

—第Ⅱ部—

「平成の市町村合併」と
自治——合併のもたらした影響

第1章 行政体制の変化と実態

第1節 行政組織の変化と分析視点

(1) 国や県による「行政組織の変化」に関する評価

① 国による合併の評価

2003年11月13日に開催された第27次地方制度調査会の第7回総会で公表された『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』では、今後の基礎自治体の姿として、「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」と記されていた。

合併を選択した市町村の大半で合併措置が完了した2007年7月に発足した第29次地方制度調査会では、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」を総理大臣からの諮問事項の1つとして、「合併した市町村及び合併していない市町村の評価・検証・分析」を審議項目とした。そして2年後の2009年6月16日における『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』では、基礎自治体のあり方の答申に先立って、市町村合併の評価・検証について総括している。

この答申では、市町村合併の本来の効果が発現するためには、市町村建設計画等で一般的に定められている10年程度の期間を必要としているものの、合併後3年から4年の段階で現れている成果もある、としている。それらは、「地方分権の担い手となる基礎自治体」を構築する視点から、以下の4点として整理されている。

市町村合併による成果：

- ①経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある。
- ②人口減少・少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取組が行われている。
- ③広域化が進む行政需要への対応や地域資源を戦略的に活用した広域的な地域活性化の新たな取組が生まれつつある。
- ④適切な職員配置により住民サービスの水準の確保を図りつつ職員総数を削減するなど、効率的な行政運営の取組が行われている。

またこの答申では、前出の第27次地方制度調査会答申における今後の基礎自治体の姿について、「市町村合併を契機として近づいた」という旨評価し、小規模市町村における事務執行の確保のための方策に関し、以下のように提言している。「市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有

している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務処理体制の整備が課題となっているとの指摘もある。将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる¹⁾。

このように、国（自治省・総務省）が合併の目的として重視したものは、何よりもまず「行財政体制の強化」であり、行政組織面では、「専門職員の増加」「組織の設置」が実現していることを強調している。

では、どのような効果なのか。

総務省が2010年3月に公表した『『平成の合併』について』では、合併の効果の第1として「専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化」が挙げられている。そして、同省が2006年度に、1999年4月1日から2006年4月1日における合併市町村（558団体）を対象として行った調査では、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ている」とした。そして、同報告書は、合併自治体においては「経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある」と結論づけている。

では「組織の専門化」「人員の増加」は具体的に、いかなる様相を示しているのか。2006年度に実施された上記の調査では、「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、合併前の各市町村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ている」という事実が明らかになったという。また、専門職員については、「合併前の各旧市町村が配置していた職員数と比較して、合併後の市町村が配置している職員数の方が充実している」と分析され、「一定数の専門職員の配置による効率的なローテーションを組むことが可能となり、住民サービスをより適切に提供できる体制となるとともに、専門職員が研修等へ参加して専門性の向上を図ることができる体制となった」と評価している²⁾。

② 県レベルでの合併の評価

以上は国（自治省・総務省）による合併の評価であるが、県レベルではどのような評価がなされているであろうか。基本的には、市町村合併の進展によってそれぞれの県内の市町村の規模が拡大し、一定の行財政基盤強化の素地ができたという評価で共通している。

たとえば山梨県では、2010年3月における合併効果の検証報告を刊行している

が、専門職員の配置状況として「各市町の実情に即した形で行政運営や住民サービスの専門化・高度化に向けた取り組みが進められている」として、業種別では、司書、学芸員、栄養士が減少する一方で、保健師・助産師、農林水産技師、建築技師、土木技師が増加している旨を報告している。さらに課・室等の再編として、「合併により新たな専門部署が新設され、課・室数が大幅に増加しており、特に、政策形成や子ども、老人、保健、まちづくりなどに関連する部門の充実が図られている」と自己評価している³。

専門職員の確保が可能になったという合併自治体のメリットについては、長崎県が同じく2010年に公表した報告書においても、以下のように記されている。「少子高齢化の進行など社会経済情勢の変化や多様化する住民ニーズに的確に対応していくためには、保健師や助産師、農林水産技師や土木技師など、専門的な技能を有する人材の確保が必要となる。合併市町、未合併市町ともに集中改革プラン等厳しい定員削減に取り組んでいる状況の中、合併市町においては合併による専門職員の配置・集約化が可能となっている」。そして長崎県の合併市町における専門職員の状況として、保健師・助産師、農林水産・建築・土木技師など専門職員の配置・集約化が進んでおり、合併・未合併別に平均職員数を比較すると、合併市町は未合併市町の約7倍の規模となっている、と報告されている⁴。

これらの例をはじめ、多くの県では合併推進要綱の策定時点から「合併によって規模の大きくなった自治体では、専門職員の配置が可能と」なり、市町村への権限移譲が進む、という旨の見解が、しばしば表明されてきた。

では、「専門職員の増加」は、権限移譲の促進を進めたのか。

たとえば前出の長崎県による合併の検証報告では、「合併に伴い、市町職員の専門性の確保や行政体制の整備が進んだことから、積極的に県から市町への権限移譲が進められており、住民に最も身近な市町において実施する事務の増加につながっている。また、今後も合併市町に対する権限移譲が大幅に進められていくことが見込まれている」と記され、合併の効果と権限移譲の進展との因果関係を強調している。

前出の総務省市町村の合併に関する研究会『『平成の合併』の評価・検証・分析』では、「合併を契機とした都道府県からの権限移譲」の項目において「合併により市町村の規模・能力が充実し、行財政基盤が強化されたことを踏まえて、各都道府県から市町村への権限移譲が進むものと考えられる」と予想し、「合併を契機とした権限移譲の推進状況」として、約4割の団体（236市町村）が、合併後、新たに都道府県からまちづくりや福祉などに関する権限（市制施行によるもの、指定都市、中核市、特例市への移行に伴うものを除く）を移譲されていると紹介している⁵。

（２）全国町村会の調査

平成の合併において、専門職員の配置・充実、専門部署の新設などの組織・機

構の充実は、総務省や県が言う通りの進展があったのか。近年の調査報告を見ると、その効果は、むしろ限定的であったと解釈することも可能である。たとえば総務省は、平成の合併（1999年4月～2010年3月）期から現在までに合併したすべての市町村（590団体）を対象として、市町村合併に係る課題等について調査を実施した（2012年12月31日現在）。その結果によれば、市町村合併により生じた効果として自治体が評価した点は「行財政の効率化（職員配置の適正化、公共施設の統廃合など）」が最も多く74.7%、「広域的なまちづくり推進、地域活性化」が71.7%でそれに次いでいる。そして「専門職員の配置・充実、専門部署の新設などの組織・機構の充実」は46.8%と、回答した自治体の半分以上にとどまっており、さほど高くない⁶。

ところで、そもそも専門職員の増加が、規模を問わずいかなる自治体でも必要であるのかどうか。全国町村会は2009年10月末に、「道州制と町村に関する研究会」を設け、すべての町村を対象にして現状・認識・意見をアンケート調査し、95.8%の回収を得た（依頼数989、回収数947）という。

この調査がなされた背景にあるのは、以下のような考え方である。国は小規模な市町村に対して、(1)組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではないとみなしがちであり、(2)たとえば、国民健康保険に係る事務、介護保険に係る事務、障害者自立支援に係る事務、土木・建築（設計・施工）に係る事務、消防、救急に関する事務、消費者保護に係る事務などは小規模市町村が単独では実施することが困難であると考えており、(3)このような分野での専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務執行体制の整備が課題である、としばしば唱えている。そして小規模な自治体はしばしば、事務権限の移譲の受け皿として不十分であるとして問題視される。

しかし、規模の大きい市町村には多くの専門職員が配置されているとしても、それは必ずしも、住民のニーズを充足しうる行政が行われていることを意味しない。そのような行政の実現の有無は、単に市町村の規模や専門職員の数によって決まるわけではなく、住民のニーズに向き合って地域を包括して捉えることのできる職員の有無や多寡によって決まるのではないか。そのような問題意識を背景として実施された調査⁷では、興味深い結果が明らかにされている。

この調査では、まず「専門職員の確保と行政サービスの提供の関係」について、それぞれの専門職員の現状として、①保健師、②助産師、③栄養士、④保育所保育士、⑤司書（補）・学芸員（補）、⑥土木技師、⑦建築技師、⑧農林水産技師、⑨社会教育主事、⑩介護福祉士、⑪社会福祉士、⑫その他の専門職ごとに、専門職員の確保状況に関する選択肢を4つ用意した。

4つの選択肢の内容は、

「1 必要な専門職員を確保しており、必要な行政サービスを提供する上では問題はない」

「2 必要な専門職員の確保は十分とはいえないが、必要な行政サービスは行っ

ている」

「3 必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である」

「4 その他（専門職員をおく必要がない等）」

というものであり、また上記 12 種の専門職のそれぞれについて、現員数、不足数、現在講じられている代替方策（共同処理、事務の委託、民間への事務の委託、その他）を尋ねた結果が記されている。町村からの回答結果によれば、選択肢 1、2、4 のいずれかを回答してきた町村数の割合は、保育士 94.3%、助産師 68.3%、栄養士 85.4%、保育所保育士 88.7%、司書（補）・学芸員（補）78.7%、土木技師 82.1%、建築技師 73.7%、農林水産技師 71.6%、社会教育主事 82.2%、介護福祉士 69.8%、社会福祉士 72.5%というように、回答町村数の大部分を占めている。

そして、選択肢 3 を回答した町村の数は、上記 11 の全ての専門職すべてにおいて、回答町村数の 10% 以下にとどまった。現場の認識としては、専門職員による行政サービスの提供が困難であるとは見ていない自治体が大部分である、ということになる。

大森彌はこの結果を踏まえ、「小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いと見られがちであるが、それが小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられたといえる。これを主な理由にして、都道府県の新たな補完の必要性を強調するのは妥当とはいえない⁸⁾」と述べている。

（3）考察課題

このように、総務省・自治体によれば合併のメリット・効果は、行政組織の変化として、専門職員の数の増加、ニーズの高い分野における部と課の充実などとされている。また国や県のそのような姿勢に対する異議申立てとして、全国町村会が実施したアンケート、その結果をふまえた大森による議論がある。

だがそれらの議論のいずれもが、合併自治体と非合併自治体それぞれの実態をふまえた結果から導かれたものと即断はできないであろう。まず、総務省等による調査は、極端な例として「非合併の町村と、合併した市の比較」を例示しているのではないか。また、全国町村会や大森は、主として小規模市町村における事務執行の確保のための具体策の是非を対象としており、実際に合併・非合併自治体で専門職員がどれだけ増減を見たかという調査までは実施していない。

そこで本章では、「合併による効果の有無や大小」に焦点を当てて実態の調査と分析を行う。まず第 2 節では、1999 年から 2011 年までの間に、合併により市制が施行された新市（全 132 市）に焦点を当て、専門職員の増加に関する実情を探る。これらの自治体は、もとは町村から構成された自治体であり、上記の観点に照らした「合併の効果」が顕著と思われるからである。

第 3 節では、公共施設数の変化について調査分析を行う。前出の第 30 次地方

制度調査会第 28 回専門小委員会での配布資料：「基礎自治体について（「平成の合併」後の課題）」によれば、行政組織の変化という観点から見て、「区域の拡大により、住民の声が行き届きにくくなっている、との住民の声が寄せられているとの意見」があり、「広大な区域における住民サービスの維持という側面もあり、公共施設の再編整理は困難となっている、との意見があった」ことが合併による問題点・課題であるという。現実にはこのような事態が生じているのかを確認し、住民のニーズを満足しうる行政について考察を行いたいと考える。

