

平成 26 年 6 月 4 日現在

機関番号：13801

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2010～2013

課題番号：22320168

研究課題名(和文)平成の合併政策終了後の合併・非合併市町村の現状・行政課題の解明と合併政策の総括

研究課題名(英文) Analysis on the latest situations both on newly merged municipalities and the non-merged municipalities of Heisei's pro-merger policy and total assessments on this policy

研究代表者

西原 純 (NISHIHARA, Jun)

静岡大学・情報学研究科・教授

研究者番号：30136626

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 14,800,000円、(間接経費) 4,440,000円

研究成果の概要(和文)：本プロジェクトは、平成の大合併研究のために人文地理学の分野でベストに近い研究者と隣接分野の研究者によって研究組織を構築し、合併市町村とともに非合併市町村にも研究対象として、合併政策の総括とともに政策提言もとりまとめた。1) 合併市町村・未合併市町村の比較研究による合併効果の検証、2) 合併市町村における行政課題の発見・分析・解明、3) 未合併市町村における問題・課題の発見・分析・解明、という3つの課題について研究を実施した。研究期間終了時点までに発表した成果は、雑誌論文33件、学会発表12件、図書6件(共著図書および研究成果報告書を含む)で、大きな成果を上げることができた。

研究成果の概要(英文)：In this project, I organized almost the best organization of human geography researchers as well as that in the adjacent area, conducted research in the targets to the newly merged municipalities and the non-merged municipalities. Our research questions were 1) assessments on municipal amalgamation's effects by comparative study between merged municipalities and non-merged municipalities, 2) fact findings on seriously administrative problems and solutions on newly merged municipalities, and 3) those on non-merged municipalities. We also got the total assessments on Heisei's pro-merger policy of municipalities and proposed possible policies for solutions of problems to the governments.

The academic achievements by this project are as follows. Journal papers: 33, presentations in academic conferences: 12, books (including books by project members as co-authors and the final report of this project): 6. It could be said that we got great achievements by this project.

研究分野：人文地理学

科研費の分科・細目：人文地理学

キーワード：平成の大合併 市町村合併 地域内分権 庁舎の方式 地域内格差 地域アイデンティティ 自然災害

1. 研究開始当初の背景

三度目の国家的大合併にあたる平成の大合併政策が、1999年4月に開始され2010年3月末で終了した。11年間に及ぶ平成の大合併の特徴は、住民の生活圏を大きく超える広大な自治体が誕生したこと、自治体組織の配置に「本庁方式」「総合支所方式」「分庁方式」という三つの「庁舎の方式」が取り入れられたことである。

平成の大合併の結果、延べ625の新自治体が誕生したが広域自治体の誕生を相まって、行政サービスの低下、中心・周辺の自治体内格差の拡大、新地域への帰属意識の未醸成、税金・公共料金・補助金制度の統一、地域内分権の担保、自治会の再編など、さまざまな行政課題が噴出してきている。顕在化していない課題も多く、例えば自然災害など非日常的な出来事の発生時に、初めて顕在化する行政課題は非常に深刻である。

また合併しなかった自治体も多く、これら非合併市町村は、地方交付税・公共事業の削減下で、財政の深刻さ・行政サービスレベルの低下は深刻である。また「広域連合」が多く組織された県では市町村の合併参加率が低いが、「広域連合」が合併に代わる選択肢となりえるのであろうか。このように合併自治体・非合併自治体をターゲットにした多くの研究課題が残されている。

2. 研究の目的

本研究プロジェクトでは、合併研究のために人文地理学の分野でベストに近い研究者と隣接分野の研究者によって研究組織を構築し、合併市町村と非合併市町村という二つのグループごとに、現在の行政の実情を把握し、顕在化している課題とともに潜在化している行政課題を発見・分析して解明し、「平成の大合併政策」を総括するとともに、これらの課題解決の方策を提言することを目的とした。

3. 研究の方法

研究期間を4年間とし、1)合併市町村・未合併市町村の比較研究による合併効果の検証、2)合併市町村における行政課題の発見・分析・解明、3)未合併市町村における問題・課題の発見・分析・解明、という3つの研究課題を設定した。

そして3つの研究課題について、全国の市町村データ分析、市町村アンケート調査分析を行うとともに、典型的な市町村に対して町村職員・住民代表へのインタビュー調査、一般住民へのアンケート調査、新聞記事データ分析を実施した。これらの分析によって、行政課題を発見・分析・解明して、「平成の大合併政策」を総括する研究方法を採用した。

