

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 15 日現在

機関番号：24201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25518011

研究課題名(和文)ポスト「平成の大合併」の自治体政策の社会学的評価手法の開発と実証

研究課題名(英文) Policy Assessment of Local Government after 'Heisei municipal merger': A Sociological Approach

研究代表者

丸山 真央 (Maruyama, Masao)

滋賀県立大学・人間文化学部・准教授

研究者番号：80551374

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：1990年代末から2000年代に全国で進められた「平成の大合併」は、市町村の行財政の効率化にとどまらず、少子高齢化や経済のグローバル化など、地域・自治体を取りまく社会経済環境の変化に対応できる市町村を生み出すことができたのか。「大合併」政策の評価が必要な時期にさしかかっている今日、本研究は、地域住民の視点からの合併政策の評価の方法を探り、実証することをめざして進められた。大規模合併をおこなった複数の自治体で、合併に伴う政策変化の実態を明らかにしたうえで、住民を対象に質問紙調査を実施し、合併に対する住民の評価とその規定要因を解明した。

研究成果の概要(英文)：Between the end of 1990s and middle of 2000s, the Japanese government executed a policy called 'Heisei municipal merger' to promote local governments' mergers. As a consequence, did the merged local governments prepare themselves for the new regional socioeconomic circumstances (for example, acceleration of demographic ageing and progress of inter-regional competition under economic globalization)? At present, we need to validate and assess the effect of the 'Heisei municipal merger' from the sociological viewpoint. In this research project, we interviewed policymakers of merged local governments and conducted questionnaire surveys that aimed at understanding the residents' viewpoints in the merged areas, Hamamatsu city of Shizuoka Prefecture and Joetsu city of Niigata Prefecture. The results clarified some distinctive aspects of the merged local governments' policies, as well as patterns in residents' evaluation of the local governments' mergers.

研究分野：社会学

キーワード：地域社会学 公共政策 市町村合併 平成の大合併 政策評価

1. 研究開始当初の背景

(1) 1990年代末から2000年代にかけて全国的に進められた市町村合併、いわゆる「平成の大合併」は、国・地方双方の深刻な財政状況を背景にして、市町村の行財政の効率化をめざして進められた。国の強力な合併推進方針のもと、合併の正負の誘因が制度的に用意されたこともあって、1999年度から2010年度までの間に、市町村数は4割減少するという、当初予想された以上の結果となった。

(2) この「平成の大合併」政策が終了してから一定期間が経過した現在、市町村に効率的な行財政基盤をつくらせるきっかけとしてこの政策が有効に作用したのかどうかの検証が必要である。同時に、少子高齢化の急激な進行、経済のグローバル化にともなう地方経済の構造変動など、地域・自治体を取りまく新たな社会経済環境に対応できる市町村がこの「大合併」を経て生みだされたのかどうかを検証される必要がある。

(3) 「大合併」の最盛期(2005年度)から10年、「大合併」政策の終了(2010年度)から5年という節目の時期を迎えるにあたって、全国の合併市町村で政策評価が開始されることが予想された。合併の評価を、行政組織や財政状態の検証にとどめず、社会的な観点からの「大合併」政策の評価も重要になると考えたことから、その評価手法の検討と実証を目的とする本研究を申請するに至った。

2. 研究の目的

(1) 「平成の大合併」のなかで合併を施行した代表的な地域・自治体を対象として現地調査を実施して、市町村合併に伴う自治体政策の変化の方向性を明らかにする。

(2) 前記(1)を踏まえて、当該地域・自治体の住民が、合併とそれに伴う政策変化に対してどのような評価を与えているかを明らかにする。同時に、その評価が住民の社会的な属性や地理的な行動とどのような関連性をもっているのか、関連・規定の構造を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 「平成の大合併」のなかで合併を施行した市町村のうち、合併関係市町村数が多く、市町村の規模の巨大化・拡大化が著しい市町村を事例として、現地調査を実施した。

(2) 事例とする市町村は、静岡県浜松市(2005年7月、12市町村による合併を施行、合併関係市町村数は全国で3番目に多く、合併新市の面積は全国の市町村で第2位となった)と新潟県上越市(2005年1月、14市町村による合併を施行、合併関係市町村数は全国最多)とした。

