

「平成の大合併」再考 —何がもたらされたのか？何であったのか？ 今後どうすべきなのか？—

九州大学大学院 法学研究院 教授 嶋田 暁文

「平成の大合併」は、行財政基盤の整備、財政効率化等を目指して進められ、「財政ブレイク効果」を通じた小規模自治体の「救済」や、専門職の確保等、組織体制の充実強化をもたらした。しかし、一方で、合併自治体における財政規律の弛緩、行政の現場把握力・課題対応能力の低下、災害対応力の低下、旧・自治体の個性の喪失、周辺部の衰退と政治的代表的喪失、自治体でなくなったことによる「非主体化」・「見えぬ化」、「都市のコンパクト化」等をもたらした。「平成の大合併」は、「システム効率の追求」の先に「居住前線の縮小」を見据えた「国策」であった。合併自治体には、今後、①周辺部でも安心して暮らし続けられようすること、②合併のマイナス効果を緩和すると同時に、旧・自治体ごとの個性・強みを生かすことが求められる。

1 はじめに

本稿の目的は、「平成の大合併」が何をもたらしたのかを明らかにした上で、「平成の大合併」とは何であったのか、合併自治体は今後どうすべきなのかを論じることである。もっとも、役所の存在感が小さい「都会」（大都市圏等）と、役所の存在感が大きい「地方」とでは、「平成の大合併」の住民・地域への影響も全く異なる。本稿では、その影響が顕著に表れる「地方」の合併自治体にズームを合わせることで、議論の射程を限定することにしたい¹。

2 「平成の大合併」によって何がもたらされたのか？

「平成の大合併」による影響の対象としては、自治体の財政効率、専門職の確保状況、職員数、組織の機動力（意思決定のスピード等）、役所の地域課題把握能力（地域課題の「見えぬ」化）、役所内文化・作法、市町村職員のモチベーション、独自政策

の廃止、行政サービス（画一化、縮小あるいは充実）、災害対応能力、役所と住民の心理的距離・連帯感、住民の一体感、住民及び職員の地域への愛着、コミュニティ組織と役所との関係性、周辺部の人口・活力、その地域ならではの文化・伝統の継承、選挙の投票率、議員・首長の質と属性、議会と首長・行政との関係性、都道府県の役割・存在感、都道府県職員の現場感覚、広域行政のあり方など、いろいろとある。以下では、先行研究に依拠しつつ、特に注目すべきものに限定して取り上げることにしたい²。

(1) 財政規律の弛緩

総務省によれば、市町村の三役・議会議員が約2万1000人減少し、年間約1200億円の効率化が図られ、「概ね合併後10年経過以降」においては、人件費等の削減等により、年間1.8兆円の効率化が図られるとされた（総務省2010：17）。しかしながら、こうした歳出削減効果が生じたとしても、自治

1 本稿は、嶋田（2018）p.21以下の内容の要約的再構成及び一部修正を行った上で、そこでカバーできていなかった研究やその後で公開された研究の知見を踏まえて加筆するとともに、新たな考察を若干加味したものである。
2 ここで取り上げるもの以外は重要でない、という意味ではない。むしろ、極めて重要であるにもかかわらず、実証（検証）が困難であるために十分な研究がなされていないものが少なくない。

体の財政効率化につながったとは限らない。実際には、「2001年を起点として合併自治体と非合併自治体の財政効率性を比較すると、合併によって財政的効率性の向上がもたらされなかったどころか、合併自治体は非合併自治体よりも非効率化した」とされる（後藤・安田記念東京都市研究所編 2013：3）³。

その理由は、第1に、合併のインセンティブの存在である。すなわち、「合併特例債」が安易な公共事業をもたらした。たとえば、合併を控えているのに新庁舎を建設するといった具合に、合併前の旧・自治体の、地方債を用いた駆け込み事業等が多発した（今井 2011：69-70）。第2に、「合併算定替」が公共サービス水準の上昇や周辺部への配慮につながることで、削減効果が限定的なものとなった（林 2005：98-99）。合併合意を調達するため、「サービス水準は高い方に、負担は低い方に合わせる」という方法が多用されたためである（横道・和田 2001：124）。第3に、合併に伴う非効率化要因の増大である。たとえば、合併によって面積が拡大すれば、一人当たり地方歳出は増える。また、人口規模が大きくなることで、自治体に対する住民の監視（モニタリング）の度合いが低下する。さらに、自治体数の減少は、自治体間競争を低下させることで非効率を招きうる。つまり、合併は、人口以外の要因も同時に変化させてしまうため、「規模の経済」が存在しても、結果として一人当たり地方歳出を増加させてしまう可能性があるのである（林 2005：94-99）。

