



# 平成の大合併と コミュニティの多重化

淑徳大学コミュニティ政策学部教授 佐藤 俊一

## はじめに

1年延長された第4次の市町村合併特例法は、2006年3月末日をもって失効した。これ以後も合併はみられるが、同年月をもって平成の大合併は一段落したとあってよい。明治の大合併はこの国の形を変えたが、以来、三度目となる平成の大合併も基礎自治体としての市町村の状態を大きく変容させ、この国の形を変えた。

まず、市町村総数という量的変化である。1999年には3232市町村(670市、1994町、568村)であったが、2005年には2521市町村(732市、1423町、366村)へと、6年間で571町村が減少した。このことは、政府などのかけ声や特例(合併誘導)措置にもかかわらず、市町村の腰は重かったことを示す。ところが、合併特例法が1年延長された2006年3月までの一年間で一挙に699町村が減少し、1822市町村(777市、847町、198村)となった。このことは、地方交付税の減額や「三位一体」改革による国庫補助負担金の大幅減という兵糧攻めに耐えきれなくなった小規模自治体としての町村が自治体としての将来的な存立に諦観し、合併特例債というアメに飛びつく<かけこみ>合併が生じたことを示す。そして、総務省の資料によれば、2010年までにはさらに95町村が減少し、1727市町村(786市、757町、184村)となっている。千葉県は、1999年の80市町村(31市、44町、5村)が2006年には56市町村(36市、17町、3村)に減少し、その後、50市町村に至っている。

次は、自治体の規模などからみた質的変容

である。第1に指摘しうることは、1都道府県の平均市町村数が1999年の69から2006年には39へと大幅に減少したことである。そうして13県では村がなくなり、村が二桁以上存在するのはわずか6道県にすぎなくなったのである。この一点からしても、平成の大合併はこの国の形を変えたことが分かる。

第2に、政令指定都市の実質基準が70万以上と大幅に引き下げられたことにより、美しく言えば田園型大都市が増えたことである。こうして政令指定都市は従来の13市から20市に増加したのであるが、それに先鞭をつけた静岡市と清水市の合併では、人口約25万の旧清水市は自治権を放棄し、行政区に成り下がったのである。旧清水市地域では悔恨の念が強いといわれるが、それはともかく、かかる田園型大都市は大都市行政に専念できず、道県と同様に農山村地域にも行政的な配慮をせざるをえなくなったのである。

第3は、如上から分かるように町村が大幅に減少したことである。それでも人口1万未満の町村が488、約40%を占めている。政府(総務省)は、自治体の最小規模を人口1万以上にする方針だが、実際には合併困難といえる町村が依然、40%も占めることは、強制合併や二級自治体化でもしなければ達成できないであろう。他方、第4に、町村の大幅減は市の増大となるが、そこで注目されることは5自治体以上の<大型合併>—10自治体以上の<超大型合併>も約10市みられる一が、合併件数の約20%、108件もみられることである。

こうして第5に、平成の大合併は、形容矛

盾ともいえる大量の広域的基礎自治体を生み出したのである。これまで地方自治法上も市町村は基礎自治体、都道府県は広域自治体と称されてきた。しかし、特に市はもはや従来の基礎自治体ではなく、＜府県化＞した広域的基礎自治体になったといえる。それは、新政令指定都市に典型的に現れることになった。それだけでなく、合併によって広域化した自治体においては、コミュニティがより多重化することになったのである。すなわち、明治の大合併によって形成された行政村は自然村を内包し、昭和の大合併で誕生した市町村はコミュニティを自然村と行政村に二層化し、さらに今次の平成の大合併で誕生した新市町村はその内部に自然村、行政村、旧市町村という三層のコミュニティを包含することになったのである。

## 1 平成の大合併の評価

総務省に設置された「市町村合併に関する研究会」の報告書（2006年）は、平成の大合併の効果の全体像を国民、市町村、都道府県、国という4次元（観点）から捉えている。そのうち、国民と市町村から見た効果は、こうである。

まず、国民の観点から見た効果は、それぞれ詳細は略すが、次の7点が指摘される。1) 住民サービスの維持・向上、2) 利便性の向上、3) 地域コミュニティや市民活動の振興、4) 地域の知名度向上、イメージアップ、5) 行政経費への理解向上、6) 産業活動の円滑化、7) 防災力の向上、である。次に、市