(3) 事例とする前記2市において、企画・政策担当部局でインタビュー調査を実施して、合併に伴う政策の変化の方向性と具体的内容を明らかにした。

ここではとくに地域自治・コミュニティ政策に着目した。合併の最たる効果として、規模の効果(スケールメリット)が挙げられるが、それは行政組織や財政の効率化にあらわれる一方、住民の行政・政治参加の機会や幅が狭まるというデメリットもあらわれる。そこで地域自治やコミュニティ政策が、かかるデメリットを埋める役割を果たすことから、地域自治・コミュニティ政策に着目することとした。

(4) 事例とする前記2市において、前記(3)を踏まえて、住民を対象とする質問紙調査を実施して、合併とそれに伴う政策変化について、住民がどのように評価しているのか、またその評価の規定要因(住民の社会的な属性や地理的な行動との関連構造)を明らかにした。

質問紙調査は標本調査とし、自記式の質問紙を郵送して実施した。調査の具体的な方法は、以下のとおりである。

- ・まず、各市を「中心地域」と「周辺地域」の2つに分けた。浜松市は、「中心地域」を2005年の12市町村合併前の旧浜松市、「周辺地域」を旧浜松市以外とした。上越市は、「中心地域」を2005年の14市町村合併前の旧上越市(いわゆる「合併前上越市」)、「周辺地域」を旧上越市以外(いわゆる「13区」)とした。
- ・サンプル抽出数は、人口(2015年9月1日時点の住民基本台帳人口)に比例することとし、「中心地域」と「周辺地域」の各割当サンプル数を決定した(表1)。

表1 調査地点別の人口と割当サンプル数

	人口	割当 サンプル数
浜松市	808,858	800
中心地域 = 旧浜松市	603,641	485
周辺地域 = 旧浜松市以外	205,217	165
OS		150
上越市	162,821	800
中心地域 = 合併前上越市	106,995	427
周辺地域 = 13区	55,826	223
OS		150

注: 「周辺地域」は人口が相対的に少なくサンプルサイズが小さくなることか

ら、各市の「周辺地域」でオーバーサンプリング（OS）することとした。

- 次に、各市の「中心地域」と「周辺地域」の中から、1つないし複数の行政区・地域自治区を調査対象地域として選定した。浜松市の「中心地域」は中区を、「周辺地域」は天竜区とした。上越市の「中心地域」は高田区と直江津区を、「周辺地域」は安塚区、浦川原区、大島区とした。
- 各区（地点）別の有権者数（2005年9月定時登録時点）、抽出サンプル数は、以下の表2のとおりである。

表2 調査地点別の有権者数と抽出サンプル数

	有権者数	抽出サンプル数
浜松市		800
中心地域 = 旧浜松市		
中区	190,835	485
周辺地域 = 旧浜松市以外		
天竜区	27,423	165
OS		150
上越市		800
中心地域 = 合併前上越市		
高田区	26,033	259
直江津区	16,790	168
周辺地域 = 13区		
安塚区	2,331	76
浦川原区	2,944	97
大島区	1,523	50
OS		150

注： OS（オーバーサンプリング）

- サンプル抽出は、各市区の選挙管理委員会の許可を得て選挙人名簿抄本を閲覧して、20歳から79歳までの男女を無作為抽出した。
- 質問紙は自記式のA4版8ページで、郵送で発送・回収した。発送にあたっては、調査依頼状、返信用封筒、回答用のボールペンを同封した。
- 質問紙の発送は2015年12月2～4日におこない、回収締め切りは12月17日とした。実際の回収は、最終が2016年3月7日であった。
- 督促状は、調査協力の礼状を兼ねて、2015年12月17日に、調査対象者全員に1回発送した。
- 調査地点別の質問紙の配布数（抽出サンプル数）、有効回収数、有効回収率は、以下の表3のとおりである。

