

市町村合併による地域再編とその課題

林 上 (名古屋大学)

はじめに

現在、全国の各地で市町村合併をめぐる様々な動きが展開されている。よく言われるように、「明治の合併」「昭和の合併」に匹敵する規模の「平成の合併」が行われようとしている。その背景には行政改革の動きがあり、行き詰まった行政の仕組み、この場合は地方自治体の行政的枠組みを再編し、今後予想される新たな課題に対処していこうとする国の方針がある。行き詰まりのもっとも大きな原因は、財政の危機的状況である。高度経済成長時代に適していた行政システムが、それを可能にした財源の伸び悩みによってうまく機能しなくなった。このような事態を招いたのは国の政策が誤っていたからだと言えよう。しかし、高度経済成長の終焉、冷戦体制の崩壊、グローバリゼーションの進展、そして少子高齢化など、国内外における大きな変化は、ある意味では避けて通ることのできない必然的な歴史的過程ともいえる。

社会や経済が大きく変化すれば、それに応じて制度や仕組みを変えていく必要がある。このこと自体はまったく正しく、異論を差し挟む余地はない。しかし、制度や仕組みを変えていくのは人間であり、多くの場合、体験的に知っているのはこれまでの経験のみである。これから起こるであろうことを見通すのは容易ではなく、それゆえ、理屈ではわかっている、身体がついていかない状態に陥る。総論には賛成でも、いざ身近なことになると身構えてしまい、変えることにためらいを示す。市町村合併の問題にひきつけて考えれば、合併が変化に対応する手段のひとつとして理解はできるが、本当にそれが唯一の手段か、あるいは合併後うまくいくのか、など疑念を断ち切ることができない。多くの住民は判断のしようがなく、ただ流れに任せている、そんな気分が全国各地の合併問題地域をおおっている。

本報告は、筆者が関わっている合併協議の事例をもとに、市町村合併による地域再編の意味、合併問題を通して浮かび上がってきた地域構成員の意識と構成員の相互関係について、筆者の考えをまとめたものである。合併問題はまちがいなく地域問題であり、地理学のみならず、経済学、社会学、政治学など多くの社会科学の研究対象となる。筆者は地域や空間をめぐる研究を行っている地理学の立場から、市町村合併の問題を通して明らかにされる地域とそこに暮らす人びとの関係、とりわけ住民の帰属意識について考えを述べたい。人間社会を前提とすれば、人間のいない地域はありえない。地域は誰のものか。人間は地域とどのようにかかわりながら生きていくのか、といった問題についても言及したい。

I 行政地域の特性と住民の帰属意識

1 行政地域の特性

地域にはさまざまな種類があると地理学では教える。たとえば、経済地域は経済活動が行われている範囲をさすが、その場合の範囲は、取引や交渉など何らかの関係によって区切られる空間と、いまひとつは同じ性質の経済活動が分布する空間のいずれかである場合が多い。こうした空間は、市場経済のもとでは経済的な原理によって、いわば自然に形成される。自然に形成されるということは、経済活動の条件が変化すれば自動的に変わることを意味する。

商圈，労働市場圏（通勤圏），繊維産業地域，酪農地域など，市場メカニズムが作用して空間を調整した結果，その時代に即応した経済地域が形成される。

経済地域が時代とともに変化していくのに対し，行政地域はそれが人為的に変更されないかぎり変わることはない。都道府県の範囲は明治以来，今日までまったく変わっていない。都道府県の下に位置づけられる市町村の場合も，合併などによって範囲を変えないかぎり不変である。では，経済地域や社会地域など放っておいても変わっていく地域と，制度的手続きを経なければ変わらない地域の根本的な違いはどこにあるのだろうか。それは，空間的に定まった範囲に居住する人びとが納めた税金によって市町村が構成され，その限られた人びとに対して行政サービスが与えられる仕組みになっているからである。これは地理学でいうところのテリトリーにもとづくサービスの供給関係であり，空間的に閉じているつまり限定されているところに特徴がある。

限定された人びとに対してサービスを供給する仕組みは，行政サービスに限定されない。会員制のゴルフクラブやスイミングプールなど，一般の経済活動でもみとめられる。しかし決定的に違っているのは，行政地域は空間的に連続した広がりの中に居住する人びとを対象としている点である。たとえその地域との間で日常的な関わりをもっている，居住していなければその構成員としては認知されない。いわば部外者扱いである。会員制クラブの場合は，空間的連続性は問われないため，どこに住んでいても所定の契約を結んでいれば構成員の資格を得ることができる。もっとも，行政地域の中には飛び地をもったものも存在するため，厳密に言えば連続性は絶対条件ではないが，空間的に閉じているという点は保証されねばならない。

こうした閉じた空間性ゆえに，その範囲を変更する場合には地域構成員全体の意志を尊重しなければならない。市町村合併とはまさにそのような場合であり，当該自治体の行政地域に暮らしている生活者全員に対してその意志を確認する必要がある。ただし，市町村に関わる日常的な意志決定が首長と議員によって行われるように，市町村合併もまた最終的にはこれら住民の代表によってその方向が決められる仕組みになっている。それではあまりに形式的すぎるといふことで，住民自らの意志を問いたず方法，すなわち住民投票によって方向を決めようという動きもある。間接民主主義にしる直接民主主義にしる，市町村合併は地域住民の意思を尊重しなければ成り立たない。合併をめぐる住民の間に多様な意見があるように，議員の間にも多くの考え方がある。結論は合併するかしないかの二者択一でも，結論に至る道筋は一樣ではない。この点に，市町村合併をめぐる問題の難しさがある。

2 住民の帰属意識

地域に暮らす人びとはさまざまな帰属意識をもっている。大きくは土地に対する帰属意識とそれ以外の帰属意識に分けることができる。それ以外とは，たとえば職場や学校など何らかの組織に属していることに由来する意識である。ただし土地といっても，その広がりに応じて地区であったり，地元の行政地域であったり，あるいはもっと広い都道府県や地方であったりする。自らが所属する市町村に対する帰属意識は，ほかにも考えられる土地に対する帰属意識すなわち地縁のひとつにすぎない。現在は市町村合併が議論の対象となっているが，道州制などが議論されるようになれば，都道府県に対する帰属意識が問題になるであろう。

