

鳥取市におけるポスト市町村合併

—確実に変化する地域社会とその対応—

【要旨】

2004年11月に鳥取市は1市8町村による大規模な市町村合併を行った。それから約1年半が過ぎ、ポスト市町村合併の地域社会には合併の様々な影響が出始めている。とりわけ役場が支所化された旧町村部においてはこれまであった地域経済の消失などの影響がはっきり現れている。合併後の地域社会は合併前の姿ではなく、それゆえ、変化している地域社会にどのような課題があり、どう対応していくのが重要である。調査の結果、合併の影響は地域の個性を支えてきた枠組みに及んでおり、鳥取市が地域の個性を活用したまちづくりを進めて行くならば、何らかの対策が必要であることが明らかになった。具体的には、職員がその地域のコミュニティの構成や役割機能など時間をかけて理解することが重要である。

研究員

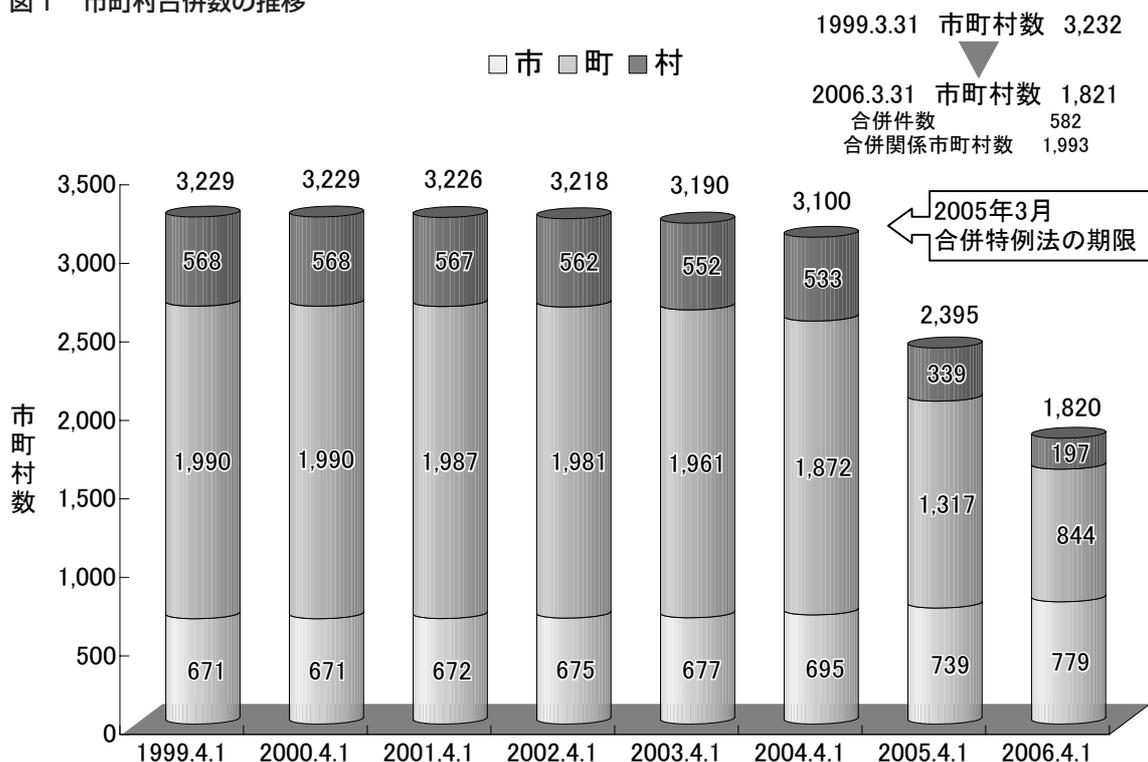
倉持裕彌

I 問題の所在

1999年7月に改正・公布された市町村合併特例法は、全国の市町村を約3分の2にまとめ、期限であった2005年3月を過ぎた。市町村合併をめぐる激動はひとまず落

ち着きを見せている。1999年3月に市町村数3,232(市670、町1,994、村568)だったものが、2006年3月には1,821(市777、町846、村197)となり、総務大臣告示済みを入れて2007年1月には1,815(市780、町839、村196)となる予定である。これまでの合併の動きを示したものが図表-1である。

