市町村合併後の新しいまちづくり

～地域の一体感醸成に向けて～

調査研究報告書

平成20年3月

財団法人　地域活性化センター

はじめに

日本では過去に、「明治の大合併」と「昭和の大合併」の大規模な市町村合併がありました。現在においても「平成の大合併」が進行中で、平成20年4月1日には、1,788市町村になる予定ですが、「平成の大合併」は地方分権改革が大きな背景とされている点にこれまでの大合併と異なる意味が認められ、まさに21世紀の地方自治を築いていくものであります。

もちろん、合併をすれば自動的に地域や生活が豊かになるというわけではありません。よく「合併はゴールでなく、新しいまちづくりのスタート」といわれており、少子高齢化、情報化の進展、あるいは環境問題など社会が大きく変化する中において、住民ニーズは複雑で多様化し、行政と地域住民が一体となって地域の特性を考えながら主体的にまちづくりに参加することが大切な時代です。そのためには地域の主役となる住民が、新自治体に住み続けたい、愛着を感じるという意識の基礎となる「地域の一体感」の醸成が大切ではないでしょうか。

このような状況を踏まえ、当センターでは、新自治体の一体感醸成に向けた取り組みを実践されている7市町のヒアリング調査を実施し、その結果を報告書に取りまとめました。

また、調査を進めるにあたっては、関西学院大学大学院経済学研究科教授の小西砂千夫先生のご指導を仰いできました。先生には、第1章と第3章にご執筆いただくとともに、各事例調査の監修をお引き受けいただくなど多大なご尽力を賜り、ここに深く感謝申し上げます。

本報告書が、合併後のまちづくりを推進していく上で、自治体職員、地域住民の皆様の一助となれば幸いです。

最後に、本報告書の作成にあたり調査にご協力をいただきました自治体をはじめ、関係機関の皆様に厚く御礼申し上げます。

平成20年3月

財団法人　地域活性化センター
理事長　　石田　直裕

―― 目　次 ――

序　章　調査の目的と方法

1　調査の目的　・・・

序 章　調査の目的と方法

1　調査の目的

市町村の規模・能力の充実や、行財政基盤を強化することを目的とした今回の全国的な市町村合併では、効果的・効率的な公共サービスを実現できる自立した社会を目指しながら、住民の意向を踏まえて、それぞれの地域において地方分権時代にふさわしい地域の将来像と、それを実現するための地域社会のあり方を検討していくことが重要である。

しかしながら、平成の大合併に共通する特徴的なポイントとして、急速に都市区域が広域化したため、それに対応した地域経営システムの再構築が早急に求められる。併せて、地方自治体の役割と責任が大きくなる一方、住民ニーズも複雑で多様化し、住民が自らのまちについて、地域の特性を考えながら主体的にまちづくりに参加することが大切な時代である。

そのためには、地域の主役となる住民が新自治体に対して帰属意識を持ち、これからもこのまちに住み続けたい、誇りや愛着を感じるという意識の基礎となる「地域の一体感」の醸成が不可欠ではなかろうか。合併したお互いの地域について十分理解するためには、公共サービスの統一的な整備だけではなく、住民自治の組織づくりや、魅力的な地域資源を利活用した多様な交流の促進が求められ、それが新たな活力を生み出す力となり「自治体間競争」が一層激しさを増す中、高い実効性と独自性のある個性的なまちづくりにつながっていくと思われる。

そこで本調査はこのような動きに焦点をあて、合併を契機に行われた新自治体の一体感醸成の取り組みを調査し、合併後の新しい地域づくり、地域の活性化について参考となるように報告をまとめる。

2　調査の方法

先進的な取り組みをしていると考えられる事例について、現地でのヒアリング調査を実施した。

○事例数　　7 事例
○実施期間　　平成 19 年 10 月から平成 19 年 12 月

第１章　平成の市町村合併の諸断面

第１章　平成の市町村合併の諸断面

１　市町村合併の検証を求める声

2007 年 7 月、第 29 次地方制度調査会が発足し、総理からの諮問事項に「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」が含まれていた。そのために、合併特例法（新法）の期限後もさらに政府として合併を推進するようならば、市町村合併の検証を行うべきだという意見が一部の委員から主張された。以下で引用する全国町村会長の山本文男氏の第 1 回会合での発言は、それを代表するものといえる。

（引用文）「平成の大合併という言葉を使ったように、私は記憶しておりますが、その当時、町村は 2,550 ぐらいありました。それが現在では 1,017 になるそうでございます。（中略）ということは、６割ぐらいが合併を進めてしまったということでありますが、その合併の効果があるのかないのか、現在ではまだわからないと思いますね。ですから、それだけたくさんの合併が町村では行われたものですから、合併したおかげで人件費が少なくなったとか、あるいはこういう共通経費が縮減されたということのような、ある意味では悲観的な意見はよくあるんですけれども、合併の効果、いわゆるそこに住んでいる住民の皆さんたちが合併をしてよかったというのは、まだまだそう力強く聞こえてはきません。私はそう思っております。（中略）ですから、前回の合併というのは、もう少し時間をかけないと、本当の意味での合併の効果というのは、あるいは合併をして良かったか、悪かったか、あるいは合併のやり方がどうであったかという検証まで含めてもう少し時間がかかるんではないかと、そう思いますので、それらもひとつ十分参考にしていくことが大事。（中略）もう一つは、町村の方の合併というのは、地域の再生なんだと、今、一番落ち込んでいるのは、行政体の中では町村なんです。この町村が、先ほどからよく言われておりますような基礎自治体になるためには、どういうふうにすれば一番いいのか。合併だけで単純にそれらを片づけるというわけにはいかないと、そのように私は思いますので、そこら辺りの検証といいますか、それらがまだまだ不十分であるというふうに思います」。

山本町村会長の発言には、市町村合併にある光と陰に対して、陰の部分を見落とすことなく、政府がいたずらに効率化等の観点で合併を推進することを牽制する意図が見え隠れする。市町村合併の対象が、比較的小規模な町村になりがちであることから、その発言は十分に理解できるところである。

市町村合併を検証すべきであるという声はそれだけではなく、例えば経済財政諮問会議からは、一連の構造改革の成果の一つとして、市町村合併の検証をすべきだという意見があり、それに応えて総務省の「市町村の合併に関する研究会」は 2006 年 5 月に、『市町村合併による効果について』という報告書をまとめている。そこでは合併の効果について量的な側面からの把握に努めつつも、財政効果のみならず行政運営やまちづくりの観点での効果にも目をとめ、「国民から見て」であるとか「市町村から見て」など、主体別に見た効

果の整理を行い、市町村合併が国の財政再建に貢献するという側面だけが強調されないように配慮している。

さらに同委員会は、合併協議会による合併協議におけるテクニカルサポートの観点で協議会運営マニュアルの改訂を行い、2007年3月には『新しいまちづくりを目指して ～合併市町村の取組の実態～』の中で、合併後の住民サービスやまちづくり、住民との関係づくり、コミュニティ行政のさまざまな取り組み、行政運営上の工夫などをまとめている。これらは今後、市町村合併を検討する自治体にとって、どのような合併を進め、住民とどのように意思疎通を図っていくかを考える上でのヒントやアイデアを提供するものと期待される。

ついで同委員会は19年度には、それまでの調査をさらに深化させる観点で、個別団体の事例を踏まえながら、行財政運営において現在すでに発現している効果、および今後予想される効果などを踏まえて、市町村合併について広い意味で検証を行っている。そうした一連の調査結果は、間接的な形で、第29次地方制度調査会の基礎的自治体のあり方に関する検討にも影響を及ぼす可能性がある。

このように市町村合併の検証を求める声は多いが、それはさらなる合併推進が政府主導で強力に進められることへの懸念を背景にしたものもあれば、逆に改革の成果として強調したいもの、あるいはこれから合併を検討する自治体への情報の共有化を図るものであり、さらに検証の結果は今後の基礎自治体の姿を考える際の素材にもなりうるものである。

本報告書は財団法人地域活性化センターの自主研究として企画された調査結果であり、当センターの性格上、以上で紹介したような政治的な動きとはまったく独立した、地域のまちづくり、住民活動や住民自治、狭域的な自治の仕組みの試みとその実態、あるいは住民との協働の成果という観点で合併の成果を捉え、それを全国で展開されている合併後のまちづくりに生かしてほしいという願いをもって作成されたものである。

地に足のついたまちづくりを力強く展開していくためにも、合併によって地方自治は強化されなければならない。本報告書の成果がそのための一助となることを強く期待したい。

2　市町村合併の本旨と市町村が合併する動機

平成の市町村合併は、1999年の地方分権一括法で合併特例法がそれまでの中立的な内容（1995年の改正で住民発議が取り入れられたことで半歩前進していたが）から、財政的優遇措置を設ける内容に改正された（一般に合併旧法と呼ばれる）ことで本格的に始まる。政府として推進する姿勢を示すことで、合併推進本部が設けられ、各省の政策を合併推進の方向で連絡調整し、特例法の財政優遇措置以外にも合併補助金等が予算措置されるなど、国を挙げて市町村合併を進める態勢がとられた。

その推進力は、「官」ではなく「政」であることに注意が必要である。市町村合併は地方

政治の課題とはいえ、国のかたちを決める文字通りの行政体制整備に関わる大きな政治課題であって、国を挙げて推進する以上、政治が推進力であることが必定である。政治がなぜ市町村合併を推進したのか。推察の範囲をでるものではないが、地方分権の流れと関係が深いと思われる。1993 年の衆参両院での地方分権推進の決議は、その直後の自民党単独政権の崩壊などの大きな政治ドラマの予兆となったものであるが、その背景には、都市と農村の政治バランスが、かつての農村重視から都市重視にシフトしたことがあると見られる。その動きは、それから世紀をまたいで小泉純一郎政権による構造改革で具体化される。そのコンセプトは市場主義である。市場主義はイデオロギーの形をとらないイデオロギーとして、国民から大きな喝采を浴びることになる。そのような市場主義的な動きを先取りして、市町村合併だけが先行して取り組まれたと見るべきであろう。

地方分権改革の課題は、2001 年の地方分権推進委員会の最終報告にあるように多岐にわたっているが、それぞれが相互に関連したものであるので、何から取り組むかの判断が重要である。そうした中にあっても、市町村合併だけは、いわばそれ単独で進めることが有効であった。それだけに先行させても問題がなかった。その反面で道州制は、その他の課題（例えば規律密度の緩和や国から地方、県から市町村への権限移譲、地方支分部局の整理統合等）との関連性が強く、それ単独ではできないという側面が強い。単独ではできないので、手順を踏むことが重要となる。

市町村合併は政治主導で行われ、その背景には市場主義に傾く政治的なイデオロギーの働きがあったと同時に、分権改革の課題という点では単独で進めることができる課題であったといえる。それでは市町村合併とは何を目指したものであるといえるのか。一般には行財政基盤の確立といったいい方がある。

それに対して、規模の経済性を生かした歳出の圧縮を通じた財政改善が市町村合併のメリットであるという解釈のされ方が一般的であると思われる。あるいは国は地方交付税を配る財源が足らずに借金をして配っている状況なので、それを節約する意味でも市町村合併を推進してお金を浮かす必要があるとされる。実はその見方は相矛盾する側面がある。国が地方交付税の交付額を節約するならば自治体の財政状態は良くならないはずであり、自治体の財政改善を進めようとして交付額を増やすと、国の財政負担は大きくなってしまうからである。どちらが正しいかは、地方交付税制度の制度運営の実態の解釈の問題であり、双方ともに正しく、また違っている側面があるというべきであろう。

それでは行財政基盤の確立というときの「財政基盤」はよいとしても、「行政基盤」とは何であろうか。地方自治は団体自治と住民自治の側面があるとされる。市町村合併のもっとも大きな狙いは、団体自治の強化にあると見るべきであろう。団体自治とは、地方自治のために国とは独立した権限を持つ地方公共団体を設置し、その責任において一定の行政任務を担うことであり、住民自治とは地域住民が地方公共団体の意思決定や計画策定、公共サービスの提供等に直接参加し、地域の公共的課題を自ら担うことを指すと整理される。

市町村合併が行政体制整備の課題とされるのは、市町村への事務配分の実態に照らして、

職員体制等の行政体制を拡充して、行政任務を担う条件を整えることを意味する。それに対して、住民自治は地域の公共的課題に対して住民が進んで担い、地域住民がその自治体に対して地域的な一体感であるアイデンティティを覚えることを指す。したがって、一般的には市町村合併は団体自治にはプラスであるが、住民自治には特段の努力を講じない限りマイナスになるので、団体自治の強化に満足することなく、住民自治の強化を目指すことが必要であるという考え方が必要となる。

したがって、市町村の体制と割り当てられている行政任務に照らして、わが国の市町村にとって団体自治を強化する必要があるかどうかについては、識者といわれる方にあっても、地方政治家や自治体職員の関係者の中でも、大いに意見が分かれるところである。地方自治には、地域住民の総意に基づく自治というユートピアの思想が当てはまり、それ自体が目指すべき理念であると同時に、強大な国家権力に対抗することを通じてカタルシスを感じるという判官贔屓の側面が常に同居している。そうした観点からすれば、スモール・イズ・ビューティフルであって、国が主導する市町村合併はそれ自体が権力の横暴であり、それに対抗することが望ましいという見方も成り立つ。そこで問われているのは、事務配分に対して職員体制として十分であるかどうかという冷静な判断である。

昭和の大合併は人口 8,000 人以上の市町村を実現することをめどに進められた。中学校や国民健康保険などの新たな行政任務が、戦後の地方自治改革の中で市町村の責務とされ、基礎自治体である市町村中心主義が謳われたことが背景にある。それと同時に、戦後直後の地方交付税制度はまだ脆弱であり、事務配分に対する財源保障の機能は十分であるとはいえず、その点も市町村合併を促す要因となったと思われる。

昭和 40 年代半ばに昭和の大合併が終了し、1999 年に合併特例法（旧法）が成立するまでの 30 年近くの間に、市町村への事務配分はますます厚くなる一方で、過疎化の進展によって小規模町村はむしろ増える傾向にあった。事務配分にふさわしい行政体制という意味では、まったく相矛盾する動きであったといえる。平成の大合併は、昭和の大合併における中学校のような、その蓋然性を説明する象徴的なサービスがないことで、必要性が浸透しないといわれたが、昭和の大合併からの時間的経緯を見るだけで、本来は蓋然性は十分にあったというべきである。にもかかわらず、団体自治の観点での市町村合併の必要性はなぜ十分に理解されなかったのか（今なお浸透していないのか）。

筆者の見方では、市町村の現場で、行政体制として十分でないという声があがらなかったことで、そのことが自治体関係者以外に浸透しなかったことである。さらに踏み込んでいえば、それは自治体関係者であっても十分周知されず、あるいは自覚されないまま現在に至っているのではないかと考えられる。自治体職員の仕事は奥深いところがある。正確かつ適切に処置する、期限に間に合わせる、法令遵守するなどの最低限のことに加えて、法令の背後にある政策の考え方を学び、過去の経緯を踏まえ、今後、問題になる点を予想し、それへの備えをしながら、庁内的な意思疎通を行い、制度の趣旨を全庁的に徹底させ、住民に対して十分な情報提供を行い、地域や住民生活の実態等に通じ、もっとも有効な政

策のあり方について企画立案と実行の能力を持っているなど、求められる要件をあげればきりがない。かつては、現場派であれば法令に通じていなくてもよいとされていたが、いまや願わくは条例化するだけの法務的知識があることが望ましい。自治体には実に多くの事務配分が行われ、年々、法令の見直しが進み、地方への行政任務は種類が増え、職員に求められる専門的知識は深まるばかりである。市町村合併を通じて職員の専門性が達成されるなどという場合に、専門的な技能を持った職員が必要とされると理解されることがあるが、それは一級建築士などの法的な資格に関わる者であると受け止められるケースが多い。しかしそうではなく、行政職員として多様な行政分野について深く掘り下げた専門知識を持ち、職員の中で実務上のノウハウが蓄積され、特定の職員が異動してもノウハウが喪失されることなく継承されることを意味する。特定の資格取得者がいるといった類のことではない。

そうしたことが必要であることはいうまでもないが、さまざまな規模の自治体があり、職員のモチベーションや仕事の執行に対する組織風土にも大きな違いがある中で、すべての自治体があらゆる行政分野で十分なパフォーマンスを達成していると考えることはできない。自治体によって能力の差は大きいと見るべきだろう。しかし、住民は自分の自治体のパフォーマンスが十分でなかったとしても問題ないと考えるほどの寛容さはない。ただし、パフォーマンスのレベルの違いは普段はほとんど表面化しない。何か重大なことが起きたときだけにそれが垣間見えるに過ぎない。市町村合併が必要であるにもかかわらず、その必要性が十分に周知されない最大の理由は、以上で述べたように、市町村合併の必要性が一般住民にはいかにもわかりにくいことである。さらに、自治体職員としてもパフォーマンスが十分でなかったとしても、それでよいと受け止めてしまえば、すんでしまうというところがある。厳しいことをいえば、職員のモチベーションが低ければ、パフォーマンスの低さがあってもそれが自覚されることはないという問題がある。

自治体としての行政運営のパフォーマンスは、基礎的条件としての職員の体制と、職員のモチベーション、そして職場の組織風土の良さなどによって決まる。合併が達成するのは職員体制の整備のみである。簡単に言えば、合併して職員が増えても、一つのチームとして融和し、機能していなければ、烏合の衆に過ぎず戦略アップにはならない。むしろ合併前の方が良かったとなるケースもある。首長や自治体の幹部に、大きくなった組織を切り回すだけのリーダーシップや、組織運営のノウハウ、自覚がないとそのような悲劇に陥ることとなる。ただし、職員のモチベーションや組織風土は、基本的には長い時間をかけてはぐくまれるものであるが、リーダーとしての資質に恵まれた一人の首長の出現によって短期間にできあがることもある。市町村合併は条件整備に過ぎないが、条件が整備されていなければそれ以上の発展は望み得ないところがある。市町村合併の本旨はあくまで行政体制の整備にあり、より厳密にいえば、そのための条件整備ということになる。

しかしながら、市町村の現場では、合併の目的は財政問題の解消ないしは効率化の達成、経費の削減などが中心であると受け止められてきた。財政運営が厳しいから合併をする必

要があると思われてきた。市町村合併の中心課題は行政体制の整備にあるという趣旨は、いまだに十分浸透していないように思われる。小規模町村で、行政任務を果たすことに、どちらかといえば忠実でないところほど、現状に問題を感じていないという側面があるとすれば、問題はより深刻になっているとさえいえる。

1999 年の地方分権一括法ができて、合併特例法が推進の内容に変わっても、合併協議会はすぐにはたくさんできたわけではなく、2002 年 1 月の時点では全国で 24 に過ぎなかった。しかし、2003 年 7 月には 192 となり、この時期から急激に増えている。また過去最高となったのは 2004 年 7 月であり、743 になっている。臨時財政対策債ができて、地方交付税が見かけ上、地方債に一部がシフトすることでがくんと減ったことが明確になったのは 2003 年 7 月、いわゆる地財ショックによって地方交付税および臨時財政対策債が削減されたことが確定したのが 2004 年 7 月である。これらは偶然ではなく、地方交付税の削減が合併推進を果たしたといえるだろう。

もっとも、財政問題が合併推進の力となったとしても、単に地方交付税が減ったからそれをリカバーするために合併したいと考えるというよりも、もう少し大きな意味で市町村、特に大都市圏でない小規模な市町村に影響があったとも考えられる。それは、小規模町村には国に支えられているという実感があったが、この時期にその自信が揺らぎ始めたという見方である。いくら国に陳情しても、風が大都市圏以外には吹いていないので、頑張ったとしても先細りではないかというあきらめが、合併に踏み切るきっかけとなったという見方である。

合併しない自治体では、公共事業費の削減を行う、あるいは議会議員の定数を減らしたり議員報酬を抜本的に見直したりするなどの動きがある。それ自体は地域として望ましいと判断するならば尊重されるべきことであるが、財政状態を少しでも良くすれば合併しない代わりになるという見方は、市町村合併＝経費の削減、と受け止められている証拠である。集中改革プランや、歳出・歳入一体改革で、自治体の職員は目標を定めて削減されることとなっている。小規模町村でも、ただでさえ少ない職員を削減しなければならない。その中で行政体制整備の課題はますます厳しくなっている。だからこそ、合併が必要となっているはずである。その点がなかなか浸透しないことに、筆者は強い危機感を感じる。

合併しない自治体では、合併しないという旗印の下で、元気を出してまちづくりを進めようという動きがある。地方自治では、地域の力を結集し、エネルギーを出して、住民に強くアイデンティティを感じてもらうことが基本であるので、合併しないこと自体がまちづくりの種になるということは、大いにあることである。まちづくりを極めようとしたときに、自治体がそれを下支えする力が問われることになる。行政体制の整備は、まちづくりの課題に真摯に取り組めば取り組むほど、重要さを増してくることとなる。自治体行政では、ときどきの情勢に応じて適切に対応することが求められ、先ではまた市町村合併に取り組むこともあるであろう。

もっとも第 27 次地方制度調査会における西尾私案で表された、いわゆる特例町村制度の

導入が、2010年3月末の合併新法の期限切れ以降に進む可能性がある。第29次地方制度調査会で基礎的自治体のあり方が検討される際にも、その点は大きな課題となる。特例町村制度の制度設計次第で、小規模町村の今後は大きく影響を受けることとなる。もっともその際に強く問われるのが、地域自治のあり方である。市町村合併をするしないにかかわらず、小規模町村では特に地域自治の仕組みをどうするか、住民自治の強化をどうするかが課題となる。

3　「合併しても何もいいことはない」について

いま合併をした自治体からは、「合併しても何もいいことはない」という声が聞こえてくる。それは合併新法の下での合併にも影響がある。特に合併を推進した当事者である県の担当者からは、合併してもいいことはないといわれると辛い思いをするという声は大きい。さて、本当に何もいいことはないのであろうか。

合併の本旨である行政体制整備は、基礎自体として行政任務を着実に果たしていくための条件づくりである。合併すればそれだけでできるわけではないが、本来は必要な条件である。職員組織が一体感を持って、職員のモチベーションを高くするなど組織運営で適切な配慮ができた自治体では、その効果は実感できるであろうが、そうでなければ合併はむしろ組織運営の混乱をもたらすことになる。組織については、組織風土が整っているか、トップがよほどの自覚を持っていないとガバナンスがうまくいかなくなる。その場合には意思決定が曖昧になり、誰も舵を握っていない状態になりがちである。そのような組織では、良識を持って仕事に当たる職員のうえに組織のすべての重圧がかかることとなり、組織と個人の良識の板挟みになって、職員が個人的に大きなプレッシャーを受けることにもなりかねない。

合併団体でいわば烏合の衆の状態を抜けきれないケースでは、特定の職員が精神的に厳しい状態に追い詰められるという悲劇が起きる。もっとも、組織ガバナンスの問題は、合併団体であるかどうかとは関係がなく、自治体が常に直面する大きな課題である。合併しない方が良かったという場合に、合併後の組織運営について円滑にいっていないことを指しているとすれば、やむを得ないところではある。

小規模町村で合併していない団体では、たいへんスムーズな人間関係が成り立つ場合もある反面で、いったん組織が硬直化すると、人間関係がいわば煮詰まった状態になるという問題がある。そうなると、自由に発想し風通しよく意見交換することが難しい状態に陥り、先の展望がないという息苦しさを感じる場合がある。自治体の中でも、若手職員の本音では、合併も悪くないと考えていた層が一定あったのは、そのような事情を反映している側面もあると思われる。

小規模町村では、事務配分に対して組織が小さすぎるという弊害が、当事者である自治

体職員にも十分浸透していないとすでに指摘した。その点が、合併しても何もいいことがないという指摘に反映している可能性がある。だとすれば、本当はメリットがあるにもかかわらず、それが見えていないということになる。

一方、財政的にも合併してもなお苦しいという声がある。そもそも地方交付税で財源保障されている交付団体では、規模の経済性があったとしても、それは基準財政需要額の算定で調整しているはずであるので、その点が財政運営に直結するわけではない。小規模町村でも苦しくないように交付税で措置されているのだから、逆に言えば、合併しても財政的メリットは、基本的にないということになる。ところが、現実には、交付団体の中でも財政力の格差はあるように思われる。どこにあるのであろうか。

交付団体は、基準財政需要額に基準財政収入額が満たない差額は普通交付税で措置されるので、基準財政需要額だけの一般財源は保障される。ところが基準財政収入額は、地方譲与税の原則全額と普通税等の75%分であるので、普通税の25%分（留保財源と呼ばれる）は除かれる。したがって経常一般財源は、交付団体の場合には、基準財政需要額＋留保財源ということになる。その留保財源が、交付団体間の財源の格差である。留保財源が財政力格差としてどれほど大きな効果があるかどうかは、留保財源が当たっている財政需要は何かを考える必要がある。

留保財源の充当が想定されている歳出は、地方財政計画ベースでいえば、一般行政経費の単独分の一部と、投資的経費の単独事業の一般財源充当分の一定程度、および公債費のおよそ半分とされる。このうち、もっとも任意性のない支出は公債費であり、公債費の半分は基準財政需要額に直接に算入されず、留保財源が基準財政需要額に算入されない公債費を下回っている場合には、少なくとも財政状況はたいへん逼迫していると見なすことができる。いわば地域の税収で決まる実力（留保財源）に対して公債費が大きく、借りすぎの状態になっているといえる。実質公債費比率による起債制限や、協議制から許可制への移行基準は、税収の多寡にかかわらず同じ基準であるが、借りすぎかどうかという観点に照らせば、税収の多寡に応じて基準を変えるべきであるので、例えば財政力指数に応じて協議制から許可制への移行基準を変えるなども必要である。

言い換えれば、小規模町村の多くは、財政力指数が低いにもかかわらず、実質公債費比率が大都市圏の税収に恵まれている団体に比肩するほど高い状態にあり、いわば知らずに借りすぎの状態に陥っている。その状態で、地方財政計画の圧縮が進み、地方交付税の削減が始まると、借りすぎの団体とそうでない団体では、減収の痛みはまったく異なる。借りすぎの団体は、先に歳出削減の切りシロに手をつけていたので、さらに歳出削減といわれてもすでに弾は尽きたという実感をもたらすこととなる。近年の財政力の格差感の背景には、借りすぎの団体とそうでない団体の財政状態に対する実感の違いがあるのではないかと想像される。

市町村合併によって、借りすぎの団体とそうでない団体が合併した場合には、借りすぎの状態は緩和される。しかし、借りすぎの団体同士が合併したとしても、留保財源が増え

るわけでも、基準財政需要額に算入されない公債費が減るわけでもなく、借りすぎの状態は基本的に変わらない。したがって、財政状態はいっこうに良くならないとなる。そこで問題なのは、借りすぎているかどうかの判断が、ほとんどの自治体ではできていないという点である。したがってなぜ財政状態がよくないかの原因を説明できないという問題が起きているのではないか。

合併特例債は交付税算入の割合の高い起債である。例えば、過疎団体の場合は過疎債という有利な起債があり、合併特例債と同じ条件であることから財政的なメリットは小さいが、そうではない団体の場合、一般単独事業債の合併特例債による財政負担を軽減する効果は大きい。実質公債費比率に与える効果が同じならば、交付税措置のない一般単独事業債に比べると、合併特例債は事業費で 3 倍の起債ができる。その意味では有利な起債であることは違いない。しかし、これから合併特例債事業を開始しようとするスタートの時点で、すでに借りすぎの状態になっている場合には、実質公債費比率を下げることが必要である。本来、起債できた金額の 3 倍までの合併特例債を発行できるとしても、実質公債費比率を引き下げることが急務である自治体では、本来起債できる金額が小さいので、その 3 倍をしてもそれほど事業はできないということになりかねない。その感覚がなく、合併特例債の発行可能額を全額使うという観点で起債した場合には、借りすぎの状態が緩和されず、財政状態は良くならない、あるいは場合によってはかえって悪くなったという状態に陥る。合併特例債事業で財政状態が悪くなったとすれば、そのような団体の場合である。

その一方で、合併特例法（旧法）の財政優遇措置のうち、普通交付税の算定替えの特例については、今後一定の効果が期待できる。市町村合併をすると、通常は段階補正等が働いて、一本算定をすると基準財政需要額は圧縮されるが、旧法の下での 10 年間の算定替えの特例では、それが 10 年間猶予される。一方、普通交付税の算定における段階補正は、小規模な団体では多くの部分が、小規模団体の方が人口あたりの職員数が多いことを反映している。合併団体では、合併後、算定替えの特例がなくなる 10 年後、あるいは激減緩和措置が終わる 15 年後を目指して、組織と職員の縮減に務めることになる。しかし、普通交付税の算定は、それと関係なく行われるので、職員や組織の縮減が進めば進むほど、財政的メリットは大きくなる。2001 年度をピークにして地方財政計画や地方交付税等は減少が進んでいるので、合併団体でも算定替えの特例はそれほど実感されていないが、10 年の期限切れに近づけばつくほど、職員数の削減が進んでいるにもかかわらず算定に影響が受けないこととなるので、そこで財政的効果が出てくると期待できる。現在はほとんどの団体が合併して日が浅いので、すぐには実感できない状況にある。

以上のように合併してもメリットが実感できないという声が強く、それが当事者や合併推進をした県の担当者にとって辛く響くところであるが、その実態については、注意深く分析をしてみる必要がある。見えない合併の効果を見ようとしたり、時間をおいて分析すれば、そこで見えるものも少なくない。それらはいずれ、住民にも周知されるようになるだろう。根気よく説明する必要はあるが、焦りは禁物である。

それよりも大切なことは、合併団体では、多くの犠牲を払って合併をした以上、まちづくりの中で住民に合併は悪くなかったと実感してもらえるようにまちづくりに心を砕くことである。それらは合併をしなくても必要なことであるが、合併団体では特に重要なことである。特に合併後に何かと辛い思いを感じがちな、地域の中心的な地域以外の周辺地区に対する心配りが必要である。地域自治の仕組みも重要である。それらは今後の地方自治制度改革の動きの中で、形を変えて何度も出てくる課題である。

総務省の「市町村の合併に関する研究会」も合併後のまちづくりについて報告書を取りまとめているが、それらは全国の合併団体を対象にした調査結果であり、全体的な傾向を読み取るには良いが、個々の団体の取り組みを詳細に分析したものではない。そこで本調査では、同じ合併後のまちづくりの検証でも、個々の団体について深く取り上げたという点で異なっている。個々の団体では「合併した以上は、住民があとで合併してよかったと思えるように努力しなければならない」というミッション（使命感）を持っている。そのミッションを感じながら、事例について深く分析している。

