

平成の大合併後の自治体運営について

鶴 谷 将 彦

- I. はじめに
- II. 平成の市町村合併研究における本研究の位置づけ
- III. 新設合併自治体の運営—京都府京丹後市を例に—
 1. 京丹後市の誕生と中山市政
 2. 中山市長の再選とその評価
- IV. 新設合併自治体の運営—滋賀県高島市を例に—
 1. 高島市の誕生と海東市政
 2. 海東市長の落選とその評価
- V. 結びにかえて

I. はじめに

地方分権の推進に伴って行われた2000年代のいわゆる「平成の大合併」から5年以上が経過した。この「平成の大合併」で誕生した自治体も、首長選挙を最低二回以上経験し、新たな自治体における政策的取り組みを行い始めている。一方で、新自治体誕生の起源である合併に伴う諸々の社会的影響や政策課題により、当初集めた注目も、日を追うごとに薄れ、新たな段階をむかえている事は想像が出来る。

そもそも、平成の大合併は地方分権の進展に伴い、基礎自治体を再編し自治体としての行財政能力を高めるという趣旨を含みながら推進されてきた。そのため、合併への気運は外在的にはかられた側面もあり、新自治体は、合併のデメリットが生じるといわれるような点が指摘されてきた¹⁾。こうした指摘のある中、あえて合併を行った自治体は、それを克服することを課題として行政運営を行っていると考えられる。その点を踏まえて考えると、新設合併した自治体の多くが2009年春に2回目の市町村長選挙を迎えた時に指摘されたのは、合併市町村における現職首長の落選であった²⁾ ということは示唆に富んでいる。本稿では、平成の合併によって誕生した自治体の首長は、どのような点に留意しながら合併のデメリットを克服しようとしたかについて、合併後自治体の運営過程を事例分析することによって明らかにす

ることを目的とする。

本稿の結論を先取りして簡潔に述べるとしたら以下のようなになる。これまでは、合併後自治体における運営に関しては、行政改革など政策的な成果に注目してきた。確かに合併後の影響をみるうえで政策的成果を検証することは重要ではあるが、多くの合併自治体がそうした成果を上げることを当然のように期待される中で、成功するところもあれば失敗するところもあるということを説明するには、いまだ少し、別の事情を検討する必要があるのではないかと思われる。そこで本稿ではこうした政策的成果をもたらすための環境要因としての人事の面も、合併後自治体の運営にとって重要な位置づけにあるということが予想されるのではないかということを示せればと思う。

本稿の構成は、以下の通りである。まずIIでは、平成の市町村合併研究における本研究の位置づけと後に検討する事例を示す。そしてIIIでは平成の大合併によって誕生した二つの自治体を取り上げ、事例分析を行いながら、合併後自治体の検証を行う。そして最後のIVにおいては、本稿の分析から指摘できる点を発見的に示すこととする。

II. 平成の市町村合併研究における 本研究の位置づけ

ここでは、本研究の位置づけについて、平成の大合併に関する研究を概観しながら明らかにしていく。

これまでの平成の市町村合併に関する研究は、時期的区分を用いれば、主に2つの領域に分けられると考えられる。それは、合併過程の研究と合併後の自治体における政策課題の検討である。つまり、これまでの研究は、時系列的経緯の側面も強いと考えられるが、合併の過程(2005年前後)や合併後の自治体における政治アクターや住民の政治的意識はどのようなものであるかという短期的な影響を測ることが行われてきた。合併過程の研究としては、市町村合併が本格化する前に住民に対する自治体や合併協議会の説明にみられた市町村合併のメリット・デメリット論(真淵2009)等を中心に、市町村合併の組み合わせに関する研究(城戸・中村2008)や非合併を選択した自治体も含む合併事例研究(早川2006)、そして合併にかかわる政治アクター(県議や政党・有権者等)に着目した研究(中條2005;平野2008)等が中心であった。さらに、合併特例法の期限の影響もあり、2004年から2006年にかけて市町村合併が多く行われたことに伴い、合併後自治体の誕生後の評価として、合併後の行政職員・地方議員・住民の意識調査(今井2009;河村2010)等が行われてきた。ただ、合併後の自治体はどのように運営され、合併のメリット・デメリットがどのように合併自治体へ影響したのかというような合併自治体の運営については、あまり指摘がないといえる。その状況において、この問題を考える上での手掛かりとなるのは、合併後自治体における首長の落選を述べた今井照(今井2009)と平野淳一(2009)の指摘である。

まず、今井は、「新設合併した自治体が2009年春に2回目の市町村長選挙を迎えることになり、ミニ統一選と呼ばれるほど注目された。そこで目立ったのは、合併市町村における現職首長の落選である。その結果非合併市町村の現職落選率が23.3%であるのに対して、合併市町村の現職落選率は47.9%であり、ほぼ2倍になっている」(今井2009:47)という現象を紹介している。その理由として今井は、「合併自治体における現職市町村長の落選は、合併に対する住民の評価が厳しかった、あるいは少なくとも合併前の期待に対してその結果に不満であったということはいえるにちがいない。しかし、一般的に

考えて、今後も継続して合併自治体に限り現職首長の落選率が高いとは想像しにくい。むしろ重要なことは合併によって何かが変わったということであり、その中身を確認していくという作業であろう。ここから先は推測の域を出ないが、広域化すればするほど、市民は国会議員を選ぶように市町村長や議会議員を選挙するのではないかと思われる。つまり、市民と自治体の政治・行政との間の距離感、関係の意識が変化するのではないか。このことが選挙行動に影響するのではないか。また、さらにその先には、地域社会における国会議員の集票構造にも変化を及ぼすのではないかということである。」(今井2009:49)また平野は、市町村合併の政治的効果に着目し、二期目の首長の再選が難しい現象を以下の3点に整理している。それは「①合併後の市政運営における財政再建と地域間格差是正のトレードオフがあること、②合併に伴う地方政治アクターの再編により潜在的な対立候補が増加したこと、③合併に伴う市政に関する争点の増加があると考えられる」と述べている(平野2009:22)。つまり平野は、財政や地域間格差、政治的アクターの動向、市政に関する争点の増加など多岐にわたる点の指摘を行っているのである。

