

平成の大合併における諸問題とその解決策

—上越市の地域自治区制度に焦点を当てて—

(代表)金濱 栄作 (経済学部 4 年 地方財政論演習)

(代表)中嶋 翔太 (同上)

池田 大志 (同上)

内田 諒佑 (同上)

奥村 えり子 (同上)

金森 亮太 (同上)

榊原 淳一 (同上)

牧島 聡 (同上)

指導教員

武田 公子(人間社会研究域経済学経営学系教授)

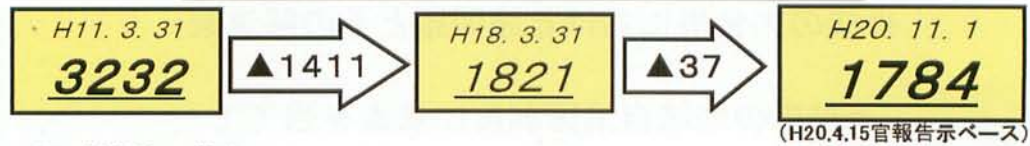
1. 本研究の背景 ～平成の大合併がもたらしたもの～

いわゆる「平成の大合併」は、平成 11 年 7 月のいわゆる地方分権一括法による「市町村の合併の特例に関する法律」(合併旧法)の改正により、地方交付税の合併算定替の大幅延長や合併特例債の創設といった合併を促進するためのインセンティブが盛り込まれたことを起点としている。さらに、与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数 1,000 を目標とする』という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化するとする平成 12 年 12 月 1 日及び平成 16 年 12 月 24 日の閣議決定に基づき、政府をあげて市町村合併が推進された。

はじめの 2～3 年は合併にむけた市町村の動きは小さかったが、平成 14 年に入ると法定合併協議会が数多く設けられるようになり、そこでの協議結果を受け、旧合併特例法の適用期限が迫った平成 16 年度及び 17 年度の最後の 2 年間で多数の合併が実現した。

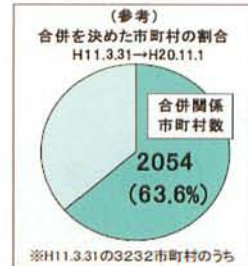
さらにその後は合併旧法の後継法である「市町村の合併の特例等に関する法律」(合併新法)の下で市町村合併が進められた。

図表 1-1 市町村合併の推進状況



■市町村数等の推移

	S28.9.30	S37.1.1	H11.3.31	H20.11.1
市町村数	9,895	3,466	3,232	1,784
人口1万人未満	—	—	1,537	482
平均人口(人)	7,864	24,555	36,387	66,860
平均面積(km ²)	37.5	106.9	114.8	208.1



■合併市町村件数

	旧法下(H11.4.1~)	新法下	計
合併件数(合併関係市町村数)	581 (1,991)	25 (63)	606 (2,054)
新設合併	443 (1,543)	8 (23)	451 (1,566)
編入合併	138 (448)	17 (40)	155 (488)
H11.4.1以降の減少市町村数	1,410	38	1,448

(注)
・H20.4.15までに合併の官報告示を終えたもの
・H18.3.31の数値には、合併新法による合併1件を含む(H18.1.10に高松市が単独市を編入)
・人口 H11.3.31→H7年国調より
H20.11.1→H17年国調より
・面積 H11.3.31→全国市町村集覧(H10年度版)より
H20.11.1→全国市町村集覧(H19年度版)より

<資料>市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2 ページ。

市町村数は 3,232 (H11.3.31) から 1,784 (H20.11.1 見込み) まで減少しており、与党行財政改革推進協議会における「市町村合併後の自治体数 1,000 を目標とする」という方針の数字には届いていないものの、その数が大幅に減少し、1,800 を下回ったという点で今回の合併については相当程度の進展を見せていると評価することができる。