(2) 財政ブレンド効果

上記のように「平成の大合併」は、地方財政全体として、財政効率化には必ずしもつながらなかった⁴。しかし、財政が極めて厳しい状況にあり、そ

のままでは自治体運営が困難に陥ったであろう小規模自治体が、幾分マシな財政状況の自治体と合併することで「救済」された面は、正当に評価する必要がある。筆者はこれを合併による「財政ブレンド効果」と呼んでいる。もっとも、財政状況の厳しい自治体同士の合併ではこうした効果が生まれない点は注意が必要である。

この効果によって「救済」された自治体がどのくらいあったのかは定かではないが、『日経グローバル』誌が2019年10月～11月に行った全国首長アンケートによれば、「もし合併しなかった場合、一緒になった小規模自治体は？」という問いに対して回答した合併自治体435団体のうち23%が「単独で運営できた」とし、60.7%が「単独での運営は難しかった」と回答したという（竹内 2020）。

(3) 行政の現場把握力・課題対応能力の低下～「組織体制の充実強化」の裏で

総務省調査によれば、約9割の474市町村が、合併によって組織が専門化したり、人員が増加したりすることで体制を充実し、特に「企画財政・総務分野」、「保健福祉分野」、「産業振興分野」などで充実したとされている。また、ほとんどの専門職員（栄養士、保健師、土木技師、建築技師、司書等）については、合併前自治体が配置していた職員数と比較して、合併後の職員数の方が充実したのだという（総務省 2010：15）。

しかしながら、そのような組織体制の充実強化が住民サービスの向上に直結するとは限らない。第1に、職員が多忙な中で、管轄面積が広がれば、現場把握は困難になる。「合併前と比べて職員が現場に出なくなった」と言われることが多いのは、この点と関連すると思われる。第2に、都市部と周辺部の

3 また、1998年度を基準とした2007年度時点での職員数、職員給、単独事業費それぞれの削減率や、地方債残高の増加率を見ても、非合併自治体の方が合併自治体よりも財政的努力をしていることが分かる（山下 2011：47）。ただし、合併の組み合わせや合併後の自治体規模等によってその影響が異なる点には十分留意する必要がある。

4 ただし、立岡（2021）は異なる見解を示している。「合併特例債の発行によって普通建設事業費（学校、庁舎など）や積立金などが増えたことが大きく、歳出抑制効果自体は、主に時間の経過とともに拡大する形で発現していくと考えられる」として、「歳出増加の影響を歳出抑制効果によって吸収できるまでの期間を、一定の前提のもとに試算」し、「行財政基盤の強化、および、行政の効率化という観点からは、一定の成果があったと評価できよう」と結論づけるのである。「合併特例債や合併算定替が合併市町村の歳出増加の要因となった可能性があることを考慮し、それらの影響を取り除く形で分析を行った点」が、同論文の「既存研究と異なる最大の特長」だとされる。しかしながら、基準財政需要額の算出に際して多くの需要項目で段階補正がなされる交付税制度を前提とすれば、自治体規模が大きくなれば住民一人当たり歳出費は基本的に小さくなる、というのは「当然」のことである。「ところが実際には、合併自治体の方が非合併自治体よりも住民一人当たり歳出費が大きくなっている」という「意外な事実」を指摘したところに既存研究の意義があったのであり、そこを再度ひっくり返して「当然」のことを指摘しても、新味はないように思われる。

自治体が合併した場合、都市部の自治体出身の職員あるいは初めから新自治体に入庁した職員は、周辺部の地域課題に対する「勘」が働きにくい。「ピンとこない」ために対応が鈍くなりがちなのである(役重 2019: 290)。第3に、支所・出張所だけが残された周辺部では、行政による課題対応能力が低下する。決定機能が本庁に集約されてしまえば、支所・出張所に地域から要望が寄せられても、本庁の指示や承認を仰がなければ動けなくなるからである。また、配置人員が少なくなれば、マンパワーの面でも即応できなくなる。しばしば「合併によって住民の声が行政に届きにくくなった」と言われる理由の一端はここにある。

(4) 災害対応力の低下

災害リスクが高まる中、平成の大合併が災害対応力に何をもたらしただのかは重要な関心事であろう。この点、市町村合併は、①専門部署の創設、②職員の応援体制、③避難計画の広域化、④情報伝達の円滑化といったプラス効果をもたらす可能性もあるし、逆に、①支所地域の職員数の減少、②情報共有の困難さ、③判断の躊躇、④災害の多様化、⑤関係機関(医師会、農協など)の複雑化(自治体内の同一組織の併存)といったマイナス効果をもたらす可能性もある(林 2008: 76-78)。どちらがより強く顕在化するかは、論理的な問題ではなく、実証上の問題である。

