
「平成の合併」の終わりと町村のこれから

「道州制と町村に関する研究会」報告書

平成22年4月

道州制と町村に関する研究会
全国町村会

【 目 次 】

はじめに	1
第1部 研究会の活動経緯	5
1. 研究会発足～「平成の合併」の検証・海外調査	5
(1) 研究会発足	5
(2) 「平成の合併」の検証	5
① 現地調査の実施	6
② 報告書とりまとめ・公表	6
(3) 海外行政調査	6
2. 事務分掌調査～地方制度調査会への対応～全町村アンケート調査	7
(1) 事務分掌に関する調査の実施	7
(2) 地方制度調査会の議論への対応	8
(3) 全町村アンケート調査の実施	8
第2部 町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート ..	10
1. アンケート調査の実施について	10
(1) 調査の背景と主旨	10
(2) 調査概要	11
(3) 調査結果のとりまとめ	11
2. アンケート調査の結果	12
単純集計	12
クロス集計	51
(資料) 町村の現状とその事務執行の確保方策に関する アンケート質問・回答票	63
第3部 論考・町村のこれから	77
[1] 「失われた10年」を越えて	松本 克夫 77
[2] 地域の「自律」の再生を	坂本 誠 86
[3] これからの日本における町村の役割	宮口 侗廸 92
[4] 民主社会のあり方を地域に学ぶべき時	橋立 達夫 99
[5] 「地域課題対応型住民組織」の形成	岡崎 昌之 106
[6] 農山村再生の課題 ―ポスト市町村合併下の地域振興―	小田切徳美 112
[7] 地域主権改革とこれからの町村	大森 彌 121
[8] 町村週報「閑話休題」掲載コラム	金澤 史男 128
別添資料 道州制について	全国町村会事務局 ... 132

はじめに

「道州制と町村に関する研究会」（以下、本研究会）は、平成 19(2007)年 4 月に発足した。本研究会は、道州制の導入によって大きな影響を受ける町村のあり方について様々な角度から検討を進め、「道州制」をめぐる諸問題に対し、町村サイドから一定の方向性を見出すことを目的として設置された。

第 1 弾として、現地調査を基礎として「平成の合併」に関する調査・研究を行い、平成 20(2008)年 10 月 8 日に、その成果を「『平成の合併』をめぐる実態と評価」として発表した。国の主導で合併が「強力推進」される中で、現地・現場の実情を明らかにしたこの報告書は、広く関係者の共感を呼び、総務省が発表した「『平成の合併』について」（平成 22(2010)年 3 月）でも紹介されている。

本研究会は、引き続き、第 29 次地方制度調査会の審議経過を注視しつつ、基礎的自治体のあり方を検討し、調査会の答申（平成 21(2009)年 6 月 2 日）を受け、第 2 弾として、町村における事務処理の現状と問題意識に関する調査研究を進めた。小規模市町村の事務執行の確保策が町村自治の将来に関わる重要性をもっていることを考え、全町村を対象に、都道府県町村会を経由して、アンケート調査を実施し、このたび、その結果をとりまとめた。

本報告書は、3 部構成になっており、第 1 部は本研究会の活動経緯であり、第 2 部はアンケート調査とその結果であり、第 3 部は本研究会のメンバーによる論考となっている。

なお、国や経済団体等による道州制に関する構想・論議の動向については、町村との関わりの中で、簡潔に整理し、今後に備え、資料（「道州制について」）として添付した。

この間、町村の方々に特段の支援をいただいた。アンケート調査に回答いただいた町村長ほか担当者の方々、また、これに先立って行った現地ヒアリングに協力いただいた方々に厚く感謝を申し上げたい。

全国の町村は、「平成の合併」を経て 941(平成 22(2010)年 3 月 31 日現在)に減少し、依然として厳しい財政状況、過疎化や少子高齢化などの危機に直面している。町村がこの危機を乗り越えるため、本報告書が、少しでも役に立つよう、本研究会メンバー一同、全国町村会のスタッフと共に願っている。

平成 22(2010)年 4 月
研究会座長・大森 彌

道州制と町村に関する研究会委員名簿

(学識経験者)

座 長 大 森 彌 (東京大学名誉教授)

岡 崎 昌 之 (法政大学教授)

小田切 徳 美 (明治大学教授)

金 澤 史 男 (横浜国立大学教授・平成21年6月16日逝去)

坂 本 誠 (農村工学研究所研究員)

橋 立 達 夫 (作新学院大学教授)

松 本 克 夫 (ジャーナリスト)

宮 口 侗 廸 (早稲田大学教授)

(五十音順・敬称略)

(全国町村会事務局)

山 中 昭 栄 (全国町村会 事務総長)

平 山 優 (同 事務局次長)

高 野 純 一 (同 総務部長)

久 保 雅 (同 行政部長)

長 江 哲 (同 財政部長)

柴 田 寛 (同 経済農林部長)

