

松 山 大 学 論 集
第 25 卷 第 2 号 抜 刷
2 0 1 3 年 6 月 発 行

市町村合併評価の規定要因
—— 愛媛県 5 都市の調査より ——

市 川 虎 彦

市町村合併評価の規定要因

—— 愛媛県 5 都市の調査より ——

市 川 虎 彦

1 問題の設定

2000年代前半、市町村合併が国の政策として推進された。それを受けて愛媛県では、2001年2月に「愛媛縣市町村合併推進要綱」が県当局から示され、県が強力な旗振り役となって市町村合併が推し進められた。「合併推進要綱」では、70市町村を11に統合する基本パターンが提示されていた。その後、2003年4月に新居浜市が別子山村を編入合併したのを皮切りに、2005年8月の新宇和島市の誕生まで、次々と合併が実現していった。その結果、70市町村は、2006年には20市町へと大幅に減少することになった。

市町村合併が行われ始めて10年近くたち、様々な形で合併に対する検証作業が行われ始めた¹⁾。その中で、例えば全国町村会の「道州制と町村に関する研究会」は、合併した9自治体の首長・元首長・自治体職員・議会関係者・地域のNPO関係者などに対してヒヤリング調査を行い、その結果を公表している。それによれば、合併によるプラスの効果として、財政支出の削減、職員の能力向上、住民サービスの向上、広域行政の実現、合併を契機とした地域活性化に向けた機運の醸成、住民自治の充実に向けた取り組みの開始などが挙げられたとされる。逆にマイナスの効果としては、合併時に立てた財政計画から乖離した財政運営、財政規律の低下、行政の住民対応力の低下、行政の機動性の低下、行政サービスの画一化（旧市町村の独自施策の廃止・縮小）、行政と住民相互の信頼関係・連帯意識の低下、住民自治活動の衰退、地域審議会の形骸化、周

辺部の衰退などが挙げられている²⁾。

それでは、現に市町村合併を経験し、現にそこに居住している一般住民は、市町村合併をどのように評価しているのでしょうか。また、評価を規定する要因は何なのであるでしょうか。このようなことを明らかにするため、市町村合併が大きく進められた愛媛県の自治体で住民意識調査を試みた。調査対象とした自治体は、今治市・西条市・四国中央市・大洲市・伊予市の5市である。このうち、西条市と四国中央市は、2つの市が含まれた合併である。今治市・大洲市・伊予市は、1つの市を中心にして、その周辺の町村が合併してできた市である。いずれも旧市の名称が、そのまま新市の名称になっている³⁾。次節では、これらの市で行った調査の概要を示す。つづいて第3節では、各市の住民の合併に対する評価を検証する。第4節では、どのような要素が合併の評価に影響を与えているのか、重回帰分析を行うことで探ってみる。この過程で、住民の声が市政に反映されているかどうかという評価項目が、合併の評価に最も影響を与えていることがわかった。最後に第5節で、合併後に「住民の声が反映されにくくなった」ことの背景とその対応策について論じてみたい。

なお、クロス集計表の下部に表記されている「 $p < 0.05$ 」「 $p < 0.01$ 」は、カイ2乗検定の結果、それぞれ5%水準、1%水準で有意であったことを示す。また「n. s.」はカイ2乗検定の結果、有意ではなかったことを示す。

2 調査の概要

以下に5つの調査の概要を示すことにする。今治市調査は、選挙人名簿より系統標本抽出で選んだ20歳以上80歳未満の男女1,000名に対して行った。調査方法は郵送法にて行い、調査期間は2006年12月20日から2007年1月15日にかけての期間であった。回収できた有効票は342票（回収率34.2%）であった。

西条市調査は、選挙人名簿より系統標本抽出した西条市に居住する20歳以上の男女1,500名を対象に行った。調査期間は2010年9月8日～9月21日

で、郵送調査にて行われた。返送された調査票のうち、有効票は616票（回収率41.1%）であった。

四国中央市調査は、選挙人名簿より系統標本抽出した四国中央市に居住する20歳以上の男女1,500名を対象に行った。調査期間は2011年10月7日～10月24日で、郵送調査にて行われた。返送された調査票のうち、有効票は635票（回収率42.3%）であった。