一方で今井は、『全国首長名簿』から平成の大合併に焦点を当て、具体例として福島県における喜多方市や南会津町などを分析している。そのなかで今井は合併後自治体の現職の落選の理由を二点挙げている。第一に、合併によって放置されることになった周辺部ばかりだけではなく、中心部でも合併後自治体経営に対する不満が高まっていること(今井2010:16)、第二に、単純な地域間対立では説明できない政治動向、あるいは地域社会の変動が起きているのではないかという可能性の二点である。つまり旧市町村を基準とした人口規模の積算で選挙を分析する手法そのものが誤っているかもしれないということである(今井2010:16)。この今井の見方は、これまでとは違い、新たな視点で合併後自治体の現職の落選現象をとらえる必要があると指摘している点で興味深い。

それでは、現在の状況はどのようなものであるか。ここからは、平成の大合併によって誕生した自治体における2回目の首長選挙に焦点を当てながら、現職の落選という現象を説明することとする。

表1 平成の大合併件数

新設	461
編入	182
合併件数	643

注) 総務省の合併問題に関するHPより³⁾

まず、表1は、平成の合併によって誕生した自治体の合併方式に着目した分類である。表1からは、新たな自治体として表わされる新設合併方式が全体の約70%近くを占めていることがわかる。ただ、新設合併の自治体をさらに細分することが、合併後の自治体の過程を考えるうえで有益であると思われる。なぜなら、新設合併と編入合併を分類するうえで、新設合併においても編入合併とほぼ等しい構成のような自治体が存在するからである。そのため、新設合併を、自治体の構成自治体の内訳と合併による昇格の点に着目しながら整理するために、以下の三つに細分化するべきであろう。第一に、合併する自治体の中に中核的な市が存在する「市を含む新設合併」である。そして第二は合併する自治体の中に中核的な市を含まない「市を含まない町村が合併して市に昇格した新設合併」である。第三は、「市を含まない町村から町村への新設合併を行った」ケースである。これら三つの分類に2回目の市長選挙における現職の当落を示したものが表2の結果である。

特筆すべき点は、合併自治体の中で643件中283件の自治体（約45%）が、市を含まない新設合併であったということである。従って、人口や財政力などの面に着目しなければ、合併に伴ってできる新設の自治体において諸施策の統合の基準となる自治体が明確ではない合併

を行ったといえる。この事は、これまで比較的に広域行政を経験していない自治体が多く存在したことを意味し、合併に向けた協議の難しい面を有した新設自治体が多かったことを意味する。

そして表3は、表2のデータを現職の再選率において見たものである。確かに、無投票などを含むと70%前後の再選率であるが、新設合併市の中でも、市町村合併件数の約15%を占める市を含まず町村から市へ昇格した新設合併自治体における競争選挙状況下における現職の再選率は50%台であり、競争選挙における現職の再選の難しさを物語っている。

このことは、今井や平野による指摘や今回改めて整理した首長の再選に関するデータ（表2）の状況からも、合併自治体における首長（市町村長）の再選率は低く、特に新設自治体の首長の再選率が、六割近くでしかないことが、平成の市町村合併の1つの特徴であるといえる。このことから、新設合併自治体における首長の再選は、極めて難しいという現象が明らかになったわけであるが、その理由については、改めて詳細な分析が必要であろう。

それでは、合併自治体の中から、どのような自治体を扱うことが適切なのであろうか。まず、合併のデメリット（例えば中心部・周辺部問題など）が多く顕在化していると思われる自治体に焦点を当てる必要があるといえる。そこで表1のように、平成の市町村合併に多くみられた新設合併自治体を対象として考える。そして、合併問題が色濃く出る可能性のある自治体としては、合併後に自治体運営が難しいと予想される自治体を選択するこ

表2 新設合併における2回目の市長選挙の実施件数と現職の動向

	合計	無投票再選	再選	敗北	現職引退	1回目市長選挙のみ
市を含む新設合併	178	23	57	36	53	9
市を含まない町村が合併して市に昇格した新設合併	126	38	29	23	33	3
市を含まず町村から町村へ新設合併	157	39	41	25	49	3
新設合併合計	461	100	127	84	135	15

注) 朝日新聞を基に筆者が確認（2011年6月30日現在）

表3 新設合併における2回目の市長選挙に関する現職の再選率

	現職立候補の場合	現職立候補の再選率%	競争選挙の場合	競争選挙における現職の再選率%
市を含む新設合併	80勝36敗	68.97	57勝36敗	61.29
市を含まない町村が合併して市に昇格した新設合併	67勝23敗	67.00	29勝23敗	55.77
市を含まない町村から町村へ新設合併	80勝25敗	76.19	41勝25敗	62.12
新設合併合計	227勝84敗	73.46	127勝84敗	60.19

注) 表2を基に筆者が作成

ととする。具体的には、表2の分類の中から、新設合併の中でも「市を含まない町村が合併して市に昇格した新設合併」は、合併のデメリットや問題点を一番意識しなければならないと考えられる。なぜなら、「市を含まない町村が合併して市に昇格した新設合併」は、新市を形成するため、これまでの規模の小さい町村が合併を選択し、これまでの自治体とは異質の自治体を形成する必要があると思われるからである。また自治体面積の広域化や人口規模の拡大等を考えれば、合併時において調整が難しく、合併に伴う問題を意識しなければならないと思われるのは複数自治体が参加して新設合併した「市を含まない町村が合併して市に昇格した新設合併」の自治体であると考えられる。そこで京都府京丹後市と滋賀県高島市を取り上げ、比較事例分析を行う。両自治体を選択する理由としては、表4・表5・表6の地理的側面や雪の多い気候、そして大阪や京都などの都市圏から一定の距離が存在し、交通アクセス等の不便な点などいくつかの点で共通性を有するからである。

