

近隣政府と住民自治

横山 純一

北海学園大学法学部教授

1 近隣自治論議の活発化

近年、近隣自治論議が活発化している。その背景として、次のようなことが考えられる。つまり、1990年代以降、地方分権論議が進められるなかで、とくに人口規模が大きい都市になるにしたがって、行政と住民の間の乖離が大きい現実が浮き彫りにされた。そこで、住民自治と地方分権を進めるためには、住民と行政との協働のシステムづくりが重要な課題であることが明らかになってきた。そのような中で、住民によるコミュニティ形成の動きや、基礎自治体よりもさらに狭域の単位に一定の権限の移譲を行なう「自治体内分権」の動きが進められる必要性が生まれてきた。

実際、地域の間で差はあるものの、そのような動きが進んできている。横浜市や神戸市などの政令指定都市において行政区への分権の動きが行われている。さらに、このような動きは政令指定

都市には限らない。数年前に筆者が調査した沖縄県読谷村では、集落単位に存在する地区公民館（約20ある）を活用したミニデイサービスが盛んであるが（ミニデイサービスの利用者は、要介護の状態ではないが、老人クラブなどで活発に活動するほど元気ではない後期高齢者が多い）、運営費の一部を行政が補助金として支出する一方で、運営は地域にまかせ、地域住民による主体的かつボランタリーな取り組みが行われている。さらに、後に詳しく述べる福島県飯館村においても、住民のアイデアを生かしながら、住民自身が考えた集落単位の事業展開が行われている。行政は事業費への補助金支出は行おうが、基本的にどのような事業を行うのかについては集落にまかせているのである。基礎自治体よりもさらに狭域の単位の自治は、今後の地方自治を考える際に重要になるだろうと考える。

このような近隣自治を考える際のキーワードの一つが「近隣政府」（ネイバーフッド・ガバメント）であると言ってよいだろう。近隣政府は、近年の地方分権の潮流の中で、今後の住民自治や近隣自治の在り方を考えるうえで一つの選択肢として出てきたものである。近隣政府についてのまとまった考え方を提起したのは、日本都市センターの報告書『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（2002年3月、以下『報告書』と略す）である。日本都市センターでは寄本勝美早稲田大

よこやま じゅんいち

1950年生。東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。尚桐女学院短大講師。1986年札幌学院大学助教授、北星学園大学社会福祉学部教授を経て、2000年現職。著書に『高齢者福祉と地方自治体』『地方分権と地方財政』などがある。

学教授を委員長とする「市民自治研究会」を発足させ、2年間かけて調査研究に取り組み報告書をまとめた。以下、『報告書』の考察から始めながら、近隣政府について検討することにしたい。

2 「自治的コミュニティ」と 「近隣自治政府」

「市民自治研究会」の自治体アンケート調査（全国の市・特別区および都道府県のコミュニティ政策担当課長を対象に、2000年度と2001年度に実施）では、コミュニティを新しい視点で見直そうとしている自治体が多かった。アンケート調査によれば、従来の自治体のコミュニティ政策の重点は、住民同士の親睦をはぐくんで連帯感・自治意識を醸成する点におかれていたが、現在は、地域福祉・介護や環境問題（資源リサイクル、環境保全など）、防災・地域の安全等の個別のテーマや地区単位の総合計画および土地利用計画・都市計画への対応が重視されつつあるようである（ただし、住民同士の連帯感・自治意識の醸成を重視する考え方も、依然として比重が高い点にも注意する必要がある）。そこで、『報告書』では、コミュニティを住民自治の視点からとらえ直して、これまでの自治体のコミュニティ政策の新たなステージとして、「自治的コミュニティ」という言葉をキーワードとして使うのである。「自治的コミュニティ」の定義は、「親睦的活動のみならず、地域住民による自治の視点から、住民が地域の諸課題を自主的に解決し、地域の共通課題にかかわる政策の形成・決定・執行を自ら担うコミュニティ」である。

そして、このような「自治的コミュニティ」の視点を踏まえて、近隣政府が提起される。すなわち、近隣政府とは、「基礎自治体の一部の地域において、住民主体で、かつ基本的に地域住民全員を構成員として創設され、地域の問題・課題について議論し、方策を決定し、さらには執行までを

実施する、近隣自治のための小さな政府」である。と。そして、近隣政府を考える際、コミュニティの状況は地域によって異なることから、近隣政府のイメージを幅を持って提言している。

