

基礎的自治体の多様性と能力

―市町村の差異と政策形成能力をめぐって―

大月市立大月短期大学 助教

山岸 絵美理

はじめに

日本において、私たち住民は必ずいずれかの市町村に属している。市町村は基礎自治体であり、特別区も含めると市区町村は私たち住民にとって最も身近な「政府」である。市町村は私たちにとって身近で当たり前の存在なのであるといえる。もともと、市町村と一括りであるというが、それでは市と町、町と村の違いはどこにあるのだろうか。

恐らく、多くの人は、市に都市的なイメージを持ち、誤解を恐れずというならば、そして町、村には、農村、漁村という言葉にもあるように、牧歌的なイメージを持ち、その順で「小さくなる」ことを想定する。事実、市の要件について規定している地方自治法では人口規模等によって町から市に

なる要件を定めている。興味深いのは、地方自治法では村や町が市になるための要件については詳細に定めている一方で、村が町になるための要件については定めがないのである。では、村が町になる要件は、何によって定められているのか。それは、都道府県ごとの条例に委ねられているのである。そこで本稿では、村が町になる要件を手掛かりに、市町村という基礎自治体の仕組みを明らかにすることを試みたい。

日本では、「平成の大合併」が進み、町村の多くが合併して自治体としての名前が消えた。その背景には、地方分権によって権限が拡大した自治体として、町村がふさわしくないという「規模」論がある。それでは、町村、とくに小規模な町村には本当に「能力」がないのであろうか。本稿では

そうした問題意識から日本において基礎自治体として存在している市、町、村という自治体の多様性があることを踏まえた上で、それらに内在する政策形成能力について考えてみたい。

1. 日本の自治体の概況

日本では市町村や都道府県を法的に「地方公共団体」と呼び、いわゆる東京23区については「特別地方公共団体」と呼ぶ¹。しかし、今日では住民自治、団体自治の実現の場としての「自治体」の存在が強調され、特別区である東京23区も含む市区町村

¹ 「特別地方公共団体」にはほかに、地方公共団体の組合、財産区がある。

を「基礎的自治体」とし、都道府県は「広域自治体」と呼ばれている。

「基礎的自治体」たる市区町村と「広域自治体」たる都道府県の違い及び関係は、それぞれの役割分担の違いであり、両者は対等・協力関係のもと地域住民のために仕事を行うこととされ、上下関係にあるものではない。現在、広域自治体である都道府県は47、基礎自治体である市区町村は1718市町村(市791、町744、村183)と東京23区である(総務省HP、2017年6月26日現在)。このように日本の地方行政の仕組みは全国一律に都道府県・市区町村という2層制になっており、しかもこのような形が戦後70年間変化せずにいる。本稿では、主に市町村に焦点をあてていきたいと考えるが、まず都道府県レベルで市町村の数がどのようにになっているのかに注目してみたいと思う²⁾。

全国で最も市町村数が多いのは北海道の179であり、それに続いて長野県77、埼玉県63となっている。市町村、それぞれの数を、個別にみていこう。市については、埼玉県の40につき、愛知県の38、千葉県37となる。町については、北海道の129がダントツのトップであり、福島県31、福岡県30となっている。最後に村の数は、長野県の35、続いて沖縄県の19、北海道、福

島県の15となっている。しかし、一方で村が存在しない県が12もある³⁾。こうした市町村数になったのは、2000年前後に全国で展開された「平成の大合併」の結果によるものであり、都道府県内の市町村数の傾向を見ると、東日本より西日本の府県の方で自治体数が少ないことが分かる。これは、「平成の大合併」がとりわけ西日本で進んだことをうけ、「西高東低」と呼ばれていることにも表れている。このように全国的な市町村数の状況について概観してみただが、「平成の大合併」以降市町村数が減少し、都道府県ごとにその減少の度合いや市町村の分布にばらつきがあることが分かるであろう。

2. 地方自治法における市町村の要件について

次に、市町村それぞれについてどのような要件が定められているのか、その違いについて、まずは地方自治法から見ていこう⁴⁾。

市の要件については、地方自治法第8条に次のように規定されている。①人口5万人以上を有すること、②当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が全戸数の6割以上あること、