研究組織は、合併研究に関して人文地理学ではベストに近い研究者によって構成し、隣接研究分野から地方財政学・地域社会学専攻の2名の研究者をメンバーに加える。さらに

自治体の職3名も研究協力者として加え、実務的な面でも機能する組織を整えた。

4. 研究成果

研究期間中の発表した成果は、下記のとおり雑誌論文33件、学会発表12件、図書6件(共著図書および研究成果報告書を含む)で、かなりの成果を上げることができた。成果が多岐にわたるので、成果の全貌は、下記の5「図書」に譲り、本成果報告書では各課題ごとに主要な成果をしぼって記述した。

(1)研究課題1)合併市町村・非合併市町村の比較研究による合併効果の検証

平成の大合併政策の下、合併と非合併を分けた要因は何か、これが政策にとって最も根源的な問いかけである。この点を明らかにすべく、調査対象は、2009年9月1日現在の全国1,774市町村(うち合併は575、非合併は1,175)に対して実施した資料(合併59.5%(342)、非合併54.3%(635))を分析した。

合併と非合併をわける要因として、合併協議の有無から合併の決定最終プロセスまで、「財政的な危機感」が最も重要な要因であった。同時にそのメリット・デメリット論においては、合併市町村と非合併市町村との間に、メリットとしての「行財政効率化」、「行財政基盤の強化」に対する認識の格差が明確に存在していた。逆にデメリットとしては、「役場と住民の距離感の拡大」が、合併・非合併の市町村共通の懸念点としてあったことも明らかになった。

非合併自治体が最終的に非合併を選択した理由では、「周辺自治体との合意が得られなかった」が最も主要な理由で、それとともに住民や議会の合併反対の意見などの、合併に対する不同意も大きな要因であった。特に、人口1万人未満の小規模市町村の場合、「合併デメリットへの懸念」や「合併メリットへの疑問」、そして「地理的特性による困難さ」が重要であった。「非合併」の小規模市町村は、「合併メリット」なるものへの疑問や「合併デメリット」への懸念を抱き、非合併を選択した。同時に、小規模自治体の財政力の弱体なことが、他の自治体との合併協議の1つの大きな障害要因にもなり、合併の実現が困難となった。

平成の大合併は合併自治体にさまざまな影響を与えた。もちろん自治体財政の状況が向上したこと、行政効率上昇したこと、住民の交流が進んだことなどプラス効果もあった。しかし周辺地区では住民の政治参加が弱まったこと、小中学校・公立病院の統廃合、公共サービスレベルの低下だけでなく、地元地域産業や文化事業の減少を招いたなど、重大なマイナス効果もみられた。一方で、非合併自治体は現時点で厳しい財政状況であるがほぼこれまでどおり運営することができている。しかし、特に小規模合併自治体の存続音大が、下記の(3)研究課題3)で述べた

とおり最も重大な課題となる。

(2) 研究課題 2) 合併市町村における行政課題の発見・分析・解明

平成の大合併によって、1999年3月末に3,232あった自治体が、2010年3月末に1,727に減少した。平成の大合併では、昭和の大合併で役場を失った地区が著しく衰退したため、従来の本庁方式に加え、総合支所方式、分庁方式という三種類の庁舎の方式が採用された。わが国では、役所の位置が低次な中心地システムの骨格をなすといっても過言ではなく、平成の大合併の際には、周辺地区住民の危機感は強かったからである。

合併の影響を測るため、平成の大合併の第一段階にあたる「合併特例法」の下で2007年3月末までに誕生した全国の新自治体557を対象として、特に「庁舎の方式」に着目し、中心・周辺という観点から行政組織の空間的再編成を明らかにした。

合併直後から2009年度末の間にどのような庁舎の方式の変更が行われ、行政組織の再編が実施されたかをまとめた。総合支所方式を採用した自治体250のうち、131が本庁方式へと変化した。すなわち、合併直後には手厚い行政サービスをするため、支所にかなり多くの支所課を設置した自治体で、その後に支所課を削減し、その機能も窓口機能のみとした事例が多かった。これらの中には、合併協定策定の段階で、3年後、5年後と時間の経過とともにスリムな行政組織への移行を計画決定していた自治体も多かった。総合支所方式が減少したことは、庁舎の方式と合併自治体の面積との関係を見ると、非常に象徴的で、合併直後に面積の大きい自治体の多くは、総合支所方式を採用していたが、2009年度には本庁方式に変更していた。

合併直後は総合支所が多く採用され、その後本庁方式に移行した自治体が多いことは、合併後の地元地域の政治的な状況、行政改革への圧力、財政状況への考慮などが影響していると思われる。

研究対象とした全国557自治体のうちから、東海地方の58合併自治体を事例にして、合併が新しい自治体領域にどのような影響を与えたかを、人口を指標として分析した。2009年度末での庁舎の方式は、本庁方式：34、総合支所方式：8、分庁方式：16である。まず、2000年～2010年間の人口増減率の平均値によると、58自治体は10年間で人口減少に見舞われ、支所地区の7.8%の減少はもちろん、本庁地区の旧自治体での減少も2.0%にも及んでいた。

