

島根県における市町村合併の実態とその特徴

作野広和* 佐久間仁** 好田裕介***

Hirokazu SAKUNO, Hitoshi SAKUMA and Yusuke YOSHIDA

A Characteristic of Administrative Incorporation in Shimane Prefecture

[キーワード：島根県，安来・能義地域，鹿足郡，市町村合併，コミュニティー]

はしがき

わが国においては1995年に地方分権推進法¹⁾が制定されたことにより，市町村の役割が明確化するとともに，その担う役割が極めて大きくなりつつあるといえる。この結果，市町村の財政力ならびに行政力の強化が望まれることとなり，国を中心に市町村合併を促進させる政策が打ち出された。具体的には，1995年に合併特例法が改正されたことを契機として，1999年に「市町村の合併の推進についての指針」が国から各都道府県知事に通知され，各都道府県を中心に想定される合併パターンが検討された。中国地方においては中山間地域に所在する市町村を多数抱える島根県と広島県において特に議論が盛んである。

2003年10月現在，島根県内において13の法定協議会²⁾が設置され，県内各地で合併に向けた手続きが進んでいる。一方で，東出雲町は「合併しない宣言」をし，法定協議会設置の住民投票を実現したが，法定協議会の設置を否定することを望む有権者が過半数を占めた。その後の町長選挙においても「合併しない宣言」をした現職町長が当選したことから，東出雲町では事実上単独町制を選択している。あるいは，鹿足郡では郡を単位として法定協議会を設置していたが，庁舎位置の問題で協議が難航し，2003年9月から法定協議会の審議はストップしている。

このように全国各地で合併の議論が進む中で，地域のあり方をめぐって，様々な問題が浮き彫りとなってきており，住民の関心も高まりつつある。ところが，こうした社会の動きに対して，研究者から見解が示されること

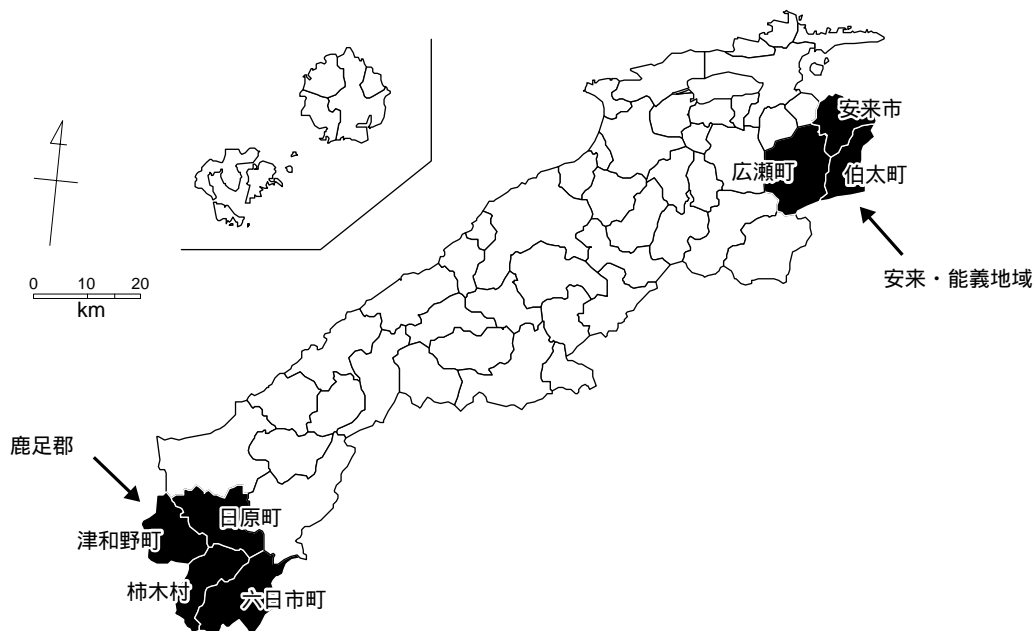
は意外と少ない。合併論議にあたっては行政学や財政学が最も関心を持っているが，それらの分野においては合併に向けての行財政規模に関するシミュレーションや，合併に対する思想的意見の提示に留まり，合併の可能性やその影響について，客観的に分析している研究は少ない。美谷（2002）によれば，市町村合併を取り扱った文献が多数出版されているものの，それらは合併推進を訴える啓発的な内容と，過去の失敗をもとに合併施策を批判的に取り扱う研究が多いとしている。さらに，関連する文献は行政担当者向けに発行されたものが多く，アカデミックな議論がつくされているとは言い難い。

ところで，市町村合併は自治体という行政組織の統合だけに留まらず，地域間の関係や各地域のあり方をも変化させ，いわゆる地域再編成の引き金となることは確実である。それゆえ，地域問題を扱う地理学の立場からも積極的なアプローチが望まれるところである。にもかかわらず，これまでの地理学における市町村合併を対象とした研究は必ずしも十分なものであるとはいえない。

これまで，地理学において市町村合併を取り扱った研究としては片柳（2002）が重要な成果をおさめている。片柳は日本各地の合併を近接編入型，遠隔合体型などのタイプ別に類型化し，合併の際の地域問題を浮き彫りにしている。同研究は合併により地域構造がどのように変化するのかについて検証を行った積極的な研究であるが，あくまで都市地理学の立場を崩しておらず，中山間地域等も含めた言及が期待されるところである。一方，森川（2000；2002）は合併の是非について空間的な視野から提言している。このうち，森川（2000）では基礎となる自治体の権限強化と安定した財政基盤の確立という

*島根大学教育学部（地理学）

**島根大学大学院教育学研究科教科教育専攻社会科教育専修



第1図 研究対象地域(島根県)

観点から人口30万人程度を基準として全国200～300の自治体とすることを提唱している。また、豊田(2002)は合併パターンの比較をGISによって分析しており、市町村の組み合わせ規模と地理的条件について考察を行っている。さらに、平成の大合併以前からの合併プロセスを経年的に整理し、行政区域の広域化について空間的に検討した研究として林・実(1980)、牛山(1999)、美谷(2001; 2002)があげられる。特に、美谷(2001)では長野市における市域の拡大過程を通して、編入地域における施策展開のあり方について検討を行っている。その他、特筆できる事項として雑誌「地理」において特集として「平成の大合併」と称して大きく紙面を割り取り上げている。また、地域地理学会では2002年度のシンポジウムとして「地域再編成をめぐって」と題し、市町村合併を転機とした地域再編成の行く末を空間的に論じている³⁾。しかし、地理学関係の専門誌における研究論文の報告は極めて少なく、地理学として市町村合併に対する議論は低調であると言わざるを得ない。特に、合併する市町村の枠組みについては地理的条件が重要な規定要因になるにもかかわらず、十分な研究は行われていない。市町村再編のプロセスについて、行財政のみの視点からではなく、地域問題としての視点から市町村再編成を構造的に把握することは極めて重要である。

そこで、本研究においては平成の市町村合併議論に際

し、地域的な諸問題がいかに取り扱われているかについて、地理学的な視点から整理するとともに、問題の解決に向けた対処の手法について、構造的に把握することを目的とする。合わせて、合併のプロセスを地域的な観点から記述することにより、合併問題を地理的視点から把握する。後者については市町村再編成過程に関する地誌的記述としてとらえ、今後の地域問題を考えていく際に資料的価値が発揮されることを期待している。

研究対象地域としては島根県をとりあげた(第1図)。島根県は人口5,000人未満の町村が全59市町村のうちの半数近くを占めており⁴⁾、行財政基盤の脆弱な小規模町村が多い。それゆえ、過疎・高齢化についても全国の中で最も深刻化しており⁵⁾、合併によりこれらの問題を多少なりとも打破しようという機運が高い。したがって、合併論議も盛んに行われており、本研究の対象地域としてふさわしいと考えた。

本稿の構成は以下の通りである。まず、市町村合併の制度的仕組みや島根県全体の合併協議の動きについて整理を行った。次に、島根県内における合併協議の具体的な経過と地域的問題について検討するために2つの地域を取り上げて検討を行った。対象地域としては合併協議が比較的順調に進んだ安来・能義地域と、合併協議が不調に終わった鹿足郡をとりあげた。最後に、合併に伴って生じる具体的な問題の事例として地域コミュニティー

についてとりあげ、市町村合併とコミュニティーの再編成について考察した。

なお、本研究は筆者らが合併協議会等に対してヒアリング調査を行った結果をもとにしている。また、本文中における合併協議の内容は2003年10月1日現在を基準としており、数値等についても特に断りのない限り、この時点のものである。

島根県内における合併協議の動き

1. 島根県内における合併協議の経過

島根県においては2000年度末に合併の基本パターンが提示されたことを受け、2001年度より本格的に合併協議がはじまった。まず、島根県のリードにより2001年4月に市町村合併支援会議が設置され、県民への普及啓発や合併を推進する市町村への支援等を行うために島根県知事を長とし、県の行政組織として推進支援体制が整備された。これを受けて、島根県内の各圏域⁹⁾において市町村合併地域連絡会議が設置され、県地方機関と市町村による合併に関する情報の連絡会議を設けた。このほか、各種検討会議、広域行政相談コーナー、市町村合併支援窓口の設置等がなされてきた。また、県庁において合併支援の窓口を明確化するために、市町村合併支援室が設置された。

