

合併は地域に何をもたらしたのか
—京都・滋賀の事例検証—

2013 年度

京都大学経済学部

岡田ゼミナール

序

本書は、京都大学経済学部岡田ゼミナールの2013年度調査報告書である。今回、2・3回生ゼミナールの学生諸君が共同テーマにしたのは、「平成の大合併」の検証である。

「平成の大合併」とは、周知のように1999年の合併特例法と、それを引き継いだ「合併新法」によって2010年度まで続けられた、政府主導の市町村合併政策である。ほぼ10年の間に、日本の市町村数は3232から1730まで減少した。政府は、当初、「地方分権の受け皿としての基礎自治体の行財政基盤の確立」を掲げ、1000市町村に集約することを目標としていたが、全国各地で合併反対の動きがあり、その目標は達成できなかった。

1999年の合併特例法では、合併特例債の発行や地方交付税の算定替え特例（合併前の自治体ごとに交付税を計算し、合算額を10年間にわたり交付。その後5年かけて、新市のみの一本算定とし本来の交付税水準に削減する）という「アメ」とともに、小規模自治体ほど地方交付税の削減率を高める「ムチ」の政策手段が準備され、合併を推進した。

しかも、その際に、「合併すれば地域は活性化する」という言説が意図的に流布された。例えば、小泉内閣の「骨太の方針2001」では、『『個性ある地方』の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である。このためすみやかな市町村の再編を促進する』と明記された。市町村合併によって地域が活性化するという理由について、当時の総務省のホームページでは、「より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や『格』の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できます」と掲げられたのである。「感」「格」「イメージ」「期待できます」という、客観的な根拠に基づかない、主観的な言葉と期待感で活性化が語られていたといえる。

ところが、時間経過とともに、合併による効果が、地方行財政面だけでなく、地域経済・地域社会への影響として、芳しくないことが全国各地から指摘されるようになった。その結果、2009年6月の第29次地方制度調査会の答申では、政府主導による市町村合併については「一区切り」をつけるとされたのである。同調査会発足当時は、自公政権の下で、さらなる市町村合併に加えて、現行の都道府県を廃止し、国の地方出先機関と再編統合をはかる道州制の導入も本格的に検討されようとしていた。だが、同調査会においては、合併検証なくしてさらなる市町村合併をすすめるべきではないという意見が多く出されたのである。

「平成の大合併」においては、2004年から05年にかけて合併した自治体が多い。それらの自治体は、合併から10年を迎え、種々の特例措置が終了しつつある。現時点において、市町村合併が地域に対していかなる影響をもたらしているのか、この点を調べてみたいというのが多くの学生の共通の問題関心となった。

事前学習や松本市での合宿調査を経て、今回のゼミナールでは3つのグループをつくることにした。そのグループ分けの基準のひとつは、合併方式の違いによる。合併方式には、大きな都市自治体に周辺の小さな自治体が編入される「編入合併」と、自治体同士が対等

合併し新しい自治体を形成する「新設合併」の2つがあり、両者を対象にするということである。本報告書では、Ⅱ章の京都市と京北町との合併が「編入合併」にあたる。第二に、「新設合併」についても農村部の町村が合併するタイプと、比較的都市化した市町が合併するタイプがある。本報告書では、Ⅰ章の南丹市の合併が前者にあたり、Ⅲ章の滋賀県近江八幡市の合併が後者にあたる。近江八幡市と安土町との合併を採り上げたのは、京都府以外の府県における市町村合併をみてみたいということと、激しい合併反対運動が展開された旧安土町の合併後の状況を調査してみたいという問題意識からであった。

調査は、グループごとに、合併の経緯や行財政分析等の共通事項を設定することに加え、それぞれの地域固有の特性（地域産業、高齢化と福祉、合併反対運動、地域自治組織等）に着目し、深く掘り下げる方法をとった。

どのグループも、行政機関にとどまらず、経済団体、住民自治組織、住民団体、議員等へのヒアリングを中心に調査を実施したが、Ⅱ章の京北町地域では、自治振興会のご協力をえて住民アンケートも試みた。

これらの調査結果をグループごとにまとめる作業を行ったが、できるだけ客観的なデータに基づく検証を行うこととしたために、膨大なページ数の報告書となった。いま、行政を中心とした合併検証報告書が各自治体で公表されつつあるが、それらと比較するならば、本報告書の特徴は、学生の視点から、行財政分野に限定せず、住民の地域生活や経済活動、さらに自治行為にいたる多面的な分野にわたる地域への影響を丁寧かつ率直に明らかにしていったところにある。もとより、そこには認識不足による不十分な記述や、誤解による記述も残されている可能性もある。それらを含めて、ひとつの合併検証の記録として、参照いただければありがたいと思う。併せて、忌憚のないご批判をいただければ幸いである。

最後になったが、本報告書は、予備調査でお邪魔した松本市の関係者の皆さん、各グループのヒアリングやアンケートに応じていただいた皆さんのご協力なしには完成できなかった。また、卒業生の片野直子さんには、学生のために時間を割いてレクチャをもらったうえ、貴重なデータを提供していただいた。記して感謝したい。

また、本書の編集作業においては、大学院生の望月理生君のサポートの下に、北村真也君と藤森陽君に細かな統一作業をお願いした。彼らの労にも謝意を表したい。

2015年2月

京都大学経済学部 教授
岡田 知弘

目次

はじめに	1
I 章 平成の大合併と南丹市	3
1 節 はじめに	
2 節 合併の概要	
3 節 財政問題	
4 節 合併と行政改革	
5 節 交通格差問題	
6 節 福祉問題	
7 節 旧美山町の特殊性	
8 節 おわりに	
II 章 京都市と京北町との合併	70
1 節 はじめに	
2 節 合併の経緯	
3 節 住民アンケート	
4 節 財政問題	
5 節 行政への影響	
6 節 福祉	
7 節 農林業	
8 節 交通	
9 節 おわりに	
III 章 近江八幡市合併と反対運動	135
1 節 はじめに	
2 節 合併の概要	
3 節 財政	
4 節 行政サービス	
5 節 地域自治区と観光	
6 節 反対運動	
7 節 おわりに	
おわりに	171
ヒアリング協力一覧	
編集後記	

はじめに

本報告書は、2013 年度岡田ゼミナールの学生によって執筆・編集されたものである。「平成の大合併が地域に与えた影響」というテーマで、各班がそれぞれの地域について調査してまとめた。

最近まで「平成の大合併」の名のもと、大規模な市町村合併が進められていたことは記憶に新しい。平成の大合併の大義名分は、地方分権の推進と地方財政の効率化であった。いくつかの小規模自治体を 1 つにまとめることによって、行財政を効率化し地方財政危機を乗り越えようとしていた。しかし実際には、地方財政は効率化・健全化されることなく、財政が悪化の一途をたどっている自治体が数多く存在する。また、行財政を効率化したことによって、地域住民の声が行政に届きにくくなり、中心部と周辺部の格差が広がっている自治体も多い。この報告書では、平成の大合併によって地域にどのような影響があったのかを、いくつかの事例を挙げて論じている。そして、各事例において市町村合併の功罪を議論することを目的としている。

市町村合併の形式的分類としては、新設（対等）合併と編入（吸収）合併の 2 種類に分けることができる。一般的に、新設合併は同じような規模の複数自治体が合併して新しい自治体を作ること、編入合併は小規模自治体が大規模自治体に吸収される形で合併することを意味する。そのため新設合併の場合には格差問題が取り上げられることが少ないが、編入合併の場合と同じように中心部と周辺部は存在し、行政サービスにおいて格差が生じていることが多い。

本報告書では 3 自治体を例に挙げ、自治体の概要・合併の経緯・行財政問題について検討する。またそれ以外に、各自治体において特有な分野についても触れている。

I 章では、京都府南丹市を取り上げている。南丹市は京都府中部の 4 町が新設合併して誕生した市であり、京都市の北側に隣接している。形式的には対等な合併ではあるが、旧 4 町の間では格差が大きい。中でも交通格差問題・福祉問題が顕著であるため、概要・経緯・行財政問題に加えて、この 2 点を議論する。また、最も中心部から離れている美山町においては他の 3 町よりも激しい反対運動が起こったほか、合併後も独自の地域振興活動をしているため、この点についても触れることとする。

II 章では、京都府京都市右京区京北地域を取り上げる。旧京北町は I 章で取り上げている南丹市と旧京都市の間に位置する。京都府中部地域においては、京北町と美山町の合併案や、現南丹市の旧 4 町と京北町を含む 8 町での新設合併案もあった。しかし最終的には、京北町は京都市に編入されることを選択した。京北町は南丹市の旧 4 町、特に美山町と自治体の性格が似ているが、合併について異なる選択をしたことによって全く別の経過を歩むことになった。そのため、南丹市と同時に京北町について議論することによって、新設合併と編入合併の比較が可能となる。ぜひ I 章と II 章を併せて読んでいただきたい。京北

町については、概要・行財政問題のほかに、福祉・農林業・交通問題などを取り上げている。また、今回の報告書作成にあたり、独自に京北地域の住民への意識調査を行った。こちらの結果も参考にしながら、合併の功罪をまとめる。

Ⅲ章では、滋賀県近江八幡市安土町を取り上げる。新市名は近江八幡市であるが、近江八幡市と安土町の新設合併という形式をとっている。そしてこの地域は上記の2つとは異なった特殊性を持っている。旧安土町は全国的にもかなり激しい合併反対運動が展開された地域である。安土町に比べて大規模な自治体である旧近江八幡市が財政危機にあったことが最大の原因である。そして、合併後も旧安土町地域の振興のために様々な運動が続けられている。Ⅲ章では、概要・経緯・行財政問題に加えて、安土町における反対運動や合併後の自治について述べる。

調査にあたっては、文献・論文に加えて、行政担当者や反対運動の中心的人物などにヒアリングを実施した。ヒアリングによって、データや資料には表れないより現場に近い人たちの生の声を知ることができると考えている。それによって、平成の大合併の功罪、合併後の課題と対策、今後の展望などがより鮮明に見えてくる。読者の皆さんにも、この生の声・現場の考え方を感じ取っていただき、この報告書が少しでも市町村合併について考え直すきっかけとなれば幸いである。

I 平成の大合併と南丹市

1 節 はじめに

少し前まで「平成の大合併」¹⁾の名のもと、市町村合併が進められていたことは記憶に新しい。本章では、数多くの合併事例の中から京都府南丹市を調査対象として、市町村合併の功罪を論じている。そして、南丹市において合併がもたらした影響について一定の評価を下したうえで、各政策分野において現在抱える課題と今後の展望を示すことを目的としている。

京都府中部地域において京都府はいくつかの合併試案を作成していた。しかし実際に行われた合併は、試案のどれにも当てはまっていないものとなった。南丹市は、2006年に園部・八木・日吉・美山町が新設合併して誕生した。一般的に見れば、ほぼ同規模の4町が合併して新しい市を作った形となる。しかし、実際には旧町によって大きな格差が生じている。また、Ⅱ章で詳しく扱われるように、京北町も京都府の試案に反して京都市への編入を選択した。そして隣接する美山町と京北町は、全く違う合併経過をたどることとなった。この2町の違いも比較の価値が大いにある。南丹市は小規模自治体の新設合併としての一般性と、中心部と周辺部の格差問題、近隣地域との比較可能性を同時に兼ね備えており、当該自治体を調査対象とした。本章を読むにあたっては、ぜひⅡ章で扱われている京北町についても続けて読んでいただきたい。

本章は全体として、合併前後の変化・合併時の想定と現実の比較という視点から議論する。2節では、京都府における合併の経緯について中部地域を中心に述べたのち、南丹市合併の背景と経緯に移る。また、「平成の大合併」の歴史検証として兵庫県篠山市の事例を挙げる。1999年に合併した篠山市では、合併から時間が経って行財政問題が顕著になってきている。そこで篠山市の事例と南丹市で実施された住民アンケートを参考にしながら、合併時の展望と現在の効果・課題を概観する。3節以降は、テーマごとに合併の影響を深く調査・分析し、合併に対して個別の評価を与えている。3節では財政問題を扱っている。平成の大合併推進には、国と地方の財政危機を脱するという目的があった。そのため、それが実現されているのか、合併しなかった場合と比較すると財政状況はどうなったのかという点は非常に重要である。ここでは財政シミュレーションと実際の財政状況の比較を行い、達成状況を明らかにする。次いで地方交付税の合併算定替や合併特例債の利用状況を検討し、合併が南丹市財政に与えた影響を論じる。

4節では行政改革問題として、行政部署の統廃合や職員数削減がとりあげられている。また、旧町役場がなくなった後の支所の扱いについても論じられている。南丹市では、支所の権限がある程度大きい総合支所方式を取っているが、10年をめどに見直しがされる見

通しのため、今後の課題が浮かび上がってくる。

5～7節では、南丹市に特徴的なテーマを取り扱っている。5節は交通格差問題である。南丹市は園部・八木・日吉町にJRが通っているのに対し、美山町には鉄道がない。また、住民の足として重要となるバス交通についても格差は大きい。この格差は合併前からあった問題であるが、合併によってどのように変化したか、今後どのような課題が生じるのかを論じる。

6節は福祉問題を取りあげる。まずは福祉の現場を担う社会福祉協議会について、その概要と合併前の旧町ごとの特徴を述べる。また合併とともに社会福祉協議会も合併したが、合併によるサービスの变化・メリットとデメリットを挙げる。そして超高齢社会を迎える中で、南丹市が抱える今後の福祉問題・改善策を論じる。

7節では、旧4町の中でも特殊性を持つ美山町について詳しく論じる。合併前は他の3町が船井郡であったのに対し、美山町は北桑田郡に属していたため関わりが希薄であった。また他の3町に比べて激しい合併反対運動が起こった地域でもある。また、美山町では古くから農林業・観光業によってまちづくりを進めてきた地域であり、2001年には、住民主体で地域づくりを行う組織として地域振興会が設置されていた。このような地域振興組織に市町村合併が与えた影響を検討する。

本章においては、様々なテーマを通して南丹市の合併の成果を検証した結果をもとに8節で南丹市合併による効果と問題点を整理し、今後の課題と展望を示す。

脚注

- 1) ここでは、1999年から2010年までに行われた市町村合併を指す。

2 節 合併の概要

〔1〕 南丹市合併の概要

①京都府における合併の概要 いわゆる「平成の大合併」の時期には、京都府内でもいくつかの合併事例がある。京都府内においては、2004 年から 2007 年の間に新しく 5 市 2 町が誕生した。京都府内の合併事例と旧自治体は表 I－2－1 の通りである。この 4 年間の合併で、京都府の基礎自治体数は 12 市 31 町 1 村から 15 市 10 町 1 村まで減少し、市の数が町の数を上回った。複数の町が市になることを目指して合併を進めたことがわかる。

表 I－2－1．京都府内の合併事例

合併年月日	新自治体名	種類	旧自治体
2004年4月1日	京丹後市	新設	峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町
2005年4月1日	京都市	編入	京都市・京北町
2005年10月1日	京丹波町	新設	丹波町・瑞穂町・和知町
2006年1月1日	福知山市	編入	福知山市・大江町・三和町・夜久野町
2006年1月1日	南丹市	新設	園部町・八木町・日吉町・美山町
2006年3月1日	与謝野町	新設	加悦町・岩滝町・野田川町
2007年3月12日	木津川市	新設	山城町・木津町・加茂町

(資料) 総務省[2014]より作成。

日本では、平成の大合併以前にも大規模な市町村合併が 2 回実施されている。それは一般的に「明治の大合併」¹⁾ 及び「昭和の大合併」²⁾ と呼ばれており、全国の自治体数は明治の大合併で 71,314 から 15,859 に、昭和の大合併で 9,868 から 3,472 に減少していった。そして今回の平成の大合併で 1,727 まで減少した。京都府内の基礎自治体数は、明治の大合併後には 280 あったものが、昭和の大合併後には 44 に、平成の大合併後には 26 に減少した。

平成の大合併においては、旧自治省が都道府県に「市町村の合併パターン」を含む「市町村の合併の推進についての要綱」を作成することを要請し、2000 年度末までに全都道府県が要綱を作成した³⁾。京都府も市町村行財政研究調査会において組み合わせ試案を提示した。しかし新しくできた 7 市町のうち試案にあったものは 3 例だけである。南丹市も試案にはなかった組み合わせの合併になっている。それでは京都府中部地域の合併はどのようにして想定と変わっていったのかを次項で詳しく論じる。

②京都府中部地域の合併 京都府は北部・中部・南部地域（京都市を除く）の 3 つに分けて、合併の組み合わせ試案を作成した。現南丹市は中部地域に属している。京都府中部地域における合併試案は表 I－2－2 の通りである。このうち実際に合併が行われたのは丹波町・瑞穂町・和知町だけである（現京丹波町）。園部・八木・日吉の 3 町合併という案はあるが、美山町を含めた 4 町合併という案はない。また園部・八木・日吉と丹波・瑞穂・和知の 6 町合併という案や、それに美山・京北町も加えた 8 町合併という案も出されたが、

いずれも実現には至らなかった。

表 I - 2 - 2. 京都府による市町村の組み合わせ試案

	合併自治体
基本となる 組合せ	園部町・八木町・日吉町
	丹波町・瑞穂町・和知町
	京北町・美山町
	園部町・八木町・丹波町・日吉町・瑞穂町・和知町
	京北町・美山町・園部町・八木町・丹波町・日吉町・瑞穂町・和知町
その他の組合せ	亀岡市・園部町・八木町・日吉町

(資料) 京都府・京都府市長会・京都府町村会[2001]より作成。

表 I - 2 - 3. 京都府中部地域の合併協議年表

年月日	主な出来事
2001年8月9日	亀岡市・京北町・美山町・園部町・八木町・丹波町・日吉町・瑞穂町・和知町(1市8町)による地位行政改革推進会議開始
2002年5月29日	1市8町により、合併等を協議する分科会を設置することを決定(亀岡市はオブザーバー)
2002年7月15日	北桑田・船井地域分科会設置、京北町・美山町・園部町・八木町・丹波町・日吉町・瑞穂町・和知町(8町)が参加
2002年11月7日	京北町が京都市長及び市議会に合併編入の要望書を提出
2002年11月15日	京北町の休会を了承
2002年12月2日	京北町・美山町・園部町・八木町・丹波町・日吉町・瑞穂町・和知町(7町)が合併任意協議会を設置
2003年10月28日	京都市・京北町が合併協議会を設置
2003年12月9日	丹波町・瑞穂町・和知町(3町)が法定協議会を設置する意向を了承、残り4町は今後協議の場を持つことを確認
2004年4月1日	丹波町・瑞穂町・和知町(3町)が合併協議会を設置 園部町・八木町・日吉町・美山町(4町)が合併協議会を設置
2005年4月1日	京北町が京都市(右京区)に編入
2005年10月11日	丹波町・瑞穂町・和知町が合併し、京丹波町を設置
2006年1月1日	園部町・八木町・日吉町・美山町が合併し、南丹市を設置

(資料) 今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会[2011]より作成。

京都府中部地域の合併協議は上の表 I - 2 - 3 のように進んだ。はじめは中部地域の 1 市 8 町が行政改革会議を開始し、亀岡市を除いた 8 町が分科会において合併に関して検討し始めた。しかし京北町が京都市への編入を申し入れたことで、分科会を休会することとなった。京都市との合併を求める要望書が有権者の 8 割を超える署名を添えて提出されたため、京都市への編入が「住民の総意」として受け止められたのである⁴⁾。また、丹波・瑞穂・和知町も 3 町での合併協議会設置の意向を表明し、園部・八木・日吉・美山の 4 町

が分科会に残ることとなった。後にこの4町も合併協議会設置を決定し、南丹市設置に至る。

③南丹地域の概要 南丹市合併の経緯を改めて表Ⅰ－２－４にまとめる。美山町と日吉町議会で、合併の賛否を問う住民投票条例案が提出されたが、ともに否決された。美山町では議会の解散を問う住民投票も行われたが、解散回避に終わっている。しかし、このように合併反対運動が目立った形で行われたというのは注目に値する。

表Ⅰ－２－４．南丹市の合併協議年表

年月日	主な出来事
2004年4月1日	園部町・八木町・日吉町・美山町(4町)が合併協議会を設置
2004年7月12日	合併重点支援地域に指定
2004年10月26日	美山町議会において、合併の賛否を問う住民投票条例案が否決(賛成6、反対7)
2004年11月29日	日吉町議会において、合併の賛否を問う住民投票条例案が否決(賛成2、反対13)
2005年1月26日	合併の期日を2006年1月1日に、新市名を公募と投票により「南丹市」に、新市の事務所の位置を園部町に決定
2005年2月27日	美山町議会の解散の賛否を問う住民投票において、解散が回避される(賛成1,382、反対2,196)
2005年3月13日	合併協定調印式を開催
2005年7月11日	京都府知事が廃置分合を決定
2005年8月12日	総務大臣が廃置分合を告示
2006年1月1日	南丹市を設置

(資料) 今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会[2011]より作成。

また、園部町・八木町・日吉町には JR が通っており、各町に駅がある⁵⁾。一方美山町には鉄道が通っていない。道路交通に関しても、美山町は他3町と比べてかなり不便な状況である。美山町中心部に向かうには、南丹市役所(旧園部町)付近から府道19号で北東に向かうルートと、京北町(京都市右京区)から国道162号で北上するルートがある。前者のルートはおよそ30km、後者は右京区役所京北出張所からおよそ20kmである。また、後者のルートで美山町から30km離れると、峠を越えて旧京都市に至る。南丹市の中心部から美山地域がいかに離れているかがわかる。

表Ⅰ－２－５を見ても分かるように、美山町は人口密度が低く、高齢化率も高い。つまり行政サービスが最も必要な地域であり、最も非効率な地域でもある。そのため、合併によって行政が効率化されることで地域内のサービスが低下するのではないか、という危機感があり、美山町で合併反対運動が展開された。合併過程における美山町での反対運動は、8節で詳しく述べる。

表 I - 2 - 5. 南丹市旧自治体別基礎データ

旧町名	人口(人)	面積(km ²)	人口密度(人/km ²)	高齢化率(%)
園部町	16,229	102.78	157.90	25.3
八木町	7,973	49.56	160.88	33.3
日吉町	5,430	123.50	43.97	33.7
美山町	4,461	340.47	13.10	40.3
合計	34,093	616.31	55.32	30.5

(資料) 南丹市[2010], 南丹市[2013b]より作成。

④「郡」のつながりと美山町 当初，地域行政改革会議分科会を設置した8町は，京北・美山町が北桑田郡，園部・八木・日吉・丹波・瑞穂・和知町が船井郡であった。しかし，上記のような合併協議を経た結果，南丹市は船井郡園部・八木・日吉町と北桑田郡美山町が合併することとなった。現在は「郡」というものの意義が非常に薄れているが，郡の制度はもともと中世の「郡（こおり）」に始まる。「郡（こおり）」は武士の支配領域や農村の自治組織としての地理的区分であったが，1890年には府県と町村の中間地方公共団体として「郡（ぐん）」が設置された。このときは現在の市会などと同じように，郡会も設置され郡会議員が選挙されていた。1920年代に郡制は廃止されていった⁶⁾が，戦時下では府県の出先機関としての地方事務所が郡単位で設置された。戦後は郡の意味が大きく薄れていき，現在は住所表示や住民の意識の問題にとどまっている。しかし，現在でも都道府県の出先機関を置いたり中学校・高校を郡単位で運営したりする郡はあり，歴史上の長い間つながりがあったということもあり，つながり意識はいまだ大きいと言える。

美山町は，京都市に編入した京北町と同じ北桑田郡に属していた。しかし，京北町とではなく船井郡の3町と合併することとなった。北桑田郡は北桑田高校の運営など，比較的つながりが強かった郡である。さらに船井3町とは地理的な距離もやや遠い。その美山町が園部・八木・日吉町と合併することで，京北町と行政的なつながりがなくなり，もともと関係の薄かった船井3町の中に入ることになった。政治・経済の中心が市南西部にあるため，美山町と船井3町の間には余計に隔たりができる形となった⁷⁾。

〔2〕 合併とその後—篠山市の歴史検証—

①篠山市の概要と合併の経緯 南丹市の具体的な問題に関する議論に入る前に，ここでは平成の大合併の歴史検証を行う。事例としては，平成の大合併最初の事例である兵庫県篠山市を取り上げる。篠山市は1999年に合併し，すでに合併後15年経過しているため，合併の効果・課題が検証しやすい。歴史検証を行うことで，今後南丹市にも起こり得る合併のメリット・デメリットを考察することができる。

兵庫県篠山市は，1999年4月1日に多紀郡篠山町・西紀町・丹南町・今田町が新設合併して誕生した。各町の基礎データと合併の経緯は，以下の表 I - 2 - 6 と表 I - 2 - 7 の

通りである。自治体の規模・合併方式から見ても、南丹市の類似の前例としては扱いやすい。

②合併後の行財政問題 ここでは合併の影響の中でも、特に行財政問題を中心に取り上げる。行財政問題はどの合併事例にも共通している問題であり、行財政改革を大義とした合併であったからである。また平成の大合併に際しては、合併特例債・地方交付税交付金算定替という優遇措置が設けられ、その期限が切れたあとの財政政策も課題になる。この優遇措置の期限は 10 年であり、篠山市はすでに期限切れ後の政策に対しても評価を下すことができる状況にある。

表 I - 2 - 6. 篠山市旧自治体別基礎データ

旧町名	人口(人)	面積(km ²)	人口密度(人/km ²)	高齢化率(%)
篠山町	19,907	187.46	106.19	31.9
西紀町	4,336	54.42	79.68	33.9
丹南町	15,932	83.74	190.26	23.9
今田町	3,719	51.99	71.53	25.6
合計	43,894	377.61	116.24	28.9

(資料) 篠山町・西紀町・丹南町・今田町合併協議会[1999]より作成。

表 I - 2 - 7. 篠山市の合併協議年表

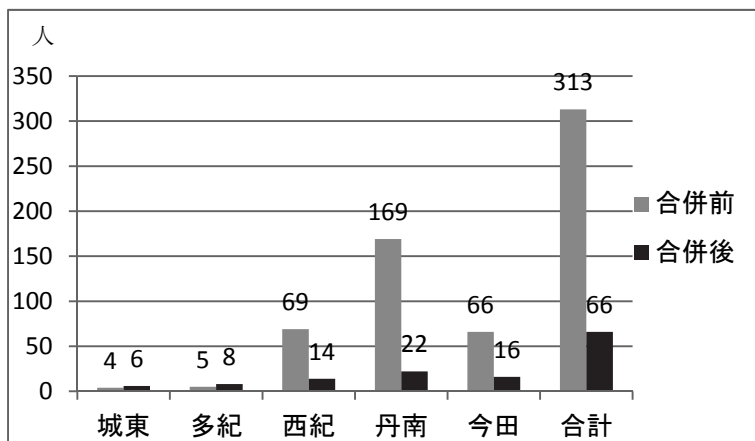
年月日	主な出来事
1996年3月4日	第1回多紀郡合併研究会が町長と議長によって開催(篠山町・西紀町・丹南町・今田町)
1996年4月18日	対等合併・新市名に「篠山」を入れる・合併期日を1999年4月1日にする・新庁舎を篠山町にすることなどを確認
1997年4月1日	4町が合併協議会を発足
1998年4月27日	合併協定調印式
1998年10月21日	兵庫県知事が許可処分、自治大臣に届け出
1998年12月18日	議員提案で、市町村合併特別措置法改正(2005年3月までの市制人口要件を4万人に引き下げ)
1999年4月1日	篠山市発足

(資料) 篠山市[1999]より作成。

まず行政改革であるが、議員数と職員数の変化(図 I - 2 - 1, 図 I - 2 - 2)を見れば、「効率化」が行われたのは明らかである。すると問題になるのは、行政サービスが低下することと住民の声が届きにくくなることである。議員数の減少に関しては、「必要票数が多くなったことで、地縁・血縁に頼らない、人物を選ぶ選挙になった」「限られた財政の中で必要な規模の政策を打とうという議員の意識が強くなった」など評価の声が大きい⁸⁾。それに対して職員数の減少に関しては、「支所の機能が物足りず、職員同士と住民のつなが

りがなくなった」「大きな組織になって縦割りになり、きめ細かい対応ができなくなっている」と指摘する声が多い⁹⁾。また、「合併の効果が出るまでにかかると言われる 10 年間で、いかにデメリットをカバーしながらメリットを活かしていくことができるか」という課題も挙げている。

図 I - 2 - 1. 篠山市における支所職員数の変化



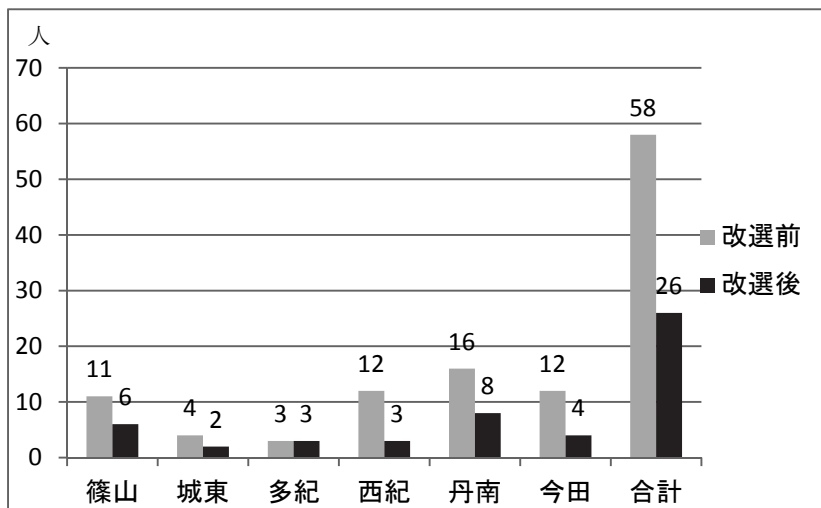
(注) 1. 城東・多紀は旧篠山町役場支所、西紀・丹南・今田は町役場。

2. 合併後はすべて篠山市役所支所。

3. 篠山地区には、合併前には篠山町役場、合併後には篠山市役所のそれぞれ本所がある。

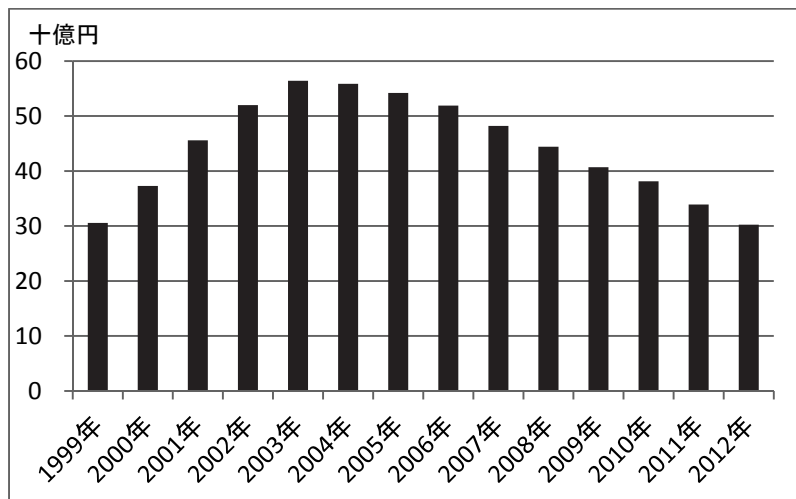
(資料) (財) 21 世紀ひょうご創造協会[2001]より作成。

図 I - 2 - 2. 地区別篠山市議会議員数の変化



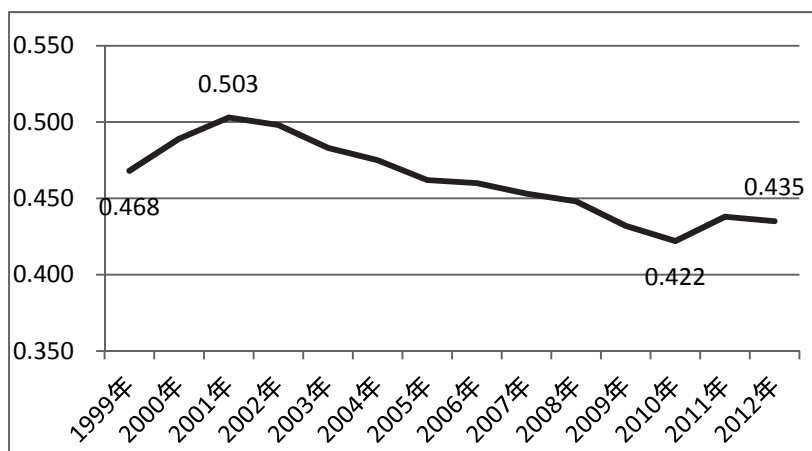
(資料) (財) 21 世紀ひょうご創造協会[2001]より作成。

図 I - 2 - 3. 篠山市市債残高の推移



(資料) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004], 総務省[2005], 総務省[2006], 総務省[2007], 総務省[2008], 総務省[2009], 総務省[2010], 総務省[2011], 総務省[2012]より作成。

図 I - 2 - 4. 篠山市財政力指数の変化



(資料) 同上。

次に財政についてある。篠山市では財政問題が深刻な問題になっている。篠山市では合併後5年ほどに合併に伴う公共事業を集中させたため、市債残高が1.8倍まで急上昇した。現在は減少傾向にあるが、それでも合併直後の水準に戻したに過ぎない。また、地方公共団体の財政力を示す財政力指数¹⁰⁾を見ると、合併後悪化の一途をたどっている。篠山市は誕生後、兵庫県内最悪レベルの財政水準になってしまった。合併後の地方交付税算定替特例や交付税措置に優遇がある合併特例債の期限が切れて時間が経過すると、この財政状況はさらに悪化するおそれがある。篠山市では『篠山再生計画（行財政編）』を2008年に

発表し、市債発行額・残高についても見通しを立てている。現状は見通しを上回るペースで財政再建が進んでいるが、上述のようにこれから財政収入が厳しくなる中で完全な財政改革ができるかどうかは疑問が残る。さらに、歳出の面では人件費のさらなる効率化を計画しているが、住民サービス低下という弊害も鑑みなければならない。

③篠山市に見る合併の効果と課題 篠山市のように、行財政の面で課題を抱える合併市は少なくない。財政危機回避のために合併するのだが、そのためには行政改革による財政の効率化が不可欠である。効率化によって財政支出が減少したり重複していた施設が統一されたりするというメリットもある。しかし、効率化ばかりを進めていくと行政サービスの水準維持が難しくなってくる。また、「選択と集中」によって中心部に公共投資やサービスが集中し、周辺部の衰退を招く事例も多い。これでは中心部と周辺部の格差が拡大し、地域活性化にはほど遠い結果となってしまう。さらに、国が示した合併推進の政策である合併特例債・地方交付税算定替特例に頼った財政運営をしていると、期限切れ後にさらなる財政危機を迎えることとなる。地方財政危機の回避を大義として進められた平成の大合併が、さらなる地方財政の悪化を生み出してしまいかねないのである。

以上のように、市町村合併は地域経済の疲弊を招く恐れがあるものである。メリットとデメリットをきちんと理解したうえで、新市建設・住民サービスを行う必要がある。適切な政策を行っていれば、合併のデメリットを克服し効率化の効果を受けることができる。しかし間違った方向に歩みを進めれば、たちまち財政危機・格差拡大・サービス低下といった合併のデメリットが顕在化する。そして地域経済の発展どころか疲弊・衰退を招く結果となるのである。

〔3〕 合併の展望と住民の評価

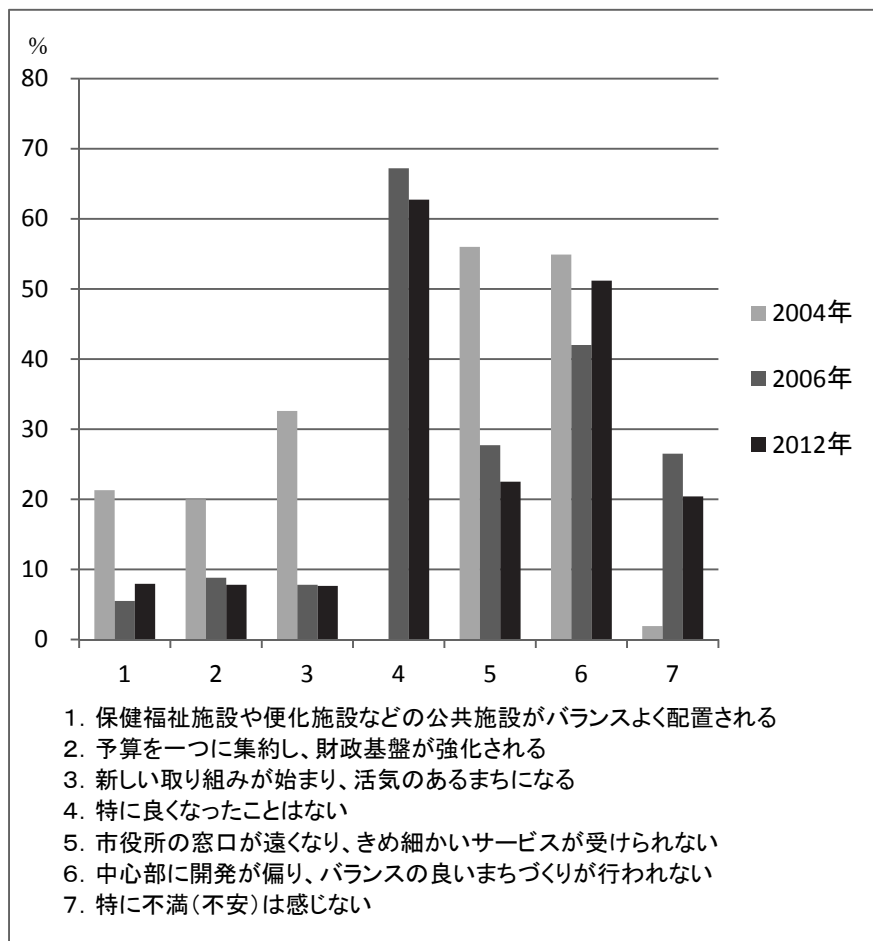
①合併協議会と新市建設計画 関係自治体で構成される合併協議会では、合併に向けて新市建設計画が策定される。新市建設計画の中では、年齢別人口・地域別人口・世帯数などの指標が予測され、新市まちづくりの理念や目標が決められる。これに基づいて新市でのプロジェクト・土地利用・施策などが議論され、歳入額をもとにサービス水準の向上と効率による歳出削減を考慮して財政計画が示される。

南丹市では合併協議過程で住民アンケートを実施し、合併にあたって期待する点・不安な点、新市の将来イメージ、力を入れていくべき取り組みなどを調査した¹¹⁾。そして、それに基づいてプロジェクトや新市での施策を決定した。個別の施策内容は、3節以降で分野ごとに論じていく。

②南丹市合併に対する住民の評価 南丹市では合併協議中の2004年に実施した「新市のまちづくりに関するアンケート」のほかにも、合併後の2006年に合併前の期待・不安と合併後の評価を比較するアンケートを実施し、2008年の『南丹市総合振興計画』策定に資料として用いている¹²⁾。2012年にはさらに詳しいアンケートを実施して、合併の効果と

課題、南丹市に関する市民の意識を調査した¹³⁾。ここではそれらのアンケートをもとに、合併前にめざしていたものが実現されているのかどうかを検証する。

図 I - 2 - 5. 合併前の期待・不安と、合併後の評価・不満の比較



(注) 2004 年は合併前の期待・不安，2006 年と 2012 年は合併後の評価・不満。

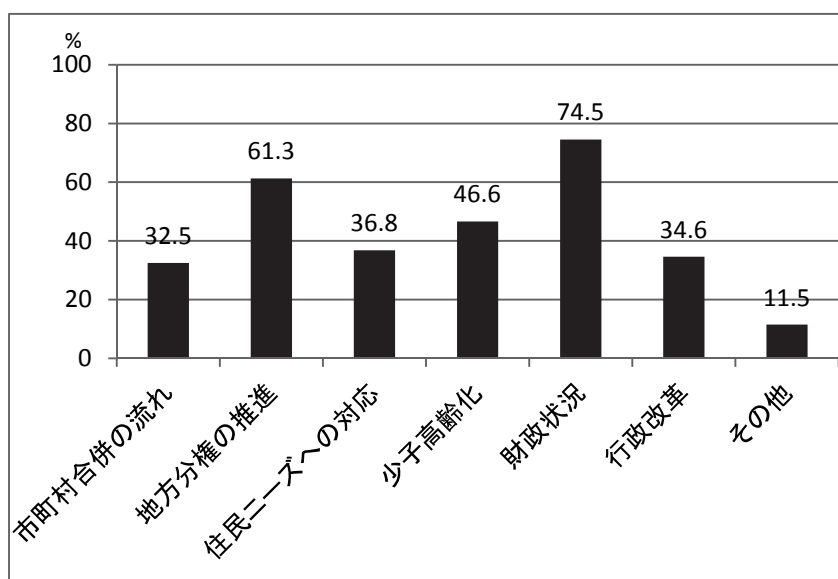
(資料) 南丹市企画管理部企画推進課[2012]より作成。

図 I - 2 - 5 には、南丹市のアンケートから特に合併前の期待・不安と合併後の評価・課題について大きな差が表れている部分を抜粋した。これを見ると、合併前に期待されていた開発のバランス・財政基盤の強化・活気あるまちづくりは、合併直後にも 6 年たった 2012 年にもほとんど感じられていない。「特に良くなったことはない」と答えた人が 6 割以上を占めており、合併のメリットを実感できていないことがわかる。一方、合併前に抱いていた不安については、きめ細やかなサービスという点ではある程度不安が解消されているのに対して、まちづくりのバランスという点では不満が再燃している。

③今後の展望と課題 平成の大合併では自治体数が半減したわけであるが、これによって 1 自治体あたりの人口も面積も約 1.9 倍になった¹⁴⁾。平成の大合併の目的としては、地方

分権の推進・少子高齢化に対応した行政サービスの拡充・日常生活圏の拡大に対応した市町村域の拡大・地方行財政改革があった。図 I－2－6 を見ると、合併の理由を「地方分権の推進」「少子高齢化」と回答した自治体は多いが、ここでは「財政状況」という回答の多さが目立つ。大規模な自治体にすることでスケールメリットを生かし、行財政を効率化しようというものである。南丹市も新市建設計画において、住民の日常生活圏に対応したまちづくり・高度で広域的な行政課題への対応・地方分権の推進・健全な行財政運営の 4 つを挙げている¹⁵⁾。

図 I－2－6．市町村合併の理由



(注) 上位 3 つを回答する方式。

(資料) (財) 日本都市センター[2008]より作成。

しかし、1つの自治体の規模が大きくなることで、行政サービスが低下する・住民の声が届きにくくなる・まちづくりが偏るなどの懸念もある。南丹市のアンケートを見ると、これらの懸念は現実のものとなってしまっていることがわかる。それでは、南丹市の合併はなぜ上のような住民の意見を生み出す結果になってしまったのか。また、現状の課題を克服するためにどのような政策が行われているのか。次節からは、これらを財政・行政改革・交通・福祉の各分野および、美山地域における取り組みを議論していく。

脚注

- 1) 市制町村制施行にあたって、1888年から1889年にかけて行われた合併を指す。
- 2) 新制中学校の設置などを目的に、1953年から1961年にかけて行われた合併を指す。
- 3) 総務省[2001]より。

- 4) 詳しくは、Ⅱ章「京都市と京北町における事例の分析」2節「合併の経緯」を参照。
- 5) 園部町に園部駅・船岡駅、八木町に八木駅・吉富駅、日吉町に日吉駅・鍼灸大学前駅・胡麻駅がある。
- 6) 1921年郡制廃止法公布、1923年郡会廃止、1926年郡長・郡役場廃止など。
- 7) 南丹市社会福祉協議会日吉本所ヒアリング(2013年11月15日実施)による。
- 8) (財)21世紀ひょうご創造協会[2001]より。
- 9) 同上。
- 10) 基準財政収入額÷基準財政需要額で計算する。1に近いほど財政的余裕がある。
- 11) 合併協議会では、2004年に「園部町・八木町・日吉町・美山町の新しいまちづくりに向けたアンケート」を実施した。
- 12) 南丹市企画管理部企画推進課[2008]より。
- 13) 同上。
- 14) 総務省自治行政局合併推進課[2010]より。
- 15) 園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]より。

参考資料

京都府[2013]『平成23年京都府統計書』(<http://www.pref.kyoto.jp/tokei/yearly/tokeisyo/tokeisyotop.html>, 2014年2月9日アクセス)

京都府・京都市市長会・京都府町村会[2001]『これからの市町村のあり方について』(<http://www.pref.kyoto.jp/gappei/future.html>, 2014年2月9日アクセス)

今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会[2011]『京都府における平成の市町村合併』(<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/documents/arikataken-gappei.pdf>, 2014年2月9日アクセス)

篠山市[1999]「篠山市ホームページ 篠山市誕生記録集 6回目の正直99年4月合併実現」(<http://www.city.sasayama.hyogo.jp/city/topgapp12.html>, 2014年2月11日アクセス)

篠山市[2008]『篠山再生計画(行財政改革編)』(http://www.city.sasayama.hyogo.jp/pc/group/gyouseikaikaku/assets/2012/03/saisei_gyou.pdf, 2014年2月12日アクセス)

篠山市[2010]「篠山市ホームページ 各種財政指数」(<http://www.city.sasayama.hyogo.jp/pc/group/gyouseikeiei/management/post.html>, 2014年2月12日アクセス)

篠山市[2013]『平成24年篠山市住民基本台帳』

篠山町・西紀町・丹南町・今田町合併協議会[1999]「篠山町・西紀町・丹南町及び今田町合併の記録」(<http://www.city.sasayama.hyogo.jp/city/pdf/tpgp02.pdf>, 2014年2月11日アクセス)

市町村行財政研究調査会[2001]「市町村行財政研究調査会 研究調査報告書—地方自治のさらなる推進に向けて—」(<http://www.pref.kyoto.jp/gappei/houkokusyo.html>, 2014年2月21日アクセス)

総務省[2001]「第1回市町村合併支援本部 配布資料」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sityouson/dai1/1siryu.html>, 2014年2月21日アクセス)

総務省[2002]「平成13年度市町村決算カード 兵庫県」(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-1>)

5-2_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2003]「平成 14 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-3_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2004]「平成 15 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-4_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2005]「平成 16 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-5_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2006]「平成 17 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-6_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2007]「平成 18 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-7_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2008]「平成 19 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-8_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2009]「平成 20 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-9_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2010]「平成 21 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-10_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2011]「平成 22 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-11_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2012]「平成 23 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-12_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2014]「総務省ホームページ 平成 11 年度以降の市町村合併の実績」(http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html, 2014 年 2 月 9 日アクセス)

総務省自治行政局合併推進課[2010]『「平成の大合併」について』(http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf, 2014 年 2 月 9 日アクセス)

園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2004]『園部町・八木町・日吉町・美山町の新しいまちづくりに向けたアンケート調査結果報告書』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kyogikai/kyougikai04/pdf/k4-05.pdf>, 2014 年 2 月 24 日アクセス)

園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]『南丹市新市建設計画』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kensetukeikaku/kensetukeikaku.html>, 2014 年 2 月 21 日アクセス)

南丹市[2010]「南丹市ホームページ 位置・地勢・交通」(https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/001/001/index_2052.html, 2014 年 2 月 9 日アクセス)

南丹市[2013a]『第 2 期南丹市地域福祉計画』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/002/001/9517/00009765001.pdf>, 2014 年 2 月 9 日アクセス)

南丹市[2013b]『平成 24 年南丹市住民基本台帳』

南丹市企画管理部企画推進課[2008]『南丹市総合振興計画』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/002/001/2122/00004821002.pdf>, 2014 年 2 月 21 日アクセス)

南丹市企画管理部企画推進課[2012]『南丹市総合振興計画』後期基本計画策定にかかるまちづくりアンケート調査結果報告書」(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/005/007/5176/00005185002.pdf>, 2014 年 2 月 24 日アクセス)

(財) 21 世紀ひょうご創造協会[2001]『市町村合併が地域社会に与えた影響に関する調査―篠山市の事例調査を中心として―』

(財) 日本都市センター[2008]「市町村合併に関するアンケート調査」(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf>, 2014 年 2 月 24 日アクセス)

3 節 財政問題

〔1〕はじめに

数年前まで全国的に推進されていた「平成の大合併」は、国・地方自治体の財政危機と行政改革の推進の流れが大きな背景であったと言われている。南丹市もその例外ではなく、園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会の「財政シミュレーション」において、単独のままでは「事実上、財政破綻を生じる」との結果が出されたことが大きな要因となって市町村合併が実施された¹⁾。しかし、合併したからといって自動的に財政状況が改善するわけではない。合併によって、歳入面では財政基盤の強化、歳出面ではスケールメリットを生かした人員・事務経費の削減や、公共施設の整理統合・重複投資の回避等による効率化を行うことで初めて財政状況の改善が達成される。では、南丹市においては合併によって財政状況は改善されたのだろうか。本節は、合併協議会の財政シミュレーションの達成度を検証したうえで、その妥当性と合併が南丹市財政に与えた影響について一定の評価を下し、今後の南丹市財政の課題と展望を考察することを目的とする。

そのため、まず〔2〕において財政問題が平成の大合併の推進に与えた影響を国レベル・地方自治体レベルの2つの観点で考察する。次いで〔3〕において「財政シミュレーション」と実際の南丹市財政の推移を比較したうえで、大きな乖離が生じていることを確認し、その原因を考察する。そして〔4〕において、合併に伴う財政上の特例措置の南丹市における利用状況を確認したうえで、種々の財政指標を用いて南丹市財政を合併前と比較し、合併が南丹市財政に与えた影響を明らかにする。最後に〔5〕において、今回の南丹市の市町村合併について財政への影響の観点から一定の評価を下したうえで、南丹市が抱える財政上の課題について整理を行い、今後の展望を示す。

〔2〕平成の大合併と財政問題

平成の大合併の推進には国・地方自治体の財政危機が大きく関係しており、南丹市もその例外ではなかった。〔2〕では、財政問題が平成の大合併の推進に与えた影響を国レベル・地方自治体レベルの2つの観点で考察する。

①国レベル 総務省[2010b]は、平成の大合併の背景として①地方分権の推進②少子高齢化の進展③広域的な行政需要が増大④行政改革の推進、の4点を挙げ、「基礎自治体である市町村の規模・能力の充実、行財政基盤の強化が必要」なことが市町村合併の推進に繋がったとしている²⁾。つまり、地方分権の担い手となる市町村が、それにふさわしい行財政基盤を確立するために市町村合併を推進したということである。しかし、実態としては地方分権の推進よりも国の財政事情が主な動機となっていたとの指摘も多い。例えば、岡田[2010]は、平成の大合併は「橋本行革のなかで進められた中央省庁再編に合わせると同時に、地方交付税に代表される国による地方財政支出を削減することを目的としてすすめら

れた」³⁾とし、また、武田[2009]は「国としては交付税特別会計の赤字解消のために交付団体の削減を進める必要があった」⁴⁾と指摘している。市町村合併が地方財政支出の削減に繋がるのは、合併による効率化効果という理由に加えて、地方交付税の算定方法のためである。地方交付税は人口規模の小さい市町村ほど地方交付税が割増される仕組みのため、合併によって小規模自治体が少なくなれば交付税の割増分が減少するのである。

また、平成の大合併と同時期に地方交付税制度の見直しも行われていた。その内容は以下の通りである。まず、1998年度から2001年度にかけて地方交付税の段階補正の見直しが行われた。段階補正とは、住民1人当たりの行政コストが人口に応じて異なる経費について、標準団体の人口10万人を基準として、人口が少なければ少ないほど地方交付税を割り増し、逆に人口が多ければ多いほど割り引くための補正である。この見直しでは、人口4,000人未満の団体に対する割増率が一定とされた。次いで、2002年度から2006年度にかけて「三位一体の改革」の一環として段階補正の縮小や都道府県の留保財源率の引き上げ等が行われ、これらの改革の成果として地方交付税および臨時財政対策債は5.1兆円抑制された⁵⁾。小西[2009]は、「三位一体改革は、地方分権改革に加えて、国・地方を通じた財政再建を並行して行うというスキームであった」⁶⁾と指摘しており、同時期に進められた平成の大合併もこのような観点から捉えるのが適切だろう。国レベルの合併推進策としての平成の大合併は、地方分権のために市町村の行財政基盤を強化するという理由に加えて、市町村合併を通じて効率化を進め、国・地方を通じた財政再建を行うことを動機としていたといえる。

②地方自治体レベル 総務省[2010b]によれば、平成の大合併で市町村が合併した理由は①財政状況(74.5%)②地方分権の推進(61.3%)③少子・高齢化(46.6%)で、財政状況が最も多い。自治体の側から見ても、市町村合併を行った主要な理由は財政危機への対応であったといえる⁷⁾。これは、平成の大合併の推進期にいわゆる「アメ」と「ムチ」の政策が同時に進められたことが原因である。平成の大合併の期間は一般的に1999年4月1日から2010年3月31日までを指すが、大きく2つに分けることができる。「市町村の合併の特例に関する法律」(以下、旧合併特例法という。)に基づき合併が進められた前半(1999年4月1日～2005年3月31日)と、「市町村の合併の特例等に関する法律」(以下、「新合併特例法」という。)に基づき進められた後半(2006年4月1日～2010年3月31日)である。旧合併特例法では合併特例債の創設や普通交付税の合併算定替の特例期間の延長など、財政上の合併支援措置が手厚く整備された。これらの財政上の優遇措置は一般的に「アメ」と言われ、市町村合併を大きく後押しした。

表 I－3－1．旧合併特例法における主な財政上の支援措置

対象	①平成17年3月末までに合併 ②平成17年3月末までに申請し、18年3月末までに行われる合併(経過措置)
普通交付税の 合併算定替	合併年度及びこれに続く10年度は普通交付税を旧市町村が存続したものとして算定した額を保障。その後5年度は段階的に削減。
合併特例債	【対象事業】 ①市町村建設計画に基づいてまちづくりのための建設事業に要する経費 ②合併市町村振興のための基金の積み立てに要する経費 【対象期間】合併後10年間 (その後、被災地は20年間、その他の地域は15年間に延長) 【充当率】95% 【交付税算入率】70%

(資料) 旧合併特例法より作成。

表 I－3－1 は「アメ」としての合併市町村への主な財政上の支援措置を示したものである。第1は、普通交付税の合併算定替である。本来、合併した市町村は合併後の規模に応じた基準財政需要額に算定替されるため、交付税は大幅に減少することとなる。しかし、この特例によって合併後10年間は合併前の交付税額が維持され、その後5年間は漸減することとされた。つまり、合併後15年間は本来の算定額(一本算定)より大きな額が交付されることが保障されたのである。第2は、合併特例債である。合併後のまちづくりのための建設事業や基金造成に対して、事業費の95%まで合併特例債充当が認められ、この後年度償還に対して70%の交付税措置がなされた。これは、1990年代半ばより削減傾向にあった建設事業を復活させるための貴重な手段となった。

一方、先述した地方交付税制度の見直しは合併しない市町村に対する「ムチ」として作用した。特に影響が大きかったのは段階補正の見直しである。この見直しは人口規模の小さい自治体への地方交付税の割増率を引き下げるもので、まさに小規模自治体の財政を直撃するものであった。日本政策投資銀行地域企画部[2013]は「こうした地方交付税の制度改革は、市町村を合併に追い込む『ムチ』といわれ、総務省はそうした意図はないと否定しているものの、結果的に財政力に不安を持つ市町村を合併に駆り立てることとなった」と指摘している⁸⁾。また、宮崎[2010]は地方交付税改革が市町村合併に及ぼす影響について定量的に分析を行い、「2002年の段階補正見直しは小規模自治体の合併協議会と法定協議会の設置確率を7～8%上昇させる」と結論付けている⁹⁾。このように、平成の大合併推進期の「アメ」と「ムチ」は市町村の合併判断に大きな影響を与え、財政問題は市町村が合併に踏み切る大きな要因の1つであったといえよう。

これまで見てきたように、国においては、地方分権に加えて市町村合併を通じて財政再建を行うことを動機として全国的な合併推進策が進められた。それに対して、市町村においては財政危機を回避することを大きな動機として合併が推進された。これは南丹市も例

外ではなく、高野[2013]によれば、合併前の住民説明会においては「合併しなければ財政は破綻する。合併すれば財政は安定する」という論理で合併が宣伝されていた。そして、この論拠となったのが園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会の「財政シミュレーション」である¹⁰⁾。[3]では、この財政シミュレーションがどれだけ実現されているのか検証する。

[3] 財政シミュレーションと南丹市財政

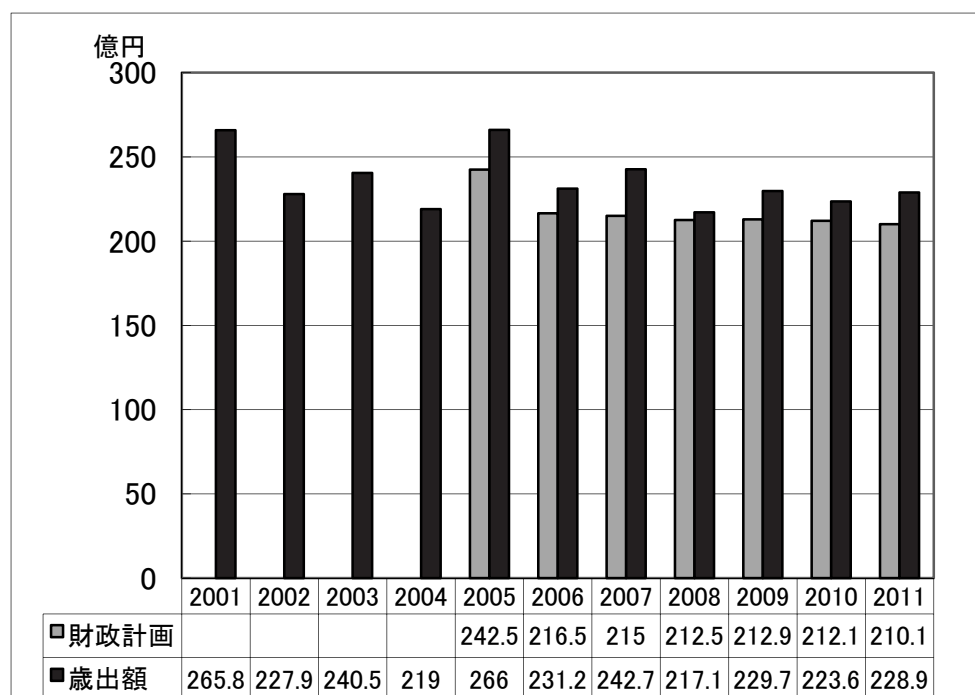
園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]は、「自治体を取りまく環境と合併の必要性」として①住民の日常生活圏に対応した一体的なまちづくり②高度な行政課題、広域的な行政課題に対応したまちづくり③地方分権の推進と主体的なまちづくり④健全な行財政運営によるまちづくり、の4つを挙げ、財政問題への対応を合併の理由の1つとしていた¹¹⁾。そして、合併によって財政が安定するという論理の根拠となったのが「財政シミュレーション」であることは[2]で述べたとおりである。[3]では、この財政シミュレーションを実際の南丹市財政の結果と比較し、大きな乖離が生じていることを確認し、その原因を考察する。

