

平成の大合併下における過疎地域の 地域活性化のあり方について

宮崎 幹朗

愛媛大学法文学部総合政策学科地域コース2007年度入学生

寺坂 勇紀 藤本 早記

徳橋 春花 山根 雄一郎

濱田 李夏 湯山 佳奈

*本稿は、寺坂勇紀・徳橋春花・濱田李夏・藤本早記・山根雄一郎・湯山佳奈の6名の執筆による「過疎地域における市町村合併の検証」をもとに、宮崎幹朗が手を入れたものである。6名の研究は、平成20年度島根・山口・愛媛・高知4大学間「学生交流自主的・実践的プロジェクト」に採択され、2009年3月5日の発表会において最優秀賞を受賞した。

はじめに

平成11（1999）年の市町村合併特例法の改正に始まる「平成の大合併」は、日本社会を大きく変えていった⁽¹⁾。いわゆる昭和の合併が一段落し、町村合併促進法および新市町村建設促進法が失効した後、昭和40（1965）年に、市町村合併特例法が制定・施行された。この法律は10年間の時限立法で、昭和50（1975）年、昭和60（1985）年、平成7（1995）年にそれぞれ延長されてきた。この法律は市町村合併の推進を目的としたものであったが、その実効性には乏しいものであったといわれている。この状況が一変するのが、平成12（2000）年の地方分権一括法の制定・施行であっ

た。政府はこれに基づき、行政改革大綱を定め、その中で、市町村数1,000を目標とする方針を示し、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いう目標を掲げた。その一環として、前述のように、合併特例法を改正し、合併特例債や地方交付税の特例措置など、合併を促進するためのさまざまな財政優遇措置が設けられた結果、平成17（2005）年3月の期限までに合併しようとする自治体が一気に増加した。

各地に起こった市町村合併の急激な進行によって、町村数は半数以下に減少した。その結果、人口1万人未満の町村も以前の3分の1に減った。明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併と三度にわたる市町村合併を経て、村の数は大きく減少した。こうして見たとき、平成の大合併の結果として、「市」中心の地方自治体制への志向が加速したといえる。結果的に見れば、規模の小さい町や村の統合が進められたことになる。これは、日本の社会経済の発展に伴い、日本が農村型社会から都市型社会へ移行してきたことに対応した変化といえなくもない⁽²⁾。

(1) 「特集：検証・市町村合併」地域政策22号（三重県職員研修センター企画・編集、2007年1月号）の巻頭言（編集長・尾形宣夫）参照。なお、第29次地方制度調査会は2009年6月に答申を出し、現行市町村合併特例法は2010年3月末に期限切れを迎え、「平成の大合

併」は終結することとなる。

(2) 横道清孝「平成の大合併の経過、結果および課題～「市」を中心した市町村体制へ」地域政策22号（2007年1月号）7頁。菅沼栄一郎「村が消えたー平成大合併とは何だったのか」(詳伝社新書、2005年)4頁。

確かに、規模の小さな自治体の前途は決して明るくない。過疎地域の市町村が置かれている社会経済的状況はより一層深刻化している。これらの自治体の中には、合併を選択せず、自立の道歩むことを決断した自治体もあるが、合併を希望しながらも合併協議が進まず、合併の枠組みから外れた自治体も少なくない。合併を実現した自治体においても、合併すればすべての問題が解決したわけではなく、三位一体改革による自治体財政の窮乏化、地域経済産業の衰退、少子高齢化による人口減少問題やいわゆる限界集落問題、地域コミュニティ再生の問題など難問が待ち構えていた。

本稿では、過疎地域を有する自治体の地域活性化の試みを検証するという観点から、合併した自治体と合併を選択しなかった自治体についてそれぞれ現地に赴き、調査をおこない、その特徴を分析した。現地調査をおこなった一つは、平成の大合併でも合併を選択せず、昭和の大合併の際にも合併を選択しなかった高知県馬路村である。二つ目は京都府南丹市の美山町である。美山町は現在周辺町村と合併して南丹市の一部となっているが、昭和の大合併以前の「旧村」という単位で地域振興会を創り、住民を主体とした地域の活性化に取り組んでいる地域である。三つ目は京都府綾部市である。綾部市は平成の合併をおこなっていない自治体である。現行過疎法の対象地域ではないが、消滅の危機にある深刻な過疎集落を有している。そのような状況の中で、綾部市は、水源地域に位置する集落に対して、過疎化に歯止めをかけ、地域の振興と活性化を図り、もって住民福祉の向上、地域格差の是正及び本市の発展に貢献することを目指し、水源の里条例を制定したことで有名になった。

これらの地域の取り組みについて調べ、過疎地域の活性化の課題について検討していく。

第1章 平成の市町村合併の概要

1 市町村合併が求められた背景

総務省の説明によると、合併が求められた理由は以下の5つである⁽³⁾。

第一に、地方分権の推進である。自治体が多様な行政施策を展開するためには、自治体に一定の規模・能力が必要であるという認識である。

第二に、少子高齢化の進展である。少子化や高齢化に対応して適切にサービスを提供し、そのサービスの水準を確保するためには、効率性をも考え合わせると、ある程度の人口の集積が必要であるということである。

第三に、広域的な行政需用の増大である。モータリゼーションの発達によって人々の生活圏が拡大し、市町村の区域を越えた行政需要が増大しているため、市町村規模の拡張が必要であるという認識である。

第四に、構造改革の推進への対処の必要性である。国のみならず、地方自治体も厳しい財政状況にあり、効率的な行政運営が求められており、選択と集中に象徴される構造改革路線にあっては、業務の効率性と自治体行政の適切なチェックが求められる。

第五に、昭和の大合併から50年を経た社会経済の変化への対応の必要性である。交通・通信手段の発達に対応した新たな行政単位が求められているという指摘である。

この主張を肯定的に理解すれば、合併を最大の行財政改革のチャンスととらえ、適正な規模の自治体運営を目指し、足腰の強い自治体を形成することが少子高齢社会の進行の中では不可欠であり、自治体の範囲が広がることにより、より多くの優れた人材や産業・文化などの地域資源を有効に活用することによって、新たなまちづくりのチャンスにもなるということになる⁽⁴⁾。

市町村合併を検討するために設立された各地の

(3) 総務省の市町村合併に関するホームページにおける

記載から。

合併協議会が合併の根拠としてあげていたのも、上記とほぼ同様の理由であった。しかし、少子高齢化や広域的行政の必要性、交通・通信の発展などは急に生じてきたことではなく、以前から着々と進んできたことであり、長期的な国家財政および自治体財政の困難状況にもかかわらず、見過ごされてきた問題点でもある。そう考えてみると、合併を急がなければならなかった最大の事情は、国と地方自治体の財政状況の悪化と地方分権の受け皿としての自治体づくりの二つだったと考えるのが自然である⁽⁵⁾。とりわけ、90年代の景気対策とこれに伴う国債および地方債の大量発行がもたらしたその後の財政困難が、最大の理由と見てよいだろう⁽⁶⁾。

2 平成の大合併の経過について

全国的規模で進展した平成の市町村合併は、明治の大合併や昭和の大合併に続く、三番目の大規模な自治体の変動であった。この平成の市町村大合併により、市町村の数は1999年3月末から2006年の4月1日までに3,232から1,820へと減少した。市町村の数は43.7%の減少となり、大幅に減少した。これは「行政改革大綱」の目標を超える達成率であった。また、大多数の市町村合併(540件)が2004年度と2005年度に集中的におこなわれているが、これは自治体の財政状況の悪化の中で、2005年3月末の旧市町村合併特例法の失効期限が迫る中で、急いで合併協議を進めたことが原因だとされている。

市町村合併の進展状況は、合併がほとんどなかった東京都や大阪府のように、市町村の減少数が1にとどまった都道府県があるのに対して、減少

数が最大の63の広島県まで、都道府県によってかなりのバラツキがみられた。合併の結果としての市町村数も、富山県の15から、それなりに合併が進んだにもかかわらず、なお180の市町村数を抱える北海道まで、かなりの違いがある。また、合併で誕生した新市町村の人口規模は、1万人未満から100万人を超える自治体までさまざまである。平均すると、合併により一自治体当たりの人口は3.6万人から6.6万人へ増加した。しかし、合併の進行にもかかわらず、2006年4月現在、1万人未満の市町村もまだ503残っている。

1999年3月末から2006年4月1日までの間に、「市」は670から779に増加し、「町」は1,994から844に減少し、「村」も568から197へと大幅に減少した⁽⁷⁾。結局、明治以降の三度にわたる市町村合併によって、市町村数は1888年の71,314から、2006年には1,821へととなり、約40分の1にも減ったことになる。1888年から1889年にかけての「明治の大合併」では、市町村数は約5分の1に減少したものの、新しく「市」が39誕生した。1953年から1961年にかけての「昭和の大合併」では、市町村数は約3分の1に減少した。このとき、「村」は激減した。「町」の数はほとんど変わらず、「市」が2倍に増加した。1999年以降2006年までの「平成の大合併」では、市町村数は約2分の1に減少した。今回は、「村」と「町」ともに減少し、「市」は増加した。すでに指摘したように、三度の合併により、村と町が減少し、市は増加した。自治体経営の効率化の点から自治体の規模および単位が大きくなっていることになる⁽⁸⁾。明治以来の日本経済の発展に伴い、農業などの第一次産業を中心とする社会から第二次産業および第三次産業を

(4) 佐々木信夫『市町村合併』(ちくま新書, 2002年) 31頁以下。「愛媛県市町村合併推進要綱」(2001年2月)参照。宮崎幹朗「平成の大合併と愛媛県における市町村合併の状況」同編『愛媛県における市町村合併の展開と展望』(愛媛大学総合政策叢書3, 2007年) 26頁以下。

