

市町村合併期の政策主体間関係の変化について

— 福島県内の市町村議会議員意識調査 —

今 井 照・柏 村 秀 一

1. 調査の目的と概要

(1) 調査研究の目的

本調査は、福島県内の市町村議会議員の全員を対象に、議会と役所、役所と住民、議会と住民という自治体政策主体間の関係の変化を調査して分析することを目的としている。住民、議会、役所という三主体を設定したのは、主権者、政治機構、行政機構という自治体の政治・行政についての構図を意識したためである。日本の地方自治制度では、この他に市町村長という政策主体の存在も大きい。市町村長についてはこれまでも数多くの意識調査が行われていること⁽¹⁾、また、実態として市町村長は政治機構でもあり、行政機構でもあるということから、あえて本調査では、住民、議会、役所という設定をし、調査対象者に対して概念をわかりやすくすることで、相互の関係の変化が明晰にあぶりだせるような配慮をした。

2000年代に入ってしばらくの間、市町村の政治・行政は合併論議に明け暮れていた。結果的に合併した自治体、合併しなかった自治体はあるが、総体的にこの時期を市町村合併期と呼ぶことができる。したがって、最近5年から10年までの間における自治体政策主体間関係の変化をみるということは、市町村合併が自治体の政治・行政に対してどのようなインパクトを与えたかを調べることでもある。そこで、本調査では、合併自治体と非合併自治体とではどのような違いがあるのか（ないのか）、合併自治体においては合併前と合併後ではどのような変化があるのか（ないのか）、非合併自治体についてはここ数年の動きの中で以前と比較してどう変わったのか（変わらないのか）、などについて明らかにすることを基本的な問題意識とした。

(1) 最近の調査としては、村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年、など。

市町村合併期における自治体政策主体間の関係の密度の濃淡がどのように変化したかということをもどのような方法で計測するかについては議論の余地のあるところであろう。何らかの指標でそれらが計測され、またそれによって自治体間の比較ができるのであれば申し分ないが、実際にはそのような定量的要素は見当たらない。むしろ当事者における意識の変化の方が適切に状況を把握できるのではないかと考えられるし、さらにいえば、意識の変化こそ関係の密度の変化そのものだともいえる。したがって、本調査のような意識調査という手法を用いて、政策主体間関係の変化を探ることは可能であると考えた。

一方、正確に実態を調べるためには、住民、議会、役所の三主体のそれぞれについて意識調査をしなければならないのは当然である。しかし、単一の県内といえども、それぞれの市町村ごとに一定の住民数を確保して意識調査をするには膨大なコストを要する。また、役所については、合併の有無にかかわらず、公式的な見解しか得られないというリスクが想定される。そこで、次善の策として、県内の市町村議会議員の全員に対し、議員としての感覚からみた三主体間関係の変化を調べることにした。

現職の市町村議会議員全体を見渡せば、市町村合併に対するスタンスもさまざまにありうるであろう。ただし、合併後の選挙を経た合併自治体の現職に限ると、旧市町村の中でも中心都市に地盤をもつ議員が多いと推測され、それが調査結果へのバイアスになるとも考えられる。そこで、合併を機会に議員ではなくなった旧議員も含めて調査することで、そのバイアスを回避するように配慮した。さらに、合併自治体だけではなく、非合併自治体の議会議員全員を対象とすることによって、合併と非合併との間の比較をすることとした。

いずれにしても、県内市町村議会議員全員を対象とした意識調査は、管見の限り、これまで存在していない。このことだけでも意義は大きいですが、これから述べるように得られた結果もきわめて興味深いものとなっている。

(2) 調査の方法

調査は、福島県内の現職の市町村議会議員1,040人（非合併自治体762人、合併自治体（現職）278人）と、合併した自治体については旧市町村の旧議員436人、合計1,476人を対象とした。議員の在任時点は2007年7月10日時点とした。ただし、調査期間中に選挙のあった本宮市の市議会議員については在任特例期間であり、本宮町と合併した旧白沢村の村議会議員を含めて合併自治体としての本宮市議会議員に含まれ

ている。調査方法は、現職議員・旧議員の自宅に郵送で調査票を送付し、郵送で返送してもらう方法で実施した。議員の住所・氏名等については新聞等で公表されているデータを活用している。調査票は資料として末尾に添付した。

2. 調査の概略

(1) 回答率

本調査の回答率は56.4%であり、半数以上の現職議員・旧議員が回答したことになる。その内訳は、非合併自治体が回答者数441、回答率57.9%、合併自治体（現職）が回答者数181、回答率57.6%、合併自治体（旧議員）が回答者数210、回答率52.5%となっており、いずれの自治体分類においても回答率に偏りのない結果といえる（**図表1**）。

また、福島県は、新潟県に接し、中山間地が大部分を占める「会津」、東北新幹線や東北自動車道が縦断し、比較的都市部の多い「中通り」、産業立地が進んでいるいわき市や太平洋に面して原子力発電所等が立地している「浜通り」の三地方で構成されている。これらの三地方は気候・風土においてそれぞれに特徴があるばかりか、行財政的にも違いがみられる。たとえば財政力指数の平均をみると、会津地方が0.29、中通り地方が0.39、浜通り地方が0.73となっている。このことは議会議員の意識や「平成の大合併」へのスタンスにも影響を与えていることが推測される。

三地方別の内訳は、会津地方では回答者数が267、回答率が63.7%、浜通り地方では回答者数が154、回答率が59.0%、中通り地方では回答率が411、回答率が51.6%となっており、中通り地方の回答率が若干低くなっているが、いずれの地方においても半数を超えている（**図表2**）。

図表1 非合併・合併ごとの回答者数・回答率

	回答者数	議員数	回答率(%)
非合併自治体	441	762	57.9%
合併自治体（現職）	181	314	57.6%
合併自治体（旧議員）	210	400	52.5%
合 計	832	1,476	56.4%

