

市町村合併に伴う自治体政治動向について(2009)⁽¹⁾

— 政治的視点からの合併検証 —

今 井 照

はじめに

市町村合併の検証には3つの視点がある。第一が政治的視点、第二が行財政的視点、第三が地域社会的視点である。いわゆる「昭和の大合併」のときは、当時の行政学者、社会学者、財政学者がグループを組んで、包括的な研究成果をあげている⁽²⁾。それぞれに政治的側面が盛り込まれているとはいうものの、政治的視点を正面に掲げた研究はほとんどみられない。

たとえば、神奈川県金目村の平塚市への合併過程における紛争を取り上げ、中農層と通勤者層・貧農層との相克として詳細に分析した研究がある⁽³⁾。その舞台は村議会であるから、直接的には議会内での会派や議員の対立という政治的な展開として描かれている。だが、その内容は、農村社会が周辺の工業都市や商業都市の発展に巻き込まれながら階層分化していくようすが中心となっている。島恭彦が「町村合併は結局日本の農村問題である」と書いたのも、明治から昭和に至る市町村合併が、「国家と農村との諸関係」をめぐる課題と認識されているからだろう⁽⁴⁾。ここでは、おそらく、今回の合併では観察する

(1) 本稿は、『全国首長名簿2004年版』の作成過程から継続してきた市町村合併に伴う自治体政治動向分析に今年度(2008年5月から2009年4月まで)の新しいデータを追加しながら、日本政治学会の分科会「制度改革と地方政治の変化」における報告ペーパー(2009年10月10日日本大学法学部)を補正したものである。当日、コメントを寄せていただいた牛山久仁彦教授(明治大学)、小池治教授(横浜国立大学)に感謝申し上げたい。

(2) 行政学研究会「町村合併の実態(1)~(9)」『自治研究』第36巻第1号~第10号(第3号を除く)(1960年1月号~10月号(3月号を除く))、福武直編『合併町村の実態』(東京大学出版会、1958年)、島恭彦編『町村合併と農村の変貌』(有斐閣、1958年)など。

(3) 横山桂次・小林丈兒・木暮正義「農村における町村合併問題の展開過程(一)(二)」『自治研究』第35巻第2号~第3号(1959年)。

(4) 島恭彦編、前掲書、3頁。

このできないような集落の自治や農村社会の解体が問題になっているのである。

これに対して今回の合併については、政治的視点に基づく研究が散見される⁽⁵⁾。なぜなら「地方政府」という呼称が一般化されつつあるように、戦後の地方自治の歩みが地方自治の政治化を促したためではないか⁽⁶⁾。逆にいえば、「集落の自治」の希薄化が明瞭な事実になったため、今回の合併に対して社会学者はあまり強い関心を払っていないのかもしれない⁽⁷⁾。

管見の限り、唯一そのような視点に立って平成の大合併を論じているのは小田切徳美である⁽⁸⁾。小田切は、新潟県の事例から、合併前には1市町村あたりの平均集落数が43だったのに対して、合併後には135集落、合併自治体に限れば235集落に拡大しているとする(表1)。上越市で672集落、新潟市で584集落など、市町村は基礎的自治体としては尋常ではない数の集落を抱え込んだのである。ここから小田切は「一般的には農山村、とりわけ中山間地域が、政策対象として相対的に希薄化しつつある」「『見えない農山村』と

表1 集落数で見た合併による市町村の規模変化(新潟県)

	合併前	合併後
市町村数	112	35
1市町村あたり集落数	43	135
(同上) 合併市町村のみ	—	243
(同上) 非合併市町村のみ	—	38

〔出所〕小田切徳美『農山村再生』(岩波書店、2009年)、14頁の表を一部改変。

(5) たとえば、2009年度日本選挙学会では、名取良太「政治参加に対する政府規模の効果」、中村悦大・城戸英樹「市町村合併の研究——合併協議会の成否は何によって決まるのか」、堀内勇作・斉藤淳「擬似マンダリングとしての平成大合併」、などの報告があった。その他、田村秀「合併市町村にみる首長および新体制の特徴」『都市問題』2005年4月号、中條美和「合併市町村における首長選挙の動向と考察」『都市問題』2005年4月号、平野淳一「『平成の大合併』と市長選挙」『選挙研究』24巻1号 2008年、などがある。

(6) 大森彌「比較視座における『地方政府』の研究」大森彌・佐藤誠三郎編著『日本の地方政府』(東京大学出版会、1986年)所収。

(7) 今回の合併に対する社会学者の論文としては、たとえば、町村敬志「『平成の大合併』の地域的背景——都市間競争・『周辺部』再統合・幻想される広域圏」地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンス——多様化する地域』(ハーベスト社、2004年)がある。

(8) 小田切徳美『農山村再生』(岩波書店、2009年)。

いう状況が全国的に生まれている」と指摘する。

本稿では、行財政的視点と地域社会的視点を後景に退けて、政治的視点を中心に取り上げることにする。市町村合併検証における政治的視点には次のようなテーマが考えられる。第一は、市町村合併についての自治体の政治的意思決定の形成過程である。もともと、今回の合併についていえば、自治体自身の内発的な動機は存在しないといってもよかった。国政の政治家を震源地とする各種の働きかけや国政に起因する財政的な不安感などの外部的要因によって合併が進んだと考えられる。しばしば市町村長たちが「時代の要請」「避けて通れない道」という表現で合併を説明したのはこのためである。

しかし、同時に自治体側がこれらの外部的要因を受容して決断しない限り、合併はそれほど進まなかったということもまちがいない。制度的な意味で、合併の「強制」はなかったからである。したがって、今回の合併や非合併が、市町村内のさまざまな政治的主体により、どのような政治的意思形成過程を経て決定されたのかということは、自治体の政治化という流れにおける大きな関心事になる。

第二のテーマは、自治体内の政治構造が合併によってどのように変化したのかについてである。端的に言えば、市町村合併による自治体政治の変化は「広域化」という現象によってもたらされる。たとえば、広域化すればするほど、市民は国会議員を選ぶのと近い感覚で市町村長や議会議員を選挙するようになると思われる。つまり、広域化によって市民と自治体の政治・行政との間の距離感、関係の意識が変化する。

広域化は市民自治のあり方についてもインパクトをもたらす。たとえば、市町村合併を契機として、各種選挙の投票所数を削減する動きが報道されている。集落の人口が減少し、それに応じて投票所を統廃合することには、ある種の合理性があるともいえるが、代替手段がない以上、投票機会の低下につながることは疑いない。たとえば2004年11月に9市町村が合併した鳥取市では、それまで140箇所あった投票所を78箇所に削減する案が提案され、最終的には92箇所でまとまったという⁽⁹⁾。それでも大幅な削減であり、投票所まで4km（一部の地域では3km）が基準というから、もし平地だとしても、歩けば1時間弱を要するということになる。

これらの変化は、合併自治体を観察するだけではなく、非合併自治体との比較においてはじめて合併による影響を取り出すことができる。たとえば市町村長や市町村議会議員の

(9) 葉上太郎「『1票』の公平とは何か — 投票所リストラの波がやってきた」『ガバナンス』(2007年3月号) 参照。

属性の変化、直接請求や市民運動などの市民自治の変化、自治体選挙の投票率の変化、政策主体間関係の変化などがこのテーマに属する。

第三のテーマは、自治体内の集票構造を中心とした国政選挙への影響である。もともと、今回の合併は国政選挙の推移と無縁ではない。2005年の小泉郵政選挙を例外とすれば、この間、国政選挙における自民党の衰退は一貫した傾向である。とりわけ「1区現象」と呼ばれる都市部での支持の低下は、自民党を都市型政党へ脱皮させなければならないという問題意識を自民党自身に喚起させた。その対策としての政策のひとつが市町村合併であったという見解が有力である。

だが一方で、合併期後も続く自民党の敗退について、市町村合併による自治体議員数の減少を要因として掲げる見解もある。自民党自身の2007年参院選選挙総括にもそのような表現が含まれている⁽¹⁰⁾。もしこれが事実とすれば、自民党は自滅の政策選択を自ら決断したということになる。政党の選択としてはかなり非合理的といわざるをえない。したがって、市町村合併と国政選挙の結果を検証することは、なぜ国政の政治家が合併を唱道したのかという問題を明らかにすることにつながる。

以上のような政治的視点における3つのテーマについて、これまで『全国首長名簿』作成過程で継続してきた市町村合併に伴う自治体政治動向分析に加え、2009年7月から9月にかけて実施した社会調査に基づき、市町村合併検証の一端として取り組んでみたい⁽¹¹⁾。なお、本稿では、既に発表している論稿における分析や記述との重複を避けつつ、必要に応じて一部のデータを引用していることをあらかじめお断りしておきたい⁽¹²⁾。

(10) 『朝日新聞』2007年8月25日。

(11) これまでの各年度の自治体政治動向分析は、『自治総研』通巻第317号、第329号、第341号、第353号、第360号（2005年3月号、2006年3月号、2007年3月号、2008年3月号、2008年10月号）に掲載。

(12) 市町村合併に関する既発表の論稿は次のとおり。今井照 a 『「平成大合併」の政治学』（公人社、2008年）、今井照・荒木田岳「市町村合併に伴う選挙区制度に関する研究」『自治総研』通巻第294号、第295号（2003年4月号、5月号）、今井照 b 「『小さな自治』『大きな自治』と市町村合併」『自治総研』通巻第306号（2004年4月号）、今井照 c 「市町村合併に伴う選挙区制度設置と自治体内自治組織論」日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略』（敬文堂、2003年）、今井照・柏村秀一「市町村合併期の政策主体間関係の変化について」『自治総研』通巻第369号（2009年7月号）、今井照 d 「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』通巻第373号（2009年11月号）。

1. 合併後の自治体選挙の概要

合併後初回の市町村長選挙の結果は表2のとおりとなっている。その特徴はこれまでに分析してきたとおりであり、たとえば一般的な市町村長選挙と比較して、現職率が高いこと、無投票当選率が高いこと、対抗馬に市町村長経験者が多いこと、などがあげられる。

2009年は「ミニ統一選」と呼ばれるほど、合併後2回目の市町村長選挙が多く行われた。このミニ統一選で顕著だったのは、従来、圧倒的に強いといわれてきた現職首長の落選が相次いだことである⁽¹³⁾。合併後初回の市町村長選挙では、現職（新設合併の場合、選挙統計上、新人に分類されることになる首長経験者を含める）が約8割を占めていたことからみても、合併後2回目の市町村長選挙で、約半数の現職首長が落選するというのは際立った現象といえる⁽¹⁴⁾。少なくとも、合併後の自治体経営に対して、市民の不満が高まっているということはいえるだろう。

市町村合併の結果に対する市民の不満は、各種世論調査でも明らかになっている。後述するように、今回、新たに実施した各種社会調査においても、とりわけ中心部に対して周縁部の不満が大きい。これは、中心部に投資を集中化することで合併後の行財政運営を効率化させている政策選択の反映ともいえる。加えて、中心部や合併に積極的だった人たちの間でも、合併前の期待に対する失望感がみられる。これらのことが合併2回目の市町村長選挙の結果に結びついているのではないかと推測される。

市町村合併に伴う市長選挙における政党の関与（推薦、支持等）は表3のとおりである。どの政党からも推薦や支持を受けない「純無」首長が約6割を占める。現職市区長全体の政党関与と比較すると、どの全国政党においても、合併に伴う市町村長選挙への関与率は低い。このことから、合併に伴う市長選挙については政党が関与しづらい状況があるということが推測される⁽¹⁵⁾。たとえば、旧市町村長同士の選挙とか、地域間対立による選挙など、政党としていずれかの候補に肩入れしづらいという要因が考えられる。

