平成 18 年度
国立大学法人帯広畜産大学・帯広信用金庫
共同研究成果報告書

研究課題:
十勝市町村経済の相互依存構造に関する研究

研究組織:

帯広畜産大学	准教授	仙北谷康(代表)
	教授	伊藤　繁
	教授	金山　紀久
	教授	澤田　学
	教授	樋口　昭則
	准教授	耕野　拓一
	助教	和田　大輔
帯広信用金庫	副部長	小森正伸
	主任推進役	石井博樹
	推進役	小山賢一

本報告書の執筆分担
本報告書の執筆分担は以下のとおりである。ただし，本報告書の取りまとめに当たっての調査，統計資料の収集，統計処理作業並びに分析は，研究組織のメンバー全員によって実施された。

第 1 章　仙北谷　康・耕野　拓一
第 2 章　和田　大輔
第 3 章　耕野　拓一
第 4 章　金山　紀久
第 5 章　仙北谷　康
第 6 章　仙北谷　康

（追記）
本報告書は，いったん平成 19 年 3 月に帯広信用金庫に提出された後，加筆修正されたものである。これはわれわれの課題を取り巻く状況が大幅に変化しているため，できるだけ最新の情報を提供する必要があると判断されたためである。

はじめに

われわれ帯広畜産大学と帯広信用金庫の共同研究は,平成 12 年から開始され,平成 18 年度で 7 回目を数える。

平成 12 年から平成 16 年までにおける共同研究の問題意識は以下に述べるようなものであった。すなわち，十勝圏経済構造をフードシステムという視点から整理し,産業連関分析,十勝圏民経済計算の手法を用いて,農業および関連産業が,十勝圏経済に与える影響とその変化を明らかにしてきた。そこでわれわれが注目したのは，バブル経済以降の十勝圏経済構造の変化であり，バブル崩壊以後の経済の後退時期を，それまでの主役であった農業および関連産業に，さらに建設業の役割が加わり両者が下支えする構造再編期であると明らかにした。さらに公共事業費の削減による「建設不況」の影響によって，農業および関連産業が地域経済・地域内雇用に対する役割の重要性が増してきていることも明らかにしたのであった。これらをふまえ,われわれは今後の十勝圏経済を力強く支える柱として,食の安全と安心を更に強固なものにするフードシステムの進化と，循環型社会に対応したエコフードシステムという考え方を提案したのであった。

平成 17 年度における共同研究は，帯広・十勝における地域づくり・街づくりに注目したものであった。すなわち，近年の十勝圏では農畜産業が好調ではあるが，生活環境としてはどのような評価が与えられるのであろうか。同時に，農業の多面的機能が注目されるようになり，これに十勝農業はいかに対応可能なのであろうか。このような視点から取り組んだものであった。

本年度の研究課題はこの地域社会に関する議論をさらに一歩進め，十勝圏の将来像を市町村の枠組みから，特に現在議論されている市町村合併を意識した議論を試みることとした。近年，全国各地の自治体でこの問題が真剣に議論され，市町村の再編が進んできた。しかし現在,「平成の大合併」と言われた波がとりあえずは一段落し，何を議論しなければならないのか，合併によって何が見えてきたのかを，やや落ち着いた視点から検証できる時期に来ているといえる。

後の章で述べるように,「平成の市町村合併」は，これまでの市町村合併とやや性格が異なるものである。すなわち，明治以降，国は一貫して市町村を統合する方向で政策を進めてきた。それは封建時代の性格を色濃く残す自然村（集落）的な「ムラ」にかわって，近代的な行政を担うことができる自治体の設立を目標とするものであった。そこで具体的に注目された自治体規模の基準の一つが教育問題であり，自治体の地理的広がりとして，学校が維持できる範囲が示された。

また，十勝圏における市町村合併は，単に統合という流れだけではなく，分村

という流れもあった。端的なのは十勝の源流ともいうべき大津村の事例である。大津村は太平洋岸にのびる半農・半漁の村であったが，村内を縦貫する道路が整備されておらず，このため一体的な村としての住民の意識や経済的まとまりが希薄であったし，村内の移動も大変困難であった。このため様々な議論を経て，同村は 3 分割され,実態として同一の生活圏･文化圏にある周辺の町へ吸収された。

以上の点をふまえると，従来の市町村合併に関する議論は自治体としてのまとまりを強めると同時に，教育という行政サービスを充実させるという側面があったといえる。また学校区を中心として地域住民の意識に一体感が生まれることを考えると，両者はまた密接に関連していると言える。これらが市町村合併に対する住民のモチベーションを喚起する源であったと考えられるのである。

これに対して平成の市町村合併はやや性格を異にしている。合併論議の背景にあるのは,「地方分権」「地域自立」というよりも「財政危機」「人口減少」であり，より強い危機意識を持つ(あるいは持たざるを得ない)都道府県ほど市町村合併が進展しているように見受けられる。

しかし議論の発端はどうあれ，将来の市町村の枠組みに関する議論をさけて通ることはできないであろう。様々な要因を踏まえると，現在の市町村の枠組みを未来永劫維持することは困難であろう。特に近年，わが国は人口縮小社会に突入した。また地方においては国レベルより早く人口減少状態になっているのである。この中でいかにして地域社会を維持創造していくのかということに，我々は正面から取り組まなければならないであろう。

本報告書は，以上の課題に対するわれわれの一つの検討結果である。ここではこれまで必ずしも十分議論されているとは言えない点に注目し，市町村合併を巡る議論に幅を持たせることを目標としている。市町村合併は行政の枠組みに関する議論であるから多分に政治的な判断を含むものである。しかし我々はあくまでも経済的側面からこれを議論することとした。この点に関する議論を十分に尽くすことが大前提であると考えられるからである。具体的には 2 章以降でいくつかの論点を展開している。

本報告書が今後の議論の活性化に寄与するものであることを願っている。

最後に,我々の調査･研究にご協力いただいた皆様に心よりお礼申し上げます。

平成 19 年 3 月

研究代表者
帯広畜産大学　仙北谷　康

目次

はじめに

目次

第1章　自治体再編の課題と現状 ----------1

1．十勝圏における市町村経済の相互依存性と市町村合併 ----------1
2．わが国における市町村合併の展開 ----------5
3．北海道における市町村合併の現状 ---------- 9

第2章　十勝における市町村財政 ---------- 13

1．はじめに ---------- 13
2．市町村の人口推移 ---------- 13
3．十勝市町村の財政概要 ---------- 17
4．十勝市町村の財政指標 ---------- 44
5．財政からみた市町村合併 ---------- 51
6．まとめ ---------- 60

第 3 章　市町村合併後の地域経営と社会関係資本 ---------- 62

1．課題 ---------- 62
2．社会関係資本に関する既存研究 ----------63
3．市町村合併後の地域経営と社会関係資本:新潟県小国町の事例 -----69
4．まとめ ---------- 78

第 4 章　地域ブランドと市町村合併 ---------- 80

1．はじめに ---------- 80
2．農協合併----------80
3．地域ブランド ---------- 88
4．おわりに ---------- 92

第 5 章　市町村の連携と自治体連合の可能性 ---------- 107

1．はじめに ---------- 107
2．十勝支庁における市町村連携の現状 ---------- 108
3．広域連合の取り組みと課題 ---------- 111
4．広域自治体連合と二段階構造 ---------- 117
5．おわりに ---------- 125

第 6 章　市町村の将来像に関する議論の活発化のために ---------- 127

第1章　自治体再編の課題と現状

1．十勝圏における市町村経済の相互依存性と市町村合併

図 1－1－1 から 1－1－8 は，市町村を越えた通勤圏，商圏，通学圏，医療圏（通院，入院），高齢者保険福祉圏（施設入所，通所介護）の状況を示したものである。これらの図からいくつかの点が明らかになる。

第一に，当然のことではあるが，市町村の境界を越えるものとそうではないものがある。たとえば，高齢者保険福祉圏の通所介護については，市町村を越えるものはそれほど多くないのに対して，同じく高齢者保険福祉圏の施設入所については多くの線が引かれている。高齢者の移動ということを考えると短期的移動は負担の少ない市町村内であることが多く，長期的な移動ではより高度なサービスが得られる場所に移動する傾向があるということであろう。

第二に，十勝圏については，支庁域を越えるものは他支庁と比較してそれほど多くはない。たとえば医療圏（入院）で見ると，札幌へは日高，胆振，後志，宗谷（利尻など），留萌，などかなり広範囲からの移動が見られる。また釧路へは根室支庁からの移動が見られる。

第三に，営業使用自動車移動圏をのぞくと，矢印は一方通行である。特定の市町村が提供するサービスに他の市町村が依存していることを示している。

第四に，十勝圏については，市町村を越える移動についてそのほとんどが帯広市を向いているということである。

以上のことから，十勝圏はこれら移動についてはほとんど支庁圏で完結しており，帯広市がほとんど唯一の中心地になっているのであるが，移動の内容によっては比較的市町村内で完結しているものとそうではないものがあることが明らかになった。就業，教育，医療，また高齢者福祉などさまざまなサービスについて，市町村によって提供できるサービスやその質には差がある。住民に対してさまざまなサービスを提供するには市町村単独で行うことは困難であり，住民が求めるサービス内容に応じて自治体が分担してそれを担っているといえる。

この意味で，市町村の果たす役割は相互に依存関係にあるといえるであろう。特に十勝圏においては，たとえば医療に関して，高度なサービスを提供する帯広市とより日常的な医療サービスを提供する各自治体とに機能が分かれる。通勤に注目しても，職場は帯広市にあるが周辺の自治体から通勤しているという住民が近年増加し，帯広市の人口は減少しているが，周辺自治体の人口は増加している。十勝圏内の自治体は相互に依存していると言えるが，しかし支庁を超えるものは少ない。この意味で十勝圏での完結性が比較的高いといえるであろう。

図 1－1－1 から 1－1－8 は，道が示した「北海道市町村合併推進構想」から転載したものである。市町村合併を考える場合，このような市町村間の相互依存関係を考慮することは非常に需要であろう。なぜならばこれによって市町村合併の基盤をなす，地域住民のまとまり・地域への帰属意識が生まれるからである。

本研究は，市町村間の相互依存関係，特に経済的相互依存関係に注目し，十勝圏の将来像を構想するための論点を提起することを課題としている。

その論点とは第一に，地域住民の地域への帰属意識と豊かな人間関係の形成に貢献する「社会関係資本」という概念についてである。第二に，産業振興視点の市町村合併についてである。多くの市町村合併に関する議論が将来の自治体財政の危機的見通しへの対策という側面を少なからず含んでいるが，地域に新たな価値をもたらす合併を議論する際の論点を提起する。第三は，自治体連携の可能性およびこれと広域自治体との共通性，さらに市町村合併の方策としての自治体連携についてである。

これらの論点の分析に対して後の第 3 章から第 5 章が充てられるが，第 2 章では，現在の十勝圏自治体の財政分析の結果が示される。第 6 章はまとめである。

本章の次節以降は，わが国における明治期以降の市町村合併と近年のいわゆる「平成の大合併」について，全国的な概要と北海道の進捗について整理する。

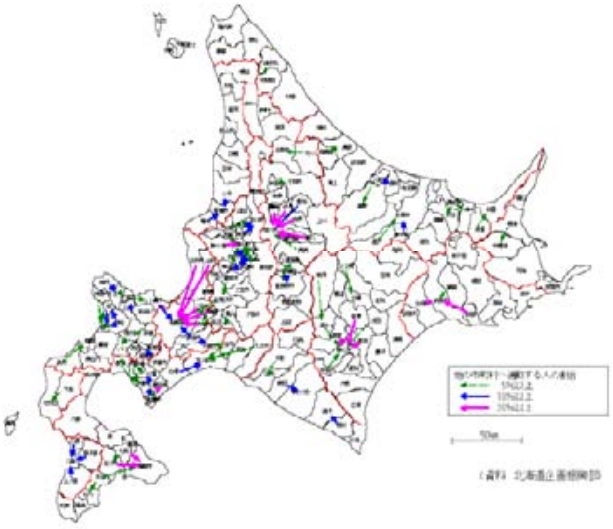


図１－１－１　市町村を越えた通勤圏の状況

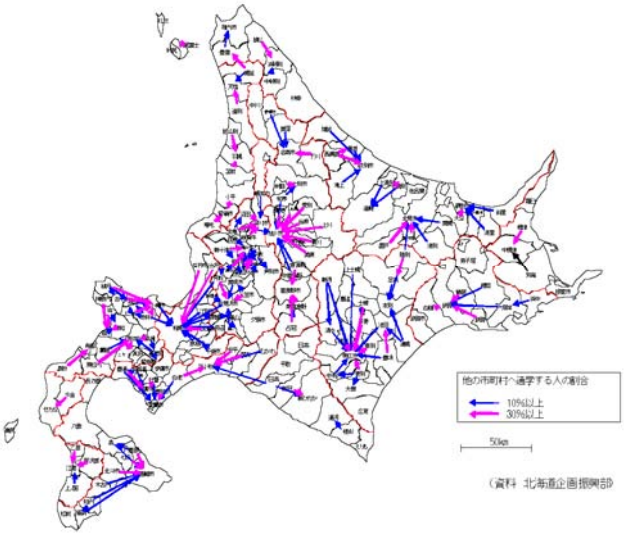


図１－１－２　市町村を越えた
通学圏の状況

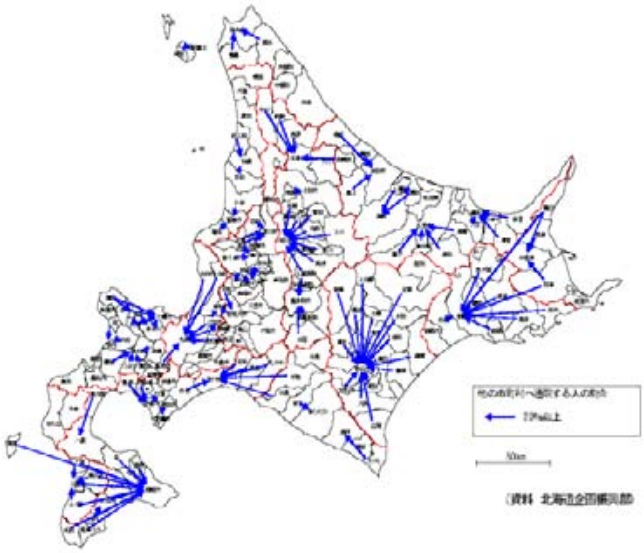


図１－１－３　市町村を越えた
医療の状況（通院）

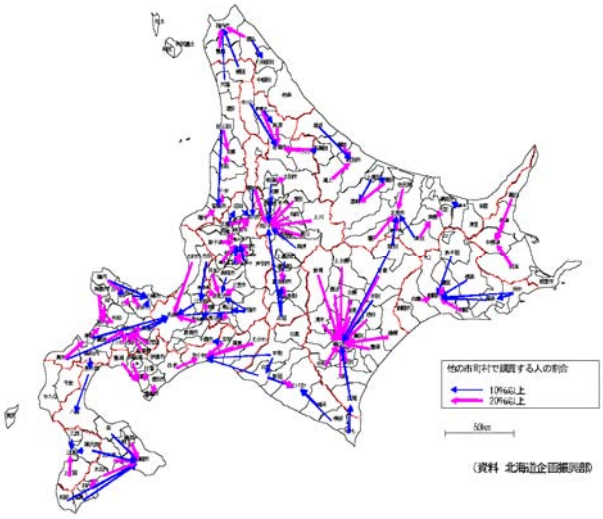


図１－１－４　市町村を越えた
商圏の状況

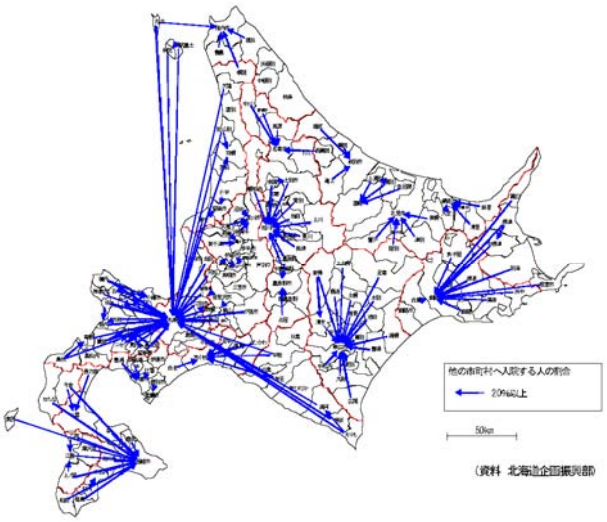


図１－１－５　市町村を越えた医療圏の状況（入院）

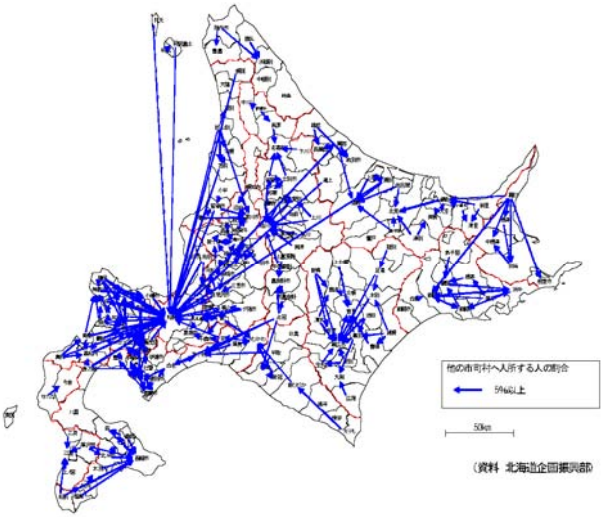


図１－１－６　市町村を越えた高齢者保険福祉圏の状況（施設入所）

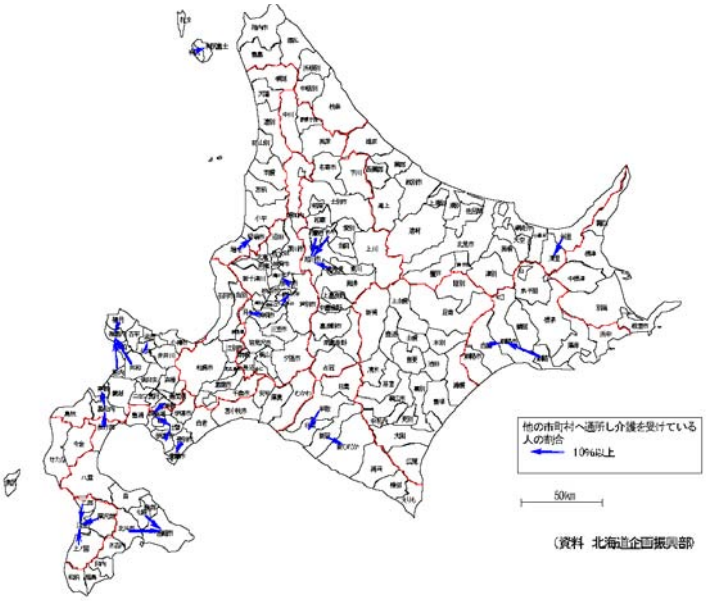


図１－１－７　市町村を越えた高齢者保険福祉圏の状況（通所介護）

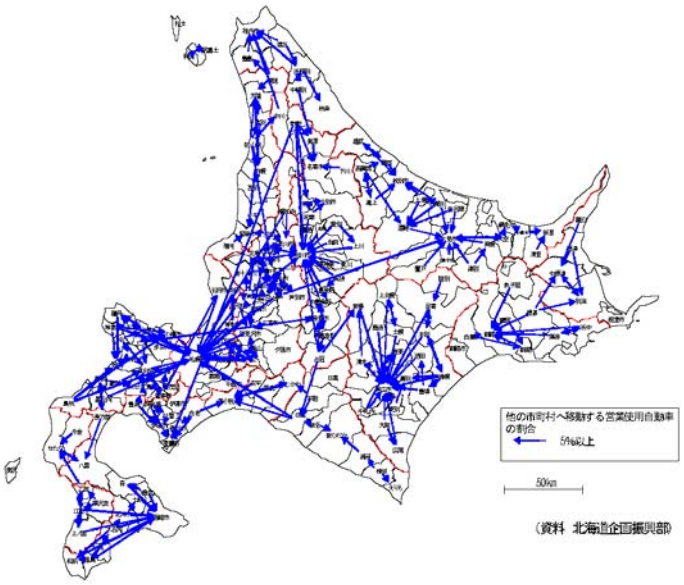


図１－１－８ 市町村を越えた営業使用自動車移動圏の状況

2. わが国における市町村合併の展開

明治以降,わが国の市町村は全体として市町村合併という再編の方向にあった。明治維新直後の「市町村」は，江戸時代まで脈々と続いてきた，自然村（ムラ）がその実態であったと考えられるが，しかしこれは行政上の目的（教育，課税，土木，救済，戸籍の事務処理，等）に見合った規模ではなかった。このため明治政府は市町村合併標準提示（明治 21 年 6 月 13 日内務大臣訓令第 352 号）に基づき，約 300～500 戸を標準規模として市町村を全国的に合併することとした。この結果，市町村は約 5 分の 1 に減少し，さらに明治 22 年 4 月 1 日の市制町村制施行により，市町村合計はそれまでの 7 万あまりから 1 万 5 千 859 に減少した。

戦後，昭和 22 年 5 月には地方自治法が施行され自治体の行政事務が明確化されるとともにこれを遂行する自治体の創設が急務となった。昭和 28 年には町村合併促進法が施行され，また続く昭和 31 年には新市町村建設促進法が施行された。このいわゆる「昭和の大合併」のもと，町村数は 1 万を割り，9 千 868 となった。

昭和 28 年の市町村合併促進法では，町村はおおむね 8,000 人以上の住民を有することを標準とした。これは新制中学校 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規模である。これに対して昭和 31 年の新市町村建設促進法は，町村数を約 3 分の 1 に減少させることを目標としてかかげていた。

この間の自治体数の推移を図１－２に示した。明治 21 年から 22 年にかけての合併は示していないが,「昭和の大合併」によって，昭和 30 年前後に市町村数が

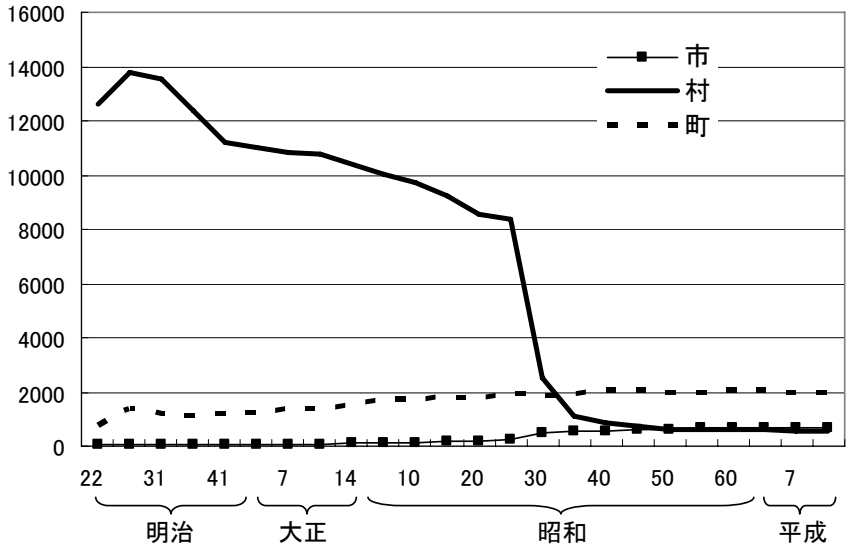


図1－2　市町村数の推移

資料)総務省資料より。

急激に減少していることがわかる。

平成 19 年 11 月，総務省は官報で新たな市町村合併を告示した。これにより全国の市町村数は来年平成 20 年 7 月 1 日に 1,788 となり，平成 11 年 3 月末時点の 3,232 と比較するとおよそ 55%にまで減少することになる。近年の急速な市町村数の減少は，いわゆる「平成の大合併」の結果である。総務省は，昭和 40 年に「市町村の合併の特例に関する法律」を施行し，市町村行政の広域化の要請に対応するための自主的な市町村合併を推進するため必要な措置を定めた。この法律は数度の延長を経て平成 17 年 3 月 31 日に失効している。その後「市町村の合併の特例等に関する法律」が 5 年間の時限立法として，平成 18 年 4 月 1 日に成立している。

この間の市町村合併の動向は「平成の大合併」とよばれており，その市町村数の動向を図 1 － 3 に示した。総務省があげる，市町村合併の背景は以下に述べる 5 点である（総務省「市町村合併の背景と効果について」より）。

第一に，地方分権の推進である。平成 12 年 4 月 1 日から，地方分権一括法が施行された。これにより，自己決定，自己責任のルールに基づく行政システムの確立が各市町村に求められるようになった。一括法の目的自体は，住民にとって身近な行政はできるかぎり地方がおこなうこととし，国が地方公共団体の自主性と自立性を十分に確保することとされている。この法の施行により，地方公共団体はそれぞれの自主的な街づくりにもとづく地域間競争が激しくなるとともに，個性ある多様な行政施策を展開するためには，一定の規模・能力（権限，財源，人材）が必要であるとされている。

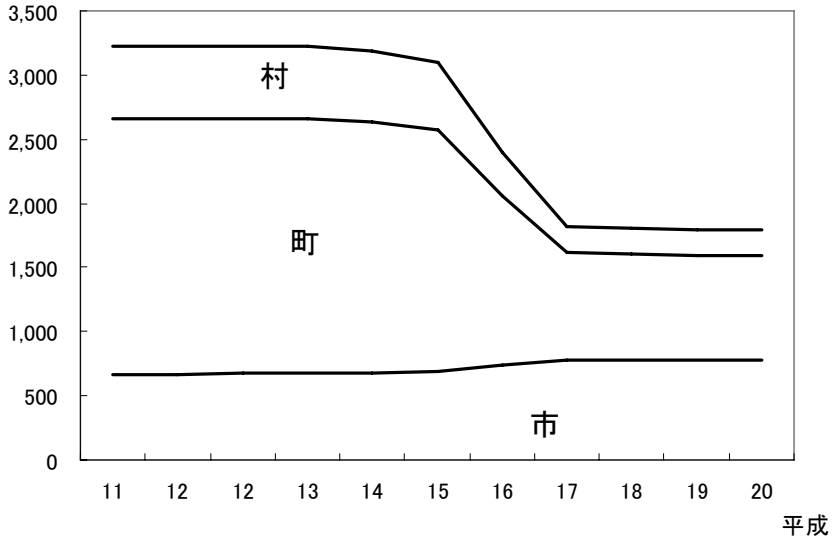


図１－３　市町村数の推移(平成)

資料）各年4月1日の値。総務省資料より。
注1）平成20年は7月1日の見込み数。

第二は,少子高齢化の進展である。今後わが国の少子高齢化傾向は必然であり，このもとで市町村が提供するサービスを一定程度に維持するためには，ある程度の人口の集積が必要であるとしている。

第三は，以前にまして広域的な行政需要が増大するとしている。つまり，地域住民の日常的な生活圏が拡大するに従い，市町村の区域を越えた行政需要が増大しており，新たな市町村経営の単位が求められているとしている。

第四は，行政改革の推進である。現在，国・地方を通じて，きわめて厳しい財政状況にある中，国・地方ともよりいっそう簡素で効率的な行政運営が求められており，公務員の総人件費改革等，さらなる行政改革の推進が必要であるとされている。

第五は「昭和の大合併」から 50 年が経過し，時代が変化したため，新たな市町村経営の単位が必要とされているとしている。

これら諸点を背景として，基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する必要があり，そのための手段として市町村合併があるとしている。

「市町村の合併の特例に関する法律」では合併は各市町村の自主的判断という姿勢が強かったが，平成 18 年の「市町村の合併の推進に関する構想等」では,「都道府県は，基本指針に基づき，当該都道府県の区域内において自主的な市町村の合併を推進する必要があると認められる市町村を対象として，当該都道府県における自主的な市町村の合併の推進に関する構想を定めるものとする」(条文)として，都道府県が市町村合併の組合せについて構想を示し，いわば「上からの」合

併を押し進める姿勢を明確にしている点に特徴がある。

「市町村の合併の特例に関する法律」のもとでの市町村合併は，あくまでも各市町村の自主的な取り組みである。合併の目的も市町村によって異なるであろうし，ゆえに合併への取り組みの温度差も存在するであろう。図１－４は，市町村合併にたいする自治体の取り組みの差を考えるために示したものである。縦軸に都道府県における人口変動率を，横軸にそれぞれの都道府県の，平成 11 年度を 100 とした平成 17 年度の市町村数割合をとったものである(図中○は平均)。

この図によると，各都道府県の分布はかなりばらつきが大きいものの，緩やかな右上がりになっていることが分かる。つまり人口減少が激しい都道府県で合併による市町村数の減少が激しく，逆に人口が増加している市町村では市町村数の減少は緩やかであるといえる。無論この傾向は，例えば市町村数が 6 割に減った自治体であっても，人口増加率が 6%をこえる都道府県から，減少率が 4%をこえる都道府県まで存在するなど，かなりおおまかな傾向である。また，合併参加市町村数によっても減少比率は大きく異なる。

しかしこれらのことを差し引いても，市町村合併への取り組みの濃淡が，人口の増減と関連しているらしいことは明らかであろう。人口の減少が著しく，将来に不安を抱える自治体が多い都道府県で，市町村合併が活発であったことを読みとることができるのである。市町村の歳入の増減に人口の増減は密接に関わって

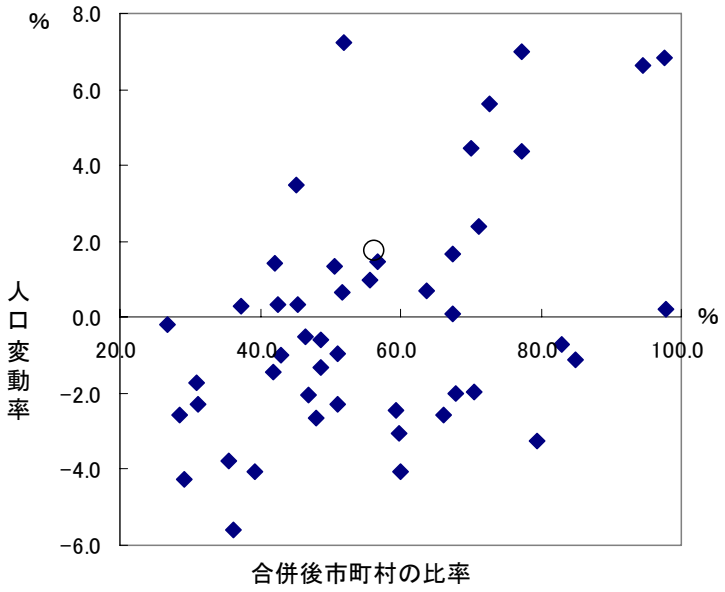


図1－4　都道府県別人口変動率と合併後市町村比率

注）人口は平成7年と17年の比較（「国勢調査」等），合併後市町村比率は平成11年の市町村数と申請されている合併後の町村数の比較（総務省データ）

いる。地方税額や地方交付税交付金の算定に人口が考慮されているからである。それゆえ図のような傾向が現れるのは当然であろう。

ただしここで注意しなければならないのは，市町村が合併し，人口規模の大きな自治体に生まれ変わったことで，それだけでは人口減少の原因が解決したことにはならず，依然として人口減少の傾向は続くであろうということである。わが国全体としてはすでに人口減少社会に突入した。この流れを劇的に転換することはかなり困難を伴うであろう。人口減少に対応した地域づくり・市町村運営が求められるといえる。

3. 北海道における市町村合併の現状

北海道における市町村合併の歴史は全国の動向とやや異なる面をもつ。明治から第二次大戦直後まで，北海道開拓とその結果の急速な人口増加を受けて，分村という動きがあったからである(補図１－１参照)。

平成の大合併について述べるならば，北海道では，平成 11 年 7 月に改正施行された「市町村の合併の特例に関する法律」（以下，「旧合併特例法」）のもと，212 市町村の約 7 割に当たる 157 市町村が合併協議に参加し，市町村合併が行われてきた。この結果，旧合併特例法の経過措置が期限を迎える平成 18 年 3 月末までに全市町村の 1/4 に当たる 53 市町村が合併を決断し，21 の新たな自治体が誕生している（平成 18 年 7 月時点）。

全国の市町村数は平成 11 年 3 月末現在 3,232 市町村であったが，旧合併特例法の期限となる平成 17 年 3 月末には 22%減少し，1 年後の平成 18 年 3 月末には 1,821 市町村と 43.7%減少した。また，合併関係市町村数は，1,933 市町村にの

表1－1　都道府県別1市町村当たりの平均面積

平成11年3月31日時点

順位	都道府県名	市町村数	平均面積（km²）
1	***北　海　道***	***212***	***370***
2	岩　手　県	59	259
3	山　形　県	44	212
4	宮　崎　県	44	176
5	秋　田　県	69	168
6	福　島　県	90	153
45	沖　縄　県	53	43
46	埼　玉　県	92	41
47	東　京　都	40	39
	全　　国	3,232	115

平成18年3月31日時点

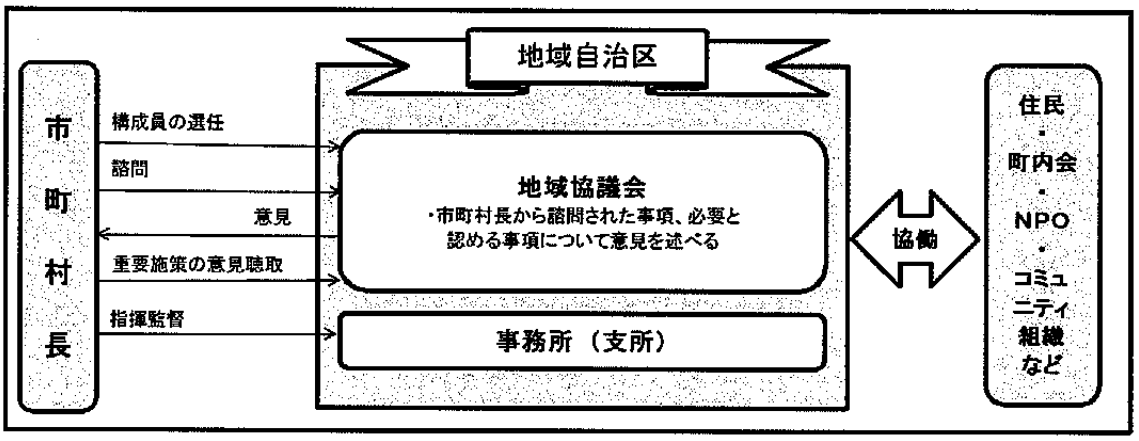
順位	都道府県名	市町村数	平均面積（km²）
1	秋　田　県	25	464
2	岩　手　県	35	437
3	***北　海　道***	***180***	***435***
4	広　島　県	23	369
5	新　潟　県	35	359
6	大　分　県	18	352
45	埼　玉　県	71	53
46	大　阪　府	43	44
47	東　京　都	39	40
	全　　国	1,821	204

出所:北海道庁資料

ぼり，全市町村の 62%を占めるにいたっている。

一方，北海道では合併協議会の設置時期が遅かったことなどから，平成 17 年 3 月末までの減少率は 2 %に過ぎない。その後，平成 18 年 3 月末までに 32 市町村が減少しているものの，その減少率は 15.1%と全国で 4 番目に低い数値となっている。

これまで北海道の市町村は，面積規模の大きさが一つの特徴で，その平均面積は全国の都道府県の中で最大であった。しかし，市町村合併の進展により，全国と北海道の面積規模の差は縮小し，道内市町村の平均面積は，秋田県，岩手県に次ぐ 3 番目となった(表１－１)。また，これまで全国 3 番目の面積を有していた十勝管内の足寄町（1,408 平方キロメートル）は，平成 18 年末時点で 4 番目となった。全国 1 位は高山市（岐阜県）の 2,179 平方キロメートル，2 位は浜松市（静



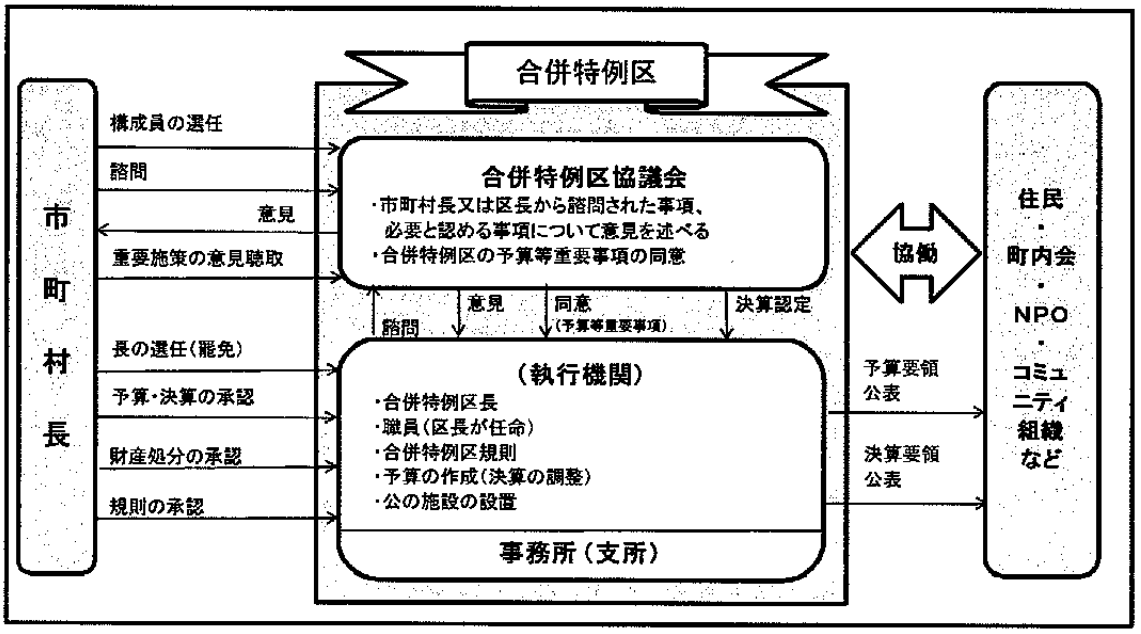


図1－5 地域自治区・合併特例区の仕組み

出所:北海道庁資料より作成

岡県）の 1,511 平方キロメートル，3 位は日光市（栃木県）の 1,450 平方キロメートルで，合併によりこれまでにない大きな都市が出現している。

平成 16 年 5 月に成立した「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」では，住民自治の強化のための方策として，「合併特例区」や「地域自治区」などの地域自治組織の制度が取り入れられ，地域住民の声を行政運営に反映させ，合併前の市町村区域の自治権をはじめ，地域の伝統や個性をまもっていくための仕組みが用意されている（図１－５）。この「地域自治組織」制度の積極的な活用により，あくまでも市町村同士の自主的な取り組みを推進しようとするのが，北海道の市町村合併に関する基本的なスタンスである。

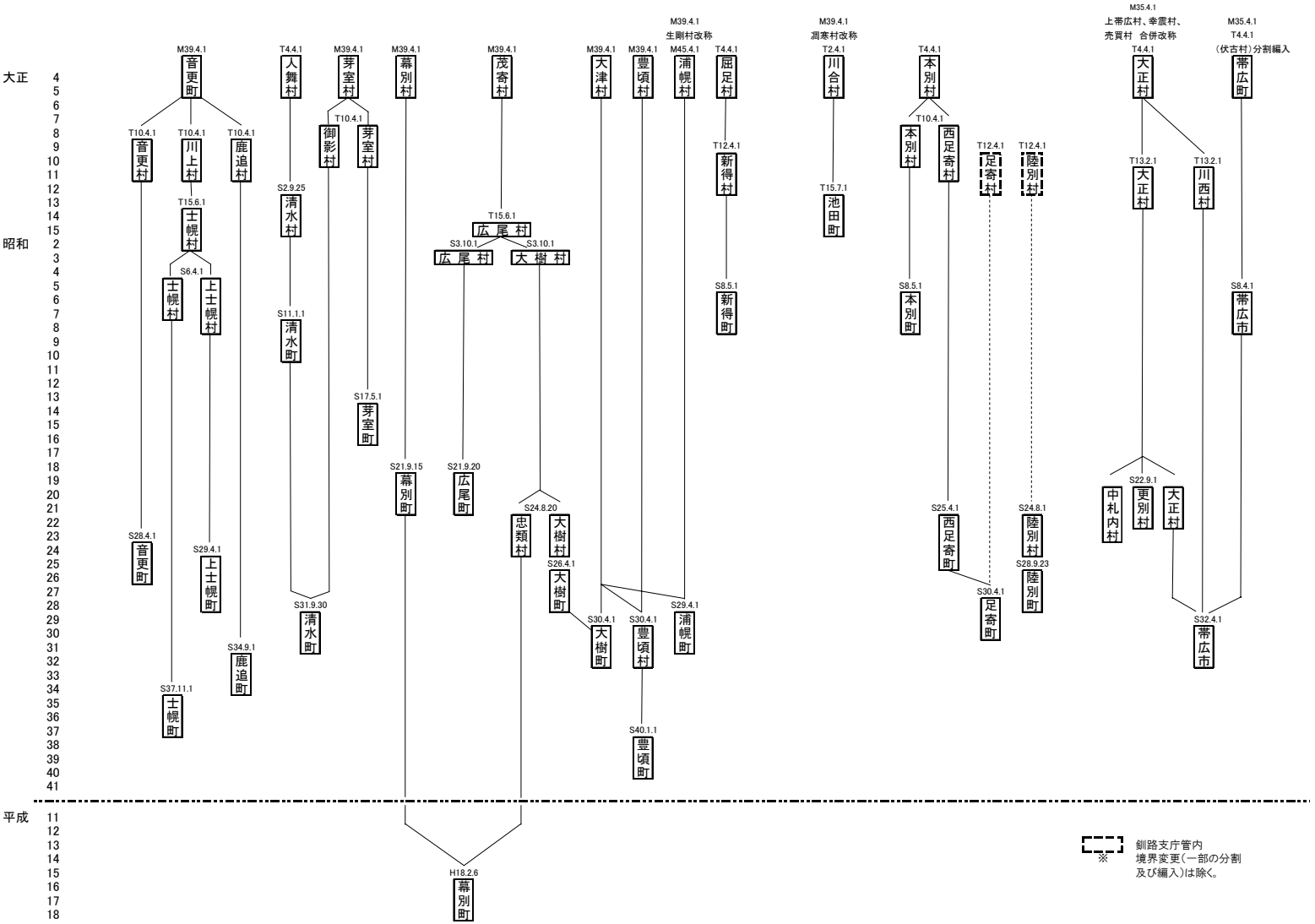
この基本的スタンスは，他都府県よりも市町村合併において地域自治組織の仕組みが多く活用されていることにも反映されている。平成 17 年 3 月末までに市町村合併の申請を都道府県知事に行った地域のうち，合併特例区または地域自治区を設置する地域は，北海道を除く全国では約 9%に過ぎないが，北海道では約 38%も占めている（表１－２）。全国でも合併市町村の面積規模が大きくなるに従って地域自治組織の設置率が高くなる傾向が見られるが，市町村の面積規模が大きいことも，北海道でその必要性が高かった要因として考えられる。

合併によりこれまで以上に経営規模が拡大する中にあっては，地域住民が行政に参加する手だてを確保することが課題である。「合併特例区」や「地域自治区」の制度には，「協働」による地域住民と行政による住民自治の仕組みを作ることの重要性が指摘されているが，どのように「協働」の仕組みを作るかについての具体的な方策は北海道の市町村合併推進構想の中には記述されていない。また住民活動，行政活動，地域経済，地勢的特性の項目で具体的なデータを用いてクラスター分析を行い，客観的に適切と考えられる組み合わせを示している。しかし，合併後にどのように地域経営を行っていくのかという視点からの提言は弱いように思われる。

表1－2 合併市町村の面積別合併特例区・地域自治区設置予定状況

合併市町村面積	北海道					全国（北海道を除く）				
	市町村数 a	合併特例区	地域自治区	合計 b	b/a (%)	市町村数 a	合併特例区	地域自治区	合計 b	b/a (%)
370km²未満	4	—	—	—		371		19	19	5.1
370～740km²	9	2	4	*5	55.6	139	3	15	18	12.9
740～千km²	2	—	—	—		36		9	9	25
千km²以上	6	1	2	3	50	14		3	3	21.4
合計	21	3	6	*8	38.1	560	3	46	49	8.8

注1：H11.4.1～H18.3.31 の合併市町村
注2：合併特例区と地域自治区を併用する地域があるため内訳の和と合計は一致しない（*で表示）
出所：北海道庁資料



補図1－1　十勝圏における市町村の変遷

資料)北海道十勝支庁「市町村行財政概要」(平成19年1月)より。

第２章　十勝における市町村財政

１．はじめに

市町村合併の目的のひとつに合併を通じた効率化と市町村財政の改善がある。ここでは，主要な財政指標等の比較検討を通じて十勝の市町村財政の現状と財政を通じてみることのできる市町村の課題を明らかにする。

２．市町村の人口推移

財政の分析を行う前に，北海道および十勝市町村の人口の推移をみる。データは住民基本台帳である。

図２－１は，北海道の長期人口推移である。北海道においては，昭和 40 年代前半の人口の落ち込みを一度経験した上で，昭和 40 年代後半以降昭和 60 年ごろまで人口は増加を続けその後は 560 万人から 570 万人の間で推移している。特に平成 10 年ころからは人口は緩やかな減少傾向にある。

