

平成の大合併と議会議員非選出の影響について

幸 田 雅 治

(1) 調査設計及び調査項目について

1999年に始まった「平成の市町村合併」は、同年4月時点の3,229市町村から、市町村合併特例法の適用期限終了後の2006年4月には、1,820市町村にまで減少し、その後の合併により、2015年4月時点では、1,718市町村となった。市町村数がほぼ半減したことになるが、アメ（財政優遇策）とともにムチ（交付税削減（いわゆる「地財ショック」））によって国が強力に合併を推進し、主として、財政力の弱い自治体を合併へと追い込んでいくことによってもたらされたものと考えられている。このことは、本来、合併は地域の特色や将来の地域のあり方を考えるべきものであるにも関わらず、財政的理由でいやいやながら合併した自治体が多かった⁽¹⁾ことを意味している。現在は、市町村合併特例法の適用期限切れから約10年が経過し、合併後に市役所や町村役場が支所化したこと等による地域の衰退⁽²⁾や行政サービスの切り捨てが進んでおり⁽³⁾、合併地域の現状を分析すべき時期に来ていると言えよう。

自治総研に設置された「平成の合併検証研究会」は、前期においては平成合併の要因に関する研究・考察を行ってきたが、後期には合併の結果地域にもたらされた影響に関する考察へ重点をシフトしてきた。2014年7月には、合併前後の変化についての定量的な観測及びデータ保存を目的とした全国アンケートを実施し、行政組織、職員数、選挙関連のデータを収集した。その結果、「生活圏が他の地域とまたがっていない地域の場合、合併直後の首長選挙の投票率の落差が大きく、自治体の代表を選出する選挙に対する参加の低下が起きていること」、「小規模な自治体が合併した場合、中規模以上の自治体の場合と比べ、首長選挙及び議会選挙のいずれにおいても、当該地域における投票率は、合併しなかった同程度の規模の自治体と比べてより低下する傾向があること」、「支所の職員数の削減は合併直後から起こるが、一過性のものではなく、合併後一貫して削減され続けていること」など、合併によって、吸収された小規模町村は「周辺」化による深刻な影響が表れていることが明らかになった。詳細な分析については、第三章を参照いただきたい。

そして、調査結果から得られた事実の中で、特に合併後に新自治体議会に一人の議員も輩出できなくなった（ことのある）地域が多数存在することに注目することとなった。地域における政治代表を失った旧市町村が、合併後どのような問題に直面することになるのか、地域から政治代表が失われたことによって、その後の社会資本投資や住民生活面においてどのような影響を受けることとなるのかについての考察に取り組むこととした。合併による影響についての検証は多様な側面から行われる必要があるが、議員ゼロ地域においてはより顕著に合併の影響が現れているは

(1) (財)日本都市センター調査（1999年4月1日～2006年3月31日を期日として合併した全市に実施、回答率は416市/421市、「平成の大合併 都市要覧」2008年3月）

(2) 島山輝雄（2013）「合併後の市町村における周辺部の過疎化の検証」地理誌叢、54(2)、16頁～25頁

(3) 島田恵司（2013）「中心吸収型施策から脱却できるか」月刊ガバナンス、142号、28頁～30頁

ずだと考えたのである。

まず、合併後に新自治体議会に一人の議員も輩出できなくなった（ことのある）地域を抽出した上で、議員ゼロ地域の分類を行った。全国で、合併により当該地域から「新自治体議会に一人の議員も輩出できなくなった」地方議会議員選挙の経験がある⁽⁴⁾地域は、**図表 1**に示すように、アンケートに回答した自治体で少なくとも69地域あった。これらの地域については、①区域内に通ず力がなく、立候補者もない、②区域内に通ず力はないが、立候補者はいる、③区域内に通