大洲市調査は、大洲市の選挙人名簿より系統標本抽出した20歳以上の男女1,500名を対象に行った。調査期間は2009年7月10日～7月31日の間に行った。調査方法は郵送調査で行い、655票の有効回答を得ることができた（回収率43.6%）。

伊予市調査は、伊予市の選挙人名簿より無作為抽出した20歳以上の男女1,220名を対象に行った。調査期間は2012年9月27日～10月15日である。調査方法は郵送調査にて行った。496票（回収率40.8%）の有効回答を得ることができた。

5市それぞれの調査で市町村合併に関して、合併自体の評価（「合併してよかったと思いますか、よくなかったと思いますか」と合併後の行政や生活の変化に関する8項目（「住民の声が反映されにくくなった」「広域的なまちづくりが行われはじめた」「市民に対する行政サービスの低下が起きている」「行政の効率化がすすんだ」「中心部ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」「主要な行政計画に重点投資している」「地域の特性や伝統が薄れた」「新規事業により市のイメージアップがはかられた」）についての評価を質問した。以下、これらの調査結果より、市町村合併の評価とその規定要因について考えていきたい。

3 市町村合併の評価

ここでは、市町村合併が合併自治体の住民にどのように評価されているのかみていきたい。各市の住民評価を比較してみると、愛媛県内最多の12市町村

が合併した今治市で最も評価が低く、「よかった」「ややよかった」と回答している人の比率は、あわせて13.8%にすぎない。逆に四国中央市が合併に対する評価が最もよく、約30%の人が「よかった」「ややよかった」と回答している。西条市・大洲市・伊予市は「よかった」「ややよかった」が20%程度で、今治市と四国中央市の中間的な位置にある。

表1 市町村合併の評価：人(%)

	今治市	西条市	四国中央市	大洲市	伊予市
よかった	19(5.6)	69(11.2)	93(14.6)	66(10.1)	58(11.6)
ややよかった	28(8.2)	61(9.9)	102(16.1)	55(8.4)	51(10.2)
どちらともいえない	151(44.2)	263(43.7)	257(40.5)	314(47.9)	261(52.4)
あまりよくなかった	69(20.2)	123(20.0)	103(17.0)	123(19.5)	74(14.9)
よくなかった	70(20.5)	91(14.8)	73(11.5)	88(13.4)	51(10.2)
無回答	5(1.5)	3(0.4)	2(0.3)	4(0.6)	3(0.6)
合 計	342(100.0)	616(100.0)	635(100.0)	655(100.0)	498(100.0)

次に各市の内部で、合併の評価に差異があるのかどうか、みていきたい。

今治市は、旧今治市と越智郡の11町村(朝倉村・玉川町・波方町・大西町・菊間町・吉海町・宮窪町・伯方町・上浦町・大三島町・関前村)の新設合併により、2005年1月に誕生した。愛媛県の「市町村合併推進要綱」(2001年2月)では、旧今治市と越智郡15町村の合併が示されていた。このうち、島嶼部の上島地区1町3村が独自に合併を目指したため、残りの12市町村の枠組みでの合併となった。

旧今治市と合併した越智郡は、陸地の地域(朝倉村・玉川町・波方町・大西町・菊間町)と本四連絡橋で結ばれた大島(吉海町・宮窪町)・伯方島(伯方町)・大三島(上浦町・大三島町)からなっている。12市町村の合併は、全国的にみても大型の合併であった。