第 4 節は、支所・出張所の実態に関して、市制施行市の組織形態に焦点を定めて調査を行った。行政組織の変化について、合併以前と合併以後でどのような変化があったのか明らかにすることには困難がある。市町村の組織は市町村の条例に委ねられており、合併時点での組織について、統一的な方法で調査が行われた形跡は見られない。そこで次善の手法として、市制施行市の 2013 年現在における組織形態について独自に調査を行った。

第 5 節は、合併自治体における旧市町村単位の「行政的自治」が縮小傾向にある現状に対して、地域の諸団体からなる〈自治組織〉を結成させ、それをもって（行政的自治に代わる）「地域的自治」の振興を図ろうとする合併自治体が多数見られた様相と、その自治体がかかえる困難を明らかにして、合併自治体における分権・参加・自治の様相を記している。まず地域自治区・合併特例区について、その制度や設置状況を概観し、ついで旧市町村単位に置かれた行政体に注目し、合併自治体における「分権」の実態を明らかにする。さらに、自治区・特例区等に置かれた審議体の活動を取り上げ、合併自治体における「参加」について考える。そして、〈自治組織〉の現状に触れながら、全体のまとめに相当する考察がなされる。

第 2 節 職種別職員数の変化

（1）目的と対象・分析手法

市町村合併による効果として「専門職員の配置が可能になる」としばしば言及がなされている。本項では市町村合併によって、どの職種の専門職員数が増加しているか、市制施行市においてどのような特徴があるのかを明らかにする。

集計に使用する統計資料は、総務省が毎年、「地方公共団体の職員数や部門別の配置等の実態を調査し、適正な定員管理に資する」ことを目的として、都道府県、指定都市、市、特別区、町村及び一部事務組合等を対象に調査を実施してとりまとめている「地方公共団体定員管理調査結果」である。調査対象となる職員は、一般職に属する職員（常勤の教育長を含む）であり、毎年度の 4 月 1 日が調査期日である。

本資料の「部門別職員数」・「職種別職員数（一般行政部門）」の数値データを集

計し、分析を行う⁹。具体的には、1999年から2011年までの職種別職員数の推移を、

- (a) 非合併自治体
- (b) 合併自治体
- (c) 合併自治体中の市制施行市（計 132 市）

の3つにグループ化して集計する。なお合併自治体については、2011年度時点で合併している自治体を基準として、合併前の年度については、合併対象自治体それぞれの数値の総和を使用した。

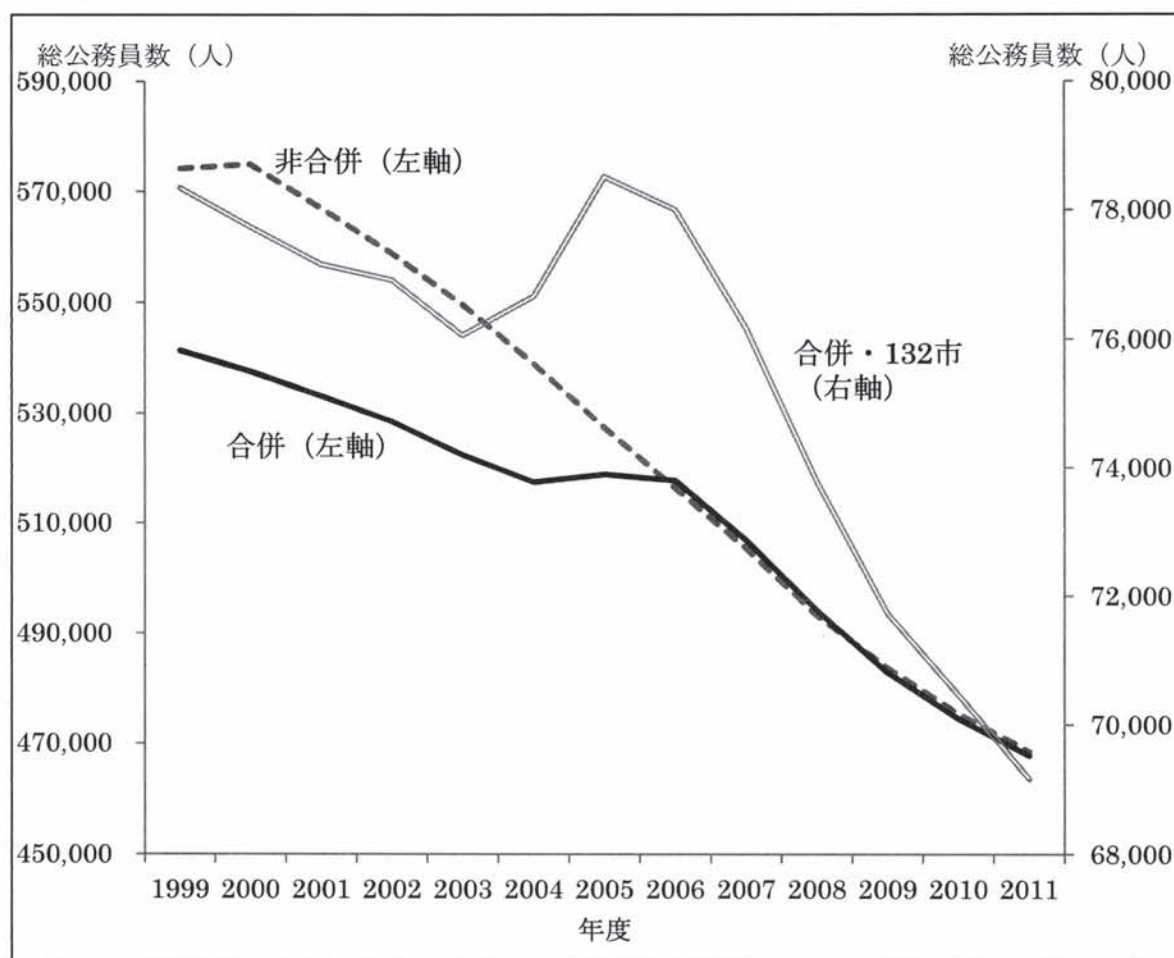
（２）結果と考察

① 総公務員数の変化

(a) ～ (c) の3つのグループにおける、総公務員数の集計結果が図表Ⅱ－1－1である。この結果から、以下の事実と推論とが導かれる。

- ・ 非合併自治体（点線）の総公務員数は、2000年度以降、ほぼ同一ペースで急速に減少している。また、2006年以降において、職員数の減少傾向が合併自治体のそれをやや上回っている。これは、合併を諦めた市町村がその代わりに合併市町村並みの効率化を図った結果であると考えられる。
- ・ 合併自治体（実線）の総公務員数は、1999年から2004年まで、非合併自治体のそれよりも、緩やかなペースで減少する。合併が集中している2004年から2006年までは横ばいであり、目立った減少は見られない。しかし、2008年以降は、非合併自治体のそれをわずかに上回るペースで、急激に減少している。
- ・ 132の市制施行市（二重線）の総公務員数は、合併が集中している2004年から2006年までの時期で急速に増大する。これは、合併に伴う事務移管等を受けて、急速に自治体職員総数が増大した結果と考えられる。しかるにその数年後から、非合併自治体のそれを上回る急速なペースで、総公務員数は減少している。

図表Ⅱ－１－１ 非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における
総公務員数の変化



② 個別職種の変化

非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における個別職種公務員数の変化を比較した結果が図表Ⅱ－１－２である。ここでは、「平成の大合併」前の1999年・合併が集中していた2006年・直近の2011年の各年度のみを記載している（データが得られないものは－で示す）。

図表Ⅱ－１－２ 非合併自治体・合併自治体・合併自治体中の市制施行市における職種別職員数（合併・非合併、1999年、2006年、2011年）

	職員数(人)										職員数比(2011年／1999年)	
	非合併					合併					非合併	合併 うち市制施行市
						うち市制施行市						
	1999年	2006年	2011年	1999年	2006年	2011年	1999年	2006年	2011年			
司書(補)・学芸員(補)	3,626	3,145	2,696	2,900	2,812	2,607	387	373	364	74.4	89.9	94.1
医師・歯科医師	5,815	5,896	5,550	5,989	6,605	6,639	606	721	665	95.4	110.9	109.7
看護師	32,793	32,619	29,885	32,783	37,471	37,545	3,537	4,754	4,390	91.1	114.5	124.1
保健師・助産師	10,025	11,076	12,074	11,225	12,233	12,668	1,978	2,168	2,230	120.4	112.9	112.7
その他の医療技術者	8,278	8,459	8,137	7,675	9,623	10,326	839	1,311	1,410	98.3	134.5	168.1
獣医師	112	190	200	270	371	433	17	25	22	178.6	160.4	129.4
栄養士	3,541	3,403	3,363	2,663	2,728	2,783	429	486	462	95.0	104.5	107.7
農林水産技術者	2,275	1,705	1,253	4,044	3,166	2,610	441	305	272	55.1	64.5	61.7
動物検疫官	183	112	88	197	179	168	-	-	-	48.1	85.3	-
建築技術者	7,139	6,612	6,655	4,584	4,695	4,790	163	168	188	93.2	104.5	115.3
土木技術者	21,956	19,953	18,446	19,183	18,831	17,729	1,144	975	1,005	84.0	92.4	87.8
保育所保育士	51,410	47,573	43,177	39,898	36,379	31,697	7,212	6,551	5,822	84.0	79.4	80.7
施設・保健看護職員等	5,393	4,020	3,003	4,369	2,890	1,977	572	443	324	55.7	45.3	56.6
食品・環境衛生監視員	837	829	890	294	194	219	-	-	-	106.3	74.5	-
その他の一般技術職	16,763	13,771	11,806	15,843	14,677	12,592	1,161	1,050	818	70.4	79.5	70.5
生活・作業等指導員	4,350	3,655	2,839	821	722	740	63	72	49	65.3	90.1	77.8
生保担当ケースワーカー	3,057	4,158	5,436	2,084	3,224	4,073	5	276	361	177.8	195.4	7220.0
五法担当ケースワーカー	2,344	2,315	2,473	1,385	1,944	1,989	3	29	30	105.5	143.6	1000.0
査察指導員	700	816	995	475	578	686	-	26	43	142.1	144.4	-
各種社会福祉司	334	414	532	310	275	393	4	35	60	159.3	126.8	1500.0
水道等検針員・徴収員	292	146	116	457	200	129	26	14	60	39.7	28.2	230.8
その他の一般事務職	256,374	236,921	222,515	267,783	251,710	225,941	46,950	45,325	39,806	86.8	84.4	84.8
ホームヘルパー	1,144	305	108	377	296	172	74	22	20	9.4	45.6	27.0
運転手・車掌等	9,150	4,764	2,481	10,750	5,746	3,140	1,009	545	310	27.1	29.2	30.7
守衛・庁務員等	11,760	7,443	4,776	8,878	6,193	4,486	1,306	764	541	40.6	50.5	41.4
電気・ボイラー等技術員	1,394	866	457	1,708	942	677	55	43	27	32.8	39.6	49.1
調理員	30,329	19,980	12,794	26,858	20,325	13,816	3,841	2,929	1,892	42.2	51.4	49.3
清掃職員	12,019	14,520	11,894	9,386	9,259	7,497	285	536	456	99.0	79.9	160.0
船員	256	218	194	378	295	217	37	33	17	75.8	57.4	45.9
電話交換手	640	295	94	358	152	72	47	19	13	14.7	20.1	27.7
道路補修員	1,332	1,022	862	971	809	763	49	41	31	64.7	78.6	63.3
その他の技能労務職	21,713	14,565	9,135	16,925	12,953	8,508	2,053	1,734	1,042	42.1	50.3	50.8
社会教育主事	1,120	891	677	1,531	1,072	747	296	180	112	60.4	48.8	37.8
その他の教育公務員	14,311	13,185	12,443	16,126	14,319	13,004	2,622	2,305	2,133	86.9	80.6	81.4
消防吏員	29,507	29,221	29,512	19,335	33,104	35,333	412	3,633	4,131	100.0	182.7	1002.7
臨時職員	1,874	1,251	904	2,514	738	555	718	109	54	48.2	22.1	7.5
合計	574,146	516,314	468,460	541,323	517,710	467,721	78,341	78,000	69,160	81.6	86.4	88.3