つまり、『報告書』では、近隣自治の仕組みの類型として、AとBの2タイプをあげる。Aタイプは住民参加・協働型で、今日、全国各地で展開されてきているものである。住民自治組織等と行政との参加・協働のシステムで、コミュニティ協議会、市民・区民委員会、自治会・町内会系組織、まちづくり協議会等の機能の一層の強化等を図ろうとするもので、行政サイドにおけるそのバックアップと住民活動とのリンケージを実質的に図ることに重点がおかれるタイプである。Bタイプは近隣政府型で、さらにその中が2つに分けられる。

一つは、都市内分権推進の視点に立脚して、政令指定都市の行政区や基礎自治体の支所・出張所における住民参加の仕組みを制度的に強化する方法をとるもので（近隣自治政府移行型）、もう一つは、狭域の場における共通課題の共同処理の在り方を狭域の場で考えて決定するという「決定機能」に着目し、その決定に関して、民主的正統性が確保される類型である。このタイプは、住民総会または住民代表機関としての議会（直接選挙または市議会による選出等）を有するので、自治体に準じた自治権を有するシステム、つまり「準自治体」ないし「近隣自治政府」ともいうべきものであり、基本的に独立した法人格が付与されるタイプである（近隣自治政府型）。近隣自治政府移行型は、Aタイプからの移行形態であって、かつ近隣自治政府への前段階のものという位置付けになっている。

先に指摘したように、『報告書』では、近隣政府を幅を持って定めている。というのは、すべての基礎自治体が近隣政府を作る必要があるとは限らないからである。あくまで『報告書』では、新しい近隣自治の仕組みにおける選択肢の一つとして近隣政府が提起されているのであり、近隣政

府を創設するのか否か、創設する場合にはどのようなタイプの近隣政府を創設するのかについては、基礎自治体や住民自身の判断にかかっているのである。

『報告書』における近隣政府の提言は、『報告書』に深くかかわった日本都市センター研究員の武岡明子が述べるように、「やや時期尚早であることは認めつつ、いわば問題提起として行ったものである」（武岡明子「自治の単位と近隣政府」、『月刊自治研』2002年8月号）。

3 市町村合併と近隣政府

2004年5月19日の参院本会議で、いわゆる合併特例法関連の3法（「市町村の合併の特例等に関する法律」、「市町村の特例に関する法律の一部を改正する法律」、「地方自治法の一部を改正する法律」）が可決され成立した。この3法の可決・成立は、現行の合併特例法が2005年3月末で期限切れになることを受けて、その後の市町村合併を推進するために行われたもので、第27次地方制度調査会の答申（2003年11月13日）を基礎にしている。

「市町村の合併の特例等に関する法律」の中身は、3万人市の特例と合併特例債の廃止、地方交付税の合算特例の縮小、合併特例区の創設などであるが、本稿との関連では合併特例区が注目される。合併した自治体は、合併前の旧市町村単位で、法人格を有する区（合併特例区）を5年間設置できることになった。そして、区長と合併特例区協議会をおくことができるが、公選とはしない。また、課税権や起債権はない。住居の表示にはその名称を冠することが可能である。また、合併特例区は、「市町村の特例に関する法律の一部を改正する法律」によって、現行の合併特例法においても規定される。

この合併特例区と並んで注目されるのが、地域自治区である。地域自治区は、「地方自治法の一

部を改正する法律」によって規定された。つまり、地方自治法の改正によって、市町村は市町村内の一定区域を単位とする地域自治区を自らの判断で設置できることになった。つまり、地方自治法の第7章において、地域自治区は、「市町村長の権限に属する事務を分掌させ、および地域住民の意見を反映させつつこれを処理するため、条例でその区域を分けて定める区域ごとに設けることができる」とされたのである。地域自治区は、法人格を有さない。また、地域自治区には区長をおくことができるとともに、地域協議会を設置できる。その構成員は市町村長が選任し、任期は4年である。地域協議会は地域の意見を取りまとめて行政に反映させる。さらに地域自治区には事務所が設置され、市町村の事務分掌が行われる。

今回の改正で最重要なのは地域自治区の創設であろう。5年間という期限が付き、しかも市町村合併を推進するための一つの手段になっている合併特例区とは異なり、地域自治区は、今後の市町村内分権や近隣自治を考えた時、重要な意義があると言えるのである。もっとも、この地域自治区も、市町村合併を進めるための方便になっている側面があることを見逃がしてはならない。2002年秋から2003年夏ごろにかけて、いわゆる「西尾私案」に対し、町村の激しい反発や厳しい批判が行なわれたことは記憶に新しいが、その中で、町村の反発を和らげ、合併に向かわせるために、地域自治組織をめぐる議論が加速していた事実が紛れもなくあったからである。地方自治法に地域自治区を盛り込むことになった背景が直視されなければならないのである。

