

R2 地域協働研究（ステージI）

R02-I-31 「二市町村合併にみる自治の成果と限界に関する調査研究」

課題提案者 岩手県市町村課

研究代表者 総合政策学部 栗田但馬

研究チーム員 斎藤俊明（研究・地域連携本部） 役重眞喜子（総合政策学部）

<要旨>

本研究では、岩手の「平成の大合併」を分析対象とし、①市町村の合併協議の全実態、②地域・自治体における合併効果を明らかにしようとした。主な研究方法は、合併時の首長や議長へのインタビュー調査である。主な研究結果は、彼らの4割だけが合併は良かったと評価したことである。広域的なまちづくりは大きな効果となった。現在に至っても、合併過渡期が継続しており、地域・自治体がどのように向き合うかで自治の姿は変わってくる。

1 研究の概要（背景・目的等）

「自治体戦略2040構想研究会」報告書（2018年）が公表され、将来の自治（自治体行政）の大きな転換が提起されるなか、地域・自治体では自治のあり方が問われている。本研究は自治の機能や行政の単位などの大幅な見直しを目的とした、「平成の大合併」までさかのぼり、岩手を事例に、合併検証（2001年度以降14ケース）にかかる次の課題に取り組んだ。①市町村の合併協議の全実態、②地域・自治体における合併効果を明らかにしようとした。これらからポスト「平成の大合併」時代における自治の展開に対する示唆を得た。

2 研究の内容（方法・経過等）

《岩手の「平成の大合併」》

1)大船渡市・三陸町→大船渡市 2)宮古市・新里村・田老町→宮古市 3)西根町・松尾村・安代町→八幡平市 4)一関市・花泉町・川崎村・大東町・千厩町・室根村・東山町→一関市 5)遠野市・宮守村→遠野市 6)沢内村・湯田町→西和賀町 7)花巻市・石鳥谷町・大迫町・東和町→花巻市 8)種市町・大野村→洋野町 9)二戸市・浄法寺町→二戸市 10)盛岡市・玉山村→盛岡市 11)水沢市・江刺市・胆沢町・前沢町・衣川村→奥州市 12)久慈市・山形村→久慈市 13)宮古市・川井村→宮古市 14)一関市・藤沢町→一関市

表1 岩手県における市町村合併の一覧

岩手の「平成の大合併」は、2001年11月の（新）大船渡市の誕生から2011年9月の（新）一関市の誕生までの14ケースである。代表者は、前年度に八幡平市、（新）一関市（1回目の合併）、（新）花巻市、奥州市の4市を対象にして、旧市町村の首長・議長等16人に対してインタビュー調査を行った。今回、14の合併ケースのなかで、9ケースで最多となる2つの自治体の合併を研究対象とした。

二市町の合併は、最少の構成であることから合併しやすく、まとまりやすい一方で、2つゆえに旧市町の独自色が薄れ、暫定的な自治となったり、コミュニティ支援策も地域ニーズに応えるものにならなかつたりするので、こうした点での実態を浮かび上がらせ、自治の成果と課題を明らかにしようとした。

主な研究方法は、（新）大船渡市、（新）宮古市（2度の合併）、（新）遠野市、西和賀町、洋野町、（新）二戸市、（新）盛岡市、（新）久慈市、（新）一関市（2回目の合併）、（新）花巻市を対象にして、合併当時の首長・議長16人（旧市町村単位）に対して合併協議や合併実績に関するインタビュー調査を、対面式で実施した（オーラル・ヒストリー）。

インタビュー調査の方法としては、事前にインタビュー先に対して、研究の概要、目的および質問項目を書面にして郵送した。質問項目の作成は、聞き方の違いや聞き手の対応によって生じる「バイアス」を最小限にしようとする意図がある。インタビュー方法は、質問項目に加えて、その場で新たに生じた疑問に対してインフォーマルな質問を行う「半構造化インタビュー」を採用した。

●合併の必要性	●合併までの状況
●合併の評価	●今後の課題

表2 質問の主な構成

このインタビュー調査と同時並行で、合併協議の詳細を把握し、その特徴を整理した。具体的な作業手順は、第一に、インタビュー調査の結果のテープ起こしを行う。第二に、岩手県編（2006）「岩手県における市町村合併の状況」をはじめさまざまな合併関連資料を用いながら、協議の進捗の詳細を時系列で把握する。第三に、合併前後の行財政等に関する基礎データを合併ケースごとに一覧にして、そのデータ面での特徴を把握する。以上の3つの作業を突き合わせる。

3 これまで得られた研究の成果

本研究においては、インタビュー調査を通して合併協議の詳細な実態や合併の効果などをお聞きすることができたが、合併の評価は、非常に良かった0人、少し良かった7人、少し悪かった3人、非常に悪かった2人、どちらとも言えない4人となった。すなわち、「良かった」は半分にも達していない。ここからさらに踏み込むと、人口・財政規模や財政力などの点で「小さい」自治体の首長、議会議長の評価は比較的良かった。とくに「新市建設計画」、つまり合併後のまち