これに対して，十勝の長期の人口推移は図２－２のようになる。

十勝全体では北海道全体よりも若干遅れて人口の増加がみられるものの北海道全体ほどの大きな変動はない。十勝の人口を帯広市の人口と帯広市以外の十勝の町村人口にわけてみてみると，それぞれでは，北海道全体とも十勝全体とも異なる推移の傾向を示す。近年まで帯広市の人口は基本的に増加しつづけており，町村人口は減少しつづけてきている。

図2-1　北海道の長期人口推移

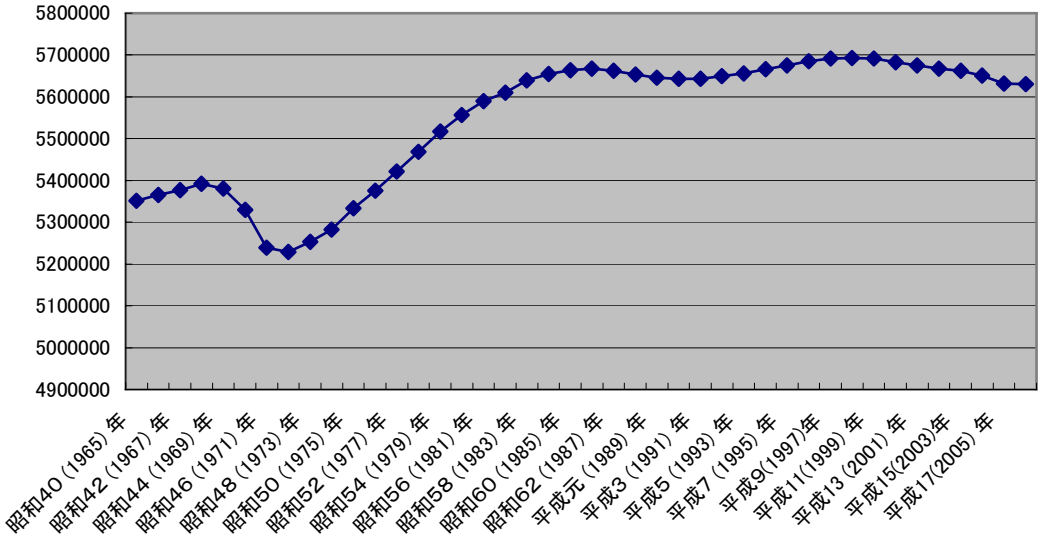
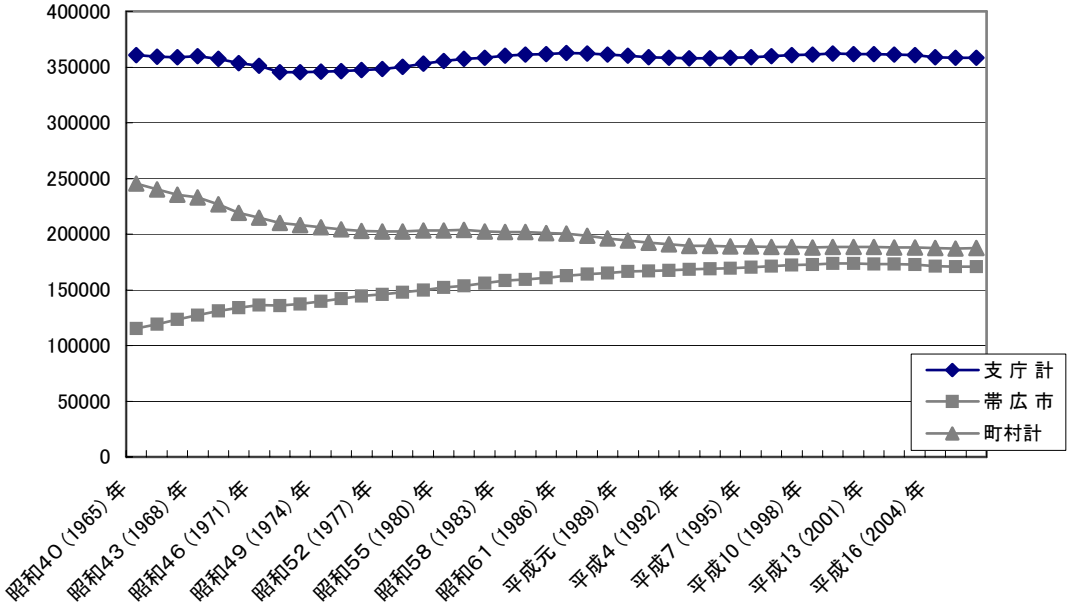


図2-2 十勝の長期人口推移



平成 12 年の人口を 100 とした場合の北海道および，十勝の人口推移をみてみると図２－３のようになる。北海道および十勝全体の人口推移は同様の傾向を示しているものの十勝の方が若干人口の増減が少ない。しかしこれは町村における継続的な人口減少と帯広市における人口増加が合成されてできたものであることがわかる。

特に,平成 7 年以降に限定して人口の推移をみてみると図２－４のようになる。帯広市でみられた人口の継続的な増加は平成 12 年前後の人口停滞期を境に減

図2-3 北海道および十勝の長期人口推移(H12=100)

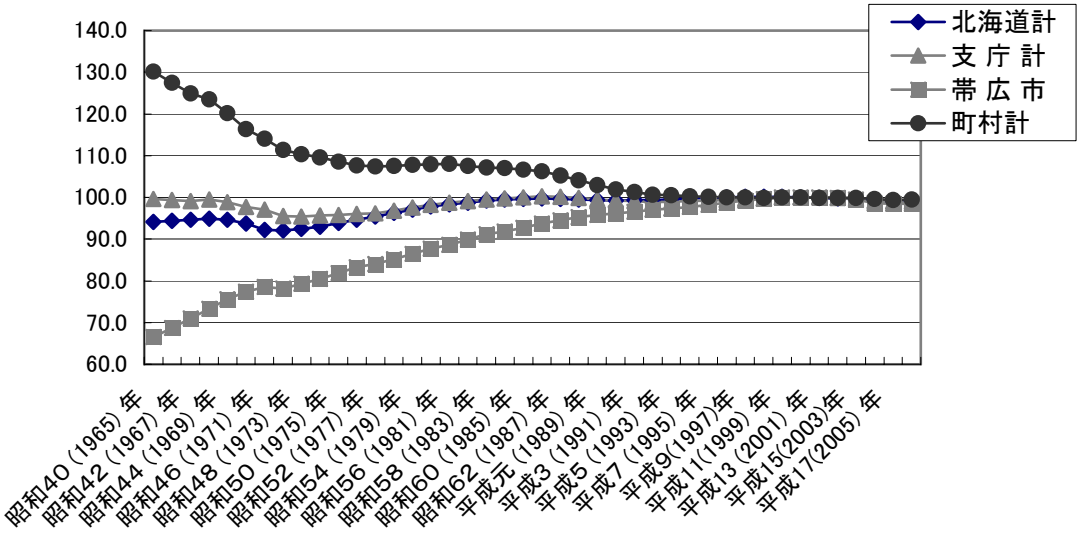
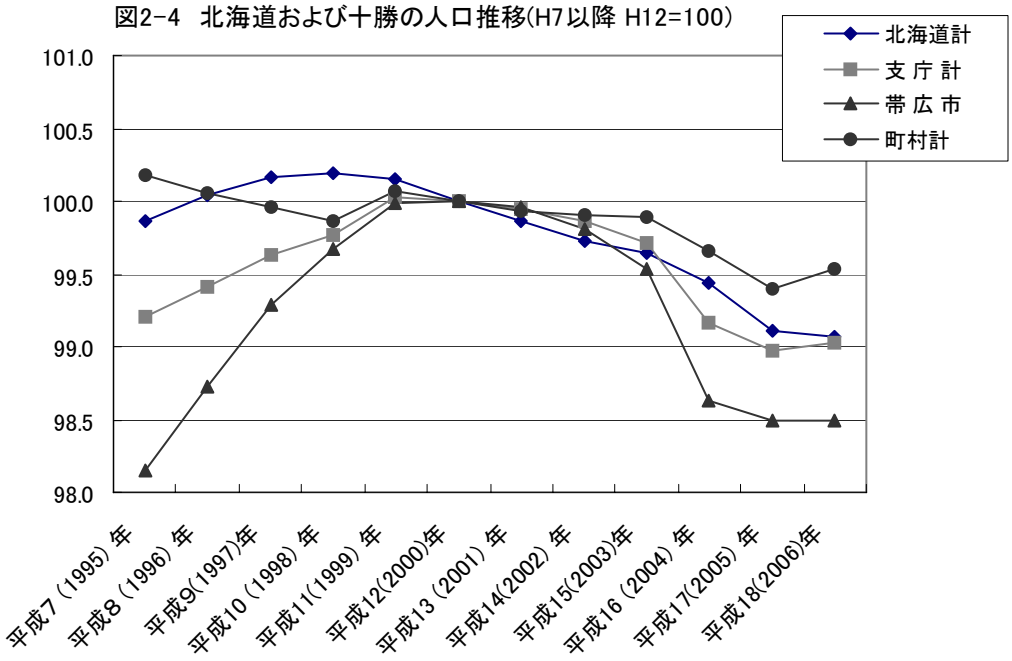


図2-4　北海道および十勝の人口推移(H7以降 H12=100)



少に転じているもののここ数年はまた人口停滞が続いていることがわかる。

近年における十勝の市町村別の人口の推移は図２－５のとおりである。これを平成 12 年を 100 としたグラフにしたのが図２－６である。こちらのグラフには十勝全体や町村の人口も含めてある。このグラフは全体として平成 12 年を要として扇の形状を示しており，この図は，人口が増加傾向にある市町村は今後とも増加を続け，減少傾向にある市町村は今後とも減少を続けることを想像させる。

図2-5　十勝町村の人口推移

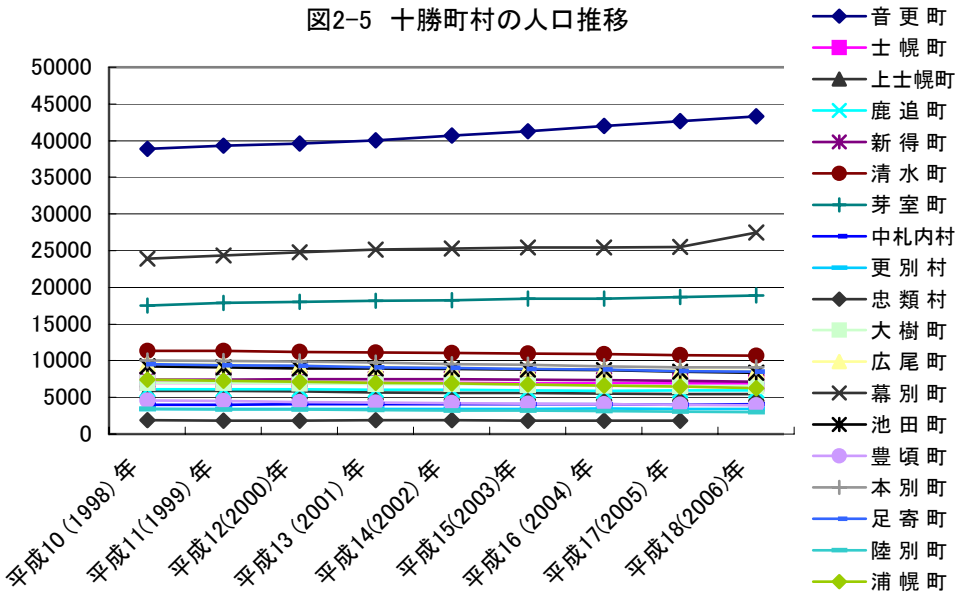
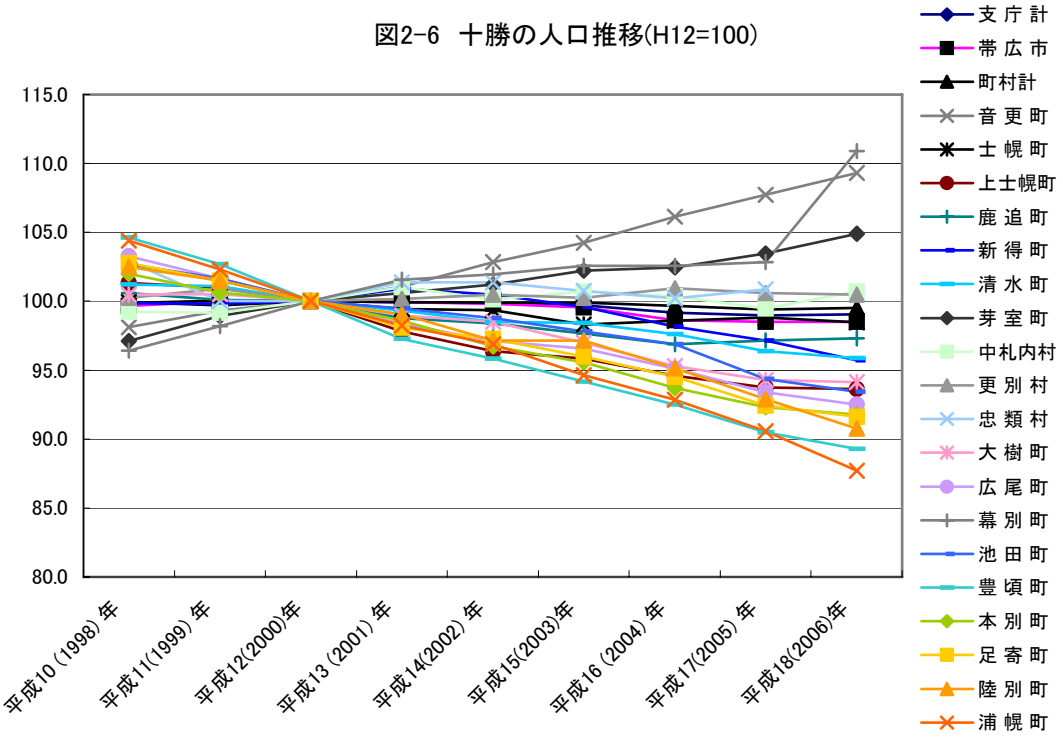


図2-6　十勝の人口推移(H12=100)



特に，忠類村が合併する前の平成 17 年の値を取り上げて表にしたのが表２－１である。

音更町の 107.7 を筆頭に芽室町が 103.4，幕別町が 102.8 と，帯広市周辺の３町において特に人口が増加している。一方，十勝の中でも帯広市から比較的距離のある町において人口の減少が特に顕著である。

表 2-1　平成 12 年を 100 とした場合の平成 17 年の市町村別人口

音　更　町	107.7	士　幌　町	98.8	上士幌町	93.7
芽　室　町	103.4	帯　広　市	98.5	広　尾　町	93.4
幕　別　町	102.8	鹿　追　町	97.2	陸　別　町	92.9
忠　類　村	100.9	新　得　町	97.2	足　寄　町	92.4
更　別　村	100.6	清　水　町	96.4	本　別　町	92.3
中札内村	99.5	池　田　町	94.4	浦　幌　町	90.6
町村計	99.4	大　樹　町	94.3	豊　頃　町	90.5
支　庁　計	99.0				

資料：住民基本台帳人口

３．十勝市町村の財政概要

（１）財政比較分析表における十勝市町村の類型と選定団体

財政比較分析表は市町村財政を簡便にあらわすものであり，類似する団体の中での各市町村の位置付けを類似団体平均との比較を通じてみることができる。しかし，この類似団体平均は特別な事情を抱えていない市町村の平均であり，平均の算出に財政データを用いられる選定団体の基準は次のとおりである。

選定団体基準:
ア） 最近大規模な合併(新設合併)が行われていない
イ） 実質単年度収支で赤字が大きすぎない
ウ） 実質収支で赤字が大きすぎない
エ） 基準財政需要額＞基準財政収入額
オ） 公債費比率が大きすぎない
カ） 災害等の特殊事情がない
キ） 収益事業収入が多すぎない

十勝の市町村の場合，各市町村の類型は表２－２のとおりであり，全体の３割にあたる音更町，清水町，広尾町，幕別町，足寄町，浦幌町の６町が選定団体以外の団体である。なお，市町村名の前にあるアルファベットは，A～E が北海道の市町村合併推進構想（平成 18 年 7 月）における組合せであり，G はすでに合併済みの幕別町と忠類村である。

団体類型は人口と産業構造によって行われており，その分類基準は都市と町村で異なる。十勝の市町村の類型を実際の類型区分表に当てはめたのが表２－３である。

表 2-2　財政比較分析表における団体の類型(H16)

	類型	選定団体以外の団体
A 音更町	Ⅷ-2	○
C 士幌町	Ⅱ-0	
C 上士幌町	Ⅱ-1	
C 鹿追町	Ⅱ-1	
C 新得町	Ⅱ-2	
C 清水町	Ⅲ-1	○
A 芽室町	Ⅳ-1	
A 中札内村	Ⅰ-1	
A 更別村	0-0	
G 忠類村	0-0	
B 大樹町	Ⅱ-1	
B 広尾町	Ⅲ-2	○
G 幕別町	Ⅵ-2	○
D 池田町	Ⅲ-1	
D 豊頃町	Ⅰ-0	
E 本別町	Ⅲ-2	
E 足寄町	Ⅲ-1	○
E 陸別町	0-1	
D 浦幌町	Ⅱ-1	○
A 帯広市	Ⅳ-3	

注）　選定団体：　各類型に所属する団体のうち標準的な財政運営を行っている団体

表 2-3　　財政分析表(H16)における団体の類型

	産業構造	Ⅱ・Ⅲ次 95%以上		Ⅱ・Ⅲ次 85～95%		Ⅱ・Ⅲ次 85%未満	
		Ⅲ次 65%以上	Ⅲ次 65%未満	Ⅲ次 55%以上	Ⅲ次 55%未満	Ⅲ次 50%以上	Ⅲ次 50%未満
人口（都市）	類型	5	4	3	2	1	0
35000 人未満	0						
3.5 万～5.5 万	Ⅰ						
5.5 万～8 万	Ⅱ						
8 万～13 万	Ⅲ						
13 万～23 万	Ⅳ			帯広市			
23 万～43 万	Ⅴ						
43 万人以上	Ⅵ						

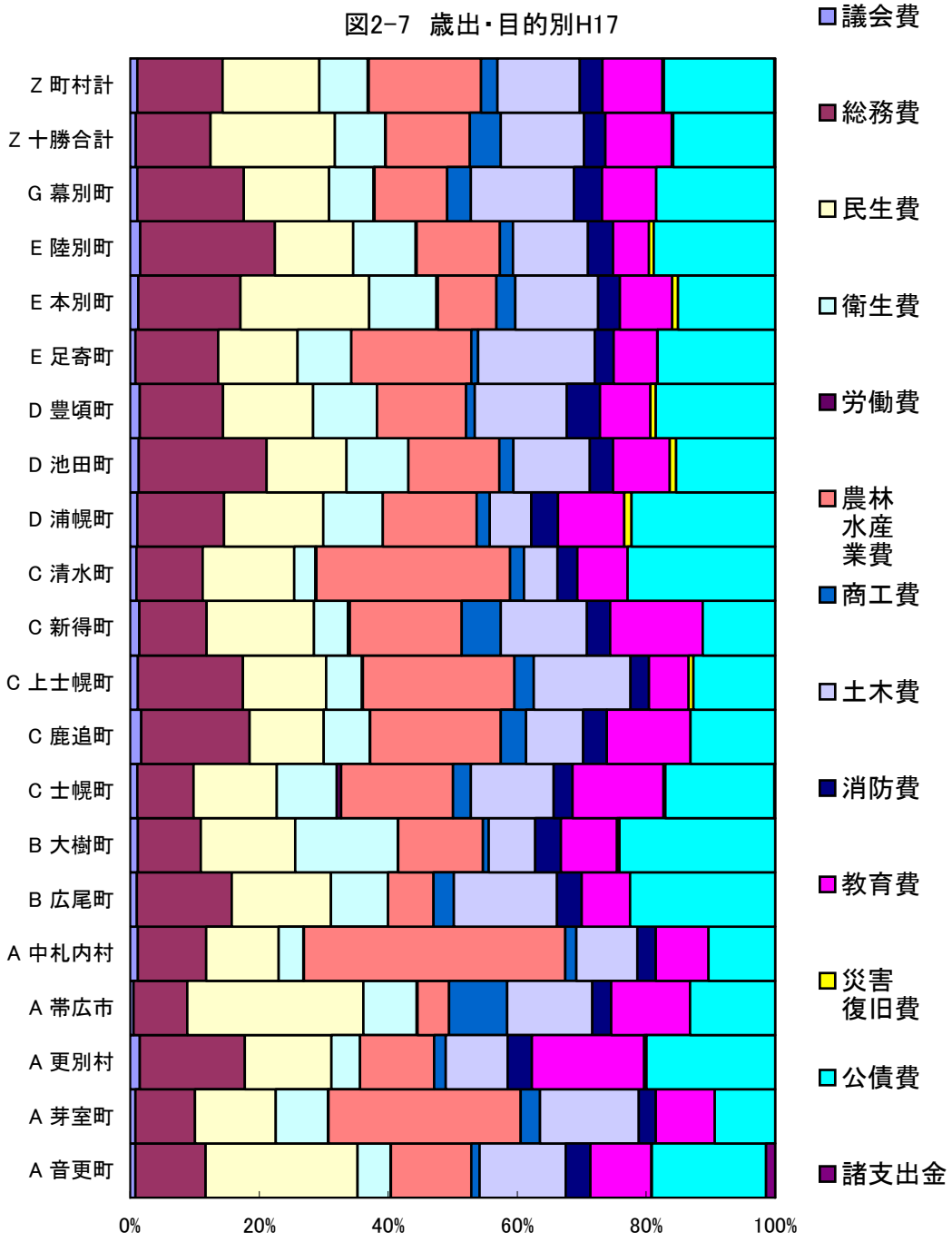
	産業構造	Ⅱ・Ⅲ次 95%以上		Ⅱ・Ⅲ次 85～95%		Ⅱ・Ⅲ次 85%未満	
		Ⅲ次 65%以上	Ⅲ次 65%未満	Ⅲ次 55%以上	Ⅲ次 55%未満	Ⅲ次 50%以上	Ⅲ次 50%未満
人口(町村)	類型	5	4	3	2	1	0
3500 人未満	0					陸別町	更別村・ 忠類村
3500～5500	Ⅰ					中札内村	豊頃町
5500～8000	Ⅱ				新得町	上士幌町 ・鹿追町・ 大樹町・ (浦幌町)	士幌町
8000～13000	Ⅲ				(広尾町) ・本別町	(清水町) ・池田町・ (足寄町)	
13000～18000	Ⅳ					芽室町	
18000～23000	Ⅴ						
23000～28000	Ⅵ				(幕別町)		
28000～35000	Ⅶ						
35000 人以上	Ⅷ	(音更町)					

注）　(　　)は選定団体以外の団体

（２）目的別歳出と性質別歳出

以降での使用データは特記なき限り「十勝支庁市町村行財政概要（平成 12, 13, 14, 15, 16 年度分）」である。

十勝市町村における平成 17 年度の目的別歳出の構成は図２－７のとおりである。



総務費の比率で並べ替えたのが図２－８である。単独年度での比較において，市町村によってその目的別歳出の構成が大きく異なることがわかる。

図2-8　歳出・目的別H17

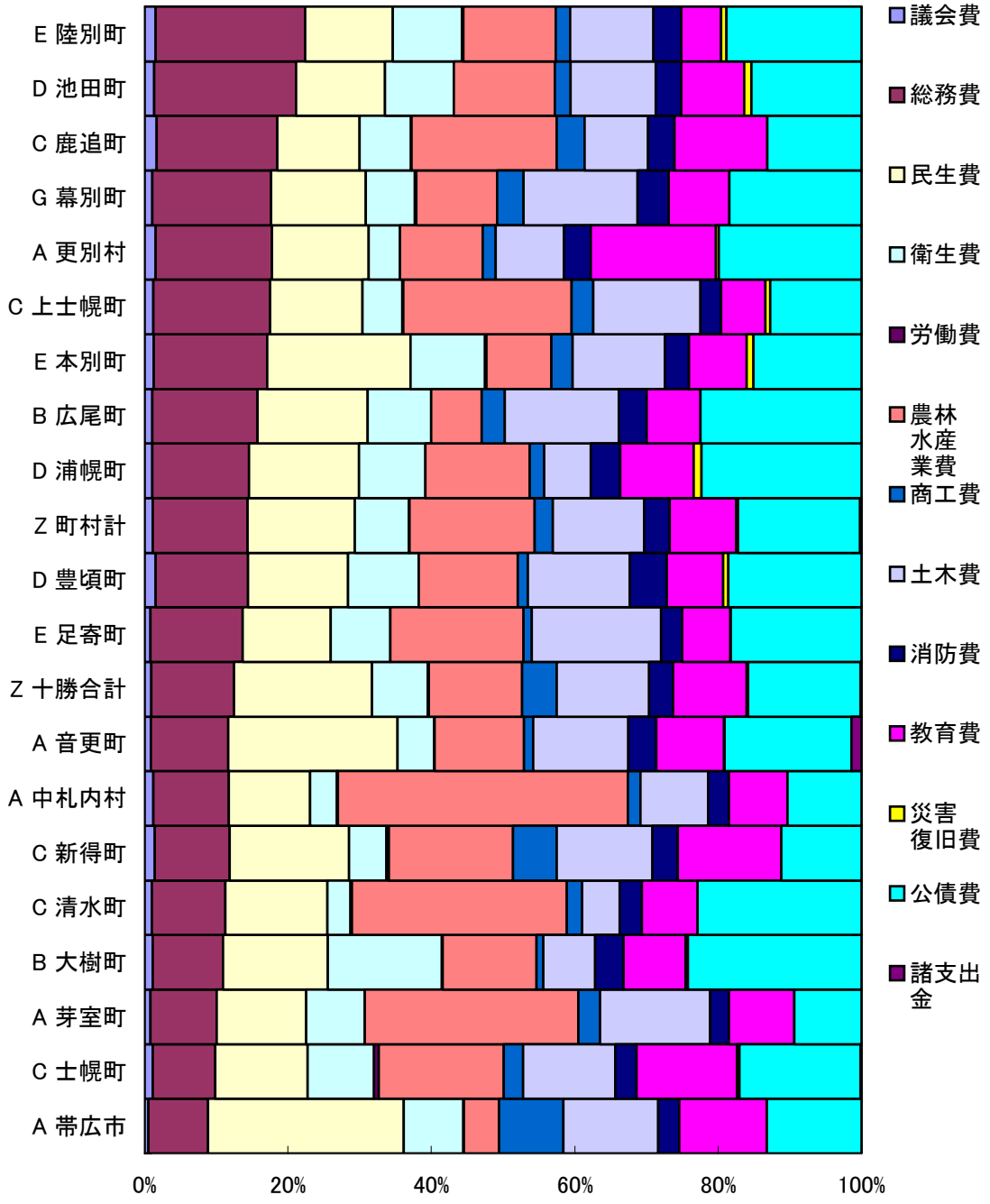
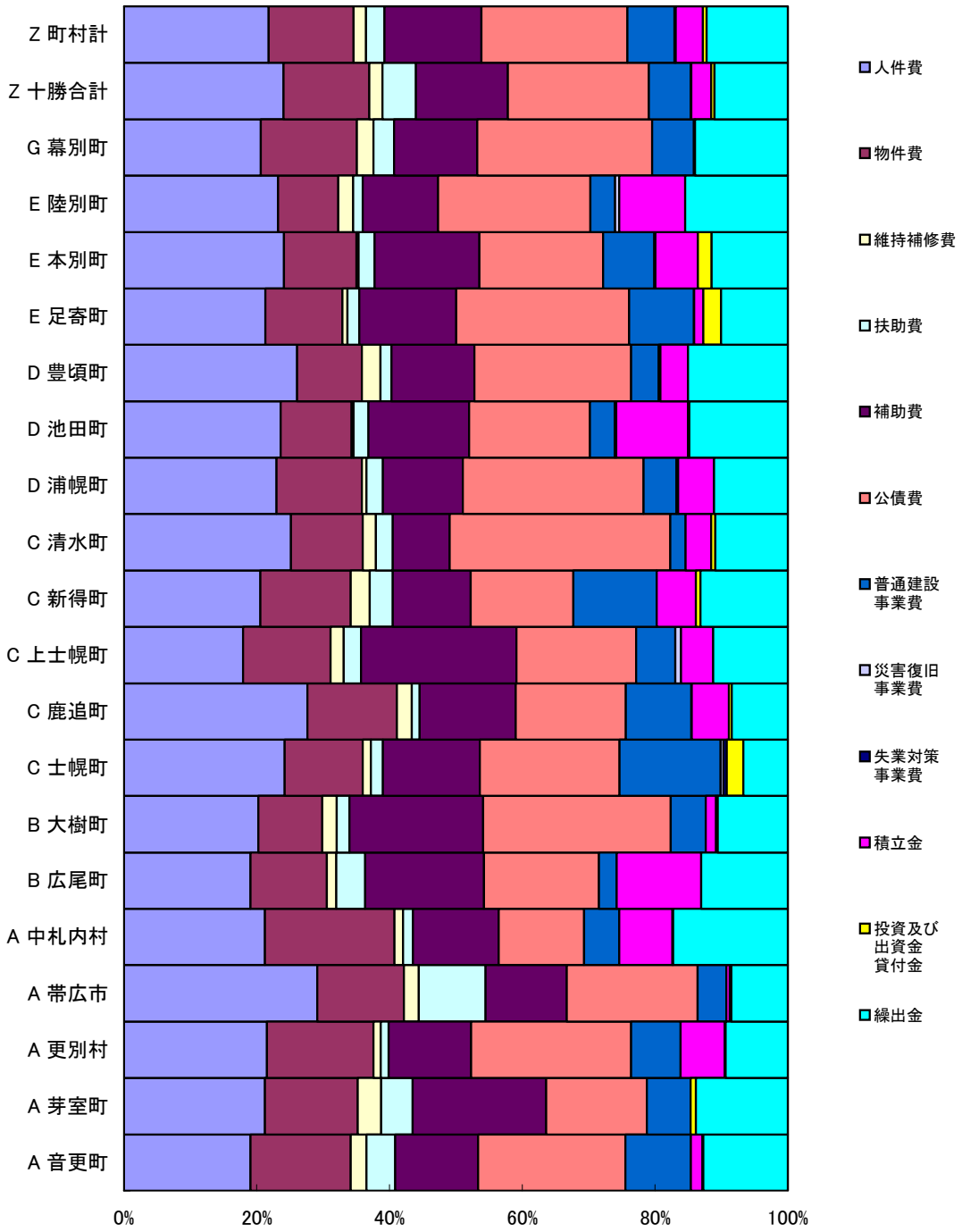


図2-9　歳出・一般財源H17



十勝市町村の歳出の構成を性質別歳出でみてみたのが図２－９である。性質別歳出においても市町村によってその構成は大きく異なる。

表２－４は主な費目に関する人口当たり目的別歳出に関して，各費目で 1,000 人当たり歳出が最低の市町村を 100 としたときの各市町村の数値を表したものである。目的別の歳出の場合，音更町および十勝北部において値が小さくなっている。

表 2-4　　人口 1,000 人当たり目的別歳出 H17(最低=100)

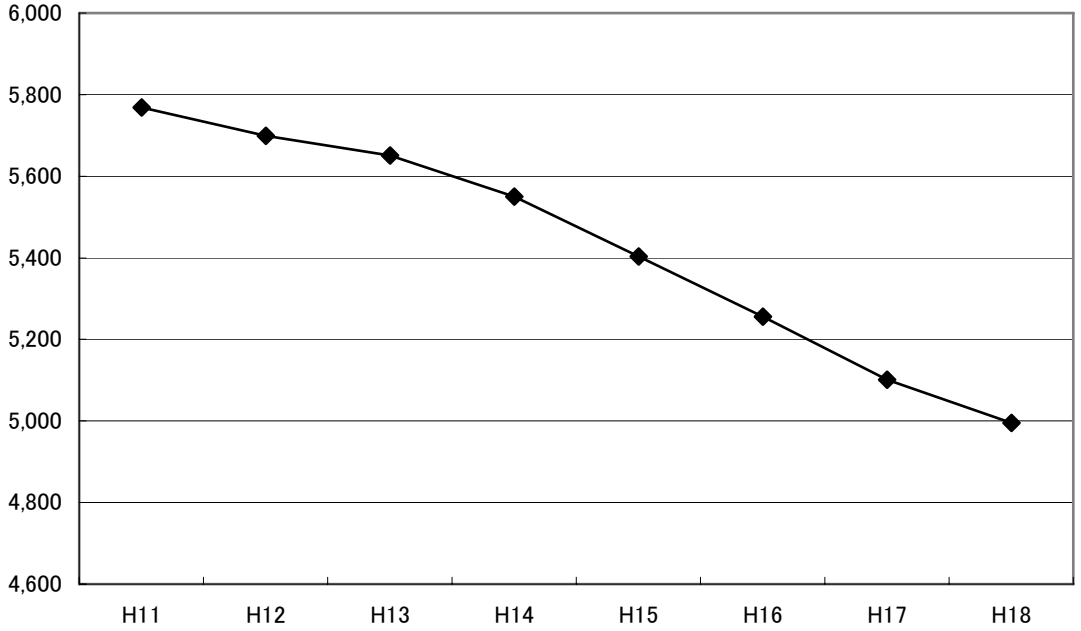
	議会費	総務費	民生費	衛生費	農林水産業費	商工費	土木費	消防費	教育費	公債費	歳出合計
A 音更町	134	114	108	100	225	100	115	115	100	117	100
C 上士幌町	100	100	143	185	100	798	130	100	148	100	114
C 士幌町	286	288	100	222	337	469	228	213	147	202	165
C 鹿追町	225	173	102	284	959	417	236	138	173	110	178
C 新得町	387	390	106	348	476	317	191	198	173	190	187
C 清水町	415	341	187	415	335	465	227	204	175	205	205
A 芽室町	342	242	145	143	1210	376	100	205	184	338	223
E 足寄町	613	408	121	322	842	703	175	251	316	201	230
E 陸別町	516	259	180	239	737	1106	272	248	358	175	235
G 幕別町	455	255	166	771	585	184	154	291	228	396	248
D 豊頃町	430	353	175	448	656	389	139	304	271	367	249
B 大樹町	423	390	178	435	322	623	347	288	200	375	252
D 浦幌町	457	234	151	460	801	542	283	221	378	285	255
A 中札内村	365	376	156	454	935	240	434	241	198	335	278
A 帯広市	705	507	182	253	616	409	244	329	544	390	296
D 池田町	720	409	193	580	752	325	370	463	250	370	302
B 広尾町	603	534	185	337	1323	728	404	266	202	262	312
E 本別町	613	351	164	233	2313	431	257	272	273	217	316
A 更別村	819	744	189	639	788	527	340	389	199	422	338

表２－５は一般財源に関する性質別歳出を人口 1,000 人当たりに換算したものについて，十勝の市町村のうち最も値が小さいものを 100 とした場合の各市町村の主な費目に関する換算値である。性質別歳出の場合帯広市周辺に値が小さな市町村が集まっている。

表 2-5　　人口 1,000 人当たり歳出一般財源 H17(最低=100)

	人件費	物件費	維持補修費	扶助費	補助費	公債費	普通建設事業費	繰出金	歳出合計
A 帯広市	141	100	307	320	100	100	100	100	100
A 音更町	100	125	347	151	110	122	244	162	108
A 芽室町	161	166	775	232	257	120	234	254	156
G 幕別町	164	183	557	163	169	220	237	270	164
C 清水町	269	182	615	177	154	373	116	284	221
D 池田町	253	181	110	154	274	205	190	387	222
E 本別町	274	196	100	180	303	222	415	318	235
C 新得町	252	262	996	277	243	198	725	391	253
B 広尾町	240	228	524	359	380	228	158	398	260
C 鹿追町	350	269	806	100	308	220	590	260	261
A 中札内村	269	391	469	121	276	170	315	530	261
E 足寄町	284	244	272	158	328	364	612	326	275
D 浦幌町	307	271	273	216	273	381	313	360	276
C 士幌町	340	261	482	167	346	310	1009	229	290
B 大樹町	291	219	888	184	487	426	358	367	297
C 上士幌町	277	321	855	267	608	291	429	421	318
D 豊頃町	426	252	1299	178	344	405	319	596	337
A 更別村	361	425	533	133	351	423	592	380	346
E 陸別町	440	271	1225	178	363	455	331	710	391

図2-10　十勝における一般職職員数(教育長除く)の推移



（３）人件費

近年，十勝における市町村一般職員数は図２－１０のように減少傾向にある。

表２－６は普通会計職員数と人件費の関係を表したものである。人口当たり職員数でみると，音更町，帯広市，芽室町，幕別町においては人口 1,000 人当たりの普通会計職員数が 10 人を切っているのに対して，陸別町，浦幌町，豊頃町，士幌町，鹿追町，更別村においては 20 人を超えている。人口 1 人当たり人件費では，最低額の音更町が 55 千円，帯広市が 77 千円であるのに対して，陸別町，豊頃町，更別村では 20 万円を超えている。

表 2-6　　普通会計職員数と人件費(平成 17 年度)　　単位：千円・%

	人口（H17末）	普通会計職員数(H17.4.1)	人口1000人当普通会計職員	普通会計職員1人当人件費	人口1人当人件費	人件費／歳出
A 音更町	43,170	245	5.7	9,706	55	14.9
C 士幌町	6,945	159	22.9	8,490	194	20.4
C 上士幌町	5,451	90	16.5	9,680	160	13.7
C 鹿追町	5,970	132	22.1	8,829	195	22.8
C 新得町	7,223	119	16.5	9,068	149	16.9
C 清水町	10,747	202	18.8	8,352	157	18.7
A 芽室町	18,885	170	9.0	10,090	91	13.8
A 中札内村	4,107	70	17.0	8,866	151	13.0
A 更別村	3,452	76	22.0	9,237	203	18.4
B 大樹町	6,527	118	18.1	9,149	165	17.9
B 広尾町	8,682	135	15.5	9,105	142	15.0
G 幕別町	27,488	252	9.2	9,373	86	15.0
D 池田町	8,433	122	14.5	9,629	139	19.9
D 豊頃町	3,948	97	24.6	9,621	236	20.9
E 本別町	9,157	172	18.8	8,521	160	21.0
E 足寄町	8,533	161	18.9	8,533	161	15.4
E 陸別町	3,046	86	28.2	8,531	241	18.8
D 浦幌町	6,368	158	24.8	7,932	197	20.8
Z 町村計	188,132	2,564	13.6	9,038	123	17.0
A 帯広市	171,782	1,336	7.8	9,848	77	18.0
Z 十勝合計	359,914	3,900	10.8	9,315	101	17.3

図２－１１は町村における人口規模と人口一人当たりの人件費の関係を表したものである。図からわかるように人口規模が大きい町村ほど人口当たりの人件費が少ない傾向にある。

図2-11　人口規模と人口1人当人件費

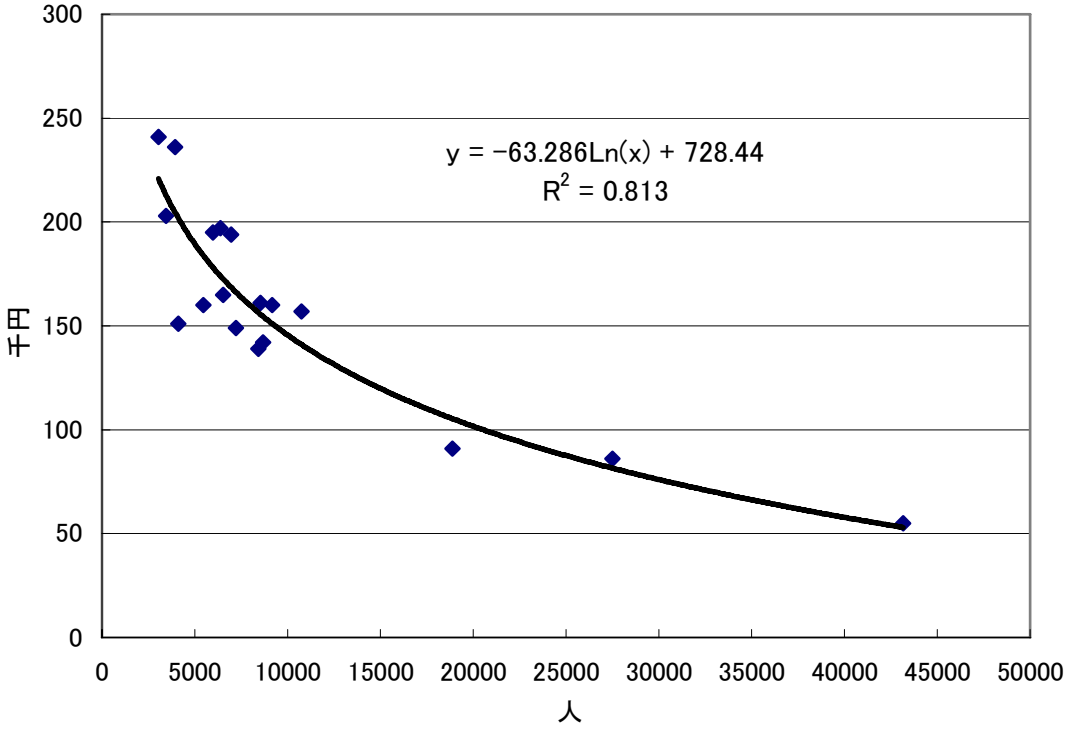
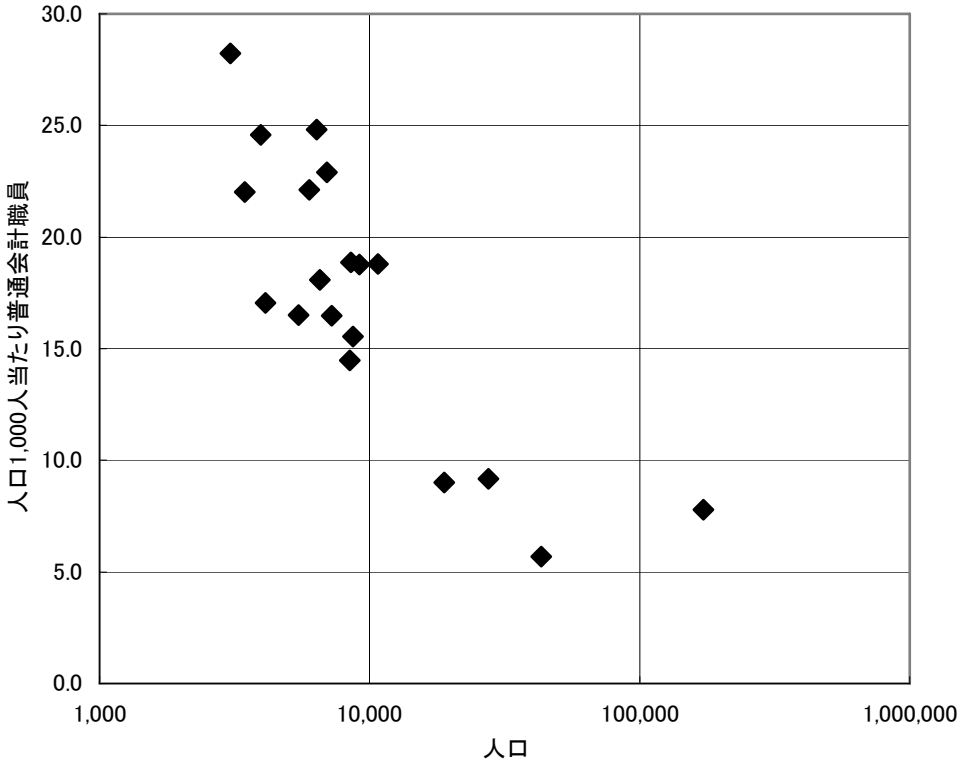


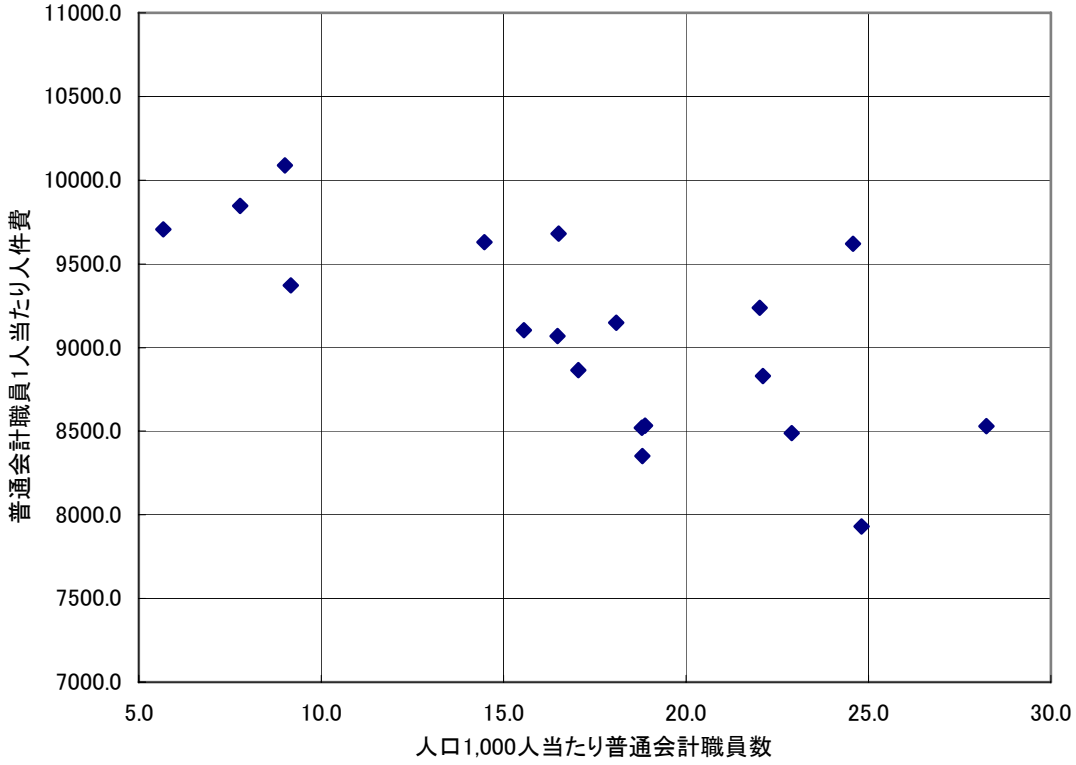
図２－１２は平成 17 年度の十勝市町村人口と人口 1,000 人当たり普通職員数の関係を示した散布図である。横軸は対数軸を採用している。市町村の人口が多いほど人口 1,000 人当たり普通職員数が少なくなっていることがわかる。