にもかかわらず、地域自治区が重要であることを筆者は認める。というのは、中長期的には、明らかに、住民自治の拡大深化が求められ、近隣自治の議論が重要になり、近隣自治の仕組みの構築が必要であると考えからである。また、先にも指摘したように、実際、都市を中心に「都市内分権」の議論が進むとともに、大都市とくに政令指

定都市の一部において行政区への分権化の動きがみられ、一部の町村においても、市町村合併とは関係なく、この間町村内分権を進めてきた実績があるからである。今回の地域自治区は、『報告書』の言うような近隣自治政府には遠いものかもしれない。しかし、地域の実情の相違はあるものの、今後、基礎自治体は、近隣自治の仕組みづくりや、近隣自治の仕組みにおける選択肢の一つである近隣政府について、検討していく必要があるだろう。

また、それだけに、近隣自治や近隣政府が、市町村合併推進の方便として使われるのであればナンセンスと言わざるを得ない。住民組織の力量、自治会・町内会が当該基礎自治体で果たしている役割・機能、自治会・町内会と住民活動団体などとの関係（町内会や既存の公益団体とNPOとの対立が激しいのか、良い関係がとりむすばれているのかなど）、基礎自治体のまちづくりへの問題意識と力量、近隣自治への住民のニーズや必要度などを考慮しながら、合併市町村が近隣自治の仕組みづくりを慎重かついねいに検討するのならともかく、市町村合併推進と合併反対住民の懐柔のために安易に近隣自治や近隣政府が持ち出されるのならば、まちづくり、特にコミュニティを重視したまちづくりには決してならないだろう。第一、財源の問題からの制約もある。合併してもしなくてもその地域にいく地方交付税などの財源が同じであるなら合併絡みの近隣自治や近隣政府も機能する可能性もあるが、地方交付税の合算特例に端的に現われているように、合併した場合には、合併後10～15年後には合併しない市町村よりも地方交付税などの財源は少なくなる。合併は何よりも行政効率化が第一の目的であるのだから、合併がらみの近隣自治や近隣政府には、どうしても限界があるのである。近隣自治や近隣政府は市町村合併とまったく無関係ではないけれども、市町村合併を前提とした仕組みでは決してないことは明らかなのである。

4 福島県飯館村にみる近隣自治と自治体内分権 (1)―飯館村と市町村合併

近隣自治と自治体内分権を具体的に検討するために、集落自治や住民参加を積極的に進めてきた福島県飯館村の事例を検討してみよう。さらに、飯館村が市町村合併にどのように望んでいるのかについても考察しよう。

飯館村は福島県の地域区分から「浜通り地域」に属し、県の東北部、阿武隈山系北部の丘陵地帯に広がる標高220～600メートルに生活基盤を持つ農村である。したがって、「浜通り」地域には属しているが、海（太平洋）に面してははず、海に面している最寄りの自治体（原町市）から40キロメートルも内陸部に入るところに位置している。1956年に旧大館村と旧飯曾村が合併して現在の飯館村になったが、現在の人口数は6,963人、世帯数は1,760世帯である（2002年4月現在）。1955年の合併当時の人口は11403人で世帯数は1,809であったから、世帯数はあまり変化がみられないが、若者の村外への流出が進んで人口数は39%減少していることが把握できる。1976年以降ずっと、過疎法に基づく過疎地域指定を受けている。

基幹産業は農業（水稲、畜産、葉たばこ）であるが、近年は、野菜、花栽培にも力を入れ複合経営が目指されている。また、飯館牛のブランド化に村をあげて取り組んでおり、肥育実証を兼ねた振興公社（飼育センター）を設置している。第2次産業も発達しており、就業人口数では第1位（第2位は第1次産業）である。地元産の御影石の石材業は主力産業の一つだし、精密器具製造、縫製、弱電、建設関係の事業所の生産が伸びる傾向がみられる。これに対して商業は、近隣町村の購買が年々増加傾向にあり、今後の対策が必要になっている。

飯館村の財政をみてみると（2000年度決算）、

歳入合計は48億7800万円で、地方税の構成比は9.3%、地方交付税の構成比は53.1%である。財政力指数は0.18、公債費負担比率は18.3%、地方債現在高は41億4,800万円（うち政府資金が36億2,000万円）、積立金現在高は全部で17億6,000万円（うち財政調整基金は6億8,000万円）である。