<図表 1> 合併により地域の市町村議員がいなくなった地域

	新自治体名	旧自治体名
1	函館市	榎法華村
2	石巻市	雄勝町
3	登米市	津山町
4	飯能市	名栗村
5	長岡市	和島村
6	上越市	安塚町
7	上越市	大島村
8	上越市	中郷村
9	富山市	細入村
10	射水市	下村
11	白山市	河内村
12	白山市	吉野谷村
13	白山市	鳥越村
14	白山市	尾口村
15	福井市	清水町
16	大野市	和泉村
17	北杜市	白洲町
18	富士河口湖町	上九一色村
19	松本市	安曇村
20	飯田市	上村
21	可児市	兼山町
22	津市	香良洲町
23	津市	一志町
24	津市	美杉村
25	伊賀市	島ヶ原村
26	五條市	大塔村
27	鳥取市	福部村
28	鳥取市	佐治村
29	松江市	八束町
30	出雲市	湖陵町
31	隠岐の島町	布施村
32	美作市	東栗倉村
33	呉市	蒲刈町
34	呉市	豊浜町
35	呉市	豊町

	新自治体名	旧自治体名
36	福山市	内海町
37	庄原市	総領町
38	萩市	むつみ村
39	萩市	旭村
40	岩国市	本郷村
41	高松市	庵治町
42	さぬき市	寒川町
43	今治市	大西町
44	今治市	関前村
45	新居浜市	別子山村
46	宗像市	大島村
47	長崎市	香焼町
48	長崎市	伊王島町
49	長崎市	高島町
50	長崎市	外海町
51	大分市	野津原町
52	佐伯市	米水津村
53	鹿児島市	桜島町
54	鹿児島市	松元町
55	鹿児島市	郡山町
56	薩摩川内市	里村
57	薩摩川内市	上甕村
58	薩摩川内市	鹿島村
59	宮古島市	下地町
60	相模原市緑区	相模湖町
61	新潟市南区	味方村
62	新潟市南区	月潟村
63	新潟市西区	巻町
64	新潟市西蒲区	潟東村
65	新潟市西蒲区	中之口村
66	浜松市天竜区	春野町
67	浜松市天竜区	龍山村
68	浜松市天竜区	水窪町
69	京都市右京区	京北町

(4) 2014年度までの選挙で抽出した。したがって、2015年4月の統一地方選挙は含まれていない。

す力があり、立候補者もいる、④区域内に通す力があるのに、立候補者がいない、という4つに分類した。「区域内に通す力」があるかどうかは、当該選挙の最下位当選者を当選ラインと見て、当選ラインに届くだけの有権者がいるかどうかで判断している⁽⁵⁾。その結果、①は14地域、②は11地域、③は14地域、④は24地域⁽⁶⁾となった。

調査地は、①及び④から選んだ。①については、新自治体議会に議員を送りだせなくなるのが分かっているながら何故合併したのかという点、④については、新自治体議会に議員を送りだせるのに何故候補者を立てないのかという点について実地に分析することによって、地方議員の役割を浮かび上がらせることが可能ではないかと考えた。また、いずれの事例においても、議員がいなくなることによって、どのような影響を地域に与えたのかという点も明らかにしたいと考えたが、この点は、統計的分析を行うことがそもそも困難であり、現地調査を通じて得られた証言やデータに基づくものに留まらざるを得ないものとなっている。

地方議会は、憲法に基づき、議事機関（憲法93条1項）として審議機能を発揮するとともに、二代表制（憲法93条2項）の下における「長に対する」監視機能を発揮しなければならない。地方議会を構成する議員は、この責務を、住民の直接選挙によって選出されることから生ずる住民の代表者として果たす存在である。言い換えれば、住民のニーズを受けとめ、それを「社会一般に利害や正義を有する性質」（公共化）に高める役割を担っていると見えよう。議員がいなくなることは、当該地域に民主的正統性を持ったこのような存在が欠けることになることを意味し、住民意思が十分に反映されなくなる可能性が高まる。したがって、本来の意味で議員の役割を代替するものは存在しないが、議員の果たしている機能を別の形で代替するものとして、支所、地域審議会、地域自治区、地域住民自治組織などのルートがどのような役割を果たしているのかについても分析対象とした。

