

II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

—大分県を事例として考える—

奥田憲昭

1. 広域行政の現状と問題点
2. 市町村合併の論理構造
3. 「合併パターン」とその問題点 —大分県を事例として—
4. 合併後のまちづくりと住民参加 —大野郡緒方町を事例として—

1. 広域行政の現状と問題点

昭和40年代以降におけるモータリゼーションの進行と幹線道路の改善は、都市と農村の時間的距離を縮小させ、都市化を加速させるとともに、消費生活を中心とする人びとの日常生活圏を大きく拡大させた。また、高度経済成長による生活水準の向上や高齢化の進行は、より高度な行政サービスを必要とするようになり、新たな行政需要が増大していった。この結果、自治体のもつ行財政能力や効率性といった観点から既存の市町村の区域を越えた広域的行政需要がますます高まり、広域行政を実施するための制度や具体的施策が国家レベルにおいても次第に整備されていった。

広域的行政需要に対応するための制度的方策としては、現存の行政区域を尊重しつついくつかの自治体が協力し合う「広域行政」と自治体そのものが合併してしまう「市町村合併」とがある。これまでは主として「広域行政」に係る制度が整備されてきたが、自治省が「市町村の合併の推進についての指針」を各都道府県に通知して以来、「市町村合併」への関心が急速に高まり、「広域行政」への関心は次第に薄れてきている。こうした状況の中で、ここではまず広

(2) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

域行政の現状を把握し、その問題点を整理しておくこととしたい。

広域行政を実施するための地方自治法上の制度には「協議会」、「機関または吏員などの共同設置」、「事務の委託」、「一部事務組合」、「広域連合」がある¹⁾。総務省の「地方公共団体の事務の共同処理の状況調（H12. 7. 1）」により広域行政の全体的状況を見てみると、全国の共同処理総件数9,668件のうち「事務の委託」が63.2%（6,114件）を占め、次いで「一部事務組合」が27.2%（2,630件）、「機関または吏員などの共同設置」が4.8%（467件）、「協議会」が4.0%（355件）、広域連合が0.7%（55件）となっている²⁾。共同処理総件数は2年前（平成10年）の調査と比較して243件増加しており、依然として広域行政需要は増大していることが窺える。

「協議会」には、地方公共団体の事務の一部を共同して管理執行するための協議会と事務の管理執行について連絡調整を図るための協議会、さらには広域な計画を共同して作成するための協議会がある。前者の二つの協議会は事務の簡素化・合理化を推進し、新たに生じてきた広域行政の要請に応えるため昭和27年に設置されたものであり、後者の計画作成のための協議会は広域行政を総合的かつ計画的に推進するため昭和36年に追加されたものである。「協議会」は地方公共団体の共同の執務組織であり、法人格を有せず、協議会固有の財産や職員をもたないため、「協議会」自身が独自に事業を実施することはできない。こうした「協議会」は平成8年の調査と比較すれば、全国的には29件ほど減少している。内容的には地域開発関係の協議会と社会教育等の教育関係の協議会が多く、次いで環境関係の協議会が多くなっている。

「機関または吏員などの共同設置」は、複数の普通公共団体が共同して委員会もしくは委員、附属機関等の機関を設置する制度であり、行財政の効率化・簡素化や専門職員の人材確保を推進するため昭和27年に設置されたものである。設置された機関や吏員等は、共同設置した各地方公共団体の共通の機関や吏員等の性格を有し、その効果はそれぞれの地方公共団体に帰属することとなって

いる。

機関の共同設置では公平委員会が最も多く、次いで教育、福祉の順となっている。平成12年調査では4年前の調査(210件)と比較してその件数(467件)は2.2倍に増加している。

「事務の委託」は、普通地方公共団体の事務の一部を他の普通地方公共団体に委託してこれを管理執行させる制度であり、行政運営の能率化・合理化を図るために設けられたものである。事務の委託成立により、委託した地方公共団体はその範囲内において執行管理する権限を失うとともに、受託をした地方公共団体が処理した効果は委託をした地方公共団体に帰属する。経費はすべて委託した公共団体が負担することとなっている。平成12年度における全国の事務委託件数は6,114件で共同処理件数全体の63.2%を占めている。内容的には公平委員会の委託が最も多く、次いで公務災害・職員研修・職員の採用試験などの委託となっている。

以上の三つの手法は広域行政とはいっても、事務の能力補完や能率的処理を目的とするものであり、住民に対する行政サービスを広域的に行おうというものではない。住民に対する行政サービスを直接行う広域行政機関として戦前から制度化されているものに「一部事務組合」がある。この「一部事務組合」は、地方公共団体はその事務の一部を共同して処理するため議会の議決を経て設置される特別地方公共団体である。県が加入するものにあつては総理大臣、その他のものにあつては知事の許可を必要とする。廃棄物処理や消防といった事務を中心に共同処理のための中心的な制度として活用されている。高度経済成長時代にゴミ処理やし尿処理など環境衛生関係の組合が全国的に急増し、昭和45年には2,681件であったものが昭和49年には3,039件にまで達した。こうしたことから昭和49年には組合の乱立を防止するため「複合的一部事務組合」制度が創設され、昭和49年の3,039件をピークとして昭和50年以降組合数は減少傾向に転じている。

(4) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

広域行政の主流となってきた「一部事務組合」は、組織面、財政面、住民との関係においてさまざまな問題点を抱えている。それらの問題点としては次のような点が指摘されている³⁾。

〔組織面における問題点〕

- ・事務局職員が各市町村からの派遣職員で構成されているため、職員間の連帯・責任体制が希薄になりがちである。
- ・事務職員の多くが期間が限定された派遣職員であることから、長期的な業務は行いにくく、業務引き継ぎが煩雑となっている。
- ・業務量の増加のため職員は日常事務に追われ、計画立案が十分に行われていない。
- ・構成市町村と比較した場合、昇任・昇格の遅れがみられ、組織が活性化しない。
- ・各構成市町村から外郭団体的印象をもたれ、主体的な組織改革を行う機運が生じにくい。
- ・職員構成にバランスを欠いており、全体的に高齢化している。
- ・各構成団体の合議制により行われることが多く、機動的・弾力的決定が行われにくい。
- ・これまで各種事務事業ごとに随時設立されてきたという経緯もあり、1つの市町村で10以上の組合に加入する例もみられる。組合ごとに議会や管理者が置かれ、組合議会日程の調整が難しいなど効率性の面から問題が生じている。
- ・構成市町村の規模や財政力に格差があるため、利害調整や意向反映が困難となっている。
- ・処理事務、職員採用、設備投資等において、構成市町村の意向に左右されやすく、自らのイニシアチブを発揮できない。

〔財政面における問題点〕

- 財政基盤が弱く、独立の組織体としての統一的事務運営が困難である。
- 構成市町村の分担金が主な財源であることから、財政運営が構成市町村の財政事情に左右される。
- 組合の収支バランスが悪化しており、構成市町村の負担が増大している。

〔住民との関係における問題点〕

- 特別地方公共団体といったものが住民にとって理解しにくく、住民から離れた存在になりやすい。
- 情報提供や広報の不足もあり、住民との一体感が不足している。

こうした問題点を抱える「一部事務組合」が古い制度であるのに対して、「広域連合」は平成時代になってから施行された新しい制度である。「広域連合」は、多様化している広域行政ニーズへ柔軟かつ効率的に対応することと地方分権推進のため権限委譲の受け入れ体制を整備することを目的として平成7年6月に施行された。「一部事務組合」と比較して「広域連合」の主な制度的特徴としては、次のような点が指摘される。

- 同一の事務を持ち寄って共同処理する「一部事務組合」に対して、「広域連合」は多様な事務を処理できる仕組みとなっており、広域的な行政ニーズに柔軟かつ複合的に対応できる。構成団体となれるのは県および市町村であり、県と市町村の共同処理も可能である。
- 国または都道府県は、「広域連合」に対して直接的に権限の委譲を行うことができる。また、「広域連合」からも権限委譲の要請ができる。こうしたことから「広域連合」は「一部事務組合」と比較して独立性、自立性が高く、地方分権の受け皿としての役割が期待される。
- 規約の変更について構成団体に要請したり、設置の趣旨に反する行為を行う構成団体に勧告したりする権限をもっており、広域的な調整を実施しやすい仕組みになっている。

(6) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

- ・「広域計画」を策定することとなっており、計画的な広域行政の運営が可能である。また、「広域計画」は構成市町村もこれに従う義務を負うことから事業執行の実効性が高まる。
- ・「広域連合」の長や議員の選出は直接選挙または間接選挙に限られており、いわゆる充て職は認められていない。「広域計画」は住民に公表することが義務付けられている。住民は条例の制定改廃、長や議員のリコール、規約の変更について直接請求することができる。こうしたことから、より民主的な運営が可能な仕組みとなっている。
- ・「広域連合」創設時における特別交付税の交付措置（構成団体あたり700万円）、「広域連合」の行うまちづくり特別対策事業への地域総合整備事業債の充当率の優遇措置（通常は75%が85%に優遇）などの財政支援措置が充実している。

制度上においては以上のような特徴点があるが、最初の「広域連合」である大分県の「大野広域連合」が設置されて5年以上経過した平成13年12月現在、29都道府県において75の「広域連合」が設置されている⁴⁾。これら「広域連合」の設置形態はさまざまであり、「函館圏公立大学広域連合」や「福岡県介護保険広域連合」のように単一の目的のために設置している「広域連合」もあれば、「南魚沼広域連合」や「諏訪広域連合」のように「一部事務組合」が行っていた事業を統合し、多様な事業を実施している「広域連合」もある。

こうした「広域連合」に対する評価は、「広域連合」が実施されるようになってまだ年数の浅いこともあり、これまで十分に行われてきたとは言えない。しかし、「広域連合」の抱える問題点としては一般に次のような点が指摘されてきている。