一方、合併前後の市町村議会議員の推移は表4のとおりであり、これを議席数の割合の

(13) 今井d、前掲論文、参照。

(14) ただし、合併初回の首長選挙では、旧首長同士の選挙戦が多いため、結果的に首長経験者が当選する確率が高くなるという側面がある。

(15) 『全国首長名簿 2009年版』の本誌牛山論文のとおり、全国でしだいに「純無」が増加しているのは、表3の結果が徐々に反映されているためである。

表2 合併後初回の市町村長選挙結果

期 間	合併形態 〔注1〕		首長選挙〔注1〕		新首長属性		対抗馬属性 〔注2〕	備 考
			選挙実施	無投票	旧首長	その他	旧首長	
1995年5月 ～ 2002年4月	新設	6 60.0%	4 100.0%	0 0.0%	4 100.0%	0 0.0%	2 50.0%	2首長選挙が次期へ繰り越し（調査対象選挙数4）
	編入	4 40.0%						
2002年5月 ～ 2003年4月	新設	11 68.8%	9 81.8%	2 18.2%	10 90.9%	1 9.1%	7 77.8%	2首長選挙が前期から繰り入れ、2首長選挙が次期へ繰り越し（調査対象選挙数11）
	編入	5 31.3%						
2003年5月 ～ 2004年4月	新設	24 82.8%	18 78.3%	5 21.7%	19 82.6%	4 17.4%	15 83.3%	2首長選挙が前期から繰り入れ、3首長選挙が次期へ繰り越し（調査対象選挙数23）
	編入	5 17.2%						
2004年5月 ～ 2005年4月	新設	190 76.0%	115 66.5%	58 33.5%	140 80.9%	33 19.1%	61 53.0%	3首長選挙が前期から繰り入れ、20首長選挙が次期へ繰り越し（調査対象選挙数173）
	編入	60 24.0%						
2005年5月 ～ 2006年4月	新設	213 76.3%	174 76.0%	55 24.0%	182 79.5%	47 20.5%	96 55.2%	20首長選挙が前期から繰り入れ、4首長選挙が次期へ繰り越し（調査対象選挙数229）
	編入	66 23.7%						
2006年5月 ～ 2007年4月	新設	3 27.3%	7 100.0%	0 0.0%	5 71.4%	2 28.6%	4 57.1%	4首長選挙が前期から繰り入れ（調査対象選挙数7）
	編入	8 72.7%						
2007年5月 ～ 2008年4月	新設	4 50.0%	3 75.0%	1 25.0%	3 75.0%	1 25.0%	2 66.7%	
	編入	4 50.0%						
2008年5月 ～ 2009年4月	新設	2 20.0%	1 50.0%	1 50.0%	2 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	
	編入	8 80.0%						
小 計	新設	453 73.9%	331 73.1%	122 26.9%	365 80.6%	88 19.4%	187 56.5%	
	編入	160 26.1%						
合 計		613	331	122	365	88	187	

〔注1〕 選挙数の集計は調査対象期間中（各年5月～翌年4月）の選挙日（無投票の場合は投票予定日）を基準としているため、合併形態の合計数とは一致しない。

〔注2〕 対抗馬の中に、旧首長経験者が含まれる選挙数。

表3 合併後初回の市長選挙における政党の関与

	無	自民	民主	公明	共産	社民	選挙数合計
2002年5月 ～ 2003年4月	4 66.7%	1 16.7%	1 16.7%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	6
2003年5月 ～ 2004年4月	18 78.3%	2 8.7%	0 0.0%	2 8.7%	0 0.0%	0 0.0%	23
2004年5月 ～ 2005年4月	60 54.5%	31 28.2%	14 12.7%	35 31.8%	1 0.9%	9 8.2%	110
2005年5月 ～ 2006年4月	85 59.0%	47 32.6%	17 11.8%	31 21.5%	1 0.7%	5 3.5%	144
2006年5月 ～ 2007年4月	5 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	5
2007年5月 ～ 2008年4月	2 66.7%	1 33.3%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3
2008年5月 ～ 2009年4月	2 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2
計	176 60.1%	82 28.0%	32 10.9%	68 23.2%	2 0.7%	14 4.8%	293

〔注〕「無」とは、選挙時に政党の推薦、支持を受けていない当選者（首長）を示す。

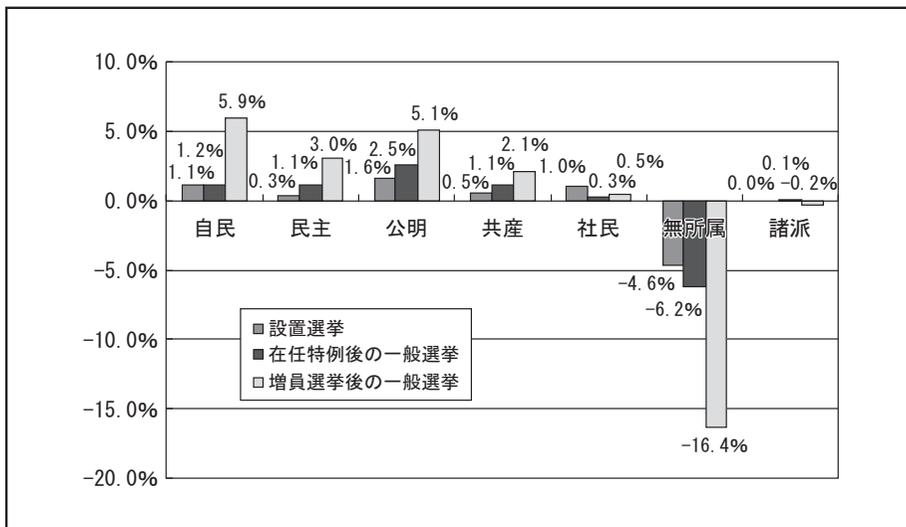
表4 合併後の市町村議会議員選挙（2002年5月から2009年4月までの選挙）

選挙種別		自民	民主	公明	共産	社民	無所属	諸派	計
設置選挙	合併後	161	36	208	313	114	4,308	5	5,145
	合併前	234	42	288	646	136	10,297	10	11,653
在任特例後の一般選挙	合併後	246	140	537	558	105	6,482	32	8,100
	合併前	308	104	675	949	168	14,108	45	16,357
増員選挙後の一般選挙	合併後	258	104	269	219	42	1,428	8	2,328
	合併前	266	73	334	375	69	3,996	30	5,143
合計	合併後	665	280	1,014	1,090	261	12,218	45	15,573
	合併前	808	219	1,297	1,970	373	28,401	85	33,153
	差引	▲ 143	61	▲ 283	▲ 880	▲ 112	▲ 16,183	▲ 40	▲ 17,580

変化に換算してグラフにすると図1のようになる（表4の詳細な内訳は文末の表31から33参照）。まず一目瞭然なのは議員数の減少である。半数以下になっていることがわかる。ある意味で、議員数の削減が合併の目玉となったことから当然のことであるが⁽¹⁶⁾、その影響はそれほど単純なものではない。議員数の半減は、前述のように国政選挙へのインパクトはもとより、自治体内の政治構造の変化、すなわち、役所（首長）、議会（議員）、市民などの政策主体間関係の変化の要因ともなる。

また減少した議員の大部分は無所属議員である。全体で17,580人という減少数のうち、16,183人が無所属議員となる。結果として、市町村議会内における政党所属議員の割合が高まっている。もともと市町村議会では無所属議員の割合が高いので、これだけで劇的な変化が起きたとはいいいにくいだが、合併によるしわ寄せを食らったのは、集落代表を中心とした無所属議員であり、組織政党にはそれほどの変化がなかったということは銘記されてよい。

図1 合併前後の政党別議席割合の変化
(2002年5月から2009年4月までの選挙)



(16) 確かに議員報酬の総額は減るが、合併によって個々の議員報酬平均は高くなるため、議員数の減少ほど議員報酬総額が減るわけではないことに注意を要する。

2. 合併動因となった自治体内の政治主体

2009年7月から9月にかけて、ふたつの調査を実施した⁽¹⁷⁾。ひとつは、全国の各種の地域団体に対して実施した市町村合併検証アンケート（調査A）であり、もうひとつは、宮城県内の全市町村議会議員と、合併前の市町村議会の旧議員全員に対して実施した市町村合併検証アンケート（調査B）である。この他、2007年には福島県内の全市町村議会議員と合併前の旧議員全員に対するアンケート（調査C）を実施しており、これらのデータをもとに、市町村合併に伴う自治体政治動向の変化を探ってみたい（各調査の概要は表5参照）。

表5 調査の概要

	調査A				調査B	調査C
調査名	市町村合併についての地域団体・有識者アンケート				市町村合併の影響についての議員・議員経験者アンケート	市町村議会議員の政策形成に関するアンケート
対象・回答数等	団体名	発送数	有効回答数	回答率	宮城県内の全市町村議会議員と合併前の旧議員（1,271人）。回収率50.0%。	福島県内の全市町村議会議員と合併前の旧議員（1,476人）、有効回答数832、回答率56.4%。
	青年会議所	709	214	30.2%		
	商工会議所	518	294	56.8%		
	商工会	467	305	65.3%		
	労組(自治労)	1,326	681	51.4%		
	農協	840	354	42.1%		
	合計	3,860	1,848	47.9%		
調査方法	郵送による送付と回収					
調査期間	2009年8月12日期限				2009年9月20日期限	2007年8月6日期限
備考	商工会については、原則として人口2万人以上の市町村にある商工会、労組（自治労）については、自治労加盟労組のうち、市町村を単位とする一般職員の労組を対象とした。その他の団体については、全国すべての団体を対象とした。				河北新報社との共同調査。	今井照・柏村秀一「市町村合併期の政策主体間関係の変化について」『自治総研』通巻第369号（2009年7月号）、参照。

〔注〕調査AとBについては、本稿のすべての数値について現時点での集計値であり、最終的に変化することもある。

(17) 合併検証を含んだアンケート調査は、これまで収集したものだけで100を超えるが、主として、新聞社や自治体による世論調査、研究機関などによる合併後の首長、役所、議員に対するアンケートなどである。たとえば、『平成の大合併都市要覧』（日本都市センター、2008年）、『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』（日本都市センター、2008年）、森脇俊雅「地方議会における合併の影響とその効果についての議員アンケート調査結果」『法と政治』第58巻第3・4号（2008年）、などがある。ただし、調査Aのように、各種地域団体に対して実施されたものは、管見の限り存在しない。また、調査BとCのように、非合併自治体の議員とあわせて実施されたものもみあたらない。

(1) 合併へのスタンスと結果

前述のように、今回の市町村合併の震源地が国政の政治家であったとしても、自治体側にそれを受容する政治主体がない限り、これほどまでに合併は推進されなかった。調査Aでは、それぞれの地域団体に対して、合併が議論されていた当時、市町村合併一般に対するスタンスがどうであったのかを聞いた。全体的には、積極的であったのが45.6%、消極的であったのが29.1%であり、合併積極派のほうが多いということがわかる。ただし、表6のとおり、地域団体ごとにみると、顕著な違いが明らかになる。

予想どおり、青年会議所と商工会議所は圧倒的に推進の立場だったが、商工会と農協はどちらかといえば積極的という程度の立場をとっていた。労組（自治労）については、その逆に、どちらかといえば消極的立場だったことがわかる。ただ、商工会、農協、労組（自治労）については、想像されるほど賛否の差が大きくはないので、全国で同じような対応をしたのではなく、それぞれの地域の事情によって判断が分かれていたことを示している。

特に労組（自治労）は、3割程度が合併推進の立場にあり、消極的立場が4割程度と、ほぼ二分されていることが注目される。労組（自治労）は、地域によって強く合併に反対したところもあれば、むしろ積極的に合併を推進したところもある。背景には、小規模自治体における労働条件の確保という現実的得失が考えられる。

宮城県内の新旧市町村議会議員に対する同様のアンケートでは表7のようになっている。全般的には予想の範囲内であるが、自民党所属議員が最も市町村合併に賛意を示していたことに、あらためて注目しておきたい。無所属議員も過半数は賛成であったが、3割以上の無所属議員が反対の考えをもっていたことも銘記されるべきである⁽¹⁸⁾。

では、このような合併・非合併選択前のスタンスがどのような結果をもたらしたのか。このデータを合併・非合併に分けて集計すると表8、8-2、8-3、8-4のようになる。

表8から、全般的には、結果的に合併した市町村に属する団体は市町村合併一般に積極的であり、非合併市町村に属する団体は消極的であったことがわかる。ただし、もう少し、細かくみていくと、いくつかの特徴がみえてくる。たとえば、非合併とい

(18) 各所属政党の議員数にはかなりの隔たりがあり、自民党と無所属以外の政党は人数が少ないことに注意を要する。

表6 合併が論議されていた当時、「合併推進」という立場であったか〔調査A〕

	はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
青年会議所	35.5%	26.2%	3.7%	8.4%	25.7%	0.5%	0.0%
商工会議所	44.9%	27.2%	3.7%	5.1%	18.7%	0.3%	0.0%
商工会	20.3%	25.2%	11.5%	21.3%	21.6%	0.0%	0.0%
労組(自治労)	12.2%	17.6%	13.7%	28.3%	27.5%	0.6%	0.1%
農業協同組合	19.8%	24.3%	7.1%	20.9%	26.0%	2.0%	0.0%

表7 全国の市町村合併に賛成だったか〔調査B〕

	①賛成だった	②どちらか といえば 賛成だった	③どちらか といえば 反対だった	④反対だった	⑤どちらとも いえない	人数
自由民主党	44.9%	29.3%	13.6%	8.2%	4.1%	147
民主党	42.9%	21.4%	7.1%	25.0%	3.6%	28
公明党	47.8%	26.1%	4.3%	17.4%	4.3%	23
日本共産党	0.0%	0.0%	7.5%	92.5%	0.0%	40
社会民主党	15.8%	10.5%	10.5%	63.2%	0.0%	19
無所属	31.6%	28.9%	19.3%	14.9%	5.3%	342
その他	20.0%	20.0%	20.0%	30.0%	10.0%	10