①財政シミュレーションの概要 まず、園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会によって行われた財政シミュレーションの結果の概要を述べる。これは2004年10月に行われたものであり、①単独推計（4町が合併を行わずに単独で運営される場合）と②合併推計（合併を行い新市として運営される場合）の2つのケースについて、将来の歳入・歳出額を試算することにより、合併による財政効果を把握するものである。その結果は以下の通りである。第1に、歳入は2005年度から2017年度までは合併市が多くなり、2018年度以降は単独計が多くなる。合併市において歳入が増加する要因としては、地方交付税の算定替特例や合併特例債をはじめとする国の財政支援措置、生活保護事務の委譲に伴う国庫支出金の増加等が挙げられている。第2に歳出は、2005年度を除いて合併市の歳出が単独計の歳出を下回る。この要因は、合併市において人件費の大幅な削減や物件費、投資的経費の減額が見込まれているためである。第3に収支を見ると、合併市では歳入の増加および歳出の抑制により、常に収支がプラスとなる。一方、単独計の場合は常にマイナスとなる。財政シミュレーションは「このマイナス分に対応するためには、次に説明する基金を取り崩すこととなりますが、基金が底をついた後は、事実上、財政破綻を生じることになります」と記述し、合併しなければ財政は破綻するとの見解を示している。第4に、基金については、合併市においては合併特例債を活用した基金が24億円認められるほか、収支の改善により、2020年には116億円の基金積み立てが可能と試算された。一方、単独計の場合は2007年度には基金が底をついてしまい、以後、収支もマイナスとなるため、年を経る毎にマイナス幅が大きくなるとされた。つまり、合併すると①歳入は大きく②歳出は小さくなるため③収支は常にプラスで④基金積み立てが可能である一方、合併しなけ

れば収支が常にマイナスとなって財政破綻するということである。まさに「合併しなければ財政は破綻する。合併すれば財政は安定する」という宣伝の論拠となる内容であった。

②財政シミュレーションとの比較 次に、この財政シミュレーションを実際の南丹市財政の推移と比較する。第1に、歳出を比較した図I-3-1によれば、実際の南丹市の歳出額は全て財政計画を上回っている。特に合併年度の2005年は23億円、2007年度は28億円もの超過があり、それ以外の年度も2008年度を除いて10億円以上の超過となっている。そのため、合併前年度の2004年度の旧4町を合わせた歳出額は219億円であったのに対して、合併後は2005年度が266億円、直近の2011年度も229億円と、合併前の歳出額を下回った年度はない。ここから、合併時に想定以上に歳出が膨らみ、その後も計画より歳出削減が進んでいないことがわかる。第2に、収支を比較した図I-3-2によれば、財政シミュレーションでは合併後は常に収支はプラスになるとの想定であったが、実際には合併から4年度（2005～08年度）は実質単年度収支が赤字となっている。南丹市の『平成23年度 財政状況資料集』には「合併直後は、合併に伴う財政需要の対応のため、財政調整基金の取崩しを行うなど、実質単年度収支が赤字になった」との記述があり、合併に伴う財政需要が想定以上に大きかった結果と考えられる。

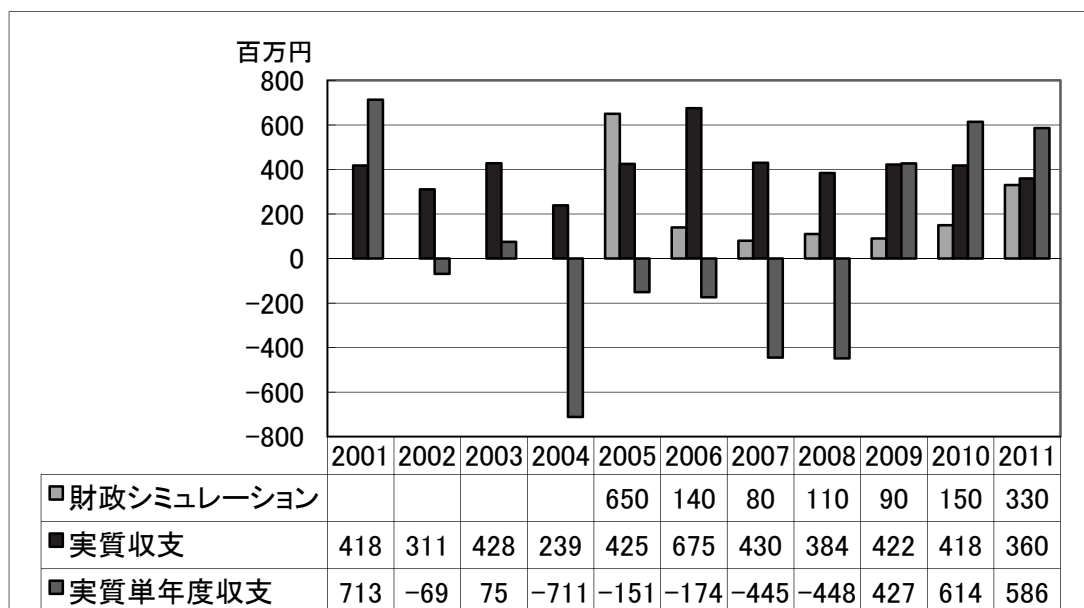
図I-3-1. 南丹市の歳出額の推移（2001～11年度）



（注）2001～04年度は、旧4町の合計。

（資料）園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]，総務省[2007b]，総務省[2008]，総務省[2009]，総務省[2010a]，総務省[2010b]，総務省[2011]，総務省[2012]より作成。

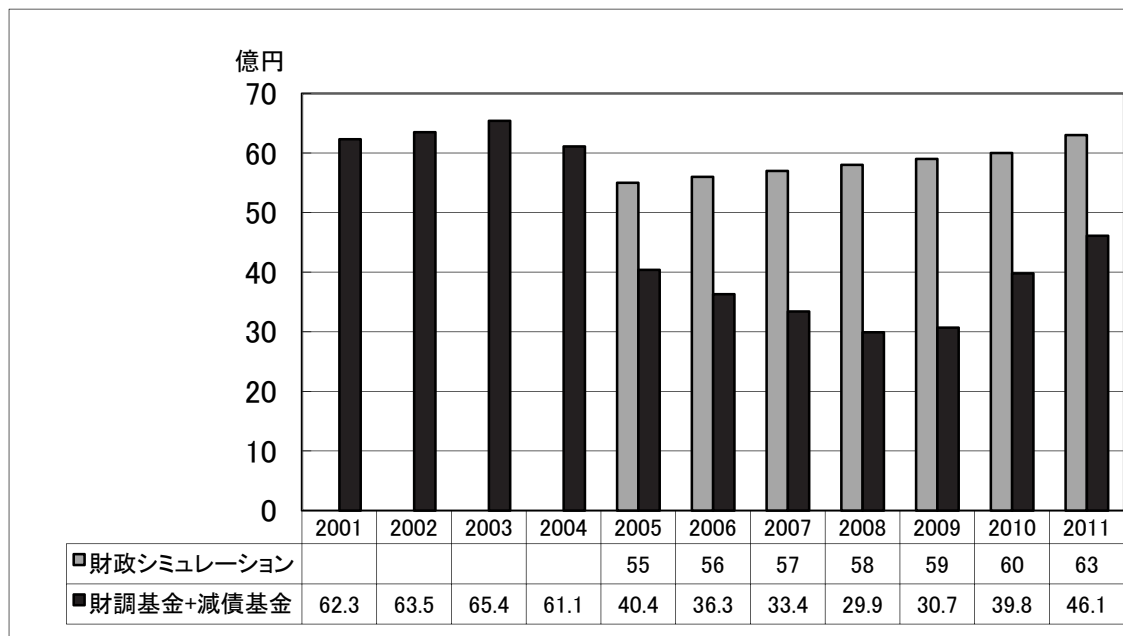
図 I - 3 - 2. 南丹市の収支の推移 (2001~11 年度)



(注) 2001~04 年度は旧 4 町の合計。

(資料) 同上。

図 I - 3 - 3. 南丹市の基金残高の推移 (2001~11 年度)



(注) 1. 特定目的基金は除く。

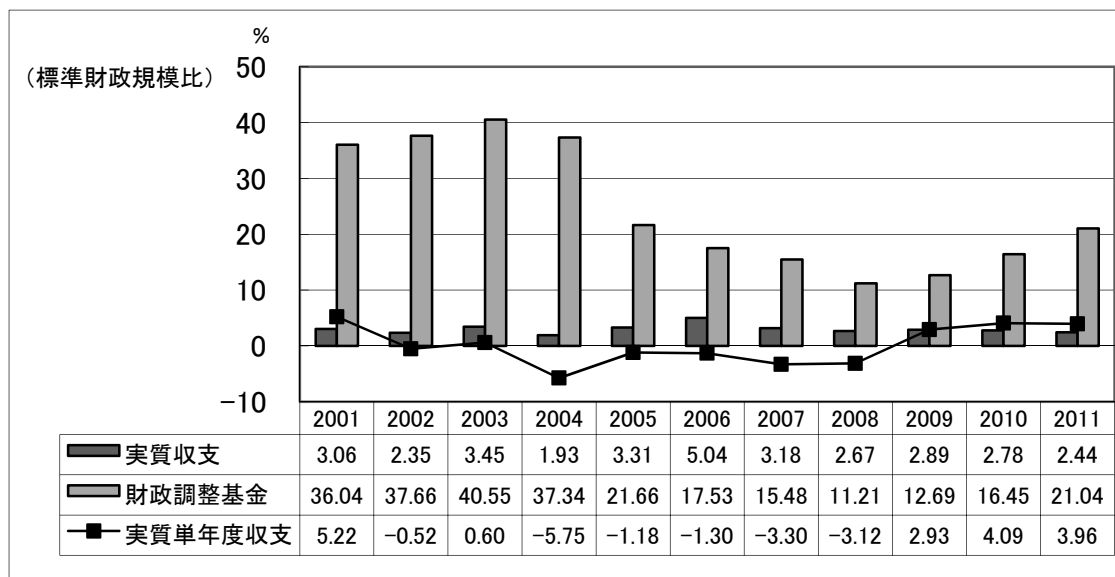
2. 2001~04 年は旧 4 町の合計。

(資料) 同上。

第3に、基金残高を比較した図I-3-3によれば、財政シミュレーションでは基金残高は一貫して増加する想定であったが、実際には合併直前の2004年度に4町合わせて61.1億円あった基金が2008年度には29.9億円にまで大幅に減少している。一方、その後は増加に転じ、2011年度は46.1億円である。これは財政シミュレーションで想定された63億円の73%であり、合併前の基金額にも満たない。これは、前述した合併に伴う財政需要が予想以上に大きく、2004～08年度にかけて大幅に基金が取り崩された結果であると考えられる。

このような実質単年度収支の赤字と基金残高の減少の関係をより詳しくみたものが図I-3-4である。これによれば、南丹市は2004年度に財政状況が悪化し、その後2008年度まで財政調整基金の取り崩しにより実質収支の黒字を維持してきたとみられる。その結果、2003年度には標準財政規模比で約40%を確保していた財政調整基金は、増加に転じた後の2011年度でも標準財政規模比21%に留まっている。したがって、2004年度から2008年度にかけて南丹市の財政状況は大幅に悪化したといえる。以上の結果から、実際の南丹市財政は、財政計画と比較して①特に合併前後に想定以上に歳出が大きくなり②2004～08年度にかけて大幅な基金の取り崩しを行った結果、③2011年度の段階でも基金残高は合併前の水準を下回っており、それに加えて④歳出は合併前の水準を恒常的に上回っている。

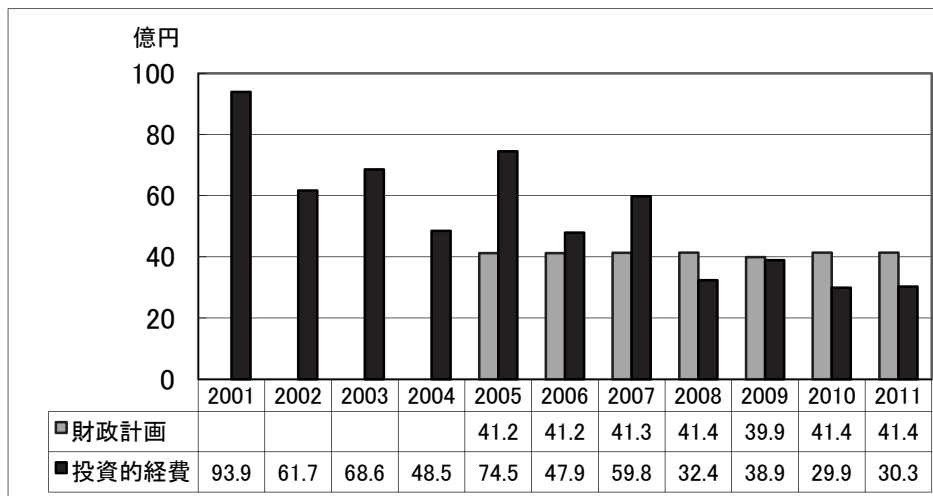
図I-3-4. 実質収支比率等に係る経年分析（2001～11年度）



（注）2001～04年度は旧4町の合計。

（資料）総務省[2002]，総務省[2003]，総務省[2004]，総務省[2005]，総務省[2006]，総務省[2007b]，総務省[2008]，総務省[2009]，総務省[2010a]，総務省[2011]，総務省[2012]より作成。

図 I - 3 - 5. 南丹市の投資的経費の推移 (2001～11 年度)



(注) 2001～04 年度は旧 4 町の合計。

(資料) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004], 総務省[2005], 総務省[2006], 総務省[2007b], 総務省[2008], 総務省[2009], 総務省[2010a], 総務省[2011], 総務省[2012], 園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]より作成。

③財政シミュレーションとの乖離の原因の考察 それでは、なぜ実際の南丹市財政の推移と財政シミュレーションとの間にこれほどの差が出てしまったのであろうか。園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]の「財政計画」では、科目毎に歳入・歳出の見通しを示している¹²⁾。この財政計画と実際の南丹市の決算を科目毎に比較してみると、歳出では、投資的経費・扶助費・繰出金の 3 つの科目で大きな違いが存在した。

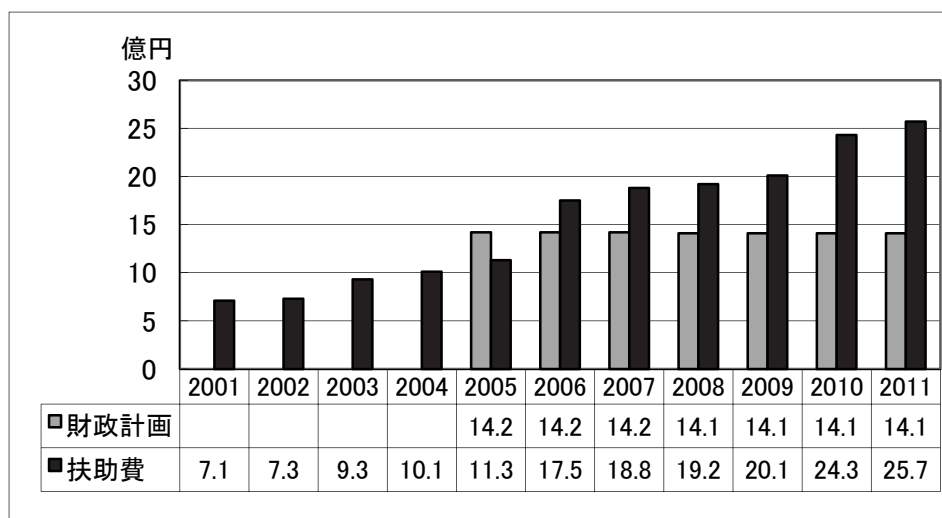
図 I - 3 - 5 は南丹市の投資的経費額の推移を財政計画と比較したものである。それによれば、財政計画では投資的経費は常に 41 億円前後を見込んでいるものの、実際には 2005 年度から 2007 年度にかけて南丹市の投資的経費額は財政計画を大幅に超過し、2009 年度以降は下回っている。超過額は 2005 年度が 33.3 億円、2006 年が 6.7 億円、2007 年度は 18.5 億円であり、この 3 年度で 58.5 億円に達している。図 I - 3 - 1 でみた歳出の超過額は 2005 年度が 23.5 億円、2006 年度が 14.7 億円、2007 年度は 27.2 億円であり、合併直後の歳出超過には投資的経費額の超過が大きく寄与していると考えられる。合併時には一時的な財政需要が大きく発生するにもかかわらず、財政シミュレーションでは合併前の水準以下の投資的経費しか見積もられておらず、それが大きな乖離に繋がったのだろう。また高野[2013]は、合併前後において基金を他町に渡したくないとする意図が働き、「合併時の駆け込み需要が増加した」と指摘しており¹³⁾、この駆け込み需要が 2005 年度の大幅な超過の原因になっていると考えられる。

次に、扶助費および繰出金の推移を比較したものが図 I - 3 - 6 と図 I - 3 - 7 である。図 I - 3 - 6 によれば、扶助費は財政計画では約 14 億円で一定になると見込んでいたが、

実際には年々増加し、2011 年度には 25.7 億円に達して 11.6 億円の超過となっている。また、図 I－3－7 によれば、繰出金は財政計画では毎年 22 億円前後になると見込んでいたが、実際には 2006 年度、2008～2011 年度には 33 億円前後の支出で、約 10 億円の超過になっている。扶助費は生活保護・児童福祉・老人福祉等に関する給付で、高齢化とともに給付が膨らんだとみられる。繰出金は国民健康保険事業・介護保険事業・下水道事業等への繰出金が計上される。扶助費も繰出金も財政シミュレーションでは一定になると見込んでいたが実際には増加傾向にあり、これによって近年ではそれぞれ年 10 億円ほど計画と乖離している。

図 I－3－1 でみた歳出の超過額は 2011 年度では 18.8 億円であり、2009 年度以降投資的経費は財政計画を下回っているため、近年の歳出額の超過は扶助費と繰出金の超過が大きく寄与していると考えられる。したがって、歳出面の各科目を比較すると、投資的経費では合併前後の一時的な需要増加、扶助費・繰出金では継続的な費用の増加が起こったにもかかわらず財政シミュレーションではそれが考慮されていなかったため、大きな乖離が生じた。

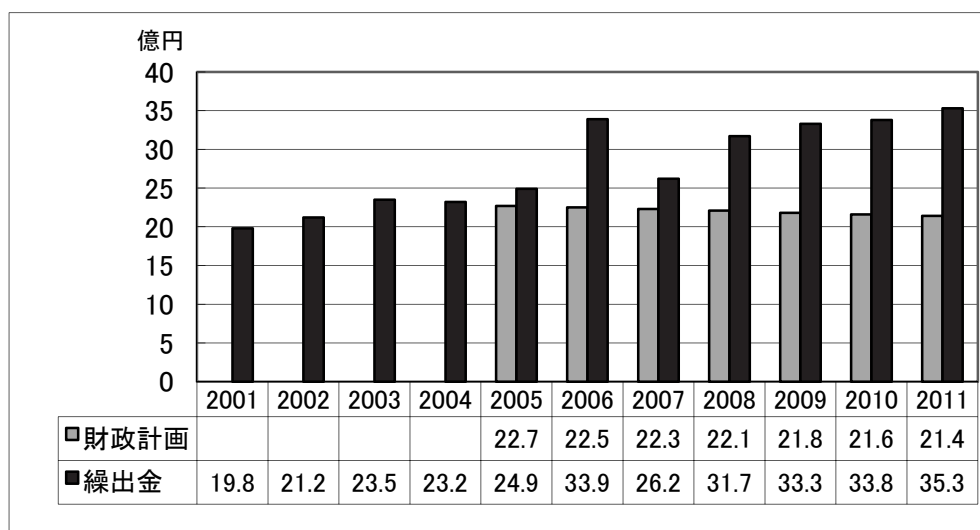
図 I－3－6．南丹市の扶助費の推移（2001～11 年度）



（注）2001～04 年度は旧 4 町の合計。

（資料）総務省[2002]，総務省[2003]，総務省[2004]，総務省[2005]，総務省[2006]，総務省[2007b]，総務省[2008]，総務省[2009]，総務省[2010a]，総務省[2011]，総務省[2012]，園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]より作成。

図 I - 3 - 7. 南丹市の繰出金の推移 (2001～11 年度)



(注) 2001～04 年度は旧 4 町の合計。

(資料) 同上。

その結果、財政計画と実際の南丹市の決算の歳入の各科目を比較してみると、財政計画ではほとんど計上されていない繰入金が 2005 年度 37.6 億円、2006 年度 10.6 億円、2007 年度 9.4 億円も計上されている。繰入金は特別会計や基金など相互に資金運用することから移される場合に繰り入れられる資金である。したがって、これは図 I - 3 - 3 および図 I - 3 - 4 でみた大幅な基金の取り崩しを表し、投資的経費や繰出金での超過額を基金の取り崩しで補ったと考えられる。以上のように、財政計画と実際の南丹市財政の大きな乖離は、歳入面では繰入金、歳出面では投資的経費・扶助費・繰出金の超過が原因である。特に 2005～07 年度においては投資的経費、2008～11 年度に拠っては扶助費・繰出金の超過額が大きかった。その結果、繰入金として計画外の基金からの取り崩しが発生し、基金残高が大幅に減少した。

〔4〕合併と南丹市財政

〔3〕でみたように、実際の南丹市財政は合併協議会での財政計画に比べて悪化している。それでは、今回の合併は南丹市の財政にどのような影響を与えたのだろうか。〔4〕では、まず旧合併特例法に基づく財政上の支援措置が南丹市でどれだけ利用されているのかを確認する。そしてその上で、種々の財政指標を用いて南丹市財政を合併前と比較し、合併が南丹市財政に与えた影響を考察する。

①合併算定替と合併特例債の効果 ここでは、表 I - 3 - 1 で示した旧合併特例法に基づく財政上の支援措置が南丹市でどれだけ利用されているのかを検証する。まず、普通交付税の合併算定替が南丹市財政にもたらしている効果を分析する。〔2〕②で述べたように、

合併算定替とは、合併後一定期間は合併前の旧市町村ごとに算定額の合算額を下回らないように普通交付税を算定するというものである。つまり、本来であれば合併後は1つの新市町村単位で算定（一本算定）された額が交付されるが、特例として合併前の旧市町村ごとに算定された額を保障する措置である。

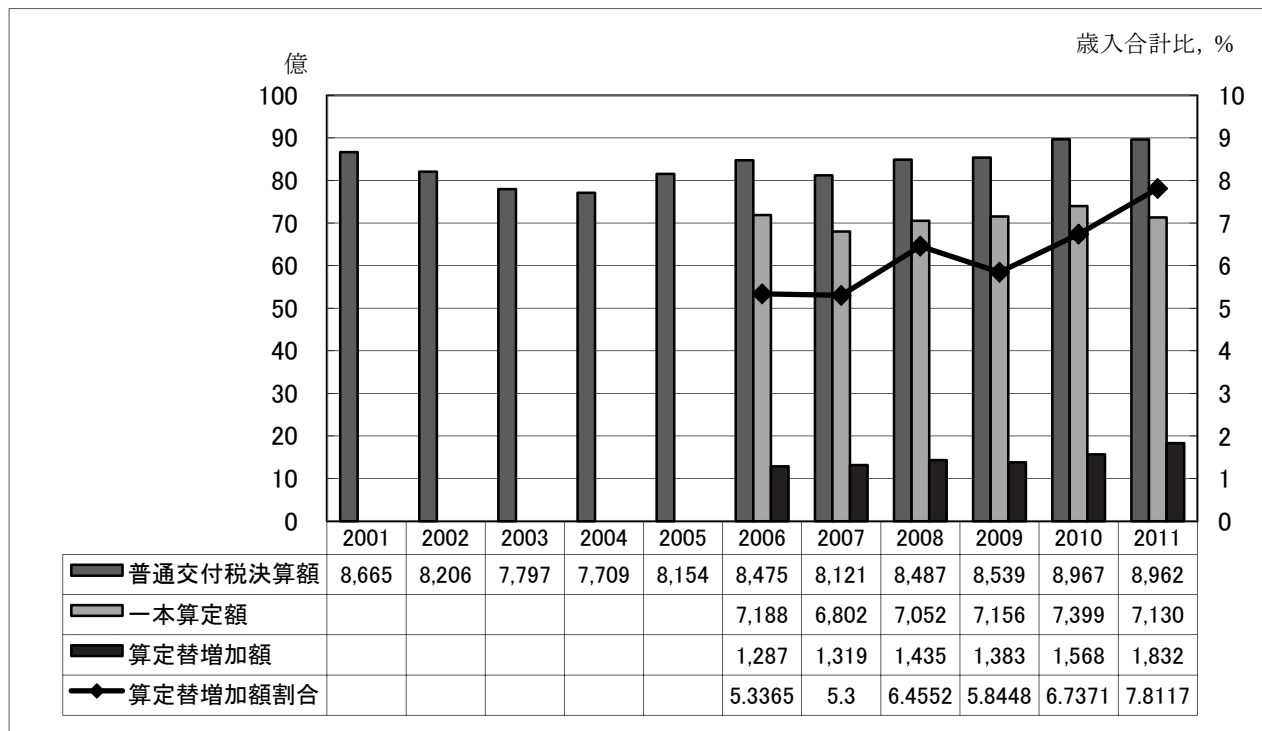
図 I - 3 - 8 は 2001～11 年度の南丹市の普通交付税額と、合併算定替による推計増加額の推移を示している。2006～11 年度の一本算定額は決算カードの基準財政需要額と基準財政収入額の差額から求めたものであり、新団体単位で算定された普通交付税額である。一方、普通交付税決算額は実際に交付された普通交付税額を示している。この普通交付税決算額が一本算定額を上回った額を合併算定替による普通交付税の増加額とし、それが歳入合計に占める割合を算定替増加額割合として推計した。したがって、推計値には臨時財政対策債振替分を含んでおらず、また、決算カードの基準財政需要額および基準財政収入額は錯誤額を除いた額であるため、実際の合併算定替による普通交付税の増加額とは一致しない場合がある。なお、京都府総務部自治振興課[2013]によれば、南丹市の 2011 年度の実際の合併算定替増加額は普通交付税分が 18 億 2300 万円、臨時財政対策債振替分が 1 億 4500 万円で計 19 億 3800 万円である¹⁴⁾。図 I - 3 - 8 の推計では 2011 年度の普通交付税の合併算定替増加額は 18 億 3200 万円であり、普通交付税分については概ね正確に推計できていると考えられる。同図から読み取れることとして、第 1 に、合併算定替の効果によって南丹市が受け取っている普通交付税額は全く減少していない。むしろ、三位一体の改革の影響で 2001～04 年度にかけて旧 4 町が受け取っていた交付税額が大きく減少していたのに対して、合併した 2005 年度以降は増加傾向にある。第 2 に、南丹市は合併算定替によって交付税が毎年度 10 億円以上増額されており、2011 年度の合併算定替増加額は歳入合計の約 8 % を占めている。このように、合併算定替は南丹市の歳入の中で大きな割合を占めており、その効果で南丹市の普通交付税額は維持されてきたといえる。

次に、南丹市における合併特例債および過疎対策事業債の発行状況を確認する。過疎対策事業債も含めたのは、南丹市が合併に伴って過疎地域自立促進特別措置法第 33 条第 1 項に基づく「みなし過疎」市町村の指定を受け、過疎対策事業債の活用が可能になったためである。

表 I - 3 - 2 は、2006～11 年度における南丹市の合併特例債および過疎対策事業債の発行状況を示したものである。これによれば、2006、07 年度の 2 年度にかけて合併特例債と過疎債は合わせて約 20 億円発行され、これは約 77 億円の市債合計の中でも大きな割合を占めていた。一方、その後は合併特例債および過疎債はほとんど発行されておらず、市債の合計発行額は年 20 億円前後となっている。したがって、合併特例債および過疎債は合併直後に多く発行されたが、それ以降はほとんど利用されていないといえる。以上のように、旧合併特例法に基づく財政上の支援措置については、合併算定替は現在に至るまで南丹市の歳入において大きな比率を占めているが、合併特例債および過疎債は合併直後

においてのみ多く利用され、2008年度以降はあまり利用されていないと結論付けられる。

図 I - 3 - 8. 南丹市の普通交付税額の推移 (2001～11 年度)



(注) 1. 2001～04 年度は旧 4 町の合計。

2. 一本算定額は、基準財政需要額と基準財政収入額の差。

3. 普通交付税決算額が一本算定額を上回った分を算定替増加額とし、この算定替増加額が歳入合計に占める割合を算定替増加割合とした。

4. 算定替増加額に臨時財政対策債振替分は含まれていない。

(資料) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004], 総務省[2005], 総務省[2006], 総務省[2007b], 総務省[2008], 総務省[2009], 総務省[2010a], 総務省[2011], 総務省[2012]より作成。

表 I - 3 - 2. 南丹市における合併特例債および過疎対策事業債の発行状況 (2006～11 年度)

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
合併特例債	4億9,830万円	3億5,400万円	0円	0円	0円	0円
過疎対策事業債	10億5,780万円	1億3,070万円	0円	0円	9,680万円	1億940万円
合併債+過疎債	15億410万円	4億8,470万円	0円	0円	9,680万円	1億940万円
市債合計	33億9,900万円	32億9,300万円	21億8,500万円	22億2,000万円	23億3,500万円	22億600万円

(資料) 南丹市[2007], 南丹市[2008], 南丹市[2009b], 南丹市[2010], 南丹市[2011], 南丹市[2012]より作成。

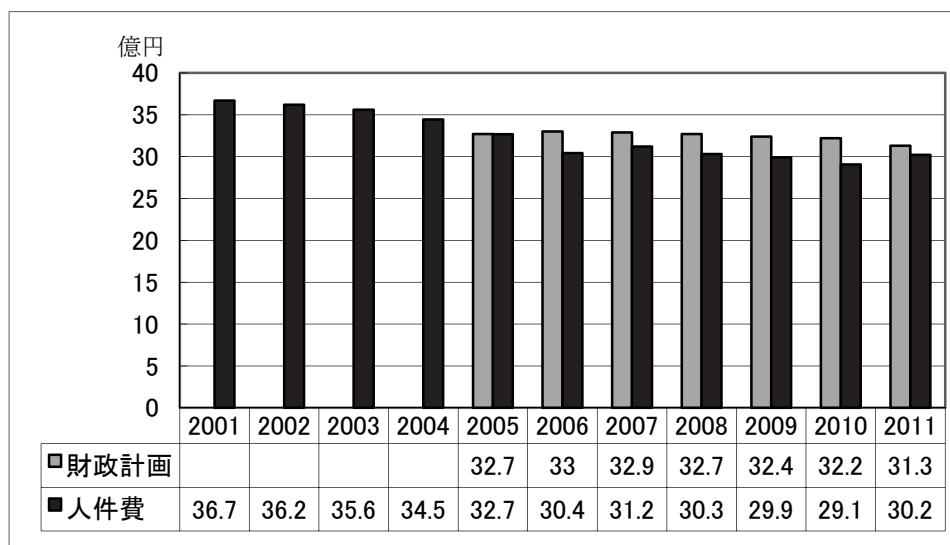
②合併前後の財政指標の分析 次に、種々の財政指標を用いて合併が南丹市財政に与えた影響を検証する。市町村の合併に関する研究会[2008]は、合併の市町村の財政への「短期」（合併後3年ぐらいの間を指す）の影響として、「合併による規模拡大に伴う財政基盤の強化が図られる一方で、情報システムの統合等一時的に歳出が増える要素が多いと考えられる」としている¹⁵⁾。そこで、まず合併による規模拡大に伴う財政基盤の強化を分析する。

第1に、南丹市の標準財政規模を合併前と比較すると、2004年度の旧4町の標準財政規模は園部町42億3,200万円、八木町34億5,100万円、日吉町24億900万円、美山町22億8,200万円（旧4町合計123億7,400万円）であったのに対し、2011年度の南丹市の標準財政規模は147億8,000万円である。これは園部町の標準財政規模の約3.5倍、美山町の標準財政規模の約6.5倍であり、財政規模は大きく拡大している。第2に、財政力の強弱を表す財政力指数を合併前後で比較する。2004年度の旧4町の財政力指数は園部町0.36、日吉町0.31、八木町0.29、美山町0.27（旧4町平均0.31）であったのに対し、南丹市の2010年度の財政力指数は0.36、2011年度では0.35である。したがって、2004年度から2011年度にかけて南丹市の財政力指数は約0.05上昇した。ただ、同期間において全国市町村平均の財政力指数は0.47から0.51に、京都府内市町村平均の財政力指数は0.48から0.56に上昇しており、財政力指数の上昇が合併の直接的な効果によるものであるとは断言できない。したがって、合併によって南丹市の財政規模は大きくなったものの、財政力の改善に繋がったかは明確ではないといえる。

次いで、市町村の合併に関する研究会[2008]は、合併の市町村の財政への「中期」（合併後10～15年後くらいまでの間を指す）の影響として、「合併による歳出削減効果を活かした場合には、財政状況は改善されと考えられる」としている¹⁶⁾。そこで、合併による歳出削減効果として、人件費と投資的経費の変化を分析する。

図I-3-9は、2001～11年度の南丹市の人件費の推移を見たものである。参考のため、財政計画における数値も合わせて表示してある。図I-3-9によれば、南丹市の人件費は2004～06年度にかけて大きく減少したが、その後はあまり変化がない。2004年度の旧4町合計の人件費は約34億5,000万円であったのに対して、2011年度の南丹市の人件費は約30億2,000万円である。また、投資的経費については、図I-3-5で見たように、2004年度の旧4町の投資的経費の合計は約48億5,000万円であったが、2005年度は約74億5,000万円、2007年度は約59億8,000万円を計上し、合併前後に大幅に増加している。一方、2008年度以降は30億円前後に抑制されている。したがって、合併直後に人件費が4億円ほど抑制され、2008年度以降は投資的経費が大幅に抑制されたことが、歳出削減効果であったといえるであろう。

図 I - 3 - 9 . 南丹市の人件費の推移 (2001～11 年度)

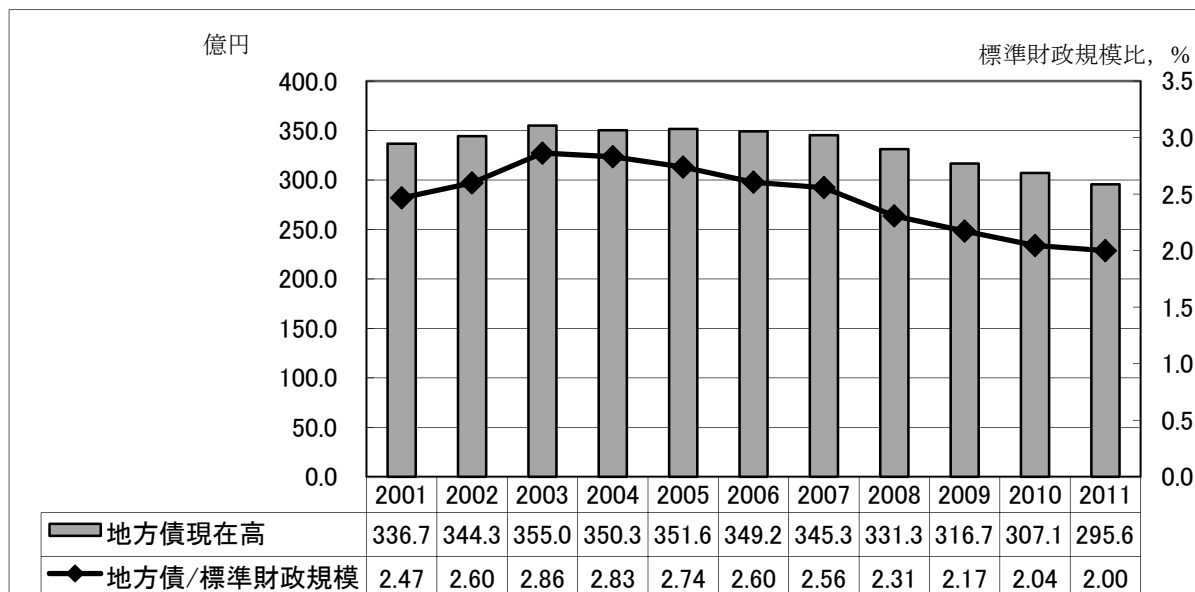


(注) 2001～04 年度は旧 4 町の合計。

(資料) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004], 総務省[2005], 総務省[2006], 総務省[2007b], 総務省[2008], 総務省[2009], 総務省[2010a], 総務省[2011], 総務省[2012], 園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]より作成。

それでは,このような効果によって実際に南丹市の財政状況は改善しているのだろうか。次に,財政構造の弾力性を表す経常収支比率の変化を分析する。図 I - 3 - 10 は,南丹市の 2001～11 年度の経常収支比率の推移を見たものである。上図によれば,2001～04 年度にかけて旧 4 町の経常収支比率は悪化しているが,これは全国市町村平均と同様の傾向だった。しかし,2005～08 年度にかけて,全国平均の経常収支比率はそれほど悪化していないにもかかわらず南丹市の経常収支比率は大幅な悪化が続き,2008 年度には 97.7%に達している。その後の経常収支比率は大幅に改善し,現在では全国平均に近い水準になっている。南丹市の 2008 年度の「市町村財政比較分析票」は経常収支比率について「合併特例事業債や下水道事業債などの元利償還金の増加などにより経常一般財源を必要とする義務的経費が増加していることが要因である」としており,合併に伴う地方債の発行が主な原因であると考えられる。したがって,合併によって財政運営が改善したとは言いがたく,短期的には合併需要によって財政は硬直化したといえる。

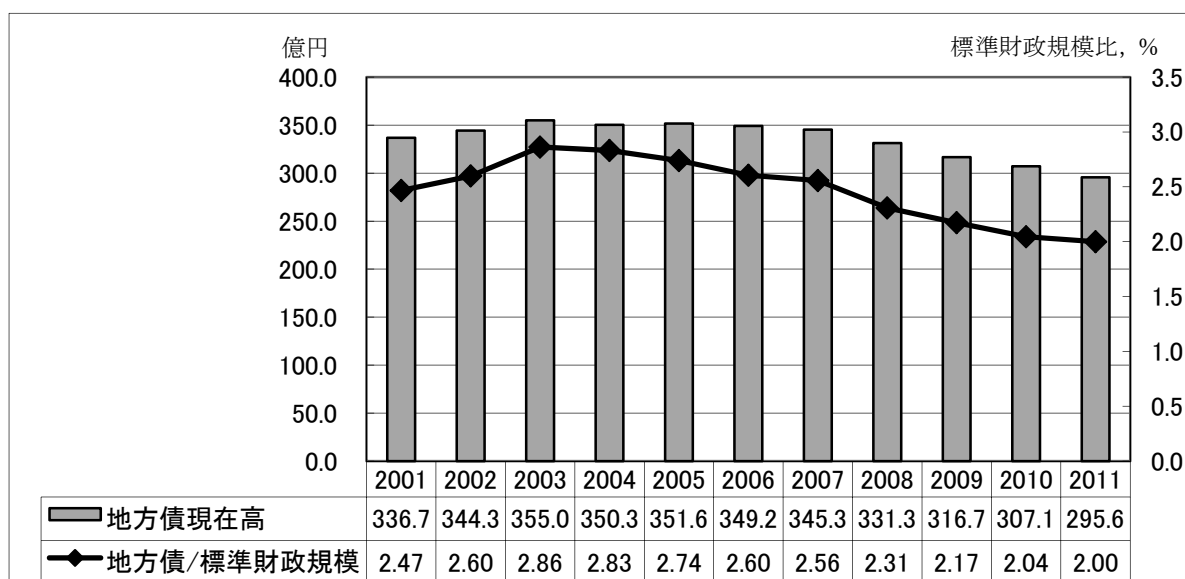
図 I - 3 - 10. 南丹市の経常収支比率の推移 (2001～11 年度)



(資料) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004], 総務省[2005], 総務省[2006], 総務省[2007b], 総務省[2008], 総務省[2009], 総務省[2010a], 総務省[2011], 総務省[2012], 総務省[2013]より作成。

このように、合併によって南丹市の財政規模は大きくなったものの、財政運営は改善しているとはいいいがたい。最後に、合併が南丹市財政の持続性に与えた影響を考察する。まず、合併前から比較可能な指標として、地方債現在高の変化を分析する。

図 I - 3 - 11. 南丹市の地方債現在高の推移 (2001～11 年度)



(資料) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004], 総務省[2005], 総務省[2006], 総務省[2007b], 総務省[2008], 総務省[2009], 総務省[2010a], 総務省[2011], 総務省[2012]より作成。

図 I－3－11 は、南丹市の 2001～11 年度の地方債現在高の推移を見たものである。上図によれば、南丹市の地方債現在高は減少傾向にあり、2003 年度には旧 4 町合計の地方債現在高が標準財政規模の 2.86 倍に達していたが、2011 年度は 2.00 倍にまで減少している。依然として重い負担があるものの、地方債の削減は進んでいるといえる。

表 I－3－3. 南丹市の健全化判断比率の推移（2005～11 年度）

	実質公債費比率(%)	将来負担比率(%)
2005年度	15.6	
2006年度	17	
2007年度	17.7	184.2
2008年度	19.7	198.5
2009年度	20.4	185.4
2010年度	20.2	167.3
2011年度	18.9	145.5

（資料）総務省[2006]，総務省[2007b]，総務省[2008]，総務省[2009]，総務省[2010a]，総務省[2011]，総務省[2012]より作成。

表 I－3－3 は南丹市の実質公債費比率と将来負担比率の推移を見たものである。これらの指標は合併前には使われていなかったため合併前後の比較はできないが、財政健全化法に基づく健全化判断比率であり、自治体の全会計から外郭団体までをカバーする重要な指標である。上表によれば、一般会計等が負担する元利償還金および準元利償還金の標準財政規模に対する比率である実質公債費比率については、2005～09 年度にかけて大幅に悪化し、近年は改善傾向にある。とはいえ現在も極めて高い水準にあり、2011 年度の実質公債費比率は 18.9%である。これは地方債の発行に許可が必要となる 18%を超えており、京都府内の市町村では最も高い。実際、南丹市の 2011 年度の「財政状況資料集」は「近年大型事業が集中したことにより地方債現在高が増加した影響で地方債の元利償還金が膨らみ、さらに公営企業債の元利償還金に対する繰出金など公債費に類似の経費を合わせて、負担が非常に重たいものになっている」と指摘している。もともと負担が重たかったうえに合併に伴う財政需要が重なり、負担が大きくなった状況であるといえる。

一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率である将来負担比率については、近年は減少傾向にある。2011 年度は 145.5%であり、南丹市の 2011 年度の「財政状況資料集」は「合併時に大型事業が集中したことにより地方債現在高が増加して、公債費の負担が非常に重たいものになっている」と指摘している。これは京都府内の市町村の中でも比較的高い水準にあり、負担は重いといえる。

したがって、合併が南丹市財政に与えた影響は次のようにまとめられる。合併によって南丹市の財政規模は大きく拡大したが、合併が財政力の向上に繋がったかどうかは明確ではない。歳出削減効果としては、2004～06 年度にかけて人件費が 4 億円ほど抑制され、

2008 年度以降は投資的経費が大幅に抑制されている。一方、合併前後に投資的経費は極端に増加したため、2005～08 年度にかけて実質公債費比率と将来負担比率は大幅に悪化した。このような元利償還金の増加によって経常収支比率は全国平均を超えて大きく悪化し、財政は硬直化した。その後、2009 年度以降では各種指標は改善傾向にあり、安定した財政運営が行われ始めている。

〔5〕 合併の評価と今後の展望

これまで論じてきたように、合併前には「合併すれば財政は安定化する」との論理で合併が宣伝されてきたが、実際には財政運営は計画通りに進まず、財政状況は合併によって悪化したといえる。ここでは、今回の南丹市の市町村合併について財政への影響の観点から一定の評価を下したうえで、南丹市が抱える財政上の課題について整理を行い、今後の展望を示す。

①合併の評価 ここでは、財政への影響の観点からの合併の評価として、合併推進の論拠となった財政シミュレーションの妥当性と、合併が南丹市財政に与えた影響を論じる。

a 財政シミュレーションの妥当性 [3] で述べたように、園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会の「財政シミュレーション」は「合併すれば財政は安定化するが、合併しなければ財政は破綻する」という極端な結論を下し、合併推進の重要な論拠となっていた。しかし、実際の南丹市の財政運営は財政シミュレーションとそれに基づく財政計画とは大きく乖離していた。その原因は歳入面では繰入金、歳出面では投資的経費・扶助費・繰出金の超過であった。それでは、なぜこのような事態が生じたのであろうか。今井[2008]は、合併の際の財政シミュレーションでは「さまざまな工夫によって帳尻を合わせていることもある」と指摘し、その事例として、新市建設計画に盛り込まれている事業を財政シミュレーションに反映させないことや、漸増していくのが自然である扶助費を現状維持で試算すること、人件費を機械的に減少させて試算することなどを挙げている¹⁷⁾。今回の南丹市の財政計画でも、合併前後に当然増加が予想される投資的経費がどの年度も同じ水準しか計上されておらず(図 I-3-5)、高齢化に伴って増加が予想される扶助費・繰出金も全計画年度においてほぼ同額しか計上されていない(図 I-3-6, 図 I-3-7)。今井[2008]はこのような帳尻合わせの財政シミュレーションを「ある意味で粉飾である」と断じているが¹⁸⁾、今回の南丹市の事例もまさにそれに当てはまるといえよう。したがって、園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会の「財政シミュレーション」および新市建設計画の「財政計画」は、合併推進の宣伝のために粉飾されて作成されたものであり、市民に誤った情報を伝えた疑いが極めて強い。

b 合併が南丹市財政に与えた影響 次に、合併が南丹市財政に与えた影響を整理すると、良い影響としては、財政規模の拡大と財政力の上昇、そして人件費および投資的経費の削減による歳出削減効果が挙げられる。一方、悪い影響としては、合併前後の投資的経費の

極端な増加と、それによる 2005～08 年度における経常収支比率・実質公債費比率および将来負担比率の悪化が挙げられる。ここから、合併によって南丹市の財政状況が直接的に改善したとは言い難い。むしろ、合併前後の大幅な歳出増による財政悪化の影響の方が大きかったといえる。加えて、南丹市の歳入において普通交付税の合併算定替増加額は大きな割合を占めており、2006 年に合併したから現在の南丹市財政が維持できているという側面もある。したがって、本稿としては次のように結論付ける。合併から 8 年しか経過していない現在の段階においては、合併による財政改善効果よりも合併前後の歳出増による財政悪化効果の方が大きい。しかし、2009 年度以降は安定した財政運営が行われており、合併は南丹市財政の安定化に寄与した部分もある。

以上をまとめると、財政シミュレーションは合併推進の宣伝のために粉飾されて作成されたものであり、市民に誤った情報を伝えた疑いが極めて高い。合併が財政に与えた効果については、現段階においては合併による財政改善効果よりも合併前後の歳出増による財政悪化効果の方が大きい。長期的には南丹市財政の安定化につなげることができると考えられる。しかし次項で述べるように、安定した財政運営を続けるには非常に多くの課題がある。

②南丹市財政の今後の展望 今後南丹市が直面する主な財政上の課題としては、次の 3 点が挙げられる。第 1 に、合併に伴う財政上の特例措置の終了である。まず、合併算定替については、南丹市は 2006 年 1 月に合併したため、2015 年度までは算定替増加額が 100% 保障されるが、2016～20 年度にかけて増加額は段階的に減少し、2021 年度からは通常の一本算定額が交付されることとなる。そして、合併特例債の対象期間は合併年度とこれに続く 15 ヶ年度であるため、利用できるのは 2020 年度までである。また、過疎地域自立支援特別措置法は 2021 年 3 月末日を期限とする時限立法であり、2022 年度以降も延長されるかは現時点では未定である。2011 年度において合併算定替による交付税の増加額は 19 億 3,800 万円で、南丹市の歳入の約 9% を占めている。したがって、南丹市は 7 年後の 2021 年までに歳出の 1 割近くを削減しなければならない。第 2 に、社会保障関連経費の増加である。図 I-3-6 で見たように南丹市の扶助費は増加の一途を辿っており、この傾向は今後も続く可能性が高い。京都府総務部自治振興課[2012]によれば、南丹市の 1 人当たり扶助費は補助事業ではほぼ京都府内平均である一方、単独事業では京都府内で 2 番目に多い¹⁹⁾。財政運営上の観点からは、単独事業の縮減が課題となるだろう。第 3 に、公共施設の維持・更新費用の増加である。京都府自治振興課税財政担当[2013]によれば、京都府内の市町村の公共施設更新費用は 2019 年度から大幅に増加し始め、2030 年度から 2050 年度にかけてピークを迎える²⁰⁾。公共施設の更新は合併によるスケールメリットが期待される分野であり、いかに効率的な公共施設マネジメントを進めていくかが大きな課題だろう。このように、今後の南丹市は合併算定替の終了に伴う大幅な歳入の減少と、社会保障関係費、公共施設の維持・更新費用の増加に対応しなければならない。合併による財政効率化

の成果が問われるのは、むしろこれからが本番なのである。

脚注

- 1) 園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2004]より。
- 2) 総務省[2010b], 3 ページより。
- 3) 岡田知弘[2010], 47 ページより。
- 4) 武田公子[2009], 356 ページより。
- 5) 総務省[2007a]より。
- 6) 小西砂千夫[2009], 240-241 ページより。
- 7) 総務省[2010b], 5 ページより。
- 8) 日本政策投資銀行地域企画部[2013], 5 ページより。
- 9) 宮崎毅[2010], 80 ページより。
- 10) 高野美好[2013], 70 ページより。
- 11) 園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005], 2-3 ページより。
- 12) 同上, 49 ページより。
- 13) 高野美好[2013], 71 ページより。
- 14) 京都府総務部自治振興課[2013], 14 ページより。
- 15) 市町村の合併に関する研究会[2008], 42 ページより。
- 16) 同上, 42 ページより。
- 17) 今井照[2008], 78 ページより。
- 18) 同上, 80 ページより。
- 19) 京都府総務部自治振興課[2012], 5 ページより。
- 20) 京都府自治振興課税財政担当[2013]より。

参考資料

今井照[2008]『「平成大合併」の政治学』公人社

岡田知弘[2010]『「平成の大合併」は地域に何をもたらしたか』『家計経済研究』(85), 46-55 ページ (http://dl.dropboxusercontent.com/u/88984691/journal/jjrhe/pdf/85/085_05.pdf, 2014 年 2 月 28 日アクセス)

京都府自治振興課税財政担当[2013]「公共施設マネジメントに係る研究報告 公共施設マネジメントのススメ」(<http://www.pref.kyoto.jp/chiho/fm/documents/01houkoku.pdf#search='%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%96%BD%E8%A8%AD%E3%83%9E%E3%83%8D%E3%82%B8%E3%83%A1%E3%83%B3%E3%83%88%E3%81%AB%E4%BF%82%E3%82%8B%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A+%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%96%BD%E8%A8%AD%E3%83%9E%E3%83%8D%E3%82%B8%E3%83%A1%E3%83%B3%E3%83%88%E3%81%AE%E3%82%B9%E3%82%B9%E3%83%A1'>, 20

14 年 2 月 28 日アクセス)

京都府総務部自治振興課[2012]「市町村行財政データ～市町村のヘルスチェック～（平成 23 年度版）」(<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/documents/1334645401898.pdf#search='%E7%89%B9%E9%9B%86+%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E9%96%A2%E9%80%A3%E7%B5%8C%E8%B2%BB%E3%81%AE%E7%8A%B6%E6%B3%81%E5%8F%8A%E3%81%B3%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E7%AD%89'>, 2014 年 2 月 28 日アクセス)

京都府総務部自治振興課[2013]「市町村行財政データ～市町村のヘルスチェック～（平成 24 年度版）」(<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/documents/zaiseidatabook1.pdf#search='%E7%89%B9%E9%9B%86+%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%96%BD%E8%A8%AD%E9%96%A2%E9%80%A3%E7%B5%8C%E8%B2%BB%E3%81%AE%E7%8A%B6%E6%B3%81%E5%8F%8A%E3%81%B3%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E7%AD%89'>, 2014 年 2 月 28 日アクセス)

小西砂千夫[2009]「基本から学ぶ地方財政」学陽書房

市町村の合併に関する研究会[2008]『『平成の合併』の評価・検証・分析』（http://www.soumu.go.jp/gap/ei/pdf/080616_1_2.pdf#search='%E3%80%8E%E5%B9%B3%E6%88%90%E3%81%AE%E5%90%88%E4%BD%B5%E3%80%8F%E3%81%AE%E8%A9%95%E4%BE%A1%E3%83%BB%E6%A4%9C%E8%A8%BC%E3%83%BB%E5%88%86%E6%9E%90', 2014 年 2 月 28 日アクセス)

総務省[2002]「平成 13 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-2_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2003]「平成 14 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-3_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2004]「平成 15 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-4_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2005]「平成 16 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-5_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2006]「平成 17 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-6_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2007a]『『三位一体の改革』の成果』（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf#search='%E3%80%8C%E4%B8%89%E4%BD%8D%E4%B8%80%E4%BD%93%E3%81%AE%E6%94%B9%E9%9D%A9%E3%80%8D%E3%81%AE%E6%88%90%E6%9E%9C', 2014 年 2 月 28 日アクセス)

総務省[2007b]「平成 18 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-7_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2008]「平成 19 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-8_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2009]「平成 20 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-9_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

5-9_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2010a]「平成 21 年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-10_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2010b]「『平成の合併』について」(http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf, 2014 年 2 月 28 日アクセス)

総務省[2011]「平成 22 年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-11_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2012]「平成 23 年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-12_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2013]「平成 25 年版地方財政の状況」

園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2004]「財政シミュレーション結果」(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kensetukeikaku/zaishimyu.html>, 2014 年 2 月 28 日アクセス)

園部町・八木町・日吉町・美山町合併協議会[2005]「新市建設計画」(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kensetukeikaku/kensetukeikaku.html>, 2014 年 2 月 28 日アクセス)

高野美好[2013]「南丹市の合併その後」『京都自治研究』第 6 号, 69-83 ページ

武田公子[2009]「国と地方の財政関係」重森暁ほか編『Basic 現代財政学 [第 3 版]』有斐閣, 331-360 ページ

南丹市[2007]『平成 18 年度南丹市一般会計 歳入決算事項別明細書』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/18/ippan/sainyuu-meisai.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2008]『平成 19 年度南丹市一般会計 歳入決算事項別明細書』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/19/ippan/sainyuu-meisai.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2009a]『市町村財政比較分析表 (平成 20 年度普通会計決算)』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/zaisei/pdf/zaiseihikaku20.pdf>, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

南丹市[2009b]『平成 20 年度南丹市一般会計 歳入決算事項別明細書』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/20/ippan/sainyuu-meisai.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2010]『平成 21 年度南丹市一般会計 歳入決算事項別明細書』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/21/ippan/sainyuu-meisai.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2011]『平成 22 年度南丹市一般会計 歳入決算事項別明細書』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/22/ippan/sainyuu-meisai.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2012]『平成 23 年度南丹市一般会計・歳入事項別明細書』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/004/007/8297/00017040004.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2014]『平成 23 年度 財政状況資料集』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/004/008/15433/00015438001.pdf>, 2015 年 1 月 20 日)

日本政策投資銀行地域企画部[2013]「合併市町村が直面する財政上の課題—失われる交付税 9 千億円, 迫り来る公共施設老朽化—」(http://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1311_01.pdf, 2014 年 2 月 28

日アクセス)

宮崎毅[2010]「地方交付税改革が市町村合併に及ぼす影響—段階補正の見直しと地方交付税の削減」『日本経済研究』(63), 79-99 ページ (http://www.jcer.or.jp/academic_journal/jer/PDF/63-04.pdf#search='%E5%9C%B0%E6%96%B9%E4%BA%A4%E4%BB%98%E7%A8%8E%E6%94%B9%E9%9D%A9%E3%81%8C%E5%B8%82%E7%94%BA%E6%9D%91%E5%90%88%E4%BD%B5%E3%81%AB%E5%8F%8A%E3%81%BC%E3%81%99%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E2%80%95%E6%AE%B5%E9%9A%8E%E8%A3%9C%E6%AD%A3%E3%81%AE%E8%A6%8B%E7%9B%B4%E3%81%97%E3%81%A8%E5%9C%B0%E6%96%B9%E4%BA%A4%E4%BB%98%E7%A8%8E%E3%81%AE%E5%89%8A%E6%B8%9B', 2014 年 2 月 17 日アクセス)

4 節 合併と行政改革

〔1〕 南丹市の組織機構のあり方と人事の変化

市町村合併における最大の目的は行政のスリム化と、人件費削減にあるとよく言われる。これは総務省[2012]において、合併の効果として「職員配置の適正化や公共施設の統廃合など、行財政の効率化」を選んだ市町村が 74.7%（複数回答可）で最も高くなっていることからわかる。市町村は、合併によって組織機構の重複を解消し、いわゆる「選択と集中」によりヒト・モノ・カネをより効率的に使おうとしている。

では、南丹市の事例について、合併協議段階の組織機構案（図 I－4－1）と現在の組織機構図（図 I－4－2）を比較しながら見る。

第 11 回合併協議会において協議された南丹市組織機構図と、2013 年 4 月 1 日現在の南丹市組織機構図を比較して最初に気づくことは、部局の細分化である。合併協議会時点では、総務部、福祉部、事業部の 3 部局のもとに、多くの課や係が設置されていたが、総務部のもとにあった企画情報課が企画政策部として独立したり、事業部は、農林商工部と、土木建築部に分割されていたりして、現在は 5 部局体制になっている。合併協議段階では、部局を減らして、重複業務をなくしたり、管理職の数を減らしたりすることを目的としたが、実際には、業務内容が多岐に渡り、部局の分割をしなければならなかったのだと思われる。