表4 京丹後市を構成する旧町

	面積 km ²	人口 (人)
久美浜町	145.05	11,857
網野町	75.07	16,056
丹後町	64.96	7,164
弥栄町	80.38	6,132
峰山町	67.45	13,564
大宮町	68.93	10,805
京丹後市計	501.84	65,578

出典：平成12年 国勢調査

表5 高島市を構成する旧町村

	面積 km ²	人口 (人)
マキノ町	78.34	6,210
今津町	122.74	13,921
朽木村	165.77	2,625
新旭町	32.84	11,068
安曇川町	48.47	14,489
高島町	63.20	7,138
高島市計	511.36	55,451

出典：平成12年 国勢調査

表6 両市の産業従事者構成 (単位は%)

	京丹後市	高島市
第1次産業	10.7	6.8
第2次産業	40.6	38.1
第3次産業	48.7	55.1

出典：平成12年 国勢調査

Ⅲ. 新設合併自治体の運営

—京都府京丹後市を例に—

1. 京丹後市の誕生と中山市政

京丹後市は、京都府の北西部、京都市から直線距離で約90kmに位置し、東西に約35km、南北に約30km広がり、面積501.84km²を有している。地形は、中国山脈の流れを受けた標高400～600mの山々が連なる山稜が広がり、中央部には盆地、北端には海岸といった形状を成している。また海岸部は、東側が若狭湾国定公園に、西側が山陰海岸国立公園に指定されており、土地利用の状況は、全体の70.0%が山林・原野、田畑が11.1%、宅地は2.5%となっている。

気候は、四季の変化に富み、夏は、暑い日が続いて海岸地域は海水浴客、山間部はキャンプの客で賑わい、冬は、日本海が荒れ模様となるが、カニ漁等の海の幸にあふれ、また山間部は積雪1メートルというところもあり、スキー客も訪れる。(京丹後地域協議会2003:2-1)

それでは、京丹後市の合併過程とそれに伴い誕生した中山泰市長の市政はどのようなものであったか。ここからは、京丹後市の成り立ちから説明していくこととする。

(1) 京丹後市の誕生 (2001年～2004年4月)

京都府北部の丹後地域(6町)において、いわゆる「平成の大合併」が始まったのは、2000年12月12日に市町村合併について論議するために京都府や市町村会などが設置した「市町村行財政研究調査会」による試案の報告であった⁴⁾。この流れを受けて2001年6月11日、宮津市を除く丹後地域10町⁵⁾は、「市町村合併問題研究会」を発足させた。この研究会に参加した自治体は、議論の範囲など多岐にわたるため、自然の流れで10町の中から6町⁶⁾のグループがまとまり、2001年10月には「行政改革推進会議峰山地域分科会」を立ち上げた⁷⁾。

その後、この6町グループは、2002年4月に合併に向けた法定協議会を立ち上げるなど協議を順調に進ませ、合併へ向けて議論を加速していくこととなった⁸⁾。そして、2003年9月には、6町の議会すべてが「京丹後市」として新設合併することを承認し、2004年4月1日、中郡の大宮町・峰山町、竹野郡の網野町・弥栄町・丹後町、熊野郡の久美浜町の6町が新設合併することで「京丹後市」は誕生したのである。

(2) 2004年京丹後市長選挙（2004年5月）

「京丹後市」が誕生して一ヵ月後に行われた京丹後市長選挙は、新人3名による争いとなった。この市長選挙は、合併後の京丹後市の運営や行財政改革、少子高齢化対策が争点となる首長選挙であった。立候補者の中には、合併協議の当事者である、旧網野町長が立候補する一方で、自民党が推薦する元内閣府総合規制改革会議事務室次長の中山泰も立候補する展開となり、保守分裂の選挙戦となった。また、市役所が旧峰山町役場、市長職務執行者も前峰山町長という「峰山一極集中」への不満⁹⁾も選挙戦の構図に影響したともいわれた¹⁰⁾。ただ、新市は財政難などのさまざまな課題があり、元中央官僚として行政手腕をアピールした中山候補が、しがらみなく思い切って改革を行えるというアピール¹¹⁾を行ったことも影響したのか、初当選を果たすこととなった。

(3) 中山市政の1期目（2004年5月～2008年4月）

激戦の末当選した中山泰市長（以下では中山市長と略す）が、1期目の施策として主体的に取り組んだものは、行財政改革の断行と京丹後市の組織改革であった。中山市長は、就任翌年の2005年10月に京丹後市行財政改革推進計画案をまとめ、その翌年の2006年4月には組織の簡素化と本庁機能の強化を目指す組織改革を断行した。京丹後市は合併後の検証として、2010年10月に行財政改革の効果に関する発表を行った。それによると、5年間で人件費抑制など44億7千万円の歳出を削減し、その内、人件費の削減については、当初の947人から174人まで職員を減らし、13億4千万円の削減を実現した。また財政は、公債費比率・起債制限比率ともに目標

を達成し、特に公債費比率は目標の19%台から大幅の削減となる16.7%に達した。以上のように、多くの指標で第一次行政改革（2004年度～2009年度）の目標を達成することができ、財政の健全化が進んだ¹²⁾。さらに京丹後市は京都府下においても合併第1号の自治体ということもあり、府の支援も手厚く、副市長などの政治的任用の人事は、京都府職員を副市長に任命し、市議会から同意を得るなど人事においても追い風の状況であった。加えて、職員の人事においても、急激な配置転換を行わず、市政2年目まで中山市長は旧町単位職員配置を尊重する方針を取っていた¹³⁾。