このように，市町村に対する住民の帰属意識は地縁の一種であるが，都道府県や地方に対する帰属意識に比べると非常に強固である。土地に対する帰属性はそこに存在する自然環境や人文環境と個人との間で醸成される。とくに人間関係が重要であり，日々の暮らしの中で

支え合っている人びととの人間関係が帰属意識の形成にとって重要な意味をもっている。支え合いの仕方は多様であり、経済取引や社会扶助に限定されない。行政サービスの需給を通じた支え合いはとくに大きな意味をもっており、住民は市町村から受ける行政サービスによって、自らが市町村の一員であることを確認する。所属する自治体のために税金を納めているという意識もあるであろう。たとえ税金は納めていなくても、市町村を通じて供給されるサービスが住民に帰属意識を植え付ける役割を果たす。

市町村に対する住民の帰属意識には地域性があり、またこれは変化していくと考えられる。さきに述べたように、現代人は地縁のほかにも多くの人間関係にもとづく縁すなわち帰属意識をもっている。とりわけ居住地と就業地が違っていたり、あるいは転勤などによって居住地が定まりにくい人びとの場合は、現住している市町村は帰属意識の対象にはなりにくい。逆に、長年同じ土地に住み続けている人びと、あるいは他に帰属意識を感じない対象のない人びとの場合は、現住している市町村はもっとも親しみもてる帰属意識の対象となる。

やや単純化していえば、都市化がより進んでいる地域、あるいは規模の大きな都市ほど、市町村に対する帰属意識は弱い。反対に、より農村的性格の強い地域、あるいは大都市から離れた地域ほど、市町村に対する帰属意識は強いといえる。農村や国土の周辺に位置する地域では、産業構造や財政補助の面から市町村が住民をサポートする窓口になる社会経済構造があり、自ずから市町村に対する帰属意識は強くなる。自らの身を守る、あるいは守ってくれる組織の一部として、市町村を位置づける意識が高いのである。帰属意識に対するこうした地域差が、市町村の枠組みを変えるさいの対応の違いとなって現れる。現状に満足していたり、現状を変えたくないと思っている人びとにとって、市町村の枠組みを変えるという合併問題は迷惑な話であるかもしれない。

3 時代の趨勢と住民の意識変化

経済地域や社会地域は、経済活動や社会活動が変化すれば、自らの範囲を空間的に調整する。経済活動や社会活動に対する人びとの意識も、それに応じて変わっていく。たとえば大規模小売店舗が立地すれば、そこに遠方からも消費者が来訪するようになる。購買行動の範囲が広がることを消費者は受け入れる。同じことは、社会的なつながりが空間的に広がっていく場合についてもいえる。活動が広域化していくのは歴史的発展にともなう動き、いわば時代の趨勢である。では、人間のこうした活動はなぜ広域化していくのであろうか。この問いの本質はグローバリゼーションという国際的現象にもつながっているが、要するに、取引や接触を広域化させることから得られるメリットの追求である。広域化することによって比較優位性が発揮しやすくなり、専門性が高まってより大きな効用が得られる。

局地的な取引から長距離交易、さらに国際的な貿易へと発展してきたように、人間の歴史はより良いものを求めて取引の範囲を広げていく歴史でもある。われわれの身の回りを見ればわかるように、今日、あふれかえっている商品の多くは国内の他地域や海外で原料が調達されたり、あるいは生産されたものである。かりに広域的な取引や接触が存在しなかったら、これほどまで恵まれた商品に取り囲まれて生活することはできない。かつては長距離交易や貿易が主流を占めてきたが、今日では企業や人びとが現地へでかけ、そこで生産や流通にかかわるといふ事例が多くなった。これが経済のグローバリゼーションである。グローバリゼーションにともなう問題がクローズアップされるにつれて、こうした動きを見直そうという機運があることはたしかである。その正否はおくとして、人びとの意識が地元のみにとどまらず、広い地域にまで及んでいることは明らかである。

現代人はいくつもの帰属意識が錯綜する世界に生きている。伝統的な地縁に加えて職場や学校などをベースとした組織に対する意識があり、さらにコミュニティやボランティア活動とのかかわりから生まれた意識もある。こうした多様な帰属意識がひとりの個人の中で同居しているのが現代人の特徴でもある。しかも、こうした帰属意識は組織や活動の変化にもなって変改していく。どの組織や活動に対する帰属意識がもっとも強いのか、それは各人によって違っている。個人のライフサイクルによって帰属意識の強弱にも変化が生じてくる。現役時代は企業への帰属意識が強かったが、退職後は地元のボランティア団体やコミュニティとのかかわりから、それらに対する帰属意識が高まったという人は少なくない。

II 市町村合併による地域再編の妥当性

1 市町村合併の背景要因

周知のように、「明治の大合併」は軍籍管理の整備を目的に、また「昭和の大合併」は新制中学制度や社会保険制度の実施を目的として行われた。目的はこれだけに限られないが、軍事国家や戦後の新国家を建設するための行政組織づくりの土台を固めるために実施されたといえる。それは、住民自らが希望して隣接市町村と合併するという下からの意志によるものではなかった。合併実施にあたって各地で論争や議論があったと思われるが、結果的に合併それ自体が大きく否定されることはなかった。いわば上からの意向で行われた市町村合併は、住民に受け入れられたといえる。もちろん、失敗ではなかったにしろ、合併から何十年を経た今日でも、依然として統一的な行政地域になりえていないケースもある。そうした事例はあるが、前回の大合併から半世紀ほど経過した今日、再び「平成の大合併」が実施されようとしている。

今回の市町村合併の背景には、バブル経済の崩壊、平成の大不況、低成長経済、少子高齢化、財政の危機的状態など、いくつかがことごとくある。これらは相互につながりをもっており、その根底には日本社会がこれまで依拠してきた右肩上がりの経済成長が神話となり、低成長経済のもとでいかにやりくりしていくかという課題が横たわっている。この課題を解決するには、たとえば企業では過剰気味であった生産設備や労働力を調整して適切な規模や組織に変えていく必要がある。規模や組織の変更、とくに今回の場合はダウンサイジングであるため、統合や廃止によるスリム化が要点となる。企業合併、事業所統合、リストラ、外注化などスリム化をめざした企業努力は今日ではあたりまえとなりつつある。

