

# 自治研 かながわ

2017 **6** No.165  
(通算 229号)

## CONTENTS

巻頭言 共謀罪成立は、学校現場を直撃する!!

市町村合併がもたらした自治の課題

—平成の大合併に学ぶ—

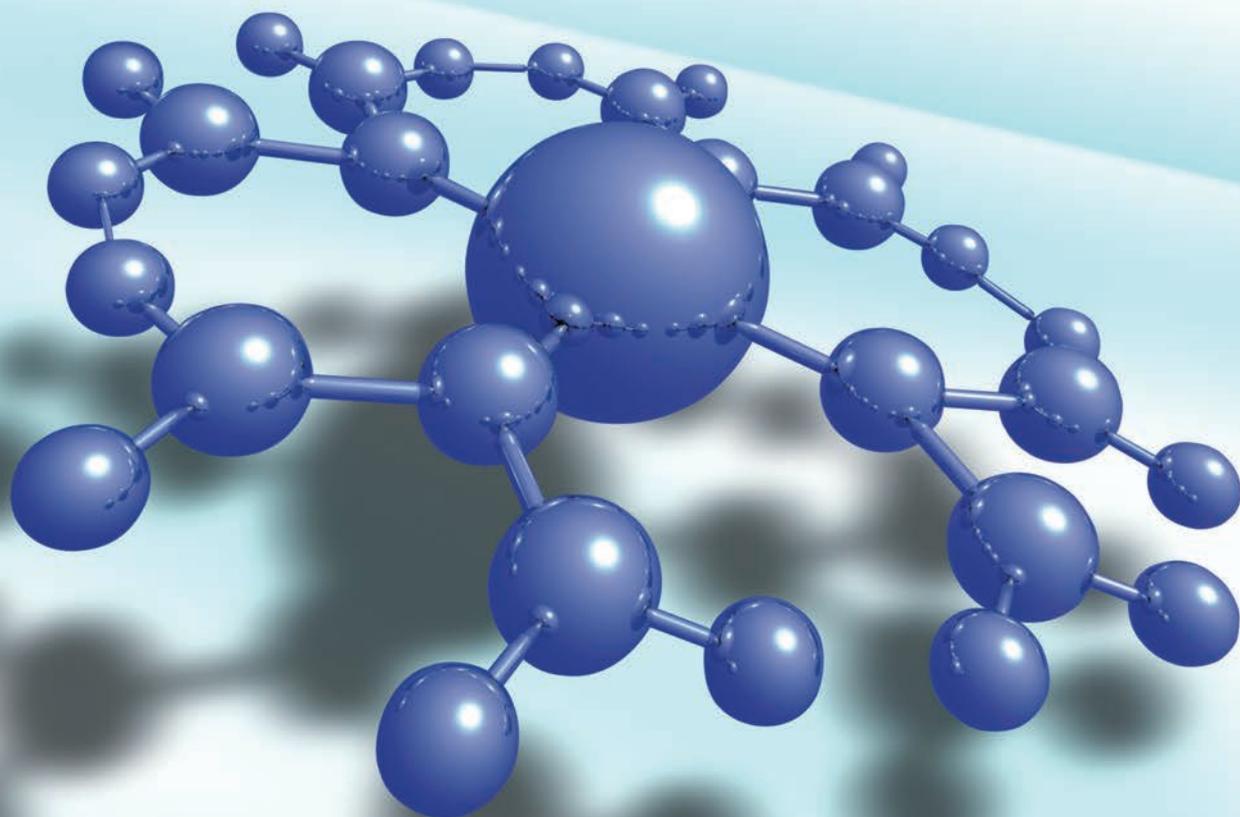
公益財団法人地方自治総合研究所 主任研究員 今井 照 …… 1

小田原市・南足柄市による「2市合併」任意協議会の動向

神奈川県地方自治研究センター研究員 谷本 有美子 …… 13

茅ヶ崎市が保健所政令市として、「市保健所」を開設

編集部 …… 20



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

共謀罪成立は、学校現場を直撃する!!

5月22日「共謀罪」は、衆議院で強行的に採決され、法案は参議院に送られました。多くの人が指摘しているように、この法律は治安維持法の再来であると感じざるを得ません。

生活綴方運動は、子どもたちに生活の事実を綴らせる中で、ものの見方・考え方・感じ方・生き方を育てようとするために、1930年代以降、全国に広がっていった地域的サークル的運動です。ここでの教育論は、第二次世界大戦後、作文教育・社会科教育に連なるものとなっていきます。

この運動は地域のサークル機関誌の発行もあり、全国的な教育雑誌においても大きな紙面に取り上げられていきます。その影響力に大きな危機感を持った当時の特高警察は、1940年代に入ると東北地方を皮切りに、「綴方の教育にことよせて、貧困と矛盾に目覚めさせ子供たちを革命戦士に育てるための教育云々」と、この運動をフレームアップします。その結果、治安維持法違反によって全国（北海道・秋田・山形・青森・福島・岩手・茨城・東京・新潟・鳥取など）の現職小学校教員約500人が検挙される事件となります。この事件の歴史的な検証は行われており、事実があつての弾圧というよりも、事件を作り上げることが優先されていた事件であったことが戦後、証明されています。教職員組合運動ではなく、教育研究サークルさえも取り締まりの対象となったのです。

この事件以降、学校現場では、「撃ちてし止まん」とする戦意高揚をめざすスローガンのような教育が蔓延し、「非常時の教育」「決戦体制下の教育」と、教育は「国がとった戦時体制の一翼」をになうことになっていくのです。

今回話題となった教育勅語の復活について言えば、勅語の本質は、国民としてではなく「臣民」として、すべての事柄の最優先として、「一旦緩急アレハ義勇公ニ奉シ以テ天壤無窮ノ皇運ヲ扶翼スヘシ」が掲げられていることにあるのです。憂慮すべき事柄が発生すれば、「義勇」を持ってして、「皇運」に役立つことを誓っているのです。

特定秘密法・安全保障関連法の強行成立に加えての、今回の共謀罪の成立強行を見れば、まさに、これまで述べてきたことは、「遠い過去」ではなく、「歴史は繰り返す」という教訓を目の当たりにさせるものです。私たち教職員は改めて、「教え子を再び戦場に送らない」という決意を固めざるを得ないのです。

芹沢秀行  
（神奈川県教職員組合執行委員長）  
神奈川県地方自治研究センター理事

2017 年度第 1 回地方分権システム研究会（2017 年 4 月 21 日）

## 市町村合併がもたらした自治の課題

—平成の大合併に学ぶ—

公益財団法人地方自治総合研究所 主任研究員 今井 照

2017 年 4 月 21 日神奈川県地域労働文化会館において、神奈川県地方自治研究センター2017 年度第 1 回地方分権システム研究会が開催され、公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員の今井照氏より「市町村合併がもたらした自治の課題—平成の大合併に学ぶ—」をテーマにご報告いただいた。本稿は、その報告内容をもとに編集部で原稿案を作成し、今井氏が加筆・修正したものである。

### はじめに

初めに最近の活動からお話しします。今年 3 月に、1999 年から 18 年間勤めた福島大学を退職しました。退職直前の半年間に上梓した「退職 4 部作」（※注 1）は、今日の話にも大きく関わっているの、まずそこから話を始めます。

この 3 月から 4 月にかけて東京電力福島第一原子力発電所の苛酷事故に伴う避難指示の解除が順次行われています。2020 年東京五輪をメルクマールとして国が原発事故をなかったものにするような動きをしている中で、被災者の人たちに対する切捨てと言っているような対応が国と福島県庁によって行われている。これに対して自治体が抵抗できないどころか、それに同調しているのではないかという批判の声が、避難者や支援者の方々から私のところにも数多く寄せられています。

「これまで地方自治や地方分権と言ってきたくせに、自治体は何もできていない。県庁や国の言うままではないか」と。確かにそう言われてもしかたない現状があります。

町長や職員たちに個別に聞くとそれなりに問題意識はあるのですが、それが自治体として表現できていない。まして福島県庁は、誰から見ても批判されるような状況になっていて、地方自治が本当に機能しているのか、という話が私の周囲にも渦巻いています。

そういう問題認識が、今年 2 月にちくま新書から出した『地方自治講義』を書く大きなモチベーションになっています。自治体とは一体何だったのか。地方自治法ができてから 70 年経って、いったいどうしてこうなってしまったのかという問題意識です。

本を書くうちに突き当たったのは、日本の



報告中の今井氏

地方自治がこうなってしまった大きな要因として、市町村合併があったからではないかということです。明治期から、繰り返し、繰り返し市町村合併が行われてきたのは、世界的に見ても異常な事態です。もちろんヨーロッパにも合併の例がないわけではないですが、こんなに何度も国策としての合併運動が展開され、その結果として、これほど大規模な基礎的自治体ができあがってしまった例はない。