次に注目すべきことは、地域振興課の設置である。合併協議段階では存在しなかった地域振興課が、合併後に設置された。地域振興課の業務としては国際交流や CATV の普及などとともに、市民協働、地域力再生などが掲げられており、市民のまちづくり参加への架け橋として存在している。地域振興課が行ったこととして、「南丹市市民提案型まちづくり活動支援交付金」の制度整備がある。この交付金は南丹市内の市民団体などが実施する市民公益活動について 20 万円を上限に資金を補助する制度で、2012 年度には 43 件、797 万 4,000 円を環境保護や子育て支援、防犯・防災事業などの団体に交付した実績がある。人材供給などに関してまだ課題が残っているとはいえ、資金補助した団体からも一定の評価を得ている制度であり、このような取り組みは市民の自主的な活動を促すものとして評価できると思われる。

次に人事の変化について見る。市町村合併においては、業務を効率化したり外部委託したりすることで人件費を減らすという行政改革が行われることが多いが、南丹市ではどうか。

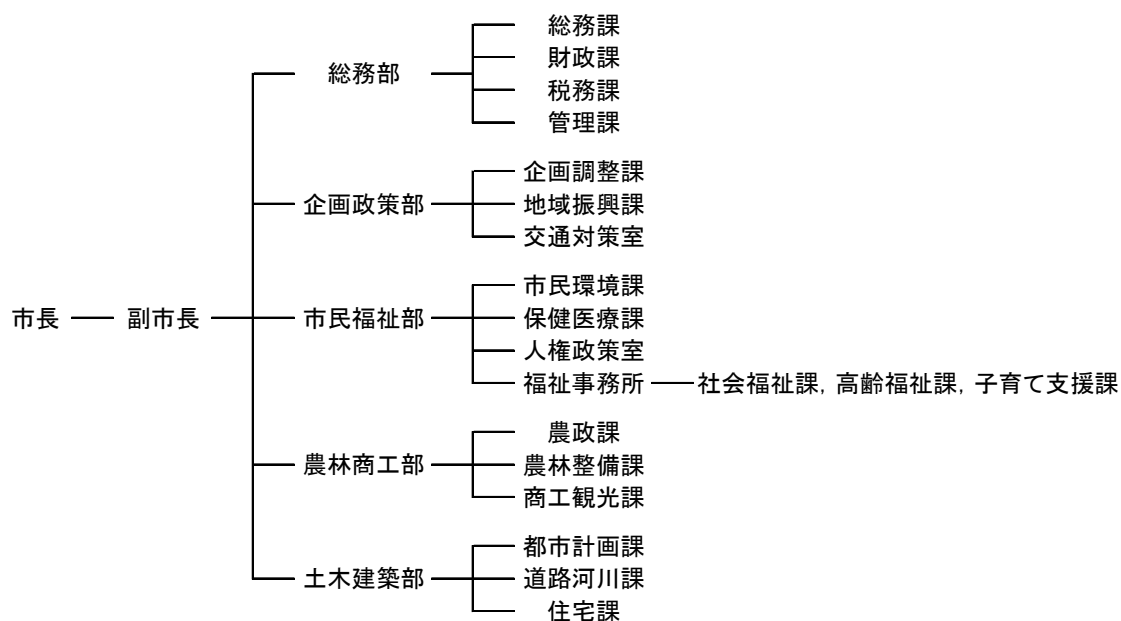
南丹市は合併直後の 2006 年 12 月に行政改革推進委員会が中心となって行政改革大綱を定め、南丹市経営改革プランを策定した。その人事に関する進捗状況を以下で見ることにする。

図 I - 4 - 1 . 合併協議段階での南丹市組織機構案



(資料) 園部町, 八木町, 日吉町, 美山町合併協議会[2005c]より作成。

図 I - 4 - 2 . 2013 年 4 月 1 日現在の南丹市組織機構図



(資料) 南丹市[2013]より作成。

表 I - 4 - 1. 南丹市の職員削減数

		2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	進捗率
正職員	目標	6	11	18	30	38	118.42%
	実績	12	26	29	40	45	
嘱託職員、臨時職員	目標	10	21	30	40	46	230.43%
	実績	32	107	90	107	106	

(注) 合併時(2006年1月1日)比、累積の削減数である。

(資料) 南丹市[2012a]より作成。

表 I - 4 - 1 は 2011 年度までの第一次行政改革において行われた人員削減であるが、進捗率が 100%を超えて、嘱託・臨時職員にいたっては 200%を超える削減がなされていることがわかる。さらに、この経営改革プランの終了後すぐの 2012 年 4 月には南丹市職員定員適正化計画が定められた。

表 I - 4 - 2. 京都府下各市の人口・職員数・面積の比較(2011 年 4 月 1 日現在)

	南丹市	宮津市	綾部市	向日市
人口(人)	34,122	20,498	36,674	54,434
職員数(人)	387	212	320	350
面積(km ²)	616.31	169.32	347.11	7.67
人口千人あたりの職員数(人)	11.34	10.34	8.73	6.43
面積あたりの職員数(人/km ²)	0.63	1.25	0.92	45.63

(資料) 総務省[2012b], 南丹市[2012b]より作成。

表 I - 4 - 2 に見られるように、南丹市は京都府内の他の市町村と比較しても人口 1,000 人あたりの職員数が多いため、大幅な人員削減が必要だと述べられている。そのため、職員の退職数に比較して新規採用数を慎重にしたり、勧奨退職制度を活用したりしている。これによって、2012 年度には 420 名いた正職員を、2017 年度までに 33 名の正職員を削減して 387 名にするとしている。南丹市によると、他の市町村と比較して、適正な職員数にするには 420 名から 80 名、すなわち 20%近い職員数減が求められているというのである。

しかし、2 節および表 I - 4 - 2 で見たように、南丹市は他の市町村に比べ圧倒的な広さを持っており、人口 1,000 人あたりの職員数は多いが面積あたりの職員数は他の市に比べて非常に少ない。面積が広く、各地に小規模な集落が点在する南丹市に関して、面積が小さい向日市などと比較しながら職員数を論じるのは、見当違いと言わざるをえない。自然災害が起き、広範囲で被害が発生した時に対応できる十分な職員数を、南丹市は適正な職員数として計算すべきである。

一方、このように人員削減が大幅になされている中で、人件費はどのような変化をしているか。総務省の決算カードによると、南丹市の 2006 年度の人件費は 30 億 4,290 万円、

2011 年度は 30 億 2,295 万円で、わずか 2,000 万円しか削減されていない。これは、先ほど見た南丹市経営改革プランにおける人件費の削減が、6.5%という目標に対して 1.4%という実績、すなわち進捗率がわずか 21.5%であるということからもわかる。嘱託職員も含めると 150 名以上削減して、なぜこの程度しか人件費が削られていないのか。人件費支出の内訳を見ると、市長など特別職の職員は給与が削減されているようだが、一般職員の平均月収が 2006 年度の約 29 万円から 2011 年度には約 31 万円に増加している。南丹市の一般職員は 2011 年度には 382 名いるので、年間 9,000 万円を超える支出増が生まれる。市町村財政比較分析表を見ても、国家公務員の給与と比較したラスパイレース指数が 2007 年度には 88.7 から 2013 年度には 90.0 に微増している。給与水準は類似団体と比較して低いものの、人件費が計画通りに削減されているとは言えない状況である。この人件費の削減失敗が職員削減でまかなわれ、市民の声が届きにくくなってしまうのではないかと、いう懸念がある。

そのほか、人員削減のために 20 の業務を外注するという経営改革目標もあったが、5 年間でわずか 4 業務しか外注されなかった。このことも人件費が削減されない大きな要因となっている。

〔2〕 南丹市の支所問題

①支所・出張所の方式 地方自治法第 155 条（支所・地方事務所・支所等の設置）は、地方公共団体の長の権限に属する事務の分掌のため、市町村の支所・出張所の設置を認めているが、まず、この支所・出張所に関して存在するいくつかの方式を見ることにする。

a 本庁方式 本庁方式は、すべての市役所について、1 つの本庁に集中し、支所・出張所では窓口業務のみを行うやり方のことである。住民の簡便な相談窓口としての役割が支所・出張所には期待されている。本庁方式のメリットとしては、何より経費削減が挙げられる。支所・出張所に派遣されるのは数名、残りは本庁という人事形態がとられることが多く、他の方式に比べて、業務を行うのに必要な人数が少ない。よって、人件費が削減できる。一方デメリットとしては、支所が権限を持たないため、窓口業務以上のことは本庁に任せなければならず、市民が不便さを感じてしまう、ということである。また、地域で生じた災害や問題に対処する能力も低くなってしまう。総務省[2012]によると、この方式をとっているのは、合併した市町村のうち 23.5%ほどである。

b 分庁方式 分庁方式は、事務所の機能を部課単位で分割して旧自治体の施設に分配する方式のことである。合併した旧市町村間にあまり規模の差がなく合併の対等性を重視する際に、この方式は用いられることが多く、旧市町村が対等に力を持て、不公平感や窓口業務の質に差が出ないというメリットがある。一方デメリットとしては、部門ごとに設置場所が異なるので、部門を超える業務がやりにくい、アクセスしたい部門によっては市民負担がかなり大きい、ということがある。総務省[2012]によると、この方式をとっているの

は、30%の自治体である。

c 総合支所方式 総合支所方式は、地方自治法に規定されているわけではないが、本庁方式の支所にさらに権限を持たせて行政機能は残しつつ、本庁に管理部門のみを統合する方法である。この方式のメリットは支所に権限や予算がややあるので、住民にとって簡便かつ声を届けやすいという点がある。一方デメリットとしては、業務の効率化を図りにくいいため、人員削減が難しく、合併のメリットであるはずの人件費削減が難しくなることがある。総務省[2012]によると、この方式をとっているのは、34.7%の自治体であり、自治体の面積が広ければ広いほど、総合支所方式が取られているようである。その理由としては、地域コミュニティ維持や、災害時の拠点となることが期待されているからである。このように、総合支所方式はaの本庁方式に比べ、特異な役割を期待されているが、実際には、経費削減のため、合併のまちづくりが進行するにつれて、権限の縮小および統廃合が進められるようになることが多い。

②南丹市における支所のあり方 南丹市は合併段階において、できるだけ従来の機構を継続し、日常性の高い行政サービスを行うとともに、住民参加やまちづくりを推進する体制として、園部・八木・日吉・美山の旧4町全てに総合支所を設置することを、第11回合併協議会で決定した。そして総合支所には地域総務課、健康福祉課、産業振興課、建築課を置き、それぞれ地域要望に応えたり、商工業活性化などの役割を担ったりすることが期待された。職員の異動については、「本庁7割・支所3割」という合言葉を基に人員配置の転換を行った。例えば旧美山町では、町役場の職員約100名のうち、65名が支所に残り、それ以外の人々は本庁に異動されたようである。

その後合併から8年経過した現在、園部支所は本庁に一本化され、分割されていた産業振興課と建設課は産業建設課として統合された。健康福祉課も業務内容が、窓口対応と福祉相談となっており、[1]で見たような本庁の役割の細分化が起きている一方で、支所の役割は統合され、限定的になっている印象を持つ。支所職員は、美山支所では、現在37名にまで減少していて、業務とともにヒトも本庁に統合されているように思われる。

先ほど①cで述べたように、この総合支所方式を取る自治体は見直しを定めていることが多い。南丹市も例外でなく、合併協定項目の決定事項において、支所の設置について「概ね10年が望ましい」という文言を付け加えている。すなわち、合併後10年をめどとして支所を廃止しようとしているのである。このことにより、南丹市は大きく経費削減できるが、地域住民は、窓口業務も含めて、わざわざ本庁まで行かなければならなくなる。広大な面積を持ち、交通格差も激しい南丹市において、それは非常に困難なことである。特に園部の本庁から遠く、山がちでアクセスも悪い旧美山町民は、その職員も含めて支所の廃止に反対しており、早くは第13回新市建設計画策定小委員会で、美山町の委員がこの支所設置に関する付帯文言に反対している。現在も、支所職員も含めた住民は、せめて旧美山町地域には支所を残して欲しいと思っているようだ。

〔3〕今後の課題

2節の篠山市の事例に挙げられていたように、職員削減による人件費削減と、十分な職員数があることによるきめ細やかな行政サービスはトレードオフの関係にあると言える。南丹市も合併によるスケールメリットを活かすために、職員を削減し人件費を削減する必要性に迫られている。しかし一方で、広大な面積を誇る南丹市において、周辺部を切り捨てず繁栄させ、南丹市を住みやすく魅力ある街にするために、市全体で行政サービスの質を低下させてはならない。この矛盾を解決させるのは難しいが、盲目的な職員の削減に頼ってはいけなない。削減すべき職員は削減し、地域振興に役立ったり周辺部住民の窓口を担ったりする、残すべき職員は残すことによって、質を低下させないままに職員削減を実行することが必要となる。南丹市のこれまでの行政改革は、人員削減の割に人件費が削減されていない点は評価しがたいが、新設された地域振興課の貢献は評価できる。今後、2016年には南丹市発足10年を迎えるが、支所の存続や職員数適正化計画について注視続けることが必要である。

参考資料

総務省[2007]「平成18年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-12_26.pdf, 2015年1月20日アクセス)

総務省[2012a]『市町村合併に関する調査について』(http://www.soumu.go.jp/main_content/000210437.pdf, 2014年2月7日アクセス)

総務省[2012b]「平成23年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-12_26.pdf, 2015年1月20日アクセス)

園部町、八木町、日吉町、美山町合併協議会[2004]『第6回新市建設計画策定小委員会』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kyogikai/pdf2/shinshi-gaiyo06.pdf>, 2014年2月8日アクセス)

園部町、八木町、日吉町、美山町合併協議会[2005a]『合併協定項目及び決定内容4. 新市の事務所の位置に関すること』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kyogikai/ketteikoumoku/04.html>, 2014年2月25日アクセス)

園部町、八木町、日吉町、美山町合併協議会[2005b]『第13回新市建設計画策定小委員会』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kyogikai/pdf2/shinshi-gaiyo13.pdf>, 2014年2月8日アクセス)

園部町、八木町、日吉町、美山町合併協議会[2005c]『報告第20号南丹市組織機構について』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kyogikai/pdf/hokoku20.pdf>, 2014年2月7日アクセス)

南丹市[2010]『市町村財政比較分析表（平成21年度普通会計決算）』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/zaisei/pdf/zaiseihikaku21.pdf>, 2015年1月20日)

南丹市[2012a]『南丹市経営改革プラン進捗状況』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/005/003/4628/00009370003.pdf>, 2014年2月7日アクセス)

南丹市[2012b]『南丹市職員適正化計画』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/006/002/2422/00008108001.pdf>, 2014 年 2 月 7 日アクセス)

南丹市[2013]『南丹市組織機構図（平成 25 年 4 月 1 日現在）』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/107/002/000/8763/00008916001.pdf>, 2014 年 2 月 7 日アクセス)

南丹市企画政策部地域振興課[2013]『南丹市市民提案型まちづくり活動支援交付金報告書～3 年間の取り組みと効果について～』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/115/007/000/11723/00011723001.pdf>, 2014 年 2 月 7 日アクセス)

5 節 交通格差問題

〔1〕 国および京都府における交通政策について

地域住民の交通利便の確保および向上はわが国全体で認識されている問題の1つである。特に市町村合併によって面積が拡大した市町村は、不採算性を覚悟しながら周辺部の公共交通の確保に取り組まなければならないことがある。この問題に対処するため、国土交通省は地域公共交通会議の設置についてガイドラインを設定している。地域のニーズに合わせた乗合運送サービスを考えたり、交通計画を策定したりする場として期待されている。この地域公共交通会議は市区町村が主宰者となり、住民や利用者・都道府県・運送事業者・警察・学識経験者などの委員で構成される。構成員が多岐に渡るため、需要と供給をマッチさせやすく、その場で道路管理者や警察への届出もできる、というメリットがある。ここで事業者への委託が困難になった場合は、多くの場合市町村営バスなどが検討されるようになる。国土交通省の「地域公共交通会議の仕組みについて」によると、2011年4月1日時点で全国1,035の市町村等で地域公共交通会議は設置、開催されている。

また金銭的な補助面でも、国は整備を進めている。陸上交通・航路・空路など様々な公共交通の確保および改善のため、補助金の仕組みが多様に用意されている。その中で、京都府が利用している補助制度として、地域間幹線系統補助金がある。この補助金は、複数の市町村にまたがり、広域行政圏の中心にアクセスし、運行回数が1日3回以上で、輸送量が1日15～150人であるバス路線が地域間幹線系統として、運行事業者から申し出があれば、経常費用見込額の20分の9を上限として、その欠損額が支給されたり、車両費が支給されたりするものである。これによって、住民の通勤・通学や鉄道駅へのアクセスが容易になることが期待されている。京都府では2013年度には各民間バス会社から合計約1億円の申請があり、国と京都府が半分ずつを負担・補助している。

また、京都府が独自に用意している補助金制度として、市町村運行確保生活路線補助金がある。これは、過疎地域を運行する市町村等が運営するバスへ補助していて、それにより住民の生活において必要不可欠な地域公共交通を確保することを目的としている（京都府建設交通部交通政策課ヒアリングによる）。

〔2〕 南丹市における公共交通の運行

南丹市は、形式的には、園部・日吉・八木・美山の同じような規模を持つ旧4町の対等合併として誕生したが、公共交通については、旧4町で全く平等とは言えない。園部・八木・日吉地域にはJRが走っているが、広大な土地を持つ美山地域にはJRはおろか、民間バスすら走っていない。

詳しい検討は後でしていくが、かなり多くの路線がJR園部駅を起点にしている¹⁾。これは、2010年3月に山陰本線の京都・園部間が複線化したことに伴い、園部駅から京都市

街地へのアクセスが向上したことに由来する。一方、南丹市東部の旧美山町地域には、南丹市営バスしか走っておらず、西部地域がきめ細かい路線となっているのに比べると、バスの路線数も少ない。園部駅と美山を結ぶ市営バスは合併時の旧美山町の希望を叶える形で導入されており、合併以前よりも美山町地域から JR へのアクセスが改善されたということは評価できるが、まだ路線数が十分とは言えない。

南丹市では、他の市町村と同様、地域公共交通会議が行われている。南丹市企画政策課交通対策室が中心となり、案件が生じた時に適宜開催する、という形が取られている。公共交通を担当する議員や利用者、事業者などが委員として招集され、南丹市におけるバス運行について、維持や拡大、運行効率の改善などを話し合っている。ここで話し合われて導入されたものとして、デマンドバスがある。しかし、南丹市の地域公共交通会議は案件を市が持ち込む形での開催が多く、南丹市全体での交通計画や、今後の公共交通の整備・維持について中長期的な計画を立てていない。南丹市も他の市町村と同様に人口減少に悩まされているが、結果としてバス利用者も中長期的には減っていくだろう。そのような状況を見据えた将来の公共交通確保のためのビジョンも、今後地域公共交通会議にて話し合うべき内容である。

〔3〕 南丹市で運行されている民営バス

南丹市内では、2つの民間バス会社、西日本 JR バスと京阪京都交通が路線を持ち、運行している。まず西日本 JR バスは、園部と福知山を結ぶ園福線を運行している。園部駅から途中の桧山まで1日に13本、そのうち6本が福知山駅まで直通する。京都府[2012a]によると、2011年のこの路線による1日の輸送量は約90人である。この路線は〔1〕で見た地域間幹線系統補助金の支給対象として認められており、2013年度には1,300万円が国と京都府から支給されている。南丹市の中心である園部と、京丹波町役場、福知山市の中心街を国道9号線沿いにつなぐこの路線は、本数は少ないが、沿線住民の足として機能している。南丹市企画政策部交通対策室[2013]によると、南丹市として西日本 JR バスと協議などは行っておらず、補助金等も出していない。市営バスや園部駅での JR との接続を良好にするためにも、西日本 JR バスと地域公共交通会議などを通じて連絡をとることが大事になると考えられる。

京阪京都交通は、園部駅と亀岡駅を結ぶ国道線を独自で運行するほか、3つの路線を南丹市から委託や補助を受けて運行している。園部駅と兵庫県篠山市福住を結ぶ園篠線、園部駅から八田を通り亀岡駅までつながる八田線、八木駅から東部へ進む神吉線（その延長である原・神吉線を含む）の3つである。2011年度には3つの路線の合計で約1,394万円を南丹市から支給されている。その他、八田線と神吉線、原・神吉線は地域間幹線系統としても認められており、京都府生活交通対策地域協議会[2012]によると、2013年度には約1,486万円が国と京都府から支給されている。また、京阪京都交通は園部駅と八木にある

公立南丹病院を結ぶ園部八木線を南丹市から委託されて運行しており、その運行委託料として 2011 年度には 340 万円あまりを受け取っている。これらの路線の沿線には京都府立農芸高校や小中学校があり、学生・生徒の通学手段となるだけでなく、病院への通院や JR 駅へのアクセス手段として主に旧園部町・八木町・日吉町地域の住民の足となっている。

また、中京交通という会社は独自の運行ルートを持っていないが、南丹市から委託を受けて、旧園部町地域の循環バス「ぐるりんバス」や、スクールバスの運行を行っている。この取り組みは旧園部町時代からあったもので、それを合併で新しく誕生した南丹市にそのまま移行したが、2011 年度には委託料 4,000 万円余りで南丹市は中京交通に委託しており、ぐるりんバスとスクールバスを合わせてその運行実績は 1 年間で 55,000 人弱に及ぶ。通学利用者もかなり多いと思われるが、このような地域公共交通が確保されて、通学に安心感が出ることは地域住民にとって良いことである。

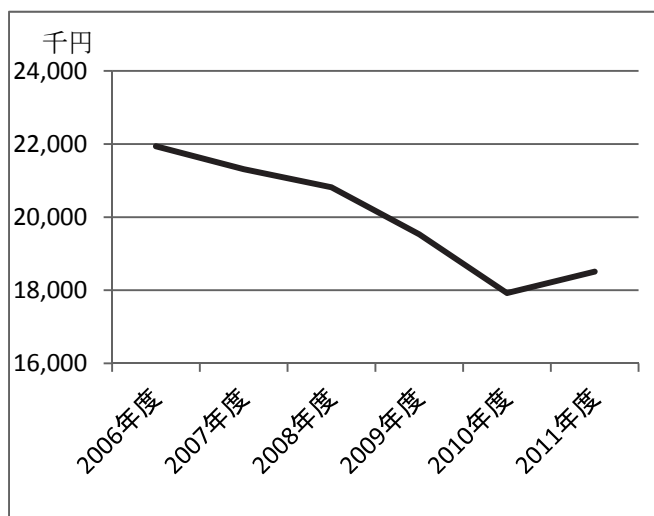
ここまで民間バス会社 3 社の南丹市での運行を見てきたが、すべての会社が旧美山町地域には運行ルートを持たない。それは、補助金制度に上限があり、美山地域での運行はその上限を上回る欠損が出ると考えられているからである。しかし先述したとおり、美山地域には JR が走っていないため、自家用車を持たない子供や高齢者などにとって移動手段は少ない。そのため、市営バスの運行が美山地域では重要となる。

〔4〕 南丹市における市営バス、デマンドバスの運行

南丹市では、前項で見た京阪京都交通や中京交通への委託だけでなく、南丹市営バスを 16 路線で運行している。そもそも合併以前には八木町には町営バスがなく、園部町にはぐるりんバスがあり、日吉町・美山町には町営バスがあったが、この町営バスを引き継ぐ形で市営バスは誕生した。八木町地域においては公共交通が拡充され、市営バスが旧町域をまたいで運行することで広域的な輸送が可能になったという点は、合併によるメリットとして挙げられるだろう。また、園部と美山を結ぶ路線、京都市京北と美山を結ぶ路線、日吉駅と日吉ダムを結ぶ路線以外はスクールバスとして地域の子供の通学に貢献したり、かやぶきの里やるり溪といった南丹市が持つ観光資源へのアクセスとして、外来者にも利用されたりしている。利用状況としても、2011 年度には市営バス 16 路線で合計 226,401 人を輸送しており、多くの人々に利用されている。では、この市営バスの利用状況と補助金額の推移はどうか。南丹市の市営バス運行事業特別会計決算を見ることにする。

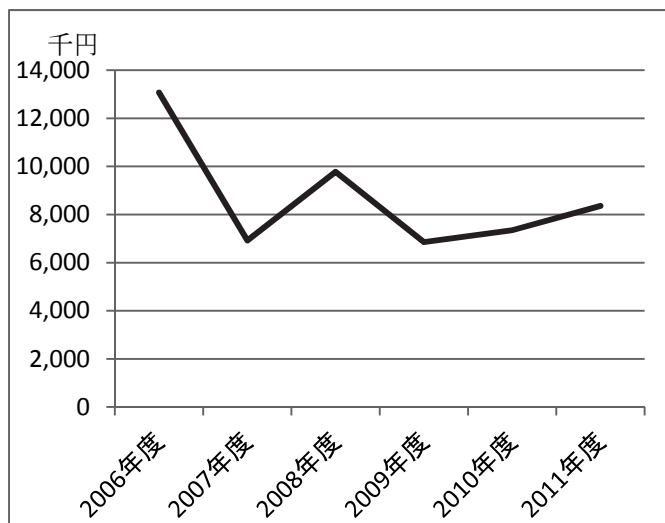
図 I-5-1 は市営バス事業による収入、つまり運賃の収入であるが、南丹市発足直後の 2006 年度より減少が続いている。その内訳は、回数券の売りさばきによる収入が増加しているものの、運賃の現金収入と定期券の売りさばき分収入は減少している。地域の人たちは市営バスを、毎日乗らないまでも、月に数日、南丹市中心部や近くの JR 駅まで行くための手段として使っている模様である。

図 I - 5 - 1 . 南丹市バス事業収入の推移



(資料) 南丹市[2011a], 南丹市[2011b], 南丹市[2011c], 南丹市[2011d], 南丹市[2012], 南丹市[2013a]
より作成。

図 I - 5 - 2 . 南丹市営バスへの京都府支出金の推移



(資料) 南丹市[2011a], 南丹市[2011b], 南丹市[2011c], 南丹市[2011d], 南丹市[2012], 南丹市[2013a]
より作成。

一方、図 I - 5 - 2 は京都府から受け取っている補助金額の推移を示している。南丹市バスは市町村運行確保生活路線補助金を受け取っているが、初年度はやや多めに受け取った後、毎年 600 から 800 万円前後を受け取り、確実な運行につなげているようである。旧町営バスの時の決算書類が残っていないため、町営バス時代との比較は難しいが、府支出金のおかげで運行自体が急にできなくなるということにはなりにくいが、事業収入の減少

が見えるため、改めて利用者増加の取り組みが求められる。南丹市交通対策室は市営バスについて、特に利用者目標を定めていないが、これを定めるだけで大きく変化が生じるだろう。

また、南丹市ではデマンドバス「そよかぜ号」が運行されている。デマンドバスは公共交通の需要が少なく、市営バスを通すことが難しい地域において、地域住民の交通手段確保のために運行されているバスタクシーである。南丹市では地域からの声に応じて、2010年より聞き取りや実証実験を重ね、地域公共交通会議での協議を経て、2012年に本格導入された経緯がある、まさに地域の声が反映された公共交通と言える。運営に関しては京都タクシー・南丹タクシーに委託されており、ダイヤはあらかじめ決められたものがあるが、利用者からの予約によって初めて運行される。2011年度の利用実績は、日吉・美山地域の9路線で合計413人と少なく、それに対して委託にかかる費用は888万円と、1人の輸送に2万円かかっている計算になる。この利用実績は実証実験期間中であるので、認知度が低かったり、あまりに委託に費用をかけすぎていたりすることを考えると、今後デマンドバスの利用状況や委託料は改善されていくと考える。2013年度には八木地域でも本格導入されており、いくらかの採算を度外視しても、デマンドバスは市営バスが救済できない交通弱者の役に立つことが期待されている。

[5] まとめ

本節では、交通格差の観点から南丹市の市町村合併とその後を検証してきた。現在のところ、広域的なバスルート策定や財政規模拡大による交通対策拡充が見られるため、市町村合併により交通格差は改善したといえる。しかし、国や府からの補助金によって民営・市営バスが運行できているとはいえ、バスの本数は少ない。また、今後増やすことが出来る見通しもなく、さらなる交通格差改善は期待しがたい。過疎地域へのバス運行については、現在でさえ楽ではないが、今後予想される人口減少によりさらに難しくなる。さらに中心地域でもバス運行は難しくなってくると考えられる。市域の拡大と行財政の効率化によって、不採算路線の廃止・縮小はさらに進みやすくなる。南丹市はこの将来像をイメージして、中長期的に民営・市営バスを維持するためのビジョンを持っておかねばならない。

脚注

1) 2013年10月1日時点の路線図は、南丹市[2014]を参照。

参考資料

京都府[2012a]『生活交通路線維持確保3ヵ年計画書(案)』(<http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/documents/1315206895190.pdf>, 2014年2月9日アクセス)

京都府[2012b]『地域間幹線系統確保維持事業の概要』(<http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/documents/1343>)

889763257.pdf, 2014 年 2 月 8 日アクセス)

京都府[2013]『平成 25 年度生活交通確保等府補助制度概要』

京都府生活交通対策地域協議会[2012]『地域間幹線系統確保維持計画書』(<http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/documents/240620siryou1.pdf>, 2014 年 2 月 9 日アクセス)

国土交通省[2006]『地域公共交通会議の仕組み』(<http://www.mlit.go.jp/common/000169892.pdf>, 2014 年 2 月 8 日アクセス)

南丹市[2011a]『平成 18 年度南丹市市営バス運行事業特別会計 歳入』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/18/bus/sainyuuu.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2011b]『平成 19 年度南丹市市営バス運行事業特別会計 歳入』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/19/bus/sainyuuu.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2011c]『平成 20 年度南丹市市営バス運行事業特別会計 歳入』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/20/bus/sainyuuu.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2011d]『平成 21 年度南丹市市営バス運行事業特別会計 歳入』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/21/bus/sainyuuu.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2012]『平成 22 年度南丹市市営バス運行事業特別会計 歳入』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kessan/22/bus/sainyuuu.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2013a]『平成 23 年度南丹市市営バス運行事業特別会計 歳入』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/004/007/8297/00017040019.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市[2013b]『南丹市デマンドバス導入経緯』

南丹市[2014]『南丹市域バス路線図』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/kurashi/101/011/007/12984/00016258001.pdf>, 2015 年 1 月 21 日アクセス)

南丹市企画政策部交通対策室[2013]『平成 25 年 3 月 28 日南丹市地域公共交通会議追加資料』

6 節 福祉問題

〔1〕 社会福祉協議会について

①社会福祉協議会について 本節では、南丹市の社会福祉協議会の概要について触れる。そもそも、社会福祉協議会とは、民間の社会福祉活動を推進することを目的とした非営利の民間組織で、1951年に制定された社会福祉事業法¹⁾（現在の社会福祉法）に基づき、設置されている。社会福祉協議会は、それぞれの都道府県、市区町村で、地域の人々や、民生委員・社会福祉関係者・保健・医療・教育など多くの関係機関が参加・協力している。その中で、地域の人々が住み慣れたまちで安心して生活することのできる「福祉のまちづくり」の実現を目指した様々な活動を行っている。全国的な取り組みから地域の特性に応じた活動まで、様々な場面で地域の福祉増進に取り組んでいる。

現在、日本は超高齢社会を迎えているが、南丹市もその例外ではなく、2010年では33.2%と、全国平均の23.0%²⁾を大きく上回っている状況である。こうした状況から、南丹市は特に高齢社会が進んでいる地域であり、社会福祉協議会の果たすべき役割は非常に重要だと思われる。

②南丹市の社会福祉協議会について 南丹市の社会福祉協議会は、2006年1月4日に合併が行われた。旧4町ではもともと、独立した福祉サービスが確立しており、合併当初、福祉サービスを統一する動きはなく、合併以前の状態を維持していた。そこで、旧4町の福祉サービスの内容を以下に簡単に述べる。現在、社会福祉協議会の本所がある旧日吉町では、「ほほえみ日吉」という居宅介護支援事業と訪問介護事業のサービスを提供している。市役所の本所がある旧園部町には、「ほほえみ園部」という居宅介護支援事務所と、「小規模多機能ホームだんない」という小規模多機能型居宅介護を運営している。小規模多機能型居宅介護とは、支援が必要になった時でも、住み慣れた自宅や地域の中で、その人らしい生活が送れるように通い、訪問、宿泊のサービスを1つの事業所で提供し、自宅での生活を支えるサービスを指す。続いて、旧美山町では、「ほほえみ美山」という居宅介護支援事業と、訪問介護事業のサービスを行っている。最後に、旧八木町では、「ほほえみ八木」という居宅介護支援事業と訪問介護事業、さらには訪問入浴介護事業のサービスを提供している。他町と比較しても、旧八木町の福祉サービスは手厚い内容になっていることがうかがえる。社会福祉協議会によると、これは南丹市の歴史に由来しているもので、昔から旧八木町には居宅介護などの福祉サービスが充実していたことが関係している³⁾。その他にも、旧4町はそれぞれ独自の福祉サービスを展開している。

以上、旧4町の福祉サービスの概要からも、市町村合併に対応して、社会福祉協議会も完全な福祉サービスの統一を積極的に図るということとはしていない。しかし、これが原因で、市民に不満が出ているという事実もある。福祉サービスの1つで、南丹市から委託された配食サービスを例に挙げると、旧園部町は業者にサービスを再委託している関係で、

他町と違って、減塩食に対応することができない。そこで、旧園部町の方々の不満を解消するために、福祉サービスを統一すべき部分は統一しようという動きがある。

また先ほど述べたように、社会福祉協議会の本所は旧日吉町にあるのだが、その理由は、旧日吉町が南丹市の地形上の中心に位置しているため、福祉サービスを提供するうえで効率が良いと考えられていたためである。しかし社会福祉協議会本所のヒアリングでは、社会福祉協議会の本所も、市役所の本所がある旧園部町に置いたほうが、手続きなどの面で効率が良かったのではないかという話であった⁴⁾。また、合併の際に各町の福祉サービスの内容はほぼ合併前と変わらないということはすでに述べたが、サービスの価格に関しても同様で、利用料は各町によって違うか、または1番利用料が安い町に合わせた価格にしている。

〔2〕 社会福祉協議会合併による変化

ここでは、南丹市の社会福祉協議会が合併したことでのどのような変化があったのか、社会福祉協議会の組織や地域の人々の暮らしにどのようなメリットやデメリットがあるのかを検証していく。

社会福祉協議会が合併したことで生じた変化は主に3つあると思われる。1つ目は、福祉サービスの価格である。〔1〕で、福祉サービスの利用料は各町によって違うか、1番利用料が安い町に合わせた価格にしていると述べたが、それによって南丹市の財政が逼迫しているのである。利用料を1番安い町に合わせると、必然的に今までより市の財政で負担しなければならない分が大きくなるため、市財政が苦しめられる状況に陥っている。このような事態が起きてしまったのは、市町村合併する際に、行政が住民に対して「いいかつこう」をしたかったからではないかと、社会福祉協議会は推察している⁵⁾。つまり、住民に市町村合併することのメリットを強調することで、市町村合併を推し進めたかったのではないか。この問題に対して、社会福祉協議会では、福祉サービスの利用者負担を大きくしなければならないと考えており、その際、市民に十分な説明責任を果たすことが重要である。

2つ目は、社会福祉協議会の事務仕事である。本部の4～5人で法人事務のみを行っているのだが、旧4町の福祉サービス内容はそれぞれ独立しているため、一部で事務作業が重なってしまうことがあり、運営上、非効率的だと言える。この問題に関しては、事務作業は本部の仕事として統一するなどの改善が必要になってくる。

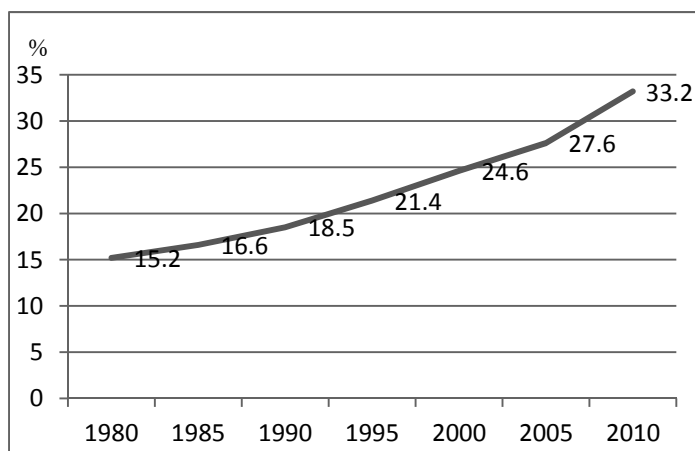
以上2点は、社会福祉協議会の合併に関してデメリットの部分であったが、メリットももちろんある。旧園部町では、2012年に「小規模機能ホームだんない」がつけられたのだが、旧園部町の財政では建設することが難しく、市町村合併したことで建設が可能になったといえる。これが第3の変化であり、まさにスケールメリットである。また、通常市町村合併を行うと、人員削減などを行い役所の運営はスリム化されるが、社会福祉協議会に

において、職員数はむしろ増えている。これは、「小規模機能ホームだんない」のような新しい施設が建てられた関係で、新たに職員が必要になったからだと考えられる。

〔３〕 南丹市の福祉のこれから

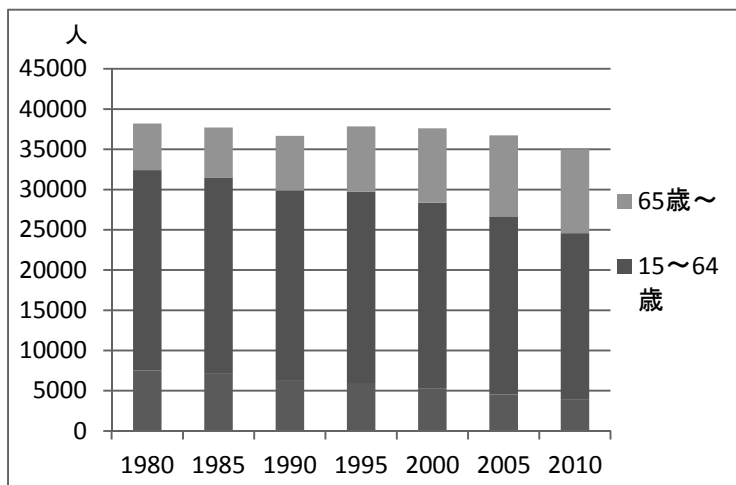
①南丹市の高齢社会の現状 南丹市の高齢化は年々進んでおり、図Ⅰ－６－１、図Ⅰ－６－２を見て分かるように、少子高齢化が続いていることから、社会福祉協議会の役割はますます大きくなるだろう。しかしながら、少子高齢化によって福祉サービスの需要と供給のバランスをとることが難しく、今後、様々な福祉サービスが破綻してしまう恐れがある。そこで必要になるのが、地域福祉の考えである。現在の福祉における課題の１つでもあるのが、「地域のつながり」の薄さである。地域のつながりの薄さが表面化した１つの事例が、高齢者の孤立や孤独死だろう。１９８０年代前半から、１人暮らしの高齢者が、死後かなりの期間を経過して発見される事例がマスコミなどに取り上げられるようになった。東日本大震災の仮設住宅では誰にも看取られない高齢者の死亡に関する報道がなされ、日本全体で高齢者の孤立死問題、すなわち地域のつながりの弱さに対する社会的問題への関心は高まってきている。特に高齢化が進む南丹市において、福祉に関する課題は多いと言える。

図Ⅰ－６－１．南丹市の高齢化率の推移



(資料) 南丹市[2013]より作成。

図 I - 6 - 2. 南丹市の年齢別人口の推移



(資料) 同上。

また、家族や地域社会との交流が客観的にみて著しく乏しい状態、つまり社会的孤立に陥りやすい高齢者の特徴として、内閣府[2010]によると、単身世帯の者、暮らし向きが苦しい者、健康状態がよくない者などが挙げられている⁶⁾。さらに、高齢者の社会的孤立の背景には、高齢者単身世帯および高齢夫婦世帯の増加といった世帯構成の変化や雇用労働者化の進行、生活の利便性の向上等が関係するとして、社会的孤立のリスクは高まっている。高齢者の社会的孤立が生み出す問題については、内閣府の「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」⁷⁾の結果によると、生きがいの低下・孤立死の増加・消費者契約のトラブルの発生等が挙げられている。このように、高齢者の社会的孤立は、解決すべき福祉課題の1つであり、高齢者が社会から孤立することなく、安心した生活を営むことができるまちづくりが急務だと言えるだろう。

②社会福祉協議会の取り組み 南丹市においては、南丹市[2013]に基づき、何らかの支援を必要とする高齢者が、地域において孤立しないように、見守り・交流といった地域での福祉活動を進めるとともに、情報共有により地域の課題を発見し、解決していく仕組みづくりを進めようとしている。具体的には、小地域福祉活動の推進として、地域におけるサロンで高齢者の交流活動を進めている。また、地域の人が安心して暮らせるよう、民生児童委員が行う相談や、見守りの必要な人の早期発見や安否活動などの活動を進めている。また、地域包括ケアを支える中核機関となる地域包括支援センター・自治会・民生児童委員や社会福祉協議会、老人クラブ等の各関係機関・団体において、情報交換や高齢者への支援の役割・支援方法について検討を行い、地域における見守りネットワークの構築・充実に努めている。

③取り組みにおける課題と改善策 しかし、こうした活動には課題もある。広い市域を有する南丹市においては、高齢者の移動手段の確保が重要な課題となっており、総合的な交

通体系の見直しが必要に迫られている。現在、社会福祉協議会が移送サービスを行っているが、図 I-6-1 のように高齢者の数は増加傾向にあり、サービスの供給よりも需要が上回っていることから、移送サービスが不十分な状態となっている。こうした課題の対応に関しては、総合的な交通体系の見直しを進めるとともに、地域福祉計画との整合性を図りながら、ボランティアや NPO による移送サービスの参入促進や民間交通機関等の働きかけが重要だと思われる。また、2013 年 9 月に甚大な災害をもたらした台風 18 号など、局地的な大雨・大雪・火災といった災害に対する不安も増している。このため、高齢者が安心して安全な生活ができる社会環境をつくるために、地域住民・自治会・老人クラブ・民生児童委員・社会福祉協議会等が協力して地域ぐるみで高齢者を守らねばならないと考える。社会福祉協議会の福祉サービスだけではもはや、高齢者が安心安全に暮らせる生活を十分に守ることはできないと言えるだろう。そのために現在、社会福祉協議会では、地域の人々を「ふれあい委員」として、一緒になって福祉事業を開発するという取り組みが行われている。ふれあい委員は、見守り活動や相談活動、地域の事業への協力や支援などを行い、ネットワーク構築を図るなど大切な役割を担っている。つまり、制度でカバーしきれない部分は、カバーできる仕組みを地域に持ち、文字通り、地域ぐるみの取り組みを進めていかなければならない。こういったサービスを支えるのは、住民相互・ボランティア・NPO・自治会や町内会・老人クラブ等による活動である。社会福祉協議会が、高齢者など地域の人々の声を拾い、困っている人を早く見つけて解決する仕組みを整え、カバーしきれない部分は、積極的に他団体に依頼し、高参加高福祉を実現していくことが重要である。

以上より、各関係機関・団体が連携して活動に取り組んでいくことが最も重要であると言える。実際に、南丹市と社会福祉協議会は、それぞれ、地域福祉計画・活動計画を策定していたが、連携した活動をしていくために、2018 年から計画統合することを決めており、まち全体で福祉サービスを充実させようという姿勢が見られる。

これからの南丹市が高齢者の生き生きと暮らせる活気のある地域になるために、社会福祉協議会などの活動に地域の人々が積極的に参加していくことが大切になるだろう。つまり、住民同士がともに支えあう環境づくりやボランティアの発掘・育成・活性化を社会福祉協議会が活発に行い、住民がそれに積極的に応えていく関係を築きあげることが重要になる。

〔４〕 まとめ

南丹市の社会福祉協議会では、地域の人々の安心安全な生活を守るために、様々な活動を行っている。しかし、社会福祉協議会の活動だけでは補えない部分は他団体と積極的に連携して、充実したサービスを提供することが求められる。すでに「ふれあい委員」などといった地域の人々や他団体との連携はなされているが、これからますますそういった連

携した取り組みが必要になるだろう。地域の人々に、南丹市の現状や課題を十分に説明したうえで、支援を積極的に求め、地域の人々がそれに応える関係を築きあげなければならない。

脚注

- 1) 衆議院[2014]より。
- 2) 内閣府[2012]より。
- 3) 南丹市社会福祉協議会日吉本所ヒアリング（2013年11月15日実施）による。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 内閣府[2010]より。
- 7) 内閣府[2009]より。

参考資料

京都府[2012]『第6次京都府高齢者健康福祉計画』「第10章 高齢者の積極的な社会参加の取組」(<http://www.pref.kyoto.jp/kaigo/documents/1332494543406.pdf>, 2014年2月12日アクセス)

衆議院[2014]「制定法律情報 社会福祉事業法」(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01019510329045.htm, 2015年1月20日アクセス)

内閣府[2009]「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果」(<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h20/sougou/zentai/pdf/qa113-127.pdf>, 2014年2月11日アクセス)

内閣府[2010]「平成22年版高齢社会白書」(<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2010/gaiyou/22indexg.html>, 2014年2月11日アクセス)

内閣府[2012]「平成24年版高齢社会白書」(http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/zenbun/pdf/1s1s_1.pdf, 2014年2月11日アクセス)

中島修[2013]「孤立死をめぐる地域福祉の取組」(http://mental.m.u-tokyo.ac.jp/sdh/archives/socex/img/04_Nakajima.pdf, 2014年2月10日アクセス)

南丹市[2013]『第2期南丹市地域福祉計画』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/002/001/9517/00009765001.pdf>, 2015年1月21日アクセス)

南丹市社会福祉協議会[2009]「高齢者福祉計画・第4期介護保険事業計画策定」(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/kourei-kaigo/pdf/4-7.pdf>, 2014年2月11日アクセス)

南丹市社会福祉協議会[2012]「南丹市高齢者福祉計画・第5期介護保険事業計画策定」(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/002/001/6310/00006312001.pdf>, 2014年2月11日アクセス)

南丹市社会福祉協議会[2014]「南丹市社会福祉協議会ホームページ」(<http://care-net.biz/26/nantanshakyoin/index.php>, 2014年2月10日アクセス)

7 節 旧美山町の特殊性

〔1〕はじめに

南丹市が4町の新設合併で誕生するにあたり、そのうちの1つを占めていたのが美山町である。旧美山町は旧京北町とともに北桑田郡を形成していたが、他3町は船井郡に属しており、文化的¹⁾にも微妙に異なるものであった。合併以前は北桑田郡京北町との結びつきが強かったが京都市に京北が吸収されて以降、その関係性は希薄なものになっている。人口は4,500人程度で南丹市全体では13%を占めるに過ぎないにもかかわらず、面積的には340km²と近畿地方の町村でも奈良県十津川村に次ぐ広大な基礎自治体で、これは他3町の面積を足し合わせたものよりも広く、南丹市全体でも55%程度を占める。なお、そのうち森林が面積の96%を占める。合併前でもその広大な面積を背景に、美山は1つの町としての意識より、昭和の大合併以前に存在した村をベースとする村意識が強かった²⁾。

かやぶきの里など伝統的な茅葺屋根の民家が今も保存されている一方、芦生のような湿地や原生林などの自然資源にもめぐまれており、古くからの文化遺産と自然を観光資源として活用し、70万人近く³⁾の人が訪れる京都でも有数の観光地となっている。実際、南丹市は2012年には美山町観光協会に347万円の補助金を出しており、これは日吉町・八木町・るり渓各観光協会への支出の合計329万円を上回っていることから南丹市が美山の観光資源を重視していることがうかがえる⁴⁾。

交通面においては、美山には現在鉄道は通っておらず、バスにしても園部など町外と結ぶものしか残っておらず、交通の不便な土地である。

このように美山は地勢的にも他の3町とは規模・利便性の面で一線を画し、一方で観光が重要な産業だとみなされており、地域振興会が主体的に活動している点で他の3町と同じように分析することは難しい。

さらに、美山は全国的にも町づくりの先進的事例として知られている。南丹市全体では活気にあふれていると言いがたい中で、それを改善させるヒントがこれまでの美山の取り組みに眠っているかもしれない。そこで、本節では美山町のこれまでの取り組みと、合併時の他の町とは異なる活発な反対運動の詳細、そして合併後の姿に関して触れる。

〔2〕都市住民の受け入れと地域振興会の誕生

①第一次産業の活性化 どのようにして美山町は現在のような町づくりにおいて特徴的だとみなされるようになっていったのだろうか。1950年代までの美山は人口1万人を超え、農林業がさかんな町であった。特に大半が山林である背景もあって、林業は町内生産額の50%にものぼっていた。しかし、1960年代後半におこった燃料革命により木材の用途は燃料から建築材料に変化した。その際に一時的に需要はのびたものの、木材の輸入自由化、木造以外の建築物の増加もあって国内の林業は衰退を始め、美山もその波に飲みこまれよ

うとしていた⁵⁾。村の衰退は以上のような背景に加え、高度経済成長期を経て、人口が都市へ流出し過疎化が始まりつつあったこと、減反政策が拍車をかけ農地の荒廃が問題として表面化してきたことに端を発する。農地の荒廃は地域資源や環境上重要な課題だと危機感を持って認識されていた。そこで集落の活性化のため、1978 年ごろから意向調査や集落懇談会の実施により住民要求を掘り起こし、集落活性化の方針を策定、これを実現するため新農業構造改善事業をはじめとする国・京都府の補助事業を導入し、農地の土地基盤整備を中心に農業近代化施設や集落・地域環境整備を実施した。事業規模は 63 億円にのぼり、当時の美山町予算が 15 億円だったことをふまえれば、いかに大規模かが分かる。「田んぼは四角に心は円く」のスローガンのもと、農地は大きく変化し、多くの集落で多彩な集落営農が実践された。さらには特産野菜のハウス栽培や酒蔵好適米の「五百万石」の栽培にも取り組んだ。畜産部門でも取り組みは盛んで美山牛乳や京地鶏が生産されている。このように美山では生産品に付加価値をつける取り組みが行われていた。町の衰退への危機感が、画一的ではない、住民の目線に立った施策を始めるきっかけを生んだと言えよう。

②都市住民との交流 さらに 1980 年代後半に入ると、環境汚染や人口密集などの問題を抱える都市へのアンチテーゼとして、農村回帰現象が見られるようになってきた。それと同時期に 1989 年「第 3 回全国農村アメニティーコンクール」で美山町が優秀賞を受賞し、美山町の自然や景観、そこでの生活が評価された。同年「村おこし元年」を宣言し、「村おこし課」を新設した。また村おこしを住民参加型の運動に発展させるために、旧村単位に「村おこし推進委員会」を設置した。これまでの集落単位で行政主導の活動から、旧村単位で住民主導の活動への転換を図った。その中で知井村おこし推進委員会の提案もあり、都市農村交流の拠点として、「美山町自然文化村」を開村した。ここでは「観光は感交」をキーワードに見るだけの観光ではなく、自然体験型のプログラムを提供している。オートキャンプ場や地元の食材を用いたレストラン、リンゴ園や宿泊施設を備えている。また、この時期に交流人口が増えていき、美山の取り組みも賞などで全国的に評価され有名になっていった⁶⁾。それもあり、新規参入希望者が増える中で、1992 年 4 月に第 3 セクター「美山ふるさと株式会社」を設立し、空き家のあっせんと土地や住宅等の定住条件を整備し、都市住民の I ターンを推進した。1993 年には「グリーン・ツーリズム整備構想策定委員会」を発足して、グリーン・ツーリズムのモデル構想を策定した。基本コンセプトとしては住みよい農村空間を提供し、都市住民のリゾート空間とすることで交流が促進され、新たな産業も誕生し、そのことが U ターン・I ターンの活性化、ひいては地域活性化につながるというものである。都市と農村の交流により、人々に美山ファンになってリピーターとなってもらい、やがては美山に定住してもらうのが最終目標であった。

この結果、把握しているだけでも 2013 年 12 月現在で 316 人⁷⁾の都市住民が移り住んだ。ふるさと公社を通さず移住する人もいたため、実際数はさらに多いと考えられる。他にも「山村留学センター」を 1998 年に設立し、山村留学の取り組みも行っている。こ

こに留学した児童が美山にその後も定住した例があり、一定の役割を果たしている。2013年度現在で9名⁸⁾の留学生が現在も過ごしている。

1993年には、町は一定の条件整備と入り込み客の増加を受けて「グリーン・ツーリズム計画」を策定した。またそれを後押しするかのように茅葺屋根の多い北集落が文化庁の重要伝統的建造物群保存地区に指定された。これを契機に、「美しい町づくり条例」を制定、かやぶきの里などの歴史と美山の自然といった資源を活用した都市農村交流を地域づくり運動の正面に据えていくことになる。今でこそ美山の一大観光拠点となったかやぶきの里であるが、当初かやぶき屋根は瓦に変えることができなかった貧乏の象徴だという認識が住民の中にはあり、人に見られることへの抵抗が根強かった。しかし、後継者のUターンやかやぶき職人見習いの若者の登場、複数の移住者が現れたこともあり、風向きが変わった。最終的には程度に差はあれ、かやぶきの里としての保存地区選定に向け100%の住民同意を得ることができた。なお、100%の同意は全国でも例がない。これらの取り組みで観光客数は60万人に達するまでになった。

③地域振興会の誕生 このように過疎化に苦しみつつも、住民と行政が協力し合いつつ、美山を豊かな地域としてきたが、しかしながら2000年代に入り、美山町農協の合併に伴い、これまで地域住民に対する施策提供の場であったJAの3支所が廃止された。2000年までに2,000以上あった農協を金融自由化への対応の狙いなどから500程度にまで減らす方針が示されており、美山町農協も周辺の農協との合併に飲みこまれ京都南丹農協（現在の京都農協）という広域的な組織へと再編された。ここでは物販など生活に欠かせない機能も提供しており、住民生活に影響が出ると見込まれたため、経済事業に関しては「美山ふるさと株式会社」を再編して継承、跡地は町が買い取り旧村ごとに活用を委ねることとした。旧村ごとで住民らは事業を引継ぎ、さらにニーズに応じた事業を展開し、経営的に好実績をあげた。同時に農協の支所の閉鎖のために、これまで農協が町と二人三脚で行ってきた農業振興、町おこしの体制を変更せざるを得なくなった。2000年10月に町民ぐるみの「新たな美山町づくりをめざす検討委員会」を設立させ、半年の集中審議を経て2001年4月に「組織再編構想」と「地域振興会の設立」をまとめた。地域振興会は5つの旧村域をベースに、知井・宮島・鶴ヶ岡・平屋・大野の各振興会が設置された。さらに町は地域振興課長を5名新たに任命し彼らを振興会事務局長とし、それに加えて各振興会に担当者1名を配置することを決定した。すなわち、職員10名を振興会に配置することにしたのである。しかし新たな職員を増員したわけでもなかったため、この決定は行政に大きな再編を引き起こすこととなった。当時の町職員は105人、うち行政職は71人いたのだが、そのうち10人を町役場は失うこととなったため、「出るも地獄、残るも地獄」と職員の中では言われた⁹⁾。また議員からも「議員の陳情行政の仕事がなくなる」との懸念が示され¹⁰⁾、議論が起こった。実際に役場より職員を派遣して、住民の要望も取りまとめながら、地域の課題を見つけて、地域活性化へ結びつけるのが目的であり、また行政の窓口機能も

果たすことも求められていた。

地域振興会には、住民の利便性を高めること、地域課題の掘り起こしを進めること、人材の発掘および育成の3つの軸がある。他の町村には存在しなかったこの組織をベースにして、地域振興策を住民自らが企画立案し、行政や民間が支援するような住民主導のまちづくりを行うことを目指している。地域振興会の財源としては、行政の補助金と地域の人々から集める振興会費によってなっている。そうして得られた資金は、鮎まつりや桜まつりなどの地域振興活動、運動会や人権学習などの生涯学習活動に活用されている。振興会ごとでホームページを作り情報発信するなど主体的に活動に取り組んでいるほか、独自で空き家を把握してホームページ上でIターン者の募集を行うようなこともしている。

〔3〕 合併と今後のまちづくり

①平成の大合併と反対運動 平成に入り、政府や自治体の財政が厳しくなるにつれ、合併が叫ばれるようになった。それは独特の取り組みを続けてきた美山も例外ではなかった。しかし、これまで関わりの少なかった旧3町との合併協議が明らかになるにつれ、美山町内でも合併反対運動が起こり始める。合併反対派は直接請求に必要な有権者の50分の1を大きく上回る2,875人（有権者の65.9%）の署名を集め、2004年10月に住民投票条例の制定を議会に直接請求した。これに対し当時の町長は合併推進派であり、条例制定の必要性はないとの意見書をつけたうえで、この住民投票条例案を町議会に提案した。合併反対派¹¹⁾としては定数14の町議会で、賛成7反対6で可決されるとの見通しを持っていたにもかかわらず、実際には2004年10月に開かれた美山町議会において住民投票条例制定議案は賛成6票、反対6票、白票1人という結果になった（議長は投票に参加していないため合計は13となる）。白票は否とみなす規定のため、この議案は否決された。この1ヶ月後、4町で正式に合併協議会が設置されることになり、合併に向けた動きはさらに加速していくことになる。

反対派は合併を止めるために次の一手として、「町長リコール」か「町議会リコール」かの手を打とうとする。ただ仮に町長リコールに成功したとしても、合併推進派の現町長への有力な対抗馬もいないこともあり、反対派は「町議会リコール」の手続きを進めていくことにする。2005年1月反対派住民らは有権者の3分の1を超える署名を集め、2月に町議会の解散を問う住民投票が行われたが、解散反対が2,196票と、解散賛成の1,382票（投票率85.42%）を上回り、リコールは失敗に終わった。

