

# 地方自治特論 A

(地域政府再編論)

2017 年度春学期

第 10 回 (資料)

2017. 6. 29 (木)

第 3 時限 (13:00~14:30)

3 号館 811 室

片木淳

**katagi@waseda.jp** (◎は@)

次回までに

(討論資料)

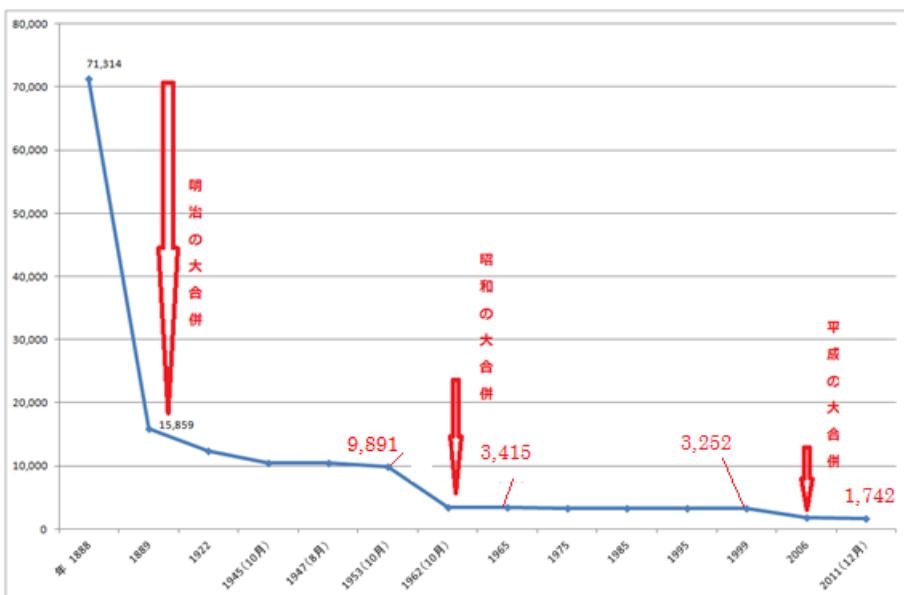
第 20 回全国小さくても輝く自治体フォーラム in 栄村

2015 年 7 月 3 日(金)・4 日(土)

(最後に掲載)を読んで、研究しておくこと。

## 1 市町村数の推移

### 1.1 日本の市町村数の推移（1888年から2011年まで）

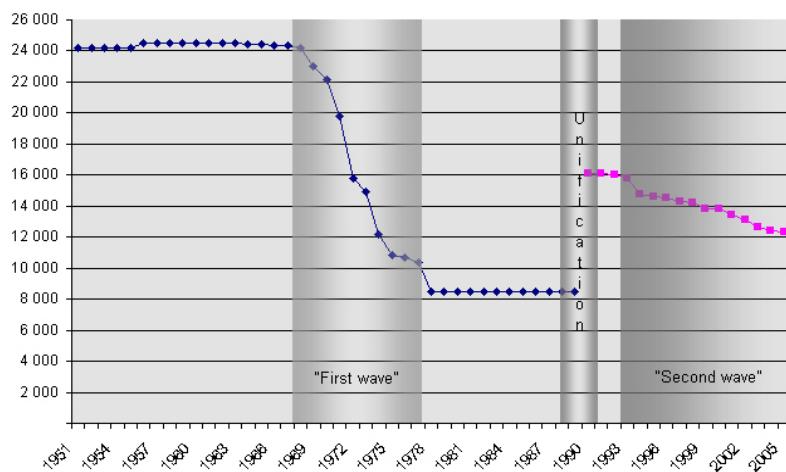


（注）1947年以降は、特別区（23）を含む。1965年から2008年までは、すべて4月現在。

【出典：総務省 HP「広域行政・市町村合併」「市町村の合併資料」「市町村数の変遷と合併の特徴」により作成。】なお、2017年6月21日現在、1,741（23区を含む。後述）。