さらに、島根県は合併を目指す市町村に対する支援も行っているが、これらは主に財政的支援と人的支援から構成されている。特に、財政的支援の規模は大きく、合併重点支援地域に指定された町村に対しては県事業の重点配分、重点実施が約束されたり、新世紀道路ネットワーク整備事業において合併推進枠が活用されるなどの優遇措置が受けられる。加えて、合併特例法の適用を受けて合併した市町村に対しては、市町村建設計画に定められた事業等の実施を支援するために合併市町村支援交付金が交付されることとなっている。その額は1市町村あたり2億5,000万円とされている。例えば、松江市および八束町7町村が合併した場合、合計20億円が島根県単独の予算から支援されることとなる。

このような政策的誘導がなされる中、島根県内では現在14の合併協議が進行中であり、このうち隠岐島前地域を除いて合併特例法に定められた協議（法定協議）である（第1表）。なお、平田市および斐川町で構成されている湖西地域合併任意協議会も組織されているが、両市町はともに出雲地区合併協議会に参加しており、湖西地域合併任意協議会の活動は実質的に停止している。さらに、鹿足郡は2003年9月まで合併協議を進めていた経緯

がある。この結果、隠岐島前任意協議会も含めた合併協議に参加していない市町村は従来からの東出雲町に加え、事実上協議を休止している鹿足郡4町村の計5町村となり、他の54市町村は合併を前提とした協議を進めている。このまま協議が順調に進んだ場合、14の新しい市または町が誕生することとなり、東出雲町および鹿足郡4町村と合わせて島根県は19の自治体に再編される見通しである。その際、現在島根県内にある10の村は柿木村を除いて消滅することとなる。

なお、以下の議論では地域的な問題を捉えやすくする意味において、任意協議会である島前地域についても合併を前提とした議論が進められているものとして取り扱う。また、法定協議会の活動が休止している鹿足郡についても、協議会を設置した経緯を重視し、合併を行う可能性のある地域単位として、適宜分析に加えるものとする。

2. 島根県内における合併の空間的枠組み

次に、合併協議が行われている市町村の構成を地理的に考察する。島根県内において、合併協議会を設置しているエリアは次の通り類型化される。それらは、中心市とその周辺を囲む郡によって構成されているケース、

1つの郡によって構成されるケース、1つの郡内において複数の協議会が設置されるケース、郡を分断して異なる市郡で構成されるケース（のケースを除く）、の4つに分類される。の例としては東から安来・能義（安来市・広瀬町・伯太町）、松江・八束（松江市、鹿島町、島根町、美保関町、八束町、八雲村、玉湯町、宍道町）、出雲・簸川（出雲市、平田市、斐川町、佐田町、湖陵町、多伎町、大社町）、大田・邇摩（大田市、仁摩町、温泉津町）、浜田・那賀（浜田市、金城町、旭町、弥栄村、三隅町）、益田・美濃（益田市、美都町、匹見町）の6協議会であり、7市22町村によって構成される。

に類型される地域は、伝統的な生活圏と合致する領域によって構成され、地域的なまとまりも強固である。次に、にあてはまる協議会としては仁多郡（仁多町、横田町）と、法定協議会の活動を停止した鹿足郡（日原町、津和野町、柿木村、六日市町）の2例に過ぎない。いずれも山間部の郡によって構成され、中心市への距離が遠い町村によって構成されている。にあてはまる町村として雲南（大原郡木次町、加茂町、大東町、飯石郡三刀屋町、掛合町、吉田村）、飯南（飯石郡頓原町、赤来町）、邑東（川本町、邑智町、大和村）、邑南（石見町、瑞穂町、羽須美村）、隠岐島後（西郷町、布施村、五箇村、都万村）、隠岐島前（西ノ島町、海士町、知夫村）の6

第1表 島根県内における市町村合併協議の進行状況

2003年10月1日現在

番号	協議会名	通称	構成市町村	任意協議会設置時期	法定協議会設置時期	合併目的	合併重点地域の指定時期	合併方式	新自治体名称	備考
1	安来市・広瀬町・伯太町合併協議会	安来・能義	安来市・広瀬町・伯太町	2001年10月16日	2002年4月1日	2004年10月1日	2002年2月18日	新設	安来市	
2	松江・八束合併協議会	松江・八束	松江市・鹿島町・島根町・美保町・八束町・八雲村・玉湯町・宍道町	2002年6月10日	2002年11月18日	2005年3月31日まで	2002年3月6日	新設	松江市	東出雲町は2002年10月25日離脱
3	仁多郡二町法定合併協議会	仁多郡	仁多町・横田町	2003年1月16日	2003年4月30日	2005年3月31日まで	2003年2月28日	新設	未定	
4	大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町合併協議会	雲南	大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町	2002年4月10日	2002年10月1日	2005年3月31日まで	2002年3月5日	新設(市制施行)	雲南市	
5	飯南合併協議会	飯南	頼原町・赤来町	2003年2月18日	2003年4月1日	2005年3月31日まで	2003年2月18日	新設	公募済選考中	
6	出雲地区合併協議会	出雲・簸川	出雲市・平田市・斐川町・佐田町・多伎町・湖陵町・大社町	2002年10月7日	2002年12月27日	2005年1月1日	2002年10月9日	新設	出雲市	
7	大田市・温泉津町・仁摩町合併協議会	大田・温泉	大田市・温泉津町・仁摩町	2002年9月30日	2003年1月6日	2005年3月31日まで	2002年10月7日	新設	公募済選考中	
8	邑東合併推進協議会	邑東	川本町・邑智町・大和村	2002年3月18日	2002年7月1日	2004年10月1日	2002年5月9日	新設	三郷町	
9	邑南三町村合併協議会	邑南	羽須美村・瑞穂町・石見町	2002年3月18日	2002年7月1日	2004年10月1日	2002年2月18日	新設	公募済選考中	
10	江津市・桜江町合併協議会	江津・桜江	江津市・桜江町	2002年3月28日	2002年7月25日	2004年10月1日	2002年3月6日	編入	江津市	
11	浜田市・金城町・旭町・弥栄村合併協議会	浜田・那賀	浜田市・金城町・旭町・弥栄村・三隅町	2003年3月31日	2003年7月1日	2005年3月31日まで		新設	未定	
12	益田市・美都町・匹見町合併協議会	益田・美濃	益田市・美都町・匹見町	2002年9月10日	2003年2月28日	2004年11月1日	2002年10月16日	編入	未定	
13	隠岐島後町村合併協議会	隠岐島後	西郷町・布施村・五箇村・都万村	2001年10月1日	2002年10月1日	2004年10月1日	2002年2月18日	新設	未定	
14	隠岐島前任意合併協議会	隠岐島前	西ノ島町・海士町・知夫村	2002年11月15日	-	-	-	-	-	
15	湖西地域合併任意協議会	湖西	平田市・斐川町・(宍道町)	2002年10月8日	-	-	-	-	-	休止中
16	鹿足郡町村合併協議会	鹿足郡	津和野町・日原町・柿木村・六日市町	2002年10月21日	2003年4月1日	2004年 秋	2003年6月12日	新設	-	休止中

資料：島根県市町村合併支援室資料等より作成

注：16「鹿足郡町村合併協議会」は2003年9月末より活動を停止。表内のデータは停止前の状況を示したものを。

例である。これらの町村はいずれも山間部や離島に集中しており、人口密度の低い町村によって構成されている。

に類型される協議会は江津・桜江（江津市、邑智郡桜江町）と、にも類型化される雲南の2例のみである。

以上のようにみても、島根県内における合併協議は次のような空間的特徴がみられる。すなわち、海岸部においては中心となる都市とそれを取り囲む市郡によって合併を協議しているのに対し、山間部や離島部においては中心となる市がないため、郡単位や郡を分割した形での合併協議が進んでいる。前述のように、郡が分割され異なった市郡と合併を目指している例は江津・桜江と雲南のみであり、一般的には合併の組み合わせにおいて郡の枠組みが強く影響している結果となった。

3. 島根県内合併協議における地域的問題

次に、合併協議において特に注目を浴びた市町村について具体的な地域問題を整理する。

1) 東出雲町

東出雲町は八束郡に属し、松江・八束合併研究会に参加し、松江市および八束郡による1市8町村による合併を模索していた。しかし、2002年11月に松江・八束合併(法定)協議会を設置した際に東出雲町は参加せず、その後も町長は単独町制の方向で検討を進めていった。その後、2003年8月には合併特例法に基づく法定協議会設置の是非を問う住民投票が行われたが、法定協議会を設置しない意見が過半数を占めた。その後に行われた町長選挙においても単独町制を指向する現職町長が当選した結果、東出雲町は事実上単独町制を進めることが決定した。