この点、マンパワーの低下、自己決定力の低下(本庁へのお伺い)、政治的発信力の低下などにより、災害の各フェーズのいずれにおいても、基本的に合併はマイナスに作用したというのが、東日本大震災を踏まえた研究の結論である。「応急」のフェーズでは「行政対応力(マンパワーの面)」と「政治的発信力」が、「復旧」の場面では「行政対応力(自己決定の面)」が、「復興」の場面では「行政対応力(自己決定の面)」と「政治的発信力」と「地域力(発展力)」が、それぞれ合併によるマイナスの影響を特に強く受けていたという(室崎・幸田編著 2013: 84)。

また、市町村合併に伴う社会福祉協議会の統合が東日本大震災ではマイナスに働いた面も指摘されている。災害時にボランティア受け入れの拠点とな

るボランティアセンターは社会福祉協議会ごとに設けられているが、市町村合併に伴う社協統合により、この拠点が目減りしてしまったからである(新 2011: 218)。

(5) 旧・自治体の個性(独自事業や特徴的政策)の喪失

合併して周辺部となった旧・自治体の独自事業や特徴的政策が廃止(若しくは縮小)されたケースも少なくない。たとえば、合併によって能登町に組み込まれた旧・柳田村では、第三セクター「ふれあいの里公社」の一部門として、「畜産センター」等が設けられ、ブルーベリー振興に向けた行政の手厚い支援があったが、合併後は、部門の人員・財政規模の縮小が図られ、支援を絶たれたという(佐藤 2013: 219-224)。

「厳しい財政事情」がそうした事業・政策の廃止・縮小圧力となって作用する。そこでは、「公共性=全体共通性」という前提の下に、「一部の地域だけを特別扱いするわけにはいかない」といった論理によって、その正当化が図られることが多い。旧・自治体において「自治体全体に利益が及ぶ」として「公共性」が認定されていた事業・政策が、合併によって旧・自治体が新・自治体の一部となることで、「部分利益」のための事業・政策として位置づけられてしまうのである。

(6) 周辺部の衰退と政治的代表的喪失

「西欧の都市は教会を中心的存在の一つとして形成されてきた。対して、日本のまちは役所を中心に形成されてきた」などと言われることがあるが、合併によって役所の本庁がなくなり、支所や出張所しか残らない場合、当該地域では人口減少が進行し、衰退の一途となる(畠山 2013)⁵。たとえば、新・日田市誕生によって、「奥地になってしまった上津江、中津江、前津江の旧3村は、たった3年で合併時の80%台になってしまった」という(葉上 2009: 37-38)。これは極端な例だとしても、合併した市町村の周辺部は軒並み人口減となっている。

なぜそうなるのか。まず、支所や出張所に配置される人員数は本庁時代と比べ物にならないほど少な

いたため、「市場規模」の縮小とともに、元々その周辺にあった飲食店、商店、ガソリンスタンド等は持続困難となる。また、元々当該地域に住んでいた自治体職員が通勤の利便性等を考え、新たな本庁の周辺に転居すれば、当該地域の子どもの数が減少することで、小中学校の廃校にもつながりやすくなる。かくして雇用の場がなくなるだけでなく、当該地域の「暮らしの利便性」も低下するので、流出はとまらなくなるのである⁶。

こうした状況に歯止めをかけるためには周辺部のテコ入れが必要であろう。そのためには、政治的代表的を確保することが重要となる。しかし、この点、①地域から選出される議員の数は、合併後「周辺」化した地域ほど大きく減少していること、②一度失った議員数は合併後選挙を重ねても取り戻せておらず、回を重ねるごとに立候補者数自体が減少していることが明らかになっている（地方自治総合研究所（平成合併の検証研究会）2016：188）⁷。地域から議員が選出されなくなった地域では、自治体政治・行政への関心がますます低下するという「悪循環」が生じている可能性がある。

(7) 自治体でなくなったことによる「非主体化」・「見えぬ化」

市町村合併がもたらしたもののなかで最も決定的なのは、自治体でなくなったことによる「非主体化」・「見えぬ化」効果であろう。その内実は、「単独の自治体が無医村の危機にさらされれば、首長は政治生命をかけて医師を探し、県に医師派遣を求めらる。役場も住民も挙げて無医村を免れようと運動す

