

要 旨

湖南省における合併と現状の課題についての考察

— 平成の大合併を中心に —

小 林 義 幸

はじめに

現在、明治、昭和の大合併に次ぐ第3の大合併ともいわれる平成の大合併が全国的に進行している。合併推進の背景には、グローバル化、少子高齢化さらに住民の日常生活圏の拡大など社会構造の変化に伴い、自治体の行政課題は大きく変化し、行政サービスの範囲も格段に広がっている状況がある。一方、地方分権とはいいつつ、国・地方を通じた厳しい財政状況をはじめ、急速な社会状況の変化に対応しきれない市町村の現状がある。

このような市町村の現状への打開策として、市民生活に最も身近な政府となる市町村の行政能力を強化することが必要となり、「市町村合併」がその有効な方法とみなされ、平成の大合併が推進されてきた。

「市町村合併」は効率的・合理的な事務配分や財政規模の拡大によるスケールメリット効果などを考慮して行われるべきだが、地域住民に与える影響を考えれば、本来、合併論議は地域住民のコンセンサスを得たうえで進めることが重要である。しかし、現在進行している合併推進の動きを見れば、過去の2つの大合併ほどではないにしても、地方分権の理念とは名ばかりの、まず合併ありきの推進施策が行われているのが実態ではないかと思う。

とはいうものの、既に全国各地で合併が進行している現状を踏まえれば、この時点で合併の是非をめぐる議論を繰り返してもあまり意味がないことも確かである。各地の合併事例を細かく見れば、それぞれの地域の個別事情によりその意味合いは大きく異なっている。したがって、現時点で市町村合併の問題をとりあげるには、そこに着目し、特定の地域ごとに合併の歴史的経緯を追いながら、合併の意義や合併後の課題について考察を行うことが重要ではないかと思う。

そこで本稿では、その一事例として、筆者が生まれ育ち、行政職員として関わっている湖南省をとりあげ、2町合併により湖南省が誕生するまでの経緯を明らかにして、合併の意義を考察し、それを踏まえて合併後の現状での課題を明確にしてみたい。

湖南省は、石部町と甲西町という比較的小規模な自治体同士の合併であり、合併の種類としては新設（対等）合併にあたる。その合併プロセスを見れば、いくつかの選択肢があった中から、最終的に2町合併に至っている。その背景には、この地域の歴史的背景があり、なぜ2町合併へ至ったのかを明確にするためには、過去の二つの大合併（明治の大合併、昭和の大合併）を踏まえておく必要がある。したがって本稿では、その歴史的経緯をたどりながら考察を進めることとする。

なお、湖南省は平成16(2004)年10月1日に誕生したが、滋賀県では野洲市（野洲町・中主町の2町合併）、甲賀市（水口町・甲南町・甲賀町・土山町・信楽町の5町合併）とともに、第一号の合併事例であった。

第1章 市町村合併について

この章では、市町村合併とは何かについて、根拠法や滋賀県における制度について説明を行い、次に、新設（対等）合併と編入合併という合併の形態の違いについて説明を行っている。その後、湖南省が属し

ている、滋賀県内における合併パターンや状況について考察している。

県は市町村合併を積極的に（強引ともいえる¹⁾ 合併施策により）推進しており、その結果、1999年4月では7市42町1村の計50市町村であった自治体数が、2006年3月末には13市13町の計26市町（52%）に減少する見通しである。全国の自治体数が1999年4月の3,229から、2006年3月末には1,822（56.4%）に減少する見通しであるから、全国的にみても合併推進県といえる。また、栗東市と竜王町を除く全市町村がなんらかの形（合併研究会や合併協議会など）で、一度は合併について議論されてきたことから、県内における積極的な合併への取り組み状況がわかる。

第2章 湖南市の過去の合併をたどる

この章では、1章での合併の制度や滋賀県内の合併状況を踏まえて、具体的に研究対象としての湖南市について論じている。湖南市を研究事例として考察を進めるうえでは、「甲賀はひとつ」といわれる甲賀地域の歴史的事実を踏まえておく必要がある。そこで、湖南市や甲賀地域の概要を説明した後に、「明治の大合併」、「昭和の大合併」がいかなる経緯で行われてきたか、その歴史を確認しておくこととする。