日本の社会経済がこのように変化していく中で、行政組織のあり方も問われるようになった。高度経済成長がつづき、財政状態が安定して時代とは異なり、いまや借金につぐ借金で財政をまかなおうとしている。とくにバブル経済崩壊以後、国や地方の政府が借り入れた金額は膨大であり、このままの状態がつづいたら大変なことになる。このような状態を招いた原因の多くは歴代の政府にある。国は地方分権の推進や地方交付税制度の見直しなどによって、中央政府が担う役割を軽くしようとしている。国がもっていた権限の一部を地方に委譲し、地方がその権限をもとに主体的に行動すること自体歓迎すべきことといえよう。しかし、そのためには財源、人材、制度などの面で十分な条件整備が必要である。

2 市町村合併による地域再編

行政組織は本来どうあるべきか、とりわけ住民の生活にもっとも身近な市町村レベルの行政組織はどうあるべきであろうか。その答えは、住民に対する行政サービスがもっとも望ましいかたちで供給されるような行政組織であることにほかならない。問題は、このような組

織をどのように実現するかである。望ましいという評価や判断が求められる以上、ある種の基準がなければならない。経済活動でいえば、投資に対してどれくらいの利益がもたらされたかによって、活動の善し悪しが評価され、また判断が下される。行政サービス供給の場合は利益の多寡ではなく、いかに効率的かつ公正にサービスが供給されたかが評価の基準になる。市民、国民から徴収した税金を財源として、いかに無駄なく良質なサービスが住民に提供されたかが決め手となる。現状は、サービスの質はともかく、財源のかなりの部分を借金でまかなっており、とても健全な姿とはいえない。

市町村合併を進めるということは、行政地域の範囲を広げ、行政サービスの総量を大きくするということである。サービスの総量が大きくなれば、規模の利益がはたらき供給単価は引き下げられる。重複していた施設が整理されたり人員の削減が可能になったりするなど、効率性は高まるであろう。人員の削減には行政スタッフの削減はもちろん、首長や議員の数が減ることも含まれる。いわゆる合併効果を生かしたサービス供給体制の構築である。この規模の利益の追求は市町村合併の大きな目標のひとつになっており、とくに財政面でその効果が期待されている。

行政地域の範囲が広がることは、単にサービス供給の総量が増大すること以上の意味をもっている。市役所、町役場、公共施設が合併によって廃止されたり統合されたりするため、住民の意識や行動はこれにともなって変化する。当初は戸惑いもあり、違和感を感じる住民も多いであろう。まちづくりや都市計画のフレームワークそれ自体が合併によって変化するため、各地区の位置づけが変わる場合もある。これまで小都市の中心市街地とみなされていた地区が、拡大した都市の中では周辺部に位置づけられるといったこともあろう。そこに暮らす住民はもとより外部の人びとも、行政地域をひとつのまとまりとして認識するため、これまでセンターとみなされてきた場所がサブセンター扱いされるようになる。

行政地域の内部にあるサービス供給圏も、合併によって再編されるであろう。これまで市町村界があるために不自然な供給圏であったところは改善される。旧市町村ごとに不揃いであった供給圏は、一定の基準にしたがって広がりが増えらる。狭い供給圏は統合され、より広い供給圏となる。広域的なサービスは、旧市町村域を越えた範囲で供給が行われるようになる。重複する施設や機関の見直しが行われ、より適切な施設・機関が生き残り、他は廃止の対象となるであろう。住民が出掛けていって受けるサービス、たとえば図書館、体育館、デイケアセンターなどの利用圏は拡大し、住民はこれまでよりレベルの高い専門的なサービスを受ける可能性が高まる。

3 地域再編の妥当性の検討

市町村合併にともなう地域再編とは、施設の整理・統合などにもなう行政サービス供給の変化や供給システムそれ自体の変化により、サービス供給圏が空間的に再編されることである。住民の分布そのものは変わらないため、再編の論理はもっぱら供給側の論理である。考え方の根底にサービス供給の効率性の追求があることは間違いない。さきにも述べたように、市町村合併の大きな目的が規模の利益を生かしたサービス供給の費用削減にあることを考えれば、これは当然である。供給側の論理はあくまで行政側の考え方であるが、税を負担している住民にとっても無駄な行政サービスの抑制は歓迎すべきことである。

このように、行政サービス供給の効率性が地域再編によって向上すれば、納税者としても別段問題ではない。しかし、行政地域の全体としての効率性は高まっても、その恩恵がすべての住民に等しく共有される保証はない。市町村合併によって重複施設の統廃合が実施され

た場合、中心部に比べて周辺部は不利を被りやすいという危惧は一般にもたれる。周辺部の不効率な施設は廃止され、中心部の施設に統合されるというケースが少なくないからである。場所の違いによる利便性の差異は、たとえどのような空間スケールであっても必ず生ずる。その意味では避けることのできない問題である。

一般の経済活動の場合、場所の違いによって利便性が生じても、それは問題とはされない。しかし社会的にみて放置できないとなれば、交通網を整備するなどして利便性を向上させる方策がとられる。公平性をモットーとする行政サービス供給の場合は、利便性に大きな地域差が生ずることは許されない。そのような地域差が生じるおそれのある場合は、政治的見地から何らかの救済策が講じられるであろう。しかし、その範囲は無限定ではない。いたずらに救済策を講じれば、それにとまなう財政支出に歯止めがかからず、何のために市町村合併を行ったかがわからなくなる。

規模の利益や集積の利益といった行政サービスの総量とその供給地点にかかわる経済性は、むしろ追求する必要がある。そのうえで利便性の地域差に十分配慮し、不利益が大きくなるような措置を考える必要がある。アクセシビリティを高める交通・通信網の整備などは、その具体的な対策である。合併効果が十二分に発揮されて利便性の最低基準それ自体が引き上げられるなら、行政地域全体として合併は成功であったといえよう。より大きなプラスを生み出す努力をして、小さなマイナスを打ち消すようにつとめる必要がある。