市町村合併の本旨はいまだに十分浸透せず、合併の真のメリットについても、十分感じられているわけではない。財政分析やその考え方についても、とても広く理解が進んでいるとは思えない。しかし、以下で紹介する個々のまちづくりは、自治体としても真心ある取り組みの姿である。そこに平成の大合併の真実を感じ、合併団体の地方自治の明日に希望をつなげることができるものと受け止めるべきではないか。

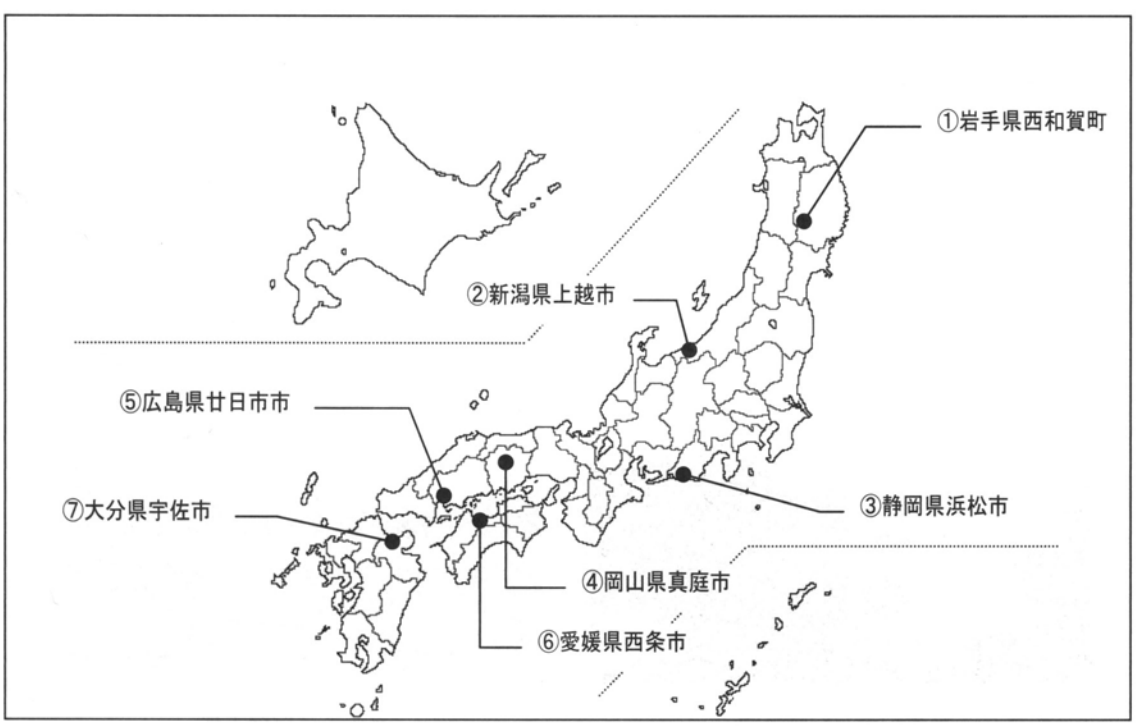
第２章　事例調査

1　事例調査の実施概要

（1）調査目的

合併を契機とした、住民自治の組織づくりや地域資源の利活用により地域の一体感醸成を図る取り組みを調査するため、自治体担当者を中心にヒアリングを行った。

	自治体名称	特徴など
①	岩手県西和賀町	合併協議会を契機に立ち上がった若者たちが「考える会」を通して、地域と交流しながら自分たちのまちを見つめ直す。
②	新潟県上越市	全国最多の 14 市町村で合併。旧町村地域に地域自治区を導入し、地域協議会と住民組織による新しい自治に挑戦する。
③	静岡県浜松市	政令指定都市の実現と 12 市町村の個性を生かす広域合併には、地域自治区や予算などに工夫した取り組みがあった。
④	岡山県真庭市	地域自主組織に取り組む一方で、地域人材養成から生まれた「まにわっこ検定」。そして先進的なバイオマスタウンも紹介。
⑤	広島県廿日市市	海から山まで広がった多様な地理条件を有する新市域を利用し、市民が一丸となってトライアスロン大会を開催。
⑥	愛媛県西条市	合併記念事業に市民参加型の映画を制作。作品づくりにかかわることで住民の相互交流が生まれ、地域特性の再認識につながる。
⑦	大分県宇佐市	古代漁法の復活をきっかけに、ブルーツーリズムとグリーンツーリズムの融合と滞在型観光を目指し、地域の活性化を図る。



西和賀町　（岩手県）

－自治体の概要－



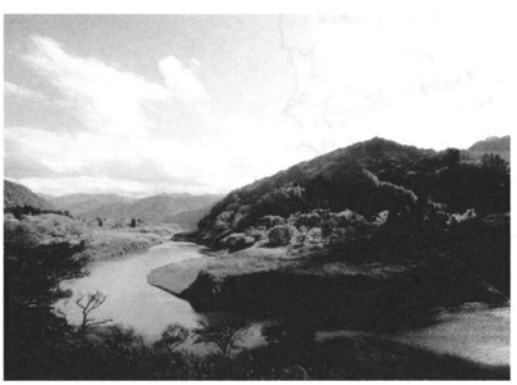
西和賀町（にしわがまち）	
面　　積	590.78ｋ㎡
人　　口	7,375 人 （平成 17 年国勢調査）
役所所在地	西和賀町川尻 40-40-71
合併データ	
合併年月日	平成 17 年 11 月 1 日
合併方式	新設合併
合併関係市町村	1 町 1 村

西和賀町は、旧湯田町と旧沢内村が合併してできた町で、岩手県の中西部に位置し、三方を標高 1,000m 級の奥羽山脈に囲まれて、残りの一方は秋田県横手盆地に向かって開かれている。

町の 8 割以上が山林で占められ、日本国内最大級のブナの原生林が広がる和賀岳や高下岳を源流とする和賀川は、紅葉の美しい錦秋湖に注ぎ込み、豊富な水資源に恵まれた地域である。

また特別豪雪地帯にも指定されているほどの雪深い土地で、毎年 11 月ごろから降り始める雪は 2m を超えることで知られ、近年は雪の持つ特性をフルに活用するため、雪冷房装置等のクリーンエネルギーによる雪資源との共存を図っている。

春・夏・秋・冬の四季がはっきりと認識でき、豊かで美しい自然に囲まれる中、生命尊重の理念のもと「人が輝き、地域の力満ちる町」に取り組んでいる。



紅葉が美しい錦秋湖



カタクリの群生地



西和賀町役場　（湯田庁舎）



湯田沢内若者による地域を考える会
淀川豊さん



西和賀町企画課
左から菅原利明さん、加藤真喜子さん



西和賀町保健福祉課
高橋美紀子さん

2　西和賀町の合併について（経過）

平成 14 年　11 月	広域行政の検討　湯田町沢内村広域行政検討会を設立
平成 15 年　3 月	湯田町沢内村任意合併協議会を設立
平成 16 年　1 月	湯田町沢内村合併協議会を設立（法定協議会）
平成 16 年　8 月	新町名の名称を公募し、第 9 回合併協議会の席上で西和賀町に決定
平成 17 年　3 月	合併調印式
平成 17 年　3 月	合併議案可決
平成 17 年　3 月	岩手県知事に対し合併申請を行う
平成 17 年　7 月	総務省告示
平成 17 年　9 月	新町章決定
平成 17 年　11 月	西和賀町の誕生

1　合併の経緯について

（1）広域行政体制の整備


上空からの西和賀町

旧湯田町、旧沢内村の両町村は、藩政時代には南部藩の「沢内通」に属し、明治22年の町村制施行により湯田村と沢内村に分割された後も、西和賀地方と呼ばれ、一体的な地域として発展してきた。

旧湯田町は、古くは鉱山により奥州藤原氏が築いた平泉の黄金文化の栄華を支えたといわれる。明治以降においても、多くの鉱山開発と温泉を中心に栄えたが、高度経済成長期を境に基幹産業であった鉱山の相次ぐ閉山や都市部への人口流出、農林業の低迷などにより、第一次産業・第二次産業は衰退し、人口も昭和32年の約1万3千人をピークに減少、平成16年には約3,800人となっている。豊富な温泉資源を生かした観光関連業種による第三次産業が基幹産業となっていた。

一方、旧沢内村の歴史は豪雪と共に歩み、冬季は雪に閉ざされ厳しい条件であったが、交通基盤が整備された昭和30年代より「生命尊重の理念」という独自の保健医療福祉政策を続けながら、外部との交流は盛んになっていった。しかし、人口は昭和32年の約7,000人をピークに減少を続け、平成16年で約3,800人となる。基幹産業は、農業やリンドウなどの花卉栽培を中心とした第一次産業であった。

共に過疎化と少子高齢化が急激に進み、社会情勢が大きく変化する時代にあって基幹産業の低迷は避けられず、平成14年11月、それぞれの首長の間で広域行政についての話し合いが行われ、西和賀地域の共通の課題の検討と問題解決を目的とした湯田町沢内村広域行政検討会が設けられた。両町村において「合併した場合、しない場合の財政の予測」「行政サービスの比較」などの資料を基に意見交換を行い、より具体的な地域将来像を示すため、平成15年3月、湯田町沢内村任意合併協議会を設置。

（2）結いの心を持ちながら

任意合併協議会では将来構想の策定や行政制度の調整などが進められ、平成15年12月には、合併に関する住民アンケートが両町村で実施される。その中で、合併に向けてのさらなる具体的な協議の必要性について、「必要があると思う」「どちらかといえば必要があると思う」との回答が有効回答数の約77%を占めた。その結果を踏まえ、平成16年1月、湯田町沢内村合併協議会（法定協議会）の設置に至る。

湯田町沢内村合併協議会では合併の是非を含めて、合併の方式、新町の名称、合併の期日、住民負担、行政サービス等各種行政制度の取り扱いをはじめ、合併した場合の新町の将来像や行政サービスの内容について具体的な協議が行われた。

合併の方式については、異論なく新設合併方式に決定し、新町の名称については公募により、「美雪」「西和賀」「西和」「奥羽」「美山」「和賀川」「湯里」「女神」「美和」の9つが候補として挙がり、協議会での投票の結果「西和賀町」に決まる。

その他の基本項目についても順調に協議されていたが、「新町役場の位置」「老人医療費助成制度の取り扱い」「議会議員の定数及び任期の取り扱い」の3点については難航し、途中3ヵ月半くらい協議会が開けない時期もあった。



合併協議会の設立

まず、新町役場の位置については、両町村の綱引きになるのを避けるため、新庁舎を建設すべきではないか、との意見もあったが、最終的には、厳しい財政事情を考慮して当面は新庁舎の建設は行わず、現在の両町村の庁舎を活用することに決まる。

そして庁舎の方式については、湯田町役場を湯田庁舎、沢内村役場を沢内庁舎とする「分庁方式」としたが、住民サービスの急激な低下を防ぐために、総合支所的な機能を確保させた。また、地方自治法の定めにより、地方自治体は事務所の位置を条例で定めなければならないことから、建物の建築年次や面積等の状況を判断し、湯田町役場に事務所の位置を定めた。将来的な新庁舎の建設については、合併後の新自治体において、住民サービスや組織機構のあり方、人口や地理的条件などを考慮し、方針を検討することとしている。



合併協議会の様子

次に老人医療費助成制度の取り扱いについては、沢内村には60歳以上の高齢者の医療費は無料という独自の制度があったが、財政力の低下が進む状況で存続は厳しく、合併後は対象年齢を65歳に引き上げるとともに本人負担を導入することで決着をみる。

そして、議会議員の定数及び任期の取り扱いについては、協議会ではまとまらず、会長・副会長の調整に委ねることになり、「平成19年4月30日までの在任特例（約1年6ヶ月）、特例終了後の定数は16（法定数18）、選挙区は設けない」ということで確認された。

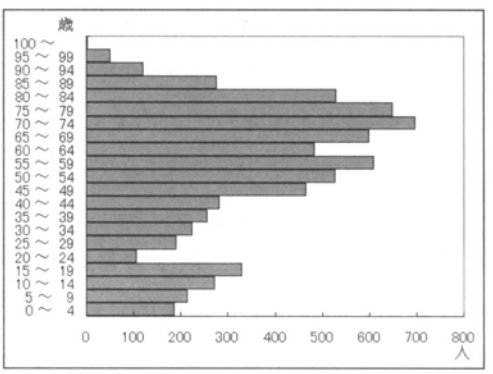
これにより、基本項目をはじめとする46項目すべての協議が終了し、平成17年3月8日に合併協定書に調印。平成17年3月29日に両町村議会にて合併議案は可決される。

それぞれの町村は、地域特性を踏まえ個性あるまちづくりをしてきたこともあり、意見の食い違いや、協議が難航・停滞したこともあったが、長い議論の結果、互助の精神「結いの心」を持ちながら、平成17年11月1日、新しく西和賀町が誕生した。

2　合併後の新しいまちづくり

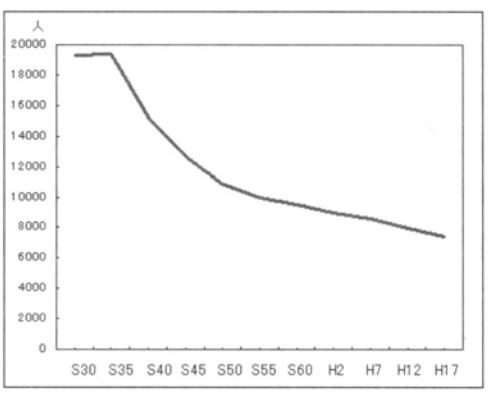
（1）立ち上がった若者たち

「危機感そして不安感。でも絶望感に取り憑かれたわけではなく、まず自らが行動を起こさないといけないと思ったのが始まりです」。淀川豊さんは、合併協議を契機に立ち上がった若者たちでつくる「湯田沢内若者による地域を考える会」（以下：考える会）設立のきっかけについて語ってくれた。



西和賀町の年代別人口構成図（H19）

平成 15 年、商工会青年部の部長を務めていた淀川さんは、湯田町沢内村任意合併協議会のメンバーに選ばれる。そこで目の当たりにしたのが、両町村の現状であった。初めて知るまちのさまざまなデータ。人口が減っている、そして高齢化率は 40%に迫り、後継者不足が深刻化し産業が衰退している。あらためて周りを見渡すと確かに高齢者ばかりで、働き盛りの若者は隣の北上市や盛岡市に移り住み、子どもを見かけなくなっていた。



西和賀町の人口推移図

この当時、両町村にある 7 つの小学校に入学する新一年生は約 40 人。淀川さんが子どもの頃は、100 人以上は居たという。

「正直に言うと、それまで行政に関心はほとんどありませんでした。漠然とは考えていましたが、協議会での資料を見れば見るほど、考えれば考えるほど、正直恐ろしかった。これは行政に任せっきりではいけないと思いました」と淀川さん。何か行動を起こさないと、この西和賀そのものが衰退してしまうのではないか。協議会への参加者は、ほとんど自分より年配の委員で占められていて、地域の若者たちはこの状況を理解しているのか、どのように思っているのかが気になった。

それまで、両町村の若者が集まる機会はほとんど無かったという。実際、淀川さんも 26 歳の時に家業の建設業を継ぐために県外から戻り 10 年近く経っていたが、出身である湯田の人とは付き合いがあっても、沢内の人と話すことは少なかった。同じ世代の若者が、お互いの思っていることを素直に表現しあい、同じ空気の中で悩みや感覚を共有できる場を設ければ、色々な意見が出るのではないかと考え、「考える会」設立に動き出す。

そして平成 15 年 11 月、両町村の各団体である商工会青年部、農協職員、スポーツサー

クルの代表者、役場職員などさまざまな若者たちに声を掛け、友達のつながりを中心に 36 名が集まった。

（2）「考える会」活動開始

若者に対して、地域を見直し地域への関わりを考える機会を設け、それを住民みんなに情報発信していくため、「考える会」は設立後すぐに活動を始める。「町村任意合併協議会策定将来構想の説明会」（平成 15 年 12 月開催）や、「自分の将来」（平成 16 年 6 月開催）というテーマについて若者を集めて話し合った。その時にアンケート調査も実施し、地域の課題やそれぞれの意見、今後の取り組み等について意見集約とアンケート結果を両町村に全戸配布し、自分たちの思いを伝えた。また、説明後に交流会を開くことで、普段はあまり語り合う機会がなかった参加者同士の親睦が深まり、和やかな雰囲気の中、次のステップにつながっていった。

行政もこの動きに対して後援名義の使用許可という形で協力しており、説明会には両町村長も出席し、参加者した若者が理解できるような内容で説明を行っている。

その後の合併協議会において、若者の意見として取り上げられた経緯があり、「考える会」の活動が公の場でも認知されたことは、一つの成果といえよう。

（3）地元高校生との「しゃべり場」

「町村任意合併協議会策定将来構想の説明会」や「自分の将来」をテーマにしたフリートークを開催したことで、若者が感じている地域における最も大きな課題は少子化と、若者定住であることがわかった。

そこで「考える会」は、「ここに住みたい、戻って来たいと思える地域づくり」を次の目標に定めた。その参考にするため、これから進学・就職で地域を出て行く高校生が、地域の現状をどのようにとらえ、自分自身を含めた将来についてどう考えているかを聞かせてもらおうと、県立西和賀高校の生徒を対象に話し合う「しゃべり場」を企画する。



西和賀高校でのしゃべり場

まず始めに、校長先生へ「考える会」の趣旨や開催に至る経過等を説明。開催の了承を得た後に、開催日の設定や参加者の取りまとめなど、細かい打ち合わせを学年主任の先生との間で行った。

平成 16 年 10 月、第 1 回開催の際には、参加者が集まるのか、どのような話をしたらいいのかといった不安があったが、先生よりアンケートを交ぜた進行方法についてのアドバイスを受けながら実施。初めてということもあり、積極的に自分から参加しようという生徒は少なく、先生が生徒会や野球部の生徒たちに声を掛けて参加者を集めてくれた。

「湯田沢内若者による地域を考える会」活動一覧

	事業名	日時	場所	参加人数
1回	町村任意合併協議会策定 将来構想の説明会	平成15年12月14日	湯田町 薬師温泉「中山荘」	参加者103名 スタッフ20名
2回	フリートーク 「自分の将来～10年後、 私はどうありたいか　どう なっているんだろう～」	平成16年6月5日	沢内村 志賀来スキー場ロッジ	参加者32名 スタッフ11名
3回	第1回しゃべり場 「今、あなたの一番大切な ものはなんですか」	平成16年10月30日	県立西和賀高等学校	高校生15名 スタッフ13名
4回	新自治体建設計画案に係 る説明会	平成17年3月6日	沢内村老人福祉 センター	参加者69名 スタッフ20名
5回	第2回しゃべり場 「あなたの好きな場所・嫌 いな場所」	平成17年7月30日	県立西和賀高等学校	高校生26名 スタッフ12名
6回	ウルトラクイズ 西和賀王決定戦	平成18年7月23日	西和賀町 志賀来野外ステージ	クイズ参加者 49チーム140名 スタッフ50名
7回	錦秋湖湖畔ステージ 完成記念 「各種団体別Eボート タイムトライアル」	平成19年7月1日	西和賀町 湖畔ステージ	Eボート参加者 9チーム72名 スタッフ30名

※「湯田沢内若者による地域を考える会」が単独で行った活動を記載しています

ところが「しゃべり場」が始まってみると、「今、あなたの一番大切なものはなんですか」というテーマの中で、みんなが積極的にそして自由な考えを述べつつ、互いの思いや意見を聞きながら議論し始めた。「考える会」は、生徒たちが真剣に自分のことや地域について語る姿に、新鮮な驚きと頼もしさを持ったという。参加した生徒自身も、「考える会」のスタッフや友人を目の前にしながら、それぞれの価値観を理解しあう時間を共有できた。後のアンケートではまた参加したいという生徒が多数おり、それが平成17年7月の第2回目開催への弾みとなったわけだが、平成19年6月には、逆に県立西和賀高校の方から「しゃべり場」の要請があり、他のまちづくり団体と共催で開催を行っている。

また、マタギの資料館としても有名な碧祥寺においても、社会人、高校生、小中学生を対象として、これからの地域づくりについて自由に語り合う「寺子屋」を数回開催しているが、「しゃべり場」に参加してくれた生徒の数人は、卒業後も「寺子屋」の方へ参加してくれるなど、地域を見つめ直す人材育成につながっている。

今後も継続した開催を考えており、いかに生徒が主体的に参加しようとする意識を高めながら、「しゃべり場」や「寺子屋」で生まれた交流を発展させて、地域に対してどのような支援をしていけるかが課題にあげられるが、「まずは、“地域にこんなお兄さんお姉さんがいるのだよ”ということ知ってもらい、将来一緒に活動していく縁を持ちたいですね」と淀川さんの表情は明るい。

（4）ウルトラクイズ西和賀王決定戦

合併から8か月が経った平成18年7月、「考える会」は新町の一体感の醸成を図るために「ウルトラクイズ西和賀王決定戦」というイベントを開催している。新しい西和賀町を楽しみながら理解してもらい、町民の出会いの場や交流の場にすること目的とした「○×クイズ」や「ウォークラリークイズ」で、合併した新町の歴史や風土などさまざまな地域資源をネタにした。



ウルトラクイズ　ウォークラリー

会員たち自らが地域の色々な場所に出かけ、色々な人に会いに行き、手作りのクイズを100問作成。参加者だけでなくスタッフも楽しめるイベントにするため、進行方法についてもみんなでアイデアを出し合い工夫を凝らした。



ウルトラクイズ　決勝戦

計画が固まった段階で、淀川さんが企画書を持って西和賀町企画課に支援の相談に行き、自分たちの想いを伝えた。協議の結果、事業補助金として433,000円（うち岩手県より「市町村総合補助金」320,000円）が交付されることとなり、当初予算には間に合わなかったため、6月補正予算で対応している。

行政が主体となり、合併後に新自治体の一体感を図るためのイベントを行うことはよくあるパターンだが、任意団体が企画を持ち込むケースは稀であろう。このとき、行政側にはどのような思いがあったのだろうか。

企画課の加藤真喜子さんは、「隣接する町村でありながら、交流する機会がなかった若者たちの出会いの場と地域の将来について共に考える場を作り、自分たちの意見を活力ある地域づくりに反映させていこうとするこの会は、西和賀の地域づくりについて真剣に考える“志”の高い会だと思います。行政としてもこの若い住民団体からの意見は重要と考えており、ウルトラクイズは楽しみながら町を知り、互いを理解することができるとともに、町外にも西和賀をアピールできると考え支援を行いました」と答えてくれた。


ウルトラクイズ　餅まき１


ウルトラクイズ　餅まき２

補助金のほかにも、広報紙による PR や後援名義の使用許可、役場内の各課との連絡調整など全面的に支援している。西和賀町の基本理念は「人が輝き、地域の力満ちる町」であり、この理念の実現には、自分たち一人一人がこの町を誇りに感じること、この町を好きになることが重要であるが、「考える会」の取り組みは行政の目指す方向性にうまく溶け込んでいたというわけだ。

当日のウルトラクイズについては、西和賀町だけではなく花巻市や北上市からも親子や友人同士で組まれた 49 チーム 140 人の参加者が集まり、町にまつわる難問や珍問に頭脳と体力を使いながら挑戦した。会場は、農産物や特産品も並び賑やかな雰囲気を演出し、約 300 人の来場者の歓声が響く中、この大きなイベントを成功させている。しかし、クイズへの参加人数は「考える会」が目標にしていた半分にも満たなかったそうだ。

「現実は、クイズの参加者をあまり集められなかったですね。良くも悪くも反響が大きく、途中“任意団体のおまえたちにできるのか”などの批判的な意見も多く頂いた。初めての大きな事業で準備するにもメンバーにノウハウが無く、たくさん失敗したけど、参加者の笑顔をイメージし、それを励みに頑張った。あれくらい大変な思いをして経験を積めたのはすごい、次はもっとうまくいきますよ。そして平日の打ち合せに来られなくても、当日は 50 人以上のスタッフが集まってくれたのは嬉しかった。この地域で生きる仲間たちの存在の大きさをあらためて感じました」と淀川さんは懐かしそうに微笑む。

クイズ問題作成は毎日夜遅くまで作業し、数回にわたるチラシ全戸配布や学校などへの呼びかけもメンバーが手分けして頑張ったが、子供会行事と重なった地区があったり、また町内において「考える会」の趣旨が理解されていなかった部分もあったりして、思って

いた以上の効果は表れなかったそうだ。しかしながら、この地域において若者たちが自分たちで考えて自主的にまちづくりイベントに参加することは例が無く、地域に新しい風を吹かせたことは間違いない。

参加者からは、またやってほしいという声があちらこちらであがり、ウルトラクイズ後に、「考える会」を見る地域の人達の目が変わってきたという。

平成19年7月、錦秋湖の「湖畔ステージこけら落とし」の際に、何かイベントを考えてほしいと役場から声が掛かる。「行政が主催していて、我々みたいな任意団体が委託業務という形は有り得ないと思っていたけど、役場から“やってみないか、お前たちならできる”と言われ、自分たちが思っている以上にまわりは見ていてくれたのかな、評価してもらっているのかなと思って引き受けました」と淀川さん。

いくつか案を出した中で、町民の参加を中心としたEボートレースの企画が採択され、初めての業務委託を無事にやり遂げている。ただし、「私たちは、単に業務委託をもらうためのイベント屋になることが目的ではありません。事業を通じて生まれた交流を大切に育てながら、少しでも地域を良い方向に変える活動をしていくということを忘れてはいけない」と気を引き締める。

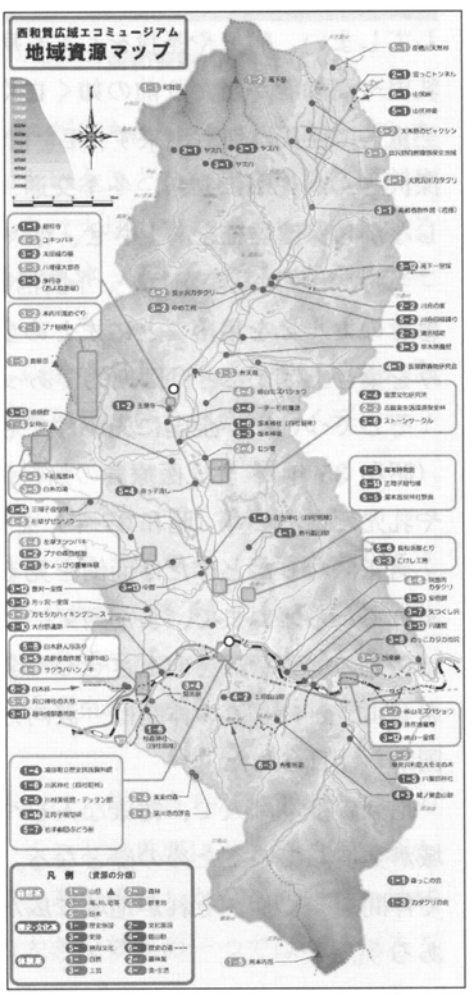
（5）西和賀町の取り組み

①西和賀エコミュージアム

近年、過疎化・少子高齢化が急速に進み、雇用・医療・教育・公共交通など中山間地域に共通するさまざまな課題は多い。その一方、社会の価値観が多様化する中において、都市にはない豊かな自然や美しい景観、そして伝統・文化が多数存在していることは中山間地域の魅力といえよう。

西和賀町は、合併前の平成13年から両町村の広域事業として「西和賀エコミュージアム」に取り組み、地域の自然、文化、技術、料理など、西和賀地域全体を「地域の宝」として屋根のない博物館に見立て、異なる独自の良さを大事にしながら地域の活性化に取り組んできた。具体的な活動について、企画課の菅原利明課長に話を伺った。

「西和賀を町内外の人に知ってもらうため、これまでに地元学の研修会、マップ・広報誌の発行、プレツアーの開催、そしてホームページの開設などを行ってきました。自分たちの地域に埋もれている地域資源を再認識し、一人一人が意識を高めて主体的



エコミュージアム地域資源マップ

にかかわりながら、生きがいにしていこうというものです。そして、次世代を担う子どもたちに、西和賀の宝をしっかり伝えることが使命だと感じています」。

合併後、事務局が一つになったことで、責任の所在が明確になるとともに推進体制が強化されている。今後のエコミュージアムの継続と推進にあたっては、中心的な役割を担ういくつかのまちづくり団体が、エコミュージアム理念の下に集約され、行政と連携しながら目的・意識の統一を図りつつ、地域にある資源を工夫して外に向けて情報発信していくことが重要である。

②生命尊重の理念



深沢晟雄さんの像

また、西和賀町には全国的に見ても稀有な、いのちを大切にするという「生命尊重の理念」が受け継がれている。これは旧沢内村の第18代村長、深沢晟雄さんの功績が大きい。

昭和30年代の旧沢内村は天牢雪獄と例えられるほどの豪雪地帯のため、冬になると豪雪が道を遮断してしまい、病気や怪我をしても病院には行けず、乳児や高齢者が当たり前の如く亡くなるという状態が続く。豪雪・貧困・多病多死という三重苦に住民は何も出来ず、死を宿命とするあきらめの心が住民に蔓延していた。そこで、深沢さんが先頭に立ち、冬季交通、医師や保健婦の確保などの困難に対峙し、医療と連携しながら保健福祉を向上させ、徐々に村人の意識を変えていった。

当時、治療は病院が行い、予防活動は保健婦を中心に行政が行うのが一般的だったため、患者のカルテを集落ごとにまとめ全ての住民の健康を把握し、連携できる保健福祉の仕組みを築き上げたことは画期的であった。


地域医療の核となる沢内病院

そしてついに、全国に先駆けて老人医療の無料化（昭和35年）、乳児医療費の無料化（昭和36年）や乳児死亡率ゼロ（昭和37年）を達成する。

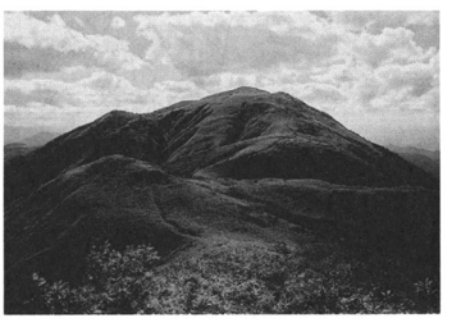
病気になったときだけ面倒を見るのではなく、生まれてから死ぬまで、また病気になる前も含め、地域住民の健康意識を向上させつつ全体的に健康管理をしようというこの体制は「沢内方式」と呼ばれ全国から注目された。

地域の根本は人で、健康な人をつくるというのは、まさにまちづくりの根幹であり、地域が発展していくための礎となる。常に住民の顔を意識しながら、健康づくり活動を通して仲間をつくり、それが地域に広がっていくことで生命尊重のまちづくりが達成されるであろう。