こうした背景には東出雲町に比較的大規模な製造業事業所が立地していることや、住宅団地の造成による高い人口増加がみられることが考えられる。一方で、就業者の約30%は松江市に通勤しており、住民の生活や就業において松江市への依存度は極めて高い。こうした状況の下、松江・八束合併協議会を構成する8市町村は東出雲町の法定協議会への参加を歓迎する決議を行ったが、現在のところ東出雲町は参加の表明は行っていない。なお、同協議会を構成する町村の中でも八雲村においては単独村制や東出雲町との合併の動きもみられる。しかし、東出雲町は単独町制を目指すものの、八雲村との合併は望んでおらず、八雲村が東出雲町と合併する可能性は低い。

2) 斐川町

斐川町は簸川郡に属し、出雲地区合併協議会に加わっている。しかし、県内の町村の中では最大の人口規模を有する他、農業生産高、工業生産高も極めて高く、町の財政も比較的豊かである。また、松江市と出雲市に挟まれる地点に立地していることから、町外からの転入者も多く、人口構成においても若い世代が多いなど活気がみられる。こうした背景から、市町村合併を行わず単独町制を模索する一方で、平田市との合併の方向性も検討にあがった。この結果、2002年10月には湖西地域任意協議会を結成したが、現在は休止中である。2003年10月現在において、斐川町は出雲市との合併と単独町制との双方を模索している。一方で、隣接した宍道町においては斐川町との合併を模索する動きもある。

3) 飯南

飯石郡北部の三刀屋町、掛合町、吉田村は大原郡の3町村と合併する方針を早くから打ち出された結果、南部

の頓原町、赤来町の2町が取り残される結果となった。両町にとっては、飯石郡北部とともに雲南地域の一部として合併する、飯石郡南部の2町で合併を行う、合併を行わない、の3つの選択肢があった。ところが、実際にはこれらのいずれについても検討されず、頓原町は出雲・簸川地域との合併を模索した。頓原町は国道187号線を介して佐田町と接しており、現在の志津見ダムの工事による道路改良が完成すれば出雲市まで45分程度で移動が可能となるからだ。しかし、出雲・簸川地域は頓原町の合併について難色を示した。仮に、出雲・簸川地域と頓原町が合併した場合には日本海に面する大社町から広島県との県境に接する頓原町まで南北60kmにも及ぶ巨大な市となることから、行政効率の低下を懸念し、頓原町は敬遠された。一方の赤来町は県境を跨いで三次市を中心とした合併協議に加わることや、頓原町とともに出雲市・簸川郡との合併も模索された。しかし、いずれも成就せず、最終的には頓原町、赤来町の2町による合併を行うことになった。両町の合併を前提とした法定協議会が設置された時期は2003年4月であり、島根県内では最も遅かった。また、2町が合併した場合にも人口は5,000人未満となり、全国において合併を予定している町村の中では2番目に人口規模の小さい合併新町が誕生することになる。

4) 江津市・桜江町

島根県が示した合併パターンとして、江津市は浜田市に合併するパターンと江津市と桜江町で合併するパターンの2例が示された。また、桜江町が所属する邑智郡は7町村で1町となるか、あるいは桜江町を除く6町村で1町となるかのいずれかのパターンが示された。結果的には、邑智郡7町村が3分割され、桜江町は単独で江津市と合併することとなった。一方、江津市は島根県内8市の中でも人口が2番目に少なく、都市の中心性が低い。このため、他都市と合併して従属するよりも郡部との合併により小規模ながらも市の独立性を高めようとした結果、桜江町との合併を選択したと思われる。

5) 三隅町

三隅町は当初、浜田市と那賀郡の1市5町村での合併を協議するため、任意協議会に加わっていた。しかし、2003年1月の法定協議会設置の際に三隅町議会は法定協議会設置案を否決した。この背景には町議会が法定協議会への参加を前向きに捉えなかったことがあげられる。三隅町は浜田市と益田市に挟まれているが、那賀郡に含まれるため合併する場合には浜田市を中心とした合併協議に加わるという態度は明確であった。しかし、中国電力三隅火力発電所を抱え、今後も一定の税収が望まれる

ことなどを理由に議会の一部は単独町制を指向した。だが、2003年夏より再び浜田・那賀地域での合併協議に加わる動きが強まり、2003年10月1日に法定協議会に加わった。

6) 隠岐島前

隠岐島前の西ノ島町、海士町、知夫村の3町村は島根県内の中で最も合併協議が遅れている地域である。同じ隠岐郡においても島後の4町村は1つの島から構成されていることもあり、合併協議が進められている。これに対して、島前の3町村はそれぞれの島から構成されており、合併を行ったとしても、一体的な地域づくりが行われにくいことが最大の問題となっている。このため、2002年11月に任意協議会を設置したものの、その後の合併協議は混沌としており、当面は法定協の立ち上げも見通しが立たない状況である。離島であり、人口の少ない隠岐郡においては、島後の町村とともに隠岐郡で1つの町として合併することも今後の可能性として模索されている。

島根県内における合併協議の特徴

1. 安来・能義地域における合併協議の特徴

(1) 安来・能義地域の概要

安来・能義地域は、島根県の東端、山陰のほぼ中央に位置し、安来市、能義郡伯太町、能義郡広瀬町の3市町からなる。東の鳥取県米子市と西の島根県松江市という、人口10万人を超える2都市に挟まれており、商圏や通勤・通学圏等は本地域で交差している。安来・能義地域は、面積が約420.97 km²であり、県全体の約6.3%を占める。そのほぼ中央を伯太川、飯梨川の2河川が流れており、島根県内の平野では2番目に大きな面積をもつ安来平野を形成している。1947年の地方自治法施行以来、境界変更や編入を行いつつ、「昭和の大合併」期に現在の市町が形成されていった(第2表)。

3市町とも人口は減少傾向にあり、ここ10年で約10%減となっている(第2図)。一方、高齢化率は年々上昇し、広瀬町や伯太町においては約30%と高い割合を示している(第3図)。人口が減少しているにもかかわらず高齢化率が上昇している背景には、若年層の流出が考えられる。県外の都市をはじめ、松江市や米子市といった近隣都市にも若者が吸収され、高齢者層が残存する典型的な過疎の構造を有している。

安来・能義地域は、江戸時代においては松江藩、広瀬藩、母里藩の3つに分かれ、現在の安来市を分割する形で統治されていた。3藩に分かれているとはいえ、当時

第2表 安来市・広瀬町・伯太町の変遷

年	事項	安来市	広瀬町	伯太町
1948年	境界変更	意東村の一部(大字下意東の一部)を荒島村に		
1951年	合併	安来町、能義村、宇賀荘村(安来町誕生)		
1952年	合併			安田村、母里村、井尻村(伯太町誕生)
1954年	合併(市制)	安来町、飯梨村、赤江村、荒島村、島田村、大塚村(安来市誕生)		
	編入			赤屋
1955年	合併		広瀬村、比田村、山佐村、安来市の一部(大字石原)(広瀬町誕生)	
	境界変更	大字石原町を広瀬町へ		
1956年	(町制)			伯太村が伯太町に
1957年	境界変更		布部村の一部(大字菅原)	
1967年	編入		布部村	

の広瀬藩、母里藩は松江藩の支藩として、財政的にはその支援に頼るところが大きかった。また、伯太川・飯梨川を利用した山間地からの物資の運搬が盛んであったため、地域住民の往来は比較的自由であったことが推測される。

3市町においては、広域による効率的な行政の展開を目指し、様々な広域行政が展開されていった。その代表的なものが、1965年2月に設立された安来市能義郡保健衛生組合である。同組合は、安来市、広瀬町、伯太町、布部村(1967年、広瀬町に編入合併)の4市町村により、し尿処理、伝染病棟、火葬場を管理・運営するために設立された。2000年4月からは、介護保険事業と広域バス事業を開始することとなり、業務内容の拡大により名称を安来能義広域事務組合に変更して現在に至っている。

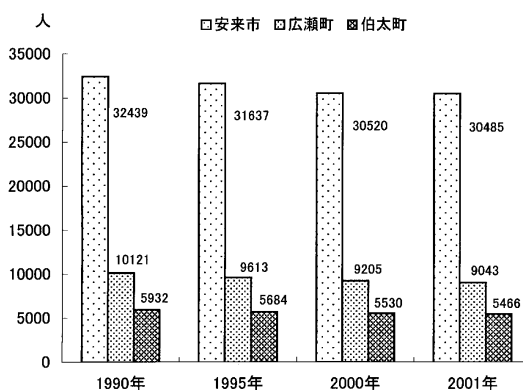
このように、安来・能義地域は地勢面、地理的關係によるものだけではなく、地域内の住民生活に密接な事業の多くを共同で取り組んできた実績により、住民の広域行政に対する不安感はある程度払拭されていると考えられる。

(2) 安来・能義地域における合併の経緯

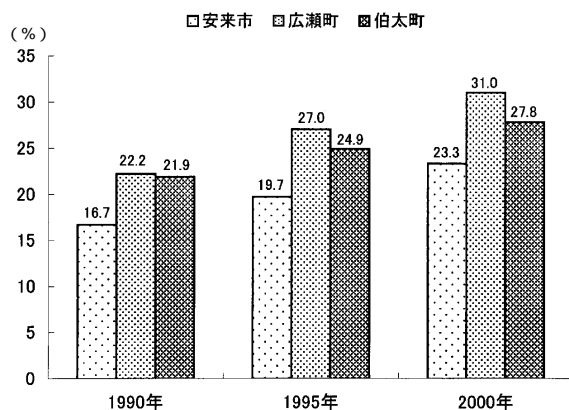
安来・能義地域では、2001年10月16日の任意の合併協議会発足を受け、翌年4月1日に県内では初の法定協議会が設置された。2003年8月現在までの主な決定事項としては、まず合併方式は新設合併であるということが挙げられる。次に、事務所の位置として当面安来市役所を

