

消された町村 — 平成大合併の結末

島田 恵 司

1. はじめに

1993年の国会決議を皮切りに分権改革が始まり、自治体にとって激動の時代が始まった。2000年に地方分権一括法が施行され、その後、三位一体改革、平成の大合併、そして、第二次分権改革と立て続けに様々な改革が行われた。

しかし、この20年余の中で、住民にとってもっとも大きな変化は市町村合併だったと筆者は考えている。合併がほとんどなかった三大都市圏の住民は、分からないかもしれない。しかし、合併が行われた自治体は、全市町村の三分の二に上っている。日本の自治制度への影響は極めて大きく、関係市町村の住民にとっては、合併以降、日常生活に様々な変化があったと感じているはずである。筆者が行った現地調査の結果を端的に述べるなら、合併自治体における周辺地域の極端な衰退である⁽¹⁾。その状況が合併を原因として起こったことなのか、それとも衰退の結果として合併に至ったのかは、議論の分かれるところであろう。ただ、合併を選んだ理由は地域の維持・存続だったはずだが、その効果は現れていない。

日本は、これまで明治、昭和と二度、大きな市町村合併を行っている。その評価も分かれると思われるが、少なくとも分離独立が進む事態にはなっていない⁽²⁾。それはおそらく、昭和の大合併時に人口増が重なり、さらに高度成長期に突入して、住民の生活基盤が一変し激しい人口移動が起こったためであろう。ところが、今回の合併は、人口減少の中

(1) 筆者は、2013年4月から翌14年2月までの間、延べ9道県全82カ所（うち自治体関係59カ所）でヒアリングを行い、全部で158名の方から話を伺った。

(2) 明治の大合併後、合併後独立した町村は多かったが、昭和の大合併後、分離独立した町村は、筆者の調べでは長野県宮田村、神奈川県渋谷村（分裂して独立：現大和市）、兵庫県東浦町（分裂して独立：現淡路市）だけであった。

で行われ、地域経済は縮小に向かう中で行われた。住民の否定的意見も相当に多い⁽³⁾。

日本の市町村合併は、これまでも都市の設立を目的とする場合が多く、今回もたくさんの都市が成立した。一般に都市化というと、中心部に集客機能の高い都市的施設が多数でき人口集中によって市街地が周辺農地へと拡張していくイメージがある。しかし、国が先導し合併で都市が作られる状況は、それとはまったく違う。いくつかの町村をまとめて市とするという事態が起こり、市の大幅増と引き換えに町村は激減することになった。

平成の大合併が日本の地方自治にもたらした結果は、日本の統治制度、ひいては民主主義制度をどう設計するかに関係しており、改めて町村の視点から検証を行うものである⁽⁴⁾。

2. 町村から見た平成の大合併

(1) 町村合併の実像

平成の大合併は、1999年、地方分権一括法とともに「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、合併特例法という）が改正されたことから始まった。1999年3月末3,232（市670、町村2,562）あった市町村は、2014年4月5日に1,718（市790、町村928）となった。市町村数の増減から単純に計算すると、市は120増（17.9%増）、町村は1,634減（63.8%減）である。この数値だけを見ても、町村が潰されて市になったことは明らかである。しかし、今回は、二段階、三段階で合併しているところが多く、また町村が市に吸収されただけでなく、町村同士で合併して市や町（村）になったところも多い。

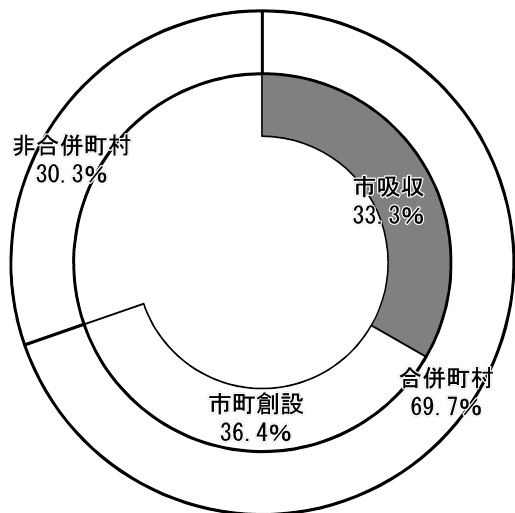
市や町村の増減だけでは実像は見えてこない。改めて、平成の大合併における全合併（649）を調べ、多段階で合併したり分離合併したりしたところを勘案し、すべて

-
- (3) 例えば、今井照「平成の大合併と地方自治」『検証・平成の大合併と農山村』（農文協・2013年）42～44頁。総務省・市町村の合併に関する研究会報告「『平成の合併』の評価・検証・分析」（2008年6月）103頁でも、住民向けアンケートは否定的意見が多数を占める。
- (4) 平成の合併についてはすでに多くの論稿があるが、ここでは今井照『「平成大合併」の政治学』（公文社・2008年）、日本村落研究学会『検証・平成の大合併と農山村』（農文協・2013年）、『平成の市町村合併 — その影響に関する総合的研究』（後藤・安田記念東京都市研究所・2013年）を挙げる。

の合併を検証した⁽⁵⁾。合併を経験した市町村は3,232のうち2,104(65.1%)であり、これらが合併を経て590の市町村となっていた。この数値を基に、町村の視点から、今回の合併を分析する。

合併を経験した町村は、合併前の2,562町村のうち、1,786(69.7%)と実に約7割に上っている。市に吸収された町村(以下、市吸収・町村という)が853あり、町村同士で市や町を作った町村(以下、市町創設・町村という)が933でその割合は概ね半々であった⁽⁶⁾。

【図表1】 平成の大合併における町村



* 「市吸収」は、市と合併した町村、「市町創設」は、町村合併によって市や町(村)を創設した町村を指す。総務省データより作成。

(2) ほとんどの町村が合併した

合併町村の比率が約7割であったことが多いとみるか少ないと見るか、判断が分かれるかもしれない。

町村の合併率が高い上位10県を見てみよう。愛媛県は、58あった町村を9に減らした。しかし、実際には合併しなかった町村は2つのみ(松前町、松野町)であり、56の町村が合併している(市創設2、町創設7、市吸収26)。数値上の町村減少(84.5%減)よりも、合併を経験した町村数(96.6%)ははるかに多い。しかも、非

- (5) 総務省ホームページ「市町村合併資料集」の「平成11年度以降の市町村合併の実績」(http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html)によれば、合併総件数は、649件であるが、このうち、二段階合併(37)、三段階合併(11)があるため、実数は590件である。例えば、旧新潟市は2005年3月21日に同市を含め13市町村で合併しているが、それ以前に黒埼町(2001年)と合併し、以後に巻町(2005年10月)と別々に合併しており、実際には全15市町村の合併であった。また、合併に関係した市町村は、延べ2,164であるが二段・三段合併を除くと2,105、さらに分村合併した山梨県上九一色村を勘案すると2,104となる。また、平成の大合併の間にも人口増によって町村から市制を施行したところが12ある。
- (6) 合併方式としての「編入・新設」を考慮せず、市町村が合併して市の一部となった場合を「市・吸収」とし、町村同士が合併して市や町(村)を創設した場合を「市町村・創設」として、カウントしている。その理由については後述する。

【図表 2】 平成の大合併・町村消滅の多い県

順位		市吸収	市町創設	計
1	愛媛	44.8%	51.7%	96.6%
2	広島	57.5%	37.0%	94.5%
3	島根	47.1%	45.1%	92.2%
4	大分	61.7%	29.8%	91.5%
5	新潟	69.6%	20.7%	90.2%
6	長崎	40.8%	49.3%	90.1%
7	兵庫	21.4%	68.6%	90.0%
8	福井	17.9%	71.4%	89.3%
9	岡山	35.3%	52.9%	88.2%
10	山口	78.6%	9.5%	88.1%

*総務省データ（脚注（5）、参照）を基に作成、
以下、図表 3、4、5、6 も同じ。

【図表 3】 平成の大合併・町村消滅の少ない県

順位		市吸収	市町創設	計
47	東京	0.0%	0.0%	0.0%
46	大阪	9.1%	0.0%	9.1%
45	神奈川	22.2%	0.0%	22.2%
44	北海道	9.0%	17.4%	26.4%
43	奈良	10.8%	16.2%	27.0%
42	山形	25.8%	6.5%	32.3%
41	沖縄	14.0%	18.6%	32.6%
40	福島	21.3%	23.8%	45.0%
39	長野	26.2%	22.3%	48.5%