図1 市町村合併数の推移



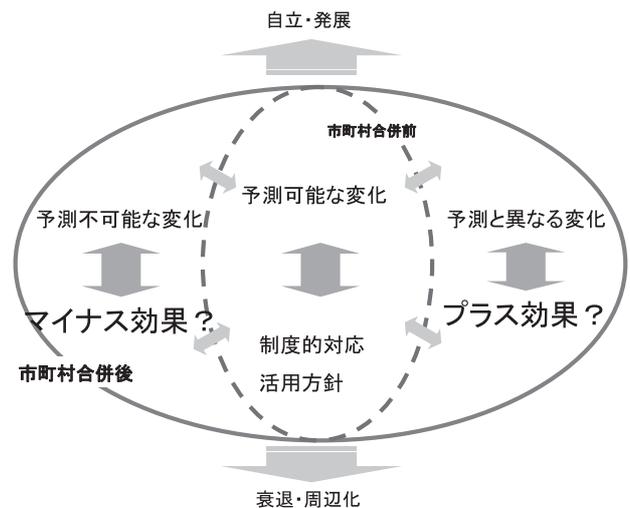
資料：日経グローバル No56

総務省によると平成の大合併の狙いは、地方分権の受け皿づくり、少子高齢化への対応、広域的な行政需要への対応、行財政改革の推進、時代の変化に即した新たな行政単位の必要性、である¹。このような目的のなかで、とりわけ自治体が意識せざるを得なかったのは行財政改革である。というのも、ここだけ具体的政策がはっきりと示されたからだ。それは1995年に改定された「市町村の合併の特例に関する法律」(特例法)の期限である2005年3月までに合併した自治体が多かったことから分かる。地方分権一括法(1999年成立)に基づく合併特例債と地方交付税の大幅減というアメとムチの効果はやはり大きかったといえよう。ただそのようにして行われた市町村合併は、地域の課題のひとつであった団体自治強化のための戦略が、あたかも地域社会の問題を総合的に解決する国家政策として喧伝され、財政的な締め付けを与えることで自治体を合併か否か、に追い込んでいったという問題がある。したがって、中には財政事情の厳しさから「いずれ単独で生き残る道はなかった」と消去法的に合併を選択した自治体も多かったはずである。すると、財政的課題は一応解決のめどが立つが、その他の課題に関しては当初期待していた効果が得られない、もしくは以前より悪化する、といった事態が起こりえよう。

それだけではない。言うまでもなく市町村合併は、地域社会にとって大きなインパクトとなる。とりわけ、大きな市に編入される小規模自治体の場合、役場や商工会などの地域集団の統廃合、あるいは市(都市型)のサービスの導入など制度的に大きな変更を受ける。この変更を契機として自治体改革を推し進めるべきだとする意見(佐々木 2004)もあるが、現実の地域社会には様々な変化が起きるのである。

こうした変化のうち、行政に関係するものは、予測可能な変化予測と異なる変化、あるいは予測不可能な変化がある。予測可能な変化に対しては、仕組みや制度を整え、住民の不安や不満を少なくするように、また自治体にとって負担とならないように通常準備してある。例えば合併によって「役所が遠くなる」という周辺部の住民の不安に配慮し支所を設けること、などである。ただ、このように一般的に言われていることや先行した事例などから得られる情報によって予測できる変化は、実は一部分でしかない。つまり、合併前に準備された制度は、地域の変化の一部分にしか対応できない可能性が高いのである(図2)。言い換えると、市町村合併というインパクトは地域社会のどこかに「意図せざる結果」²をもたらしており、その結果が生み出されるプロセスに着目することが本稿の役割である。

図2 市町村合併と地域社会の変化



加えて、平成の市町村合併が分権の受け皿づくりという国の思惑に従った形で進んだこと、また道州制に関する議論が熱を帯びてきている³ことを考慮すると、自治体は引き続き、更なる合併や県なども含めた行政機構の再編なども視野に入れて様々な課題に対応していかなくてはならない。

これらを踏まえると、新たな自治体が抱える課題は、合併がどうあるべきか、どんなメリットがあってどんなデメリットがあるか、という段階を経て、合併の影響を受け変容を始めた地域社会<ポスト市町村合併>を捉えなおし、その上で交付金削減や道州制など将来に控える大きなうねりを射程に収めた自治体の戦略を模索していくことにある。これこそが、市町村合併を終えた自治体に共通する課題である。

そこで、以下では1市8町村で合併を果たした鳥取市を事例に合併後の姿を考察していきたい。まず鳥取市の合併を概観する。次に鳥取市に合併した小規模自治体の実情を知るために各商工会事務局や元役場の職員に対して行ったヒアリングを整理し、これらを踏まえた上で鳥取市のポスト市町村合併における変化を考察し、課題を提示する。