日本の自治体がなぜ合併を繰り返すのか、そこに日本の地方自治が十分に機能しない何か大きな問題点があるのではないか。確かに市町村合併は国政によって推進されるのですが、そもそも日本の近代的な自治体制度の出発点が市町村合併を許容するものだったということが、日本の地方自治を歪めてきたのではないかと最近、思い始めています。

## 1. 市町村合併検証の視点

実は私にとって市町村合併というテーマは、福島に赴任してから突き当たったものです。その前に勤めていた大田区役所では、市町村合併はあまり現実的な話ではなかったのですが、福島に行った当初の私は、市町村合併にニュートラルな立場でした。もし福島の市町村が合併を必要とするならば、それはいいかもしれないし、そうでなければ止めたほうがいいかもしれない、という立場です。ただし、現実を見ていけばいくほど、あるいは勉強をすればするほど、これはまずいんじゃないか、市町村合併は相当まずい話ではないかと思うようになりました。

にもかかわらず、最終的には2005年をピークとする市町村合併が全国各地で起こりました。そこでこういうことが二度とないようになりたい、そういう気持ちで合併検証をしようと考えた。残念ながら神奈川県でも、いまになってまた合併の話が起きているようです

が、それは市町村合併が日本の地方自治にとっての諸悪の根源であるということが十分に伝わっていないからかもしれません。

市町村合併検証の視点として3つを挙げます。1つは合併の過程の検証、どうして合併が進んでいくのかというプロセスの検証です。端的に言えば、合併とは個々の自治体にとっては非常に非合理的な行動です。たとえば合併すると財政がきつくなります。ところが、なぜか市町村は非合理的な選択をする。平成の大合併が進められた当時、市町村長たちは「これはお国のためだからしょうがない」というようなことを言っていた。国のためなら自分が犠牲になってもいい、という自虐的な言い方で合併を選択する。なぜ、そういう非合理的な選択をするのか。分権改革が終わったあとなので、国と自治体は本来、対等・協力の関係にあると言われていた。にもかかわらず、なぜそういう選択をしていくのかというところが、第一の検証の視点です。

2番目は合併の結果の検証です。これは合併してこうなりましたという話で、社会学や、財政学など、社会科学の分野ではいろいろと行われています。地方自治の立場として注目するのは、合併によって自治がどう変わったのかというところです。

3番目がポスト合併期の展望で、日本の地方自治制度はなぜ合併を可能にしてしまうのか、なぜ繰り返し合併するのかという視点です。これらの合併検証の視点については、2009年の自治総研の雑誌（※注2）にまとめて書いたので参照してください。

## 2. 合併に対する市民の評価

さまざまな視点からの合併評価はありますが、基本的には市民がどう評価しているかということでしょう。各種のアンケート調査では、概ね市民の半分くらいが「何も変わらない

かった」「良かったでも悪かったでもない」との回答になっています。これは考えてみると当たり前で、程度の違いはありますが、合併は必ず新たに中心と周辺という関係を生み出します。その場合、中心地域の人たちにとって合併は、生活上の問題としてほとんど関係ない。住所も変わらないことが多いし、役所の位置も変わらないことが多い。だから、合併して何かが変わるということはあまり実感しない。

一方で、周辺地域に住む人たちは変化を切実に感じるようになります。ところが中心地域と周辺地域とを一緒にアンケートすると、中心地域の人たちのボリュームが大きいので、大して変わりはないという評価が半数を占めてしまうということです。これはある意味で必然的です。

### 1) 広島県府中市上下町の例

広島県府中市と合併した上下町の市民に呼ばれたことがあります。彼らは合併した後でこれは合併が要因だったのではないかという切実な生活問題と突き当たります。

合併前の旧上下町には元々町立病院があり、介護保険以前から医療と福祉の連携のような先進的な取り組みが行われていて、それなりに町の人たちの支えになっていました。ところが合併後の府中市は、旧上下町立病院を市立病院に統合する。多少複雑なのですが、旧府中市にあった市立病院は精神科の単科病院で、それはそのまま残っています。町立病院が統合されたのは旧府中市内にあった JA の病院です。この JA の病院と上下町立病院が統合されて新たな府中市立の病院になったのです。一説によれば JA 病院の経営救済のためと噂されています。

いずれにしてもその結果、旧町立病院の診療科やベッド数がガクッと削減されます。この問題は果たして合併の問題なのかというと

微妙なところがあり、公立病院改革の問題かもしれない。しかし、少なくとも旧上下町の町民の人は合併に要因があると思っている。町民がそう思っているということが重要です。

旧府中市の中心部と旧上下町とは車で、かなりの山道を通って 30 分から 1 時間近くかかる距離にあります。旧上下町のエリアに住む人たちは、旧府中市内にできた府中市立病院よりは、むしろ隣町の病院のほうが近いので、重症時や緊急時にはそちらに行くことになる。何のための市立病院なのかということになります。

### 2) 会津美里町の例

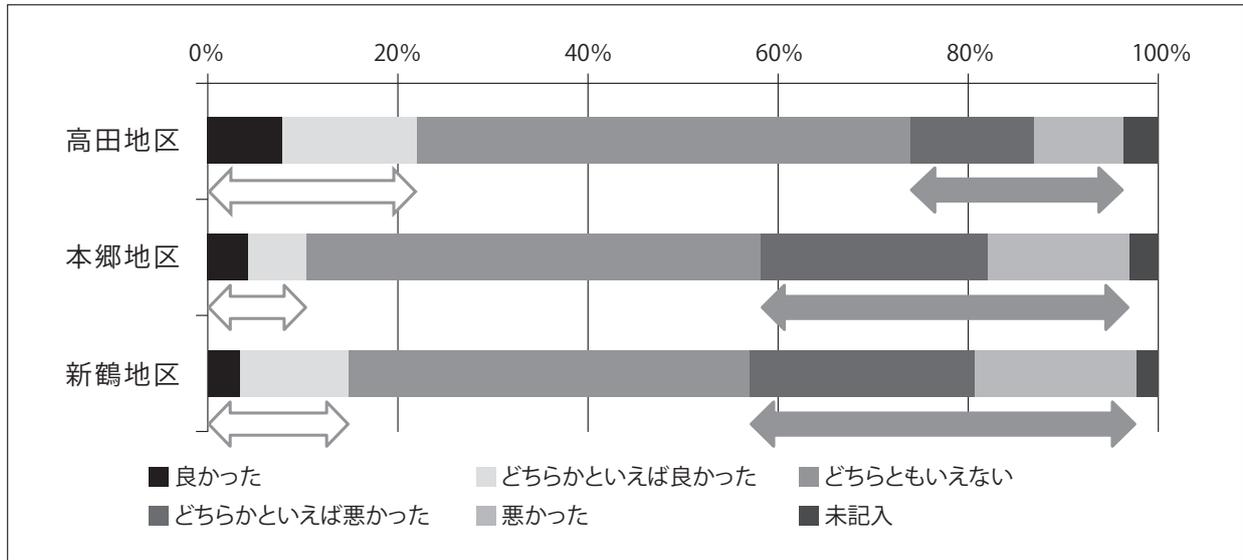
新聞社は 2005 年～2010 年くらいまで、あちこちでアンケートを取っていますが、自治体自身が合併評価のアンケートを取っているところはめったにありません。福島県の会津美里町はその珍しい事例のひとつです。ここは会津高田町と会津本郷町と新鶴村という 2 町 1 村が合併してできた町です。この住民アンケート結果が図表 1 です。白い矢印の部分が肯定的な評価、黒い矢印の部分が否定的な評価を表しています。中心地域は高田で、そこでは「どちらともいえない」が半分、残りは肯定的な評価と否定的な評価で半々ぐらいとなっています。しかし、周縁地域の本郷と新鶴の地域では否定的な評価が肯定的な評価よりも 2 倍から 3 倍になっている。新聞社のアンケートでも全国ほぼ同じような傾向です。つまり、中心地域では合併による変化をあまり意識することはありませんが、周縁地域になった旧市町村には合併のインパクトが大きいということです。