合併であった2町とも、合併協議を行った上でのことであった。同様に、広島県も73あった町村を9に減らしているが、合併しなかったのは4町⁽⁷⁾だけで、69の町村が合併している（市創設2、町創設5、市吸収42）。合併を経験した町村は94.5%であった。しかも、愛媛県同様に、合併しなかった市町はいずれも合併協議を行ったものの合併に至らなかった。

合併が少なかったといわれている北海道、奈良、山形、沖縄、福島、長野の各県は、単純な市町村数の減少率で見ると15～35%程度である⁽⁸⁾。ところが、町村同士の合併で町を作った場合を勘案した合併経験の比率で見ると26.4～48.5%となって、福島や長野の町村も、実際には半分程度が合併している。

非合併町村は776（30.3%）であったが、この3割が合併しなかったという数値は必ずしも平成の大合併の実像

を現わしてはいない。少なくとも、合併協議をまったくせずに、平常通りの業務を遂行できた町村は、東京など大都市部と当初から合併しないことを宣言した福島県矢祭町など限られた自治体であった、と考えられる。

（3） 町村を潰して「都市」を作った

平成の合併は、合併方式として「編入」が少なく「新設」すなわち対等合併が多

（7） 広島県で合併しなかった町村は、府中町、海田町、熊野町、坂町。市は大竹市、1市だけであった。

（8） 町村合併がほとんどなかった大都市圏（東京0、大阪1、神奈川4）は除いている。

かった（71.0%）。その原因は、90年代に分権改革が行われ、国と自治体、県と市町村は対等関係であり、当然、市町村同士は対等という考えが広まったためと思われる⁽⁹⁾。また、「対等」であることは、合併の負のイメージを覆い隠すのに役立つ。確かに、昭和の大合併では対等合併の場合、新庁舎がそれぞれの自治体の中間点に新たに建設されるなど地域利害の均衡が図られた。

しかし、今回の合併では地域利害の均衡を図ることはできない。財政状況が高度成長時のようになることは期待できず、利害均衡のための新庁舎建設などは不可能であり、合併後は大きな自治体が主導権を握る。新自治体の本庁は、たとえ「対等合併」であろうと旧市の市役所に置かれた。首長もやがて人口が多い中心地域から選出され集中が起こる。長期的視点に立つならば、合併方式の「編入」「新設」はあまり意味がない。そこで、ここでは合併方式の「編入」「新設」は問題にせず、町村が「市と合併」したか、「町村同士」で合併したかを検証する⁽¹⁰⁾。

市と合併し吸収された町村は、853（合併前町村数2,562の約3割）であった。これが286の市に吸収された。合併関係市町村数が多ければ多いほど、中心となる市の役割は大きくなる。平成の大合併の特徴は、多数の市町村による合併が多いことである。2つで合併して相手が市であった町村は89であるが、4～15市町村で合併した町村は、計624と全体の約7割（73.2%）もある。後述するように、合併市に周辺部の行政運営責任を要求する意見があるが、このような大きな合併を行って、果たして中心市はその役割を果たしていけるのだろうか。

今回の合併では、市と合併した町村よりも、町村同士で合併して市や町（村）となったところの方が数（933）としては多かった。このうち、町村同士で市を創設したのは515町村で、全部で132の「市」が作られた。

3町村で市となったところが、36と最多であるが、なんと10町村で1市（宮城県栗原市）となったところもある。町村同士で合併して市を創設しても、すぐに新たな中

(9) 人口5万未満の市も、合併特例法の改正によって、新設合併しても市として存続できる措置が取られ、対等合併への障害が少なかったことも一因と考えられる（市町村合併特例法5条の3）。

(10) もっとも町村同士でも編入合併は行われた。北海道幕別町、青森県五戸町、茨城県大宮町（常陸大宮市）、茨城県那珂町（那珂市）、茨城県神栖町（神栖市）、群馬県中之条町、山梨県河口湖町、長野県阿智村、愛知県田原町（田原市）、愛知県豊根村、愛知県弥富町（弥富市）、和歌山県かつらぎ町の12（括弧内は合併後の変更名称）。町村同士の合併でも集中が起こる可能性はある。

【図表4】 市に吸収された町村

合併関係 市町村	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	14	15	計
市に吸収 された 町村の数	89	140	133	121	80	77	70	56	34	9	20	13	11	853
	100.0%	89.6%	73.2%	57.6%	43.4%	34.0%	25.0%	16.8%	10.2%	6.2%	5.2%	2.8%	1.3%	割合(多い方 からの累積)

【図表5】 市を創設した町村

合併関係 市町村	2	3	4	5	6	7	8	9	10	計	関係した 町村総数
創設された 市の数	29	36	30	15	10	6	3	2	1	132	515
	100.0%	78.0%	50.8%	28.0%	16.7%	9.1%	4.5%	2.3%	0.8%	割合(多い方 からの累積)	

心市街地が形成されるわけではない。それぞれの旧町村には別々に中心地があって、しかも離れている場合が多い。そのために、合併後、中心地域を創設するにあたっての場所・費用でもめることになるし、今後、公的施設の統廃合でも問題を引き起こすだろう。都市計画については、旧自治体ごとに設定が異なることが多い。かつての合併でも中間地点あたりに市街地を造成するなどの対応が行われてきたが、経済成長による財政的余裕と人口増がそれを支えた。例えば、長野県佐久市は、1961年に4町村で合併し創設された市であるが、それぞれの市街地から離れた中間地点（中込中央地区）に新市庁舎の建設を決めている。その後、近くに体育館、図書館など多くの公共的施設を集中的に作り、新市街地が形成された⁽¹¹⁾。

しかし、今回は人口減少と財政難である。町村同士が合併した新市のあり方は、これまでの「市」とはかけ離れたものになるはずである。実際、10町村で合併した栗原市の場合、合併後に4つの都市計画区域のうち1つを廃止している⁽¹²⁾。

同じように、町村同士で合併して、町村⁽¹³⁾を作ったところが163ある。合併しても

(11) 片桐勉『市町村合併と都市地域構造』（古今書院・2002年）104－123頁。佐久市は、昭和の大合併前は14町村であったが、一旦4町村となって、その後佐久市となる。

(12) 栗原市は、合併した旧鷲沢町の1.171haの都市計画区域を廃止した（2010年3月の栗原都市計画区域の決定）。

(13) 合併した後、やはり村となった自治体は、長野県筑北村、阿智村、愛知県豊根村、福岡県東峰村、熊本県南阿蘇村の5村。

【図表6】 合併で町（村）を創設した町村

合併関係町村	2	3	4	5	6	計	関係した町村総数
合併して創設された町村の数	96	48	14	4	1	163	418
	100.0%	41.1%	11.7%	3.1%	0.6%	割合（多い方からの累積）	

市の人口要件に足りず、再び、町（村）となったといってもよいかも知れない。これを構成する町村数は418であったが、こちらも同じように中心地の分散という課題を抱えることになる。

市に吸収された町村は、役場の機能を失ったわけだが、町村同士で合併し、市や町（村）を創設したところも本庁以外は、役場機能を失っている。市に吸収された853町村、市を創設した町村の周辺部383（515－132）、町（村）を作った町村の周辺部255（418－163）、あわせて1,491もの役場が、以前は他の市町（村）であった自治体の「出先機関」となった、という計算になる。合併前町村の数から見ると約6割（58.2%）もの地域である。昭和の大合併以前の旧町村は地元住民からも忘れられた存在となったが、今回も同じ道を辿るのであろうか。

（4） 都道府県による相違

今回の合併は、都道府県によって取組みの差が見られたことが知られている。その一つに、町村を市に吸収した県と、町村同士を合併させた県、がある。

図表7は、都道府県ごとの町村合併率と、町村同士の合併による市町創設の比率をグラフにしたものである。右上の山梨、福井、兵庫、徳島の各県は、町村同士の合併で市や町を創設した比率の高い県である。山梨県は、14の合併のうち市吸収は3、町村による市創設6、町創設が5であった。町村だけで市と町を創設したものの、過疎法の指定地域がないのは甲斐市と上野原市の2市だけにすぎない。徳島県は、10の合併のうち、市吸収は1のみで、町村が市を作ったのが4、町創設が5で、合併自治体のうち、過疎法指定地域がないのは阿波市と阿南市の2だけである。

一方、図表・左上の山口・新潟・大分は、既存の市に町村を吸収させている。大分県は、58市町村を18にし、このうち14が市となった。しかし、14の市のうち過疎法の指定地域がないのは別府市（未合併）のみで、合併市のすべてに過疎地域がある。