表8 合併が論議されていた当時、「合併推進」という立場であったか
(合併・非合併別)〔調査A〕

		はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
青年会議所	合併	46.2%	29.9%	2.6%	1.7%	18.8%	0.9%	0.0%
	非合併	22.7%	21.6%	5.2%	16.5%	34.0%	0.0%	0.0%
商工会議所	合併	52.6%	30.1%	2.9%	2.3%	12.1%	0.0%	0.0%
	非合併	33.9%	23.1%	5.0%	9.1%	28.1%	0.8%	0.0%
商工会	合併	22.5%	31.4%	12.7%	13.2%	20.1%	0.0%	0.0%
	非合併	15.8%	12.9%	8.9%	37.6%	24.8%	0.0%	0.0%
労組(自治労)	合併	10.2%	23.0%	15.5%	20.4%	30.2%	0.8%	0.0%
	非合併	13.5%	14.2%	12.5%	33.4%	25.7%	0.5%	0.2%
農業協同組合	合併	23.4%	31.3%	7.5%	14.9%	21.9%	1.0%	0.0%
	非合併	15.0%	15.0%	6.5%	28.8%	31.4%	3.3%	0.0%

表 8-2 合併が論議されていた当時、「合併推進」という立場であったか
(合併・非合併別)〔調査B〕

	①賛成だった	②どちらかといえば賛成だった	③どちらかといえば反対だった	④反対だった	⑤どちらともいえない	人数
非合併自治体	25.8%	23.6%	17.2%	23.2%	10.1%	267
合併自治体 (中心部)	45.1%	17.6%	17.6%	18.6%	1.0%	102
合併自治体 (周辺部)	36.5%	31.4%	12.9%	18.1%	1.1%	271

表 8-3 合併が論議されていた当時、「合併推進」という立場であったか
(現職・元職別)〔調査B〕

	①賛成だった	②どちらかといえば賛成だった	③どちらかといえば反対だった	④反対だった	⑤どちらともいえない	人数
合併自治体 (現職)	41.2%	25.2%	11.5%	20.6%	1.5%	131
合併自治体 (元職)	37.6%	28.9%	15.7%	16.9%	0.8%	242

表 8-4 合併が論議されていた当時、「合併推進」という立場であったか
(在職期間別)〔調査B〕

	①賛成だった	②どちらかといえば賛成だった	③どちらかといえば反対だった	④反対だった	⑤どちらともいえない	人数
議員在職 0～4年間	25.3%	16.8%	13.7%	34.7%	9.5%	95
議員在職 5～8年間	29.1%	21.8%	20.9%	26.4%	1.8%	110
議員在職 9～12年間	43.0%	18.3%	14.1%	19.7%	4.9%	142
議員在職 13～16年間	46.5%	21.2%	6.1%	25.3%	1.0%	99
議員在職 17年以上	41.4%	19.8%	14.2%	24.1%	0.6%	162

う結果になった市町村の青年会議所の「いいえ」は16.5%であり、合併自治体に属するものの「いいえ」1.7%と比べて、かなり顕著に消極的なスタンスが出ている。「どちらともいえない」も34.0%を占めている。

今回の市町村合併において、青年会議所の構成員が地域内の合併促進運動の実働として機能したということは既に明らかになっており、確かに、全体的にみれば圧倒的多数の青年会議所が合併推進の立場であったことは、このアンケートでも立証される。ただし、このアンケートからは、非合併選択の自治体においては、合併に消極的な青年会議所も少なからず存在したということがわかる。

また、商工会や農協では、合併と非合併に分けた場合、非合併のグループでは合併に消極的な意見のほうが積極的な意見を逆転して上回るという結果になっている。特に非合併市町村に属する商工会の「いいえ」は37.6%であり、各種地域団体において最高値を示している。

商工会議所と商工会は構成員が似ているため、利害を共有化するようにみられがちであるが、市町村合併に対する感覚には大きな隔たりがみえる。商工会議所が比較的、人口規模の大きい市部に立地するのに対して、商工会は基本的には町村部に存在している。商工会でも市部に存在しているものもあるが、それは今回や昭和のときを含めて、小規模な旧町村単位の商工会が維持されているものであり、たとえ形式的に大規模な市に属しているとしても、活動範囲の帰属意識は旧町村にあると思われる。そのようなことが要因であろうが、ほぼすべての調査結果において、商工会議所と商工会とはかなりの隔たりが感じられる。

調査Bにおいても、傾向としては似たようなことがいえるが、結果的に非合併自治体となったところでも、議員としては賛成の割合が過半数を超えていたということがわかる。また合併自治体の地域別でも、周辺部は中心部と比べて消極的賛成が多いとはいうものの、全体的には、地域条件に関わりなく、議員レベルでは合併推進勢力がかなりの多数を占めていた。現職と元職に分けて分析してみても、際立った違いとはならず、どちらかといえば、議員を辞めた立場のほうが合併に消極的であるが、やはり全体としては合併賛成議員が多数を占めている。

やや違いがみられるのは議員在職期間による考え方の違いである。どちらかといえば、4期以上在職期間のある議員のほうが合併に積極的であり、在職期間の短い議員のほうが合併に消極的だということがわかる。この要因は推測するしかないが、年齢的なものか、経験的なものか、いずれにしても、それぞれの市町村の将来に期待でき

ないと考えているからではないかと思われる。後述するように、合併後の評価に際して、さらにこの格差が顕著になっている。

表9はそれぞれの地域団体が合併問題について能動的に関わったかを聞いたものである。勉強会の開催など、合併問題にコミットした地域団体は思いのほか多い。青年会議所、商工会議所、労組（自治労）は過半数を超えている。農協は少ないが、商工会も半数近くが何らかの行動をとったとしている。

これを合併・非合併市町村別に分けてみたのが表10である。非合併を選択した市町村に存在する青年会議所や労組（自治労）も合併問題に積極的に関わっていったことがわかる。

表11は、設問1で聞いた合併推進の立場であったかどうかということと、設問2で

表9 合併について何らかの行動をとったか〔調査A〕

	はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
青年会議所	60.7%	11.2%	4.7%	21.0%	1.9%	0.5%	0.0%
商工会議所	51.0%	13.9%	5.8%	27.2%	1.7%	0.3%	0.0%
商工会	29.8%	14.4%	8.5%	43.0%	3.6%	0.3%	0.3%
労組（自治労）	55.1%	13.5%	5.0%	23.3%	2.5%	0.6%	0.0%
農業協同組合	6.5%	8.5%	11.0%	68.4%	4.5%	1.1%	0.0%

表10 合併について何らかの行動をとったか（合併・非合併別）〔調査A〕

		はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
青年会議所	合併	55.7%	9.3%	5.2%	27.8%	2.1%	0.0%	0.0%
	非合併	65.0%	12.8%	4.3%	15.4%	1.7%	0.9%	0.0%
商工会議所	合併	47.9%	12.4%	4.1%	33.1%	1.7%	0.8%	0.0%
	非合併	53.2%	15.0%	6.9%	23.1%	1.7%	0.0%	0.0%
商工会	合併	21.8%	7.9%	5.0%	62.4%	3.0%	0.0%	0.0%
	非合併	33.8%	17.6%	10.3%	33.3%	3.9%	0.5%	0.5%
労組（自治労）	合併	48.1%	13.7%	4.8%	31.0%	2.4%	0.0%	0.0%
	非合併	66.0%	13.2%	5.3%	11.3%	2.6%	1.5%	0.0%
農業協同組合	合併	6.5%	5.2%	7.8%	71.9%	6.5%	2.0%	0.0%
	非合併	6.5%	10.9%	13.4%	65.7%	3.0%	0.5%	0.0%

表11 合併へのスタンスと行動との関係〔調査A〕

	行動した ←→ 行動していない				どちらとも いえない
合併に積極的 ↑ ↓ 合併に消極的	67.6%	10.4%	5.0%	16.5%	0.2%
	38.7%	18.9%	11.2%	27.4%	3.1%
	42.4%	16.9%	5.2%	34.3%	1.2%
	32.3%	9.3%	5.2%	52.3%	0.8%
どちらともいえない	27.5%	9.9%	6.4%	47.9%	7.5%

聞いた合併に関する行動をクロス集計したものである。合併に積極的な地域団体が何らかの行動をとったということは理解しやすいが、合併に消極的な地域団体も、少なからず合併問題を取り上げてきたことがわかる。合併・非合併の意思にかかわらず、各地域団体にとって市町村合併が重大関心事であったことを推測させる。

(2) 合併の動因

地域団体の代表者たちや自治体議員は、今回の市町村合併を推進した主体をどこだとみているだろうか。表12と表12-2は、それを合併・非合併に区分して集計したものである。

表12をみると、地域住民や地域団体などが自ら合併を進めたという認識はきわめて薄いことがわかる。約8割の地域団体は国が進めたと考えている。市や県が進めたというのも約7割を占めている。いずれにしても、合併は外部からやってきたという感覚が強いと思われる。このことは、結果的に合併したとしても、非合併を選択したとしても、それほど大きくは変わらない。にもかかわらず、地域団体の多くは合併推進に賛意を示していた。国や県や市が進めるから賛意を示したということになると思われる。

一方、調査Bでは圧倒的に市町村長となっている。地域団体と同様に、地域住民や地域団体などが自ら合併を進めたという認識はきわめて薄い、国や県が推進したという認識も薄い。地域団体と自治体議員との認識のギャップがどこから生じているのか、興味深いところがある。

表13は表12を地域団体別にみたものである。地域団体別にみても上述の傾向はほぼあてはまり、国が推進主体であるという考えは団体を超えて一般化している。青年会議所は、各地で地域における合併の実働として機能したが、彼らも大部分は国が中心

であったと考えており、自身を含めた地域住民や地域団体が中心となって合併を推進したという認識をあまり強く持っていない。ただし、他の団体と相対的に比較すれば、青年会議所や商工会議所は地域住民・地域団体による意思を強く感じているともいえる。

その裏側からみれば、商工会、労組（自治労）、農協は、相対的にみて、地域団体や地域住民が推進したものではないという意識が強い。また、他の団体と比較して、市町村長や市町村役場が進めたものではないという認識は労組（自治労）に高い。市町村長や役所に一番身近な存在であろう労組（自治労）は、彼らが推進主体ではないと考えている。全般的にみれば、やはり市町村合併は「外」からやってきたと思われるのである。

表12 主に合併を推進したのは誰・どこだと思うか（合併・非合併別）〔調査A〕

		はい	どちらかといえば「はい」	どちらかといえば「いいえ」	いいえ	どちらともいえない	無回答	無効
地域住民・地域団体	合併	4.9%	13.4%	21.3%	53.4%	6.8%	0.2%	0.0%
	非合併	6.5%	15.1%	20.4%	48.0%	9.6%	0.5%	0.0%
市町村長・役所	合併	31.3%	39.9%	9.7%	14.4%	4.6%	0.2%	0.2%
	非合併	25.9%	38.9%	10.1%	17.3%	7.2%	0.3%	0.2%
知事・県庁	合併	31.1%	39.6%	10.0%	13.2%	5.8%	0.2%	0.0%
	非合併	23.0%	40.2%	10.7%	16.7%	8.8%	0.7%	0.0%
国	合併	54.3%	31.3%	4.2%	5.4%	4.3%	0.5%	0.1%
	非合併	49.8%	28.9%	6.4%	6.8%	7.3%	0.7%	0.1%

表12-2 主に合併を推進したのは誰・どこだと思うか（合併自治体のみ）〔調査B〕

	①市町村長	②市町村議会・議員	③住民	④地域団体・経済団体	⑤県知事・県庁	⑥国の政治家・政府	人数
合併自治体（中心部）	67.0%	16.0%	2.1%	2.1%	6.4%	6.4%	94
合併自治体（周辺部）	57.8%	21.9%	5.5%	3.5%	6.6%	4.7%	256

表13 主に合併を推進したのは誰・どこだと思うか（地域団体別）〔調査A〕

		はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらと もいえな い	無回答	無効
地域住民・ 地域団体	青年会議所	9.8%	20.6%	22.9%	36.0%	10.7%	0.0%	0.0%
	商工会議所	8.1%	24.1%	23.7%	32.5%	10.8%	0.3%	0.3%
	商工会	6.9%	10.8%	20.0%	55.1%	7.2%	0.0%	0.0%
	職員団体(自治労)	2.9%	8.5%	19.4%	63.0%	6.0%	0.0%	0.1%
	農業協同組合	5.4%	16.1%	20.6%	47.5%	9.0%	1.4%	0.0%
市町村長・ 役所	青年会議所	25.2%	40.7%	14.0%	12.1%	7.9%	0.0%	0.0%
	商工会議所	29.9%	44.2%	7.8%	10.2%	7.1%	0.3%	0.3%
	商工会	37.0%	34.8%	9.2%	14.8%	3.9%	0.3%	0.0%
	職員団体(自治労)	24.7%	36.1%	10.3%	22.9%	5.7%	0.1%	0.1%
	農業協同組合	30.2%	44.9%	9.0%	9.9%	5.4%	0.6%	0.0%
知事・県庁	青年会議所	14.0%	36.9%	15.9%	21.5%	11.7%	0.0%	0.0%
	商工会議所	26.5%	44.2%	11.6%	7.8%	8.8%	1.0%	0.0%
	商工会	31.5%	38.7%	9.2%	14.1%	5.9%	0.7%	0.0%
	職員団体(自治労)	30.8%	35.8%	9.4%	18.4%	5.6%	0.0%	0.0%
	農業協同組合	25.1%	46.9%	8.8%	10.7%	7.6%	0.8%	0.0%
国	青年会議所	41.6%	36.4%	5.1%	7.9%	8.9%	0.0%	0.0%
	商工会議所	40.5%	39.5%	5.4%	5.1%	8.5%	1.0%	0.0%
	商工会	52.1%	27.5%	6.2%	8.5%	4.3%	0.7%	0.7%
	職員団体(自治労)	69.8%	21.9%	3.2%	2.1%	2.8%	0.3%	0.0%
	農業協同組合	34.2%	36.7%	8.2%	11.3%	8.5%	1.1%	0.0%

