

平成 22 年度 宮城県受託研究

「市町村の広域行政に係る調査研究」研究成果報告書

宮城県の合併自治体の事例を中心に

ポスト合併時代の「広域行政」と「住民自治」について考える

東北大学大学院情報科学研究科

河村 和徳

平成 23 年 1 月

内容

はじめに.....	4
第1章 住民の意識からポスト合併時代を考えるヒントを探す.....	6
住民意識調査の結果.....	7
参考としてみる地方議員の合併評価.....	9
意識調査結果から読み取れるもの.....	11
第2章 合併と広域行政の関係を仕組みの面から考える.....	13
最適人口規模という考え方と合併・広域行政.....	13
広域行政についての整理.....	15
広域行政の課題について考える.....	16
第3章 機能が重複する施設の活用等を考える.....	18
行政の庁舎をめぐる問題.....	18
構造的な問題.....	18
石巻市の本庁舎移転.....	19
総合支所方式から分庁舎方式へ(美里町の事例).....	21
病院施設をめぐる問題.....	22
構造的な問題.....	22
登米市の取り組み.....	23
学校統廃合をめぐる問題.....	26
構造的な問題.....	26
南三陸町のさんさん館.....	26
事例から考えられること.....	27
重複する施設をつくらないために.....	29
圏域レベルで施設を建設する意識の必要性(加美町の事例).....	29
脱フルセット主義.....	31
第4章 地域の足の確保について考える.....	32
宮城県下の合併自治体における状況.....	32
地域における公共交通の課題を掘り下げる.....	36
構造的な問題.....	36
バス会社の立場からみた地域の足を確保することへの課題.....	38
住民参加による地域の足の確保への試み.....	38
第5章 住民組織によるまちづくりを行政との関係で考える.....	40

地域づくり総務大臣表彰にみる住民組織	40
宮城県下における受賞状況	40
栗原市の独自性	41
鍵を握る行政の姿勢	42
外向き志向とその課題	42
正のスパイラルを生むために	44
第6章 地域自治組織について考える	47
民意の把握の難しさ	47
合併特例を用いた地域自治組織による取り組み事例	48
合併特例で準備された制度	48
気仙沼市における地域自治区制	49
地域自治組織による取り組み事例	50
自治力の維持・向上のための地域自治組織	50
東松島市における地域自治組織の育成とまちづくり	51
地域自治組織と自治基本条例	52
市民主役・住民主役のまちづくりの要素	52
地域自治組織の根拠法としての自治基本条例	54
事業仕分けと地域自治組織	55
事業仕分けの意義	55
大崎市の試みから見える可能性	57
第7章 ポスト合併時代の「合併」「広域行政」を改めて考える	60
ポスト合併時代の自治体の課題	60
合併自治体の課題	60
非合併自治体の課題	62
「境」への着目	63
第一の「境」	63
第二の「境」	64
第三の「境」	65
第四の「境」	65
ルール的重要性	67
不可分な「合併」と「広域行政」を巡る議論	68
新しい広域行政の時代へ	70
おわりに一結びにかえて	74
意識改革の機会としての「平成の大合併」	74

宮城県環境をどうみるか	75
参考文献リスト	77
(参考)当該調査研究において合併市町に対し行ったヒアリング項目	80

はじめに

2010年3月末をもって「平成の大合併」は終結した¹。合併政策が一段落したが、政権交代及びその後の状況をみると、分権改革（地域主権改革）の先行きは不透明感がある。

「平成の大合併」において、多くの市町村が合併を選択する一方、あえて合併を選択しないという市町村も数多くあった。この「平成の大合併」を機に将来のまちづくりに関する白熱した議論が行われたことは疑いもないだろう。「平成の大合併」を一面的に評価することは容易ではないし、合併が良かったかどうかという評価は²、短期的にできるかもしれないが、現在の私たちの努力によって後世大きく変わってくることを考えると、現在の評価は将来に向かって改革しなければならない課題を明らかにしてくれていると思わなければならないだろう。「『合併はよくなかった』とみんなが言っている」ということは容易だが、なぜよくないのか一度考える必要はあるし、改善できる課題として認識する必要があるだろう。

近年、合併の際に議論された将来像を見直す必要があると主張する研究者は少なくない。彼らの主張の根拠になっているのは、「合併時の計画が、身の丈にあっていないから」である。景気の低迷もあるが、「三位一体の改革」などによって、合併論議が行われた時期の前提が崩れている現在、合併前の感覚で行政を行うのではなく、新しい取り組みに挑戦しなければならないと気持ちを切り替える必要が、行政にも住民にも求められるだろう。

筆者は、合併した自治体には二つの大きな宿題があると思っている。

第一の宿題は、合併協議時に策定した新自治体の建設計画の妥当性の検証である。「三位一体の改革」などに伴う地方交付税制度の見直しなどもあったからである。第二の宿題は、行財政の効率化を推進するなど、いかに合併の成果を引き出すか、である。市町村合併の建前は、地方分権の受け皿としての機能強化とスケールメリットの享受による行政改革の推進であるから、効果を引き出さなければ「合併しなければよかった」とならざるをえない。合併の効果を出すためには、機構改革や電子決裁や電子申請システムの導入等の新しい行政技術の導入なども必要になってくる。合併の効果は計画した通りになる保証がないため、合併時に取り決めた内容について合併後早い段階で評価をし、その評価から取り決めが妥当であるか判断し、もし妥当でなければ適切に変更すべき、なのである。

すなわち、我々はポスト合併時代における未来志向の行政について検討するべきであり、ポスト合併時代では、自治体だけを視野に入れた改革だけではなく、隣接自治体との広域連携といった「政

¹ <http://www.47news.jp/CN/200906/CN2009061601000025.html>（2009年9月11日訪問）

² 「平成の大合併」についての総合的な評価は、総務省（市町村の合併に関する研究会、http://www.soumu.go.jp/gapei/sicyouson_kenkyuukai_mokuji.html（2009年8月17日訪問））や全国町村会（道州制と町村に関する研究会、<http://www.zck.or.jp/teigen/gappei-ma.pdf>（2009年8月17日訪問））などで既に試みられている。

策合併」についても考えなければならないのである。

× × × × ×

本稿は、2010年夏に宮城県下合併市町村の市町長及び職員に対し実施したヒアリング、及び筆者が県外の自治体等で行った調査の結果や、他県の合併評価の分析結果を交えながら、ポスト合併時代の地方自治を考える視座を検討するものである。合併の評価を分析するポイントとしては、

- ①行政・議会運営における変化（たとえば、合併を契機とする行政改革や議会改革）
- ②財政運営（たとえば、財政規律に対する意識向上等）
- ③行政サービスの変化（たとえば、交通政策やインフラ整備の変化）
- ④住民の意識の変化（たとえば、住民の行政に対する信頼や親近感）
- ⑤住民生活等への変化（たとえば、コミュニティ活動への変化）
- ⑥合併に関する意識の現状（たとえば、自治体イメージ等の共有）

がある（兵庫県市町振興課, 2004）。本稿では、③から⑤の視点に注目して議論を進めていく。①、②、⑥はその評価が固まるまでにはもう少し時間がかかると思われるからである。また本稿では、政策合併という視点で「広域行政」を捉え、合併に広域行政を重ねながら、非合併自治体もポスト合併時代に考えなければならない点について示唆していきたいと考える。

なお、本稿を執筆するにあたり、宮城県下合併9市町村の市町長をはじめ多くの方々にご協力をいただいた³。記して感謝申し上げたい。なお、文責は、すべて筆者にある。

³ なお、本稿では、インタビュー対象者のうち、市町長は氏名を明記している。また自治体職員や民間人は、記名の許諾を得た方のみ氏名を明記している（著作物がある者は除く）。

第1章 住民の意識からポスト合併時代を考えるヒントを探す



市名	人口(人)	面積(km ²)	合併形式	合併年月日
石巻市	174,778	555.78	新設	2005年4月1日
大崎市	139,313	796.76		2006年3月31日
登米市	93,769	534.45		2005年4月1日
栗原市	84,947	802.57		2005年4月1日

2000年時データ

出典：河村（2010）

図表1 河北新報が実施した調査の単位

市町村合併は、行政にも住民にも大きな変化を強いるため、不安や不満がつきまとう。宮城県でも多くの住民が合併に懸念を示したことは間違いない。宮城県民は合併に対し、どのような懸念を持っていたのか、筆者が協力した河北新報の調査結果を示しておこう。

河北新報は、合併後の住民意識を探るため、2009年3月、石巻市・登米市・栗原市・大崎市の4市の住民を対象に電話による意識調査を行った（4市住民意識調査、**図表1**）。総回答数は754、各

市の内訳は石巻市 200 人、登米市 182 人、栗原市 186 人、大崎 186 人であった⁴。この調査結果は、合併後、まだ一体感が醸成されていない時期の住民意識を明らかにしている点で、非常に貴重である⁵。

住民意識調査の結果

まず、**図表2**をみてもらいたい。これは、2009 年段階における 4 市の住民の合併評価である。今回の合併を肯定的に評価する住民は、全体で 51.9%、各市別にみると、合併を肯定する住民の比率が最も高いのは栗原市で 55.4%、もっとも低いのは石巻市で 46.0%である。しばしば、地方議会の場で「合併を評価しない住民が多い」という発言が聞かれるが、具体的な数値としてみれば概ね半数が肯定的な評価であったことが、この数値から読み取れる。

ただし、多くの住民が合併を「積極的」に評価していたわけではない。「どちらかといえば合併して良かったのではないか」とする住民が多数派だったのである。登米市の合併協議会に学識者枠で参加したある住民は筆者に「合併自体がそもそも、『夕張のような』最悪の状態を回避したい」という中から進められたので、最悪の状態は回避できたという評価が肯定する者の多さにつながっているのではないかと話してくれたが、「夕張の破綻」「三位一体の改革に伴う地方交付税の削減」「医師不足」など、自治体を取り巻く様々な厳しい状況を住民もよく理解していたと言えるだろう⁷。総じて、宮城県の住民の多くが、「合併は致し方ない」という共通認識を持っていたと言えるだろう。

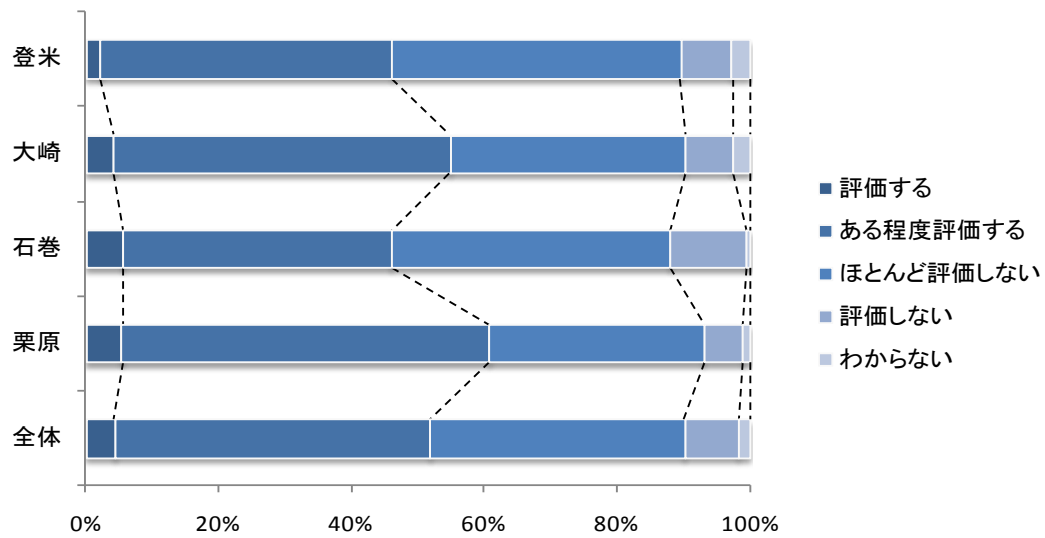
もう少し、評価の話が続けよう。一般的に、どちらかと言えば周辺部におかれた住民の方が合併を評価しない傾向にあると言われているが、本当だろうか。身近な役場が総合支所になり、「まちが寂れた」「議員が身近にいない」「役所との物理的・精神的距離が遠くなった」などという意見がある。

⁴ 本データに関する細かい検討については、河村（2010）を参照。

⁵ 合併に対する住民の評価は刻一刻と変化しており、合併後の移行期間がほぼ終わった 2011 年現在で同様な調査を実施したら、おそらく異なった結果が得られるだろう。

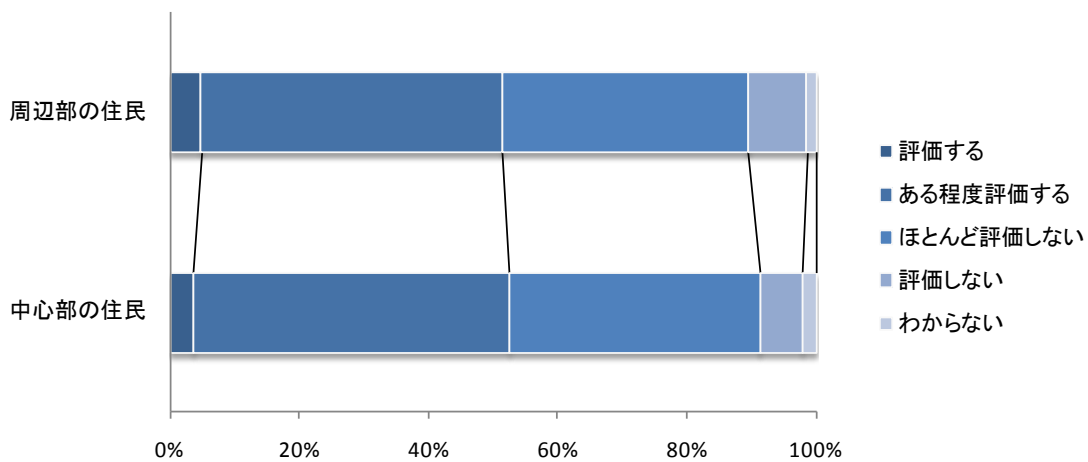
⁶ 2009 年 8 月 18 日に登米市で行ったヒアリング。

⁷ 栗原市民の肯定的な評価は、岩手・宮城内陸地震の震災復興での対応が影響しているようである。



出典：河村（2010）

図表2 2009年時点での住民の合併評価



出典：河村（2010）

図表3 中心部と周辺部での評価の違い

ただ、こうした意見が出ることと合併の評価が否定的になることは、必ずしもイコールではない。合併は致し方ないと思っても、不安・不満は出てしまうからである。図表3をみると、少なくとも宮城県では中心・周辺の間で評価の違いはなかった。主観的な印象論が先行しがちな合併の評

価であるが、実際に数値化してみると、一般的に言われていることとは少し違うようである。

ところで、住民が合併を評価しなかった理由は何なのだろう。また、どのような理由が多かったのであろうか。

合併を評価しない4市の住民の回答結果を表示したものが、**図表4**である。この表をみると、合併を評価しない者が掲げる理由のうち、回答が多いのは「面積が広すぎる」もしくは「サービスが低下した」のどちらかであることがわかる。とりわけ、志田郡・玉造郡・遠田郡の3郡にまたがる合併をした大崎市では、合併を評価しない理由に「面積が広すぎる」ことをあげる住民が多く、一方、旧郡の大同合併で誕生した登米市や栗原市では、「サービス低下」をあげる者が多くなっている。また栗原市や登米市、石巻市の中には、知らない職員が増えたことを評価しない理由に掲げた者が相対的に多い。

	首長・議員が 身近にない	知らない職 員ばかり	公共施設に 不満	特色が失わ れた	面積が広す ぎる	周辺のサー ビス低下	その他・ DK・NA	合計
全体	2.0	8.0	9.1	12.6	26.9	37.4	4.0	100.0
栗原	0.0	14.1	5.6	11.3	18.3	45.1	5.6	100.0
石巻	2.8	8.4	11.2	19.6	27.1	27.1	3.7	100.0
大崎	1.3	1.3	13.9	13.9	41.8	25.3	2.5	100.0
登米	3.2	8.6	5.4	4.3	20.4	53.8	4.3	100.0

(%)

出典：河村（2010）

図表4 4市の住民の中で合併を評価しないと答えた者の理由

合併に対する否定的な評価、とりわけ合併間もない時期における評価は、行政サービスの低下という具体的な痛みだけで形成されるのではなく、自分の生活圏よりも自治体面積が大きくなったことによる不安・懸念が強い影響を受けていることが明らかだからと言える。

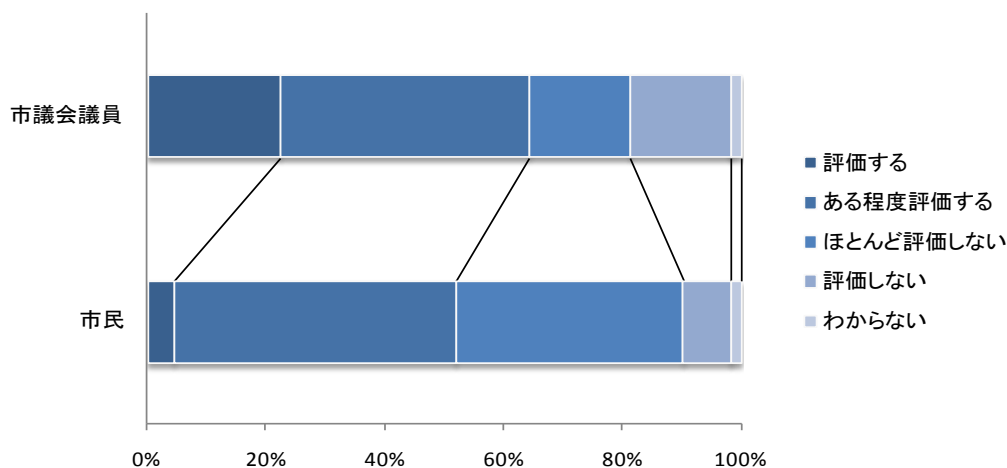
参考としてみる地方議員の合併評価

河北新報の調査では、同時期に地方議員に対してもアンケート調査を行っている（宮城市議意識

調査⁸⁾。4市の市議の合併評価について参考までに見ておきたい。

「昭和の大合併」では、地域の役職についた経験がある住民は、一般の住民よりも合併を評価する傾向にあった（河村, 2000a）。その背景には、合併の意義の理解の違いにあったと思われる。戦後直後の「昭和の大合併」の頃は、職業別にみれば農業従事者が多く、市町村の域を越えて活動する者は多くはなかった。役職経験者は広域行政の観点を持つ数少ない存在であり、その違いが合併の評価につながったと考えられる。しかし、今日ではモータリゼーションの普及と道路網の整備により、日常的に多くの者が市町村の境界を越えて生活をしている。また高学歴化が進んだこともあり、多くの住民の政治的知識は向上しており、合併の意義を理解していると考えられる。そうすると、「平成の大合併」における合併の評価は、地方議員と住民の間にそれほど差はない、と考えるのが合理的であろう。

「平成の大合併」で合併した4市の議員の評価は、「評価する」及び「どちらかといえば評価する」をあわせた回答は6割を占め、今回の合併を評価している議員は相対的に多かった。この結果を、4市住民意識調査の結果と対比すると、**図表5**のようになる。



出典：河村（2010）

図表5 市議会議員の合併評価と住民の合併評価の対比

図からは、議員と住民の双方が合併に対して肯定的な評価を下しているといえるが、議員の方が10ポイントほど評価する者の割合が高い。そして、住民で合併を「積極的」に評価する者は10%にも満たないのに対し、議員で合併を「積極的」に評価する者は20%を越えている点は興味深い。議員の方が住民よりも合併の意義を見出していることが、この結果からわかる。議員や職員を減らす

⁸⁾ 本稿での結果は、宮城県全市議会議員に対して実施した調査のうち、石巻・登米・栗原・大崎の4市の議員の回答のみを用いている（サンプル数は112）。

という具体的な成果を感じることができる立場にいることや行革が進むきっかけとなったことを経験したことなど、すなわち、庁舎の中で日常的に行政と接する存在である地方議員の方が行革など合併の正の効果を感じやすかったことが、こうした結果の背景にあるのだろう⁹。

意識調査結果から読み取れるもの

ところで、ここで採りあげた調査結果は、ポスト合併時代の行政運営をする上での鍵についての情報を多く含んでいると考えられる。とりわけ、合併に批判的な住民があげる理由は、合併自治体が克服しなければならない課題だからである。

合併に対して批判的な理由としてあげられた、「周辺部の行政サービスが低下した」という意見から少し考えてみたい。周辺部の行政サービスが低下したとを感じる要因としては、

- ①実際に行政水準のサービスが低下した、
- ②行政へお願いしてから形になるまでに時間がかかるようになった、

という側面もある。行政と住民の関係が密であった旧町村部では、住民から行政へのコンタクトが容易であり、かつ組織が簡素であるため決裁手続きが迅速であった¹⁰。合併することによって、

- ③形式的な手続きが増えたり、行政に要望が通りづらくなったりした、

このことも要因の一つなのかもしれない。こうした意見の存在は、合併自治体に新しい仕組み・手続きを明確にし（ルール化、後述）、周知する必要があることを示していると言えるだろう。ただし、注意しなければならないのは、「行政サービスの低下」がこれまで先送りにされてきた課題を、合併によって解決した結果の可能性もある点である。過去よりもサービス水準が低下したとしても、それが財政的にみて本来の適正水準の場合もあり、合併してむしろ自治体全体では良い方向に向かっている場合もある。合併自治体の職員は、その辺りも理解し、合併の成果を住民に説明する必要があるだろう。

「面積が広すぎる」という理由は、物理的な距離だけではなく、役所との距離が精神的にも遠くなり、公共施設に行きにくくなるという不安が背景にあろう。また「生活圏の外は知らない」とい

⁹ 自らは合併を評価する一方、「住民は合併を評価してはいない」と感じている地方議員は少なくない。特に、サービスが低下したと感じる住民が相対的に多かった、登米市と栗原市の議員に顕著であった。

¹⁰ 電子決裁システム等、情報技術の活用を積極的に行うという考え方もある。しかし、初期投資費用（ソフトの開発費用、本庁と総合支所などを回線（LAN、WAN）でつなぐ費用、そして職員がそのシステムを使いこなすというトレーニング費用）があまりにもかかりすぎ、実際に導入したことで合併の効果が帳消しになってしまう可能性もある。

うある種の不安も作用していると考えられる。これは、合併自治体がコンパクトシティを志向するのは容易ではないことを示している¹¹。

こうした不安を克服するためには、まず地域の足について考える必要がある。通常、こうした不安を持つ者は、交通弱者である高齢者である。彼らは日常生活圏がどうしても狭くなるし、通院等の関係から行政との関わりも相対的に密にならざるをえない。彼らの不安の解消は、重要となろう。また、地域間の積極的な交流も欠かせないだろう、とりわけ、将来の住民である児童・生徒の教育は需要となる。これから成長する子どもたちは、合併したまちが「ふるさと」であり、高齢者よりも「ふるさと」は広がる¹²。彼らを積極的に交流させることで、大人たちにある「境」の意識は、子どもたちから消えていくだろう。とりわけ、「周辺部に位置づけられることになった住民は、通勤・通学や買い物で中心部との行き来があるが、中心部に居住している住民は、なかなか周辺部に足を運ぶ機会がない」という非対称性を乗り越える必要はあろう。

「特色が失われた」という意見に対しては、個性を發揮できるような仕掛け、たとえば地域自治組織などの活用を進めればよいだろうし、「知らない職員ばかり」という意見があることに対しては、総合支所の人事に配慮するなどの方策が必要となろう¹³。また、公共施設の維持管理などにも、合併自治体は配慮しなくてはならない（後述）。

合併は、しばしば行政効率に関心が向きやすいし、評価も行政効率のみで測られてしまう場合も少なくない。筆者は、行政効率の観点だけで測定される短期間の合併評価で一喜一憂すべきではないと思う。本章で示されたような住民意識はアンケートをとってみないとわからないし、ここで出てきた評価は短期的な評価であるとともに、次なる行政の課題も示しているとも考えるべきである。

こうした課題を乗り越えることで、将来、「合併してよかった」という評価にすることこそ、ポスト合併時代に求められることなのではないだろうか。

¹¹ 全国の合併自治体の中には、中心市街地活性化に過度に偏った施策を展開したり、効率よいコンパクトシティを志向したりしている自治体もあり、そうした先行事例が不安をかきたてているのかもしれない。合併の効果を生み出す一つの試みとしてコンパクトシティの考え方は評価できるが、効率性の追求によって切り捨てられるかもしれない周辺住民の不安は「合併しなければよかった」という不満に結びつく可能性がある。

¹² 宮城県の合併市町でも、広がった「ふるさと」を理解させようと、教育教材の充実を力を入れており、徐々にこうした試みの効果は現れてくるだろう。他県では、地域の伝統芸能などを総合学習に積極的に取り入れることで相互理解を深めようとしているところもある。

¹³ ただし、いつまでも旧自治体単位の人事を続けることは、合併の成果に結びつかない。「総合支所の窓口責任者の1人は、地元に通じた者にする」「合併後に採用した新人を、住民と積極的にコミュニケーションさせる」などの試みが必要であろう。

第2章 合併と広域行政の関係を仕組みの面から考える

「平成の大合併」では、「合併をするか、それとも非合併を貫くか」が、大きな議論となっていた。宮城県では県北の市町村の合併が進み、仙南では合併の機運はあったが成立しなかった。合併協議への参加をめぐる各自治体では、賛成派と反対派が様々な理由から支持を広げようと運動が繰り返された。筆者も多くの自治体でヒアリング等を行い、様々な事例を観察してきた。

