28年から31年にわたる合併である。こうした歴史的経緯を受けて、現在、多くの地方自治体が当面しているのが平成の市町村合併である。

社会構造自体が大きく転換しようとしているこの時期、地方自治体だけが従前のまま存続するわけにはいかないであろう。しかし市町村合併とは、自治体の区域を新たに変更し直すという、地方自治にとっての大きな出来事である。また新しい自治体の将来を構想する絶好の機会でもある。果たして現行の市町村合併協議は、このような重要な認識に基づいて行われているのであろうか。あまりにも財政的な課題に偏重しすぎる議論に終始しているのではなかろうか。

また市町村という基礎的自治体には、自治体経営の観点とともに住民自治の観点が重要である。市町村合併によって基礎的自治体が規模拡大すれば、周辺部の住民に対する行政サービスが低下する。このことはこれまでの市町村合併で多くの自治体を経験してきたことである。また市町村合併に対する強いアレルギーともなっている。このような状況を解決するため、また合併後の基礎的自治体内部における住民自治を確保する方策として、新しく「地域自治組織」が議論されている。

現状において取り組まれている各地の事例を検証し、市町村合併に対応する住民主体の「地域自治組織」のあり方を模索する。

1. 市村合併の歴史的経緯

(1) 明治の町村大合併

内務卿山縣有朋は内閣雇ドイツ人モッセ(Albert Mosse)の意見を聞き、地方自治制度の確立を決定した。モッセの意見は「立憲制度を実現するためには、国民をして公務に習熟せしめ、地方自治

体の制を建てて、もって国家の基礎を強固にしておく必要がある」というものであった¹⁾。

当時の国家的課題は、富国強兵、殖産興業、対朝鮮対清政策、財政的問題等であり、これらを抱えていた政府には、徴兵、徴税の基礎を確固としたものにしたいという背景もあった。1888(明治21)年には市制町村制が公布され、1889(明治22)年、町村合併の推進として、内務大臣訓令により各地方長官へ町村合併基準が提示された。約300から500戸を標準規模として全国的に実施された。

1888年に71,314あった町村は、1889年に15,859市町村(39市+15,820町村)となった。ただ71,314町村の内、無民戸が801、100戸以下の町村は48,420であり、100戸を越える町村は22,093であった²⁾。町村の規模を拡大することにより、近代的地方自治行政を担う組織として市町村が制度化され、その後の社会経済の発達で生じる、地域的行政課題に対する一定の能力が付与された。

合併自体は政府の命令で実施された上からの合併であったが、統合された旧町村は「字」「大字」として現代まで住民意識に生き続けている。

(2) 昭和の市町村合併

1949年来日したシャープ使節団は、中央地方を通ずる行財政制度の画期的変革を行うよう勧告した。市町村合併についても「市町村が学校、警察その他の活動を独立して維持することが困難な場合には、比較的隣接地域と合併すべきである」とその必要性を強調した。

① 昭和の市町村合併の準備

シャープ勧告に基づき、政府は、国地方自治体間の行政事務全般の再配分について、根本的調査検討を行う「地方行政調査委員会議」(通称神戸委員会)を1949年12月に発足させた。同会議は1950年12月に第一次勧告を行い、町村合併問題について「地方公共団体の規模の合理化」に関する部分で、次のように述べている。

「町村は数にして約1万二百、平均人口は五千余人に過ぎず、現状においても事務処理が円滑に行われているとはいいがたい。七、八千人程度を標準として、規模の合理化を図るべきである」。また規模や地域特性について「①あまりに広大な面積の農村を設置することは、住民の役場への距離を遠くし、教育施設等について能率的な経営を困難とする。②学校、土木、農業改良のような町村における重要な事務について、個々に能率的な処理を可能とする規模を採り、それを超えるものについては組合他による共同処理を考慮すること。(中略)④都市と農村は産業形態、機能が異なる

¹⁾ 地方自治法施行四十周年・自治制度公布百年記念会『地方自治百年史 第一巻』1992年

²⁾ 山越伸子「市町村の合併」(伊藤祐一郎編『広域と狭域の行政制度』ぎょうせい、1997年)

ので、農村の都市への編入については、その利害得失を慎重に比較衡量すること(以下略)」と慎重な合併推進を提言している³⁾。この神戸委員会の勧告は、市町村自治を高める方向で、面積、中心集落と遠隔集落との距離、人口規模など極めて具体的な合併指針を示したといえる。

このようにして戦後民主主義の拠点としての自治体が、戦前の中央集権的な仕組みや官治的制度から脱する方向で進み出した。しかし1949年の毛沢東政権樹立、1950年の朝鮮戦争勃発により、戦後日本に対する占領政策は、民主化から大きく舵を切ることになる。警察法の改正、教育委員の公選廃止、東京都特別区区長公選廃止など、地方自治は大きく後退した。こうした中でシャウプ勧告を受けて着手した町村合併の視点と動向も、その内容を当初とは異なるものとした。

② 昭和の市町村合併の推進

1952(昭和27)年の地方自治法の一部改正により、市町村合併推進への法的措置を講じることになった。その第二条で「他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」と明記し、第八条では、都道府県知事に市町村の配置分合又は境界変更の計画の策定、及びその勧告の権限を与え、この勧告に基づく配置分合又は境界変更について、国の関係行政機関の促進措置を定めた。これは都道府県、国主導による市町村合併の法的措置を講じることであった。