る。メディアも注目する。（改行）ところが合併してしまえば、旧自治体が『無医村』になっても、自治体としては無医村ではない。県の医師派遣も無医村対策というわけにはいなくなる。…（中略）…自治体の統合で、形式上の無医村が減れば、医療機関の存続にこだわってきた『村』も県も、対策が手薄になるのは否めないだろう。…（中略）…『隠れ無医村』の増加が、『無医地区』とは認定されない医療過疎地を増やしていく」（葉上 2008：93）という文章が分かりやすく示している。

自治体でなくなってしまうというのは、「非主体化」⁸と「見えぬ化」を惹起し、様々な問題の放置につながってしまうという点で、まさに致命的なのである。

(8) 都市のコンパクト化

先に見た周辺部の衰退と裏腹の話にはなるが、市町村合併が「都市のコンパクト化」（＝都市郊外部に分散した人口が中心部に集中して高い密度を形成する状況）をもたらし、ひいては財政支出の抑制につながることを示す研究も存在する。沓澤・竹本・赤井（2020）によれば、①市町村合併はコンパクト化をもたらすが、とりわけ合併する市町村間の人口や財政力の点での較差が大きい「較差型」は、相対的に小さい「同等型」と比較して、よりコンパクト化が進みやすい。また、合併後期間が経過するにつれて、コンパクト化の効果は高まる（ただし、「較差型」か「同等型」かで効果の進展度合いが異なる）。さらに、合併後10年後には、「標準距離」（＝都市の全域に緯度経度に平行に走るメッシュを当てて、

5 ただし、これに対しては有力な異論が存在する。すなわち、小池司朗らによれば、第1に、「中心地域」と「周辺地域」の間の人口増減率の較差拡大は、合併前から進行していた両地域間の人口構造の違いによるところが大きい。「周辺地域」では「中心地域」よりも高齢化が急速に進展したために「自然増減率」が相対的に速いスピードで低下したのであって、「平成の大合併」による「社会増減率」の較差の影響は限定的であった、というのである。第2に、2000年代の社会増減率は、合併後の同一市町村内における「周辺地域」から「中心地域」への移動というよりはむしろ、より広域的な人口移動傾向と関係しているという（小池・山内 2016）。ただし、第1の点については、“2000年代の社会増減率の較差は、（1990年代に一旦縮小した後）1980年代の水準に逆戻りしたに過ぎない”というのが、その判断の重要な根拠となっており（小池・山内 2015：213）、その理解の妥当性が問題となりうるように思う。

6 小泉（2021）pp.39-40も同様の認識を示している。

7 なお、周辺部から選出される議員数の減少に関係するのが、「周辺部における投票率の低下」という問題である。自治体選挙に関する1995年から2008年4月までのデータを用いて「1999年4月1日に改正された市町村の合併の特例等に関する法律下において合併した自治体の議会選挙及び首長選挙」の投票率を分析した研究によれば、(A) 議会選挙の投票率は、平均2.55ポイント下落しており、(B) 首長選挙の投票率は平均3.31ポイントの下落で、議会選挙よりも下落幅は大きく、(C) 定数と投票率は正の相関関係にあり、合併によって定数が減るほど投票率も低下し、(D) 編入される場合は、投票率に対して弱い負の相関が出た、という（堀内 2009）。

8 「役場職員にとって、合併してしまうと守るものがなくなる。誰のために頑張っているのか目標を失ってしまう。自分の給与だけもらえれば良いという考えになると思う。その一方で仕事のやり甲斐はなくなる」という指摘もある（道州制と町村に関する研究会編 2008：61）。

都市の人口の重心からそれぞれのメッシュまでの距離を人口で加重した指標)を1.8%減少させることで、人口3万人以上の歳出総額で約1760億円の歳出減をもたらすと推測できるのだという。

この研究は、合併前の旧・市町村単位での相互の流入・流出に焦点を当てるのではなく、地理的に見て都市の中心部への人口集中が生じているかを明らかにした点で優れている。ただ、上記の結果を財政効率の観点からのみとらえ、もっぱら肯定的な評価に終始していることについては、違和感を覚えざるを得ない。その理由は、次章をお読みいただければ分かるはずである。