図表 2 地域別の回答者数・回答率・財政力指数（平均）

	回答者数	議員数	回答率（%）	財政力指数 （平均）
会津地方 （非合併自治体13、合併自治体 4、合併旧自治体15）	267	419	63.7%	0.29
中通り地方 （非合併自治体24、合併自治体 6、合併旧自治体21）	411	796	51.6%	0.39
浜通り地方 （非合併自治体12、合併自治体 1、合併旧自治体3）	154	261	59.0%	0.73
合 計	832	1,476	56.4%	—

〔注〕 財政力指数は2005決算統計、ただし旧市町村については2002決算統計データ。

また回答者数を新旧市町村の人口規模別でみると図表 3 のようになる。人口 3 万人未満の自治体が回答者数においても新旧自治体数においても過半を占める。平成の大合併前の福島県内市町村数は90であるが、本調査では旧議員も含めて対象としており、回答者が属していた自治体数は、合併後の新自治体10を加えて100となる。ただし、この時点で、在任特例期間中の旧白沢村議会議員は合併先の本宮市議会議員として集計されるため、本調査における自治体数の合計は99である。この中で非合併自治体は49となり、自治体数からみると、非合併と合併がほぼ半々となる。

さらに、回答率を市町村単位でみてみると、最も回答率が高かったのは昭和村で90.0%、次に喜多方市、広野町の83.3%が続いており、9団体が80%以上の高い回答率になっている（図表 4）。合併した自治体では喜多方市、南会津町が上位に入っているほか、旧河東町、旧高郷村、旧伊達町も高い回答率になっている。

一方、下位の回答率をみてみると、合併前の旧市町村、すなわち旧議員の回答率が低くなっており、7団体が30%以下の回答率となっている（図表 5）。また、浪江町、古殿町は非合併自治体であるが回答率が低い結果となっている。現職を離れた議員や小規模の非合併自治体において、この調査テーマへの関心が相対的に薄いということが推測される。

以上のような回答状況から総合的に判断して、本調査の有意性は非常に高いといえる。

図表3 人口別回答者数と自治体数

人口規模	回答者数	新旧自治体数	内、合併自治体数
1万人未満	297	50	21
1万～3万人未満	260	30	14
3万～5万人未満	50	6	5
5万～10万人未満	126	8	8
10万～20万人未満	27	2	2
20万人以上	72	3	0
合計	832	99	50

図表4 回答率順位（上位10団体）

市町村名	回答者数	議員数	回答率 (%)	市町村名	回答者数	議員数	回答率 (%)
昭和村	9	10	90.0%	旧河東町	12	15	80.0%
喜多方市	25	30	83.3%	旧高郷村	8	10	80.0%
広野町	10	12	83.3%	矢祭町	8	10	80.0%
南会津町	18	22	81.8%	旧伊達町	8	10	80.0%
会津坂下町	16	20	80.0%	飯舘村	11	14	78.6%

図表5 回答率順位（下位10団体）

市町村名	回答者数	議員数	回答率 (%)	市町村名	回答者数	議員数	回答率 (%)
旧山都町	1	11	9.1%	旧長沼町	2	7	28.6%
旧二本松市	1	8	12.5%	浪江町	6	20	30.0%
旧岩瀬村	2	8	25.0%	古殿町	5	16	31.3%
旧大信村	2	8	25.0%	旧大越町	3	9	33.3%
旧東村	3	11	27.3%	旧鹿島町	4	12	33.3%

(2) 回答議員の属性

次に、回答議員の年齢と議員経験年数について、非合併自治体、合併自治体（現職）、合併自治体（旧議員）ごとにみてる（図表6、7、8）。

図表6 回答議員の属性（非合併自治体）

年代 \ 経験年数	～4	4～8	8～12	12～	合計	比率 (%)
20代	0	0	0	0	0	0.0
30代	3	1	0	0	4	0.9
40代	22	8	5	1	36	8.2
50代	42	52	35	31	164	37.2
60代	22	32	44	63	175	39.7
70代以上	2	5	19	26	55	12.5
合計	91	98	103	121	434	100.0
比率 (%)	21.0	22.6	23.7	27.9	—	—

図表7 回答議員の属性（合併自治体（現職））

年代 \ 経験年数	～4	4～8	8～12	12～	合計	比率 (%)
20代	1	0	0	0	1	0.6
30代	3	0	1	0	4	2.2
40代	6	5	1	1	13	7.2
50代	25	25	21	21	93	51.4
60代	4	17	17	18	58	32.0
70代以上	1	1	1	5	9	5.0
合計	40	48	41	45	178	100.0
比率 (%)	22.5	27.0	23.0	25.3	—	—

図表8 回答議員の属性（合併自治体（旧議員））

年代 \ 経験年数	～4	4～8	8～12	12～	合計	比率 (%)
20代	0	0	0	0	0	0.0
30代	1	0	0	0	1	0.5
40代	2	3	0	0	5	2.4
50代	17	15	8	13	55	26.2
60代	10	20	21	39	96	45.7
70代以上	1	7	4	35	51	24.3
合計	31	45	33	87	208	100.0
比率 (%)	14.9	21.6	15.9	41.8	—	—

非合併自治体では、回答者数441人中、20代は0人0%、30代は4人0.9%、40代は36人8.2%、50代は164人37.2%、60代は175人39.7%、70代以上は55人12.5%、不明7人と、50歳以上のシニア層がほとんどであるが、経験年数では、12年以上が最も多く、経験年数が長い議員の割合が高くなっている。

合併自治体（現職）では、回答者数181人中、20代は1人0.6%、30代は4人2.2%、40代は13人7.2%、50代は93人51.4%、60代は58人32.0%、70代以上は9人5.0%、不明3人と、50歳以上のシニア層が中心だが、70代以上の割合は他に比べて低くなっている。在職年数では、4年～8年（2期）が最も多く合併後に議員になった4年未満の割合も22.5%であり、他に比べて高くなっている。

