

平成の大合併をどう評価するか ～岡山県新庄村・広島県安芸高田市での調査から～

The Recent Merger of Local Governments in Japan

中 林 吉 幸

NAKABAYASHI Yoshiyuki

はじめに

2012年12月の総選挙は自民党が圧勝し、維新の会が国政への本格的進出を果たした。またみんなの党も議席を増やした。これらの政党は「道州制の導入」を目ざしている。公明党も昨年9月の同党全国大会で「地域主権型道州制」の導入を主張し、12月の総選挙では道州制基本法の制定を公約に掲げた。このように、衆議院の議席の優に半数を超える議席を有する諸政党が、道州制の導入に積極的である。事実、新聞でも「道州制、再浮上へ」(日本経済新聞2013年1月7日)なる記事が書かれている。

他方で全国町村会が2012年11月21日に東京都で開催され、改めて道州制の導入に反対する特別決議案を採択している(全国町村会ホームページより)。「全国町村会は・・・道州制反対を改めて決議した。町村の合併を再び強制されかねないと警戒しているため、『地方分権の名を借りた新たな集権体制を生み出すものだ』とみている。」(公明新聞2013年1月7日)。

以上のように、仮に道州制を導入するとすれば、現在の基礎自治体の再合併が日程に上ってくるであろう。2006年2月の第28次地方制度調査会答申においても前文において道州制の導入を求めている。また、2009年6月の地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申につい

て」では、「平成の大合併」へのプラスの評価が目立ち、人口1万人以下の小規模自治体への消極的な評価が述べられている。

そこで本稿では道州制の導入にあたって求められるであろう再度の自治体合併を考えるにあたり、「平成の大合併」が地域に何をもたらしたのかを検討する。「平成の大合併」が地方に悪影響を与えているということになれば、住民サイドからすれば、これ以上の合併は不要となる。道州制は不要だということになる。

1. 岡山県新庄村での調査

(1) 新庄村の概要

岡山県の新庄村は真庭市、新見市と境を接している。人口は2012年3月31日時点で1,008人、高齢化率は39.7%である。総面積67.1km²、林野面積60.97km²で、林野率が90.9%になる。(新庄村ホームページ <http://www.vill.shinjo.okayama.jp/index.php?id=9> より)。

この村は1882年以来合併したことがない。集落数が調査時に22あった。公共事業は行っているが、過疎債、辺地債を使ってやっている。道路事情はいい。除雪を徹底する。また、教育を重視している。中学校24名で6億かかる。同時に、「子供宝憲章」を定めており、中学校まで医療費を無料にしている。

1999年ころには職員は30名ほどいた。そのころと比べると人件費総額は4、5千万円減っている。村長は70万円を50万円に減額した。JAは合併して支所が無くなった。兼業先としては真庭市に行く。雇用の場としては村内では役場か郵便局位である。(現在の職員数は34名である(2012年4月1日現在:同村ホームページより)ので、若干職員数を増やしたのかもしれない)他に林業関係、下請け、縫製があるが、これらには女性が従事している。

この村の特産品は「ひめのもち」であり、村はかなり力を入れて販売拡大をはかっている。その他に「森林セラピー」、そして毎年4月の「がいせん桜祭り」が有名である。このように、新庄村の主要な産業は農林業である。今後の村の発展は農林業を活かした村づくりにかかっている。森林セラピーは2008年8月に認可を取得した。

(2) 調査結果

調査は2009年3月23、24日に行った。

まず役場で話を聞いた。新庄村は近隣の自治体と「一部事務組合」を作っていた。隣接する真庭市であるが、この市が合併して誕生する際に合併の話もあったが、新庄村はその地形ゆえに、合併した場合、新市の周辺部になることがはっきりしていたので、合併を選ばなかったという（村役場職員の話）。合併協議会にも参加していたが、オブザーバー的な参加であった。2002年9月に職員が「新庄村の未来について考えよう」ということで合併のメリット・デメリットを検討した。そして同年12月に「自主自立の村宣言」を行った。

聞き取りの結果は以下のものである。12名の方々に対応していただいた。

当方の「今後も合併せずにやっていくためには何が必要だと思うか」という質問への回答である。

- ①「ひめのもち」をどうにかしないといけない。まちづくりのためにも畜産が重要となる。
- ②人づくりが重要。次の世代も頑張るために後継者の育成が必要だと思う。新庄ブランドの確立が重要。
- ③人づくりが大事。人口を維持する。
- ④何がいいかわからないが、森林セラピーなどのように自然を活かした観光をもっと行う。観光地らしくない観光地で行きたい。1年を通した販売をがんばるべき。
- ⑤自然を活かして、四季を通じて何かやっていくべき。自然などを維持して、それをよりどころとして農水畜産を中心にして、産業振興すべき。
- ⑥例のない事態だから、例のないことをするしかないと思う。
- ⑦来たときはちょうど合併問題の最中だった。村の活性化のために村にあるものを活かしていくことが必要。
- ⑧わからない。でも今の状態には満足している。
- ⑨経済面（財政面）餅やみそなどの産業を活性化して「個」を伸ばすて行くべきだと思う。

