

# 市町村合併による「住民自治」の変容

— 大分県旧湯布院町を事例にして —

米 田 誠 司

## 1. はじめに

わが国では、これまで三度の大きな自治体の再編、市町村合併が行われてきた。まず、7万以上の自然村や都市を1万5千程度にまとめる1880年代後半（明治20年代前半）の「明治の大合併」、そして1950年代前半（昭和20年代後半）に1万弱あった市町村を3分の1に減らす「昭和の大合併」が行われた。これらはそれぞれ、明治の統治体制確立のための行政機構設置や、太平洋戦争後の新たな行政事務の能率的処理を主な目的とした合併であり、国が強制的にその合併を進めていった。そして三つ目の市町村合併がこの10年間で進められた「平成の大合併」である。

2000年（平成12年）4月に地方分権一括法が施行され、国と地方自治体の関係はそれまでの上下関係でなく対等な関係へと改められた。そのため今回の合併は国による強制的な合併でなく、あくまでも自主的な合併であるという前提で進められた。ただ合併に際しては、総務省側で市町村合併に対応する綿密なマニュアルが用意され、また合併を進める優遇策（いわゆるアメ）と合併を迫られる施策（いわゆるムチ）がセットで提示されて、地方自治体は追い立てられるように合併へと進んでいった。このように急きょ全国で市町村合併が浮上し、また合併へと追い立てられていったのはなぜだろうか。

これは、地方分権一括法が施行されて新しい地方自治の制度がスタートする頃、「地方分権推進委員会の分権委員会で機関委任事務を廃止できる目途が立った途端に、当時の自民党は分権改革の流れとは違う市町村合併の推進を強制してきた」<sup>(1)</sup> のがまず大きな要因である。この地方分権推進委員会委員の西尾勝たちは、当時「分権改革が一通り行われた後に、どう市町村や都道府県を再編成するかはゆっくり考えれば良いのではないか」<sup>(2)</sup> と考えていた。このことからこの平成の大合併が、先を見据えてじっくり練られた政策であったというよりも、「1998年（平成10年）の参議院選挙の直後、定員3人区以上の都市部で自民党候補が全敗し、自民党幹事長の野中広務が、『交付税による自治省の護送船団方式が、市町村合併を阻害している』『財政力の弱いほど重点的に交付税が行く制度が大都市の不満を呼んでいる』と言いつつ切ってしまった」<sup>(3)</sup> こと等が背景となっていることがうかがえる。

また2001年（平成13年）4月に小泉内閣が発足し、同年6月に経済財政諮問会議より諮問された「骨太の方針」（今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針）が閣議決定された。この方針の中で、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立するために、「すみやかな市町村の再編」と「規模に応じた市町村の責任」が必要とされた。またそこでは「個性ある地方の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題であり、そのために市町村合併を促進しなければならないとされ、財政的にも自立するためということで、地方交付税交付金の削減と、過疎地域の小規模自治体ほど手厚くしている段階補正の見直しを求めてきた」<sup>(4)</sup> のであった。一方で、2002年（平成14年）

11月に地方制度調査会副会長であった西尾勝が発表した「西尾私案」や、それに先立つ自民党ワーキングチームの中間報告によって、人口1万人以下の町村は強制合併されるか自治権の一部を近隣の自治体や都道府県に移譲されるという話が一気に広まった。本来地方交付税制度は、国と地方の財源の偏在を調整するための制度であり、原資は国税の一定割合となっており便宜的に国が地方に代わって徴収しているが、これは地方税にほかならない。けれども、このように大きく地方交付税が削減され、また景況悪化の影響等を受けて地方税収入も落ち込んでしまったため、各自治体では財政的な見通しが立たなくなり、またさまざまな憶測や恐怖心が広がる中で、やむなく合併を選択せざるを得ない事例も多かったのではないだろうか。

ただ当時から10年を経過して、今回の合併に関してさまざまな課題が浮かび上がってきた。森田朗は「市町村合併のみならず、政令指定都市や中核市への移行を含め、こうした背景には、財政至上主義、規模拡大至上主義があるとの声も聞かれる。このような方向の改革は、確かに、一方で効率的で体力のある自治体を生み出すかもしれないが、他方で、地方自治において最も重要な住民自治の空洞化を招く可能性があることも否定できない。」<sup>(5)</sup>とし、住民自治をないがしろにした形で団体自治の効率化だけ先行することは危険であると指摘している。また牛山久仁彦は、「市町村合併によって、一旦は自治の単位が生まれても、行政の広域化に十分対応したものでなければ、再び合併を繰り返さなければならなくなる。それでは、住民自治の基本的単位を繰り返し変えることになり、好ましいことではない。」<sup>(6)</sup>と述べており、各地域で長年積み上げた住民自治を安易に変え続けるてはならないという牛山の指摘は今まさに重要である。元来地方自治は、住民自治と団体自治から成り立っており、そのうち団体自治はこのような形で再編されながら今に至っているが、もう一つの柱である住民自治こそ地域住民の意思が表れる自治の根本である。

そこで本論文では、大分県旧湯布院町を事例にして、まちづくりの先進地と言われたこの町がなぜ合併に至り、その結果「住民自治」がどのように変容したのか、またその背景や課題について検証するものである。地方公共団体に関する1963年（昭和38年）3月27日の最高裁判決を見ると、憲法第93条2項に基づく地方公共団体を「単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体である」と定義している。この判決は、単に法律で取り扱われることだけでは地方公共団体の要件を満たしておらず、住民が共同体意識を持つ社会的基盤が存在するということを前提にしていることで画期的であり、本論文でもここを立脚点としたい。また国と地方の役割分担があることは当然であるが、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能が地方公共団体には附与されている。しかし問題は、住民の自治的活動が今回の合併政策によってどのような影響を受けたかである。また国の合併政策がどのようなものであったのか、また大分県旧湯布院町を事例にして、実際に地域でどのようにその政策が意思決定され、実施されていったのか、さらには今回の平成の大合併によって地域のまちづくりや政治バランスがどのように変化していったのかについても明らかにしてゆくものである。

## 2. 市町村合併政策と「住民自治」

2000年（平成12年）4月に地方分権一括法が施行され、いよいよ国と地方自治体は対等な関係に

なった、はずであった。ところが、その後急速に市町村合併の方向性が打ち出され、全国の自治体は追い立てられるように合併へと進んでいった。ここでは国の合併政策を検証し、大分県と旧湯布院町を事例にして地域の合併推進施策を順に捉え、この合併施策は何であったのか、あるいはそれによって「住民自治」がどのように変化していったのかについて論じてゆく。

### (1) 国の「平成の大合併」政策

わが国ではこれまで明治以降3度の大きな自治体の再編、市町村合併が行われてきた。

まず明治には、都市も一部存在したが、古来から7万以上の自然村があった。それを1万5千程度にまとめる「明治の大合併」が1880年代後半（明治20年代前半）に行われた。これは小学校区を一つのまとまりとしながら、明治の統治体制確立のための行政機構設置を目的として中央政府が主導し合併を進めていったものである。自然村を行政村にまとめる際、国の出先機関としての役割を与えられるのと同時に、営々と培われた共同体の「自治」が損なわれる面があった。

また1950年代前半（昭和20年代後半）には、当時1万弱あった市町村を3分の1に減らす「昭和の大合併」が行われた。これは新制中学校区を一つのまとまりとしながら、太平洋戦争後の新たな行政事務の能率的処理のための規模の合理化を主な目的とした合併であり、高度成長に差しかかる前に自治体の強化を図ったものである。この合併は明治の大合併よりもさらに広域であり、その後1969年（昭和44年）に当時の自治省が「コミュニティ」という概念を提示したことからも、都市化により本来の共同体による共同生活の実が壊れていく時期でもあったといえることができる。

今回の「平成の大合併」に際しては、2001年（平成13年）6月の小泉内閣による「骨太の方針」（今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針）閣議決定が大きな契機となっており、個性ある地方の自立した発展と活性化を促進するために市町村合併を促進しなければならないとされた。一方で2002年（平成14年）6月に閣議決定された「骨太の方針2002」の中で、国庫補助金改革と税源移譲による地方分権と地方交付税の削減による財政再建をセットで行うという「三位一体の改革」が登場した。この「改革」では、2004年（平成16年）からの3年間に、国から地方へ3兆円もの税源移譲が行われたが、同時に5兆1千億円も地方交付税が削減されたため、地方財政は大きく影響を受けた。