### 3) 合併を促進した人々の評価

県庁で合併の検証をしているところは少ないですがいくつかはあります。どちらかというと合併を強く推進していた県庁で検証をし

【図表 1：合併の市民評価〔中心—周縁〕】

合併の結果について（会津美里町・地区〈旧町村〉別）



〔出所〕 会津美里町総合政策課『会津美里町住民満足度調査報告書』（2008年12月）、から筆者作成  
 ※高田地区は中心部、本郷地区と新鶴地区は周縁部。

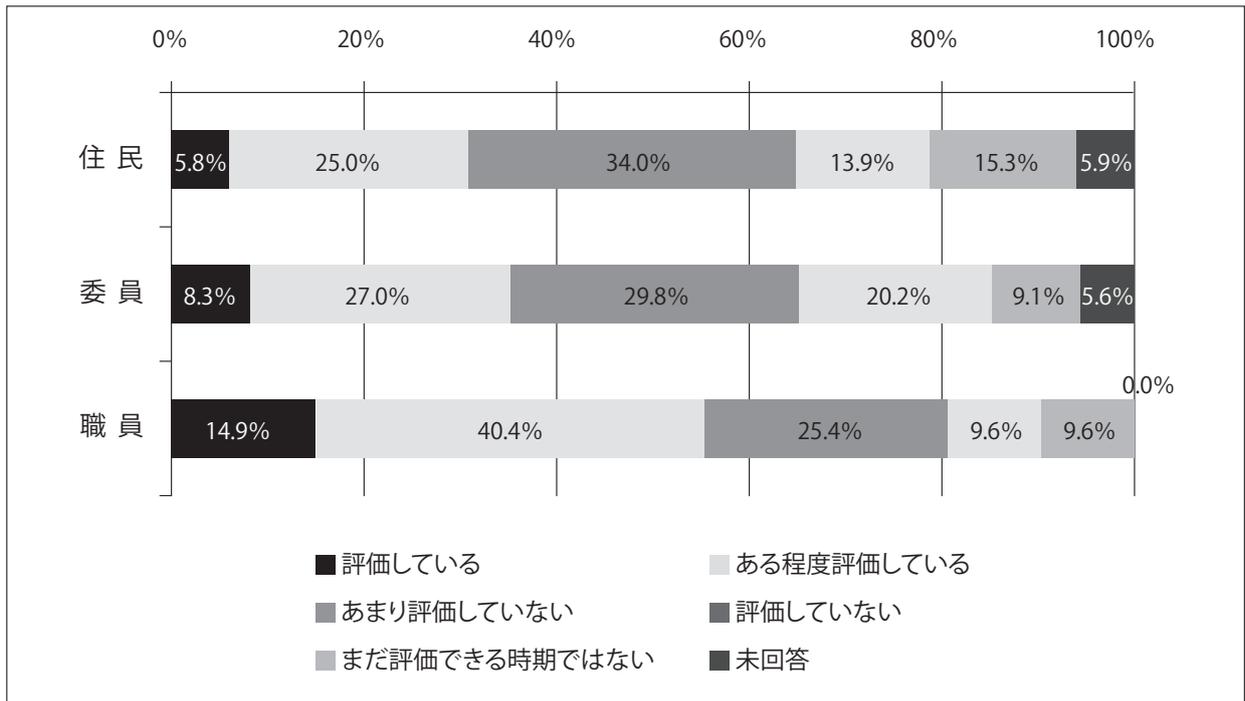
ているところが多いようです。長崎県の研究会の報告書には、住民・委員・職員の評価が出ています（図表2）。ここでの住民とは、抽出されたアンケート調査の回答で、委員とは合併協議会に参加していた人たち、職員とは合併協議会の事務をやっていた職員です。合併の仕事をしていた職員はさすがに肯定的評価のほうが多いですが、それでも否定的評価が一定数いるということに注目してほしいです。自らの仕事を否定することになります。また、委員も本来合併を促進していた人たちであるにもかかわらず、肯定的評価よりも否定的評価の方が高い。この検証報告自体は、合併してよかったということを書きたい報告書ですが、アンケートを見ても、住民や協議会に参加していた人たちが合併に対して否定的な評価をしています。これが現実です。

### 3. 市町村合併関係者の評価

町村議長会と町村会の合併評価をピックアップすると、ほとんど全面否定に近い評価です。たとえば、町村会では「しかるに、総務省の研究会のまとめた『合併の検証』の報告書は、こうした合併に対する怨嗟（えんさ）の声に耳をふさぎ」「そこにある評価は、主観的・情緒的なものであって、到底『強いられた』合併の実態を明らかにしているとはいえない」と、かなり厳しい調子です。町村会とか町村議長会は合併しなかったところが多いのに、それでもこうした厳しい評価が下されています。

国政でも、最終的に民主党政権のときに総務省が出した報告書で、良かったところもあるが悪かったところもある、とニュートラルなことを言って、この時点で合併は一区切りにするという決定をしました。

【図表 2：合併の市民評価〔市民－職員〕】



〔出所〕『長崎県合併効果等研究会』報告書』2010年2月、から筆者作成

また、平成の大合併に一番大きな役割を果たした国政政治家の野中廣務氏は「やや、やりすぎてしまったかなと思っている」と回顧しています。

安倍首相は、第一次安倍内閣のときの地方制度調査会で、まだまだ合併しないとはいけませんと言っています。「合併したがゆえに、全体として県庁に行かなくても処理できるものが増えてきた。あるいは東京まで行かなくてもできることが増えてきた。地域で決められることが増えてきた」と言っている。しかし県庁まで行かなくても処理できるものは何が増えたのか。東京まで行かなくても処理できるものとは何か。少なくとも私の知る限り、合併によってそうなったものは何ひとつない。むしろ後で話す震災時の話のように、合併したことによって、遠くに行かなければ決められなくなったことは、いくらでもあります。

#### 4. 合併の結果の検証

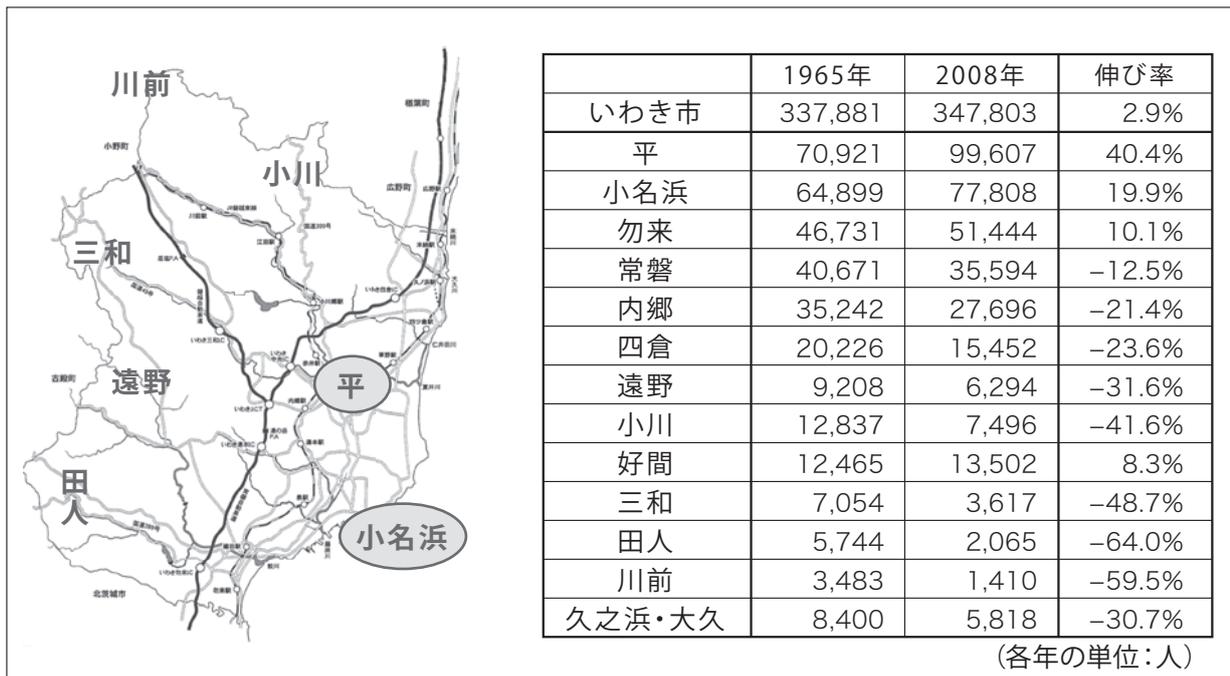
##### 1) 人口の問題

合併結果の検証について、まず人口は中心地の人口が増えて、周縁地域が減っていくという傾向はほぼ間違いないところです。

いわき市は、昭和の合併と平成の合併の間の1966年に新産業都市指定と絡めて合併が行われました。いわき市は、東京23区2個分の面積で、いわき市が合併したころには交通事情も悪かったので、周縁地域から役所のある平の議会に出席するため議員は一泊しなければならなかったと言われるほど広い町です。

いわき市の周縁部で人口減少割合が最も多いのは、田人（たびと）という町でマイナス64%にもなります（図表3）。こういうデータを出すといわき市役所の人たちから「これは合併のせいではなかったのではない。」と怒られます。いわき市の合併40周年記念誌に私の論文が引用され、けしからん奴だと叱ら

【図表 3：合併後の（非合併後）検証 人口】



〔出所〕『いわき市内地域別データファイル』各年版より筆者作成（編集部にて一部加工）

れている。もちろん私も、大きな要因として社会環境の変化があると思っていますが、一方で合併したことによってより多く減っているということも確かでしょう。

## 2) 行政サービスの問題

愛媛県は合併を推進した県で、県の合併検証の報告書には、合併で愛媛県もこんなに良くなりましたという趣旨のことが書かれていて、たとえば水道料金も安くなったと書いてある。ただ、その報告書には全体のデータも載っているのでよく見ると、安くなったところは 9 自治体しかなく、高くなったところが 21 自治体もある。県庁の人は正直にデータを全部載せてくれるので、確かに安くなったところもあるが、高くなったところのほうが多いということがわかる。