(3) 合併の効果

表14は地域団体の代表者に市町村合併の効果をたずねたものである。ここでは合併効果を4項目に絞って聞いている。市町村合併によって住民サービスが向上すると考えている人は1割程度しかいない。大部分の人たちが合併は住民サービスの向上につながらないと思っているにもかかわらず、なぜ合併が進んだのだろうか。政治的には興味深い課題である。

また、市町村や国の行財政の効率化につながると感じている人は多い。どちらかといえば、国よりも市町村の行財政の効率化につながると考えている人のほうが多くなっている。地方分権については、積極的と消極的が半々といったところであるが、より強く積極的に考えている人は少ない。合併と非合併の区分で大きな差はないが、どの項目の「いいえ」をみても、非合併自治体に属する団体のほうが、わずかずつ上

回っており、合併効果全般に対して懐疑的であることがわかる。

これを地域団体別にみたのが表15となる。ここでは各団体の感じ方の違いが出てい

表14 合併による効果はどこにあると思うか（合併・非合併別）〔調査A〕

		はい	どちらか といえ ば「はい」	どちらか といえ ば「いいえ」	いいえ	どちらと もいえ ない	無回答	無効
住民サービス	合併	1.8%	9.9%	32.4%	36.9%	18.9%	0.2%	0.0%
	非合併	1.5%	8.1%	31.6%	38.1%	20.3%	0.5%	0.0%
地方分権	合併	6.4%	34.4%	20.8%	21.0%	17.2%	0.2%	0.0%
	非合併	6.5%	28.7%	20.6%	25.5%	17.7%	1.0%	0.0%
市町村の効率化	合併	13.8%	46.6%	13.9%	13.0%	12.6%	0.2%	0.0%
	非合併	14.0%	41.1%	13.1%	15.5%	15.9%	0.5%	0.0%
国の効率化	合併	15.2%	38.2%	16.0%	14.6%	15.5%	0.4%	0.0%
	非合併	15.8%	38.5%	14.5%	15.8%	14.5%	0.7%	0.0%

表15 合併による効果はどこにあると思うか（地域団体別）〔調査A〕

		はい	どちらか といえ ば「はい」	どちらか といえ ば「いいえ」	いいえ	どちらと もいえ ない	無回答	無効
住民サービス	青年会議所	3.7%	18.2%	36.0%	19.2%	22.9%	0.0%	0.0%
	商工会議所	2.7%	15.0%	30.6%	18.7%	32.3%	0.7%	0.0%
	商工会	1.0%	8.2%	29.8%	43.9%	16.7%	0.3%	0.0%
	労組（自治労）	0.9%	4.6%	30.5%	48.6%	15.3%	0.1%	0.0%
	農業協同組合	1.4%	7.9%	35.6%	37.0%	17.5%	0.6%	0.0%
地方分権	青年会議所	13.1%	41.1%	17.8%	12.1%	15.0%	0.9%	0.0%
	商工会議所	9.5%	44.6%	14.6%	9.2%	21.8%	0.3%	0.0%
	商工会	5.9%	28.5%	22.3%	23.0%	20.0%	0.3%	0.0%
	労組（自治労）	3.7%	22.2%	22.9%	34.7%	16.3%	0.3%	0.0%
	農業協同組合	5.6%	36.2%	22.0%	19.5%	15.3%	1.4%	0.0%
市町村の 効率化	青年会議所	24.3%	43.5%	11.2%	11.2%	9.8%	0.0%	0.0%
	商工会議所	17.3%	52.0%	12.2%	4.4%	13.3%	0.7%	0.0%
	商工会	15.1%	42.6%	14.8%	12.1%	15.4%	0.0%	0.0%
	労組（自治労）	8.1%	38.5%	15.7%	21.9%	15.7%	0.1%	0.0%
	農業協同組合	14.7%	49.2%	10.5%	11.3%	13.6%	0.8%	0.0%
国の効率化	青年会議所	15.9%	37.9%	16.4%	13.6%	16.4%	0.0%	0.0%
	商工会議所	17.7%	45.6%	11.6%	7.8%	17.0%	0.3%	0.0%
	商工会	11.8%	39.7%	17.4%	12.8%	17.4%	0.7%	0.3%
	労組（自治労）	18.9%	34.9%	14.2%	18.8%	12.6%	0.3%	0.1%
	農業協同組合	9.9%	38.1%	18.1%	17.2%	15.3%	1.4%	0.0%

る。全般的には青年会議所と商工会議所の傾向が似ており、商工会、労組（自治労）、農協の傾向が似ているが、中でもいくつかの特徴がみられる。

青年会議所は住民サービスの向上よりも、市町村の行財政の効率化に強い期待をもっていることがわかる。それに対して、市町村の行政に最も身近と思われる労組（自治労）は地方分権や市町村の行財政の効率化という項目に対しては、他団体よりも一段と低い評価を与えている。合併したからといって、地方分権や市町村の行財政の効率化には結びつかないと感じているのであろう。

表15-2と15-3は、同様の主旨で合併自治体の新旧議員に、合併の効果と問題点をあげてもらったものである。合併自治体に限られているにもかかわらず、効果はどの項目も全般的に評価が低く、逆に問題点はどの項目も全般的に問題点として認識さ

表15-2 合併による効果はどこにあったか（合併自治体のみ）〔調査B〕

(単位：%)

	効果があった	どちらかといえば効果があった	どちらかといえば効果はなかった	効果はなかった	どちらともいえない
① 地方分権の推進	4.9	20.4	19.1	37.9	17.7
② 住民の利便性の向上	0.8	11.8	23.5	52.7	11.2
③ 住民サービスの高度化・多様化	1.6	16.4	27.5	43.1	11.3
④ 重点的な投資による基盤整備の推進	9.1	25.7	20.4	29.8	15.0
⑤ 広域的視点に立ったまちづくり	8.1	32.5	19.6	26.6	13.2
⑥ 市町村の行財政の効率化	11.0	38.2	15.5	25.7	9.6
⑦ 国の行財政の効率化	8.6	23.2	19.4	31.3	17.5
⑧ 地域のイメージアップ	12.9	30.4	15.1	28.8	12.9

表15-3 合併による問題点はどこに起きているか（合併自治体のみ）〔調査B〕

(単位：%)

	問題がある	どちらかといえば問題がある	どちらかといえば問題はない	問題はない	どちらともいえない
① 役場が遠くなり不便になる	28.7	29.8	16.4	20.9	4.3
② 中心部と周辺部の格差が増大する	46.4	28.4	12.7	5.6	6.9
③ 住民の声が届きにくくなる	46.5	31.4	9.0	7.4	5.6
④ 各地域の歴史、文化、伝統が失われる	23.2	29.6	25.6	15.7	5.9
⑤ 広域化に伴い、住民サービスの水準が低下する	34.7	36.8	15.9	5.0	7.7
⑥ 先行的な政策や条例等を新市町村に引き継げない	23.7	35.9	18.9	12.2	9.3

れている。相対的にみた場合、効果としては市町村の行財政の効率化が高く、問題点としては自治体内の地域間格差や自治の問題があげられている。

合併した自治体の役所を対象として同じ主旨のアンケート調査が実施されている（前掲、日本都市センター『平成の大合併都市要覧』）。合併の当事者であることから、個々の割合は異なるが、傾向的には似たような効果と問題点があげられている。

（４） これからの合併政策

これからも全国で市町村合併を推進すべきかをたずねた結果が表16、16-2、16-3、16-4である。合併・非合併の区別なく、これからの一層の合併推進には消極的な意見が積極的な意見を上回っている。合併自治体の中身を分析すると、周辺部や元職の議員が、中心部や現職の議員よりも強く否定していることがわかる。

しかし、表16-4のとおり、地域団体別にみると大きな意見の差が出ている。青年会議所と商工会議所はこれからも引き続き合併を進めるべきだと、現在でも考えている。第2グループは商工会と農協で、3割から4割が、さらに全国で合併を進めるべきだとしている。ただし、いずれも合併期にどう考えていたかという表8と比較すれ

表16 これからも全国で合併を進めるべきか（合併・非合併別）〔調査A〕

	はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
合併	11.5%	21.9%	17.0%	23.0%	26.1%	0.5%	0.0%
非合併	10.0%	20.0%	16.7%	25.8%	26.6%	0.9%	0.0%

表16-2 これからも全国で合併を進めるべきか（合併・非合併別）〔調査B〕

	①そう思う	②どちらか といえば そう思う	③どちらか といえば そう思わ ない	④そう思わ ない	⑤どちらとも いえな い	人数
非合併自治体	19.5%	18.8%	15.0%	39.8%	6.8%	266
合併自治体 (中心部)	27.0%	16.0%	22.0%	24.0%	11.0%	100
合併自治体 (周辺部)	20.0%	24.8%	14.1%	32.6%	8.5%	270

表16-3 これからも全国で合併を進めるべきか（現職・元職別）〔調査B〕

	①そう思う	②どちらか といえば そう思う	③どちらか といえば そう思わ ない	④そう思わ ない	⑤どちらと もいえな い	人 数
合併自治体 (現 職)	22.7%	22.7%	21.9%	23.4%	9.4%	128
合併自治体 (元 職)	21.5%	22.3%	13.2%	33.9%	9.1%	242

表16-4 これからも全国で合併を進めるべきか（地域団体別）〔調査A〕

	は い	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無 効
青年会議所	19.2%	29.9%	12.1%	9.8%	29.0%	0.0%	0.0%
商工会議所	23.1%	31.3%	9.2%	7.1%	28.6%	0.7%	0.0%
商 工 会	9.8%	21.3%	21.6%	21.0%	24.6%	1.6%	0.0%
労組（自治労）	2.8%	9.8%	18.2%	42.4%	26.4%	0.3%	0.0%
農業協同組合	11.6%	28.2%	19.2%	15.5%	24.3%	1.1%	0.0%

ば、数字が低くなっている。

労組（自治労）はさらに低い。もはやこれ以上合併を進めるべきではないと強く考えている。「いいえ」の42.4%という数字がそれを物語っている。労組（自治労）は合併期には約3割が合併に積極的であったことを考えれば、実態を経験したことで態度変容したケースが多いのではないと思われる。

そこで、表8と表16、表8-2と表16-4のデータをクロスさせ、合併期における合併へのスタンスと現在のスタンスが異なるものの割合を出したのが図2と表17である。全般的にみると、積極から消極への態度変容が、消極から積極への態度変容の3倍ほどにあたる。とりわけ労組（自治労）や自治体議員の態度変容は一方通行的であるということがわかる。

図2 合併に対する態度変容の割合〔調査A〕

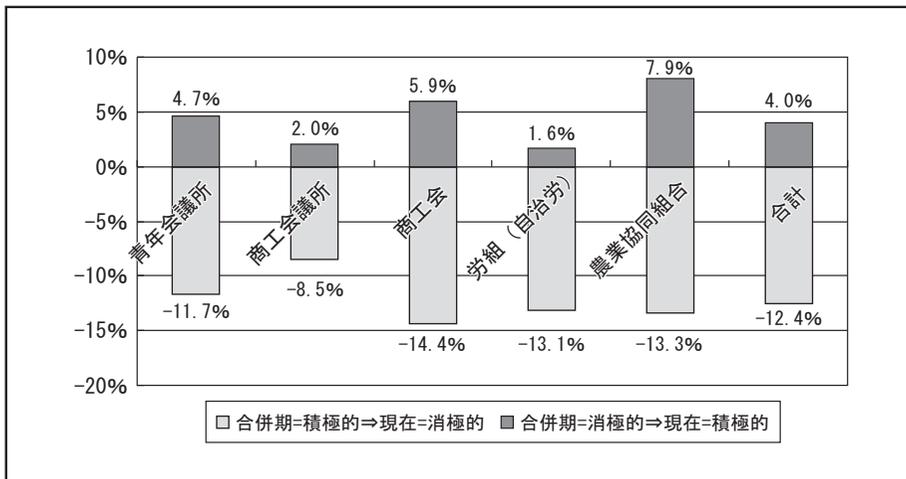


表17 合併に対する態度変容の割合〔調査B〕

	合併期=積極的 ⇒現在=消極的	合併期=消極的 ⇒現在=積極的
宮城県内新旧市町村議会議員	14.2%	1.4%

(5) 接触機会の変化

地域団体と政治主体や行政主体との接触機会がどのように変化しているかを調べたのが表18である。また、自治体議員に各主体間の関係の変化を聞いたのが表19になる。合併市町村にある団体の代表者や議員に対しては、合併前と合併後と比較してもらい、非合併市町村にある団体の代表者や議員には、5年から10年前と比較してどのような変化があったのかを聞いた。両者を比べることで、政治情勢や行政施策の推移に伴う時間軸上のバイアスを取り除き、合併による変化だけを取り出すことがねらいである。