3 「平成の大合併」とは何だったのか？今後どうすべきなのか？

(1) 「平成の大合併」とは何だったのか？⁹

ア 「システム効率」の追求

その意図がどこまで実現したかはともかく、自治体規模を拡大することによる行財政基盤の強化、財政効率の向上を目指して行われた「平成の大合併」は、自治体数を約半分近くにまで減少させ、小規模自治体の激減をもたらした。そこには、「財政ブレンド効果」を通じて小規模自治体の「救済」を図るという意図もあったに違いない。さらに、総務省(旧・自治省)にとっては、“全国の自治体関係者に「血」を流させ、軋轢を生みながらも、合併をここまで推進した”という事実それ自体が、地方財政対策の場面での対・財務省における交渉力を高める効果をもたらした面もある。

いずれにせよ、“人口減少・税収減の中で、非効率を排し、自治体規模の拡大によって効率を高めることを通じて「全国民に対する法令上の行政サービスの持続的な供給」を実現する。自治制度は、そうした観点から再構築されなければならない”。これが市町村合併を推進していった国の官僚たちの基本的な発想であろう。そこにおける「自治体」は、「法令上に定められた行政サービスを着実に供給するための装置」であり、「国の手足」に過ぎない。

これは、国と自治体とを1つの「行政システム」として把握した上で、「システム効率」を追求する

思考にほかならない。それは、「安心して暮らし続けられる地域、住み続けたいと思える地域を維持若しくは創っていくこと」こそが、自治体の存在理由であるにもかかわらず、「システムを維持することが大事→そのためには合併が必要→地域は疲弊し、住民生活は厳しくなるかもしれないが、システムの維持のためにはそれも仕方ないことだ」といった具合に、「本末転倒」な事態をもたらしたのではないだろうか(嶋田 2020)。

イ 居住前線の縮小

しかし、前章で論じた「周辺部の衰退と政治的代表の喪失」、「自治体でなくなったことによる『非主体化』・『見えぬ化』」、「都市のコンパクト化」を踏まえるならば、「平成の大合併」は、「行政システムの効率化」という表面的な名目にとどまらない内実を伴っていたように思われる。結論から言えば、その先に「居住前線の縮小」という狙いがあったのではないかと思われるのである。それを端的に論じているのが、金井利之による次の文章である。

「21世紀前半の右肩下がりの少子高齢化と人口減少社会では、限界集落の多発と、居住前線の縮小が想定される。そのような大局観からは、周辺部の衰退は不可避であるとともに、それを『円滑』に実現することが、為政者の観点からは必要になるかもしれない。そのようなときに、独立の過疎自治体が自らの政治的な『声』を上げて、周辺部への支援を求める状態は、為政者の統治効率の観点からは望ましくないだろう。その意味で、周辺部から予め『声』を奪っておく市町村合併は、今後の政治行政的に『円滑』な周辺部衰退のための布石となるであろう」(金井 2010: 6)

“「平成の大合併」とは、単なる「行政システムの効率化」ととどまらない、「居住前線縮小」のための「国策」であった”というのが、「平成の大合併」とは何であったのか」という問いに対する本稿の回答となる。

(2) 合併自治体は今後どうすべきなのか？

では、合併してしまった自治体は今後どうすべき

9 なお、自民党が「平成の大合併」を推進した意図については党利の面が大きいと思われることから、ここでは触れていない。自民党の意図をめぐる諸議論については、嶋田(2018) pp.4-6を参照していただきたい。

なのか。合併を解消することで「時計の針を戻す」という選択肢は非現実的である。合併とはいわば「離婚できない結婚」なのである。現状を前提とした上で、できるかぎりのことをするしかない。基本的には次の2つが基本的な方向性となると思われる。

第1に、それが「国策」であったとしても、現に周辺部で住民が生活をしている以上、自治体としては、彼（女）らが安心して暮らし続けられようにしていくことが求められる¹⁰。それは、自治体にとって絶対的な責務である。

第2に、合併によって生じたマイナス効果を緩和する¹¹と同時に、旧・自治体ごとの個性・強みを生かし、合併に伴う潜在的なメリットを具現化していくことが求められる。

順序が逆になるが、まずは後者について、鹿児島県日置市による実に興味深い試みを紹介する形で論じることにしたい。

ア 合併のマイナス効果を緩和し、旧・自治体ごとの個性・強みを生かす～「本庁機能」の分散配置の試み

薩摩半島の中部に位置する日置市（人口：約4万7000人（2020年国勢調査）、面積：253km²）は、2005年に東市来町・伊集院町・日吉町・吹上町の4町が合併して誕生した。周知のとおり、合併時にいわゆる分庁方式をとった自治体は少なくないが、それらの多くは、財政効率の向上の観点から本庁への集約化に舵を切っているように思われる。それに対し、日置市は、それとは逆のベクトルの道筋を探求している。すなわち、全国的にも珍しい「本庁機能」（＝各政策分野の企画立案・実施機能）の分散配置に取り組んでいるのである。