まず、1999 年を基準とした場合、総職員数は、非合併自治体で△18.4%、合併自治体で△13.6%、合併自治体のうち市制施行市で△11.7%である。つまり、合併自治体に比べて非合併自治体のほうが、総職員数の減少幅が少ない。

次に、合併自治体のうち、事務配分の変化によって職員数が増加したと見られる事務は、市制施行市で皆増（200%以上の増加）が見られた事務と考えられる。具体的には、以下に示す事務職員である。

- ・水道等検針員・徴収員
- ・ケースワーカー（五法¹⁰担当及び生保担当）
- ・消防吏員
- ・福祉事務所の担当職員¹¹

上記のうち、消防吏員の増加数 3,719 人（1999 年の 412 人から 2011 年で 4,131 人へ増加）は、市制施行市の職員数の 5.3%を占めている。市制施行市の職員数減少率の相対的な少なさは、この消防吏員の増加によるものと考えてよいだろう。

次に、合併自治体で 1999 年に比べて増加した職員項目をみると、

- ・消防吏員
- ・医療関係の職務（医師・歯科医師、保健師・助産師、看護師、その他医療従事者）
- ・ケースワーカー（五法及び生保担当）
- ・福祉事務所・児童相談所・身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所の担当職員¹²
- ・栄養士
- ・建築技師
- ・査察指導員¹³

となっている。

このうち、消防吏員については、すでに述べたように、合併により広域消防が自治体に内部化された例といえる。ケースワーカーについては、五法担当では非合併自治体との差が見られるが、生保担当でそれほど大きな差異はない。これは、合併による人口増加で、五法担当への分離が可能になった結果とみるべきであって、ケースワーカーの充実と評価できるかどうかについては、より詳細な検討が必要となる。

また、保健師、福祉事務所・児童相談所・更生相談所の担当職員、査察指導員、獣医師については、いずれも、非合併自治体も同様に職員数を増やしている。合併に伴い市制を施行すれば福祉事務所が必置となり、合併により政令指定都市に移行すれば児童相談所が必置、身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所が

任意設置となるため、合併自治体のほうがこれらの職員の増加率が高いのではないかと想定していたが、実際はそうではない。むしろ、合併自治体・非合併自治体に共通する要因が職員数の増加をもたらしていると解釈すべきであろう。たとえば保健師数の増加については、1997年の介護保険法制定、2002年の健康増進法制定などによって、保健サービスの実施主体が市町村に移譲されてきたことが背景と考えられる。

なお医師・歯科医師と看護師は、図表Ⅱ－1－2に見られるように、合併自治体では1999年に比べて2011年ではそれぞれ95.4%、91.1%へと減少しているが、合併自治体ではそれぞれ110.9%と114.5%に増加、市制施行市ではそれぞれ109.7%と124.1%に増加している。ただし、各年度の「地方公共団体定員管理調査結果」を参照して医師・歯科医師数と看護師数を算出すると、合併自治体では1999年から2006年まで増加し、その後2011年まで横ばいの傾向にある。また市制施行市では、1999年から2006年まで増加しているものの、2006年から2011年までの間に減少しており、増減の傾向に相違が見られる。

建築技師については、非合併自治体で1999年に比べて2011年では93.2%に減少しているが、合併自治体では同じく104.5%に増加している。市制施行市について見ると、建築技師数は合併から数年間で急速に減少するが、2009年度以降に回復し、1999年に比べて2011年では115.3%に増加している。

また、土木技師については、図表Ⅱ－1－2に見られるように、非合併自治体・合併自治体・市制施行市のいずれも1999年に比べて2011年では職員数は減少しているが、合併自治体（1999年に比べて2011年では92.4%）では、非合併自治体（同じく84.0%）に比べて減少幅は小さい。ただし市制施行市（同じく87.8%）の減少の幅は、非合併自治体の減少幅と同程度であり、合併自治体と市制施行市とで差が見られる。

本調査ではこれ以上の分析は行えなかったが、第Ⅱ部第2章においては、行財政の効率化が本当に達成されているのかの検証を行い、「①変化率で見た場合、ほとんどの指標において、合併をしていない自治体の方がより効率化している。②多くの小規模自治体が依然として非効率であることに変わりはないが、格差は縮小している。③そもそも、同規模の自治体のうち、より非効率であった自治体が合併した傾向がみられる」との結論を得ている。

「合併後の自治体における急速な行革の結果として『合併のメリット』が見えない」という指摘は、本節での分析結果にもあてはまる、といってよいであろう。とくに、市制施行市は、合併直後の事務移管等を受けて急速に自治体職員総数が増大するものの、その後に非合併自治体を上回る急速なペースで縮小するという点で顕著なケースといえる。

（３）小括

本節の分析結果として、合併市町村において行革に伴う職員数の急速な減少と、

その中において専門職員数が維持、あるいは増加している事実が明らかとなった。ただし、職員数の急激な減少自体は、合併・非合併どちらの自治体でも共通している。

興味深いのは、非合併市町村においても、2006 年以降において職員数の減少傾向が激しくなっている点である。これは、合併を断念した市町村がその代わりに、合併市町村並みの効率化を図った結果であると考えられる。

第 3 節 市町村施設の整備

(1) 目的と対象・分析手法

第 1 節で見られたように、合併した自治体では「広大な区域における住民サービスの維持という側面もあり、公共施設の再編整理は困難となっている」との現状認識があった。

ただし、この認識を全国規模で定量的に実証した研究は管見の限り存在しない。そこで、合併した自治体と、合併していない自治体で、各種の公共施設数はどの程度変化したのかを比較する。

そのために、まず、公共施設数のデータベースを網羅的に作成した。対象とした施設は、教育施設（幼稚園、小学校、中学校、高等学校）、医療施設（病院・一般診療所）、保育所、図書館、公民館である。この各種施設数をまず調べると共に、採取可能な施設においては、他の量的データ（例えば生徒数、蔵書数）についてもデータを採取した。

第 2 節で述べたように、合併の「効果」は 2005 年以降に集中的に現れている。そこで、本節では、合併前年を 2005 年、合併後年を 2011 年とし、両者の変化率を採取し、これを合併・非合併で比較するという手法を取った。

データセットとしては、総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた」が最も整備されている。ただし、「統計でみる市区町村のすがた」は、当然ながら時々の合併状況を反映して変化する。そこで、市区町村が合併して新たに市区町村が設置された場合、または他の市区町村に編入された場合、市区町村が分割されて別の市区町村が新たに設置された場合については、それぞれ当該市区町村のデータを合算した¹⁴。

なお、これら公共施設のうち教育施設、医療施設、保育所については公立・私立の区分を行わず、一括してデータ採取・算出を行った。これは、総務省統計局作成の「統計でみる市区町村のすがた」において、それぞれの市町村における上記施設数が、公立・私立の区分なく一括されていることによる。

ただし、図書館については日本図書館協会が毎年 4 月 1 日現在で調査公表する『日本の図書館 統計と名簿』2005 年版・2011 年版それぞれの「公共図書館の統計数値データ CD」を参照した。これは、公共図書館についての質的なデータ

を同データセットから採取したためである。

(2) データ収集・分析の結果

まず、図表Ⅱ－1－3 から全体的な施設数の変化を確認する。2005 年を分母に取り、2011 年の施設数を分子に取って変化率を算出した。その結果、図書館数（124.2%）と一般病院（107.0%）、一般診療所（103.0%）において、それぞれ増加が見られた。一方、教育施設は幼稚園（90.6%）を筆頭に、軒並み減少している。これは、児童・生徒数の減少の傾向と軌を一にしている。ただし、児童・生徒数の減少と比較して、施設数の減少がより少ないことが判明する。この結果、1 施設あたりの児童・生徒数は、2011 年の方が、より少なくなる。

社会教育施設をみると、公民館数は 93.1%と、他の施設と比較してかなり速いペースで減少している。公民館数だけは 3 年に一度の調査であるため、データは 2008 年である。つまり、わずか 3 年で、他の施設を上回るペースで減少しているということになる。

図表Ⅱ－1－3 施設数一覧

	度数	平均値	(対2005年比率)	標準偏差
幼稚園数2005	1569	8.5		17.246
幼稚園数2010	1748	7.7	90.6	16.476
幼稚園在園者数2005	1560	1060.2		2927.094
幼稚園在園者数2010	1748	918.7	86.6	2690.378
小学校数2005	1750	13.1		21.144
小学校数2010	1748	12.6	96.3	21.092
小学校児童数2005	1739	4088.7		9737.445
小学校児童数2010	1748	4000.6	97.8	9751.924
中学校数2005	1750	6.2		10.909
中学校数2010	1748	6.2	99.1	10.987
中学校生徒数2005	1739	2059.5		4753.826
中学校生徒数2010	1748	2035.4	98.8	4865.760
高等学校数2005	1750	3.1		6.152
高等学校数2010	1748	2.9	95.1	5.976
高等学校生徒数2005	1739	2056.5		5162.317
高等学校生徒数2010	1748	1926.5	93.7	4947.869
一般診療所数2005	1750	55.4		162.444
一般診療所数2011	1744	57.1	103.0	167.159
一般病院数2005	1750	4.5		11.496
一般病院数2011	1744	4.8	107.0	11.483
保育所数2005	1750	12.8		23.116
保育所数2011	1743	12.5	97.3	24.361
図書館数2005	1750	1.5		2.521
図書館数2011	1750	1.8	124.2	2.789
図書館複合2005	1750	0.8		1.749
図書館複合2011	1750	1.1	142.4	2.079
公民館数2005	1746	9.7		16.362
公民館数2008	1749	9.1	93.9	15.508

では、この施設数変化の傾向には、合併・非合併自治体でどのような差異が存在する／しないのか。これを確認したのが図表Ⅱ－1－4である。これは、1自治体あたりの施設数平均を、非合併・合併で比較したものである。

