

第 1740 回 (2 月 3 日)

中山間地域政策と

市町村行政の担い手

堀 越 孝 良

市町村が、中山間地域の活性化に果たす役割は大きい。市町村は明治 21 年と昭和 28 年を画期として大合併を行い、現在も行財政の効率化を目的とする合併が進められている。

戦後の市町村合併を農業地域類型別にみると、山間農業地域で未合併率が高い。しかし、昭和の大合併において合併が真っ先に進められた町村だけとしてみると、未合併率が高いのは都市的地域の町村である。すなわち、山間農業地域では合併しても（市にはなれず）町村のまま残っている公共団体が多いのである。また、近年、人口 1 万人未満の町村数は実数でも増加している。こうした実態及び過去の推移からみると、人口が小規模な山間農業地域における市町村合併進展の見通しは暗いといわざるを得ない。

他方、1990 年の国勢調査で人口 1 千人未満の市町村（39 村）のうちの下位 20 村をとってみると、1995 年にはその 7 割に当たる 14 村で人口が増加している。地域の活性化の指標を人口とするならば、ごく小規模な市町村では活性化が図られつつあるということになる。市町村合併を中山間地域活性化の手段として推進することには、この面からも疑問が呈される。

また、市町村合併の効果は職員数に表れ、市町村の規模が大きいほど、人口当たりの職員数は低減すると考えられている。しかし、報告者が行ったアンケート調査を分析した結果、市町村の人口と職員数は、相関係数 0.9711 で強い相関が認められた。このことは、これまでの市町村合併が職員数の合理化には効果がなかった可能性があることを示唆している。

以上のような点を考慮すると、市町村合併

の進捗には限界があると考えられ、今後における中山間地域政策も、市町村間における職員体制等の大きな格差を前提に進められる必要がある。

さて、筆者の行ったアンケート調査の結果によれば、中山間地域市町村では、1 市町村当たりの農業職員（農業委員会事務局職員を含む農業関係職員）数が少ない（都市的地域 23.5 人、中間農業地域 11.7 人、山間農業地域 7.2 人）。

農業職員数は、農家数との相関が最も高い（相関係数 0.8182）が、総職員数と人口ほどは高くない。そこで、農業所得（同 0.6657）、人口（同 0.6530）等を説明変数に加えて、重相関分析を行った。その結果、農業地域類型別には当てはまりが悪かった（修正決定係数が都市的地域で 0.8 台のほか、1 地域で 0.6 台、2 地域で 0.5 台）。これを過疎地域、振興山村及び特定農山村への指定の有無等に区分しても同様である。ところが、同じデータを農業地帯（北海道から沖縄県まで 11 地帯）別に区分してみると、全体的に修正決定係数は著しく高まる（6 地帯で 0.8 台、4 地帯で 0.7 台、沖縄県のみで 0.6 台）。これは、市町村の農業職員数が、市町村の属性的条件によって決まるというよりも、地帯別に類似性があることを表している。このことは、上部機関による当該地域における農業の位置付け等、農政の基本的あり方に関する指導が、伝統的に地帯によって違っていること、それが市町村の農業職員数に反映している可能性があることを示唆している。

なお、中山間地域では、1 市町村当たりの農業職員数が少ないため、人事のローテーション、研修、専門職員の養成等に関し、困難を感じている市町村が多い。また、中山間地域では、農業委員会事務局に関しても、専任の事務局長がいる農業委員会は少なく、事務局体制が弱体である。