ただ、「平成の大合併」を振り返ると、都市部の自治体や財政的に余裕のある自治体であっても、合併協議のテーブルに参加したような自治体は、明らかに生活圏及び広域行政圏を意識していた。都道府県のモデルも、広域行政を意識して作られていたことも大きい。生活圏・広域行政圏で合併することによって、通勤・通学及び商圏の一体的な行政を可能にできるからである¹⁴。すなわち、広域行政という「政策合併」をしている以上、それを崩した形での合併は、特殊な状況でもない限り、プラスにならないことを考えると、広域行政圏を基本とした合併は合理的である。

また、夕張の破綻以降、小規模自治体の破綻リスクの回避や病院などの医師確保など、広域行政を維持するという視点からみても、広域行政単位の合併は意義があった。小規模町村と一部事務組合を構成し広域行政を実施していた都市的自治体にとって、近隣自治体の財政破綻は広域行政を経由して自らに負の影響を及ぼす可能性があるからである。市町村合併の協議先は「飛び地合併をしない」という原則があるため、協議先に制約がある。また、夕張の事例をみると、破綻直後に周辺自治体に移転する者も少なくない。こうした広域行政のリスク回避という視点も、実際の合併協議過程の背景にあったことを忘れてはならないだろう。

最適人口規模という考え方と合併・広域行政

ところで、財政学の分野で登場する「最適人口規模」の議論は、人口規模（及び面積）と政策出力の関係が概ね2次関数的になることに着目し、そこから地方自治体の最適人口規模の数値を導き出そうとするものである（吉村, 1999; 佐々木, 2001; 西川, 2002）。西川の研究によると、「平成の大合併」前のデータによる西川の推計結果は、市レベル（政令指定都市を除く）の最適人口規模がおおよそ17万人になることを示している。これは概ね、広域行政の想定している人口とほぼ合致する。

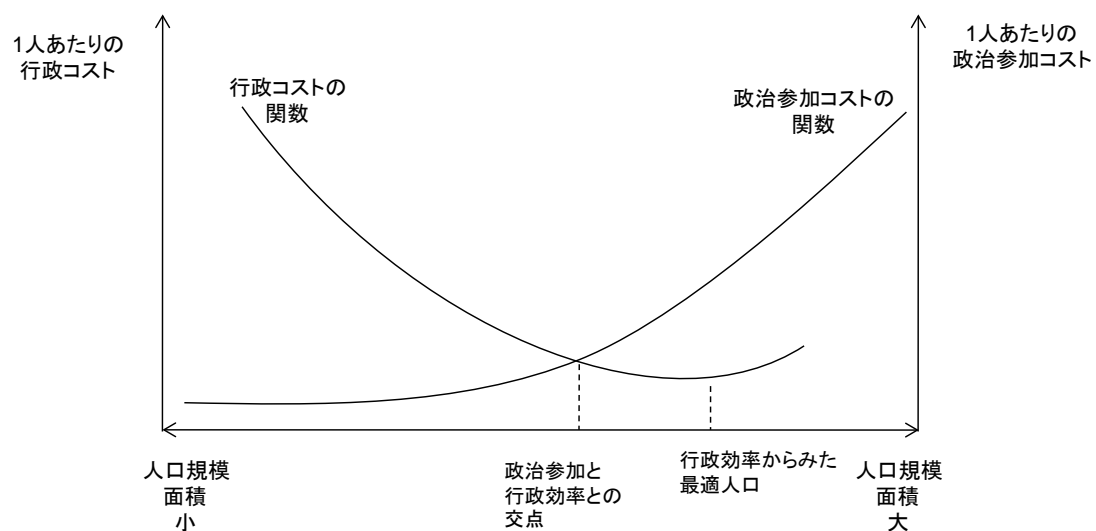
¹⁴ 通勤圏・通学圏の一体的な整備と商圏の確定が合併の意義に結びつくのは、モータリゼーションの発達により、自治体を越えて通勤する「職住不一致」の住民が増加し、行政域の広域化に効率性が見出せるようになったこともあろう。とりわけ、郊外の「ベッドタウン」と呼ばれる自治体の住民の中には、納税は住民票のある自治体で支払い、勤務時間は企業のある別の自治体で行政サービスを受ける者が増えた結果、地域経済の中心に位置づけられる自治体は、昼間人口分の行政サービスのコストも負担をせざるをえなくなっていることを考える必要がある。

ただ、自治体の最適人口はどの程度が妥当なのかは、経済学的手法で導き出すことが出来たととしても、それが住民にとってベストであると言うことはできない。なぜなら、基礎的自治体に何を求めるかによって、最適人口規模は大きく異なってくるし、時代によっても大きく違うからである。言い換えると、どの政策を基礎的自治体に行わせるか、その政策によって最適人口規模は異なってくると言える¹⁵。

また、「平成の大合併」の事例をデータベース化し、丹念に追ってみると、歳出の効率化からみた最適人口を目指して合併したという事例はそれほど多くないことがわかる。計量分析の結果からもそれは支持されている。主たる理由は、

- ①財政効率の推進と住民の生活空間共有の両立、
- ②広域行政の存在、

この二つである。



出典：河村（2010）

図表6 行政コストと政治参加からみた「最適人口規模」

政治学では、古くから「政府規模と政治参加」に関して議論を行ってきたが（Dahl and Tufte, 1973; 矢野・松林・西澤, 2005; 名取, 2009）、基本的に、政府の人口規模が大きすぎたり、面積が広すぎたりすると、住民の政治参加のコストが増え、また行政に対する関心も低下しやすい。また市町村合

¹⁵ 同様の指摘は、兵庫県地方自治研究会（1991）にも見られる。

併には「隣接空間で合併する」という条件があり、かつ、そこに住む者の多数が「一体性のある空間である」という共通認識を有している条件が満たされる必要がある。「効率化をはかることができ、かつ一体感も醸成しやすい（中村・城戸, 2009）」という条件と、民主主義という政治体制を考慮すると、“Small is beautiful”という選択は間違いではないのである¹⁶（**図表6**）。

広域行政についての整理

ところで、広域行政について、ここでおさらいしておこう。

住民の多くは「一部事務組合＝広域行政」と思っている。しかし、地方自治体の広域行政の仕組みは、**図表7**からわかるように、様々である。

広域行政は、自治体同士が特定の事業を共同処理するための制度に立脚しており、事業を推進する別法人を設立するか否かで大きく分けられる。別法人を設立しない仕組みとしては「協議会」「機関等の共同設置」「事務の委託」がある。事務委託は住民には意識されていないが一般的に行われており、その件数は5,000（2010年7月現在）を超える。別法人を設立する仕組みとしては、「一部事務組合」「広域連合」「地方開発事業団」「全部事務組合」「役場事務組合」がある。地方開発事業団は件数が1しかなく、また全部事務組合と役場事務組合は半世紀も利用実態がない。別法人を設立する仕組みとしては、「一部事務組合」か「広域連合」が基本と言えるのが現状である。

ただし、**図表7**からわかるように、同じ特別地方公共団体を設置するにも関わらず、広域連合より一部事務組合を設置する事例の方が、非常に多い。制度的には、広域連合の方が多様化した広域行政需要に効率的に対応できるように設計されているし、また広域連合の方が権限の受け皿組織としての位置づけがなされているのにも関わらず、である。背景には、これまで一部事務組合方式で行ってきたということもあろうし、広域連合制度の使い勝手が十分認知されていないという面もある¹⁷。

¹⁶ ただし、三つ以上の市町村による合併協議では、戦略的な合併協議が行われたところもあった。広域行政圏を形成した α 市、 β 町、 γ 村があった場合、 β 町が、「 α 市に吸収されたくないが広域行政の枠組みは維持したい」と考え、 γ 村に α 市に吸収されないよう働きかけることも可能だったからである。この「アンチ α 連合」の形成は、大規模自治体に吸収されることの回避と広域行政圏内の発言力向上が重視された結果ということもできる。

最適人口規模の合併が行われない背景には、こうした広域行政圏内での駆け引きもあると考えられるのである。

¹⁷ 広域連合の権限が、構成自治体に規約の変更を要請することができるなど、若干強力すぎるということも背景にあるのかもしれない。広域連合による市町村の広域連携について紹介している文献としては、小原・長野県地方自治研究センター（2007）があげられる。

広域連携の仕組みと運用について

共同処理制度	制度の概要	運用状況(H22.7.1現在)
法人の設立を要しない簡便な仕組み	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。 ○設置件数：216件 ○主な事務：小中学校の運営など教育関係79件(36.6%)、広域行政計画等の策定等地域開発計画72件(33.3%)、環境衛生19件(8.8%)
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、複数の地方公共団体が共同で設置する制度。 ○設置件数：395件 ○主な事務：介護保険認定審査132件(33.4%)、公平委員会112件(28.4%)、障害区分認定審査102件(25.8%)
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。 ○委託件数：5,264件 ○主な事務：公平委員会1,111件(21.1%)、住民票等の交付1,089件(20.7%)、競艇853件(16.2%)
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。 ○設置件数：1,572件 ○主な事務：ごみ処理399件(25.4%)、し尿処理355件(22.6%)、消防284件(18.1%)、救急282件(17.9%)、火葬場223件(14.2%)
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。 ○設置件数：115件 ○主な事務：後期高齢者医療48件(41.7%)、介護保険47件(40.9%)、障害者福祉32件(27.8%)、広域行政計画等の策定22件(19.1%)
	地方開発事業団	地方公共団体が、地域開発の根幹となる建設事業を総合的かつ一体的に実施するために設ける特別地方公共団体。共同処理する事務は、公共施設の建設事業や関連する用地の取得・造成等に限定されている。 ○設置件数：1件
	全部事務組合 役場事務組合	全部事務組合：町村が、その事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。 役場事務組合：町村が、執行機関に係る事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。 ○昭和35年以降 活用例なし

(注) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。

出典：総務省ホームページ¹⁸

図表7 広域連携の仕組みと運用

広域行政の課題について考える

「平成の大合併」の際、市町村合併のメリット、デメリットが様々な媒体によって説明されていたので、ここで説明する必要はないだろう。基本的には、合併によって得られるメリットが大きくない限り、合併は選択されないのであり、合併によるメリットが小さい場合には、自治体のランクアップ（政令指定都市化や市制施行など）や非常に危機的状況（財政破綻等）でもない限り、なかなか合併までは至らない。また結婚と同様、合併協議には相手がいるのであるから、相手に合併を受諾してもらわなければならないという条件がついている。すなわち、合併を自主的に促すためには、一定の合併奨励策（いわゆるアメ）もしくは、強制策（合併しないことへのペナルティ、いわゆるムチ）が必要不可欠なのである。

一方、広域行政は、単独の自治体で実施することが困難な一部事業だけを実施することができる

¹⁸ <http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kyodosyorigaiyou.pdf>（2011年1月7日訪問）

ので、合併よりも住民の合意を容易に取りつけることができる。すなわち、合併せずに現在の自治体の大きさを維持したまま、必要なものを広域で連携して行うことができるのである¹⁹。前述したように、小さい自治体の方が行政に対する信頼を得られやすく、意志決定過程に住民が参加しやすいというメリットがあることを考えると、地方自治体の信頼感を維持したまま、特定の事業だけを連携するというのは、行政を担当する者にとってもメリットがある²⁰。また合併は基本的に後戻りできない意志決定であるが、広域行政についてはその枠組みからの離脱は可能であり、見直せるという点でメリットがある。

ただし、広域行政は万能薬ではない。たとえば、広域行政であっても連携する「相手」があり、広域行政を望んだとしても、相手側が「諾」としなければ広域行政はできないという点があげられる。現在の広域行政圏は、国や都道府県の指導が前提に成り立っているが、近年は「定住自立圏構想」にみられるように、自治体同士で取り決めをかわす時代となっている²¹。最近、人口規模が大きい自治体が予想を上回る分担金を請求したり、広域行政をすることを拒否したりするなど、自治体間の合意形成の課題が顕在化しつつある。こうした事例を考慮すると、今日の広域行政自体も「一定の信頼関係があることで維持されている」と考えるべきであろう。

仙台・宮城デスティネーションキャンペーン（仙台・宮城 DC）のような相互に協力し合う状況で、具体的に考えてみよう。経済的な波及効果は、基本的に、「ボーダーレス」である。経済効果は特定の自治体にとどまらないという前提に立てば、広域連携に参加している自治体は、広域全体の利益となるよう行動すべきであり、「選択と集中」が重視される経済政策を広域連携で行うに当たっては、意志決定のスピードが求められる。しかし、実際はどうであろう。

合併市町長ヒアリングの際、伊藤康志・大崎市長は、合併したメリットの具体例として、「大崎市合併以前、沿線の自治体での連携に手間がかかったが、陸羽東線沿線自治体数の数が減り、広域を意識したより戦略的な観光戦略が打てるようになった²²」と指摘している。選挙で選ばれる首長・議員は、広域全体で物事を考えなければならぬことは十分理解していても、自らの支持者である住民の意向も意識して行動せざるを得ない状況が、かつては色濃かった。広域行政は「熟議」を可能にする。そのため、「地方自治」という面ではメリットがあるが、それは「地方行政」の効率性の観点からいえば、協議の時間や労力がかかってしまうというデメリットとなる²³。この両者の落としどころ考えることこそが、本当の合併論議だったのではないかと筆者は思う。

¹⁹ 日本の広域行政の制度の分析として、佐藤（2006）があり、関心がある者はそちらを参照されたい。

²⁰ また、時間軸でとらえると、広域行政に参加する「準備コスト」ないしは「移行コスト」が少なくて済むという利点がある（Kawamura, 2010）。

²¹ 「広域行政圏計画策定要綱」及び「ふるさと市町村圏推進要綱」の廃止に関する事務次官通知を参照。

<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kouikiminaosituti.pdf>（2011年1月7日訪問）

²² 合併ヒアリング時の発言。

²³ 結果として、「船頭多くして船山に上る」状態に陥る場合もある。

第3章 機能が重複する施設の活用等を考える

「平成の大合併」の際、一つしか設置できない本庁舎をどこにするのかで駆け引きが行われ、合併協議が破綻する一つの要因ともなった（河村, 2010）。中には、「当面の間、現在の庁舎を活用し、然るべき時に検討する」ということで結論を先送りするなど、本庁舎の位置については周辺自治体に譲歩することで協議を乗り切ったところもあった。

しかし、重複する施設の整理・統廃合も合併協議時の重要な議論のテーマであった。「どの施設を存続させるのか」は、利用している住民にとって重要な問題であるが、「施設の維持管理費はどう捻出するのか」という問題も避けて通れない。必要な施設の見極めと維持管理費の算段、そして住民への説明責任が求められるため、八方美人的な対応を行政は採ることができないのである。合併自治体には、重複する施設の整理・統廃合や有効活用を進めるという「政治的な決断」が求められるのである。

更に、こうした重複施設の問題は、使わないからといっても維持管理費はかかる一方、いざ解体するとなっても巨額の費用が発生するのが頭の痛いところである。また仮に解体できたとしても、跡地利用についても検討しなくてはならない。財政環境が苦しい中で合併の果実を得るためには、うまくやり繰りしなければいけないのである。

合併自治体における重複施設の問題は、合併の評価の認識にもつながりやすい。通常、合併以前から隣接自治体と施設の建設を協議していたようなところでは²⁴、施設の重複は少なく、また合併後の施設の有効活用をしやすい。

本章では、合併自治体における施設の重複について事例を交えながら検討を行うことにしたい。

行政の庁舎をめぐる問題

構造的な問題

広域合併を行った自治体の最大の悩みは、かつての役所・役場の活用である。行政効率を考えると、本庁に職員を集中させた方がよいのは十分わかるが、幾つかの理由でそれを進めることは容易ではないことも皆わかっている。

多くの自治体が合併した場合、庁舎をめぐる構造的な問題は避けて通ることができない。本庁に機能を集中させようとする、本庁に職員が入りきるか、という問題が発生する。比較的近距离で2自治体の合併であって、かつ人口規模の違いがそれほどなければ、分庁舎方式も採用できよう。

²⁴ 「フルセット主義」を採らなかった賢明な自治体同士の合併の場合、と言い換えることができる。「フルセット主義」とは、一般的な自治体が持っている「一通りの施設を持ちたがる」性向を示した言葉である。

しかし、石巻市や大崎市といった市と複数の町による合併、栗原市や登米市のような郡単位の大同合併では、職員を本庁に集中させることは容易ではないし、通勤する職員のための駐車場の確保も必要となる。

とりわけ栗原市や登米市のように、合併の中心に「市」がない場合の合併では（多核型自治体となった事例と言うこともできるが）、本庁問題は重要な問題となる。こうした合併では、当面、古くから地域の中心と見なされていた町（かつての城下町、旧郡庁所在地）に本庁舎を当面置くことが合併協議で承認され、「将来の事務所の位置については、合併後に検討するものとする」とされる場合が多かった。ただ、実際に合併し行政を行うとすぐ直面するのは、かつての町役場に職員を集中することは容易でないという点である。新庁舎の建設地で議論があった加美町も、新本庁をつくらなければならない部分は「合意争点²⁵」となっているのも、こうした課題は共有されているためと言えるだろう。

本庁舎に職員が移動した結果、総合支所になったところでは、逆に空きスペース問題が発生する。とりわけ、「平成の大合併」直前に庁舎を建て替えたようなところでは、総合支所はきれいだが、非常に閑散とすることになる。本庁が手狭な自治体（栗原市など）は一部を分庁舎方式とする案で対応することも可能であるが、市民センターや図書館、公文書保管所としての活用等を考えないと、莫大な維持管理コストが負担となる。また住民感情を考えると、安易な施設の解体もできず、解体後の跡地利用も課題になる。

すなわち、本庁舎に職員を集め効率化を進めたいが、新庁舎の建設は財源的にも容易ではなく、一方、総合支所をもう少し身の丈に合うように揃えたいが、財源と住民感情を考えると一朝一夕には解決できない。庁舎を巡る問題は、結局、時間をかけざるを得ず、合併の成果を発揮するのに時間がかかってしまう一つの要因になってしまうのである。

石巻市の本庁舎移転

石巻市の本庁舎移転は、全国的にみても、非常に特殊な事例であったと言えるだろう。石巻市の現在の本庁舎は、2008年4月に閉店した、旧百貨店石巻店を活用したものである。全国の百貨店同様、苦戦を強いられていた百貨店が石巻から撤退する際、「市街地を活性化する一助に」と市に寄付をした施設²⁶を改修し、新本庁舎としたのである。筆者等もヒアリングの際、ここを訪問したが、かつてのデパートということで、スペース的に申し分ない。また新しい本庁舎は、JR石巻駅前でありながら、かつてデパートであったこともあり、立体駐車場が完備している。

庁舎をめぐる構造的な課題から考えると、職員を集めるスペース的問題が解決され、かつ百貨店

²⁵ 言い換えると、「総論賛成」となる。加美町の庁舎移転等の記事については、『河北新報』2010年11月6日などを参照。

²⁶ 記者会見によると、百貨店は、「ビルを店舗として売却・賃貸するにはなかなか相手が見つからず、解体にはコストがかかる。公共施設にという話が出てきたので、感謝の意も込めて寄付することを決めた」と述べている。『朝日新聞』2008年2月5日（宮城県版）。

からの寄付により、新たに庁舎を建設するよりも廉価で建物が取得できたという点で、非常によいタイミングだったといえるだろう²⁷ (図表8)。また、新庁舎は駅前ということで、中心市街地活性化の核として期待されており、市も整備を進めている。

石巻市が行っている取り組みは、公的機関が街中にある意義を改めて考える一つの機会になると思う。これまでの中心市街地活性化策は、イベント性が強く、車社会の人々の動線を考えてこなかった。お金を街中に投資しても、一過性で終わってしまう事例も少なくなかった(久繁, 2010)。

かつて街中が発展したのは、買い物客で賑わったためというよりも、仕事場があり日常的に街中に人々がいたためではなかろうか。仕事をする者が落とす食費は、軽視できないものだったに違いない。しかし、車社会を意識し駐車場が作りやすく、渋滞が少ない郊外へと仕事場が移り、公的機関や大学なども郊外へ移転していった。また国道バイパスを整備することで、バイパス沿いに大型店が出店し、ますます街中で飲食や買い物をする者が減少した。とりわけ、街中で胃袋を満たすという「計算ができる客」が大きく減少したのである。

筆者としては、中心市街地を活性化するには、人が街中に来ざるを得ない環境を作り出す必要があると思う。そして市職員を筆頭に、多くの者が、お昼には昼食を街中でとり、アフターファイブには「軽く一杯」となるような環境をつくってみたいらどうだろうか。

石巻市は、合併というタイミングで、全国に発信する一つの貴重な機会を手に入れたと言えるだろう。

²⁷ あくまでも結果的にであり、デパートの撤退自体を考えると、中心市街地的には厳しい環境にあることは認識しなければならぬ。



出典：三陸河北新報社ホームページ²⁸

図表8 旧百貨店石巻店に移転した石巻市役所本庁舎

総合支所方式から分庁舎方式へ(美里町の事例)



出典：筆者撮影

図表9 美里町役場(左・本庁舎、右・南郷庁舎)

²⁸ http://www.sanriku-kahoku.com/news/2010_03/i/100324i-tyosya.html (2011年1月7日訪問)

美里町は、合併後の平成 21 年度、組織を総合支所方式から分庁舎方式に改めた。分庁舎方式を総合支所方式に改めるのが一般的と考えると、美里町の決断は逆行しているように見える。しかし、美里町の特性を考えると、総合支所方式を分庁舎方式に改めることに無理はないように思われる。

理由は次の二点からである。第一の理由は、旧小牛田町役場と旧南郷町役場の間の距離もそれほど遠くない点である²⁹。第二の理由は、両庁舎の役割分担が可能な環境にあった点である。敷地拡張が容易ではない駅前にある本庁舎（旧小牛田町役場）を拡張するよりも、建物が新しく、また郊外にあり、文教施設（スポーツ施設）が併設されている総合支所庁舎（旧南郷町役場）を分庁舎として活用する方が、町民の利便性と行政費用の抑制に資することは容易に想像がつく³⁰（**図表9**）。新しい庁舎をつくるのではなく、地域の特性を考えて分庁舎方式を積極的に活用するという美里町の取り組みは、地域住民の融和という点でも興味深い。

こうした試みは、交通網の整備と情報技術の発達によって機能を一つの庁舎に集中しなくても済む時代になったことを象徴しているように思われる。

病院施設をめぐる問題

構造的な問題

「身近に病院があった方がいいし、かつ身近な病院で一通りの医療が受けられた方がいい」というのが住民の立場である。これは「小さい町村でも病院が一つあった方がいい」という発想につながることになるが、慢性的に赤字の公立病院をつくる背景となった。

しかし、近年の病院の問題は、構造的に、

医師の減少 → 診療に訪れる者の減少 → 採算の悪化 → 医師の減少

という一つの「負のサイクル」に陥っている。これに、「大学病院の医局改革」や「医療事故に伴う訴訟リスクの上昇」、人間的な余裕がない「地方公立病院勤務の敬遠」などが加わることによって、そのサイクルの回転は速まっている。こうした状態を脱出するには、拠点大学病院との連携などの協力は不可欠であり（伊藤, 2005）、また県との協力による 1 次医療、2 次医療、3 次医療といった広域的視野が必要となるが、こうした努力は住民からは見えにくいという構造的な問題がある。

本来、地方自治体の公立病院や公共交通のように、公共サービスに採算性が求められる分野は、

²⁹ 美里町ホームページ。

<http://www.town.misato.miyagi.jp/01gyoumu/2009-0303-0914-5.html>（2011 年 1 月 7 日訪問）

³⁰ 美里町は、旧小牛田町と旧南郷町による 2 町合併で誕生し、そもそも施設の重複等が少なかった。

民間が参入しないので行政が「補完³¹」していると考えer必要がある。小規模町村が公立病院をつくる現状において、公立病院は地域医療の根幹を支える使命から、採算性が大きな課題とされてきている。

そのため、慢性的な赤字を解消し、病院事業を建て直すに当たって、首長には批判を承知で改革を進める勇気と決断が求められる。とりわけ、旧市町村が公立病院をそれぞれ経営していたような合併自治体では、病院の再編・改革は「火中の栗を拾う」気概が求められる。住民の理解を取りつける一方で、医師等の理解も取りつけなければならないし、かつ県全体（広域）の医療計画との整合性も図らなければならないからである。

登米市の取り組み

この問題に直面している県内の自治体として登米市の事例をあげることができる。しかし、登米市は、市長の下、この問題に懸命に取り組んでいる。

登米市は、合併発足にあたり、登米郡8町および本吉郡津山町の旧町から、五つの公立病院と三つの診療所を引き継いだ。合併協議の段階で病院・診療所の再編・改革は、登米市の最重要課題であったが、具体的な枠組みが示されないまま、登米市に引き継がれており、初代市長の布施孝尚市長はこの大きな宿題を背負うことになった。人口が10万人に満たない自治体で五つの病院を維持するよりも、一つの病院に機能を集約した方が「選択と集中」の観点からいえば望ましい。しかし、自治体のほとんどが平野部であり、多核型自治体である登米市の住民感情を考えると、なかなかそうした選択は採りづらい。

布施市長は登米市のホームページ上で、

…『市民の財産』でもある医師に意欲を持って市立病院で働き続けていただくためにも、市民の皆さまには、緊急の場合を除き、休日や夜間の安易な受診は控えるように心がけたり、身近な診療所に『かかりつけ医』を持つなど、病院利用についてもご協力をいただきたい…（中略）…登米市は病院事業を支え切れなくなり、病院と共に登米市本体の財政破綻を招き、国の管理下に置かれる財政再建団体へと転落する恐れさえあります³²…

と、住民に向けての病院改革への理解を訴える。市長がこうしたメッセージを発信することは全国的にみても珍しい。ただ、自らが歯科医師であり、医師の立場も知る者としての布施市長の発信は、行政と住民と医師の三者の協調がないとこの問題は解決しないことを市長なりの言葉でつぶられており、全国の自治体病院の課題を考える上で貴重な資料である。重複施設の整理には住民への情報

