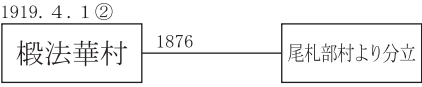
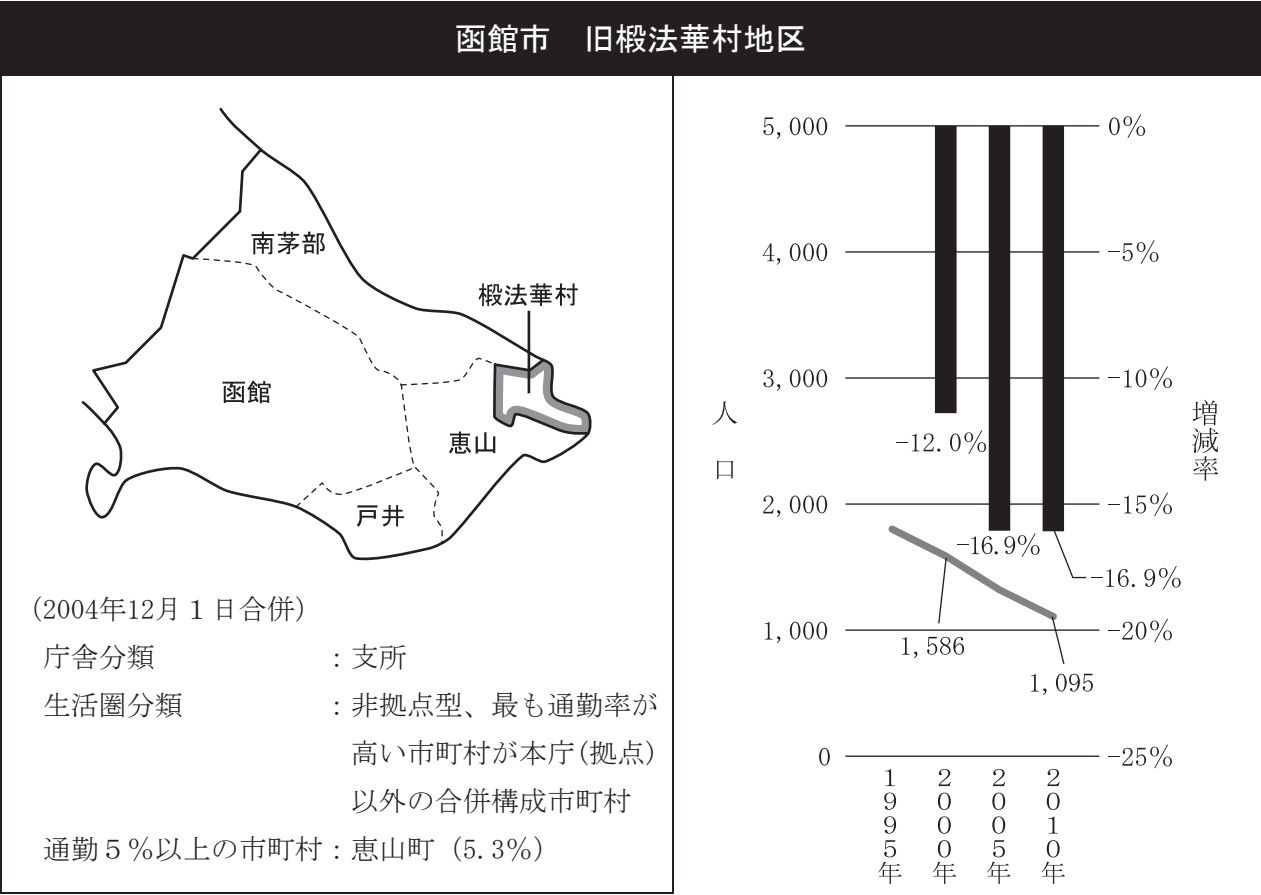


調査地点の概要

2. 函館市旧榎法華村



②……二級町村指定年月日

▼人口関係基礎データ

2010年国調人口 (新自治体における人口シェア)		人口増減率 (2005-2010)	面積	人口密度
1,095人 (0.4%)		-16.9%	24.92km ²	43.9人/km ²
世帯総数	1世帯あたり人員	18歳未満同居世帯割合	高齢独居世帯割合	高齢夫婦世帯割合
445世帯	2.44人	18.5%	16.2%	42.6%

▼選 挙

最後の首長	最後の首長選挙での 得票率 (直近)	最後の議会選挙 の投票率	定数 (うち無所属)	特例利用
船木 英秀 (2期目)	— (—)	94.59% (2回前)	11 (11)	在任・増員 : ○ 定数 : — 選挙区 : ○
議員1人あたり有権者数		130.0人 → 7,779.5人 (59.8倍)		

▼合併直前年度における財政状況 (決算年度 : 2003年)

基準財政需要額	基準財政収入額	標準財政規模	財政力指数
936,621千円	84,920千円	959,936千円	0.09
実質収支比率	公債費負担比率	公債費比率	起債制限比率
4.7%	34.2%	18.9%	10.4%
経常収支比率	左のうち人件費	左のうち公債費	
97.8%	31.8%	41.8%	

旧榎法華村 ― 地域プラットフォーム構築の挫折

堀 内 匠

(1) 旧榎法華村の概要

旧榎法華村は、亀田半島の活火山、恵山の麓に位置する漁村である。1966年に旧南茅部町との間にトンネルが開通し、また恵山を迂回する形のバイパスが開通するまでは村へは船でしか入ることのできない「陸の孤島」といわれる地域であった。主な産物は昆布、するめいか、ほっけ、スケトウダラ等で年間を通じて海産物がとれる。古くは出稼ぎ者を多く輩出する地域でもあった⁽¹⁾。

