

「平成の大合併」の結末―全国の合併自治体で起きていること

島田 恵 司

1. 全国調査の概要

大東文化大学の島田です。大学に来る前は財団法人地方自治総合研究所に在籍し、当時は地域や自治体を対象とするフィールドワークをよくやっています。地方自治を専攻する研究者である以上、誰でも自治の現場は見ておきたいはずですが、

しかし、大学に来てからはなかなか外に出る機会に恵まれませんでした。そこで、うちの大学にある国内研究という制度を利用して、二〇一三年四月から一年間、大学を休んで全国津々浦々、数多くの自治体を訪れました。本日はその訪問活動の成果を発表する初めての機会になります。

この一年間に行なった調査の概要は以下のとおりです。

調査目的そのものは、この二〇年間余の諸改革が自治の現場にどのような影響を与えているか、というものです。そして実際の調査対象地は、主に「平成の大合併の合併自治体」と「東日本大震災の被災地」にしました。対象を絞り込んだのは、最も厳しい現場に、最も特徴的に、自治の姿が現

れていると考えたからです。

この調査の特徴は、徹底した現場取材です。電話取材、あるいは調査票による配布・回収による悉皆調査のようなことは行っていません。訪れた地域に共通する質問項目もつくりましたが、実際には調査毎に多少聞き方を変えています。事前に対象地域について調べ、その上で現地に入るという手法をとったため、それぞれの地域事情に応じた聞き方をしています。合併自治体に行く場合には、本庁だけでなく、できるだけ支所になった旧町村役場にも行っていきます。そうした事情もあり、現地での移動手段はほとんどがレンタカーです。走行距離はトータルで約三五〇〇kmにもなりました。調査では、できる限り政治家ではなく担当の自治体職員に話を聴くようにしています。

問題は、調査地に偏りがあることです。多くの地域や自治体を訪れましたが、四七都道府県、一七一九市町村（二〇一四年三月現在）を全数とすれば、現場を訪問し、実際に話を聴けた自治体はやはりごく一部と言わざるを得ません。科学的でない、という批判はありうると思いますが、しかし、先進地の現状は充分に考察の対象たりうる

と、今日の話を聞いていただければご理解いただけるはずですが。調査先は、合併自治体では西日本が多く、震災被災地は岩手県、福島県の市町村に限られます。これらの点は予めご承知おきください。

2. 調査自治体の概要

この一年間の調査で訪れたのは、八つの道県、二六の市町村、二三の支所ないし総合事務所です。うちヒアリングした県庁は岩手、島根、広島、長崎の四つで、岩手を除く三県庁で合併に関するヒアリングを行なっています。残念ながら道庁は未実施です。

「平成の大合併」で特に合併の進捗の早かった西日本では、この数年で合併から一〇年を迎えるところが相当あり、当初は総合事務所としての機能を持たせていた旧町村役場を支所に縮小したところや、支所そのものを廃止してしまつたところもあります。

合併自治体における関係市町村の組合せから見ることにします。一つ目は「都市と農村部の合併」

＜付表＞ 「平成の大合併」にかかる都道府県別市町村数の変遷 (1999年3月31日以降)