この人口変化について、大城純男(2011)を参考にして、新しい自治体領域人口全体に対する旧自治体のシェアを求めた。そのシェア変化をみると、いっそう現象が明確となる。すなわち、東海地方の合併自治体全体のうち、本庁自治体と支所自治体では、それぞれ10年間の間のシェア変化率は1.01(1%増)と

0.95(5%減)で差があり、本庁地区と支所地区の間の人口格差が拡大していた。

人口シェアの変化率と「2009年度末の庁舎の方式」とを関連させて分析すると、本庁地区は庁舎の方式のいかに係わらず、合併自治体で平均するとシェアをわずかに増加させている(本庁方式：101.6、総合支所方式：101.4、分庁方式：100.5)。

支所地区(分庁方式の副庁舎地区を含む)でのシェア変化は庁舎の方式による違いが存在する。最もシェア減少率が低いのは0.99(1%減)の分庁方式の部副庁舎地区である。次いで総合支所方式のうち、大規模支所(支所課4課以上)地区のシェア変化も0.986(1.4%減)に止まっている。本庁方式の支所地区・総合支所方式の小規模支所地区(支所課3課以下)では、それぞれ0.941(5.9%減)、0.914(8.6%減)と減少が大きい。

この分析から、採用された庁舎の方式がその後の本庁地区・支所地区の人口変動への影響の全てを規定したと、たやすく結論できない。庁舎の方式がいかに作用したか、さらなる厳密な分析が今後の課題である。

(3) 研究課題 3) 未合併市町村における問題・課題の発見・分析・解明

未合併自治体が該当するいわゆる小規模自治体の将来について分析し提言を行った。まず将来の市町村の推計人口を基礎にして、小規模町村や大規模都市の抱える問題点と市町村の将来運営に関する考え方を検討し、最後に市町村との関連において道州制の導入について考察した。

市町村の運営で将来的にとくに問題になるのは、現在の市町村のうちでも1/4を越える人口1万人未満の小規模町村の存在である。これらの町村の運営は効率が悪く、どのような行政的努力しても大都市と同様に良好な行政サービスを行うことは困難である。

したがって、西尾私案のように「特例町村」として扱う構想が発表されたし、財源の減少のもとではこれまでのような全国津々浦々を含めたインフラ整備は不可能なところから、国民はインフラの整備された地域に居住すべきであるとする意見も現れた。しかし小規模町村の権限剥奪には問題があり、一つの自治体で全ての行政分野を取り扱う総合行政方式を廃止して、フランスやドイツなどにみられる市町村連合を導入したり、広域連合を改良して利用するなどの方法が適切なものと考えられる。

地方交付税制度には改善すべき点が多いが、廃止すべきではなく、改善してナショナル・ミニマムの維持に努力すべきである。そして狭い国土を有効に利用して、「同等の生活条件」の確立に努力することが必要である。

また、市町村合併と連動したものとして道州制の導入が考えられている。ただし、これ以上合併による市町村数の減少は困難であり、自治体行政システムとして二層制よりも、

県を維持する三層制を採用するのが望ましい。行政組織の大変革によって住民の経済活動や生活の基礎となる国土集落システムを大きく変化させるのは適切ではない。旧県庁都市が衰退すれば地方圏全体の衰退となり、中小都市や農村地域の衰退を助長する。その結果、地域格差はますます拡大することとなる。地域格差のこれ以上の拡大は市町村の自治にとっても好ましいことではない。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計33件)

森川 洋：北陸3県における「平成の大合併」の特色、都市地理学、8、14-26、2013年、査読有

森川 洋：平成の大合併の実態と問題点、自治総研、421、68-83、2013年、査読無

西原 純：ある自治体の合併とその地域の枠組みの意志決定過程-静岡県竜洋町の場合一、愛知大学経済論集、100、217-252、2013年、査読無

佐藤正之、西原 純、河井孝仁、野澤浩樹：地域社会とネットワークガバナンス、社会情報学 1-1、97-117、2012年、査読無

津川康雄：市町村合併における非合併小規模自治体の地域特性とその課題-北海道栗山町を例として-、地域政策研究、15-3、197-211、2013年、査読有

森川 洋：日本における市町村合併と広域行政、経済地理学年報、58-3、219-226、2012年、査読有

宮入 興一：災害と復興の地域経済学 - 人間復興の地域経済学の提起に向けて、地域経済学研究、25、3-24、2012年、査読有

西原 純・篠田靖子：合併自治体における職員の情報交換の実態とITの活用-静岡県磐田市の事例-、日本社会情報学会合同研究大会研究発表論文集 2011年、457-460、2011年、査読無