治制度における民主的な制度が徐々に発展していったといえるだろう⁽¹⁴⁾。

現在でも都市と農村では、地域の課題はかなり異なる。しかし、それを解決する主体は現にそこに住んでいる住民であり、福祉事務所と都市計画を除けば自治体の有する権限は市と町村にさほど大きな違いはない。近年、都道府県からの権限移譲が進み、町村であっても市並みの権限を持つところも少なくない。こうしたことから平成の合併時においては、合併市の人口規模と効率性ばかりが語られ、あるべき「市の姿」や「市の要件」について大きな関心は寄せられてこなかった。しかし、自治の発展を考えるのであれば、市町村合併によって、「市」がより自治の政府として機能することを求めなければならないはずであった。都市の課題は、本来、都市の自治によって解決されなければならないのである。ところが、これまで都市の資格は、国が定めた古色蒼然たる詳細な要件と手続きによって決まっていた。

(2) 国が定めた「市」創設の手続き

市の配置分合の手続は、当該自治体議会の議決を経て県知事へ申請し、知事が都道府県議会の議決を経て定める（自治法7条1項）。そして、知事は、事前に総務大臣と協議し同意を得ることが必要とされている（同7条2項）。合併で市になる場合は、各自治体が知事に申請する。

この市町村合併に関する都道府県の事務は、法定受託事務である。つまり、都道府県が市を創設する事務（自治法7条1項、2項）は、「国が本来果たすべき役割に係るもの」で国が「その適正な処理を特に確保する必要がある」事務（自治法2条9項1号）だというのである。法定受託事務については、国は処理基準を定めることができ（同245条の9、1項）、その処理基準に基づいて都道府県に対し指示することもできる（同4項）。

加えて、市の配置分合については、知事による総務大臣との事前協議・同意（同7条2項）という過重な関与規定が置かれている。この協議の際、使われていたのが1953年に出された「市制施行協議基準」（以下、1953年通知とする）である⁽¹⁵⁾。そ

(14) 都市政策の発展において、行政学など社会科学の果たした役割は大きい（松下圭一『都市政策を考える』（岩波新書・1971年）、宮本憲一『都市政策の思想と現実』（有斐閣・1999年）など）。

(15) 「市制施行協議基準」（昭和28年3月9日自乙発第14号各都道府県知事あて自治庁次長通知）。『地方自治関係実例判例集・第14次改訂版』（ぎょうせい・2006年）94頁。

の基準は、自治法8条1項に定められた「市の要件」をさらに詳細に定めたものであるが、1953年通知そのものには、これをもって国と内協議（事前協議）し、その上で関係市町村と正式な協議をせよ、と記されている⁽¹⁶⁾。市の設置について、都道府県は国の前捌きの機関として、働く仕組みができていた⁽¹⁷⁾。

（3） 国が定めた要件（法律、通知）

「市の要件」を改めて確認したい。「市」の法律上の要件は、①人口5万以上、②中心市街地の戸数割合6割以上、③都市的業態従事者6割以上、④その他都道府県条例で定める要件、となっている（自治法8条1項）。しかし、「市制施行協議基準」には、中心市街地の態様（街区を形成していること、「連たん」部が一定以上あること）、官公署の設置、教育施設や住民の担税力などが詳細に記されている。1953年通知は、都道府県がそれぞれ定める条例（自治法8条1項4号）も、これに適合するよう求めており、各都道府県条例も似たような内容となっている。この通知で、設置されていることが求められる官公署は、地方法務局支局又は出張所、警察署、駅、税務署、電報電話局、郵便局、保健所、労働基準監督署、公共職業安定所の9つである⁽¹⁸⁾。要件で示されている官公署は、国の省庁がそれぞれの裁量で置いたものである。したがって、行政による裁量の集積によって「市」が成立することになる⁽¹⁹⁾。

（4） 平成合併をめぐる市要件の変遷

平成の大合併では、この「市の要件」が度々変更されている。

平成の大合併期に入る前から、人口規模は合併特例として5万から4万に下げられ

(16) 市制施行基準の項目のうち、「住民の担税力、町村の財政状況」「将来発展性」については大臣との「詮議事項」とされ、中心市街地形成状況が一見して明らかになる地図、写真の添付も要求している。

(17) 自治法7条2項の事前協議規定は、1952（昭和27）年改正で挿入され、さらに1999（平成11）年地方分権一括法で「同意」が加わった。市の基準についての法律規定があるにもかかわらず事前協議・同意を行うことには批判がある（地方自治総合研究所編『逐条研究 地方自治法Ⅰ』（日本評論社・1985年）154頁）。しかし、90年代分権改革や分権一括法国会審議における議論はなかった。

(18) 内協議（事前協議）は2003年の通知で廃止された（「市町村合併の迅速化について（通知）」平成15年3月27日施行市第97号）。しかし、法律上の協議・同意が必要とされている以上、これが本協議の目安となったことは明らかである。

(19) このような都市を、筆者は「行政都市」と呼んでいる。

ていたが、1999年の合併特例法改正で、これに加えて、従来から市であったところについての特例ができる。このときすでに人口4万を下回る市が多く、新設合併した場合、市の要件に達しない可能性があったためである。その後、2000年改正で、人口3万以上であれば、ほかの要件は一切不要という特例に変わる。海上の島同士でも、山向こうの町同士でも、合併で人口が3万以上となれば「市」だというのである。そして、この適用期間が2003年に、2004年3月末から2005年3月末に延び、さらに2004年には2010年3月末に延長される。大半の合併が2004～2005年に行われていることから分かるように、いわば最後の後押しとしての効果を発揮したといえるだろう。昭和の大合併でも、合併した町村だけが「市」になれる優遇措置が取られ大きな効果をあげた⁽²⁰⁾。歴史は、繰り返されたのである。

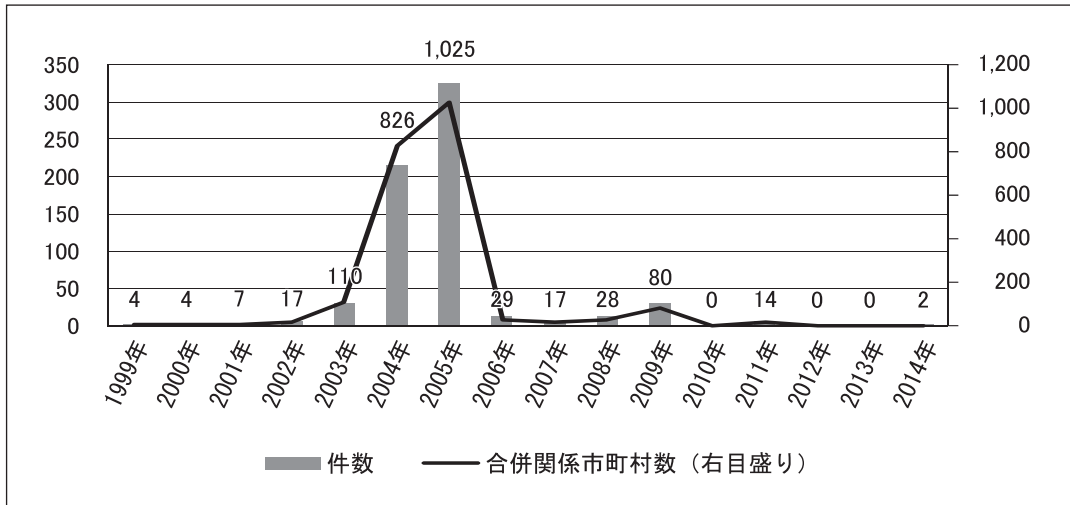
【図表8】 平成の大合併における「市」の特例

法施行	要件変更	適用期間	根拠法	内容
1998年12月	人口4万以上	2005年3月31日まで	合併特例法・5条の2	自治法の人口要件を5万から4万に
1999年7月	市が新設合併する場合の要件変更 (従来市の特例)	2005年3月31日まで	合併特例法・5条の3	従来から市だったところが合併する場合、人口3万未満でも、その他の要件もいらない
2000年12月	人口3万以上、他の要件不要 従来市の特例	2004年3月31日まで	合併特例法・附則2条の2	自治法の人口要件を5万から3万とし、他の要件を不要とした
2003年7月	人口3万以上、他の要件不要 従来市の特例	2005年3月31日まで	合併特例法・5条の2	同上。適用時期を延ばし、根拠条文を附則から本則(5条の2)へ
2004年5月	人口3万以上、他の要件不要 従来市の特例	2010年3月31日まで	合併特例法等法(いわゆる合併特例新法)・7条	実質的内容は、2003年改正と同じ。新法として条項を変更。
2010年3月	従来市の特例のみ、自治法8条の要件除外	2020年3月31日まで	合併特例法等法(いわゆる合併特例新法)・7条	従来市の特例以外、人口要件の変更等なし。