### 1.2 ドイツにおける市町村数の推移

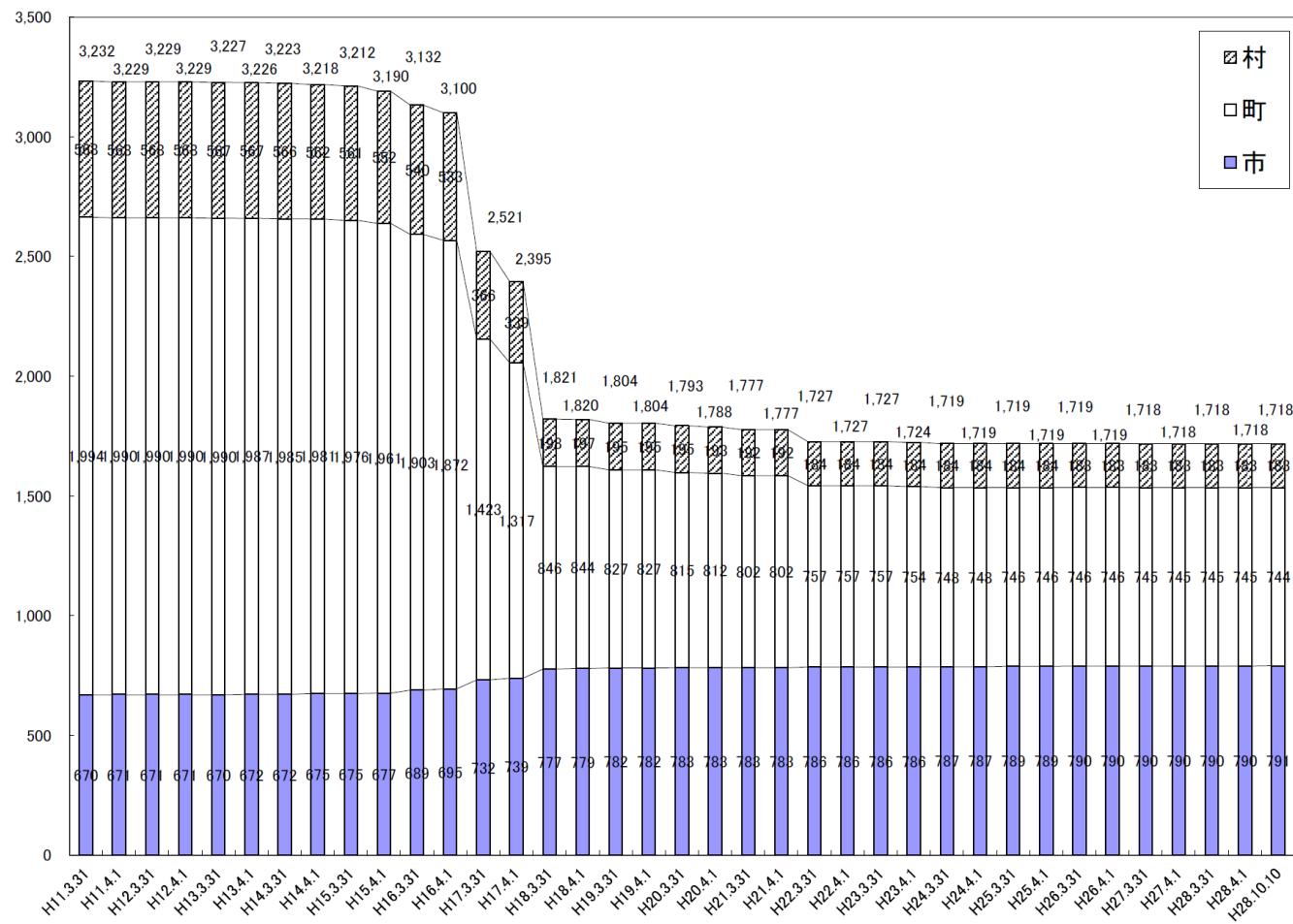
#### 第1波東西ドイツ統一第2波



【出典：Büchner および Franzke「行政改革の評価—ブランドンブルク州における自治体合併の経験」（Frühjahrsworkshop2008,Potsdam,9.Juni2008,ポツダム大学・地方自治学研究所（KWI）】