合併自治体（旧議員）では、回答者数210人中、20代は0人0%、30代は1人0.5%、40代は5人2.4%、50代は55人26.2%、60代は96人45.7%、70代以上は51人24.3%、不明2人と、50歳以上のシニア層が中心だが、特に70代以上の割合が高くなっている。在職年数では、12年以上が41.8%と最も多い。

全体的にみると、回答議員の大半は50代、60代であるが、経験年数でみると、非合併自治体では12年以上、合併自治体（現職）では4年以上8年未満、合併自治体（旧議員）では際立って12年以上が回答者の中では多くなっている。

3. 調査分析

本調査では、議会・議員と役所との関係、役所と住民との関係、議会・議員と住民との関係、さらには議員と県会議員・国会議員との関係について、現職議員・旧議員の相対評価を尋ねた。具体的には、他の自治体と比較した中で（空間的比較）、また以前（合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年～10年前）と比較した中で（時間的比較）、その変化について質問をしている。

相対評価としたのは、それぞれの関係の密度の濃淡について絶対的な評価軸が見出せないためである。そこで空間的、時間的な評価軸を設定し、それぞれの回答者にそれぞれの基準があったとしても、調査結果全体としてのばらつきが抑制できるような工夫を施すこととした。主に分析は、非合併自治体、合併自治体（現職）、合併自治体（旧議員）のカテゴリーに分けたクロス集計により行っている。

(1) 議会と役所との関係

問1は、役所から議会に向けての関係として、役所側の議会・議員に対する説明を十分と感じているかどうかを、他の役所と比較した中で尋ねた(図表9)。

非合併自治体では、「思う」「どちらかといえば思う」を合わせると62.6%になるが、合併自治体(現職)では47.0%と非合併自治体に比べて15.6%低くなっている。これは合併した自治体の方が議会・議員に対して十分な説明を行っていないといえるが、合併後間もないため役所と議会との関係構築にまで至っていないという見方もありうる。一方、合併自治体(旧議員)をみても、「思う」「どちらかといえば思う」を合わせると61.4%となっており、非合併自治体と近い数字となっている。

この調査では、旧議員に対しても現在の合併後の自治体についてどう考えているかという回答を求めている。しかし、現実に旧議員が直接的に体験しているのは合併前の市町村のようすがほとんどである。したがって、この設問に対する回答のように、旧議員の回答が合併自治体(現職)ではなく、非合併自治体の傾向に近くなるというバイアスがありうる。設問内容にもよるが、以下の設問においても同様の傾向がみられることがあるので、分析にあたっては留意する必要がある。

次に人口区分別にみても。「思う」「どちらかといえば思う」を合わせると、10,000人未満では60.3%、10,000人以上30,000人未満では57.7%、30,000人以上50,000人未満では58.0%、50,000人以上100,000人未満では44.4%、100,000人以上200,000人未満では77.8%、200,000人以上では76.4%となっている。最も数値が低いのが50,000人以上100,000人未満であり、この人口規模の議員は、役所側が議会・議員に対して十分な説明をしていないと認識しているようである。同じように「思わない」でみた場合も、この人口規模の割合が最も多い結果となっている。

問1が他自治体との空間的な比較であるのに対し、問1-1は、以前(合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年~10年前)と比較してどうかという時間的軸上での対比を尋ねている(図表10)。

非合併自治体では「以前よりは説明が十分になっている」が32.9%、「以前よりは説明が不十分になっている」が9.3%と肯定側の意見が多いのに対し、合併自治体(現職)では「以前よりは説明が十分になっている」が19.3%、「以前よりは説明が不十分になっている」が30.4%、合併自治体(旧議員)では「以前よりは説明が十分になっている」が21.0%、「以前よりは説明が不十分になっている」が37.6%となっており、合併自治体では否定側の意見が多いということがわかる。

図表 9

問 1 【役所→議会】 あなたの役所は議会や議員に対して政策の説明を十分に行っていると思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
思う	151	18.1%	76	17.2%	21	11.6%	54	25.7%
どちらかといえば思う	339	40.7%	200	45.4%	64	35.4%	75	35.7%
どちらかといえば思わない	241	29.0%	119	27.0%	64	35.4%	58	27.6%
思わない	95	11.4%	44	10.0%	30	16.6%	21	10.0%
無回答	6	0.7%	2	0.5%	2	1.1%	2	1.0%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

図表10

問 1 - 1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べてどう思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
以前よりは説明が十分になっている	224	26.9%	145	32.9%	35	19.3%	44	21.0%
変わらない	337	40.5%	189	42.9%	74	40.9%	74	35.2%
以前よりは説明が不十分になっている	175	21.0%	41	9.3%	55	30.4%	79	37.6%
わからない	62	7.5%	39	8.8%	13	7.2%	10	4.8%
無回答	34	4.1%	27	6.1%	4	2.2%	3	1.4%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

問 2 は、問 1 とは逆方向で、議会から役所に向けての関係を調べるため、役所が議会や議員の意見をよく聞いているのかということについて、他の役所と比較した中で尋ねた（図表11）。議員が公の場で意見を述べる機会は本会議や委員会での質問が一般的ではあるが、その他のインフォーマルな機会においても、役所側と接触し、役所側の政策形成過程に強い影響を及ぼすことは考えられる。

非合併自治体では、「思う」「どちらかといえば思う」を合わせると67.8%になるが、合併自治体（現職）では51.9%と非合併自治体に比べて15.9%低く、また合併自

図表11

問2 【議会→役所】 あなたの役所は議会や議員の意見をよく聞く方だと思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
思う	131	15.7%	70	15.9%	16	8.8%	45	21.4%
どちらかといえば思う	386	46.4%	229	51.9%	78	43.1%	79	37.6%
どちらかといえば思わない	230	27.6%	107	24.3%	58	32.0%	65	31.0%
思わない	66	7.9%	28	6.3%	23	12.7%	15	7.1%
無回答	19	2.3%	7	1.6%	6	3.3%	6	2.9%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