*筆者作成

(20) 昭和の大合併時の人口要件は幾度となく変更され、市の数は286(1953年)から556(1961年)へとほぼ倍増した。1954(昭和29)年には自治法改正によって人口要件が3万人から5万人に引き上げられ、施行日(9月20日)までに知事の合併計画に載ったものだけが市となることができた。また1958(昭和33)年には、自治法附則改正によって9月30日までに合併すれば3万人以上で市になれるとした。この時、浮足立って合併に向かう町村の記録が残っている(佐久市の状況は『長野県市町村合併誌・市町村編上巻』(長野県・1965年)429-432頁)。

【図表9】 平成の大合併・件数の推移



*総務省データをもとに作成

実際、離島や市街地から遠い山村が合併で市になった。合併で人口3万以上となり市となったものの、その実態はただ町村が集まっただけで新たに都市的機能が生じたわけではない。

こうした合併特例は、人口が増加したことによって町（村）から市になる場合には適用されなかった。合併せずに町村から市に移行する場合は、自治法の規定によって「市制施行協議基準」に基づいて協議が行われた。

国は、平成の大合併が終了した2010年になって新たに通知を出し、自治法に規定された手続きと要件を備えていれば必ず同意するとした⁽²¹⁾。遅すぎた改革である。平成の合併期、国は、市への移行基準を操ることで合併を推進したのである。

(21) 「市の配置分合等についての同意等の基準及び標準処理期間について」（平成22年6月25日総行市第161号）。合併を伴わない市制施行についての内協議廃止の正式な通知は2011年になってからであった（「市制施行に係る総務大臣との内協議の手続について」（平成23年2月15日総行市第13号総務省自治行政局長）。

4. 「合併市」と都市としての自治

平成の大合併では、町村が雪崩を打って市になった。まるで「市」に対する信仰があったかのである。財政締め付けで、自治体執行部は合併に誘導できるが、住民の説得と誘導には弱い。一般に、町村を軽んじる風潮があり、逆に市に住むことがステータスと感じる傾向があり、国はそれを利用して合併を推進したとあってよいだろう。

改めて1953年通知を見ると、自治法8条の基準と別に「町村住民の担税力及びその町村の財政状況が充分であること」や「将来発展性があること」などを当該自治体に求めている。市については、一定の税収があることや社会構造があることを要件としていたのである。国がこのような自治への干渉を行うことに強い批判がなかったのは、市には一定の自治能力があることが必要だと、一般に認知されてきたためであろう。

ところが平成の大合併期においては、合併特例という形で推進策ばかりが用意され、市になることの責任、市として自治することの重要性についてはないがしろにされた。総務省（旧自治省）が作成してきた合併解説本にも「市と町村の違い」については、議員定数や議会選挙制度の違い、福祉事務所の設置などしか説明していない⁽²²⁾。税制度においても大きな違いはなく、わずかな違いであった市町村民税均等割についても、人口段階の格差は廃止され2004年度から均一の標準税率となる⁽²³⁾。市には市街地が形成されているので、本来、都市計画区域があるのが前提となる。合併市では、都市施設の整備に使う都市計画税（目的税）の均一な課税や、固定資産税が市町村ごとに異なる問題があったが、ほとんどの合併自治体が当分の間、低い税率を採用した（負担は低い方へ、サービスは高い方へ）。

総務省は、今回の市町村合併について幾度となく検証や総括を行っているが、「自立」に関わる評価はほぼ、ない⁽²⁴⁾。都道府県からの権限移譲と専門職員の配置だけが繰り返

(22) 市町村自治研究会編集『改訂版Q&A 市町村合併ハンドブック』（ぎょうせい・1999年）63頁。同書は、当時の自治省行政課長などが執筆している。

(23) 2003年度までは、市町村民税均等割の標準税率は、人口50万以上3,000円、5万以上50万未満2,500円、その他の市及び町村2,000円だったが、2004年度からすべて3,000円となった。

(24) 総務省が平成の大合併について行った評価報告は、次の通り。市町村の合併に関する研究会「市町村合併による効果について」（2006（平成18）年3月）。同研究会「新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組の実態～」（2007（平成19）年3月）。同研究会「『平成の合併』の評価・検証・分析」（2008（平成20）年8月）。総務省「『平成の合併』について」（2010（平成22）年3月）。

し述べられるだけで、住民負担はむしろ軽減されたという評価である。保育料、上下水道料金のいずれもが、非合併市町村より、合併市町村の方が安いという。ところが、都市自治体の財政力指数については合併した後、なんと低下している⁽²⁵⁾。

市町村合併は、当初、「地方分権の受け皿」を作るという議論から始まったものであった。「受け皿」とは、当該地域における運営を自己決定・自己責任で行い得る主体であり、それは、本来の意味での「自立した自治体」であろう。自立的な自治体は、情報公開や住民参加など、自治する組織として十分な制度を確立すべきであり、そのために必要となる費用は基本的に住民が負担することになる。ところが今回、国や都道府県は、強引な合併を進める一方で、住民の反対を抑えるために住民負担を軽減した。結果として「地方分権の受け皿」どころか、「自立できない」自治体を量産したのである。それはのちに、合併自治体がこぞって国に陳情・要請を行ったことで証明される。

5. 全国視察から見たこと1 — 合併市町村の行政機能

(1) 合併市町村における旧町村役場の状況

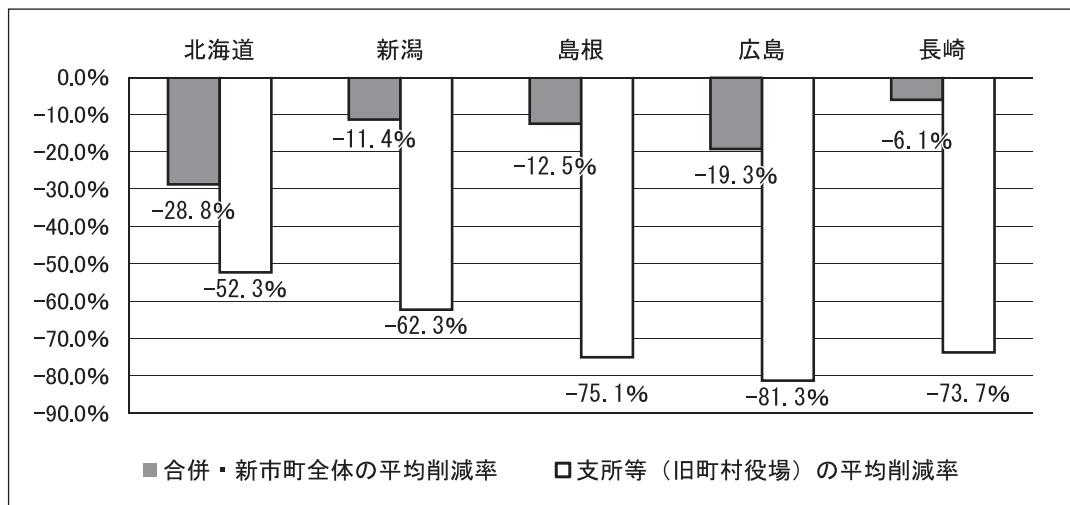
前述したように筆者は、2013年度に全国の市町村を訪問した。そのうち支所も含めて複数の合併市町村を訪問できたのは、北海道、新潟、島根、広島、長崎の5道県であった⁽²⁶⁾。そこで得た情報をもとに、以下、合併市町村の状況について報告する。

まずは、合併で支所や総合支所（以下、支所等とする）となった旧町村役場の機能低下である。合併協議の段階では、合併後も役場機能が残ることが約束された。しかし、合併後の自治体運営は、新市町の首長に委ねられる。平成の大合併と並行して行われた国による「集中改革プラン」によって、総定員の削減を求められたことも大きかったというが、支所等（旧役場）の人員減は、合併した市町全体の削減率を大きく

(25) 保育料、上下水道料金の変化は、「総務省・市町村の合併に関する研究会2008年報告」56頁（岩手県資料より作成とある）。都市自治体の財政力指数の低下は、同43頁。都市自治体でみると合併市町村は、合併前0.651であったが0.642となっている。

(26) 筆者が2013年度に訪問した合併自治体は以下の通り。北海道（函館市、せたな町、伊達市、むかわ町）、新潟県（上越市、長岡市）、島根県（出雲市、*浜田市、益田市、飯南町、邑南町）、広島県（三次市、安芸高田市、神石高原町）、長崎県（*長崎市、佐世保市、松浦市）の17市町（*は電話、メールによる取材）。このほか、浜松市も訪問したが、静岡県はこだけであったので集計に加えていない。