（以上、拙著『日独比較研究市町村合併平成の大合併はなぜ進展したか？』（2012年5月、早稲田大学学術叢書、参照）

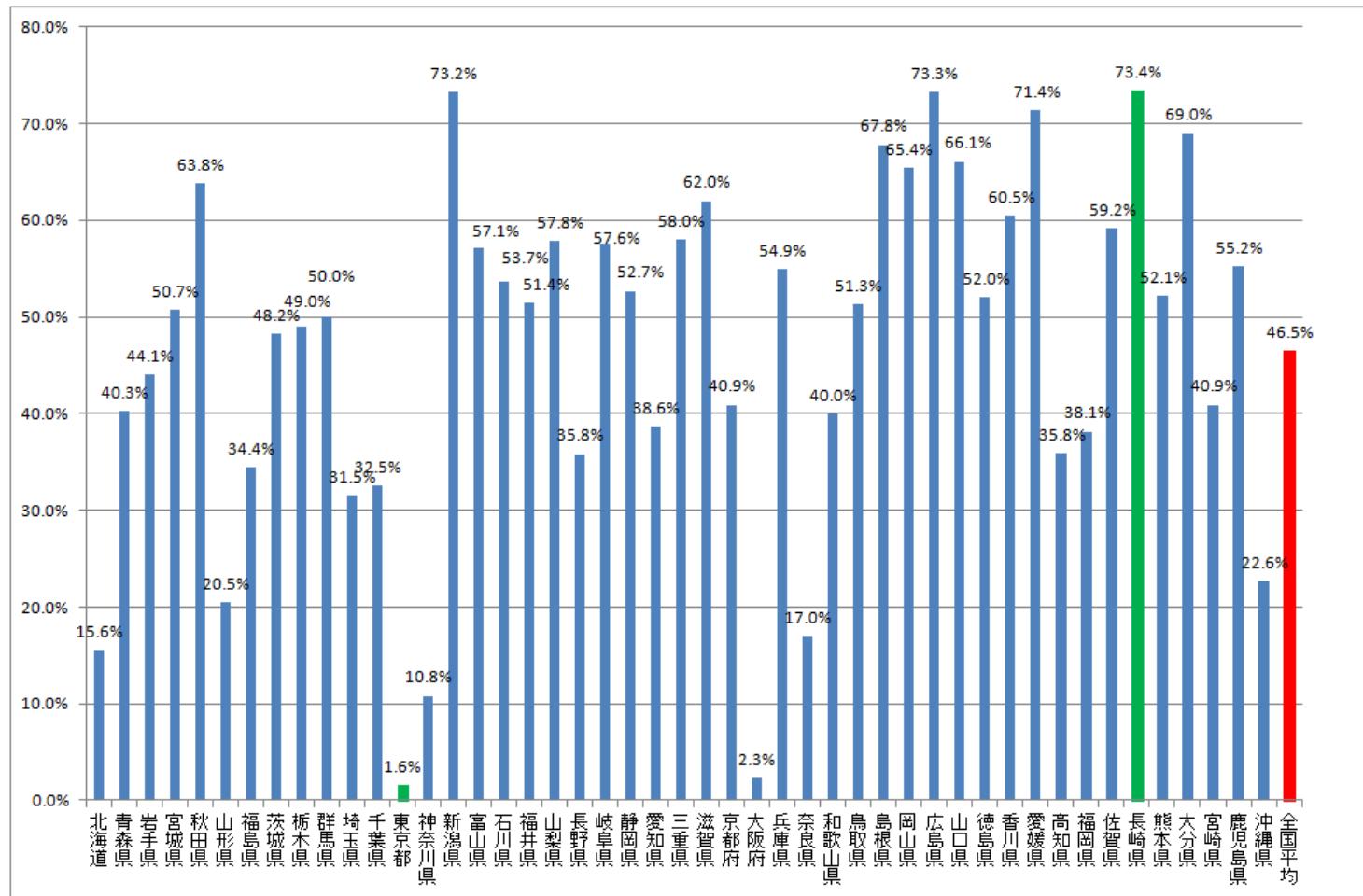
### 1.3 平成の大合併による市町村数の推移（H11.3.31 以降の市町村数の変遷グラフ）



