

#### 第四節 均衡ある発展に向けての地域行政の体制整備

##### 一 昭和四十〜五十年代半ばにかけての市町の状況

昭和二十八（一九五三）年から三十六年にかけて行われたいわゆる「昭和の大合併」によって、兵庫県内の市町村数は三三二（一四市五八町二五〇村）が、九七（二〇市七六町一村）と概ね三分の一に減少した。その後、昭和三十七年に加古郡の阿閉村<sup>あへ</sup>が播磨村に改称と同時に播磨町になり、全国都道府県で最初に「村」がなくなった。また、昭和三十四年に印南郡の大塩町が姫路市に編入され、四十二年三月末の時点で、兵庫県内の市町数は九六（二〇市七六町）にまで減少した。

昭和四十年代の合併の事例として、四十二年四月の加西市の誕生が挙げられる。播磨地域の加西郡三町（北条町、加西町、泉町）は、いずれも昭和の大合併時に合併を行っていたが、「加西郡は一つ」という理念のもと、新設合併によって加西市が誕生した。

また、昭和五十年代には、丹波地方でも、五十三年三月二十八日に、多紀郡の篠山町、城東町、多紀町が合併して、新たに篠山町が発足した。この合併では、地域の中心である篠山の名を町名に残すことが決められたが、合併方式は編入ではなく新設合併であった。

この他の合併事例として、昭和五十四年二月に行われた加古川市による志方町の編入合併が挙げられる。加古川市は、大阪や神戸へのアクセスが比較的良いことから、人口が急増しており、志方町の編入合併によ

表 13 兵庫県内の市町（昭和 54 年 2 月時点）

地域	市 町					
阪神地域	神戸市	尼崎市	西宮市	芦屋市	伊丹市	宝塚市
	川西市	三田市				
	[川辺郡]	猪名川町				
播磨地域	姫路市	明石市	相生市	加古川市	龍野市	赤穂市
	西脇市	三木市	高砂市	小野市	加西市	
	[美囊郡]	吉川町				
	[加東郡]	社町	滝野町	東条町		
	[多可郡]	中町	加美町	八千代町	黒田庄町	
	[加古郡]	稲美町	播磨町			
	[飾磨郡]	家島町	夢前町			
	[神崎郡]	神崎町	市川町	福崎町	香寺町	大河内町
	[揖保郡]	新宮町	揖保川町	御津町	太子町	
	[赤穂郡]	上郡町				
	[佐用郡]	佐用町	上月町	南光町	三日月町	
[宍粟郡]	山崎町	安富町	一宮町	波賀町	千種町	
但馬地域	豊岡市					
	[城崎郡]	城崎町	竹野町	香住町	日高町	
	[出石郡]	出石町	但東町			
	[美方郡]	村岡町	浜坂町	美方町	温泉町	
	[養父郡]	八鹿町	養父町	大屋町	関宮町	
	[朝来郡]	生野町	和田山町	山東町	朝来町	
丹波地域	[水上郡]	柏原町	氷上町	青垣町	春日町	山南町
		市島町				
	[多紀郡]	篠山町	西紀町	丹南町	今田町	
淡路地域	洲本市					
	[津名郡]	津名町	淡路町	北淡町	一宮町	五色町
		東浦町				
	[三原郡]	緑町	西淡町	三原町	南淡町	

り、二〇万人を突破することとなった。

こうして、昭和五十年代の県内の市町数は九一（二一市七〇町）となった。なお、以後、いわゆる「平成の合併」の全国初の事例となった多紀郡の篠山町、丹南町、西紀町、今田町こんだが合併し、新たに篠山市（現丹波篠山市）が発足した平成十一（一九九九）年まで、県内市町の廃置分合はなかった。

## 二 広がる地域連携の取組

広域市町村 この時期の県政基調の変化は、既に触れられているとおり、急速な高度経済成長に伴うひずみへの動き  
みへの対応である。この点は市町・地域情勢にも明確に表れている。昭和四十一年に金井元

彦知事の下で策定された県勢振興計画では、社会開発の重要性や高度成長から安定成長への転換、高度成長に伴う各種のひずみの発生といった点が既に認識されていた。しかし、都市部への人口集中や農村部からの人口流出といった社会経済情勢の変動は当初予想を大きく上回るスピードで進み、各地の行政需要は質量ともに大きく変化した。また、県の振興計画と密接な関係にある国の基本計画である全国総合開発計画も修正が加えられた。