表3 調査地点別の発送数、有効回収数、有効回収率

	発送数	有効回収数	有効回収率
浜松市	800	376	47.0%
中心地域	485	206	42.5%
中区	485	206	42.5%
周辺地域(OS除く)	165	85	51.5%
周辺地域(OS含む)	315	158	50.2%
天竜区	165	85	51.5%
OS	150	83	55.3%
中区・天竜区以外		1	
上越市	800	386	48.3%
中心地域	427	181	42.4%
高田区	259	115	44.4%
直江津区	168	66	39.3%
周辺地域(OS除く)	223	120	53.8%
周辺地域(OS含む)	383	204	53.3%
安塚区	76	42	55.3%
浦川原区	97	56	57.7%
大島区	50	22	44.0%
OS	150	84	56.0%
不明		1	

注： OS（オーバーサンプリング）

4. 研究成果

(1) 市町村合併後の地域自治・コミュニティ政策は、自治体によって大きな違いがあることが明らかになった。

地域自治政策

旧市町村などを単位とする「地域自治区」を設置しているかどうかは、制度上の最も大きな違いである。事例とした2市は、いずれも地方自治法の一般制度の地域自治区を旧市町村の区域に設置したという点で共通している。ただ、浜松市は5年で地域自治区を廃止したのに対して、上越市は継続して設置している。

- 浜松市：2005年7月の合併に際して、旧12市町村ごとに地域自治区（地方自治法の一般制度）を設置した。その後、2007年4月に指定都市に移行した際、市内に7つの行政区を設置し、行政区ごとに区協議会を設置した。こうして異なる地理的スケールごとに地域自治制度が設置されたのが、浜松市の大きな特徴であり、こうした「多スケール」型の地域自治によって、広大化した合併新市において住民の行政参加をはかることがめざされた。しかしこのような構想は、2007年の市長選挙を契機として、廃止されることとなった。ひとつの市のなかに異なる制度が並存することを好ましくないと主張する市長候補が当選したことから、旧市町村単位の地域自治区は2011年度末をもって廃止された。

- ・上越市：2005年1月の合併に際して、旧14市町村ごとに地域自治区（地方自治法の一般制度）を設置した。その後、市長の交代があったが、地域自治区の設置については変更されなかった。上越市の地域自治区の特徴として、地域協議会の委員の選任にあたって、全国で唯一、準公選制が導入されていることが挙げられる。区域内の住民から立候補を募り、選任投票をおこなって、その結果に基づいて市長が選任するというものである。ただ、立候補者は少なく、定数を超過して選任投票がおこなわれることは、これまでそれほど多くない。

コミュニティ政策

旧市町村より狭域（下位（近隣）スケール）の自治を担う町内会・自治会などの近隣住民組織に関するコミュニティ政策は、合併前の旧市町村によって大きく異なることが明らかになった。また、合併に伴って、そうした地域の多様性をどのように取り扱うのか、複数制度を併存させるのか、全市で統一するのか、統一する場合、一気に統一するのか、段階的に移行措置を入れて統一するのか、そうしたことでも、合併自治体ごとに違いがあることが明らかになった。

- ・浜松市：合併で浜松市となった区域内には、「自治会」「区」「小保」などと呼ばれる住民組織があり、その数は757に上る（2003年4月1日現在）。こうした単位組織は、旧市町村ごとに名称が異なっていた。また、規模（世帯数）も大きく異なっており、平均数百世帯でひとつの単位組織をつくっている都市部から、数十世帯でひとつの単位組織をつくっている山間地域まで、きわめて多様性に富んでいた。こうした住民組織に対して、行政は自治振興等の名目で補助金や助成金を支出してきたが、その名称、金額、根拠は旧市町村ごとにまちまちであった。浜松市は、2005年の合併後、こうした行政と住民組織の制度の見直しと全市統一をはかり、段階的な移行措置の期間を経て、合併3年後から、旧浜松市の制度に統一した。

- ・上越市：浜松市と同様に、旧14市町村ごとに、住民組織は大きく異なっており、行政と住民組織の制度的な関係や公費支出のあり方も、旧市町村ごとに違っていた。上越市は、合併後に、旧上越市の制度に統一した。