【図表10】 訪問自治体における職員削減率



* 合併直前の決算カードとヒアリング資料より作成

上回っている。

図表10は、筆者が訪問した合併市町（北海道4、新潟2、島根5、広島3、長崎3）の総定員と支所等（旧町村役場）人員の減少率を示したものである⁽²⁷⁾。北海道は、合併した新市町全体の職員削減率が、-28.8%と高いが、支所等（旧町村役場）の職員削減率は一番低かった。これに対し、島根、広島、長崎の三県（単に、三県とする）は、合併後、支所等（旧町村役場）の人員を70～80%と大幅に削減している。北海道は、総合支所方式を採用したところが多いのに対し、三県は支所方式が多い。ただ、総合支所方式を採用したり（益田市）、行政センター（長崎市、佐世保市）を採用したところも支所人員は激減している。三県は合併時期が早く、財政上の合併特例期限が近づいていることが影響している。合併前は100人程度いた町職員が、一桁に減っている支所も珍しくない。さらに、三県では多くが、支所長には部長クラスが置かれ、当初一定の権限を持っていたが、今では権限はなく実権は本庁が握っていた。予算に

(27) 図表10は、合併後の支所等（旧町村役場）の職員減少を比較したものである。具体的には、合併直前決算カードから合併関係市町村全体の定員数を合計した数値と新市町の定員数を比較し、県ごとに平均した数値を「合併・新市町全体の平均削減率」とした。「支所等（旧町村役場）の平均削減率」は、合併前の町村の職員定数と調査で得られた支所（旧町村役場）の配置人員を比較し、同様に県ごとに平均した数値である。

についても、庁舎の維持管理費程度の予算しか割り当てられていない。合併後の旧町村役場は、すでに単なる住民窓口としての機能しか果たしてない。

(2) 地域自治組織は残ったのか

このような旧町村役場の機能は、合併後に地域自治組織を残したか否かに関係している。地域自治区などの地域自治組織を旧町村の区域に作り、一定程度の自主的運営を認めることとすれば、合わせて行政組織と一定の職員を残すことになる。こうした地域自治組織は、当初、合併を促進する言い訳になるという批判もあったが、新しい住民自治が生まれる可能性もある、との期待もあった。

地域自治組織には、合併関係の特例法による三種（地域審議会、合併特例区、地域自治区（合併特例））と自治法によるもの（地域自治区（一般制度））の計四種があり、前三種は合併後一定期間だけ置かれ、自治法による地域自治区（一般制度）は期限の定めがない。地域審議会は、合併計画の進捗状況を審査する意味合いが強く、合併特例区には法人格があって特別職の区長も置けるが期間が5年以内と決まっている。合併特例の地域自治区には、法人格はないが特別職の区長を置くことができ期限がない。自治法による一般制度の地域自治区は、恒久的なものという位置付けが特徴といえるだろう。

地域自治組織が制度化された背景には、仮に合併しても地域自治が保障されるのであれば良い、という主張があった⁽²⁸⁾。それに応えて国は2005年4月施行の市町村の

【図表11】 地域自治組織の設置自治体と設置数の推移

	地域審議会		合併特例区		地域自治区(特例)		地域自治区(一般)	
	自治体数	設置数	自治体数	設置数	自治体数	設置数	自治体数	設置数
2006/ 7/1	216	780	6	14	38	101	15	91
2007/10/1	217	775	6	16	38	104	17	123
2014/ 4/1	177	645	2	3	30	65	15	145
根拠と特徴	根拠・合併関係の特例法						根拠・自治法	
	期限あり						期限なし	
	法人格なし		法人格あり/ 特別職の区長		法人格なし/ 特別職の区長		法人格なし	

*総務省データをもとに作成

(28) 制度化の直接的契機は、西尾私案（第27次地方制度調査会・第10回専門小委員会で提案、2002年11月1日開催）の一つとして提案されたことであった。

合併の特例等に関する法律（以下、合併特例法等とする）で地域自治区と合併特例区の制度を置き、同時に自治法を改正して一般制度としての地域自治区を置けた。

平成の大合併後、合併特例法に基づく地域自治組織（三種）は減り続けている。自治法に基づく地域自治区（一般制度）は、設置数が増えているもののすでに廃止した自治体が5もある⁽²⁹⁾。

訪問した自治体の中では、北海道むかわ町が地域自治区へ積極的な働きかけを行っていたが、単に旧町村名を残すために設置したところ（せたな町）や、地域自治区を廃止して旧自治体機能を完全に無くしてしまったところ（浜松市）もあった。なかでも印象が深かったのは上越市である。上越市は、14市町村による合併という大規模合併を行った。編入した13町村（のちに旧上越市内15区にも設置）に地域自治区を置き、旧町村役場を総合事務所とした⁽³⁰⁾。各区には自主的な審議権限を有する地域協議会が置かれ、初期には委員が選挙で選ばれている。13区には、NPOなどで組織される「住民組織」があり、毎年、各区に最低500万円総額2億円もの地域活動支援事業なる地域活動資金が配分されるという徹底ぶりであった⁽³¹⁾。このように、分権・自治型の新市運営を採用した上越市であったが、2011年度、市が総合事務所の統廃合を提案する。地域協議会の反発で市は提案を一旦撤回するが、2013年度から14のうち4庁舎に一定部署の集約を行う⁽³²⁾。また、上越市は公の施設の再配置計画を立て（2011年10月）、千余りの施設のうち1/3程度を現状維持とし、残りを譲渡もしくは再配置検討の対象とするという大胆な改革を進めている⁽³³⁾。これらはすべて、合併特例期間の終了が迫り合併算定替が無くなることが要因だという（地方交付税が242億円から150億円へ92億円減少、2014年度の一般会計予算額は約1,065億円）。他方で、地域自治区と市との意見の衝突も起こっていた。旧上越市内の高田地区において市が建設を予定している（仮称）厚生産業会館について、当該地区協議会が反対の意見書を

(29) 由利本荘市、横手市、香取市、甲州市、浜松市は、地域自治区（一般制度）をすでに廃止している。

(30) 上越市は、当初、合併特例法による地域自治区を置き、2008年に自治法による一般制度に切换え、旧上越市にも15区（計28区）を置いた。

(31) 上越市の地域協議会の議事は、すべて公開され議事録もHPで見ることができる。また同市の地域自治区については多くの文献があるが、ここでは山崎仁朗・宗野隆俊編『地域自治の最前線』（ナカニシヤ出版・2013年）を挙げる。

(32) 上越市は、農業担当の産業建設グループという総合事務所の中核的組織を集約した。このため、同グループがない事務所では、農業が主産業であるのに農業者を集めるのに苦労していた。

(33) <http://www.city.joetsu.niigata.jp/uploaded/attachment/50205.pdf>

出したのである⁽³⁴⁾。市は意見を聞き置くとして建設を進めている。

6. 全国視察から見えたこと 2 — 合併中心市への集中化、消える地域特性

(1) 合併中心市への集中

合併すれば中心地域に集中が起こることは、予想されたことである。だからこそ、合併前に旧役場の維持や地域自治組織の設置などの対策が掲げられたのであった。しかし結果として周辺部は寂れた。それを尻目に、中心地区への集中施策が各地で行われている⁽³⁵⁾。筆者は別稿で、函館市と浜松市について、中心部への集中施策が行われている実態を報告しているが、他の地域でも集中施策が行われていた⁽³⁶⁾。

長岡市は、周辺市10市町村と2005年から2010年まで間に3段階で合併し、人口29万・面積890km²という広大な自治体となった。港町の寺泊町、山間の山古志村、人口2万の栃尾市、飛び地である川口町、これらがすべて長岡市に編入されている。この長岡市はJR長岡駅前を中心とした市街地活性化に力を入れている。2008年から70事業に及ぶ中心市街地活性化基本計画事業に取り組み、2014年には第2期（5年計画）に突入した。駅前広場再整備、大手通東西地区及び表町地区再開発事業、新市役所（アオーレ長岡）建設など大規模な建設事業が実施されている。総事業費は公表されていないが新市役所建設だけに132億円が投入されており、数百億円の規模であることは間違いない。長岡市の合併特例債は発行可能額662億円（基金38億円、建設事業624億円）であり、実際の建設事業計画600億円のうち2012年度までに446億円（74%）が使われ、新市役所にも54億円⁽³⁷⁾が投じられている。長岡市の中心市街地活性化策は、