第 1 部 研究会の活動経緯

1. 研究会発足～「平成の合併」の検証・海外調査

(1) 研究会発足

平成 19(2007)年 1 月、政府・与党において、市町村合併の進展など社会経済情勢の変化により道州制導入の検討が重要な課題であるとされたことを受けて、内閣府は「道州制ビジョン懇談会」を設置し、また同時期に自民党は「道州制調査会」(平成 16(2004)年設置)に 5 つの小委員会を設け、道州制の導入に向けた議論を活発化させた。

全国町村会では、道州制の導入は、とりわけ町村に大きな影響を及ぼす問題であり、様々な角度から検討を進め、議論を深化させる必要があるとの認識のもと、平成 19(2007)年 4 月、本研究会を設置した。

研究会は、学識経験者(発足時 3 名、その後 8 名に増員)と全国町村会事務局により構成され、委員の任期は 3 年。道州と市町村との関係について、第 2 期地方分権改革の動向もにらみながら、調査検討を行い、そのあり方に一定の方向性を見出すこととした。

平成 19(2007)年 4 月に開催した第 1 回研究会では、大森 彌東京大学名誉教授を座長に選出し、検討項目と今後の進め方について議論した。

(2) 「平成の合併」の検証

平成 19(2007)年 7 月に第 29 次地方制度調査会が設置され、安倍内閣総理大臣から「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方と監査機能の充実・強化等」を諮問されたが、全国町村会と同調査会の動向に対応する形で、「平成の合併」の検証と今後の町村のあり方に関する議論が必要であるとの認識を深めていた。

このような状況の中で同年 7 月～8 月にかけて開催された研究会(第 2 回、第 3 回)では、政府・与党の道州制の検討状況を確認する一方、今後の地方自治のあり方や基礎自治体をめぐる諸制度を検討する上で、まず「平成の合併」の検証が必要不可欠であり、合併を経て各地域がどのような状況に置かれているか実態を把握することが重要であるとの認識に至り、本研究会として「平成の合併」の検証作業を進めることとした。

なお、検証作業では、合併が地域に及ぼした影響を現場の生の声から把握するという観点から、研究会委員による現地調査を実施することとした。

① 現地調査の実施

平成 19(2007)年 9 月の第 4 回研究会で現地調査における質問項目等の打合せを行ったうえで、同年 10 月から平成 20(2008)年 3 月にかけて、合併した自治体、合併していない自治体あわせて以下の 17 市町村を対象として現地調査を行った。

＜合併した 9 自治体＞

宮城県栗原市・大崎市、岐阜県恵那市、滋賀県高島市、広島県三次市・安芸高田市、愛媛県西予市、長崎県対馬市、熊本県あさぎり町

＜合併していない 8 自治体＞

北海道美瑛町・白糠町、福島県三島町、島根県海士町・西ノ島町・知夫村、熊本県水上村・山江村

調査では、首長、元首長、自治体職員、議会関係者、地域づくりに携わる N P O 関係者など多くの方にヒアリングし、意見交換を行った。

また、平成 19(2007)年 12 月には第 5 回研究会を開催し、それまで行った現地調査の報告と論点整理を行った。

② 報告書とりまとめ・公表

現地調査終了後は報告書のとりまとめ作業に入り、平成 20(2008)年 3 月から 8 月にかけて研究会（第 6 回～第 8 回）を開催し、各委員がそれぞれの調査先のヒアリング結果を整理して報告するとともに、検証方法等の議論を行った。また実際に現地調査を行ったことの強みを活かして、事実を踏まえた分析や訴えを行う等の報告書とりまとめ方針を固めたうえで、合併のメリット・デメリットの整理、合併・非合併の理由・目的の考察、合併の効果と弊害の分析等を行い、報告書案をとりまとめた。

報告書案は、平成 20(2008)年 9 月の全国町村会理事会で了承された後、10 月 8 日、『『平成の合併』をめぐる実態と評価』として公表された。同報告書は町村をはじめ、国会議員・各政党・中央省庁・学識経験者等に配布するとともに、記者会見等でマスコミに発表し、十数紙に記事や論説が掲載されるなど、その反響は大きかった。

（３）海外行政調査

わが国においては、合併を強力に推進し、基礎自治体の規模拡大を図る政策が採られてきたが、ヨーロッパでは高度化する行政需要への対応として市町村合併ではなく、様々な形態の自治体による広域連携で取り組んでいる事例も多い。

そこで本研究会では、その実態を把握し、今後の小規模自治体の進むべき道を模索するため、海外行政調査を実施することとした。

フランスとイギリスを対象とした同調査は、平成 20(2008)年 9 月に岡崎委員と松本委員により行われた。

フランスでは、南西地方の人口 600 人ほどの自治体（モントー村）を訪問し、首長から地域が抱えている課題と今後の活性化策について聴取するとともに、農村地域の広域行政組織を訪問し、構成団体の首長や職員との議論を通じて、フランスが「合併を選択しなかった」理由と広域行政のメリットや課題などについて、理解を深めた。