こうした情勢の変化を受けて、県は県勢振興計画の修正を行い、昭和四十五年三月に「県勢振興計画―創造的福祉社会への道―」を発表した。この計画では、「高度経済成長に伴う地域社会の急激な変動に対する積極的対応策の確立」がうたわれており、県が地域情勢への対応に主体的に取り組む姿勢が明示されている。広域行政の面で重要な施策の一つに、広域市町村圏の振興整備が挙げられる。高度経済成長に伴う都市部への人口集中と農村部の過疎化を受けて、昭和四十四年五月、政府は新全国総合開発計画を策定した。また、同年八月に、総理府に附属する地方制度調査会は中間答申を出し、今後の国や地方公共団体が重点的に取り組むべきこととして、「中心となるべき都市とその周辺農林漁業地域を一体とした地域社会の振興対策の確立および辺地対策の強化」と「地方公共団体の共同処理方式による広域行政体制の推進」を挙げた。

この中間答申に基づいて同年十月に広域市町村圏及び地方公共団体の連合に関する答申が地方制度調査会

によって出され、自治省はこの答申を受けて、昭和四十五年四月に広域市町村圏振興整備措置要綱を定めた。これにより、各都道府県知事は、市町村長と協議の上、広域市町村圏を設定するとともに、広域市町村圏の振興整備をするための広域行政機構が設置されることとなった。また、圏域設定の翌年度から、各圏域において計画が策定されることとなった。

広域市町村圏の目的は、市町村が共同で道路整備、消防救急、医療等の広域行政を行うこととされた。そのための具体的な方法は次のとおりである。

(一) 都市とその周辺農山漁村地域を一体として形成されている日常生活圏の地域を広域市町村圏として設定する。

(二) 広域市町村圏内の関係市町村が、協議会または一部事務組合の制度を活用して、広域行政機構を設置する。

(三) 広域行政機構が、広域市町村圏の広域的かつ総合的な振興整備に関する計画である広域市町村圏計画を策定する。

(四) 広域市町村圏計画に基づく事業を、広域行政機構である一部事務組合、広域行政機構でない一部事務組合、関係市町村などにおいて実施する。

(五) 広域市町村圏計画の策定とこれに基づく事業の実施について、国は必要な行財政上の措置を講ずる。

前述の点から、広域市町村圏では、既に成立している日常生活圏において市町村が共同で一部事務組合や協議会を運営し、広域行政に対応することが目指されたといえる。また、国や都道府県が行財政面での

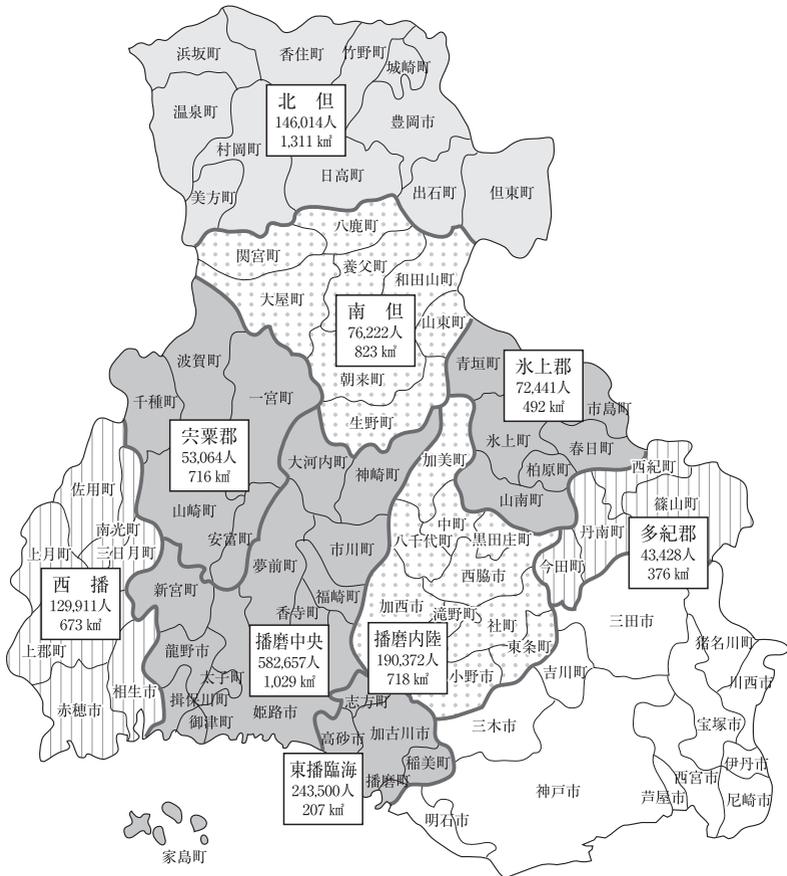
市町村のサポートを行うことも強調された。特に、広域市町村圏の設定は、知事と圏域を構成する市町村長との協議によるとされており、都道府県の果たす役割は大きかった。