(34) 平成24年度第12回高田地区地域協議会会議資料、参照

<https://www.city.joetsu.niigata.jp/uploaded/attachment/67565.pdf>

(35) 国による合併の総括には、合併市における中心部への集中投資の言及が見られない。前出、総務省「『平成の合併』について」（20～21頁）で、わずかに「合併の否定的評価とその背景」で「『中心部だけよくなって周辺部はさびれた』に関する事例」として新聞記事が挙げられている。しかし、その原因は支所人員が減少しているため、との分析である。

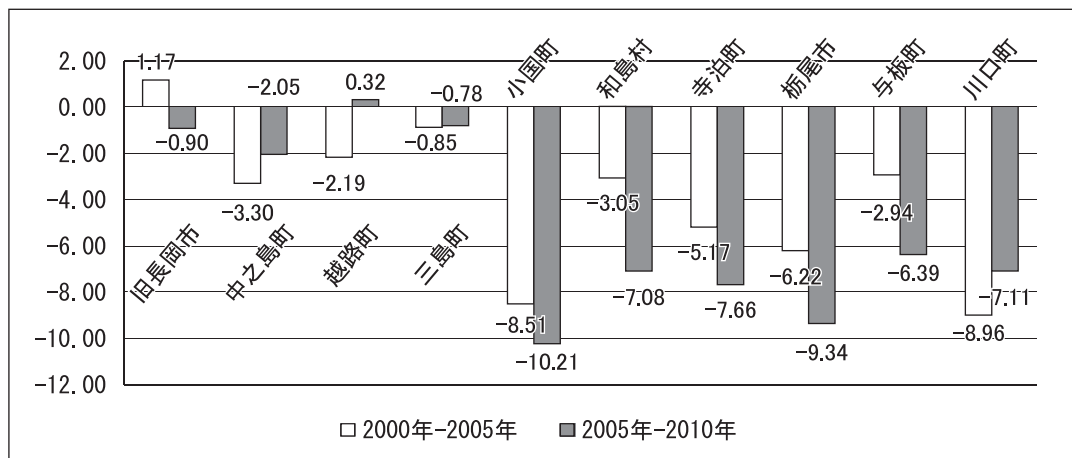
(36) 島田恵司「人口減少時代における集中・集住化政策 — 行政施策の成否と住民自治」（2014（平成26）年度・大東文化大学紀要・2015年3月発刊予定）。

(37) 経産省「平成24年度中心市街地商業等活性化支援業務、情報収集・分析・提供事業報告書」より。旧市町村別の発行額は長岡市役所では教えてもらえなかった。

総じて評価が高いようである⁽³⁸⁾。しかし、旧長岡市の人口減は止まっていない。また、合併した旧市町村役場の職員数は激減（51.6%減）しているし、**図表12**のように旧長岡市に比べて周辺部は人口減少は激しい。周辺地を犠牲にした中心地活性化策であるとしたら、持続可能なものとはいえないであろう。

同じような合併中心市への集中化の状況は、他でも起こっていた。三次市は、2004年に周辺7町村と対等合併した。人口5.6万だが778km²と東京23区全体より広く、新市全体が過疎法の指定地域になっている。三次市は、合併後、旧三次市に集中的に投資を行っており、お隣の島根県でも噂になっていた。合併特例債の総額は261億円であり、中心市街地にかかる事業費をweb上で調べてみると、新市役所建設25.7億円、市民ホール39.7億円、JR三次駅舎5.5億円、駅南北通路5.7億円、その他駅周辺整備事業に約50億円を使っており、百億円を遥かに超えている⁽³⁹⁾。旧町村役場は完全に窓口だけになっており、それぞれ10～15人（平均76.7%減）という状態であった。なかには作木地区のように支所の職員数より地域を支えるNPO（元気むら・さくぎ：後述）の方が、職員数が多いところさえある。周辺の旧町村人口の減少は止まっておらず、集中化策が成功しているとは言い難い。

【図表12】 長岡市・合併市町村の人口増減（除・山古志村）

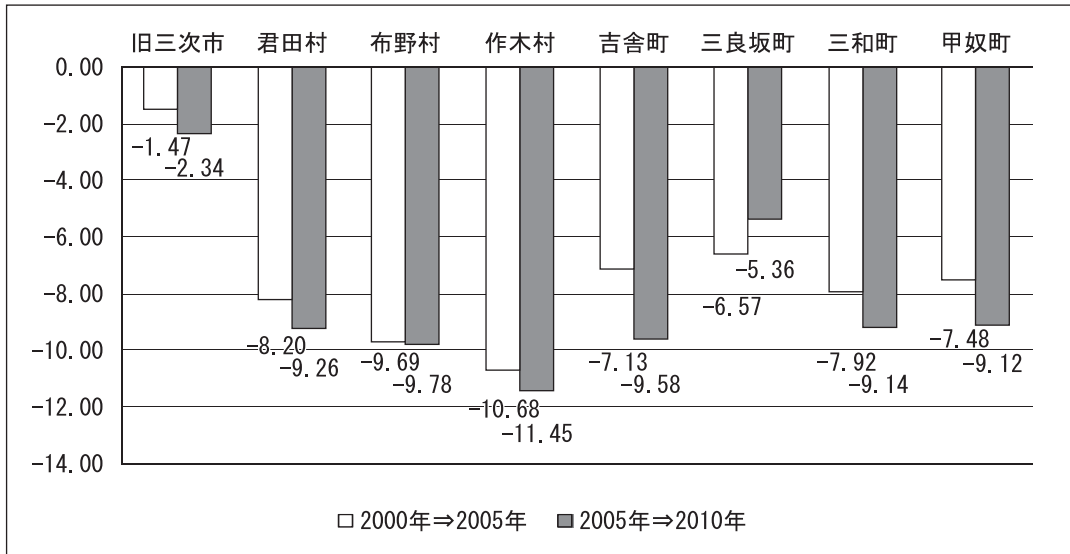


* 国勢調査をもとに作成

(38) 新市役所は、アオーレ長岡と名付けられ「ナカドマ」という市民広場があり、毎週末のように市民活動の催し物が開催され一定の集客機能を果たしている。

(39) 三次市でも、合併特例債の個別の利用先については、教えてもらえなかった。

【図表13】 三次市・合併市町村の人口増減



*国勢調査をもとに作成

(2) 消える地域特性

市町村合併に対する危惧の一つに、地域特性の消失があった。実際、多くの地域でその傾向がみられた。

北海道のせたな町に合併した瀬棚町は、日本初の女医・荻野吟子が住んだ町である。合併前、町は「健康と安全」をテーマにまちづくりを進め、医療・福祉さらには自然エネルギーにも力を入れていた。1998年からは有機農業・地産地消への取組みをはじめ、ついに2002年に構造改革特別区域法で認定を受けるまでに至っていた。ところが合併直後の2005年12月、その認定は取り消され、医療・福祉の取組みも後退してしまう。

島根県旧弥栄村（現浜田市）は、古くから都会人を地域に受け入れてきたことで知られている。1992年に長期間住めば家屋と敷地を無償で払い下げる制度を始め、1998年からは村外の若者を対象に農業研修制度を作って2年間の研修の末、十数名の定住者を得てきた。2005年に浜田市と合併したが、新浜田市は5の合併市町村の全てに独自の自治区を置き旧町村の自治を保障したため事業は引き続き行われてきた。ところが、2014年度からは浜田市のホームページからこの制度を見ることができなくなってしまった。

同様に、旧町村で行ってきた事業を継続している地域は、ほかにも北海道伊達市・旧大滝村（子どもたちのカナダ留学事業）、島根県益田市・旧匹見町（わさび事業など）などにもあった。いずれも旧町村の基金を使った事業で合併後の地域審議会（協議会）が実質的な運営を担当していた。実は、旧弥栄村の事業も合併前に多額の基金がもっていたからできていたものであった。基金運用ができるような高金利の時代ではなく、いずれ基金は枯渇する。新市が出す市民活動への補助金も、永続するとは考えにくい。やがて、地域の独自事業はなくなりかねない。

7. 全国視察から見たこと3 — 合併町村の維持、住民組織への期待

(1) 財政危機町村の合併 — 合併で財政健全化をはかった町村

平成の大合併は、国による合併特例という誘引策と財政締め付け（アメとムチ）によるものであった。国もそれを認めている⁽⁴⁰⁾。財政危機にあった自治体、特に町村にあつては、そうした自治体同士の合併によって財政危機を乗り越えたところもあった。