図表Ⅱ－1－4の内容から、いくつかの興味深い現象を確認することができる。まず、すべての施設において、合併自治体のほうが、非合併自治体よりも施設数が多い。図表Ⅱ－1－4をもとに、2005年当時の1小学校あたりの生徒数を算出してみると、合併自治体では269.4人となるが、非合併自治体では358.9人となる。さらに、2010年になると、合併自治体が266.5人に減少するのに対し、非合併自治体は371.8人へと増大する。合併自治体が生徒数の落ち込みが激しい（合併△4.2%、非合併△1.0%）にもかかわらず、小学校数の削減が非合併自治体に比べて遅れた（合併△3.1%、非合併△4.4%）ことが影響している。こうした傾向は中学校でも確認できる。このことは、経済的には、「合併自治体の方が、より効率が悪い施設配置を行っている」と第Ⅱ部第2章で言及される事実を裏付けるものである。

図表Ⅱ－1－4 合併・非合併自治体での施設数・生徒数比較

合併有無	合併		非合併		合計		分散分析結果	
	平均値	度数	平均値	度数	平均値	度数	F 値	(参考・F値 の変化)
幼稚園数2005	11.18	570	6.90	999	8.46	1569	22.6	6.6
幼稚園数2010	10.61	592	6.15	1156	7.66	1748	29.1	
幼稚園在園者数2005	1149.50	559	1010.40	1001	1060.24	1560	0.8	0.5
幼稚園在園者数2010	1023.47	592	865.01	1156	918.68	1748	1.4	
小学校数2005	19.62	592	9.72	1158	13.07	1750	90.3	-3.1
小学校数2010	19.01	592	9.29	1156	12.58	1748	87.2	
小学校児童数2005	5286.10	581	3487.86	1158	4088.65	1739	13.3	-2.5
小学校児童数2010	5066.68	592	3454.60	1156	4000.57	1748	10.8	
中学校数2005	8.93	592	4.87	1158	6.24	1750	56.0	1.8
中学校数2010	8.93	592	4.78	1156	6.18	1748	57.7	
中学校生徒数2005	2723.69	581	1726.23	1158	2059.48	1739	17.2	-3.9
中学校生徒数2010	2625.35	592	1733.28	1156	2035.40	1748	13.3	
高等学校数2005	4.45	592	2.37	1158	3.08	1750	45.9	-1.9
高等学校数2010	4.23	592	2.26	1156	2.93	1748	43.9	
高等学校生徒数2005	2834.59	581	1666.19	1158	2056.55	1739	20.0	-4.2
高等学校生徒数2010	2581.43	592	1591.03	1156	1926.46	1748	15.8	
一般診療所数2005	68.99	592	48.51	1158	55.44	1750	6.2	-0.4
一般診療所数2011	70.55	590	50.19	1154	57.08	1744	5.8	
一般病院数2005	6.39	592	3.57	1158	4.52	1750	23.9	7.1
一般病院数2011	6.96	590	3.75	1154	4.84	1744	31.0	
保育所数2005	19.59	592	9.37	1158	12.82	1750	80.1	-17.7
保育所数2011	18.83	588	9.25	1155	12.48	1743	62.4	
図書館数2005	1.87	592	1.29	1158	1.49	1750	20.7	95.7
図書館数2011	2.82	592	1.35	1158	1.85	1750	116.4	
図書館複合2005	1.02	592	0.64	1158	0.77	1750	18.6	69.3
図書館複合2011	1.73	592	0.77	1158	1.10	1750	87.9	
公民館数2005	17.41	588	5.79	1158	9.70	1746	221.9	-13.9
公民館数2008	16.18	592	5.50	1157	9.11	1749	207.9	

では、その施設数がどのように変化したのだろうか。便宜として、分散分析の結果算定される、合併・非合併自治体の統計的差異である F 値の変化に着目してみよう。すべての施設において、合併自治体のほうが非合併自治体よりも大きいことは既に分かっている。となれば、合併によって非合併自治体よりも施設をより削減したとなれば、F 値は減少する（合併自治体と非合併自治体の差がより少なくなる）はずである。

ところが、現実には必ずしもそうっていない。このモデルがかろうじて妥当するのは保育所と公民館である。念のため 2005 年と 2011 年の平均値の変化で比較すると、保育所は合併なし△1.2%、合併あり△3.7%。公民館は合併なし△5.0%、合併あり△7.1%となる。その他ほとんどの施設は合併前後で、合併自治体と非合併自治体の変化にほとんど差異がない。

それどころか、特に目立つ「逆のケース」がある。合併を契機として、合併自治体の図書館数は大幅に増加している。同じく 2005 年と 2011 年の平均値で比較すると、合併なし自治体で 4.7%の増に対し、合併あり自治体では 50.8%の増である。図書館の変化は、合併前後の変化では群を抜いていることになる。

これらの施設数は、当然ながら人口規模によって変化する。また、第Ⅱ部第 2 章で述べるように、自治体の効率性は人口あたり施設数によって算出される。そこで、「人口 1 万人あたり施設数」という指標を作成し、この指標の変化率を 2005 年／2011 年で指数化し、これを合併・非合併自治体で比較したのが図表Ⅱ－1－5 である。

図表Ⅱ－1－5 人口 1 万人あたり施設数などの変化率（合併・非合併比較）

合併有無	合併		非合併		合計		分散分析 F値
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	
人口一万人あたり小学校数	△ 0.3	0.78	△ 0.7	2.43	△ 0.5	2.04	14.3
人口一万人あたり小学校児童数	△ 47.2	56.96	△ 46.8	73.56	△ 46.9	68.44	0.0
人口一万人あたり中学校数	△ 0.1	0.34	△ 0.1	0.63	△ 0.1	0.55	3.6
人口一万人あたり中学校生徒数	△ 26.8	34.16	△ 28.5	47.07	△ 27.9	43.18	0.6
人口一万人あたり高等学校数	△ 0.1	0.27	△ 0.1	0.33	△ 0.1	0.31	0.4
人口一万人あたり高等学校生徒数	△ 30.0	40.34	△ 22.9	55.01	△ 25.3	50.68	7.6
人口一万人あたり一般診療所数	0.1	0.81	0.1	1.24	0.1	1.12	0.1
人口一万人あたり一般病院数	0.0	0.24	0.0	0.37	0.0	0.33	4.4
人口一万人あたり保育所数	△ 0.3	0.70	△ 0.4	1.17	△ 0.3	1.04	1.3
人口一万人あたり図書館数	0.2	0.50	0.0	0.20	0.1	0.35	143.7
人口一万人あたり図書館複合	0.2	0.34	△ 0.0	1.49	0.1	1.23	6.5
人口一万人あたり公民館数	△ 0.4	2.75	△ 0.3	3.17	△ 0.3	3.04	0.0

この表を一瞥して明らかなように、「合併によって顕著に効率化した」ケース（合併自治体が施設数減少率が顕著に高いケース）は存在しない。前述した保育所数の変化は、人口 1 万人あたり保育所数ベースでみると逆転している。

逆に、この指標からは、人口 1 万人あたり小学校数の変化において、合併自治

体と非合併自治体を比較すると、合併自治体のほうが平均値の減少がより少ないことと判断される。第Ⅱ部第2章で述べるように、小学校の統廃合という、行政的にエネルギーを必要とする行為が、合併によって停頓したと解釈できる。

興味深いのが、人口1万人あたりの公民館数である。つまり、人口ベースで比較をしても、合併自治体と非合併自治体で、その減少率に差異はほとんどない（わずかに合併自治体のほうがより大きく減少している）。

以下、絶対値の施設数、人口1万人あたり施設数の双方において、合併自治体の方が顕著に大きくなった「図書館」に焦点を当て、分析を進めてみよう。

図表Ⅱ-1-6は、図書館数、蔵書数、人口1万人あたり図書館数、1図書館あたり蔵書数について、2005年と2011年の絶対値および変化率について、合併・非合併自治体について比較したものである。同図表から人口1万人あたり図書館数を見ると、合併自治体は13.0%増加しており、非合併自治体の4.2%増を大幅に上回っている。その一方で、蔵書数を見ると、合併自治体も12.7%の増加が見られるが、非合併自治体は20.1%の増加となっている。この結果、1図書館あたり蔵書数は、合併自治体に比べ、非合併自治体のほうが多くなっている。

図表Ⅱ-1-6 図書館数、蔵書数、人口1万人あたり図書館数、1図書館あたり蔵書数（合併・非合併比較）

合併有無	合併		非合併		合計		分散分析 F 値
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	
図書館数2005	2.5	2.8	1.3	2.4	1.7	2.6	82.7
図書館数2011	2.8	3.1	1.4	2.5	1.8	2.8	109.9
蔵書数2005	261062.7	399582.4	164313.4	366014.3	197208.1	380420.5	25.8
蔵書数2011	313545.8	458122.2	185136.9	403664.9	228795.9	427192.1	36.2
一図書館あたり蔵書数2005	106028.9		126690.2		116474.6		
一図書館あたり蔵書数2011	112724.9		136984.7		124500.3		
一図書館あたり蔵書数変化	106.3		108.1		106.9		
人口一万人あたり図書館数2005	0.465	0.492	0.507	1.776	0.492	1.471	0.3
人口一万人あたり図書館数2011	0.521	0.515	0.527	1.781	0.525	1.478	0.0
人口一万人あたり図書館数変化	0.056	0.203	0.021	0.201	0.033	0.202	11.8
人口あたり蔵書数2005	2.965	2.057	2.915	3.414	2.932	3.021	0.1
人口あたり蔵書数2011	3.701	2.452	3.475	4.757	3.552	4.121	1.2
人口あたり蔵書数変化	0.736	0.814	0.560	2.744	0.620	2.281	2.3

このような結果になった背景を考えるため、図表Ⅱ-1-7に示した図書館の施設形態別の施設数一覧を下記に掲げる。

図表Ⅱ－１－７ 図書館の施設形態および併設施設の複合相手
(合併・非合併比較)

		施設形態		「併設・複合」のうち併設複合の相手					
		独立	併設・複合	文字情報 を扱う施 設	視聴覚資 料を扱う 施設	博物館資 料を扱う 施設	ホール施 設等	学校、教 育施設等	その他
合併	2005	563	901	12	38	91	349	80	389
	2011	550	1103	13	53	93	433	137	537
	変化	△ 13	202	1	15	2	84	57	148
	指数	97.7	122.4	108.3	139.5	102.2	124.1	171.3	138.0
非合併	2005	573	921	5	21	63	304	126	421
	2011	557	1001	6	21	70	340	145	542
	変化	△ 16	80	1	0	7	36	19	121
	指数	97.2	108.7	120.0	100.0	111.1	111.8	115.1	128.7
延べ数合計	2005	1136	1822	17	59	154	653	206	810
	2011	1107	2104	19	74	163	773	282	1079
	変化	△ 29	282	2	15	9	120	76	269

上の表から明らかなように、施設形態が図書館のみで独立して存在する施設数の変化については、合併自治体と非合併自治体とで大きな差はない。ところが、併設・複合施設では合併自治体の伸び率（122.4％）と非合併自治体の伸び率（108.7％）は大きく異なっている。複合施設の相手（性質上は複数回答となる）を算出すると、「視聴覚資料を扱う施設」、「学校・教育施設」、「その他施設」が合併・非合併で大きく異なっている。これは、巷間イメージされている「図書館施設」の新設増加というよりも、他の施設の1コーナーに併設される図書館が増加した、ということを示しているといえよう。これは、合併後の公共施設の利用用途であったと考えることもできる¹⁵。

（３）小括

分析結果をまとめると、市町村整備施設については合併・非合併自治体を比較しても、大きな差異は見られない。わずかに、合併市町村において小学校の減少が若干停頓し、図書館数が若干増加した程度である。小学校の廃止は、地域政治に大きなインパクトを与える決定であるから、どの自治体も慎重になっているのではないかと推定される。

