SURE 静岡大学学術リポジトリ
Shizuoka University REpository

平成の市町村大合併と行政の実情・地域内システムの再編：3 つの庁舎の方式に注目して

メタデータ	言語: ja 出版者: 長谷川典夫先生喜寿記念事業実行委員会 , 古今書院 (発売) 公開日: 2018-07-26 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 西原, 純 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10297/00025584

平成の市町村大合併と行政の実情・地域内システムの再編

― 3つの庁舎の方式に注目して ―

静岡大学情報学部　西　原　　純

1．はじめに

いわゆる「平成の大合併」によって，1999年3月31日に日本国内で3,232あった市町村数が，2006年3月31日には1,821に減少した。平成の大合併は，明治の大合併，昭和の大合併に次ぐ3度目の市町村再編の国家政策であり，地方自治のあり方や住民の日常生活に極めて大きな影響を与えている。本論では，平成の大合併によって誕生した新市町村を対象として，特に「庁舎の方式」に着目して，平成の大合併の全国的な実情を把握し，個別の市町村に対するインタビュー調査によって合併後の行政の実情や住民生活の実態，さらには新たな行政課題や地域内システムの再編を明らかにして，その問題解決を模索する。

明治の大合併では，江戸時代から引き継がれたそれまでの自然集落（基礎的集落）に対して，近代的地方自治制度に適した標準的規模（約300～500戸）を定めて，この規模（住民の1次生活圏に相当する）を目標とした合併が全国的に行われた。そして同時に市町村制も施行された。その結果，市町村数は1888年（明治21）の71,314から翌年には15,859へと約1/5に減少した。それらのうち39が，市に指定された。

2番目の大合併にあたる昭和の大合併では，拡大した住民の生活圏に対応するとともに，第2次世界大戦後の民主的な行政を推進し市町村行政を拡充するため，市町村の規模拡大が必要とされた。1953年に町村合併促進法が，1956年に新市町村建設促進法も定められて合併が推進された。その際には，新制中学校を設置・管理していくために効率的な人口規模である「8,000人以上」が，標準的規模（拡大した1次生活圏に相当する）と定められた。その結果，1953年10月の9,868から1961年6月の3,472まで市町村数がほぼ3分の1になった（市：556，町：1,935，村：981）。また同時に明治の大合併からこの時期までに，市が大幅に増加し，日本で著しく都市化が進行したことも伺える。

平成の大合併では，国家財政・自治体財政の巨額赤字，住民の生活圏の飛躍的な拡大，情報技術の著しい発展を背景にして，1）地方分権の受け皿つくり，2）人口減少に対応した市町村の改革，3）日常生活の広域化にあわせた行政組織づくり，4）行政の効率化・財政再建を目指した市町村づくりのために，1995年3月にいわゆる「市町村合併促進法」を改正し，次いで1999年4月に「合

併特例法」を制定して，わが国政府は合併政策を押し進めた。

平成の大合併は，1999年４月１日の兵庫県篠山市の誕生で出発し，2006年３月31日を期限とする第１次政策が終了した。しかしここまでの合併では，その進展状況は都道府県間には大きな違いがあり，また小規模なまま残っている市町村，さらには今回の合併が小規模であった市町村が存在している。そのためわが国政府は，いわゆる「合併新法」を2004年４月に５年間の時限立法として施行して，さらに強力な第２次合併政策を推進している。この法律では，都道府県が「市町村合併推進構想」を策定し，それに基づく合併協議会の設置勧告，それに関わるあっせん・調停，合併協議推進の勧告などが行えるよう定められている。

平成の大合併の第１段階では，前述のとおり1999年３月末の3,232市町村が2006年３月末には1,821となったが，その内訳は，市：777，町：846，村：198であり，平成の大合併でも「市の人口基準５万人以上」が「３万人以上」（2010年３月31日まで）に緩和されたため，大幅に村が減少し市が増加した。

日本は，国の下に都道府県－市町村という２階層からなる地方行政制度を敷いている（図１）。都道府県と市町村を併せて地方自治体と呼んでいるが，その自治体の独自の財政収入は，各々の経済基盤によって自治体間で大きく異なっている。そのため自治体の財政基盤の強弱にかかわらず住民へ一定の行政サービスを行うために，国が税金として徴収し，「地方交付税」という名称で自治体に資金を配分している。その使途には制限がなく自治体の裁量で自由に利用できる。一方，特定の事務事業に対して国から自治体へ交付される給付金として「国庫支出金」がある。日本全体（2003年）でみると市町村の財政収入51兆1,958億円に対して，市町村独自の収入は33.7％に過ぎず，国家政府からの地方交付税が15.8％，国庫支出金が10.2％を占め，市町村の借入金である地方債も12.1％を占めている。

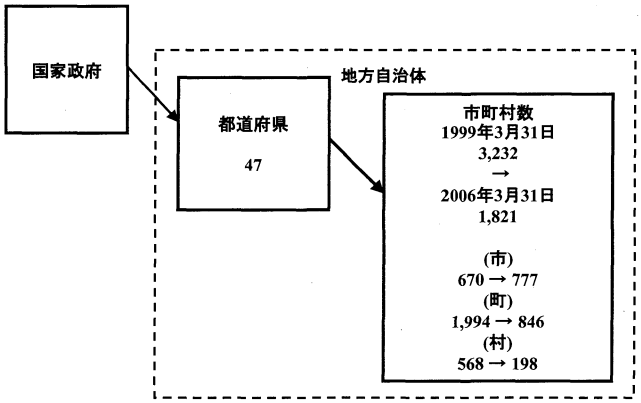

図１　日本の地方行政制度と平成の大合併による市町村数の変化

この市町村の財政基盤の弱さが，今回の平成の大合併の大きな理由となった。特に日本の縁辺地域をなす山村地域・離島地域では，財政収入に占める地方交付税・国庫支出金の割合がさらに高い。いわゆる「過疎地域」に指定されている市町村では，地方交付税・国庫支出金の合計の割合は実に60％に達している。逆に，東京・京阪神・名古屋の三大都市圏の市町村では両者の割合は低く，わが国政府から地方交付税を配分されていない市町村もある。