(2) 調査事例の位置づけ

調査事例について、全体を概観することとする。先に述べた4分類の該当性、議員ゼロになった理由、議員ゼロになったことによる影響、議員の役割の代替ルートの分析の順に簡単に記述していく。

① 庄原市旧総領町

分類では、④に該当する。

議員ゼロになった理由は、前議員が選挙直前に立候補を取りやめたため、候補者が擁立できなかったことによる。

議員ゼロの影響は、当該地域に関する一般質問がなくなったという影響は出たが、市議会の中で少数派にとどまることから議員への期待度は低く、影響はほとんどないと受け止められている。

議員の役割の代替ルートとしては、支所は権限がほとんどなく機能せず、地域審議会は運営が形骸化しており機能しなかった。7つの自治会の連合組織である自治振興区は、地域の要望を上げるルートとなっはいるが、地域の要望のハード事業が採用されることは少なく、総領

(5) 当該地域の有権者だけで判断することは出来ないが、ここでは、分類の一つの指標として用いた。

(6) 政令市に含まれることになった地域は除外している。また、選挙ごとに当てはまる分類が違うものもあり、そういった地域については複数回カウントしている。

発信ながらも全市的な課題というような行政の政策に反映されやすいソフト事業が反映されることが中心である。また、特殊事情として、副市長に元総領町総務課長が就任しており、副市長を通じて本庁に直接話を通すこともある。なお、「地域の政治代表（首長、議員）の消滅ないし減少によって、地域の政治代表による政策反映は困難な状況になっている。」と総括されている。

人口については、1990年代後半の定住促進策により、合併直前には横ばい状態であったが、合併後に再度減少に転じている。

② 函館市旧椴法華村

分類では、①に該当する。

議員ゼロになった理由は、いわゆる「地財ショック」で財政見通しが立たなくなったことによる。一方で、合併時は公選法違反事件により候補者不在となった選挙で村外から招かれ無投票当選を決めた村長であったことや、同時期に進められていた漁協の合併の等の影響が指摘される中での全会一致の議決でもあった。合併前から、議員ゼロになることはある程度予想できていた。選挙区選挙の後、現職が引退することを表明しており、出ても当選する確率は低い中、統一候補の調整が困難となり、候補者が確保できなかった。

合併後、各種行政サービスや施設の廃止・縮小が実施されており、また議員がいなくなっているから、地域には施策について決まってからしか話が来なくなったなどの不満はある。そのため、何とか地域が一丸となる基盤の構築を目指したが成功していない。

議員の役割の代替ルートとしては、支所については、住民からは支所任せではいけないので自分たちで基盤をつくらなければと見られていた。他の調査自治体と同様、支所の権限は少ない。地域審議会は、当初予定から5年延長され、2019年までは継続してはいるが、ただの要望を言う会になっており、議会の代替として看做すならば、機能しているとは言えないとの声も聞かれる。この地域で重要な役割を果たしていた漁協は、他の合併4町村の漁協は存続したにも関わらず、椴法華村の漁協のみが吸収される形で消滅してしまった。町会は7町会あったものを統合して強化しようとしたが、5町会が統合したのみで、住民意思を反映させるための一枚岩の組織へ基盤強化を行おうとする試みは実現しなかった。

人口については、合併後の10年間で3割も減少しており、高齢化の進展を含め衰退が著しい。

③ 鹿児島市旧桜島町

分類では、④に該当する。

議員ゼロになった理由は、候補者に価する人材不足や町長選をめぐる長年の政治的対立の影響などを背景に、有力な候補者を擁立できなかったことである。この対立は、合併の際の住民投票にも影響したと言われている。もともとは合併反対が多かったにも関わらず、合併賛成票が上回ったのは政治的対立に嫌気がさしたとの見方がある。