(5) 矢野達雄「地方制度「改革」における市町村合併の位置と問題点」宮崎編『愛媛県における市町村合併の

展開と展望』13頁以下参照。

(6) 白川一郎『自治体破産－再生の鍵は何か』(NHKブックス, 2004年) 17頁。

(7) 横道・前掲「平成の大合併の経過、結果および課題～「市」を中心とした市町村体制へ」地域政策22号9頁以下。

(8) 井川博「平成の大合併と自治体財政」地域政策22号13頁以下。

中心とする都市中心型社会へ移行してきたということである。

3 市町村合併のメリット・デメリット論について

これまでのところ、今回の平成の大合併の効果についての研究は少なく、まだ十分な検証結果は出されていないといえる⁽⁹⁾。数少ない調査研究の1つとして、総務省に設置された「市町村合併に関する研究会」がおこなった一連の調査研究があげられる⁽¹⁰⁾。この研究会では、2006年5月には「市町村合併の効果について」、2007年4月には「新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組の実態」、2008年6月には「『平成の合併』の評価・検証・分析」という報告書を出している。特に、「『平成の合併』の評価・検証・分析」の調査は、合併した市町村がおこなった住民アンケートや都道府県等がおこなったアンケート調査や実態調査をもとにした分析であるが、結論として、合併後数年経過した段階で合併した自治体の行財政基盤の拡充や住民サービスの向上という影響があらわれているとして、合併の効果を肯定的に評価している。

合併による行財政への影響として、まず行財政基盤の強化と行政運営の効率化の2つをあげて、自治体の企画政策部門の強化のほか、子育て支援や廃棄物処理などに特化した専門的組織の設置が進んだこと、自治体規模の拡張に伴う保健師や学芸員等の専門職の配置などの促進、行政評価の導入などの行政運営の適切化のための条件整備の推進、財政基盤の強化と合併による行政効率化効果を生かした財政運営改善への取組みの強化などの項目があげられている。特に、財政基盤の強化の

面については、人口1万人未満の自治体の財政力指数が改善したことを指摘している。同時に、職員のモチベーションがあがり、適切な人事管理や職員研修が実施されていることも指摘している。第二に、行政運営の効率化の側面として、適切な職員配置や出先機関の見直しなどによる職員数の見直しと人件費の削減があげられ、本庁機能の強化を進めるとともに、旧市町村の境界を越えた公共施設の広域的利用などが進むことによって、効率的な住民サービスの提供が進行したと指摘している。空き保育所や空き教室の有効利用や図書館のネットワーク化などの推進などをあげて、住民の利便性の向上があげられている。この部分については、集中改革プランによる職員数削減目標値が合併自治体と未合併自治体との間で平均0.9%の差があることが強調されている。このように、行財政基盤の強化と行政運営の効率化という面に対してプラスの影響があらわれていることを指摘している。次に、住民生活への影響として、住民へのサービスの維持・向上とコミュニティ振興への取組みの強化をあげて、合併による効果があらわれていると指摘している。約8割の自治体で、子育て支援や高齢者への福祉サービスを中心にした福祉分野などで専門的サービスが始まっていることや、合併前に一部の自治体でおこなわれていたサービスが合併した市町村全域へと拡大されていることが指摘されている。しかし、その一方で、行財政改革の視点から敬老祝金など廃止された事業もあり、合併に対するマイナス評価を招いている部分もあることも指摘されている。コミュニティ振興の促進の事例として、地域住民による子ども見守り活動や地域活動を目的とするNPO法人の立ち上げなど、地域のコミュニティ活動への

(9) 今井照「市町村合併検証研究の論点」自治総研35巻11号(2009年11月号)25頁は、包括的な合併検証報告書として4つのものを指摘している。佐々木信夫『地方は変わるかーポスト市町村合併』(ちくま新書、2004年)23頁では、市町村合併にはプラス面もマイナス面もあり、その功罪を議論するのは不毛だと指摘し

ている。

(10) 「市町村の合併に関する研究会」は、小西砂千夫氏(関西学院大学教授)を座長に2005年11月に総務省自治行政局合併推進課の所管のもと発足したものである。この研究会の一連の報告書は総務省のホームページから入手可能である。

人的・経済的支援の拡充などがあげられている。行政の窓口部分が遠くなるという住民の懸念に対応するためのコミュニティ組織の設置や再編なども肯定的に評価されている。最後に、合併することによって日本一の梅の産地となった和歌山県みなべ町の「日本一の梅の町」の例をあげて、広域的な地域資源のネットワーク化によって地域活性化に向けた取組みが進められた事例もあると紹介され、全体として住民参加のまちづくりを進める契機として市町村合併をとらえている。

反面、合併した市町村の問題点として、以下の点があげられている。まず、旧役場が支所となり縮小された地域などの周辺部において地域の活力が低下している状況が見られることである。次に、旧市町村それぞれの組織風土の違いなどから一つの組織としての融和に時間がかかっていることである。そして、合併の時期と財政状況の悪化が重なり、合併の財政効果が実感できていない自治体があることである。

また、合併によって周辺部となった地域の住民と行政との距離の問題も指摘されているが、ここでは地域審議会の設置などによって地域住民の声を行政に反映する仕組みが機能している地域があることも指摘されている。確かに、合併特例法では、中心部に吸収されるような小さな旧自治体に「地域審議会」の設置が認められており、旧自治体が抱える問題について審議し、必要な施策を新自治体の長に提言することができることとなっている。旧市町村単位の振興の目的で地域審議会を設置することができることとなっており、合併前の関係市町村の協議によって、旧市町村の区域ごとに置くことができるものとされている。この審議会は、新市町村長の諮問により審議又は意見を述べるもので、愛媛県内でも今治市や砥部町、四

国中央市などで地域審議会が置かれている。過疎地域では、これを活用して、新自治体に対して必要な提言をおこない、必要な措置を求めることができ、人口が少なく、議会の議員もいないような地域の住民の意見もくみ上げていくことが求められている。しかし、地域審議会が設置されている市町村でも、地域審議会の活動は目立たず、形式的な存在に留まっている地域もあり、過疎地域の住民の声が合併後の本庁まで届いているかどうかには疑問もある。

好意的に評価されている行財政基盤の充実という側面にしても、いわゆる集中改革プランによる施設整備や職員配置の見直しや人件費の削減目標設定など、市町村合併そのものの影響とはいえない側面がある。また、少子化対策の一環として、育児サービスの拡充など子どもに対する種々のサービスの充実は国の方針でもあり、そのための計画を立案し実行していくことも必ずしも市町村合併の成果というわけではないように思われる。合併の効果の一つとして評価された福祉サービスの拡充の問題にしても、合併直後、サービスの範囲や基準を高い自治体に合わせてスタートした新市町村も、行財政改革への取組みを進めるにつれて、拡充した福祉サービスの見直しを余儀なくされているところもある⁽¹¹⁾。また、周辺部となる地域の住民サービスの維持のため、総合支所ないし支所として残した旧市町村役場の機能の見直しや縮小に向けた動きも強まっている⁽¹²⁾。結果的に、合併の効果が一時的に過ぎなかった部分も否定できない。

以上のような「市町村合併に関する研究会」報告に対して、全国町村会道州制と町村に関する研究会の「『平成の大合併』をめぐる実態と評価」報告書では⁽¹³⁾、市町村合併の推進の背景として

(11) 宮崎幹朗「市町村合併と市民生活に関わる行政サービスへの影響」同編『愛媛県における市町村合併の展開と展望』182頁以下。

(12) 宮崎・前掲「市町村合併と市民生活に関わる行政サービスへの影響」同編『愛媛県における市町村合併の展開と展望』186頁以下。

(13) 全国町村会「道州制と町村に関する研究会」が2007年10月から2008年3月にかけておこなったヒアリング調査をもとに、2008年10月に公表したものである。調査は、合併した9つの自治体と合併しなかった8つの自治体についておこなわれている。

公債費増加および地方交付税削減などの自治体の財政問題の悪化と国および府県の強力な指導の存在を指摘し、合併を余儀なくされた小規模自治体が多いとし、市町村合併によって住民サービスの低下や周辺部の衰退などの弊害が生じていることをあげている。他方で、合併をしなかった自治体において新たな住民自治の可能性が生じていることを指摘し、市町村分権の視点に基づき、個々の地域特性を踏まえた地域共同社会づくりへの取組みの必要性を強調している。合併によるプラスの面として、財政支出の削減効果、職員の能力向上や旧市町村間の垣根を越えた職員交流による職員の活性化があげられている。他方で、マイナスの面として以下の点が指摘されている。まず、役場機能が遠くなった地域においては、行政と住民の距離が生じ、特に住民の精神的サポートの面において住民の「安心感」が損なわれていることである。役場や職員をよりどころにしていた地域も多く、行政のサポートが薄くなり、住民相互の連携も弱まっている地域もあることが指摘されている。次に、三位一体改革による地方交付税の削減により、合併当初の財政計画の見直しを余儀なくされ、計画と現実との乖離が進み、新自治体の財政を圧迫していることがあげられている。さらに、役場がなくなることによって、本庁舎から遠い周辺部地域の人口流出等による衰退が加速していることを指摘している。

このような合併自治体に対して、合併しなかった自治体においては、行政と住民の間に地域に対する「愛着」と「責任感」が生まれ、地域が抱える難局を協力して乗り越えようという意識が強まり、行政と住民の関係のあり方に変化が生じてきた地域があることが指摘されている。また、地域の特性に合わせて、身の丈に合った地域経営に努める努力が進んでいることが指摘され、合併しなかったことをきっかけにして、行政頼りであった

住民の意識に変化が生じてきたこともあげられている。しかし、最大の問題点は自治体財政の見通しである。多くの自治体では財政力指数が低く、地方交付税に頼らざるを得ない財政構造であるため、地方財政の行方しだいで自治体のあり方にも大きな影響を受けることになることが指摘されており、合併しなかった自治体も大きな問題を抱えていることには変わりない⁽¹⁴⁾。