合併の評価を、旧今治市・陸地部の旧越智郡の町村・島嶼部の旧越智郡の町

村という居住地域別にみると、カイ2乗検定の結果、関連がみられた。旧今治市域では、「どちらともいえない」と評価を保留する人が55.5%を占める。これに対し、旧越智郡域では、「どちらともいえない」は26.2%に急減し、「よくなかった」と「あまりよくなかった」をあわせると65.4%にまでなる。さらに同じ越智郡域の中でも、陸地部は「よくなかった」が28.4%、「あまりよくなかった」が35.1%、島嶼部は「よくなかった」が46.4%、「あまりよくなかった」が21.4%となっている。島嶼部では「よくなかった」と明確な否定的評価をする人が半数近くの上っている。島嶼部の人々の合併に対する評価の厳しさがわかる。

表2 今治市 旧自治体×合併評価：%

	よかった	ややよかった	どちらとも いえない	あまりよく なかった	よくなかった	%の基数
旧今治市	7.9	10.2	56.3	14.6	11.2	206
越智陸地	4.1	5.5	26.0	35.6	28.8	73
越智島嶼	0.0	3.6	27.3	21.8	47.3	55
合計	5.7	8.1	44.9	20.4	21.0	334

$p < 0.01$

西条市は、西条市・東予市・丹原町・小松町の2市2町の新設合併により、2004年11月に発足した(人口116,634人[2004年2月末]、面積509.04km²)。愛媛県の「合併推進要綱」では、新居浜・西条圏域の3市2町(新居浜市・西条市・東予市・丹原町・小松町)の合併を、基本パターンとして示されていた。しかし、新居浜市が別子山村との合併に進んだこともあり、新居浜市を除く2市2町の枠組みでの合併となった。

合併の賛否を旧自治体別にみると、カイ2乗検定の結果5%水準で有意であった。旧西条市の市民に比べて、他の旧自治体の市民の方が、「よくなかった」「あまりよくなかった」と回答した人が圧倒的に多かった。「よくなかった」「あまりよくなかった」をあわせると、旧西条市17.4%、旧小松町41.7%、旧

東予市 55.3%，旧丹原町 60.8%となっている。新市の中核自治体であり，市庁舎が置かれた旧西条市から地理的に西へ行くほど，「よくなかった」という評価の人が増えていく傾向がみられる。

表3 西条市 旧自治体×合併評価：%

	よかった	ややよかった	どちらとも いえない	あまりよく なかった	よくなかった	%の基数
旧西条市	14.5	12.5	55.6	11.3	6.1	311
旧東予市	7.0	7.0	30.8	32.0	23.3	172
旧丹原町	8.7	7.2	23.2	30.4	30.4	69
旧小松町	10.4	10.4	37.5	22.9	18.8	48
合計	11.3	10.2	43.3	20.3	14.8	600

$p < 0.05$

大洲市は，2005年1月，大洲市・長浜町・肱川町・河辺村の1市2町1村が新設合併して誕生した（人口52,762人 [2000年国勢調査]，面積432.20 km^2 ）。愛媛県の「合併推進要綱」の基本パターンでは，大洲市と喜多郡（肱川町・長浜町・内子町・五十崎町・河辺村）の合併が示唆された。このうち内子町と五十崎町が独自に合併を模索したため，残りの1市2町1村の枠組みでの合併になった。

合併の評価を旧自治体別にみると，旧大洲市の在住者が「よくなかった」「あまりよくなかった」をあわせて25.1%であるのに対し，旧長浜町の在住者で

表4 大洲市 旧自治体×合併評価：%

	よかった	ややよかった	どちらとも いえない	あまりよく なかった	よくなかった	%の基数
旧大洲市	10.8	9.0	55.1	16.3	8.8	454
旧長浜町	7.0	7.0	38.6	27.2	20.2	114
肱川河辺	4.3	2.1	17.0	31.9	44.7	47
合計	9.6	8.1	49.1	19.5	13.7	615

$p < 0.01$

は47.4%となる。旧肱川町・旧河辺村に至っては、あわせて76.6%の住民が「よくなかった」と評価している。旧大洲市の周辺部に組み込まれる形となった地域の住民の評価が厳しい。