しかし、合併にともなって全国の合併自治体でいくつかの弊害が発生した。その中で何点か例を挙げる。1 点目は行政と住民相互の信頼関係・連帯意識の低下である。旧町村側関係者を中心に、合併による合併による行政と住民の距離感の拡大とともに、行政と住民の相互理解、信頼関係が薄れたとの意見があった。また、こうした信頼関係の低下に伴い、住民の行政に対する関心や意識が薄まり、従来培ってきた行政と住民相互の連帯意識が低下しつつあるとの意見もあった。具体的には、社会福祉協議会の会費を納めない人の増加、草刈りなど地域活動への参加の減少などが挙げられる。

2 点目は、住民自治活動の衰退である。合併に伴う行政と住民の連帯意識の低下、住民活動をサポートする行政の存在の希薄化に伴い、従来培われてきた住民による自治活動、地域づくり活動が衰退したという意見が、旧町村側関係者から多く聞かれた。住民が主人公であるまちづくりが衰退し、様々なことが形骸化した。そのためこれまで地域と行政が一体となってやってきたが、合併後はそれがなくなり、その結果地域の勢いがなくなってきている。

3 点目は民意が通りにくくなるのではないかと不安である。特に比較的大きな市と小さな町村が合併した場合、旧町村側の意見が通りにくくなり、自分たちの地域の問題解決、また特色をだすといったことができなくなるのではないかと住民の不安が発生した。

図表 1-2 地域自治組織の設置状況

	地域自治区		合併特例区	地域審議会
	一般制度	特例制度		
設置数	17団体 123地域自治区	38団体 104地域自治区	6団体 16合併特例区	217団体 775地域審議会
設置期間	設置期間なしがほとんど	10年前後が約40%、 5年前後が約20%	5年間がほとんど	9～11年が約90%
構成員定数	15～20名が約70%	15年前後が約60%	10～20名	(※)15年前後が約半数
構成員任期	2年が大半	2年が大半	全合併特例区で2年	(※)2年が大半
構成員属性	「公共団体等を代表するもの」や「地域の行政運営に関し優れた見識を有するもの」の割合が大きい地域自治区が多い	「公共団体等を代表するもの」や「公募によるもの」の割合が大きい地域自治区が多い	「公共団体等を代表するもの」や「地域の行政運営に関し優れた見識を有するもの」の割合が大きい合併特例区が多い	(※)「公共団体等を代表するもの」や「学識経験を有するもの」の割合が大きい地域審議会が多い
審議事項	市町村の基本構想の作成等に関する事項:51%	市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に関する事項:63% 市町村の基本構想の作成等に関する事項:56%	市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に関する事項:56% 市町村建設計画(合併市町村基本計画)の執行状況に関する事項:50%	(※)市町村建設計画(合併市町村基本計画)の執行状況に関する事項:81% 市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に関する事項:69%

＜資料＞市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』60 ページ。

これらの弊害に対応するため、各自治体はさまざまな策を講じることになる。我々が調査を実施した新潟県上越市では、「地域自治区」を設置することでこれらの問題に対処した。

2. 地域自治区とは

地域自治区制度とは、「自主自立のまちづくり」を進めていくために、市内のそれぞれの地域において、地域の市民同士、又は市民と行政の連携・協力関係を築き、まちづくり活動を活発にしていくための仕組みである。又、この制度は「市民本位の市政」を進めていくために、多様な地域事情や市民の人たちの意思をより一層反映していくための仕組みでもある。この制度は上越市の自治まちづくりを進める上で大切にしていける4つの「情報共有の原則」「市民参画の原則」「協働の原則」「多様性尊重の原則」の上に成り立っている。

地域自治区は身近な地域を単位として設置された。ここでいう身近な地域の単位とは合併前の市町村の単位である。自治区制度は合併前までそれぞれの市町村が行ってきた行政を合併によって一変するのではなく、地域になじんだ行政を活かしながら合併を実現するための制度である。

各区には地域協議会が設置された。地域協議会とは、様々な立場の市民同士が各区で課題となっていることなどについて、より良い解決策を導き出していくための話し合いを行い、地域としての意見を取りまとめ、市長に意見を伝えるための会議である。