³¹ 行政は、民間の活動を「規制」する、または「助成」することで政策目標を達成するのが基本であるが、民間で本来できるはずであるが民間が参入しない分野を「補完」することで住民が暮らしやすい環境をつくるという役割も担っている。

³² ホームページからの引用コピーのため、表現等はホームページのまま。

<http://www.city.tome.miyagi.jp/cityou/message19-7.html>（2011年1月7日訪問）

発信は欠かせないが、布施市長のメッセージにはこうした性格が含まれている。

布施市長はこうしたメッセージを発信する一方、登米市地域医療福祉体制検討委員会による「市立病院の再編計画報告書」提出以降、「安全・安心の医療提供」、「医師の労働環境の改善」、「安定した経営基盤の確立」を目指した市立病院の再編・改革の基本方針を決定している。そして、「登米市立病院改革プラン³³」の策定や、隣接する石巻市・大崎市・一関市の病院との連携強化、病床数の減少や在宅医療への対応の検討など、他地域で参考になるような様々な対策を検討・実施した。

また、「登米市型の地域医療体制」整備の一環として、登米病院・よねやま病院を入院施設のない診療所への変更³⁴や、初期救急を充実させるための市内の各消防出張所への救急車配備などを進めている。更に、市立病院の経営自体のあり方についての検討も行っている³⁵。加えて、医学部学生への奨学金を出すことで将来の医師の確保を図るなど、長期的な対策も試みている（図表10）。

複数の公立病院を抱えた段階で、登米市にはそれらを全て廃止して一つに統合するという選択肢がないわけではなかった。しかし、登米市では住民が納得できる環境をつくることをまず優先しているように見える。行政効率の視点から見れば、登米市のやり方は短期的な成果が出ず、望ましいものとは言えないかもしれない。しかし、地方自治を促すという視点から見ると、登米市の努力は意義があるものと評価できる。住民の病院経営と医師に対する理解促進がないと、複雑に絡んだ糸をほどくことはできない。そうであるならば、単に効率性を追求するのではなく、時間を区切った中で行政・住民・医師が「熟議」し、病院経営と医師の確保が成り立つベターな策を検討するという登米市のようなやり方は、地方の抱える医療問題を解決する一つの道と見なせるだろう。

また、短期的に統合ができないのであれば、機能の見直しを行う一方で、病院の主たる利用者である高齢者の動線（導線）を考え、利便性の向上を図ることも必要になる（後述）。病院施設の統合問題は、医療政策だけで解決できず、交通施策や防災施策と複雑に絡んでいるという視座も持つことを、行政や住民は持たなければならない。

合併を機とする病院の再編・見直しについては、「行政改革の側面からみれば合併はプラスの影響を及ぼしていると言えるが、地域福祉の推進の側面から見た場合、地域の拠点であり、かつ社会資源でもある施設の統廃合が行われたことは、当該地域住民の立場に立って考えればやはりマイナス（川村、2007）」という意見も確かにある。しかし、「低負担・高福祉」は成り立たないし、医師の立場も考えなければならない。「自分たちの税金で行政サービスを受ける」のが地方自治の基本であることを考えると、病院再編・見直しを根本的に解決するためには、自分たちの財源ではどれだけ必要であるかを説明し、また行政的な努力をここまで行っているという説明を果たすことが求められるし、登米市の施策にはそうした姿勢が伺える。病院の再編・見直しには必ず政治決断が必要であ

³³ 状況の変化に対応するため、2010年2月に改定されている。

<http://www.city.tome.miyagi.jp/iryoukyoku/documents/kaikakupurankaitei.pdf>（2011年1月7日訪問）

³⁴ <http://www.city.tome.miyagi.jp/iryoukyoku/iryounomirai/miraihenokippu-saihen.html>（2011年1月7日訪問）

³⁵ 2010年9月2日、有識者による「市立病院の経営形態のあり方懇話会」が、「2011年度末までに経営の改善が見いだせない場合、14年度に非公務員型の地方独立行政法人に移行すべき」という方針を報告している。

『河北新報』2010年9月3日。

り、布施市長は大変困難な立場に置かれながらも果敢に挑戦していると言え、こうした決断の積み重ねが、登米市の「自治力」を高めることにつながると思う³⁶。

医学生奨学金

貸付対象者	将来医師として登米市立病院・診療所(老人保健施設を含む)で診療業務に従事する意欲のある医学部大学生、大学院生、臨床研修医
募集人員	大学1～3年生:2人程度 大学4年生以上:2人程度
貸付金額	大学1～3年生:月額20万円以内 大学4～6年生:月額30万円以内 大学院生:月額30万円以内 臨床研修医:月額20万円以内 *学年の区分は平成22年4月1日に在籍する学年を基準とする。
貸付期間	貸付決定の月から、大学卒業、大学院課程修了または臨床研修終了の月まで(ただし、大学生奨学金は6年、大学院生奨学金は4年、臨床研修医奨学金は2年を限度とし、最長は10年とします。)
返還の免除	貸付総額を240万円で割った数に相当する年数と、貸付を受けた期間に相当する年数を比較し、多い方の年数(必要勤務年数)を市立病院などで勤務した場合は全額免除となります。(勤務終了期間には必要勤務年数の2倍に相当する年数以内)
有給研修制度	上記の勤務期間中、3年勤務後に1年間の有給研修を認めます。
一括返還	退学、研修中止などで貸付目的を達成する見込みがなくなった時は、貸付を停止し、一括返還して頂く場合があります。
連帯保証人	2人(1人は家族で可、もう1人は別世帯で独立生計を営む人)
応募方法	以下の書類を郵送または持参して下さい。(様式は下記からダウンロードできます。) (1)貸付申請書【大学生(PDF:77KB) / 大学院(PDF:77KB) / 研修医(PDF:77KB)】 (2)在学証明書(大学生・大学院生) ただし、4月入学予定者は、合格通知書または入学通知書の写し (3)研修実施計画書(臨床研修医)【PDF:73KB】 (4)戸籍抄本 (5)医師免許証の写し(大学院生・臨床研修医) (6)在学する大学・大学院の学長または学部長などの推薦調書(4月に入学する方は不要)【大学生(PDF:73KB) / 大学院生(PDF:73KB)】 (7)研修を受けている医療機関の開設者または管理者の推薦調書【臨床研修医(PDF:73KB)】 (8)その他市長が必要と認める書類【医学奨学金等貸付応募理由書(PDF:79KB) / 履歴書(PDF:65KB)】
申込受付期間	平成22年3月3日(水曜日)～4月9日(金曜日) *郵送の場合は、当日消印有効
審査方法	書類審査および面接審査(面接日は5月中旬を予定、詳しい日時・会場は別途連絡します)
貸付開始時期	平成22年6月(4月に遡って貸付をします)

出典：登米市医療局ホームページ³⁷

図表10 平成22年度登米市医学生奨学金等奨学生(平成22年度)募集要項

³⁶ こうした改革は、布施市長が「歯科医師である」という個人的資質に大きく依存しているとも見えることもできる。全国的な視座にたてば、登米市以外の取り組みとの連動も必要となる。ヒアリングの際、布施市長は、市長会で医療現場出身の市長のネットワークづくりを進めていることを述べていたが、そうした部分も進めることができれば、政策のノウハウを共有しやすくなり有意義であろう。

³⁷ <http://216.226.163.198/info/index.html> (2011年1月7日訪問)

学校統廃合をめぐる問題

構造的な問題

少子高齢時代を迎え、小中学校の統廃合は全国各地で重要な案件となっている。

一般的に、合併自治体は、非合併自治体よりも、学校の統廃合問題が俎上に上がりやすいと考えられる。なぜなら、これまでの市町村の境がなくなったこともあり、旧自治体域を越えた統廃合も可能となっているからである。また教育環境の平準化の観点が求められた結果、統廃合の必要性が出てくる場合もある。加えて、小さな町村ではままたまならなかった校舎の耐震化を進めるために、統廃合が持ち出される場合もある。

ただ、学校の統廃合は、一つのディレンマを抱えている。それは、統廃合をしなければ財政的な負担が増えてしまうので財政的に厳しい自治体ほど統廃合をしなければならないが、かといって統廃合をしてしまうと地域の人々の拠り所が失われてしまうという問題を抱えているのである。そのため、学校の統廃合問題は住民の反対に遭いやすく、全自治体を巻き込んだ論争になる場合も最近では見受けられる。

仮に住民の合意を得られ、統廃合が可能になったとしても、次なる問題が待ち構えている。統廃合後の校舎の跡地利用である。施設を解体することは選択肢の一つであるが、解体にも費用はかかる。また学校には地域住民の文字通りの拠り所の機能がある以上、施設として活用したい。そうになると、校舎跡を有効に活用するためには、何らかの案を捻り出す必要があるのである。

南三陸町のさんさん館

廃校後の校舎跡地の利用の一つの試みとして、筆者が興味深いと思うのが、南三陸町の「さんさん館」である（**図表11**）。

さんさん館は、閉校になった宮城県志津川町立林際小学校を改築し、宿泊、食堂、研修室、交流施設としたものであり、合併前の2001年4月1日に営業開始した。現在、グリーンツーリズムと体験学習の拠点となっており、管理運営は住民有志による「旧林際小学校運営事業組合」によって行われている。さんさん館の取り組みは、「地域で当たり前となっている作業等が体験者に高く評価され、講師となる地域の高齢者のやる気を生み出している³⁸」と評価され、全国の廃校利用の先駆的な事例として認識されている³⁹。

校舎の跡地利用は、それぞれの自治体の環境によって「正解」は異なってくる。ただ、こうした施設を活かす工夫を考えるのは行政だけではなく、住民の声が必要であることを南三陸町の事例は示していると言えるだろう。

³⁸ 註38と同じ。

³⁹ また、南三陸町となる直前の2005年春には、住民の発案による「せせらぎ水土里公園」が完成し、廃校の活用をきっかけとした地域づくりは深化している。



出典：農林水産省ホームページ⁴⁰。

図表11 さんさん館の外観

事例から考えられること

機能が重複した施設をどうするか、これは合併自治体では避けて通れない問題である。しかしながら、公共施設の整理・統廃合は、納税者である住民の批判があるが故、機能が重複した施設の整理を効率性の観点からだけで行うことは難しい。とりわけ、生命に関わる病院施設や子どもの成長に影響がある小中学校の統廃合⁴¹は、うまい落としどころがそうそう簡単に見つかるわけではない。

筆者としては、これまでの調査結果から次のような感想を持った。筆者としては、まず合併自治体が行わなければならないのは、重複施設の問題を整理することであると思う。ただし、施設の特質ごとに考えなければいけない点が異なってくることは十分理解しなければならない。たとえば、本章で採り上げた事例は、公共施設という点では共通しているが、庁舎という行政の遂行に関わる

⁴⁰ 農林水産省ホームページ。

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h19_h/trend/1/t1_2_3_07.html（2011年1月21日訪問）

⁴¹ 現在進行中のものが多く、かつ事例が多岐に渡るため本稿では割愛するが、少子化の進展のため、合併自治体・非合併自治体を問わず課題となっている。

『河北新報』2010年2月16日、2010年3月6日、4月21日、11月6日、11月27日、12月1日、12月25日ほか。

施設は「民間では代替できない、公共サービスのための施設」、病院といった生命財産に関わる施設は「民間でも経営できるが、より公益性の観点から経営される必要がある施設」、また後述する娯楽・観光施設は「民間でも経営できるが、継続性の観点から経営は民間に、所有は自治体にとという棲み分けが可能な施設」である。こうしてみると、三者の解決方法は異ならざるを得ないのが明らかである。

庁舎の問題については、まずは空きスペースの活用（公文書の保管庫、市民センターとしての利用など）を短期的に図り、時間をかけて検討していくしか方法はないだろう。県外の合併評価によると、こうした庁舎の再編に当たっては、フロント・オフィスとバック・オフィスが住民からどう見られているか、これを理解することが大事な鍵の一つであるという（兵庫県市町振興課, 2004）。住民にとってみれば、窓口が大事であり、その真裏にバック・オフィスの職員がいなければならないという必然性はない。ある合併自治体の職員の中には、「行政内のネットワークを構築し、住民クレームに対応できる仕組みさえできれば、大方の案件には対応できるので、窓口改革に力を入れたらいい⁴²」と言うものもいる⁴³。「合併特例債が使えるから」ではなく、「地域の足の確保（後述）」や「駐車場の確保」による機能代替まで時間をかけて検証することも、こうした施設の問題を克服する上で重要となろう⁴⁴。

本章で採りあげた石巻市の事例は、庁舎を街中にとどめる意義を考えさせてくれる。本庁舎の位置は、人の移動に大きな影響を及ぼすとともに、地域づくりを仕掛ける大きなツールというのが、石巻市の事例からわかる。ただ、庁舎が街中にできたから（もしくは街中に維持されているから）中心市街地が活性化するのではなく、日常の「飲食」を媒介にしている点は理解する必要があるし、街中に人が集まる要素を分析しそれに即した施策を打つ工夫も求められる。庁舎問題の解決には人々を動かす「導線」を意識した検討も、必要なのである。

生命や教育に関わる分野については、住民が参加する住民会議を自治体各地で開催すると同時に、行政・専門家・住民の代表による有識者会議も行い、両者の間の意見を擦り合わせていく必要があると考える。病院問題・学校問題は、財源を克服するだけではなく、医師等の「非住民⁴⁵」の意見を聞く必要があるからである。また、そうした施設維持に住民がどれだけ貢献できるのかについても併せて考える場を設けなければならないのではない。「病院は残してほしい、でもお金は払いたくない」では、施設の存続は難しい。行政はこれらの施設維持にかかる費用を公開する一方、住民に覚悟を求めるお願いをしなければならないし、また行える様々な手段を検討する必要もあろう。とくに、従来の発想に囚われない跡地利用を、住民とともに考えなくてはならない。

⁴² この指摘は、窓口ワンストップサービス改革や電子決裁の導入の議論に結びつくことになる。

⁴³ たしかに、電子決裁システムの導入（多くの自治体は、予算執行のシステムにとどまっているが）は有効であり、こうした庁舎の問題は我が国の稟議制を考え直す一つの機会とみることもできる。ちなみに韓国では、行政の情報技術の活用が、日本と比べものにならないほど進んでいる。

⁴⁴ そのため、そうした施設を見直すに当たっては、「役場がなくなって地域が寂れた」という通説が事実なのか実証し、数値化した中で議論する環境を整える必要がある。

⁴⁵ もちろん、住民である医師・教員もいるが、ここでは便宜上、非住民とした。

娯楽・観光施設については、プロスポーツチームがあれば、ネーミングライツ（日本製紙クリネックススタジアム宮城（宮城球場）、ユアテックスタジアム仙台（仙台スタジアム））等の手法が可能である。しかし、こうした選択肢を採ることができる施設は、大都市でもなければ無理である。施設を民間へ売却するという手段も、この不景気の時代、容易ではないだろう⁴⁶。やはり、ここでもやはり求められるのは、行政の維持コストを住民が理解する場をつくることである。そこで維持するよりも解体する方がコストは掛からないとなるならば、思い切った決断も必要となるのではないか。また公共施設を平等に使わせるのが行政の基本姿勢であるが、管理者にある程度の運営の融通を与え、維持管理コストを抑えることも必要であろう。既にこの仕組みは「指定管理者制度」としてスタートしているが、公民館レベルであれば、地域自治組織に運用させて、維持管理コストを抑えるとともに、コミュニティ活動の場を与えることにもなる。

石川県白山市のように、合併を契機に、スキー場が本来持つポテンシャルを見極め、新しい戦略に打って出た自治体もある（北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所, 2009）。白山市の手法で興味深いのは、地元企業の出資によって設立されたスキー場管理会社「株式会社スノーエアーマネジメント白山（以下、SAM白山）」、そこに慢性的な赤字に陥っていたスキー場を委託させた点である。この手法には、民間の感覚で公の施設を経営できるという意義だけではなく⁴⁷、地元の企業に「自分たちのスキー場」という認識を植えつけることができる。合併自治体では、とかく、赤字施設は「お荷物」ととらえられやすいが、手法次第によっては、お荷物を有用な地域資源に変えることもできることを白山市の事例は示している。

重複する施設をつくらないために

圏域レベルで施設を建設する意識の必要性(加美町の事例)

加美町は、合併後の重点施策の一つとして、「清流の里地区資源リサイクル畜産環境整備事業」を進めてきた。2009年には、加美町土づくりセンターが完成し、加美町とJA加美よつばが出資する第三セクター「町土づくりセンター管理組合」の管理の下、運営が行われている。このセンターは、畜産で生じる糞尿などを処理する一方、製品としての堆肥（たいひ）を生産できる大規模な施設で

⁴⁶ 旧北上町役場（旧北上総合支所）は、財源確保のため2007年7月、一般競争入札により民間に売却された後、2009年に登録有形文化財に指定され、地域活性化に活用されている。こうしたケースは、非常に幸運なケースといえるだろう。

⁴⁷ SAM白山の加藤正夫社長によると、大幅にスキー場の採算は改善したと言う。「北経随想」『北陸中日新聞』2008年12月19日。

…三スキー場は前年比で売り上げを一億五千万円伸ばし、経費を五千万円節減、合わせて二億円の収益改善を果たした。九千万の赤字だったプロジェクトに一億円の家賃を払い、一千万の利益を計上、黒字にて第一期の決算を終了した。…（中略）…しかしSAMが初年度社員と期間社員、派遣契約の業者に支払うことができた人件費の総額二億四千万の中には税金は一円も含まれていない。…

あり、できた堆肥をJAが販売することで「安心・安全な農作物の生産と、環境に配慮した資源を有効活用する循環型農業を実践⁴⁸」する場所となっている。加美町が大崎圏域の上流部にあり、水と土の管理が下流域に影響を及ぼすこと、加美町が県内で世帯あたりの畜産農家が多いことを考慮すると、加美町にこうした施設がある意義は認められるだろう。また、JA加美よつばと協働することで、JAのストロング・ポイントづくりにもつながることが期待される。



出典：畜産宮城No.240⁴⁹

図表12 加美町の土づくりセンター

専用コンテナによる搬入が行われるなど（図表12）、この土づくりセンターの規模は非常に大きい。しかし、佐藤澄男・加美町長によれば、この土づくりセンターは「清流の里地区資源リサイクル畜産環境整備事業」の一環であり、「大崎圏域の中で役割分担を意識した施設の建設だった」と言う。加美町には、クラシック音楽の中でも室内楽に的を絞った音楽ホールである「バッハホール（加美町中新田文化会館、昭和56年開館）」もあり、これらを含め⁵⁰、「圏域内の役割から施設を考えたい」というのが佐藤町長の意向である。佐藤町長の発想には、地域全体を見て必要とされる施設をつくることで、周囲の自治体の施設との調和を図ろうとする意図が見える。

⁴⁸ <http://www.ja-kami.or.jp/ansin/tikusan/02.html>（2011年1月25日訪問）

⁴⁹ <http://miyagi.lin.gr.jp/tikusanmiyagi/No240.pdf>（2011年1月25日訪問）

⁵⁰ <http://www.town.kami.miyagi.jp/kanko/index.php?option=content&task=category§ionid=4&id=80&Itemid=42>（2011年1月25日訪問）

脱フルセット主義

施設重複を解決するためには、「八方美人ではいられない」という覚悟を行政も住民も持つかが重要となる。とりわけ、合併首長には批判を覚悟の上での決断を下すことが求められる。効率化という合併の果実を得るためには、誰かがやらなければならないのである。もちろん施設をできる限り維持したままの方が良いに決まっている。白山市のように知恵を出すことも必要であるが、住民の満足感と施設維持コストを天秤にかけたとき、あまりにもバランスを欠くようであれば、廃止という「政治主導」の決断も必要なのである。

ただ、ポスト合併時代の施設問題は、それぞれの自治体だけが努力しただけでは解決しない。人々の生活空間が広がることによって、圏域（東北・宮城県・商圏など）でどのような施設が必要かを考えなければ、施設の有効活用はできない時代になっている。非合併自治体を含め、各自治体には、施設をつくる影響を自治体の境を越えた観点で求められるし、周囲の自治体と協力して施設建設及び維持を考える仕組みが求められる。

繰り返しになるが、筆者としては、ポスト合併時代は、生活圏の観点から、施設のコピーがないように配慮することが必要だと思う。そして、施設をつくるに当たっては、維持管理も含め、周囲の自治体と協議しておく必要があると考える。「移動が容易になった住民は隣接する公共施設も利用する時代である」という意識が自治体内で共有できれば、「隣の自治体がつくったから、うちも…」というフルセット主義的な要望は消えていくだろう。ポスト合併時代には、広域行政圏レベルでの施設の建設・維持管理のマネジメントを検討する場の設置も必要なのかもしれない⁵¹。南三陸町を構成した旧志津川町と旧歌津町は、生活圏は一体という観点から施設のコピーがないよう心がけていたという。そうした配慮は、将来仮に合併しなければならなくなった時、プラスに働くことになると思うし、また加美町のように圏域の中の自らの優位性を認識し、施設建設に活かそうという試みは、地域づくりの再認識にもつながると思う。

「ハードからソフトへ」という視点も需要であるが、ポスト合併時代では、施設の圏域おける位置づけについても考えなければならないのである⁵²。

⁵¹ 一定規模の起債に、周辺自治体の承認がいるといった方法も、施設のコピーを抑える一つの方法ではないか。

⁵² 関連する議論として、図書館の設置がある。各市町村が各々図書館を建設すれば図書のコピーが発生するだけでなく、所蔵の管理もたいへんになる。圏域で中央図書館をつくり、各市町村の図書館は分館扱いにするといったアイデアもあっていいのではないかと。

第4章 地域の足の確保について考える

「地域の足を確保する」ことは、地方の市町村では今日の政策課題の中でもっとも重要なものの一つである。自動車の普及によって、今日の地方はまさに「車社会」となっている。ただ、公共交通に頼らざるを得ない者にとっては、車社会の発展は必ずしもプラスではなく、それによって鉄道・バスの廃線となり、自らの足が奪われるという事態が生じている。非合併自治体においても「地域の足の確保」は重要な政策課題であるが、合併自治体の方がその重要性はより高い。なぜなら、冒頭の住民意識調査を見ればわかるように、合併自治体では、自分の生活空間の外にある地域が加わることに不安を感じている住民がおり、彼らが安心して公共機関へ行くことができ、また買い物ができるような環境整備が求められるからである。

合併自治体がこうした不安を解消するに当っては、幾つかの施策が考えられる。教育などによる一体感の醸成や公共施設の再配置といった長期的な視点に立った解消策も考えられるが、最も即効性があるのは合併後の交通政策であろう。合併後の交通政策が重要であることは、仙台市営地下鉄泉中央駅前を見ればよくわかる。交通が通じ、人が動くことによって個々の住民の生活圏が統合され、また「心の中にあった境（旧自治体境）」が徐々に解消されていったのである。

ただし、ポスト合併時代の公共交通に対するアプローチ方法は、それぞれの合併自治体が置かれている状況で異なってくる。たとえば、都市部では、合併後の融和策として交通政策を積極的に行える。相対的に財源があるからである⁵³。しかし、民間のバス事業者が撤退したような地域では、通常のビジネスモデルでは採算は難しく、自治体が何とかして地域の足を確保しなければならない。また、大崎市に見られるように観光産業を支える自治体では、日常の交通政策に加え、観光を意識した交通政策も行わなければならない。そうすると、地域交通に対して万能の答えがあるのではなく、それぞれの自治体が、それぞれの自治体の置かれている環境を認識し、それに即した答えを試行錯誤の中から見つけていく必要がある。「行政は無謬、絶対に間違えない」と思い込んでしまうと、新しい挑戦はできない。

ここでは、ポスト合併時代における地域の足の確保の問題について考えてみたい。

宮城県下の合併自治体における状況

宮城県北部では、合併前後、くりはら田園鉄道の廃線・バス事業者の路線見直しが議論の俎上に

⁵³ たとえば、新潟市でも合併・政令指定都市化成功の鍵は、交通政策である。とりわけ、合併する周辺自治体との交通網の整備に積極的であった。ただし、大都市だからといって、何でもできるわけではない。

あがり、地域交通をどうするのかは、合併協議の際、もっとも重要な論点の一つであった⁵⁴。民間バス会社の再編過程の中、多くの路線が廃止され、また自治体の支援による代替バスに切り替えられたのだった。県北の合併自治体の歴史は、地域の足の確保に腐心した歴史でもあった。

2005年9月30日に、民間バスの内陸線、登米線、佐沼線の廃止に伴い、登米市では、翌10月1日から登米市民バスの運行を開始させた（民間バス会社の受託運行）。登米市では市民バスの改善の一環として、公共施設を効率よくまわるよう路線が組まれた市民バスを、平成19年度から一律100円のワンコインで乗れるようにした。また併せて、小学校の登下校の間の時間帯にスクールバス（豊里町は患者輸送バス）を活用し、市民バスが走っていない地域の輸送サービスを行う住民バス（市民輸送兼スクールバス）も走らせている⁵⁵。

種別	路線名	主な経由地	便数（一日あたり）	
町民バス	志津川・歌津線	志津川駅前～新井田～荒砥～	歌津方面行き 4便	
		→路線図(PDF 901KB)	志津川方面行き 4便	
	伊里前・葦の浜線	葦の浜～歌津公民館前	歌津公民館前行き 1便	
		→路線図(PDF 868KB)		
伊里前・弘川線	歌津駅前～樋の口～弘川	→路線図(PDF 1,034KB)	弘川行き 1便	
			歌津駅前行き 2便	
乗合タクシー	志津川・神割線	役場前～折立～神割崎入口	神割崎入口行き 5便	
			→路線図(PDF 860KB)	役場前行き 5便
	荒町線	役場前～折立～荒町	→路線図(PDF 937KB)	荒町行き 1便
				役場前行き 1便
	大船沢線	役場前～田尻畑～入大船沢	→路線図(PDF 955KB)	入大船沢行き 1便
				役場前行き 1便
	入谷循環線	役場前～秋目川～林際～中の	→路線図(PDF 1,039KB)	左回り(秋目川～林際方面)2便
右回り(中の町～岩沢方面)3便				
伊里前・弘川線	歌津駅前～樋の口～弘川	→路線図(PDF 1,034KB)	弘川行き 3便	
			歌津駅前行き 3便	
歌津浜通り線	歌津駅前～泊浜～港駅前	→路線図(PDF 901KB)	港駅前行き 3便	
			歌津駅前行き 5便	