住民投票条例制定要求では過半数を超える住民の支持があったのにもかかわらず、今回はそうはいかなかった理由だが、ひとつには合併のメリットの行政側の説明が住民に受け入れられたことがあるのではないかと考えられる。合併も1年を切っており、合併協議会の中で様々な事柄が決定され、不安が解消されたという人や具体像が見えてきたという住民も一定数いたと思われる。当時美山町職員で知井地区に住んでおられた高野氏らによれ

ば、美山の周辺部に位置する知井地区の多くの住民には、周辺部は切り捨てられるという危惧があった¹²⁾。しかし、そのような懸念を持っていた人が、町全体では少数であったということだろう。他の町では日吉を除きあまり見られなかったこうした激しい反対運動も実らず、2006年には南丹市という新たな自治体の一翼を美山町は担っていくことになっていく。

②美山の合併後の姿 2006年に合併により南丹市が誕生した。異なる制度や文化を合併自治体は持っており、住民感情などにも配慮しつつ合併に伴う変更は行わなければならないだろう。変えないで済むならば変えない方が楽なのは自然なことであり、従来からのものがそのまま引き継がれたものも多い。例えば地域の連帯の基盤である消防団が例としてある。これは合併したものの、旧町ごとに支団を設置したとのことである。旧町ごとで活動内容は異なっているため、合併後もそれを統合することなく引き続き各団で異なる取り組みを行っている。また消防団は基本的には、分団単位、部（班）単位で構成されており、その構成に変更がなかったため、合併による変化は特に起きていない。ただ予算が関わるものについては旧町の制度をそのまま引き継ぐというわけにもいかず、合併によりさまざまな変化が生じた。

今回、美山で行った2つのヒアリングによれば、合併による変化は住民にとってマイナスの面が多かったとのことである。もちろんプラスとされる変化もあり、例えば園部だけで行われていた高校生までの医療費無償を全市に広げたこと、園部など美山の外部とつながるバス路線が充実したことがヒアリングでは挙げられていた。

マイナスの面として挙げられるのは、自治体規模の拡大により美山のための利益を追求できなくなり、求められている行政サービスが行われにくくなっていることが挙げられるだろう。具体的には議会・行政における美山への関与の減少、地域振興会への行政の関与の減少、小学校の統廃合などがある。ただ合併がその悪い方への変化を早めただけで、それが合併しなかったからといって現れなかったとは必ずしも言えない面もある。これらについて以下で詳細を示していく。

a 議会・行政における美山への関与の減少 合併する以前は美山町に当然議会があり、そこでは美山の住民や行政のニーズに即した議論がされていた。しかし合併した現在は美山のみを議論しているだけにもいかない。市議会にも枠がある以上、美山のニーズがこれまでとは異なり必ずしも反映されないケースが出てくる可能性がある。合併して最初の選挙（1期目）は定数26であり、旧村ごとに定数を設けていった経緯もあって美山からは5人の議員が選出されたものの、2期目には定数が22となり、美山から選出される議員は1人減り4人となってしまった。美山は南丹市の中でも人口が少ないため、徐々に美山の利益を代弁する議員が減少していくことが懸念されている。

行政に関しても同じような事態が生じている。美山のことは美山町役場でこれまで対応してきたのが、南丹市という大きなフィルターを通す必要が出てきたためである。現在美

山には旧庁舎に南丹市役所美山支所という行政の拠点がある。合併時の取り決めで総合支所とされ、機能は維持されたため、生活の上で感じる大きな変化はない。なお支所が総合支所機能を持っているのは合併の際に旧美山町側が出した条件によるものである。ただ支所にも独自予算はつけられるのだが、施設の維持管理、道路の小さな修繕程度に予算は使われる程度であり独自性が発揮できないようになっている。またハード面における要望や、その他疑問に支所独自の判断では対応できず、一度本庁に伺いを立てる必要性があるため時間がかかるようになった。例えば 2013 年の台風 18 号の被害で美山町内の橋げたに流木が引っかかってしまった際、撤去するのに 2 か月かかった。撤去業者選定を南丹市の一般競争入札の規則に沿って行う必要があったためである。町時代なら地元の業者との随意契約により 1 週間でおそらく復旧しただろうというのである¹³⁾。本所との距離の関係で言えば、保健センターに関しても同様の問題が見られる。これまでは昔は美山に住んでいる職員が直接住民のところへ行けたが、現在では本所のある園部まで一度出勤しなければならないため、時間と手間がよりかかるようになってしまっている。

それに加えて行われる事業にも変化がみられる。合併前まで美山は過疎認定を受けており、過疎債を利用した過疎対策事業が可能であったが、合併後は南丹市全体がみなし過疎の認定を受けた関係で、他の旧 3 町でも事業が行われるようになり、美山における事業数は減少してしまった。さらに職員数は町役場時代に 100 人いたのが、37 人にまで減らされた。園部や日吉といった美山町外出身の職員も 6 人いるとのことで、行政から南丹市としての意識の統一を進めようとする姿勢が感じられる。

上で述べたように南丹市としてひとつになる過程で、例えば住民への対応や予算面やハード面で、これまでは可能だったものが不可能になるなどしている。しっかりと周辺部への意識も持った取り組みが望まれる。

ｂ 地域振興会への行政の関与の減少 地域振興会に関しては、美山独自の組織であるため合併後の扱いは注目されていた。合併協議会でも他の町にまで広げるかが議論される一方で、他の町と差をつけないために解散する可能性も当然あったが、南丹市は「ゆるやかな合併」を目指しており、引き続き存続することとなった。なお住民が合併の際存続を求めたのはもちろんのこと、旧美山町行政の側も先述した総合支所設置に並び、振興会存続を合併の条件にした。これは美山の広さという特殊性が前提にあるためで、他の 3 町には適用されなかった。

しかし行政からの関与の仕方は合併前から大きく変わった。かつて 300 万円あった補助金が合併直後は 200 万円、現在では 150 万円までに削減された。また旧町時代は課長と正職員の 2 名が振興会に派遣されていたが、合併後には正職員 1 名となり、現在では嘱託職員 1 名が派遣される形になっている。ただし振興会の役員会時には地域総務課の職員を派遣することで対応している。それでも美山支所のヒアリングによれば職員の権限の関係上、住民の声が通りにくくなっている可能性があるとのことである。ただ重要な業務であった

住民票発行や納税業務といった窓口サービスは合併前と変わらず維持されている。

c 小学校統廃合問題 小学校の統廃合が美山のみならず南丹全体で持ち上がり、問題となっている。2012年5月末頃に基本構想が教育委員会により策定されて以来、教育委員会主導で住民らにも説明や協議を行ってきた。教育委員会が掲げた統廃合の理念としては児童集団の確保というものがある。これが少子化により実現できていないため、合併により実現すべきだという考え方である。それらの経緯もふまえて、議会は2013年6月に反対4でこれを可決した。これにより2016年には町内の5つの小学校が統廃合され、美山の小学校は支所のある宮島の1校のみになる。なお他の園部などでも統廃合は進められることになっており、この決定は他の町も含めて拙速な判断だという非難や、宮島に関しては木造校舎であり、防災拠点として不十分であること、学校の減少によりIターン者の減少に繋がりがねないことなどの懸念も示されている。集団の確保が適切なのかどうかについても、少人数で見てもらえる方がよいとの意見も存在している。運動会など行事だけ1つに集まって行えばよいのではないかという声もあった¹⁴⁾。一方、効率化のためやむを得ないという声もある。美山に関してはせめて2校にしてほしいとの要望もあがったが、結局宮島の1校のみという決定がなされた。今後、宮島の通学圏内にいない子供たちをどうするかの詳細は、保護者との話し合いなどもふまえて決めていくとのことだが、例えば周辺の芦生地区からはおよそ30kmも離れているうえ、各地区が山で隔てられているなど、スクールバスで通学に1時間かかるような児童が出てくる可能性もあるとされている。

以上をふまえると、合併は美山にとってプラス効果以上にマイナスの効果をもたらしたと現時点では言わざるを得ない。厳しい変化が見られるが、だからこそ地域の基盤である総合支所機能や地域振興会の維持がますます望まれている。総合支所機能は合併後10年をめどに見直されることが決まっているが、園部の本庁舎から距離がかなりあること、また美山自体が広域なことから美山支所としては引き続き維持することを希望している¹⁵⁾。さらに地域振興会も同様で、住民側としても美山支所側としても今後も機能を維持していく必要があると考えている¹⁶⁾。その運営は外から見ればうまくいっているようではあっても、実際厳しいものであるそうだが、今後の人口減少・補助金削減の中で、こういった取り組みを美山がしていくのかは引き続き注目していきたい。

また、災害への脆弱性を都市が見せていることなどもあり、今後農村に住みたいというニーズは高まってくるだろうが、Iターンなどによって農村に新たに住むことは、「ムラ社会」に見られる閉鎖性もあって、困難を極めることが多い。一方、新住民の側も「お客さん」の気分で、農村側の住民や行政に多くを求めがちになってしまう。そのギャップを埋めていくことが今後ますます必要となっていくだろう。「先端地」とされる美山でも、靱岡氏によればIターン者は「寄留者」と呼ばれ、長く住んでいる靱岡氏もいまだにそう呼ばれているそうであるのだから、その溝の深さはかなりのものだと推測される。

しかし、これまでも苦境のたび、住民が主導して地域活性化の先頭を行く取り組みをし

てきた美山だからこそ、今回の苦境も行政主体の取り組みでなく、住民主体により乗り越えられる可能性を十分に美山は秘めていると思う。同時に南丹市が進めるような学校統廃合などの効率化は、新市将来構想でかかげた定住促進に反していないのか再度考えてみる必要があるだろう。行政目線で効率的だとしても住民目線ではそうではないかもしれない。その結果、住民がますますいなくなり、さらなる効率化を図らなければならないという悪循環は避けなければならない。予算は限られているけども、できる範囲で、行政は住民主体の取り組みをバックアップしていく必要がある。

そして地域振興会に代表されるような、地域主体の取り組みは他の合併自治体にも参考となるところがあるはずである。そこに実際に生活している住民が考え行動・参画するような制度設計、そしてそれに対する行政の支援が地域振興には求められている。

脚注

- 1) 南丹市役所美山支所職員・長野悦史氏へのヒアリング（2013年12月6日実施）による。長野さんは美山出身だが、他の町出身の職員と話した際、言葉遣いなどで微妙に違いを感じるとのことである。
- 2) 前南丹市議会議員高野美好氏、現南丹市議会議員鞆岡誠氏（2015年1月20日現在）へのヒアリング（2013年11月11日実施）による。
- 3) 美山町単独での数字がある平成17年度の京都府統計書の数字をベースにしている。
- 4) 南丹市[2013]より。
- 5) 林野庁[2009]によれば、国内の木材供給量は1967年の5,274万m³をピークに以後減少が続けている。
- 6) 平成3年「第一回活力ある美しい村づくりコンクール 21世紀村づくり塾長賞」、平成4年「第一回美しい日本のむら景観コンテスト農林水産大臣賞」、平成5年「過疎地域活性化優良事例国土庁長官表彰」、平成6年「豊かな村づくり農林水産大臣賞」、平成7年「手づくり郷土賞建設大臣賞」などが挙げられる。
- 7) 上掲、長野氏へのヒアリングによる。
- 8) 同上。
- 9) 上掲、高野氏・鞆岡氏へのヒアリングによる。
- 10) 同上。
- 11) 同上。
- 12) 同上。
- 13) 同上。
- 14) 南丹市の小学校統廃合問題を考えるネットワーク[2013]内の住民の声より。
- 15) 上掲、南丹市役所美山支所へのヒアリングによる。
- 16) 上掲、高野氏・鞆岡氏へのヒアリングによる。

参考資料

- 京都府[2006]『平成 17 年京都府統計書』．「市町村別観光入込客数及び観光消費額」
(<http://www.pref.kyoto.jp/tokei/yearly/tokeisyo/tsname/tsg1013.html>, 2014 年 2 月 22 日アクセス)
- 国民・住民投票を活かす会[2005]『美山日吉合併』(<http://homepage1.nifty.com/jj-junjun/miyamahiyosi.HTML>, 2014 年 2 月 16 日アクセス)
- 自治労京都本部[2003]『美山町「地域振興会」』(<http://www.jichiro-kyoto.gr.jp/soken/kaiho/03y/87/miya.pdf>, 2014 年 2 月 16 日アクセス)
- 田代洋一[2004]『日本農村の主体形成』筑波書房, 91-119 ページ
- 南丹市[2006]『新市将来構想 主要プロジェクト』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kensetukeikaku/kousou/05.html>, 2014 年 2 月 16 日アクセス)
- 南丹市[2013]『南丹市 平成 24 年度事業評価 (事業活動記録)』(<http://www.city.nantan.kyoto.jp/www/hisei/106/005/005/7458/00007463009.pdf>, 2014 年 2 月 23 日アクセス)
- 南丹市合併協議会[2005]『第 9 回総務・企画・議会小委員会』(<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/resource/4gp/kyogikai/pdf2/soumu-gaiyo09.pdf>, 2014 年 2 月 16 日アクセス)
- 南丹市の小学校統廃合問題を考えるネットワーク[2013]『=小学校統廃合のおしつけとたたかった南丹市民の記録=お母ちゃん わたしら わるいことしたん?』
- 農林金融[2008]『合併農協の到達点と課題－大規模化した組織を生かすために－』
(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0806re3.pdf>, 2014 年 2 月 16 日アクセス)
- 林野庁[2009]『平成 21 年度森林・林業白書』(http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/21hakusyo_h/all/other/h30_xl02.xls, 2014 年 2 月 25 日アクセス)

8 節 おわりに

本章では、南丹市が合併によって受けた影響と今後の展望・課題を、様々な視点から議論してきた。2 節で述べたように、南丹市の合併は広域的なまちづくり・地方分権の推進・健全な行財政運営を目的としていた。そして3 節から7 節において、それぞれの分野でその目的が達成されてきたのか、今後どのような課題がありそれに対してどのような対処が考えられるのかを論じてきた。

3 節では、財政シミュレーションと現実の財政運営の乖離が問題となった。新市建設計画におけるシミュレーションは、やはり宣伝的な一面が否定できない。また、合併から8 年しか経過していない現在の段階においては、合併による財政改善効果よりもむしろ合併前後の歳出増による財政悪化効果の方が大きい状況である。しかし、2009 年度以降は安定した財政運営が行われており、合併によって南丹市財政の安定化につなげることも可能であると考えられる。今後は、交付金の算定替終了に伴う大幅な収入の減少と、社会保障費・公共施設の維持や更新といった支出の増加のなかで、いかに安定した財政運営を続けていくかが課題となる。

4 節では、職員数削減の問題が取り上げられたが、これは財政支出削減と大きく絡んでいる。南丹市においても、行政サービスの効率化のために職員が削減されているが、人件費削減にそれほど貢献できていないのが実情である。また、職員数削減によって特に住民サービスの質が低下するのは避けなければならない。南丹市では地域振興課が新設され、市民のまちづくり参加の懸け橋として貢献している一方、職員が本庁に集約され支所機能が低下していることは看過できない。今後も合併 10 年後がめどになっている総合支所の行方や、職員数の推移は注視していく必要がある。

5 節では交通格差について議論したが、この問題は広域的なバスルート策定や財政拡充など、合併によって改善したといえる。しかし、財政状況を考えるとこれ以上の改善は難しい。また人口減少の中で、過疎地域のへのバス運行はさらに難しくなる。今後はこのような環境の中で、さらに中長期的な交通対策ビジョンを持たなければならない。

6 節では過疎地域において最大の問題である福祉問題を取り上げた。高齢社会において、福祉サービスを高水準に保つことは非常に重要である。南丹市は、社会福祉協議会が旧町ごとのサービスを維持したうえで、合併後は高水準かつ廉価なサービスに統一した。しかし財政効率化と社会保障費増大の中で、行政の活動だけでは賄いきれない部分が出てくる。これからは、他の団体と連携し地域の人々が積極的に参加するような取り組みが、ますます必要になってくる。

7 節では、美山地域における特殊な取り組みについて触れた。一般的な山村の例にもれず過疎化に苦しんできた美山町が 2001 年に設置した地域振興会は、町役場の職員も含めて住民が主体的にまちづくりを行う拠点となってきた。しかし、合併反対運動にもかかわら

ず市町村合併は実施され、美山町は南丹市の一地域となった。スケールメリットによる恩恵も受けてはいるが、議員数削減・地域振興会の補助金削減等で美山町の声が届きにくくなったり、効率化を進める中で小学校が統廃合されたりするなど、デメリットが大きい。効率化によって周辺部の格差が広がり、人口が減少、さらなる効率化といった悪循環に陥ることを避けるためにも、地域振興会に代表されるような地域主体の取り組みと住民の積極的な参加、それに対する行政の支援が求められる。

本報告書では、南丹市のほかに京都市（旧京都市・京北町）と近江八幡市（旧近江八幡市・安土町）も研究対象になっている。それぞれに合併の目的と合併後の効果・課題・展望において特徴的な部分があり、その共通点・相違点を見るのも非常に興味深い。本章を読んでいただいた方には、ぜひ他の2章も読んでいただきたい。そして、市町村合併問題に少しでも興味を持って、合併市町村の変化や今後の動きに注目していただけると幸いである。

Ⅱ 京都市と京北町との合併

1 節 はじめに

〔1〕 京北町を調査する意義

私たちが調査先に選んだのは、京都市右京区京北地域である。京都市の中心部から車でおよそ1時間という位置にありながら、地域の9割以上を森林が占める全国屈指の林業地であり、豊かな自然環境と貴重な歴史や文化を持つ。京北地域は2005年に京都市右京区に編入合併された。編入合併される以前は北桑田郡京北町という基礎自治体であった。

京北町と京都市との合併には興味深い点がいくつかある。まず、京北町が当初示されていた周辺地域との合併の計画を断り、京都市との編入合併を選んだ点である。京北町と合併以前から交流の深かった美山町は2006年に園部市・八木町・日吉町と新設合併し、南丹市となった。京北町にも周辺地域との新設合併の話が提案されていた中、京北住民は京都市との合併を求めて署名活動を行うなどした。なぜ京北町は新設合併ではなく京都市右京区との編入合併を選んだのか。また京都市に編入合併されたことで、京北町は単独の自治体から大都市の一部となった。京都市と京北町では暮らしや人口、財政規模も大きく異なる。旧京北町の人口5,286人に対して京都市の人口は約147万人で、旧京北町の人口は京都市全体の0.36%を占めるのみである¹⁾。合併前の財政規模も約47億円で京都市の0.68%であり、京北地域が京都市で占める割合は大変小さなものである²⁾。1つの基礎自治体として独自の政策を行っていた合併以前と、大都市に編入合併された合併後では、京北地域の行財政や住民の生活はどのように変化したのであろうか。さらに私たち岡田ゼミのOGである片野直子氏が、2012年に京北町の京都市編入合併の検証を行っている。その調査から数年経った今、当時の検証結果からどのように変化したのだろうか。

以上のような点を調査するため、私たちは京北出張所・農林業振興センター・自治振興会・きょうと京北ふるさと公社・京都市事業推進室・京都市地域自治推進室・京都市情報化推進室・NPO 法人京北コミュニティビジネス・京都府自治振興課・京都市右京区社会福祉協議会京北出張所・四辻木材代表四辻均さんにヒアリング調査を行った。また、京北地域の住民の方を対象に、合併に伴う生活の変化についてアンケート調査を行った。

〔2〕 京北地域の概要

京北町は1955年に周山町・細野村・宇津村・山国村・黒田村・弓削村の1町5村が合併してできた町であり、京都府北桑田郡に属していたが、2005年4月1日京都市に編入合併された。町全域が右京区に編入されて区北部に位置し、北西部は南丹市と接している。京北地域全体が丹波高原に含まれ、日本海と太平洋の分水嶺をなしている。また前述のよ

うに、町の総面積の9割以上は森林で覆われている。

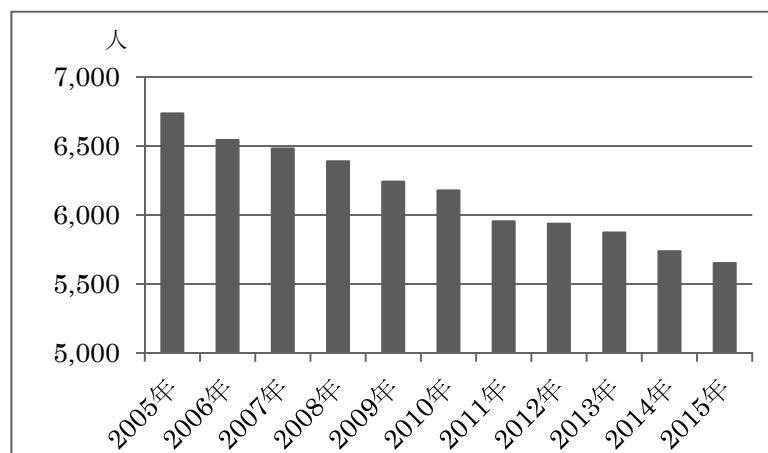
この項では、京北地域の全容やその抱える問題を、京北町時代に策定された京北町総合振興計画を参照しながら詳しく見ていく。それらの問題が、京都市との合併により解決・改善されたのか否かについては、後の節で検討することとする。京北町総合振興計画は、まちづくりの基本として1965年に初めて策定されて以来、2001年の第4次まで策定されてきた。『第4次京北町総合振興計画』（以下、振興計画とする）はまた「住民のライフスタイルや価値観も多様化し、新たな視点に立ったまちづくりが必要」として「平成22年度を展望したまちづくり」の指針として策定されたものである。そこでは「依然として進行する過疎化，基幹産業である林業の低迷に加え，少子高齢化社会の到来，環境問題への関心の高まり，本格的な高度情報化，国際化の進展など，急激に社会経済環境が変化してきており，今までの行政システムではその流れに対応できない状況」と述べられている（京北町[2001]より）。

振興計画によれば、2000年の段階で町の総人口は6,686人であり、町が発足した1960年に10,582人とピークを示して以降、人口減少が続いている。また少子化・高齢化が進んでおり、1990年の時点で15歳未満の人口が1,212人（総人口比17.1%）であったものが2000年には934人（同13.4%）にまで減少している一方で、65歳以上の高齢者人口は1990年の1,544人（同21.8%）から2000年には2,051人（同28.9%）に増加している。

この少子高齢化傾向に歯止めをかけるために、「若い人が活躍できる環境づくりやUIターンの条件整備等を図り，若い人の定住を促進すること」が課題だとされている。振興計画の基本構想の第1章まちの将来像と基本理念においては，まちの将来像を「人と自然が輝くまち」と定めており，その前提となる人口指標について「2010年度に8000人と想定」している（京北町[2001]より）。

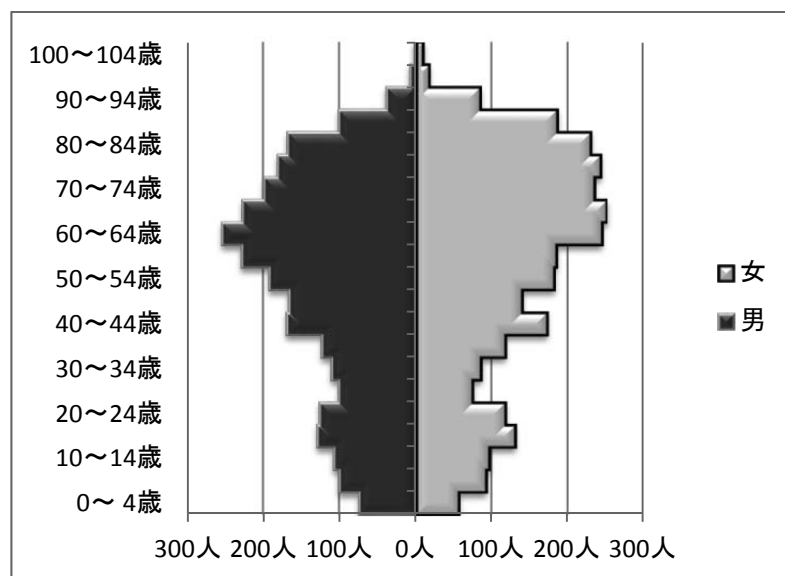
あれから14年余りが経ち，京都市との合併を経て地域の現状はどうなっただろうか。図Ⅱ－1－1は京北町における2005年以降の人口の増減を示している。また図Ⅱ－1－2は京北地域の人口ピラミッドを，図Ⅱ－1－3は年齢別人口構成比を示している。

図Ⅱ－１－１．京北地域の人口推移



（資料）京都市[2015]，元学区年齢別住民基本台帳（住基）人口，京北の区域より作成。

図Ⅱ－１－２．京北地域の人口ピラミッド（2014年1月1日時点）



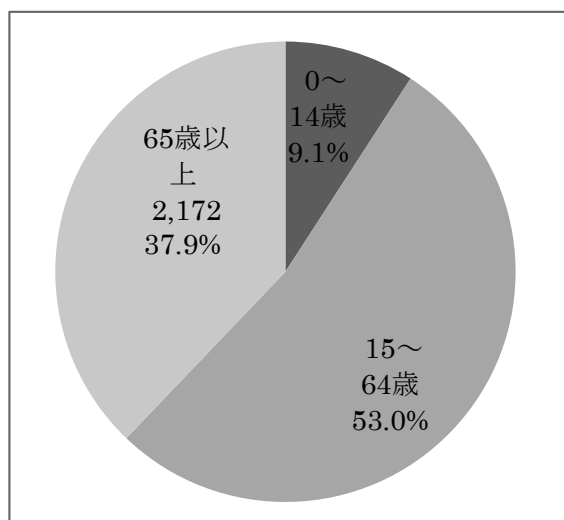
（資料）同上。

図Ⅱ－１－１を見ると、2015年の総人口は5,652人で2005年から10年間で1,084人減少しており、依然として人口減少は進んでいる。また図Ⅱ－１－１から2014年現在15歳未満人口は525人（総人口比9.1%）、65歳以上人口は2,172人（同37.9%）となっており、図Ⅱ－１－２の人口ピラミッドからも少子高齢化も進んでいることがわかる。

また京北町の歴史を見てみると、古くから禁裏御料地があり明治の初期まで禁裏御料として都に建築用材を供給していた。桂川の水運を利用して、都や淀川地域への木材供給を担っていたのである。町の9割を森林が占める京北町において林業は基幹産業であり、地

域経済を支えてきた。産出する杉や檜は良質材として高く評価されており、磨き丸太の産地としても有名である。しかしながら、林業を取り巻く環境は厳しい。詳しくは後の節で検討する。

図Ⅱ－１－３．京北地域の年齢別人口構成比（2014年1月1日時点）



（資料） 同上。

脚注

- 1) 京都市[2013]より。
- 2) 京都市・京北町合併協議会[2003]より。

参考資料

京都市[2013]「京都市の人口 毎月推計人口 平成 25 年 12 月」(<http://www.city.kyoto.jp/sogo/toukei/Population/Data/Estimate/Monthly/H2512/Monthly2512.xls>, 2015 年 1 月 25 日アクセス)

京都市[2015]「京都市統計ポータル／京都市の人口」(<http://www.city.kyoto.jp/sogo/toukei/Population/index.html>, 2015 年 1 月 25 日アクセス)

京都市・京北町合併協議会[2003]「第 1 回京都市・京北町合併協議会次第」(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/conference/pdf/01.pdf>, 2015 年 1 月 25 日アクセス)

京北町[2001]『第 4 次京北町総合振興計画』

2 節 合併の経緯

〔1〕 平成の大合併とは

まず平成の大合併とは何かということを確認しておきたい。2000 年に地方自治法を主とした法規の改正を行う地方分権一括法が施行され、住民の直接請求により法定合併協議会の設置を発議できる制度の新設や、合併特例債を中心とした財政支援措置の拡充がなされた。政府による合併特例債を中心とした手厚い財政支援がある一方で、同時期に進行した三位一体の改革により税財源の移譲、国庫補助負担金の削減、地方交付税改革が行われた。地方交付税の大幅な削減は、特に地方交付税への依存度が高い小規模自治体にとって大きな痛手となり、合併特例債などの財政優遇措置目当ての合併が進んだ。合併特例債等の特例が 2005 年 3 月 31 日までに合併手続きを完了した場合に限られたことから、合併の動きは 2003 年から 2005 年にかけてピークをむかえ 1999 年 4 月に 3,229 あった市町村の数は 2006 年 3 月には 1,821 に減少している¹⁾。その後は 2005 年 4 月に施行された合併新法に基づき、引き続き市町村の合併が進められた。合併新法においては合併特例債などの財政支援措置がなくなる一方、都道府県による合併推進が盛り込まれた点に特色があるが、合併の動きは旧法下と比べて鈍いものとなっている。そして 2010 年 3 月末に合併新法が期限をむかえ、政府主導による合併推進は一区切りとなった。以上の一連の流れを平成の大合併という。

京都府は国の方針を受け、2000 年 2 月に市町村行財政研究調査会を設置し、京都府内市町村財政の現状認識と将来展望、合併や事務の共同化のメリットとデメリット、市町村の結びつきとそれを基にした京都府内市町村の組み合わせ試案などについて研究を行った²⁾。府は、この組み合わせ試案を住民や市町村による自主的で主体的な議論を進める出発点となるようなたたき台として提示し、府内市町村の合併指導に乗り出した。その結果、新設合併によって京丹後市・京丹波町・南丹市・与謝野町・木津川市が誕生する一方で、京都市・福知山市では編入合併が行われた。その結果 1997 年 4 月に 44 であった市町村数は 2007 年 3 月には 26 まで減少した³⁾。

総務省は合併の効果として、①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化、②少子高齢化への対応、③広域的なまちづくり、④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化、を挙げている。その一方で問題点として、役場が遠くなり不便になる・中心部と周辺部の格差が増大する・住民の声が届きにくくなるなどがあることも認めている。総務省は簡素で効率的な行政体制を目指すにあたり、これまでのような合併を中心とした対応ではなく共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意する必要があるとしている（総務省[2010]より）。

〔2〕 京北町と京都市のつながり

次に京北の歴史を見ていくことで京北町と京都市のつながりを確認する。京北地域は昔の国名では丹波国山国庄と呼ばれ、平安京遷都の時に山国庄は御杣として木材を供給する皇室領となり、都の造営におびたしい用材が大堰川（桂川）を下ったとされている。木材の他にも、粽・餅・若菜・鮎・茶・釣瓶・柄杓・盥・桶といった地域特産品を朝廷に献上していた。この木材等の輸送は明治に至るまで続く。

明治に入ってから行政区画が制定されて桑田郡が発足し、1890年の町村制施行で宇津村・周山村・山国村・黒田村・弓削村・細野村・神吉村の7村が発足した。1879年には郡区町村編制法により北桑田郡と南桑田郡に分割された。第二次大戦後の諸改革が進む中、1948年頃から北桑田南部7町村で様々な組み合わせの合併が論じられたが、いずれも具体的進展はなかった。しかし1953年に国が合併促進法を制定すると、合併の機運が一気に高まり、合併促進委員会が設置された。ここで京都市に隣接する黒田村・細野村が京都市への編入を望み、他の町村も一緒になって京都市編入の陳情を行うが、「時期尚早の故」から断られてしまう。結局昭和の合併では、1955年に周山町・細野村・宇津村・山国村・黒田村・弓削村の1町5村が合併して京北町が発足した。その後、1957年には黒田村広河原地域が京都市に編入されるという町域の変更があった（片野直子[2012], 27ページより）。

以上のように、京北地域と京都市とは歴史的に深いつながりあり、さらに昭和の合併の際にも京北町においては京都市との合併を望んだ経緯があった。

〔3〕 合併の経緯

次に今回の合併の詳しい経緯を見ていく。京都府南丹地域における合併への取り組みは2000年から府の主導により始まる。2001年には、亀岡市・北桑田郡・船井郡の各市町長と京都府亀岡・京北・園部地方振興局長で構成される中部地域行政改革推進会議が設置された。その後、同会議の第四回会議で亀岡市を除く船井郡・北桑田郡の8町で市町村合併について話し合う分科会が設置されることが決定し、8町での市町村合併が進むかと思われた。

しかし、2002年10月に京北町の石浦道男町長は、隣接する京都市に編入合併を求めていく意向を固め、同町を含めた船井郡・北桑田郡で設置予定の任意合併協議会に参加しないことを表明した。京北町では同年6月に、京都市との合併を求める要望書が、町内有権者の8割以上の署名を添えて町と町議会に提出されていた。また町議会も編入合併を積極的に進めることを申し合わせており、石浦町長は「住民や議会の意向は無視できない」として京都市との合併を求める意向を固めた（『京都新聞』2002年10月30日付朝刊より）。これに対し京都市は「町長と町議会、有権者の8割以上が希望しているものを、市が拒否するような理由はない」と受け止めており、前向きに対応する姿勢を見せている。京都市議会も「自然環境との共生を掲げる市の基本方針にプラスになる」など受け入れに賛同する声が多かった（『京都新聞』2002年11月6日付朝刊より）。一方で分科会ではこの申し

出に対し、「ごみ処理などの広域事業はどうか」「真意を測りかねる」などの否定的な意見が多く出た。また京都府知事も、事業の引継ぎの問題や他町とのごみ処理の組合の問題などの課題を挙げ、「大変難しい問題である」との考えを示した（『京都新聞』2002年11月21日付朝刊より）。ただ京都府としては、京北町が決めたことであれば全面的にサポートする立場であるということも述べている⁴⁾。

分科会や京都府が抵抗感を示す中、京都市長は2003年1月に京都市・京北町合同の合併問題研究会を設けて具体的な協議を進め、条件が整えば合併特例法の期限である2005年3月までに編入合併する方針を明らかにした。同研究会で協議を進め課題を列挙した上で、「課題が困難で克服できないと想定される項目はない」「京都市の財政運営に大きな負担を与えない」「京都市民にとって自然環境や文化資源に恵まれた地域が加わることは大きな利点である」「8割を超える有権者が編入を望む京北町民にも、行財政基盤の強化などが図られる」として編入合併を「具体的に進めていくことにする」と結論付けている（『京都新聞』2003年6月23日付朝刊より）。その後、2003年に合併協議会が設置されて事務レベルの話し合いが進み、京北町は2005年4月1日をもって京都市右京区に編入された。

〔4〕 合併に至った要因

次に合併に至った要因について、京北町側・京都市側の両面から見ていく。

京北側の要因としては、4点が挙げられる。1点目は、合併しなければ補助金や地方交付税の縮小が予想され、住民負担の増大や行政サービス低下が懸念されたことである。当時京北町の歳入は交付税や補助金に依存しており、2003年普通会計決算で自主財源としての町税は11.1%、財政力指数は過疎地域の要件を大きく下回る0.23であった⁵⁾。2点目は、京北町民の通勤・通学等の生活行動を見ると、京北地域外への流出先として京都市域が約7割を占めており、既に日常生活圏が一体化していると言える状況にある⁶⁾。京北町にとっては、京都市と合併することにより、住民の生活圏に一致した行政施策の展開が期待できるとされた。3点目は、京北の歴史でも述べたように、都に農作物や木材を献上していたことや、昭和の合併の際に京都市への編入を志向した歴史的経緯である。このことは町制への移行後間もない時期から、京都市との関係性を重視する方針が町の基本計画に掲げられていたことからわかる⁷⁾。4点目は、住民の圧倒的な支持があったことである。

次に京都市側の要因としては、主に2点挙げられる。1点目は、京都市は環境共生都市として自然との共生を掲げており、京北が持つ豊かな自然環境は京都市にとって貴重な資源である。2点目は、合併に伴って措置される財政上の特例措置の活用等により、京北と接する京都市北部山間地の生活基盤整備等をより効果的に行うことができることである。他にも合併による効果として、京北町が編入されることによって、市民にとって京北地域の豊かな自然をより身近に感じられるようになるということや、農林業体験や自然体験を取り入れた教育活動を行いやすくなるということなども挙げられている（京都市・京北町

合併問題研究会[2003]より)。

脚注

- 1) 総務省[2010]より。
- 2) 今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会[2012]より。
- 3) 同上。
- 4) 京都府庁総務部自治振興課ヒアリングによる。
- 5) 京都市[2010]より。
- 6) 京都市・京北町合併協議会[2004]より。
- 7) 市町村行財政研究調査会[2001]より。

参考資料

片野直子[2012]「京北町の京都市編入合併の検証：住民意識調査と現地ヒアリングをもとにした平成の合併の実証研究」『資本と地域』地域経済研究会，第8号，20-40ページ

京都市[2010]『京都市過疎地域自立促進計画（平成22年度～平成27年度）』（<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/cmsfiles/contents/0000098/98848/kasokeikaku.pdf>，2015年1月25日アクセス）

京都市・京北町合併協議会[2004]『京都市・京北町合併建設計画』（<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/accord/pdf/plan.pdf>，2015年1月25日アクセス）

京都市・京北町合併問題研究会[2003]『京都市・京北町合併問題研究会 調査結果報告書』

京都新聞社『京都新聞』2002年10月30日付朝刊，2002年11月6日付朝刊，2002年11月21日付朝刊，2003年6月23日付朝刊

今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会[2012]『今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会【最終報告書】』（<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/documents/arikataken-saisyuhoukoku.pdf>，2015年1月25日）

市町村行財政研究調査会[2001]「市町村行財政研究調査会 研究調査報告書—地方自治のさらなる推進に向けて—」（<http://www.pref.kyoto.jp/gappei/houkokusyo.html>，2015年1月25日アクセス）

総務省[2010]『「平成の合併」について』（<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf>，2015年1月25日アクセス）

3節 住民アンケート

[1] はじめに

この節では 2013 年 12 月に実施した、京北地域の住民を対象とするアンケート調査の分析を行う。このアンケート調査は京都市への編入合併による影響を住民側から測るものであり、岡田ゼミの OG である片野直子氏が 3 年前の 2010 年 10 月に行った同地域の住民意識調査と同等の手法で行い、その結果の比較と他節の補足調査を目的とした。

[2] 調査手法と回答者属性

今回のアンケート調査の配布は、3 年前の片野氏の調査と同様に地域への広報物に同封する形で依頼した。京北地域を構成する旧 6 村である、宇津・黒田・周山・細野・弓削・山国のそれぞれから 1～2 地域を抽出し、地域内の全世帯に調査票を配布した。12 月初頭に配布し、締め切りを 12 月末日に設定した。総配布数は 216 通、うち回答数は 34 通、回答率は 15.7%となった。

表Ⅱ－3－1 回答者の属性

Q1 性別			Q2 年齢			Q3 家族構成			Q4 職業(複数回答可)			Q5 勤め先			Q6 居住地域		
男性	20	58.8%	10歳代	0	0.0%	一人暮らし	4	11.8%	農林業	3	8.3%	京北	15	71.4%	黒田	3	8.8%
女性	14	41.2%	20歳代	0	0.0%	夫婦	19	55.9%	自営/自由業	4	11.1%	市内	2	9.5%	山国	10	29.4%
			30歳代	2	5.9%	核家族	6	17.6%	会社員	6	16.7%	美山	0	0.0%	弓削	8	23.5%
			40歳代	1	2.9%	拡大家族	3	8.8%	公務員	1	2.8%	南丹	2	9.5%	周山	9	26.5%
			50歳代	5	14.7%	その他	2	5.9%	非正規	0	0.0%	府内	1	4.8%	細野	1	2.9%
			60-64歳	3	8.8%				主婦	0	0.0%	その他	1	4.8%	宇津	3	8.8%
			65-69歳	7	20.6%				学生	0	0.0%						
			70-75歳	10	29.4%				年金	18	50.0%						
			75-79歳	2	5.9%				無業者	1	2.8%						
			80歳代	4	11.8%				その他	3	8.3%						
			90歳以上	0	0.0%												
計	34	100%	計	34	100%	計	34	100%	計	36	100%	計	21	100%	計	34	100%

(資料) 2013 年 12 月実施の住民アンケートより。

回答者の属性を表Ⅱ－3－1にまとめた。Q4の主収入源のみ複数回答可となっている。性別内訳は、男性が 58.8%、女性は 41.2%となっている。回答者の年齢は、大半が 50 歳以上であり、65 歳以上が 67.6%を占めている。京北の人口構成と比べて男性の比率、老年人口の比率が高いことに留意したい。

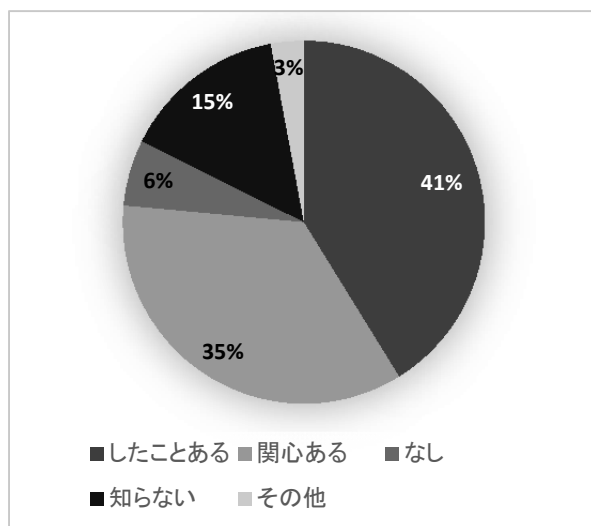
家族構成は夫婦が 55.9%で最も多く、次いで親と子が 17.6%、1 人暮らしが 11.8%となっている。この夫婦と答えた回答者のほとんどが高齢者世帯であると同時に、1 人暮らしと答えた回答者の大半も 65 歳以上である。主収入源は年金が 50.0%を占め、75 歳以上の回答者が多いことを反映している。地域別の回答数は概ね人口比率に従った割合となっている。

〔３〕 自治

京都市に編入合併するにあたって旧京北町から定数特例は採用されなかったため、合併後に京北からの京都市会議員は選出されなかった。その代わりに、合併当時から京北地域と右京区や市との連携や住民意見の伝達を行うことを目的とした、京北自治振興会が設置されている。この振興会には世帯の中から１人でも加入していればよく、京北地域の世帯のほぼ 100%が加入している。住民と行政をつなぐパイプ役として、住民からの意見や要望を行政に伝える窓口はこの自治振興会に一本化されており、ここを通さないと要望などは一切通らないようになっている。

自治振興会窓口には年間 200 件に及ぶ要望が寄せられており、今回の調査でも図Ⅱ－３－１のように 41.2%の人が要望を実際に出したことがあると回答し、35.3%の人が要望をしたことはないものの関心があると答えている。３年前の調査と比べて、要望を出したことはないが関心がある人の割合に変化はないが、要望をしたことがあると答えた人の割合は 28%から 41.2%と大幅に増加している。住民の自治活動に対する関心の高まりの表れと考えられるが、一方で、ほぼ全世帯が加入しているのに、要望は振興会を通さないと通らない、あるいは要望を出せるのを知らないと答えた人も 14.7%存在し、関心の高さに対して周知の徹底が未だ完全ではない。

図Ⅱ－３－１．自治振興会への要望の実行と関心

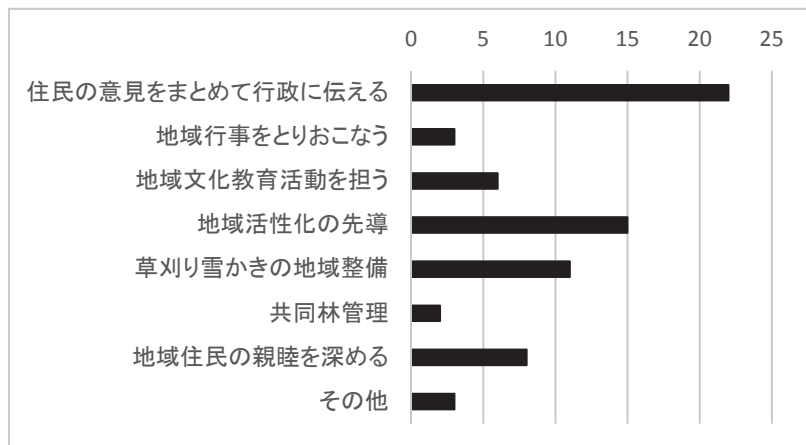


(資料) 2013 年 12 月実施の住民アンケートより。

また、今後地域の自治活動にどのような役割を期待するかについては、図Ⅱ－３－２のように「住民の意見をまとめて行政に伝える」の回答が 64.7%と最も多く、３年前の同回答の 53%からさらに上昇し、現状で議会等のない京北地域で意見を伝える窓口が必要と考える人は多いと思われる。次いで「地域活性化の先導」と「草刈り・雪かきといった地域

環境の整備」への期待も 44.1%，32.4%となっていて，これも 3 年前と変わらず関心が高い。地域活性化については後述の質問で多く挙がる点であり，個人単位ではできないことを行政に期待しているためであろう。

図Ⅱ－３－２．自治振興会への要望の内容



(資料) 2013 年 12 月実施の住民アンケートより。

以下では自由回答欄に記入された意見を紹介，分析する。

①“京北住民の意見を市政に反映させるためには，今後どのようにすればよいか” 自由記入回答の“京北住民の意見を市政に反映させるためには，今後どのようにすればよいか”には，「自治振興会の本来の仕事がうまく生かされていない」「振興会参加の支部および各集落自治会活動の活性化や立て直し」「町会と自治振興会の連携がまだまだ悪い」といった振興会の機能に対して不満が見られた。3 年前の調査においても，出した要望が全て行政まで伝わっているのか，その実現率の透明性についても疑問を持つ意見があり，振興会の機能に理解を示しつつも，完全には生かされていないと考える声は多い。また，京北の住民から選出された市会議員が必要という回答も見られた。合併当時は定数特例を採用しないと京北側が決定したために京北から市会議員は選ばれない状態が続いてきたが，上記の自治振興会への不満を始めとして，より直接的に行政に意見や要望を伝えられる方法が求められていると考えられる。

②“京北地域で一番大きな問題は何か” この質問に対して最も多かった回答は，少子高齢化や人口減少と就労に対する懸念となった。京北に雇用の場がなく，若者が市街へと流れていき，地域の活性化がされないためさらに若者がいなくなるといった悪循環に陥っている状況を日々の生活で感じている意見もあり，「高齢化が進んでいるにもかかわらず，行事や地域の活動だけは多い」「隣同士で話をしたり，顔を見たりする機会が少なくなった」という意見も回答に表れている。高齢者ばかりとなって，地域の活動が思うように行えなくなっているだけでなく，鳥獣による農地被害や田畑の放置・高齢者の独居世帯の増加など

生活に直接影響の出る現状への不安も強い。企業の誘致や市の施設の設置による雇用創出を求める意見も多く見られたが、3年前から進んでいるとは言えないままである。

③“ずっと大切にしたい京北の魅力や活力となるものは？” この質問には山林や川の自然という回答が大半を占めたのに加えて、人のふれあいやぬくもりを挙げる回答も少なくなかった。しかし前述の質問に対する回答にもあったように、自然や人のつながりが壊れていく現状に不安を表す人は変わらず多い。

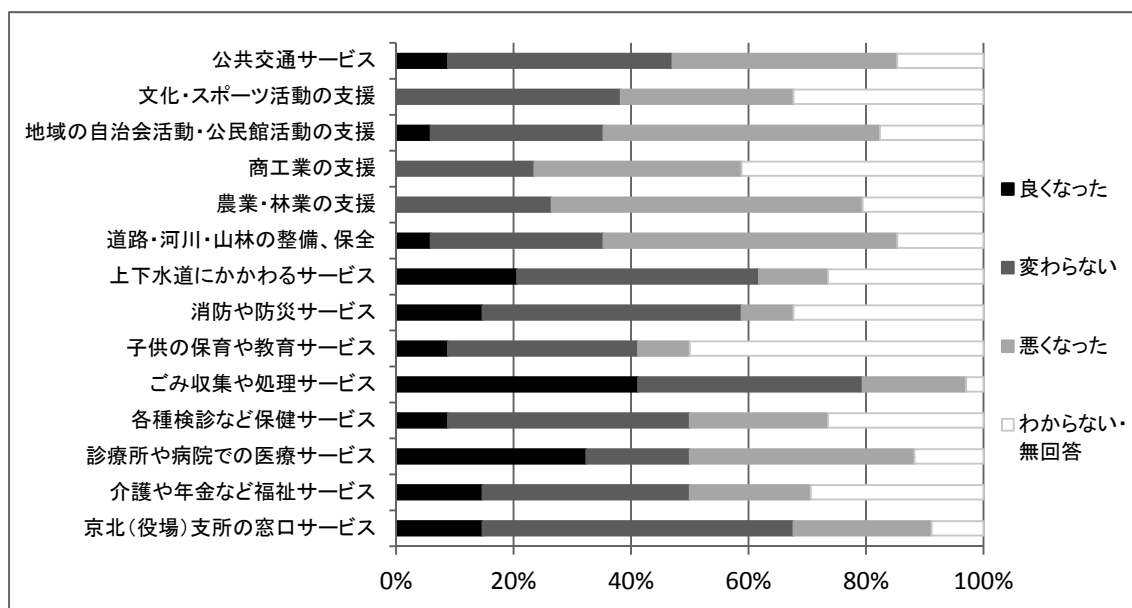
④“京都市や府に対しての要望や意見は？” 交通の不便さについて改善を求めたものが多い。長年カーブが多く積雪期はスリップしやすいために危険と言われてきた山中の国道162号線にバイパスが通されたことで、一定の改善を喜ぶものの、未だ危険な箇所の対応を求める意見が残る。また、2013年に当該地域を襲った台風であちこちに被害が出たが、特に崩落した国道の補修の遅れなど行政の対応へ不満を持つ回答もあった。

⑤“自分が今京北のために取り組んでいること、取り組みたいことはあるか” この質問には京北の活性化のためにいろいろな回答があったが、やりたいと思っけていても年齢的な問題で難しくなっているという回答が目立った。

〔4〕 行政サービスの変化と京都市への要望

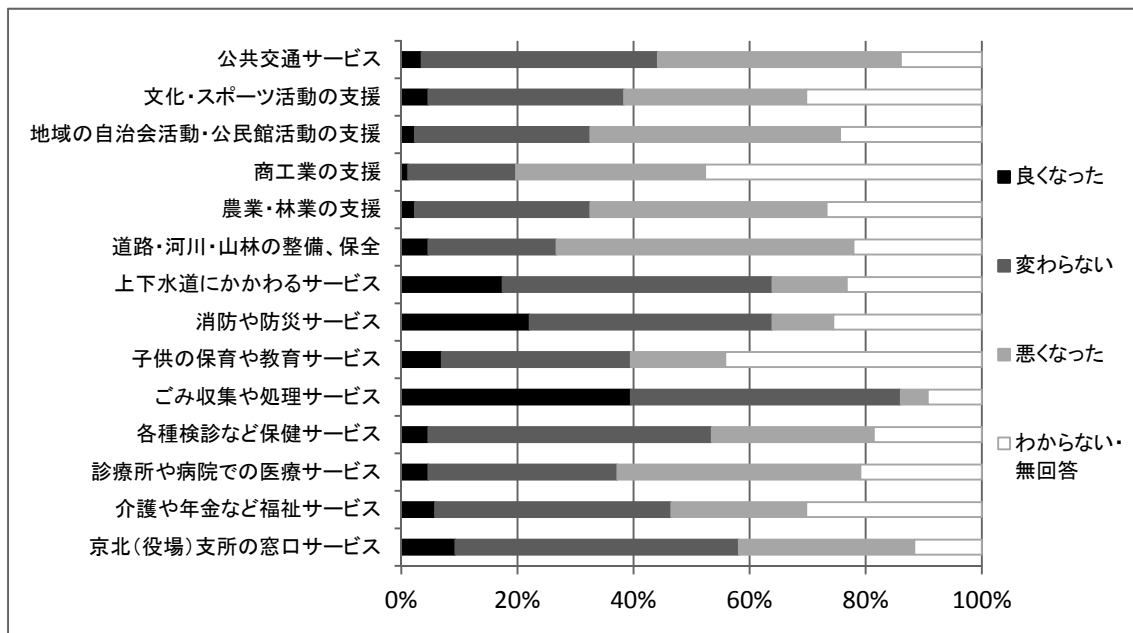
行政サービスの変化をどのように感じるかについて、項目ごとに「良くなった」「変わらない」「悪くなった」「わからない」の4つから選んでもらい、その結果を図Ⅱ－3－3にまとめた。図Ⅱ－3－4は2010年10月に行われた前回のアンケートの結果を同様にまとめたものである。

図Ⅱ－3－3. 各サービスに対する合併後の満足度変化（2013年12月）



(資料) 2013年12月実施の住民アンケートより。

図Ⅱ－３－４．各サービスに対する合併後の満足度変化（2010年10月）

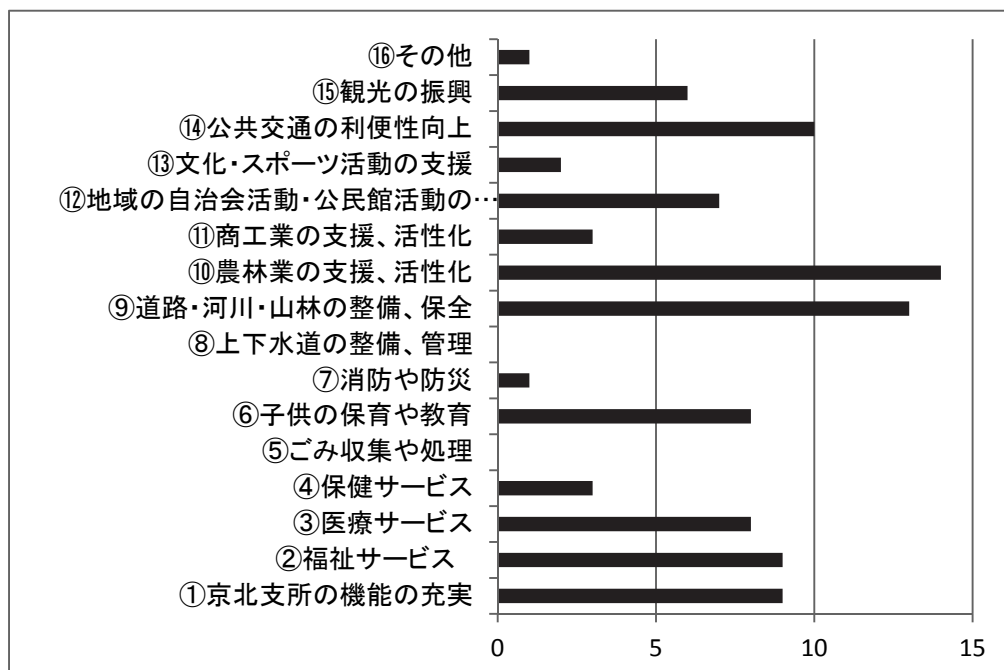


（資料）片野直子[2012]より作成。

今回のアンケートにて「良くなった」という回答が多い項目として、「診療所や病院での医療サービス」（32.4%）と「ごみ収集や処理サービス」（41.2%）が目立つ。後者は前回のアンケートでも「良くなった」と答えた人の割合が 39.5%であり、ほぼ横ばいである。京都市と合併したことによりごみの分別方式が変わり、ごみ出しに負担が減少したために「良くなった」と答えた人が多いと考えられる¹⁾。逆に「診療所や病院での医療サービス」については、前回のアンケートでは「良くなった」と回答した人の割合は 4.7%であり、大きな差がみられた。この差の原因として「京都市京北介護老人保健施設はなふるさと」²⁾の創設が挙げられる。この施設は京都市立京北病院に併設された老人保健施設であり、病院と併設されているという点を生かすことで、夜間の看護師常駐や医療処置・終末期ケアなど従来の施設では難しいとされていたサービスを実現した。この施設は 2011 年 4 月にサービスを開始しており、前回の調査が行われた 2010 年 10 月当時には存在しなかった。そのため、この施設の開設を機に京都市が行う診療所や病院での医療サービスに対する住民のイメージが改善されたと考えられる。

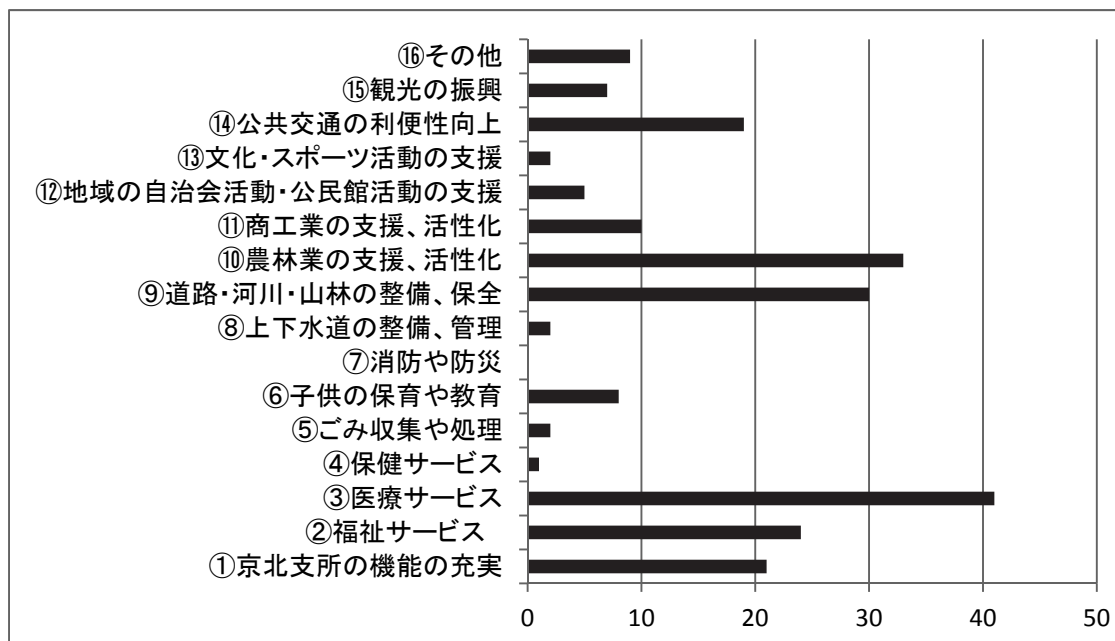
また今回の調査で「悪くなった」の割合が多い項目としては「道路・河川・山林の整備、保全」（50.0%）と「農業・林業の支援」（52.9%）が挙げられる。これらの項目は前回の調査においても「悪くなった」と回答した人の割合が高く（「道路・河川・山林の整備、保全」が 51.2%、「農業・林業の支援」が 40.7%）、大きな変化はみられなかった。

