

博士論文

「平成の大合併」と地理的リスケーリング

久井情在

## 目次

第1章 序論	
I 研究の目的と背景	1
1. 「平成の大合併」に関する既存研究	1
2. 地理学における既存研究	3
3. 研究目的	5
II 分析視角	6
1. 地域振興	6
2. スケールの生産およびリスケーリング	8
3. 「地域振興のリスケーリング」としての「平成の大合併」	12
4. スケール概念からみた地域振興の変遷	15
III 本稿の構成	20
第2章 地域振興の空間単位再編とその地域差	
—広域市町村圏と「平成の大合併」の整合性の分析から—	
I はじめに	22
II 広域市町村圏の概要	23
III 合併進捗度に基づく広域市町村圏の類型化	25
1. 合併進捗度を表す2つの指標	25
2. 市町村数減少率の地域差	28
3. 中心市町合併寄与率を加味した類型化	31
IV 広域圏と合併の関係にみる地理的傾向性	32
V おわりに	36
第3章 「平成の大合併」に伴う都道府県 - 市町村間関係の変化	
—山梨県の出先機関再編を事例に—	
I はじめに	38
II 都道府県出先機関再編の全国的動向	38

<b>III</b>	<b>山梨県における出先機関の再編</b>	<b>42</b>
1.	地方分権改革以前の山梨県出先機関	42
2.	総合出先機関の設置	44
3.	総合出先機関の廃止	49
<b>IV</b>	<b>総合出先機関の廃止要因</b>	<b>52</b>
1.	市町村合併の進展による影響	52
2.	総合調整機能の実効性の低さ	55
<b>V</b>	<b>山梨県の出先機関再編にみるリスケーリング</b>	<b>59</b>
1.	総合調整のリスケーリング	59
2.	地域振興のリスケーリング	61
<b>VI</b>	<b>おわりに</b>	<b>62</b>
<b>第4章</b>	<b>「平成の大合併」後の旧町村スケールをめぐるローカル・ガバナンスの動態—大分県佐伯市の旧町村地域政策を事例に—</b>	
<b>I</b>	<b>はじめに</b>	<b>64</b>
1.	問題の所在	64
2.	分析視角	67
3.	研究対象	69
<b>II</b>	<b>佐伯市の旧町村地域政策</b>	<b>71</b>
1.	地域の概要	71
2.	振興局	72
3.	地域審議会	74
4.	P事業およびC事業	74
<b>III</b>	<b>旧2村におけるP・C事業の展開</b>	<b>76</b>
1.	旧直川村	77
2.	旧米水津村	81
<b>IV</b>	<b>P・C事業にみる旧町村スケール定着の可能性</b>	<b>84</b>
1.	スケールと実施主体に基づくP・C事業の分類	84
2.	旧町村スケール定着の可能性	88
<b>V</b>	<b>おわりに</b>	<b>89</b>

第5章 合併による新市町村スケール創出の意義と限界 —山梨県北杜市を事例に—	
I はじめに	91
1. 研究の背景	91
2. 分析視角	92
3. 研究目的および対象事例	93
II 北杜市の概要	94
1. 中心なき合併市	94
2. 3つの「日本一」	96
III 北杜市による地域振興の取り組み	97
1. 北杜サイト太陽光発電所の誘致と活用	97
2. 北杜市の観光政策	100
IV 地域資源の活用戦略としての「スケールの生産」	102
1. 「北杜市」スケールからみた北杜サイト誘致と観光政策	102
2. スケールの違いが生じた要因	106
V おわりに	107
第6章 地域振興のリスケーリングとしての「平成の大合併」の意味	
I 上位スケールからみた「平成の大合併」—一律型地域振興の終わり—	109
II 下位スケールからみた「平成の大合併」—行政との距離感の拡大—	110
III 合併市町村のスケール・ジャンプ—上方の重視と下方の軽視—	111
IV 合併進捗度別にみる地域振興の課題と政策提言	113
第7章 結論	118
参考文献	122

## 第1章 序論

---

### I 研究の背景と目的

#### 1. 「平成の大合併」に関する既存研究

「平成の大合併」<sup>1)</sup>とは、2000年代に国が市町村合併を推進し、多くの市町村がそれに応じた結果、1999年3月に3,232あった市町村が2010年4月までに1,727に統合されたことを指す。これが「平成」の大合併と呼ばれるのは、明治と昭和の時代にも、同様の全国的な市町村合併の動きがあったことを踏まえてのことである。「明治の大合併」は、1889年に近代的な地方制度である市制町村制が施行されたことに伴い、それまで71,314あったとされる江戸時代以来の自然村が15,859市町村に統合されたことを指す。このとき、町村の規模としては小学校を設置・管理できる300～500戸が標準とされた。「昭和の大合併」は、戦後改革を経て新たな事務を抱えるようになった市町村の運営を効率化することを目的に、1953年の「町村合併促進法」と1956年の「新市町村建設促進法」により進められた。その結果、1953年10月に9,868あった市町村が、1961年6月には3,472にまで統合された。このとき、新制中学校を効率的に設置・管理できる規模として8,000人が町村人口の標準とされている。

「明治の大合併」も「昭和の大合併」も、それぞれ明治維新と戦後改革による地方自治制度の変革に連なるものとして位置づけられ、またその後の地方自治のあり方に大きく影響したとみなされている。しかし、「平成の大合併」の意味や位置づけについてはいまだはっきりとしたものが示されているとはいいがたい。今井（2009：4）は、「個別の政策分野や特定の地域社会における事例的な研究はある程度蓄積されているが、そもそも平成の大合併とは、市民自治にとってどういうことだったのか、国家統治構造にとってどういうことだったのか、歴史的な脈においてどういうことだったのか、というような骨太の内容を説得的に展開しようとする研究が存在しない」と述べており、この

---

1) あくまで通称であり、行政用語・学術用語として確立されていない。そのため、「平成の大合併」の他に、「平成の合併」（総務省 2010）、「平成大合併」（町田 2006、今井 2008）、「平成の市町村合併」（後藤・安田記念東京都市研究所編 2013）など、わずかに違う形の表現もみられる。

感覚は多くの研究者に共通するものだと思われる。

その理由として、終息からあまり時間が経っておらず、歴史的な検証を行うだけの材料がそろっていないことも考えられるが、「平成の大合併」に、不条理・不明瞭な点が目立つこともまた事実である。すなわち、合併推進の目的・動機が不明瞭であり、国の合併推進理由と市町村の合併選択理由が大きくずれている。具体的に説明すると、第1に、国による合併推進の起こりは国会議員が必要性を主張したことにあるとされている（西尾 2007：38-42）が、なぜ彼らが合併を求めたのかについて合理的な解釈がなされているとはいいがたい。例えば、今井（2008）は既存研究の矛盾点や不十分さを指摘した上でこの問いに挑んでいるが、その結論は、無所属議員が中心であった既存の自治体政治構造を解体し、中央政党への系列化を進めることを、国会議員が「無意識のうちにも追求した」（今井 2008：はじめに vi, 217）というものであり、かえって不条理さが際立つ結論となっている。

第2に、「平成の大合併」が地方分権改革の流れの中から出てきたことはほとんどの研究者に認められているものの、それを地方分権に順ずるものと捉えるか逆行と捉えるかという根本的な解釈の対立が存在している。総務省の見解や、小西（2000）や佐々木（2002）といった合併推進の議論では、地方分権の成果を市町村が享受するためには、合併により行政組織を充実させる必要があると説かれる。一方で、国が推進し都道府県および市町村が従うという中央集権的なプロセスで「平成の大合併」が進行しているという事実や、合併によって住民の意見が市町村政に反映されづらくなることをもって、地方分権に反していると捉える見方も提示されている（岡田 2005：228-258, 保母 2007, 今井 2008）。

第3に、多くの市町村にとって合併を選択した理由は財政問題であって、地方分権に備えるためでも抵抗するためでもなかった。全国的に合併が進んだのは、人口の小さな町村が、小泉構造改革の結果財政難に陥り、将来の見通しを立てられなくなったと判断したことによるところが大きい（梶田 2008）。ここに、合併特例債や10年間の合併算定替という財政優遇措置を受けるためには2005年3月までに合併申請をしなければならないという条件が加わることで、「平成の大合併」は合併することそのものが目的という様相を呈することになった。

このように、「平成の大合併」に込められた思惑は曖昧かつ多元的であるため、合併の効果や影響の検証もまた、論点が多様でありながら、本質的な議論にはなりにくい

いう特徴を持つ。一応、市町村が合併を選んだ最終的な動機が財政危機にあったため、財政効率化すなわち歳出削減が「平成の大合併」の最もわかりやすい効果として期待されている。しかし、全人口のわずかな部分を占めるに過ぎない過疎地域の財政が効率化されたところで地方財政全体の削減に寄与する割合は小さく、想定されるその効果自体も、合併推進のための財政優遇措置によりしばらくは現れない。さらに、財政データを分析した中澤・宮下（2016）では、合併前後の財政規律の弛緩<sup>2)</sup>や、合併後の組織統合コスト等により、かえって財政コストが増大していることが明らかにされている。

## 2. 地理学における既存研究

市町村合併とは、合併によって市町村の人口と面積（領域）を拡大させることであるが、「平成の大合併」をめぐる議論の中心にあったのは人口拡大の側面であり、領域拡大についてはあまり関心が向けられてこなかった。特に合併推進の論拠はほとんど人口拡大の利点によるものであり、行政組織の効率化も専門性強化も共に市町村当たりの人口が増大することで達成される。典型的には、吉村（1999）、佐々木（2002：49-55）など、市町村の最適規模をめぐる議論に表れており、論者によって適切性の観点や最適規模の具体的数値は異なっているが、面積ではなく人口によって規模を量るという点では一致している。国による合併推進過程をみても、政令市、中核市、特例市、一般市への昇格要件は基本的に人口規模によるものであり、当初それ以外の要件があったとしても徐々に撤廃されてきている。また、市町村の最低人口水準を定め、それ以下の場合には強制合併等の措置を取るべきだという議論が中央政府でなされ、それが自治体関係者に脅しのように受け取られたことが合併進展の原因になったという指摘もある（加茂2003）。人口の大きさは地方税制や地方交付税制度を通じて財政規模に反映されるため、市町村にとって重要であることは否定できないが、人口が唯一の指標となり面積が顧みられなくなることもまた問題であろう。例えば、同じ人口約34万の市であっても、面積が60.24km<sup>2</sup>でほぼ全域が人口集中地区に含まれる越谷市（埼玉県）と、面積が1,232.02 km<sup>2</sup>で人口集中地区が分散し、農村的な地域が多く含まれるいわき市（福島

---

2) 大規模な市町村と合併することが決まった小規模市町村では、合併までの短期間に事業を増大させ、その負債を合併後に転嫁する傾向がみられる。また合併後は、合併特例債の存在が市町村の事業実施を促す方向に働く。このうち前者の問題については今井（2008）でも指摘されている。

県) とでは、全住民に都市的サービスを供給するのにかかる費用が大きく異なるため、両者を同等の自治体とみなすことは必ずしも適当とはいえない。

これに対し、地理学では、空間・領域の面から「平成の大合併」に光を当ててきた。市町村合併の機運が高まりつつあった 2000 年代初めには、高度成長期に合併して作られた市における域内空間の変化を分析することで、今後の合併をめぐる議論に役立てようとする研究がみられる。具体的に挙げると、片柳 (2002) は上越市や富士市など、複数都市の合併により作られた市において、新市庁舎等の公共施設群を中心とする新たな都市核が形成されてきたことを明らかにしており、美谷 (2003) は旧郡全体の合併により成立した市原市における公共投資の地域配分を分析し、市域の一体化を図る「統合」と均衡発展に配慮した「分散」という、相反する志向性が存在することを示した。

その後の、「平成の大合併」のピークを越えた 2000 年代後半以降には、主に 2 つのサブディシプリンからの研究アプローチがみられる。1 つは、都市システム論の研究者からのアプローチである。森川洋は、自治体の合併ではなく連携によって「同等の生活条件の確立」を目指すドイツの地域政策に範を求めながら (例えば、森川 2012)、「平成の大合併」に対する継続的な研究を展開している。以前より中心地論や都市システム論の研究者としての関心から、通勤圏で代表される都市圏と、自治省の政策で設定された広域市町村圏や都道府県の定める行政区域との整合性について議論しており (森川 1989, 森川 1990b)、「平成の大合併」に向けた動きが顕在化してからは、森川 (1990a) で確立した都市システム階層に基づく都市圏の分類を土台に、森川 (2000) で都市圏内の市町村間連携について論じており、広域連携の充実を基本として合併は慎重に進めるべきだという立場を示している。合併のピークを越えた 2000 年代後半以降は、森川 (2008) で都市システム階層に基づく合併パターンの類型化を、森川 (2011) で通勤圏を基準にした合併パターンの分析を行い、森川 (2015) では森川 (2011) を発展させて合併と通勤圏との関係を都道府県ごとに詳細に検討している。また西原純も、西原 (1991) など都市システム論の研究業績を持つ地理学者であり、合併後の「庁舎の方式」に注目した研究を展開している。すなわち、西原 (2007) では、旧市町村庁舎のうち 1 つに機能が集約され、他の庁舎には窓口機能だけが残される「本庁支所方式」、本庁以外の庁舎にも地域に関する広範な権限が与えられる「総合支所方式」、本庁の機能が複数の庁舎に分散する「分庁方式」の 3 つの方式の存在を指摘し、全国の合併市町村の分類ならびにそれぞれの方式が選ばれる理由を考察している。



2つ目は、公共サービス研究からのアプローチである。特に介護サービスについては、地方分権への関心が高まった1990年代以降に制度が作られたため市町村の裁量が大きく、市町村合併による影響が注目されている。畠山（2007）は、合併の結果、峠や河川による地理的分断を域内に抱えることになった市町村において、通所介護サービスの供給体制および利用状況がどのように変化したのかを分析しており、杉浦（2009）は「地域的公正」の観点から、合併後に基準が統一されることで生じる、介護保険の費用-便益バランスの不均等について論じている。

こうした地理学者による「平成の大合併」研究は、人口や財政のみに意識が向きがちな他分野の研究に対し、空間的側面の重要性を提示するものであった。上述の論文を例に出せば、森川（2011）や森川（2015）は、どの都市の通勤圏にも含まれない町村の存在を明らかにすることで、国が検討していた、一定の人口以下の市町村をすべて合併しようという施策に無理があることを示し、畠山（2007）や杉浦（2009）は、合併市町村内部の地理的差異を考慮した制度設計の必要性を示唆している。

しかしこれらは、それぞれの研究者が築き上げてきた研究テーマからみた「平成の大合併」の評価や影響の考察を行っているに過ぎず、今井（2009）が不在を指摘した、「平成の大合併」の本質に迫るような研究蓄積であるとはいいがたい。すなわち、都市システム論からのアプローチでは、「合併の組み合わせ」や「庁舎の方式」の類型化を行い、既存の都市システムとの異同を論じてはいるものの、経済的な指標で描かれる都市システムと、政治・行政の単位である市町村とが整合すること、あるいは乖離することによってどのような意味があるのかについてはあまり明確にできていない。公共サービス研究からのアプローチで解明できるのは一部の行政部門への影響でしかなく、市町村合併の全体像を映すには不十分である。

### 3. 研究目的

今日の日本の地方制度がどのような課題を抱え、どのような施策が必要とされているのかを論ずる上では、近年最も目立つ変化であった、「平成の大合併」の意味を明らかにする必要がある。しかしここまでみてきたように、既存研究は様々な矛盾点を指摘するものの、説得力をもって「平成の大合併」を地方制度の歴史に位置づけるには至っていない。空間的側面から「平成の大合併」を分析する地理学的研究についても同様である。

「平成の大合併」の意味を明らかにするためには、既存研究にあるような、国が合併を推進し、市町村が合併を選択するまでの経緯の分析だけでなく、合併がきっかけとなった後の変化についても把握し、分析に加える必要がある。都道府県では市町村合併に合わせて出先機関を統廃合する動きがみられ、合併市町村では旧市町村を自治や行政の単位として制度化しようとする動きがみられる。金井（2007：75-80）はこうした変化を、市町村合併によって引き起こされた「改革伝播・連鎖」と呼んでいるが、それが地方行政に与える影響について体系的に論じた研究は管見の限り存在しない。

これらを市町村合併と関連づけて論じるための地理学的概念として、本稿では「スケール」と、スケールの複合的な再編を示す「リスケーリング」を援用する。この「スケール」は、特定の目的のために社会的に作り出されるものだと考えられており、本稿では「平成の大合併」によって再編される「スケール」の存在目的として、「地域振興」を位置づける。「スケール」または「リスケーリング」および「地域振興」については、続くⅡで詳しく説明する。

まとめると、本研究では、スケール・リスケーリング論の観点から、地方自治体による地域振興が市町村合併によって空間的に変化する様を分析することで、「平成の大合併」の意味を明らかにする。またそれによって「平成の大合併」後の地方行政の課題を提示し、その対策の提案を試みたい。

## Ⅱ 分析視角

### 1. 地域振興

「地域振興」は、「地域開発」、「地域活性化」、「地域再生」、「地域づくり」、「地域おこし」といった類語と並んで、日本の地方圏の動向を語る際によく耳にする言葉である。近年中央政府が取り組んでいる「地方創生」もまたこうした類語に含めることができよう。これらの言葉の定義や使い分けは使用者によって異なり、きちんとした定義がなされないまま使われることも多い。例えば小田切（2014：48-55）は、「地域づくり」、「地域活性化」、「地域再生」がタイトルに含まれる書籍の発行点数の推移を調べ、1980年代後半から90年代前半に盛り上がりを見せた「地域活性化」、2000年代以降増加する「地域再生」、その間一貫して上昇する「地域づくり」という対比を示す。その上で、バブル期のリゾート開発において多用されたのが「地域活性化」であり、その失敗によ

る反省を踏まえて「内発性」、「総合性・多様性」、「革新性」を含意する言葉として使われているのが「地域づくり」だと述べている。このうち「内発性」の重要性は多くの研究者の共通認識となっており、鶴見（1989）や宮本（1989）による内発的発展論のように、地域住民による内発性を強調するあまり、政府・自治体の関与の一切を否定的に捉える見方もある。保母（2013：132-133）や市川（2001）はこうした見方を極論として退けつつも、地域振興の本質が地域住民からの内発性にあることには同意している。

しかし、たとえ地域振興の本質が行政の手の及ばない内発性にあるとしても、地域振興が今日の自治体にとって大きな関心事であることは否定できない。市町村行政の一環として地域振興をみると、そこには「平成の大合併」と親和性の高い2つの特徴があることに気づかされる。第1に、地域振興の必要性は、衰退の著しい地域であるほど増す。「平成の大合併」において合併の必要性が強調されたのは、衰退著しい小人口町村であり（梶田 2008）、実際合併が特に進んだのも、小人口町村と、それらに囲まれ、衰退局面に差し掛かっていた地方中小都市であった（森川 2011）。逆に人口が増加あるいは安定している大都市圏では、ほとんど合併が進んでいない。このことは、地域振興の必要性と市町村合併の必要性に、何らかの関係性があることを示唆する。

第2に、前述の小田切（2014）が述べるように、地域振興には「総合性」の要素が含まれる。地域振興を具体的な行政部門に当てはめると、農政や産業政策はもちろんのこと、道路や公営住宅などのインフラ整備、人口の定着を促す福祉政策など、あらゆる分野に関わる。あるいは、六次産業化の議論にみられるように、これらの異なる分野を柔軟に組み合わせることや、既存の枠組みにとらわれない発想が求められている。一方、「平成の大合併」でも、「総合性」の追求が市町村に合併を促したとされる。金井（2007：105-114）によると、市町村にとって、「総合性」が理想として追求される一方で、実際に処理できる事務の範囲は組織や領域の規模により限定されているため、後者を前者に近づけようとして合併が志向されることになる。市町村が総合的な行政主体であるべきだとする考え方に対しては、一定の妥当性・有用性を認める立場（市川 2011）と非現実的であり市町村合併を進めるための方便に過ぎないと批判する立場（今井 2008、今井 2013）との間で論争がみられるものの、その内実はどうあれ、地域振興と市町村合併を橋渡しする役割を果たしたと考えられる。すなわち、市町村合併によって追求された「総合性」の獲得には、地域振興施策の実行力の強化が含意されていたといえる。

ただし、合併が直接地域振興に資するわけではない。合併により役場を失った地域が

衰退することは、「昭和の大合併」で経験されたことであり、このことは「平成大合併」においても、合併前から懸念されていた（岡田 2005：242-247）。また合併後の地域の衰退を示した研究が複数認められる（保母 2007, 山本・高野 2013, 築山 2013）一方で、合併により地域が発展したことを示す事例はほとんど紹介されていない。しかし、上記の2つの親和性は、実際の実現可能性はともかく、地域振興を目指すことと市町村合併の間に関連があることを示している。

## 2. スケールの生産およびリスケーリング

### 1) スケールについての概説

スケールは、地理学における基礎的な概念である。最も狭い意味では、地図の縮尺を表す言葉であり、それが転じて、地理学者が研究対象をどのような空間的範囲で切り取るのかを示す言葉として使われるようになった。さらに広い意味では、研究者に限らず、人々が自分の身を置く世界の事象を理解する空間的枠組みとして使われている。この3つの「スケール」の用法を、Smith (2000) はそれぞれ「地図学的スケール」、「方法論的スケール」、「地理的スケール」と呼んで区別しているが、本稿ではこのうち「地理的スケール」の意味で「スケール」という言葉を使っている。

空間のあり様を描く概念として、場所、テリトリー、ネットワークなども地理学で使われるが、スケールが他と異なるのは階層性という特徴にある (Jessop *et al.* 2008)。この階層性ゆえ、スケールは一般的に梯子モデルや同心円モデルで描かれる (Herod 2011：14-15)<sup>3)</sup>。グローバル（世界）、ナショナル（国家）、ローカル（地域）の3層のスケールで世界を捉える Taylor (1981, 1982) の議論を例に出すと、梯子モデルでは、3つの段が描かれ、上段にグローバル、中段にナショナル、下段にローカルがそれぞれ配置されることになり、同心円モデルでは、中央の円がローカルを表し、それを取り巻く形でナショナルを表す円が、さらにその外側にグローバルを表す円が描かれることになる<sup>4)</sup>。この3層は最も単純な図式であり、必要に応じてより細かなスケール階層が設定され得る。例えば Herod (2011) は多義的な概念である「ローカル」の使用を

---

3) Herod (2011) はこの他に、マトリョーシカ人形（入れ子）モデル、木の根モデル、虫の穴モデル、蜘蛛の巣モデルを挙げている。

4) モデルの説明対象や描き手の価値観によっては、梯子モデルの上下や同心円モデルの内外が逆に描かれることもあるが、一般的には本文のように、グローバルが最上段、最外円として描かれる。

避け、身体 (body), 都市 (urban), 地域 (region), 国家 (nation), グローバル (global) の5つの階層を例示し、Marston *et al.* (2009) はより詳細に9段階のスケールを挙げている<sup>5)</sup>。

## 2) スケール概念をめぐる既存研究

Herod (2011 : 7) によると、スケール概念が人文地理学の中で議論されるようになったのは Taylor (1981, 1982) および Smith (1984) が発端である。それまで、スケールは、地理学において頻繁に使われる言葉でありながら、その概念が研究対象として問われてこなかった。こうしたスケール研究は、批判地理学の流れから出てきたものであり、資本主義社会のあり様を批判的に捉えることに主眼を置くものが多い。Taylor (1981) は資本主義下の世界をグローバル、ナショナル、ローカルの3層のスケールで捉え、それぞれ「現実のスケール」、「イデオロギーのスケール」、「経験のスケール」であると考えた。すなわち、資本主義下での現実はグローバル・スケールの事象であり、それと人々の日常生活を媒介するのが国家スケールで展開されているイデオロギーであるとした。一方 Smith (1984) は、資本主義下でなぜ地域の不均衡発展が生じるのかを考察する中で、資本家は、蓄積を生み出すために特定の場所に資本を固定しようとする欲求と、より高い利益を求めて立地を変えようとする欲求とを持っており、この矛盾を解消するものとしてスケールが生み出されたと説く。すなわち、資本の固定による利益を表すものとして、労働力の供給範囲であるアーバン・スケールおよび空間的分業の範囲であるリージョナル・スケールが作られ、資本の移動による利益を保証するものとして、言語等の文化を共有する資本家の集团的利益を守るナショナル・スケールや、資本主義を普遍化したいとする願望の表れであるグローバル・スケールが作られると論じている。両研究の最大の違いは、Taylor (1981, 1982) がスケールを所与のものとして捉えていたのに対し、Smith (1984) がスケールを社会的な構築物と考えたことにある (Herod 2011 : 14)。Smith (1984) のこの考え方は、Lefebvre (1974) による「空間の生産 (the production of space)」の変種とみることができる。

---

5) 身体 (human body), 家庭・住居 (household/dwelling), 住区・地区 (neighborhood/ward), 都市・都市区 (city/district), 都市圏・地域 (metropolitan area/region), 県・州 (province/state), 国民国家 (nation-state), 大陸 (continent), グローバル (globe) の9つ。

Smith (1984) に始まる「スケールの生産 (production of scale)」の議論はその後、主に2つの研究テーマとして発展する<sup>6)</sup>。第1は、「スケールの政治 (politics of scale)」である。Smith (1989, 1993) は、ニューヨークにおける反ジェントリフィケーションの活動家が、他の住区の活動家との結びつきを作ることで、活動を市全体のレベルにまで発展させた経緯について調べ、政治闘争の中でスケールが生産されることを示した。そして、個人や団体が政治的目的のために本来の活動範囲を超えたスケールを作り出すことを「スケール・ジャンプ (scale jumping)」と呼んだ。Cox (1998) はこれに「依存の空間 (spaces of dependence)」と「関与の空間 (spaces of engagement)」という概念を加えて理論の精緻化を図った。「依存の空間」とは、個人や団体が目的を達成する上で依存する、替えの利かない局地的な社会的関係を指し、例えば環境保護団体や都市再開発の反対者にとっては彼らが開発から守ろうとしている場所、自治体にとっては自らの領域、企業にとっては被雇用者の住む地域などがこれに当たる。一方「関与の空間」とは、個人や団体が「依存の空間」での活動を維持・発展させるために政治的・経済的に他者と関わりを持つ空間であり、「依存の空間」を超えたものとなる(ときに「依存の空間」より範囲が狭くなることもある)。これらの概念を用いることで Cox (1998) は、スケール・ジャンプを、政治主体の活動する空間範囲が入れ替わると捉えるのではなく、他のスケールに属する主体とネットワークで結ばれるとみなすべきだと主張した。

第2に「国家のリスケールリング (state rescaling)」論が挙げられる。その背景には、1990年代以降、冷戦の終結と経済のグローバル化により、社会や経済に対する国家の影響力が低下し、替わって EU のような超国家組織や多国籍企業、NGO、地方自治体などが台頭するといった状況変化がある。一連の現象を Ohmae (1995) は「国家の終焉」、Strange (1996) は「国家の退場」と読み取っているが、こうした見方に対し「国家のリスケールリング」論は、国家の役割が失われつつあるのではなく、これまでナショナル・スケールに集約されていた国家機能が他のスケールに拡散していると捉えるべきだと反論する。Swyngedouw は、1970年代以降の政治・経済・社会の変動を表す概念

---

6) ここで挙げる研究動向の他に、「スケールとは何か」という根源的な問いに関する議論の蓄積が存在する。例えば Herod (2011) は、スケールを社会的実在とみるか、世界を認識するための観念的道具とみなすかがスケールに関する最大の論点であると捉えており、Jessop *et al.* (2008) はテリトリー、場所、ネットワークといった類似概念との関係を論じている。ただし本稿では、こうした概念そのものに関する議論には立ち入らず、スケール概念を導入することの意義が比較的はっきりしている研究蓄積について紹介している。

として、国境を越えて世界経済の統合が進む「グローバル化」と個々の場所の重要性が高まる「ローカル化」との相互作用を重視する「グローカル化 (glocalisation)」を提唱し (Swyngedouw 1992), その中で従来の国民国家の権力が削がれ、公選によらないローカルな機関と EU からなる連合体に意思決定権が移りつつあることを明らかにし、これを「国家のリスケージング (re-scaling of the state)」と呼んだ (Swyngedouw 1996). Jessop は、ネオマルクス主義国家論とレギュラシオン理論に基づき、フォーディズムからポストフォーディズムに至る資本主義国家の調整様式の変化を「ケインズ主義福祉 (ウェルフェア) 国家」から「シュンペーター主義ワークフェア国家」への変化として定式化していたが (Jessop 1993, 1994), Swyngedouw のリスケージング論を取り入れ、Jessop (2002) では、ポストフォーディズム下の調整様式として「ポストナショナル」というスケール要素を加えている。また Brenner (2004) は、Swyngedouw のグローカル化論や Jessop の国家論が導く「国家のリスケージング」を総括し、その典型を西欧における「グローバル都市」の台頭に見出している。

### 3) 日本におけるスケール論の展開

日本では、山崎 (2005) によってスケール概念が紹介された。それまでスケール概念が注目されてこなかった背景には、終戦以降、日本の地理学が政治の問題を回避してきたことがあると考えられるが、山崎は米国で政治地理学を修め、Yamazaki (2004) で「スケールの政治」を援用して沖縄の政治対立を分析していた。山崎 (2005) 以降は他の研究者による「スケールの政治」の事例研究もみられるようになり、中島 (2008) が沖縄の自然保護・基地反対運動を、浅野ほか (2009) が韓国の干拓事業をめぐる政治闘争を、新井 (2011) がごみ処理場建設場所の選定過程をそれぞれ分析している。

「スケールの政治」が議論され始める一方、「国家のリスケージング」については、いまだ日本の地理学でほとんど扱われていない。このテーマを地理学に先駆けて取り上げたのは、地域社会学会であった。2011年の地域社会学会年報では、Brenner (2009) の翻訳が掲載され、その後同学会のシンポジウム等で「国家のリスケージング」に関する議論が展開された。その成果は2012年および2013年の地域社会学会年報に特集としてまとめられている。玉野 (2012) は、地理学者の山崎孝史、韓国の地理学者パク・ベギョン、政治学者の加茂利男 (報告内容は、それぞれ山崎 (2012), パク (2012), 加茂 (2012) にまとめられている) を招請して行ったシンポジウムの成果を要約する

とともに、リスケーリング論が登場する背景となったヨーロッパの現状と、日本の現状とを比較することで、日本への適用可能性および留意事項について考察している。町村（2013）は、「国家のリスケーリング」論が日本の空間政策の変遷をどの程度説明し得るのかという問いを立て、1980年代の東京の「世界都市」化政策と2000年代の「平成の大合併」を、グローバリゼーションへの対応という観点で跡づけている。中澤（2013）は、地域社会学会での2年間の議論を総括するとともに、「地域ユニットの流動化」という観点から日本におけるリスケーリングを検討している。しかし、これらの論稿によって示されたのは、欧米と日本の歴史的・経済的・政治的状況の違い（玉野 2012）や日本におけるリスケーリング現象の不明瞭さ（町村 2013）にとどまり、日本の文脈に「国家のリスケーリング」論を導入することの意義を描き出すには至っていない<sup>7)</sup>。

### 3. 「地域振興のリスケーリング」としての「平成の大合併」

#### 1) 「平成の大合併」と「国家のリスケーリング」論

市町村合併とは、いうなれば市町村のスケールが拡大することである。しかし、スケールの議論をもとに「平成の大合併」を分析した既存研究は少なく、町村（2004, 2013）と丸山（2012, 2015）といった2名の地域社会学者による、「国家のリスケーリング」に基づく論考がみられるのみである。スケール概念を日本に紹介した地理学者の山崎は、山崎（1991）で福島県における「昭和の合併」について論じており、市町村合併に対し造詣が深いと思われるが、スケール論を含む政治地理学の概説書である山崎（2013: 159-160）では、市町村合併は行財政の問題であり、政治地理的な問題ではないと述べ、考察の対象から外している。

町村（2004）は、「平成の大合併」の歴史的な文脈の特徴として、ガバナンス段階の市町村合併、リスケーリング段階の市町村合併、縮小社会段階の市町村合併の3点を挙げている。ここでの「リスケーリング」は、ローカル、リージョナル、ナショナル、グローバルといったスケールの各階層が絶対性を失い、互いに重層・融合し合うようになるという変化を指しており、合併の文脈では、従来強調されていた「市町村の一体性」という考え方が相対化され、旧町村やローカル・コミュニティを市町村内の制度的圏域として積極的に活用しようとしているところに表れているという。地域社会学会での報告

---

7) 中澤（2013）は、「リスケーリング論を敢えて使う必要は疑わしい」という学会参加者のコメントを紹介しているが、これに対する明確な反論を示していない。



をもとに書かれた町村（2013）では、『平成の大合併』は国家主導によるローカル・スケールの空間再編という性格をもつ」と述べ、合併推進を通じて、「中央政府は選択的にローカル・スケールから撤退していく」と論じている。ここで「選択的」としているのは、地方分権改革や「三位一体の改革」、「平成の大合併」により国がローカルな地域単位への関与を弱める一方、「特区」制度等により国が特定のローカル領域への介入を強める動きがみられるためである。

一方、丸山（2012）は、浜松市の合併事例に着目し、合併の動きが、グローバル化に適応するための広域経済圏形成を求める地元経済界から始まったことに、「国家のリスケーリング」の要素を見出している。すなわち、経済のグローバル化によって、資本主義社会を調整してきた既存の国家システムが立ち行かなくなり、それまで特定のスケールに固定されていた調整様式が他のスケールに移るようになる、という Brenner（2004）の図式に見立てている<sup>8)</sup>。丸山（2015）ではこの議論の精緻化を図っており、Brenner（2004）が既存の資本主義国家調整様式として位置付ける「ケインズ主義福祉国家」（Jessop 1993, 1994）が西欧に特有のものであることから、それに代わるものとして「開発主義国家」（Johnson 1982）を戦後の日本における調整体制と位置づける。それによって、地元経済界が合併による政令市の構築を主唱し、旧浜松市政がそれを受容するまでの過程をより説得的に描くとともに、浜松市に編入される側の周辺町村（旧佐久間町）における政治過程や、合併後の地域社会の動向にも分析の範囲を広げている。

しかし、町村（2004, 2013）の議論は抽象的に過ぎ、先述した地域社会学会における他の議論と同様「国家のリスケーリング論」適用の意義を示せたとはいいがたく、丸山（2012, 2015）は浜松市合併の経緯と経済のグローバル化との関係を論理立てたという成果が認められるものの、編入された側の佐久間町の政治過程や合併後の地域社会の変容を考察する部分においては、「国家のリスケーリング」論の援用がうまくいっているとはいいがたい。その原因として、「国家のリスケーリング」論の本来のフィールドが都市、さらにはグローバルな影響力を持つ大都市であるのに対し、「平成の大合併」の主な舞台が非大都市圏、特に衰退傾向にある農山村や地方中小都市であるという地理的対象のずれが考えられる。「国家のリスケーリング」論の集大成である Brenner（2004）

---

8) 「国家のリスケーリング」における「国家 (state)」とは、必ずしも国民国家を意味するものではなく、地方自治体も含まれるものと解釈できる（ブレナー 2011：訳者解題）。

が論じているのはヨーロッパのグローバル都市の動向であり、丸山（2012）は「国家のリスケーリング」論の意図が「都市研究に国家論を呼び戻す」ことにあると述べている。一方、グローバル都市に数えられることの多い東京は「平成の大合併」とほとんど関係がなく、三大都市、さらには地方中枢都市にまで範囲を広げても、合併への関心は低かった<sup>9)</sup>。それらに次ぐ規模の都市では、要件の緩和された政令市への昇格を目指す動きがみられ、合併への関心が出てくるのはこのレベルからとなる。丸山（2012, 2015）が事例とした浜松市はここに位置づけられるが、ここで合併とグローバル化との関連を指摘できたとしても、より規模の大きい都市には当てはまらないことになる。合併事例の大半を占める、より小さな地方都市や農山村に関しては、逆にグローバル化と結びつけて論じることが難しくなる。

## 2) 地域振興と「スケールの生産」論

「平成の大合併」同様、衰退の進む非大都市圏において行政の関心が高いのが地域振興である。そしてその特徴として、「地域」という言葉の持つ曖昧さにより、対象となる地理的範囲が変化することが挙げられる。その範囲は、東京一極集中を問題視する場合には非東京圏が対象となり、一都市のドーナツ化現象が取り沙汰される場合には中心市街地が対象となるといったように、衰退しつつある「地域」をどう認識するかによってさまざまに変わり得る。また、「非大都市圏」といった大雑把な認識が背後にある場合でも、国から都道府県、市町村、果ては街区レベルのコミュニティに至るまで、地域振興の取り組みを担う主体によって「地域」の実質的範囲は変化する。こうした「地域振興」の性質は、スケール概念の特徴と合致している。

一方、英語圏におけるスケールの議論を日本の地域振興に当てはめるには、先述のように、大都市における「国家のリスケーリング」と非大都市圏における地域振興という地理的な差が問題となる。しかし、おおもとである「スケールの生産」の議論に立ち返れば、地域振興との接合の可能性が開けてくる。「スケールの生産」はもともと、資本主義社会の矛盾を回避するための手段として論じられてきた。Smith（1984）は資本家による資本固定の欲求と資本移動の欲求との矛盾を解消するものとして生み出されたのがスケールであると説き、「スケールの政治」の理論の精緻化を図った Cox（1998）

---

9) 京都市や広島市は隣接する町を編入しているが、編入される側の必要性に基づくものであり、大都市側で合併への関心があったわけではない。

は、過剰資本と恐慌の発生を回避する手段としての「建造環境」を論じた Harvey (1985) を引用して「スケール・ジャンプ」を紹介している。また、「国家のリスケージング」論の源泉である Jessop (2002) の国家論は、資本主義の矛盾を回避するという国家の役割について論じたものであった。

地域振興もまた、日本における資本主義の矛盾を回避するための手段とみなすことができる。資本主義の発展によって、第一次産業から第二次産業、さらには第三次産業へと産業構造が転換され、都市への人口移動が進む。そうすると、第一次産業に依存していた農山村地域や、後には重厚長大型の工業地域で人口減少が生じ、「衰退地域」とみなされるようになる。さらに近年の日本では、農村から都市への人口移動にとどまらず、地方都市から東京への人口および企業の中核管理機能の移動が顕著となり、首都圏以外がすべて「衰退地域」とみられるようにすらなっている。地域振興とは、このような「衰退地域」の現状を改善しようとするものであり、雇用の場の確保や定住促進策によって「衰退」を食い止めようとする取り組みだけでなく、行政による民間サービスの肩代わりや住民の交流促進などを通じて、「衰退」の弊害を緩和しようとするものも含まれる。

以上を踏まえるならば、地域振興とは、日本における資本主義の弊害を緩和する手段としてスケールを生産する動きであり、「平成の大合併」はそのスケールのあり方が再編された結果、すなわちリスケージングの結果だとみることができる。このように考えることで、既存研究では必ずしもうまくいっていなかったスケール論と「平成の大合併」の接合が可能となる。

#### 4. スケール概念からみた地域振興の変遷

##### 1) 戦後の地域振興の歴史

これまでの議論を踏まえて本稿では、地域振興を、「空間全体の一部で経済的・社会的な衰退が生じているという認識の下、衰退そのものあるいは衰退による弊害を阻止・緩和すること、またはそうしようとする取り組み」と定義する。その上で本節では、今日に至るまでの行政による地域振興について、スケール概念を援用しながら整理してみたい。

森川 (2012 : 103-126) によると、戦後日本において地域格差が政策課題として浮上するのは、1960年代の高度成長期に入ってからとなる。そのことを端的に表すのが、1962年に策定された第一次全国総合開発計画（一全総）において、「国土の均衡ある発

展」を目指すことが謳われたことである。このスローガンは、1987年の第四次全国総合開発計画（四全総）まで維持される全総の柱となった。

しかし一全総および1969年策定の新全国総合開発計画（新全総）における「国土の均衡ある発展」は、地方圏における就業機会の充実や人口の維持・増加ではなく、一人当たり所得の地域間格差是正を意味していた（山崎 2004：59）。すなわち、所得の低い地域から高い地域へと人口が移動することで一人当たり所得の地域間格差が解消に向かうという、古典派経済学の理論に従った考え方であり、農村から都市への人口移動について否定的に捉えてはいなかった。したがって、一全総と新全総においては工業の地方分散が進められたが、そこには全国に等しく就業機会を提供しようという意図はなく、大都市の過密の問題を回避することでさらなる経済発展を成そうとしたものであった。

一方、新全総の公表と時期を同じくする1969年には、自治省（現総務省）が広域市町村圏の策定を発表しており、これについては森川（2012：104-105）が人口移動の問題も含めた「国土の均衡ある発展」に適ったものとして評価している。これは、中心都市と周辺農山漁村という、複数の市町村からなる日常生活圏を広域市町村圏に定めるものであった。各広域市町村圏では、構成市町村の協議により総合計画が作られ、それに基づいて公共施設や道路網の整備が進められた。そうすることですべての地域に都市的公共サービスを供給できるようにすることが目指された。

1977年策定の第三次全国総合開発計画（三全総）では、「国土の均衡ある発展」に対してそれまでの全総とは異なるアプローチがとられた。三全総で提示された「定住構想」では、「第1に、歴史的・伝統的文化に根ざし自然環境，生活環境，生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図り，第2に，大都市圏への人口と産業の集中を抑制し，一方，地方を振興し，過疎過密に対処しながら，新しい生活圏を確立すること」（国土庁編 1977：27）が謳われた。また定住構想実現の単位として「定住圏」が提唱され、「都市，農山漁村を一体として，山地，平野部，海の広がりをもつ圏域であり，全国は，およそ200～300の圏域で構成される」（国土庁編 1977：27）との説明がなされている<sup>10)</sup>。定住構想をそれまでの一全総，新全総と比べると，経済中心から環境や文化を重視する考え方へ，人口移動を是とする考え方から定住志向への変化がみられる

---

10) 定住構想および定住圏の背後には，それまでの広域市町村圏の実績がある（森川 2012：103-107）。

(市川 2001 : 165, 山崎 2004 : 69-74). また定住圏構築の主体に市町村が据えられたことも、それまでと大きく異なる点である(本間 1992 : 120-121, 市川 2001 : 166, 森川 2012 : 105). こうした転換のきっかけを作ったのが、1973年の第一次石油危機による、高度経済成長の終焉であった。経済から環境保全へ重点が移ったのはそのためであり、当時三大都市圏の人口が転出超過に転じ、その傾向が続くと考えられたことが、定住構想の策定へとつながった(山崎 2004 : 70, 森川 2012 : 105). また、国に公共投資を行う財政的余裕がなくなったことが、市町村を主体とみなすことにつながっている(本間 1999 : 83, 森川 2012 : 105).