保健福祉課の高橋美紀子保健師長は、「生命行政が掲げた理念とは、すこやかに生まれ、

すこやかに育ち、すこやかに老いるということで、これからも町内に立地する沢内病院との緊密な連携体制のもとで、医療、保健福祉の充実に取り組み、予防活動、保健活動へさらに注力した住民サービスを行っていきたい。また、平成20年度から新しく特定健診・特定保健指導の実施が義務づけられ、ますます健康づくりが重要視されます。西和賀町は、合併したことで湯田の温泉資源と沢内の健康づくりのノウハウがあり、それらをうまく融合させることが大事です。総合成人病検診（人間ドック）事業についても、町外の人までターゲットにしつつ、健康ブランドを備えた新しいウェルネス産業として考えていきたいですね」と今後の構想を語ってくれた。

（6）住民交流から生まれる地域づくりエネルギー



西和賀町の美しい山々

「考える会」が抱えるさまざまな課題に対して、何か特効薬があるわけではないだろう。しかし、合併前から彼らが動いたことにより、若者を中心とした間で見えない垣根が薄れたことは事実である。さまざまな活動や交流を通して、お互いの地域を理解・尊敬しあうことで、新しいまちを誇りに思い、もっと深くまで地域を見つめ直すことができる。

「時代の流れの中で合併という転換期は大きなチャンスだった。しかし、ただ合併しただけで何かが変わるわけではない。合併して良かったなということを行政や地域住民がやって、みんながどのようにフォローしていくかがこれからは大切。まちづくりに参加することで色々な人との出会いが生まれ、会を離れたところでもネットワークがつながり、それが地域で生かされればいい」と淀川さん。

若者が地域を語り合うようになったこと自体が、すごい進歩だという。今後、地域にある色々な団体間のパイプ役となり、先輩から受け継いだ西和賀という地域のアイデンティティを高めて、次の世代に残すことを目指していく。

最後に、「考える会」のメンバーの北島幸子さんは次のように語ってくれた。

「この会に参加して、職場以外の同世代の人達と知り合うことができ、さまざまな考え方に触れて活動の幅が広がりました。一つの事業を皆で作り上げて終了した後の達成感は、何物にも替え難いものがあります。後継者づくりでもないのですが、若い年代の人達とも一緒になって、自分たちの個性や得意分野みたいな細い柱を束ねながら、地域づくりをしていかなければならないと思っています」。

自分たちの地域を自分たちの手で活性化していくためには、住民自らが政策の立案能力を高め、実践主体となる提起型の地域づくりを行っていくことが重要になってくる。新たな住民の交流から刺激が生まれ、これが一人一人の意識改革を啓発しながら、新しい地域づくりのエネルギーへと結びついていく。そこが合併の大きな効果の一つではないだろうか。合併を契機に立ち上がった若者たちの今後の活躍に期待したい。

上越市　（新潟県）

－自治体の概要－



上越市（じょうえつし）

面　　積　973.32ｋ㎡
人　　口　208,082 人
（平成 17 年国勢調査）
役所所在地　上越市木田 1-1-3
合併データ
合 併 年 月 日　平成 17 年 1 月 1 日
合 併 方 式　編入合併
合併関係市町村　1 市 6 町 7 村

上越市は、日本海に面する新潟県南西部に位置し、北は柏崎市、南は妙高市、長野県飯山市、東は十日町市、西は糸魚川市に接している。

地勢は高田平野を中心に、米山山地、東頸城丘陵、関田山脈、南葉山地、西頸城山地などの山々が連なっており、海岸線には砂丘が広がる。気候は典型的な日本海型で、冬には海岸部を除く地域で豪雪となる。

戦国時代は上杉謙信の居城として栄え、現在も重要港湾である直江津港や北陸・上信越自動車道、ＪＲ北陸・信越各本線などが市内を走っており、交通の要衝として発展し続けている。

上越市は平成 17 年 1 月に安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町の 13 町村を編入し全国最多の 14 市町村で広域合併した。この合併により約 973ｋ㎡、人口は 20 万人を超えて平成 19 年 4 月からは特例市に移行しているが、編入した町村に過疎地域が多く、市の全域が「みなし過疎(※1)」になっているという特徴もある。



直江津港



春日山城跡の上杉謙信像



上越市役所本庁



【ヒアリング対応者】

上越市企画・地域振興部長　野澤朗さん

2　上越市の合併について（経過）

平成 13 年 10 月	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会を設置。後に板倉町、浦川原村、大島村、安塚町、中郷村が加盟し、最終的には上越地域 10 市町村任意合併協議会へ変更（計 9 回開催）
平成 15 年 2 月	上越市が「基礎的自治体の区域内における狭域の自治組織の制度化に関する要望書」を総務省に提出
平成 15 年 3 月	上越地域法定合併協議会準備会を設置。当初 10 市町村で立ち上げ、後に柿崎町、大潟町、吉川町、頸城村が加盟し、構成市町村は 14 市町村。（計 5 回開催）
平成 15 年 8 月	14 市町村の議会で法定合併協議会設置の議決 上越地域合併協議会を設置。14 市町村が加盟 （計 13 回開催）
平成 16 年 9 月	14 市町村の長と議会代表、住民代表で構成する「上越市における地域自治組織の設置に関する検討会」を設置（計 4 回開催）
平成 16 年 10 月	総務省告示
平成 16 年 11 月	14 市町村の議会で地域自治区の設置に関する協議書の議会議決（～12 月）
平成 17 年 1 月	新「上越市」誕生
平成 17 年 2 月	地域協議会委員選任投票
平成 19 年 4 月	特例市に移行

1　合併の経緯について

（1）14 市町村の枠組みに至る経緯

全国で最も多い 14 市町村の合併を達成し誕生した新「上越市」。

この枠組みは、現在の上越市と経済圏や生活圏、また行政の一部事務組合や広域協議会を連携している現在の妙高市（旧新井市・旧妙高高原町・旧妙高村）や現在の糸魚川市（旧糸魚川市・旧能生町・旧青海町）、現在の十日町市の一部（旧松代町、旧松之山町）を含む上越地域 22 市町村内でさまざまな合併が検討された結果、形成されたものである。



新潟県の上越地域 22 市町村

この 22 市町村のうち、①市町村合併に関する勉強会に参加していた 5 市町村（上越市、牧村、清里村、三和村、名立町）で構成される地域、②東頸城地域 6 町村（松代町、松之山町、安塚町、浦川原村、大島村、牧村）、③頸北地域 5 町村（柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、三和村）、④新井頸南地域 5 市町村（新井市、妙高高原町、妙高村、中郷村、板倉町）、⑤糸西地域 4 市町（糸魚川市、能生町、青海町、名立町）の 5 地域が、平成 12 年 1 月から平成 13 年 4 月までの間に自主的な合併勉強会や研究会を設置した。

平成 13 年 2 月には、上越地域を 4 つに分ける合併の枠組みが新潟県から示されたが、それぞれの市町村は自らのまちの将来像を考えて勉強会を積み重ね、時としては幾度の加盟や脱退を経て、次第に上越市を中心とする 14 市町村の枠組みが形成されていくこととなる。

平成 13 年 10 月、上越市をはじめ、牧村、清里村、三和村、名立町が任意の合併協議会を設置。後に板倉町、浦川原村、大島村、安塚町、中郷村が加盟し、「上越地域 10 市町村任意合併協議会」となって 9 回開催された。その後、任意協議会は平成 15 年 3 月に合併を前提とした上越地域法定合併協議会準備会（以後「準備会」とする）に格上げされたが、準備会の 10 市町村に加えてオブザーバーとして参加していた柿崎町、大潟町、吉川町及び頸城村が平成 15 年 4 月までに正式加盟し、ここにようやく上越市を含む 14 市町村の枠組みが合併協議の場に揃うこととなった。

（2）合併協議は納得性の高いプロセスを

準備会では、合併に関する基本的な事項、新市の名称の取り扱いや新市のまちづくり将



合併協議会の様子

来構想（グランドデザイン）の策定、また新市における行財政運営の指針などを主に協議した。とりわけグランドデザインの策定にあたっては任意協議会の時代から引き継いでいる住民参画の方法を継承し、まちづくりに携わる住民をメンバーに入れているほか、パブリックコメントを実施し、幅広い住民の意見を反映させる試みとなった。グランドデザインは新市建設計画の礎となる構想であり、そこに市民参画を促したところに合併協議会の思いがよく表れているといえよう。

準備会を経て平成15年8月、法定の合併協議会が設置され、同年10月の第1回を皮切りに翌年7月までの間、13回の協議会を開催した。合併協議会では、「方式は編入、気持ちは新設」の基本原則のもと協議を行うとともに、合併に関するフォーラムの開催やグランドデザインの公表など、任意協時代より情報公開に徹している。また、上越市では、延べ74会場を超える説明会の開催、市民意向調査の実施など、通常の市ホームページや広報誌のみならず、きめ細かな公開を丹念に行った。上越市長においては74回開催した住民説明会のほぼ全てに出向いている。

ではなぜここまでの情報公開と説明が必要だったのか。上越市企画・地域振興部長の野澤朗さんは「今回の合併は30数年前に上越市が誕生した時の旧高田市と旧直江津市の合併と異なる。つまり行政都合。だからこそ、圧倒的な人口を有する上越市民の納得が得られなければ」と語る。すなわち、今回の合併では上越市のメリットが少ないからだ。例えば財政力指数では、上越市は0.7だったのに対し、周辺の13町村と合併することにより0.5に低下してしまう。「なぜ周りの町村のために上越市が合併してあげなければならないのか」との上越市民が抱く心のハードルは当然であり、そのためにも市民の納得を得るため、徹底した情報公開と十分な説明会を要したのであった。

非常に丹念で誠意ある市の動きの表れか、結果、18歳以上の全住民（109,461人）を対象とした市民意向調査で、「合併に賛成する」と「合併もやむを得ない」の合計が62.3%と過半数に上った。市民の意向が合併是認となったのだ。

（3）堅実な財政計画

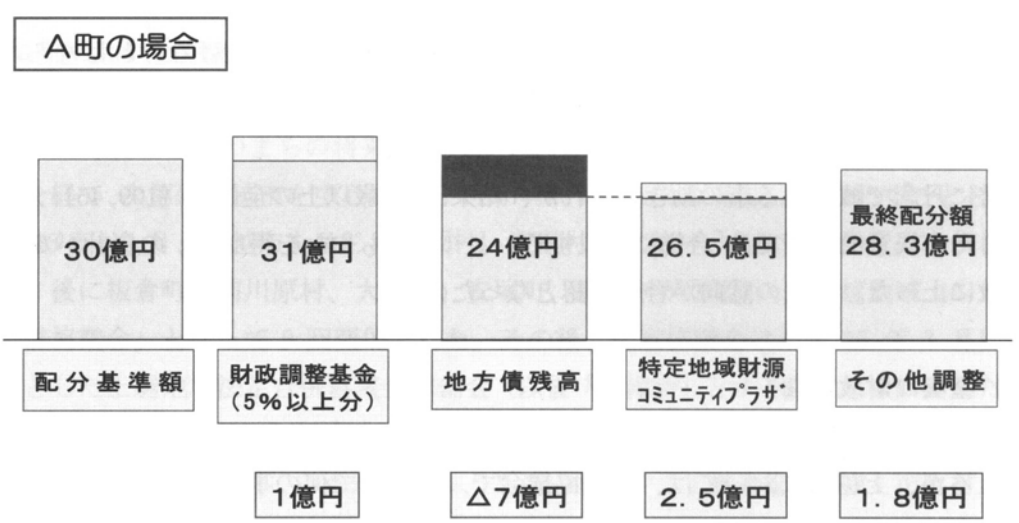
合併協議における焦点の一つが新市建設計画であり、つまりは合併特例債の活用であるといえるが、上越市においては、合併協議会で「特例債で何の事業をやろうか、何を建設しようか」といった協議は一度もなかったと野澤さんは語る。上越市において合併特例債は単なる財源であるのだ。財源充当やより有利な起債への変更などに活用されたため、唯一、特例債そのものの活用について議論したことは、後述する「地域事業費」の配分についてだけだった。

“合併バブルを起こさない”とした市の考え方は、全国に先駆けて実施した市の財政シミュレーションに基づいている。すなわち、新市建設計画の策定にあたり合併後10年間の普通建設事業費は、試算に基づくと1,000億円にのぼるが、歳入では200億円の欠損が出ることが推計された。このため事業費は800億円に抑えることとなった。

併せて合併協議会では、各市町村の借金は、合併後も旧市町村ごとに責任をもって対応していくことが合意された。つまり、各市町村の借金にあたる地方債残高、または貯金にあたる基金等については、新市建設計画に位置付けた「地域事業費」の配分額から差し引いたり、または加えたりするルールを規定し、合併後も旧市町村で対応するのである。借金を一つ取り上げても、上越市が市民一人当たり34万円だったのに対し、他の13町村では最も高いところで190万円にも及ぶ。ここに、平等性を確保する必要性と、地域事業の予算積算の仕組みが合致したといえる。

地域事業とは、旧市町村の区域で実施する事業のことであり、各市町村が合併協議会の折に新市建設計画へエントリーしたものがこれに該当する。財源は前述した普通建設事業費の800億円で、このうち、全市共通の事業費を除いた566億円が旧市町村に配分される。配分の基準は、標準財政規模6割、人口3割、そして税収1割だ。この算出にあたっては、合併前の借金と貯金が反映され、かつ、地域ごとの特定財源（自衛隊演習場や火力発電など）もそれぞれの当該地域には加味されていく。こうして、旧市町村で向こう10年間使える予算枠が決まる仕組みだ。「事業費配分の検討に一番苦労しました」と野澤さんは振り返る。合わせて「毎年財政シミュレーションをしていますが、今年はさらに財政見通しが厳しくなったので、現在は2割カットしています」とのこと。市の堅実な姿勢が伺える。

【地域事業の事業費配分イメージ図】



基準額に、旧市町村時代の地方債残高や特定財源等が加除されて、最終配分額が決定する。
なお、コミュニティプラザについては後述する。

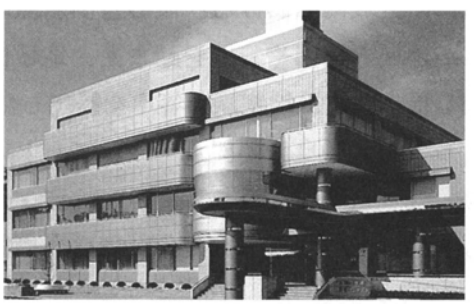
（出典：上越市企画・地域振興部資料）

2　合併後の新しいまちづくり

（1）都市内分権とコミュニティ行政

地域住民の意見を行政に反映させるとともに、住民と行政の連携強化を目的とする「地域自治区」を合併前の町村区域ごとに設置することとなった上越市。全国に先駆けて導入した市の決断の裏には、自治体経営と新しいまちづくりに寄せる“こだわり”がある。

市では任意協議会の頃から、合併によって市域が広がる中、サービスの公平性や地域ごとの特殊性・独自性を保持する仕組みを検討していた。その仕組みは結果として、地域ごとの公（おおやけ）とその地域住民の協働関係を構築する「都市内分権とコミュニティ行政」と表されることとなったが、これは、旧町村内で市民・ＮＰＯ・行政の三者が一体となって住民自治や地域のまちづくり活動を展開し、かつ、それらがネットワークで結ばれるものだ。この活動拠点としてコミュニティプラザと称された旧町村役場庁舎が、地域住民の交流や集会、住民組織の事務所を内包するのである。「旧町村役場たるコミュニティプラザは、合併を機に地域住民に差し上げるくらいの気持ちだった。合併によって役場が遠くなるのではなく、逆に役場を住民側に近づける」と野澤さんは話すが、そこには自主自立、市民本位の自治という理念が込められている。



吉川コミュニティプラザ（旧吉川町役場）



議場を改装した多目的ホール

合併協議を踏まえ、上越市に編入する 13 町村ごとに、前述の地域事業の事業費の一部として一律 1 億円を配分し、コミュニティプラザを立ち上げることとなった。野澤さんは「行政の窓口業務と地域協議会用スペースは建物の 1 階さえあればいい。残りは地域住民の場。利用料もあえて無料」と語るも、一方で「運営をいきなり地域住民に任せるのも行政の責任放棄。地域自治の力が育つまでは直営要素を残す」と柔軟な面を合わせ持つ。

（2）地域自治区の導入

「最初から自治区を作ろうと思っていなかった。地域で話し合える機関、地域住民の自治を充実させるための仕組みを作ろうとして検討を重ねた。後日、国が地域自治区を制度化したために、スライドした」と述べるのは野澤さん。上越市における地域自治区の導入議論は、国の動きよりも先駆けて行われていたため、地域自治区に置かれる「地域協議会」

のような機関を、市の独自条例で制度化しようとしていたほどであったという。国の施策を見越して、地域自治の調査や検討をしていた市のこだわりがここにある。

つまり、平成11年7月の合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）の改正を受けて、旧市町村の区域ごとに地域審議会の設置が可能になったが、地域自治組織については、第27次地方制度調査会（地制調）で答申された内容を受けて平成16年5月に成立した地方自治法の改正を含む合併関連三法の整備を待たなければならなかったからだ。

上越市は、合併後の旧市町村単位で新たな自治組織を置き、一定の自治権を認める制度の早期実現と、市町村の裁量確保を求めるべく総務省に対して平成15年2月、「基礎的自治体の区域内における狭域の自治組織の制度化に関する要望書」を提出。その中で、自治体が地域の実情や特性を踏まえ、地域住民の判断に基づいて決定できるような制度化を要望した。また、地制調が答申を提出した平成15年11月には、「地域自治組織制度創設に当たっての住民自治の観点について」という政策提案を同省に提出。地制調の答申では「評議会（＝地域協議会）の委員を公選または住民総会による選出を可能とする」としているものを、上越市の提案では「評議会の構成員を選挙により選出する」とし、選出方法としての選挙を明確に訴えているのが特徴だ。

（3）地域自治区の仕組み

では、次に地域自治区の制度を説明する。なお、説明にあたっての引用は、14市町村議会の議決を経て平成16年12月に定められた「地域自治区の設置に関する協議書」である。

地域自治区の設置期間（第2条）は、合併する平成17年1月1日から平成21年12月31日までの5年間とした。

地域自治区の区域と名称（第3条）は、上越市に編入する13町村の区域に、それぞれ旧町村名を冠する名称で設置した。つまり、旧安塚町の区域だったら安塚区となる。

地域自治区の事務所の位置（第4条）は、それぞれの旧町村役場とし、名称は総合事務所とした。つまり、安塚区は安塚区総合事務所となる。

地域自治区に置く地域協議会の委員（第6条）は、旧町村議会議員定数を目安に一協議会あたり12人から18人の委員定数を設けた。任期は4年で、委員報酬は支給しないこととした。

地域協議会の権限（第8条）は、地域自治区の事務所が所掌する事務や、地域自治区の区域に係る事務等について市長からの諮問に答申することができるほか、自主的に意見を述べることができる。また、新市建設計画の変更や、地域自治区内にある公の施設の設置や廃止、管理などについては、市長はあらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならないこととされている。とりわけ、前述した地域事業についても、地域事業に組まれている事業を市長が変更したい場合、地域協議会に諮問し、地域が変えたい場合は地域協議会が自主審議して市長に意見書を提出することとしており、地域協議会に与えた役割は大きいといえる。

特筆すべきは、地域協議会委員の選任方法を公募公選とし、報酬については無しとしたことである。市の地域協議会に対する思い、すなわち、住民の主体的な参加を求めるものであり、住民として担う自主的な活動の一環であるとともに、地域における意思の決定機関であるためとの視点がよく表れているといえる。

平成17年2月、地域自治区設置後に行われた最初の委員公募では、定数192人に対し189人の応募があり、5つの地域協議会で定数を超えたため選任投票が行われた。なお、定数に達しない場合は、市長が委員を選任し定数を満たすことができることとなっている（上越市地域協議会委員の選任に関する条例、第4条第3項）。そのため、このような地域協議会では市長が定数に達するまで委員を選任した。

（4）地域協議会の活動状況

平成19年11月末現在、13の地域協議会では、これまで計411回の会議を開催している。また、市が諮問した546件の事項のうち544件に対して答申が行われ、うち68件については附帯意見が添えられた。さらに地域協議会が自主的に行う審議にいたっては、13区で107件行われ、うち44件について市長に意見書が提出された。例えば自主審議の内容とは、有料ごみ袋のサイズ新設を検討することから、特定財源の使途、あるいは自治区の恒久設置を目指す審議まであり多様だ。意見書を受ける市側も、条例改正に踏み切ったものまであったとのこと。いずれにせよ、地域協議会では、地域にとっても住民にとっても非常に重要な事項について積極的に審議しており、新しい自治の仕組みとして本旨に沿った機能が始動しているようだ。



地域協議会の様子（柿崎区）

地域協議会の活動周知については、各区で対応する「地域協議会だより」を発行している他、毎月1回の「総合事務所だより(※2)」で活動を報告している。委員によっては自主制作して区の住民に活動状況を周知する人もおり、地域協議会委員にやりがいを持っている表れであるといえよう。

なお、市は地域協議会委員に対して、毎年、13の地域協議会委員全員を対象とした研修会を実施。また、公の施設の管理に関する審議に向けて女性委員が開いた自主的な勉強会で担当職員が指定管理者制度について説明するなど、委員の活動のサポートに努めているところだ。

（5）住民組織の立ち上げ

地方分権の進展とともに、団体自治はもとより住民自治の充実が求められる中、地域に根ざした住民組織は、まちづくりや地域運営の重要な構成員、パートナーとなり得るもの

である。そこで、新しい上越市においても、住民と行政との協働に資する取り組みを積極的に推進している。

もとより、住民組織と行政との連携の在り方については、コミュニティプラザの管理運営等を行い、その活動を継続していく過程において地域づくりの気運を高め、ノウハウを蓄積するなど組織の力を蓄えた上で、段階的に業務の範囲を広げていくことを目指すというものであった。

13 の地域自治区では、各区域における合併後の地域づくりや公的なサービスの実施などを目的とする住民組織が活動しており、その活動範囲は、コミュニティプラザの管理運営、公的サービスの一部を合併後引き継いで実施することのほか、自主事業の企画・実施、市の各事業の実行委員会への参画など、多岐にわたっており、住民と行政との協働によるまちづくりが徐々に浸透しつつある。

【各区の住民組織】

（平成 19 年 2 月現在）

地域自治区名	住民組織名	設立年月日	組織形態
安　塚　区	ＮＰＯ雪のふるさと安塚	H16. 8. 29	ＮＰＯ法人
浦川原区	ＮＰＯ夢あふれるまち浦川原	H16. 12. 19	ＮＰＯ法人
大　島　区	大島まちづくり振興会	H17. 5. 29	任意団体
牧　　区	牧振興会	H16. 12. 5	任意団体
柿　崎　区	柿崎まちづくり振興会	H18. 5. 27	任意団体
大　潟　区	まちづくり大潟	H16. 11. 28	任意団体
頸　城　区	頸城区コミュニティ協議会	H16. 9. 19	任意団体
吉　川　区	まちづくり吉川	H16. 3. 2	任意団体
中　郷　区	中郷区まちづくり振興会	H17. 3. 24	任意団体
板　倉　区	板倉まちづくり振興会	H16. 11. 29	任意団体
清　里　区	清里まちづくり振興会	H16. 10. 6	任意団体
三　和　区	三和区振興会	H16. 3. 23※	任意団体
名　立　区	名立まちづくり協議会	H18. 3. 29	任意団体

※前身組織「三和地区振興会」の設立日

（6）牧区の地域協議会と住民組織

次に、牧区の取り組みを取材したので紹介する。牧区は、上越市に合併した町村の一つである牧村の区域に設置された地域自治区である。

牧村とは東頸城郡にあった村で、誕生した昭和 29 年には 8,500 人いた人口も、合併した平成 17 年には人口 2,600 人余り。高齢化率にいたっては 36%に及ぶ典型的な過疎地域だ。

区には棚田が残るほか、水稲やそば栽培などの農業が主な産業である。また、過去においては肉牛「くびき牛」の肥育も行われていた。また、当時の農業特区の一つである“どぶろく特区”にいち早く認定された地域でもある。

この牧区で地域協議会の会長を務める小林哲夫さんと、住民組織「牧振興会」の会長武田正一さんにお話を伺った。



牧区地域協議会の小林哲夫さん（右）と
牧振興会の武田正一さん

両者は「牧という名前が自治区で残ったことはありがたい」と切り出すも、やはり市町村合併については不安でいっぱいだったという。それは合併前まで役場が身近な存在であったためだ。合併によって旧役場が総合事務所になるも、職員は減り、寂れてしまった感は否めない。「だからこそ地域協議会と住民組織にかける住民の思いは大きい」と語る。

地域協議会が発足した当初、14名中7名が元村議会議員であり、議会の縮小版みたいな雰囲気は、「元村議の委員が厳かに手を挙げると、雰囲気で他の委員が萎縮してしまう」と小林さん。しかし「2年たった今ではようやく地域協議会の本意がつかめてきたのでは」と実感を語ってくれた。また、他区の協議会だよりを参考に、今では年2回「牧区地域協議会だより」を発行。コミュニティプラザをはじめ住民の身近で関心の高い話し合いを広報している。



牧振興会の事務所が入っている旧牧村議会棟

「議題を決めることは住民目線が大事」と訴える小林さん。地域協議会の議題設定は、住民の関心事でなければならず、協議会事務局（総合事務所）と十分に協議して協議会に臨んでいるとのことだ。



牧振興会事務所の様子
（事務員が2名常駐している）

次に住民組織だが、牧区の牧振興会は平成16年12月に発足した。設立に当たっては準備資金2,000万円を旧村が拠出。会はそれと合わせて、区内の賛同してくれた各戸から年2,000円の会費と市からの受託事業や補助金などで運営している。

主な事業は、区総合事務所や福祉センターをはじめとする区内公共施設の宿日直管理や、秋まつり・雪まつり・敬老会といった旧村時代か

ら続くイベント事業の運営だ。今まで役場が企画運営していたものを合併と同時に牧振興会に手渡され、戸惑いや苦労はなかったかと尋ねると「思いのほか上手くできた」と武田さんは話す。地域のためにがんばろう、役に立とうとの住民パワーのおかげだそうだ。

しかし不安が無いわけでない。一つは予算だ。市からの補助金は毎年カットされ、予算立てが難しいとのこと。その財源不足を会費の値上げで補おうとする意見はあるそうだが、会の中ではまだまだ協議は難航しているという。もう一つはスタッフについて。振興会の役員にかかる作業負担が大きく、とりわけ区には若年層が薄いため、「ここ数年ならまだしも、若い世代の確保と役員の世代交代は大きな課題」と語る。

また、区内には高齢独居世帯が多く、いたるところに限界集落を抱えている。地域協議会と住民組織が一丸となって、地域課題に取り組まなければならない状況に直面している。

（7）新しい自治体づくりへ挑戦

「上越市の仕組みを参考にしたいとの目的で市役所に来訪された自治体はたった 1 例です。人気はありません」と話すのは前出の野澤さん。つまり、地域の検討組織にあたる地域協議会は官で設け住民公募で選出し、会に地域の決定権を委ねる一方、実働部隊にあたる住民組織は旧町村ごと立ち上がった上越方式は、役所側の視点からすると面倒さと不可解さが伴う。なぜなら、地域協議会にそこまでの権能を付与させる必要があるのか、との問いであり、第 2 の役場たる住民組織をどのように立ち上げ、どのように仕事をさせているのか、との問いが生じるからだ。しかしながら、上越市に合併した 13 町村は合併前後に軒並み住民組織が立ち上がった。それらは地域を埋没させない旧町村の思いの表れであろうが、都市内分権と住民自治の目指すべき方向性からすれば、第 2 の役場とは目指すべき方向性ではない。したがって、食い違う恐れを過分に内包しているといえる。

今ある住民組織を、地域の中間支援組織として真に自主自立させ、真に市との協働関係を築いていけるのか、ここが今後の課題の一つといえる。

もう一つは、自治区の設置期間と旧上越市内への自治区導入だ。

住民自治の充実を目指して制度化された地域自治区は、新しい上越市においては平成 21 年末までの 5 年間の時限措置として出発した。したがって、期間終了後の取扱いについて、設置期間を変更するのか、あるいは平成 22 年以降は地方自治法に基づく一般制度の地域自治区に移行するのかどうか検討しなければならなかった。

このために、合併前の上越市の区域にも地域自治区を導入することを含め、地域自治区及び地域協議会の在り方や住民組織との関わり等について研究するため、平成 18 年度、行政学、社会学等の各分野の専門家による「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」を設置し研究を行った。

地域協議会を旧 13 町村の区域に設置した目的には、合併によって住民の意見が施策に反映されにくくなるのではないかという懸念や不安を払しょくすることだけでなく、第一に、上越市の都市内分権の在り方の一つとして、合併を契機に、住民自治に資する何らかの制

度の導入を図ることがあった。

地域協議会は、市民本位の市政を推進する上で必要不可欠な制度であることから、現在の13 の地域自治区における合併特例的な設置にとどまらず、全市的に統一された制度として、合併前の上越市の区域においても、近い将来、地域自治区を設置することを目指している。 しかしながら、旧上越市民の反応は鈍い。「まして住民組織の話など説明が難しい」と野澤さんは苦労の端をにじませる。導入の必要性、住民の理解、区割りの考え方など課題は山積しており、「合併特例の 5 年を 10 年に先延ばす、13 区のみ自治法上に移行させ、合併前の上越市の区域のみ施行時期をずらす、などあらゆる選択肢を検討している(※3)」とのこと。合併後は、住民自治、地域自治の確立に向けた都市内分権を全市的に展開したいとするまちづくりの方向性を踏まえつつも、旧上越市を含めた導入と制度化には高いハードルが控えている。

上越市は合併によって人口は 20 万人を超え、平成 19 年 4 月には特例市へ移行した。多くの事務が県から移譲されることを契機に、自己決定の範囲が広がることによる職員の意識改革や政策形成能力の向上に努め、さらに、今後より一層進むと想定される事務移譲の受け皿たる機能の充実に向けた体制づくりに積極的に取り組んでいる。他方、合併協議会の時代より話し合いが重ねられてきた自治基本条例の制定も間近に迫っている。



自治基本条例の市民ワークショップの様子

「この機会に自治体職員であることを誇りと幸せに思ってほしい」と力強く語るのは野澤さん。市町村合併を契機に新しい自治体づくりへ挑戦する上越市には、自治の充実を図る当たり前の“こだわり”があった。