③商業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が全人口の6割以上であること、④以上のほか、各都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること、というふうになっている。以上の要件を備えることで村や町は市となるのである。なお、すでに市になっている場合、これらの要件のいずれかが欠けてしまったからといって、町村になることはない。これらは飽くまで、市になるための要件であり、市であるための要件ではないとされている。これらのことから、市と町村の違いを示すものは、①人口、②中心市街地の戸数、③商工業をはじめとした都市的業態に従事する者の割合、がその指標となっているといえよう。

次に、村が町になるための要件はどうで

2 総務省ホームページ(<http://www.soumu.go.jp/kouki/kouki.html>)、最終閲覧日2017年7月17日

3 栃木、石川、福井、静岡、三重、滋賀、兵庫、広島、山口、香川、愛媛、佐賀、長崎県である。ちなみに東京都には、島嶼を中心に8村が存在している。

4 こうした法定要件の違い以外に、市町村には事務権限上の違いもある。例えば、生活保護については、市は福祉事務所の設置を義務づけられているが、町村には義務づけとなっていない。その他には都市計画等様々な権限上の違いが存在している。また、議会についても、町村には議会を置かず、「町村総会」の設置が可能とされている(地方自治法第94条「町村は、条例で、第八十九条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」。高知県大川村では、先頃、この町村総会の設置を検討することが提案され、注目されている。

あろうか。同法第8条2には次のように規定されている。「町となるべき普通地方公共団体は、当該都道府県の条例で定める町としての要件を具えていなければならぬ」とある。つまり、町の要件については、市の要件のように全国的に一律に規定しているのではなく、各都道府県が要件を決め、それを条例で定めなさい、ということになるのである。次項では、村の要件についての具体的な都道府県条例のいくつかを示し、そこに多様性があることを見ておきたい。

3. 都道府県条例における町の要件

前項では、地方自治法における市の要件について確認した。しかし、前述のように町の要件は定められておらず、以下では、いくつかの都道府県条例の町の要件を見ていくことで、町と村の違いを考えてみたい。はじめに一例として全国一の人口を誇る東京都における町の条件をあげてみよう⁵。なかでも、市の要件で示された指標に注目してみたい。

(1) 東京都

① 人口一万以上を有し、且つ、最近五年間人口増加の傾向にあること。

② 当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内にある戸数が、当該普通地方公共団体の総戸数(以下「総戸数」という。)の四割以上を占めるか又は当該地方公共団体の各連たん区域内の戸数の合計が、総戸数の六割以上を占めること。

③ 商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数の合計が、当該普通地方公共団体の総人口の六割以上であること。

④ 交通機関及び通信機関等が設けられ、土木、保健衛生、警防、教育及び文化等の施設を有すること

(昭和27年10月24日 条例第97号)

これらについて、自治法が規定する市の要件についての指標に即してみると、まず①人口は1万人に、さらに「最近五年間人口増加の傾向」にあることの条件が付されていることが分かる。また、②中心市街地の戸数については、4割もしくは連たん区域内の戸数の合計の割合が示されている。③商工業をはじめとした都市的業態に従事する者の割合については6割以上とされており、これについては市の要件と同割合となっている。そして、交通機関、通信機関等の設置に土木、保健衛生をはじめと

した文化等の施設の有無を定めている。

次に、東京都と同じく「①人口要件」を1万人と定めている岩手県についてもみてみよう。

(2) 岩手県

① 人口一万以上を有すること。

② 連たん戸数が、500戸以上あること。

③ 商工業その他の非農村的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、前号の市街的地域を形成している連たん戸数人口の6割以上で、かつ、増加の傾向にあること。

④ 官公署、会社、金融機関等の施設が他の町に比してそん色がないこと。

病院、診療所、劇場、映画館等の施設が他の町に比してそん色がないこと。
前各号に定めるもののほか、財政、経済、交通施設等の状況がおおむね他の町に比してそん色がないこと。

(昭和28年12月28日条例第46号 改正 平成16年7月12日条例第32号)