榎法華村の成立は1876年に尾札部村より分村したことによる（二級町村指定は1919年）が、2004年12月1日をもって南茅部町、恵山町、戸井町と共に函館市に編入されるまでのおよそ130年間、一度も合併を経験したことがない村であった。地域における函館全市に対する人口比率は0.5%程度の地域であり、合併前から議員がいなくなることを自覚していたはずの地域である。

「平成合併」期の合併後10年あまりで、旧榎法華村地域の人口は合併前の1,500人程度から1,000人程度まで減少し、27万人あまりが住む函館市において単独で議員を輩出する力はもはや無い。

検証すべき点は、新市に議員を送り出すことができなくなることは分かっているながら何故（失職することになる議員自ら意思決定に参加し）合併したのかという点、および、合併後に議員がいないことによって地域は不利益を受けたのかという点である。だが、後者については、合併から10年経った現在においてもその検証を行うことは困難であることは想定されるであろう。したがって、調査において力点を置いたのは、議会を失った上に新市議員がいないという事態に対応するために、地域や自治体はどのような策をとっているのかを明らかにしようということであった。議員を失った旧自治体地域がとった対策は、そのまま、自治体議員が担っている役割を写す鏡となるはずである。

(2) 合併の経緯

1999年4月の村長選挙に絡んで、2人の立候補者（総務課長の工藤慶蔵、助役の石岡直行）がともに公選法違反で逮捕される。逮捕容疑は、居住の実態のない知り合いに対して村への転入届けを出すよう依頼し、住民基本台帳と選挙人名簿に虚偽の登録をさせて詐偽投票をさせた疑いであった。

村内を二分していた両候補の逮捕と、村役場が舞台となった選挙違反であったことから、再選挙における候補者調整は難航した。そこで村井村会議議長らは、北海道町村会に対し、同会事務局長の出馬を要請。これを受け入れた船木英秀（佐呂間町出身）が無投票で当選を決めた。事件

(1) 石川雅典「出稼ぎ沿岸漁業地域の変化をどのようにとらえるか ― 北海道函館市榎法華地域の事例」秋田看護福祉大学総合研究所研究報告統合第4号、pp. 2-10

のしこりの残るなか、平成合併期の村の舵取りは村外の人間に託されることとなった。

合併は、当時の南茅部町長（飯田満）が音頭をとったとされる。南茅部町は茅部郡だが、一方で恵山町、楳法華村、戸井町が亀田郡なので郡が違ふ。茅部郡では鹿部町や砂原町等との合併パターンもありえた（実際、研究会を設置する（2002年5月、渡島戦略C）も解散）が、南茅部町は亀田郡の町村および函館市との合併枠組を選択した。これにより、中核市を目指す函館市に対する合併交渉において、被編入町村として数的優位を誇る南茅部町は亀田郡側町村を従え主導的役割を演じることとなる⁽²⁾。

しかし、合併を直前に控えた2004年7月16日、合併の立役者だった南茅部の飯田町長は、参院選における公選法違反（地位利用）で逮捕されてしまう。逮捕時には既に合併交渉はまとまっていたため、合併自体は遂行されたものの、合併後旧町村部の中軸となる人物が欠けることとなってしまった。

一方、楳法華村の合併に関しては、2001年8月に管理職等で構成する「市町村合併問題研究会」を設置した頃から検討がはじまった⁽³⁾とされる。当初、船木村長は合併について「今後の状況が見えず、判断しかねる」との立場をとり、恵山や南茅部と比べて後ろ向きではあった⁽⁴⁾が、船木村長は「自主財源は住民税で年間1億円ぐらい」しかなく、「遠くない将来、合併は避けて通れない」とは考えており⁽⁵⁾、2003年2月に函館市に設置された「市町村合併調査室」には4町村で足並みをそろえて参加することとなった。函館市を除く4町村のみによる合併、実現に至った函館市を含む合併、さらに合併しない場合の財政シミュレーションが渡島支庁から示され⁽⁶⁾、それらを検討した結果であった。実際にこのうち函館市との1市4町村合併が選ばれた理由は、函館市にとっては中核市への移行⁽⁷⁾が叶うこと、また町村部にとっては「地財ショック」の影

(2) 南茅部には合併事業として函館市縄文文化交流センター（中空土偶の常設展示施設＝国宝指定の条件）が建設され、中空土偶は「道内唯一の国宝」指定を受ける。町内の遺跡は三内丸山遺跡等とともに「北海道・北東北の縄文遺跡群」の世界遺産登録を目指すこととなり、土偶展示はその中心的な集客を担う。

(3) 北海道新聞2001年8月18日「合併研究会が発足＊楳法華村」

(4) 戸井の吉澤町長は単独で生き残りを図ると回答しており、4町村のなかでは楳法華以上に合併に慎重の立場だった。北海道新聞によるアンケート（「市町村合併首長アンケート（2の1）＊『賛成』『反対』ほぼ拮抗」）2002年6月6日

(5) 北海道新聞2007年5月5日「退任支所長に聞く3 船木英秀さん（楳法華）合併理解してくれ感謝」

(6) 2002年4月に示された。

(7) 2000年9月5日に示された北海道市町村合併推進要綱「みつめなおそう わたしたちのまち」によれば、中核市移行型のパターンとして、函館市には上磯町、大野町、七飯町、戸井町との合併パターンも示されていたが、上磯町、七飯町は函館市との合併を選択しなかったため（後に新設合併して北斗市を設置した）、中核市移行にこだわる函館市は楳法華を含む合併を選択することとなった。

