

市町村合併がもたらす 地域住民組織確立の必要性 ～ 町内会を活用せよ～

1. わが国の市町村合併
2. 諸外国の地方政府との比較
3. 今般の市町村合併の課題
4. 町内会・自治会について

2008年6月

日本総合研究所総合研究部門

地域経営戦略グループ

持永哲志

《本件に関するお問合せ先》

株式会社日本総合研究所 総合研究部門 地域経営戦略グループ
主席研究員 持永 哲志

E-Mail : mochinaga.tetsuji@jri.co.jp

Tel : 03-3288-4528

要旨

1. 平成の大合併により、19年度末の市町村数は1793と10年前の約1/2となった。政府は、地方分権の推進、少子高齢化の進展への対応、財政効率化、新しい次世代を担う自治体の創設という観点から、市町村合併を進めてきた。これまでの明治の大合併、昭和の大合併においては、基礎的自治体の役割を明確にした上で合併が進められたが、今般の合併においては、基礎的自治体の役割の変更ではなく、むしろ、財政上の理由から合併が進められており、住民サービスの向上は二の次となっているという印象を禁じえない。さらに、政府が具体的な適正規模、目標数を自ら示すことなく、自主的合併に委ねており、また、最近各方面で議論されている道州制との関係も明確ではない。わが国のあるべき地方自治制度についての明確なグランドデザインがない中で、進められたものといえる。

2. 欧米先進諸国の地方政府の構造を比較してみると、わが国は、イギリスと並んで、市町村等の基礎的自治体に関して、人口、面積ともに圧倒的に大きい。諸外国においては、基礎的自治体は、例えば教区を単位とするように、住民生活に根付いたコミュニティの根幹的組織であったために、合併は大きく進展せず、小規模自治体が残存している。さらに、基礎的自治体が担う主要な行政分野について、他の諸外国は教育や福祉が中心であるのに対して、わが国ではこれに加えて、産業振興、インフラ整備も行っており、住民のみならず、産業サイドもカバーしているといえる。このように規模が大きいこと、行政が産業サイドにも関与していることが、住民と基礎的自治体の距離をもたらし、3度にわたる市町村合併という他国にないような大胆な再編を可能にするとともに、真の意味での住民自治意識が定着せず、自治体はサービスを提供してくれるものという自治体依存意識が醸成されたとも考えられる。

3. 合併して大規模自治体になることは、広域的行政課題への対応等のメリットがあるものの、地域コミュニティの崩壊、住民の声が反映されにくくなる等のデメリットがある。これを克服するためには、大きくなった市町村と住民との間の中間的領域に住民ニーズの把握等住民と行政のパイプ役になる何らかの組織を構築することが適当である。こうした問題意識から、今般の合併に伴い、地域自治区、合併特例区の制度が創設されたが、実際にこれを活用する団体は合併した団体の1割にも満たず、活用している団体においても、首長が行う政策の追認機関として形式的な機能にとどまっているところが圧倒的多数であり、想定した機能を果しているとは言いがたい。むしろ、合併に伴う住民の不安を解消するためには、新たな組織を構築するのではなく、既存の地域住民組織を活用することが現実的かつ効果的な解決策と考えられる。

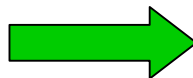
4. 既存の地域住民組織としては、NPO、ボランティア団体、町内会・自治会等が存在するが、このうち、町内会・自治会は、原則として全世帯加入の考え方にたつ、地域の諸課題に包括的に関与するという性格を有しており、行政と住民の間の組織となるものとしては、適性を備えている。現在、町内会等は約29万存在し、加入率はここ30年で90%程度の水準を維持するものの、人口移動の増加、地域経済の停滞、住民意識の変化等により活動は停滞している。今後、行政と住民の間を担う組織として町内会等の活性化を図っていくためには、行政と対等な関係の構築、NPO等アソシエーション型住民組織のプラットフォームとしての機能の確立、役員公選制の導入、事務局設置等の組織活性化、ITの活用による若者など現在加入していない世代の加入促進、活動単位の広域化を図ることが必要である。町内会等の活動が活発化すれば、コミュニティが維持されるとともに、行政の効率化、地域社会の活性化、住民自治の実現、団塊の世代への活躍の場の提供にも寄与しよう。さらには、このように、住民に身近な存在である町内会を通じ、住民自らが行政の主人公であるという認識が根付けば、わが国の真の意味での民主主義の確立につながるものと考えられる。