自治体（旧議員）でも59.0%と8.8%低くなっている。非合併自治体の方が合併自治体に比べて役所側が議員の意見を聞いている結果となっている。

次に人口区分別にみてる。「思う」「どちらかといえば思う」を合わせると、10,000人未満では64.3%、10,000人以上30,000人未満では63.8%、30,000人以上50,000人未満では54.0%、50,000人以上100,000人未満では48.4%、100,000人以上200,000人未満では74.1%、200,000人以上では72.2%となっている。最も数値が低いのは50,000人以上100,000人未満であり、この人口規模の議員は、役所側が議会・議員の意見を十分に聞いていないと認識していることがわかる。

問2-1は、問2が他自治体との空間的な比較であるのに対し、以前（合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年～10年前）と比較してどうかと、時間軸上での対比を尋ねている（図表12）。

非合併自治体では「以前よりは意見を聞くようになっている」が32.4%、「以前よりは意見を聞かないようになっている」が9.5%と肯定的な意見が圧倒的に多いが、合併自治体（現職）では「以前よりは意見を聞くようになっている」が20.4%、「以前よりは意見を聞かないようになっている」が26.0%、合併自治体（旧議員）では「以前よりは意見を聞くようになっている」が20.5%、「以前よりは意見を聞かないようになっている」が28.6%となっており、合併自治体の方に否定的な意見が多くなっていることがわかる。

問3は、役所の幹部職員（部長・課長クラス）の政策形成能力について、他の役所と比較した中で尋ねた（図表13）。自治体の政策立案・政策実施の制度的な責任者は

図表12

問2-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べてどう思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
以前よりは意見を聞くようになっている	223	26.8%	143	32.4%	37	20.4%	43	20.5%
変わらない	351	42.2%	186	42.2%	74	40.9%	91	43.3%
以前よりは意見を聞かないようになっている	149	17.9%	42	9.5%	47	26.0%	60	28.6%
わからない	62	7.5%	40	9.1%	13	7.2%	9	4.3%
無回答	47	5.6%	30	6.8%	10	5.5%	7	3.3%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

図表13

問3 あなたの役所の幹部職員（部長・課長クラス）は政策形成能力が高いと思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
思う	54	6.5%	31	7.0%	8	4.4%	15	7.1%
どちらかといえば思う	244	29.3%	124	28.1%	59	32.6%	61	29.0%
どちらかといえば思わない	384	46.2%	200	45.4%	88	48.6%	96	45.7%
思わない	130	15.6%	76	17.2%	21	11.6%	33	15.7%
無回答	20	2.4%	10	2.3%	5	2.8%	5	2.4%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

市町村長であるが、実際には幹部職員が中心となり政策を立案し、政策決定された事務事業を実施している。議員は現在の幹部職員の政策形成能力をどのように評価しているであろうか。

全体でみると肯定的に「思う」と答えた割合は6.5%ときわめて低く、特に合併自治体（現職）では4.4%と際立って低くなっている。ところが「思う」「どちらかといえば思う」を合わせた割合でみると、非合併自治体では35.1%、合併自治体（現職）では37.0%、合併自治体（旧議員）では36.1%と、むしろ合併した自治体の方が

幹部職員の政策形成能力は高いと感じている。

次に人口区分別にみしてみる（図表14）。「思う」「どちらかといえば思う」を合わせると、10,000人未満では30.0%、10,000人以上30,000人未満では34.2%、30,000人以上50,000人未満では32.0%、50,000人以上100,000人未満では33.3%、100,000人以上200,000人未満では63.0%、200,000人以上では62.5%となっている。100,000人未満までの自治体では30%前半とそれほど変わりはないが、100,000人以上ではその2倍の60%前半となっていることがわかる。また、「思わない」をみると、10,000人未満では19.9%だが、人口が増えるごとにその数字は低くなっており、50,000人以上100,000人未満では13.5%、人口200,000人以上では5.6%となっている。このことから、人口が多い自治体ほど幹部職員の政策形成能力は高いと認識している傾向がみられ、そのターニングポイントは100,000人となっている。

問3-1は、問3が他自治体との空間的な比較であるのに対して、以前（合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年～10年前）と比較してどうかという時間軸上での対比を尋ねている（図表15）。

合併自治体（現職）では、肯定的な意見「以前よりは政策形成能力が高くなっている」が25.4%と、非合併自治体の22.2%、合併自治体（旧議員）の18.6%を若干上回っており、合併を機に幹部職員の政策形成能力が高くなっていると感じていることがわかる。一方、「以前よりは政策形成能力が低くなっている」という否定的な意見

図表14

問3 人口区分別クロス集計

人口区分	思 う		どちらかとい えば思う		どちらかとい えば思わない		思わない		無回答	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
10,000人未満	19	6.4%	70	23.6%	145	48.8%	59	19.9%	4	1.3%
10,000人以上 30,000人未満	16	6.2%	73	28.1%	122	46.9%	44	16.9%	5	1.9%
30,000人以上 50,000人未満	1	2.0%	15	30.0%	29	58.0%	5	10.0%	0	0.0%
50,000人以上 100,000人未満	7	5.6%	35	27.8%	63	50.0%	17	13.5%	4	3.2%
100,000人以上 200,000人未満	3	11.1%	14	51.9%	7	25.9%	1	3.7%	2	7.4%
200,000人以上	8	11.1%	37	51.4%	18	25.0%	4	5.6%	5	6.9%

図表15

問3-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べてどう思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
以前よりは政策形成能力 が高くなっている	183	22.0%	98	22.2%	46	25.4%	39	18.6%
変わらない	391	47.0%	215	48.8%	76	42.0%	100	47.6%
以前よりは政策形成能力 が低くなっている	131	15.7%	54	12.2%	29	16.0%	48	22.9%
わからない	65	7.8%	38	8.6%	19	10.5%	8	3.8%
無回答	62	7.5%	36	8.2%	11	6.1%	15	7.1%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