甲賀地域の歴史は古く、はるか縄文時代から人の営みがあった。この地域は、古くは甲賀忍者で有名な甲賀53家が存在しており、『甲賀郡志上巻』²⁾に「注意すべきは53家に由り一郡自治の素地を作り得たることなり」とあるように、廃藩置県以前から強い絆で結ばれており、団結して地域を守ってきた歴史がある。今でいう地域コミュニティの特に強い地域であった。このため、住民は「甲賀はひとつ」という意識が高く、各種の地域に関わること（一部事務組合など）も常に共同歩調をとる地域であった。しかし、現在では、社会生活の変化（生活圏の推移など）とともに、地域としての一体感が徐々に薄れてきている。

「明治の大合併」では、明治22（1889）年の地方自治制度の近代化を目指した「市制町村制」の施行に伴い、合併が行われ、石部地域は三カ村連合区域（石部村・西寺村・東寺村）をもって石部村が誕生（戸数＝711戸、人口＝3,678人）し、甲西地域では三雲村、岩根村、下田村の3村が誕生して湖南市エリアに4つの地域が誕生した。この時期に水口地域に属していた下田村が独立して、甲西地域となったことが明治の大合併の大きな変化であった。なお、明治36（1903）年には石部村が石部町となり、この時点で1町3村となった。

明治の大合併で誕生した地域を単位とするコミュニティは、現在でも消防団などの区割として引き継がれており、いまだに強い存在感を持っている。地域コミュニティの復活が叫ばれている現在において、学ぶべき点が多く湖南市のまちづくりを考えるうえでも重要な自治単位である。

今回の湖南市における合併を考察する際には、明治の大合併の歴史的経緯をおさえ、これらの4つの地域と昭和30年代以降の宅地開発により人口が急増した菩提寺地域を含めた、5つの地域を考慮してまちづくりを進める必要がある。

「昭和の大合併」では、戦後、昭和28（1953）年の「町村合併促進法」、同31（1956）年の「新市町村建設促進法」に基づく昭和の大合併で、湖南市エリアでは大きく2回の合併の動きがあった。第1回目は、同16（1941）年であるが、当時は戦時下であり戦争遂行を目的とした戦時合策として、強力で健全な自治体の育成を目指した合併政策が行われて、近隣では野洲町や守山町、水口町などの大規模な合併が進められる中で、当時の石部町や三雲村の一部（柑子袋・平松・針）と岩根村の一部（菩提寺・正福寺）の、1町5村での合併が検討されたが実現しなかった。第2回目は、同29（1954）年2月、県から石部町・三雲村・岩根村・下田村の1町3村による合併計画が提示され、それを受けて1町3村により合併促進協議会が設立されて検討が始まったが、1町3村の合併は実現せずに湖南市エリアは石部町、甲西町の2町が存在することとなった。県から提示された合併計画は、現在の湖南市全域での合併パターンであり、この時点から湖南市エリアでの合併が検討され始めたことになる。

『新修石部町史 通史篇』³⁾によると「石部町は古来より宿駅であったことを理由に、①石部町の町名を存続させること、②役場位置を変更しないこと、の2つの条件つきで賛成。下田村は商業上の関係から北接する苗村と鏡山村(竜王町)との合併を望み、三雲村と岩根村は石部の町名存続には同意したものの、役場の位置は4町村の中央にする必要があると主張し、意見がまとまらず、合併の議論は進展しなかった。その後、下田村がこの協議会から脱会したため、同30(1955)年2月5日、石部町・三雲村・岩根村合併促進協議会が組織された」と記されており、いつの時代も変わらぬ合併時の壁として、「名称」、「役所の位置」という要件が存在することがわかる。

第3章 湖南省における平成の大合併 ～インタビューを通して～

この章では、甲賀地域で従来から行われていた広域行政システムの強化の方向ではなく、なぜ合併論議が先行したのか、また合併論議が甲賀全域7町合併からスタートして、どのような経緯で2町合併に方向転換がなされ、どのような意義を求めて2町合併に至ったのかについて、今回の合併問題をより深く知るため、有力な当事者となった2人に聞き取り調査を行った⁴⁾。

甲賀地域では、広域行政としてごみ処理・消防などを行う「甲賀郡行政事務組合」や「甲賀郡国民健康保険病院組合」などの一部事務組合があり、甲賀地域7町で構成されていた。平成の大合併により7町が2市になったことを受けて、現在はそれぞれ「甲賀広域行政組合」と「公立甲賀病院組合」へと変更となったが、合併後も依然として同じエリアで、同じサービスを行う広域行政が行われている。