表18で差の欄をみていくと、接触機会の増加について、どの主体に対しても、合併市町村のほうが非合併市町村よりも数字が小さくなっている。特に否定的数字が高くなっているのは市町村長・役所と地方議員であり、合併による接触頻度の変化がここに現れている。さらに、国会議員との接触機会についても、同様に否定的数字が高いことに注目すべきである。知事・都道府県県庁との差がほとんどないのに対して、国会議員との接触機会に変化があるということは、合併による国政選挙へのインパクト

表18 合併前（非合併市町村については5～10年前）と比べて接触機会が増えたか
（合併・非合併別）〔調査A〕

		はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらと もいえな い	無回答	無効
市町村長・役所	合併	7.0%	15.5%	19.0%	28.1%	29.8%	0.5%	0.1%
	非合併	10.6%	16.8%	8.7%	19.1%	42.0%	2.8%	0.0%
	差	▲ 3.6	▲ 1.3	10.3	9.0	▲ 12.2	▲ 2.3	0.1
知事・県庁	合併	2.9%	8.2%	16.5%	36.1%	35.8%	0.4%	0.0%
	非合併	2.9%	8.2%	11.0%	36.7%	38.4%	2.7%	0.0%
	差	0.0	0.0	5.4	▲ 0.6	▲ 2.6	▲ 2.3	0.0
地方議員	合併	4.4%	13.4%	16.4%	31.1%	34.2%	0.5%	0.0%
	非合併	5.4%	15.5%	9.7%	28.3%	38.5%	2.4%	0.2%
	差	▲ 1.0	▲ 2.1	6.7	2.9	▲ 4.3	▲ 1.8	▲ 0.2
国会議員	合併	2.9%	11.1%	14.5%	32.8%	38.1%	0.5%	0.0%
	非合併	4.7%	12.7%	10.5%	32.0%	36.6%	3.5%	0.0%
	差	▲ 1.8	▲ 1.6	4.0	0.8	1.5	▲ 3.0	0.0

表19 合併前（非合併市町村については5～10年前）と比べて地域の変化をどう感じるか
（合併・非合併別）〔調査B〕

（単位：％）

		そう思う	どちらか といえば そう思う	どちらか といえば そう思わ ない	そう思わ ない	どちらと もいえな い	
①	以前と比べて「役所と住民」 の関係が疎遠になった	非合併自治体	12.1	11.7	16.6	50.6	9.1
		合併自治体(中心部)	37.6	23.8	6.9	28.7	3.0
		合併自治体(周辺部)	60.4	25.9	5.6	6.7	1.5
②	以前と比べて「議会と住民」 の関係が疎遠になった	非合併自治体	9.4	9.8	18.1	52.8	9.8
		合併自治体(中心部)	17.0	31.0	15.0	33.0	4.0
		合併自治体(周辺部)	52.7	33.3	4.9	7.2	1.9
③	以前と比べて「議会と市町村 長」の関係が疎遠になった	非合併自治体	9.4	13.6	15.8	51.7	9.4
		合併自治体(中心部)	13.9	23.8	13.9	45.5	3.0
		合併自治体(周辺部)	42.0	28.6	8.0	16.0	5.3
④	以前と比べて「議会と役所」 との関係が疎遠になった	非合併自治体	6.0	10.9	21.5	52.8	8.7
		合併自治体(中心部)	12.0	24.0	15.0	45.0	4.0
		合併自治体(周辺部)	34.1	31.4	11.1	17.2	6.1

の要因のひとつとして考えられる。

表19では、合併自治体の問題点が非合併自治体との比較の中で浮き彫りになっている。とりわけ、合併自治体で周辺部になった地域は深刻である。その中でも、役所と住民との関係においては、合併自治体の中心部でも強く認識されていることがわかる（図3）。

このような受け止め方は議員の現職と元職とで違いがあるかどうか確認したのが表19-2である。若干の重心のずれはみられるが、傾向として大きな相違はない。現職も元職も、大多数が住民と役所との関係が疎遠になったと感じている。

図3 合併前（非合併市町村については5～10年前）と比べて「役所と住民」
との関係が疎遠になったか〔調査B〕〈再掲〉

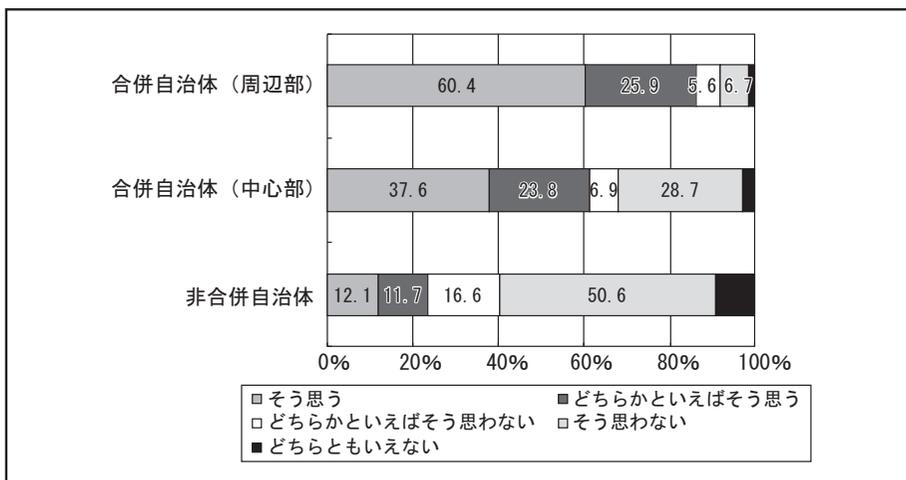


表19-2 合併前と比べて「役所と住民」の関係が疎遠になった
（現職・元職別）〔調査B〕

	① そう思う	② どちらか といえば そう思う	③ どちらか といえば そう思わ ない	④ そう思わ ない	⑤ どちらと もいえない	人 数
合併自治体 （現 職）	46.6%	24.4%	6.9%	19.8%	2.3%	131
合併自治体 （元 職）	58.3%	25.8%	5.4%	8.8%	1.7%	240

表18を地域団体別に集計したのが表20である。団体別の特徴がここでもあらわれている。全般的には、青年会議所と商工会議所が同じような傾向を示し、商工会、労組（自治労）が別の同じような傾向を示している。農協はその中間に位置する。

ただ、さらに細かく観察すると、青年会議所と商工会議所との間にもやや落差が目立つ。特に市町村長やその役所との関係において、青年会議所の代表者は以前よりも接触機会が高まったと回答する割合が高い。これは、もともと青年会議所が町村部の構成員を含めてその地域の中心市単体に組織化されていることが多く、合併によって市町村が広域化することで、活動領域に近づいたため、接触機会が増加したためかもしれない。もしそうだとすれば、市町村合併は青年会議所の活動に親和的だったといえるだろう。

表20 合併前（非合併市町村については5～10年前）と比べて接触機会が増えたか
（地域団体別）〔調査A〕

		はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらと もいえな い	無回答	無効
市町村長・ 役所	青年会議所	20.1%	24.3%	7.0%	15.9%	32.7%	0.0%	0.0%
	商工会議所	11.6%	20.7%	10.5%	12.9%	43.2%	1.0%	0.0%
	商工会	10.5%	17.7%	20.7%	31.5%	18.7%	1.0%	0.0%
	労組（自治労）	4.1%	10.6%	11.7%	27.5%	43.6%	2.3%	0.1%
	農業協同組合	6.8%	16.7%	19.8%	24.0%	30.5%	2.3%	0.0%
知事・県庁	青年会議所	5.1%	13.1%	13.1%	33.2%	35.5%	0.0%	0.0%
	商工会議所	5.1%	12.9%	13.3%	20.4%	46.9%	1.4%	0.0%
	商工会	4.3%	8.9%	21.3%	37.0%	26.9%	1.6%	0.0%
	労組（自治労）	0.9%	2.5%	9.4%	46.5%	38.8%	1.9%	0.0%
	農業協同組合	2.5%	11.9%	16.9%	31.6%	35.3%	1.7%	0.0%
地方議員	青年会議所	12.6%	19.2%	9.8%	22.9%	35.0%	0.5%	0.0%
	商工会議所	4.1%	15.6%	12.9%	19.0%	46.9%	1.0%	0.3%
	商工会	6.2%	15.4%	17.0%	33.8%	26.6%	0.7%	0.3%
	労組（自治労）	2.8%	10.0%	10.4%	37.4%	37.4%	1.9%	0.0%
	農業協同組合	3.7%	18.4%	17.2%	24.6%	34.2%	2.0%	0.0%
国会議員	青年会議所	9.3%	19.6%	9.8%	26.2%	34.6%	0.5%	0.0%
	商工会議所	3.7%	10.5%	12.9%	20.1%	50.3%	2.4%	0.0%
	商工会	3.0%	12.5%	17.4%	33.8%	32.5%	1.0%	0.0%
	労組（自治労）	2.1%	7.0%	9.0%	42.0%	37.4%	2.5%	0.0%
	農業協同組合	4.5%	17.2%	16.7%	26.8%	32.5%	2.3%	0.0%

その傍証が表21となる。これは、合併した市町村に属する団体だけに対する質問であるが、合併して活動しやすくなったかという問いに対して、青年会議所が「はい」と答える割合が、一段と高いことに気づく。他の団体がどちらかといえば否定的であるのに対して、青年会議所の回答だけが突出している。

表21 市町村合併によって団体の活動がしやすくなったか
(合併市町村内の団体) [調査A]

	はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
青年会議所	12.0%	35.9%	2.6%	9.4%	40.2%	0.0%	0.0%
商工会議所	4.6%	15.0%	18.5%	19.1%	39.9%	0.0%	2.9%
商工会	3.4%	9.8%	23.5%	44.1%	17.6%	0.0%	1.5%
労組(自治労)	1.1%	6.0%	24.5%	44.2%	23.0%	0.0%	1.1%
農業協同組合	7.0%	27.4%	16.9%	24.9%	22.4%	0.0%	1.5%

(6) 合併後の評価と成果

大部分の合併市町村は、既に合併してから4年から5年程度が経過した。合併した市町村に存在する地域団体や議員は合併をどのように評価しているだろうか(表22、22-2、22-3)。

表22では、ここでも青年会議所と商工会議所のグループと、その他の商工会、労組(自治労)のグループとの評価が二分し、農協がその中間に位置する。青年会議所と商工会議所はもともと合併推進のスタンスが強かったのでこのような結果は当然かもしれない。

表22-2からは、やはり合併自治体の周辺部で合併に対する評価が低くなっていることが鮮明になっている。前述のような合併後の首長選挙の結果につながる不満がここに存在しているとみてよいだろう。

これを議員在職年数別に分析すると興味深いことがわかる。どちらかといえば、在職年数の長い議員のほうが合併してよかったと評価しており、在職年数の短い議員のほうが消極的な評価になっている。ただし、在職期間が4期以上になっても、評価は二分しており、合併してよかったという議員が多数派になるわけではない。

前述のように、そもそもそれぞれの市町村の合併に対するスタンスは、在職年数の

長い議員が合併に積極的であり、短い議員が合併に消極的であった。合併後の評価では、その差がさらに拡大している。

それぞれの調査では、合併してよかったかどうかという一般的な評価とは別に、合

表22 合併してよかったか（合併市町村内の団体）〔調査A〕

	はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
青年会議所	17.1%	41.0%	5.1%	4.3%	31.6%	0.0%	0.9%
商工会議所	16.8%	35.8%	11.6%	7.5%	25.4%	0.0%	2.9%
商工会	4.4%	18.6%	22.1%	33.3%	20.1%	0.0%	1.5%
労組（自治労）	2.6%	14.7%	19.2%	34.7%	27.9%	0.0%	0.8%
農業協同組合	9.5%	33.3%	17.9%	14.4%	23.4%	0.0%	1.5%