中心に広瀬町役場を広瀬庁舎、伯太町役場を伯太庁舎という形で存続させ、3つの庁舎に総合窓口をおくということが決定している。そして新市の名称については、2003年7月28日の第17回合併協議会において協議が行われ、「安来市」とすることが確認された。また、合併の時期に関してはこれまで合併特例法の期限を考慮し、2005年3月31日までの早い時期と確認していたが、2003年7月7日の第16回合併協議会において合併の期日は2004年10月1日を目標にすることが確認された。合併の期日を確認することにより、その他の協定項目の協議が促進されることが期待される。

合併の期日が近づくにつれ、具体的な調整方針が徐々



第2図 安来市・広瀬町・伯太町における人口の推移
資料: 国勢調査



第3図 安来市・広瀬町・伯太町における
高齢化率の推移

資料：国勢調査

にはあるが明らかにされてきた。住民福祉関係では、児童福祉事業として新エンゼルプランとも言える次世代育成支援計画を策定するとしている。公立保育所や児童館など、施設ごとに保育時間が異なるが、地域の実情を考慮して調整される。また、ごみの収集回数や分別方法については3市町により異なるため、当分の間現行のまま引き継ぐとしている。産業経済関係では、観光振興として「温泉、史跡、名勝、伝統行事、郷土芸能等を有効に活用し、観光産業の基盤整備に努める」としている。具体的には、安来節や月の輪祭りなどの伝統行事、郷土芸能は新市の観光資源としてPRすると共に、支援・保存に努めていく。また、鷺の湯温泉、広瀬温泉の泉源管理について、使用料は、浴槽の大きさに応じて設定されている安来市を例にとることが確認されている。労働者福祉に関しては、会員相互の育児支援制度である安来市のファミリーサポートを、新市にエリアを広げて行っていく。教育関係では、地域コミュニティー支援を新市建設計画の大きな柱とし、その拠点となる公民館に対して支援を行うとしている。

また、地産地消型循環システムが注目されている。安来・能義地域においては、1日4,300食に及ぶ小中学校の給食や在宅高齢者の配食サービスにおける食事を中山間地域の農家で栽培し、残菜は肥料化するというものである。また、豊富な農業資源を利用し、生涯学習プログラムへの農業体験の導入も計画されている。農業研修等

を行い、その修了者を登録することによって、労働力不足を解消しようというものである。

ただ、同地域が掲げる目標・方針には安来・能義地域としての独自性が見えにくいものが多く、地域住民にとって新市の将来像が描きにくいという声もあがっている。これは、具体的な計画が少ないことがその要因であると考えられる。そして、こうした問題は安来・能義地域だけではなく、全国の合併を目指す市町村が抱えている問題である。合併特例法の期限に間に合わせるため急ピッチで合併に向けての準備を進めているため、その枠組み作りには追われ新市町村の具体像を描いていくまでには至っていないといえる。

(3) 安来・能義地域における地域的課題

今後の新市における課題として、まずその財政状況が挙げられる。全国の地方自治体同様、安来・能義地域の3市町も厳しい財政状況にある(第3表)。2001年度の、3市町の一般会計歳入における依存財源の割合は、70%を超えている。また、全歳入に占める地方交付税の割合は、約40%にもおよび。さらに、地方交付税は小泉内閣の方針により2000年度をピークに減少し、安来市では約3億円減、伯太町・広瀬町では約2億円減となっている。そのため、一般財源によって賄われる経常的経費が増加し、臨時財政対策債で補うという悪循環に陥り、財源を合併特例債や過疎債に頼らざるをえないのが現状である。協議会では「より効率的な財政運営が図れるよう、新市の財政計画をつくっていく」としている⁷⁾。

次に、税金の地域間格差をどのように埋めていくかという問題が挙げられる。その1つが、地方公共団体の最も重要な財源ともいえる固定資産税である。2001年度における1市2町の固定資産税総額は29億円にのぼり、市町税の58%を占めている。その税率が安来市では1.6%、広瀬町・伯太町が1.4%となっている。新市では、この税率を統一していく必要があるが、仮に広瀬町・伯太町の1.4%に合わせた場合、年間2.9億円の減収となり、中間の1.5%でも1.1億円の減収となる。前述のように、非常に厳しい財政状況において1億から3億の減収は新市の財政にとっては大きな痛手である。安来市の1.6%にあわせた場合は0.8億円の増収となるが、広瀬町・伯太町の住民にとって0.2%の増加による負担は大きいものとなる。これらの問題に関しては、第15回合併協議会において「財政の基礎となる地方税と各使用料などを総合的に調整する」ことが確認されている。具体的には、固定資産税・軽自動車税・法人市民税法人割などの地方税と、水道料金・下水道料金・保育料などを総合的に検討

第3表 2001年度安来市・広瀬町・伯太町の
一般会計歳入における財源の割合

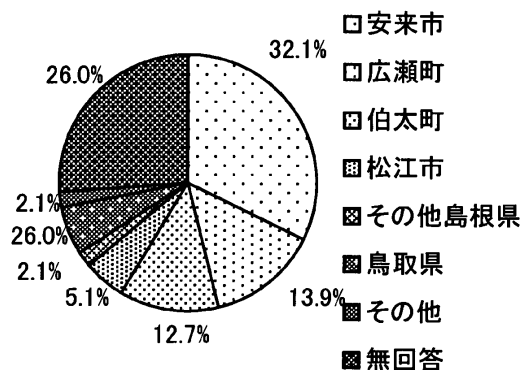
市町名	自主財源	依存財源	全歳入における 地方交付税の占 める割合
安来市	38% (53億円)	62% (86億円)	31% (43億円)
広瀬町	25% (16億円)	75% (48億円)	48% (31億円)
伯太町	16% (8億円)	84% (47億円)	40% (20億円)

資料：安来市・広瀬町・伯太町合併協議会広報「しんせい」
特集号（2003年3月発行）

していくとしている。

また、新市における町名・字名についてはいまだ継続審議となっており、結論が出ていない。合併後、住所表示を安来市はそのまま、広瀬町・伯太町については能義郡を安来市に変更するという提案がされたが、「広瀬町」と「伯太町」という表示を除いてはどうかという提案も出され、いまだ結論を得ていない。住民の関心が非常に高い問題であるため、慎重な検討が望まれている。

次に、2002年1月15日から1月30日に行われた住民意識アンケートにおける、安来・能義地域の住民が懸念している問題として、地域格差の拡大や行政サービスの低下といった回答が約50%の住民から得られている。また、利便性の低下や先述の住民負担が増加するのではという意見も上位を占めており、住民がデメリットと考えるこ

第4図 安来市・広瀬町・伯太町における
住民就業・就学地割合

資料：安来能義地域における市町村合併に関する住民意識
アンケート調査結果報告書（2002年1月実施）

とに対する具体的な解消策の検討、提示を行っていくことが重要と言える。市町別に見ても、順位は異なるものの上位5項目は同様の結果を示している。特に、山間部が多い広瀬町や伯太町では地域格差の拡大や行政サービスの低下を心配する意見が過半数を超える。各地域ごとの実情を踏まえた不安の解消策の検討、提示も重要と考えられる。

安来・能義地域は松江・米子という2都市に挟まれる形で通勤圏等に大きな影響を受けていることは前述の通りである（第4図）。また、少子高齢化時代を迎え、今後は日本の人口そのものが減少していくため、居住人口

第4表 鹿足郡町村の変遷

年	津和野町	日原町	柿木村	六日市町
1889年	津和野町・小川村・畑迫村・木部村設置	日原村・須川村・青原村設置	柿木村設置	六日市村・葦木村・朝倉村・七日市村設置
1935年		日原村と須川村が合併し日原村に		
1946年		日原村が日原町に		
1947年				六日市村が六日市町に
1954年		日原町と青原村が合併		朝倉村が合併
1955年	津和野町・小川村・畑迫村・木部村が合併	小川村の一部、商人・島地区が編入		
1956年				六日市町と七日市村が合併

資料：津和野町・日原町・柿木村・六日市町資料

の増加を望むこともできない。既に、同地域では死亡率が出生率を上回り、同様に転出者数が転入者数を上回っていることからその兆候が現れている。今後は、水と緑を利用し、観光やリラクゼーションの場として地域の位置付けを明確化することにより、観光客を取り込んでいくことも重要と考えられる。そして、山間部が多く、また高齢者も多い同地域において、中心部に偏らない政策を行っていくことが最も重要な課題と言える。