※1　みなし過疎とは、過疎地域に指定されていた市町村を含んで合併した場合、合併後の自治体が過疎地域とみなす各要件（人口や財政等）に該当する場合、全域を過疎地域市町村とみなすことを指す（過疎地域自立促進特別措置法第 33 条 1 項）。なお、各要件に該当しない場合は合併前の旧市町村のみを過疎地域とみなす「一部過疎」となる（同法第 33 条 2 項）。

※2　総合事務所だよりは、平成 19 年度末まで発行。

※3　平成 20 年 2 月 5 日、市議会臨時会において、地方自治法に基づく地域自治区を設置する条例案が議決された。内容は、13 区は平成 20 年 4 月 1 日に地方自治法に基づく地域自治区に移行し、合併前の上越市の区域については今後検討を加え、議会と議論を行った後に速やかに設置するというものである。

浜松市　（静岡県）

－自治体の概要－



浜松市（はままつし）

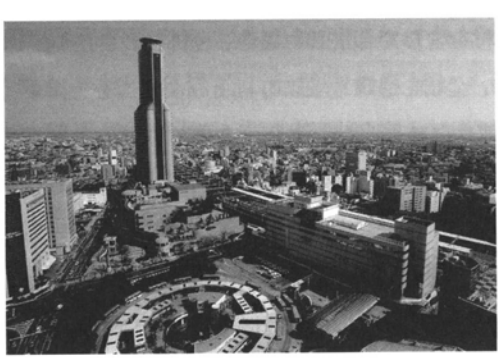
面　　積　1,511.17ｋ㎡
人　　口　804,032 人
（平成 17 年国勢調査）
役所所在地　浜松市中区元城町 103-2
合併データ
合 併 年 月 日　平成 17 年 7 月 1 日
合 併 方 式　編入合併
合併関係市町村　3 市 8 町 1 村

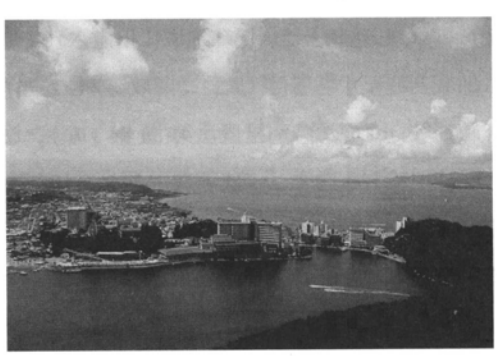
浜松市は静岡県の西部に位置し、北は長野県飯田市、天龍村、西は湖西市、新居町、愛知県豊橋市、新城市、東栄町、豊根村、東は磐田市、森町及び榛原郡に接し、南には遠州灘が広がる。

地勢は南北約 73ｋｍ、東西に約 52ｋｍあり、面積は約 1,511ｋ㎡と全国で高山市に次いで広い。長野県諏訪湖に端を発する天竜川が市を縦断し、遠州灘へと注いでおり、西端には浜名湖がある。従って天竜川の急峻な山間地や扇状地に広がる下流域の平野部、河岸段丘の三方原台地、太平洋の沿岸部と多様な地形構成となっている。

愛知県東三河地域や長野県南信州地域、そして遠州地域の 3 地域で構成される三遠南信 230 万広域交流圏の拠点都市として、東名自動車道や東海道新幹線をはじめ広域的な交通アクセス網が整備されているとともに、輸送用機器、楽器といった工業技術、ミカンやウナギといった農業や水産資源が数多く蓄積している。

平成 19 年 4 月からは政令指定都市へ移行し、更なる成長を続ける。


ＪＲ浜松駅周辺


浜名湖



浜松市役所（本庁及び中区役所）



【ヒアリング対応者】
浜松市企画部地域自治振興課
左から天野幸夫さん、森田孔二さん

2　浜松市の合併について（経過）

平成 14 年　7 月	浜松市が、浜松市、浜北市、湖西市、天竜市、舞阪町、新居町、雄踏町、細江町、引佐町、及び三ヶ日町の 4 市 6 町の枠組による「環浜名湖政令指定都市構想」発表
平成 14 年 10 月	浜松市、浜北市、湖西市、天竜市、舞阪町、新居町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町及び龍山村の 4 市 9 町 1 村で環浜名湖政令指定都市構想研究会を設置（以後、平成 15 年 3 月まで計 6 回開催）
平成 15 年　6 月	浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、新居町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町及び龍山村の 3 市 9 町 1 村で合併協議会設置準備会を設置（同年 9 月まで計 4 回開催、なお新居町は同年 8 月に離脱）
平成 15 年　9 月	浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町及び龍山村の 3 市 8 町 1 村で、天竜川・浜名湖地域合併協議会を設置（法定協議会）以後、平成 17 年 6 月まで計 19 回開催
平成 16 年 12 月	合併協定書調印式。同月、12 市町村議会で合併関係議案を可決。翌月、県知事に対し合併申請書を提出
平成 17 年　4 月	総務省告示
平成 17 年　7 月	新「浜松市」の誕生
平成 18 年 10 月	政令指定都市の指定に関する政令公布
平成 19 年　4 月	政令指定都市に移行

1　合併の経緯について

（1）12 市町村の個性を活かした政令指定都市の実現に向けて

浜松市は、平成 17 年 7 月、静岡県西部地域の 12 の市町村（浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村）が合併して、新たなスタートを切った。合併により、人口は 82 万人を超え、面積は 1,511 k ㎡で高山市に次いで全国で 2 番目の広さとなり、南は太平洋・遠州灘に面し、北は南アルプスを含み長野県と接している。



広大な森林と天竜川

浜松市の特徴としては、世界的な規模を誇る輸送機械や楽器、光・電子技術関連の先端産業などの活動が活発な都市部を有する一方で、天竜川や浜名湖、遠州灘、北部の山々など豊かで美しい自然環境に恵まれていることが挙げられる。

合併にあたっては、平成 14 年に、浜松市が浜名湖を取り巻く 4 市 6 町に対し「環浜名湖政令指定都市構想」を提唱し、この枠組みに北遠の 4 町村が加わり、14 市町村で「環浜名湖政令指定都市構想研究会」が発足したことに端を発する。ここで浜松市を中心とする周辺市町村の広域合併によって政令指定都市の実現を目指し、静岡市と並んで県内における東西の拠点都市を構築することが目標となった。研究会の枠組みはその後、平成 15 年 9 月に 12 市町村による天竜川・浜名湖地域合併協議会を名称とする法定協議会に移行し、平成 17 年 6 月までの間、計 19 回開催するとともに、政令指定都市移行に関する事項も含めて 3,275 もの事務事業のすり合わせを行った。とりわけ協議会では、立ち上げ当初から浜松市が表明していた「政令指定都市の実現」と「（編入合併であるが）対等の精神」で臨むことが旨とされ、都市ビジョンとしては「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を掲げて、12 市町村の個性を継承したことが特徴として挙げられる。



環浜名湖政令指定都市構想研究会の様子

合併段階における特徴は言うまでもなく対等の精神とクラスター型を訴えた合併前の浜松市の姿勢であろう。合併前の浜松市は他を圧倒する規模であったことは明らかで、いざ合併ともなれば周辺市町村は埋没するのではないかと感じる関係市町村の不安を払拭する

ために、各地域をぶどうの粒のように一つ一つしっかりと残し、それが房となって新浜松市が形成されると明示したのである。このことにより12市町村間には信頼関係が構築され、併せて関係市町村の職員間にも信頼と一体感が育まれていった。なお、合併特例債を財源とする新市建設計画においても、合併前の浜松市が周辺市町村に対し、大幅な財政面の配慮を示していることを補足する。

ではこの合併の理念を表現する手法として浜松市が手がけた施策を次で明らかにしたい。

2　合併後の新しいまちづくり

（1）都市内分権を推進する制度としての地域自治区導入

合併協議会では、新浜松市の「環境と共生するクラスター型政令指定都市の実現」に向けて、大きく二つの考え方が根底にあった。一つは市域も広大になることから合併後の都市経営に当たっては、地域に対する大幅な権限委譲を進めることであり、もう一つは、拡大した浜松市においては住民自治と市民協働推進の必要性が一層高まることである。このことを合併協議会は「地域自治組織」「組織内分権」「一市多制度（地域固有制度）」の3つの柱によって具体化していくこととなる。



合併協議会の様子

合併協議会では、まず全国の合併市町村で、その多くが導入している地域審議会を検討した時期もあったが、折しも国においては第27次地方制度調査会の答申で「合併特例区」「特例法上の地域自治区」「地方自治法上の地域自治区」の三制度が示されていたため、この動きに着目した合併協議会では、新市の目指す都市内分権を推進するためには、恒久的な制度の導入が必要であるとし、設置期間の定めのない地方自治法上の地域自治区を平成17年7月の合併と同時に旧市町村を単位として設置することと決定した。

設置に当たっては、地方自治法でも制度設計は各自治体に委ねられており、また、全く新しい制度であることから、先進的な事例や資料もない中で、合併協議会の事務局内で十分な検討を重ねながら、制度設計を進めた。19回にわたり開催された合併協議会では、都市内分権を最重要のテーマの一つととらえ、都合17回も議論している。

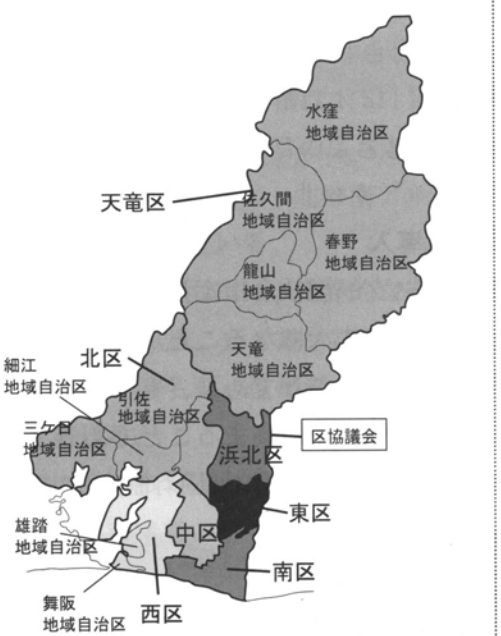
地域自治区は、自治区内の行政を担う「総合事務所」と住民の代表機関である「地域協議会」で構成するが、政令指定都市移行時には、全ての区に区協議会を設置するとともに、

一部の区においては合併時に設けた地域自治区を存続することとした。

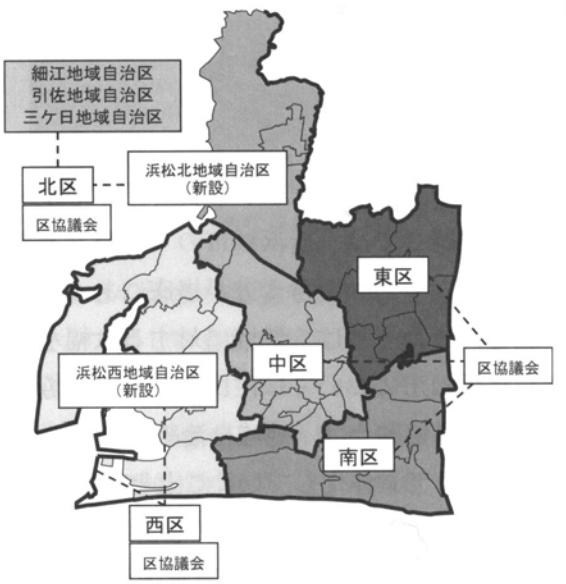
区協議会および地域協議会は、地域住民の声を行政に反映させるための「市の附属機関」であり、委員は当該区域内の住民のうちから選任される。そして、地域における各階各層からの意見を集約し、市の行政施策に反映させるための建議・要望のほか、市長などからの諮問に対する答申を行う。また、地域のさまざまな課題の解決に向け、市民と行政が相

【資料】地域自治区の設置について

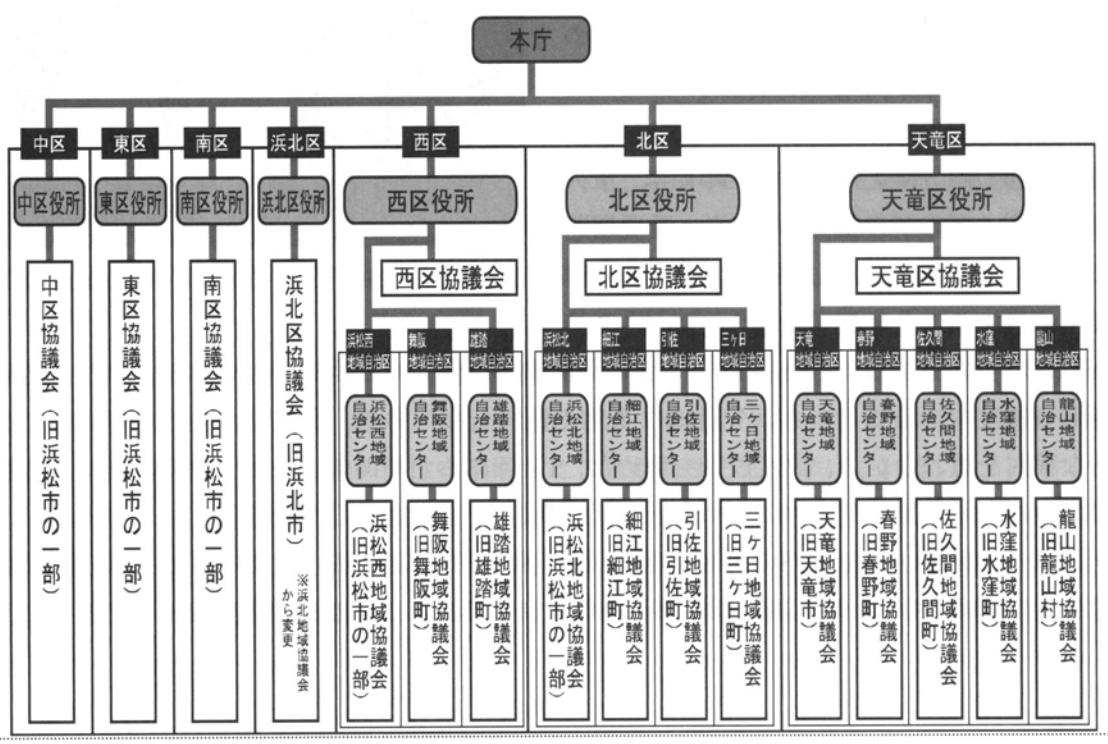
政令指定都市以降後



旧浜松市内においては、西区内の旧浜松市の区域及び北区内の旧浜松市の区域に新規に地域自治区を設置



区協議会・地域協議会の設置状況（平成19年4月現在）



互に連携し合い、安心して暮らせる地域社会を構築するため、市民活動団体との連携を図り、住民自治を強化・充実する機能も持っている。

なお浜松市では、合併協議会で調整方針が決定されなかった事務事業が 500 件ほどあった。このうち「国民健康保険料の賦課方式」や「水道料金の統一」など、住民生活に及ぼす影響が大きな事務事業の調整方針を決定するに当たっては、地域協議会に意見を求めたため、これらの諮問答申に多くの時間を費やした。合併して 2 年が経過する中で、こうした事務事業の調整に係る協議も減少しつつあるため、今後は、区協議会と地域協議会が本来持つ区および地域のまちづくりや、将来の方向性について議論する「地域世論の形成機能」を発揮していくことが期待されているところだ。

組織内分権については区役所や地域自治センターに権限委譲を行うことであり、一市多制度（地域固有制度）については 12 市町村固有の制度や行政サービスを尊重し継続していくことであるが、これらについては後述することとする。

（2）住民ニーズの反映と地域活力を生み出す独自予算制度

地域自治区の導入と区協議会・地域協議会の設置とともに、合併後の独自性が発揮されている都市内分権の仕組みの一つが、予算編成に区協議会・地域協議会の意見を反映できる仕組みを取り入れていることだ。つまり、区役所・地域自治センターが、区や地域自治区にかかわる予算要求を行う際に、区協議会または地域協議会で協議した上で予算要求するという「浜松型予算編成の仕組み」を創設したことにある。

区にかかる具体的な予算要求の流れは、次の通りである。

【概算要求時】（6 月～7 月）

次年度予算の概算要求時に区役所と区協議会との間で、当該区に係る予算をＡ経費、Ｂ経費、Ｃ経費※の 3 つの区分に分け、予算の要求や要望などについて意見聴取を行い、地域の意見を予算要求に反映させている。区役所からの要求・要望を取りまとめた本庁の所管部局は、概算要求案を調整した後、本庁財政課へ要求書を提出する。

※ Ａ経費…区長が予算要求、予算執行する予算（区役所費）
Ｂ経費…各区からの要望のもとに予算要求は本庁所管部局が行い、執行は区が行う予算（区役所配当予算）
Ｃ経費…予算要求、予算執行とともに本庁所管部局が行う予算

【本予算要求時】（9 月～10 月）

Ａ経費　区役所は本庁財政課からの配分額に基づき、予算要求原案を作成し、区協議会に対して要求案を諮問する。区役所は協議会での答申を踏まえ、本庁財政課へ直接要求する。

Ｂ経費　本庁の所管課は区役所からの要求を取りまとめ、本庁財政課から示された配分額に基づき予算要求をする。

C経費　本庁の所管課は区役所からの要望を踏まえ、本庁財政課から示された配分額に基づき、本庁財政課へ予算要求する。

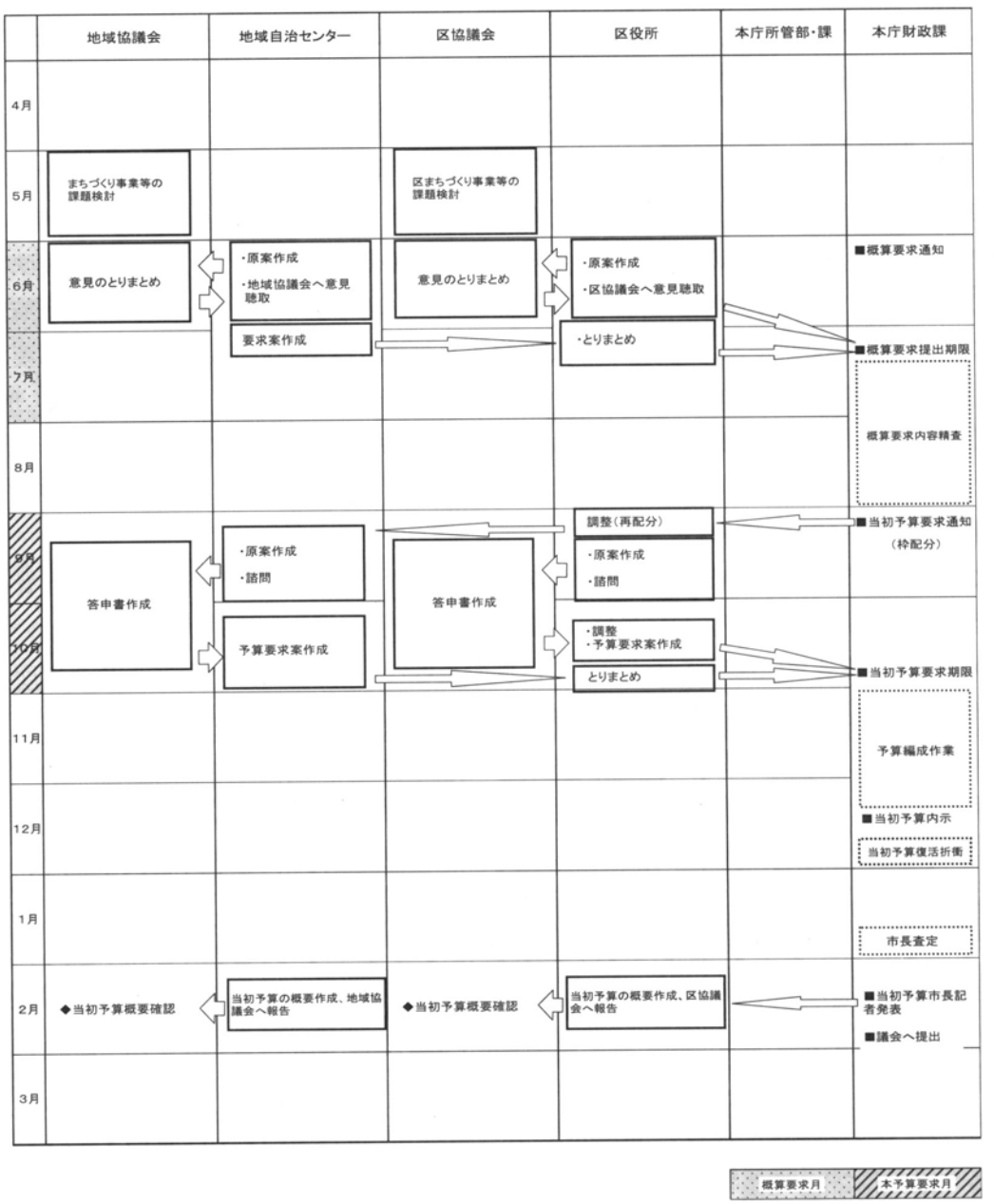
【住民への公表】

予算については、2月に行われる新年度予算案の概要の発表を受け、2月～3月開催の区協議会において、当該区における主要事業の概要を公表している。

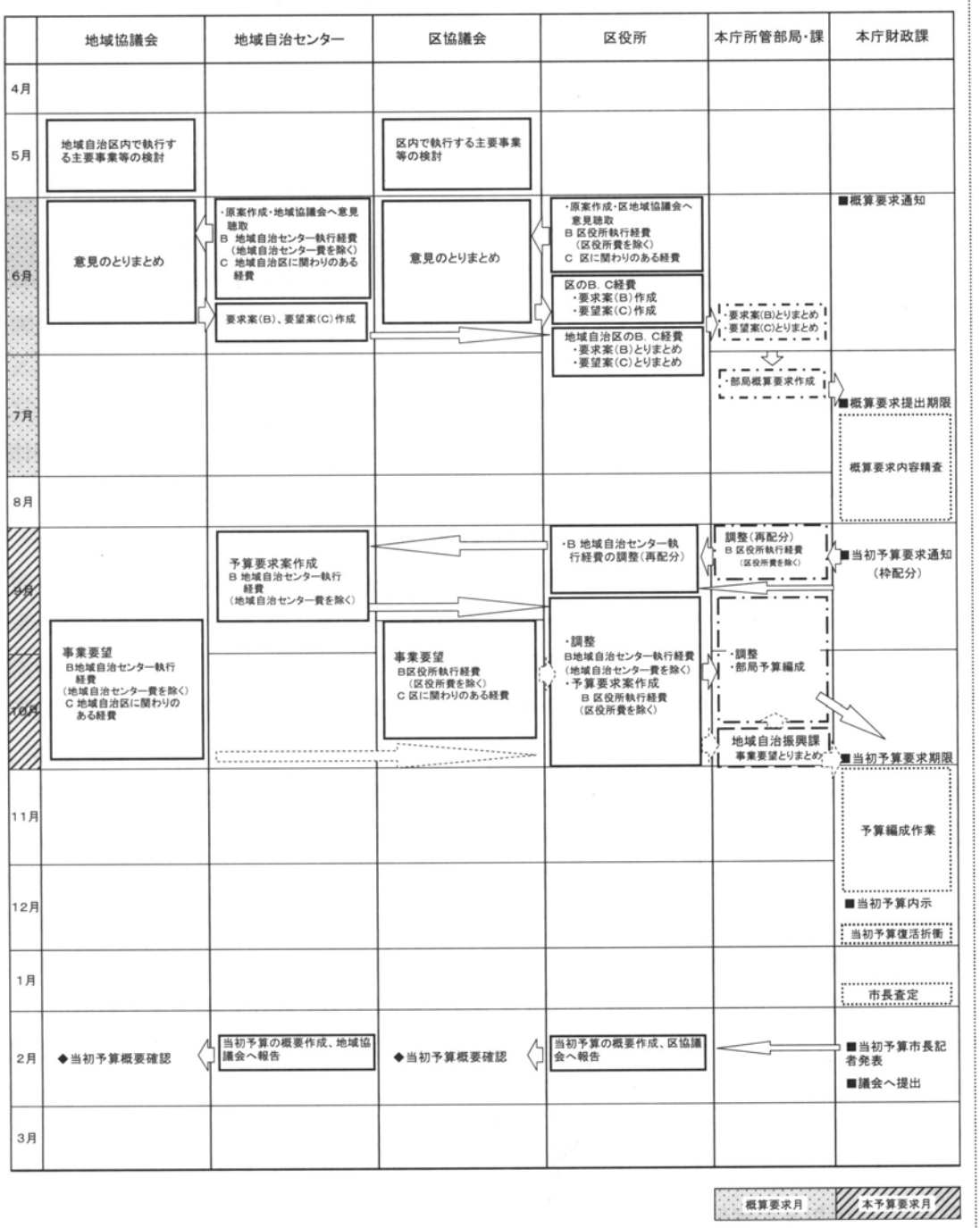
※ 各地域自治センターにおいても、区役所予算と同様の仕組みで地域自治区に係る予算要求を区役所と連携を取る中で行っている。

■区協議会及び地域協議会と予算編成の関わり（スケジュール）

ア　区役所費・地域自治センター費（A経費）　※人件費を除く



イ　区役所費・地域自治センター執行経費（B経費）、区・地域自治区に関わりのある経費（C経費）



また、区や地域自治区が自らの考えで、独自のまちづくりを進めることができるよう平成19年度に「区のまちづくり事業費」を創設し、区長などに自立的予算編成権を与えている。この予算は前述した組織内分権を進めるとともに、区の一体感醸成や区が求める将来像実現のため、区に権限委譲された予算の一つであり、分権型の都市経営を目指す市の意

思の表れに他ならない。本予算の対象となる事業はソフト事業に限られ、その内訳を①区の魅力づくり事業（地域資源の活用により区民と行政が協働し魅力あるまちづくりを進め区の一体感醸成を図る）、②地域づくり助成事業（区民の自主的活動の育成や支援を通して区の一体感醸成を図る）としている。





区まちづくり事業費の運営による事業の一例

平成 20 年度予算からは、一定の地域限定補助金及び区のまちづくり事業を、新しい「市民提案型のまちづくり事業」として統合し、区協議会と協議を行った後、区長の裁量によりその使途を決定できる仕組みに改めるなど、区役所への権限委譲をより一層進めている。今後はこのような予算制度の仕組みに後押しされた住民活動の活発化と区役所機能の強化・拡充に注目したいところだ。

（3）未来へかがやく創造都市・浜松を目指して

①「一市多制度」から「一市一制度」へ

浜松市は、平成 19 年 4 月、政令指定都市に移行したが、同年 4 月の市長選挙において、新市長が誕生し、新たな市政がスタートした。新市長が目指す都市づくりは「住みやすさナンバーワンのひとつの浜松の実現」である。

そこで、打ち出された政策の一つが「一市多制度」を「一市一制度」に改めるということであった。異なる制度の存続は、市民に混乱や不公平感を招く恐れがあるため、行政サービスは、基本的には全ての地域で一律でなくてはならない。その上で、地域社会の伝統文化を守ることや、山間地のスクールバスの運行など、地域の特殊性を前提とした特例措置は、「地域固有事業」として、これまでどおり継続するとしている。

当初、新市長のこの考えに戸惑いや不安を覚えた市民も多く存在したようであるが、「広大な市域にあっても、都市部、山村部に関係なく、どの地域であれ、同じ浜松市民である」という視点に基づき、新市の一体感の醸成を推進していく上では、一方で自然な流れであるのではないかともいえる。

現在、市では、「一市多制度」とした事務事業をあらゆる角度から検証を行っている最中である。「住民相互の理解が得られる範囲で、地域の伝統や文化、芸能といった地域固有事業は、今後も引き続き継続していかなければならないが、行政サービスの水準は当然のこととして統一しなければならない。仮にそれが地域固有事業であったとしても、社会情勢や住民ニーズの変化によっては、見直しも視野に入れて検討するのは妥当」と市の担当者は語る。

なお、合併協議会において「一市多制度」とした事務事業のうち、政令指定都市移行前

においても、消防団員の組織体制の一本化などのように、現実に即した調整を行ってきた事例もあり、今後も、一市多制度を廃止する場合は、区協議会の意見を聞くこととしている。

②自治の仕組みをシンプルに

地域自治組織は、合併後導入された新しい制度であるが、その後 1 年余りで政令指定都市へ移行し、新たに区制度を導入した浜松市は、すでに次の改革に動き出している。

市は、平成 22 年を目途に、既存の地域協議会を廃止し、区協議会へ一本化する方針を打ち出した。現在の西区・北区・天竜区では、区協議会と地域協議会が並存しており、この 2 重構造を解消し、自治の仕組みをシンプルにすることで、市民にとってわかりやすいシステムに変えるというものである。

しかし、一方でこのことは、地方自治法に基づく地域自治区を廃止することにつながる。旧市町村単位に設置した地域自治センターは、地域に密着した住民サービスを行っており、その機能が低下しないような措置が必要であると思われる。

「合併が最終目標ではない。合併後の市民サービスの向上が目標であって、ビジョンを見据えつつ、活力に満ち溢れた市民の育成と共助・共生するまちづくりを進めたい。」と担当者は抱負を語ってくれた。全国に先駆けて地域自治組織を導入し、そのリニューアルに取組む、浜松市の動向に今後も注目していきたい。

「政令指定都市以降後、『ひとつの浜松による一体感のあるまちづくり』を実現するために、市民協働で築く、未来へかがやく創造都市・浜松を目指して取り組んでまいります（一部略）」と浜松市長は年頭の挨拶で述べている。合併、そして政令指定都市と、大きな節目を僅か 2 年余りで経験した浜松市。この間に直面した多くの行政課題に、柔軟に対応し、解決に導こうと努力する職員の姿が印象であった。

真庭市　（岡山県）

－自治体の概要－



真庭市（まにわし）

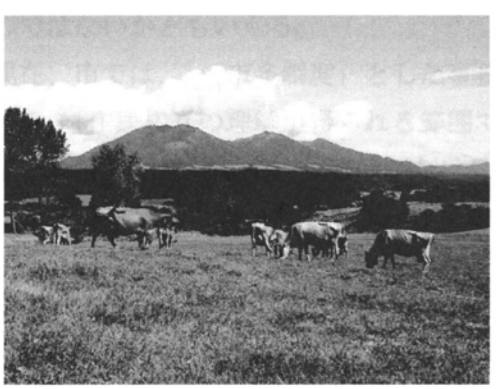
面　　積　828.43 k ㎡
人　　口　51,782 人
（平成 17 年国勢調査）
役所所在地　真庭市勝山 53-1
合併データ
合 併 年 月 日　平成 17 年 3 月 31 日
合　併　方　式　新設合併
合併関係市町村　5 町 4 村