しかしその後、定住構想は実現に向かわず、1980年代には、人口の東京一極集中が進むようになった。1987年に発表された第四次全国総合開発計画(四全総)では、経済のグローバル化に対応するため、世界都市としての東京の整備がうたわれたものの、東京一極集中の是正という既存の考え方との対立により、明確な方向性を示すことができなかった(森川 2012 : 110-111). 1998年に策定された戦後5番目の国土計画は、それまでの全総との違いが強調され、第五次全国総合開発計画ではなく「21世紀の国土のグランドデザイン」と名付けられた。その最大の変化として森川(2012 : 111)は、それまでの国土計画の柱であった「国土の均衡ある発展」のスローガンが廃止され、2001年の小泉内閣による骨太方針の発表以来、「地域の個性ある発展」、「知恵と工夫の競争による活性化」に替わったことを挙げている。

こうした国土計画の変遷を踏まえつつ、自治体行政の現場における地域振興についてもみてみよう。三全総における方向性の転換をもたらした第1次石油危機は、国による大規模開発の限界を露呈させ、その結果、北海道池田町の町営ワイン事業や大分県大山町のNPC運動など、国の補助金や大企業誘致に依存しない地域振興の取り組みが注目されるようになった(佐々木 1990 : 198-199)<sup>11)</sup>。一部地域のこうした実践は、1979年に大分県の平松守彦知事が提唱した「一村一品運動」をきっかけとして全国の市町村が目指すものとなった<sup>12)</sup>。一村一品運動は、県の掛け声の下、1市町村ごとに少なくとも1つの特産品を創ろうとする運動であり、佐々木(1990 : 200)は少ない財源で大き

---

11) 宮本(1989)の提唱する「内発的発展」は、こうした取り組みを理論化・定式化したものである。

12) このことから本間(1994 : 28)は、1979年を「地域おこし元年」、「まちづくり元年」と呼んでいる。

なPR効果を発揮したと評価している。その一方で、宮本(1986:179-181)、鶴見(1989:55)、守友(1991:24)は、本来地域住民による自主的な運動であるべきものが体制内に包摂されたケースとして、否定的に捉えている。また市川(2001:169)は、一村一品運動が広がることで「本来各地域の自立がめざされるべき地域振興の現場」に、自治体間の「競争の論理」が持ち込まれるようになったと指摘している。

さらに市川(2001)は、一村一品運動によって持ち込まれた自治体間競争の論理が全国的に定着するようになった契機として、竹下内閣が実施した「ふるさと創生」事業を挙げている<sup>13)</sup>。「ふるさと創生」事業は、1988年から1989年にかけて全市町村に一律1億円が、地方交付税の基準財政需要額に加算して交付されるというものであり、この1億円の使途が市町村の裁量に任されたことがその最大の特徴であった。

以上の地域振興の流れに、「スケールの政治」の考え方を援用してみよう。一全総および新全総においては、「国土の均衡ある発展」の責務を担うのは、専ら国であった。目指すは国全体の経済発展であり、それに伴う人口移動により、課題となっている地域間の所得格差が解消されると考えられていた。新全総と同時期に始められた広域市町村圏もまた、全国土に等しく公共サービスを供給するための仕組みとして、全国統一的な基準に従い設定されたものであった。圏域の設定は都道府県と市町村との協議により、圏域の計画策定は市町村間の協議により行われるといった形で自治体の関与もあったものの、全国共通の施策を展開するために自治体が協力するという面が強く、特定の地域のための施策という観点は乏しかった。

これが三全総になると、国に代わって市町村が「国土の均衡ある発展」を担う主体として位置付けられるようになる。三全総は計画倒れに終わった部分が大きいため(森川2012:108)、これだけで実質的に地域振興の主役が市町村に移ったとはいえないが、一村一品運動や「ふるさと創生」事業を通じて、市町村は地域振興の主体としての実践を重ねていくことになる。そして2001年に「国土の均衡ある発展」から「地域の個性ある発展」、「知恵と工夫の競争による活性化」へと全総の方針が変わったことは、国が地域振興における第一義の責任を放棄し、自治体に担わせるようになったことを意味する。したがって、1977年の三全総から2001年の骨太方針にかけて、地域振興を担う

---

13) 佐々木(1990:200)も、「少ない財源で効果的に自治体間の競争を組織し」、「全国に対して大きなPR効果を発揮した」という一村一品運動の特徴が、『ふるさと創生』事業にも共通している」と述べている。

行政主体が国から市町村へと移っていったとみることができる。

その最終段階で実施されたのが、2000年分権改革であった。この改革は自治体の権限や財源を直接拡大するものではなかったが、機関委任事務の廃止や国が自治体へ関与する際のルール作りなどを通じて、国 - 都道府県 - 市町村の関係が上意下達ではなく、対等・協力関係だということを明確にするものであった。これもまた、地域振興の責任が国から都道府県や市町村へと移る重要な分岐となったと考えられる。そして地域振興の第一義の責任は、日本の地方制度の特徴である「市町村優先主義」(西尾 2007:16-18)やヨーロッパに由来する規範である「補完性の原理」によって、都道府県以上に市町村が担うべきものとみなされるようになった。

## 2) 「平成の大合併」による変化

「平成の大合併」は、地方分権改革という国と地方の関係の大幅な見直しからの改革伝播・連鎖として生じたものであるが、同時に狭域方向と広域方向の両面にさらなる改革伝播・連鎖を引き起こしている(金井 2007:75-80)。狭域方向では、合併による市町村の広域化によって地域住民の意向が行政に反映されづらくなる懸念から、市町村を分割した区域ごとに行政事務所と住民代表からなる協議会とを置く地域自治区および合併特例区が法制化された。また広域方向では、国と市町村との中間に位置する都道府県の存在意義に疑問を突きつけ、道州制の論議を進める一因を作っている。

こうした現象は、上述した「地域振興のリスキューリング」、すなわち地域振興の第一の主体が国から市町村に移ったことの延長として捉えることができる。地域振興の責任を負った市町村は、その役割を果たすのに十分な規模を合併によって得ようとした。しかしそのことは同時に、旧市町村スケールでの地域振興の責任を放棄することを意味する。それを避けるために新市町村は、旧市町村の地域振興を担う組織を置くことになる。また、地域振興の担い手が市町村であるという認識が強まり市町村の行政能力の充実が図られることは、市町村と国の中間スケールにあたる都道府県の地域振興政策に再考を促すと考えられる。

既存研究においてはこれまで、市町村合併から派生する狭域と広域の双方の問題を俯瞰することのできる視角は提示されてこなかった。狭域、すなわち地域自治区・合併特例区の研究においては、住民自治のあり方に関心が寄せられる傾向が強く、岡田(2006)や佐藤(2013)のように制度を通じた住民自治の充実強化を期待する論考や、石平(2010)

のように制度の民主的正統性を検証する議論がみられる。一方、広域の問題については、先述の金井（2007）や村上（2010）など、「平成の大合併」の結果からの演繹的推論がみられるものの、実際にみえる形で起こっている変化は、横道（2005）や山之内（2008）の報告する一部都道府県における出先機関の再編にとどまっており、明確な論点が見出されているとはいいがたい。

これまで、市町村合併による狭域への影響と広域への影響は、このように異なる観点から論じられてきたが、これらを同一の枠組みで論じることができるのがスケール論からのアプローチの強みである。また、これにより、市町村合併の意味についてもよりよく理解できると考えられる。なぜなら、複数の階層の相対的關係の中で立ち現れるのがスケールであり、市町村合併との関連から狭域スケールおよび広域スケールを論じることで、合併後の市町村スケールを論じることにつながると考えられるためである。

### Ⅲ 本稿の構成

本稿の構成を述べると、第2章では、国が「国土の均衡ある発展」を実現する手段として設定した広域市町村圏と、地域振興の責任が市町村に移された後、市町村がその責務に相応しい規模を得るために実施した合併との空間的整合性について分析する。これによって、地域振興の単位に高い連続性が認められる地域と、地域振興の主体が変わることで振興の空間単位が大きく変わった地域とが存在し、それぞれ一定の地理的特徴をもって分布していることが明らかにする。この章には、全国的なデータを俯瞰し、第3章以降の個別の事例研究に入るための基礎情報を提示する狙いがある。

第3章では、地方分権および「平成の大合併」を受けて都道府県の地域振興戦略がどのように変化したのかを、2000年代に2度行われた山梨県の出先機関再編の事例を通じて考察する。都道府県の行政組織では、2000年代前半に総合出先機関の新設・拡充が、2000年代後半には総合出先機関の統合や廃止が進められる傾向がみられた（山之内 2008）が、山梨県は、その両方の再編を経験している県となる。山梨県が2001年に新設した総合出先機関は、地域振興を組織の目的として掲げており、その設置が検討され、2006年に廃止されるまでの経緯を追うことで、地域振興のスケールに対する県の考え方の変遷について把握することができる。

第4章では、広域市町村圏と完全に一致した合併が行われた大分県佐伯市を事例に、



旧町村スケールの地域振興施策の現状を分析し、今後の可能性について考察する。佐伯市では旧市町村間の中心 - 周辺関係が明確であるため、合併後の政策の比重が中心である旧佐伯市に偏り、周辺の旧町村がないがしろにされるおそれがあった。そのため佐伯市では、旧町村部のみを対象とする補助金制度を導入し、旧町村ごとに置かれた市役所支所（振興局）や地域住民による地域活性化事業を支援している。ただしこの施策は、一方で制度の普遍性やコスト削減を求める市政の方向性と矛盾するため変化を余儀なくされ、それに伴い振興局および住民の受容の仕方にも旧町村間の差が生じるようになる。こうした変化やその地域差を「スケールの政治」の考え方に基づき分析することで、今後の地域振興のあり方を探る。

第5章では、広域市町村圏等の既存の地域枠組みとは異なる合併が行われた山梨県北杜市の地域振興施策を事例に、合併による新市町村スケール創出の意義について考察する。北杜市には明確な中心地がなく、市内に異なる形で特徴づけられる地域が並存しているため、合併したとはいえ1つのスケールとしてはイメージされにくい。そこで北杜市では、かつて特定の旧町村のアピールポイントであったものを新市の特徴として宣伝することで新たな地域イメージの創出を図るとともに、新市全体の特徴として認められにくいアピールポイントについても、他市町村や企業との連携により、公平性という行政の抱える制約を半ば回避する形で活用を図っている。

第6章では、「地域振興のリスケーリング」という観点からそれまでの議論を整理し、「平成の大合併」の意味について議論する。また、そこから導き出される行政課題や対策を提示する。

最後に第7章で本稿の議論をまとめ、結論を述べる。

## 第2章 地域振興の空間単位再編とその地域差 —広域市町村圏と「平成の大合併」の整合性の分析から—

### I はじめに

「平成の大合併」の背後には、1990年代からの地方分権の流れと、既存の市町村規模で分権を進めるのは不可能だとする「受け皿」論があったことが知られている（美谷 2012）。しかし、「受け皿」論がそのまま合併推進の論理につながったわけではない。1990年代後半には、分権の「受け皿」を整備する方法として、市町村間の連携を基軸とした広域行政の充実・強化と市町村合併の2つの選択肢が論じられていた（坂田 1998, 佐々木 1998, 吉崎 1998）。「受け皿」論と合併が直結するのは、自治省設置の市町村合併研究会が、1999年に出した報告書の中で、市町村間連携を批判し合併を優越させて以降となる（佐藤 2006：325-326, 今井 2008：32-34）。

「平成の大合併」以前の市町村間連携の中で、国から市町村合併に代わる仕組みとして位置づけられてきたのが広域市町村圏であった（遠藤 1969, 佐藤 2006:233-249）。広域市町村圏は、旧自治省の施策により設定された、複数の市町村からなる圏域であり、1998年10月の時点で、全国341の圏域が存在する（自治省行政局振興課 1998）。各圏域では、構成市町村が共同で策定した総合計画に従い、広域的な観点からの地域の整備が進められてきた。しかし、広域的なまちづくりを目指す施策であったにもかかわらず、計画は個々の構成市町村の事業計画の寄せ集めに過ぎず、実現したのは施設の建設と共同管理にとどまるケースが多い（坂田 1998）<sup>14)</sup>。この計画策定および実行の能力を高めることが、分権の「受け皿」作りにおける課題であった<sup>15)</sup>。

したがって、「平成の大合併」とは、既存の市町村のキャパシティを越えた行政課題の「受け皿」が、広域市町村圏の充実から市町村合併に移ったことを意味する。このこ

---

14) その原因の1つとして、広域市町村圏の事務局を担う組織が、地方自治法に定められた協議会と一部事務組合に限られており、それらに認められた権限が小さいことが挙げられる（坂田 1998）。

15) このことは、市町村間連携に基づく権限移譲の「受け皿」として1994年に創設された広域連合が、広域市町村圏施策を転換するものとして位置付けられていたことにも表れている（辻山 1999）。

とは、2009年に国が、合併がある程度進んだとの判断の下、広域市町村圏の廃止を通知していることにも表れている。しかし、両者の関係は、上述のような「平成の大合併」の経緯に関する文献で言及されることはあっても、「大合併」の結果を検証する研究において意識されることは少ない。

一方、様々な分野の研究者により「平成の大合併」の結果が分析される中、地理学では、「平成の大合併」を全国共通の事象とする見方を修正し、合併の地理的形態の違いや、合併状況の地域差を明らかにする研究が行われてきた。前者については、片柳(2002)が都市間合併のあり方を分類しており、森川(2008: 76-79)が集落システムとの関係から、森川(2011, 2015)が通勤圏との関係から合併形態の差異を論じている。後者の地域差については、合併が地方圏で進み大都市圏では進まなかったことや、西日本で進み東日本では進まなかったことが知られており、美谷(2012)、西原(2016)等、地理学者による言及もみられる。また、通勤圏との関係を論じた森川(2011)では、日本の国土を大都市/大都市周辺部/地方の大都市/地方の中小都市/農村地域/山間僻地という圏構造に分け、それぞれにみられる合併の傾向性の違いをまとめている。

しかし、森川による一連の研究を除くと、合併形態の違いやその地域差について体系的に議論できているものは少ない。そして森川の研究は、通勤圏などの、統計データから技術的に定められる指標に基づいたものであるため、政治的・政策的な側面を捉えきれないという限界を抱える。合併の成否は、最終的には関係市町村の首長および議会による政治的プロセスで決まるため、技術的アプローチのみでその意味を捉えることは難しい。

以上の2点を踏まえて本章では、広域市町村圏から市町村合併へという政策的移行を踏まえた、合併状況の地域差の描出を試みる。具体的には、両者の地理的範囲が一致しているか否かの度合を数値化し、それを全国の地図に落とし込むことで地域差を表す。このような差を明らかにすることは、「平成の大合併」後の地域政策を考える上で有用だと考えられる。

## II 広域市町村圏の概要

広域市町村圏の目的は、制度構築を担った自治官僚によると、「都市および周辺農山漁村地域を一体とする広域の日常社会生活圏を場とする新しい地域の振興整備に関する

る施策の展開および市町村の経営の基本的な体制の確立を図る」(遠藤 1969) ことにあるという。また、制度の骨子については、①都市的地域を中心とし、周辺農山漁村地域にわたって形成されている生活圏を広域市町村圏とすること、②広域市町村圏の振興整備に関する総合的な対策を推進するため広域市町村圏計画を策定し、これを実施すること、③広域市町村圏に属する市町村が都道府県の協力のもとに広域行政体制を整備すること、④国および都道府県が適切な援助措置を講ずること、の4点が挙げられている(遠藤 1969)。

どのような組み合わせで広域市町村圏を設定するかについては、都道府県と地元市町村との協議により決定された。1969年に全国55圏域が定められたのを皮切りに毎年圏域が追加され、1972年の設置をもって、以下の地域を除き全国を網羅するに至った<sup>16)</sup>。すなわち、日常社会生活圏のモデルにそぐわない大都市圏<sup>17)</sup>(仙台圏、首都圏、名古屋圏、京阪神圏、北九州圏、福岡圏)、東京都島嶼部と、1市で1圏域に相当するとみなされたいわき市とを除くすべての市町村が、いずれか1つの広域市町村圏に属することとなった。

各広域市町村圏では、構成市町村の協議により策定された広域市町村圏計画の下、市町村道や環境衛生施設、教育文化体育施設等が整備されていった(佐藤 2006: 244-245)。遠藤(1969)の示した上記の考え方にに基づき、各広域市町村圏には中心となる市あるいは町が定められており、圏域の整備においては中心市町に施設を充実させ周辺市町村と道路網で結ぶという方法がとられることが多かった<sup>18)</sup>。1977年に始まる新広域市町村圏施策では、それまでの施設・インフラの整備だけでなく、ソフト事業も含めた総合的な計画策定が求められるようになった。また1989年に始められた「ふるさと市町村圏」施策では、指定を受けた広域市町村圏で基金が設けられ、その運用益を財源としてソフト事業が展開されている(吉崎 1998, 佐藤 2006: 269-276)。

---

16) ただし、1972年に米国から日本に返還された沖縄県では、1978年から1980年にかけて広域市町村圏の設定がなされている。

17) 大都市圏地域には、1977年以降「大都市周辺地域広域行政圏」が設定され、従来の広域市町村圏と併せて「広域行政圏」と呼ばれるようになっている。しかし、大都市周辺地域広域行政圏は広域市町村圏と多くの前提を異にしており、市町村合併との関連性も薄いため、本章の分析の対象外としている。

18) 本章で使っている「中心」、「周辺」の語は、広域市町村圏制度に基づくものであり、中心・周辺論が想定するような支配・従属関係を含意するものではない。本文中の「周辺(市)町村」とは、単に、広域市町村圏における中心市町以外の市町村を指した言葉である。

広域市町村圏施策そのものの充実だけでなく、それを支える行政機構の体制強化も試みられた。広域市町村圏の組織形態は地方自治法に定められた協議会あるいは一部事務組合であるが、これらの組織でできるのは計画を立てるところまでであり、計画の実施に関わる権限はそれぞれの構成市町村が持っている<sup>19)</sup>。そのため、広域市町村圏の行政機構がリーダーシップを発揮することは難しく、新広域市町村圏計画で期待されたソフト面の共同化もあまり進まなかった（坂田 1998）。こうした点を克服して実行力のある広域行政機構を作ろうとしたのが1994年の広域連合の制度化であった。広域連合は、組織の長や議会を住民による選挙で選ぶことができ、構成市町村に広域計画の実施を勧告することができるなど、従来の広域行政機構と比べて自律性の高い組織として設計されている。また、地方分権の文脈に則り、国や都道府県からの権限移譲を受けることも可能であった（辻山 1999）。しかし、実際の運用においては、既存の一部事務組合と同じように扱われることが多く、上記の特性が活かされることはほとんどなかった（佐藤 2006 : 305）。

以上の経緯を経てきた広域市町村圏であるが、「平成の大合併」が本格化した2000年代以降、国や自治体関係者の関心は広域市町村圏から市町村合併へと移るようになる。その際、本章冒頭で示した広域市町村圏の目的は、市町村合併の目的の1つとして吸収されることになった。そして合併の動きがほとんど沈静化した2009年、総務省の通達によって、広域市町村圏は役割を終えた。

### Ⅲ 合併進捗度に基づく広域市町村圏の類型化

#### 1. 合併進捗度を表す2つの指標

広域市町村圏は前述のように、1972年には施策対象外地域を除く全国土に設定されているが、その後も旧圏域の分割による新圏域の設定、圏域の統合、境界付近に位置する市町村の所属先変更などの調整がなされている。一方、「平成の大合併」後は、市町村区域の変更によって役割を終える圏域が現れ、2009年には制度そのものが廃止されたため、全国的な広域市町村圏の様相を把握するのは困難である。そこで本章では、「平成の大合併」の直前に当たる1998年10月1日時点の情報をまとめた自治省行政局振

---

19) 一部事務組合の場合は実施権限を持ち得るが、構成市町村が同意したものに限られる。

表 2-1 広域市町村圏対象地域と市町村合併との関連性

	合併	非合併	計
広域市町村圏対象地域	2,029	899	2,928
対象外地域	65	239	304
計	2,094	1,138	3,232

表の数値は 1998 年 10 月 1 日時点の市町村のうち、該当する区分に当てはまるものの数を表している。また、合併／非合併の別は、1999 年 4 月 1 日から 2010 年 3 月 31 日の期間に市町村合併をしたか否かに基づいている。

(自治省行政局振興課 (1998), 総務省「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](http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html), 2017 年 5 月 6 日閲覧)をもとに筆者作成)。

興課 (1998) をもとに、個々の広域市町村圏とその構成市町村を把握した。

自治省行政局振興課 (1998) によると、全国 341 の広域市町村圏に 2,928 の市町村が属している。広域市町村圏施策の対象に含まれない市町村が 304 あり、これらを 1999 年 4 月から 2010 年 3 月にかけて合併したものと合併しなかったものとに分けてクロス集計したところ、表 2-1 を得た。表からは、圏域外の大都市地域で合併が進んでおらず、「平成の大合併」は基本的に広域市町村圏内地域の問題であったことが読み取れる。

このことと、広域市町村圏の圏域設定に重複がないことを考慮するならば、すべての広域市町村圏における市町村合併の進捗状況を読み取り相互に比較することで、合併の地域差の全国的な傾向性を把握できると考えられる。図 2-1 に、5 つの市町村からなる模式的な広域市町村圏における合併パターンを例示した。図中の①は一切合併が行われないケース、④はすべての市町村が合併した結果、広域市町村圏と合併市町村域が完全に一致したケースとなる。また、②と③は合併した旧市町村の数が等しいものの、合併後の市町村数は③のほうが少なく、より④の完全一致の状態に近い。

したがって、図 2-1 における広域市町村圏内の合併進捗状況は、①と④を両極とする、合併後の市町村数のバリエーションによって表すことができる。しかし、実際の広域市町村圏における合併前の市町村数は、2 から 21 まで様々であり、合併後の市町村数をそのまま示しただけでは、合併進捗状況の比較にならない。そこで本稿では、広域市町村圏間で合併進捗状況を比較するため、まったく合併がなされていない広域市町村圏を 0、すべてが合併して 1 つの市町村になった広域市町村圏を 1 で表し、圏域内での合併

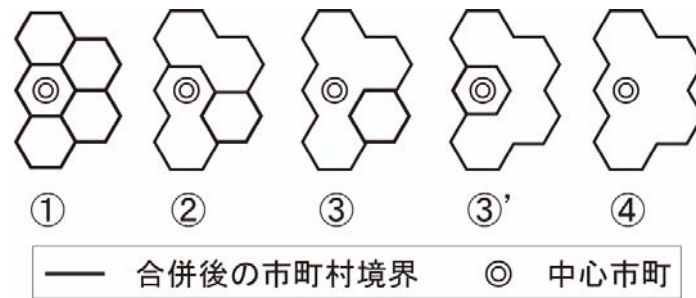


図 2-1 広域市町村圏における合併の例

旧市町村を正六角形で表し，5旧市町村からなる広域市町村圏を想定している。

(筆者作成)。

が進むほど数値が 1 に近づく以下の指標を考案した。

$$\text{市町村数減少率 } d = (m_{1998} - m_{2010}) / (m_{1998} - 1)$$

ここで， $m_{1998}$  は 1998 年 10 月 1 日時点での市町村数， $m_{2010}$  は 2010 年 4 月 1 日時点での市町村数を表す<sup>20)</sup>。

市町村数の減少率は，総務省（2010：29）で都道府県ごとに算出されており，森川（2011）や西原（2016）がそれを主題図にするなど，市町村合併の地域差を簡便に示す方法として用いられている。上記の式はそれを修正したものであり，総務省（2010）が合併前後の市町村数の差を合併前の市町村数で除するのに対し，本章では合併前の市町村数から 1 を減じた値で除している。これは，広域市町村圏の構成市町村がすべて合併して 1 つになった場合に  $d=1$  となるようにするためである<sup>21)</sup>。

ただし， $d$  値だけでは，第 1 図の③と③' を区別することができない。③は 1 つを残してすべての周辺市町村が中心市町村と合併したケースであり，合併市町村の施策が圏域全体のための施策に近いものになる可能性が高い。一方，③' は中心市町村が合併せず周辺市町村のみで合併したケースであり，圏域の中心を含まない合併市町村と，周辺と合併しなかった中心市町村のどちらの政策も，圏域全体を代表するものにはなりにくいと

20) 自治省行政局振興課（1998）を参照する関係上，1998 年 10 月 1 日の市町村数を用いているが，この日から「平成の大合併」第 1 号とされる 1999 年 4 月 1 日の篠山市の合併まで市町村合併はみられないため， $d$  値は 1999 年 4 月 1 日から 2010 年 3 月 31 日までの「平成の大合併」による市町村数の減少を正確に反映したものとなっている。

21) すなわち上記の式では， $m_{2010}=1$  のとき， $m_{1998}$  の値にかかわらず  $d=1.0$  となる。

考えられる。また、③のケースでは非合併市町村が後に合併して④に発展する可能性があり、群馬県富士見村や山梨県芦川村といった実例もみられる<sup>22)</sup>が、③'のケースは周辺同士で合併することで中心市町との合併を回避しようという思惑によって形成されたと考えられるため、④に発展する可能性は低い。場合によっては、①の状態よりもなお④に移行しにくい政治状況にある可能性もある。

このように、③と③'はともに  $d=0.75$  を示すケースでありながら  $d=1$  を示す④との類似性は大きく異なる。両者の区別は、市町村数の減少が中心市町との合併によるのか否かによって判断できるため、 $d$  値に併せて以下の指標を用いる。

$$\text{中心市町合併寄与率 } c = i / (m_{1998} - m_{2010})$$

ここで  $i$  は、1998年から2010年にかけて広域市町村圏の中心市町と合併した市町村の数を表す<sup>23)</sup>。すなわち  $c$  値は、合併の結果減った市町村数のうち、どのくらいの割合が中心市町との合併によるものなのかを示している。なお、広域市町村圏ごとの中心市町は自治省行政局振興課（1998）で確認でき、中心市町が複数ある場合についてはそれぞれの合併数を足し合わせて  $i$  を算出している。

## 2. 市町村数減少率の地域差

図 2-2 は、すべての広域市町村圏について  $d$  値を計算し、その結果を地図に示したものである。

ただし、すべての圏域で  $d$  値が機械的に定まるわけではない。まず問題になるのは、圏域をまたいで合併がなされたケースであり、合併後の市町村をどの圏域の所属とみなすかによって、 $m_{2010}$  が異なる値をとる。これについては新市町村の本庁舎の位置に従って所属を決定した。次に、津久井地域圏<sup>24)</sup>（神奈川県）、北遠地区圏（静岡県）、臼津

---

22) 前橋市と4町村からなる前橋広域市町村圏では、前橋市が2004年12月に富士見村を除く3町村を編入し、2009年5月に富士見村を編入している。また山梨県の東八代広域市町村圏は、「平成の大合併」のピークを越えた2006年3月の段階で、合併により新設された笛吹市と合併しなかった芦川村の2市町村となっていたが、同年8月に笛吹市が芦川村を編入している。

23) 中心市町自身は数に含めない。

24) 具体的な広域市町村圏名としては、「〇〇広域市町村圏」が正式な呼称であるが、本稿では省略して「〇〇圏」と表す。



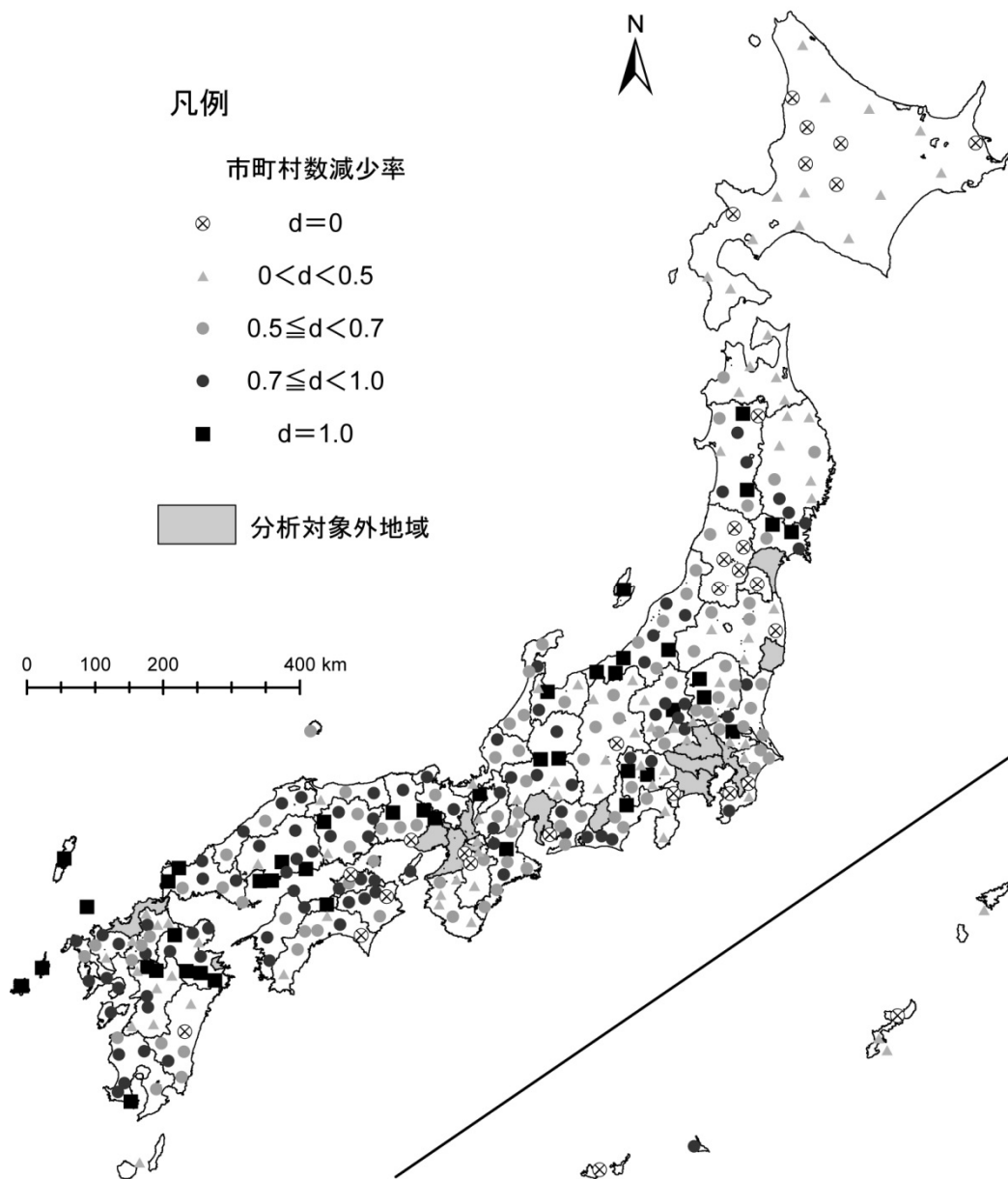


図 2-2 広域市町村圏における市町村数減少率

d の意味および算出方法については本文中に記載。

(自治省行政局振興課 (1998) 総務省「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](http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html), 2017 年 5 月 6 日閲覧) より筆者作成)。

地域圏の 3 圏域については、適切な処理が困難だと判断し分析対象から除外している<sup>25)</sup>。

25) 津久井地域圏と北遠地区圏は、全域が圏域外の都市 (相模原市と浜松市) に編入されて消滅している。臼津地域圏は臼杵市と津久見市のみで構成され、臼杵市が隣接圏域

また例外的な圏域として、佐賀県と長崎県にまたがる伊万里・北松地域圏がある。これは県境をまたいで設定された全国唯一の圏域であるが、市町村合併との関係を論じる本章においては、「平成の大合併」において越県合併がほとんど実現しなかった<sup>26)</sup>ことを勘案して、佐賀県側と長崎県側の2圏域に分けて扱うことにした。こうした処理により、全国339圏域が本章の分析の対象となっている。

図2-2からは、全体的にd値が中国・瀬戸内地方を中心とする西日本で高く、北海道・東北地方をはじめとする東日本で低くなっていることがみてとれるが、その一方で、秋田県、新潟県、長野県といった一部の県は、周囲と際立ったd値の違いを示している。これは、既存研究で指摘されている「西高東低」の傾向（美谷 2012：146）や都道府県間の差（森川 2015：335）が、広域市町村圏を単位とする分析でも現れることを示している。

都道府県間の差については、都道府県庁・知事の姿勢の反映だという指摘がなされており（松村ほか 2003：27-28，西尾 2007：131），特に福島県と長野県では、合併推進に懐疑的・消極的な知事の姿勢が、県下の多くの非合併につながったとされている（町田 2006：34）。その一方で今井（2009：90-98）は、都道府県間の差は市町村ごとの判断の差が集計結果として表れたものに過ぎず、本質的な差ではないと論じている。

図2-2でスポット的にd値の異なる県がみられることは、都道府県間の差を市町村間の差に還元する後者の見方への反証となるだろう。ただし、周囲との明確な違いを示す都道府県が多いわけではないため、都道府県行政が地域差に影響したのは一部のケースに限られると考えられる。

また図2-2からは、都道府県を単位とする既存研究では示されない、都道府県内部の地域差を読み取ることもできる。秋田、岐阜、滋賀、兵庫、徳島の各県では、県庁所在都市を含む圏域やその周辺でd値が低く、そこから遠くなるにつれ高くなる傾向がみられるが、そこには次の2通りの理由が考えられる。第1に、県庁から遠いほど県の施策からの利益を得にくくなるため、そのぶん広域市町村圏の重要性と一体性が増し、合併の進展につながるという考え方である。第2に、一定の人口規模を満たすことに合併の目的があったとするならば、市町村当たりの人口が小さい圏域ほど多くの市町村との合

---

に属する野津町と合併したため、合併したにも関わらずd=0となる。

26) 例外は岐阜県中津川市と合併した長野県山口村のみである。

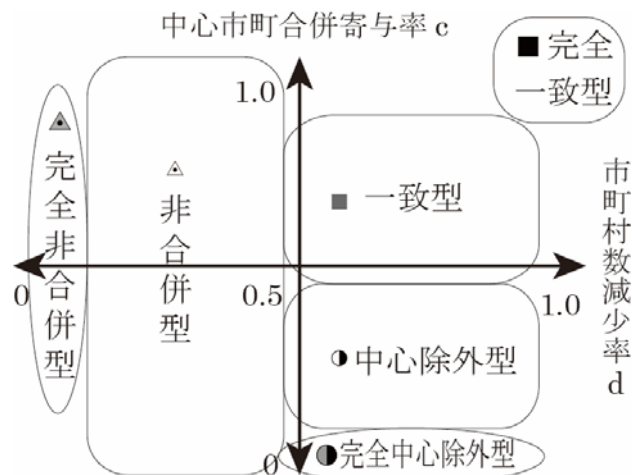


図 2-3 市町村数減少率と中心市町合併寄与率に基づく広域市町村圏の類型化

(筆者作成).