出典：南三陸町ホームページ⁵⁶

図表13 南三陸町における町民バス・乗合タクシー

南三陸町では、町内の民間バス路線がすべて廃止されたことに伴い、歌津地区の町営バス⁵⁷を含

⁵⁴ ヒアリングにおける布施孝尚・登米市長や佐藤仁・南三陸町長などの指摘。

⁵⁵ また、東和町米川地区では、住民の有志で組織された米川地区乗合タクシー運行協議会が、市による市民タクシー試行事業を継承し、乗合タクシーを運行する試みも行われている。

⁵⁶ 註57と同じ。

⁵⁷ 合併以前から旧歌津町で運行されていたものを、合併後も引き継いだものである。

めた交通体系の見直しを行い、町民バス（町所有のマイクロバスを利用）と乗合タクシー（町内のタクシー業者所有のジャンボタクシーを利用）の仕組みに切り替えた⁵⁸（図表13）。バス・乗合タクシーの運行は、公共交通を利用する者の特性等を考え平日（祝日、年末年始を除く）となっている。また小型の車両を利用することから、大型バスでは停められない場所に停留所をつくったり、運賃は100円刻みの区間制にしたりするなどの工夫を行っている。

気仙沼市も、2005年の民間バス路線廃止の危機において、廃止対象路線の一部を新たに民間バス会社に委託する等して存続を図る一方、気仙沼市地域公共交通会議で議論をし、市内循環バスの実証実験の実施など、地域の足の確保に努めている。

幹線・広域路線再編(案) 資料1

【現行】

No.	路線名	路線の位置づけ	運行区間			片道キロ程	運行日	運行回数	運賃	21年度予算額	再編のポイント
			起点	主な経由地	終点						
1	田尻線	広域	古川駅前	富永支所前	瀬峰駅前	23.9km	平日	3	200~500円	6,717,000	利用実態を踏まえ廃止(栗原市から廃止要望あり)
2	高倉線	広域	古川駅前	高倉支所前	矢越	18.8km	平日・土	4	130~820円	5,332,000	運行日の変更、運賃の上限設定
3	松山線	幹線	古川駅前	橋元	長尾入口	19.6km	平日・土	4	130~710円	8,285,000	鹿島台地域まで路線延長、古川地域でのルート変更、運賃の上限設定
4	宮沢線	地域内	古川駅前	宮沢	清滝地区公民館	14.8km	平日・土	2.5	130~600円	8,080,000	岩出山地域真山地区まで路線延長、運賃の上限設定
5	清滝線	地域内	古川駅前	宮沢	鴻ノ巣	39.4km	火・金	1.5	130~600円	2,825,000	地域内交通として当分の間運行、運賃の上限設定
6	三本木線	幹線	古川駅前	三本木	三本木音無	12.9km	平日・休日	5	130~510円	8,458,000	古川地域での一部ルート変更、運賃の上限設定
7	古川線	広域	古川駅前	高清水	栗原中央病院	24.7km	平日・休日	平日8、休日6	200~500円	5,902,000	運賃の上限設定(栗原市と合意済み20年4月から実施)
8	鴫子線	幹線	古川駅前	岩出山総合支所	鴫子温泉駅	34.7km	平日	4	130~1110円	12,006,000	運賃の上限設定
9	大貫線	幹線	古川駅前	大貫	下長根	21.5km	平日	3	130~850円	6,852,000	古川地域での一部ルート変更、運賃の上限設定
10	東大崎線	地域内	古川駅前	東大崎小前	伏見要害	8.3km	平日	5	130~410円	6,908,000	利用実態を踏まえ廃止
11	色麻線	広域	古川駅前	中新田西町	色麻町役場前	14.6km	平日	2	130~610円	1,530,000	系統の統一化、運賃の上限設定
										72,895,000	

幹線・広域路線の再編計画の基本事項

①運行日の設定については、主たる利用者(通院、通学)の交通の確保を基本とすることから、平日のみ運行とする。ただし、路線によっては、これまでの利用実績を考慮し、土日の運行も可とする。

②運行回数は、1日あたり4往復を基本とする。

③運賃体系は、初乗り概ね5kmまで200円とし、以降おおむね5km毎に100円を加算し、最高運賃は500円とする。小学生以下は大人の2分の1の運賃とする。

④利用実績を考慮し、路線の代替手段が可能な路線は廃止とする。

【再編案】

No.	路線名	路線の位置づけ	運行区間			片道キロ程	運行日	運行回数	運賃	年間予算見込み	備考
			起点	主な経由地	終点						
1	高倉線	広域	古川駅前	高倉支所前	矢越	18.8km	平日	4	130~820円		現行どおりの運行
2	松山鹿島台線	幹線	古川駅前	松山駅前	鎌田記念ホール	27.5km	平日	5	200~500円		地域公共交通会議へ提案・承認
3	宮沢真山線	幹線	古川駅前	宮沢・清滝	真山活性化センター	20.1km	平日	4	200~500円		路線再編に伴う年間予算は、おおむね21年度ベースを見込む。
4	清滝線	地域内	古川駅前	宮沢	鴻ノ巣	39.4km	火・金	1.5	200~500円		地域公共交通会議へ提案・承認
5	三本木線	幹線	古川駅前	三本木	三本木音無	13.9km	平日・休日	平日7、休日4、5	200~400円		地域公共交通会議へ提案・承認
6	古川線	広域	古川駅前	高清水	栗原中央病院	24.7km	平日・休日	平日8、休日6	200~500円		現行どおりの運行
7	鴫子線	幹線	古川駅前	岩出山総合支所	鴫子温泉駅	34.7km	平日	5	200~500円		地域公共交通会議へ提案・承認
8	大貫線	幹線	古川駅前	大貫	下長根	21.9km	平日	4	200~500円		地域公共交通会議へ提案・承認
9	色麻線	広域	古川駅前	中新田西町	色麻町役場前	14.6km	平日	2	130~610円		現行どおりの運行
<small>※田尻線の廃止については、栗原市と協議し合意後、地域公共交通会議へ提案・承認 ※東大崎線の廃止については、地域公共交通会議へ提案・承認 ※高倉線・色麻線の運賃については、バス事業者路線と競合していることから、関係市町、事業者との調整協議が整うまでの間現行どおりとする。</small>											

出典：大崎市ホームページ⁵⁹

図表14 大崎広域圏における幹線・広域路線再編案

また美里町や加美町は定住自立圏で連携する大崎市と地域交通を議論する一方（図表14）、住民

⁵⁸ http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/modules/benri01/index.php?content_id=24 (2011年1月7日訪問)

⁵⁹ http://www.city.osaki.miyagi.jp/people/kurashi/kurashi06/download/koukyou_koutsu_shiryou1.pdf (2011年1月7日訪問)

バスを走らせることで地域の足の確保を図っている。

市外往来路線				
番号	路線名	運行事業者	運賃区分	区間運賃
1	古川線	(株) ミヤコーバス	簡易距離別運賃	200円から500円
2	一関線	グリーン観光バス (株)	簡易距離別運賃	200円から500円
3	築館一関線	(株) ミヤコーバス	簡易距離別運賃	200円から500円
地域間路線				
番号	路線名	運行事業者	運賃区分	区間運賃
4	くりはら田園線	(株) ミヤコーバス	簡易距離別運賃	200円から500円
5	若柳線	(株) ミヤコーバス	簡易距離別運賃	200円から500円
6	花山線	グリーン観光バス (株)	簡易距離別運賃	200円から500円
7	岩ヶ崎線	グリーン観光バス (株)	簡易距離別運賃	200円から500円
8	玉沢線	グリーン観光バス (株)	簡易距離別運賃	200円から500円
9	鶯沢線	(株) ミヤコーバス	簡易距離別運賃	200円から500円
地域内路線				
番号	路線名	運行事業者	運賃区分	区間運賃
10	栗原中央大橋線	(有) 志波姫タクシー	均一運賃	200円
11	横須賀線	グリーン観光バス (株)	均一運賃	200円
12	文字線	グリーン観光バス (株)	均一運賃	200円
13	苗圃線	グリーン観光バス (株)	均一運賃	200円
14	桜田線	グリーン観光バス (株)	均一運賃	200円
15	西田線	(有) 岩ヶ崎観光タク	均一運賃	200円
16	若柳地区市民バス	(有) 若柳観光タクシー、 (有) 若柳中央タクシー	均一運賃	200円
17	高清水地区市民バス	(有) 栗原観光タクシー	均一運賃	200円
18	築館地区市民バス	(有) 栗原観光タクシー	均一運賃	200円
19	志波姫地区市民バス	(有) 志波姫タクシー	均一運賃	200円
20	栗駒鳥矢崎地区市民バス	(有) 岩ヶ崎観光タク	均一運賃	200円
21	瀬峰地区市民バス	(有) 栗原観光タクシー	均一運賃	200円
22	金成地区市民バス	グリーン観光バス (株)	均一運賃	200円
23	花山地区市民バス	(有) 山口タクシー	均一運賃	200円

出典：栗原市ホームページ⁶⁰

図表15 栗原市における地域の足の確保

石巻市でも、2004年11月末をもって廃止代替バスの廃止に伴い、地域住民の経費一部負担による乗合タクシーを導入したり⁶¹、2010年民間バスが桃生地区と雄勝地区で幹線バスを廃止するの

⁶⁰ <http://www.kuriharacity.jp/kuriharacity/contents/procedure/traffic/sinaibus.html> (2011年4月22日訪問)

⁶¹ 廃止代替バス時代のバス停を活用した定時定路線の乗合タクシー方式を採用したこの事例は、市の財政負担も廃止代替バスへ補助していた時代より7分の1程度にまで縮減したことなどもあって、国交省のホームページで紹介されている。

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/pdf/014_ishinomaki.pdf (2011年1月7日訪問)

伴い住民バスを走らせたりする⁶²などの取り組みが行われている。

また、くりはら田園鉄道が平成18年度末をもって廃止となった栗原市でも、民間バスが廃止した路線の代替路線バスを複数の業者に委託するなどして、地域の足の確保に努めている（**図表15**）。

地域における公共交通の課題を掘り下げる

構造的な問題

行政は「営利」を目的に行動する存在ではなく、「公共の福祉の最大化」を重要な行動原理とし、受益者負担を意識しつつも、できる限り住民にとってよい環境を様々な施策を通じて提供することが求められる。地域の足の確保を最優先にすると、小さい自治体でバスを走らせるのには限界がある。正直、採算が確保できるところはないだろう。

そもそも採算が確保できるなら、民間事業者は撤退などしない。また財源が豊かであれば、多少の赤字に目をつぶることができるかもしれないが、「受益者負担」の原則を考えると慢性的な赤字になる公共交通事業を続けることは容易ではない。ただ、採算が確保できないからといってやらないのであれば、行政の行動原理である「公共の福祉の最大化」は達成できない。ここに「受益者負担」を原則とする公共交通政策のディレンマがある。受益者負担では地域の足を確保できない現在、行政には、交通弱者の生活に大きな支障が出ないようにする何らかの知恵を絞り出すことが求められる⁶³。

知恵を絞り出すために、行政はどの点に着目したらよいか。宮城県内の取り組みを参考に考えると、幾つかのヒントが見えてくる。

まず考えられるのは、「公共交通の利用者がかつてとは大きく変わったという前提から、地域交通（とりわけバス）の戦略を練る」という点である。

公共交通の性格は、ここ数十年で大きく変化した。そもそも、インフラが十分整っていなかった「昭和の大合併」の時代は、多くの住民が公共交通を利用する時代であった。また、当時の日本の

⁶² http://www.sanriku-kahoku.com/news/2010_01/i/100128i-basu.html（2011年1月7日訪問）

⁶³ ただし、国土交通省の「地域住民との行動による地域交通のあり方に関する懇談会」の検討結果報告書では、各地域で導入されたコミュニティバスがうまくいかなかった主な原因として、

- ①運行目的があいまい又は欠如していた、
- ②成功事例のコピーに終始してしまっており、その地域の実情を十分反映した輸送形態、路線設定、運行頻度、運賃、車両等になっていない、
- ③住民や商工会議所等の地元関係者の参画が計画段階から十分になされていなかったため、住民の関心も一過性のもので終わってしまう（愛着の不足）、
- ④既存のバス路線との整合性が考慮されておらず、結局、既存路線もコミュニティバスも利用が減ってしまった、

といった課題が指摘されている（岡山県生活交通対策地域協議会先進事例研究会のWEB上の資料「地域公共交通確保の知恵袋」より）。

http://www.pref.okayama.jp/file/open/1294352803_936278_10568_27839_misc.pdf（2011年1月7日訪問）

産業構造はまだまだ農業従事者が多く、自家用車が普及していなかったこともあり、市町村域を越えて通勤することは「非日常的」であった。多くの国民の生活空間は居住する市町村及び周辺部に限られていたし、公共交通の果たす役割も大きかった。公共交通は、「越境」の手段として考えられていたと言えるのかもしれない。そのため、公共交通の便がよい市街地に住民は集まり、買い物客等で賑わった。しかし、モータリゼーションの進展と道路整備が進んだ今日、中心商店街は寂れ、「バイパス経済⁶⁴」と呼ばれる国道・県道沿いの大型店に買い物客が集まるという状況になっている。加えて今日では、市町村域を越えた通勤・通学がむしろ一般的である。すなわち、公共交通（バス）の利用者のほとんどは、自家用車を持たない交通弱者であり（かつ親族等に送迎を依頼しない者）となっており、彼らの需要にある程度特化した形での方策を考える必要がある。

「地域交通は交通弱者のためのもの」という位置づけが可能となれば、一定の予算の投入は「格差を是正し、公共の福祉のため」という名分が立つし、路線・ダイヤも彼らを中心としたダイヤを組めばよいだろう。そうすると地域交通の路線・ダイヤは、高校生の通学と高齢者の移動を意識したものになろう⁶⁵。そうすると、行政には、彼らからの意見を聞く仕組みを構築し、それを運行に反映できる環境を整える必要が求められることになる。なお、富山県高岡市では、路面電車存続に税金を投入することを選択しているが、こうした選択は「住民の理解があってはじめて成り立つ⁶⁶」。「自家用車を持つ者は、地域交通は関係ない」と思わせない行政の働きかけも必要である（久繁、2010）。

また、登米市や美里町に見られるワンコインバス、南三陸町のような100円刻みの料金体系など、料金設定も交通弱者に配慮したものにする必要がある。とりわけ、広域合併を行った自治体では、距離に比例する従量制ではなくワンコインの定額制にした場合、市境（町境）の住民にとっての恩恵が大きい。これは、冒頭であげた住民の不安感を薄める効果や役所が遠くなったという意識の解消に一定の効果を与える。交通弱者は、基本的に、自らが自由にできるお金は少ないことを考えると、ワンコインにすることは彼らにとって地域交通がより使いやすい状況になることを意味してもいる⁶⁷。ただし、ワンコインを止めて無料にするのでは、受益者負担の点で他の住民から批判を受けるだろうし、理解は得られないだろう。

⁶⁴ これらがバイパス経済を支えているのは、「駐車場」「ブランド」「大型店ゆえの品揃えと安さ」といった要素と考えられる。これに零細の商店街が太刀打ちするのは容易ではなく、「シャッター通り」が生じる原因になっている。久繁（2010）は、赤字でも中心に人を連れてくる仕組みをつくることと中心市街地の飲食機能の強化などを主張するが、空き店舗が流動するような固定資産税の仕組みなども必要なのかもしれない。

⁶⁵ 宮城県下の住民バスの中に、「土・日・祝日運休」のバスが多いのは、交通弱者の通学・通院を意識したからと言えるだろう。

⁶⁶ ヒアリングに対する高岡青年会議所メンバーの発言。

⁶⁷ 布施孝尚・登米市長によると、定額制にしたこともあって「高校生が通学によく使ってくれる」そうである。また、バスで座りたいがために、一つ手前のバス停まで歩く高校生もいるそうである。

バス会社の立場からみた地域の足を確保することへの課題

ここで、地域の足を確保することの難しさをバス会社の視点で考えてみよう⁶⁸。

現在、バスの経営を悪化させている背景には、「モータリゼーションの進展」、言い換えると「車社会」の到来があるのは間違いない。バスや鉄道の長期的な衰退は時代の趨勢で致し方ないのかもしれない。

ところで、バス路線や鉄道が廃線となる際、しばしば存続運動が発生する。宮城県では、くりはら田園鉄道の路線存続運動が記憶に新しい。ただ、交通政策を専門とする研究者や交通事業者によると、こうした存続運動に参加した者の中には、これまで、あまり公共交通を利用していなかった者が少なくないらしい。これまでバスや鉄道に乗っていなかったのだが、「いざ廃線」となると、「やはり残してほしい」と思うようなのである。また、高齢者の中には、「普段は親族（とくに嫁・娘）に送り迎えしてもらっていたので、これまであまり利用しなかったが、親族の送り迎えが期待できないときもあるので、やはり廃線は困る」という者もいる。

こうした声は、「普段はバスに乗らないけれども、バスは無いと困る」という住民が多いことを示している。それは、自治体が補助金を出して路線を存続させても、思ったように乗客が伸びず、結局廃線になってしまう一つの背景になっていると考えられる。廃線を回避しても需要見込み通りに乗降客がならないのは、前述したような高齢者も需要見込みに組み込まれて算出されているためなのである。あるバス会社の幹部社員は、住民から「バス廃線は回避してほしい」という多くの署名が集まっても、「本当に乗ってくれるのか」という疑心暗鬼にならざるをえないという。こうしたことを考えると、行政にとって、路線の存続のために補助金を出すことは非常に大事であるが、それ以上に、如何に彼らに地域交通を使わせるか、知恵を絞り出すことも大事なのである。

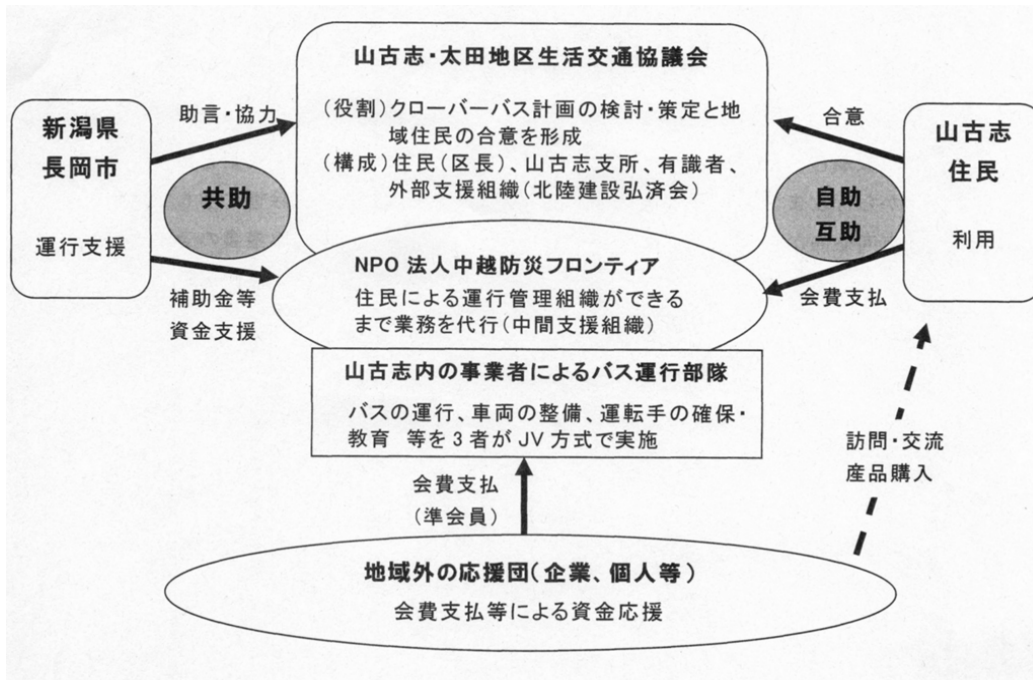
ところで、定住自立圏構想では、地域の足の確保を議論する場が準備されている。大崎市と周辺市町村で構成される定住自立圏（大崎市・色麻町・加美町・美里町・涌谷町）・石巻市と周辺市町村で構成される定住自立圏（石巻市・東松島市・女川町）の両圏域でも部会が開かれている⁶⁹。この場で民間のロジック、住民の意識を含めた総合的な仕掛けづくりが出てくれば、より地域の足の確保は容易になろう。

住民参加による地域の足の確保への試み

最後に、県外の合併自治体の事例、新潟県長岡市山古志地区（旧山古志村）での取り組みを紹介し、地域交通の議論は終えることにしたい。

⁶⁸ ここでの話は、東北大学の社会人大学院生（民間バス会社勤務）の意見を基としている。

⁶⁹ <http://www.teijyu-jiritsu.jp>（2011年1月7日訪問）



出典：北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所（2010）

図表16 山古志地区のクローバーバスの仕組み

中越地震の震災に見舞われた山古志地区では、民間のバス事業者撤退の後、バスを走らせるための山古志・太田地区生活交通協議会を設置し、NPO法人中越防災フロンティアと地域の事業者、そして行政の支援によって「クローバーバス」を走らせた（北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所，2010）。ここでの中越防災フロンティアは、住民による運行管理組織ができるまで業務を代行する中間支援組織である。最終的には、地域交通を住民組織に担わせようという試みなのである⁷⁰（図表16）。山古志地区でのこうした試みは「新しい公共」に通じる試みでもあり、また地域交通を住民が考える上で一つの方策として、興味深い。ただ、長岡市も合併自治体であり、そのことを考えると、「合併自治体であるが故にこうした挑戦が可能」と言えるのかもしれない。

筆者としては、公共交通の将来を考える場で大事となっているのは、バス会社の論理も考慮し、バスに乗る者の行動原理を理解して「動線（もしくは導線）」を描くことであると思う。そうすると、地域の公共交通の正解は地域の数だけあることになる。行政と住民が頭を使って公共交通の将来を考えることは、「自治力」の向上につながるだろう。

⁷⁰ 住民をステークホルダーにし、「バスが廃線になると損」という意識を醸成する仕組みと、見ることもできる。

第5章 住民組織によるまちづくりを行政との関係で考える

「自分たちの地域は自分たち（のお金）でよくする」ということは、古くは「結」や「講」といった中で、当たり前のように行われてきた。この互助の精神は、実は地方自治の原点でもあるが、現代の私たちはどうやら「官」に依存することで忘れてしまったらしい。日本は西洋に「追いつき追い越せ」という合言葉の下、地方の多様性を後回しにして経済成長の道を歩んできた。現在の豊かな生活があるのは、そのおかげである。

しかし、その豊かさと引き換えに、全国の新幹線の駅前に見られるような均質的なまちづくりによって、地域の伝統や文化に対する誇りは失われた。地方の住民は職を求めて都市に移動し、そして伝統の残る村には帰ってこない。過疎化が生じるのは、まさにこのためである。今日求められているのは、行政主導による均質的なまちづくりの反省に立った、地方の多様性を認めそれを尊重したまちづくりである。多様性を認めたまちづくりを行うためには、地域活性化の主役は「官」だけではなく「民」も主役でなければならない。その地に根づく「官（地方公務員）」の力と「民（住民）」の力が合わさり、「新しい公共」としてそれぞれがそれぞれの活動に満足し、評価することが大事になってきているのである。

ところで、官民協力を進める際、重要になるのが「コミュニティ」である。ただ、我々は「コミュニティ」という用語を、二つの意味で使い分けている場合が多い。一つは、住民の自主的な活動組織を指して使う場合である。ボランティアで地域の美化を図る活動とかが、これに該当する。NPO法人も基本的にはこちらに当てはまる。もう一つが、地縁を基本とし、地域住民全員が参加する組織を指して使う場合である。

双方ともポスト合併時代には重要な役割を担うと思われるし、論じておく必要がある⁷¹。そこで本稿では、まず前者について本章で論じ、後者については次章で論じることにしたい。

地域づくり総務大臣表彰にみる住民組織

宮城県下における受賞状況

地域づくりを積極的にすすめている自治体や団体、個人を表彰する制度の一つとして「地域づくり総務大臣表彰」がある。地域づくり総務大臣表彰が、「地域の個性豊かな発想を活かし、住民をはじめとして様々な主体が取り組む、魅力あふれる地域づくりを積極的に推進する⁷²」ことを奨励する

⁷¹ 宮城県における自治体再編とコミュニティ活性化に関する分析としては、東北開発研究センター・山田・新川(2005)があるので、そちらも参照されたい。

⁷² 地域活性化センターホームページ。

ために設けられていると考えると、総務大臣表彰を受賞した団体・個人は、地域づくりに関し一定の評価を受けたと見なすことができるだろう。

宮城県関係では、平成19年度には大崎市の大沼幸男氏が「個人表彰」、丸森町の「大張物産センターなんでも屋」が「団体表彰」を受賞し、平成20年度には大崎市のNPO法人東鳴子ゆめ会議が「団体表彰」、栗原市が「地方自治体表彰（頑張る地方応援表彰）」をそれぞれ受賞し、平成21年度には大崎市のNPO法人鳴子の米プロジェクトが「団体表彰」を受賞した。そして、平成22年度は、仙台市の協同組合仙台卸商センターが「団体表彰」を受賞している。