以上、人口要件が1万人という共通点をもつ2都県をあげてみたが、人口要件が共

⁵ 以下、条文の記述は筆者の整理によるものである。

通するのみでその他の要件は異なっていることなることがみてとれよう。続いて、最も少ない人口要件を定めている富山県についてもみてみよう。

(3) 富山県

- ① 人口3千以上を有すること。
- ② 当該普通地方公共団体の中心の連轄区域内にある戸数が全戸数の6割以上であること。
- ③ 商工業その他の非農村的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の6割以上であること。
- ④ 商工業その他の非農村的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が最近5箇年間増加の傾向にあること。
- ⑥ 衛生、文化、娯楽等の施設が設けられていること。

(昭和23年4月30日 富山県条例第15号)

一方で、最も大きな人口要件を規定しているのは栃木県である。

(4) 栃木県

- ① 人口一万五千以上を有すること。但し、特別の事情がある普通地方公共団体に

ついてはこの制限によらないことができる。

- ② 当該普通地方公共団体の中心の連たん区域内にある戸数が全戸数の四割以上であること。
- ③ 商工業その他の非農村的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者が全人口の四割以上であること。
- ④ 商工業その他の非農村的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が最近五箇年間増加の傾向にあること。
- ⑤ 公民館又は図書館医療施設その他の文化保健施設が設けられていること。

(昭和二十三年三月二十日 栃木県条例第九号)

このように、人口要件については、都道府県によってその定めに違いがあり、それが最も少ない富山県から、最も多い栃木県まで様々である。その一方で、人口要件を2段階に構え、その上で、その他の要件についてかなり詳細に規定している県を紹介する。

(5) 鹿児島県

- ① 人口5000以上で戸数1000以上を有すること。

② 当該普通地方公共団体の中心市街地を形成している区域内の連担戸数が500以上であること。

- ③ 中心市街地を形成している区域内の連担戸数には商工業その他の市街地的業態に従事する者の戸数がその3分の2以上であること。
- ④ 商工業その他の市街地的業態又は市街地的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が最近3箇年間増加の傾向にあること。
- ⑤ 必ず特定郵便局以上の通信機関が設けられてあり、税務署、公共職業安定所、地方事務所、支庁、警察署等の官公署が1以上設けられていること。

金融機関、病院、診療所、劇場、映画館、会社、工場等の施設が設けられていること。物資集散の状況が活発で交易上主要な地位にあること。財政状態が良好で文化的施設の経営に支障を来たさない見込のあること。(昭和23年3月31日 鹿児島県条例第7号)

これを見ると、鹿児島県では、官公署の設置等について、かなり詳細に規定している点が、興味深い。その一方で、次は、要

件が簡素にしか定められておらず、人口規模と連たん要件のみが町の要件になっているのが茨城県である。

(6) 茨城県

町となるべき要件に関する条例(昭和37年茨城県条例第11号)の全部を改正する。町となるべき普通地方公共団体は、次に掲げる要件を備えていなければならない。

- ① 人口おおむね5千以上を有すること。
- ② 当該普通地方公共団体の中心の連たん区域内にある戸数が全戸数の3割以上であること。

(平成7年12月25日茨城県条例第57号)

茨城県では、昭和37年制定の条例を平成7年にて全部改正を行っており、ここで町になる要件を緩和したことが見てとれる。以上のように、町の要件について各都道府県には多様性が存在している。

最後に町の要件に関する条例がない県をあげておこう。それは兵庫県である。兵庫県は、昭和37年に県内最後の村であった「阿閉村」が町制を施行し、「播磨町」となって、村が消滅した。国内でも相当早く村が消滅したことから、かなり以前に町になる要件についての条例の必要性がなくなったので

あろう。

以上、かいつまんでではあるが、いくつかの都道府県における町の要件をあげてみた。

これを見ると、町になるための要件は都道府県の数(実際は兵庫県を除く46)だけあるのであり、それだけ現存する「村」や「町」には独自性や多様性が存在し、いわば多様な要件をもった「町」が全国に存在するのである。日本の自治体、とりわけ町村には多様性があると言えよう。

4. 町村には「能力」がないのか

しかし、こうした基礎自治体の多様性を踏まえつつも、今日の日本の町村が厳しい状況に直面しているのも事実である。人口減少、少子高齢化、財政難など、全国の自治体が抱える共通課題において、とりわけ町村は厳しい環境におかれている。「平成の大合併」によって、将来的なこれらの厳しい状況を見据え、合併を選択した小規模町村も少なくなっている。