それと同時に、合併問題のデメリットとしてかねてより指摘されていた周辺部の活性化と行政サービスの維持を視野に入れ、京丹後市内のバス会社と提携することによる「200円バス」の運行¹⁴⁾や、工業団地の整備、市立弥栄病院の産科復活をはじめとする活性化施策を推進した。循環バスについては、一定の結果を生じ、一方で、国からも認められ、2007年末には経済産業省の「企業立地に頑張る市町村二十選」にも選ばれることとなった¹⁵⁾。

2. 中山市長の再選とその評価

(1) 中山市長の再選（2008年4月）

新設合併と京丹後市の誕生から4年を経過した2度目の京丹後市長選挙は、2008年4月に中山市長を含め3名の候補者によって争われた。現職の中山市長は前回同様、自民党の推薦を受けたが、保守系の京丹後市議が立候補し、またしても保守分裂の選挙となった。このとき中山市長はマニフェストを発表し、京丹後市政の実績と市政の継続を訴えて選挙戦を展開した¹⁶⁾。

表7 2004年京丹後市長選挙結果 有権者数51,686人 投票率85.24%

	氏名	経歴	党派	票数	絶対得票率%
当選	中山泰	元中央省庁官僚	無所属（自民・公明推薦）	18,800	36.37
	浜岡六右衛門	元網野町長	無所属（民主推薦）	17,703	34.25
	石井内海	丹後労連議長	無所属（共産推薦）	6,170	11.94
			合計得票	42,673	

注) 京丹後市選挙管理委員会発表結果を基に筆者が作成

表8 2008年京丹後市長選挙結果 有権者数50,277人 投票率78.45%

	氏名	経歴	党派	票数	絶対得票率%
当選	中山泰	現市長	無所属（自民・公明推薦）	18,552	36.90
	早川雅映	前市議	無所属	12,857	25.57
	石井内海	丹後労連議長	無所属（共産推薦）	6,942	13.81
			合計得票	38,351	

注) 京丹後市選挙管理委員会発表結果を基に筆者が作成

そして、この市長選挙は、京丹後市民は四年間の実績を一定評価し、安定した市政の継続を求め、前回の市長選挙とほとんど変わらない得票を中山市長へ与えることとなり、表8のように再選という結果となった。

(2) 中山市政の二期目～現在 (2008年5月～2010年末)

2010年10月3日に、京丹後市と兵庫・鳥取両県にまたがる山陰海岸が、国際的に貴重な地形や地質のある自然公園「世界ジオパーク」として、ユネスコが支援する世界ジオパークネットワークから認定された。この認定は、世界における京丹後の存在を示しただけでなく、同市の観光などの地域振興に弾みがつくと期待されている¹⁷⁾。ただ、一方で課題も多い。そのひとつが、このアンケート調査の前(2010年春ごろ)に注目を集めた、学校の再編(再配置)と耐震化問題である。この点については、教育政策の課題として浮上しつつあるというのが調査当事の現状である¹⁸⁾。

一方で、京丹後市民の意識の中には、中山市政の進め方に対して、合併問題に関する点を中心に見れば批判が多くないという意識調査の結果がある。それが2010年夏に実施された京丹後市民アンケートである。このアンケート調査は、「社団法人京丹後青年会議所」¹⁹⁾の創立45周年記念事業の一環として行われた事業である。

京丹後市民アンケート調査は、「社団法人京丹後青年会議所」の会員が主体となって、調査期間の42日間で

(2010年8月25日～10月5日実施)の間に主に街頭調査など、個人が特定できる方法で行われた。調査の目的は、以下の2つの実態調査である。第一に中山市長の2008年4月の京丹後市長選挙におけるマニフェストに関する市民の評価である。第二に京丹後市の現状と将来(京丹後青年会議所の表現を借りれば未来予想図)はどのようなものである。調査内容としてアンケート内の設問は、以下の4つに分類される。一つ目として、2008年京丹後市長選中山マニフェストの内容を産業・価値・基盤・福祉・教育・市民の5つに分類し、多肢・複数選択式で「評価するか」・「不十分とするか」・「優先してほしいか」という間に各政策が該当するかどうかを尋ねる設問を設定した。そして二つ目に、京丹後市の住み心地を「非常に住みやすい」「住みやすい」「どちらでもない」「住みにくい」「非常に住みにくい」という5段階で評価し、その理由を尋ねる設問であった。そして三つ目に、京丹後市の現在のイメージと未来に実現してほしいイメージ、そしてその理由を尋ねる設問とした。そしてアンケート分析の基本的な部分であるが回答者の性別・年齢層・居住地・職業・配偶者の有無・子どもの有無を尋ねる設問からなる、詳細な設問が設定されている。その結果が表9の分析結果である。これは合併問題にちな、中心部と周辺部の意識の差に関して分析した結果である。ここでいう中心部とは市行政が集中し、地理的にも経済的にも京丹後の中心である峰山町と大宮町の住

表9 中山市長のマニフェストに対する評価の分析結果

		産業		価値				基盤				福祉				教育				市民					
		Yes	No																						
評価する	中心部	51	21%	196	79%	96	39%	151	61%	94	38%	153	62%	76	31%	171	69%	58	23%	189	77%	41	17%	206	83%
	周辺部	47	14%	292	86%	115	34%	224	66%	123	36%	216	64%	84	25%	255	75%	58	17%	281	83%	40	12%	299	88%
不十分である	中心部	119	48%	128	52%	72	29%	174	71%	95	38%	152	62%	78	32%	168	68%	103	42%	143	58%	103	42%	141	58%
	周辺部	177	52%	161	48%	104	31%	235	69%	113	33%	226	67%	113	33%	226	67%	125	37%	214	63%	142	42%	197	58%
優先してほしい	中心部	115	47%	132	53%	55	22%	192	78%	109	44%	138	56%	92	37%	155	63%	95	38%	152	62%	85	35%	161	65%
	周辺部	163	48%	176	52%	77	23%	261	77%	149	44%	190	56%	135	40%	203	60%	116	34%	223	66%	110	32%	229	68%

x2値	産業	価値	基盤	福祉	教育	市民
評価	4.72	1.52	0.19	2.58	3.65	2.76
不十分	1.00	0.13	1.64	0.17	1.50	0.01
優先	0.13	0.02	0.00	0.44	1.12	0.28