II 鳥取市の市町村合併

鳥取市の市町村合併は、2004年10月1日、鳥取市・国府町・福部村・河原町・用瀬町・佐治村・気高町・鹿野町・青谷町の一市八町村による編入合併であった。それまでの動きを簡単に整理しておく。1999年7月に「市町村合併の特例に関する法律」の一部改正が行われ、合併

特例債など合併の促進に向けた整備が開始された。加えて2000年4月に「地方分権一括法」が施行され、地方自治のあり方に関する議論が高まる中、2000年12月に鳥取県が「市町村合併についての考え方」を示した。鳥取県東部地域においても、2001年5月に県東部15市町村で構成する「鳥取県東部地域における市町村合併に係る研究会」が設立され、合併についての調査研究、基礎資料作成などの具体的作業が始まった。地方自治法第252条の2に定められている合併協議会は、2002年11月15日に鳥取市・国府町・福部村・河原町・鹿野町の構成で設置され、2003年1月7日には、そこに用瀬町・佐治村・気高町・青谷町が加わり本格的な協議を行った。2004年に入り、合併に関する具体的な議論とともに合併調印式、ワークショップの開催といった行事を経て合併に至った。(鳥取県 2000、鳥取県東部9市町村合併協議会 2004)

合併による主だった変化を旧鳥取市からの視点で整理しておこう。市町村合併によって足し算的に増加する人口・産業構成など代表的なものについては表1のとおりである。旧鳥取市から新鳥取市への変化として特徴的なところでは、人口の増加に比べて面積の増加が圧倒的に大きいことが分かる。また、合併したことで高齢人口の割合が上がっており、逆に生産年齢人口、年少人口の占める割合は下がっている。合併後の土地利用の構成を見ると、山林が割合を増し、宅地・農用地は減少している。このことから増加があまり見込めない税金をもって、広大な面積を維持・管理し、高齢化社会に対応していかなくてはならないという鳥取市の将来の課題が見える。ましてや、交付金の先行きが不透明な中での財源確保は重要な課題だということが浮き彫りになる。

表1 合併後の鳥取市と旧鳥取市の比較

人口と面積				
	人口(人)	面積(km ²)		
9市町村計	200,744	765.66		
鳥取市	150,439	237.20		
旧鳥取市からの増加(%)	33.4	222.8		
人口構成				
	年少人口 (0~14歳)	生産年齢人口 (15~64歳)	高齢人口 (65歳以上)	
9市町村計(%)	15.9	64.6	19.4	
鳥取市(%)	16.2	66.2	17.4	
土地利用				
	農用地	宅地	山林	その他
9市町村計(%)	9.9	3.8	71.4	14.9
鳥取市(%)	11.8	8.5	56.1	23.6

資料：総務省「平成12年国勢調査報告」 国土地理院「平成14年全国都道府県市区町村別面積調」

次に大きな変化として、旧町村役場の支所化がある。支所化に伴い、町村議会は解散し議員は大半が失職した(表2)。地域の声が届かなくなるという不安に対しては地域審議会を置くことで対応した。行財政の効率化のために避けて通れない支所化であるが、地域に根付いていた役場を事実上解体する影響は大きい。鳥取市の場合は、地域振興に関する業務・権限を支所に残す総合支所方式を採用した。また、住民の意見は地域審議会が汲み上げるといように、制度的に、地域社会に対して配慮している様子が伺える。⁴

表2 市町村合併に伴う議員数の変化

	合併前議員数	現議員数(H18.10)
鳥取市	32	32
国府町	14	2
福部村	12	1
河原町	16	2
用瀬町	12	1
佐治村	11	1
気高町	16	2
鹿野町	12	1
青谷町	15	2
計	140	44

資料：鳥取県東部9町村合併協議会2004「新まちづくり計画」

また、鳥取市は人口が20万人を超えたため、『特例市』になった。特例市になることで、環境行政、都市計画・建設行政、産業経済行政の分野で26法令に基づく378項目の事務が県から市に移譲可能となった。その他、特例市になったことで、市のイメージアップや地域の活性化を図ることができる、他都市と連携して地方自治体が抱える問題に取り組むことができる、と謳われている(鳥取県東部9市町村合併協議会2004)。

合併特例債については、当初メリットとして期待されたが、地方を巡る交付金削減の風向きが定まらず⁵、容易に使えない状態にあるといえよう。その他に議員削減効果や支所化による光熱費の削減、イベントの見直しなど支出の抑制に努め、財政基盤の強化を図ろうとしている。一方で単に緊縮財政だけでなく、先述のイメージアップや地域の活性化など、どこで収入を増やしていくか、ということも具体的に考えなくてはならない課題であろう。