(注) 東京都の特別区（23）は含まれていない。1,718+23=1,741

【出典：総務省 HP「広域行政・市町村合併」「市町村数の推移グラフ（年度末、年度当初版）」。H.29.6.21】

#### 1.4 平成の大合併・都道府県別・市町村数の減少率（平成11年から平成 26 年まで）



(注) 東京都には、特別区（23）を含めて計算。

【出典総務省 HP :「広域行政・市町村合併」「市町村数の推移グラフ（年度末、年度当初版）」等により作成。】

## 1.5 明治以来の市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴

年月	市	町	村	計	備考
明治 21 年	—		(71,314)	71,314	
<b>「明治の大合併」</b>					
近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴い、行政上の目的（教育、徵税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代から引き継がれた自然集落）との隔たりをなくすために、町村合併標準提示（明治 21 年 6 月 13 日内務大臣訓令第 352 号）に基づき、約 300～500 戸を標準規模として全国的に行われた町村合併。結果として、町村数は約 5 分の 1 に。					
22 年	39		(15,820)	15,859	市制町村制施行（明治 22 年 4 月 1 日） (明治 21 年 4 月 17 日法律第 1 号)
大正 11 年	91	1,242	10,982	12,315	
昭和 20 年 10 月	205	1,797	8,518	10,520	
昭和 22 年 8 月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行 (昭和 22 年 5 月 3 日法律第 67 号)
28 年 10 月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行 (昭和 28 年 10 月 1 日法律第 258 号)
<b>「昭和の大合併」</b>					
戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされた。昭和 28 年の町村合併促進法（第 3 条「町村はおおむね、8000 人以上の住民を有するのを標準」）及びこれに続く昭和 31 年の新市町村建設促進法により、「町村数を約 3 分の 1 に減少することを目途」とする町村合併促進基本計画（昭和 28 年 10 月 30 日閣議決定）の達成を図ったもの。約 8000 人という数字は、新制中学校 1 校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口。昭和 28 年から昭和 36 年までに、市町村数はほぼ 3 分の 1 に。					

31年4月	495	1,870	2,303	4,668	新市町村建設促進法施行 (昭和31年6月30日法律第164号)
31年9月	498	1,903	1,574	3,975	町村合併促進法失効 (昭和31年9月30日)
36年6月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効 (昭和36年6月29日)
37年10月	558	1,982	913	3,453	市の合併の特例に関する法律施行 (昭和37年5月10日法律第118号)
40年4月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行 (昭和40年3月29日法律第6号)
50年4月	643	1,974	640	3,257	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (昭和50年3月28日法律第5号)
60年4月	651	2,001	601	3,253	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (昭和60年3月30日法律第14号)
平成7年4月	663	1,994	577	3,234	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (平成7年3月29日法律第50号)

11年4月	671	1,990	568	3,229	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行 (平成11年7月16日法律第87号)
14年3月	675	1,981	562	3,218	地方自治法等の一部を改正する法律 (平成14年3月30日法律第4号)
17年3月	732	1,423	366	2,521	31日に市町村の合併の特例に関する法律失効
17年4月	739	1,317	339	2,395	市町村の合併の特例等に関する法律施行 (平成16年5月26日法律第59号)
22年3月31日	785	770	187	1,742	「市町村の合併の特例に関する法律」公布(同4月1日施行)
26年4月5日	790	745	183	1,718	