図2-12　人口と1,000人当たり普通会計職員



一方，図２－１３から人口 1,000 人当たり普通会計職員数と普通会計職員１人当たり人件費との間には負の相関関係がみられる(R^2=0.46)。

図2-13　人口当たり職員数と職員数当人件費



（４）目的別歳出にみる生活と産業

ここでは，主として住民の生活に関連する費用として民生費と衛生費を，主として住民の所得形成に関連する費用として農林水産業費と商工費とを，住民の生活に関連するとともに所得形成にも関連する費用として土木費を取り上げその比率と実数を比較検討する。

十勝全体でみると，生活関連費の比率が増加しているのに対して，産業関連費はほぼ横ばいであり，複合的な側面のある土木費は減少している。これは町村に限定してみた場合でも同様である。ちなみに公債費の比率は若干の増加傾向にある。

図2-14　目的別歳出比率（十勝合計）

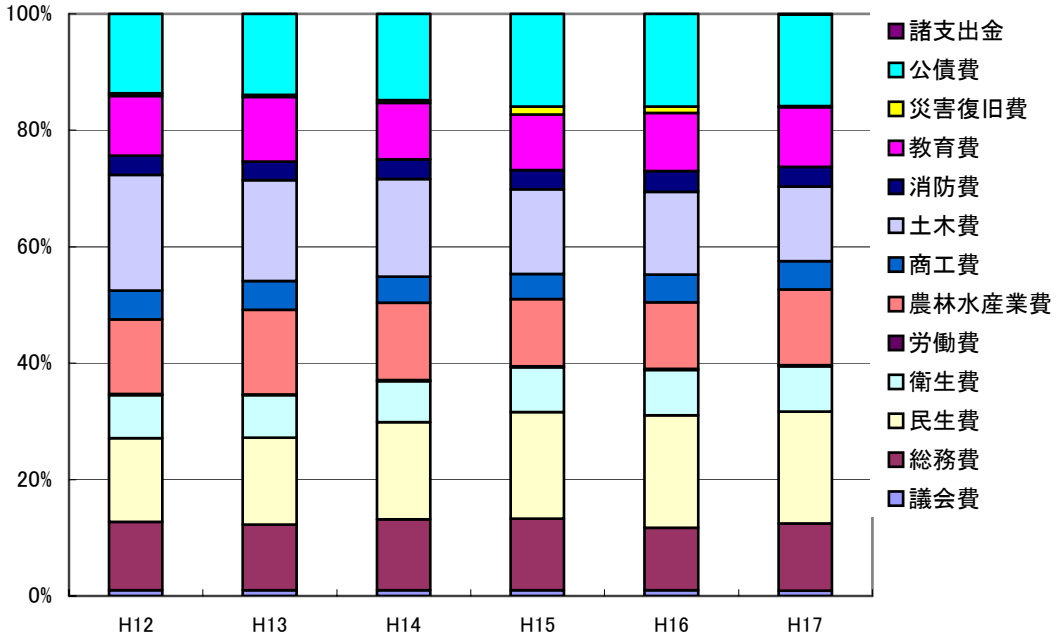


図2-15　目的別歳出比率(町村計)

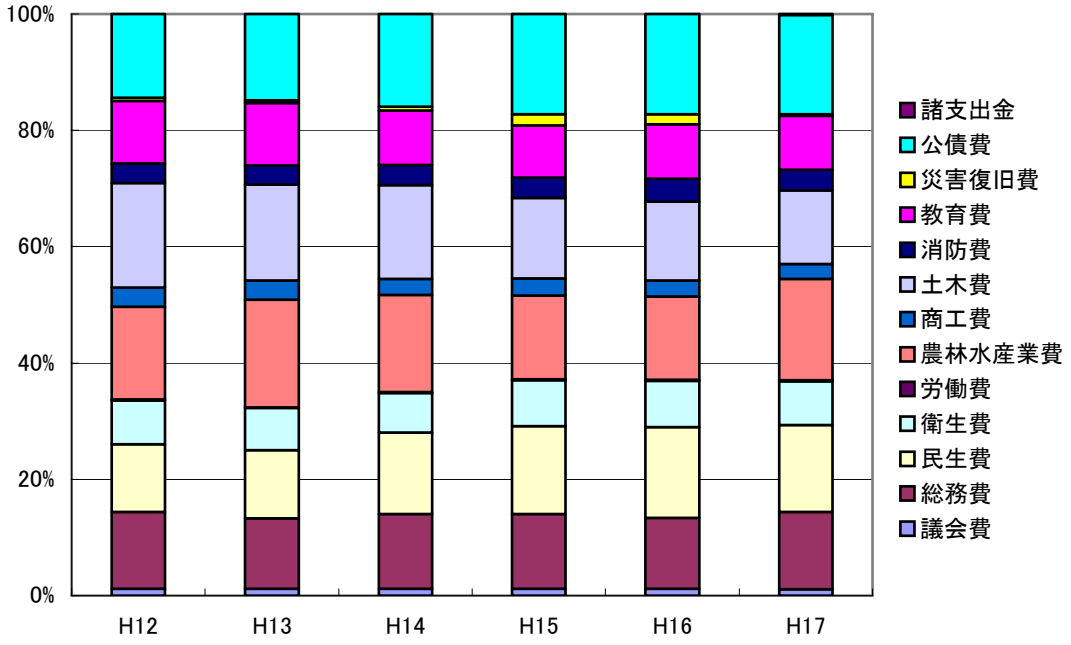
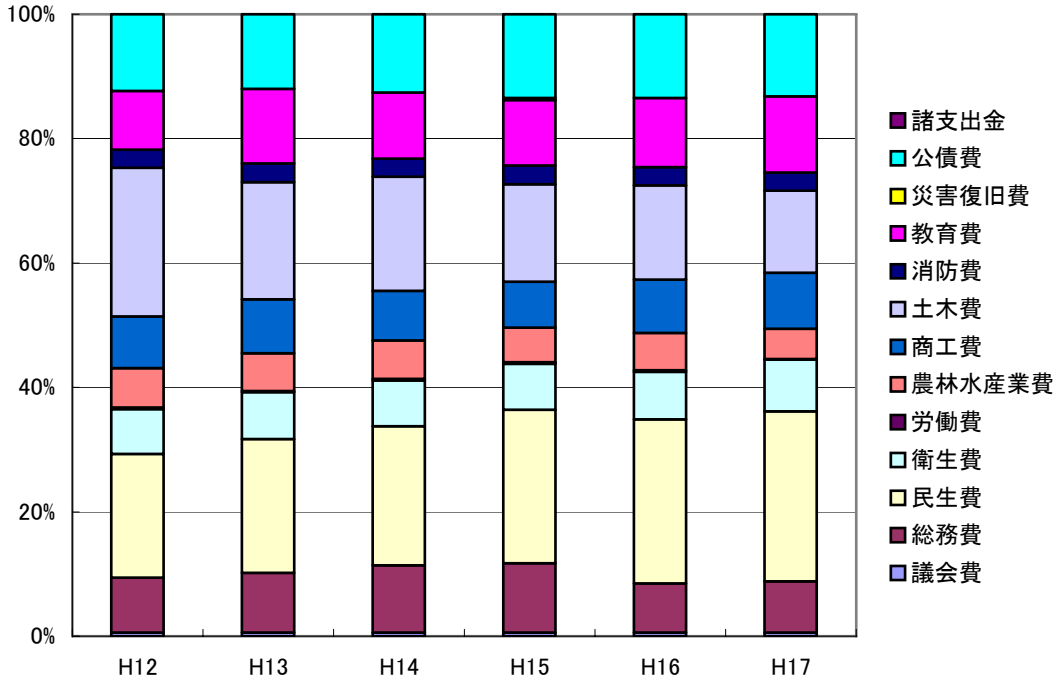


図2-16　目的別歳出(帯広市)



目的別歳出を人口 1,000 人当たりの実数値でみたのが図２－１７である。多くの費目で額が減少していっている中，民生費は増加ないし横ばい傾向にある。

図2-17　人口1,000人当たり目的別歳出推移(十勝合計)

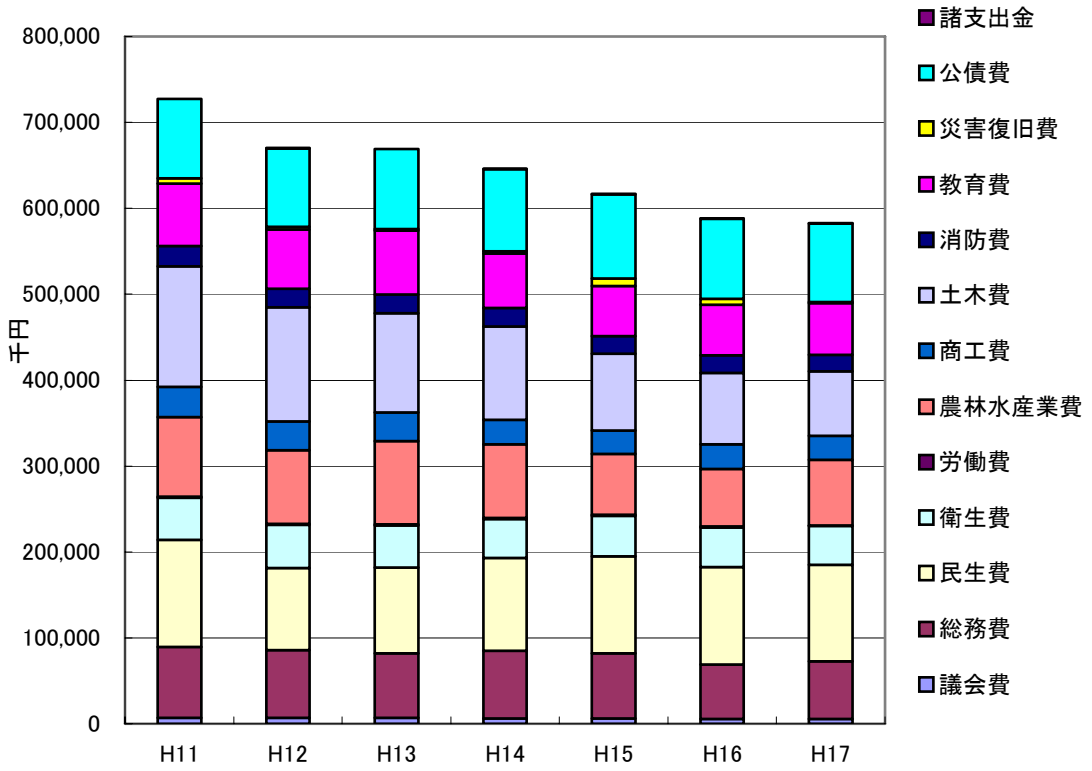


図2-18　人口1,000人当たり目的別歳出推移(町村計)

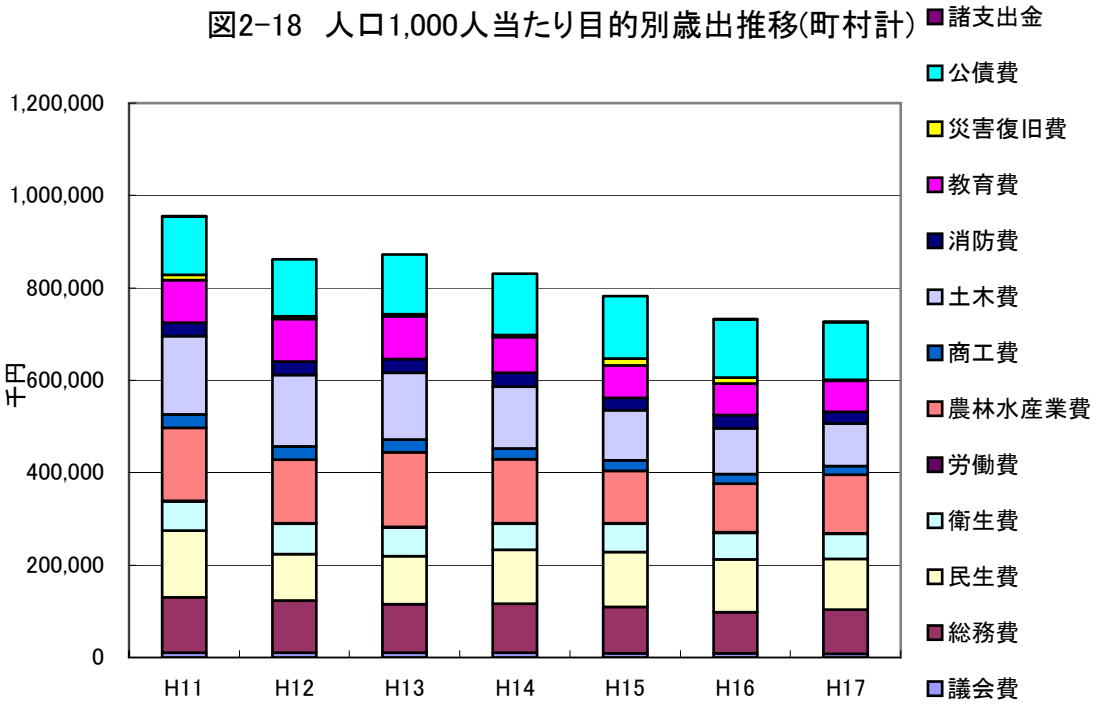


図2-19　人口1,000人当たり目的別歳出推移(帯広市)

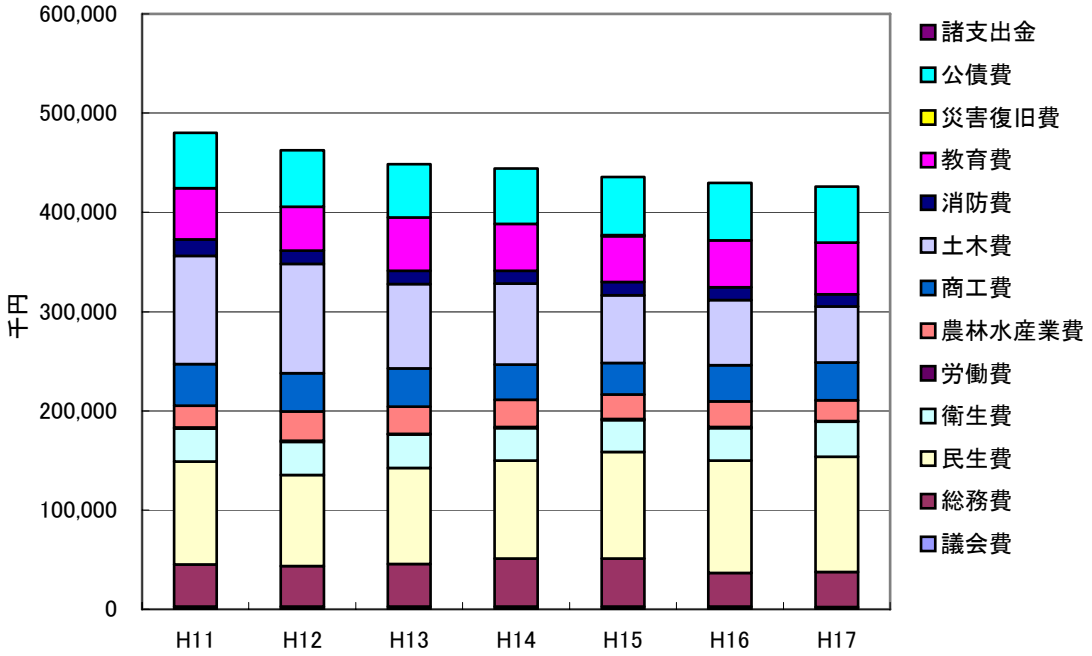


図2-20　目的別歳出の増減(十勝全体　H12=100)

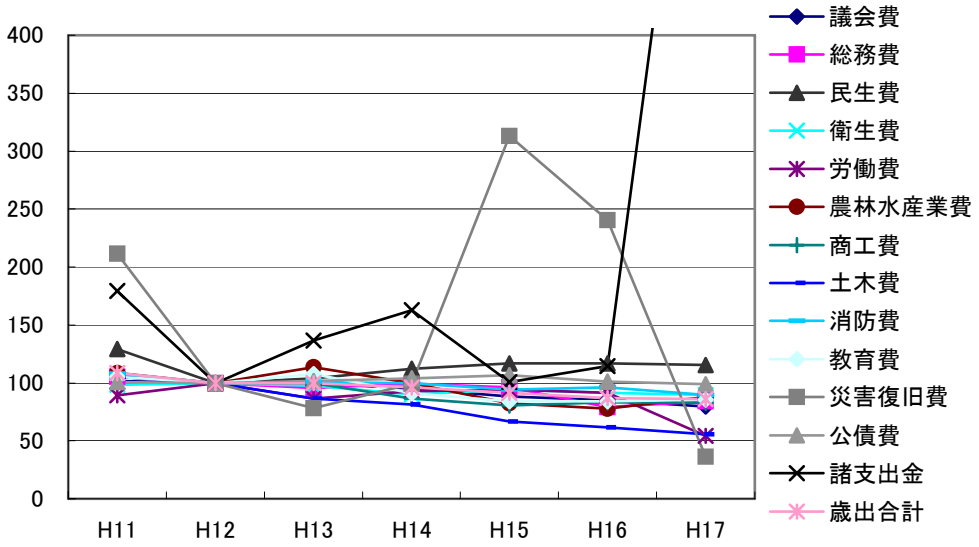


図2-21　目的別歳出の増減(町村　H12=100)

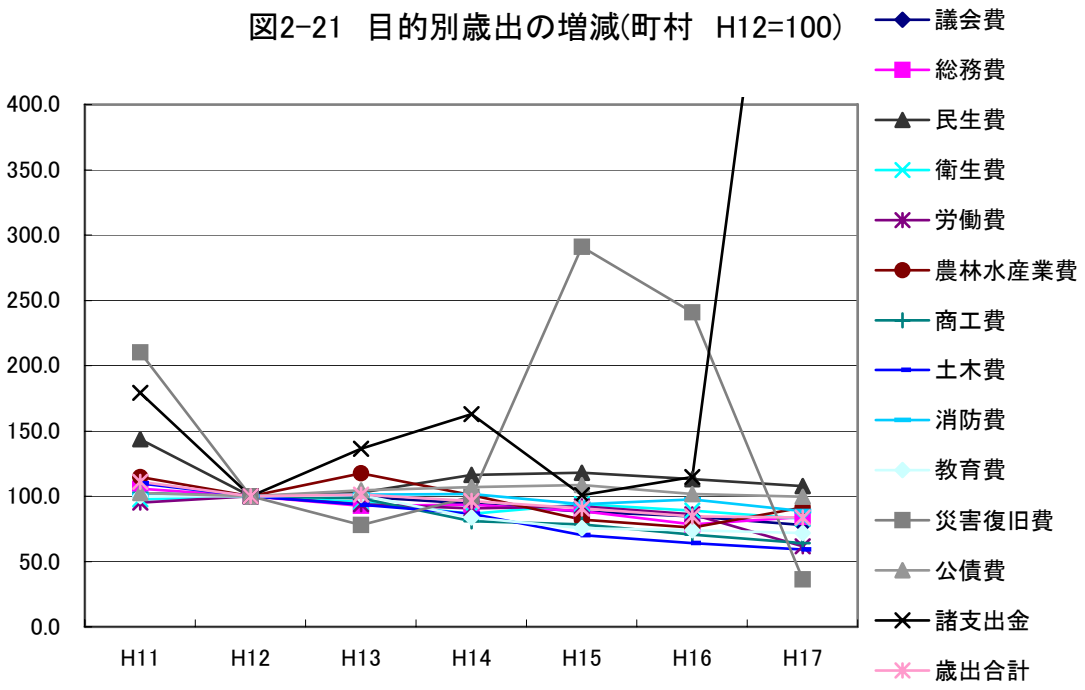
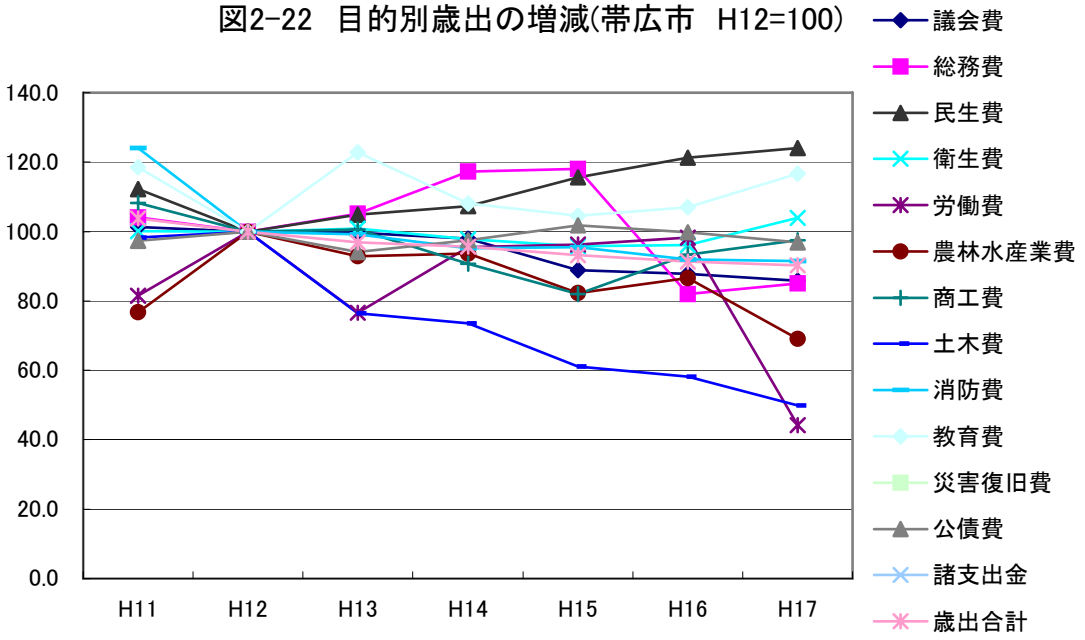


図2-22　目的別歳出の増減(帯広市　H12=100)



（５）歳入

表２－７は平成 17 年度の歳入の構成を示している。地方税と地方譲与税（本来地方税に属する税源を国税として徴収した後に地方公共団体に譲与されるもの）の合計で帯広市や音更町では 30%前後を占めるのに対し，７町村では 15%を切っているのが現状である。

一方，５町村では地方交付税が全体の 50%以上を占めており，45%以上の市町村は 11 町村と十勝の市町村の半数以上になる。地方債に関しては清水町の 20.3%を筆頭に７町村で 10%を超えている。十勝全体として自主財源に乏しい市町村が多く存在し，これを地方債等で補っているのが現状といえよう。

表 2-7　　歳入の構成(H17)

	地方税	地方譲与税	地方消費税交付金	地方交付税	国庫支出金	都道府県支出金	地方債	その他	歳入合計	(参考)一般財源計
A 音更町	25.8	3.7	2.2	32.8	7.5	9.9	6.6	11.7	100.0	66.6
C 士幌町	13.6	4.1	1.1	47.4	5.4	4.1	11.4	13.0	100.0	67.8
C 上士幌町	10.1	2.9	0.9	39.0	3.5	7.7	10.0	25.9	100.0	54.2
C 鹿追町	13.8	4.5	1.1	46.3	3.7	7.0	5.5	18.0	100.0	67.7
C 新得町	15.0	3.3	1.2	41.9	3.3	9.2	8.1	18.0	100.0	62.8
C 清水町	13.1	3.5	1.2	36.9	1.8	3.1	20.3	20.1	100.0	56.4
A 芽室町	18.3	3.9	1.5	28.7	2.9	6.2	14.0	24.5	100.0	54.3
A 中札内村	10.7	3.0	0.9	32.3	8.3	13.9	3.3	27.7	100.0	48.1
A 更別村	10.4	5.3	0.8	51.0	3.3	3.7	10.6	14.9	100.0	69.5
B 大樹町	11.1	4.0	1.1	54.7	2.0	5.7	7.3	14.1	100.0	72.6
B 広尾町	9.1	2.6	1.1	49.1	2.7	3.7	17.4	14.3	100.0	63.1
G 幕別町	14.7	3.0	1.4	38.6	5.8	4.5	14.3	17.7	100.0	59.4
D 池田町	11.8	3.3	1.4	49.0	2.5	8.4	5.6	18.0	100.0	66.9
D 豊頃町	10.3	3.2	0.9	52.8	5.6	3.3	8.5	15.3	100.0	68.5
E 本別町	12.8	3.2	1.4	45.4	6.0	4.3	7.7	19.1	100.0	64.3
E 足寄町	9.2	2.5	1.0	45.9	10.0	6.4	0.0	25.1	100.0	59.6
E 陸別町	7.4	2.9	0.8	56.7	3.8	5.3	7.4	15.8	100.0	68.9
D 浦幌町	9.0	2.5	1.0	52.3	3.7	4.8	7.6	19.2	100.0	65.8
Z 町村計	14.0	3.4	1.3	42.1	4.8	6.2	10.6	17.6	100.0	62.4
A 帯広市	28.3	2.3	2.6	19.3	13.3	3.9	9.7	20.6	100.0	54.1
Z 十勝合計	18.9	3.0	1.7	34.2	7.7	5.4	10.3	18.7	100.0	59.5

人口当たりの歳入の推移を見てみると，十勝全体では各種交付金や支出金が減少していく中地方譲与税のみコンスタントに増加している。また，地方税に関してはほぼ横ばいであり，全体としては歳入は減少傾向にある。これは町村や帯広市の場合も同様である。また，地方債に関しては増減の波が激しいものの一方的な増加傾向は示してはいない。

図2-23　人口当たり歳入の推移(十勝合計　H12=100)

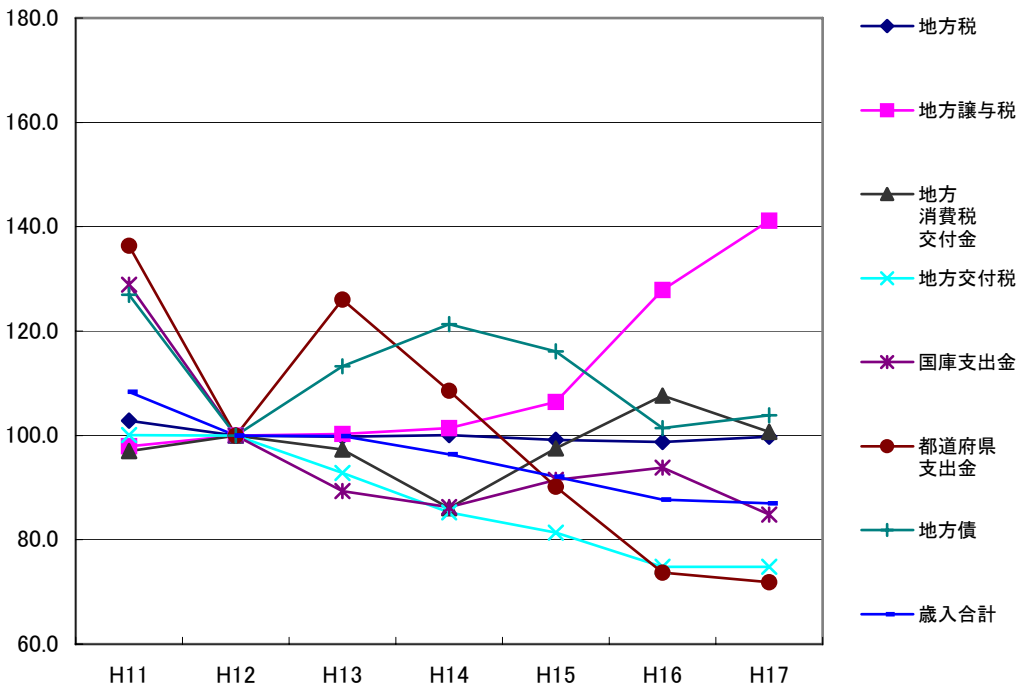


図2-24　人口当たり歳入の推移(町村計　H12=100)

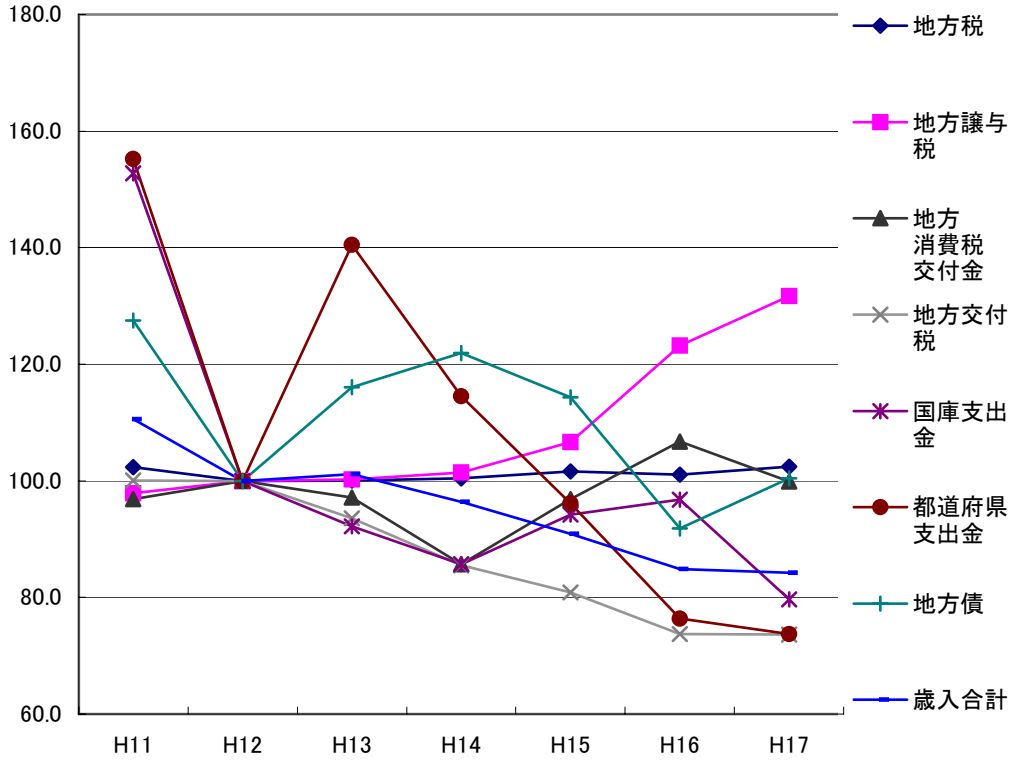


図2-25　人口当たり歳入の推移(帯広市　H12=100)

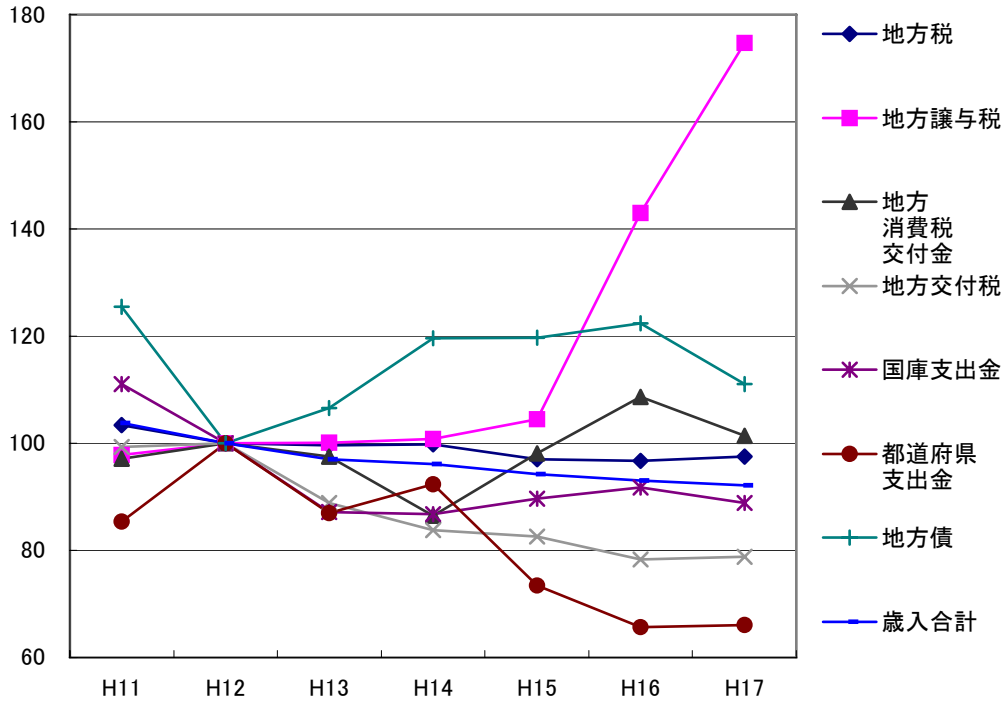


表２－８は，歳入に占める地方税の比率を時系列でみたものである。すると，市町村によっては地方税の比率が増えてきており，町村全体でみてみても，緩やかな増加傾向にあることがわかる。帯広市においても若干の増加傾向にある。これは，歳入全体が減少する中地方税自体の額は横ばい状態であることからくる。

表 2-8　　歳入に占める地方税の比率の推移

	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
A 音更町	18.2	19.4	21.0	23.3	24.5	23.9	25.8
C 士幌町	6.9	7.1	5.8	7.1	10.3	12.2	13.6
C 上士幌町	8.4	8.6	9.2	9.0	9.1	9.3	10.1
C 鹿追町	9.9	10.2	10.2	10.3	8.6	11.6	13.8
C 新得町	12.7	13.8	13.3	14.0	14.5	14.3	15.0
C 清水町	11.6	11.9	10.6	13.6	14.3	15.6	13.1
A 芽室町	13.3	17.8	19.1	19.8	20.3	22.8	18.3
A 中札内村	8.2	10.2	9.6	11.6	12.0	13.5	10.7
A 更別村	6.2	8.1	8.4	8.1	0.9	7.4	10.4
G 忠類村	4.6	4.5	4.7	5.0	5.3	6.3	
B 大樹町	8.7	8.8	7.8	8.3	9.5	9.9	11.1
B 広尾町	8.0	9.8	9.6	8.9	9.1	8.7	9.1
G 幕別町	15.2	15.4	16.6	16.1	17.4	18.0	14.7
D 池田町	10.1	10.1	10.4	10.0	10.4	11.5	11.8
D 豊頃町	6.7	7.0	6.6	6.5	8.2	8.0	10.3
E 本別町	9.4	10.3	10.0	11.3	11.2	11.9	12.8
E 足寄町	10.7	9.7	8.9	8.7	9.7	10.2	9.2
E 陸別町	5.2	6.7	6.1	5.6	5.5	5.8	7.4
D 浦幌町	5.9	6.2	7.2	6.8	6.7	8.3	9.0
Z 町村計	10.7	11.5	11.4	12.0	12.9	13.7	14.0
A 帯広市	26.6	26.7	27.4	27.8	27.5	27.8	28.3
Z 十勝合計	15.7	16.5	16.5	17.2	17.8	18.6	18.9

一方，地方交付税は地方税とは逆に若干ながら減少傾向にある。

表 2-9　歳入に占める地方交付税の比率の推移

	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
A 音更町	33.8	36.5	36.9	36.1	35.6	30.5	32.8
C 士幌町	39.9	40.0	29.7	34.7	44.6	47.4	47.4
C 上士幌町	44.2	46.8	45.6	40.2	39.0	37.0	39.0
C 鹿追町	54.2	52.4	48.8	45.1	34.6	40.2	46.3
C 新得町	47.9	52.2	46.9	45.4	44.3	40.7	41.9
C 清水町	48.9	50.1	42.4	47.7	46.9	44.9	36.9
A 芽室町	34.9	45.0	44.3	41.1	38.8	38.3	28.7
A 中札内村	42.3	51.0	47.0	48.9	42.7	39.1	32.3
A 更別村	47.5	54.9	51.0	47.9	49.2	40.1	51.0
G 忠類村	58.9	57.1	54.4	52.7	54.3	56.0	
B 大樹町	48.3	50.8	42.5	43.5	47.8	48.1	54.7
B 広尾町	43.6	56.8	54.9	48.7	51.2	45.5	49.1
G 幕別町	43.2	46.0	46.7	41.9	40.5	40.8	38.6
D 池田町	50.5	51.6	50.7	44.7	44.3	47.3	49.0
D 豊頃町	46.1	50.0	44.9	38.9	47.5	42.5	52.8
E 本別町	41.4	47.1	43.2	43.7	41.7	41.6	45.4
E 足寄町	49.4	54.0	50.1	46.0	48.9	49.5	45.9
E 陸別町	48.3	62.9	55.2	45.6	42.8	42.3	56.7
D 浦幌町	43.3	47.9	47.3	42.6	41.5	49.1	52.3
Z 町村計	43.7	48.2	44.6	42.8	42.9	41.8	42.1
A 帯広市	21.7	22.6	20.7	19.7	19.8	19.1	19.3
Z 十勝合計	36.7	39.8	37.0	35.2	35.2	34.0	34.2

歳入に占める国庫支出金の比率は全体としては大きな増減は無い（年ごとのぶれが多いものの若干の減少傾向)のに対して,都道府県支出金は減少傾向にある。

表 2-10　歳入に占める国庫支出金の比率の推移

	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
A 音更町	9.0	8.8	6.0	5.8	7.7	9.2	7.5
C 士幌町	8.0	5.8	4.8	7.6	5.4	6.0	5.4
C 上士幌町	7.1	3.6	2.5	4.0	4.3	6.5	3.5
C 鹿追町	3.6	2.5	3.3	4.8	7.9	3.5	3.7
C 新得町	6.2	4.6	3.8	4.0	4.3	3.8	3.3
C 清水町	4.3	2.3	4.3	2.7	2.8	2.5	1.8
A 芽室町	5.0	4.4	3.4	2.7	4.9	4.0	2.9
A 中札内村	3.7	2.6	2.1	1.2	3.0	1.7	8.3
A 更別村	7.9	4.1	2.8	1.4	1.9	2.1	3.3
G 忠類村	5.4	3.0	3.9	2.6	2.3	2.1	
B 大樹町	7.9	3.8	5.7	3.6	2.7	5.7	2.0
B 広尾町	6.7	4.4	3.4	5.1	3.3	7.0	2.7
G 幕別町	7.3	5.2	5.2	4.2	3.9	5.4	5.8
D 池田町	5.8	2.6	3.5	2.7	4.4	3.6	2.5
D 豊頃町	11.0	8.3	5.3	5.5	8.7	9.7	5.6
E 本別町	6.5	5.8	6.2	6.2	7.5	9.9	6.0
E 足寄町	5.9	4.4	4.6	4.7	4.7	5.6	10.0
E 陸別町	11.8	4.3	5.6	5.3	8.9	5.7	3.8
D 浦幌町	8.2	7.7	6.9	5.6	6.7	6.1	3.7
Z 町村計	7.0	5.1	4.6	4.5	5.2	5.8	4.8
A 帯広市	14.8	13.8	12.4	12.5	13.1	13.6	13.3
Z 十勝合計	9.4	7.9	7.1	7.1	7.9	8.5	7.7

表 2-11　　歳入に占める都道府県支出金の比率の推移

	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
A 音更町	12.6	9.2	11.5	9.2	7.2	8.4	9.9
C 士幌町	16.8	4.1	31.0	8.8	8.9	5.5	4.1
C 上士幌町	10.9	15.1	10.5	10.9	9.1	7.8	7.7
C 鹿追町	9.7	13.0	8.7	6.6	7.7	6.1	7.0
C 新得町	5.4	5.5	4.5	8.0	6.9	6.4	9.2
C 清水町	5.7	5.0	8.3	4.6	4.9	4.4	3.1
A 芽室町	22.9	6.7	8.6	8.7	8.1	7.0	6.2
A 中札内村	4.5	3.2	2.7	3.2	3.6	3.9	13.9
A 更別村	9.5	2.2	3.2	4.3	5.1	14.9	3.7
G 忠類村	5.1	6.0	7.9	7.3	5.9	7.3	—
B 大樹町	7.0	7.0	10.9	7.0	9.7	5.2	5.7
B 広尾町	4.9	3.2	3.9	5.0	4.2	4.2	3.7
G 幕別町	6.3	6.3	3.6	11.1	12.5	4.5	4.5
D 池田町	7.5	6.3	6.0	13.4	5.6	6.5	8.4
D 豊頃町	6.1	4.9	5.5	13.5	5.1	5.3	3.3
E 本別町	10.4	10.4	12.8	5.4	5.3	5.2	4.3
E 足寄町	8.4	5.6	8.2	8.6	7.6	7.5	6.4
E 陸別町	3.7	7.5	7.5	7.9	4.9	5.7	5.3
D 浦幌町	12.1	9.6	10.1	10.6	12.2	6.0	4.8
Z 町村計	10.0	7.1	9.9	8.5	7.5	6.4	6.2
A 帯広市	4.4	5.4	4.8	5.2	4.2	3.8	3.9
Z 十勝合計	8.2	6.6	8.3	7.4	6.4	5.5	5.4

歳入に占める地方債の比率に関しては，町村全体としてみた場合，10%前後で推移している。これは帯広市でも同様である（若干，帯広市の方が少ない)。

表 2-12　歳入に占める地方債の比率の推移

	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
A 音更町	12.6	11.0	9.0	8.7	9.8	10.2	6.6
C 士幌町	13.7	15.9	14.5	14.7	16.3	11.2	11.4
C 上士幌町	7.5	3.5	7.2	7.5	7.4	7.1	10.0
C 鹿追町	7.1	7.2	7.7	10.9	18.6	17.4	5.5
C 新得町	8.9	5.4	7.3	8.1	9.4	7.8	8.1
C 清水町	8.6	7.0	10.0	7.6	7.6	6.3	20.3
A 芽室町	2.6	6.1	4.1	6.7	8.4	6.7	14.0
A 中札内村	6.5	6.8	12.0	11.2	7.8	7.6	3.3
A 更別村	8.3	8.2	14.3	18.1	9.1	4.8	10.6
G 忠類村	8.9	8.1	11.0	12.2	10.4	7.7	—
B 大樹町	9.3	11.4	12.4	17.9	11.6	8.3	7.3
B 広尾町	17.6	7.4	9.2	14.0	11.4	11.0	17.4
G 幕別町	10.4	9.5	10.5	10.0	9.5	10.5	14.3
D 池田町	9.2	7.1	7.7	8.6	10.2	8.5	5.6
D 豊頃町	13.3	11.1	18.7	8.5	10.7	16.2	8.5
E 本別町	14.4	9.5	9.1	12.2	13.2	9.3	7.7
E 足寄町	8.0	8.4	11.6	13.0	12.7	9.9	0.0
E 陸別町	8.3	4.8	8.6	11.5	12.4	13.0	7.4
D 浦幌町	14.8	11.8	11.2	16.8	14.9	7.3	7.6
Z 町村計	10.2	8.9	10.2	11.2	11.1	9.6	10.6
A 帯広市	9.8	8.1	8.9	10.0	10.3	10.6	9.7
Z 十勝合計	10.1	8.6	9.8	10.8	10.8	9.9	10.3

表 2-13　（参考）歳入に占める一般財源の比率の推移

	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
A 音更町	57.1	62.2	64.7	65.6	66.9	61.5	66.6
C 士幌町	50.2	50.9	38.5	45.3	60.1	66.3	67.8
C 上士幌町	56.1	59.7	59.4	53.3	52.6	51.2	54.2
C 鹿追町	69.1	68.1	64.7	60.5	47.8	58.2	67.7
C 新得町	64.7	70.9	65.0	64.2	64.1	60.5	62.8
C 清水町	65.6	68.0	58.3	67.1	67.7	68.0	56.4
A 芽室町	53.2	70.3	71.4	68.1	66.7	70.4	54.3
A 中札内村	54.4	66.2	61.7	65.8	59.9	58.7	48.1
A 更別村	58.1	68.5	65.0	61.2	64.4	53.9	69.5
G 忠類村	67.0	65.3	62.9	61.1	63.5	67.5	—
B 大樹町	61.2	64.4	54.6	56.0	62.4	64.0	72.6
B 広尾町	54.8	71.2	69.1	61.4	64.5	58.5	63.1
G 幕別町	63.4	67.4	69.6	63.3	63.5	65.7	59.4
D 池田町	64.6	66.6	66.1	58.8	59.3	64.7	66.9
D 豊頃町	55.8	60.5	55.0	48.4	59.7	54.7	68.5
E 本別町	54.3	61.9	57.4	59.2	57.5	59.0	64.3
E 足寄町	63.6	68.0	63.3	58.3	62.7	64.5	59.6
E 陸別町	56.2	73.3	64.9	54.1	51.5	51.7	68.9
D 浦幌町	51.7	57.2	57.7	52.2	51.2	61.6	65.8
Z 町村計	58.4	64.8	61.0	59.4	60.9	61.6	62.4
A 帯広市	52.9	55.4	54.2	52.5	52.7	53.1	54.1
Z 十勝合計	56.7	61.7	58.9	57.2	58.2	58.7	59.5