づくり等を巡る約束事が十分に守られてない、検証されていないという主な根拠がみられる。他方、「大きい」自治体にとって合併効果は目立って発現しているわけではなく、ポジティブな評価に大きな影響を与えているとは必ずしも言えない。結果としての評価は直視されなければならない一方、新たな行財政課題が生じるなかで、合併検証が丁寧に行われていないことが根本的な問題としてあるように思われる。

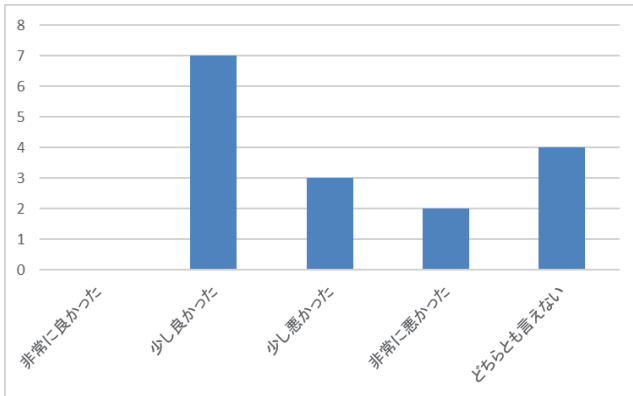


図1 合併の評価

合併の必要性に関しては、財政の危機感があり、とくに「小さい」自治体にとって最大のインパクトになった。また、多くの方が合併をせざるをえなかったと回答した。このためか、合併の枠組みでの苦悩が見られる傾向が強かった。また、議会では賛否が拮抗するケースが少なくなく、活発に協議された。結果、「大きい」自治体は必ずしも財政状況が良好であったわけではないが、総じて「小さい」自治体を助けるような構図となった。

合併の効果としては、広域的なまちづくり（投資）があげられる。「小さい」自治体が単独ではできなかったインフラ整備等が実現できたことが大きい。多くの方が合併特例債の存在が大きかったと述懐していた。他方、合併による問題はいろいろあるが、深刻にならないよう努力されている（例えば、「小さい」自治体の課題への対応）。なお、合併は行財政基盤の強化のための手法と理解されているが、効果として行財政基盤が強化され、中長期に持続可能な展望が見いだされると回答した方は皆無に等しかった。

岩手の「平成の大合併」における2つの自治体の合併は、それを大きく規定するほどのインパクトがあることを想定していたが、合併の効果や評価などにおいて多くの共通性は見いだせなかった。「2つゆえ」なのか、合併地域の一体感の点でも多様な実感がみられる。合併地域の一体感と旧市町村ないしそれより狭いエリアの自治（まちづくり）の関係についてのコメントがあまりなかった。他方、沿岸市町に共通するが、大震災からの復旧復興にとっては合併して良かったということであり、一体感が出てきた側面である。ただし、この類いの話は、後述のように、とくに周辺部となる旧町村における人口減少・少子高齢化の加速に打ち消されたような感がある。今回、かつて「大きな」自治体と「小さな」自治体の合併を経験していたケースが多いことから、今回は「我

が身」か、と不安な面を感じる方も少なくない。

合併過渡期（移行期）が依然として継続しており（ポスト「平成の大合併」時代が来たとは必ずしも言えない）、地域・自治体がどのように向き合うかで自治の姿は変わってくる。ポスト「平成の大合併」時代の行財政が優先的に展開されるかもしれないし、あるいは「小さい」自治体があまりに大きな合併の代償を払うことになるかもしれない。

「大きい」自治体の首長にとっては、総じて、今回はさらに広いエリアでの合併を目指すためのステップであったし、社会経済の諸状況からみてその重要性は増しているという認識であり、近い将来に、さらなる合併あるいは広域行政の推進が大きな論点になりうる。ただし、ここまで踏みこまなければ行財政基盤の強化が実現しないとすれば、今回の合併はいったい何のための合併だったのか、疑問が付きないわけではない。確かに、とくに「小さい」自治体のエリアでは想定以上に人口減少、少子高齢化が進んでいるという認識で一致している。合併が直接的な要因でなくとも、丁寧に要因分析が行われ、地域で共有されているわけではない。また、県内では三陸道をはじめ南北・東西の自動車道の整備が大震災以降一気に進んだ。この影響もいろいろ出てくるなか、産業の振興・展望の詳細なコメントがあまり聞かれなかった。

4 今後の具体的な展開

今回の研究計画における課題の大半は、インタビュー調査を典型として、いわば「接触型」の研究手法にもとづくが、新型コロナウイルス感染症の拡大の影響により、その多くは実施できなかった。今後は、第一に、自治会や町内会などの会長やNPOの代表へのインタビュー調査を実施し、地域・自治体における合併効果を、コミュニティ活動等にまで広げて明らかにし、狭域自治の機能、コミュニティの単位などに対する示唆を得る。第二に、『合併協議・証言録』を出版し、合併市町の方々と懇談会や大規模なシンポを開催する。合併した旧市町村の首長、議会議長は約80名であるが、半分近くのインタビューを終えたので、一つの区切りができると思料する。

5 その他（参考文献・謝辞等）

県市町村課には、資料提供のみを担っていただいた。

合併時の首長、議会議長には長時間のインタビューに真摯に対応していただきました。この場を借りて感謝を申し上げます。