(注) 東京都の特別区(23)は含まれていない。

【出典：総務省 HP「広域行政・市町村合併」「市町村合併資料集」「市町村数の変遷と合併の特徴」資料により作成。H.29.6.21】

## 2 市町村合併と地方分権改革

### 2.1 経緯（年表）

平成年月日	市町村合併の動き
7年4月1日	合併特例法再延長（平成17年3月31日まで）
9年6月3日	「財政構造改革の推進について」閣議決定
9年7月8日	地方分権推進委員会第2次勧告「自主的な市町村合併を推進」
10年4月24日	第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」 ①住民発議制度の充実、②知事の合併協議会設置勧告、③財政措置の拡充等
10年5月29日	地方分権推進計画（「自主的な合併の推進」）
10年12月18日	改正合併特例法公布施行4万市
11年5月24日	市町村合併研究会報告書
11年7月12日	自治省「市町村合併推進本部」設置
11年7月16日	地方分権一括法による改正合併特例法施行
12年4月1日	地方分権一括法施行
12年10月25日	第26次地方制度調査会答申市町村合併住民投票導入提言
12年11月27日	地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」
12年12月1日	行政改革大綱閣議決定 「市町村数を千を目標とする」与党方針を踏まえ、合併を積極推進
12年12月6日	改正合併特例法施行3万市特例
13年1月6日	中央省庁等改革総務省発足
13年3月27日	政府「市町村合併支援本部」
13年3月30日	「21世紀の市町村合併を考える国民協議会」
13年6月14日	地方分権推進委員会最終報告
13年6月26日	骨太の方針「すみやかな市町村の再編」
13年8月30日	政府の市町村合併支援本部「市町村合併支援プラン」
14年3月31日	地方自治法等の一部改正法に伴う合併特例法の改正部分施行 合併協議会に係る住民投票制度の導入、税制上の特例措置の拡充等
14年11月1日	第27次地方制度調査会専門小委員会 西尾副会長私案「今後の基礎的自治体のあり方について」
15年11月13日	地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
17年3月31日	旧市町村の合併の特例に関する法律失効
17年4月1日	新市町村合併特例法等施行
17年5月31日	総務省「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」
17年8月31日	政府・市町村合併支援本部「新市町村合併支援プラン」
18年3月31日	合併特例債による財政措置終了

## 2.2 市町村合併特例法の経緯

「平成の合併」推進期間				
	市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年法律第6号) (平成7年度～)	旧法 市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年法律第6号) (平成11年度～平成16年度)	改正前新法 市町村の合併の特例等に関する法律(平成16年法律第59号) (平成17年度～平成21年度)	改正後新法(現行法) 市町村の合併の特例に関する法律(平成16年法律第59号) (平成22年度～) ※平成32年3月31日までの時限法
規目的	「自主的な市町村の合併を推進」		「 <u>自主的な市町村の合併の推進による市町村の規模の適正化</u> 」	「 <u>自主的な市町村の合併の円滑化</u> 」
国・都道府県の関与	市町村に対する、必要な助言、情報の提供等	都道府県及び市町村に対する、必要な助言、情報の提供等 合併協議会の設置勧告  内閣に市町村合併支援本部を設置し、市町村合併支援プランを策定	総務大臣が市町村合併推進のための <u>基本指針</u> を策定  都道府県は基本指針に基づき、市町村合併推進に関する構想を作成	合併推進に向けた国、都道府県による関与を廃止  都道府県及び市町村の求めに応じた助言・情報提供等
主な改正内容	・合併協議会設置に係る住民発議制度の創設 ・議員の定数・在任特例の拡充 等	・住民発議制度の拡充 ・市となるべき要件の緩和 ・地方交付税の額の算定の特例(合併算定替の期間の延長) ・地域審議会の設置 ・地方債の特例(合併特例債) 等	・合併特例区、地域自治区制度の創設 ・市町村合併推進のための方策(都道府県による市町村合併の推進に 関する構想の作成、知事による合併協議会に関する勧告、斡旋) ・合併特例法の経過措置追加 等	・目的を「合併の推進」から「合併の円滑化」に ・市町村合併推進のための方策を削除 ・合併の障害除去のための措置は存置

2

【出典：総務省HP「組織案内>審議会・委員会・会議等>地方制度調査会>会議資料」「市町村合併等について」「『平成の合併』の主な経緯】

## 2.3 「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日、閣議決定）

### 「12. 地方財政

(5)なお、地方自治・地方分権を推進するに当たっては、その主体となる地方公共団体の行政体制を並行して強化していく必要があり、このような観点から、市町村の合併について、集中改革期間中に実効ある方策を講じ、積極的に支援していく必要がある。」

## 2.4 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日）

### 「第6章地方公共団体の行政体制の整備・確立

#### III 市町村合併と広域行政の推進

国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するためには、基礎的自治体である市町村の行財政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題となっている。このため、前述の「財政構造改革の推進について」における市町村合併の推進に関する指摘も踏まえつつ、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。

また、住民の日常生活や経済活動がますます広域化する一方で、多様化・高度化する住民ニーズに対応したより高度の行政サービスの提供が求められていることから、今まで以上に積極的に広域行政の推進に取り組む必要がある。