独立性の検定	産業	価値	基盤	福祉	教育	市民
評価	0.05	独立	独立	独立	独立	独立
不十分	独立	独立	独立	独立	独立	独立
優先	独立	独立	独立	独立	独立	独立

注) 社団法人京丹後青年会議所「京丹後市民アンケート調査結果」から出典²⁰⁾

民とし、それ以外を周辺部と定めた。

この結果から、中心部と周辺部の市民の回答の差は、産業に対する評価には若干の差があったが、中心部と周辺部という違いによって不満に差が生じていることを示す要素はなかった。従って、中心部と周辺部では、若干中心部ほど肯定的に評価する回答がある傾向があったが、周辺部ほど批判があるという要素は顕在化していないことが明らかとなった。このことから、合併問題の意識については住民から消えつつあると言えるのが京丹後市の現状である。

IV. 新設合併自治体の運営

—滋賀県高島市を例に—

1. 高島市の誕生と海東市政

高島市は、滋賀県北西部に位置し、総面積は511km²、総人口は約5万5千人を擁する。市の東部は琵琶湖に、南西部は比良山地を境に大津市および京都府に、北西部は饗庭野と野坂山地を福井県に接している。気候的には日本海側に近いことから冬季の寒さは厳しく、積雪量の多い日本海型気候となっている。また秋季には「高島しぐれ」とよばれる降雨がしばしば存在する（高島地域協議会2004）。

それでは、高島市の合併過程とそれに伴い誕生した海東英和市長の市政はどのようなものであったか。ここからは、高島市の成り立ちから説明していくこととする。

(1) 高島市の誕生（2001年～2005年2月）

滋賀県北西部（湖西地域）に位置する高島市は、高島郡5町1村（高島・安曇川・新旭・今津・マキノ・朽木）によって構成されている。高島市としての枠組みは、県による市町村パターンの提示が行われた2001年が形成の主たる根拠ではあるが、それ以前から、地域的連携が行われてきた。それが、広域連合の存在である。昭和45年1月から高島郡5町1村は湖西地域広域市町村圏として圏域の設定がなされ、同年9月に湖西地域広域市町村圏協議会を設置し、圏域の一体的な振興を図るために整備計画を樹立したところから始まった。つまり、この時から、事務組合を設立し、広域行政を積極的に進めてきた先駆的広域連合であった。そして1999年11月からは一部事務組合にとどまらず、広域市町村圏計画の策定、実施に必要な連絡調整・広域市町村圏計画において

広域連合が行うとされた事業の実施に関する事務、および介護保険関連事務である（新家2005：103）。その中身は、公立高島病院を中心とした病院管理運営や消防、ごみ処理、斎場の管理運営などの多岐にわたり、その共通的な歩みを進めてきた。そのため、2000年代前半に行われた、高島郡の住民を対象に行われた「市町村合併に関する意識調査」結果から、当該圏域は合併に対する意識が高く、組み合わせについても高島郡5町1村による合併が望ましいという意識は強かった（新家2005：104）。ただ、合併の過程においては紆余曲折が存在した。一つ目には当事者間の認識である。広域連合によるスムーズな運営がなされていたがゆえに、平成の大合併に関する強いインセンティブについては形成される時期が遅かったといえる。加えて、高島町にあった公立高島病院の位置など平成の大合併において特筆されやすい問題も生じた。その結果が、滋賀県内では4番目の市町村合併という形にも間接的ではあるが影響したことは想像できる。二つ目に、「高島地域は一つ」というような地域に対する強い思い入れが、政治アクターおよび住民の中にあつたことが考えられる。合併後の新自治体の名称についても当初「西近江市」という名称にする予定であったが、住民からの強い反発などから「高島市」へ変更した件や、市西部に位置し、湖西地域の中でも京都と小浜を結ぶいわゆる「鯖街道」の中間に位置した朽木村の参加が、村長選挙、住民投票により非合併から合併参加へ動いたことも影響し、前述の京丹後市よりは約1年の時間をかけて合併にこぎつけた。

(2) 2005年高島市長選挙（2005年2月）

その合併によって生じた高島市は、2005年2月に初代市長を決める選挙が行われた。この市長選挙には、2004年9月に高島市域の合併協議会の会長であった海東英和新旭町長（45歳）の立候補表明によって火ぶたが切られた。その直後には、高島郡区域を選挙区としていた県議の石田幸雄（72歳）が立候補表明をした。この2人で争うならば、石田には全市域的に知名度があり、加えて自民党所属の県議会議員ということもあり保守層にも強く、石田の出身である北部の今津町やマキノ町で強力な支持基盤を有していたため有力であった。しかし、保守層にも一定のアピールができ、高島市域南部において有力な政治アクターであった安曇川町長の福井俊一（67歳）が立候補し、公立高島病院の位置・改修にかん

表 10 2005 年高島市長選挙結果 有権者数 44,177 人 投票率 81.77%

	氏名	経歴	党派	票数	絶対得票率%
当選	海東英和	前新旭町長	無所属	12,744	28.85
	石田幸雄	前県議	無所属	11,928	27.00
	福井俊一	前安曇川町長	無所属	8,949	20.26
	萬木綱一	前高島町長	無所属	2,055	4.65
			合計得票	35,676	