1953(昭和28)年には、市町村合併促進法の制定と市町村合併基本計画が策定された。合併促進法及び町村合併の具体化を導く合併促進計画では、あらゆる契機を市町村合併へと誘導する姿勢が見て取れる。基本計画の内容としては、以下のような諸点が述べられている。

- ・人口八千未満の小規模町村を合併し、町村数を三分の一に減少することを目途とする。
- ・事務組合を組織している町村はその組織町村の合併を図ること。
- ・協議会設置、機関の共同設置を行っている町村、義務教育等の事務の委託関係にある町村、水道、病院、墓地等の区域外設置の関係にある地域等はいずれも合併を促進する。

基本計画、基本方針に基づいて、全国的に市町村合併が実施され、促進法失効(1956年6月)までの三年間に、減少した町村数は6,154に及び、進捗率は国の基本計画に対して98%を示した。その結果、498市、3,477町村の3,975市町村となった。

この昭和の大合併でも促進法に平衡交付金や起債の優遇策が盛り込まれたが、翌1954年には地方交付税改革が実施され、地方財政の危機が深刻化した⁴⁾。

しかし国主導の町村合併は地域に多くの傷跡を残したため、旧自治省行政局(現総務省自治行政局)はその後、合併推進には慎重になった。1960年代以降は、ごみ処理、上下水道、消防等につい

³⁾ 地方自治法施行四十周年・自治制度公布百年記念会『地方自治百年史 第二巻』1993年

⁴⁾ 佐々木信夫『市町村合併』ちくま新書、2002年

ては一部事務組合や広域市町村圏等の広域行政方式で補完してきた。

昭和の合併から平成の合併を繋ぐものとして、都道府県制の課題を解消しようとする幾つかの試みもあったが、具体的な制度設計には至らなかった。例えば地方の中央省庁出先機関を統合して、都道府県と合体させる「道州制」や「連邦制」案がある。これは日本商工会議所など経済団体から提起されたもの⁵⁾、また知事や知事経験者から提起されたものがある⁶⁾。今後、市町村合併が進めば現行の都道府県制の検討過程で再び議論されることになるであろう。

表1 市町村数の変遷

	市	町	村	計
1888(明治21)年				71,314
1889(明治22)年 市制町村制施行	39	15,820		15,859
1945(昭和20)年 第二次世界大戦直後	205	1,797	8,518	10,520
1953(昭和28)年 町村合併促進法施行	286	1,966	7,616	9,868
1956(昭和31)年 町村合併促進法失効	498	1,903	1,574	3,975
2002(平成14)年4月	675	1,981	562	3,218
2003(平成15)年9月1日	678	1,951	552	3,181

2. 平成市町村合併を巡る経緯と展開

(1) 合併を巡る政治的背景

平成市町村合併に特徴的なことは、その背景に政治的な色彩を色濃く持っている事である。海部内閣時の自民党幹事長小沢一郎は小選挙区導入をにらみ、早くから300市の提唱をし、細川護熙元首相も廃県置藩論で300自治体構想を出している。1997年、政府関係者としては始めて白川勝彦自治相(当時)は「将来の市町村数は1000前後が適当」と発言した。

1998年7月、第18回参議院議員通常選挙では、大都市の三人区以上の選挙区で自民党候補者全員が落選という結果が出た。都市型政党である公明党が政権参加し、1999年自民党と公明党の間で市町村数1,000を目途に市町村合併促進をすることで政策合意に至った。これを受けて合併に慎重であった自治省も合併推進に大きく舵を切ることになった。

⁵⁾ 日本商工会議所『道州制で新しくにづくりを』1970年：全国を8道州にする案

⁶⁾ 恒松治『連邦制のすすめ』1992年：基礎自治体を20～30万人にし、全国を8～10の州に。
平松守彦『日本合衆国への道』1995年：九州府構想など。

2000年の衆議院選挙で再び自民党は都市部で苦戦を強いられる。森政権の自民党幹事長野中広務は「交付税による自治省の護送船団方式が市町村合併を阻害」「財政力の弱い自治体ほど重点的に交付税がいく制度が大都市の不満を呼んでいる」と言い切っている。森総理からは地方分権推進委員会に改めて合併推進の要請が出た。

こうした政権政党の合併推進意向は「都市選挙戦略」の発動で、市町村合併は都市有権者の支持調達手段の一面を持つ。政策の機軸を農山村から都市へと大きく動かそうとしている⁷⁾。

こうした流れの中で、2001年4月スタートした小泉内閣は、6月に発表した「骨太の方針」において、地方自治体について次のように述べている。「自助と自立に基づく新たな国・地方の関係の実現には、まず受け皿となる自治体の行財政基盤の充実と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても自立し得る自治体を確立しなければならない。①すみやかな市町村の再編を－市町村合併や広域行政をより強力に促進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す。②規模等に応じて市町村の責任を－人口数千の団体和数十万の団体が同じように行政サービスを担うという仕組みを見直し、団体規模に応じて仕事や責任を変える仕組みをさらに検討する」⁸⁾。