また、イギリスでは、年間約 1,500 万人が訪れる有数の観光地であり、グリーン・ツーリズムの最前線である湖水地方（カンブリア地方）を視察し、グリーン・ツーリズムに携わる複数の農家の方たちや支援団体、自治体関係者と面談し、伝統的な農業の継続や農村景観の保全、地域雇用とコミュニティの活力の維持などの現場の視察を行った。

調査の結果は第 11 回研究会で報告するとともに、平成 21(2009)年 3 月に「海外地方行政調査報告書」としてとりまとめた。

2. 事務分掌調査～地方制度調査会への対応～全町村アンケート調査

（1）事務分掌に関する調査の実施

平成 20(2008)年 5 月、政府の地方分権改革推進委員会は、都道府県から市町村への 359 件の権限移譲を盛り込んだ第一次勧告を福田内閣総理大臣に提出した。

同勧告は、都道府県の権限を市町村に大幅に移す基礎自治体を重視したものであったが、市に 300 件超の権限が移譲される一方で、町村についてはわずか 28 件にとどまり、同委員会が、町村は「総合行政主体たる基礎自治体たり得ず」という判断を示したのではないかと見られた。

一方、総務省の定住自立圏構想研究会も 5 月に報告書を取りまとめ、中心市と周辺町村の協定による各種行政サービスの補完体制が模索される動きも出てきた。

このような状況の中で、本研究会としては、「基礎自治体」のあり方に関する論議について、町村の立場から主張していくためには、町村が行っている事務事業の実態・現状を詳細に把握するとともに、「基礎自治体」として不可欠な事務等の傾向を分析する必要があるとの認識から、町村の事務分掌に関する調査を行うこととした。

調査は平成 20(2008)年 8 月から平成 21(2009)年 1 月にかけて行われ、東京都日の出町、長野県川上村、鹿児島県与論町の 2 町 1 村を訪問し、町村に実施が義務付けられている事務数十項目について、事務執行に関する現状・問題点、所管課・係、事務に係る人数等についてヒアリング調査を行った。

現状においては、障害者自立支援法の実施における専門知識をもった職員の不足等、ごく一部の事務に関して事務執行上の問題点が指摘されたものの、概ね現状の体制で問題なく処理できていることが確認された。

なお、国民健康保険等の財政運営に不安を持つ声もあったが、これらは保険運営上の数理計数的な問題であり、町村の事務執行体制や能力とは区別して考える必要があるのではないかと考えられた。

（２）地方制度調査会の議論への対応

第 29 次地方制度調査会は平成 21(2009)年 1 月に入ってから基礎自治体のあり方に関する議論を活発化させ、同年 4 月 14 日の専門小委員会において「小規模市町村における事務執行確保のための方策」が示された。

そこでは、小規模市町村においては、特に福祉・保健分野における専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務執行体制の整備が課題となっているとの認識に基づいて、市町村に義務付けられている一定の範囲の事務の義務付けを見直す仕組みを検討し、都道府県はその本来的な役割としての市町村の補完事務を適切に果たすべきとの方向性が示された。

これを受け本研究会は緊急に第 12 回研究会を開催し、示された論点の問題点等について検討を行った。

4 月 23 日、全国町村会は本研究会での議論を参考に専門小委員会に対し、『小規模町村に対する方策』について」を提出して概括的な意見を主張した。さらに 5 月 13 日に前回提出した意見書の内容を詳細に述べた『小規模町村に対する方策』について」を提出した。

その結果、6 月 16 日に開催された同調査会総会では、全国町村会の主張が採り入れられた答申案が了承された。

（３）全町村アンケート調査の実施

全国町村会は第 29 次地方制度調査会の答申を最後の段階で修正させたものの、答申には、「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」方策に関して、「様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある」と指摘され、今後、国との「意見調整」や「多角的な検討」について、全国町村会としてどのように対応していくかが課題として残されることとなった。

「都道府県が代わって処理する」方策に関してどのように考えるか、また、今後どのような対応があり得るかについて検討するにあたり、それぞれの町村の実情と意向があるものと推察されることから、本研究会として、すべての町村を対象にして、その現状・認識・意見をアンケート調査することとした。

平成 21(2009)年 9 月に開催した第 14 回研究会において、調査項目・質問事項等の検討を行った。地方制度調査会の答申で指摘された専門職の配置状況や都道府県が代わって処理する仕組みについての考え方に加えて、各町村の置かれた現状を詳細に尋

ねるとともに、「今後の合併の意向」や「最も力を入れて推進したい施策」、「将来において不安視される事項」など、町村の現状を把握したうえで将来の展望を描くために、単なる意向調査にとどまらない、幅広い質問項目を設定し、10月27日に全町村に対してアンケート調査を依頼した。

結果として95.8%の町村から回答が寄せられ、平成22(2010)年2月から3月に開催した研究会(第15回、第16回)において集計手法の検討や結果の考察を行い、今般、とりまとめを行った。