次に、財政面、医療面、教育面について、合併の効果を個別的に検討してみる。

4 市町村合併の影響・効果の個別的検討

(1) 財政面について

財政面で市町村合併の効果がどのようにあらわれているかについて、愛媛県愛南町を例に検討してみる。愛南町の財政状況は、平成19(2007)年度を例にすると、歳入総額は149億9,944万6千円であり、地方税と地方交付税が歳入総額の半分以上を占めている(63.75%)。この数値は、愛南町総合計画において想定していた平成19年度の歳入総額推計の54.53%よりもやや多い。しかし、自主財源である住民税などの地方税ではなく、国からの地方交付税が歳入の多くの部分を占めていることには変わりない。

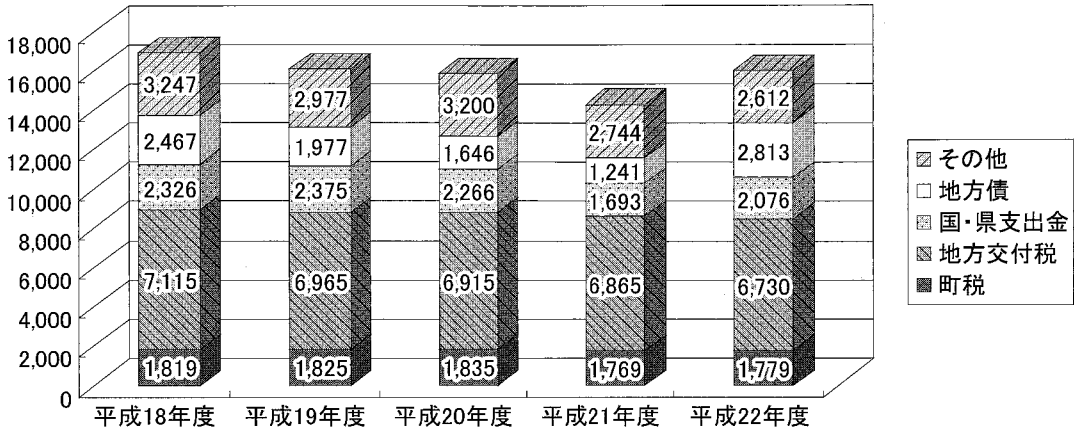
歳出を見ると、平成19年度の歳出総額は145億2,559万9千円であり、そのうち人件費がほぼ4分の1を占めている(25.63%)。人件費を縮小することが合併の目的の一つであるはずだが、愛南町の財政推計を見る限りでは横ばいの傾向であり、この点に関してはまだ合併効果が出ていないといえる。

愛南町の特別会計は、平成19年度の資料によると、全体的に黒字になっており比較的順調にしている。高齢化が加速している愛南町において、老人保健特別会計や介護保険特別会計などが黒字であることは評価できる。ここには合併後の効果

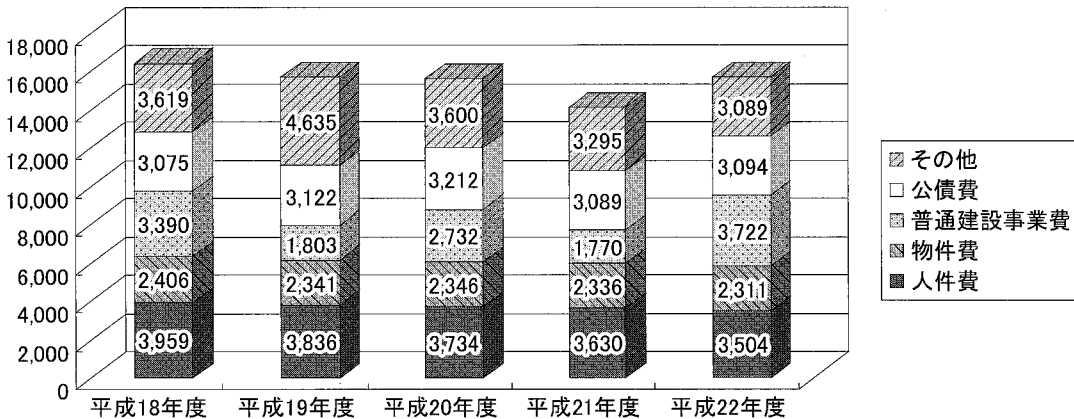
(14) たとえば、愛媛新聞は愛媛県における市町村合併の効果について、特集を組んでいる。愛媛新聞「特集：奔流の後に 平成の大合併えひめ」第1部「70から20

へ」(2008年7月31日～8月6日)、第2部「効果検証」(2008年8月25日～31日)、第3部「未来へ」(2008年9月13日～26日)。

愛南町の財政推計（歳入）



愛南町の財政推計（歳出）



が出ていると考えることもできる。人口の減少が進み、誘致企業の撤退もあった愛南町においては、住民税等の地方税による収入は今後もっと減少していくものと予想される。さらに、地方交付税の削減も進み中で、行政サービスの質を落とさないためにどのような対策を講じていくかが今後の重要な課題である。すでに、住民主体の地域活動やまちづくり活動の一環である地域の夏祭りや相撲大会などへの助成金などの予算を縮小する傾向が見られる。若年人口の減少に悩む周辺地域では、地域づくりや地域の共同事業を担う人材が減るだけでなく、事業の経費が削減されていくこ

とになる。このままでは、個々の地域の特色や個性という地域の良さを維持できず、失わせてしまいかねない恐れがある。その傾向が強まれば、合併以前よりも住みづらい地域があちこちに生まれてくる可能性を否定できない。

(2) 医療面について

次に、医療面の変化について検討する。自治体の抱える医療サービスの問題は深刻化している。現在、全国各地で深刻な医師不足に悩まされる自治体は数多く存在している。従来から、人口減少が著しい山間部や離島などの過疎地域では、診療所や医師の不足という状態であって、市町村合併

によってその問題が急速に改善されたわけではない。その中で、市町村合併のプラス面として、市町村合併に関する研究会の報告書の中であげられている事例として、新居浜市別子山村地区の診療所開設がある。合併したことにより診療所を復活させ、無医村地区を脱した自治体として取り上げられている。別子山村は、愛媛県内で平成の大合併の第1号として2003年4月に新居浜市に編入合併された地域である。新居浜市との合併に際して、旧別子山村の住民からは合併に対して評価の声も上がっていた。特に、医療の面では安心感を抱く住民が多かった。別子山村は約30年間無医村であったが、新居浜市との合併後、診療所ができ、新居浜市医師会から週1回の医師派遣が始まったからである。週に一日、一日2時間の診療時間では決して十分ではないが、薬をもらうためだけに長い道のりをバスや車で病院まで通っていた住民にとってはありがたいことであると好意的に評価されている⁽¹⁵⁾。また、デイサービス事業も有料ではあるが、続けられている。これらは、新居浜市医師会が地域医療に極めて熱心だったことの現れであり、赤字を市が補填することによって、新居浜市との連携も取れていたことによって成り立っている。しかし、ここでも医師の高齢化が進み、医師会に頼らざるをえない状況に問題点も見え始めている。新居浜市には総合病院が4つあり、地域医療は比較的充実しているが、今後の医療をめぐる変化の中で、旧市内の病院本体の経営が厳しくなってくれば、別子山村に医師を派遣する余裕はなくなってしまう可能性も否定できない。その上、旧別子山村地域の人口は既に200人ほどにまで減っており、ほぼ全域で限界集落化している。このような問題を考えると、将来への展望が決し

て明るいものではないことが分かる。一見成功を取めているかに見える地域にも、地域医療崩壊の波は着々と忍び寄っているのが現状である。

次に、宮城県登米市を例にあげる⁽¹⁶⁾。9つの町が合併してできた宮城県登米市は、5つの病院と2つの診療所を抱えている。しかし、深刻な医師不足に悩まされている。10万人当たりの医師数を見ると、2004年度末の段階で全国平均211人に対して、登米市は104人という水準であった。そのうえ、登米病院では、2008年3月現在、常勤医師は3人しかいない状態であった。これまで、医師のついで応援を仰ぎ、休日夜間の当直体制を組んでいることによって、入院患者を受け入れられてきたが、応援のメドが立たなくなり、入院患者の受け入れに支障が生じている。このような状態は全国各地で生じており、登米市に限らず、医師たちは勤務に疲弊し、医師の退職が続く病院も多い。さらに、登米市の病院に勤務する医師たちは高齢で、病気や疲労でいつ倒れるか分からないという状況でもある。このような状況下で、病院経営の赤字を一般会計などで補填していける間は、各自治体経営の医療施設もなんとかやっけていけるのが現状である⁽¹⁷⁾。また、岩手県旧沢内村は、「生命尊重」の理念を掲げ、1960年代以降、高齢者医療費無料化や乳児死亡率ゼロ作戦が進められるなど独自の保健医療体制を維持してきた自治体であったが、財政難を理由に合併を余儀なくされた。合併後の西和賀町においても、旧沢内村の理念は引き継がれたものの、医師の減少などによって医療崩壊の壁が立ちはだかっているのが現状である⁽¹⁸⁾。このように市町村合併の問題とは別に、地域医療の問題が深刻化している現状である。

宮城県登米市や旧沢内村など、医師不足などの

(15) 葉上太郎「検証！ 市町村合併の現場を歩く（第36回）週に2時間の診療なれど～無医地区はどうなる・愛媛県新居浜市別子山の場合」ガバナンス2008年4月号78頁以下。