	1999年3月31日時点 (平成の大合併前)				2006年3月31日時点 (旧合併特例法措置期間終了時)				2010年3月31日時点 (合併新法失効時)				2014年4月5日以降				減少率 (1999年3月31日→ 2014年4月5日)
	市町村計				市町村計				市町村計				市町村計				
	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計	
北海道	212	34	154	24	180	35	130	15	179	35	129	15	179	35	129	15	15.6%
青森県	67	8	34	25	40	10	22	8	40	10	22	8	40	10	22	8	40.3%
岩手県	59	13	30	16	35	13	16	6	34	13	16	5	33	14	15	4	44.1%
宮城県	71	10	59	2	36	13	22	1	35	13	21	1	35	13	21	1	50.7%
秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	25	13	9	3	25	13	9	3	63.8%
山形県	44	13	27	4	35	13	19	3	35	13	19	3	35	13	19	3	20.5%
福島県	90	10	52	28	61	12	33	16	59	13	31	15	59	13	31	15	34.4%
茨城県	85	20	48	17	44	32	10	2	44	32	10	2	44	32	10	2	48.2%
栃木県	49	12	35	2	33	14	19	0	27	14	13	0	25	14	11	0	49.0%
群馬県	70	11	33	26	39	12	17	10	35	12	15	8	35	12	15	8	50.0%
埼玉県	92	43	38	11	71	40	30	1	64	40	23	1	63	40	22	1	31.5%
千葉県	80	31	44	5	56	36	17	3	54	36	17	1	54	37	16	1	32.5%
東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	39	26	5	8	39	26	5	8	2.5%
神奈川県	37	19	17	1	35	19	15	1	33	19	13	1	33	19	13	1	10.8%
新潟県	112	20	57	35	35	20	9	6	30	20	6	4	30	20	6	4	73.2%
富山県	35	9	18	8	15	10	4	1	15	10	4	1	15	10	4	1	57.1%
石川県	41	8	27	6	19	10	9	0	19	10	9	0	19	11	8	0	53.7%
福井県	35	7	22	6	17	9	8	0	17	9	8	0	17	9	8	0	51.4%
山梨県	64	7	37	20	29	13	9	7	27	13	8	6	27	13	8	6	57.8%
長野県	120	17	36	67	81	19	25	37	77	19	23	35	77	19	23	35	35.8%
岐阜県	99	14	55	30	42	21	19	2	42	21	19	2	42	21	19	2	57.6%
静岡県	74	21	49	4	42	23	19	0	35	23	12	0	35	23	12	0	52.7%
愛知県	88	31	47	10	64	34	27	3	57	37	18	2	54	38	14	2	38.6%
三重県	69	13	47	9	29	14	15	0	29	14	15	0	29	14	15	0	58.0%
滋賀県	50	7	42	1	26	13	13	0	19	13	6	0	19	13	6	0	62.0%
京都府	44	12	31	1	28	14	13	1	26	15	10	1	26	15	10	1	40.9%
大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	43	33	9	1	43	33	9	1	2.3%
兵庫県	91	21	70	0	41	29	12	0	41	29	12	0	41	29	12	0	54.9%
奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	39	12	15	12	39	12	15	12	17.0%
和歌山県	50	7	36	7	30	8	21	1	30	9	20	1	30	9	20	1	40.0%
鳥取県	39	4	31	4	19	4	14	1	19	4	14	1	19	4	14	1	51.3%
島根県	59	8	41	10	21	8	12	1	21	8	12	1	19	8	10	1	67.8%
岡山県	78	10	56	12	29	15	12	2	27	15	10	2	27	15	10	2	65.4%
広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	23	14	9	0	23	14	9	0	73.3%
山口県	56	14	37	5	22	13	9	0	19	13	6	0	19	13	6	0	66.1%
徳島県	50	4	38	8	24	8	15	1	24	8	15	1	24	8	15	1	52.0%
香川県	43	5	38	0	17	8	9	0	17	8	9	0	17	8	9	0	60.5%
愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	20	11	9	0	20	11	9	0	71.4%
高知県	53	9	25	19	35	11	18	6	34	11	17	6	34	11	17	6	35.8%
福岡県	97	24	65	8	69	27	38	4	60	28	30	2	60	28	30	2	38.1%
佐賀県	49	7	37	5	23	10	13	0	20	10	10	0	20	10	10	0	59.2%
長崎県	79	8	70	1	23	13	10	0	21	13	8	0	21	13	8	0	73.4%
熊本県	94	11	62	21	48	14	26	8	45	14	23	8	45	14	23	8	52.1%
大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	18	14	3	1	18	14	3	1	69.0%
宮崎県	44	9	28	7	31	9	19	3	26	9	14	3	26	9	14	3	40.9%
鹿児島県	96	14	73	9	49	17	28	4	43	19	20	4	43	19	20	4	55.2%
沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	41	11	11	19	41	11	11	19	22.6%
計	2,322	670	1,994	568	1,821	777	846	198	1,727	786	757	184	1,718	790	745	183	46.8%

※ 総務省ウェブサイト掲載の「都道府県別市町村数の変遷(平成11年3月31日以降)」および「都道府県別合併の進捗状況」を基に作成。

※ 市数には、政令指定都市を含み、特別区を含まない。

※ 市町村数の変化の要因には、合併だけでなく、単独市制施行も含む。上記期間における単独市制施行の団体は、愛知県みよし市(2010年1月4日)、石川県野々市市(2011年11月11日)、愛知県長久手市(2012年1月4日)、埼玉県白岡市(2012年10月1日)、千葉県大網白里市(2013年1月1日)、岩手県滝沢市(2014年1月1日)。

です。分権の受け皿に耐えうる総合行政主体をつくるというのが国の方針であり、そうした「平成の大合併」の趣旨からすれば、このタイプが国の目指した姿といえます。結果として起こったことは、中心部への集中投資と周辺部の疲弊が特徴です。調査した自治体のうち、北海道函館市、同伊達市、新潟県上越市、同長岡市、静岡県浜松市、広島県三次市、長崎県佐世保市がこのタイプで、中心集中合併と呼んでおきます。

二つ目は、「中小町村同士の合併」です。大がかりな行政改革が特徴で、合併後も投資はほとんど行われておらず、むしろそれまで抱えてきた負債の清算を合併の目的としていることが特徴です。北海道せたな町、広島県神石高原町、島根県の各市町などがこれに当てはまります。財政危機回避型合併といってもよいかもしれません。

このほか、合併自治体に見られる特徴としては、自治体が多額の補助金を出して住民活動を振興していることです。合併後に旧町村単位に設置された地域自治組織が補助金の審査を行っているケースが多くなっています。北海道むかわ町、広島県安芸高田市、新潟県上越市などがその例です。