当時の石部町合併担当職員によると、合併にむけて具体的な動きが始まった2000年9月の甲賀郡町長会では、「広域行政(合併)について議論がなされたが、広域行政=市町村合併という認識が強く、合併ありきで、一部事務組合や広域連合という広域行政の議論はほとんどされないまま、合併の枠組みへと進んでいった」と述べており、湖南省においても、当初から広域連合は選択肢とならず、広域行政=市町村合併であり、広域連合や一部事務組合の議論がほとんどないままに、合併論議⇒合併枠組み論議へと進んで行ったことがわかる。

甲賀地域において、合併ありきで進んだ理由は、一部事務組合はあくまでも「共同処理」を行う特別地方公共団体にすぎず、市町村とは同じ機能・権限を持つ組織ではなく、市町村合併に変わる方法とは成り得なかったということである。

しかし、広域行政は合併に変わる方法とは成り得なくとも、一定の効果は期待できるはずである。事実、先に述べたごとく2市体制になった現在でも依然として一部事務組合は存続しており、甲賀地域における広域行政を考えると、ごみ処理や消防、病院などのメニューに加えて、情報システムや介護保険制度などの財政硬直化の要因となる事業について、「共同処理」の必要性は、今後もますます高まるであろう。

今回の合併について、A氏は「個人的には、今回の国が言い出した合併は、住民の思いではなく国の借金など財政的視点から始まったのが本音であると考え。このままでは財政的に破綻してしまうため、合併により一緒になって効率化を進め、国の負担を小さくするのが目的である。また、甲賀地域各町の文化・土壌・精神面は違いがあり、7町合併は不可能であると当時から考えていた。2町には、一緒になった時にまちでなく人が信念を貫き通せる風土がある、このことが2町合併の一番の理由である」と述べており、今回の合併は地域住民から提起された合併ではなく、国や県からの半強制的な合併であることや、7町合併に対しての違和感を強く持っていたことがわかる。

一方、B氏は「効率ばかりではないが、本来合併は経費節減=構造改革というのであれば、甲賀地域は一部事務組合を7町がやっていて、7町の行政とは別に存在しているので、ある意味無駄があり、7町がひとつになれば取り込んで効率化が図れる。7町合併が一番ベターな方法である」と、甲賀地域全体の発展のため、7町合併を推進していたと熱い思いを語っている。

この2人の発言からもわかるように、合併協議会のスタート時点から、7町合併か2町合併か水面下で

は拮抗していたことがわかる。

合併の具体的な動きは、2000年9月の甲賀郡町長会における「広域行政(合併)について」の協議からスタートしている。この協議は県から提示された「将来のまちを考える滋賀県懇話会報告」を受けて、7町の代表が集まり広域行政(合併)への対応、特に、市町村合併パターンとして甲賀地域に提示された7町合併について協議する場として設けられた。この段階では、甲賀地域の地域性から甲賀全域7町による合併を想定した動きで進められていたが、あくまで首長レベル、議会レベルでの合併推進であり、県の提示した合併パターンにしても、また自治体関係者にしても、「甲賀はひとつ」という歴史的な地域イメージを前提として合併が考えられ、7町合併があたかも既成事実かのように受け取られ、合併へ向けて淡々と進んでいたのが実情であった。しかし、一方で、地域住民にとっては合併に対する関心はあまり高くなかったことも事実である。

ところが、2001年12月の郡町長会にて突然、甲西町長が「甲賀地域合併検討協議会」への不参加を表明したことにより事態が一変した。この不参加表明により、既成事実化していた7町合併が事実上なくなり、甲賀地域の各町は新たな枠組みの模索か、それとも合併をせずに単独でやっていくかの選択に迫られることとなり、最終的に甲賀地域は2町（湖南市）と5町（甲賀市）となった。

不参加表明への評価については、立場により異なるのが当然だと思うが、しかし、合併は本来、地域住民が自ら考え判断するものであり、県から提示された合併パターンに対して、自ら熟考せずに進めるようなものではないことから考えると、既成事実化していた7町合併の流れを一旦打ち消し、合併論議を再スタートさせたことについて、当然有り得る政治的判断ではなかったかと思う。

当時、県をはじめ、行政サイドから提示された「甲賀はひとつ」というスローガンは、そのまま現在の住民感情に当てはまるかどうか疑問であり、どちらかというとい昔前の住民感情ではないかと思われる⁵⁾。

今回の合併については、合併ありきで進み、合併特例法の適用を受けるための合併期限が決められている状況での相手探しの「枠組選択合併」であった側面は否めない。しかしその反面、2町間での長年の課題解決への手法として合併が行われたという側面もある。また、別の視点から見れば、近い将来により顕著化する自治体間競争に向けての一つの対応策としての合併であったとも考えられる。