地域協議会では市長から意見を求められたそれぞれの地域の重要な案件のほか、市民の人たちが日常生活の中で必要と感じているテーマについて自主的に話し合うことができる。

地域協議会は、会長が必要と認める場合や、各地域協議会で決めた数の委員からの請求があったときに開かれる。合併前に設置された13自治区ではおおむね月に一回のペースで

会議が行われている。開催時間は日中や夕方など、地域協議会ごとに決められている。

地域協議会で自主的に取りまとめられた意見は、意見書の形で市長に提出し、その実現を求めることができる。協議会は市長が地域の声を聴くために設置された機関であり、市長はその意見を尊重し対応するが、財政面の問題から市政に反映できない場合もある。

また、各区には総合事務所も設置された。総合事務所とは地域協議会の運営サポートや、区域内の市政運営に関する事務を行う組織である。13区では、各区に「総合事務所」が設置され合併前の上越市の区域に設置する15区では、複数の地域自治区を担当する「まちづくりセンター」が設置される。

業務内容として13区における総合事務所では、戸籍謄本や抄本、住民票の写しの交付、要介護認定の申請受付など、担当する区域内の行政サービスに関する事務を行っている。15区における総合事務所では平成21年10月に「まちづくりセンター」が3箇所設置された。各まちづくりセンターはそれぞれ4～6の区を担当し、地域協議会に関する事務や地域コミュニティ活動への支援を行っている。その他の行政サービスはこれまでどおり市役所の各課等が行っている。

総合事務所が置かれている施設として13区では旧町村の役場が利用されている。又、それらの施設を活用し区民の地域活動の拠点としての「コミュニティプラザ」の整備が進められている地区もある。15区におけるまちづくりセンターは、既存の公共施設に設置している。

3. 上越市調査の概略

前述のように、平成17年に近隣14市町村が合併した新生上越市では、地域自治区制度を早くから取り入れており、21年10月からは市の全域に地域自治区を設置した。この制度の下で、各区では自主自立のまちづくりをすすめている。我々はその活動内容、地域自治区制度に至るまでの経緯を学ぶために上越市での調査を行うこととした。また、合併前後の現状について話を聞いたり、地域協議会等の活動内容についても事前に調べたりした。

上越市調査日程は下記のとおりである。

8月10日

訪問先	概要
<u>上越市市役所地域振興課</u>	上越市の概要と全体としての合併状況・財政について
<u>上越市創造行政研究所</u>	上越市の概要と全体としての合併状況・財政について

8月11日

訪問先	概要
<u>安塚区総合事務所</u>	区としての合併後の状況、取り組みについて
<u>NPO「雪のふるさと安塚」</u>	NPOの活動内容
<u>(財)雪だるま財団</u>	財団としての取り組み状況、雪の活用について

8月12日

<u>板倉区総合事務所</u>	区としての合併後の状況、取り組みについて 保育園見学
-----------------	----------------------------

地域自治区設置のメリットとしては、以下の6つの点が挙げられる。①身近な地域に目を向け、愛着を持てるようになる、②様々な立場や考えの人たちが、身近な地域について話し合えるようになる、③市民のニーズや地域の実状に合った市政を進められるようになる、④身近な地域に関する情報を共有しやすくなる、⑤地域で活躍している多様な担い手が連携しやすくなる、⑥身近な地域を軸に総合的なまちづくりを進められるようになる、などである。大きな市の一部の自治区となることで今まで以上に身近な地域に対する関心が高まり、愛着がもてるようになると考えられる。また、地域協議会の設置によって住民が地域について話し合える場ができ、それによって情報の共有と市政への区の意見の反映が可能となる。さらに総合事務所が住民組織に働きかけることで連携しやすい関係が築かれて、地域全体で総合的なまちづくりを進めていこうという流れを生み出すことが出来ると考えられる。

4. 調査の結果および結論

調査から明らかになったことは次のような点である。

①この地域自治区が過渡期にあるという点

今回の調査において、総合事務所や地域協議会の実情を交えた話から見えてきたのは、地域自治区の先進的な活動に取り組んでいる上越市もその運営に関しては、まだ手探りの状態であるということであり、地域協議会の活動スタンスも、地区ごとに大きく違うことが感じられることである。自治区内の折衝や諮問回答を中心に動く協議会や、地元団体と連携して地域の新しい形を模索する協議会などいろいろなスタンスが見られ、これは、自治区の特徴が顕在化しているとも見えるが、未だ上手くこの地域協議会というシステムを活用しきれていない自治区もあるであろうと考えられる。