地域づくり総務大臣表彰の受賞理由を見ると、「単なる観光ではなく、自分たちの地域を楽しく生活できるよう工夫しながら温泉を守ってきている⁷³（東鳴子ゆめ会議）」「様々なステークホルダーとの協働・連携による地域づくりが定着し、地域活性化につながっている（仙台卸商センター）⁷⁴」などとなっており、行政も含め、地域を巻き込んだ地域づくりを行っている団体が受賞していることがわかる。行政と住民組織等との協働が受賞の決め手になっているのである。

総務大臣表彰を受賞している団体（地方自治体表彰は除く）は、基本的に純粋な地縁組織ではない。地縁を基本としながらも、ある一定の目標を共有する仲間が結成された組織である。そのため、地域づくりを「やらされている」というよりも、地域づくりを「楽しむ」ことが活動の原動力になっている。そして、商業主義的な地域づくりではなく、「我々が楽しんでいるものを（観光客に）お裾分けする⁷⁵」という発想の下で行われているのが、こうした組織の多くに共通する点である⁷⁶。

栗原市の独自性

これらの組織の活動をみると、地域づくりは費用対効果で計れないことがよく分かるし、行政と住民組織が協働によって相乗効果が生まれる可能性をこうした受賞事例は示唆していると思われる。地方自治体表彰を受けた栗原市の受賞理由も、「観光資源の調査や活用のため観光行政と一体的な調査研究を行うとともに、さまざまな市民や団体が参画しながら、人づくりにも重点を置き、合併後の新しい市づくりにもつながっている⁷⁷（栗原市）」となっている。

ただ、こうした取り組みは、基本的に自治体の住民を意識した取り組みが大半である。そうした点で見ると、栗原市の取り組みは、市民以外の人々との協働も試みている点でユニークな取り組みであると言える。市民参加型のボランティア組織「くりはら磨き隊」に加え、市民以外の人々によ

http://www.g-platform.jp/chiiki/topchiiki_h20.htm（2011年1月21日訪問）

⁷³ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2008/pdf/081222_1_1g.pdf（2011年1月21日訪問）

⁷⁴ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2011/pdf/110124.pdf（2011年1月21日訪問）

⁷⁵ 石川県白山市の雪だるま倶楽部関係者へのインタビューでの表現。なお、平成20年度個人賞を受賞したセーラ・マリ・カミングス氏（榊一市村酒造場取締役）は、筆者と共に登壇した富山青年会議所JCデーの講演会（2008年9月6日）の際、地域づくりを「楽しむ」必要性を指摘していた。

⁷⁶ 栗原市（2008）及び『月刊地域づくり』第237号（WEB版）。

<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0903/html/f20.htm>

⁷⁷ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2008/pdf/081222_1_2g.pdf（2011年1月21日訪問）

る、ふるさと応援団「くりはら輝かせ隊」を組織化しているからである。

地域づくりは、もちろん、今そこに住んでいる者が主役でなければならないが、地域づくり事業には、過疎化対策という側面もある。定住人口・交流人口を増やすためには、地域が選ばれなくてはならない。選ばれるためには、外の意見は必要であるし、そこを離れていったかつての住民の意見を汲み取れる仕組みも必要である。

なお、栗原市と同様の試みは、新潟県長岡市（山古志地区）や石川県輪島市などでも見受けられる⁷⁸。これは、震災復興はそれまで行っていた住民協働の意義を住民も行政も再認識する1つの機会となりうることを示唆している。

鍵を握る行政の姿勢

外向き志向とその課題

ところで、合併を経験した自治体の中には、前述の栗原市のような方法で「新しい公共」を促している自治体が見られる。たとえば、栗原市同様、震災で被害を受けた長岡市では山古志地区（旧山古志村）などの合併した地区の住民活動を積極的に支援している。

合併自治体の住民の中には、新自治体全体を考えて行動すべきであることは「頭ではわかっている」ものの、現実的には「旧自治体単位の利益を基準に行動してしまう」という者も少なくない。小さな単位で投資するよりも、ある特定の地域にまとまった投資を行い、その発展で得られた恩恵（たとえば税収増など）を各地域（旧市町村）に配分した方が効果的であることが明らかであるが⁷⁹、前述の河北新報のアンケートにも示されているように、同じ自治体になったとしても、合併して間もない状況では、多くの住民はまだ自分の生活圏外に気を配ることはできないし、しばしば自らの地域ばかり優先的に考えてしまいがちになる⁸⁰。

しかし、筆者が『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』を執筆する際、ヒアリングに応じてくれた石川県白山市の職員（当時）が、次のような点が合併自治体を考えるときに重要であると教えてくれた。

- ①合併後の首長には、「内向き志向の首長」と「外向き志向の首長」がいる
- ②住民を巻き込む仕掛けをつくるために、「各地域の資源へ気配りをする」ところと、「そうした気配りよりも自治体の強みに投資する」ところがある

合併協議会の事務局長を務め、合併後には新自治体の企画財政部の責任者を務めた彼の言う「内

⁷⁸ 両自治体の住民組織の中にも、地域づくり総務大臣表彰受賞団体がある。

⁷⁹ 「合併して役場の周りが寂れたから、何とかしてほしい」という陳情は、まさに最たる例である。

⁸⁰ 加えて、行政への依存意識がきわめて高い者ほど不満が形成されやすい。

向きの首長」とは、融和を優先し、限られた予算を不満が最小化するように配分する首長を指している。良い言い方をすれば「自治体融和を図っている」、悪い言い方をすれば「誰からも批判をされたくないため、八方美人に徹している」となる。「内向き志向の首長」は周囲に気遣うことで、合併自治体内の不満の最小化を図っていると見えるが、気遣いが過ぎると、規模拡大に伴う「合併の果実」をいつまでたっても得られず、長期的にはマイナスである。合併の果実を得られなければ、当然「合併をしなければ良かった」という声はやまないことになる。

ただ、彼は続けて、合併自治体の首長は内向き志向の者ばかりではなく、首長の中には、地元の特定の資源に重点的に投資したり、行政改革を積極的に進めたりすることによって外から評価を得ることで、住民が「合併してよかった」と理解しやすい環境を整えている「外向き志向の首長」もいることを指摘する。外向き志向の首長は、補助金の獲得や他自治体やマスコミからの好意的な評価（視察の増加や賞の受賞）を得ることによって、合併自治体の内部的な不満の蓄積を回避していると厳しい見方もできるかもしれない。しかし、「彼らの行動は、住民を『地域（旧市町村）間の予算獲得合戦』から、『周りに誇れるまちづくり』へ促しているのではないか』、と彼は言うのである。更に、そのためには地域資源の活用が不可欠であると言う。

たしかに、彼の言う「外向き志向の首長」に該当する首長の自治体では、合併を一つの行政改革のチャンスととらえ、また官民協働を進めるチャンスととらえている傾向にあるように見える。筆者としては、内向き志向の首長では、住民の意識も内向きにならざるを得ないし、住民が前向きになるためには、「外向き志向の首長」が行っているような仕掛けづくりを行う必要があると思う。ただし、これは容易ではない。理由は幾つかあるが、ここでは重要な理由として、次の二つをあげておこう。

首長は選挙の洗礼を受ける存在である点であり、選挙に当選しなければならない。このことが、仕掛け作りが容易ではない第一の理由である。首長が外向き志向を強めれば強めるほど、地域（旧自治体）間の予算バランスは崩れることになり、そうすれば、それに不満を持つ層が首長選挙で対抗馬を擁立するからである。彼らは、現職が進めようとしている方向性に「待った」をかけようとするのである。ただ、選挙の再選を強く志向すると住民を前向きにする仕掛けづくりは容易に進まない。すなわち、前向きになる仕掛けづくりに熱心であればあるほど、と自己の再選はおぼつかないのである。事実、改革を急ぎすぎた現職が、次の首長選挙で落選したという事例は頻発している（河村, 2010）⁸¹。

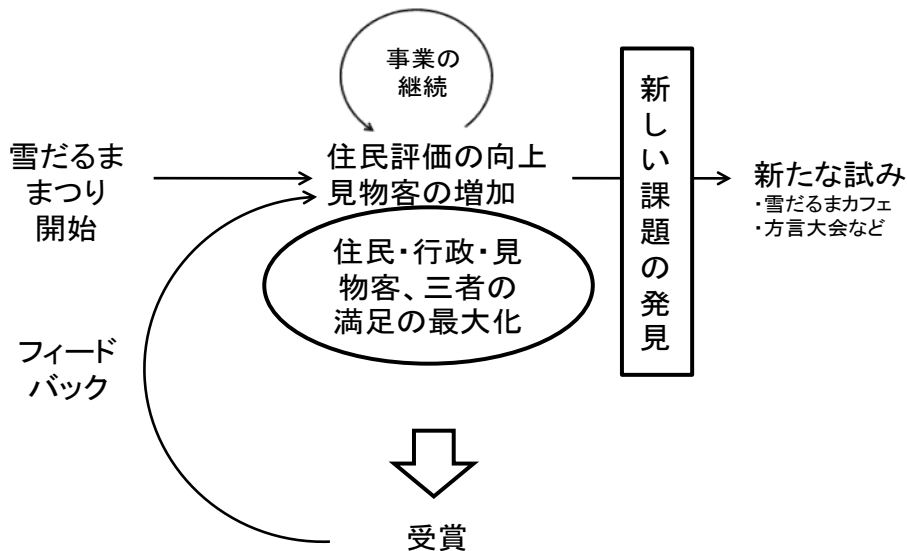
第二の理由は、職員の方向性を揃えなければならない点である。合併直後の職員組織は、「多国籍軍」という表現がぴったりであろう。合併前は別々の自治体として、それぞれの方法で行政を担当していた職員の中には、「まず職員意識の一体化に精一杯で、首長の求める部分まで手が回らない」と考える者も少なからずいよう。とりわけ、旧郡域が大同合併したような自治体では、担当の掛け持ちは多いが住民とのコミュニケーションが密である村の職員と、専門化が進んだ市の職員が一つ

⁸¹ こうした外向き志向は、「リスク志向」と言い換えることもできる。また、こうした「選択と集中」を想起させる試みは、「地区割り（地域代表）」傾向の強い議会との摩擦を生む可能性も高くなる。

の組織として行動することになるわけであるから、意思疎通をどうするかという問題を孕む。合併から一定の期間は、両者のコミュニケーションギャップを埋める作業が必要となる。

正のスパイラルを生むために

ただ、首長が融和優先の志向を持っていても、新しい地域づくりは大きく変わることができる。前述の白山市でも、合併後の初代市長である角光雄・白山市長はどちらかと言えば、融和優先重視の市長であった（河村, 2010）。しかし、白山市では、合併を前向きにとらえ活用している住民組織があり、その活動は活発である。たとえば、住民組織である「雪だるま倶楽部」は総務大臣表彰・国交大臣表彰（平成 20 年度）を受けているし、白山市の蔵元が合併を契機に「白山菊酒呼称統制機構」をつくるために国税庁と議論している⁸²。「合併後、行政は何もしてくれない」のではなく、企業・住民の組織が「合併は一つのチャンスと」地域づくりに一肌脱いでいるのである。



出典：北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所（2009）

図表 17 雪だるま倶楽部(石川県白山市)を例にした住民組織の活性化のスパイラル

20、21 年度と、筆者は「新しい公共」について、この白山市の事例で検討を行った（北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所, 2009; 北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所, 2010）。そこで気づいたのは、前述の「雪だるま倶楽部」の活動をみると、住民組織が積極的に変わっていくには一定のプロセスがある点である（図表 17）。白山市の雪だるま倶楽部の事例は、周囲からの一定の評価が活動

⁸² <http://www.hakusan-kikusake.jp>（2011 年 1 月 4 日訪問）

の自身になり、また行政との協力を積み重ねていくことで新しい地域づくりの提案が住民からもたらされる、という流れ（正のスパイラル）になっているようなのである。

とりわけ、大臣賞の受賞や先進事例として他県から視察団が来ることは、住民が「我々のまちづくりは間違っていなかった」という認識を持たせる上で重要になっているようである。こうした成功体験が、新しい活動をしようというモチベーションになっているし、住民が行政に対して企画提案する「心の」ハードルを下げているからである。こうしてみると、行政の変化が先でなくとも、引き金が何らかのきっかけで引かれれば（それは合併であっても）、行政と住民の協働は進む可能性もあるのである⁸³。

ならば、白山市は何をしているかという、住民の企画をサポートし、それに補助金⁸⁴を拠出するとともに、地域づくりの活動実績を資料として国や県に補助金等の支援を要請する点に重点を置いている。言い換えると、物心両面でサポート役に徹している傾向が強い⁸⁵。

筆者としては、住民組織がなかなか育たない背景には、

①「行政は無謬（間違いはない）」という意識に、住民も行政も囚われている、

という官民双方の意識の問題が横たわっていると思われる。地域コミュニティには様々な施策があるが（東北開発研究センター・山田, 2007）、行政は失敗ができないので、「やってみないとわからない」という施策に挑戦できない環境に置かれているのである。言い換えると、行政は「石橋を叩くが渡れない」のであり、これが地方自治体の「横並び主義」の原因の一つになっているのである。加えて、行政には、

②行政は、公金を扱うがあまり、住民の自主的な活動に口を出してしまう、

③行政は、費用対効果を重視するがあまり、活動を通じて獲得していく経験などへの配慮が乏しい、

という問題もあると思われる。一部の住民組織の、

⁸³ 大崎市の地域づくりの受賞が多いのもこのスパイラルに入っているためと思われるし、栗原市も回転しつつあると言えるだろう。ここからどんな新しい企画が誕生するか、非常に興味がある。

⁸⁴ なお、白山市は「お金を出す、口は出さない」というスタンスを貫いている。しばしば、公金を扱う行政は、住民活動に「補助金を出すので、こうしてほしい」と注文をつけてしまうことがあるが、しばしばそれが住民の「自治力」の向上を妨げてしまう要因ともなるし、一部の住民組織の行政との協働を嫌う背景ともなっている。

⁸⁵ 近年、補助金の申請も企画が重視されるようになり、単なる「地域の悲願」だけではなかなか受けつけられなくなった。申請の根拠や活動の実績の提出が求められる時代、前述のような住民活動があることは、補助金申請上も有利となる。なお、白山市は補助金申請にも雪だるま倶楽部の実績を利用している。たとえば、平成19年度から21年度にかけ、国土交通省のまちづくり交付金を活用した白峰地区中心市街地再整備事業の申請をしている。

④できればお金は行政から出してほしい、

という甘えともとれる期待も、住民組織を育てる環境を阻害しているように見える。

住民組織が育たなければ、行政はできても自治の意識は育たない。合併は、①から④のような問題をリセットするチャンスである。既に、合併をチャンスに変えることができることに気づいた自治体は積極的に動いている。「平成の大合併」が終わって一段落ではなく、ポスト合併時代に向けて、如何に官民が地域づくり力（自治力）の向上を図るか、競争は始まっているのである。

第6章 地域自治組織について考える

既に述べたように、官民協働のまちづくりをするに当たって、行政は、前述の雪だるま倶楽部のような事業中心でつくられた住民組織と協働するだけでなく、地縁に依拠した組織と協働することも可能である。後者が、いわゆる地域自治組織である。地縁に依拠して形成される広義の地域自治組織（たとえば町内会や行政区といった組織、PTA や伝統芸能の保存会などもここに当てはまると言えるだろう）は、これまでも行政が利活用してきた。しかし、「平成の大合併」以降、包括的な地域自治組織をつくり、住民主役のまちづくりの場にしようとする動きが顕著である。

ここでは、村松・稲継・日本都市センター（2009）や石平（2010）の先行研究を参考にしながら、地域自治組織について考えてみる。

民意の把握の難しさ

市町村合併は、自治体の行財政基盤の充実と自立能力の向上を促し、「自立し得る自治体」となって、住民の選択と負担による住民本位の市町村を中心とする行政システムを実現するために不可欠な改革である。

これは、平成14年3月に総務省が示した『市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組(指針)』の冒頭の文章である。これを読むと、国にとって「平成の大合併」は、「住民が自ら治める」環境を整えるための行政システム改革の一つであり、更にそれは、「住民の選択によって進められるべき」と位置づけられていることがわかる。市町村合併は、行政サービスの質・量の変更や住居表示の変更など、住民生活の一部に影響を与える政策であるから、「住民の意向で合併論議は進められるべき」というのである。

しかし、「平成の大合併」では、全国的に首長と議会それぞれが「住民の意向・民意を示しているのは自分である」と主張し、合併協議がまとまらず膠着状態に陥った自治体が、数多く見られた。首長は自らの当選を「住民の意向・民意」としてとらえ、議会の多数派は自らの比率を「住民の意向・民意」としてとらえ、両者が食い違った結果、意思決定の過程が膠着状態に陥ったのである。いくつかの自治体では、膠着した意思決定過程を打開するために両者で妥協点を模索し、またいくつかの自治体では、住民に直接賛否を問う「住民投票」「住民アンケート」を実施したのであった。すなわち、市町村合併で登場した「住民の民意（もしくは意向）」は、次の三つとなる。

- ①首長選挙の結果
- ②議会の勢力分布

③住民投票・アンケート等で得られた有権者の意見分布

「市町村合併」という争点に限らず、住民の意向を最も反映していると考えられるのは、住民が直接判断を下した③である。しかしながら、住民投票といった直接参加の方法は日本の地方自治の制度ではあくまでも「従」として位置づけられている。そのため、日常的な意思決定では①や②を民意として扱わざるを得ない。しかし、「平成の大合併」を振り返れば、しばしばこれら三つの民意が錯綜したことを忘れてはならない。そうした意味で、住民が主役になり得るまちづくりの環境を整えなくてはならないのではないだろうか。

我が国の地方自治制度では、首長と議会の意見が食い違う状況を解決する手法が、制度内にビルトインされている。たとえば、首長に対して議会が不信任決議をできることや、首長に再議や議会解散の権限が付与されていることなどが、これに該当する。ただし、これらの以外の手法も、「市町村合併」という争点对立を解消するために用いられた。住民投票はその典型である。しかし、ポスト合併の時代では、地域住民の日常的な参加を促す必要があるのではないだろうか。

「市町村合併は、住民の意向（民意）を汲んだものでなければならない」と語ることは容易である。しかし、そこには「民意」を何によって測定するのかという問題が横たわる。日本では、「地方自治」ではなく、どちらかといえば「地方行政」に重きが置かれ、また行政の高度化・専門化へと至る過程で行政と住民との距離感はむしろ開いていった。住民が行政に参加するという仕組みの制度化が進んだのは、1970年代以降であり（河村，2000b）、そうした歴史の延長線上に地域自治組織による官民協働があることを、我々は理解しておく必要がある。

また、防災の観点を考えると、自主防災組織は地域を単位にせざるを得ない。こうした命に関わる活動は、継続的な活動が必要であるし、構成員の把握という点からも行政との連動の面からも地域が最良の単位と思われる⁸⁶。安全・安心の観点からも、地域単位で行政と協調する仕組みは重要であることは間違いない。

合併特例を用いた地域自治組織による取り組み事例

合併特例で準備された制度

「平成の大合併」では合併を促す仕組みの一つとして「合併特例区制」「地域自治区制」「地域審議会制」を準備した⁸⁷。

合併特例区制は、合併自治体内に期間限定の特別地方公共団体をつくり、合併特例区の規約で定

⁸⁶ 阪神大震災以降、プライバシー保護一辺倒で地域活動に参加しない雰囲気は薄れつつあるように見えるし、行政も積極的に地域防災を進めている。

<http://bousai-frontier.net>（2011年1月7日訪問）

⁸⁷ <http://www.pref.miyagi.jp/sichouson/gyou1/gappei/16pdf/gappeitokureiku.pdf>（2011年1月7日訪問）

められた範囲内で、首長の権限で行う事務の一部を区長（首長選任の特別職）が行う仕組みである。合併特例区内には、一定の権限を持つ合併特例区協議会が設置される。

地域自治区制は、法人格を持たない点で、合併特例区制と大きく異なる。また、地域自治区制では区長を置くことが「できる」という点も、区長が設置「される」合併特例区制と異なる。合併を契機に設置される地域自治区制は合併特例法の規定を根拠とするものである⁸⁸。地域自治区制では地域協議会が設置されるが、地域協議会は首長が諮問した事項等について意見を述べることができる機関である。

地域審議会制は、住民の声が届きにくくなることに配慮し、首長が諮問した事項又は必要と認める事項について審議し、意見を述べることができる仕組みである。法人格はなく、首長の附属機関である。

合併時にこれらの組織を設置できるという制度的趣旨は、合併に伴う住民の不安に加え、円滑な住民自治への配慮という側面もある。

宮城県下では、合併特例区制を採用した自治体はないが、近県では喜多方市⁸⁹が採用した。また地域審議会制は、加美町、登米市、栗原市が採用した。

気仙沼市における地域自治区制

宮城県内で唯一「地域自治区制」を採用したのが気仙沼市である⁹⁰。旧唐桑町と旧本吉町に設置された地域自治区は、双方とも平成28年度末まで⁹¹であり、合併後の市町村長が選任した特別職の区長が地域自治区の運営を担っている。なお、区長⁹²は地域自治区の運営とともに、本庁と総合支所間の潤滑油的な役割も担っている。また、気仙沼市における地域自治区制のもとに設置されている地域協議会は、次の重要事項をについて意見を聴くと定められている。

- ①新市建設計画の変更に関する事項
- ②新市建設計画の執行状況に関する事項
- ③市の基本構想の策定及び変更に関する事項
- ④各種地域計画の策定及び変更に関する事項
- ⑤公の施設の設置、廃止及び管理運営に関する事項
- ⑥前に掲げるもののほか市長が認める重要事項

⁸⁸ 法的には地方自治法第202条の4を根拠に規定されるものもある。

⁸⁹ 熱塩加納町・塩川町・山都町・高郷町の各範囲で、2006年1月4日から2011年1月3日まで。

⁹⁰ なお、旧気仙沼市部には、地域自治区制は設置されていない。

<http://www.pref.miyagi.jp/sichouson/gyou1/gappei/zyoukyoutyousa/4-5tyousa4.pdf>（2011年1月7日訪問）

⁹¹ 気仙沼市ホームページ。

<http://www.city.kesenuma.lg.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1146034156197&SiteID=0>

<http://www.city.kesenuma.lg.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1252463876886&SiteID=0>
（双方とも2011年1月7日訪問）

⁹² 区長の決裁権は、自治区の機能を高め、独自性を発揮するため、本庁の副市長と部長の間となっている。

鈴木昇・前気仙沼市長が「最初は不安だったが、うまくいっている⁹³」と評価した気仙沼市の地域自治区であるが、筆者としても試行錯誤はあるだろうが、全国的にみてもよく機能している方だと感じられる。その証左が、唐桑小学校の移転新築であろう⁹⁴。地元の子どもが通う学校について地元で議論した事例に、今日の話題になっている「討議型民主主義」を見ることができるからである⁹⁵。住民が地元の課題を議論するのは自治の本質であり、地域自治区制度を採ることで、旧町単独では難しかった新築移転を合併して成し遂げた経験は、次につながる成功だったと言えるだろう。

気仙沼市の地域自治区は合併特例法による移行措置であり、暫定的なものである。気仙沼市にはこうした取り組みで得た経験値をどう次の制度設計に活かすか、これは将来の課題である。

地域自治組織による取り組み事例

自治力の維持・向上のための地域自治組織

市町村合併は広域化を伴うものであり、行政効率の果実を得る一方で、住民の政治参加の機会は減少する場合もある。小さな町や村が大きな市に吸収されたようなところでは、「自分たちの地区からは政治家が出せない」「意見をいってもムダ」などの理由から、選挙の投票率が減少する傾向にある⁹⁶。

合併の果実を得ながら、住民の自治力を維持・高める一つの方法として考えられるのは、地域活動を組織的に行う「地域自治組織」を作ることである。地域自治組織を作るとは、住民の自治力を維持・高めるだけではなく、地域で解決できる課題を本庁まで持ち込まずに済み、行政の事務的負担の軽減を促す効果がある。合併自治体の地域自治組織をみると、旧市町村域を基準とし総合支所がその活動をサポートする形態のところが多い。とりわけ、広域で合併したところでは、その傾向が著しい。大崎市の地域自治組織も石巻市の地域自治組織も旧市町単位を基本としている。

地域自治組織制が、合併特例区制や、気仙沼市で採用されている地域自治区制と大きく異なるのは、法律上の制度ではなく、自治体が任意で設置する仕組みである点である。そのため、弾力的な運用が可能である一方、それを機能させることは簡単ではない。大きな自治体では大きな自治体なりの地域自治組織の運用方法があり、小さな自治体では小さな自治体なりの運用方法があるからである⁹⁷。

⁹³ 『朝日新聞』2010年3月31日（宮城版）。

⁹⁴ ヒアリングの際、唐桑小学校の新築移転については、鈴木前市長の市内融和への思いもあったことも、菅原市長は指摘していた。

⁹⁵ 関連して、森（2008）や篠藤・吉田・小針（2009）などを参照。

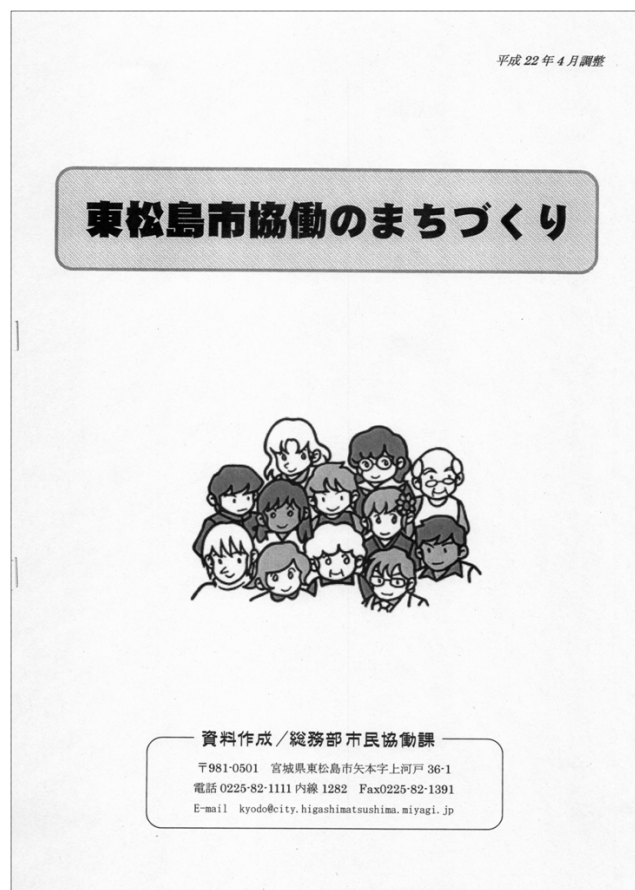
⁹⁶ 本調査とは別に筆者が独自に収集したデータによると、宮城県下でも、国政選挙における合併自治体の投票率（旧自治体単位）は、非合併自治体のそれよりも低くなる傾向にある。