をみると、合併自治体（現職）は16.0%と非合併自治体の12.2%に比べて割合が高くなっており、合併自治体では幹部職員の政策形成能力に対する評価が二分していることがわかる。

（2） 役所と住民との関係

問4は、役所から住民に向けての関係についての質問で、住民に対する事業や政策の説明は十分か、説明責任を果たしているかを、他の役所と比較した中で尋ねた（図表16）。本調査の対象は議員であるから、役所と住民との関係については第三者ということになる。したがって当事者ではないが、自治体の政治・行政過程に深く関わる議員として、その自治体の中では誰よりも近いポジションにいる観察者であるといっ

てよいと思う。

全体としては、「思う」の割合が6.3%であるのに対し、「思わない」は13.1%となっており、役所側の説明責任が住民に対して十分には果たされていないことがわかる。区分別にみると、非合併自治体では「思う」「どちらかといえば思う」が44.2%に対して、合併自治体（現職）は37.6%、合併自治体（旧議員）は39.5%と若干ではあるが非合併自治体の方が住民に対して政策や事業の説明を十分に行っていることがわかる。また合併自治体（旧議員）では、「思う」の割合が高い一方で「思わない」の割合も高く、旧議員の目からみれば役所の住民に対する説明責任の評価が分かっていることがわかる。

図表16

問4 【役所→住民】あなたの役所は住民に対して政策や事業の説明を十分に行っていると思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
思う	52	6.3%	29	6.6%	6	3.3%	17	8.1%
どちらかといえば思う	294	35.3%	166	37.6%	62	34.3%	66	31.4%
どちらかといえば思わない	342	41.1%	177	40.1%	82	45.3%	83	39.5%
思わない	109	13.1%	52	11.8%	25	13.8%	32	15.2%
無回答	35	4.2%	17	3.9%	6	3.3%	12	5.7%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

次に人口区分ごとにみてる（図表17）。否定的な意見「どちらかといえば思わない」「思わない」を合わせると、10,000人未満では56.9%、10,000人以上30,000人未満では55.4%、30,000人以上50,000人未満では54.0%、50,000人以上100,000人未満では57.9%、100,000人以上200,000人未満では40.7%、200,000人以上では37.5%となっている。人口規模が大きい方が否定的な意見は少なくなり、逆にいえば、規模の大きい自治体の方が説明責任を果たしているようにみえる。

図表17

問4 人口区分別クロス集計

人口区分	思 う		どちらかとい えば思う		どちらかとい えば思わない		思わない		無回答	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
10,000人未満	20	6.7%	97	32.7%	124	41.8%	45	15.2%	11	3.7%
10,000人以上 30,000人未満	17	6.5%	86	33.1%	108	41.5%	36	13.8%	13	5.0%
30,000人以上 50,000人未満	1	2.0%	22	44.0%	24	48.0%	3	6.0%	0	0.0%
50,000人以上 100,000人未満	8	6.3%	41	32.5%	54	42.9%	19	15.1%	4	3.2%
100,000人以上 200,000人未満	0	0.0%	14	51.9%	8	29.6%	3	11.1%	2	7.4%
200,000人以上	6	8.3%	34	47.2%	24	33.3%	3	4.2%	5	6.9%

問4-1は、問4が他自治体との空間的な比較であるのに対して、以前（合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年～10年前）と比較してどうかという時間軸上での対比を尋ねている（図表18）。

非合併自治体では「以前よりは説明が十分になっている」が23.4%、「以前よりは説明が不十分になっている」が7.3%であるのに対して、合併自治体（現職）では「以前よりは説明が十分になっている」が16.6%、「以前よりは説明が不十分になっている」が22.7%、合併自治体（旧議員）では「以前よりは説明が十分になっている」が16.7%、「以前よりは説明が不十分になっている」が31.4%となっている。非合併自治体の方が、役所の住民に対する関係を改善しているように見える。

問5は、問4とは逆方向で、住民から役所に向けての関係を調べるために、役所が住民の意見を聞いているかということ、他の役所との比較で尋ねている（図表19）。

全体としては、「思う」の割合が5.9%であるのに対し、「思わない」は9.9%と役所側が住民の意見を聞いていないと感じている議員が多いようである。区分別にみると、非合併自治体では「思う」「どちらかといえば思う」を合わせると51.1%、合併自治体（現職）では39.8%、合併自治体（旧議員）では44.3%と、非合併自治体の方が住民の意見を十分に聞いていることがわかる。また合併自治体（旧議員）をみると、「思う」の8.1%に対し、「思わない」も13.3%と高くなっており評価が二分していることがわかる。

次に人口区分ごとにみってみる。否定的な意見「どちらかといえば思わない」「思わ

図表18

問4-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べてどう思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
以前よりは説明が十分になっている	168	20.2%	103	23.4%	30	16.6%	35	16.7%
変わらない	423	50.8%	242	54.9%	90	49.7%	91	43.3%
以前よりは説明が不十分になっている	139	16.7%	32	7.3%	41	22.7%	66	31.4%
わからない	41	4.9%	27	6.1%	10	5.5%	4	1.9%
無回答	61	7.3%	37	8.4%	10	5.5%	14	6.7%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

図表19

問5 【住民→役所】 あなたの役所は住民の意見を十分に聞いていると思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
思う	49	5.9%	25	5.7%	7	3.9%	17	8.1%
どちらかといえば思う	341	41.0%	200	45.4%	65	35.9%	76	36.2%
どちらかといえば思わない	330	39.7%	162	36.7%	87	48.1%	81	38.6%
思わない	82	9.9%	39	8.8%	15	8.3%	28	13.3%
無回答	30	3.6%	15	3.4%	7	3.9%	8	3.8%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