1 図書館あたりの蔵書数を見ると、非合併図書館のほうが増加している。さらに、新たに置かれた図書館は、合併前の町村庁舎などを含めた、他の施設の1コーナーに併設されるケースが多く見られた。

第4節 支所・出張所の実態

(1) 合併自治体での支所・出張所の現在

総務省は合併後の自治体の支所・出張所のあり方について、『合併協議会の運営の手引 市町村合併法定協議会運営マニュアル 政策編』(2001年)、『市町村合併法定協議会運営マニュアル 基本編』(2006年)などを策定して、関係自治体に通知していた。

2001年版のマニュアルでは、「合併後も、それまでの市役所や町村役場は、新市町村の支所や出張所として使われて、住民票の写しや印鑑証明の交付といった窓口サービスは今までと変わりなく受けられるようにするのが通常」であるが、「極端に交通不利な地域にある場合やその地域だけ特定の需要がある場合等には、さらに行政機能を与えることが必要」と述べている。具体例としては、「山火事が発生しやすい地域や温泉街では消防防災部門や衛生部門、辺地に高齢者が集中している地域には福祉部門を支所に設置する」ことなどを検討する場合がある。また旧市町村単位で、予算枠及び執行権限をそのまま残し、その額についても他の支所長より優遇することも一案である、とされている。そして小括部分では「地域の実情に応じ、支所内に福祉施策の担当を置くなど、特定の機能を強化することも考えられる」、「こうした組織機構については、合併後に住民の意見や行政上の必要性等を常に点検し、柔軟に対応していく必要がある¹⁶⁾」としている。

2006年のマニュアルでも、基本的な内容に変化はない。「本庁舎となる建物のスペース不足や、地域間バランスへの配慮等によって、合併後のしばらくの間の経過措置として『分庁方式』(教育委員会、農政課など、一部の部課を本庁以外の庁舎へ配すること)を採用する事例もある」という記述が新たに登場し、結語として「支所・出張所に限らず、公共施設全般について、住民の利便性と地域特性を勘案して適正配置、統合整理を進めることにより、合併効果の一層の発揮につながる事となる¹⁷⁾」と述べられている程度が相違点である。

これらの「市町村合併法定協議会運営マニュアル」は、総務省がすでに合併を実現した篠山市、あきる野市、西東京市、潮来市、新潟市の5市の合併担当者を委員として、総務省の市町村合併推進会議委員である小西砂千夫関西学院大学教授に取りまとめを依頼したものである。小西は、1991年頃から本格化した淡路青年会議所(兵庫県淡路島)による市町村合併推進運動にかかわった経験を踏まえ、以後、政府(旧自治省・総務省)における市町村合併に関する研究会等の委員を歴任した。

その小西は、2006年に公表された論考において、以下のように述べている。「市町村合併後の組織体制」について、合併して本庁以外の旧庁舎を閉鎖する事例は、将来はともかく現状ではおそくない。分庁舎方式にして本庁機能を分散させるか、支所または総合支所にして、窓口サービスを中心とした機能を持たせ、そこで住民行政を完結させることで、住民に不便な気持ちを感じさせないことをめざ

すか、大きく分けてその2つの方向がとられている。総務省のホームページにあって「合併した際のメリットに関する事例集」には、住民行政に関するサービスの充実がいくつも指摘され、実際に多くの自治体がその実現に努力している。では、住民サービスという観点に立った場合、望ましいのは分庁舎方式であるのか、あるいは総合支所方式がよいのか、意見が分かれるところである。ポイントは組織の形態ではなく、窓口サービスの集約化や高度化と、支所の場合には判断の権限がどこまであるかであろう。これまでの合併事例の多くは、合併して本庁舎ではなくなった旧市町村地区の住民の感情を考慮して、総合支所方式を採用する場合でも、支所にできるだけ多くの人員を置くことが求められがちである。しかし実際に、支所行政として住民サービスを充実させるという意味では、支所の人員ではなく、支所の権限や本庁と支所との機能連携のスムーズさにある、と¹⁸。

以上、小西も総務省も、合併を実施した自治体の支所・出張所のあり方について、すべてに妥当する妙案を提示するまでには至らず、それぞれの自治体の特性や住民のニーズに即した形態を推奨するに留まっている。このことは、合併後に周辺地となる地域への対応の難しさを浮き彫りにしているといえよう。

この対応の困難さは、平成の市町村合併に関する評価において、とくに否定的な表現で言及されるのが常である。公選職である議会議員の選出方式において、この影響を緩和しようとしたのが合併特例であるとすれば、総合支所方式に代表される出先機関の設置・維持は、行政に対する住民のアクセスを確保しようとしたものと整理できる。合併特例と同様に、これらの措置の改廃は合併自治体に委ねられた。そして総務省による「『平成の合併』について」検証報告書によれば、合併後の住民サービスを維持するために、半数近くの市町村が総合支所方式、約3分の1の市町村で分庁舎を採用していたとしている¹⁹。ただし、この分類は以下の2つの点で問題がないとはいえない。

第1に、この分類に対する回答は、市町村の自己申告である。このため、当該市町村の回答者の主観による区分となり、客観性の確保が困難である。

第2に、この分類自体が抱える困難である。分庁舎と総合支所は、背反概念ではなく、重なり合った概念である。たとえば、分庁舎の中に総合支所機能を持つことは十分可能である。地方自治法第155条第1項においても、「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、〔中略〕市町村にあっては支所又は出張所を設けることができる」と規定されているのみである。つまり、総合支所と分庁舎を択一式で回答させること自体、有意義な回答を導くことに困難がある。

以上の点を意識しつつ、市制施行市（全132市）において合併直後に設置された「総合支所」の現況について検討していきたい。しかるに、行政組織の変化について、合併以前と合併以後でどのような変化があったのか明らかにすることには大きな困難がある。市町村の組織はそれぞれの市町村の条例に委ねられており、合併時点での組織構成について、統一的な方法で調査が行われた形跡は見られな

い。

そこで、次善の手法として、市制施行市の 2013 年現在における組織形態について独自に調査を行った。総務省報告書の基礎となったアンケート調査結果²⁰によれば、合併時点で総合支所方式を取っていたと回答した市は 59 あった。このうち、2013 年 2 月の時点で、例規上「総合支所」として位置づけている市は 27 である。

これだけをみると、比較的短い間に 32 市が総合支所方式を放棄したかのように見えてしまう。そこで、各市の例規の中身を再度確認し、また、ホームページ等による組織図等を検証してみたところ、実質的に総合支所並の機能を果たしている支所（名称は、支所のほか、振興局、地域活性化センター、総合センター、市民局など）を置いている市が 17、また分庁舎方式との併用と見なせる市が 17 存在した。また、これらのうちには例規上、名実ともに総合支所を置いているのに、当初の回答では総合支所方式と回答していない市も 2 あった。つまり、総合支所としての出先機関を廃止したと明らかにみなせる市の数は、わずか 2 つに留まった。

では、これらの市における出先機関は、総務省報告書が想定している「旧市町村地域の活性化やきめ細かなサービスの提供を図る」機関となりえているだろうか。例規上、総合支所と位置付けている 27 の市において、設置課数を算定したところ、平均で 1.85 課に留まった。このうち 14 の市では、わずか 1 課体制となっている。

第 5 節でふれるように、合併直後の総合支所では、「旧市町村地域の活性化やきめ細かなサービスの提供を図る」を根拠に、5 つ以上の課を設置しているケースが多かった。しかし現在、出先機関に 4 つの課を残している市はわずか 2 つに留まっている。

例規上、総合支所を名乗っていない支所（62 市、平均して 1.42 課）、出張所（51 市、平均して 1.06 課）においては、出先機関の課数はさらに少ない。この点だけを見れば、例規上「総合支所」を名乗った市町村は、より出先機関を維持する傾向があるとは言える。しかし、過半数である 14 の市においては、「支所を単なる窓口機関化してしまった」と評価せざるを得ないのである。

このような結果は、なぜ生じたのであろうか。第 1 に、「専門化」と「出先機関の維持」を、総職員数の急減という状況下で保持し続けることは不可能である、ということである。また、「専門化」というよりも、市への昇格事務の受け皿としてケースワーカーなどを置かざるを得なくなったというのが実態ではなかろうか。第 2 節で見たように、職員数に明確な差があるのは一部の技師だけにすぎない。したがって、総職員数の急減という状況下で出先機関の圧縮がなされた、というのである。

（２）小括

行政組織の変化について、市制施行市の 2013 年現在における組織形態に焦点を定めて調査を行った結果、次のような特徴がみられた。

まず、合併を契機として市町村に設けられた比較的規模の大きな出先機関（特に、総合支所と自らを定義づけた市町村）については、これを廃止するという動きは見られない。しかし、出先機関の課数については大きなばらつきがみられる。また、出先機関の課数が 2 以下に留まる市町村も少なくない。これは、形式上は出先機関が維持されているものの、実質的には大幅な削減が行われた結果である、と考えて間違いないだろう。

第 5 節 合併自治体における分権・参加・自治

（１）地域自治区・合併特例区の制度・設置状況

本節では、法定制度である地域自治区・合併特例区と、類似の非法定制度を区別せず、また、自治区・特例区の事務所と、それらが設置されていない自治体の「総合支所」をいずれも本庁からの「分権」という観点の下に同一の範疇において論じる。とはいえ、地域自治区・合併特例区制度の導入が、今回の「平成の大合併」をめぐる特徴的な施策の 1 つであったことは間違いがない。そこで最初に、これらの制度を簡単に紹介し、全国の設置状況を概観しておきたい。

第 27 次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003 年 11 月）において、「住民自治の強化や行政と住民との協働の推進」を目的とし、①「住民に身近な基礎自治体の事務を処理する」、②「住民の意向を反映させる」、③「行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場」を作り出す、という 3 つの機能を果たすものとして、「地域自治組織」の制度化が謳われた。そして、答申の言う「行政区的タイプ」の組織が地域自治区（地方自治法に基づく一般制度と、合併特例法・合併新法に基づく特例制度がある）、「特別地方公共団体タイプ」の組織が合併特例区としてそれぞれ制度化されたのである²¹。その主な相違点は図表Ⅱ－1－8 の通りである。

図表Ⅱ－１－８ 法定地域自治組織の比較

	地域自治区		合併特例区
	一般制度	合併特例	
法人格	×	×	○ (特別地方公共団体)
設置期間	定めなし	合併自治体の協議による	規約で定める(5年以下)
設置区域	市町村が定める	旧市町村単位	旧市町村単位
長	事務吏員	事務吏員 (特別職の区長も可)	特別職の区長
規約	設置・組織・運営などについて条例で定める	設置・組織・運営などについて合併協議で定める	設置・組織・運営などについて合併協議で規約を定め、規定する
協議会	地域協議会	地域協議会	合併特例区協議会
事務所職員	市町村からの派遣又は兼務	市町村からの派遣又は兼務	合併市町村の職員から区長が命ずる
その他			法令・条例に違反しない限りで規則を制定できる

