

『集落』から『市町村』へ ～日本の基礎的自治体の形成過程～

2016年8月

日本国総務省大臣官房
審議官 宮地 毅

日本の地方自治制度の基本

- 日本の地方自治は、憲法で保障されている。 国と地方は別の法人格を持ち、地方自治の仕組みや国と地方の関係については、地方自治法に定められている。
- 地方公共団体は、公選（住民の直接選挙）による議員による議会を持ち、議会は、予算の議決等のほか、法律の範囲内での立法権限（条例制定権）を有している。
- 行政の執行は公選される首長（知事・市町村長）が行う。
 - ※ 国の行政執行は、内閣が行う。国は議院内閣制を採る。
- 日本の地方公共団体は、都道府県・市町村の2層制である。
 - ※ 単一制国家であり、連邦制国家ではない。
 - ※ 都道府県47、市町村1,718（2016年4月1日現在）

地方公共団体の構成

種別	数		人口(最大～最小) (単位:人)
都・道・府・県	47	都 (1)	13,159,388(東京都)
		道・府・県 (46)	9,048,331(神奈川県) ～ 588,667(鳥取県)
市・町・村	1,718	市 (790) ※うち、指定都市 (20)	3,688,773(横浜市) ～ 4,387(歌志内市) (北海道)
		町 (745)	50,442(府中町) (広島県) ～ 1,246(早川町) (山梨県)
		村 (183)	38,200(読谷村) (沖縄県) ～ 201(青ヶ島村) (東京都)
特別区 (東京都に設置)	23		877,138(世田谷区) ～ 47,115(千代田区)

(注) 地方公共団体の数及び内訳は、2016年4月1日現在

人口は2010年国勢調査人口(確定値)を用いた人口

国と地方の事務分担(例示)

		公共投資	教育	福祉	その他	産業・経済
地	国	<ul style="list-style-type: none"> ○高速自動車道 ○国道(指定区間) ○一級河川 	<ul style="list-style-type: none"> ○大学 (国立大学法人) 	<ul style="list-style-type: none"> ○年金 	<ul style="list-style-type: none"> ○防衛 ○外交 	<ul style="list-style-type: none"> ○通貨 ○貿易 ○エネルギー
	都道府県	<ul style="list-style-type: none"> ○国道(その他) ○都道府県道 	<ul style="list-style-type: none"> ○高等学校 ○小・中学校職員 の管理 	<ul style="list-style-type: none"> ○保健所 	<ul style="list-style-type: none"> ○警察 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画等 (区域指定)
方	市町村	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村道 ○下水道 	<ul style="list-style-type: none"> ○小・中学校 ○幼稚園・保育園 	<ul style="list-style-type: none"> ○国民健康保険 ○上水道 ○ゴミ処理 ○介護福祉 	<ul style="list-style-type: none"> ○消防 ○住民登録 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画等 (計画決定)

-
- 日本において、基礎的自治体の形成過程はどのように進められてきたのだろうか。
 - 自治体の近代化に向けて、どのような素地があったのか。

市町村合併による市町村数の変遷

市町村数は、近代的市町村制度が確立した明治21年（1888年）には7万を超えていたが、昭和・平成の大合併を経て、現在では1,718市町村にまで減少。

明治の大合併

- 小学校や戸籍の事務処理を行うため、300～500戸を標準として、全国一律に町村の合併を実施
- ※自然村・集落のレベルから行政体としての組織へ

昭和の大合併

- 中学校1校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進

平成の大合併

- 地方分権の推進等のなかで、行財政改革及び基礎的行政運営能力の確保のため、自主的な市町村合併を推進

年 月	市	町	村	計
明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314
22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520
28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868
31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668
36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472
40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392
60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253
平成11年(1999年)4月	671	1,990	568	3,229
18年(2006年)3月	777	846	198	1,821
22年(2010年)3月	786	757	184	1,727
26年(2014年)4月	790	745	183	1,718

※平成26年4月5日時点。

基礎自治体の形成過程

①前近代(江戸時代)

○ 共同体としての村落

- 地域共同体における教育機会の形成(生活に必要な「読み」「書き」について、一般庶民・農村民に知識が普及)

○ 基礎的な自治システムの存在

- コミュニティにおける有力者が代表となり(名主・庄屋など)、コミュニティ内のインフラ整備や消防等の事務処理と、構成員からの費用の徴収等を実施。

基礎自治体の形成過程

②明治期以降(1868年～)

【行政区画の設定と自治行政制度の整備】

○ 地方制度の始まり

- ・ 戸籍法(1871年)
区画を設定し、各区において戸籍事務を始めとした行政事務を行うことを企図
- ・ 学制(1872年)
地方教育行政の単位区画として学区を設定

⇒ ただし、従来の村落地域の範囲と異なる区画

○ 行政区画の修正と従来の住民自治の活用

- ・ 郡区町村編制法(1878年)
従来のコミュニティを基本とした行政区画に修正

基礎自治体の形成過程

②明治期以降

【明治の大合併】

○ 市制町村制の導入(1888年)と合併の推進

- 小学校の運営を含む各種の行政事務(教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理)を実施することに見合った規模
- 江戸時代から引き継がれた自然集落を踏まえた行政区画
- 「300～500戸」を1町村の規模と示して促進。

⇒ 約7.1万(1888年)→約1.6万(1889年)