議員ゼロの影響については、前市議が地元利害を代表する十分な活動ができなかったため、いなくなっても影響は少ないとの意見、いないことの影響はあるとの意見の両論がある。

議員の役割の代替ルートとしては、支所は窓口機能に留まっており、地域の要望を吸い上げる機能は低下している。地域審議会は設置されていない。住民自治組織としての自治公民館は町内会組織として、合併前は大きな役割を果たしており、役場への要望などの民意反映のルートであったが、合併後は大きく機能低下した。合併後に市が校区単位で推進している地域コ

コミュニティ協議会では、自治公民館が協議会の構成団体の一部に包含されることで、地域の発言力が弱まり、むしろ、コミュニティの衰退が早まる可能性が高い。なお、まちづくり会議が2005年1月から2007年10月までの3年間設置され、まちづくりに関する報告書が取りまとめられたが、新市一体化が優先され、地域の課題は不問に付された。単なるガス抜き場に過ぎなかった。

戦前の「教育立村」の政策哲学の礎として歴史を重ねてきたフェリー事業が、合併により大幅に見直されたことは、合併というものが、地域の「核」となるものに少なからず影響を与えることを象徴するものである。

人口は、2010年国調で3,907人、対2005年度比でマイナス11.7%も減少しており、これは2005年度対2000年度比の2倍超の減少率である。

④ 上越市旧大島村

分類では、①に該当する。

議員ゼロになった理由は、人口からいって当選する可能性が低いいため、候補者が出なかったことによる。

地域自治区を旧町村（13区）だけではなく、旧上越市（15区）にも設置している。自治基本条例の中に明確に都市内分権を位置づけている。合併にあたって、それぞれの区の要請を踏まえることを確認していた。議員ゼロの影響を緩和するにあたって、「都市内分権」を作動させようとしている。議員の役割の代替ルートとしては、地域自治区の総合事務所がある。住民の声を市にあげる役割があるが、その実効性を検証するのはむずかしい。また、総合事務所の統合も提案され一部は実施されている。権限が所長に付与されていない問題とともに、今後の総合事務所の役割は議員の代替ルートにとって重要な論点となる。地域自治区（地域協議会）は、条例上に位置づけられ、市長からの諮問、諮問に対する答申、意見表明などが規定されるとともに、全国で唯一の公募公選制を採用しており、自治体内分権の先進自治体である。活動は活発に行われており、地域の独自課題については一定程度実現が図られてきている。ただ、総合事務所の再編など市全体の重要事項に関しては、市長からの諮問はなかったこと、実現できていない課題もあることから、その充実が必要になっている。

住民自治組織としては、合併前から存在していた4地区振興協議会があるが、町内会長、PTA、民生委員等で構成され、地域課題について市長に提出していた。合併後に、区の統一した見解をまとめるために組織されたまちづくり懇談会は、地域協議会、4地区振興協議会、町会長連絡協議会で構成され、地域活動支援事業の交付先の調整などを行っている。

人口は、2010年国調で1,927人、対2005年度比でマイナス14.3%も減少しており、これは2005年度対2000年度比の1.5倍超の減少率である。

⑤ 飯田市旧上村

分類では、①に該当する。

議員ゼロになった理由であるが、隣村である南信濃村地区と協力して一人の議員を選出しており、議員ゼロとしていない評価もある。議員を選出できないことが予想されるにも関わらず合併を選択したのは、当時の三位一体改革による苦境によるものである。

議員ゼロの影響については、ゼロとは考えられてはいないが、この地域では議員は全市的な課題に対応すればよいと考えている人が多いようであった。ただ、この考えにも一理あるが、