市町村合併については、飯館村は住民の意見を聞く機会を積極的かつ多様に設けてきた。村では、合併を「目的」としてとらえるのではなく、住民が村・地域を見つめ直す機会としての「手段」としてとらえ、住民の意見をできるだけ合併の意思決定に反映しようと、2001年6月から2002年8月までの間に、「市町村合併問題を考える村民集会（村民勉強会）」を9回開催し、さらに、2002年10月から12月にかけては地区懇談会を7地区で実施した。村民集会と地区懇談会出席者数は延べ1,345人にのぼっているが、青年層の議論への参加が少ない点が難点であった。

飯館村の市町村合併の動きは、めまぐるしいものがあった。当初、飯館村は相馬郡内の4町村（小高町、鹿島町、新地町、飯館村）と2つの市（原町市、相馬市）とで任意合併協議会を形成したが（2003年1月）、任意協議会は同年7月に解散した。その後、飯館村は原町市、鹿島町、小高町と南相馬法定合併協議会を形成することになるが（2004年2月）、2003年12月に行われた3市町との合併の是非を問う住民投票では反対が約53%を占めたこと（ただし、法定合併協議会に参加した）などの事情などから、村長は合併協議会から離脱を表明し（2004年9月7日）、合併協議会からの離脱に慎重な議会と対立した（議会は協議会離脱案を否決、2004年9月17日）。合併協議会存続を求める議会との関係もあり、飯館村は4市町村での合併協議を継続することになったが、2004年10月17日に行われた村長選挙で単独自立移行の村長が再選され、現在、飯館村は合併協議会からの離脱を検討している。

では、なぜ、飯館村が市町村合併をめぐる、

上記のような複雑な立場をとるのだろうか。市町村合併を躊躇する要因が多数みられる点が着目されるべきである。

まず、飯館村の地理的位置関係の問題である。飯館村以外の3市町が太平洋に面する自治体であり、飯館村が山間地なのに対して飯館村以外の3市町は平坦地である。したがって、標高も違うし、気候も風土も異なる。飯館村以外の3市町は除雪の必要がないし、スクールバスもいない。冷害対策なども飯館村では必須条件である。さらに、飯館村以外の3市町にはJR（常磐線）が走っており、相互に行き来するのに便利であるが、飯館村は、原町市から40キロメートル離れ交通条件がよくないために孤立気味である。合併した場合、地理的位置との関係で、「飯館村だけがつまはじきにされるのではないか」という懸念が、どうしても出てくるのである。

第2は、第1の理由とも関連するのであるが、飯館村が合併してできた新市の中では周辺地域に陥ってしまい、そのことによって、大幅な人口の減少が進むことが懸念されている点である。実際、「市町村合併問題を考える村民集会」では、住民から、昭和の大合併で合併した相馬市の玉野地区、浪江町の津島地区、合併しなかった葛尾村を引き合いに出しながら、いずれも人口数が減少しているものの、玉野地区や津島地区が合併後急激に人口が減少したのに対し（1965年から2000年にかけての減少率は、玉野地区44.9%、津島地区52.8%）、合併しなかった葛尾村の人口減少率（36.9%）が玉野地区や津島地区よりも低かった点が指摘され、合併した場合には飯館村が新市の周辺地域になってしまい、玉野地区や津島地区と同じ轍を踏むのではないかという懸念の声が出されたのである。

第3に、飯館村は、相馬地方の市町村との付き合いが多かったとはいうものの、飯館村の八木沢地区が原町市、大倉地区が相馬市、二枚橋地区が福島市との交流が多く、それぞれの地区で生活圏

が異なっている。このことも、合併を躊躇させることにつながっているのである。

第4に、4市町村の産業構造の相違である。飯館村以外の3市町では、第1次産業の就業人口数の割合が少なく、6.6%の原町市以外はいずれも10%台なのに対し、飯館村は第1次産業の就業人口数が多く、その割合は31.79%である。農業を基盤とする自治体は飯館村だけであり、飯館村以外の3市町と飯館村の産業構造は極端に異なっている。合併が実現したら、農業面の政策がおろそかにされるのではないかが心配されているのである。

第5は、飯館村と3市町とでは、財政状況が異なっている点である。財政力指数は、原町市0.91、鹿島町0.39、小高町0.41、飯館村0.18となっており、飯館村のみが地方交付税の歳入総額に占める割合が50%を超えている。公債費負担比率は、飯館村が18.3%と高くなっているが、他の3市町は比較的低い（原町市10.4%、鹿島町8.6%、小高町12.5%）。

