

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 10 日現在

機関番号：27101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380165

研究課題名(和文)「平成の大合併」と基礎自治体行政の効率性・公平性に関する実証的研究

研究課題名(英文)Municipal Amalgamation and Public Service Provision: Efficiency and Equity

研究代表者

森 裕亮(MORI, Hiroaki)

北九州市立大学・法学部・准教授

研究者番号：00382408

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：「平成の大合併」で基礎自治体行政と外部環境との接点がいかに変化し、公共サービスの効率性と公平性がどう帰着したかを明らかにすることが目的である。具体的には、外部環境との接点として、民間委託、住民参加、議会の3つを取り上げた。研究方法は、質問紙調査とケーススタディである。合併自治体では、効率性よりむしろ、公平性が合併自治体では主たる課題となるという発見が得られた。いわば、合併自治体では「旧市町村」が運営上の重要な規定因となることが示唆された。

研究成果の概要(英文)：This research demonstrates how Heisei municipal amalgamations affected interactions between the departments of the municipal government and their external environment. It also considers how those interactions influenced the efficiency and the equity in public service provision. Here the authors focus on three channels of interactions: contracting-out, citizen participation and municipal assemblies. Using questionnaire survey and case study data, we found that the equity was the major issue in the amalgamated municipalities: "pre-amalgamation boundaries between municipalities" had a significant impact on the administration in the amalgamated municipalities.

研究分野：行政学

キーワード：市町村合併 基礎自治体 効率性 公平性 公共サービス

### 1. 研究開始当初の背景

そもそも本研究の背景は、1999年からの市町村合併(「平成の大合併」以下、合併とする)がスタートして、日本都市センター(2008)、今井(2008)等いくつかの検証研究が出てきてはいたものの、特に近年の検証が行われていなかったこと、そして合併をめぐって自治体行政自身がどう変化を経験したのか否かをしっかり調査した研究があまりなかったことである。

特に、関心を持ったのは、公共サービスの供給という局面である。行政は公共サービスの供給に責任を持つが、とりわけここでは効率性と公平性を重視し、実現することが求められる。ただ、一方で行政は外部環境の影響を受けやすいとされ、またその影響を通じて政策領域(部署)ごとにセクショナリズムが発生することが論じられてきた(村松1983)。なお、外部環境とは、例えば議会や住民である。様々な要求が外部環境から行政に伝達される。こうした性質が公共サービスのあり方を大きく左右し得る。合併が自治体行政と外部環境とのインターフェイスを大きく変えて、それが公共サービスの効率性と公平性にどう影響しているか、ということに関心を持ったのである。

こうした自治体行政への外部環境の作用の帰結は、政治学・行政学でも長らく着眼されてきた(辻中・伊藤2010他)。ただ、それらは実際のサービスの特性というより環境の影響力測定や財政データに基づいた議論が大半であった。もう少し、行政現場で公共サービスの効率性と公平性は質的にいかなる特質を得るに至っているのかを明らかにしようと思ったのである。特に、合併は行政改革の側面を有するという議論もあった。その意味では、合併は公共サービスの供給の上で、諸々の刷新、変容に繋がっているかという点にも関心を抱いたのである。

### 2. 研究の目的

「平成の大合併」が基礎自治体行政にいかなる影響をもたらしているか、特に行政組織と外部環境との接点に焦点を当てて、合併によって行政組織と外部環境との接点がいかに変容し、その接点が公共サービスの効率性や公平性の実現にどう影響しているのかを明らかにすることが研究の目的である。具体的には外部環境として以下の面を取り上げた。第1に、民間組織(企業・非営利団体)である。第2に、住民である。第3に、議会である。いずれも現代における自治体の公共サービスの様態に影響力を与え得るアクターである。

第1の「民間企業・非営利団体」は、主として民間委託面でサービス様態に影響を与え得る。合併を経て行政が民間委託を通じた公共サービスの質、効率性と公平性を実現しているのかを捉えるものである。

第2に、「住民」は、個人としても団体と

しても要望を伝達する等して、公共サービスの出力に影響を与え得る。ここでは、「住民参加」の仕組みに焦点を当てて、住民参加制度が公共サービスの効率性と公平性にいかに作用しているかという面を検討するものである。

第3に、「議会」は、自治体の議決機関であり、行政にとっては最も影響力を持ち得るアクターである。合併は、議会の規模縮小(議員数減少)と行政組織拡大につながるが、そうした構造変動は議会と行政の関係を変えるのか、合併を経て、議員行動は変容するのか(例えば、地区代表性が減少する等)どうかを考究するものである。