併が必要になる。一般的には県庁の所在する都市圏の人口が最大となるため、この前提に従えば  $d$  値が最小となるのは県庁都市を含む圏域となる。

### 3. 中心市町合併寄与率を加味した類型化

次いで、 $d$  値に  $c$  値を加えて、広域市町村圏を図 2-3 のように類型化する。図 2-3 は、 $d$  値を横軸、 $c$  値を縦軸にとったマトリックス図であり、 $d$  値と  $c$  値それぞれの中点である 0.5 を基準に、第 1 象限 ( $d \geq 0.5$  かつ  $c \geq 0.5$ ) を「一致型」、第 2 象限 ( $d \geq 0.5$  かつ  $c < 0.5$ ) を「中心除外型」、第 3 象限および第 4 象限 ( $d < 0.5$ ) を「非合併型」と命名した。なお、第 3 象限と第 4 象限をひとまとめにしているのは、合併が進んでいない状態で  $c$  値を比較することあまり意味がないためである。さらに、それぞれの類型の特徴が最もよく現れるケースについては別途類型を立てることにした。具体的には、 $d=1$ 、すなわち広域市町村圏が 1 つの自治体にまとまるケースを「完全一致型」、 $d \geq 0.5$  かつ  $c=0$ 、すなわち合併が進んだにもかかわらず中心市町との合併が一切ないケースを「完全中心除外型」、 $d=0$ 、すなわち一切の合併がないケースを「完全非合併型」と名付けた。以上の、3 つの類型にそれぞれの「完全」型を加えた 6 類型の分布を示すと、図 2-4 のようになる。

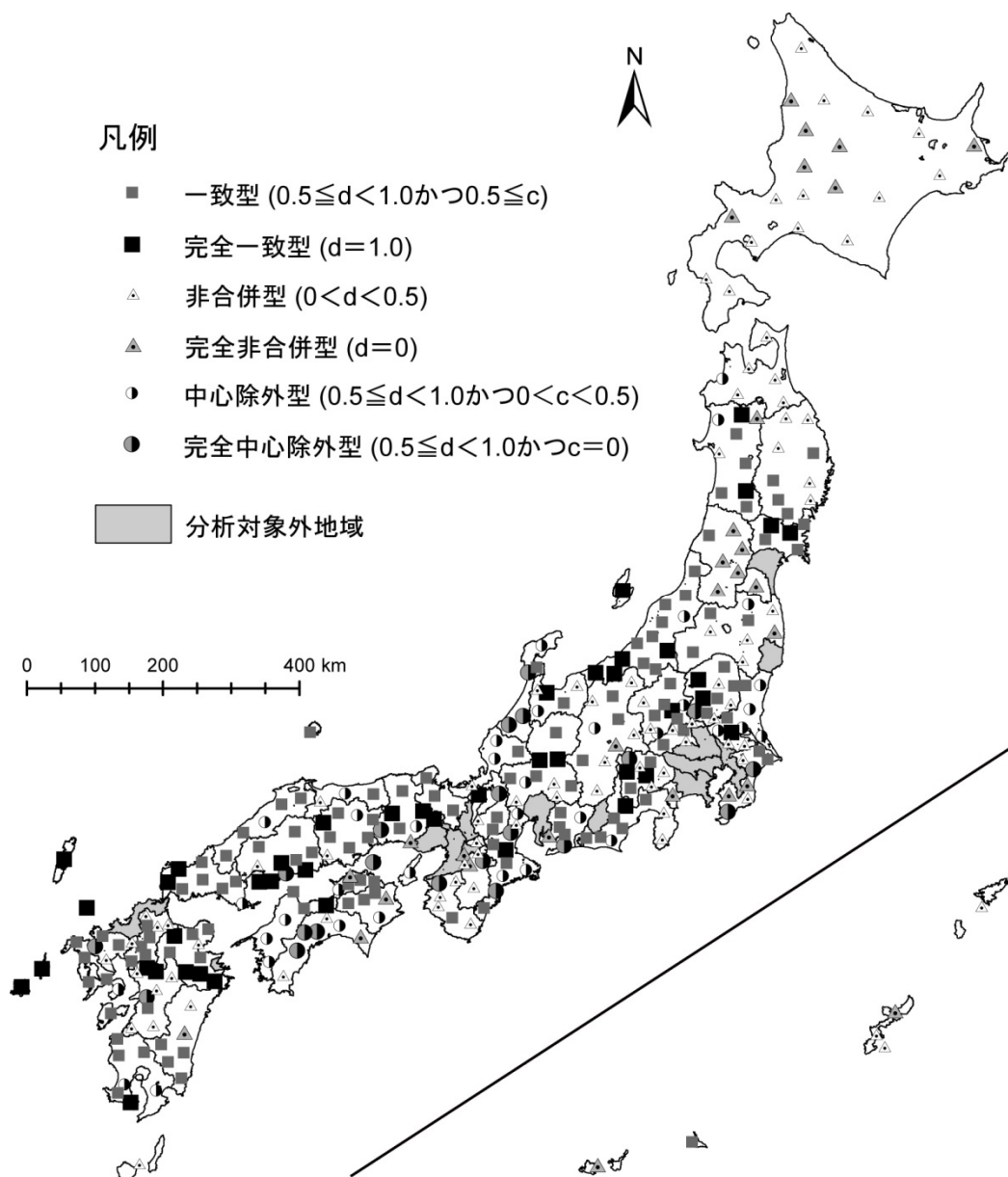


図 2-4 市町村合併との一致状況により分類した広域市町村圏の分布

d の意味および算出方法については本文中に記載。

(自治省行政局振興課 (1998) 総務省「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](http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html), 2017 年 5 月 6 日閲覧) より筆者作成。

#### IV 広域圏と合併の関係にみる地理的傾向性

本節では図 2-4 をもとに、類型ごとの分布の地理的特徴と、そこから導き出される課題について考察する。

表 2-2 各類型の圏域数および基礎データ平均値

	圏域数	市町村数 (1998年10月)	市町村数 (2010年4月)	圏域人口 (2000年)	圏域面積 (単位: km)
一致型	122	8.75	3.07	209,425	913.97
非合併型	87	9.38	6.84	251,843	1,464.84
中心除外型	37	11.41	4.62	258,031	984.33
完全一致型	43	5.81	1.00	112,285	579.03
完全非合併型	29	7.03	7.03	178,686	1,359.08
完全中心除外型	21	7.48	3.43	194,920	607.49
全圏域	339	8.60	4.31	209,766	1,039.63

(自治省行政局振興課(1998)総務省「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](http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html), 2017年5月6日閲覧)より筆者作成)。

ここでは「完全一致型」、「完全非合併型」、「完全中心除外型」の3つの類型を、それぞれ「一致型」、「非合併型」、「中心除外型」の代表として扱う。その理由として、より特徴の強い事例を扱うことで差を鮮明にできること、ならびに事例数を抑えることでの絞った議論が可能になることが挙げられる。類型ごとの平均値を示した表 2-2 によると、各「完全」型類型は合併前市町村数、人口、面積が小さい傾向にある<sup>27)</sup>が、それら平均値の「完全一致型」、「完全非合併型」、「完全中心除外型」間の序列は、「一致型」、「非合併型」、「中心除外型」間の序列と一致している。このことから、「一致型」、「非合併型」、「中心除外型」の相対的關係と、それぞれの「完全」型との相対的關係とは類似しており、「完全」型について分析することで全体的な地域差についても論じることができると思われる。

第1に、「完全一致型」の分布をみると、前章でも述べたように、県の中心から離れた縁辺部に位置する傾向が読みとれる。県庁所在都市を含むものに前橋圏(群馬県)、静清庵地区圏(静岡県)、津地区圏(三重県)があるが、これら圏域の中心都市が「完全一致型」となったのは、県内に同程度あるいはそれ以上の規模の都市が存在し<sup>28)</sup>、県

27) 「完全」型の平均値が小さくなるのは、合併前の市町村数が少ないほど、d 値や c 値が 0 または 1 といった極端な値をとりやすくなるためだと考えられる。

28) 群馬県では高崎市、静岡県では浜松市、三重県では四日市市および鈴鹿市が該当す

内都市間競争が動機となって合併を強力に進めた結果であると考えられる。その他にも、合併して中核市・特例市となった筑南地方圏（現・茨城県つくば市<sup>29)</sup>）、上越地域圏（新潟県）、呉圏（広島県）、下関地区圏（山口県）、県庁所在都市の郊外にあたる鹿沼地区圏（栃木県）、峡西圏（現・山梨県南アルプス市）、東八代圏（現・山梨県笛吹市）、賀茂圏（現・広島県東広島市）が例外として挙げられるが、それらを除くと離島や県境に位置し、人口が10万に満たない<sup>30)</sup>圏域が多い。

「完全一致型」は、従来の広域市町村圏がそのまま1つの市あるいは町になった地域であるため、合併推進の論理に従えば、その効果が最もよく現れるところとなる。したがって、「完全一致型」圏域における課題は、広域市町村圏で目的として掲げられた、中心都市と周辺農山漁村を一体とした地域の振興整備が、合併によってより効果的・効率的に進められるようになったのか否かを検証することにある。そしてこの類型が県内縁辺部に位置する傾向にあることを考慮するならば、特に過疎・人口減少・高齢化といった問題に対して、広域化した市または町がどう対応するのかを問う必要がある。

第2に、「完全非合併型」をみると、北海道と山形県での多さが際立っており、これだけで29圏域中12を数える。管見の限り北海道および山形県知事が合併に消極的であったことを示したエビデンスが存在しないことと、秋田県を除く北海道・東北地方全体に「非合併型」が広がっていることを考慮するならば、ここには個々の道・県の事情以上に、北海道・東北地方全体の事情が関わっていると考えられる。その理由として、圏域の面積が他地域と比べて大きいことが、地域を一体的に扱うことを難しくし、非合併につながったと考えられる。圏域の面積は、北海道はいうにおよばず、東北地方も他地域に比べ大きい傾向にある<sup>31)</sup>。また、北海道・東北地方以外でも安芸圏（高知県）、西都児湯圏（宮崎県）、北部圏（沖縄県）といった面積の大きな圏域が「完全非合併型」となっている。

ただし面積の大きな圏域のみが「完全非合併型」に該当するわけではない。別の地理的特徴として、広域市町村圏指定外の大都市圏地域に隣接する圏域が多いことが挙げら

---

る。

29) すべての「完全一致型」は合併の結果1つの市あるいは町になっているが、本章では圏域名から想起しにくいものに限り、現在の市・町名を表記している。

30) すでに挙げた「例外」を除いて2000年の圏域人口が10万を超えるのは、人口104,764の横手平鹿圏（秋田県）と147,089の尾道圏（広島県）のみとなる。

31) このことは、図2-4のポイント同士の間隔の大きさにも表れている。

れ、仙台市に隣接する仙南地域圏（宮城県）を含めて8圏域が該当する<sup>32)</sup>。こうした地域では、面積の大きな圏域とは別の理由で一体性の構築が難しかったと考えられる。なぜなら、大都市圏は、中心都市と周辺農山漁村の一体性という前提に当てはまらない地域として広域市町村圏から除外されており、そこに隣接しているということは、その前提に当てはまらない要素を濃く持っているとは推測できるためである。

こうした「完全非合併型」あるいは「非合併型」圏域における課題は、当然、「完全一致型」とは異なるものとなる。こうした地域においては、これまでの広域行政の運用のされ方に遡りながら、なぜ広域市町村圏の取り組みが合併につながらなかったのかを分析することが必要である。そうすることで、「平成の大合併」後の広域行政をどう展開すべきかの指針につながると考えられる。

第3に、「完全中心除外型」は、東京および大阪の100km圏内に点在するほか、石川県と高知県に固まっている。東京100km圏内には、両毛地区圏（栃木県）、山武郡市圏（千葉県）、安房郡市圏（千葉県）が含まれ、少し離れたところに峡北圏（山梨県）がある。また、大阪100km圏内には鈴鹿亀山地区圏（三重県）、琵琶湖東北部圏（滋賀県）、西播圏（兵庫県）、桜井宇陀圏（奈良県）、和歌山周辺圏（和歌山県）が含まれる。これらのうち、両毛地区圏、鈴鹿亀山地区圏、琵琶湖東北部圏は、圏域内に中心市以外の都市が存在し、周辺町村がより距離の近い都市との合併を選んだ形であるが、それ以外は、西播圏を除き、周辺町村同士が合併することで市を新設している。これらの圏域では、周辺町村が合併の必要性を認識しつつも、中心市と合併しなくても十分な規模を確保できるとの判断がなされたと考えられる。

一方、高知県の「完全中心除外型」は、徳島県南部から愛媛県の中中部・南部にかけての「中心除外型」とひと続きになっている。この地域では、多くの市町村が合併を選んだが、それは圏域の統合を進めるような多数市町村による合併ではなく、少数市町村による合併が複数なされるという形で進んだ。その原因として、この地域がおおむね中央構造線の南側に当たるため、急峻な地形により中心都市の影響力が圏域全体に及びにくいということが考えられる。さらにこの地域は過疎化がいち早く進行した地域でもあり（西野 2008:123-124）、最低限の市町村規模を確保するためには合併が必要である。このことが、地域を「中心除外型」に向かわせた要因だと推測できる。

---

32) 山形県の一部圏域は仙台市と境界を接しているが、奥羽山脈によって隔てられているためここでは除外した。

最後に、石川県の「完全中心除外型」は、県南部の石川中央圏、南加賀圏と、県北の半島部に位置する羽咋郡市圏とで事情が異なる。県南の2圏域は、「中心除外型」である隣県の砺波地区圏、福井坂井地区圏と接しているが、これらの4圏域では周辺町村同士の合併による新市の形成がみられる。一方、羽咋郡市圏およびその北方にある「中心除外型」の奥能登圏では、中心市の規模が人口3万未満と小さく、圏域の大半が関わるような多数の市町村による合併が行われずに2～3市町村による分散的な合併がみられる。したがって、前者は東京・大阪100km圏内と、後者は四国南部と同様の理由で「中心除外型」となったと考えられる。

こうした「中心除外型」では、なぜ広域市町村圏と市町村合併の枠組みに大きなずれが生じたのかを、前述の「非合併型」同様、これまでの広域市町村圏の運営のされ方を踏まえて検証することが課題となる。それに加え、合併後の広域行政のあり方がどのように変わるのか、具体的には、広域行政における中心市町の主導権がどの程度低下するのか、その影響はどう出るのか、についても明らかにする必要がある。

## V おわりに

本章では、広域市町村圏からの連続性を踏まえた、「平成の大合併」の地域差の分析を行った。具体的には、広域市町村圏ごとに市町村数減少率  $d$  と中心市町合併寄与率  $c$  を算出し、それらの値に応じて広域市町村圏を6つに類型化し、結果を地図上に表した。この6類型は、一般的な3類型と、それぞれの特徴が最も強く現れた「完全型」3類型からなっており、ここでは後者に注目することで類型ごとの地理的特徴を描出した。その結果、合併枠組みが広域市町村圏と近似する「一致型」が県の縁辺部に、圏域全体で合併が進まない「非合併型」が北海道・東北地方および大都市圏の近隣に、中心市町の関わらない合併が卓越する「中心除外型」が大都市100km圏内および北陸、四国南部に位置する傾向にあることが明らかになった。

中心都市を核として地域を整備し、その効果を縁辺部にも波及させることで「国土の均衡ある発展」を目指す取り組みは、広域市町村圏と「平成の大合併」を経て、今日の定住自立圏構想へとつながっているが（森川，2012）、本章で示した地域差の存在は、こうした方法がすべての地域で有効とは限らないことを示唆している。

第1章で示した「地域振興のリスケーリング」の議論を踏まえると、「完全一致型」



では、地域振興の主体が国から市町村にシフトするのに合わせて、国による地域振興の単位として設定された広域市町村圏が市町村に引き継がれており、「一致型」もそれに準じたものとみることができる。一方で、合併枠組みの異なる「中心除外型」の市町村では、自らの地域の振興をこれまでの取り組みの延長に位置づけることが難しい。「平成の大合併」による地域振興への影響を分析するにあたり、この2つの区分について認識しておく必要があるだろう<sup>33)</sup>。

---

33) 「非合併型」および「完全非合併型」は字義通り合併の進んでいない地域なので、本稿の事例研究の対象にはしない。

### 第3章 「平成の大合併」に伴う都道府県 - 市町村間関係の変化

#### —山梨県の出先機関再編を事例に—

---

#### I はじめに

横道（2005）は「平成の大合併」が都道府県 - 市町村関係に及ぼす影響について、次の3点を予測している。第1に都道府県から市町村への権限移譲が進み、第2に実質的な都道府県と市町村の対等化<sup>34)</sup>が進む。そして第3に、都道府県の出先機関の再編・見直しが進み、市町村からみた都道府県の存在が軽くなり、関与が縮小する。このうち、最もみえやすい形で現れるのが出先機関の再編・見直しであると考えられるが、その実態について十分明らかにされているとはいいがたい。

本章では、「平成の大合併」と同時期に出先機関を再編した都道府県の中から山梨県を取り上げ、再編内容とその理由を分析することで、市町村合併がその上位階層スケールである都道府県行政に与えた影響を明らかにする。

本章の構成は以下ようになる。まずⅡでは、既存研究をもとにした都道府県出先機関の分類に基づき、近年の都道府県出先機関の変遷を全国的に概観して山梨県の事例の位置づけを示す。Ⅲでは、山梨県の出先機関再編の詳細およびその経緯について、主に行政文書をもとに記述する。Ⅳでは、山梨県の出先機関再編の理由を考察し、Ⅴではそこから山梨県のスケールに対する考え方の変化を見出す。最後にⅥで、本章の議論をまとめる。

#### Ⅱ 都道府県出先機関再編の全国的動向

辻・荒川（2001）は都道府県の出先機関を「知事の行政事務を地域的に分掌する機関」と定義している<sup>35)</sup>。都道府県は、すべての事務を1つの庁舎で行っているのではな

---

34) 2000年の分権改革により、都道府県 - 市町村間の関係は法的には対等とされたが、組織の能力差やこれまでの慣行により、実質的には都道府県が優位な立場に立っていると考えられている。

35) 厳密には、都道府県の持つ試験・研究機関や文化施設、国との折衝や首都圏への情報発信を担う東京事務所など、この定義に当てはまらない出先機関も存在するが、本章

く、全域に公平なサービスを提供するため、サービス供給拠点を各地に配備している。こうした出先機関には、主なものに、税務事務所、福祉事務所、保健所、農務事務所、土木事務所などがあり、それぞれ都道府県本庁の主管課からの指揮系統に連なっている。都道府県によっては、この基本的な組織形態に加え、系統の異なる複数の出先機関を地域ごとに統括する機関が置かれることがあり、総合出先機関と呼ばれる。これに対し本庁の主管課とのみ対応関係にある出先機関は、個別出先機関<sup>36)</sup>と呼ばれる。

また「総合出先機関」の中にも、都道府県ごとに様々なバリエーションが存在している。水谷・平岡（2009）によると、岡山県ではすべての出先事務所が総合出先機関に統括されているが、長野県では総合出先機関に統合されているのは税務や農政など一部の系統のみで、保健所や土木部門は個別出先機関となっている。栃木県や富山県のように、個別出先機関のみの都道府県もある。また安達（1982）は、兵庫県<sup>37)</sup>において、個別出先機関どうしの総合調整のみを目的とする出先機関を設置する方法が採られていることを指摘し、それを「ミニ総合事務所」と呼んでいる。以上のような組織上の多様性だけでなく、総合出先機関を都道府県全域に設置するか一部地域のみを設置するかといった、空間面での多様性もみられる<sup>38)</sup>。

山之内（2008）は、総合出先機関の新設・統廃合に着目して近年の都道府県出先機関の再編を考察している。山之内（2008）は表 3-1 により、2000 年以降、12 もの県が総合出先機関を新設したことを示し、その理由を 1999 年の地方分権一括法の制定による地方分権の機運の高まりに求めた。また同じく表 3-1 からは 2004 年以降、総合出先機関を統廃合する都道府県が急増していることが読み取れ、「平成の大合併」による市町村数の減少に対応したものだと論じている。ただし、表 3-1 は各都道府県のホームページをもとに作られているため、データの一貫性や再現可能性に欠けるところがある。また、上述のように総合出先機関といっても幅があるため、その「新設」と「統廃合」が実際には何を意味しているのかには慎重になる必要がある。

---

では議論の対象から外している。

36) 辻・荒川（2001）が「個別出先機関」と呼称したのに対し、安達（1982）は「縦割出先機関」、山之内（2008）は「縦割型出先機関」と呼んでいる。なお、3 者とも「総合出先機関」の呼称は一致している。

37) 水谷・平岡（2009）によると、兵庫県は現在、岡山県と同様、総合出先機関がすべての出先機能を統括する体制をとっている。

38) 主な傾向として、離島などの縁辺地域に総合出先機関を置くパターン（東京都など）と、県庁所在都市を総合出先機関の管轄から外すパターン（熊本県など）とがある。

表 3-1 総合出先機関の新設・統廃合を行った都道府県

年次	新設	統廃合
2000	熊本県, 鳥取県	
2001	山形県, 広島県	
2002	新潟県, 山口県	
2003	秋田県	
2004		京都府
2005	群馬県, 徳島県	岩手県, <u>静岡県</u> , 岡山県
2006	青森県, 島根県	<u>山梨県</u> , <u>三重県</u> , 大分県
2007	鹿児島県	

(山之内 (2008 : 32) の表 2 から引用. 下線は廃止した都道府県を表す).

そこで表 3-2a では、総務省が不定期に実施し、「地方自治月報」で公表している「都道府県の出先機関（知事部局）の数に関する調」をもとに、都道府県ごとの総合出先機関設置数の近年の推移をまとめた。ただし、ここで「総合出先機関」としたのは、上記調査において「(地方自治) 法第 155 条に規定する支庁又は地方事務所」として分類されているものであり、上述した辻・荒川 (2001) よりも狭い定義であることに留意する必要がある。これによると、1995 年から 2014 年まで一切総合出先機関を設置していない都道府県が 11 あり、また総合出先機関を持ちながら設置数を変更していない都道府県が 6 つ<sup>39)</sup>あって、その他の 30 府県では何らかの再編が行われている。この表 3-2a を集計したものが表 3-2b になる。総合出先機関を設置している都道府県数の推移をみると、1999 年から 2003 年にかけて増加する一方 2007 年から 2009 年にかけて減少しており、山之内 (2008) が指摘した傾向性と大まかに一致することがわかる。また、設置数の平均は全期間を通して減少する傾向がみられるものの、「平成の大合併」のピークを挟む 2003 年から 2007 年にかけて特に大きく減少していることがわかる。

表 3-2a の中で特徴的な動向を示すのが山梨県と広島県である。両県とも、2000 年代

39) そのうち、全域に総合出先機関を配置しているのは北海道と長野県のみであり、残る東京都、石川県、福井県、宮崎県は一部地域にのみ置いている。

表 3-2a 都道府県の総合出先機関設置数の推移（全都道府県）

都道府県	1995	1999	2003	2007	2009	2012	2014
北海道	14	14	14	14	14	14	14
青森県	-	-	-	6	6	6	6
岩手県	12	12	12	7	7	4	4
宮城県	-	-	7	7	5	5	5
秋田県	-	-	-	8	8	8	8
山形県	7	7	4	4	4	4	4
福島県	-	-	-	-	-	-	-
茨城県	4	4	4	4	-	-	-
栃木県	-	-	-	-	-	-	-
群馬県	-	-	-	5	5	5	7
埼玉県	-	-	-	-	-	-	-
千葉県	10	10	10	-	-	-	-
東京都	4	4	4	4	4	4	4
神奈川県	8	7	6	6	5	4	4
新潟県	-	-	14	12	12	12	12
富山県	-	-	-	-	-	-	-
石川県	2	2	2	2	2	2	2
福井県	1	1	1	1	1	1	1
山梨県	-	-	5	-	-	-	-
長野県	10	10	10	10	10	10	10
岐阜県	12	12	5	5	5	5	4
静岡県	-	-	-	-	-	-	-
愛知県	9	9	7	7	-	1	1
三重県	7	7	7	-	-	-	-
滋賀県	6	6	6	5	-	-	-
京都府	12	12	12	4	4	4	4
大阪府	-	-	-	-	-	-	-
兵庫県	-	-	10	10	10	10	10
奈良県	-	-	-	-	-	-	-
和歌山県	-	7	7	7	7	7	7
鳥取県	-	-	-	5	5	5	2
島根県	7	7	7	3	3	3	3
岡山県	9	9	9	3	3	3	3
広島県	-	-	7	7	-	-	-
山口県	-	-	-	-	-	-	-
徳島県	-	-	-	2	2	2	2
香川県	4	4	1	1	1	1	1
愛媛県	5	5	5	5	3	3	3
高知県	-	-	-	-	-	-	-
福岡県	-	-	-	-	-	-	-
佐賀県	-	-	-	-	-	-	-
長崎県	5	5	5	5	7	7	7
熊本県	11	11	10	10	10	10	4
大分県	12	12	12	14	14	6	6
宮崎県	1	1	1	1	1	1	1
鹿児島県	2	2	2	7	7	7	7
沖縄県	2	2	2	2	-	-	-

（『地方自治月報』各調査年度版より作成。数値は「地方事務所」と「支庁」を足したもの）。

表 3-2b 都道府県の総合出先機関設置数の推移（集計）

	1995	1999	2003	2007	2009	2012	2014
設置都道府県数	25	26	31	33	28	29	29
平均設置数	7.04	7.00	6.71	5.85	5.89	5.31	5.03

（表 3-2a をもとに筆者作成）。

初めに総合出先機関を新設したものの、その後 10 年もせずに廃止している。すなわち、先述した 2000 年代の総合出先機関新設と、2000 年代後半の総合出先機関廃止という、都道府県全体を俯瞰することでみられる 2 つの流れを、同一都道府県内の動きとして捉えることができるのがこの両県ということになる。このうち、本章ではより詳細な行政資料の得られた山梨県を事例として地方分権および「平成の大合併」と出先機関再編との関連性を調査する。

### Ⅲ 山梨県における出先機関の再編

#### 1. 地方分権改革以前の山梨県出先機関

まずは 2000 年分権改革以前の山梨県出先機関の変遷をみておこう。都道府県の出先機関は、明治期の郡制に端を発する。1890 年に府県制と共に公布された郡制では、律令時代から「郡」と呼ばれていた地域が、府県と市町村の中間スケールの行政区画とされた。郡には国家公務員である郡長が置かれ、郡長は府県知事の指導を受けて町村の行政を指導した。このとき、市は直接知事の指導を受けており、郡長が指導するのは町村のみであった<sup>40)</sup>。1926 年に郡制は廃止され、すべての市町村が府県の直轄指導を受けることになる。これは本庁から遠い市町村にとって不便であったため、その解消のための中間機関として、旧郡役所に土木出張所や税務出張所を設置（残置）する府県が多くみられた。山梨県においても、1928 年に県内 5 か所<sup>41)</sup>に土木出張所が設置されている。

40) 現在でも都道府県の出先機関が町村のみを対象とすることがあるが、これはこのときの名残である（辻・荒川 2001）。

41) 甲府、石和、身延、韮崎、谷村（現都留市中心地区）。7 年後の 1935 年に塩山、

日本が戦争に突入すると、国家総力戦体制を支える中間機関が必要とされるようになり、太平洋戦争勃発直後の1942年に、総合出先機関である「地方事務所」が全国一斉に配置された（安達 1982）。山梨県においても、8つの地方事務所が郡ごとに置かれている<sup>42)</sup>。また1937年には、国民の体位向上を目的とした保健所法が制定されて保健所が府県の必置出先機関となり、山梨県で7か所に設置された<sup>43)</sup>。

戦後になると、地方自治法により、地方事務所の設置は任意とされた。1950年代に、地方事務所の主な指導対象であった町村が「昭和の大合併」により減少し、朝鮮戦争直後の不況も相まって行政組織の簡素合理化が必要とされたため、山梨県を含む35県が地方事務所を廃止した（安達 1982）。なお、ここでいう「地方事務所の廃止」は実質的には地方事務所総務課1課のみの廃止を意味し、個別業務を担当する他の課は個別出先機関に形を変えて残された。山梨県においても、1955年の地方事務所の廃止時に、地方事務所総務課援護係が福祉事務所に、耕地課が農務事務所耕地課に改組されている。

地方事務所を廃止して間もない1959年に、山梨県は「県事務所」という名で総合出先機関を復活させた。この時、地方事務所の廃止時に個別出先機関となった福祉事務所と農務事務所は再び県事務所の福祉課、耕地課となった。地方事務所の廃止は、自治省の指導によるものであった可能性が高く（安達 1982）、十分な検討をしないまま廃止したために不具合が目立ち、即座の復活に至ったものと考えられる。

1970年代からは、それまでの地方事務所とは異なる、新しいタイプの総合出先機関が登場した。高度成長以降、公害対策、消費者対策、水問題、青少年対策など、既存の行政組織では対応しきれない新しい行政課題が生じたため、縦割り行政組織間の調整や広報・広聴への必要性が高まり、その機能を担う出先機関が求められるようになったためである（安達 1982）。地方事務所を廃止した都道府県がこうした行政課題に対応するための総合出先機関を新たに設置しただけでなく、地方事務所を廃止しなかった都道府県や、廃止後まもなく復活させた都道府県も、総合出先機関を新しい行政課題に対応したものへと変革した。出先機関の名称も、兵庫県の「県民局」や岡山県の「地方振興局」など、従来の「地方事務所」と大きく異なったものがつけられるようになる。こう

---

15年後の1943年には市川（現市川三郷町中心地区）にも設置された。

42) ただし、中巨摩郡と西山梨郡は、まとめて1つの地方事務所の管轄とされた。なお、西山梨郡は1954年に、すべての町村が甲府市に編入され消滅している。

43) 1950年に1か所追加され、8か所となった。この8か所の体制は地域振興局が廃止される2006年まで続いている。

した新しい総合出先機関は、地方事務所のように個別出先機関を課や部として組織内部に抱えるものだけでなく、従来の個別出先機関をそのままにして、それら組織間の調整機能だけを受け持った「ミニ総合事務所」（安達 1982）を設置する都道府県もみられた。

山梨県では、こうした全国的な動きが生じる少し前の 1968 年に県事務所が廃止され、総務・企画事務と農政事務<sup>44)</sup>を分掌する「地方県民室」と、保健所、農業改良普及所、林務事務所、土木事務所、および県事務所から独立した福祉事務所と土地改良事務所などからなる、個別出先機関中心の体制が作られた。この体制の大枠はその後 30 年余りの間、2001 年に総合出先機関「地域振興局」が設置されるまで変わっていない。なお、組織の名称には変更がみられ、主なものとして 1980 年、地方県民室が地方振興事務所に改称された。1984 年の行政資料<sup>45)</sup>によると、地方振興事務所の業務は、「市町村指導、農業振興計画」が主なものとなっている。

## 2. 総合出先機関の設置

### 1) 再編内容

山梨県は 2001 年、地方振興事務所、福祉事務所、保健所、林務事務所、農業改良普及センター、土地改良事務所、土木事務所の諸出先機関を地域ごとに統合して総合出先機関「地域振興局」を 5 か所に設置し、それぞれを「地域振興局長」に主管させる体制を作った（図 3-1、図 3-2）。従来の出先機関は地域振興局の下の「部」となり、地方振興事務所が企画振興部に、福祉事務所と保健所が健康福祉部に、林務事務所が林務環境部に<sup>46)</sup>、農業改良普及センターと土地改良事務所が農務部に、そして土木事務所が建設部にそれぞれ改組された。従来の個別出先機関の配置（地域区分）は出先機関ごとに異なっており、地方振興事務所、保健所、農業改良普及センター、土木事務所は県内に 8

---

44) ただし、土地改良事業と農業技術指導については、土地改良事務所と農業改良普及所が担っているためここには含まれない。

45) 「地方振興事務所検討委員会の設置について」（1984 年）。1989 年 3 月にまとめられた、「行財政改革の記録（昭和 58 年度～昭和 62 年度）」に収録されている。なお、この委員会による検討結果は、地方振興事務所の組織を当面現行のままとすることで落ち着いた。

46) 林務事務だけでなく、それまで地方振興事務所が担っていた環境関連事務も扱うようになった。



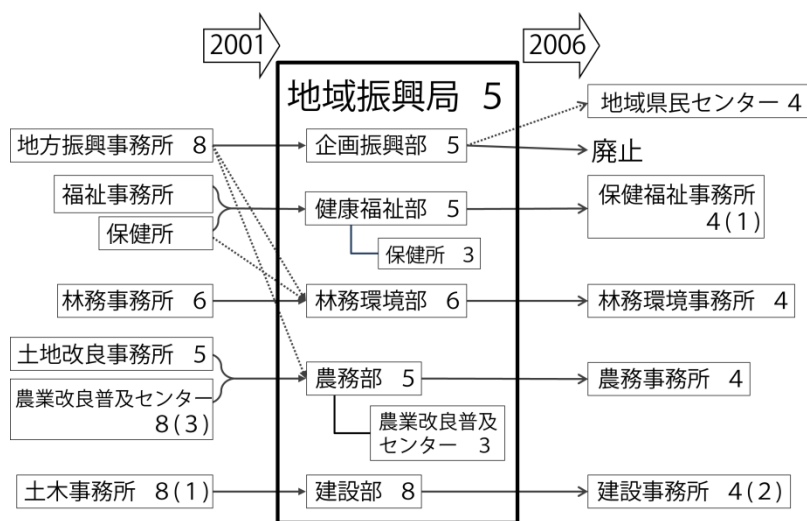


図 3-1 山梨県出先機関の再編

出先機関の名称の右の数字はそれぞれの配置数、かっこ内は支所の配置数を示す。

(山梨県資料をもとに筆者作成)。

か所<sup>47)</sup>、福祉事務所と土地改良事務所は5か所、林務事務所は6か所設置されていたが、これらを統括する地域振興局は福祉事務所と同じ地域区分で設置された。しかし、地域振興局に合わせて地域区分が再編されたのは旧地方振興事務所のみで、他の旧個別出先機関においては従来の事務所配置および地域区分がそのまま残された。そのため、1つの地域振興局が健康福祉部や建設部の拠点を複数抱えることになり、また各部が同一拠点に集まっていないことも多かった<sup>48)</sup>。

地域振興局によって区分された5地域は、それぞれ峡中、峡東、峡南、峡北、富士北麓・東部と呼ばれている。峡中、峡東、峡南、峡北はそれぞれ甲府盆地の中央部、東部、南部、北部に当たり、富士北麓・東部地域は甲府盆地とは水系が異なる<sup>49)</sup>山がちな地域である。このうち、峡中および富士北麓・東部は別格とされ、地域振興局長に部長級職員が置かれている。残る3地域の地域振興局長は準部長・外局局長級職員となっている。

山梨県は地域振興局の設置目的として、①地域の課題は、できる限り地域において迅速に解決できるよう、地域行政の総合調整機能を強化する、②各種サービスの一元的提

47) これに加えて、農業改良普及センターには3か所、土木事務所には1か所の支所がある。

48) 全ての部が1つの庁舎に集まっていたのは、峡北地域振興局のみであった。

49) 甲府盆地は富士川水系、富士北麓・東部地域は相模川水系（一部多摩川水系）となっている。



図 3-2 地域振興局（2001～2006）の地域区分および出先機関配置状況

（山梨県資料をもとに筆者作成）.