響によるというものが公式な見解である⁽⁸⁾。

こうして榎法華村は、2004年12月に同じ亀田郡の戸井町、恵山町、および茅部郡南茅部町とともに函館市に編入された。合併時人口は1,500人あまりで、30万人の新函館市における人口シェアはわずか0.5%にすぎなかった。合併前から議員を失うことになるのは分かっていたというが、元議員は、道の指導もあり、規模が小さいなかで最終的にはどうあっても吸収されるであろう、漁協もまた合併の道を歩んだ経験からも、自治体の合併が避けられないとしたら、乗り遅れると余計に不利な交渉にしかなるまいと考えた、と話す。なお船木村長は合併後に支所長を1期つとめた後、榎法華には残らず、札幌へ戻ることとなった。

(3) 合併後の経緯

合併後、旧町村の首長はそれぞれに新市において旧町村単位に設けられた支所の特別職支所長として就任した。また議員については「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和40年法律第6号）の在任特例、定数特例を適用し、さらに合併後最初の選挙については旧自治体単位の選挙区を設置することとした。

2007年に行われた合併後最初の函館市議会議員選挙は、榎法華地区からは現職3人、新人1人の合計4人が立候補する乱立状態となった。乱戦を制したのは合併前からの議員で、旧村内で商店を営む村井正幸氏。漁協推薦で6期目の当選となった。だが村井氏は合併後1期のみつとめた後、本人の体調不良から2011年の市議選での立候補を見送った。榎法華地区の議員については、旧村内は1999年の村長選に見られるように二分されており、統一候補を調整することが困難であること、地域として、たとえまとまれたとしても、榎法華地区の有権者人口が1,000を割っており当選ラインまでほど遠いことから、結局後継候補を立てることなく、それ以来現在まで議員ゼロ状態が続いている。

① 合併建設事業

合併建設事業としては、次の事業が実施された。

- ・コンブ漁場等漁場の造成（2005～2006）
- ・ウニ種苗放流事業・ウニ移植放流事業の実施（2005～）
- ・大型魚礁の設置（2005～2010）
- ・漁船上架施設の整備（2012）
- ・魚箱保管施設の整備（2010）
- ・市有林の整備（2005～）
- ・ホテル恵風の改修（2011、2013～）

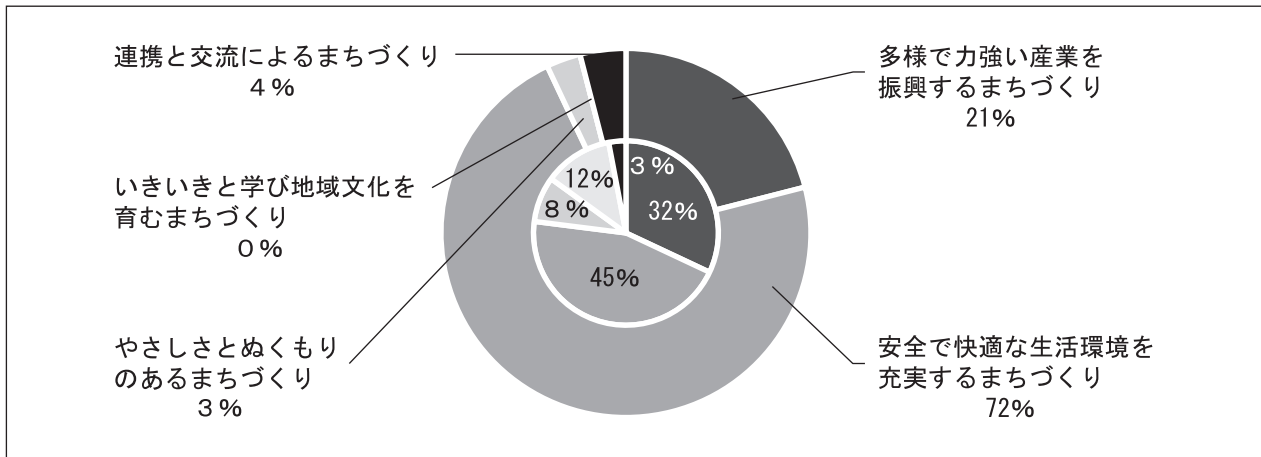
(8) 住民向けの合併協議会だよりでは、合併の必要性と題して、創刊号で以下のように述べている。「近年、全国の多くの自治体と同様に5市町村においても、地方交付税の減額や長引く景気低迷による税収の減少などが進み、財政的に厳しい状況にあり、また、少子化による人口減少とともに、高齢化が急速に進行しています。

さらに、本格的な地方分権の時代を迎え、自己決定・自己責任の観点から行政の政策立案能力を向上させ、その体制を強化していくことが求められています。

一方、住民の日常生活圏は、既存の行政区域を超えて拡大してきており、加えて、南北海道唯一の市として中核的な役割を担っていくことも求められています。

このような状況のなかで、5市町村の将来のまちづくりを考えたとき、自治体の目標である住民福祉の向上と地域の振興発展を図っていくためには、それぞれの特性を活かしながら、合併により新たな自治体としての枠組みを構築していくことが必要となってきています。」