⑩利益を上げていく。餅を使った産業振興を。

⑪個人個人が裕福にならないといけない。

以上より、合併を回避するためには、後継者の育成、自然を生かした観光業、地域の資源を生かした産業振興が大事だと考えているようである。

その他に、村の職員への評価は一般的に「よくやっている」と考えている。「農業並びに林業は今後どうすべきか」との問いには、

- ①若い人がもっとやってもらうように対策をとらないといけない。いずれある程度法人化していかなければいけないと思う。全体をまとめるリーダーがないのが問題。
- ②林業は村の自然を生かした産業であることから大切なものだと思う。将来を担う可能性もまだあると思う。加工して付加価値をつけるとかを考えるべき。
- ③皆が帰って来れるように対策を取るべきだ。世代交代をすることによってさらなる発展を促すべき。中山間地について知って興味を持ってもらい、最終的には永住してもらおう。
- ④いったん壊すべき！
- ⑤農業を組織化し、農家が共同で機械を買うなどして個々の農家の負担を軽減させる。
- ⑥林業は環境などのためにももっと森林の手入れを行うべきだと思う。農業はもっと自給率が上がるように国が努力すべきだと思う。
- ⑦コメを村が直接買い上げ、加工して販売すべき。だが一部は農協に卸しておくべき。林業はあまり明るい展望はない。
- ⑧ひめのもちの餅を頑張ってどんどん生産してもらいたい。そしてその手助けとなればいいと思う。
- ⑨農作業受託をする。小さい農家は機械を買わないようにするなど負担を小さくすべき。

次に家に後継者がいるかどうかに対する回答は以下の通りである。

後継者は「いない」が5名。「いる」は3名。後継者は1名が娘の夫で定年で戻ってくる。もう1名は30代で1ターンの方を育成中。3人目は26歳の息子が

継ぐが、今は道の駅の餅加工場に勤務している。

「若い人が村に残るために必要なことは何か」への回答は以下のとおりである。

- ①合併したら、村が寂れると感じている。山菜祭りを5月第二日曜に開催。今年で12回目。
- ②凱旋桜の1割が昔からの木。8割の木がピートモス工法などの外科治療を津山の業者に頼んでいる。10本あたり平均15万円で費用は村が負担し、募金も募っている。5月くらいに毎年チャリティコンサートを行っている。それで集まったお金の一部をさくらの募金に回している。昔は旅籠が6軒あったが今はすべてなくなった。
- ③村を好きになること。村にずっといる人は良さが分らないと思う。
- ④生活が成り立つような環境作りが必要。農林業だけでは生活は難しい。山村の生活の豊かさを知ってもらいたい。
- ⑤籍を置くだけではいけない。
- ⑥若い人に村を起すために投資してもらうべき。村と一体的になっての投資。組織化。
- ⑦仕事があればいいと思う。また、中規模で農業をやってくれるのが理想的だと思う。
- ⑧仕事が必要。帰りたいが仕事がなく帰れない。外に出て村がつまらないと思ってしまう。若い人で何かできるようなグループが必要。もうけ主義に走らない。
- ⑨農業に魅力があって、よそより収入が多いようにしなければならない。大規模に農業をして、農作業を日当で支払い、農機具を共同で買うなどして負担を小さくしたらいい。村に来たお金は村に落とす。農業は戦略を持ってやらないといけない。

調査をしてみて、村が合併しなかったことに関して、村民からは批判的な意見は聞かなかった。

2. 広島県安芸高田市での調査

(1) 安芸高田市の概要

安芸高田市は2004年3月にそれまでの6つの町（吉田町・八千代町・美土里町・高宮町・甲田町・向原町）が合併してできた。発足時の人口は3万5千人だったが、調査をした2012年9月の人口は3万人近くまで減少している。

(2) 調査結果

調査は2012年9月13、14日に行った。市役所からの距離で、遠い地域と近い地域の2カ所で調査をした。1つは同市八千代町上根・向山地域振興会、もう1つは同市甲田町小原地区振興会である。アンケートに答えてくれた住民は振興会の役職者がほとんどであった。また聞き取りは12名である。聞き取り相手は地域の何らかの役職者であり、これだけの人数であるので、その聞き取りはおのずと限界があるが、他面で地域の事情に精通しておられるというメリットもある。ある程度の傾向はつかめると思う。