供を図るとともに、事務処理期間の短縮や手続きの簡素化など、県民サービスの向上を図る、③県民の生活圏域の拡大や市町村合併も視野に入れた広域行政の必要性を踏まえ、それに対応するための体制を整備する、④出納、契約などの財務事務に対する審査機能を強化する、の4点を挙げている。これらの目的を達成するため、地域振興局には本庁から権限移譲がなされた。代表的なものを表 3-3 に示す。またそれまでの個別出先機関<sup>50)</sup>の長には、5,000 万円までの公共事業契約が権限として認められていたが、地域振興局長には新たに1億円までの公共事業執行権が付与された。さらに地域振興局長の裁量

50) 具体的には、公共事業の実施主体となり得る、林務事務所、土地改良事務所、土木事務所のことを指す。

表 3-3 地域振興局への権限移譲例

主な権限委譲事務	主な仕事内容
社会福祉法人の定款変更に関する事務	定款変更の認可，現況報告書の受理などの事務を行う。
病院開設許可事項の変更許可等に関する事務	開設許可事項の変更許可，使用前検査などの事務を行う。
准看護師（士）、栄養士及び調理士免許関係事務	免許再交付，書換交付などの事務を行う。
介護保険に係る居宅サービス事業者の指導・監査事務	事業者に対する指導・監査を行う。
農業制度資金貸付事務	農業改良資金や自作農維持資金などの農業制度資金の貸付決定等の事務を行う。
建設業関係証明事務	建設業許可の証明事務を行う。
道路占用許可権限の拡大	ネオン看板，アーチの新規占用の許可の事務を行う。
地域づくり推進助成事業に関する事務	助成金の交付決定などの事務を行う。
市町村振興基金の貸付事務	資金の貸付決定などの事務を行う。
市町村総合計画の策定支援事務	県計画との調整などについて，助言を行う。
市町村主要事業関係事務	市町村の財政運営について，助言を行う。

(山梨県文書「地域振興局のあらまし」より)。

で執行できる予算として、年間約 2 億 3,200 万円<sup>51)</sup>の「地域振興費」が創設されている。

## 2) 設置までの経緯

地域振興局の設置は、1999 年から 2001 年にかけて行われた一連の行政改革の中に位置づけることができる。行革の動きは、1998 年 4 月、「新行政改革大綱」<sup>52)</sup>の策定を目的とする「行政改革推進本部」<sup>53)</sup>および「行政改革委員会」<sup>54)</sup>が県に設置されること

51) 5 地域振興局を合わせた額である。

52) 1995 年に「行政改革大綱」が作られ、事務事業の見直しや補助金廃止といった取り組みがなされた。新行政改革大綱はそれを継承・発展させたものとなる。

53) 知事を本部長、各部局長を構成員とする組織。これを補佐するためさらに、行革担当の理事と次長級職員(企画, 人事, 財政等行革に深くかかわる部署については課長も)からなる幹事会も置かれた。また行政改革推進本部の事務局として、行政改革推進室が

表 3-4 山梨県出先機関の再編に関する年表

年 月	できごと
1998	4 知事を本部長，各部局長を構成員とする，行政改革推進本部が設置される。有識者により構成される，「行政改革委員会」発足。
	8 「行政改革に関する県民意識調査」の集計結果を発表。
	12 行政改革委員会が，県の行政改革に対する検討結果をまとめ，天野知事に最終報告。
1999	2 県が新行政改革大綱案を発表。組織機構の改革については，「1999年度中に検討する」。
	6 県が組織機構の見直しについて，地域ブロックごとに全64市町村長の意見を聞く。
	9 県が組織改革の素案を県議会に示す。林政部と環境局の統合，リニア交通局と企画県民局の統合，地方振興局の設置を盛り込む。
	11 自民党山梨県議団が，出先機関の再編について，来春の実施を延期するよう求める。
	12 県議会で2000年度の本庁組織再編と2001年度の出先機関再編が可決。
2000	4 本庁組織の改編を実施。
2001	4 地域振興局が始動。
2003	2 引退を表明していた天野建氏に代わり，元甲府市長の山本栄彦氏が県知事に就任。
	4 県が行財政改革推進本部及び行財政改革委員会を設置し，「行財政改革プログラム」の年内の策定に向けて検討を開始。
	12 県が，2003年度から2005年度までの改革方針を示した「山梨県行財政改革プログラム」を策定。地域振興局の組織の再編を改革のひとつとして位置づける。
2004	4 県，行政改革推進本部の下に地域振興局組織等検討委員会を設け，地域振興局の見直しに着手。
	8 行財政改革委員会の平成16年度第2回委員会で，地域振興局の再編について協議。
	9 行財政改革委員会の平成16年度第3回委員会で，地域振興局の必要性及び出先機関の統合について市町村長と意見交換。
	11 県が地域振興局再編案を行財政改革委員会で提示。振興局を廃止し単独事務所を設置する案。
2005	1 県，地域振興局見直しの素案をまとめる。
	2 パブリックコメントを経て，地域振興局見直し等の方針を確定。
2006	3 地域振興局を廃止。それまでの5圏域を統合して4圏域とし，それぞれに単独事務所を置く。

(山梨日日新聞，山梨県資料をもとに筆者作成)。

で始まった。そこには，1990年代末に県で立て続けに起こった公費不正支出問題や談合問題，汚職事件によって失われた県政への信頼を回復させる狙いがあったとされる<sup>54)</sup>。同年12月に行政改革委員会は，審議結果をまとめた最終報告を知事に提出した。最終報告は，①公正・透明な行政運営，②県民サービスの向上，③組織機構の見直し，④財政の健全化と定員管理，⑤地方分権に対応した行政体制の整備の5つを行革の柱として掲げている。出先機関については「③組織機構の見直し」の中で触れられており，「出先機関の総合化の推進」という方針が示されている。

作られている。

54) 全県団体代表，企業経営者，大学教授，弁護士，公認会計士など16人の有識者による諮問委員会。山梨中央銀行会長が委員会の会長を務めた。

55) 「山梨日日新聞」1998年11月18日1面および1999年2月19日1面より。

この最終報告をもとにして行政改革推進本部は翌 1999 年 3 月に新行政改革大綱を制定した。大綱では委員会が提示した行革の 5 つの柱に振り分けられる形で 18 の改革項目が掲げられ、それぞれについて基本方針、実施スケジュール、具体的取組が示された。しかし本庁および出先機関の見直しについては、行政改革委員会の提言内容が掲載されただけで、提言を踏まえて 1999 年度中に検討するものとされた。

ここで新行政改革大綱に示された、行政改革委員会の提言内容についてみると、「出先機関の総合化の推進」と題し、「地方分権の時代を迎え、常に地域住民の意向を反映し、地域の特性を活かした施策の展開が求められているとともに、交通・情報通信網等の発達により、生活圏、経済圏が拡大しており、広域的、効果的な地域行政の推進が必要となっている。このため、福祉保健、産業振興、社会基盤整備など地域における行政を担う出先機関について、地域振興の中核となるよう、出先機関の総合化の推進について検討する必要がある<sup>56)</sup>と書かれている。続いて、「検討にあたり留意すべき事項」として、「①出先機関については、地域の総合調整機能の強化を図るとともに、住民サービスの向上の観点から、地域的な課題については、地域で決定できる体制を整備する必要がある。②出先機関の数及び管轄区域については、地域の特性を踏まえるとともに、本県の地域振興の基本となる区域との観点から検討する必要がある<sup>57)</sup>の 2 点が挙げられている。

山梨県は、この「検討にあたり留意すべき事項」に従う形で地域振興局制度を構築し、1999 年 12 月の県議会に組織再編のための条例案を提示した。県議会が慎重な審議を求めたため翌 2000 年からの施行は延期になったが、2001 年 4 月より、出先機関が地域振興局に再編されることが決定された。

### 3. 総合出先機関の廃止

#### 1) 再編内容

2001 年 4 月に始まった地域振興局体制は、5 年後の 2006 年 3 月をもって廃止された。地域振興局の各部は再び、本庁直轄の個別出先機関に再編され、健康福祉部が健康福祉事務所に、林務環境部が林務環境事務所に、農務部が農務事務所に、建設部が建設事務所になった（図 3-1）。この 4 つの部については基本的に新しい事務所に業務が引

56) 「山梨県新行政改革大綱」（1999 年）、16 項。

57) 「山梨県新行政改革大綱」（1999 年）、16-17 項。

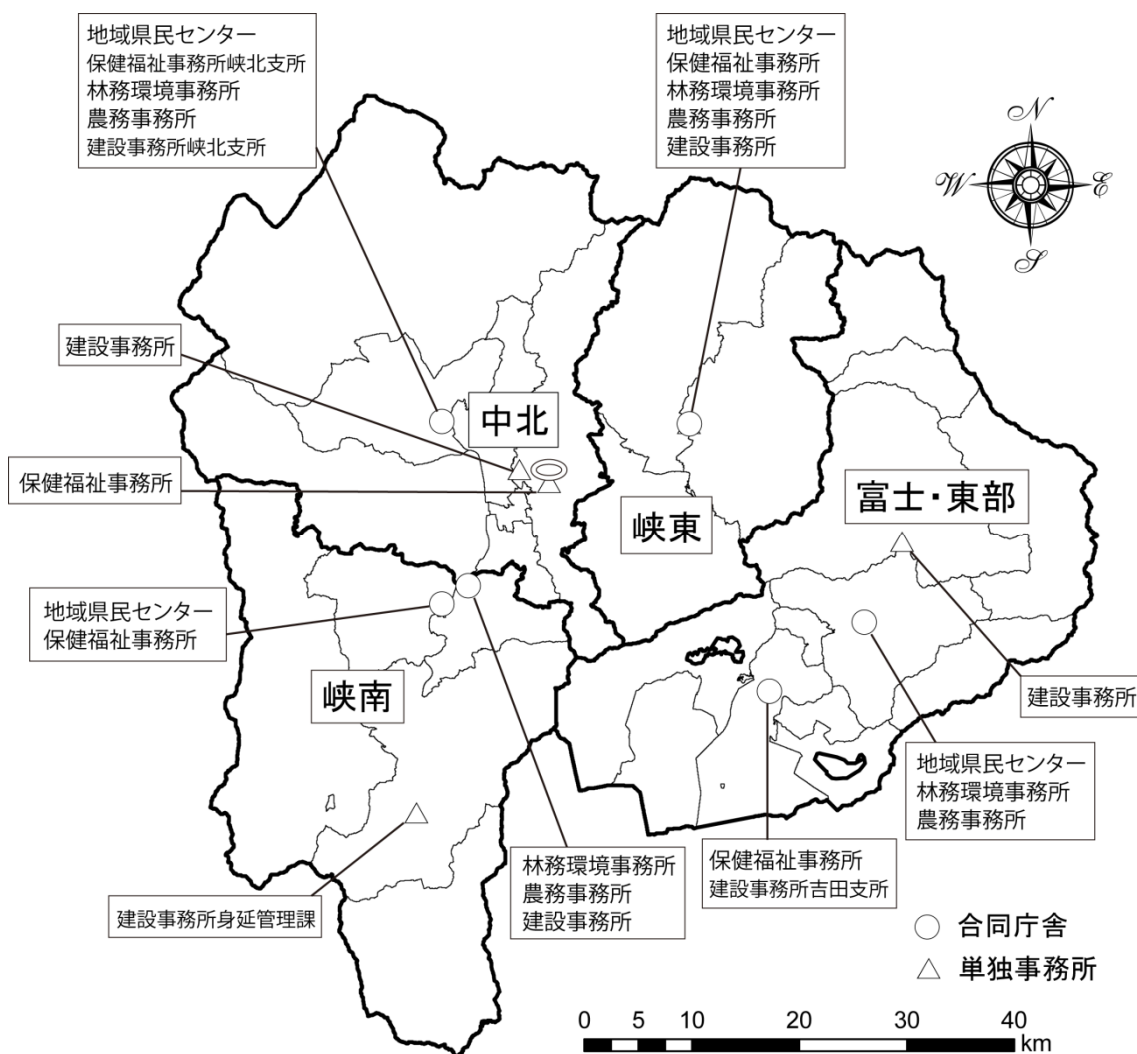


図 3-3 地域振興局廃止後（2006～）の地域区分および出先機関配置状況

（山梨県資料をもとに筆者作成）。

き継がれているが、企画振興部については廃止となっている。企画振興部の業務のうち、消防・防災、総合窓口<sup>58)</sup>、地域の出先機関における総務事務および出納審査事務については新たに設置される「地域県民センター」が担い、残りの、市町村等への助言、宗教法人、商工労働行政、県民生活、観光行政などに関する事務については、本庁に移管されることになった。

組織の再編とともに地域区分の統合もなされている（図 3-3）。峡中地域と峡北地域が統合されて「中北」地域となり、峡東地域、峡南地域、および富士北麓・東部地域が

58) 合同庁舎の総合案内、情報公開、情報提供、行政相談、パスポートの受付・交付、納税証明書等の交付、軽易な各種申請の受付などを行う。

ら改称された富士・東部地域と合わせて4地域区分となった<sup>59)</sup>。また地域振興局体制下では地域によって複数の保健所や建設部を持つことがあったが、このとき1地域につき原則1事務所<sup>60)</sup>に統合された。

このときの出先機関の再編に際し、山梨県は、①市町村合併の進展に対応した組織体制の構築、②簡素で効率的な組織体制の構築、③重点的な組織体制の強化、④組織を集約化、拠点化し専門性と機動力を強化、の4つの基本方針を示している。この中でも地域振興局の廃止に特に関わってくるのが①と②で、それぞれ市町村合併の進展への対応と、コスト削減のための行財政改革の要請が廃止の要因になっていることが示されている。

## 2) 廃止までの経緯

総合出先機関の設置に取り組んだ天野建知事は2003年2月の任期満了をもって引退し、新人同士の選挙戦を僅差で制した前甲府市長の山本栄彦が新たに県知事に就任した。山本知事は「地方主権」を掲げて行政改革に着手し、4月には庁内組織である「行財政改革推進本部」<sup>61)</sup>と諮問委員会である「行財政改革委員会」<sup>62)</sup>が設置され、両者での検討を経て、2003年度から2005年度までの改革方針を示した「山梨県行財政改革プログラム」が策定された。この改革プログラムの中に、「総合的な行政を推進するための組織再編」と題する改革項目が挙げられ、政策形成及び総合調整のための知事直轄組織の設置、観光振興のための大括りの組織の設置に加え、「進展する市町村合併の状況を踏まえ、地域振興局の組織等の在り方を検討」<sup>63)</sup>することが示された。

このプログラムに従って、2004年4月、行財政改革推進本部の下に地域振興局組織等検討委員会が設けられ、地域振興局の見直しに着手した。8月に県は、地域振興局の

---

59) 地域振興局の地域区分をまたぐ形で市町村合併が行われたケースが多いため、地域振興局設置当時と比べると地域区分の境界は一部変化している。

60) 業務量や地理的状況を勘案し、中北地域の保健福祉事務所と建設事務所、富士・東部地域の建設事務所には支所を置いている。

61) 1998年に設置された「行政改革推進本部」と同様、知事を本部長とし各部長等を構成員とする組織で、各部次長等で構成される幹事会がこれをサポートする。

62) 全県団体代表、企業経営者、大学教授、弁護士、公認会計士など9人の有識者からなる。山梨中央銀行会長が会長を務めた。

63) 「山梨県行財政改革プログラム」(2003年)37項。

見直しについて行財政改革委員会<sup>64)</sup>に意見を求めた。このとき県側は、「庁舎の問題もあり、地域振興局が設置された当時の総合調整というのは現実的にはなかなか難しい面もみられている」と述べた上で、本庁に知事直轄の政策秘書室が作られ、総合調整を担っていることを挙げ、「地域振興局の総合調整機能は、現実的には少し薄れていると感じている」と地域振興局の意義に対し否定的な意見を述べている。これに対し委員からは、「地域振興局は、この際、廃止して単独事務所（とすべきである）」という意見が出され、反対意見は特に出されなかった<sup>65)</sup>。翌9月の委員会では、7市町村長を招いての意見交換が行われ、地域振興局の廃止について過半数の賛同を得ている。次いで11月の委員会では地域振興局の廃止や4圏域への統合を盛り込んだ出先機関再編案が提示され、2005年2月に、年度いっぱい地域振興局を廃止することが決定された。

#### IV 総合出先機関の廃止要因

山梨県で2001年に導入された総合出先機関「地域振興局」が、その成果を示すことなくわずか5年間で廃止された主な理由として、前節で示した経緯からは「市町村合併が進展したこと」と「地域振興局の主目的であった総合調整機能が十分に発揮されていないこと」の2つを見出すことができる。本節ではこれらの要因についての詳細を示したい。

##### 1. 市町村合併の進展による影響

2000年代初めに64あった山梨県の市町村は、「平成の大合併」を経た2010年4月現在、27にまで減少した。市町村数の減少率は57.8%で、全国の減少率46.8%と比べると合併が大きく進んだといえる。このことがなぜ総合出先機関の廃止につながったのかを理解するためには、廃止の前後だけでなく、地域振興局導入前と廃止後の違いについても理解する必要がある。

辻・荒川（2001）の定義に従えば、導入前も廃止後も共に個別出先機関体制となるが、両者は地域振興を担う出先機関の有無という点で大きく異なっている。地域振興局

---

64) 行財政改革プログラム策定後は、同プログラムの推進状況の把握と助言を担っていた。

65) 「山梨県行財政改革委員会平成16年度第2回委員会議事録」より抜粋。



表 3-5 インタビュー対象者

市町村	役職	2004 年（地域振興局制度下） 時点での所属・立場
甲府市	市長室 室長	事務効率課組織担当
富士吉田市	総務課 課長補佐	防災対策課
甲斐市	総務課 総務係長	旧敷島町人事担当
富士河口湖町	総務課 課長補佐	観光課
小菅村	村長	村職員（教育委員会）

（筆者作成）.

体制下では企画振興部が、それ以前には地方振興事務所が地域振興を担っていたが、2006年の地域振興局廃止をもってこの系統の出先機関も廃止された。「地域振興」の具体的内容としては、Ⅲの1で言及したように、1984年の県の資料に「市町村指導、農業振興計画」が示されている。ここから判断すると、農政関係の事務が農務部に移管された地域振興局体制においては、市町村支援<sup>66)</sup>が企画振興部の主な役割ということになる。したがって、「平成の大合併」による県の市町村支援事務の変化が、出先機関の廃止を促したと考えられる。

市町村支援事務がどのようなものなのかについて理解するため、2012年11月中旬から12月上旬にかけて、山梨県下の5市町村の首長あるいは総務担当職員を対象にインタビュー調査を行った（表 3-5）。甲斐市（元敷島町）職員によると、地方振興事務所および地域振興局企画振興部は、法令、財政、企画などに関する相談のために活用されていたという。この職員自身も、敷島町の人事担当だったとき、定員管理や給与適正化について相談に行くことがあった。また、富士河口湖町職員は住民訴訟の勃発を、小菅村長は法律や行政に詳しいクレーマーの存在を例に挙げ、そうした場面では、法令解釈を県に頼らざるを得ないと述べ、県による市町村支援の必要性を強調している。

しかしながら、すべての市町村が県による支援を必要としているわけではない。富士吉田市では、法令解釈について職員自らが調べて判断するため、県に問い合わせること

66) 2000年の地方自治法改正により都道府県と市町村の関係が上下・主従から対等・協力を改められたことに伴い、市町村に対して「指導」という言葉は使われなくなり、「助言」や「支援」という言葉で表わされるようになった。

表 3-6 地域振興局の管轄区域別市町村数

	峡中		峡東		峡南		峡北		富士北麓・東部		計	
	市	町村	市	町村	市	町村	市	町村	市	町村	市	町村
地域振興局設置時点 (2001年4月)	1	11	2	13	0	12	1	9	3	12	7	57
地域振興局廃止時点 での見込み (2005年2月)	4	1	3	1	0	6	2	0	4	8	13	16
2010年4月現在	4	1	3	0	0	5	2	0	4	8	13	14

(山梨県資料より筆者作成)。

はないという。甲府市に至っては、本庁の各課と直接やりとりしており、地方振興事務所や地域振興局とのやりとりはほとんどなかったという。前出の甲斐市（元敷島町）職員は、地域振興局に相談に行くことが多かった旧敷島町時代に比べて、合併後の甲斐市では職員数が増えた分、役所内で相談して解決することが増えたと述べている。

このことから、法令、財政、企画などに関する県の支援を必要とするのは主に町村であり、市は基本的に必要としていないということが伺える。その理由として小菅村長は、村の職員が業務を掛け持ちしているため、専門的知識を身につけることが難しいと説明している<sup>67)</sup>。これに対して市は、人口に比例して職員数が大きくなるため、県に頼らずとも職員が専門知識を活用することができると考えられる。そのため、町村が合併して市に変われば、その分、市町村支援に関わる出先機関の事務は減ることになる。

表 3-6 に、地域振興局始動時（2001年4月）と地域振興局廃止時（2005年2月時点）で予想された2006年3月の状況）における、地域振興局ごとの市町村数を示した。はじめはそれぞれの地域振興局の管轄域に10前後の町村が存在したが、「平成の大合併」の結果、地域振興局の廃止が決定された2005年2月には、峡北から町村が消え、峡中は1つの町、峡東は1つの村を残して全て市に統合されることが確定していた。そのためこれらの地域振興局では、市町村支援の事務量が極端に減少することが予測された。

しかし、例え数が少なかったとしても、小規模な町村が存続している以上は県による支援が必要だと考えられる。また、合併しても市になるまでの人口要件を満たせない峡南地域や、あまり合併の進まなかった富士北麓・東部地域においては、少なくない町村

67) 長野県の小規模町村を調査した新井（2001）も同様の指摘をしている。

が残っている。そのため、県は市町村支援事務を取りやめるわけにはいかないものの、従来のような形で事務を行うのでは効率が悪くなる。そこで山梨県がとった方法は、市町村支援事務を出先機関から撤退させ、本庁に集約することであった。全县の町村の数は「平成の大合併」前の 57 から 16 にまで減少しており、事務量の観点からは地域ごとに分掌する必要性が薄れていたといえる。

## 2. 総合調整機能の実効性の低さ

前項の考察だけでは、地域振興を担う出先機関の廃止を説明したに過ぎず、複数系統を統括する総合出先機関としての地域振興局の廃止を説明したことにはならない。廃止の背景を探るには、地域振興局設置の目的に立ち返って検討する必要がある。

Ⅲの2で述べたように、山梨県は地域振興局設置の目的として4点を掲げている。県が2005年2月に提示した文書「地域振興局組織等の見直しに関する基本的方向 資料編」では、4点のうちはじめに掲げられた、「地域における課題は、できるだけ地域において迅速に解決できるよう地域行政の総合調整機能を強化すること」を「主な目的」としている。「地域の総合調整機能の強化」という内容は、地域振興局のもととなった行政改革委員会の提言でも強調されており、地域振興局設置の第一目的とみて間違いなまいだろう。

しかし、「総合調整」という言葉は、地域振興局に限らず、行政組織をめぐる議論の中でしばしば現れるものの、その意味が明確でないまま使われることが多い。地域振興局における総合調整機能について検討する前に、既存文献を用いて「総合調整」概念の整理を行いたい。

中村（1984）は「総合調整」について、「現代行政の拡大発展とともに、機能的、組織的に多元化した行政諸部門の間に、総合性と整合性を確保し、行政全体として合理的、効率的な行政運営をはかっていくこと」と説明し、続けて、「とくにわが国では…行政部門間の“タテワリ意識”とセクショナリズムがすぐれて強固である、との一般的認識が広く存在し、このような“通念”を代表するかたちで、…『行政改革』においては、これを克服するための『総合調整』機能の強化と、そのための機構の拡充、整備が第1の目標課題とされてきた」と述べている。すなわち、縦割り行政を克服するために、行政部門間に整合性を持たせようとする取り組みが「総合調整」なのだという。

しかし、単に縦割り行政の弊害を是正するというだけでは、単に「調整」と呼べば済

むのではないかという疑問が生じる。これに対し武藤(1985)は、「総合調整」には『行政の統一性』を保持すること」という意味が含まれていると指摘し、「総合調整」概念の中では「調整」よりもむしろ「総合(=行政の統一性の保持)」に力点が置かれるため、国における「総合調整」論は、最終的に行政の統括機関である内閣ないし内閣総理大臣の機能強化を主張するに至ると述べている。

以上の議論をまとめると、国における「総合調整」は、「内閣ないし内閣総理大臣による縦割り行政の克服」と言い換えられるように思われる。これを都道府県にも当てはめられる形に一般化し、本章では「総合調整」を、「行政府の長による縦割り行政の克服」と定義する。したがって、地域振興局の設置目的である「地域の総合調整機能の強化」は、地域振興局長による、出先機関間の縦割り行政の克服という意味になり、この目的が十分に達成されるか否かは、地域振興局長の権限と能力にかかっているということになる。

「地域の総合調整」の担い手である地域振興局長には、どのような権限が与えられていたのだろうか。ここでは、補助事業の決定権、独自予算、職員数の3つの観点から検証を行う。

まずは補助事業の決定権についてである。山梨県が示した「平成13年度行政改革実施計画」によると、地域振興局の設置に際し、許認可等関連事務118、団体等指導関係事務5、市町村支援関係事務12、補助金等関係事務39、その他の事務22の、合計196事務について本庁から地域振興局へ権限が委譲されている。権限の多寡を判断するためには事務の絶対数ではなく、県全体での割合を知る必要があるが、すべての事務を把握するのは困難である。そこで山梨県市町村課が毎年とりまとめている対市町村補助金のリストを用い、そのうちどの程度が地域振興局に権限移譲されているかをみることにしたい。

表3-7は、「市町村への国県支出金の概要」の2001(平成13)年度版と、「平成13年度行政改革実施計画」に示された地域振興局への権限移譲事務リストを照らし合わせ、対市町村補助事業のうちどの程度の事業が権限移譲の対象となったのかを調べたものである。表からは、権限移譲されたのは全事業数のうち1割に満たないこと、権限移譲の大半が県独自の事業に関するものであったことが読み取れる。地域性がより反映されると思われる対市町村事務についてすら権限移譲がわずかであることから、県の事業全体における権限移譲の比重はさらに小さいと考えられる。

表 3-7 対市町村補助事業数 (2001 年)

	国の補助事業	県の補助事業	計
本庁権限	230	95	325
地域振興局権限	7	22	29
計	237	117	354

「国の補助事業」には、県が補助額の一部を負担するものも含む。ただし、県の負担が県の法令に基づく場合は「県の補助事業」に分類している。（「市町村への国県支出金の概要 平成 13 年度」および「平成 13 年度行政改革実施計画」をもとに筆者作成）。

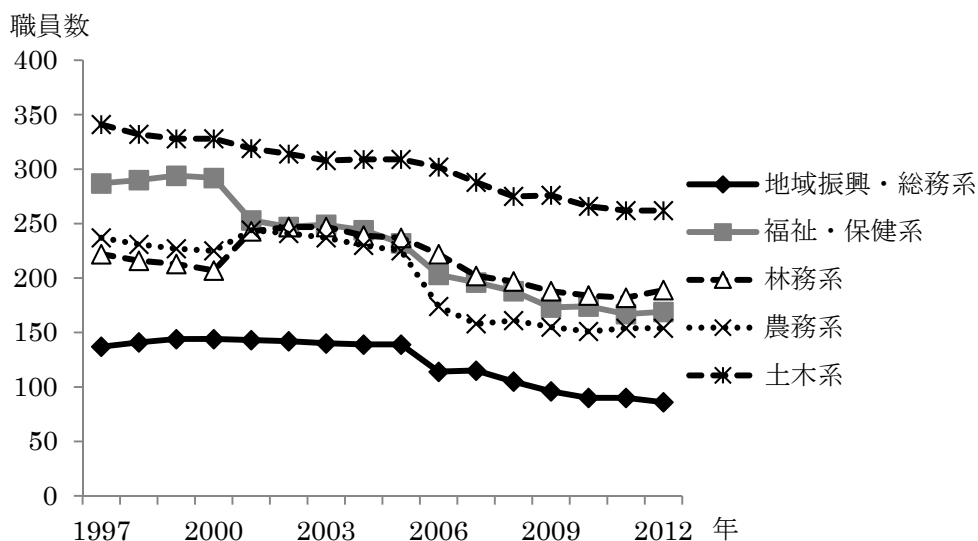
次に独自予算であるが、上述したように年間約 2 億 3,200 万円の「地域振興費」が創設されている。これは 5 地域振興局を合わせた額であり、均等に割り振られると仮定するならば、それぞれの地域振興局が使うことができるのはおよそ 4,600 万円となる。これだけの額では、地域振興局長が独自予算でもって縦割り行政の弊害を克服することは難しいといわざるをえない。比較対象を挙げるならば、例えば、合併市町村に交付される「市町村合併推進事業費」の上限が 5 億円<sup>68)</sup>となっている。市町村にとっては、地域振興局による 10 年分の事業をあてにするよりも、合併した方が早いということになる。

最後に、職員数についてみてみよう。図 3-4 に、出先機関の職員数の推移を部門別に示した。このうち、地域振興局長を支える実働部隊となるのは企画振興部、すなわち図 3-4 の地域振興・総務部門となるが、2001 年の地域振興局設置の際に他の部門で大きな変動がみられるにもかかわらず、この部門においては職員数の増減がほとんどみられない。2006 年の廃止の際に大きく減少しているのとは対照的である。このことから、「総合調整」を担保する人員増がなされておらず、その実施は地域振興局長個人の能力に依存していたということがわかる。

以上の 3 点より、地域振興局長は十分な権限を保持しておらず、したがって「地域の総合調整機能の強化」という地域振興局設置の目的は制度設計の段階ですでに達成が困難なものだったといえる。

それでは、地域振興局制度の実際の運用において、総合調整機能はどのように評価さ

68) 合併する市町村の数が 2 を越える場合、越えた分 1 つにつき 1 億円が上限に追加される。



	2000年以前	2001-2005年	2006年以降
地域振興・総務系	地方振興事務所	地域振興局企画振興部	地域県民センター
福祉・保健系	福祉事務所 保健所	地域振興局健康福祉部	保健福祉事務所
林務系	林務事務所	地域振興局林務環境部	林務環境事務所
農務系	農業改良普及センター 土地改良事務所	地域振興局農務部	農務事務所
土木系	土木事務所	地域振興局建設部	建設事務所

図 3-4 山梨県における出先機関職員数の推移

凡例が示す出先機関は、グラフ下の表のように制度変更と共にその名称が変わっている。

(2003年以降については山梨県人事課提供のデータを用い、2002年以前については林務系が「山梨県林業統計書」、土木系が「土木事業の概要」、それ以外が「当初予算課別説明書」の各年度版に基づき作成)。

れているのだろうか。表 3-8 には、地域振興局廃止の検討を行った 2004 年 9 月の行財政改革委員会における、市町村長および県行政改革担当の発言から「総合調整」に関わるものを抜粋している。このとき、総合調整機能が十分に発揮されていると認識していたのは鰍沢町長だけであった。もっとも、同時に決裁権限の拡大が必要だと訴えていることから、不満点も抱えていたと思われる。これに対し山梨市長は、総合調整機能の発揮を認めていない。南アルプス市長と白州町長の意見の位置づけは微妙であるが、総合調整のあるべき姿について語っていることや、「総合調整機能をきちんと発揮していただければ」という物言いからは、総合調整機能の充実という地域振興局の理念に賛同しつつも、現時点での成果は十分には上がっていないと認識していることが推測される。

表 3-8 地域振興局の総合調整機能に対する市町村長の認識

発言者	「総合調整」への言及
山梨市長	私のところの全ての課の職員に意見を求めたところ、二重行政は否めない、総合調整機能も地域振興局ができる前と変わっていない、地域課題の地域での解決もできていない、各部の調整に留まる、とのことであった。
南アルプス市長	色々な仕事をやっていく中で、ある程度、総合調整を地域振興局長がやっていただければ地域にとってはプラスだと思う。本庁組織では縦割り系列が強く県道と農道が交差する場合の調整に色々あって、調整に2年も3年もかかり工事が停滞してしまう。地域振興局長の権限で是正して末端に迷惑をかけることが必要だ。
鯉沢町長	総合調整機能という点では設置から3年、十分にその機能を果たしてきたものと思うが、決裁権限については、本庁の権限が大きく地域振興局の権限を拡大する必要がある。
白州町長	総合調整機能をきちんと発揮していただければ、今までどおり存続してもらいたい。
県行革担当	業務を担当している職員は、総合調整機能とかが発揮されているとは考えていない。一方で現場性とか現地事務との重要性については、十分意識を持っていると受け止めている。

(山梨県行財政改革委員会平成16年度第3回委員会議事録より抜粋)。

また、委員会に参加した他の首長のうち甲府市長、富士河口湖町長、小菅村長は、総合調整について直接は触れていないものの、3市町村とも地域振興局の廃止に賛同しており、総合調整機能について否定的に捉えていると考えられる。そして何より重要なのが、地域振興局の職員自身が総合調整機能に対して懐疑的であるという点である。したがって、実際の運用においても、地域振興局による総合調整機能はあまり発揮されていないと認識されていたことがわかる。

## V 山梨県の出先機関再編にみるリスケーリング

### 1. 総合調整のリスケーリング

前節で詳細を示した地域振興局の廃止理由のうち、市町村支援事務の縮小に関しては「平成の大合併」による不可避的な影響であり、特に町村の数が減った峡中、峡東、峡北地域については出先機関の廃止が妥当であったと判断できる。しかし、総合調整については、十分機能していないことが確かであったとしても、そのことは直ちに地域振興局を廃止する理由にはならない。なぜなら表3-8の一部首長の発言に示されているよう

に、うまく機能していないならば十全に機能を発揮できるように制度を改善するという選択肢も考えられるからである。そもそも、地域振興局による総合調整の強化とは、指揮命令系統の中心を縦割りの部・課の長から地域振興局長に移すという大きな変化を目指すものであり、部・課がそれまで通りのものとして残っている以上、その変化はゆっくりしたものとならざるを得ない。振興局長が当初から十分な権限を与えられていなかったのも、徐々に権限を拡大していく意図があったとすれば妥当だといえる。

このように考えると、地域振興局廃止の本質的な要因は、「地域の総合調整」の現状での実効性が低かったことにあるのではなく、地域振興局を設置する際に掲げられた「地域の総合調整機能の強化」という方針が撤回されたことにあるのだと推測できる。この方針転換の背景について、自治体の「総合性」に関する金井（2007）の議論を用いて考察したい。総合性とは、自治体が地域に関するすべての事項に責務を負うという考え方であり、2000年分権改革や「平成の大合併」のあり方を強く規定している。この考え方に従えば、「地域の総合調整機能の強化」は、地域振興局を設置することで、山梨県がもともと県スケールで持っていた「総合性」を県内地域ブロック・スケールにも展開しようとするものであった。この背後には、1990年代以降国が進めてきた「地方分権」の観念がある。Ⅲの2で示したように、出先機関の総合化に関する行政改革委員会の提言には、「地方分権の時代を迎え、常に地域住民の意向を反映し、地域の特性を活かした施策の展開が求められている」と述べられており、それは「地域の課題は、できる限り地域において迅速に解決できるよう、地域行政の総合調整機能を強化する」という地域振興局の主旨に反映されている。

しかしその後、地方分権の主軸は都道府県から市町村に移っていくことになる。西尾（2007）によると、2000年分権改革を主導した地方分権推進委員会は当初、地方六団体<sup>69)</sup>から挙げられた要望事項をもとに中央省庁と折衝するという形で改革を進めた。そのため、都道府県と市町村の間の権限配分といった、地方六団体間での利害対立が生じるような問題には踏み込まず、結果的に2000年分権改革は、都道府県の権限拡大に重点が置かれる内容となった。この方針に反発したのが国会議員であり、都道府県から市町村への権限移譲や、その受け皿を整備するための市町村合併の促進を勧告することを

---

69) 首長の連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会と、議長の連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の6団体を総称したもの。



委員会に求めた（西尾 2007：38-42）。これを受けて地方分権推進委員会は市町村への権限移譲と市町村合併の推進にも併せて取り組むようになり、自治体の「総合性」確立は都道府県より市町村の問題として認識されるようになった。

一方、「総合性」には、自治体の権限を拡大させようとする志向性がある（金井 2007：110-112）。なぜなら、地域のすべてに責務を負うという理念と実際に担える事務事業は限られているという現実との間で、後者を前者に近づけようとする力が働くからである。そして、金井（2007）は都道府県と市町村という2層の自治体が「総合性」を主張すれば、両者の間に衝突と妥協が生じると述べる。山梨県の場合は、その間にさらに地域振興局という中間スケールの「総合」出先機関が入っているため、なおさらであろう。その一方で、市町村は合併が進み県内ブロック・スケールに迫る規模のものが出てきている。

この衝突を回避するために山梨県は、出先機関の「総合化」を目指す当初の方針を取りやめ、「総合性」を担う県の組織を本庁のみとし、同時に市町村を地域密接型の「総合的」自治体として位置付けた<sup>70</sup>。すなわち、県内ブロック・スケールでの総合調整を停止し、代わって市町村スケールで総合調整がなされるべきだとの立場を選んだ。

## 2. 地域振興のリスケーリング

地域振興局は、その名称に「地域振興」を掲げており、2001年の設置によって統合された出先機関の中には、「地方振興事務所」が存在した。一方で、2006年の地域振興局廃止後は、「振興」を冠した出先機関が存在しない。このことから、地域振興局の廃止をもって、山梨県は県内ブロックを地域振興のスケールとみなすそれまでの考え方を改めたと推測できる。

Ⅲの1によると、山梨県が地方県民室を地方振興事務所に改称したのは1980年であった。これは、第1章のⅡの4で論じた地域振興の歴史に照らすと、高度経済成長の終焉を踏まえ、国や自治体が全国的な経済発展から各地域の振興への関心を移した時期に重なる。例えば1977年策定の三全総や、1979年に大分県知事が提唱した「一村一

---

70) このことは、2005年の県文書「地域振興局組織等の見直しに関する基本的方向性」の次の記述に見出すことができる。「生活に密接な行政サービスは、住民に最も身近な市町村で享受できることが望ましく、また、市町村は、多様化・複雑化する地域課題に最も的確に対応した取り組みを行うにふさわしい主体として、その役割も拡大している」。

品運動」が同時期の事柄として観察できる。

2001年に設置された総合調整のための機関が「地域振興局」と名付けられたということは、総合調整の目的が「地域振興」にあったことを示唆する。すなわち、山梨県は他の出先機関に対する権限を持たない従来の地方振興事務所では地域振興に十分に取組めないと判断し、総合調整の機能を県内ブロック・スケールに付与することで地域振興を進めようとした。

しかし地方分権の進展の結果、本節の1で論じたように、都道府県以上に市町村の「総合性」が注目されるようになったため、山梨県は県内ブロック・スケールでの総合調整をやめ、その機能は個々の市町村および県本庁が持っているとの認識を示すようになった。このことは、総合調整の目的であった地域振興への期待もまた、県内ブロック・スケールから市町村スケールへと移ったことを意味する。

## VI おわりに

本章では、山梨県出先機関の再編内容および経緯の分析を通じて、「平成の大合併」が都道府県行政に与えた影響を明らかにした。山梨県は2001年に総合出先機関「地域振興局」を設置するも、市町村合併のピークを越えた2006年に廃止している。その理由として、地域振興局の支援を必要とする町村が合併により大きく減少したこと、地域振興局が期待されていた総合調整機能を十分に果たせなかったことが挙げられる。しかし、より根源的な理由として、総合調整および地域振興が期待されるスケールが、地方分権改革や「平成の大合併」を通じて都道府県から市町村に移っており、それに合わせて山梨県がスケール戦略を変えたことを指摘できる。

本章の分析から、山梨県の出先機関再編について、以下の2点を指摘することができる。第1に、地理的スケールに対する山梨県のスタンスは、出先機関の大きな再編がなされた1998年から2006年の期間をみる限り一貫しておらず、国の方針転換に振り回された面が強いということである。このことは、2000年分権改革を経て国と自治体との関係が法的には対等・協力を改められたにもかかわらず、実質的には国と県との関係がまだ上下・主従であったことを示している。「平成の大合併」に、国の方針に市町村が逆らえないという上下・主従関係が見出されることは多くの論者が指摘している（例

えば、今井 2008, 丸山 2015) が、それが国と都道府県との関係にも表れていることを、本章の山梨県の事例は示している。

第2に、「平成の大合併」によって、県内ブロックを総合行政および地域振興のためのスケールとして制度化する道が棄却されたということである。地方分権改革は、地方が縦割行政間の総合調整と地域振興に関する責務を負っていることを明確にするものであったが、当初その「地方」には3つのスケール階層が想定されていた。すなわち、都道府県と市町村、そして両者の中間スケール—都道府県側からみれば都道府県内ブロック、市町村側からみれば広域行政—である。しかし、市町村合併を推進するにあたり、広域行政に国や県からの権限移譲を進めるという方向性は国によって否定されることになる(佐藤 2006)。本章では、山梨県もまた、当初重視していた中間スケールでの総合調整の意義を否定するに至ったことを示した。その結果、総合調整および地域振興を担うスケールの階層は、県 - 県内ブロック ⇄ 市町村広域行政 - 市町村という2.5層制から、県 - 市町村の2層制へと変化した。すなわち、県と市町村が自身のスケールに加えてもう1つの中間的なスケールに共同で責任を負っていた体制から、それぞれ1つのスケールのみ集中する体制に移行したということである。

本章で明らかにしたように、地域振興局の置かれた県内ブロック・スケールは、専門性の獲得に組織的な困難を抱える小規模町村をサポートする役割を果たしていた。また、県を複数の地域ブロックに分けることは、ブロック同士が同格だという観念<sup>71)</sup>を生み出し、県が特定地域を優遇することを難しくする。したがって、県内ブロック・スケールは地域間の公平性を保障する機能を果たしていたといえる。そのスケールが制度から外されるということは、県行政における地域間の均衡への関心がそれだけ薄れることを意味する。そして均衡を志向する中間スケールからの地域振興施策への関わりが失われるということは、市町村が地域振興をめぐる競争に強くさらされるようになることを意味している。

---

71) 正確にはⅢの2で述べたように、峡中地域振興局と富士北麓・東部振興局には他の地域振興局に比べて階級が1つ上の職員が局長に配置されている。しかし組織名は同じ「地域振興局」であり、基本的には同格の組織として扱われている。

## 第4章 「平成の大合併」後の旧町村スケールをめぐるローカル・ガバナンスの動態 —大分県佐伯市の旧町村地域政策を事例に—

---

### I はじめに

#### 1. 問題の所在

「平成の大合併」に関する研究をレビューした今井（2009）は、2003年をピークに文献数が減少に転ずることを示した。このことは、多くの市町村が合併を検討し始めた2000年代初めに盛んだった合併の是非論<sup>72)</sup>や、「大合併」という趨勢がみえた2000年代中盤に論じられた合併の経緯・原因に関する考察<sup>73)</sup>に比べ、合併の結果・影響に対する研究が少ないことを表している。影響の中には合併後しばらく時間が経ってから現れるものもあることに鑑みるならば、今日、改めて「平成の大合併」後の自治体や地域社会の動向に注目することが必要だと考えられる。

「平成の大合併」後の行政と住民の関係を展望する際に注目されているものの1つが、旧町村という地域枠組みである。旧町村に対する国家的関心は、第27次地方制度調査会での検討を経て、2004年の地域自治区および合併特例区の法制化に結実した。これらの制度は、市町村を複数の地域に区分し、それぞれに地域の行政の一部を担う「事務所」（市役所・町村役場の出先機関）と、地域住民の代表からなる「地域協議会」を置くものであり、双方を合わせて「地域自治組織」<sup>74)</sup>と呼ばれる（丸山 2015:265-266）。石平（2010:64-68）によると、法制化後から2010年3月までに532件あった市町村合併のうち、地域自治組織を導入したものは約13%にあたる69件でありあまり多いとはいえない。またこれらの制度は市町村への強制力や財政補助を伴わないため、独自の類似

---

72) 市町村合併の是非に関しては多数の論稿が出されているが、ここでは代表的なものとして、賛成の立場から論じたものに佐々木（2002）、反対の立場からのものに保母（2002）を挙げておく。また、地理学者によって書かれたものに、戸所（2004）がある。

73) 国の政策過程を論じたものに今井（2008）、財政的要因を論じたものに梶田（2008）、日本の自治制度の持つ傾向性から論じたものに金井（2007）がある。

74) 本章でいう「地域自治組織」は地方自治法や合併特例法、市町村条例等に根拠を置くものであり、法制度上非公式な存在である伝統的な地縁組織、すなわち町内会・自治会等は含まない。