(2) 事例とした2市において、住民を対象とした質問紙調査を実施し、その中で、市町村合併についての評価を尋ねた。分析の結果、住民による合併評価とその規定要因が明らかになった。

かになった。

- ・質問は、「あなたは、この市町村合併をどのように評価しますか」という質問文で、「評価する」「ある程度評価する」「ほとんど評価しない」「評価しない」の4件法で尋ねたものである（以下「合併評価」と呼ぶ）。

- ・その結果は、浜松市は図1、上越市は図2のとおりである。（「評価する」と「どちらかといえば評価する」をあわせて「肯定的」、「評価しない」と「ほとんど評価しない」を「否定的」として再分類した）

図1 浜松市民の合併評価（居住地別）

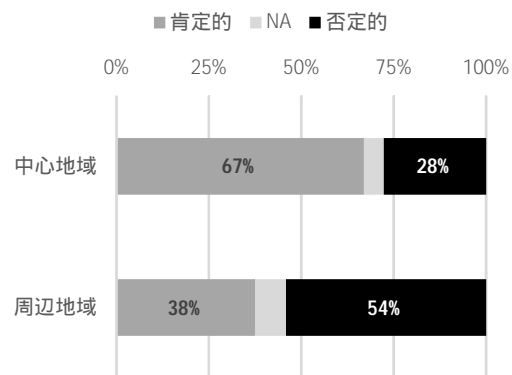
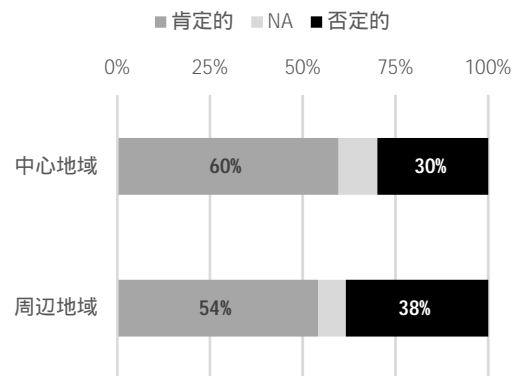


図2 上越市民の合併評価（居住地別）



- ・浜松市では、「中心地域」と「周辺地域」の住民の間で、合併の評価が大きく異なっていた。「中心地域」では肯定的な評価が3分の2を占めていたが、「周辺地域」では否定的な評価が過半数に上っていた。「中心地域」での合併肯定、「周辺地域」での合併否定の傾向がかなり明確にみられたといえる。それに対して、上越市では、「中心地域」と「周辺地域」

の住民の間で、合併の評価はそれほど大きく変わらなかった。たしかに「中心地域」における肯定的評価の割合は「周辺地域」より多く、「周辺地域」の否定的評価の割合は「中心地域」より多かった。しかしいずれもそれほど際立って大きな差というわけではなかった。同じような大規模合併をおこなった2市であるが、住民の合併の評価は大きく異なっていたということができよう。

- ・こうした違いをもたらした背景として、ひとつ考えられるのは、旧市町村単位の地域自治・コミュニティ政策をどのように展開したかの違いである。浜松市は、合併直後は、旧市町村単位の違いをみとめる政策を重視していたが、市長の交代を契機として、旧市町村単位の制度的多様性より全市的な統一・一体性を重視する政策へと転換した。それに対して、上越市は、合併直後から一貫して、地域自治制度を重視した市政運営にみられるように、旧市町村間の違いをある程度維持しながら、全市的な一体性の形成をめざしてきた。
- ・地域自治・コミュニティ政策のありように対する住民の政策評価の傾向は、このような背景要因の推測を裏づけるものである。今後、住民の政策評価をより精緻に統計的に検討することで、この点はさらにはっきりさせることができると思われる。

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0件)

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計1件)

丸山 真央、御茶の水書房、「平成の大合併」の政治社会学 国家のリスキージングと地域社会、2015年、324ページ

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

丸山 真央 (Maruyama, Masao)

滋賀県立大学・人間文化学部・准教授

研究者番号：80551374

(2)研究分担者
なし

(3)連携研究者
なし