表22-2 合併してよかったか（合併市町村の新旧議員・地域別）〔調査B〕

	①そう思う	②どちらか といえば そう思う	③どちらか といえば そう思わ ない	④そう思わ ない	⑤どちらと もいえない	人数
合併自治体 （中心部）	27.0%	27.0%	17.0%	23.0%	6.0%	100
合併自治体 （周辺部）	17.3%	24.7%	16.6%	36.5%	4.8%	271

表22-3 合併してよかったか（合併市町村の新旧議員・在職年数別）〔調査B〕

	①そう思う	②どちらか といえば そう思う	③どちらか といえば そう思わ ない	④そう思わ ない	⑤どちらと もいえない	人数
議員在職 0～4年間	9.5%	23.8%	9.5%	45.2%	11.9%	42
議員在職 5～8年間	16.9%	26.2%	18.5%	36.9%	1.5%	65
議員在職 9～12年間	20.0%	20.0%	20.0%	30.6%	9.4%	85
議員在職 13～16年間	18.8%	29.0%	23.2%	26.1%	2.9%	69
議員在職 17年以上	29.2%	24.0%	12.5%	33.3%	1.0%	96

併前に期待していた合併効果と比べて、現在の到達度がどの程度かという成果を問う設問を用意した。一般的な評価についての設問は、合併に対するそれぞれのスタンスの反映というバイアスがかかるのに対し、成果を問うことによって、より客観的に合併の実情をどのように感じているかを把握したいと考えたからである（表23、23-2、23-3）。

表23 合併して期待以上の成果が上がっているか（合併市町村内の団体）〔調査A〕

	はい	どちらか といえば 「はい」	どちらか といえば 「いいえ」	いいえ	どちらとも いえない	無回答	無効
青年会議所	1.7%	14.5%	31.6%	24.8%	24.8%	0.0%	2.6%
商工会議所	1.7%	16.2%	21.4%	17.9%	37.0%	0.0%	5.8%
商工会	0.0%	8.3%	29.9%	42.2%	17.6%	0.0%	2.0%
労組（自治労）	0.4%	6.0%	25.3%	44.5%	21.9%	0.0%	1.9%
農業協同組合	0.5%	14.4%	30.3%	27.9%	24.4%	0.0%	2.5%

表23-2 合併して期待以上の成果が上がっているか
（合併市町村の新旧議員・地域別）〔調査B〕

	①そう思う	②どちらか といえば そう思う	③どちらか といえば そう思わ ない	④そう思わ ない	⑤どちらと もいえない	人数
合併自治体 （中心部）	2.0%	24.0%	20.0%	44.0%	10.0%	100
合併自治体 （周辺部）	2.6%	12.9%	20.7%	56.8%	7.0%	271

表23-3 合併して期待以上の成果が上がっているか
（合併市町村の新旧議員・現職元職別）〔調査B〕

	①そう思う	②どちらか といえば そう思う	③どちらか といえば そう思わ ない	④そう思わ ない	⑤どちらと もいえない	人数
合併自治体 （現職）	3.9%	25.8%	19.5%	37.5%	13.3%	128
合併自治体 （元職）	1.6%	10.7%	21.0%	61.7%	4.9%	243

予期していた以上に、どの分野においても、期待と比べた成果は一般的な評価よりも低い数字になっている。たとえば、青年会議所は合併してよかったという割合が約6割であるのに対して、期待以上の成果を上げているとしているのは2割に満たない。

さらに、ごく一部の例外を除いて、どのように集計しても、期待以上の成果が上がっていると答えた人たちは少数である⁽¹⁹⁾。また、地域団体の代表者と比較して、新旧議員のほうが成果に対しては厳しめな結果となっている。特に周辺部の議員や元職の議員が成果に対して厳しい。それだけ事前の期待が大きかったのかもしれない。

合併前のスタンスと合併後の評価や成果についての認識とをクロスさせてみたのが表24から表24-4までである。合併前のスタンスと合併後の評価や成果認識には関連

表24 合併前のスタンスと合併後の評価（合併市町村内の団体）〔調査A〕

		合併後				
		よかった ←→ よくなかった				どちらとも いえない
合併前	合併推進 ↑ ↓ 合併慎重	21.4%	40.1%	8.4%	9.9%	20.2%
		7.3%	37.7%	19.0%	14.3%	21.6%
	1.1%	6.7%	30.3%	48.3%	13.5%	
	1.8%	6.1%	17.5%	57.9%	16.7%	
	どちらとも いえない	2.5%	14.3%	18.2%	16.3%	48.8%

表24-2 合併前のスタンスと合併後の評価（合併市町村の新旧議員）〔調査B〕

		合併後				
		よかった ←→ よくなかった				どちらとも いえない
合併前	合併推進 ↑ ↓ 合併慎重	40.8%	33.7%	10.1%	10.1%	5.3%
		3.6%	39.8%	27.7%	21.7%	7.2%
		3.9%	2.0%	37.3%	54.9%	2.0%
		4.3%	2.9%	2.9%	88.4%	1.4%
	どちらとも いえない	0.0%	25.0%	0.0%	0.0%	75.0%

(19) 政党別にみたときに、公明党の新旧議員だけが、6人中4人、期待以上の成果を上げているとしており、この設問についてのあらゆる集計で唯一、ポジティブな回答が過半数を占めている。

表24-3 合併前のスタンスと合併後の成果（合併市町村内の団体）〔調査A〕

		合併後の成果				
		期待以上 ←→ 期待以下				どちらとも いえない
合 併 前	合併推進 ↑ ↓ 合併慎重	1.9%	22.1%	28.6%	22.5%	24.8%
		0.4%	13.1%	29.9%	29.5%	27.2%
	0.0%	2.3%	28.7%	57.5%	11.5%	
	0.0%	1.8%	20.2%	64.0%	14.0%	
	どちらとも いえない	0.5%	5.1%	29.4%	29.4%	35.5%

表24-4 合併前のスタンスと合併後の成果（合併市町村の新旧議員）〔調査B〕

		合併後の成果				
		期待以上 ←→ 期待以下				どちらとも いえない
合 併 前	合併推進 ↑ ↓ 合併慎重	6.5%	27.8%	26.6%	29.0%	10.1%
		0.0%	13.3%	24.1%	55.4%	7.2%
	0.0%	2.0%	13.7%	76.5%	7.8%	
	0.0%	1.4%	5.8%	91.3%	1.4%	
	どちらとも いえない	0.0%	0.0%	0.0%	75.0%	25.0%

性が高いが、合併前に推進の立場であったにもかかわらず、合併後には低い評価や成果認識しか与えていない団体や議員の割合が目立つ。その逆に、合併前は消極的で合併後は評価や成果認識が高くなったという団体の割合は少ない。合併した市町村にある団体の代表者や議員のうち、こんなはずではなかったと感じている割合が2割から4割程度は存在している。

しかし、合併に対する評価や成果認識が低いからといって、これからも合併を推進したほうがよいという意欲が低いわけではない。表25のとおり、これからも合併を推進すべきと考えている人の中で、期待以上の成果を上げているとした新旧議員は4割弱である。成果があがっていないからこそ、これからも合併を推進すべきと考えているのかもしれないが、そこには「合併ありき」の発想が見え隠れする。

調査A全体を通じて気になるのは、青年会議所の回収率の低さである。表5のとおり、他の地域団体と比較して格段に回収率が低くなっている。この要因には、郵送調

表25 合併後の成果認識と今後の合併推進意向（合併市町村の新旧議員）〔調査B〕

		期待以上の成果を上げている					人 数
		①そう思う	②どちらかといえはそう思う	③どちらかといえはそう思わない	④そう思わない	⑤どちらともいえない	
これからも全国で合併を推進すべき	①そう思う	12.0%	24.1%	19.3%	34.9%	9.6%	83
	②どちらかといえはそう思う	1.2%	27.7%	39.8%	20.5%	10.8%	83
	③どちらかといえはそう思わない	0.0%	14.5%	24.2%	54.8%	6.5%	62
	④そう思わない	0.0%	0.9%	5.3%	91.2%	2.6%	114
	⑤どちらともいえない	0.0%	20.0%	17.1%	48.6%	14.3%	35

査にとって重要な事務所のあり方など、青年会議所に特有の問題があると思われるが、市町村合併というテーマに対する関心が低下しているのではないかという危惧もある。もしそうだとしたら、なぜそうなっているのかという原因を追求する必要があるかもしれない。

3. 自治体内政治構造の変化

市町村合併が自治体内の政治構造に変化を与えたとしたら、それは専ら「広域化」に伴うものと推測される。自治の単位が広域化するということは、そこに住んでいる人たちや個々の場所が変わらないまま、政治的意思決定の最小単位である基礎的自治体の面積が広がり、人口規模が増加するということである。このような物理的インパクトが政治構造そのものにどのような変化をもたらすであろうか。

2009年度の日本選挙学会で名取良太は、「市町村合併は、デモクラシーにマイナスの効果を与えた」と報告した⁽²⁰⁾。名取は市町村合併による政府規模の拡大が投票率を低下さ

(20) 前掲、名取報告。

せたという⁽²¹⁾。もしも市町村合併が民主主義の機能低下をもたらしたとすれば、それを推進した主体には地方自治や自治体への無理解、軽視があったといってもよい。

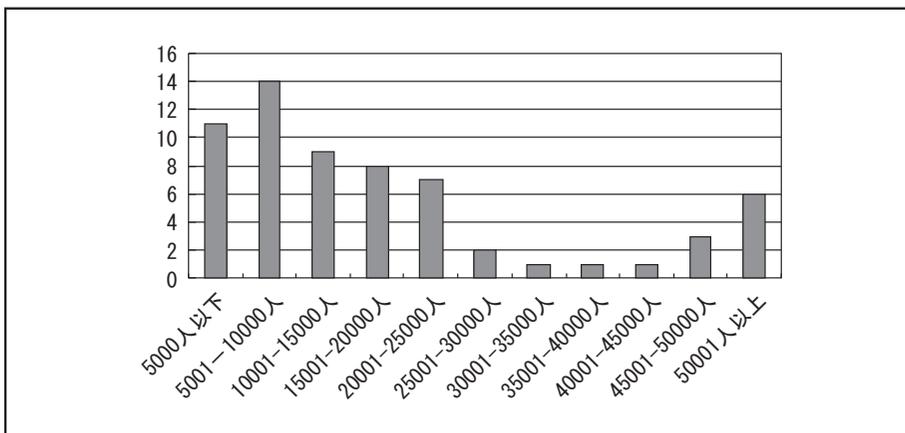
図4は、1999年から2008年に至るまでの間に、議会解散や首長解職の直接請求があり、その後の住民投票が成立した60件を人口規模別にみたものである。直接請求が成立するのは人口25,000人以下の自治体が大部分であることがわかる。もちろん、直接請求は頻発するものではないが、市民の信託を担保する重要な要素である。物理的な意味で、直接請求の成立の可能性を低くするということは、心理的な意味での自治体政治に対する市民の関与や関心の度合いに影響をもたらすだろう。

現在の制度を前提にすれば、広域化は人口1人あたりの自治体政治家数を減少させる。市民の感覚からみれば、広域化すればするほど、市町村長や議会議員の選挙は国会議員の選挙に近づいていく。つまり、市民と自治体政治との間の距離感、関係の意識が変化する。このことが選挙行動に影響するかもしれない。

ある意味では濃密な地域内関係から解放されるという側面もあるだろう。このことは自

図4 議会解散・首長解職住民投票実施の人口規模別市町村数

(1999年—2008年)



(21) 堀内匠も、市町村合併をした自治体では、議会議員選挙が平均2.55ポイント、市町村長選挙が平均3.31ポイント、投票率を下げたと分析している（堀内匠「『平成の大合併』の効果としての投票率の低下」『自治総研』通巻第368号（2009年6月号）。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）も、分析手法と対象は異なるが同じような結論を展開している。

治体選挙においても、いわゆる「浮動票」の増加につながり、地域内組織を基盤とした選挙方法だけでは結果が読めない選挙を増加させる。

さらに、議員側からみれば当選ラインが上がることを意味する。これまでひとつの集落で1人の議員を出せたとすれば、これからはどこか別の集落と手を結んで1人の議員を出すということになるかもしれない。この調整に失敗すれば集落が推す議員がいなくなるということになる。

まして、人口規模に差のある自治体が合併した場合は、たとえば、旧町村から1人の議員しか出せそうもないとしたら、議会議員選挙はこれまでの町長選挙と同様のレベルの選挙となる。旧来の感覚でいう議員は存在しなくなるも同然である。

合併自治体でみられた議会議員の在任特例に対する批判は、しばしば議会解散請求運動に結びついた。このことに象徴的なように、自治体議会やその議員に対する市民の不信感が高く、そのことが背景となって、広域化による自治体政治機能の低下が黙認されたともいえる。