制度を実施あるいは検討している市町村もみられる（名和田 2006, 名和田 2009）。一方、国や合併市町村からの働きかけだけでなく、旧町村の側でも、地域住民を会員とする NPO を立ち上げ、合併後の市町村に引き継がれなくなる公共サービス供給を代替させようとする動きがみられ（市原 2007, 市原 2008, 山崎・宗野編 2013）、丸山（2015：237-261）はこれを「住民全員参加化型 NPO」と呼んでいる<sup>75)</sup>。

旧町村をめぐるこうした動きは、市町村合併による好ましからざる変化への対応として生じたものである。「平成の大合併」においては、「中心地域の自治体が周辺地域の自治体をみずからの管轄区域内に包摂する」（西尾 2007：140）形が合併の典型とみられており、森川（2011）によると、そのような合併は地方の中小都市で多い。こうして作られた合併市においては、人口分布や、経済・交通の結節点といった観点から旧中心市優先の政策が行われがちになり、旧周辺町村の住民の意見が行政に反映されづらくなると考えられている。これを緩和するために作られた仕組みが、合併市町村の設置する地域自治組織であり、住民全員参加型 NPO であった（佐藤 2013）。

その一方でこうした取り組みは、望ましい地方自治上の変化の兆しとしても捉えられている。岡田（2006）は国による地域自治組織の法制化を、市町村合併の推進手段として批判的に捉えつつも、「平成の大合併」の文脈では軽視されがちだった住民自治を保障し発展させる仕組みとして評価している。これは、地方自治を住民自治と団体自治とに分ける日本的な地方自治論<sup>76)</sup>に基づく考え方であるが、また一方で旧町村の動向は、「ガバメントからガバナンスへ」という西欧発の議論に則るものとしても理解され得る。

「ガバメントからガバナンスへ」とは、公共的問題の解決の仕方が、政府（＝ガバメント）がすべてを担う形から、政府と政府以外の多様な主体、すなわちボランティア、NPO・NGO、民間企業などから構築されるネットワーク（＝ガバナンス）を通じる形へと変化しつつあることを表現したものである（戸政 2000）。これを市町村に当てはめるなら、「ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへ」と表現され、「ローカル・ガバメント」である市役所・町村役場のみが地域の公共的課題を担う状態から、地

---

75) 実際に地域住民全員が参加しているわけではなく、私法人である以上は参加を強制する権限も持たないが、旧町村を代替する組織として全住民（あるいは全世帯）の参加が目指されている。

76) 地方自治体が国から授権された事務権限を自らの判断と責任において行使することを「団体自治」、住民が自らの住む地域のことを自分たちで決めることを「住民自治」と呼ぶが、青木（2010）はこれを、日本の地方自治に対する伝統的な思考であり、相当する用語が英語圏の文献にはみられないと述べている。

域の多様な主体によって担われる「ローカル・ガバナンス」へと変化することを意味する<sup>77)</sup>。そこにおいて旧町村を基盤とする地域協議会や住民全員参加型 NPO は、新たな「ガバナンス」の有力な担い手として期待されることになる(青木 2010, 今川 2011)。

ただし、住民自治あるいはガバナンスの観点から地域自治組織やまちづくり組織が意義づけられる場合、旧町村というスケール自体は重要でないことに注意したい。住民自治にしてもガバナンスにしても、地方公共「団体」であり「ガバメント」である現市町村と異なるスケールでの住民の組織化に意義を見出しており、それが旧町村スケールである必要性はない。名和田(2006)によると、地域自治組織のバックボーンにはコミュニティ政策の流れがあり、その観点からは、むしろ、住民同士の交流がしやすい小学校区程度が適切なスケールとなる。これに対し、市町村合併のデメリットおよびそこから来る住民の不安を解消するために作られたという経緯からすると、地域自治組織や住民全員参加型 NPO が旧町村を基盤とするのは自然な帰結となる。

しかし、地域自治組織にとっての適切なスケールが何かという問題は、コミュニティ行政の観点から地域自治組織を論じた名和田(2006)や名和田(2009)で触れられているものの、「平成の大合併」と関連する議論としては取り上げられてこなかった。例えば、住民自治の強化という視点から地域自治組織の事例を紹介・分析している岡田・石崎編(2006)では、「平成の大合併」後に旧町村を単位として地域自治組織を作った上越市、高山市、恵那市の事例と、「平成の大合併」以前から町村域を複数の地区に分けて住民自治を活性化する取り組みを行ってきた長野県阿智村と京都府旧大宮町(京丹後市)の事例とが同列に扱われているため、自治の単位が「旧町村」であることの意義や限界についてははっきりしない。また、既存研究の事例地域として、上越市(石平 2010, 福島 2006, 山崎・宗野編 2013)と宮崎市(宮入 2008, 美谷・梶田 2017)が先進的であるとして注目されており、池田(2011)と宮入(2011)を収録した西村・自治体問題研究所編(2011)や徳久(2010)のように、併せて紹介されている文献もみられるが、両者のスケールの違いにはあまり注意が向けられていない。すなわち、両市とも「平成の大合併」で編入した旧町村ごとに地域自治組織を置き、旧市については

---

77) 「ローカル」の示す範囲は使われる文脈により様々なものとなるが、本章では市町村を中心に据えつつも、「国家より狭域の地理的範囲」とした佐藤・前田(2017: 14)の定義に従う。このような曖昧な定義にならざるを得ないのは、Goodwin and Painter(1996)が述べるように、様々なスケールの主体がローカル・ガバナンスに関わるようになったからである。

これを分割する形で地域自治区を設置しているが、既存研究が取り上げるのは基本的に、上越市では旧町村を引き継いだ区域、宮崎市では旧市を分割した区域となっている。こうしたスケールの違いはほとんど論点となっておらず、徳久（2010）がその結論の後で「地域自治区という制度がいずれの規模で有効に機能するかという条件の検証は行われていない」と問題提起をしているにとどまる。

このように、「平成の大合併」後の旧町村は、既存研究において、新たな住民自治あるいはガバナンスの舞台として期待されつつも、「旧町村」という地理的スケール自体にはあまり積極的な意味が見出されていないという状況にある。しかし、旧町村が住民自治の単位あるいはガバナンスの構成スケールとして有効に機能するか否かを問うことは、今後の地方行政のあり方を考える上で必要であると思われる。この問いを考える上では、地理学で行われてきたスケールおよびリスケーリングに関する議論が有効な視点を提供してくれている。

## 2. 分析視角

ローカルなレベルにおける「ガバメントからガバナンスへ」という変化をイギリスの事例に即して論じた Goodwin and Painter (1996) は、今日のローカル・ガバナンスに、自治体の行政区域未満のものからグローバルに至るまで様々なスケールの主体が関わっていることを明らかにしている。このような、ガバナンスの変化をモノ・スケールからマルチ・スケールへの変化と捉える視角は Jessop (2002) や Brenner (2004) に代表される「国家のリスケーリング」論にもみられ、そこではそれまでナショナル・スケールのみを集約されていた国家機能が、EU や都市等の異なるスケールに拡散しつつあることが論じられている<sup>78)</sup>。こうした変化は、日本においても一定程度当てはまると考えられ、地域社会学会で「国家のリスケーリング」の日本への適用をめぐる議論がなされるとともに（地域社会学会編 2012, 地域社会学会編 2013）、丸山（2015）が「国家のリスケーリング」論を援用して、「平成の大合併」における地方政治や地域社会の変化を論じている。ただし、これらはマクロな構造変容を捉えるための視角であってミクロな実証研究にはそぐわない部分が多く、また実証研究の側からガバナンスのマ

---

78) 「国家のリスケーリング」論でいう「国家」は state の訳語であるため、必ずしも日本語でいうところの国家、すなわち nation state を指すわけではなく、local state、すなわち地方自治体も含む概念である（ブレナー 2011：訳者解題）。

クロな変化を射程に入れるような研究も十分にはなされていない(前田・佐藤 2017)。

一方でスケールおよびリスケーリングに関する研究動向を紹介した山崎(2012, 2017)は、既存のリスケーリング研究が構造論に寄りすぎていることを批判し、行為主体がスケールを構築するという、Smith(1992)が唱えた「スケールの政治」の考え方に立ち返る必要があると主張する。そして山崎は、リスケーリングを「スケールの政治」、すなわち「日本の地方が主導する統治空間再編の戦略」(2017: 88)と捉え、1990年代における沖縄の政治運動や、2010年以降の大阪都構想を事例とする政治言説分析を展開している。ただし、この枠組みは国に対する地方の政治的対立・闘争<sup>79)</sup>を起点とするものであるため、大勢としては対立がなく進展した「平成の大合併」<sup>80)</sup>や、行政と住民との新たな協働の場として期待されている地域自治組織の分析には適さない。

しかし、対立・闘争関係のみが「スケールの政治」を形作っているわけではない。「スケールの政治」研究の肝は、ある行為主体が既存のスケールを越えた新たなスケールを創出することで、既存の権力関係の再編を試みようとする「スケール・ジャンプ」を分析することにあるが(パク 2012: 36, 山崎 2012)、この「スケール・ジャンプ」は、山崎(2012, 2017)の分析が示すような、新たなスケールをめぐる言説の創出として現れるだけでなく、既存スケール外の別の主体との協力・連携としても現れる。例えば、Smith(1989, 1993)による「スケールの政治」の事例では、反ジェントリフィケーションの活動家が、他の住区の活動家との結びつきを作ることで、活動をニューヨーク市全体のレベルにまで発展させるという「スケール・ジャンプ」が描かれている。ここでは政治闘争が事例として扱われつつも、分析の主眼はアクター間の協力・連携にあるといえる。

「スケール・ジャンプ」にみられるアクター間の協力・連帯に対し、Cox(1998)は「依存の空間(spaces of dependence)」と「関与の空間(spaces of engagement)」という概念を用いた説明を試みている。「依存の空間」とは、「人々が本質的な利益を得るために依存する、代えのきかない局地化された社会的関係によって定義される」空間を指し、「関与の空間」とは、「依存の空間を守るための政治が展開する」空間を指す(Cox

---

79) 日本で発表されたスケール論および「スケールの政治」に関する研究は、山崎によるもののほかに浅野ほか(2009)、新井(2011)があり、分析の対象は国と地方との関係にとどまらないものの、政治的対立を扱っているという点では共通している。

80) 山崎(2013: 160)は、「平成の大合併」について、彼の培った政治地理学的枠組みで扱うべき問題ではないと述べている。



1998 : 2). 一例として Cox (1998) は、イングランドのチャックモア村における土地利用をめぐる政治対立を紹介している。村の近くの土地が、国の計画に基づき砂利採取場として申請され、村ではこれに反対する団体 CAGE が作られた。チャックモア村のそばには名門ストウ校と著名な建築家の作であるストウ庭園が存在しており、CAGE は砂利採取によって庭園の景観が損なわれることを主張し、英国における歴史的建造物・自然環境の保護に取り組む団体ナショナル・トラストや、国家レベルの重職についているストウ校 OB の協力を得て、採石場としての利用を撤回させることに成功した。これは本来ローカルな争いがナショナル・スケールに展開したものであり、典型的な「スケール・ジャンプ」だといえるが、CAGE にとっては採石場候補地がローカルな「依存の空間」であり、協力者を通じて関わることとなったナショナル・スケールが「関与の空間」となる。これらの概念を用いることで Cox (1998) は、「スケール・ジャンプ」を、政治主体の活動する空間範囲が入れ替わると捉えるのではなく、他のスケールに属する主体とネットワークで結ばれるとみなすべきだと主張した。

この Cox (1998) の分析枠組みは、Goodwin and Painter (1996) が構造論的・抽象的に論じたマルチ・スケールのガバナンスを具体的な事例研究に落とし込むうえで有用だと考えられる。なぜならば、ガバナンスの特徴は多様な主体間のネットワークにあるとされ<sup>81)</sup>、このことが「スケールの政治」をネットワーク形成の過程と捉える Cox (1998) の見方と合致するからである。

このことを踏まえて本章では、Cox (1998) による「依存の空間」と「関与の空間」の考え方を援用して、旧町村スケールをめぐるローカル・ガバナンスの描出を試みる。Cox (1998) に基づけば、前節で述べた地域自治組織は次のように解釈できる。すなわち、市町村の地域事務所と住民代表による協議会からなり、行政と住民との協働の場となることが期待されている地域自治組織は、合併後の新市町村を「依存の空間」とする市町村政府が合併前の旧町村を「関与の空間」に定めることで、旧町村を基盤とする住民団体やコミュニティ団体との協力・連携を図る試みだとみなすことができる。

### 3. 研究対象

以上を踏まえて本章では、「平成の大合併」後の旧町村が、ローカル・ガバナンスを

---

81) 反対にガバメントの特徴は、ヒエラルキー的な組織構造にあるとされる。

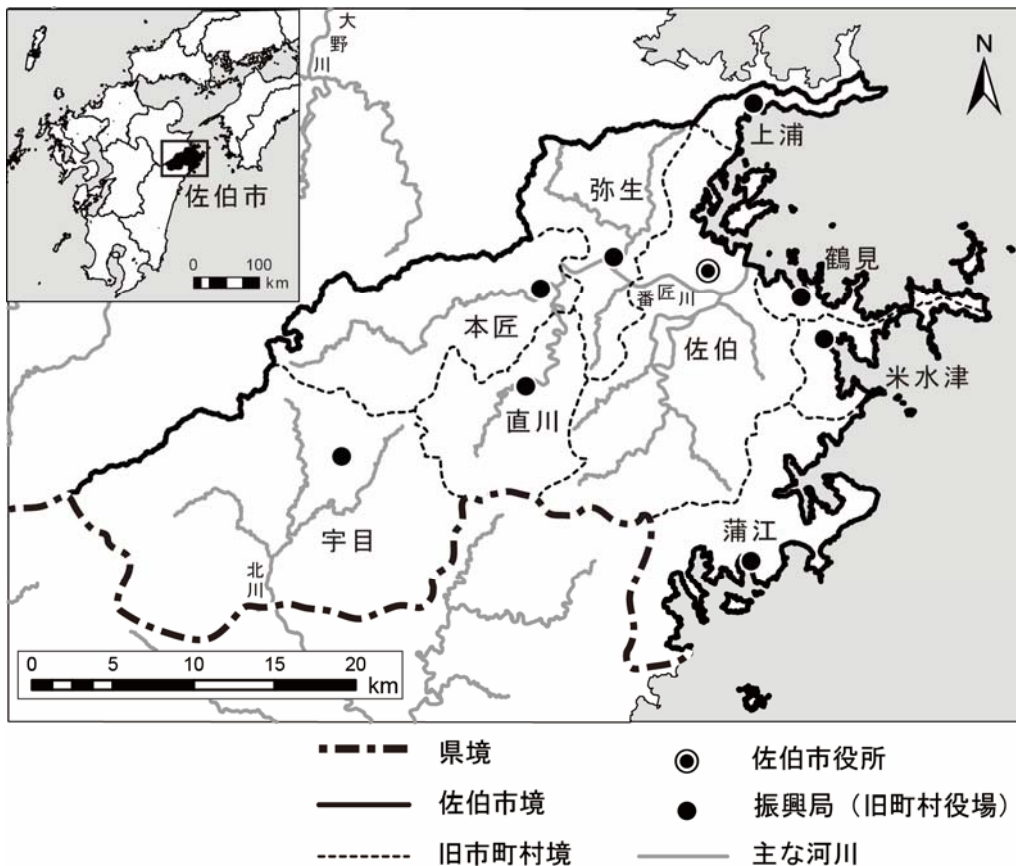


図 4-1 佐伯市における合併以前の市町村域  
(筆者作成)

構成するスケールとして定着する可能性について考察することを目的とする。そしてその目的のため、Cox (1998) による「依存の空間」および「関与の空間」の概念に依拠して、旧町村をめぐるガバナンスの動態を検討する。

具体的な研究対象として、本章では、大分県佐伯市における旧町村地域政策を取り上げる。佐伯市は、地域自治区や合併特例区といった地域自治組織の制度を採用しておらず、先進事例として研究者や自治体関係者から注目される取り組みを行っているわけでもない。しかしこのことは逆に、合併市町村の一般的なあり方を代表しているとみることができる。また佐伯市は、次の2点で本章の分析に適切な地域となっている。

第1に、佐伯市は中心市と周辺町村による合併という、「平成の大合併」における典型的な合併パターンを示している。2005年の合併により、南海部郡の町村はすべて佐伯市の一部となった。この新・佐伯市の範囲は、旧自治省が広域行政を充実するために指定した広域市町村圏や、大分県内の広域ブロックの範囲とも一致している。合併の結

果、面積は九州一の広さとなり、旧市と距離のある旧町村の活性化や公共サービスにおける利便性の確保が課題となっている。

第2に、佐伯市の旧町村地域政策では、行政と連携する主体は、地域自治組織のように制度的に固定されておらず毎年替わり得る。そのため、この政策に関わる主体をリストアップすることで、政策の中での旧町村スケールの位置づけの変化を捉えることが可能になる。さらに、政策の内容が2012年に大きく変わっていることも、政治的動態を把握する上で有利に働く。

本章の構成は以下のようなになる。Ⅱでは、佐伯市の合併と合併後の行政組織、そしてそれらを前提として実施される旧町村地域政策について説明する。Ⅲでは、旧町村地域政策の展開が特徴的な旧直川村と旧米水津村を取り上げ、行政資料や聞き取り調査をもとに、施策の具体的な内容や実施主体を明らかにする。Ⅳでは、Ⅲで明らかにした地域政策の内容を踏まえ、旧2村での取り組みを、「依存の空間」と「関与の空間」の概念を用いて描き出し、佐伯市のローカル・ガバナンスにおける旧町村スケールの位置づけの変化について考察する。最後にⅤで、本章の知見をまとめる。

## Ⅱ 佐伯市の旧町村地域政策

### 1. 地域の概要

大分県佐伯市は、2005年3月に旧佐伯市と南海部郡上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、蒲江町の1市5町3村が合併して誕生した。人口は2015年現在72,211人、面積903.54 km<sup>2</sup>となっている。

このうち旧佐伯市は、人口の6割強(45,044人)が住み、国や県の公的機関、病院、商業施設等の集まる地域の中心として機能している。一方旧8町村には、人口1万人を超える地域は存在せず、旧市の郊外として住宅開発が進む旧弥生町を除いて過疎化に悩まされている。また旧8町村は、伝統的に漁業を営んできた沿岸の上浦、鶴見、米水津、蒲江と、農林業を営んできた内陸の弥生、本匠、宇目、直川の2つに大別できる。このことは、市町村合併に合わせて合併した旧8町村の商工会が沿岸旧4町村の「佐伯市あまべ商工会」と内陸4町村の「佐伯市番匠商工会」の2つにまとまったことや、佐伯市観光協会が旧佐伯市域を「街」、旧沿岸4町村を「浦」、旧内陸4町村を「里」と表現していることからもうかがえる。

表 4-1 佐伯市の旧市町村別人口（2015 年）

	人口総数	15歳未満	15～64歳	65歳以上	高齢化率(%)
佐伯市 計	72,211	8,040	37,423	26,562	36.9
旧佐伯市	45,044	5,456	24,411	14,994	33.4
上浦	1,880	150	891	839	44.6
弥生	7,158	982	3,763	2,410	33.7
本匠	1,473	117	641	715	48.5
宇目	2,665	219	1,134	1,312	49.2
直川	2,300	150	1,033	1,117	48.6
鶴見	3,090	258	1,415	1,417	45.9
米水津	1,844	161	930	753	40.8
蒲江	6,757	547	3,205	3,005	44.5

人口総数には年齢不詳人口が含まれるが、高齢化率算出の際は除外している。

(2010 年国勢調査をもとに作成)。

## 2. 振興局

合併後の佐伯市では、旧佐伯市役所が新市庁舎となり<sup>82)</sup>、旧 8 町村役場はそれぞれ地域の事務を担う出先機関「振興局」となった。合併直後、2005 年度の振興局は旧町村の組織体制をそのまま継承した形に近く、ひとつおりの部署が揃っていたが、年度中に策定された「行政改革推進プラン」に従い、翌 2006 年度以降、組織改編・人員削減が進められている（表 4-2）。まずは 2006 年度に、旧町村職員の大半が佐伯の本庁舎に異動となり、振興局は庁舎管理や選挙事務等を担う総務課、各種証明・手続きのための窓口サービスを担う市民サービス課、地域住民の要望への対応や地域独自のまちづくりを担う地域振興課の 3 課に整理された。建設、農林水産、上下水道、福祉保健の現業部門は旧 2 町村につき 1 つ設置される「分室」として再編され、振興局の組織からは外された<sup>83)</sup>。その後も徐々に職員数の削減や内部組織の統合が進められ、2014 年現在、市民

82) 旧佐伯市庁舎が使われたのは 2014 年 3 月までであり、以降は同じ敷地に新設された庁舎が佐伯市役所となっている。

83) 正確には、弥生と本匠、宇目と直川、鶴見と米水津を組み合わせる 3 つのブロックを作り、旧蒲江町のみで 1 つのブロックとして、計 4 ブロックのそれぞれに分室を配置している。なお、上浦には分室は置かれず、佐伯本庁の事務に組み込まれている。組織

表 4-2 振興局職員数の推移

年度	2005	2006	2010	2014
上浦	40	22	19	14
弥生	94	23	20	16
本匠	44	20	16	12
宇目	60	22	19	15
直川	43	20	18	14
鶴見	70	21	18	14
米水津	40	20	18	13
蒲江	85	22	24	20
振興局計	476	170	152	118
市職員全体に 占める割合(%)	38.61	14.26	14.56	12.37
市全体	1,233	1,192	1,044	954

市全体の職員数の推移は、「佐伯市行財政改革大綱」(2015年3月)、振興局の職員数は、2005年度と2006年度が「佐伯市行財政改革推進プラン」(2006年3月)、2010年度が「第2期佐伯市行財政改革推進プラン」(2010年3月)、2014年度が各地域振興局への聞き取り調査(2014年7月から8月にかけて実施)に基づいている。

サービス課と地域振興課の2課体制となっている<sup>84)</sup>。

まとめると、市町村合併によって行政機能の大半が佐伯の市庁舎に吸収される一方で、窓口サービスと地域振興施策を担う部分は役場を引き継いだ振興局に残された。合併前と比べて職員数が大幅に減り、現在でも徐々に減っていることで、住民の中には行政に対する不満や地域の将来への不安を感じる人もいる。

---

としては別だが、建物としては振興局の一面を利用しており、例えば鶴見・米水津のブロックでは農林水産分室と上下水道分室が鶴見振興局に、建設分室と福祉保健分室が米水津振興局に置かれている。

84) かつて総務課が担っていた庁舎管理や選挙事務は、市民サービス課によって担われている。

### 3. 地域審議会

佐伯市では旧合併特例法に基づく地域審議会<sup>85)</sup>を、旧9市町村すべてに設置している。委員はどの審議会においても15人で、それぞれの区域で居住または勤務する者の中から市長が任命する。ただし実際には、当該地域の振興局職員が委員を選出し、それを市長が承認する形をとっている。委員の任期は2年で、再任も可能である。

地域審議会の役割は主に、新市建設計画の変更や執行状況、市総合計画の作成・更新に関する市長からの諮問について審議し、答申を行うことである。その他にも、地域の課題について議論し、市長に意見を述べることができる。また、後述するP事業についての審議や、C事業の審査も重要な役割となっている。

なお、佐伯市の地域審議会は、設置期間が合併後10年と定められていたため2014年度をもって終了となったが、佐伯市では地域振興審議会と名を変え、条例に基づく制度としての継続がなされている。

### 4. P事業およびC事業

合併翌年の2006年に、佐伯市は旧町村の地域づくりを支援する目的で、「佐伯市旧町村部地域パワーアップ事業」（以下、P事業と表記する）を創設し、各振興局に、振興局長の裁量で用いることのできる予算300万円を計上した<sup>86)</sup>。当初は3年間の限定的な措置とされていたが、最終年度の2008年に各地域審議会に諮ったところ継続を求める意見が大勢を占めたため、さらに3年間延長され2011年度まで続けられることとなった。

2011年度で廃止されたP事業に代わり、2012年には、「佐伯市地域活性化チャレンジ事業補助金」（以下、C事業と表記する）が創設された（表4-3）。これはP事業の対象外であった旧佐伯市で2010年より実施されていた制度を旧町村地域にも拡大したものであり、補助を受けるには、5人以上で構成する団体の名で申請を行った上で、地域

---

85) 地域審議会とは、合併市町村において旧市町村ごとに期間限定で置かれる審議会であり、当該区域にかかわる事務に関して、市町村長の諮問に応じて審議を行う他、市町村長に対し意見を述べるができる。地域自治組織における地域協議会と似ているが、地域協議会が住民の代表機関であり行政事務所と連動した存在として位置づけられているのに対し、地域審議会にはそのような前提はなく、役割も新市町村建設計画に関するものに限られている。

86) 旧町村部のみを対象とした制度であり、旧佐伯市地域には適用されない。

表 4-3 P 事業と C 事業の相違点

	佐伯市旧町村部 地域パワーアップ 事業補助金 (P 事業)	佐伯市地域 活性化チャレンジ 事業補助金 (C 事業)
実施期間	2006~2011	2012~
振興局あたり予算枠	300 万円	200 万円
用途の決定方法	振興局長の裁量	地域審議会での 公開審査
交付上限	なし	50 万円かつ 総事業費の 4/5
交付年限	なし	3年

(2014 年 6 月に佐伯市役所で行った聞き取り調査をもとに作成)。

審議会による公開プレゼンテーション・審査会を通過する必要がある<sup>87)</sup>。それまでの P 事業は、振興局が直接実施する、振興局が原案を作り地域団体が事業を実施する、補助を求める団体を公募する、など様々な形で予算の執行がなされていたが、この制度変更により、申請団体および選定基準が明確な補助事業のみが認められることとなった。また、1 事業に対する補助の上限額・上限率が定められ、同じ事業への交付は 3 年までとなった。さらに、多くの旧町村で実施されていた清掃活動・花いっぱい運動<sup>88)</sup>や防災活動は補助対象から外れ、それぞれ本庁の担当課で全市的な対応がなされることとなった。予算枠は旧佐伯市で 400 万円、旧町村はそれぞれ 200 万円となり、P 事業に比べると 100 万円の減額となっている<sup>89)</sup>。

87) 2015 年 7 月に補助金交付要綱が一部変更され、地域審議会に代わって 3～5 名の審査員（うち 1 名は振興局長、2～4 名は有識者）が公開プレゼンテーション・審議会を担うこととなった。

88) 花いっぱい運動とは、住民が公園や道路沿いに花を植えることで、地域の景観を良くするとともに、住民同士の交流を促す活動を指す。P 事業においては、清掃活動と組み合わせてなされることが多かった。

89) 環境美化や防災に関しては振興局を通さずに本庁から直接補助を受ける形になったため、必ずしも減額とはいえないとする説明も可能である。しかし地域審議会での議論をみる限り、基本的には減額と捉えられており、委員の不満がみてとれる。例えば、

表 4-4 P・C 事業における振興局別補助実施額の推移

年度 振興局	P事業 (予算上限は全振興局一律300万円)						C事業 (上限は一律200万円)				予算上限に対する執行率	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	P事業 2006~11	C事業 2012~15
上浦	261	300	300	273	298	290	70	190	130	132	95.6	65.3
弥生	300	300	298	296	283	242	88	128	162	137	95.5	64.2
本匠	294	299	271	285	249	244	127	200	200	200	91.2	90.9
宇目	296	296	300	281	300	298	81	118	140	200	98.4	67.3
直川	300	300	300	300	300	300	200	200	200	200	100.0	100.0
鶴見	300	300	300	300	297	300	137	195	200	152	99.8	85.4
米水津	296	288	298	293	300	280	66	40	160	200	97.5	58.2
蒲江	300	300	299	255	284	224	150	177	150	152	92.3	78.6
執行率	97.7	99.3	98.6	95.1	96.3	90.7	57.4	78.0	83.8	85.8	-	-

単位：万円。執行率のみ％。

(佐伯市資料をもとに作成)。

表 4-4 に、P 事業および C 事業における振興局ごとの予算執行額の推移を示す。2011 年度までの P 事業下では、どの振興局でも予算枠 300 万円がほぼ使い切られていたのに対し、C 事業に替わった 2012 年度には予算枠の縮小以上に執行額が大きく落ち込み、以後振興局間の差が目立つようになっている。

### Ⅲ 旧 2 村における P・C 事業の展開

P 事業および C 事業は、旧町村を対象とする佐伯市の施策を代表するものであるが、400 億円を超える市の財政規模からすればわずかな額が割かれているに過ぎず、市政全体における存在感は小さい。しかし P・C 事業からは、合併により失われた旧町村を、限定的であれ、公的な単位として位置付けるという意義が見出される。こうした施策にどのような団体が応じたのかを明らかにすることは、今後の旧町村スケールのあり方を考える上で有用であると思われる。

そこで本節では、P 事業および C 事業の下で、具体的にどのような団体が補助を受け、どのような活動に取り組んだのかを詳述する。紙幅の制約によりここでは、旧 8 町村のうち旧直川村と旧米水津村を取り上げる。この 2 村を選んだ理由は、第 1 に、佐伯市内の山村地域と漁村地域をそれぞれ代表させることができるためである。第 2 に、前節 II

---

2011 年 9 月に開催された直川地域審議会では、地域の活力の衰退への懸念や、300 万円の枠組み維持の要望が表明されている。



の表 4-4 にあるように、両地域は C 事業の補助実施額において対照的な動きを示すためである。予算の満額執行を維持している直川に対し、米水津は執行額の大きな変動を示している。

表 4-5 に、直川振興局における年度ごとの P 事業・C 事業の内容および補助実施額を、事業の連続性に留意する形で示した。米水津振興局についても同様に、表 4-6 で示している。本節では、P 事業から C 事業へという変化を踏まえ、P 事業のみでの事業、P 事業から C 事業にかけて継続している事業、C 事業からの新しい事業の 3 つに分けて主要な事業の内容および実施主体を説明する。なお、本節の記述は佐伯市の行政資料や、2015 年 12 月に直川振興局および米水津振興局で実施した聞き取り調査に基づいているが、一部実施主体に直接聞き取りを行ったものも含まれている<sup>90)</sup>。

## 1. 旧直川村

表 4-5 で P 事業のみの事業をみると、「直川まるごと」の名を冠した事業および実施主体が多いことがわかる。このうち、「直川まるごと市場運営協議会」は 2006 年 7 月にオープンした佐伯市の農林産物加工直売施設「直川まるごと市場」の指定管理者であり、地元生産者団体や加工グループにより結成された<sup>91)</sup>。事業としては、1 年目は直売施設の運営の補助、2 年目は直売施設でのイベントが実施されている。

「直川まるごと安全安心まちづくり事業」および「直川まるごと文化祭事業」は、自治会や消防団、PTA 等の、既存の地縁団体を基盤とする活動であり、実施団体である「協議会」や「実行委員会」には、各種団体の代表者が名を連ねている。「直川まるごと観光キャンペーン事業」は旧村内の観光施設の PR 活動であり、実行委員会は各施設の指定管理者で構成されている。

2010 年に行われた「行政に頼らない（頼りすぎない）むらづくり事業」は、翌 2011 年が P 事業の最終年度になることを踏まえて振興局が仕掛けたものであり、「行政任せにせず、自分たちの集落は自分たちで守る」という方向へ住民の意識を変えることを目的としている。地域審議会の委員 14 人に、2 つの女性団体の代表者を加えた計 16 人で「直川地域まちづくり検討委員会」を組織し、先進地研修や講演会を主催した。また、翌 2011 年の P 事業を、地域住民が自ら計画し行動する「地域おこし支援事業」に充て

90) これについては適宜注で説明する。

91) 「市報さいき」2006 年 9 月 1 日号による。

表 4-5 直川振興局における年度ごとの P・C 事業実施額の詳細

	事業名	実施主体	P事業					C事業				
			2006	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
P事業のみ	直川まるごと安全安心まちづくり事業	直川まるごと地域安全連絡協議会	50	50	70	80	65	40				
	直川まるごと市場運営事業	直川まるごと市場運営協議会	112	66								
	直川まるごと文化祭事業	直川まるごと文化祭実行委員会			35	25						
	直川まるごと観光キャンペーン事業	直川まるごと観光キャンペーン実行委員会				45	50	45				
	行政に頼らない(頼りすぎない)むらづくり事業	直川地域まちづくり検討委員会					30					
	地域おこし支援事業 ※	10団体							110			
P事業からC事業に移行	かぶとむしの村づくり事業(2006-2014)／直川かぶとむしの森づくり事業(2008)／ふるさと納税謝礼品商品化事業(2015)	かぶとむしの村を創る会	50	100	145	100	80	60	50	50	50	50
	直川ふるさと盆踊り大会(2006-2014)／なおかわ夏祭り事業(2015)	直川ふるさと盆踊り大会実行委員会／なおかわ夏祭り実行委員会	35	56	35	35	30	30	50	50	50	50
	憩の森周辺環境整備事業(2011)／炭づくり活性化事業(2012-2014)	直川白炭クラブ						10	26	17	30	
	内水地区ふるさとまつり	内水地区ふるさとまつり実行委員会						10			40	
C事業のみ	ふれあいコーラス事業	直川ふれあいコーラス							32	33	30	
	横川地区自然体験促進事業	観感の里森の会								50		
	直川観光施設魅力アップ事業	直川観光施設魅力アップ実行委員会									50	
	なおかわ実りの秋感謝祭事業	なおかわ実りの秋感謝祭実行委員会										50
	その他(30万円未満)	その他	54	29	15	15	45	15	42			

単位：万円。

「地域おこし支援事業」を実施する 10 団体には、「直川白炭クラブ」と「内水地区ふるさとまつり実行委員会」が含まれており、補助実施額 110 万円には、それら団体への 10 万円ずつの補助額が含まれている。

(佐伯市役所から提供された年度ごとの事業一覧をもとに作成)。

ることとし、そのための事業の募集や内容指導を「直川地域まちづくり検討委員会」で行った。その結果、10 の事業が集まり、10～20 万円の補助を受けて 2011 年の P 事業として実施されている。うち 8 つはその後活動も続けており、「直川白炭クラブ」や「内水地区ふるさとまつり」など、C 事業に採択されるようになったものもある。

第 2 の区分である、P 事業から C 事業にかけて継続している事業には、「かぶとむしの村を創る会」による諸事業、「直川ふるさと盆踊り大会／直川夏祭り事業」、「直川白

炭クラブ」の活動、「内水地区ふるさとまつり」の4つが該当する。前2者は、P事業開始時から2015年現在まで継続しており、C事業下の2012年度以降はこの2つで全予算枠の半分を占めるなど、直川を代表する事業となっている。

「かぶとむしの村づくり」<sup>92)</sup>は、合併の数年前から直川村職員によって始められた活動である。2002年に、村の若手職員13名が合併後の直川について終業後に語り合うようになり、それを知った村長が村の諮問機関として位置付けた。そこで生まれた、カブトムシ<sup>93)</sup>に特化した地域づくりというアイデアを実行するために結成されたのが「かぶとむしの村を創る会」であり、2003年よりカブトムシの養殖・販売に取り組んでいる。11月から12月にかけて捕ってきたカブトムシの幼虫を育てて6～7月に羽化させ、成虫として販売しているが、この養殖サイクルが安定するまでには様々な試行錯誤があったという。「かぶとむしの村づくり」は一部の職員だけでなく村政を挙げた取り組みとなり、合併直前の2005年2月には村中心地区の国道沿いに巨大カブトムシ像が造られている。合併して佐伯市の一部になってからは、13人の旧村職員に加えて10人の地域住民が「かぶとむしの村を創る会」のメンバーとなり、P事業を利用してさらなる活動の定着・拡大を図っている。2007年からは、市の観光関係の補助金<sup>94)</sup>を得ながら、毎年7月に「かぶとむし木登り競争大会」をメインに据えた「かぶとむしまつり」を開催しており、マスメディアにも取り上げられている。また2009年には、市によって「かぶとむしふれあい館」が建設され<sup>95)</sup>、カブトムシ成虫の展示場と、幼虫の成長抑制<sup>96)</sup>のための冷蔵庫を備えた、「かぶとむしの村づくり」の新たな拠点として活用されている。

「直川ふるさと盆踊り大会」もまた合併前から行われてきたイベントであり、旧村主導での運営がなされていた。しかし、合併後は、村民のためという性格が強く、市内他地域でも同様の催しがみられる「盆踊り」を市が補助することは難しい。市から見直し

---

92) 「かぶとむしの村づくり」に関する記述は、2014年10月に「かぶとむしの村を創る会」のメンバー（佐伯市教育委員会職員・旧直川村職員）を対象に行った聞き取り調査に基づいている。

93) 「かぶとむしの村づくり」に係る団体・施設・イベント名には「かぶとむし」と平仮名での表記がなされているため、本稿でもそれに従う。

94) P・C事業とは別口の補助金である。

95) 国の補助を受けた佐伯市の建設事業であり、P事業と財政上の関係はない。

96) 幼虫の段階で成長を遅らせることで、成虫の販売を需要の続く8月後半まで安定させることができる。

を迫られる中、直川では存続を求める意見が強かったため、P事業を活用して続けることとなった。2015年には、C事業の3年間の補助期限が切れたため、「なおかわ夏祭り」と名を変え、内容を一部変更することで新規事業としての補助を受けている。「直川ふるさと盆踊り大会実行委員会」および「なおかわ夏祭り実行委員会」は直川振興局が事務局を務めるなど運営の中核を担い、区長、直川音頭保存会会長、公民館長などがメンバーとなっている。

「直川白炭クラブ」<sup>97)</sup>は炭焼き技術の伝承を目的に炭作りを行う団体であり、旧村時代の2001年に村営キャンプ場「直川憩の森公園」<sup>98)</sup>の一面に炭焼き小屋が作られたのを契機として、かつて炭作りを生業としていた指導者とその技術に興味を持つ若手とで結成された。そのほとんどはキャンプ場の位置する赤木地区<sup>99)</sup>の住民である。基本的に行政に頼らず活動しており、P・C事業の補助対象になったのは、活動がたまたま地域貢献につながったためである。すなわち、「直川白炭クラブ」は炭の原料となる檜を必要としており、赤木地区に位置する直川ダム<sup>100)</sup>の周辺には檜を含む雑木が生い茂って桜の景観を損なっていた。そこで「直川白炭クラブ」は補助金を活用してダム周辺を整備することで、炭作りに必要な檜を得た。P・C事業補助金はその他にも炭窯の修繕や活動拠点となる「直川憩の森公園」の整備に使われているが、恒常的な活動には使われていない。

「内水地区ふるさとまつり」<sup>101)</sup>は神楽奉納を核とする神社の祭事であり、合併以前から3年ごとに開催されている。費用は地区住民の負担により賄われていたが、人口減少により資金が集まらず継続が危ぶまれるようになり、振興局の勧めでP・C事業の補助を受けることになった。P・C事業となってからは、旧佐伯市地域から篠笛奏者を招いて祭りを充実させるとともに、祭りで飾る竹灯籠の作成を通じて地区内の交流を図っている。