真庭市は、平成 17 年 3 月 31 日、勝山町、落合町、湯原町、久世町、美甘村、川上村、八束村、中和村の真庭郡 8 町村と上房郡北房町の計 9 町村が合併し発足した市で、中国山地のほぼ中央に位置し、岡山県で最も広い面積を有する。

「蒜山三座」をはじめ津黒山など標高 1,000m 級の山々が鳥取県との県境を形成し、その裾野には広大な高原地帯が広がり、牧歌的な高原風景を醸し出すとともに、県の三大河川の一つである旭川の源流地域では、「美作三湯」の一つである湯原温泉郷、神庭の滝などの観光資源も多い。

また、古くから山陽、山陰の中継地点として固有の歴史や文化を育み、自然景観の他に遺跡や、近世の町並み、伝統工芸や民俗文化財などの歴史的遺産も多数残され、魅力があふれている。

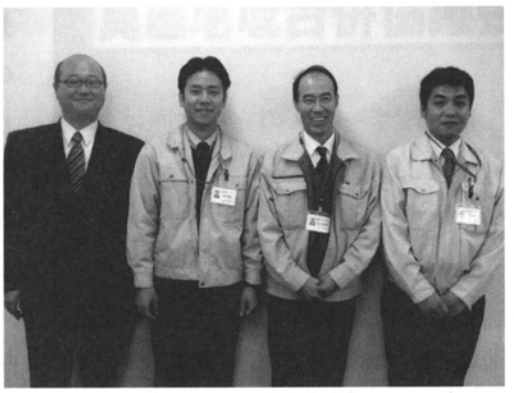
市では、恵まれた自然環境や景観、多様な地域資源を生かしながら「賑わいと安らぎの杜の都　真庭」を基本目標としたまちづくりに取り組んでいる。


多くの観光客が訪れる蒜山高原


100 年の歴史を持つ旧遷喬尋常小学校



真庭市役所（勝山庁舎）



【ヒアリング対応者】

左から

真庭市高齢者支援課	髙木秀朗さん
真庭市企画政策課	後安哲男さん
真庭市企画政策課	中谷由紀男さん
真庭市企画政策課	南　俊樹さん

2　真庭市の合併について（経過）

平成 15 年　6 月	真庭市構想研究会を設立(勝山町、久世町、美甘村、湯原町、八束村、川上村、中和村)
平成 15 年　8 月	真庭地域合併協議会を設立（法定協議会）
平成 15 年　8 月	落合町、北房町より真庭地域合併協議会への加入申し入れ
平成 15 年 11 月	第 5 回真庭地域合併協議会にて、落合町、北房町の加入を承認
平成 16 年　3 月	新市の名称を公募し、第 10 回真庭地域合併協議会の席上で真庭市に決定
平成 16 年　8 月	合併協定調印
平成 16 年　9 月	9 町村議会で合併議案可決
平成 16 年　9 月	岡山県知事へ合併申請を行う
平成 17 年　1 月	新市章決定
平成 17 年　1 月	総務省告示
平成 17 年　3 月	真庭市の誕生

1　合併の経緯について

（1）行政サービスの充実に向けて


上空からの真庭市

明治・昭和の合併により誕生した勝山町、落合町、湯原町、久世町、北房町、美甘村、川上村、八束村、中和村の9町村は、それぞれ農林業や、商業、観光産業等で発展し、歴史あるまちづくりを進めてきた。そして、町村間においては古くから地理的、歴史的につながりが深く、住民の日常的な生活エリアの関わりも強かった。そのため行政は、合併前より真庭広域連合による、消防、救急、し尿処理、介護保険事業、一般廃棄物処理、広域ネットワークの整備などの住民サービスについて、一体的な取り組みを進めて地域住民の生活環境や利便性の向上に資するまちづくりに努めてきた。

その一方、地方分権が進む中において、少子高齢化への対応、多様化する住民ニーズへの対応など、社会状況の変化に対応できる環境が必要となってきた。

岡山県は平成13年3月に「岡山県市町村合併推進要綱」を策定し、一部事務組合などの広域的行政圏域、産業や経済の圏域などを検討して、一体性が認められる市町村の組み合わせとして78市町村を19自治体に再編するパターンを示している。

それを受けて、平成13年11月に第1回真庭圏域関係町村長合併研究会が開催され、12町村（勝山町、落合町、湯原町、久世町、美甘村、川上村、八束村、中和村、新庄村、北房町、富村、旭町）が参加している。しかし、平成14年9月に各町村の方針がまとまらず解散となる。

その後、勝山町、落合町、久世町、美甘村、旭町、北房町による「真庭地域任意合併協議会」（平成15年3月）や、川上村、八束村、中和村による「蒜山3村合併任意研究会」（平成15年4月）がそれぞれ発足するも、途中で意見の対立があり、この枠組みも立ち消えとなった。

合併特例法の期限もあり事務手続きに猶予がない中、平成15年5月に勝山町、湯原町、久世町、美甘村の代表者が集まって真庭市構想研究会の発足準備を始めた。短い期間に二転三転する複雑な局面を迎えたが、この真庭市構想研究会に、川上村、八束村、中和村が参加を表明し、7町村による真庭市構想研究会が平成15年6月に設立され、法定協議会の立上げを推進していくことに決定する。7町村の議会において、真庭地域合併協議会設置の議案が可決され、平成15年8月1日に真庭地域合併協議会（法定協議会）が発足した。その10日後の平成15年8月11日、落合町、北房町より、合併協議会への加入申し入れがなされ、その後加入を承認される。

（2）真庭は一つ

ここでついに、勝山町、落合町、湯原町、久世町、北房町、美甘村、川上村、八束村、中和村の9町村ががっちりと手を握り合い、「真庭は一つ」を合言葉に合併に向けた一歩を踏み出した。

法定協議会では合併協定項目について具体的な協議が行われたが、ポイントについて次のとおりまとめる。



真庭地域合併協議会

①合併の方式について

町村を廃止し新しい市を新設する新設合併方式とする。

②新市の名称について

平成15年11月に新市の名称を公募したところ、1,854件の応募があり、圧倒的に多かった一位の真庭市（511票）と二位のまにわ市（390票）が候補に絞られる。第10回協議会でこの2候補による投票が行われた結果、新市名は真庭市とする。

③新市の事務所について

本来なら事務効率化を図るため機能を集中させるべきであるが、収容能力の問題があり、当面は勝山町を本庁舎の位置とし、久世町、落合町に本庁機能を分散させる。そして市の北部となる蒜山エリアに分庁を配置し、9町村全てに支所を配置する。

なお、新庁舎は久世町地内に建設する。（平成22年完成予定）

④議員定数について

1回目の市議会議員選挙は、合併特例法による定数特例を採用して定数40名とし、現在の各町村を選挙区として実施する。2回目については、定数を26名とし、選挙区は全市一区とする。

そして新市建設計画の中において、合併後の新しいまちづくりを進めるためには、住民の視点でまちづくりを考えていくことの必要性が強調されている。そのためには住民参画のための体制づくりが欠かせず、地域の課題やニーズを聞き入れながら、住民が主体的に地域づくりに取り組む「地域自主組織」という真庭市独自の制度化が求められた。

9町村が一つになるこの大合併は、枠組みを巡る対立から研究会や任意合併協議会が相次いで解散、休止した経緯がみられる険しい道のりであったが、最終的には「真庭は一つ」という強い思いに支えられて成立する。

平成17年3月31日、県下で一番大きな面積とともに豊富な地域資源を有する真庭市が誕生した。



新生「真庭市」誕生

2　合併後の新しいまちづくり

○　住民自治の組織づくりと「まにわっこ検定」

長い歴史の中で、山や川がさえぎることによって隣町とはまるで違う文化や風土を育んでいることは多い。いきなり「今日から真庭市になりました」と言われても、愛着が湧かないのは仕方のないことである。

行政と市民が手を携えて取り組む地域づくりに向けて、「地域自主組織」という独自の住民自治組織を構想する中で、まずはお互いの地域を良く知り新市の一体感を醸成していこうとする手段として「まにわっこ検定」が誕生した。

（1）地域自主組織の推進

真庭市は、9町村の大合併により南北50km、東西30km、総面積828k㎡にも及ぶ広大な市域を有することになったが、規模が大きいだけに「行政が遠くなる」「発展から取り残されていく」との不安の声も、当然のことながら漏れ聞こえてくる。市はこうした住民の声に耳を傾けながら、住民参画の新しいまちづくりに向けて現実的な施策を打ち出していくことが求められるわけだが、一つの解決策として「地域自主組織」の制度化について、合併協議会の時から長く議論されてきた。

合併でよくみられる、旧町村単位にある程度自治権を持たせる地域自治組織（地域審議会・地域自治区・合併特例区）を取り入れた場合、議会と旧町村単位における地域自治が二重構造になる恐れが懸念され、真庭市では設置されなかった。その代わり、地域の事情に応じた独自の「地域自主組織」という構想が生まれたのだ。

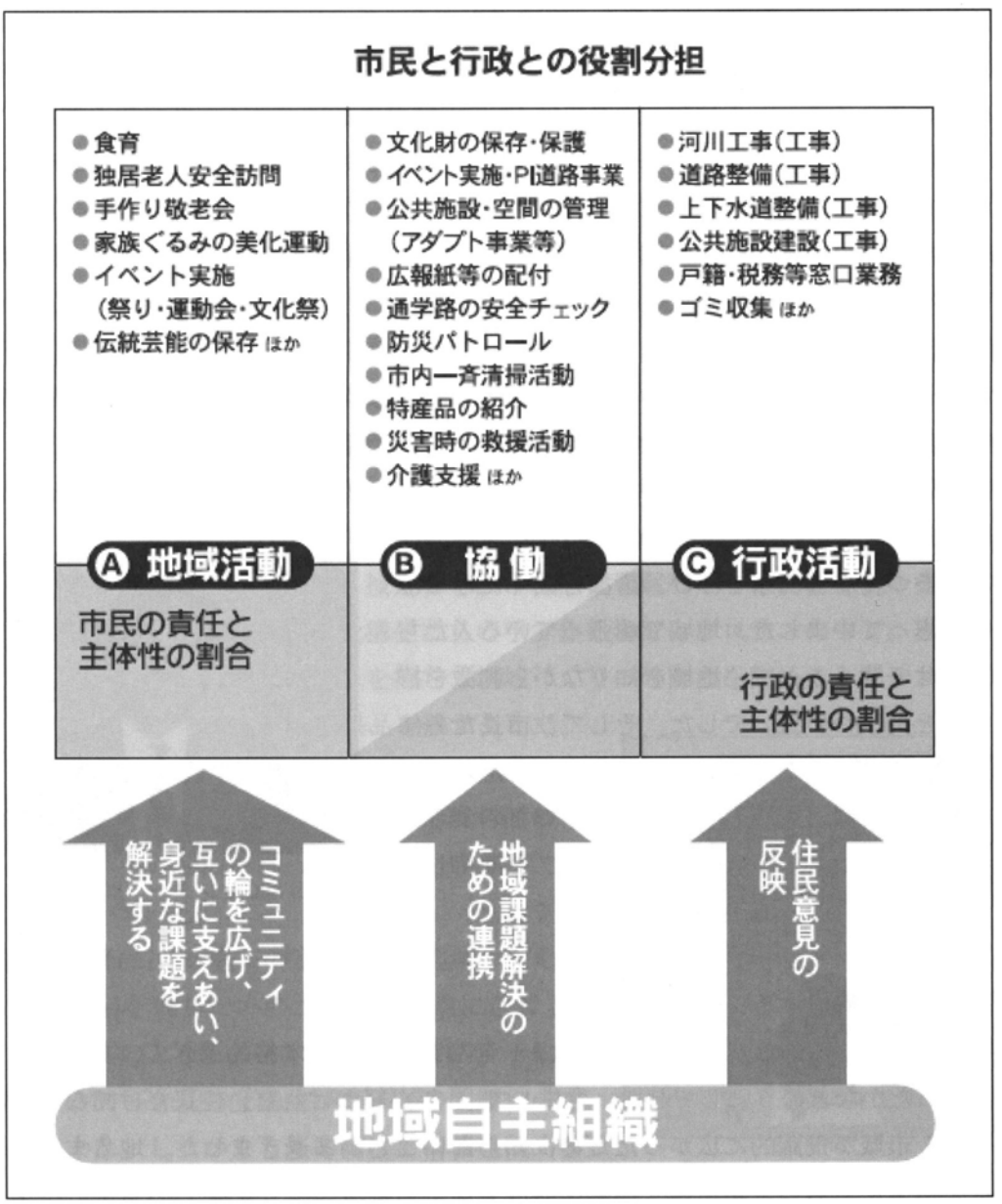
昔から、地域で共同生活を営むために地域を束ねる組織があるが、その代表的な存在は自治会であろう。地域の諸課題を解決するばかりではなく、伝統、風習、地域行事をみんなで行っていく上でのまとめ役になってきた。そこでは、地域独自の文化や個性豊かな地域づくりが育まれ、人と人との絆も結ばれてきたのではないだろうか。しかし、中山間地域に共通する課題である少子高齢化・過疎化は急速に進行し、地域に住む人が少なくなったことにより地域活動がやりにくくなった。一方で、複雑化する社会の中、犯罪や災害への不安や、高齢者などの社会的に弱い立場の人へのケアの充実が叫ばれ、安全・安心な地域づくりを願う意識は高まりを見せる。

住民が抱える課題や要望は多様化し、今までのような一つの自治会や既存の組織では、解決できないケースも出てきており、現在の枠組みにとらわれない持続可能な地域組織が必要と考えられた。その新しい地域組織を「地域自主組織」と呼び、その形態は、あるエリアの中でいくつかの自治会が集まったり、既存のコミュニティ組織と自治会を包括するなど地域事情に応じてさまざまであり、地域に住む人たち自身が決めることとしている。行政は、その「地域自主組織」が住民の声を市政に届けるとともに、行政と対等なパート

ナーとして、連携しながら地域づくりを自主的に進めることを将来像に描いている。

しかしその一方で、これまで長い期間、町制や村制のもとで行政主導のまちづくりに住民は慣れ親しんでおり、市民参加、住民自治の基本的な考えが住民に対してもどこまで理解されているのか、首をかしげる状況は否めないという課題が残った。

そこで、住民が自主的に地域課題に取り組むための基礎的な知識と、実践的な技能を習得し、協働のまちづくりを担っていくリーダー的な人材を養成していくことを目的に、真庭市地域づくり人材養成講座事業に取り組んだ。



（2）地域づくりは人づくりから

「協働やパートナーシップという言葉は聞こえが良いけれど、中身は漠然としていて難しく考えるとストップしてしまう。主役となる市民が身を乗り出すためには何か仕掛けが必要だと感じ“真庭市地域づくり人材養成講座事業”を企画しました」と話してくれたのは、平成17年当時にこの事業を担当していた高木秀朗さん。



真庭市地域づくり人材養成講座

よく「地域づくりは人づくりから」といわれるが、自らが考え、声を出し、汗をかく、地域づくりの中核となる人材を養成するため、真庭市は平成17年に岡山NPOセンターの協力を得ながらこの事業をスタートさせた。講座には17名の受講生が集まり、地域資源を掘り起こしながら真庭を知りつつ、人と人とのネットワーク構築を目指せるようなメニューを組み込んでいる。

①基礎的な知識を得るため――地域で活躍する人や、全国的に有名な専門家による講演
②実践的な技能を得るため――地域課題の解決について、行政に事業提案していくワークショップ

この二つを大きな柱とし、平成17年10月から平成18年3月の間に、8回の講座を開催している。最後の8回目は公開型の提案発表会とし、4班に別れた受講生が、市長をはじめとした市執行部やNPO、コミュニティ関係者に対して、自分たちが考えた事業提案を行った。

岡山NPOセンターの川上俊久さんは、「単に全国的に有名なまちづくり専門家を呼び、講演を聞くだけでは寂しいと思っていました。地域で頑張っている人たちの話も併せて聞くことで、地域を知りながら刺激を持たせることが一つの狙いでした。そして、市長たちに発表する場を設けることで、緊張感を高めながらチームで論議させ、個と個がぶつかり合う中でどのようにまとめていくのか。その辺のスキルアップを期待したのです」と、17年度を振り返って答えてくれた。


岡山NPOセンター　川上俊久さん

（3）一体感を醸成するツールづくり

2年目を迎えるにあたり、「個人的には、1年目はいきなり本格的過ぎて、ちょっとレベルが高かったかなという感じでした。合併して1年が経つけれど、住民だけでなく行政職員でさえ、市域が飛躍的に広がったために知らないことが多過ぎました。地名すら読めない現状を踏まえ、もっと新市の一体感を醸成しながら地域づくりを楽しめるツールをこの事業で作れないかと思ったのです」と高木さん。

そこで川上さんと検討を重ね、18 年度は年代を越えて地域を楽しく知るための、ご当地検定「まにわっこ検定」を研究するワークショップを実施する。

一般的にご当地検定とは、地域の歴史、自然、文化、産業などについての知識に関する試験のことで、その地域の自治体や商工会議所、観光協会などが実施しているケースが多い。

最近では、「学び好き」や「資格取得」のブームに支えられ、ゲーム機器にもソフトが存在するが、始まりは日本文化普及交流機構が行った博多っ子検定（平成 15 年 9 月）といわれている。その後、検定は少しずつ各地で行われるようになり、平成 16 年 12 月に行われた京都検定がマスメディアに大きく取り上げられ、全国から約 1 万人が受検したことで話題になった。



まにわっこ検定 CD-ROM

この京都検定が注目を集めたことがきっかけとなって、全国各地でさまざまなご当地検定が誕生している。最近のインターネットを使う簡易なものも含めると、平成 20 年 1 月時点で 120 件以上存在しているといわれる。

ご当地検定の内容はさまざまであるが、主に都市のイメージアップによる観光振興や、生涯学習の延長による人材育成などを狙いとしているものが多い。地元企業関係者や観光関係の仕事をしている人の参加意欲が高く、また「団塊世代の大量退職」「中高年層の増加」におけるエネルギー活用の有効な手段として、地方回帰への期待、地域ビジネスへの可能性も期待され、協働のまちづくりにも生かせる取り組みであると考えられている。

「まにわっこ検定」の場合は、検定日を設けて点数を競ったり、資格を狙ったりする類の検定ではない。まず、検定を受講生たちの手で作るまでのプロセスの中で、真庭のまちの宝を再認識しながら地域に誇りを持ち、地域づくりへの関心を高めるトレーニングとしている。次に、CD-ROM という成果品を残すことで、真庭市のことをあらゆる層、特に次世代を担う子どもたちに楽しく知ってもらう。そして旧町村間の相互理解と一体感の醸成を図っていこうというところに意味を置いている。



「まにわっこ検定」ソフト画面

実際の作業は、「真庭市の宝として、地域の人たちが子どもに何を残したいのか」という点に注目し、「まにわのよいところ」というテーマで広く一般募集し、その回答を基に受講生がクイズの問題作成を行った。また、しっかりと外に向けて情報発信するために、「まにわっこ検定」のニックネームを市内の小学生から募集し、子どもたちや学校への認知度を高めた。

内容は、旧町村ごとの地域別クイズ、観光・産業・文化などの分野別クイズ、歌手で真庭大使の岸田敏志さんからの特別出題クイズ、そして総合クイズの4部構成で、3択式の全120問となっている。また、利用者が自由に問題を作成できるプログラムも追加し、オリジナリティを創出した。

そして、小学生低学年でも利用ができるように漢字には仮名を振り、ゲーム感覚で楽しく親しんでもらうために子どもたちの声を吹き込んだり、可愛らしいイラストを描くなどの工夫を凝らしている。

完成後は、市民や各種団体に幅広く利用してもらうために市政広報でPRしながら、各支局や公民館などパソコンがある場所に置かれ、希望する市民には無料でCD-ROMを提供した。また、小学生に募集していた「まにわっこ検定」のニックネームは「まに★けん」に決定し、市内の全37小中学校にもCD-ROMを配布している。

現在、企画政策課でこの事業を担当している南俊樹さんは「実際、子どもたちに地域の愛着を持ってもらうために学校の授業に取り入れられたケースもあり、児童には好評だったと聞いています。そして、学校だけでなく地域の夏祭りでクイズ問題に出されるなど、少しずつ広がりを見せていますが、さらに多くの住民に利用していただけるように、しっかりとPRを続けていきたいと思います」と抱負を語る。



「広報まにわ」でのPR

（4）主役は地域を愛する住民

現在、95地区の「地域自主組織」が設立しているが、市では最終的に120地区ほどを想定しており、積極的に支援する体制を整えている状況だ。まちづくりの主役は地域を愛する住民であり、地域にしっかりと根ざした「地域自主組織」から、「住んでいて良かった」と実感できる住民主体の新しい協働のまちが生まれる。

そして、まちづくりの出発点は何と言っても地域を知ることである。地域にどのような歴史が蓄積してきたのか、どのような遺伝子が隠されているのかを探り出す。そこを起点に、市民と行政が相互理解と信頼のもとに共通の目標に向かって活動し、「自分たちのまちは、自分たちが作り育てる」という意識が形成されるであろう。

合併記念式典の際、井手紘一郎市長は「市で生れ育った子どもたちが誇りと愛着を持ち続けるまちにするのが使命」と挨拶している。住民自らが自治に関わる組織づくりを推進する中で、新市の一体感を醸成することを目標に作成された「まにわっこ検定」は、まさに、次世代を担う子どもたちの郷土愛を深めるとともに豊かな創造性を育み、未来において合併して誕生したこの真庭市を支えていくであろう。

○　バイオマスタウン真庭

市域のおよそ 79%が森林に覆われた自然豊かなこの地域に、今、日本だけでなく世界からも注目されているのが、バイオマス産業への取り組みである。バイオマスとは、生物資源（bio）の量（mass）からなる造語で、“再生可能な、生物を起源とする有機性資源（化石資源を除く）”と意味される。

合併したことにより、大量に存在する木質系資源だけでなく、畜産系・農業系・食品系・事業系・未利用系など多様なバイオマス資源の活用が可能となった。市は総合計画において、環境保全の推進を基本構想に掲げ、産学官の連携のもとバイオマスタウンによる環境にやさしい循環型社会の形成や持続可能な地域産業の創出に全力で挑戦している。

（1）始まりは「21 世紀の真庭塾」



左から、バイオマス推進室　大美康雄さん
観光振興課　高見　智さん
バイオマス推進室　森田　学さん

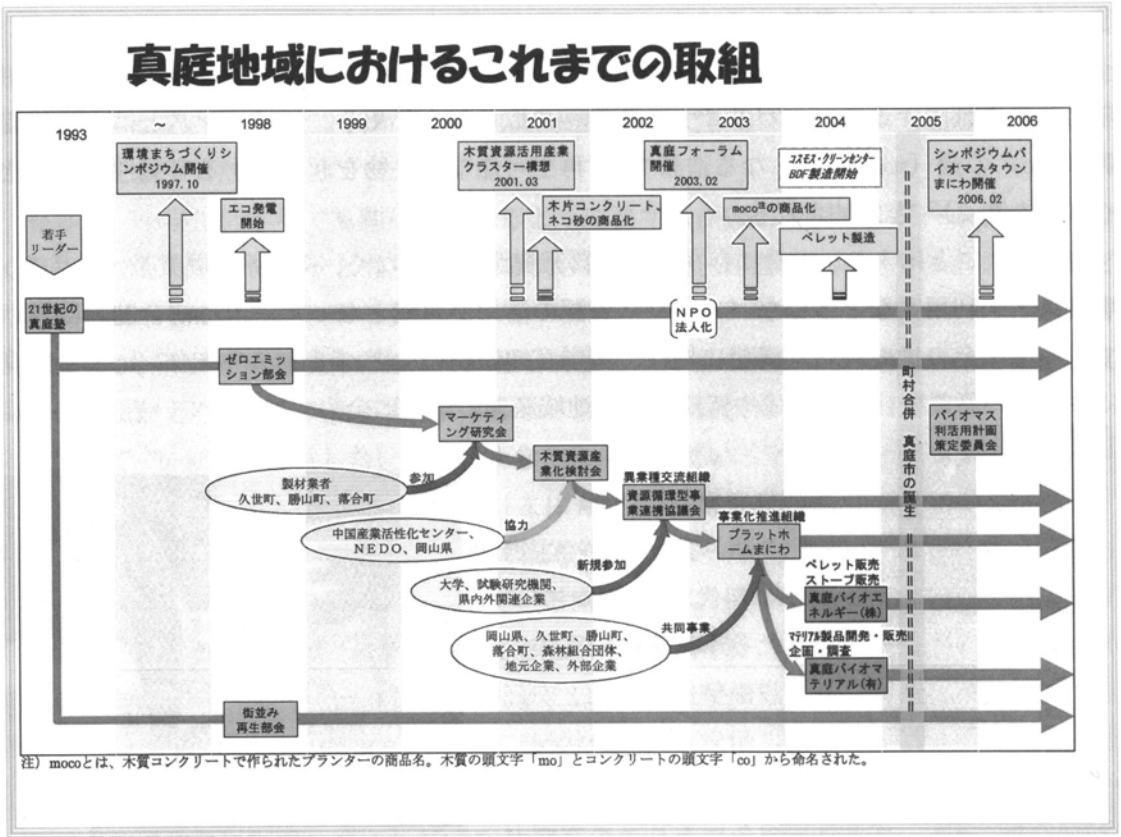
そもそもバイオマスの取り組みは、行政の主導で行われたわけではない。90 年代に入るとバブルが崩壊し国内は長期間にわたる不景気に陥る中、基幹産業であった林業も、設備整備の遅れと安価な輸入材に押されて構造的に耐えられない状況に陥る。同時に平成 4 年、真庭地域を縦横に走る高速道路が開通し、ストロー現象によりこの真庭が廃れてしまうのではないかとの危機感が地域に囁かれ始めた。

そこで、勝山町、落合町、久世町の 3 町を中心とした若い経営者が結集し、なんとかこの真庭地域を盛り上げていきたい、元気にしていきたいという思いで、平成 5 年に「21 世紀の真庭塾」という勉強会を立ち上げたことが発端である。

塾は、林業関係者だけでなく、行政職員・医師・飲食店経営者・家具職人・酒造り職人など多岐にわたる 24 名で構成され、お互いの異業種交流も行いながら、それぞれが 3 万円の年会費を出し合い、それをベースに省庁や民間シンクタンク、金融機関の専門家たちを交えた勉強会を月に 2、3 回、遅い時は夜中の 2 時ごろまで行っていたという。

その後、魅力ある真庭を創出するために、古いまち並みに草木染ののれんを飾ったり、ひなまつりを展示するなどのまちおこしイベントを開催する「街並み再生部会」と、環境と産業という視点から、製材業で発生する大量の木質廃棄物を他の産業資源としての利活用を目指す「ゼロエミッション部会」に分かれて自発的に活動を続けた。

「ゼロエミッション部会」が本格的に動き出した頃、新しい地域産業の振興として行政や大学などの研究機関が関わり始め、平成 13 年に策定した「木質資源活用産業クラスター構想」が大きな契機となる。地域資源を地域で使う資源循環型を目指す構想のもとで、各事業所がそれぞれ連携をとりながら、木質エネルギー、マテリアル製品原料などについて調査検討し、商品化に向けて一つずつ研究開発を重ねた。



注）mocoとは、木質コンクリートで作られたプランターの商品名。木質の頭文字「mo」とコンクリートの頭文字「co」から命名された。

平成 14 年には資源循環型事業連携協議会を発足し、真庭地域の木材関係者だけではなく、より広い範囲から異業種分野を呼び込んだ。そして、内外の産学官の交流・情報交換の場を深めながら共同研究開発への足がかりとして、木片コンクリートや猫砂などの商品実現化に着手する。

続く平成 15 年、これまでの活動を広く情報発信するために「真庭フォーラム」を開催。バイオマス・マニワ宣言の中で、住民・事業者・行政それぞれが、これからの循環型社会の形成や真庭モデルの形成にむけて連携しながら役割を果たしていくことを誓っている。

「21 世紀の真庭塾」設立から 11 年を迎えた平成 16 年、地元製材事業者などの出資により、バイオマス利活用の先導的な役割を担う 2 つの新会社「真庭バイオエネルギー株式会社」（石油代替燃料として木質ペレットの生産、販売）と、「真庭バイオマテリアル有限会社」（おが屑などを再資源化して販売。バイオマス資源に関する調査、情報発信）が設立される。エネルギーとマテリアルの 2 つの形態からの推進により相乗的な資源循環効果を上げることを目的とし、木質バイオマスの商品流通部門における先導役として活動開始した。

そして平成 17 年、合併により誕生した真庭市の総合計画において、環境保全の推進を基本構想に掲げ、重要施策として“真庭市バイオマスタウン構想”を明確に位置づけた。

これまでは木質系バイオマスを中心に推進してきたが、合併し市域が拡大したことにより、北部の畜産をはじめ多様なバイオマス資源を加えた総合的な活用方策を盛り込んだバイオマス利活用計画を策定し、地域を巻き込みながらの環境対策、産業の活性化、地域の

活性化などを目的としている。

これらの取り組みが、国の「バイオマス・ニッポン総合戦略」の基準に合致したことから、平成18年4月に中国地方で2番目、岡山県で1番目となるバイオマスタウンとして認定された。さらに平成19年10月、国が推進する「次世代エネルギーパーク構想」にも認定され、平成20年1月現在、ダブルで認定されているのは全国でも唯一、真庭市だけである。

（2）地球に優しいバイオエネルギー

主なバイオマス関連の事業について紹介する。



ペレット燃料

1．ペレット燃料

製材の過程で大量に出るおが屑やカンナ屑などを圧縮し成型した固形燃料で、公共施設や学校の暖房や温水プール、農業用ボイラに利用されている。

2．エコ発電

発電用のボイラに、木屑を燃料としている。

3．バイオエタノール

木屑からエタノールを精製し、ガソリンに3％エタノールを混ぜ公用車の燃料とする「E3社会実験」を行っている。



木片コンクリート

4．木片コンクリート

舗装材として、野球場、公園、ガーデニング等に広く活用されている。透水性が高く水溜りができにくいほか、保水性に優れているため表面の温度上昇が通常より10℃以上抑えられ、ヒートアイランド現象の面からも効果が大きい。また、通常の二分の一と非常に軽量のため、屋上緑化やガーデニング材料としての需要も大きい。

5．エコディーゼルフューエル（EDF）

通常よく言われるBDFのことで、廃食油からのクリーンなディーゼル燃料をゴミ収集車や湯原温泉旅館の送迎車の燃料に活用。廃食油1リットルを10円で回収し、そのお金を基金として積み立てて、未来を担う子どもたちに本をプレゼントしている（小学校エコブック）。