４．十勝市町村の財政指標

（１）経常収支比率

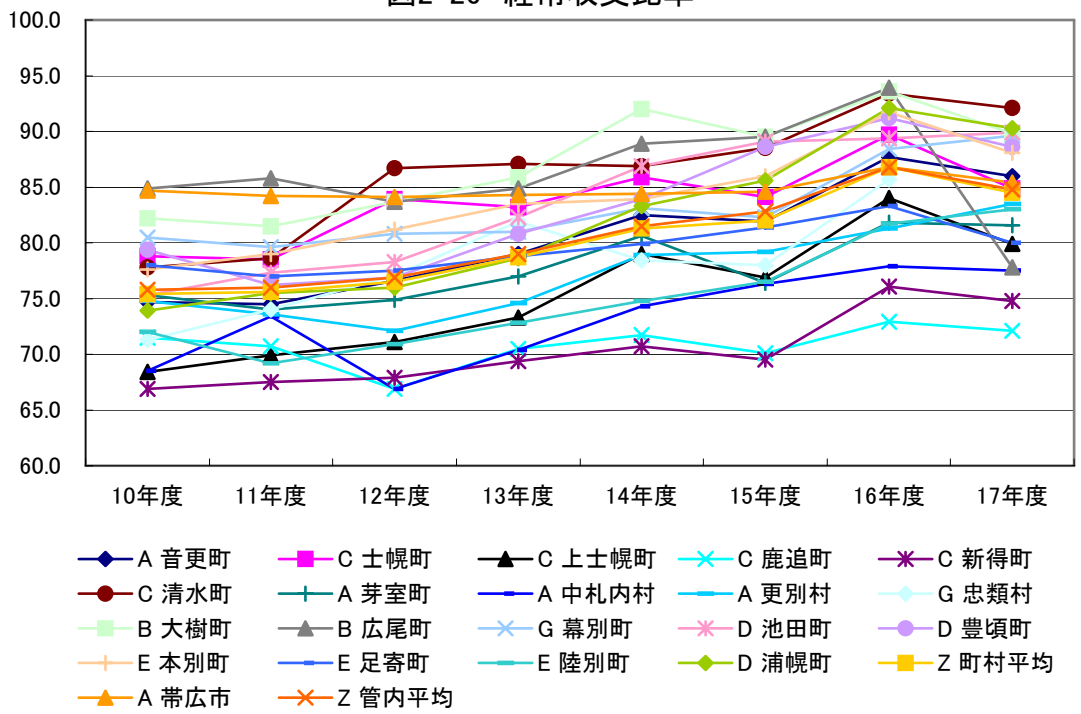
経常収支比率は次式で算出され，自治体のエンゲル係数とも言われている。この値が高いほど経常的な支出の割合が高く財政の弾力性に欠ける。

経常収支比率＝経常的経費に充当した一般財源／（経常一般財源収入額（＝地方税＋普通交付税等）＋減税補てん債＋臨時財政対策債）×100

十勝市町村の経常収支比率は全体として上昇傾向にある。平成 17 年度データで見てみると，清水町は 92.1，浦幌町は 90.3 と 90 を超えており極めて財政が硬直していると言える。また，池田町や大樹町，幕別町なども経常収支比率は 89 以上ある。

経常収支比率の十勝管内平均は 84.8 であり，鹿追町（72.1）や新得町（74.8）が十勝の中でも比率が低い（図２－２６）。

図2-26 経常収支比率



（２）公債費比率

公債費比率は次式で算出される。公債費比率は市町村の借金漬けの状況を表すものと言える。値は小さいほど望ましく，一般に 20%を超えるとかなり注意が必要であるといわれている。平成 17 年度の十勝の場合，幕別町(24.2)や清水町(23.5)，大樹町(21.4)，浦幌町(21.3)で公債費比率は 20 を超えている。

公債費比率＝（Ａ－（Ｂ＋Ｃ））／（Ｄ－Ｃ＋Ｆ）×100

Ａ：当該年度の普通会計分の元利償還金（繰上償還分を除く）

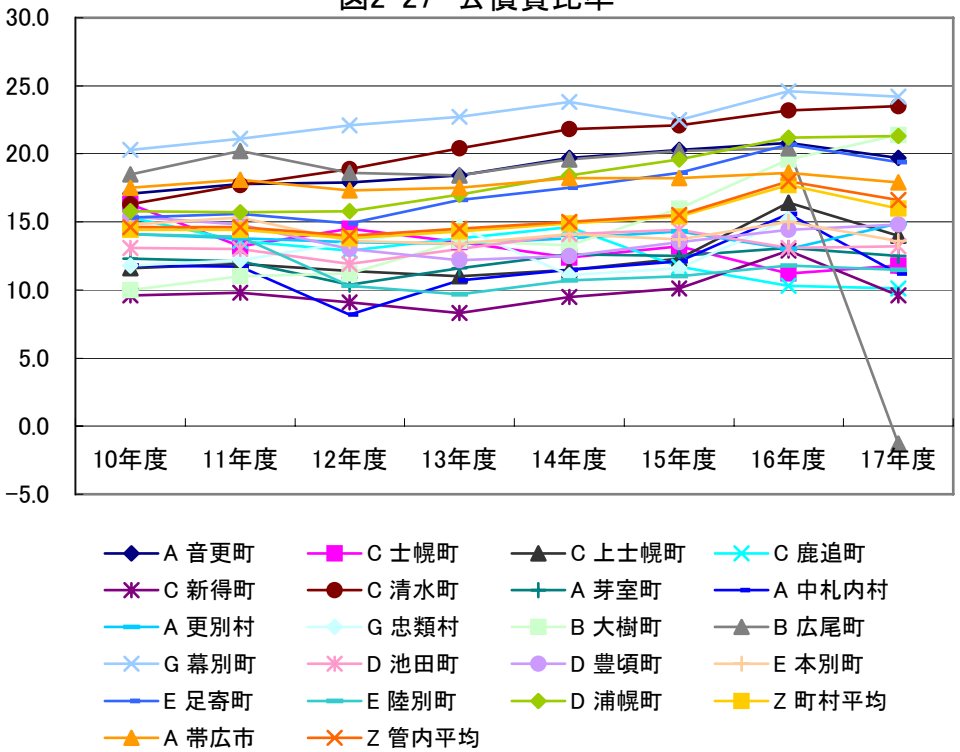
Ｂ：Ａに充てられた特定財源

Ｃ：普通交付税の算定において災害復旧費，辺地対策事業債償還費等として基準財政需要額に算入された公債費

Ｄ：当該年度の標準財政規模

Ｆ：臨時財政対策債

図2-27　公債費比率



（３）起債制限比率

起債制限比率は経常的な一般財源に対する公債費の比率であり，公債費比率と同様公債費による財政負担の度合いを表すものであり，起債制限比率は次式で算出される。公債費比率とは，E の項が考慮されている点が異なる。起債制限比率の言葉のとおり，この値が大きくなると，一般単独事業に係る地方債の起債や一部の一般公共事業に係る地方債の起債が制限される。

起債制限比率（3ヵ年平均）＝（A－（B＋C＋E））／（D－（C＋E）＋F）×100

A：当該年度の普通会計分の元利償還金（繰上償還分を除く）

B：Aに充てられた特定財源

C：普通交付税の算定において災害復旧費，辺地対策事業債償還費等として基準財政需要額に算入された公債費

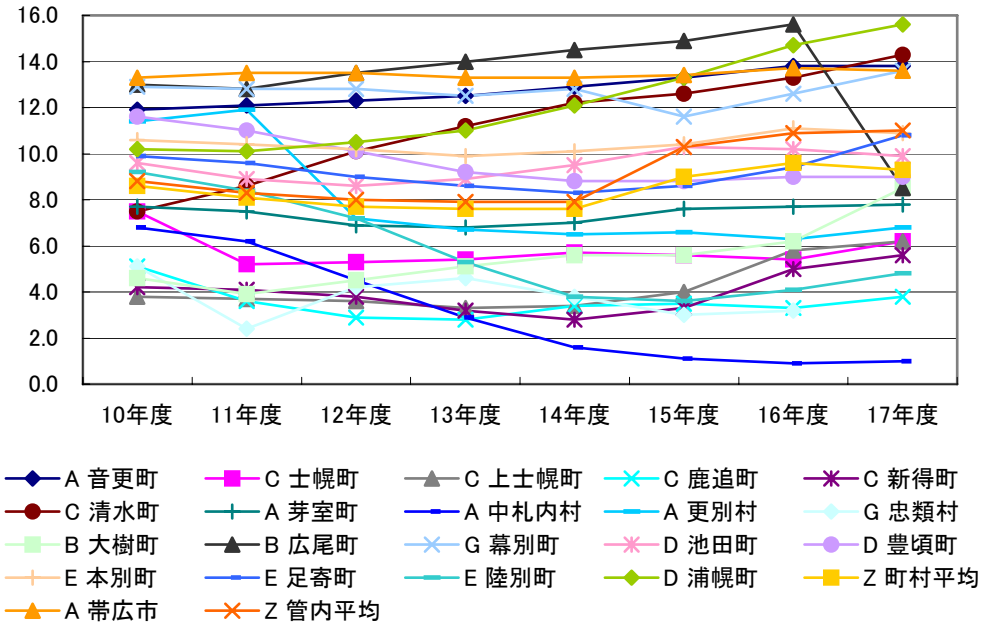
D：当該年度の標準財政規模

E：普通交付税の算定において事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費

F：臨時財政対策債

図２－２８は起債制限比率の最近の推移を表したものである。

図2-28　起債制限比率(3ヶ年)



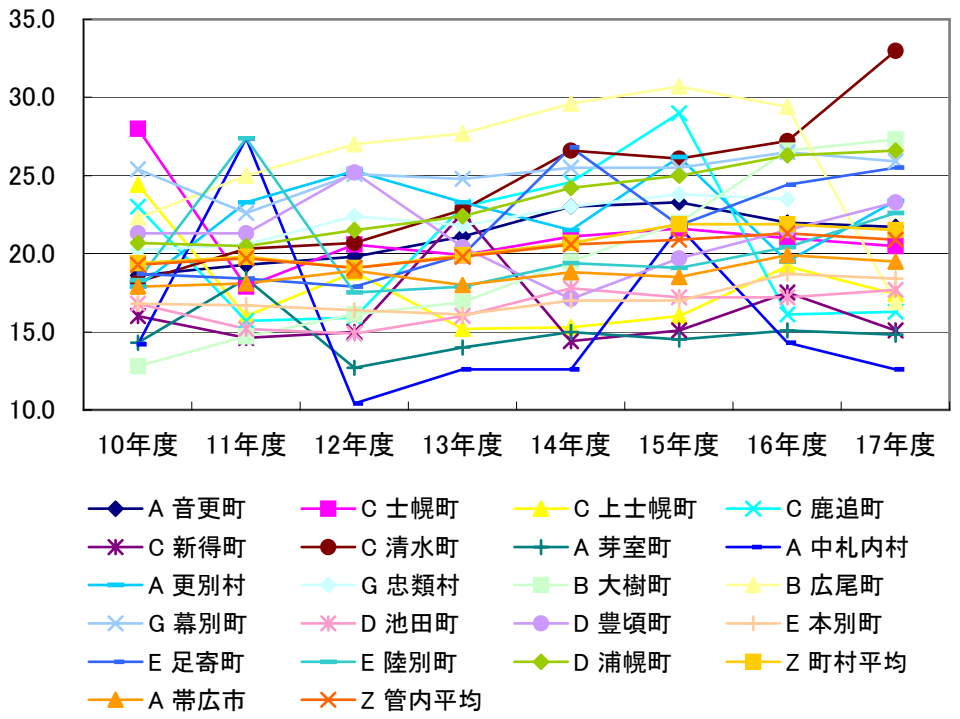
（４）公債費負担率

公債費負担率は一般財源のうち自治体の借金返済にあてた割合を表しており，一般に 20%超で危険であると言われている。公債費負担率は次式で算出される。

公債負担比率＝公債費に充当した一般財源／一般財源×100

平成 17 年度の場合，清水町，大樹町，浦幌町，幕別町，足寄町，忠類村(H16 データ)，更別村，豊頃町，陸別町，音更町，士幌町と 11 町村にのぼる。特に清水町は 33%と極めて値が高い。一方，もっとも公債費負担率が低いのが中札内村（12.6）である。

図2-29 公債費負担比率

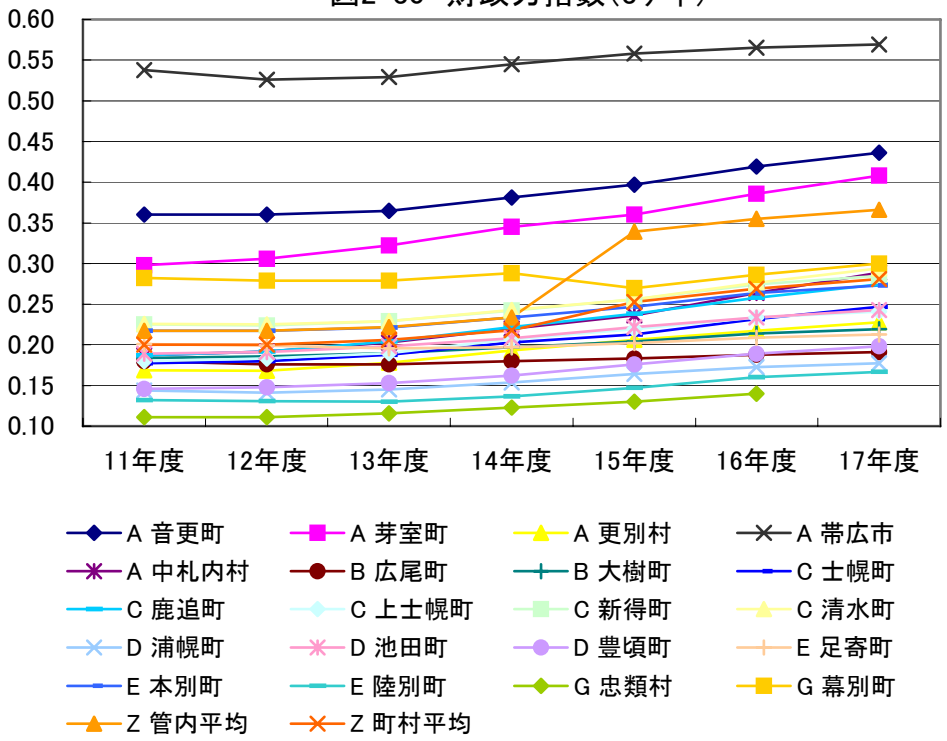


（５）財政力指数

国からの普通交付税に頼らずに財政運営がなされているほど財政力があると考え，次式で算出される。値が１を超えると不交付団体（富裕団体）となる。しかし，もっとも値のよい帯広市でも 0.569 であり，0.2 を下まわる市町村が忠類村（H16），陸別町，浦幌町，広尾町，豊頃町と５町存在する。

財政力指数（3 ヵ年平均）＝基準財政収入額／基準財政需要額

図2-30 財政力指数(3ヶ年)

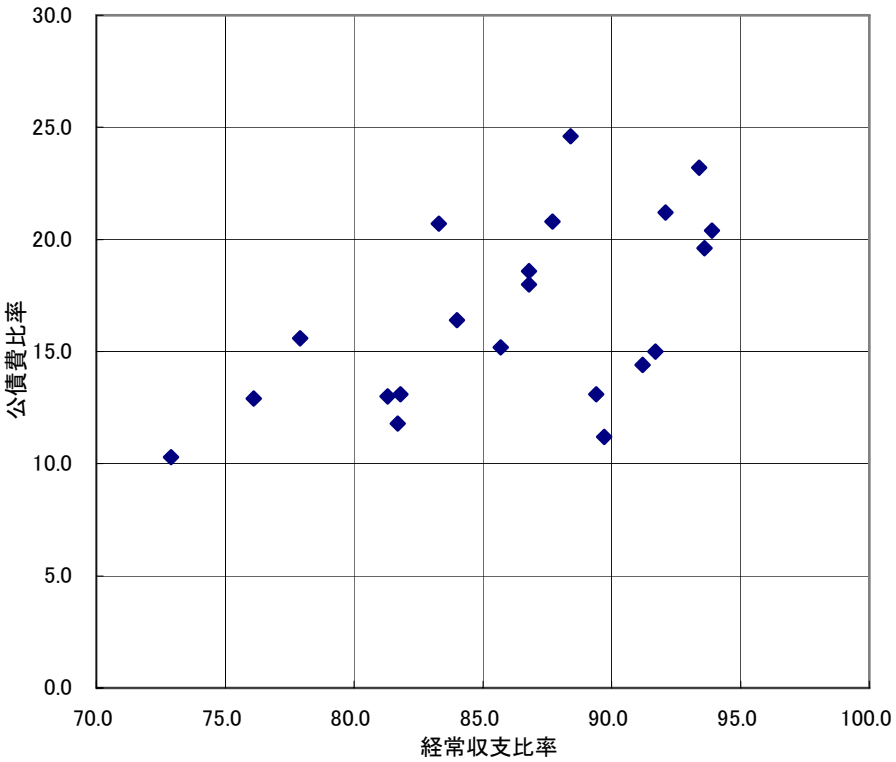


（６）経常収支比率と公債費比率

図２－３１は十勝市町村の経常収支比率と公債費比率の関係を示している。基本的な傾向としては経常収支比率が高いほど公債費比率も高い（R^2=0.31）。

図中の実線は十勝管内の平均値を用いて作成した公債費比率と経常収支比率上を通っている垂直・水平線である赤い線によって分けられる４つのブロックのうち，清水町や浦幌町に代表される第１象限は公債費比率も経常収支比率も高いグループとなり，鹿追町や新得町・中札内村に代表される第３象限は公債費比率も経常収支比率も低いグループである。池田町や本別町に代表される第４象限は公債費比率は低いものの経常収支比率は高いグループであり，足寄町や忠類村に代表される第２象限は公債費比率は高いものの公債費を除いた経常収支比率は低い。

図2-31　経常収支比率と公債費比率(H16)

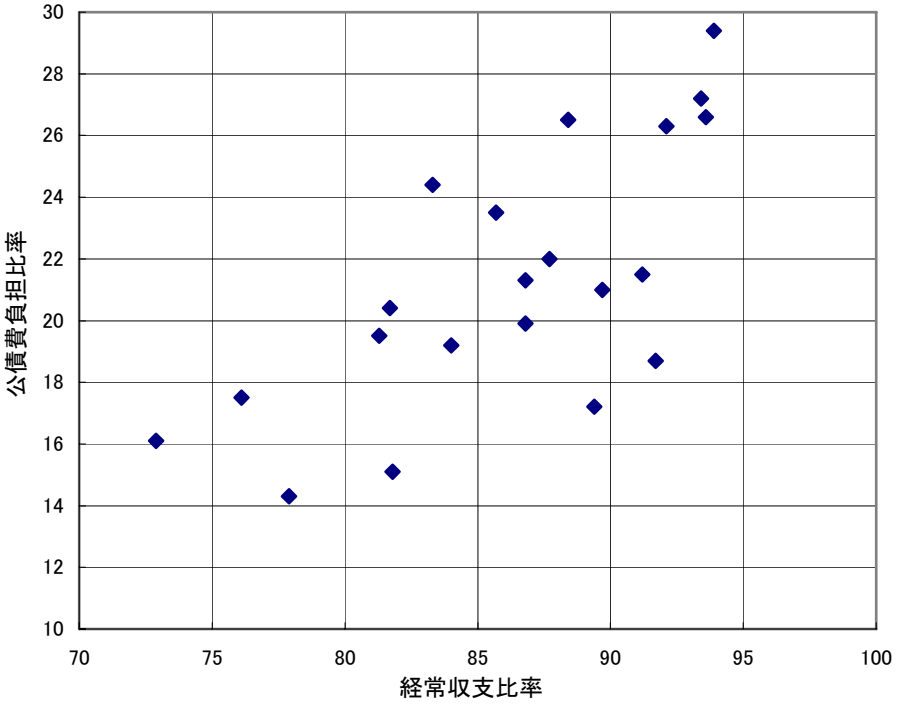


（７）経常収支比率と公債費負担率

図２－３２は十勝市町村の経常収支比率と公債費負担率の関係を示している。基本的な傾向としては経常収支比率が高いほど公債負担比率も高い（R^2=0.50）。

図中の赤い線は十勝管内の平均値を用いて作成した公債費負担率と経常収支比率上を通っている垂直・水平線である実線によって分けられる４つのブロックのうち，清水町や大樹町に代表される第１象限は公債費負担率も経常収支比率も高いグループとなり，鹿追町や新得町・中札内村に代表される第３象限は公債費負担率も経常収支比率も低いグループである。池田町や本別町に代表される第４象限は公債費負担率は低いものの経常収支比率は高いグループであり，足寄町や忠類村に代表される第２象限は公債費負担率は高いものの公債費を除いた経常収支比率は低い。

図2-32 経常収支比率と公債費負担比率



５．財政からみた市町村合併

（１）北海道市町村合併推進構想における合併の組合せ

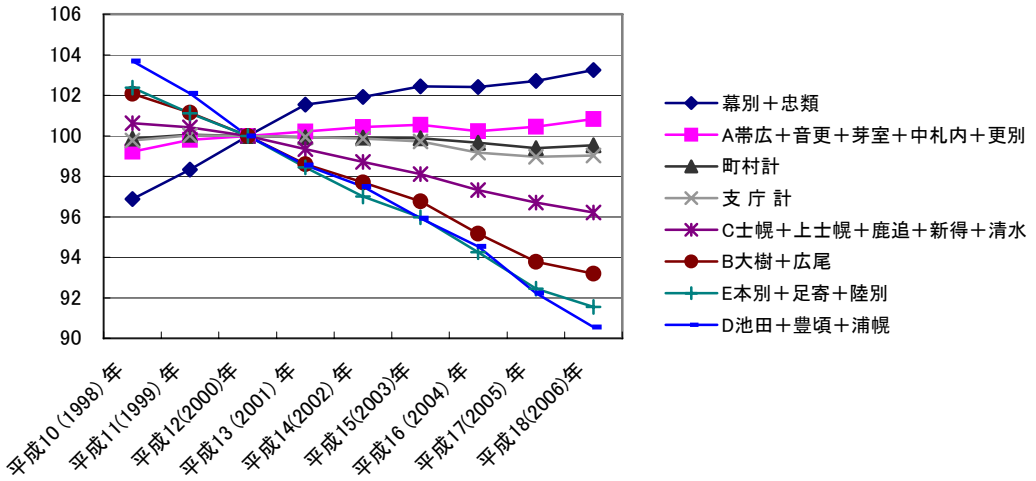
十勝における今後の市町村合併のあり方に関しては，今後一切合併しないという選択肢も含めて様々なパターンが考えられるが，ここでは，道構想の組合せをベースに考える。北海道市町村合併推進構想（平成 18 年 7 月）における組合せならびに合併済み町村の状況は以下のとおりである。記号に関してはすでに触れているとおり。

Ａ帯広市，音更町，芽室町，中札内村，更別村
Ｂ大樹町，広尾町
Ｃ士幌町，上士幌町，鹿追町，新得町，清水町
Ｄ池田町，豊頃町，浦幌町
Ｅ本別町，足寄町，陸別町
Ｇ幕別町（旧幕別町＋旧忠類村で合併済）

（２）人口推移

これらの区分に基づいて十勝の市町村人口を再集計し，組み合わせごとの人口の推移をみたのが図２－３３である。

図2-33 道構想による市町村合併区分と人口推移(H12=100)



北海道の市町村合併構想で取り上げられた組み合わせの場合，最近の人口推移をみると，すでに合併している幕別町と忠類村の組み合わせと帯広市周辺の市町村（帯広市，音更町，芽室町，中札内村，更別村）の場合の２つでは人口が増加傾向にあるものの，それ以外の組み合わせではいずれも明らかな人口減の傾向を示している。

（３）合併が財政に与える短期的影響

兵庫県篠山市は平成 11 年 4 月に篠山町，西紀町，丹南町，今田町の 4 町が合併してできた市であり,この合併は平成の大合併のさきがけとなるものであった。

この合併に関して兵庫県が実施した調査は「篠山市における合併の効果・影響に関する調査研究」（平成 16 年 3 月）としてまとめられている。

市町村合併の主要な目的のひとつに財政の改善が挙げられるが，実際の市長村合併においては短期的には歳出面では職員数の減少により人件費は若干減少しているものの公債費は大幅に増加している。また，合併にともなう普通交付税の補正による増加や合併後の地域格差是正のための特別交付税などによって歳入は合併以前よりも多くなっているものの財政が改善されているとは言えない。特に，合併後の合併特例債を活用した事業は，合併後の財政硬直化の要因の一つとして指摘されている。一事例ではあるが，篠山市の事例からは，短期的には市町村合併が市町村の財政を改善に大きく寄与することは期待できないことが想像される。逆にいえば，市町村合併においては短期的には財政が悪化しないことを目標に長期的な改善への道筋をつくることが肝要であると言えよう。市町村合併を行う場合，短期に

表 2-14　篠山市の財政（一般財源）　(単位：百万円)

	平成 14 年度決算（合併後）	平成９年度決算（合併前）
歳入	17,939	15,063
地方税	5,315	5,433
地方交付税	8,299	7,249
歳出	17,080	14,354
人件費	4,147	4,395
物件費	2,527	1,841
公債費	3,629	2,115
投資的経費	2,228	2,564
その他経費	4,549	3,439

注：　平成９年（合併前）の数値は旧４町と多紀郡広域行政事業組合の純計。
資料：兵庫県「篠山市における合併の効果・影響に関する調査研究」（平成 16 年）

おいては，追加的な負担を抑えた形で地域格差を是正しておき，合併した自治体内での旧市町村間の軋轢を極力無くすことがまず第一にすべきことであろう。

（４）合併構想のグループ別にみた経常収支比率と公債費比率

合併構想の場合，各グループにおいてその財政状況はどの程度異なるのであろうか。市町村の経常収支比率と公債費比率の関係をグループ別に散布図でみたのが以下の図である。なお，通常，公債費比率の高低は起債制限比率のそれと同様の傾向を示す。

図中の垂直・水平の破線は十勝の単純平均を表す。右下に属する市町村は柔軟な財政運営が可能であり公債費の負担が少ない市町村となり，一般的には十勝の中でも相対的に望ましい財政運営をしている市町村となる。

これらの図からは，一部のグループを除いて経常収支比率と公債費比率の関係において同質な市町村による合併パターンは見受けられない。

図2-34 経常収支比率と公債費比率(H16) A

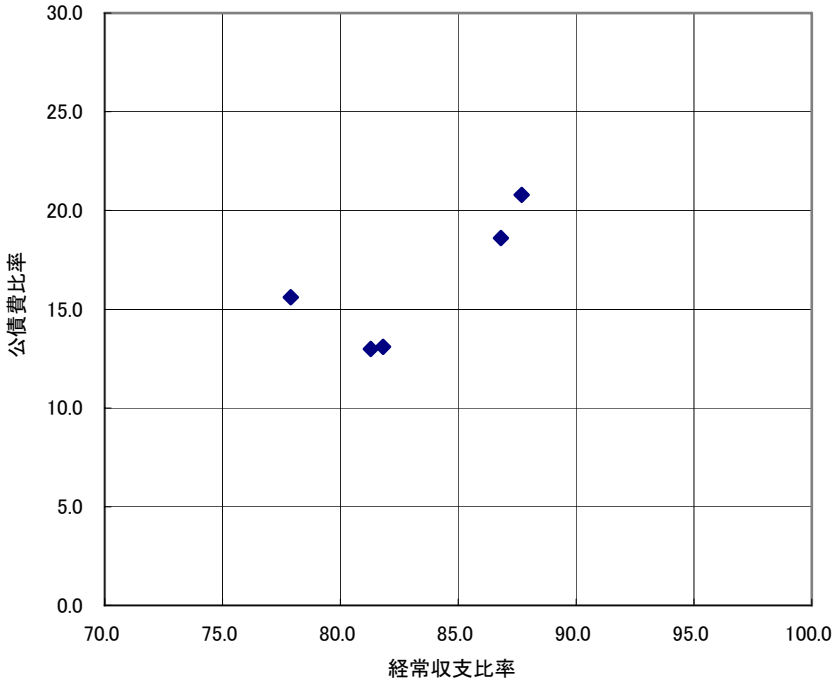


図2-35　経常収支比率と公債費比率（H16）B

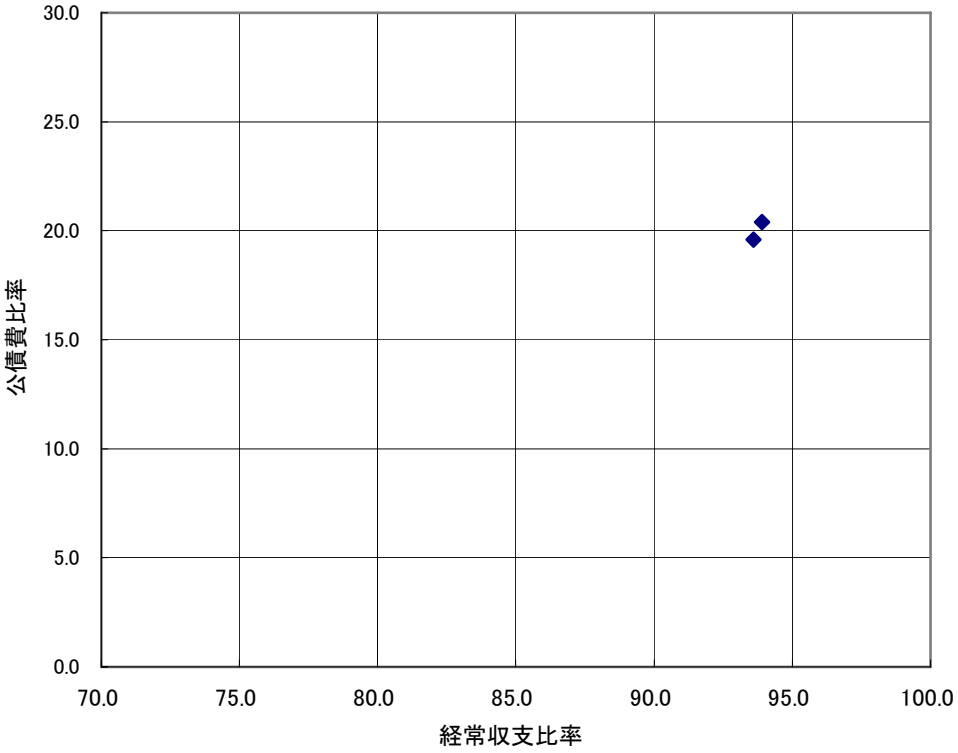


図2-36　経常収支比率と公債費比率（H16）C

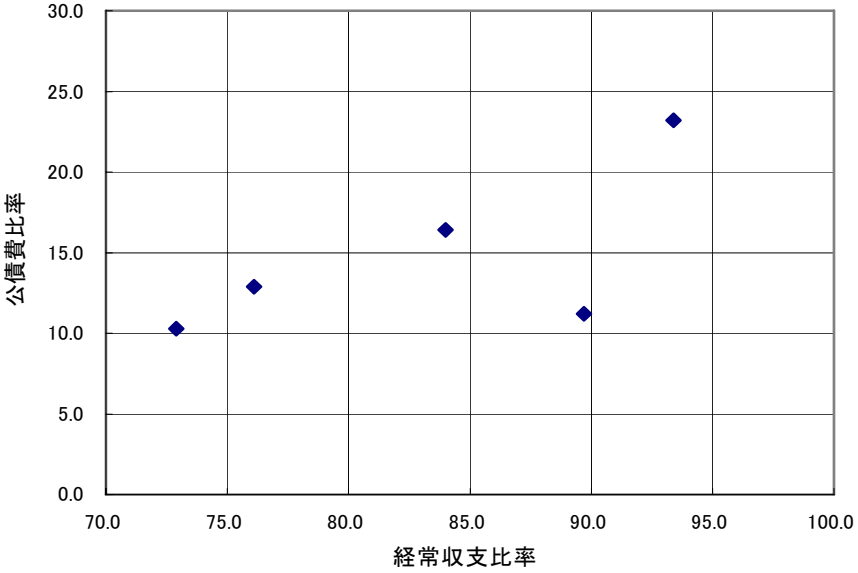


図2-37　経常収支比率と公債費比率(H16) D

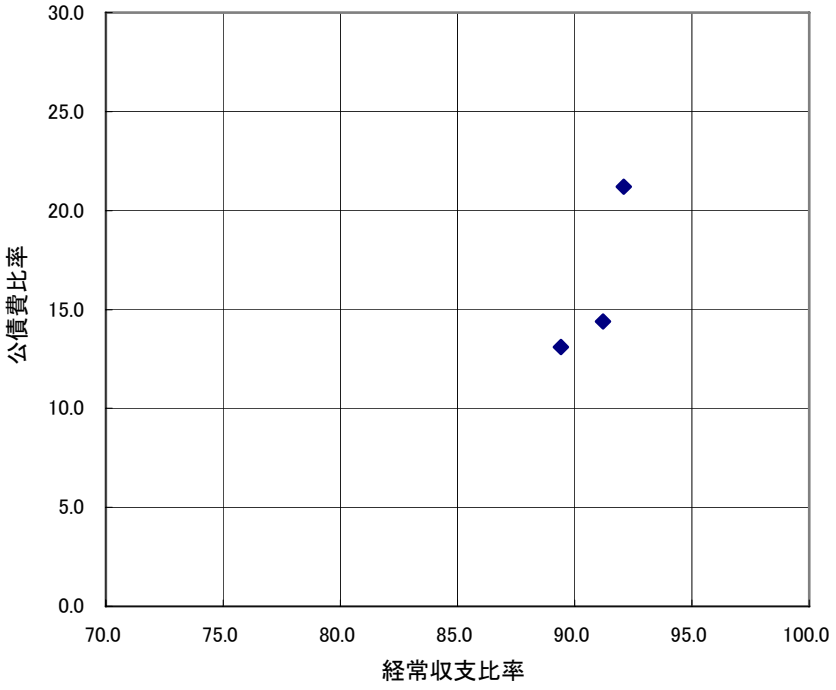


図2-38　経常収支比率と公債費比率(H16) E

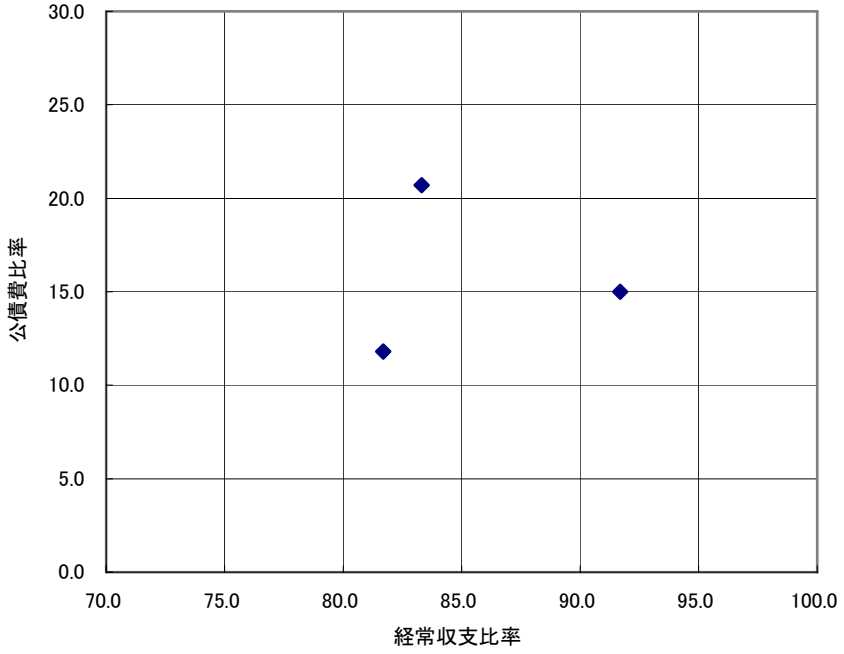
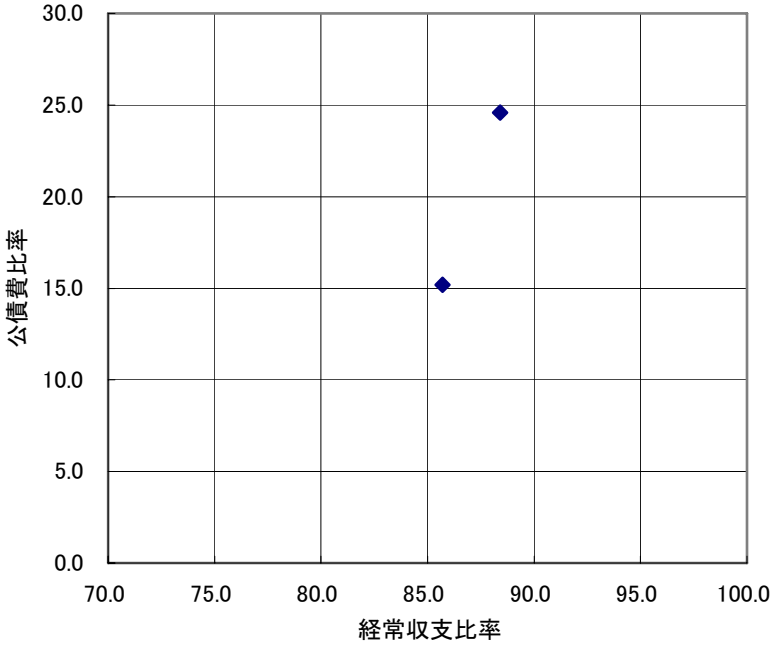


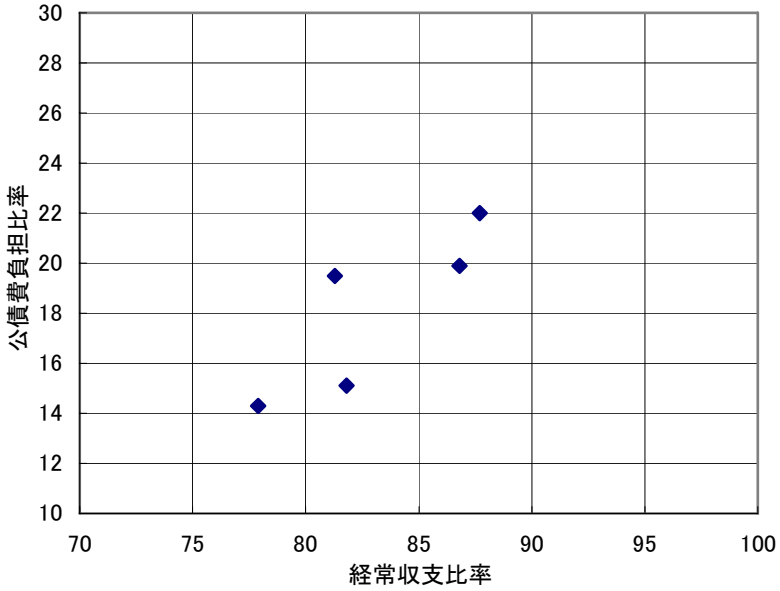
図2-39 経常収支比率と公債費比率(H16) G



（５）合併構想のグループ別にみた経常収支比率と公債費負担比率

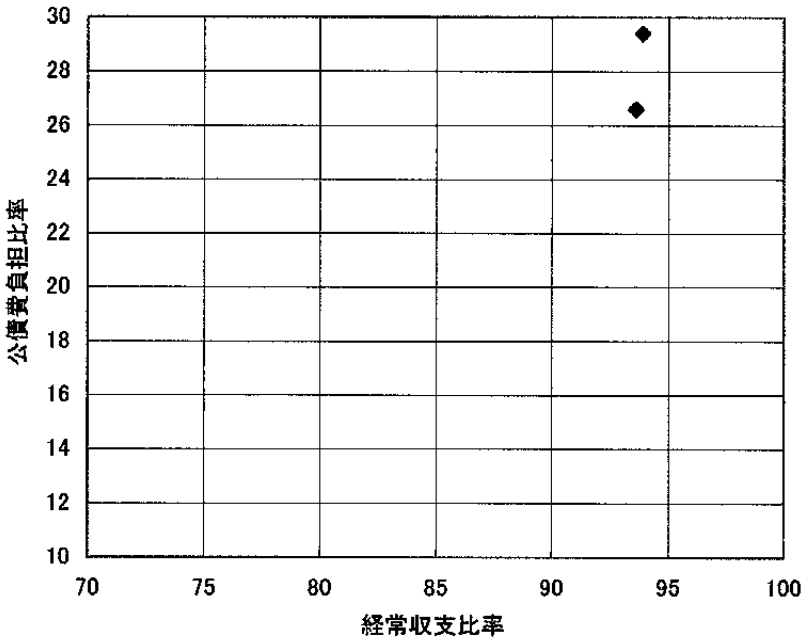
十勝の市町村の経常収支比率と公債費負担比率との関係を平成 16 年度実績で

図2-40 経常収支比率と公債費負担比率 A



合併グループ別に散布図に表したのが次図である。ここでも全体としては経常収

図2-41 経常収支比率と公債費負担比率 B



支比率と公債費比率の関係と同様の傾向がみられる。

図2-42 経常収支比率と公債費負担比率 C

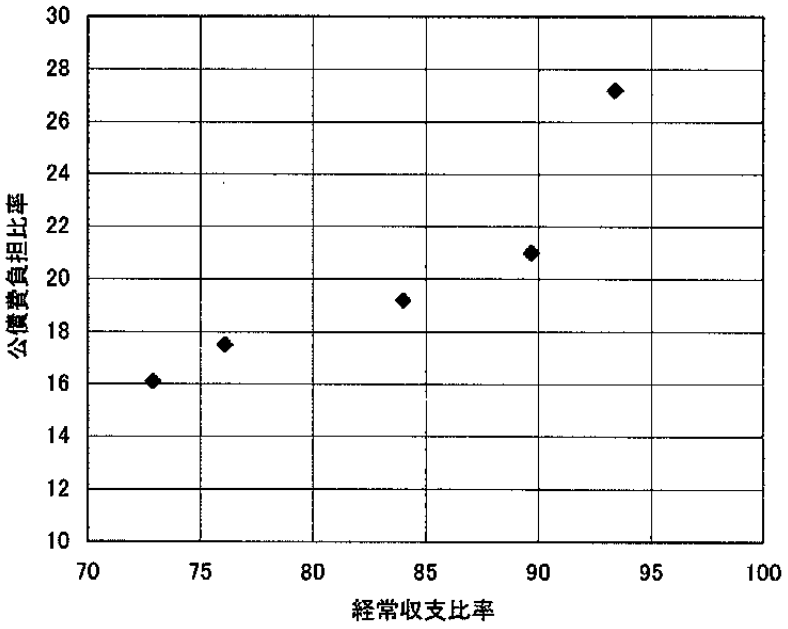
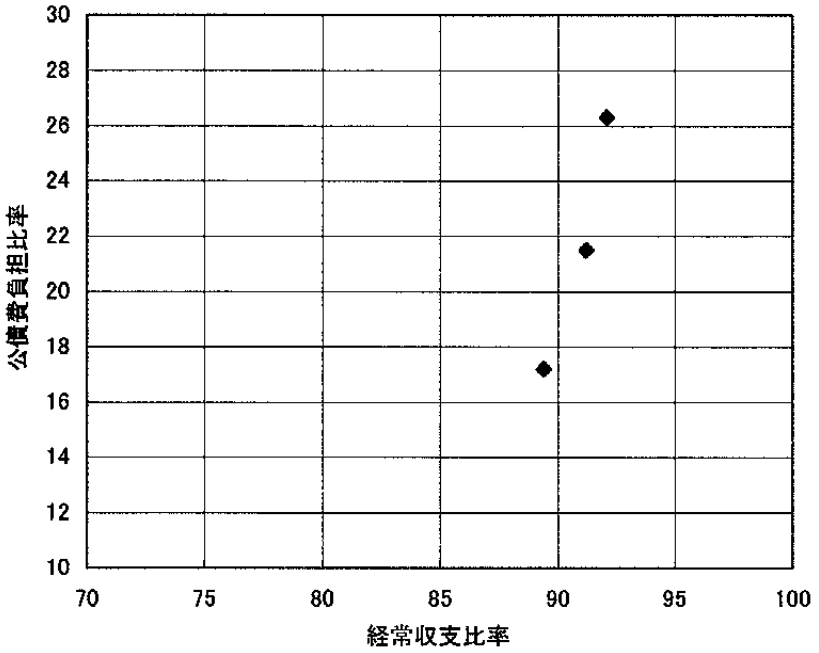