注) 高島市選挙管理委員会発表結果を基に筆者が作成

する問題で、高島町長の万木綱一（67歳）が立候補表明することにより、保守層が分裂する形で候補者乱立と地域対立を引きずった4候補で争うこととなった。選挙戦は、厳しい財政状況や高齢化の進む自治体をどのように運営していくのかという点で争われた。特に有力だったのは前県議の石田と前新旭町長の海東候補であった。その乱戦の末、この候補の中で最も若かった海東候補が勝利したのである（表10）。

(3) 海東市政（2005年2月～2009年2月）

高島市の初代市長は海東の手に委ねられた。海東市長の選挙戦からのスローガンは、国や県の補助金に頼りがちな体質を改め、本当に必要な事業を見極めたいという趣旨²¹⁾から「ないものねだりからあるものさがしへ」をスローガンに市政を展開していった。そのため従来の国・県の補助金を頼りにする行政からの脱却を目指した市政を進め、行政改革の徹底と事業仕分け²²⁾など行政に関する改革を積極的に推進し、財政再建を進めた。この点は多くの市民に評価される形ではあったが、市政開始当初から様々な軋轢を生じた。まず六町村の合併ということもあり、人事異動などの職員配置には、細心の注意を払われたものの就任当初から大規模に行われた。また、行政改革の観点から職員給与のカットなどの施策も大胆に行われた。その結果、部長を含む有能職員の大量退職などの高島市に対する副産物を生みだし、ただでさえ厳しい市政運営を強いられていた海東市政にとっては大きな痛手であった。そのことは、合併して1年余り経過した2006年3月定例議会において保守系市議の質問でもとりあげられた²³⁾。その他には、市長の市政運営にとって要である副市長人事にも影響があり、海東市長は議会に対して根回しをせず副市長人事を提出したため、2006年12月21日に副市長を2人にする人事案が否決されてしまった²⁴⁾。このように人事の面において海東市長は思うように進めることが出来なかった。

一方、施策に関しては、徹底した行政のコストカット

は公民館や体育館などの公共施設の有料化や合併に伴う公共料金の上昇をもたらした一方で、2006年4月に滋賀県の構造改革特区制度を利用して、観光特区の指定を受ける²⁵⁾など高島市の資源を生かした町づくりも行われた²⁶⁾。そのため、行革や人事、地域振興などに関し海東市政の評価は、賛否両論ありながら4年の月日を過ごしたのである。

2. 海東市長の落選とその評価

(1) 海東市長の落選（2009年1月）

そして、4年後の市民による審判を受けることとなった。2009年1月の市長選挙は、まさに海東市政の4年間をどう評価するのかを問う選挙であった。この市長選挙に対しては、反海東勢力が市長選の半年以上前から市内に形成され、事前活動を展開した。その代表が、市職員出身で海東市政誕生時には健康福祉部長を務めた元今津町総務課長の西川喜代治（60歳）であった。2008年3月に高島市役所を退職し、同年7月に立候補表明を行っていた。この動きには、早くから支持する勢力が二つ存在した。ひとつは、北部の今津町・マキノ町の住民である。そもそも彼らが熱心に行動したのには理由が存在していた。それは、合併協議段階から市の中心地は、今津町という意識が強かったにもかかわらず、新市庁舎建設が進んでいないことを理由に、暫定的な庁舎であった新旭町の庁舎が使われていたからである²⁷⁾。もうひとつは、市職員OBの動きであった。彼らは海東市政の初期の段階において、大量退職を余儀なくされた人々が中心であった。その彼らが4年経過した市長選挙で強力な反海東の運動員となるからには、想像を絶する人事のしこりがあり、彼らが去った後の4年間の市政においても、市長と市職員との間に埋まらない溝が存在していたと考えられる。そのため西川は、公共料金などの行政サービスの改善と同時に市職員配置などにみられる海東市長の強引な行政手法を批判した。

この動きに対し海東市長は新たな展開を見せた。もと

表 11 2009 年高島市長選挙結果 有権者数 43,766 人 投票率 76.25%

	氏名	経歴	党派	票数	絶対得票率%
当選	西川喜代治	元高島市健康福祉部長	無所属	17,920	40.95
	海東英和	現市長	無所属（連合滋賀支援）	15,054	34.40
			合計得票	32,974	

注) 高島市選挙管理委員会発表結果を基に筆者が作成

もと高島市の保守層を支持基盤とせず、無党派層からの支持を頼りにしていた市長は、市職員の中でも連合系の組合員が多いことに注目し、連合滋賀や高島の地協からの推薦を得ることに成功した²⁸⁾。加えて2006年に誕生した嘉田由紀子知事とも関係は良好で、高島市選挙区選出で2007年に対話の会公認で初当選した清水鉄次県議からの支援も受けた²⁹⁾。この支援は、結果として「自民党」対「対話の会」で争われた2007年の滋賀県議会議員選挙高島市選挙区を彷彿させ、保守基盤の強い高島市において自民党支持者の多くが西川支援に回り、結果として反海東勢力が一枚岩となった。そして接戦の末、表11の結果のように、西川が市長選挙において勝利を収めた。

(2) 西川市政における海東市政の位置づけ

西川市長は、海東市長の行政改革の推進から生じた公共施設の使用料金上昇に対して公共料金の無料化を実施し、海東市政と違うスタンスを取ることを就任当初は行った。しかしその一方で、高島市の主な施策の方向は海東市政と変わらず、人事においても大幅変わったとはいえない状況である³⁰⁾。

V. 結びにかえて

ここからはⅢとⅣで説明した両事例の検討を行い、最後に本稿が何を明らかにしたのかを説明していくこととする。まず、京丹後市と高島市は合併において人口や地理的環境からも中心自治体（中心的な市など）を持たず、新設合併の中でも、町村から市へ昇格した形式での新設合併を行った。合併後の自治体では、中山京丹後市長・海東高島市長ともに行政改革を熱心に行い、一定の成果や評価を得たといえる。また、他の施策においても、京丹後市は200円バスや企業立地など、創造的な施策が展開できた一方で高島市も、京丹後市に比べれば施策の創造性に違いがある部分も多少は見えるが、滋賀県から指定された観光特区など、先進的な試みが行えたといえる。