⁹⁷ 行政と住民の実践事例としては、たとえば西尾（2004）などを参照。なお、大都市である北九州市では、「市一区

ここでは、東松島市の取り組みについて少し見てみよう。

東松島市における地域自治組織の育成とまちづくり

東松島市は、**図表18**のようなリーフレットを作成し、協働のまちづくりの方策をまとめている。



出典：東松島市資料

図表18 東松島市の市民協働のまちづくり資料

東松島市の協働のまちづくりを読むと、東松島市の取り組みは非常によく体系化されたものであることがわかる。このリーフレットによると、東松島市の平成22年4月時点の取り組み事例は、

- ①まちづくり基本条例の制定（平成20年度）
- ②地域自治組織の育成（平成19-20年度）

「小学校区」という体制で地域自治を考え、施策を展開している（橋山・荒田, 2010）。

- ③地域活動拠点の整備（公民館から市民センターへ、平成 19-20 年度）
- ④地域まちづくり計画（平成 20 年度-）
- ⑤地域まちづくり交付金制度

であり、それに対応して、

- ①庁舎内体制の整備（「協働のまちづくり推進本部」の設置、地域担当職員制度の配置、地域まちづくり担当部署の設置）
- ②マイセルフカードの発行、

といった行政内の体制整備を行っている。

東松島市の地域自治組織及び体制整備の特徴として挙げられるのは、こうした取り組みが、合併に伴う激変緩和措置という性格がほとんどない点である。それは、旧町単位ではなく、子どもでも高齢者でも参加できる距離を考慮し、かつ地域の活動拠点としての機能性を意識した「公民館」のエリアが、地域自治組織の単位となっているところからうかがえる（市内 8 地区（矢本東、矢本西、大曲、赤井、大塩、小野、野蒜、宮戸））。また、地域ごとでまちづくり計画を進め、それぞれの協議会でオリジナルな計画を作る点、そして地域住民のアイデアを担保するため交付金を支給する点は、住民が「地域を考える力」を促す点で優れていると言えるだろう。また、公民館を市民センターとしても位置づけ地域活動拠点とするとともに、各自治組織が指定管理者となって管理運営させている（平成 21 年度から）点は、そうした施設が「大事な自分たちのもの」という意識を喚起し、住民の公に対する意識を高めることにつながる。

こうした「市民教育 civic education」は一朝一夕に結果が出るものではないし、試行錯誤が必要である。様々な試行錯誤を通じて、行政と住民の思考力は向上し、また協働が深化していくのである。東松島市をはじめ、各地の地域自治組織によるまちづくりはまだまだ始まったばかりである。今後期待したい。

地域自治組織と自治基本条例

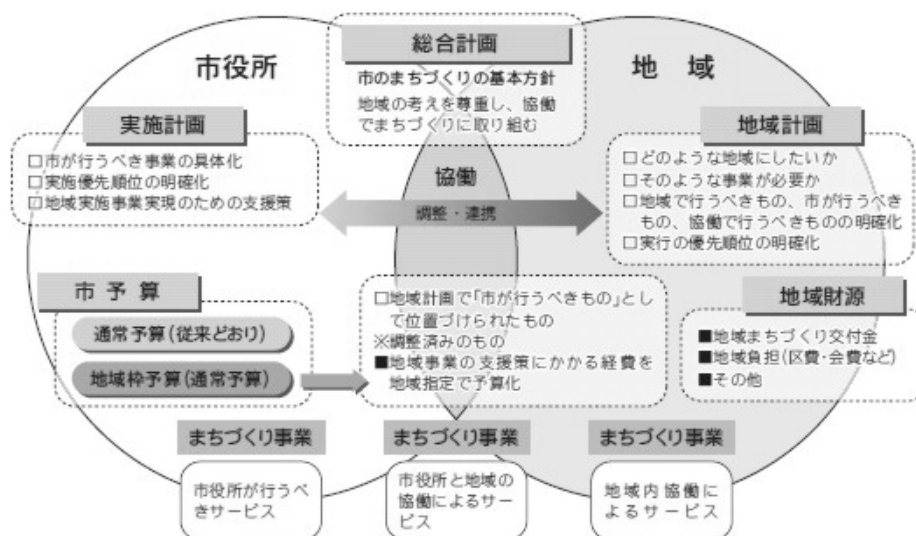
市民主役・住民主役のまちづくりの要素

東松島市などの協働まちづくりの仕組み⁹⁸（**図表19**）などを参考に、市民主役となる視点で本庁と地域自治組織の役割分担を筆者なりに整理したものが、**図表20**である。市民主役として見ると、市が全体的に行う政策における場合と地域自治組織で行う活動の場合で、市民の主役のなり方が異

⁹⁸ <http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/city/kyoudou/kyoudou-03.html>（2011年1月9日）

なっていくことが容易にわかる。

〈市が目指すまちづくりのしくみ〉



出典：東松島市ホームページ⁹⁹

図表19 東松島市における市民協働の体系図

加えて、行政が中心に行うべき部分と地域自治組織が行うべき部分の間に、グレーゾーンがあることにも気づく。このグレーゾーンの存在は、どこまでが行政（本庁）で行うべきであり、どこまでが地域自治組織で行うべきか、はっきりさせておかなければならないことを示している。すなわち、阿吽の呼吸で役割分担するのではなく、明示化されたルール¹⁰⁰に基づいて地域自治組織が規定される必要があるし、役割分担についても行政と住民の間で協議されておかなければならないのである。それは、制度的に行政が行える権限が法に基づいており、また公務員の仕事は法律で範囲が概ね決まっていることを考えてみれば、容易にわかる。もし、グレーであれば、公務員は仕事をどこまでやったらよいか、わからない。これまで、多くのことが行政の仕事になってしまったのも、ここが不明確だったからといえるだろう。

⁹⁹ 註98と同じ。

¹⁰⁰ わが国の地方自治制度は全国的にはほぼ一律であるが、それぞれの自治体がそれぞれの事情に即した形で独自のルールを定めている。地方自治体が独自に定めているルールといえば、

- ①住民の代表である議会が決めた「条例」、
- ②行政が進める上での手続きを定めた「規則・内規等」、
- ③地域が持っている「慣習・暗黙のルール」、

概ねこの三つが我々の頭に思い浮かぶ。

市民主役でみた頭の整理

	市全体の政策		個別の地区の政策
中心となる組織	行政		地域自治組織
提案	住民発議(非)	署名(非)、市長へのメール、目安箱、政策コンペ(非)、請願(陳情)	総会等・随時
意思決定・審議	住民投票(非)、審議会への参加	審議会の委員公募、市政モニター、市民会議(基本計画では非)、市政懇談	地域自治組織での話し合いを原則
	← 多数決で決められないとき、とりわけ補助金等がかかる場合、行政に委任することも		
事業の執行	行政中心	行政と住民が協力(官民協働)+NPO	住民中心
資源	税、国・県の補助金中心		住民の出資、寄附も募る(寄付制度の充実)
お金の執行	行政による執行	行政が管理(申請型)、補助金中心	報告義務があるが、「渡しきり」も
政策の見直し	行政評価と選挙	行政の事業評価と住民の意見の収集	地域自治組織の話し合い

(非)は、非日常的な政策の場合

図表20 市民主役でみた頭の整理

地域自治組織の根拠法としての自治基本条例

東松島市では、ここでいう「ルール」に該当するものとして、自治基本条例¹⁰¹である「東松島市まちづくり基本条例」を定めている。

佐々木(2008)は、合併自治体の意思決定の仕組みづくりとして重要になるのは、「自治基本条例」であると指摘する。自治基本条例は、まちづくりに対する役割分担や方法のあり方等を文章化したものであり、自治体の仕組みの基本部分を定めた条例である。自治基本条例を「自治体の憲法」に位置づけたがる者もいるが、合併自治体の運営方法をまとめた条例という感じで理解すればよいだろう。合併する以前は、それぞれの自治体が、それぞれのルールで意思決定を行ってきたし、1万人を切る町村レベルでは、「阿吽の呼吸」で行政の方向性が決まってしまったこともあったろう。合併した後は、統一した然るべきルールで意思決定をする必要があるし、そうしたものを体現したものが「自治基本条例」である、と言えるかもしれない

話を元に戻そう。東松島市の地域自治組織は、東松島市まちづくり基本条例を根拠とする組織である。条例に根拠があるということは、地域自治組織制度の変更・廃止には議会の議決が必要であると言い換えることができる。筆者としては、法令的な根拠のない地域自治組織はつくるべきではなく、条例に定められた地域自治組織をつくるべきと考える。なぜなら、官民協働を深化するため

¹⁰¹ 「平成の大合併」以降、自治基本条例を制定しようとする自治体が増えた。自治基本条例の嚆矢とされているのは、ニセコ町の自治基本条例である。

には時間が必要であり、首長選挙に左右される任意の仕組み（地方自治法上の首長権限でつくられた仕組み）だと、首長の交代で地域自治組織の活動が停止する可能性が大きいからである。「継続は力なり」という格言があるが、地域自治組織の活動はまさに「継続」が必要である。東松島市のそれのように条例に根拠を持てば、首長が交代しようと仕組みは残る。そこが大事なのである。

また、前述のように行政との役割分担を考えると、行政と住民自治組織の協議の場なども条例によって規定しておく必要はあると考えられる。

更に、ルール化は、職員の仕事を確定する要素もある。ルールなき住民参加は職員を高ストレスの状況に追い込むことがわかっている（Kawamura, 2010）。高ストレスの結果、退職者が増えたのでは、本末転倒である。職員のすべき範囲が定まることは、地域自治組織の運営にとって、職員の仕事の点からもメリットはあると思われる。

事業仕分けと地域自治組織

事業仕分けの意義

2009年の政権交代後、民主党政権は財源の捻出を目標に「事業仕分け」を行った。民主党が行った事業仕分けは、「法的拘束力がない」「仕分け対象が恣意的」「仕分けに参加する者の選び方が不透明」などの様々な批判があり、「事業仕分けは政治パフォーマンス」とも揶揄された。しかしながら、これまで長い間政権交代が行われなかったために議論されてこなかった特別会計や公益法人の見直しを喚起した点は評価すべきであるし、完全なブラックボックスであった予算の根拠が一部とはいえ国民の目に触れた点では有意義な面もあったと言えるだろう。

事業仕分けは国レベルだけではなく、地方自治体レベルでも試みられるようになっており、シンクタンク「構想日本¹⁰²」が事業仕分けのサポートを積極的に行っている。地方自治体における事業仕分けに関する最近の報道によると、2010年に事業仕分けを行った自治体は47¹⁰³自治体にのぼり、2009年以前よりも大幅に増加したという。「印象が強烈な国の仕分けで市民権を得¹⁰⁴」たことが、急増の要因らしい。

「構想日本」の資料によると、「事業仕分け」は、

行政の事業を抽象論ではなく「現場」の視点で洗い直すことによって、個々の事業の無駄にとどまらず、その事

¹⁰² 「構想日本」ホームページ。

http://www.kosonippon.org/project/list.php?m_category_cd=16 (2011年1月2日訪問)

¹⁰³ 数字は、「構想日本」提供資料であり、独自の形で事業仕分けを行った自治体は含まれていない（たとえば、大崎市版参加型事業仕分けはこの数字に含まれていない）。

『東京新聞』2010年12月4日。

¹⁰⁴ 山内敬・元高島市副市長の談話。

『東京新聞』2010年12月4日。

業の背後にある制度や国と地方の関係など行財政全体の改革に結び付けていくことという目的の下、国や自治体が行なっている事業を、予算項目毎に「そもそも」必要かどうか、必要ならばどこがやるか（官か民か、国か地方か）を担当職員と外部の評定者が議論して最終的に「不要」「民間」「国」「都道府県」「市町村」などに仕分けしていく作業」である、

と定義づけられている¹⁰⁵。

事業仕分けは、広義の「事務事業評価」であり、行財政健全化策の一つとして見なすことができる。ただし、事業仕分けが、一般的な事務事業評価と大きく異なるのは、前述のように、職員以外の者もこれに参加する点である¹⁰⁶。職員以外の者が参加することによって、職員にとっては、

- ①職員だけのお手盛りの評価を回避することができ、緊張感が惹起される、
- ②前例主義に束縛された行政だけでは実行しづらい計画途中での事業の縮小・廃止を行える、
- ③外部の者に説明できない事業の申請を減らすことが出来る、
- ④行政サービスには費用がかかることを住民に理解させる一つのきっかけとなる、
- ⑤職員の説明能力の向上に資する（外部に事業を説明する能力が必要とされるため）、

といったプラスの効果があり、また住民などの参加者にとっては、

- ①官民協働を実際に体験できる機会となる（職員も同様）、
- ②自治体の財政状況を理解する重要な機会となる、
- ③行政職員との会話を通じて、行政過程について学ぶ市民教育の場となる、

という効果もたらされるのが、事業仕分けの特徴であると言えるだろう。

事業仕分けでは、「財政的に幾ら予算を節約できた」という金額重視の傾向がある。国の事業仕分けでも同様な傾向があった。もちろん、ムダな事業を削減し、予算の適正化は図られなくてはならない。ただ、注意しなくてはならないのは単なるコストカットだけが、事業仕分けの目的ではない点である。正直なところ、事業仕分けに外部の者、とりわけ高度な専門知識を持たない住民が参加することは、効率的ではない。多くの者が参加する会議ほど意志決定のスピードは遅くなるし、会議を運営するコストも発生する。単純なコストカット論ではなく、討議の過程を通じて職員も参加者も「まちづくりの担い手」として成長する意義を、事業仕分けに求めるべきであろう。行政にとってみれば、事業仕分けは、納税者である住民に行財政のあり方をチェックしてもらう大きなイベ

¹⁰⁵ <http://www.kosonippon.org/temp/0811shiwakesetsumei.pdf>（2011年1月2日訪問）

¹⁰⁶ ただし、日常の行政過程に住民が参加することは容易ではないと言われている。通常、行政過程に参加する者の多くは、金銭的な余裕がある者か時間的余裕がある者、もしくは行財政に関心が高くかつ知識が豊富な者に偏る傾向にある。

ントであり、一方、参加者にとっては討議の過程を通じて市民として成長する場なのである。

また、こうした事業仕分けのようなオープン参加の仕組みは、行政に対する信頼向上に資する点も忘れてはならない。市民協働は最近のトレンドであるが、行政の過程を住民にわかりやすく、かつ可視化の方が住民からの信頼感を得られやすい。また、行政職員と接触することで、職員に対する住民の親近感が高まり、行政への信頼を維持しやすくなる効果が期待できるのである（秋月, 2010; 菊地, 2010）¹⁰⁷。「事業仕分けは、報酬をもらっている地方議員がすべき」という意見はもつともだと思いが、こうした効果を考えると、数年に一度はこうした事業仕分けを行い、官民の間の信頼関係（緊張関係）を作り出すことも一つの選択肢となり得る¹⁰⁸。

ところで、こうした事業仕分け実施は、非合併自治体よりも合併自治体の方が有意義であると筆者は考える。なぜなら、合併は、それまでの事業を見直す良い機会であるからで、

- ①事業仕分けを通じ、合併後の自分たちの住む自治体の行財政環境を知ってもらう、
- ②どこまで行政がすべきで、どこまでがコミュニティ（もしくは地域自治組織）で可能なのかを確認する必要がある、

からである。

大崎市の試みから見える可能性

ただ、筆者としては、合併自治体で行われる事業仕分けは事業見直し（コストカット）を主たる目的とするのではなく、前述の①及び②の方に主眼をおいて実施すべきだと考える。そうした点で、大崎市「大崎版市民参加型事業仕分け」の実施（2010年10月）は、非常に重要な試みと言えるだろう。

『河北新報』の報道では、事業費削減などの効果額は2400万円程度で、30事業の総事業費（約7億円）の3%にすぎないというのが、「大崎版市民参加型事業仕分け」に対する評価であった。大崎市の試みは、コストカットの点からいえば物足りない結果なのかもしれない。しかし、筆者としては、今回の試みは非常に有意義であったと評価する。事業仕分けのノウハウを手に入れたことと共に、合併自治体特有のデリケートな問題を、住民を含めた形で議論できたからである。

ただし、筆者としては、もう一つ先を考える必要もあると思われる。それは事業仕分けは、地域自治組織には何ができ、市の本体は何ができるのか、という視点からも見ることができるからである。これまでの日本は、どちらかといえば「行政にお任せ」という方向に進んできた結果、自治体

¹⁰⁷ 世論調査を行うと、市の住民に比べ、村の住民の方が行政に対する信頼感が高い傾向にある。これは、後者の方が住民と行政との距離感が圧倒的に近く、また行政職員と個人的な付き合いがある者が多いからだと考えられる。行政の職員と個人的な付き合いのない者の中には、フロントオフィス（窓口）の評価を、バック・オフィスも含めた行政全体の評価につなげてしまう者もいる。高度化が進めば進むほど、窓口の職員の対応が行政の信頼維持の点で重要となる。

¹⁰⁸ 事業仕分けは、地方議員の意識変革にも結びつく可能性がある（河村, 2010）。

の仕事は肥大化する一方であった。ここまで行政がしなければならないのかと思われる住民からの要望も、近年では多い¹⁰⁹。住民のニーズに応えることは行政の大事ではあるが、活動の原資が限りある「税」である点との天秤の中で、住民の声に応えなければならない原則を忘れてはならない。住民に歳入と歳出のバランスを理解してもらうためにも、どこまでを行政の仕事として確定するかは、やはり必要な作業である。

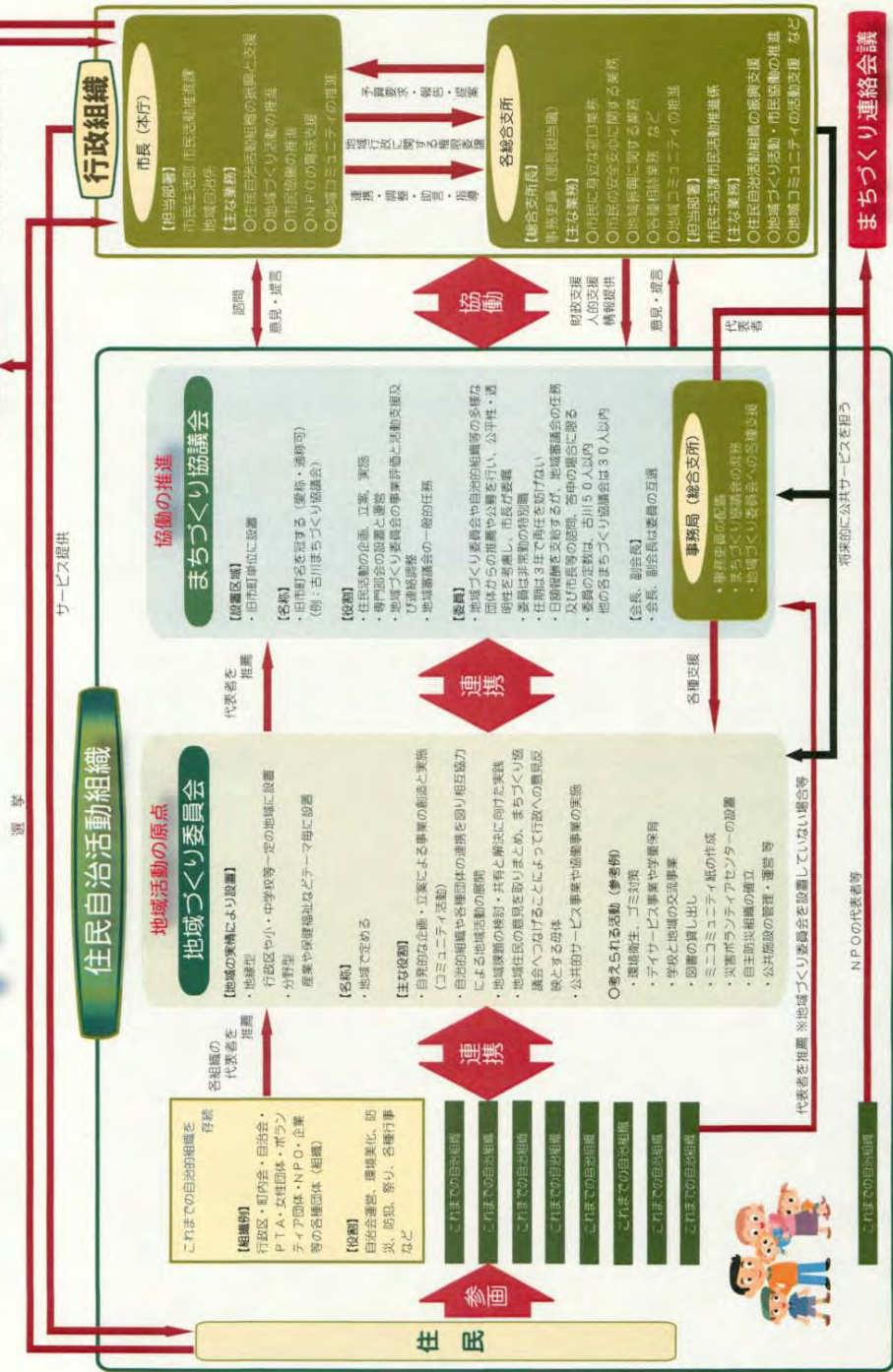
大崎市では、**図表21**のように詳細な自治活動組織についてのイメージ像がつけられている。こうした自治組織の活用は、行政としては肥大化する業務を抑える効果を生み出し、住民は「自らのお金・力で地域を良くする」という自治の基本を学ぶ場として機能する環境を生み出すと、筆者は考える。

事業仕分けには「効率性」の色合いが濃いため、そうした視点で見がちであるが、地域自治組織との連動性を加えることによって、官民の境、本庁と総合支所の役割分担にまで踏み込むことができる。大崎市の挑戦は、こうした可能性を感じさせる試みと言えるだろう。

¹⁰⁹ 松戸市の「すぐやる課」の事例がよくわかりやすい。

<http://www.city.matsudo.chiba.jp/index/kurashi/seikatsukankyousuguyaru/youbou.html> (2010年1月5日訪問)

大崎市市民自治活動組織イメージ図



出典：大崎市資料

図表21 大崎市市民自治活動組織イメージ図

第7章 ポスト合併時代の「合併」「広域行政」を改めて考える

ポスト合併時代の自治体の課題

ポスト合併時代、合併を経験した自治体と合併を選択しなかった自治体それぞれが抱える課題について、もう一度振り返っておこう。

合併自治体の課題

まず、合併自治体の課題である。

小泉内閣で進められた三位一体の改革によって、多くの自治体の財政運営は急激に厳しさを増すことになった。交付税の合併算定替を受けた合併自治体であっても、基本となる制度が変更されてしまった以上、合併協議時の前提は大きく狂ったといわざるをえない。合併前に描いていた計画は大幅な見直しを余儀なくされている。「平成の大合併」の走りとしてもはやされた兵庫県篠山市を分析した長峯・田中（2006）は、篠山市の教訓から、「合併自治体は長期財政計画を策定すべき」と主張しているし、石上（2006）も、合併協議時の取り決めに一から見直すべきという。しかしながら、「合併後に見直せ」といっても、一度決まったものを見直すことは容易ではない。合併の計画を見直すためには、多くのコストがかかるし、見直すことに不満も発生するからである。

ただ、法定協議会の中には、限られた時間の中で合併をまとめなければならないという制約もあったと考えられ、今後住民の意見を十分反映できるよう、住民が行政と協働できる環境づくりを通じて、住民参加型による事業の見直しを行ってもよいだろう。

短期的な方策としては、住民の要望を新しい行政に反映させる仕組みを検討したり、住民のニーズ調査¹¹⁰を行ったりする必要があるだろう。また現在の自治体の財政がどのような状況にあるか住民に理解してもらう努力が必要となる。合併自治体の多くが広報に力を入れているのはその証であろう¹¹¹（図表22）。こうした工夫を試みることは、自治体が置かれている財政の厳しさを住民に理解してもらう一方、前向きなポスト合併時代のまちづくりに進む環境の整備につながると考えられる。

¹¹⁰ 宮城県内の合併市町の中にも、合併後に住民意識調査を行い、合併後の市政・町政への反映材料としているところがある。

¹¹¹ なお、こうした資料を作成するに当たっては、住民にとってわかりやすいよう工夫する必要がある。今回のヒアリングにおいて、資料を提供していただいたところでは、財政を家計に置きかえて説明するだけでなく、イラストやグラフを入れるなどの様々な工夫が凝らされていた。とりわけ、栗原市は震災復興を乗り越えてきたDVDをつくるなど、他の自治体以上に情報発信に熱心である。

[広報くりはら第91号別冊]

平成22年度 でどころ 「栗原市のお金の出所と使い道」

(栗原市予算概要)



(「市花・市木の記念植樹祭」から)