図2-43 経常収支比率と公債費負担比率 D



先の経常収支比率と公債費比率の散布図ならびに今回の経常収支比率と公債費負担比率の散布図からもわかるように経常収支の比率が高いほどその一部である公

図2-44 経常収支比率と公債費負担比率 E

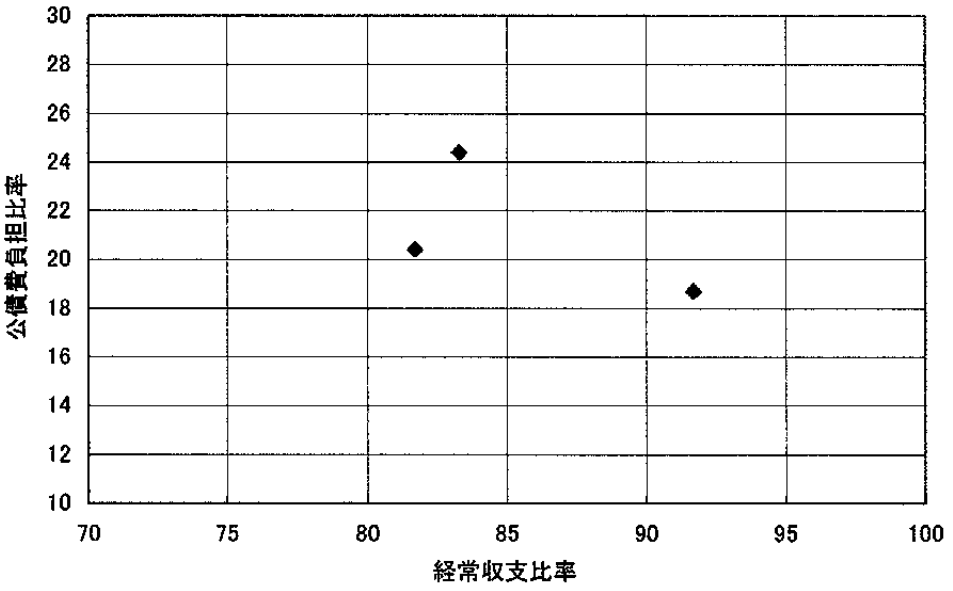


図2-45 経常収支比率と公債費負担比率 G

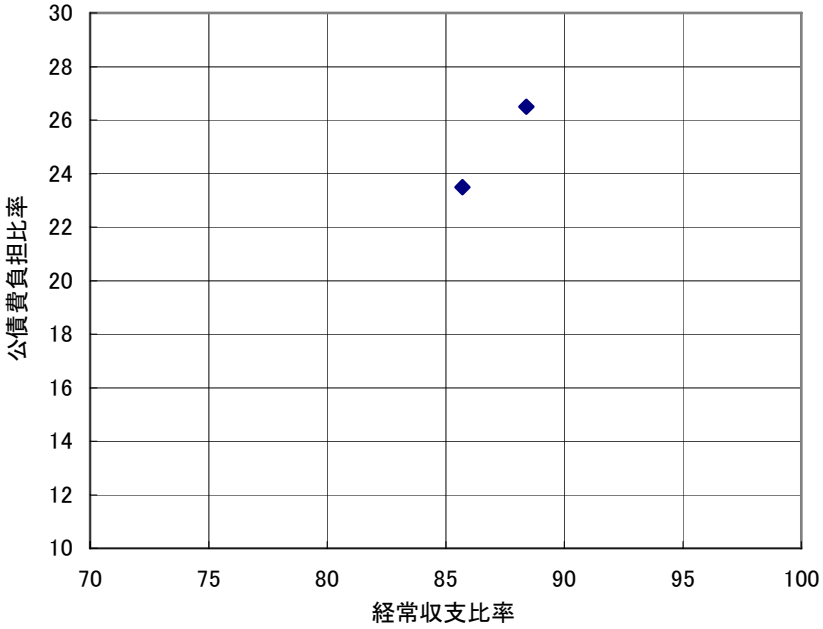


表 2-15　経常的経費と公債費の関係

	経常的経費	
	少	多
公債費 多	借金多 日常業務は効率的	借金多 財政硬直
公債費 少	借金少 財政柔軟	借金少 日常業務は非効率的

６．まとめ

十勝の市町村は従来，町村部の人口減を帯広市の人口増でカバーし，十勝全体としては人口は大きな変化無く推移してきた。近年，帯広市人口の伸び悩みもあり，帯広市周辺の町の人口増だけでは他の十勝町村の人口減はカバーしきれなくなってきている。十勝がこのような状況におかれている中，全国規模での市町村合併が推し進められてきている。

人件費の減少や土木費の減少に見られるように市町村の歳出は切り詰められている一方で民生費は増加している。歳入のうち地方税に関しては，絶対額では横ばいであり，比率的には増加傾向にあるものの率は低く 15%を切る町村も多く見られる。一方地方交付税が 50%を超える町村がある等今も市町村の財政は地方交付税に頼っている。地方債に関しては一部でその比率が減少してきているものの，全体としては比率的には横ばいである。ただし，地方譲与税以外の交付税や交付金はのきなみ絶対額で減少傾向にあることから地方税等の自主財源の確保が何よりも肝要である。地方税が減少していない現状のうちに，単に，人件費や産業振興のための経費を切りつめて生活保障へとまわすのだけではなく税収の増加を目指した地域の産業振興も必要ではないだろうか。

各市町村の財政のエンゲル係数ともいえる経常収支比率(値が高いほど財政の硬直的である)と財政の負債負担度合である公債費比率や公債費負担比率(値が高いほど借金漬け状態である)とを比較してみると，基本的な傾向としては経常収支比率が高いほど公債費比率や公債費負担比率は高い。つまり，財政が硬直的なほど地方債が財政の負担となっている。これら指標を市町村ごとに比較してみると，比較的財政の硬直性が低く地方債による財政負担も少ない市町村や逆に比較的財政の硬直性が高く地方債による財政負担の程度が高い市町村があるとともに，財政の硬直性は高いものの地方債による財政負担の程度は他の市町村とくらべて低い市町村や，逆に財政の硬直性は低いが地方債による財政負担の程度は高い市町村も存在する。このことから，地方自治体の財政問題は単なる自治体の借金体質の問題ではないことがわかる。

さて，十勝における市町村合併であるが，北海道が作成した合併例に関して合併グループごとに市町村の財政指標を比較すると，必ずしも十勝管内で相対的に良好な指標をもつ市町村をグループ同士の合併やグループ内に良好な市町村を含む合併とはなっていない。合併に際しては，地理的な連続性だけでなく，財政指標によって表されるような市町村の体質の同質性・非同質性に関する十分な検討が必要であることはいうまでもない。

合併による財政改善を求めるならば，自治体運営のためのコストを削減し，自主財源を確保増大させる方策等をとらねばならない。コスト削減にあたっては，民生費等も含めたコストの削減が可能となるような地域社会づくり（市民協働，住民自治のながれ）が必要である。これには住民自体の意識改革が重要となる。また，自主財源の確保のためには比較優位性を持つ産業・企業の振興や市町村内企業の経営継承のサポートなどが重要となるが，これらの対策は従来から各市町村で行われているはずである。合併によってこれら対策が効果を発揮するような場合，そのことは市町村合併を推進する力となろう。この点の実現には地域の企業関係者のみならず市町村職員や議員にも企業家としてのセンスが求められる。いずれにしても，地方における市町村合併には人づくりの面での優位性が認められるものであることが望まれる。今まで市町村財政に関する検討を進めてきたが，複数市町村の財政を合わせることによる規模の経済的なものを期待するだけの合併では市町村財政の構造的な問題の解決にはつながり難いと考える。十勝の市町村において人件費に関するスケールメリットは現実に存在している。しかし，市町村合併を意味のあるものにするには，単に人員の削減をするのではなく，合併を通じて人材を発掘・育成し適所にあてがうことではないだろうか。

第３章　市町村合併後の地域経営と社会関係資本

１．課題

平成 11 年 7 月に改正施行された「市町村の合併の特例に関する法律」の下，市町村合併が進められ，平成 18 年 3 月末までに北海道の全市町村の４分の 1 に当たる 53 市町村が合併を決断し，21 の新たな自治体が誕生した。

国と地方の行財政改革が不可避な今日，地方分権改革の推進，少子高齢化への対応，広域的な行財政需要の増大への対応や，厳しい財政状況の打開などに向けて，市町村合併の検討は避けられない選択肢であるといえる。

しかし注意すべき点として，市町村合併後の地域経営のビジョンとそれを実現するための方策が必ずしも明確ではないことがあげられる。限られた検討期間の中で，膨大な協定事項の調整や，新市建設計画における施策・事業の整理等を進めざるを得なく，合併後の具体的な地域経営の方策を打ち出せないまま，合併を迎えようとする地域が少なくない。

地域経営の視点から今回進められた合併を見た場合，一つの特徴として，小規模町村を中心とした過疎地や中山間地域を含む合併が多いという点が指摘できる。こうした地域では，これまでにはなかった大きな面積を持つ都市が生まれ，従来の都市イメージとはかけ離れた，密度が希薄で分散的な都市が誕生する。よって，過疎問題への対応，少子高齢化への対応や産業活力の再生など，合併後の地域の活性化は切実であり，地域経営を進める仕組みが極めて重要であるといえる。

一方，近年「Social Capital：ソーシャル・キャピタル（社会関係資本)」という概念が注目されている。この概念はアメリカの政治学者 R.D.パットナムによるイタリアの研究「Making　Democracy Work（邦題：「哲学する民主主義」(1993 年))」とアメリカの研究「Bowing Alone（邦題：「孤独なボウリング」(2000 年))」が契機となり，1990 年代後半から多くの研究者の関心を集めている。経済学や社会学，政策論など，さまざまな分野で社会関係資本の概念を用いた議論や研究が行われ，日本でも 2003 年に内閣府が「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」という報告書を提出して以降，社会関係資本の研究が活発化してきた。

パットナムの定義によれば社会関係資本とは「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる，信頼，互酬性の規範，市民参加のネットワークといった社会組織の特徴」である。彼の研究は，社会関係資本が豊かな社会では人々は互いに信頼しあい，利他的・互酬的な行動をとることができ，そのような人々の協調関係が社会制度を効率的に機能させることを示している。

現在進められている市町村合併に伴い，自治体の面積が広がり，住民の結びつきが希薄になり，脈々と築いてきた地縁が薄れることが危惧されている。第 1 章で指摘したように，

北海道の示す市町村合併推進構想には，合併後にどのように地域経営を行っていくのかという視点からの提言は弱いように思われる。社会関係資本の醸成が市町村合併後の地域力の向上に結びつく可能性はないのか，これが本稿の問題意識である。本稿の目的は，このような問題意識により，市町村合併後の地域経営における社会関係資本の可能性について検討することにある。

２．社会関係資本に関する既存研究

社会関係資本という概念を広く普及させ，大きな影響を与えているパットナムは，その概念を「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる，信頼，互酬性の規範，市民参加のネットワークといった社会組織の特徴」と定義している。

ここでは，まずパットナムの研究のアウトラインを説明する。

彼はイタリアにおける研究「Making　Democracy Work（邦題：「哲学する民主主義」1993年）」で，1970 年代に実施された地方制度改革以降のイタリア 20 州の 20 年間にわたる州政府の制度パフォーマンスを調査した。その結果，イタリア北部の州は制度パフォーマンスが高く，イタリア南部の州では低い結果となった。彼は国民投票への参加度等，いくつかの指標から，パフォーマンスの差を分析した。垂直的なネットワークに支配され，社会的信頼が低く，規則や無力感，疎外感に覆われたイタリア南部では，制度の効率が低く，腐敗も横行している。一方，イタリア北部では，水平的なネットワークが広がり，社会的信頼が高く連帯・参加・統合の価値観が根付いており，効果的な制度が存在することを分析した。

またパットナムはアメリカにおける研究「Bowing Alone（邦題：「孤独なボウリング」2000年）」で，地域のボーリングクラブに加入せず，1 人で黙々とボウリングする孤独なアメリカ人の姿を象徴として，アメリカの社会関係資本の衰退状況を分析した。その結果，アメリカでは市民団体，組合，専門組織，非公式な社交などに対する市民の参加が減少していることが検証されている。この原因としてテレビの普及，女性の社会進出，ライフスタイルの変化，市民参加に関する価値観の変化などが指摘されている。

以上の 2 つのパットナムの研究がきっかけとなり，さまざまな分野において社会関係資本の研究が進展してきた。

パットナムの定義により，社会関係資本の概念をイメージすると図３－１のようになる。ここで，「信頼」は「知っている人に対する厚い信頼」と，「知らない人に対する薄い信頼」を区分し，「薄い信頼」がより広い協調行動につながるため，社会関係資本の形成には重要である。契約を結ぶとき，互いの信頼が薄い社会だと，品質や納金に関する情報を集めるのにコストがかかるが，信頼の厚い社会では，こうした取引コストは抑えることができる。

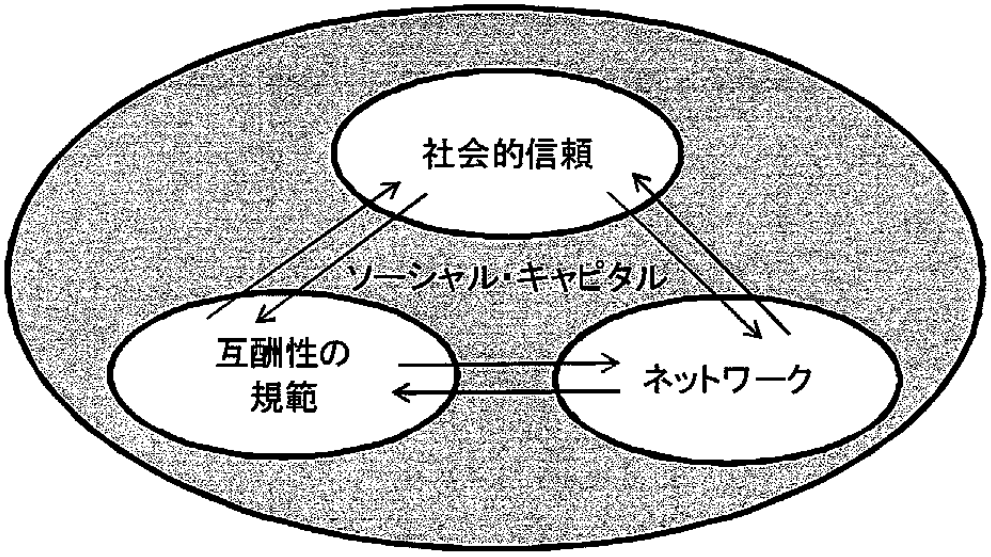


図 3-1　社会関係資本の概念イメージ
出所：内閣府国民生活局（2003）

「規範」については，互酬（＝助け合い）の規範を社会関係資本では重視している。日本およびアジアの伝統社会には，互酬の慣行が深く根付いており，「持ちつ持たれつ」の言葉には，将来自分が窮地に陥った時に他者が助けてくれるという期待が含まれているといえる。

「ネットワーク」も社会関係資本の重要な構成要素である。職場の上下関係などの垂直的なネットワークよりも，市民団体や地域コミュニティのような水平的ネットワークが社会関係資本では重要となる。

以上の 3 つの社会関係資本の構成要素の関係について，パットナムは，互酬性の規範と市民の積極参加のネットワークから社会的信頼が生じる可能性を指摘し，さらに，いずれかが増えると他のものも増えるといったような，相互強化性があることを指摘している。

社会関係資本はいくつかのタイプに分けられる。最も基本的な分類が結合型（bonding）と橋渡し型（bridging）の社会関係資本である。

結合型の社会関係資本というのは，組織の内部における人と人との同質的な結びつきで，内部で信頼や協力，結束を生むものである。例えば，大学の場合では県人会や部活動，同窓会などがこれに該当するであろう。これに対して橋渡し型というのは，異なる組織間における異質な人や組織を結びつけるネットワークで，例えば環境団体やボランティア，友人の友人とのつながりなどである。

一般的には，結合型の社会関係資本は社会の接着剤となるような強いきずな，結束によって特徴づけられ，内部指向的な傾向をもつ場合も考えられる。このため，この性格が強すぎると「排他性」に繋がる可能性もある。一方，橋渡し型の社会関係資本は，より弱く薄いが，より横断的な傾向があり，社会の潤滑剤のような役割が期待される。

社会関係資本の特性により，構造型（Structural）と認知型（Cognitive）に区分される場合もある（表３－１）。前者の構成要素は地縁，ネットワーク，役割など，後者の構成要素は互酬性の規範，価値観，信頼などである。構造型社会関係資本と認知型社会関係資本の関係は，構造型の基盤になるのが認知型社会関係資本で，認知型は構造型社会関係資本により強化，再生産できるという双方向の関係がある。構造型社会関係資本に醸成には地方自治体は関与しやすいが，個人の価値観と結びつく認知型社会関係資本への関与は難しいことが指摘されている[1]。

	個人	組織	地域
構造型社会関係資本	地縁 人脈 役割	組織構造 組織間関係	統治システム 地域内外ネットワーク
認知型社会関係資本	価値観 信頼 互酬性の規範	組織使命 組織文化	地域文化 地域風土

表 3-1　構造型・認知型の社会関係資本
出所：北海道知事政策部(2006)

パットナムの研究をきっかけとして，World Bank（世界銀行）をはじめとする国際機関が早くから社会関係資本の研究を行ってきた。世界銀行は 1993 年から社会関係資本の議論を開始し，2000/2001 年の「世界開発報告」において，開発における社会関係資本の重要性を指摘した。バングラデシュ，インド，アフリカなどの貧困撲滅を目的として，社会関係資本醸成のための事業（定義や計測方法などに関する研究）に既に着手している。世界銀行の取り組みは，開発途上国の国々における開発援助において，その地域の社会関係資本の形成が重要であるとの認識を先進国に植え付けた。日本においても JICA（国際協力機構）が開発分野における社会関係資本の活用に向けた取り組みを進めている。

社会関係資本は極めて抽象的な概念だが，これを定量化する試みが近年様々な形で進んでおり，日本で初めて行われた調査が内閣府（2003 年）の報告である。この調査では「つきあい・交流」「信頼」「社会参加」に関する個別指標が合成され，都道府県別の社会関係資本指数が算出されている（表３－２）。これによると，おおむね東京都，大阪府などの大都市圏の社会関係資本指数が相対的に低く，地方圏が高いという傾向がみられるが，北海道の指数は-0.62（下位９位）と低い水準にある。内閣府の報告書には北海道の指数が低い理由は説明されていないが，他府県と比べて市町村面積が大きいことも影響を与えているのではないか考えられる。

この内閣府の調査では，ボランティア活動を初めとする市民活動の社会的意義について

注1)　北海道知事政策部(2006)より。

も，社会関係資本の醸成という側面から注目されている。日本の都道府県について概観すれば，ボランティア活動（橋渡し型の社会関係資本）の活発な地域は，他の地域と比べて，例えば犯罪発生率や失業率が概して低い傾向にあり，また出生率は高い傾向にあるといった傾向がみられ（図３－２，３－３，３－４），社会関係資本（橋渡し型）には多様な社会経済的効果の可能性があることが明らかになりつつある。

日本ではこの内閣府の調査報告がきっかけとなり，日本の社会関係資本に関する研究が活発化になる。

表 3-2　都道府県別社会関係資本指数

上位			下位		
1	島根県	1.79	1	奈良県	−1.03
2	鳥取県	1.31	2	東京都	−1.00
3	宮崎県	1.17	3	大阪府	−0.93
4	山梨県	0.61	4	神奈川県	−0.87
4	岐阜県	0.61	5	高知県	−0.80
6	長野県	0.60	6	群馬県	−0.73
7	宮城県	0.55	7	愛知県	−0.65
8	秋田県	0.53	7	千葉県	−0.65
8	佐賀県	0.53	9	埼玉県	−0.62
10	香川県	0.43	9	北海道	−0.62

出所：内閣府国民生活局(2003)

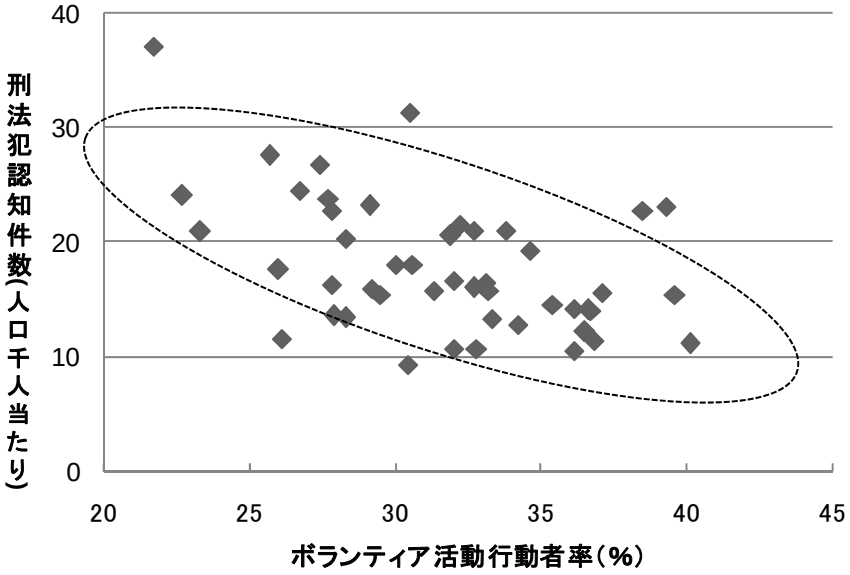


図 3-2　ボランティア活動行動者率と犯罪発生率

出所：内閣府国民生活局（2003）

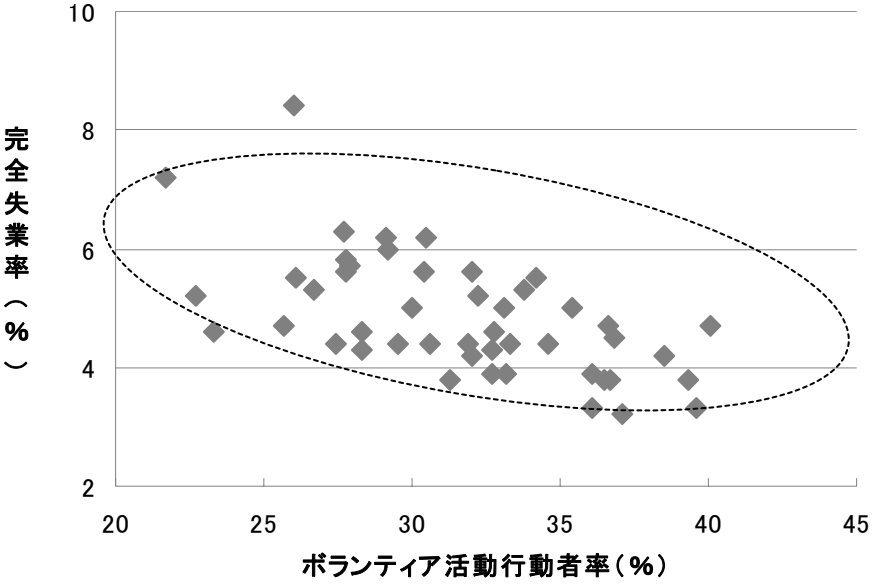


図 3-3　ボランティア活動行動者率と完全失業率

出所：内閣府国民生活局(2003)

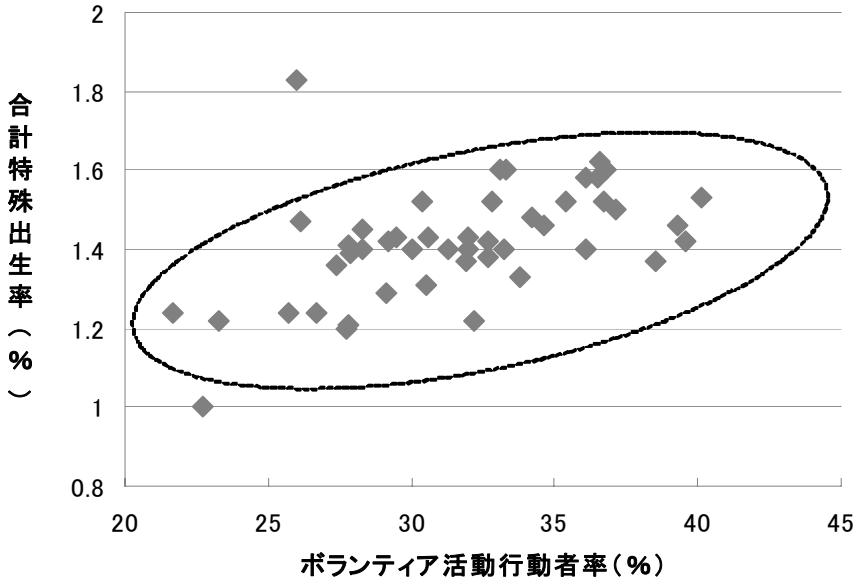


図 3-4　ボランティア活動行動者率と合計特殊出生率

出所：内閣府国民生活局(2003)

北海道庁も地域活性化のための社会関係資本の可能性について注目した道内外の様々な事例における成功要因を分析し，「地域力を向上させる場」「場を機能させる仕組み」「地域力の基礎となる人」の 3 つの要素に着目した，16 の具体的な提言を行っている（表３－３）。「地域力を向上させる場」の仕組みとしては，空き店舗を利用した「ほっとステーション」の整備，「場を機能させる仕組み」としては，地域の寄付や出資により設置されたコミュニティファンド（基金）から，NPO や民間活動へ融資を行うことで，資金の地域内循環を期待する「コミュニティファンド」の設置などが提言されている。これらの提言は社会関係資本の醸成と地域力の向上を考える上で，非常に有益な示唆を与えてくれる。

また，北海道では，内閣府調査と同様の方法により，北海道における町内会加入率と犯罪発生件数，投票率と犯罪発生件数との関係を分析している。町内会の加入率は，地域内のつきあいや相互扶助といった社会関係資本の要素に影響を与える要因で，投票率も地域の社会参加意識が表れる指標で，社会関係資本を測定できる指標と考えられる。分析の結果，町内会加入率および投票率と犯罪発生件数には負の相関関係が認められることを示しており，北海道においても社会関係資本の醸成が地域の活性化につながる可能性を示している。

表 3-3　北海道の地域活性化のための提言

Ⅰ　地域力を向上させる仕組みつくり
1．地域のお悩み解決広場（プラットフォーム）の設置
2．コミュニティシンクタンクの設置
3．まちの憩いの場「コミュニティのほっとステーション」の整備

Ⅱ　場を機能させる仕組みつくり
1．道民１％（ワンパーセント）事業
2．コミュニティファンドの設置
3．地域力向上支援チーム「Do！Solution」
4．北の通貨「北海道まるごと助け合い」事業
5．いきいきコミュニティづくりの支援
6．住民参加型地域づくりシステムの構築
7．「新しい公共」の推進窓口の設置
8．「北海道の地域力」ポータルサイトの構築
9．あいのりボラツアー

Ⅲ　地域力の基礎となる人づくり
1．地域力縁結びの人材養成
2．地域学の推進
3．地域デビュー・マッチング事業
4．子供ボランティア活動促進「こどもいきいき基金」

出所：北海道知事政策部(2006)

社会関係資本の定量化の試みは大阪大学の山内他（2005）の研究でも行われている。この研究では，社会関係資本と教育問題（不登校），投票参加，ボランティア活動，経済成長などの関係を定量的に分析している。分析の結果，社会関係資本とこれら要因との間には一定の関係があることが明らかにされており，社会関係資本は構造特区や産業クラスター計画などの地域再生の想像力や提案力に深く関わってくることが指摘されている。

日本における社会関係資本の研究は近年開始されたばかりである。内閣府の報告にあるように，マクロ的にはボランティア活動の活発な地域と犯罪発生率や失業率には負の“相関”は認められるものの，なぜそのような関係が生じるかについての“因果関係”についての十分な解明はなされていない。社会関係資本に関する研究蓄積が必要であり。次節では新潟県の市町村合併の事例から，社会関係資本の醸成が市町村合併後の地域経営に果たす有効性を考察する。

３．市町村合併後の地域経営と社会関係資本：新潟県小国町の事例

１）新潟県小国町のぎんなんを活用した地域経営

ここでは新潟県小国町のぎんなんを活用した地域経営の事例を取り上げる。

小国町は新潟県刈羽郡の東南部に位置し，町の中央を南北に信濃川の支流である渋海川が縦貫し，開田山脈と八石山脈に囲まれた盆地にある。町の広がりは，東西 9.5km，南北 12.2km，周囲 44kmの楕円形で総面積は 86.15km²である。新潟市からは約 70km，長岡市からは約 20kmの位置にある。

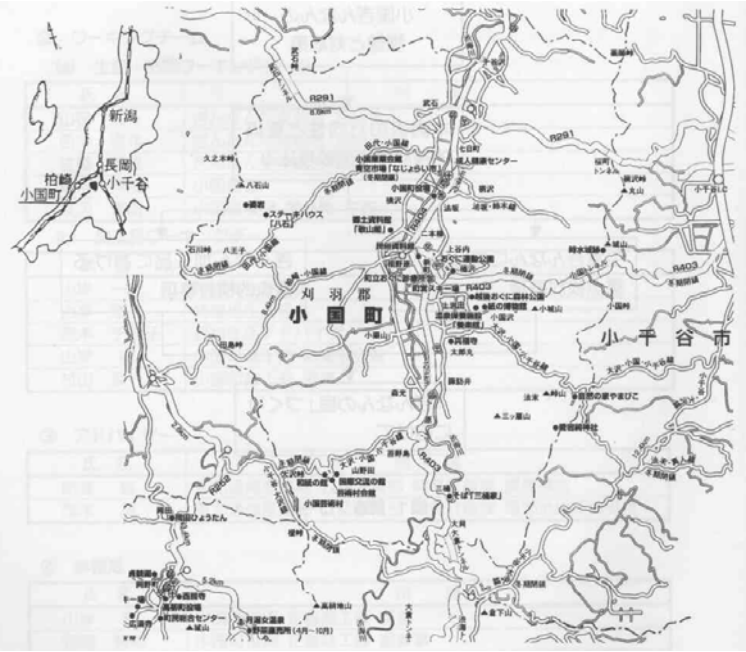


図 3-5　小国町の位置

出所：小国町役場資料

小国町の人口は約 7,400 人，稲作を基幹として畑作，畜産，養蚕の複合経営が中心の町である。昭和 40 年代には，葉たばこがおよそ 40ha 栽培されていたが，相次ぐ生産調整と兼業化の進展，高齢化に伴う労働力不足を背景に，年々栽培面積も減少し，昭和 60 年には僅か 6ha にまで減少した。また，桑の栽培面積も 100ha 前後であったものが，繭価格の低迷と後継者難などから，昭和 60 年には 11ha まで減少した。

こうした状況の中で，遊休地の有効活用と農家の所得向上を図るため，豪雪地帯における遊休地利用に適した栽培品目の模索を続け，町は積極的にぎんなんの調査に乗り出し，全町の在来樹調査，先進地及び市場調査，研究会の開催が行われ，結果としてぎんなんが，豪雪地帯の換金作物として有望との結論に達した。

昭和 60 年に林産集落振興対策事業の導入によって，町営のぎんなん圃場として 2ha の団地造成が行われ，昭和 62 年には「小国町ぎんなん生産組合」が創られ，産地化に向けた本格的な取り組みがスタートした。

この後，昭和 63 年から現在までに，全国でも初の試みである 10 カ所 13ha の生産団地造成と大型苗の植栽，個人遊休地 16ha への植栽を実施し，ぎんなん栽培面積は 34ha までに拡大した。豪雪地帯という条件もあり，結実までに 10 年以上の年月を要したが，生産団地からの収穫も順調に増加しており，平成 6 年には 7,000kg ほどの生産量であったが，近年は 13,000kg までに生産量が伸びている。

ぎんなんの主な用途としては次の 3 種類のものがある。ぎんなんの実を用いた加工品や，イチョウの葉を使った栄養補助食品，イチョウの木を使った将棋盤など，幅広い用途があることがわかる。

1）ぎんなん（実）を用いた加工品；
　惣菜（ぎんなんガンモ，銀杏こんにゃく），菓子類（ぎんなん餅）など
2）イチョウ葉を用いた加工品；
　イチョウ葉から抽出したイチョウ葉エキス，栄養補助食品など
3）イチョウ材を用いた加工品；
　建築，彫刻，碁盤，将棋盤，寿司屋の台など

図 3-6　ぎんなん加工品の構成図
出所：小国町資料より作成

ぎんなんの加工品の現状をまとめると図３－６のようになる。イチョウの種子（果実）の悪臭を発する外種皮を除いてきれいに乾燥したものが「ぎんなん」であり，外側の白く硬い殻の中種皮の中の薄皮を被った淡緑色の胚乳が食用の対象になる。新潟県では郷土料理「のっぺ汁」には欠かせない素材であり，寄せ鍋，茶碗蒸し等の色どりのほか，串刺しにして酒のつまみにもなる。

また，ぎんなんは古くから咳止め，疲労回復，腰痛等にも効力があるとされており，韓国では松の実とともに不老長寿の効果があるとされている。イチョウの葉のエキスはドイツやフランスでは医薬品として様々な症状に使われており，日本でも機能性食品として関心が高まりつつある。このように，食用および薬用としての，ぎんなんおよびイチョウの葉は潜在的に高い市場価値を持つといえる。

小国町のぎんなん生産・管理・出荷体制をまとめると図３－７のようになる。生産団地などから出荷されたぎんなんは，ぎんなん生産組合と小国町特産品生産組合に出荷される。生産組合はその生産の中核組織で町を事務局として活動しており，また特産品生産組合はぎんなんに付加価値をつけ消費拡大を図ることを目的に 1997 年に設立された。

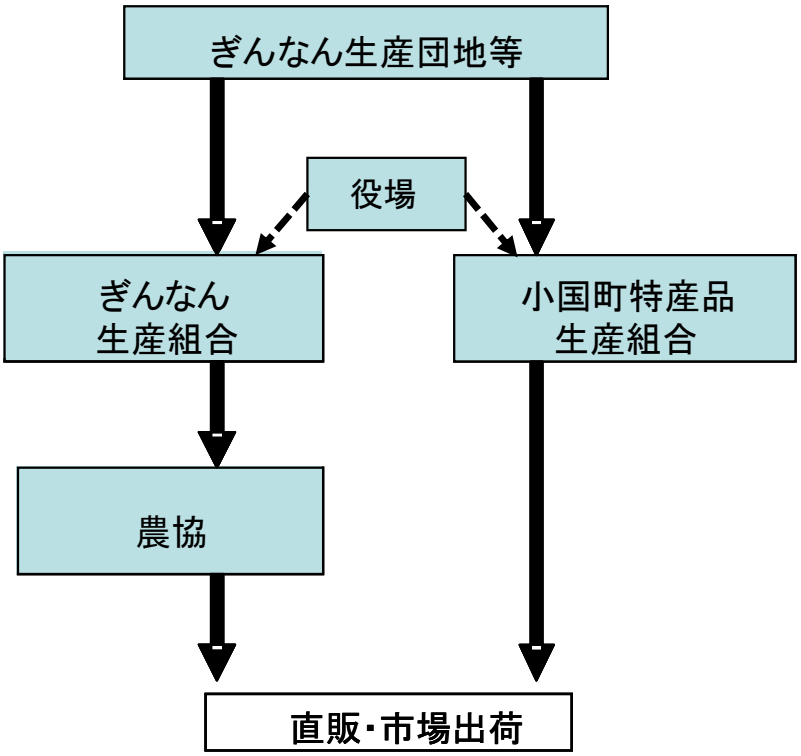


図 3-7　ぎんなんの生産・出荷体制
出所：聞き取り調査より作成

生産組合と特産品生産組合の活動は全く独立して行われている。特産品生産組合はこれまで，ぎんなん入りアイスクリーム，ぎんなん羊羹，ぎんなん味噌などを開発・販売し，特にぎんなんアイスクリームはヒット商品として定着している。また生産組合でも独自に加工品開発を進め，世界初となるぎんなんワインの開発・販売を行っている。

JA は生産組合で加工されたぎんなんを東京方面の市場（築地市場等）に出荷しているものの，ぎんなんの生産・加工・販売への関与は低く，町，生産組合，特産品生産組合が中心となって，これまでの取り組みを行ってきている。

ぎんなんを地域資源として事業化を進めている先進地として，愛知県祖父江町，大分県香々地町，富山県福光町があり，小国町はぎんなんを地域資源として事業化を進めるにあたり，これら地域の実態調査を行っている。小国町のぎんなんはこれら先進地と比較し小粒であり，市場での評価も他産地と比べてやや低い。聞き取り調査時点では，1kg 当たり S サイズ 400 円，M サイズ 470 円，L サイズ 740 円，2L サイズ 960 円（いずれも殻付きの生産者価格）で，大きいサイズの評価は非常に高い。

小国町では，これまで町が主導的な役割を担いながら，地域資源の開発と商品開発に取り組んできたが，福島県などぎんなんの新興産地も出現しつつあり，市場のぎんなん価格は近年停滞傾向にある。小国町のぎんなんの知名度をあげるために，新潟市や首都圏のアンテナショップの活用やイベント参加による直売の推進など，販路拡大のための様々な方策が行われてきた。

２）市町村合併後の地域経営

新潟県小国町は平成 17 年 4 月 1 日に長岡市と合併した。この時に長岡市と合併したのは小国町の他に中之島町，越路町，三島町，山古志町の 5 町が長岡市と合併している。さらに平成 18 年 1 月 1 日に和島村，寺泊町，栃尾市，与板町の 4 市町村が長岡市と合併し，新「長岡市」が誕生した。これにより長岡市の人口は合併前の 19 万人（平成 17 年）から，9 市町村との合併後には 28 万人（平成 18 年度（国勢調査より））に拡大した。

小国町は長岡市との合併によりできる新市の将来構想を策定するにあたり，将来可能性のある地域資源を検討し，合併後の活動方針を示している。これは長岡市と合併し 9 市町村全てが「長岡地域新市将来構想」の実現に向けて提案したもので，「地域らしさ価値（ブランディング価値）」を高めるためのものである。小国町では 6 つ地域資源を提案しており，この中の 1 つにぎんなんも含まれる（表３－４）。町をあげた取り組みが行われてきたことや，図３－６で示した潜在市場可能性を考えると，6 つの資源の中でも，ぎんなんは最も将来有望な地域資源の 1 つであろう。

表 3-4　小国町において活用したい地域資源

1）小国和紙 ●300年以上の歴史を持ち、その製造工程が無形文化財の記録選択に指定されており、小国和紙生産組合が伝統技術を守っている ・希少性・高品質を活かした商品への展開 あたたかみのあるランプシェードなどの和紙製品の他、日本酒のラベルや書道、版画用紙などが生産されている。 ・伝統技術を学ぶために学生や職人希望者が研修に来ており、独自技術の発信が行われている ●雪を巧みに利用した製法で、使えば使うほど白くなる 2）小国ログ ●ログハウスを中心とした、ベンチなどのログ製品の設計、製造、販売で好評を得ている ・曲線を用いたカッティング方法と機密性の高い加工技術によるやわらかみのある製品 ・優れた加工技術による間伐材の有効活用 3）八石米 ●恵まれた自然に育まれた良食味米 ・小国でのコシヒカリ専用の有機質肥料を使った土づくりによるおいしい米づくり 4）八石なす ●皮のやわらかい特徴を持つ丸ナス ・歯ざわり感が良く、郷愁を誘う味と評判で、安全安心でおいしい漬け物 ・町内で生産―加工―販売 5）小国ぎんなん ●昔から町内で生産されてきた3種類の大型種を町内に広め団地化 ・独自ブランド製品の製造販売の他、表皮の肥料としての利用や、防虫効果の効用など新たな展開を模索中

出所：長岡市資料より作成

長岡市では合併した 9 市町村からのこうした提案を受けて，新市による 3 つの根幹事業を準備している（図３－８）。第１は「地域らしさ価値」の確立に向けた戦略的事業の推進，第 2 は新市の生活基盤を整備するための生活基盤整備事業，第 3 が異なる市町村の合併に伴い必要となる一体感形成のための事業である。

3 つの根幹事業のうち，戦略的事業の詳細を示したものが，表３－５である。合併した 9 市町村から提案された各地域資源の活用を目的とした「地域産業ブランド力強化事業」,「地域資源活用型環境ビジネス育成・振興事業」が準備されており，今後いかにこうした事業を効果的に利用し，各地域の地域資源を有効にできるかが合併後の地域経営のポイントになると考えられる。

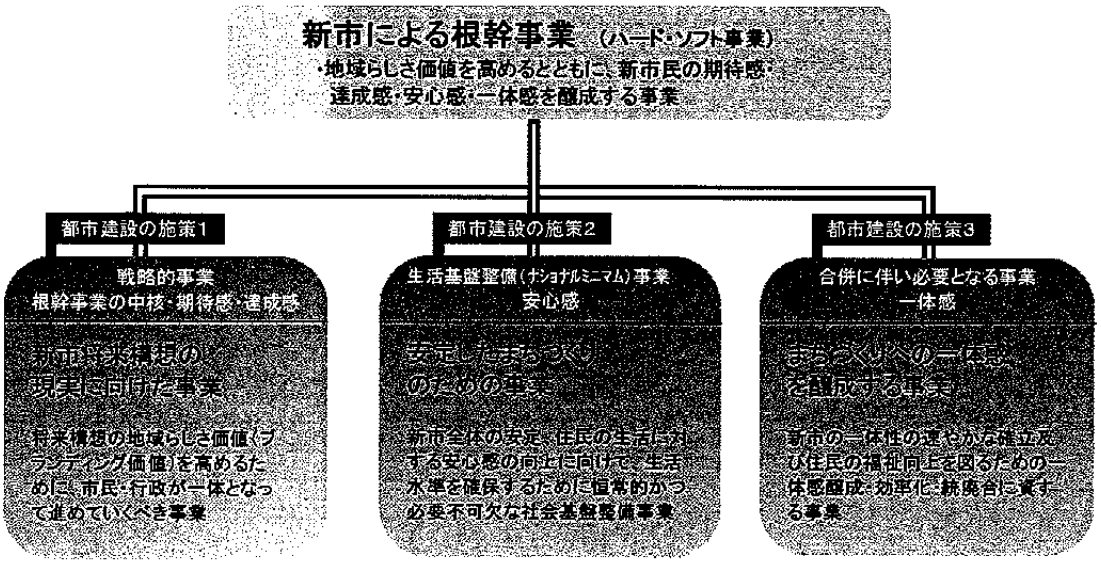


図 3-8　新長岡市の根幹事業

出所：長岡市資料

表 3-5　「独創企業が生まれ育つ都市」に向けた戦略的事業

重点実現項目	戦略的事業
新ながおかが誇る技と人をネットワークする巧の国を創り上げる	地域産業ブランド力強化事業
	ジョイントベンチャーネットワーク形成促進事業
	テクノコミッション創設事業
	対企業マーケティング調査事業
	SOHOオフィス拡大による企業集積促進事業
	情報基盤導入調査事業
新しいビジネスモデルで made in NAGAOKA の魅力を世界に発信する	地域資源活用型環境ビジネス育成・振興事業
	産学連携強化事業
	新エネルギー・クリーンエネルギー導入促進事業
	アンテナショップなどによる情報の受発信事業
市民チャレンジャーの成功と雇用を支える新たな起業促進の風をおこす	新たな手法による中小企業融資制度事業
	市民起業家創出支援事業
未来のエジソンを生む人材教育・人材育成の推進	まちづくり・ものづくり人材育成事業
	アントレプレナー人材教育カリキュラムの研究開発事業
	ながおか市民大学開催事業
	伝統の技・人育成事業
	学歴を超えた社会教育システム構築事業

出所：長岡市資料より作成

小国町は長岡市と合併したことで，小国町の議会は消滅したが，代わりに長岡方式と呼ばれる自治方式が取り入れられている（図３－９）。ここで，地域委員会とは，市の附属機関として各支所に設置されるもので，当該地域のまちづくりにかかる提言や市長の諮問に対する答申を行う組織である。また支所は旧市町村単位に設置し，通常業務，地域固有の業務などを行うほか，地域委員会の事務も担う役目を持つ組織である。これら 2 つの組織の連携により，ふるさと創生資金や地域コミュニティ事業補助金を生かしながら地域住民と行政が一体になりながら地域自治を行う。こうした合併後の旧市町村の自立的運営を保障するシステムは兵庫県や京都府内の市町村合併でも取り入れられている[2]。

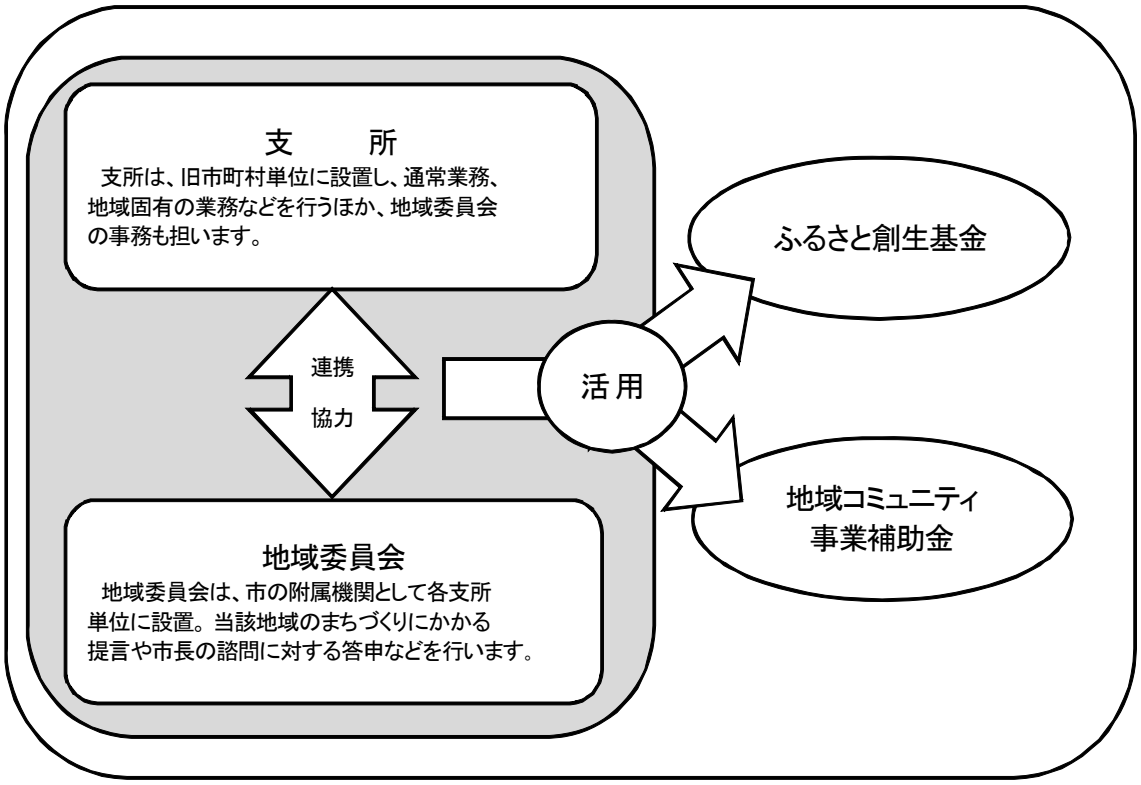


図 3-9　長岡方式の地域自治
出所：長岡市資料より作成

注2)　この点については次を参照。
http://www.mri.co.jp/REGION/NO48/l_topi/l_topics.html および
http://www.pref.kyoto.jp/gappei/report/commun.html(2007年11月29日アクセス)