図Ⅱ－３－５．今後京都市に力を入れてほしい分野（2013年12月）



（資料）2013年12月実施の住民アンケートより。

図Ⅱ－３－６．今後京都市に力を入れてほしい分野（2010年10月）



（資料）片野直子[2012]より作成。

今後京都市に力を入れて欲しい分野を、複数回答で尋ねた結果を図Ⅱ－３－５にまとめた。図Ⅱ－３－６は前回のアンケートの結果をまとめたものである。「京北支所の機能の充

実」「福祉・医療サービス」「道路・河川・山林の整備、保全」「農林業の支援、活性化」「公共交通の利便性向上」は、前回と今回両方のアンケートで多くの回答を集めた。

7節で述べるように林業は古くから京北地域の主力産業であった。「道路・河川・山林の整備、保全」と「農林業の支援、活性化」は林業に関連する行政サービスであり、これらに回答が集中したということは、京北地域の産業の発展やそれに伴う雇用の確保に対する住民の関心の高さがアンケート結果に反映されていると考えられる。

「京北支所の機能の充実」「福祉・医療サービス」「公共交通の利便性向上」に関しては、高齢の回答者が多かったため、福祉施設や公共交通機関の充実を望む回答が多くなったと思われる。京北支所については、現地で行える公的手続きが増え旧京都市内への移動の負担が軽減されるためにも、機能の充実を望む回答者が多いことが分かった。これは、公共交通に乏しく自家用車での移動に依存する京北の交通事情と密接に結びついており、「京北支所の機能の充実」「福祉・医療サービス」「公共交通の利便性向上」の3つは京北地域の社会政策を考えるうえで地域特有のニーズとして重要視する必要がある。

次は、前回のアンケートと今回のアンケートで結果が大きく異なっている「子供の保育や教育」「地域の自治会活動・公民館活動の支援」「観光の振興」についてである。これらの項目はそれぞれ、子供の保育や教育が9.3%から23.5%、地域の自治会活動・公民館活動の支援が5.8%から20.6%、観光の振興が8.1%から17.6%と大きく上昇した。

まず「子供の保育や教育」についてである。現在京北町ではNPO法人などの仲介でIターン者を募っており、回答者のなかにもIターンで京北へ移住してきた人がいる。このような流れのなかで、Iターン者などを中心とし「子供の保育や教育」に対する関心が高まってきたと推測される。

「地域の自治会活動・公民館活動の支援」については、本節の自治に関する部分を参照してもらいたい。

「観光の振興」については、アンケート実施と時期が重なった京北トンネルの開通が今回のアンケートでの得票率の上昇に関係していると考ええる。京北トンネルの開通により旧京都市部と京北間の移動にかかる時間が短縮された。京北地域への移動が容易になるのに加え、閉鎖される旧道をサイクリングロードとして活用する案があり³⁾、京北トンネルの開通は京北地域の観光に影響がある。そのため観光への関心が高まったのであろう。

〔5〕 合併への評価

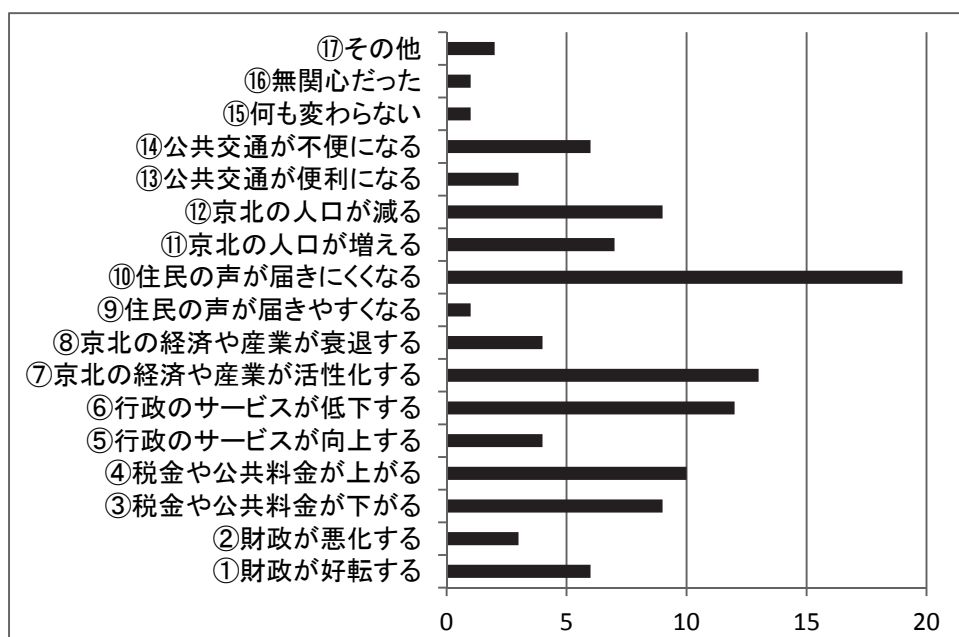
今回行ったアンケートでは、「あなたは合併する前の時点で、合併に対してどのように考えていましたか」に対する回答は、「積極的に賛成」(24.2%)、「やや賛成」(33.3%)、「やや反対」(21.2%)、「絶対反対」(6.1%)、「どちらでもなかった」(15.2%)であった。また、「合併して7年あまりが経過しましたが、京都市と合併してよかったと思いますか」に対する回答は、「よかったと思う」(29.4%)、「よくなかったと思う」(23.5%)、「どちらとも

いけない」(41.2%)、「関心がない」(0%)、「不明」(5.9%)であった。

合併以前では合併に賛成と回答した人は、「積極的に賛成」と「やや賛成」を合わせて57.5%だったのに対し、7年経過した後に合併してよかったと回答した人は29.4%に留まっている。このような結果となった原因の1つとして、京都市からの農林業支援に対する不満があると考ええる。

まず、「京都市との合併により京北地域がどのように変化すると予想していたか」という質問に対する回答をまとめた図Ⅱ－3－7によると「京北の経済や産業が活性化する」という回答が「住民の声が届きにくくなる」という回答に次いで多い。「住民の声が届きにくくなる」という予想は、いわば合併に対する負の予想、合併に対する不安である。それに対して、「京北の経済や産業が活性化する」という予想は、合併に対する正の予想、合併に対する期待であり、そのため合併に対する期待としては「京北の経済や産業が活性化する」が最も大きかったと考えられる。7節で述べるように京北の主力産業は林業であり、そのため「京北の経済や産業が活性化する」という期待には、当然林業の活性化という期待が含まれていると推測できる。しかし、合併後の行政サービスに対する住民の評価をまとめた図Ⅱ－3－3によると、「道路・河川・山林の整備、保全」と「農業・林業の支援」について行政サービスが「変わらない」もしくは「悪くなった」と回答した人は、「道路・河川・山林の整備、保全」が「変わらない」29.4%と「悪くなった」50.0%で合計79.4%、「農業・林業の支援」が「変わらない」26.5%と「悪くなった」52.9%で合計79.4%であった。

図Ⅱ－3－7．京都市との合併による変化の予想



(資料) 2013年12月実施の住民アンケートより。

また、今後京都市に力を入れて欲しい分野をまとめた図Ⅱ－３－５によると「農業・林業の支援」に最も回答が集まり、「道路・河川・山林の整備、保全」がそれに次ぐ。今後京都市に力を入れて欲しいと考える住民が多いということは、要求する水準を満たしていないと考える住民が多いことの裏返しである。

以上より、合併以前は合併により産業や経済が発展すると期待していたが、実際は京北の主力産業である林業への支援が期待したほどではなく、合併前後での合併への賛否の差が生じたと考える。

〔６〕 小括

この節では、2013年12月に行ったアンケート調査の分析および、その分析と2010年10月に行ったアンケート調査の分析を比較した。この調査の主たる目的は、合併による地域社会や生活の変化を住民の目線からとらえることである。財政計画の達成度や施設数の増減、産業の発展度などによる合併の評価だけでは真の評価とは言えないだろう。合併により理論上は住民の生活水準が向上しているはずであっても、住民自身が生活水準の向上を実感していなければ合併が成功したことにはならない。

また、今回の調査のように同じ地域で同じ手法で再調査を実施し、その結果を比較することで、住民の意思や評価に変化を与えた政策や出来事を推測することが可能である。この推測から得られた知識は、政策や支援の立案、修正に役立つものであろう。このように住民の意識調査を行うことは、合併評価の補助になるだけでなく、今後の提言を行う際の指針を得る意味でも有意義であると考ええる。

脚注

- 1) 片野直子[2012]より。
- 2) 京都市立京北病院[2014]より。
- 3) NPO 法人京北コミュニティビジネスが「京北地域資源発掘事業」の1つとして京都市へ提案している（NPO 法人京北コミュニティビジネスヒアリングより）。

参考資料

片野直子[2012]「京北町の京都市編入合併の検証：住民意識調査と現地ヒアリングをもとにした平成の合併の実証研究」『資本と地域』地域経済研究会，第8号，20-40ページ

京都市立京北病院[2014]「京都市京北介護老人保健施設はなふるさと」（<http://www.kch-org.jp/keihoku/facility/kaigorouken>，2015年1月26日アクセス）

4 節 財政問題

〔1〕 合併時の財政計画

①京都市・京北町合併建設計画 京都市・京北町合併建設計画は、京北町が京都市右京区に編入することに伴い、京都市・京北町合併協議会により作成された。これは 2005 年度から 2015 年度までの 10 年間の建設計画である。この建設計画は、合併後の京北地域や京北町に隣接する京都市域について、まちづくりの基本方針を定めており、その建設計画に基づいて事業計画が作成された。建設計画では、この事業計画の実現を目指すことにより、京都市と京北町の一体化を速やかに推進し、地域の発展と住民福祉の向上を図っている。建設計画は、基本方針とそれを実現するための事業計画および財政計画で構成されている（京都市・京北町合併協議会[2004]より）。本節ではこの財政計画に焦点を当てて、合併を検証していく。

表Ⅱ－４－１．合併による歳入への効果・影響

a市税	固定資産税の税率を統一することによる減少額と、新たに課税することとなる事業所税の増加額を算定した。
b地方譲与税・交付金	増加する国道・府道にかかる地方譲与税・交付金を算定した。
c普通交付税	普通交付税の基準財政需要額に算入される合併特例債の元利償還に要する経費を算定した。これは元利償還の70%に相当する。また、普通交付税の基準財政需要額に算入されるその他の市債の元利償還に要する経費も算定した。また一本算定増加額と合併補正を算定した。
d特別交付税	合併を機に行われる新しいまちづくり等に対する財政措置を算定した。
e国・府支出金	合併建設計画に基づいて実施する事業にかかる国・府支出金を算定した。
fその他	合併建設計画に基づいて実施する事業にかかる分担金を算定した。
g市債	合併建設計画に基づいて行う事業のうち、合併特例債を活用して行う事業の市債発行額と、合併特例債以外の市債を活用して行う事業の市債発行額を算定した。

（注） 1． 一本算定増加額...合併後、京北地域を合わせた京都市域としての普通交付税の増加額。

2． 合併補正...合併直後の臨時的経費に対する財政措置。

（資料）京都市・京北町合併協議会[2004]より作成。

表Ⅱ－４－２．合併による歳出への効果・影響

a特別職人件費	特別職職員及び委員等の人件費の減少見込み額を算定した。
b事務事業調整にかかる事業費	京都市及び京北町の各事務事業にかかる調整の結果、新たに必要となる経費、減少する経費及び京都府から移管される事務事業にかかる経費を算定した。
c合併建設計画にかかる事業費	合併建設計画に基づいて行う事業のうち、合併特例債を活用して行う事業と合併特例債以外の市債を活用して行う事業にかかる経費を算定した。
d公債費	合併建設計画に基づく事業を行うために発効する合併特例債の元利償還見込み額と、合併特例債以外の市債の元利償還見込み額を算定した。

（資料）同上。

財政計画では、合併による効果・影響額を、歳入 7 つ、歳出 4 つの前提条件に基づいて算定している（表Ⅱ－４－１ および表Ⅱ－４－２）。これらの計画がどの程度正確なもの

であったかについては、2項で詳しくみていく。これらを元に出された合併による影響経費の財政計画が表Ⅱ－4－3である。

表Ⅱ－4－3．財政計画（合併の影響経費）

(歳入)											(単位:億円)
区分	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	計画期間 合計
1 市税	-0.48	-0.48	-0.43	-0.43	-0.39	-0.39	-0.34	-0.34	-0.34	-0.34	-3.96
2 地方譲与税・交付金	11.82	11.82	11.82	11.82	11.82	11.82	11.82	11.82	11.82	11.82	118.20
3 普通交付税	17.88	17.22	18.53	18.79	19.53	14.43	14.03	14.74	15.74	17.02	167.91
(1)合併特例債元利償還分	0.00	0.16	1.41	1.63	2.27	3.02	2.43	2.92	3.73	4.71	22.28
(2)その他の市債元利償還分	0.00	0.02	0.08	0.12	0.22	0.37	0.56	0.78	0.97	1.27	4.39
(3)一本算定増加額	11.88	11.04	11.04	11.04	11.04	11.04	11.04	11.04	11.04	11.04	111.24
(4)合併補正	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	30.00
4 特別交付税	2.10	1.30	0.90	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.30
5 国・府支出金(合併建設計画に係る事業分)	6.87	10.18	8.22	10.89	17.22	20.36	23.11	28.74	27.45	22.73	175.77
6 その他(合併建設計画に係る事業分)	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.00	0.00	0.15
7 市債	22.69	25.72	15.46	17.35	23.28	25.18	26.48	30.92	30.14	31.00	248.22
(1)合併特例債	16.41	14.51	9.70	9.28	14.20	15.49	15.78	19.41	19.35	15.88	150.01
(2)その他の市債	6.28	11.21	5.76	8.07	9.08	9.69	10.70	11.51	10.79	15.12	98.21
計	60.90	65.78	54.52	58.44	71.48	71.42	75.12	85.89	84.81	82.23	710.59

(歳出)											(単位:億円)
区分	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	計画期間 合計
1 特別職人件費	-1.17	-1.17	-1.17	-1.17	-1.17	-1.17	-1.17	-1.17	-1.17	-1.17	-11.70
2 事務事業調整に係る事業費	17.49	16.27	16.26	16.37	15.87	15.72	15.72	15.72	15.73	15.72	160.87
3 合併建設計画に係る事業費	43.44	38.41	25.88	29.84	42.57	47.59	51.69	62.02	59.94	55.84	457.22
(1)合併特例債事業	21.88	21.03	15.16	17.49	27.72	31.31	32.90	41.23	40.91	33.60	283.23
(2)その他の事業	21.56	17.38	10.72	12.35	14.85	16.28	18.79	20.79	19.03	22.24	173.99
4 公債費	0.00	0.33	2.30	2.73	3.83	5.24	4.87	6.12	7.73	9.74	42.89
(1)合併特例債	0.00	0.24	2.03	2.35	3.25	4.32	3.48	4.18	5.35	6.73	31.93
(2)その他の市債	0.00	0.09	0.27	0.38	0.58	0.92	1.39	1.94	2.38	3.01	10.96
計	59.76	53.84	43.27	47.77	61.10	67.38	71.11	82.69	82.23	80.13	649.28

(単位:億円)											
収支	1.14	11.94	11.25	10.67	10.38	4.04	4.01	3.2	2.58	2.1	61.31

(資料) 京都市・京北町合併協議会[2004]より作成。

②京都市過疎地域自立促進計画 京北地域の人口は減少を続け、1995年には7,080人となり、1960年からの35年間で30%以上の人口が減少している。この人口減少率は、過疎地域の要件の1つである人口減少率の基準を上回っている。また、京都市に編入された2005年には、6,257人となり、1955年からの50年間で約40%の人口が減少している。京北地域内には高校までしかないことから、若者が大学進学とともに京北地域外へ出て、そのまま地域外で職を見つけ定住するという傾向も存在する。このことが、京北地域の人口減少と高齢化を早めている。

これらに対処するため旧京北町においては、過疎地域対策緊急措置法の地域指定（1970年）、過疎地域振興特別措置法の地域指定（1980年）、過疎地域活性化特別措置法の地域指定（1990年）および過疎地域自立促進特別措置法の地域指定（2000年）を受けて、過疎対策の基盤となる道路網をはじめ教育環境・生活環境・医療環境等の社会資本の整備や町の経済基盤である農林業の振興施策の拡充に努めてきた。合併後も、過疎地域自立促進特別措置法に定められた経過措置により、京北地域は引き続き過疎地域の指定を受け、各

種施策を講じてきた。ここでは、2010 年度から 2015 年度までの 6 年間を対象期間としている、京都市過疎地域自立促進計画について見ていく。

旧京北町の財政規模は、2001 年度の普通会計決算で約 47 億円である¹⁾。ここで、財政力指数という観点で京北町の財政状況を考察する。財政力指数とは、地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値のことを指す。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる。京北町の財政力指数は、2001 年度から 2003 年度までの 3 ヶ年平均の数値が 0.23 と過疎地域自立促進特別措置法に規定する過疎地域の要件の 1 つである財政力指数の基準値 (0.42) を大きく下回っている²⁾。特に自主財源としての町税は、歳入構成の 11.1% (2003 年度普通会計決算) を占めるに過ぎず、歳入のほとんどが地域交付税、補助金等の依存財源によって賄われている状態であった。一方、歳出については公債費負担比率が 23.2% (2003 年度普通会計決算) と高い。また交際費が義務的経費の約 4 割を占めているが、これは主に財政的に有利な過疎対策事業債 (原則充当率 100%, 元利償還金の 70%を交付税措置) 等の活用を行ってきたためである (京都市[2010], 10 ページより)。

表Ⅱ－4－4に示されるように、京都市過疎地域自立促進計画の事業計画は、産業の振興・交通通信体系の整備と情報化および地域間交流の促進・生活環境の整備・医療の確保という 4 本柱で構成されている。次項では、これらにどのように過疎対策債が割り当てられていったのかについても詳しくみていく。

〔2〕 現在の財政状況の概要

①決算カードから見る京都市と京北町の財政状況 決算カードとは、各年度に実施した地方財政状況調査の集計結果に基づき、各都道府県・市町村ごとの普通会計歳入・歳出決算額、各種財政指標等の状況について、各団体で 1 枚のカードに取りまとめたものである。この決算カードにも記載されているように、京都市の財政力指数 2009 年度から 2011 年度までの 3 ヶ年平均の数値が 0.75 というように、京北町時代に比べれば、高い数値であるといえる³⁾。

表Ⅱ－４－４．京都市過疎地域自立促進計画事業計画（平成 22 年度～平成 27 年度）

自立促進 施策区分	事業名	前計画継続	事業内容	事業主体	事業費 (単位 千円)
産業の振興	基盤整備 林業	継続	林道開設 道首線	森林組合	30,000
		新規	林道開設 結葉野中山線	森林組合	70,000
		継続	丹波広域基幹林道開設	京都府、京都市	48,000
		小計			148,000
	地場産業の振興 生産施設 加工施設	新規	パイプハウス導入整備等事業	農業協同組合	24,000
		新規	農作物処理加工施設整備事業	きょうと京北ふさと公社	48,000
		新規	木材加工施設整備等事業	森林組合	30,000
		小計			102,000
	過疎地域自立促進特 別事業(ソフト事業)	新規	木質資源利用推進事業	森林組合等	28,000
		小計			28,000
	小計				278,000
交通通信体系の 整備、情報化及び 地域間交流の促 進	市町村道 道路 橋りょう	継続	道路舗装 伏拝宇川市無線	京都市	3,000
		継続	〃 椎川原線	京都市	1,000
		新規	道路舗装 新相伴団欠口線	京都市	3,000
		新規	〃 塔辻線	京都市	1,000
		新規	〃 下中島谷線	京都市	1,000
		新規	〃 比賀江中筋浦線	京都市	2,000
		新規	〃 東ノ本線	京都市	3,500
		新規	〃 塔島居線	京都市	7,500
		新規	〃 札上谷線	京都市	1,000
		新規	〃 大弓槻線	京都市	4,500
		継続	橋梁改良 笹部橋	京都市	275,000
		小計			302,500
	電気通信施設等情報 化のための施設	新規	移動通信用鉄塔施設整備	京都市	50,000
		継続	共聴施設整備事業	京都市	14,000
		小計			64,000
	過疎地域自立促進特 別事業(ソフト事業)	新規	京北ふさとバス運行事業	きょうと京北ふさと公社	233,960
		小計			233,960
	小計				600,460
生活環境の整備	水道施設 簡易水道	継続	簡易水道施設等の再整備事業	京都市	5,531,640
		小計			5,531,640
	消防施設	新規	消防隊等車両整備	京都市	19,000
		新規	消防団車両整備	京都市	68,900
		新規	防火水槽整備	京都市	120,000
		新規	消防ヘリコプター離着陸場整備	京都市	30,000
		小計			237,900
	小計				5,769,540
医療の確保	過疎地域自立促進特 別事業(ソフト事業)	新規	京北病院通院患者等送迎事業	京都市立病院機構	28,500
		小計			28,500
	小計				28,500
合計	全27事業 継続7事業・新規20事業(うちソフト事業が3事業)				6,676,500

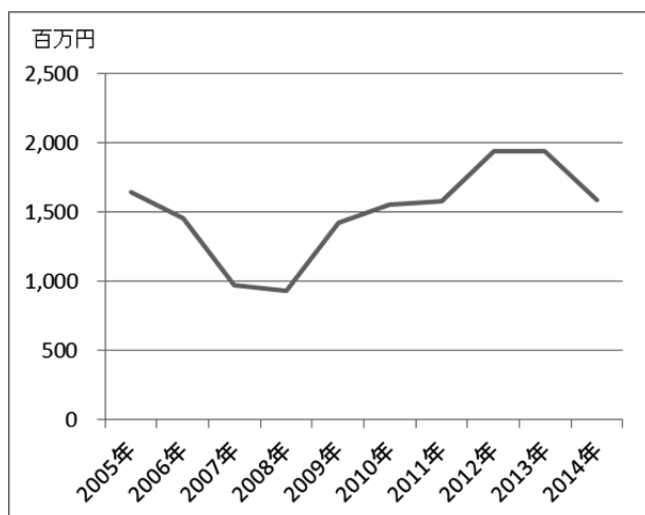
(資料) 京都市[2010]より作成。

しかし、京北町の 2001 年における財政規模が普通会計決算で約 47 億円であったのに対し、京都市の予算規模は 6,841 億円で、京北町の予算規模はこの 1 %にも満たない。右京区の一部となった京北地域に、町時代と比べてどれだけの財政支出が向けられているかは一元的には把握されていない。そこで、過疎対策債と合併特例債の発行額と充当事業について考察することで、合併による影響についての考察を深めていく。

②過疎対策債および合併特例債の発行額 図Ⅱ－４－５では、京都市・京北町合併建設計画における、合併特例債の発行予定額を示している。合併後の京都市の決算においては、合併特例債の実績額が示されていない。合併による財政の影響は検証の必要があり、今後の課題になるだろう。また図Ⅱ－４－６は、京都市過疎地域自立促進計画に示されている、過疎対策債の発行実績額である。京都市に編入されてからも、過疎対策債は京北町に関わ

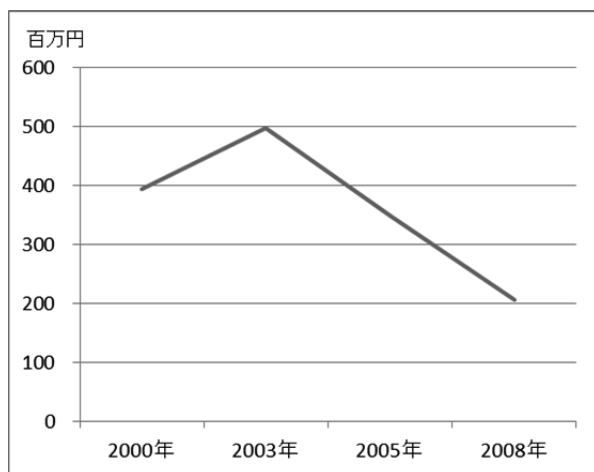
る事業にのみ用いられている。一方で、発行額が減少傾向にあることは注目しなければならない。

図Ⅱ－４－５ 合併建設計画における合併特例債の発行予定額



(資料) 京都市・京北町合併協議会[2004]より作成。

図Ⅱ－４－６ 過疎対策債の発行実績額



(注) 2000年，2003年は京北町の値，2005年，2008年は京都市の値である。

(資料) 京都市[2010]より作成。

[3] 今後の課題

2014年度に控える地方交付税合併算定替⁴⁾の期限切れが直近の課題である。過疎地域自立促進計画は2020年まで延長されるが、京都市・京北町合併建設計画は予定されてい

た期間を終える。ここで大切なことは、建設計画の検証をしっかりと行政が行い、その上で今後の京北地域への財政支援を行うことだ。

これまでは京都府が京北町に交付していた補助金が、京都市と合併することにより減額された。これに対し、京北町は自治振興会等が補助金等を上手く活用して対応してきた。しかし合併建設計画が約 457 億円、過疎地域自立促進計画が約 67 億円と、大規模な財源であるためこれらを活用することが不可欠である。京都市では旧京都市の財政が旧京北町の財政に対し圧倒的に大きく、算定替の期限が切れても財政難に陥るなどといったことはない。しかし、京北地域に使われる財源が減ることは免れないだろう。

京北地域に適正な財源が配分されるよう、京北地域に係る事業の費用を見直し、必要な経費を京都市に対し請求していくことが必要だ。また、京北地域内で財源を確保できるような事業計画を立てていく必要がある。

脚注

- 1) 京都市・京北町合併協議会[2003]より。
- 2) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004]より。
- 3) 総務省[2010b], 総務省[2011], 総務省[2012]より。
- 4) 合併後の市町村に交付される普通交付税の額は、合併年度とこれに続く 5 年度について、合併しなかった場合に算定される各自治体の交付税の合計額を下回らないように算定する。またその後 5 年度については、激変緩和期間として段階的に本来の算定額まで減額していく（総務省[2010a]より）。

参考資料

京都市[2010]『京都市過疎地域自立促進計画（平成 22 年度～平成 27 年度）』（<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/cmsfiles/contents/0000098/98848/kasokeikaku.pdf>, 2015 年 1 月 25 日アクセス）

京都市・京北町合併協議会[2003]「第 1 回京都市・京北町合併協議会次第」（<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/conference/pdf/01.pdf>, 2015 年 1 月 25 日アクセス）

京都市・京北町合併協議会[2004]『京都市・京北町合併建設計画』（<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/accord/pdf/plan.pdf>, 2015 年 1 月 25 日アクセス）

総務省[2002]「平成 13 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-2_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス）

総務省[2003]「平成 14 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-3_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス）

総務省[2004]「平成 15 年度市町村決算カード 京都府」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-4_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス）

総務省[2010a]「市町村合併に係る地方財政措置について」（http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/gapei_100607_2.pdf, 2015 年 1 月 22 日アクセス）

総務省[2010b]「平成 21 年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-10_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2011]「平成 22 年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-11_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2012]「平成 23 年度市町村決算カード 京都府」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-12_26.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

5 節 行政への影響

〔1〕 行政・議会・住民組織

①京北地域の行政組織 京都市との合併後、旧京北町役場である京北出張所は京都市右京区役所の出先機関となっている。京都市の既存の出張所所管人口、所管面積から見て、京北地域にも出張所が必要だと考えられたためである（表Ⅱ－５－１）。

表Ⅱ－５－１ 京都市の出張所所管人口と所管面積

区分		人口(人)	面積(km ²)
京北町		6,686	217.68
北区役所	小野郷出張所(3人)	509	21.61
	中川出張所(3人)	509	15.18
	雲ヶ畑出張所(3人)	244	19.82
左京区役所	岩倉出張所(7人)	24,807	13.95
	八瀬出張所(3人)	1,805	10.26
	大原出張所(3人)	2,514	47.92
	静市出張所(3人)	7,345	40.89
	花脊出張所(3人)	466	66.1
	久多出張所(3人)	111	35.44
南区役所	久世出張所(5人)	20,521	3.4
右京区役所	嵯峨出張所(8人)	29,929	24.19
	高雄出張所(3人)	2,465	19.79
	宕陰出張所(2人)	171	8.08
伏見区役所	神奈川出張所(6人)	25,481	4.81
	淀出張所(6人)	22,522	6.2

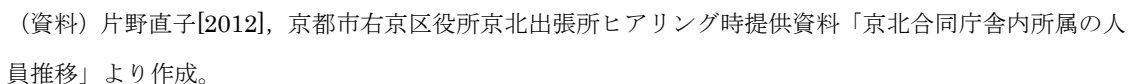
(注) 1. カッコ内の人数は、各出張所の職員数（嘱託含む）を表す。

2. 人口は、2000年10月1日時点の数値。

(資料) 京都市・京北町合併協議会[2004b]より作成。

他の出張所と異なり、京北出張所には福祉担当・保険担当・庶務担当・市民窓口が設置されている。これらの担当が残されている理由は、京北地域は京都市中心部から離れており、また京都市の総面積の3分の1を超える広大な面積を有しているといった地理的要因から、住民生活に相当程度対応できる行政組織を設置したいという京都市側の考えがあったからである。合併後には税務担当も残されていたが、2008年には右京区役所に引き揚げられてしまった。市に引き継がれた事務は、総務担当・広報担当・会計担当・議会担当・環境担当・商工担当・財政担当・消防担当などであり、現在は市の担当部局が直接事務執行している。特別枠では教育委員会・選挙管理委員会・公平委員会・監査委員会が市の同委員会事務局へ引き継がれた。これらの担当職員は、基本的には合併時に異動となり、市の他の所属に勤務している。合併以前は住民が各担当へ直接問い合わせていたが、廃止または市へ移管された担当も存在するため、要望などの提出先を庶務担当が振り分けている。合併以前の2004年、合併後の2005年・2010年・2013年の京北合同庁舎内の職員数から

図Ⅱ－５－１ 京北合同庁舎内の職員数の変化



京北出張所には現在4つの担当が設置されているが、前述のように、多くの担当や委員会が市に引き揚げられた。合併以前までは京北地域内の住民は、現京北出張所まで足を運べば受けられた行政サービスが、合併後には京北出張所まで足を運んでもすぐにその場で行政サービスが受けられないことも多くなった。また担当が市に引き揚げられたことで権限までもが市に移管され、京北地域独自の事業を柔軟に行うことが難しくなった。土木水道の職員が増えてはいるが、これは所管区域の拡大によるものであり、京北地域内での行政サービスが向上したとは言えない。以上のことから合併後の行政組織という面からは、京北地域内での行政サービスの質が低下したと言えるだろう。

95

行政委員会の委員といった特別職の方々は合併時に一部を除いて失職された。特例措置を採らなかった理由としては、合併当時の京北町議員が「失職も覚悟して合併を望んでいる」と述べたことが大きな反響を呼んでいたこと（『京都新聞』2002年11月8日付朝刊より）、また、特例措置は一定期間のみの措置にすぎず、特例措置を重要視しなかったことが挙げられる²⁾。そして2014年2月時点まで、京北地域から京都市に議員は選出されていない。

京北地域から議員の選出ができなくなるということは、京北地域を代表して直接京都市政に意見を反映させる人がいなくなったということである。京北地域の住民は他の地域の議員に投票するしかなくなり、京北地域の住民の総意を政治に反映することが難しくなったと言える。結局京北地域は特例措置を取らなかったが、例え短い期間であっても京北地域から京都市に議員を送り出すことをしていれば、今以上に京北地域のニーズが京都市政に反映されていた可能性もあったのではないだろうか。どちらにせよ合併後の京北地域からの議員の選出は困難となったことには変わらないので、京北地域の住民と政治の距離は遠くなったと言えるだろう。

③自治振興会 上述のように、京北地域の住民の意見が政治に反映されにくくなったことへの対策として、2005年に京北自治振興会が設置された。合併以前の京北地域には、1955年の1町5村が合併するときに京北町内の各地区で作られた自治会という組織が存在していた。2005年に合併するにあたって、それまでの6つの自治会を支部として自治振興会の下に設置するという形で、自治振興会が組織された。設立時の会員数は1,871人であったが、現在は1,824人に減少している。この会員数を、京北地域の人口に占める割合という観点からみると、加入率は3割程度である。しかしながら、世帯数に対する会員数という観点から見ると、加入率は8割から9割程度となる。自治振興会の制度として、世帯に1人入っていればよいということになっており、2世帯の家庭から1人だけ加入している可能性もある。以上のことを踏まえ、京北地域のほぼすべての家庭が加入しているとされている。会員数が減少しているのは、老人施設等にいた会員の減少が原因である。

自治振興会は、住民から意見を集めて行政に反映するというパイプ的役割を担っている。逆に言えば、合併に伴う要望の窓口一本化のため、自治振興会を通さないと要望が通らないようになっている。実際には、まず67の集落で要望を集め、6つの支部でとりまとめる。それをさらに自治振興会がまとめ、出張所に提出する。出張所では、要望をそれぞれの担当部署に振り分けて提出するのが一連の流れである。この制度を使い、年間200件ほどの要望が提出されている。ここでは実際に住民の声が市政に活かされた例を2点紹介する。

1つ目は、京北合同庁舎内の託児所の設置である。京北地域外から嫁いできた女性たちにより、「保育所はあるが、託児所はないので、託児所がほしい」「同じように子供をもつ人と情報交換をしたい」という声が上がリ、京都市と右京区に対し行政交渉を行った³⁾。その結果、京北合同庁舎の3階で2014年1月から、職員2人体制で託児所が設置される

ことになった。

2つ目は、乳幼児健康診査の京北町内での実施である。乳幼児健康診査は、母子保健法第12条および第13条の規定により市町村が乳幼児に対して行うことになっている。そのため合併以前は京北町内で実施されていたが、合併後は右京区保健所まで行かなければいけないことになっていた。しかし、乳幼児を連れて右京区保健所まで行くことは、乳幼児にとっても親にとっても負担が大きく、「京北地域内で健康診査を受けられるようにしてほしい」という声が上がっていた⁴⁾。そこで行政交渉を行った結果、京北合同庁舎の大会議室で乳幼児健康診査が行われるようになった。

このほかにも街灯の設置・京北トンネルの建設・林業従事者の補助・ドクターヘリの運航など、自治振興会が集めた要望がもととなって実現した施策は多い。以上のように自治振興会は、合併による権限移譲や従来慣行的な予算の削減等の制約が大きくなる中で、住民の声を市政に反映させるという役割を果たしてきている。自治振興会には、今後も助成金等を得て運営を維持し、市民の声を行政に届け続けることが求められる。

〔2〕 行政事業

本項では行政事業の中でも特に京北地域への影響が大きいと考えられる、京都府から京都市へ引き継がれた事業・京都府の事業で廃止された事業・京北町の事業で廃止された事業について触れる。

①京都府から京都市へ移管された事業 京北町が政令指定都市の京都市と合併したことによって、法令などで京都府の権限が及ばなくなる事業もあった。その結果、合併時に京都府から京都市へ移管された事業は 57 事業である。京都府からの移管ということで、法律や条例に関する事務も多い。具体的な事業分野に関しては、保健福祉が 39 事業と 7 割を占め、環境および都市・建設がそれぞれ 6 事業、教育が 3 事業、住民が 2 事業、商工が 1 事業となっている。京北地域の道路の整備・改修事業・補助金事業は市へ移管されたが、広域河川や林道の管理といった権限上、府しか担当できない事業は府が継続している。また以前までは周山保健所は府が管理し、京北地域の保険業務を担当していたが、周山保健所がなくなった後は、市の右京区が京北の保険行政を担当している⁵⁾。

②京都府の事業で廃止されたもの 京都府独自の事業で合併時に廃止された事業は 4 事業ある。それは生活保護世帯等経済的に困難な世帯の子に対する技能習得援護費・生活保護世帯生徒修学援助事業・母子家庭奨学金等支給事業・小児がんを検査する神経芽細胞腫検査事業である。これらは京都市で類似事業を実施していなかったために廃止された。生活保護世帯や母子家庭といった補助が重要となってくる家庭を対象とした事業が、廃止 4 事業の内 3 つを占めているのが特徴である。

③旧京北町の事業で廃止されたもの 旧京北町の事業で合併時に廃止された事業は 94 事業であり、主に京都市が類似の事業を行っていないことや、京北町が組合から脱退するこ

とが廃止の原因である。その事業分野は、保健福祉が最大の 30 事業、それに次いで教育が 29 事業、その他には住民が 11 事業、農林および企画・財務・総務がそれぞれ 7 事業、商工が 4 事業、都市・建設と環境がそれぞれ 3 事業である。それに比べ京都市に引き継がれたり統一されたりした事業数は 298 事業存在した。多くの事業が廃止されたが、それ以上に多くの事業も存続しており、いくつかの事業を廃止することは行政のスリム化には必要だったのだろう。合併後にも廃止された事業と類似した新たな事業が行われてきたと考えられるが、これだけ多くの事業を廃止したことを鑑みると、合併以前に比べると行政サービスが低下したと言わざるを得ない。

今回の京北住民アンケートの「現在の行政サービスは合併前と比べてどうなりましたか」の項目において、良くなったと感じる人より悪くなったと感じる人が多い行政サービスは、「京北支所の窓口サービス」「介護や年金など福祉サービス」「診療所や病院での医療サービス」「各種検診など保険サービス」「道路・河川・山林の整備、保全」「農業林業の支援」「商工業の支援」「地域の自治会活動・公民館活動の支援」「文化・スポーツ活動の支援」「公共交通サービス」と 14 項目の内の 10 項目にも上る。その中でも「道路・河川・山林の整備、保全」「農業林業の支援」「商工業の支援」「地域の自治会活動・公民館活動の支援」「文化・スポーツ活動の支援」「公共交通サービス」の項目では、悪くなったと感じる人が良くなったと感じる人を大きく上回っている。サンプル数が少ないため一概には言えないが、京北町の事業で廃止された事業の大半を占めていた保健福祉と教育の行政サービスよりも他の行政サービスに不満を感じている人が多い結果となっている（アンケート結果は 3 節を参照）。

〔3〕 一部事務組合

旧京北町は 8 つの一部事務組合に加入していたが、合併によって脱退することとなった（表Ⅱ－5－2）。

表Ⅱ－５－２ 旧京北町が加入していた一部事務組合

区分	共同処理する事務	構成団体	負担金等(2003年度)
国民健康保険南丹病院組合	病院及び附属看護師養成所に関する事務	亀岡市、京北町、美山町、園部町、八木町、丹波町、日吉町、瑞穂町及び和知町	2,794千円
船井郡衛生管理組合	し尿及びごみの収集処理、火葬場の設置経営、へい獣処理施設の設置経営及び公共下水道の維持管理に関する事務	京北町、美山町、園部町、八木町、丹波町、日吉町、瑞穂町及び和知町	105,920千円
京都府市町村職員退職手当組合	退職手当の支給に関する事務	向日市、京田辺市、京丹後市、全町村及び一部事務組合(24組合)	128,102千円
京都府市町村交通災害共済組合	交通災害共済に関する事務	向日市、長岡京市、城陽市、八幡市、京田辺市、京丹後市及び全町村	なし
京都府市町村議会議員公務災害補償等組合	議員の公務災害補償等に関する事務	京丹後市及び全町村	74千円
京都中部広域消防組合	消防に関する事務	亀岡市、京北町、美山町、園部町、八木町、丹波町、日吉町、瑞穂町及び和知町	108,351千円
京都府自治会館管理組合	京都府自治会館の設置管理運営に関する事務	京都市を除く全市町村	なし
京都府住宅新築資金等貸付事業管理組合	住宅新築資金等に係る債権管理及び地方債の償還に関する事務	京都市、城陽市及び向日市を除く全市並びに大山崎町、久御山町、宇治田原町、山崎町及び野田川町を除く全町	246千円

(資料) 京都市・京北町合併協議会[2004b]より作成。

脱退した一部事務組合の事務の中でも、船井郡衛生管理組合・京都府市町村職員退職手当組合・京都府市町村議会議員公務災害補償等組合・京都中部広域消防組合・京都府市町村交通災害組合・京都府住宅新築資金等貸付事業管理組合が行っていた事務は京都市が引き継いだ。国民健康保険南丹病院組合の事務を引き継がなかった理由は、京北病院という京北地域の中核的病院が存在していること、南丹病院の京北町民の利用者数・利用率が極めて低いこと、京都市内の病院への距離・通院時間に差がないことが挙げられる。京都府自治会館管理組合も市が事務を引き継ぐ必然性がなかったことが理由である。また負担金が比較的多い船井郡衛生管理組合・京都中部広域消防組合・府市町村職員退職手当組合・の脱退に際しては、精算金が総額 14 億円必要であった。船井郡衛生管理組合では施設建設費、都中部広域消防組合では日吉町の一部をエリアとしていた京北出張所に代わる施設を日吉町内に新設するための経費負担などが含まれていた(『京都新聞』2004 年 6 月 18 日付朝刊より)。2001 年度の船井郡衛生管理組合の各町の分担金は 6 億 5,000 万円であり、その内京北町の負担分は 8,300 万円であった。また 2001 年度末時点での組合全体での起債残高は 33 億 9,100 万円であった(『京都新聞』2002 年 11 月 30 日付朝刊より)。

必要な事務に関しては京都市が引き継ぎ、中でもごみの収集に関してはサービスの質が大きく向上した。不必要な事務に関しては脱退後も市は引き継がず、財務面で無駄が省かれたことも良い影響として指摘できる。しかしこれは京北町からの視点であり、京都市や京北町の周辺地域のことも考慮すると良い影響ばかりではない。例えば京北町の船井郡衛

生管理組合からの脱退に際して、船井・北桑田郡の残り 7 町が、桂川と由良川の最上流である北桑田郡の京北・美山両町の水と緑を守るため、将来にわたって京北町内にごみやし尿処理の関連施設を設置しないよう求めたことが挙げられる（『京都新聞』2002 年 11 月 30 日付朝刊より）。このように、一部事務組合の脱退や京都市への事務の引き継ぎについては、メリットとデメリットの両面を見ることができる。

〔4〕 各種料金体系

京都市の 2014 年 2 月時点の料金体系と合併以前の京北町の料金体系を比較・検証することは困難なため、主に合併時に既に決まっていた料金体系を基準に比較する。

①公共料金

a 水道料金 合併時には京都市の水道事業と京北町の水道事業を併存し、京都市の地域水道整備事業が完成する予定の 2008 年度以降の両事業の統合、料金統一を目指すとした。統合までは京北町の口径 20mm 以下の家庭用基本料金について、京都市の料金との差額の 2 分の 1 を減額するとした。水道料金は基本料金と使用水量によってプラスされる従量料金から決まる。その基本料金は水道管の太さであるメータ口径で決まり、一般家庭なら 13mm、大きくて 20mm であるところが多い。事業所は多くの水を使用することが多いため、一般家庭以上の口径となる。合併当時の京都市と旧京北町のモデル計算による料金比較は表Ⅱ－5－3 となっている。

表Ⅱ－5－3 合併当時の京都市と旧京北町の水道料金比較

区分	京都市	京北町	比較(京都市－京北町)
20m ³ /月の家庭用(口径13mm)	3,034円	5,100円	△2,066円
使用水量が60m ³ /月の事業所(口径25mm)	12,868円	12,740円	128円
使用水量が150m ³ /月の事業所(口径40mm)	35,391円	31,100円	4,291円

(資料) 京都市・京北町合併協議会[2004b]より作成。

この表から京北地域の一般家庭では水道料金が合併以前に比べて減額されたことが分かる。逆に京北地域の使用水量が多い事業所では水道料金が合併以前に比べ増額されたことが分かる。これは京北町に比べ京都市の基本料金、従量料金の下限が低く、上限が高いことが原因である。

以上より、京北町住民にとっては合併によって水道料金が安くなり、負担が軽くなったと言える。今回の京北住民アンケートの「上下水道にかかわるサービス」の項目でも多少ではあるが、悪くなったと感じる人より、良くなったと感じる人が多い（3 節参照）。しかし事業所にとっては、規模にもよるが、水道料金の負担が増したと言える。そのため水道料金の面では、移住者を引き付けやすくなったが、逆に事業所の新設を考える人には多少の懸念材料となったのではないだろうか。

b ごみの処理手数料 ごみの処理手数料や収集方式は、京都市の制度に統一された。表Ⅱ－５－４は合併以前の京北町と 2014 年 2 月時点の京都市のごみの処理手数料・収集回数を表している。

表Ⅱ－５－４ 合併以前の京北町と平成 2014 年 2 月時点の京都市のごみの処理手数料・収集回数比較

京北町	可燃ごみ	資源ごみ			有害ごみ(蛍光管・乾電池)	粗大ごみ
		びん・せともの・ペットボトル類	小型金属類	紙パック		
料金	指定ごみ袋 (大20枚で1,533円, 小20枚で1,260円)	無料	無料	無料	無料	0～3,150円
収集回数	2回/1週間	1回/1ヶ月	1回/2ヶ月	1回/1ヶ月	2回/1年	2回/1年
京都市	可燃ごみ	資源ごみ			使用済筒型乾電池	大型ごみ・一時多量ごみ
		缶・びん・ペットボトル	小型金属類	紙パック		
料金	指定ごみ袋 (45L1枚で45円, 30L1枚で30円, 20L1枚で20円, 10L1枚で10円, 5L1枚で5円)	指定ごみ袋 (45L1枚で22円, 30L1枚で15円, 20L1枚で10円, 10L1枚で5円)	無料	無料	無料	400～2,400円
収集回数	2回/1週間	1回/1週間 (リユースびんは拠点回収)	1回/1ヶ月	拠点回収	拠点回収	申込制(電話)

(資料) 京都市[2014a], 京都市[2014b], 京都市・京北町合併協議会[2004a]より作成。

表Ⅱ－５－４では京都市と京北町とで処理手数料、収集回数に関して比較が容易な項目を扱っている。2006 年 10 月 1 日より、京都市内では以前まで無料で収集されていた可燃ごみ、缶・びん・ペットボトル、プラスチック製容器包装に関して、京都市指定の家庭ごみ用袋・資源ごみ用袋を使用することが決められた。可燃ごみの袋の料金は合併以前の京北町の料金よりは安いですが、缶・びん・ペットボトルに関しては袋が有料となったため、京北地域の住民の負担は増した。またこの表から分かるように、収集回数ではほぼ全ての項目で頻度が上昇している。また収集方式に関しても、合併以前までは定点収集で収集日が決められていた紙パック・乾電池・蛍光管などが拠点回収となったことで、土日祝日などを除くほぼ毎日京北出張所などで収集できるようになった。大型ごみは粗大ごみ処理手数料券をコンビニエンスストアや区役所で購入し、京都市大型ごみ受付センターに電話をすれば、1 週間程度で収集に来てくれる。そして現在では合併時 400 円～3,200 円だった処理手数料が 400 円～2,400 円と変更されている。

今回の京北住民アンケートの「ごみ収集や処理サービス」の項目を見てみると、合併後に良くなったと感じる人割合が他の項目に比べ非常に多いことが分かる。また今後京都市に力を入れて欲しいと感じる分野の「ゴミ収集や処理」の項目で票数が 0 であることから、現状のサービス水準に満足していることが分かる(3 節参照)。このことから、ごみの処理料金・収集回数・収集方式の面でごみ処理事業は京北町住民の負担を減らしたと言える。

②手数料 証明書の交付手数料・公簿・公文書または図面の閲覧・交付手数料といった主

な手数料は京都市の制度に統一された。その結果、京北地域では料金が変わらないか 50 円の増額の場合がほとんどである。中には除籍・原戸籍記載事項証明が 300 円から 450 円への増額、継続検査用納税証明を除いた軽自動車税関係の証明書発行が無料から 350 円への増額なども見受けられる。

このように手数料に関して多少ではあるが、京北町住民の負担は重くなった。しかしこれらの手数料は頻繁に払うものではないため、大きな影響はないと言ってもいいだろう。

③保育料 保育料は合併後に京都市の制度に統一された。合併当時の京都市と京北町の各地域での保育料が表Ⅱ－５－５である。

表Ⅱ－５－５ 合併当時の京都市と京北町の保育料比較

区分			保育料徴収月額(円)			
			3歳未満児		3歳以上児	
			京都市	京北町	京都市	京北町
生活保護法による被保護世帯			0	0	0	0
前年分の 所得税非 課税世帯	前年度分の市町村民税非課税世帯		2,600	4,600	1,900	3,400
	前年度分 市町村民 税課税世 帯	市町村民税均等割のみ	4,300	12,500	3,300	9,600
		市長村民税所得割	7,200	14,300	5,600	12,100
前年分の 所得税課 税世帯	所得税額 1円以上 8,000円未満		13,000	19,400	12,000	17,100
	所得税額 8,000円以上 24,000円未満		16,800		14,100	
	所得税額 24,000円以上 27,000円未満		21,500	26,000	17,600	23,400
	所得税額 27,000円以上 64,000円未満					
	所得税額 64,000円以上 72,000円未満		30,300	33,100	22,200	25,400
	所得税額 72,000円以上 120,000円未満					
	所得税額 120,000円以上 160,000円未満		39,800	37,200	27,000	27,100
	所得税額 160,000円以上 168,000円未満					
	所得税額 168,000円以上 240,000円未満		46,500	42,100	30,500	28,600
	所得税額 240,000円以上 408,000円未満		52,800			
所得税額 408,000円以上 560,000円未満		58,300	47,300	31,100	28,900	
所得税額 560,000円以上						58,300

(資料) 京都市・京北町合併協議会[2004a]

この表から 3 歳未満時に関しては、京北地域の所得税額が 12 万円未満の世帯では合併以前に比べて負担が小さくなるが、12 万円以上の世帯では負担が大きくなる。また 3 歳以上児に関しては、所得税額が 16 万 8,000 円未満の世帯では負担が小さくなるが、16 万 8,000 円以上の世帯では負担が大きくなる。2005 年度の全国の事業所得者の中で営業等の平均所得税額が 38 万 8,000 円、事業所得者の中で農業者の平均所得税額が 15 万 3,000 円、その他の所得者の所得税額が 69 万 4,000 円となっている。京北地域は合併当時の産業別人口は第一次産業が 20%以下であり、農業従事者の割合となるとさらに低くなる⁶⁾。農業従事者は高齢者がほとんどであることを考慮すると、合併後に保育料が減額された世帯はほとんどなく、逆に保育料が増額された世帯が大半を占めている。

以上より、保育料はほぼ全ての所得階級世帯で増額したことが分かり、京北町住民の負担が大きくなったと言える。

④地方税 地方税の主なものに市町民税・固定資産税・軽自動車税・事業所税・都市計画税などがあり、合併後は京都市の制度に統一するとした。京北地域の変化は、市町民税に関しては、個人税の中で均等割の非課税基準が 28 万円から 35 万円に引き上げられたことである。固定資産税に関しては、税率が 1.6%から 1.4%に引下げられた。軽自動車税はほとんど変化がなく、ナンバープレートの再交付が 100 円から 250 円に値上がった程度である。事業所税に関しては、旧京北町には課税権が存在しなかったが、京都市に統一されたことで、事業を行う法人または個人に対して 1 m²につき年間 600 円、従業者給与額の 100 分の 0.25 円が課税されることとなった。しかし、延床面積 1,000m²以下または、従業者数が 100 人以下であれば免税されるため既存の事業者には大きな影響はないように思われる。都市計画税は市街化区域内が対象のため京北地域には影響がない（京都市・京北町[2005]より）。

以上より、地方税の面で京北町住民には大きな影響はないと思われる。しかし規模の大きな事業所には事業所税が課されることとなったので、京北地域に規模の大きな事業所を設立することが合併以前以上に困難となったことが分かる。合併時に規模の大きな事業所が存在していなかったとしても、その後の京北地域内への大規模事業所の設立を妨げる要因となったと言えるのではないだろうか。

⑤公務員の処遇

a 消防団員 旧京北町消防団員は京都市の消防団員として引き継がれ、京都市右京消防団に編入した。そして旧京北町消防団員の処遇は京都市の消防団員の処遇に統一された。旧京北町では消防団員の位に応じて、団員の 1 万 4,000 円から団長の 12 万 8,000 円まで年額で報酬が与えられていたが、京都市では報酬が与えられていなかったので廃止となった。しかし、各種手当に関しては旧京北町では水火災に従事する場合の出動 1 回につき 1,200 円の手当が出るだけで、手当の幅が狭かったのに対して、京都市ではまず災害出動手当として 1 時間未満で 3,400 円、1 時間以上 3 時間未満で 4,300 円、3 時間以上で 5,100 円が支給される。また業務出動手当の中で訓練に関しては 1 回につき 1,000 円、訓練以外の業務活動に関しては管轄区域外で 1 回につき 800 円、管轄区域内で 1 回につき 400 円、その他局長が必要と認めるものとして災害出動手当と同じ手当が支給される。退職報奨金に関しては京都市も旧京北町も同一の内容によって支給していたために変化はなかった（京都市・京北町[2005]より）。

以上より、旧京北町消防団員は合併以前に比べ、年額での報酬は廃止されたが各種手当がかなり手厚くなったため、団員の出動・訓練の際の士気は大きく上昇したのではないだろうか。しかし、消防団員の位によっては受け取ることができる金額が大きく減少し、また出動回数などによっても金額に差が出るようになった。このように、消防団員にとっては良い点と悪い点の両方が存在するが、行政側からすれば無駄な支出を抑えることができるため、市財政には良い影響である。

b 一般職員 一般職員に関しては京北町の職員は京都市の職員として引き継がれ、職員の任免・給与・その他身分の取扱に関しては、京都市の職員と均衡を失しないよう公正に取り扱うこととした。旧京北町の行政職給料表は8級制であり、最高でも旧京北町での8級に当たる参事またはこれに相当する職であった。しかし京都市の行政職給料表は10級制であり、最高は京都市での10級に当たる局長もしくは区長の職務またはこれらに準じるものと任命権者が認める職務であった。逆に旧京北町の医療職給料表は区分によって3級制・5級制・6級制と幅があったが、京都市の医療給料表はひとまとめに4級制としている（京都市・京北町[2005]より）。

以上より、合併によって旧京北町職員は職務による給料の幅が広がったと言える。しかし医療職員の給料の幅は狭まったと言える。

〔5〕 本節のまとめ

京都市と旧京北町の合併を行政面から考察すると、京都市の行政サービスの水準に合わせた結果、ごみ処理に代表されるようにサービス水準が向上したものもある。反対に料金が上昇したものもあるため、料金体系に関しては一概に良し悪しを判断できない。しかし、担当課・委員会の廃止に伴う職員数の削減や、議会議員選出の廃止、行政事業の廃止といった行政のスリム化は、合併以前と比べると十分な行政サービスの提供を困難としているのではないだろうか。この課題を解決するためには、住民の要望を政治に反映させる役割を持つ自治振興会がより一層機能することで、上記のような負の影響を感じさせないくらい、住民のニーズを十分に汲み取った行政サービスの提供が求められる。

脚注

- 1) 片野直子[2012], 33 ページより。
- 2) 京都市右京区京北出張所ヒアリングより。
- 3) 京北自治振興会ヒアリングより。
- 4) 同上。
- 5) 京都府庁総務部自治振興課ヒアリングより。
- 6) 片野直子[2012], 24 ページより。

参考文献

片野直子[2012]「京北町の京都市編入合併の検証：住民意識調査と現地ヒアリングをもとにした平成の合併の実証研究」『資本と地域』地域経済研究会, 第8号, 20-40 ページ

京都市[2014a]「大型ごみ」(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000001317.html>, 2014 年 2 月 10 日アクセス)

京都市[2014b]「家庭ごみ有料指定袋制について」(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000000179>).

html, 2014 年 2 月 10 日アクセス)

京都市・京北町[2005]『合併協定書』(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/accord/pdf/accord.pdf>, 2015 年 1 月 25 日アクセス)

京都市・京北町合併協議会[2004a]「第 4 回京都市・京北町合併協議会次第」(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/conference/pdf/04.pdf>, 2014 年 2 月 10 日アクセス)

京都市・京北町合併協議会[2004b]「第 5 回京都市・京北町合併協議会次第」(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/conference/pdf/05.pdf>, 2014 年 2 月 10 日アクセス)

京都新聞社『京都新聞』2002 年 11 月 8 日付朝刊, 2002 年 11 月 30 日付朝刊, 2004 年 6 月 18 日付朝刊

6 節 福祉

〔1〕 京北の福祉の概要と特徴

①京北地域の福祉の概要 京北地域で福祉を担っている団体は、右京区役所京北出張所・社会福祉法人京都市右京区社会福祉協議会京北事務所・NPO 団体など複数ある。ある団体が特定の事業を担っているというわけではなく、それぞれの団体がお互いに連携しあいながら福祉事業を展開している。たとえば、京北出張所は社会福祉協議会に委託金や支援金を払って事業を委託し、社会福祉協議会はボランティアを募って事業を行っている。

②京北地域の福祉の特徴 わが国では総人口が減少する一方で高齢化率は上昇している。2013 年 10 月 1 日時点での総人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合は 25.1%となっており¹⁾、団塊の世代および第 2 次ベビーブーム世代が高齢人口に入る予定の 2042 年にピークを迎え、高齢者人口は 3,878 万人と予想されている²⁾。このような現代日本の高齢化により、医療保険費の増大や現役世代の負担増、世代間格差などの問題が生じている。高齢化は、京北地区などの過疎地域では顕著である。京都市・右京区・京北地域の 2014 年 1 月時点の 65 歳以上の高齢者人口は、それぞれ 25.4%・25.4%・37.9%³⁾ であり、京北地域の高齢者率が圧倒的に高い。

合併前の京北町地域の面積は合併前の右京区全体と同程度であり、合併したことで右京区の面積はおよそ 2 倍になった。その広い面積のうち山林が占める面積はおよそ 90%で、集落が散在しており、唯一とっていい公共交通機関であるバスも多いところで 1 時間に 1 本ほどしかなく、京北地域で利用可能なタクシーも 2 台程度しかない。そのため京北地域は独自の福祉事業として、交通弱者の高齢者向けの外出支援サービスが発達している。右京区社会福祉協議会京北事務所では車いす車 2 台と助手席シート回転式福祉車両 2 台を所有し、公共交通機関では移動できない交通弱者が外出するときの支援を行っている。この制度は 1 週間前からの予約で利用可能であり、1 年単位の登録制で、2013 年 11 月時点で 72 名が登録している。利用者の主な行先は病院であり、その他買い物や金融機関への送迎なども行っている。