この方針発表を通じて政府は市町村合併の必要性を一気に強調し、2002年3月には総務大臣から全国市町村長、議長宛に合併促進依頼状まで配布された。

(2) 地方分権の推進と市町村合併

昭和の合併で地域に多くのしこりを残した苦い経験をもつ自治省は、当初、市町村合併に関して慎重であった。しかし分権化を進めようとする社会全体の趨勢と、分権化は市町村合併を進め自治体規模の拡大を図り十分な「受け皿」を作ることとセットだと主張する与党筋とのせめぎ合いが存在した。

こうした状況下で地方分権推進委員会の活動が展開した。活動の基盤となる地方分権推進法では「委員会は具体的な指針の勧告を求められ、ただちに実行可能な具体的な改革案を勧告する責務を負わされ、勧告はほぼそのまま政府の手で実施に移されるという前例の無い枠組み」の下で進められた⁹⁾。この分権推進委員会は各省庁所管の個別事項の改革方策について、担当者と具体的な議論を詰める中で、将来の地方自治や自治体の仕組みを模索する上で、市町村合併は避けて通れない主要なテーマとなっていくた。

地方分権推進委員会は「分権受け皿論」で地方自治体に関する議論が混乱することを避け、当初

⁷⁾ 大森 彌「これからの自治のかたち」(『年報自治体学』第16号、第一法規、2003年5月)

⁸⁾ 経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」2001年6月

⁹⁾ 西尾 勝『未完の分権改革』岩波書店、1999年

は市町村合併問題を棚上げしてスタートしたが、政府筋からの強まる「受け皿論」に抗し切れず「今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進するものとする」との表現を第二次勧告(1997年7月)に盛り込めざるを得なかった。

2000年4月には「地方分権推進一括法」が施行され、同年11月には地方分権推進委員会が「市町村合併の推進についての意見」を提出した。以下のような網羅的な記述になっている。

・市町村合併の必要性

－地方分権推進、市町村行政の広域化、国地方の財政状況への対応、担税者としての国民の意識への対応

・市町村合併の効果

－広域的視点に立った住民利益の向上、専門職の採用、行政組織の合理化、公共施設の広域的効率的配置

・市町村合併の推進方策

－合併支援体制整備、住民投票による合併協議会設置、知事勧告、財政措置の充実、地域審議会活用、情報公開による機運醸成

1990年代の分権論をリードしてきた地方分権推進委員会は、6年間の活動を総括して最終報告を取り纏めた(2001年6月)。その中で残された課題として、①地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、③地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、④事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化の6項目を挙げている。

特に項目③の地方分権、市町村合併と新たな地方自治の仕組みに関して、以下のように、合併の進展で市町村が強化されれば、地方行政の中心が都道府県から市町村へと移行すると慎重に言及している。

「2005年までの市町村合併の進捗状況を見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から、各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深める」「市町村合併進捗の帰趨によっては、市町村のあり方にとどまらず、都道府県の見直しも視野に入れた新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。分権改革が次の第2次から第3次へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか」

地方分権推進会議はその後、地方分権改革推進会議(2001年7月発足)に引き継がれ、三位一体改革論議等へと展開していく。

表2 平成市町村合併関連年表

1995(平成7)年3月	市町村の合併の特例に関する法律(市町村合併特例法)の改正の施行 (05年3月末に失効予定の10年の時限立法)
5月	地方分権法成立
7月	地方分権推進委員会設置 (以後5次にわたる勧告等を提出)
1997(平成9)年7月	地方分権委員会第二次勧告 (市町村合併の推進を勧告)
1998(平成10)年4月	第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」提出
5月	政府「地方分権推進計画」閣議決定
12月	合併特例法改正 (議員立法)
1999(平成11)年5月	自治省市町村合併研究会報告
7月	地方分権の推進を図るための関係法律等に関する法律(地方分権一括法)成立公布 (市町村合併特例法の改正を含む)
8月	自治省「市町村の合併の推進についての指針」都道府県知事宛
2000(平成12)年10月	第26次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」提出
11月	地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」提出
12月	政府「行政改革大綱」閣議決定。合併特例法改正 (議員立法)
2001(平成13)年3月	総務省「『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組(指針)」都道府県知事宛通知
3月	市町村合併支援本部設置
3月	21世紀の市町村合併を考える国民協議会発足
6月	地方分権推進会議最終報告発表
6月	経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(骨太の方針第一弾)提出、のち閣議決定
7月	全国町村会「21世紀の日本にとって農山村がなぜ大切なのか」公表
7月	地方分権改革推進会議設置
8月	総務省『合併協議会の運営の手引』公表
8月	市町村合併支援本部「市町村合併支援プラン」決定
11月	第27次地方制度調査会発足
2002(平成14)年1月	経済財政諮問会議「構造改革と経済財政の中期展望」提出、のち閣議決定
3月	総務省「市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組(指針)」都道府県知事宛通知
3月	地方自治法・合併特例法改正
6月	政府税制調査会「あるべき税制の構築に向けた基本方針」提出
6月	経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(骨太の方針第2弾)提出、のち閣議決定
8月	市町村合併支援本部「市町村合併支援プラン」改定
10月	地方分権改革推進会議「事務・事業のあり方に関する意見」提出
11月	第27次地方制度調査会第10回専門小委員会開催、「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」(西尾私案)提出
11月	自民党地方行政調査会・地方自治に関する検討プロジェクトチーム「中間報告」
2003(平成15)年1月	経済財政諮問会議「改革と展望 - 2002年度改定」提出、のち閣議決定
1月	北海道町村会・町村議会議長会「市町村のあり方についての提言書」公表
2月	全国町村会「町村の訴え」公表
4月	第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」提出
6月	地方分権改革会議「三位一体の改革についての意見」提出
6月	経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(骨太の方針第3弾)提出、のち閣議決定