- ・自主財源をもたず、財政基盤が脆弱なために、「広域計画」を立案するとしても「広域連合」独自の事業を実施することが困難である。
- ・実態として「一部事務組合」の看板の架け替えに過ぎず、「複合的一部事

務組合」とほとんど変わらないところが多い。このため、施策の実施においても関係団体との連絡調整に時間がかかり迅速な意思決定ができず、組織運営が非効率になっているところが多い。

- 「広域連合」の存在自体は住民に認知されるようになってきたとしても、長や議員の直接選挙が行われていない現状においては住民との関係は依然としてかけ離れた存在のままとなっている⁵⁾。

これまで述べてきたような制度的に設置された行政機構による広域行政をさらに効果的に推進していくために、「広域市町村圏」、「大都市周辺地域広域行政圏」（昭和52年より）、「ふるさと市町村圏」が要綱等に基づき定められている。

「広域市町村圏」が設定される契機となったのは昭和44年5月における「新全国総合開発計画（新全総）」の策定である。すなわち、「新全国総合開発計画」において、モータリゼーションや幹線道路の整備とともに住民の日常生活圏が拡大していることを踏まえ、地域開発の基礎単位として「広域生活圏」を設定することが求められた。こうした動きと連動して、第13次地方制度調査会からも「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」が出され、これを受けて自治省は昭和45年4月「広域市町村圏振興整備措置要綱」を策定し、事務次官通知として各都道府県に通知した。これにより、各都道府県知事は関係市町村と協議して「広域市町村圏」を設定することとなった。

このように「広域市町村圏」は国の強い指導の下に全国の都道府県において設定されるようになったものであるが、広域行政を展開する一定の圏域を設定したものとして評価され、今日の市町村合併の基礎となる可能性も持っている。こうした「広域市町村圏」は関係市町村と協議の上、次のような基準により設定されている⁶⁾。

- おおむね人口10万人以上の規模を有することを標準とする。
- 就業（通勤・通学）、生活物資の調達（買い物）、医療、教育、教養、娯楽

(8) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

その他、住民の日常社会生活上の通常の需要が、その中でほぼ充足されるような都市及び周辺農山漁村地域を一体とした圏域であること。

- 圏域内に住民の日常生活上の通常の需要を充足する都市的施設及び機能の集積を有する市街地（中心市街地）が存在すること。
- 中心市街地と圏域内のその他の市街地及び集落を連絡する交通通信施設が整備されていること。

「広域市町村圏」に属する市町村は、「広域市町村圏」の振興・整備を推進するために「広域行政機構」（「一部事務組合」・「協議会」・「広域連合」）を組織し、広域行政圏の将来図及びこれを達成するために必要な「広域市町村圏計画」を策定して圏域内の総合的・一体的な行政の推進を行うこととなっている⁷⁾。こうしたことから、広域的な地域づくりの推進主体としての役割を果たし得るような広域行政機構の体制づくりが求められるとともに、広域行政機構自らが広域事業の計画的実施に努めることが重要となる。

「ふるさと市町村圏」は「広域市町村圏」施策の一層の充実を図るために「広域市町村圏」のなかから選定されたモデル圏域であり、平成元年6月23日付けの事務次官通知「平成元年度ふるさと市町村圏推進要綱」に基づき実施されるようになったものである。「ふるさと市町村圏」においては、構成市町村からの出資と都道府県からの助成により「ふるさと市町村圏基金」を設置し、その運用益によりソフト事業をはじめとして広域的な観点から多様な地域振興事業を積極的に進め、圏域の一体的・創造的振興を図ることとしている。また、「ふるさと市町村圏」の振興・発展を図るための全国組織として「全国ふるさと市町村圏協議会」を設置し、研修会やシンポジウムを定期的に開催している。

しかし、これら「広域市町村圏」や「ふるさと市町村圏」への取り組み方については都道府県や自治体によってかなりの差異が見られる。具体的広域事業を積極的に推進している「広域市町村圏」もあるが数は少なく、多くの「広域市町村圏」については次のような問題点を抱えている⁸⁾。

- 「広域市町村圏制度」が住民に十分に認知されていない。
- 広域行政機構の事務局体制が弱い上に、構成市町村の利害を超えた調整を行うだけの権限を持っていない。
- 「広域市町村圏計画」の策定がシンクタンク任せとなり、広域行政機構の主体性が欠如している。計画の多くにおいて広域的調整が行われておらず、構成市町村の事業計画の寄せ集めになっている。また、広域的な「基本構想」や「基本計画」が書かれていても具体的「実施計画」がともなわず、単なる飾り文句になってしまっている場合が多い。
- 広域行政機構の財源は、構成市町村からの負担金に頼っているため財政基盤が弱く、事業執行のあらゆる面において構成市町村の意見や利害に左右される。また、最近では「ふるさと市町村圏基金」運用に係わる金利が低く、十分な事業費が確保できなくなっている。
- 広域町村圏の中心市がリーダーシップを十分に発揮できていない。

昭和30年代初頭の市町村合併以降、大多数の自治体は増大する広域行政需要に対して以上のような広域行政制度により対応してきた。しかし、これら広域行政制度はそれぞれ問題点を抱え、既存市町村の行政区域を尊重しつついくつかの自治体が協力し合うこれまでの広域行政では、増大する広域行政需要にもはや対応しきれなくなっているのが現状である。そこで、自治体そのものが合併してしまう「市町村合併」への期待が一層高まることとなってきた。

今日の「市町村合併」への動きの背景には、これまで指摘してきたような「一部事務組合」や「広域連合」など既存広域行政機構の問題点とその限界がはっきりと見えてきたことがある。もちろん、今日の急速な「市町村合併」への動きの原因はそれだけではない。しかし、広域行政機構の限界が一つの主要な原因になっていることは確かである。そこで次に、「市町村合併」への動きに多大な影響を与えたいいくつかの答申や報告書を取り上げ、「市町村合併」がなぜ必要なのか、その論理構造を全体的に検討していくこととしたい。

2. 市町村合併の論理構造

- (1) 第24次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」における市町村合併の論理

今日の市町村合併への動きの出発点になったのは、第24次地方制度調査会が平成6年11月に提示した「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」である。この答申は、「市町村の合併の特例に関する法律」が平成7年3月31日をもって効力を失うこととなっている状況を踏まえて、今日における市町村合併についての基本的考え方、その進め方、特例措置のあり方について検討したものである。そこに見られる市町村合併についての基本的考え方を整理すると次のようなものである⁹⁾。

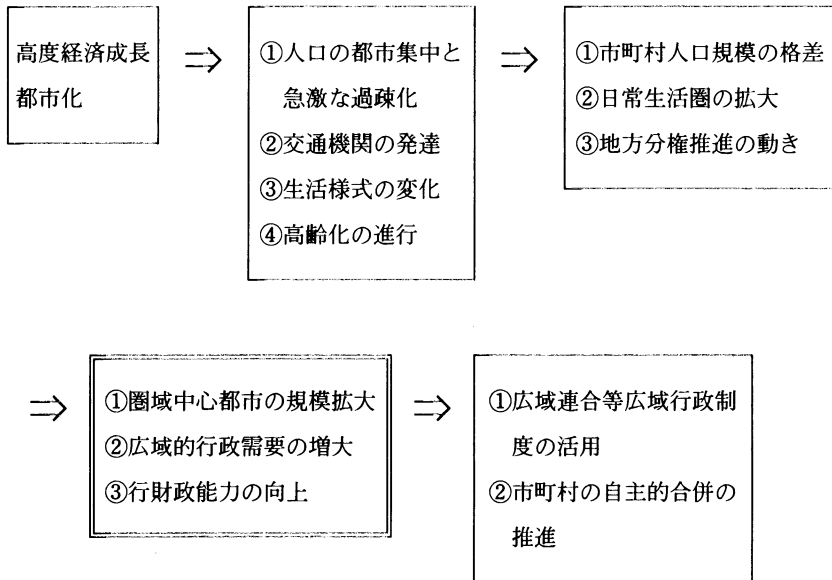
昭和40年3月に「市町村の合併の特例に関する法律」が制定されてから30年経過し、市町村を取り囲む経済・社会環境は大きく変化した。高度経済成長を契機として急激な都市化と過疎化が進行し、各市町村の人口規模には再び大きな格差が生じた。交通機関の発達や住民の生活様式の変化とともに日常生活圏が拡大し、市町村を超える広域的行政需要がますます増大した。このような要請に適切に対処するためには、日常生活圏を国土形成の基礎的単位とする必要がある。このためには、広域連合等広域行政制度の活用とともに市町村の自主的な合併により、圏域中心都市の規模を拡大しなければならない。また、地方分権推進の観点から、市町村の自主的な合併により、地域づくりの主体である市町村の行財政能力を向上させることが強く望まれる。

以上が第24次地方制度調査会答申に見られる市町村合併の論理構造の骨子である。そこに見られる基本的特徴としては、①「市町村の合併の特例に関する法律」が制定された昭和40年から30年間に生じた地域社会の変化、とくに住民の日常生活圏の拡大を重視し、日常生活圏を国土形成の基礎的単位とすべきであるとしている、②地方分権を推進していくためにも市町村合併によ

り市町村の行財政能力を強化していくべきであるとしている、③広域的行政需要の増大に対応するためには、広域連合などの広域行政制度と市町村合併の両者を必要に応じて適切に活用していくべきであるとして、広域行政制度と市町村合併の使い分けを主張している、といった点が指摘されよう。なお、広域行政制度と市町村合併の使い分けにおいては、「地理的な状況等により、市町村が合併を望んでも、実現することが困難な地域については、広域連合の導入等により、広域市町村圏の一層の充実、活用を図る必要がある」と述べ¹⁰⁾、広域連合よりも市町村合併を優先することを主張している。