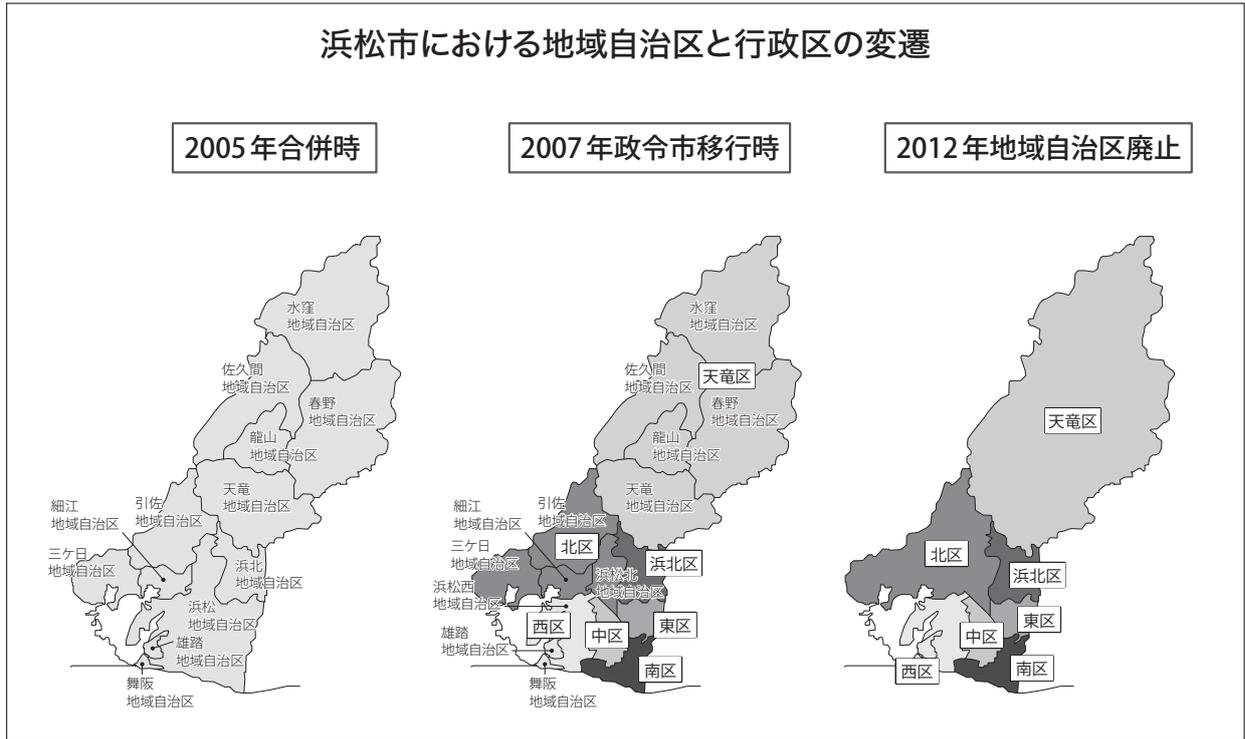
専門職員も増えたと書いてありますが、よく見ると専門職員そのものは減っている。合併したので専門職員の管轄するエリアが増えているだけのことです。今まで一つの大きな

市にしかいなかった例えば保健師が、合併したために、周りの旧町村も含めてその職員がみることになったので、「広がりました」と言っているわけですが、人数そのものは減っている。ということは中心市の人たちにとってもサービスは低下しているはずです。たとえば訪問回数が減っているかもしれない。合併検証の報告書はいくつかの県で出されていますが、このようによくよくみると本当なのかということも結構あります。

## 3) 地域自治区・合併特例区の問題

合併しても旧町村の地域自治は守る、とほとんどの合併市町村で言われていた。実は昭和の大合併の時にも同じようなことが言われて、財産区や選挙区制度の活用などが行われましたが、現在ではほとんどが雲散霧消している。今回の合併では地域自治区や合併特例区制度が設けられましたが、こちらほとんど同じような運命をたどっている。たとえば、浜松市の例をみても、合併してから日を追うごと

【図表 4：合併後の（非合併後）検証 地域自治区】



〔出所〕 浜松市ホームページより（編集部にて一部加工）

にどんどん合理化されてなくなっていくという状況にある（図表4）。つまり地域自治区とか、合併特例区とかは、本当に地域自治を守るためにやっているわけではなくて、合併を円滑に進めるためにそういうことを言っているだけの話で、始まってしまえばどんどん減っていく。これは昭和の大合併もそうだったし、平成の大合併もそうなっています。

ので合併には参加しなかった。こうやって地図を見ると関東平野のように平野部が広がっているように見えるかもしれませんが、旧石巻市と右側の海岸との間には山並みがあって、地理的に言うとかかなり隔絶している状態です。一山も二山も越えないと行けないところです。

## 5. 東日本大震災と市町村合併

震災と合併については『市町村合併による防災力空洞化』（ミネルヴァ書房）という本が出ています。石巻市の事例は、震災と合併という分野で一番有名な事例なので紹介しておきます。

石巻市は旧石巻市が真ん中あたりで、その周辺の6つの町村と合併してできた自治体です（図表5）。旧石巻市の右側にぽかんと空白がありますが、ここは女川市で原発がある

【図表 5：石巻市の場合】



〔出所〕 なんでも宮城ホームページより



震災前



震災後



〔出所〕慶応大学院生 阿部晃成氏作成資料より（編集部にて一部加工）

右上にある旧雄勝町の話をして。雄勝の震災前の風景がこれで、それが津波に襲われてこういう状態になりました（写真）。この写真で左の上の方にある広い敷地は学校ですが、子どもたちは教員に引率されて山の高いところに避難して助かっています。

同じ石巻市立で、さらにここから一山越えたところにある大川小学校の悲惨な現実が強い印象を与えていますが、実は今回の東日本大震災の津波で学校の管理下にある子ども

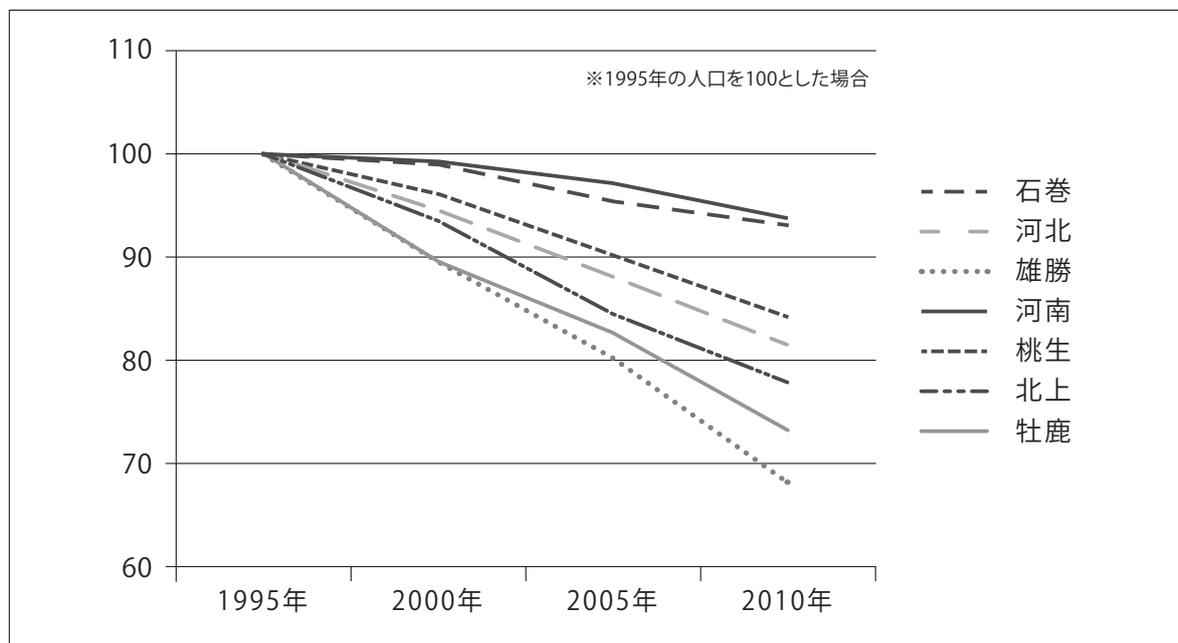
ちが犠牲になったのは、大川小学校を除いて一件もない。岩手も宮城も福島もすべて、学校の管理下にあった子どもたちは、校舎が津波に飲み込まれたところを含めて全員が助かっています。だからこそ大川小学校の保護者の皆さんは割り切れない。学校からたまたま早く帰ったり、休んでいた子どもたちが犠牲になった例はありますが、少なくとも学校管理下にある子どもたちは、今回1人も犠牲者が出ていない。このことは大きな意味をも