四国中央市は、伊予三島市・川之江市・土居町・新宮村の2市1町1村の新設合併により、2004年4月に誕生した（人口94,326人〔2000年国勢調査〕、面積419.98km²）。愛媛県の「合併推進要綱」に示された基本パターンでは、宇摩圏域2市1町2村の合併が示唆されていた。しかし、別子山村は別子銅山を介して人的つながりが深い新居浜市との合併を選択したため、残りの2市1町1村の枠組みでの合併となった。

四国中央市に関しては、合併に対する評価と旧自治体との間に関連がみられなかったことである。郡部の旧土居町・旧新宮村地域の住民でも、「よかった」「ややよかった」をあわせると29.0%になり、「よくなかった」「あまりよくなかった」はあわせても31.3%にとどまっている。

表5 四国中央市 旧自治体×合併評価：%

	よかった	ややよかった	どちらとも いえない	あまりよく なかった	よくなかった	％の基数
川之江市	12.5	15.7	42.7	18.1	10.9	248
伊予三島市	17.4	18.2	39.4	16.1	8.9	236
土居・新宮	14.5	14.5	39.7	16.0	15.3	131
合計	14.8	16.4	40.8	16.9	15.3	615

n. s.

伊予市は、伊予市・双海町・中山町の1市2町が、2005年4月1日に新設合併して誕生した。愛媛県の「合併推進要綱」に示された基本パターンでは、伊予市・伊予郡（松前町・砥部町・双海町・中山町・広田村）の合併案が提示された。この1市4町1村のうち、砥部町と広田村が独自の合併を目指したため、残りの1市3町での合併が目指されることとなった。2003年7月には、4自治体の間で法定の合併協議会も発足した。しかし、伊予市と松前町との間

で、事務方式に関して折り合いがつかず、伊予市が合併協議会から離脱した。双海町・中山町もこれにならった。その上で、離脱した伊予市・双海町・中山町の1市2町の枠組みで合併が目指され、新伊予市となるという経緯があった。

合併の評価と伊予市の旧自治体との関連をみると、カイ2乗検定の結果5%水準で有意であった。旧伊予市では、「どちらともいえない」という回答が6割を占め、多数派である。また、旧伊予市では「あまりよくなかった」「よくなかった」があわせて17%にとどまった。一方、旧中山町はあわせて40.5%の人が、旧双海町は68.9%の人が、合併を否定的に評価している。特に旧双海町は「よかった」「ややよかった」があわせて10.3%にすぎず、合併に対する評価がきわめて厳しい。一方、旧中山町は「よかった」「ややよかった」をあわせると30.9%で、伊予市の22.5%よりも、むしろ多いくらいである。旧中山町には、一定程度、合併を評価する人々が存在する。

表6 伊予市 旧自治体×合併評価：%

	よかった	ややよかった	どちらとも いえない	あまりよく なかった	よくなかった	%の基数
旧伊予市	13.6	8.9	60.6	9.4	7.6	383
旧中山町	7.1	23.8	28.6	23.8	16.7	42
旧双海町	1.7	8.6	20.7	44.8	24.1	58
合計	11.6	10.1	53.0	14.9	10.4	483

5市をみると、合併の中核自治体（旧今治市・旧西条市・旧大洲市・旧伊予市）の住民においては、自治体合併による変化を感じていない人（「どちらともいえない」）の比率が高く、周辺自治体で合併に否定的な人の比率が高まるという基本構図がある。その中で、人口規模が同程度の2市（旧伊予三島市・旧川之江市）を中心に合併を行った四国中央市は、旧自治体と合併の賛否に関して関連がみられなかった。