国の方針を受けて、兵庫県でも、坂井時忠知事のもと、広域市町村圏設定の基本方針として、①県勢振興計画や地方生活圏といった県策定の既存の計画・生活圏と同じものとして、一体的な運用を目指すこと、②神戸市やその周辺都市を除く兵庫県内全ての地域で広域市町村圏を設定すること、③都市的機能を有する市街地及びそれと連絡交通がある周辺地域からなり、一〇万人以上の人口規模を有する区域を圏域とすることなどが示された。

この方針に従って、昭和四十四年から四十七年にかけて、北但、南但、播磨内陸、淡路、西播、多紀郡、宍粟郡、播磨中央、東播臨海、氷上郡の計一〇圏域が広域市町村圏として設定された。一〇圏域の設定後も県は総務部振興課が主体となって関係市町による広域行政の展開を後押しした。

広域市町村圏の設定は、従来からあった生活圏を基本として行政需要への対応を念頭におきながら行われた。北但広域市町村圏のように、広域行政の伝統が明治時代にまで遡る地域もあり、そうした地域では圏域の設定が比較的スムーズに行われた。

だが、生活圏の違いや更なる合併への警戒等から広域市町村圏の設定の機運が乏しい地域も多く見られた。これらの中でも、県が主導的な役割を果たしたのが、南但広域市町村圏の設定である。同圏域にあたる朝来郡・養父郡の八町では昭和三十八年頃から県の行政指導による地方自治法第二五二条の二に基づく広域行政が活発に行われており、いわゆる兵庫方式として注目を集めていた。当初、広域行政協議会は朝来郡と養父



- 44 年度設定
- 45 年度設定
- 46 年度設定
- 47 年度設定

※人口は昭和45年国勢調査結果による。  
面積は昭和45年4月1日現在。

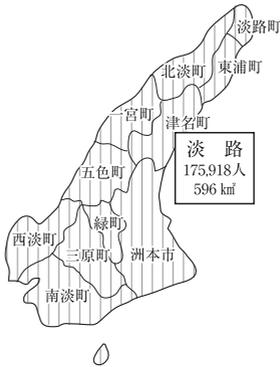


図 16 広域市町村圏設定図



写真 22 北初められた町  
市内の広域圏  
計画

郡にそれぞれ置かれていたが、住民の行政需要に應えるため、八町での広域市町村圏の設定に至った。県は圏域の設定にあたり、総務部長や地方課長が現地に赴くなどして指導・助言を行い、積極的な役割を果たした。

この他に、宍粟郡広域市町村圏の設定についても、県が主導的な役割を果たした。宍粟郡では県振興課の指導と協力の下、昭和四十五年から各町の町長からなる広域行政の諮問委員会を立ち上げ、広域行政を進めていた。その後、圏域の設定に当たっては、県振興課長が現地に出向き、研修会が開かれた。

広域市町村圏の設定の後、各圏域における振興整備に関する総合的な計画である広域市町村圏計画が策定されることとなった。広域市町村圏計画は、当該広域市町村圏の将来像とそれに至る大まかな道筋を示した基本構想、基本構想に基づいた具体的な方策を示した基本計画、基本計画で示された根幹事業の年次計画である実施計画の三つから構成される。計画の期間は、基本構想が約一〇年、基本計画は五年、実施計画は三年とされた。

広域市町村圏計画の策定は、広域行政機構が行うとされたが、具体的な計画の策定は、関係市町の企画担当者によって構成される計画管理委員会で進められた。計画管理委員会は県の関係部署と協賛・連絡を行いながら計画策定を進め、知事との協議、各圏域の審議会での審議を経て最終的な計画が決定された。