このような観点から、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

#### 市町村合併の推進

(1)市町村合併の推進に当たっては、大都市圏、地方中心都市とその周辺地域、過疎地域などの地域の実情に十分配慮した施策を講ずる必要がある。

この場合、市町村の規模と権限との関係が重要な位置を占めると考えられることから、国は、政令市や中核市の権限の一層の拡大、中核市となる要件の緩和、広域市町村圏の中心都市などを対象とする、中核市に準ずる市の特例の創設及びこれに委譲すべき権限等について、地方分権推進計画に間に合うよう検討を行う。また、基準人口など市となるための要件の見直しについて幅広く検討する。」

（以下略）

## 2.5 行政改革大綱（平成 12 年 12 月 1 日閣議決定、抄）

### II 地方分権の推進

#### (1) 市町村合併の推進

##### ア 基本的考え方

地方分権の推進や少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化している中にあって、基礎的地方公共団体である市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、与党行財政改革推進協議会における「市町村合併後の自治体数を 1000 を目標とする」という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する。

## 2.6 地方分権推進委員会最終報告（平成 13 年 6 月 14 日）

### 「第 4 章分権改革の更なる飛躍を展望して」

「委員会は当初、地方分権推進法の制定以前の段階において隆盛を極めていたいわゆる『受け皿論』をこの際は一時棚上げにし、当面は現行の地方自治制度を前提にして、この体制の下で可能な限りの分権を推進することを基本方針としていた。地方分権推進法の制定に至るまでの論議の過程で、その旨の合意が関係者の間に概ね成立していたと理解していたためであった。

しかしながら、市町村合併については分権改革と同時並行して推進すべしとする声が各方面で高まるばかりであった。そこで委員会としては、第 1 次勧告を提出した時点、すなわち機関委任事務制度の全面廃止が政府内で合意が得られる見通しが立った時点で、市町村合併問題を地方行政体制の整備及び確立方策の重要な一環として調査審議のそ上に載せることとし、第 2 次勧告において市町村の自主的な合併の積極的な促進方策を勧告したところである。

これから平成 17 年 3 月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような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。そして、分権改革が次の第 2 次分権改革から更に第 3 次分権改革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。」

### 3 矢祭町

#### 3.1 町の概要

##### 「位置

福島県の最南端に位置し、北は本県東白川郡塙町、南は茨城県大子町および常陸太田市に接しています。主要都市へは、白河市へ 42km、日立市へ 48km、郡山市へ 70km、水戸市へ 74km、宇都宮市へ 82km、いわき市へ 90km の位置にあります。



##### 沿革

「当方は古代は「東夷」とよばれ、その後「陸奥の国」となり、奈良時代には「高野郷」と称されるようになりました。その後の所属配置については幾多の変遷がありますが、享保 14 年(1729 年)からは幕府直轄御領に入れられ、明治維新を迎えるました。

明治 4 年の廃藩置県の際、棚倉郡に属し、間もなく磐前県となり、明治 9 年に福島県に編入されました。昭和 30 年 3 月 31 日、町村合併方促進法の施行に基づき、豊里村と高城村の南部が合併して「矢祭村」が発足。その後、昭和 32 年に塙町に合併されていた旧石井村の 3 地区が矢祭村に編入されました。

昭和 38 年 1 月 1 日、町制施行により矢祭町となりました。平成 13 年、町議会は「市町村合併をしない矢祭町宣言」を決議、現在「自立していく町づくり」を目指し、行財政機構改革を着実に進めています。」

【出典：同町ホームページ「町の位置、気候（2009 年 5 月 2 日更新）」。人口を除き、当時のもの。人口等は、福島県 HP「統計課資料」「福島県の推計人口」】

### 3.2 平成 29 年度予算（一般会計）

■一般会計歳入予算構成比率表 単位▶千円

歳入		
区分	予算額	構成比率
町税	691,078	16.1%
各種交付金	129,701	3.0%
地方交付税	1,466,524	34.1%
分担金及び負担金	12,087	0.3%
使用料及び手数料	41,917	1.0%
国庫支出金	280,081	6.5%
県支出金	426,158	9.9%
繰入金	209,131	4.9%
繰越金	48,943	1.1%
諸収入	46,211	1.1%
町債	940,300	21.9%
その他	7,869	0.2%
計	4,300,000	100.0%