都道府県の姿勢としては大きく二つに分かれています。市町村の区域内の仕事原則すべて市町村に任せ、市町村地域から撤退してしまうところが出ています。一方、中山間地振興条例を制定するなどして、県から直接、住民組織にテコ入れをして支援活動を行っているところもあります。

ところで、本調査では非合併自治体をほとんど回っていません。しかし話をうかがえた非合併自

治体では、三位一体改革前から行革に取り組んでいました。合併しないということは、すなわち、合併したところ以上に、厳しい財政環境となることを覚悟することを意味していたからです。そのような自治体では、行政サービスの維持のために欠員不補充、臨時職員の採用が多いと話してくれました。ただ、これは北海道の非合併自治体の場合は当てはまらないようです。一方、合併自治体では、かなり遅れて人員削減を始めました。それはおそらく、合併の際に住民に対してサービスを落とさない、と約束したからでしょう。しかし、実際には交付税の合併算定替期間の終了を迎えるため、近年、支所職員を大幅に減らしています。少なくとも全国ベースで見た場合、現状では非合併自治体は欠員不補充と臨時職員の採用、合併自治体では支所職員の削減という傾向の差が見られます。

3. 合併前に言われた課題と実際

(1) 合併への懸念とその対策

次に、合併前に言われた懸念に対して、打たれた対策がどうなっているか、概要を見ておきたいと思います。

第一は「住民サービスの低下」です。合併によって地域が広がることから行政サービスが希釈化すると考えられ、これに対し各種の特例措置で激変緩和が図られました。しかし、サービスは急速に低下しています。ところが合併地域は、激しい人

口減少に入っているのです。住民には、サービス低下の原因が合併のせいなのか、急激な人口減のせいなのか、判断がつかない状況です。

第二は「周辺部の衰退」です。周辺部の役場がなくなるとその地域は一気に寂れていきます。この懸念に対しては旧町村役場を合併自治体の支所などとして存続させてきました。しかし、前述のように、この数年で急激に支所職員の大幅縮小が行われており、一定の判断権限がある総合支所から「単なる窓口」への改組が進められています。こうした地域では、申請書の確認作業を支所ではできず本庁でするため、住民は、申請と受取りのため二度窓口に行かなければなりません。

第三は「役場が遠くなること」です。この問題については、旧町村単位で地域審議会などの地域自治組織を置けば対応可能とされましたが、現在は地域自治組織の消滅が進んでいます。後で事例を紹介します。

第四は「地域特性の喪失」です。これについては住民活動へ補助金を出すなどの対応が見られましたが、今のところ辛うじて継続はしているものの、高齢化と人口減少のなかで、危機的な状況になっっています。

いずれの課題にも共通することですが、地域にとって町村役場という存在が予想以上に大きかったことがわかります。日常生活ではさほど感じないなかつた役場の価値は、少子高齢化、人口減という状況の中で、地域で決定的な意味をもっていった、ということですが。

(2) 合併の必要論・効果論の実際

合併を推進するに当たって言われた「必要性和効果」は、どうなっているでしょう。

第一は「分権の受け皿」で、これは地方分権改革を進めていく際に、各省庁が盛んに唱えたことです。合併と並行して、都道府県から市町村への権限移譲が全国で相当程度行われています。ところがこれらの権限移譲は、市町村の裁量拡大のためではなく、都道府県の減量経営のために行われたとしか言い様がない現状にあります。例えば、美容院の認可の権限移譲が行われたとしても、市町村の実情から言えば、そのような認可事務の発生する機会には年に一回あるかないかのことです。それでも市町村は担当職員を配置して研修体制も整えなければなりません。道内のある合併自治体では、墓地の立ち入り権限が移譲されたそうですが、民間経営の墓地はなく、あるいは市町村営の墓地だけであるため、立ち入り検査権限など移譲されても意味がない、と怒っていました。

第二は「総合行政主体の形成」で、これは旧自治省・総務省が盛んに言っていたことです。合併によって自治体の規模が拡大し、一自治体あたりの職員数が増加し、専門職員も多く雇えるようになる、というものでした。当然、市町村ごとの独自行政の展開もいっそう拡充できるようになると思われました。しかし、独自行政はむしろ低調で、分権改革以前の方が地域の個性が豊かだったように感じます。原因は、二つあったと思われる。一つは、人員削減です。独自行政のためには、地

域の状況把握はもろろんのこと、独自の基準や規制の裏付けも必要になるわけですが、そのようなものをつくる余裕がまったくないのです。また、国がつくる法令の縛りも問題です。義務づけ・枠づけ改革が行われたものの、つまらないものがほとんどです。

第三は「財政の効率化」です。地方の周辺部にかかる費用が少なく済むようになった、という意味では、財政の効率化は進んだと思います。しかし、合併自治体と非合併自治体との対比では、合併自治体は首長や議員は減りましたが、職員の人員削減は、非合併自治体より遅れています。