この他、第24次地方制度調査会答申における重要な特徴として、市町村合併の進め方として「市町村の自主性の尊重」と「自主的合併」を推進していくための「国や都道府県の情報提供の重要性」を強調している点が指摘される。な

図1 第24次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」の論理



(12) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

かでも、「都道府県は、関係市町村の合意形成のために重要な役割を果たすことが必要であり、当該都道府県内の市町村に対して、積極的に指導、調整や意見交換等を行って行くべきである。」と述べ¹¹⁾、市町村合併における都道府県の役割の重要性を強調している。

「第24次地方制度調査会答申」の目的は、「市町村の合併の特例に関する法律」の期限切れに備えて今後も市町村合併を必要とする理由を示し、市町村合併に対する特例措置の延長を主張することにあつた。そして、特例措置の延長の際には、単に合併の障害を除去するというにとどまらず、市町村の合併に向けた環境を積極的に整備して市町村の自主的合併を推進していくという観点が重要であるとしている。そのための具体的措置として、①住民発議制度の創設、②議員の定数及び在任の特例措置の見直し、③財政措置の充実、④市町村建設計画における人口流出地域への配慮等を挙げている¹²⁾。

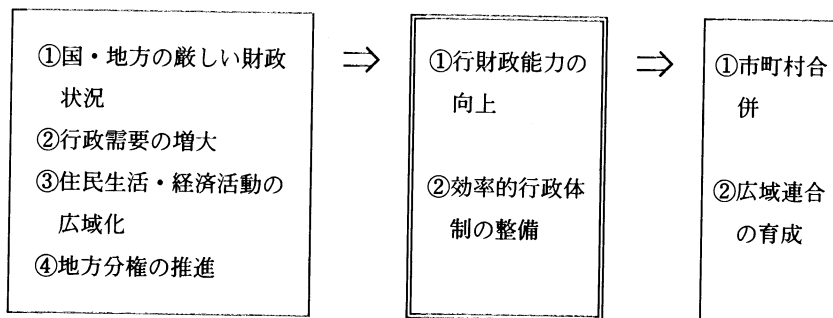
(2) 「地方分権推進委員会第2次勧告」と市町村合併

平成7年4月1日、「合併特例法」が平成17年3月31日までの時限立法として再延長された。また、同年7月には地方分権推進法が施行され、地方分権推進委員会が発足した。この地方分権推進委員会が、平成9年7月に出した「第2次勧告」は、今日の市町村合併論議をさらに加速させることとなった。その「第2次勧告」においては次のように述べている¹³⁾。

「国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するためには、基礎自治体である市町村の行財政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題となっている。このため、前述の『財政構造改革の推進について』における市町村合併の推進に関する指摘も踏まえつつ、今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進するものとする。」
以上のごとく「地方分権委員会第2次勧告」における市町村合併推進の論理

構造は、国・地方を通じた厳しい財政状況の下で、行政需要の増大、住民生活・経済活動の広域化、地方分権化の推進に対応するには、既存の小規模な自治体では限界があり、「市町村合併」を進めることによって市町村の行財政能力を向上させ、効率的な行政運営を行っていく必要がある、というものである。この論理を逆に言えば、「市町村合併」により基礎自治体の効率的行政体制が整備されるとともに基礎自治体の財政能力が向上し、国・地方の厳しい財政状況の下でも行政需要の増大、住民生活・経済活動の広域化、地方分権の推進に対応することが可能となる、というものである。

図2 「地方分権推進委員会第2次勧告」における市町村合併の論理



さらに「第2次勧告」では、国や都道府県が市町村合併推進のために取るべき措置として、具体的に次の点を指摘している¹⁴⁾。

- ・大都市圏，地方中心都市とその周辺地域，過疎地域など地域の実情に応じた施策を講じること。
- ・基準人口など市となる要件を見直すこと。
- ・広域市町村圏などを参考にして地域の実態を反映した合併パターンを提示すること。
- ・合併特例法に基づく地方交付税等による財政上の支援措置を見直して継続

(14) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

すること、交付税算定に当たっては、合併の推進等に伴う財政需要の反映等について幅広く検討すること。

- 議員の任期・定数の特例措置についての見直しを行うこと
- 合併により中心地以外の合併地域がさびれる等の懸念に対処するための方策、例えば、合併市町村の執行機関に対する旧市町村の代表の参加、旧市町村単位を基礎とする組織または仕組みの導入等を検討すること。
- 既存施設などを活用した行政サービスのネットワーク化によるサービス水準の維持・向上を図ること。
- 合併特例法に基づく住民発議制度の拡充と合併協議会の設置に関する制度の見直しを行うこと。

地方分権推進委員会の「第2次勧告」において注目すべきは、市町村合併の推進と広域行政の推進が別々に分けて論じられている点である。すなわち、「第2次勧告」においては、「地方公共団体は、広域的な事務処理体制の簡素化・効率化や体制の強化のため、既存の一部事務組合や広域市町村圏の機構についても、広域連合への移行を検討するものとする。広域連合制度については、その活用状況が十分でない面があることから、制度内容の周知、広域行政アドバイザー等による支援、設立手続の一層の簡素化の検討、その他支援措置による設立促進策等の措置を講ずるとともに、広域連合に対する国や都道府県からの権限委譲を積極的に推進する」と述べ¹⁵⁾、広域行政には広域連合の育成で対応すべきであることを強調している。

しかし、広域連合は広域市町村圏の行政機構となっている場合が多いことから、実際には市町村合併の範囲と一致することが多くなり、市町村合併の推進と広域連合の育成を両立させることは実質的には困難になるものと考えられる。すなわち、広域連合が既に設立されている市町村の合併が進めば、広域連合は自動的に消滅するであろうし、広域連合が設立されていないところの市町村合併の動きが進めば、広域連合設立の動きは生じない。地方分権推進委員会はこ

の点についての現実的認識を欠いていたと言えよう。

いずれにしても、市町村合併の推進と広域行政の推進を別のものとして論じていることは、地方分権委員会においては市町村合併をあくまでも地方分権との関連で位置づけおり、広域行政の推進との関連を重視していないことを意味している。

(3) 「市町村合併研究会報告書」における市町村合併の論理

「市町村研究会」は国が作成することにしてきた「市町村合併の推進のための指針」の参考となる事項等について調査研究するため、平成10年8月に設置された自治省行政局長の私的研究会である。平成11年5月にまとめられた研究会報告書を受け、同年8月自治省は「市町村の合併の推進についての指針」を都道府県に示し、都道府県は合併のパターンを内容とする「市町村の合併の推進についての要綱」を平成12年中に策定するよう要請した。したがって、この「市町村合併研究会報告書」は、実質的に今日の市町村合併への動きに拍車をかけたものと見なすことができよう。

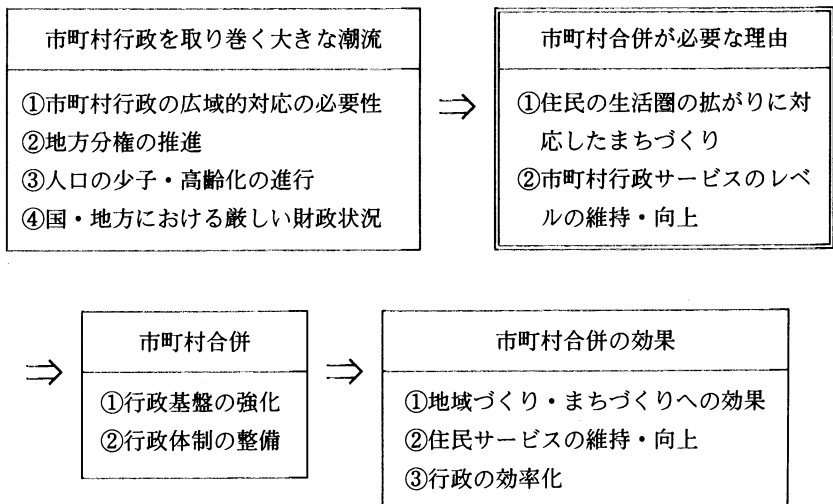
「報告書」はまず、市町村行政を取り巻く大きな潮流として、①市町村行政の広域的対応の必要性、②地方分権の推進、③人口の少子・高齢化の進行、④国・地方における厳しい財政状況を指摘し、こうした大きな潮流のなかで市町村が住民の期待に応えていくには、①住民の生活圏の拡がりに対応したまちづくり、②市町村行政サービスのレベルの維持・向上が必要となり、そのためには市町村合併により行財政基盤の強化や行政体制の整備を図っていくことが緊急の課題になる、としている¹⁶⁾。

さらに市町村合併がもたらす効果として「報告書」は、①地域づくり・まちづくりにおける効果、②住民サービスの維持・向上、③行政の効率化の3点を指摘している。「地域づくり・まちづくりにおける効果」の具体的効果としては、①広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を

(16) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

活かしたゾーニングなど、まちづくりをより効果的に推進できる、②環境問題や水資源問題、観光振興など広域的な調整や取組を必要とする課題について有効な政策展開ができる、③より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や「格」の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できる、といった点を挙げている。また、「住民サービスの維持・向上」の具体的効果としては、①利用可能な窓口の増加により、住民票の発行などの窓口サービスが、住居や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能になる、②小規模市町村では設置困難な女性に関する施策や都市計画、国際化、情報化等の施策について専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政展開が可能になる、③従来採用が困難又は十分に確保できなかった専門職（社会福祉士、保健婦、理学療法士、土木技師、建築技師等）の採用・増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になる、といった点を挙げている。さらに、「行政の効率化」の具体的効果としては、

図3 「市町村合併研究会報告書」における市町村合併の論理



①総務・企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができる、②三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分経費も節減される、③広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる、といった点を挙げている¹⁷⁾。