3)市町村合併後の地域経営の課題と社会関係資本

ここでは旧小国町と新長岡市の両方の視点から今後の地域経営の課題を社会関係資本の観点から考察する。

小国町の地域資源であるぎんなんに着目した取り組みは町が主導的な役割を担ってきたが，「小国町ぎんなん生産組合」と「小国町特産品生産組合」はそれぞれ独立した運営を行ってきた。また，JA もぎんなんの集荷・出荷は行ってきたが，ぎんなんの製品開発や販売には積極的には関わってこなかった。ぎんなん事業化の先進地である愛知県や大分県は JA や経済連を取り込み，地域一丸となったぎんなんによる地域振興を図り，ぎんなん加工品は市場でも評価されつつある。こうした状況と比べると，小国町のぎんなん事業化への取り組みは，他の先行産地と比べて歴史が浅いものの，今後は地域一丸となった取り組みが必要である。合併を契機として，地域のぎんなんを利用した方向性の模索が旧小国町でおこなわれている。

長岡市と合併することで，長岡方式と呼ばれる小国地域の自立的運営を支える仕組みは機能しているものの，地域委員会は市長へ提言する機能はあるが，以前の町議会のような議決権はもたない。地域コミュニティ事業補助金（一件 50 万円）や特例合併債の運用益の活用によるふるさと創生基金の利用（平成 18 年度 225 万円）があるものの，小国地域の予算の自由裁量は合併前と比べると縮小した状況となった。

新長岡市では各地域からの地域資源利用の提案を受けて戦略的事業の推進を予定している。今後こうした事業への積極的な関与が期待され，そのための地域一丸となった取り組みが必要になると思われるが，関係機関が独立して活動している小国町は，各機関が効果的に結びついている状態にはなっていない。旧小国町としてぎんなんを地域資源として位置づけ，支所として利用できるふるさと創生資金や地域コミュニティ事業補助金を利用するには，その受け皿となる体制づくりが課題と思われる。

社会関係資本の観点からは，異なる組織と組織を結びつける橋渡し型の社会関係資本が不足している状況にあるといえる。関係機関を結びつける場の提供が必要であり，場を機能させる地域の仕組みづくりと，人づくりが必要であろう。

場を機能させる仕組みづくりや人づくりの方策としては，北海道が示すようないくつかの案が効果的であろう（表３－３）。その１つが「小国町のぎんなん」ポータルサイトの構築であろう。これまで各機関がばらばらで行ってきた関連情報の提供を一括して収集・発信する体制が有効だと思われる。これは構造的社会関係資本の醸成につながると考えられる。市町村合併により大きな新市ができあがり，小国町のぎんなんの取り組みは，長岡市のたくさんの地域振興方策の中の 1 つとなる状況の中で，こうした情報発信はますます重要になると思われる。

小国町では学校給食におけるぎんなんご飯の提供も行っているが，同時に小国町における地域資源の魅力を提供することで，地域への愛着心の醸成や地域づくりへの動機付けを

図る人づくりも考えられるであろう。これは互酬的集団行動に寄与するような価値観が再認識され，認知型の社会関係資本の醸成により，新たなネットワークや信頼関係の形成が期待される。

新長岡市は，合併を契機に既に述べたように，3 つの根幹事業が準備されている。このうち，「地域らしさ価値」の確立に向けた戦略的事業については，既に長岡市は地域産業技術開発事業によりぎんなんの全自動殻割装置が開発されている。この事業は産官学の連携により地域企業の新分野進出を支援するために行われているもので，これは 1 つの成功事例である。こうした産官学の取り組みは，異なる組織と組織をつなぐ結束型の社会関係資本と考えることもできる。こうした事業の継続的な実施も不可欠であろう。

４．まとめ

社会関係資本の醸成が市町村合併後の良好な地域経営に結びつく可能性はないのか，これが本稿の問題意識であった。

1990 年代に入り途上国への国際援助機関が社会関係資本に着目したのが，この分野の研究の始まりであった。日本では内閣府の研究をきっかけとして社会関係資本の研究が開始された。そこでは社会関係資本の蓄積とともに，犯罪発生率や失業率の低下，出生率の向上が見て取れる。また社会関係資本の蓄積が地域経済に効果的な影響を与えるとの研究もあるが，社会関係資本の研究は始まったばかりであり，その研究蓄積は乏しい。

本稿では，大胆ではあるが，新潟県小国町の市町村合併を事例に，社会関係資本の観点から地域経営の方向性を考察した。小国町では町が主導的な役割を担いながら，ぎんなんという地域資源の有効活用を行い商品開発に取り組んできた。世界初となる「ぎんなんワイン」などの開発も行ってきたが，関係機関は必ずしも効果的に結びついている状況にはない。関係機関を結びつける場の提供，それが機能する仕組みづくり，人づくりが必要と考えられた。具体的には「小国町のぎんなん」ポータルサイトの構築や，地域資源としてのぎんなんの魅力を積極的に提供するなどの，構造型または認知型の社会関係資本の醸成が必要であると考えられた。また合併により大きくなった新長岡市は産官学の連携事業からは，既に成功事例も生まれている。こうした結束型社会関係資本の継続的な醸成も，市町村合併後の良好な地域経営に必要であると思われる。

参考文献

国際協力事業団国際協力総合研究所(JICA)(2002)『ソーシャル・キャピタルと国際協力：持

続する成果を目指して［総集編］』
WORLD BANK
http://www.worldbank.org/poverty/scapital/
大阪大学大学院国際公共政策研究科　NPO 研究情報センター　山内直人・伊吹英子編(2005)『日本のソーシャル・キャピタル　SOCIAL CAPITAL IN JAPAN』
北海道知事政策部(2006)『ソーシャルキャピタルの醸成と地域力の向上　―信頼の絆で支える北海道―』
財団法人　電源地域振興センター(2000)『特産品開発推進に係るマーケティング調査（新潟県小国町）報告書』
Putnam, Robert D. (1993) (with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton, NJ: Princeton University Press. [河田潤一訳『哲学する民主主義―伝統と改革の市民的構造』NTT 出版、2001 年].
Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community,* Simon & Schuster. [柴内康文訳『孤独なボウリング―米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、2006 年].
内閣府国民生活局（2003）『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』

第４章　地域ブランドと市町村合併

１．はじめに

わが国の財政危機のもと，行政サービスの展開と組織維持の大部分を地方交付税や国庫支出金を主な財源としている市町村では，中央政府のこれら地方交付税や国庫支出金の削減により財政基盤が脆弱化し，規模の経済性を期待した合併が，政府の施策もあり，近年強力に推進されている。この市町村の合併では，市町村の行財政面での効率化が重要な論点となっているが，市町村合併の産業への影響については，それほど多くの議論がなされているとはいえない。その理由は，市町村と産業とはあまり強い関係があるわけではなく，産業への影響は小さいものと認識されているからであろう。

一方で，市町村がもつ資源を保護し，地域の活性化に役立てようとする動き，例えば，「日本で最も美しい村」連合の動きも見られる。この運動の背景には，市町村の合併により，旧市町村の持っていた貴重な地域資源が，必ずしも旧市町村に住む人々の思うようには保護，管理されず，十分に活用されない可能性があるとの認識がある。つまり，現在ある市町村の存在（地域の広がり，名称等）が産業に大きく結びついているとの認識である。

また，近年，地域活性化の一つの方策として「地域ブランド」が注目を集めている。地域名を積極的にブランドとして活用していこうという動きである。したがって，地域名をブランドとして活用することから，市町村合併による市町村名の変更は地域ブランドの形成に大なり小なりの影響を与えるものと考えられる。

農業を中心とする地域経済の担い手として，地域の農業協同組合（以下，農協と略す）は非常に重要な役割を担ってきた。わが国の歴史的経緯から，農協は市町村行政と密接に関わってきた。この農協は，わが国の金融自由化政策に対応して，市町村合併より一足早く広域合併を進めてきている。したがって，市町村合併と地域産業との関連を考える場合，農協合併は大いに参考になるものと考えられる。

以上のようなことを背景として，ここでは，市町村合併と地域産業への影響を，農協合併と地域ブランドの視点より検討することを課題とした。

２．農協合併

(1) 日本の農協の特徴

わが国の農協の特徴を知るには，まず，日本の農協の成立の経緯を概観しておく必要がある[注1)]。

注１）以下の記述は，田渕直子「農協の仕組みと制度」を参考に整理した。
（http://marugoto.pref.hokkaido.jp/kokusai/jp/ja-tabuchi/coop-j-tabuchi-1.htm ）

わが国では，政策手段として農協が重要な役割を果たしてきた。日本の農協の前身は1900年に施行された「産業組合法」に基づいて設立された産業組合である。1930年代の恐慌期に「経済更生」を実現する手段として4つの事業（信用，販売，購買，農業施設等の利用）を兼営するタイプの産業組合を全国に配置することが国によって強力に指導された。同時期，産業組合を会員とする道府県レベルの連合組織，この道府県連合会を会員とする全国連合組織が完成し，3段階（全国－道府県－市町村）の組織体系が出来上がった。さらに第二次世界大戦中には産業組合を改編して，末端行政組織ごとに農民を強制加入させる「農業会」が設置され，経済統制を1元的に担う団体と位置づけられた。第二次世界大戦後，農地改革によって自作農が大量に形成され，1947年に，今日に至る「農業協同組合法」が制定された。この法律は，「農業者の協同組織の発達を促進することにより，農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り，もつて国民経済の発展に寄与することを目的」としている。この制度により，加入脱退の自由が保障され，近代的な協同組合が誕生することになったが，実態は，戦後の経済的混乱の中にあって，新しい農協は戦時体制化の農業会をそのまま引き継いだ例が圧倒的に多かった。統制経済から自由経済へ移行した後も，農協と政府とは一体となって農業の近代化を推進することになり，市町村と農協との関係も強いものがあった。

わが国の農協の特徴は，総合主義，属地主義，網羅主義の3つに要約できる。

①総合主義

わが国の単位農協は一般に総合農協と呼ばれ，総合的な事業方式をとっている。具体的には，信用（貸付・貯蓄）事業，共済（生命保険・損害保険）事業，販売（農畜産物）事業，購買（生産資材・生活資材）事業，加工（農畜産物）事業，共同利用（農業機械・施設）事業など多様な事業を行っている。連合会は，個々の総合農協では実施できない事業を行っている。単位農協，都道府県レベルの連合会，全国レベルの連合会という，3段階制がとられているが，近年，連合会の合併が進み，県連合会の機能が縮小してきている。また，共済事業では都道府県レベルの連合会が全国連合会に統合されるなど，3段階制にも変化が見られる。

②属地主義（ゾーニング）

地域を管轄する総合農協は，原則地域にひとつである。形式上，2001年の農業協同組合法の改正により，属地主義の原則は撤廃されている。

③網羅主義

加入脱退の自由はあるが，農家は農協の組合員であるのが普通で，農家は基本的に全戸加入している。

単位農協は各市町村に1から数組合という規模でスタートしている。わが国の農業は，国家の政策と関係が深いことから行政単位と農協の組織範囲を一致させることは合理的根拠があった。そのため，市町村合併が1950年代に進んだ後，農協合併助成法が1961年に

施行され，多くの農協合併が行われるようになった。この後，農協事業の規模の過少性を改善するため，1970 年代に合併が進展した。現在は第 3 次の農協合併ブームであり，単位農協が金融自由化に対応するためにこれまで以上に広域に合併することが求められたことが契機となっている。このような広域合併は，市町村の行政単位を大きく超えて推進されており，それまでの日本の農協の特徴であった，属地主義，網羅主義といったものが貫徹しづらくなるという，単位農協における組合員の組織化上の問題を生じさせている。

(2) 単位農協の合併の状況

まず，近年の農協合併の状況を見ておきたい。1999 年から 2007 年までの全国の市町村数と農協数の推移を図４－１に示した。

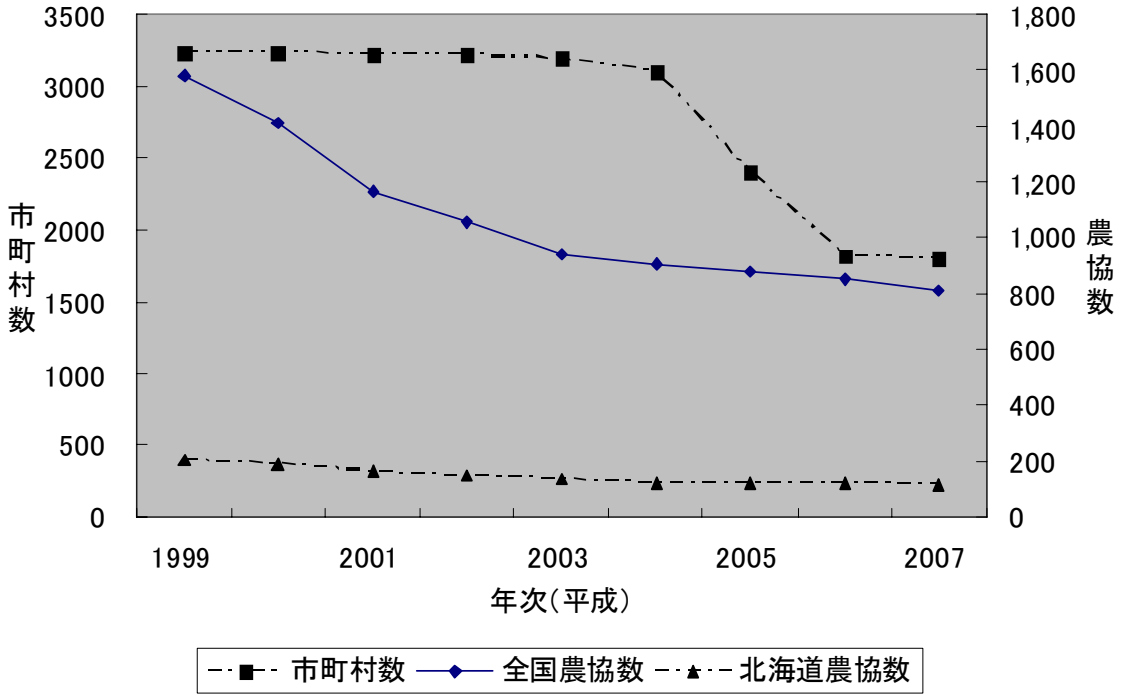


図４－１　市町村・農協数の推移

1999 年以降，市町村の合併は 2005 年に急速に進むのに対して，1999 年以降すでに合併が進行している。北海道の農協も全国と同様な傾向を示しているが，全国ほど急激には進んでいない。1999 年から 2007 年までの減少率は，全国の市町村数で 0.44，北海道の市町村数で 0.15，全国の農協数で 0.49，北海道の農協数で 0.43 となっている。北海道の農協数の減少率は全国にくらべて低いものの，全国と同様に減少してきている一方で，北海

道の市町村数の減少率は全国のそれと比較して非常に低い値である。農協は一般の企業とは制度上異なるものの，経済組織であることことに変わりはないことから，経済的な存立基盤を失うと組織を維持することはできない。表４－１を見ると，金融自由化という環境の変化を契機に，経済効率的な組織規模を目標に，全国において強力に農協合併が進んでいることがわかる。

表４－１　全国の農協合併の進捗状況

（平成19年4月1日現在）

都道府県　名	現 在 JA数	構想数	都道府県　名	現 在 JA数	構想数
北海道	118	37	滋　賀	16	7
青　森	31	6	京　都	5	5
岩　手	17	12	大　阪	16	13
宮　城	14	11	兵　庫	14	7
秋　田	16	11	奈　良	1	1
山　形	19	7	和歌山	11	8
福　島	17	15	鳥　取	3	3
茨　城	28	18	島　根	11	9
栃　木	10	10	岡　山	10	8
群　馬	23	16	広　島	13	8
埼　玉	26	10	山　口	12	11
千　葉	27	2	徳　島	16	1
東　京	16	14	香　川	2	1
神奈川	14	7	愛　媛	12	10
山　梨	13	1	高　知	16	8
長　野	20	16	福　岡	25	3
新　潟	26	14	佐　賀	4	1
富　山	17	9	長　崎	7	7
石　川	17	10	熊　本	15	11
福　井	15	1	大　分	23	12
岐　阜	12	5	宮　崎	13	11
静　岡	18	17	鹿児島	18	12
愛　知	20	15	沖　縄	1	1
三　重	15	14	合　計	813	436

資料)北農中央会資料より

ここで，農協合併のメリットを整理すると，①農協経営合理化のメリット（役員の減少などによる経費削減など)，②手数料率の低下など組合員に対する還元のメリット，③対連合会のメリット（割戻し)，④農協運営の改善による事業活動からのメリット
などが挙げられる[注2)]。

(3) 広域合併により誕生したとうや湖農協の事例

次に，北海道の広域農協合併の先駆的な事例として位置づけられる，とうや湖農協の合

注２）北海道大学農経論叢　第 46 集　「北海道における広域合併農協に関する研究（第４報）－とうや湖農協における合併メリット－」坂下明彦他

併に対する評価を整理する[注3)]。

とうや湖農協は，1987 年に，虻田町農協，壮瞥町農協，洞爺村農協，いぶり豊浦農協，大滝農協の５つの農協が合併して誕生した。この合併では，農業振興型の事業・運営体制の確立を目指し，「小さな本所，大きな支所」という基本理念に基づいて組織の合併再編が行われた。業務体制に作目別事業部制を大胆に取り入れ，合併した各農協が支所となり，各支所に専門的な作目別の営農・販売事業部を設置して，その作目については各事業部が統括する体制である。具体的には，本所（虻田）に雑穀部，豊浦に畜産部，壮瞥に果樹米麦部，洞爺に畑作青果部，大滝に地域開発部が置かれ，雑穀部を除き，それぞれの支所長が事業部長を兼任した。このような体制となった背景には，合併に参加した農協が 1970 年代以降独自の農業振興策を持ち，販売部門に関してもそれぞれの特徴をもった事業展開を図っていたことによる。北海道農業協同組合中央会(以下，北農中央会と略)では，本所集中型を組織体制のモデルとしているが，とうや湖農協は，当初これとは異なった組織体制で臨んだ。本所集中型は，水稲単作地帯や兼業地帯でコスト削減効果が高いが，多様な農協が合併することによる相乗効果を期待するには，とうや湖農協のような組織体制（新総合農協型）が望ましいと考えられた。この作物別事業部体制は，営農販売に力点を置く農業振興型の農協合併を実現すべく整備された業務機構で，総合農協に専門農協的な事業体制を持ち込んだものと考えることができる。

その後,この特徴あるとうや湖農協の組織体制にはいくつか問題が生じることとなった。第一の問題点としては，事業部と支所の位置づけが混同して理解され，事業部長と支所長の兼務,「事業部－営農生産課－組合員」という指揮系統が機能しなかったことが挙げられる。この問題点は,「本所所属・支所配置」という組織再編によって統一的運営と現場主義が実現され，改善されつつある。

第二の問題点は,小規模農協の合併では財務状況は必ずしも好転しなかったことである。新たな産地規模に対応した施設投資が思うに任せなかった。旧来の支所ごとの生産部会や合併後新設された生産部会が統一部会へと発展できなかったことが大きな要因として挙げられている。この問題点も,「本所所属・支所配置」という組織再編によって近年大きく改善されつつある。なお，他品目産地における農協では，すべての品目に対する営農指導は困難である。営農指導を効率的に強化するためには，単位農協を超えた連合会による営農指導体制の整備が求められている。

第三の問題点は，農家の負債対策問題である。農協合併を機会に前向きの負債対策を進めたことにより，農協経営収支を圧迫した。この問題は，合併後の農協の負債問題に対す

注３）北海道大学農経論叢　第 54 集　「北海道における広域合併農協に関する研究（第 6 報）－とうや湖農協 10 年の軌跡－」坂下明彦他

る考え方と密接に関わっている問題である。

(4) 北海道の単位農協合併の動向

北農中央会は，1994 年のＪＡ大会において，①地域農業の振興，②組合員のサービス機能の高度化・強化，③組合員負担の最小化･農協経営の効率化，を図るために，それまで有った 237 農協を 37 農協に合併する構想を決定した（図４－２）。

北海道の農協合併の経緯を見ると（付表４－１を参照），1994 年以前の合併は，そのほとんどが市町村の行政区域内に複数存在した農協の合併であり，1994 年以前に広域合併した事例は，1991 年に３農協が合併した「ひだか東農協」，1993 年に５農協が合併した「いわみざわ農協」など，ほんのわずかしかない。1990 年以前に５農協が合併した「とうや湖農協」の事例は正に先駆的であった。

1994 年以降になると市町村の行政区域を越えた広域合併が急速に進むことになる。このことは，規模の経済性の追求による結果であるが，特に，わが国農協の特徴的な成立経緯から規定された行政区域を基本とした農協規模が，グローバル化等の近年の急激な経済環境の変化によって，もはや経済的には見合わない程過少となってきていることが背景となっている。歴史的経緯によって形作られたこれまでの市町村の行政区域は，経済性の側面からみると過少な規模となってきているのである。

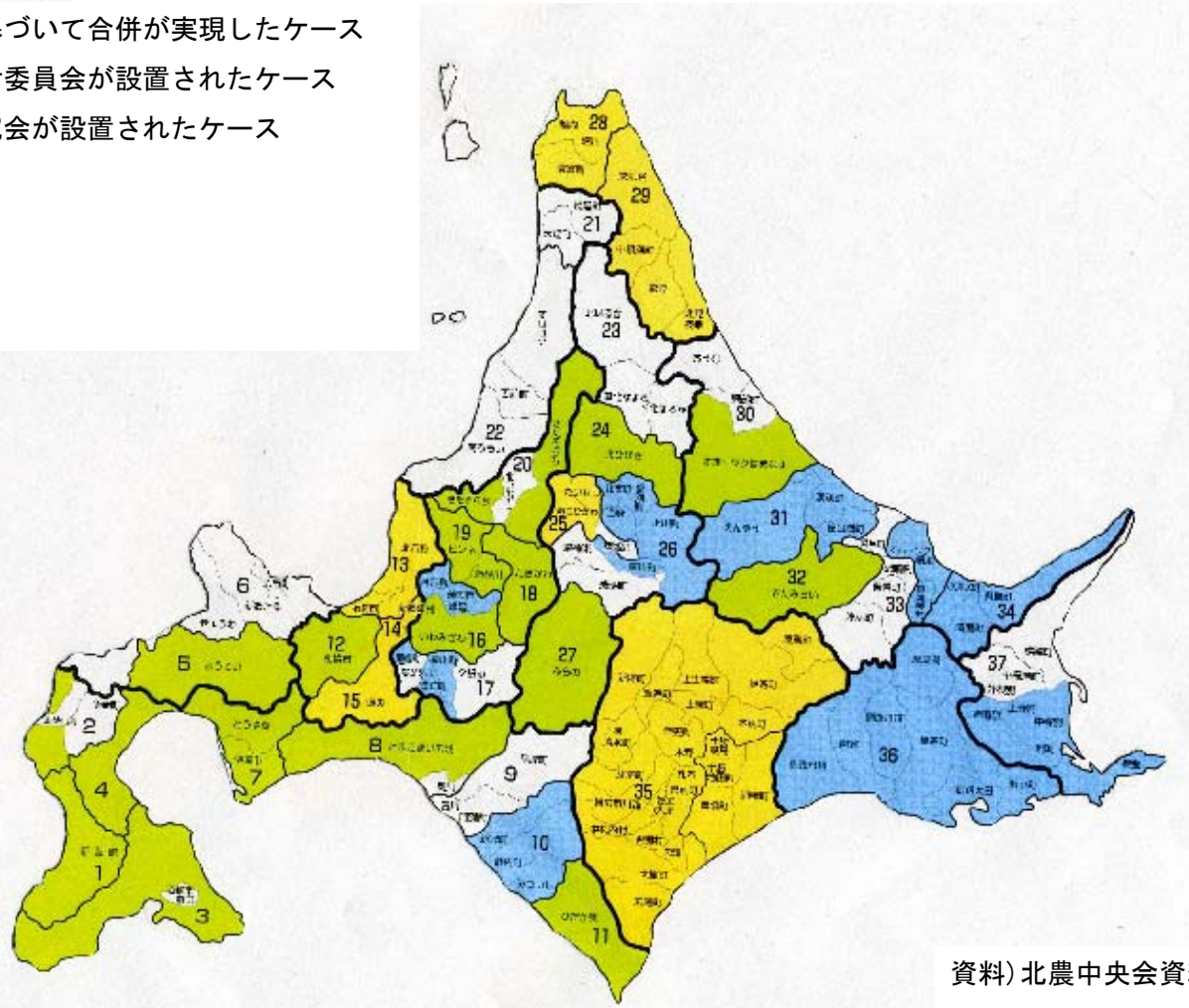
十勝管内の農協の動向をみると，1960 年に 38 あった農協は，2007 年には 24 に減少している（表４－２）。その減少率は 37%で，北農中央会の 12 支所中最低である。全道平均の減少率は 69%であった。1994 年以降，十勝管内で合併して誕生した農協は 2 つで，市町村を超えた広域合併は一つもない。十勝管内の農協が他の地域の農協と比べて相対的に経済効率が高く，市町村を超えた広域合併の必要性が小さいことを示す結果と考えられる。むしろ，町村合併が先行し，行政財政効率を高める必要性から幕別町と忠類村が合併している。

広域合併における問題点では，農協の合併が市町村の行政区画を超えることによって，農業政策の面で問題が指摘されている。つまり，同一の農協組合員でありながら，市町村の違いによって，受ける農政上のサービスが異なることがあるという問題である。広域合併した農協によっては，農協の内部で調整して対応している例もみられる。この場合は，市町村固有の政策が薄められることになり，違いを設けることに意義が問われることになろう。この問題は，農協が市町村を超えて組織化される場合，市町村が固有に農業政策を実施することが認められている限り必然的に生じる問題である。

また，広域合併をした農協の名称をどのようにするのかという問題もある。次節で述べる「地域ブランド」とも関連するが，農協名は，地域ブランドと密接に関わる可能性が高い。農協のもつイメージや地域性を的確に示す名称は，農協の販売戦略上有利なものとなろう。

図４－２　北海道「新・ＪＡ合併構想」

注）
は構想に基づいて合併が実現したケース
は合併検討委員会が設置されたケース
は合併研究会が設置されたケース



資料）北農中央会資料より

表４－２　北農中央会の支所別の 1960 年と 2007 年の農協数

		2007年	1960年
1	旧函館支所	4	38
2	旧倶知安支所	4	29
3	旧苫小牧支所	11	38
4	札幌支所	5	39
5	岩見沢支所	14	45
6	留萌管内	5	13
7	旭川支所	14	49
8	稚内管内	7	14
9	北見支所	16	40
10	中標津支所	8	18
11	帯広支所	24	38
12	釧路支所	6	23
	合計	118	384

(5)農協合併とブランド形成

農協の合併により，農協名が変更されると旧農協名での販売ができなくなる。ここでは，1997 年に８つの農協が合併して新たに誕生した「ようてい農協」の新たなブランド形成の取り組みを概観する[注４]。

ようてい農協の組合員数は 1,286 戸で販売取扱高は 2003 年度で 202 億円である。この取扱高の３分の１を馬鈴しょが占め，ようてい農協の大黒柱的存在となっている。農協合併後，旧農協から引き継がれた生産組合活動を統一するため，「ようてい農協食用馬鈴しょ生産組織連絡協議会」を合併したときに発足させ，「ようていブランド」の早期確立に向け，品質の高位平準化，規格統一と生産振興を図っている。栽培講習会，品質基準，受入取扱基準，消費地市場調査等，会合は年２０回を超えている。

出荷体制では，合併以前から共同で集出荷を行っていたが，農協ごとに少しづつ規格が異なっていたため，合併を機に規格の統一を図った。また，広域共販体制を整え,「ようてい」ブランドを確立するため，高性能選別機の導入や，安定周年出荷を可能にするための貯蔵施設の整備を図っている。

ようてい農協の合併ケースでは，産地の大型化により産地の競争力が増加したことがうかがわれる。そのため,「ようてい農協」のブランドが比較的短期間で市

注４）「ようていブランド」の早期確立に向けた農協の取り組み。月報　野菜情報　－産地紹介－2004 年 9 月ようてい農業協同組合　営農事業本部　専任課長　辻学。http://alic.vegenet.jp/yasaijoho/santi/0409/santi1.html

場に認知されることになったと考えられる。産地は市町村の行政区画に規定されることはない。その意味では，市町村を超えた農協の広域合併により，ブランドマネージメントはより高度化するものの，新たなより強力なブランドの形成の可能性が高まるといえる。

３．地域ブランド

(1) ブランドとは

ブランドとは,人の評価で成立し,評価する人の意思の中に表れてくるもので,目的のものが欲しくなるという人の感情によって作られるものである。したがって，事業者の一方的な思いでは成立しない。供給不足が解消しものが余ってくるような「ものづくりの成熟化」が進むと,技術水準の向上による品質格差が減少し,製品の本来持つ機能だけでは差がつきづらくなる。製品の種類は増え,消費者は,あふれかえる製品の中から限られた時間で選択しなければならない。したがって,このような成熟化した経済下においては，製品やサービスを提供する主体は，簡潔な情報によって製品情報を伝え，消費者に認知・購入されるように努力することが求められている。つまり，ブランドをどのように形成するのかが重要となっているのである。

ブランドの機能は，①誰が製品やサービスの製造者，あるいは提供者であるのかを表示する「出所表示機能」，②製品・サービスの品質を保証し，購買者の期待を保証する「品質保証機能」，③製品やサービスについての情報を伝達し，購買意欲を喚起する「情報伝達機能（広告宣伝機能)」がある。

(2) 地域ブランドとは

これまで,「地域名＋商品名」からなる商標は，商標として識別力を有しないなどの理由により，図形と組み合わせた場合や,「夕張メロン」のように全国的な知名度を獲得した場合を除き，商標登録を受けることはできなかった。しかし，地域活性化のためには，地域名がブランド機能を果たす場合，その地名を積極的にブランドとして利用する「地域ブランド」の育成が有効であるとの認識が広まり，地域名と商品名からなる商標が早い段階で商標登録を受けられるようにする必要があることから，2005 年に商標法が改正され，2006 年 4 月 1 日に「地域団体商標制度」がスタートした。この制度は，地域経済の振興・活性化を商標権制度の側面からサポートし，地域の産品に使用される商標について商標権保護範囲を拡大したものである。

地域ブランドは，地域の何らかの資源（景観，自然，歴史，風土，文化，素材など）によって形成される。つまり，①ある特定の地域で生産あるいは提供され

る商品等であって，②他の地域で生産あるいは提供される商品等と明確に差別化し，肯定的に評価を受ける個性を確立している商品等をいう。地域ブランドの製品差別化の根拠は，①地域が限定されることによる「商品の希少性」，②地域の伝統や適切な環境条件下での生産による「品質の優良性」がある。

「地域ブランド」の例としては，

①農水産品

山形牛（山形県），仙台牛（宮城県），宇治茶（京都府），伏見とうがらし（京都府），関あじ・関さば（大分県），夕張メロン

②伝統工芸品

南部鉄器（岩手県），加賀繍（石川県），西陣織（京都府），博多織(福岡県)，博多人形（福岡県），有田焼（佐賀県）

③伝統工芸品以外の加工物

草加せんべい（埼玉県），信州みそ（長野県），信州そば（長野県）

などがあげられる。

2007 年 6 月 29 日現在で「地域団体商標登録」されたブランドは 239 件である。

(3) 地域団体商標の登録

「地域団体商標」の登録要件を見ることによって，より詳しくこの制度の内容を知ることができる。地域団体商標登録を受けるための要件を整理すると次のようになる。

1)商標構成上の要件

①地域の名称と，商品等の名称からなる文字商標（「地域の名称＋商品または役務の名称」として構成されている文字商標）であること，②「地域の名称＋商品または役務の名称」として構成されている文字商標は「普通に用いられる方法で表示する文字」で表示されるものであること，を要件としている。

地域の名称は，需要者に地域名と広く認識されているもので，行政区画名，旧地名，海域名，外国地名，山岳や河川などの名称も該当する。例えば，「東京」（行政区画名），「越後」（旧地名），「玄界灘」（海域名），「カリフォルニア」（外国地名），「富士山」（山岳名），「天竜川」（河川名）などである。

2)密接関連性要件

「地域の名称」は，「自己もしくはその構成員が商標登録出願前から当該出願に係る商標の使用している商品の産地もしくは役務の提供の場所その他これらに準ずる程度に当該商品もしくは当該役務と密接な関係を有すると認められる地域の名称又はその略称」であることを要件としている。「商品の産地」，「役務の提供の場所」，「これらに準ずる程度に当該商品若しくは当該役務と密接な関連性を有す

ると認められる地域」についての審査基準は次のとおりである。
「商品の産地」では，①農産物の場合は当該商品が生産された地域，②海産物の場合は当該商品が水揚げ又は漁獲された地域，③工芸品の場合は当該商品の主要な生産工程が行われた地域である。「役務の提供の場所」では，例えば，温泉における入浴施設の提供については，温泉が存在する地域となる。「これらに準ずる程度に当該商品若しくは当該役務と密接な関連性を有すると認められる地域」では，①原材料の産地が重要性を有する加工品の場合はその加工品の主要原材料が生産等された地域，例えば，「そばのめん」の場合は原材料「そばの実」の産地，「硯」の場合は原材料「石」の産地である。②製法の由来地が重要性を有する工芸品の場合は当該商品の重要な製法が発祥し由来することになった地域で，例えば，織物については伝統的製法の由来地となる。

3)周知性要件

周知性とは，「商標が使用された結果，自己又はその構成員の業務に係る商品又は役務を表示するものとして需要者に広く認識されていること」をいい，周知性の要件は，①地域団体商標の適格法人が，「地域の名称＋商品または役務の名称」と構成されている文字商標を使用していることが周知であること，②地域団体商標の適格法人の構成員が，「地域の名称＋商品または役務の名称」と構成されている文字商標を使用していることが周知であること，となっている。ただ単に「地域の名称＋商品または役務の名称」と構成されている文字商標が需要者に広く知られているだけでは，地域団体商標登録要件としての周知性を獲得しているということはできない。

4)適格法人要件

地域団体商標登録を受けることができる者は，①根拠法令要件として，事業協同組合等，特別の法律により設立された法人格を有する組合である，②加入の自由が保証されている，事業協同組合等の組合等に限られる。

5)使用者要件

地域団体商標の商標登録を受けようとする者がその構成員に登録地域団体商標を使用させないことを前提とするときは，地域団体商標に係る商標登録を受けることができない。このような使用者要件を満たさない例として消費者生活協同組合がある。その設立根拠法である消費者生活協同組合法である。なぜなら，生協はその構成員に商標を使用させることを前提とする団体ではないからである。

(4) 市町村合併と地域ブランド

2007 年現在，北海道において地域団体商標登録を受けている商標は，表４－３のとおりである。登録された 10 商標のうち市町村名を地域名としているのは，「鵡

川ししゃも」（鵡川町），「豊浦いちご」（豊浦町），「幌加内そば」（幌加内町），「苫小牧産ほっき貝」（苫小牧市）の４つである。十勝地域からは 4 つの商標が登録されているが，すべて地区の名称で農協名にも使われている。参考までに，全国の地域団体商標は 2007 年 6 月 29 日現在 239 件登録されているが，市町村名と同じ地域名が使用されているブランドは 60 である（付表４－２）。北海道では市町村名の使用が 40%と高い割合を示しているが，全国では 25%とあまり高い割合ではない。地域名は，行政区画名，旧地名，海域名，外国地名，山岳や河川など，需要者に広く認識されているものであるから，市町村名に限定されず，むしろ旧の行政区画名のほうが高い知名度であれば，その地域名を使用するほうが適切だからである。したがって，これまで培われた地域ブランドが，市町村合併によって影響を受けることは限定的であると判断してよいであろう。

表４－３　北海道における地域団体商標登録

登録査定日 （登録日）	商　　標 （読みがな）	出願人
2006.10.27 （2006.11.10）	十勝川西長いも （とかちかわにしながいも）	帯広市川西農業協同組合
2006.10.27 （2006.11.17）	鵡川ししゃも （むかわししゃも）	鵡川漁業協同組合
2006.11.24 （2007.1.5）	豊浦いちご とようらいちご	とうや湖農業協同組合
2007.3.13 （2007.4.13）	はぼまい昆布しょうゆ （はぼまいこんぶしょうゆ）	歯舞漁業協同組合
2007.5.15 （2007.6.1）	大正メークイン （たいしょうめーくいん）	帯広大正農業協同組合
2007.5.15 （2007.5.15）	大正長いも （たいしょうながいも）	帯広大正農業協同組合
2007.5.15 （2007.6.1）	大正だいこん （たいしょうだいこん）	帯広大正農業協同組合
2007.6.26 （2007.7.13）	苫小牧産ほっき貝 （とまこまいさんほっきがい）	苫小牧漁業協同組合
2007.6.26 （2007.7.13））	幌加内そば （ほろかないそば）	きたそらち農業協同組合
2007.8.7	虎杖浜たらこ （こじょうはまたらこ）	胆振水産加工業協同組合

資料）北海道のホームページより

観光地である阿寒町は 2005 年に釧路市と音別町と合併し釧路市となった。しかし，観光地としての「阿寒」はなくなることなく，「知床」同様，今後も観光地を示す名称として用いられていくものと考えられている。

一方，市町村が合併することにより，地域ブランドに負の影響を与える懸念が無いわけではない。市町村がもつ資源を保護し，地域の活性化に役立てようとす

る動きがある。この背景には，市町村の合併により，旧市町村の持っていた貴重な地域資源が，必ずしも旧市町村に住む人々の思うようには保護，管理されず，十分に活用されない可能性があるとの認識がある。つまり，現在ある市町村の存在（地域の広がり，名称等）が産業に少なからぬ結びつきがある市町村の存在があるとの認識である。

美瑛町は農村景観が重要な地域資源である町で,「日本で最も美しい村」連合に参加する町である。農家が良好な農村景観を提供することに対しては，農家にとってはほとんど経済的な見返りはない。むしろ，丘陵地帯における畑作農業は，農家にとっては平地の畑作農業と比べて効率はよくない。しかし，この良好な農村景観は美瑛町にとっては経済的に重要な地域資源である。この資源を維持し，よりよいものとするためには，市町村自治体が農家に対して資源の維持管理をするインセンティブを付与することが求められている。美瑛町の具体的な取り組み例を挙げると，美瑛町産の小麦で「ホクシン」と「春よ恋」の品種をブレンドした小麦に「香麦」という名称を与え，美瑛町産の小麦ブランドの形成を図っている。また,「日本で最も美しい村」連合には，このＮＰＯ法人を支える２２の企業がある。これらの企業は，9 つの「美しい村」の応援団であるが，広域合併をすることによって，これらの町村を応援する意義が薄れる可能性は十分にありえる。市町村が合併し，多様な農業を抱えることによって農業施策が多様化し，合併以前のような重点的な資源管理や高度利用ができなくなることが懸念されている。市町村の広域合併により，それまでの地域資源の管理が後退するとは必ずしもいえない。むしろ効率的な行政組織の再編により，これまで以上に十分な管理，対策が図られる可能性もある。しかし，財政上，問題が少なく，地域固有の資源管理に対するインセンティブが地域経済において非常に重要である場合は，必ずしも合併がその市町村にとって有効であるとは限らない場合があることは指摘されるべきであろう。

４．おわりに

本章では，市町村合併を，地域産業との関連で検討を試みた。具体的な内容は，市町村合併と地域経済の重要な担い手である農協の合併との関連，そして，地域活性化との関連で注目されている地域ブランドとの関連を検討した。以下に，簡単にその検討結果を要約すると，

① 戦後の市町村の行政区画を単位とする単位農協の規模が，農協を取り巻く経済環境の変化によって，市町村を超える広域合併が急速に進展を見せている。農協は経済組織であるが故に，経済的な成立要件を満たす規模への変化は，行政組織である市町村と比べてかなり早い。今後も，農協合併が強力に推進

されていくものと考えられる。また，農協の広域合併を契機としたあらたなブランド形成の試みも見られる。

② 新たに商標登録の制度が発足した地域ブランドでは，市町村を地域名としたブランドはそれほど多いわけではなく，旧市町村名など，「密接関連性」や「周知性」の要件を満たす地域名がかなりの程度見られる。したがって，市町村の広域合併によって，地域ブランドが影響を受けるケースはそれほど多くは無いものと考えられる。

③ 市町村合併によって，地域固有の資源管理に対するインセンティブが阻害され，地域経済に負の影響を与えるケースも想定され，十分留意する必要がある。

今日の地域の経済組織や経済活動は，市町村の行政区画を超えて，近年の急激に進む経済の構造変化に適応する形で変化を遂げてきている。一方，国と地方の財政悪化に対応する形で市町村合併が推進されているものの，そのスピードは地域の経済組織の変化に比べると必ずしも速くはない。したがって，今後，市町村合併を推進することによって与える地域経済への負の影響はそれほど大きいものとは想定されない。むしろ，広域合併によって複数の市町村にまたがることになった農協においては，組合員が受ける農業政策に不統一が見られるなど，市町村合併が進まないことによるマイナスの影響も指摘されている。

一方，市町村合併をせず，現在の市町村の行政区画内においてその行政区画を基本とする資源を有効に活用しているケース，つまり，市町村合併がその地域資源を有効に活用することを妨げる可能性が指摘されるケースも存在する。ここでは美瑛町のケースを取り上げた。したがって，市町村合併に当っては，効率的な行政組織の規模の観点からだけではなく，効率的な地域資源の活用規模の観点も重要な市町村合併の判断基準となっているといえる。

付表４－１　北海道の農協合併の経緯

旧函館支所管内(4JA)

新　函　館	JA新はこだて	H14.2.1	ひ や ま 南	H11.6.1	江　　差				江　差　町	1
		(13)						(合併経過不詳)	泊	2
				(5)	熊　石　町				熊　石　村	3
					上 ノ 国 町	S63.4.1	上 ノ 国 町		上 の 国 村	4
						(2)	上ノ国中央		上の国中央	5
					乙　部　町				乙　部　村	6
					奥　　尻				奥　　尻	7
			厚 沢 部 村						厚 沢 部 村	8
			知　　内						知　内　村	9
			木 古 内 町						木 古 内 町	10
			渡 島 大 野						大　野　町	11
			函　館　市			S50.3.1	函　館　市		函　館　市	12
						(2)	銭　　亀		銭 亀 沢 村	13
			若　　松	H7.2.1	若　　松	H4.7.1	若　　松		若　　松	14
				(2)		(2)	北 桧 山 酪		北 桧 山 酪	15
					大　成　町				大　成　村	16
			渡　島　森			S60.6.13	渡　島　森		森　　町	17
						(2)	渡 島 開 拓		渡 島 開 拓	18
			北　　渡			H10.2.1	落　　部		落　部　村	19
						(3)	八　雲　町		八　　雲	20
								(合併経過不詳)	八　　木	21
							長　万　部		長 万 部 町	22
			上　磯　町			S43.5.1	上　磯　町		上　磯　町	23
						(2)	茂　別　村		茂　別　村	24
			砂　原　町						砂　原　村	25
			瀬　棚　町						瀬　棚　町	26
			七　飯　町						七　飯　町	27
北 桧 山 町	JAきたひやま								太　櫓　村	28
								(合併経過、名称変更時期不詳)	東 瀬 棚 町	29
今　金　町	J A 今 金 町					S43.4.1	今　金　町		今　金　町	30
						(2)	今 金 酪 農		今 金 町 酪	31
函館市亀田	JA函館市亀田					S40.4.19	亀　田　町		亀　田　村	32
						(2)	亀田村鍛神		鍛　　神	33
									松 前 中 央	34
								(合併経過、名称変更時期不詳)	松　前　町	35
								(現在のJA松前としてホクレン会員？)	清　　部	36
									大　沢　村	37
								(ホクレン会員)	福　島　町	38

中標津支所管内(8JA)

標津町	JA標津						H13.2.1	標津町		標津町	1
							(2)	羅臼町		羅臼町	2
中標津町	JA中標津									中標津	3
計根別	JA計根別									計根別	4
上春別	JA上春別						S47.8.1	上春別		上春別	5
							(2)	上春別開拓		上春別開拓	6
西春別	JA西春別						S51.4.28	西春別		西春別	7
							(3)	西春別開拓		西春別開拓	8
								泉川開拓		泉川開拓	9
中春別	JA中春別						S49.7.1	中春別		中春別	10
							(2)	根釧パイロットファーム開拓		根釧パイロットファーム開拓	11
別海	JAべつかい									別海村	12
根室	JA根室			S40.12.4	根室		S39.5.23	根室		根室市	13
				(3)			(4)	和田		和田主畜	14
								厚床		厚床	15
								歯舞		歯舞	16
					根室畜産					根室畜産	17
					根室市開拓					根室市開拓	18

旧倶知安支所管内(4JA)