すなわち、現状においても既に、「本庁機能」のうち、商工観光課観光施設係は吹上支所に、税務課固定資産税2係は日吉支所に、農業委員会は東市来支所に、産業建設部は鹿児島県庁の日置庁舎の一角に移しており、分散配置がなされている。これを今後さらに徹底し、伊集院本庁も含めたすべての庁舎が「本庁機能」と「支所機能」を併せ持つようにす

るといふ。2026年度から一部の部署の移行を開始し、2028年度までに完全移行することを目指しているとのことである。

この背景には、①そもそも伊集院本庁が手狭であること、②デジタル化の推進によって、決裁等の仕組みがおおむねインターネット上で可能となり、庁内の主要な会議もオンライン会議が中心となることがあるという。しかし、より直接的には、永山由高市長が合併後のあり方について問題意識を持ち、模索し続けてきたという事情がある。驚くべきことに、彼は、2021年5月に市長に就任した後、1年ごとに「東市来→吹上→日吉→伊集院」という順で引っ越しをしながら、各地域の実情をつぶさに把握しつつ、地域の人々との対話を重ねてきたのである。2期目に入り、現在は5ヶ所目ということで人口の最も少ない日吉に住んでいるとのことである。周辺部とそこに住む人たちを大事にする彼の信念は本物だと言えよう。

永山市長によれば、分散配置の試みの狙いは大きく分けて2つある。1つは、「本庁機能」の担い手たちが、市の中心部から少し離れた吹上支所、日吉支所、東市来支所に部署単位で動くことで、日置市の強みである自然の豊かさや都市との最適な距離感などを実感しながら仕事ができるようにすることである。もう1つは、人口の伊集院一極集中の是正及び旧町村部における地域経済の活性化である。

もしこの試みが成功したならば、合併に伴うマイナス効果は緩和され、かつ、旧・自治体ごとの個性・強みを生かされる形で合併に伴う潜在的なメリットが具現化されることとなり、日置市の魅力は向上することに違いない。全国各地の合併自治体にとっても新たな選択肢が得られることになる。

イ 安心して暮らし続けられるようにする～新しいコミュニティ組織をめぐって

とはいえ、合併前と比較すれば、各支所に置かれる職員数は目減りしている。旧・自治体を政治単位とする首長や議会ももはや存在しない。「失ってしまったもの」はやはり決して小さくない。それをカ

10 言うまでもなく、これは非合併自治体においても同様である。

11 これは安心して暮らし続けられるようにしていくことにもつながるが、これ自体固有の意味合いを持ち、安心して暮らし続けられるようにするための方策はこれに限られないため、第1の方向性とは切り分けて言及することとした。

バーしつつ、周辺地域でも安心して住み続けられるようにするにはどうすればよいか。「安心して暮らし続けられるようにする」といってもその条件は多岐にわたるが¹²、それを確保する上での要（あるいは基盤）として形成が促されているのが、①小学校区等の範囲で設立される新しいコミュニティ組織（名称は「自治協議会」等様々）であり、②各種生活サービス機能が一定のエリアに集約され、集落生活圏内外をつなぐ交通ネットワークが確保された拠点である「小さな拠点」なのである。このうち、①の新しいコミュニティ組織のあり方と自治体行政との関係性については問題が少なくない。

第1に、国は、この新しいコミュニティ組織を「地域運営組織」と称し、必要な生活サービス機能を維持・確保し、地域における仕事・収入を確保するため、地域住民自らによる主体的な地域の将来プランを策定し、地域課題の解決に向けた多機能型の取り組みを持続的に行うことを期待しているが、その期待に見合った内実を備えたケースは必ずしも多くない。むしろ、新しいコミュニティ組織が自治会・町内会の延長線上で理解・運営されているために、屋上屋を架すだけになっており、メンバーも重複しているために担い手にさらなる負荷をかけることで、地域コミュニティの持続可能性を逆に低下させかねない状況に陥っているところの方が、一般的なのではないだろうか（中田 2014：256；大杉 2021：17）。

第2に、自治体行政は、多くの場合、一方で地域に対して役所の下請け的な役割を求めておきながら、他方で「地域のことは地域で」などと言って地域に「丸投げ」をすることで、住民たちの「やらされ感」、「責任押しつけられ感」を惹起してしまっている。その結果、地域における互助・共助の活性化や「盛り上がり」には十分つながらず、住民たちの負担感ばかりが大きくなってしまっている可能性が