### 阪神丹波 連携事業

都市部への人口集中や農村部からの人口流出の問題が特に深刻であったのが、阪神地域と丹波地域であった。高度経済成長長期以降、製造業が著しく発展した阪神地域では、人口の増加が続き、人口過密に伴う居住環境の悪化など様々な問題が生じていた。これに対して、丹波地域では進学や就職による若年層の急速な人口流出が起きていた。これら両地域の問題を一体的に解決するために昭和四十七年から進められたのが、阪神丹波連携事業である。

昭和四十七年四月、六市一町によって構成される「阪神丹波地方行政連合協議会」が発足し、連携事業の内容やあり方について調査研究が行われた。調査研究の結果、阪神丹波連携事業の最初の事業として建設されたのが、「丹波少年自然の家」である。

丹波少年自然の家の主たる目的は、阪神地域の子供たちを中心に、積極的に自然と触れ合ったり、友人たちと共同で野外活動等を行ったりすることで、健やかに育つことができるようにするというものであった。これは、坂井県政で掲げられた県政の三本柱の一つ「心豊かな人づくり」の諸政策に含まれていた「青少年交流の広場づくり」を具体化させるものでもあった（第一章第一節二の「緑の回廊構想」参照）。丹波少年自然の家は、昭和五十三年三月に青垣町西芦田に建設され、同年六月一日より供用開始となった。

丹波少年自然の家の利用状況は、供用が始まった昭和五十三年度において、計一〇〇団体、延べ人員で一万七九八三名であった。このうち五五団体、延



写真 23 丹波少年自然の家（昭和 53 年）  
（丹波少年自然の家事務組合提供）

べ一万二二七八名が阪神地域からの利用となっている。また、翌昭和五十四年度は、団体数、延べ人員ともそれぞれ一四三団体、三万一二七五名に増加しており、阪神地域からの利用も七四団体、二万五五四名に上っている。

丹波少年自然の家では、子供たちを対象とした様々な事業が行われ、しめ縄作りやキャンプ、山菜摘みに子供たちを中心に多くの参加者がみられた。昭和五十四年四月には、丹波少年自然の家の施設管理と運営を共同で行うために、関係市町からなる「丹波少年自然の家事務組合」が発足した。

### 三 自治振興助成事業の創設

県による時代の流れに応じた市町の行政施策の重点化を進める上で重要な役割を果たしているのが、自治振興助成事業である。これは金井県政期の昭和三十九年に創設され、県庁内では地方課が主に所管した。その目的は、市町、一部事務組合、広域市町村圏が行う自治振興事業に対し、県が助成することによって事業の総合的、計画的な実施を推進し、地域住民の福祉の向上を支援することとされている。助成の方式は、補助金ないし貸付金によって行われる。なお、自治振興助成事業の財源は、県営競馬収益金、財政余裕金等によって賄われている。

自治振興助成事業は、昭和三十九年度の補助金二・四億円、貸付金三億円の計五・四億円でスタートした。その後、補助金・貸付金とも大幅な増加を続け、昭和四十五年度には補助金・貸付金ともに一〇億円台を突破するに至り、同年度から「自治振興助成事業」として特別会計を設定した。自治振興助成事業費は、その

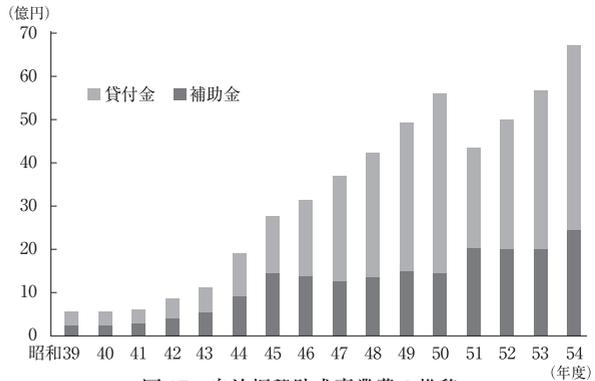


図 17 自治振興助成事業費の推移  
 (『地方課のあゆみ』『兵庫県総務部事務概要』より作成)