この点については両自治体の経過や目指すべき市の在り方の方向性についてはほとんど変わらないといえるのではないだろうか。

それでは、両自治体の違いである首長当落に影響をおよぼしたのはどのような点にあったのだろうか。そこで考えられると思われるのが市長の権限として市政において権力を行使することのできる副市長や市職員全般を含めた人事権の取り扱い³¹⁾に違いがあるようにみえるところである。象徴的には、政治的任用の側面の強い副市長の人事³²⁾について両自治体の議会における議決は結果として異なる部分もある。また、細部の人事であり、どこの自治体でも起こりうる市職員の配置を中心とした人事権の行使に関しても違いがあったといえそうである。そのため、合併後自治体の運営や政策の創造性へと影響したのではないかと推測できるのではないだろうか。特に、両自治体は新設であり、町から市に昇格した自治体には、市の職員を経験した人は存在しない。加えて六自治体の合併を経験しているため、これまでの町村のポストがそのまま新設自治体でも継続するとは限らない。このような問題に対して、京丹後市ではしばらくの間、大規模な人事異動や職員削減を行わず、退職者不補充程度にとどめることを心掛けたと市長も合併を振り返って述べていた³³⁾。そのため、高島市と比べ、同市程に人事による課題が表面化せず、中山市長を中心とした政策実施組織ができたのではないかと考えられる。ただ、高島の海東市長は、人事権の行使を間違ったと断定できるほどではないが、改革の梃として人事の行使を捉え、財政改革への強い思い入れも相まって、強力な行政改革を推し進めることとなった。結果として市職員からの海東市長に対する信頼関係が崩れてしまい、市政全般に影響を及ぼすこととなったといえる。

本稿は、平成の合併によって誕生した自治体の首長は、どのような点に留意しながら合併のデメリットを克服しようとしたかが重要であったかを検討するために、合併後自治体の展開を京都府京丹後市と滋賀県高島市の事例分析することによって何らかの指摘を行うことを目指し

てきた。二つの事例から一般的な知見を導き出すには、まだ検証の不十分なところが残るが、結論としては以下のことがいえるのではないかとと思われる。

これまでの研究では、合併後自治体における運営に関しては、有権者の審判という民主主義の根幹である選挙を意識して、行政改革など政策的な成果に注目してきたといえる。その点を注意深く事例の中から見ていくとどの自治体も、行政改革など一定の方向性は同じように運営されているようである。また平成の大合併において、合併のデメリットを潜在的に意識する環境に首長が置かれているにもかかわらず、任期の4年間をこの点に関し手をこまねいて、最終的に市政を手放す結果として落選するというのは考えにくい。つまり合併後自治体の首長が施策を行わなかったのではなく、うまくいかなかった事情を探求しなければならないのではないかと考えられる。それでは各自治体において生じてくることは何であろうか。本稿の両事例から見えることはおそらく、合併自治体における首長の権限に着目すれば、政策的な成果を提供するための環境としての人事の行使という点ではないだろうか。

平成の大合併は、国と地方の役割を変え、基礎自治体の（能力）強化という趣旨を含んで行われたのであるが、基礎自治体である市町村においては、その強化された能力を生かすかどうかに関しては、人事の側面に多少の影響を与えているのではないかという点を指摘して、本稿の結びとしたい。

謝辞

本研究は京都府京丹後市、滋賀県高島市の政治行政関係者に対するヒアリングを行い、様々な知見を提供していただいたことに基づくものである。ここに記して感謝申し上げたい。もちろんお話ししていただいたことを筆者の関心により整理しているため、新市の事業内容の中正な紹介となっているわけではない。また事実やその解釈についての誤りがあるとすればこれはもちろん、ひとえに筆者の責めに帰すべきものであることをお断りしておく。

注

1) そのデメリットとして主なものを紹介しているのが、真淵の指摘である(真淵2009)。真淵の指摘する「合併」のデメリットとしては以下の三つを紹介している。それは「第一に周辺

の地域がさびれる可能性が高いこと。第二に、市町村行政と地域住民との距離が拡大すること。第三に、役所や公共施設への距離が遠くなり、不便になる可能性がある。」である。

- 2) その代表的な指摘が今井(2009)、河村(2010)、平野(2009)である。
- 3) 総務省 HP http://www.soumu.go.jp/gapei/xls/090624_06.xls (アクセス日 2011年6月22日確認)
- 4) 各自治体での論議のたたき台となる二十六通りの合併試案を公表したなかで、現在の京丹後市に該当していたのは①(峰山町・大宮町・久美浜町)、②(網野町・丹後町・弥栄町)、③(峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町)、④(宮津市・加悦町・岩滝町・伊根町・野田川町・峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町)の計4案であった。
- 5) 上記④から宮津市を除いた加悦町・岩滝町・伊根町・野田川町・峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町で構成される。
- 6) 峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町で構成される。
- 7) 読売新聞京都版 2001年10月13日付朝刊。
- 8) 丹後6町法定協議会は2002年12月24日に、合併後の新市の名称を「京丹後市」とすることを決めた。
- 9) 京都新聞 2004年4月3日付朝刊。
- 10) 中山泰市長も旧峰山町出身ということもあり、この点は選挙戦の支持態勢や構図などに多大なる影響をもたらしたと推察される。
- 11) 京都新聞 2004年4月3日付朝刊。
- 12) 京都新聞 2010年10月25日付朝刊。
- 13) この点に関して京丹後の政治行政関係者よれば、当初、中山市長は市全体の支持を得て当選したわけではなく、加えて市外部の中央官僚ということもあって、職員の配置転換にも慎重だったという印象だったといわれる。
- 14) 新子は公共交通体系に関する行政の役割に注目し、京丹後市においては合併後自治体の公共交通政策の位置づけを紹介している(2010)。また中山市長も2期目に立候補するときのマニフェストの中にも、200円バスを重要な施策として示している。
- 15) 京都新聞 2008年4月29日付朝刊。
- 16) この選挙戦における中山市長のマニフェストが、京丹後市民アンケート調査における設問の素材となっている。
- 17) 朝日新聞京都版 2010年10月5日付朝刊。
- 18) 朝日新聞京都版 2010年5月25日付朝刊。
- 19) 「社団法人京丹後青年会議所」は、京丹後地域内への関心が強く、これまでに京丹後市の「市まちづくり基本条例」の制定に向けた取り組み等、さまざまな地域貢献を行ってきた。そして、今回の記念事業は、京丹後の現在と未来について深く考え、その方向性を見出すことを目指して、創立45周年記念事業として京丹後市民のアンケート調査、およびその結