III 合併協議に見られる地域構成員の意識構造

1 合併協議の参加者と地域住民

市町村合併の問題は、合併に至るまでの協議や手続きの問題と、合併後に解決すべき問題の2つから成り立っている。現在、各地で問題になっているのは前者であり、合併候補の自治体相互間で協議が行われている。合併の意志を表明する主体はまちまちであるが、いったん合併問題が浮上したら、新たに設けられた合併協議会の場で審議が進められる。協議会のメンバーは、首長、議員、住民代表、学識経験者などである。複数の首長の中のひとりが会長となり、協議会を主宰する。最終的に合意に至り結論が下されれば、それを各市町村の議会が承認して合併が成立する。その課程で住民の意思を問う必要があれば、住民投票などが実施される。

首長や議員は住民が選挙で選んだメンバーであり、住民の代表である。これらの代表のみで協議を行わず、住民代表を会に参加させているのは、合併が通常の議会で論議される以上に重要な課題であるからにほかならない。首長や議員は、選出母体であるそれぞれの自治体の利益を代弁する責務がある。しかし、合併が交渉ごとである以上、利益追求のために主張をする一方で、妥協することも場合によっては必要である。議員は、選出されてきた地元の自治体もさることながら、自らの支持基盤である地区の利益代弁者という立場にも立っている。同じ自治体でも、首長と議員の利害が一致するとは限らない。市町村合併を全面的に押し進める考えもあれば、条件つきで認めようとする考え、あるいは合併に否定的な考え方もある。

一方の住民代表は、行政地域の中で生活する住民のひとりとして意見を述べるのが求められる。住民代表をどのように選出するかという方法の違いにもよるが、自治会、市民活動、各種団体など、何らかの住民組織を代表している場合もある。いずれにしても、行政のプロである首長や議員とは違う生活体験の場からみて市町村合併をどのように考えるか、そのあたりの見解や意見が求められる。

最後に学識経験者は、直接、市町村合併と利害をもつことはなく、いわば外部から、あるいは大所高所から意見を述べるのが期待されている。市町村合併では、地域間の利害が直接ぶつかり合うことが少なくない。そのようなとき、直接的な利害関係者ではないという立場から調整役を果たしたり、解決のためのアイデアを提供したりする。合併協議会ですべてを審議することは不可能なため、いくつかの下部委員会などが設けられる。そのような委員会の委員長をつとめることにより、合併に向けて必要な案件の処理を行う手助けを行う。

このように、市町村合併に向けて審議を行う協議会は、種々の地域構成員によって成り立っている。協議会で審議すべき案件を事務的に用意しているのが、行政スタッフからなる事務局である。合併の候補になっている自治体から派遣された事務職員がチームを編成し、審議会の規約にしたがって審議すべき案件を準備する。協議会では会長が司会を行うが、協議会の開催スケジュールの調整や住民説明会、住民投票など、協議会にかかわる一切の事務的業務は協議会事務局によって担われている。協議会といういわばオフィシャルな場では、首長や議員はそれぞれの行政地域を代表して意見を述べる。案件によっては、激しい地域対立が起こる場合もある。しかし、裏方的立場にある事務局にあっては、スタッフ間に対立があっては協議会それ自体が成り立たない。あくまで事務方の徹し、審議すべき案件作成に没頭する。

2 地域構成員の意識構造

合併協議会に参加している構成員の背後には、多くの人びとがいる。それは、たんに首長や議員を選挙のときに支えて活動を行うという人びとというだけではない。合併協議会は公開制であるため、関心のある住民は傍聴席にすわって協議会のなりゆきを見守っている。こうした人びとを含めて地域構成員はそれぞれの立場から合併について意見や考えをもっている。こうした人びとの市町村合併に対する意識構造はどのようにして形成されていくのであろうか。合併に期待を寄せる人びとは、これまで隣り合っていた自治体が地理的に一体化し、同じ都市の住民として暮らしていくことを前向きにとらえようとしている。反対に合併に反対かあるいは消極的な人びとは、合併は地元は何らメリットをもたらさず、暮らしは悪くなると考えているかもしれない。

地域構成員の意識は実に複雑であり、とらえどころがない。われわれ人間は、経験したことについてははっきりした意識をもつことができるが、未体験のことがらについては、なかなか自信をもつことができない。そのようなとき、参考になるのは先行する事例に学ぶことである。すでに合併を実施して外部から評価できる事例があれば、それを参考にしようとする。実際、合併協議会では参加者の認識を深めるために、各地の先進事例を訪れ、見学や聞き取り調査などが行われている。先行する事例は、合併のメリットやデメリットを検討するさいに有効な情報を与えてくれる。ただし、これらの事例はあくまで特定の自治体の組み合わせによる結果であり、どこでも同じようにあてはまるというものではない。

市町村合併に関する情報の多寡は、意識の形成にとってきわめて重要である。合併に限らず何らかの判断を迫られた場合、頼りになる情報は不可欠である。偏った情報や誤った情報しかもちあわせていない場合、間違った認識をしている可能性を否定することができない。一般に首長や議員など多くの情報に接する可能性の高い人びとは、結果はどうであれ、客観的に判断できる立場にある。逆に、他地域の合併事例など情報をあまり持ち合わせていない人びとは、判断を下せる十分な環境にないといえる。もっともインターネットの普及した現在では、その気になればウェブ上に掲載された合併に関する情報に接することができる。情

報技術にすぐれた市民運動家や活動家の中には、こうした他地域の事例から多くのことを学び、首長や議員に対して自らの考えを述べる人も少なくない。

市町村合併に賛成か反対かは、つまるところ、自らが属する自治体あるいは行政地域の改変、とりわけ面積が大きくなり、人口が増えることが受け入れられるか否かである。合併後、自治体や行政地域が具体的にどのようなようになるかを事前を知ることは困難である。結婚前に新婚生活の夢を描くことはできても、結婚後の生活のすべてを予知することができないのと同じである。理屈ではわかっているつもりでも、実感がともなわないという人もいるであろう。市町村合併を推進したい政府あるいは総務省などは、インターネットをつかって合併の効果を盛んに宣伝している。それを見た人びとは、その時点では合併にともなう利点を一般論として受け入れるかもしれない。しかし、現実に自らが属する自治体が隣接自治体と一緒になるかどうかということになると、すんなりとはいかない。