(16) 葉上太郎「検証！ 市町村合併の現場を歩く（第35回）医師の心が折れる前に～病院をどうする・宮城県登米市の場合」ガバナンス2008年3月号78頁以下参

照。

(17) 自治体病院を取り巻く財政問題については、たとえば、米田幸夫「自治体病院を取り巻く構造的課題」月刊自治研2007年9月号30頁以下参照。

(18) 「いのちのふるさとシンポ～地域医療と福祉を豊かに」季刊自治と分権36号（2009年）44頁参照。

問題を抱えている自治体はここだけではない。青森県外ヶ浜町平館では、いわゆる「隠れ無医村」の問題が起きている⁽¹⁹⁾。現在の「村」から医師はいなくなったが、合併先の「町」に医療機関があれば、無医村とはみなされないということになる。このように、市町村合併の結果、実際には診療所もなく医師もいない旧村にもかかわらず、無医村とはみなされない「隠れ無医村」が各地に存在することになる。合併の推進は、水面下に存在する「隠れ無医村」問題を見えにくくしている。このような状況の中で、各地の自治体は模索を続けている。勤務医の逃散や経営悪化問題を抱える病院を複数抱えている山口県山陽小野田市では、廃院する病院を選択し、「2分の1の廃院」状態になっている⁽²⁰⁾。病院経営の赤字が増え続けられれば、病院経営の縮小や廃止という問題も避けられない。夕張市破綻問題などをきっかけに制定されたいわゆる財政健全化法が、公営企業についても自主的な早期健全化策を求めている。これに対応して、総務省は、全国の公立病院の約7割が赤字を抱えている状況を背景にして、2007年12月に「公立病院改革ガイドライン」を示し、病院事業をおこなう各自治体に公立病院改革プランの策定を求めている。このような状況の中で、赤字経営が続く病院経営を縮小ないし撤退しようという自治体もあらわれている⁽²¹⁾。

(3) 教育面～小中学校統廃合問題

市町村合併が進む以前から、子どもの人口減少が著しい過疎地域においては、小学校や中学校の統合や廃校が進んでいたが、合併をきっかけに小中学校の統廃合が議論されるようになった地域もある。その例として、愛媛県愛南町の問題について取り上げる。

愛南町学校統廃合検討委員会は、「愛南町学校

統廃合に関する答申」を出し、愛南町の学校と学級の規模について、人口に比べ学校数および過小規模校が非常に多いことを指摘し、現状のままでは児童生徒一人当たりの教育経費が多かり、愛南町の学校の教育環境を良好な状態で維持していく上で大きな問題であるとして、小中学校の統廃合の方針を示した。答申では、小規模校の問題点として、児童生徒の傾向として、次の5つの問題点をあげている。競争心が育ちにくいこと、序列意識が固定化しやすいこと、刺激が少なく馴れ合いに流されやすいこと、言語コミュニケーションが少ないこと、社会性の育成が難しいことである。このような状態から、児童への教育効果を上げるには、学校規模の適正化が必要であり、学校の適正配置が必要であるとしている。この答申を受けて、愛南町では、学校統廃合推進計画を作成し、平成19(2007)年から平成23(2011)年にかけて統合成果を評価しながら統廃合の必要性について検討していくことを明らかにした。統廃合後の廃校舎等の利用としては、地域づくり・人づくりを担う公民館活動と一体化した地域の活性化、他地域や世代間交流維持等の支援を担う施設として利用するのが望ましいとし、住民が主体的に活用する方法(利用者の自己管理)も考えていくことが望まれている。具体的活用例として、滞在型宿泊施設・生涯学習センター施設・学校地域資料館・図書館・美術館・公園等の複合施設・地域防災センターや緊急災害時用資材等の備蓄施設が挙げられている。しかし、地域住民の中では、学校統廃合問題に関して反対意見を持つ住民もいるため、現在、愛南町の小中学校統廃合問題は保留状態にある。

愛南町以外にも、西予市などでも小中学校の統廃合が検討されているが、住民軽視という批判も

(19) 葉上太郎「検証! 市町村合併の現場を歩く(第37回)『隠れ無医村』が増える～無医地区をどうする・青森県外ヶ浜町平館の場合」ガバナンス2008年5月号90頁参照。

(20) 葉上太郎「検証! 市町村合併の現場を歩く(第34回)2分の1の“廃院”～病院をどうする・山口県山

陽小野田市の場合」ガバナンス2008年2月号78頁参照。

(21) たとえば、2008年9月には、銚子市の市立総合病院が休止され、市長のリコール問題へも発展した事例がある。愛媛県でも公立病院の直営見直しが議論されている。

出されている⁽²²⁾。また、生徒数減少と財政難を理由に、愛媛県も全日制県立高校の本校・分校計4校の事実上の廃校や4校の分校化など大規模な統廃合に踏み切っている。2008年3月9日の愛媛新聞の記事によると、愛媛県20市町のうち統廃合予定がない市町は7つで、13市町については統廃合を実施・予定している。これらの計画を集約すると、県内市町の小中学校496校が435校に再編されることとなる。過疎地域以外でも、少子化による入学生減少を原因として、学校統廃合が問題となっている地域もある。市町村合併により生活圏が拡大したことと通学区域指定の柔軟化によって保護者が子どもの入学校を選択できるようになり、学校統廃合の問題は東京都や愛知県などの都市部でも生じている。それぞれの地域で、少子化や財政難などを主な理由として議論が進んでいるが、学校は地域社会のあり方や地域活動のあり方も深く関係を持っていることも考慮しなければならない⁽²³⁾。

第2章 過疎地域の現状と課題

1 これまでの過疎対策について

わが国の過疎対策は、昭和45（1970）年度から昭和54（1979）年までの「過疎地域対策緊急措置法」以来、10年間の時限立法を繰り返す形で、法律の名前を変えながら継続してきている⁽²⁴⁾。すなわち、下記のとおりである。昭和45（1970）年からの過疎地域対策緊急措置法、昭和55（1980）年からの過疎地域振興特別措置法、平成2（1990）年からの過疎地域活性化特別措置法、そして、平成12（2000）年からの過疎地域自立促進特別措置

法である。

現在までの4つの過疎対策時限立法の相違について簡単に説明すると、以下の点が指摘できる⁽²⁵⁾。4つの過疎法に共通するのは、人口減少の著しい地域における生活及び生活基盤の整備を目的とする点である。最初の過疎地域対策緊急措置法では、「緊急に生活環境、産業基盤等の整備」に関する対策を講じて、「人口の過度の減少を防止するとともに、地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与する」ことを目的とした。次の過疎地域振興特別措置法では、人口減少により他の地域に比較して生活水準及び生産機能が低い地域において特別措置を講じて、「これらの地域の振興を図り、住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与する」ことを目的とした。3番目の過疎地域活性化特別措置法においても前回の特別措置法とほぼ同様で、「生活水準」が「生活環境」という言葉に変わり、「地域の振興」の部分が「地域の活性化」と置き換えられている点が異なっている程度である。現在の過疎地域自立促進特別法では、「地域の自立促進」を図るとされている点に加えて、「美しく風格ある国土の形成に寄与すること」が目的として付け加えられている点が注目される。平成2年の過疎地域活性化特別措置法からは、人口要件について、人口減少率という項目だけではなく、年齢層による線引きを入れ、少子高齢化の問題も視野に入れている。過疎地域にとって、少子高齢化問題は特に重要な問題であると認識されていることがわかる。

現行過疎法の期限切れを間近に控えて、過疎地域を抱える地方自治体では、過疎対策の継続を希

(22) 西予市の27小学校を約5年間で14校へ統合するという案が西予市学校再編検討委員会から出され、波紋を呼んでいる。愛媛新聞2008年7月27日記事。

(23) 宮崎・前掲「市町村合併と市民生活に関わる行政サービスへの影響」同編『愛媛県における市町村合併の展開と展望』180頁。

(24) 宮崎幹朗「過疎地域の現況と新しい過疎対策の展望」えひめ地域政策研究センター調査研究情報誌ECPR

24号（2008年）14頁。

(25) 長谷川昭彦「過疎化の進行と過疎対策の推移」長谷川昭彦ほか編『過疎地域の景観と集団』（日本経済評論社、1996年）33頁以下、宮崎・前掲「過疎地域の現況と新しい過疎対策の展望」ECPR24号17頁参照。なお、総務省過疎対策室「過疎対策の評価と今後の振興方策のあり方に関する調査報告書」（2006年）参照。

望し、新たな時限立法を求める声をあげている一方で、従来までの過疎対策の実効性に疑問を投げかけ、費用対効果の面から過疎対策の見直しを求める声もある⁽²⁶⁾。過疎対策として進められてきたさまざまな方策によって、過疎の進行がこの程度に抑えられているという肯定的評価もできるが、過疎対策が進められてきた間、かえって過疎地域として指定公示された市町村数は増加しているということからも、従来のような過疎対策の有効性に疑問が出されている。交通基盤の整備などによって、過疎地域に暮らす住民のための生活基盤等の整備が進められてきたことなどを評価する指摘もある一方で、画一的な過疎対策が有効に機能しなかった面も否定できない⁽²⁷⁾。

2 過疎地域の現状

現行の過疎地域自立促進特別措置法においては、過疎地域の具体的な要件として、人口減少が著しくかつ高齢者が多く若年者が少ない少子高齢地域であると同時に、自治体財政力が弱い地域であることが法律で定められている。これ以上の要件は法律上必要とされていない。そのため、個々の地域の現状やその抱える課題も様々である。この結果、現行の過疎法において、過疎地域とされる市町村数は738にのぼり、市町村数の40.9%を占めている。これらの市町村の全面積は日本の国土の54.1%を占め、他方で人口は全人口の8.4%にすぎない⁽²⁸⁾。日本の面積の半分以上を越える土地に日本の人口の1割に満たない人が暮らしていることになる。過疎問題を考えることは、過密問題についても考えることにもつながっている。