町村の観点から見た効果は、5点指摘される。

1) 専門的できめ細かい施策の推進、2) 権限移譲による自立性の向上、3) 広域的なまちづくりの充実、4) 行財政の基盤強化（これでは更に議員や三役などの人件費の縮減を始め6点の効果が指摘される）、5) 歳入の確保、である。

しかしながら、こうした手前味噌的な効果は、市町村レベルで具現化されたであろうか、そして国民レベルで実感しうるであろうか。そもそも、議員定数をどうするかは合併とは別次元の問題であるにもかかわらず、議員数の縮減を合併の効果とすることは、評価が自治の視点ではなく行財政の合理化視点にあることを如実に物語る。それだけでなく、筆者は新潟県で「平成の大合併と広域行政の変動」を調査した（新潟県地域総合研究所ブックレット、2008年）が、当の新潟県が2006年から開始した合併の影響に関する追跡調査でも、決して如上のような手放しのポジティブな効果よりもネガティブな効果がかなりみられるのである。筆者は、平成の大合併について次のような問題点を指摘したい。

第1に、平成の大合併が、広域的基礎自治体を生み出したことである。当然、本庁以外の旧市町村役場はほとんど支所・出張所化されたが、それには多くが旧市町村役場の周辺にある農協・農業共済組合や県出先機関などの縮小・撤退が付随する。こうして旧役場周辺の商店街が停滞し、合併自治体の周辺部をさらに過疎化させ、衰退化させるが、それに小中学校や保育園の統廃合が加わるとそれは一挙に進行するのである。

合併が周辺部を衰退させることは、昭和の大合併で実証済みである。そこで今次の合併に際しては、周辺部の声を新市町村建設計画などに反映するため、地域審議会制を導入したり、その後、合併特例区制や地域自治区制を創設した。前者はほとんど活用されず、後者は現在、合併した54自治体（合併特例区が34、地域自治区が20）で導入されている。千葉県でも、2006年に佐原市、小見川町、山田町、栗源町が合併した香取市で地域自治区制度を導入したが、2011年には5年後の見直し年に入ったこともあり廃止された。この制度は合併により置き去り・見捨てられるのではないかという旧3町の不安感を緩和したが、住民の自主的な活動に繋がらなかったとし、注目すべきことに廃止の代替措置として旧3町内の〈集落区〉を活用する「市まちづくり条例」を制定することにしたという（朝日新聞、2011年1月13日、29日）。それが、旧佐原市の周辺部となる旧3町の衰退を食い止めることができるか注視したい。

第2は、平成の大合併が分権化の時代に反する集中・集権化をもたらしたことである。すなわち、旧市町村の役所・役場の支所・出張所化の裏返しである本庁主義行政である。それは、確かに合併自治体の職員の業務の専門性を高めるが、そのこと自体が行政官僚制の進行であるがゆえに、官僚主義もともなうのである。実際、先の新潟県の調査でも「支所・出張所では対応してくれない・対応できない」という不満が強くみられ、そのため半日ばかり、一日ばかりで本庁に出かけても決裁に時間がかかりすぎるとカタライ回しにさ

れたなどの声が聞かれるのである。

第3に、本庁主義行政は、合併した新自治体への物理的・心理的な距離感を確実に拡大する。そのことは、住民に旧市町村への愛着感と新自治体への疎遠感との葛藤を生み出し、下手をすると新自治体の政治・行政への関心を失わせる恐れがある。特に合併した自治体においては、努めて住民自治を具現化する仕掛けや施策を図らないと、前述した集中・集権化のもとで役所（行政）主導の地方自治に落ち入る危険が大きいといえる。言い換えれば、平成の大合併は団体自治の拡大・強化を促すことになったが、住民自治については預かり知らぬを決めこんでいるので、その点に重々注意しなければならないことである。

第4に、平成の大合併は、結局、住民の負担増と新自治体の財政窮迫をもたらすのではないかということである。というのも、合併協議会における市町村間の調整は、ほとんどが低水準の負担と高水準のサービスを基軸に行われたからである。すなわち、当面、不均一課税が許された地方税は別として、公共料金や手数料などは低水準の自治体に、ゴミ収集などを始めとするサービスは高水準の自治体に合わせて調整されたことである。そのため、地方税が従来より高額になったことや、公共料金などの統一化に対する不満がくすぶっている新自治体も多々ある。そして、高い行政サービスの水準を維持して行こうとすれば、結局、負担増になっていく。それに、10年後には地方交付税が減額され、15年後には新交付税になるゆえ、よほどしっかりした中長期的な財政計画を立てておかないと、合