地域に関わる課題が現れた時に、その問題に関する地域の住民の声がどのように反映されるかは別問題であろう。

議員の役割の代替ルートとしては、地域自治区の事務所として自治振興センターがある。地域自治区（地域協議会）は、議員提案によって制定された自治基本条例に位置づけられており、「市民に身近な事務事業を市民の意見を反映させて処理する」とともに、「地域の意見を調整し、協働のまちづくりを推進する」ものとされているが、明確な権限あるいは果たす役割が規定されているわけではない。開催回数も年4回と必ずしも活発とは言えない。なお、自治振興センターは地域自治区の事務局を担っている。

住民自治組織としては、主として自治会によって構成され、公民館も構成員となっているまちづくり委員会がある。委員会は毎月開催するなど活発に活動しているとともに、地域の基本構想を策定するなど大きな影響力を持っている。地域協議会よりも権限が強いと見られている。まちづくり委員会は、自治基本条例において、そのままの名称として位置づけられているものではないが、「市は、市民組織が地域のまちづくりに取り組むため組織する委員会等の自主的及び自立的な運営を尊重します。」と規定されている。

なお、地域協議会（市の諮問機関）とまちづくり委員会（住民組織）の関係については、地域協議会が「地域の意見表出機能を有する組織」であるのに対して、まちづくり委員会は「地域の課題を抽出し、その課題を解決する実践組織」と考えられるが、役割の棲み分けが明確ではなく、今後、役割の重点化をどのように図っていくかによって、自治体内分権の有り様も変化することになる。

人口は、2010年国調で507人、対2005年度比でマイナス24.1%も減少しており、これは2005年度対2000年度比よりも減少幅が拡大している。

⑥ 長崎市旧香焼町

分類では、④に該当する。

議員ゼロになった理由は、共産党が強い地域で、党が選挙の地区割りしているために、他の地域の候補者が香焼地区を担当していた候補者がいたのであるが、共産党が長崎市議会選挙に4人の候補者を立てたため、全員落選した。

議員ゼロの影響は、香焼に関する一般質問が行われなくなったが、住民からはそれほどの影響はないと見られている。

議員の役割の代替ルートとしては、支所（香焼行政センター）は権限がほとんどなく機能せず、地域審議会は、構成員が合併時に町議会議員であった者で組織され、設置期間も2年半弱の経過措置的な位置づけのもので、形式的な運営で十分機能しなかった。住民自治組織としては、自治会長、PTA等が構成員となっているまちづくり連絡協議会が設置されているが、年2～3回程度と開催回数も少なく、これら団体の単なる「情報交換の場」としての位置づけしかなく、行政センターが説明する場となっている。

人口は、国勢調査人口の減少率の推移を比較してみると、合併前に比較して合併後は人口減少率が倍近くに増加している。

⑦ 鳥取市旧福部村

分類では、④に該当する。

議員ゼロになった理由は、立候補予定者が選挙直前に出馬辞退をしたために候補者を立てる

ことができなかつたことによる。

議員ゼロの影響は、大きな地域課題が解決しており議員の必要性を感じていないなどの理由により、住民からは影響はほとんどないと感じられている。

議員の役割の代替ルートとしては、支所は職員が大幅に減らされ、権限がほとんどなく機能せず、地域審議会は頻繁に開催されたが、不完全燃焼の印象が強く機能していなかつた。なお、地域審議会は2014年度で廃止されたが、これを衣替えした「地域振興会議」が2015年度から10年間の予定で設置された。

住民自治組織としては、自治会があり、市の自治連合会を通じて市に要望することによって、地域課題を解決している。これは、旧鳥取市が、自治会を通じて市役所に要望する「自治会主義」を採っていることによるものである。

人口については、鳥取市に隣接し、地の利があるため、他の合併地区との比較では、それほど減少していないが、このところの急減が問題になっている。

以上、調査自治体について、主要点のみの概観を行ってきたが、それを単純化して割り切った表にしたものが**図表2**である。議員ゼロの影響については、影響をどのような観点から捉えたらよいかの分析ができていないとともに、ヒアリング先が限られていることなどから、何らかの結論を出すまでには至らなかつた。ただし、限られた調査結果から、何が考えられるについて、次節で考察してみたい。