以上が「市町村合併研究会報告書」に見られる市町村合併の論理構造である。その基本的特徴は、市町村合併が必要な直接的理由を「住民の生活圏の拡がりに対応したまちづくり」と「市町村行政サービスのレベルの維持・向上」の2点に求め、「地方分権の推進」は市町村行政を取り巻く環境的要因に止めている点にある。また、市町村行政を取り巻く大きな潮流（環境的要因）として国・地方の厳しい財政状況を挙げているのも特徴の一つである。さらに、市町村合併とは「行政基盤の強化」であり「行政体制の整備」であるとし、市町村合併の効果を「地域づくり・まちづくりへの効果」「住民サービスの維持・向上」「行政の効率化」の3点に整理している点もその特徴の一つとなっている。

以上の三つの「答申」・「勧告」・「報告書」における市町村合併の論理構造の相違点は、広域連合の位置づけ方、地方分権の位置づけ方、財政状況の位置づけ方にある。「答申」・「勧告」においては「広域連合」の意義を認め、市町村合併との使い分けや広域連合の育成を主張している。これに対して「報告書」においては広域連合を除去している。また、「地方分権」についてはいずれにおいても取り上げられているが、「調査書」においてはトーン・ダウンしている。「財政状況」については「勧告」「調査書」において環境要因として重視されている。

「答申」・「勧告」・「報告書」においてこうした相違点が生じる背景には、それぞれの目的とともに時間の推移に伴う行政環境の変化がある。すなわち、「答申」が出された平成6年から「報告書」が出された平成11年の間に「広域連合」

(18) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

の可能性と限界がはっきりと見えるようになってきたこと、この間に「地方分権」の受け皿づくりは長期的展望に立つ重要課題であるものの、現段階では国や県から市町村に委譲される権限は少なく具体性に乏しいことが見えてきたこと、さらにこの間、国・地方の財政状況はますます悪化してきたことが「報告書」には大きく反映しているといえよう。

3. 「合併パターン」とその問題点 一大分県を事例として一

平成11年7月、合併特例法の改正を含むいわゆる地方分権一括法が成立した。この直後の平成11年8月、自治省は改正合併特例法第16条第1項の規定を踏まえ、「市町村の合併の推進についての指針」を作成し、この中において合併パターン等を内容とする「市町村合併推進要綱」を策定し、市町村の合併に向けた取組について積極的に支援するよう各都道府県に要請した。この要請を受けて各都道府県は、学識経験者、地域住民や団体代表、市町村の代表等からなる委員会を設置するとともに外部のシンクタンク等に委託して「合併パターン」を中心とする「市町村合併に関する報告書」を作成した。この報告書や委員会の議論を踏まえて各都道府県は独自の「市町村合併推進要綱」を策定し、平成12年12月前後に公表している。

各都道府県の「市町村合併推進要綱」は自治省の「市町村の合併の推進についての指針」に基づいて作成されており、①市町村の地域の現況と今後の展望、②市町村の行財政の現状と今後の見通し、③市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処、④市町村の合併パターン、⑤市町村合併に関する都道府県及び市町村の取組、といった項目を内容としている¹⁸⁾。これらのうち最も中心となるのは「合併パターン」の提示である。

都道府県による「合併パターン」の提示の必要性は、先に見た通り、地方分権推進委員会の「第2次勧告」においても指摘されていたものである。しかし、

「自主的合併」を標榜するのであれば、本来どこと合併するかは市町村が自主的に決定すべきであり、都道府県が「合併パターン」を示すことは自主的合併の趣旨に沿わない矛盾した行為となる危険性を持っている。すなわち、都道府県が「合併パターン」を示すこと自体が住民や市町村に強制的であると受け取られることになりかねない。

都道府県が「合併パターン」を提示することの意味は、あくまでも自主的合併を促進するための指針と一つの議論の素材（検討資料）を提供することであり、けっしてそれ以上のものではない。それは、いわば議論のたたき台であり一つの指針を示す情報提供に過ぎないこと、合併を決定するのはあくまでも市町村であり住民であることの2点を徹底しておくべきある。

自治省の「市町村の合併の推進についての指針」においては、合併パターンの作成に当たっての留意事項として、①合併を通じて実現すべき目標、②地方公共団体の規模や能力に応じた組織及び機能の差、③市町村の結びつき、④面積についての考え方、⑤合併の可能性への制約が大きい地域、といった五つの項目を挙げている。また、合併パターンの決定において最も重要な項目である「市町村の結びつき」を示す具体的要因としては、①住民の日常生活圏、②市町村行政相互の連携、③国や都道府県行政の地域的のまとまり、④行政機関の効果的で効率的な配置、⑤総合的広域行政や各種計画上の位置づけ、⑥郡の区域、⑦自然的・地理的条件（河川の流域等）、⑧歴史的・文化的条件、⑨市町村や住民の意識（帰属意識、連帯意識）を考慮すべきであると、とりわけ「歴史的・文化的条件」や「市町村や住民の意識」のような主観的要素を勘案することの必要性を強調している¹⁹⁾。

各都道府県が示した「合併パターン」は、こうした「市町村の合併の推進についての指針」に示された留意事項を参考にして策定されたものである。したがって、「合併パターン」を決定する方法は基本的には各都道府県とも共通したものになることが予想される。しかし、詳細に見ていくと、各都道府県が作

(20) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

成した合併パターンはその作成方法においてかなりの差異が見られる。

「合併パターン」を決定する方法としてとくに問題となるのは、①市町村間の相互連関や一体性を把握するためにどのような要因を重視すればよいか、②効率的な行政運営を進めるためにはどのような人口規模の合併がよいか、③「歴史的・文化的要因」や「住民の意識」といった主観的要因をどのように組み入れるか、といった点である。

「合併パターン」の策定に当たっては以上の三つの問題点をどのように解決するか検討しなければならない。とくに市町村の相互連関や一体性を把握するためにどのような指標を採用するかが「合併パターン」決定の焦点となる。そこでここでは大分県の「合併パターン」を取り上げ、これらの点に対する取り組み方を中心に「合併パターン」の決定方法を検証しておくこととしたい。

大分県の「合併パターン」は、民間調査機関が作成したものを原案とし、「市町村の自主的合併等に関する調査検討委員会」の審議を踏まえて大分県が修正を加え、最終的には大分県の責任において『大分県市町村合併推進要綱』に発表している。本論文においては大分県の「合併パターン」決定の基礎資料となった『大分県における市町村の自主的合併等に関する調査報告書』において示されている「合併パターン」の決定方法を取り上げて検討することとする²⁰⁾。

大分県の「合併パターン」は、自治体間の日常的な生活圈や経済圏、行政サービス圏を示すと考えられる経済的・社会的・行政的指標を用いたクラスター分析により決定されている。他の都道府県においても多くがこのクラスター分析を用いているが、なかには「合併パターン」に住民意識を反映させるため、県民や市町村議会議員などに対するアンケート調査の調査項目に「合併の相手」を組み入れ、その調査結果を参考資料としているところも見られる。大分県の「市町村の自主的合併等に関する県民意識調査」においては「合併の相手」は調査項目に入っていない。また、自治体間の近接性や地形といった地理的な状況、まつりやイベント等による歴史的・文化的な結びつきについても統計上の

制約という理由で指標としては取り上げられていない。

大分県が委託した民間調査機関が採用した指標の体系と分析ケースは図4の通りである。図4に見られるとおり、採用された指標は社会生活指標（15指標）と産業経済指標（14指標）からなる「社会経済指標（29指標）」と行政サービス指標（14指標）と政策指標（7指標）からなる「行政サービス政策指標（21指標）」に大別される。一体性を把握するために、「社会経済的指標」と「行政サービス政策指標」の比重をどの程度にしてすればよいかは指標選択の上で最も重要な問題点である。

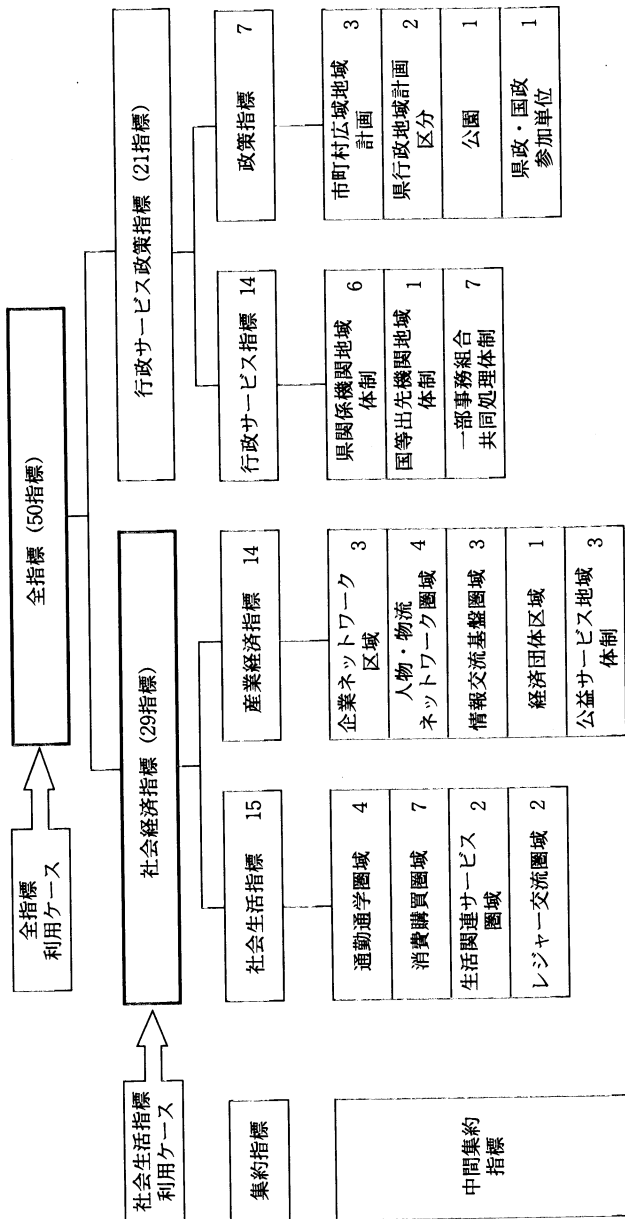
「行政の圏域」は「住民の日常生活圏」を土台とすべきであるという考え方から「住民の日常生活圏」をより反映させている「社会経済指標」だけで「合併パターン」を決定するという方法もあり得る。しかし、行政（国・県・市）のサービスや政策も住民の日常生活に影響を及ぼしており、その影響力を全く無視してしまうことにも問題があると考えられる。そうすると二つの指標間の比重の置き方が問題となってくる。指標数からすると、大分県の場合「社会経済指標」が29指標、「社会サービス政策指標」が21指標と、やや「社会経済指標」の数が多くなっている。