2．平成の大合併と3つの庁舎の方式

平成の大合併で，市町村間での合併協議や住民によって重要視されたのは，「新市町村の名称」と「新庁舎の位置」である（遠藤ら　2004）。尾崎ら（2005）は，「庁舎の位置が物理的にも心理的にも行政サービスの利便性と直結し，精神的には地域の代表場所を意味するため，住民にとって関心の高い話題である」と述べている。特にわが国では，行政は一般住民とだけでなく，各種の地元企業，特に建設・土木企業との関わりが強いため，役所の位置が低次な中心地システムの骨格をなすと言っても過言ではない。そして堤正信（1975）は，昭和の大合併を中心地システムの観点から分析し，合併によって行政機能を失った旧役場集落では，地元商業も大きく衰退して中心地機能が失われたことを指摘している。そのため平成の大合併においても，庁舎の位置についての協議が不調に終わり，進行中であった多くの合併を頓挫させることとなった。

このような観点からすると，平成の大合併の大きな特徴の一つとして，誕生した新市町村の空間的組織形態には，これまで以上に旧市町村域を考慮した体制がとられており（斉藤ら 2002），本庁方式（ここでは本庁支所方式を呼ぶ）に加えて，総合支所方式，分庁方式という方式が多くの新市町村で採用されていることが指摘できる。そもそも合併の目的の一つは行財政の効率化であり，行政機能を1ヶ所に集中させる本庁支所方式が効率的である。しかしこの方式は，地域内での一極集中をまねき深刻な地域内格差を生じさせる恐れがある。また合併に伴って大きな庁舎を新築するためには新たに巨額な費用を必要とするため，当面は他の庁舎の方式をとる市町村も多い。そして本庁支所以外の方式を可能にした事情として，特に非三大都市圏地域では個人の移動手段がほとんど自家用車になっていること，情報伝達技術や電子行政技術の著しい発達があげられる。

ところが平成の大合併に関して，庁舎の方式に着目した研究は，管見する限り著者によるNISHIHARA（2005）を除くと，わずかに以下の論考があるのみである。その中でも向井（2002）は情報技術の進歩による分権的な分都型合併の可能性を述べ，高木（2004）が総合支所方式を採用した長崎県対馬市での7人助役制廃止によって本庁・支所間の意思疎通が困難になったことを指摘している。そして近年のガバナンス論によると，情報化時代の市町村行政では，首長のリーダーシップとともに一般住民・行政職員レベルでの情報共有と合意形成をいかに成就するかが重要であると指摘されており，これらを庁舎の方式と関連づけて議論する必要があろう。

3つの庁舎の方式に確定的な定義はないが，合併にあたって取り結ぶ合併協定書に，採用される庁舎の方式が記されている。元々，日本の市町村の行政組織は，市長部局，議会（事務局を含む），行政委員会（教育委員会・農業委員会など）からなる。市長部局の配置に着目して，3つの庁舎方式の代表的な定義を述べることにする。市長部局の配置のみに注目するのは，議会・行政委員会の位置づけは市長・町長から独立しており，今回の大規模合併にあたって，市長・町長部局（以下，市長部局と記す）とは別の庁舎に置かれることが多いためである。

本庁支所方式とは，ほとんど全ての市長部局を1カ所（本庁＝市長が執務する庁舎）に集約し，支所は窓口機能のみとする方式である（図2）。この組織形態は本庁への集権的色彩が強く，業務が効率的で，職員間の情報共有と合意形成がはかりやすく，合併のメリットが大きい。その反面，新行政区域内全体では情報共有・合意形成・地域活力という点で中心と周辺の格差が生じやすい。その結果，合併による行政機能・商業機能や住民の日常的生活行動のパターン変化が生じ，地域内システムは一極型システムに再編されやすい。

総合支所方式とは，旧来の庁舎に従前とほとんど同じ機能を残し，管理部門や事務局部門のみ本庁におく方式である（図3）。この方式は分権的な色彩が強く，本庁・総合支所全体の職員間での情報共有と合意形成がはかりにくい。しかし住民側からすると役所を利用する場合にほとんど変化がなく，新行政区域内では中心と周辺の格差は生じにくい。しかし総合支所に大きな権限を与えると，本庁と総合支所で権限が二重になる点や，職員の削減が進まないなどの問題がある。合併後の地域内システムは，本庁地区を中心，総合支所地区を副次中心とするシステムとなろう。

一方，分庁方式とは市長部局を複数の庁舎に分散して配置する方式である（図4）。この方式は空間的にみると権限を分け合っていて分権的色彩が強く，連絡・打ち合わせの点で業務がやりづらく，職員間での情報共有と合意形成がはかりにくい。その反面，従来の庁舎を活用できることと，