<図表2> 議員ゼロの影響と議員機能の別ルート

	分類	議員ゼロの影響	議員機能の別ルート				
			支所	地域審議会	地域自治区 (地域協議会)	自治会等 住民組織	その他
庄原市総領町	④	ほぼ無し	×	× 廃止	—	△	△(副市長)
函館市椴法華村	①	不明	×	× (2019年まで)	—	×	×(漁協)
鹿児島市桜島町	④	両論あり	×	—	—	×	
上越市大島村	①	不明	×	—	△	△	
飯田市上村	①	—	×	—	△	○	
長崎市香焼町	④	ほぼ無し	×	× 廃止	—	×	
鳥取県福部村	④	ほぼ無し	×	× 廃止	—	△	

(注)1. 表は各事例の原稿から筆者(幸田)が判断し、作成した。

2. ○は機能している、△は一部機能している、×は機能していないことの意味。—は該当なし。

3. 支所の欄は、窓口機能を担っている部分(狭い意味での支所機能)のみを捉えている。したがって、例えば、飯田市の自治振興センターは、窓口機能以外に地域自治区の事務局を担っているが、その部分は、地域自治区の欄で捉えている。

(3) 得られた知見と今後の論点

議員という存在は、先に述べたように、二元代表制を採るわが国の地方自治制度において、首長と並んで住民の代表を担う役割を果たしている議会の構成員であるから、重要であることは論をまたないところである。議会という公開の場で、政策課題を議論し実現する存在であるとともに

に、首長の政策を監視し、誤りを正すことができる民主的正統性を持った唯一の存在である。したがって、当該地域出身の議員がゼロになるということは極めて大きな影響をもたらすと考えてもおかしくはないだろう。しかし、総じて、本調査で取り上げた地域においては、議員がゼロになった影響は必ずしも大きくはないと住民には感じられているという結果になっている。影響は、数値的に計測できるものではないので、ヒアリングを通じて得た印象に留まっているが、全体的な傾向は示していると考えられる。これは、如何なる理由によるものであろうか。

第一に、合併前における旧自治体議会における議員の影響力と合併後の新自治体議会における議員の影響力の違いが大きい。合併前における旧自治体議会においては、当該地域の議員が集まって、自ら、地域の政策を決定することができたのであるが、合併後の新自治体議会においては、大きくなった自治体議会全体の定数の中のわずか1議席を占めるに過ぎず、何十分の一の影響力に大きく低下してしまうことになる。アンケート調査において、合併自治体、特に小規模な自治体が合併した場合に投票率の低下が大きいことは、住民の「あきらめ」を表していると見ることができる。したがって、たまたま1議席獲得できた場合と0議席になってしまった場合とで政策実現性という点から言えば、大きな違いは生じないと見られることもできる。

第二に、旧自治体議会における議員の役割と合併後の新自治体議会における議員の役割の変化が影響している可能性がある。旧自治体が小規模な町村で、合併後の新自治体が大きな都市であり、町村が吸収合併された事例を想像すると分かり易いだろう。町村議会の場合は、住民の日常的な要望に応える「地元要望」タイプの議員が一定程度いて、それが期待されている面があると思われるが、人口を多く抱える都市部の自治体では、そのような役割は期待されておらず、「より広い課題解決」タイプの議員が求められているといった違いがあり、そういった変化が合併によって起きることが無意識に理解され、そのために、議員への従来型の期待が希薄化し、いてもいなくても変わらないと感じていると考えることができる。旧自治体議会における議員には集落単位で選出されている場合もあるが、そうでなくとも、支持者の範囲が狭いことによって、きめ細かな住民ニーズに応える立場に置かれていたのが、合併後の新自治体議会における議員は旧町村全体を代表する、いわば「地域代表」ともいうべき立場に置かれることになることも影響していると考えられる。