っています。つまり生命を救っているのは防波堤などのハードではなく、ソフトだということです。極論を言うと、大人たちも子どもたちと同様に避難していれば、今回の犠牲者はゼロだったかもしれない。

しかし雄勝の子どもたちの試練はこの先にありました。その要因が市町村合併です。高台に避難した子どもたちは引率した教員とともに、一山超えたところにある公共施設に行きました。ふだん、人が歩いていない山道ですから、それだけでも低学年の子どもたちには大変なことです。暖房も食料もないような

状態で孤立します。先生方の有志が決死隊となって、さらに山を越えて助けを求めに行きます。雄勝から山をいくつも越えて旧河北町に入り、そこから車に乗せてもらって、石巻市の中心部の市役所（教育委員会）に助けを求めに行きます。ところが石巻市の市役所もそれどころではなかった。石巻の中心部も被害を受けていて、石巻市役所はその対応に追われています。石巻市役所の建物そのものが浸水してなかなか外に出られない状況です。だから合併した雄勝地域やその人たちのことなど視野に入っていなかった。石巻市東部

【図表 6：石巻市の旧市町村別人口推移】



	石巻	河北	雄勝	河南	桃生	北上	牡鹿	合計
1995年	121,208	14,186	5,840	18,043	8,990	4,765	5,891	178,923
2000年	119,818	13,407	5,239	17,919	8,644	4,472	5,279	174,778
2005年	115,588	12,508	4,694	17,522	8,102	4,028	4,882	167,324
2010年	112,683	11,578	3,994	16,950	7,582	3,718	4,321	160,826
2015年	103,088	11,097	1,021	19,670	7,460	2,430	2,448	147,214

(人)

〔出所〕国勢調査より筆者作成（編集部にて一部加工）

の海岸沿いにはこうした孤立地域が多発します。先生方がこれは無理だということで戻ります。その後いくつものドラマがありますが、最終的には子供たちともども助かりました。これらのことは『NHK 証言記録 東日本大震災：宮城県石巻市雄勝町～子どもたちを守れ 決死の救援要請～』（2015年5月31日放送）で詳しく報道されました。

旧雄勝町役場はこのとき支所になっていましたが、ここも津波で流されています。研究者の中で平成の大合併を評価している人は指折り数えるほどしかいませんが、その中の1人は、雄勝町役場だって津波に洗われているから、合併をしていなくても同じ結果だったと言っています。しかしそれは完全に間違いです。町役場を建物のことだと勘違いしているのです。たとえ町役場の建物がなくなっても町役場の組織が残っていれば救援の足掛かりになる。それは他の市町村の事例を見れば明らかです。

合併による弊害は、発災当初だけではなく、実は復興の過程でより顕著になっています。雄勝では人が住んでいた平地のほとんどが災害危険区域に指定されて建物を建てさせなくしていたり、あるいはちょっと高台のところは、盛り土をしなければ家が建てられない地域になっている。したがって6年たった現在でもほとんど住宅が再建されていません。その上宮城県が必要以上に巨大な防波堤を建設しています。この結果、自治体消滅が物理的、政策的に行われている。

雄勝に住んでいた人たちのほとんどが、旧河北町のエリアなどに移住している状況です。もし、ここに町役場があり、そこが中心となって、この町をどうするかという計画が立てられたら、このように住民を追い出すような計画になっていたでしょうか。こうして雄勝の地域とそこの人たちは合併後の石巻市役所から見捨てられた状況になっています。

石巻市の旧市町村別人口の推移のグラフで一番下の点線が雄勝です（図表6）。確かに合併前から人口減少が進んでいますが、さらに合併によってカーブが下振れしている。それに加えて震災でこのような状況になっているのでほとんど消滅に近い数字になっているはずです。私に言わせればこれも合併の間接的な影響のひとつです。

## 6. 「地方消滅→地方創生」路線と市町村合併

平成の大合併で、自治体の意思決定が大きく合併に傾いていった要因の大きなものは「このままでいくといずれ危ない」という脅しでした。その時点で財政危機があったわけではない。「このままでいくとお前のところは危ないよ」と、将来に対しての危機があおられた。だから、市町村長たちも自信を失って、このまま財政が厳しくなったら運営できない、という強迫観念に迫られて合併していったのです。

「地方消滅」のキャンペーンも似たようなもので、将来あなたのところはやっていけないですよという危機感をあおって、統合をすすめていくというやり方です。地方消滅論から生まれた国策としての「地方創生」ですが、出発点は「あなたのところはいずれ危ないですよ」という脅しだった。

福島でいうと原発避難自治体にもいま同じような圧力が加わっている。「あなたのところは人が戻りませんね。将来やっていけるのですか」という脅しがかかっている、町長レベルでは「どうしよう・・・」という空気になりつつある。

実は、人口減少そのものは全然怖くない話です。自治体の中には1万人の町もあるし、1000人の町もある。地方財政制度が機能している限り、人口減少そのものはそんなに問

題ではない。少なくとも地方自治の関係者の間ではそういうことを常識にしなければいけない。そうではなくて、人口や地域の水準に合わないことをすれば破綻しますよという話なのです。1万人の町が5万人規模の行政をやったら、それは破綻するということであって、そこに問題が生じるのです。人口減少そのものが問題ではない。過大なことをするから破綻するのです。

実は原発避難自治体の多くがそういう状況になりつつある。国からお金がどんどんくるので、どんどん消化しなければいけない。何かを建てたり、どこかを開発したり、何かを誘致したりしなければならぬ。役所は予算消化のために大変な状況にある。だけど、それが将来にとってどうなのかということが問題です。避難指示を解除しても1割くらいしか人が戻らない町に、過大なハードを整備してどうするのか。それは絶対、将来、債務を背負うことになり、自分で自分の首を絞めていく。

さらに言えば、地域経済とか、地域活性化ということが本当に自治体の仕事なのか、ということに私は最近、疑問を持ち始めています。いつの時代から地域活性化が、市町村レベルの自治体の仕事になったのか。もちろんそれぞれの地域の必然性によって、現在の産業を育てるということはある話ですが、いつの時代からか、地域経済が劣るのは自治体の責任だということになり、産業を「誘致」することが自治体の仕事になってしまった。国策の責任がいつの間にか自治体に転嫁されている。だから、市町村は頑張れと迫られ、過剰な投資をして、自分の首を絞めていく。このような悪循環を地方自治の中で転換できないと、ますます地方自治を力のないものにしてしまう。そういう懸念があります。

## さいごに

最後に、なぜこのように合併を可能にする自治体になってしまったのかという論点に戻ります。歴史学者の松沢裕作さんは、『町村合併から生まれた日本近代』（講談社）で、「行政学者や政治学者は、「同心円状の世界を前提としながら、・・・それぞれの円にどのような事務を割り当てるのが合理的かという問いを立て・・・」ているが、これは本当なのかと書いている。そういう議論が私たちに投げかけられている。

市町村合併や原発避難自治体のことを考えながら思ったことは、本来自治体とはどういうものだったのかという問いです。たとえば福島の村役場のようなところは、横浜市のような大都市の職員が見るともどかしいところもいっぱいあると思う。しかし村役場の玄関に入っていくと、全部で50人くらいの職員が一斉にこちらを見ます。そこで村民の人はたとえば介護保険のことを聞きたいとしても、まずは知り合いの建設課の職員のところに行って相談する。まさに総合窓口です。こういうことは東京にいるときはわかりませんでした。体験するとこれこそが自治体の原点であり、出発点だと思った。これを横浜市役所でもやれとは言わないが、それこそが自治体の原像だという気がしたのです。

『地方自治講義』で書いたように自治体には3つの顔がある。一つは地図の区画としての自治体。横浜市はここからここまで、という地図があって、何々区の何とかという町の何番地というのがあって、それが郵便を出すときの住所になる。これがおそらく世間一般の自治体のイメージだと思う。

2番目は、人の集合体としての自治体です。たとえば近世の村には境界がない。人の集合体として村があって、人の住んでいる地域が〇〇村になる。近世の地図を見ると区画があ

るのは、たとえば相模国という国単位で、村とか藩のような統治構造には区画も境界もありません。今の国民国家にとって境界線は非常に重要な要素ですが、自治体の原点にはそれがない。

3 番目が地域の政治・行政組織としての顔です。

こういうことを強調するのは、6 年前にここ神奈川自治研センターの講演でお話したように、福島から全国各地に避難している方々がたくさんいるのですが、福島県庁は福島県という境界の中にいる人だけを県民だと思っているらしく、県外に避難している人を切り捨てようとしているかのように見えるからです。もし、人の集合体としての自治体という性質を理解していれば、たとえ東京に避難しても、その人たちもまた福島県民ですから、福島に住んでいる福島県民と同じように行政サービスを行うし、自治の主役としての権利とか義務も生じるはずなのですが、どうもそういう風に思っているようには思えない。自治体の観念がずれている。