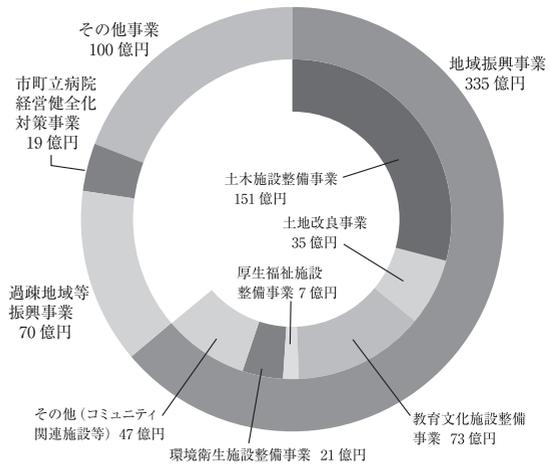


図 18 自治振興助成事業の対象事業別助成額(補助金・貸付金)(昭和39年度から54年度までの累計)  
 (『地方課のあゆみ』より作成)

の具体的な手段となっていたことが分かる。

助成の対象事業についてみると、道路、橋などの土木施設の整備事業、ため池やかんがい排水など土地改良事業、教育文化・厚生福祉・環境衛生に関係する施設の整備事業など、多岐にわたっている。その中でも、補助・貸付とも道路や河川、都市排水といった土木施設整備事業が最も多い。

助成の対象事業の重点化に関しては、次の動きが見られた。昭和四十四年、地方自治法改正により市町村

後の坂井県政期に更なる拡充が行われ、昭和四十九年度には補助金、貸付金あわせて約五〇億円となった。このことから、自治振興助成事業が、県勢振興計画で示された「高度経済成長に伴う地域社会の急激な変動に対する積極的対応策」

は議会の議決を経て基本構想を定めることが義務づけられた。昭和四十七年より広域市町村圏の設定も始まったが、これらの動きに合わせ、自治振興助成事業は、市町基本構想に基づく市町振興計画や、広域市町村圏計画に計上された計画性のある事業に重点が置かれるようになった。昭和四十九年度からは、社会福祉、生活環境、教育文化等住民に直結した公共施設の整備推進を図ることとなった。そして、昭和五十二年度から県の総合的な施策との整合性を考慮し重点的に助成するため、「ふるさとづくりの施策」「健康でたくましい県民の育成」「市町立病院経営健全化の対策」の三つの事業が重点施策事業と位置づけられた。このように、県の総合的な施策との整合を図りつつ、各市町や広域市町村圏の行政ニーズに応じた助成が行われていたといえよう。

#### 四 六地域の県民局・北摂整備局設置による市町支援

昭和五十年四月、坂井時忠知事が提唱した「打てば響く県政、行動する県政」を実現し、県民の負託にこたえる現地解決型の県政を進めるために、企画部に県民局（六地域）及び北摂整備局が設置された。県民局については、新たに、阪神、東播磨、西播磨、但馬、丹波の五県民局が設置されたほか、既に設置されていた淡路地方振興局が淡路県民局に改組された。

県民局が果たすべき役割として、管轄地域内における整備や自治振興の他に、県民相談や県政に関する広報及び広聴に関する事務を行うこと、管轄地域内の地方機関の調整を行って地域における県政の一体性を確保すること等が掲げられた。北摂整備局の設置目的としては、北摂ニュータウン及びその周辺地域における

## 初の県民局長会開く

### 兵庫 近く淡路で県民会議



写真 24 県民局長会の初開催(昭和50年)を報じる新聞(神戸新聞 昭和50年5月8日)

地域開発を促進するとともに、管轄地域内における地方機関の調整に関わる事務を処理することが掲げられた。

県民局・北摂整備局ともに、地域の实情に即した県政を行うことや、いわゆる縦割り行政の弊害を是正するための総合調整機能を果たすことが求められたといえる。県民局・北摂整備局は、県本庁と市町との間に位置し、県の政策や予算について市町に説明することを基本的な役割としつつ、時には市町の要望を県本庁に対して代弁することもあった。

非常勤嘱託等を合わせて一三〇名であった(昭和五十年五月一日時点)。当時の企画部全体の総職員数は四二六名であり、かなりの人員が割かれたことが分かる。

六県民局の組織について、六県民局全てに設置された企画課は、地域内の地方機関の調整や地方行政連絡会議を主として所管し、県や市町が関わる行政の総合調整を担った。同じく六県民局全てに置かれた県民課は、県民相談や県政に関する周知・意見聴取、県民会議に関すること、青少年の指導及び育成並びにこれらの連絡調整に関することを所管し、主に県政の広報及び広聴に当たった。