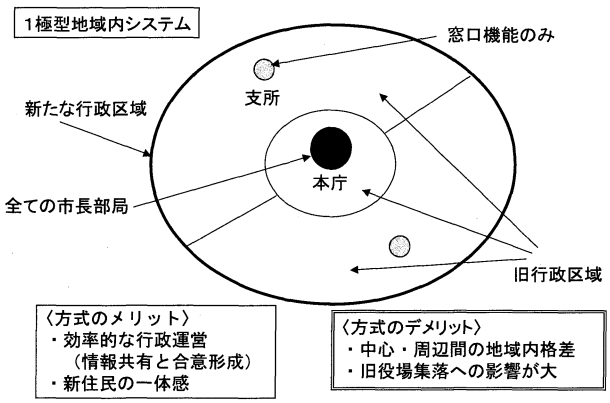

図2　本庁支所方式の概念図

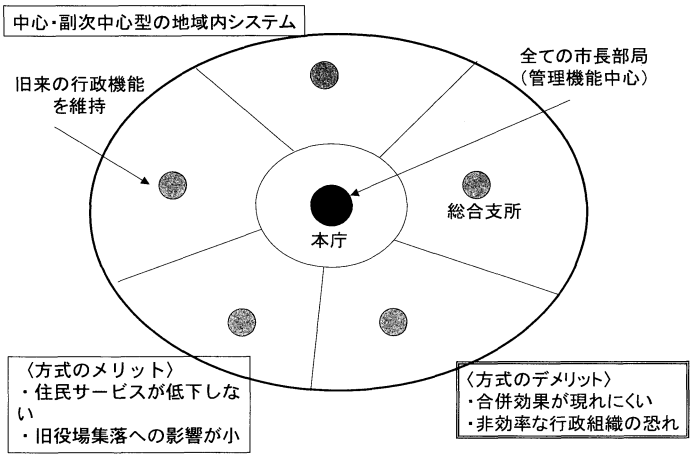

図３　総合支所方式の概念図

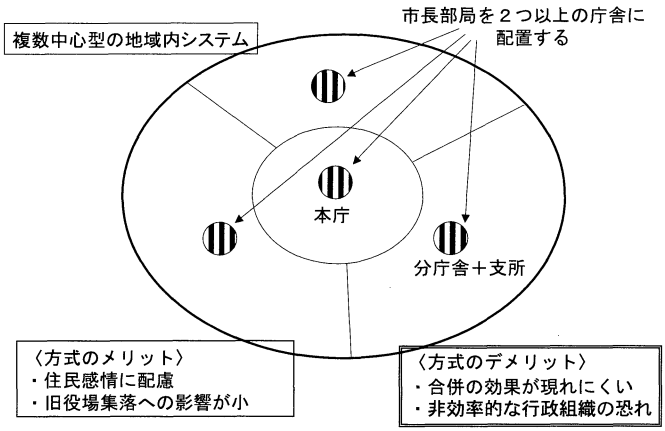

図４　分庁方式の概念図

地域活力という点では新行政区域内でのバランスが保たれる。その結果，地域内システムは，本庁・分庁を拠点とする複核型システムが維持されやすい。

本研究では，各市町村が発表している組織表を元に，市長部局の配置に注目して，筆者独自の「庁舎の方式の分類基準」（図５）に基づいて庁舎の方式を分類した。分庁方式の基準を，「２部局以上が別の庁舎に配置されること」としたのは，原則的に本庁支所方式を採用した市町村でも，建物スペースの不足のため，一つの部局を別庁舎に配置する場合があるからである。総合支所方式の基準を４課以上としたのは，従前の行政機能を果たすためには，組織を維持し庁舎管理するための総務的な分野，住民票・戸籍事務などの民生分野，健康・福祉分野，建設・土木分野という４分野が少

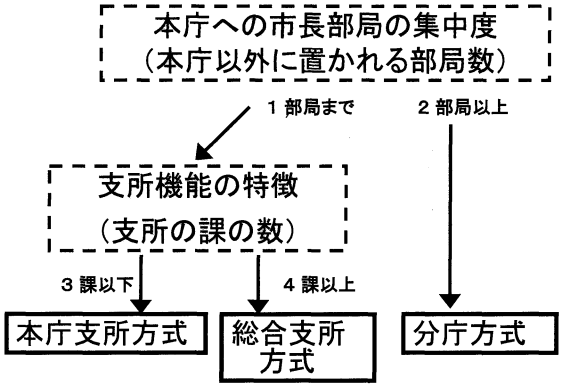

図5　庁舎の方式の分類基準

なくとも必要であるからである。しかし本来の総合支所方式とは「本庁は管理機能のみに特化し，支所では従来の行政機能を果たす」という定義のため，分類にあたっては支所の権限を調査しなければならないが，本論では上述の形式的な分類基準によっているため不確かな部分があることを予じめ断わっておく。

3．日本全体の平成の大合併の状況

2006年3月31日までの平成の大合併の第1段階に，それまであった3,232市町村のうち，1,968が合併に参加し，新しい557の市町村を形作った（後述の編入合併を含む）。日本全体における市町村の合併参加率は60.9％である。平成の合併は，前述の4つの目的のうち，人口減少地域での市町村の再編成・行財政の効率化が最も重要な目的だったため，都道府県での合併参加率には大きな違いがあり，「西高東低」とも言われている（図6）。参加率の高い県は，愛媛県：97.1％，広島県：93.0％，島根県：89.8％，大分県：89.7％で，いずれも過疎現象に悩んでいる。一方で，参加率の低い県は，大阪府：4.5％，東京都：5.0％，神奈川県：8.1％であり，いわゆる三大都市圏に位置している。

本論では，合併して誕生した新市町村557のうち，筆者の調査で庁舎の方式が不明の市町村43を除く，514市町村を対象とする。以下に庁舎の方式と関わってどのような合併がなされたかを，全国的な観点から述べる。なお厳密に言うと，編入合併は新しい市町村の創設を意味しないが，ここでは新市町村と便宜的に呼ぶことにする。

514市町村では3つの庁舎の方式がそれぞれ約1/3ずつを占めており，本庁支所方式が163（31.8％），総合支所方式が217（42.3％），分庁方式が133（25.9％）となっている。都道府県別の代表的な庁舎の方式をみると（図7），本庁支所方式が多い県は日本の中心地域に多く，総合支所の多い県は東北日本や西南日本の縁辺地域に多い。一方，分庁方式が多い県は，あちらこちらにみられ，