また、合併の財政支援措置で大きかったのが合併特例債で、合併自治体は標準事業規模一八〇億円（同規模自治体事業量の三割増）という凄まじい額の債権を、極めて有利（九五％充当、七〇％後年度・交付税措置）に発行できるというものです。利用状況は、合併時期と合併目的などの要因で発行額に差が出ており、例外もありますが、傾向としては、中心集中型の合併自治体で多額の合併特例債が発行されているのに対し、財政危機回避型の合併自治体では発行額が抑制されています。また、三位一体改革以前に合併した自治体は、財政状況の悪化に伴って合併計画（新市建設計画）に変更が迫られています。

また、合併自治体については、想定外の財政悪化が生じています。交付税の合併算定替は、合併後一〇年は関係市町村が合併していない場合に交付される額の合計額が満額交付されますが、一〜一五年目に段階的な削減が進められ、一六年目

から特例の割増し分の全くない、いわゆる一本算定になります。

あわせて、この間、当初想定されていなかった事態として、民主党政権下での交付税額の増額と、人口減少が起きたため、合併算定替の廃止に伴う影響額が想定を超える状況となったのです。実はほとんどの合併計画は、人口減少を踏まえて策定されています。なぜなら、「希望の持てる『合併』というスローガンで合併したので、人口減少の計画をつくるのができなかったのです。

これに対して国は、合併自治体の財政支援を始めました。すでに合併特例債については、東日本大震災対策と合わせて発行期間が当初の一〇年から一五年ないし二〇年に延長されていますが、交付税の合併算定替の廃止の影響についても、二〇一四年度から、支所に関する経費を上乗せ（三年間で三四〇〇億円）し、さらに、今後五年間で人口密度などによる需要の割増など、地方交付税制度の抜本的見直しをするというのです（二〇一四年一月二四日全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議）。すでに皮算用をしている合併自治体もありました。

(3) 県庁による強引な合併推進の施策

「平成の大合併」の特徴の一つは、国主導であることと、それに倣って県庁が前面に立って推進の役割を担ったことです。合併の成立件数に応じて無条件で数億〜数十億円の補助金を交付した県が大半でした。このくらいはかわいいもので、中

には、独自施策で合併を推進したところもあるのですが、以下にいくつかご紹介いたします。

今回の調査ではありませんが、特徴的な例として秋田県と岩手県があります。秋田県は大半が過疎法に基づく過疎地域指定を受けているのですが、指定市町村は、自立に向けた計画をつくることになっています。県は、この計画に合併しなかった場合の財政計画を載せ、住民に公表するように指導しました。何を狙っているかと言うと、合併しなかった場合、市町村の財源が減って公共サービスがどれほど低下するかを住民に知らしめようというのです。岩手県では、県庁の合併担当課が、合併しない市町村の首長と一人ずつ対面式で面接を行い、その状況を動画で録画し、県庁のウェブサイトに掲載しました。動画を見ると、県庁の合併担当課の職員に、合併しない理由や、合併しなかった場合の財政について詰問される市町村長が映し出されていました。

調査した非合併自治体の中には、合併しない宣言をしたときに、県に長期の財政計画の提出を求められ、特別交付税をカットされたところもありました。

国に対して大変律儀な県の姿に、中間的自治体の作法が見えるようです。

4. 改革視点から見たいくつかの事象

私は現在、本調査で得られた情報やデータを基に、地方分権改革や市民活動支援といった視点からの分析を行なっています。以下、いくつかの視

点とそれに関わる事象についてご紹介します。

(1) 県と市町村の役割は変わったか

第一の視点は、合併を経て、県と市町村の役割はどのように変わったか、ということですが。先ほども若干触れたとおり、「平成の大合併」後、都道府県庁の地域に対する関わり方は二極化しています。以下、島根県と広島県の例をご紹介します。

「平成の大合併」を経て、島根県では県内市町村数が五九から一九へ（減少率六七・八％）、広島県では同八六から二三へ減少（減少率七三・二％）しており、いずれも全国的に見て第六位と第二位という高い進捗率の県です。

島根県庁では現在、地域支援において特徴的な取り組みが行われています。既存の市町村課とは別に創設された「しまね暮らし推進課」が、二年間かけて県庁横断のプロジェクトに取り組んでいました。このプロジェクトは、建設、土木、農業、衛生、福祉、過疎対策などの各分野の担当課が集まり、人口減少で危機的な状況にある地域に対し、どのような施策を打ち出せば良いか、議論したいです。その成果の一つとして二〇一三年秋から「しまねの郷づくり応援サイト」を立ち上げました。このサイト上には、市町村よりはるかに細かい二二七の公民館が単位となって登録され、現在や将来の人口、住民活動の内容、商店、などといった様々な情報が載せられています（一般WEB上では非公開部分もあります）。当該地域の住民が、自分の地域の情報について知ろうと思

えば、このような情報をすぐに取得できます。

このような島根県の取り組みを支えているのが、「島根県中山間地域研究センター」（一九九八年四月発足）による詳細な地域分析の活動と蓄積です。同センターのスタッフは、県庁職員とともに、頻りに個別集落に入り様々な活動をしています。そのため、各市町村で話を聴くと、センタースタッフの個人名がよく出てきます。彼らの住民や市町村からの信頼は相当に高いと感じました。

