

報告1

北海道における市町村合併の検証 アンケートは何を目指したか

庄司清彦

調査の動機と合併政策検証の視点

今回の道内市町村合併の検証に関するアンケートは何をめざし、どんな調査を行ったのかについて報告します。

函館市と戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町の四町村が合併してから二〇一四年一二月一日で一〇年を迎えました。一二月四日から一週間くらい時間をかけて合併検証の放送したいと考えていましたが、突然、衆議院解散総選挙になって放送することができず、翌年の一月に放送しました。

合併から一〇年が経って、調査のタイミングがよかったというだけではありません。市町村合併の評価は、国、都道府県、市町村とも言葉葉のよいうに二〇年経たなければ合併の評価はできない」と言い続けてきたので、合併政策の検証が必要と考えていました。これが大きな動機です。

調査の企画構想は、北大公共政策大学院、北海道大学、そして北海道地方自治研究所の協力を得てすすめました。

一九九九(平成一二年)八月、自治省行政局が「市町村の合併の推進についての指針」を出し、この中で合併の一般的な効果として、①地域づくり・まちづくり、②住民サービスの維持、向上、③行財政の運営の効率化と基盤の強化、を上げています。

合併自治体はこの効果が達成され、合併しなかった自治体にはこうした効果はなかったのだろうか、この検証を視点に据えました。

当時の自治省は、地域づくり・まちづくりの効果として、広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、地域の総合的な活力の強化、地域のイメージアップなどができると主張していました。

「住民サービスの維持、向上では、住民にとっ

てサービス選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を維持しつつ、より高い水準のサービスを安定的に受けられるようになる」

「行財政の運営の効率化と基盤の強化については、行財政運営が効率化され、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になるとともに、総合的な行政が展開される」などの文言が並んでいます。

改めて読み返してみると、優秀な官僚がつくったものではなく、無理やり誰かに書かされたような感じで、合併について前向きではなかった印象を受けます。

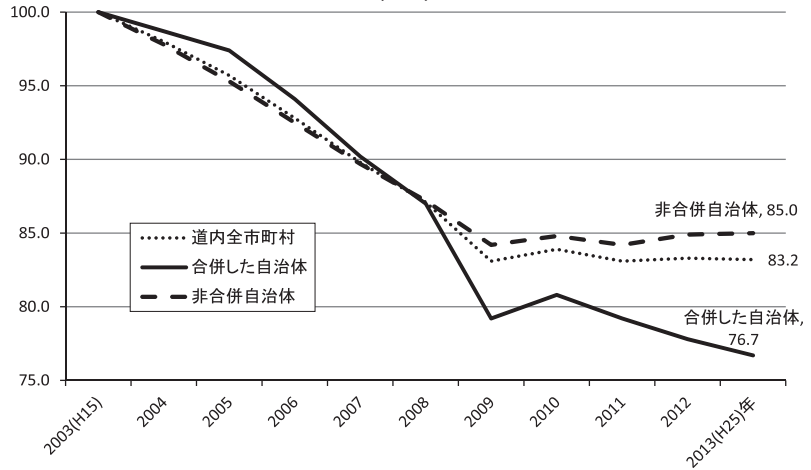
合併政策検証の方法と先行調査

これら合併の効果は、行財政指標からの検証と、指標から見えてこないものについてはアンケート調査から検証する設計にしました。

たとえば一〇年で起債(借金)残高は減ったのか、増えたのか。さらに職員数と人口は増えたのか、減ったのか、合併特例債はどのように使われたのかなど、いろいろ行財政指標があり、それらの指標が合併一〇年でどう変化したか調べました。

総務省の地方公共団体定員管理調査関係データにより各市町村の職員数の推移が分かります。ただこの市町村も合併していない、二〇〇四(平

図1 道内市町村職員数の推移
2003(H15)=100



成一五)年四月一日時点を一〇〇とすると、一〇年後の二〇一三年に道内の市町村職員は八三・二になり、およそ一七%削減されています。このうち合併しなかった市町村職員の指数八五に対し、合併自治体は七六・七で相当職員を減らしています。

たとえば、函館市の場合は、合併前の旧函館市、

旧南茅部町、旧戸井町、旧恵山町、旧樞法華村の全職員の合算一〇〇(二〇〇三・四)だったのが、二〇一三年には六七・八になり、三二%の削減です。そして二〇一五年の春に職員数は三分の二になりました。

合併した自治体の二〇〇四年、二〇〇五年の数値は、道内全市町村と非合併自治体に比べ、横ばいで推移し削減が少なくなっています。これは、合併前に職員を駆け込みで採用したことが影響しているようです。

この指標だけをみれば、自治省が言っていたように「合併による行革効果(職員削減)」があったと言えるかもしれません。

しかし、こうした行政指標だけではわからないことがあります。合併してよかったのか、よくなかったのかなど、住民や行政側の「実感」を探るために、アンケート調査を行いました。

さて私たちが調査をするにあたって、参考にした先行調査があります。調査主体は国と自治体の二つで、自治体は主に都道府県です。国の調査は各都道府県から報告を集約して一〇頁程度のものを審議会等に提出する、といったものがほとんどです。大学や市民団体の先行調査は見あたりませんでした。

これら調査の対象は三つに分類され、①市町村職員、②無作為抽出した市民、③業界団体(農協、商工会など)で、九州の調査は業界団体を対象にしたものが多いという特徴があります。

そしてこれら先行調査の結論は、大きく二つにわけられます。一つは、合併から五年未満の調査のため「合併から時間が経っていないので、まだ評価できない」という結論。二つめは、合併から五年くらいが経過すると「おおむね当初のねらいを達成」という結論になっています。自治体の調査だところとした結論にならざるを得ないのかもしれませんが、恣意的な結論を導き出している印象を感じるので、私たちの調査の設問はそう受けとめられないようにするため、実行委員会のなかで数回に渡り設問内容を詰めていきました。

当時と現在の議員、首長にアンケート

さて、調査の対象は、道内で法定合併協議会に参加した自治体の当時と現在の市町村長、市町村議会議員です。

このうち合併自治体は二二市町村で関係自治体は五五市町村。当時と現在の首長六七人に調査票を郵送し、五六人から回答があり回収率は八三・六%。同じく九七六人の議員に郵送し、五〇〇人から回答があり回収率は五二・二%。

合併協議会に参加して合併しなかった六三市町村も同様に一〇三人の首長に郵送し、八〇人から回答、回収率七七・七%。議員は一三六人で、回答は五七四人、回収率五〇・五%です。

合併、非合併を合わせて、回答は首長二六人、回収率八〇・〇%、議員は一〇七四人、回収率

五〇・九％でした。郵送調査にしては、かなり回収率は高いと思います。自由回答記述欄をみると、回答する義務、意思を感じて書いていただいた方が多いように思います。

調査対象の重点は議員に置きました。合併協議のときから現在も議員の方が半数近くいますし、議員は住民代表で合併についてさまざまに議論し、合併を「する」「しない」の判断は、議会の議決により決めたからです。市町村長に合併を決定する権限はありません。議員は合併の当事者であり、決定者であり、住民代表です。

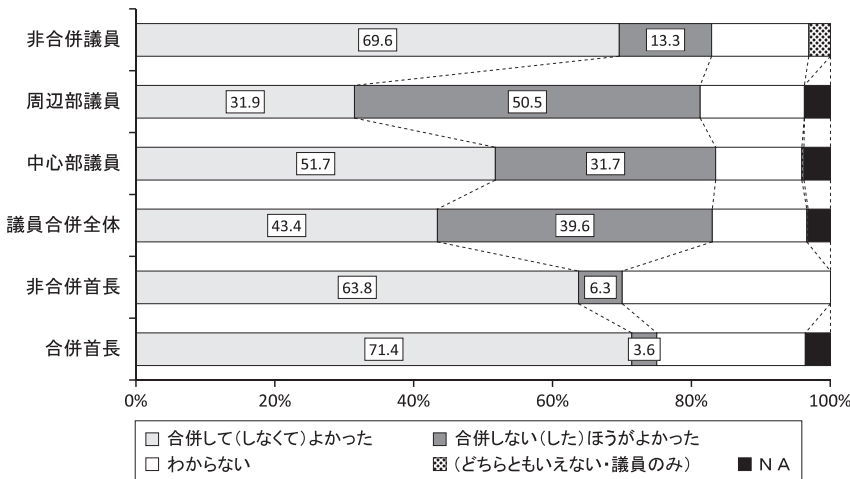
調査時期は、二〇一四年六月一日日から、最後の調査票が戻ってきた一〇月三〇日まで。調査項目は集計表にあるように三五項目です。