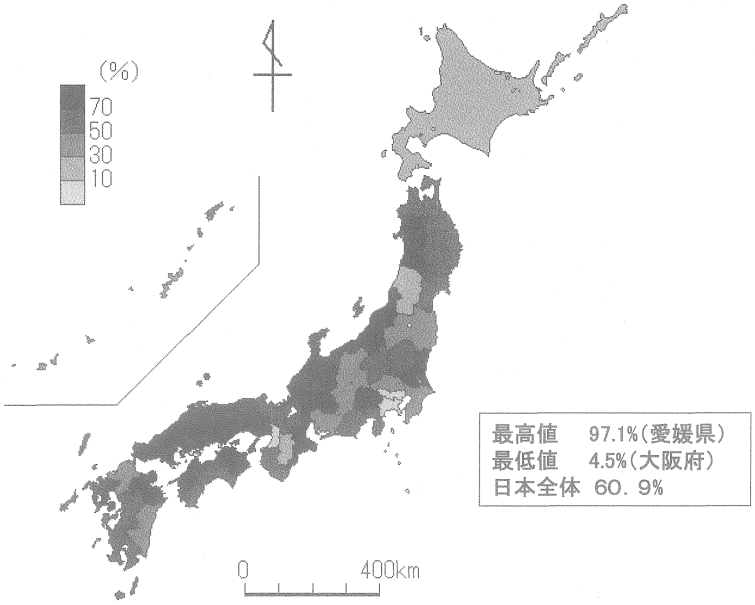

図６　都道府県別の市町村の合併参加率

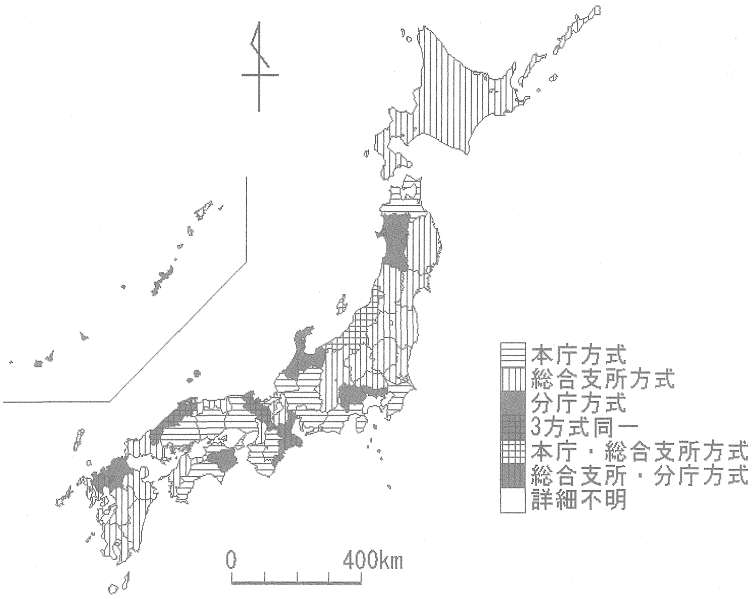

図７　都道府県別の代表的な庁舎の方式

明確な地域的特徴はない。

庁舎の方式を，合併の特質の側面（合併の形態，地域型）と新市町村の規模の側面（合併を構成した旧来の市町村数，人口規模，面積規模）から検討した。まず合併の特質の側面から述べる。合併の形態には，一度旧来の自治体を解散し新しく自治体を創設する「新設合併」と，既存の一つの自治体に他の自治体を併合する「編入合併」とがある。新設合併では，首長・議会議員を新たに選挙で選び，行政機構も大きな変革を伴うことが多い。そのため住民にとってみると，新しい自治体誕生を実感でき合併によって新しい地域帰属意識も醸成される。一方，編入合併では，首長・議会・行政機構に大きな変革がなく，合併元となる自治体の住民には合併の実感がほとんどない。逆に編入される側の住民は，自分の町がなくなるという喪失感に襲われやすい。そのため平成の大合併では，規模の大きな市を中心とする合併の場合でも，新設合併が多い（庁舎の方式が不明の市町村を含む557のうち，新設合併が80.0％を占めている）。

庁舎の方式が明らかになった新設合併415のうち，本庁支所117，総合支所173，分庁方式125で，総合支所方式と分庁方式が多い（図８）。逆に編入合併99では，本庁支所方式52，総合支所43，分庁方式４で，本庁支所方式が過半を占めている。このことは合併の形態と採用される庁舎の方式の間には密接な関係があることを物語っている。すなわち新しく自治体を創設する場合には分権的な色彩の強い方式が採用され，いくつかの自治体が大きな自治体に併合される場合には集権的な色彩の強い方式が採用されることが多い。

次に新市町村の地域型を検討する。新しい行政区域に合併前の中心都市（市）を含む場合には都市圏型，町と村からなる場合には連携型とした。都市圏型に分類された250のうち，本庁支所方式84，総合支所方式139，分庁方式27である（図９）。一方，264の連携型自治体のうち，本庁支所方式85，総合支所方式77，分庁方式102である。このように都市圏型の新市町村では集権的な色彩が強い本庁支所方式が，連携型の新市町村では分権的色彩の強い分庁方式が採用さてお り，庁舎の方

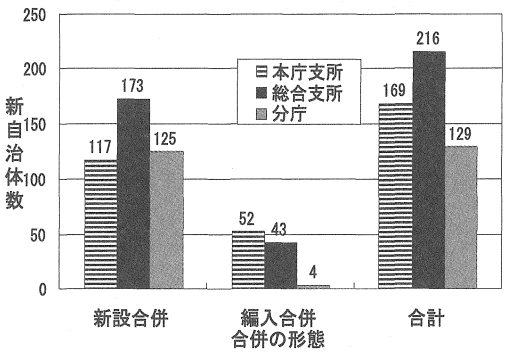

図８　合併の形態（新設・編入）と庁舎の方式

式は新しい市町村の地域型と非常に強い関係にあることが判明した。

次に庁舎の方式と，新市町村に加わった旧来の市町村数，新自治体の面積・人口など規模の側面との関係を議論することにする。

本庁支所方式の新市町村169について，構成市町村数の平均値は3.3(図10)，「市町村数２」が最頻値階級でその新市町村数は76を数える。また平均の人口規模をみると，100,691人であるが（図11)，標準偏差が181,544人と非常に分散が大きい。この点をもう少しみると，人口30万人以上の市町村33のうち，本庁支所方式が16ある。元々の中心都市の人口が大きい場合には，合併後の人口が大きくても本庁支所方式が選択されることが多い。しかし平均の面積規模は319㎢でそれほど大きくない（図12)。このように本庁支所方式の行政組織は集権的色彩が強いため，人口規模は大きいが相対的に面積規模の小さい合併において採用されている方式であることがわかる。