結婚とは異なり、市町村合併の相手方は必ず隣の自治体や行政地域である。多くの相手の中から選ぶのではなく、限られたパートナーとの間の「結婚」である。これは企業間の合併とも異なる。地理的に連続する隣同士が一体化して、新たな組織をつくるという点で人間の結婚や企業合併とは違った側面をもっている。住民の中には、これまで隣人ではあったが他人であった人とうまくやっていけるか不安に思う人もいるであろう。一般に地理的に近いことは親しみを感じさせる効果をもっている。しかしその反面、近いためにその内情をよく知っており、一緒になどなりたくないという気持ちを抱かせるように作用することもある。結婚の場合は、生理的、遺伝的理由から、近親者間で結ばれるのは好ましくないとされる。こうした点でも、市町村合併に対する住民の意識は容易には定まらない。

3 地域構成員の相互関係

合併協議会に参加している首長、議員、住民代表、それにそれらを見守っている人びとは、それぞれの立場から市町村合併の問題を考えている。最終的な意思表示は、合併に賛成か反対かである。しかし、こうした結論に到達する過程で、種々の力関係が作用する。合併に前向きな賛成派は、合併にともなうメリットを強調し、できるだけ多くの地域構成員が賛成に回るよう行動する。逆に合併に反対する人びとはデメリットを主張し、合併が地元利益をもたらさないことを喧伝する。合併に関する意志決定はさまざまなレベルで行われる。合併協議会での議論やそこでの決定、各自治体の議会における議論と決定、そして住民に対するアンケート調査や住民投票など、多くの段階で意志が表明される。

これらのどのレベルにおいても、結論は単純なものではないであろう。反対意見と賛成意見がぶつかりあい、延々と続く議論ののちによりやく多数決で何かが決まるということになりやすい。しかし、これは民主主義の利点であり、外からの権威や力によって行政の枠組みが一方的に決められることを思えばよしとしなければならない。多くの場合、合併に関する協議は消耗戦の連続であり、実に多くの事柄を審議しなければ前進しない。結論は合併するか否かという単純なものかもしれないが、その過程では甲論乙駁が繰り返される。

ひとつの行政地域の中には数多くの利益団体や活動組織が存在する。人びとは個人として、あるいは団体や組織の一員として合併問題とかかわっている。団体や組織はときによっては合併について見解を表明し、できるだけ多くの賛同者を得ようとする。地場産業などが盛んな地方にあって、経済団体や各種組合は合併にともなうメリット、デメリットについてよく研究している。政治に対して依存する割合が高い団体や組織では、合併にともなう受けるであろう行財政のメリット、デメリットにとくに敏感である。場合によっては、すでに行政

地域を越えた組織づくりを終えている団体もあろう。そのような場合は、自らの組織に行政組織が適合するよう願っているかもしれない。いずれにしても、それぞれの団体や組織は合併にともなう損得を勘案しながら、この問題に取り組んでいる。

組織や団体の統一の見解といえども、そのもとになっているのは、諸個人の考えや意識である。場合によっては、個人と所属する団体や組織の意向が異なる場合もあろう。個人の意志は住民投票などの機会に表明することができる。一度決めた行政の枠組みは、そう簡単には変えられない。変えられた新しい体制が自分がいなくなったあとも引き継がれるという意味では、きわめて重要な決断を迫られるといえなくもない。所属する団体や組織の一員という立場を離れて、これからの行政地域のあり方、あるいはまちづくりを推し進めていく単位としてどれを選ぶか、まさに個人、個人の内なる気持ちが問われている。

IV 市町村合併後における地域の課題

1 新市の地域構造の再編

合併の妥当性をめぐって熱の入った議論が各地で繰り広げられているが、合併後にどのような都市をつくるかという具体的な点については、ほとんど議論らしきものはなされていないのが現状である。これは、ある意味ではやむをえないことである。まず枠組みを変えるのか、変えないか、それを決めなければ前へは進んでいかないと多くの人は考えているからである。いくら新しい都市の計画案を論じて、合併そのものが実現しなければ何の意味もない。そのような不確実性の大きな事柄を真剣に議論することなど、とうていできないであろう。

しかしとはいえ、合併後の新市の姿がある程度示せなければ、合併に賛成か否か、判断が下せない。情報不足のままでは意志決定をするにも、いかにも材料不足である。そのため合併協議会では、新市の都市づくり、都市構造の姿について可能な限り作業を行って、それを提示しようとする。産業、福祉、教育、医療など多くの側面について、重視すべき項目を挙げ、その実現を図るための財政的裏付けを示す。あるいは、合併によってどれほどの経費削減が実現できるか、そのシミュレーション結果を提示する。いずれも、いくつかの仮定や前提にもとづいた作業であるが、新市の姿の一端を住民に占めようと努力する。

当然、これまでの都市構造とは異なり、中心や周辺の位置関係は変わってくる。施設の再配置までは議論できないため、かなり曖昧な表現や表示になるが、行政サービスの供給がこれまでとは異なることはある程度は予想がつく。具体的な配置図や計画図が示せない一方、住民にとって関心の深い上下水道、保育園、都市計画税など負担率やサービスレベルなどについて多くの関心が集まる。サービス水準は高い自治体に合わせず一方、負担は逆に低い自治体に合わせてほしいというのが、住民の偽らざる本音であろう。これだけが市町村合併の決め手ではないと思われるが、わかりやすい面がどうしても押し出される。

市役所や支所、図書館、福祉センター、廃棄物処理場など住民の暮らしと結びついている公共施設の配置は、行政地域の広がりや人口分布によって決まるところが大きい。小さな自治体なら、その範囲でもっとも望ましい配置を考える。ところが市町村合併によって行政地域が拡大すれば、これまでの見方は一変する。中心、周辺の関係が大きく変わり、地理的に見て周辺に位置する旧市町村は、新市において縁辺に位置するという感がぬぐえないであろう。ただし、これは都市構造を単純な中心一周辺の構造として考えているからであり、中心を複数にして、それぞれを専門特化させるという空間戦略はあり得る。