3 過疎地域のこれから

過疎地域の最大の問題は、その地で暮らす人に

とっての生活する上での不便さである。調査に出かけた地域は、交通・情報・消費生活面では便利とは言えない地域が多かった。

京都府綾部市は、現行の過疎地域自立促進特別措置法の下では「過疎地域」に指定されていないため、綾部市の中心部から離れた山村の水源地域に位置する過疎集落があるにもかかわらず、過疎法に基づく過疎対策の対象とはなっていない。綾部市においても、都市部への人口流出や少子化により過疎化と高齢化が進行し、地域社会における活力が低下している地域が増えている状況にある。綾部市では、過疎化と高齢化が特に深刻化し、集落自体の存続が危機的状況に直面している集落を水源の里と位置付け、過疎化に歯止めをかけ、地域の振興と活性化を図り、住民福祉の向上や地域格差の是正を通して、市の発展に貢献することを目指して、綾部市「水源の里条例」を制定している⁽²⁹⁾。水源の里とされている集落の中には、高齢化率が100%という地域もあり、かなり深刻な問題を抱えている地域がある。しかし、現行過疎法の下では、そのような地域を有する市町村であっても、過疎地域とされていないことについては疑問が生じる。過疎法が定める過疎地域の要件のみでは、すべての過疎地域に対する的確な対応は不可能である。このように、過疎として深刻な状態であるにもかかわらず、過疎地域自立促進特別措置法の下では過疎地域とされていない地域は他にも存在する。市町村全体で見たとき過疎地域でないのみならず、現実に深刻な過疎地域が存在している。そのような地域について真剣に考えるべきである。

過疎地域を都市との対比においてとらえ、地域振興に関する効率性という尺度からのみとらえれば、都市のお荷物ということになりかねない。現

(26) 宮崎・前掲「過疎地域の現況と新しい過疎対策の展望」ECPR24号14頁。

(27) 過疎問題懇談会「時代に対応した新たな過疎対策に向けて(これまでの議論の中間整理)」(2008年4月)参照。

(28) 過疎対策研究会『過疎対策データブック 平成18年度過疎対策の現況』5頁の図表1-1-2参照。

(29) 西川卓男「綾部市の「水源の里」振興の取組について」ECPR23号9頁以下参照。

行の過疎地域自立促進特別措置法においては「美しく風格ある国土の形成に寄与すること」を過疎対策の目的の一つとしている。水源の里のように、たとえ生活基盤が完備してなくても、自然面や環境面では、美しく風格ある国土の形成にとって必要な地域はあるはずである。水源の里の取組みはこのことに気づかせる大きな契機を与えたといえる⁽³⁰⁾。

今後の過疎法の見直しに際しては、従来のような自治体単位で過疎地域を指定して過疎対策を求めていくという方法は見直していくべきである。過疎問題懇談会は「過疎地域等の集落対策についての提言～集落の価値を見つめ直す」という提言を公表し、全国一律の過疎対策ではなく、地域の实情に応じた対策の必要性と地域住民自身の自立と行政の支援の必要性を強調している⁽³¹⁾。これを受けて、総務省過疎対策室は、全国の各都道府県の地域振興および過疎対策担当部長宛に「過疎地域等における集落対策の推進について」とする通知を送り、懇談会の提言に盛り込まれていた集落支援員や集落点検の実施についての取組みを求め、その経費を特別交付税によって措置する旨を示している⁽³²⁾。市町村の区域に縛られずに柔軟に「過疎地域」をとらえ、個々の地域の实情に応じて、有効な過疎対策を進めていくことが求められている。

第3章 フィールドワークから見た過疎地域の合併問題と自立

1 フィールドワークの視点

今回、現地調査の対象としたのは、まず、独自の取組みを進めている自治体として、過疎地域対策で注目されている京都府綾部市と京都府南丹市

美山町であった。綾部市については、過疎が進む地域を「水源の里」と命名し、条例を制定した上で、高齢化し過疎に悩む地域の支援を進めようとしている点に注目した。南丹市美山町については、昭和の合併以前の旧村単位で「地域振興会」を設置し、各地域の自主的な取組みを強化した点に注目した。また、平成の大合併を選択せずに残った自治体として、ゆずを使った町おこしで有名となった高知県馬路村を対象として、調査をおこなった。

2 京都府綾部市の「水源の里」の取組み

綾部市は京都府北部に位置し、繊維メーカーのグンゼ発祥の地として知られている。面積は347.11km²、総人口は36,816人（2008年8月1日現在の推計）で、人口密度は106人/km²である。気候は日本海側に位置するため、秋に雨が多く、冬は山間部で積雪も多い場所である。昭和25（1950）年に、何鹿郡1町12村が合併し、現在の綾部市となった。市域の77%を山林が占めており、市内195集落のうち38集落が高齢化率50%を超えている。

綾部市においても、市の中心部から離れた農山村地域の過疎化が深刻であり、いわゆる「限界集落」の存在が問題視されるようになっていた。この状況を打破しようとしたのが、現綾部市長の四方八洲男氏である。四方氏は、過疎化が進行した山村地域について流行となりつつあった「限界集落」という用語を用いることに抵抗して、「水源の里」と命名した。そして、都市と農村の相互関係を重要視しようとする考えのもとで、農山村地域を水源の上流とし、市街地域を下流と位置づけることにより、それぞれの地域が恩恵を受けあっている関係だととらえた。農山村地域は豊かな自

(30) 綾部市の条例による取組みがきっかけとなり、全国水源の里協議会が設立され、全国から150を超える自治体が参加している。

(31) 過疎問題懇談会「過疎地域等の集落対策についての提言～集落の価値を見つめ直す」（2008年4月24日）。

なお、懇談会の座長である宮口氏の講演の紹介を含んだ河野茂樹『『これからの過疎地域を考える』の概要と過疎問題に関する小考察』ECPR24号22頁参照。

(32) 総務省自治行政局過疎対策室長「過疎地域における集落対策の推進について（通知）」（2008年8月1日）。

然に恵まれており、これらの地域を維持保全していくことは、水源涵養や国土保全のためにも重要な意味合いを持っている。そこで、農山村地域に暮らす住民が自立し、誇りを持って生活していくことができるようにすることを理念として掲げたのである⁽³³⁾。その考えに基づき、2008年4月に市町を座長とする「水源の里を考える会」を立ち上げ、10名の委員によって現地調査、市民の意識調査、先進地視察等をおこない、検討を重ねた結果を同年9月に報告書として取りまとめた。この報告書を受けて、市は条例の策定に取り組んだ。

綾部市の水源の里条例においては、「水源の里」を市役所からの距離25km以上、高齢化率60%以上、世帯数20戸数未満の集落であり、水源地域に位置すること等を満たした集落と位置づけている⁽³⁴⁾。さらに、市との協働を前提として、地域を活性化するために、定住対策の促進、都市との交流促進、地域産業の開発と育成、地域の暮らしの向上という4つの振興目標を定めている。条例制定後は、その振興目標に沿って、さまざまな活動を進めている。たとえば、試験的に市営住宅を建設するなどして、水源の里への定住を進めているほか、農家民泊を徐々に増やしている。農家民泊については、今後38集落での実施を予定している。また、地域外の住民との交流の1つとして、自生していた路を休耕地に移植して、オーナーを募集するなどの活動をおこなっている。路のオーナー制度は多くの人の関心を集め、予想を超えた応募者が集まっている。さらに、集落の生活基盤の拡充をめざして、道路整備や浄化槽の設置工事なども進んでいる。しかし、定住を希望する人がいても、適切な地域に受け皿となる住宅がないことなどが問題として残されている。

綾部市のこの取組みについて考えてみると、以下の点に留意しなければならない。まず、過疎地



綾部市市志地区の風景

の振興には、地域の努力だけではなく、なお国からの支援が必要であると考えていたことがあげられる。その点で、過疎法のあり方はともかく、新たな過疎法の必要性は強く訴えられていた。また、国からの支援のあり方として、これまでのハコモノ事業ではなくソフト事業に重点を移すことの必要性が強調されている。さらに、国が主体となるのではなく、個々の自治体が主体となって、過疎地域の振興や支援のための計画を立て、実行していくという地方主体の政策方針に転換することの必要性を明確にしたことを評価しなければならない。その上で、綾部市は、地方交付税の地域再生枠創設や中山間地域直接支払制度の限界集落等支援加算、国土交通省の地域再生補助金などの整備・活用を要望したわけである。ちょうど、綾部市が水源の里条例の制定に取り組んでいた頃、全国的にいわゆる「限界集落」問題が重要な課題となり、「地域格差」問題が注目を集めていたこともあって、過疎対策の転換への絶好の機会となったことは否定できない。

これから取組むべき課題として、ポスト過疎法に向けた動きが注目される。すでに指摘したように、現行の過疎法の下では、市町村単位で過疎地

(33) 「平成につぼんの首長 自治の自画像13 京都府綾部市長四方八洲男」ガバナンス2008年4月号74頁以下参照。

(34) 水源の里条例は、2006年12月議会上に上程され、審議

の結果、全会一致で可決された。秋山道男「山間過疎集落の現状と課題－綾部市「水源の里条例」の意義について」華頂短期大学研究紀要52号（2007年）1頁以下など参照。

域が指定され、過疎対策への支援が進められるため、過疎集落を抱えている市町村であっても、市全体が過疎法の求める要件を具備しないため、過疎市町村として指定されていない自治体はかなり存在している。このような自治体にあつては、現実の過疎集落に対する対策を自治体独自におこなわなければならない、とりわけ地方財政が悪化する状況の中では深刻な問題となっていた。このような点を考慮すると、市町村単位ではなく、集落単位での過疎対策が必要なのではないかという意見が出てきたのも当然であった。

3 京都府南丹市美山町の「地域振興会」の取組み

南丹市は、京都府丹後地方の中部に位置し、前述の綾部市の南側に位置している。平成の大合併によって、2006年に園部町、八木町、日吉町、美山町が合併して現在の南丹市となった。南丹市は東西に長い形をしており、美山町はその東部に当たる位置にある。美山町は山間部の豪雪地帯であり、冬季は厳しい環境にある。総人口5,231人、面積340.47km²で、土地の96%が山林という山間地域にある。美山町は、1955年に地井、平屋、宮島、鶴ヶ丘、大野の5つの村が合併してできた町であった。