1. わが国の市町村合併 平成の市町村合併



平成の市町村合併により、市町村数は半減。
しかしながら、想定している目標には未達。

3,229市町村 (1999年)
671市、1,990町、568村



1,793市町村 (2008年3月末)
783市、815町、195村

(政府の方針)

- ・市町村の行政サービスの維持・向上、行政規模の拡大・効率化を図る観点から、自主的な合併を推進
- ・政府は、適正規模を示さず、与党において、市町村合併後の自治体数を1,000を目標にすると決定。

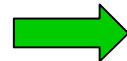
1.わが国の市町村合併 これまでの市町村合併



過去にわが国は、明治と昭和の2回の大合併を経験、いずれも目標を達成
合併後の市町村への権限付与が明確で、合併規模、数について国家としての
目標水準を掲げていた。

明治の大合併 (1888～89年)

71,314町村(1888年)



15,859市町村(1889年)
39市、15,820町村

行政上の目的(教育、徴税、土木等の事務処理)に適正な規模の自治体として、江戸時代から引き継がれた自然集落との間の隔たりをなくすために、約300～500戸を標準規模として、全国一律に合併を実施とした。

昭和の大合併 (1953～61年)

9,868市町村(1953年)
286市、1,966町、7,616村



3,472市町村(1961年)
556市、1,935町、981村

新憲法で規定された地方自治の推進から、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、保健衛生関係等事務や権限を出来るだけ身近な市町村に移すべきという考え方から、8000人以上の住民を標準とするという基準により、合併を促進し、1/3にすることを目標にした。

1. わが国の市町村合併 今般の合併の特徴



過去2回と比較して、今般の合併の特徴は以下のとおり。

合併後に分権すべき事務が明確ではない
新しい基礎的自治体の担うべき役割が不明確
合併の目的が行財政の効率化になり、住民サービスの向上と
いう視点が欠落

自主的合併

合併の目安としての基準、目標も明確に定めず

道州制の議論との関係が不明確

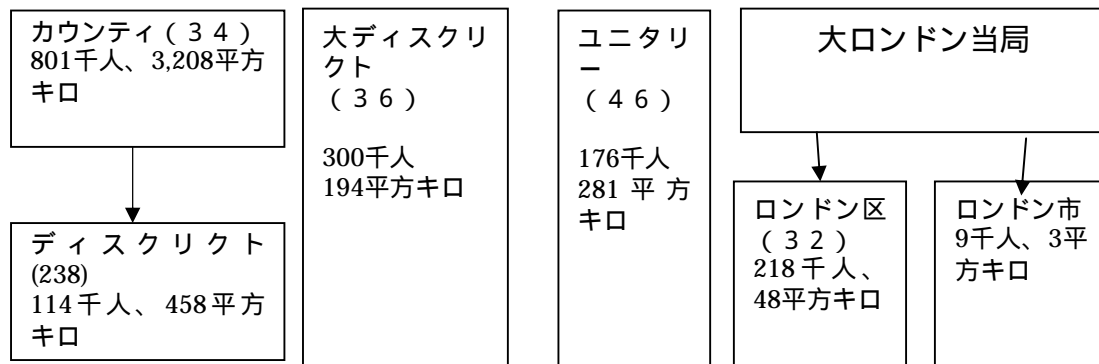
合併後のわが国地方政府の構造について明確なグラ
ンドデザインが欠如

2. 諸外国の地方政府との比較

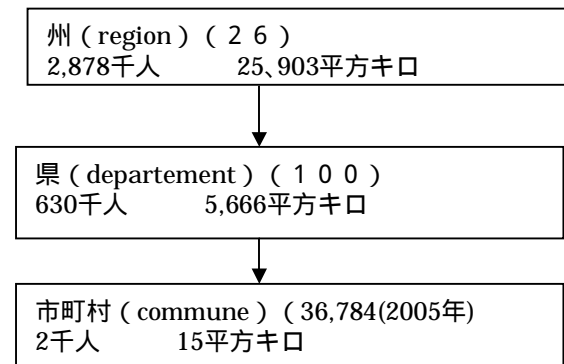
各国の地方政府の構造



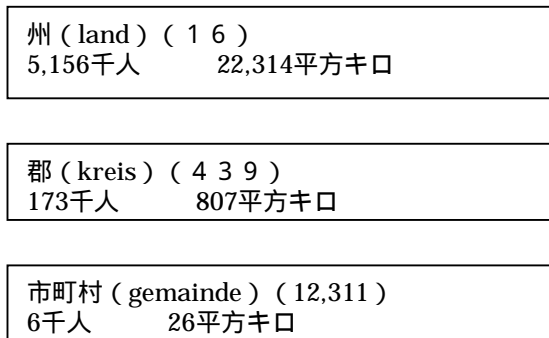
イギリス(イングランド)