例えば、この地域ではイノシシやサルなどによる獣害が深刻で、田畑や農作物を荒らされる被害がよく起きています。この地域の農地の特徴は、一つひとつの田畑の規模が小さいことです。そのため、獣から田畑を守ろうとするならば、各農家単位で対策を打つても意味がなく、集落全体での対策が必要です。集落のリーダー研修会を中山間地域研究センターで行っていて、対策を学んだリーダーは、地元の集落に戻り同じ被害に困っている周囲の人たちにそれを教えて広めます。

島根ではこのほか「地域おこし協力隊」や「集落支援員」（いずれも特別交付税措置）もよく活用していますし、二〇一〇年度から新設された過疎債のソフト事業分について（これは実は全国的に未消化が多いのですが）、県庁として積極的に取りにいらっていると感じました。本当に至れり尽くせりの県庁の対応です。

これと対照的なのが広島県です。広島県は、二〇〇八年度をもって七つあった地域事務所を再編廃止しています。過疎地域振興の担当者は本庁だけで、わずかな人員で仕事をこなしていました。

二〇一三年一〇月に制定された「広島県中山間地域振興条例」もこの課の担当ですが、一方で、県の約半分を占める過疎地域などの地域振興を行わなければならないと。ごく少数の職員が全県を走り回っているということですが。

また、二〇一二年度に立ち上げたばかりの「生活支援モデル事業」という補助金がありました。応募地域がなく二年で廃止せざるを得なくなっていました。県の施策と地元ニーズがうまく適合していないのか、振興策が空回りしているようです。二〇一四年度からは福祉事務所も全町に移管されます。広島県では地域の事務はすべて市と町に委ねる方向のようです。

(2) 分権型合併は可能だったか

第二の視点は、合併による地方分権の推進、すなわち、分権型合併は可能だったのか、ということです。以下、その象徴的な存在である上越市と浜松市をご紹介します。

ア 上越市の総合事務所・地域自治区の再編

新潟県上越市は、一九七一年四月をもって高田市と直江津市の合併によって誕生し、「平成の大合併」では、二〇〇五年一月、周辺の一三町村（東頸城郡安塚町、浦川原村、大島村、牧村、中頸城郡柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、西頸城郡名立町）を編入合併しています。

二〇〇五年の合併に際し、上越市を除く旧町村

単位で地域自治区を全域設置し、旧町村役場を総合事務所とし、また、住民協議機関として地域審議会を設置しました。その後二〇〇九年には、旧上越市内にも一五区の地域自治区を設置したので、上越市には二八の地域自治区が存在しています。

旧役場である総合事務所には市職員が常駐するものの、旧来の公的施設などは住民たちが組織するNPOなどが運営し、地域審議会には、市長からの諮問事項だけでなく、意見上申権も認められています。住民活動への支援金も一区あたり数百万円と破格です。当初、地域審議会の委員が選挙で選ばれた地区もあつて全国から注目され、有識者からは新たな住民自治の取組みとして高く評価されたのです。

この上越市が合併後一〇年を迎えようとする今、どうなっているのでしょうか。私が調査で訪れた牧村地区の例を見ると、総合事務所の配置職員の数は、合併直後は六七人だったのが、二〇一三年四月一日現在で二〇人まで減っていました（七〇％削減）。この二〇人のうち、地元の在住者もしくは出身者は八人しかいません。

上越市は合併関係市町村数が一四と多いため、交付税の合併算定替えの廃止に伴う割増し分の削減額が大きくなっています。特例下の現在は、総額二四〇億円ほどが交付されていますが、特例が廃止されると、九〇億円もの減額になる見込みです。ちょうど訪問時に、地元新聞が大きく報道していて住民の関心を呼んでいました。

市は、こうした事態を予測していたのでしょうか、二年前に総合事務所の廃止を提案しています。し

かし、当然ながら各地域からの猛反発に遭い、総合事務所の機能集中化に方針転換をしました。農業などの分野を所掌し、相応の人員を要する産業・建設グループという課を、三〇四区に一つずつまとめ置くというもので、二〇一三年四月に実施しました。地域自治区そのものは縮小していく方向に行かざるを得ない状況です。

とはいえ、上越市は他に比べて情報公開・開示が進んでいて、本調査でも、例えば、合併特例債の使途について詳しく説明をいただきました。上越市の合併特例債の発行可能枠は約六〇〇億円で、うち約一〇〇億円が上越妙高駅の建設事業に使われています。同駅の建設は、北陸新幹線の延伸に伴い、二〇一五年春の開業に向けて進められているもので、周辺地区の再開発も含めて二〇〇億円級の事業になっています。この二〇〇億円のうち一〇〇億円の財源として合併特例債が使われているということです。