次に、「住民の声が反映されにくくなった」「広域的なまちづくりが行われはじめた」「市民に対する行政サービスの低下が起こっている」「行政の効率化がすすんだ」「中心部ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」「主要な行政計画に重点投資している」「地域の特性や伝統が薄れた」「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」という合併に関する8つの評価項目について、旧市町村とのクロス集計を各市で行い、カイ2乗検定を試みた。今治市・西条市・伊予市においては、ほとんどの項目で関連が見られた。合併の賛否と同じく、周辺部住民において評価が否定的な方向に傾く傾向が見られた。逆に四国中央市では、2項目しか、旧自治体との関連がみられなかった。大洲市は、4項目で関連がみられ、中間的な結果であった。

四国中央市のみ、他の市と比較して合併の評価が良く、また地域間の評価の差がないのであろうか。1つには、四国中央市の平野部が狭小で、工場地帯および市街地が旧伊予三島市の中心部から旧川之江市の中心部まで連担しているという地理的な要件があると思われる。また、医療機関などは旧川之江市地域

表7 8 評価項目と地域（旧自治体）のクロス表分析（カイ2乗検定）の結果

(○印は5%水準で有意)

	今治	西条	四国中央	大洲	伊予
住民の声が反映されにくくなった	○	○		○	○
広域的なまちづくりが行われはじめた	○	○			○
市民に対する行政サービスの低下が起こっている	○	○		○	○
行政の効率化がすすんだ		○			○
中心ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている	○	○	○	○	○
主要な行政計画に重点投資している					○
地域の特性や伝統が薄れた	○	○	○	○	○
新規事業によって市のイメージアップがはかられた	○	○			

の方が充実しており、大型小売店舗も旧川之江市地域に存在する。これらのことなどが、旧川之江市地域の住民の剝奪感をやわらげていると考えられる。旧土居町地域も含め、製紙産業地帯として一体化が進んでいたことも、要素の1つに挙げられよう。また、市政運営も、旧伊予三島市役所・旧川之江市役所・旧土居町役場を分庁化する方式を採用し、地域融和に配慮しているといえる。四国中央市に関しては、とりあえずこのようなことが考えられる。さらに先に行ってから、あらためて評価の規定要因について考察することにしたい。

4 合併評価の規定要因

それでは、合併の評価に影響を与えるのは、合併後の行政や生活上の変化のうち、特にどの要素なのであろうか。このことをあきらかにするため、重回帰分析を試みてみた。市町村合併の評価および合併後の変化に関する8個の評価項目は、いずれも5段尺度で尋ねているので、間隔尺度に読み替えることにする。その上で、市町村合併の評価を従属変数とし、8個の評価項目を独立変数として、ステップ・ワイズ法による重回帰分析を、各市について行ってみた。

表8 今治市一市町村合併の評価を従属変数とする重回帰分析

独立変数	標準偏回帰係数	有意確率	相関係数
「住民の声が反映されにくくなった」	-.233	.000	-.217
「広域的なまちづくりが行われ始めた」	.186	.001	.197
「地域の特性や伝統が薄れた」	-.123	.032	-.123
「市民に対する行政サービスの低下が起きている」	-.133	.034	-.122
「行政の効率化がすすんだ」	.112	.039	.119

今治市では、「住民の声が反映されにくくなった」「広域的なまちづくりが行われ始めた」「地域の特性や伝統が薄れた」「市民に対する行政サービスの低下が起きている」「行政の効率化がすすんだ」の5項目が独立変数として残った。この重回帰分析における重相関係数は0.503、自由度調整済決定係数

表 9 西条市一市町村合併の評価を従属変数とする重回帰分析

独立変数	標準偏回帰係数	有意確率	相関係数
「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」	.261	.000	.290
「住民の声が反映されにくくなった」	-.247	.000	-.254
「広域的なまちづくりが行われ始めた」	.180	.000	.208
「市民に対する行政サービスの低下が起きている」	-.147	.000	-.151
「行政の効率化がすすんだ」	.111	.001	.139
「旧西条市ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」	.086	.015	-.100

0.241である。

西条市では、「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」「住民の声が反映されにくくなった」「広域的なまちづくりが行われ始めた」「市民に対する行政サービスの低下が起きている」「行政の効率化がすすんだ」「旧西条市ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」の6項目が独立変数として残った。この重回帰分析における重相関係数は0.686、自由度調整済決定係数0.466である。