もちろん近代化された現在、近世のような自治体に戻せというわけにはいかない。しかし自治体の原点は人の集団です。現在でもこういうことを強調していく必要があると考えています。

#### ※注 1

『福島インサイドストーリー—役場職員が見た原発避難と震災復興』公人の友社、2016 年

『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』公人の友社、2016 年

『図解よくわかる地方自治のしくみ〔第 5 次改訂版〕』学陽書房、2017 年

『地方自治講義』ちくま新書、2017 年

#### ※注 2

「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』(2009 年 11 月号)

#### 【参考文献】

松沢裕作『町村合併から生まれた日本近代』講談社、2013 年

室崎益輝／幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化—東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房、2013 年

全国町村会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』2008 年 10 月

総務省『「平成の合併」について』2010 年 3 月

# 小田原市・南足柄市による「2市合併」任意協議会の動向

(公社) 神奈川県地方自治研究センター 研究員 谷本有美子

小田原市と南足柄市が、2016年10月21日に「小田原市・南足柄市『中心市のあり方』に関する任意協議会」(以下、「任意協議会」と表記。)を発足させ、2市合併を想定しながら県西部における中心市のあり方について検討をすすめている。任意協議会では、2017年度下半期に協議結果を公表し市民意向を把握するスケジュールを前提に、2017年8月までの協議内容とりまとめを予定しているが、すでに「合併の方式」や「合併の時期」等についての想定が会議了承されたこともあり、本号では5月までの約7ヶ月間に検討されてきた内容等を整理し、その動向を解説する。

## 1. 2市による任意協議会設置の前身

小田原市と南足柄市による合併を視野に入れた協議は、いわゆる「平成の大合併」が推進された時期に行われた県西部2市8町による合併検討に端を発している。そこでまず、当時の経緯から振り返っておきたい。

### (1) 2市8町県西地域合併検討会での検討

小田原市と南足柄市を含めた県西地域の2市8町(中井町・大井町・松田町・山北町・開成町・箱根町・真鶴町・湯河原町)では、2007年2月8日に「県西地域市町合併検討会」を発足させ、約1年の調査・研究を行った後、「県西地域市町合併に関する検討報告書」をまとめている。

この報告書には、合併により「日常生活の利便性が向上する」「専門的かつ高度な行政サービスが可能になる」「重点投資による基盤整備が行いやすくなる」「広域的視点に立ったまちづくりが可能になる」「行財政の効率化が図られ、行財政基盤が強化される」と

いう5つのメリットが掲げられ、中核市をめざすという将来像が描かれていた。

当時の2市8町による合併検討会は、約3年にわたる検討を重ねたが、2005年4月施行の「市町村合併特例法(合併新法)」が期限切れ(2010年3月)を迎えるタイミングで、合併の意味や時期をめぐる温度差もあり「2010年度末をもっていったん終息させる」という結論を示し、廃止された。

その後、2013年度にも「県西地域におけるこれからの基礎自治体のあり方に係る共同研究」が行われたが、ここでも2市と他町との間で考え方に差異があるとの結論が導き出されている。一方、小田原市と南足柄市は、ここで「中心市の強化が必要であるとの共通認識に至った」という。

### (2) 県西地域における中心市のあり方研究

小田原市と南足柄市では、既述の「中心市の強化が必要」との共通認識にもとづき「安定的な行政サービス提供体制の構築を図る方策を見出す」ため、2014年度に「県西地域

における中心市のあり方研究」を開始した。事務レベルですすめられた研究は「2市が合併を選択し、スケールメリットを生かした行政サービスの提供を可能とする体制を備えた上で、圏域内に新たな連携関係を構築することが望ましい」との結論を両市長に報告した。

2015年度に入ると2市は「県西地域の中心市のあり方に関する2市懇談会」で意見交換を重ね、2015年12月18日に「中心市のあり方に関する協議」を行うことで合意、協議組織の設置方針等についても2016年1月21日に合意が図られた後、2月2日に2市合同で記者会見を開いて「(仮称)県西地域の中心市のあり方に関する2市協議会」を設置すると発表した。

## 2. 小田原市・南足柄市「中心市のあり方」に関する任意協議会の設置

### (1) 任意協議会の概要

「小田原市・南足柄市『中心市のあり方』に関する任意協議会」は、2016年10月21日に発足した。委員構成は33名で、内訳は行政9名、議会8名、学識2名、自治4名、経済4名、福祉4名、教育2名という選出区分による構成である。会長は小田原市の加藤憲一市長、副会長は南足柄市の加藤修平市長が務める。

協議事項としては、「行財政基盤強化策としての合併」「権限強化策としての大都市制度の活用」「中心市と周辺自治体との新たな広域連携」の3つのテーマが設定され、これまで県西地域の中心的役割を担ってきた2市が今後果たすべき役割や課題認識を共有し、これからの基礎自治体としてのあり方を検討・協議していくとの方向性が示された。

2市では、人口減少・少子高齢化が急激に進行してこれまでどおりの行政サービスの提供が困難になるとの問題認識を示し、合併を

経て中核市に移行し安定的な行政サービスの提供体制を構築する、その上で圏域の中心市として周辺自治体との広域連携を図り持続可能な圏域づくりを進めていくというシナリオを描いている。

### (2) 任意協議会のスケジュール

任意協議会は、2016年10月から2017年8月までに9回の会議を開催する予定で、2017年度下半期に協議結果を公表し、市民意向を把握するというスケジュールである。2017年5月末日現在で7回の会議が開催されており、概ね月1回ペースで検討がすすめられている。

## 3. 任意協議会の検討状況

任意協議会の検討状況については、会議資料と議事録が任意協議会のホームページに掲載されており、協議内容等をコンパクトにまとめた「任意協議会だより」も発行されている。以下では、任意協議会ホームページの公表情報を中心に、検討の要点を整理していく。

### (1) 第1回会議(2016年10月28日)の要点

第1回会議では、任意協議会の運営に関わる基本事項(規約、会議運営規程、傍聴規程や予算など)と、各協議事項の協議趣旨や「合併」「大都市制度の活用」「新たな広域連携」の各協議項目の検討方針が了承された。

ここでは特に「合併」の検討目的が行財政基盤の強化にあるとして、「合併ありき」ではないことが強調されている。「両市のこれまでのまちづくりや歴史などを尊重しつつ、合併した場合のスケールメリットなどを確保できるよう、すべての行政サービスについて両市が対等な立場で調整する」との姿勢で、合併した場合のシミュレーションをしていくという方針である。

## (2) 第2回会議（2016年11月25日）の要点

第2回会議では、協議項目とその取り扱い区分が了承されている。ここでは、会議日時点で3,284件ある2市のすべての事務について、「幹事会」（両市副市長級で構成）と「部会」（両市部長級で開催）において事前に調整すること、任意協議会は重要事項に絞って協議していくことが決まった。

また、議会議員の定数や在任等の取り扱いの調査審議を付託する小委員会の設置も了承され、8名の委員が決定している。

## (3) 第3回会議（2017年1月24日）の要点

第3回会議では「合併の方式」と「合併の時期」が協議された。「南足柄の市域を小田原市に編入する編入合併」の方式と、「合併の時期を平成32（2020）年度中とする」と時期についての想定が了承されている。併せて「合併までの手続きや準備事務の時期想定」として、2017年度半ばまでに任意協議会での協議を終了し、協議結果を市民に周知した上で、2017年度末までに市民の意向を把握していくスケジュールが示された。

合併の方式の想定を「編入合併」とした理由について事務局は、合併する自治体間に規模の差がある場合に小規模な側の自治体における住民自治や行政参画を保障することが課題となると説明している。「新設合併」ではそのデメリットや解消策を十分に検証することができないことを挙げ、編入合併を想定することで小規模な側の南足柄市域に生じる課題に焦点を当てて、その解消策を議論したいとの考え方である。

加えて、この想定理由に対する委員からの質疑に対し、新設合併を前提とした場合の問題点として、法人格の一斉消滅と共に特別職員全員の失職により2ヶ月以上の「行政の空白期間が生じる」ことを挙げ、「災害危機管理の面からできるだけ避けた方が」良いと

の事務局見解も示されている。

議事録によれば、南足柄市の自治会代表の委員から「やっぱり、強いところが弱いところを吸収合併したのだろう」というニュアンスで住民に「捉えられてしまう」ことへの懸念が表明されている。また、南足柄市議会議員から選出の委員から「任意協議会でのシミュレーションの方式の決定には従う」ことについて議会での確認はされているとしながらも、南足柄市議会の総意としては「新設合併で検討をお願いしたい」との発言もある。