■一般会計歳出予算構成比率表 単位▶千円

歳出		
区分	予算額	構成比率
人件費	543,307	12.6%
物件費	920,484	21.4%
維持補修費	48,586	1.1%
扶助費	291,058	6.8%
補助費等	602,802	14.0%
投資的経費	1,124,055	26.1%
公債費	361,730	8.4%
貸付金	6,000	0.1%
繰出金	361,069	8.4%
予備費	40,673	0.9%
その他	236	0.0%
計	4,300,000	100%

【出典：矢祭町 HP 「広報やまつり」（平成 29 年 4 月号）】

### 3.3 昭和の大合併でも独立を守り通した矢祭町

- ・ 昭和 32 年 3 月 3 日

福島県知事、塙町・矢祭村に対して合併の勧告

- ・ 同年 5 月

矢祭村塙町合併反対同盟会会長、高信正明、村民 6,013 名のうち 5,715 名の連署を持って次の趣旨の合併反対の陳情書を自治庁長官宛に提出。

「過日の村民大会において満場一致を以て反対の議決がなされ、我々はいかなる角度より検討して見ましても唯地域の拡大にのみとどまるこの合併には反対であります。」

- ・ 同年 10 月

「矢祭村・塙町合併問題の処理に関する意見書」が議員提案され、総理府自治庁および福島県知事に提出。

「本村は既に昭和 30 年 3 月 31 日、旧豊里村と旧高城村の中大字関岡外二大字と合併を為し（中省略）更に塙町との境界変更により大字中石井外二大字が其の地域に編入せられ人口 1 万 1,983 人、面積 119 平方糠と成り、適正規模たる町村の態勢を整いたるのみならず、塙町との合併は本村住民の福祉増進の道にあらずという信念の固いものがあります。（中略）

これに対し、今後においても未合併町村として待遇を受けることでは、これらの計画も樹立するを得ず、その他村政運営上、甚だしきものがあり且村民の村政に協力する意欲を妨ぐること甚大で、村を挙げて不安と混乱状態を継続せしむるものであるから、此の際、速やかに右合併問題に終止符を附する様切に念願致す次第であります。」

- ・ 昭和 34 年 1 月

矢祭村、意見書を福島県知事に提出

「矢祭として存続したいという事を村民が強く要望して居り、如何なる条件にも応じない強固なる意志に基いて村発展に精魂を傾けている。村民の意志も尊重すべきである」

「以上のような観点から見ても、村民の合併に対する意志はあまりにも強固であり、如何なる手段をもっても微動だにせず、村民の意志を曲げることは不可能であり、町村の自主性をいかして一個の自治体として認めてほしいという強い願いは認められ、町村合併問題には終止符が打たれた」

【出典：根本良一・石井一男「合併しない宣言の町・矢祭」（2002 年、自治体研究社）】

### 3.4 矢祭町「平成13度～16年度までの削減額」（単位：百万円）

項目	主な内容	平成13年度～ 平成16年度ま での実績
人件費	<ul style="list-style-type: none"> <li>○職員数減・・・△14人（91人→75人）</li> <li>○議員定数削減・・・△8人（18人→10人）</li> <li>○嘱託職員・・・△26人（34人→7人）</li> <li>○給与等削減 特別職の給与を総務課長年収同額とする (月額533,000円+賞与)</li> <li>○農業委員会定数削減△4人（20人～16人）</li> </ul>	188
指定管理者制度導入による事務事業費削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人福祉センター、ディサービスセンターを矢祭町社会福祉会へ</li> <li>・館山ランドを（財）矢祭振興公社へ</li> </ul>	61
民間委託による事務事業費削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校給食業務の一部を（財）矢祭振興公社へ委託</li> </ul>	5
補助金等の整理合理化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃止及び終期の設定</li> </ul>	17
全職員による滞納整理	全職員による滞納整理班を組織し、滞納額の縮減	22
合計		293

（矢祭町ホームページ資料「矢祭町集中改革プラン（平成17～21年度）」による。当時。）

## （次回討論資料）

### 第 20 回全国小さくても輝く自治体フォーラム in 栄村

2015 年 7 月 3 日(金)・4 日(土)