地域自治区・合併特例区は、上述の答申の①の機能を担う行政体としての長および事務所（支所機能と後述の協議会の庶務機能を果たす）と、②・③の機能を担う審議体である地域協議会／合併特例区協議会から構成される。協議会の構成員は首長によって選任されるが、その構成は、「地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない」（地方自治法第202条の5第3項）ものとされた。この点、新潟県上越市は、後述するように、公職選挙法を準用する独自の公選制によって委員を選出するしくみを設けた。

総務省調べによれば、これらの制度を導入した自治体の数は、2006年7月1日時点では地域自治区（一般制度）が15、地域自治区（合併特例）が38、合併特例区が6となっており、その後、大きな増減は見せず、2012年4月1日現在では地域自治区（一般制度）が16、地域自治区（合併特例）が31、合併特例区が2となっている。

現在合併特例の自治区・特例区を置いている自治体の多くが、その設置期限を2015、16年に設定している。また、合併の有無とは関係なしに設置できるはずの地域自治区（一般制度）についても、これまで、非合併自治体における設置例はひとつもない。したがって、2016年以降の本制度は、おそらく、依然わずかな数の地域自治区（合併特例）が廃止まで数年を控えて残存し、加えて一部の合併自治体が地域自治区（一般制度）を細々と運営する、という姿になるものと予想される²²。

（２）合併自治体における「分権」

合併自治体では、旧市町村を管轄区域として、広範な権限を留保する行政体が設置される例が多く見られた。それらは（固有名詞としては総合支所、地域事務所、振興事務所など様々であったが）一般名詞として「総合支所」と総称されもした。それに加え、自治区・特例区等には、支所の長に代えて、あるいは並列し

て、自治区・特例区等の長（時に特別職とされた）が置かれるケースも見られた。これらは、旧市町村単位への分権による団体自治の保障とみなすことができるだろう。

まずは、その特徴的な例として、島根県浜田市を取り上げる。2005年10月に、浜田市・旭町・金城町・三隅町・弥栄村が合併して誕生した浜田市では、地方自治法や合併特例法によらない独自の自治区制度を導入した。すなわち、旧市町村単位に条例で「自治区」を設置し、その長を副市長級の特別職（浜田自治区長は副市長が兼務）にするとともに、自治区の行政体として、官房系機能や事務事業の制度管理、補助金事務を除いた広範な事務を所掌する総合支所を置いたのである（浜田自治区の事務所は本庁に設置）。

支所の組織であるが、当初は総務・自治振興・市民福祉・産業・建設の5課体制であったが、合併から4年半後の2010年4月の機構改革で、総務課が自治振興課に統合され、現在は4課体制となっている。職員数は、合併前の旧役場の7割を確保するという方針のもと、合併直後には金城支所61人、旭支所61人、弥栄支所40人、三隅支所95人となっていたが、その2年後の2007年時点では若干減り、それぞれ55、56、37、85人となった。支所の人事には、旧町村の枠組が強く残っており、各地区の支所長は、今も各町村の元職員が就任している。人事交流が行われたのは職員の3割程度であり、本庁と支所間が大多数で、支所間の交流というのはほぼないという。

予算面でも、旧町村の枠組みを残し、権限を留保させようとする設計がなされている。自治区は、市から配分される予算と、自治区の独自財源とも言える地域振興基金（合併前の各町村の基金の額をもとに枠を設定。したがって、自治区ごとに残高に差がある）で事業を行う。この基金で、たとえば弥栄自治区では、定住対策のため住宅の新築に最高500万円の補助を行う制度を設け、三隅自治区では公民館主事を増員している。その他の自治区でも、どちらかと言えばハード事業よりソフト事業、たとえば福祉サービスの上乗せなどに使われており、その意味では自治区（すなわち旧町村）ごとにサービスに差が生じているという。また、これらの自治区予算に加え、投資的経費も、新市建設計画に基づき、各自治区に旧市町村の合併前3年間の投資額の平均の8割（財政事情の悪化で6割程度まで下がったが、2012年度から復元）が2015年度まで確保されることになっている。

市が2009年にまとめた報告書『浜田那賀方式自治区制度の検証について』によれば、地域の各種団体からは、「支所があるから、生活に不便さは感じない。〔中略〕支所に対する地域住民の期待は大きい」、「〔地域のイベントの開催に関して〕関連部署の職員が今も多く残っており、合併前と同様に話が進められている」などの評価がある。一方で、「支所では、「本庁へ聞いてみないと分からない」などの対応が多い」、「事務処理、手続きに時間がかかっているように感じる」、「人事異動により職員の顔が分からなくなり、支所に入りにくくなった」、「機械的に業務をしているように感じる。活気がなく暗いイメージがある」といった声も聞か

れる。

前述のとおり、浜田市の自治区には、事務所の長である一般職の支所長（決裁権限上はほぼ部長と同格。ただし給与等級上は次・課長級）と別に、自治区の長である特別職の区長（決裁権限上は副市長とほぼ同格。ただし月額給与は副市長の 67 万円に対し 54 万円）が置かれている。合併直後は、旧町長 2 名、旧助役 1 名であったが、調査現在は全員が支所長経験者となっている。

区長と支所長は、どのように「住み分け」を行っているのか。当の区長・支所長らの言によれば、区長は「地域住民の声の代表」「住民感覚を一番大事にするパイプ役」であり、いわば「準首長」をもって任じる存在であると認識されているように見受けられた。区長は自治会の総会や PTA の会合など、都合のつく限り地域の会合に出席するため、平日よりも土日の方が忙しいという。このような地域における活動の一方、区長は、市政の重要事項に関する方針および総合的な調整を要する事項を審議する「政策企画会議」に、市長・副市長・教育長と並んで出席する。対して支所長は、自治区の「事務方」の長として、本庁との行政的な連絡調整を行うことが多く、ほぼ毎日本庁に来てしていると話す支所長もいた。この点、自治区長が本庁に来る機会は、支所長よりもはるかに少ないという。

先述の報告書において、区長は、「地区の集会所が全焼した際、自治区長が率先して再建に向け働きかけた。また、地域の諸課題への対応など、地域実情に精通している自治区長であるから、迅速、親身に対応してもらい心強かった」など、地域住民の精神的な支え・安定装置として評価されている。地元紙の記者が「自治区長〔の存在〕は、旗印的、象徴的意味合い」が強いと語ったのも、このような面をとらえていよう。その一方で、報告書には「人口 6 万人の市に 5 人の副市長がいるのか」「職員数〔中略〕人件費の減に取り組む一方で、自治区長が 5 人もいるのは矛盾」「自治区長と支所長の違いが分からない」といった批判的な声もうかがえる。

ところで、特別職の区長というのは、合併特例法上の地域自治区に制度上設置できるようになっているため、全国的に見てさほど珍しい存在ではない。しかしその場合、本来は一般職である自治区の事務所の長に代えて特別職を置くとされ、特別職区長と一般職支所長は併存できない。したがって、これらを併存させているのは、法定制度を利用していない自治体だということになる。

たとえば島根県益田市では、合併前の旧美都町・匹見町の領域にそれぞれ総合支所と部長級の長を置き、加えて「顧問」という名称の特別職を置いた。その所掌は、設置条例において「政策一般に対する市長への助言」「市議会への提案、重要施策の方針等重要案件に関する市長及び副市長との協議」などとされており、具体的には、条例で独自に設置した地域協議会の会長を務め、議会や行政の各種会議に出席、予算の市長査定にも同席する。執行権・決裁権は持たない。顧問には、合併直後は美都・匹見とも前町長が就き、現在は美都が元町職員（合併検討時は財政課長）、匹見は元町・市議会議員（合併協議会委員）となっている。

北海道北見市も、合併前の旧市町単位に独自の自治区を置き、自治区長は副市長をもって充て、別に総合支所に一般職部長級の支所長を置いた。市は、「自治区長が地域の行事やイベント、会合等に出席し挨拶を行い、地域の声に耳を傾ける姿は、行政の継続性と緩やかな合併を印象付け、自治区住民に大きな安心感を与え」²³たと総括しており、その仕事ぶりは浜田市の自治区長と重なっているように見える。ただし、2006年の合併当初こそ各自治区に1人ずつ置かれていたものの、2008年12月の市長選後で副市長の減員を公約に掲げた候補が当選すると、全員が辞任し、新市長は2009年に副市長定数条例の改正を上程、議会が2度にわたってこれを否決するという事態となった。その後、自治区長の不在期間が続いており、現在では2010年3月に選任された1名の副市長が4自治区長を兼任する形となっている。

浜田市に戻ると、同市は自治区の設置期間を合併から当面10年としている。そして、その「10年」が経過する2015年ごろから、現在の体制は縮小していかざるを得ないだろうと行政担当者は見通している。具体的には、支所が行うことで特色のあるまちづくりにつながるものを除いて、業務を原則本庁に一元化し、支所機能を自治区運営管理・総合窓口・地域まちづくり推進の3部門に再編することで、職員は1支所あたり20人まで減員する、という「モデル」が提示されているところである²⁴。

そこで、他の合併自治体に目を転じてみると、実際、「総合支所」として設置された支所の組織や人員、所掌事務が漸次縮小される例は珍しくない。その一例として、千葉県香取市を見ていこう。香取市は、佐原市、小見川町、山田町、栗源町が合併して2006年3月27日に誕生し、一般制度の地域自治区を旧市町単位に設置した。特徴的なのは、合併協議の段階では自治区長に助役級の特別職を充てることが決められていたにもかかわらず、合併直後の市長選において区長制廃止を公約に掲げた候補が当選したために、任命を見ることなく設置条例が廃止されたことである。

図表Ⅱ－1－9 香取市の自治区事務所の課・班数と職員数の推移

	2006.4.1			2007.4.1			2008.4.1			2009.4.1			2010.4.1			2011.4.1			2011.4.1		
	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数	課	班	員数
佐原区	15	32	363	廃止																	
小見川区	12	30	209	9	24	170	4	11	66	3	10	60	3	9	48	2	3	29	2	2	28
山田区	7	18	87	7	17	79	4	10	37	3	7	32	3	6	29	1	2	16	1	2	17
栗源区	8	14	59	7	13	57	4	7	28	3	6	25	3	6	22	1	2	13	1	2	13

図表Ⅱ－1－9に、各区の事務所（2011年からは支所）の課・班・職員数の経年推移を示した。合併直後と6年後を比べると（本庁といわば二重設置になっていたため短期間のうちに廃止された佐原区を除く）、7～12課あった組織は1～2課に、職員数は10～20人台にまで縮小している（小見川区は実に85%以上の減）。

急激な縮小である。また、合併当初は部長級だった区事務所長は、2008年に課長級に落とされている。

もともと自治区長には、本庁の助役に相当する決裁権限（ただし当該自治区内のみ）を付与することが想定されており、自治区単位で（あらかじめ設定された予算要求枠の範囲内で）予算を編成し、その予算を市長に要求する権限も持っていたが、結局これが置かれなかったことで、自治区への分権はほとんど進まなかった。

香取市では、ある旧町選出の議員が「区長がいなくなって自治区制度がとても弱くなってしまった。総合支所自体がガタガタしてしま」ったと総括しているように、区長が置かれなかったことが総合支所体制の急速な縮小の一因になっていたとも言え、その意味で特殊なケースではある。そこでもう一例、2006年1月に都城市・山之口町・高城町・山田町・高崎町が合併して誕生した宮崎県都城市を見ておこう。都城以外の旧4町の領域には、総合支所が置かれたが、当初4支所で合計28課あった体制は、現在各4課で計16課となり、職員は473人から2011年4月時点で262人まで削減されている²⁵。この体制は、2015年4月にはさらに各3課（地域振興・市民生活・農村建設）となる予定であり、総合支所を（旧4町すべてに存置せず）1箇所を集約化し、残りの地域には地区市民センター（職員5名程度）を配置するという案も検討課題になっているという。