筆者が訪問した北海道せたな町は、前述のように2005年に3町で合併したが、財政状況が悪く公債費負担比率は23.0%（2007年度）まで悪化した。合併後すぐ2006年7月に財政非常事態宣言を行い、徹底した行革と歳出削減によって2011年度には16.1%まで落とし2011年に宣言を解消している。同町は、合併特例債・発行可能額61.8億円のところ、わずか7.8億円（2012年度まで）しか使っていない。

広島県神石高原町は、2004年に4町村で合併している。やはり財政状況は厳しく合併で危機を脱した。228人いた職員を180人（21%減）にし、定年も実質58歳とした。町村にあった30施設のほぼすべてを、指定管理制度を利用して住民に委託している。合併特例債事業も上限77億円のところ10.86億円（14.1%、2012年度まで）だけである。

一時の財政危機で地域の政府を潰してよいのかという根本的な疑問が湧くが、両町

(40) 総務省の合併総括でも「財政的な理由で合併を選択する市町村が多かったと考えられる」としている（「『平成の合併』について」2010年、4頁）。

の現状はまさに合併の効果といえるだろう。それでもなお、合併した自治体は、広大な地域に点在する集落を抱え、地域運営に苦渋している。国は、そうした地域に対応するために地方交付税制度の抜本見直しを始めている。

(2) 住民組織（NPO等）の活性化と限界

市町村が合併したために、住民自身が覚醒して活動を始めたという評価がある。もはや行政には頼れないので自分たちで地域に関わる活動を始めた、というのである。

確かに、多くの地域でNPOなどの活動団体が生まれ、それまでの行政の仕事を肩代わりする姿が見られた。「行政と住民の協働」「新しい公共」といった国の方針もこのような活動を後押ししているといっていよう。全国的に有名な住民団体に川根振興協議会（広島県安芸高田市旧高宮町・川根地区、以下、同協議会とする）がある⁽⁴¹⁾。同協議会は、6町合併でできた安芸高田市の旧高宮町にある町内会とは別の住民団体である。この団体の活動は幅広く、宿泊施設であるエコミュージアム川根、JA撤退後の店舗とガソリンスタンド、もやい便という自家用有償タクシーまで運営している。地域には「お好み住宅」という若い移住者のための施設も作られ、同協議会が主催するイベントが毎月のように開かれている。比較的順調に推移してきたこの地区に今、大きな問題が起こっている。市が、市内の小学校13校を7、中学校6校を2に統合する提案を出してきたのである。川根地区には小学校があり、お好み住宅の子どもなど24人（2010年）が通っている。市の提案は3校の統合であり、実施されれば地域から学校が無くなる。高宮町が存続していたとしても統合の提案はあったかもしれない。しかし、確実に地域の政治問題となっただろう。

前出の三次市旧作木村のNPO法人「元気むら・さくぎ」も、村が合併して以降、地域住民の生活を支えてきた組織である（2009年設立）。村が管理していた公園、川の駅、広場などの観光施設、グループホームの管理、高齢者に対する配食・買い物支援、農作業支援、自家用有償運送サービス（タクシー）など実に多岐に亘っている。正規職員は15人、臨時職員として34人（うち17人は運転ボランティア）もの人を雇用している（三次市作木支所にいる市職員は8人にすぎない）。経常経費の総額は年1億2,500万円に上っている（2012年度）。ところが、2013年11月に自家用有償運送

(41) 児玉更太郎『高宮町・地域振興会方式と町長・児玉更太郎』（公人社・2011年）。川根振興協議会が発足したのは1972年で古くから地域活動を行っていたが、安芸高田市が2005年に6町で合併した際、旧高宮町にあったこうした住民組織を全市に広げた。

サービスが死亡事故を起こしてしまう。国が補助金を出していたため国は返還を求めたという（中国新聞2013年12月25日）。NPOが事業継続を断念すれば地域住民の生活に大きな支障が出る場所であったが、NPOは継続を決断した。

福島県二本松市に合併した旧東和町にもNPOがある。「ゆうきの里東和・ふるさとづくり協議会」といい、国道沿いの道の駅を指定管理者として運営している。この協議会は、同地区が有機農業を推進してきた地域であったことから、その推進母体となっている。有機農業を支える資源循環型の堆肥づくり、農家民宿、ワイン工場など、地域経営に広く関わっている。福島第一原発の近くであったことから風評被害にあったが、すべての農産物の放射能を測って明示して売る、という方法で克服した⁽⁴²⁾。原発事故以降も移住者が10人も来るなど、都会人にその魅力を発信し続けている。ただ、この地域も少しの違いで全村避難地域になるところであった。その場合は、東電だけでなく国や県とも渡り合わなければならない。20km近くも離れた二本松市が、果たしてその代役を果たせただろうか。

8. 合併して消える町、合併せずに注目される町

全国の市町村を視察する中で、合併が地域の明暗を分けたところがあった。

長崎県の小値賀町と旧宇久町は、かつてはそれぞれ一つの島で町となっていて、五島列島の北部に隣り合って位置している。佐世保市からは高速船で2時間という外海にあり、天候次第で船はたびたび止まる。県が策定した合併パターンで両町とも佐世保市の一部となることが示され、合併協議が始まる。しかし、小値賀町では、2003年の町長選で合併反対派が勝ち、さらに2004年の住民投票でも僅差で合併反対派が勝ったため、合併協議から離脱する。宇久町は2005年に佐世保市と合併するが、小値賀町はその後単独・自立を貫いている⁽⁴³⁾。

合併後10年近くを経た状況を見ると、両町に大きな違いが生じている。一つは総人口であり、2000年の国勢調査では宇久町の方が多かった（宇久町4,010人、小値賀町3,765人）

(42) 菅野正寿・長谷川浩編『放射能に克つ農の営み』（コモンズ・2012年）

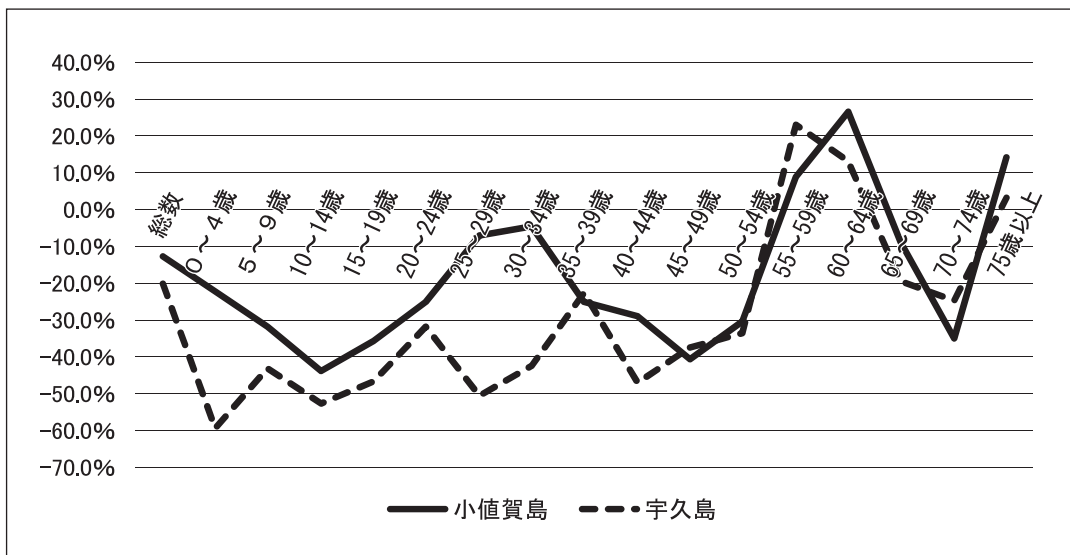
(43) 注目すべきは、小値賀町議会のこの間の取組みである。議会に「岐路に立つ小値賀町を考える特別委員会」を設置し、2001年11月『市町村合併に関する調査の中間報告』を出している。その後、同議会は町の基本計画も議会として議論する作業を行っている。

が、2010年には、逆に小値賀町が多くなっている（宇久町2,591人、小値賀町2,849人）。さらに詳細に分析してみると（図表14）、0～9歳と30代の人口増減に両町に大きな差があることが分かる。小値賀島の人口減よりも、宇久島の人口減ははるかに厳しい。将来、人口差はもっと開く可能性が高い。

さらに産業別人口を比較する。小泉改革以降の全国的状況であるが、旧宇久町でも建設業従業者が大きく減っている。小値賀町も建設業は減っているが、その分をサービス業と農業で補っていた。建設業従業者は、兼業農業者が多いので不景気になると農業者に移行するのだが、旧宇久町では農業だけでは補い切れていない。