第6は、次の5で詳しく述べるが、飯館村は、村民参加と地区からの積み上げ方式で地域づくりを行ってきた。このような全国的にも注目されるユニークな実践が、合併によって消え失せてしまう恐れがあることが懸念されている。狭域政策、住民参加、集落自治が進んでいるからこそ合併を選択しないことにつながったのではないかと思われる。

5 福島県飯館村にみる近隣自治と自治体内分権 (2)―集落自治の仕組みと狭域政策

飯館村では、住民参加が進んでいる。つまり、飯館村は、第3次総合振興計画（1983年策定）、第4次総合振興計画（1994年策定）を、村民のあらゆる階層の参画によって策定してきた。また、村の主要問題等についても、いわゆる「役人の机上のプラン」や民間コンサルタントまかせを廃止

し、村民の参画や、特に青壮年や若い女性の参加を重視してきた。また、「いいたて夢想塾」、「若妻の翼」による活動、「いいたて農の大地に生きる会」など、村民の自主的な活動が活発である。こうした活発な住民活動や住民参加は、集落自治と密接に結び付いている。以下、飯館村の自治体内分権の仕組み、つまり集落自治の中身について検討することにしよう。

飯館村には20の行政区がある。そして、行政区を単位とした地域づくり運動（新農村楽園推進事業・地域づくり事業）を1995年度から実施してきた。つまり地区の主体的な事業に対し、1地区あたり1,000万円を限度として村が補助金を交付して、地区住民が地区のニーズを調べながらアイデアを出し、事業展開を行っているのである。この地域づくり運動は、現在、約10年が経過して成熟してきた。そこで、この行政区を単位とした地域づくり運動は注目されるので、やや詳しく述べてみよう（資料1～2を参照）。

まず、各地区から事業案を提出してもらい、この事業案を審議するために、行政区の代表などで構成する「地区計画協議会」が組織される。次に、「地区計画協議会」では、提出された地区別計画や、同計画に変更、追加がある場合の承認のほか、特定の住民の利益になっていないのかの審査も行われる。そして、「地区計画協議会」の承認が得られれば、村から助成金が支出される。助成金額は1行政区あたり1,000万円以内であるが、事業計画策定費100万円（事業費の10%以内）、事業実施助成分900万円（事業費の90%以内）が目安とされている。地区別計画の事業完了年度は2004年度であるが、村は、1995年度から2004年度までの10年間で、ふるさと創生事業の1億円と地方交付税の一部を財源に2億円を予算化している。

地区別計画において、地区の産業振興や文化財の保護、環境保全、福祉の充実など各行政区の取り組みは本格化してきている。地区別計画はソフト事業が原則だが、ソフト事業を行うために必要

資料1 地区別計画の進め方について

■実施計画の基本的な考え方

- 1.実施計画は原則として『第4次総合振興計画・地区別計画』の内容に沿って策定してください。
- 2.実施計画の策定及び計画に基づく具体的事業は複数の行政区が共同で実施することができます。
- 3.全体計画がなかなかまとまらない場合、当面、決定しているものだけについて計画書を取りまとめ、事業に着手することができます。
- 4.実施計画を策定した後、地区のさまざまな事情により計画を追加、変更する必要が生じた場合は、『地区計画協議会』の承認を受ければ、追加、変更することができます。

■事業実施の基本的な考え方

- 1.地区別計画はソフト事業を原則としますが、ソフト事業を行うために必要な施設整備（ハード事業という）については『地区計画協議会』の承認を受ければ、行うことができます。
- 2.事業実施に対する助成金は、各年度ごとに所定の手続きに従ってお支払いします。

■予算措置

- 1.地区計画助成額1,000万円は、実施計画策定費100万円（事業費の10%以内）、事業実施助成分900万円（事業費の90%以内）を目安としています。
- 2.複数の行政区が共同で実施する事業については、事業費の100%を助成することができます。
- 3.計画策定にかかる費用のうち会議費（食料費）の割合は20%以内としてください。

■計画の進め方

- 1.地区別計画の事業完了年度は、平成16年度（平成17年3月末まで）です。
- 2.地区別計画の主体は地区の皆さんですので、地区住民全体の理解と参加の下に実施してください。