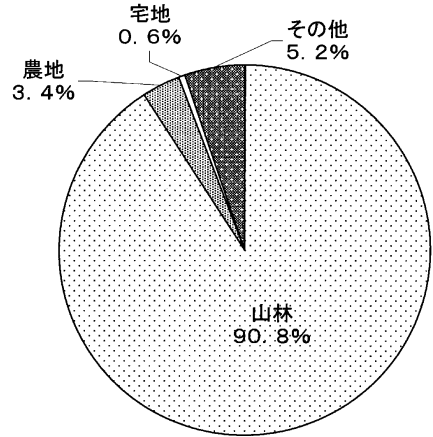
安来・能義地域における合併協議は現在までのところ順調に進展している。本文中でも述べてきたが、江戸時代から人と物の往来が盛んであったことや地域内の住民生活に密接な事業の多くを共同で取り組んできたことが、住民の広域行政に対する不安感のある程度払拭している。これは、住民意識アンケートにおいて、合併の望ましい相手として松江市や米子市といった都市ではなく、安来・能義地域で合併することが望ましいといった回答が最も多かったことにも見て取れる。様々な問題を抱えてはいるが、合併の期日も決定し、今後も順調な合併協議の継続が予想される。

2. 鹿足郡における合併協議の特徴

(1) 鹿足郡の概況

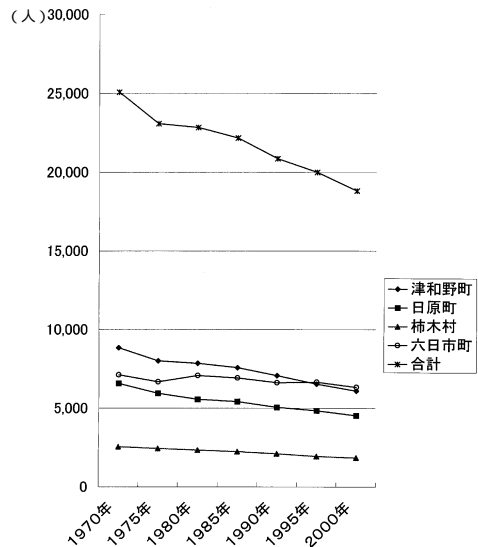
鹿足郡は島根県石見地方の西部に位置し、津和野町、日原町、柿木村、六日市町の4町村から構成される。北は益田市、東は美濃郡と接しており、南は山口県との県境である。鹿足郡は西中国山地に位置し、1889年に1町11村が設置されて以来、柿木村を除いて合併を繰り返し、現在の3町1村が構成された(第4表)。いずれの町村も山に囲まれ平野部は極めて少なく、郡の面積の90%は林野で占められている(第5図)。鹿足郡の面積は島根県全体の約10%を占める。六日市町から高津川が、津和野町から津和野川が流れ、日原町で合流し益田市へと流れている。高津川は日本有数の清流でもある。郡内の集落や農地のほとんどはこれらの河川やその支流の谷底平野に分布する典型的な中山間地域である。

鹿足郡はいずれの町村も人口が少なく、六日市町を除く3町村はここ30年で自然減、社会減のいずれにおいても減少している。4町村の人口を合計しても18,000人程度であり、合併しても市にはならない(第6図)。さらに、いずれの町村も65歳以上の高齢者人口割合が30%を超え、また14歳までの年少人口割合は14%を切っている典型的な少子高齢化の状況であり、こうした状況は人口の減少とともに今後も続くと予想される(第5表)。また、世帯数は微増あるいは微減で推移しており、各町村とも核家族化の進展が見られる。



第5図 鹿足郡の土地利用の割合

資料：鹿足郡町村合併任意協議会資料



第6図 鹿足郡4町村の人口の推移

資料：国勢調査

鹿足郡には、益田市から日原町と津和野町を経由し山口市へと至る国道9号線と、日原町から柿木村と六日市町を経由し岩国市へと至る国道187号線の2本の国道が通過している。また、六日市町には中国自動車道の六日市インターチェンジがある。鉄道はJR山口線が益田市から国道9号線に沿って通過しており、日原町と津和野町に5カ所の駅がある。県庁所在地である松江市からは180km~250kmの位置にあり、むしろ山陽側である山口県や広島県が地理的に近くにあり、その経済的影響力は強い。産業としては、いずれの町村も一次産業に関わる特産

第5表 鹿足郡4町村の年齢階級別人口と推移の予想

		確定値		推計値			
		1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
総人口	人口(人)	19,989	18,807	17,568	16,301	14,899	13,397
0～14歳	人口(人)	2,946	2,410	2,051	1,859	1,680	1,463
	割合(%)	14.7	12.8	11.7	11.4	11.3	10.9
15～64歳	人口(人)	11,024	9,877	8,964	8,185	7,038	6,074
	割合(%)	55.2	52.5	51	50.2	47.2	45.3
65歳以上	人口(人)	6,019	6,520	6,553	6,257	6,181	5,861
	割合(%)	30.1	34.7	37.3	38.4	41.5	43.7

資料：国勢調査，島根県中山間地域研究センター資料

品⁸⁾があるが産業全体から見ると有力ではなく、割合としては三次産業が優勢である。特に、津和野町は観光産業が盛んで商業の占める割合が大きい(第6表)。

(2) 鹿足郡各町村の特徴

津和野町は旧津和野藩の城下町であり「山陰の小京都」として全国的に有名である。1973年に観光客がはじめて100万人を超えて以来、毎年約110万人の観光客が訪れる。そのため、観光産業を中心とした商業が盛んであり、商業の生産額は郡内トップである。「萩・津和野・山口」のセットでPRされることが多く、秋季の観光シーズンにはJR山口線の津和野駅 新山口駅間で蒸気機関車を走らせるなど、観光面において山口県との結びつきが強い土地である。そのことから、町民意識としては山口県を指向する傾向がある。

日原町は高津川と津和野川の合流地点であり、古くから宿場町として栄えた地域である。特産品から「鮎とわさびと絹のまち」を掲げ、また一般公開としては日本最大級の日原天文台を有し、それを中心とした観光に力を入れる。しかし、全体としては産業の総生産額が郡内3位と低いのが現状である。町民は通勤・通学や買い物などにおいて鹿足郡の他の町村よりも益田市の影響を強く受けている。

柿木村は高津川の上流にあたる農村であり、有機農業に力を入れている。また、棚田オーナー制度を取り入れている。明治の設立以来村域は変わっておらず、110年を超える長い歴史をもつ。

六日市町は高津川の上流にあり、郡内で最大の面積を有し、人口も最も多い。中国自動車道の六日市インターチェンジがあり、広島や山口などの山陽方面へのアクセ

スが良い。合わせて農業、工業の生産額も郡内で最大である。

鹿足郡全体のまとまりについては、かつての津和野藩の藩領と一致することから一体性はあると思われる。特に、学校教育の各種大会などは鹿足郡を単位として実施されており、住民意識の上で一体性が見られる。

日常生活上の結びつきとしては、通学、通勤、通院などで津和野町、六日市町の2町を中心とする弱い二極化が見られる。特に、柿木村から六日市町への結びつきは強い。しかし、郡全体で益田市への依存度が高い。

行政上の結びつきでは、現在郡でし尿処理を共同で実施しているほか、益田市、美濃郡とも合同で一般廃棄物処理や消防業務、介護保険の事務処理を行っている。こうしたことから、郡としての行政上の結びつきはさることながら、益田市、美濃郡をも含めたより広域圏での結びつきも強いといえる。

(3) 鹿足郡の合併において期待されていた効果

第6表 鹿足郡4町村の総生産額(単位:百万円)

町村名	農業	工業	商業	合計
津和野町	648	2,468	7,561	10,677
日原町	346	1,450	2,656	4,452
柿木村	226	461	1,513	2,200
六日市町	1,566	11,314	5,230	18,110
合計	2,786	15,693	16,960	35,439

資料：鹿足郡町村合併任意協議会資料

1999年に政府が市町村合併を誘導する政策を打ち出したのは、財政基盤が小さい町村同士が合併することによる、財政基盤の強化を狙っていた。そのため、合併によってより効率的な財政運営をはかっていくことが期待されていた。財政以外の点で合併において期待されていた効果としては、高津川水系流域全体で環境保全や日本有数の清流を利用した観光振興などにおいて、これまでよりも広域的かつ統一的に事業展開できるという点があげられていた。また、JR山口線や国道9号線及び187号線を中心として、この地域のより一体的な地域振興を図っていくことが期待されていた。同じ高津川水系の流域でありながら個別に行ってきた観光や商業などの事業を統一し、より効率的に行うことが期待されていた。具体的には、全国ブランドである「津和野」を中心として、高津川の清流、棚田などの農村風景、各地の温泉、各地の特産品などを鹿足地域全体の特色として統一的な地域振興でまとめることである。

また、合併すると県全体の面積の一角を占めることから、県西部における広島・山口などの山陽地域に対する交流拠点として、より一体的な整備を行うことが期待されていた。行政組織の効率化としては、現在益田市や美濃郡と行っている広域行政をより簡素で効率的に展開することが可能となることが期待されていた。