ようてい	JAようてい	H9.3.1	蘭越町	H4.2.1	蘭越町		S50.3.1	蘭越町		蘭越町	1
		(8)		(2)			(2)	目名		目名	2
					寿都町					寿都町	3
			黒松内町				S42.3.2	黒松内町		黒松内町	4
							(3)	熱郛		熱郛	5
								中ノ川		中ノ川	6
			真狩村							真狩村	7
			ニセコ町					(名称変更時期不詳)		狩太町	8
			留寿都村							留寿都村	9
			喜茂別町							喜茂別町	10
			京極町							京極村	11
			倶知安町							倶知安町	12
きょうわ	JAきょうわ			H12.8.1	小沢					小沢	13
				(4)	前田					前田	14
					発足					発足	15
					岩内町		S58.2.1	岩内町		岩内町	16
							(2)	島野		島野	17
新おたる	JA新おたる			H10.3.1	小樽市		S44.4.4	塩谷		塩谷	18
				(5)			(2)		(合併経過不詳)	小樽市銭函	19
								小樽		小樽	20
					赤井川村					赤井川村	21
					銀山					銀山	22
					仁木町		S42.4.1	仁木町		仁木町	23
							(2)	大江		大江	24
					積丹町					積丹町	25
									(ホクレン会員)	古平町	26
余市町	JAよいち						S43.11.11	余市町		余市町	27
							(2)	余市西		余市西	28
									(ホクレン会員)	島牧村	29

釧路支所管内(6JA)

釧路太田	JA釧路太田							H15.5.1	釧路太田		太田主畜	1
								(2)	厚岸町		厚岸町	2
浜中町	JA浜中町								(合併経過不詳)		浜中村主畜	3
											浜中村新興主畜	4
標茶町	JAしべちゃ			H8.8.1	標茶町			S50.4.1	標茶町		標茶町	5
				(2)				(5)	標茶町開拓		標茶町開拓	6
									茶安別開拓		茶安別開拓	7
									弥栄開拓		弥栄開拓	8
									標茶酪農		標茶酪農	9
						釧路町		S43.9.30	釧路村		釧路村主畜	10
								(2)	釧路村開拓		釧路村開拓	11
摩周湖	JA摩周湖							H12.4.1	弟子屈町		弟子屈町	12
								(2)	摩周		摩周	13
										(合併経過不詳)	弟子屈町開拓	14
阿寒	JA阿寒	H13.8.1	阿寒町	S43.6.29	阿寒町			S36.6.23	阿寒町		阿寒町主畜	15
		(2)		(2)				(3)	撫別		撫別主畜	16
									仁々志別		仁々志別主畜	17
						阿寒町開拓					阿寒町開拓	18
			釧路市								釧路市	19
釧路丹頂	JAくしろ丹頂							H18.6.1	鶴居村		鶴居主畜	20
								(4)	幌呂		幌呂主畜	21
									白糠町		白糠町	22
									音別町		音別町	23

旧苫小牧支所管内(11JA)

とうや湖	JAとうや湖					S62.3.1	いぶり豊浦	豊浦町	1
						(5)	虻田町	虻田町	2
							洞爺村	洞爺村	3
							大滝	大滝村	4
							壮瞥町	壮瞥村	5
とまこまい広域	JAとまこまい広域			H13.2.1	白老町	（合併経過不詳）		白老町	6
								幌別町	7
				(6)	苫小牧市	S48.4.25	苫小牧市	苫小牧市	8
						(2)	苫小牧市開拓	苫小牧市開拓	9
					早来町	S39.6.26	早来町	早来町	10
						(2)	遠浅酪農	遠浅酪農	11
					厚真町			厚真町	12
					穂別町	S43.3.1	穂別町	穂別村	13
						(2)	穂別村栄	栄	14
					追分町			追分町	15
鵡川	JAむかわ							鵡川町	16
平取町	JA平取町	H16.2.1	平取町	S50.3.1	平取			平取	17
		(2)		(3)	振内			振内	18
					平取町開拓	S42.6.17	平取町開拓	平取町開拓	19
						(2)	鵡平町開拓	鵡平町開拓	20
			北日高					日高村	21
伊達市	JA伊達市					H10.3.1	伊達市	伊達町	22
						(3)	登別市	登別市	23
							室蘭市	室蘭市	24
富川	JA富川							富川	25
門別町	JA門別町					H1.7.1	門別町	門別町	26
						(2)	厚賀	厚賀	27
新冠町	JAにいかっぷ					H3.3.1	新冠町	新冠村	28
						(2)	新冠主畜	新冠主畜	29
静内町	JAしずない			S43.2.7	静内町			静内町	30
				(2)	静内町開拓	S40.8.1	静内町開拓	静内町開拓	31
						(2)	新栄開拓	新栄開拓	32
みついし	JAみついし					S57.3.1	三石町	三石町	33
						(2)	歌笛	歌笛	34
ひだか東	JAひだか東			H3.3.1	浦河町	S60.3.1	浦河町	浦河町	35
				(3)		(2)	萩伏	萩伏	36
					様似町			様似町	37
					えりも町			幌泉町	38

宗谷管内(7JA)

稚内	JA稚内					S48.10.12	勇知	勇知	1
							（合併経過不詳）	勇知酪	2
						(2)	宗谷	宗谷	3
沼川	JA沼川							沼川	4
豊富町	JA豊富町	H6.3.1	豊富町		豊富町	S38.5.27	豊富町	豊富町	5
		(2)				(2)	兜沼	兜沼	6
					豊富町開拓	S38.11.29	豊富町開拓	豊富村開拓	7
					(S46.? 解散)	(2)	天北庄内開拓	天北庄内開拓	8
			豊富酪農					豊富酪農	9
東宗谷	JAひがし宗谷					H12.3.1	猿払村	猿払村	10
						(2)	浜頓別町	浜頓別	11
中頓別町	JA中頓別町							中頓別町	12
北見枝幸	JA北見枝幸							枝幸町	13
歌登	JA歌登							歌登	14

札幌支所管内(5JA)

札幌市	JAさっぽろ	H10.4.1	札幌市	H1.4.1	札幌市	S46.4.27	札幌市	S43.10.1	札幌市	1
		(5)		(2)		(5)		(12)	藻岩	2
									西豊平	3
									平岸	4
									白石	5
									琴似町	6
								札幌市篠路玉葱		7
								札幌地区青果物		8
								札幌地区青果物生産販売		9
									手稲町	10
									上手稲	11
									軽川酪農	12
							豊平開拓		豊平開拓	13
							真駒内第一開拓		真駒内第一開拓	14
							札幌市開拓		札幌市開拓	15
							石山開拓		石山開拓	16
					豊平東部				豊平東部	17
			厚別						厚別	18
			北札幌						北札幌	19
			篠路						篠路	20
			新琴似						新琴似	21
北石狩	JA北いしかり			H11.2.1	当別町				当別町	22
				(4)	西当別				西当別	23
					厚田村	S41.5.6	厚田		厚田	24
						(3)	望来		望来	25
							聚富		聚富	26
					浜益村				浜益村	27
石狩市	JAいしかり					S63.3.1	石狩町		石狩町	28
						(3)	花畔		石狩町花畔	29
							石狩町生振		石狩町生振	30
道央	JA道央			H13.2.1	北広島市				広島村	31
				(5)	恵庭市	S38.4.11	恵庭町		恵庭町	32
						(2)	恵庭		恵庭	33
					千歳市	H3.3.1	千歳市		千歳市	34
						(2)	東千歳		東千歳	35
								(ホクレン会員)	千歳市開拓	36
					江別市				江別市	37
					野幌				野幌	38
新篠津村	JA新しのつ								新篠津村	39

留萌管内(5JA)

南るもい	JA南るもい					H14.2.1	小平村		小平村	1
						(3)	留萌市		留萌市	2
							増毛町		増毛町	3
オロロン	JAオロロン			H15.8.1	羽幌町				羽幌町	4
				(3)	初山別村	S49.3.1	初山別		初山別	5
						(2)	有明		有明	6
					遠別				遠別	7
天塩町	JAてしお					H13.3.1	天塩		天塩	8
						(3)	雄信内		雄信内	9
							天塩町開拓		天塩町開拓	10
苫前町	JA苫前町								苫前町	11
幌延町	JA幌延町					H4.3.1	幌延		幌延	12
						(2)	問寒別		問寒別	13

岩見沢支所管内(14JA)

いわみざわ	JAいわみざわ	H3.2.1	いわみざわ	H5.2.1	岩見沢市				岩見沢市	1
		(2)		(5)				(合併経過不詳)	岩見沢北部	2
					岩見沢幌向				岩見沢幌向	3
					北海北村				北海北村	4
					空知大富				空知大富	5
					三笠市	S49.4.24	三笠市		三笠市	6
						(2)	萱野		萱野	7
			栗沢町			S52.7.15	栗沢町		栗沢町	8
						(2)	東栗沢		東栗沢	9
美唄市	JAびばい					H6.2.1	美唄市		美唄市	10
								(合併経過不詳)	大富	11
						(2)	美唄市中村		美唄市中村	12
峰延	JAみねのぶ								峰延	13
月形町	JA月形町								月形町	14
南幌町	JAなんぽろ								幌向村	15
由仁町	JA由仁町								由仁町	16
ながぬま	JAながぬま					H6.2.1	長沼		長沼町	17
								(合併経過不詳)	長沼開拓	18
						(2)	北長沼		北長沼	19
栗山町	JAくりやま								栗山町	20
夕張市	JA夕張市								夕張市	21
たきかわ	JAたきかわ			H13.2.1	たきかわ	H10.2.1	滝川市		滝川市	22
				(2)		(3)	江部乙町		江部乙町	23
							赤平市		赤平市	24
					芦別市				芦別市	25
新砂川	JA新すながわ			H10.2.1	砂川市	H2.5.1	砂川市		砂川市	26
				(2)		(2)	空知太		空知太	27
					奈井江町				奈井江町	28
ピンネ	JAピンネ					H10.2.1	新十津川		新十津川	29
						(3)	下徳富		下徳富	30
							浦臼町		浦臼村	31
きたそらち	JAきたそらち			H12.2.1	音江町	S63.2.1	音江		音江村	32
				(8)		(2)	深川市稲田		稲田	33
					深川市				深川町	34
					イチヤン				一巳村	35
					納内				納内村	36
					多度志町				多度志村	37
					雨竜町	S50.5.1	雨竜町		雨竜村	38
						(2)	石狩追分		石狩追分	39
					北竜町				北竜村	40
					幌加内町	S48.9.10	幌加内		幌加内村	41
						(2)	添牛内		添牛内	42
北いぶき	JA北いぶき					H15.2.1	秩父別町		秩父別	43
						(3)	妹背牛		妹背牛町	44
							沼田町		沼田町	45

旭川支所管内(14JA)

あさひかわ	JAあさひかわ	H14.2.1	旭川市	H12.5.1	旭川市	S59.2.1	旭川市		旭川市	1
		(4)		(2)		(3)	旭川北部		旭川北部	2
							神楽町		神楽町	3
					永山				永山	4
			旭川市神居			H10.2.1	旭川市神居		旭川市神居	5
						(2)	江丹別		江丹別	6
			旭正			S39.7.30	旭正		旭正	7
						(2)	旭川東部		旭川市東部	8
			北野						北野	9
東旭川	JA東旭川					S44.9.1	東旭川		東旭川	10
						(2)	米飯		米飯	11
たいせつ	JAたいせつ					H15.2.1	東鷹栖		東鷹栖村	12
						(2)	鷹栖		鷹栖	13
東神楽	JA東神楽					H16.2.1	東神楽		東神楽村	14
						(2)	西神楽		西神楽	15
東川町	JAひがしかわ					S43.10.9	東川町		東川町	16
						(2)	ホクリツ		東川北立	17
当麻	JA当麻								当麻町	18
比布町	JAぴっぷ町								比布村	19
愛別町	JAあいべつ								愛別村	20
上川町	JA上川町								上川町	21
美瑛町	JAびえい			S62.3.1	美瑛町	S43.4.1	美瑛町		美瑛町	22
				(2)		(3)	旭		旭	23
							五稜開拓		五稜開拓	24
					美瑛町開拓				美瑛町開拓	25
ふらの	JAふらの			H13.2.1	上富良野町	S43.5.1	上富良野町		上富良野町	26
				(6)		(2)	東中		東中	27
					中富良野				中富良野村	28
					富良野				富良野町	29
					東山地区				東山	30
					山部町				山部村	31
					南富良野町	H11.9.1	南富良野町		南富良野村	32
						(2)	占冠村		占冠村	33
北ひびき	JA北ひびき			H16.2.1	士別市	H1.3.1	士別		士別	34
				(5)		(4)	中士別		中士別	35
							上士別		上士別	36
							温根別		温根別	37
					和寒町				和寒町	38
					剣淵				剣淵	39
					多寄				多寄	40
					天塩朝日				朝日村	41
道北なよろ	JA道北なよろ					H17.2.1	風連町		風連町	42
						(3)	名寄市		名寄	43
							智恵文		智恵文	44
北はるか	JA北はるか			H15.5.1	美深町	H11.4.1	美深町		美深町	45
				(3)		(2)	常盤		常盤	46
					中川町	H3.3.1	中川町		中川村	47
						(2)	佐久		佐久	48
					下川町				下川町	49

北見支所管内(16JA)

おうむ	JAおうむ					H9.3.1	雄武町		雄武町	1
						(2)	雄武町畜産		雄武町畜産	2
オホーツク	JAオホーツク	H13.3.1	西興部町						西興部町	3
はまなす	はまなす	(4)	滝上町						滝上町	4
			上渚滑						上渚滑	5
			紋別市			S57.4.1	紋別市		紋別市	6
						(2)	紋別市渚滑		紋別市渚滑	7
興部町	JAおこっぺ								興部町	8
佐呂間町	JAサロマ					S48.6.1	佐呂間町		佐呂間町	9
						(2)	若佐		若佐	10
湧別町	JAゆうべつ町					H14.2.1	湧別町		湧別町	11
						(3)	湧別町芭露		湧別町芭露	12
							湧別町畜産		湧別町畜産	13
えんゆう	JAえんゆう	H18.6.1	えんゆう			H11.2.1	上湧別町		上湧別町	14
		(3)				(2)	遠軽町		遠軽町	15
			丸瀬布町			H12.8.1	丸瀬布町		丸瀬布町	16
						(2)	白滝村		白滝村	17
			生田原町						生田原町	18
きたみらい	JAきたみらい					H15.2.1	温根湯		温根湯	19
						(8)	留辺蘂		留辺蘂町	20
							置戸町		置戸町	21
							訓子府町		訓子府町	22
							相内		相内	23
							上常呂		上常呂	24
							北見市		北見市	25
							端野町		端野村	26
津別町	JAつべつ								津別町	27
美幌町	JAびほろ								美幌町	28
女満別町	JAめまんべつ								女満別町	29
常呂町	JAところ								常呂町	30
オホーツク網走	JAオホーツク網走	H11.8.1	オホーツク網走			H3.9.1	西網走		西網走	31
		(2)				(3)	網走市中央		網走市中央	32
							南網走		南網走	33
			網走市						網走市	34
東藻琴村	JA東もこと								東藻琴村	35
小清水町	JAこしみず								小清水町	36
								(合併経過不詳)	小清水町開拓	37
斜里町	JA斜里町								斜里町	38
清里町	JA清里町					H15.2.1	清里町		清里町	39
						(2)	清里中央		清里中央	40

帯広支所管内(24JA)

帯広市川西	JA帯広かわにし	H15.4.1	帯広川西	S44.3.31	川西		川西	1
		(2)		(2)	川西開拓		川西開拓	2
			帯広市				帯広市	3
帯広大正	JA帯広大正						大正	4
中札内村	JA中札内村						中札内村	5
更別村	JAさらべつ						更別村	6
忠類	JA忠類						忠類村	7
大樹町	JA大樹町						大樹町	8
広尾町	JA広尾町			S43.6.22	広尾町		広尾町	9
				(2)	広尾町開拓		広尾町開拓	10
芽室町	JAめむろ						芽室町	11
十勝清水町	JA十勝清水町	S55.4.1	十勝清水町	S53.4.1	十勝清水町		十勝清水町	12
		(2)		(2)	清水町熊牛		清水町熊牛	13
			御影				御影	14
新得町	JA新得町						新得町	15
鹿追町	JA鹿追町						鹿追町	16
木野	JA木野						木野	17
音更町	JAおとふけ	S39.4.16	音更町	S36.3.19	音更町		音更町	18
		(2)		(2)	駒場		駒場	19
			中士幌				中士幌	20
士幌町	JA士幌町						士幌村	21
上士幌町	JA上士幌町						上士幌町	22
札内	JAさつない						幕別町札内	23
幕別町	JA幕別町						幕別町	24
十勝池田町	JA十勝池田町			H1.7.1	十勝池田町		十勝池田町	25
				(2)	十勝利別		十勝利別	26
十勝高島	JA十勝高島						十勝高島	27
豊頃町	JA豊頃町			S53.5.2	豊頃町		豊頃村	28
				(2)	豊頃町開拓		豊頃村開拓	29
浦幌町	JAうらほろ			S48.4.1	浦幌町		浦幌町	30
				(2)	浦幌町開拓		浦幌町開拓	31
本別町	JA本別町			S61.5.1	本別町		本別町	32
				(2)	本別町開拓		本別町開拓	33
足寄町	JAあしょろ	H17.9.1	足寄	S36.7.1	足寄		足寄町	34
		(2)		(2)	西足寄		西足寄	35
			足寄町開拓				足寄町開拓	36
陸別町	JA陸別町			S41.11.2	陸別町		陸別町	37
				(2)	小利別		小利別	38

資料）北海道農業協同組合中央会の資料より

付表４－２　登録査定された地域団体商標

（平成 19 年 6 月 29 日までに登録査定された商標）

地方	都道府県	地域団体商標	市区町村名が入っているかどうか
北海道	北海道	十勝川西長いも	△（現在の帯広市川西町（旧川西村）
		鵡川ししゃも	○（鵡川町）
		豊浦いちご	○（豊浦町）
		はぼまい昆布しょうゆ	△（根室市歯舞、という住所あり）
		大正メークイン	△（現在の帯広市大正町（旧大正村）
		大正長いも	△（現在の帯広市大正町（旧大正村）
		大正だいこん	△（現在の帯広市大正町（旧大正村）
		苫小牧産ほっき貝	○（苫小牧市）
		幌加内そば	○（幌加内町）
東北	青森県	たっこにんにく	○（田子町（たっこまち））
		嶽（だけ）きみ	△（青森県嶽地区）
		大間まぐろ	○（大間町（おおままち））
	秋田県	秋田由利牛	○（由利本荘市産）
		比内地鶏	△（比内町（ひないまち）は大館市に編入し廃止）
	岩手県	いわて牛	（岩手県産）
		いわて短角和牛	（岩手県産）
	山形県	平田赤ねぎ	△（酒田市平田地区（旧平田町））
		刈屋梨	△（酒田市郊外の刈屋地区）
		米沢織	○（米沢市）
		米沢牛	○（米沢市）
		山形佛壇	（山形県）
	宮城県	仙台味噌	△（旧仙台藩の製法）
		仙台みそ	△（旧仙台藩の製法）
	福島県	土湯温泉	△（土湯温泉町）
		南郷トマト	△（南会津郡南会津町南郷地区）
関東	茨城県／栃木県	本場結城紬	△茨城県結城地方
	神奈川県	小田原蒲鉾	○（小田原市）
		小田原かまぼこ	○（小田原市）
		松輪サバ	
		湯河原温泉	△（湯河原町）
		足柄茶	
		横濱中華街	○（横浜市）
	静岡県	駿河湾桜えび	
		由比桜えび	○（由比町（ゆいちょう））
		焼津鰹節	○（焼津市）
		丹那牛乳	△（函南町丹那）
		三ヶ日みかん	△（浜松市三ヶ日町（みっかびちょう））
		川根茶	○（川根町）
		静岡茶	（静岡県）
	新潟県	小千谷縮	○（小千谷市）
		小千谷紬	○（小千谷市）
		新潟清酒	（新潟県）
		安田瓦	△（阿賀野市安田地区）
	長野県	市田柿	△（高森町市田地区）
		信州鎌	
		蓼科温泉	△（茅野市蓼科／奥蓼科）
		飯山仏壇	○（飯田市）
	群馬県	高崎だるま	○（高崎市）
		上州牛	
	山梨県	やはたいも	△（中巨摩郡竜王町の西八幡地区）
		甲州手彫印章	
	埼玉県	岩槻人形	△（さいたま市岩槻区）
		草加せんべい	○（草加市）
	東京都	稲城の梨	○（稲城市）
		江戸甘味噌	
		江戸押絵羽子板	
		江戸衣裳着人形	
		江戸木目込人形	
		江戸木版画	
		江戸甲冑	
		江戸指物	
	千葉県	房州びわ	
		八街産落花生	○（八街（やちまた）市）
		市川のなし	○（市川市）
		市川の梨	○（市川市）

地方	都道府県	地域団体商標	市区町村名が入っているかどうか
中部	石川県	金沢仏壇	○（金沢市）
		和倉温泉	△（七尾市和倉町）
		粟津温泉	
		七尾仏壇	○（七尾市）
		大野醤油	
		美川仏壇	△（旧・美川町（現・白山（はくさん）市））
		加賀みそ	△（石川県加賀地方）
		加賀友禅	△（石川県加賀地方）
		片山津温泉	
		山代温泉	
		山中温泉	
		牛首紬	△（白山市に合併された白峰村（旧牛首村）
		金沢箔	○（金沢市）
		九谷焼	△（加賀市（旧九谷村））
		輪島塗	○（輪島市）
		中島菜	△（七尾市に合併された中島町）
		能州紬	△（旧能登国（のとのくに）の別称、能州（のうしゅう））
		田鶴浜家具	△（七尾市に合併された旧田鶴浜町）
	岐阜県	岐阜提灯	
		飛騨一位一刀彫	
		下呂温泉	
		飛騨牛乳	
		山岡細寒天	△（恵那市に合併された山岡町）
		美濃焼	
		飛騨ヨーグルト	
		飛騨高原牛乳	
		飛騨春慶	
		飛騨アイスクリーム	
		飛騨牛	
		群上鮎	
	富山県	入善ジャンボ西瓜	○（入善町（にゅうぜんまち））
	愛知県	三州瓦	△（愛知県西三河地方の旧国名「三州」）
		常滑焼	○（常滑市）
		有松鳴海絞	
		三河木綿	△（旧三河国）
		豊橋筆	○（豊橋市）
	三重県	松阪牛	○（松阪市）
		松阪肉	○（松阪市）
		大内山牛乳	△（大紀町に合併された大内山村）
		伊勢茶	
		伊勢たくあん	
近畿	京都府	京あられ	
		京おかき	
		京仏壇	
		京人形	
		間人ガニ	△（丹後町間人（たいざ））
		舞鶴かまぼこ	○（舞鶴市）
		京石工芸品	
		鴨川納涼床	
		京つけもの	
		京漬物	
		京都名産すぐき	（京都府？）
		京都名産千枚漬	（京都府？）
		北山丸太	
		京雑	
		京印章	
		京仏具	
		京くみひも	
		京黒紋付染	
		京房ひも	
		京甲冑	
		京仕立	
		京表具	
		京小紋	
		京友禅	
		西陣爪掻本綴織	△（京都市西陣地域）
		西陣御召	△（京都市西陣地域）
		西陣金襴	△（京都市西陣地域）
		京鹿の子絞	
		京扇子	

地方	都道府県	地域団体商標	市区町村名が入っているかどうか
近畿(続き)	京都府(続き)	京うちわ	
		京味噌	
		京念珠	
		宇治茶	○(宇治市)
		京鉛	
		京せんべい	
		京都肉	(京都府？)
関西	兵庫県	豊岡鞄	○(豊岡市)
		灘の酒	
		淡路瓦	(淡路島)
		豊岡杞柳細工	○(豊岡市)
		城崎温泉	△(豊岡市城崎町)
		瀧野淡口醤油	
		明石鯛	(明石市？明石湾？)
		加西ゴールデンベリーA	○(加西市)
		播州毛鉤	
		三田牛	○(三田市(さんだし))
		三田肉	○(三田市(さんだし))
	和歌山県	紀州うすい(えんどう豆)	
		しもつみかん	△(海南市下津町)
		有田みかん	△(有田市を含む有田川流域)
		和歌山ラーメン	(和歌山県)
		紀州備長炭	
		紀州箪笥	
		紀州みなべの南高梅	
		すさみケンケン鰹	○(すさみ町)
	奈良県	高山茶筌(ちゃせん)	△(生駒市高山町)
		吉野材	○(吉野町)
	大阪府	大阪欄間	(大阪府)
		和泉木綿	
		泉州タオル	
		泉州水なす	
		大阪泉州桐箪笥	(大阪府？)
		大阪仏壇	(大阪府？)
	福井県	越前漆器	
		越前竹人形	
		若狭かれい	
	滋賀県	雄琴温泉(おごとおんせん)	
		近江牛	
		琵琶湖産鮎	
中国	広島県	福山琴	○(福山市)
		広島みかん	(広島県)
		広島はっさく	(広島県)
		広島の酒	(広島県)
		府中家具	○(府中市)
	島根県	石州瓦	
		しまね和牛	
	山口県	下関うに	○(下関市)
		北浦うに	△(北浦地域)
	鳥取県	三朝温泉(みささおんせん)	○(三朝町)
	岡山県	岡山白桃	(岡山県？)
		千屋牛	△(新見市千屋)
四国	香川県	庵治石(あじいし)	
	愛媛県	真穴みかん	
		西宇和みかん	
		菊間瓦	△(今治市に合併された旧菊間町)
		西条の七草	○(西条市(さいじょうし))
		今治タオル	○(今治市)
	徳島県	渭東ねぎ(いとうねぎ)	
		なると金時	○(鳴門市)
		土佐打刃物	
		四万十川の青のり	
		四万十川の青さのり	
九州	大分県	関あじ	
		関さば	
		大分麦焼酎	(大分県)
		大分むぎ焼酎	(大分県)
		豊後別府湾ちりめん	

地方	都道府県	地域団体商標	市区町村名が入っているかどうか
九州(続き)	佐賀県	神埼そうめん	○(神埼市)
		佐賀のり	(佐賀県？)
		伊万里梨	○(伊万里市)
		佐賀産和牛	(佐賀県？)
		小城羊羹	○(小城市(おぎし))
	長崎県	長崎カステラ	(長崎県)
	熊本県	球磨(くま)焼酎	△(熊本県人吉(球磨)地方)
		黒川温泉	
		阿蘇たかな漬	△(熊本県阿蘇地方)
		熊本名産からし蓮根	(熊本県)
	宮崎県	宮崎牛	(宮崎県)
		宮崎ハーブ牛	(宮崎県)
	福岡県	博多人形	△(福岡市博多地区)
		博多織	△(福岡市博多地区)
		小石原焼	△(東峰村小石原地区(旧小石原村))
		合馬(おうま)たけのこ	△(小倉南区大字合馬)
		上野(あがの)焼	△(旧上野村)
		八女提灯	○(八女市)
	鹿児島県	かごしま知覧茶	○(知覧町(ちらんちょう))
		知覧茶	○(知覧町(ちらんちょう))
		本場奄美大島紬	△(奄美大島)
		薩摩焼	
		川辺(かわなべ)仏壇	○(川辺町)
		知覧紅	○(知覧町(ちらんちょう))
		かけろまきび酢	△(奄美加計呂麻島)
沖縄	沖縄県	石垣の塩	(石垣島)
		沖縄そば	(沖縄県)
		首里織	△(沖縄県の首里・那覇地域)
		琉球びんがた	
		琉球泡盛	
		本場久米島紬	○(久米島町)
		沖縄黒糖	(沖縄県)

第５章　市町村の連携と自治体連合の可能性

１．はじめに

本章の目的の第一は，自治体の将来像を議論する際の選択肢として，自治体連合の可能性を議論することである。市町村合併の議論の中で，主として町村会が自治体連合によって行政サービスを効率化することを提起している。しかしこれについてはその後，東京市制調査会理事長の西尾勝氏（地方制度調査会専門小委員会委員）に「どこにも生まれないじゃないですか」と批判される。また道もこの方式にはやや懐疑的であるといえる。

しかし諸外国の例を見ても，必ずしも巨大な自治体のみではなく，小規模な自治体が住民に対して行政サービスを提供している例も見られる。これら小規模自治体は，行政サービスのすべてを担うのではなく，規模の経済が認められるものについては，連合体に権限や業務を委譲しているのが現状である。これら事例を参考にしながら自治体連合の可能性について議論する。

第二は，大規模町村が存立する条件についてである。ここで大規模とは人口規模を指すのではなく，大面積の自治体を指している。道が示した合併案(北海道「北海道市町村合併推進構想(原案)本編」平成 18 年 7 月)では，十勝については町村合併を実現した幕別・忠類をのぞいて 5 つの市町への再編が描かれている。しかしそこで誰しもが懸念するのが，このような広大な自治体が果たして維持できるのか，住民への十分な行政サービスが提供できるのかということであり，その懸念の存在が、道の提案に踏み出せない要因の一つとなっていると思われるのである。

十勝ではやはり町村会が十勝 1 市構想を提起している。十勝圏は地理的な特徴から，また歴史的にも産業の面からも十勝圏を一体化して考える視点が定着している。これは官のサイドでもまた民のサイドでも同様であろう。その延長として十勝 1 市構想があると考えられる。その意味ではこの構想は自然なものといえないこともない。しかし，総面積 1 万平方キロメートルという，都道府県面積ランキングでも 8 番目に位置するような広大な市をどのようにして運営していくのか，その具体像が十分明らかになっているとは言えない。

自治体は様々な行政サービスを住民に提供しているのであるが，その内容に応じて広域でおこなった方が効率的なものと，出きるだけ住民に近い狭域でおこなった方がよいものとに峻別することができる。前者は道路管理，上下水道，廃棄物処理などであり，後者は住民登録・国民健康保険などの窓口業務，保育，小学校，介護サービスなどである。これら様々な行政サービスを効果的に住民に提供するためには，自治体の仕組みもこれに対応した構造を有することが有効であると考えられる。

道の合併案に示された自治体や十勝全体をカバーするような自治体が出現した場合，狭域での取り組みが望ましい行政サービスについては，自治体の中に支所を設けるなどする事が必要であると考えられる。そうであるならば自治体は全域をおおう上部組織と，より

住民に近い支所という二重構造を有するものが望ましいことになろう。

ここで注意したいのは，権限の所在という違いはあるものの，二重構造という点では，望ましい広域自治体と，自治体連合は共通性が存在するということである。

そこで本章では，自治体連合の可能性と，広域自治体の存立の条件を議論しつつ，二重構造をもつ自治体という視点の重要性を提起する。具体的には，現在の十勝圏市町村の財政をもとに，将来の人口変動，財政見通しをふまえて，望ましい自治体の二重構造とその変化について，シミュレーション分析をおこなう。

自治体連合という点ではまさに市町村の相互依存的な関係を示すものであり，また，広域自治体ということでは自治体の枠組みを大きく変化させることになる。しかし住民への行政サービス提供の効率化という点で，すなわち自治体運営という点では両者には共通性があると考えられる。

以下では，第 2 節において十勝圏における一部事務組合の現状を紹介し，第 3 節において，道内の自治体連合の先進事例である空知中部広域連合の現状を検討する。第 4 節では，自治体の二重構造という視点から，財政の見通しをふまえた二重構造の変動についてシミュレーション分析をおこなう。最後の第 5 節はまとめである。

２．十勝支庁における市町村連携の現状

ここでは十勝支庁内における市町村の連携業務の例として，主として一部事務組合に注

表5－1　十勝支庁内における一部事務組合の設置状況　（平成18年12月1日現在）

組　合　名	組合を組織する地方公共団体	共同処理事務の内容
十勝環境複合事務組合	十勝管内19市町村	ごみ処理施設及び最終処理場の設置及び管理、十勝川流域下水道施設の管理、し尿処理施設の設置及び管理
西十勝消防組合	清水町、新得町、芽室町	消防に関する事務
南十勝複合事務組合	大樹町、広尾町、幕別町	し尿処理施設の設置及び管理、ごみ処理施設及び最終処分場の設置及び管理、小動物焼却施設の設置及び管理、火葬場の設置及び管理
十勝圏複合事務組合	十勝管内19市町村	帯広高等看護学院の設置･維持管理に関する事務、十勝広域市町村圏の総合的な振興計画の策定等に関する事務、教育研修センターの設置及び管理に関する事務
北十勝消防事務組合	音更町、士幌町、上士幌町、鹿追町	消防に関する事務
東十勝消防事務組合	幕別町、池田町、豊頃町、浦幌町	消防に関する事務
池北三町行政事務組合	足寄町、本別町、陸別町	消防に関する事務、し尿の収集処理、ごみ処理に関する一切の事務
南十勝消防事務組合	広尾町、中札内村、更別村、大樹町	消防に関する事務
北十勝2町環境衛生処理組合	上士幌町、士幌町	ごみ処理施設の設置及び管理
十勝中部広域水道企業団	帯広市、音更町、芽室町、中札内村、更別村、幕別町、池田町	水道用水の供給事業

目する。表 5－1 は，十勝圏内における一部事務組合の設置状況の一覧である。これらの主要なものについて，概要を以下に示す。

（１）十勝環境複合事務組合

十勝環境複合事務組合は，昭和 59 年に環境衛生，十勝川流域下水道管理組合等を統合して設立された組合である。構成する市町村は十勝支庁内 19 市町村であるが，具体的事務内容によって構成する市町村は異なる。

し尿処理施設の設置及び管理運営に関する事務では，帯広市をはじめ管内 19 市町村全てが構成市町村となっている。ごみ処理施設及び最終処分場の設置及び管理運営に関する事務では，帯広市，音更町，芽室町，中札内村，更別村，幕別町，池田町，豊頃町，浦幌町の 1 市 6 町 2 村が構成市町村となっている。十勝川流域下水道施設の管理運営に関する事務では，帯広市，音更町，芽室町，幕別町の 1 市 3 町が構成自治体である。

（２）十勝圏複合事務組合

十勝圏複合事務組合は，平成元年 11 月に設立された。帯広市ほかの高等看護学院組合を前身とし，十勝圏振興協議会を統合して設立された。その後，十勝教育研修センターを統合して現在にいたっている。

構成市町村は，十勝管内 19 市町村である。

処理する事務内容は，

ア）十勝広域市町村圏の総合的な振興計画の策定及び施策の推進並びに地域の振興整備についての連絡調整に関する事務

○十勝圏の一体的な振興整備を図るため「十勝ふるさと市町村圏計画」を策定する他，地域の振興整備に係る連絡調整

○平成元年 11 月に設置した十勝ふるさと市町村圏基金に 20 市町村が出資し、その基金運用益から地域振興に結び付くソフト事業を行なっているほか，広域行政・連携のための調査研究を実施する。

イ）高等看護学院及び附属施設の設置，維持管理・運営に関する事務

○保健師助産師看護師法に基づく養成所として，地域の保健医療に貢献する保健師及び看護師になるために必要な知識と技能を修得する人材を養成している。

ウ）教育研修センターの設置，維持管理・運営に関する事務

○教育に関する研修及び研修に関する調査研究を実施するため，地方教育行政の組織及び運営に関する法律に規定する教育機関として，平成 7 年幕別町に設置された。

（３）十勝中部広域水道企業団（地方公営企業法適用の一部事務組合）

これは，昭和 56 年 10 月に設立された組織である。同企業団のウェブサイトによると，「昭和 50 年代後半において，人口増加や生活様式の多様化に伴う水需要の増加が見込まれたこ

とから，十勝中部の帯広市，音更町，幕別町，芽室町，中札内村，更別村の 1 市 4 町 2 村では早急な施設整備が必要となりました。しかしながら，市町村独自の新たな水資源開発は極めて困難であったことから，将来に渡る水資源確保を当時計画中であった多目的ダム『札内川ダム』に求め，北海道広域的水道整備計画に基づき，昭和 56 年 10 月に北海道知

表5－2 北海道における広域連合　　平成16年3月1日現在

No	広域連合名	設立年月日	構成団体	主に処理する事務
1	函館圏公立大学広域連合	H9.11.5	函館市、上磯町、大野町、七飯町、戸井町（1市4町）	・公立大学の設置・管理・運営に関する事務
2	空知中部広域連合	H10.7.6	歌志内市、奈井江町、上砂川町、浦臼町、新十津川町、雨竜町（1市5町）	・介護認定審査会の設置、運営 ・介護保険の事務・介護予防対策事業 ・広域医療の推進・国民健康保険事業に関すること(H11/4/1追加) ・老人保健事業 ・国民健康保険事業広域化の調査研究 ・北海道保健福祉部の事務処理の特例に関する条例により広域連合が処理することとされた指定居宅サービス事業者等の指定等に係る事務に関すること
3	西いぶり廃棄物処理広域連合	H12.3.8	室蘭市、伊達市、豊浦町、虻田町、洞爺村、大滝村、壮瞥町（2市3町2村）	・ごみ処理施設及び粗大ごみ処理施設の設置、管理及び運営に関する事務 ・最終処分場の設置、管理及び運営に関する事務(H15.3.31変更) ・都市公園の設置、管理、運営(H14/3/1追加) ・リサイクルプラザの設置、管理、運営(H14/3/1追加)
4	渡島廃棄物処理広域連合	H12.9.27	松前町、福島町、知内町、木古内町、上磯町、大野町、七飯町、南茅部町、鹿部町、砂原町、森町、八雲町、長万部町（13町）	・ごみ処理施設及び廃棄物運搬中継 ・中間処理施設の設置、管理及び運営
5	日高中部広域連合	H14.4.12	新冠町、静内町、三石町（3町）	・介護保険に関する次の事務 ・被保険者の資格管理に関すること ・要介護認定及び要支援認定に関すること ・保険給付に関すること ・介護保険事業計画の策定に関すること ・保険料の賦課及び徴収に関すること ・保健福祉事業の実施に必要な連絡調整に関すること ・共同処理すべき事業の調査研究に関する事務
6	北しりべし廃棄物処理広域連合	H14.4.12	小樽市、積丹町、古平町、仁木町、余市町、赤井川村（1市4町1村）	・次の一般廃棄物中間処理施設の設置、管理及び運営に関する事務 ・ごみ焼却施設 ・資源化リサイクル施設 ・破砕処理施設
7	根室北部廃棄物処理広域連合	H14.7.19	別海町、中標津町、標津町羅臼町　（4町）	・共同可燃ごみ等処理施設の設置、管理及び運営に関すること ・共同リサイクルセンターの設置、管理及び運営に関すること
8	釧路広域連合	H14.8.12	釧路市、釧路町、阿寒町、白糠町、音別町、鶴居村（1市4町1村）	・ごみ処理施設の設置、管理及び運営に関すること
9	檜山北部広域連合	H14.10.15	瀬棚町、大成町、北檜山町、今金町（4町）	・被保険者の資格管理に関すること ・要介護認定及び要支援認定に関すること ・保険給付に関すること ・介護保険事業計画の策定に関すること ・保険料の賦課及び徴収に関すること ・介護認定審査会の設置、運営に関すること ・保健、医療、福祉の広域化の推進に関すること
10	大雪地区広域連合	H15.7.22	美川町、美瑛町、東神楽町	・介護保険事業に関する事務 ・国民健康保険事業に関する事務 ・老人保健事業に関する事務 ・乳幼児医療給付事業、母子家庭等医療給付事業、老人医療給付特別対策事業、重度心身障害者医療給付事業に関する受託事務 ・広域化の調査研究

事の認可を受け，同年 11 月に十勝中部広域水道企業団が設立されました。」

平成 19 年度の予算額は 20 億円あまりを計上している。

このほかの一部事務組合も表に示している。西十勝消防組合(消防に関する事務，清水，新得，芽室)，南十勝複合事務組合(し尿処理，ごみ処理等，大樹，広尾，幕別)，北十勝消防事務組合(消防に関する事務，音更，士幌，上士幌，鹿追)，東十勝消防事務組合(消防に関する事務，幕別，池田，豊頃，浦幌)，池北三町行政事務組合(消防に関する事務，し尿収集，ごみ処理，足寄，本別，陸別)，南十勝消防事務組合(消防に関する事務，広尾，中札内，更別，大樹)，北十勝 2 町環境衛生所理組合(ごみ処理施設の設置および管理，上士幌，士幌)となっている。

ここから分かるように，現状における十勝の一部事務組合の主な事務は，ごみ処理，し尿処理，消防が中心的なものである。現状ではこのような行政サービスで規模の経済が働きやすいことがわかる。しかし一部事務組合はこのほか，教育(給食を含む)，厚生福祉などその他の分野にも及ぶ。また事務の共同化については，表 5－2 に示した，広域連合という枠組みもある。これについてはその代表的な事例を次節で紹介するが，効率的な行政サービスを実現するための様々な組織について検討する余地はまだあるものと考えられる。

３．広域連合の取り組みと課題

3－1　一部事務組合と広域連合

ここでは自治体間の相互協力を考察するために，広域連合について検討する。その特徴を示すためには，先に示した一部事務組合との比較が効果的であると考えられる。

ここで一部事務組合とは，「複数の普通地方公共団体や特別区が，行政サービスの一部を共同で行うことを目的として設置する組織で，地方自治法によりもうけられる組織である特別地方公共団体の組合のひとつである。」とされている。隣接する中・小規模の市町村が，消防，ゴミ処理，火葬場等の運営を行うためにもうけることが多く，また小規模な町村などでは，小中学校を一部事務組合によって設置するところも少なくないが，釧路公立大学のように，高等学校や大学を一部事務組合で運営する事例，また，福岡県大牟田市と熊本県荒尾市が運営する大牟田・荒尾清掃組合のように，県の枠を超えて一部事務組合をもうけている事例もある。

現在，ゴミ処理や消防などの事務を中心に一部事務組合が広く活用されているが，広域連合はこれと比較して次のようなメリットがあるとされている。

1）広域的な行政ニーズに柔軟かつ複合的に対応可能である。

一部事務組合が，同一の事務を持ち寄って共同で処理することを目的としているのに対して，広域連合は多角的な事務処理を通じて広域的な行政事務の効率化を達成することを目的としている。例えば，都道府県と市町村が異なる事務を持ち寄って広域で処理することも可能である。具体的には，市町村の一般廃棄物に関する事務と都道府県の産業廃棄物

に関する事務を広域連合で実施し、広域的・総合的なゴミ処理行政を推進することが考えられる。

2)広域的な調整をより実施しやすい仕組みである。

広域連合は広域計画を作成しなければならないが，この広域計画には広域連合の処理する事務ばかりでなくこれに関連する構成団体の事務についても盛り込むことができる。そしてその構成団体の事務の実施について勧告することができる。例えば，ゴミ処理施設の運営を行う広域連合の広域計画において、構成団体のゴミ収集方法やごみ減量対策などを記載し，これらの実施に関して構成団体に勧告することができるのである。この勧告を通して構成団体間の調整をおこない全体として効率化を実現する方策が用意されているのである。

3)権限委譲の受け皿となることができる。

広域連合は、直接国または都道府県から権限委譲を受けることができる。このため，個々の市町村では実施困難でも，広域的団体であれば実施可能な事務を，法律，政令又は条例の定めるところにより直接広域連合が処理することができる。

4)より民主的な仕組みを採用している。

広域連合の長と議員には，いわゆる充て職は認められず，直接又は間接の選挙により選出される。また，広域連合への直接請求を行うことができる。

平成 19 年 4 月 1 日現在，全国で 110 の広域連合が組織されている。その推移を表 5－3 に示した。団体数で見ると，平成 10 年から 14 年にかけて急増している。その業務内容をみると，ほとんどの団体が，後にのべる空知中部広域連合同様，介護保険制度の計画および運営を含んでおり，全 66 団体中 59 団体が介護保険制度にかかわって，介護認定審査会の業務，要支援認定に係わる業務を，広域連合の業務にあげている。無論，広域連合は単一の業務のみを執り行う組織ではないのであり，そのほかの業務としてごみ処理，地域の長期振興計画策定，消防・救急に関する業務などにおよんでいる。

その後，団体数は平成 15 年まで漸増するが，16 年から 18 年までやや減少する。これは市町村合併の影響である。しかし平成 19 年に団体数が急増し，設置都道府県も全 47 都道府県におよぶようになる。これは平成 19 年から開始された，後期高齢者の医療制度にかか

表5－3 広域連合数の推移

	団体数	構成実県市町村組合数	都道府県数
平成10年7月1日	14		10
平成12年7月1日	66	662	27
平成13年4月1日	74	714	29
平成14年6月1日	79	736	30
平成15年1月1日	85	843	31
平成16年4月1日	82	827	34
平成17年4月1日	71	621	26
平成18年4月1日	63	464	24
平成19年4月1日	110		47

資料）総務省WEBサイトから。

わる事務を執り行うため設置された広域連合のためである。老人保険制度に替わって導入された後期高齢者医療制度では，都道府県内のすべての市町村が構成団体として運営されているのである。

3－2　空知中部広域連合の設立とその現状

以下に示すのは，空知中部広域連合の事例である。空知中部地域には人口 1 万人以下の自治体が多く，行政サービスの効率化のために広域連合が組織されている。この事例を通して自治体連合の可能性を検討したい（奈井江町「奈井江町集中改革プラン」参照)。

空知中部広域連合の中心的役割を担う自治体は奈井江町である。奈井江町では，平成 6 年から公立病院と開業医の連携業務事業か採択され，具体的な連携業務が開始されていた。これは開業医と公立病院の双方が抱える問題を解決するものとして注目されていた。すなわち，多くの住民は病気やけがなどで治療を受ける場合は，十分な医療サービスが受けられると考えられる大病院に行くことを希望する傾向がある。ところがこのような患者は退院するなどしても同じ病院に通院することが多く，また完治したあとも他の治療が必要になった場合には同じ病院に通う傾向がある。

