

鳥取市におけるポスト市町村

— 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。とりわけ支所化された旧町村は、それによって生じた様々な課題があり、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や組織に及んでおり、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

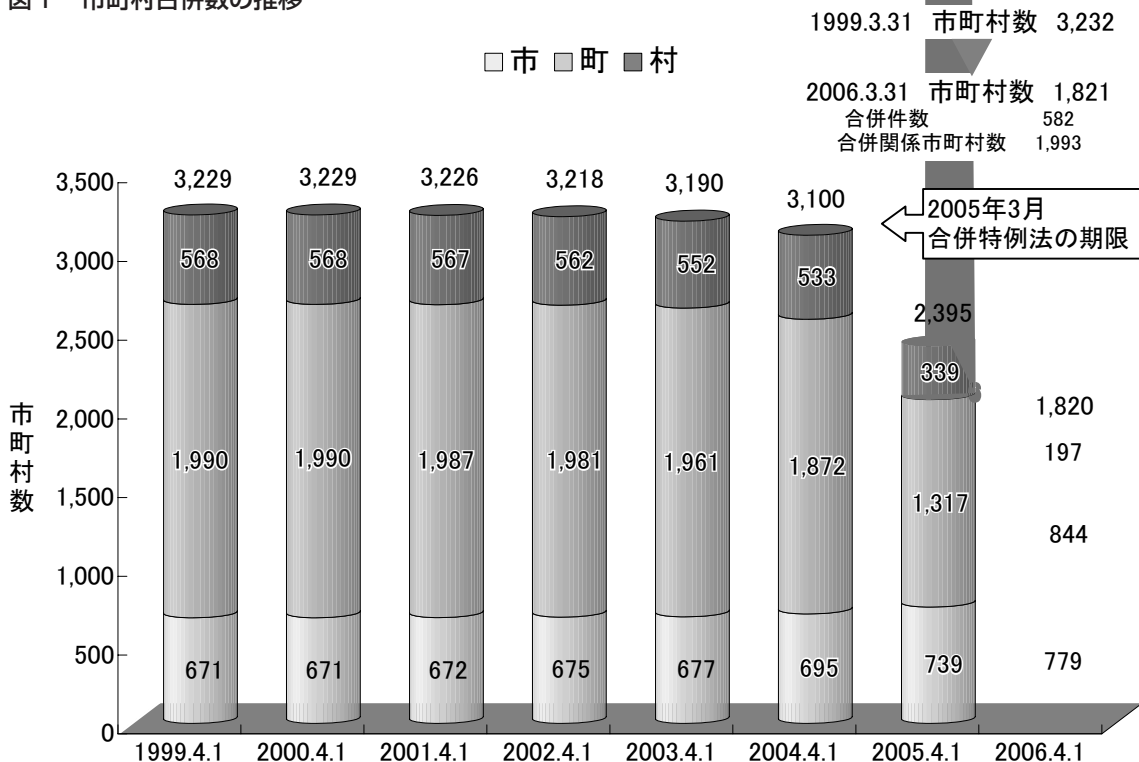
倉持裕彌

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7月に市町村数3,232(市670、町1,994、村198)となっていたものが、総務大臣告示済みを入れて2007年1月に1,815(市777、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、地方の活性化、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

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のための戦略が、あたかも地域社会の問題を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から「いずれ単独で生き残る道はなかった」と消去法的

財政的課題は一応解決のめどが立つが、そ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

(佐々木 2004)もあるが、現実の地域社

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

にとって負担とならないように通常準備してある。例え

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

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、平成の市町村合併の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

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実情を知るために、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から、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。

鳥取市の市町村合併は、2

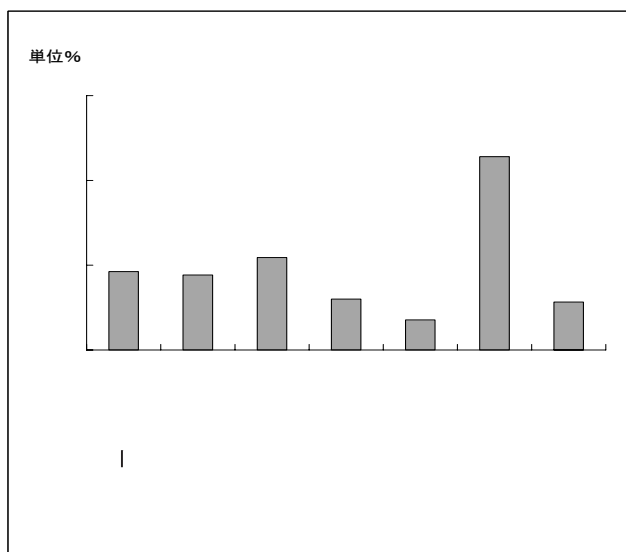
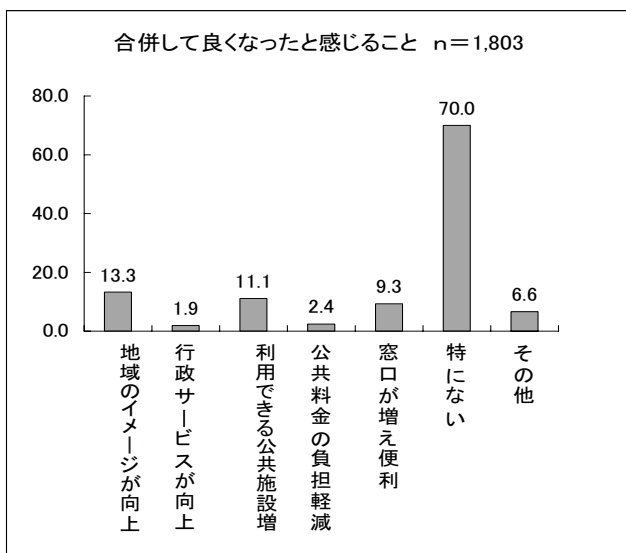


取市の合併によって生活の質が向上していると感じる割合は、合併前と比較して減少している。これは、合併によって生活の質が向上していると感じる割合が減少していることを示している。

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、といえる結果となっている。合併3年経過後においても、「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、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

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深く根ざっており、合併の影響を把握する上で重要な役割を果たしている。

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。まちづくりが、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、会 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た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）
これまでは、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）

工会の主な意見であ、で の意見
ま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主
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ふ。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
法の改正の影響で、鳥取県の の、
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、日、
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

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、本庁に伺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

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な
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

に向かっている地域の個性を「人工」にするという事、え、う、す、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場合目論んだ合併が結果的に非効率を生み出してしまうのである。

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、とい、た議論は、鳥取市の周辺部のみにかかる「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、あ、ろ、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、る、市、こ、に編入合併されたことを想定するとよく理解できよう。鳥取市にも交付金を中心となって回る地域経済はあり、地、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、を、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、か、に、このように、周辺部で起きている変化を「対岸の火事」としてしまうのではなく、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、を、に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、る、こ、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、~~不足し算引き算に過ぎない。予想した以上のコストがかか~~

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、の、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、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、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、に、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、単独で存し証はない。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、^行は、なくなる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って、鳥取市職員のよう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。
- 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しているが、匿名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に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・京都自治体間(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

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「市町村合併協議会報告書」(鳥取県東部9市町村合併協議会、2005)

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)