イ 浜松市のクラスター型合併の方向転換

静岡県浜松市は、中核市であった旧浜松市が、二〇〇五年七月一日をもって天竜川・浜名湖地域の一一市町村（浜北市、天竜市、引佐郡引佐町、細江町、三ヶ日町、浜名郡雄踏町、舞阪町、磐田郡佐久間町、水窪町、龍山村、周智郡春野町）を編入合併して誕生しました。背景には、同県の静岡市と清水市が合併して政令指定都市に移行するということが危機感があったようです。静岡県は、東部の県庁所在地・静岡市域と、産業が発達した西部・浜松市域が競争し合うという風土があるのです。

浜松市も二〇〇七年四月一日をもって政令指定都市への移行を果たしていますが、このとき人口要件（七〇万人以上）を満たすため、市部のみならず、北部の過疎町村も含めた広い合併の枠組みを選択したのです。

合併を主導したのは、旧浜松市長二期目にあつた民主党系の北脇保之氏です。旧自治省出身で、地方自治によく通じた方です。二〇〇五年の合併では、分権の推進を理念とする「クラスター型合併」を提唱し、地域自治区にも行政区にも住民参加の協議会を設置するとしていました。ところが、合併後、北脇市長は、スズキ自動車の会長兼社長で、市行財政改革推進審議会会長を務める鈴木修氏と衝突し、政令指定都市移行の直後に行われた市長選で、鈴木修氏が支援する現市長の鈴木康友氏と争い、落選してしまいました。鈴木修氏は極度の市場至上主義者で、彼にとっては、クラスター型合併は無駄以外の何者でもなく、考え方の合わない北脇氏を市長の座から引きずり下ろした格好です。

鈴木康友市長は現在、「ダイエット筋トレ型市政」を標榜し、クラスター型合併の解体に取り組んでおり、現行で七つある行政区を三つに統合再編する作業にも取りかかっています。ただ、政令指定都市の市議会議員選挙は行政区単位ですので、行政区の再編には市議会が強く反発し、対立しています。

このほか、地方債の発行についても、政府保証債をやめて市場公募債への切り替えも進めています。そのため、一部過疎指定の旧町村区域におけ

る過疎債の発行もやめてしまいました。つまり、旧過疎地域をまとめた天童区（天童市、佐久間町、春野町、水窪町、龍山村）における過疎事業が行われなくなってしまうのです。現場では、政令指定都市になってから林道整備もやっていないと言っていました。この結果、これら地域からの人口流出が起こっていて、国勢調査を見ると、特に三〇〜四〇代の男性が大量になくなっていることが見て取れます。ただこれは、公務員削減が効いている可能性もあります。合併時にこの地域に五七九人いた市町村職員が、二〇一三年四月一日現在で二七一人まで減少し（減少率五三%）、わけても旧春野町区域が厳しく、合併前の職員は一一五人でしたが旧町役場を改組した協働センターには、わずか一九人しかいないのです。

(3) 「新しい公共」の状況

第三の視点は、「住民が支えるまち」、「もう一つの役場」など、「新しい公共」の状況はどうなっているか、ということ。『平成の大合併』が進められる際、合併によって役場が地域からなくなっても、住民自身で地域を支えることが可能だという考え方があったのですが、その行方です。

ア 安芸高田市(旧高宮町)の「川根振興協議会

まずは、地域住民組織として最も有名な川根振興協議会です。この協議会がある広島県安芸高田市は、二〇〇四年三月一日、高田郡の全六町（甲田町、高宮町、美土里町、向原町、八千代町、吉

田町）が新設合併し、市制施行して発足しました。川根振興協議会は、この六町の一つ旧高宮町区域内の川根地区にあります。これは自治会・町内会とは別組織で、合併時に新設されたという特徴があります。この団体は、宿泊施設の運営のほか、かつてJAが持っていたガソリンスタンドや店舗の経営、住民タクシーの運営などを住民同士が協力して行なっています。現在は地域の公共的な仕事のほとんど何もかもが同協議会によって行われています。

実は、この川根振興協議会は、第二七次地方制度調査会・専門小委員会のメンバーが視察に訪れ、現地調査・意見交換会を実施したことがあります（二〇〇三年一月二日）。専門小委員会メンバーは、ここで地域を支える住民たちの姿を見て、合併を進めても大丈夫ではないか、との思いを強くしたとされ、一つの象徴の地になっています。

今回の調査で、同協議会の関係者に話をうかがいましたが、地区の小学校の廃止が大きな問題になっていました。以前、協議会の要望で、若者の定住促進のため「お好み住宅」という若者用の定住住宅をつくらせていて、そこにはすでに多くの若者たちが移住してきているのですが、移住してきた大きな要因が、すぐ近くに小学校があったことなのです。小学校がなくなってしまうと、若者は定住住宅から出ていかなざるを得ないでしょう。旧美土里町にも、かつてJAが経営していたガソリンスタンドや店舗を住民組織が引き受けたという事例があり、総務省の表彰も受けていました。ところが今回の調査で訪れたところ、大手コンビニ