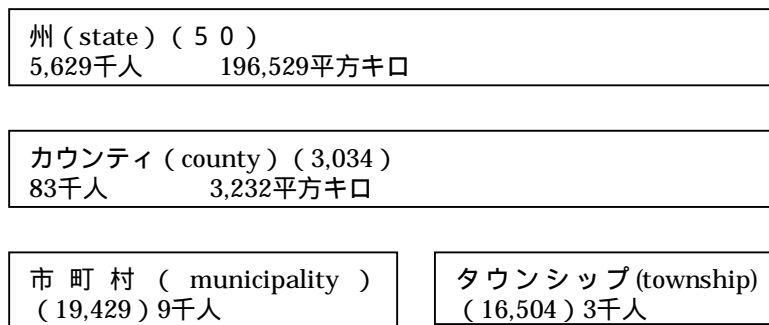
フランス



ドイツ



アメリカ



(資料) 各国資料を加工

2. 諸外国の地方政府との比較

各国の市町村合併の経緯



各国においても、基礎的自治体が小規模であることは行政機構として脆弱であり、非効率だということから、市町村合併が推進された経緯あり。イギリス以外は失敗。

フランス

1971年に法律を制定し、合併をしたコミューンに対して財政的優遇措置をも講じたが、合併件数は838件、合併コミューン数は約2000にとどまり、コミューン全体からみれば少数で、依然として約4万のコミューンが存在。

ドイツ

1970年代に、田園地域の地方自治体の規模は5千人から1万人とする、都市に関しては住宅地の拡大等に合った合理的領域の拡大を行う等の基準で市町村合併が行われた。自治体数は、2万4千強あったものが8千強と1/3になったが、それでも、平均人口は6000人弱で、小規模自治体が多い。

イギリス

19世紀後半に、パリッシュと呼ばれる教区に由来する地方組織が、都市への人口集中などの社会状況の変化に対応できず、抜本的な組織再編を実施、大規模な基礎的自治体である現在の原型が形成された。その後、1層制、2層制等の制度改正が行われた。近年、パリッシュを活性化、活用する施策を展開。