〔2〕 合併後の京北における社会福祉協議会

①社会福祉協議会の合併の経緯 旧京北町が京都市に編入合併した際、右京区にはすでに京都市右京区太秦に社会福祉協議会（以下、社協とする）が存在していた。しかし社協は社会福祉法で定められている通り、各市町村に 1 つしか存在できないため、旧京北町にあった社協は右京区の社協に編入した。そして右京区太秦の社協のみでは広大な範囲を持つ京北地域の動きや状態が見えづらくなってしまうため、旧京北町社協は右京区社協の分室という位置づけで現在の右京区社協京北事務所として存在することとなった。

②社協の福祉事業の変化

a ヘルパー事業 社協の事業のなかで最も変化が大きかったのはヘルパー事業である。旧京北町時代は主に京都府のサービスが適用されていたが、合併後は京都市のサービスに統合された。京都府のサービスでは社協がヘルパー事業を担っていたのだが、京都市のサービスでは社協がヘルパー事業を担う形ではなく、京北地域のヘルパー事業も社協が担うことができなくなった。そこでサービス水準の低下など住民に影響を及ぼさないよう、旧京北町社協が特別養護老人施設豊和園に今まで担ってきたヘルパー事業を委託した。それまで旧京北社協を中心として、他の事業者とともにヘルパー事業を担ってきたが、事業主が豊和園に統一されたことで事業形態が明確になった。

b 学区社協 学区社協とは会長宅などを事務局として、元学区において住民がボランティアや福祉を行うための組織である。旧京北地域には学区社協は存在しなかったが、右京区の社協には学区社協が存在していたため、合併後京都市と足並みをそろえる形で京北町にも学区社協が設立された。

③職員数・財政について

a 職員数 旧京北町社協が右京区社協に編入した際、旧京北社協の事務員はそのまま右京区社協の分室としての京北事務所に引き続きのこることとなった。旧京北社協で勤務していたヘルパーもそのまま豊和園で勤務し続けることとなった。

b 財政 京北事務所の主な財源は社協の会員の会費、京都市の予算に含まれている京都市からの委託金・補助金、そして共同募金などの寄付金である。この委託金・補助金は、合併以前には京都府が出していたが、合併後に京都市から出るように変更された。この変化は委託金・補助金の出所が変わっただけで額自体に影響はなく、近年額は減ってきているが、そこに合併の影響は見られない。合併の影響を受けているのは共同募金である。合併以前、共同募金は京北地域内で募金を集め、京北地域内でその募金を使うという単純な仕組みであった。しかし合併後は赤い羽根募金に加入し、京都市で一度集めてそれを配分金として京北事務所に分けられるという複雑な形になっている。募金の使われ方が複雑になった影響からか、共同募金の額は減少傾向にある。

④京北の社協と隣接する地域との関係の変化 京北町は現南丹市である美山町・園部町などと隣接しているため地域的なつながりが深く、一時は美山町・園部町などと新設合併する話が出てきたこともあったが、京北町は京都市との合併を選んだという経緯がある。合併以前、京北社協は美山町などの社協と連絡を取り合っていたが、合併後の京北事務所において連絡は途絶してしまっている。また園部町や亀岡市などと共同事業を行っていたがそのような事業もなくなってしまった。そのかわり、京北事務所は京都市の社協と連絡を取るようになり、進んだ福祉事業を見学したり取り入れたりすることができるようになった。合併の結果として他地域の社協と京北の社協のつながりが薄くなってしまったが、依然として地域住民は老人会などで隣接している他地域とつながっている。

⑤社会福祉協議会京北事務所独自の活動 京北事務所では、1人暮らしの高齢者向けの配

食サービスや、高齢者が公民館で会話を楽しんだり体操を行ったり、医師や講師を招致して様々な活動を行ったりするサロン活動を行っている。そのほか、京北地域に 2013 年 11 月時点で存在する民生委員 23 名、主任児童委員 25 名、また老人福祉委員に要配慮者を把握してもらい、連携して見守り活動を行っている。また 1 人暮らしの高齢者や昼間独居の高齢者から「話し相手がほしい」という声が多く寄せられたことを受け、対話ボランティアを募る事業を行っている。この事業は京都市にある京都市りすの会を参考にしており、高齢者と対話するということに重きを置いている点で、傾聴ボランティアとは異なる。京北事務所はこの対話ボランティアを重視し、京都市りすの会代表の大矢治世氏を招いて講演会を行ったこともある。京北事務所では、ケアマネージャーを通してボランティアを紹介してもらっており、ボランティアの負担も考慮して、高齢者と対話する際には実際に 2 人が高齢者宅に赴き、1 人は対話、もう 1 人は待機というように 2 名体制をとっている。京北事務所には 2013 年 11 月時点で 12 名のボランティアが登録している（社会福祉協議会京北事務所ヒアリングより）。

2013 年 9 月に発生した台風 18 号の豪雨などの影響で京北地域は大きな被害を受けたが、京北事務所は行政と連携し、花園大学からボランティアを誘致して土砂の除去作業などを行った。このように京北事務所では要介護者に対する配慮だけではなく、京北地域の多くの高齢者が要配慮者にならないような介護予防などの努力がなされている。しかし京北地域には若い人材が不足しており、京北のボランティアの方が 60 代以上の方が多いことが問題点である。

〔3〕 行政面における福祉・保険制度の変化

①合併した際廃止された事業 京北町が京都市に編入合併した際に、京北町が独自に行っていた 94 の事務事業が廃止された。その中でも、特に外出支援サービス事業・寝たきり老人住宅改造費助成・在宅老人介護者激励金支給・老人手当給付・施設入所見舞金補助・身体障害者手帳交付申請用診断書料補助・京北町機能回復訓練歩の会補助金などは高齢者の医療・介護に関わる事業である。しかし、このような高齢者の多い京北独自の福祉事業の多くが廃止された。そのほかにも、安心子育て医療費助成や結婚・お誕生祝などの子供の出生を促進するような事業が廃止された。このような事業は、京都市全体と比べて少子高齢化が進んでおり高齢化率が高い京北町に合った独自の事業であったが、京都市との合併によって廃止されてしまった。また、京都府が独自に行っていた技能習得援護費・生活保護世帯生徒修学援助事業・母子家庭奨学金等支給事業も、京都市編入で廃止されてしまった。

②京都市に引き継ぐまたは京都市の制度に統一された事務事業 京北町で実施されていた事業のうち 190 の事業が、京都市に引き継がれる、あるいは京都市の制度に統一された。そのうち京北町で行われていた、高齢者の日常動作訓練や趣味活動等のサービスを提供す

る生きがい活動支援通所と、高齢者等の仲間づくりの活動によるネットワークを構築する機会を与えるふれあいサロンの2事業が、京都の類似事業に統一された。現在は、おおむね60歳以上で要介護認定において自立判定を受けた自立高齢者および同程度の者に対し、週1回程度学校のあまり教室を利用して健康等の活動を実施する、健康健やか学級という事業になっている。

③保険事業の取り扱い

a 国民保険事業 合併前の2004年度における1人当たりの年額平均保険料は、京都市が76,809円で京北町が51,323円であった⁴⁾。このように京北町は国民保険料が京都市と比べてかなり安い。この保険事業の差は合併協議会で以下のように調整された。

国民健康保険事業の取扱いについては、京都市の制度に統一することとする。ただし、保険料については、制度の統一により保険料が増加する世帯については経過措置を設けることとする。経過措置としては、2004年度の京北町の保険税率に基づき計算した保険税額と、経過措置期間中の各年度の京都市の保険料率で計算した保険料額との差額について、増加額のうち年度ごとに一定割合（2005年度8割、2006年度6割、2007年度4割、2008年度2割、2009年度1割）を減額することとする。ただし、国が2008年度を目途に推進している国民健康保険事業の再編・統合等が実施された場合には、以降の経過措置については適用しないこととする（京都市・京北町[2005]より）。

このよう保険料の増加する世帯については経過措置が設けられたが、長い目で見るとこの保険料の増加は大きな負担になっている。

b 介護保険事業 介護保険料についても京都市と京北町では大きく費用に差があった。特に第一号被保険者（65歳以上の被保険者）については下の表Ⅱ－6－1に示した。合併協議会では以下のように調整された。

介護保険事業の取扱いについては、京都市の制度に統一することとする。ただし、第1号被保険者保険料については、次回の保険料見直しの時期（2005年度末）までは経過措置として、現行の保険料を適用することとする（京都市・京北町[2005]より）

介護保険料についても国民保険料と同じく、第一号被保険者保険料において経過措置が取られたが、第一号以外の被保険者は負担増を強いられ、第一号被保険者に関しても経過措置が切れた2006年以降は負担増となった。

表Ⅱ－６－１．第一号被保険者の介護保険料（年額，2003～05年度）

		(単位:円)	
区分		京都市	京北町
第一段階	生活保護の受給者、老齢福祉年金受給者で、世帯全員が市 民税非課税世帯の者	23,196	19,518
第二段階	世帯全員が住民税非課税の者	34,794	30,432
第三段階	本人が住民税非課税で、世帯 員住民税課税の者	46,392	41,976
第四段階	本人が住民税課税で、前年の 合計所得金額が200万円未満 の者	57,990	52,470
第五段階	本人が住民税課税で、前年の 合計所得金額が200万円以上 の者	69,588	62,964
第六段階	本人が住民税課税で、前年の 合計所得金額が500万円以上 の者	区分なし	81,853

(資料) 京都市・京北町合併協議会[2005]より作成。

〔４〕 京北地域の福祉の課題およびまとめ

①京北地域福祉の問題

a 少子高齢化 京北地域のような過疎地域では一層少子高齢化が進んでおり、とても高い高齢者率となっている。それによる人材不足が、介護やボランティアなどの大きな問題となっている。

b 医療機関不足 京北地域には、合併とともに国民健康保険京北病院から改称した京都市立京北病院しか病院がない。また山国診療所・宇津診療所・細野診療所・黒田診療所の4つの診療所も開所日と診療時間が限られている。また京北病院の医師数も2010年には常勤医師数が2名にまで落ち込み、現在は8名まで増加したが、いまだ十分な数とは言えない⁵⁾。

c 地域福祉を取り巻く厳しい財政状況 近年の不況の影響により国・京都市の財政状況や個人の所得の減少、またそれによる消費の落ち込みが福祉分野に大きく影響を与えており、福祉に投入される財源が縮小している。社会福祉協議会京北事務所では、合併の影響こそないものの、最大の財源である京都市からの補助金は減少している。また、多くの事業が京都市から京北事務所へ委託されているが、京都市からの委託金も期待できる額はず、財政の裏付けのある事業ができない状況に陥っている。また不安定な雇用状況から個人の所得が減っていることで、各世帯が周りの世帯など自分たちの生活以外のことについて見る余裕がない状況となっており、住民の協力や社協会員の会費をもとに成り立っている社会福祉協議会の状況は悪化している。

d 地域に合った事業 〔３〕の行政面における福祉・保険制度の変化で述べたとおり、旧京北町や京都府が行ってきた独自の事業が合併とともに廃止されてしまった。

②京都市・京北町の合併建設計画と現況の比較 京都市・京北町の合併建設計画で示されている福祉関係の事業と現況を比較し、それがどの程度実現できているのかできていないのかを論じる。合併建設計画には、介護保険サービスの充実に関して、京北地域や京都市北部山間地域は京都市域全体の中でも高齢化率の高い地域であり、今後も高齢化の進展や介護を必要とする高齢者の増加が見込まれることから、これらの地域で介護サービス事業者がサービスを提供できるよう、住民のニーズや事業者の参入のための課題・障害等を的確に把握し、事業者の参入を促進するとある。しかし、その計画を実現するための具体的な事業や政策は行われていない。

また合併建設計画では、高齢者が住み慣れた地域で安心して生活が続けられるよう、地域に密着した介護サービスの提供や介護予防のための小規模多機能施設の設置が検討されている。京都市立京北病院に隣接する形で、2011年4月1日から、医師による医学的管理のもとで看護や介護・リハビリテーション・その他必要な医療と日常生活上のお世話などの介護保険施設サービスの提供を行いながら在宅復帰を目指し支援を行う施設である、京都市京北介護老人施設「はなふるさと」の運営が開始された。この「はなふるさと」では夜間においても看護師・介護士が1名ずつ常駐しており、利用者は1割の負担でショートステイや介護予防のためのサービスが受けられる。2011年10月20日からは、通所リハビリテーション事業も開始されている⁶⁾。このように、介護サービスの提供や施設の設置という点については、十分に実現されているといってもよい。また、建設計画には少子化に向けた取り組みについても記載されているが、実現に向かっている動きは少ない。

以上、京都市・京北町の合併建設計画について見てきたが、建設計画に記載されている具体的な事業は少なく、合併から9年経った今でも建設計画の実現は遠い。

③まとめ この度の京北町の京都市への編入合併におけるメリットは、京都の進んだ福祉を取り入れることができた点や、京都市京北介護老人施設なふるさとなど京都市と合併していなければ実現できない大きな事業ができた点である。それに対してデメリットは、京都市との関係は近くなったものの亀岡市や南丹市の美山町・園部町との関係は少なからず薄くなってしまったことや、京北という京都市とは違った特性をもつ地域に対して効果的な事業が多く廃止されてしまったこと、国民保険料・介護保険料の増加によって高齢者をはじめとする住人の負担が増加したことなどが挙げられる。

これからの京北は、京都市の進んだ医療や福祉を学び、一層増えていく高齢者の介護予防を進めなければならない。また、増加が見込めない財源の中で、医療や福祉の効率化を図ると同時に、高齢化が進む過疎地域に対応したサービスを維持する必要がある。

脚注

1) 内閣府[2014]より。

2) 同上。

- 3) 京都市[2014], 元学区年齢別住民基本台帳(住基)人口より。
- 4) 京都市右京区社会福祉協議会ヒアリングより。
- 5) 京都市[2009]より。
- 6) 京都市立京北病院[2014]より。

参考資料

- 京都市[2009]「京都市立京北病院の現状について」(<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000081/81067/02-1genjou.pdf>, 2015年1月21日アクセス)
- 京都市[2014]「京都市統計ポータル／京都市の人口」(<http://www.city.kyoto.jp/sogo/toukei/Population/index.html>, 2015年1月25日アクセス)
- 京都市立京北病院[2014]「京都市立京北通所リハビリテーション はなふるさと」(<http://www.kch-org.jp/keihoku/facility/hanafurusatoriha>, 2015年1月25日アクセス)
- 京都市・京北町[2005]『合併協定書』(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/accord/pdf/accord.pdf>, 2015年1月25日アクセス)
- 京都市・京北町合併協議会[2005]『協議会だより第5号』(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/publish/05.html>, 2015年1月25日)
- 内閣府[2014]『平成26年版高齢社会白書』(http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/26pdf_index.html, 2015年1月25日アクセス)

7 節 農林業

〔1〕 農業

①概要 表Ⅱ－7－1 から分かるように、京北町には京都市全体の農地面積の約 21%を占める農地があり、また農家の戸数は市全体の約 14%が京北で農業を営んでいる。京都市の人口 147 万人と旧京北町の人口約 5 千人という数を比較すれば、京北町が京都市内でいかに農業の比重の高い地域であるかが分かる。京北の農業の特徴としては、全国の農村における特徴と同様に、農家の大半が兼業農家であること、1 農家当たりの経営規模が 50a に満たない零細な経営状態であること、また後継者不足と高齢化の問題を抱えていることなどがある。また、以前から経営規模の拡大による経営の合理化を進めるためのほ場整備事業が推進されており、整備が可能な区域については完了している。

表Ⅱ－7－1. 2009 年度農業関連主要指標

項目	京北地域	京都市全体	割合
農家戸数	1,052戸	7,248戸	14.5%
専業	199戸	951戸	
兼業	853戸	6,297戸	
農地面積(属地)	576.7ha	2,761.3ha	20.9%
経営耕地面積(属人)	484.8ha	3,268.3ha	14.8%
田	457.1ha	2,449.8ha	
畑	27.5ha	474.7ha	
樹園地	0.2ha	319.7ha	
1戸当たりの平均経営耕地面積	46.1a	44.8a	
農振農用地面積	440.1ha	1,018.8ha	43.2%

(資料) 京都市京北農林業振興センター[2011]より作成。

京北地域の 57 の農家組合は京都農業協同組合（JA 京都）に属しており、その支店は周山にある。2001 年には京北町と京都農業協同組合・京北森林組合の出資により財団法人きょうと京北ふるさと公社が設立された。この公社では農作業受託等を通じた担い手の確保・優良農地の保全・地域の活性化のための事業がなされている。また道の駅「ウッディー京北」を運営しており、農産物や木工品の販売を行っている。

京北地域の主な生産作物は表Ⅱ－7－2 に示している。基幹作物は水稻であるが、ブランド京野菜のみず菜・伏見とうがらし・京こかぶ・紫ずきんの生産も盛んである。2005 年の合併を契機として、葉とうがらしの「京唐菜」・小型トマトの「京あかね」・「京てまり」等の新京野菜の生産が活発となっている。これらは地域農業所得確保のため、多様な農作物生産体系の構築や農産加工物の生産拡大等の付加価値型農業の展開を進めてきたことが背景にある。

表Ⅱ－７－２．２００９年度の主な品目の生産・出荷状況

品目	出荷戸数(戸)	生産面積(a)	販売額(千円)
水稻	425	31,510	107,602
水菜	19	280	17,425
伏見とうがらし	25	92	15,117
小かぶ	6	500	37,185
紫ずきん	15	153	5,773
京唐菜(葉とうがらし)	8	14	637

(資料) 京都市京北農林業振興センター[2011]より作成。

京北の農林業の特徴を、黒田村を例に評価したものが以下である¹⁾。

餅や弁当、惣菜、漬物などの加工を行う農業経営が存在するが規模はさほど大きくない。女性グループによる取り組みも目立ったものは確認できない。

主な直売所としては、役場運営のものと有限会社運営のものが存在するが、前者の規模はさほど大きくない。また、後者は単なる直売所のみならず域内唯一の商店という位置づけで、直販自体がそもそも盛んでないようである。(直販率、小売店出荷率ともに低い)

小規模層(自給的農家、土地持ち非農家、0.5ha未満の販売農家)の比率が9割を超えるなど、力の弱い農業経営が多い。営農規模も小さいことから農業にさほど注力しておらず、そのことが、農産物を加工し、出荷することに対する意欲を駆り立てないのかもしれない。また、直売所の存在もそれを補うことができていない(京都府農業会議[2012]より引用)。

②農協の合併 農協の合併は京北の農業にどのような影響を与えたのか。現在、京北には京都農業協同組合(JA 京都)の京北支店が置かれている。JA 京都の前身である京都南丹農業協同組合は、2000年に北桑田郡内の京北町・美山町と、船井郡内の園部町・八木町・日吉町・丹波町・瑞穂町・和知町の8つの総合農協と船井郡内の南丹酪農が合併して誕生したものである。その京都南丹農業協同組合が2002年に福知山市農業協同組合と合併することで、JA 京都が設立されたという経緯がある。さらに2005年には京都丹後農業協同組合がJA 京都に編入された。

京北町と京都市の市町村合併が行われた2005年には、既に京北農業協同組合はJA 京都の一部となっていた。そのため、市町村合併後も京北町にはJA 京都の支店が置かれ、京都市内を管轄領域とする京都市農業協同組合(JA 京都市)の支店はない。同様に、京都市内でありながらJA 京都市に属さない地域として大原・高雄などの北部と洛南があり、これらの地域は京都中央農業協同組合に属している。農協の合併に対する全体的な評価としては農林中金総合研究所の「合併農協の到達点と課題」(表Ⅱ－７－３)にみることができる。

表Ⅱ－７－３．農協合併の効果

1 事業面の効果	
専門性の発揮	a 組合員・地域対応の充実
	b 事業の専門性の向上
スケールメリットの発揮	a 購買力の強化
	b 販売力・マーケティングの強化
	c 資金運用力の強化
合理化・効率化	a 機構・人員配置の再編・効率化
	b 重複機能の排除
マネジメントの強化	a 執行体制の強化
	b 企画機能の充実
	c 内部統制の充実
2 制度面の効果	
組織・事業要件の充足	a 最低資本金の確保
	b 常勤理事体制の確立
	c JAの自主的な体制強化

(資料) 石田信隆[2008]より作成。

表Ⅱ－７－３に示されるような効果が期待された一方、問題点もある。支店が遠くになり不便になったことや、人事異動で知っている職員がいなくなったことなどである。また京北でのヒアリング調査においても、農協の合併は貴重な地域の雇用を減らし人口の流出につながったことがわかった。これらの問題点は市町村合併による問題点と共通する部分が大きい。

農協の合併と市町村合併の関係について特筆すべきことは、上記のように、両者の合併が独立に行われたことで、農協の管轄範囲と市町村の管轄範囲が一致しないケースが存在したことである。京北町においても、行政区では京都市に組み込まれながら、JA 京都市ではなく JA 京都の支店がある。このことにより、農協と行政の円滑な連携が図れないという好ましくない事態が考えられる。京北町の場合、町と農協が共同出資した公益財団法人きょうと京北ふるさと公社がその両者の溝を埋める役目を果たしている。きょうと京北ふるさと公社は、全体的な農業政策という行政的な視点で必要となる農地の斡旋や農作業の受託等の事業の窓口となり、実際の作業は農協に引き渡すといった業務や、地域資源としての地域特産物の開発研究や販売促進といった、農協にはインセンティブが働きにくい事業を手掛けている。また農協の合併によって、農協では困難になった葬祭事業を、町民の公益のためにきょうと京北ふるさと公社が担うなどしている²⁾。

京北町でのアンケート調査では、市町村合併によって農業支援や営農指導が弱くなったので、今後力を入れてほしいという回答が多数あった。これは、市町村合併による影響というよりむしろ農協の合併による影響であると見ることができる。京都府農林水産部農政課[2013]によれば、農協合併により府内全体で営農指導員の数が減少している。その結果、京北町においても農業支援・営農指導といった分野が弱くなり、アンケートでも営農支援の強化を求める声が多数寄せられたと考えられる（3節参照）。

③京都市との合併の影響 まず町役場が出張所になったことによる農業への影響を述べる。合併によって京北町役場が右京区役所の出張所となることで、京北の全体的な行政職員数は大幅に減少したが、農林業関係の職員数の変動は少なかった。これは、農林業が京北の基幹産業であるためだと考えられる。しかし人数は同じでも職員に変動があり、農林業振興センターの職員は現在 13 人いるが、そのうち京北出身者は 2 人しかいないという状況になった³⁾。従来の顔見知りの職員から、市街地から通勤してくる職員への変化には、良い点と悪い点が考えられる。まず良い点としては、職員が移動することや農林業振興センターが大所帯となることによって、京北農林業に市が力を入れていることが感じられ、職場が活性化するという点である⁴⁾。また顔見知りではなくなった分、私情を交えずきちんと対話できるという点で、役場機能は賢くなったという面もある⁵⁾。一方、悪い点としては、やはり見慣れない人が窓口となるため住民や事業者に戸惑いが見られたことである。しかし、合併して 8 年経った今となつては、当時の戸惑いは消えたそうである⁶⁾。以上から、出張所になったことによる影響は、合併当初では一部悪い影響として現れたところはあるが、今では良い面が現れていると言える。

次に、合併当初の計画と現状を見ていく。合併建設計画では、農業の役割について以下のように述べられている。

『農林業を基本とした豊かでにぎわいのあるまちづくり』が期待されています。こうしたことから、京北地域は今後とも京都市域からのアクセスの整備を推進することにより、大都市近郊としての条件を更に生かす中で、『地産地消』への取り組みや都市と農山村の相互交流の促進を図るなど、京都市民にとって身近で環境に優しい農林業の推進を図る地域としての役割が求められます。(中略)生産者と消費者の交流や市場関係者との連携により、生産者の顔が見え消費者も安心して購入できる農林産物の流通体制づくりを進めます(京都市・京北町合併協議会[2004]より)。

合併建設計画における地産地消の試みとは、きょうと京北ふるさと公社が運営する道の駅ウッディー京北での農産物の販売と、毎週日曜日に合同庁舎前で行われている京北ふれあい朝市を指している。合併による影響として、京都市街からの買い物客の増加が見込まれていたが、現時点では京北町民の利用が多く、京都市全体での地産地消には至っていない。しかし、市街からのリピーター客は存在しており、京北トンネル開通に伴うアクセス向上により、今後の増加が見込まれる。また合併によってブランド京野菜の栽培が盛んになったことも、市街からの買い物客を獲得する上で効果的な施策であるといえる。

〔2〕 林業

①概要 京北地域は、地域の 93%を占める 20,253ha の森林を抱えており、府内でも有数の林業地帯である。京北地域の森林は一部を除いて、そのほとんどが民有林であり、それぞれ所有者の手によって管理されている。森林面積 20,243ha のうち 47%が、人の手によ

って植林され育てられている人工林で、そのほとんどがスギやヒノキの針葉樹であり、健全な森林を守り、育て、また優れた品質の木材を生産するため、下刈り・枝打ち・間伐といった手入れが行われている。そこでは約 30 の素材生産業者を中心に、スギ・ヒノキ・マツなど、合わせて年間約 25,000m³ の素材生産量を誇っている。また林道の利用や架線による集材、また場所によってはヘリコプターも利用して山から切り出された木材は、主に地元原木市場に出荷されている。京都府下唯一の国産材専門市場である株式会社北桑木材センターでは、月 3 回の競り市が開催され、全国に出荷される。また年間約 50,000 本の床柱、約 5,000 本の桁丸太を生産しており、高級建築材料として有名な北山磨丸太は、約 40 の加工業者によって仕上げられ、主に京北町銘木生産協同組合の市場で競り市にかけられる。このように地域の主産業として営まれてきた京北林業ではあるが、全国的な流れと同じように林業は衰退の一途をたどっている。その要因として 1964 年の木材輸入の全面自由化以降、国内産木材の需要が落ち込んだこと、住宅のファッション化により住宅がプレカット方式になったこと、和風建築が少なくなったことが挙げられる。さらに、担い手不足や林業従事者の高齢化も問題となっている。加えて山間部の人口流出、耕作放棄地・未収穫作物の増加などによる林業の鳥獣被害も急速に増加している。

②京都市との合併の影響 京都市過疎地域自立促進計画では「林業については、他の北部山間地域と一体となって、木材需要の創出、作業の効率化、担い手の確保等に引き続き取り組むとともに、環境にやさしい木質資源（森林バイオマス）の普及促進や森林の持つ多面的価値を生かした新たな取り組みが期待される」とされている⁷⁾。「他の北部山間地域と一体になって」という部分から、林業に関しては府全体としての政策が講じられ、政令指定都市といえども京都市独自の政策を行う余地が小さいことがうかがえる。これは林業という分野が、市町村単位ではなくもっとマクロな視点で考える必要があり、また林野庁からの支援は都道府県を基本として行われているため、都道府県として林業支援の方針を決める必要があるからだと考えられる。京都府が 2012 年に京丹波町に京都府立林業大学校を開校させたことから、林業振興は府の重要施策であることが分かる。

このような中でも京都市として独自に行っている林業政策は存在し、合併による影響を考える際にはこちらを検討していく必要がある。まず京都市の需要対策として、京の山仙人工房事業と京都市木材地産表示制度が実施されている。前者は、京都市地域産材の需要拡大を目的に、地域産材を利用したリフォームのモデル工房を設置および運営支援・リフォームを実施する市民等に対する地域産材の供給を行う事業である。後者は、京都市における地域産材製品の地産・品質・性能等の表示を行う制度である。この 2 つの制度の推進機関として京都市域産材供給協会が設立されており、みやこ仙木（そまぎ）制度を始めている。これは京都市内で産出された木材を原材料とする製材品・磨丸太およびこれらの加工品を「地域産材」と定義し、これら地域産材のしるしとして「みやこ仙木マーク」（図Ⅱ-7-2）を表示している。また住宅や店舗等の新築・増築に、北山丸太製品などのみや

こ杉木を使用することで最大 25 万円分のみやこ杉木が提供されるというものである。

図Ⅱ－７－２．みやこ杉木マーク



(資料) 京都市域産材供給協会[2012]より転載。

また、環境都市京都として環境への負荷が少ないバイオマスエネルギーにも力を入れており、2009 年に大規模木質ペレット製造プラントとして森の力京都が京北町に設立された。今まで廃棄処分されていた間伐材を有効活用することで間伐を促進し林業を維持拡大すると同時に、環境保全への取り組みを図ろうというものである。この森の力京都は京都市のバイオマスへの取り組み事業として設立され、さらに京都市バイオマス活用推進計画において、ペレットストーブ購入に補助金が出るなどますます京都市は木質バイオマス普及に力点を置きつつある。

以上の 2 つの施策は、京北林業を復興させるに当たって、京都市と合併した利点と見ることができる。農業と同様に、林業においても合併によって大規模な市場を獲得し、行政区に組み込まれることでその需要開拓に向けた補助を受けることのできる産業となった。また、京都市が環境都市ということで森林利用促進の動機づけが存在することも、森林を多く保有する京北町に有利に働いている。

このような京北林業にとって利点となる京都市の取り組みは存在するが、林業の事業者から見ると、合併による影響というのはほぼ見受けられなかったようである。この項の最後に、実際に林業に従事している林家の、鳥獣対策と林業への補助金についての考えを紹介しておく。そこには行政から見た林業対策とはまた異なる現場の意見を見ることができる。

鳥獣対策とは、林業において熊・鹿・カラス等による被害が大きいため、その対策として柵の設置や猟師への支援金などという形で被害を防ぐ施策のことである。林業面で合併による影響があったとすれば、鳥獣対策が弱くなったことである⁸⁾。合併以前は、京北町の独自予算で鳥獣対策に十分な予算を回していたが、合併後に京都市に組み入れられることで、それができなくなったためである。これに対し林家は、鳥獣対策が弱くなったのは間違いはないが、それは合併によるものではなく、猟師の高齢化や動物保護団体の反対等によるものであると述べており、お金の問題だけでなく、もっと抜本的な解決が必要である

とのことであった。鳥獣対策の効果的な方法として、林道に残飯や撒き餌を仕掛ける方法や、自衛隊を派遣して一斉駆除する方法などがある。しかし、実際に鳥獣被害を知らない人には受け入れられにくいものなので、都市部の人の理解を得ないと動けない行政の限界を林家は感じているようであった。

また林業に対する補助金については、林野庁から下りてくる補助金がほとんどであり、旧京北町の時からそれは変わらないので、合併によって補助金の増減はない。旧京北町を通して下りてきていたのが、京都市を通して下りてくるようになっただけで、事業者からすると変化はないそうである。

③京北林業の今後 京北林業を発展させるには、一層の木材の利用促進が重要である。しかし現在、間伐や搬出・植林・草刈りなど木材の生産面での補助は手厚いが、木材の販売面での補助は未整備のままである。その対策として近年では、公共建築物での木材利用の拡大のための木材利用促進法や、住宅に木材を利用するとさまざまな農林水産品と交換できるポイントが付く木材利用ポイントが林野庁により実現した。歴史の面影を至る所に残す京都市において、木材を使用することは景観に沿うため、このような需要促進の制度の効果は大きいものになるはずである。また公共建築物の中でも橋・電柱・ガードレールなどで木材を利用することができると、京都の景観は一層歴史を感じさせるものになり、木材需要も一気に高まるはずである。そうすれば、御所建造の木材特需に沸いた頃のような活気が京北林業に戻ってくるかもしれない。しかし、他の都道府県と比べて京都府が林業支援という面で劣っていると捉えることのできる要素も存在する。1つは、現在30以上の都道府県で導入されている森林環境税を京都府が導入していないことである。2つ目は京都府が75%を出資する第3セクターの社団法人京都府森と緑の公社が220億円以上の赤字を計上したことで解散が決まり、府が損失補償するということである。府の予算が林業支援よりも赤字補償に優先して使用されるため、林業支援が弱くなることが予想される。この2つの京都府林業支援の課題点を克服しなければ、京北町の林業にとっても被害は大きい。

また、合併時に創設された合併記念の森が効果的に運用されていると言えない状況である点も課題である。合併記念の森とは京北林業のにぎわいの拠点とすべく設けられ、企業等の森林活動の森ゾーン、京都の木の文化を守るゾーン、観光・森林学習の森ゾーンが作られている。しかし現状では、企業等の森林活動の森ゾーンに参画する企業・ボランティアが見つからない状況である。この新たな活用法に関しては、地元NPO京北コミュニティビジネスでも様々な案が模索されている最中であり、今後再び市民と行政が一体になって取り組む必要がある。

以上が京北林業の現状と展望である。林業を営む上では「木材製品のコストダウンや性能ばかり求めず、もっと長期の生産のサイクルを考えなければならない」⁹⁾のであり、このことを行政も一般市民も理解することが京北林業の復興の第一歩である。

脚注

- 1) 京都府農業会議[2012]より。
- 2) きょうと京北ふるさと公社ヒアリングより。
- 3) 京都市京北農林業振興センターヒアリングより。
- 4) 片野直子[2012]より。
- 5) 四辻材木ヒアリングより。
- 6) 京都市京北農林業振興センターヒアリングより。
- 7) 京都市[2010]より。
- 8) 京都市京北農林業振興センターヒアリングより。
- 9) 四辻材木ヒアリングより。

参考資料

石田信隆[2008]「合併農協の到達点と課題―大規模化した組織を生かすために―」『農林金融』農林中金総合研究所，2008年6月号，30-43ページ

片野直子[2012]「京北町の京都市編入合併の検証：住民意識調査と現地ヒアリングをもとにした平成の合併の実証研究」『資本と地域』地域経済研究会，第8号，20-40ページ

京都市[2010]『京都市過疎地域自立促進計画（平成22年度～平成27年度）』（<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/cmsfiles/contents/0000098/98848/kasokeikaku.pdf>，2015年1月25日アクセス）

京都市域産材供給協会[2012]「みやこ杣木（そまぎ）とは」（<http://miyakosomagi-e.net/miyakosomagi/>，2015年2月2日アクセス）

京都市・京北町合併協議会[2004]『京都市・京北町合併建設計画』（<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/accord/pdf/plan.pdf>，2015年1月25日アクセス）

京都市京北農林業振興センター[2011]『『京都型農林業プロジェクト委員会』資料5 京北地域の農林業の概要』（http://www.city.kyoto.lg.jp/templates/shingikai_kekka/cmsfiles/contents/0000138/138017/hkeihoku.doc，2015年1月25日アクセス）

京都府農林水産部農政課[2013]『平成24事業年度 農業協同組合要覧』

京都府農業会議[2012]「第366回常任会議報告 ①京都の農業・農地・担い手の姿」

8 節 交通

〔1〕 交通の概況

京都市街地と京北を結ぶ主な最短のルートは五条天神川交差点から北へ延びる国道 162 号線（周山街道）で、車での所要時間はおよそ 1 時間である。急カーブが多数存在する御経坂峠から高雄を通り、中川トンネルや笠トンネル、2013 年 12 月 21 日に開通した京北トンネルを通して京北合同庁舎方面へ向かう国道 162 号線には、道幅の狭い区間や急カーブの連続する区間が存在しており、道路事情は決して良くない。また、国道 162 号線が災害や事故等で寸断された場合の京北へ向かう迂回路として、右京市京北細野町から京都府道 363 号線（宮の辻神吉線）、府道 362 号線（愛宕弓削線）および国道 477 号を利用するルートや、国道 9 号線を南丹市の八木交差点まで進んでから国道 477 号線に入り北東に進むルートもある。京北域内の各地区への道路網としては南北に国道 162 号線が、東西に国道 477 号線が延びている。右京区京北出張所や京北病院など主要な公共施設は国道 162 号線を中心とする幹線道路沿いに立地している。

京都市の都市部には JR や私鉄・地下鉄に加え多くの路線バスが存在しており市内外へ移動するのに利用可能な公共交通機関が豊富であるとともに、市内移動では自転車の利用も多く、様々な交通手段が存在している。一方、過疎地である右京区京北に鉄道は通っておらず、現在では京北ふるさと公社の運行する京北域内での路線バスと西日本 JR バスの高雄・京北線が主な公共交通機関である。

京都市内を走行する路線バスには、京都市交通局の運営する京都市営バスの他に、京都バス・京阪バス・西日本 JR バスがある。京都市の中心部を市営バスが網羅した上で、中心部とその周辺部ないし過疎地を結ぶバス運行を民間の乗合バス事業会社が担当している点が京都市内のバス路線体系における特徴であると言える。京都市内随一の過疎地である右京区京北に対しても西日本 JR バスの高雄・京北線が京都駅～周山バスターミナル間を結んでおり、京北住民にとっては貴重な唯一の公共交通機関となっている。また、旧京北町を走行していた町営バスは市町村合併に伴い廃止され、京北ふるさと公社が代わりにバス運行を行っている¹⁾。

しかし、旧京北町の住民へのアンケートでは、普段よく使う交通手段として回答者の多数が自家用車を挙げており、モータリゼーションの進んだ現代社会で便数の少ないバスには頼らずにマイカーでの移動を基本とする、日本の過疎地域に典型的な特徴が見られる。

市町村合併による大きなメリットとして挙げられがちであるのが広域行政による効率化であるが、市町村の枠組みを超えて広範囲に路線網を張り巡らせている鉄道・バスについては市町村合併による見直しが考えられ、現に京北ふるさと公社によるバス事業が誕生した。また、合併特例債を使った一大事業として、交通の難所である栗尾峠に栗尾バイパス（京北トンネル）を完成させ利便性が向上した。このような旧京北町と京都市の市町村合

併における交通の変化を検証することで、都市部と過疎地による編入合併で起こる交通への影響を考察することが本節の目的である。

〔2〕 合併前後での公共交通の変化

京北住民の大事な足になっている 2 大公共交通機関は西日本 JR バスと京北ふるさと公社である。前者は旧京北町と京都市街地を結ぶ高雄・京北線を運行しており、後者は旧京北町内に路線を張り巡らせている。ここでは各社の市町村合併との関わりを見ていくことにする。

①西日本 JR バス 西日本 JR バスの高雄・京北線は、JR 京都駅を出て大宮通り・千本通りを北上したのち丸太町通り経由で北野・立命館大学前を通して福王子交差点から国道 162 号線を北上する路線で、紅葉の観光名所である高雄や梅ノ尾、さらには中川地区などを通して京北総合庁舎前と周山バスターミナルへと向かっていく。京都駅を出て立命館大学前までの区間は通勤・通学利用者の多い区間であるのに対し、その先の周山までの区間は通勤・通学利用者が少なくなるといった特徴が挙げられる。また、秋には高雄地区の紅葉観光がさかんになるため梅ノ尾まで観光客が多く利用する。

京都駅～周山間のうち梅ノ尾以南の区間は乗客が多く採算がとれるものの、梅ノ尾以北の過疎地域は採算のとれない地域になっている。しかし路線全体としては黒字となっているため、高雄・京北線に対し京都市から補助金はおいていない。市町村合併以前においても、路線全体が黒字であるからという理由で京都市はもちろん京都府からも補助金を受け取ることはできなかった。昔は京都と福井県の小浜市を結ぶ便も存在していたが赤字路線化に伴い路線短縮を余儀なくされてきた過去の経歴から考えても、採算のとれない路線・区間は廃線にするのが民間バス会社の原則である。しかし、いくら普段の利用客数が少ないとはいえ旧京北町地域と京都市街地をつなぐ唯一の公共交通機関であるのは事実であり、万一の際の潜在的な需要を考慮すると廃線にしづらいのが現況である（西日本 JR バスヒアリングより）。

旧京北町が京都市との合併に期待したことの 1 つとして有名なのが市バス路線の新設であったが、結果的に京北と京都市街を結ぶ路線は敷かれなかったため、高雄・京北線が京北～京都市街間の輸送の役割を引き続き果たしている。旧京北町時代に京都市北区の中川地域まで通っていた市営バス路線が廃線になった際、京都市は西日本 JR バス高雄・京北線の中川地域以南区間を敬老乗車券の適用範囲として例外的に認める措置を行った。しかし、当時京都市に含まれていなかった旧京北町には市町村合併後にこの制度が適用されず、同一路線内で格差が生じてしまっている²⁾。

②京北ふるさと公社バス 京都市と旧京北町の合併が行われた 2005 年から旧町営バス事業・スクールバス事業を引き継ぎ、旧京北町内の移動手段となる公共交通機関が京北ふるさと公社の運行する京北ふるさとバスである。田貫線・弓削線・矢代線・宇津線・細野線・

山国黒田線の計6路線があり、バスは約1～2時間に1本のペースで運行されている。周山バスターミナルで西日本 JR バスと乗り換え連絡を行っていることと、病院や保育所など主要な公共施設の前に停留場が設置されていることが大きな特徴である。しかし、対象地域が過疎地域であり、バス運行の上でいくつか問題点を抱えていると言わざるを得ない。

京北ふるさとバスの運営における問題点の1つは財源である。現在、京北ふるさとバス運行事業は過疎地域自立促進特別事業に指定されており、過疎債から年間3,400万円の補助金によって支えられている³⁾。しかし、この過疎債の発行は過疎地域自立促進計画に則って行われているため、この先も現状維持がなされるかは不透明であり、補助金が減らされたときに現在のサービスおよびバス路線を果たして維持していけるのかという不安はある。

もう1つの問題点は利用客数の少なさである。交通空白地域の解消という点では大きな貢献をしているが、少子化による学生数の減少に伴い2009年度時点で利用者数が年間10万人を割り込み減少の一途を辿っている厳しい現実がある⁴⁾。

〔3〕 合併に伴う京北～京都市街間および京北域内の道路整備

①京北トンネル開通までの経緯 京都市と京北町の合併によって国から合併特例債や過疎債は京北域内および京北京都市街地間の道路整備事業に多く使われたが、その中でも京北の交通状況に最も大きな変化を与えた事業の1つとして栗尾バイパスの整備、すなわち京北トンネルの開通が挙げられる。京都市から延びる国道162号線(周山街道)は交通の難所が非常に多く、栗尾峠は高低差の激しさ・急カーブの多さ・冬季の路面凍結のために交通事故が多発する屈指の難所であった。また、連続雨量が150mmを超えると車両通行が規制される区間であったため、京北地域と京都市街を結ぶ交通路における大きな障害となっていた。1973年に笠トンネルが開通し国道162号線の難所の1つが克服された時には続いて栗尾峠の整備が行われると期待された。京北トンネルが京北住民にとって「50年来の悲願」であると呼ばれるゆえんはここにある。しかし、京都と小浜を結ぶ国道162号線には栗尾峠以外にも改良すべき難所が数多く存在していたため工事の格付けが低く、トンネル建設に向けた動きは加速せず、国道162号線の管理者である京都府が1993年から行ったルート調査も具体化がなかなか進まなかった。国も調査を行っていたが、京都市と京北町の市町村合併に伴って、旧京北町までの国道162号線整備を京都市に委託する形になった。その後、京都市建設局道路部道路建設課が京都市に最終案を提出して承認され、道路法第74条第2項の規定に基づき国土交通省近畿地方整備局長から認可を受け、2007年3月30日付で改良予定線の認可を受けた(京都市建設局事業推進室ヒアリングより)。2007年度から京都市建設局事業推進室が栗尾バイパス整備の担当になり、京都市・京北町合併建設計画の事業の中でも目玉となった⁵⁾。

栗尾バイパス全体の事業費は、地形調査や測量、設計、工事および用地買収にかかる費

用を足し合わせると全体で 89 億円に及ぶ。財源には京都市からの単独費と国土交通省からの合併特例債を充てている。工事費の 55%は国が補助し、残り 45%のうち 95%を合併特例債で賄うため、京都市からの単独費は全体の約 2.3%（約 3 億円）になる。なお合併特例債の 70%は地方交付税の付与により帳消しになる。

トンネル造成のために必要な各工事の担当会社はその都度入札によって決められた。2009 年 10 月 7 日に開札した結果、鹿島・鉄建・岡野・公成特定建設工事共同企業体（大手業者 2 社と地元業者 2 社によるジョイント）が落札し、その後議会の承認を経て正式に工事契約が締結された。道路拡張など小規模な工事においては京都市内の業者だけが参加できる入札を設け、京都の業者に発注した⁶⁾。

工事の上で重要な存在となったのが栗尾峠の頂上に位置する関西電力京北開閉所である。日本海側の原子力発電所など関電の諸発電所で作られた電気が集まる重要な施設であるため、京北開閉所は地震対策として振動が伝わるとすぐに緊急停止するように設定されている。トンネル掘削の手段は火薬の爆破であるため工事によって非常に大きな振動が起こるが、その振動を地震による振動と誤認して施設が緊急停止することが考えられ、その回避策として施設から十分に距離をおいてトンネルを掘削する必要があった。京北トンネルが真っ直ぐでなく東側にカーブを描いているのは以上のような背景が存在しており、結果として通常の工事に比べて工費がかさんだとされている⁷⁾。

2014 年度の完成を目指していたが工事が順調に進んだため、前倒しして 2013 年 12 月 21 日に開通した。バイパスの全長は約 4,300m、うちトンネルは 2,313m で京都市内の道路としては最長のトンネルになった⁸⁾。

②京北トンネル開通による影響 京北トンネル開通後には栗尾峠を通行止めにし、旧国道 162 号線を春に自転車歩行者専用道として整備することになった⁹⁾。これは車からの不法投棄が急増するのを防ぐためである。林業関係者による通行の届け出があれば開放されるが、基本的には栗尾峠の南北（ただし細野地区側から関西電力京北開閉所への道は依然確保されている）に遮断装置を設置して車の出入りを禁止している。また、事故や火災による通行止め（トンネル災害）の際には従来の迂回路である京都府道宮の辻神吉線、愛宕弓削線および国道 477 号を利用することにより周山にアクセス可能である。

京北トンネル開通の主なメリットは、京北～京都市街間の所要時間の短縮・積雪のある冬期における交通の安全性の向上・急カーブ数減少による交通事故減少¹⁰⁾に加え、乗客の乗り心地の改善があり¹¹⁾、京北住民にとってはトンネルの効果を実感しやすいと思われる。

一方、長期的な視点で見れば栗尾バイパス整備を含む道路整備によってストロー効果が起きる可能性も否めない¹²⁾。京都市街地へのアクセスが便利になり京北からの通勤・通学の可能性が上昇すると定住人口増につながるかもしれないという考え方も頷けるが、2010 年時点で 5,000 人台にまで減少し続けている現在の京北の人口が道路整備だけで社会増に

転じるとは考えにくく、また京北住民の消費・投資が京北域外に流出せずに内部循環する仕組みが整備されていない限り、京北地域の経済が活性化するとは考えられない。安全上のメリットを考えると栗尾バイパス整備事業は決して無意味な道路工事ではないが、京北での経済活動の活発化と組み合わせられない限り、工事が費用対効果に見合う事業として評価されるには早いといえる。

また、前述のように、栗尾バイパスの建設工事には合併特例債が充てられたが、完成後の維持管理には合併特例債を用いることができない。また旧京北町の道路改良・舗装は京都市の中でも遅れをとっており¹³⁾、早急な改善が望まれている。今後、道路の維持管理やさらなる交通事情の改善に向けて、どのように財源を確保していくのかが大きな課題となってくる。

〔４〕 アンケート集計から分析する京北住民の交通への要望

①調査目的・手法 〔２〕では合併前後における広域交通行政の遅れや旧京北町内での交通空白解消に向けた課題について述べ、〔３〕では合併特例債で建設された京北トンネルの効果と問題点について触れてきた。ここでは京北の交通体系やトンネル整備に対する京北住民の意識をアンケートから分析することにする。アンケートの手法について詳しくは次節で述べるが、旧京北町の各地域へ人口比に応じてアンケート依頼をお願いした。その回答をもとに、地元住民らの交通への考え方を考察していくこととする。

②京北ふるさと公社バスへの住民の要望 自由記述回答欄では、「便数の増加」「直通バスの増加」を求める意見がやや多かった。また、路線バスとスクールバスの混乗化を求める声もあった。しかし、京北ふるさとバスの利用頻度を問う設問では「ほとんど利用しない」と答える回答が非常に多かった（３節参照）。

乗客数が減少する中で便数の増加が果たして可能かと問われると難しいであろう。また、１便当たりの乗車率の改善を図っていく必要があることを考えると主要バス停間の直通バスを京北のような過疎地域で実現できるかは未知数である。各小学校に１台ずつ配備されているスクールバス¹⁴⁾の混乗化については、学校への学童の輸送を従来通りこなせてかつスクールバスの乗車率がよほど良いわけでもない限り、朝の通勤時間帯のバスの利便性向上という観点からみても望ましい。

③京北トンネルに対する住民の要望 京北住民は週に数回あるいは月に数回程度の頻度で京北トンネルを利用すると答えるとともに、生活における利便性は改善されると期待している。

京北トンネル開通に対する意見を問う自由記述回答型の質問でも、「雪のある冬場のことを考えてみれば、安全性が高まった」「京都市への距離が短くなった・市内への（所要）時間が短縮された」「トンネル開通をきっかけに人口増に期待」など前向きな回答がいくつか見られた。通勤・通学におけるベッドタウン的な役割を目指している京北としては、京北トンネル開通によって京都市街地までの所要時間が短縮されることで少しでも通勤圏内に入るのは大きなプラス材料であり、定住人口増加にもつながり得る。また、「長いトンネルは京北町の自慢になると思う」と述べて京都一長いトンネルに誇りを感じる住民もいた。

しかし、京北を取り巻く交通環境に対しより一層の改善を求める声が数多く存在したことも事実である。今回の栗尾バイパス整備によって短縮された所要時間はたったの５分であり、京都市街地への通勤圏としてはまだまだ遠いのが現状である。国道 162 号線の中で特に福王子や高雄より北の区間では道路を改修すべきとの声が多く見受けられたが、道幅が狭く崩落の危険性もあるこの区間については道幅拡張やトンネル新設などなんらかの整備をしなければスムーズな交通移動を実現できないだけでなく通行上の危険を回避できない。また、カーブを描いている京北トンネルで事故が起きた時への不安感を述べる回答もあった（３節参照）。

〔5〕 本節のまとめ

少子高齢化が進むにつれ、過疎地では通勤人口や中高生の数の減少が起こっており、バス利用者数が増加する要素をなかなか見出せずにいるのが日本の過疎地におけるバス事業の実情である。また、過疎地で用いられる交通手段の大半は自家用車であり、京北を例にとると京都市内へ通う中高生は都市部までバスを利用せず、JR 山陰本線の駅まで自家用車で送迎してもらっているケースが多い。また、道の駅（ウッディ京北）のブームがここ最近では注目を集めているが、遠方からの買い物客の大半は自家用車を利用してやってきており、地域外からの観光客の誘致がバスの利用客の増加につながっているとは到底いえない。一方、京北から市街地へ出てきた後の交通アクセス改善案として西日本 JR バスの高雄・京北線の停留所を太秦天神川駅にも作ることで市営地下鉄東西線への乗り換えを可能にする案も有識者によるシンポジウムで上がっている¹⁵⁾。市町村合併によって広域的な交通政策を実施できるようになった以上、少なくとも広域行政区域内の交通格差は是正するように努めるべきである。その上で、周辺部の交通の現況を決して軽視せずに、まずは地元住民にバスを利用してもらえるよう様々な工夫を行う必要がある。また、過疎債のような期限付きの財源に頼らない公共交通機関の整備が過疎地では必要とされる。

合併特例債を用いた道路整備事業、とりわけ京北トンネル建設を核とする栗尾バイパス整備事業については、京北住民にとって栗尾峠がどれほど交通の難所として立ちふさがっていたかを考えると、都市部へのアクセス向上や安全性の確保などプラスの効果は十分に評価するべきだと考えている。その上で、総額 90 億円もの予算を投じて造成した栗尾バイパスが数年後に箱物と呼ばれないようトンネルの利用頻度をいかに増やしていくか、そして定住人口増加や来訪者増による経済活性化にどのようにしてつなげていくかが今後の非常に大きな課題として挙げられる。

もともと交通網は行政区域にとらわれずに経済的・地理的つながりを重視して敷かれるものであり、市町村の域を超えたものである場合が多い。そのため、大都市が過疎地を吸収する編入合併においては交通体系を効率的に再編する良い機会となる。同時に、吸収される過疎地の交通の現況が都市部に伝わりにくくなると、現地の需要に見合わないような交通体系を整備することにつながってしまいがちである。少子高齢化で路線バス事業の継続に苦勞する例が多い中で、潜在的な需要を見抜いていかに路線を維持し交通空白解消を図るかは重要になってくる。また、合併特例債を用いたトンネル建設で過疎地から都市部へのアクセス向上を図る場合は費用対効果および効果のプラスマイナスに十分に注意する必要がある。

脚注

1) きょうと京北ふるさと公社[2014]より。

- 2) 京都市[2013]より。
- 3) 京都市[2010], 京都市[2012]より。
- 4) きょうと京北ふるさと公社[2010]より。
- 5) 京都市・京北町合併協議会[2004]より。
- 6) 京都市建設局事業推進室[2010a], 京都市建設局事業推進室[2010b]より。
- 7) 京都市建設局事業推進室ヒアリングより。
- 8) 京都市・京北町合併協議会[2004]より。
- 9) 『京都新聞』2013年10月30日付朝刊より。
- 10) 京都市[2007]より。
- 11) 西日本 JR バスヒアリングより。
- 12) 岡田知弘ほか[2007]より。
- 13) 京都市[2010]より。
- 14) きょうと京北ふるさと公社[2014]より。
- 15) 西日本 JR バスヒアリングより。

参考資料

岡田知弘・川瀬光義・鈴木誠・富樫幸一[2007]『国際化時代の地域経済学（第3版）』有斐閣アルマ

きょうと京北ふるさと公社[2010]『平成 21 年度財団法人きょうと京北ふるさと公社事業報告』
(<http://fuw.jp/files/h21info.pdf>, 2015年1月25日アクセス)

きょうと京北ふるさと公社[2014]「公社概要」(<http://fuw.jp/gaiyoh/>, 2015年1月25日アクセス)

京都市[2007]「栗尾バイパス京都市ルート案地元説明会資料 栗尾バイパス開通による整備効果」(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kensetu/page/0000084202.html>, 2015年1月25日アクセス)

京都市[2010]『京都市過疎地域自立促進計画（平成 22 年度～平成 27 年度）』(<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/cmsfiles/contents/0000098/98848/kasokeikaku.pdf>, 2015年1月25日アクセス)

京都市[2012]「京北ふるさとバス運行補助事務事業評価票」(<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/hyouka/siryo/h24/link09/2518016.pdf>, 2015年1月25日アクセス)

京都市[2013]『敬老乗車証制度の概要』(<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000136/136180/001setumei.pdf>, 2015年1月25日アクセス)

京都市・京北町合併協議会[2004]『京都市・京北町合併建設計画』(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/26kyouto/2601keihoku/accord/pdf/plan.pdf>, 2015年1月25日アクセス)

京都市建設局事業推進室[2010a]『栗御通信』第10号 (<http://www.city.kyoto.lg.jp/kensetu/cmsfiles/contents/0000084/84202/kurio10.pdf>, 2015年1月25日アクセス)

京都市建設局事業推進室[2010b]『栗御通信』第12号 (<http://www.city.kyoto.lg.jp/kensetu/cmsfiles/contents/0000084/84202/kurio12.pdf>, 2015年1月25日アクセス)

『京都新聞』2013年10月30日付朝刊

9節 おわりに

〔1〕 全体のまとめ

まず、2節では京都市との合併に至った経緯について述べた。平安遷都から明治時代に至るまで禁裏御料地であった京北地域は、御所造営の際には木材の主要な供給地となるなど、京都市との木材を通じたつながりは大変深いものであった。2000年に京都府の主導によって京都府南丹地域における合併の動きが起これと、京北町にも亀岡市や北桑田郡美山町など8町での合併の話が持ち上がった。しかし京北町内の自治会および住民有志によって京都市との合併を求める署名活動が行われ、有権者の81.1%もの署名が集められた要望書が提出された。このことを受け、京北町は周辺地域との合併構想から離脱し、京都市への編入合併を選ぶこととなった。京北町と京都市が合併に至った要因は、京北町側としては歴史的なつながりが深かった点や住民の強い要望があった点、京都市側としては公共事業の必要性が比較的少なかったり合併による財政補助が受けられたりと、大きなデメリットが存在しなかった点などをである。

3節では、京北地域住民の方々への意識調査の結果と分析を行った。意識調査の結果、合併以前は合併に賛成していた人数は半数以上を占めていたが、合併後は3割程度に留まった。合併前は、行政が遠くなり住民の声が届きにくくなるというデメリットを覚悟しながらも、京北地域の産業や経済が活性化するという期待を抱いていた人が多い傾向が見られた。合併後、「道路・河川・山林の整備、保全」「農林業への支援」に関する行政サービスの質に不満を抱いている人が大半であり、改善が強く望まれている。合併してよくなったと答えた方は、合併前に産業・経済の発展を期待していたのにもかかわらず、京北地域の主力産業である林業への補助が十分に行き届いておらず、合併に満足していないからだと考えられる。

続く4節から8節では、合併を経て京北地域の行財政や住民の生活などはどのように変化したのかについて分野ごとに詳しく述べた。4節・5節では行財政面での変化や現状、問題点などを述べた。京北地域の合併後の財政計画の根本にあるのは、京都市・京北町合併建設計画と京都市過疎地域自立促進計画の2つである。現在問題となっているのは今後の財源についてであり、合併建設計画は2015年に期限を迎え、過疎債も2020年以降ふたたび延長されなかった場合京北地域独自に利用できる財源はなくなってしまう。そうなったときに、京都市が京北地域へどれだけ財政的支援を行えるのかが大きな問題である。一方で行政面では、合併後に京北町の多くの行政担当や委員会は京都市に引き揚げられることとなった。また、京北町の議会は合併によってなくなり、京都市の議員も京北地域からは選出されていない。このため京北地域の意見が行政へと届きにくくなったと考えられる。しかし、自治振興会によって地域住民の要望を行政へと伝える仕組みが整えられたことで、地域住民の声が市政へと活かされた例も忘れてはならない。合併の際に京北町や京都府の

事業で廃止されたものは100近くあった。一方、京北地域の住民が長年望んでいた京北トンネルの設立などの合併によって新しく開始された事業も存在する。さらに、様々な料金体系も合併の際に変化を余儀なくされたが、それぞれメリット・デメリットを生じさせている。