---

97) 「直川白炭クラブ」に関する記述は、2018年2月に同団体の代表に対して行った聞き取り調査に基づいている。

98) 現在は佐伯市の施設で、指定管理がなされている。前述の「かぶとむしふれあい館」もその一面にある。

99) 「赤木」は直川村南部の大字であり、旧村内に6つある公民館区の1つでもある。

100) 「赤木ダム」とも呼ばれる。

101) 「内水」は直川村の南西端に位置する山村集落であり、市行政が自治委員を委嘱する行政区でもある。「内水地区ふるさとまつり」に関する記述は、2018年2月に「内水地区ふるさとまつり実行委員会」の事務局担当者に対して行った聞き取り調査に基づいている。

第3の区分である、C事業からの新しい事業では、「ふれあいコーラス事業」のみが継続的に事業を実施している。趣味活動は本来C事業の主旨に沿わないが、学校や福祉施設での交流を組み込むことで、地域活性化事業として認められている。また地域住民にコーラスを披露する「ふれあいコンサート」を開催し、C事業の対象でなくなった2015年現在も続けている。単年の事業としては、2013年に、水生昆虫等の生態観察池を造成し、児童の自然体験学習に役立てようとする「横川地区自然体験促進事業」<sup>102)</sup>が行われている。

C事業の3年間の期限の切り替わりにあたる2015年の新規事業をみると、「直川観光施設魅力アップ事業」と「なおかわ実りの秋感謝祭事業」が行われている。それぞれ実施主体として実行委員会が作られており、前者はP事業下で行われていた「直川まると観光キャンペーン事業」と、後者は「直川ふるさと盆踊り大会」および「なおかわ夏祭り」と同じような構成で、振興局が主導している。

## 2. 旧米水津村

米水津におけるP事業のみの事業には、振興局が直接実施するものが目立つ。特に初年の2006年では事業費全体の9割に上り、その後割合を減らしているものの、2009年時点で半分弱を占める。ただし2010年には大きく減り、P事業の最終年である2011年には地域振興局が実施主体となる事業は行われていない。

振興局が実施主体でない事業をみると、継続されているものとして、「米水津総合防災事業」と「米水津活性化事業」が挙げられる。このうち前者は、C事業としての補助を受けていないものの、現在まで続く活動となっている。実行委員会のメンバーは、振興局長を委員長として、自治会ならびに消防団の幹部、民生委員などからなり、事務局を振興局が務める。これまで防災意識の啓蒙・啓発のためのシンポジウム、避難訓練、備蓄品の購入、津波の際の避難誘導のための看板の設置等を行ってきた。

後者の、「米水津まちづくりネットワーク」による「米水津活性化事業」は、旧村を構成する6行政区それぞれに、振興局の呼びかけでボランティア組織を立ち上げ、道路や公共施設の草刈りやゴミ拾い、花の苗の植栽などを行うというものである。各行政区での活動が基本であるが、年に1、2度全地区のメンバーが集まり、米水津を代表する

---

102) 「横川」は直川村西部の大字であり、旧村内に6つある公民館区の1つでもある。

表 4-6 米水津振興局における年度ごとの P・C 事業実施額の詳細

	事業内容	実施主体	P事業					C事業				
			2006	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
P事業のみ	魅力ある米水津開発事業 (環境改善事業)	米水津振興局	177	131	123	63	20					
	浦代峠さくら ライトアップ事業	米水津振興局	35	35	35	70	35					
	よのうづ家族事業	米水津振興局	34	2								
	美化運動助成事業	6行政区, 老人クラブ連合会, 更生保護助成会	30	30								
	米水津総合 防災事業	米水津総合防災 事業実行委員会		90	40	40	95	30				
	米水津活性化事業	米水津まちづくり ネットワーク			100	100	100	100				
	よのうづ海ん衆 まんぷく市助成事業	よのうづ海ん衆まん ぷく市実行委員会						33	50			
P事業 から C事業 に移行	元越山登山道 環境整備事業 (2009-2011)／ コミュニティ広場 「元越村」を作る (2012-)	元越山色利 登山道を守る会／ 元越村をつくる会				20	17	15	40		30	30
	着地型観光 促進事業	よのうづ感幸協議会／ 米水津グリーン・ ツーリズム協議会						85	26	40	40	
C事業 のみ	米水津の特産品 PRと地域活性化 プロジェクト事業	佐伯市あまべ商工会 青年部米水津支部									40	40
	米水津国際 交流事業	米水津国際交流の会									50	50
	米水津地区社協 地域ふれあい 子ども夏祭り	米水津地区 社会福祉協議会										40
	龍神池ヤマトシジミ の再生とイワガキ の試験養殖事業	間越地区活性化 推進協議会										40
	その他 (30万円未満)	その他	20									

単位：万円。

(佐伯市役所から提供された年度ごとの事業一覧をもとに作成)。

景勝地である「空の公園」での植栽活動を行っていた。2015年12月現在も、6行政区のうち2つでこの事業に由来するボランティア活動が継続されているという。

P事業のみの中では、「よのうづ海ん衆まんぷく市助成事業」が唯一、振興局の主導でない事業となっている。米水津の特産品である干物を来場者に無償提供することでPRを図るイベントであり、干物を作る地元の水産加工業者で構成される米水津水産加

工協同組合<sup>103)</sup>、会場を提供している大分県漁協米水津支店、事務局を務める佐伯市あまべ商工会等が関わっている。2015年現在も補助を受けずに続けられており、年2、3回の頻度で開催されている。

第2の、P事業からC事業への継続がみられる事業には、「元越山登山道を守る会／元越村をつくる会」による事業と、「よのうづ感幸協議会／米水津グリーン・ツーリズム協議会」による「着地型観光促進事業」とがある。

「元越山登山道を守る会」<sup>104)</sup>は、旧村南部の色利浦<sup>105)</sup>の住民からなる団体であり、色利浦から、元越山<sup>106)</sup>山頂に至るまでの登山道を整備する<sup>107)</sup>ほか、年2回、元越山登山会を企画して域外から登山客を招いている。2012年以降は、登山道の入り口に体験学習やイベントなどを開催できるコミュニティ広場「元越村」を整備するという方向に活動を拡大し、集会場、炭焼き窯、石釜などの建設を進めている。

「着地型観光促進事業」は、米水津地域の第一次・第二次産業の現場を体験して地域住民と交流する形の観光業を創出しようとする取り組みである<sup>108)</sup>。事業実施主体である「米水津グリーン・ツーリズム協議会」<sup>109)</sup>のメンバーは米水津水産加工協同組合の組合長、漁師、製塩業者等であり、それぞれが干物加工場見学や釣り体験、塩作り体験などの体験プログラムを提供している<sup>110)</sup>。先述の「元越山登山道を守る会」の事務局担当者もメンバーに入っており、元越山登山もプログラムの1つとなっている。なお、

---

103) 米水津水産加工協同組合には2015年12月現在、15社の地元水産加工業者が加盟している。

104) 2009年のP事業では実施主体名が「元越山色利登山道を守る会」、2010、2011年のP事業では「元越山登山道を守る会」、2012年以降のC事業では「元越村をつくる会」となっているが、同一の団体である。この団体に対する記述は、2018年2月に事務局担当者に対して行った聞き取り調査に基づいている。

105) 旧米水津村南部最大の集落であり、市行政が自治委員を委嘱する行政区でもある。

106) 「もとごえやま」と読み、標高581.5mで旧佐伯市と旧米水津村の境に位置する。

107) 旧村役場のある浦代浦から山頂に至る登山道もあるが、そちらの整備は行っていない。

108) 「着地型観光促進事業」に関する記述は、佐伯市あまべ商工会と、事業の実施において中心的な役割を果たしてきた米水津水産加工協同組合前組合長のW氏とを対象に2015年1月に行った聞き取り調査に基づいている。

109) 2011年のP事業、2012年のC事業では「よのうづ感幸協議会」、2013年、2014年のC事業では「米水津グリーン・ツーリズム協議会」となっているが、本稿では後者の名称で統一する。

110) 2013年に発行された米水津グリーン・ツーリズム協議会のパンフレットには、15の体験プログラムが掲載されている。

P・C事業の補助金は、地域住民を巻き込んだ先進地視察・研修や、パンフレット、ポスター作りに充てている。

第3の区分である、C事業からの新しい事業については、2012年、2013年には全く行われていない。2014年には2つの事業が加わり、これによってC事業の予算執行額が他の振興局と同水準にまで回復しているが、これらの事業でも「着地型観光促進事業」同様、地元の事業者が主体的な役割を果たしている。

まずは「佐伯市あまべ商工会青年部米水津支部」が、福岡の天神や東京タワー、佐伯市内で行われたイベントで米水津の干物等のPRを行っている。米水津の水産加工企業は15社すべてで若手の社長や後継者が確保されており<sup>111)</sup>、彼らが商工会青年部の中核を担っている。

「米水津国際交流事業」は、米水津の水産加工業に従事する外国人技能実習生と住民との交流を図る活動であり、併せて技能実習生の日本語能力向上にも取り組んでいる。実施主体である「米水津国際交流の会」は、米水津水産加工協同組合の組合長や商工会米水津支部の経営指導員といった、水産加工業関連のリーダーが中核を務めている。

2015年の新規事業では、地区社協が開催するイベントや、間越地区<sup>112)</sup>が県と協力して行う試験養殖への助成を行っている。

#### IV P・C事業にみる旧町村スケール定着の可能性

##### 1. スケールと実施主体に基づくP・C事業の分類

本節では、前章で詳細を明らかにした佐伯市旧2村におけるP・C事業の事例から、本章の問いである、ローカル・ガバナンスの構成スケールとして旧町村が定着する可能性について考えるための筋道として、Cox(1998)のスケール論に基づくP・C事業の分析を行う。

Cox(1998)によると、政治的主体はそれぞれ、その存在目的と結びついた代えの利かない空間、すなわち「依存の空間」を有するとともに、その目的達成のために他の主体と連携することで「関与の空間」を形成している。P・C事業は、Iの2で述べた地域自治組織の例と同様に、合併後の佐伯市を「依存の空間」とする佐伯市役所が、補助

---

111) 注109で言及したW氏への聞き取り調査に基づく。

112) 旧米水津村の最東端に位置する集落。



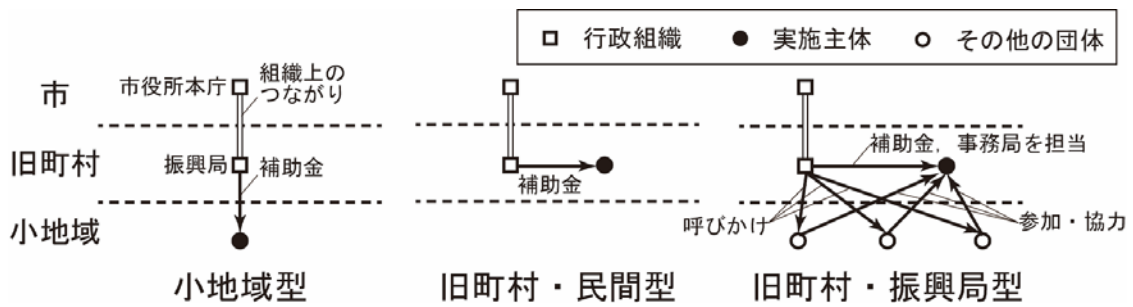


図 4-2 主体間関係とスケールに基づく P・C 事業の 3 類型

(筆者作成).

金を通じて旧町村という空間に「関与」しようとする取り組みだといえる。ただし、実際の「関与の空間」の様相は、補助を受ける主体によって異なる。ここでは直川と米水津の P・C 事業に現れる「関与の空間」を、スケールの違いとそのスケールを形作った主体の違いから、図 4-2 のように 3 つに類型化した。

3 類型それぞれについて説明すると、「小地域型」は、市の関与の対象が実質的に旧町村より小さいスケールとなっているケースを指す。例えば、直川振興局で 2011 年から 2014 年まで補助がなされていた「直川白炭クラブ」は、赤木地区に住む有志を中心とするメンバーによって構成された、同地区のキャンプ場に設けられた炭焼き窯を拠点に活動する団体であり、補助事業の内容もキャンプ場の整備やダム周辺の雑木伐採など、赤木地区に関わるものとなっている。また米水津振興局で補助している「元越山登山道を守る会」の諸活動は、色利浦地区の住民によるものであり、活動範囲も色利浦から元越山山頂に至るルートが中心で、振興局の位置する旧村北部には及ばない。なお、「小地域」スケールは、「旧町村」より小さいスケール全般を指しており、「市」や「旧町村」のように一義的ではなく様々な範囲をとり得る<sup>113)</sup>。これをひとまとめにするのは、旧町村スケールの定着の可能性を探るといって本稿の主旨に沿った形で事例を単純化して捉えるためである。

次に、旧町村を「関与の空間」とする事業は、実施主体が民間により自発的に作られたものか、振興局の主導で作られたものかによって「民間型」と「振興局型」に分けら

113) 「小地域」に該当するスケールとしては、佐伯市において公的な根拠を持つものだけでも小学校区、公民館区、行政区・自治会などがあり、それぞれ階層構造をなしているが、本章の分析ではこれらを区別しない。

表 4-7 主体間関係とスケールによる直川・米水津の P・C 事業の分類

	直川	米水津
小地域型	地域おこし支援事業, 炭づくり活性化事業, 内水地区ふるさとまつり, ふれあいコーラス事業, 横川地区自然体験促進事業	元越山登山道環境整備事業, 龍神池ヤマトシジミの再生とイワガキの試験養殖事業
旧町村・民間型	-	よのうづ海ん衆まんぶく市助成事業, 着地型観光促進事業, 米水津の特産品PRと地域活性化プロジェクト事業, 米水津国際交流事業, 米水津地区社協地域ふれあい子ども夏祭り
旧町村・振興局型	直川まるごと安全安心まちづくり事業, 直川まるごと市場運営事業, 直川まるごと文化祭事業, 直川まるごと観光キャンペーン事業, 行政に頼らないむらづくり事業, かぶとむしの村づくり事業, 直川ふるさと盆踊り大会, 直川観光施設魅力アップ事業, なおかわ実りの秋感謝祭事業	美化運動助成事業, 米水津総合防災事業, 米水津活性化事業
振興局直接執行	-	魅力ある米水津開発事業, 浦代峠さくらライトアップ事業, よのうづ家族事業

(筆者作成).

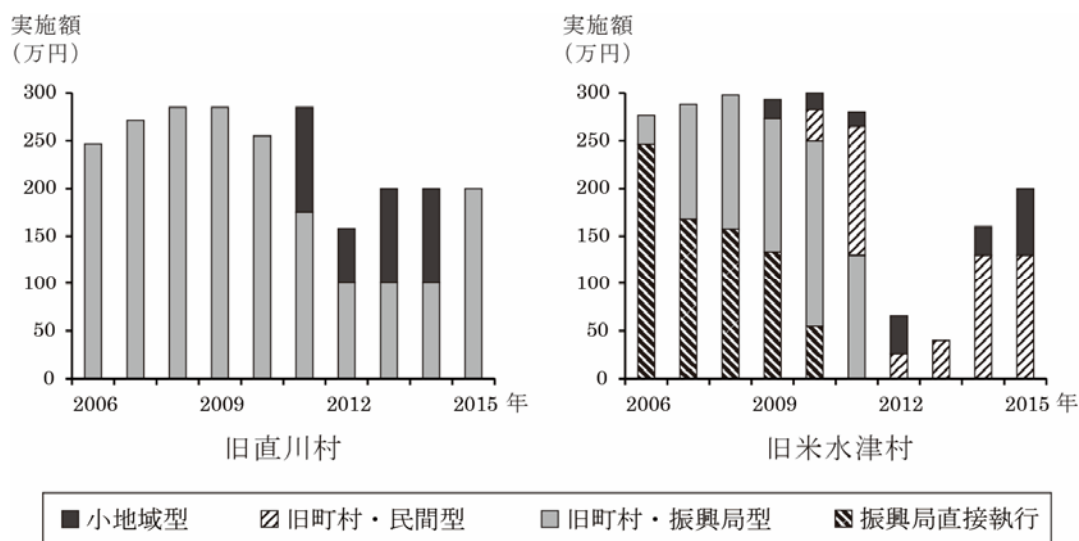


図 4-3 主体間関係とスケールによる類型ごとの P・C 事業実施額の推移

(筆者作成).

れる<sup>114)</sup>。「旧町村・民間型」の例として、米水津の「着地型観光促進事業」を挙げることが出来る。その実施主体である「米水津グリーン・ツーリズム協議会」は、旧村各地の事業者がメンバーとなり、それぞれが体験観光プログラムを提供することで、旧村全

114) 先に説明した「小地域型」の実施主体には振興局主導で作られたものは存在しない。

体の観光振興に取り組んでいる。

一方「旧町村・振興局型」では、振興局が自治会などの旧町村内諸団体に呼びかけ、それぞれの代表者を招集して実施主体を組織している。例えば、「米水津総合防災事業」の実行委員会は振興局が事務局を、振興局長が実行委員長を務めて自治会等の地域団体を取りまとめており、振興局主導の様相を呈している。C事業では行政が実施主体となることが禁止されているため、形式的には民間による事業となっているものの、例えば「直川ふるさと盆踊り大会」や「なおかわ実りの秋感謝祭事業」では実質的に振興局主導が続けられている。両者の実行委員会は諸地域団体の代表で構成されているが、特定の団体や個人がイニシアチブを執るということはなく、旧直川村を挙げての祭りという位置づけから振興局が全体を取りまとめている。なお、「かぶとむしの村を創る会」は有志により構成されているという点で、旧町村全域の団体に参加を義務づける上記の実行委員会とは異なっているが、旧直川村の事業として始まったものであり、現在も直川振興局が事務局を担っていることから、「旧町村・振興局型」に加えている。

この3分類に従って直川、米水津のP・C事業を表4-7のように分け、これをもとに類型ごとの予算執行額を算出して図4-3に示した。なお、米水津で見られる振興局直接執行の事業は、振興局と地域の主体との連携という形をとらないため、上記3類型とは異なるカテゴリとして扱う。

これらの集計結果をみると、「旧町村・民間型」は2010年以降の米水津にのみ現れており、直川や2009年以前の米水津にはないことがわかる。米水津では、事業の主な形態が、P事業下で振興局直接執行から「旧町村・振興局型」へ移り、C事業下では事業の低調な期間をはさみつつも、「旧町村・民間型」が予算執行額の多くを占めるようになってきている。このことは、米水津では振興局（ガバメント）に代わって旧町村を活動基盤とする民間主体が登場しており、振興局とは独立した形で旧町村スケールが公共的意義を持ち始めていることを意味する。

これに対し直川では、2011年から2014年にかけて「小地域型」が目立つようになってきているものの、基本的にはP事業の始まった2006年から2015年現在まで「旧町村・振興局型」が大きな割合を占めている。「旧町村・民間型」が存在しないことから、直川における旧町村スケールの意義は、少なくともP・C事業をみる限り、振興局の存在によってのみ保たれているといえよう。「行政に頼らないむらづくり事業」や「地域おこし支援事業」の存在は、振興局主導からの転換が試みられたことを示しているが、そ

の結果増加したのは「旧町村・民間型」ではなく「小地域型」であり、旧町村スケールに基盤を置く民間の主体が現れることにはならなかった。一方で「小地域型」の登場も2014年で止まっており、中長期的な傾向にはなりきれていない。

## 2. 旧町村スケール定着の可能性

旧直川村は毎年P・C事業の予算を使い切っており、その点では最もP・C事業を活用している地域だといえる。しかし、その内実は振興局主導という側面が強く、また振興局主導を改めようとするれば、地域活性化事業の舞台は旧村スケールからより小さい地域単位へと移る傾向を示す。このことから、佐伯市のローカル・ガバナンスの中で旧直川村というスケールが果たす役割は振興局に依存しており、佐伯市が振興局に関わる施策や組織を変更することで失われてしまう可能性がある。

一方、旧米水津村では、旧村を活動基盤とする活動が地元事業者を中心に作られ、振興局に代わるP・C事業の実施主体として現れている。そのため、たとえ佐伯市が旧町村を単位とする施策をやめたとしても、こうした地元事業者のゆえに旧米水津村はローカル・ガバナンスの構成スケールとしての意義を持ち続けると考えられる。

ただし、振興局の主導する活動だから持続性に難があるとは一概にいえない。直川の「かぶとむしの村づくり」は、その始まりや、メンバーの過半が旧村職員で事務局を振興局に置いているという現状からして、振興局が主導する活動に位置づけられる。しかし、2007年以降毎年、市の観光関係の補助金を得て「かぶとむしまつり」が開催され、2009年に市の事業で「かぶとむしふれあい館」が建設されるといったように、佐伯市全体の施策と結びついていることが確認できる。そのため、今後、市により振興局の整理統合が行われたとしても、活動が何らかの形で維持される可能性が高い。ここにCox（1998）の枠組みを当てはめるならば、「かぶとむしまつり」の開催や「かぶとむしふれあい館」の建設は、旧直川村を「依存の空間」とする「かぶとむしの村を創る会」が、佐伯市を「関与の空間」とすることで実現した結果だといえる。

旧直川村および旧米水津村でのP・C事業に関する以上の考察から、旧町村をめぐるガバナンス一般に対してどのような示唆が得られるだろうか。第1に、直川・米水津ともに、当初は旧町村スケールの事業を振興局が主導する傾向が強く、そうした状態からの転換は困難なことがうかがえる。すなわち、直川では「行政に頼らないむらづくり事業」が取り組まれたものの「旧町村型」事業の創出には至っておらず、米水津では「振

興局主導型」から「旧町村型」への転換がなされたものの、間に十分な事業実施主体が揃わない期間をはさむ。このことから、市町村合併後のローカル・ガバナンスにおいて、旧町村を代表する主体の存在は自明でないことが理解できる。適切な主体がなければ、行政組織がその代わりを務めるしかないが、そこには次の2つの問題がある。第1に、行政が主導して地域の課題に取り組むという形は合併前の旧町村役場のあり方、すなわち「ガバメント」に近く、既存研究で期待が寄せられている「ガバメントからガバナンスへ」の変化とは異なる。第2に、その行政組織の存廃の決定権を持つのは合併後の市町村であり、当該旧町村の住民ではない。そのため旧町村住民の意向に反して取り組みが中止される可能性がある。こうした状況では、旧町村スケールがローカル・ガバナンスの構成要素として定着したとはいえない。

P・C事業の分析から得られる第2の示唆として、より大きなスケールとの連携が旧町村スケールの定着につながることを挙げられる。すなわち、旧町村スケールの活動目的や活動資源を有する団体が、合併市町村の施策に影響を及ぼすことで、合併市町村域内における当該旧町村の存在感を強固にすることができる。このことは、地域振興や地域づくりの議論において指摘される都市や政府との連携の重要性（例えば宮本 1989, 保母 2013）を、スケール論の観点から捉え直したものだといえる。

## V おわりに

「平成の大合併」後の旧町村は今日、団体自治から自立した形で住民自治の強化がなされる空間単位として、あるいは「ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへ」という変革の起こる空間単位として期待されている。本章では、このことを批判的に捉え、旧町村が新市町村におけるローカル・ガバナンスの構成単位として定着する可能性はどれほどのものかという問いを立てた。そしてその手掛かりとして、大分県佐伯市における旧町村地域政策をCox（1998）のスケール論の枠組みを援用して分析した。

佐伯市は、2006年から旧町村地域活性化のための補助金政策であるP事業を実施し、2012年からは行政の関与を限定したC事業に変更した。本章では、佐伯市と合併した旧8町村のうち、旧直川村と旧米水津村を取り上げてP事業およびC事業の内容と実施主体を明らかにした。そしてそれらの事業をスケールの違いによって分類した。

その結果、当初は両地域で、市役所支所である振興局の主導による旧村スケールの事

業が実施される傾向にあったものの、その後異なる形で展開したことが示された。旧直川村では、振興局主導からの脱却が図られ、旧村よりさらに小さいスケールの事業が一時的に増えたが、その後、振興局主導に戻っている。すなわち、「ガバメントからガバナンスへ」という変化が十分になされておらず、また「ガバメント」なしでは旧町村スケールの存在意義が弱まる傾向がみられる。したがって旧町村を単位とするローカル・ガバナンスが直川で定着したとはいえない。その一方で、一部の事業においては佐伯市のスケールに活動を展開させることで旧村スケールの基盤を固める動きもみられた。

これに対し旧米水津村では、振興局に代わって地元事業者が旧村スケールの事業を担うようになっており、旧町村単位のローカル・ガバナンスが定着しつつあるといえる。ただし振興局に代わる事業の担い手が現れるまで時間がかかっており、旧町村における「ガバメントからガバナンスへ」の変化が容易でないことがうかがえる。

本章で取り上げた P・C 事業は、予算規模という点からすれば、市の施策の中でわずかな部分を占めるに過ぎない。そのため本章の分析は、旧町村と旧市の、あるいは旧町村間の行政サービス水準の格差の問題や、旧町村住民による地域づくりの展望について直接的な示唆をもたらすものではない。また、市政において旧町村スケールが意味を持つ場面は、P・C 事業をはじめとする振興局の担当事務がすべてではなく、観光、福祉といった個別分野の行政サービスや、政治家への陳情など、様々なものが考えられる。しかし P・C 事業は、旧町村地域が対象であることを明示している点で他の施策と差別化されている。そのような施策の分析によって、ローカル・ガバナンスにおける旧町村スケールの定着に懐疑的な結果が現れたことは、合併市町村における旧町村スケールの存在感の小ささを示唆している。

## I はじめに

### 1. 研究の背景

総務省（2010）は「平成の大合併」を総括するなかで、合併の効果の1つとして「広域的なまちづくり」を挙げ、「行政運営の単位を住民の日常生活圏に近づけるものであると評価でき、合併市町村においては、日常生活圏の拡がりに応じたまちづくりや住民サービスの提供、公共施設の効率的配置とネットワーク化、受益と負担の適正化に向けた条件の整備が図られた」と意義付ける一方、「グローバリゼーションの進展の中で地域間競争を勝ち抜くためには、中心市を核として、日常生活圏内の旧市町村の地域資源をネットワーク化することにより、地域振興を図る必要がある。」（総務省 2010:16-17）と新たな課題についても指摘している。しかし、「旧市町村の地域資源のネットワーク化」とはどのようなものであり、どのようにして実現するのか、といった点に関してはあいまいな部分が大きく、「平成の大合併」の効果として断ずるのに十分な検討がなされていないとはいいたい。

あるいは上記の「地域振興」とは、核となる中心都市を振興することがその後背地の利益にもつながるといった理屈に基づいているのかもしれない。しかし第2章で述べたように、広域的な中心地を除く形で合併した事例も一部で見られる。そうした市町村では中心核の求心力に頼ることは難しく、正面から「旧市町村の地域資源のネットワーク化」に取り組まなくてはならない。このような「中心なき合併市町村」の抱える課題に着目した研究は少なく、「平成の大合併」後の市町村行政に関する研究は、中心都市と周辺町村の合併を典型とみなし（西尾 2007:140-141, 町村 2013）、周辺旧町村の衰退に注目する傾向が強い（保母 2007, 山本・高野 2013, 築山 2013）。しかし、これまでになかった「地域」の枠組みが作られたという点で、「中心なき合併市町村」は重要な事例であり、その現状を分析することは市町村合併そのものを理解する上でも重要であると考えられる。

## 2. 分析視角

「旧市町村の地域資源のネットワーク」を構成するのは、旧市町村間の関係性だけではない。特に合併の効果とからめて論ずるのであれば、合併後の新市町村との関係も重要な要素となる。しかし、旧市町村同士が互いに独立しているのに対し、旧市町村と新市町村の関係は、後者が前者を包含する形となっている。こうした関係を表すには、水平的関係を記述するネットワーク概念ではなく、スケール概念が適している。

スケールの考え方では、グローバル、ナショナル、ローカルといった空間階層構造から社会を捉える。この考え方は学術的な議論やマスメディアを通じた言論などにしばしば現れ、どのような概念であるかを意識されないまま所与のものとして扱われることも多い。これに対して **Smith (1993)** は、スケールは社会にとって所与のものでも固定されたものでもなく、政治闘争過程を通じて生産されるものだと述べ、1990年代の「スケールの生産」および「スケールの政治」をめぐる議論の火付け役となった。また **Cox (1998)** はスケール概念の精緻化を図り、行為主体の存在を規定する目的や資源に関わる「依存の空間」と、行為主体が他の主体と関係を持つ「関与の空間」の2種類にスケールを分類して、行為主体が新たな別の主体と関係を持つことで「関与の空間」が更新されることが「スケールの生産」であるとした。

主体間関係に基づく社会的な実体としてスケールを捉えた **Cox (1998)** に対し、**Jones (1998)** は実体のない、認識上の枠組みとしてスケールを捉えている。**Jones (1998)** は都市計画によって都市のイメージが形成されていく様を論じた **Söderström (1996)** を引用しながら、計画に基づくイメージが都市に関する「真実」となり、人々が実際に街をみて得たそれとは異なる印象が「例外」として片づけられるようになるところに認識論的なスケールの働きをみている。また山崎 (2012, 2017) は政治的言説の構成要素としてスケールを論じており、スケールに関する言説の背後に、どの主体によるどのような意図があるのかを明らかにすることが重要だと主張している。両者に共通するのは、スケールは客観的に存在するものではなく、どのスケールにどのような意味を見出すのかは行為主体によって異なるという認識である。

**Smith (1993)** や **Cox (1998)** の論ずる社会的実体としてのスケールと **Jones (1998)** や山崎 (2012, 2017) の主張する認識の枠組みとしてのスケールは、同じスケールという言葉で相容れない形で捉えたものだということができるが、一方でスケールを、両者を極に持つグラデーションとして捉えることも可能である。すなわち、特定の主体が



言及するばかりで客観性に乏しいスケールが存在する一方で、ナショナル・スケールのような、一定の客観性をもって政治・経済に影響を与えるスケールも存在する。

このような枠組みに照らせば、合併によって成立した新市町村というスケールも、何らかのイメージや言説を伴ったものとして理解される。しかし、新市町村は合併によって作られた形式的な地域であり、その範囲に従って行政が機能するという以外には自動的に付随するイメージは存在しない。旧郡や流域といった歴史的・自然地理的なまとまりのある地域ならば共通のイメージや物語を見出すことができるかもしれないが、新たな枠組みで合併した場合は既存のイメージを用いることはできない。

しかし「地域振興」を図るにおいては、域内住民の地域アイデンティティ強化と域外への PR という 2 つの点から、地域の共通イメージの構築と定着が欠かせない。また「旧市町村の地域資源のネットワーク化」のためにも、諸地域資源をうまく統合する上位のイメージが必要となる。したがって、歴史的背景を持たない地域枠組みで合併した市町村においては、新たな地域イメージの創出が重要な課題となる。そしてこのことは、市町村合併に伴う実質的な「スケールの生産」であるとみなすことができる。

### 3. 研究目的および対象事例

以上を踏まえて本章では、中心なき合併市町村における「旧市町村の地域資源のネットワーク化」がどのようになされるのかを明らかにすることを目的に、北杜市の地域振興施策を、「スケールの生産」の観点から描出する。北杜市は、山梨県北巨摩郡の 8 町村が広域的な中心である韮崎市を除いた合併を果たすことで誕生した自治体であり、新市としての一体性も弱く、「中心なき合併市町村」の典型例だといえる。

本章の構成は次のようになる。Ⅱでは、北杜市という地域の概要を説明して明確な中心地域が存在しないことを示すとともに、その中で北杜市が、域内・域外に対して自らの市域をどのように位置づけ、紹介しているのかを明らかにする。Ⅲでは、北杜市の地域振興施策として、北杜サイト太陽光発電所の誘致・活用と、「八ヶ岳観光圏」、「世界に誇る『水の山』プロジェクト」とった観光振興政策についてみていく。Ⅳでは、Ⅲで取り上げた事例を「スケールの生産」の観点から解釈して北杜サイト誘致と観光政策との差を明らかにするとともに、その差が生じた原因について考察する。Ⅴでは、Ⅳの考察から一般的な知見を抽出し、本章の議論をまとめる。

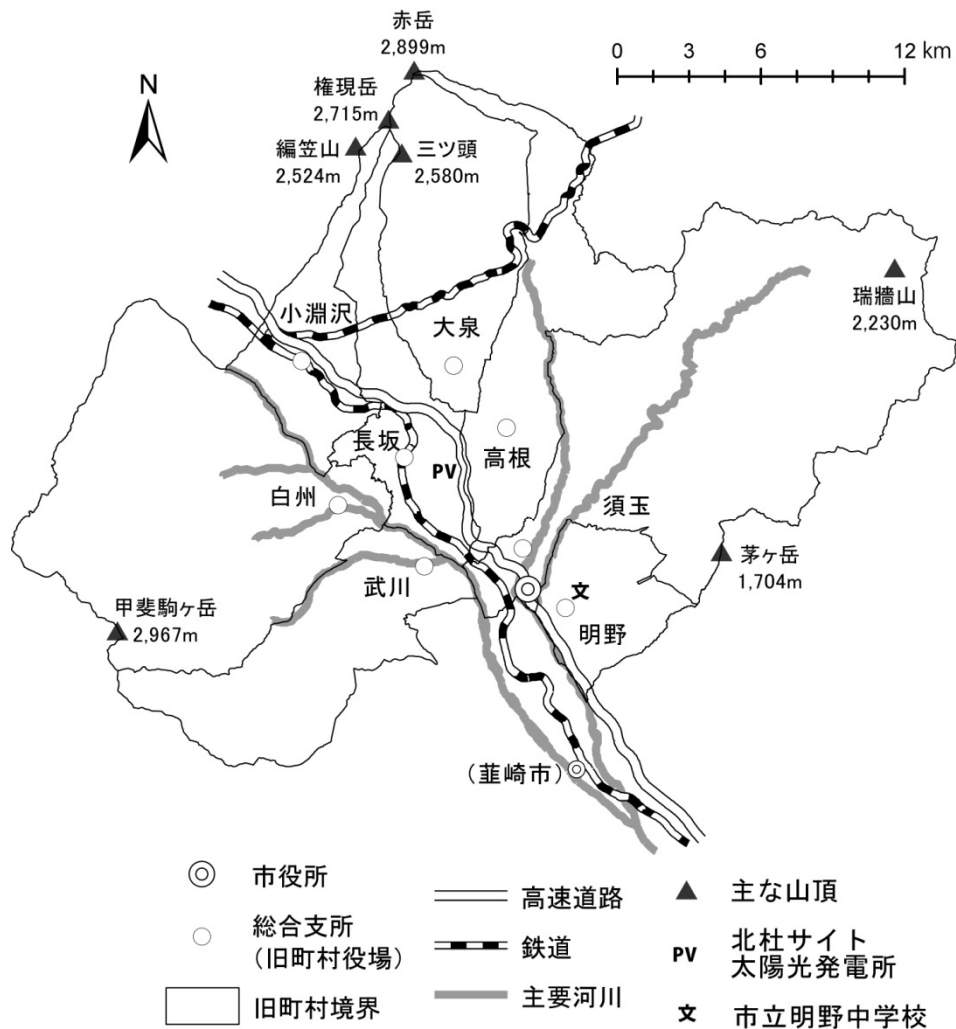


図 5-1 北杜市および合併前旧町村の概要

(筆者作成).