イギリス以外の各国においては、基礎的自治体は、小規模なままで残存

2. 諸外国の地方政府との比較 各国比較



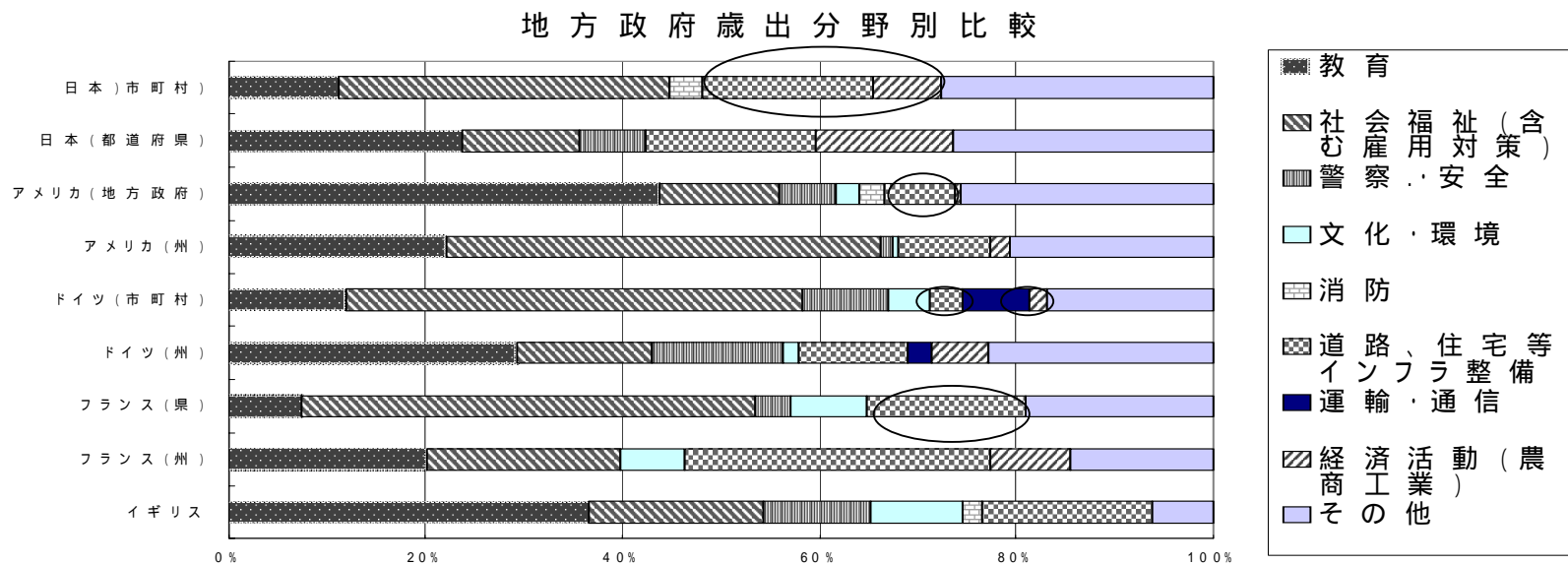
わが国の基礎的自治体は、各国と比較すると、イギリスと並んで大規模

	アメリカ (連邦制 3層制)	ドイツ (連邦制、3 層制)	フランス (単一制、3 層制)	イタリア (単一制、3 層制)	イギリス (単一制、 2層制、1層 制)	日本 (単一制、2 層制) (2008年)
基礎的自治体 人口平均(千 人)	9.0 (city or village)	6.6 (gemeind e)	1.7 (commune)	7.1 (commune)	114.5 (district,unit ary)	66.5(市町 村)
最大自治体人 口平均(千人)	5,628.5 (州、state)	5,156.3 (州、land)	2,877.6 (region)	2,866.1 regione)	801.4 (county)	2,716.1(都 道府県)
基礎的自治体 面積平均(平 方キロ)		28.7	14.9	37.2	458.3	206.8
最大自治体面 積平均(平方 キロ)	196,533.6	22,314.4	25,903.1	15,066.4	3,208.1	8,038.3

(資料) 各国資料を加工

2. 諸外国の地方政府との比較 地方政府の所掌する分野

各国とも、基礎的自治体が行う業務は、概ね類似(社会扶助、教育等)
わが国は、これに加えてインフラ整備、経済振興の割合も高い



(資料)各国資料を加工

そもそも規模が大きいことに加え、機能的にも、
住民と自治体との距離が遠くなりやすい

3. 今般の市町村合併の課題

大規模自治体のメリット、デメリット



メリット

- ・広域的な行政課題に対応可能、イメージアップにつながる
- ・行財政の効率化が図られる
- ・自治体の政策能力の向上、職員の専門性向上が図られ、行政サービスの多様化、高度化が可能
- ・住民の利便性が向上

デメリット

- ・まちの個性やコミュニティが崩壊する
- ・住民の意見が反映されにくくなる
- ・中心地に機能が集中し、周辺部がさびれる
- ・行政サービスが低下する(サービス水準の低い地域に一本化)

3. 今般の市町村合併の課題

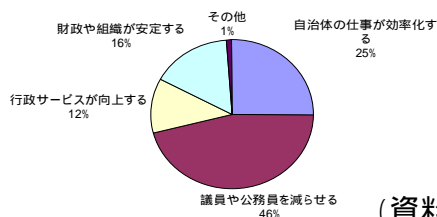
今般の合併の評価



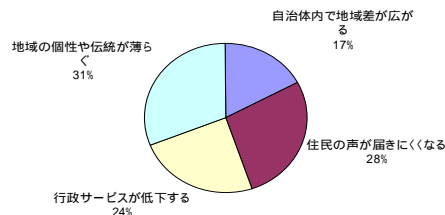
今般の合併について、住民、行政とも、評価すべき点は、行政の効率化、財政の健全化をあげ、問題となる点は、住民の声が届かない、行政サービスの低下をあげている。