6節では福祉について取り上げた。福祉面で合併によって大きく影響を受けたものとしてヘルパー事業を挙げた。合併以前に京北社会福祉協議会で行っていたヘルパー事業は、社会福祉協議会の合併によって事業主が老人福祉法人豊和園へと変わった。しかし従業員も豊和園へと異動し雇用の削減などは図られず、事業も豊和園によって包括的に行われることとなり、福祉サービスの質の低下は見られなかった。一方で、財政面では合併以前は京北地域内で集めた募金を京北地域内で利用する構造であったのが、合併後は共同募金として京都市で集められ、その後各地域に配分金として分割されるという仕組みに変わり、以前に比べ複雑になったとも考えられる。面積の広い京北地域には福祉支援を必要とする人々が多い一方で、福祉サービスを担える人が少ないという問題を抱えている。

7節では農林業について取り上げた。全国の多くの地域が抱えている問題でもあるが、京北地域の農業もまた、担い手の高齢化や後継者不足という問題に直面している。林業も、多くの林業地域と同様に衰退しつつある。そして農林業についても、京北町と京都市の合併によっていくつかのメリットとデメリットが生じた。メリットとしては、京都市という大都市と合併したことで、地産地消を目指す市場が拡大したことがある。また、京北ブランド野菜の栽培が奨励されたり、市内産の木材の使用に補助金制度が設けられたりといった点も挙げられる。しかし、農業協同組合や森林組合の管轄範囲と、行政範囲との食い違いが生じてしまった。また、木材の供給市場が拡大したにもかかわらず、木材が景観に合うはずの京都市で木材の利用が普及していないという問題もある。農林業への行政支援という点では、合併による影響があまり見られなかった。その要因として、京都府が農林業政策とりまとめているために合併による変化がなかった点や、京北出張所内に農林業振興センターが設置されたことで、農林業政策の中核が地域内に残された点が挙げられた。

8節では交通について触れた。JRバスが廃止された分を補う形で町営バスを運営していたのを、合併後京北ふるさと公社が京北ふるさと公社バスとして運営することとなった。ふるさとバスには京都市から補助金も出ているが、利用者が少ないことによる採算性の問題や交通空白地域の問題などが生じている。合併によって京北地域の住民の悲願であった京北トンネル設立事業が開始された。京北トンネルが開通することで、京北地域からの京都市街地へのアクセスが改善されること、冬場の積雪対策へと繋がること、交通事故が減少することなどが期待されている。しかし、トンネル開通だけで地域の活性化につながると評価するのは拙速であり、京北地域の課題の1つである定住人口の増加にはさらなる交通条件の改善や道路改修が求められる。そして、合併特例がなくなっていく中で、どのように財源を確保するのが課題になってくる。

〔2〕 合併に対する評価

以上から、京北町と京都市との編入合併の評価を、行政側の視点と住民側の視点から行っていく。まず行政側から見た合併に対する評価を、第4次京北町総合振興計画と京都市・京北町合併建設計画それぞれで目標とされた京北地域のあり方と現在の姿を比較しながら考えていきたい。

第4次京北町総合振興計画では2001年度から2010年度の期間のまちづくりの基本目標が定められ、2010年度の想定人口は8,000人とされた。まちづくりの基本目標として豊かさにあふれた定住性の高いまちづくり・住民が主役となって創造する新しいまちづくり・人と自然が共生するまちづくり・地域資源を生かした交流のまちづくりの4つが挙げられている。この目標を達成するために大きく分けて4種類の事業が計画された。生きる力を育て、学ぶ楽しさを具現できる環境整備と心豊かで輝く人間性を育む「人が輝くプロジェクト」、地域に活力と潤いを取り戻すために地域産業の多角的展開と地域経済の持続的発展を目指す「ふるさと産業プロジェクト」、昔から伝わる自然や歴史環境を守り伝えるとともに、自然と共生しゆとりややすらぎを実感する「自然との共生プロジェクト」、そして人と人の交流や活気のある機能的で住みたくなる・住んで良かったまちを目指す「住みたくなるプロジェクト」である。

京都市・京北町合併建設計画では京北地域のまちづくりの方針として、安らぎのあるくらしの実現と華やぎのあるまちの実現の2つを目標に定めている。前者の実現に向けて3つの目標が立てられた。保健・医療・福祉などのサービスの維持・充実によってすべての住民が心身ともに健やかに暮らせるまちを目指す「ひとりひとりが支え、支えられるまちづくり」、豊かな自然環境・住環境の保全や整備・災害に備えたまちを目指す「だれもが安心して暮らせるまちづくり」、豊かな自然の学習資源としての活用や学びの場の確保を目指す「ゆとりと潤いのある学習環境づくり」である。さらに、後者の実現のためにも3つの目標が定められた。京北地域の自然環境や歴史の保全を目指す「魅力あふれるまちづくり」、農林業の振興や自然環境を活かした観光の振興を目指す「活力あふれるまちづくり」、そして地域間の連携や交流を支える交通網の整備や行政の高度情報化などが目指した「くらしとまちを支える基盤づくり」である。

以上、総合振興計画と合併建設計画ともに、地域産業、特に農林業の振興、京北地域の歴史ある豊かな自然の保全と活用、そして、住みやすい住環境と学習環境の整備の3つが合併の際の大きな目標であるといえよう。次に、これら3つについて個別に評価と提言を試みる。

農林業を初めとする地域産業の振興についての具体的な事業としては、林道・作業道の整備や農業公社の設立・道の駅の整備・京北地域の観光コースの開設などであった。現在、先に述べたように合併特例債によって林道が整備されたり、京都市との合併によって地産

地消を目指す大規模な市場を獲得でき、京北ブランド野菜の栽培が奨励されたり、市内産木材の使用に補助金制度が設けられたりした。このことは農産物の需要の拡大や流通体制の確立、林業の生産性の向上や活性化につながったといえるだろう。

道の駅の整備では、京都初の「道の駅」の名を掲げたことで売り上げは2倍に、利用者数は合併前の約5倍に伸びたという。しかし、後継者や担い手不足の問題や林業の需要不足といった問題は依然として存在している。

京北地域の観光振興については、地域内外あるいは地域内の交通網の整備が必要だと考えられる。農林業や地域産業の振興に関して、合併によって向上した点も多いが、目標の達成には至っていないといえるだろう。今後は農林業の担い手の育成や農林業体験などの活動の奨励や、市内産の木材を使用した住空間の普及など木材の新たな需要の開発、観光資源が活きる交通網の整備が必要であろう。

次に京北地域の歴史ある豊かな自然の保全と活用についてである。特徴的な合併事業としては合併記念の森の創設が挙げられる。これは京北地域の森林の一部を住民が活用可能な森林空間として整備したもので多様な森林づくりがなされている。現在では合併の森は京北が買い戻し、文化財・観光・企業・多目的エリアに分けて利用されており、北桑田高校の森林リサーチ課が実習林として利用するなどの動きもある。しかし、合併当初期待されていたような活発な利用はなされておらず、利用者を増やすためのイベントの開催や、存在の認知度を高めるための広報活動などが必要であろう。

最後に住みやすい住環境と学習環境の整備について考える。まず、住みやすい住環境の整備のための具体的な事業例に、下水道の整備や消防団の整備・防災対策・京北トンネルの開通などがある。また、学習環境の整備については小中学校の冷房化や校内 LAN 整備などがある。また、自治振興会を通じて提出された住民の要望をもとに、託児所の設置や京北地域での幼児検診が行われるようになったり、旧京北社会福祉協議会が行っていた事業の受け継ぎが行われたりと、合併によって住民の声が届きにくくなったり、既存のサービスが受けられなくなるという問題は少なかった。しかし、公共料金はすべて京都市と同じになったため、料金の変動が生じた。また、合併以前からの問題であった人口減少に伴う学校の統廃合問題は合併後も解消されていない。さらに、京北地域には高等学校以上が存在せず、人口流出の1つの原因とも考えられる。

以上、行政側から合併を考えると、京北地域の豊かな自然や盛んな農林業が京都市という大都市の枠の中で捉えられるようになったため、新しい活性化対策が可能になった。また、合併以前に比べ合併の影響で質が低下したというものはほとんど見られなかったが、合併以前から存在した過疎化の傾向などに大きな変化を生じさせることもできなかった。

次に住民に対して行った意識調査の結果をもとに、住民の側から見た合併の検証を行う。今回の意識調査の結果、33人中19人（約58%）が合併に「積極的に賛成」・「やや賛成」と考えていた。「やや反対」・「絶対反対」と回答したのは9人であった。また、合併によっ

て京北がどのようになると予想していたか尋ねたところ、「住民の声が届きにくくなる」(19人)、「行政のサービスが低下する」(12人)、「税金や公共料金が上がる」(10人)といったマイナスの意見が多く見られる中で「京北の経済や産業が活性化する」(13人)という合併に期待する意見が多かった(図Ⅱ-3-7参照)。合併によって少なからず悪影響を受けることを覚悟した上で、京北の経済や産業の活性化を期待し、京都市との合併に賛成した人が多かったのだろうと考えられる。

合併後の行政サービスの変化について尋ねると、「良くなった」という回答が多かったのは「ごみ収集や処理サービス」(14人)であった。一方で「悪くなった」という回答が多かったのは「農業・林業の支援」(18人)、「道路・河川・山林の整備、保全」(17人)、「地域の自治会活動・公民館活動の支援」(16人)であった(図Ⅱ-3-3参照)。また、自由記述回答では、窓口の担当業務の変化や公共料金の変化についての回答が目立った。そして現在京都市と合併してよかったと思うかどうかという質問に対しては、「よかったと思う」と答えたのは32人中10人(約31%)で、理由として一番多かったのは「京都市になったことでイメージアップした」(8人)で、「地域経済の活性化ができた」を理由として選んだのはわずか1人であった。一方で「よくなかったと思う」と答えたのは8人で、その理由として全員が「地域経済が衰退した」を選んだ。

今後京都市に力を入れて取り組んでほしい分野は「農林業の支援、活性化」(14人)、「道路・河川・山林の整備、保全」(13人)が多く、合併前と変わらず京北の産業、特に農林業の振興を望む声が多かった(図Ⅱ-3-5)。

以上のように住民の側から合併を考えると、住民は京北の産業や経済が発展することを最も望み、行政サービスの広域化や質の低下、公共料金の値上がりなどのデメリットが予想される京都市との合併を希望した。しかし、合併後期待したような産業や経済の発展は見られず衰退する傾向にあり、さらに予想されていたデメリット面の影響も大きかった。合併前には考えていなかったメリットも誕生したが、住民にとっての一番重要な京北地域の産業・経済の活性化が十分に達成されなかったため、合併に対して満足はしていないであろう。

〔3〕 今後の課題

京北地域の今後の課題として、過疎化への対策と経済・産業の活性化が求められる。そのためには、京北地域の観光産業を発展させたりイベントを企画したりするなど、京北地域に人を集めるような取り組みが必要となる。そして観光産業の発展のためには、交通事情の改善によって、豊かな自然という観光資源を生かさなければならない。また、京北地域の住民が期待する経済や産業の活性化には、京北地域の主要産業である農林業の活性化が不可欠である。そのためには、合併によって獲得した京都市という巨大な市場に京北のブランド野菜や木材を浸透させ、より大きな規模での地産地消を達成する必要がある。ま

ずは、農林業への関心や京北ブランドへの認知度を高めるために、農業に関心のある若者向けの農業体験を開催したり、ブランド野菜や市内産の木材の価値を宣伝したりするような施策が必要だ。

以上のような施策を実施するためにも、財源の確保は欠かせない。主な財源の根拠となっている過疎特別対策措置法が延長されなければ、2020年で終了してしまう。また、地方交付金の算定替も終了すれば収入の増加分はなくなり、京北地域の財源はすべて京都市の一部として配分される。つまり、京北の産業・経済活性化や過疎対策には、京都市から京北地域に用いられる財源を確保しなければならない。そのためにも、自治振興会の活動が重要となってくる。権限移譲や財源の縮小の中で助成金を得て、今まで以上に京北地域の住民の声を行政に伝えることが、京北地域の活性化に寄与することとなるだろう。

Ⅲ 近江八幡市合併と反対運動

1 節 はじめに

いわゆる平成の大合併によって市町村合併を実施した自治体のなかでも、現在の近江八幡市の事例は特異なものである。第1に、旧近江八幡「市」と旧安土「町」という、自治体の規模が大きく異なる場合、一般的には規模の小さな自治体が規模の大きな自治体へ編入される場合が多いが、近江八幡市の場合には新設合併（対等合併）している。第2に、旧安土町の中で合併反対運動が幾度となく行われ、合併の議決後にはリコールや町議会の解散へと発展し、今なお反対運動が続いているというのは全国的にも珍しい。

本章では、他章で述べられる例との有意義な比較を行うために、以上の2点が生じた理由について検討する。2節では合併の概要について述べ、合併を巡って旧安土町が大きく揺れた歴史を紐解いていく。3節では、財政について、旧近江八幡市・旧安土町の時代から新近江八幡市に至るまでを比較・検討し、合併にかかる財政措置や公共事業について述べる。特に、旧近江八幡市時代から存在していた病院は、PFI¹⁾によって開業した先駆的な事例として全国でも注目を集めたものの、開業からわずか数年で経営悪化が表面化し、その後は悪い意味で注目を集める存在となってしまった。この病院について、調査委員会の報告書をもとに、自治体全体の観点から見た財政上の課題を提起する。4節では、住民に身近な行政サービスの現状と変化について、ヒアリングをもとにその課題を述べる。5節では、合併前と合併後の自治の現状と、手本にすべき自治のあり方について、他地域の事例を参照しながら考察する。また、新近江八幡市に存在する多くの観光資源について、その活用の仕方を考えてみたい。6節では、特に旧安土町内で発生した反対運動について、その主導役を果たした2名の方へのヒアリングをもとに、住民アンケートの結果などを参照しながら論じる。ひとえに反対運動といっても、地域自治に関する人々の想いは千差万別であり、反対運動もまた変容を遂げていく姿を追っていきたい。

脚注

1) Private Finance Initiative の略語。民間の資金・経営能力・技術の活用により、国や地方自治体などが直接実施するよりも効率的に公共サービスを提供する制度である。

2 節 合併の概要

〔1〕 近江八幡市の概要

現在の近江八幡市は、2010 年に旧近江八幡市と旧安土町が新設合併（対等合併）して成立した。滋賀県のほぼ中央に位置し、琵琶湖で最大の有人島である沖島を有している¹⁾。人口は約 8 万 2 千人、約 3 万 2 千世帯が暮らしている²⁾。

旧近江八幡市域と旧安土町域にまたがる西の湖は、琵琶湖の内湖としては最大の面積であり、2006 年 11 月 1 日にはラムサール条約湿地に登録されている³⁾。また、旧近江八幡市域には近江商人を生むきっかけとなった八幡堀が存在するほか、旧安土町域には織田信長によって築城された安土城跡があり、滋賀県でも有数の観光地となっている。またアメリカ人建築家 William Merrell Vories（ヴォーリス）が居住していたことでも知られ、ヴォーリスの設計による洋館や、彼にちなんだ公共施設が点在している。「メンタム」で知られる近江兄弟社もヴォーリスが設立した企業であり、今なお近江八幡市に本社を置いている。

〔2〕 合併の経緯

旧近江八幡市と旧安土町が合併するまでには長い道程があった。当初旧安土町は、旧近江八幡市以外の自治体との合併を模索していたが破談となり、旧近江八幡市との協議も紆余曲折し、さらには反対運動の発生といった、全国でも珍しい事例と考えられる。以下ではその経緯について順を追って説明する。

①安土市構想 2000 年から、神崎郡能登川町・五個荘町と蒲生郡安土町の合併が進められるも、新市名（安土市）をめぐる対立が生じたため合併を断念した。能登川町・五個荘町はその後、東近江市に編入合併された⁴⁾。

②第一次近江八幡市構想 2005 年、旧近江八幡市と旧安土町との間で合併協議会が設けられ、合併に向けた話し合いがなされたが、旧安土町内での反発が強かったために合併を断念した⁵⁾。

③第二次近江八幡市構想 2008 年、旧安土町町長が合併新法期限内での旧近江八幡市との合併を目指す方針を示し、翌 2009 年に再び合併協議会が設立された。旧安土町内では、合併の是非を問う住民投票を求める声が挙がったものの、議会によって否決され、同年 6 月 15 日の町議会において合併が決議された。この議決をもって県議会においても合併承認の決議が行われ、総務省により 2010 年 3 月 21 日の合併が告示された⁶⁾。

④合併反対の動き 合併の議決後の 8 月 23 日、旧安土町町長のリコールが成立し、出直し町長選が行われたところ、合併反対派候補者である大林宏氏が町長に当選した。新町長による提案である「合併賛否を問う住民投票条例案」が議会で否決されたことなどを受け、議会解散請求に向けた動きが活発になっていった。そして 2010 年、議会解散請求が実施

され、2月14日の議会解散住民投票の結果、合併賛成派多数であった議会が即日解散に追い込まれた。3月14日には旧安土町における出直し町議会議員選挙が行われ、合併反対派多数の議会が成立した⁷⁾。

⑤合併の成立 旧安土町議会において「合併停止」が決議されたが、総務省告示で確定された合併を覆すことはできず、2010年3月21日に新近江八幡市が誕生することになった⁸⁾。

脚注

1) 近江八幡市[2014a]より。

2) 2013年10月1日現在。近江八幡市[2014b]より。

3) 近江八幡市[2014a]より。

4) 守ろう安土・みんなの会[2014]より。

5) 同上。

6) 同上。

7) 同上。

8) 同上。

参考資料

近江八幡市[2014a]「近江八幡市について」(http://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents_detail.php?co=cat&frmId=7388&frmCd=5-1-0-0-0, 2015年1月26日アクセス)

近江八幡市[2014b]『平成25年版近江八幡市統計書』(http://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents_detail.php?co=cat&frmId=8334&frmCd=5-1-0-0-0, 2015年1月26日アクセス)

守ろう安土・みんなの会[2014]「守ろう安土・みんなの会 安土町合併騒動史年表」(<http://anzucci.com/mamorou/index.htm>, 2015年1月26日アクセス)

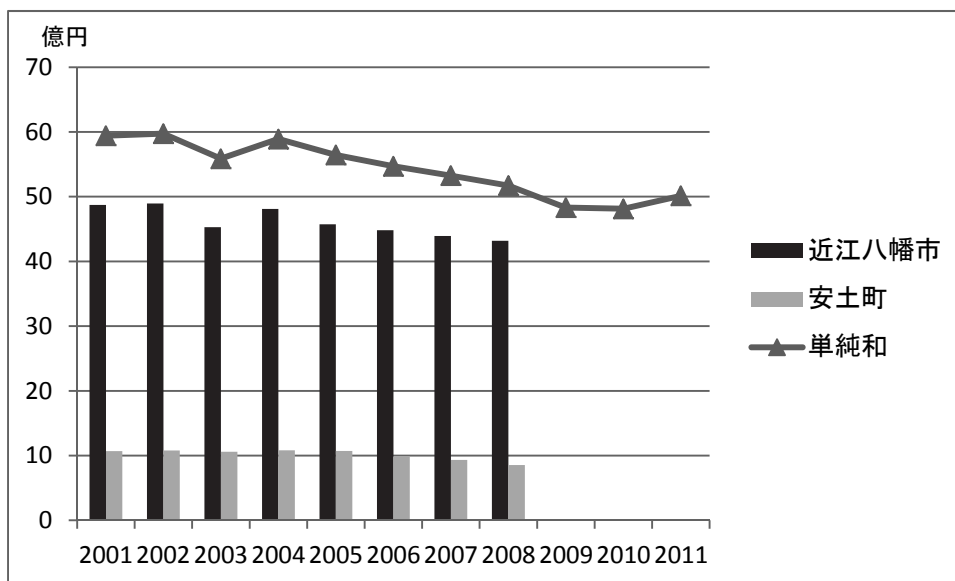
3 節 財政

〔1〕 財政状況の概要

旧近江八幡市・旧安土町，そして新近江八幡市の財政状況について検討するため，新市建設計画に加え，旧安土町が開催した住民説明会で発表された財政シミュレーション，そして実際の財政状況を比較し，その差異と原因を明らかにする。その上で，新近江八幡市としての財政上の課題と展望について考察したい。

①新市建設計画 旧近江八幡市および旧安土町による合併では，合併新法に基づく新市建設計画が策定されている¹⁾。新市建設計画は，新市の円滑な運営のためにつくられるマスタープランである。まず，歳入の拡大については，合併による財政支援や積立金の繰り入れ，合併推進債の利用などで確保していく。歳出の節減については，退職者の補充（新規採用者）の抑制による一般職員数の削減，合併による特別職や議員数の削減により総合的に人件費を削減できるとしている²⁾。

図Ⅲ－２－１．人件費の推移



（注）2009 年度以降の単純和は，新市の金額。

（資料）総務省[2002]，総務省[2003]，総務省[2004]，総務省[2005]，総務省[2006]，総務省[2007]，総務省[2008]，総務省[2009]，総務省[2010]，総務省[2011]，総務省[2012]より作成。

人件費の削減は一般的に，市町村合併で最大の効果といわれる。新近江八幡市での合併前後における人件費の変化を示したグラフが図Ⅲ－２－１である。この図によれば，合併前の 2004 年から段階的に人件費の削減が進み，2004 年と 2009 年を比較すると約 10 億円の人件費削減を達成している。しかし，これは合併による効果というよりも，合併以前

からの取り組みによる影響の方が大きい。

②財政シミュレーション 旧安土町の財政シミュレーションは、2005年に旧近江八幡市との合併協議会が設けられた際（反発が多く断念）のものや、2008年・2009年にそれぞれ試算されたものがある。まずは、各年度の財政シミュレーションの比較を行い、変化とその理由について述べたい。

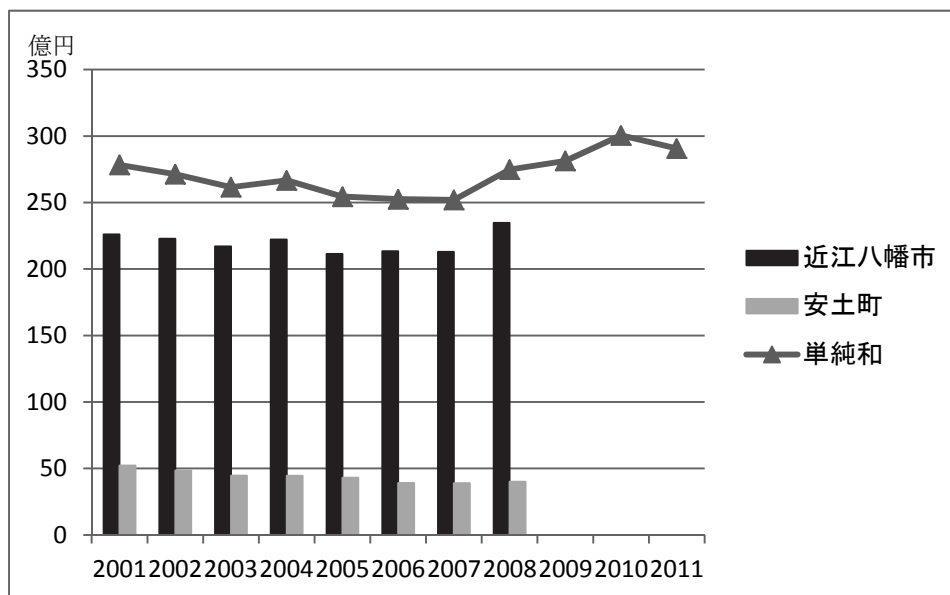
2005年度版と2008年度版の財政シミュレーションには大きな変化はみられず、どちらも2014～16年度以降は旧近江八幡市、旧安土町とも財政赤字に陥るとされている。しかし、2009年度版では2016年以降も財政赤字には陥らず、当初市町合併の根拠とされていた安土町の財政問題は存在しないと結論づけられている。内訳を詳細に見ると、2008年度までの財政シミュレーションでは、2009年度で臨時財政対策債が廃止されること、また2012年度から3年間にわたる安土駅駅舎改築周辺整備事業が組み込まれており、普通建設事業費が大幅に膨れ上がることから財政赤字となる見込みであった。しかし、臨時財政対策債は2009年度以降も継続されたほか、安土駅駅舎改築周辺整備事業も延期とすることで、財政赤字を免れたのが2009年度の試算となっている。

③現在の財政状況 実際の財政状況は、決算カードなどから考察することができる。図Ⅲ－2－2および図Ⅲ－2－3によれば、旧市町の歳入は安定的に推移している一方で、歳出は2002年度以降急激に削減され、合併後は一段と削減が進んでいる。

前述の財政シミュレーションでは両市町の積立金残高の減少や地方債現在高の増加が懸念されていた。しかし図Ⅲ－2－4によれば、人口1人当たり積立金残高は、特に安土町で2008年に12万円を超えるなど増加しており、心配されていた積立金の消滅の可能性は無かったといえる。さらにこの傾向は合併後も続いている。また、図Ⅲ－2－5を見ると、1人当たり地方債残高についても両市町とも大幅な減少傾向にあり、予想されていた地方債への過度な依存は発生していない。

その大きな要因は、②で述べた安土駅駅舎改築周辺整備事業の延期など、大規模な公共工事が行われなかったことが挙げられる。実際に、図Ⅲ－2－6を見ると、普通建設事業費は両市町とも2001年以降、2007年まで減少傾向であった。なお2010年に新近江八幡市で普通建設事業費が大幅に増加しているのは、金田小学校整備事業によるものである。

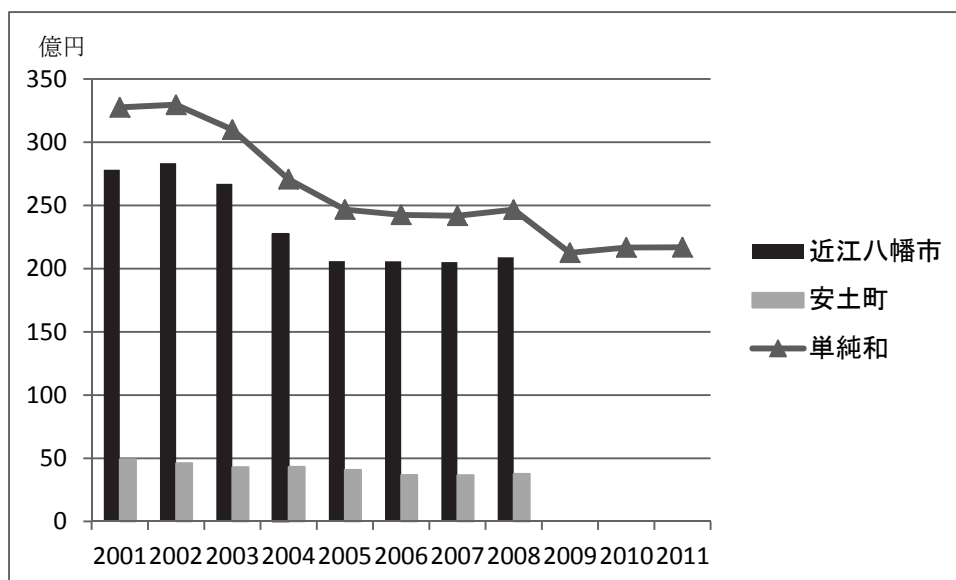
図Ⅲ－２－２．歳入額の推移



(注) 2009年度以降の単純和は、新市の金額。

(資料) 総務省[2002], 総務省[2003], 総務省[2004], 総務省[2005], 総務省[2006], 総務省[2007], 総務省[2008], 総務省[2009], 総務省[2010], 総務省[2011], 総務省[2012]より作成。

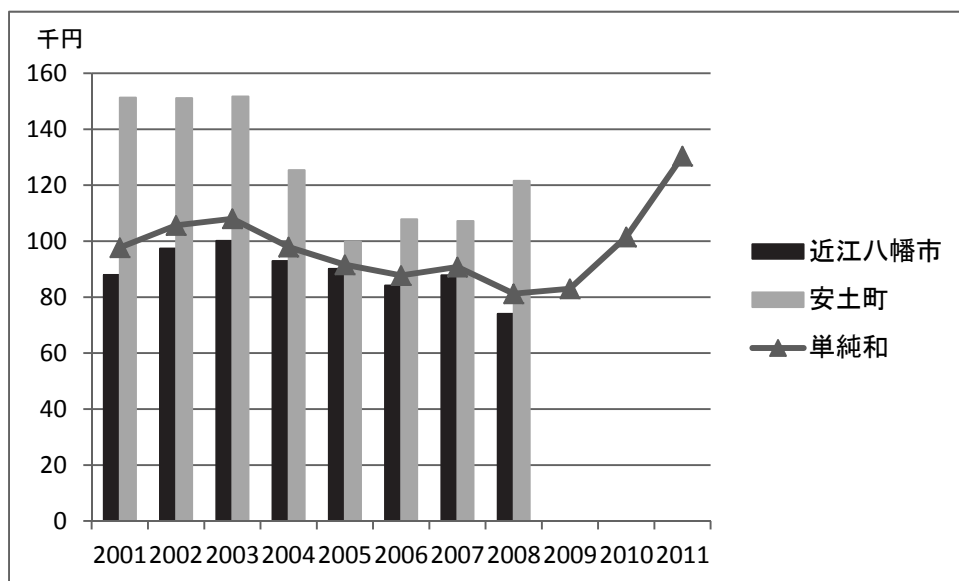
図Ⅲ－２－３．歳出額の推移



(注) 2009年度以降の単純和は、新市の金額。

(資料) 同上。

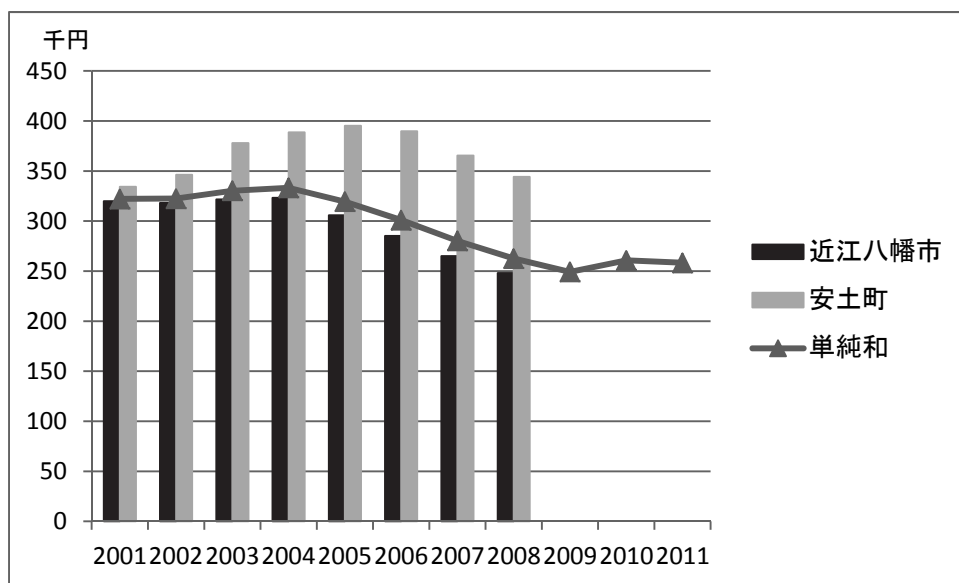
図Ⅲ－２－４．１人当たり積立金残高の推移



(注) 2009 年度以降の単純和は、新市の金額。

(資料) 同上。

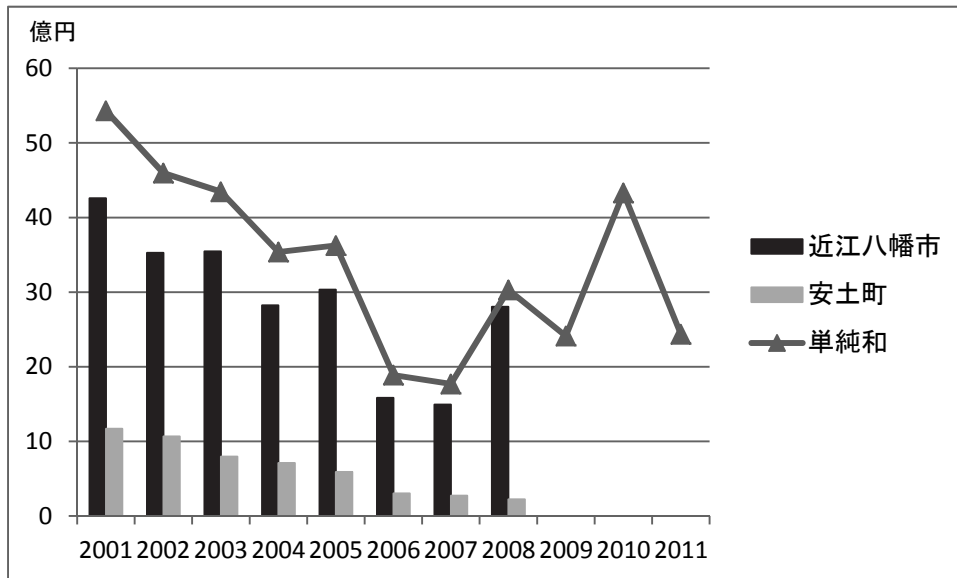
図Ⅲ－２－５．１人当たり地方債残高の推移



(注) 2009 年度以降の単純和は、新市の金額。

(資料) 同上。

図Ⅲ－２－６．普通建設事業費の推移



(注) 2009年度以降の単純和は、新市の金額。

(資料) 同上。

このように、旧両市町および新近江八幡市の財政状況は財政シミュレーションで予想されていたような、深刻な財政悪化に陥ることはなかった。しかしそれは普通建設事業費の抑制や合併以前からの人件費削減などの努力によるところが大きく、合併それ自体によって財政状況が好転したとは言い難い。

〔２〕 合併新法による財政支援

すでに述べたように、旧近江八幡市および旧安土町による合併は2010年に実施された。合併にあたっては、2004年に改正された「市町村の合併の特例に関する法律」(合併新法)が適用されている。

①合併算定替 合併新法による財政支援のなかで、最も注目されるのが合併算定替である。各自治体は、基準財政需要額が基準財政収入額を上回った(つまり財源不足)額に応じて、普通交付税を受け取ることができる。しかし、合併による経費の節約と段階補正制度により、この普通交付税額も一般に減少することになる。合併算定替は、合併後も合併が行われなかったものとして普通交付税額を算定するという財政支援制度である。

表Ⅲ－２－１の合併算定替の項目によれば、2013年度の時点で約6億5千万円の算定替効果(この算定替が近江八幡市の一般会計歳入に占める割合は2011年度の時点で約2.2%である)があり、2010年度から比較すると年々増加し続けている。しかし、合併算定替は無期限に算定額を保障されるわけではない。合併算定替は合併後5年間、算定額の満額を保障されるが、その後5年間は激変緩和措置期間として算定額の90%、70%、50%、30%、

10%という形で減額されていき、合併後 10 年が経過すると算定替そのものが無くなるという制度である。したがって、算定替の減額を見越した歳出削減に取り組まなくてはならない。

表Ⅲ－２－１ 合併新法による財政支援

		項目	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	
国	普通 交付税	合併算定替	算定替と一本算定の差(千円)		479,801	543,778	570,045	648,677
			激変緩和		× 1.0	× 1.0	× 1.0	× 1.0
			算定替効果(千円)		479,801	543,778	570,045	648,677
	合併補正	交付税措置額(千円)		100,553	101,699	101,754	101,679	
		合併準備経費	対象一般財源(千円)	18,762	▲ 1,110			
			措置額(千円)	9,381	▲ 555			
	合併移行経費		対象一般財源(千円)	161,021	▲ 3,310			
		措置額(千円)	8,051	▲ 1,655				
		公債費負担の格差是正	措置額(千円)		1,536	520	397	299
	地方債		合併推進債	発行額(千円)	36,200	0	34,800	47,900
対象事業				システム統合	金田子どもの家	給食センター	給食センター	
対象事業費(千円)		40,294		67,433	53,416	1,984,219		
充当率		90%		52%	90%	82%		
県	補助金	市町合併支援特例交付金	交付額(千円)	120,000	120,000	70,000	70,000	
			対象事業	システム統合	システム統合、まちづくり支援交付金ほか	まちづくり支援交付金	まちづくり支援交付金	まちづくり支援交付金

(資料) 近江八幡市役所安土総合支所ヒアリングによる。

②合併推進債 合併推進債は、新近江八幡市の事業に関する経費のうち 90%を充当し、元利償還金の 40%を普通交付税として措置する制度である。いわゆる合併旧法に基づく合併特例債の場合には、事業費の 95%に充当でき、70%が普通交付税措置されていたが、新近江八幡市の場合には、合併時期の関係上、条件としては比較的悪い合併新法に基づく合併推進債を利用することになっている。

表Ⅲ－２－１の合併推進債の項目によれば、2013 年度までに、システム統合、金田子ども家(学童保育施設)、給食センターといった事業に合併推進債を利用している。充当率を見ると、システム統合では 90%、給食センターでは 90%(2012 年度)、82%(2013 年度)と充当可能枠を最大限に生かす事例が多いといえる。

③その他項目 合併算定替・合併特例債については①や②で述べたが、他の項目についても検討したい。合併補正は、合併後における行政の一体化に必要な経費について、合併後 5 年間措置されるものであり、各年度とも約 1 億円ずつ交付されている。合併準備経費は合併協議会に対する経費を措置し、合併移行経費は電算システム統合に関する経費を措置

するもので、いずれも対象一般財源の半額が2年度にわたり措置される。公債費負担の格差是正は、旧市町間の公債費負担の格差に関して、その利子や地方債の繰り上げ償還に必要な経費を措置するものである。こちらも措置額は対象の半額、合併年度を含む10年間交付される。

滋賀県からの補助金である市町村合併支援特例交付金は、合併後の一体的なまちづくりを支援するため、具体的な対象事業について、合併年度を含む5年間交付されるものである。

〔3〕 今後見込まれる財政上の課題と展望

①財政支援の縮小　すでに述べた通り、合併算定替の縮小は2015年度から始まり、さらに算定替が完全に無くなる2020年度以降、どのようにして毎年約5～6億円にのぼる算定替措置額を補うかが課題である。また算定替以外にも、合併補正や市町合併特例交付金など多くの財政支援を受けており、合併推進債を除いても2013年度段階で約9億円を措置されている。

実際、算定替や合併特例債の利用期間切れに対しては、日本政策投資銀行[2013]が「多くの市町村では思うように行財政の効率化が進んでおらず、合併算定替終了後の財政運営が不安視されている」と指摘している。新近江八幡市の場合には、合併時期が2010年と比較的最近であることから、まだ合併算定替も激変緩和期間以前であるため、財政支援切れとなるまで時間的余裕がある。とはいえ、それまでに具体的な対応策を打ち出せる可能性は低く、いずれは他の自治体と同じく財政悪化の懸念は増すばかりであろう。

こうした意向を受け、総務省は2014年度から合併した自治体への算定替方法を改め、支所の経費を考慮するなど、より手厚い形での財政支援を行う方針を定めた(『日本経済新聞』2014年1月16日付朝刊より)。新近江八幡市においても、今後は算定替がこれまでの制度より有利な形で交付を受けられる見通しがついたが、抜本的な問題解決ではない。

合併による財政支援と地方交付税制度の見直しという、いわゆる「アメ」と「ムチ」の制度改革は、平成の大合併で自治体数を3,232から1,820へと減少させた。時を同じくして合併に踏み切った新近江八幡市においては、こうした他の市町村合併の事例を参考にし、あるいは情報を共有することで、財政面を中心とする今後の施策に生かしていかなければならない。

②大規模公共事業の増加　新近江八幡市では今後、安土駅駅舎改築周辺整備事業や、新市庁舎建設事業、総事業費145億円³⁾の新エネルギーパークが2016年からの運営に向けて整備中であるなど、大規模公共事業が控えている。確かに安土駅にはエレベーターやエスカレーターが設置されておらず、改築によって幅広い利用客の利便性を高めることは重要である。また近江八幡市庁舎についても、老朽化している上に本庁舎が狭く、周辺に庁舎機能が分散しており、災害対策機能も備えた新庁舎を建設することは理にかなっている。

こうした必要性に応じて、普通建設事業費が増加することは避けられない。

大切なのは、必要な事業の規模を適正に保つことである。旧近江八幡市の場合、2006年に開院した近江八幡市総合医療センターは開院から1年足らずのうちに経営悪化が問題となった（『日本経済新聞』2008年2月25日付朝刊より）。近江八幡市総合医療センターは、PFI方式を利用した病院として先進的な事例であったが、近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会[2008]によれば、「資金収支計画が綿密に検討されたという事実を認めることはできない」という状態であった。新市庁舎の建設においても、PFI方式が事業手法の1つとして検討されている。「日本におけるPFIの広がりを大きなビジネスチャンスと捉えている民間事業者にとって、PFI導入にまつわる一連の業務は、その仕組みの巧拙いかんによって多額の利益を確保できる機会に満ちている」⁴⁾という参入事業者の思惑を理解し、行政側としても事業が適正に行われているか、監督する姿勢が求められる。

脚注

- 1) 近江八幡市・安土町[2009]より。
- 2) 同上。
- 3) 近江八幡市市民部新施設整備推進室[2014]より。
- 4) 近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会[2008]より。

参考資料

近江八幡市・安土町[2009]『近江八幡市・安土町の新しい基本計画』（<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000006/6015/keikaku.pdf>, 2015年1月26日アクセス）

近江八幡市市民部新施設整備推進室[2014]『新エネルギーパークニュース vol.01』（<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000008/8052/sinenenews01.pdf>, 2015年1月26日アクセス）

近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会[2008]「近江八幡市総合医療センターのあり方に関する提言」（<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000001/1508/teigensyo.pdf#search=%E8%BF%91%E6%B1%9F%E5%85%AB%E5%B9%A1%E5%B8%82%E7%B7%8F%E5%90%88%E5%8C%BB%E7%99%82%E3%82%BB%E3%83%B3%E3%82%BF%E3%83%BC%E3%81%AE%E3%81%82%E3%82%8A%E6%96%B9%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E6%8F%90%E8%A8%80>’, 2015年1月26日アクセス）

総務省[2002]「平成13年度市町村決算カード 兵庫県」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-2_28.pdf, 2015年1月20日アクセス）

総務省[2003]「平成14年度市町村決算カード 兵庫県」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-3_28.pdf, 2015年1月20日アクセス）

総務省[2004]「平成15年度市町村決算カード 兵庫県」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-4_28.pdf, 2015年1月20日アクセス）

総務省[2005]「平成 16 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-5_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2006]「平成 17 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-6_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2007]「平成 18 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-7_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2008]「平成 19 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-8_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2009]「平成 20 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-9_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2010]「平成 21 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-10_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2011]「平成 22 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-11_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

総務省[2012]「平成 23 年度市町村決算カード 兵庫県」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-12_28.pdf, 2015 年 1 月 20 日アクセス)

日本経済新聞社『日本経済新聞』2008 年 2 月 25 日付朝刊, 2014 年 1 月 16 日付朝刊

日本政策投資銀行[2013]「合併市町村が直面する財政上の課題」(http://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1311_01.pdf#search='%E5%90%88%E4%BD%B5%E5%B8%82%E7%94%BA%E6%9D%91%E3%81%8C%E7%9B%B4%E9%9D%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E8%B2%A1%E6%94%BF%E4%B8%8A%E3%81%AE%E8%AA%B2%E9%A1%8C', 2015 年 1 月 26 日アクセス)

4 節 行政サービス

〔1〕 医療福祉

① 社会福祉協議会

a 社会福祉協議会の概要と合併時の動き 社会福祉協議会は社会福祉法に基づく民間組織であり、財源としては行政補助金と住民を会員とする会費からなっている。主な仕事としては、地域福祉の推進やボランティアを望む人に対するボランティアの斡旋などである。独自業務としては、地域福祉権利擁護事業を特徴としている。これは、判断能力が低下された方のために、福祉サービス手続きや日常的金銭管理の代行などをするサービスである。もともと地域福祉協議会は社会福祉法に基づいて各市町村に1つずつしかおけないことが定められていたため、旧近江八幡市と安土町それぞれに地域福祉協議会が存在した。しかし、これらの市町の合併に伴い地域福祉協議会は合併され、旧近江八幡市における地域福祉協議会を本所とする組織となった。しかし旧安土町地域福祉協議会は廃止されることはなく、支所として現存することとなった。

b 旧市町地域福祉協議会の差異 旧近江八幡市は比較的面積が大きいこともあり、学区区分に従い地域福祉協議会の下にそれぞれの理事会といった福祉支援組織を通じて福祉サービスを行うという形式をとっていた。そのため住民と職員は間接的であり、それぞれの学区において特色ある地域に根差した福祉サービスの提供を行っていた。また会費は世帯当たり 380 円となっており、行政補助金は 2,500 万円ほどの規模であった。

それに対して、旧安土町は面積が狭く住民の数も多くなかったので、間に福祉支援組織を挟む方式よりも住民に直接職員が対応するという方式となっており、全域的なサービスの展開がなされていた。また会費は 1,000 円であり、行政補助金は 1,800 万円という規模であった。

c 合併後の変化 旧近江八幡市地域福祉協議会側は本所となったこともあり、支所からの職員の異動に伴う規模拡大以外に大きな変化はなかった。旧安土地域福祉協議会では支所化したことで職員数が削減され、本所へ異動となった。また業務としては介護保険といった窓口業務のみが残され、会計といった部門は本所へ集約された。一方でサービス提供方式が旧近江八幡市のものに合わせられ、職員が住民と直接柔軟に対応し主導していく方式から、学区区分を採用し住民に理事会を組織させ、今まで職員が主導してきたことを住民に主導させる方式へと転換した。また財源に関しては旧近江八幡市・旧安土町では会費に変化はなかったが、旧安土町の 1,000 円のうち 380 円は本所に納入され、残りの 620 円が支所の独自財源として使われることになった。一方、行政補助金に関しては、元々分配方法がサービス業務というくくりに対して行われていたため、本所化・支所化したことによる不平等の発生が起こることはなかった。

d 合併に伴うメリット・デメリット メリットとして、今までは旧近江八幡市・旧安土町

それぞれで独自に福祉サービスを行っていたが、合併されたことでそれぞれの提供の仕方
やサービスそのものについて良いところや悪いところといった情報提供がされやすくなっ
た。また旧近江八幡市のような間接的サービス提供方式は、一見すると職員の関わりが薄
く住民の負担が重い、ボランティアなど住民の自発的な参加が重要な福祉事業において
は非常に相性が良い。もともと高齢者も多く比較的ボランティアの意欲が高い旧安土町に
も、住民の積極的な参加を要する制度が整ったのは大きな点である。

これに対するデメリットとしては、基本的に旧近江八幡市における変化は少なく、見当
たらない。しかし旧安土町では、サービス提供の仕方が直接的から間接的へと移行するこ
とによって、ノウハウを持たない住民によるサービス提供が行われることとなったことが、
一時的にとどまるかもしれないが、問題点として挙げられる。また、直接的なサービス提
供では柔軟な対応が可能であったため、地域に根差した充実したサービス提供ができてい
たが、間接的な提供の仕方では地域に根差したサービスが行いにくくなる。この点は旧近
江八幡市においても同様である。しかし現在、旧安土町においては理事会が今までのサー
ビス維持を目標に掲げており、現在までにはノウハウの欠如による問題は最小限に済んで
いる。そして、ボランティアの斡旋といった地域に根差すことが重要なサービスにおいて
は、支所においても継続して事業を行うといった対応をとっている。

e これからの課題 住民の協力が増えたことは福祉の面においては明らかに利点であるが、
今まで職員がやってきたことのノウハウをどのように円滑に受け継ぐことができるかどう
かが問題である。また統合されていくことは経費削減の効果があり、行財政改革の流れと
しては自然なのかもしれないが、どうしても現実的にはサービス内容の薄弱化につながっ
てしまっている。やはりこれから必要となることは、本当に必要なサービスが何であるか、
どのようなサービスを行政側から提供していくべきか、逆にどのようなサービスを住民に
任せていくべきかといった判断である。つまり、行財政改革の中で、行政や社協が行う福
祉サービスの選択と集中が急務となる。

②PFI 問題

a PFI とは 一般的に、医療機関は公共性を確保することで国民の生命・健康を守るとい
う法律の関係上、非営利性に基づいた経営が求められ、国や自治体により資金の注入によ
って経営がなされる。しかし、こうした自治体による財政援助の存在により、自治体病院
の経営への危機感が薄れ、運営コストの節約意識の欠如・設備投資への収支計画の甘さとい
う諸問題が発生した。このような経営方式は高度経済成長期には可能であったが、景気
の停滞する現在では赤字を引き起こす自治体病院の経営が問題視され始め、民間のノウ
ハウを活用する PFI の導入などが推進された。

b PFI 導入の経緯 近江八幡市総合医療センターは 2005 年度までは医業収支において長
いあいだ黒字経営を示すなど、全国の自治体病院の中でも優れた経営がなされていた。し
かし施設の老朽化・狭隘化が進み、その移転新築が求められていた。一方、移転新築に必

要な財源、特に国からの補助金と起債による調達以外の市単独負担分（30 億円程度）を確保する目処がたたず、移転新築に踏み出せない状況にあった。

こうした中、新しい公共施設等の整備手法として PFI が注目され始めたことを受け、近江八幡市においてもその導入について検討が行われた。民間主体に、資金調達を含め病院施設の整備・管理運営等を委ねることで、整備資金の調達と財政負担の平準化が可能になる。さらに、民間主体のノウハウ・技術・経営能力等の活用により、少ない財政負担で質の高い病院サービスを提供できることが予想されたため、PFI を活用して市民病院の移転新築を行うことにしたものである。

c 生じた問題 PFI によって引き起こされた問題は合併前の問題であり、合併によって引き起こされた問題ではない。ただし、このことによって蒲生郡安土町の住民に旧近江八幡市へのマイナスイメージを与えたということが現在の合併反対運動の一因となっていると考えられ、その主な問題点は下記 2 点であるといえる。1 点目は財政上の問題である。前述の通り総合医療センターはもともと黒字であったが、PFI 導入後赤字に転じた。この原因としては、これまであった市からの補助が消えたこと、旧病院跡地の売却が進まなかったことに加え、財政健全化法の成立によって財政再生団体転落のボーダーが定められたことにより、借入金の調達が困難になってしまったという収入の面がまず挙げられる。さらに、地方債で借りていれば 2% の利率で済んだはずの事業費を PFI 方式で借りたために、短期金融市場からの借入する形となって利率が高くなり、返済金が多く発生してしまったこと、行政から SPC（総合医療センターの経営を請け負っていた民間組織）に支払う経費が本来変動費であるところを固定費として捉えてしまったため、必要以上の投資を強いられたという支出の面があった。このような状況に陥る危険性を旧近江八幡市は把握しながらも、厳格なチェック体制が求められる PFI を容認してしまったということに根本的な問題があった。

2 点目は経営上の問題である。PFI 方式の導入によって、総合医療センターには非営利的に公共サービスを提供する医療コア担当と営利的に経営を行う医療ノンコア担当の 2 つが併存することになったが、その 2 つの連携がうまくいっていなかったことが問題として挙げられる。そもそも市と SPC 間でも認識に差があったということからも、コミュニケーションの欠如による問題が多く起きていたことが伺える。

e PFI 問題の実態と与えた影響 総合医療センターの経営状態が赤字になったとはいえ、問題発覚後は PFI を解除して市直営化による経営改善に踏みきるなど、改善に努めた。実際、合併前の市立総合医療センターの 2009 年度決算見込みによると、純損益は約 1 億 100 万円の赤字にとどまり、PFI 継続の想定赤字約 9 億 483 万円を約 8 億 376 万円改善するものとなった（『滋賀報知新聞』2010 年 6 月 22 日付朝刊による）。だが実際には赤字状況が継続しているのは事実である。

また、目的は PFI 問題の解決ではなかったが、旧近江八幡市下で考案されていた総合医

療センター経営の改善に関する公的資金補償金免除繰上償還にかかる公営企業経営健全化計画が、合併後近江八幡市リニューアルプランに組み込まれているのもまた事実である。近江八幡市合併に反対する団体である「守ろう安土・みんなの会」によると、PFI問題は意識されつつも、旧近江八幡市の財政問題の一部という受け取られ方をされていた。また同団体が独自に実施した合併についてのアンケートを拝見させていただいたが、PFI問題を個別に扱った意見は特に見受けられなかった(守ろう安土・みんなの会ヒアリングより)。

結論として、近江八幡市のPFI問題は、本来黒字であったものを赤字にしてしまうようなPFI導入の仕方を決めた行政上のミスであった。そして、PFI導入はより慎重に行われるべきだという教訓が得られた。しかし、近江八幡市のPFI問題は新聞で大々的に報道されたが、PFI問題によって財政が立ち行かなくなったという事実はない。またPFI問題について議論する場合には、旧近江八幡市の個別的問題としてではなく、PFIそのものについて総合的に行う必要がある。

〔2〕 水道

①旧安土町と旧近江八幡市における比較

a 旧近江八幡市 水道料金は4人家族で2ヶ月64m³使う計算をしたとき上水道9,807円、下水道8,607円となる。加えて農業排水処理に対しても費用が発生する。また上水道への加入金は比較的高い。そして検針・開栓・閉栓・収納・受付は民間業者に委託されている。下水道で処理されている区域内人口は43,938人であるが、下水道普及率は63.5%と非常に低く、水洗化率も76.9%に留まっている(近江八幡市・安土町合併協議会[2009]より)。

b 旧安土町 水道料金は4人家族で2ヶ月64m³使う計算をしたとき上水道11,276円、下水道9,167円となる。農業排水に対して費用は設定されていない。また上水道への加入金は比較的安い。そして検針・開栓・閉栓・収納・受付は町職員が直接行っている。下水道で処理されている区域内人口は11,715人であり、下水道普及率は93.4%と非常に高く、水洗化率も95.6%と高い水準を誇っている(近江八幡市・安土町合併協議会[2009]より)。

②近江八幡市水道事業経営健全化プラン 旧近江八幡市では、前述したように下水道整備率が非常に悪い。近江八幡市[2012]によると、老朽埋設管の更新事業や牧浄水場の老朽化に伴う大規模改修など大型事業への取り組みが必要であることが挙げられている。しかし、健全化プランで目的とされているのはあくまで水道関係の会計健全化であり、普及率の向上を至上目的としていないという問題がある。それを踏まえたうえで、この旧近江八幡市と旧安土町における下水道普及率の違いは合併問題を扱ううえで安土町民から関心が高い問題であった。それは、合併することによって旧近江八幡市部分の普及率の向上のための負担が旧安土町民へも波及することを危惧したためである。実際、合併後にそれぞれの市町での計画が統合された近江八幡市水道事業会計においては、水道事業債という名前の地方債が発行されており、施設拡張がうたわれている。ただ1つ重要な点は、そもそもこの

会計自体は旧近江八幡市における計画の続きであり、偶然合併時期と重なったため結果的には旧安土町民にも負担が背負わされている点である。後半で述べるコミュニティセンターも似た事例であるが、合併後に行われている事業が本当に合併されたからこそ行われた事業なのかを見極めていくことが重要である。

〔３〕 コミュニティセンター

①コミュニティセンターと公民館の違い 公民館は社会教育法に基づく社会教育施設であり、教育委員会の所管におかれている施設である。そのため社会教育法の遵守が義務付けられ、施設利用の許認可などは教育委員会が行っている。一方コミュニティセンターは、もともと旧近江八幡市時代に定められた制度であり、市長部局の所管となっている。そのため一般行政財源として利用され、許認可の必要がなく非常に自由度の高い施設となっている。

②旧近江八幡市における公民館からコミュニティセンターへの移行 もともと旧近江八幡市では面積が比較的大きく、小学校区ごとにおかれた公民館において公民館主事などを中心として社会教育に取り組み、地域住民と協同で地域コミュニティ活動にも活発に参加する形になっていた。そのため、地域の祭りなども行政職員ではなく地域住民が主体となって取り組む形ができていた。しかし地方分権の進展に伴い、これまで以上の地域住民による自主的な地域づくりが求められる中で、社会教育だけに限定されている公民館ではなく、地域活動の重要な拠点とするため、様々な活動が可能なコミュニティセンターに改められることとなった。移行により副次的に起こったこととしては、市正規職員であった公民館主事を市本庁などへの配置転換、ポストもコミュニティセンターに合う形への変更であった。これにより、職員数の削減に成功した。また予算についても、前述したように額は変化していないものの、使い道が定められていないため、自由に使用できる額が増えた。

③旧安土町での合併後の反応 もともとコミュニティセンターという制度自体は旧近江八幡市で制定されたものであったが、合併に伴いコミュニティセンターの制度が旧安土町区域にも制定されることとなった。しかし公民館に慣れ親しんでいた旧安土町民としては、公民館施設が有料化したうえに日曜閉館されるようになってしまい、また窓口払いが基本であった利用料金の支払いの基本が銀行振り込みとなり、不便になった点が強調されている。しかし現状としては、目立った反対は行政に対して行われていない（近江八幡市福祉総合課ヒアリングより）。

〔４〕 近江八幡市の行政サービスの変化と考察

旧近江八幡市と旧安土町では行政サービスの提供の範囲に大きな差があった。旧近江八幡市ではその面積の大きさから小学校区という市全体の中にさらに小さな行政区分がされ、職員と地域住民のかかわりが希薄であった。しかし、その基本には面積が大きい分、地域

住民それぞれに様々なことを任せ、積極的に参加してもらうことで地域づくりをしていこうという考え方があり、地域住民が主体的になってサービス提供をする部分があった。一方旧安土町では、面積が狭い分、多少の差異はあっても画一的なサービス提供の仕方をしたほうが効率的であったという面があり、行政サービスの提供については基本的に行政側の職員が直接対応していた。これは、住民と職員が直接的につながることを指しており、住民の多種多様な要望に職員側が極めて柔軟な対応をしていた。職員数は多く必要とされ、非常に充実したサービスが提供されていた。こうした中、不況などのあおりもあって旧近江八幡市にならった対応の仕方が望まれるようになり、合併を通じて旧安土町も町役場は支所化し、コミュニティセンターも導入され、住民に任せられることは任せ、同時に住民の積極的な地域づくりへの参画を求める方式に変わっていった。旧安土町民にとっては今まで行われていたきめ細やかな行政サービスの提供方法の廃止を表しており、そういった意味で合併時の行政サービス内容の低下は問題として挙げられやすいのだと考えられる。また行政側も今まで職員がやっていたことを住民に任せる以上、そのノウハウをどのように住民に伝え、同時に住民を積極的に参加させていくかどうかを考えなければならない。

これから求められているのは、どのサービスを行政側が提供し、逆にどの部分を住民に任せていくべきかを考えることである。行政サービスの選択と集中や住民の積極的参加を推し進めていくことで、合併前と同等かそれ以上のサービス水準を維持することも可能になるのではないかな。