注：小原隆治「これでいいのか平成の大合併」(『これでいいのか平成の大合併』コモンズ、2003年)の年表に一部加筆

3. 平成市町村合併の意義と課題

(1) 市町村合併推進の意義

このように自主合併と言いながらも、膨大な支援策に裏付けられた平成の市町村合併にはどのような意義があるのでしょうか。合併推進へと導いたいくつかの提言等から、そこで述べられた合併の意義をまとめてみる。

「自治省市町村合併研究会」(1999年5月)では、市町村合併の必要性について、①住民の生活圏の広がりに対応したまちづくりの必要性、②市町村行政サービスのレベルの維持と向上、の二点を掲げ、行財政基盤の強化や行政体制の整備を図っていくことは避けることの出来ない課題としている。また市町村合併による効果として、①広域的な観点からのまちづくりが可能、②より高い住民サービス水準の確保、③行政経費の節約により行政の効率化が高まる、としている。

次に、地方分権推進委員会が提出した「市町村合併の推進についての意見」(2000年11月)では、市町村合併の必要性として、①地方分権の推進を進めるため基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化、②住民生活の広域化、介護保険やごみ処理等に対応するため市町村行政の広域化、③国・地方の財政状況が厳しく、今後も社会保障関係費の増大等へ対応するため合併による簡素で効率的な地方行政体制の整備、④担税者としての国民は、経済情勢も厳しい中、地方行財政運営の仕組みにもシビアな意見も多く徹底した行財政改革が必要、の四点を掲げている。

また合併効果としては、①広域的視点に立ったまちづくりの展開や施策の広域的調整が可能、②行政サービスの拡大や公共施設の広域的利用等による住民の利便性の向上、③専門的知識を持った職員の採用・増強や専任の組織の設置が可能、④行政組織の合理化、⑤公共施設の広域的・効率的な配置等、を挙げている。

そして経済財政諮問会議の骨太の方針・第一弾(2001年6月)では、前出のように「自助と自立に基づく新たな国・地方の関係の実現には、自治体の行財政基盤の充実と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても自立し得る自治体を確立」と市町村合併の意義を位置付けている。

これらを総合してみると、平成市町村合併の意義としては、主に次のような三点が提起されていることが分かる。

- ① 広域的課題に対応できる新しい広域的基礎自治体の形成
- ② 市町村の行政サービスや行政能力の向上
- ③ 厳しい財政状況に対応した簡素で効率的な地方行政体制の確立

またこれらの報告、意見、方針で挙げられている市町村合併の効果としては、①公共施設の広域的利用等による住民の利便性の向上、②専門的知識を持った職員の採用・増強や専任の組織の設置

が可能、などが掲げられている。

(2) 市町村合併推進の課題

昭和の市町村合併の経験から、今回の合併推進についても、各地域で多くの合併デメリットも懸念されている。とくに市町村合併のターゲットとされた小規模市町村にとっては、その懸念はより強いものとなっている。

そのことは、地方分権推進委員会が始めて合併推進の論調に踏み切った際の意見書である「市町村合併の推進についての意見」(2000年11月)の中でも、次のように触れられている¹⁰⁾。

- ・合併により行政との距離が遠くなることによって住民の利便性が低下する。
- ・住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供が困難になる。
- ・合併後の中心部と周辺部との地域格差が発生する。
- ・地域の連帯感が喪失する、サービス水準の低下や住民負担が増加する。

しかしながらこれらの事項以上に、平成市町村合併の推進は大局的に見ていくつかの課題を抱えているといえる。以下に主要な2項目を挙げておこう。

① 市町村の自主性阻害

合併特例法においては、合併推進の趣旨について、第1条で「自主的な市町村の合併を推進し」と述べている。合併を推進するか否かは、それぞれの市町村の自主性に委ねるということが基本的なスタンスである。しかし残念なことに、合併を検討している多くの市町村の現状を見てみると、その発想の原点は例外なく財政問題に起因している。本来ならば無理な合併はしたくないが、このままでは財政的に維持できないという予測から、合併をしかたなく模索しているのが実態である。多くの市町村長もこのことを強く懸念している。

「平成の田直し事業」、「道直し事業」、「下駄ばきヘルパー制度」など、独自の自立的まちづくりに取り組む長野県栄村長の高橋彦芳氏も「平成の市町村合併論の一つは地方分権の受け皿論です。(中略)第二は行政の効率化論で、その中心は住民1人当たりの行政費の削減です」と述べている¹¹⁾。

これに追い討ちをかけたのが、平成14年度から始まった、地方交付税の段階補正の見直しである。これによる地方交付税の縮減は、とくに小規模市町村にとって厳しい財政問題となっている。合併に踏み切らず、このまま単独自治体として留まったときに予測される財政問題を実感し、やむを得ず合併を検討しているのが実態といえる。

¹⁰⁾ 地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」(2000年11月)

¹¹⁾ 高橋彦芳・岡田知弘『自立をめざす村』自治体研究社、2002年7月

片方では2001年8月に市町村合併支援本部から示された『市町村合併支援プラン』に見られるように、合併に向けて、財政的にも手厚い支援が示されている。こうした政府の姿勢が、アメとムチと批判される所以でもある。

