

論文の内容の要旨

論文題目 「平成の大合併」と地理的リスケーリング

氏 名 久井 情 在

2000年代に日本の市町村の様相を大きく変えた「平成の大合併」については、経緯や原因についての考察が進んでいるものの、その意義について十分に議論されているとはいえない。また、人口や財政に注目しがちな政治学や経済学の研究に対し、地理学では空間的側面から「平成の大合併」を分析してきたが、個別の地域や政策分野の知見にとどまり、体系的な議論には至っていない。そこで本稿では、「平成の大合併」とそれに付随する行政区域の再編を「地域振興のリスケーリング」として捉えることで、「平成の大合併」の意義を空間的側面から解明することを目指した。

本研究では「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」と定義しているが、「空間全体の一部」であるところの「地域」の示す地理的範囲は曖昧であり、文脈によってその実質的範囲が変化する。こうした特徴を持つ「地域振興」を論じる上では、広狭に基づく階層構造として空間を捉え、それぞれの層（スケール）を社会的な生産物とみなしてその生産過程を論じる「スケールの生産」論や、スケールの階層構造全体の変化過程を論じるリスケーリング論の援用が適している。

地域振興は、高度成長期において国が取り組むべき課題と認識されていたが、石油危機以降、市町村が担うべきとの考え方が示され、徐々に実質化されていった。そして2000年の地方分権改革で国・都道府県・市町村の関係が上下・主従から対等・協力を改められることで、地域振興の第一義の責任は市町村に求められるようになった。これは地域振興のスケールが、国から市町村へと移る過程（リスケーリング）として理解できる。このような性格を付与された市町村が合併することは、地域振興のあり方が空間的に変化する過程において、どのような意味を持つのだろうか。

その問いに答えるべく本稿では、市町村合併に連動する形で地域振興の空間的枠組みの見直しがなされた3つの事例を取り上げ、その変化の詳細を明らかにするとともに、背後にある地域振興についての考え方の変化について考察した。その内容については本稿第3章から第5章で展開されるが、その前に第2章で、市町村合併の進捗状況の地域差を示し、それによって地域振興への影響にも差が出る可能性があることを指摘している。

第2章についてより詳しく述べると、国主導の地域振興に基づく市町村間連携のための地域枠組みである広域市町村圏と、地方分権改革後の地域振興の枠組みである「平成の大合併」後の市町村との空間的整合性を分析した。その結果、広域市町村圏全体での合併ないしそれに近い状態が実現している「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、圏域中心市町村が関わらない合併が卓越する「反中心型」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、合併により市町村域が大きく変わった地域の中に、地域振興の空間的範囲があまり変わらないままその担い手が国から市町村に移ったケースである「一致型」と、地域振興の担い手と共に空間的範囲も大きく変わったケースである「反中心型」とが存在することを示している。

事例研究の部分に入ると、まず第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を調査しその原因について考察した。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年からの地域振興局体制では、県全体を1つの単位とみる従来の地域振興から、県内ブロック別に地域振興を図る形への転換が図られていたといえる。しかしその後の国の分権改革論議で市町村優先主義が強調され、「平成の大合併」によって県内ブロックに匹敵する規模にまで市町村が拡大したため、2006年に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、自らの役割を市町村に対する全县スケールからの補完に位置づけ直した。このことから、「平成の大合併」は都道府県に対し、域内の均衡を主体的に図る姿勢から市町村を通して間接的に地域振興に関わる姿勢への転換を促したといえる。

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地域の動向が注目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、旧町村スケールがローカル・ガバナンスの構成要素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可能性は低く、定着するとしても一部の地域に限られると結論づけられる。

第5章では、第2章で「反中心型」に分類した地域にみられる、既存の地域振興の枠組みと空間的範囲が異なる合併市町村において、地域振興がどのように展開されているのかを分析した。具体的には「中心なき合併市」である山梨県北杜市を事例に、市による大規模太陽光発電所（北杜サイト）の誘致と観光政策を、「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、崖地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観測された「日照時間日本一」が太陽光発電のイメージと結び付けられたが、実際に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。ここから、北杜市が環境・新エネルギー分野での共通性を有する1つの「スケール」として創出され、「日照時間日本一」と北杜サイト建設は旧町村スケールではなく北杜市スケールの事項として認識されていることが確認できる。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「北杜市スケール」が生産されたとはいいがたい。むしろ、より大きなスケールとの連携によって1つのスケールとしての合意形成を回避し、地域イメージを統合しないまま地域振興を進めていると捉えることができる。

第3章から第5章で分析した「地域振興のリスケーリング」の事例からは、上位スケールの主体（up-scale actor: UA）と下位スケールの主体（down-scale actor: DA）の関係性について共通した変化のパターンを見出すことができる。すなわち、初めはUAがDAに対して集権的に地域振興策を指示する関係性（「集権・平等型」）がみられ、次いでUAが複数あるDAを平等に扱いながらも地域振興策の具体的内容についてはDAに委ねる形（「分権・平等型」）に変化し、最後にUAが地域振興に向けた高い意欲や優れたアイデアを持つ特定のDAを選んで関係を結ぶ形（「分権・競争型」）が目立つようになる。このような変化は、今日に至るまでの国と地方自治体の関係性にも当てはまるが、2000年代初めに「分権・競争型」まで変化した国に対し、第3章で取り上げた山梨県は「平成の大合併」のピーク直後の2006年から「分権・競争型」に入っており、第4章と第5章でみた市町村の事例では合併後に変化が始まり、現在も変化途上にあると判断できる。

したがって、冒頭で問いとして掲げた「平成の大合併」の意義とは、都道府県や市町村が、競争的な地域振興の考え方を国から受容し、域内の施策に反映させる契機を作ったことにあると結論づけられる。またそこから導き出されるインプリケーションとして、「一致型」に比べて「反中心型」の市町村では、競争型の地域振興において、UAとの連携とDAとの関係の両面から不利な立ち位置に置かれていることが指摘できる。