### 3. 研究の方法

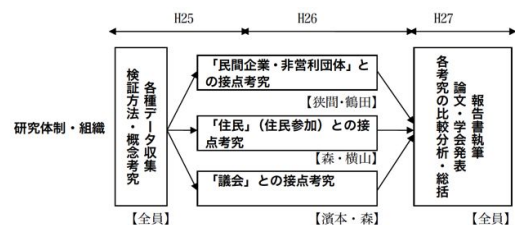
上記の背景と目的から、本研究が特に気を配ったのは、質的な研究である。量的研究の観点も重視しつつ、実証の手法として、質問紙調査と聞き取り調査の二本立てを基本として調査作業に取り組むこととした。

とはいえ、調査に取りかかる前に、様々な文献を一度確認し、実証作業における仮説導出の作業を行った。初年度(平成25年度)は、地方自治、政治学・行政学等関連文献、合併関連文献の内容確認を重点化することとした。加えて、質問紙調査の準備等かねて、1次資料等をもとに合併に関するデータベースを作成した。

実証調査は第2年度に本格的に進めることとした。第2年度の質問紙調査が本研究の関心とリサーチクエスチョンを解明するために最も重要なポジションを占めるものである。質問紙調査は、外部環境との接点、公共サービスの様態を政策領域ごとに分析することを目的としたため、全国の市区(813団体、2015年1月時点)の企画・建設・産業・福祉の4部署を対象とした。部署の構成は、セオドア・ローウィの政策類型を参考にした。

もう一つの実証方法の柱である事例調査は、時間が許す限り適宜実施した。特に、最初に福岡県嘉麻市の事例を詳細に検討し、その後質問紙調査の結果から、より深く事情を読み解くことができる事例を探して追加的に検証した。

研究の実施体制は下図の通りである。



特に重視したのは、研究成果の社会的還元である。一つは、補助期間中の学会発表である。もう一つは、質問紙の回答団体への結果報告である。

#### 4. 研究成果

##### (1) 「旧市町村」の要素

基礎自治体の公共サービスにおける効率性および公平性と市町村合併との関係性を検討するうえで、先行研究の内容整理から、「旧市町村」の要素を無視できないことがわかった。効率性にせよ公平性にせよ、合併の文脈では旧市町村の変数を念頭に置かなければならないことが分かった。

##### (2) 事例研究-福岡県嘉麻市の事情

横山(2015)に結果をまとめているが、合併と効率性、公平性の顕在状況をまず検討した。嘉麻市では、水道料金や公営バスの運営等、いろいろな点で旧市町村ごとのばらつきが合併後しばらく残存しており、見直しは数年経ってから実施される状況であった。水道料金等はすでに調整済みではあるが、次の点が指摘された。

第1に、旧市町村ごとの公共施設の重複である。嘉麻市では図書館、プール等の公共施設が旧市町村にそのまま残っている。図書館については、図書館協議会が平等性重視の点で現状体制の維持を訴える状況にある。

第2に、家庭雑排水処理事業、すべてではないが観光PR事業が旧市町村の構図のまま特定地区のみを対象としたものとされている。また、高齢者向け配食サービスは旧市町村ごとに民間委託内容が異なっていたり、また防犯灯でも旧市町村ごとに従前の体制のまま住民負担の差異があったりしている。

嘉麻市の観察を通じて、非効率と不公平が合併後に顕在化し得ることが示唆し得た。具体的には、非効率は、「旧市町村」への均等な資源配分、対して不公平は「旧市町村」ごとのサービス内容や負担等の違いとして顕在化し得るのである。サービスの体制維持を訴えるアクターも存在するという示唆も得た。

##### (3) 質問紙調査の諸発見

さらなる詳細な分析はこれから実施する予定だが、簡潔に、特に現時点での発見を示すとおおむね以下の通りである。

##### 合併自治体の効率性と公平性

質問紙調査ではいくつか指標を取り上げたが、上述の嘉麻市で発見されたことをふまえて、ここでは特に以下のように効率性と公平性の指標を取り上げた。各々の概念については、純然たるアウトプットとその結果であるアウトカムを含むものとした。効率性については、資源の分配効率(小塩2012)に着眼して、「広域的な観点から行政サービスが立案実施されるようになっている」「重複投資を避けることで、財政面の効率化が進んでいる」である。他方、公平性は、「水平的公平性」(山重2000)の概念に着眼して、「旧市町村区域によって行政サービスが異なってい

る」「行政サービスに対する住民の満足度が旧市町村区域によって異なっている」とした。加えて、効率性と公平性いずれにも作用し得、合併ならではのものとして「合併特例債や交付税算定替により、実施できる事業が増えている」も取り上げた(選択肢は「あてはまる」から「あてはまらない」の4件法リッカートスケール)。