聞き取り結果は以下のものであった。

まず、市役所から離れた八千代町の振興会会長さんの話があったが、以下のような内容であった。以下にでてくる「振興会」とは、かつての高宮町で実施されていた自治組織を、安芸高田市全域に適用したものである。聞き取り結果からは、特に八千代地区において、この振興会がうまく機能しているようには思われなかった。

[合併のプラスの面]

合併して良かった点として以下を挙げている。①公演等全国的なものが呼べるようになった。②町単位の交流が多くなってきた。良さを学びあえる機会が増えた。③おたすけワゴン（コミュニティバス）を市で企画。スーパー、病院へ通う場合、便利である。問題点としては、①行政サービスが低下した。財政が厳しくなってきた（職員を減らす）。②振興の押しつけがたくさん増えた。例：

集会所の管理、草刈。動かなければいけないことがたくさん出てきた。敬老会
は市主催から振興会主催に変わった。③元の町での建物が遊んでいる。もった
いない。立派な建物はいっぱいある。何とかしたらどうかという不満を市民が
持っている。

その他の方の聞き取りは次のような意見であった。まず、合併して良かった
点。

- ①地域活動が大規模に行えるようになった。
- ②安芸高田市内の旧六町の交流が活発化した。
- ③資金が増えたことにより、講演・講座など全国から出演してもらえるよう
になった。
- ④町単位のかかわりが増え、互いの良さを学ぶ機会が増えた。

[合併の問題点]

合併してみたの問題点は以下の様な回答であった。

- ①中心に大型店ができ、周辺の商店が無くなった。
- ②バスの利用者が少なく、本数が減り不便になった。
- ③今まで支所でできていた手続きが本所まで行かないと出来なくなった。
- ④催し物が中央でしか行われなくなった。
- ⑤振興会の仕事が増えた、負担が増えた。
- ⑥細かいことへの対応が難しくなった。
- ⑦住民と市の間に仲介がないので意見を通しづらい。
- ⑧人員削減、支所の減少に伴う行政サービスの低下。
- ⑨建物が有効活用されない。
- ⑩振興会ごとに、資金、学校の統廃合等について利権争いが生じるようにな
った。

以上で問題が大きいと思われるのは、③、⑤、⑦、⑧、⑩である。これらの
問題点については、上にあげた2009年6月の地方制度調査会答申「今後の基礎
自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」ではほとんど触れ

られておらず、今回の聞き取り結果とは全く矛盾するものである。

調査を行って感じたことは、市役所から遠い八千代地区の方々の方が、市役所に近い小原地区の方々よりも、不便を感じている、ということである。

次に、今後再び合併が生ずるとした場合に起こりうることについて聞いた結果は以下のとおりである。

良い点。地域の交流が促進される。問題点。様々なものがより中央に集まり、より不便になってしまう。サービスが低下する。行政への意見が通りにくくなる。丁寧な行政サービスが難しくなる。密着したサービスの減少。資金が中心に集まるようになり、地方が廃れる。また、より不便になる。

まとめ

地方制度調査会の答申では「道州制」は地方分権の推進に大きく貢献しているとしているが、2つの自治体の調査結果からは、道州制の導入がプラスに働くとはい到底考えられない。特に過疎地域、中山間地域、離島が問題になる。先の日本経済新聞記事のように、全国町村会が再度「道州制反対」を決議したのは、当然である。この制度を強引に導入するならば、中山間地域、過疎地域、離島は見捨てられる懸念が大きい。

また、地方制度調査会の第28次答申においては、「国民的な議論の動向」という言葉が出てくるが、いったい国民的な議論はどこで行われているのであろうか、と言わざるを得ない。国民に対して道州制の情報が与えられているとはとても言えない状況である。大阪市長に代表される関西広域連合その他の道州制推進派の自治体首長、大企業からの声はよく聞かれるが、地域の主人公である地域住民の声がほとんど聞かれないのは大きな問題である。実際に地域に住んでいる住民にとって道州制の導入がその暮らしをプラスの方向に変えるのかどうかが議論されなければならない。

参考文献

『第28次地方制度調査会答申』2006年2月。

『地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」』2009年6月。

加茂利男・岡田知弘・鶴田広巳・角田英昭『幻想の道州制 道州制は地方分権改革か』自治体研究社、2009年。

松永桂子『創造的地域社会 中国山地に学ぶ超高齢社会の自立』新評論、2012年。