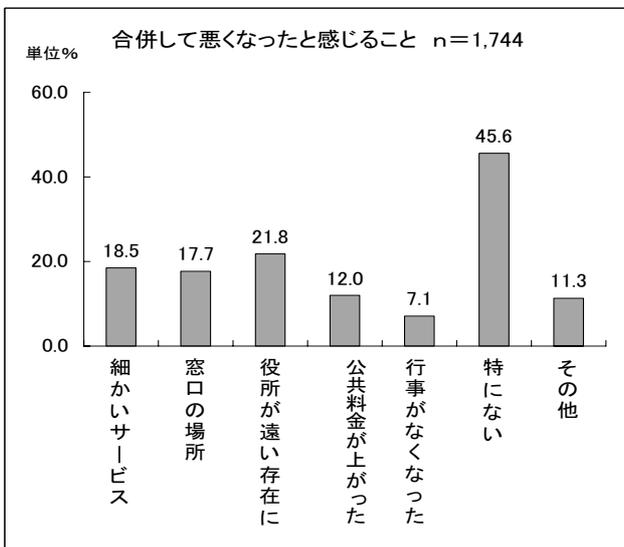
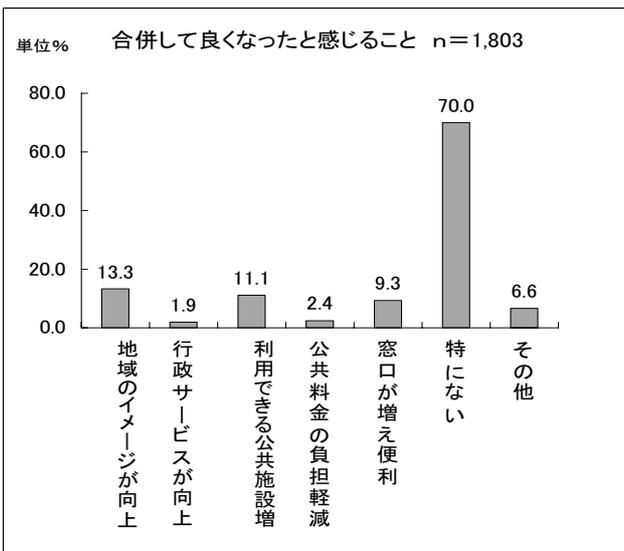
以上が鳥取市の合併のあらましである。以下では、鳥

取市の合併によって生じている変化を具体的に拾っていく。

Ⅲ 調査結果

まず、市町村合併による生活の変化はおきているのだろうか。この点について2005年3月に行われた鳥取市市民アンケートによれば、大きな変化は起きていない、といえる結果が出ている(図3)。2005年の11月の日本海新聞においても、「変化を感じない」合併だと市長も認めている(日本海新聞 2005年11月5日)。したがって現在も大勢においては市民アンケートの結果と大きな違いはないと考えられる。

図3 合併後の市民の意識 (MA)



資料 平成17鳥取市民アンケート調査報告書

しかし、役場の支所化による職員数減、議会閉鎖などは、少なくともこれらが存在した町村の中心部に対し何らかの影響を与えていると考えられる。また、各町村で独自に決めていた公共料金など段階的に調整中のものも多い。つまり、今は鳥取市へ周辺自治体が収斂されていく過程なのである。変化を感じない住民が多いことはむしろ当然であるが、だからといって、合併を手放して評価するのは早計だろう。

また、鳥取市は市町村合併のみならず、農協の合併(1995年:1市14町村)、観光協会の合併(2005年:1市8町村)、商工会の合併(2007年予定⁶)と地域団体の合併が相次いでいる。従来は、例えば町に役場があり、商工会があり、というようにひとつの自治体にそれぞれの機関があった。それらは互いに連携をとり、分野ごとや全体の政策決定に大きな影響力を持っていた。このような機関の統廃合の動きは、市町村合併と無関係ではなく、様々な決定権や予算を持っていた機関が実質的にまちの中心からいなくなる、という事態を加速させているのである。

そこで今回ポスト市町村合併の姿を調査するにあたって、合併前の小規模自治体の職員と商工会の事務局に対し、市町村合併の影響に関するヒアリング調査を行った⁷。

・ヒアリング調査概要ー

対 象:旧町村役場職員・市役所職員(いずれも商工会関係部署)、商工会事務局計25名

調査期間:平成18年7月

商工会に調査を行ったのは、自営業層の特徴を明らかにした鄭賢淑が指摘するように「自営業層は常に地域住民の交流の中心にありつづけた」からである(鄭 2002)。それは回答(表3)からも判る。したがって、役場と商工会との結びつきは地域社会において強く、またこれらの機関は地域に関する情報が集まる結節点としての機能もあり、合併の影響を把握しやすいと考えられるのである。