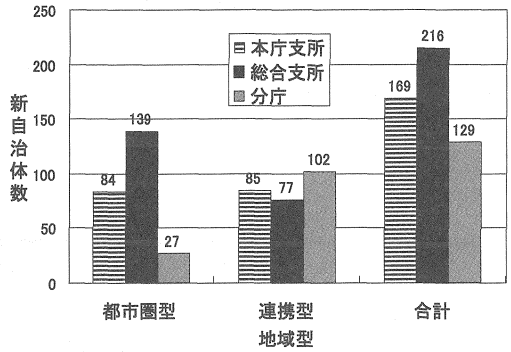

図９　新市町村の地域型と庁舎の方式

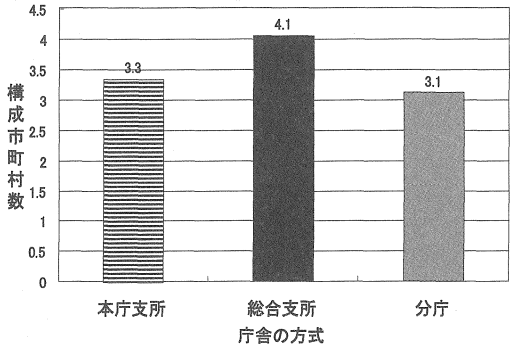

図10　庁舎の方式別の構成市町村数（平均値）

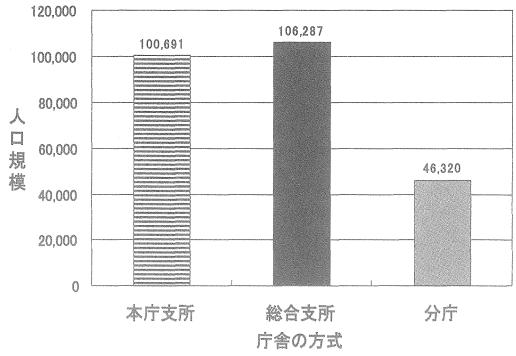

図11　庁舎の方式別の新市町村人口規模（平均値）

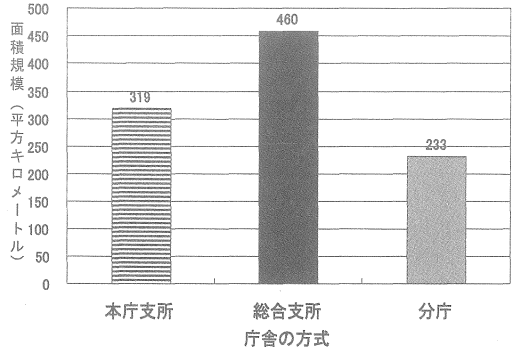

図12　庁舎の方式別の新市町村の面積規模（平均値）

総合支所方式の新市町村216について，平均の構成市町村数は4.1，「市町村数３～４」が最頻値階級で97新市町村がこれに属する。平均の人口規模は106,287人で，その平均値は３つの庁舎の方式では最も大きいが，30万以上の市町村は15であり，前述の本庁支所方式の16と同程度である。この方式に特徴的なのは面積規模の平均値が460㎢と最も大きいことである。面積規模が500㎢以上の市町村125のうち76を総合支所方式が占める。この方式では旧来の行政機能を支所に残すため，面積規模の大きい合併において最も都合が良い。

分庁方式の新市町村129についてみると，平均の構成市町村数は3.1，平均の人口規模は46,320人である。人口30万人以上の市町村のうち，分庁方式を採用しているのはわずかに２市町村である。面積規模の平均値は233㎢で最も小さく，面積が100㎢未満の市町村67のうち実に33が分庁方式である。分庁方式は，市長部局を複数の庁舎で分け合う方式のため職員間の情報共有と合意形成が難しく，小規模な合併，特に面積規模の小さい合併において採用されている。

このように庁舎の方式と新市町村の特質の間には密接な関係が存在する。そしていったんある庁舎の方式が採用されると，それぞれの方式に特有な地域内システムを形成する可能性が高い。それでは庁舎の方式はどのような要因にどのような順序で左右されているのであろうか。庁舎の方式に関係する要因を，カイ２乗系統計量の Cramer's V 係数から考えると，新市町村の地域型（0.345）が最も強く，合併の形態（0.265），面積規模（0.252），人口規模（0.237）という順序であった。都市圏型・編入合併で，面積が比較的小さい場合では本庁支所方式が，都市圏型・新設合併で，構成市町村数が多く面積の大規模な場合では総合支所方式が，連携型・新設合併で，特に面積の小規模な場合では分庁方式が選択されているのである。

４．３つの庁舎の方式と行政の実情・課題，地域システムの再編 ―静岡県を事例にして―

新しく合併して誕生した市町村の行政機構，行政の実情・課題，地域内システム再編の方向は，３つの庁舎の方式によってどのように異なっているのであろうか。また新自治体における行政機構や行政実務は支所の側からみるとどのような課題があるのであろうか。これらの点を明らかにするため，静岡県内で合併後１年以上を経過した新市町村の中から，本庁支所方式として御前崎市，総合支所方式として磐田市，分庁方式として伊豆市を取り上げ，本庁とともに全ての支所についてインタビュー調査を行った（図13）。ただし総合支所方式の磐田市のみ，他に事例がないため合併半年後の時点での調査であった。調査期間は，2005年５月～2005年12月である。

図13　インタビュー調査を行った新市町村（静岡県）

調査の項目は，組織機構，合併前後での各庁舎での職員数の変化，本庁・支所管理職の権限，情報交換・会議・文書送付の方法・頻度，合併に伴って生じた行政課題，合併の地元地域への影響（地域内システムの再編の方向）である。

1）本庁支所方式の事例 ― 御前崎市 ―

事例としてとりあげた御前崎市は，御前崎町と浜岡町という2町が，2004年4月1日に新設合併して誕生した。新市の面積：65.75㎢，人口：36,059人である。元々2町は合併に積極的であり，1973年頃に一度隣接した一つの町を加えた3町での合併への動きがあった。今回の平成の大合併では，「ごみ，消防，火葬」分野の一部事務組合を共同で運営していた御前崎町，浜岡町，相良町の3町で合併協議が進められたが，最終的に相良町は別の町との合併を選択した。

旧来の御前崎町・浜岡町では，国・県行政機関の地方出先機関管轄地域，通勤・通学先の中心地，利用する2次商業中心地が異なり，別の2次中心地圏に属していた。しかし近年では，ほとんどの個人の移動手段が自家用車になり，工場や大型小売店の農村地域への進出が進むと，一般住民の生活圏域が2町で一致するようになった。