6．ネコ砂

ヒノキは消臭効果、芳香効果、抗菌効果に優れ、これらの特性を充分に活用し商品化したのが、おが屑からのペット用のトイレ砂。トイレ後すぐに固まり消臭抗菌効果に優れ、固まったものを可燃ゴミとして処理できる。インターネットの販売でもペット部門において 5 年連続で優秀賞を得ている。



ネコ砂

7．ヒノキオイル

入浴剤、消臭、防虫、防かび、アロマテラピーなどに利用される。

8．堆肥

北部の蒜山高原はジャージー牛で有名な酪農地帯で、牛の糞尿とおが屑を合わせた堆肥を製品化し有機農業を推進している。



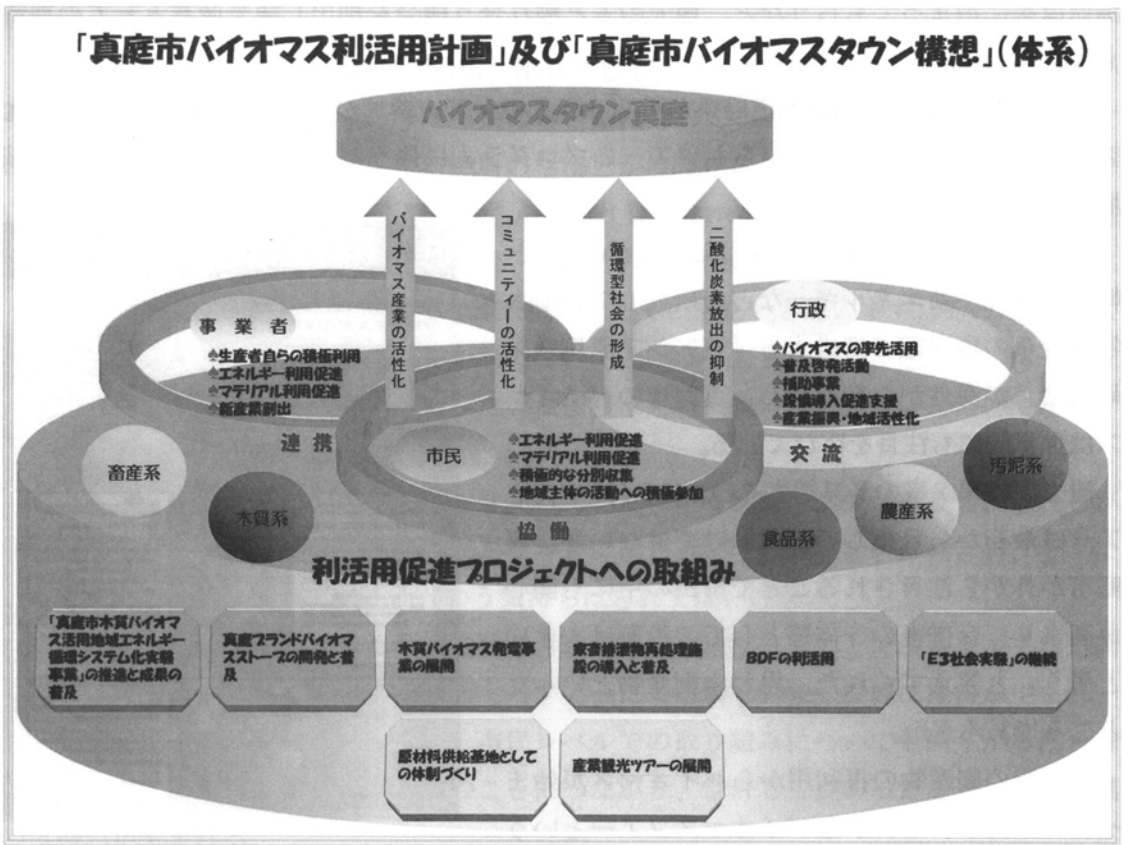
堆肥

近年の原油価格高騰や環境に関する意識向上が追い風となり、こうしたバイオマス関連商品は、ペット産業、窯業、農産物加工業などへの販売を伸ばしている。そして結果を残すことで、真庭市バイオマスタウン構想への市民の理解も更に深まっていく。

バイオマス推進室長の大美康雄さんは、「私たちが追求するのは、どこまで純度の高い再資源を生み出せるかという質の部分と、今までゴミになっていたものをどれだけ再資源化できるかという率の部分です。資源を繰り返し使い、地球環境を壊さない循環型の社会システムを早急に確立していくことが求められています」と説明してくれた。

市ではバイオマスの利活用を促進する上で、分野ごとに目標数値を設定している。木質系、畜産排泄物などの廃棄物バイオマス利用率は 90%以上（現在約 77%）、そして未利用木材や稲わら、もみ殻などの未利用バイオマスは 40%への接近向上（現在約 28%）を目指している。

今までは単なるゴミで、そのゴミの処分にも費用が掛かっていたが、バイオエネルギーに転換することで環境への負荷を和らげている。そして、この自然にやさしいバイオエネルギーは輸送コストもかからないため、エネルギーの地産地消といえるだろう。



（3）地域ビジネス「バイオマスツアー」

時代と共にバイオマスへの関心が高まる中、当初誰も予想していなかった現象が起きる。市や関連事業所に、バイオマス利用で環境との共生を目指す全国の行政や企業、民間団体等からの視察申し込みが相次いだのだ。その数、17 年度だけで約 2 万人である。

それでも、最初は独自に視察を受け入れていたが、バイオマスタウンに認定されたことにより更に問い合わせが激増し、あまりの多さに市や事業所が対応に追われ通常の仕事に支障を来すことになった。

そこで市は、窓口を一本化して効率的に視察を受け入れられる体制について検討し、バイオマスの活用と地域内循環の現状を総合的に学びつつ、それが育まれた「真庭の地」をより深く理解してもらうことができる「バイオマスツアー真庭」を平成 18 年 12 月から開始している。

木質バイオマスに蒜山地域の酪農や農業なども組み入れて、技術面だけでなくバイオマスの地域内循環そのものが視察できるツアーで、普段あまり目立たない取り組みもツアーに組み込むことで、関係者の意欲向上にもつながっているという。ツアーと並行して、地元の美味しい食事を味わったり、勝山地区の古い町並みを歩きながら土産物を買ったり、

湯原温泉に泊まってもらうなど、地元の人と触れ合う機会を創出し観光産業としての期待も大きい。

スタートから1年で38都道府県から2,000人のツアー参加があったそうだ。着実に観光客は増えており、小さいながらもツアーのプログラムに伴うバイオマスガイドなどの地域雇用も創出されている。

平成19年12月には、日本をはじめ台湾、中国、韓国で環境や新エネルギーなどを研究している大学教授らの専門家で構成する「東アジア環境政策研究会」が海外から初参加し、真庭市のバイオマスは世界的にも注目を浴びている。

観光振興課参事の高見智さんは、「バイオマスツアーは最初から目指していたわけではないが、真庭市が外から注目されることで市民の中にも関心が高まり、合併後の一体感としての役割は大きいと思う」と答えてくれた。思わぬ副産物といったところであろうか。

製材業の副産物の再利用からバイオマスが始まったわけだが、これからバイオマスツアーというこの副産物を地域と連携しながら、新しい産業観光としてうまく活用していけるかが腕の見せ所だ。最近、グリーンツーリズム型の修学旅行が全国的に人気であるが、市ではバイオマスツアーに修学旅行を組み合わすことができないか、検討しているとのことであった。



バイオマスツアーパンフレット

（4）熱い気持ちが地域を引き付ける

今までゴミとしてきた廃材や放置されていた間伐材が、金になりエネルギーになって、新しい地域産業、新しい雇用、新しいまちづくりが生まれる。しかも環境にやさしく持続可能という、これからのまちづくりに欠かせないコンセプトが含まれている。

真庭市は、産業部商工振興課の中にバイオマス推進室を設け、「特色ある地域づくりにバイオマス、ずっと住み続けたくなるまちづくりにバイオマス、地球温暖化防止にバイオマス」を掲げ、地域産業としてしっかり携わり、最終的には地球温暖化の防止、化石燃料の枯渇問題に正面から取り組んでいこうという大きな目標がある。

バイオマスは今でこそ、地球環境問題、原油の高騰などから代替エネルギーとして注目されているが、「21 世紀の真庭塾」の若者たちが長い年月あきらめないで、「地域を元気にしたい」という熱い気持ちで地道な研究に取り組み、そして、行政や地域と協働することで発展してきた。合併して生まれた豊富な地域資源を背景にバイオマスの潜在能力は未知数で、全国モデルとして周りから期待される中、これからも自立性を確立するためのアイ

デアが必要であろう。

最後に大美さんは、「われわれ自治体の使命として、まずこの地域の中でどう暮らしていくのかという部分があります。今は市民の皆さんに対して一生懸命、バイオマスについての普及啓発活動をしています。化石燃料の枯渇とか温暖化による地球環境の問題とかについて、“自分たちが住んでいる真庭にはこんなに代替エネルギーの宝があるんだよ”、“真庭に住んでいれば都市部より便利なんだよ”と。それが地域の誇りとなり、安心してここに住んで子どもを生み育てていくような施策展開をしていきたいと思います。そのためには、地域が一体となりエネルギー自給率を高めていくという努力も必要で、他の自治体や研究機関と連携しながらバイオマス大学みたいな仕掛けも将来的には考えていきたいですね」とこれからの展開を熱く語ってくれた。

もともと昔は、暖房にマキやおが屑を使っていた。化石燃料や電気が普及し、それらが使われなくなり、忘れられてきた。なかなか昔に戻るというのは難しいけれども、そこにある資源をしっかり使っていこうという気持ちは忘れてはいけない。

バイオマス関連事業者による産業振興が行政や地域と結びつくことで、さまざまな方向に波及効果をもたらしている。バイオマスツアーによる新しい観光振興に期待が生まれ、ゴミ資源分別やてんぷら油回収など、市民レベルでの取り組みについても周りから注目されることで、新市に自信や誇りを持つことにつながり、合併して良かったなという一体感の気持ちが生まれる。

地球環境にやさしい循環型社会のさきがけとして、オリジナリティ溢れる真庭市のバイオマスから、これからも目が離せない。



真庭市の豊かな森林資源

廿日市市　（広島県）

－自治体の概要－



廿日市市（はつかいちし）

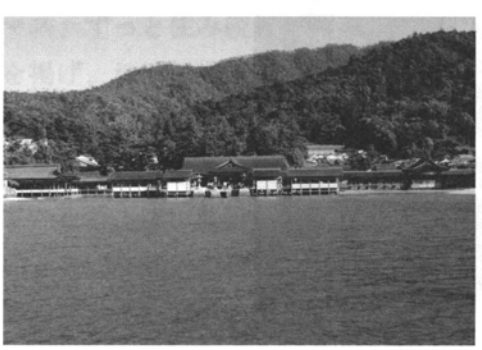
面　　積	489.36 k ㎡
人　　口	115,530 人
	（平成 17 年国勢調査）
役所所在地	廿日市市下平良 1-11-1
合併データ	
合併年月日	平成 15 年 3 月 1 日
	平成 17 年 11 月 3 日
合併方式	編入合併
合併関係市町村	1 市 3 町 1 村

廿日市市は広島県の西部に位置し、東は広島市及び安芸太田町、西は山口県境、南は大竹市及び瀬戸内海に接し、北は島根県境に接している。

市では、市民が自分たちのまちに誇りを持ちながら、より豊かなまちづくりを推進するため、健康で美しい平和なまちづくりや教養を深め文化の香り高いまちづくりなどの５項目を市民憲章として掲げている。

世界文化遺産である厳島神社をはじめ住吉堤防敷、万古渓、紅葉谷公園など多くの観光資源を有し、地御前カキやアサリなどの瀬戸内海の豊かな水産資源、木材に関連した産業資源にも恵まれている。

新市では近隣市町村や商工会議所などの関連団体と協働し、恵まれた地域資源を生かした新しいまちづくりを進めている。



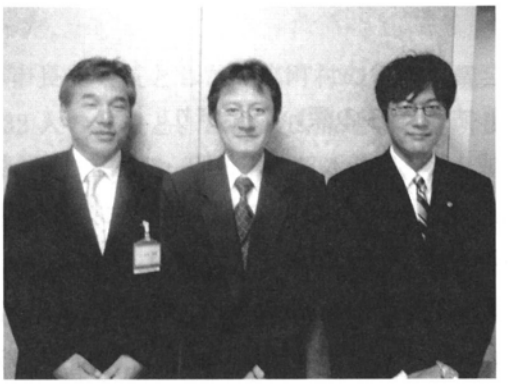
厳島神社



紅葉谷公園



廿日市市役所本庁（旧廿日市市役所）



【ヒアリング対応者】
左から廿日市市総合政策課　金谷善晴さん、
廿日市市商工観光課　垣井茂伸さん、廿日市商工会議所　奥田幸生さん

廿日市市の合併について（経過）

廿日市市は、平成15年3月1日に佐伯町・吉和村、平成17年11月3日に大野町・宮島町と合併した。

○廿日市市・佐伯町・吉和村

平成11年 12月	佐伯町から合併に関する調査・研究の申し入れ
平成12年 7月	廿日市市・佐伯町広域行政調査研究会を発足
平成13年 8月	廿日市市・佐伯町・吉和村合併研究協議会(任意協議会)を発足
平成14年 4月	廿日市市・佐伯町・吉和村合併協議会（法定協議会）を発足
平成14年 11月	廿日市市・佐伯町・吉和村合併協定調印式
	廿日市市・佐伯町・吉和村の各議会で合併議決
	広島県知事へ申請
平成14年 12月	広島県議会で合併議決
平成15年 1月	合併について総務大臣告示
平成15年 3月	廿日市市・佐伯町・吉和村が合併

○廿日市市・大野町・宮島町の合併

平成15年 3月	大野町、宮島町から合併に関する協議の申し入れ
平成15年 9月	廿日市市・大野町合併協議会（任意協議会）設置
平成16年 4月	廿日市市・大野町合併協議会（法定協議会）設置
平成16年 8月	宮島町が合併先を決める住民投票を実施
	投票結果に基づき、宮島町から法定の合併協議会設置についての申し入れ
平成16年 10月	廿日市市・宮島町合併協議準備会
平成16年 11月	廿日市市・宮島町合併協議会（法定協議会）設置
	廿日市市・大野町合併協定調印式
平成16年 12月	廿日市市・大野町両議会で合併議決、広島県知事へ申請
平成17年 2月	廿日市市・宮島町合併協定調印式
	廿日市市・宮島町両議会で合併議決
平成17年 3月	広島県知事へ申請
	広島県議会で廿日市市・大野町の合併議決
平成17年 4月	廿日市市・大野町の合併について総務大臣告示
平成17年 7月	広島県議会で廿日市市・宮島町の合併議決処分決定
平成17年 8月	廿日市市・宮島町の合併について総務大臣告示
平成17年 11月	新廿日市市の誕生

1　合併の経緯について

（1）古くからの深いつながり

平成15年3月1日の佐伯町・吉和村の編入合併、平成17年11月3日の大野町・宮島町の編入合併という2度の編入合併により誕生した廿日市市は、明治時代に旧廿日市市内に佐伯郡役所が置かれるとともに山陽本線廿日市駅の設置や広島電鉄宮島線が開通するなどこの地域の交通・経済の要衝であった。

また、旧廿日市市が市制を施行した昭和63年までは同じ佐伯郡であり、合併した5市町村は、地理的なつながりはもとより古くから政治、経済、文化、生活で深いつながりを持つ地域であった。

近年においても、通勤、通学、医療、商圏などの住民の日常生活圏の一体化が強まる中で、行政運営については、し尿処理、介護認定審査会、火葬場をはじめとする多くの事業を共同で実施していた。

（2）合併への検討

廿日市市の合併への取り組みは、平成11年12月に佐伯町が合併に関する調査、研究を申し入れたことから始まる。

これは、広島県が「広島県市町村合併推進要綱」に基づき、合併パターンを公表した平成12年11月よりも1年近く早いものであった。

また、県の示したパターンや合併による周辺自治体への影響等を考慮し、合併した5市町村以外も含む7市町村で構成する「広島西地域合併問題研修会」を平成13年3月に設置し、広域的な合併に関しても積極的な議論が行われている。



佐伯支所（旧佐伯町役場）

（3）1度目の合併（廿日市、佐伯町、吉和村）

廿日市市は佐伯町の申し入れを受け、平成12年6月に吉和村を加えた3市町村で「廿日市市・佐伯町・吉和村広域行政調査研究会」を設置し、7回の研究会を開催した。

平成13年8月には任意の合併協議会である「廿日市市・佐伯町・吉和村合併研究協議会」に移行した。8回開催された協議会では、合併に関する調査研究を基に地域の状況を考慮した具体的な検討を重ねるとともに住民アンケートの実施や22会場（参加者669名）での住民説明会の開催、6回の「合併研究協議会だより」の発行、2回の講演会の開催な



吉和支所（旧吉和村役場）

どを経て、平成14年2月6日に開催された第8回合併研究協議会で、さらに具体的な検討をするために法定協議会へ移行することとなった。

法定協議会は平成14年4月に設置。廿日市市長を会長とした3市町村の行政、議会、学識経験者の代表者や地域共通の代表者の合計32人の委員と、広島県広島地域事務所長が顧問として参加している。7回の法定協議会の開催とともに8回の「合併協議会だより」の全戸配布、3会場（参加者772名）で住民説明会を開催するなどし、平成14年11月に開催された第7回法定合併協議会において「連携・交流・融合」を基本テーマとした新市の建設計画とともにこの合併は委員の全会一致で決定され、合併調印式を開催した。

平成14年11月には、広島県に対し合併申請書を提出し、平成14年12月に広島県議会での合併議案の議決や広島県知事による合併の決定がなされ、平成15年1月の総務省告示を経て、平成15年3月1日に合併した。

（4）2度目の合併（廿日市市、大野町、宮島町）

2度目の合併は、1度目の合併の直後である平成15年3月に大野町、宮島町が合併協議の申し入れを行ったことにより始まる。平成15年5月に廿日市市、大野町、宮島町の3市町により「廿日市市・大野町・宮島町合併協議準備会」を設置し、4回の準備会の開催で合併に向けた準備を進め、任意の合併協議会を設置することとしていたが、宮島町は町長の交替に伴い広島市との合併について検討することとなり、廿日市市と大野町の間で設置された任意の合併協議会には参加しないこととなる。

①廿日市市、大野町の合併協議

平成15年9月に任意の合併協議会を設置し、7回の協議会の開催や住民アンケートの実施、5回の協議会情報紙の発行、まちづくり講演会の開催、12会場（参加者782名）における住民説明会の開催などを経て、平成16年4月に法定合併協議会を設置している。

法定協議会では、廿日市市長を会長とした2市町の行政、議会、学識経験者の代表者の合計28名の委員と、広島県広島地域事務所長が顧問として、更に、廿日市市監査委員の2名が監査委員として参加した。8回の協議会の開催とともに8回の協議会情報紙の全戸配布や26会場（参加者1,489名）での住民説明会を開催、「連携・交流・融合」を基本テーマとした新市の建設計画を策定するなどした。

平成16年10月に開催された第6回法定合併協議会においてこの合併は委員の全会一致で決定され、平成16年11月に合併調印式を開催している。

また、平成16年12月には広島県知事に対し合併申請書を提出し、平成17年3月に広島県議会での合併議案の議決や広島県知事による合併の決定がなされるとともに平成17年4月に総務省告示がされ、平成17年10月に廿日市市と宮島町の法定協議会との合同協議会を開催した後の平成17年11月3日に合併した。

②廿日市市、宮島町の合併協議

廿日市市と大野町の任意の合併協議会に参加しなかった宮島町は、平成16年8月に合併先を巡って住民投票を実施し、廿日市市との合併を望む住民が多いという結果になった。

このため、再度合併協議の申し入れを行い、平成16年10月に廿日市市と職員の相互派遣を始めるとともに「廿日市市・宮島町合併協議準備会」を設置し、2回の準備会を開催し、平成16年11月に法定協議会を設置する。

法定協議会では、廿日市市長を会長とした2市町の行政、議会、学識経験者の代表者の合計23名の委員と広島県広島地域事務所長が顧問、廿日市市監査委員の2名が監査委員、大野町の代表2名がオブザーバーとして参加している。5回の協議会を開催するとともに、5回の「まちづくり通信」の全戸配布や3会場（参加者63名）での住民説明会を開催、「連携・交流・融合」を基本テーマとした新市の建設計画を策定した。

平成17年1月に開催された第3回法定合併協議会においてこの合併は委員の全会一致で決定され、平成17年2月に合併調印式を開催している。

また、平成17年3月に広島県知事に対し合併申請書を提出し、平成17年7月に広島県議会での合併議案の議決や広島県知事による合併の決定がなされるとともに、平成17年8月に総務省告示がされ、平成17年10月に廿日市市と大野町の法定協議会との合同協議会を開催した後の平成17年11月3日に合併した。

（5）議論が尽くされた合併



合併住民説明会

2度にわたった5市町村という多数の自治体での合併であったにも関わらず、この合併は大きな問題もなくスムーズに進んでいる。

これは、廿日市市が住民や議会、合併先に対する配慮を重視しつつ、慎重に合併協議を進めたためであるといえる。

佐伯町、吉和村や大野町との合併においては法定協議会の設置前に住民を対象にアンケート調査を実施し、宮島町との合併においては住民投票が実施されるなど、合併の必要性や合併先の決定において、住民の合意を主眼においた施策が実施された。

加えて、各協議会における報告書の全戸配布や住民説明会の開催など、協議内容を広く住民に周知するための配慮が随所でされている。

また、廿日市市の合併は4町村が旧廿日市市に編入合併するものであったが、合併協議において事務の一つ一つを突き合わせる細かな調整がなされている。制度の調整においても、同一の制度で基準等が異なるものには経過措置が設けられ、4町村にしかない制度は、当面、現行どおりとするなどの配慮がなされた。

2　合併後の新しいまちづくり

（1）トライアスロン大会

佐伯町、吉和村との合併においては、旧町村役場を支所として市民相談窓口や市政意見箱の設置、両地区でのまちづくり講演会等の開催により、住民との意見交換を図るなどの取り組みが行われた。そして、合併に併せて旬菜館という農産物直売所を設置。毎週日曜日に農業が盛んな佐伯町や吉和村の取れたて野菜等を販売し、市民が地域の特産品を知る機会となるとともに市外からの集客も多く、廿日市市をＰＲする機会となっている。

大野町、宮島町との合併においては、議員の定数特例を採用したため、地域の議員が大幅に減少することによる、地域の意見が市政に届きにくくなるという住民の不安を解消するため、当時の大野町、宮島町の旧町議会議員をまちづくり推進委員として委嘱し、合併から１年４ヶ月の間、市政の周知や市政への提言等の市と住民のパイプ役とした。また、旧廿日市市では合併以前から設置していた学校区単位によるコミュニティ推進協議会を全市域に設置し、市民活動センターと地域が連携して組織づくりを行うとともに各協議会でのまちづくり計画の作成を支援している。また、各協議会では、各地域の課題解決や特性を生かした地域づくりが行われている。

しかしながら、廿日市市では、新市の建設計画のテーマであった「連携・交流・融合」を進めるためには、より強固な柱の存在が必要となっており、廿日市市で初めて開催されたトライアスロン大会である「はつかいち縦断みやじま国際パワートライアスロン大会２００７」が大きなきっかけとなった。

①大会の概要

「はつかいち縦断みやじま国際パワートライアスロン大会２００７」は、平成19年6月17日に市制施行20年記念事業の一環として実施された。総事業費が4,600万円にものぼる市を代表するイベントとなった本大会は、実行委員会をはじめ関係者の大変な努力により実施された。

トライアスロンのコースはスイムで瀬戸内海を2.5㎞、バイクで高低差850ｍの中国山脈を55㎞、ランで標高 700ｍから 900ｍ地点まで登って降りる20㎞にわたる計77.5㎞。いまどき珍しいワンウェイコースで標高差 850ｍにも及ぶ国内屈指の過酷なコース設定となっており、世界遺産である宮島の厳島神社をスタートして旧５市町村を巡るものである。



沿道の市民

288名の選手、ボランティアとして支えた2,204

名の市民、商工会議所をはじめとする関連団体、沿道で観戦した約50,000名の市民や観客などが、トライアスロンという競技を通して「連携・交流・融合」を深め、新市の一体感の醸成に大きく寄与した大会であった。

②大会開催までの準備

大会を開催するきっかけとなったのは、廿日市商工会議所とコナ・コハラ商工会議所の姉妹提携と交流である。ハワイ島にあるコナ・コハラはトライアスロンの世界大会の開催地であり、廿日市商工会議所が地域の賑わい創出のためにトライアスロン大会の実施を市に提案したことから始まる。


スタート地点の厳島神社

平成17年12月に商工会議所が準備委員会を設置。コースの検討をはじめるとともに、他のトライアスロン大会の視察や研修会を実施し、平成18年9月には実行委員会を設置した。

担当者が「大きな大会となるため、市民のさまざまな協力が必要となってくることが予想されたため、考えられる限りの団体に参加してもらった」というとおり、市をはじめ35もの団体の代表者が実行委員会に参加している。事務局は廿日市商工会議所におかれ、職員4名（専従は1名）と臨時職員2名の計6名体制であった。その他、競技運営部、広報部、ボランティア部、宿泊輸送部、式典表彰部、警備部、医務救護部、地域活性部、もてなし部、会場管理部、財務部、庶務部の12の専門部会（作業部会）を設け、細部にわたる検討が重ねられたが、特に困難であった事項は、ボランティアの誘導、コース設定、事業費や安全の確保の4つである。


エイドステーションのボランティア

ボランティアについては、ホームページで募集するほか、実行委員会の各団体の代表者を通じて呼びかけたところ、予想を遥かに上回る2,204人もの市民ボランティアが集まるという嬉しい誤算となった。しかしその反面、人数の多さにより全体説明会を実施することはできず、団体の代表者を通した役割分担の連絡しかできないという事態となり、当日うまく機能するのかという大きな不安が残った。

コース設定については、平成17年12月に広島県トライアスロン協会の全面的なバックアップのもと検討を開始している。道路使用許可のための協議を警察と始めたが、全くゼロからの協議であったため時間を要し、正式に許可されたのは大会開催の3ヶ月前の平成19年3月である。このため、選手に対して十分な告知等ができず、募集期間内に応募のあ

ったのは予定の 300 人のうち半分程度であり、急遽、募集期間を 1 ヶ月延長するなど、大会直前まで対応に追われることとなった。最終的には、346 人の申し込みがあり、その後の書類選考やキャンセルにより 288 人が選手として出場した。

また、スタート地点と考えていた宮島周辺は潮流が速い区域であることや一般船舶が頻繁に通過する航路であったため、安全性が問題視されていたが、漁船やヨットを含む 52 隻もの船を警備艇として配置することで解決することとしたものの、最終的に固まったのは大会開催の 3 日前であった。

総額 4,600 万円となった事業費の調達も困難であった。廿日市市の助成金 1,000 万円と参加者負担の約 600 万円を除く約 3,000 万円については、商工会議所が中心となって、地元企業巡りによって得た協賛金である。また、これほどまでに事業費が膨らんだ原因はそのコース設定にあった。

周遊コースである一般的なトライアスロン大会とは異なり、旧 5 市町村を巡る本大会では、大会本部やランナーをサポートするエイドステーション（水分・栄養補給のために飲み物や食べ物を提供する場所）など、いずれも複数設置しなければならなかったことや、ゴールした選手や自転車をスタート地点まで運ばなければならないなど、多くの余分な経費が掛かることとなった。

安全体制の確保については、コースの隅々に至るまで市民ボランティアによる誘導員 1,228 名やプロの警備員を 193 名配置するほか、交通規制看板 187 枚、コース誘導看板 72 枚などを設置した。山中での連絡体制や負傷者の緊急搬送のためには、自衛隊に協力を依頼。自衛隊無線による連絡体制の整備や緊急時の搬送を確保するべく多数の隊員と車両を配備してもらっている。エイドステーションの設置や海上での警備体制は前述のとおりである。



ゴール地点

③大会の開催

大会前日には、宮島競艇場を会場とした前夜祭が開催され、地元芸能である阿厳太鼓や、若いミュージシャンのライブなどのアトラクションとともに、地元の造り酒屋の祝い酒が振る舞われ、参加者を喜ばせた。

そして、大会当日の出発式では宮島太鼓を披露するとともに、沿道のエイドステーションでは市民が自ら神楽を披露するなど随所において郷土色豊かな工夫がされ、この大会を大きく盛り上げるとともに市民への地域の芸能に対する認識を深めた。また、市民ボランティアが、選手への飲料物の手渡しや誘導などで大会をサポートすることで選手との交流を深め、沿道では多くの市民が選手たちに声援を送った。

多くの参加者が“こんなスケールのでかい大会を立ち上げてくれて嬉しい”と感謝の意を込めながら宮島の大鳥居にタッチし、その後スタートポジションをとったという。

大会後の選手からのコメントはおおむね好評で「ツール・ド・フランスのようだった」、「エイドステーションが充実していて、応援の方々がとても素晴らしかった」といった声が挙がる。その一方で、「スタートまでの待ち時間があまりにも長い」、「スイムキャップやタオルに大会のロゴ印刷がなかったのが残念」などの不満の声もあり、こちらは今後の反省材料となるだろう。

宮島を出発点とする本大会は、新聞・テレビ・トライアスロンの専門紙などのさまざまなメディアで大きく取り上げられるとともに、選手のホームページやブログなどでも紹介された。その結果、“トライアスロンといえば廿日市市”というメッセージや市の地域資源が市内はもとより全国にＰＲされた。