美山町の地域振興会は、「いきいき美山21仕掛け人会議」が地域づくり・人づくり・仕事づくりを進める上で、旧来の地域組織を解消し、地域住民が自ら直接参加する度合を高める自治的組織として提起されたものである。平成12(2000)年の農業協同組合の広域合併の結果、各町内にあった農協支所が一か所に統合されることになったことがきっかけとなっている。それまで住民の日用品供給の場所であった農協支所がなくなれば、直ちに住民への日用品の供給が困難になり、住民生活に困難が生じる集落が出てくることになる。そこで、撤退する農協の支所を使って、地域住民のための「店」を残そうと考え、地域の住民が出資し

て、有限会社を立ち上げた。この時創立されたのが「ショップ21」(知井地区)、「タナセン」(鶴ヶ丘地区)、「大野屋」(大野地区)である。これらの会社は、旧農協支所の建物と生活用品販売部門を引き継いだものである。ただし、金融部門は引き継いでいない。農協支所の撤退を招いた原因の1つが不採算事業という点にあったことを考慮して、赤字を出さない経営を目指し、独自の取組みとして、農地の保全活動や高齢者の福祉活動など、地域への還元活動を積極的におこなうことによって、地域住民の利用を確保しようと試みている。この取組みは、1年間の実践の結果、黒字経営を達成し、現在の各会社の売上高は、農協支所時代のそれを約1,000万円上回るようになった。

これを契機にして、知井、鶴ヶ丘、大野という旧村単位で置かれていた旧農協支所を単に日用品供給店だけではなく、地域住民の生活拠点にしようという声が高まってきた。生活用品販売サービスに加えて、行政のサービスも提供できる機能を付加して、住民による自治組織の拠点とすることを目指したのである。このような住民の気運を受けて、美山町は平成12(2000)年に「地域組織再編成プロジェクト」を設置し、これらの検討を始めた。その検討の結果、昭和の合併前の旧村単位の自治会を村おこし推進委員会と地区公民館に再編し、「旧村」という単位で地域振興会を創設するという案を住民に提示した。そして、約半年に及ぶ住民の論議の末、平成13(2001)年に、地井、平屋、宮島、鶴ヶ丘、大野という5つの地域振興会が発足した⁽³⁵⁾。

この地域振興会は、①住民の利便性の向上、②地域課題の掘り起こし、③人材の発掘及び育成という3つの理念の下で、さまざまな活動をおこなうこととしている。それぞれの振興会には、地元地域出身者である町職員の中から、事務局長と事務局員として2名が派遣され、住民への窓口サービス業務や振興会の活動のサポートをおこなって

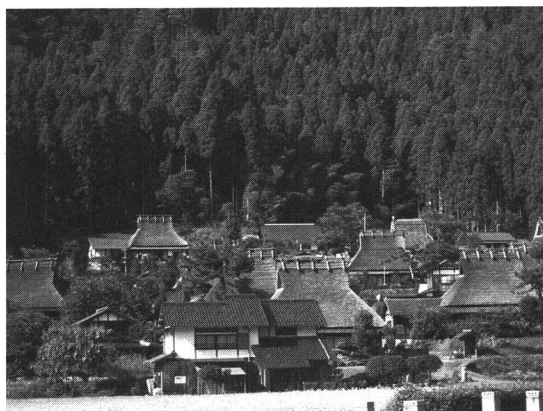
(35) 西浦健之「旧村単位の拠点づくりをめざす美山町」
重森暁編『検証・市町村合併－合併で地域の明日は見

えるか』(自治体研究社、2002年)81頁以下参照。

いる。各振興会の事務局長は、役場（現在は南丹市役所）の地域振興課（現在では、地域総務課）の課長が兼任する形を取っている。行政の住民サービスの内訳は、戸籍関係や公金の出入などの窓口業務のほか、住民要望の受け付け、地域振興計画の策定、公民館業務である。また協働（共同）機関として、農事組合および前述の住民出資の有限会社などがあり、同じ共同施設内で協力しながら地域住民のための事業をおこなっている。

5つある地域振興会の中から、鶴ヶ丘振興会を例としてあげる。鶴ヶ丘地区は、最寄りのJR駅からバスを乗り継いで、20～30分かかる上、バスの本数も少ない地域にある。しかし、地元の方にお話を伺うと「これでも便利になった」と言われていた。以前と比較すると、交通の便は多少良くなったようだった。鶴ヶ丘振興会の事務所（タナセン店舗を兼ねている）は、この集落の中心部にあり、近くにはバス停や郵便局もあることから生活サービスの機能が集約されており、農協支所の立地条件を有効活用していることがうかがえる。振興会の財源は、南丹市からの補助金180万円と、1軒当たり400円の徴収金、および電力会社の高圧線鉄塔の建設に伴う補償金を切り崩して充てている。

旧美山町時代の振興計画を見てみると、町の取



南丹市美山町地井地区かやぶきの里の風景

り組みを4期にわたる「村おこし」と称し策定されている⁽³⁶⁾。これらの計画の出発点は、中心産業だった農林業の衰退への対策であった。昭和30（1955）年当時の人口は1万人を超え、農林業が盛んにおこなわれ、特に林業は町内生産額の50%を占めていた。しかし、その後起こった木材から石炭・石油への燃料革命により、木材は燃料としてではなく、建築材料として利用されることとなった。その結果、一時的に林業の生産は伸びたが、木材の輸入自由化や木造以外の建築物の増加などによる国産木材の需要低迷の結果、衰退の一途をたどることとなった。340km²を超える広大な町でありながら、土地の約96%が山林であるため、農業適地が少なく、もともと農業の生産性は高くなかった。水田面積は452ha、畑面積が32haであり、農家1戸あたりの平均耕作面積は56aと零細である。

第1期「村おこし」では、衰退しつつある農林業の振興を中心とし、1978年から1988年にかけての時期に進められた。高度経済成長期における都市部への人口流出と国の減反政策による農地の荒廃を食い止めるための取組みを開始した。集落の活性化に向けて、集落ごとに意向調査や集落懇談会を実施し、地域住民の要望を聞くなどしたほか、町内の全集落に「農事組合」と「造林組合」を設立している。また、国や京都府の補助事業を使って、農地の土地基盤整備を中心に農業近代化施設や集落・地域環境整備を実施した。その結果、「田んぼは四角に心は円く」のスローガンのもとに、農地は見違えるように変わり、多彩な集落営農が実施された。

次の第2期「村おこし」では、都市との交流が進められた。由良川や芦生の森に代表される自然とかやぶき民家に代表される景観を求め、都市部の住民が定住を希望するようになった。町では、平成4（1992）年に、第三セクター「美山ふるさと株式会社」を設立し、土地や住宅を斡旋する定

(36) 上田利之「日本一の田舎づくり（京都府美山町）」住民と自治2002年4月号40頁、渡辺信夫「山村の地域

づくりと主体形成－京都府美山町」田代洋一編『日本農村の主体形成』（筑波書房、2002年）91頁以下参照。

住促進部門を整備し、転入者に対する受け入れ体制を整えた。行政では、平成元（1989）年に役場内に「村おこし課」を設置し、「村おこし元年」と位置づけ、旧村単位で村おこし推進委員会を立ち上げ、地域住民の創意・工夫による「村おこし」事業を展開しようとしたほか、都市住民との交流の場として「美山町自然文化村」を開村した。自然文化村は、ふるさと回帰の時流に乗り、利用者が年々増加し、町内交流拠点へと成長していった。

第3期「村おこし」では、新産業おこしを中心としている。平成5（1993）年に「グリーン・ツーリズム整備構想策定委員会」を発足させ、モデル構想を策定した。構想の基本コンセプトは、①住みよい農村空間づくり、②都市住民のリゾート空間、③IUターンの促進、④新しい農村サービス産業、⑤交流の促進と新産業おこし、⑥地域の活性化であった。都市と農村の住民が交流することを進め、この活動を通して都市の住民に美山ファンになってもらい、都市住民のリピーターを増やし、IUターンを促進し、ゆくゆくは美山町に定住してもらうことが最終目的であった。そのため、都市との交流拠点である美山町自然文化村や美山町観光協会を中心として様々な取り組みを行った。

最後に、第4期「村おこし」であり、この中心が前述の「地域振興会」の設置である。これは前述したように旧村単位で住民自治組織を作ったことであり、合併による行政サービスの低下を防ぐことも目的としていた。

住民の生活レベルの維持・向上とともに、定住者促進を目標としているのが、旧美山町および地域振興会の取組みだが、課題も山積している。さまざまな取組みにもかかわらず、過去50年の間、旧美山町時代から人口は半減し、高齢化率は30%を超えている。また南丹市への合併後も、旧園部町を除いて、美山町、日吉町、八木町では人口が減少傾向にある。

現在、京都府が取り組んでいる「過疎地域対策アクションプラン」の中に、南丹市美山町に関す

る記述がある。ここには、集落の現状や住民の意見が載せられており、定住促進と地場産業の育成に関して関心が高い様子がうかがえる。定住促進については、以前から取り組んでいることもあり、住民の移住者に対する抵抗意識は低いようだが、農村地域を「訪問する」と「定住する」ことは違うことを強く意識している。これは当然のことであり、都会に無いものを求めて観光に訪れる観光客と「住民になること」は全く別である。定住するには、スーパーなどの日常生活用品購入のための店舗、学校や病院といった施設など、普段生活していく上で様々なことを考慮する必要があるからである。このギャップを埋める一端を担うのが「地域振興会」の存在である。行政サービスを低下させないように、本庁から離れていても住民に不便をかけない仕組みを作り、それを住民自治組織が担うことで、行政からの一方通行ではなく、住民の自立を促した点が高く評価できる。その上で、最低限の生活用品の販売を兼ね備える複合施設である点も重要である。このような「地域振興会」のような方式は、地域住民の意識があれば、全国的に取組める方式である。