このような市町村合併を巡る状況は、合併特例法にうたう「自主的な市町村の合併」という姿勢からは程遠いものがある。自治の区域を新たに決定し直すという市町村合併は、自治体にとっては重要な意思決定の機会である。合併を推進して新自治体を結成した場合の全体像をどう描くのか。また様々な事情から合併を選択せず、単独でやりぬこうと決意した市町村が、住民と共にどうまちづくりを構築していくのか。平成市町村合併推進の過程では、いずれの場合にもこれらについて前向きな議論がなされることは少なく、将来が描き切れていない。市町村合併を機会に、積極的な姿勢で地域の将来を自主的に模索する契機となっていないのは、大きな課題である。

離島や山間過疎地などの地理的状況、昭和合併時のしこり、財政的状況など、様々な事情から合併を推進できない市町村は多い。またこれまで自立的なまちづくりを展開してきたという自負のもとに、単独で個性的なまちづくりを継続するという市町村もある。このような市町村に対しては、国の合併推進策を強要することなく、単独でも自主的、自立的な地域経営が展開できるよう支援する方策が当然考えられるべきである。

② 地方財政に関わる課題

ア. 都市・道府県へ偏在する地方交付税

平成市町村合併推進の強い背景は、小規模市町村における非効率的自治体経営にあるといわれる。合併を推進することで財政的非効率性を是正すべきだとか、とくに地方交付税は、段階補正によって小規模自治体ほど手厚く配分されている、といった主張もある。また交付税の財源保障機能が、小規模市町村にモラルハザードをおこしている、といった意見まで出るようになった。小規模市町村が財政的に国に依存することによって、国・地方の財政を悪化させているという主張である。

たしかに地方交付税総額は増大している。地方が無駄な支出をして巨額の財政赤字を生んだとも言われる。果たしてそうであろうか。ちなみに1997年度から2000年度にかけて、地方交付税額とその増額は表3のとおりである。

表3 地方交付税の変化 1997年度～2000年度(兆円)

	1997年(%)	2000年(%)	増額(%)
総額	17.1(100)	21.8(100)	4.7(27)
町村	4.8(29)	5.2(24)	0.4(8)
市	3.5(20)	4.8(22)	1.3(36)
※小規模市町村(1万人以下)	2.7(16)	2.8(13)	0.1(6)
道府県への交付税	8.8(51)	11.8(54)	3.0(34)

※全国町村会『町村は訴える』2003年2月をもとに再調整

この表で見る限りここ数年の地方交付税の増額は、決して小規模市町村への増額ではないことが分かる。2000年度において、小規模市町村(人口1万人以下、約1500市町村)に配分された地方交付税の総額は2.8兆円で総額の13%に過ぎない。町村への地方交付税の総額は、1997年度から2000年度にかけて4千億円しか増えていない。一方、市に対する交付税は1.3兆円増えており、地方交付税総額の伸びの約1/3を占めている。地方交付税の総額、4年間の増加額ともに過半を占めているのは道府県で、総額にして11.8兆円(全体の54%)、5年間の増額分も約3兆円ときわだっている。

このように地方交付税の急激な増大の主因は、不況による税収低下に悩む都市自治体への交付税額の拡大と道府県への増額が中心であり、必ずしも小規模市町村への増額が国・地方の財政悪化を招来させたわけではない¹²⁾。

イ. 地域から遊離する財政支出決定

もう一点は、このように増大する道府県への交付税や種々の事業費に見られるように、市町村合併が進展することによって、政策主体が地域の現場から遠のくことである。とくに財政面でそのことが強く懸念される。なぜなら合併推進の対象となっている小規模市町村の多くは、条件不利の農山村に位置している。そこでは地域固有の地理的、気候的条件を熟知しながら、地域の将来を見据えた農林漁業の振興を図り、地域と国土を活かし管理することが重要な施策である。しかし現場から遊離した国の出先機関や都道府県、広域化した自治体で、政策決定と財政支出が行われることになれば、地域の真のニーズからかけ離れることになる。

典型的な山村である徳島県上勝町では、山間部に林道を整備することよりも、山林の手入れや農

¹²⁾ 全国町村会『町村は訴える』2003年3月

作業を支援するマンパワーを確保することのほうが現在では優先する。町では都市から有償ボランティアの若者達を町費で負担して受け入れている。上勝町では毎年、県営事業を含めて5億円の林道事業が実施され、治山事業を含めると10億円が山林に投入されている。しかしそれらはハード事業中心で、上勝町が必要としている人材育成に振り向けることは出来ない。もし山村向けの補助金が現場に近い自治体の裁量で決定でき、それがマンパワーの確保に向けられれば、上勝町独自の活性化策を生み出せると確信しているという¹³⁾。

ウ. 国・地方財政の悪化

市町村合併を促進するために総務省が1999年に創設した財政支援制度が合併特例債である。合併後の市町村がまちづくり計画に基づいて実施する、合併市町村の一体性の確立や均衡ある発展に資する公共施設の整備や類似施設の統合、といったハード事業、コミュニティ活動や地域振興に取り組む民間団体への助成等のソフト事業を対象としている。