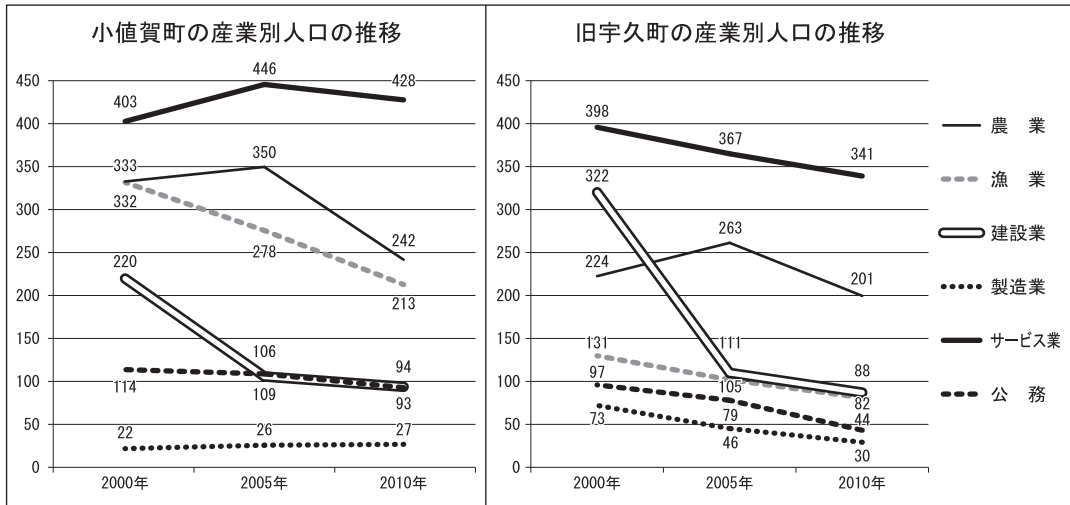
現地で聞くと、旧宇久町は合併前、公共事業を切らさずに続けていた。島内には、立派な野球場や陸上競技場のほか、ハウステンボスの客が立ち寄ることを当て込んで作ったヨットハーバー（フィッシャリーナ宇久）があり、さらに関連して立派な橋や道路を造成し宿泊施設まで作っている。2000年の段階で、建設業従事者は322人だが、2010年にはわずか88人となっている。残された人たちは農業、大半は酪農業に従事し、繁殖牛の飼育を行っている。

【図表14】 小値賀と宇久の人口減少率・比較（2005－2010年）



*国勢調査をもとに作成

【図表15】 小値賀町と旧宇久町の産業別人口の推移（2000—2010年）



* 国勢調査をもとに作成

旧宇久町で合併後に起きたのが大規模風力発電問題であった。島中に一万kw級の発電用風車を50基建てるという計画が持ち上がり住民が反対運動を起こす。その後、風力発電計画は挫折するが、代わってメガソーラーの計画が浮上している。これも島の将来に大きな打撃を与える可能性が出ている。島の大半が国立公園内にあるため、必然的に牧草地に太陽光パネルを設置することになり、島の主力産業である酪農ができなくなるからである。旧宇久町にはすでに地域協議会はなく、政治的な代表者もない。佐世保市の支所にあたる行政センターはあるが、住民窓口に過ぎず一切の裁量権はない。筆者が訪問したときには、現在の人口を聞いても正確な数字を答えてもらえなかった。

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・カーを招聘し、古民家の改築・再生に取り組んでいる。島の宿泊は、ほかに民泊や旧校舎を利用した自然学塾村、旅館なども可能でツアーのコーディネイトやPRは民間組織おちかアイランドツーリズムが担っている。このほか町は、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）も作って島外からの研修者を受け入れており、結果、小値賀町にはこの10年で100人ほどの移住者が来ている。町が年一度開いている移住者向けの懇談会に参加したが、町長や職員が移住者たちからの希望や意見を、長時間、熱心に聴いていた。合併・自立が両町の命運を分けたとって過言ではない。

9. おわりに — 合併町村の分離・独立しか道はない

(1) 自治する都市と国に支援を求める「市」

総合行政主体という市が量産され、自治と分権が進んだはずの平成の大合併後に、合併市がこぞって国に財政支援を要望する事態が起こっている。全国の308の合併市が、財政上の合併特例が切れた後、地方交付税の算定を変えて合併市への財政支援を行うよう要求しているのである。その内容は、これまでの都市と異なり人口密度が低く行政需要が割増しとなること、地域が山や川で分断され公共施設の統廃合が困難であることなどを理由として、消防や福祉・医療などありとあらゆる事務の算定基礎の変更を求めるものとなっている⁽⁴⁴⁾。

しかし、低い人口密度や地域の分断は、合併前から分かっていたことであった。したがって要望を拒否することは可能であったが、国はこれに応え、2014年度から合併自治体への地方交付税の割増措置を始めている⁽⁴⁵⁾。一方で、合併した市に周辺地域の運営責任がある、という有力な意見がある⁽⁴⁶⁾。たしかに合併市は、自己責任で周辺地域への運営責任を持つ腹を、合併前に固めたはずだった。が、そうはならなかった。合併市は、周辺地域に責任を持つことを理由に（自ら解決するのではなく）、国に財政支援を求めるという構図になっているのである。

国の裁量によって生まれた「行政都市」に、自立的な都市としての生命を吹き込むことは難しい。平成の大合併で生まれた都市は、財政の締め付けと異常に緩和した「市の基準」によってできた、「都市のようなもの」でしかない。そのようなものに、分権と自治を担う市民の政府であることを期待することはできないだろう。

本来の自治する都市とはどのようなものであるべきか、国による「市の基準」に代わる新たな指標が必要である。

(44) 「合併算定替終了後の財政支援措置を求める要望」（合併算定替終了に伴う財政対策連絡協議会・2014年7月23日）。協議会事務局である長崎市のホームページより。

(45) 総務省・全国都道府県財政担当・市町村担当課長合同会議（2014年1月24日開催）資料4。合併自治体の1支所あたり2.4億円を交付するという。

(46) 「今回の合併によって周辺中山間地まで含む広大な区域を管轄することになった合併市は、もはや市街地を主たる対象にした都市行政を担当する自治体ではなく、都市圏行政を担当する自治体に変貌しなければならない」（西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会・2007年）141頁）

(2) 地域に町や村がある価値

では、すでに合併してしまった地域はどうすればよいのか。

旧町村地区にあるNPOなどの住民組織には期待したい。しかし、旧町村の代わりに住民組織が地域運営のすべてを担うことまでは、期待できないと思う。一つは、住民全員が加盟する組織になりうるか、という問題である。たとえ農業者が多くとも、農業以外に従事する人も地域には必ずいる。職業で住民を一括りにできる状況に今はない。民間組織である以上、住民の強制的な加入にも問題がある。二つ目に、組織を民主的に統制する法的・制度的保障がないことである。行政補完的な仕事であるうちは表面化しないが、地域の政府を標ぼうできるほど住民生活に欠かせない、強力な組織となった場合は、自治体のような民主的統制制度がないことが問題となるだろう。さらに三つ目に、どんなに強固で立派な組織でも民間組織である以上、事故や災害など非常時対応は、行政の補完的なものにならざるを得ないことである。

さらに、法定された地域自治組織にも問題がある。自治体内に自治体を作ることの問題といってもよいかもしれない。両者はいつも緊張関係にあり、対立が表面化したときは市全体の執行権限と財政を握る側に軍配が上がる。地域自治組織の命運は、財政的にも政治的にも、合併市が握っているのである。

結論をいえば、分離独立しか道はない、と筆者は考えている。最低限、分離独立への道が開かれているだけでもよい。旧町村の主張が、合併自治体の中でたとえ少数であっても、無視されることはなくなるだろう。

平成の大合併の時期、本来であれば全国の町村は、人口減少と高齢化対策に総力を挙げて取り組むべきであった。それを合併という「地域から撤退する作業」に大半の時間を割いてしまったことは、じつに残念なことであった。しかし、地域の人々の生業を維持し、誇れることのできる資源を再発見し、一定の投資を行い、社会にアツピールするには、地域を知り尽くした役場とその機能が必要である。今からでも遅くはない。平成の大合併を反省し、分離独立に向けて自治法を改正し、住民の賛成が得られれば合併町村地域が独立できるとする道を開くべきである。

*本研究のもととなった、筆者の2013年度の調査にあたり、地方自治総合研究所にお世話になりました。心より感謝申し上げます。

(しまだ けいじ 大東文化大学准教授)

キーワード：平成の大合併／町村／市の基準／都市の自治／分離・独立