それでは、町村はそうした状況に政策的に対応することはできないと断定してよいのだろうか。町村の存在意義はこういった問題だけで語られ、合併によって消滅してよいとするべきものではない。多様な風景

や気候、地形によって形作られ、歴史を重ねてきた町村は、市とは異なる魅力を持っていると考える。それらについて、各地の風光明媚な景色や、地域ごとに見られる情緒あふれる風土を論じれば切りがないが、本稿の目的は町村が持つ、自治体としての特徴や能力について、改めて考えることである。

そこで、以下では町村が展開する政策の面から町村の再評価を試みてみたい。まず「政策」とは何か。ここでは、「行政が住民のために為すべきこと」としておこう⁶。周知のように、地方分権改革以降の新しい地方自治の仕組みがスタートした。そうした背景の中、住民が主体となって自主的に住民自治の理念に基づいてまちづくりを行う必要性が求められた。そこで自治体の仕組みや基本的なルールを定めた「自治基本条例」や「まちづくり条例」と呼ばれる条例が全国の自治体で制定し始められる。この条例を初めて制定したのが、平成13年4月北海道ニセコ町で施行された「ニセコ町まちづくり基本条例」である。ニセコ町を皮切りに、条例制定の動きが全国で広まったのである。さらに、遅れること数年、議

6 牛山久仁彦(2011)「政策の企画立案と自治体の取り組み」『現代地方自治の課題』第4章(学陽書房)

会でも、自治体議会としての議会の在り方や方向性を定めた「議会基本条例」制定の動きがはじまるが、この条例についても平成18年全国で初めて制定したが、北海道の栗山町「議会基本条例」である。「行政が住民のために為すべきこと」の結実として条例が制定されるとすれば、全国に先駆けて、2町がこれらの条例を制定した意義は大きいと言える。

さらに、昨今では行政が所有する書類等をはじめとした公文書の取り扱いについて話題になっているところだが、それに関連し、行政が保有する公文書といった情報をあまねく住民に公開する「情報公開」について条例化したのも、昭和57年の山形県の金山町である。都道府県レベルで昭和59年の神奈川県、埼玉県、まして、国レベルとして「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」いわゆる情報公開が制定されたのは、その後20年後の平成11年まで待たなければならぬ。現代において行政機関の情報公開は当たり前のことであるが、こうした意識を30年以上前に国に先駆け、また全国の自治体に先駆けて、条例化したことは特筆すべきことであろう。

地方分権改革以前、以後を問わず、町村を中心に小規模自治体の条例制定が試みられてきた。自治基本条例は、平成25年9月

15日現在、290市町村で制定され、また検討中のものも65自治体ある(NPO法人公共政策研究所 調べ)。また、議会基本条例の制定についても、平成24年12月末日現在、24都道府県、215市、124町村となっている(自治体議会改革フォーラム調べ)。このように全国的に広がった条例への取り組みを行ったのが何を隠そう町村であったことはあまり知られていない。

これらのことから、政策の良し悪しは必ずしも自治体の人口の規模に規定されるものではないといえないだろうか。むしろその自治体行政、地域の住民、さらには首長、議会、そして自らの自治体の未来をどうしていくか、といった住民・行政・議会の3者の連携とその強い意思に依るところが大きいと考えられる。もちろん、大規模自治体の政策や条例においても先進的なものは数多くあり、それらが一様に「小規模町村」と括られた町村だからできたとは到底言えない面もある。とは言え、少なくともここまで見てきたように、小規模自治体であるから行政能力が低いとか、政策立案が困難であるということは言えないのではなからうか。小規模自治体であるとはいえ、そこにはそれぞれ独自の課題や問題が存在し、またそれを解決するための施策や条例制定が取り組まれているのである。