今回の合併により市長部局は全て，本庁とされた浜岡庁舎へ置かれ，御前崎庁舎は窓口機能のみの支所とされた。本庁と支所ポストの権限をみると，本庁課長＝支所長，本庁係長＝支所室長である。合併前後での職員数の変化をみると，浜岡庁舎では，178人→256人と増加したが，御前崎支所では104人→10人と激減した（図14）。御前崎支所周辺の商業者は，御前崎町がもっていた権限が失われたことと職員数の減少に大きな痛手を受けた。そして御前崎支所に隣接して設置されていた有力な地元銀行の支店も旧町内の他の地区へ移転してしまった。地域内システムはこれまでの2極型システムから1極型システムへ再編されつつあるといえよう（図15）。

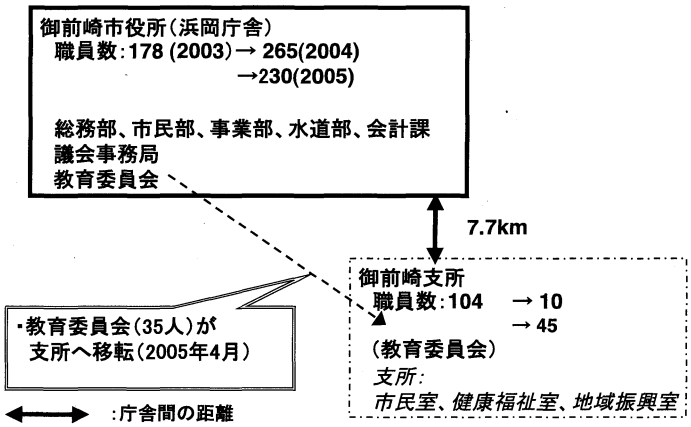

図14　御前崎市の行政組織（2005年）

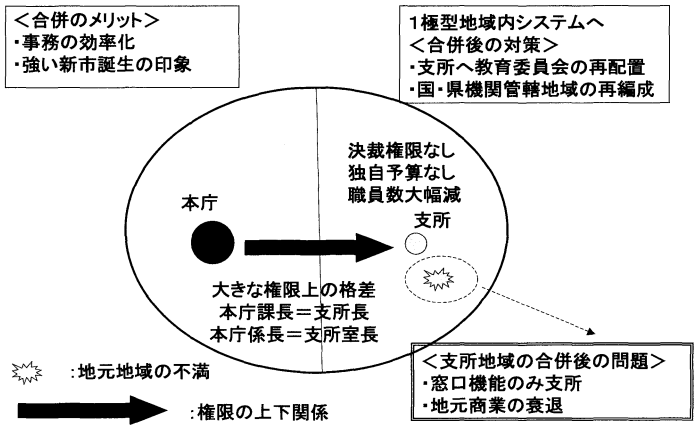

図15　御前崎市の合併後の状況

そのため新御前崎市議会は対策を要求し，2005年４月１日に行政委員会の一つである教育委員会（職員数35人）を，浜岡庁舎から御前崎支所へ移転させて影響を少しでも緩和する対策がとられた。また合併前には，旧２町は14の国・県の地方出先機関では別々の管轄地域に属していたが，合併２年後には10機関で是正され，同一の管轄地域となった。残念ながら国の機関を中心に４機関では管轄地域はまだ異なったままである。

御前崎地区の住民は，支所の窓口では不充分な用務の場合には，7.7㎞離れた浜岡庁舎まで出向く必要がある。しかし町の面積が小さいため本庁が自動車で15分の距離にあり，重大な不満となっていない。最も大きな問題は，前述のように，御前崎支所周辺の商業の衰退である。御前崎支所に教育委員会を移転させ，さらなる支所内の空きスペースの活用が模索されているが，合併前の状況に戻ることは全く不可能である。

２）総合支所方式の事例－磐田市－

事例としてとりあげる磐田市は，磐田市・福田町・竜洋町・豊田町・豊岡村をもって，2005年４月１日に新設合併によって誕生した。新自治体の面積：164.08㎢，人口：166,002人である。元々これらの５自治体は磐田郡を形成していて，消防・ごみ・し尿処理・火葬などの一部事務組合による広域行政を展開していた。また新磐田市の圏域は，天竜川を挟んで位置するさらに広大な浜松市の都市圏の傘下にあるため，古くから浜松市との関係が強い町村があり，最近の合併のプランニングの際にも，一時的に大浜松市構想に加わった町もある。

市長部局のうち，産業振興部を除く他の全ては，本庁とされた磐田庁舎へ置かれ，豊田支所には産業振興部・教育委員会・支所４課が，福田支所・竜洋支所・豊田支所には支所５課と教育委員会１課がおかれている。権限の関係をみると，本庁部次長＝支所長，本庁課長補佐＝支所課長となり，御前崎市と比較して格差がやや小さい（図16）。合併による職員数の変化をみると，本庁：1,157→

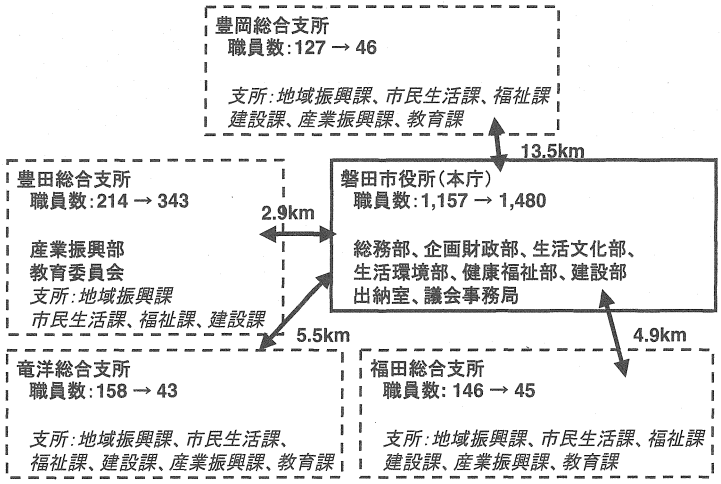

図16　磐田市の行政組織（2005年）

1,480，豊田支所：214→343へと二つの庁舎では増加したが，福田支所：146→45，竜洋支所：158→43，豊岡支所：127→46と，支所では職員数が70％減少した。