表3 ヒアリング結果に見られる主な意見

支所（担当者）の意見	商工会（経営指導員）の意見
地域イベントや地域活性化といえば商工会であった。（A町、F町）	やはり地元出身でなければスムーズに事が運ばないことがある（A町）
商工会はやはり地域に必要である、という声があった。（A町）	支所に相談に行っても、本庁に聞かなければ話が進まないことも多い。（B町）
これまで商工会も地元住民もおんぶに抱っこ状態で、行政がいろいろと面倒を見てきたし、彼らにも地域社会の担い手としての役割をもってもらっていた。急激な変化に戸惑いがあるのではないか。（A町）	地域に存在し、その地域になくてはならない店はやはりあって、その店をどのように守っていけるかが課題だ。その店がなくなれば間違いなく地域は困る。（F町、H町）
町で一番大きな団体として商工会とは密接な関係にあった。（B町、F町、G町）	合併の影響として全体的にスピードが上がったり事業の効率化ができていくかもしれないが、合意形成に難があるように思う。（B町）
まちづくりと商工業の関係が深いため、まちづくりが継続されないと、観光客などの入込が減り、結果として商売に影響が出る、といった危惧はあるだろう。（G町）	地域の問題なのに地域で解決できない、という問題が起きているように思う。（C町）
商工会が統廃合されていけば会員企業も減るだろうし青年部も減少する。それは町のイベントを今後誰が支えていくのか、という問題でもある。（F町）	既得権に固執する事業主や利権・しがらみによって事業が進まないなど体質的な問題があった。合併によってこれらが解体することにつながるのであればメリットと言えるかもしれない（B町）
これまで、地元で経済が回ることを補助していたのであって、それをメリットかデメリットかという難しい。（H町）	商工会の数値に表れない地域社会に対する貢献度がなかなか理解されていない。その状態で、批判を受けることや方針が決まっていくことは問題かもしれない。（B町）
商工会のまちに対する貢献度は高かった。何より当てになる存在だった。（D町）	商工会の合併は地域の結束力に影響を及ぼすかもしれない。（G町）

表3は、ヒアリング調査を通して得られた旧役場や商工会の主な意見である。以下ではこれらの意見と、これまでにしている具体的な影響を合わせて考えていきたい。まず役場を主な顧客として商売をしていた事業主に経済的影響が現れていた。例えば文房具店、飲食などである。さらに、町村の公共事業を担っていた事業主にとっても、入札の際の競争が増えるなどの影響で仕事が以前のように降りてこなくなっている。このような地域経済が打撃を受けているのである。

彼らはまた、地元の祭りやイベントの担い手である。合併によってイベントへの補助金の見直しが行われ、場所によっては来年あたりから著名イベントが存亡の危機に立たされるという。役場が地域経済の一部を支え、その恩恵に預かっている事業主が地元の祭りやイベントの担い手となる、という地域社会・文化を現代において維持してきた関係に変化がおきているのである。

役場と事業主を結ぶ媒介として機能し、事業主の拠り所であった商工会も変わりつつある。1999年に中小企業法の改正の影響で、鳥取県の商工会のあり方、地元事業主の支援方法が大きく変わった⁸。事務局によると、これまでの方針を地域の企業の総合的な底上げとすれば、変更後は伸びる企業を支援し、その波及効果で地域の事業全体を上げていくこととなった。また、これまでの商工会と会員企業との親密な関係を、サービス提供者と受給

者という関係に変化させる試みの一環として、商工会の経営指導員も地域を異動するようになり、経営指導に注力する環境となっている。

支所化した旧役場は、少なくとも「役場は支所として残る」というほどかつてと同じ姿ではなく、見た目も中身も別のものである。使われず照明も付けないスペースが目立つため、訪れる住民にとって雰囲気はいいとは言えない。場所によっては、人気（ひとけ）のない病院のようである。職員の方の多くは、役場との違いについて、住民の要求にすぐに回答できなくなったことをあげている。支所として決済できることが少ないため、本庁に問いを立てなくてはならないからである。

一方で、商工会でも支所でも、市町村合併の影響で地域のしがらみや古い慣習などから脱却できる点を評価している声があった。公務サービスの水準を高いほうに合わせることで、経営指導など会員向け専門サービスに注力することは、市町村合併という大きな変化の機会だからこそ実現できたと捉えている。