また一方で「2002年（平成14年）11月にほぼ同時に公表された、地方制度調査会の西尾勝副会長名による『西尾私案』及びそれに先立つ自民党ワーキングチームの中間報告は、合併協議に対して様子見の姿勢をとっていた小規模自治体にとって衝撃的な内容のものであった。西尾私案は、今回の合併特例法の期限切れ後に、新たな法律によって基礎的自治体の人口要件を決め、それに満たない自治体の行財政権限を大幅に縮小し、府県などに補完させるか、あるいは近隣の基礎的自治体に編入して、内部団体化するという内容」<sup>7)</sup>であった。

さらには、地方分権一括法の一環としての合併特例法の2005年（平成17年）3月の期限が大きな意味を持つこととなった。これは、期限内に合併すれば地方交付税の算定基礎替えを10年間猶予し、その後の5年間も暫定措置を経て漸減するというものであった。またこの期限内に合併すれば交付税措置がある有利な合併特例債が使えるという大きなアメが用意されていた。こうしたアメを追いかけながら、また同時に、合併しないと大幅に地方交付税が削減されるという危機感も駆け巡り、多くの自治体が合併へと進んでいった。

## (2) 大分県と旧湯布院町の合併政策

大分県は2000年（平成12年）12月にまず「市町村合併推進要綱」を発表し、58の市町村を14の市に再編するという枠組みを最初に提示した。2001年（平成13年）6月には、大分県庁内に「大分県市町村合併支援本部」が設置され、同年7月には、佐伯市、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村が合併重点支援地域に指定されている。

本来、合併はあくまで基礎自治体の意思で判断すべきものであるが、大分県では、このように県が主導する形で市町村合併の枠組みを提示し、これをほとんど踏襲する形で18の市町村に再編されてしまった。施策がスムーズに進むことに力点を置くのか、重要なことについては結論を急がず議論を深めてゆくのか、ことは地方自治の根幹にかかわることでありどちらを優先すべきかは自明であった。

また1979年（昭和54年）から平松守彦元大分県知事が提唱し、大分県内の市町村や地域に地域資源の発掘とブラッシュアップを奨め、町おこし、村おこし運動の全国の最先端を行く動きである「一村

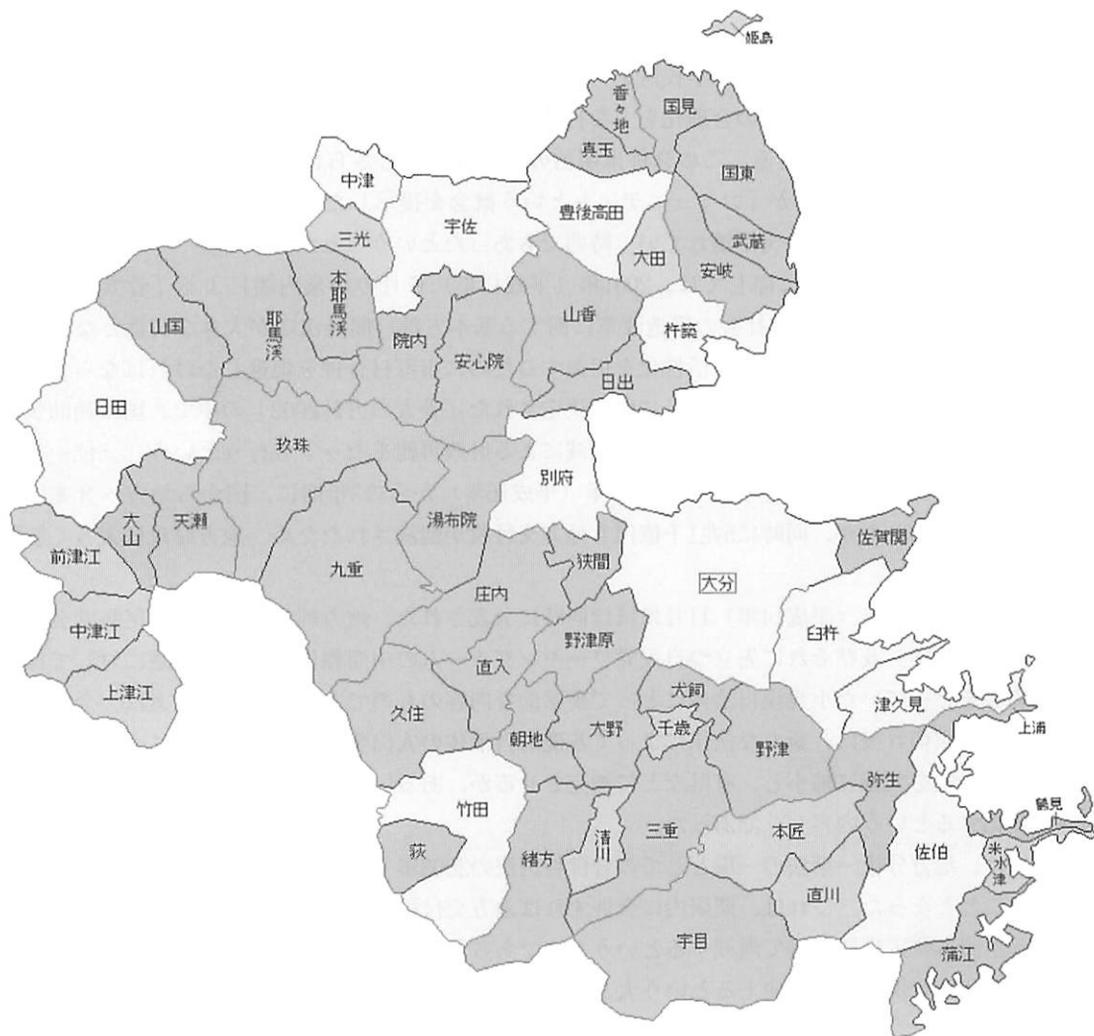


図1 「平成の大合併」前の大分県の58市町村（1997年（平成9年）4月現在）<sup>(8)</sup>

一品運動」を標榜した大分県が、率先して「町」や「村」をなくしてしまう志向を持ったことは、中山間地や離島を多く抱える県として、今も大きな課題を残していると指摘せざるを得ない。

また一例として、この枠組みから外れることが半ば許されない大分県にあって、合併を選択せず自立を貫いた九重町では、開通後全国の話題をさらった「九重“夢”大吊橋」が当時着工目前まで計画されていたが、県から起債制限を受け工事が一時暗礁に乗りかけた。この因果関係は明らかではないが、こうした事態が合併議論に影響を与えたことは否めない。それ以外にも、陰に日向にさまざまなアメとムチが用意され、各市町村はととても公平な判断をできる状況ではなかったといえよう。

また旧湯布院町の合併経緯の詳細については後述するが、当初大分郡4町（挾間町、野津原町、庄内町、湯布院町）で大分県の方針に沿って合併協議が開始されたが、2002年（平成14年）12月に野津原町が大分市との合併を選択して離脱したため、残された3町でその後合併協議が再開された。