本来の総合支所方式の場合には，支所に予算編成権・独自予算の保持・管轄地域内の諸事項に関する決定権がなければならない。磐田市の場合には，上記の権限は全て本庁にある市長部局がもっており，磐田市の庁舎の方式は典型的な総合支所方式と多少異なっている。しかしながら，豊田支所を除く３つの支所においても，職員数は大きく削減されたものの40人規模の職員が配置されていて，現時点では深刻な地元地域への影響はない（図17）。

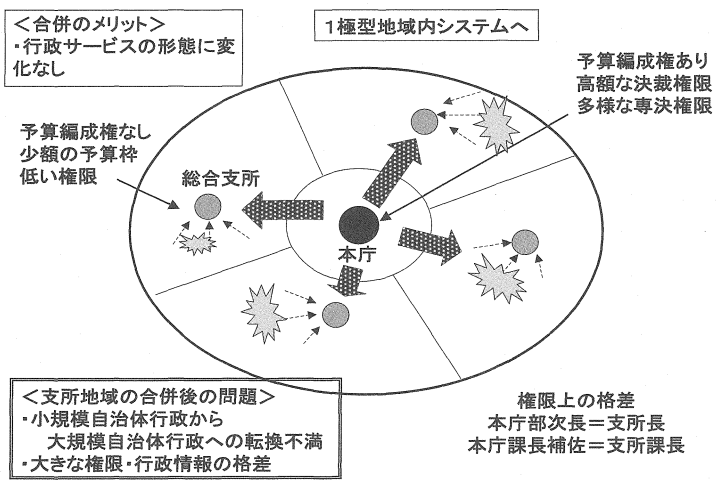

図17　磐田市の合併後の状況

新磐田市の行政区域は，国・県の地方行政機関では，ほとんど同一の管轄地域となっている。唯一の例外は，警察署で，北端の旧豊岡村のみ天竜市（当時）にある警察署の管轄地域に含まれる。

支所区域の住民・職員からみると，今回の合併は，1）新設合併にもかかわらず最大の自治体であった旧磐田市への併合とあまり変わらないこと，2）名称は総合支所であるが権限は総合支所としての最低限レベル，3）小規模自治体の行政方式（暗黙知を基礎とした行政方式）から大規模自治体の行政方式（形式知を基礎とした行政方式）への転換，ととらえられている。合併後旧市町村区域ごとに地域審議会を設置して地域の住民の意見を吸い上げようとする制度が整えられたが，磐田市の地域審議会は主に新市の行政方針・計画を住民に通知する場所として機能している。合併後は旧磐田市の中心性が強く，他の総合支所区域では機能の流出が進みつつあり，中心・副次中心型システムよりも1極型システムへ再編される可能性が高い。

3）分庁方式の事例 ― 伊豆市 ―

事例として取り上げた伊豆市は，修善寺町・天城湯ヶ島町・中伊豆町・土肥町をもって，2004年4月1日に新設合併によって誕生した。新自治体の面積は363.97㎢，人口は38,581人で，他の分庁方式の自治体に比較して面積が大きい。元々これらの4自治体は田方郡の一部を形成していて，他の合併事例と同様，一部事務組合による広域行政を行っていた。ただし西端の土肥町のみは新市の中心部の修繕寺地区から約15㎞離れ，しかもその間の最も便利な道路は静岡県営の有料道路であった。

どの自治体の庁舎ともスペースに余裕がなかったため，結果的に分庁方式が採用された。新市出発時の2004年4月の組織機構をみると，本庁とされた修善寺庁舎には市長部局のうち3部・1課＋支所1課，天城湯ヶ島支所には2部＋議会・議会事務局＋支所3課，中伊豆支所には1部＋教育委員会＋支所3課，土肥支所には1部＋支所3課が置かれた。支所課はいずれも窓口機能のみである。権限の関係は，本庁部長＝支所長，本庁課長＝支所課長で，他の2つの事例に比較して支所の権限が最も本庁に近い。新市出発時点での職員数の変化をみると，本庁は140→148，天城湯ヶ島支所では108→68，中伊豆支所では86→121，土肥庁舎では88→44となり，本庁・中伊豆支所以外では半減している（図18）。

しかし伊豆半島をおそった2004年の台風の災害対応の際には，本庁の総務部，中伊豆支所の土木部，土肥支所の上下水道部の連絡がうまくいかず，支障をきたした。その結果2005年7月には組織の再編がなされ土肥支所にあった上下水道部が中伊豆支所へ移転した。また同時に修善寺庁舎では支所課が廃止され，他の支所では支所課が2課に縮小された。その結果，上下水道部の移転と支所課の減少によって土肥支所ではついに職員数が23人へと激減した。

分庁方式では，行政運営はどのようなものになっているのであろうか。課長会議が月に1回の頻度で行われ重要な情報の共有をはかっている。課と市長・助役・財政部門との事前の打ち合わせは