結果を見ると(下表) 全体的に、効率性も公平性も達成されているという評価が得られたが、特に留意すべき点は「旧市町村区域ごとの行政サービスに対する住民満足度の差異」である。

部署ごとに見ると、この住民満足度の地域間差異を除いて効率性も公平性もおおむね達成されていた。中でも建設部門は特徴的であった。効率性については数値が低かったが、特に住民満足度の差異は最も顕在化するようであった。このことから、特に「旧市町村」の要素が分配政策では如実に現れるのだろうか。

	あてはまる	ややあてはまる	あまりあてはまらない	あてはまらない
広域的観点からの行政サービスの立案実施	23.2	57.1	19.0	0.7
重複投資回避による財政面効率化	26.8	53.2	17.9	2.0
旧市町村区域ごとの行政サービスの差異	3.6	25.7	40.2	30.6
旧市町村区域ごとの行政サービスに対する住民満足度の差	10.7	57.2	27.8	4.2
合併特例債等による事業実施の増加	33.4	44.8	18.6	3.2

##### 民間委託

民間委託の面では、合併によって民間委託が大きく進んだということはなかったし、入札制度についても、合併自治体のほうが専門部局を設置する市区が多かった反面、「入札等監視委員会」等の導入は合併非合併で大きな差はなかった。

合併で学校給食(調理)と保育所の委託が比較的進んだ傾向がわかった。そこでは民間委託によって効率化は一定に達成されていると評価できそうだが、公平性面で課題が生じている。旧市町村ごとに民間委託の差異(委託された業務量)があるか否かについて別途問を設けたが、調査で対象とした諸分野全体的に差があるという回答が一定に見受けられたのだが、とりわけ学校給食の分野で旧市町村間較差が相対的に大きい状況があるようである。なお、「合併特例債等による事業実施の増加」で産業部門との関係が読みとれた。給食センターを合併特例債でつくるケースが多かったことと関連すると思われる。

##### 住民参加

住民参加の面では、合併によって住民参加制度の導入強化が進んだとは言えないよう

であった。しかしながら、地域自治区等地域自治組織、支所等の総合窓口、地区別懇談会・要望会については合併自治体で顕著であった。まさに参加の面では旧市町村の機会均等に配慮しているのではないか。

では合併特有のこれらの参加制度が公共サービスにおける効率性や公平性に関係しているか否かといえ、全体的に俯瞰するとあまり関係がなさそうである。ただ、目立ったのが地域自治組織である。中でも、建設部門で地域自治組織導入が不公平性に影響していたことが発見された。

また、住民参加の局面として外部評価制度（住民を構成員に含めた第三者評価）の導入の作用についても見てみたが、導入は合併自治体でも相当に進んでいるものの、効率性や公平性に何らかに作用している状況は読みとれなかった。外部評価を含めて評価制度は新市の新たな理念や価値規範を創出するツールとなり得、せつかくの制度をより活用していくことが重要である。

#### 議会

議員活動については、合併非合併で目立った違いはなかった。合併を経て議員活動が変化したかといえればそれほど関係性はないようである。合併後に議会で効率性や公平性に関する主張が強くなったかといえればそのようなこともなさそうである。

合併の先行研究では、議席数と支持基盤の構造変動が起こり、議員が特定地域代表から市全体の観点をもつようになる点が指摘されてきたが、合併後の変化で議員たちが「市全体の観点」に仮になれば、おおむね効率性と公平性にはプラスに関係するようである（建設部門については関係がなさそうであった）。

加えて、興味深いのは、合併と人々の政治参加とは負の関係にあると論じられてきたが、合併自治体では投票率自体は高いことがわかった。その規定要因は様々だが、議会と住民との関係は必ずしも投票行動という面では疎遠にはなっていないからである。

合併をきっかけに充実させてきたサービス

合併を契機に充実を図ってきたサービスとして比較的多くの市であげられたのは、地域公共交通の整備とコミュニティ支援であった。

#### 合併で残された課題

合併でいまだに各地に残された課題でも顕著に指摘されたのが、「公共施設の統廃合」であった。日本都市センター（2008）では、水道など「公共料金の統一」といういわば調整項目が圧倒的に課題として指摘されていたのに対し、その質的变化が起こっていた。