本格的な人口減少時代に入り、「日本創成会議」は人口 1 万人未満の 523 自治体を「消滅可能性が高い」と切り捨てる。

しかし、小規模自治体には「顔の見える関係」という“真の自治の強み”があり、住民が幸せな町や村をつくることを目指して地域づくりが続けられてきた。そこに、消滅どころか持続可能な地域づくりのモデルがある。

国土と農林漁業を支える小規模自治体を守ることの意味を再確認し、住民と地域の利益のための「地方創生」事業を主体的に組み立てていく方策を考える。

#### 最初に

平成 15 年 2 月、第 1 回小さくても輝く自治体フォーラムが長野県栄村で開催されてから 12 年余が過ぎました。フォーラムに集う小規模自治体は「平成の市町村合併」の押し付けに反対し、自分たちのまち・むらの将来は自分たちで決めることを高らかに宣言し、財政的締め付けに抗して、地道な地域づくりを続けてきました。

記念すべき 20 回目となる今回のフォーラムは、第 1 回の開催地である長野県栄村で皆さまをお迎えします。

昨年の「増田レポート」による「消滅可能性自治体」リストが波紋を呼び、それを受けた「地方創生」政策が進められています。

今回のフォーラムでは、「平成の市町村合併」と小規模自治体「自律（立）」の歩みの 12 年余を振り返り、「地方創生」に生かすべき教訓を明らかにすることを重視します。人々が高齢者になっても安心して暮らせる「まち」、「ひと」がこのまちで暮らしたい、子どもを産み育てたいと思うようになること、そして地域内経済循環を基調とした「しごと」、どれも基礎自治体が住民といっしょになってつくっていくものです。フォーラムに集う私たちは、それぞれの地域で行ってきた地域づくりの実践を通じて、真に「まち・ひと・しごと」を支え、持続可能な地域を創造しているのは小規模自治体であることを明らかにしてきました。

その結果、政府が示す「地方創生」のモデル地域として「平成の合併」に抗して自律を貫いた小規模自治体があげられているように「地方創生」における「小さな自治」の重要性が明らかになっています。

しかし、今回政府が進める「地方創生」には、「平成の合併」による弊害や自律を貫いた小規模自治体の意義について総括なしに進められており大きな問題を持っております。

「地方創生」政策において危惧されることの一つが政府の「ビジョン」と「総合戦略」に沿った自治体版「人口ビジョン」と「総合戦略」を短期間に策定することが求められて

いる点です。しかも成果指標を設定しなければなりません。地域づくりの計画には何より集落・コミュニティからの学習と議論の積み上げが求められるとともに、短期的な成果を追い求めることの弊害も認識されてきたところです。しかし、国が示す枠組みやスケジュールにはそのような配慮はみられません。

このような計画策定の「押し付け」に対して、小規模自治体は集落・コミュニティを重視した地域づくりの取り組みとその成果に立ったボトムアップ型のプランづくりを進めていくことが大切です。

今回のフォーラムでは、住民が幸せを実感できる地域づくりの実践について交流し、深め、自治体版「地方創生総合戦略」をどうつくるかを検討します。

「地方創生」政策においてもう一つ危惧されるのは、農山漁村が「集約化」の対象になる危険性です。拠点都市に施策と投資を集中させ、「人口のダム」をつくるという発想には、農山漁村の存在意義や都市と農山漁村の共生についての見識はみられません。また、若者を中心とした「田園回帰」現象の真の意義への理解もみられません。私たちは「農村たたみ」を押し付けようとする動きに異議を表明します。

「地方創生」政策において、あらためて成熟社会における農山漁村がもっている人を育てる役割や多面的機能、エネルギー・食糧自給を含む循環型社会への転換に対する農山漁村の特質と存在意義を明らかにし、真の「地方創生」のあり方を提示していく必要があります。

開催地である栄村は東日本大震災発生の翌日、地震災害に見舞われました。それから4年、「震災をのりこえ、集落に子どもの元気な声が響く村」を目標にした復興の歩みと教訓に学ぶ機会とします。また、あらためて、東日本大震災・福島第一原発事故の被災自治体との連帯の場とします。

今回のフォーラムでは以上のような課題や取り組みを相互に交流できるものとして企画されました。

ぜひ、ご参加ください。

【出典：自治体問題研究所 HP「イベント>第20回全国小さくても輝く自治体フォーラム in 栄村】