いずれにしても、これら指標を用いてクラスター分析を行った結果を図示したものが、図5と図6である。図5は全指標を利用した場合であり、「行政サービス政策指標」のファクターが強く作用している。図6は「社会経済指標」だけを利用した場合である。クラスター分析の結果は「狭域クラスター」「基準クラスター」「広域クラスター」の三つの段階に分けて示されている。合併圏域を三つのクラスターのうちのどれで考えるか、ということも重要な問題点となる。

「基準クラスター」は、クラスター分析による自治体の類型化の過程において、県内すべての自治体がいずれかの自治体とグループを形成し、単独自治体がなくなるような段階を圏域としたものである²¹⁾。したがって、その圏域の広

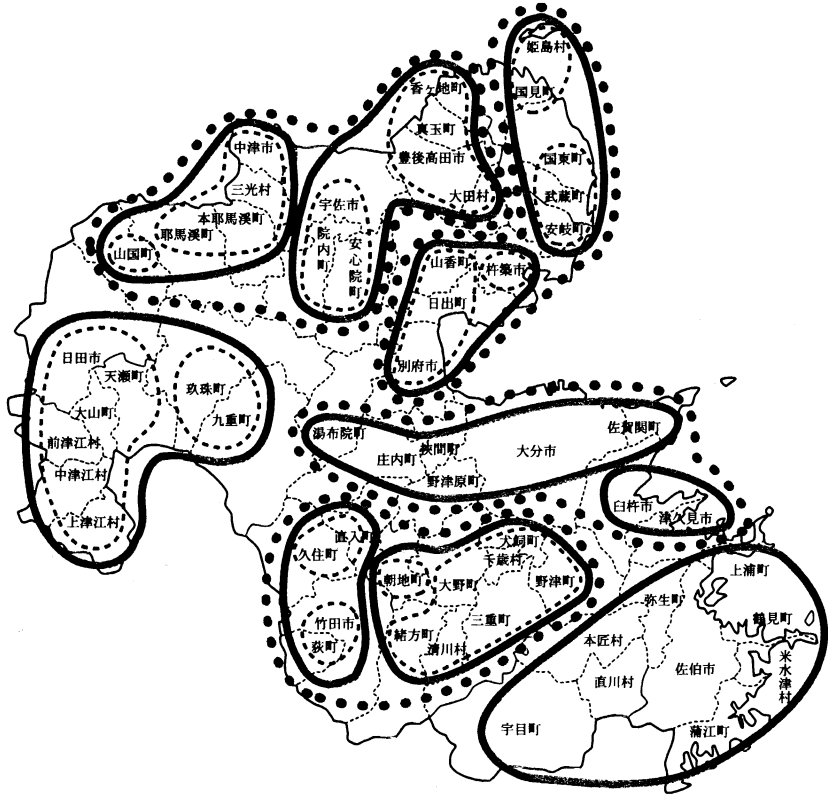
(22) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

図 4 採用指標の体系と分析ケース



出所：『大分県における市町村の自主的合併等に関する調査報告書』財団法人九州経済調査協会 平成12年12月 135頁

図5 全指標利用ケース

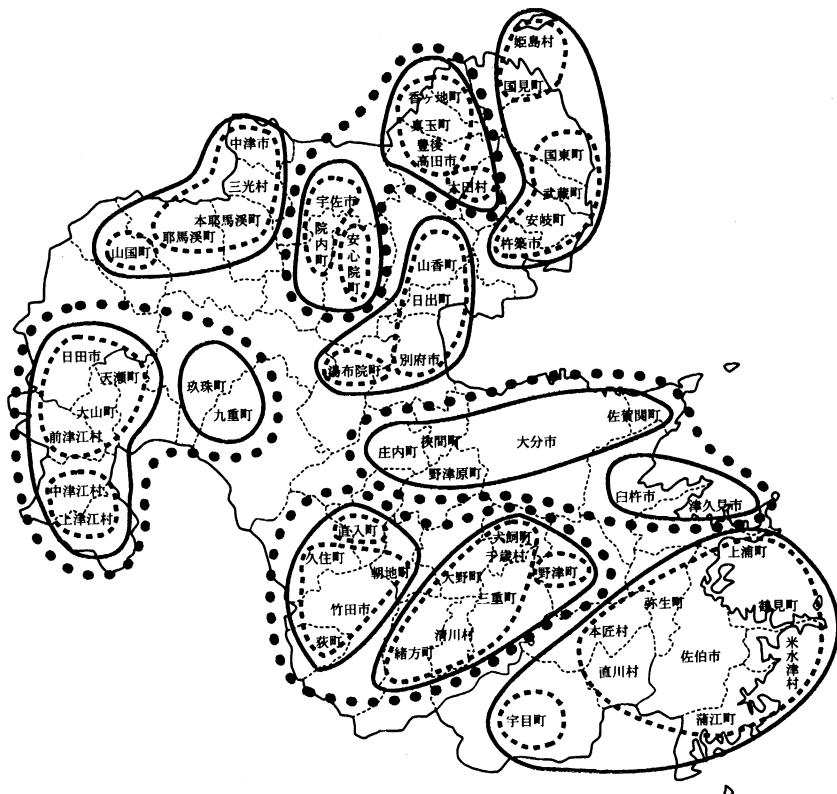


凡例	
●●●●●●	広域クラスター (基準クラスターの2つを結合するクラスター)
————	基準クラスター…市町村合併圏域 (単独自治体が生じない範囲で形成されるクラスター)
- - - - -	狭域クラスター (基準クラスターを2つに分割するクラスター)

出所:『大分県における市町村の自主的合併等に関する調査報告書』
財団法人九州経済調査協会 平成12年12月 148頁

(24) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

図6 社会経済指標利用ケース



凡例	
●●●●●	広域クラスター (基準クラスターの2つを結合するクラスター)
—————	基準クラスター…市町村合併圏域 (単独自治体が生じない範囲で形成されるクラスター)
- - - - -	狭域クラスター (基準クラスターを2つに分割するクラスター)

出所:『大分県における市町村の自主的合併等に関する調査報告書』
財団法人九州経済調査協会 平成12年12月 152頁

さは少なくとも現存の自治体を二つ以上合わせた広さということになる。一律に「基準クラスター」を市町村合併圏域とするというのも一つの方法であるが、場合によっては「基準クラスター」に「広域クラスター」を組み合わせたり、「狭域クラスター」を組み合わせたりするのも一つの方法である。また、「広域クラスター」を基準にするということも可能である。『報告書』においては全指標利用ケースの「基準クラスター」を市町村合併圏域としている。

図7は「市町村の自主的合併等に関する調査検討委員会」の審議を経て県が『報告書』の合併パターンを修正し、大分県の「合併パターン」として『大分県市町村合併推進要綱』に発表したものである。図5及び図6に示されている『報告書』の「合併パターン」と図7に示されている『大分県市町村合併推進要綱』の「合併パターン」とを比較することにより県の修正点を示すことができる。その修正点を挙げると以下のとおりである。

- ・『報告書』における〔大分圏〕を大分市・佐賀関町からなる〔大分地域①〕と野津原町・挾間町・庄内町・湯布院町からなる〔大分地域②〕に分割している。
- ・〔別杵速見圏〕においては別府市を単独で独立させ、〔別杵速見地域〕を杵築町、日出町、山香町としている。
- ・九重町・玖珠町を〔日田玖珠地域①〕として〔日田・玖珠九重圏〕から独立させている。
- ・豊後高田市・真玉町・香々地町・大田村を〔宇佐・高田地域②〕として〔宇佐両院・西高圏〕から独立させている。

以上の修正がいかなる基準から行われたか必ずしも定かではないが、〔日田・玖珠九重圏〕〔宇佐両院・西高圏〕については社会経済指標（図6）による基準クラスターと一致する結果となっており、日常生活圏の重視ということで分割の意味は理解できるであろう。しかし、大分市の分割と別府市の分割についてはクラスター分析による分類基準からは逸脱した分類であり、クラスター分