併特例債によりおいしい思いをしたツケの後回しなども加わり、結局、財政窮迫に落ち入り、行政サービス水準の低下をまねくこともありうるのである。

## 2 コミュニティの多重化

先の「市町村合併に関する研究会」報告は、平成の大合併は、国民の観点から見ると地域コミュニティや市民運動の振興をもたらすとしていたが、具体的にはこうである。1)住民参加型の行政が推進され、行政へ意見などを出しやすくなる。2)合併を契機にコミュニティの仕組みも見直されるなどすることにより、コミュニティが活性化される。3)新しい市町村の歴史を自らが刻んでいく、という意識が醸成され、地域への愛着が高まる。新団体となり、地域間交流が活発化、地域資源が広く共有され、市民活動が活性化される。

いうまでもなく、かかる効果が合併によって自動的に生み出されるものではない。大合併は広域的基礎自治体を形成したので、当為（ゾルレン）として地域コミュニティや市民活動の振興を図っていかなければならないということであろう。まさに、そのためといえるが、総務省は2008年に「新しいコミュニティに関する研究会」を発足させたのであろう。

そもそもコミュニティとは何か。これまで長く議論され、研究されてきたが、その概念定義は確定したわけではない。そうであるがゆえに、ここで概念定義を詮索つもりはないが、さしあたりコミュニティとは一定の地理的空間（広がり）において行事や事業などを

協力して実施すること（相互作用）や自治体行政との関係を通じて共属感を有している生活者の集合体としておこう。とすれば、先に平成の大合併は村が一つもない県を生み出したことをみたが、それはいうまでもなく自治体としての村が無くなったのであり、如上の意味でのコミュニティとしての村は厳然として存立しているのである。また、香取市はまちづくりに旧町内の〈集落区〉を活用したいとしていたが、かかる〈集落区〉—例えば旧山田町には伝統的共同体に照応する7集落区が存在してきた—もコミュニティといえる。このことは、コミュニティが多重化していることを示す。

筆者は、平成の大合併によって誕生した新しい市町村では、コミュニティが旧市町村・行政村・自然村というように三層化されたと既述した。かかるコミュニティの多重化において、旧市町村は〈新層〉、行政村・自然村は〈古層〉といえるが、この実態については、2003年に野田市と関宿町が合併して誕生した新しい野田市に関する筆者の調査によってもう少し詳しく見てみよう（以下、主として野田市史編さん委員会調査資料・第7集『支配関係からみた野田市旧三十六ヶ町村史』1976年、『野田市統計書』（平成21年版）、『関宿町50年史』2003年による）。

合併時における野田市の人口は12万強、関宿町は3万強であった。そして、野田市は、昭和の大合併の前後、すなわち1950年に野田町、旭村、梅郷村、七幅村の合併によって野田市となり、続いて1957年に隣接周辺の川間村と福田村を合併して誕生したのである。ま

た、関宿町は、まさに昭和の大合併期に、すなわち1955年に旧関宿町と二川村、木間ヶ瀬村の合併によって誕生したのである。この昭和の大合併前後に誕生した野田市と関宿町を構成することになった旧町村は、実は明治の大合併において形成された行政村だったのである。このことを踏まえて、新しい野田市は、市域を9地区に分けているのである。すなわち、中央地区（旧野田町）、東部地区（旧旭村）、南部地区（旧梅郷村）、北部地区（旧七福村）、川間地区（旧川間村）、福田地区（旧福田村）、それに関宿北部地区（旧関宿町）、関宿中部地区（旧二川村）、関宿南部地区（旧木間ヶ瀬村）である。そして、この9地区は、中学校区になっているのである。

こうして、新しい野田市においては、旧野田市と旧関宿町という<新層>コミュニティのもとに明治の大合併において行政村として形成された<古層>コミュニティが存立しているわけである。そして、その行政村は、自然村を合併して形成されたわけであるが、新野田市の内訳はこうである。旧野田町が1町5村、旧旭村が8村、旧梅郷村が5村、旧七福村が7村、旧川間村が4村、旧福田村が7村、旧関宿町が5町3村、旧二川村が11村2飛地、旧木間ヶ瀬村が3村である。これらは、現在も9地区内に大字として名残りをとどめているのである。だから、この自然村跡は、<最古層>のコミュニティといえるわけである。もっとも、旧関宿町ではその痕跡が強く残っているが、旧野田市ではそのままの形で残っているわけではない。都市化や団地・宅地開発などを経た現在、新野田市は市域を自