森川 洋：通勤圏との関係からみた「平成の大合併」、地理学評論、84-5、421-441、2011年、査読有

津川康雄：市町村合併に伴う住民意識と地域の傾向-高崎市を例として-、地域政策研究、14-4、87-100、2011年、査読無

高木彰彦：地理と政治 - これまでの政治地理学研究を振り返って、立命館地理、23、1-20、2011年、査読有

宮入 興一：都市内分権化と地域自治組織の新展開 宮崎市の「地域自治区」の動向を素材として、愛知大学経済論集、185、21-63、2011年、査読無

宮入 興一・佐藤政之：『平成大合併』における合併・非合併自治体の実態と比較分析 全国アンケート調査からみた地域自治組織・住民自治組織の重層的展開、年報中部の経済と社会、2010年版、163-180、2011年、査読無

[学会発表](計12件)

西原 純：平成の合併後の自治体行政組織の配置・再編と地域内格差の動向-三つ庁舎の方式の観点から-日本都市学会、2013年10月26日、サンポートホール高松(高松市)

Jun NISHIHARA: Municipal governance represented by three alternative administrative systems of a new municipality and emerging large intra-difference within new municipalities, International Geographical Union, Kyoto Regional Conference, 2013年8月7日, Kyoto International Conference Center (Kyoto, Japan)

Jun NISHIHARA: Governance and government of an enlarged municipality after the municipal amalgamation- A case of Hamamatsu City, Shizuoka Prefecture, Japan, International Geographical Union Urban Commission 2012 Annual Meeting, 2012年8月25日, Technical University of Dortmund, (Dortmund, Germany)

西原 純：広域合併自治体における中心・周辺の格差、経済地理学会佐世保地域大会、2012年10月13日、長崎県立大学(佐世保市)

佐藤正之・宮入 興一：広域合併で誕生した地域自治組織の現状と課題、2011年日本社会情報学会(JSIS&JASI)合同研究大会、2011年9月10日、静岡大学(浜松市)

杉浦真一郎：介護保険運営の地域的枠組みとローカルな事業展開 - 地域支援事業との関係を中心として - 経済地理学会中部支部2012年2月例会、2012年2月11日、中部大学名古屋キャンパス(名古屋市)

Akihiko TAKAGI: Recent changes in the borderland area facing a rapid growth of foreign tourists: The case of Tsushima island, Japan, International Geographical Union Regional Conference 2010, 2010年7月31日, Dan Panorama Hotel (Tel Aviv, Israel)

宮入 興一：宮崎市を中心とする地域自治組織の現状と課題、自治体問題研究所全国セミナー、2010年8月29日、上越市春日謙信交流館(上越市)

[図書](計6件)

西原 純(共著)：『平成の合併政策終了後の合併・非合併市町村の現状・行政課題の改名と合併政策の総括 研究成果報告書』、静岡大学情報学研究科、2014年、189ps

森川 洋(単著)：『地域格差と地域政策-ドイツとの比較において』、古今書院、2012年、236ps

杉浦真一郎(共著)：『地方行財政の地域的文脈』、古今書院、2012年、239ps

〔産業財産権〕

出願状況（計0件）

取得状況（計0件）

〔その他〕

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

西原 純 (NISHIHARA JUN)

静岡大学・情報学研究科・教授

研究者番号：3 0 1 3 6 6 2 6

(2)研究分担者

藤井 史朗 (FUJII SHIRO)

静岡大学・情報学研究科・教授

研究者番号：0 0 1 4 5 9 7 1

藤井 正 (FUJII TADASHI)

鳥取大学・地域学部・教授

研究者番号：2 0 1 6 5 3 3 5

石川 義孝 (ISHIKAWA YOSHITAKA)

京都大学・文学研究科・教授

研究者番号：3 0 1 1 5 7 8 7

豊田 哲也 (TOYODA TETSUYA)

徳島大学・大学院ソシオ・アーツ・アンド・

サイエンス研究部

研究者番号：3 0 2 6 0 6 1 5

宮入 興一 (MIYAIRI KOICHI)

愛知大学・経済学部・名誉教授

研究者番号：4 0 1 3 6 6 9 3

杉浦 真一郎 (SUGIURA SHIN-ICHIRO)

名城大学・都市情報学部・准教授

研究者番号：5 0 3 2 4 0 5 9

森川 洋 (MORIKAWA HIROSHI)

広島大学・文学研究科・名誉教授

研究者番号：7 0 0 4 0 7 0 6

津川 康雄 (TSUGAWA YASUO)

高崎経済大学・地域政策学部・教授

研究者番号：8 0 2 8 5 0 6 4

高木 彰彦 (TAKAGI AKIHIKO)

九州大学・人文科学研究院・教授

研究者番号：9 0 1 9 7 0 5 4

(3)連携研究者

なし