ある。

以上を踏まえるならば、今後自治体行政に求められることは、第1に、自治会・町内会と、新しいコミュニティ組織と役割・位置づけの違いを明確にすることである。前者は、基本的に高齢者の見守りや防災など安全・安心を確保するための「守り」の組織である。一方、後者は、地域の「ワクワク、楽しさ」を醸成し、地域の魅力を高め、これまでつなげていなかった人たち同士を結び付ける「攻め」の組織であり、かつ、前者の取組みをバックアップする形で前者の持続可能性を高めるべく「支援する」組織である。両者は、組織の作動原理が異なるべきであり¹³、その差異の認識を広げていく必要がある。

第2に、地域に「丸投げ」せず、対話しながら「伴走」することである。その際、自治体行政には、①「コミュニティカルテ」の提供や各種講座の実施などを通じて地域の人々が「考える」ための素材の提供やノウハウの支援を行う、②中間支援組織を通じた人材マッチングや業務支援の仕組みを設ける、③「何かあっては困る」という発想で住民をコントロールしようとするのではなく、できるだけ自由な活動を許容し、チャレンジを促す、④各地域の新たなコミュニティ組織を一律に扱うのではなく、それぞれの熟度・事情等に応じた支援を心がける¹⁴、⑤活動支援というよりは、組織支援（＝主体性形成）を心がける、⑥何気ない場面での対話を通じて住民たちの実情と思いを日常的に把握し、かつ、風通しを良くしておくなどが求められる。

なお、大前提として、コミュニティ組織に対して役所の「下請け」的な役割を求める姿勢自体を改める必要があるのは、当然のことである。人口減少・高齢化が進展していく中で、そもそもコミュニティ組織の問題解決能力に過度な期待をかけるのではなく、自治体行政自身が「最後の砦」として「しんが

12 詳しくは、嶋田（2022）を参照願いたい。

13 町内会・自治会が「Must（～しなければならない）」原理を基調に作動してきたのに対し、新しいコミュニティ組織は「Will（～したい）」「Can（～できる）」原理を基調に作動させていくべきである。そのためには、コミュニティ組織からの助成金を通じて、人々のWillやCanの取組みを促すこと等が有効である。たとえば、島根県奥出雲町三沢地区の「みざわ小さな拠点づくりの会」では、「きっと三沢のためになる」と思われる挑戦に対し、「みざわチャレンジ応援金」という助成金を出している。これまでに、「ミツザニア」（1日だけのお仕事体験イベント）、コンサート、着付け教室、高齢者麻雀教室、歌の会、朝市、古民家リノベーション、空き家マップづくり、まちの花壇整備など、様々な提案が採択されている（嶋田 2025：46）。

14 なお、合併自治体においては、旧・自治体ごとに異なっていた役所と地域コミュニティとの関係のあり方が一律化されてしまったことで、地域住民から見ると「声が届きにくくなった」、「丸投げされている」などの不満が生じている場合がある。旧・自治体時代の経緯を踏まえて、一旦一律化したものを再度地域事情に応じて多様化させるという道も（その実現は容易ではないだろうが）考えうる（役重 2019：第7章）。

り」を務める覚悟を持つ必要もあろう。

2024年の地方自治法改正により指定地域共同活動団体制度が導入されたことから、こうした軌道修正を図ることは喫緊の課題となっている。この制度に基づく「指定」の仕組みの運用を通じて、地域コミュニティ等が自治体の意向に対して従前以上に敏感になる可能性があるためである。軌道修正しないと、上で述べた問題状況がより深刻化しかねないのである。この点、特に留意を促しておきたい。

4 おわりに

上記軌道修正を含め、今後いかなる取組みを進めるにせよ、「人」が基本であり、「人材」を得られなければ、事は決して成就しない。それゆえ、各種取組みを推進することばかりに注力するのではなく、成長機会を十分に確保すること等を通じて人材を豊かに育てていく必要がある。そのことを最後に強調して、本稿を終えることにしたい¹⁵。

参考文献

新雅文 (2011) 「災害ボランティア活動の『成熟』とは何か」遠藤薫編『大震災後の社会学』講談社新書

今井照 (2008) 『平成大合併の政治学』公人社

大杉覚 (2021) 『コミュニティ自治の未来図：共創に向けた地域人財づくりへ』ぎょうせい

金井利之 (2010) 「『平成の大合併』再考：合併特例新法期限を契機として」『ジュリスト』1396号、pp.2-7.