合併事業の施策区分ごとの実績割合



- ・ 防火水槽の整備 (2008)
- ・ 矢尻小川の整備 (2011～)
- ・ 治山事業 (2005～)
- ・ 砂防事業 (2005～)
- ・ 市道の整備 ※絵紙山1号線 (2007)、中学校線 (2009)
- ・ 地方港湾榎法華港の整備 (2005～)
- ・ 簡易水道の整備 ※浄水施設 (2005～)、配水管 (2006～)、漏水調査 (2006～)、配水ポンプ (2011)、水道資材保管庫 (2009)
- ・ 銚子団地の整備 (2006～2008)
- ・ 恵山岬灯台公園防護柵の改修 (2005)
- ・ 榎法華共同墓地の整備 (2006)
- ・ 診療所経営への支援 (2005～2013)
- ・ 学校グラウンドの拡張および整備 ※榎法華中学校 (2007)
- ・ 学校給食共同調理場の整備 (2008～2009)
- ・ 榎法華総合センターの整備 (2010～2011)
- ・ 地域パワーアップ事業の実施 (2012～) など

漁村という地域特性を反映して、漁業関連項目の多さが目を引くが、市全域における割合と比べると地域における投資はむしろ消防・防災・生活安全や交通・情報インフラ、上下水道等の生活環境インフラへの投資に関する「安全で快適な生活環境を充実するまちづくり」分野の割合が高い割合を振り分けられているといえる(図表)。

② 地域審議会の設置

合併協議において、函館市では旧町村ごとに地域審議会を設置することとした。地域審議会は、市長の諮問に応じた審議や合併建設計画の執行状況に関する事、榎法華地域に関する意見を市長に対して述べることを目的として審議会が開催されていて、毎回意見交換を行い、

支所が市への意見としてとりまとめる⁽⁹⁾。本稿を執筆している2015年現在まで年3回⁽¹⁰⁾程度のペースで開催されている。メンバー構成は、設置に関する規程において、学識経験を有する者と公募によるものとしており、このうち学識経験を有する者は地区の公共的団体に推薦を依頼している。椴法華では15人の委員のうち13人が教育、民生、経済、漁協等各種団体代表、残り2人は公募となっている。旧村会議員で審議会委員をつとめた例は少なく、椴法華では合計4名（調査時点では1名のみ）。現在の構成メンバーは女性が15人中6人、35歳以下が1人、年齢層は70代が4人、60代が4人、50代が3人、40代が3人。

③ 支所機能

合併後、旧町村には旧町村単位を所管する支所がそれぞれ設置され、旧町村長が特別職の参与としてその初代所長に就任した。支所長は二代目以降部長級とされ、旧市の職員がつく例が多くなったが、椴法華では二代目に旧椴法華村職員である元教育事務所長が就任した⁽¹¹⁾。現在は椴法華も旧函館市の職員が支所長になっている。合併当初は予定価格500万円未満の調達を支所地域振興課で実施していたものが、2007年の支所長の特別職廃止以降は予定価格10万円未満の調達を支所地域振興課で実施するものとした。また、現地性を考慮し、500万円未満の不動産の処分または貸付けを支所長の特別の専決事項としているが、一部住民の間では権限が縮小されたものと受け止められている。

函館市では2012年に機構改革を行って、旧町村の調整連携部局については企画部内に地域振興室が置かれていたものが企画部計画調整課所管業務の一部へと吸収されることとなった。また、合併当初5課あった支所も、現在は3課（地域振興課、市民福祉課、産業振興課）体制へ、また人数も支所合計で280人いたものが110人まで縮小された⁽¹²⁾。椴法華支所は17名⁽¹³⁾の職員のうち旧椴法華村出身は8名（うち1名は再任用）。地域住民からの声として、支所長は地域出身職員にして欲しい、地域事情に精通した支所職員の配置を求める声があることは市当局も認識している⁽¹⁴⁾というが、行政改革の圧力は強く、支所の縮小傾向は続いている。地域の声を反映させる仕組み・体制が必要との声に対応するために、市としては地域審議会を設置したり、移動市長室（2010年まで）、市長のタウンミーティング（2011年以降）等を開催しているところである。

(9) 通常の会議で出された意見は「市への意見」として処理される。その他これまでに諮問に対する答申としてとりまとめられたものとしては、2010年度の「合併建設計画の執行状況（H17～H21）」（合併後5か年）、2013年度の「合併建設計画の変更」（期間延長）の2件。

(10) 委員改選の年は年4回開催となる。

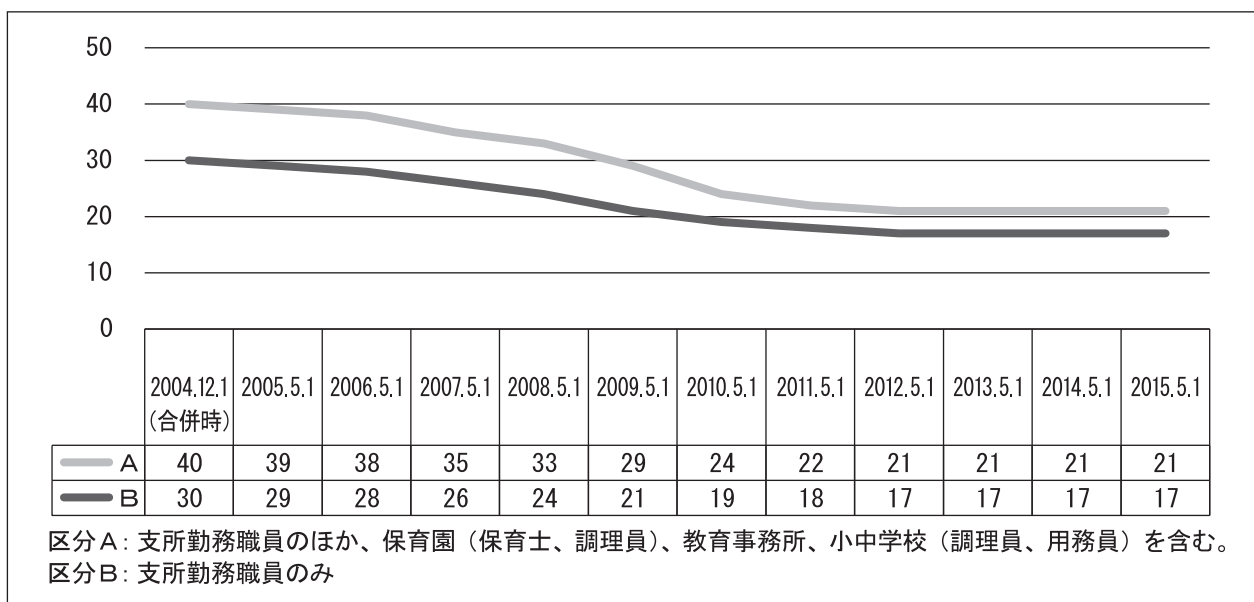
(11) 旧町村では、恵山のみ二代目以降支所長がすべて旧函館市の職員となっており、ほかに戸井は三代目以降が旧函館市の職員。南茅部の支所長は初代および三代目が旧南茅部職員で、二代目および四代目以降が旧函館市職員。