- 果を受けたシンポジウムを開催することとなった。
- 20) このデータは、社団法人京丹後青年会議所によって行われ、2010年夏に調査した「京丹後市民のアンケート調査」に関し、公表に関する許可をいただくとともに提供していただき、立命館大学大学院公務研究科の院生である加藤彰二君が分析した結果を掲載させていただいた。両関係者には、記して感謝申し上げる。なおこのデータの解釈に関しては、もちろん筆者に帰するものである。
- 21) 京都新聞 2005年2月8日付朝刊。
- 22) 京都新聞 2009年1月27日付朝刊。
- 23) 高島市議会だより5号(2006年4月28日付)このほかにも、何度か市議会では、人事配置の適正化に関する質問も存在している。
- 24) 京都新聞 2006年12月22日付朝刊。
- 25) 中日新聞 2006年4月7日付朝刊。滋賀県の評価委員でもあった作家の堺屋太一は、高島市の取り組みをのちに評価している。
- 26) 高島市および滋賀県に関する政治アクターによると、滋賀県内でも高島市は、合併後のまちづくりや方向性を評価する声が多い。
- 27) ある高島市の政治行政関係者によれば高島市民の認識の中には、「高島市における今津はワシントン（政治の中心）の役割であり、ニューヨーク（経済の中心）は安曇川でよい」という考えが存在するといわれる。このことが一向に進んでいないことも反海東市政の動きの一つの要因であったといわれる。
- 28) この点に関してある高島市の政治アクターは、連合の高島市におけるスタンスは反自民ということであれば応援する存在であると見ている。海東市長は結果として反自民で2006年に誕生した嘉田滋賀県知事とも友好的な関係であったため、連合からの支持を得やすかった状況にあった。
- 29) ある高島市政治行政関係者によると、清水県議は高島市南部が地盤で、プロパンガスや雑貨店などを経営し、政治的にも経済的にも有力者であるといわれている。そのため海東市長は、清水県議の支援を意識した。
- 30) 高島市の政治行政関係者に対するヒアリングから明らかになったことである。
- 31) 首長（市長）の有する権限について述べた村上は、①議案提出権、②予算の作成・執行権、③特別職の任命権（村上2006：65）を挙げている。この中でも、①と②に関しては自治体の政策に関する項目に該当するといえるが、③については、首長の有する人事の側面を指摘している。特に③の特別

- 職は、基本的に就任にあたって選挙または議会の同意を必要とする政治的任用の公務員（例としては副市長）である。
- 32) その政治的任用の性質が強い副市長について田村は、「副市長は、首長の政策決定や自治体組織の運営管理に大きな役割を果たしている割には、首長の補佐役に徹しているためか表面に出ることが少ない（田村2006）」としている。
- 33) 中山泰京丹後市長に対する筆者のヒアリング時（2009年9月17日）の発言において、市長はそのような趣旨の説明をされていた。

参考文献

- 新子真佐夫（2010）「京丹後市の公共交通施策に見る路線バス事業への行政の関与」『政策科学』18巻1号。
- 今井照（2009）「市町村合併研究の論点」『自治総研』2009年9月号（第371号）。
- （2010）「市町村合併に伴う政治動向について（2010・完）－平成の大合併の終焉」『自治総研』2011年1月号（第387号）。
- 河村和徳（2010）『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社。
- 城戸英樹・中村悦大（2008）「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」『年報行政研究43号』、pp.112-130。
- 京丹後地域協議会（2003）『新市建設計画』京丹後地域協議会発行。
- 新家秀雄（2004）「広域連合の展望」田村悦一・水口憲人・見上崇洋・佐藤満編著『分権推進と自治の展望』日本論評社。
- 田村秀（2005）「合併市町村にみる首長および新体制の特徴」『都市問題』2005年4月号。
- （2006）『自治体ナンバー2の役割』第一法規。
- 高島地域協議会（2004）『新市建設計画』高島地域協議会発行。
- 中條美和（2005）「合併市町村における首長選挙の動向と考察」『都市問題』2005年4月号。
- 早川鉦二（2006）『合併破綻 その後－合併問題から見た日本の地方自治』開文社出版株式会社。
- 平野淳一（2008）「『平成の大合併』と市長選挙」『選挙研究』24巻1号。
- （2009）「市町村合併が市長選挙に与えた影響：合併後の市長選挙における対立構図、争点、現職の再選可能性」(2009年度日本政治学会研究大会報告、ポスターセッション「政治学のフロンティア」、2009年10月11日、日本大学)
- 真淵勝（2009）『行政学』有斐閣。
- 村上祐介（2010）「首長と議会」村松岐夫（編）『テキストブック地方自治 第2版』東洋経済新報社、pp.63-78。