2 都市計画と都市整備

都市計画にはいくつかのレベルがある。広く考えれば、国土レベルがあり、その下に地方レベル、県レベル、そして都市レベルがある。個別の市町村レベルを超えたところでは、理論的には県レベルあるいは複数の行政地域を束ねた地域レベルの空間計画が期待できる。しかし、それらは責任の所在が曖昧な中途半端な計画になりやすく、住民の真の幸福につながっているかわからない。やはり個々の行政地域を単位として立案される都市計画とその実施こそが、地域住民に密着したものといえよう。その意味で、合併によってこれまで容易でなかった広域的な地域づくりが新しい行政地域の中で整合的に実施されれば、歓迎すべきであろう。

新市全体を見渡して、どこに投資を集中すべきか、それを決めるのは新たに選出された議員によって構成される新市の議会である。新しい首長の大所高所からの判断も重要である。ここで危惧されるのは、合併前の旧自治体が単位となり、大きくなったパイを巡って分捕り合戦を行うことである。個別地域の社会福祉の向上はもとより望ましいことであるが、それにばかり目がいついては、全体の発展はない。市町村合併のもっとも大きな目的は、合併効果によって個別市町村の体制ではできなかったことを実現することである。むしろ合併効果はできるだけ新市全体の及ぶように注意して財源を振り向けるようにすべきである。政治力学ばかりが働いて、特定の地区にばかり投資が偏るのはよくない。そのような都市づくりは全市的な支持が得られず、前へ進まないであろう。

合併効果は徐々に浸透していき、地域格差も弱まっていくであろう。同じ自治体になった以上、これまでであったような格差を放置しておくことは市民感情として許されにくい。合併効果がこうした地域格差の解消に向けられれば、合併は当初の目的を達成したといえる。その上で、さらに新市全体の底上げを図る必要がある。旧来の市町村構造のままであったら無理であった広域的な地域整備が進められ、また無駄の多かった重複投資が解消の方向に向かえば、全体としての底上げの見通しも立つ。よく言われる強力な都市づくりとはまさしくこのようなことであり、人材能力や財政力を強めることによって都市としての社会基盤を強めていく。

今回の市町村合併とは直性関係なく、全国各地でまちづくりが進められている。市町村の規模には関係なく、まちづくりに成功している小さな自治体も少なくない。しかし一般論として、都市の規模が大きくなり、多様な人材が集まり、切磋琢磨で良いアイデアを巡って競争が起これば、まちづくりに好ましい影響や効果が期待できる。都市規模が大きくなれば、理論的には特殊な才能やアイデアの持ち主が現れる可能性が高まる。異なる性質をもった人びとや集団が互いに融合することによって新しいものが生まれる可能性も高まる。こうした可能性が都市計画に生かされていけば、都市の質的レベルも向上する。

3 新たな帰属意識の醸成

冒頭でも述べたように、人びとはさまざまな帰属意識を抱いて日々の暮らしを送っている。市町村合併が行われれば、旧来の行政地域に対する帰属意識は薄れ、新市に対する帰属意識がじょじょに醸成されていくであろう。現在の行政地域に対する帰属意識にしがみついたあまり、合併を絶対に認めないという人も少なくない。「現状のままでいい」「変わりたくない」と言ってしまうまでもであるが、生理的に変化を受け入れられないという人は存在する。人間は意識するか否かの違いはあるが、自らの立つべき場所を絶えず確認している。郵便物に自宅の住所を書くたびに、自分がその市町村に住んでいるという確認をしている。その土台が覆され、とくに市町村名が変化するとしたら、そのことに対して違和感を抱くのは至極

当然であろう。

しかし、それでもなお、市町村合併を実現し、行政地域の枠組みを変えて、名前も変えるという点にどのような意味があるのだろうか。もともと帰属意識というものは、最初からあるものではない。その集団や組織に属し、長年、その集団の中で関係をもちながら生活をする過程で自然に形成されるものである。そうであるなら、現在の帰属意識も相対的なものであり、決して絶対的ではない。ただし、帰属意識にもとづくアイデンティティが精神的な拠り所になっており、その人の生活の安定に寄与しているということはある。たとえば、京都、鎌倉、田園調布といった全国的に知られた地名をもつところに住んでいることに一種の優越感をもっているということはある。そのような都市から離れたり、あるいはそのような都市が隣接する市町村と一緒にいるといった場合、心穏やかでない人もいようであろう。自ら住んでいる行政地域に誇りを持っていることは好ましいことである。しかし、その誇りが偏狭な地域ナショナリズムに由来していたら話は別である。

市町村合併が最終的に実現しない理由はさまざまである。その中に新市の名前を巡って調整がつかずに、物別れになる場合がある。あるいは、合併には賛成であるが、その組み合わせに不満があり、合併が進まないというケースも少なくない。大都市近郊の場合、新住民は大都市への編入を希望するが、旧来の住民は隣接する古くからの市町村との合併を希望する。このような事例に接すると、個々の人びとが自ら生活している行政地域と隣接する行政地域との関係をどのようにとらえているかによって、意向が大きく異なっていることに気づかされる。生活圏が重層的に広がっている今日、人びとの帰属意識と他地域に対する意識は実に多様である。そのような状況でひとつの結論を導いていくのは至難のわざともいえる。

V 地理学研究の対象としての市町村合併

1 研究対象としての市町村合併

市町村合併を地理学の立場から考えた場合、どのようなアプローチが可能であろうか。いうまでもなく、市町村合併はすぐれて現実的な地域の問題である。相当なエネルギーがこれに投入され、住民ひとりひとりに決断を迫るような重要な問題でもある。このような重要な問題に対しては、ただそれを傍観しているだけでは、学問的責任が問われかねない。すでに政治学、社会学、経済学などいくつかの学問分野でこの問題は取り上げられ、議論が行われている。このことは、市町村合併が行政の枠組みを変えるという政治的な課題にとどまらず、もっと幅の広い課題を抱えていることを物語る。

直接的には、国による行財政改革の妥当性を問う行政学や政治学からのアプローチがある。経済学からは、最適な行政組織の規模が経済学的手法で示せるのか、それが可能なら市町村合併に理論的指針が提示できるのではないかと期待が込められる。社会学からは、行政や住民組織の枠組みやそこでの活動を巡って実態の把握と課題の抽出が考えられる。住民の政治的あるいは社会的な意志表示が行われる望ましい組織としての大きさはどれくらいかという問題に対して、提言することはできるのであろうか。