(12) 支所勤務職員のほか、保育園（保育士、調理員）、教育事務所、小中学校（調理員、用務員）を含む。支所勤務の職員だけを見た場合、合併前200人だったものが83人まで縮小された。

(13) 教育事務所を除いた純粋な支所勤務の職員数

(14) 計画調整課ヒアリングにおける提供資料による。

楡法華支所職員数の推移



（４） 合併後のインフラ維持や生活環境の変化

2004年12月の合併時に1,500人あまりだった人口は、2015年3月末現在で1,051人へと合併前に比べて約3割減った。

合併協議では大部分のサービスの水準や料金は旧函館市の制度に統一することを基本としたが、その他の制度については当面現状維持とした上で合併後に協議することとされた。合併10年を経るなかで、段階的に見直し＝廃止や縮小等が行われている。

① バス路線

楡法華地域と函館市内中心部を結ぶ路線については地域審議会でも存続を望む声が多かったものの、函館バス（株式会社）から、函館路線は平均乗車客数がゼロであると示され、午前中の便が廃止された。地域審議会の議論では利用客数の少なさには無料の楡法華地域福祉バスの運行が影響しているとの声もあがっていたが、市としては旧村内を中心に回る福祉バスと、函館市中心と楡法華の拠点間移動を目的とする路線バスとでは利用層が異なるとの見解に立つ。

② 地域会館

地域会館は、旧4町村にある住民等集会施設である。各町会に1会館あるいは複数会館あり、旧函館市では「町会会館」として利用されている。この地域会館および町会会館は、旧函館市では住民が負担する町会費により町会自らが維持管理しているのに対し、旧町村の会館は市が指定管理により委託料を支払う形となっている。この統一化を図る目的で、旧町村の会館について、町会に無償譲渡した上で旧市の会館と同じく町会費による自主管理へと移行を進めようとしている。そのための措置として、町会ごとに1会館へと統廃合を進めることになった。

楡法華においても地域会館は統廃合が進んでいる。統廃合は函館市の方針だが、楡法華では後述のパワーアップ検討会議の検討を経て町内会を統合したこともあり、統合前の旧町会単位でつくられていた町会会館をすべて維持することはできなくなった。

③ 楡法華高齢者福祉総合センター

楡法華高齢者福祉総合センターは、デイ、老健（生活支援ハウス）、指定居宅介護支援事業

所を一体化した施設として合併前の2000年に新設された。従前は特養枠の高齢者収容施設の機能もあったが、市福祉部から、ケアハウスから老健施設への施設転用の提案があり、2009年からは要介護2までを入居要件とすることとなった。それにともない、入所者の扱いが問題となったが、老健施設でありながら重度介護度の入居者は継続利用できることとした上で、新規の受付を停止した。

同センターは、開設当初は村社協が運営主体だったが、合併にともない市社協運営を経て2006年からは指定管理化した。しかし2014年の公募では利用料金制を採用する老人デイサービスについて収支均衡が困難との事情から応募がなく、2015年度については特例により市社協が引きつづき指定管理を行ってきたが、この間地域からは要介護3以上の入居を求める声があがり続けていた。2016年度以降は自立から要介護5まで入居可能な混合型介護付き有料老人ホームに転換されることが明らかになっている⁽¹⁵⁾。これに際し、センターの施設財産を無償貸与し、運営を委ねる方法での民営化を図ることとなった。

④ ホテル恵風

1997年4月、楳法華村は国民宿舎「恵山荘」を引き継いでホテル恵風を建設し、観光振興を目的として楳法華村が全額出資した第三セクター楳法華振興公社がその管理運営をはじめた。同公社は、ホテル恵風とともに1995年に隣接する恵山岬灯台の麓につくられたピカリン館灯台資料館を一体管理し、一帯に水無海浜温泉などが集積して立地している点を活かして村の地域振興の核となることを期待されてきた。楳法華地域においてはこれに比肩するような地域振興拠点開発は行われておらず、合併後においても同施設は地域の中核的な存在となっている。利用者は高齢者が多く、地域別では道南75%、札幌圏20%、内地5%と道内客が大半を占める。