ここまでを整理すると、市町村合併の影響は町村の中心部に及んでおり、地域を支えてきた社会構造に変化が起きていることがわかる。これらは先述の図3で示した市民アンケートのような全体の視点からみれば小さな変化だろう。また、得られた回答からは、役場を中心とした経済が危機的状況にあることは彼らにとって予測の範

圏内であったことも示唆される。ただ、その変化が次章で述べるような地域コミュニティの枠組みやイベントの実施にまで影響を与えとはあまり考えていないようであった。ポスト市町村合併に関する質問で、そこまで踏み込んだ回答は少なかったからだが、これはむしろ妥当な結果に思われた。これまで存在していた地域を支える枠組みは生活の中に自然に組み込まれ、住民はもちろん役場の職員でさえ、なかなか意識できるものではなく、その変化にも気がつきにくい。これこそ予測しにくい変化に他ならない。これらの変化によって市町村合併が自治体にとって意図せざる結果を導き出す可能性もある。したがって、これらの予測しにくい変化が鳥取市にどのような課題を突きつけるのか、を見極めることが重要なのである。

IV 考察

まず、しがらみや慣習から脱却できる点を考えてみたい。地域に残るしがらみや慣習は時として物事をスムーズに進めることができる反面、障害となることもある。また、場所によっては馴れ合い的にいい加減な事務作業が行われているところもあったようだ（ヒアリングより）。ただ、商工会や役場は、サービスを提供することにとどまらず、親身に相談に乗る、仕事以外でも付き合う、などを通して地域社会のイベントや文化の担い手の集う「場」なのである。彼らがこのような「場」に集う背景には、単に閉鎖的な集団としての特質のみではなく、地域への愛着、これまで「意図的に」取られてきた地域集団と行政の相互依存関係がある⁹。それは、歴史的に積み重ねられてきた分解決が困難だったにも関わらず、市町村合併のインパクトを契機とし急激に姿を変えようとしている。市町村合併が様々な地域の課題を解決する強力な手段と言われるのもうなずける。

このような急激な変化に含まれる課題について、市町村こそが地方自治の基盤になると主張する大森彌(2002)は警鐘を鳴らしている。大森は「合併後は、よほどの手立てを講じておかないと、中心地指向の施策で統一化が図られ、とくに周辺部はさびれやすい。伝統的な祭りさえ潰えさせた、あの『明治大合併』の轍を踏むべきではない。」「合併は、新設であろうが、編入であろうが、いままでの独立の自治体をなくすことである。よほどの工夫をしておかないと、それぞれが形成してきた地域の『資産価値』（地域ならではの風景や物産作りや伝統文化な

ど）は失われていく。」と警告する。ここで大森が危惧しているのは先に述べた「場」の解体ではないだろうか。自治体が直接管理運営していた山林などの地域資源を除いて、自治体がなくなることが直接的に地域の資産価値を失わせるわけではない。その過程で自治体と地域の資産価値を媒介する「場」が解体しているのである。付け加えるならば、これまで行政の影響力が甚大であった地域社会であればあるほど、行政が主に「場」を支えていたため、注意が必要となる。

イベントの実施を例に考えてみよう。商店街などが一時的な客寄せのために行うようなイベントは別であるが、地域の祭りやイベントは良くも悪くもその地域の個性が表出する数少ない機会であると考えられよう。鹿野は街並み、河原はあゆ、用瀬は流し雛、というような個性は、歴史的文化的資源が地域社会の担い手を媒介として整えられ、イベントなどを通して発信されてきたことで、定着している。イベントは地域の個性を代表、あるいは補完するという重要な機能を持っているのだ。また、筆者の出身地の祭りでは、若い担い手が自然と祭りの歴史や意味を覚え、次世代につなげていっているように、イベントは地域の伝統・文化などが継承されていく場にもなっている。これらの機能は計量できるものではなく、また実施に伴う寄付金や補助金、度重なる飲み会など非効率に映ることも多い。しかし、地域社会のイベントが伝統的であろうが作られたものであろうが、担い手があって成り立って来ていることは事実である。その担い手も市町村合併の影響を受ける。今日の市町村合併を「リスケーリング」として、ローカルからグローバルへと連なる地理的スケールの実質的連続化とそれらの重層的な切り直しの一部の側面を持つ特徴づけた町村敬は、「リスケーリングの根底には、単に制度だけにはとどまらない社会関係の再編、そして社会の空間的編成に関する人々の想像力の再編という大きな変化が内在している」（町村 2004）と指摘している。このことから、鳥取市の市町村合併は、地域社会の個性を内外に伝えてきた「場」の解体と、「場」に集う担い手などの意識にまで今後影響を与えていくと考えるべきだろう。それは今後とも予測できない変化が起こることを示している。