地域整備課は、県と市町が関わる地域整備・開発事業の連絡調整と県独自の地域開発及び地域計画に関することを所管し、道路や河川をはじめとする整備・開発事業の総合調整と県による地域開発の計画立案・実施に当たった。地域整備課は、地域の開発や整備が他地域と比べて遅れていた但馬県民局と淡路県民局にの

み置かれた。振興課が所管する事項は、市町における地方自治の振興に関する事、市町の行政・財政及び税務の指導監督に関する事、自治振興資金に関する事、過疎対策事業に関する事とされた。振興課の所管事項は多岐にわたり、市町の行政や自治振興に関する総合的な支援を担うことが期待された。振興課は、阪神県民局以外の五県民局全てに置かれた。

北摂整備局は、北摂ニュータウン及びその周辺地域の開発事業の総合調整に関する事、北摂地域の整備に関する事、北摂地域内の地方機関等の調整に関する事を所管した。当時、人口二〇万人を目標とする北摂ニュータウンの建設が県主導で進められていた。しかし、石油危機による経済情勢の悪化を受けて、鉄道・ダム建設が一時的に停止されるなど、ニュータウン計画の大幅な遅れが生じていた。北摂整備局は、こうした問題の現地解決を図るために、地元の三田市や事業者との総合調整を担う組織として設置された。

##### 五 財政危機から脱却する市町財政

第二次世界大戦後の戦災復興などの行政需要の増加や昭和二十八年からの不況のもとで兵庫県内の市町村財政は極度に逼迫し、二十九年度末には三一五あった市町村のうち五九市町村が赤字になった。昭和三十年においても四〇市町村が赤字となり、このうち一九市町村が地方財政再建促進特別法に基づいて財政再建に取り組むことになった。

昭和三十年代以降、高度経済成長に支えられ、市町村財政も改善し、歳出総額は三十年代の二五・一億円が三十九年度は八五・七億円と一〇年間で三・四倍に、また、四十年年度の一〇五・六億円が四十九年度は五九・八

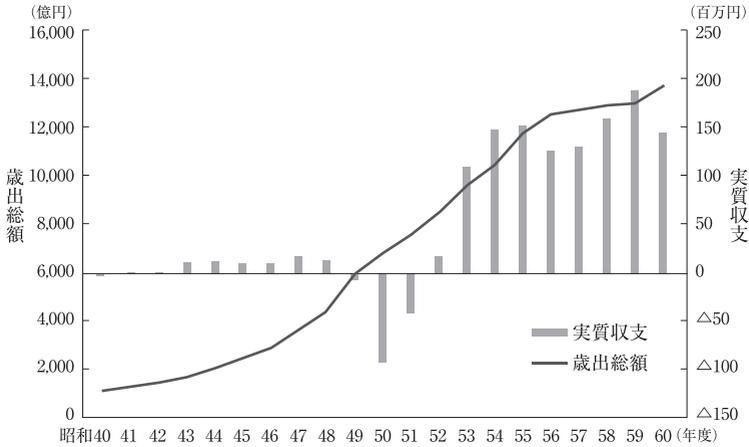


図19 県内市町の歳出総額と実質収支の推移

〔「地方財政統計年報」より作成〕

億円と一〇年間で五・七倍に急激に伸長した。しかし、昭和四十八年九月の石油危機を契機として、税収の伸びが鈍化すると、兵庫県財政と同様に、市町財政にも深刻な影響が及んだ。すなわち、市町の実質収支は昭和四十五年の一・七億円の黒字が、四十九年度が六・九億円の赤字（赤字団体数二市七町）に、翌五十年度は九一億円の赤字になり、赤字額が急増するとともに、赤字団体数も一三市二町に増加し、昭和二十九年、三十年以来の財政危機に直面した。このような厳しい財政環境に対処するため、各市町において減量化が進められた。とりわけ、総務関係をはじめとする内部管理部門や公共事業を所管する土木建築部門において大幅な職員数の削減、他部門への配置転換が行われた。また、昭和四十九年から五十一年にかけて法人住民税の超過課税を実施する市町が相次いだ。昭和五十二年度には市町全体の実質収支が黒字に転じ、五十五年度には全団体の実質収支が黒字となった。その後、昭和五十年の歳出総額六九九二億円は、五十九年度は一兆三三三億円と一〇年間で倍増したものの、昭和三十年代、四十年代の伸びには遠く及ばな