参考資料

近江八幡市[2012]「公的資金補償金免除繰上償還に係る財政健全化計画及び公営企業経営健全化計画について」(http://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents_detail.php?frmId=5773, 2015 年 1 月 28 日アクセス)

近江八幡市・安土町合併協議会[2009]「上下水道関係事業の取扱いについて」(<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/~oagappei/photo-logo/pdf/kyoutei%20koumoku/17-5.jyougesui.pdf>, 2015 年 1 月 28 日アクセス)

『滋賀報知新聞』2010 年 6 月 22 日付朝刊

5 節 地域自治区と観光

[1] 序論

本節では、近江八幡市の安土地域自治区制度と観光について議論する。そこでまず、本節における自治の定義と観光の取り扱いについて述べる。自治とは公のサービスに対し、「共同体を構成する人々が、所属する共同体に関することを自主的に決定し行動するプロセスの集合」と定義する。地方自治の本旨の要素には、団体自治と住民自治の2種類の概念が存在する。団体自治とは、国から独立した地方自治体を認め、その自治体の自らの権限と責任において地域の行政を処理する原則のことであり、つまり国・都道府県・市町村という異なる階層の政府間の事務に関する権限の分担関係を問題とする要素である。住民自治とは、地方における行政を行う場合に、その自治体の住民の意思と責任に基づいて行政を行うという原則のことであり、自治体の意思決定と事務の遂行に住民がどの程度関わることができるかを問題とする要素である。

本節では住民自治の要素を重視して取り上げる。市町村合併について議論がなされる際、広域自治体と基礎自治体間での事務権限の委譲についてなされており、市町村合併・道州制の議論・大阪都構想もまた自治体の所掌事務の拡大に関する議論が主になされている。そのため、もう一方の地方自治の本旨の要素である住民自治を検証することに意義があると考えられる。

本節における観光は、行政や企業誘致等による大きな経済効果を地域にもたらすことで活性化を図る外発的な観光地づくりを扱うのではない。ここで扱うのは、住民が主体となり地域資源を保全・継承・活用するような内発的な観光地づくりであり、活動を通して地域のことを知り地域づくりを実践する観光地づくりについて考察する。この側面から観光地づくりが行われているかどうかを分析することで、観光と住民自治との結びつきを考察することができる。

市町村合併と地域自治組織・観光との関わりに触れる場合、それらが重なり合う領域は様々である。そのため本節では、市町村合併に伴う自治体の広域化と、地域の住民自治・観光における自治体と行政との関わりに論点を絞って議論を進める。また、市町村合併の効果・影響を考察する上での住民自治と観光の位置づけについても、各論のはじめに述べる。

〔2〕地域自治組織

①はじめに 自治体制度の変遷は、明治・昭和・平成にわたって3度行われた市町村合併の歴史と関わっている。これらは大まかに自治体規模の拡大の歴史と言える。明治時代の地方自治制度改正時には、従来から存続していた小規模な自然村を合併して、300戸から500戸を基準とした行政村へと再編された¹⁾。市町村は、郡県制の下で基礎的自治体から政府の行政機関の性格を帯びるようになった。これが、旧来の自然村単位で部落会や自治会が組織化されるきっかけとなった。戦後の新憲法下での地方自治制度では、8,000人ほどを基準として国によって合併が進められた²⁾。これによって行政圏と生活圏のずれは大きくなり、自治会連合会が合併前の行政村単位で作られた。明治の大合併では、市町村制に先立ち、近代化の礎石としての徴兵機構・徴税機構・国民教育である小学校義務教育の整備のため、昭和の市町村合併では、新制中学校の設置や市町村消防や自治体警察の創設のためと市町村規模の再編に根拠がみられた。

しかし3度目となる平成の大合併は、国家が行財政規模の再編を行うための、国・地方間の行政関係の規模の整理としての側面が強い。この結果、市町村の規模が大きくなり、広域化するにつれて様々な問題が生じる。自治体と地域住民の距離が遠ざかり住民の意見が行政に反映されにくくなることや、とりわけ行政の意思決定に関わる参加の度合いが小さくなるという点は大きな問題である。これらの問題や矛盾を是正する機会を与える制度として、地域コミュニティの機能を高める狭域行政の働きが重要視される。ここでは狭域行政の範疇にある地域自治組織のうち、地域自治区制度を中心として述べる。

②地域自治区制度 安土地域自治区について述べる前に、一般的な地域自治区の制度的な位置づけを概説する。地域自治区は、平成の市町村合併を契機に制度化された、比較的新しい地域自治組織である。行政圏には広域行政と狭域行政の2つの概念が存在するが、ともに都道府県や市町村などの普通地方公共団体の機能を補完する役割を持つ。広域行政は、自治体間の連携という形態から自治体間の合併という形態という範囲まであり、単独の自治体では対応できない行政サービスの需要に応えることを目的とする。狭域行政は、市町村の地区単位においての住民の協同・互助のシステムとしての町内会・自治会から、高度経済成長による地域開発・都市開発の進展を背景に従来の社会的結合関係が希薄化したことによって新たに創発されたコミュニティなどに関わりをもっている。狭域行政の中でも、平成の市町村合併で消滅する市町村を住民自治の拠点とし、広域化する新市と住民のつながりを残す方策として、地域自治区は合併特例区などとともに制度化された。地域自治区は地方自治法に法的根拠をもち、設置期間に特別の限定を有しない一般制度のものと、合併特例法に法的根拠をもち、設置期間に協議によって定められる合併後の一定期間という制限がある特例制度のものの2種類の制度が存在する³⁾。ともに法人格は有さず、長と地域協議会の設置を義務付けられており、一般制度のものでは事務吏員が長となり、特殊制度では新市の市長の選任により特別職として選任される。協議会の構成員については両制

度ともに、市長が当該する区域の住民の内から選任される。

③安土地域自治区 前述した地域自治区制度の概要を踏まえて、近江八幡市安土地域自治区について述べる。2010年3月21日に行われた旧近江八幡市と蒲生郡安土町の合併に際して、合併特例法に法的根拠をもった特例制度という形態で、合併から10年の期限付きで設置された。合併に対する強固な反対運動があった旧安土町に配慮して設置されたこの地域自治区は、県内初の事例であり現在も県内唯一の事例である。管轄する地域は旧安土町の全域にわたり、事務所も旧安土町役場にある。地域協議会の構成委員の任期は2年と定められており、委員は市長の選任で10名の委員が選出される。そのうちの3名は安土地域自治区内の住民の中から公募によって選出される。主な役割として、市の施策のうち安土地域に関わる重要な事項に対する市の諮問に関して答申を行うこと、安土地域で生まれる住民からの情報や要望を集約・協議して市へ意見や提言を行うことがある。また2009年5月に策定された新市基本計画の内容に変更等がなされる際に、必ず地域協議会の意見を聞かなければならないという重要な役割もある。このように、市からの意見要求に関する審議・答申が地域協議会の基本的な働きとなっている。

また地域協議会は、自主的な研究テーマとして地域自治区における地域公共交通を取り上げている。当時の安土町の公共交通状況としては、JR 安土駅しかなく路線バスなども走っていないという、地域の公共交通の整備が十分になされているとは言えない状況にあった。また旧安土町が福祉施策として運行してきた福祉自動車は、利用者や地域が限定されていることや、運行形態の適正化の観点から、新市において見直しが検討されていた。

2011年2月には、地域協議会は市に対して市民バスに関する意見書を提出している。意見書には、運行前に設置される路線や停留所は地元自治会の意向を聞くことを求めるなどが書かれてある。しかしこれは、市が計画していた市民バスの運行計画に対して意見を提出したという以上のものではなく、何か新しいことを提言したとまでは言えない。諮問に対する答申に関しての活動を行うのみでは、住民自治を実践するという地域自治組織の機能を十分に果たすことはできない。

住民参加を向上させるために安土地域で実際に取り組みされた事例として、住民意見集約の場としての意見箱の設置という事例がある。自治区内の安土図書館・安土町公民館・安土町総合支所の3ヶ所に設置された。また出前協議会とよばれる、地域に出向いて協議会を行う取り組みも検討されている。これは地域協議会の活動のPR活動という意味合いも持つ。

また近江八幡市には学区まちづくり協議会と呼ばれる制度がある。自治会・文化振興会・社会福祉協議会・子ども会・老人会などの団体で構成され、それぞれが連携してまちづくりを行うものである。また学区まちづくり協議会は、地域の実情や課題を踏まえて地域まちづくり計画を策定し、事業を行う。各学区まちづくり協議会に対しては、2010年度から交付金制度が導入されている。

④新潟県上越市の例 近江八幡市の地域自治区の事例を検証するために、他の自治体における事例と比較する。本論文では先進的な事例が見られる新潟県上越市の事例を取り上げる。新潟県上越市は 2005 年 1 月に全国最多の 14 の市町村が合併して誕生した。新潟県の中で最も広域な市であり、2007 年 4 月には特例市指定を受けたが、過疎地域を編入したことにより過疎地域指定も受けている。当初は合併特例法にもとづいた特例制度の地方自治区を、旧上越市を除く旧市町村域に設置し、旧上越市における地域自治区の設置の検討と、地方自治法にもとづく一般制度への移行を視野に 5 年の設置期間を置いた。そして 2008 年には一般制度へと移行し、翌年には旧上越市の昭和の旧村域単位の 15 区に地域自治区を置いた。28 すべての地域自治区には地域協議会が設置され、地域の課題について住民自身が議論し、取りまとめた意見を市長に伝える機関となっている。上越市の地域自治区・地域協議会における取組の中で注目すべきものは、委員の選出方法が公募・公選制であること、委員の報酬が交通費の支給を除くと無給であることが挙げられる。これによって、市民が住民自治の参加を高めることや主体的な参加へと促す機能を持っている（上越市[2013]より）。

⑤結論 最後に旧安土町地域・上越市の地域自治区についての比較をする。序説で述べたように、自治体の意思決定に住民がどの程度参加できているかを中心に見ていくこととする。安土地域自治区は、10 年という時限があることや選出方法が違ふことから、制度的な面で見ると新市の枠組みへとスムーズに移行する以上の形は整っていない。これは、期限内に住民自治の根付いていない地域において、旧近江八幡市からあるまちづくり協議会という制度への移行段階にあると解釈できる。上越市の例では住民自治を向上させる手段を持った制度として、合併前後から計画され設置されたものである。旧近江八幡市との制度的統一も必要なことであるが、しっかりした住民自治制度を確立させるためには、新市の住民自治制度全体をさらに向上させる必要がある。近江八幡市のまちづくり協議会への交付金を、制度統一後も確実に受け取り続け、統一後の制度が旧安土町住民の声を行政に届けるものになるように活動を続けなければならない。

〔3〕観光

①はじめに 近江八幡市の合併の効果を検証する際に、観光を取り上げる意義を述べる。検証は 2013 年 3 月に策定された近江八幡市観光振興計画に掲げられている目標・計画をもとに行う。しかし観光振興計画が策定されてから、十分な年月が経過していないため、実際に行われた事業等の検証を行うことが難しい。そのため市の行政が、現在行いつつある事業や予算の用途を概説し、それらの方向性を考察する。

観光振興計画の主なねらいとして「自然・歴史文化資産を活用したまちづくり」による合併の効果の発揮とある⁴⁾。よって合併後に市によって行われた施策や、市内の各主体・住民による取り組みが、合併によって得たスケールメリットを活かしているかということ

に焦点を当てる。

②旧地域の合併時までの観光 近江八幡市において、観光がどのような経緯をたどったのか述べる。旧近江八幡市地域における観光の歴史は浅く、西国三十三所第 31 番札所である長命寺の参拝や中山道の宿場である武佐宿、琵琶湖の湖水浴などを除くと古くから続く観光拠点は少ない。

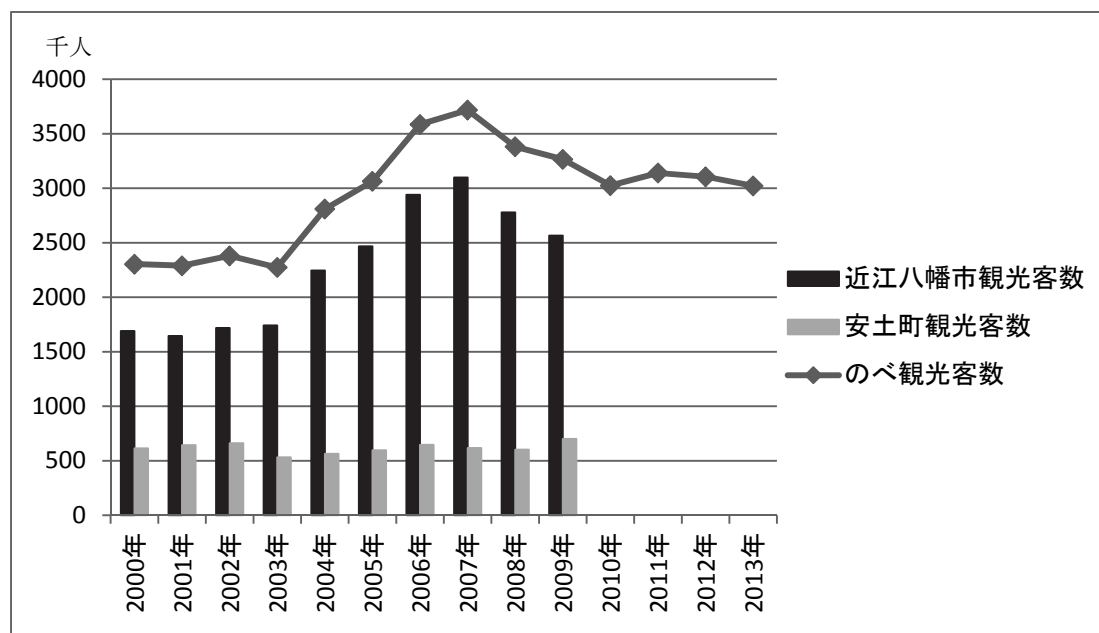
観光への取り組みの起源は市民による八幡堀の清掃活動にはじまる。高度成長期、区画整理や工場誘致などの都市基盤整備や、琵琶湖総合開発による琵琶湖の水位低下や生活排水の質的变化により、八幡堀は荒廃しており、地域の自治会は署名を添えて駐車場や公園等への改修要望を市に陳情した。1972 年、近江八幡青年会議所が改修に反対したが、埋め立て予算は既に国によって計上されており、市民も改修を望んでいる状況下では、保存運動は孤立していた。しかし、青年会議所は県土木事務所等との交渉を続けると同時に、毎週日曜日に会員自らが八幡堀へ入り自主清掃を行った。市民・老人会・建設業者等の自主的な援助や、意見が対立していた行政職員も市民として参加する人が現れるなど活動は広がり始め、1975 年 9 月に滋賀県は改修工事を中止し、国に予算を返上することになった。1970 年代には反公害運動が全国各地で見られるようになっており、従来とは異なり、民間企業だけでなく、ごみ焼却場や下水処理場のような嫌忌施設の処置に対する反対、国や自治体の公権力に対する抗議が行われるようになっていた。これらは市民意識を変えるきっかけとなり、地方自治の住民自治の側面に焦点が当てられるきっかけとなった。近江八幡市の例もその 1 つであると言える。その後 1980 年代後半から 90 年代になると、近江八幡市の観光客数も徐々に増加し始め観光地としての知名度も生まれ始めた。この後も拡張的な整備は見られるが、大きな事業や企業誘致型の観光地づくりは見られない。古くからある文化資産等の保存活用が、最近 20～30 年間の傾向であると言える。また旧安土町地域では、安土城跡をはじめとする文化資産を有しているものの観光に活用した歴史はあまり見られない。

2000 年以降の近江八幡市の観光客数の動向としては、観光客数の計測方法の変化による影響もあって正確な把握が難しい。しかし、観光拠点の設置や観光地としての整備によって 2003～07 年までは増加傾向、滋賀県全体の観光客数動向に共通して 2007 年～10 年は微減傾向が見られるものの、大きな変動はない（図Ⅲ－5－1）。観光客の目的は歴史文化が全体の過半数を占めており、減少傾向の 2007 年以降も歴史文化を目的とする客数が増加していることは特筆すべき点である（表Ⅲ－5－1）。課題として、旧近江八幡市地域と旧安土町が一方を訪れてから、次は他方へというような観光客の流れがあまり見られず、それぞれの関係が薄い状態になっていることが挙げられる。また、旧安土町にある観光資源や旧安土町の位置への認知度が低く、また旧近江八幡市との距離感も認知度が低いということもある。

観光振興計画では、観光振興の方向性として、来訪目的性をさらに高め、滞在時間の拡

大とリピート性を強化することが挙げられている⁵⁾。一般的に観光客のターゲット層は、自由につかえるお金や時間が比較的多く、また今後も人口が増え続けていく高齢者層がある。また近年の観光振興として、聖地巡礼型と呼ばれるものがある。大河ドラマの舞台となった地域では一時的・長期的に観光客が増加するように、書籍・映画・ドラマや、近年大衆文化の主流として認知されている漫画・アニメーション・ゲームなどの舞台となった場所など、特定の人々にとって特別な場所を聖地と呼ぶ。特色として観光客がその場所や地域への愛着を持っているため、地域の持つ価値が共有されやすいことがある。従来では、観光客は地域資源を消費して経済効果をもたらす存在とされることが多かったが、聖地巡礼型の観光では住民と協働して地域の価値を発見し、高め、作りあげて、地域文化の発展に貢献する新たな形を生み出すきっかけとなる可能性がある。

図Ⅲ－５－１．近江八幡市の観光客数の推移



(注) 1. 2010年以降ののべ観光客数は、新近江八幡市の値である。

2. 2010年以降は、観光客数の計測を全国共通基準に統一・変更している。

(資料) 近江八幡観光物産協会[2014]，近江八幡市[2013]より作成。

表Ⅲ－５－１．近江八幡市の目的別観光客数

単位:千人

	2003年	2007年	2009年
一般行楽	1,019	2,069	1,675
寺社・文化財	848	1,161	1,269
遊覧船	144	197	139
行催事	118	177	136
釣り・ゴルフ・テニス	70	79	29
水泳・舟遊び	57	11	10
キャンプ	15	15	5
ハイキング	3	8	3
合計	2,274	3,717	3,266

(注) 安土地域も含む。

(資料) 近江八幡市[2013]

③合併以後の取り組み 市町村合併が行われたことによる行政圏の広域化によって、観光施策の変化が見られたかどうかを考察する。合併が行われてから数年間は、新たに生み出された環境に観光協会をはじめ様々な観光振興を担う主体がスムーズに適応するため、行政主導で基盤整備が行われる。行政が管理する事業としては主に、中心となる観光拠点であり観光協会の事務局が存在する、白雲館・安土城郭資料館の指定管理や、市営の小幡・多賀の観光駐車場管理等の維持管理業務がある。合併後行われた独自のものは、2010年度に行われた100名城に選定された安土城跡・観音寺城跡の新幹線から見える位置への看板の設置や、2012年に行われた交通渋滞の緩和や観光客の利便性の向上のための小幡観光駐車場の拡張整備などがある。行政主導で行う事業として、旧安土町が有する歴史資産の中で最も知名度のある安土城のPR活動を中心として、旧安土町地域の認知度を上げる取り組みがされている。注目すべき事業の1つに、ヴァーチャルリアリティ安土城プロジェクトがある。旧安土町の観光資産である安土城跡を、近江八幡市として管理・PRできるようになったが、安土城跡は国の特別史跡となっているために、周辺の観光地としての整備が厳しく制限されている。また復元するとしても、莫大な予算が必要となるうえに、復元のモデルを決めるにも学説上の定説が存在しないため、実現が困難である。そこでヴァーチャルリアリティ技術(VR)を用いて安土城を再現することで、観光振興に役立てようとしている。また、2012年度のVRプロジェクトの成果を経て、拡張現実技術を利用したプロジェクト、施設を利用したシアター型のVRプロジェクトへと段階的に発展させる予定である。

市民による活動の1つとして、2013年に築100年を迎えた市の指定文化財である、近江八幡市安土町小中にあるヴォーリズ建築の旧伊庭家住宅が同年8月1日から一般公開された。以前は春と秋に特別公開されてきたが、市が歴史資産の有効活用を図るため利用者を公募し、地元の任意団体オレガノが地域交流の拠点として利用しながら、一般に公開することになった。現在は学習会や展示会などを開くといった活動を行っている。入館料は

徴収できないので、維持管理協力金や会費で運営している。

④観光振興計画の検証 前述したように、近江八幡市の観光地づくりは観光地を形成していくというような性質ではなく、保存・活用という性質を持っている。多額の投資や大規模な施設づくりを行い、事業の利益を回収することを目的とする観光政策ではない。そのため、行政圏の変化は大きな影響はないように思われる。むしろ自治体の行政規模広域化に伴って、行政村ではなく旧来から歴史的な結びつきのある歴史資産の一体的管理を進めるために、地域の観光主体の連携や広報・PR 活動を行う安土観光協会と近江八幡観光物産協会の合併や、観光ボランティア協会の合併による観光振興活動の一体化による効果が重要になってくるだろう。VR 安土城プログラムは試行中であるため、評価することはできないが、現状をふまえて旧安土町の観光振興に将来のための基盤を整備する一步を踏み出したと言える。掲げられていた目標のうち、歴史文化の保存活用・安土町の PR は実現の道をたどっていると評価できる。また住民主体の活動として挙げたオレガノのように、歴史文化資産や西の湖のような自然遺産と結びついている場所を、住民が活用する場として活動する市民団体が生まれて、観光地づくりに結び付けることができるかが重要となる。

〔4〕 結論

本節では、自治区制度と観光について議論してきたが、最後にあらためて自治について考察する。狭域行政を担ってきた地縁の地域自治組織が機能しなくなったり、親子代々が同じ土地で暮らし親が子の仕事を継ぐという血縁的なつながりが希薄になったりしている現在、住民自治を成立させるための試みとしてどのような形式の組織がありえるだろうか。その試みのひとつとして、市町村合併による生活圏と行政圏のずれを調整するための地域自治区制度・地域協議会制度が挙げられる。しかし旧京北町の地域自治区制度は、旧近江八幡市のまちづくり協議会と統合するための移行過程に過ぎない。また、自治会や地域自治に携わっているのが、高齢者中心であるという問題もある。新近江八幡市の地域自治制度は変化の途中にあるが、より多くの住民が自治に参加するためには、上越市の取り組みのような、参加の機会を増やし地域自治と住民の距離を近づける試みが必要となる。

観光については、観光協会・観光ボランティア協会の合併によって、歴史資産の一体的管理や観光振興活動の一体化などといった、観光主体の連携が重要になってくる。また、地域の資産を保存・活用していく中で、地域交流を通して新たな住民同士のつながりを生み、地域の自治を向上させる手段となる可能性がある。

脚注

- 1) 総務省[2009a]より。
- 2) 同上。
- 3) 総務省[2009b]より。

4) 近江八幡市[2013]より。

5) 同上。

参考資料

近江八幡観光物産協会[2014]「データで見る「近江八幡」の観光」(<http://www.omi8.com/gaiyo/data.htm>, 2015年2月1日アクセス)

近江八幡市[2013]『近江八幡市観光振興計画』(<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000007/7339/kankouplan.pdf#search='%E8%BF%91%E6%B1%9F%E5%85%AB%E5%B9%A1%E5%B8%82%E8%A6%B3%E5%85%89%E6%8C%AF%E8%88%88%E8%A8%88%E7%94%BB'>, 2015年1月26日アクセス)

上越市[2013]「地域自治区（地域協議会）」(<https://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/jichi-chiiki/jitiku.html>, 2015年1月29日アクセス)

総務省[2009a]「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>, 2015年1月30日アクセス)

総務省[2009b]「地域自治区・合併特例区制度」(http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html, 2015年1月30日アクセス)

6 節 反対運動

〔1〕 反対運動の概要

安土町・近江八幡市の合併に関しては、1 節で述べた通り、根強い反対運動が起きたことで知られる。強い反対運動が起きた主な要因は、合併が住民の側からの要求によってではなく、町長あるいは市長の独断によるものだったからである。

合併推進派である津村町長時代の「合併旧法期日までに合併」という方針と 3,600 筆に上る合併推進署名に対抗し、4,199 筆の反対署名を集めたのが反対運動のはじまりである¹⁾。合併反対派のグループによれば、3,600 筆の推進署名は団体によるもので、個人だけで集めた 4,000 筆の署名の方が民意を反映しているはずだという²⁾。

富士谷英正近江八幡市長は合併時に、合併から 2 年半後の住民アンケート実施を「口約束」した³⁾ が、「合併して悪くなったということは聞いたことがない」と述べ、アンケートを実施しなかった⁴⁾。それを受けて、守ろう安土・みんなの会では独自に集合住宅を除く旧安土町地域の 3,500 戸へアンケートを配布し、734 通の回答（回収率 20.97%）を得ている。

表Ⅲ－6－1．住民アンケートの結果

合併の結果	回答数	割合	回答数	割合
良かった	172	23.4%	200	27.3%
どちらかと言えば良かった	28	3.8%		
どちらかと言えば悪かった	95	12.9%	493	67.2%
悪かった	398	52.4%		
わからない	36	4.9%	41	5.6%
無回答	5	0.7%		
計	734	100%	734	100%

（資料）守ろう安土・みんなの会の提供資料より作成。

表Ⅲ－6－1 によれば、合併の結果として「良かった」「どちらかと言えば良かった」と回答した人の割合が 27.3%なのに対し、「悪かった」「どちらかと言えば悪かった」と回答した人は 67.2%にも上っている。

また、私の願いを届けよう会が実施した要望書名のなかで、自由記述欄に寄せられた住民からのコメントは以下の通りである。なお、このコメントには一切の編集を加えていない。

表Ⅲ－６－２．住民によるコメント

※安土の給食センターは廃止せず活かしてください。

※安土のコミセンの日曜開館と貸館手続きの簡素化をして下さい。

※情けない、情けない、悔しい…合併して何一つ良かったといえることのない合併。これだけ反対してきたのに…みんなの気持ちですよ～何とかして下さい。

※旧安土町の予算を要求視してください。(例)文芸の郷の草花購入。前まではヒマワリが咲いていました。文化祭に使うお金等、自由に使用できる予算を！

※合併してから小さなサービスが廃止され残念です。老後の安土が心配です。暮らしやすい地域づくりをお願いします。

※保健センターを守ってください。

※安土のきめ細かな施策を継続してください。

※この３年間生活してきた中で、安土の良いところ、そして生活していく上での良さが無くなっていくようで不安です。合併で住みよい安土が変わってしまい、この先どうなっていくのかと思うと不安…残念です。

※都市計画税はやめてほしい。

※いろいろ不便になった。

※給食センターの廃止は子供たちのためになりません。活かす方法を考えてぜひ残してください。

※「療育手帳 B」の方への医療費助成を全市域で行って下さい。当初は外来分より開始する等、段階的にも施行してください。

※発達障害のある人たちへの支援を積極的に取り組んでください。

※今まであった安土町のルール、施策を壊さないでください。

※福祉の町・安土を取り戻してください。私、妻共に８５歳。妻はアルツハイマー９年目、話すことも歩くこともできません。車椅子生活です。私は障害１級です。

※八幡市内へ行かなくて済むように。

※安土の良さを取り戻そう。

※安土保健センターを職掌・廃止しないで下さい。

※「療育手帳 B」の方への医療費助成を全市で実施してください。

※元の蒲生郡安土町に戻してほしい。

※先日、ゴミが不法投棄されていたので、小中学生の通学路にもあたりますので、教育情操上の問題もあると思い、安土総合支所へ電話をかけて回収をお願いしたところ、すぐに回収してくれました。フレンドマートの方へ行く地下道の天井が蜘蛛の巣だらけだったので、清掃をお願いしましたところ、これもすぐにきれいにしてくれました。このような立派な行動力のある方々の支所を縮小するなど、安土町民を馬鹿にしているとしか思えません。むしろ、旧に戻して増員すべきだと思います。安土町のことは安土町民が責任を持って決めるべきだと思います。合併して３年が経過しましたが、便利になったところは見当たりません。唯一「あかこんバス」くらいです。安土町の良いところがどんどん消えていくのが心配です。

合併は大失敗だと思っています。合併を推進した方々は、もう一度初心に戻って足元と現状を見つめなおしてください。よろしくお願い申し上げます。

※保健センターを残してほしい。

※相談窓口を増やしてほしい。八幡まで行くのが大変。

※市長さん、約束は守って下さい。

※5月、晴天の日に知人を安土城址周辺に案内、散策しました。以前と全く変わりなく、近江八幡市になっても歴史や観光にまで全く手が回らない現状を実感しました。観光客は数人で城址に登っていました。

※通園バスを廃止しないでください。

※幼稚園バス、給食センターを廃止にしないでください。

※保健センターをもっと子育て行事に使用させてほしい。

※安土の保健センターを、子どもセンターのような「子育て支援施設」にしてほしい。

※給食センターは安土区内はそのまま使用してほしい。

※住みよい安土を。よく考えた施策を練ってください。

※自治区長をはじめ、合併推進の人たちが役職に就き、近江八幡の言いなりになって、合併して3年…安土の良さがだんだんと消えていく。

※20余年、いろいろのことに活用させていただき、学ばせていただいた公民館。コミュニティセンターになっても手続きの簡素化をお願いします。

※地域協議会の実行力、行動力が全く感じられない。協議会が何をしようとしているのかもわからない。協議会は安土自治区住民にわかりやすく開示願いたい。

※以前の安土町の時と比べて何かにつけて不便になった。安土支所をもっと活用すべき。ほとんどが八幡に行ってしまった。これは対等合併ではない。

※保健センターをぜひ残してください。

※保健センターをなくさないで下さい。

※JR安土駅南口を作して下さい。

※通園バスを廃止しないでください。

※中学にも通級教室を設置して下さい。

※安土保育園の職員の数と入園できる園児の数を増やしてください。あるいは、安土地区に保育園を作ってください。これから安土は多くの住居が建ち、子どもの数が増えることは必至です。

※保健センターをなくさないでください。障害者のリハビリ等に使わせてほしい。

※市長は（副市長も含め）安土町を軽視しているように思えます。安土町民が納得する政策をしていただきたい。

※保健センターは健康の砦でした。今では宝の持ち腐れです。是非とも、私たちが健康のことについて学ぶ時に貸館をお願いします。

※安土の人口は減っていません。住民サービスはきめ細やかに。支所の縮小をやめ、機能と人員を充実させてください。

※以前の安土町にしてほしい。

※合併になり、様々な事柄に変化が生じています。活用できるものはそのまま残して、活用できたらいいです。

※住みよい安土町であるために、総合支所の縮小をやめてください。

※健康に暮らせるように保健センターを続けて下さい。

※安土の保健センターを活用してください。検診なども実施日が少なくなり受けづらい。2階の和室も以前のように貸してください。

※元々八幡の人は、てんびん祭りの協力費徴収がないのに、なぜ安土地区は徴収するのですか？…全く分からない。

※大中グラウンドのスポ少使用は無料にしてください。

※支所はそのまま残す。保健センターは誰でも気軽に行って、相談できる場所として残すべきです。

※安土給食センターはそのまま使ってください。子供たちがお世話になり、今、孫たちがお世話になっています。どうかなくさないでください。

※強度行動障害に対する支援をしてください。「療育手帳B」に対する医療費助成をしてください。

※きめ細かな住みよい安土にしてください。

※給食センターの廃止をやめてほしい。保健センターが無くなると不便になると思います。

※今後とも安土のきめ細かな施策を継続していただけるように要望します。

※「療育手帳B」に対する支援と強度行動障害に対する支援をしてください。

※簡素化が進みすぎ、住みにくい安土になることは望まない。なくしてしまうことは簡単だが、復活させることは大変であるため、住民の声をもっと聞き入れてほしい。

※中学部活の選手登録費の個人負担があります。

※安土スパーヒーローズ（サッカー）の練習当番のカギの受け渡しを、今までのように安土コミセンでできるようにお願いします。

※保健センターを残して下さい。

※コミセンの使用を簡単にしてほしい。保健センターを残してください。

※市長、早よ代わってほしい。

※保健センターの存続をお願いします。

※保健センターをよく利用させてもらっています。縮小に反対します。

※公民館活動で今まで利用していましたが、手続きがややこしくなり、今まで通りにしてほしい。

※保健センターをなくさないで下さい。

※保健センターが無くなるのは、子育てするうえで困る。

※介護保険料が高くなった。

※保健センターはなくしてほしくない。

※総合支所が縮小されるのは、住民に負担が大きくなることだと思います。是非やめてほしい。

※保健センターを残してください。

※総合支所をいつまでも残してください。年を取り市役所まで自転車や車で行けなくなるのが心配です。

※元通りくらいに塩梅してほしい。

※子ども達が安心して暮らせる町にしてもらいたい。昔から引き継がれた安土の良さをなくさないでほしい。

※コミセンの日曜開館をしてほしい。グラウンドの使用料をなくしてほしい。

※安土駅を早く改修してほしい。

※給食センターの存続をお願いします。

※安土町の時代はきめ細かいサービスがあったが、合併してからは次々とカットされている。合併前と同じとはいかないまでも、カットされた福祉関係の復活を望む。

※安土の財産を切り売りすることなく、現在のままで活用してください。

※給食センターの存続をよろしくお願いします。

※安土町に分立して、安土町独自の施策を行うべし。

※病院の医療費の割引が効くようにしてほしい。

※蒲生郡安土町に戻してほしい。それだけです。

※これ以上、安土を不便にしないでください。

※保健センターと給食センターを廃止せず、活かしてください。

※保健センターをいつまでも残してほしいです。

※合併により生活がどんどん悪化しています。騙された思いでいっぱいです。保健センターの縮小、給食センターの廃止など私たちの生活がしにくい状況です。

※合併して悪い。税金が高くなった。

※合併してよかったと思ったことは、一度もありません。

※安土の良いところをすべてなくすことの無いように！

※安土の保健センターは絶対に廃止しないで欲しいです。

※支所は本庁と同じ機能を持たせて、使い分けしなくてよいように。

※高齢者が多くなる中、小単位のサービスの方が行き届くと思う。幼児を持つ若い世帯もできるだけ身近なところで充実した福祉事業を望みます。

※合併前のように戻ってほしいです。

※保健センターは無くさないで。市全体の為にも、子育て・高齢者福祉・障害者福祉のためにも。

※地域協議会委員のみなさんの、協議会の設立目的及び役割を踏まえての全力投球の取り組みをねがう。

※「療育手帳B」の補助の復活をお願いします。

※合併処理浄化槽の在り方を公共下水道の在り方と同じにしてください。

※成人式を安土文芸セミナリヨでしてほしい。

※乳幼児健診が八幡と一緒にあってとても時間がかかり不便です。以前のように安土でしてほしいです。

※安土の良さが何もかも消えていくようで淋しい限りです。

※総合支所とは名ばかりで、年々極端に縮小され「何ができるの？」と大変不便に感じています。

※保健センターは子育て支援の場として今後も活用されるべきだと思います。他市では児童館も充実され、保育所の充実も含めて子育て支援に力を入れられているように思いますが…

※少子高齢化社会、健康であることは誰にとっても一番大切なこと。市が養成された健康推進員等を上手に指導し、市民のための健康づくり事業を保健センターや地域で進めてください。保健センターをなくさないでください。

※早い分立を望みます。

※せっかく中学校のそばに給食センターがあるのに、合併を理由に廃止する案はおかしい。給食センター廃止絶対反対！！

(資料) 私の願いを届けよう会の提供資料による。

表Ⅲ－６－２によれば、保健センター・給食センター・コミュニティセンターなどに対する不満と改善の要望が多いことがわかる。

老蘇コミュニティセンターは、安土町時代には存在せず、合併によるメリットだと主張されることがあるが、ヒアリングの中で実際にはそうではないということがわかった。老蘇コミュニティセンターはもともとJAの支店であったが、JAの一行政区一支店の原則により、老蘇の支店が廃止されてしまったのである⁵⁾。ATMも消滅してしまったため、金融機関を利用するのにも遠方へ出向く必要がある。

また、安土駅前に立地している安土小学校についても、新市になってから存続の危機に瀕している。新市の説明によれば、排水管の老朽化や運動場の狭さなどの理由で移転するということだが、実際にはその優れた立地を生かして宅地分譲し、売却益と固定資産税収入を見込んでいる⁶⁾。移転先は水田を予定しており、水はけの悪さなど、地盤の安全性については疑問の声があがっている⁷⁾。

〔２〕共存か分立か

合併反対を掲げて共闘してきた守ろう安土みんなの会は、合併を受け入れその中で旧安土町の存在感を高めていくグループと、直ちに分立を求めるグループとに分裂していく。前者は現在、わたしの願いを届けよう会として活動し、その考え方としては、現実的には分立ではなく生活要求に基づいた運動をしていくべきで、分立は理想論だと断じる⁸⁾。そのためにも、支所の職員数の維持や保健センター・コミュニティセンターの機能向上などについて、自治区に対して要求していくといった地道な活動が重要であるという⁹⁾。確かに、アンケートに示されている住民からの要望を見ると、多くは分立しなくとも解決可能な要望が多いことがわかり、それらを実現することを優先しているのがこのグループなのだと考えられる。後者のグループは守ろう安土みんなの会に留まり、最後の旧安土町町長である大林輝夫氏を中心に、安土町分立に向けて活動を続けている。

このように、長年にわたる合併反対運動も、実際に旧近江八幡市との合併が完了し自治

のあり方も大きく変わるうちに、共存を目指すグループと分立を目指すグループとに分裂し、合併反対派の人々はその選択を迫られている。ただしヒアリングの中でも、実際に分立を実現させることは厳しい状況であり、当面は安土地区の拠点である安土総合支所のこれ以上の縮小を阻止し、市長選への対抗馬を探すことが重要であるとしている¹⁰⁾。

〔3〕行政側から見た合併の成果

一連の反対運動は、行政側からどのように映ったのだろうか。行政としては、あくまで行財政基盤の強化と住民サービス向上のための合併であった¹¹⁾。特に旧近江八幡市および旧安土町は安土桃山時代からの歴史的・地域的つながりが深く、現在も日常生活圏となっているほか、両市町にまたがる西の湖はラムサール条約湿地に指定されており、合併によって一体的な取り組みができるようになるのも合併の理由の1つであった。そして地域の個性を生かしたまちづくりのため新設合併方式を選択し、さらにその理念を具体化すべく、旧安土町に地域自治区を滋賀県では初めて設置した。

財政指標をみると、両市町とも県内平均値より経常収支比率は良好な数値であった。しかし地方交付税への依存度が高い安土町は、三位一体改革を乗り切るために、急激に職員数を減らし、大規模な公共事業に対応する余力がないなど行財政基盤が揺らいでいた¹²⁾。合併による県からの合併支援特例交付金は2013年度で終了（年7000万円）する一方、対象事業のまちづくり支援交付金は今後も継続していくが、予算全体での取捨選択が必要となってくる。普通交付税は算定替により6億円が保障されているが、2020年度には廃止されるため、歳入削減の中での事業継続が今後の課題になってくる。

住民サービスのうち、警察署・消防署は両市町の合併以前は同一管内であったため、大きな変化はない。病院も近江八幡市立総合医療センターが利用され、障がい者福祉に関する共同事業なども行われている。安土駅周辺整備事業は、旧安土町の予算が年40億円だったのに対し20億円が必要とされ、安土町単体の事業としては実現困難だったが、合併によって実現できたと強調する¹³⁾。安土総合支所には現在、地域振興課・住民福祉科・文化体育振興課が存在しており、支所の職員数は55人から26人へと削減されたが、本庁も同様に削減されている¹⁴⁾。また、旧安土町には公共交通機関が無かったが、旧近江八幡市の市民バス（愛称、赤こんバス）が3ルート整備されるなど、利便性の向上も図られた¹⁵⁾。

このように、すでに述べてきた合併に伴う施策の変化が行政側から見た合併の効果であり、反対運動の中で語られる合併のデメリットはあくまでも旧近江八幡市、あるいは旧安土町どちらかの合併前の水準に統一しただけのことであり、特段旧安土町にとって不利益な合併ではなかったという淡々とした意見であった。

脚注

1) 私の願いを届けよう会ヒアリングによる。

- 2) 同上。
- 3) 同上。
- 4) 守ろう安土・みんなの会ヒアリングによる。
- 5) 私の願いを届けよう会ヒアリングによる。
- 6) 同上。
- 7) 同上。
- 8) 同上。
- 9) 同上。
- 10) 守ろう安土・みんなの会ヒアリングによる。
- 11) 近江八幡市安土総合支所地域振興グループヒアリングによる。なお、対応してくださった安部氏は、旧近江八幡市の職員として採用され、現在は安土総合支所へ異動している。
- 12) 同上。
- 13) 同上。
- 14) 同上。
- 15) 同上。

7節 おわりに

本章では、旧近江八幡市と旧安土町による合併を、財政・行政サービス・自治・反対運動といった切り口から検討してきた。市町村合併において議論の焦点となるのがやはり財政問題であり、それには合併旧法・あるいは合併新法に定められた財政支援が絡んでいる。実際に両市町が合併を急いだ背景にはこの財政支援を好条件で獲得したいという狙いがあり、住民との議論が熟さないまま合併へと突き進んでしまった結果として、根強い反対運動が現在まで続くことになってしまった。

行政サービスの多くは旧近江八幡市の水準に合わせられ、その結果として安土町の住民の不満を買うことになってしまった。行政へのヒアリングによれば、確かにデメリットばかりではない施策であったが、旧安土町民が大切にしてきた公民館や給食センターなどが合理化の名のもとに十分な議論のないまま改変されてしまったことが、大きな反発を買う原因であったと考えられる。

地域自治に関しては、合併によって人口規模的にも旧近江八幡市と比べて劣勢に立たされている。これは、通常由市議会で議席を十分に獲得できないことを意味している。旧安土町域の自治組織が十分に住民の声を反映する仕組みになっていないことが課題として浮き彫りになった。新潟県上越市における自治の例を紹介したが、現在の近江八幡市でもこうした先行例を参考にし、住民の要求を行政に反映できる仕組みを早急に整備しなければならない。

また、6章では反対運動の経緯について述べた。反対運動は当初、守ろう安土・みんなの会として旧安土町の反対派住民が一丸となって取り組んできたが、合併によって状況が変わると、分立を求めるグループと新市の中で安土地域の要求を実現しようとする2つのグループに分裂してしまった。しかし、安土地域の分立は現実的には難しい状況にあり、支所の役割拡大・地域自治区による活動など、新近江八幡市において安土地域住民の意見を行政に伝え実現していくための施策が必要である。

1人の町長が突然方針を転換し、民意を聞かないままに合併に突き進み、リコールや議会の解散が行われながらも合併を余儀なくされた今回の事例は、市町村合併や地方自治の是非というよりは、地方自治体のあり方やその制度そのものについてわれわれ主権者に再考を迫っている。

おわりに

本報告書では、南丹市・京都市京北地域・近江八幡市安土地域について、市町村合併とその影響について論じてきた。合併の経緯や合併後の変化、今後の課題・展望について、各例で様々な共通点や相違点を見ることができた。

I 章の南丹市については、同規模の4町が合併したものの中心部と周辺部で格差が残っているという特徴がある。財政については、合併から8年経った現状、合併に伴う歳出増が財政改善効果を上回っている。今後は、交付税算定替終了に伴う大幅な収入の減少の中で、いかに安定した財政運営をしていくかが課題となっている。交通と福祉に関しては、合併によって改善されたということができる。広域的なバスルートが策定され、福祉水準は社協の合併に伴って高水準かつ廉価なサービスに統一された。しかし、いずれも財政問題が持続的な運営への課題となる。そして、特に中心部からの距離が遠く反対運動も展開された旧美山町では、議員数の削減や行政サービスの効率化によって合併によるデメリットを受けている面が大きい。そんな中、美山町地域振興会は合併後も主体的な活動をしている。行政の効率化で住民の声が届きにくくなっている中では、地域振興会に代表される地域主体の取り組みや住民の積極的な参加に対して、行政の支援が不可欠である。

II 章で扱った京北地域は、合併前は京北町という1つの基礎自治体であった町が、京都市という大都市の一部となった。また、京北町民による京都市との合併を求める署名によって、合併が推進されたことが大きな特徴である。京北地域でもやはり、今後の財源が問題となっている。合併特例債が期限切れを迎え、過疎対策債の再延長がなされない場合、京都市が京北地域に対してどれだけの財政支援を行えるのかが問題となる。また、京北地域から京都市議会議員が選出されていないため、京北地域の声が行政に届きにくくなったことも問題として挙げられる。福祉についてはサービスの質の低下は見られなかったが、広範囲の福祉支援を必要とする京北地域において福祉を担う人が少ないことは課題である。農林業については京都市という巨大な地元市場を得ることとなり、交通については合併特例債によって京北トンネルが開通するなどのメリットもあった。しかし、維持管理の財源が定まっていないことは今後の課題であり、京北の定住人口増加のためにはさらなる交通条件の改善が必要である。京北地域の住民に行った意識調査では、合併前には賛成派が過半数おり、京北の経済や産業の活性化を期待する声が多かった。一方、行政サービスの低下や住民の声が届きにくくなることを不安視する住民が多かったことも事実である。そして合併後には、合併を評価する住民が3割程度にとどまり、行政サービスの質に不満を抱いている人が大半であった。つまり、合併前に期待されたような経済の発展よりも、予想されたデメリットの影響の方が大きいという結果になった。今後は、京北地域の経済・産業活性化のために、主要産業である農林業の活性化、豊かな自然を生かした観光産業の発達が必要である。そのためにも、京北地域に費やすことのできる財源の確保が最大の課題

となる。

Ⅲ章で取り上げた安土地域では、合併協議過程で激しい反対運動が起こった。これは近江八幡市・安土町の両自治体が、好条件の財政支援を獲得しようと合併推進に突き進んだためであった。行政サービスは旧近江八幡市の水準に合わせられ、合併後も旧安土町民の不満を買う結果となった。また、前2例と同じく人口の少ない安土地域から近江八幡市議会議員を十分に送ることはできていない。そのため、安土地域の自治組織が住民の声を反映しきれていないことが課題である。安土地域に設置された地域自治区は、旧近江八幡市からあるまちづくり協議会との統一に向けた移行措置であるが、制度統一後にも地域住民の声を行政に届ける役割を果たすための仕組みづくりが必要である。安土町で激しく起こった反対運動は、当初は反対派住民が一丸となっていたが、合併後は2つのグループに分裂する結果となっている。今後は、安土支所の役割拡大・地域自治区による活動など、新近江八幡市において安土地域の意見を行政に伝え実現していく施策が必要となる。

以上のように、3つの合併自治体において、合併による様々な問題が浮き彫りとなった。Ⅰ～Ⅲ章のいずれの例を見ても、行財政の効率化によって地域住民の声が行政に届きにくくなっている。また、合併特例が期限を迎え歳入が減少する中で財政問題が顕著になり、さらなる事業の効率化が必要になることは明らかである。各自治体の個別分野に目を向けても、合併のメリットを享受している分野と、デメリットの影響を受けた分野が様々にあることがわかる。この報告書において、3例の市町村合併について、果たしてそれが正しい選択であったか否かをまとめることはできない。さらに、平成の大合併についての一般的な是非の判断を下すことは容易ではない。しかし、地方分権・行財政改革という大義名分のもとで進められた市町村合併が、必ずしもその目的を達成し、地域にプラスの影響のみを与えたわけではないことは明白である。

「はじめに」にも記したように、平成の大合併の最大の目的は、行財政の効率化による地方財政危機からの脱却である。しかし、現状はどの地域においても、財政に関して問題を抱え、行政の効率化によって住民の声が十分に届かなくなっている。どの分野の政策を実施するにあたって、財源が確保されていることと地域住民の意見が政策に反映されることが必要である。各自治体が、少数の声を無視して、歳出削減のために周辺部を見捨てるような政策を決してしないことが求められる。そして各地域が主体的な活動を行い、そこに住民が積極的に参加することが地域の発展につながると私たちは考えている。

最後に、平成の大合併を検証するこの報告書作成にあたって、様々なデータを提供してくださったみなさま、ヒアリングの場で現場の生の声を届けてくださったみなさま、アンケートにご協力くださったみなさまに感謝の意を表したい。

ヒアリング協力量一覧（章別，実施日順）

I 章

前南丹市議会議員・高野美好氏（ヒアリング当時は南丹市議会議員），現南丹市議会議員・靱岡誠氏（ヒアリング当時は農家），2013 年 11 月 11 日実施。

南丹市社会福祉協議会日吉本所事務局次長兼管理部長・榎原克幸氏，2013 年 11 月 15 日実施。

京都府南丹広域振興局企画振興室副室長・山本博文氏，同農林商工部地域づくり推進室地域活性化担当・伊藤利夫氏，2013 年 11 月 29 日実施。

南丹市役所美山支所・長野悦史氏，2013 年 12 月 6 日実施。

京都府建設交通部交通政策課企画担当副課長・畑中崇男氏，2013 年 12 月 9 日実施。

II 章

きょうと京北ふるさと公社理事長・石浦道男氏，2013 年 11 月 1 日実施。

京都市右京区役所京北出張所庶務係長・樋口泰弘氏，2013 年 11 月 1 日実施。ヒアリング後もメールで資料を提供していただいた。

京北自治振興会事務長・新井協一氏，2013 年 11 月 1 日実施。

京北農林業振興センター所長補佐・石浦隆氏，2013 年 11 月 1 日実施。

NPO 法人京北コミュニティビジネス，あたご山麓倶楽部事務局長・大前幹妃氏，2013 年 12 月 2 日実施。

京都市右京区社会福祉協議会京北事務所主事・佐伯加代子氏，2013 年 12 月 6 日実施。

四辻材木代表・四辻均氏，2013 年 12 月 6 日実施。

京都市建設局事業推進室・藤井豊氏，2013 年 12 月 10 日実施。

京都府庁総務部自治振興課副課長・久保大輔氏，同地域支援担当主任・安藤成司氏，2013 年 12 月 16 日実施。

西日本 JR バス京都営業所・草木昌樹氏，2014 年 1 月 31 日実施。

III 章

私の願いを届けよう会・井上一氏，2013 年 12 月 4 日実施。

近江八幡市役所安土総合支所地域振興グループ副主幹・安部耕作氏，2013 年 12 月 6 日実施。

守ろう安土・みんなの会・寺田美紀氏，森山馨氏，2013 年 12 月 27 日実施。ヒアリング時に住民アンケートに関する資料の提供を受けた。

近江八幡市福祉総合課課長・真鍋崇氏，同課長補佐・重野弘樹氏，2014 年 1 月 20 日実施。

編集後記

行政へのヒアリングだけでなく、美山まで足を運んで現状を目の当たりにし、生の声を聴けたことが、より深い関心につながった。また報告書の最終編集作業も、貴重な経験になった。ヒアリングに応じてくださった方々に感謝したい。一緒に調査・議論をしたゼミのメンバー、編集に協力してくれたみんなもありがとう。

3回生 北村 真也（はじめに、I章1・2・8節、おわりに）

今回の調査では、中央主導の政策が地方で実行される際にどうなるのかよく分かった。「神は細部に宿る」と言うが、個々の市町村での具体的な合意形成のプロセスや役場の統廃合、料金統一の方法が合併の成果を決めていくのだと実感した。現場でのヒアリングから、数字で財政を分析することまで出来たのは良い経験だった。高野さん、鞆岡さんをはじめご協力下さった皆様、ありがとうございました。

3回生 田中 佑典（I章3節）

地域づくりとは、各主体の想いのぶつかり合いとその昇華であると実感した。地域政治を担う自治体の組織のあり方、地元の人々の足となる公共交通機関のあり方は、効率性ときめ細やかさの間に挟まれ、特にその様相を呈していた。想いを大切にしながら全体最適を目指す方法とは何か、つくづく考えさせられた。

2回生 井形 岳史（I章4・5節）

福祉の問題は奥が深く難しいと思いましたが、社会福祉協議会などのヒアリングを通して、これからの日本全体の福祉を再考するきっかけにもなりました。美山町に行くまでの道中は恐ろしかったですが良い思い出です。北村君、運転ありがとう。

3回生 小椋 萌衣（I章6節）

今回担当した美山町の問題は、ヒアリングが執筆に欠かせない要素であり、執筆時にフィールドワークの楽しさ・やりがいを感じた。また先輩からもいろいろ学ばせていただくことが多く、岡田ゼミの魅力を再確認できる執筆作業だった。美山はいい町でした。

2回生 日浦 匠太郎（I章7節）

京北には崖路を走るバスに長時間乗る必要があって大変でしたが、それが気にならないほど多くを学ぶことができました。京北の方々にはお忙しい中で貴重なお話を聞かせていただき本当に感謝しています。またこのような形で調査に協力していただき、勉強できるのは学生の特権だろうなと卒業を目前にしみじみと感じています。ゼミでの学習を通して、本当に幸せな学生生活を送れたと思います。

3回生 水谷 弘樹（Ⅱ章1節）

京都市の一部となった京北、私はこの調査で初めて訪れました。生まれ育った町が合併してしまうのは悲しいことだと思っていましたが、合併からもうすぐ10年、新しいかたちとなった京北からたくさんのことを学ぶことができよかったです。

2回生 青山 恭子（Ⅱ章1・9節）

今回の論文ではアンケート調査の集計と分析を担当させていただきました。アンケート実施が遅かったため、分析を裏付けるヒアリングが行えませんでした。次にアンケート実施の機会があれば裏付け調査もしてみたいです。

2回生 堤 義智（Ⅱ章3節）

2013年12月に京北地域の住民を対象として実施したアンケート調査の分析を行った。アンケート調査の目的は京都市への編入合併の影響を住民の視点から見るものであり、3年前に行った同地域のアンケート調査との比較と、他章の補足調査が目的である。

2回生 中村 浩士朗（Ⅱ章3節）

京北地域の豊かな自然と暖かい人々を知れたことは、私にとって今回一番の収穫です。年度内にゼミ論を完成させることができ、調査に協力してくださった京北地域の方々、岡田先生、そしてゼミのメンバーに感謝します。

3回生 木村 真奈美（Ⅱ章4節）

報告書の作成お疲れ様でした。人数の多さからワイワイと楽しく調査ができて良かったと思います。2回生が積極的に調査に協力してくれたので上回生側も大変助けられました。今後の京北地域に期待ですね！！

3回生 増田 直斗（Ⅱ章5節）

福祉という分野について研究したのは初めての経験で、少し戸惑いました。ヒアリングを通して福祉は人の暮らしに密着している分野だという認識を改めてもちました。

2回生 松原 秀朔（Ⅱ章6節）

地域ブランドを開発しないと農作物で採算を取るのが難しかったり、北山杉に代表される木材も輸入木材にとってかわられたりするなど、地方ほどマクロな経済の流れに影響を受けやすいという印象を持った。ただ京北に通う中で、自然をはじめ田舎移住を希望する者が求めるであろう様々な魅力も発見した。

4回生 栽松 豪（Ⅱ章7節）

11月の初めにヒアリングしに京北へ直接行ったのですが、午後から参加の2回生男子4人を乗せたバスが対向車と接触して運行不可能になり、山中にて見事に足止めを食らいました。「ヒアリングするのも楽じゃねえな…」って3回ぐらいはボヤいていました（笑）。ヒアリングはアクシデントが多いのが魅力ですね。

2回生 燈田 将英（Ⅱ章8節）

近江八幡市の調査は、反対運動をめぐる行政側の強硬姿勢もあって難航を極めました。そのような中で快くヒアリングに応じてくださったみなさまには、心よりの御礼を申し上げます。4人という限られた人手のなか調査に出かけた時間は、今思えばとても幸せな思い出です。責任を持って原稿を執筆してくれた小堀君と和田君にも感謝します。

3回生 藤森 陽（Ⅲ章1・2・3・6・7節）

近江八幡市合併と反対運動の4節行政サービスを担当させていただきました。勉強不足がたたり事実の羅列となりがちでしたが、自分の意見が少しでも反映されていると幸いです。

2回生 和田 直樹（Ⅲ章4節）

レポートを書くことに抵抗を感じるようになったのは、初めてのゼミ論がきっかけだった。快くヒアリングを承諾してくださった方々の顔が頭に浮かび、駄文を打っては消し、打っては消しを繰り返し、気づくと完成していた。記憶とともに便秘に苦しむような感覚が生まれて、今年度のゼミ論を書く力が奪われている現在です。

2回生 小堀 裕貴（Ⅲ章5節）

岡田ゼミナール既刊報告書一覧

- 1991 年度『リゾート開発と住民―丹後リゾート開発実態調査報告書―』
1992 年度『転換期の京都―産業・景観・まちづくり―』
1993 年度『京都市製造業のゆくえ―遷都 1200 年のモノづくり―』
1994 年度『変わりゆく産業空間と京都の選択―未来を模索する小売業・製造業―』
1995 年度『変わりたい街、もどりたい人―阪神大震災の被害と復興への課題―』
1996 年度『生活空間としての観光都市をめざして―京都市観光実態調査報告書―』
1997 年度『地下鉄開発の夢と現実―京都市地下鉄東西線事業とまちづくり―』
1998 年度『21 世紀に翔けるか京都駅ビル―民営化と公共性のはざま―』
1999 年度『京都 2000―多機能都市京都の分析―』
2000 年度『変わりゆく京都―ポスト大店法時代の商業・交通・暮らし・まちづくり―』
2001 年度『京都マンション白書―マンションと地域社会―』
2002 年度『京都再生―観光と市町村合併から考える―』
2003 年度『京都「らしさ」をつくるもの―祭りと食―』
2004 年度『観光地に住むこと―京都・清水地区の場合―』
2005 年度『京都を“創る”―商業、製造業、和菓子産業から見た京都の産業―』
2012 年度『京都の維持・発展のために―変わる環境と支える主体―』

岡田ゼミナールの情報は、下記ホームページでもご覧いただけます。

<http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~okada>

【本報告書の発行にあたっては、京都大学経済学部の学生学習研究支援経費からの助成を受けた。ここに記して、感謝の意を表す。】

合併は地域に何をもたらしたのか―京都・滋賀の事例検証―

2015 年 2 月発行

編集・発行

京都大学経済学部 岡田ゼミナール

〒606-8501 京都市左京区吉田本町

TEL・FAX 075-753-3462

印刷

(株) 田中プリント

〒600-8047 京都市松原通麴屋町東入ル

TEL 075-343-0006