むろん、組織の縮小や人員の削減が行われても、各種証明書の交付などのいわゆる窓口サービスさえ確保されていれば、多くの住民はそう不便を感じることはないだろう。だが、「役場がなくなった」という喪失感が住民に広がっているという話は、調査先の各地で聞かれた。これは確かにある種の精神論であり「気持ちの問題」ではある。だからこそ、このような声はやがて、行革という「貨幣の論理」に押し流されていってしまうのだろう。今回の大合併の推進過程においては、全国各地で「合併は究極の行（財）政改革」という言葉が飛び交った²⁶。そのことを踏まえれば、合併前の旧市町村の役所の体制が、合併後恒久的に維持されるという事態は到底考えにくい。本節で述べてきた合併自治体における旧市町村単位の団体自治の縮小は、いわば合併が必然的に要請したものであり、当然の帰結だったと言うほかないのである。

（３）合併自治体における「自治」

合併による自治体の広域化・大規模化が行政と住民の距離を広げ、さらには旧市町村に存在していた議員を減少させることによって、（とりわけ合併によって地理的・人口的な周辺に置かれることになる地域の）住民の意思が行政の活動に反映されにくくなるというのは、全国の合併協議の現場において共通して挙げられる懸念であった。その対処方策の1つとして、自治区・特例区等には、地域協議会などと称される、住民を委員とする審議体が設置された。また、1999年の合併特例法改正で設けられた地域審議会制度も、全国各地で利用された（2012年4

月 1 日現在、199 の合併自治体が総計 736 の地域審議会を設置している)。本項では、それら審議体を通じた住民の行政参加が、合併自治体の行政への住民意思の反映にどれほど寄与したのか、その実態について明らかにする。

まずは、全国初の例であり代表例であり突出例である、新潟県上越市の地域協議会について見ていきたい。2005 年 1 月 1 日、旧上越市が周辺 13 町村を編入する大合併によって誕生した上越市は、当初、合併特例法上の地域自治区を 5 年間の期限付きで旧上越市以外の旧町村単位に設置し、2008 年 4 月 1 日、それらを地方自治法上の一般制度に移行させた上で、2009 年 10 月 1 日には旧上越市域にも、おおむね昭和の大合併前の旧市町村の範囲と重なる 15 の「地区」単位で設置した。

法定制度の地域自治区には、当然に地域協議会が置かれる。協議会は、新市建設計画の変更や、区域内の重要施設（老人福祉センターや保育園など）の設置・廃止・管理の在り方、総合計画等における当該区域に関する重要事項の決定・変更についての市からの諮問に答える他、区域内のあらゆる事項について、市長やその他の機関（教育委員会など）に意見を述べることができる。委員の数は 12 ～20 人で、無報酬。応募資格は、当該区の住民でかつ市議会議員選挙の被選挙権者であることとされた。

上越市の協議会が注目されたのは、その委員を公募し、定数を上回る応募があった場合には公職選挙法を準用した選挙を行うしくみを導入した点にある。この「公選制」は、もともと旧上越市議会の合併関係の特別委員会において提起されて法定協の場に持ち込まれたもので、旧町村の中にはこれに強硬な反対論を唱える声もあり、法定協の小委員会におけるきわどい議論²⁷の結果、導入に至った。

1 期目の委員選出に際しては、安塚、浦川原、柿崎、大潟、三和の 5 区で定数を上回る応募があり、選挙が行われた。安塚では、政治経験のまったくない「ラーメン屋のおかみさん」が、日々カウンターで感じてきた「町の沈滞ムード」を変えたいと立候補し、当選した²⁸。また、柿崎では女性 5 人が「おカネも人も使わない」と話し合いの上で立候補し、全員が当選を果たす²⁹。旧町村時代では議員になら／れなかったような人たちが委員に選ばれたのである。

選挙の結果をふまえ、加えて定数割れの 3 区（残り 5 区については応募者と定数が同数で、無投票であった）については市長による追加選任が行われ、最終的に 192 人の委員が任命された。この時の委員の平均年齢は 60.8 歳で、女性は 27 人（14.1%）、前職が町／村議だった人は 77 人（40.1%）、現職を含む町内会長経験者が 26 人（13.5%）となっていた³⁰。元議員が委員の過半数を占めた区は 5 つあり、最も多いところでは 16 人中 11 人（68.8%）であった。また、数字的には少数であるが、前村長が 1 人（清里区）、前助役が 3 人（柿崎、板倉、三和の各区）委員となった³¹。

協議会は現在 3 期目（旧上越市域については 2 期目）に入っているが、選挙が行われたのは、上述した 1 期目の 5 区のみである。それどころか、2009 年の旧

上越市域の1期目においては、15区中3区で応募者数が0となり、直近2012年の選任においても、全28区中22区で応募者が定数を割り込むなど、「担い手不足」の感は否めない(2012年の2期目の選任においては、当該3区の実応募者は4、4、12)。

それでは、協議会では何が審議され、どのような成果を上げているのだろうか。会は基本的に月1回のペースで開催され、議事録はウェブサイトなどで公開されている。市からの諮問事項に対しては、2013年1月末現在で審議中の2件を除き、すべて「諮問どおり適当」とする答申が提出されている。ただし、附帯意見が付けられるケースもあり(全答申980件中112件)、その場合は必ず行政側から公式回答が出されており、委員に「言いつばなし」という感覚を与えないようにしようという意識がうかがえる。

諮問に対する答申のほか、地域独自の課題を取り上げ、市長に意見書を提出するなど、存在感を示す協議会もある。大潟の協議会では、地域に公布される電源立地地域対策交付金の使途をめぐる議論があった³²。総合事務所が来年度分の交付金を地元駅の自由通路の改修に充てることを内部で決定し、向こう6年間の計画をすでに本庁に提示していたことを協議会が強く批判し、再発防止のための指導を求める意見書を市長に提出した。これを受けた市長は、事務所案を白紙に戻し、協議会に使途の審議を求めたのである。協議会は、当初の地元駅整備事業も残しながら、県道の冠水対策や次世代リーダー育成事業など3事業を追加することを決定した。全体の数字を見ると、2013年1月末現在で、諮問外の自主的審議事項は231件、その審議を踏まえた意見書の提出は122件に上っている。

それでは、上越の地域協議会はいかなる課題を抱えている(た)のだろうか。まずは、既述した委員の「担い手不足」が挙げられよう。協議会は、住民の積極的な参加を必ずしも得られていないのである。これと関連しているとも言えるだろうが、協議会の住民認知度は概して低く、上述のような大きな成果を得た大潟の協議会でさえ、地元での知名度は高くないようであった。この2点を併せ考えると、協議会を通して行政に届く「住民の声」が局所的になってしまうという問題があると思われる。

次に、特に応募者数が定数割れを起こしたような区では、議論に活発さが欠け、中には、諮問事項以外に議題がほとんどなく、事務局(総合事務所)が地元の問題を協議会に提出してほしいと求めてもなお、議題が上がってこない区もあるという。また、元議員委員がリードして議事が旧議会のように運営され、気軽に発言・議論できない雰囲気になっている協議会もあり、とりわけ議員経験者ほど「議事録公開」を重く捉え、議事録をとらない「懇談会」で実質的な議論をしたがる傾向があったという。もっともこの点は、現在では議員経験者の比率が低下しており³³、変化がみられるのではないかと推測される。

他の合併自治体に目を転じてみても、多くの〈協議会〉が似たような問題を抱えているようである。すなわち、委員のなり手が少なく、すでに多くの役職を担

っている「行政協力者」や諸団体の長の「充て職」に頼ってなんとか体裁を整える、という状態になっており、さらに協議会の活動や存在が住民に認知されず、審議内容を地域にフィードバックするようなしくみも存在していないため、住民の声を行政に反映させることができない。また、議論がそもそも活発に行われず、「行政による説明会」と化していたり、行政体と協議会がセットになっている制度設計ゆえ、行政体が縮小すると、必然的に協議会の役割も萎んでしまう、という問題もある。以上のようなことから、協議会に住民自治の装置としての実質が伴わず、参加している委員たち（あるいは傍観している住民たち）にとって、制度の「有効性感覚」が失われてしまっているように思われる。

そこで、少なくない自治体が、地域活動に対する交付金を申請してきた団体のプレゼンテーションを審査し、交付対象を決めることを協議会の職務にするというトレンドが観察される。これは、委員たちの当面の役割喪失感を埋めることにはつながるかもしれないが、結局のところ、各地の協議会の委員から漏れるのは、協議会ができるのは審議のみであり、実際に地域でなにか活動をおこすための「実行組織」ではない、という決定的な限界を指摘する声である。

さらに、既存の地縁組織との関係における問題もある。香取市の担当者からは「地域協議会よりも区長会を利用したほうがよほど下に広がり、意見を汲み取れるし、その内容もお知らせできるという状況もあった」という発言が聞かれた。すなわち、「区」「区長会」という既存の地域的自治の枠組みの存在感が強いと、協議会の存在が霞み、その意義が怪しくなってしまうのである。この点、長野県上田市でも、自治会連合会・地域振興会という地縁組織の活動が活発で、地域協議会委員を務めていた現市議会議員は、地域協議会に自治連・振興会から送られてくるのは「会長さんレベルではなく、下の人が「お前行って来い」と言われて、なっている気がした」と振り返り、「自治連のほうが力は強い。毎年メンバーに有力者が集まっている」と語る。「民意」の反映という点でも、「地域協議会であげた意見は、自治会連合会、地区振興会でも同じような要望をあげている」ため、地域協議会があったからこそ、という感覚は得られないようであった。

すなわち、地域的自治が根付いている場合、地域協議会は無用の長物、そこまですでに地域活動に携わる人たちにとって更なる負担と受け止められる。一方、地域的自治が根付いていない場合、住民の参加が得られにくく、活動が形骸化してしまう。かくして地域協議会は、いずれにせよ住民自治を担保するための装置として十全に機能しているとは言い難い状況になっているのである。

ここまで協議会の抱える問題点を論じてきたが、一方で、協議会の（機能や実態ではなく）存在そのものが、ちょうど前節で見た自治区長のような、「安定化装置」としての役割を果たしている面があったという事実も看過すべきでない。上田市の地域協議会の現職委員³⁴は、「地域協議会は、温度差がかなりある。旧上田市はハード面も整備されているので問題があまりない。屋上屋を懸ける仕組みが

本当に要るのか」としながらも、「合併された旧町村のほうでは、もう目をかけてもらえないのではという不安が出てくる。〔中略〕人口が少ない、地域のことを市にどんどん言ってくれる議員もいない、そうなってくると、ちゃんとそれを市長に伝える機関として地域協議会が大事なもの。そういう意識なので旧町村部の地域協議会は活動が活発である」と語っている。活動が停滞していると感じながらも、廃止をよしとしない、という各地で見られた委員たちの姿勢は、この感覚に支えられたものだと言ってよいだろう。