表 10 四国中央市一市町村合併の評価を従属変数とする重回帰分析

独立変数	標準偏回帰係数	有意確率	相関係数
「広域的なまちづくりが行われ始めた」	.188	.000	.181
「市民に対する行政サービスの低下が起きている」	-.151	.000	-.145
「地域の特性や伝統が薄れた」	-.142	.000	-.143
「行政の効率化がすすんだ」	.117	.005	.113
「旧伊予三島市ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」	-.106	.005	-.113
「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」	.096	.025	.091

四国中央市では、「広域的なまちづくりが行われ始めた」「市民に対する行政サービスの低下が起こっている」「地域の特性や伝統が薄れた」「行政の効率化がすすんだ」「旧伊予三島市ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている」「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」の5項目が独立変数として残った。この重回帰分析における重相関係数は0.524、自由度調整済決定係数0.267である。

表 11 大洲市一市町村合併の評価を従属変数とする重回帰分析

独立変数	標準偏回帰係数	有意確率	相関係数
「広域的なまちづくりが行われ始めた」	.277	.000	.274
「住民の声が反映されにくくなった」	-.208	.000	-.214
「行政の効率化がすすんだ」	.158	.000	.164
「市民に対する行政サービスの低下が起こっている」	-.133	.001	-.135
「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」	.078	.036	.084

大洲市では、「広域的なまちづくりが行われ始めた」「住民の声が反映されにくくなった」「行政の効率化がすすんだ」「市民に対する行政サービスの低下が起こっている」「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」の5項目が独立変数として残った。この重回帰分析における重相関係数は0.573、自由度調整済決定係数0.322である。

表 12 伊予市一市町村合併の評価を従属変数とする重回帰分析

独立変数	標準偏回帰係数	有意確率	相関係数
「住民の声が反映されにくくなった」	-.347	.000	-.370
「広域的なまちづくりが行われ始めた」	.174	.000	.177
「行政の効率化がすすんだ」	.126	.004	.132
「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」	.131	.004	.131

伊予市では、「住民の声が反映されにくくなった」「広域的なまちづくりが行われ始めた」「行政の効率化がすすんだ」「新規事業によって市のイメージアップがはかられた」の4項目が独立変数として残った。この重回帰分析における重回帰係数は0.545、自由度調整済決定係数0.291である。

社会科学のデータゆえ、各市とも決定係数の値は必ずしも高くない。しかし、説明モデルとしては有効だと判定されている。

表 13 重回帰分析において独立変数として残った評価項目

	今治	西条	四国中央	大洲	伊予
住民の声が反映されにくくなった	◎	◎		◎	◎
広域的なまちづくりが行われはじめた	○	○	○	◎	○
市民に対する行政サービスの低下が起こっている	○	○	○	○	
行政の効率化がすすんだ		○	○	○	○
中心ばかりが重視され、それ以外の地域が取り残されている		○	○		
主要な行政計画に重点投資している					
地域の特性や伝統が薄れた	○		○		
新規事業によって市のイメージアップがはかられた	○	◎	○	○	○

◎は標準回帰係数が0.2以上

独立変数として残った評価項目の標準回帰係数をみると、市町村合併に関する不満をもつ人の比率が高い今治市・西条市・大洲市・伊予市においては、「住民の声が反映されにくくなった」という項目が、共通して高い値を示している。「住民の声が反映されにくくなった」かどうかということが、合併の評価を規定する要因になっていることがわかる。逆に合併に対する住民の評価が比較的好く、また旧自治体間で評価に差がない四国中央市では、この項目は合併の評価を規定する要因となっていない。

このように、実質的な行政施策に対する評価よりも、多分に心理的、感情的な要素が大きい「住民の声の反映」という要素が合併の評価に大きく影響しているということがあきらかになった。最後に、住民の声が反映されにくくなったと住民が感じる背景や、それに対する方策としてどのようなことが考えられるのか、愛媛県内の事例から論じてみたい。