調査項目をいくつか紹介しますと、「あなたは、あなたの自治体（旧市町村）の合併に賛成でしたか、反対でしたか」という設問を、合併・非合併の首長、議員にそれぞれ聞いています。首長では合併自治体の八割以上、非合併自治体は四割が、合併に賛成でした。議員は、合併自治体は六割以上が合併に賛成で、非合併は五割が合併に反対でした。

これをさらに分析するため、合併自治体の本庁舎所在地から選出されている議員を「中心部」とし、それ以外の旧町村を「周辺部」としました。ただし、上湧別と湧別が合併して湧別町となりましたが、旧上湧別のほうが大きな町なので、旧上湧別町を中心部とし、旧湧別町を周辺部としてい

ます。旧日高町と旧門別町が合併した日高町は、旧門別町の方が大きいので中心部としています。この設問では中心部と周辺部の差は見られません。次に、あなたの自治体（旧市町村）が合併したこと、非合併自治体には合併しなかったことの評価を聞いています。首長は合併自治体で「合併し

図2 合併した(しなかった)ことの評価



てよかった」が七割、非合併では「合併しなくてよかった」が六割を超えています。

同じ設問の議員の回答は、合併自治体で「合併してよかった」は四三・四％、「合併しなかったほうがよかった」が三九・六％と拮抗しています。さらに中心部の議員は「合併してよかった」が一・七％に対し、周辺部は「合併しないほうがよかった」が五〇・五％と半数になっています。そして非合併自治体では「合併しなくてよかった」が六九・六％と高く、非合併首長の結果より多くなっています。合併して周辺部となった議員は、合併への不満が多い結果になっています。

住民の合併評価については、「あなたの自治体（旧市町村）が合併したことについて、住民は今回どう評価していると思いますか」と聞いています。特徴的なのは、合併周辺部の議員は、「住民は合併しなかった方が良かったと思っています」と感じているのが三分の二を超えています。多分住民からは、「合併して何もないことはないじゃないか」という声を聞いているのだと思います。

中心部と周辺部で異なる効果の評価

自治省・総務省が説明している、地域づくり、まちづくりとして、広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップなどの合併効果は、行政指標であまり明確な数値が出

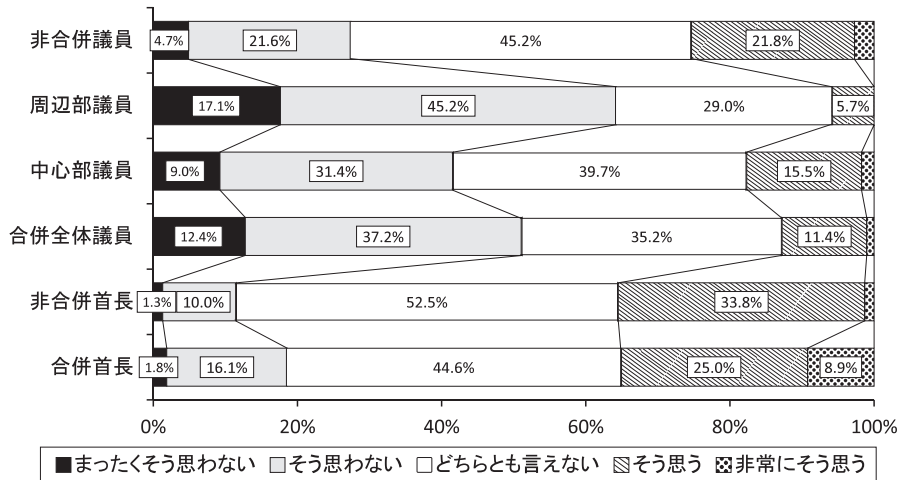
てこないで、五段階尺度で評価を聞きました。非常にそう思う5、そう思う4、どちらともいえない3、そう思わない2、まったくそう思わない1の五段階です。

合併によって「社会基盤・公共施設の整備がすすんだ」かは、合併首長の半数以上が「そう思う」と回答し、非合併首長は「どちらとも言えない」が半数でした。議員は、合併中心部で「そう思う+非常に思う」が四割を超えているのに対し、周辺部は「思わない」が三割で、「そう思う+非常に思う」三割弱という結果です。

行政指標では把握できない「地域のイメージアップ」について、合併した首長の四割以上はイメージが向上した思い、非合併では三割です。議員は中心部で「そう思う+非常に思う」が三割なのに対し、周辺部は「そう思わない+まったく思わない」が五割と多数です。議員は、合併全体数値でも「そう思わない+まったく思わない」が四割強と多く、どう評価すればいいのか難しい内容です。

「地域の活力が向上した」と思うのは合併首長で二割強に対し、非合併首長の方が三割と多い(図3)。一方議員は、活力が向上したと思うのは、合併全体で一割なのに対し、非合併は二割と、合併しなかった自治体の方が活力は向上したとされている。また、向上したと思わない合併自治体議員は四割近くに対し、非合併は二割と低い。この結果をどう考えたいのでしょうか。

図3 地域の活力が向上した



が削減がすすんだと思っています。合併自治体は首長、議員とも職員削減がすすんだと実感しているようです。

「質の高い独自の政策がすすんだ」と思うのは合併首長が三割近くなのに対し、非合併首長は四割と高くなっています。自治省・総務省が言っていた合併効果と逆転しています。これをどうみるのでしょうか。

このように、一九九九年に合併特例法が改正され、事実上、平成の合併がスタートした当時、自治省・総務省が合併効果にあげていたことを検証、評価してきたのが今回のアンケート調査の概要です。なお、調査結果の数値は後掲の集計表をご参照ください。

以上で私の報告を終え、調査結果の分析は佐藤先生にお願いし、後ほどのパネル討論で検証をすすめたいと思います。

へしろうじ きよひこ・NHK函館放送局記者

さきほど職員が減少している数値をみましたが、合併首長で職員削減がすすんだと思うのは六割(非常に思うとの合計は八割以上)近くで、非合併首長でも四割が、「削減がすすんだ」と思っています。議員は合併全体で半数以上(同八割強)

合併アンケート調査からみえること

佐藤 克 廣

1 住民自治が強化・充実したか

庄司さんからなされました報告に私から付け加えることは、ほとんどないように思われますが、一応いくつかの点について補足したいと思います。

まず、大きな質問の8「あなたの自治体（旧市町村）が合併した（あるいは合併しなかった）ことによって、現在、どのような効果や影響がでていると感じますか？」の中で「住民自治が強化・充実した」と思われるかどうかの質問への回答を取り上げます。

(1) 首長—合併・非合併で有意差はない

首長あるいは元首長の回答は、表1の通りです。合併した自治体についても、合併しなかった自治体についても、「どちらとも言えない」とする回答が最も多く、次いで、「そう思う」と回答された方が多くなっています。この設問では、合併・非合併の首長たちの回答に有意な差はみられ

表1 首長—住民自治が強化・充実した

	合 併		非合併	
1 まったくそう思わない	2	3.6%	0	0.0%
2 そう思わない	7	12.5%	6	7.5%
3 どちらとも言えない	28	50.0%	37	46.3%
4 そう思う	13	23.2%	34	42.5%
5 非常にそう思う	4	7.1%	2	2.5%
NA 無回答	2	3.6%	1	1.3%
	56	100.0%	80	100.0%
平均	3.19		3.41	

高くなつてはいます。

(2) 議員—合併・非合併で差

議員あるいは元議員の回答は、表2に示した通

ません。合併市町村の首長の場合は、「合併したことで住民自治が強化・充実した」と考えている人たちは、三〇・三％です。これに対し、非合併市町村の首長では、「合併しなかったことで住民自治が強化・充実した」と考えている人たちは、四五・〇％です。住民自治が強化・充実したと思わない首長の割合も合併自治体では、非合併自治体よりも少し

表2 議員—住民自治が強化・充実した

	合 併		非合併	
1 まったくそう思わない	49	9.8%	21	3.7%
2 そう思わない	174	34.8%	127	22.2%
3 どちらとも言えない	201	40.2%	255	44.5%
4 そう思う	56	11.2%	129	22.5%
5 非常にそう思う	4	0.8%	17	3.0%
NA 無回答	16	3.2%	24	4.2%
	500	100.0%	573	100.0%
平均	2.57		2.99	