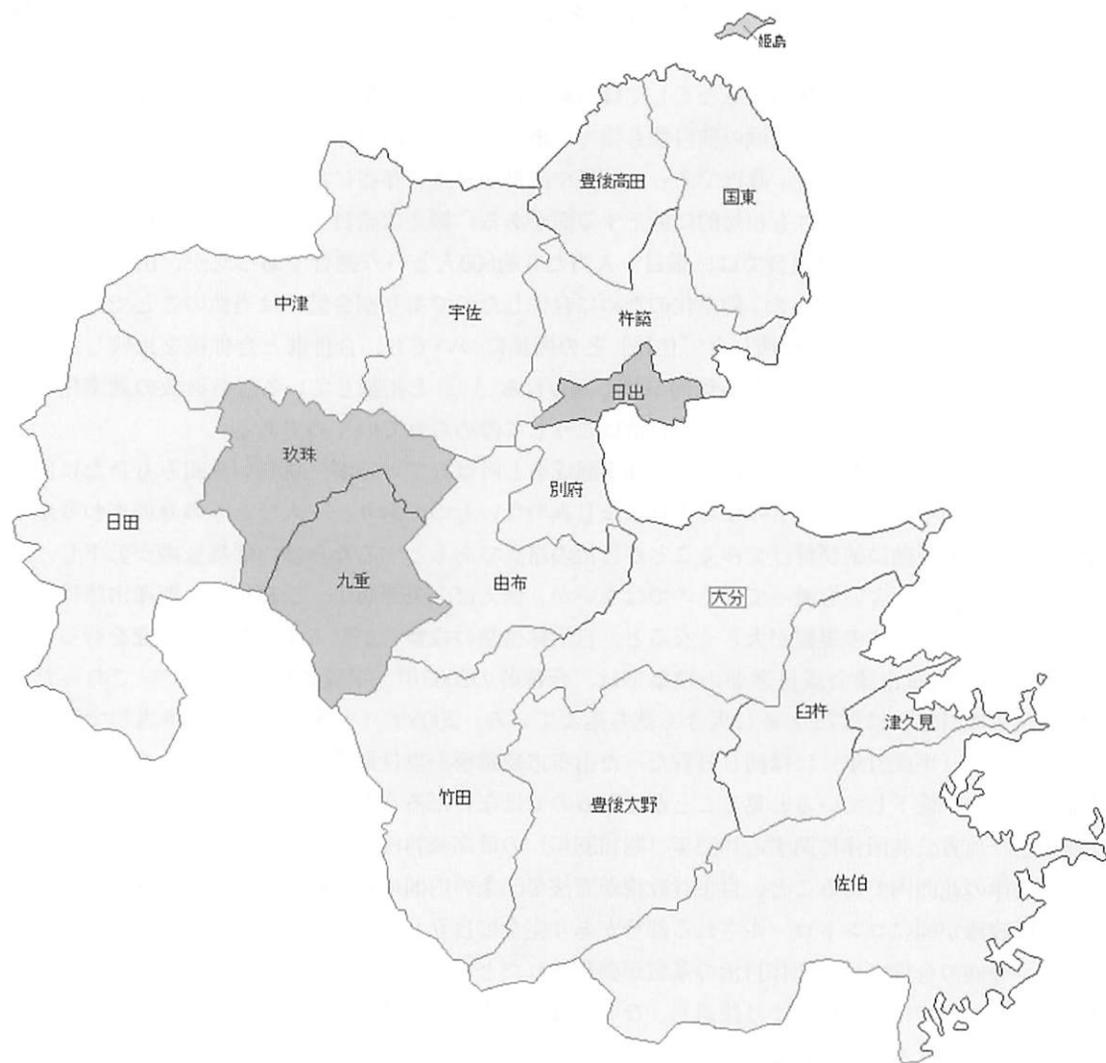


図2 「平成の大合併」後の大分県の18市町村（2006年（平成18年）3月現在）<sup>(9)</sup>

### (3) 自治体の範囲の変化と「住民自治」

このように国と県の方針により大分県の市町村合併は大きく進展した。58あった役所、役場が18に再編され、それぞれの議会も同様に減少した。この市町村合併による大分県の市町村数の減少率は69.0%であり、全国47都道府県の中で第5位の減少率であった。<sup>(10)</sup> こうして多くの首長がその職を去り、旧市町村の議員は大幅に削減され、そして自治体の規模は広がった。それではこうした自治体の範囲の変化によって「住民自治」はどのような変化していったのか、旧湯布院町を事例に見てゆきたい。

第一に、従来「湯布院町」や「由布院」の中で自らの自治体や地域のことは地域の特性や事情を反映しながら独自に決めることができたが、これが規模が大きくなることにより、地域以外も含めて全体で合意がとれたことしか実行しづらくなってしまったことである。光本伸江は、旧湯布院町における市町村合併を事例にして「市町村合併によって、50年以上にわたって作り上げてきた『町』そのものが失われ、その結果『行政圏』と『生活圏』（あるいは『観光圏』）が空間として乖離し、行政と観光が組織としてもしこりを残してしまった。」<sup>(11)</sup> と指摘している。独自に決めてきたことがすべて行政課題ではないものの、全体の合意なくしては決められない状況が発生したことで、意思決定は地域の事情を反映しにくくなり、地域の独自性も徐々に損なわれる傾向であることが懸念される。

第二に、広域になった場合、身近であった首長や議員が縁遠い存在になり、まだ代議制で選ばれる議員の住民からみた位置付けも相対的に低下する面がある。例えば議員一人当たりの人口を指標として見てみると、旧湯布院町議会では、議員一人当たり約800人という割合であったが、由布市議会では約1,600人という割合になった。効率化のために合併したのであり割合低下は当然のことではあるが、こうしたことを今井照は「『役所』と『住民』との関係についても、合併前と合併後を比較した場合、密度が薄くなっていると感じられる傾向が強くみられる。」<sup>(12)</sup> と指摘している。行財政の効率化というスローガンはもっともであるが、住民自治はこうして薄められていくのである。

第三に、合併でできた新たな自治体の一体感醸成をと叫ばれているが、新しい枠組みも新たに創設された名前も長年蓄積されたものからすればなじみのないものであり、一人ひとりの身のまわりから発想し連携して行動に結び付けてゆくことが自治の原点であるとするならば、帰属意識が低下し、また政治への参画の度合いも減ってゆくのではないか。例えば、矢野順子・松林哲也・西澤由隆は、市町村合併により自治体の規模が大きくなると、自治体選挙の投票率が低下するという研究を行っている。<sup>(13)</sup> 実際、由布市議会議員選挙の投票率は、合併時の2005年（平成17年）は84.27%であったが、2009年（平成21年）には72.59%に大きく落ち込んでいる。2005年（平成17年）が合併当初で関心が高く、2009年（平成21年）には同日日程だった由布市長選挙が無投票当選であったことを考慮しても、参加の度合いが低下していると見ることはできるのではないだろうか。

前述した地方公共団体に関する1963年（昭和38年）の最高裁判決のうち、自主立法権の条例制定権が国の法律の範囲内であること、自主行政権が憲法第65条の内閣の行政権以外のことであること、また自主財政権が国にコントロールされる部分があり完全に自立してはいないことをそれぞれ念頭においても、今回の合併では、団体自治の基盤が強化されたといっても、地方自治のもう一つの柱である住民自治については、合併により後退し、ひいては、地方分権一括法でうたわれた地方分権の精神が損なわれる傾向にあったと指摘せざるを得ない。

### 3. 旧湯布院町と由布院のまちづくり

旧湯布院町には二つの勢力が存在すると言われることがあった。町行政以外の民間側に地域づくりの核があり、地域内で活躍することは本来地域に寄与することである。ただ旧湯布院町の事例では必ずしもそれだけではなく、この狭い地域内でその二つの勢力の関係は協調や悪化を繰り返して、最終的に町長リコールを経て市町村合併を選択することとなった。ここでは旧湯布院町役場と由布院温泉観光協会・由布院温泉旅館組合に代表される由布院の民間まちづくり組織のそれぞれの活動実績や特徴について述べ、なぜそうした関係性に至ったのかについて論じてゆく。

#### (1) 旧湯布院町のこれまでのまちづくり

旧湯布院町は1955年（昭和30年）に旧由布院町と旧湯平村が合併して誕生した。旧由布院町は由布院温泉が存在する由布院盆地の由布院地区、その北部に位置する塚原地区、そして由布院盆地から大分川が南西側に流れ出る川西地区からなる。旧湯平村は鎌倉時代から続く石畳のある温泉場を中心にした地区である。この合併当時、人口は旧由布院町が約9千人、旧湯平村が約3千人と旧由布院町の方が湯平村より規模が大きかったが、温泉地としては、旅館の軒数が旧由布院町で当時27軒であったのに対して、旧湯平村が55軒と温泉地の規模は湯平村の方が大きかった。

この新湯布院町誕生の3年前の1952年（昭和27年）に、大分・別府方面に電力供給するため、由布院盆地の南西側を堰き止めてダム湖にする計画が持ち上がった。当時旧由布院町の上層部や町議会ではダム建設やむなしという状況であったが、地元で病院経営する岩男顕一ら青年団が中心となってダム計画反対運動が展開され、翌年その計画を中止に追い込むことができた。その後の新湯布院町長選挙でも岩男が広く支持を集め、1955年（昭和30年）に初代町長に選ばれ就任した。またこのダム反対運動の後に自衛隊駐屯地誘致運動が展開され、1956年（昭和31年）に由布院盆地南向きの農地を提供して自衛隊駐屯地の誘致を実現し、自衛隊駐屯地や旧湯布院町の北側に広がる陸上自衛隊の日出生台演習場との共存共栄路線が打ち出された。その防衛施設に関連する交付金や補償費等を用いて、たびたび氾濫していた大分川、白滝川の河川改修等が順に進められ由布院盆地中心部の湿田は圃場整備されていった。岩男町長は5期19年にわたって辣腕をふるって町行政のかじ取りを進め、大いにカリスマ性を発揮した。また1959年（昭和34年）には厚生省より「国民保養温泉地」の指定を受け、保養滞在型の温泉地づくりが始まった。