これらの変化が具体的にどのような現象となって現れるのかを考えてみたい。地域の個性はただでさえ、少子高齢化や都市部への人口流出などによって失われかけている。市町村合併はそれらの個性を支えている「場」の解体を迫るものであり、場合によっては、地域社会を衰退させる可能性もある。このような状況下で新市が、地域の個性を観光資源として活用したいならば、自然消滅

に向かっている地域の個性を「人工的に」盛り上げ活用するという事態も起こりえよう。イベントを例にすれば、担い手をその地域に縁のないアルバイトなどに外注するという事態が起こりうる。それは、地域社会の個性が脈々と受け継がれていくというシステム自体が破綻しているのみならず、従来かかっていたコスト以上の負担を強いられることにもなりかねない。それでは当初期待した合併効果は本末転倒となってしまう。すなわち、効率化を目論んだ合併が結果的に非効率を生み出してしまっている。

V 結論

やや暴論に聞こえるかもしれないが、これまでにみてきた「場」の解体や地域社会の担い手に影響があるといった議論は、鳥取市の周辺部だけに起こる「対岸の火事」ではない。道州制の議論が進む中、鳥取市が県や他の自治体に編入されるケースは絵空事だろうか。今回の合併を「さらに大がかりな都道府県制の組み換え、廃止までも視野の中に入れた、地方自治体の大規模な再編の突破口として位置づけられている」（岡田 2003）とする意見もある。旧町村部でおきている現実、鳥取市がどこかに編入合併されたことを想定するとよく理解できよう。鳥取市にも交付金が中心となって回る地域経済はあり、地域の個性を体現するイベントに多額の補助も出ている。行政と地域資源の間に商工会議所や観光協会など多くの媒介の存在を認めることもできる。これらを見直すことを前提とすれば、再編整理に及ぶ場合、どのような影響があり、いかに維持するかを考える必要に迫られる。このように、周辺部で起きている変化を「対岸の火事」としてしまわずに、自らの場合に置き換えて考えることがまず重要だろう。

そこで、「場」の解体や担い手への影響といった課題に対してどのような対応が考えられるだろうか。一つ例を挙げれば、従来と変わらぬ支援をすることである。役場や商工会こそなくなるが、地域の個性の担い手まで失うわけではない。例えばイベント時に、支所内に対応セッションを設ける、あるいは旧知の職員を担当として現地へ送るなどして従来と変わらぬ支援体制を維持するのである。このような体制を採用することは、コストがかかり合併の財政的効果が霧散するという意見もあろう。ただし、合併の財政的効果はあくまでも紙面上で行われた足し算引き算に過ぎない。予想した以上のコストがかか

る場合もあれば、予想外の利益を生む可能性もある。したがって、周辺地域にそのような支援が必要であれば、その財源を市の中心部が生み出す利益によって賄う、という戦略的な発想も必要なのである。その支援を続ける過程において、住民の主体的な活動が、これらの地域の個性を維持・発展していけるよう段階的に準備を整えて行くことになるだろう。

具体的には、職員がその地域の「場」、大きく捉えると地域コミュニティの構成や役割機能など時間をかけて理解することが重要である。ポスト市町村合併の課題への対応で事例として取り上げられている安芸高田市の場合も、「住民自治活動」に対して財政的支援のほかに、「住民」である職員を派遣するといった取り組みがあったことは見逃せない（日経産業消費研究所 2006）。このことを十分に行うだけで、施策の上滑りを防げるだけでなく、地域ごとの多様な取り組みを効率的にサポートするための重要な基礎ができる。その意味で鳥取県が今年度、過疎地の集落に対し大規模な調査を行うことは、参考になるだろう。