二チエーンの店舗に代わっていました。聞けば、当初は住民組織で引き受けたものの、わずか一年で運営を譲ってしまったそうです。川根のような取り組みは、市内のほかの地域では、なかなか真似ができません。

イ 三次市(旧作木村)の「NPO法人元気づき」

広島県三次市は、二〇〇四年四月一日、旧三次市、双三郡君田村、布野村、作木村、吉舎町、三良坂町、三和町、甲奴郡甲奴町の八市町村が新設合併して誕生しました。

関係八市町村の一つ旧作木村地区に、「NPO法人元気づき」という団体があります。この団体は経常支出が約一億二〇〇〇万円もあり、正規職員を一人、臨時職員一七人、その他ボランティアの運転手を数名抱えています。

事業としては、「川の駅」の運営、カヌー公園の管理・運営と各種イベントの開催、観光施設の管理のほか、グループホームの運営、廃止になった農業公社に代わっての農業支援、自家用有償運送サービスに至るまで、様々な分野の活動をしています。この地区には、旧作木村役場の作木支所があります。現在八人しか職員がいまませんし、本庁への取次事務しかしていないことを考えると、公共的な機能はNPOに移っているといつて過言ではないでしょう。

三〇年ほど前に話題になった「過疎を逆手にとる会」の安藤周治氏がこのNPOにも関わっており、安藤氏は「ふるさと信託機構」という構想

を語っておられました。地域住民が高齢化し、手の回らなくなっている山林や空き家など不動産関係の管理を、NPOに任せることが構想されています。

このようにNPOは、地域にとつて欠くことができない存在となっているのですが、二〇一三年一月に、過疎地有償運送サービスの遂行中に事故を起こしてしまい、運転手死亡、利用客は重傷を負い、ドクターヘリで搬送、入院するという事態になりました。同サービスは国からの補助金を利用していましたが、安全管理がなっていないと、国は補助金の返還を求めています。NPO側は強い決意をもって続けると言っていますが、実際に手を引かれてしまつたら、地域の公共交通はなくなってしまう状況です。

このようにNPOが住民生活に欠かせない事業を担う事例は他にも見られ、多くは行政からの補助金によって運営されています。しかしNPOは、選挙で選ばれているわけでも、情報公開が義務付けられているわけでもありません。NPOに役所の機能をここまで任せてしまつていいのでしょうか。

(4) 合併して消える町、合併せずに注目される町

第四に、合併して消える町がある一方、合併せずに注目を集める町がある、という視点について、長崎県の佐世保市と小値賀町の事例からご紹介します。

佐世保市は、二〇〇五年四月から二〇一〇年三月末までの期間に三次にわたる編入合併(二〇〇

五年四月一日、北松浦郡吉井町、世知原町を編入／二〇〇六年三月三十一日、松浦郡小佐々町、宇久町を編入／二〇一〇年三月三十一日、北松浦郡江迎町、鹿町町を編入)を行い、最終的に六町を編入して今日に至っています。

宇久町も小値賀町も五島列島の北端(平戸諸島)にあり、共に北海の離島です。長崎県庁の策定した合併の組合せ案の基本パターンによると、いずれも佐世保市との合併が構想されていました。しかし、両町は佐世保市から七〇km(高速船で二時間)も離れているのです。結果として、宇久町は県庁の構想どおり佐世保市と合併しましたが、一方の小値賀町は単独自立の道を選択しました。小値賀町では、まず二〇〇三年の町長選で合併反対派が勝ち、二〇〇四年の住民投票でも僅差で合併反対派が勝つたため、合併協議から離脱しました。

この間の動きとして感心させられるのが、小値賀町議会の取り組みです。同議会は内部に「岐路に立つ小値賀町を考える特別委員会」を設置し、そこで議論を重ね、二〇〇一年一月に独自の報告書『市町村合併に関する調査の中間報告』を作成・公表しています。合併に関する議論を議会が積極的に行ったのは、北海道の町議会だけだと思っていました。小値賀町でも行われていたのです。小値賀町議会では、町基本計画についても町当局とは別に、住民参加で議論していました。一方は合併を選択し、もう一方は単独自立を選択したわけで、私にはその後のそれぞれの島の状況に関心があつたのです。結果、大きな変化が起こっていました。一つは人口の逆転です。二〇〇

〇年時点(国勢調査)で比べると、宇久町四〇一〇人、小値賀町三七六五人と、宇久町の方が二百数十人多かったのですが、宇久町は合併後に急速に人口が減少し、二〇一〇年の時点で比べると、宇久町二五九一人に対し、小値賀町二八四九人となつています。しかも、一五〜一九歳、二〇〜二四歳の年齢層の人口を比べると、宇久町は大幅に減っているのに対し、小値賀町は増えています。合併後に一体何が起きたのか。