住民に対するアンケート調査

市町村合併が進んで良かったとする理由



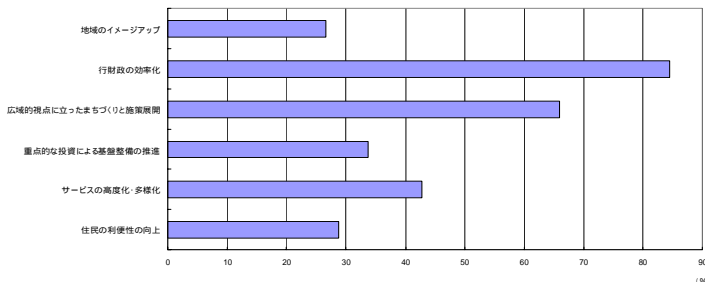
市町村合併が進んで良くなかったとする理由



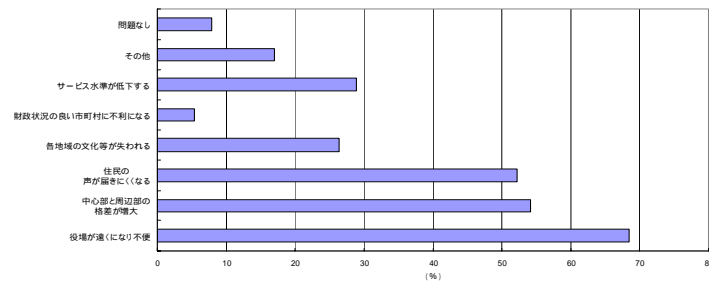
(資料) 朝日新聞アンケート調査(平成18年11月)

行政に対するアンケート調査

合併による効果



合併による問題点



(資料) 日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」(平成10年から18年調査)

地域住民のニーズを汲み取るとともに、行政の考えを住民に伝える、自治体と住民の間にあり、住民自治の中核となる中間的な住民組織の確立が必要。

3. 今般の市町村合併の課題

地域自治区の問題点



今般の合併に際し、地域住民代表からなる地域協議会等で構成される地域自治区制度が設立されたところ。しかしながら、制度を導入している地域は、ごくわずか。導入しているところでも、形式的な機関となっているところが圧倒的多数。

地域自治区には制度的問題が内在。

	合併団体数	地域自治区		合併特例区
		一般制度	特例制度	
設置団体数	598団体	15団体 (91自治区)	38団体 (101自治区)	6団体 (14特例区)

(資料) 総務省資料

地域自治区の制度的問題

- ・地域協議会の構成員の任命権は、首長にあり、住民代表性がない。
- ・上からの新しい組織の創設であり、自治に根ざした制度ではない。
- ・旧市町村の区域が活動ベースであり、諸外国に比して、住民自治を形成する単位としては大きすぎる。

住民ニーズ反映のためには、既存の、より小さな住民組織が有効

4.町内会・自治を活用せよ

既存住民組織



既存の住民組織の中には、アソシエーション型組織と地縁型組織が存在。

既存の自主的な住民組織としては、

(イ)NPO、各種福祉団体、商店街等地域の特定の問題などに対して関心のある住民が組織する機能団体(アソシエーション)

(ロ)町内会・自治会といった地縁に基づいて組織される地縁型組織が存在。

(イ)は、

- ・活動は特定の分野のみ
- ・関心のある人のみ加入
- ・活動に地域的限定がない

(ロ)は、

- ・一定の地域区画を有し、その区画が相互に重ならない
- ・世帯単位
- ・全世帯加入の考え方
- ・特定の分野に偏らない活動

住民ニーズ反映のための組織としては、町内会・自治会等の地縁型組織の活用が適当

4.町内会・自治を活用せよ 町内会の歴史



自治会・町内会は、戦争中のわずかな時期を除き、地方自治制度の中で位置づけられず、行政から自立して存続してきた真の意味での住民自立組織。

(明治初期)

明治の大合併以前には、自然発生的な自治組織である町内会、部落会が存在

(明治の大合併)

明治政府の強権的な指導により、自治組織は解体され、人為的な自治組織として市町村を形成(上からの地方自治体の組成)。

(第二次世界大戦争中)

政府は、住民末端までの国政の上意下達組織として、町内会に着目し、これを明確に地方自治制度の中に組み込んだ(昭和15年内閣府訓令)

(戦後)

GHQは、町内会等の隣保組織は、大政翼賛会の末端組織として、軍国主義の下でのスパイ組織であり、腐敗の温床であるとして、これを廃止。任意団体となる。

(高度成長期、農村から都市部への人口移動)