第4章 湖南市における合併後の現状と課題

この章では、2章・3章での湖南市エリアにおける合併の経緯や意義を踏まえながら、現在の社会構造の変化についての一般的傾向に触れ、その流れの中で、合併後の湖南市の現状として、①市町村の役割の変化、②財政状況の変化、③生活圏の変化、の3つの変化について考察を行い、住民アンケート調査や市民意向調査などから、合併後の課題として、①まちの一体化（イメージ構築）、②役割分担によるまちづくり、③交通基盤整備、④在住外国人問題（日系外国人）、の4点を挙げて論じている。

おわりに

市町村合併を実施するに当たり、生活環境(生活圏など)の一体性というのは、非常に重要な要素であり、実際にそこに住んでいる住民生活の中で生まれた近隣地域との一体感や親しみはなによりも住民の思いである。湖南市における合併は、差し迫った状況の打開策としての合併ではなく、国・県主導による合併推進施策を受けての受動的(少なくとも地域住民主導による自主的ではない)合併であったこと、広域行政=市町村合併という認識が強く、一部事務組合や広域連合という広域行政の議論がほとんどされないまま、合併ありきで議論が進み、合併枠組み（合併相手探し）議論が中心であったことがわかった。そして、合併枠組み論議の中で、①2町と5町の住民意識の違い、②7町合併への強引さに対する反発、③地域社会の構造の違い、の3つの要因などにより、7町合併から2町合併への転換が行われた。また、2町合併は、①2町間に存在した長年の課題解決のための合併、②近い将来に顕著化する自治体間競争に向けての一つ

の対応策としての合併であった。

地方分権時代とともに自治体間競争が顕著化する現状において、合併による地域全体の活性化を考えたときに、甲賀地域全体のあまりにも広いエリアの活性化よりも、より身近で、より狭域なエリアである湖南市エリアでの活性化を先に行い、経済的・文化的な基礎体力をつけた後に、より広域での活性化を目指すために次のステップへ進むことが必要ではなかろうか。現在の湖南市は、甲賀地域に属しているが、生活圏は湖南地域に向いていることが、今回の事例研究より明らかになった。とはいえ、どの地域との関係に主軸を置いてまちづくりを行っていくのかは、今日のように変化の激しい時代にあっては、常に流動的である。

時代の変化により、今後ますます生活圏が広がっていくことは容易に推測でき、流動的なまちであるが故に、さらなる合併への対応を迫られることも十分考えられる。湖南市にとって、市政を左右する重要な問題であり、その時にどの地域との合併を選択するのか、合併せずに単独でやっていく道を選択（流動的であっても、まちとして一体性があり、経済的・文化的な基礎体力を持っていれば、単独のまちとしてやっていける）するのかについて、今回の合併の経験を生かして、地域住民主導で湖南市のあり方を考えていく必要がある。

また、現実の問題として、少子高齢化の進行や分権型社会を推進するための市町村への事務権限委譲など、市町村現場での行政サービス需要は広がる一方である。介護保険など（一般市規模の自治体では運営が困難な事業）のことを考えるならば、制度自体の抜本的な見直しがないと仮定すれば、広域行政で対応をすることも、検討される必要がでてこよう。

安心、安全、信頼など、社会をつなぐ重要な要素が次々に失われ、また希薄になっていく社会状況の中で、いかに地域コミュニティの再構築を図っていくのかは、合併したどの自治体でも共通した課題である。湖南市にあっても、本稿で取り上げた合併後の課題、①まちの一体化（イメージ構築）、②役割分担によるまちづくり、③交通基盤整備、④在住外国人問題（日系外国人）などをいかに解決していき、住み良い・住み続けるだけの魅力のあるまちにしていけるか、このことが、湖南市が持続可能な都市として、また自治体間競争で勝負できるかどうかの鍵となるであろう。

- 1) 県は合併重点支援地域を指定する権限があるが、県内では全ての地域が重点地域に指定された。このことから県の合併に対する姿勢がわかる。
- 2) 甲賀郡教育会編、『甲賀郡志上巻』、1978、427頁参照。
- 3) 新修石部町史編さん委員会編、『新修石部町史 通史篇』1989、674頁参照。
- 4) 2町合併からの視点として元甲西町長、7町合併からの視点として甲賀地域合併協議会会長、の二氏より聞き取り調査を行った。以降、元甲西町長をA氏、甲賀地域合併協議会会長をB氏と呼ぶこととする。
- 5) このことについて二氏とも、「現在は、湖南市の旧2町は住民の生活実態として、甲賀地域よりも湖南地域を向いている」と述べている。