りです。首長とはかなり異なつた傾向がみて取れると思います。最も多い回答は、「どちらとも言えない」であることは、首長たちと同じです。ただ、その割合は、合併した自治体の議員では、首長より一〇％近く低くなつています。また、次に多い回答が、合併した自治体の議員では「そう思わない」で、三四・八％にも及びます。「まったくそう思わない」とする人を合わせると、合併自治体の議員は、四四・六％の人たちが合併して住民自治が充実・強化したと考えていないということになります。住民自治が強化・充実したとされている議員は、合併自治体では一二・〇％にとど

まります。

合併しなかった自治体の議員では、合併自治体とは様相が少々異なります。合併しなかったことで住民自治が充実・強化したと考えている議員が二五・五％います。強化・充実したと思わない議員は、合併自治体とは異なり二五・九％にとどまっています。それでも首長よりは圧倒的に多いのですが、合併自治体の議員と

表3 首長—地方分権がすすんだ

	合併		非合併	
1 まったくそう思わない	1	1.8%	3	3.8%
2 そう思わない	11	19.6%	19	23.8%
3 どちらとも言えない	33	58.9%	52	65.0%
4 そう思う	7	12.5%	4	5.0%
5 非常にそう思う	2	3.6%	0	0.0%
NA 無回答	2	3.6%	2	2.5%
平均	56	100.0%	80	100.0%
	2.96		2.73	

(1) 首長—合併・非合併で有意差なし
 首長については、表3のように、「どちらとも言えない」という回答が最も多くなつてい

つづいて、同じく大問8の「合併したことにより地方分権がすすんだ」(合併市町村用)、「あるいは、「合併しなかったことで地方分権がすすんだ」(非合併市町村用)についてみてみましょう。

表4 議員—地方分権がすすんだ

	合併		非合併	
1 まったくそう思わない	50	10.0%	44	7.7%
2 そう思わない	174	34.8%	165	28.8%
3 どちらとも言えない	221	44.2%	290	50.6%
4 そう思う	38	7.6%	47	8.2%
5 非常にそう思う	0	0.0%	3	0.5%
NA 無回答	17	3.4%	24	4.2%
平均	500	100.0%	573	100.0%
	2.51		2.64	

「どちらとも言えない」をわずかに上回り、合併自治体の議員の方は、この割合は、三六・五%ですから、

「どちらとも言えない」と「そう思わない」を加えると四四・八%になり、

(2) 議員—合併・非合併で有意差なし
 議員たちの考え方をみてみましょう(表4)。こちらにも、「どちらとも言えない」という回答が圧倒的に多いことがわかります。また、「そう思わない」が次に多いのも首長と同じ傾向です。合併市町村の議員については、「まったくそう思わない」と「そう思わない」を加える

非合併自治体の議員との回答の間には、統計的にも有意な差がみて取れます。以上の結果からみると、少なくとも合併自治体では、議員ないし議員経験者の人たちは、住民自治の強化・充実がなされたかどうかに関しては、懐疑的な傾向がみて取れると思います。なぜそういう結果になったのかについては、さらなる検証が必要だと思われまます。この後のディスカッションで、触れることができるかもしれません。

2 「地方分権がすすんだ」か

「そう思わない」です。「地方分権がすすんだ」と思わないとする回答は、「まったくそう思わない」を含めると、合併市町村の首長で二・四%、非合併市町村の首長で二七・六%となっています。地方分権がすすんだとする首長は、特に非合併自治体で少ないことがわかります。もつとも、合併自治体と非合併自治体との間に統計上有意な差はみられません。

とは思わない人がやや多いとみることができます。ただし、これについても、合併自治体と非合併自治体との間で統計上有意な差はありません。首長についても、議員についても、市町村合併したこと、あるいは、しなかったことが地方分権につながったと考えている人は多くないことがわかる結果となっています。

3 合併議論時の賛否と現在の評価

(1) 首長—合併に賛成だった人の現在評価が分かれてい

次に、質問2の「あなたは、あなたの自治体(旧市町村)の合併に賛成でしたか、反対でしたか?」と、質問9の「あなたの自治体(旧市町村)が合併したことを、あなたは、どう評価していますか?」とのクロス集計をしてみます。その結果を、表5と表7に示しました。

もともとの賛否が表の表側にあり、表頭の「1」は、合併自治体の場合は、「合併して良かった」を、非合併自治体の場合は、「合併しなくて良かった」を示し、「2」が合併自治体の場合は、「合併しなかった方が良かった」を示し、「3」が「わからない」の回答を示しています。つまり、「1」は、合併・非合併ともそれぞれの自治体を選択した結果を良しとし、「2」は、合併・非合併ともそれぞれの自治体を選択したことを間違っていた

と考えていることをあらかずものとなつています。また、各表からは、設問2に対して非回答だった回答者を除いています。このため、設問2への回答割合が、先ほどの庄司さんの報告の数字と若干違っていることをご了承ください。設問2への非回答者数は、各表の上に（賛否NA〇〇）と記載しています。また、非合併自治体の首長の表の表頭には「NA」がありませんが、これは合併当時の賛否について回答した方たち全員が現在の評価を答えてくれたためです。

首長についてみると、表でご覧のように、全体でみると、合併することに賛成だった方たちについては、現在の評価について「わからない」と回答している人が三割ほどいるのが目立ちます。ただ、これは、回答者数の多い非合併自治体の首長の回答が影響していることが考えられます。

合併自治体の首長の回答では、先ほどの庄司さんの報告にもありましたように、ほとんどの方がもともと合併することに賛成だった方でした。この方のうち、七七・一％は、「合併して良かった」を選んでるのは、不思議ではありません。ですが、現在の評価で「わからない」とする回答も一六・七％あるのが少し気になります。

非合併自治体の首長の回答では、合併することに賛成だった人と、反対だった人が、それぞれ四二・九％、三三・八％とわかれています。もともと合併することに反対だった人たちでは、「合併しなくて良かった」という評価が九六・二％と圧

倒的に多く、「合併した方が良かった」とする人は誰もいませんでした。合併することに賛成だった人たちでは、合併していない現在の状態を良く評価を「わからない」とする人が四五・五％に及んでいることが目立ちます。また、「合併した方が良かった」とする人たちは一二・一％と意外に少ないのが気になります。

表5 首長—合併当時の賛否と現在評価(%:N=132(賛否NA=4))

賛否		回答者数	現在評価			
			NA	1	2	3
賛否	全体	132	1.5	65.9	5.3	27.3
	賛成	81(61.4)	1.2	63.0	7.4	28.4
	反対	28(21.2)	3.6	92.9	0.0	3.6
	どちらでも	23(17.4)	0.0	43.5	4.3	52.2

表6 合併首長—合併当時の賛否と現在評価(%:N=55(賛否NA=1))

賛否		回答者数	現在評価			
			NA	1	2	3
賛否	全体	55	3.6	70.9	3.6	21.8
	賛成	48(87.3)	2.1	77.1	4.2	16.7
	反対	2(3.6)	50.0	50.0	0.0	0.0
	どちらでも	5(9.1)	0.0	20.0	0.0	80.0

表7 非合併首長—当時の賛否と現在評価(%:N=77(賛否NA=3))

賛否		回答者数	現在評価		
			1	2	3
賛否	全体	77.0	62.3	6.5	31.2
	賛成	33(42.9)	42.4	12.1	45.5
	反対	26(33.8)	96.2	0.0	3.8
	どちらでも	18(23.4)	50.0	5.6	44.4

(2) 議員—合併時賛成だった人の判断が揺れている

では、議員の場合は、どうでしょうか。表8、表10をご覧ください。こちらも、合併時に合併賛成だった方に現在の評価は「わからない」とする人が若干多いようにみえます。

合併した自治体の議員でみますと、もともと合併賛成だった方が六六・五％おり、そのうち六〇・二％の方が、現在の評価でも「合併して良かった」と回答しています。ところが、「合併しない方が良かった」とする方も二五・五％と、約四分の一あります。これをどう考えれば良いのか、多いとみるか少ないとみるかは評価の分けられるところかもしれません。一方、もともと合併に反対だった議員は、「合併しない方が良かった」とする方が八二・六％と相当に多く、「合併して良かった」と宗旨替えをした方は、僅かに四・一％にとどまります。この結果からみますと、合併した自治体の議員については、もともと合併に賛成だった方については、現在の合併した状態の評価について少々の揺らぎがあるけれども、合併に反対だった議員は、やっぱり合併しない方が良かったと考えている人たちがあいかわらず多いということが言えそうです。

では、非合併自治体の議員はどうみているのでしょうか。意外なことに、もともと合併に反対だった議員は、五二・二％と、約半分しかいなかったことが、先ほどの庄司さんの報告でもでていま

表8 議員全体—合併当時の賛否と現在の評価(%:N=1042(賛否NA=32))