合併後の展望、新町の運営方針として挙げられていたことは、これまでの町村で行ってきたまちづくりの成果をふまえた運営を行っていくことである。各町村の現状をふまえ、現在の町村ごとに特定の事業や産業に重点を置いたゾーンとして設定し、それを新町全域に徐々に波及させていこうとする「地域からのまちづくり方針」を掲げていた。すなわち、津和野地域は「観光と教育・文化のまちづくり」を掲げ、津和野ブランドを活用した観光振興策及び新町全域への交流人口の波及を図る、日原地域は「環境と地域情報化のまちづくり」を掲げ、高津川と津和野川の合流点であることから水環境に観点を置いた環境政策の発信地としての役割と、郡に先駆けて導入されたCATVを新町全域に広げる地域情報化の拠点とすること、柿木地域は「健康と有機農業のまちづくり」を掲げ、有機農業を核として、生産、加工、流通、都市交流、観光などといった多様な展開を図り、新町全体でのブランド製品としての普及を目指すこと、六日市地域は「都市交流と福祉のまちづくり」を掲げ、中国自動車道六日市インターチェンジを利用した山陽方面の都市部との経済、文化、産業交流拠点としての役割を果たすことや、医療、保険・福祉施設の集積を活かし、新町全域における総合的福祉・医療システムの形成拠点

とすることなどが掲げられていた。

(4) 合併の問題点と合併協議会の活動停止

2003年9月16日の第6回鹿足郡町村合併協議会において、法定協議会を解散の方向で各町村議会に諮ることが決定され、合併協議会の活動停止を余儀なくされた。事実上の解散が決められた。これによって鹿足郡4町村での合併の可能性は当面無くなったといえる。

鹿足郡4町村はいずれの町村も人口が少なく、また中心となる町村がない対等合併であるため、合併後に新町の名称や新庁舎の位置などで意見が分かれることが当初から予想されていた。特に、新町の名称については「津和野」の名を残したいとする意見が津和野町において根強いものがあつた。最終的には、新町の名称には現在の4町村名に「かのあし町」を加えた5つの候補から選定することが決められた。しかし、「津和野」の知名度が4町村の中で突出しているという観点から、新町の名称では「津和野町」が優位に立っていた。

合併協議会において4町村とも対立した問題が新庁舎の位置についてであった。新庁舎の位置については4町村がそれぞれに主張したため、調整がつかなかった。すなわち、交流人口の多さと県の出先機関があるとして津和野町が、国道の合流地点でありJR山口線が通るといふ交通の利便性から日原町が、郡の地理的中心であり近年庁舎を新築した柿木村が、新庁舎の建設によって新たな投資を避け、4町村の中で現在最も広い庁舎を有する六日市町など、4町村がそれぞれの主張を行った。さらに、名称において「津和野」が優位に立っていたことも、庁舎位置の問題をより複雑にした。大きく分けて、国道とJRが通過し交通の便が良いとして津和野町が日原町に置くという意見と、現庁舎の使用を前提として柿木村が六日市町にすべきという二つの意見に分かれていた。これは同時に国道9号線とJR山口線が通る津和野・日原地域と、国道187号線のみで日原・津和野地域と結ぶ公共交通機関が少ない柿木・六日市地域との間の疎遠さとも結びついている。新町の庁舎位置が仮に津和野町が日原町になった場合、著しい不便が生じる可能性があり、それを危惧したと思われる。

合併協議会は、当初は行政運営等に関する統合の調整などについて順調に協議が行われたが、この新町の庁舎位置の問題になって4町村が決定的に対立し、柿木村の委員が4町村での協議継続を主張したものの、これ以上協議しても進展しないと判断され、協議会の事実上の解散という結果となった。しかし、いずれの町村も現在そのまま単独で町村運営を行うことは困難であり、町村合併

そのものの必要性は認識しており、今後も新たな枠組みでの合併を模索する動きが行われる可能性が高い。

市町村合併協議における鹿足郡の事例の特徴は、4町村の規模に大きな差はないものの、観光地としての「津和野」が知名度の点において突出しているという点と、生活圏が津和野・日原地域と杣木・六日市地域で二極化しており、なおかつ両地域は交通の面で疎遠であるという点である。そのことが、新町の名称問題や庁舎位置問題において協議が難航した最大の原因となった。同規模町村の対等合併という難しさに加え、有力な観光地である「津和野」を抱えるという鹿足郡独特の特徴が、協議をさらに複雑なものとしたと考えられる。

合併協議における地域的問題 コミュニティ問題を事例に

1. コミュニティー問題の背景

市町村合併に際しては、これまでみてきたように様々な地域的課題が問題となっている。なかでも、住民にとっては税金や施設使用料といった負担金の変動とともに最大の関心事となっているのが、地域自治組織などのコミュニティ問題である。この問題は合併論議が盛んになるよりも前から解決が望まれていた点であり、合併を契機として住民の議論に拍車がかかっている。

本来、コミュニティとは地域社会を意味し、人々が共同体意識をもって共同生活を営む一定の地域や集団を指している。ところで、市町村合併は日本国憲法が保証する「地方自治の精神」に基づいて行われているが、その際の自治とは団体自治と住民自治の2つの要素により構成されている。団体自治とは、地方公共団体が、国から独立した団体として自らの意志決定をなし得る団体でなければならないということの意味している。このことが団体自治の本質であるならば、その独立した団体内で、誰が、どのような形で意志決定をするかということが問題となる。一方、住民自治とは当該地方公共団体の意志決定が、最終的にはその構成員である住民による意志決定によらなければならないことを意味している。したがって、住民自治を充実させることが団体自治を確立させることに直結することとなる。

しかし、生活様式の都市化に伴い、住民の意識も変化し、地縁的組織への所属意識が相対的に低下している。また、住民の生活圏や通勤圏の拡大に伴い、所属意識を有する空間が従来よりも拡大していることは疑う余地がない。また、少子高齢化などの影響により、自治会活動が以前に比べて活発に行われなくなり、社会環境の変化

や人間関係の希薄化に伴い、隣近所のつきあいが減り、コミュニティの意識が低くなっている。この結果、最も基礎的かつ最小の自治組織である集落や自治会・町内会のあり方が検討すべき課題としてあげられている。

このような状況の中、市町村合併により行政サービスが広域化し、周辺地域へのサービス低下が懸念されている。一方で、地方分権が進められている現在、住民が主体的にコミュニティに参画して、まちづくりに取り組む自治組織の確立と住民自治を実践する自治組織の充実が必要である。

以上のように、コミュニティの活性化による住民自治の充実強化が課題とされており、コミュニティにおいて展開される住民自治活動と自治体との協働システムを構築することが重要である。

2. 雲南地域におけるコミュニティ問題の現状と課題

次に、こうした問題について具体的事例を用いてその現状と課題の解決手法について検討を行う。事例としては島根県大原郡大東町、加茂町、木次町と飯石郡の三刀屋町、吉田村、掛合町の6町村を取り上げた。

事例対象の6町村では2004年秋を目途に市制施行を予定して合併協議が行われている。これら6町村は置かれた位置や人口規模が異なるとはいえ、いずれも中山間地域に位置する町村であり、伝統的な農村型社会が展開されてきた。にもかかわらず、住民の自治組織のあり方は微妙に異なっており、合併を機にこれらの組織をどのように再編していくのが大きな課題となっている。

まず、6町村の住民自治組織のあり方について現状の整理を行った(第7表)。この地域において、住民自治組織は2つのタイプが存在していることがわかる。1つは自治会・集落を基礎とした地縁的なコミュニティを基礎とする伝統的な自治組織であり、2つめは地縁的コミュニティを基礎としながらも、所属の任意性が高く、広域的な組織である。本論では両者を区別するために前者を地縁型自治組織、後者を地域振興型自治組織と称する。

これらの自治組織がどのような構造を有しているのかについて検討を行う。はじめに、地縁型自治組織であるが、町村の下に自治会・集落が直接所属している加茂町、吉田村、頓原町と、町村と自治会・集落の間に連合自治会的組織を設置している例とがみられる(第7図)。後者についてであるが、大東町においては連合自治会(8地区)、木次町は自治会長協議会支部(15支部)、三刀屋町では自治会連合会(5地区)と呼ばれている。それらの枠組みの基礎は昭和の大合併以前における旧町村とほぼ一致している。なお、前者に含まれる町村は面積が狭