1975年（昭和50年）に平松守彦が旧通商産業省から大分県副知事として戻り、1979年（昭和54年）4月に大分県知事に就任した。同年11月から平松元知事は一村一品運動を提唱し、大分県内の市町村や地域に地域資源の発掘とブラッシュアップを奨めていった。この一村一品運動は地域特産品開発運動とよく誤解されるが、実は当時の町おこし、村おこし運動の全国の最先端を行くムーブメントであり、地域づくり、人づくりそのものであった。旧湯布院町においても一村一品運動にまつわる事業が盛んに行われた。またその一村一品運動の中でも優等生と言われた旧大山町と旧湯布院町、そして熊本県小国町との三町による「OYO 地域連携軸」は広域連携、地域連携のはしりであり、当時大きく脚光を浴びた。

その後観光業の隆盛により税収も増え、清水喜徳郎町長時代を経て、吉村格哉町長へと町行政は引き継がれた。ところが1985年（昭和60年）頃から、いわゆるバブル経済が地方にも波及して、旧湯布院町でもマンション建築、リゾート開発の大型開発の波が押し寄せてきた。当時、旧湯布院町の総戸

数を上回る開発計画が予定されており、行政は窓口で開発計画を押しとどめながらも抜本的な開発抑制の方向性を探っていた。そこで1990年（平成2年）に、国の基準、規制を上回る規制を盛り込んだ「潤いのある町づくり条例」を制定することになった。ただ当時の国、中でも旧建設省の力は絶大であり、そのため当初この条例規制案は国に認められず、条例の条文作成が難航したが、当時の町企画課長の長谷川弘らの尽力により、数カ月の期間で制定することができた。その内容であるが、主として敷地が1千平米を超える開発計画は1件ごとにまちづくり審議会で審議し、また厳しい高さ規制や建ぺい率規制を伴うものであった。また同時にこの条例では開発を抑制するばかりでなく、地域内で成長を適切に誘導するという「成長の管理」という概念も同時に用意されたが、これは条例制定から20年を経た今でもいまだ機能していない。

その後旧湯布院町への来訪者数は順調に増加を続け、年間約400万人を数えるまでになったが、その結果観光シーズンの週末や連休時には交通渋滞がしばしば発生するようになった。そこで2002年（平成14年）11月には歩いて楽しいまちづくり実現のための「交通社会実験」が実施されたが、その際1,400人以上のボランティアを動員して旧湯布院町役場は主導的な役割を果たし、実験でも一定の成果を上げることができた。

このように旧湯布院町役場は1955年（昭和30年）の誕生以来、一村一品運動や地域づくりの先進自治体として一定の評価を得てきた。ただしその行政運営においては、日出生台演習場等による防衛系の交付金や観光業等による自主財源を中心に財政運営する傾向があり、国からの補助金には功罪はあるものの、時代を先読みして新規モデル事業を獲得する、あるいは国とのパイプを保って補助金を導入するということはあまり行われなかった。このため、社会基盤の整備においては、近隣町村や同規

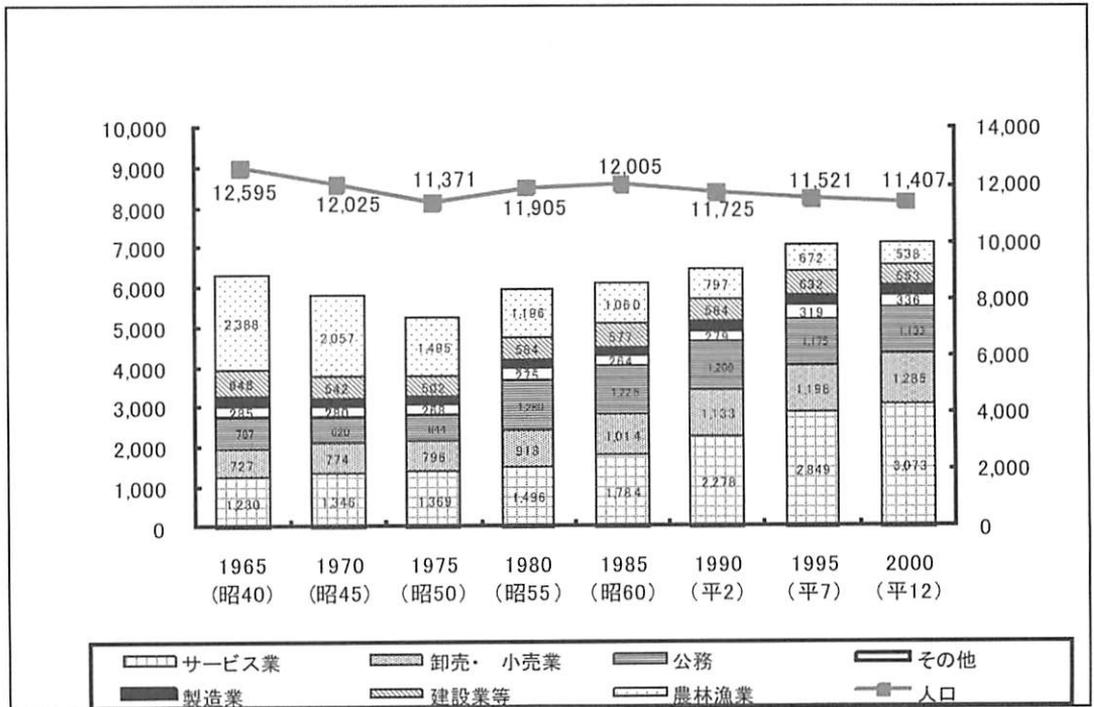


図3 旧湯布院町の産業別就業者数と人口の推移<sup>(14)</sup>

模の自治体と比較しても、長年の住民による図書館要望運動にもかかわらず図書館がない、小学校の耐震補強や建て替え工事は近年やっと始まったばかり、下水道がほとんど整備されていない等、大きく後れを取っている。

また図3の、1965年（昭和40年）から2000年（平成12年）までの産業別就業者数と人口の推移からわかるように、農林漁業就業者数が2,388人から538人にこの間減少する一方、サービス業就業者数は1,230人から3,073人と増加し、産業構造が大きく転換している。またこの間、産業転換による人口の社会増が自然減を補う形で、人口はほぼ横ばいに推移してきた。

## (2) 由布院のこれまでのまちづくり

前述のように、1955年（昭和30年）の新湯布院町発足時には湯平温泉の方が由布院温泉よりも有名であり、江戸期においては由布院には温泉があることを公言することも許されなかった。これは約450年前からのキリシタン信仰とそれに対する弾圧に由来するものであり、江戸期の由布院は分断統治されていた。そのため本格的な由布院の黎明期は明治以降、主として大正期にあると言え、1925年（大正14年）7月の鉄道開業が外とつながる由布院の黎明期を決定づけている。またこの鉄道は町の西端を通過するだけの計画であったが、先人が馬蹄形に曲げて町の中心部まで誘致し、由布岳を正面に仰ぎ見る場所に由布院駅（開業当初の名称は北由布駅）を設置した。そのことが今日の散策型温泉観光地としての大事な要件となっている。

その鉄道開業の前年1924年（大正13年）10月に、日本最初の林学博士である本多静六博士が「由布院温泉発展策」と題した講演を由布院で行った。講演では由布院の公園計画、道路計画等が述べられており、さらに特筆すべきは、風景の保全の重要性やドイツの保養温泉地を由布院は見習うべきと言及していることにある。この時代本多博士は全国各地で講演を行っているものの、講演録が地域にきちんと残り今もまちづくりの範としていることでは、由布院は全国でも珍しい事例と言えよう。ちなみに由布院温泉観光協会は、2004年（平成16年）にこの講演録をこども向けに編集して発行し、旧湯布院町内の小・中学生に観光まちづくりの副読本として配布している。<sup>15)</sup>

1970年（昭和45年）に猪の瀬戸湿原でのゴルフ場建設計画への反対運動として結成された「由布院の自然を守る会」が「明日の由布院を考える会」へと発展し、町造り誌「花水樹」が発行され、由布院のまちづくり活動や観光振興の母体となっていった。また1971年（昭和46年）には本多博士が薦めたドイツの保養温泉地やヨーロッパ各地に、民間のまちづくりリーダーである志手康二、溝口薫平、中谷健太郎の三氏が出向き、現地に学ぶとともに由布院の資源と可能性に気付いて戻り、まちづくり活動は進化していった。またこの研修旅行の中から、滞在型保養温泉地として「クアオルト構想」が提唱され、旧湯布院町の施策としても位置づけられていった。