2006年に指定管理制度が導入されてからは同公社が指定管理者として管理運営を続けてきたが、ホテル利用客数が10万3,308人（2005年）から7万3,686人（2014年）、宿泊客は2万1,514人から1万5,534人へと減少し、4年連続で営業赤字を計上することとなってしまった。これを受け、市は2015年度をもって振興公社を解散することとして指定を取り消すこととした。

とりわけ、ホテル恵風が東日本大震災後赤字化している点については地域審議会においても再三取り上げられ、事業継続を心配する声や経営陣の経営手腕を問うような発言が複数あがっていたが、地域にとってはその懸念が現実のものとなってしまっている。ただし市では、楳法華地域における同施設の重みについては認識しており、「同地域にとって不可欠な存在」として公社解散後も新たな指定管理者を指定した上で施設の運営は存続させることとしている。従業員は継続雇用される。

旧村内にとっては中核的な施設として思い入れも強い。三輪秀悦社長（函館市役所楳法華支所二代目支所長）は、楳法華時代は旧村内ほぼ唯一の宿泊施設でもあり大々的に宣伝できたが、函館市にとっては数多くある宿泊施設の一つにすぎなくなったために民業圧迫懸念等もありほとんど観光宣伝してもらえなくなったと話すが、赤字化の原因については明確な理由が分からないともいう。

⑤ 消防庁舎の移転

合併協議において、消防署は函館市東消防署の支署とすることとしていた。函館市消防本部は2004年から2014年を期間とする再編計画に沿って支署の移転を進めており、この一環として

(15) 函館新聞2015年10月29日「老人ホームに運営転換 楳法華高齢者福祉総合センター」

2015年度に楸法華出張所と恵山出張所を統合し、両地域の間地点にあたる恵山地区内に新庁舎を建設することとなった。主たる理由は両出張所とも建物の老朽化が進んでいる上、道が示した津波浸水想定でともに浸水被害を受ける場所に該当することなどがあげられている。恵山では旧市内へ救急搬送する際に往復で約2時間かかるため、その間戸井地区から救急車を配備する体制をとっているが、地元在住の職員が減少しており、「この状況を維持するのは困難」と判断したものとされる⁽¹⁶⁾。

⑥ 保育園の統合

2008年度から楸法華地区の「のぼら保育園」（定員60人）は恵山地区の「大潤保育園」（定員90人）と統合し、恵山支所にほど近い市営団地の敷地内に「つつじ保育園」として新設された。両保育園はともに木造平屋で、築35年ほど経過。老朽化が著しく、両保育園の建て替えは合併前の旧町村時からの懸案事項だった。合併建設計画にはそれぞれの整備費用を計上し、新市誕生後に対応を検討してきた。

⑦ 水道料金

簡易水道事業については函館市に引き継ぐものとし、水道料金については合併協議において一般家庭用は合併後の12月分から旧函館市の水道料金に統一し、事業用など一般家庭用以外については2010年までの5か年間は不均一とした後、旧函館市の水道料金に統一されることが決められていた。家庭用水道については旧函館市が最も安かったため、統一されることによって楸法華地域住民にとっては値下がりすることとなった。

⑧ 家庭ごみ

一般廃棄物処理費用の負担については、旧函館と南茅部は有料、楸法華を含む3町村は無料と相違があったが、合併後に有料化することで統一された。

⑨ 祭り

どうだんつつじ祭り、ふるさと夏祭りは実施主体である実行委員会が人手不足から解散となったこともあり、廃止された。

⑩ 基金の積み立て

特例債による基金は地域振興関連事業に運用益を支出しているが、償還の終わった部分について、2014年度に取り崩しを行い、中心市街地活性化事業の財源にあてられた。

(5) 議員不在の代替的手当と現在の懸案事項

1999年村長選の逮捕劇に見られるように、楸法華地域の選挙は以前から激烈なものだった。旧村内は二分され、函館市合併以後も地域における候補者統一が困難な状況になってしまった。合併後初となる2007年選挙では選挙区制が敷かれていたため、定数1は確保されていたが、4人が乱立する選挙を制した村井氏が当選した後、選挙区制が廃止され、全市一区で争われた2011年の選挙には旧村内いずれの陣営も候補者を立てることができなかった。仮に旧村内が1人の候補に統一できたとしても、合併以後人口減少が著しく、規模的には旧楸法華の地域代表を輩出する票

(16) 函館新聞2012年10月20日「函館市消防本部 恵山、楸法華出張所統合へ」

数にはとうてい及ばない状況を地域は自覚している⁽¹⁷⁾。合併以前から議員を輩出できなくなる懸念は認識されていたものの、諦めムードが漂うなか、合併の決議は全会一致で可決されたのだという。

地域に議員がいないことは、合併後のインフラ維持や生活環境の変化についてどのような影響を及ぼしたのだろうか。2011年に実施された合併後最初の選挙で楸法華選挙区から選出され、「最後の地域内議員」となった元議員は、議員引退後には消防署の統廃合等、地域の重要な施設の統廃合について、決まってからの話しかこなくなったと指摘する。また、議員時代には、楸法華中学校に給食センターを新設する件や、火葬場の統廃合を阻止する件では旧村長を含め一致してあたることで、これを成功させたものの、合併前からあった保育園統廃合構想には抵抗することはできなかったと話す。

地域の声を届ける政治的代表を失った楸法華において、どのようにこれを補完すべきか。函館市当局や地域団体も何らかの手立てが必要だと考え、合併後に地域一丸となってまとまるため基盤の構築を模索してきた。