第7表 雲南地域における自治会・公民館の組織構成

	組織形態	活動の特徴	行政との関係
大東町	【自治会組織】 連合自治会（8地区） 144自治会 【公民館】 8地区に設置	公民館単位で生涯学習や地域振興活動を実施	配布物は各自治会へ 役場からの連絡、協議事項は自治会連絡協議会で対応 各地区連合自治会長研修（年1回） 自治会連絡協議会に運営費補助 各地区連合自治会へ運営費補助 各自治会へ運営費及び活動費補助
加茂町	【自治会組織】 55自治会 【公民館】 1施設	自治会ごとに各種の行政協力員を委託	連絡事項は連絡員を通じて各自治会へ 行政協力員を通じて関連諸行事の連絡調整を実施 各自治会へ運営費及び活動費補助
木次町	【自治会組織】 自治会長協議会 自治会長協議会支部（15支部） 109自治会 【公民館】 小学校区単位（5地区）に設置	各自治会に各種委員8名を設置 8地区(町部を細分化)を拠点として巡回型デイサービス実施	自治会長協議会に活動費として交付金（年60万円） 自治会活動費、各種委員手当交付 配布物は各自治会へ 連絡事項等は自治会の各種委員へ
三刀屋町	【自治会組織】 自治会連合会 自治会評議員会（5地区）から自治会長各4～5名で構成） 114自治会 【公民館】 5地区に設置	別組織として各地区振興会（5地区） 各自治会の福祉委員による福祉委員会で福祉バザー、独居老人訪問等、公民館単位でのミニデイサービス実施	自治会評議員研修会（年1回） 自治会長会（年1回） 自治会長研修会（年1回） 各自治会へ運営費及び活動費補助
吉田村	【自治会組織】 16自治会 【公民館】 2地区に設置	全てを各自治会を通して対応する体制で実施	配布物、連絡事項は各自治会へ 各自治会へ運営費及び活動費補助
掛合町	【自治会組織】 7団体（6コミュニティー、1自治協議会） 59集落 【公民館】 5地区に設置	各地区に体協(7),老人クラブ(5)などの各種団体一部でデイサービスの提案や道路維持の実施など	コミュニティー・自治協議会に活動補助金（1団体30万円） 配布物は嘱託員（非常勤特別職、報酬45,000円/年）を通じて各集落へ

資料：大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町合併協議会資料

注：表は2003年4月1日現在の内容を示す

かったり、人口が比較的少ないため、連合自治会等の設置が必要ないと考えられる。

次に、地域振興型自治組織についてであるが、こうした組織を設置しているのは三刀屋町と掛合町である。両町では地縁型自治組織とは別に、地域振興のために各種団体や地域自治組織の代表者らによって構成する組織を有している。これらは、行政が地域の主体的な運営を目指して設置されたものである。具体的には、三刀屋町では地区振興会と称して、旧町村に対応する5地区に設置されている。また、掛合町ではコミュニティないしは自治協議会と呼ばれ、必ずしも旧町村の領域にこだわらない範囲で組織される。注目すべき点は三刀屋町においては旧町村を単位とした連合自治会的組織である自治会評議員会（5地区）が設置されているにもかかわらず、同じ地区を単位として地区振興会が設置されている点である。

ところで、こうした地域振興についても従来は地縁型自治組織で行われていたと考えられる。しかし、各町村においては地縁型自治組織が次第に行政組織の補完機能を強めており、その結果、地域振興といった本来住民が主体的に携わる機能については別組織を設けて、新たな組織で担うシステムづくりを模索しているといえる。こうした流れは住民自治組織の行政との関係においてその性格がみられる。掛合町を除く5町村では自治会に対して運営費や活動費を補助している。一方で、行政からの連絡や配布物等は自治会が担っており、行政と自治会がギブ・アンド・テイクの関係を有している。これに対して、地域振興型自治組織を有する掛合町では町からの活動補助金はコミュニティ・自治協議会に対してなされ、各集落には支払われていない。連絡事項の伝達や配布物については各集落において非常勤特別職として嘱託員を置き、報酬を支払ってその徹底をはかっている。

このようにみえてくると、地域自治と地域振興の双方について地縁型自治組織が担う従来型のスタイルから、両者を分離し、前者を地縁型自治組織が、後者を地域振興型自治組織が担う形態へと変化の潮流がみてとれる。地域の事情や環境に応じて必然的に成立する地縁型自治組織はあくまで自然発生的コミュニティとしてその機能を維持する一方で、地域の活性化に関わる諸行事を行うような地域振興型自治組織はより広範囲の地区を母体として実施しようとしている。

3. 公民館とコミュニティの関係

ここでいう公民館とは社会教育法に定められた公民館を指し、館長や主事が在勤する施設及び組織をいう。多

くの公民館は教育委員会の管轄の下、生涯学習の拠点としての役割を担っている例が多い（第8表）。また、公民館は地域によりそのあり方や設置数が異なるが、おおよそ小学校区に1施設程度存在している。小学校区は昭和の大合併以前の旧町村を範囲として設置されている例が多く、役場支所などとともに、旧町村の中心的機能を担っている。

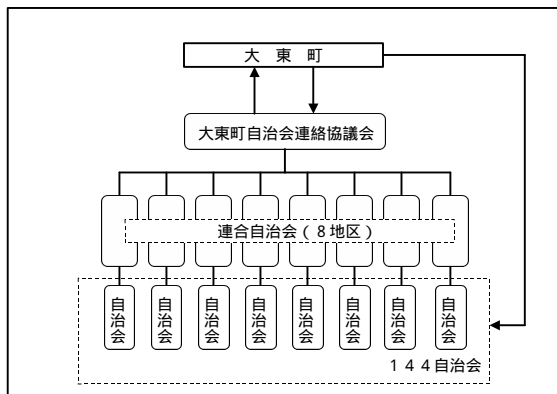
近年、公民館を生涯学習の拠点施設として位置づけるのみならず、地域コミュニティづくりの拠点ならびにコーディネート機能が重視されつつある。これは、前述したように公民館の管轄範囲が旧町村と合致するケースが多く、自治会や集落間の連携を必要とする事業の実施や組織づくりにおいて、公民館が機能を発揮しやすい存在となっている。

一方で、公民館は本来社会教育施設として位置づけられている経緯があるため、設置理念や管轄組織と近隣住民から求められる機能との間に齟齬が生じている。社会教育機能に特化した場合には設置理念との齟齬は回避されるが、地域コミュニティづくりの拠点としての機能は発揮されない。これに対して、地域コミュニティを意識した公民館運営を行った場合には設置理念との齟齬が問題となる。このような矛盾を回避するため、出雲市では公民館から機能、名称を改めた「コミュニティセンター」を設置している⁹⁾。また、松江市では1960年代から公設民営方式で公民館を運営しており、施設の設置根拠は社会教育法にのっとるものの、施設の使用や運営形態については管轄地域が主体となっているため、前述の齟齬に関わる問題を制度的に回避している。

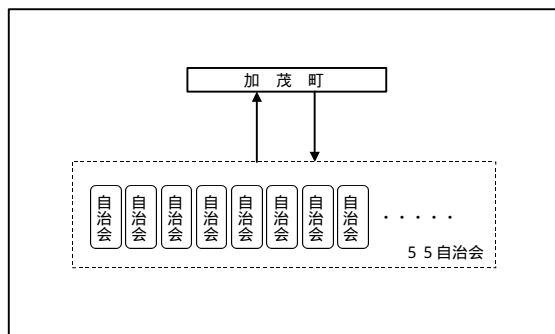
今後、市町村合併を機にコミュニティのあり方に関わる議論が一層大きくなると思われるが、その際に公民館をどのように位置づけるのかについては大きな問題となると思われる。出雲市のように、公民館の実質的機能を見据え、名実ともに「コミュニティセンター」と位置づけた場合、その力が効果的に発揮されると思われる。しかし、前述した法のしぼりに関わる問題の他、館長を含めた公民館職員の処遇などが問題となる可能性がある。

むすび

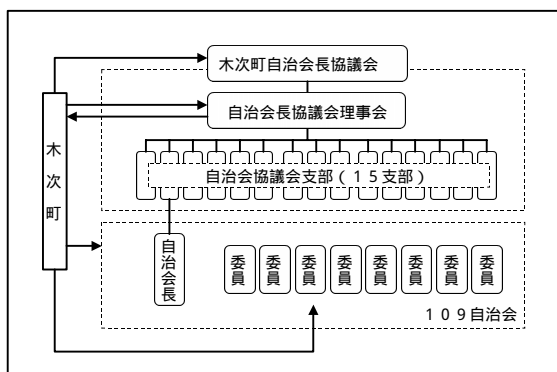
これまでみてきたように、市町村合併の本質は財政の硬直化を打破するために行政の空間領域を広域化し、その効率化を図ることを目指す行財政改革であるといえる。しかし、このことは単に行財政のシステムを改革するにとどまらず、その空間領域を拡大することによる、