合併協議期には、近年にはみられないほどの数の直接請求運動があった。表26と表27は、

表26 合併問題に伴う市区町村長の解職直接請求と不信任件数

	直接請求による解職 (反対多数を含む)		不信任可決		不信任否決		合 計	
	合併問題	(合計)	合併問題	(合計)	合併問題	(合計)	合併問題	(合計)
1999年	0	0	0	3	0	1	0	4
2000年	0	0	0	1	0	1	0	2
2001年	0	0	0	1	1	5	1	6
2002年	0	0	1	1	3	8	4	9
2003年	1	3	0	4	4	10	5	17
2004年	7	8	2	2	10	11	19	21
2005年	8	8	0	2	4	11	12	21
2006年	2	3	1	5	0	10	3	18
2007年	0	0	1	3	0	6	1	9
2008年	0	1	0	0	0	1	0	2
合 計	18	23	5	22	22	64	45	109

〔資料出所〕1999年から2002年までは、総務省『平成17年3月地方自治月報』第53号による。事由は同書の記載事項又は『朝日新聞』地方版によった。2003年以降は『朝日新聞』検索と総務省『平成20年3月地方自治月報』第54号の両者に基づいて作成した。

〔注〕「直接請求による解職」のうち、2004年2件、2005年3件、2006年1件は、住民投票の結果、反対多数となり、解職には至らなかった。解職請求の手続き開始後、住民投票の実施までに長が辞職した場合は含まれていない。不信任の否決には、動議時点での否決を含む。

表27 合併問題に伴う市区町村議会の解散等件数

	特例法による 自主解散		直接請求による解散 (反対多数を含む)		全員辞職による選挙		不信任に対抗する 首長からの解散		合 計	
	合併問題	(合計)	合併問題	(合計)	合併問題	(合計)	合併問題	(合計)	合併問題	(合計)
1999年	0	1	0	1	0	0	0	3	0	5
2000年	0	1	0	1	0	0	0	1	0	3
2001年	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
2002年	0	0	2	3	0	0	1	1	3	4
2003年	0	1	3	3	0	1	0	3	3	8
2004年	3	3	5	5	3	3	1	1	12	12
2005年	9	11	20	20	2	2	0	1	31	34
2006年	6	6	6	6	0	0	1	3	13	15
2007年	1	1	1	1	0	0	1	3	3	5
2008年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合 計	19	25	37	40	5	6	4	16	65	87

〔資料出所〕 1999年から2002年までは、総務省『平成17年3月地方自治月報』第53号による。事由は同書の記載事項又は『朝日新聞』地方版によった。2003年以降は『朝日新聞』検索と総務省『平成20年3月地方自治月報』第54号の両者に基づいて作成した。

〔注〕 「直接請求による解散」のうち、2003年1件、2004年1件、2005年3件、2006年1件は、住民投票の結果、反対多数となり、解散には至らなかった。

また、直接請求成立後の事情変化により住民投票が行われなかった場合は除いてある。

市町村議会や市町村長に対する解散や解職の直接請求が成立し、住民投票が実施された件数である。首長については2004年の合併協議過程での混乱を中心とし、議会についてはさらに合併直後の在任特例をめぐる混乱を含めて、この時期に直接請求が多発していることがわかる。

合併協議期には住民投票も多く実施された。条例に基づく合併関連の住民投票は352件ほど実施されたという報告がある⁽²²⁾。おそらく条例に基づく住民投票としてはかつてない規模になるだろう⁽²³⁾。

合併の副産物として、市民がその地域の将来を議論したことがあげられることもあるが、

(22) 総務省におかれた市町村の合併に関する研究会による『「平成の合併」の評価・検証・分析』（2008年6月）による。

(23) ただし、昭和の大合併の際にも多くの住民投票が実施されており、その中には条例に基づく住民投票もあったことがわかっている。鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』（敬文堂、2008年）参照。

確かに、これらのデータから住民自治意識の高揚が感じられる。しかし、いずれの場合も一時的なものであり、このことがその後のまちづくりに継続的に生かされるほど住民自治意識を涵養したとまではいえないであろう。

4. 国政選挙へのインパクト

自治体内の政治構造の変化が国政選挙の結果に結びついているかもしれないという推測が成り立つ。たとえば、前述のように、2007年7月の参院選における自民党の敗退について、市町村合併による自治体政治家数の減少が原因のひとつであるという分析が行われている。2009年8月の衆院選でも自民党は敗退したが、2005年9月の衆院選は小泉内閣の郵政選挙で、自民党は大勝した。これらの国政選挙において、非合併と合併とのあいだに顕著な違いがみられるのであれば、国政選挙への市町村合併の影響を感じ取ることができる。

表28、表28-2、表28-3、表29は衆院選と参院選における自民党と民主党の得票の出方を、非合併市町村と合併市町村とに分けて比較してみたものである⁽²⁴⁾。自治体政治構造の変化に伴う影響を計測するのであれば、比例ではなく、それぞれの選挙区の結果を重視すべきであるが、選挙区選挙では立候補者数の増減によって得票率が大きく異なり、単純に数値を比較することができない。そこで次善の策として、比例における票の出方で検討することとする。

合併のピーク期は2004年10月から2006年3月までである。2005年9月の衆院選は合併期の只中で施行されている。自民党比例区の絶対得票率の推移は、非合併自治体が6.2%増であるのに対して、合併自治体では3.4%増になっている。合併市町村よりも非合併市町村で得票を伸ばしていることがわかる。一方、民主党は合併市町村よりも非合併市町村で絶対得票率を減らしている。

しかし、2009年8月の衆院選と2005年9月の衆院選を比較すると、自民党は非合併自治体で民主党よりも絶対得票率を減らしているということがわかる。民主党はその逆になっている。2009年8月と2003年11月とを比較すると、自民党はまたその逆になる。つまり必

(24) 合併自治体と非合併自治体との区分は差し引きの母数を一致させるため、今回の合併期を通して合併した市町村としなかった市町村とに分けている（それぞれの時点の非合併と合併ではない）。絶対得票率は得票数を有権者数で除した数値だが、2003年衆院選については2005年の有権者数を利用している。

表28 衆院選比例区における得票差（非合併・合併別）（2005—2003）

	衆院比例・自民		衆院比例・民主	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2003年11月	11,562,125	9,098,060	13,370,221	8,725,415
2005年9月	15,390,546	10,497,252	12,293,370	8,743,055
差	3,828,421	1,399,192	▲ 1,076,851	17,640

	自民比例絶対得票率		民主比例絶対得票率	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2003年11月	18.8%	21.9%	21.7%	21.0%
2005年9月	25.0%	25.2%	20.0%	21.0%
差	6.2	3.4	▲ 1.8	0.0

表28-2 衆院選比例区における得票差（非合併・合併別）（2009—2005）

	衆院比例・自民		衆院比例・民主	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2005年9月	15,390,546	10,497,252	12,293,370	8,743,055
2009年8月	10,507,474	8,302,743	17,508,198	12,336,601
差	▲ 4,883,072	▲ 2,194,509	5,214,828	3,593,546

	自民比例絶対得票率		民主比例絶対得票率	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2005年9月	25.0%	25.2%	20.0%	21.0%
2009年8月	17.0%	19.6%	28.4%	29.2%
差	▲ 8.0	▲ 5.6	8.4	8.1

表28-3 衆院選比例区における得票差（非合併・合併別）（2009—2003）

	衆院比例・自民		衆院比例・民主	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2003年11月	11,562,125	9,098,060	13,370,221	8,725,415
2009年8月	10,507,474	8,302,743	17,508,198	12,336,601
差	▲ 1,054,651	▲ 795,317	4,137,977	3,611,186

	自民比例絶対得票率		民主比例絶対得票率	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2003年11月	18.8%	21.9%	21.7%	21.0%
2009年8月	17.0%	19.6%	28.4%	29.2%
差	▲ 1.8	▲ 2.2	6.6	8.2

表29 参院選比例代表における得票差（非合併・合併別）

	比例代表・自民		比例代表・民主	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2004年7月	9,281,781	7,514,508	12,634,234	8,501,875
2007年7月	9,269,623	7,274,135	13,802,708	9,452,676
差	▲ 12,158	▲ 240,373	1,168,474	950,801

	自民比例絶対得票率		民主比例絶対得票率	
	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体	合併自治体
2004年7月	15.2%	18.1%	20.7%	20.5%
2007年7月	15.0%	17.4%	22.3%	22.6%
差	▲ 0.2	▲ 0.7	1.6	2.1

ずしも一貫性があるようにはみえない。すなわち、相対的にみて、合併自治体であれば自民党が票を減らし、非合併自治体であれば自民党が票を伸ばすと一般的にいえるかどうか、これだけでは断定できない。

一方、得票数そのものをみると別のことがみえてくる。衆院選における民主党の得票数は、2003年11月と2005年9月との間に顕著な違いはない。2005年9月に自民党が大勝したのは、その前回の選挙よりも投票率が上がって増加した票数分が自民党に上乗せされた結果である。2009年8月に民主党が大勝したのは、その逆で、増加した票数が民主党に流れたためであろう。

参院選においても同じような傾向がみられる。参院選における自民党の得票数は2004年7月と2007年7月との間に顕著な違いはない。投票率が上がって増加した票数分が民主党に流れている。つまり、それぞれの基礎票に顕著な変化が現れているとはいえ、前回選挙よりも当該選挙に関心を高めた層、すなわちいわゆる「浮動票」が議席数という選挙結果を左右しているようにみえる。

以上は全国の状況を票数で一括りにしたものであるが、市町村別の事例をみていくとさらに複雑な様相を呈している。たとえば、衆院選の比例でみた場合、宮城県内の2005年9月時点での合併市町村は7自治体あるが、そのうち自民党が民主党よりも前回との得票数差で上回ったのは4自治体で、民主党が自民党を上回ったのは3自治体となる。つまり合併自治体でも決して一方的に自民党が負けているわけではない。同じように参院選の比例で宮城県内の状況をみても結果はランダムである。

これらの衆院選と参院選から判断できることは、市町村合併によって自治体の政治構造

が変化し、そのことが国政選挙の集票結果に影響が出ているのではないかということとは推測できるが、それが議席数という結果を左右するほどであるかといえ、必ずしもそうでないということになる。そのときの選挙の争点など、他の要素のほうが選挙結果を大きく左右しているようにみえる。

表30は調査Bから、宮城県内の市町村議会議員が各種選挙に対する影響力の変化をどのように考えているかをみたものである。意識調査であるので、数字自体に大きな意味はないが、非合併自治体と合併自治体、あるいは合併自治体（中心部）と合併自治体（周辺部）との相対的な比較から読み取れることがある。全般的に、非合併自治体では強弱がほぼ半々となるのに対して、合併自治体では各種選挙に対する自治体議会議員の影響力が弱まっているという認識が高くなっている。

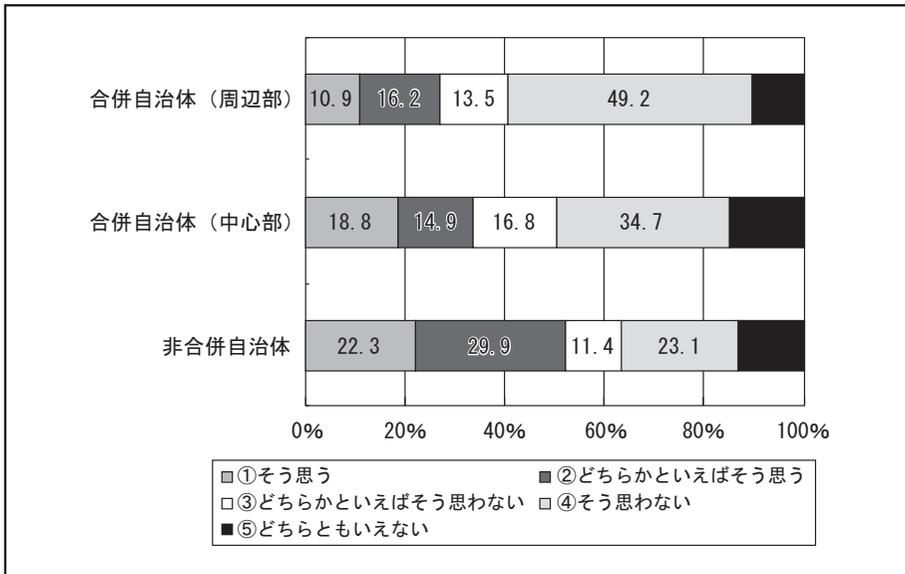
また、各種選挙を相対的に比較してもわかることがある。非合併自治体であっても、県知事選挙や参院選で低下傾向がみられるが、興味深いのは非合併自治体では衆院選への影響力が他の選挙と比較して相対的に高くなっていることである（図5）。これは小選挙区制の成熟と無縁ではないかもしれない。

表30 以前と比べて選挙活動にどのような変化があるか〔調査B〕

(単位：%)