このため，地域の大病院に患者が集中するため，外来等の混雑とともに，病床が確保できないという問題が起こりやすくなる。これに対して開業医はなかなか患者が集まらず経営が困難になる場合もある。

この問題を解決するために，病院と開業医の連携をすすめる「病診連携」をすすめたのである。具体的には，開業医も病院において治療行為をおこない，その患者が退院したのちも引き続き入院中に患者の治療に当たっていた担当医(開業医)の診療所に通院し，完全に治癒するまで治療をおこなうというものである。

病診連携モデル事業が成功した例は全国的にも少なかった。このため厚生省では，介護保険の認定事業を奈井江町でできないかと考えたのであった。介護保険モデル事業においては，介護認定審査会が要介護者をどのように認定するかによって内容が大きく異なってくるのであり，そのためこの審査会のメンバーとして医師の参加が必要であると考えられていた。

この病診連携事業では，奈井江町と浦臼町の共同事業としておこなわれていた。これは，浦臼町で唯一の診療所の担当医が，後任が未定のうちに移動になり，無医村となっていたため，奈井江町と共同で病診連携事業をすすめる必要があったのである。このこともあり，引き続きおこなわれる介護保険制度における認定審査会の導入モデル事業も，奈井江町と浦臼町が共同で実施することが想定されていた。

このようにしてモデル事業導入の準備が進められていたのであるが，近隣の自治体である上砂川町，新十津川町，雨竜町から，事業の内容について勉強したい旨の申し入れがあった。これら自治体ではすでに消防，学校就職等について，一部事務組合が組織され，協同でこれら行政運営がなされていたのである。これを受けて奈井江町長は，せっかくの機

会であるので，事業を一緒に行わないかと逆に提案したのであった。移動についてはバスなど移動手段を出してもよいとも提案した。これについて各町から合意を取り付けた後，厚生省に申請したところ，同省からも了解が得られ，平成 9 年 4 月から 5 町による介護保険制度の勉強会が始まったのであった。

介護保険制度は，介護申請があった住民に対して介護度を認定し，その後に介護サービスを提供することになるのであるが，これら 5 町の事務局では，当初は介護認定審査だけを共同で実施すればよいであろうという考えであった。しかし 5 町の首長は介護保険全体を共同で運営できないかと考えるにいたった。これは将来的には国民健康保険制度も共同で運営できないかということを想定したものであった。これを受けてまず平成 9 年には，介護保険料を 5 町で統一することが可能かどうかを検討したのであった。

このような経過で始まった検討作業ではあるが，実際は様々な困難が発生した。具体的に介護保険料をどの水準に設定するのか，ということは，各自治体で提供する介護保健サービスの水準をどれほどにするのか，自治体内に介護を必要とする人がどれだけ存在するのか，また，保険料は所得と連動することになっているが，自治体において住民の所得分布がどのようになっているのか，これらが各自治体によってかなり異なることが示された。これらをふまえ首長の勉強会では，一律の介護保険料を示すことは困難ではないかとの認識にいたった。この間，平成 9 年 12 月に，歌志内市から，単独の介護保険運営は困難であるから，勉強会に参加したい旨の申し入れがあったのを受け，これ以降 1 市 5 町で検討作業が始まったのである。

介護保険料の設定は，基本的には自治体内の住民の所得水準とその分布によって決まる。自治体内の住民に十分な割合の高所得者がおり，かつ住民間の所得格差が大きければ，介護保険料の基準額を低く設定し，高額所得者からは追加で調整額を調整すればよい。これによって低所得者が支払う基準額を低く抑えることができ，6 市町で運営する場合も市町間で格差の小さい保険料を設定することが可能である。しかし全体的に低所得者が多く所得格差が小さければ，基準額は相対的に高額にならざるを得ない。また市町間での調整も困難である。

この問題を解決するため，6 市町の主張および議会議長の 12 名が，当時の厚生省をおとずれ介護保険料の格差縮小について陳情をおこなった。具体的な要望としては，市町村毎の介護保険料の調整をおこなうために国から交付される調整交付金を，別枠で追加できないかというものであった。介護保険の運営費は，市町村が 12.5%，都道府県が 12.5%，国が 20%を負担することになっているが，このほかに市町村間の所得等の格差に起因する介護保険料の格差を是正するために，調整交付金が国から 3～11%の範囲で支給される。当時，6 市町の調整交付金は 5%であったが，さらに 5%の追加を要望したのであった。これについては大蔵省，自治省が難色を示したが，厚生省の了解が得られ，決着した。高齢者割合が高い地域という判断で調整交付金の増額が決定したのである。

調整交付金が増額された結果，基準額を低く抑えることが可能となり，当初，市町間の格差が 4 千円であったものが 2 千円にまで縮まった。

6 市町の事務サイドは，この時点では一部事務組合で介護保険を運営することを想定していた。

しかしながら，一部事務組合のように，充て職による議長・議員の選出を認めると，「広域組織では議員，構成自治体では首長」，ということが生ずることになる。これでは首長＝議員は広域組織と構成自治体の両方の立場を持たなければならず，業務や意思決定にぶれが生ずる可能性が懸念された。また同時に，広域組織にも一定程度の権限を持たせて全体の調整をおこなわせたいという考えもあった。このため一部事務組合よりも広域連合のほうが望ましいという判断に落ち着いたのである。

以上のような経過をたどり，平成 10 年 6 月に道に申請し，翌 7 月に認可され，空知中部広域連合が発足した。介護保険事業における広域連合としては全国初であり，先進事例として厚生省の広報活動でも取り上げられた。道外を含む他の自治体では，市町村合併を見越して広域連合で事務を処理するという事例も見られるが，空知中部広域連合の場合は広域連合が先にあったという特徴がある。

広域連合としてはつぎに国民健康保険事業に取りかかることとし，同年 8 月から広域化のための調査研究を開始した。手始めに奈井江町と浦臼町の連合で開始したが，平成 12 年に雨竜町が加盟し，同時に老人保健事業も 3 町の事業となった。さらに平成 13 年には残り 1 市 2 町も参加し，6 市町による国民健康保険・老人保健事業が開始されたのである。ここで，各自治体において町民の掛け金は異なるが，自治体が負担する単価は同じにして不公平感がないようにした。

このとき各自治体の賦課金は，各自治体単独で「自賄い方式」でおこなった場合と，全体をプールして一人当たり賦課金を算定するという「平準化方式」の場合の両方を算定し，低い金額が負荷されるとした。これによって不足する金額については，国民健康保険広域化等支援基金積立金(単年度約 2 千万円)と各自治体の約 3 千万円を 4 年間積み立て，合計 2 億 1 千万円を基金として，差額を埋め合わせることとした。

広域連合としては，将来的に賦課金を平準化方式に統一できないかと考えていた。しかし残念ながらその格差は埋まらず，平成 17 年度から自賄い方式に一本化せざるを得なかった。

一本化に失敗した原因は特に老人保健の賦課金に関するものであった。すなわち，各自治体への賦課金は各自治体の住民の所得構成に影響を受けるが，これはさらにその地域の産業構造や年齢構成によって大きく異なる。奈井江町と浦臼町の場合は，どちらも農業地帯，特に水田作を中心とする地帯であるので年齢構成，所得構成ともに近い。このため両者が足並みをそろえることは比較的容易であり，両者が同一の基準で賦課金を設定したとしても不満はおきにくい。しかし特定の自治体で高齢者が多いなど年齢構成に大きな違いが存在すると，合意を得るのはなかなか難しい。そのため始めは自賄い方式を採用したのであった。

しかし，実際に事業を開始してみたところ，負担は予測と全く逆であった。高齢者が多いと考えられていた自治体では退職者に対する国の負担が高く，そのため個人の負担が少

なかったのである。

以上のような経緯で始まった広域連合であるが，介護保険に関してみると，安定的な事業運営という点からは，現在の人口規模はまだまだ少ないという評価がされている。空知中部広域連合事務局では，最適規模はおよそ 15 万人程度で，これ以上になると，かえって不効率な面が出てくるのではないかという感覚を持っているということであった。ただし，移動時間などを考えると，人口は集中していることに越したことはない。

このほか，広域連合のように共同で事業運営を行うことによってそれぞれの自治体の特徴が明確になるという副産物もあることがわかった。

さて，最後に広域連合と市町村合併の関係について述べるならば，府県では将来的な市町村合併を見越して先行的に広域連合を実施するという事例があるようである。これは先の表 5－3 にも示したように，市町村合併の進展とともに広域連合の数も減っていることにも現れている。広域連合に徐々に各自治体の権限を委譲し，市町村合併につなげるのである。このようなことは広域連合が各構成自治体に対して勧告を行えるなど，比較的強い権限が与えられているからできることであり，一部事務組合などと比較するとメリットは少なくない。

ただし空知中部広域連合の場合は，合併論議の中から生まれてきた広域連合ではない。このためかえって合併論議の中では取り扱いに注意を要する存在になってしまっているのが現状である。広域連合の枠組みと市町村合併の枠組みが一致しない場合は，広域連合が解消されることになりかねないのである。

この点を十勝圏について考えてみる。空知中部の事例でしめしたように，比較的産業構造の似通った自治体で有れば，事業運営については合意を得られやすいということが明らかになった。十勝圏では中心部に都市的機能を有する帯広市があり，周辺に畑作地帯，さらにその周辺に酪農地帯という形で，比較的平坦な地形に農業を中心とした産業構造が成立している。このため住民の所得構成，年齢構成，また気質といった面でも合意形成が得られやすい条件がそろっていると言えるのではないか。

将来的に市町村合併を意図するかしないかに関わらず，効率的な行政サービスの提供のために，市町村間で連携することが有効である面は少なくない。そのときの連携の範囲が，将来考えられる合併の枠組みと一致しているとするならば，議論は比較的容易であろう。将来的にも，一部事務組合，広域連合という選択肢は有効であると考えられる。

表5－4 道による十勝の合併構想対象市町村の組み合わせ（案）

区分	市町村名	人口（人）	面積（平方キロメートル）	適用
A	帯広市 音更町 芽室町 中札内村 更別村	238,649	2,068.08	特例市移行
B	大樹町 広尾町	14,731	1,412.52	
C	士幌町 上士幌町 新得町 清水町 鹿追町	35,562	2,822.23	市制施行
D	池田町 豊頃町 浦幌町	17,993	1,638.07	
E	本別町 足寄町 陸別町	20,343	2,408.89	

資料)「北海道市町村合併推進構想」」より

4. 広域自治体連合と二段階構造

十勝圏の自治体の将来像について，2 つの案が提起されている。第一は北海道が示した合併構想案である。これによると，十勝圏は，すでに町村合併を実現した幕別町，旧忠類村をのぞいて，5 市町に再編されることが示されている（表 5－4)。

道が示した合併案の原則は以下の 3 点である。第一は，市町村間の結びつきであり，合併案以外で自主的に合併協議が進められている場合はそれを優先するというものである。第二は目標とする人口であり，いくつかの行政サービスの効率性を考慮すると，道からさまざまな権限が委譲される基礎自治体として，合併後の自治体の人口がおおむね 3 万人を越えるものとすることである。しかし第三に，地理的要因等によって 3 万人に達することが困難な場合はこれを考慮するものとし，移動に要する時間がおおむね 80 分以内を基準としてこれに収まらない場合は人口規模が 1 万人でも合併の案とするということである。

この考え方をベースとして，住民生活，行政活動，産業経済，地勢的特性，以上から 31 の指標を用いてクラスター分析を行った結果が表 5－4 である。

この表からわかるように，示された 5 市町のうち 3 自治体で人口が 3 万人に達せず，町のままであり，それほど地理的に広大であるということである。ちなみにこれら 3 自治体では人口密度が平方キロメートルあたり 10 人程度である。つまり，市町村合併が，合併によって基礎自治体として自立的な組織を作ることを目的にしているにもかかわらず，道の合併案ではそれが見えにくいのである。道が案を示したにもかかわらず活発な議論がなされていない背景にはこのような懸念があるものと思われる。

さて，十勝圏自治体の将来像として示されているもう一方は，十勝 1 市構想である。これは十勝町村会によって提起されているものであり，将来的に十勝圏全体を，帯広を中心とした 1 市に再編しようというものである。十勝圏は，周辺が山と海という地理的まとまり，中心に都市機能を有する帯広が位置しその周辺に農村部が位置するという経済地理的特質，十勝支庁という政策的まとまり，など，様々な要因から，十勝を一つのまとまりとして考えるのは自然な発想という側面もあるであろう。

しかし他方で，面積にして都道府県ランキングの第 8 位に位置する面積にわずか 35 万人ほどの人口の市をいかにして運営していくのか，その具体像はまだ十分示されていない。いうまでもなく住民サービスの中にはできるだけ住民に近い距離で提供することが望ましいものが少なくない。住民登録等の窓口業務や介護サービス，救急対応，小学校等の教育サービスの提供等である。これらに対して，唯一の市がすべてを担うことが可能なのであろうかという懸念が存在し，担うとするならばどのような組織が望まれるのか，それを示す必要があると考えられるのである。

仮に十勝圏域すべてを包括する自治体が誕生した場合でも，住民サービスはできるだけ住民に近い所で提供することが望ましいであろう。そうした場合考えられるのは，市の下に支所を設け，支所が窓口業務等を行うという，いわば 2 段階の行政システムを構築するという事である。

この方式は，現行の自治体組織を維持したまま，自治体連携の仕組みを導入した場合においても，共通する仕組みが見いだせる。つまり，各市町村の枠組みはそのまま残しつつ，規模の経済が働きやすい行政サービスについては自治体の連携による上部組織に業務を移行することによって効率的な行政サービスの提供が実現する。他方，窓口業務や介護サービスなどは現在の市町村の枠組みが支所的組織として行うことで，地域に密着した住民サービスを提供するのである。

十勝 1 市構想と自治体連携の大きな差は，自治体としての権限を上部組織が持つのか，支所的組織が持つのかという違いである。自治体連携ではあくまでも構成自治体が最終的な決定権を持つことになる。この段階ではそれぞれの自治体の意見の齟齬をいかにして調整するかということであろう。たとえば一部事務組合では，一度構成自治体が決定した内容を一部事務組合が再び審議することがある。しかしそこで審議するメンバーは各自治体の首長である場合が多く，まさに屋上屋になることになる。このような冗長性を回避し効率的な組織運営を実現するかが二重構造における大きな課題であろう。

この二重構造の弊害を克服し，効率的な組織運営が実現されるならば，十勝における単一の自治体という組織と，自治体の連携という組織に本質的な差は存在しないことになる。規模の経済が発生しやすい行政サービスについては上部組織が担い，住民に近いところで提供することが望ましい行政サービスについては支所的組織が提供することになる。

ここでどのような二重構造が望ましいのかという点についてシミュレーション分析によって明らかにしてゆきたい。つまり，将来について人口の劇的な増加を予測するのは困難であり，人口が減少する中でいかにして十勝圏を維持運営してゆくのかということである。具体的には，十勝全域の財政運営を考えた場合，どの程度を上部組織に，どの程度を支所的組織に配分するのが望ましいのか，それは人口減少にともなってどのような変化が必要

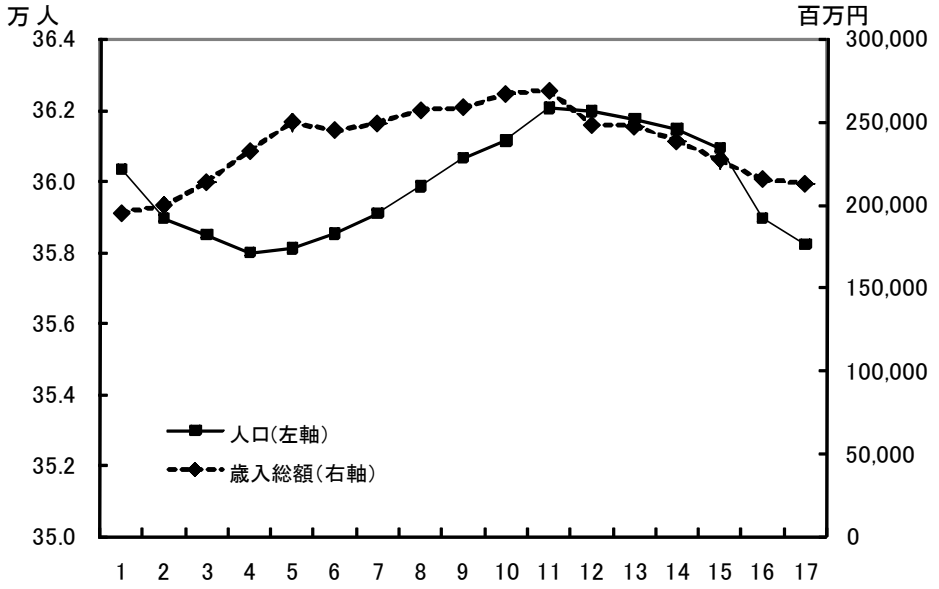


図5－1 十勝圏における人口と各自治体の歳入合計の推移

とされるであろうか，ということである。

ここでシミュレーションの前提となる事項を整理したい。まずは十勝全域の財政規模が将来的にどのようになるであろうか，ということである。周知のように自治体の財政，具体的には歳入は，自治体の人口と強い相関がある（図 5－1）。人口の増減が自治体財政にいかに大きな影響を与えるのかということがわかる。

歳入が人口の増減に左右されるのは，歳入の構造を見ても明らかである。歳入のうち少なくない部分を住民税が占めるが，これはもちろん住民数にほぼ比例する。このほか，地方交付税交付金については，その算定基準に自治体の人口が考慮されている。つまり，交付基準額は，基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた額である。このうち基準財政需要額は，(単位費用[測定単位 1 あたりの費用]×測定単位[人口，面積など]×補正係数[寒冷積雪の差など]）によって求められるのであり，人口と相関を持つと考えてよい。また，基準財政収入額については，標準的税収入＋地方贈与税であり，やはり人口と相関を持つと考えて良い。

人口と自治体歳入合計の関係を 1 次式で表すと以下のようになる（係数の下に各個で示した値は t 値であり，5%の危険度で有意な値である)。

$$\text{歳入合計（百万円）} = \underset{(-2.40)}{10.38} \times \text{人口} - \underset{(2.57)}{3500000}$$

人口の将来推計については，国立社会保障・人口問題研究所によるコーホート分析の結果を用いる。その結果が表 5－5 である。十勝全体では平成 22 年になって人口が減少する

表5－5　十勝圏人口の推計　　単位：人

平成	12年	17年	22年	27年	32年	37年	42年
帯広	173030	173075	171602	168673	164037	158038	151182
音更	39201	40463	41181	41186	40636	39581	38103
士幌	6839	6601	6297	5968	5632	5284	4931
上士幌	5634	5292	4925	4544	4145	3756	3390
鹿追	5910	5743	5597	5449	5250	5007	4738
新得	7657	7394	7063	6671	6242	5788	5332
清水	10988	10577	10058	9487	8886	8278	7688
芽室	17586	18265	18514	18289	17849	17231	16504
中札内	4116	4029	3912	3780	3624	3441	3245
更別	3291	3277	3205	3087	2955	2809	2658
忠類	1804	1718	1633	1541	1444	1344	1245
大樹	6711	6358	5981	5582	5174	4769	4369
広尾	8975	8313	7628	6964	6295	5641	5029
幕別	24276	25627	26207	25920	25236	24228	23026
池田	8710	8319	7899	7425	6891	6329	5774
豊頃	4164	3838	3523	3241	2954	2676	2418
本別	10021	9459	8837	8105	7364	6615	5887
足寄	8871	8203	7492	6754	6030	5336	4694
陸別	3228	2965	2679	2383	2097	1838	1605
浦幌	6846	6120	5457	4871	4323	3809	3346
合計	357858	355636	349690	339920	327064	311798	295164

注）平成12年から平成42年まで5年ごと50年間。平成12年を基準としている。
資料）国立社会保障・人口問題研究所による推計。

と予測している。これを先の歳入推計式に代入し将来の歳入金額を求めると，平成 32 年で歳入がマイナスになってしまう。

そこで歳入の予測については，北海道・北海道市長会・北海道町村会による「市町村行財政運営シミュレーション」を用いることとする。これは，主に平成 10 年度から平成 12 年度の数値を使用して将来の自治体の財政予測を行うシミュレーションソフトであり，平成 14 年に公開されている。推定伸び率を一定にすること，地方交付税を一定にしていること，財源移譲などは考慮していないなどの注意すべき点がいくつか存在する。

このシミュレーションによる歳入の予測を図 5－2 に示した。平成 17 年度以降一貫して減少傾向が示されている。この予測は，平成 10 年から 12 年の実績に基づき将来を予測するものであること，また先に述べたいくつかの条件のため，平成 17 年度時点で実際の値が 2 千 122 億円であるのに対して，予測値が 2 千 390 億円と，すでに相当の開きがある。またそのあとの歳入の変化についても，かなりなだらかな減少率となっているという特徴がある。平成 22 年から 32 年までの 10 年間で歳入はほとんど変化が無いというのは，将来的な人口減少の影響や交付金削減の動向を考慮した場合，やや楽観的すぎる結果といえよう。

これを調整するために，3 つのパターンで補正を行った。パターン 1 は平成 17 年度を実際の値にそろえるため一定の比率を掛け合わせ，それ以降も同じようにシミュレーションで予測された値に一定の値をかけて予測値を求めた。しかしこれは平成 22 年以降の低下が非常に緩やかであり，将来見通しとしてはやや楽観的である点は改善されない。パターン 2 は，平成 17 年の値を一致させたあと，それ以降は単純にさらに 95%を予測値とした。しかしこれも大きな変化はない。

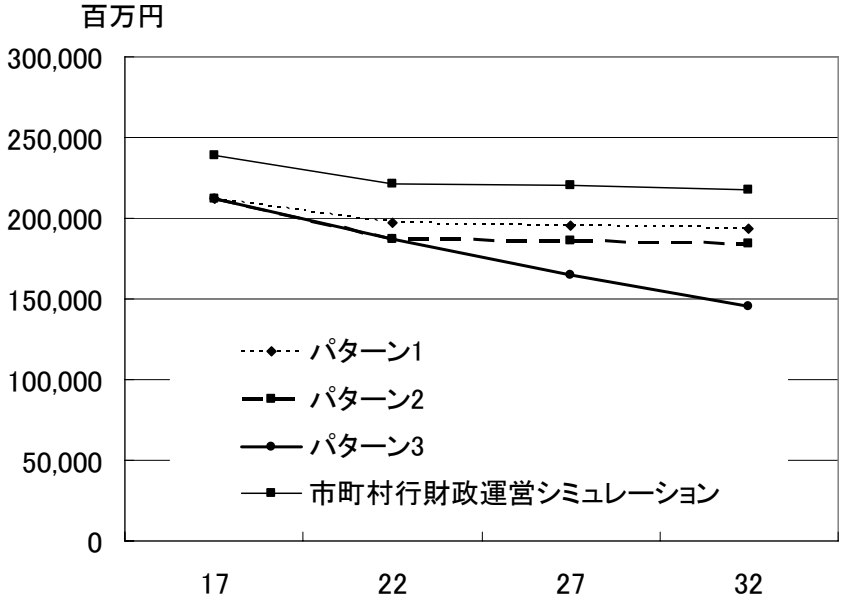


図5－2　十勝管内市町村の歳入合計値の予測

パターン 3 は，シミュレーションによって示された平成 17 年から平成 22 年までの歳入の減少率を用いて，平成 22 年以降も同じ減少率が続くと予測したものである。この推計値はやや厳しい見通しのように思われるが，とりあえずここでは主にこの値を用いることとする。

次に，この歳入をいかに配分するのかということである。

ここで，配分の仕方は，

十勝圏の歳入合計（＝歳出合計）＝上部組織歳入＋支所的組織歳入×支所的組織数

とする。ここで簡単化のため，支所的組織数の規模は同一で配分額も同一とする。このように想定すると，決定しなければならないのは，①上部組織と支所的組織の配分割合，および②支所的組織の数，である。これを模式的に示すと図 5－3 のようになる。

上部組織と支所的組織の配分については，先にも述べたように，規模の経済が働きやすい行政サービスを上部組織が担うのが望ましく，逆により住民に近い位置で提供することが望ましい行政サービスを支所的組織が担うことが必要である。しかし歳入全体が減少していく中で，徐々に上部組織へ配分される比重が高まらざるを得なくなる。これは特に総務的な経費，議会運営に関わる経費などが該当すると考えられ，徐々にこれら機能が上部組織に集約されていくものと考えられる。

支所的組織の数についてはここで一義的には決めることは困難である。すなわち人口密度と深く関わるからである。極端な例ではあるが，もしも域内の住民が一カ所にまとまって生活しているとするならば，支所的組織は必要ないであろう。逆に広い面積に均等に分布しているならば支所的組織はかなりの数が必要になると思われる。ここで人口密度の偏り(したがって今後の人口移動)について予測することは困難であるから，限られた歳入の中で住民に対して十分なサービスを提供するために支所数はどれほどにならなければならないかを予測し，行政としてはそれに即して人口の移動を住民に促す政策を採ることとする。つまり財政に余裕はあり多くの支所的組織を抱えることが可能であれば人口の移動はそれ

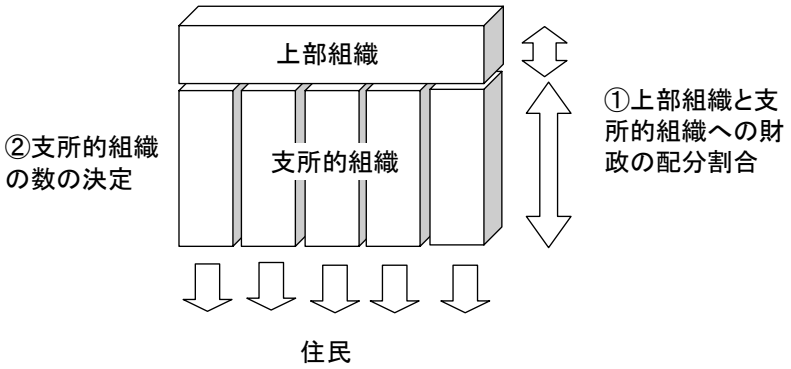


図5－3 シミュレーションの実際

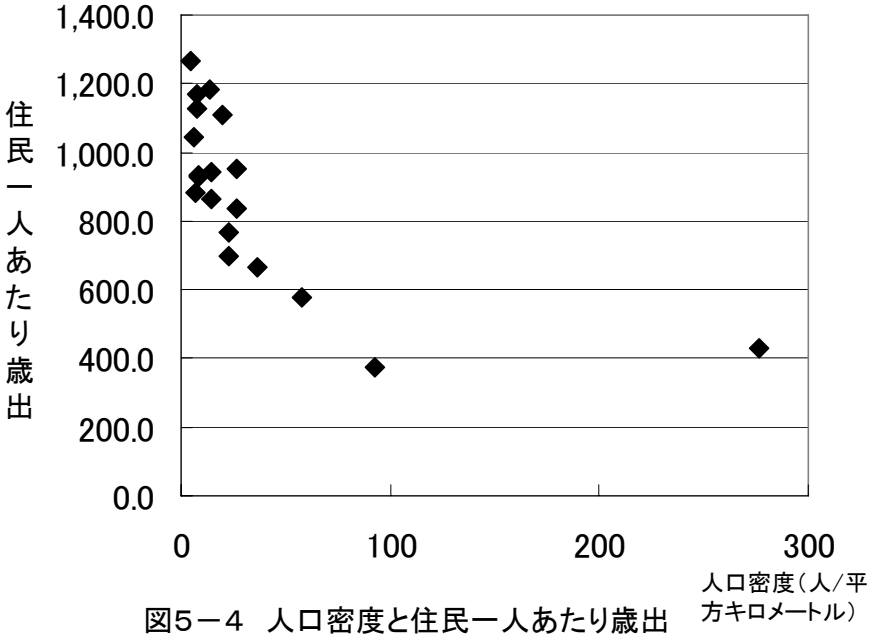


図5－4　人口密度と住民一人あたり歳出

資料)人口密度は全国都道府県別市町村別面積調（平成18年4月1日），住民基本台帳より。

ほど必要ないことになるが，財政が厳しくなり支所の統廃合を考える場合は，一定の住民サービスの提供を受けるためには，支所的組織内の出先機関に近いところに移動してもらうしかないと仮定する。

この点は図 5－４からも明らかである。この図は十勝管内の自治体について，住民一人あたり歳出と各自治体の人口密度の相関を示したものである。人口密度が最も高いのは 276 人の帯広であるが，これをのぞくと，人口密度と一人あたり歳出には明らかな負の相関が存在する。つまり，人口密度を上げることで一人あたり歳出を削減することが可能になるのである。道が示した合併構想案では，基礎自治体として最低人口規模を 3 万人としているが，人口密度の議論が十分とは言えない。特に北海道のような広大な面積を有することになる自治体では，人口密度の議論を欠くことができない。自治体当たり（支所的組織あたり）人口を増加させることと，人口密度を上げることの両方が必要であることを示していると言える。

以上のような前提に立ち，具体的なシミュレーションを以下のように行う。

1)住民に対する行政サービスの現在の水準を基準として考え，これよりも水準が低下しないことを前提とする。サービスの水準は財政支出金額で判断することとし，[一支所的組織への財政配分]＋[上部組織への財政配分]とする。ここで上部組織への配分は，現状における十勝圏内の一部事務組合等への支出合計とし，支所的組織への財政配分は，歳入全体から上部組織への支出を控除した残りの金額を，支所的組織数で除した値とする。つまり地域住民は支所的組織と上部組織の両方から行政サービスを受け，上部

組織の行政サービスは十勝圏全域に均等におよぶと仮定するのである。

2)シミュレーションの第一は，十勝圏における自治体の歳入合計が減少していくときに，上部組織と支所的組織への財税配分がどうならざるを得ないかを確認するものである。住民への行政サービス水準を維持するためには，上部組織への配分を厚くしなければならない。その変化を確認したい。

3)シミュレーションの第二は，上部組織と支所的組織への財政配分を一定としたときに，歳入の減少に伴って支所的組織をどのように再編しなければならないかを確認するものである。これは，上部組織への財政(すなわち業務)の移譲が進まず，支所的組織(広域連合の場合では構成自治体)が大きな力を持ったままであることを想定している。そのときに住民へのサービスを低下させないために，支所的組織をどれほど減らさなければならないかを示すものである。これは先に述べた前提通り，住民に対して居住地の変更を求めるものである。

このほか，シミュレーションに用いる金額を示すと，シミュレーションにおける上部組織への割当金額は，平成 17 年度における十勝の一部事務組合に対する各自治体の分担金・負担金合計（785 億 8 千 7 百万円）とする。

第一のシミュレーションの結果が表 5－6 である。これは現在の 19 市町村の枠組みをそのまま維持することとし，19 の支所的組織と行政サービスを共同で行う上部組織が存在するとした場合，歳入の減少が予想されるなかで，地域住民が受け取る行政サービスを現状のまま維持するとするならば，上部組織と支所的組織への財政の配分がどのように変化するかを示したものである。シミュレーションに用いる歳入予測には，図 5－２に示した３つ

表5－6　歳入と一部事務組合への拠出の変化の予測　　単位:百万円

	平成17年	平成22年	平成27年	平成32年
パターン1	212,296	196,863	195,487	193,644
自治体連合分担・負担金合計	7,858	8,715	8,792	8,894
自治体当たり受益	18,618	18,618	18,618	18,618
平均自治体歳入	11,173	10,361	10,289	10,192
平均自治体分担・負担金	414	459	463	468
パターン2	212,296	187,020	185,712	183,962
自治体連合分担・負担金合計	7,858	9,262	9,335	9,432
自治体当たり受益	18,618	18,618	18,618	18,618
平均自治体歳入	11,173	9,843	9,774	9,682
平均自治体分担・負担金	414	487	491	496
パターン3	212,296	187,020	164,753	145,137
自治体連合分担・負担金合計	7,858	9,262	10,499	11,589
自治体当たり受益	18,618	18,618	18,618	18,618
平均自治体歳入	11,173	9,843	8,671	7,639
平均自治体分担・負担金	414	487	553	610

のパターンをそのまま用いた。表 5－6 のそれぞれのパターンの最上段が予想される歳入の変化である。このシミュレーションへの入力は変動する歳入，自治体当たり受益（平成 17 年度の水準で一定とする），自治体数（支所的組織数，19）である。

シミュレーションでは，歳入の減少があっても支所的組織で提供できるサービス量を一定にするためには，上部組織の業務を増加させなければならない。表ではそれは自治体連合分担金・負担金合計の増加となって現れている。これを見ると，パターン 1 および 2 では平成 17 年から 22 年までややや増加するものの，その後の増加はさほどでもない。このため平均的な自治体当たり分担・負担金はさほどでもなく，自治体当たり歳入の 5%程度にすぎない。

しかし歳入の減少がより大きい場合は様子が異なる（パターン 3）。平成 17 年から 22 年への大幅な歳入減少がその後も続く場合は，平成 32 年には，自治体当たり歳入の 1 割程度を上部組織の運営に当てなければ，住民サービスを維持できないことが示されている。

第二のシミュレーションの結果を表 5－ 7 に示した。

この表でもそれぞれのパターンの最上段が十勝圏全体で予想される歳入の合計値であり，表 5－6 に示した先のシミュレーションと同じ値である。このシミュレーションが先のものと異なるのは，上部組織である自治体連合分担・負担金合計を一定としていることである。つまり，各自治体（支所的組織）が上部組織に支出する金額の合計を一定とし，上部組織

表5－7　事務組合への負担を一定とした場合の自治体数の推移

	平成17年	平成22年	平成27年	平成32年
パターン1	212,296	196,863	195,487	193,644
自治体連合分担・負担金合計	7,858	7,858	7,858	7,858
自治体当たり受益	18,618	18,618	18,618	18,618
平均自治体歳入	11,173	10,361	10,289	10,192
平均自治体分担・負担金	414	459	463	468
自治体数	19.0	17.6	17.4	17.3
パターン2	212,296	187,020	185,712	183,962
自治体連合分担・負担金合計	7,858	7,858	7,858	7,858
自治体当たり受益	18,618	18,618	18,618	18,618
平均自治体歳入	11,173	9,843	9,774	9,682
平均自治体分担・負担金	414	487	491	496
自治体数	19	16.7	16.5	16.4
パターン3	212,296	187,020	164,753	145,137
自治体連合分担・負担金合計	7,858	7,858	7,858	7,858
自治体当たり受益	18,618	18,618	18,618	18,618
平均自治体歳入	11,173	9,843	8,671	7,639
平均自治体分担・負担金	414	487	553	610
自治体数	19	16.7	14.6	12.8

単位：自治体数以外百万円

が担うべき行政サービスは現状で固定するとしているのである。その結果，地域住民に対して一定の行政サービスを提供する（自治体当たり受益を一定に保つ）ためには減少する歳入合計は支所的組織が引き受けなければならないため，組織の統廃合が必須となる。

その影響を示したのが，平均自治体歳入，平均自治体分担・負担金，および自治体数である。シミュレーションの結果，自治対数は減少している。その低下度合いは，やはりパターン 1, 2 では平成 17 年から 22 年までが大きいものの, その後はあまり変化していない。これに対してパターン 3 では自治体数（支所的組織数）は減少を続け，現状のサービス水準を維持するためには，自治体数（支所的組織数）を 13 あまりにしなければならない。

このシミュレーションには若干説明が必要で，自治体数（支所的組織数）が減少するなかでも地域住民が一定水準の行政サービスを得ることができるためには，住民は行政サービス拠点から一定の距離に居住することが求められると考えられる。そのため，自治体数（支所的組織数）の減少は地域住民の居住地の集中がともなわなければならないであろう。それがなければ，単に行政の枠組みが大きくなっただけにすぎず，地域住民に対するサービスは低下するものと考えられる。

５．おわりに

本章で示したのは，第一に自治体連合の可能性についてであり，第二に大面積自治体が存立するための条件についてである。前者は中小規模の自治体の連携組織であるのに対して，後者は単一の組織である。しかし単一の大面積自治体が地域住民に対して一定の行政サービスを提供するためには，その内部に支所的組織を備えなければならないであろう。このような点に注目したとき，自治体連合と大面積自治体の存立構造は共通点を持つことがわかる。

道内の先進事例である空知中部連合では，構成自治体の均一性が連合を円滑に運営するための条件であることが明らかになった。この点に関しては農業を中心とした産業構造を有し，地理的にも比較的平坦で，かつ歴史的・経済地理的にも一体的な性格を有する十勝圏は，有利な条件にあるということができる。また，将来的な市町村の合併を想定して戦略的に自治体連合の仕組みを導入するということも考えられる。

これらの点に注目してシミュレーションを行った結果，減少する人口，減少する歳入のなかで，地域住民に対して一定の行政サービスを提供するためには，上部組織へ行政サービスを徐々に移譲するか，もしくは構成自治体数（支所的組織数）を減少させる必要があった。しかし単に構成自治体数を少なくしただけでは巨大な自治体が並立するだけにすぎず，これが地域住民に対して十分な行政サービスを提供するためには，結局その下部にさらに支所的組織をもうけざるを得ないであろう。

以上の諸点を考慮した場合，やはり自治体連合の枠組みは現実的な選択肢といえるであろう。ただし単に組織したらそれで固定してはあまりメリットを得ることはできず，将来に向けて移譲する業務内容を徐々に増加させていかなければならないであろう。この様な

発想に立つならば自治体連携の先に十勝 1 市も見えてくるのかもしれない。

自治体連合の役割は，わが国では介護保険制度や後期高齢者医療制度の運営など特定の業務に限って運用されている面が強いなど，限定的な位置づけであるといって良いであろう。しかし他の国では，このような制度が主要な行政機能を担う例も存在する。

その例がフランスである（加茂平成 17 年)。概要について，やや長いが引用によって説明すると，「フランスは，中世の教区に由来し，ナポレオンの時代から引き継がれた約 3 万 6500（平均人口 1500 人）の基礎的自治体（コミューン）を保持しながら，小規模・分散性の弊害を克服することを課題としてきましたが，1970 年代以降はコミューン合併の方針を放棄しました。その上で，1980 年代のミッテラン政権時代以降分権改革を進め，自治体の役割を強めて事務権限の移譲を進めたのです。これにともなって，コミューン・レベルの事務・サービスのうち，広域的・集合的に処理した方が効率的な事務，小規模コミューンでは処理し得ない事務などを扱うために, コミューン共同体(communaute de communes)，都市共同体(communautes d'aglomeration)，大都市圏共同体(communaute urbaine)を設立・整備する法律を制定し，こうしたコミューンの連合・共同体に議長と長を置いて義務的な事務を課すとともに，独自の税源・課税権・人事権を与えたのです。」

つまり自治体連合は決して少数派ではないのであり，運用の仕方次第では従来の地域の特性を生かしつつ，広域的な業務によって効果的な事務についても実現が可能な行政組織・行政構造であるということができる。従来の地域特性を生かすということは，地域文化の継承にもつながることになろう。

将来における自治体組織・構造についてさまざまな視点から検討することが必要であろう。

参考文献

奈井江町「協同のまちづくりを目指して　奈井江町自立プラン(奈井江町集中改革プラン) 平成 17 年度～平成 21 年度」平成 19 年 4 月改訂）

北海道十勝支庁「十勝支庁管内市町村行財政概要」平成 19 年 1 月発行,「地方分権推進検討委員会研究・検討報告書」地方分権推進検討委員会＜21 世紀フロンティアプロジェクト＞平成 15 年 1 月

「市町村行財政運営シミュレーション」http://www.h-chosonkai.gr.jp/soumu/simulation/

加茂利男「新しい地方自治制度の設計　『規模の利益』か『小さい自治の連合』か」自治体研究社，平成 17 年

加茂利男「増補版地方自治・未来への選択　平成市町村合併と『地方構造改革』のなかで」自治体研究者社，平成 14 年

松岡ほか「連合自治の可能性を求めて　2005 年サマーセミナーin 奈井江町」公人の友社，平成 18 年

第6章　市町村の将来像に関する議論の活発化のために

現在われわれは，人口減少社会の中でいかに地域を再構築するのかという，これまでわが国が直面したことの無かった非常に困難な課題に取り組まなければならない。人口増加に伴う様々なパイが増えていく中で，それぞれの取り分が増えるとすると，少々の問題は目をつむっても合意形成は比較的容易である。しかし今後はそのような手法を採用することは困難であろう。

第 1 章の分析が明らかにしたように，全国的に見ると，市町村合併の進捗の程度には，人口の増減が大きく関わっている。より正確には，全国的にはこの間の人口増加はごくわずかであったのであるから，人口の移動(集積)と密接に関連があり，人口を引きつけられる地域とそうではない地域で，市町村合併の進捗が大きく異なるということである。

とはいえ，北海道の場合は一方で人口の減少がありつつも，他方で非常に広大な面積を抱える自治体が多く，さらに合併によって領域が拡大した場合にどのように維持運営していくのか，その具体的方策が明確でなければ，容易に市町村合併には踏み出せないであろう。

第 2 章の十勝市町村の財政分析において示したように，現在の十勝圏における各市町村の財務状況をふまえると，市町村の合併が実現すれば，将来に関わる問題が解決されるというわけではない。現在，どこの市町村もそれぞれ困難な課題を抱えており，そのような市町村同士が単純に合併することだけで新たな価値が生まれる仕組みにはない。合併に伴う特例債の発行についても，逆に財政の悪化を引き起こす可能性もある。

全国的な市町村合併の動向を見ると，中にはいわば「寄らば大樹の陰」的なものも見られる。確かにこれも一つの解決策ではあろう。しかし十勝圏に関しては，仮に帯広市もしくは帯広圏が「大樹」だとしても，そこまでの地理的距離の問題が解決されない自治体が多く，「大樹の陰に寄る」ことは容易ではない現状といえるであろう。

そうであるならば，単に，いかにして合併にたどり着くか，ではなく，合併後の市町村をどのように運営していくのかという点について，事前に十分議論する必要があろう。この点に注目したのが第 3 章である。第 3 章では，地域としてのまとまりの基本概念となる「社会関係資本」という考え方を示し，地域としての一体感，地域への帰属感の醸成と，そのことが地域社会の安定化や，より生活しやすい地域づくりの基盤になりうることを示した。

つまり，単に市町村の枠組み，境界を書きかえただけで新たな市町村が効果的効率的に機能するとは考えにくい。市町村合併はゴールではなくスタートである

という認識が重要であることを示した。

そこでポイントとなるのが，本文中でも示されているが，「場を機能させる地域の仕組みづくりと人づくり」である。地域への帰属感をもとに住民自らが地域づくりに関わることが必要であろう。

第 4 章は，産業振興という側面から市町村合併を考察したものである。具体的には，農業が十勝圏における主要産業であることから，その担い手である農協の合併との関連，さらには地域ブランドとの関連から検討した。

現在，経済組織である農協合併が先行して進行中であるが，農協合併の枠組みと市町村合併の枠組みが地理的に必ずしも一致しないという問題が新たに浮かび上がってきた。そこで不効率さが生じないような調整が必要である。

また新たに商標登録が可能となった地域名を冠したブランドについては，現在それほど多くはないが，市町村合併後であっても特定の地域との密接関連性や周知性から，地域ブランドが影響を受けるケースはさほど多くはないものと考えられる。市町村合併を契機として，ブランドを含めた地域内の資源を有効に活用し，地域の活性化に結びつけることが求められているといえる。

最後に第 5 章では，市町村の連携，自治体連合の可能性と有効性について分析した。人口減少予測などをふまえると，十勝圏市町村全体としてみた場合に，将来における歳入の減少は不可避であるし，すでに減少傾向にある。その中で，地域住民に対する行政サービスの水準をいかに維持するかを考えた場合，市町村の枠組みを再編することは不可避であると考えられる。

しかしその手法は必ずしも市町村合併だけではなく，自治体の連合・連携強化という手法も存在する。行政サービスの中で規模の経済が存在すると考えられるものは上部組織が担い，できるだけ住民に近い位置で提供することが求められるものについては，構成自治体等が提供するという手法が，もっとも現実的ではないかと考えられる。

市町村合併に関連して，現在の「市町村の合併の特例等に関する法律」でも，合併特例区という仕組みが用意されているが，これとは視点が逆であり，現在の市町村の枠組みを残したままで始められる再編方向である。これはすなわち，何らかの統合は不可避であるとしても，そこに到達する道筋については，できるだけ負担の少ない方法のほうが望ましいのではないか，という発想である。いわば，ソフトランディングを実現するための手法といえるかもしれない。

いずれにしろ重要なことは，第一に，市町村の枠組みの再編は，地域の将来を左右する重要な選択であり，拙速になることなく慎重に時間をかけて議論すべきということである。さらに第二には，市町村合併はまさに「地域主権」を実現するための方策であると考えられるが，そうであるならば，その将来像の選択も地域自らの判断でなされるべきであろう。そのためにも時間をかけて十分な議論を

重ねるべきであろう。

本報告書が今後の議論の活発化に貢献するのならば，これに勝るものはない。

参考文献

大森彌・大和田建太郎「どう乗り切るか市町村合併　地域自治を充実させるために」岩波ブックレット No.590，平成 15 年

加茂利男「新しい地方自治制度の設計『規模の利益』か『小さい自治の連合』か」自治体研究社，平成 17 年

加茂利男「地方自治・未来への選択　平成市町村合併と『地方構造改革』のなかで」自治体研究社，平成 14 年

松岡市郎・ほか「連合自治の可能性を求めて 2005 年サマーセミナー in 奈井江町」公人の友社，平成 18 年

岡田知弘・大和田紘一・あきる野市政を考えるみんなの会「市民による市民のための合併検証　―あきる野市の実態が示すもの―」自治体研究社，平成 19 年

初村尤而「市民とすすめる自治体財政再建」自治体研究社，平成 19 年