然村数のほぼ2倍にあたる91町丁に区画化している。

しかしながら、自然村跡をベースにした91町丁区画が、先にさしあたり定義した意味でのコミュニティを形成しているわけではない。今日、むしろコミュニティの観点から改めて注目されているのは、町内会・自治会である。新野田市においては、91町丁区画のもとに戦前来の、あるいは戦後の大小様々な314町内会・自治会が形成され、ほぼ全市、大部分の世帯をカバーするとともに、その上に16連合自治会を構成している。旧野田市では244町内会・自治会と13連合会、旧関宿町では70町内会・自治会と3行政村に照応する3連合会となっている。根本崇野田市長が長らく自治会活動を重視してきたこともあって、それぞれが積極的な活動を行っている。紙幅の関係で詳述できないが、北部地区（旧七福村）内において1960年代に宅地開発によって形成された岩名一丁目町内会（約1350世帯）は、まさにコミュニティ政府といってよい自治組織を構成し、環境・福祉・娯楽など多様な活動を行っている。そうした点から、314町内会・自治会は<基層>的コミュニティといえよう。

だが、平成の大合併によって危惧されるのは、周辺化した地域における<基層>的コミュニティと<古層><新層>コミュニティの衰弱である。新しい野田市でいえば、旧関宿町地域のそれである。旧野田市と旧関宿町とも、利根川と江戸川に挟まれているのだが、特に後者は千葉市からみると県のどん詰まりともいえる地域で、しかも鉄道・電車路線がないのである。そうであるがゆえに、旧関宿

町地域の今後が危惧されるのである。筆者は、同地域の地回りをしながら、次のような活性化策を思い描いた。

## むすびに

旧関宿町役場は、関宿町の木の名を付した「いちいのホール」に模様替えした。一階は、市民・税・年金・福祉・環境・道路補修の窓口業務を行う支所スペース、二階と三階が図書館、四階と五階が小ホールや会議室からなるコミュニティ会館となった。筆者は、この活用の仕方をもう少し整理し、ワンフロアーを15人程度が宿泊し食事ができるように改修したらどうかと想ったのである。言いかえると、新野田市が指定管理者制度を活用して「いちいのホール」で旅館業を始めたらと想像したのである。しかし、いうまでもなく、施設の改修には旅館業が成り立つソフト開発を先行させなければならない。

そこで、ソフト開発には、どん詰まり的で、鉄道・電車路線が無いことを逆に活かす。すなわち、徒歩とまめバス（合併特例債を活用して開設した乗客定員15名程度の市営バス）をセットにするか、貸自転車にするか、一日がかりで関宿北部地区の先端にある関宿城を經由して関宿地域を一周する周遊するルートを開発するのである。そして、宿泊する「いちいのホール」での夕食では、決して刺身とエビフライなどではなく、地産地消の食事—関宿地域の伝統的家庭料理—にする。そのためには、地元の主婦に活躍してもらう。宿泊の翌日には、旧野田市内にあるキッコーマン醬

油工場の見学を入れてもよいであろうが、問題は周遊ルートで何を見てもらい、何を聞いてもらい、何に触れてもらうか、何を体験してもらうのかである。

周遊ルートの開発は、いうまでもなく地元を知りつくした住民が行わなければならない。そのためのメンバーには、男性・女性に老・壮・青の年代を組み合わせる。そして、人脈を知りつくしている自治会の関宿地区連合会、二川地区連合会、木間ヶ瀬地区連合会が、その人選を行う。このようにして、ボランティアとしての関宿地域活性化委員会を立ち上げ、男女の老・壮・青が知恵を出し合う。もちろん市職員も委員会に参加すべきであるが、会議ではオブザーバーとなり、事務局を始め委員会活動のバックアップに徹したほうがよいであろう。さらに、こうして開発された周遊ルートは、外部の人びとに試行してもらい、集客可能か否かを点検する。筆者は、調査（地回り）後、新市建設計画などを見ながら、以上のようなことを思い描いたのである。

最後に、根本崇野田市長をはじめ、調査や資料提供などにご便宜とご協力をいただいた民生経済部と企画財政部の職員、町内会・自治会の役員の方々に、この誌面を借りて感謝の意を表させていただきます。