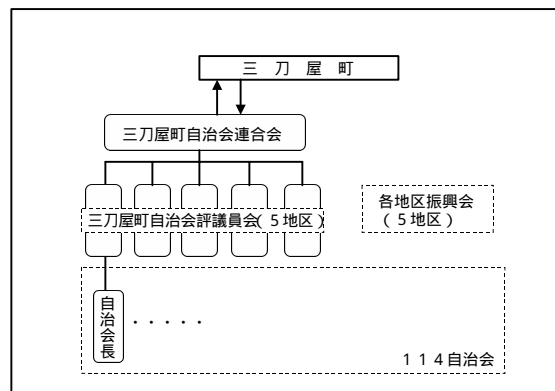
大東町



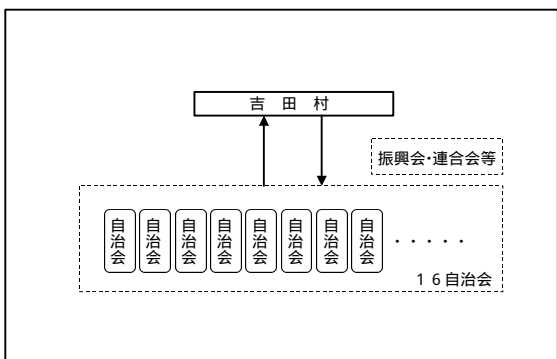
加茂町



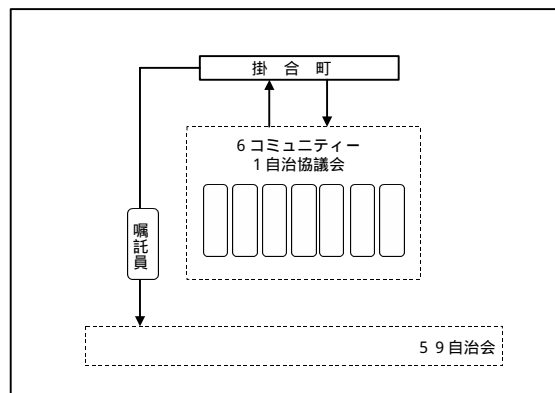
木次町



三刀屋町



吉田村



掛合町

第7図 雲南地域における自治会組織の構造
資料：各町役場資料

第8表 雲南地域における公民館の現況

	公民館	館長	主事	その他
大東町	大東公民館	各1人 (非常勤)	各1人 (非常勤・嘱託)	各1人 (臨時職員, 月3日～10日)
	春殖公民館			
	幡屋公民館			
	佐世公民館			
	阿用公民館			
	久野公民館			
	海潮公民館			
塩田公民館				
加茂町	なかよしホール	1人 (常勤)	2人 (常勤1、嘱託1)	
木次町	木次公民館	1人(非常勤)	2人(嘱託)	
	斐伊公民館	1人(非常勤)	1人(嘱託)	1人(臨時職員, 週4日)
	日登公民館	1人(非常勤)	2人(嘱託)	
	西日登公民館	1人(非常勤)	1人(嘱託)	1人(臨時職員, 週3.5日)
	温泉公民館	1人(非常勤)	2人(嘱託)	
三刀屋町	三刀屋公民館	各1人 (非常勤)	各1人 (非常勤・嘱託)	2人(福祉推進員, ライオンズクラブ)
	一宮転作研修センター			2人(福祉推進員, 事務補助)
	飯石文化伝承館			1人(福祉推進員)
	鍋山サブセンター			1人(福祉推進員)
	中野多目的集会センター			1人(福祉推進員)
吉田村	吉田公民館	1人(非常勤)	1人(常勤)	1人(常勤)
	田井公民館	1人(常勤)	1人(常勤)	
掛合町	掛合公民館	各1人 (常勤)	各1人 (常勤)	
	多根公民館			
	松笠公民館			
	波多公民館			
	人間公民館			

) 木次公民館：併任1名(ホーム指導者) 日登公民館：併任1名(メインセンター職員)
温泉公民館：併任1名(サブセンター職員)

資料：大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町合併協議会資料

注：表は2003年4月1日現在の内容を示す

：木次公民館：併任1名(ホーム指導者) 日登公民館：併任1名(メインセンター職員)

地域問題を伴うものである。本研究においては島根県を事例とした市町村合併の経過と枠組みについて整理するとともに、合併に伴う空間的問題について、事例地域を対象としながら個別に検証を行った。また、市町村合併における最大の関心事の一つであるコミュニティに関して、市町村再編後のあり方について検討を行った。

以下、本研究において明らかになった知見をまとめる。

島根県内においては2003年10月時点において14の合併協議が進められており、このうち1地域を除いて全て法定協議会が設置されている。過疎化、高齢化の著しい島根県においては、他県に比して合併の動きは活発であり、財力や行政力の面で既存の市町村の有する基盤が極めて脆弱であることが浮き彫りとなった。なお、島根県内において合併協議会を構成していない町村は「合併しない宣言」を行った東出雲町のみである。しかし、東出雲町も任意協議会には加わっており、県内の合併協議は全県において行われていたことになる。

島根県内における市町村合併の空間的枠組みは市郡を単位としてまとまる傾向にある。郡は従来から一定の地域のまとまりを有する地域範囲を示すものであり、当然の結果である。しかし、50年前の昭和の大合併が行われた際には新町村へ再編成される過程で郡を移動する旧町村もある程度みられたことと比較した場合、平成の大合併においてはダイナミックな地域再編成が行われていないことが指摘できる。一方、郡単独で合併を指向したのは仁多郡と法定協議会の活動を停止した鹿足郡のみであり、中心市とその周辺の郡によって合併するパターンが目立った。

合併協議が不調に終わった鹿足郡は郡内が2極構造化しており、地域的な一体性が薄かった点に問題があった。同様に、郡内が複数の圏域から成り立っている飯石郡、邑智郡や隠岐郡などは郡を分割した形で合併が行われようとしている。このうち、飯石郡は北部の3町村が大原郡の3町村と合併することにより市制に移行しようとしており、大原郡木次町や飯石郡三刀屋町が既存の中心性を発揮した形となった。このように、市町村合併においては求心力を有する中心地が明確な場合、合併協議が順調に行われる傾向にあった。

市町村合併の際の地域問題は多数あるが、このうち住民の関心が高いのはコミュニティ問題であった。市町村合併により、既存の自治会ないしは集落の枠組みや現在の市町村の位置づけがどのように変化するかについて住民の関心度は高い。新しいコミュニティづくりが市民参加型の地域づくりに大きな影響力を及ぼすこと

は間違いのない。合併後は従来の市町村と自治会ないしは集落との間に地域振興型の新しいコミュニティを設け、一定の権限や予算を与えることが好ましいと考える。ただし、コミュニティの再編成は住民の理解や合意が必要であり、合併後もしばらくは旧来からのシステムが継続すると思われる。

以上、本研究では島根県を事例に市町村合併のプロセスにおける地域的問題について検討を行った。本研究では数値データによる分析などの点において不十分であったが、合併の過程を記録することにより地誌的記述を行えたと考える。市町村合併が進んだ後は人口や産業などの諸データをもとに地域構造の変化を浮き彫りにする必要がある。市町村合併が政策的に成功したか否かについての結論を得るには時間を経る必要があるが、地域変化の記録は継続する必要がある。そのような意味において、本研究は地域再編過程の一断面を記すことができたと考ええる。

[付記]

本研究は島根大学大学院教育学部研究科「人文地理学特論」(2003年度前期)における調査活動をもとに行なった研究である。本研究を行うにあたっては松江・八束合併協議会ならびに大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町合併協議会からの資料提供をはじめとすご協力を頂いた。記してお礼を申し上げます。

<注>

- 1) 地方分権推進法は1995年5月19日に施行され、国と地方公共団体との役割分担を明確にすることが基本理念としてうたわれている。
- 2) 合併特例法にもとづく合併協議会を指す。合併協議会には合併に関する事前協議等を行うものの、合併特例法にもとづかない合併協議会があり、これを本文においては「任意協」と称する。
- 3) 2002年度地域地理学会シンポジウム「地域再編成をめぐって」における議論については地域地理研究8(2003年6月発行)に大会記録としてまとめられている。
- 4) 島根県内59市町村のうち、人口5,000人未満の町村は2000年の時点で27あり(国勢調査)、全体の45.8%に達している。
- 5) 高齢者率は24.3%である(2000年国勢調査)。
- 6) 島根県においては県内を7つの圏域に分割して県の出先機関等を配置している。松江圏域(松江市、

安来市，八束郡，能義郡），雲南圏域（仁多郡，大原郡，飯石郡），出雲圏域（出雲市，平田市，簸川郡），大田・邑智圏域（大田市，邇摩郡，邑智郡），浜田圏域（浜田市，江津市，那賀郡），益田圏域（益田市，那賀郡，鹿足郡），隠岐圏域（隠岐郡）

- 7) 安来・能義合併協議会広報「しんせい」特集号より抜粋（2003年3月発行）。
- 8) 特産品の例として，農産物にはワサビ・シイタケ・クリ・ミニトマト，水産物には高津川産のアユ・ヤマメなどがある。
- 9) ただし，出雲市では2001年4月の機構改革により，市教育委員会の社会教育部門を市長部局に移管しており，公民館もその時点で市長部局の管轄となっていた。

<文献>

- 牛山久仁彦（1999）：戦后市町村合併の経緯と課題．都市問題，vol.90，no.3，pp.3～13．
- 片柳 勉（2002）：『市町村合併と都市地域構造』古今書院，172p．
- 地域地理科学会（2003）：シンポジウム「地域再編成をめぐって」．地域地理研究，vol.8，pp.74～96．
- 豊田哲也（2002）：GISを用いた市町村合併パターンの比較．地理，vol.47，no.11，pp.16～23．
- 林 正己・実 清隆編（1980）：『町村の広域化と地方自治』古今書院，276p．
- 美谷 薫（2001）：長野市の市域拡大過程と編入地域における施策展開．地域調査報告，no.23，pp.147～158．
- 美谷 薫（2002）：戦後における市町村の広域化 - 千葉県の事例を中心に．地理，vol.47，no.11，pp.24～30．
- 森川 洋（2000）：主要都市周辺地域における自治体間の協力関係と合併問題．経済地理学年報，vol.46，pp.419～434．
- 森川 洋（2002）：「平成大合併」に対する批判的考察．地理，vol.47，no.11，pp.8～15．