政府は、町内会を前時代的なものであり、消滅、または衰退していくものと認識し、町内会を視野に入れないコミュニティ施策を展開(コミュニティに関する対策要綱(1970))。

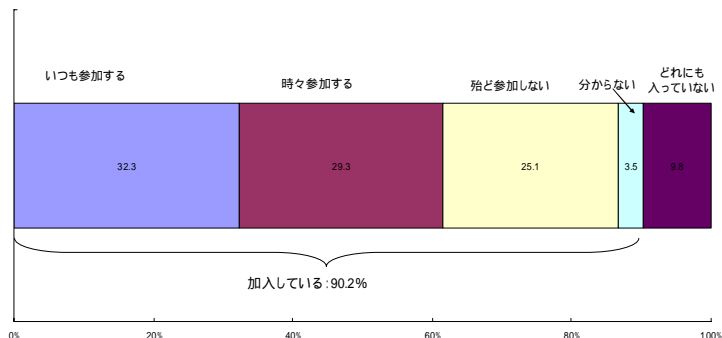
4.町内会・自治を活用せよ 町内会の現状



町内会等は、現在でも、高い加入率を維持しているものの、活動は停滞。

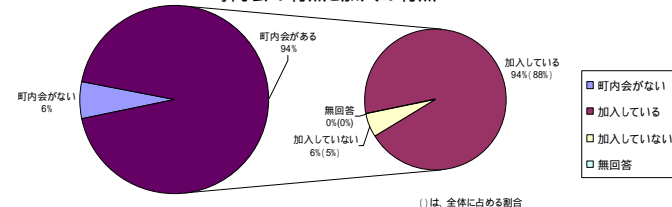
活動停滞の理由は、都市化の進展による住民参加意欲の減退等。

町内会等への参加程度(1970年)



(資料)内閣府国民生活白書(「社会的関心に関する調査」(1970年)から作成)

町内会の有無と加入の有無



(資料) 内閣府「国民生活モニター調査」(2006年)

活動停滞の理由

- ・都市化による住民参加意欲の減退 (昼間人口の減少、激しい人口移動)
- ・地域経済の不振、自営業者の減少による担い手現象
- ・コミュニティの生まれにくい都市住宅、集う場所の減少
- ・行政末端組織であることに対する批判(反民主主義的組織)

4.町内会・自治を活用せよ

町内会活性化のための5つの提言



町内会活動活性化のための5つの提言。

行政と対等な関係の構築、財政基盤の強化

行政末端組織ではなく、行政事務を受託する対等な契約関係
公共サービス改革法の活用等各種法律業務の外務委託の積極的容認が必要

NPO等多様な住民組織のプラットフォームとしての機能確立

行政と住民との協働を担う中核組織に(神戸市月見山連合自治会の事例)

組織の活性化

役員公選制、中核的人材の育成、事務局設置

ITの積極的活用

電子掲示板の設置等により若者などの昼間地域にいない住民の加入促進(岡山市の事例)

活動単位の広域化

町内会連合化の活用(小学校区単位)

4.町内会・自治を活用せよ

町内会活性化がもたらす効果



町内会活動の活性化がもたらすその他の効果。

行政コストの削減

町内会が、防犯、福祉、インフラ等の分野で行政から受託すれば、行政コストの削減が可能。さらに、地縁的組織が有する住民相互のチェック機能の活用により、不適切なごみ処理、福祉分野における不正請求等による行政コストの増大を回避。

地域社会の活性化

近隣での付き合い、住民の社会参加が高まることは、不登校児童の減少、失業率の改善、経済格差の縮小に結びつき、地域社会が活性化。

住民自治の実現

住民による町内会活動への積極的参加は、自分たちの街は自分たちで作っていくという住民意識の向上、さらには、高いレベルの住民自治が実現。

団塊の世代にとっての活躍の場の提供

町内会等は、団塊の世代に対し退職後の新たな社会における活躍の場を提供するとともに、彼らの知識、経験を生かすことで、町内会等も活性化。

4.町内会・自治を活用せよ (続)

町内会活性化がもたらす効果



設問項目	関連のあるデータ	相関係数
近所つきあいの程度	不登校児童割合(小学校) 不登校生徒割合(中学校)	-0.5797 -0.4806
地縁的な活動参加状況	失業率	-0.5027
近隣でのつきあい、社会参加	貯蓄のジニ係数	-0.4430

(資料) 日本総合研究所「日本のソーシャルキャピタルと政策」