# 第一章 高度経済成長とその終焉期の行財政

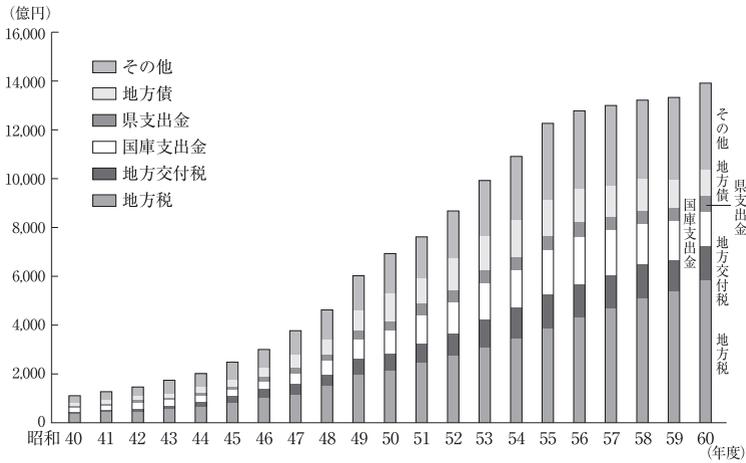


図20 県内市町の歳入の推移  
 (「地方財政統計年報」より作成)

いものとなった。

昭和四十年以降の歳入決算の動向をみると、一般財源である地方税の歳入に占める構成割合は、昭和四十年三・八・五%と約四割の水準にあった。石油危機により落ち込み、昭和五十年度は三・一・六%まで低下し、五十五年までは三・三%前後で推移した。一方、地方交付税は広域市町村圏対策、過疎対策、都市対策等に対する財源措置の強化が図られ、構成割合は昭和四十年の七・二%が四十五年には一・一・一%と増加し、昭和五十年代は、ほぼ一〇%前後の構成割合で推移した。これらの結果、地方税や地方交付税などの一般財源の割合は昭和四十年以降四五%前後で推移していたが、財政危機に直面した五十年度は四二・九%と落ち込んだ。昭和五十一年度以降回復し、五十八年度は五一・六%と五〇%を超えるに至った。

特定財源である国庫支出金、県支出金を合わせた構成割合は、昭和四十年は一八%となっており、地方交付税の拡充のなか低下傾向にあったが、財政危機の五十年以降は二〇%前後で推移した。また、地方債は、昭和四十年の一二・五%から逡

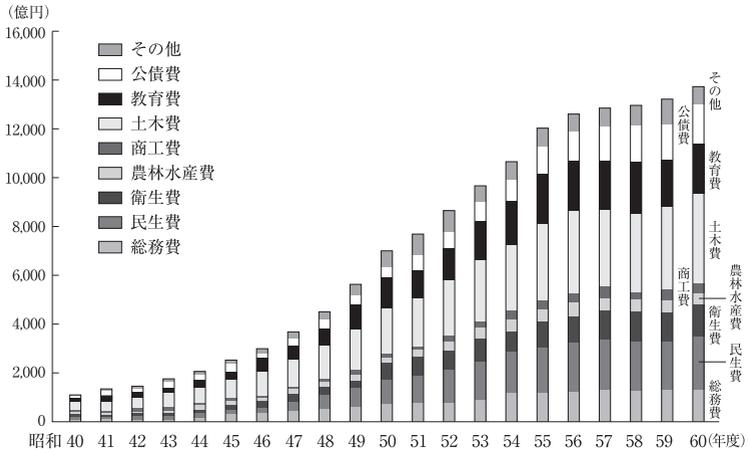


図21 県内市町の目的別歳出の推移

(「地方財政統計年報」より作成)

増傾向にあり、五十年度に一五・九%と上昇したが、その後は低下基調となり、六十年度は八・〇%と半減した。なお、昭和四十年から六十年にかけては、期間の長短はあるものの、九市三町が普通交付税不交付団体となっている。

目的別歳出決算額をみると、高度経済成長に伴い拡張し続けた市町の歳出にあつて、土木費の構成割合が三〇%前後で最も高い水準で推移した。だが、昭和五十年以降の財政危機の影響により公債費の割合が増加したのに対し、土木費の構成割合は二五%前後にまで低下した。また、民生費の割合は一〇%前後で推移していたが、特に昭和四十年代後半から各市町が競って福祉施策を先取的に推進したことなどもあり、五十年代は一五%前後で推移している。