		回答者数	現在評価			
			NA	1	2	3
合併時賛否	全体	1042	3.0	57.7	25.9	13.4
	賛成	518(49.7)	2.7	52.1	29.0	16.2
	反対	412(39.5)	3.4	66.5	25.7	4.4
	どちらでも	112(10.7)	2.7	50.9	12.5	33.9

表9 合併議員—合併当時の賛否と現在の評価(%:N=484(賛否NA=16))

		回答者数	現在評価			
			NA	1	2	3
合併時賛否	全体	484	2.9	43.6	40.1	13.4
	賛成	322(66.5)	2.5	60.2	25.5	11.8
	反対	121(25.0)	4.1	4.1	82.6	9.1
	どちらでも	41(8.5)	2.4	29.3	29.3	39.0

表10 非合併議員—合併当時の賛否と現在の評価(%:N=557(賛否NA=16))

		回答者数	現在評価			
			NA	1	2	3
合併時賛否	全体	557	3.1	70.0	13.5	13.5
	賛成	195(35.0)	3.1	39.0	34.4	23.6
	反対	291(52.2)	3.1	92.4	2.1	2.4
	どちらでも	71(12.7)	2.8	63.4	2.8	31.0

た。とはいえ、非合併自治体の議員でもともと合併に反対だった方のうち、九二・四%と圧倒的に多くの方が「合併しなくて良かった」と自分達の判断を肯定する評価をしています。「合併した方が良かった」とする人たちは、僅か二・一%です。一方、合併時に合併に賛成だった非合併自治体の首長は、やや複雑な感想をもっているようです。合併に賛成だった方は、三五・〇%いますが、そのうち、自分たちの判断、すなわち、「合併した方が良かった」と評価している方は、三四・四%にとどまります。「合併しなくて良かった」とす

る方は三九・〇%いますから、僅かとはいえ、自分の合併時の判断とは異なる評価をしている議員が多いということになります。「わからない」と答えた方も二三・六%とやや多くなっています。合併時の合併への賛否と、現在の状況への評価については、首長についても、議員についても、合併に賛成だった方の評価がやや割れていることがわかります。特に非合併自治体での傾向が強

く、非合併自治体では、合併にもともと賛成だった方が、現在の評価としては「合併しなくて良かった」と回答している割合が議員では高くなっており、首長では、「わからない」とする人の割合が高くなっています。合併した自治体でも、議員については、もともと合併に賛成だった方たちでも「合併して良かった」とする人の割合が六割しかないのは、気になるところです。さきほどの庄司さんの報告にありましたように、特に合併した自治体の周辺部にいる議員が、こんなはずではなかったと思っていることがあるのかもしれない

4 まとめ

私の方では、庄司さんの報告に、「住民自治の強化・充実」や「地方分権が進んだか」についてのアンケート回答結果を若干付加しました。この二つについては、合併・非合併自治体の首長、議員どちらも、肯定的評価は多くなかったことがわ

かりました。さきほどの庄司さんの報告にもありました、合併により「地域づくり・まちづくり」が進んだかどうかは、いろいろな視点で検証しなければなりません。今回の調査結果からは、少なくとも、まちづくりに関連する項目としての住民自治の強化・充実や地方分権の進展に関し、合併自治体と非合併自治体では首長や議員の評価に違いがなく、それも、肯定的評価は多くないことがわかったと言えるでしょう。

もう一つ興味深かったのは、特に非合併自治体に特徴的と言えるかと思いますが、合併議論がなされていた当時は合併に賛成していた方の現在の状況に対する評価が割れていることです。合併自治体ではその傾向は小さくなりますが、それでも合併時に合併賛成だったし、今も「合併して良かった」と諸手を挙げて賛成している方が意外に少ないことがみてとれます。合併に反対だった方の多くが、現状について「合併しない方が良かった」と答えていることに比べると、合併賛成派だった方の揺らぎが気になるところです。

いずれにしても、今回の調査にみる限り、北海道の市町村合併の成果は、総務省が掲げていた理想通りの展開にはなっていないさそうながみてとれたかと思えます。

△さとう かつひろ・北海学園大学法学部教授▽

合併関係者調査結果をどうみるか

小磯	修二	北海道大学公共政策大学院特認教授
山崎	幹根	北海道大学大学院法学研究科教授
小林	生吉	中頓別町長
南川	健次郎	元留辺薬町長
庄司	清彦	N H K 函館放送局記者
司会 佐藤	克廣	北海学園大学法学部教授

佐藤 ひきつづいて、第二部のパネルディスカッションを行います。

パネルは、アンケート調査に協力いただいた小磯先生と山崎先生。そして合併をしなかった自治体から中頓別町の小林町長、合併をした自治体から元留辺薬町長の南川さんにいらしていただきました。お二人には、合併についてどのように考えていたか、また現在、合併した・しなかったことについて、どのような思いでいるかを含めてお話しいただければと思います。

アンケート結果さらに市町村合併後の現在の状況などについて、最初は小磯先生からお話をお願いします。

危機感の中からはじまった合併議論

小磯 まず私自身が市町村合併にどのように関わったか最初にお話しします。私はもともと行政の仕事をしていて、一九九九年に釧路公立大学で研究者として活動をはじめたのですが、ちょうどそのときに平成の合併が巻き起こりました。当時、釧路では北海道で最初の法定合併協議会が立ち上がり、私も合併には関心を持って見えました。当時を振り返りますと、多くの市町村が財政問題を抱え、そして人口減少がどんどん進んでいく時代に入っていました。このままでは自治体が立ちいかないという危機感のなかで合併議論がはじまっていったように思います。

釧路ではその後釧路町が合併協議会から離脱し、

刑事事件も起きるなど隣り合うまちが一緒になることの難しさを痛感しました。

一方で、合併した釧路市、旧阿寒町、旧音別町の人たちにとつて合併はどういう意味をもつのかを改めて考えると、旧阿寒町の阿寒湖温泉地域では本年四月から入湯税を引き上げて、新たな観光政策の財源にしています。これは先駆的な取り組みとして全国から注目されており、無料循環バスなどの新しい政策展開をすすめています。この政策が実現できたのは、旧釧路市の政策スタッフと旧阿寒町の準備がうまく連携したからで、このような成果もあります。市町村合併の選択の可否が一〇年で判断するのは、なかなか難しい側面があります。

もう一つ私の経験を申し上げますと、二〇〇五年に北海道は市町村合併推進審議会を設けたのですが、私と山崎先生が審議会の委員になりました。合併新法による平成の合併の第二段階の時期でした。○五年度までが期限だった合併特例法のもとで、市町村合併はなかなかすすまなかったのです。そこで都道府県が中心になって合併を推進することになり、北海道でも審議会を立ち上げ、私は審議会の会長という立場で参加しました。

私は目先の合併をどうすすめるかというより、人口減少は避けて通れない地域の大きな問題なので、そこで将来どういう自治体のあり方を考えていくのか、長期的な幅広い議論が必要だという思いました。当時、審議会ではいろいろな議論がありました。一つは、北海道という中間自治体の

役割は何かということが問われました。合併があまりすすまなかったのは、北海道の汗のかきかたが少なかつたからではないかという声もありました。隣り合っていて合併を協議することは難しく、道はしっかり仲介役としての役割を發揮してほしいという声でした。

しかしながら、結果的には審議会では合併市町村の組み合わせだけが注目されてしまい、将来の人口減少、財政の厳しい状況のなかどういうかたちで広域的な行政をすすめていくのかという将来に向けての議論につながっていかなかったのは残念でした。道が策定した合併推進構想については、将来の地域づくりの考え方、医療と福祉、教育のあり方などの議論、検討を積み上げていったのですが、その内容は十分に伝わらなかったようです。ところで二〇〇五年に、北海道町村会が独自に「町村のあり方のグランドデザイン」をまとめました。合併だけでなく、広域連携、単独の三つの方向を打ち出し、将来は広域的な連合自治をつくりあげるという画期的な内容でしたが、そのときから一〇年が経ったのですが、連合自治はいまどうなつたのでしょうか、改めてその検証も必要だと思えます。

中心部と周辺部の認識差

小磯 今回のアンケート調査は、合併協議会に参加した自治体の首長と議員、つまり合併の当事者に対する意識調査ですが、そこから政策的な検

証をしていくのは難しい分析だと改めて感じます。

調査結果をどう読み取っていくかですが、先ほど庄司さんの報告のなかで注目される調査結果の一つは、周辺部の議員さんの回答で「合併はしない(した)ほうが良かった」が半数に達していることです。