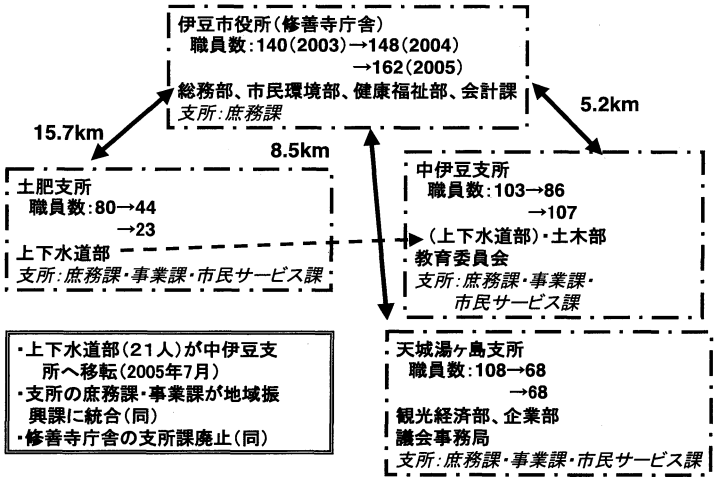

図18　伊豆市の行政組織（2005年）

随時必要に応じて対面接触で行われる。一般の起案作業では，まず本部の担当課が支所課を含む関係部署と電話でやりとりを行って骨子をつくり，次に関連する部課全体の会議を開いて大枠を意志決定して，その後は電子メールを利用して細部を詰めるという。そのため実際の対面での会議は1回程度ですみ，職員は情報共有と合意形成には，この庁舎の方式でそれほどの不都合を感じていないという。不満は，職員よりも一般の住民や企業・業者に大きい。それは「行政サービスがワンストップサービスの形態でない」という点である。たとえば，農地に住宅を建設しようとすると，天城湯ヶ島支所の農業委員会で農地転用の申請手続きを，中伊豆支所の土木部都市計画課で開発・建設の申請を，もしそれが大規模な面積の開発を伴う場合には修善寺庁舎の総務部企画課で土地取引の届け出を行わなければならず，一カ所の庁舎で用務が完結しないのである（図19）。

文書連絡・送付は，専用連絡車ではなく，各庁舎へ頻繁に職員が移動しているため，職員が決済文書・他の文書などをその際に運んでいる。しかし土肥支所と他の庁舎の間では，職員の移動が頻繁ではないため，一般の宅配サービスを使って，1日に1回各庁舎へ文書を送付しているという。

市長部局がなくなり職員の削減も大きかった土肥庁舎では，いっそう地元商業に与える影響は大きいという。さらに旧土肥町の住民にとっては，前述の有料道路が無料化され新市中心部への移動の便は改善されたものの，土肥支所が単なる窓口機能のみの支所のため，さまざまな要望を出しても本部担当課で決定されその決定通知を得るまでに長い期間が必要になったと非常に不満が強い。合併後の伊豆市の地域内システムは，土肥地区のみを例外として，分庁方式のため何とか複数中心型システムが維持されているといえよう。

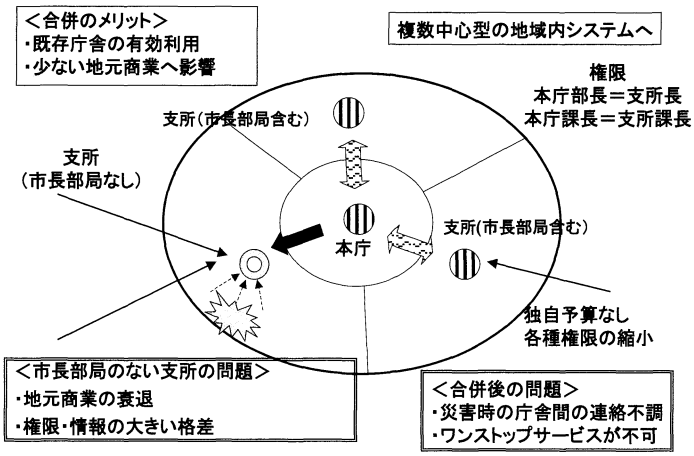

図19　伊豆市の合併後の状況（2005年組織再編後）

5．まとめ

現在，日本国内で大規模に進められている平成の市町村合併を「庁舎の方式」という視点から調査・分析した。この結果，庁舎の方式が新市町村の行政のあり方，住民へのサービスのあり方に強く影響しており，新市町村の庁舎の方式を決定している要因として，地域型，合併の形態，構成市町村数，人口規模，面積規模が関係していたことが明らかとなった。都市圏型か連携型かという地域型が最も重要な要因であったことは，これまでの中心地システム・地域システム，そして都市圏についての研究成果を蓄積させてきた地理学が，庁舎の方式決定モデルの構築や行政課題の克服に大きな力を発揮できることを物語っている。

静岡県内の新市町村へのインタビュー調査によって，行政機構，行政の実情・課題，地域内システム再編の方向を明らかにした。その結果，３つの庁舎方式には，それぞれ特有の行政機構，行政の実情・課題，地域内システム再編の方向がみいだされ，しかもどの方式にも一長一短があり，完全無欠な方式は存在しないことが明らかとなった。したがって合併に際しては，「行財政の効率化」「区域内の自治」「地域内システムのバランス」「行政サービスの利便性」などのうちから，何を優先させるのかを住民が決定し，一定の不便さを覚悟して庁舎の方式を選ぶべきである。そしてどの庁舎の方式を採用したかに関わらず，行政サービスのあり方と住民の庁舎利用，IT 導入・業務の遂行（情報伝達・情報共有・合意形成），合併後の旧役場集落の栄枯衰退や住民の生活行動の変化など，さまざまな課題に挑戦しなければならない。基礎的な自治体としてはあまりに広すぎる面積が1,000㎢を超えるような超広域市町村体ではいっそうの課題の発見・解決の努力が必要である。

参考文献

遠藤　亮・中井検裕・中西正彦（2004）：市町村合併による市町村名称の変更が住民の地域帰属意識に与える影響－兵庫県篠山市を対象として－，都市計画論文集，39-3，319-324

尾崎尚也・大澤義明（2005）：人口分布から見た市町村合併における本庁舎位置決定に関する研究，都市計画論文集，40-3，121-126

斉藤和弘・木下　光・丸茂弘幸・安藤　愛（2002）：市町村合併に伴なう市町村名称および市町村役場立地の変化に関する研究，都市計画論文集，37，301-306

高木彰彦（2004）：離島における町村合併－長崎県壱岐市と対馬市の事例－，『政策分析　2004』，九州大学出版会，271-291

向井文雄（2002）：地方公共団体の『分都型合併』の研究－対面型情報ネットワークと分都型合併，北陸経済研究（北陸経済研究所），294，23-38

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，46-4，419-434

Jun NISHIHARA (2005) : New Large Municipalities and Japan's Pro-merger Policy : The Implications of Alternative Administrative Systems, MURAYAMA and DU ed. "Cities in Global Perspective : Diversity and Transition", College of Tourism, Rikkyo University with IGU Urban Commission