第三は、そもそも議員が住民から信頼されておらず、役割を期待されてもいなかったため、議員がゼロになろうが影響はないというものである。住民の地方議員に対する信頼度は、全国的に低い⁽⁷⁾が、調査地域においても同様であり、議員がいてもいなくとも変わらないという反応をもたらしている面があろう。実際に、調査地域のいくつかで現実に聞かれた声である。また、住民意思の反映について、合併前から、議員よりも別のルートの方が機能していたため、議員の役割が相対的に低かったという地域もあると思われる。

上記の三つの理由によって議員ゼロの影響が余りないと意識されているとしたら、そのことをどう評価すべきであろうか。第一の点については、合併それ自体によって当該地域の声が届きにくくなるという結果をもたらされるということを十分認識することが重要である。仮に一人の議員を送りだせたとしても、何十分の一の影響力しか持つことができなくなってしまうのであるから、当該地域特有の事情や地域のアイデンティティは新自治体議会の新市としての統一性に押し

(7) 地方議員のイメージについての早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会の2014年8月アンケート調査で、「何をしているのかわからない」が56.1%、「いてもいなくても同じだ」が34.9%であった。

流されてしまう可能性が高い。これは、合併がもたらす「構造上」の問題と言える。特に、地域としての一体性の薄い地域が財政的理由で合併することは、住民自治の観点からも、地方自治の自殺行為となることを肝に銘じるべきである。

第二の点については、旧自治体議会における議員の役割と合併後の新自治体議会における議員の役割とで変化が生じていることは大なり小なり否定できないと思われる。しかし、仮に、多くの議員が「地元要望」タイプの議員だったとして、合併前における「旧町村全体の地域代表」を誰が担っていたかという点と首長に他ならない。とすれば、合併によって首長は存在しなくなるのであるから、その役割を代替する存在が必要となる。これは、合併による議員の「役割変化」と言える。新自治体議会全体の定数の1議員に過ぎなく、完全に代替することは無理であるとしても、議会という正統性を持った場に参加して地域の課題解決に努力する方途を持てるかどうかは重要であると言わざるを得ないだろう。

また、調査地域のヒアリングでは、大きな課題は余りなく、それほど困らないという住民の声が紹介されている。新自治体の中で対立するような大きな政策課題は、合併の際に合意されることが多い。そのため、このような反応になっていると思われるが、今後、地域の声を主張しなければならない局面になった場合に、「旧町村全体の地域代表」の存在があるかどうかは死活問題となる可能性が高いと言わざるを得ない。住民は、合併前と合併後の住民サービスの相違には敏感に反応するが、将来起きるであろう利害を想像して反応するのはなかなか難しい面もある。合併直後は、合併前のサービスが維持されたとしても、その後にサービス水準が下げられても、もはや抵抗する手段を持たなくなっているというのは、よく見られる現象である。この点から考えても、合併によって議員の役割が変化したので、議員の重要性も低下したと考えることは必ずしも正しくない。

第三の点については、議員が信頼されていないので、議員がいなくても良いということには当然ならないのであって、信頼に値する議員を選出することが大事である。また、議員とは別のルートが機能しているから議員はいなくても良いということにもならない。別のルートは、民主的正統性を有する存在である議員とは違って、そのルートが将来にわたって維持される保証はない。ましてや、合併によって、新自治体全体の利益が優先される環境下においては、そのような期待は絵に描いた餅である。

次に、議員が果たしている「住民の民意を反映する」という機能の一部を議員とは別ルートで果たしうるかについて考えて見たい。第一は、支所である。多くの合併市町村では、合併後の住民サービス維持のため、旧市町村役場を支所⁽⁸⁾として位置づけている。ここでは、窓口機能としての支所を捉えている。したがって、例えば、飯田市の自治振興センターは、窓口機能以外に地域自治区の事務局を担っているが、ここでは、その部分は含めていない。