ない」を合わせると、10,000人未満では50.5%、10,000人以上30,000人未満では49.6%、30,000人以上50,000人未満では52.0%、50,000人以上100,000人未満では57.1%、100,000人以上200,000人未満では40.7%、200,000人以上では33.3%となっている。問4と同様に、人口規模の大きい方が否定的な意見は少なくなっており、規模の大きい自治体の議員の方が、役所側が住民の意見をよく聞いていると認識していることがわかる。

問5-1は、問5が他の自治体との空間的比較であるのに対し、以前（合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年～10年前）と比較してどうかという時間軸上での比較を尋ねている（図表20）。

図表20

問5-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べてどう思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
以前よりは意見を聞くようになっている	178	21.4%	119	27.0%	31	17.1%	28	13.3%
変わらない	424	51.0%	223	50.6%	93	51.4%	108	51.4%
以前よりは意見を聞かないようになっている	123	14.8%	35	7.9%	31	17.1%	57	27.1%
わからない	46	5.5%	28	6.3%	13	7.2%	5	2.4%
無回答	61	7.3%	36	8.2%	13	7.2%	12	5.7%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

非合併自治体では「以前よりは意見を聞くようになっている」27.0%に対し、「以前よりは意見を聞かないようになっている」が7.9%、合併自治体（現職）では「以前よりは意見を聞くようになっている」17.1%に対し、「以前よりは意見を聞かないようになっている」が17.1%、合併自治体（旧議員）では「以前よりは意見を聞くようになっている」13.3%に対し、「以前よりは意見を聞かないようになっている」が27.1%と、非合併自治体の方が肯定的な割合が高くなっており以前より意見を聞くようになったことがわかる。

（3） 議員と住民、議員と県会議員・国会議員との関係

問6は、議会と住民との関係の密度の変化をみるために、議員と住民とが話し合う機会が以前（合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年～10年前）と比べて増えているのかについて尋ねた（図表21）。住民の代表である議員と住民との接点が、合併した自治体では合併前と比べてどう変化しているのか、また非合併自治体では5年から10年前に比べてどう変化しているかを尋ねている。

全体でみると、「以前よりは増えている」が31.6%であるのに対し、「以前よりは減っている」が19.8%と、議員と住民との話し合う機会が以前よりは増えていることがわかる。区分別にみても、非合併自治体では「以前よりは増えている」が37.0%に対し、「以前よりは減っている」が7.7%、合併自治体（現職）では「以前よりは増えている」が40.3%、「以前よりは減っている」が14.9%、合併自治体（旧

図表21

問6 あなたのまちの議員は、以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、住民と話し合う機会が増えていると思いますか？

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
以前よりは増えている	263	31.6%	163	37.0%	73	40.3%	27	12.9%
変わらない	355	42.7%	212	48.1%	73	40.3%	70	33.3%
以前よりは減っている	165	19.8%	34	7.7%	27	14.9%	104	49.5%
わからない	30	3.6%	19	4.3%	7	3.9%	4	1.9%
無回答	19	2.3%	13	2.9%	1	0.6%	5	2.4%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

議員)では「以前よりは増えている」が12.9%、「以前よりは減っている」が49.5%となっている。合併自治体(現職)では、合併前に比べて機会が減っている割合が非合併自治体に比べて高くなっているが、その一方で、以前より増えている割合も高くなっているのである。

問7は、議員が県議会議員や国会議員と話し合う機会が以前(合併した自治体では合併前、合併しなかった自治体では5年~10年前)と比べて増えているかということについて尋ねた(図表22)。これは、これまで日本の行政学で指摘されてきたボスチェーンシステム(選挙区選出の国会議員を頂点とし、県議会議員、市町村議会議員、地方有力者と連なる中央政党のピラミッド構造が地域ごとの政治構造になっていること)が、市町村合併や小選挙区制などによって変化しているかどうかを調べようとしたものである。

全体でみると、「以前よりは増えている」が21.9%であるのに対し、「以前よりは減っている」が24.2%と、議員が県議会議員や国会議員と話し合う機会が以前よりは減っていることがわかる。区分別にみても、非合併自治体では「以前よりは増えている」が26.5%、「以前よりは減っている」が19.0%、合併自治体(現職)では「以前よりは増えている」が23.2%、「以前よりは減っている」が22.1%、合併自治体(旧議員)では「以前よりは増えている」が11.0%、「以前よりは減っている」が36.7%と、非合併自治体の方が合併自治体に比べて県議会議員や国会議員と話し合う機会が増えていることがわかる。

図表22

問7 あなたのまちの議員は、以前(5年~10年、あるいは合併前)と比べて、県議会議員や国会議員と話し合う機会が増えていると思いますか?

選択項目	総 計		非合併自治体		合併自治体 (現 職)		合併自治体 (旧議員)	
	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比	人 数	構成比
以前よりは増えている	182	21.9%	117	26.5%	42	23.2%	23	11.0%
変わらない	392	47.1%	209	47.4%	87	48.1%	96	45.7%
以前よりは減っている	201	24.2%	84	19.0%	40	22.1%	77	36.7%
わからない	41	4.9%	21	4.8%	10	5.5%	10	4.8%
無回答	16	1.9%	10	2.3%	2	1.1%	4	1.9%
合 計	832	100%	441	100%	181	100%	210	100%

4. 小 括

問1、問2では議会と役所との関係について尋ねたが、議員からみた役所の相対評価は総じて厳しいことがわかった。その中において注目したいのは、非合併自治体の方が「以前よりは説明が十分になっている」「以前よりは意見を聞くようになっている」の割合が高いことである（図表23、24）。時間軸上の比較で考えると、非合併自治体では議員が役所側の努力を認めているという結果になっている。

一方合併自治体の議員からみた役所の評価は高くはない。特に時間軸上の比較においては、役所と議会との関係が希薄化していることが明らかになっている。

問3では役所の幹部職員の政策形成能力についての相対評価を尋ねたが、注目すべきは多くの議員が幹部職員の政策形成能力を積極的に認めていないことである。特に人口規模の小さな自治体においてその傾向が強い。人口が少なく、役所の規模が小さければ、当然、人材に恵まれる可能性も低くなることから、このような傾向があらわれるのは不可避的とも思われる。