これは大事なところで、今後人口減少問題に対応してコンパクト化の方向で中心部への集約政策をすすめていくと、中心から離れた周辺部からは当然不満が出てきます。それを政策的にどう受けとめて将来に向けて広域的な行政を展開していくか、コンパクトなまちづくり政策のなかで周辺部の不満をどのようにくみ取っていくか、については合併議論が一つのヒントになると思います。合併議論のときも、中心部と周辺部は対等といながらも実際は難しかった。ここでは、中心都市の役割と責任が大事であった。同様に道と市町村との関係での道の役割と責任は、こうした政策のあり方を検討していく上で、周辺部はどう関わりを持つていけばいいのかを考えていくためにも貴重な経験だったと思えます。

アンケート結果の二つめの特徴として、地域活力の向上、質の高い独自の政策がすすむことに対しては、非合併市町村でも評価が高い。これはなぜなのか。私は国内外の地域活性化の取り組みに関わることも多いのですが、地域の活性化で大切なことは、補助金よりも、地域の人々のモチベーション、やる気を持つことです。そういう視点で見ると、合併特例債という財政で誘導した政策の

難しさ、限界を改めて感じました。

住民の合併評価

小磯 三つめは、地域住民が市町村合併政策をどう評価しているかを把握するのも大事なことです。今回の調査では、首長と議員に対して、住民がどう評価しているか、という間接的な聞き方をしているのので、その点は次につながる課題でしょう。

参考になる事例として、熊本県と熊本県立大学が今年三月にまとめた県内の平成の合併一〇年の検証があります。住民の市町村合併評価では面白い結果が出ていて、合併自治体と非合併自治体の住民評価は、非合併自治体の評価が高く出ています。

熊本県は、評価の要因分析、相関分析を行っており、なぜ非合併地域の住民は合併しなかったことを評価しているか。その理由は、たとえば行政改革がすすんだとか、個別の要因とはあまり関連性がなく、非合併自治体の住民は合併しなかった選択自体を評価しているのです。合併効果として行政改革がありますが、行政改革は行政の取り組みであつて、住民にとってはその成果がなかなか見えにくく、そこが市町村合併政策の検証・評価の難しいところです。

市町村合併はより広域的に行政サービスを展開していくための将来の自治体のあり方についての議論が基本にあるべきです。ところが、平成の合併は自治体の財政危機、財政問題が合併議論を主導していった面があるのではないのでしょうか。し

かし、合併したところもしなかったところも、人口減少は今後も大きな課題であり、広域的な行政サービスのあり方については引き続き議論していかなくてはいけない大切なテーマだと思います。

佐藤 ありがとうございます。市町村合併は組み合わせだけではなく、合併をなぜするのか、どういう地域を展望するのか、ということをおこななければならなかったということですね。合併を主導した財政問題は重要ですが、それにもまして自治体の今後のあり方を考えておかないと、今後の人口減少時代に対応できないのではないかと思います。

つづいて山崎先生お願いします。

合併、非合併を選択した理由

山崎 小磯先生のお話しにあったように、道の合併推進審議会の委員になりました。そのときの私の基本的な考え方は、合併は自治体改革の手段の一つであり、よい合併もあれば悪い合併もあり、よい自立もあれば悪い自立もある。それをどう選択するのは、当該自治体がどういう地域をつくっていきたいのか、明確な地域の将来像を持っているかによるというものでした。地域の将来像を達成するための手段として、合併した方がよいのか、あるいは単独で自立した方がよいのかということを考え、選択したのがポイントだったと思います。

つぎに私たちが考えなければいけないのは、よ

い自立を選択したのか、悪い自立を選択したのかです。それは、地域の個性を生かし、住民と地域づくりをしていくため自立を選んだのか。それとも周辺のまちも合併しないので、このままでいいと自立を選んだのか、この自治体の差を検証しなければならいと考えています。

合併せず単独での自立自治体の例では、上川管内下川町、後志管内二セコ町、十勝管内芽室町などがよくあげられますが、こうした自治体ではどのような合併・単独自立の議論があったのか。一方、北見市と合併した旧常呂町は、合併後にいろいろな問題が明らかになりました。下水管が下水道につながっていなくて川に垂れ流されていたり、国民年金手帳一六八〇冊が役場内に放置されていたり、固定資産税の課税誤りなどが合併後、次々に明らかになってきました。こうした実態は合併議論のときには明らかにならなかった。釧路市と合併した旧阿寒町でも、合併後に課税ミス、スケートマラソン補助金不正受給が明らかになりました。

どういった自治体運営をするのかは、こうした現実を見ずには議論できないのではないだろうか。合併議論のなかでは議論になりませんでした。その後のまちづくり、自治体運営を判断する一つの評価の視点として、適切に課税徴税をしているのか、適切に行われていない自治体なのか、問われます。住民税を滞納したら差し押さえを実行できるか、そして税の滞納者は多重債務者の場合が多く、そうした人たちの生活支援を役場で行

うことができるかなど、そこまで捉えた税務行政になっているのかが、よい自治体か否かのポイントになると思います。

成功しなかった国の合併政策

山崎 今回のアンケート調査の特徴として、自治体が合併した（しかなかった）ことについて、議員は首長に比べ厳しく評価しています。私なりに解釈すれば合併の成果を実感することが難しいためだと思います。

二つめは、「合併したことによる最大の効果は何ですか」という設問で興味深いのは、首長、議員ともに財政の効率化が最も多い。当時の総務省が合併推進の理由としていた、まちづくりの推進、地方分権の強化ではないことが、実証的に明らかになっています。市町村が合併議論をすすめた要因には、三位一体改革を受け、それぞれの市町村が財政改革に取り組まざるをえなかったということです。現実には、合併自治体も非合併自治体も財政の効率化がすすみ、さらに、議員の削減、議員定数の削減、給与・報酬をカットして厳しい財政状況を乗り切ったところが多かった。

三つめは、財政以外の効果として、合併自治体は「公共事業の推進」が非合併自治体より多く、合併特例債事業の実施があったと思われる。そして「国や道からの支援」と回答する合併自治体が多いのは、財政支援とくに交付税算定替え、そして国、道からの職員派遣があったからと思われる。

非合併自治体の効果で顕著なのは、住民サービスの向上、地域自治活動の向上、地域イメージの向上の割合が合併自治体より多い。きめ細かい自治体運営を行っているからだと思います。

もう一点指摘したいのは、総務省は合併の効果として職員専門性の向上を上げていきましたが、アンケートでは合併、非合併の自治体にほとんど差はありません。

このアンケート調査からいえることは、国策としての合併政策を公式的レベルの目標から判断すると、合併は成功しなかったことが実証的に明らかになっています。

二つめは、合併自治体、非合併自治体を問わず、自治体運営能力の向上はそれぞれ課題になっており、今後の地方創生、総合戦略づくりにも関わって考えると考えます。

佐藤 ありがとうございます。国の合併の公式目標については成功したとはいえず、これからの自治体の課題については今後も検討していかなるを得ないということですね。中頓別町は合併をしませんでしたが、合併の議論はあったと思います。当時、小林町長は町職員でしたが、その頃どういうことを考えていたでしょうか。また、合併しなかったことを現在どのように考えておられるかをお願いします。

合併せず財政縮小を前提にした改革

小林 合併一〇年が経過し、それを評価するこ

との意義を今後に生かしていくという視点で、合併しなかった市町村の一つとしてお話しします。

「平成の合併を主導したのは誰か」の設問で、国・省庁という回答が圧倒的に多い。これは北海道の特性かもしれません。県による合併の多い少ないは、各都道府県が合併推進にどう関わったかが大きかったと思います。その意味で、北海道は当初、合併を積極的に推進しなかった、という特徴があると思います。

町では合併協議に入る前の二〇〇二年に総合計画を策定し、その後、中頓別町は「合併しない宣言」をしたとマスコミなどでも取り上げられました。実際には合併しないとまで言ったわけではありませんでしたが、自主自立のまちづくりをという思いがそう理解されたということだったと思います。

しかし、ある時期から町を取り巻く雰囲気が変わったと役場において感じました。旧合併特例法の期限が迫ってきて、道は合併論議の必要性を強く訴え、道内で合併法定協議会がたくさんできました。道としての本気度までは測りかねますが、少なくとも平成の合併スタート時の道の姿勢から変化したと感じました。

合併の目的は何か。当時の実感としてはやはり財政問題につきるのかなという感じでした。合併しなければまちの財政は立ちゆかなくなるのではという厳しい認識を持って法定協議会ができ、議論を経て合併した自治体、合併しなかった自治体があります。