このような学問的状況の中で、地理学はいかなる立場や視点からこの問題に接近できるのだろうか。できるとしたら、その方法はいかなるものだろうか。想像するに、合併特例法の期限である2005年3月が過ぎれば、市町村合併の話題はしだいに消えていくであろう。その意味では、この問題はつねに生じる問題ではないといえる。しかし、元来、どのような行政地域においていかなる行政サービスが提供されるのがよいか、学問的に追究していくこ

とは十分に価値がある。地理学ではこうしたことを本格的に取り上げることは非常に少ない。この種の問題は、政治学や行政学の問題であり、地理学が向かうべき対象はまだほかにもあるという考え方が体勢を占めている。

そうした中であえて地理学がその学問的特性を生かしてアプローチするとすれば、それは地域構成員が行政地域の枠組みのあり方を巡って空間的にどのような意識をもって行動しているかを明らかにすることであろう。単純化して考えれば、テリトリーという地理的に限られた空間の組み合わせをどうするかという問題である。この問題を解決するためには、地域構成員の政治的、社会的あるいは経済的な活動と意識にメスを入れる必要がある。さらに歴史的背景や文化的差異といった側面にも触れる必要がある。つまり、地域に関するあらゆる知識を動員して取り組む必要がある。政治、社会、経済の個々の現象については、それぞれの学問的アプローチが可能である。地理学は、それらの枠にとらわれず、むしろそれらを総合的に扱うことによって、新しい知見を見出すようにする。

とくに、空間、地域、場所については、地理学的接近に優位性がある。市町村合併で最大の争点は、隣接する自治体が一緒になって行政地域を広げることが本当に良いことか否かである。それを最終的に決めるのは住民であるということは簡単であるが、決めるための判断材料がどれくらい用意されているかということがまず問われねばならない。地域構成員の属性は多様である。それぞれが日々の生活体験を通して地域に対して帰属意識をもっている。基礎自治体としてもっとも重要な行政地域が、地域構成員の間でどのように認識されているのか、その範囲を変えたとしたら、どのようなことが予測されるか、とくに地域再編がどのようになされるかという点について検討する必要がある。

市町村合併を行政サービス供給の空間的再編としてとらえるなら、新市の中でどのように空間的に供給されるかを明らかにする必要がある。具体的には、社会基盤整備の方向性や施設の再配置などである。なかでも機能配置を巡る中心一周辺関係の変化が住民に与える影響、基盤整備や再配置が行われる過程での政治的調整や社会的交渉などが、明らかにする対象である。社会基盤整備は住民の生活ばかりでなく、企業や団体による経済活動のあり方に影響を与える。ひいては産業構造の変化にも結びつく。新市として重視すべき産業部門は何か、あるいは産業振興のためにどのような空間的整備を行えばよいか、こうした問題についても考える必要がある。

2 市町村合併のとらえ方

市町村合併の議論は、本来ならば、基礎自治体の枠組みとしてどれくらいの規模が適切なのか論じてから行われるべきである。周知のように、欧米の主要国では基礎自治体の空間的範囲は狭く、したがって全国における自治体数は日本より多い。わが国では、市町村合併をいっそう進め、最終的には1000あるいは300程度の数にするという方向で進んでいる。かりに300程度になれば都道府県の役割はなくなり、最終的には道州制が導入されるというシナリオに近づいていく。欧米とはかなり異なった方向に向かっているわが国の地方行政制度は、はたして正しいのか。正しいとすれば、これは欧米とは異なる地方行政モデルを世界に示そうということなのであろうか。

いくら基礎自治体の範囲が拡大しても、日々暮らしている生活圏の範囲にはおのずと限界がある。経済活動の論理で自然に決まる広がりもあろう。社会的活動が展開される結果、空間的に結ばれる広がりにも限度がある。行政組織の面では、その最終的責任者である首長と住民の距離は間違いなく広がる。情報通信システムをつかって距離を縮めようと試みられる

であろうが、直接的接触の機会は減少する。より問題にすべきは、住民の声が行政の適切な窓口にいかにかつ届けられるかである。議員数が減少すれば、理論的には届きにくくなる。ただしこれも、従来の行政制度のイメージの延長線上での議論であり、電子政府などがより身近なものになれば、状況は変わってくるかもしれない。

近世から近代になり、さらに現代へと社会が変化していく過程で、基礎自治体に相当する行政組織の空間的広がりや飛躍的に広がってきた。住民の空間的モビリティの拡大がこれを可能にした面は確かにある。行政地域がいくら広がっても、それに耐えうる移動性をわれわれは獲得してきた。現実にはむしろその逆であり、生活圏が広がったがゆえに、旧来の行政地域の範囲では対応できないという側面が強い。とりわけ、大都市圏ではそのようにいうことができる。市町村合併によって行政地域内部における地域間格差は縮まり、合併は効果を上げた。

こうして行政地域が拡大し行政サービスの供給圏が広がっていく一方で、旧来の行政地域はその意義を失っていった。地名も消え、かつてそこに行政地域があったことさえ忘れられていった。場所そのものが物理的に消えたのではなく、そこを指し示す地名や範囲を示す境界が消滅したのである。こうした喪失感を嘆かわしいと思う気持ちは十分に理解できる。理解したうえで、新たに獲得した空間の意味を考えてみたい。以前は隣の市町村と思っていた場所がわが市町村の一部となる。身内が増えたことを喜ばない人は多くはないであろう。新たに加わった空間と消えていった空間、そのいずれもが住民にとってはかけがえのない空間である。とくに消えていく運命にある空間に対しては、特別な配慮を払う必要がある。新市があるのは、旧来の市町村がかつて存在したという前提の上でのことである。歴史的記録として残すばかりでなく、現在の生活圏の一部として生かしていくよう工夫を凝らすことが望まれる。