① 地域審議会

地域審議会については、合併後に旧町村が埋没するという危惧を払拭するため設置された意味合いもあるため、旧町村議会の代わりとして地域課題についての発案や合意形成等を担うことを期待する向きも一部にはあったものの、実際には施策・事業提案や地域振興のための自主性を発揮することはほとんどなく⁽¹⁸⁾、単なる、地域団体の代表が市政に関する報告を受ける場、また委員の要望が出される場となりがちである。新函館市でもその位置づけについては苦慮しているように見受けられる。

地域審議会は合併建設計画の変更や執行状況にかかる諮問答申機関として設置されたものであるが、合併建設計画⁽¹⁹⁾の執行状況＝合併時に約束された合併特例債を利用した事業を監視することを大きな目的としているため、合併から10年で合併建設計画の計画期間が終了となることと合併特例債の期限が切れることを念頭に、当初は2014年度をもって解散する方向であった。しかし2012年に東日本大震災を契機として特例債期限が5年間延長されることになったことを受けて、函館市も起債の根拠となる合併建設計画の期間を2019年まで延長することとし、それに付随する形で函館市の地域審議会も計画の延長期間となる5年間は廃止せず存置されることとなった。

新市の議員については支所の職員との接点はほとんどないというが、支所長レベルでは接触をもつこともあるとされる。例えば地デジ難視聴地域の解消に向けた補助金獲得等では地域審議会等でも議論となった際に地元議員が近隣議員等と連携して議会や当局の説得にあたったと支所長経験者はいう。

今後については組織・運営形態を変更して存続させるべきという声が多いというが、いずれにせよ何らかの改革が模索されよう。

(17) 一方で、同様の条件に置かれているのは隣接する恵山だが、こちらも地域内の対立構造は著しいといわれるなかで、その対立構造が競争を呼び、地域割り意識の希薄な函館市中心部から票を集めた恵山候補2名は、恵山地域の人口規模を遙かに上回る票を集め上位当選を決めた。それを見ながらも楸法華では候補者を立てることはできないでいる。

(18) 計画調整課ヒアリングにおける提供資料による。

(19) 行政サイドからは合併建設計画の進捗をもって地域振興策として位置づけられることになる。

② 漁協

漁村である榎法華において、漁協は地域における最大の経済団体であり、多くの住民が日常生活において何らかの形で関わりをもつ意味において最大の地域団体でもある。合併前榎法華の村議のうち半数程度が漁協推薦の議員であったとされる。榎法華村は周辺自治体と異なり古くから1村1漁協であった。しかし漁協は、道が1993年に合併構想を打ち出して以降、榎法華漁協もまた単独での生き残りを模索するか周辺との合併かの選択を迫られることになっていた。

亀田半島では95年ごろから漁協の合併検討委員会を設け、話し合いが続けられてきた。1998年には函館市と福島町の漁協が相次いで合併し、「今後は亀田半島が有力な候補地になる」（渡島支庁）といわれており⁽²⁰⁾、市町村合併に先んじて漁協合併の機運が高まっていた。2001年には戸井町内2漁協が合併したほか、恵山町内の4漁協も合併推進協議会を立ち上げる事となった。一方、南茅部町は1994年以降町内6漁協の合併推進協議会が順次立ち上げられ、紆余曲折を経ながら2001年時点では2003年4月までに1町1漁協まで合併することが固まっていた。こうして榎法華の周辺町村では漁協は1町1漁協への合併に向けた動きが先行して進められていた。関係者の間では、「組合員減少と高齢化の中で組織存続には合併の道しかなかった。町も同じではないか」（吉田悦也・戸井漁協組合長）との見方もされるようになる⁽²¹⁾。

周辺町と異なり既に1村1漁協であった榎法華では、恵山町内の4漁協の合併推進協議会立ち上げに際して榎法華漁協側から合併検討を打診したものの、恵山側は町内漁協の合併を先行し、榎法華漁協の合併についてはあらためて協議することとされた。遅れること3年、2004年になって恵山町内4漁協の合併が済んだ後、榎法華漁協は巨大化したえさん漁協と合併協議を開始することになったものの、出遅れ感が強く、榎法華漁協がえさん漁協に吸収される形での合併となり、榎法華漁協は支所とされてしまった。このように漁協が合併協議への参加が遅れた結果不利な扱いを受けたとの思いは、函館市との合併を決めることになった漁協推薦の村会議員達にも共有されていたという。

結果的に、新函館市に編入された4町村のうち、市町村合併後に漁協を旧町村単位で残せなかったのは榎法華地域のみである。漁協が最大の経済団体であることから、地域振興における役割は大きいのだが、えさん漁協と合併したこともあって旧榎法華村という単位でのまとまりをもつことが困難になってしまっている。この地域においては市町村の区域再編と漁協区域再編とが互いにリンクしてきたといえる。

現在、漁協は、市議選ではえさん漁協推薦候補（旧恵山町地域の議員）を組織的に応援しているが、「周辺」へと追いやられる形となった榎法華漁協としては、本部対支所の対立等に起因する漁協内の不満について当該議員に相談することはできず、別の市議員に相談せざるを得ない状況にあるという。

(20) 北海道新聞1998年5月27日

(21) 北海道新聞2002年6月14日「＜合併の風＞第1部 渡島では*4*兵糧攻め*交付税削減に危機感*迫る期限、首長に憂い」

③ パワーアップ事業

人口減少や少子高齢化に加え合併による地域の活力低下については、とりわけ町内会には目に見える影響が出てきているとの危機意識があった⁽²²⁾。また近い将来、楯法華における地域活動の中心として位置づけられる町内会が消滅することになれば住民生活に影響が及ぶことも懸念された。このように地域の抱える問題や課題を意見交換し解決策を探る取り組みが求められたことから、楯法華地区町内会連合会の呼びかけで、2011年6月に楯法華パワーアップ検討会議が設立された。