物理的な意味での役場庁舎が支所として使われていても、その機能はまったく異なる。支所は、ごく軽微なものを除き、決裁権限は本庁が持つことになり、独自予算もまったくないか、あったとしても少額にとどまるのが一般的である。つまり、支所は、自己決定権を喪失し、独自に問題解決を図ることはできなくなる。問題解決には、本庁にお伺いを立てなければならないし、最終

(8) 総合支所、支所、分庁舎などの方式、名称があるが、本稿では、「支所」に全てを含めている。

的には本庁の考え次第ということになる。したがって、議員機能の別ルート⁽⁹⁾とはなり得ない。議員であれば、議会で取り上げることもできるし、行政当局を相手にする場合も、本庁の担当部署に直接に問題解決を働きかけることが可能である。

第二は、地域審議会である。地域審議会は、合併特例法に基づくもので、「期間を定めて」、「長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項につき合併市町村の長に意見を述べる審議会」であるが、合併の抵抗を和らげる手段として使われたもので、実質的な意味で機能した事例は全国的に皆無と言ってよいだろう。そもそも「期間を定めて」設置されるということ自体が、その隠れた目的を物語っていると言える。本稿の調査自治体においては、3団体で設置されていたが、いずれも役に立ったとは言えないものであった。したがって、議員機能の別ルートとして位置づけることはできない。

第三は、地域自治区（地域協議会）である。調査自治体として、地域自治区を設置しているのは、上越市と飯田市の2市のみであった。両市は、いずれも、自治体内分権の先進市であり、同時に、議会改革の先進市でもあった。上越市では、議会が地域自治区制度を支援する立場にあったし、飯田市は、地域自治区の規定が置かれている自治基本条例は議員提案の条例であった。自治体内分権を実効あらしめるためには、議会との継続的な連携が重要であるということが示唆されているのかも知れない。ただし、一方で、上越市大島村では、行政の考えと対立するテーマの場合には、地域協議会では実現不可能との意見も聞かれたところである。

第四は、自治会などの住民自治組織である。調査自治体の中で最も権限が強いと見られる飯田市では、条例の規定上必ずしも明確ではないものの、自治基本条例に根拠があること、そして、同条例が議員提案の条例であることが特徴的であると言える。また、飯田市では、議会とまちづくり委員会の連携を期待する住民の声が多いとのことである。ここでも、住民自治組織を実効あらしめるためには、議会との継続的な連携が重要であるということが示唆されているのかも知れない。

上記の第三及び第四は、いずれも自治体内分権の議論に関連する取組みであり、まずは、当該組織が有している権限や位置づけが重要となる。市長からの諮問機能、市長への意見具申機能などが権限として明確であるのか、どの程度の位置づけがされているのかということである。そして、諮問に対する答申や意見書に対する市長側の応答義務や尊重義務があるのかも重要で、実効性に大きく影響するものと考ええる。その上で、これらの組織の継続性がどの程度の強さで確保されているかが問題となろう。市議会の認知度が継続性の強さを左右することが上越市や飯田市の例から示唆されているが、ここに至って、上越市や飯田市の「市議会」が、旧町村の地域住民単独では影響を及ぼすことが相当に困難な存在となっていることに改めて気づくことになる。

合併後の新自治体における議会議員非選出の影響を分析対象として、新自治体議会に一人の議員も輩出できなくなった（ことのある）地域、つまり、地域における政治代表を失った旧市町村が、合併後どのような問題に直面することになるのかを考察しようと試みたのであるが、これら地域が失ったのは単なる「議員」ではなく、「議会」そのものを失ったのであり、そのことの意味が極めて重いということを我々は認識しなければならないだろう。

（こうだ まさはる 神奈川大学教授）

(9) 「議員機能の別ルート」は、議員の果たすべき根幹的な機能の「別ルート」として捉えることができるかどうかという観点から評価しているものである。