合併特例法の期限があと二年のときに中頓別町、浜頓別町、猿払村の三町村で法定協議会をつくりましたが、途中で猿払村が離脱したため、合併協議自体が中途半端なまま終わりました。

よい自立もよい合併も町民は選択する機会を失いました。合併せず当時の大変厳しい財政環境の中で自治体運営をしていくため行財政改革をすすめましたが、合併の議論が生煮えでおわったことが疑心暗鬼を生みさまざまな影響を残したと感じています。合併議論の破綻後、交付税がどんどん削られていくことを前提にした二〇〇五年から一〇年間の中長期的な行財政運営計画をつくり、計画に則して自治体運営をしてきました。実際は計画の途中から交付税は増えてきたのですが、歳出は当初の計画どおり抑制を緩めませんでした。結果的に、その収支差を基金として積み上げる結果になっています。

地方交付税は、長い歴史のなかで自治体の行政需要をひとつひとつ丁寧に積み上げて算定されてきた歴史があり、よもやそれを一気に削減するよなことが起こると思いませんでした。しかし、小泉政権の三位一体改革で交付税などの財源が計六兆円削減されました。そのときのことからトラウマのようになり、将来において財政を理由に合併を強いられることがないように、交付税が回復してきても歳出を緩めず基金にできたわけですから。もちろん自治体改革として合併が有効である場合があることを否定しませんが、お金がないからと追い詰められたなかで合併議論をしてはいけ



こいそ しゅうじ 氏

ないだろうという思いは強いです。

自治体財政健全化法が施行されて、中頓別町は一時実質公債費比率が二五%を超えて早期健全化団体になりましたが、直近三カ年平均で八%、単年度では五%まで下がっています。

職員数も中長期行財政運営計画と同時につくった定員管理計画どおりに削減してきました。ただ、歳出を抑え、職員数を削減してきたことの弊害も認めざるを得ません。いびつな職員の年齢構成、経験の乏しさ、職員の意欲低下などであり、行政の運営能力を再生していくことが大きな課題となっています。

それでも、私は一〇年前に合併しなくてよかったと思っています。地域で生活している圏域と自治体の区域が同じ方がやはりいい。自分の町をなんとかしなければという思いを共有できて、地域で暮らしている住民、農業や商工会などの関係機関が有機的に結びつき、地域を再生していく。人



やまざき みぎね 氏

口減少問題に立ち向かうには、この前提条件が必要です。実感として、中頓別では現在の町のままであることが、それができるもとも合理的な姿だと思っています。平成の合併から一〇年を契機として、地域再生、地域創生に取り組んでいきたい。

合併の検証にはまだ時間が必要

佐藤 ありがとうございます。つづきまして合併した留辺蘂町の町長だった南川さんお願いします。

南川 留辺蘂町は二〇〇六年三月五日に、北見市、端野町、常呂町の一市三町と合併しました。私は元留辺蘂町の職員で、一九九九年に町長に就任した途端、交付税がどんどん減額していき大変でした。首長には先を見通す責任があり、市町村を取り巻く状況がどのようになっていくか、その対応も含めてお話しします。



こばやし なるよし 氏

今回のアンケート「あなたはあなたの自治体の合併に賛成でしたか」の設問で、非合併自治体首長の四一%が「賛成だった」回答しています。当時、合併が議論された土台には財政問題がありました。合併に反対ではないので議論に参加した、あるいは参加せざるを得なかったという状況もあったでしょう。

次に合併する・しないを決めた理由の設問では、非合併で合併をしない理由として多いのは、「財政的危機」「地域の活性化」「自治体の格の向上」「住民意見の反映」で、合わせて六割以上になります。この意味を私なりに解釈すると、財政は、合併特例債を発行したら借金が増えるという不安。地域の活性化では、小さなまちは大きなまち、都市に吸収されてしまう不安。自治体の格の向上は、合併の効果の実現は難しいという認識の結果が出ていると思います。

以前、北海道自治研究で自治体職員アンケート

調査が資料として掲載され、関心をもってみました。そして合併の課題が明確になりました。

調査では合併困難な理由として、「合併の理念が不明確」「きめ細やかなサービスができなくなる」「小規模同士の合併では効果が薄い」「結果的に大きなまちにのみれる吸収合併になる」などがあげられていました。こうした現場職員の感じている課題、そして財政問題を含めてどう打開していくかが、私たちに与えられた課題だと理解しました。

こうした職員の思いを真摯に受けとめ、それを打開していく方策を考え出すことが自治体に求められていると感じています。

そこで合併後、北見市自治区設置条例により旧自治体に自治区を設け、総合支所、まちづくり協議会、自治区長を置く北見市独自の仕組みを創り、今日に至っています。しかし、独自の自治区制度でまちづくりをしても効果が出てこないという声



みなみかわ けんじろう 氏

が多いのは、一言でいえば自治区制度という「罫」をつくったことに留まっているからです。合併の検証は一〇年では難しく、あと一〇年経たなければ合併の目標は達成できないと感じています。

市町村合併の効果と課題

南川 合併した（しなかった）ことによる効果の設問のなかで、住民サービスの向上について、「どちらとも言えない」と判断を保留しているのが最も多いのは、合併後、住民サービスの向上が

実感ができるような状況にはなっていないからです。私自身の体験でも、合併後に職員数を増やさない、財政支出の抑制はしていますが、住民が直接的に合併効果として実感できるものではなく、住民サービス向上として判断できないのだと思います。今後は分権自治を前提にした行財政システムの改革をすすめていかなければならない。



しろうじ きよひこ 氏

住民負担の増加については、合併自治体で「どちらとも言えない」が半数を超えており、北見市でも住民負担は増えていません。いま課題になっているのは、公共施設利用の有料化です。旧留辺蘂町の施設利用については減免措置をしてきたので事実上無料でしたが、新北見市になって有料化になったので、その点では住民負担の増といえますが、多くの合併自治体では旧自治体の住民サービスを変えていないので、このような調査結果になったと思います。

行政職員の削減では、合併自治体は八割以上で削減がすすみ、非合併自治体でも四割以上で削減しています。北見の合併は、任意協議会から法定協議会へと五年の時間をかけて合併議論をしていくなかで、一市三町の職員採用を抑制する方向を確認していたので、合併後に職員を大幅に削減しているわけではありません。

職員の専門性の向上については今後の課題です。



さとう かつひろ 氏

旧町の職員は、広く浅くというように様々な仕事を経験してある程度の知識を有し、日々いろいろなことに対応しています。一方市では、部門ごとの専門性が求められ、たとえば税も賦課と徴収に分かれて専門性を高めています。合併して市行政の仕組みのなかに、オールマイティの旧町の職員が入ってきて、専門性を高めていくのは時間がかかりますし、職員の努力も必要になるでしょう。

財政支出では、新自治体計画の事業や合併特例債事業で、一時的に支出が増える自治体があるでしょう。ただ、有利な地方債だからと合併特例債をどんどん発行していくと、将来の財政運営は大変なことになります。その点は新北見市でも自覚しています。

合併議論のなかで本庁舎の位置を決められず、破綻したまちもあります。また、役場・支所の対応が悪くなったから、合併しないほうがよかったという住民の思いが、合併の評価を左右します。私たちはこうした住民の思いをくみ取らなければなりません。

旧阿寒町―合併で新たな発見

佐藤 ありがとうございます。四人の方の話をお聞きになって、庄司さん感想をお願いします。

庄司 NHKは、札幌、旭川、函館、釧路、北見、帯広、室蘭と七つ放送局があり、そのうち釧路、函館、北見の三市が合併し、その三カ所で勤務経験があります。

釧路勤務のときは、小磯先生が釧路公立大学の学長で、山崎先生も当時釧路公立大におられ、月に一度、小磯先生の研究室でまちづくりの勉強会を行い、いろいろ蓄積することができました。釧路市と釧路町の合併問題を背景に、釧路町長選挙で釧路市長が公職選挙法違反で逮捕されたとき釧路にいたので、市町村合併についての問題意識を強く持つようになりました。

釧路市と合併した旧阿寒町は、自然資源が豊富で丹頂鶴や阿寒湖のマリモという特別天然記念物があり、役場はこれらを保護し大切さを伝える仕事があります。合併前の担当は町教育委員会の一係長で、年間予算は三〇〇万円前後ですから、事業も限られていました。

合併して釧路市になると係長は課長になり、マリモは市の重要で貴重な自然資源と位置づけられ、調査研究のための事業費も多くなりました。そこで阿寒湖のマリモのDNAを調べ、その後世界各地の湖にあるマリモのDNAを調べると、マリモの起源は阿寒湖だったことが分かったのです。旧阿寒町の少ない予算では不可能な事業だったと課長は言っていました。調査ができたのは合併の効果だといえます。