(26) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

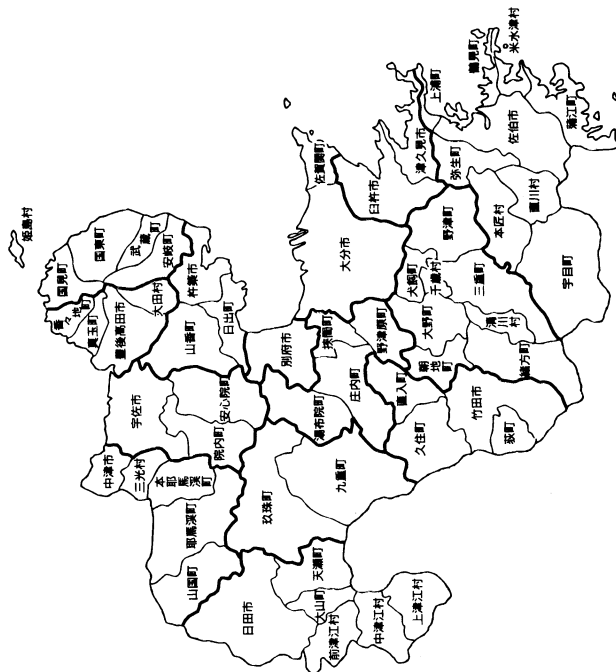
図7 大分県の合併パターン

関係市町村	構成	類型	人口(人)	面積(km ²)
1 大分市、佐賀関町	1市1町	A	441,245	409.95
2 新津原町、狭間町、庄内町、湯布院町	4町	C	40,109	409.72
3 臼杵市、津久見市	2市	B	61,462	231.15
4 佐伯市、上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、瀬江江村	1市5町3村	B	88,116	903.02
5 野津町、三重町、清川村、鎌方町、瀬地町、大野町、千歳村、大瀬村	6町2村	C	55,407	742.55
6 竹田市、萩町、久住町、直入町	1市3町	D	30,368	477.85
7 九重町、玖珠町	2町	C	31,681	557.85
8 日田市、前津江村、中津江村、上津江村、太山町、天瀬町	1市2町3村	B	79,776	666.19
9 中津市、三光村、本耶麻深町、耶麻深町、山国町	1市3町1村	B	86,679	490.57
10 宇佐市、院内町、安心院町	1市2町	B	63,819	439.09
11 豊後高田市、大田村、真玉町、香々屋町	1市2町1村	D	29,377	252.67
12 国見町、徳島村、国東町、武蔵町、安岐町、4町1村	4町1村	C	39,249	324.54
13 杵築市、白出町、山香町	1市2町	B	55,763	307.08
14 別府市	1市	-	128,255	125.13

※類型：A) 中核型集約充実型、B) 地方中核都市形成型、C) 市制移行型、D) 行政集約型

(注) 人口(人)：平成12年国勢調査速報値

面積(km²)：平成9年10月1日「全国都道府県市町村別面積集」(国土地理院)



出所：『大分県市町村合併推進要綱』大分県 平成12年12月 26～27頁

析で用いられた要因とは別の要因が取り入れられたものと推測される。おそらくは関係市町村の意向を考慮した上での調整結果であろう。しかし、〔大分圏〕の分割方法は〔大分都市圏〕といった一体性を考えるとき問題を残す分割となっていると言えよう。少なくとも挾間町・野津原町は大分都市圏に位置づけるべきであり、場合によっては湯布院は合併せず、現状のままでもまちづくりを進めるというのも一つの選択肢である。

大分県は市町村合併を、①中核的機能充実型（人口30万以上）、②地方中核都市形成型（人口5～10万人程度）、③市制移行型（人口3～5万人程度）、④行財政基盤強化型（人口3万人程度）の4つのタイプに類型している。大分県の「合併パターン」は全部で14示されており、このうち地方中核都市形成型は6、市制移行型が4、行財政基盤強化型が2となっている。

既に述べたようにクラスター分析を基礎とした「合併パターン」は必ずしも人口規模を優先的に考慮したものではない。しかし、結果として「合併パターン」の人口規模は豊後高田市を中心とする〔宇佐・高田地域②〕の29,377人を除いて全て3万人を超えている。平成12年12月の「市町村の合併の特例に関する法律」の一部改正により市制施行要件が人口3万人以上に緩和されることとなった。〔宇佐・高田地域②〕は、豊後高田市がすでに「市」としての資格を有していることから合併後も「市」となることになる。したがって、仮にこれら大分県の示した「合併パターン」全ての合併が成立すれば、大分県は14の「市」のみからなり、事実上町村制の廃止ということになってしまう。

ところで、大分県の合併パターンを考える際、「基準クラスター」ではなく、「広域クラスター」を基準として合併を考えるということも可能であった。仮に「広域クラスター」を基準として「合併パターン」を考えてみれば、大分県は大分・臼津地域（大分市・野津原町・挾間町・庄内町・湯布院町・佐賀関町・臼杵市・津久見市）、竹田直入・大野地域（竹田市・荻町・久住町・直入町・野津町・三重町・大野町・千歳村・清川村・緒方町・犬飼町・朝地町）、佐伯

(28) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

地域（佐伯市・上浦町・鶴見町・米水津村・蒲江町・弥生町・本匠村・直川村・宇目町），別杵・速見・東国東地域（別府市・日出町・山香町・杵築市・国見町・姫島村・国東町・武蔵町・安芸町），中津下毛・宇佐高田地域（中津市・三光村・本耶馬溪町・耶馬溪町・山国町・豊後高田市・真玉町・香々地町・太田村・宇佐市・院内町・安心院町），日田玖珠地域（日田市・大山町・天瀬町・前津江村・中津江村・上津江村・九重町・玖珠町）といった6地域（市）からなることとなる。この「合併パターン」は大分県の長期総合計画に示されている「圏域」と全く一致している²²⁾。

人口規模からすれば、大分・臼津地域が542,816人，竹田直入・大野地域が85,775人，佐伯地域が88,116人，別杵・速見・東国東地域が223,267人，中津下毛・宇佐高田地域が179,875人，日田玖珠地域が111,457人となる。こうした広域合併は，スケール・メリットを活かしながら広域的一体性を重視したまちづくりを進めるということになるが，住民から見たとき「広域クラスター」による広域合併にどのようなスケール・メリットがあるかということについて詳細な議論が当然必要になってくる。特に「広域クラスター」の場合，核都市が二つ以上のところが多くなり，日常生活圏としての一体性という観点からは問題が多い。仮にそれなりのスケール・メリットがあったとしても，現状においては「広域クラスター」による広域合併について市町村や住民の支持を得ることは極めて困難であると思われる。

4. 合併後のまちづくりと住民参加 —大野郡緒方町を事例として—

(1) 合併に際し懸念される弊害

各都道府県の『市町村合併推進要綱』においては，合併の効果（メリット）とともに合併に際し懸念される弊害（デメリット）への対応策が載せられてい

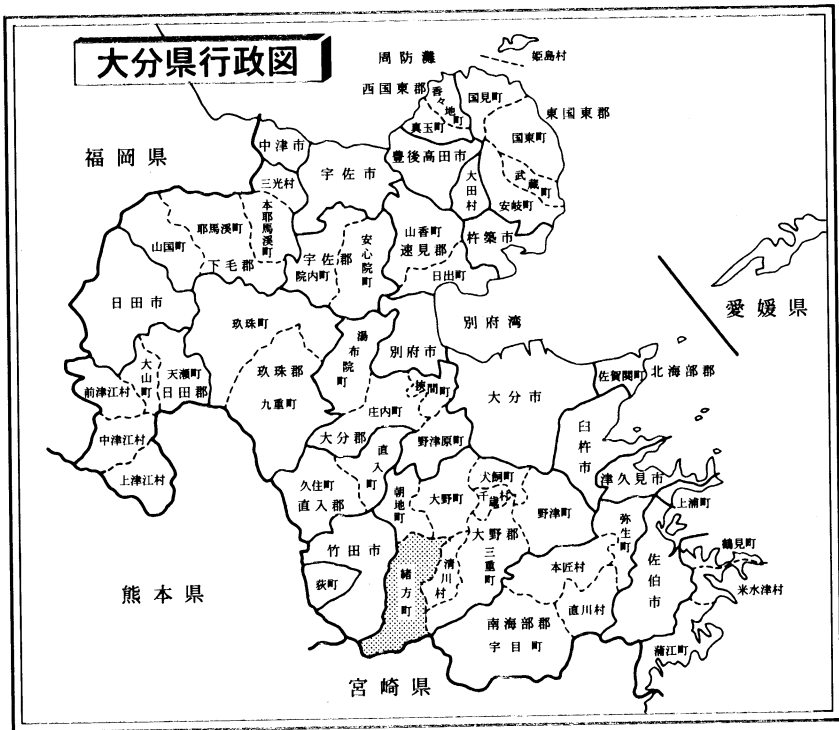
る。合併を推進する場合、懸念される弊害に対して合併後どのような対応策を講じるかは重要な課題である。合併に際し懸念される弊害についてはこれまでさまざまな指摘がなされきた。これら懸念される事項を挙げるとおよそ次の通りである²³⁾。

- 市役所や町村役場が遠くなったり、身近な公共施設が統廃合されるなどして不便になるのではないか。
- 中心部から遠くて人口集積の低い周辺部への投資が行われにくくなり、周辺部が取り残されて衰退するのではないか。
- 市町村の区域が広くなり、市町村職員と住民のコミュニケーションが薄まったり、地元議員が選出できなくなったりして、地域の声が行政に反映されにくくなるのではないか。
- 福祉サービス等住民に身近な行政サービスの充実が図れなくなるのではないか。
- これまでの地域のまとまりが失われ、旧市町村ごとに行われていた伝統行事や特徴ある施策を引き継ぐことが困難となり、各地域の歴史、文化、伝統が失われるのではないか。
- 同規模の市町村同士が合併する場合は中心地域が不明確となる等により、地域全体の纏まりや一体感の醸成が図られにくいのではないか。
- 旧市町村間の行政水準や職員給与水準、住民の負担等の格差が大きい場合は、地域間の均衡を図るため一定水準への格差是正施策が必要となることから、財政状況の良い市町村には不利になるのではないか。
- 合併により面積が広大になる場合は支所の設置が必要となるため、行財政の効率化につながりにくいのではないか。
- 15年後の交付税の縮減によりサービス水準が低下し、負担が重くなるのではないか。