			肯定的 ←→ 否定的				どちらともいえない
①	以前と比べて「市町村長選挙」への影響力が強まっている	非合併自治体	22.3	28.4	11.0	26.1	12.1
		合併自治体(中心部)	16.8	24.8	16.8	28.7	12.9
		合併自治体(周辺部)	12.8	15.8	15.0	46.2	10.2
②	以前と比べて「県知事選挙」への影響力が強まっている	非合併自治体	12.9	22.3	18.2	31.4	15.2
		合併自治体(中心部)	7.9	12.9	21.8	40.6	16.8
		合併自治体(周辺部)	5.6	12.4	15.0	57.1	9.8
③	以前と比べて「県議会議員選挙」への影響力が強まっている	非合併自治体	17.0	28.0	14.8	26.5	13.6
		合併自治体(中心部)	14.9	19.8	15.8	35.6	13.9
		合併自治体(周辺部)	8.3	20.8	16.2	46.0	8.7
④	以前と比べて「衆院選」への影響力が強まっている	非合併自治体	22.3	29.9	11.4	23.1	13.3
		合併自治体(中心部)	18.8	14.9	16.8	34.7	14.9
		合併自治体(周辺部)	10.9	16.2	13.5	49.2	10.2
⑤	以前と比べて「参院選」への影響力が強まっている	非合併自治体	14.8	25.4	16.3	27.3	16.3
		合併自治体(中心部)	14.9	12.9	14.9	40.6	16.8
		合併自治体(周辺部)	5.3	15.8	13.9	56.0	9.0

図5 以前と比べて「衆院選」への影響力が強まっているか〔調査B〕〈再掲〉



おわりに

本稿は、市町村合併検証に関する多用な論点のうち、政治的視点を中心に整理した。合併（非合併）協議過程における各種地域団体の動きや考え方、その後の変化については、独自の調査を実施して、それぞれの特徴をあぶりだした。次に自治体内政治構造の変化を自治体選挙に関する動向からみた。最後に自治体政治構造の変化がもたらす国政選挙への影響を計測している。

日本の地方自治に大きなインパクトを与えた市町村合併は、少なくとも自治体関係者などの当事者にとっては既に過去の話になりつつある⁽²⁵⁾。合併したところはもとより、合併しない選択をしたところも、質量ともに日々増える業務量と格闘するのに精一杯だから

(25) 2009年9月、青森市合併検証委員会が、公募5人と市長任命7人の委員で設置された。これは2009年4月に、現職市長を破って当選した無党派の鹿内博市長が「旧青森市と旧浪岡町との合併に関して公平・公正な検証を行い、その検証結果を踏まえ、今後の青森・浪岡両地区の一層の地域振興を図るため」設置したもの。自治体自身による合併検証の動きとして注目される。旧浪岡町では、住民投票で合併賛成1,097票、合併反対6,854票であったにもかかわらず、合併が施行されている。

である。

しかし、今回の合併を通じて、確実に日本の地方自治は質を変化させた。特に広域化に伴う市民自治の希薄化は将来へ不安を残している。ある意味で、自治体という概念そのものを変質させたのである。残念ながらはやりセットすることはできない。せめて、もう二度とこのようなことをさせないために、検証作業を続けていきたい。本稿で言葉の足りない部分については、合併検証に関する既発表論文を参照していただければ幸いである⁽²⁶⁾。

(いまい あきら 福島大学行政政策学類教授)

(26) 本稿の自治体選挙関係の集計と分析は(財)地方自治総合研究所におかれた自治体政治動向研究のプロジェクトのひとつとして取り組まれたものである。活用した自治体選挙に関する基礎データの大部分は、同研究所事務局の谷口裕子さんの整理に基づいている。

表31 合併特例法適用増員選挙（編入合併）【2008年5月～2009年4月実施 6選挙】

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	選挙日	選挙区数
2008年7月1日	福島市	福島市、飯野町	2008年8月10日	1
2008年10月6日	熊本市	熊本市、富合町	2008年11月16日	1
2008年11月1日	富士市	富士市、富士川町	2008年11月23日	1
2009年1月1日	藤枝市	藤枝市、岡部町	2009年2月1日	1
2009年3月23日	真岡市	真岡市、二宮町	2009年4月26日	1
2009年3月31日	阿智村	阿智村、清内路村	2009年4月26日	1

表32 設置選挙

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	設置選挙								
			選挙日 選挙区数	定数 (無投票 区数)		自民	民主	公明	共産	社民	無所属
2008年 11月1日	伊佐市	大口市、菱刈町	2008年 11月30日	22	議席数			1	1	1	19
			2		議席 割合	0.0%	0.0%	4.5%	4.5%	4.5%	86.4%

表33 在任特例後の一般選挙（解散による選挙を含む）

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	在任特例後の一般選挙（解散による選挙を含む）								
			選挙日 選挙区数	定数 (無投票 区数)		自民	民主	公明	共産	社民	無所属
2004年 11月5日	神石高原町	油木町、神石町、豊松村、 三和町	2008年 11月30日	14	議席数			1			13
			1		議席 割合	0.0%	0.0%	7.1%	0.0%	0.0%	92.9%
2006年 1月1日	岡崎市	岡崎市、額田町	2008年 10月5日	40	議席数		2	4	2		32
			1		議席 割合	0.0%	5.0%	10.0%	5.0%	0.0%	80.0%
計（2008年5月から2009年4月までの選挙）				54	議席数	0	2	5	2	0	45
			2		議席 割合	0.0%	3.7%	9.3%	3.7%	0.0%	83.3%

諸派	合併前選挙（合併前市町村合計）										設置選挙－合併前選挙							
	定数	市町村数 (無投票区数)		自民	民主	公明	共産	社民	無所属	諸派		自民	民主	公明	共産	社民	無所属	諸派
	28	2	議席数	0	0	1	1	1	25	0	議席数	0	0	0	0	0	▲6	0
0.0%		1	議席割合	0.0%	0.0%	3.6%	3.6%	3.6%	89.3%	0.0%	議席割合	0.0%	0.0%	1.0%	1.0%	1.0%	▲2.9%	0.0%

諸派	合併前選挙（合併前市町村合計）										在任特例後の一般選挙(解散による選挙を含む)－合併前選挙							
	定数	市町村数 (無投票区数)		自民	民主	公明	共産	社民	無所属	諸派		自民	民主	公明	共産	社民	無所属	諸派
	44	4	議席数	0	0	0	0	0	44	0	議席数	0	0	1	0	0	▲31	0
0.0%			議席割合	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	議席割合	0.0%	0.0%	7.1%	0.0%	0.0%	▲7.1%	0.0%
	46	2	議席数	0	2	4	3	0	37	0	議席数	0	0	0	▲1	0	▲5	0
0.0%			議席割合	0.0%	4.3%	8.7%	6.5%	0.0%	80.4%	0.0%	議席割合	0.0%	0.7%	1.3%	▲1.5%	0.0%	▲0.4%	0.0%
0	90	6	議席数	0	2	4	3	0	81	0	議席数	0	0	1	▲1	0	▲36	0
0.0%	0	0	議席割合	0.0%	2.2%	4.4%	3.3%	0.0%	90.0%	0.0%	議席割合	0.0%	1.5%	4.8%	0.4%	0.0%	▲6.7%	0.0%

表34 増員選挙後の一般選挙

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	増員選挙後の一般選挙								
			選挙日 選挙区数	定数 (無投票 区数)	議席数	自民	民主	公明	共産	社民	無所属
2005年 3月28日	宗像市	宗像市、大島村	2008年 10月19日	20	議席数			2	3	1	13
			1		議席割合	0.0%	0.0%	10.0%	15.0%	5.0%	65.0%
2005年 8月1日	倉敷市	倉敷市、船穂町、真備町	2009年 1月25日	43	議席数		2	7	4		30
			1		議席割合	0.0%	4.7%	16.3%	9.3%	0.0%	69.8%
2005年 10月1日	飯田市	飯田市、上村、南信濃村	2009年 4月19日	23	議席数			3	3		17
			1		議席割合	0.0%	0.0%	13.0%	13.0%	0.0%	73.9%
2005年 11月3日	廿日市市	廿日市市、大野町、宮島町	2009年 3月29日	30	議席数		1	2	2	1	23
			1		議席割合	0.0%	3.3%	6.7%	6.7%	3.3%	76.7%
2006年 1月1日	阿智村	阿智村、浪合村	2008年 11月16日	14	議席数				2		12
			2		議席割合	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%	0.0%	85.7%
2006年 1月1日	唐津市	唐津市、七山村	2009年 1月25日	34	議席数	1	1	3	3		26
			1		議席割合	2.9%	2.9%	8.8%	8.8%	0.0%	76.5%
2006年 3月15日	北杜市	北杜市、小淵沢町	2008年 11月16日	22	議席数			1	2		19
			1		議席割合	0.0%	0.0%	4.5%	9.1%	0.0%	86.4%
2006年 3月31日 2008年 11月1日	静岡市	静岡市、蒲原町	2009年 3月29日	53	議席数	22	2	6	4		19
			3		議席割合	41.5%	3.8%	11.3%	7.5%	0.0%	35.8%
2006年 8月1日	笛吹市	笛吹市、芦川村	2008年 4月6日	46	議席数			7	4		35
			1		議席割合	0.0%	0.0%	15.2%	8.7%	0.0%	76.1%
計 (2008年5月から2009年4月までの選挙)				285	議席数	23	6	31	27	2	194
			12		議席割合	8.1%	2.1%	10.9%	9.5%	0.7%	68.1%

諸派	合併前選挙（合併前市町村合計）										増員選挙後の一般選挙—合併前選挙							
	定数	市町村数 (無投票区数)		自民	民主	公明	共産	社民	無所属	諸派		自民	民主	公明	共産	社民	無所属	諸派
1	34	2	議席数	0	1	2	3	1	25	2	議席数	0	▲1	0	0	0	▲12	▲1
5.0%			議割 割合	0.0%	2.9%	5.9%	8.8%	2.9%	73.5%	5.9%	議割 割合	0.0%	▲2.9%	4.1%	6.2%	2.1%	▲8.5%	▲0.9%
	73	3	議席数	0	1	8	7	0	57	0	議席数	0	1	▲1	▲3	0	▲27	0
0.0%			議割 割合	0.0%	1.4%	11.0%	9.6%	0.0%	78.1%	0.0%	議割 割合	0.0%	3.3%	5.3%	▲0.3%	0.0%	▲8.3%	0.0%
	47	3	議席数	0	0	3	5	0	39	0	議席数	0	0	0	▲2	0	▲22	0
0.0%			議割 割合	0.0%	0.0%	6.4%	10.6%	0.0%	83.0%	0.0%	議割 割合	0.0%	0.0%	6.7%	2.4%	0.0%	▲9.1%	0.0%
1	52	3	議席数	0	0	3	5	2	41	1	議席数	0	1	▲1	▲3	▲1	▲18	0
3.3%			議割 割合	0.0%	0.0%	5.8%	9.6%	3.8%	78.8%	1.9%	議割 割合	0.0%	3.3%	0.9%	▲2.9%	▲0.5%	▲2.2%	1.4%
	24	2	議席数	0	0	1	2	0	21	0	議席数	0	0	▲1	0	0	▲9	0
0.0%			議割 割合	0.0%	0.0%	4.2%	8.3%	0.0%	87.5%	0.0%	議割 割合	0.0%	0.0%	▲4.2%	6.0%	0.0%	▲1.8%	0.0%
	56	2	議席数	1	0	3	2	0	50	0	議席数	0	1	0	1	0	▲24	0
0.0%			議割 割合	1.8%	0.0%	5.4%	3.6%	0.0%	89.3%	0.0%	議割 割合	1.2%	2.9%	3.5%	5.3%	0.0%	▲12.8%	0.0%
	51	2	議席数	0	0	0	1	0	50	0	議席数	0	0	1	1	0	▲31	0
0.0%			議割 割合	0.0%	0.0%	0.0%	2.0%	0.0%	98.0%	0.0%	議割 割合	0.0%	0.0%	4.5%	7.1%	0.0%	▲11.7%	0.0%
	76	3	議席数	23	1	7	5	1	39	0	議席数	▲1	1	▲1	▲1	▲1	▲20	0
0.0%			議割 割合	30.3%	1.3%	9.2%	6.6%	1.3%	51.3%	0.0%	議割 割合	11.2%	2.5%	2.1%	1.0%	▲1.3%	▲15.5%	0.0%
	79	3	議席数	0	0	9	8	1	58	3	議席数	0	0	▲2	▲4	▲1	▲23	▲3
0.0%			議割 割合	0.0%	0.0%	11.4%	10.1%	1.3%	73.4%	3.8%	議割 割合	0.0%	0.0%	3.8%	▲1.4%	▲1.3%	2.7%	▲3.8%
2	492	23	議席数	24	3	36	38	5	380	6	議席数	▲1	3	▲5	▲11	▲3	▲186	▲4
0.7%			議割 割合	4.9%	0.6%	7.3%	7.7%	1.0%	77.2%	1.2%	議割 割合	3.2%	1.5%	3.6%	1.8%	▲0.3%	▲9.2%	▲0.5%