一方で、美山町の抱える問題はあつた。地場産業の育成とさらなる定住者の確保である。雇用の場を作ることが定住促進に繋がり、過疎化を阻止することが可能となることは言うまでもない。衰退した農林業に再び活路を見出すか、観光産業を振興するか、それとも全く新しい産業を創出するか、選択肢は様々である。すでに、地域ブランドを始めとする特産品は全国で溢れ返り、外部企業の誘致は時代錯誤である。魅力があり、収益の見込める産業作りは大変な苦勞が予想される。後述する高知県馬路村は数少ない産業振興の成功例である。本来の農村機能である都市への農作物の供給をしっかりと果たすことが活性化への近道だと考えることもできるが、人口減少に悩む地域として共通の後継者問題が難点となる。旧美山町の各地域の地域振興会の財源も行政からの補助金と住民の保証金が主であるのが課題であり、目立った産業が無いに等しい南丹市は財政も豊かでなく、人

口や世帯数の減少が目立つ地域にあっては、自主財源を十分に確保することはなかなか困難である。

4 高知県馬路村の地域振興戦略

馬路村は、高知県東部の山間部に位置し、内陸性気候であるが、太平洋で発生する黒潮上の湿った気流が四国山地に吹き付ける影響で雨が多い地域である。魚梁瀬（やなせ）の雨量観測所による年間平均降水量は4,000mmを超えており、日本でも有数の多雨地帯である。天気予報による高知県東部地方は、海岸部の室戸岬を基準にしているため、村では当てはまらないことが多いといわれている。

高知県では、1990年代後半から広域行政のあり方に関する議論があり、一部事務組合方式や広域連合方式などが積極的に活用されていたが、市町村合併に関する議論はそれほど進んでいなかった。高知県は、県としての市町村合併に関する考え方や支援策を明らかにするとともに、各自治体における具体的な議論の材料となる情報を提供することを目的に、2001年2月に「市町村合併に関する要綱」を作成した。この要綱では、基本的な合併パターンについて、住民の日常生活圏の状況や市町村の広域行政の実績などつながりの強い地域を念頭に、高知県の特性を踏まえて、5つの類型を設定していた。また、15の合併パターンが挙げられ、県内を8～15の自治体に再編することが挙げられていた。しかし、当時の橋本大二郎知事が合併推進に慎重であったこともあり、県は市町村合併に関する議論の活性化と自主的な合併の実現に向けた環境整備には取り組むとはしたものの、あくまで地域住民や自治体が自主的な判断で決めるべきというスタンスを堅持した。

他方、国では内閣に市町村合併支援本部が設置され、旧来の手法を活用する市町村合併支援プランなどによって、市町村合併を強力に推進する姿勢が示された。構造改革の名の下に補助金や地方交付税を縮小する一方で、これに逆行するかのよう

に市町村合併を推進しようとしたのである。また、都道府県に対しては、合併支援本部の設置を求めるなどして、合併促進に積極的に関与することが要請された。2000年4月までに45の都道府県に支援本部が設置されたが、高知県では前述のように知事が慎重であったこともあり、まだ設置されていなかった。しかし、総務大臣から全国の市町村長と市町村議会議長あてに合併にリーダーシップを発揮するように促す書簡が出され、都道府県に対しても総務事務次官の通知として「市町村合併の協議を踏まえた今後の取り組みについて」が出されるなど、合併促進に向けて国の働きかけが強められていった。こうして、高知県内の市町村でも、合併に向けた動きが活発になっていった。このような流れを受け、橋本県知事も市町村合併問題について前向きに取組むことを示し、高知県にも市町村合併支援本部が設置された。そして、その支援方法としては、部局ごとに所管業務に関する支援チームを編成し、それぞれの専門事項に関する市町村からの相談や資料提供の要請に対応することとした。

2002年夏ごろから全国的に合併への動きが急になっていったのと同じく、高知県内の市町村でも動きは活発になった。そうした中で、高知県は、2002年11月、市町村の自主的な合併を支援するため、期限までに合併した市町村と合併重点支援地域に指定した市町村を対象にして、国の市町村合併支援プランと併せて独自の支援策を実施することとし、「高知県市町村合併支援プラン」を策定した。このプランによる支援方策は、人的な支援、財政的な支援、事業の重点実施・優先採択等という3つの柱からなっている。なかでも県独自の方策としては財政的な支援における新しいまちづくり支援交付金があげられる。これは国の支援措置を補完するものとして、広い面積に集落が点在し、財政基盤が脆弱な小規模市町村が多いといった高知県の特性を加味し、元の市町村数をベースとした基礎額と面積や公債費の状況等を勘案した加算額で構成した交付金を交付するものである。また、これらの支援策以外にも、市町村の意

向をふまえながら計画的に権限の移譲を進めることも盛り込まれた。そして市町村をサポートするために、企画振興部に市町村合併支援室が設けられ、合併を推進していくこととなった。

高知県内の各市町村の動きとしては、まず90年代の終わりに県中西部の9市町村で高幡広域行政研究会が設置され、馬路村を含む県東部の市町村で安芸広域行政推進研究会が設置された。しかし、この研究会は、市町村合併というよりは、広い意味での広域行政について研究するという意味合いしか持っていなかった。2001年に入ると、国から市町村に対する強い働きかけがあったこともあり、各市町村は主に広域行政の単位を主体とした9つの地域に分かれ、担当課長勉強会を設置し、合併について検討を始めた。これらの地域はほとんどが人口6~11万という規模だったが、面積が広域になってしまうことなどを理由に、一部の地域を除いて小さな地域を範囲とした合併を具体的に検討することとなった。2002年には、市町村の合併への取り組みは活発化し、任意合併協議会が相次いで設立された。合併しない市町村や、財政状況や地理的要因などの理由により合併の枠組みから外れてしまった市町村もいくつも出てきたが、県の支援策が策定されたこともあり合併への動きは加速し、2003年10月末には11の法定協議会が設置され、37の市町村が合併を具体的に協議することになった。しかし、この11の法定協議会のうち、合併に結びついたのは5協議会であり、他の協議会は庁舎の位置や財政的な問題により協議が調わず、解散している。最終的には、高知県では28市町村が合併し、10の新たな市町が誕生した。

馬路村内での合併に対する検討は、2001年10月、例年行われていた地区懇談会の場を利用して始まった。この会は、住民が合併についてどのようなことを知りたいかについてまず意見を聞き、合併協議会や村独自の資料づくりの参考にする目的で行われたものであった。そして、翌2002年1月には、住民向けの合併意見交換会が開かれた。しかし、このときの意見交換会では、村の合併自

体に反対する意見が圧倒的な多数を占めた。村議会においても、合併の議論は2001年後半から行われていたが、その内容は合併に関する細かい事項の検討ではなく、合併に関する資料や情報の請求あるいは村の将来の見通しについての質問が中心であった。

その後、馬路村は2002年8月に合併に関するアンケートを全有権者に配布し、約65%から回答を得た。その結果によると、合併に賛成する意見と反対する意見とが拮抗していた。また、3分の1以上もの回答者がどちらとも言えないと回答しており、最も多かった。合併反対の理由としては「地理的条件が悪いので過疎化が進む」などの意見があり、合併賛成の理由としては「財政的に仕方がない」や「時代の流れ」といった意見があった。この結果をふまえ、村は任意協議会で作成中の合併想定資料と村単独の単独自立の資料を早期に示したうえで、村民の意向をあらためて確かめるという方針を打ち出した。こうして馬路村では、合併した場合としなかった場合とのシミュレーションを作成して、2002年12月に意見交換会を開催し、さらにそれと並行して2回目の住民アンケートを実施した。2回目のアンケート調査でも、村の有権者の6割から回答を得た。その結果は、合併反対が5割以上を占めることとなった。特に、20代では7割以上が合併に反対し、その他の世代においても5割以上の者が合併に反対した。合併反対の理由として「合併すると中心部とその周辺部との格差が生じそう」、「村の名称が消え、歴史、文化、伝統などの地域の個性が薄れそう」といった意見が挙げられた。一方、賛成の意見としては「国や県が積極的に進めており、遅かれ、早かれ合併せざるを得ない」、「現状の地方公共団体の財政状況を考える必要があると思う」といった意見があった。このアンケートの結果を受けて、村議会では「馬路村自立の村づくり宣言」を採択し、合併せずに独自に自立した村として存続することを宣言した⁽³⁷⁾。

このアンケートに挙げられていた理由以外にも、馬路村が合併を選択しなかった理由はあると

指摘されている。一つ目の理由は、昭和52年の安芸市との合併論議である。馬路村は県東部の幹線道路である国道55号に出るまで、村中心部から車で30分、魚梁瀬からは1時間以上かかる。安芸市との合併協議に参加していた他の市町村は大半が国道沿いに位置しており、これらの自治体と比べると馬路村は地理的条件が格段に悪かったため、多くの村民は「合併すれば真っ先に切り捨てられる」との懸念が強かった。そのため昭和52年の安芸市との合併論議では、村の住民の意見は賛否両論に分かれたが、結果的に合併せずに自立を選択した。その後、馬路村と同規模で安芸市との合併を選択した山間部の町村の人口は激減し、小中学校が廃校になるなど著しく衰退した。そのことが馬路村における平成の市町村合併の議論に影響を与えたものと考えられる⁽³⁸⁾。

二つ目の理由として、村に根付いた産業があることである。馬路村はゆずの産地として有名であり、ゆず関連商品は年間29億円を売り上げるまで成長している。馬路村では、市町村合併に先立って農協の合併が議論された。この問題について、農協の臨時総会では出席者のほとんどが農協合併に反対した。ゆず関連商品の利益が他の市町村に吸い取られてしまうという懸念があったことや、馬路村の農産物がゆずに限定されており合併のメリットが見えにくいことなどの不安が組合員にあり、合併すると切り捨てられ、へき地になってしまうといった懸念が強かったからだ指摘されている⁽³⁹⁾。

したがって、馬路村自立の大きな要因の一つがゆずの生産加工産業であることは否定できない。馬路村は、面積の97%が山林であり、かつては林業が基幹産業であったが、現在は営林署が撤退し、その職員の減少とともに、村の人口も減少している。そのため村では村で栽培しているゆずを