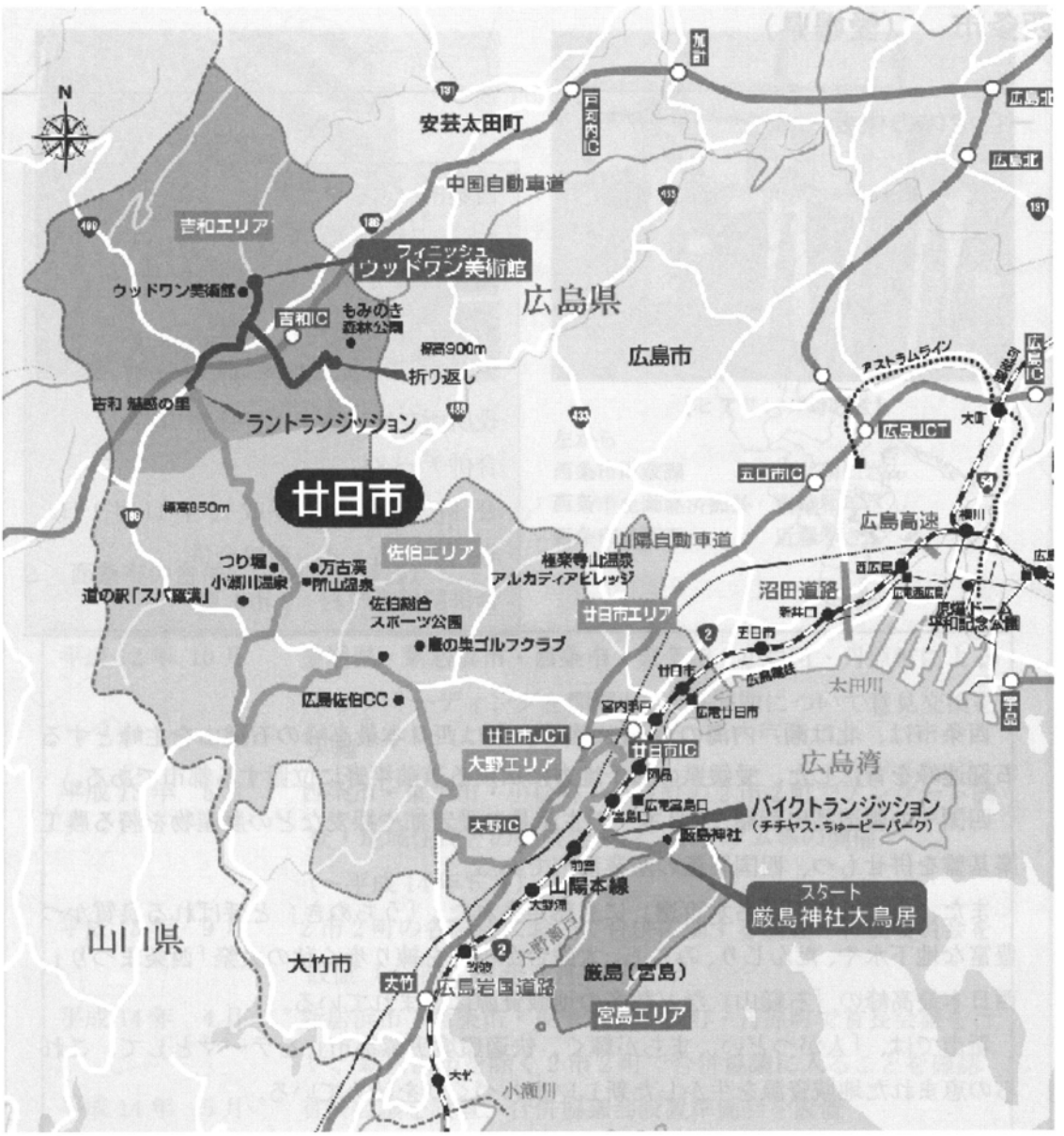
（2）トライアスロンのまち廿日市市

事務局には、第 1 回大会を開催する前から来年以降も毎年または隔年で本大会を開催していきたいとの思いがあったが、実施にあたっては、事業費を初めとするさまざまな問題を解決しなければならず、具体的に考えることができなかったと担当者は言う。しかしながら、第 1 回大会の開催後の反響はすさまじいものがあり、平成 20 年度の開催においては、大手広告会社から協力したいとの申し入れもあったため、募集者を今回の 300 人を上回る 500 人の規模で開催しようと準備を始めているとのことであった。

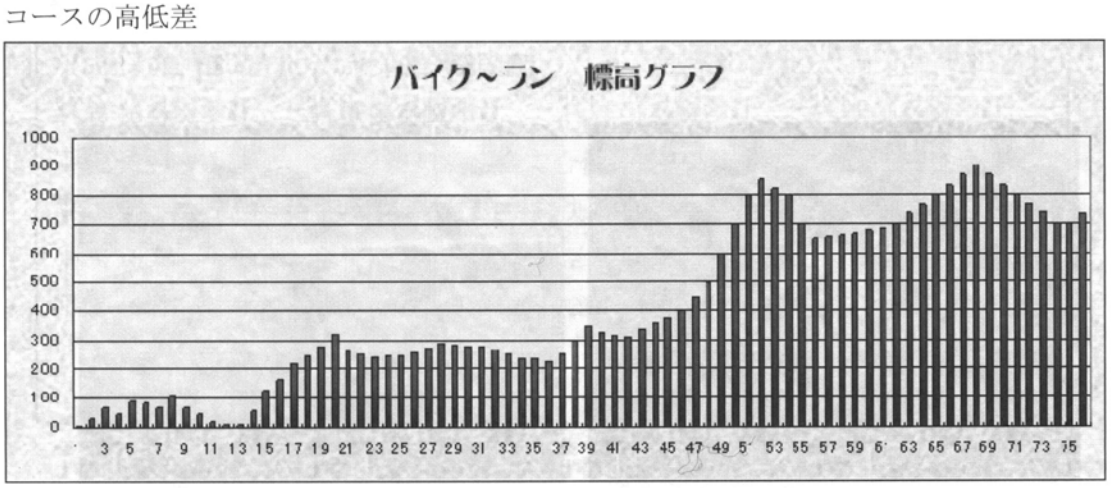
大会開催後、本大会のコースとなった山中でアスリートの格好をした人をよく見かけるようになったという。長期的な展望としては、キッズトライアスロンなども開催したいとの希望もあり、廿日市市をトライアスロンのまちとしてＰＲしたいとの意気込みが伝わってきた。

また、廿日市市としても、宮島を初めとする全国でも有数の地域資源を活用した観光客誘致に力を入れている。これまで多かった日帰りではなく、市内に宿泊してもらえるような取り組みをしているとのことであったが、今回のトライアスロンを通して生まれた、行政、市民、商工会議所、企業などによる協働の輪は、これらの新しいまちづくりに対しても大きな力となるであろう。

トライアスロンコース



コースの高低差



西条市　（愛媛県）

－自治体の概要－



西条市（さいじょうし）

面　　積　509.04ｋ㎡
人　　口　113,371 人
（平成 17 年国勢調査）
役所所在地　西条市明屋敷 164
合併データ
合 併 年 月 日　平成 16 年 11 月 1 日
合 併 方 式　新設合併
合併関係市町村　2 市 2 町

西条市は、北は瀬戸内海の燧灘（ひうちなだ）に臨み、南は西日本最高峰の石鎚山を主峰とする石鎚連峰を背にした、愛媛県の東予地方に広がる道前平野に位置する都市である。

四国一の製造品出荷額と、日本一の生産量の愛宕柿や裸麦などの農産物を誇る農工業基盤を併せもつ、四国屈指の産業都市である。

また、市には国の「名水百選」にも認定された、「うちぬき」と呼ばれる良質かつ豊富な地下水や、だんじり、みこし、太鼓台が市内を練り歩く秋の大祭「西条まつり」、西日本最高峰の「石鎚山」など数多の地域資源に恵まれている。

新市では、「人がつどい、まちが輝く、快適環境実感都市」をテーマとして、これらの恵まれた地域資源を生かした新しいまちづくりを始めている。



うちぬき



西条まつり



西条市役所本庁（旧西条市役所）



【ヒアリング対応者】

左から

西条市財政課	吉井靖仁さん
西条市企画経済部長	真鍋和年さん
西条市企画課	近藤学さん

2　西条市の合併について（経過）

平成 12 年 10 月	愛媛県・新居浜市・西条市・東予市・小松町・丹原町によるトップミーティングを開催し、合併問題について意見交換を実施
平成 13 年 5 月	西条市・東予市・小松町・丹原町の 2 市 2 町でアンケート調査・地域住民との懇談会・シンポジウム等の開催（～平成 14 年 5 月）
平成 13 年 9 月	2 市 2 町の各議会において合併に関する調査・特別委員会を設置（～平成 14 年 3 月）
平成 14 年 4 月	新居浜市・西条市・東予市・小松町・丹原町で首長会談を行い、新居浜市を除く 2 市 2 町で合併協議に入ることを確認
平成 14 年 5 月	首長会議を設置、合併協議会設置準備会を設置
平成 14 年 7 月	任意協議会を設置
平成 14 年 10 月	法定協議会を設置
平成 16 年 2 月	合併協定調印式
平成 16 年 3 月	2 市 2 町の各議会で合併議決、愛媛県知事へ申請
平成 16 年 6 月	愛媛県議会で合併議決、愛媛県知事が合併を決定
平成 16 年 7 月	合併について総務大臣告示
平成 16 年 11 月	西条市・東予市・小松町・丹原町が合併し、新西条市が誕生

1　合併の経緯について

（1）地域のつながり

西条市は愛媛県の東部に位置し、西条市・東予市・小松町・丹原町の隣接する2市2町の対等合併により誕生した。江戸時代には、この地域に西条藩、小松藩の2つの藩が置かれていたため、いずれも藩政の歴史を持っていることや、祭をはじめとする類似の地域文化が継承されていることなどつながりの強い地域であった。



東予総合支所（旧東予市役所）

また、近年の行政運営においてもクリーンセンターや火葬場をはじめ、さまざまな事業を共同で実施していた。

なお、この合併については、昭和39年から昭和41年にかけて今回の合併と全く同じ枠組みで議論されたという歴史もある。

（2）合併の流れ

今回の合併にあたっては、平成12年度に愛媛県が市町村合併推進要綱を制定し、合併パターンを示したことを受けて合併に関する取り組みを開始。合併した2市2町に隣接する新居浜市を加えた3市2町の首長で、合併問題について意見交換するなど合併協議会の設置に向けた取り組みが始まった。

アンケート調査や住民説明会を頻繁に開催。市民の意向を確認するとともに理解を求め、平成14年4月に新居浜市を除いた2市2町で合併協議をしていくことを確認し、合併協議会設立準備会を経たのち、平成14年7月に任意の合併協議会を設置した。任意の合併協議会の設置に合わせ、幹事会や専門部会・分科会を設置するとともに、合併協議会だよりの発行を開始している。4回の協議会の開催において、新市の建設計画の策定準備や新市の名称、事務所の位置等の選定方法の検討、合併協定項目の協議準備を実施し、合併への機運が高まる中、委員の多数の賛成意見により法定協議会の設置を決定した。

平成14年10月に法定協議会設置。西条市長を会長とした2市2町の行政、議会、学識経験者、県の代表の合計29名が委員とし、17回の協議会を開催した。併せて、小委員会や幹事会、専門部会を設置し、新市の建設計画や新市名などの重要案件をはじめとする22項目について詳細な検討が行われている。

また、ホームページを開設し、協議内容の公開や2市2町全戸への住民意向調査の実施、任意の合併協議会から通算して27回の合併協議会だよりの全戸配布、28会場での住民説明会の開催（参加者は延べ1,681人）などを行い、住民との情報共有や住民参加によるまち

の将来像の検討に努めた。

住民からは、福祉をはじめとする住民サービスの低下や幼稚園の授業料負担増への不安や上下水道料金の地域間格差への疑問などが寄せられ、新市の建設計画における目指すべき将来都市像を「人がつどい、まちが輝く、快適環境実感都市」として、

・健康で幸せな暮らしの実現
・自然環境豊かな地域の形成
・安心で快適に暮らせる生活基盤の整備
・豊かな心を育てる教育、文化の創造
・活力ある産業の育成
・まちづくりをすすめるために

の６つを施策の柱として推進することとしており、これらの施策は平成 19 年３月に策定された西条市総合計画にも引き継がれている。

平成 16 年１月の第 15 回法定協議会においてこの合併は委員の全会一致により承認され、平成 16 年２月に合併協定調印式を開催した。平成 16 年３月には、愛媛県知事に対し合併申請書を提出。平成 16 年６月の愛媛県議会での合併議案の議決により、愛媛県知事が合併を決定した。

平成 16 年７月の総務省告示を経て、平成 16 年 11 月１日に合併し、新しい西条市がここに誕生した。



法定協議会



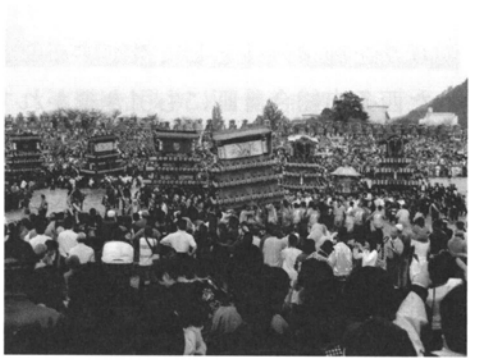
合併調印式

2　合併後の新しいまちづくり

（1）地域資源とそれを生かす取り組み

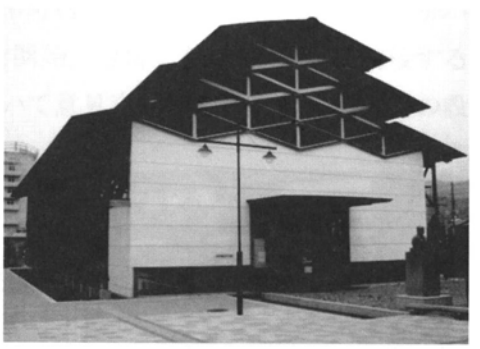
西条市は水の郷100選にも選ばれた「水の都」であり、名水100選にも選定された「うちぬき」と呼ばれる豊富で良質な地下水は、市民の自慢の一つである。市内の約800haの地域ではパイプを20m程度打ち込むだけで、そのまま飲むことのできる地下水が自噴してくるため、市内の家庭には上水道の設備はない。また、市内の各所に水のみ場が設置されているため、市民以外でも自由に楽しむことができる。

市民の自慢のもう一つが「西条まつり」である。発祥は西暦1700年頃といわれる歴史と伝統のあるこの祭は、毎年10月に開催され、120台を超えるだんじり・みこし・太鼓台が太鼓と鉦に合わせて練り歩く様は圧巻であり、豪華絢爛な祭である。市内外から多くの見物客が訪れるなど年々盛大になってきており、「盆・正月には帰らなくても祭には帰る」といわれるほど熱狂的なファンが多い祭として有名だ。



西条祭

平成19年11月にオープンした四国鉄道文化館、十河信二記念館、観光交流センターは市の新たな目玉となっている。展示品には、0系新幹線電車やＤＦ50型ディーゼル機関車の1号機のほか、四代目の国鉄総裁で、二代目の市長、市の名誉市民である十河信二氏のゆかりの品やだんじりの実物などさまざまなものが展示されており、これらの施設を中心とした中心市街地活性化計画を策定中とのことであった。



四国鉄道文化館

また、西条市は合併したことにより製造業と農業が盛んな地域となっている。製造業では、非鉄金属や電子部品を中心に平成18年度統計では、製造品出荷額7,830億円の四国最大の地域となるとともに、農業では、生産量全国一の愛宕柿や裸麦をはじめとして県内でも有数の農業が盛んな地域となり、新西条市ではこの両者の振興を図ることとなった。



愛宕柿

そこで、西条市は「産業情報支援センター」という第3セクターを核として、工業技術と農業生産力を

融合させた「新しい１次産業の工業化」に取り組んでいる。その中では、水素吸蔵合金をキーテクノロジーとした「食品加工流通コンビナート構想」を掲げ、農水産品の生産・地元加工・流通の一貫したシステムの構築を進めており、「氷温イチゴ」をはじめとするさまざまな商品が開発され、インターネットショッピングで高い人気となるなどの効果が生まれている。



氷温イチゴ

（２）合併記念事業

西条市では市民の融和や一体感の醸成を図るとともに、新市の誕生を市内外に広く情報発信するため、新市誕生から１年間を合併記念事業の実施期間と位置づけ 10 のプレイベントと 22 の記念イベントを行っている。

合計 32 の合併記念事業の中で、「少年スポーツ大会」や「市民納涼花火大会」などは既存事業を冠事業として行ったものであるが、メインイベントである「さいじょうフェスティバル２００５」は１回限りの新規事業として行われた。

メインイベントはイベント全体を通した核となるものとの位置付けであった。総事業費は 3,000 万円であり、事業はすべて委託することとしていたが、効果的な情報発信が図れるようにマスコミ、特にテレビ関係に限った企画コンペがなされている。ほかの企画が歌謡ショーなどのその場限りの企画であり、何も後に残らないものである中、市民参加型の合併記念映画制作はこれまでに例を見ない斬新な企画であり、採用することとなった。

（３）市民参加型の合併記念映画「恋まち物語」の制作

①事業の概要

映画制作においては、延べ 1,000 人以上の市民ボランティアスタッフ（市民スタッフ）が監督やプロデューサーなどの映画制作のプロとともにロケハンや脚本づくり、キャストオーディションのほか、エキストラ出演や炊き出し、スチール撮影をはじめとするロケ支援などに参加している。



応援メッセージの様子

当初の事業費は 800 万円であったため、30 分程度のショートムービーが想定されていたが、市民スタッフの頑張りや、延べ 2,000 人の市民が応援メッセージをとおして映画に参加したため、地域における認知度が向上。地元企業や市民からの援助により 63 分の本格映画となる。

この映画制作のプロセスや上映会において、住民の相互交流が生まれるとともに、互い

の地域特性を再認識することとなり、新市の一体感の醸成に大きく寄与するイベントとなった。

②一体感醸成のための仕掛け

この映画「恋まち物語」制作においては、市民参加という目的に終始重点が置かれている。市民スタッフが映画制作会社を全面的に支援するという通常の映画制作システムとは異なる方法によりつくり上げられた。



脚本塾

市民スタッフは、「脚本塾」や「監督塾」、ロケハンバスツアーをとおして、それぞれの地域特性を見つめ直し、プロのスタッフとともに映画のストーリーを完成させている。映画ロケにおいても、エキストラ班、小道具班、スケジュール班、ロケーション班、炊き出し班、メイクスタイリスト班、広報班の７つの班に分かれ、仕事や家事、学校など日常生活の合間を縫いながら早朝から深夜まで精力的に活動した。



映画のロケシーン

市の担当者も委託事業であったが、映画制作会社にすべて任せるのではなく、消防をはじめとする許認可申請からゴミの処理まで市民スタッフには難しいことをサポートするなど、市民スタッフとともに汗を流した。

一般の市民を巻き込む工夫も随所に見られる。

その一つが市民の応援メッセージだ。３つの収録チームが２日間、ほとんど飛び込みで朝から晩まで商店街をはじめ市内全域で撮影。その結果、延べ 2,000 人もの市民が参加することとなった応援メッセージは映画の本編の上映前に映され、市民全体の映画であるとの演出がなされた。

また、エキストラの選考会についても単なる選考会ではなく、「のど自慢的オーディション」と題し、市民参加型映画制作の象徴的なイベントとなっている。応募者 290 人のうち 120 人もの１次審査通過者が、多くの観客の前で舞台に立ち、演技やデモンストレーションをするなど大変な盛り上がりとなった。

なお、キャストに市内出身やゆかりのある俳優やタレントを多く起用したこともその一助となったといえよう。

③制作スタッフと地域が一体に

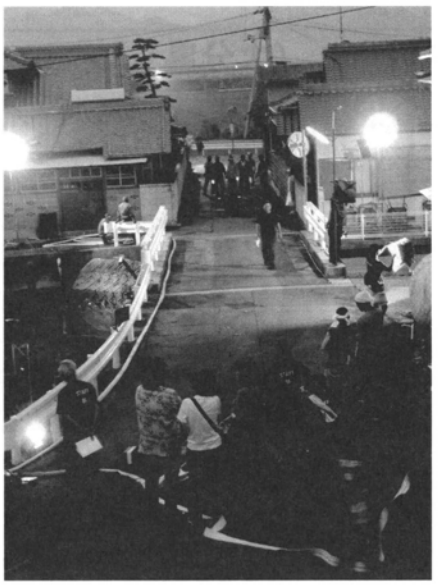
地元の企業や個人からの支援や協力は多岐にわたる。

地元企業からの資金の提供やスタッフ宿泊施設の大幅割引をはじめ、ＪＲ四国による臨時列車の無料運行、雨のシーンの撮影のために出動した消防車、舞台となった中学校の教師・生徒のほか、炊き出し用の食材や飲料の提供などさまざまであり、この映画づくりをとおして行政、市民、企業が一体となった。

映画制作に億単位の金額をかける自治体もある中で、一桁は少ないと言われた800万円の市民手づくりの映画だからこそ、一体となれたのではないだろうか。また、この取り組みは他自治体の参考となり、ボランティアによる映画を制作した自治体もある。

合併記念イベントでは、3回の上映会が開催されたが、各回500人の定員にも関わらず、1回目には約1,300人が入場、そして2回目、3回目についても、受付に長い行列ができた。

3回の上映会における合計入場者数は、当初の予想をはるかに超える約 2,700 名で、関係者は数字の大きさにこの映画の成功を感じた。



雨のシーンの撮影



上映会に押し寄せる大勢の人々

（4）映画制作をとおした地域コミュニティづくり

上映会終了後も市民スタッフの情熱は冷めることなく「さいじょうシネマネットワーク」を結成。「１０万人のシネマリレー」をスローガンにプロジェクターとビデオデッキを持ち込み「恋まち物語」の上映会を各地で実施した。また、30秒間のふるさとのＣＭを作成し、地元テレビ局が主催するふるさとＣＭ大賞への応募など、地道ではあるが活動を続けている。

聞き取りをした市の担当者によると「イベントとしては大成功であったが、その後の盛り上がりは期待したほどではない。市民全体でいうと少し冷めてきたのではないか」とのことである。しかし、今回の映画づくりで構築された行政、市民、企業の輪は決して一過性のものではなく、きっかけを与えることで地域文化の継承や、地域活性化の取り組みへとつながるものであると感じた。

宇佐市　（大分県）

－自治体の概要－



宇佐市（うさし）

面　　積	439.12 k ㎡
人　　口	60,809 人
	（平成 17 年国勢調査）
役所所在地	宇佐市上田 1030-1
合併データ	
合併年月日	平成 17 年 3 月 31 日
合併方式	新設合併
合併関係市町村	1 市 2 町

宇佐市は大分県の北部に位置し、北は周防灘、南は玖珠郡、由布市に接し、西は中津市、東は豊後高田市、別府市及び杵築市に接している。

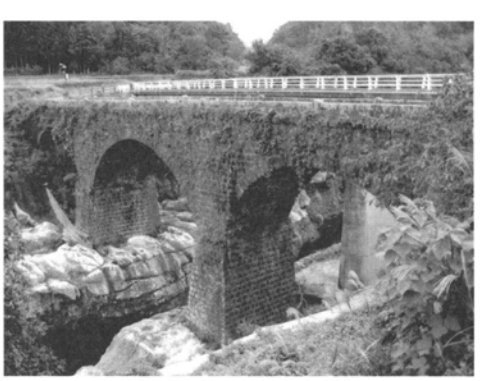
地勢は南北約 30km、東西約 20km、標高差 1km あり、海浜地域から平野部、都市的地域、中山間地域、内陸盆地地域及び大規模な森林地域まで非常に多様な地域構成を有している。

市内には全国 4 万社の総本宮である宇佐神宮をはじめ東西本願寺四日市別院、龍岩寺、鰻絵（こてえ）、石橋など多くの歴史遺産があるほか、周防灘からの豊かな水産物、平野部で栽培される米や麦、また山間部ではブドウやユズと多彩な農林水産資源にも恵まれている。また、合併した安心院地域で先行するグリーンツーリズムは、全国の先駆的取り組みとして知られ、多くの修学旅行生や視察団を受け入れており、都市と農山村の交流事業が活発である。

市では恵まれた諸条件を生かし、合併後の新しいまちづくりを目指している。



宇佐神宮



石橋



宇佐市役所本庁（旧宇佐市役所）



【ヒアリング対応者】

左から
宇佐市企画課　　大坪一郎さん
宇佐市商工観光課　椎野　純さん
　　吉武裕子さん
　　石田純治さん

2　宇佐市の合併について（経過）

平成 13 年　6 月	宇佐両院地域市町合併研究協議会が発足。1 市 2 町の合併について、基礎的な調査研究を行うことを目的に発足
平成 14 年　3 月	宇佐両院地域市町合併任意協議会が発足。3 市町の合併について、合併の是非を含めて具体的に検討をすることを目的に設置 ① 合併の方式は新設（対等）合併 ② 合併の期限は合併特例法の期限内 ③ 新市の事務所の位置は宇佐市役所の位置 ④ 新市の名称は公募、といった基本事項を確認
平成 15 年　3 月	宇佐市及び両院の町議会が法定協議会の設置を可決
平成 15 年　4 月	宇佐両院地域市町合併協議会が発足（法定協議会）
平成 16 年　4 月	大分県知事に合併の申請書を提出
平成 16 年　5 月	総務大臣が新「宇佐市」の設置に合意
平成 16 年　6 月	大分県議会が 3 市町の合併議案を可決
平成 16 年　7 月	総務省告示
平成 17 年　3 月	新「宇佐市」の誕生（職務執行者は旧安心院町長）
平成 18 年　4 月	本庁商工観光課にツーリズム推進係を設置
平成 18 年 10 月	市内長洲地区に「石ひび」施設を設置
平成 18 年 12 月	宇佐市ツーリズム推進協議会を設立

1　合併の経緯について

（1）宇佐市が提案した新設合併

古くは奈良時代より同じ郡（こおり）であった地域で、地理的歴史的にも結びつきが強い宇佐地域。この地域は宇佐と両院（院内・安心院）から成り、今回の平成の大合併で一つの市として誕生した。前述のとおり、宇佐神宮をはじめとする歴史文化遺産、米や麦、ブドウをはじめ、それらを原料とする焼酎やワイン、また豊幸カニやスッポンの養殖と、豊富な農林水産資源には事欠かない。



周防灘上空から宇佐平野を望む

この宇佐市の合併は、かねてから同郡であったことや宇佐神宮の信仰による歴史的同一性、また昨今ではごみ処理をはじめとした行政の一部事務組合による連携など、同じ市域とするに足る各土壌が揃っていたといえる。

では今回の合併に向けてどのような動きがみられたのかを説明したい。

まず、平成12年に大分県が「大分県市町村合併推進要領」を策定した。これは市町村合併に向けた県の支援策を明らかにするとともに、県内を14地域に分けた合併市の組合せ（資料1）を提示する内容だ。この中で宇佐市は、宇佐市と両院地域の1市2町の合併パターンを示された。勿論のこと、県はかねてからの宇佐地域の結びつき、地理的文化的同一性に配慮した枠組みであったことは言うまでもない。

県の動きを受け翌年、宇佐両院の1市2町は宇佐両院地域市町合併研究協議会を発足。会長に宇佐市長、副会長に両院の各町長を置き、同地域の合併について基礎的な調査研究を行うことを目的とした任意の合併研究組織を、県北部振興局長（当該地域を管轄する県の地方事務所）を顧問として招き発足させた。

平成14年3月には同研究協議会を任意の合併協議会に格上げ。事務局を設置し3市町より7名、県より1名の派遣職員及び臨時1名の計9名からなるスタッフで始動した。この協議会では、次の4項目を基本事項とする考え方を確認したことがスタートとなった。

① 基本的な考え方は

ⅰ）合併の方式は、新設（対等）合併

ⅱ）合併の期日は、合併特例法の期限内

ⅲ）新市の事務所の位置は、宇佐市役所の位置

ⅳ）新市の名称は、一般公募とする

その他として
②新市将来ビジョンの策定
③住民説明会の開催
④特に重要な住民サービスの基本的考え方を確認（国保、介護保険、上下水道、保育所保育料、ごみ収集など13項目）
⑤合併に関する住民アンケートの実施

合併協議にあたり当時の宇佐市長（現在の宇佐市長）は冒頭「(人口比率等から鑑みれば編入合併であろうが）本市は新設（対等）合併でお願いしたい」と参加者に述べた。明らかに宇佐市と両院地域は、人口構成比で考えても宇佐市と院内町と安心院町は 80：8：12で、宇佐市への編入合併を余儀なくされても仕方ない構図であったが、宇佐市は当初より新設対等の立場で合併協議に臨んだ。これが合併協議のみならず合併後の住民感情をも円滑にした大きな要因であると市企画課の大坪一郎さんは語る。

さて、法定の合併協議会「宇佐両院地域市町合併協議会」は平成15年4月に任意の合併協議会を格上げし発足。3市町の首長、助役、議会代表（正副議長、合併問題特別委員長）、民間代表、及び大分県宇佐両院地方振興局長の総勢34名で構成された。この合併協議会は、総務や企画など10の専門部会と43の分科会を設けるとともに、特別職の報酬や新市の予算、電算システムなどの懸案については小委員会を設置して、あらゆる事務事業を協議した。



宇佐両院地域の合併協議会だより「かけはし」

そして、平成16年4月に大分県知事に合併申請書を提出、同年7月に総務省告示を経て、翌年3月に新設合併による新「宇佐市」が誕生。職務執行者には前安心院町長が就任した。

（2）地域課題を解決に導く行政運営の一端

合併後の宇佐市は、組織機構を5部2支所体制とし、本庁の5部に合わせ支所も5課体制とする総合支所方式を採用した。また合併後の支所地域に住民不安を招かないよう、旧町職員を支所に比較的多く配属させた。組織機構の変化として他には、合併まで3市町が一部事務組合で運営していた清掃業務を、本庁市民生活部の一組織（清掃事業局）に組み込んだことや、総務部に行政改革推進課を新設したことなどが挙げられる。中でも、全国で初めて設置された旧安心院町の商工歓交課グリーンツーリズム推進係は、合併後、安心院支所内に産業課グリーンツーリズム推進係として残すとともに、当地域の先進的な取り

組みを市全域に広げ、各種ツーリズムを推進するため、本庁商工観光課にツーリズム推進係を設置したことは、新市の組織機構の目玉と言え、宇佐市のグリーンツーリズムにかける思いが伝わるところだ。

次に地域審議会は、旧2町および旧宇佐市にも設置し計3地域協議会、その設置できる最長の期限は10年である。委員は各地域審議会ともに15名で、新市建設計画の執行状況に関する諮問をはじめとして、地域意見の反映や合併後の不安解消などを目的に、年に3回開催し審議している。



宇佐市安心院支所（旧安心院町役場）

また市は、合併前から3市町共通の行政課題であった過疎・限界集落に対処するため、平成19年8月に周辺部対策検討委員会を設置。市議会や各地域審議会で挙げられた周辺部に関する議論や、合併後の住民アンケートなどから浮き彫りになった課題を包括的に検討することとしている。


宇佐市院内支所（旧院内町役場）

議会については、合併の在任特例を利用し、旧3市町の議員を全て新市に引き継いだ。議員数はこれにより宇佐26名、院内14名、安心院が16名の計56名に膨れ上がったが、特例期限が切れた平成19年4月の選挙で定数の30名となった。なおこの選挙では、旧市町ごとに選挙区を設定（宇佐21名、院内4名、安心院5名）したが、これも合併協議より合意されていた旧町に対する配慮の表れである。なお、次回の市議会議員選挙からは、新市の全部を一つの区域として実施されることになっている。