合併に向けた法定協議会では「新市町村建設計画」においてこれら懸念され

(30) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

る弊害への効果的対応策を提示しなければならない。そこでここでは合併において最も懸念される弊害の一つである市町村合併が既存市町村のまちづくりに及ぼす影響の問題、とりわけ合併後のまちづくりにおける住民参加に及ぼす影響の問題に絞り、「大分県大野郡緒方町」を事例として具体的に考察しておくこととした²⁴⁾。



(2) 大野郡緒方町の概要

大分県大野郡緒方町は大分県南西部に位置し（上に掲載した大分県行政図参照）、南部は原生林として名高い祖母・傾山系に囲まれた山林地帯、北部は緒

方川・奥嶽川を中心に開けた中山間地の肥沃な農山村地帯となっている。「日本の滝百選」に選ばれて大分のナイアガラとして親しまれている「原尻の滝」は豊かな水に恵まれた町のシンボルである。緒方川沿いに広がる美しい棚田と「原尻の滝」周辺のチューリップ園は地元住民のみならず大分県民の多くの人々に愛されている。

緒方町は県下でも古くから農業水利の発達した地域である。正保から寛文年間（1644～1673）に、「荒城の月」で知られている岡城の藩主中川久盛、久清により緒方井路の開削と280haの開田が行われ、緒方五千石と言われるほど農耕文化が栄えていた²⁵⁾。歴史的文化遺産や神楽や祭りを中心とした伝統文化行事も多く、「俚楽の里」には多くの歴史民俗資料が保存されている。

江戸時代、緒方町は岡藩の領地であった。明治22年の町村制施行時には緒方村、南緒方村、長谷川村、上緒方村、小富士村の5村で出発し、昭和7年に南緒方村が緒方村に分割編入された。昭和25年に緒方村は町制を施行して緒方町となり、さらに昭和30年には緒方町、長谷川村、上緒方村、小富士村が合併して緒方町となった。その後、昭和30年から32年にかけて大野町・朝地町・清川村の一部が編入されるとともに、一部が竹田市に分離され、現在に至っている。昭和30年の合併以降、緒方町は緒方平野周辺を核とした本庁地区、中山間部の小富士・上緒方地区、祖母・傾山系を背負う長谷川地区の4地区からなり、それぞれの地区は複数の自治区を組織している。農村部の自治区の大部分はかつての共同体としての自然村である。本庁地区が18自治区、小富士地区が4自治区、上緒方地区が10自治区、長谷川地区が4自治区からなっている²⁶⁾。

平成12年における国勢調査人口は6,544人である。昭和の町村合併が行われた直後の国勢調査である昭和35年の国勢調査人口（14,530人）と比較すると、半減以上の減少（7,986人の減少）となっている。また、平成12年人口における65歳以上人口の構成は39.9%であり、平成17年の国勢調査では47.9%に達する見込みである。歴史上類をみない超高齢社会が目前に迫っている。新たな町

(32) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

村合併が成立すれば、この超高齢社会にどのように対応するかが最大の課題になるものと考えられる。

(3) 「〇〇市」の誕生と合併の骨格

平成14年4月2日、大野郡6町2村（三重町・野津町・犬飼町・緒方町・朝地町・大野町・清川村・千歳村）で任意協議会を設立した。これは大分県の「合併パターン」に沿った任意協議会の設立である。一年後の法定協議会成立、3年後の合併成立を目指している。「市制移行型」の「合併パターン」で、6町2村を合わせた人口は53,070人となる。6町2村の中心町は人口18,241人の三重町で、ここには行政機関・商業施設・病院が集中している。この三重町を中心とする大野郡6町2村は、全国初の広域連合として知られている「大野広域連合」を設立している。

合併が成立すれば、新市の名前が必要となる。ここでは具体名を挙げず、〇〇市としておこう。そのとき緒方町は、〇〇市緒方町になるものと考えられる。

合併は自治体の統合である。それは、施設の統合、組織の統合、事業の統合、政策の統合、財政の統合である。これらの統合問題は全て法定協議会で協議される²⁷⁾。施設の統合においては三重町に〇〇市本庁舎が置かれ、現在の緒方町役場は〇〇市緒方支所となり、組織面においては、管理部門は本庁に統合され、緒方町役場には総務課・市民課・福祉課・業務管理課等の出先機関・窓口が置かれることになるであろう²⁸⁾。「大野広域連合」が行っている諸事業は〇〇市に吸収され、緒方町をはじめ各町村が行っているさまざまな事業は〇〇市の行政機構の下で整理統合される。緒方町の中核的施設である「緒方町国保総合病院」も「〇〇市国保総合病院（市民病院）」となる。政策面においては現在「大野広域連合」の下で策定されている「大野地域広域市町村圏計画」を基礎に「〇〇市建設計画」が策定され、「緒方町総合計画」も「〇〇市建設計画」に吸収される。財政面では各町村の前年度予算・決算を基礎に新しく「〇〇市

予算」が策定される。

(4) 合併後のまちづくりと住民参加

以上は予想される合併の骨格である。しかし、ここでは合併協議会で議論される統合問題の一つ一つを検討するのではなく、合併により周辺町村のまちづくりのあり方がどのように変化するかについて、とくに住民参加のあり方について、「緒方町ケアミックスタウン建設計画」を事例として検討していくこととしたい。

「緒方町ケアミックスタウン建設計画」は、「緒方町国保総合病院」を移転させるのを契機に、「病院」と「保健福祉センター」を核とし、商業施設を併設して周辺地域と一体化したまちづくりを推進しようというものである。この「ケアミックスタウン」づくりの過程は、大きく4つの段階に区分される。第1段階は病院の新築移転決定の段階、第2段階は移転用地選定の段階、第3段階はまちづくり計画の段階、第4段階は建設の段階である。現在（平成14年6月）はすでに第3段階まで進行しており、後は第4段階の建設設計に基づく建設着工を待つばかりである。

これまでのまちづくりのそれぞれの段階において緒方町は住民の理解を得るためにさまざまな形で住民参加を進めてきた。諸段階における主要な事業と住民参加形態を年表の形で一覧表にすると図8の通りである。

図8に見られる通り、緒方町は「ケアミックスタウン」づくりの各段階において住民の意見を聴取する場を設定している。すなわち、第1段階においては、毎年行われている「町政座談会」とともに、病院の新築移転に係わる「意見交換会」を7会場で開催している²⁹⁾。第2段階においては新病院建設予定地意向調査として地域や各種団体の代表者251名（無作為抽出）を対象にアンケート用紙を配布し、121名（回答率48%）から回答を得ている。また、第3段階においては計画区域に関係する対象自治会と商工会の代表者等を委員として「ケ

(34) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

図8 新病院新築移転と住民参加

	年 月	主 な 事 業	住 民 の 参 加 形 態
第 1 段 階	平成9年3月	病院が「新病院整備基本構想」策定	対象は通院500人，入院500人 平成9年度町政座談会 竹田市・直入郡・大野郡西部に在住し，各市町村行政及び医療に関与している者 新病院整備推進委員会から町長に答申
	平成9年	緒方町国保総合病院受療調査	
	平成9年	新緒方町国保病院建設着手を公表	
	平成10年度	緒方町国保総合病院受療調査	
	平成10年5月	新病院整備答申書	
	平成10年8月23日	地域医療と緒方町国保総合病院を考えるフォーラム	
	平成10年11月10日～12月7日	緒方町国保総合病院の移転新築にかかる意見交換会	
第 2 段 階	平成11年2月	第2回地域医療と緒方町国保総合病院を考えるフォーラム	町内7会場 出席者総数303人
	平成11年7月～9月	平成11年度町政座談会	36自治区 出席率42.8% 地域や各種団体の代表121名から回答 新緒方町国保総合病院建設地選定委員会
	平成11年8月	新病院建設予定地意向調査	
平成11年7月～9月	新緒方町国保総合病院建設地について意見書		
第 3 段 階	平成14年11月～3月	ケアミックスタウンづくり	緒方町ケアミックスタウン策定会議 対象地自治会代表2人，学識経験者2人，緒方町商工会代表2人，コンサルタント，町長

「アミックスタウン策定会議」を開催している。

さて、ここでの問題の焦点はこのような自治体の政策決定過程における住民の参加のあり方や自治体と地域住民間のコミュニケーションのあり方が合併によってどのように変化するかということにある。そこで「ケアミックスタウンづくり」の過程において取られた4つの住民参加方式についてそれぞれ検討してみよう。

1) 自治会ごとの「座談会」

緒方町においては毎年夏の時期に、36ある自治会ごとに「町政座談会」を開催している。平成11年度「町政座談会」における自治会単位の参加者平均人数は28.8人である。また開催回数は7月13日から9月11日の間に34回となっている。緒方町の「町政座談会」においては住民からじつにさまざまな要望や意見が出されている。こうした自治体と住民が直接顔を合わせて話しあう「座談会」はまさにぬくもりのある「草の根民主主義」の実践であり、自治体と住民のコミュニケーションのあり方としては理想的である。もちろん要望や意見がそのまま政策に反映されるわけではないが、政策決定において自治体が住民と顔を合わせて直接意見を聞くことの意義は大きい。

しかし、合併により緒方町が〇〇市になった場合、こうした「町政座談会」が継続して実施できるかどうかは疑問である。市長が各町村の全自治会を訪ねて話しを聞くことは、行政区域が広域になればなるほど行政効率が悪いものとなる。6町2村の合併による〇〇市ほどの規模になれば、半年以上の日数をさかなければならないことになり、行政効率の観点からして実施は困難となる。

2) 「意見交換会」の開催

「意見交換会」は「座談会」よりももう少し広い範囲で行われる自治体と住民の直接的コミュニケーションである。「座談会」が畳に座って行われる少人数の会合であるとするれば、「意見交換会」は椅子に座って行われる多人数の会合である。また、「座談会」が町政全体に渡って討議されるのに対して、「意見