沓澤隆司・竹本亨・赤井伸郎 (2020) 「市町村合併が都市のコンパクト化に与える影響：標準距離を用いたパネル分析」日本地方財政学会編『地方における圏域行政・連携中枢都市圏（日本地方財政学会研究叢書；27号）』五紘舎

小池司朗・山内昌和 (2015) 「『平成の大合併』前後における旧市町村の人口変化の人口学的分析」『人口問題研究』71巻3号、pp.201-215.

小池司朗・山内昌和 (2016) 「『平成の大合併』前後における旧市町村別の自然増減と社会増減の変化：東北地方と中国地方の比較分析」『地学雑誌』125巻4号、pp.457-474.

小泉和重 (2021) 「平成合併後の小都市財政：人口3万人適正化論の実際」『自治総研』47巻510号、pp.24-50.

後藤・安田記念東京都市研究所編 (2013) 『平成の市町村合併：その影響に関する総合的研究』後藤・安田記念東京都市研究所

佐藤真弓 (2013) 「市町村合併による市町村農政の変化と地域農業への影響」佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村（年報 村落社会研究）』農山漁村文化協会

嶋田暁文 (2018) 「『平成の大合併』の総括的検討」『地方自治ふくおか』64号、pp.3-37.

嶋田暁文 (2020) 「自治体は何のために存在するのか？なぜ農山漁村は大事なのか？」『自治体学』34巻1号、p.13.

嶋田暁文 (2022) 「『農村・農山村での暮らし』を持続させるには？：困難な状況を乗り越えるための創意工夫」『都市問題』113巻3号、pp.4-14.

嶋田暁文 (2025) 「コミュニティ組織のあり方を問い直す：『Will・Can・Must』という視点から」『地方自治ふくおか』84号、pp.30-50.

総務省 (2010) 「『平成の合併』について」

竹内太郎 (2020) 「<特集>検証！平成の大合併：全国首長調査、存続への危機感が背中押す」『日経グローバル』379号、pp.6-39.

立岡健二郎 (2021) 「平成の市町村合併の検証を試みる：市町村の能力強化・効率化は実現されたのか」『JRI レビュー』7巻91号、pp.71-101.

地方自治総合研究所(平成合併の検証研究会) (2016) 『平成の市町村合併による住民代表性の変容：議会議員非選出の影響を中心として』（研究所資料 No.117）

道州制と町村に関する研究会編 (2008) 『「平成の合

15 筆者は、一般財団法人地域活性化センター理事長で、かつ、内閣官房参与（地方創生担当）も務めておられる林崎理さんと連名で、「人材育成基本条例制定運動」を開始したところである。「人材育成基本条例」とは、地域をより良くしていくための自治体職員の「学び、成長する権利」を明記することを中核とした条例であり、自治体職員の行動を厳しく規律することを目的とする「職員基本条例」とは似て非なるものである。全国の自治体で、この条例の制定及び「人材育成（自治体）宣言」をしていただき、その方針に沿った自治体運営の実現に取り組んでいただければと考えている。詳しくは、地域活性化センターのHPに掲載されている「『人材育成基本条例』制定を一地域活性化センター人材育成エコシステム研究会提言一」をご覧ください。

併」をめぐる実態と評価』全国町村会

- 中田実（2014）「自治省コミュニティ施策の到達点と新たな課題」山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証：自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂
- 葉上太郎（2008）「検証！市町村合併の現場を歩く（37）『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』85号、pp.90-93.
- 葉上太郎（2009）「市町村合併が地域を周辺から減らす」『月刊自治研』51巻592号、pp.34-40.
- 畠山輝雄（2013）「合併後の市町村における周辺部の過疎化の検証」『地理誌叢』54巻2号、pp.16-25.
- 林智和（2008）「防災対策における市町村合併のメリット・デメリット：市町村合併を挟んだ災害経験から」『自治体危機管理研究』2号、pp.73-78.
- 林正義（2005）「自治体合併の評価：経済分析からの展望」井堀利宏編『公共部門の業績評価：官と民の役割分担を考える』東京大学出版会
- 堀内匠（2009）「『平成の大合併』の効果としての投票率の低下」『自治総研』35巻6号、pp.86-108.
- 室崎益輝・幸田雅治編著（2013）『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房
- 役重眞喜子（2019）『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築：「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』東信堂
- 山下耕治（2011）「未合併団体の財政行動に関する実証分析：合併特例法の政策評価」『日本経済研究』65号、pp.43-64.
- 横道清孝・和田公雄（2001）「平成の市町村合併の実証的分析（下）」『自治研究』77巻7号、pp.118-129.