## II 北杜市の概要

### 1. 中心なき合併市

北杜市は 2004 年 11 月に、北巨摩郡明野村、須玉町、長坂町、高根町、大泉村、白州町、武川村の 7 町村が合併して発足した。2006 年 3 月には同郡小淵沢町を編入している。2010 年の国勢調査では人口 46,968 人、面積 602.89km<sup>2</sup>であり、山梨県下の 27 市町村のうち、それぞれ上から 6 番目、1 番目となっている。この地域は森川 (2015 : 117) によると南方に隣接する葦崎市の通勤圏にあたるため、北杜市の合併は日常生活圏の中心地を外す形でなされたことになる。また葦崎市は、広域市町村圏や県内地域ブ

ロックにおいても中心地とみなされており、既存の広域行政の枠組みからみても北杜市の合併は中心地を外したものであることがわかる。そのため、新市庁舎の立地地域は自明のものとはならず、2001年に廃校となった県立須玉商業高等学校の跡地を暫定的に利用することで決着が図られた<sup>115)</sup>。

北杜市に「中心地域」が存在しないことをより具体的に説明しよう。北杜市は、東部の茅ヶ岳・瑞牆山山麓地域（旧明野村、須玉町）、中央部の八ヶ岳南麓地域（旧長坂町、高根町、大泉村、小淵沢町）、西部の甲斐駒ヶ岳山麓地域（白州町、武川村）、に大きく分けられ、3地域間は七里岩の断崖によって隔てられている。七里岩上の高原となっている中央部に対し、西部は釜無川、東部は塩川の浸食により比較的低い土地となっており、この3地形は市外の韮崎で収束する。このうち、西部には旧甲州街道が通り、かつては宿場町が栄えたが、現在では鉄道（中央本線）および高速道路（中央自動車道）が通る中央部でより人口が大きくなっている。また中央部は著名な観光地である清里や小淵沢を抱え、別荘地としても人気が高い。しかし前述したように中央部と東部・西部は地形により断絶し、人の行き来が乏しいため、北杜市が中央部のみを市の代表地域として描いた場合には、東部・西部からの強い反発が予想される。

このことを端的に現しているのが、合併協議における新市名称選定の経緯である。2003年4月に行われた公募<sup>116)</sup>では、「八ヶ岳市」が359件を集めて1位となり、232件で2位だった北杜市（または北斗市）を大きく引き離れた。しかし、翌5月に行われた新市名称検討小委員会の協議により、①地域が限定される名称は除く、②山岳（川）の名称は冠さない、③難解な名称は除く、という3つの基準が決定され、その結果「八ヶ岳市」は候補から外されることとなった<sup>117)</sup>。合併後10年以上たった2016年現在でも、八ヶ岳のみを市の象徴として描くことは避けられ、必ず瑞牆山・茅ヶ岳や甲斐駒ヶ岳といった他地域を象徴する山岳と共に示される。

北杜市は、このような地域の事情を抱えながら、1つの市として運営されている。

---

115) なお、2016年9月現在、市庁舎を別の場所に作ろうとする動きはみられない。

116) 新市を構成する7町村に在住する者、両親・祖父母のいずれかを出身者とする者、勤務先等を持つ者が応募の資格者となっている。

117) 以上の記述は、2003年6月1日に発行された「合併協議会準備室だより No.8」に基づいている。

## 2. 3つの「日本一」

北杜市は2016年現在、「日照時間日本一」、「国蝶オオムラサキの生息数日本一」、「ミネラルウォーター生産量日本一」という3つの「日本一」で市をPRしている<sup>118)</sup>。これらはもともと異なる旧町村間の特徴であり、合併によって1つの市のアピールポイントとなったものである。

第1の、「日照時間日本一」のフレーズは、合併前から旧明野村で使われていた。明野村は1980年に、将来の太陽エネルギー開発に備えたデータ収集を目的として、明野中学校近くの村有地に気象観測所を設置した（新装明野村誌編纂委員会編 1996：57-63）。以後明野中学校では「気象観測委員会」が作られ、生徒の手による観測が2016年9月現在まで続けられている。翌1981年には、観測の結果「日照時間日本一」が証明され、以来「太陽の村」としての村づくりが進められてきた。新装明野村誌編纂委員会編（1996）によると、「太陽の村」づくりの一環として整備された公共施設には、ソーラーシステムを備えた保育所や学校給食センター、太陽熱地中熱交換方式の温室、農村公園、ひまわり農園、村の新庁舎、気象観測電光掲示板、全天候型多目的屋内運動場、日時計モニュメント、温泉保養施設が挙げられている。

「オオムラサキ」<sup>119)</sup>については、旧長坂町日野春地区<sup>120)</sup>における生息数の多さが知られており、1979年に「国蝶オオムラサキを守る会」が作られ、会員と長坂中学校による有視界調査や保護活動が行われてきた（長坂町誌編纂委員会編 1990：174）。その後、長坂町は「名水と国蝶オオムラサキの里」<sup>121)</sup>としてのまちづくりを進め、1995年には、オオムラサキを中心に、八ヶ岳南麓の自然環境や世界の昆虫標本を展示する「オオムラサキセンター」が日野春地区に造られている。しかし、「生息数日本一」の根拠は管見の限り存在せず、旧長坂町時代にはオオムラサキ生息数の多さのアピールがなされながらも、それが「日本一」であると公式的に言及されることはなかった<sup>122)</sup>。

---

118) これに「山岳景観日本一」を加えた「4つの日本一」として紹介されることもあるが、他の3者と異なり客観的に測れるものではないのでここでは触れない。

119) 1957年に日本昆虫学会で「国蝶」に選ばれた。

120) 旧長坂町の南端にあたる。「昭和の大合併」で1955年に長坂町が成立するまでは「日野春村」だった。

121) 「名水」とあるのは、町内の「三分一湧水」を含む「八ヶ岳南麓高原湧水群」が1985年に環境庁（現・環境省）によって「名水百選」に選定されたことにちなむ。

122) 『長坂町誌』（長坂町誌編纂委員会編 1990）や町が1998年に発行したパンフレット、および2016年9月に筆者が確認したオオムラサキセンターの展示には、オオム

「ミネラルウォーター生産量日本一」は、旧白州町に国産ミネラルウォーター業界首位の企業を傘下に持つサントリーホールディングス（株）と、日本コカ・コーラ（株）のグループ会社である業界第2位の白州ヘルス飲料（株）が立地していることによる。サントリーが白州町に進出したのは1973年のウィスキー工場建設であり、ミネラルウォーター生産を始めたのは1991年である。一方白州ヘルス飲料は、1999年よりミネラルウォーター市場に本格的に参入した（新井ほか 2011）。新井ほか（2011）によると、2002年にはサントリーが業界第1位、白州ヘルス飲料が第2位を占めていたため、この時期にはすでに白州町でのミネラルウォーター生産量が日本一であったと考えられる。しかし合併直前に白州町が発行した『白州町誌—この20年』（山梨日日新聞社編 2004）には、「ミネラルウォーターの生産量が山梨県で日本一」であるとは述べられていても、「白州町で日本一」とは記されていない。ミネラルウォーターに関する統計情報は、工業統計調査により都道府県別の製造品出荷額が、一般社団法人日本ミネラルウォーター協会により都道府県別の生産量が公表されているが、市町村別のデータについては管見の限り公表あるいは集計がなされていないようである。

以上より、北杜市における3つの「日本一」はそれぞれ異なる旧町村に由来するものであり、そのうち合併前から「日本一」が強調されていたのは旧明野村の「日照時間日本一」のみであったことがわかる。このことから北杜市では、地域PRの際の印象付けを強くするために、「日照時間日本一」に合わせる形で、「オオムラサキ生息数」と「ミネラルウォーター生産量」に対しても「日本一」を冠することにしたと考えられる。

### Ⅲ 北杜市による地域振興の取り組み

#### 1. 北杜サイト太陽光発電所の誘致と活用

北杜サイト太陽光発電所は、北杜市長坂町夏秋地内に約10haにわたって設置された、約2,000kWの発電規模を誇る太陽光発電研究施設である。もともとはNEDO（現：国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構）による「大規模電力供給用太陽光発電系統安定化実証研究」のための施設であり、公募を通じて北杜市が誘致した。実証研究は2008年3月から2011年3月にかけて行われ、以降は北杜市がNEDOより施

---

ラサキ生息数が日本一であることに言及したものはなかった。

設譲渡を受け、発電ならびに研究事業を継続している。

北杜市役所環境課によると、2005年に市長が国の関係機関へ太陽光発電施設の誘致を働きかけていたところ、NEDOの実証研究事業が計画されていることを知り、応募を検討するようになったという<sup>123)</sup>。北杜市は、合併前の2003年10月に策定された「新市建設計画」において、4つの将来都市像の1つとして掲げた「自然と暮らしが調和する環境共生都市」を実現するための施策として、「太陽光発電や間伐材、廃材を利用した木質バイオマス発電などによる公共施設等への電力供給など、クリーンエネルギーの活用を図」ることをうたっており（峡北地域合併協議会 2003：14）、太陽光発電に早くから関心を示していた<sup>124)</sup>。また2006年3月には、再生可能エネルギー導入を進めるため「北杜市地域新エネルギービジョン」を策定している<sup>125)</sup>。北杜市にとって、国内最大級の太陽光発電施設の誘致は、こうした市の姿勢および「日照時間日本一」という市の特徴を全国にPRすることにつながる。また、環境教育や観光の拠点となることも期待でき、さらには売電や公共施設での電力利用を通じて市の財政の改善につなげる狙いもあった<sup>126)</sup>。

2006年度の初めに公募条件が示され、北杜市は太陽光発電システムの設計・構築実績を持つ(株)NTTファシリティーズと共同で提案書を作り、6月に提出した。10月に北杜市と北海道の稚内市が実証実験の委託先に決まり、北杜市では2007年8月に600kWの第1期システム建設工事が始まり、2008年3月には完成して研究が開始された。2009年12月には1200kWの第2期システム建設工事が完了し、本格運用に入っている。

2011年以降市営となった北杜サイトの現状についてみてみよう。環境課によると、2016年度に発電した電力量は約260万kWhで、全量を売電しており、売却先は公募により決定している<sup>127)</sup>。売上は大規模修繕等に備えて積み立てる他、環境や再生可能

---

123) 2017年10月から11月にかけて、Eメールを通じて北杜市役所環境課に質問状を送付し、回答を得た。

124) 新市建設計画の基本コンセプトとして掲げられた「人と自然が躍動する環境創造都市～水と緑と太陽の恵みを次世代に伝えるために～」もまた、太陽光発電をイメージさせる文言となっている。

125) 策定委員への委嘱がなされたのは2005年10月である（広報ほくと2005年11月No.13による）。

126) 合併直後の北杜市は大きな負債を抱えており、財政再建が重要課題となっていた。

127) 2017年度は固定価格買取制度(FIT)改正の影響で応募した会社がなかったため、

エネルギーに関連する施設の整備や教育事業に活用されている。例えば 2016 年度には、420 万円を一般会計に繰り出し、住宅用再生可能エネルギー設備設置の補助金や、災害時に避難所となる施設へのソーラーLED 街路灯の設置、公共施設や医療施設への太陽光発電設備や蓄電池の設置、市民や団体、事業者との協働によるエネルギー・環境に関する教育・学習プログラムや体験ツアーの実施に充てている。その一方で、施設の維持管理には大きな費用が掛かり、2016 年度は土地の賃借料、管理委託料、修繕費などにより 4000 万円の支出がなされている。

北杜市は学校教育や行政視察の一環としてだけでなく、一般向けにも北杜サイトの見学・視察会を実施している。環境課によると、2008 年度から 2016 年度までの視察者は延べ 25,650 人に及び、年間 2,850 人が訪れている計算になる。学校教育では、市内の中学校の社会科見学や、市内高等学校の環境学習において活用されているほか、東京都内の私立中学校など、県外からの見学もみられる。視察ガイドを務めるのは主に北杜市地球温暖化対策・クリーンエネルギー推進協議会（愛称：グリーン北杜）、(株)NTT ファシリティーズ、北杜市役所の 3 者である。このうちグリーン北杜は、2008 年 3 月に「市民、事業者、団体及び市が協働して、地域の実情に即した温暖化防止対策の実践行動を促進し、及びクリーンエネルギーの利活用を推進すること」を目的に設立された<sup>128)</sup>、環境省の認証団体である。

このように、北杜サイトには売電による市の収入増や、訪問客を作り出すことによる地域経済への貢献が認められるものの、大きな効果が上がっているとまではいえない。北杜サイトには経済面以上に、市の環境・エネルギー政策の象徴としての意義があると考えられる。北杜市役所の本庁舎は、主に本館、西館、東館の 3 つの建物からなっており、このうち産業観光部と建設部の置かれている西館 1 階の入り口には、北杜サイトの模型が展示されている。産業観光部と建設部は、市民以上に事業者が多く訪れる部署であり、そこに至る入り口に北杜サイトの模型が置かれていることは、市が再生可能エネルギーの活用や地球環境問題に積極的な姿勢を示すことで、そうした分野での事業者とのパートナーシップを呼び掛ける狙いがあると考えられる。なお、北杜サイトを管轄する環境課は西館ではなく、市民部や福祉部といった対市民サービス部署のある本館に置

---

東京電力パワーグリッド(株)へ売電している。

128) 「北杜市地球温暖化対策・クリーンエネルギー推進協議会規約」([https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/fs/5/7/6/4/\\_kyougikiyaku.pdf](https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/fs/5/7/6/4/_kyougikiyaku.pdf) 2017 年 11 月 11 日閲覧)による。

かれている。

北杜市は北杜サイトの他にも再生可能エネルギーの活用を積極的に進めており、北杜サイトの公募に先立つ 2005 年 9 月には、「日照時間日本一」の観測地点でもある市立明野中学校に 20kW の太陽光発電システムを設置している。2006 年 3 月には先述した「北杜市地域新エネルギービジョン」が策定され、同年 4 月からは住宅用太陽光発電システム設置費補助金事業が開始された。北杜サイト誘致決定後の 2007 年 4 月には、北杜市村山六ヶ村堰水力発電所（愛称：クリーンでんでん）の運転が開始されている。これは、農業用水を利用した最大出力 320kW の小水力発電であり、年間発電量約 220 万 kWh が近接する浄水場で利用されている<sup>129)</sup>。2011 年 2 月には、3 公共施設へ総計 40kW、市立小中学校等 22 校へ総計 1,000kW の太陽光発電システムを設置している。

そして同じく 2011 年 2 月には北杜市が、経産省の外局である資源エネルギー庁から、再生可能エネルギーに対する国民の理解増進を目的にした「次世代エネルギーパーク」の認定を受けており、その中で北杜サイトは中核施設として位置付けられている。

## 2. 北杜市の観光政策

### 1) 八ヶ岳観光圏

北杜市は、長野県の富士見町、原村と共に「八ヶ岳観光圏」を形成している。これは国土交通省の外局である観光庁が 2008 年より進める政策に基づくものであり、山梨県で最初に認定されたのは富士山・富士五湖観光圏であったが、県はこれに続いて八ヶ岳での観光圏を構想し、北杜市に打診した。これを受けて北杜市が長野県の市町村に声を掛け<sup>130)</sup>、2010 年に認定を受けたのが八ヶ岳観光圏となる。当初はより広い範囲の市町村に声掛けをしたが、最終的に応じたのは中央自動車道と中央本線のルートに沿って隣接する 2 町村のみとなった。北杜市はこの 2 町村とともに八ヶ岳観光圏整備推進協議会を立ち上げて整備計画を策定し、2010 年に「八ヶ岳観光圏」として国交省から認定を受けた。

この八ヶ岳観光圏のプラットフォーム組織として、計画の実施を担うのが一般社団法人

---

129) 出力が北杜サイトと大きく異なるにも関わらず、年間発電量は北杜サイトと同程度を誇る。これは小水力発電が太陽光発電と異なり、1 日あるいは 1 年を通して変わらず発電し続けられるためである。

130) 「八ヶ岳」という地域で連携するからには、山梨県の他の市町村と組む選択肢はなく、最初から県境を越えた連携が想定されていたといえる。



人八ヶ岳ツーリズムマネジメント（以下、八ヶ岳 TM と表記）である。八ヶ岳 TM は理事会、監事、16 の企業社員<sup>131)</sup>、10 名の個人社員、3 名の事務局で構成されており、その運営費は観光圏を構成する北杜市、富士見町、原村の負担でまかなわれている<sup>132)</sup>。また、国の補助金の受け皿として、「八ヶ岳観光圏観光地域ブランド確立支援事業」を実施している。

北杜市役所観光課によると<sup>133)</sup>、観光圏で取り組む最大のメリットは国からの支援が得られることであるが、その他にも、他の市町村が持っていないながら北杜市にない素材を活かせることがある<sup>134)</sup>。また、環境客は市町村境界を意識しておらず、北杜市ではなく八ヶ岳に行くつもりで観光することからしても、理にかなった地域枠組みであるという。

観光課によると、八ヶ岳観光圏は北杜市全域を含む施策であり、別の山にアイデンティティを置く明野・須玉・白州・武川地域を排除する意図はない。しかし、これらの地域では当初、「八ヶ岳」と聞くと自分たちとは関係ないと捉える人が多く、協力を得にくかった。現在では、市が丁寧に説明することで、八ヶ岳山麓地域以外にも浸透してきているという。

## 2) 世界に誇る「水の山」プロジェクト

北杜市は、2015 年 5 月に「世界に誇る『水の山』」宣言を行い、地元企業との「水の山パートナー協定」の下、名水によるブランド推進事業を開始した。

「水の山」宣言は、2014 年 6 月に南アルプスがユネスコエコパークに登録されたことを契機として出された。ユネスコエコパークとは、生態系の保全と持続可能な利活用の調和を目的としてユネスコが認定する地域であり、南アルプス地域が承認された 2014 年 6 月現在で、119 か国 631 地域、うち日本では 7 地域が登録されている<sup>135)</sup>。南

---

131) 聞き取りをした市職員によると、このうち 12 社が北杜市の企業である。

132) 北杜市、富士見町、原村の供出金額のおおまかな比は、7 : 3 : 1 となっている。

133) 2017 年 11 月に、北杜市役所観光課で職員に対して聞き取り調査を行った。

134) 聞き取りでは具体例が挙げられなかったものの、宿泊施設の少ない富士見町にとって、ペンションが多く立地する北杜市や原村と連携することには意義があるとの説明を得ることができた。

135) 南アルプスユネスコエコパークのウェブサイト (<http://www.minami-alps-br.org/> 最終閲覧日 2017 年 11 月 12 日) による。なお、ユネスコエコパークというのは日本国内での浸透を図るためにつけられた通称であり、海外では BR : Biosphere Reserves (生

アルプスユネスコエコパークは、自然環境や景観が厳しく保護される「核心地域」、その周囲の「緩衝地域」、さらにそれを囲む形で人々が生活を営む「移行地域」の計302,474haからなり、北杜市のほか山梨県韮崎市、南アルプス市、早川町、長野県飯田市、伊那市、富士見町、大鹿村、静岡県静岡市、川根本町の3県10市町村に及んでいる<sup>136)</sup>。

「水の山パートナー協定」は当初、サントリー食品インターナショナル(株)、山梨銘醸(株)、金精軒製菓(株)の3社と締結された。これらの企業は、水に関連する製品を出すとともに山林環境の保全活動に取り組んでいるという理由で選ばれており、結果的にはすべて旧白州町の企業となっている。その後、2016年10月に、北杜市農業企業コンソーシアム、萌木の村(株)と新たに協定を結んでいる。北杜市農業企業コンソーシアムは北杜市で農業に取り組む17の企業の連合体であり、萌木の村は清里のレジャー施設であることから、パートナー企業が旧白州町のみという状態は解消されることとなった。

現在「水の山」プロジェクトでは、パートナー企業と「水の山」との関わりを紹介するコンテンツ作りに取り組んでおり、ウェブサイトやパンフレットを通じて市の内外に発信している。また、南アルプスの天然水と北杜市産の素材からなるシロップで作ったかき氷を開発し、期間限定で販売している他、「水の山」をPRするイベントを年1回開催している<sup>137)</sup>。

#### IV 地域資源の活用戦略としての「スケールの生産」

##### 1. 「北杜市」スケールからみた北杜サイト誘致と観光政策

北杜サイト誘致の背景には、北杜市が市政の柱として環境問題への取り組みを掲げた

---

物圏保存地域)と呼ばれている。

136) この10市町村の連携は、南アルプスの世界自然遺産登録を目指す動きとして始まっている。2007年に10市町村で「南アルプス世界自然遺産登録推進協議会」が設立され、静岡市役所に事務局が置かれた。その活動の延長でジオパークの部会とユネスコエコパークの部会が作られ、それぞれ伊那市と南アルプス市に事務局が置かれた。結局、世界自然遺産については国の承認が得られず挫折したものの、日本ジオパークとユネスコエコパークの認定を受けることに成功している。なお、ジオパークに登録されているのはユネスコエコパークと異なり、長野県の4市町村のみとなる。

137) 2016年には「『水の山』ウィーク」と題して8月上旬に市内各地で複数のイベントを開催したが、2017年には「『水の山』感謝祭」の名で、1日1会場のイベントとして行われた。

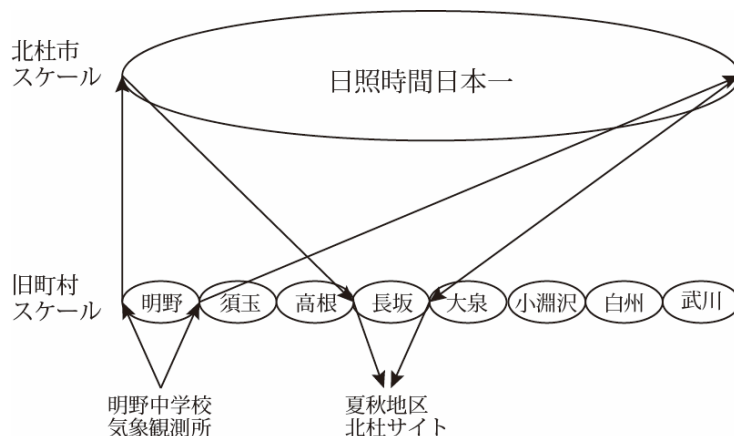


図 5-2 北杜サイトをめぐるスケール間関係

(筆者作成).

こと、市の特徴として「日照時間日本一」を PR したこととの2つがある。前者には、中心がなくアイデンティティの異なる地域を抱える北杜市に、合併後の地域統合の象徴を作り出す意味があったと考えられる。なぜなら、合併前に策定された新市建設計画において、市の将来像が「人と自然と文化が躍動する環境創造都市」であり、これがそのまま 2007 年 3 月策定の北杜市総合計画に引き継がれていることから、「環境」が新市を象徴するキーワードになっていることがうかがえるためである。

一方、後者の「日照時間日本一」は、前述のように明野中学校での観測によるものであり、気象庁の公的記録によるものではない。北杜市内には旧大泉村にアメダスが置かれているが、ここで日照時間日本一が記録されたことはない。もっとも、都道府県のデータ<sup>138)</sup>を比べると、山梨県が 1 位となるため、全般的に日照時間が長めの地域であることは否定できない。

NEDO が研究終了時にまとめた報告書（独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構 2011）の「まえがき」や市の作成した北杜サイトのパンフレット<sup>139)</sup>にある市長のあいさつ文には、太陽光発電の実証研究が「日照時間日本一」の地で実施されたことが記されている。しかし、合併前の旧町村を基準とするならば、北杜サイトが建設

138) 熊谷市で観測されている埼玉県、彦根市で観測されている滋賀県を除いて、都道府県庁所在地が観測地点となっている。

139) パンフレットは、2017 年 11 月 1 日に行われた北杜サイト見学会に筆者が参加した際に配布されたものである。

されたのは旧長坂町であり、「日照時間日本一」が観測された旧明野村とは異なる。また前者は七里岩崖上の八ヶ岳山麓、後者は崖下の茅ヶ岳山麓にあたり、地理的条件も異なっている。

したがって、旧明野村と旧長坂町が合併して「北杜市」という1つの地域になったことで、「日照時間日本一」と北杜サイトあるいは環境政策が結びつく下地が作られたといえる。もっとも、北杜市が「日照時間日本一」であることが太陽光発電研究施設の誘致を決める要因となったと断ずるのは無理があり、実際には他の様々な決定要因があったと思われる。しかし、誘致の経緯はどうあれ、北杜サイトの存在が「日照時間日本一」と結びつく形で意義付けされていることは事実であり、これによって「日照時間日本一」と「環境創造都市」という2つの市のイメージが強化されることになる。

以上を踏まえるならば、市町村合併によって形式的に作られた「北杜市」というスケールは、合併後の市の方針を示すキーワードとして掲げられた「環境」、かつて明野村スケールでのPRがなされていた「日照時間日本一」、市が旧長坂町に誘致した大規模太陽光発電所「北杜サイト」の3つの要素によって新たな意味を獲得したとみることができる。これは、「平成の大合併」による「スケールの生産」の一例だといえよう。

これに対し、観光政策においては、いまだ「北杜市」というスケールが確立されているとはいいがたい。北杜市は、八ヶ岳観光圏と南アルプスユネスコエコパークの2つの枠組みで県外を含む他市町村との連携を図っているが、それぞれの枠組みに関わる民間主体の所在地を調べると、同じ市内であっても地理的に分かれていることがみてとれる。

表5-1は、八ヶ岳TMの16の企業社員について事業所あるいは管理施設の所在地を調べ、それぞれの地域に関わる企業社員がいくつあるのかをまとめたものである。これによると、13の企業が北杜市内に観光拠点を抱えているが、そのうち八ヶ岳山麓ではない茅ヶ岳・瑞牆山山麓および甲斐駒ヶ岳山麓に位置する企業はそれぞれ1つに過ぎない。なお、市内各地に拠点を持っているのは、東京に本社を置くホテル・コテージの運営会社と複数の公共施設の指定管理者となっている山梨県昭和町の企業であるが、前者の拠点はすべて八ヶ岳山麓地域に位置している。一方、南アルプスユネスコエコパークとの関連で北杜市が進めている「世界に誇る『水の山』」プロジェクトでは、北杜市と「水の山パートナー協定」を結んだのは当初旧白州町の企業のみであり、他地域への広がりとは今後の課題となっている（表5-2）。

したがって、八ヶ岳観光圏および南アルプスユネスコエコパークに基づく2つのスケ

表 5-1 一般社団法人八ヶ岳ツーリズムマネジメントの社員企業が属する地域

地域		地元企業	域外企業
北杜市	茅ヶ岳・瑞牆山 山麓	明野	-
		須玉	1
	八ヶ岳山麓	高根	4
		長坂	-
		大泉	-
		小淵沢	3
	甲斐駒ヶ岳(南アルプス)山麓	白州	1
武川		-	
市内各地		-	2
長野県	富士見町		1
	原村		1
	南牧村		1

数字は企業数を表す。八ヶ岳ツーリズムマネジメントウェブサイト (<http://yatsugatake-tm.com/company/>) をもとに筆者作成 (最終閲覧日 2017 年 11 月 14 日)。

表 5-2 「水の山パートナー協定」締結企業

企業名	協定 締結年	所在地	八ヶ岳TM 企業社員
サントリー食品インターナショナル(株)	2015	白州町鳥原	-
山梨銘醸(株)	2015	白州町台ヶ原	-
金精軒製菓(株)	2015	白州町台ヶ原	○
北杜市農業企業コンソーシアム	2016	-	-
萌木の村(株)	2016	高根町清里	○

世界に誇る「水の山」プロジェクトウェブサイト (<http://www.mizunoyama.com/>)、北杜市ウェブサイト (<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/2006.html>)、八ヶ岳ツーリズムマネジメントウェブサイト (<http://yatsugatake-tm.com/company/>) をもとに筆者作成 (最終閲覧日 2017 年 11 月 14 日)。

ールは、ともに北杜市が関与しながらも、北杜市内で互いに分離している。ただし、市役所職員からの聞き取りによると、八ヶ岳山麓以外の地域でも八ヶ岳観光圏の施策が受け入れられてきており、「水の山」プロジェクトにおいても南アルプス山麓外の清里の企業が加わるなど、相互に浸透する動きがみられることから、今後「北杜市」スケールが生産される可能性もある。

## 2. スケールの違いが生じた要因

上記のように北杜市では、北杜サイトと「日照時間日本一」が「北杜市」スケールを象徴する施設および特徴としての位置を獲得する一方、観光政策においては、「八ヶ岳」も「水の山」も市全体のイメージとなるには至らず、両者は市域内で分かれたまま、それぞれ「八ヶ岳観光圏」と「南アルプスユネスコエコパーク」というより大きなスケールの一部となっている。

このような違いが生じる要因について、「スケールの生産」を行為主体とその意図から論ずるべきだとする山崎（2012）に倣って考察してみよう。なお、本章の研究設計からして、双方のケースにおいて行為主体は北杜市、意図あるいは目的は「地域振興のための地域資源のネットワーク化」となる。しかし、その意図を実現する上での環境、観光といった部門間の違いや、地域資源の性質の違いが「スケールの生産」の違いとなって表れている。

第1に、北杜サイトが環境・エネルギー問題への貢献という、合併後に市が新たに出した方針による成果であるのに対し、観光政策は合併前から旧町村それぞれで取り組んでいたことの延長にある。そのため、大規模太陽光発電の誘致は初めから北杜市スケールでの関心事として展開し、誘致した施設に「北杜」サイトの名がつけられるに至った。一方、観光政策においては旧町村間の違いが与件として存在していた。

第2に、北杜サイトがナショナル・スケールに「依存の空間」を置く NEDO との連携の産物であるのに対し、観光施策は北杜市より小さな「依存の空間」を持つ多数の事業者との連携によって進められている。NEDO にとって、八ヶ岳山麓と茅ヶ岳山麓の違いは認識する必要のないものであり、「日照時間日本一」を北杜サイトの立地の特徴として意義付けることに何ら問題はなかった。しかし、観光関連の事業者は、訪問客が五感で感じるようなミクロな環境を資源として活用しているため、山の違いは無視できないものとなる。なお、北杜市の観光に関わるのは地元資本だけでなく、大都市に本社を持ち全国的に事業を展開するような企業も含まれるが、ローカルな環境資源に依存しているという点では同じである。

第3に、旧明野村の「日照時間日本一」が他の旧町村の地域イメージと衝突しなかったのに対し、「八ヶ岳」による PR は、他の山にアイデンティティを置く地域の反発を招く。北杜市役所観光課によると「八ヶ岳観光圏」の施策は、八ヶ岳山麓ではない明野、須玉、白州、武川にも徐々に浸透してきているとのことであるが、「八ヶ岳」の名を冠

している限り、これの地域の事業者がプロジェクトに協力することはあっても、主導する立場に立つことは難しいのではないかと思われる。この点、「世界に誇る『水の山』プロジェクト」は南アルプスのPRから派生した事業でありながらも具体的な山の名を冠していないため、清里の萌木の村(株)が参加したように、今後市の全域に拡大する可能性を持っていると考えられる。

それではなぜ北杜市は、市全体に受け入れられるはずのない「八ヶ岳」のPRを観光施策の重点に据えたのだろうか。八ヶ岳は市内の他の山と比べて観光地としての知名度が高く、その山麓には清里、小淵沢といった著名なリゾート地が存在することから、市にとってPR効果が高いのが「八ヶ岳」であることは理解できる。しかし、新市名決定の際に「八ヶ岳」を冠することのないよう配慮がなされた経緯を持つ北杜市において、「八ヶ岳」を重点的に取り上げることが政治的に許容されるのであろうか。このように考えると、市が観光推進のために「八ヶ岳」を掲げることで「北杜市」スケールの生産に失敗したと理解するより、市が合意の得られにくい「八ヶ岳」PRを積極的に進めるために「北杜市」とは別のスケールを生産したと解釈するほうが適当であるかもしれない。すなわち北杜市は、長野県富士見町と原村との連携により「八ヶ岳観光圏」というスケールを作ることで、市内特定地域へのひいきと捉えられかねない八ヶ岳の観光振興を、より大きな地域スケールへの協力へと位置付け直すことができる。また、八ヶ岳観光圏は国の施策に基づくものであり、その制定にあたって県の要請があったことも、意思決定の責任をより大きなスケールに転嫁することを可能にしている。

## V おわりに

本章では、中心なき合併市町村において「旧市町村の地域資源のネットワーク化」(総務省 2010)がどのようになされるのかを明らかにすることを目的に、山梨県北杜市における大規模太陽光発電施設の誘致と観光政策を「スケールの生産」の議論を援用して分析した。北杜市の環境政策においては、大規模太陽光発電施設の誘致を通じて「北杜市スケール」のイメージが創出され、その下で旧町村の地域資源が融合した形で理解されるようになった。その一方で観光政策においては、市全体に受け入れられるような市のイメージは作られておらず、地域資源の旧町村を越えた結びつきは弱い。この違いの背後には、行政部門や地域資源の性質の違いだけでなく、市の地域振興戦略に由来す

るものも認められた。

最後に、北杜市にとどまらない、合併市町村一般に適用できると考えられる知見について整理しておこう。第1に、「旧市町村間の地域資源のネットワーク化」は「新市町村」スケールの創出と表裏一体の関係にあり、「中心なき合併市町村」においてはその実現は困難である。第2に、そのような中で「新市町村」スケールを創出するためには、新市町村における新たな事業の立ち上げが有効である。ただし、市町村合併の目的が財政難への対応にあったことや旧市町村における駆け込み事業の存在を考慮すると、新規事業の実現には財政的な制約を回避する工夫が求められる。第3に、「新市町村」スケール創出のためには、より大きなスケールの主体と連携することで、そのスケール内で新市町村を位置づけ直すことが重要である。その一方でより大きなスケールとの連携には、新市町村内での合意形成の問題を回避できるという側面もある<sup>140)</sup>。「新市町村」スケールの共通イメージの創出が難しい場合には、ときにそうした手段を駆使してでも地域振興を進めることが必要かもしれない。

---

140) この点は、国家の権限が EU や地方自治体、企業に分散する「国家のリスケーリング」によって、国民の意思決定権が空洞化するとした Swyngedouw (1996) の指摘に通じると思われる。



## 第6章 地域振興のリスケーリングとしての「平成の大合併」の意味

---

本章では、これまでの事例分析を踏まえて、地域振興における「平成の大合併」の意味について考察する。本研究で分析視角として援用した地理的スケールは、複数の空間階層の存在を前提とした概念であった。そのため本章の議論においても、市町村スケールと他のスケールとの関係に着目する。まずⅠでは、本稿第2章および第3章の議論をもとに、上位スケールからみた市町村合併の意味を論じ、Ⅱでは、第4章をもとに下位スケールからみた合併の意味を論じる。Ⅲでは、第5章および本章のⅠとⅡの議論をもとに、合併市町村からみた他スケールについて考察する。最後にⅣで、本章の分析から導き出される行政課題とその対策について、合併進捗度の地域差を踏まえて提案する。

### Ⅰ 上位スケールからみた「平成の大合併」——一律型地域振興の終わり——

多様な人口、範域の広がりなどを示す市町村に対し、上位スケールの政府である国や都道府県はこれまで、同質性の高い空間単位を市町村との中間のスケールに設置することで、全域で一律の「地域振興」に取り組んできた。全国的には、中心都市と周辺農山漁村からなる範域を「広域市町村圏」に定め、圏域ごとに市町村が共同で立てる計画に基づいて、社会基盤の整備が進められてきた。都道府県では、都道府県内を複数の区域に分割してそれぞれに出先機関を置くことで、市町村が都道府県からの総合的な政策上のサポートを得られるようにする仕組みが作られていた。

1990年以降の地方分権の潮流の中で、これらの中間スケールの権限強化が模索されるようになる。国は1994年施行の広域連合制度により、広域市町村圏を国や都道府県から権限移譲を受け、市町村に対してリーダーシップを発揮することのできるスケールに作り替えようとした。また第3章でみたように、山梨県では2001年に既存の出先機関を束ねて地域振興局を新設し、地域の課題を自律的に解決する機関として位置付けた。もしこうした改革方針が貫徹されたならば、国が地域振興を一律に図るために定めた中間スケールを媒介にして、国、都道府県、市町村が連携するような地方制度となっていた可能性がある。

しかし、「平成の大合併」の結果、そのような路線は否定されることになる。全国的

には、第2章でみたように、圏域内のほとんどすべての市町村が合併した広域市町村圏が目立つようになった。こうした地域では新たな市町村域が既存の中間スケールと同じか極めて近いものとなり、中間スケールで地域計画を立てる意味は乏しくなる。そのため「平成の大合併」の後、国の広域市町村圏施策は廃止されることとなった。第3章の山梨県の事例でも、地域振興局の管轄市町村が合併して2～3の市にまとまるような地域が現れたため、地域振興局の意義が希薄になり、廃止されている。

したがって、「平成の大合併」によって、中間スケールを媒介として国や都道府県が市町村を指導・支援する地域振興のあり方から、中間スケールを介さない形に変わったと結論づけられる。中間スケールには二重行政や市町村間の合意形成に手間がかかるといったデメリットがあるため、廃止には行政運営の効率化が見込まれる。しかしその反面、中間スケールによって調整されていた、市町村の持つ地理的条件や行財政規模・能力の差が、地域振興の場に現れやすくなる。ここに、地域振興の責任は国や都道府県以上に市町村にあるとする地方分権の考え方が加わることで、国や都道府県による地域間の「均衡ある発展」、すなわち一律型地域振興への志向性はさらに弱まる可能性がある。例えば、国は広域市町村圏に代わる中心都市と周辺農山漁村の一体的整備の施策として、2009年より定住自立圏構想を打ち出している。これは特定の条件を満たした市が「中心市宣言」をして周辺市町村と協定を結ぶことで圏域が作られる仕組みであり、広域市町村圏のように全国土を覆うものとはなっていない。すなわち中心都市の発達が弱い地域は、定住自立圏の施策から取りこぼされることになる。

## Ⅱ 下位スケールからみた「平成の大合併」—行政との距離感の拡大—

市町村が地域振興を進めるにおいては、上位スケールの主体との連携だけでなく、住民や自治会等、よりミクロなスケールで活動する主体との連携も重要になる。「平成の大合併」においては、合併により行政が住民にとって身近な存在でなくなってしまうことが懸念され、それを払拭するために、旧市町村単位のガバナンスを保障する地域自治組織等の仕組みが整えられた。本稿第4章では、そうした仕組みの1つである佐伯市のP事業およびC事業を事例に、ローカル・ガバナンスにおける旧町村スケールの定着の可能性を考察した。

その結果明らかになったのは、旧町村スケールが定着することの難しさであった。佐

伯市は P 事業から C 事業への変更により、旧町村を単位とする補助金配分の縮小・合理化を図っており、一方で補助金を受け取る住民団体をみると、既存の「行政任せ」の状態からの転換があまり進まない現状にある。すなわち合併のデメリットとして懸念されていた、住民と行政の間の距離感の拡大とそれによる住民の地域振興活動の低迷が進行しており、合併市町村による旧市町村活性化政策はその進行を遅らせるだけとなっている。ただし、旧町村スケールの活動の中には、行政に代わって地域振興に取り組むものや、佐伯市政と積極的に連携することで存在感を増すものもあった。

以上より、住民と行政の関係の近さを前提とした地域振興のあり方が改められ、距離のある行政に対して自らの意義を示すことのできる主体だけが地域振興の担い手として残るようになりつつあると結論づけることができる。

### Ⅲ 合併市町村のスケール・ジャンプ—上方の重視と下方の軽視—

「平成の大合併」は地方分権改革から派生したものであり、国や合併肯定論者（例えば、小西 2000、佐々木 2002）の説明でも、地方分権に相応しい行政組織を整えることに合併の意義があるとされている。しかし、地方分権が市町村合併を要請するというのは論理的に飛躍があり、市町村合併が地方分権に反する動きだという逆の指摘もある（岡田 2005：228-258、保母 2007、今井 2008）。地方分権と市町村合併の関係をどのように捉えるかは、「平成の大合併」の評価や、「大合併」後の地方制度のあり方を考える上で重要な問題となる。

本稿では地方分権を、地域振興を担う主体が国から市町村へ移る過程と捉えた。すなわち、地域格差という資本主義の弊害を調整する役割が国から市町村に移りつつあり、地方分権改革はその直近の局面であるという理解である。地域振興の責務を新たに負った市町村は、市町村の空間範囲で行動するだけでなく、それ以外のスケールに関与することでより効果的に地域振興を進めようとする。これを Smith (1989, 1993) は「スケール・ジャンプ」と呼び、Cox (1998) は「依存の空間」、「関与の空間」という言葉を用いて説明した。本稿で扱った事例を挙げると、第2章で取り上げた広域市町村圏は、市町村の施策をより広い日常生活圏スケールに「ジャンプ」させるためのものであった。Cox (1998) の用語を使うと、市町村スケールを「依存の空間」とする市町村政が、日常生活圏を「関与の空間」とするのが広域市町村圏施策となる。また第3章で取り上げ

た山梨県の地域振興局制度は、市町村が山梨県のスケールまでジャンプしなくとも、県内ブロック・スケールにジャンプすれば、地域の課題解決がなされることを目指したものだ。第5章で取り上げた北杜市のケースでは、国スケールへのジャンプによって太陽光発電施設の誘致と「環境都市」のイメージを得、八ヶ岳というスケールへのジャンプによって観光振興を図っている。

これらはすべて市町村がより大きなスケールにジャンプする形をとっており、パク（2012）が「上方へのジャンプ」（jumping-up）あるいは「スケール上向」（upscaling）と呼ぶものである。これに対しパク（2012）は逆向きの「スケール・ジャンプ」すなわち「下方へのジャンプ」（jumping-down）あるいは「スケール下向」（downscaling）の存在を強調している<sup>141</sup>。本稿の事例では佐伯市が旧町村振興のためにP事業およびC事業の補助金制度を創設したことが挙げられる。

それでは「平成の大合併」は、地域振興のための「スケール・ジャンプ」のあり方にもどのような影響を与えたのだろうか。本章のIでは、「平成の大合併」の結果、国や都道府県がすべての市町村を一律に振興するためにあった「中間スケール」が廃止され、地域格差是正志向が弱まる可能性があることを指摘した。これを市町村の立場からみると、上方へのジャンプの際に、中間スケールへのジャンプという従来の地域振興戦略が使えなくなり、国や都道府県のスケールに直接ジャンプすることが必要になったことを意味する。このとき、どの市町村からもジャンプしやすいように設定されている中間スケールと異なり、国や都道府県スケールへのジャンプは、制度的に必ずしも保障されているわけではない。第5章の太陽光発電施設誘致の事例のように、スケール・ジャンプを成功させるために、地域の独自性や他地域と比した優位性を示さなければならない場合もある。したがって、「平成の大合併」により、市町村が自動的にジャンプすることができた中間スケールが廃止され、市町村には上方へのスケール・ジャンプのための創意工夫や競争が求められるようになった。

一方、IIでは、合併市町村にとって旧市町村という下位スケールそのものはあまり重視されていないことを指摘した。ただし、第5章で取り上げた旧明野村の「日照時間日本一」のように、上方へのスケール・ジャンプに役立つような要素を合併市町村が旧市

---

141) パク（2012）はこの考え方をを用いて韓国政府と地方政府の関係性の変化を分析することで、EUのような国民国家を越えた統合の進んでいない東アジアにおける「国家のリスキュー」を議論している。

町村から抜き出して活用するケースもある。したがって下方へのスケール・ジャンプ一般は重視されないものの、上方へのジャンプに資する場合には下方へのジャンプも選択的に活用されているといえる。