使って雇用の場を作ろうとした。しかし、馬路村ではゆずを青果のまま売り出すうえで多くの問題を抱えていた。中四国の各地では、ゆずの特産化を目指して生産していたため豊作のときには原料がだぶつくといった現象が現れていたこと、馬路村は県内でも後発組であること、山間地ゆえにゆずの輸送に手間がかかること、村の担い手の高齢化や経営規模が小さく副業的であるため手間をかけることができないので、形の悪いものしか採れなかったことなどである。そのため、農協は集まるゆずを加工品として売るしかなかった。しかし、ゆず飲料が高知県内ですでに19種類も発売されており、多くの競争相手があった。当初は流通させるために、馬路村では物産店などで販路拡大を目指していった。また、柚子酢の使い方を消費者に理解させるためにほとんど赤字であったが、都市に年間80日ほど行って消費者に試食してもらうという取組みを続けた。その後、他の農協や業者との差別化を図るために、馬路村農協はデザイン事務所と提携した結果、一年間で売り上げが倍増した。その後、マーケティングのやり方をエリアマーケティングに変更し、県内を中心とした販売戦略を強めた。高知県内なら運賃が安くつくため、高知県内を中心に売り出すことにしたわけである。そして、高知県内でゆず飲料のテレビCMに打って出た。「ごっくん馬路村」のコマーシャルがそれである。効果は2、3カ月であらわれ、売り上げは増加し、その結果生産量も増え、効率的な生産ができるようになり、大きな利益を上げられるようになった⁽⁴⁰⁾。

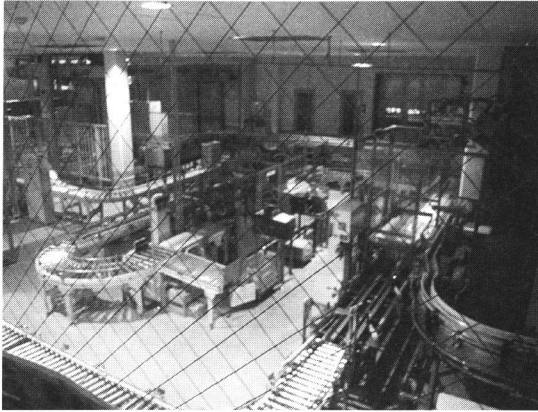
前述のように、馬路村は合併せずに、自ら自立を選択した。しかし、自立への道は厳しく、平成12(2000)年度に9億円以上あった地方交付税は、平成14(2002)年度には7億6,000万円にまで減っており、今後も一層の減額が予想される。地方

(37) 藤井禎介・清水直樹・水田敦士・鶴谷将彦・川手一正「村の選択－馬路村調査報告」立命館大学政策科学14巻2号(2007年)236頁以下参照。

(38) 藤井ほか・前掲「村の選択－馬路村調査報告」政策

科学14巻2号240頁。

(39) 藤井ほか・前掲「村の選択－馬路村調査報告」政策科学14巻2号239頁。



馬路村農協のゆず加工工場内部

交付税などの収入に対し、人件費など不可欠な出費の割合を示した経常収支比率は平成15（2003）年度決算ベースで、86.9%となっており、危険水域とされる90%が間近で、財政の硬直化は深刻である。ゆず産業という独自の地域産業を抱えながらも、馬路村自体の財政状況には不安があり、将来的な展望は決して楽観視できるものではない。

第4章 まとめ

市町村合併が自治体にもたらす影響はそれぞれに多様だ。多くの自治体が、厳しい財政事情の中で自治体の存続に向けて取組んでいる。しかし、それぞれの自治体が抱える問題は様々であり、問題解決の取組みもそれぞれの自治体で異なるべきはずである。人口減少や高齢化が進み、財政力の弱い小規模自治体では、住民サービスを従来どおり提供していくことは次第に困難になりつつある。地域住民が生活する上での基礎的条件の厳しい中山間地や離島などの集落については、効率性とは異なる観点から、それぞれの必要性に応じた支援が必要であろう。

一般論としては、市町村合併後の変化として、メリットとしては一定の範囲で行政の効率化が図られた面があることは否定できない。また、合併を契機として、都道府県からまちづくりや福祉などに関する権限を委譲され、必要なサービスを以前よりも拡充して提供できるようになったと評価できる面もある。しかし、合併後面積が広がった自治体では、中心地域や役場からは遠い周辺地域において行政サービスの低下が起きていることも事実である。広域合併した結果、従来と同じような対応では不十分な集落も出て来ている。

そのような地域にあっては、個々の地域の実情とニーズに対応した具体的な対策を進めていくためには、自治体財政が圧迫される中では、行政へ一方的に依存するのではなく、その地域の住民自身の主体的な関わりが不可欠である。南丹市美山町の「地域振興会」は、この問題を考える好例である。行政の側からすれば、役場の職員が外向し、行政サービスの低下が起これないようにと努力する姿が見られた。さらに、日用品販売を行う店舗としても機能しており、複合施設とした点も地域に密着したサービスをおこなう拠点として適切である。それ以上に、地域住民が主導となった活性化例であり、行政はあくまでもサポート役に徹するというのが重要なポイントである。行政側からの一方的な活性化への取組み策ではなく、住民自らが生活の維持のために利便性の高い施設を残そうとした姿勢が評価される。市町村合併は、役場の統合や行政機能の集約化に始まり、学校、病院、消防署や郵便局の統廃合を進め、保育所や行政サービスの民間委託を推し進めているが、この「地域振興会」はこれらの流れとは一線を画している。合併による行政機能の集約化は効率化を促進させる面もあるが、必ずしも住民の利便性と

(40) 馬路村農協の取組みについては、上治堂司・竹下登志成『ゆずと森を届ける村 馬路村』（自治体研究社、2007年）、大蔵雅彦『「ごっくん馬路村」の村おこし』（日本経済新聞社、1998年）、長崎利幸『「村をまるごと売る」地域ブランド化戦略－高知県馬路村農業

協同組合の取り組み』関満博・及川孝信編『地域ブランドと産業振興』（新評論、2006年）171頁など参照。また、行政の立場として、「平成にっぽんの首長 自治の自画像26 高知県馬路村長上治堂司」ガバナンス2009年5月号74頁参照。

合致しないこともある。振り返ってみると、合併した多くの自治体は効率化という潮流に流されすぎている部分が多くあるのではないかという疑念が浮かぶ。

一方で、市町村合併を行わなかった小規模自治体もある。高知県の馬路村もそのひとつである。馬路村は過疎地域であるものの、ゆずの生産加工という独自の産業があり、村役場だけでなく、農協や地域住民が協力して地域の活性化に取り組んでいる。また、村単独でやるのが難しいサービスは近隣市町村との広域連合で対応している。ここでも、地域社会の維持や活性化に向けて、行政、産業、そして地域住民との協働の動きがある。市町村合併をしてもしなくても、問題は行政や地域住民がどのように協働していくのかということではないかと考えることができる。

また、現在の過疎対策のあり方にも疑問が出てくる。綾部市の「水源の里条例」はその問題を考える好例と言える。市の「都市部」に対する「農村部」の集落の対策として打ち出された「水源の里」への取り組みは、現在全国的な運動に拡大し、ポスト過疎法と新しい過疎法に関する取り組みに結びついている。これらの動きは、今までの国の過疎対策の「ものさし」を変えることを迫っている。市町村単位ではなく、集落単位での対応を実現することが望ましいという現場からの声の説得力を持って受け入れられつつある。ある意味では、集約化を図り、効率化を進めようとした市町村合併とは逆行する流れである。現行の過疎法の理念の1つである「美しく風格ある国土の形成に寄与すること」の真の目的からすると、美しく風格ある国土の形成にとって、過疎地域は必要であると同時に切り離してはならない存在であり、これからの未来に残していかなければならない存在であるはずである。市町村の区域に縛られずに、柔軟に「過疎地域」を指定し、個々の地域の実情に応じて有効な過疎対策を進めていくことは、今後必要不可欠な対策であると考えられる。

以上のように、市町村合併問題と過疎地域における地域活性化問題を中心において検証をおこな

ったが、地域の住民や行政がいかに独自性を持った取り組みをするかが重要であることが分かった。住民には自分たち自身の手によって自分たちの生活を維持しようという意識が必要であり、行政に頼りきったやり方は見直されるべきである。行政は、地域住民の意思に沿って、地域住民の協力のもとで住民生活の向上につながるような政策を実行すべきである。もちろん、地方の自立が求められている一方で、全国一律に提供しなければならないサービスもある。しかし、行政がおこなう種々の施策によって住民の生活が大きく左右されることもある。交通、医療・福祉などの生活基盤において圧倒的に不利である過疎地域においては、その条件を加味し、実情に対応した対策を考えなければならない。そのためには、市町村単位にとらわれない対策が必要である。住民の基礎的生活条件の整備という問題にしても、自治体内の集落ごとで違う場合もあるため、今後の過疎対策は、集落ごとに対応することが必要になってくるのではないだろうか。国は、地域住民と自治体の協働と自立を保証できるような法的整備を充実させることが大切である。

地域が活性化する為には、地域の問題を地域の住民が考え、個々の問題を解決できるように、できることには積極的に取り組んでいく。このような活動が実現できるように、国や自治体は地域社会やそこに暮らす住民を支援していかなければならない。その観点からすれば、今後国が取組もうとしている新たな過疎対策の方向性は評価できる。地域住民自身の「集落点検の実施」や「集落のあり方についての話し合い」、「集落支援員の設置」などの取り組みは今後の過疎対策を大きく変えていく可能性を持っている。

市町村合併が直接的に地域活性化につながるわけではない。しかし、住民の議論のきっかけにすることは可能であった。過疎地域は、市町村合併に関する議論を通し、自分の地域を再検討する機会が得られたのではないであろうか。