②人材不足

ヒアリング後、平成21年10月からは旧上越市内にも昭和の合併前の旧町村を単位とした地域自治区が設置されているが、中には委員の立候補が一人もいない地域もあり、応募枠を満たす立候補があったのは市街地を中心とする15区中わずか4区で合計では、224人の募集に対して128人しか応募しておらず約4割の人員が市長の選任となっている。また、立候補者0名の地区が4地区、3名以下が2地区とこちらも担い手不足が大きな問題となっている。

③旧市町村の機能の低下

総合事務所においては、区民の窓口として旧役場で行っていたほとんどの事務手続きを引き継いでいるが、職員数は半減し、市政決定等の機能は本庁に移転しているものの、事務所職員は幅広い分野の行政サービスを提供するマルチプレーヤーとしての役割を期待されている。総合事務所は従来の役場に比べて、執行・決済機関としての役割に特化するようになり、所長（従来の町村長ポスト）が予算請求権を持たなくなったことが、区の行政における特に大きな変化であったといえる。旧市町村内の町内会長の発言力の低下や、旧役場のリーダーシップ機能の低下においては、やはり著しいものがあり、総合事務所や地

域協議会だけでなく、各地域の住民組織の果たす役割が相対的に大きくなっている傾向が見られる。安塚・板倉の両区は全町住民組織を展開しており、住民組織の運営についてモチベーションが高いことは訪問で感じることができ、また実際に積極的な活動を行っているように見受けられた。一方で行政・住民組織の両者が、単に「第二の行政」となってしまふことへの懸念を示しており、住民組織も自らの意思決定で地域の振興を図りたいという意思が強いものの財政面での苦慮、従来のサービスの維持に手一杯であるという現状も見受けられた。

結論としては、総合事務所・地域協議会・住民組織が各々、住民自治について軽視することの出来ない重要な活動・成果を出しており、地域の結束・独自性を保ったまま、市政・区政に活かしていく地域自治区制度は過渡期の段階にあっては、上手く機能しているのではないかと考えられる。昨年行われた、上越市地域自治フォーラムにおいては、合併により市はより大きな視点で行政のシステム・広域的な舵取りについて目を向けなければいけないという話も伺ったが、地域自治区は、単に郊外部となる旧市町村の行政サービス維持という消極的な面だけでなく、上越市全体の大きな舵取りをしていくべき市に対して、各々の自治区において細かな舵取りを行い、区政が市政をサポートしていくという積極的な役割も期待されているということである。

これからの課題は、各区における人材の確保と住民組織の独立性の確保という点が重要になると考えられる。しかしながら、実地でのヒアリングを経て、過渡期におけるこうした課題を残しつつも地域自治区という制度は、合併の弊害を緩和し、住民の参画意識や地域の独自性確保のために有用であると評価できる制度である。こうした制度の運用と成果、そして、この制度の数少ない運営を行う上越市については、これからも注目していくべき自治の形の一つのモデルということができるであろう。

～主な参考文献～

- ・上越市合併記録誌
- ・上越市平成21年度予算編成方針
- ・「雪のふるさと安塚」関係資料一式
- ・「雪だるま財団」関係資料一式
- ・板倉区地域事業一覧（板倉区総合事務所）
- ・光が原高原活用検討部会「光が原高原活用計画提案書」
- ・野澤 朗「新しいまちづくり—進展する市町村合併 住民自治の充実を目指して—上越市の地域協議会の取組」『地方財政』45(2),2006/2, pp.250～254。
- ・渡辺 卓郎「市町村合併と地域の変容—上越市を事例として」『上越社会研究』(23),2008/10, pp.114～123。

*なお、本研究の詳細な内容は、『上越市調査報告書—そうだ、地域自治区に行こう！』として冊子体にまとめ、ヒアリング協力者等に送付した。