また、市町村合併が思わぬ結果を生むのは、何も地域を衰退させることばかりとは考えられていない。合併によって人為的境界が消失することで地域の個性が強まる可能性もある。町村敬は静岡県佐久間町の合併を事例に、「歴史的厚みを持った社会生活が展開し、豊かな文化的想像力の基盤でもある「地域社会」と比べれば、たかだか半世紀の歴史しかない自治体をもつ空間的規定力は相対的に限られている」と指摘し、平成の合併は以前の昭和の合併によってヴェイルに包まれた生活圏と自治の境界が一致していた「地域社会」におけるアイデンティティを露出させ・再強化していく可能性に言及している。（町村 2004）すなわち、合併を機会として、人為的境界に縛られていない、人々の結束が強かったかつての「地域社会」が浮上する可能性があるというのである¹⁰。このように人為的境界に左右されない地域の個性が合併によって現れてくるのであれば、その条件や仕組みについて研究する価値は大きい。さらに、ヒアリング調査で、市町村合併の影響で経済的影響を受けた事業主の中には、その代替として農業を試みようとする動きがあることを知った。高齢化や都市化、サービス産業の進展といった社会構造の変化に伴う担い手不足が課題の農業に、市町村合併というインパクトがもたらす変化によって担い手の供給が始まっているのである。これらは非常に興味深く、今回の調査では明らかにできなかったため、次回以降のレポートで詳しく取り上げてみたい。

最後に、主だった産業を持たず人口も少ない町村が、

地域の感情論で合併を拒否し、単独で存続していける保証はない。また財政的に厳しい自治体にとっては、合併を選択することによって住民サービスを変わず提供できるのであれば、合併は魅力的な手段である。ただし裏を返せば、合併し、人口規模を拡大した市が今後住民サービスを高い水準で維持し続ける保証もないのである。市町村合併は自治体の政策能力向上や自立した運営を確立するために有効な手段の一つであることは間違いないだろうが、スケールメリットさえあればいいというのではなく、場合によっては、財政的に立ち行かなくなることを先延ばししているに過ぎないことにもなる。したがってポスト市町村合併において現れる課題に如何に対処できるか、は極めて重要な意味を持つのである。

謝辞

このたびのレポートを執筆するに当たって、鳥取市職員の皆様、また合併前の6町2村の商工会の経営指導員の皆様にもご協力をいただきました。この場を借りて御礼申し上げます。

-
- 1 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/gapei/>より。なお、行財政改革の推進についてHPでは「行政改革」となっているが、内容は行財政改革を示しているため、ここでは「行財政改革」としておく
 - 2 主観的意図と客観的結果が異なるケースを言う。
 - 3 例えば第28次地方制度調査会第5回総会
 - 4 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/gapei/>「合併デジタルアーカイブ」によれば、総合支所方式+地域審議会を採用した新市はこれまで110件である。
 - 5 新型交付税も議論の最中であり、動向によっては合併特例債が大きな負担感を与えることも考えられる。
 - 6 現在調整中とのことだった。いくつかの商工会は機能縮小されるという。
 - 7 ヒアリング調査の内容は本来ならば回答者名、日時などを明らかにすべきであるが、発言者を特定させないために、回答内容を平準化して利用している。
 - 8 従来は中小企業を弱者として位置づけてきたが、改正によって創造性を発揮する日本経済のダイナミズムの源泉という位置づけに変わった「中小企業白書 平成12年版」
 - 9 例えば古くは政策的に商工会などを行政末端組織として位置づけてきたし(石田 1961)、近年では行政は、地域イベントをサービスの一環と位置づけ、その担い手を商工会などに依頼している
 - 10 町村によればそれは、町や村といった人為的境界が今なお人為的な地域であるという性格を持つという事実を条件としており、同時にその地域の成り立ちによっては、地域の結束力を過大視することはできないとも指摘している。

<文献>

- 石田雄「現代組織論」(岩波書店、1961)
- 町村敬『『平成の大合併』の地域的背景 都市間競争・『周辺部』再統合・幻視される広域圏』『地域社会学会年報』(第16集1-19、2004)
- 日本海新聞「検証1+8=? 鳥取市合併から1年」(日本海新聞2005年11月5日)
- 日経産業消費研究所「日経グローバル」No56、12-19(日経産業消費研究所、2006)
- 岡田知弘・京都自治体問題研究所「市町村合併の幻想」(自治体研究社、2003)
- 大森彌・大和田建太郎「どう乗り切るか市町村合併 地域自治を充実させるために」(岩波書店、2002)
- 鳥取県「市町村合併の考え方」(鳥取県、2000)
- 鳥取県東部9市町村合併協議会「新市まちづくり計画」(鳥取県東部9市町村合併協議会、2004)
- 鳥取県「市町村合併についての考え方」(鳥取県、2000)
- 鳥取市「鳥取市民アンケート調査報告書」(鳥取市、2005)
- 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)
- 鄭賢椒「日本の自営業層 階層的独自性の形成と変容」(東京大学出版会、2002)
- 中小企業庁「中小企業白書 平成12年版」(中小企業庁、2000)