以上を踏まえると、「平成の大合併」は、上方へのスケール・ジャンプに力を入れる方向へと市町村を促す一方、下方へのスケール・ジャンプを促す役割はあまり果たしていないと結論づけられる。「平成の大合併」後の市町村は、地域振興を進めるにおいて国や都道府県といった上位スケールの主体との関係は重視するが、住民やローカルな団体などの下位スケールの主体との関係は、上位スケールとの連携に資する場合を除き、軽視する傾向にある。これは中央集権的な市町村のあり方だといえ、地方分権改革を経たにもかかわらず、市町村の姿勢はあまり変わっていないことがわかる。2000年の地方分権改革によって機関委任事務制度が廃止され、市町村の担う事務については市町村が裁量を持つようになった。しかし「平成の大合併」後の市町村には、強制的であるかないかという違いがあるだけで、上位スケールの主体の意向に合わせようとする姿勢は依然として強く残っている。市町村が上方へのスケール・ジャンプを偏重することは、地域振興施策が住民の意識やニーズと乖離することで、「地域のため」という本来の目的からそれてしまう可能性をはらむ。また下位のスケールを無視して市町村を1つの単位として扱うことに固執すると、旧市町村間あるいはより小さい地域間の格差の発生・拡大に適切に対応できなくなるという課題も指摘できる。

#### IV 合併進捗度別にみる地域振興の課題と政策提言

前節までの考察より、地域振興の文脈における「平成の大合併」とは、①国や都道府県にとっては地域間の均衡ある発展を目指そうとする意識を弱めるものであり、②住民や地域の団体にとっては行政との距離感を拡大させ一部の主体のみが行政と連携するようになることを意味し、③市町村にとっては上位スケールである国や都道府県との連携を重視し下位スケールの団体との連携を軽視するようになることを意味するものであることが示された。要するに、「平成の大合併」によって、上位スケールの主体が下位スケールに一律に対する形から、下位スケールの主体が上位スケールへの関与を求めて互いに競争する形へと地域振興のあり方が変化したと結論づけることができる。前者を「ケインズ主義的地域振興」、後者を「新自由主義的地域振興」と呼ぶこともできる

だろう。

本節では、以上のような意味を持つ「平成の大合併」が地域振興に及ぼす課題およびその対策について考察する。ただし、第2章で論じたように合併の進捗状況には地域差があるため、課題の現れ方や必要な対策も地域によって異なると考えられる。ここでは第2章の分析、特にその成果である図2-4をもとに、地域差を踏まえた政策提言を試みる(表6-1)。

第2章では、「平成の大合併」において広域市町村圏から市町村合併推進へと国の政策が転換したことを受けて広域市町村圏ごとの合併進捗状況を数値化し、それをもとに広域市町村圏を「一致型」、「非合併型」、「中心除外型」の3つとそれぞれの特徴が最もよく現れた「完全一致型」、「完全非合併型」、「完全中心除外型」の3つとの計6類型に分けた。このうち、「完全一致型」は広域市町村圏全体が合併して1つの市あるいは町になったものを、「一致型」は広域市町村の大半が合併したものを指し、「完全非合併型」は合併が全くなされなかったもの、「非合併型」はあまりなされなかったものを指す。また「完全中心除外型」は合併が進んだにもかかわらず、広域市町村圏に定められた中心市町との合併が一切なかったものを、「中心除外型」は合併の大半が中心市町以外となされているものを指す。図2-4でそれらの分布をみると、「非合併型」と「完全非合併型」が北海道・東北地方および大都市圏近隣に、「中心除外型」と「完全中心除外型」が大都市100km圏内および北陸、四国南部に位置しており、「一致型」および「完全一致型」はそれ以外の地域に広がりつつも、県の中心部より縁辺部に位置する傾向にあることがわかる。

まず、「完全一致型」の地域においては、かつての中間スケールである広域市町村圏が1つの市町村になっているため、国や都道府県との関係における、中間スケール廃止の弊害はほとんどない。一方で、合併により市町村が上位スケール寄りになり、下位スケールとの間が離れるため、住民や自治会の意見を行政に届けやすくしたり、彼らの公的活動を支援したりといった、下位スケールの主体との関係を強める政策が求められる。1つの方法としては、第4章のIで触れた地域自治組織、すなわち市町村を複数の地域に分け、それぞれに行政事務所と住民代表による意思決定機関を置く仕組みを活用することが考えられる。地域自治組織は現在、合併による変化を緩和するための一時的な措置として用いられることが多いが、上越市のように恒久的な仕組みとして積極的に活用しているところもあり(石平 2010)、今後の展開が期待される。その他にも、会員の

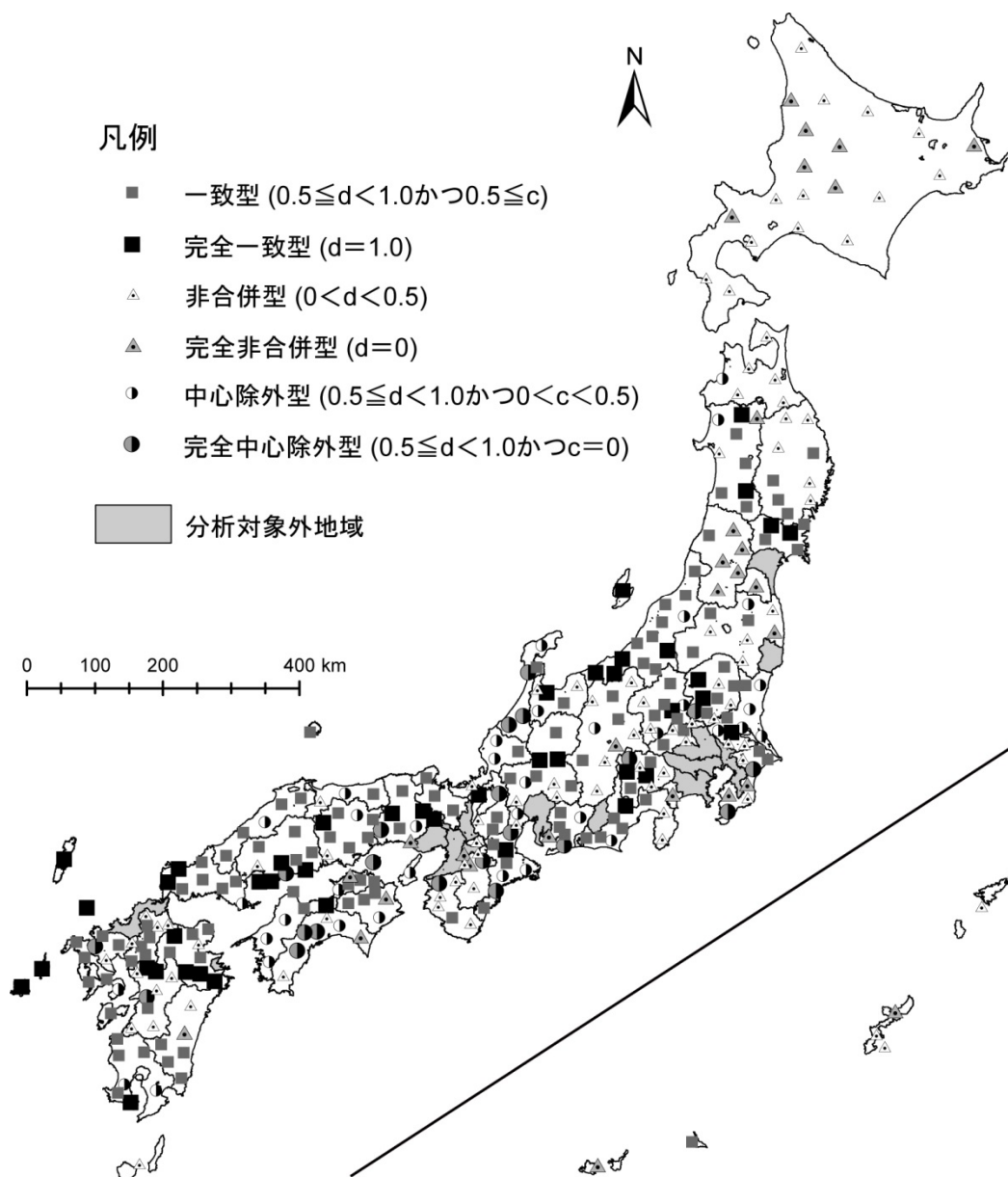


図 2-4 市町村合併との一致状況により分類した広域市町村圏の分布（再掲）

d の意味および算出方法については本文中に記載。

（自治省行政局振興課（1998）総務省「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](http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html), 2017 年 5 月 6 日閲覧）より筆者作成。

高齢化や加入率の低下、役員の固定化・なり手不足が課題となっている自治会の再生や、市町村議会の透明化など、既存の仕組みを住民が関わりやすいように改善することも求められる。

「一致型」の地域は「完全一致型」とほぼ同様であるが、全体との統合を避けた小規

表 6-1 「平成の大合併」後の市町村が抱える課題と対策の提案

課題	対策	完全一致型		完全中心除外型		完全非合併型	
		一致型	一致型	中心除外型	中心除外型	非合併型	非合併型
市町村と下位スケールの主体との関係性の希薄化	地域自治組織の導入や自治会再生, 議会改革など.	○	○	○	○	-	△
市町村間の格差の拡大, 小規模市町村の行財政運営	中心市町と非合併市町村との連携. そのための県による仲介.	-	○	△	○	-	△
	国や県による格差是正政策.	-	△	○	○	△	△
	市町村の連合体による地域振興.	-	△	△	△	○	○

表中の記号の意味は以下のようになる.

○: 左記の対策が有効. △: 対策の効果は薄い. -: 対策の必要なし.

(筆者作成).

模の市町村が残っているため, その扱いが問題となる. そうした市町村は, 広域的な観点が必要な施策や自治体規模の小ささがネックになるような施策を展開する際に合併した中心市町との連携が必要になるが, 合併に加わらなかったということは, 両者の間に解決しがたい利害対立を抱えている可能性がある. そうした場合には都道府県が仲介役を果たすことが求められる.

次に, 「完全中心除外型」や「中心除外型」は「完全一致型」および「一致型」同様, 合併市町村による下位スケールとの関係の強化が必要になる. 一方, 市町村と上位スケールの主体との関係に関しては, 地域振興において比較的恵まれた位置にある大都市 100km 圏内および北陸中心部と, 難しい条件にある四国南部および能登半島とで分けて考える必要がある. 前者は, 第 5 章で取り上げた北杜市のように, 市町村が自律的に上方へのスケール・ジャンプを模索して地域振興施策を展開する力を有していると考えられるため, 国や都道府県の果たすべき役割はあまりない. しかし後者は, 地理的に不利な位置にあるため, 国の施設や企業の誘致, 観光客や I ターン者の呼び込みといった, 他地域との競争が必要な地域振興策を進めるのに無理がある. そのため, 国や都道府県による積極的な格差是正策が必要になる. ただしこうした地域は, 中心都市の影響力が小さいため, 広域市町村圏のように中心都市と周辺農山漁村を連結させるような施策が機能しづらい. 市町村間連携ではなく, 県との連携を軸に市町村政を補完するのが望ま



しい。

最後に、「完全非合併型」および「非合併型」においては、合併が進まなかったのがあるから、上位スケール志向とのバランスをとるために下位スケールへの関与を強化する必要はない<sup>142)</sup>。また市町村規模の小ささを補うための中間スケールの必要性は変わっていないため、「平成の大合併」推進のために国が否定した「広域連合」路線，すなわち市町村の連携による組織を中間スケールに作ってその権限を拡大していくというやり方を改めて模索する価値がある。ただし大都市圏に接する「完全非合併型」や「非合併型」の場合は，大都市圏の影響下にあるため日常生活圏としての地域の一体性が弱く，衰退もさほど深刻でないため，個々の市町村の取り組みで十分かもしれない。

まとめると、「平成の大合併」後の地域振興のためには，合併が進んだ地域では市町村と住民との結びつきを強める取り組みが必要であり，四国南部や能登半島では県や国による市町村間格差是正のための支援が，北海道・東北地方では中間スケールの権限強化が必要だということになる。

---

142) 合併の弊害を緩和する意味では必要ないということであり，住民や自治会とのつながりを強くする必要性そのものを否定する意図はない。

## 第7章 結論

---

本研究は、スケール・リスケーリング論の観点から、市町村合併に伴う「地域振興」の空間的再編を分析することで、「平成の大合併」の意味を明らかにしたものである。

第1章では「地域振興」と「スケール」および「リスケーリング」の概念について確認し、「平成の大合併」との関連性を示した。第2章で「平成の大合併」における合併進捗状況の地域差を分析し、第3章から第5章では、市町村合併後の各スケールの動態に関する事例研究を示した。それらを踏まえて第6章では、「平成の大合併」の意味をまとめ、地域別の課題を推察して対策を提案した。

各章の要約を示すと、第1章では、「平成の大合併」に関する既存研究のレビューと、本稿のキーワードである「地域振興」、「スケール・リスケーリング」の概念ならびに「平成の大合併」との関係性の整理を行い、戦後の地域振興の歴史と「平成の大合併」における変化の概略を、スケール概念を用いて示した。本研究では、「地域振興」を、地域からの内発的な動きと捉える一般的な見方と異なり、行政施策としての側面から論じている。また「スケール」は階層の異なる複数空間の相互関係を前提とした空間概念であり、「リスケーリング」とは既存のスケール間関係の再編を表す言葉である。これらの概念を用いることで、高度成長期以降の地域格差対策が、国による「国土の均衡ある発展」から市町村による「地域振興」へと移りつつあると解釈することができ、「平成の大合併」を、地方分権改革により地域振興の主体として位置づけられるようになった市町村の空間再編として捉えることができる。

第2章では、「国土の均衡ある発展」を遂行する単位として定められた広域市町村圏と、地域振興の単位となった市町村の合併との空間的關係を分析した。その結果、広域市町村圏全体ないしそれに準ずる範囲での合併がなされた「一致型」が各県の縁辺部に、圏域での合併があまり進んでいない「非合併型」が北海道・東北地方ならびに大都市圏近隣に、圏域中心市町が関わらない合併、すなわち広域市町村圏の理念から外れた形の合併が卓越する「中心除外型」が大都市100km圏内および北陸、四国南部に位置する傾向にあることが明らかになった。このことは、「国土の均衡ある発展」の単位が「地域振興」の単位に転換されたという理解が、関東以西の非大都市圏で概ね当てはまるも

の、大都市圏や県庁都市では当てはまらないこと、北海道、東北、北陸、四国南部が例外的な地域になっていることを示している。

第3章では、「平成の大合併」による都道府県への影響を明らかにするため、山梨県の出先機関再編の経緯と原因を分析した。山梨県は2001年以降、県を5地域に分けてそれぞれに総合出先機関「地域振興局」を設置し、縦割行政間の総合調整とともに専門知識の蓄積に難を持つ町村行政の支援を担わせていた。しかし「平成の大合併」の結果、市町村区域が地域振興局の区域に近づき、地域振興局管轄下の市町村が2市にまで再編されるケースも出てきたため、2006年をもって地域振興局は廃止され、総合調整機能は県本庁によって集約的に担われるようになった。これを「地域振興のリスケーリング」に照らすならば、2001年から2006年までの地域振興局体制では、県内ブロックを単位として県と市町村の連携により地域振興を図ることが意図されていた。しかしその後の国の分権改革論議で市町村優先が強調され、「平成の大合併」によって市町村が県内ブロックに匹敵する規模にまで拡大したため、県は地域振興局体制を廃止して市町村を地域振興の主体に据え、地域振興における自らの役割を市町村に対する全県スケールからの補完に位置づけた。このことは、県内地域間の均衡を志向する体制からの転換を意味している。

第4章では、第2章で「一致型」に分類した地域において合併後の旧市町村がローカル・ガバナンスのアリーナとして期待されていることを踏まえ、大分県佐伯市の地域振興政策を事例に、旧町村がローカル・ガバナンスの構成スケールとして定着する可能性について考察した。旧佐伯市と8町村とが合併して作られた佐伯市では、旧町村ごとの地域振興を支援するための補助金制度が創設され、その後振興局（旧町村ごとに置かれた市役所支所・旧町村役場）の関与を制限して住民・民間団体の自主性・自立性を求める形に変更がなされた。その結果、旧町村ごとの補助実施額に、それまでなかった地域差が生じるようになった。その内実をみると、振興局に代わって民間の事業者が旧町村の地域振興に取り組むようになった地域がある一方、かつて振興局が主導していた事業の継続と自治会・集落等での活動が補助対象事業の中心となっており、振興局の関与がなければ旧町村としての一体性が保たれないと判断できる地域も存在することが明らかになった。このことから、旧町村スケールが今後のローカル・ガバナンスの構成要素として定着するとは限らず、地域によってはそのために行政の積極的な関与を要するところもあると結論づけられる。

第5章では、第2章で「中心除外型」に分類した地域で形成された合併市において、新しい市としての地域振興がどのようにしてなされるのかを明らかにすることを目的に、山梨県北杜市の大規模太陽光発電所（北杜サイト）誘致ならびに観光政策を「スケールの生産」として描出した。広域の中心である韮崎市を外した北巨摩郡8町村の合併により成立した北杜市は、七里岩の崖によって市域が大きく3つに分断され、それぞれの地域でアイデンティティとなっている山が、八ヶ岳、南アルプスの甲斐駒ヶ岳、瑞牆山・茅ヶ岳とそれぞれ異なる。北杜サイト誘致においては、茅ヶ岳山麓の旧明野村で「日照時間日本一」が観測されたことが太陽光発電のイメージと結び付けられたが、北杜サイトが建設されたのは八ヶ岳山麓の旧長坂町の遊休地であった。すなわち、「日照時間日本一」も北杜サイトの建設も旧町村を越えた北杜市の事柄として認識されており、ここに環境・新エネルギー分野における「スケールの生産」を見出すことができる。一方で、観光政策においては「八ヶ岳」の名を冠した取り組みや南アルプスに関連した取り組みが実施され、地域差を越えたスケールが新たに生産されているとはいいたい。むしろ、他の市町村との連携による、より大きなスケールの生産によって北杜市スケールでの合意形成を回避し、分かれた地域イメージのまま地域振興を進めていると捉えることができる。

第6章では、第2章から第5章までの分析を踏まえて「平成の大合併」の意味を論じた。第1に、「平成の大合併」は国・都道府県と市町村との間にそれまで置かれていた「中間スケール」を廃止させ、地域間の「均衡ある発展」への志向性を弱体化させた。第2に、合併の結果、住民や地域の団体にとって市町村は遠い存在となり、外に対して自らの意義を示せる団体のみが市町村の地域振興施策に関われるようになりつつある。第3に、合併によって市町村は国や都道府県といった上位スケールの主体との関係を重視し、住民や住民団体のような下位スケールの主体との関係は相対的に軽視するようになった。まとめると、上位スケールの主体が下位スケールを一律に振興する「ケインズ主義的地域振興」から、下位スケールの主体が上位スケールとの連携を求めて互いに競争する「新自由主義的地域振興」への転換をもたらしたというところに、「平成の大合併」の意味があったと結論づけられる。その結果生じる行政課題とその対策を挙げると、合併の進んだ県内縁辺部では、市町村が住民にとって遠い存在となり、市町村の地域振興施策と住民の意識・ニーズがかけ離れたものになるおそれがあるため、両者の間を取り持つ仕組みが必要になる。一方、合併が十分進まなかった北海道・東北地方や四国南部、

能登半島では、市町村間連携あるいは国や県の支援による、市町村間格差の是正が必要になる。

市町村による地域振興は、地方分権改革を通じて、従来のように上位スケールの政府の指示にただ従うのではなく、主体的に他のスケールと関わることを求められるようになっていく。「平成の大合併」は市町村規模を拡大し、多様化させることで、この傾向に拍車をかけた。中心都市と周辺農山漁村すべてを巻き込んで1つの市になった地域がある一方で、合併せず市町村が小規模のままとどまった地域が存在する。また本研究で対象から外した、大都市やその郊外に位置する自治体も存在する。これらを「市町村」という一律の存在と捉えて国や都道府県が地域振興施策を展開することは、ますます非合理的なこととなりつつある。そうした中では、上位スケールの主体から公的資金や投資を得るために市町村間の競争が激化することが、今後避けられないと考えられる。今後は、各市町村が自らの地域性を活かしながらどのようにしてスケール・ジャンプを成功させるかが問われることになる。

一方、市町村内部では下位スケールの主体との連携強化を通じて、多様化した市町村の現状に即した政策を構築することも重要となる。こちらは上位スケールをめぐる競争とは異なり、行政と住民の距離感が近いままである非合併市町村で実行しやすいと考えられる。本研究で取り上げた合併市町村だけでなく、非合併市町村における下方へのスケール・ジャンプが今後どのように構築されるのかが注目される。

本研究は市町村合併という、政策の空間的枠組みを決めるプロセスについての分析であるため、実際の政策の中身については立ち入っていない。「平成の大合併」を通じて当面の空間枠組みが定まった上で、今後は具体的な地域振興政策の内容やその成否が問われることになる。その際には、市町村の実情に応じて上方と下方のスケール・ジャンプを適切に組み合わせることが1つの鍵になるだろう。

## 参考文献

---

- 青木康容 2010. 分権改革と地方ガバナンス. 青木康容・田村雅夫編『闘う地域社会—平成の大合併と小規模自治体』3-25. ナカニシヤ出版.
- 浅野敏久・金 科哲・伊藤達也・平井幸弘 2009. 環境問題論争における空間スケールに応じた争点の相異と運動の連帯—韓国・セマングム干拓問題を事例として. 地理学評論 82 : 277-299.
- 安達 勇 1982. 府県の出先機関. 年報行政研究 16 : 93-211.
- 新井祥穂 2001. 小規模町村における広域行政の意義—長野県下の2村を事例に. 地理学評論 74 : 35-52.
- 新井智一 2011. 東京都小金井市における新ごみ処理場建設場所をめぐる問題. 地学雑誌 120 : 676-691.
- 新井智一・福石 タ・原山道子 2011. 山梨県白州町の地下水をめぐるポリティカル・エコロジー. E-journal GEO 5 (2) : 125-137.
- 池田 浩 2011. 上越市における地域協議会の実際と可能性. 西村 茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』47-92. 自治体研究社.
- 石平春彦 2010. 『都市内分権の動態と展望—民主的正統性の観点から』公人の友社.
- 市川虎彦 2001. まちづくり論の陥穽—地域自立の論理から自治体間競争の論理へ. 松山大学論集 13 (1) : 157-175.
- 市川喜崇 2011. 市町村総合行政主体論と「平成の大合併」—市町村自己完結主義の批判と「総合性」の擁護. 寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』339-373. コモンズ.
- 市原正隆 2007. まちづくりと地域内分権—特定非営利法人まちづくり山岡の実践をとおして. 岐阜医療科学大学紀要 1 : 67-82.
- 市原正隆 2008. まちづくりと地域内分権—特定非営利法人まちづくり山岡の実践をとおして. 岐阜医療科学大学紀要 2 : 77-88.
- 今井 照 2008. 『「平成大合併」の政治学』公人社.
- 今井 照 2009. 市町村合併検証研究の論点. 自治総研 373 : 1-59.
- 今井 照 2013. 平成の大合併と地方自治. 佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山

- 村』39-79. 農山漁村文化協会.
- 今川 晃 2011. 地域ガバナンスの変容—地域社会における公的ガバナンスの変化と動態. 新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究—政府の作動様式の変容』151-178. ミネルヴァ書房.
- 遠藤文夫 1969. 広域市町村圏構想について. 地域開発 56 : 32-38.
- 岡田知弘 2005. 『地域づくりの経済学入門』自治体研究社.
- 岡田知弘 2006. 地域づくりと地域自治組織. 岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治』13-54. 自治体研究社.
- 岡田知弘・石崎誠也編 2006. 『地域自治組織と住民自治』自治体研究社.
- 小田切徳美 2014. 『農山村は消滅しない』岩波新書.
- 梶田 真 2008. 小人口町村に対する地方交付税削減策の展開とその解釈—市町村合併政策との関係を中心に. 地理学評論 81 : 60-75.
- 片柳 勉 2002. 『市町村合併と都市地域構造』古今書院.
- 金井利之 2007. 『自治制度』東京大学出版会.
- 加茂利男 2003. 平成市町村合併の推進過程—政治論理・推進手法・政治力学. 都市問題 94 (2) : 25-40.
- 加茂利男 2012. 社会空間の再編成と交錯—「リスケーリング」の時代. 地域社会学会編『リスケーリング下の国家と地域社会』73-81. ハーベスト社.
- 峽北地域合併協議会 2003. 『環境創造都市「北杜市」新市建設計画』.
- 国土庁編 1977. 『第三次全国総合開発計画』大蔵省印刷局.
- 後藤・安田記念東京都市研究所編 2013. 『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究』.
- 小西砂千夫 2000. 『市町村合併ノススメ』ぎょうせい.
- 小西砂千夫 2005. 市町村は自律しているか—単純な合併推進・反対論議を超えて. 都市問題 96 (3) : 56-68.
- 坂田期雄 1998. 広域行政—最近の新しい展開と今後への期待. 都市問題研究 50 (6) : 3-23.
- 佐々木信夫 1998. 地方分権と広域行政. 都市問題研究 50 (6) : 24-39.
- 佐々木信夫 2002. 『市町村合併』ちくま新書.
- 佐々木雅幸 1990. 転換期における地域開発と国庫補助金の新動向—テクノポリス・

- リゾート開発,そして「ふるさと創生」事業. 金沢大学経済学部論集 10(2):165-214.
- 佐藤俊一 2006. 『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態』成文堂.
- 佐藤正志・前田洋介 2017. ローカル・ガバナンスとは何か. 佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』1-17. ナカニシヤ出版.
- 佐藤康行 2013. 平成の大合併と農山村の変貌. 佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』237-254. 農山漁村文化協会.
- 自治省行政局振興課 1998. 『広域行政圏要覧』.
- 新装明野村誌編纂委員会編 1996. 『新装 明野村誌 本誌編』明野村.
- 杉浦真一郎 2009. 合併地域における介護保険の事業特性に関する旧市町村間の差異—「介護保険事業状況報告」による保険者別データの比較から. 地理学評論 82: 188-211.
- 総務省 2010. 『「平成の合併」について』([http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf)).
- 玉野和志 2012. 日本におけるリスケーリング研究の可能性をめぐって. 地域社会学会編『リスケーリング下の国家と地域社会』5-19. ハーベスト社.
- 地域社会学会編 2012. 『リスケーリング下の国家と地域社会』ハーベスト社.
- 地域社会学会編 2013. 『リスケーリング論とその日本的文脈』ハーベスト社.
- 築山秀夫 2013. 市町村合併と農山村の変動—長野県旧大岡村を事例として. 佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』155-195. 農山漁村文化協会.
- 辻 琢也・荒川絹子 2001. 出先機関の再編. 地方財務 563: 346-359.
- 辻山幸宜 1999. 広域連合の現状と論点—効率性と圏域自治の観点から. 都市問題 90(3): 15-26.
- 鶴見和子 1989. 内発的発展論の系譜. 鶴見和子・川田 侃編『内発的発展論』43-64. 東京大学出版会.
- 徳久恭子 2010. 都市内分権の現状とその課題—地域自治区における公民連携の可能性を手掛かりに. 立命館法學 2010(5/6): 2401-2442.
- 独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構 2011. 『平成 18~22 年度成果報告書 大規模電力供給用太陽光発電系統安定化等実証研究(北杜サイト)』.
- 戸所 隆 2004. 『地域主権への市町村合併—大都市化・分都市化時代の国土戦略』古今書院.



- 戸政佳昭 2000. ガバナンス概念についての整理と検討. 同志社政策科学研究 2 : 307-326.
- 長坂町誌編纂委員会編 1990. 『長坂町誌 上巻』長坂町.
- 中澤克佳・宮下量久 2016. 『「平成の大合併」の政治経済学』勁草書房.
- 中澤秀雄 2013. 平成リスケーリングを問う意味—戦後史における国家性スケールと地域主体. 地域社会学会編『リスケーリング論とその日本的文脈』5-22. ハーベスト社.
- 中島弘二 2008. 沖縄における自然保護と基地反対運動の展開—ジュゴン保護運動を事例として. 金沢大学文学部論集 史学・考古学・地理学編 28 : 77-94.
- 中村五郎 1984. 総合調整概念の現状と課題. 季刊行政管理研究 28 : 16-25.
- 名和田是彦 2006. 日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題. コミュニティ政策 4(0) : 42-64.
- 名和田是彦 2009. 近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型. 名和田是彦編『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』15-43. 日本評論社.
- 西尾 勝 2007. 『地方分権改革』東京大学出版会.
- 西野寿章 2008. 『現代山村地域振興論』原書房.
- 西原 純 1991. 企業の事業所網の展開からみたわが国の都市群システム. 地理学評論 64 : 1-25.
- 西原 純 2007. 平成の市町村大合併と行政の実情・地域内システムの再編—3つの庁舎の方式に注目して. 長谷川典夫先生喜寿記念事業実行委員会編『地域のシステムと都市のシステム—長谷川典夫先生喜寿記念論文集』113-130. 古今書院.
- 西原 純 2016. 平成の大合併後の自治体行政および地方都市の現状とあり方. 地理科学 71 : 89-106.
- 西村 茂・自治体問題研究所編 2011. 『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社.
- パク ベギョン 2012. 東アジアの発展主義国家におけるスケール間の緊張とリスケーリング—韓国の中央 - 地方間の緊張関係と分権化をめぐる政治. 地域社会学会編『リスケーリング下の国家と地域社会』21-54. ハーベスト社.
- 畠山輝雄 2007. 地理的分断条件を伴う市町村合併が及ぼす高齢者福祉サービスへの影響—群馬県沼田市を事例に. 地理学評論 80 : 857-871.

- 福島 富 2006. 上越市の地域自治組織—公募公選制はどのように実現したか. 岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治』93-128. 自治体研究社.
- ブレナー, N. 著, 齊藤麻人・丸山真央訳 2011. 国家のリスケージングをめぐる未解決の問題群. 地域社会学会年報 23 : 83-108. Brenner, N. 2009. Open questions on state rescaling. Cambridge Journal of Regions, Economies and Societies 2 (1): 123-139.
- 保母武彦 2002. 『市町村合併と地域のゆくえ』岩波ブックレット.
- 保母武彦 2007. 『「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか』岩波ブックレット.
- 保母武彦 2013. 『日本の農山村をどう再生するか』岩波書店.
- 本間義人 1992. 『国土計画の思想』日本経済評論社.
- 本間義人 1994. 『まちづくりの思想』有斐閣.
- 本間義人 1999. 『国土計画を考える』中公新書.
- 前田洋介・佐藤正志 2017. ローカル・ガバナンスを捉える視角. 佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』56-81. ナカニシヤ出版.
- 町田俊彦 2006. 地方交付税削減下の「平成大合併」. 町田俊彦編『「平成大合併」の財政学』23-55. 公人社.
- 町村敬志 2004. 「平成の大合併」の地域的背景—都市間競争・「周辺部」再統合・幻視される広域圏. 地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンス—多様化する地域』1-22. ハーベスト社.
- 町村敬志 2013. 「未発」の国家リスケージング?—「世界都市」形成から「平成の大合併」へ. 地域社会学会編『リスケージング論とその日本的文脈』49-60. ハーベスト社.
- 松村憲樹・原 誠一・道前 緑 2003. 小規模な市町村は合併で何を見いだそうとしているのか—島根県からの報告. 年報自治体学 16 : 26-52.
- 丸山真央 2012. 国家のリスケージングと都市のガバナンス—「平成の大合併」の地方政治を例に. 社会学評論 62 : 476-488.
- 丸山真央 2015. 『「平成の大合併」の政治社会学—国家のリスケージングと地域社会』御茶の水書房.
- 丸山真央 2017. 「平成の大合併」後の自治体内格差とローカル・ガバナンス. 佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』197-218. ナカニシヤ出版.

- 水谷利亮・平岡和久 2009. 府県出先機関の組織と予算に関するサーベイ. 社会科学論集 95 : 1-29.
- 美谷 薫 2003. 千葉県市原市における都市経営の展開と公共投資の配分. 地理学評論 76 : 231-248.
- 美谷 薫 2012. 「平成の大合併」の背景とその展開. 神谷浩夫・梶田 真・佐藤正志・栗島英明・美谷 薫編『地方行財政の地域的文脈』131-150, 古今書院.
- 美谷 薫・梶田 真 2017. ローカル・ガバナンスをめぐる政策的展開—市町村行政の「守備範囲」と「公共」の担い手を中心に. 佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』20-38. ナカニシヤ出版.
- 宮入興一 2008. 平成大合併における都市内分権化と地域住民自治組織の重層的展開. 愛知大学経済論集 178 : 21-63.
- 宮入興一 2011. 宮崎市の都市内分権化と地域自治組織の新展開. 西村 茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』127-160. 自治体研究社.
- 宮本憲一 1986. 『地方自治の歴史と展望』自治体研究社.
- 宮本憲一 1989. 『環境経済学』岩波書店.
- 武藤博己 1985. 総合調整議論の特徴と課題. 季刊行政管理研究 32 : 23-29.
- 村上 博 2010. 都道府県制は時代遅れになったのか?—道州制へのうごきを踏まえて. 村上 博・自治体問題研究所編『都道府県は時代遅れになったのか?—都道府県の役割を再確認する』2-30. 自治体研究社.
- 森川 洋 1989. わが国における府県内行政所管区域と計画地域. 経済地理学年報 35 : 15-31.
- 森川 洋 1990a. わが国の地域的都市システム. 人文地理 42 : 97-117.
- 森川 洋 1990b. 広域市町村圏と地域的都市システムの関係. 地理学評論 63 : 356-377.
- 森川 洋 2000. 主要都市周辺地域における自治体間の協力関係と合併問題. 経済地理学年報 46 : 419-434.
- 森川 洋 2008. 『行政地理学研究』古今書院.
- 森川 洋 2011. 通勤圏との関係からみた「平成の大合併」. 地理学評論 84 : 421-441.
- 森川 洋 2012. 『地域格差と地域政策—ドイツとの比較において』古今書院.
- 森川 洋 2015. 『「平成の大合併」研究』古今書院.

- 守友裕一 1991. 『内発的発展の道』 農山漁村文化協会.
- 山崎 朗 2004. 戦後日本の国土開発政策. 中俣 均編『国土空間と地域社会』50-80. 朝倉書店.
- 山崎仁郎・宗野隆俊編 2013. 『地域自治の最前線—新潟県上越市の挑戦』 ナカニシヤ出版.
- 山崎孝史 1991. 町村合併計画の変遷から見た市町村領域の再編成過程—昭和期福島県中通りを事例として. 人文地理 43 : 201-220.
- 山崎孝史 2005. グローバルあるいはローカルなスケールと政治. 水内俊雄編『空間の政治地理』24-44. 朝倉書店.
- 山崎孝史 2012. スケール／リスケーリングの地理学と日本における実証研究の可能性. 地域社会学会編『リスケーリング下の国家と地域社会』55-71. ハーベスト社.
- 山崎孝史 2013. 『政治・空間・場所—「政治の地理学」にむけて 改訂版』 ナカニシヤ出版.
- 山崎孝史 2017. リスケーリングの政治としての「大阪都構想」. 佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』82-105. ナカニシヤ出版.
- 山梨日日新聞社編 2004. 『白州町誌—この20年』 白州町.
- 山之内 稔 2008. 都道府県における総合出先機関の変遷と地方分権. 地方自治研究 23(2) : 25-37.
- 山本 努・高野和良 2013. 過疎の新しい段階と地域生活構造の変容—市町村合併前後の大分県中津江村調査から. 佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』81-114. 農山漁村文化協会.
- 横道清孝 2005. 都道府県と市町村の新しい関係—合併後の2層体制. 都市問題 96(3) : 48-55.
- 吉崎賢介 1998. 広域行政と市町村合併. 都市問題研究 50(6) : 40-55.
- 吉村 弘 1999. 『最適都市規模と市町村合併』 東洋経済新報社.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N. 2009. Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economies and Societies*, 2 (1): 123-139. ブレナー, N. 著, 齊藤麻人・丸山真央訳
2011. 国家のリスケーリングをめぐる未解決の問題群. 地域社会学会編『地域再生

- の展望と地域社会学』83-108. ハーベスト社.
- Cox, K. R. 1998. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: Looking for local politics. *Political Geography*, 17: 1-23.
- Goodwin, M. and Painter, J. 1996. Local governance, the crisis of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 21: 625-648.
- Harvey, D. 1985. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press. ハーヴェイ, D. 著, 水岡不二雄監訳 1991. 『都市の資本論』青木書店.
- Herod, A. 2011. *Scale*. London: Routledge.
- Jessop, B. 1993. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.
- Jessop, B. 1994. Post-Fordism and the state. In *Post Fordism: A Reader*, ed. A. Amin, 251-279. Oxford: Blackwell.
- Jessop, B. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity. ジェソップ, B. 著, 中谷義和監訳 2005. 『資本主義国家の未来』御茶の水書房.
- Jessop, B., Brenner, N., and Jones, M. 2008. Theorizing sociospatial relations. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26: 389-401.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press. ジョンソン, C. 著, 矢野俊比古訳 1982. 『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ.
- Jones, K. T. 1998. Scale as epistemology. *Political Geography*, 17: 25-28.
- Lefebvre, H. 1974. *La Production de L'espace*. Paris: Éditions Anthropos. ルフェーヴル, H. 著, 斎藤日出治訳 2000. 『空間の生産』青木書店.
- Marston, S., Ward, K., and Jones III, J. P. 2009. Scale. In *The dictionary of human geography, 5th edition*, eds. D. Gregory, R. Johnston, G. Pratt, M. J. Watts, and S. Whatmore, 664-666. West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Ohmae, K. 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press. 大前研一著, 山岡洋一・仁平和夫訳 1995. 『地域国家論—新しい繁栄を求めて』講談社.
- Smith, N. 1984. *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*.

- Oxford: Blackwell.
- Smith, N. 1989. Rents, riots and redskins. *Portable Lower East Side*, 6: 1-36.
- Smith, N. 1992. Contours of a spatialized politics: homeless vehicles and the production of geographical space. *Social Text*, 33: 54-81.
- Smith, N. 1993. Homeless/global: scaling places. In *Mapping the Future: Local Cultures, Global Change*, eds. J. Bird, B. Curtis, T. Putnam, G. Robertson, and L. Tickner, 87-119. London: Routledge.
- Smith, N. 2000. Scale. In *The Dictionary of Human Geography 4th Edition*, eds. R. J. Johnston, D. Gregory, G. Pratt and M. Watts, 724-727. Oxford: Blackwell.
- Söderström, O. 1996. Paper cities: visual thinking in urban planning. *Ecumene*, 3: 249-281.
- Strange, S. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. ストレンジ, S. 著, 櫻井公人訳 1998. 『国家の退場—グローバル経済の新たな主役たち』岩波書店.
- Swyngedouw, E. 1992. The mammon quest: 'glocalization', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. In *Cities and Regions in the New Europe: The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, eds. M. Dunford and G. Kafkalas, 39-68. London: Belhaven Press.
- Swyngedouw, E. 1996. Reconstructing citizenship, the re-scaling of the state and the new authoritarianism: closing the Belgian mines. *Urban Studies*, 33: 1499-1521.
- Taylor, P. J. 1981. Geographical scales within the world-economy approach. *Review*, 5: 3-11.
- Taylor, P. J. 1982. A materialist framework for political geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, 7 (1): 15-34.
- Yamazaki, T. 2004. Dreaming of "liberation" by riding on globalization: oppositional movements in Okinawa. In *Globalization and Its Outcomes*, eds. J. O'Loughlin, L. Steaheli and E. Greenberg, 337-360. New York: Guilford Press.