一方1975年（昭和50年）の大分県中部地震で実被害以上の風評被害が発生したが、その対抗策として「観光辻馬車」、「ゆふいん音楽祭」、「牛喰い絶叫大会」、「湯布院映画祭」が順次始められ、由布院の求心力と情報発信力はさらに強化された。団体型観光から個人型観光への転換期にも由布院は順調に成長を続け、バブル期には大型開発計画の波にもさらされたが、前述の潤いのある町づくり条例制定により、乱開発をかりうじて防ぐことができた。その後のバブルの崩壊や昨今の景況悪化で開発圧力は一時沈静化しているものの、このような開発圧力は今も静かに続いている。

またこの由布院の観光協会等の民間まちづくり組織の動きは、まず地域内の他の民間団体と連携し

てまちづくり活動を実践して内発的な力を蓄えながら、さらに外とも有機的につながり発展してきたところに特長がある。また地域の事業所はいずれも小規模であり、規模は小さいもののお互いの違いを認めながら横に連携することで力を発揮してきた。いわば中小企業連携のメッカでもある。また地域内での地場流通を早くから意識し、ゆふいん流グリーンツーリズムである「ゆふいん親類クラブ」<sup>(16)</sup> 運動や「ゆふいん料理研究会」<sup>(17)</sup> の活動などを進めてきた。

また由布院の観光まちづくり組織ではかねてから多世代が手を携えて動くことが特徴であり、また、先輩格のまちづくりリーダーこそが次世代の台頭と活躍を切に願っていた。そこで由布院の観光まちづくり組織の中心である観光協会は、2001年（平成13年）から段階的に世代交代を仕掛けていった。そのプロセスであるが、観光協会と旅館組合はずっと協働して事業を展開しており、さらに同年に「ゆふいん観光行動会議」を共同で組織した。そのうち、総務は世話人会として先輩格の世代が担当し、事業は6つの事業委員会を設置して次世代メンバーが担当することとした。中でも事業委員会は「この指とまれ方式」で参画者を集め、事業の方向性や進捗もそれぞれの事業委員会に任せ、事業委員会の中で実績をあげ頭角を現した30歳代、20歳代のメンバーを、順に事業委員会から世話人会に抜擢し、さらに2007年（平成19年）には代表世話人である観光協会会長を40歳代から輩出して一気に若返りを図って、一連の世代交代作業を完了させた。

こうして由布院の観光まちづくりの体制は引き継がれたが、6年にわたる世代をつなぐ並走期間があったこと、また同時期に巻き起こった後述する市町村合併問題で反対運動自体は敗れたけれども仲間が結束できたことでは、何より由布院は恵まれていたと言えることができる。ただ由布院でも引き継がれたものは観光まちづくりの哲学や思想であって、それぞれの手法や人脈は次世代が自分の力で開拓すべきものであることは言を俟たない。また成長と発展が進んだ今日、その振る舞いには由布院らしさと高い品質が求められ、また数多く発生する様々な課題（交通問題、農地のスプロール化、景観の悪化、デザインの氾濫、外部資本の進出等）に順に対応してゆかなければならないが、次世代が道を切り開き価値を作り出し始めたことでは、まずは世代交代の成果があったということができよう。

ただこのように由布院の民間まちづくり組織の動きは注目を集めることも多かったものの、観光開発が進むにつれて地域内での関係性が複雑化し、また活動資金は恒常的に乏しく、その活動が制約される面が多かったことも同時に指摘したい。

### (3) まちづくりの二つの勢力の存在とその関係性

このように旧湯布院町役場と由布院温泉観光協会・旅館組合等の民間まちづくり組織はそれぞれの時代背景や状況によって連携しながら、あるいはそれぞれ単独で活動を行ってきた。わずか1万人規模の町に勢力が二つあると言われたが、その二つの勢力の関係は以下の3つの観点から細かく見てゆくことで、小規模自治体内での政治バランスや相互の作用を見ることができる。

第一の観点は、町づくり条例制定時前後の相互の補完関係である。地域が乱開発されることは行政も住民も観光関係者も基本的には望まない。ただ開発予定の土地を売買することを地権者が約束されていたり、開発すること自体が利権化し、過去には旧湯布院町役場を舞台にした贈賄事件も発生した。またそのため地権者の財産権や将来得られるかもしれない利益が町全体の利益と対立するという構図になる場面も少なくなかった。ただこのまちづくり条例制定時の開発圧力は旧湯布院町の限度を超えたものであり、この条例の制定には、民間まちづくり側も行政を後押しして、国との難しい交渉

を乗り越えることができ実現されたものである。いわば民間も支援した行政主導の事業であった。

第二の観点は、前述したようにこの50年間で観光業が成長する一方、全国の中山間地と同様に農業が衰退する傾向にあったため、観光の成長があたかも農業衰退の原因であるという誤解が生じ、そのことが地域内の政治バランスに影響を与えた可能性がある。また観光によって恩恵を受ける業種には自ずと限度があり、観光業が地域の主産業であるとしても、全住民にすべて恩恵が行き届くとは限らない。また観光シーズン等には、多くの車が住宅地や農業エリアにも入り込んで渋滞が発生するなど負の影響も少なくない。このため一般住民と観光関係者の間の温度差が発生し、前述の誤解などとも相まって、この合併問題においては、観光関係者と一般住民が政治的に離反する方向に作用した部分もあったかもしれない。

第三の視点は、合併に至るまでの拮抗した政治状況である。1994年（平成6年）に当時湯布院町商工会事務局長であった佐藤雄也が湯布院町長選挙に担がれ、吉村格哉に僅差で勝利した。ただそれからの4年間に期待は大きかったものの、十分な成果を上げる前に1998年（平成10年）に吉村格哉が町長に帰りを咲いた。今村都南雄・金井利之・島田暁文・光本伸江は、「湯布院町のまちづくり、戦後からその到達点であった潤いのある町づくり条例、さらにその後を通してみれば、湯平地区を含む湯布院町エリアには湯布院町役場という『公的政府』と、由布院地区に限定される由布院観光および総合事務所という『私的政府』の存在が浮かび上がる。この2つの『地区』及び『2つの政府』が由布市の中で今後どのような関係を構築していくのか、それが今後の由布院観光の最大のポイントであるように思われる。この2つの『地区』は、空間的にも重なりながらも、少しずつれており、この2つの『政府』は、まちづくりでも機能的に重なり合いながら、性質を異にしている。」<sup>(18)</sup>と述べている。このように、旧湯布院町内の二つの勢力は、外的要因に対しては共同戦線を張ることも多く、協働して動く局面も少なくなかったが、合併に至る過程でボタンの掛け違いが生じ対立が決定的なものになってしまった。

#### 4. 市町村合併の経過と「住民自治」の変容

国や県による合併政策の展開や、大分県旧湯布院町における行政と民間における過去のまちづくりやその関係性や政治的なバランスについてこれまで詳しく見てきた。それらのことを踏まえて、旧湯布院町ではどのように合併問題が議論され、意思決定されてきたのか、あるいは展開されてきた合併反対運動がどのようなものであったのかも順に検証して、住民自治の変容について論じてみたい。

##### (1) 市町村合併に至る意思決定の過程

国は明治の大合併、昭和の大合併の時のようには国策としての強制合併は行わない前提であった。けれども前述したように巧妙にアメ（合併特例債、合併後の交付税算定基礎替えの優遇等）とムチ（地方交付税の削減等）を用意し、自治体を合併へと追い込んでいった。ただ地方自治体の自主的な協議と判断によるとされていたので、それぞれ近隣の自治体と任意合併協議会を構成し、協議が進んだ段階で法定合併協議会へと進んでいったが、その協議過程や様式等のマニュアルはすべて総務省で用意され、自治体に渡されていたものであった。このように、自治体の判断と言っても、実際は地方分権一括法で廃止になった機関委任事務のように国が地方の手の上げ下げまで言及したものであり、国が周到に準備し地方に強制していった今回の合併の本質的な部分がここに見てとれる。