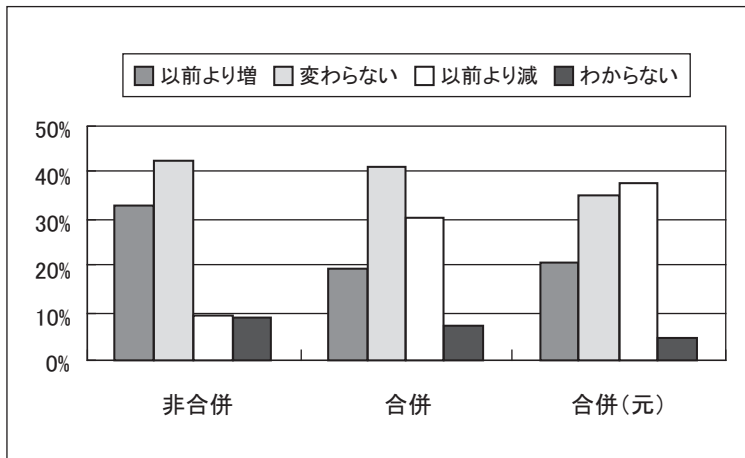
問4と問5では役所側の住民に対する説明責任と役所側が住民の意見に耳を傾けているかについての相対評価を尋ねた（図表25、26）。この結果をみる限り議員からみた役所側の評価は厳しいようである。区分別にみても、非合併自治体の方は住民に対する政策や事業の説明を十分に行っていると感じている割合が高く、また以前と比べて説明が良くなっていると考える割合も高くなっているが、合併自治体では非合併自治体ほど評価は高くはない。合併したことで規模が拡大し住民との関係が希薄化したことが想像される。

問6と問7では議員として住民と話し合う機会が以前と比べて増えているか、県会議員や国会議員と話し合う機会が以前と比べて増えているかについて尋ねた。非合併自治体では住民と話し合う機会は以前と変わらないという割合が高いものの、県会議員や国会議員との話し合う機会は以前と比べて増えている。また合併自治体を見ても、住民との話し合う機会が増えている割合が非合併自治体に比べて高い一方で、逆に減っている割合も高くなっている。合併自治体については問6・問7に共通して「以前より減っている」の割合が高く、合併の消極的な作用の一端がみえるとも考えられる。

本調査は、柏村秀一が2008年1月に福島大学地域政策科学研究科に提出した修士論文「自治体の「自立」について」の一部として実施した福島県内市町村議会議員全員に対する意識調査をまとめたものである。したがって本稿の原文は柏村が執筆している。

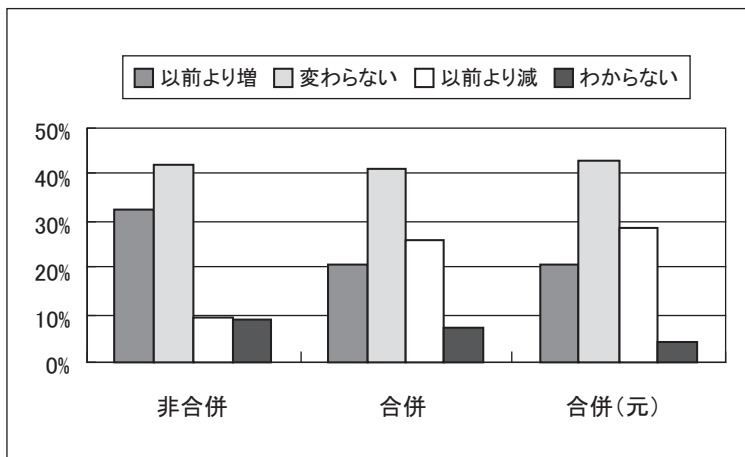
図表23【（図表10）のグラフ化】

問1-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、あなたの役所は議会や議員に対して政策の説明を十分に行っていると思いますか？



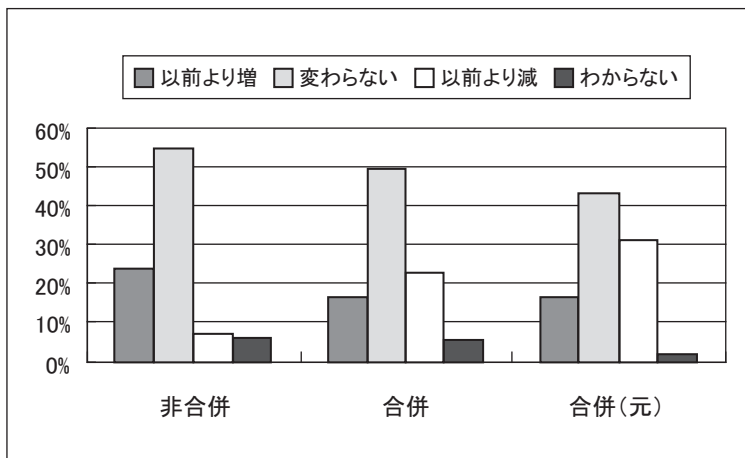
図表24【（図表12）のグラフ化】

問2-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、あなたの役所は議会や議員の意見をよく聞いていると思いますか？