宇久町は合併前、公共事業を切らさずに続けてきたことが特徴です。島内には、立派な野球場や陸上競技場のほか、ハウステンボスの客が立ち寄ることを当て込んで建設したヨットハーバーもあります。ヨットハーバーの整備に当たっては、橋や道路を造成したほか、宿泊施設まで建設しました。これは何よりも、建設業で働く住民のために絶え間なく公共事業を続けてきたということですから。こうして続けられてきた公共事業が、合併後途切れたのです。二〇〇〇年の段階で、建設業に従事していた人は三三二人いましたが、二〇〇五年に一一五人に減り、二〇一三年現在ではわずか八八人です。つまり、この一〇年で二三〇人余の人たちが建設業を辞め宇久を去つたということです。残された人たちは農業で、大半は酪農業に従事し、繁殖牛の飼育を行なっています。

宇久地区で合併後に起きたのが大規模大量風力発電問題です。ある電力会社が島中に一万kw級の発電用風車を五〇基建てるという計画を打ち出しました。しかし、住民が反対運動を起こしました。それだけの規模のものを一気につくとすると、

低周波振動の影響による被害が心配されたからです。この風力発電の計画は挫折しましたが、現在はメガソーラーの計画が浮上し、これにも住民が反対運動を起こしています。島の大半が国立公園の指定地域内にあるため、そこは設置場所にならず、必然的に牧草地に太陽光パネルを設置することになるからです。牧草地にパネルを設置することは、住民にとっては酪農の廃業を意味し、それはすなわち島の主力産業の壊滅を意味します。

一方、単独自立を選択した小値賀町では、京都の町屋再生などで著名なアレックス・カー氏を招聘し、古民家の改築・再生に取り組んでいます。あわせて、U・Iターンの移住者向けに、農業を教える公社（一般財団法人小値賀町担い手公社）をつくりました。これらの結果、小値賀町にはこの一〇年で一〇〇人ほどの移住者が来ており、人口増加に貢献しています。

5. 合併自治体の行方と市町村制度のゆらぎ

総務省は二〇一四年一月、交付税の算定基礎となる標準団体（一〇万人）における算定の見直しを行うと言いました。この見直しでは、支所の運営経費や消防サービス経費の基準を改めることなどが構想されていることから、先ほども言ったように、合併算定替の廃止に伴う影響は緩和される見通しです。このことから、同省は「平成の大合併」を反省しているようにも見えます。

とはいえ、合併自治体は大きな課題をいくつも抱えています。広大な面積と地域ごとに異なつた

課題がある上に、そこへ地域全体の統合と発展という大命題が突きつけられているのです。周辺自治体との競争を考えると、どうしても中心部への集中という方針を採用しがちになるのではないのでしょうか。ある自治体で、学校を統廃合して中心部への人口移動を起こしたいがどうか、と相談を持ちかけられましたが、本気で考えている人もいないでしょう。

住民組織による地域維持の可能性は残されているとは思いますが、しかし、地域自治組織は総じて廃止の方向に向かっています。私は行く先々で地域自治組織の存続を訴えましたが、残らない可能性が高いと思います。なぜなら、地域自治組織制度は現行首長制度と整合的ではないからです。

例えば、上越市である地区に会館をつくらうとしたところ、当該地区の地域自治組織は反対の意見書をあげました。これに対して市は、地域自治組織には個別案件に賛否を述べる権限はないと、意見書を一蹴し会館建設を進めています。分権型合併を目指した上越市でさえも、このような事態が見られます。どうしても現行首長制度と地域自治組織制度には不整合が避けられません。そのことが全国的に地域自治組織の機能停止、ないし廃止につながっているのだと思います。

総じて言えるのは、「平成の大合併」がもたらしたのは、市町村制度のゆらぎです。

合併自治体では、地域再生・維持のため、A「行政資源の集中化による競争力強化」か、B「住民組織による地域経営」が選択されていくと思います。Aを選択すると、資源が集中した中心部に

人口が集まり、そこから首長が選ばれてくることになり、中心部ばかりが栄えていきます。Bを選択すると、行政が撤退した地域であっても、住民の持つ地域維持に対する思いを活用し、住民自身に地域を担ってもらうことになりま

私は、AとBのいずれを選択しても、市町村の民主的統制を弱めることになると考えています。合併前は、たとえどんなに小規模な自治体であっても、そこに確固たる自治体が存在し、最終的にはその地域に自己責任に基づく自己決定が保障された世界が存在していたのですが、Aの選択では周辺地域の自治を切り捨てていくことになりま

す。Bの選択は、自治体の機能を住民組織に肩代わりさせることです。しかし、住民組織は、制度上、自治体を代替するものではありませんし、事業利用者以外のすべての人を含めた全住民という意味では、住民意識の上でも自治体を代替するものではないはず

私はAの選択もBの選択も従来の市町村制度を壊していくと見えています。その意味では、「平成の大合併」を経た今日、戦後自治制度の根幹が問われる状況に立ち至っていると思います。

へしまだ けいじ・大東文化大学環境創造学部准教授

本稿は、二〇一四年三月六日に開催した「北海道自治のかたちを考える研究会」の内容をまとめたものです。 文責・編集部