旧湯布院町は当時、環境衛生組合のし尿処理施設建設負担金の負担が大きく、また基金も乏しい状況であったため、これから先の財政見通しは厳しく合併は避けて通れないと考えていた。そこで任意合併協議会設置に際して住民から異論が出されたが、この協議会は任意なものであり法的な効力はないという理由で、2002年（平成14年）4月から大分郡の挾間町、野津原町、庄内町、湯布院町の4町で大分県の方針に沿って大分郡任意合併協議会がまず設置され協議が開始された。ただ同年12月に野津原町が大分市との合併を選択して離脱したため、残された3町で2003年1月（平成15年）1月に挾間・庄内・湯布院任意合併協議会が設置されて協議が再開された。実質の合併協議はこのような任意協議会から始まっており、前述のように協議すべきことも進め方もすべて総務省のマニュアルに沿って進められた。そして法定協議会の設置に際しては参画する自治体すべての議会での議決が必要であるが、それは時期尚早であり住民の意思と異なると意見が出て、2003年（平成15年）2月に任意合併協議会の法定協移行延期を求める署名運動が町民有志で行われた。また同年3月には、由布院温泉観光協会・由布院温泉旅館組合から法定協設置延期を求める要望書が提出されたが、翌月に法定協議会である「挾間・庄内・湯布院合併協議会」が設置されたのである。

その後2003年（平成15年）8月に吉村格哉町長が収賄容疑で逮捕された。また吉村格哉後援会の幹部であった由布院温泉旅館組合幹部も同じく収賄容疑で逮捕された。このことにより合併協議は一時足踏み状態となった。けれども同年10月に佐藤哲紹が湯布院町長に選出され、合併推進の立場を鮮明にし、合併協議はまた勢いを増して進められた。またこの間、合併協議会と並行して、2003年（平成15年）6月に「湯布院町まちづくり合併懇話会」が設置され、懇話会が全10回開催されたが、町行政は合併を前提にした基本姿勢を取り続けた。

そして2004年（平成16年）8月に「合併に是非を問う住民投票条例案」が有権者の約4割の署名をもって直接請求された。けれども同年9月議会においてこの直接請求は否決され、修正案も賛否同数となったため吉村幸治議長の裁決により否決された。同年12月の湯布院町議会臨時議会で、三町を廃止し対等合併する配置分合議案が議決された。そして合併反対派の住民は意思を反映できる場を失い、後述する合併反対運動の展開と町長リコールに至っていったのである。

## (2) 合併反対運動「失敗」の背景

一方で国が市町村合併の動きを始めた頃、あるいは旧湯布院町でも合併が議論され始めた頃には、住民にとって大きな危機意識はあまりなかった。それは、独自のまちづくりを展開した湯布院町では合併は考えられない、あるいはそうした中でも今後ますます特色を出して地域づくりを展開してゆこうという意識であった。だが合併の動きは前述したように一気に進み、一方で合併に関する議論の初期には、住民自身が公平な立場で意見を両立させる、あるいは強烈に反対運動を引き起こすことが地域にとってよいことではないという遠慮が見られた。しかしこのことが合併反対運動としては旗印を掲げるタイミングを遅らせた感があり、後手を引くことになったことは否定できない。そして町役場で進められた合併協議に対応して、住民の合併反対運動は以下のような展開をたどった。

まずこの合併問題に違和感を最初に覚えたのは、由布院温泉観光協会・由布院温泉旅館組合の民間まちづくり組織であった。そこで同協会・組合では、2002年（平成14年）7月に市町村合併問題研究会を発足させ、同年11月以降それぞれの会員に対して、自治体合併問題に関するアンケートを2回実施した。また2003年（平成15年）3月には、法定協議会設置延期を求めると要望書を提出し、2004年

(平成16年) 4月に同研究会を合併問題プロジェクトチームに昇格させ、同年5月から合併問題プロジェクトチーム通信を発刊し、全住民に毎号を新聞折り込みして情報発信していった。同時に町内で合併反対、合併推進の様々な住民グループが結成され、いろいろな文書も飛び交った。けれども法定協議会が設置されて以降も、旧湯布院町役場は合併を前提として爾々と協議を進めていったのである。そして同年5月に、由布院温泉観光協会・由布院温泉旅館組合は定期総会の場において、市町村合併に関する以下の自律宣言を採択し、広く公表した。

#### 資料4 「市町村合併問題に関する自律宣言」<sup>(19)</sup>

##### 経緯

由布院温泉観光協会・旅館組合では、この市町村合併問題に関して、過去2回アンケート調査を行い、地区ごとに懇談会を重ねてまいりました。また新市の名称に関しては、由布または湯布院、由布院という名称を使用されないよう、湯布院・庄内・挾間の三町長・町議会議長、合併協議会長に申し入れを行い、先週には同じ趣旨の署名活動も行いましたが、湯布院町議会合併問題特別委員会として新市名を由布市とすることが決定されております。また今年4月には、観光協会・旅館組合の中に合併問題プロジェクトチームを発足させ、みなさまからご協力を賜りましたが、様々な角度からこの問題を調査研究し、広報活動に努めております。けれども、当初から湯布院町民が望んでいる合併・単独両案を平等に検討し、町民が広く議論に参加できる形がまだとられず、情報の共有が図られないまま合併前提の強硬な協議が進められています。つきましては、これまでの会員(組合員)みなさんの声、独自の調査結果、現在までの市町村合併を取り巻く状況の変化も考慮し、以下の宣言を行います。

##### 市町村合併に関する自律宣言

私たち由布院温泉観光協会・旅館組合は、滞在型保養温泉地をつくるという80年以上前からの目標に立ち返り、お客さまに喜ばれ、誰もが暮らしやすいまちづくりを目指します。そのためには市町村合併を強行することに反対し、内外の力を結集して、単独で自律できるまちづくりを目指すことを宣言します。

さらに、2004年(平成16年)6月に「明日の湯布院を創る町民会議」が発足し、同年7月に同町民会議と観光協会・旅館組合合併問題プロジェクトチームの共同研究チームが、単独で生き残るための「湯布院町財政1割スリム化自立計画」を作成し、内外に公表して理解を求めた。また同年7月に挾間・庄内・湯布院の合併の是非を問う住民投票条例制定を求める会が条例制定に向けた署名を開始し、その後の議会で否決されるまでの過程は前述のとおりである。

この住民投票できる機会を失ったことは住民の大きな落胆につながった。この議案提案に際して佐藤町長は「住民投票が実施されると町が混乱してまちづくりが停滞する。」という意見を付し、町議会の中である議員はこの条例への反対意見として、「選挙で選ばれた議員こそが住民の代表であり住民投票は必要ない。」と述べた。今井照は、「今回の合併時には、いくつかの方法で住民意向を確認する住民投票が広く実施されている。ほとんどの場合、その結果で非合併、合併という自治体の選択が左右されている。このことは住民の意向を踏まえずに合併問題を語れないという意味で、自治体経営

のあり方として望ましいものであるが、これが合併というテーマの特別性なのか、それとも今後とも重要なテーマであればそのような住民意向調査が行われるのかは予断を許さない。昭和の大合併時にも住民アンケートは広く実施されたようすがあることから考えると、前者の可能性のほうが高いと思われる。」<sup>(20)</sup>と指摘している。この住民投票の是非は現在でも全国で議論されており、代議制民主主義に関わることであるが、地域の自治に関する重要な案件については、住民も判断する機会是与えられるべきであり、そのことが代議制民主主義を脅かすものではないと筆者は考えている。

このように追い込まれた合併反対の住民側は合併を実力で阻止しようと、2004年（平成16年）12月から佐藤町長の解職請求のための署名運動を開始され、2005年（平成17年）2月に解職請求に必要な有権者の3分の1以上の署名を集め、解職請求が可能となった。このことを受けて佐藤町長は自ら辞職し出直し選挙が行われたが、同年3月に現職、新人2名が立候補し現職の佐藤が返り咲き、合併の方向性が事実上決定した。

### (3) 合併後の「住民自治」変容の実際

2005年（平成17年）10月に挾間町、庄内町、湯布院町の三町が配置分合して由布市となった。まちづくり先進地と言われながらも、なぜ住民投票すら行われず合併に至ったのか、また合併後の「住民自治」はどのように変容しているのかについて論じてゆく。

合併反対運動は、由布院温泉観光協会・由布院温泉旅館組合の民間まちづくり組織が最初から主導的に動き、徐々に住民を巻き込んで大きなうねりを起こしていった。あるいはこの時期、全国各地で合併問題に直面する地域とも連帯し、多くの由布院ファンからも応援を得ていた。けれども前述のような誤解や温度差があったこと、また湯平地区では、1955年（昭和30年）の合併で大きい自治体に合併され憂き目にあったことを背景に今回は合併賛成運動がくり広げられていたこと、また元来湯布院温泉観光協会をはじめとする民間まちづくり組織が政治に疎くこうした非常事態に十分に政治力を発揮しえなかったことも大きかった。また2005年（平成17年）3月の出直し町長選挙で新人が2名立候補したのも、合併反対では大同団結できた合併反対派の住民も、いざ選挙となると分裂してしまったことによる。