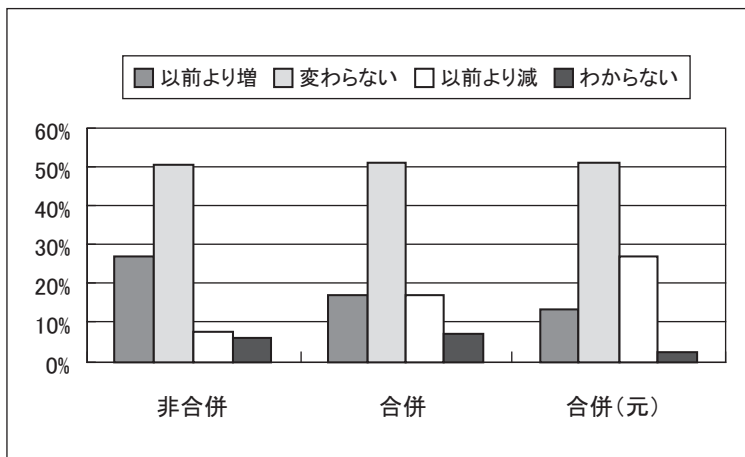
図表25 【（図表18）のグラフ化】

問4-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、あなたの役所は住民に対して政策や事業の説明を十分に行っていると思いますか？



図表26 【（図表20）のグラフ化】

問5-1 以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、あなたの役所は住民の意見を十分に聞いていると思いますか？



この調査結果の一部を引用して、今井照が平成の大合併についての検証をしているが⁽²⁾、調査結果そのものが公刊されていないために、多数の問い合わせをいただく結果を招いた。そこで今井の責任において当該部分に必要な最小限の加筆を行い、柏村の確認を経て公表することとした。もともと調査の実施に際して、調査票の設計などに指導教員として今井が関わってきたこともあり、本稿の文責は両者が共同して負うことになる。

平成の大合併の検証に関する社会調査は数多く実施されているが、非合併・合併を問わず、一定地域内の市町村議会議員全員に対する調査は、管見の限り存在しない⁽³⁾。できれば、全国規模でも実施したいところであるが、筆者たちの力量では不可能であり、本調査を参照の上、全国でこのような取り組みが行われることを期待する意味でも公表すべきだと考えた。

現在、今井は「市町村合併研究動向の論点」を準備しており、これまでのさまざまな研究実績を踏まえて、市町村合併全体の総括に向かいたいと考えている。日本の地方自治にとって、平成の大合併とはいったい何であったのかを探るための第一歩として、本調査の公表から学び取れることは少なくないはずである。

(いまい あきら 福島大学行政政策学類教授)

(かしむら ひでかず 福島大学地域政策科学研究科修士)

(2) 今井照『「平成大合併」の政治学』公人社、2008年、239-249頁。

(3) 近畿地方の合併自治体(31)の全議員(856)に対するアンケート調査については、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』58巻3・4号(2008年1月)、がある。

【資料】

市町村会議員の政策形成に関するアンケート

このアンケートは、県内60団体の市町村会議員（現職・元議員）の方々を対象に、市町村議員の政策形成として役所（役場）との関係や住民との関係などについてお伺いいたします。問いは全部で7問です。あてはまる回答番号に「○」でお答えください。

ご回答いただいたアンケート用紙は、同封いたしました返信封筒にて8月6日（月）までにご投函をお願いいたします。お忙しい中恐縮ですが、ご協力をお願い申し上げます。

・現在の年齢（20代 30代 40代 50代 60代 70代以上）

・議員経験年数（4年未満 4年以上8年未満 8年以上12年未満 12年以上）

○議会・議員と役所（役場）との関係

問1 はじめに議会・議員と役所（以下、市役所・役場は「役所」と表現します）との関係についてお伺いいたします。他の役所に比べて、あなたの役所は議会や議員に対して政策の説明を十分に行っていると思いますか？ （1つ）

- ①思う ②どちらかといえば思う ③どちらかといえば思わない ④思わない

問1-1 では以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、どう思いますか？

（1つ）

- ①以前よりは説明が十分になっている ②変わらない
③以前よりは説明が不十分になっている ④わからない

問2 次に、あなたの役所は、他の役所に比べて、議会や議員の意見をよく聞く方だと思いますか？ （1つ）

- ①思う ②どちらかといえば思う ③どちらかといえば思わない ④思わない

問2-1 では以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、どう思いますか？

（1つ）

- ①以前よりは意見を聞くようになっている ②変わらない
③以前よりは意見を聞かないようになっている ④わからない

問3 次に、あなたの役所の幹部職員（部長・課長クラス）についてお伺いいたします。
あなたの役所の幹部職員は、他の役所に比べて、政策形成能力が高いと思いますか？

（1つ）

- ①思う ②どちらかといえば思う ③どちらかといえば思わない ④思わない

問3-1 では以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、どう思いますか？

（1つ）

- ①以前よりは政策形成能力が高くなっている ②変わらない
③以前よりは政策形成能力が低くなっている ④わからない

○役所（役場）と住民との関係

問4 次に、役所と住民との関係についてお伺いいたします。あなたの役所は、他の役所と比べて、住民に対して政策や事業の説明を十分に行っていると思いますか？

（1つ）

- ①思う ②どちらかといえば思う ③どちらかといえば思わない ④思わない

問4-1 では以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、どう思いますか？

（1つ）

- ①以前よりは説明が十分になっている ②変わらない
③以前よりは説明が不十分になっている ④わからない

問5 次に、住民からの意見に対する役所側の対応についてお伺いいたします。あなたの役所は、他の役所に比べて、住民の意見を十分に聞いていると思いますか？ （1つ）

- ①思う ②どちらかといえば思う ③どちらかといえば思わない ④思わない

問5-1 では以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、どうですか？ （1つ）

- ①以前よりは意見を聞くようになっている ②変わらない
③以前よりは意見を聞かないようになっている ④わからない

○議員と住民との関係

問6 次に、議員と住民との関係についてお伺いたします。あなたのまちの議員は、以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、住民と話し合う機会が増えていると思いますか？ （1つ）

- ①以前よりは増えている ②変わらない
③以前よりは減っている ④わからない

○議員と県議員・国会議員との関係

問7 最後に、議員と県議員・国会議員との関係についてお伺いたします。あなたのまちの議員は、以前（5年～10年、あるいは合併前）と比べて、県議員や国会議員と話し合う機会が増えていると思いますか？ （1つ）

- ①以前よりは増えている ②変わらない
③以前よりは減っている ④わからない