合併特例債の充当率は対象事業費の95%で、その元利償還金の70%について、後年度、国が普通交付税で措置することになっている。つまり措置率は $(95\% \times 70\%)66.5\%$ で対象事業費の33.5%は市町村の負担となる。しかし合併を推進している市町村ではこの特例債に多くを期待し、様々な事業を計画している。総務省でも市町村合併を促進するため、2003年度は2000億円であった合併特例債発行枠を、2004年度は5000億円と一挙に2.5倍に拡大することを決めている¹⁴⁾。

市町村にとっても特例債に安易に依存することは、結果的に財政危機の単なる先送りとなる恐れがある。また急激な財政支援の拡大で、国・地方財政の悪化が一段と進むことは、市町村合併のもたらす大きな副次的課題である。

4. 農山村地域自治体の新しい自治構想

(1) 課題化された「小規模市町村」

都道府県が市町村向けに合併の指針を示すよう通知をした自治省の文書の中で、合併後の人口の累計を①50万人超②20～30万人③10万人前後④5万人前後、そして合併の最低規模を1～2万人程度とすることを求めている¹⁵⁾。

その1万人の根拠として「指針」では、①町村合併促進法(昭和28年)における標準(最低)

¹³⁾ 笠松和市長『補助金改革が山村を元気にする』(『自治日報』2002年10月4日)

¹⁴⁾ 日本経済新聞 2003年8月23日

¹⁵⁾ 「市町村の合併の推進についての指針」(自治事務次官通知)(1999年8月)

規模（概ね8,000人）、②中学校の設置（最小基準：13,200人程度で1校）、③デイ・サービス、デイ・ケアの設置（7,300人程度に1か所）、④在宅介護支援センターの設置（12,500人程度に1か所）、⑤特別養護老人ホームの整備（最小規模50床：2万人程度）等が挙げられている。

また政治が主導した今回の市町村合併推進の中で、自民党地域行政調査会は、強力な合併推進対象とする小規模市町村を「例えば人口1万未満」と初めて数字的に位置づけた。またそれらに対しては、引き続き基礎的自治体と位置づけるとしても、法律上義務付けられた事務の一部を都道府県又は周辺市町村が実施する、いわゆる垂直補完、水平補完の方策を検討し、組織については極力簡素化を図り、議会や行政委員会制度のあり方も含め検討し、地方交付税の割増措置等の縮小について検討するなど、小規模市町村に対して具体的かつ厳しい提案を提出した¹⁶⁾。

しかし自治体は単にそこに居住する住民だけではなく、住民が日常の生活を営んでいる空間と一体となった地域社会をも行政サービスの対象としている。とくに広大な山林や農地を抱える農山村に置いてはそのおもむきが強く、人口規模だけで小規模市町村とは規定できない。

全国町村会会長の山本文夫福岡県添田町長は「肥大化した345万人の自治体の方がおかしく、制度改革すべきだ。200人の村というのは時代の流れで社会的な自然現象だからやむを得ない。その住民が200人でいいというならそれでいい」と述べている¹⁷⁾。

また川崎市(人口125万人/面積142km²)や東京都品川区(人口33万人/面積22km²)と都市農村交流を続けている長野県栄村(人口2600人/面積271km²)は、人口では1/500、1/130だが、面積では2倍、12倍を持つ。しかもその豊かな農山村を目指して、多くの都市住民が訪れている。「山村の小規模町村における1人当たり行政費が比較的大きいとは言っても、個々の住民の行政的受益がより大きいわけではない。社会総資本から受ける利益はかえって小さいのが現実」と、栄村の高橋彦芳村長は人口だけで小規模と断ずる見解を批判している¹⁸⁾。

(2) 市町村合併と地域自治組織

市町村合併推進の動きの中で、最も懸念されることは、自治体の区域の拡大による周辺部の衰退である。合併により中心部や行政拠点への機能集積が進み、周辺部における行政サービスが低下することである。そのことがひいては周辺部からの人口流出を引き起こし、集落の崩壊にまで結びつく。これは実際に、昭和の市町村合併時に、多くの地域が経験したことでもある。

この不安を解消すべく、合併推進のための地域自治に関する施策や提案もいくつか示されている。

16) 『地方自治に関する検討プロジェクトチーム中間報告』自民党地域行政調査会(2002年11月)

17) 対談・西川公也/山本文夫「日本から町村が消える」(『ガバナンス』2003年1月号)

18) 高橋彦芳・岡田知弘『自立をめざす村』自治体研究社、2002年7月

合併特例法の改正(1999年7月)により、新市町村の条例によって設置が可能となった「地域審議会」もその一つである。合併関係市町村の区域ごとに、新市町村長の諮問により審議または意見を述べることのできる制度である。合併前には一体的に施策が実施されてきたものの、合併によって行政区域が拡大することで、住民の意見が合併市町村の施策に反映されにくくなるという懸念に対応しようとするものである。

全国に波紋を呼んだ第27次地方制度調査会のいわゆる「西尾私案」でも、合併後の市町村の中に「自治組織」を設置できる途を開くことを検討すべきとして、次のように述べている。「基礎的自治体には自治体経営の観点と並んで住民自治の観点が重要である。この点については、一般的に基礎的自治体が規模拡大することを踏まえて、基礎的自治体内部における住民自治を確保する方策として内部団体（法人格を持つか否かは要検討）としての性格を持つ自治組織を基礎的自治体の判断で必要に応じて設置することができる途を検討する必要がある」¹⁹⁾。