自治体職員は、法律や条例を理解、解釈し、法令に基づき適正に仕事をしていると、住民は思っています。ところが実際は旧常呂町の例にもあつたように、いい加減なこと、不適切なことが行われていて、合併したことによって明るみになった、変な合併効果もあります。

合併で住民サービスは向上したのか

庄司 住民サービスの設問「合併した（しなかった）ことによってどのような効果や影響が出ていますか」では、首長は合併、非合併とも「どちらとも言えない」が多く、住民サービスが向上したと「思う」のは、合併三〇・四％、非合併では三五％です。

一方議員を見ると、住民サービスが向上したと「思わない」が多い。合併周辺部だとほぼ半数が向上したと「思わない」という結果です。

総務省は合併により住民サービスは向上すると言っていました。アンケートでは首長と議員は向上したと思っていないのが多数です。どうしてこうなるのだろうか。

函館市の例で考えてみますと、保健師は旧南茅部町で四人、旧恵山町三人、旧榎法華村二人、旧戸井町四人、四町村で計一三人いたのが、合併後の行財政改革で七人になりました。そして七人全員が旧榎法華村の東部保健センターに配置され、ここから担当の各地域にでかけていくことになりました。

保健師の人数は減りましたが、健診項目は増え、合併前の町村ではできなかった健診ができるようになり、その意味で行政側は住民サービスは向上したと思っています。ところが住民の側は、最近保健師が家に来ない、以前は近所の公民館に健診バスが来て、そこで受けていた。合併してからは、

低料金でいろいろな健診を受けられるけど、健診パスが来ないので、遠くまで行かなければならない。

行政は健診項目が増え、サービスは向上したと判断する。一方、住民にとっては遠くて面倒くさいと行かなくなり、行政サービスは低下したと判断していると思います。このように、住民サービスの内容で、住民と行政の思いが合致してないことが多々起きていると思います。

佐藤 ありがとうございます。アンケートの数値としては表れない実態がいろいろあることが庄司さんの話から分かります。

小林町長からは今後も厳しい状況がつづくので、その手だてを考えていかなければならないというお話で、小磯先生は先ほど触れたコンバクトシティとの関係でどのようにお考えでしょうか。

広域連携の議論はどうなったのか

小磯 小林町長、南川さんのお話を聞いて現場での苦労、一言でいうと財政問題の対応と市町村合併という自治体のあり方が複雑に絡み合った状況に向き合ってこられた苦労を改めて感じました。今日の場合は、合併から一〇年が経過し、改めて市町村合併政策をどう検証していくかがテーマですが、財政に起因する合併と自治体のあり方をめぐる政策の難しさ、限界を整理しておく必要があります。

合併を歴史的に振りかえると、明治の合併は新しい市町村が小学校教育を行っていくため、最低

限のまとまりが必要だった。昭和の合併は戦後の新制中学校教育を基礎自治体の市町村が責任をもって提供していくため、一定の人口規模が必要だった。歴史が教えてくれる合併政策の教訓は、住民に提供すべき明確な行政サービスがあつて、それを担うためには基礎的自治体の広がりや大きさがどうあるべきか、という脈絡での議論が必要だということです。

ところが、平成の時代になって、自治体が活動していく基盤となる財政状況が変化してきました。財政は長期的な視点では捉えるのは難しく、経済動向とも関係してきます。この一〇年を振り返ってもリーマンショックにより税収が大幅に落ち込んだ。その後、経済環境が好転すると税収増となる。こういう短期的に変化する財政問題と、何十年も先を見据えた人口減少下における行政サービスのあり方を結び付けて議論していくことの限界を、平成の合併政策の検証のなかでは見極めておく必要があると思います。

しかし合併政策が全く無駄であったか、ということではありません。今後どういう自治体の広がり、自治体のかたちが必要なか。合併政策にかぎらず広域的な連携による行政サービスが大事ですし、人口減少時代に向き合っていくかなければならない。ではこれまでの一〇年間、広域行政の議論はどうだったのかを振り返っておく必要があります。

道の合併推進審議会では道内各地を回りましたが、当時は旧合併推進法のもとでの合併議論に疲

れ果てており、新たな合併議論に向き合う気力はないという状況でした。しかし疲れ切ったままでいいのか。これから広域的な行政サービスのあり方、新しい広域連携の仕組みづくりのための議論が大事なはずでしたが、いまそれはどうなったのでしょうか。

総務省は定住自立圏構想を打ち出していますが、一〇年前の市町村合併のときに検討された、福祉や地域医療サービスを行うのにどのくらいの自治体の広がりがあるのかというような踏み込んだ議論は現在の定住自立圏の議論には感じられません。現実には後退している気がします。

既存の取り組み、ごみ処理や消防など、一部事務組合で行っているものをただまとめているという印象さえ受けます。一〇年前の市町村合併で議論されたことがどう検証されているのか、そうした視点でいまの広域行政政策に向き合っていく必要があると思います。

最近の地方創生に向けた総合戦略でも、広域的視点で総合戦略づくりをすすめているところがどこまであるでしょうか。全国のほとんどの都道府県、市町村が地域版総合戦略の策定をすすめています。移住や人口減対策、子育て支援など単独の自治体でできることは多くなく、周辺の市町村と一緒に進める総合戦略を組み立てていくことが大切なのですが、そういう議論する場、スキームがない。一〇年前の市町村合併のときの広域的な政策展開、広域的な行政サービスのあり方の議論がさらに後退してきているようです。当時の議論

を検証し、現在の状況に向けていく批判的な視点も必要だと思います。

基礎自治体の存在意義と広域の枠組み

佐藤 ありがとうございます。先ほど小林町長は、誰が合併を主導したかの設問に対して、国という答えが一番多いのは北海道の特性ではないかとの話で、このことに関連して、上から合併しろと言ってくるので合併を考える。このことが合併する、しないにかかわらず、今日も周辺市町村と連携する議論がすまない要因という気がします。

小磯先生は主に行政サービス提供という側面のお話でした。もう一つ自治の側面とのバランスで自治体の仕組み、自治体の枠組みを作っていくなければなりません。こうした視点で山崎さんお願いします。

山崎 先ほども触れたように、国の合併政策を公式的に評価すれば成功したとはいえないことを共有できたと思います。その次の課題として残るのは、現行の市町村の枠組みで質の高い政策展開とまちづくりの実践です。自立だから自動的に質の高いまちづくりや自治体運営を約束することにはなりません。

まちづくりの課題、個別の政策課題に的確に対応できるか否か、適切な政策執行をしているのかは、合併、非合併に限らず、住民、議員、首長、職員が検証、チェックしていかなければならない。質の高い自治体運営とは、住民と向き合い、住

民の意見を聞いているかが第一にあると思います。たとえば合併議論と同時期に、自治基本条例をつくったまちがありますが、これは自治体の規模とは関係がない取り組みです。

もう一つは今日的な課題を受け止めて自治体運営をやり切れているかが問われます。市町村の存在理由とはなんだろうか。都道府県や国の出先機関ではなく、民間企業やNPOに替えられない存在理由とは何か。それは二つあり、対人サービスと土地の公共的利用・管理です。どういう人が住んでいて、どういう生業で暮らしているか分かっているのが基礎自治体の市町村です。だからこそ保健、福祉、教育というサービスを提供し、都市計画や農地管理、空き家問題などは市町村が第一義的に行う。防災もそうですし、避難時には要支援者をサポートしなければなりません。これはどこに誰が住んでいるのか分かっていなければできない。これらをやり切れる自治体運営能力があるかが市町村に問われます。

個々の市町村はいま申し上げた政策課題、対人サービス、土地利用の管理を適切にやり切っているのか、政策の質を高めていくための自己努力が必要になる。国と道が示す様々な政策メニューや指針を待つだけでよいのだろうか。

もう一つは、小磯先生が課題とした市町村の広域的連携です。これから一〇年先を考えたとき、小さな自治体では困難な専門性の高い仕事を、自治体間の連携、協力という広域で行っていくことが必要になってきます。広域での取り組みが多く

なった介護保険などに加え、将来は上下水道といったインフラの維持と整備、このような課題もできます。

合併を選択しないで、質の高い自治体運営とまちづくりを行うには、絶えざる自治体改革が必要です。市町村の仕事を広域で行っていく仕組み、枠組みを真剣に考えなければならないのが、目前の課題です。