つく
「市民が創る くらしたい栗原」



出典：栗原市資料

図表22 広報の例(図表は栗原市のもの)

合併自治体のうち、広域で合併した自治体には、更なる課題が待っている。行政の効率化を進めれば進めるほど、周辺部の住民の行政に対する不満が膨らむというディレンマの克服である。河村(2010)によると、合併後の市長選挙において、全国的に多くの現職候補が落選した。その背景には、合併効率を優先した結果、周辺部の住民を反発が高まった事実がある。選挙に勝つために周辺部の不満をいちいち聞いているようであれば、規模拡大に伴う経済効果を得ることはできないが、再選されなければ合併の成果を形に出来ない。合併自治体の首長は「周辺部の住民の不満を和らげ、

かつ行政効率を高める」という二兎を追う状況に置かれている。そのためには、これまでの前例主義を脱し、新しい試みも必要になろう。また、旧町村部は「何もない」のではなく、それぞれに資源があるという発想の転換も必要となろう。伊藤康志・大崎市長の「宝の都（くに）・大崎」というキャッチフレーズ¹¹²は、まさにこうした発想の転換を象徴したものだといえるだろう。合併をしたから守りに入るのではなく、「合併したからこそチャレンジができる」という考えを共有することも、また合併後の自治体の課題となる。

非合併自治体の課題

続いて、非合併自治体の課題についても述べておこう。財政的な環境が厳しいのは、非合併自治体も、合併自治体と同様である。ただし、合併しないという選択をした以上、規模の経済による恩恵は得られないし、地方交付税の合併算定替えのメリットも享受できない。そのため、合併自治体以上に厳しい行財政改革を進める必要が求められる。合併自治体では「合併しなければ良かった」という声を聞くが、非合併自治体の中に「あのとき合併しておけば良かった」という後悔があるのも事実である。「今回の『平成の大合併』で合併を選択しなかったことが本当によかったのか」、これは筆者が評価するのではなく、住民が評価するものである。

ただ、非合併自治体の住民、とりわけ交付税に大きく依存する小規模自治体の住民が、自らの自治体の財源は自らで何とかするという覚悟のもとで「合併しない」ことを選択したのか、若干の疑問がある。財源や広域行政のあり方までも相当吟味した形で覚悟の上での拒否だったのか、「平成の大合併」後に一度合併を拒否した自治体が、合併を模索している事例に出会うとそう感じてしまう。お金がなくとも自力で何とかするという覚悟が住民にあるのであれば¹¹³、それは地方自治の原則に照らし合わせても素晴らしいことである。

しかし、筆者としては、非合併自治体は、定住自立圏構想など合併に代わる次善の策としての「広域行政」を、将来の保険として行っておく必要があるのではないかと考える。とりわけ、地方交付税に依存している自治体では、地方交付税の削減傾向に歯止めがかからなければ、結局、将来、合併を選択せざるをえなくなるかもしれない。「平成の大合併」で合併を選択しなかったから「もう合併しない」と思うのではなく、長期的な視野で常に合併を意識することは必要なのではないだろうか¹¹⁴。隣接する合併自治体から広域行政の解消を申し込まれ、「自立を選択したコスト」を支払うことになった非合併自治体の話を聞くと、「平成の大合併」は終わったが、「政策合併」である広域

¹¹² 大崎市の「宝の都（くに）・大崎」や栗原市の「市民が創（つく）る くらしたい栗原」といったキャッチフレーズは住民を一つの方向へ向かせる上で有用と考えられる。東松島市では、「東松島市イメージソング」を、合併5周年を機に発表しているが、これも一つのシンボルとして作用しよう。

¹¹³ 総務省から長野県に出向し、長野県市町村課長として合併政策に携わった西泉彰雄・前東北大学法学研究科准教授（現在、総務省情報流通行政局地方情報化推進室室長）は合併を選択しなかった山村の中には、「この山中では救急車は到底間に合わない、それでもここに住み続けたいし、合併もしたくない」という気概を持った住民が多数いることを筆者に話してくれた。

¹¹⁴ 実際、「昭和の大合併」で合併を拒否した自治体が「平成の大合併」で合併したという事例は、非常に多い。

行政についての再度の見直し・検討は不可欠に思えるのである。

正直なところ、国が言うような自主的な合併には限界がある。むしろ、長期的に広域連携を推進し、その延長線上で合併が達成されると考えるべきである。筆者等の研究結果では、「政策合併」である広域行政は、将来的に合併をしなければならぬための「保険」という性格もあるのである(吉良・河村, 2010)¹¹⁵。また、広域行政を再考する過程で、コミュニティとしての自治体(自治組織)と、行政サービスの提供組織としての基礎的自治体(政府)のあり方が見えてくるのではないだろうか¹¹⁶。

「境」への着目

それでは、ポスト合併時代、各市町村はどのような点を意識したらよieldろうか。とりわけ、合併自治体において、合併の成果をより大きくするためにどんな視座を意識したらよieldらう。これまでの議論をまとめると、次の四つの「境」へ注目が重要になるのではと筆者は考える。時代によって「境」は消え、そして新しく「境」はつくられる。「境」に注目することで、頭の整理がしやすいのではないかと。

第一の「境」

第一の「境」は、「住民の心」の境である。合併後、地域間で予算の獲得合戦が生じた自治体の多くは、合併協議時に明確な中心自治体があった「一極集中型」ではなく、それぞれが違った産業・違った歴史を持つ「多極分散型」自治体である。地域がプライドを持っていることは、その自治体はまちづくりの重要な資源を持っていると見なすことができるが、「口は出すけれども、活動の原資は行政から」という誤った方向に向かうとかえって収拾がつかない。絵画の技法に出てくるグラデーションのように、それぞれの地域間の境をぼかしながら、それぞれの持っている資源を残すという試みが求められる。心の境を無くすと地域の強みは失われるが、境が強く残ると合併による効率性の獲得はなかなか得られない。このさじ加減が大事である。自治体の地域資源を子ども達に教えることや地域交通の見直しは、この境に係る施策と言えよう。

また、「平成の大合併」で合併しなかった自治体でも、ほとんどの自治体はかつての「昭和の大合

¹¹⁵ なお、「昭和の大合併」を分析した小西(2000)によると、当時、比較的スムーズに市町村合併が進んだ地域には、次のような特徴があったという。

- ①歴史、自然的、地理的条件等から合併が進めやすい地域であった。
- ②関係市町村が同一の日常社会生活圏を形成していた。
- ③住民間に相互交流の実態があった。
- ④広域行政の積み重ね等により、合併機運の醸成が図られていた。
- ⑤住民感情の中にも、同一の都市圏や広域生活圏としての一体感や連帯感があった

¹¹⁶ 戦前の市郡制の方が、まだそのあたりは明確だったようにも思える。

併」を経験しており、その記憶は、小学校の統廃合問題や地方議員選挙などにかつての記憶が「地区割り（河村, 2010）」として残っている。「平成の大合併」では非合併自治体であっても、今一度、過去の「境」を振り返ってみるべきだろう。

第二の「境」

第二の「境」は、「官（行政）と民（住民）の役割分担」の境である。ちょうど、こんな例がある。ある雪国の自治体の職員が感じた話である。合併間もないその自治体に「ドカ雪」が降り、行政の除雪がままならなくなった。当然、住民からは多くの苦情が寄せられる。ただ、奇妙なことに、除雪の苦情が多かったのは降雪量の少ない市街地（合併協議での中心自治体部分）で、雪深い中山間地（周辺になってしまった旧町村部分）ではほとんど苦情はなかったという¹¹⁷。この話をしてくれた職員は個人的な感想として、「行政への依存心が、市街地と周辺（旧町村）では違うのでは」というものであった。

近年、「新しい公共」という言葉が盛んではあるが、前述の通り、中山間地ではまだまだ「結」や「講」の精神が残っている。こうした仕組みが残っている地域では、官が行政区・町内会とオーバーラップさせる形で利用してきた。しかし、そうした仕組みがなかなか機能しない市街地では、そうした地縁組織が機能しないことを前提とした行政が行われてきた。「平成の大合併」では、「昭和の大合併」とは異なり「マチ（市街地）」と「ムラ（中山間地）」が合併した事例が多く、こうした感覚の違いを修正し見直す必要がある¹¹⁸。総合支所機能の見直しや地域自治組織の制度化（包括交付金化を含む）などの試みは、こうした境に係る施策と言える。

また、この垣根については合併自治体のみならず、非合併自治体も十分に考える必要がある。非合併自治体であっても、かつての「昭和の大合併」記憶が未だに残っているところもあるだろうし、これは古くからある街中と新興住宅街でギャップが生じている自治体もあるはずだからである。

なお、自治体はこうした修正を通じ、「官」と「官」との役割分担についても見直す必要がある。自治体内には「縦割り主義（セクショナリズム）」が強く残っており、その縦割りも行財政的なムダを生む一つの要因になっている（橋山・荒田, 2010）¹¹⁹。合併自治体はそれに加えて、一部の職員の心の中に旧市町村の「境」へのわだかまりが残っており、ポスト合併時代は、職員の心の内にある

¹¹⁷ ただ、北陸・信越の複数の自治体において筆者が行ったヒアリング等の調査結果では、日常的な除雪では、合併によって除雪の出動が迅速ではなくなり、中山間地から不満の声があがったという意見が多い。

<http://www.city.hakusan.ishikawa.jp/mpsdata/web/4495/chounaikaichou.pdf>（2011年1月9日訪問）

¹¹⁸ 行政と住民の関係が異なる地域が合併したのであるから、当然、行政と住民の距離感を考え直さなければならない。「町（城下町・門前町等）」、「里（農村部）」、「港（漁村部）」、そして「山麓（中山間地）」に分けてみると、それぞれで行政と住民の関わり方は微妙に異なっている印象を受ける。今回のヒアリングでも、「議員さんをみても、『海（漁業を中心とした地域）の代表』『町場（商工業を中心とした地域）の代表』『山（農業を中心とした地域）の代表』それぞれで個性があって、違いを感じる」という趣旨の意見が聞かれた。

¹¹⁹ 自治体改革に積極的であった末吉興一・前北九州市長の改革の要諦の一つにも、こうした発想がうかがえる（橋本・荒田, 2010）。北九州市も大同合併してできた都市であり（徳本, 1991）、末吉市政以前は、区制度を通じ、合併以前の雰囲気を残したままの市政が中心であったし、「縦割り主義」の意識が強かった。

「境」を薄れさせなければならない。

第三の「境」

第三の「境」は、「隣接市町村」との境である。これは、「平成の大合併」以前の広域行政の関係から、新しい時代のあり方へ意識を変えていくと、言い換えることができる。「平成の大合併」以前の広域行政は、基礎的自治体を意識しないまま、実施されてきたと言えるし、広域行政で行われる事業についても、住民はあまり関心を持たなかったし、行政も戦略的（意識的）に広域行政を活用しようとする機運に乏しかったのではないか。

合併によって広域行政圏の再編が求められたところがあるように、ポスト合併時代の広域行政は、自動的に行われる所与のものという状況から、構成自治体が積極的な活用を考える状況に移り変わっている。そして何を広域行政で協議し、取り決めはどのようにするか「協議する」環境になっているのである。すなわち、一部事務組合方式を採るのか、それとも広域連合方式を採るのか、考える必要はあるし、定住自立圏制度を利用した「圏域」の一体的な整備を意識するのか、事務事業ごとの連携程度に留めるのか、こうした方針を再度考えなければならないのではないか。

とりわけ、教育、経済や福祉はボーダーレスを意識しなければならない政策分野である。ある小さい自治体が工場団地を造成し企業誘致に成功しても、そこに通う従業員はより教育環境や医療環境が整った隣接都市に住む可能性が大きい時代である。こうした政策を行うに当たっては、自治体域を越えた波及効果を俯瞰できる「鳥の目」が必要となろうし、周辺自治体への波及効果を検討できるようにすることも求められよう。

第四の「境」

第四の「境」は、「都道府県との市町村」の境である。市町村が基礎的自治体であるとするならば、都道府県と市町村との間の関係についても、意識しなければならない。どちらかといえば、合併前の町村に対する県の立場は、法的には対等であるはずなのに「町村の指導者」「助言者」とみなされる傾向にあった。それは市町村の行政能力を多くの県民が、「政令市の仙台を除けば県が上で、市町村が下」と認識していたからではないか。しかし、ポスト合併時代では、そうした見方は正されなければならないし、基礎的自治体と広域自治体の役割の見直しという中で、より良い方向に変わっていかなければならないだろう¹²⁰。

¹²⁰ 増田寛也・元総務大臣（前岩手県知事）は著書の中で、「地方分権は、国の権限や財源を県や市町村にどう移すかというタテ軸と、市町村相互のネットワークをどう整えるかというヨコ軸をクロスさせないとうまくいきません（増田、2010）」と指摘しているが、増田の指摘するヨコの連繋とは、官民の連携と市町村同士の連携の双方を指している。

また、島根県の「県民との協働による島根づくり事業」に関する報告書では、県と市町村の協働の課題について、県職員の声があげられている（島根県、2009）。そこでは「企画立案段階からの市町村との協働」と「市町村担当課との共同の勉強会の実施」などが、今後の県と市町村の協働を進める上で必要であると指摘されている。

宮城県地方税滞納整理機構の概要

設置目的

将来的に市町村が自主的な徴収努力により市町村税收の確保ができる体制を構築できるようにするため、県と市町村が協働しながら短期的かつ集中的に個人住民税を含む市町村税の滞納整理を実施し、その過程で市町村の税務職員の徴税技術の向上を図ろうとするもの。

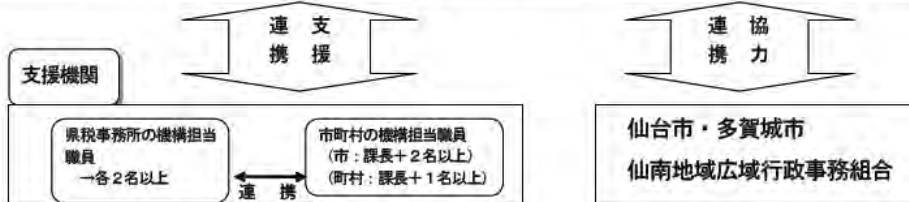
組織の基本的性格

- 1 県と機構に参加する市町村で構成される任意組織
- 2 機構に参加を希望する市町村は、圏域や職員派遣の有無に関わらず自由に参加できる

組織体制

宮城県地方税滞納整理機構【宮城県と25市町村で構成】

参加市町村は、仙台市、多賀城市及び仙南地区の2市7町を除く25市町村



期待される効果

- 〇収入未済額の縮減【アナウンス効果+直接効果】
- 〇徴税技術の向上、ノウハウの承継
- 〇広域案件に対する効率的な滞納整理の実施
- 〇滞納を許さない機運の醸成による納税秩序の確立
- 〇処分停止・不納欠損処理の適正化による未処理案件の整理促進
- 〇県と市町村の連携強化
- 〇延滞金の確実な徴収

設置期間

平成21年4月1日から平成24年3月31日までの3年間

平成21年度活動目標

- 〇市町村から概ね1,000件の徴収困難事案を引き受け
- 〇引受事案に係る滞納額の25%を徴収
- 〇各市町村の市町村税徴収率が前年度実績を上回るように支援
- 〇参加全市町村がインターネット公売を実施する

出典：宮城県資料

図表23 宮城県地方税滞納整理機構

もちろん、住民の生命に関わる課題¹²¹や、仙台塩釜港と石巻港の一体整備¹²²といった県域・市町村域を越える影響が十分に予想される課題は、やはり県と市町村が協力しなければならないだろう¹²³。ただ、こうした場合であっても、県と市町村との役割分担等についての議論を交わす必要はあろう。そして、市町村は「ここまでは自分たちの範囲でやる」という意識を持ち、県に対して新しい施策を提案する気概が必要となろう。

筆者としては、両者は政策実施レベル以外での新しい連携についても考えていかななくてはならない、とも思う。たとえば、県と市町村による滞納整理の広域連携については、宮城県でも「宮城県地方税滞納整理機構¹²⁴ (図表23)」による取組が進められているが、こうした県と市町村による滞納整理の広域連携の構築は、歳入の確保¹²⁵という、一般的な広域連携事業とは異なる次元での県と市町村の協力を形にしたものと言える。県と市町村との境を意識すると、こうした部分も見えてくるし、両者の協力による新しい挑戦が生まれてくるのではないか¹²⁶。

ルールの重要性

そして、これら四つの「境」を考える際に必要となるのが、ルールである¹²⁷。ルールが明確でなければ、人間がつくる「境」はうまく機能しない。自治基本条例などの制定、広域行政での決めなど、ルールを明らかにすることも、ポスト合併時代には欠かせない要素と言えるだろう。また、行政と企業の協働においても協定等の締結は、より事業を良いものにするに当たって必要と思われる。

¹²¹ ヒアリングの際、『『県境の自治体は隣県の施設も使える』という発想をすべきではないか』と菅原茂・気仙沼市長は指摘したが、菅原市長のような柔軟な発想はやはり必要であり、佐藤栗原市長、布施登米市長も同様の指摘をしている。

都道府県境は、明治維新の過程を意識した中で人為的に作られたものであり、東北地方のようにかつての藩が県境で分断されたところでは、文化圏・生活圏と行政の範囲にずれがある。ある新聞記者は、「分権によって『藩』域が復活しつつある」と筆者に語ってくれたが、藩政期のつながりを活用した県境を越えた連携も模索される必要があるだろう。

¹²² 仙台塩釜港と石巻港の一体整備が進むことで、大船渡港や相馬港といった、県外の近隣港湾との役割分担についての議論が必須になるし、経済政策の広域調整の場の設置も今後大事になると思われる。

¹²³ 亀山紘・石巻市長も、朝日新聞の取材に対し「次善の策として仙台港との一体化を実現し、それぞれが個性を発揮することで機能を分担していきたい」と述べていたが、筆者等のヒアリングでも、県や仙台市との連携はかかせないことを強調していた。

『朝日新聞』8月8日(宮城県版)。

¹²⁴ 長野県では、同様な機構を県と市町村による「広域連合」で行っている(2011年1月4日発足)。

¹²⁵ 片山善博・総務大臣は、日本の地方分権を進める上で、こうした歳入の部分の議論をもっと深めるべきであることを主張している(増田, 2010; 片山, 2007; 片山, 2010)。

¹²⁶ 政令指定都市を、都道府県と同じ権限である特別自治市にしようという意見もある。

¹²⁷ 末吉興一・前北九州市長は、市町村の自立を促す一つの鍵は、職員がどれだけ法律を理解するかであることを指摘していた(2010年11月2日PHP研究所主宰のセミナーでの発言)。筆者も石川県にて条例制定の職員研修を行っているが(金沢大学大学院法務研究科との連携)、その経験と照らし合わせてみても、末吉前市長の発言は当を得ていると思う。

ルールをつくることが今後重要になるということは、ルールメーカーとしての地方議会の役割が重要になるということである。ポスト合併時代の地方議会は、それ以前の地方議会からの脱皮も求められるのである。

不可分な「合併」と「広域行政」を巡る議論

地方自治は「団体自治」と「住民自治」の概念から成り立っている。「団体自治」とは、地方公共団体をもって地方自治を行うことを指しており、「住民自治」とは住民（その代表）によって地方自治が行われることを指している。「平成の大合併」は、合併・非合併関わらず、多くの住民にこの「団体自治」「住民自治」を考え直す重要な機会を提供したと思いたい。合併論議を単なる「行政効率論争」に矮小化するのではなく、また「過去は良かった」と後ろ向きに回想するばかりではなく、「合併論議は『境』再編の論争であり、新しい時代を考える一つのきっかけであった」と、前向きにとらえるべきだろう。そして、合併自治体・非合併自治体問わず、「ポスト合併時代に何が必要なのか、勉強する機会をもらった」と思う前向きな姿勢が求められているような気がするのである。

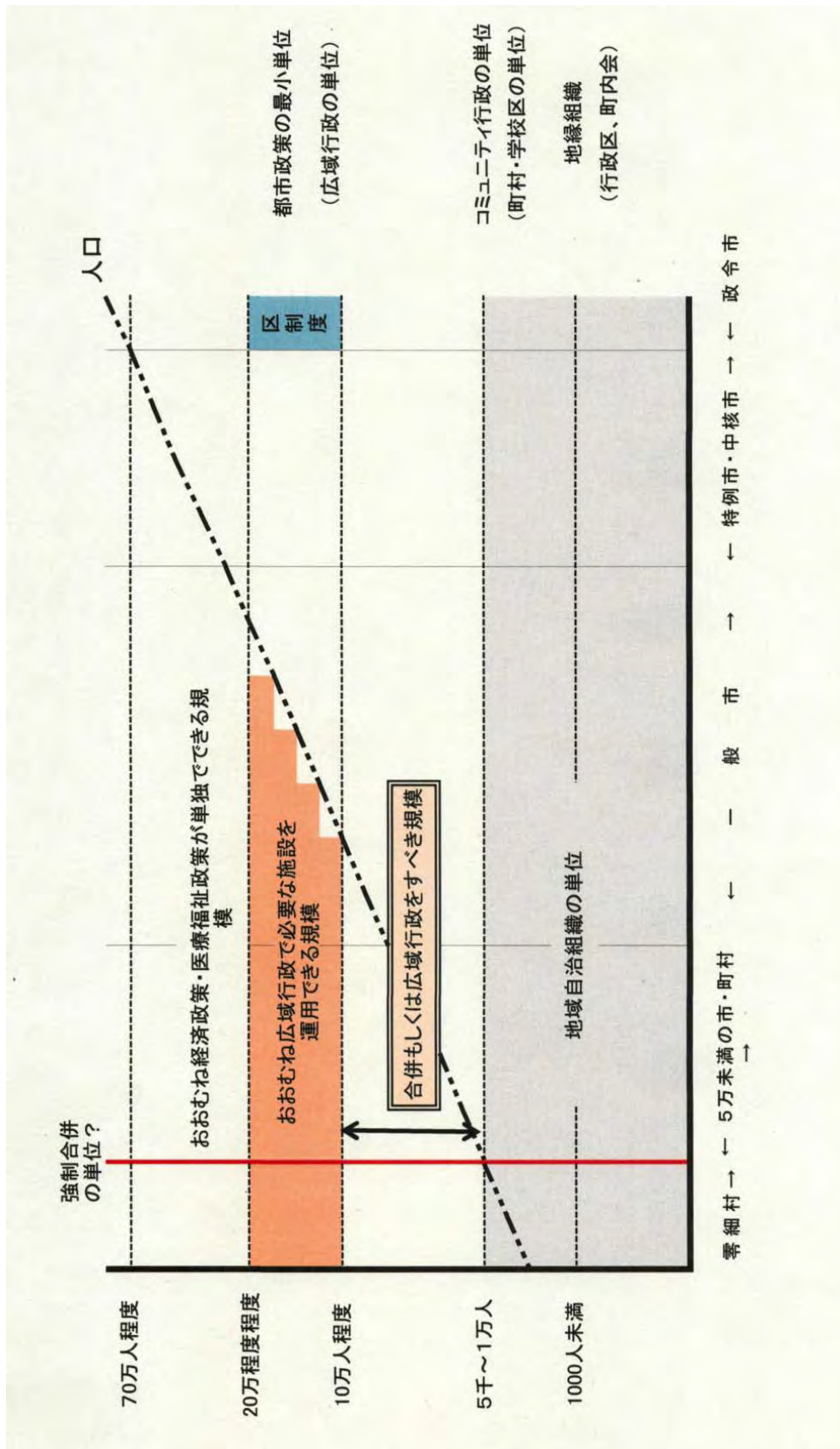
ところで、合併を選択して良かったのか、それとも広域行政を維持した方が良かったのか、これについて少し見解を述べておこう。結論からいえば、地方自治体のそれぞれが置かれている環境は様々であり、「合併」を選択するか、それとも「広域行政」を選択するかは、それぞれの自治体の住民の判断が尊重されるべきであり、どちらでもかまわない。合併、広域行政それぞれにメリットがあるからである。

ただ、「地域のことは地域で賄える規模」を基礎的自治体とすべきというのが、筆者の立場である。財源が賄えない規模では「政府」としての自治は行えない。そのため、筆者としては、自治が行える単位として一定の規模を持たない自治体は、強制的に合併をするか、もしくは広域連合を形成しそれに権限を委譲することを視野に入れるべきと考える¹²⁸（図表24）。

筆者としては、現在の環境を考えると、基礎的自治体の大きさは、医療福祉政策や経済政策を単独で行える規模である概ね10～20万人前後が理想と考える。ちょうど前述の最適人口規模に近い。また現在の広域行政圏も概ねこの規模で運営されていることを考えると、妥当性はある。財政環境によっては、5万人以上の一般市の規模でも十分であろう。ただし、この規模で合併しなければならないのではなく、住民の選択によって合併もしくは広域行政を選択するべきであり、そこを考えると、「地方自治」として大事な点だと思われるのである。

¹²⁸ 筆者としては、通称「西尾私案」は、現在存在する町村を前提とせず、基礎的自治体のあり方を考える方策として妥当なものであったと考える。ただ合併に反対していた当時の小規模自治体を刺激する内容であり、報道のされ方がセンセーショナルであったため、その本質が十分国民に伝わったのか、疑問である。西尾私案についての論考としては、下記URLを参照。

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0417.pdf>（2011年1月2日訪問）



図表24 基礎的自治体の規模を考える視点

新しい広域行政の時代へ

平成 21 年度末をもって、「都道府県知事が圏域を設定し行政機能の分担等を推進してきた広域行政圏施策は、当初の役割を終えた¹²⁹⁾」ことで、広域行政圏計画策定要綱及びふるさと市町村圏推進要綱は廃止された。広域行政に県が主導的な役割を果たす時代から、市町村が取り決めをしながら（あるいはパートナーを自主的に検討しながら）広域行政を進める時代に、変わったのである。その一つの仕組みとして登場したのが、「定住自立圏構想¹³⁰⁾」であった。