（４）行政的自治と地域的自治—まとめにかえて

（２）で見たとおり、合併自治体における「分権」は、あくまで合併を実現するための、そして、合併直後の激変を緩和するための方策であり、したがって一定の期間を過ぎると、それは本庁への「集権」に転じる。経済停滞や少子高齢化が自治体運営のほとんど所与の条件となってしまった時代の中で、この流れは、大多数の合併自治体において加速こそすれ、反転することはないだろう。今後おそらくは、合併前の旧自治体単位のみならず、合併後の新自治体全体の行政も縮小していくに違いない。また、（３）で見たとおり、合併前の旧自治体単位に設置される〈協議会〉を通じた住民の行政への参加は低調で、「住民自治」を担保するための装置として十分機能しているとは言い難い状況であった。（２）の現実と併せ考えれば、そもそも「行政的自治」の領域が縮小していけば、〈協議会〉の存在感や意味はますます薄れるであろう（そして、そのことがまた住民の参加へのインセンティブを削ぐ、という悪循環が予想される）。

このように、旧自治体単位での「自治」の確保が危うくなっている中、各地の合併自治体には、〈自治組織〉の設置が広がっている。この種の〈自治組織〉は、名称こそさまざまであるが、その制度的な大枠は全国各地で似通っている。すなわち、住民による自主的な設置をタテマエとし、おおむね小学校区単位（したがって、昭和の合併前の旧町村の領域と重なる場合が多い）に置かれる。自治会、地区社協、体育協会、民生委員、老人クラブ、消防団、PTA、NPO など、地域の諸団体を糾合した組織であり、地域協議会のような行政的自治にかかわる審議体ではなく、「地域でできることは地域で」という地域的自治の理念の下で、具体的な活動を行う「活動体」と位置付けられる。審議体が設置されている場合は、構成員を重複させることで両者の連携が図られる。活動内容として想定されている主なものは、広報誌の発行、コミュニティマップの作成、環境美化、防災・防犯・安全パトロール、スポーツ大会、地域文化の伝承、福祉活動などである。

財政面では、行政から設立準備にまず補助金が出され、設立後にも「地域の課題」に取り組む活動に対して補助金が交付される。「地域まちづくり計画」などといった名称の、活動方針や事業内容をまとめた計画を作成させ、それをもとに補助金を交付する場合もある。金銭的支援の他、行政は地域担当職員などと呼ばれる「兼業」の職員を指名し、その活動を人的にも支援する。

〈自治組織〉は、住民による自主的設置をタテマエとしているものの、実際のところは行政が既存の地縁団体の代表者に話を持ちかけ、モデル地区のようなものを設定して一部の地域に先行設置させ、その後、徐々に拡大を目指す、というのが一般的な流れである。その際、上述した、活動に対する補助金が設置の慫慂・拡大の手段となる。すなわち、この種の〈自治組織〉を設置すれば、行政が金銭的に支援する旨を示し、これまで地縁団体に交付してきた補助金・助成金を〈自治組織〉に対するものに切り替え、振り替えていく。住民の側も、もらえるものならもらっておこう（おかねば）、という意識になる。

さて、このようにして各地に広がっている〈自治組織〉も、住民が参与して活動する組織体である以上、〈協議会〉と同じ問題を抱えている。すなわち、地域的自治が盛んならば、その活動の独自性に悩まされることとなり、地域的自治が根付いていない所では、そもそも住民の積極的な参画が得られない。その結果〈自治組織〉そのものが、「協働」という理念を掲げた「動員」の性格が濃厚な、「行政側の施策」に留まっているのである。

行政が掲げる「協働」なるものの本質は、行政的自治の縮小を地域的自治の振興で補完しようという発想であると言ってよい。この概念や実践は、ある種の胡散臭さや疑念を生むものではあるが、地域的自治の振興という目標自体は、西尾勝の言う「自治の原型」³⁵に立ち帰るという意味において、おそらく間違った方向ではない。しかし、上述したような〈自治組織〉の設置が、そのための効果的かつ正当な方策であるようには思えないのである。むしろ、この枠組のもとで積極的に活動し、一定の成果を上げている地域もある。そして、そのことを否定する必要はもちろんない。だが、全国津々浦々の自治体担当者がこの手法に走り、とにかく組織を立ち上げようと奔走する現状には、疑問を感じざるを得ない。

以上、合併自治体における分権・参加の現状を観察し、旧自治体単位における行政的自治が縮小していること、それに代わって、地域的自治の振興策として各地で住民による「自主的」な自治組織の導入が試みられていることを紹介し、それらの問題点を明らかにしてきた。そこに見出されたのは、「自治」の美しく薔薇色の未来の姿ではない。しかし私たちは、「自治」そのものを否定する必要はないし、するべきでもない。むしろそれは、今後ますます多くの人々が真剣に考え、取り組まなくてはならない問題（群）として、その存在感を増していくに違いないのである。

¹ 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」地方制度調査会、2009年6月16日。

² 市町村の合併に関する研究会『『平成の合併』の評価・検証・分析』2008年6月、「Ⅱの2 市町村の行財政に対する合併の影響について」の項。

³ 「合併効果の検証（合併前後の状況比較）」山梨県総務部市町村課、2010年3月。

⁴ 「長崎県合併効果等研究会」報告書、2010年2月。

⁵ なお、このうち6割の団体が「権限移譲をされたことによる課題は特になし」とし

- ている。一方で、新たに移譲された権限に基づく事務について、「職員の専門知識、技術力が不足している」、「権限に基づく事務を遂行するにあたっての財源が十分に確保できていない」という意見も見られた。
- ⁶ なお、それ以外の項目については、回答の多い順に「住民サービスの充実」39.7 %、「住民の行政に対する意識の向上」16.8 %、「その他」6.1 %と続いている。
- ⁷ 道州制と町村に関する研究会「『平成の合併』の終わりと町村のこれから」全国町村会、2010年4月、同「町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート補充調査結果」全国町村会、2011年3月。
- ⁸ 大森彌『政権交代と自治の潮流一統・希望の自治体行政学』第一法規、2011年、124頁。
- ⁹ 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室が作成する各年度の「地方公共団体定員管理調査」調査要領にしたがい、ここでは「一般行政部門」について、議会事務局、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木、民生、衛生の各部門（教育を除く各種行政委員会を含む）の総称とした。
- ¹⁰ 福祉五法。児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法の総称。
- ¹¹ 具体的には、老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、身体障害者福祉司、家庭児童福祉主事を指す。なお、「地方公共団体定員管理調査結果」では、福祉事務所における老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、身体障害者福祉司、家庭児童福祉主事、児童相談所における児童福祉司、身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所におけるケースワーカーを一括して集計し、「各種社会福祉司」と表記している。ただし、市制施行市には児童相談所・身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所が存在しないため、図表Ⅱ-1-2の「各種社会福祉司」の項において、市制施行市の職員数に計上されているのはすべて福祉事務所の担当職員である。
- ¹² 「各種社会福祉司」、すなわち、福祉事務所における老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、身体障害者福祉司、家庭児童福祉主事、児童相談所における児童福祉司、身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所におけるケースワーカーを指す。注11参照。
- ¹³ 福祉事務所において現業事務の指導監督を行う所員。
- ¹⁴ 市区町村が合併して新たに市区町村が設置された場合、または他の市区町村に編入された場合、市区町村が分割されて別の市区町村が新たに設置された場合についてはそれぞれ、当該市区町村のデータを合算して集積する。合併するいずれかの市区町村においてデータが得られず、データが欠損しているケースもある。
- ¹⁵ 原資料から「その他施設」を注意深く見ていくと、市役所支所などの附属施設が確認できる。合併前の町村庁舎などが再利用されている可能性がある。
- ¹⁶ 総務省『合併協議会の運営の手引 市町村合併法定協議会運営マニュアル 政策編』2001年、第8編第2章「支所・出張所のあり方」。
- ¹⁷ 総務省『市町村合併法定協議会運営マニュアル 基本編』2006年、70頁。
- ¹⁸ 小西砂千夫「合併後の市町村運営と住民行政(9)合併後の組織体制の難しさ一分庁舎方式と総合支所方式」『住民行政の窓』第18巻第3号・通号290号、2006年3月。小西はこの論考において、総合支所に欠かすことのできない機能として、統括業務としての総務課、窓口サービスを総合的に請け負う住民課、徴税を担当するセクション（課ではなく係でもよい）、産業行政や土木行政の担当課、および教育委員会や農業委員会の一部を挙げている。
- ¹⁹ 総務省「『平成の合併』について」2010年3月、20-21頁。
- ²⁰ 前掲、総務省「『平成の合併』について」に所収。
- ²¹ これらの制度を盛り込んだ地方自治法改正法、市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）改正法、市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）は、2004年5月26日に公布され（法57、58、59）、自治法改正法と特例法改正法は11月

- 10日から、新法は2005年4月1日から施行された（特例法は同年3月31日をもって失効）。
- ²² 2005年10月1日に愛知県新城市・鳳来町・作手村の合併によって生まれた新城市では、これまで旧市町村域に3つの地域審議会を設置していたが、2013年度から、旧新城市域を5つに、旧鳳来町域を4つに分割した地域および旧作手村域に、合計10の地域自治区を設置した。合併から8年経た段階で自治区を設ける例は珍しい。なお、自治区の設置は、合併直後からすでに検討課題だったようである（2005年12月9日の新城市議会本会議における穂積亮次市長の答弁）。
- ²³ 北見市『自治区制度等庁内検証会議報告書』2011年、13頁。
- ²⁴ 浜田市議会平成23年3月定例会、3月1日、会議録4号における、総務部長の答弁。
- ²⁵ 支所ごとの数字では、2009年4月1日現在で、山之口総合支所71名、高城総合支所98名、山田総合支所77名、高崎総合支所72名という数字がある。都城市議会平成22年第2回定例会、2010年3月15日、会議録5号における企画部長の答弁。
- ²⁶ インターネットのサーチエンジンで、このフレーズを検索してみよ。まさに全国各地の自治体の行政担当者、議員がこれを口にしていることに驚かされる。なお、管見の限りでは、このフレーズを最初に言い始めたのが誰なのか、どのような経路を経て全国に広がっていったのかを知ることはできなかった。
- ²⁷ その模様は、上越地域合併協議会のウェブサイト上で会議録として公開されている（<http://www.city.joetsu.niigata.jp/merger/small/area/index.html>）。
- ²⁸ 「上越市の無報酬議員に選ばれたおかみさん（ひと）」『朝日新聞』2005年2月20日朝刊、2面。
- ²⁹ 「無報酬が議員変える？合併で消えた議会の『代役』、上越市で投票」『朝日新聞』2005年2月12日夕刊、1面。
- ³⁰ 石平春彦『都市内分権の動態と展望』公人の友社、2010年、140頁。
- ³¹ ちなみに、合併直後の2005年2月に施行された市議会議員増員選で新しく市議となった18人のうち、前首長は4人、前助役は3人である（残り10人は前議員、1人のみが新顔の「民間人」である）。地域協委員にも市議にも前首長・助役が選出されなかったのは、浦川原・大潟・吉川の3区であった。
- ³² 詳細は、高橋克尚「上越市における地域自治区について」『地方自治』691号、2005年、葉上太郎「上越方式の地域自治区が導入した『第三の民意』（中）」『ガバナンス』55号、2005年を参照。
- ³³ 石平、前掲、140頁。
- ³⁴ ちなみに、旧上田市域の協議会のメンバーである。
- ³⁵ 西尾勝『自治・分権再考』ぎょうせい、2013年、31頁。