(36) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

交換会」は特定の問題に絞って意見交換がなされる場合が多い。しかし、いずれの会合も、自治体が主催し、全住民を対象として直接的・間接的に行われる会合である点では同じである。

〇〇市になった場合も、こうした「意見交換会」を必要に応じて開催することは可能である。その際、どの程度の規模で行うかが問題となるが、全市的问题の場合には、区域設定の基準や開催回数などを考慮すると、旧町村ごとに開催することになるものと考えられる。

3) アンケート調査

アンケート調査は自治体の規模にかかわらず実施可能である。これまで「総合計画」を策定する際には各市町村ともアンケート調査を実施している。また、「総合計画」に限らず緒方町が新病院建設予定地について意向調査したように、特定の問題について〇〇市がアンケート調査を実施し、意志決定の参考にすることは予算の許す範囲で可能である。

4) 審議会・委員会

審議会・委員会は特定の問題について審議する会合であり、その構成員の中に関係する住民が利益代表として入ることはこれまでも行われてきた。緒方町の最も大きな審議会であった「第3次緒方町総合計画審議会」を例にとると、地区駐在員、農業関係者、福祉関係者、教育関係者、商工関係者、女性団体代表者、全国地域リーダー養成塾終了生などが住民代表として参加している。また、「緒方町ケアミックスタウン策定会議」においても、関係する住民代表として対象自治会代表と緒方町商工会代表が含まれている。このように審議会・委員会に住民代表が参加することは自治体規模に関係なく可能である。

以上見てきたような「座談会」や「意見交換会」の開催、アンケート調査、審議会・委員会の開催はこれまで大分県下の多くの自治体で取られてきた住民参加の方式である。合併により都市規模が大きくなった場合、自治会ごとに開かれる「座談会」方式の実施はいかなる自治体においても合併後は行政効率の

観点から困難となることが予想される。この点は確かに農村におけるぬくもりのある草の根民主主義の後退ともいえるであろう。こうした点に対する効果的対応策はなかなか困難ではあるが、代替する方法として「意見交換会」を「タウンミーティング」あるいは「地域懇談会」として衣替えし、毎年定期的を実施するのも一つの方途である。

(5) まちづくりと「地域審議会」

行政区域が拡大することにより住民の意見が合併市町村の施策に反映されにくくなるという懸念に対する対応策として設けられた制度が平成11年7月の合併特例法の改正により設置が可能となった「地域審議会」である。合併前の市町村の協議により、合併前の市町村の区域を単位として、必要な地域に審議会を設置することができることとなっている。「地域審議会」の委員は地域の代表者として新市町長により任命される。

こうした「地域審議会」を設置するかどうかは合併関係市町村が主体的に判断することになっており、すべての合併市町村が設置しなければならないというものではない。実際、すでに合併が実現した「さぬき市」などにおいては「地域審議会」は発足時においては設置されていないし、平成13年9月1日現在で「地域審議会」の設置を決定している法定協議会は熊本県中球磨5か町村合併協議会（新町名は「あさぎり町」に決定している）だけである³⁰。

熊本県中球磨5か町村合併協議会において合意された「〇〇地区地域審議会の設置に関する事項」によれば、「地域審議会」は新町の関係区域ごとに設置され、①新町建設計画の変更に関する事項、②新町建設計画の執行状況に関する事項、③地域振興のための基金の活用に関する事項、④新町の基本構想の作成及び変更に関する事項、⑤その他町長が必要と認める事項について、町長の諮問に応じて審議し答申することになっている。また一方、「地域審議会」自身が必要と認める事項についても審議し、町長に意見を述べることができるこ

(38) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

ととなっている。委員は、①区長、②農林業団体、商工業団体に属する者、③社会教育及び学校教育の団体に属する者、④青年、女性、老人を構成員とする組織に属する者、⑤社会福祉に関係する者、⑥消防団員、⑦学識経験を有する者から町長により任命されている³¹⁾。

「地域審議会」は地方自治法138条の4第3項に基づく合併市町村の長の付属機関として設置されるものであり、あくまでも合併市町村長の諮問機関である。しかし、「地域審議会」が合併市町村長の諮問機関としての位置であるとしても、法律により定められる「地域審議会」は、その活用の仕方次第では合併後の自治体と地域社会を結ぶパイプ機関として大きな役割を果たす可能性も持っている。合併後も地域住民の声を施策に反映させ、きめ細かな行政サービスを実現させるためにも、また、合併前の市町村のまちづくりを継続させるためにも、大分県においては新市発足時から「地域審議会」の活用を積極的に考えていくべきである。

注

- 1) 広域行政の分類法として広域行政の動機に基づく分類がある。これによると広域行政は、①能力処理の必要（市町村が単独で処理するより共同で処理した方が効率がよい）によるもの、②能力補完の必要（特定の事務を市町村単独で処理することが困難な場合）によるもの、③広域化した生活圏へ対応するため（日常生活生活圏の広がりに対応することにより、住民の利便性の向上を図ったり、隣接市町村の重複投資を避けようとしたりする場合）のものといった3つのタイプに分けられる。
- 2) 事務の種類別割合では、「公平委員会」が2,637件（27.3%）と最も多く、次いでごみ処理・し尿処理・上水道などの「環境衛生」が1,538件（15.9%）、老人福祉・病院などの「厚生福祉」が991件（10.3%）、消防・水防・消防災害補償などの「防災」が812件（8.4%）となっている。
- 3) 『福井の広域行政のあり方に関する報告書』 福井県広域行政研究会 平成11年1月
- 4) 広域連合の設立数は、平成8年1件、平成9年6件、平成10年10件、平成11年39件、平成12年12件、平成13年7件となっており、平成11年が39件と増加数のピークとなっ

ている。これはこの年に介護保険が導入されたためである。しかし、平成12年には12件、平成13年には7件と設置数は急激に減少してきている。

- 5) 奥田憲昭「広域連合の可能性と限界」大分大学経済研究所『研究所報』第32巻 1998. 7 117頁
- 6) 「広域行政圏計画策定要綱について」自治事務官 自治振第53号
- 7) 同上
広域市町村圏計画は、基本構想、基本計画及び実施計画から構成されている。基本構想では、広域市町村圏の地域の振興発展の将来図及びこれを達成するために必要な施策の大綱を示す、基本計画では、基本構想に基づき圏域の総合的かつ一体的な整備のための体系を定めるとともにこれらを実施するために必要な広域事業に関する計画等を定める、実施計画では、基本計画に掲げる事項を実現するための事業の具体的計画を定めることとなっている。
- 8) 『広域行政と市町村合併』[2] 現在の広域行政とその課題 島根県総務部 地方課 <http://www.pref.shimane.jp/section/gappei/kouiki/index.html>
- 9) 「市町村の自主的な合併に関する答申」第24次地方制度調査会
- 10) 同上 5頁
- 11) 同上 4～5頁
- 12) 同上 5～6頁
- 13) 「地方分権推進委員会第2次勧告」地方分権推進委員会 第6章
- 14) 同上 第6章1
- 15) 同上 第6章2
- 16) 「市町村合併研究会報告書」 <http://www.soumu.go.jp/gapei/kenkyukai.html>
- 17) 同上 5頁
- 18) 「市町村の合併の推進についての指針」 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gshishin.html>
- 19) 同上
- 20) 『大分県における市町村の自主的な合併等に関する調査報告書』財団法人九州経済調査協会 平成12年12月
- 21) 同上 143頁
- 22) 『おおいだ新世紀創造計画』大分県 平成11年12月 185～224頁
大分県は長期総合計画において「別府国東」「大分臼杵」「県南」「大野直入」「日田玖珠」「県北」の6圏域を設定し、それぞれの圏域計画を示している。
- 23) 「合併協議会の運営の手引—市町村合併法定協議会運営マニュアル—」第1部政策編 15～18頁
「京都市市町村行財政研究調査会研究調査報告書」市町村行財政研究調査会 平成13年2月 17～18頁
「大分県市町村合併推進要綱」大分県 平成12年12月 22～23頁
- 24) 市町村合併と地域社会との関係については、第24次地方制度調査会の「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」、「地方分権推進委員会第2次勧告」、「市町村合併研究会報告書」においても指摘されている。すなわち、第24次地方制度調査会の答申においては「中心部と周辺部の格差の問題」「住民意見の施策への反映の問題」「きめ細かなサービスの問題」「歴史や文化への愛着の問題」に係わる懸念が指摘されており、「地方分権推進委員会第2次勧告」においては「中心地以外の合併地域がさびれる懸念」が指摘されている。また、「市町村合併研究会報告書」では「一人ひとりの顔が

(40) II. 広域行政・市町村合併・まちづくり

見える中でぬくもりのある行政が実施できなくなる懸念」が指摘されている。

- 25) 「過疎地域活性化計画」 緒方町 平成6年12月 1頁
- 26) 同上
- 27) 合併協議会の協議事項は大きく、①新市の名称や事務機構・組織の変更など自治体の存立に係わる基本的事項、②議会議員の定数及び任期の取扱いや特別職職員・一般職職員の身分の取扱い等事務事業の一元化に係わる事項、③新市建設計画に分けられる。
- 28) 「さぬき市」 <http://www.sanuki.ne.jp> を参考とした。
- 29) この意見交換会においては、①医療の地域的連携について、②新病院の建設費について、③収支計画について、④町財政について、⑤経営一般について、⑥広域的病院建設について、⑦新病院の場所について、⑧現病院の改築について、⑨職員の質の向上について、⑩新病院への期待、⑪現病院への要望など病院建設に関わる基本的問題に関する質問がなされている。
『緒方町国保総合病院の移転新築にかかる意見交換会報告書』 緒方町まちづくり推進課新病院準備会
- 30) 「第27・28回中球磨5か町村合併協議会トピックス 広報誌ダイジェスト」
<http://www.nakaguma.net/kyogikai/kyogi-topics2728.html>
- 31) 同上