この背景について第27次地方制度調査会の西尾勝副会長は「必要があれば基礎的自治体の内部に身近な自治体を作ること認めるべきではないか。離島や山奥の山村は孤立することもあり、自分たちで守るしかない地域社会だ」と述べている²⁰⁾。

町村制を廃止するとも取れる、この西尾私案に対応する形で提案されたのが、農山村を多く抱える全国町村会の主張である。地域のことを熟知している人材が、住民により近いところで地域づくりを行うシステムが、行政と住民の信頼関係を強化するには最もふさわしい体制である、として小さな自治、「地域自治制度」を提案している。

「市町村の内部に、一定の地域を単位とし、一定の権能をもつ住民自治組織を、市町村が創設できる仕組みを法的に整備すべきです。こうした「地域自治組織」の具体的な制度設計（形態や事務権能、住民参画のあり方や行政組織の組立て、地域の単位等）は、設置の是非を含め、各市町村の条例と意向に委ねられるべきであり、その際、現に行われている住民による自発的な自治の活動を大切に考えるべき」と提言した²¹⁾。

こうした各方面からの主張を受けて第27次地方制度調査会中間報告(2003年4月)でも「地域自治組織」の必要性を打出した。「基礎的自治体における住民自治を強化するために、地域自治組織を基礎的自治体の判断に応じて設置することができる方策を検討する必要がある」とし、法人格を有しない行政区のタイプと法人格を有する特別地方公共団体タイプを構想している。

しかしいずれにしても現段階では、法的、制度的構想段階に過ぎない。またこれらのシステムが

19) 「今後の基礎的自治体のあり方について(西尾私案)」2002年11月

20) 西尾 勝「小さな自治の仕組みを再構築せよ」(『ガバナンス』2003年1月号)

21) 全国町村会『町村は訴える』2003年2月

合併後の新市町村に対する第二議会のような形で、新自治体の足を引っ張ることを懸念する声もある。また「こうした法制度の整備がなされるからといって、このたびの合併を見送る小規模市町村を、憲法上の地方公共団体からはずして、こうした住民自治組織に移行させるといった、合併後の受け皿づくりに使うことは考え物である」とする警告もある²²⁾。

(3) 農山村地域自治体と新しい自治組織

合併推進によって新自治体を形成するにしても、従来の自治体のまま留まろうとも、これからの自治体経営はますます重要な課題になってくる。それと共に住民自らが地域づくりを担う住民自治の強化をどう図っていくかの視点を持つことが不可欠である。

① 住民自治の強化

地域における公共サービスは、これまでのように自治体だけが担い、提供するものという通念からも脱却しなければならない。住民自治の強化によって培われた民間部門が、どのような公共サービスを担うことが出来るのかの模索も必要となってきた。また当然、自治体と民間との協働が、新しい公共活動の空間や分野を創造していくことこそ、時代的要請といえる。

地方制度調査会中間報告でも次のように触れている。「分権時代の基礎的自治体においては住民や、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」²³⁾。

地域統治の仕組みとしてのローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへとと言われるゆえんもここにある。「ローカル・ガバナンスとは、行政活動と住民民間活動との対等協力によって新たな地域力を発現させていくネットワーク」²⁴⁾と理解されるように、自治体に変わる新しい公共サービスや自治を担う地域的なシステムの可能性を検討することが必要となってきた。

とくに多様な地域性を持つ農山村においては、その地域性に対応した生産活動やその仕組みの形成、地域における国土管理、伝統的行事や地域文化の継承等を実際に手掛けている。そのために集落や地域社会に密着した、住民自治やまちづくりを考える小規模な地域社会組織を構想し、構築しなければならない。

22) 大森 彌「市町村内狭域自治体の創設」(全国町村会『町村週報』2002年9月2日)

23) 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方について』(2003年4月30日)

24) 大森 彌「新たな公共空間」(全国町村会『町村週報』2003年8月25日)

② 住民自治の試み

地域における住民自治の試みはこれまでも多くの実績がある。それらの中から今後の分権、住民自治などを視野に入れた、農山村における、新しい地域組織の可能性を持つものも生まれている。とくにここでは市町村合併終了時の合併前基礎自治体を、合併後に「地域自治組織」として位置づけようとしている地方制度調査会の組織とは異なり、住民により近い近隣地域社会を基礎とした地域組織を対象としている。

なぜならばそれらの地域組織はより住民の日常生活に密接に関連して活動を実施しており、今後の住民自治、地域自治を模索する上でより重要性をもっている。それらの組織は、地域の将来を見据えてまちづくりを担ったり、集落活動の支援したり、と新しい地域組織としてその存在意義を主張しだしている。

それらは地域によって様相を異にしているが、主に以下のように3類型化できる。

- A 地縁型自治組織
- B テーマ型自治組織
- C 中間組織型自治組織

A 地縁型自治組織

「地縁型自治組織」とは、従来の旧村(主に昭和の合併時以前の市町村や集落を基盤とする地域)を範囲とし、地縁を核として組織されている。従来の組織のように、地域社会の秩序維持を主目的とするだけでなく、組織において地域経済振興等に積極的に取り組むといった新しい特徴を有している。地域農産物の販売、廃校となった小中学校活用の宿泊施設運営、といった具体的な活動を伴なうことで、新しい社会秩序形成や経済的利害関係などを一つの参画の契機にして、より強い地域へのコミットメントを軸としている。広島県高宮町川根地域振興会、京都府美山町大野振興会などが、この例にあたる。