■執行上の留意点

- 1.視察研修費について
 - ①1泊2日の場合は、宿泊費及び飲食費の合計額は1人当たり17,000円が助成限度額です。
 - ②日帰りの場合は、昼食等の飲食費は1人当たり2,600円が助成限度額です。
- 2.実施計画策定にかかる費用のうち、日当（会議に出席した人に対する報酬）に類する費用は助成の対象となりませんので、ご注意ください。
- 3.神社や参道の整備、葬儀用備品等、宗教に直接関連する事業には助成できません。

〔出所〕 飯館村資料より

な施設整備についても、「地区計画協議会」の承認を受ければ行うことができる。草野、蕨平の両地区は「ミニデイサービス」を設置する事業費の一部に助成金を充当した。蕨平地区では廃校になった小学校を地区の集会所に改造したが太陽光システムの浴場を備えた。佐須地区では、創作太鼓「虎捕太鼓」を創設し、地域の子どもたちに太鼓とふれあう場を設けた。学校完全週5日制における子どもたちの受け皿対策としても期待が寄せられているのである。また、前田地区では、交流

広域の場として「ふれあい茶屋」（直売施設）をつくった。休憩施設としての利用のほか、竹炭をつくって販売したり、地元で取れた新鮮野菜を直売したりして主に村民の憩いの場として活用されているのである。

さらに注目されるのは、飯館村が、20の行政区ごとに将来の人口推計をつくり、集落政策をどのように構築するかを模索している点である。2001年11月に出された「飯館村村民企画会議報告書—集落機能を考える—」は次のように述べて

資料2 地区別計画推進状況一覧表

(平成14年3月29日現在・単位/円)

行政区	平成7～13年度		主な事業の内容	補助金ベース 認定額
	事業費	助成費		
草野	7,260,488	6,331,000	会館増改築等	10,000,000
深谷	2,765,835	2,475,000	伝統芸能保存、地区内環境美化	8,100,000
伊丹沢	7,309,662	6,575,000	記念植樹等、公園整備	8,595,000
関沢	2,918,361	2,570,000	伝統芸能保存等	9,248,000
小宮	4,991,021	4,487,000	交流事業、案内板等設置	8,730,000
八木沢芦原	6,349,410	5,713,000	情報機整備等、公園整備	10,000,000
大倉	2,328,014	1,948,000	視察研修等	9,270,000
佐須	4,919,281	4,334,000	創作太鼓等	9,252,000
宮内	8,868,653	7,780,000	ふれあい施設整備等	8,520,000
飯桶町	2,569,049	2,034,000	公園整備、伝統芸能保存	9,766,000
前田八和木	8,296,655	7,114,000	交流事業等	8,460,000
大久保外内	1,272,324	1,139,000	伝統芸能保存	8,901,000
上飯桶	6,828,050	5,911,000	伝統芸能保存、コミュニティー活動促進	8,865,000
比曾	6,982,250	6,274,000	ミニ公園整備等	9,000,000
長泥	10,163,797	8,885,000	伝統芸能保存等	10,000,000
蕨平	11,902,359	10,000,000	テイサービスセンター	9,999,000
関根松塚	7,478,524	6,533,000	地区公園整備、集会所周辺整備	9,673,000
白石	3,082,232	2,742,700	盆踊り保存	2,430,000
前田	8,730,686	7,852,000	直売施設設置	9,495,000
二枚橋須萱	6,140,173	5,493,000	公園設備等	8,280,000
	121,156,824	106,190,700		176,584,000

(出所) 資料1に同じ

いる。「市町村合併は手段であり、最終目的は将来の村づくりにあるものととらえ、人口推移と高齢化比率の推移により集落機能のあり方を分析し、日常生活をする上で望ましい集落環境が経済性だけでなく、過疎問題の本質まで議論が及ぶことを期待して(いる一筆者)」とするのである。行政区ごとに将来の人口を推計した自治体は全国的にも希有であり、それだけ集落政策の重要性を飯館村が強く認識していることを示している。単純に行政区の人口の減少=集落移転政策=市町村合併とはいかないことを、飯館村はメッセージと

して発していると言えるだろう。■

《主要参考文献》

- 1 日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、2002年3月
- 2 武岡明子「自治の単位と近隣政府」(『月刊自治研』2002年8月号)
- 3 沢井勝「『福祉国家』の変容と『地域自治組織』の展望」(地方自治総合研究所『三位一体改革の虚実—2004年地方財政レポート』、2004年9月)
- 4 横山純一『北海道における広域行政、市町村合併の調査研究』、北方圏センター、2003年3月