旧湯布院町は民間主導型でまちづくりが実践されてきた地域であり、それをなぞる形で自治体の評価が高まってきた。前述したように潤いのある町づくり条例制定や交通社会実験実施等は行政の大きな成果である。ただ民間側が行政よりも先に成果をあげてはやされる面があり、行政側がそれを心地よく思わなかった面はあるかもしれない。また観光まちづくり組織も、メンバーから首長を輩出する、あるいは日頃から議員を送り出して一定の政治的な勢力を得るという努力をしてこなかった。地域のさまざまな力を結集して総合的な力を発揮するのがまちづくりの根幹であるとするならば、旧湯布院町や由布院のまちづくりはこの点では発展途上であったと指摘せざるを得ない。

ただ合併を推進してきた住民の方が失望感を抱いている。具体的には、合併特例債が最大の期待であったが、所詮自治体にとっては借金であり、財政状況が厳しくなって返済の目途も立たず事実上限度額まで起債するのはどこの自治体でも難しく、由布市も同じ状況であることによる。例えば、合併先進地の兵庫県篠山市では、「合併後幾度となく財政計画が見直されてきたが、2004年（平成16年）8月に試算された2008年度（平成20年度）までの中期財政見通しによると、合併後の5年間は黒字を維持したものの、6年目の2004年度（平成16年）度からは赤字に転じ、10年後の2008年度（平成20年

度)からは、『準用再建団体』もしくは『起債制限団体』への転落も視野に入れなければならない厳しい財政状況に直面すると予測されている。』<sup>(21)</sup>という状況であり、最大限合併特例債を活用した結果、かえって財政が立ち行かないところまで追い込まれてしまっていた。

また、湯布院公民館(合併前は中央公民館)は老朽化が激しいものの合併以前はほぼ無料で多くの住民にのびのびと使われていたものが、合併後はすべて有料化となり、利用方法においてもさまざまな制約や煩雑な手続きが設定されて利用しづらくなった。この有料化も他町で徴収しているからというだけの理由であり、公民館運動の先進地と言われた旧湯布院町時代とは隔世の感がある。

また住民が市役所の窓口を訪れても、その顔触れは旧湯布院町時代と半数以上顔見知りでない職員に変わっている。顔見知りであることにさほど自治の意味はないという意見もあるかもしれないが、小規模自治体での自治体職員への信頼感は自治の大切な要素である。その職員への信頼感は、役場以外でも日常同じ地域で暮らし一緒に汗を流していることや日頃から顔みしりであることによるものであり、職員自身も自分の住む地域に問題意識を持ち住民の顔を浮かべながら業務をするのと、顔の見えない住民のためにマニュアルに沿って業務をするのでは、同じ自治体であり同じ業務であると言っても、団体自治も住民自治も本質的な意味は異なっているのではないだろうか。

合併してよくないことが多いと住民が感じてしまっていること、またその合併自体が旧湯布院町では住民投票で住民自身が判断する機会を得られなかったこと、そしてこれまで述べたように「住民自治」が変容しつつあることは直視すべき現実である。

一方でこの合併後に、旧町より小さい旧村や大字、自治区単位等がかえってまとまりが増した事例が旧湯布院町内で見ることができる。例えば由布院地区では、合併が決着して腹が固まり世代交代も相まって、自分たちの力で地域づくりをするという意気込みで新事業も数多く始まり活動がより盛んになった。湯平地区でも湯平の地域資源である石畳の坂道沿いの景観をより美しくするため、県の補助金を導入しながら住民も身銭を切って建築物ファサード(前面)を改装して美しくよみがえり、また観光協会の事務局体制も整えてこれまで以上に活発に活動している。また塚原地区でも観光協会が新規に立ち上がり、集客力と収益性が高いイベントを開催し、また新たに情報拠点も整備され、観光系の新住民と地付きの住民による共同事業も始まった。それぞれの核が共同体として活性化することで横の連携もかえって強まり、由布市内の観光ネットワークはこれまでになく力を増しており、これは住民自治変容の新たな展開と見ることもできる。

## 5. まとめ

これまで述べたように、本来手を結んで地域をよりよき方向に持っていくべき旧湯布院町の二つの勢力が、この「平成の大合併」に大きく翻弄され、合併の是非を巡って衝突し大きなしこりを残してしまった。この点ではまちづくりの先進地と言われながらも旧湯布院町やその中の由布院もまだ発展途上であった。ただ由布市となった他の二町や全国の多くの自治体では、そうした議論や対立することもなく粛々と合併手続きが進められていった形跡もあり、その意味では、旧湯布院町においては健全な「住民自治」が作用していたとも見ることもできる。さらに由布院の観光まちづくり組織のリーダーである中谷健太郎は「対立的信頼関係」<sup>(22)</sup>という概念を提唱している。今回のようなしこりを残す全面的な対立ではなく、今後もさまざまなコンフリクトが発生する可能性がある時に「対立的信頼関係」に基づいて議論し、そして対立軸は乗り越えてゆく信頼関係と仕組みが確立すれば、この概

念は「住民自治」に対して一つの視点を与えるものかもしれない。

また民間のまちづくり組織は、平時には行政と連携しあるいは地域内外の力を結集してまちづくり活動を実践してきたが、日頃から行政や議会に一定の政治力を持ってこなかったことが、市町村合併という非常時に大きく噴出してしまった。一方で政治に関わらないからこそ達成された価値もあり、一概に善し悪しは言えないものの、旧湯布院町の中での限られた地域で限られたテーマについて「住民自治」を実践していたかもしれないが、それは旧湯布院町全体の「住民自治」と連動したものであってもやはり一部でしかなかった。さらには範囲が広がって「住民自治」が残っているとすると、もはや元の枠組みだけではものごとは決められない。この先地域をよりよきものにしてゆくためには、これまで論じてきたさまざまな課題を乗り越えなければならないが、合併を推進したメンバー、合併に反対したメンバーという枠を超え、原点からもう一度地域の関係性を構築し、由布市や旧湯布院町、由布院ならではの、それぞれの地域らしい自治の仕組みを生み出すことが必要ではないか。また、全国で地方自治法や合併特例法に基づく地域自治区や地域審議会、合併特例区等の地域自治組織が設置されているところが多いものの、今井照が「合併に踏み切る前段の心理的障壁を緩和するために『地域自治組織』を必要としているのであり、合併後にその制度が機能するか否かは問題とされない」<sup>(21)</sup>と指摘しているように、この制度は合併作業をスムーズに進めることを当初意図して作られた面もあり、権限や期間が限定的な制度である点は指摘せざるを得ない。

とすれば、本来はもっと多様で、それぞれの地域の事情を反映した住民自治のシステムをこれから検討しなければならないのではないだろうか。西尾勝は、「諸外国の例を見ると、スウェーデンでは福祉国家を実現するために市町村の強制合併を行った。フランス、ドイツでは、コミューン、ゲマインデと小さな自治の仕組みが残っているが、市町村では教育行政などは行わない。日本ではどちらの市町村像をとるのか。今後も国がまだまだ仕事を下ろすのであれば、基礎的自治体になかでさらに小さな自治の単位をつくってもいいのではないか。自然村をつくり直すということだ。そこでは自前の自治をやり、その代わり国からの仕事は引き受けないという考え方だ。いまは小さな自治の仕組みを育てるために、種を蒔き、芽を出さねばならない時期だ。いくつかの選択肢のなかから、地域の将来を選び取ることが必要だろう。」<sup>(21)</sup>と述べており、今ここで自治の根本を議論すべきという指摘は今後の参考にしたい。また今井照は、「新しいガバナンスの構造を『小さな自治』『大きな自治』という概念で構想するならば、『小さな自治』=自然村、「大きな自治」=行政村という定義とは異なるものになる。」<sup>(25)</sup>さらに「『小さな自治』『大きな自治』というのは、人口規模や面積の大小によって定義されるものではない。『大きな自治』とは、基礎的自治体のことを指し、『小さな自治』とは地域内に多元的複層的に存在するガバナンスのことを指す。『小さな自治』は『大きな自治』の領域に無数に存在しているが、そこに包摂されるものではなく、『小さな自治』の集合体が『大きな自治』になるわけではない。多くの場合、『小さな自治』は『大きな自治』を特に意識することはなく、その領域を超えて活動している。」<sup>(26)</sup>と述べており、自治は単純に規模だけで規定されるのではなく、地域内でのガバナンスのあり方についても明確に指摘している。また大森彌は、「『共に生き合う』というコミュニティの形成の必要性が広く説かれてから久しい。未曾有の少子高齢化が進展する中で、さまざまな人びとが共に生き合う場としての地域はどのように展望できるのかを改めて検討しなければならないだろう。」<sup>(27)</sup>と述べている。