#### (4) 全体を通じて

全体を通じて、合併自治体ではどちらかという、部署ごとの特色がありつつ、「旧市町村」間の「公平性」面にいるんな課題が発生していそうであった。近年の財政健全化の動向の中で、効率性の面は合併・非合併を問わず実現され得ているのだろう。ただし、合併後における重複投資は回避したとしても、従前からの公共施設の地域間重複は依然として残っているのである。上記していないが、合併後の変化として「住民の旧市町村意識が残存している」という質問に対する回答が割と多かったことをふまえると、今後の合併自治体運営においては、効率性はもちろんのこと、「公平性」に関する難しい舵取りをいかに行うかを真剣に考究しなければならない。合併後の効率性と公平性の課題の表出局面は大変複雑であるが、いわば合併後の「旧市町村境界」の残存が、それが住民同士の相互信頼に影響しつつ、さらに効率性にもまた公平性にも負の作用をもたらすと推察されるからである。

その意味で、合併自治体においては、いかにいかなる効率性を実現するのか、どのような場面での公平性が必要なのか、といった具体的な熟議が個々に求められるのではないか。例えば、事例調査を行った鹿児島県薩摩川内市では、コミュニティセンターが旧市町村の校区ごとに設置され、そこがコミュニティ支援の起点となっている。薩摩川内市はこの「コミュニティ」を自治体の運営の軸としている。このように、効率性とか公平性を議論するにしても、自治体としてどのようなまちをつくるのか、その価値判断が各地の喫緊課題となっているのではないかと、この点が調査全体を通じて示唆された。

この3年間は、ひとまずデータの整備と収集に多くの時間をかけることになった。従って、合併の規模、形態別の分析、また民間委託、住民参加、議会各々の外部環境との接点の総合的な比較考察等、まだまだ深掘りしなければならない点は多い。

#### (参考文献)

- 今井照（2008）『「平成大合併」の政治学』公人社。
- 小塩隆士（2012）『効率と公平を問う』日本評論社。
- 村松岐夫（1983）「行政組織と環境-課長・係長のサーベイデータ分析から」『京都大学法学論叢』第113巻第3号、1-25頁。
- 日本都市センター（2008）『平成の大合併都市要覧』。
- 辻中豊・伊藤修一郎編（2010）『ローカル・ガバナンス-地方政府と市民社会』木鐸社。
- 山重慎二（2000）「公平性の観点からの政策評価」『会計検査研究』第22巻、33-46頁。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者に

は下線)

〔雑誌論文〕(計 5 件)

狭間直樹、公共サービスの民間委託に対する市町村合併の影響、北九州市立大学法政論集、査読無、第 43 巻第 3・4 号、289-301 頁、2016 年。

森裕亮、官民関係研究と「境界連結」概念-新しい分析枠組に向けて、同志社政策科学研究、査読無、17(特集号) 83-89 頁、2016 年。

狭間直樹、市町村合併と民間委託-保育所を分析対象として、北九州市立大学法政論集、査読無、第 42 巻第 2・3・4 号、137-154 頁、2015 年。

森裕亮、平成の大合併と住民参加-集落寄り合いの動向から、北九州市立大学法政論集、査読無、第 42 巻第 2・3・4 号、217-239 頁、2015 年。

横山麻季子、市町村合併による公共経営への影響に関する予備的考察、北九州市立大学法政論集、査読無、第 42 巻第 2・3・4 号、241-257 頁、2015 年。

〔学会発表〕(計 4 件)

森裕亮、市町村合併がもたらしたもの-自治体行政の組織統合度・効率性・公平性、日本地方政治学会・日本地域政治学会、2015 年 10 月 24 日、北九州市立大学(福岡県北九州市)。

横山麻季子、合併と自治体外部評価、日本地方政治学会・日本地域政治学会、2015 年 10 月 24 日、北九州市立大学(福岡県北九州市)。

濱本真輔、市町村合併の政治的効果、日本地方政治学会・日本地域政治学会、2015 年 10 月 24 日、北九州市立大学(福岡県北九州市)。

横山麻季子、政策情報と規範的思考(パネルディスカッション)、政策情報学会、2014 年 11 月 29 日、関西大学(大阪府高槻市)。

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

森 裕亮(MORI, Hiroaki)

北九州市立大学・法学部・准教授

研究者番号: 00382408

(2) 研究分担者

横山 麻季子(YOKOYAMA, Makiko)

北九州市立大学・法学部・准教授

研究者番号: 00458100

(3) 研究分担者

鶴田 芳貴(TSURUTA, Yoshitaka)

青山学院大学・国際政治経済学部・准教授

研究者番号: 00547086

(4) 研究分担者

濱本 真輔(HAMAMOTO, Shinsuke)

北九州市立大学・法学部・准教授

研究者番号: 20625850

(5) 研究分担者

狭間 直樹(HAZAMA, Naoki)

北九州市立大学・法学部・准教授

研究者番号: 90382407