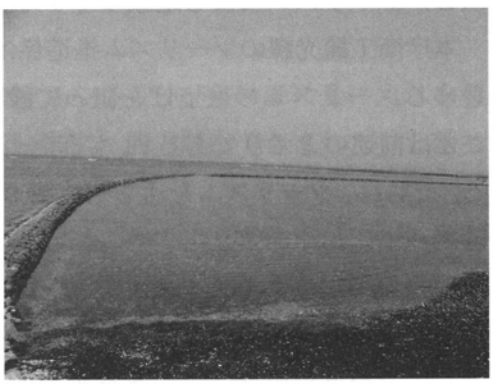
最後に学校給食を取り上げる。宇佐両院の中で唯一、旧安心院町にのみ給食センターがなかったため、小学校では自校方式で実施し、中学校では学校給食が未実施だったが、旧院内町のセンターが老朽化していたこともあり、新しい給食センターの建設が実現した。これも地域住民の声に応えた施策の一つである。

2　合併後の新しいまちづくり

（1）古代漁法の復活と先行するグリーンツーリズムとの連携

通過型から滞在型観光地への脱却を図ろうとしている宇佐市。

市内には全国八幡宮の総本社である宇佐神宮をはじめ、アフリカンサファリ、安心院葡萄酒工房、石橋群など文化遺産や名勝など観光資源には事欠かないが、車で1時間の距離に別府や由布院といった有名な温泉地があるため、市の観光入込客に占める日帰り客の割合は 97%にも及ぶ。（資料 2）



宇佐市長洲地区に復活した「石ひび」

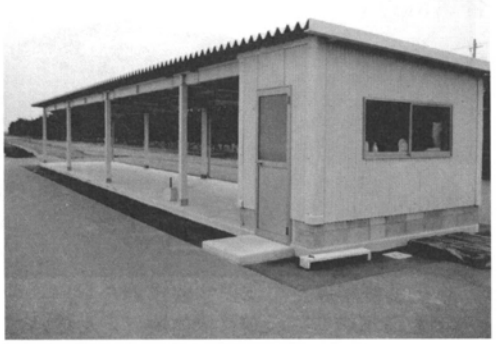
そこで市は、通過型観光地からの脱却手法の一つとして、海沿いの長洲地区で昭和 30 年代まで行われていた古代漁法「石ひび（石干見）」を復活させ、体験型観光資源として活用し、海をテーマとした交流人口の増加を図るとともに、市内山間部で先行するグリーンツーリズムと連携しながら市内周遊型の観光を目指そうとした。

石ひびとは、海岸部の遠浅の海中に石積みを組んで漏斗上に囲い、干満差によって取り残された、あるいは漏斗の口の部分に仕掛けた網に追い込んだ魚を捕獲する漁法のこと。長洲地区には、かつての石ひびの基底部分が残っていたため、地元中学生による小規模な復元授業が行われるなど地元文化の研究対象にもなっていた。



石ひび体験の様子

そこで市は平成 18 年 4 月に石ひび施設の復活に着手。同年 10 月に完成させ、石ひびと併せて、採った魚をその場で食べる浜焼き器具も整備した。現在では屋根付きのバーベキューブースや手洗いなども同地に作り、利用者の利便性を更に高めている。



石ひびに隣接するバーベキューブース

この事業の背景として、市においては旧安心院町を中心とした体験型農家民泊によるグリーンツーリズムが盛んであったことが挙げられる。前述のとおり、旧安心院町では行政係として全国で初めてグリーンツーリズム推進係を設置し、地域ぐるみで都市住民、とりわけ修学旅行生の受け入れをしており、その農泊者数は毎年 6,000 人から

7,000 人にも及び、グリーンツーリズムの先駆的地域として全国の注目を浴びていた。

安心院地域をはじめとする市内山間部のグリーンツーリズムに対して、市内海岸部では、底引き網体験や海苔すき体験を試験的に行う程度だったが、石ひびを突破口として本格的に海の体験や交流、すなわちブルーツーリズムを行い“山間部の農家民泊者との周遊や交流ができないか” それが石ひび復元に込められた思いであった。

（2）ツーリズムによる地域づくりのネットワーク化

本庁商工観光課のツーリズム推進係は、市のあらゆるツーリズムの底上げを狙って設置されたことは前述のとおりであるが、もう一つ目的がある。それは、ツーリズムを通じた地域づくりの推進だ。



協議会の設立

平成 18 年 12 月には、市内で活動している地域づくり団体やＪＡ、漁協、商工会議所、観光協会、そして市などが協働による地域振興を目指して「宇佐市ツーリズム推進協議会」（資料 3）を発足。それぞれの団体が行っている地域づくり活動のネットワーク化を図り、個々の活動を点から線に、線から面にしていき、市全体の活性化を図るため立ち上がった。勿論のことながら、石ひびの運営母体である「宇佐市豊の海観光協議会」や、農泊を斡旋・コーディネートするＮＰＯ法人安心院町グリーンツーリズム研究会も同協議会に加入している。



シンポジウムの様子

手始めに平成 18 年度には、設立総会のほかに研修会やシンポジウム、作業部会を開き、新宇佐市の地域資源の見直し作業などを行い、翌年度には、周遊ルートづくりや体験プログラムの拡大・充実を検討する勉強会、またそれぞれの団体活動の情報共有化など、精力的に活動している。

具体的な活動の一つに、周遊観光づくりに取り組むということで、宇佐体験バスツアーと、宇佐海軍航空隊戦跡めぐりを農泊した修学旅行生にオプションとして実施。また旅行代理店との共同企画で、市内ブルー＆グリーンツーリズ



農泊修学旅行生に旧宇佐市内を案内
（宇佐海軍航空隊戦跡「掩体壕（えんたいごう）」で行った平和学習の様子）

ムツアーの実施と、試行錯誤しながらも市内周遊の構築を目指しているところだ。更には地域づくり団体の自発的な相互交流も活発化しており、石ひびを有する漁協の女性グループがグリーンツーリズムに携わる宿の女将さんを対象として料理教室を開催したことは、協議会の活動に呼応した動きの一つといえる。

宇佐市ツーリズム推進協議会の広報誌「ツーリズムだより」も平成 19 年 7 月から発行。世帯配布や町内回覧などによって全市民に周知をしている。

（3）ツーリズムのまちづくり

市の担当者は「施設の地元にあたる漁協女性部の皆さんが石ひび体験者の受け入れを契機に、浜焼きメニューや土産の干物などを考案しています。活力が出てきました」と語ってくれた。

また新市のツーリズムについては「石ひび施設の完成によって、新宇佐市が山から海まで、体験や歴史など、多様多面なツーリズム拠点を持つこととなった。今後は協議会の皆さんと一緒に、循環ルートづくりをもっとＰＲしていき、通過型から滞在型の観光地を築き上げるとともに、新市民が一体となって受け入れる“ふれあい･もてなし･あたたかさ”の土壌を醸成していきたい」と、抱負を語ってくれた。

しかし苦労も絶えない。住民協働によるまちづくりの前例があまりなかったため、ツーリズム推進協議会の方向性が浸透しにくく、会全体の動きを鈍らせている。また、旅行代理店とタイアップした市内周遊観光ツアーも、合併して豊富になった地域資源を「これも、あれも体験してほしい」と数多くプログラムに盛り込んだことから、参加者の一部から「もっとゆっくりしたツアーだったら」との残念がる声も漏れ聞こえたそうだ。担当者は「参加者のニーズにあった魅力ある内容にしなければ」と、反省を今後の事業展開につなげたいと語る。



石ひびと農家に泊まろうツアーの様子
（画像は院内地区で石橋を見学）

今後は、団塊世代の大量離職時代を控え、修学旅行生のみならず、農山漁村の魅力を欲する需要が増えることが予測される。宇佐市は合併によって豊富な地域資源を有することとなり、本事例で明らかにしたブルーツーリズムとグリーンツーリズムの連携にみられた地域資源の連動による新しい魅力も内包している。つまり今後は、住民との協働によるツーリズムのまちづくりをいかに軌道に乗せるとともに、魅力ある域内交流をいかに深めるかが、新しい地域の活性化の鍵になるのではなかろうか。その意味でも宇佐市の取り組みには今後も関心が注がれる。

資料１【大分県が示した合併の枠組み】

	関係市町村	構成	類型	人口
1	大分市、佐賀関町	1市1町	A	449,330
2	野津原町、挾間町、庄内町、湯布院町	4町	C	40,342
3	臼杵市、津久見市	2市	B	58,950
4	佐伯市、上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、蒲江町	1市5町3村	B	84,449
5	野津町、三重町、清川村、緒方町、朝池町、大野町、千歳村、犬飼町	6町2村	C	53,071
6	竹田市、萩町、久住町、直入町	1市3町	D	28,689
7	九重町、玖珠町	2町	C	30,554
8	日田市、前津江村、中津江村、上津江村、大山町、天瀬町	1市2町3村	B	77,369
9	中津市、三光村、本耶麻渓町、耶麻渓町、山国町	1市3町1村	B	85,617
10	宇佐市、院内町、安心院町	1市2町	B	62,349
11	豊後高田市、大田村、真玉町、香々地町	1市2町1村	D	28,112
12	国見町、姫島村、国東町、武蔵町、安岐町	4町1村	C	38,186
13	杵築市、日出町、山香町	1市2町	B	57,599
14	別府市	1市	—	126,523

※A　中核的機能充実型　　B　地方中核都市形成型　　C　市制移行型
D　行財政基盤型
（注）人口（人）は平成７年度国勢調査
出典　宇佐市企画課説明資料

資料２

■ 観光客数及び消費額の推移 ■

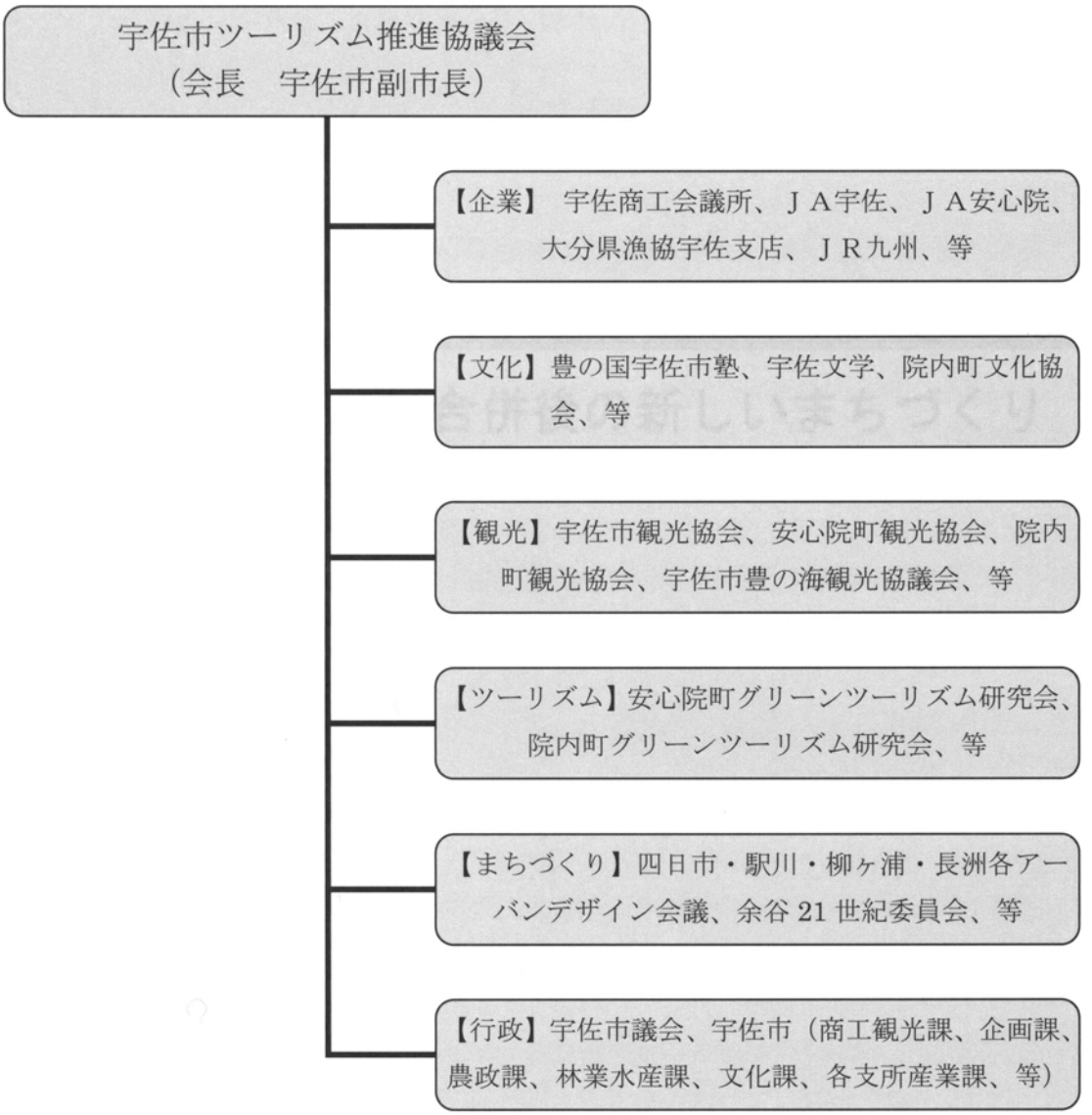
（単位：人）

区分／年次	観光客数	日帰り客	宿泊客	消費額（千円）	一人当たり消費額（円）
平成11	3,744,727	3,668,115	76,612	6,489,561	1,733
平成12	3,629,094	3,539,289	89,805	6,443,050	1,775
平成13	4,002,941	3,911,953	90,988	6,690,215	1,671
平成14	4,158,001	4,072,141	85,860	6,760,386	1,626
平成15	4,071,559	3,979,968	91,591	6,526,919	1,603

資料：大分県統計年鑑（県観光・地域振興局「観光動態調査」）

資料 3

宇佐市ツーリズム協議会の組織について



（用語解説）

豊の国宇佐市塾　　･･･宇佐にゆかりある人物や航空隊の研究と伝承活動を行う団体。

宇佐文学　　･･･宇佐の文学や文化の発展向上を目指し設立された団体。

豊の海観光協議会　　･･･長洲の活性化と宇佐の観光浮揚を目指す団体。石ひびの運営母体。

グリーンツーリズム研究会

･･･農泊による修学旅行の受け入れをはじめ様々なグリーンツーリズム活動を通じて農村の活性化を図る団体。

アーバンデザイン会議･･･住民主導のまちづくり団体。市街地 5 地区に設立されている。

余谷 21 世紀委員会　　･･･院内余谷地区の 9 集落で構成される団体。地区活性化を目指す。

第３章　市町村合併後の新しいまちづくり

第３章　市町村合併後の新しいまちづくり

１　合併のまちづくりへの７自治体の取り組み

本調査における 7 つの事例は、市町村合併を契機とした、住民自治の組織づくりや地域資源の利活用により地域の一体感醸成を図る取り組みを調査するため、自治体担当者を中心としたヒアリングを行ったものである。その目線は、合併後の組織づくりと、住民との一体感を目指す職員に置かれている。事例は北から南に地理的関係に応じて並べられているが、地域自治の器づくりを行っている新潟県上越市や静岡県浜松市、住民の自治的活動を支援する活動としての岩手県西和賀町や岡山県真庭市、合併を記念するイベント等によって地域アイデンティティの強化を目指す広島県廿日市市や愛媛県西条市、合併をきっかけとする産業おこしを勧める大分県宇佐市などに類型化できる。もっともその類型化は主観的であり、また相対的なものであって、複数の要素を持った事例も少なくない。特に、真庭市のバイオマスタウン構想は宇佐市と同じ産業おこしに属するものである。

地域自治の器づくりの事例である上越市では、2001 年 10 月に合併協議が始まり、1 年半後の 2003 年 2 月には総務省に対して「基礎自治体の区域内における狭域の自治組織の制度化に関する要望書」を提出している。またそれからさらに 1 年半後の 2004 年 9 月には、14 市町村の長と議会代表、住民代表で組織する「上越市における地域自治組織の設置に関する検討会」を設置し、地域自治組織の具体的検討をしている。地域自治組織は、合併特例法と地方自治法の改正によって合併特例区や地域自治区が設けられたが、それが具体化する以前に、上越市では合併を進める上で地域自治組織が必要と受け止め協議が進んでおり、国が設けた器にスライドした形で実現したことはたいへん意義深いものがあり、先見性があると評価できる。14 市町村の合併は、構成団体数としては全国でもっとも多いものであり、それを実現させるためには並大抵のことではなかった。地域自治組織の実現に向けての努力はその一つであったといえる。いわば行政都合の合併である以上、圧倒的に人口を有する旧上越市民の納得を得るために、徹底した情報公開と十分な説明会をしたことも特筆される。市域内では、地区によって地域自治への取り組みも熱意も、あるいは受け止め方も異なり、すべての地域が前向きに取り組むことは容易ではない。しかしながら、地域自治の具体的な形として、今後の発展に期待させるものも多い。

一方、浜松市も同じように地域づくりの器づくりが、少なくとも合併実現に至る経緯では重視された。3 市 8 町 1 村で面積は 1,500k ㎡を超える文字通りに大型合併であり、静岡市が清水市との合併で政令指定都市に移行することに対抗する意味を持ち、政令指定都市に昇格する意図をあらわにした合併であった。したがって、都市ビジョンとして「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を掲げており、ブドウの房を意味するクラスターという表現に、12 市町村の個性を継承し、けっして一律の都市形成をしないことをにじませていた。

合併協議においても、旧浜松市職員とその他の市町村職員との間で融和が図られ、信頼関係が構築されるように十分に配慮されていた。また政令指定都市では行政区が設けられることから、合併後の総合事務所や地域自治区は、あらかじめ行政区への移行を想定して入念に考えられたものであった。地域自治区の導入と区協議会・地域協議会の運営にあたっては、合併協議の過程で、その具体的運営が想定されたマニュアルが作成され、それが担保されるように必要事項を条例で明記するなどの配慮が行われた。地区への一定の予算配分と予算要求等のルールの明文化、全体の枠組みの条例化などを通じて、自治体内分権の構想が具体化されたことは注目されるべきである（浜松市について現在は、「ひとつの浜松による一体感のあるまちづくり」という方向が新市長により打ち出され、一市多制度として認めた地域固有制度については維持するとしつつも、合理的な事務事業の配分が検討されている）。

住民の自治的活動を支援する活動としての岩手県西和賀町では、1 町 1 村の合併で人口 7,400 人弱であるが、合併協議を機会に地域の若者たちが高齢化と人口流出が進む地域の将来に強い危機感を感じ、「湯田沢内若者による地域を考える会」を結成し、地元高校生なども交え、広い層に対して地域の課題を共有するための活動を始め、自治体からの受託業務をこなすことで、地域住民が公を自ら担う実績を重ねた。地方自治において住民参加は基本であり、それが合併という地域の運命を左右する状況で生まれたことは、地域づくりのエネルギーの貴重な実績となった。

岡山県真庭市では、そこから一歩進めて、地域自治組織ならぬ地域自主組織によって住民の声を市政に届けるとともに、行政と対等なパートナーとして連携しながら地域づくりを自主的に進めることを将来像として掲げるものである。地域自主組織は自治会等の既存の枠組みにとらわれず、地域の事情に応じて自由に組織し、市民と行政の役割分担を行うことを目指している。その中でご当地検定である「まにわっこ検定」が実施されている。そのほか、真庭市では地域性を活かした地域づくり・産業おこしとして、バイオマスタウン真庭への取り組みを進め、地球環境に優しい循環型社会のさきがけとなる取り組みを進めている。

合併を記念するイベント等によって地域アイデンティティの強化を目指す広島県廿日市市は、2007 年に市制施行 20 周年記念事業として、トライアスロン大会が実施された。大会の実施にあたっては、さまざまな地域ボランティア等、住民の協力・参加が図られ、沿道で応援した 50,000 人の市民も選手と交流を深め、全国的な情報発信にもつながった。第 1 回大会の反響は大きなものがあり、継続して開催することが、市民、経済団体、行政の一体感の醸成につながるものと期待される。

愛媛県西条市でも、新市誕生から 1 年間を合併記念事業の実施期間と位置づけ、10 のプレイベントと、22 の記念イベントを行っている。特に、市民参加型の合併記念映画では延べ 1,000 人以上の市民ボランティアが参加し、一体感醸成のためのさまざまな仕掛けが行われ、上映会には多数の市民が押し寄せている。

合併をきっかけとする産業おこしを勧める大分県宇佐市では、地域資源の活用による一体感の醸成を図り、石ひびという古代漁法の復活と、それに先行してあったグリーンツーリズムの連携を目指している。ツーリズムによる海と山の地域づくりのネットワーク化は、新市の市民が一体として訪問者を受け入れる契機として大きく期待されている。

2　市町村合併を地域のエネルギーにかえるために

以上の 7 つの地域の事例に共通することは、いかに地域の多様性を許容しつつ、合併自治体としての「一体感」を醸成するかにある。一体感のない地域は、人口的に行政区画がなくなっただけの自治体であって、住民の心の中の行政区画の壁が残る限り、合併は地域のエネルギーとはならない。合併の本旨が、行政体制整備であったとしても、それは地域が一体化し、自治体に対して求心力があった場合に意味がある。合併して一つにならず、一つ一つであれば、地域づくりへの努力はむなしく実を結ばない。

平成の大合併で合併した自治体は多いが、すべての自治体が自ら進んで合併したわけではない。むしろ時代の大きな流れに身を任せ、やむを得ないという気持ちで合併したところも少なくなかったのではないか。しかしながら、住民に対して地域の将来の危機感を与え、住民の積極的な地域自治への参加が、たとえ合併前後の一時期であったとしても図られた地域では、地域の将来に明るい展望を与えるものであった。第 2 章で紹介した 7 つの事例はいずれもそれに当てはまるものである。

7 つの事例で、実際に聞き取る中で、合併後の自治体の財政運営はけっして容易ではないという声も聞こえた。その中には第 1 章で述べたような財政状況を反映したところもあるだろうが、財政状態が厳しい中でも、住民の積極的な参加や情報共有があれば、その危機はけっして乗り越えられないものではないといえるだろう。特に、新潟県上越市のように、少なくとも中心都市から見て短期的には合併することが財政的にはマイナスではないかと受け止められている状況の中で、合併を中心都市としての責務と受け止め、都市住民に対して説明を尽くして合併への了解を取り付けたことは高く評価されるべきであろう。さらに、その過程で、地域自治の仕組みを浸透させ、それを将来的には中心都市にも地域自治の仕組みとして仕組み、地方自治の深化を持って将来につながる夢としたことは大きく評価すべきことである。自治体は地方自治の担い手として自立しなければならないが、自立すればするほど、横に連帯する存在でなければならない。そのことを身をもって示した事例といえる。

都道府県も市町村も同じ自治体ではあるが、住民に近い地域自治の担い手としては市町村がよりふさわしい存在である。都道府県は、自治と統治のバランスでは、統治のウエイトが相対的に高いところがある。市町村はそれだけに極めて地域の伝統をさまざまな意味で継承し、ある意味で近代的な法令の縛りをどこかはみ出した雰囲気を持っている。それ

が大きな魅力となることも多い。その自治体が合併するときにハレーションは決して小さくなく、さまざまな人間ドラマを引き起こす。合併は当事者にとって大きな悲劇となることもあるが、それでも将来につながる希望を生む契機となる。合併しないことも地域のエネルギーを引き出すが、合併もまたそれ以上のものがある。大きな犠牲を払って合併した以上、なんとしてもこの合併を失敗であったと、後世の人たちに言わせたくないという人たちのがんばりが、将来につながる地域の力を呼び起こす。

海と山の合併はうまくいかないという言い方がある。気質があわない、産業育成のポイントが異なり利害が一致しない、あるいは合併前から住民間の交流が薄いなどがその理由とされる。しかし果たしてそんなに簡単なものだろうか。性格の違う地域の組み合わせだから、かえって一致点が見いだせる、両方の良さを生かしたまちづくりは何かを真剣に考えることが創造的なエネルギーにつながるとはいえないのだろうか。7 つの事例の中でも、海と山の合併、都市的集積の大きな地域と中山間の組み合わせは決して少なくない。その一方で、歴史的な経緯の中で地域間の対立が根深く、それが現実の地域政治に色濃く反映させている場合には、合併後の自治体内での利害調整に大きなエネルギーが割かれる。それは往々にしてマイナスのエネルギーである。一日も早く、卓越したリーダーの出現などを通じて解消していただきたい。

事例調査ではなかなか浮かび上がってこないことに、合併後の職員同士の意思疎通の難しさがある。出身の自治体の仕事の仕方をベースに皆が運ぼうとすると、大きな混乱が生じる。合併した大きな自治体のルールにすべてあわせようとすると、小さな自治体の職員からは相当強い鬱積した気持ちが残る。自治体の幹部が、合併した組織の大きさに応じたガバナンスの仕方がわかっていないと意思疎通が滞る。その一方で、管理職には見知らぬ職員の部下を持つことでプレッシャーがかかり、慣れない職場、慣れない人間関係で職場全体に大きなストレスがたまってしまう。合併後の自治体では、十分な切り替えができず、地名さえ十分にわからないといったとまどいの声が充満し、旧自治体間の事業のすりあわせで疲れてしまっている。多くの自治体はその混迷の状態を一日も早く抜けようと努力をしている。解決には一定の「時間薬」が必要である。いましばらく忍耐のときが続くだろう。

支所と本庁の人事交流がどの程度進んでいるのかという部分も実態としてあまり見えないところである。支所で地域住民を見守ることが、合併してなくなった地域に対する職員としての、唯一の忠誠心の示し方といえるだろうか。むしろ本庁で活躍し、その仕事を通じて、旧自治体の住民の生活を守るという積極的な思いを持って欲しいものである。支所に残る職員からは、ときに裏切り者とのまなざしで見られることもあるかもしれない。しかし合併自治体を担うということ以上に、地域住民を守る術はないといえる。合併後、20年もたてば、編入合併でなくなってしまった自治体に属していた職員の中で、合併して大きくなった自治体を支える幹部やリーダーが輩出されることもあるだろう。そのときに、初めて合併は本当の意味で成就したともいえる。

合併を契機に注目を集める取り組みを行った自治体には多くの視察が集まる。多くの視察を継続的に受けることは、取り組みを継続させる見えない力となる。説明を繰り返すことで、取り組みが整理され、ミッションが明確になっていく点は無視できない副次効果である。

合併によって、政令指定都市に昇格するなど、都市としての権能が上がった場合には、大きな権限を持つことで、職員のモチベーションを高め、自信を深めることによってひとづくりの契機となることは多い。合併協議自体がひとづくりの契機となることもある。合併協議のような、組織全体、自治体全体を大きく捉えて厳しい利害調整を経験することは、役所の仕事の中では一部の職員しか経験できないものであり、それを通じて職員を一回り大きくすることがあるからだ。

合併をして、肝心の住民はどのように感じているのか。否定も肯定もなく、ほとんど何も積極的な意見が聞こえないというところがほとんどであろう。職員には合併の意義を語る者はまだいるが、住民の反応は無関心が多い。しかし、物足りないことではあるが、合併して良かったという間接的な証拠ではないだろうか。住民の生活に切実な問題が起きておれば、必ずそこで不満がたまり、やがて爆発するからだ。住民も地域の運命を淡々と捉えているところがある。住民の心にある地域は、行政区画の変更では変わらない。特に旧地名が残れば、それだけでも住民の地域を思う気持ちは癒されているかもしれない。合併後の自治体が正しく住民に向き合って、一体感の醸成に努め、公平性に配慮し、住民との情報共有を進め、地域の課題に真摯に取り組むなど、新しい自治体を運営することに忠実であれば、合併して良かったのではないかという声がやがて住民から聞こえてくるはずである。それを楽しみに、合併自治体の苦心はこれからも続くことになるだろう。

資料編

1　参考資料

岩手県西和賀町
○湯田町沢内村合併協議会だより
○広報にしわが
○西和賀広域エコミュージアム構想
○西和賀広域エコミュージアムだより
○さわうちの医療と福祉
○西和賀町ホームページ
○岩手県「新市町まちづくり支援士レポート」

新潟県上越市
○上越地域合併協議会だより
○上越市第５次総合計画
○新しい自治体づくりへの挑戦　共生都市上越　合併の記録
○上越市市勢要覧
○日経グローカル　No25 2005.4.4 pp23-25
○牧村５０年のあゆみ
○上越市ホームページ
○上越地域合併協議会ホームページ

静岡県浜松市
○住民行政の窓「政令指定都市の実現という目標の下での 12 市町村の結束」（上・下）
　小西砂千夫　平成 18 年 6 月号、7 月号
○新「浜松市」誕生　天竜川・浜名湖地域合併の記録
○天竜川・浜名湖地域合併協議会だより
○政令指定都市のあゆみ
○第一次浜松市総合計画
○浜松市勢要覧 2007
○浜松市ホームページ
○天竜川浜名湖地域合併協議会ホームページ

岡山県真庭市
○真庭市合併の記録
○真庭市総合計画
○真庭市市勢要覧

○真庭地域合併協議会だより
○広報まにわ
○真庭市ホームページ
○おかやま産業情報「真庭地域のバイオマス産業における取り組みと展望」
2007年10月号
○JARUS　No.88　「バイオマスタウン真庭の実現に向けて」
○自治体チャンネル＋　「元気な経営者の志が地域をつくる」　2006年9月号
○おかやま財界「特集　バイオマスタウン」2006年7月号
○電気のふるさと「木とともに生きる21世紀の真庭塾」2006年3月号

広島県廿日市市
○廿日市市ホームページ
○廿日市市・佐伯町・吉和村　「合併研究協議会だより」及び「合併協議会だより」
○廿日市市・宮島町合併協議会　「まちづくり通信」
○広島県　「みんなで考えよう！未来のまちづくり～市町村合併の推進について～」

愛媛県西条市
○西条市ホームページ
○西条市・東予市・丹原町・小松町　「合併協議会だより」
○西条市総合計画

大分県宇佐市
○宇佐両院地域市町合併協議会だより「かけはし」
○宇佐両院地域市町合併協議会「新市建設計画」
○宇佐市「第一次宇佐市総合計画」（新まちづくり計画）
○宇佐市２００６市勢要覧
○宇佐市ホームページ
○宇佐両院地域市町合併協議会ホームページ

市町村合併後の新しいまちづくり
～地域の一体感醸成に向けて～
調査研究報告書

発行年月日　平成 20 年 3 月
発　　行　財団法人　地域活性化センター
〒103-0027　東京都中央区日本橋 2－3－4
日本橋プラザビル 13 階
TEL : 03-5202-6138　　FAX : 03-5202-0755
ホームページ　http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/
監修・執筆協力　関西学院大学大学院経済学研究科
教授　小西 砂千夫