西尾、今井、大森のこうした指摘は、これから住民自身が、それぞれの地域ならではの「住民自

治」をさまざまに想定し議論し作り上げてゆく上で、一つの示唆を与えているということができよう。

### 注

- (1) 大森彌、「未知の時代にグランド・セオリーを一生涯、職員と住民に問いかける」、『月刊地方自治職員研修』、2008年（平成20年）1月、pp.14～22
- (2) 西尾勝、「地方分権改革の道筋と道程」、『賃金レポート』、第38巻第12号、2004年（平成16年）12月、pp.1～27
- (3) 大森彌、「未知の時代にグランド・セオリーを一生涯、職員と住民に問いかける」、『月刊地方自治職員研修』、2008年（平成20年）1月、pp.14～22
- (4) 岡田知弘、「グローバル経済下の自治体再編—『平成の大合併』の構図と位相—」、『京都大学経済学会・経済論叢』、第173巻第1号、2004年（平成16年）1月、p.114～140
- (5) 森田朗、「地方政府のかたち～分権改革の方向と自治体の規模～」、『自治体学研究』、第97号、2009年（平成21年）、pp.20～25
- (6) 牛山久仁彦、「ポスト市町村合併と自治体の広域連携」、『月刊ガバナンス』、2009年（平成21年）3月、pp.22～24
- (7) 岡田知弘、「グローバル経済下の自治体再編—『平成の大合併』の構図と位相—」、『京都大学経済学会・経済論叢』、第173巻第1号、2004年（平成16年）1月、p.114～140
- (8) <http://mujina.sakura.ne.jp/history/index.html>
- (9) <http://mujina.sakura.ne.jp/history/index.html>
- (10) 総務省ホームページ市町村合併資料集のうち「都道県別合併実績（2010年（平成22年）3月31日現在）」参照
- (11) 光本伸江、『自治総研叢書23自治と依存—湯布院町と田川市の自治運営のレジーム—』、2007年（平成19年）9月、敬文堂
- (12) 今井照、『「平成大合併」の政治学』、2008年（平成20年）4月、公人社
- (13) 矢野順子・松林哲也・西澤由隆、「自治体規模と住民の政治参加」、『選挙学会紀要』、4号、2005年（平成17年）
- (14) 由布院温泉観光協会、『観光環境容量・産業連関分析調査及び地域由来型観光モデル事業報告書』、2006年（平成18年）3月
- (15) 由布院温泉観光協会、『由布院温泉発展策』、2004年（平成16年）
- (16) 「ゆふいん親類クラブ」とは、1996年（平成8年）ごろから中谷健太郎により提唱され、由布院温泉観光協会の主要な施策となった事業である。グリーンツーリズムを農林水産省の補助事業的に捉える傾向が当初全国にあったが、これとは一線を画し、遠くの親類と付き合うように外部の由布院ファンとの関係性を構築し、地域内外で交流することを目指して運動が展開されてきた。
- (17) 「ゆふいん料理研究会」とは、1998年（平成10年）ごろから由布院温泉内の旅館の料理長である新江憲一によって提唱され、始められた料理人の勉強会組織である。料理人相互の技術研鑽と交流・親睦、さらには地場食材の積極的な利用を目的とし、各種イベントでの調理も担当するなど活躍してきた。
- (18) 今村都南雄、金井利之、嶋田暁文、光本伸江、「大分県湯布院町の《まちづくり、その後》—由布院観光旅編—」、『自治総研』、331号、2006年（平成18年）5月、pp.1～23
- (19) 湯布院観光総合事業所、『ゆふいん観光新聞』、No. 37、2004年（平成16年）7月
- (20) 今井照、『「平成大合併」の政治学』、2008年（平成20年）4月、公人社
- (21) 長峯純一・田中悦造、「市町村合併による財政への効果—篠山市合併後5年間の検証—」、『関西学院

- 大学・総合政策研究」、第22巻、2006年（平成18年）3月、pp.93～113
- (22) 「対立的信頼関係」とは、地域内、特に地方においては、都市部のような希薄な人間関係でなく、多面的に人間関係が構築されており、その多面性によれば、例え一面で対立することがあってもその他の面では関係性は保たれ、その相互の関係の根本には信頼関係があるという中谷健太郎が提唱する概念である。
- (23) 今井照、「『平成大合併』の政治学」、2008年（平成20年）4月、公人社
- (24) 西尾勝、「小さな自治のしくみを再構築せよ！今明かす『西尾私案』の真意」、『ガバナンス』、2003年（平成15年）1月、pp.24～26
- (25) 今井照、「『平成大合併』の政治学」、2008年（平成20年）4月、公人社
- (26) 今井照、「『平成大合併』の政治学」、2008年（平成20年）4月、公人社
- (27) 大森彌、「変転する地方自治の制度と運用」、『協同組合経営研究誌にじ』、2009年（平成21年）2月、pp. 4～19

### 参考文献

- 猪爪範子、「湯布院町における農村景観をめぐる争点の歴史の変遷に関する研究」、『造園雑誌』、第57巻第5号、1994年（平成6年）、pp.97～104
- 今村都南雄、金井利之、嶋田暁文、光本伸江、「大分県湯布院町の〈まちづくり、その後〉—湯布院町役場編—」、『自治総研』、330号、2006年（平成18年）4月、pp.1～23
- 大森彌、「協働の自治機構「市町村連合」創設で「西尾私案」から解き放たれよ」、『月刊ガバナンス』、2003年（平成15年）5月、pp.18～20
- 大森彌、「町村の新しい自治制度～「市町村連合」案」、『月刊地方自治職員研修』、2003年（平成15年）6月、pp.19～21
- 大森彌、「基礎自治体はどこへ向かうのか」、『月刊都市問題』、第98巻・第5号、2007年（平成19年）5月、pp.42～50
- 大森彌、「『小規模』自治体—存続への課題とビジョン」、『月刊ガバナンス』、2009年（平成19年）3月、pp.16～18
- 大森彌、「『平成の合併』と基礎的自治体のあり方」、『月刊住民と自治』、2009年（平成21年）4月、pp.8～11
- 大森彌、「『地域主権』と自治力のアップ」、『月刊地方自治職員研修』、2010年（平成22年）1月、pp.12～14
- 大森彌、「地域主権戦略大綱と自治体議会の役割」、『月刊ガバナンス』、2010年（平成22年）8月、pp.18～20
- 岡田知弘、「地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論」、自治体研究社、2005年（平成17年）
- 岡田知弘、「地域経済再生の戦略—地域内再投資力を高める」、『月刊自治職員研修』、2010年（平成22年）11月、pp.14～16
- 中川義朗編、『地方分権と政策』、成文堂、2007年（平成19年）2月、（米田誠司共著）
- 西尾勝、「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」、『月刊住民と自治』、2003年（平成15年）1月、pp.44～49
- 西尾勝、「分権改革と自治体再編」、『月刊自治研』、vol.45 no.521、2003年（平成15年）2月、pp.20～32
- 西尾勝、「提言国会議事堂に地方自治の礎を築く」、『月刊ガバナンス』、2005年（平成17年）8月、pp.29～31

西尾勝、「分権改革は「ナショナル・ミニマム」の全面的な見直しを要求する」、「月刊都市問題」、第96号  
第5号、2005年（平成17年）5月

西尾勝、「地方制度改革とこれからの都道府県～「道州制」についての私見」、「自治体学研究」、第90号、  
2005年（平成17年）、pp.3～9

西尾勝、「未完の地方分権改革：我が原点を回想する」、「自治体学研究」、第97号、2009年（平成21年）、  
pp.2～7

## The Change of “Self-Government of Citizens” by the Merger of Municipalities — A Case Study of Former Yufuin Town —

YONEDA Seiji

In Japan, the big merger of municipalities was held three times from 1880's to now. The first big merger was in Meiji Era, the second big merger was in Showa Era and third big merger was in Heisei Era as 2000's. This paper deals with the merger policy in Heisei Era, and the case study of the merger of Yufuin town into Yufu city. The merger of municipalities has an effect on an administrative organization and the life of citizens. So I think the most important thing is self-government of citizens. I'll present in this paper, what is the merger policy in Japan, why and how Yufuin town which is known as one of the advanced town in Japan change the self-government of citizens, and after the merger how Yufuin town change now. But I point out that there is room for further discussion about the new organization of self-government in merger city to respond to the change of the times from now.