出典：定住自立圏構想ホームページ¹³¹⁾

図表25 定住自立圏構想の概要

定住自立圏構想は、広域圏の総合的な圏域づくりを推進するための基本的方向を示すという、ふ

¹²⁹⁾ <http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kouikiminaosituti.pdf> (2011年1月7日訪問)

¹³⁰⁾ なお、定住自立圏構想では、「中心市のうち、広域的な合併を行った合併市であって、人口最大の旧市の昼夜間人口比率が1以上のものは、合併1市で定住自立圏を形成することができる」という制度が準備されている（合併1市圏域）。この場合、定住自立圏形成協定に代えて、人口最大の旧市を「中心地域」、他の旧市町村を「周辺地域」とした「定住自立圏形成方針」を議会の議決を経て策定できるわけだが、これは厳密な意味で広域行政とは言えない。

¹³¹⁾ <http://www.teijyu-jiritsu.jp/about/summary.html> (2011年1月7日訪問)

るさと市町村圏にあった発想を更に進め、「市町村の主体的取組として、『中心市¹³²』の都市機能と『周辺市町村』の農林水産業、自然環境、歴史、文化など、それぞれの魅力を活用して、NPOや企業といった民間の担い手を含め、相互に役割分担し、連携・協力することにより、地域住民のいのちと暮らしを守るため圏域全体に必要な生活機能を確保し、地方圏への人口定住を促進する政策¹³³」として位置づけられている。生活圏の一体的整備について自治体の役割に言及している点が特徴的であり¹³⁴、また、一定の要件を満たす市が「中心市宣言」という意思表示を示すこともこれまでの広域行政施策と大きく異なる点であるし（**図表25**）、広域行政の役割分担を協議する場を設けたという点も、これまでの広域行政の仕組みとは異なる点である。

宮城県において、この中心市の要件を満たす市は、石巻市・大崎市・仙台市・気仙沼市の4市であり、前2市が中心市宣言を行った（石巻市は2010年2月23日、大崎市は同年3月3日）。以降、石巻市は東松島市¹³⁵・女川町と、大崎市は色麻町・加美町・涌谷町・美里町¹³⁶と、定住自立圏形成協定の協議¹³⁷を行った。そして、石巻圏域は2010年10月1日、大崎圏域は2010年10月6日協定を締結し、「定住自立圏共生ビジョン」の策定の段階に移行した。なお、両圏域の協定の概要は、**図表26**及び**図表27**の通りである。

¹³² 隣接する二つの市（それぞれ昼夜間人口比率要件及び地域要件を満たすもの）の人口の合計が4万人を超えると、二つの市を合わせて一つの中心市と見なす規定がある（複眼型中心市）。この場合、中心市としての全ての行為は、両市が共同し連名で行うことになる。

¹³³ <http://www.teijyu-jiritsu.jp/index.html>（2011年1月7日訪問）

¹³⁴ こうした役割分担論は、「小規模町村の機能を隣接する中心市が補完する」仕組みと見ることもできる。

『河北新報』2009年3月22日。

¹³⁵ 阿部秀保・東松島市長はヒアリングの際に、定住自立圏構想をテコに石巻市との役割分担を進めながらまちづくりを行っていく必要性を述べていた。阿部市長は朝日新聞にも、「定住自立圏構想に沿って、歴史的にも経済的にも石巻市が中心の『大石巻圏』に向かうだろう」と、同様の発言を行っている。

『朝日新聞』2010年4月1日（宮城県版）。

¹³⁶ ヒアリングにおいて、佐々木功悦・美里町長は交通の結節としての立場から圏域への協力を検討したいと述べ、また佐藤澄男・加美町長は上流と土づくりという強みから圏域内での役割を担っていきたいと述べていた。両町長の発言は、自らのまちのストロング・ポイントから圏域形成への協力を考えるという自立圏構想の趣旨に沿ったものと評価できる。

¹³⁷ 定住自立圏構想で協議される政策分野は、次の3分野である。

- ①生活機能の強化に関する政策分野
- ②結びつきやネットワークの強化に係る政策分野
- ③圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野

石巻市と周辺町との定住自立圏協定の概要

生活機能の強化に関する政策分野

- | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 医療 | <ul style="list-style-type: none">・医療従事者の確保対策・救急医療・地域医療連携体制の充実・災害時医療ネットワークの充実 |
| 福祉
教育 | <ul style="list-style-type: none">・子育て支援や保育体制の一層の充実・連携による環境整備・石巻市視聴覚センターの充実・図書館の利便性の向上・学校適応指導教室に関する連携・スポーツ・レクリエーションの連携とスポーツ団体の交流促進 |
| 産業振興 | <ul style="list-style-type: none">・社会教育事業の共同開催・港湾整備の促進・企業誘致活動の推進
（石巻圏域の優位性等をアピール）・戦略的な広域観光ルートの開発 |
| 環境 | <ul style="list-style-type: none">・クリーンエネルギー普及啓発の推進・ニホンジカ対策の推進 |
| 観光 | <ul style="list-style-type: none">・石巻専修大学との連携
（観光や産業振興等共同研究他） |
| 消防防災 | <ul style="list-style-type: none">・防災対策の充実 |

結びつきやネットワークの強化に係る政策分野

- | | |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 地域公共交通 | <ul style="list-style-type: none">・地域公共交通の維持・確保対策
（地域路線バス）・地域公共交通の整備促進
（鉄道 仙台圏域との連携強化、仙石線及び石巻線整備） |
| 交通インフラ整備 | <ul style="list-style-type: none">・高速交通ネットワーク及び幹線道路・市町間を結ぶ道路の整備促進
（仙台圏域等との連携強化） |
| 地産地消
交流・移住・定住 | <ul style="list-style-type: none">・農水商工連携によるブランド力の向上及び地域ブランド商品づくり・UJIターンの推進
（空き家、雇用等各種情報、結婚支援） |

圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野

- | | |
|------------|----------------------------------------------------------------|
| 合同研修・人事交流 | <ul style="list-style-type: none">・石巻圏域職員等の研修・交流 |
| 外部専門家への招へい | <ul style="list-style-type: none">・外部からの人材の確保 |

出典：定住自立圏構想ホームページ¹³⁸

図表26 石巻市と周辺市町村の間の定住自立圏協定

定住自立圏構想は、圏域が確定できるところでの広域行政の仕組みであり、周囲に中心市がないところでは、自治体間協議によって広域行政を行う時代の到来はもう少し先のこともかもしれない。しかし、この定住自立圏構想の登場によって、広域行政も新たな局面を迎えたことは事実である¹³⁹。

¹³⁸ <http://www.teijyu-jiritsu.jp/city/detail.php?ccid=33>（2011年1月7日訪問）

¹³⁹ 定住自立圏構想の推進者であった増田寛也・元総務大臣は、定住自立圏構想を「合併以外に市町村のつながりを強くする一つのパターン」と述べている。

『朝日新聞』2009年10月15日。

大崎市と周辺町との定住自立圏協定の概要

生活機能の強化に関する政策分野

- 医療
 - ・医療機能の充実
(住民の医療の確保)
- 教育
 - ・図書館機能とサービスの充実
 - ・生涯学習の推進
- 産業振興
 - ・観光振興の推進
(共同イベント、情報発信)
- 概要・その他
 - 【施設利用】
 - ・公共施設の相互利用の推進
 - 【消費生活】
 - ・法律相談の充実
(多重債務等、安心、安全の確保)
 - ・消費生活相談の充実

結びつきやネットワークの強化に係る政策分野

- 地域公共交通
 - ・地域公共交通の運行体系の確立
- ICTインフラ整備
 - ・電子申請システム整備
 - ・電算システムの共同利用
 - ・デジタルデバイドの解消
(情報格差解消)
- 交流・移住・定住
 - ・移住の促進
(おおさき移住支援センターの活用)
 - ・グリーンツーリズムの連携
(修学旅行生等、受入体制の拡大、充実、農家民泊)
 - ・青年交流の推進
(結婚支援)

圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野

- 合同研修・人事交流
 - ・圏域市町職員の育成

出典：定住自立圏構想ホームページ¹⁴⁰

図表27 大崎市と周辺市町村との定住自立圏協定

¹⁴⁰ <http://www.teijyu-jiritsu.jp/city/detail.php?ccid=35> (2011年1月7日訪問)

おわりにー結びにかえて

意識改革の機会としての「平成の大合併」

ところで、地方分権においては「3 ゲンの移譲」が重要である。「3 ゲン」とは、「権限（ケンゲン）」「財源（ザイゲン、もしくは税源（ゼイゲン）」、そして「人間（ニンゲン）」である。明治から戦後までのわが国の発展は、東京（霞ヶ関）でつくるルールを地方で実施する「権限の中央集権」、税財源を中央に集めて拠点投資を可能にする「税財政の中央集権」、そして国家の将来を担う人材を東京などの拠点都市に集める「人的資源の集中」を図ることで達成されてきたと言えるだろう。この仕組みは、国全体が発展することで地方の生活水準も向上するという効果を狙った仕組みであり、発展途上国が先進国の仲間入りするために有用な仕組みであった。

しかし、この「追いつけ追い越せ」モデルは、追いついてしまった現在、弊害も目立つようになってきている。たとえば、グローバル経済が進む中、日本の特別なルールが世界で競争する企業にとって足枷になっている。また、「新幹線の駅前はどこも金太郎飴」という揶揄に見られるように、効率性を重視するがあまり、地域の特性が失われた「まちづくり」が行われてきた。地方分権は、こうした「ポスト・追いつけ追い越せ」時代に欠かせない要素として考えられるし、既に述べた「地方自治は政策実験の場」という機能を復活させる面でも必要なのである。また、このモデルでは大都市に高等教育機関が集中し、仕事の場も大都市圏に集中する。就学・就職を機とする若者の「向都離村」が必然的に起こり、将来のまちづくりの担い手不足が発生しやすい仕組みとも言える¹⁴¹。

現在、地方分権一括法によって権限の移譲が、三位一体の改革によって財源の移譲が既に行われているが、中途半端なレベルで留まっている。分権時代のまちづくりに欠かせないのは、地域のことは地域でルールを決め、地域のお金でまちづくりを進めることである。そのため、現在の分権度合いではそれにも限界があろう。ただ、「権限・財源移譲が中途半端だから、十分な地方自治はできない」と結論を下してしまうのは早計である。地方自治には、地域を担う「ヒト」を育てることが大事であり、これは現在の仕組みでも十分可能だからである。とりわけ、地方のルールを考えられる人材を育てることは、前述したように非常に大事な取り組みといえるのではないだろうか。

また「平成の大合併」には、地方分権の受け皿づくりという側面もあった。ただ、合併をすると、住民と行政の距離は広くなる。その間を埋めるためには「ヒト（職員・住民）」の成長を促す必要がある。現在、地域づくりで評判の自治体をみると、「ヒト」の部分への投資が充実しているように見える。地域づくりのフォーラムでは、

¹⁴¹ 東京の一極集中が著しいという指摘があるが、韓国におけるソウルへの一極集中はその比ではない。明治以前の分権時代（藩政期）の記憶や高等教育機関の分散などが、日本の過度な一極集中を回避しているという意見もある。

- ①職員が、住民の声を聴く姿勢がとれるようになるか¹⁴²、加えて、自分たちとは立場・考えの違う人々（若者や移住者、訪問者など）の意見を聞くことができるか、
- ②職員が、仕掛けをする住民及び住民組織（ないしは地域自治組織）が決めたことを尊重できるか、

が重要という声を、しばしば聞く。行政が「カネ」は出すが「クチ」も出すでは、住民の自治力は成長しないし、新しい企画も登場しにくくなる。それは、「住民自治」という地方自治の原則にもそぐわない。岩手県遠野市職員としてなど、様々な工夫のあるまちづくりを仕掛けた菊池新一氏は、遠野で成功した秘訣は、

- ①役所が民間のやることにおカネは出すが「口は出さない」、
- ②役人はプロだから、トラブルや要求に対して「逃げない」、

だったと、述べている¹⁴³。菊池氏の言は、自治体職員は、「官」の行動規範や制度を十分理解した存在であり、まちづくりに強い問題意識を持つ行政職員は「公」の不具合を「私」の視点から見直すことができる存在になりうることを示している。ただ、「カネ」は出すが「クチ」も出さないことは、「言うは易く、行うは難し」である。また、こうした官民協働は、長い継続があつて初めて形となるものである。合併のわだかまりがなくなるのに時間がかかるのと、ちょうど同じといえよう¹⁴⁴。

宮城県をどうみるか

これまでの結果から、住民がポスト合併時代に「前向き・未来志向」になりやすい環境はあるように思われる。それを最後に指摘して、本稿を終えることにしよう。

住民が「前向き」になりやすい環境として、まず、

- ①その地域のストロング・ポイントが住民にはっきり共有されているような場合、

があげられる。理由は、その地域資源にテコ入れすることで「自治体全体が潤う」可能性も高いし、

¹⁴² 前述の震災復興をはかる自治体や、岩手県遠野市や長野県上高井郡小布施町などまちづくりの取り組みが評価されている幾つかの自治体にも、こうした共通性はみとれる。小布施町では、「ヨソ者」のセーラ・マリ・カミングス氏が、小布施のまちづくりの火付け役の1人となっている。

¹⁴³ 地方公務員等ライフプラン協会『ALPS』Vol.70、22-25頁（インターネット版）の発言から。

http://www.lifeplan.or.jp/alps_index.htm（2011年1月4日訪問）

¹⁴⁴ アメリカのMPA（Master of Public Administration）プログラムを基にキャリア公務員論を論ずる佐々木（2010）も、同様の指摘をする。

恩恵がわかりやすいからである¹⁴⁵。行政（首長）がこうした部分を強調し促せば、自治体の雰囲気は「前向き」になりやすいと思われる。また、

②震災などで危機的な状況にさらされている場合、

も「前向き」になりやすい。震災復興と助けてくれた周囲へ感謝を示すためにも、自治体内でまとまる必要があるからである。また住民も行政に依存するだけでは十分ではないため、その結果、「新しい公共」という副産物が生まれやすい。

それでは、県内の自治体はどうであろう。筆者としては、全体的に、各合併市町とも「前向き」になる環境づくりに積極的なように見える¹⁴⁶。とりわけ、大崎市は、こうした「前向き」にさせる仕掛けが非常にわかりやすい（鳴子温泉への拠点投資や「頑張る地方応援プログラム」への応募、前述の事業仕分けなど）。また、東松島市も自治基本条例の制定や住民協働の仕組みづくりなどの積極さがわかりやすい。また震災復興を成し遂げようとしている栗原市も、住民との協働を深めた取り組みをする一方、慶應義塾大学と共同プロジェクトを実施するなど新しい試みを行っている¹⁴⁷。

ただ、宮城県の場合、セントラル自動車をはじめとする工場の県北地域への進出があり、外生的に「前向き」になれる環境が整ったという点も見逃せない。言い換えると、

③経済的なチャンスが訪れた、

というのは「前向き」になる環境を整える上でチャンスなのであり、宮城県は、全国と比較して、かなり恵まれた環境にあると言える。自動車産業を中心とする工場群の県北地域への進出は、行政にとってみれば住民増加の数少ないチャンスである。工場勤務者を住民にするためには、彼らに「我がまち」を選んでもらわなくてはならない。彼らを迎え入れるための環境整備に協力しなければならない雰囲気に住民もなるだろう。旧市町村単位の予算の獲得合戦をしている場合ではないのである。

たとえば、加美町では工場誘致に合わせて、町全体でインターネットができるよう環境整備をしたという。「インターネットはすでに企業にとっては欠かすことができないインフラであり、『財源がないから整備しない』では通用しない時代になっている¹⁴⁸」からである。ライフラインや交通イ

¹⁴⁵ 「合併に対する不満をいいにくい環境をつくっている」という見方も可能ではあるが、それはややうがった見方である。

¹⁴⁶ 市長が交代したばかりの石巻市・気仙沼市にあっては、これから市長の意向が具体化していくことであろう。ただ、石巻市にあっては、石巻港と仙台塩釜港との一体整備といった課題も浮上したことで、自らの強みである「港」を意識した施策を打つ必要に迫られている。また、気仙沼市では、菅原茂・気仙沼市長が情報公開など前向きな改革を積極的に進めることを公約している。

¹⁴⁷ 栗原市と同じような状況は、長岡市や輪島市といった他の震災復興中の合併自治体でも確認できる。

¹⁴⁸ 佐藤澄男・加美町長のヒアリングでの発言。

ンフラの整備なども重要である。登米市や美里町などでは交通網の整備が進められているが、ムダな公共事業ではなく、経済的な連携などがしやすい環境づくりなのである¹⁴⁹。

また2008年に仙台・宮城DCが開催されたことも見方によっては、プラスになり得る。住民の地域づくりに関心を持たせる第一歩として機能するからである。たとえば、仙台・宮城DCを機に南三陸町では町を訪れる観光客への案内役としての「公認地域ガイド」を認定するなどの取り組みを行ったし、官民の協力の下、「気仙沼ホルモン（気仙沼市）」や「石巻焼きそば（石巻市）」、「油麩井（登米市（旧登米町）」）「すっぽこ汁（美里町）」といった「ご当地グルメ」が発信された。

このように考えると、宮城県は、相対的にポスト合併時代に向かいやすい環境が整っていたと言えるのかもしれない。こうした全国的に恵まれた環境を更にもう活かすのか、合併・非合併問わず各自治体の更なる手腕が今後求められることになる。

参考文献リスト

- 秋月謙吾. 2010. 「地方政府における信頼—地方公務員の意識を中心として」日本政治学会編『年報政治学 2010-I 政治行政への信頼と不信』68-84 頁。
- Dahl, Robert A., and Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press. (内山秀夫 [訳]. 1979 『規模とデモクラシー』慶應通信)
- 橋山義博・荒田英知. 2010. 『末吉興一的首長術—前北九州市長が紡いだ都市経営の縦糸横糸』PHP パブリッシング。
- 久繁哲之介. 2010. 『地域再生の罫—なぜ市民と地方は豊かになれないのか?』ちくま新書。
- 北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所. 2009. 「北陸地域の活性化」に関するプロジェクト事業プロジェクトIV『「新たな公」による北陸の地域づくりの検討』2008 年度報告書。
- 北陸建設弘済会北陸地域づくり研究所. 2010. 「北陸地域の活性化」に関するプロジェクト事業プロジェクトIV『「新たな公」による北陸の地域づくりの検討』2009 年度報告書。
- 兵庫県地方自治研究会. 1991. 『広域行政システムのあり方』兵庫県地方自治研究会。
- 兵庫県市町振興課. 2004. 『篠山市における合併の効果・影響に関する調査研究』兵庫県市町振興課。
- 石平春彦. 2010. 『都市内分権の動態と展望—民主的正統性の視点から』公人の友社。
- 石上泰州. 2006. 「平成大合併後の地方政治の課題—実りある地方分権を実現するには」『改革者』2006 年 6 月号、16-19 頁。
- 伊藤恒敏（編）. 2005. 『地域医療システム構築—東北大学医学部の取り組み』東北大学出版会。

¹⁴⁹ もちろん、身の丈に合った予算での投資が前提である。

- 片山善博. 2007. 『市民社会と地方自治』慶應義塾大学出版会。
- 片山善博. 2010. 『日本を診る』岩波書店。
- 河村和徳. 2000a. 「自治体合併と有権者の意識－『昭和の大合併』時のサーベイ・データから読みとれるもの』『金沢法学』第43巻2号、263-278頁。
- 河村和徳. 2000b. 「都市における住民参加制度の動向（一）－市長に対するアンケート調査の結果から』『金沢法学』第42巻2号、17-36頁。
- 河村和徳. 2003. 「地方政治」平野浩・河野勝（編著）『アクセス日本政治論』日本経済評論社、213-235頁。
- 河村和徳. 2010. 『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社。
- Kawamura, Kazunori. 2010. “Administrative Reform in Japanese Civil Society.” In *Bureaucracy and Bureaucrats in Japanese and Korean Civil Society*. Yoshiaki Kobayashi and Tobin Im (eds.). Tokyo: Bokutakusha. pp. 41-55.
- 川村匡由（編著）. 2007. 『市町村合併と地域福祉－「平成の大合併」全国実態調査からみた課題』ミネルヴァ書房。
- 菊地端夫. 2010. 「政府関係、ガバナンス改革と市民の自治体への信頼」日本政治学会編『年報政治学 2010-I 政治行政への信頼と不信』85-106頁。
- 吉良洋輔・河村和徳. 2010. 「市町村合併のゲーム論的分析」公共選択学会第14回全国大会報告論文。
- 小原隆治・長野県地方自治研究センター（編）. 2007. 『平成大合併と広域連合－長野県広域行政の実証研究』公人社。
- 小西砂千夫. 2000. 『市町村合併ノススメ』ぎょうせい。
- 増田寛也. 2010. 『地域主権の近未来図』朝日新書。長峯純一・田中悦造. 2006. 「市町村合併による財政への効果－篠山市合併後5年間の検証』『総合政策研究』第22号、93-113頁。
- 森 政稔. 2008. 『変貌する民主主義』ちくま新書。
- 村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター（編著）. 2009. 『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規。
- 中村悦大・城戸英樹. 2009. 「市町村合併の研究－合併協議会の成否は何によって決まるのか」2009年日本選挙学会報告論文。
- 名取良太. 2009. 「政治参加に対する政府規模の効果－市町村合併は投票率を低下させたのか？」2009年度日本選挙学会報告論文。
- 西川雅史. 2002. 「市町村合併の政策評価－最適都市規模・合併協議会の設置確率』『日本経済研究』46号、61-79頁。
- 西尾隆（編著）. 2004. 『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい。
- 佐々木公明. 2001. 「自治体の最適規模と市町村合併』『経済セミナー』562号、20-24頁。
- 佐々木信夫. 2008. 「構想「自治行政学」(45) 自治基本条例をめぐる論点（その1）」『地方財務』2008年6月号、180-189頁。

- 佐々木寿美. 2010. 『キャリア公務員論』 芦書房。
- 佐藤俊一. 2006. 『日本広域行政の研究－理論・歴史・実態』 成文堂。
- 島根県. 2009. 『平成 19 年度 県民との協働による島根づくり事業 事業報告書』 島根県。
- 篠藤明德・吉田純夫・小針憲一. 2009. 『自治を拓く市民討議会－広がる参画・事例と方法』 イマジン出版。
- 東北開発研究センター（監修）・山田晴義（編著）. 2007. 『地域コミュニティの支援戦略』 ぎょうせい。
- 東北開発研究センター（監修）・山田晴義・新川達郎（編著）. 2005. 『コミュニティ再生と地方自治体再編』 ぎょうせい。
- 徳本正彦. 1991. 『北九州市成立過程の研究－合併論・合併運動を中心として』 九州大学出版会。
- 矢野順子・松林哲也・西澤由隆. 2005. 「自治体規模と住民の政治参加」『選挙学会紀要』第 4 号、63-78 頁。
- 吉村弘. 1999. 『最適都市規模と市町村合併』 東洋経済新報社。

(参考)当該調査研究において合併市町に対し行ったヒアリング項目

1 市町村長に対するヒアリング項目

- 合併に対してどのような想いや評価をお持ちですか。
- 御自身から見て、住民は合併に対しどのような評価をしているとお考えですか。
- 合併後、特に重視している事業はなんですか。また、旧市町村間の融和のために行っている事業があれば教えてください。
- 合併後に課題が生じている事業があれば教えてください。
- 合併後に始めた特色ある取組について教えてください。
- 今後行いたいと考えている周辺自治体との広域行政施策はありますか。また、周辺自治体と広域行政施策を行う上で課題があれば教えてください。
- 合併後、重複している公共施設はありますか。また、重複している公共施設について、その利活用等今後どのようにお考えになっているのか教えてください。

2 合併担当課に対するヒアリング項目

(1) 新市町における一体感醸成のための取組等について

- 地域審議会や自治体独自で設置した自治組織（町内会は除く）の有無とそれぞれの活動状況について教えてください。
- 合併後における職員の配置などで配慮していることがあれば教えてください。
- 公共的団体（町内会や商工会等）の合併や再編の有無について教えてください。
- 新市町の一体感醸成のために行っている学校教育分野における取組（副読本の作成や学校間交流の拡大等）があれば教えてください。
- 学校教育分野以外における新市町の一体感醸成のために行っている主な取組について教えてください。
- 超高齢社会への対策として特に力を入れている取組があれば教えてください。

(2) 庁舎や公共施設の状況について

- 合併後の庁舎方式はどのようになっていますか（分庁舎方式、総合支所方式、分庁舎方式＋総合支所方式）。
- 支所の設置状況と、設置している場合、支所の主な機能を教えてください。
- 総合支所または支所を設置している場合、総合支所長または支所長の職位の格付けと主な権限（3項目程度）を教えてください。
- 本庁と総合支所間における決裁の方法（文書決裁または電子決裁等）について教えてください。
- 公共施設の利用申請等における電子化の状況について教えてください。

(3) 住民自治の推進等について

- 合併後に寄せられている住民からの主な意見について教えてください。
- 自治基本条例や議会基本条例の制定状況（予定・検討中を含む）について教えてください。
- 審議会の委員について公募制を採用しているかどうか教えてください。
- 例えば、パブリックコメント制度や住民から行政への提案制度、住民懇談会など、住民の意見を聴くために行っている取組について教えてください。

(4) 広域行政の取組について

- 衛生処理事業や病院事業について、合併前後でどのような変化があったのかについて教えてください（運営形態や費用の負担割合、病院においては病床数の増減等）。
- 定住自立圏へ向けた取組状況について教えてください（大崎市、石巻市、東松島市、加美町及び美里町のみ）。

(5) その他

- 合併協定項目で達成されていないものがあれば、その主なもの（3項目程度）について教えてください。