単独の限界と市町村の水平的連携

佐藤 ありがとうございます。市町村は総合行政主体という言い方もします。市町村が市民サービスに関係する行政の仕事をまとめて全部行うのが基本という考えで、そうすると一定の人口規模がないと総合的な行政サービスができないので、合併をすすめる理論になったと思います。

行政サービスは様々な政策レベルがあり、政策によって適正規模は異なってきました。介護保険や国保は人口規模が多いほうがいいし、福祉といったきめ細かいサービスは対象者は多くないほうがよく、行政サービスの内容によって違います。そうした視点で考えると、一つの自治体を大きくして、全てのサービスを行うという方向にはすすまないと感じています。

小林さんは、今後の広域連携のあり方について、いまだのように考えていますか。

小林 町職員を減らしてきたので、どこまでやりきれぬのかという課題がたくさんあります。三

年前にはじめて福祉の仕事を担当しました。介護保険制度や障害者自立支援制度に關してですが、制度の導入時や三年ごとの改正時など対応すべきことができていなかったことがいくつも見つか、手直しの作業から仕事が始まりました。こうした現状からも、小さな自治体が様々な権限移譲も受け、すべての事務を単独自治体で行うのは限界だと思えます。

人口一八〇〇人の小さなまちが行財政の仕組みをどう構築していくのが問われています。市町村間の水平的な連携と、都道府県の垂直補完という両方が議論になっていくべきと思いますが、いまの段階では垂直補完のしくみができるとしても時間がかかるだろうと思っています。基本は市町村間の連携だと考えます。

定住自立圏の議論が深まっていれば、地方版総合戦略はそのときの議論をベースに組み立てる動きになるでしょうが、宗谷管内の市町村間の広域連携は大きくはすすんでいないと感じています。

合併協議会を解散した直後、各町村は財政力がないので、広域で連携しなければサービスを提供できなくなる、仕事が厳しくなると考え、稚内市を中心に宗谷の自治のかたちを模索する動きもありましたが、議論が実を結ぶことなく終了しました。定住自立圏構想では、特別交付税で財源措置されるといふこともあり一定の協議はあったと思いますが、ほとんどが結果的には各市町村個々の取り組みを連携しながら進めていくというところで落ち着いています。

今後に向けてということを考えても容易ではないと感じていますが、人口減少問題への取り組みもそうですし、行政運営の基本的なしくみのところでも広域連携なくしては成り立たないだろうという危機感があります。近隣というエリアだけで考えるのではなく、同規模で地域事情に近い町村がネットワークを活用して連携するなど、多様な選択の中で考えていくことが必要だと思っています。

合併による重要施策化と新サービス 周辺部の人口急減

佐藤 ありがとうございます。南川さんにお伺いしたいのですが、新たな行政サービスの提供が可能になることも合併理由だと思えますが、北見市と合併して実感はどうでしょうか。

南川 たとえば保育所行政では、新たに留辺蘂地区でも時間外保育を行うようになりました。合併前、バスポートの発行は、網走支庁（現オホーツク総合振興局）の職員が北見市役所に来るので、留辺蘂町から北見市役所に行って申請をしていました。バスポートの事務は北見市に移譲されたので、いまは旧留辺蘂町の総合支所で発行しています。

産業施策の分野では、留辺蘂地区にある「おんねゆ温泉・山の水族館」がいま大人気です。合併前の来館者は年間二万人くらいでした。財政問題も含め、閉館が日程に上っていたといっても過言ではありません。合併後に新北見市の重要な産業施策として再評価され、二〇一二年七月にリニューアル

アル・オーブンしてから翌年以降、年間来館者は五〇万人、六〇万人と急増しました。現在は年間三〇万人の見込みで落ち着いてきました。これも合併による効果だと思います。

私が町長に就任してすぐに行財政改革を行いました。年間六〇億円の予算規模のまちで、四年間で計一億円を歳出削減する方針で二年間実行し、その後合併しました。職員給与を削減したので職員は大変でしたが、合併しても工夫と決意があれば財源をつくることはできると思います。

佐藤 ありがとうございます。全体をとおして庄司さんお願いします。

庄司 今日は欠席していますが、この合併アンケート調査は北海学園大学の西村宣彦先生にも協力していただき、西村先生は以前から合併の調査を行っていて、函館市が合併してから五年後に学生四〇人で旧町村でヒアリング調査を行いました。

一〇年経った今回も学生が調査を行い、私も調査に同行する機会がありました。学生の聞き取り調査に対して住民は結構本音で語っていて、異口同音に「こんなになるとは思わなかった」と言っていました。それは、旧町村から「こんなに人が減るとは思わなかった」ということです。

調査に行った学生の一人は恵山町出身で、恵山町地区で話を聞いているのですが、本人も改めて人がいなくなつたことに気がつく。役場があつた支所の職員は合併前の三分の一くらいになっている。しかも函館市役所に異動したのは三〇代、四〇代の中堅職員が多く、五〇代で自宅を建ててい

た管理職は支所に残っている。

三〇、四〇代の職員が異動すると、三人、四人いる家族が引越すことにもなります。調査でたずねたおばあちゃんは、小学校の運動会にいままで孫が出ていたのに、いなくなつて寂しい。合併前にほんやりと思つていたことが、現実にお店がなくなつたり、学校の行事がなくなつたり、町内会のお祭りもなくなる。小さな農山漁村の単調な生活に潤いを与えるささやかな楽しみだった一日か、二日の行事がなくなり、お金に換算できない大きな出来事だと感じました。

そういう事態を想定した合併議論がされたのだろうか。また、合併の周辺部になつた地域で起きていることを、中心部の議員、首長はしっかりと認識して、人々が暮らしていくのに必要な政策や予算を措置しているのか。どうも現実とは逆で、どんどん削られている気がしてなりません。

佐藤 ありがとうございました。合併して周辺となつたまちの最大の問題は役場がなくなることです。役場はまちの最大の産業でしたから、それがなくなると、若い世代、働き盛りの世代がいなくなつてしまふ。そういう現象がいろいろなところで起きています。

最後にフロアからのご質問があればお受けします。

地域の空間的広がり捉えた議論

フロアからの質問 職員のことについて伺いま

す。石狩市では合併前から職員適正化計画をつくり、職員削減をすすめてきましたが、合併で、より削減がすすんだように見えます。少子高齢化の課題や、今後のまちづくりをすすめていくには、適正化計画を見直すべきだと思いますし、今回のアンケート結果は、合併により職員数が減少しているように見えます。

まちは合併により細長い区域になり、なかなかコンパクトにならないので、職員数はある程度確保しなければならぬと思つています。一律に考えるのではなく、そのまちにあつたかたちで考えるべきだと思つていますが。

皆さんにお聞きしたいのですが、小磯先生にお願いします。

小磯 自治体の活動を考えていく場合、地域の特性、地域の広がりという空間への配慮は、自治体が仕事をする上で大切な視点です。ややもすると、一般的な政策基準は空間的な広がりを十分にくみ取つていないと、感じています。広がりのある地域であれば、ある程度の職員を配置しなければ仕事ができない、という実態は当然です。

一律に職員を削減していくマネジメント手法など、平均的な考えが強く出過ぎるのは良くないと思つています。地域的な空間特性を捉えて柔軟な議論をしていくことが大切でしょう。

佐藤 特に北海道の自治体は冬のことも考えなければなりません。合併後の行革では、職員削減がすすんでいるようですが、一方、合併により職員が減るのは当然という面もあります。しかしな

がら、行政サービスのあり方をどうするのか、人口減少問題、高齢化問題など様々な課題があります。

合併は国主導ですすめられ、県が率先したところもありますが、国主導だったのは政治に起因して、それは小選挙区制が導入されたからという考えがあります。全国三千余の市町村があると、小選挙区は三〇〇なので、平均一〇人の首長が陳情に来ると対応ができないので、自治体をまとめれば衆議にとつて都合がいい、という見方です。

さらに、先ほど庄司さんは、自治省の優秀な官僚がつくつたとは思えない合併政策だと言つたように、自治省は当初、合併をすすめるようと思つて、いたわけではなく、政治の側からの強い要請で、そのことが様々な面に影響しています。

合併自治体、非合併自治体が今後どうしていくかは、それぞれ地域の事情や特性があるので、一つだけの答えにはなりません。そして市町村間の協力、連携が必要なのが改めて確認されましたが、真剣に議論する覚悟が問われることが明らかになつたと思います。

予定の時間になりましたのでこれで終えます。皆さんありがとうございました。

本稿は二〇一五年八月二五日に行った「シンポジウム・関係者アンケートからみる市町村合併の実相」の報告とパネル討論をまとめたものです。

文責・編集部