## (4) 第4回会議（2017年2月14日）の要点

第4回会議において合併関係で協議、原案通りで了承された主な項目はまず、都市内分権の調査審議を付託する小委員会の設置、ついで「合併後の市の事務所（市役所）として現小田原市役所本庁舎を使用する」、併せて「現南足柄市役所本庁舎を分庁舎として活用する」という調整方針である。

合併後の市の事務所の位置については、地方自治法第4条の規定に基づき、両市の市役所の「交通の事情、官公署の立地状況及び現庁舎の延べ床面積等を勘案」して、現小田原市役所本庁舎とすることが妥当としたこと、「合併時には現状よりも職員数や事務量が增加するため」現小田原市役所だけでは業務に必要な執務空間を確保することが困難で、現南足柄市役所を分庁舎として活用する必要があることが調整理由に挙げられている。

その他、財産の取り扱いについては南足柄市の公有財産や地方債などの財産を新市にすべて引き継ぐこと、施設の使用料については一部を除き原則として現行どおりとしつつ、それ以外の使用料等は合併時に統合したものとなるよう調整することが了承されている。

また、農業委員の定数や任期の調整方針、特別職の身分の取扱いについての協議も行われ、常勤特別職については小田原市の例によ

る市長 1 名、副市長 2 名、教育長 1 名の調整内容が示されている。

なお、この日の会議は冒頭に、前回（第 3 回）会議における「合併の方式」の議事進行に関し、南足柄市の自治会代表の委員から「反対意見が出た場合には採決の多少とすべきであった」との意見が披瀝されている。

「新設合併」を主張していた同委員が、任意協議会会議運営規程が会議の議事決定につき「全会一致」を原則としているにもかかわらず、「非常に重要な」合併の方式について、議論の流れの中で決定に至ったことに対し抗議、併せて、今後反対意見が出た場合には決を採るべきことも進言している。

これに対し加藤憲一会長は「基本的には論を尽くして、皆様が一致する方向を見出していきたい」と返答し、決を採ることについては消極的な対応を示唆した。

#### (5) 第 5 回会議（2017 年 3 月 28 日）の要点

第 5 回会議では、合併関係の以下 5 つの項目が協議され、原案通り了承された。協議対象となったのは、附属機関委員等の「特別職の身分取扱い」、「使用料、手数料等の取扱い」のうち手数料等の取扱い部分、「地方税の取扱い」、商工会や社会福祉協議会等の「公共団体等の取扱い」、「補助金、交付金等の取扱い」である。

この日の会議では、南足柄市の自治会代表の委員と議会代表の委員から、協議項目以外に「公共施設の統廃合の議論」を行う必要性が問題提起され、これに小田原市の複数の委員も関心を示している。しかし加藤憲一会長は「取扱いの具体についてこの場で議論をまとめることは難しい」として、「考え方の方向性について基本的なものを皆様と共有」することが任意協議会の役割であるとの考え方にに基づき、「合併の議論が具体的に進む段階で改めて俎上になってくる」との見解で取り

まとめている。

#### (6) 第 6 回会議の協議事項

4 月 25 日に開催された第 6 回会議については議事録の公表に至っていないが、会議資料と新聞報道から、以下の項目について協議が行われたことが明らかとなっている。

「財産の取扱い（主に基金部分）」、「特別職職員の身分取扱い（〈議会議員農業委員会、及び農地利用最適化推進委員を除き〉南足柄市の特別職職員は合併の前日をもって失職）」、「補助金、交付金の取扱い（両市で同様に実施しているものは原則可能な限り統合、一方の市のみで実施しているものは精査）」、「一部事務組合等の取扱い（両市が事務の共同処理を実施しているものについて必要と判断されるものを継続）」、「慣行の取扱い（基本的に小田原市の例により統一する方向で調整）」、「行政連絡機構の取扱い（自治会組織を行政連絡機構に位置づける）」、「電算システムの取扱い（両市で重複する電算システムについては効果的・効率的にシステムの統廃合等を行う）」。（以上、（）内には主な調整内容を記載。）

## 4. 小委員会における検討

既述の第 2 回及び第 4 回の会議の要点で言及したように、任意協議会には「議会議員の定数及び在任等に関する小委員会」と「都市内分権に関する小委員会」の 2 つの小委員会が設置され、調査審議が付託されているので、以下、それぞれの概要も紹介しておく。

### (1) 議会議員の定数及び在任等に関する小委員会

「議会議員の定数及び在任等に関する小委員会」は、第 2 回会議で設置が了承された。議会議員に関する事項を調査審議する委員会

で、所掌事務は、いずれも議会議員の「定数に関すること」「定数及び在任の特例の適用に関すること」「報酬に関すること」である。

両市議会から4名ずつ選出されている任意協議会の委員8名で構成されており、2017年2月24日、4月14日、5月12日と3回の会議を開催し、任意協議会への報告内容を取りまとめている。

5月12日の小委員会協議資料「検討結果報告書(案)」に記された検討結果には、「議会の定数及び報酬」について、合併後の市の議会の条例定数を28人とすることと、報酬を合併時の小田原市議会議員の議員報酬等に定める水準とすること、が方針案として示されている。

また「議会議員の定数及び在任特例の扱い」については、「在任特例を適用せず、合併時に限り、市町村の合併の特例に関する法律(以下、『特例法』という。)第8条第1項に規定する定数特例を適用することとし、このことに伴い執行される増員選挙においては、同法第8条第2項の規定により、編入される市の区域に選挙区を設けることとする」との方針案である。

具体的には、合併時に南足柄市の区域を選挙区として定数6人の増員選挙が執行され、この選挙で合併後の市の議員となった場合の在任期間は、合併時の小田原市議会議員の残任期間ということが示されている。

現在の南足柄市の議員定数は16人だが、特例法の第8条第1項の規定は「編入する市の議員の定数に編入される市の人口規模に応じて算定する数を加えた数をその議会の議員の定数とすることができる」としていることから、「小田原市議会定数(28人)×(南足柄市人口/小田原市人口)」の考え方で、6人が増員数として算出されている。

なお、特例法第8条第4項には、この編入合併特例定数(34人：内訳は小田原市議

会定数28人+増員分6人)を合併後の一般選挙にも適用できるとの規定があるが、小委員会では、これを「適用しない」と結論付けている。つまり、増員した定数は任期満了時に消滅することになる。言うまでもないが、合併前の市議会議員全員が合併後も引き続き在任することができる、という特例法第9条の「在任特例」も適用されない。

## (2) 都市内分権に関する小委員会

「都市内分権に関する小委員会」は、第4回任意協議会で「地域審議会、地域自治区及び合併特例区の制度の適用等に関すること」を所掌事項に設置された。両市7名ずつの計14名による構成で、内訳は任意協議会委員のうち、両市の副市長各1名、議会議員各1名、自治会関係者各2名、福祉関係者各2名、教育関係者各1名となっている。

2017年3月15日の小委員会第1回会議で、具体的な検討事項とされたのは「合併後における現在の南足柄市域の市民意見の適切な把握及び行政と同地域との間の諸調整の円滑化を可能とする仕組みに関して、法制度上の仕組みもしくは両市の既存の仕組みを統合した仕組みを活用した場合の効果や課題について調査を行い、それらの結果を踏まえ、最も望ましいと考えられる仕組みについて検討すること」である。「小田原市域への適用について議論することを排除するものではない」とはしながらも、主に南足柄の市域における住民の不安感解消を主たる目的とした仕組みの検討を行うこととした。

以後、4月12日、4月24日、5月16日と計4回の会議が開催され、任意協議会への報告内容がまとめられた。会議は非公開、終了後に会議概要と資料が公表されている。

公表資料の報告書案によれば、法制度上の仕組みや両市に現在あるコミュニティ組織や地域まちづくり計画の取組み等の効果や課題

も検討した結果、「既存の仕組みについては、地域の意見を聴取し、市政に反映させるといふ点では十分とは言えない」「法制度上の仕組みでは効果はいずれでも得られるので、コストが最も抑制できる」等の理由から、「法制度上の『地域審議会』を設置して、都市内分権を推進する」という内容が、会議で了承されている。

法制度上の「地域審議会」とは、市町村の合併の特例に関する法律に規定されているしくみで、「合併市町村基本計画」「区域に関する事務に関する市長からの諮問事項」「その他必要と認める事項」について市長に答申・意見具申を行う、区域におかれる審議機関である。

ほかに合併特例法上で定めのある、地域自治区や合併特例区のしくみでは、自治の単位となる区に市長が任命する区長と地域の事務を掌る事務所を置く必要があり、そこに審議機関の地域協議会や合併特例区協議会を設置することとなるため、小委員会ではコスト面を考慮して他の選択肢を排除したと説明している。