これらの取り組みは地元での地域社会における新しい改革なくしては成立しない。旧来からの地域社会では「一戸一票」の仕組みが、女性や若者の参画を妨げている面もある²⁵⁾。外からのU I ターン者の受け入れも含め、地域における改革が必要であろう。

²⁵⁾ 小田切徳美「もう一つの近隣政府」(全国町村会『町村週報』2003年2月10日)

B テーマ型自治組織

「テーマ型自治組織」とは、これまで都市において多く取組まれてきた住民組織といえる。コミュニティ・ビジネス発足の契機としての住民集団や、グループ介護など福祉分野での取組みなどである。特定の地域という範囲を越えて、関心のあるテーマや課題を核に、社会的サービスを提供したり、まちづくりに取組んでいる。

今やこのような地域組織が農山村にも出現してきた。農山村が都市と交流することによって、新しい課題がテーマ化されてきた結果ともいえよう。愛媛県内子町石畳地区の「石畳を思う会」を中心とした石畳の家の運営やグリーンツーリズムへの取組み、滋賀県日野町鎌掛地区における「蒲生野考現倶楽部」における子供たちへの自然環境教育(最近ではしゃくなげ学校の運営)と地域環境整備の取組み、といったユニークな事例が多い。

C 中間組織型自治組織

中間組織とは通常、NPOそのものを指したり、またNPOの中でも個々のNPOを様々な形で支援し、NPOと企業や政府を繋ぐ結節点になる組織（インターメディアリー）のことを指している。ここではやや図式的に、自治体と住民とを連携するような地域的組織のことを念頭に置いて「中間組織型自治組織」と呼ぶ。

その具体的内容は、表4のように、地元住民と定住型外部専門家とが協働して、地域におけるまちづくりの中核を担っているものである。地元住民としては、Uターンした有識者、小中学校の教員や校長経験者、住職など、地域と密接な関係を保持しある地域的的代表性を持った人材が担っている。また定住型外部専門家としては、特定の分野において専門的な知識やネットワークを有する人材で、かつその地域を研究対象としたり、活動現場としている人材の場合が多い。

組織においては地域資源の再評価、ITを使った地域情報の発信、都市農村交流事業など、テーマ的にも新しい活動を多面的に展開している。そのことにより地域住民の意識を変革したり、住民による新しいまちづくりに取組む契機を形成する。また閉鎖的になりがちな地域社会を外部的に向って開く役割りを果たしている。

ここでは、その典型例として、熊本県小国町「(財)学び舎の里」、山梨県早川町「日本上流文化圏研究所」、山梨県小菅村「多摩川源流研究所」を挙げる。いずれの地域も典型的な農山村、小規模市町村で、特徴的なのは以下の二つの視点の事業や活動内容を持つことである。

一つは地域内に目を向ける事業である。地域内の資源を住民と共に発掘をし、発掘された資源を地域再生へと活用する取組みを通じて、地域自治を高めようとしている。二つは地域外との連携を模索する活動である。地域資源に注目しつつ、それを最大限に活用して、地域外の力を導入してい

る。また積極的に外部の専門家や大学生達を地域に受け入れている。そうした外部の目や力を導入して、地域の中に新しい動きや、地域内の若者、女性達の登場の場面を創出している。

このことにより公共サービスを担う新しい地域主体が生まれたり、集落レベルでの自治や決定過程に変化をもたらす力を生むことも期待されている。

表4 中間組織型自治組織の例

	(財)学び舎の里 (熊本県小国町)	日本上流文化圏研究所 (山梨県早川町)	多摩川源流研究所 (山梨県小菅村)
①町村人口	9,240人	1,770人	1,060人
②設立	1996年	1996年	2001年
③運営スタッフ			
・地元定住者	14名	2名(他25名の町民研究員)	13名
・定住型外部専門家	4名	2名	2名
・自治体派遣者	0	1名	1名
④主要事業	〈地域内検討事業〉 北里柴三郎顕彰事業 個性ある山村地域再構築事業 旧国鉄宮原線跡地活用事業 小国黒豚生産加工事業 〈地域外連携事業〉 九州ツーリズム大学 おぐに自然学校 地域づくりインターン事業他	〈地域内検討事業〉 町民研究班地域資源発掘事業 あなたのやる気応援事業 2000人のHP作成事業 フェルトミュージアム事業(準備中) 〈地域外連携事業〉 日本上流文化圏会議開催 学生研究員助成事業 地域づくりインターン事業他	〈地域内検討事業〉 水源林相調査 多摩源流食文化調査 森林再生プロジェクト事業 源流体験教室 〈地域外連携事業〉 源流水源の森体験の旅 「源流の四季」発行事業 地域づくりインターン事業他
⑤活動拠点	木魂館 (研修宿泊施設)	五箇交流促進センター (旧小学校跡地活用交流施設)	水の館 (研修交流施設)
⑥年間予算(千円) (内自治体負担)	107,000 (7,000)	16,000 (15,000)	24,956 (12,256)

※本論は第53回地域農林経済学会大会 (2003年10月、於山口大学) における大会シンポジウムでの報告原稿に加筆修正したものである。