5. 町村の存在意義を確認する

そもそも、町村に代表されるような小規模自治体は、その規模の小ささから問題や課題が集約されやすく、またそれらに対して住民らも親和性が高くなりやすい。さらには、住民と行政の心理的・物理的距離の近さが加わり、住民行政が一体となって、共通問題に向けて取り組みやすくなるのではないか。そして、その共通問題の解決の手法として政策が立案され、時には条例化されていくのである。こうして地域一体となって取り組む姿勢は、いずれ住民そして地域のアイデンティティ、誇りへと醸成されていくのである。こうした状況についての統計的な証明は今後の課題とするが、本稿で取り上げた条例のみならず、地域そのもの、また太古からの自然環境を守り続けることを目的に制定された条例をもつ小規模自治体は、合併という選択を取らなかつた理由はそれぞれであるにせよ、平成の大合併の大波を見事乗り切った印象を持ったことも事実である。合併による自治体の大規模化は、本来、自治体は面積、人口の差異に関わらず平等であるはずなのに、旧自治体区域の一地域化した町村、とりわけ、小規模自治体においては、規模の大きな中心市に対して「合併することによってお

世話して、頂く」⁷「面倒をみて、頂く」⁷という意識のもとで合併に臨んでいる場合が見受けられる。そのような姿勢が、意識的であろうと無意識的であろうとも、合併後にも続くとするならば、旧自治体地域は、瞬く間に広大な新自治体の一地域と化し、旧地域独自の問題やアイデンティティは忘れられていく。合併した自治体で、旧町村の条例が消滅する例が見られるが、それら地域で求められた政策は、合併によって大きな市に編入されることで解決したのであるのかという疑問も残る。

そもそも、条例とは、基本的に自治体の区域内において、つまり自治権が及ぶ範囲として、効果を発揮するものである。しかし、「平成の大合併」の下で、合併によって、とりわけ、編入合併によって、廃止され、失効した条例がいくつも存在する。これらが意味するのは、ある区域内(旧自治体)で課題もしくは問題となっていた事項が、合併という行政の論理によって、なかつたことにされたということではなからうか。

また、条例は、住民や行政など、その地域の人々すべてがその自治体区域内における課題や問題に対して、義務を課し、遵守することを求めるものである。「一般の民衆が道徳的責任と政治的有効性の意識と実感を獲得する場を提供するのに非常に小

規模な単位が必要なのだ」というR・A・ダールとE・R・タフトの指摘に基づくならば⁸、自治体が、条例を制定する過程と効果は小規模自治体でこそ、本来の意味が高まるとも言えるのではないか。

ここで自治体の本来の役割を確認したいが、自治体には、行政サービスを提供する行政体としての役割と民主主義の立場から自治体を行う政治体の役割があると言える。

本稿では、後者の政治体としての役割の側面に注目して自治体を論じているが、住民にもっとも身近な地方政府が市町村なのだから、その役割がどちらかに特化しなければならぬというものではないはずであり、その在り方も住民自治によって維持されるべきであり、それぞれ多様性があつて然るべきである。

ここで、基本的な問題を提示すれば、地域は誰のものかという点が重要である。地域ごとに歴史、文化、社会が異なる全国自治体の現状、将来を決めるのは誰か。地域の住民と行政、議会が決定していくことが地方自治の本来の目的であろう。自らの地域の現在、未来をどのように構想していくのか、自己決定を行い、その結果について責任を負う、そうした気概を住民も行政も持たなければならぬだろう。日本には東西南北に豊かな自然環境が存在し、そこに

くまなく自治体が存在する。そうした環境を背景に、それぞれの市町村が自らのアイデンティティに誇りをもち、自治体の多様性が維持されるべきであると考ええる。

日本の市町村の現状では、現在、市になつていても、人口規模が5万人に至らない自治体が多数存在する。一方で、町でも人口が市に迫るような町も存在している。沖縄県の読谷村は人口4万1千人を超えた日本最大の「村」であるし、最小の「市」である北海道の歌志内市は人口4千人を切っている。つまり、最大の「村」が最小の「市」の10倍の人口を持つているのである。

本稿においては、紙幅の関係から市町村の詳細な沿革にはふれなかったが、実に多様な市町村の在り方が日本には存在していることを知るきっかけにはなつたと思う。「平成の大合併」では、市町村の人口規模から行政能力を量り、町村の「数を減らす」ことが目指された観がある。

ここでは、そうした考え方の「あいまいさ」について指摘してきたことを記してまとめとしたい。

7 本稿執筆中に、ある合併協議会の議事録をあらためて再読したが、そのなかで小規模町村から選出された合併協議会の委員は、会議においてしきりにこれらの言葉を使用していた。

8 R・A・ダール、E・R・タフト 内山秀夫 訳(1979)『規模とデモクラシー』、p.231