3 地域と地域構成員の再検討

市町村合併という今日的な地域問題を通じて、あらためて地域とは何か、そこで生活する地域構成員はどのような存在であるかについて検討してみる必要があるのではないだろうか。地域は明らかに人間がつくりあげていくものである。自然状態では存在せず、人間が介在して意味のある空間として認識される。とりわけ行政地域は人為的に定められたテリトリーであり、経済地域や社会地域とは異なる性格をもつ。財やサービスの需給関係で成立する経済地域とは、行政サービスの供給範囲という面では類似している。帰属意識という社会的関係がからんでいるという点では、社会地域との類似性もある。経済活動や人口分布の変化とともに移り変わっていく経済地域や社会地域とは異なり、行政地域は半ば永続的存在である。地球上の特定の場所に固定された土着的な性格をおびた空間である。その意味で人間にとっては忘れがたい母なる空間といってもよいであろう。

いざというとき、もっとも頼りになる信頼できる空間が基礎自治体、すなわち地元の行政地域であるといえるかもしれない。基礎や土台はその上に建てられる建造物を支える役割を果たすため、市町村の広がりやどうあるかはきわめて重要である。市町村の主人公は市民、町民などの住民であることは自明であるとしても、実質的に住民本位の政治や行政は行われているのであろうか。官僚主導の国政と同様、市町村の行政職員ですべてが取り仕切られている構造になっているのではないだろうか。もしそうであるなら、住民による監視を強めるなど主体性を取り戻す必要がある。

行政地域の構成員は、首長、議員、住民という一種の階層構造をなしている。市町村職員

は、議決された方針にしたがって業務を遂行するプロフェッショナル集団である。しかし現実には、行政のプロであるがゆえに、陰に日向に主導権を握り、地方行政をリードしていく傾向があることは否定できない。議員は地域住民の意向を汲み取り、それを行政事業に結びつけていく橋渡し役を果たすことが期待されている。しかし、そうした機能を果たさず、名誉職的立場に安住しているケースも少なくない。むしろ、市民グループが直接、首長に対して、あるいは行政窓口で意見・要望をぶつけることもまれではない。

市町村の行政職員は公僕として職務を果たすことが求められているが、住民が持ち込む依頼ごとにすべて応ずることはできない。需要は多様化しており、専門的な能力がなければ解決できないことも多い。市民運動やボランティア活動が登場し、こうした草の根的需要に耳を傾けようとしているのは、こうした背景からである。もはや、行政的あるいは社会的なサービスをすべて市町村の行政的枠組みで行うことは不可能に近い。手の空いた地域住民の自発的な好意にもとづく活動を通して実践するのが適しているというものが少なからずある。地域を対象に行政サービスや社会サービスの提供に従事しているのは、市町村の行政だけではない。その意味で、「行政地域」をつくりあげていくのは旧来からの地域構成員に限定されないことを認識する必要がある。

おわりに

市町村合併を巡って、わが国は現在、百家争鳴ともいふべき状態にある。甲論乙駁、激しい議論が繰り広げられている。学問的議論もさることながら、当該住民が自らの意見をインターネットや協議会主催の住民説明会などで述べている。何が正しくて、何が正しくないのか、誰もが確たることを言えない。たしかに議論のきっかけと土俵は、政府が打ち出した行財政改革の一大方針である。これは明らかに、全国的規模で市町村合併を促進するのが好ましいという立場である。そのために用意されたアメとムチもある。これらにもっとも敏感な首長、議員、行政職員が旗を振り住民をリードしていこうとしている。

大半の住民は自らが置かれた状況を十分把握することができず、こうした動きを傍観している。合併推進派の団体や組織は協議会での審議の成り行きを見守っている。一部の関心のある住民は協議会や住民説明会に足を運び、状況把握や意見表明を行っている。住民アンケートや説明会で重い腰を上げさせられた住民は、三々五々議論はしてみるものの、確たるイメージを抱くまでには至っていない。バスに乗り遅れるな、合併締め切り期限に間に合わせろと先を急ぐ行政当局と住民との間の距離はことのほか大きい。おそらくこうした状況は、昭和の大合併のときもそうであったろうと想像される。住民は現状を知らない、あるいは勉強しようとしないうたんなるお客さんなのであろうか。これでは、とても住民主体の地方自治とはいえない。

古いバスではうまく走れなくなったので、大きなバスに代えよう。その大型バスにはこれまでのお客以外に、となりの古いバスの乗客も乗り込んできた。お客が増えた大型バスに乗って21世紀という新しい目的地に向かおうとしている。たとえてみれば、現在の市町村合併はそんな状態であろう。古いバスのままがいいのか、このさい隣近所に声をかけて大型バスに乗り換えるか、その相談をしている。運転手は行政のトップである首長である。一緒に乗り合わせる隣近所の住民と道中仲良くやっっていけるか、不安は隠せない。大型バスになれば、車掌や整備士の数も合理化で減らされる。しかし、最新の大型バスはスピードも速く、快適な旅を保証してくれるかもしれない。

この大型バスがどこへたどり着くのか、現時点では誰も予測がつかない。これまでも籠から馬車、人力車、自転車とわれわれは移動手段を取り替えてきた。これらの乗り物は、その時代、時代の制約条件の中で立派に役割を果たしてきた。歴史的役割を終えた乗り物は博物館にいくか、あるいは形を変えて現在も利用されている。各時代に適切な移動手段があるように、基礎的自治体や行政地域にも適切な広がりや枠組みがあるのではないだろうか。こうした広がりや枠組みを決める基準は、現時点ではあつてなきがごとくである。それほど地域によって条件が異なっており、一律には決まらない。現状は、籠、馬車、バスが混在状態を呈している、それがわが国における地方行政組織の実態である。

こうした混在状態がなぜ存在しているか、そのこと自体、学問的に追究してみる価値はある。経済の論理などでは説明できない、政治、社会の地域的差異、あるいは歴史的背景がこうした状態の根底にある。いってみれば矛盾に満ちあふれた空間、政治的調整や社会的交渉によってどうにか秩序を保っている空間が地方の行政地域である。そのような空間の枠組みを変えようというのであるから、蜂の巣をつついたような状態になるのはむしろ当然である。市町村合併の問題に決着をつけるためにどれほどのエネルギーが費やされることか。これほど本音をむき出しにした地域を巡る議論はそう多くはないであろう。さぞかし合併が実現した暁には希望に満ちた明日が用意されていることであろう。そのような見込みや希望なくして、これほどエネルギーを消耗する交渉はない。このような歴史的節目に身を置いたことを天命と考え、子々孫々のことを思いながら消耗戦に耐えるしか道はない。