当時の自治体は・・・？

- 自治体が担う行政事務はどのように拡大してきたのか。
- 行政事務を担うために十分な財源はあったのか。
- 行政機能を実行・維持するための人材は、どのくらいいたのか。

(参考) 当時の自治体行政の様子 杉並村(現東京都杉並区)

- ・「...明治後期を通じて財政規模が小さく、その一方で事務量の増加があり、数人の職員で支える村役場は繁忙に追われていた。」
- ・「村財政の規模をこえるこうした行政需要は村に対して大きな財政難をもたらしていた。」
- ・「村役場の事務はしだいに増加し、人員不足から村役場の拡充の方向にむけられていた時期であった。」
- ・「村役場に勤める吏員は待遇の点で有為の人材を確保し難い事情もあり...」
- ・「杉並村の里道では冬に凍結がひどくて交通を妨げることがあり、...道路の維持も新たな行政需要として村財政を圧迫するものとなってきた。...道路補修や整理には村民に依存する面も大きかった。」
- ・「道や道傍の草払いなども村民が総出で行うことも年中行事化しており...」

(東京都杉並区役所編「新修杉並区史(中巻)」(1982年)より)

(参考) 当時の様子

(東京都練馬区提供)



基礎自治体の形成過程

③第2次大戦後(昭和期)

【昭和の大合併】

○ 第二次大戦後、市町村が行う事務が追加

- ・ 新制中学校の設置管理
- ・ 市町村消防や自治体警察の創設
- ・ 社会福祉、保健衛生関係事務

⇒ 行政事務の能率的処理のために規模の合理化が必要に

○ 中央政府による合併推進(特別法の制定など)

- ・ 「おおむね、8000人以上の住民」を基準として、町村の合併を推進

※ 「8000人」:

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。

⇒ 約9500(1953年)→約3500(1961年)

基礎自治体の形成過程

③第2次大戦後（昭和期）

<新たな課題の出現>

- ・ 経済発展に伴い、都市部や工業地域への急激な人口流入と周辺地域の人口減少が進展し、国内地域間の格差が発生

○ 全国総合開発計画（昭和37年閣議決定）

- ・ 自然資源の有効利用、資本・労働等資源の適切な地域配分を通じて、地域間の均衡ある発展をはかる

○ 過疎地域対策緊急措置法（昭和45年施行）

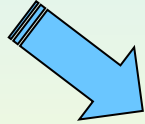
- ・ 地域人口の過度の減少防止や地域社会の基盤強化により、住民福祉の向上や地域格差の是正をはかる

○ 条件不利地域の地域振興に向けた諸制度の整備

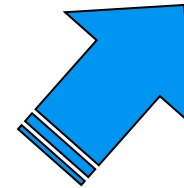
- ・ 離島、豪雪地帯、山村、半島等の条件不利地域についても、地域振興・生活の向上等に向けた法制度を整備

(参考) 第2次大戦後の発展

昭和13年頃



平成9年頃



昭和42年頃

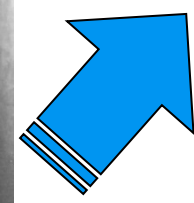
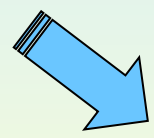


(参考) 第2次大戦後の発展

昭和22年頃



平成9年頃



昭和32年頃

基礎自治体の形成過程

④近年(平成の合併)

1. 地方分権の推進

- 地方でできることは地方で
- 住民に最も身近な市町村について、規模・能力の充実が大切

2. 少子高齢化の進展

- 人口減少社会に突入
- 少子高齢化に対応した、サービス提供・専門スタッフが必要

3. 広域的な行政需要が増大

- 日常生活圏(通勤、通学、買い物等)の拡大に応じた、市町村の拡大が必要

4. 行政改革の推進

- 極めて厳しい財政状況。国・地方とも、より簡素で効率的な行財政運営が必要 →更なる行政改革の推進

基礎自治体である市町村の
規模・能力の充実、行財政
基盤の強化が必要

市町村合併の推進

基礎自治体の形成過程

④近年(平成の合併)

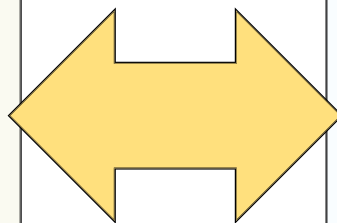
合併の評価

多くの合併市町村の行政・住民、また世論の合併への評価は大きく分かれている。

《評価の背景》

【主な効果】

- ①住民サービス提供体制の充実強化
- ②少子高齢化への対応
- ③広域的なまちづくり
- ④職員配置や公共施設の統廃合などの行財政の効率化



【主な問題点・課題】

- ①周辺部の旧市町村の活力喪失
- ②住民の声が届きにくい
- ③住民サービスの低下
- ④旧市町村地域の伝統・文化、歴史的地名などの喪失

総務省「『平成の合併』について」
(平成22年3月)

基礎的自治体をめぐる課題①

- 自治体の行政事務の効率化に向けて、どのように機能を確保していくべきか。
- 将来に向けた継続的な自治体運営のために、どのような視点が必要か。
- 自治体を構成する住民は、どのような役割を担っているのか。

基礎的自治体をめぐる課題②

- インドネシアの村落の自立・開発、行政機能の拡大に向けて、どのような課題があるか。
- 現行の制度、インフラの整備状況、情報化の進展など、現代の村落を取り巻く環境は、村落の開発にどのような影響があるか。

ご静聴ありがとうございました。