## 5. 小田原・南足柄の両市議会の動向

### (1) 小田原市議会の状況

小田原市議会では、任意協議会設置に先立つ2016年6月28日に、協議にかかる諸問題を調査するための「県西地域の中心市のあり方に関する調査特別委員会」を設置した。2016年中に4回、2017年は5月までに5回の委員会を開催して主に協議事項についての報告を受け調査をすすめる一方、2月4日には「中心市のあり方」をテーマとした「市議会シンポジウム」も開催し市民との意見交換を行った。

なお、2017年1月11日の委員会では、任意協議会第3回会議に向けて「南足柄市

が小田原市に編入するシミュレーション」を提案することを決定しており、議会意思としては「編入合併」での検討方針を固めている。

### (2) 南足柄市議会の状況

南足柄市議会は、2016年9月9日に「県西地域の中心市のあり方に関する調査特別委員会」を設置、2016年中は4回、2017年は2月までに3回の委員会を開催している。

2017年1月16日の委員会では、協議で検討する際の「合併の方式」について、「新設合併」「編入合併」両方のシミュレーションを求める発言が多く出されたため、起立採決で「新設合併で今後のシミュレーションを進めるよう求める」ことを賛成多数で決めており、議会の多数は「新設合併」による検討の意思を示していたことが明らかである。

なお、2016年11月8日に開催した議会報告会の中で「県西地域の中心市のあり方」について市民との意見交換が行われている。

## 6. 市民参加と地域の動向

### (1) 任意協議会の「新市まちづくり」市民懇談会

任意協議会では、小田原市と南足柄市が合併した場合の新市の将来ビジョン「新市まちづくり計画」を策定するにあたり、新市のまちづくりに関する市民意向を把握するとして、2017年1月に「新市まちづくり市民懇話会」（以下、「市民懇話会」と表記。）を設置した。

市民懇話会は、両市の団体推薦（商工業、観光、子育て、市民活動の各分野から）10名と公募の10名（小田原市民5名、南足柄市民5名）を加えた20名で構成されたが、2016年秋に行われた市民メンバーの公募では、18歳以上60歳未満で、事前説明会とすべての懇話会に参加できることが条件だった。

2017年1月から3月にかけて全5回開催された市民懇話会では、グループワークを通じてテーマごとの意見集約されている。

## (2) 地域住民による自発的な動き

2017年4月10日の神奈川新聞ウェブサイト「カナロコ」には、南足柄市民有志25人が「南足柄市と小田原の『合併』を考える会」を発足したとの報道がある。そこには「『南足柄を何とか残せないのか』という思いを強くして設立を決めた」とのメンバーのコメントも掲載されている。

## 7. 今後のスケジュール

任意協議会は5月30日に第7回会議を開催し、合併に関しては、市の名称を「小田原市とすること」や、条例規則・事務組織等の取扱い、また、2つの小委員会が検討した議員定数や在任等の事項と都市内分権の事項に加え、「新市まちづくり計画(案)」についての協議を行っている。

さらに、合併後の展開を視野に入れた「中核市への移行」及び「中心市と周辺自治体との新たな広域連携体制」も協議事項として初めて登場しているが、これら初登場の協議項目は「新市まちづくり計画(案)」とともに継続審議とされた。

この会議内容は本号編集日程の都合上、次号以降で扱う予定だが、任意協議会では2017年8月を取りまとめの目途としていることから、第9回までの残り2回の会議でもこれら重要事項の詰めは続く。次回、第8回会議は7月11日開催予定となっている。

2市では、任意協議会が取り

まとめた結果をもとに2017年度下半期に市民意向を把握するとしており、それを踏まえた法定協議会の設置が2018年度に見込まれている。

なお、任意協議会が示した合併までのスケジュール案には、2市が合併により2020年度中の中核市移行をめざすことも想定されているが、特例市制度が廃止された時点の「施行時特例市」である小田原市の場合は、経過措置により2020年3月31日までは人口20万人未満でも中核市の指定が受けられるため、合併による人口増は中核市移行に不可欠な要件ではない。

それだけに、任意協議会が想定する人口約19万人の小田原市に人口約4万人の南足柄市が「編入合併」というシミュレーションの実現は、南足柄市の「決断」がカギとなりそうだ。

ただしそれは、時の為政者による拙速な判断ではなく、市民の意向も考慮された自治体の判断として行われることが望ましい。神奈川自治研センターでは、今後も任意協議会の動向を注視しつつ、「地方分権システム研究会」において、両市の合併協議に関する調査研究をすすめていく予定である。

【参考】小田原市と南足柄市の基礎データ比較

		小田原市	南足柄市
人口関係	人口総数(2017.5)	192,939	42,653
	男	93,988	20,984
	女	98,951	21,669
	世帯数	80,521	16,340
	将来推計	2020年	189,773
2040年		158,291	34,846
予算規模 (H29年度) (単位:千円)	一般会計	64,400,000	13,254,000
	特別会計	62,034,000	8,912,000
	企業会計	31,403,004	2,974,000
	計	157,837,004	25,140,000

\* 小田原市・南足柄市「中心市のあり方」に関する任意協議会HPの基礎データをもとに編集部で作成

\* 人口推計は国立社会保障・人口問題研究所のデータによる

# 茅ヶ崎市が保健所政令市<sup>(※)</sup>として「市保健所」を開設

編集部

※保健所政令市・・・政令（地域保健法施行令）で定める市は保健所を設置できる（地域保健法第5条）

## 全国で6市目の保健所政令市、 寒川町の区域も担う

茅ヶ崎市が2017年4月1日に「茅ヶ崎市保健所」を開設した。全国で6市目（県内では藤沢市について2市目）となる茅ヶ崎市の保健所政令市指定は、2016年10月7日の閣議で決定された。市は2017年3月28日に県との事務引継ぎ書に署名し、4月1日に県から保健所業務を引き継いだ。事務所については、引き続き県茅ヶ崎保健福祉事務所の庁舎を活用している。

また、県茅ヶ崎保健福祉事務所が茅ヶ崎市と寒川町の区域を所管区域としてきたことから、市は県から寒川町の区域の保健所業務に関する事務の委託を受け、茅ヶ崎市保健所で一体としてサービスの提供を行うことになった。県によれば、周辺町域の保健所業務を市に委託する例は全国で初めてとされる。

## 保健所政令市指定までの経緯

茅ヶ崎市が保健所政令市をめざしたのは、2013年2月に県が緊急財政対策として、茅ヶ崎市内にある県茅ヶ崎保健福祉事務所（保健所）を同じく市内にある県衛生研究所内に移転させる、という発表を行ったことがきっかけとされる。これに対し茅ヶ崎市が、移転は市民の利便性を損なうとして、同年8月に保健所政令市への移行を県に要望したこと

で、当面、現状どおりの保健所運営が継続されることとなった。

市は、翌2014年4月に「保健所政令市移行に関する神奈川県・茅ヶ崎市連絡調整会議」を立上げて本格的な検討をスタートさせ、2014年10月に「茅ヶ崎市保健所政令市移行基本計画」を策定した。2016年1月に国（厚生労働省）へ協議資料を提出後、既述のとおり指定・開設へと至っている。

市は、関連経費として2017年度当初予算に保健所運営事業費1億9,300万円を計上したが、基本計画で3億8千万円と見込んだ職員給与費は詳細が明らかになっていない。

## 中核市への移行は停滞

茅ヶ崎市の保健所開設は、中核市移行をめざす取組みに先行する動きである。市は中核市要件の緩和（人口20万人）を受け、2015年10月に「中核市への移行に関する基本的な考え方」を策定し、2018年4月を移行目標時期に中核市移行への取り組みを進めてきた。しかし、その移行時期については2016年3月、「国により検討されている児童福祉法改正による中核市移行への影響が懸念される状況や移譲事務に関する検討状況等を鑑み、今後策定を予定している『（仮称）中核市移行基本計画』において、改めてお示し」などの発表している。中核市移行は不透明になり、道のりは険しくなっているようだ。

## 編集後記

地方自治法施行70年を控えた5月2日に複数の新聞が、高知県の大川村で「町村総会」の設置を検討していることを報道した。「町村総会」は、町村に限り条例で「議会をおかず、選挙権を有するものの総会を設けることができる」という地方自治法第94条の制度であるが、これまでの運用事例は1950年代の旧宇津木村（東京・八丈小島、現八丈町）のみであった。大川村は人口約400人、高齢化率が約44%の自治体で、2年後に予定される村議会議員選挙の立候補者不足が見込まれるため、村議会を廃止し町村総会を設置することを検討し始めたようである。

1997年地方分権推進委員会の第2次勧告では、小規模町村の地方自治の一つのあり方として条例で町村総会への移行ができることについて国が周知するよう提言をしていたが、「平成の大合併」推進の波はそうした提言をかき消してしまった。「地方創生」に象徴されるように、とかく中央集権的な政策の押し付けが目立つ今日、地方から動き出した取組みとして、大川村の今後注目していきたい。

(谷本有美子)

2017年6月25日

### 自治研かながわ月報第165号（2017年6月号，通算229号）

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	黒沢一夫	編集人 大沢宏二 定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。