パワーアップ検討会議では、2年間にわたる検討を行った末に町内会の基盤強化を目的とした統合再編を行うこととなった。旧村内全7町内会を統合することで、楯法華地域の基盤としてまちづくりを主体的に担うことを期待したものであったが、この統合構想は、2町内会については拒否されたことから、残る5町内会のみが統合される形となってしまった。旧村内町内会を統合したプラットフォームづくりは必ずしも成功しなかったといえる。

パワーアップ検討会議では、当初は先進地への視察や外部講師を招聘しての講演会等を函館市役所楯法華支所の地域コミュニティ推進経費等で実施してきたが、地域課題を探るために実施したアンケート結果などに除排雪などの負担軽減を望む声も数多くあったことから、それらに対応する楯法華地域限定のモデル事業として2014年から地域パワーアップ事業として函館市楯法華支所が50万円を計上し、地域の町内会と連携して対応していくこととなった。そのほかに地域パワーアップ事業としては高齢者宅の草刈り等も行っている。

楯法華地区を束ねる基盤をつくり住民主体の共同活動を促進することを目的として設立されたパワーアップ検討会議は、旧村内町内会の統合が中途半端な形になったことで、当初目論んだような一枚岩の強固な町内会基盤を形成する構想は画餅のまま2014年に終了した。

まとめにかえて ― 基盤無き地域振興

このように、楯法華地区では、合併後に議会がなくなり、議員ゼロ化したことにともない、地域一丸となってまとまるための基盤を求める声があがり、いくつかの試みがなされてきた。しかし地域審議会、漁協、町内会など様々な主体がそれぞれに地域課題を共有し解決する住民自治の基盤づくりを模索しながらも、今のところいずれの取り組みについても成功に至ったとはいえない状況にある。函館市としても、工藤・現市長が2011年に当選した際に自治体内分権の一環として地域経営会議を掲げる等したもの、未だ検討段階にあって実現には時間がかかるものと考えられる。地域自治の中核となる組織を欠き、また議員を輩出できないまま、楯法華地区はどのように地域としてのまとまりを維持することができるだろうか。

楯法華では最後の議員について地域の代表であったという認識はあったようだし、恵山地域（人口規模から見た場合議員を輩出する規模にないものの2人もの議員を擁する）の議員の話をする楯法華の住民を見ると、明らかに地域代表としての議員を欲している様子はいかがかであった。住民等に地域から議員が輩出されていた方が良いかをたずねると、地域輩出の議員がいた方が良いという回答が多くかえってくる。ただし、それでは議員がいないことによって具体的にどのような点で困るのかをたずねても、地域からの返答はほとんどない。ただまちづくりの基幹となる地域の「死活的施設」について、合併後に縮小・廃止されることになるのではないかとおびえる答えがかえってくるのみである。合併

(22) 地域審議会2012年度第1回議事録

前に存在した「地域」＝村の一部分の口利きを担う役割を担えなくなった議員は、住民からの具体的な要望の受け皿とはなりづらい。合併後に「地域」が住民生活の最も身近な単位から旧村全域を単位とするものへと変化したことで、「地域」代表の意味は根本的に変質していて、使いこなすのに苦慮している様子が見えてくる。

新市の職員から見た場合、議員は、地域代表として地域の声を吸い上げる役割を担うことはもちろん、施策を進める際に地域住民のベクトルを合わせる役割を担ってもらいなど、あくまで市の機関である支所と住民とのパイプとして働いてくれることを期待される。一方で、支所の旧村職員は議員の存在が日常の業務において不可欠な存在とはなっておらず、議員がいないことで困ることはないと話す。ただ支所長など幹部になると話は違って、地域の重要施策については議員が口を利いた方が本庁とのコミュニケーションがしやすいといった答えがかえってくることもあり、行政組織内でも期待される位置づけがやや異なる。いずれにせよ地域の要望を集約する地域審議会や地域団体等をいっそう活用することで村議会という機関の代用回路の形成につとめてきた行政組織において、合併後の市議会議員は、口利きを求め圧力をかけてくるやっかいな存在というよりは地域の施策を実現するための本庁とのパイプの一つへと認知が変化している様子がうかがえた。

一方で、これまでの議員の活動に不満をもっていた住民層にとっては、合併後に議員がいなくなったことは一種の好機ともなっている。議員を介すことがなくなった地域組織等は担うべき役割・重要性が増すため、組織化に成功しさえすれば、旧態依然とした地域構造を打破した革新的なまちづくりが可能になる機会となるからである。こういった住民団体は、行政組織の思惑と合致すれば、合併後に議員のいない地域の自治の新たな担い手として活躍する土台を得ることになるかもしれない。だが地域の組織化は簡単ではない。今回の事例に見てきたとおり、高齢化の進行による団体運営の担い手不足等もあり、榎法華においては地域の組織化についていずれの試みも頓挫しており、今後市内における存在感の埋没が懸念される。

(ほりうち たくみ 地方自治総合研究所研究員)

【調査概要】

- <調査員> 堀内匠、畠山輝雄
- <日程> 2015年8月31日～9月3日
- <調査先> 函館市企画部計画調整課
函館市役所榎法華支所地域振興課
遠山俊一（函館市議）
村井正幸（元函館市議（榎法華選挙区））
川口英孝（函館市榎法華地区町会連合会会長）
三輪秀悦（函館市榎法華振興公社社長（元函館市役所榎法華支所長））

ほか
(いずれも敬称略)