5 まとめにかえて～「住民の声が反映されなくなった」の背景と対応

合併の評価を規定する要因だと考えられる「住民の声が反映されにくくなった」という評価項目について、あらためて各市の回答結果を示すと、表14のようになる。「そう思わない」「あまりそう思わない」と回答した人の比率が最も大きいのは四国中央市(19.5%)である。反対に最も小さいのは今治市(10.0%)である。そしてこの項目でも、第2節で検討した合併の評価と同じく、四国中央市以外の各市では、中心となる地域よりも周辺地域の住民の方が、「住民の声が反映されにくくなった」と感じている人の比率が高いのである。

表14 「住民の声が反映されにくくなった」：人(%)

	今治市	西条市	四国中央市	大洲市	伊予市
そう思う	126(36.8)	145(23.5)	111(17.5)	144(22.0)	99(19.9)
ややそう思う	75(21.9)	166(26.9)	162(23.9)	177(27.0)	99(19.9)
どちらともいえない	97(28.4)	204(33.1)	240(37.8)	223(34.0)	217(43.6)
あまりそう思わない	17(5.0)	60(9.7)	85(13.4)	72(11.0)	59(11.8)
そう思わない	17(5.0)	38(6.2)	39(6.1)	31(4.7)	21(4.2)
無回答	10(2.9)	3(0.5)	8(1.3)	8(1.2)	3(0.6)
合計	342(100.0)	616(100.0)	635(100.0)	655(100.0)	498(100.0)

「住民の声が反映されにくくなった」とする背景には、地域住民と行政とのパイプ役の議員の減少や、役場が支所化されたり行政職員が削減されて住民と

行政との間に距離ができたことなどがあろう!

議員に関しては、今治市が12市町村の合併だったため、議員定数が合併前の188から34へと急減している。今治市調査では、議会の変化についても質問をおこなっている。「新今治市では、合併によって議員定数が大幅に削減されました。新市の議員や議会について、あなたのお考えをおたずねします」という形で、「少数精鋭の議会になった」「地域の世話役がいなくなった」「地域の要望が通りにくくなった」「市議会選挙に対する関心が高まった」「多様な意見が吸い上げられなくなった」「有能な人が議員になるようになった」という6項目に関し、「そう思う」か「そう思わない」か、5段尺度で尋ねてみた⁹⁾。その上で、合併による変化に関する8項目の評価と新市議会への移行にともなう変化に関する6項目の評価を間隔尺度に読み替えて、14項目間相互の相関係数を算出してみた。その結果、合併について尋ねた「住民の声が反映されにくくなった」と議会について尋ねた「地域の要望が通りにくくなった」が0.62と、強い正の相関を示した。議員の減少は、地域の要望や住民の声が行政に届きにくくなったという感覚と、少なからず関連しているようである。

表 15 調査対象市の合併後の概要

	事務所の位置	事務の方式	議員数	地域審議会
今治市	今治市	総合支所方式	188→34	旧市町村区域ごとに設置
西条市	西条市 (10年以内に新設)	総合支所方式	78→30	旧市町村区域ごとに設置
四国中央市	伊予三島市 (10年以内に新設)	総合支所方式 (2005年4月から 分庁方式併用)	69→30	旧土居町・旧新宮村区域
大洲市	大洲市	本庁方式	56→30	旧市町村区域ごとに設置
伊予市	伊予市	総合支所方式	46→22	設置しない

役場機能の縮小や行政職員の減少に関しては、これまで検討してきた5市の事例とは異なるが、愛媛県内子町での調査結果を取り上げてみたい。2010年

10月に、この内子町を含む愛媛県内の高齢化が進む自治体の住民を対象に意識調査を行っており、その際、合併による影響と行政サービスの変化についての質問も試みている⁹⁾。

内子町は、内子町・五十崎町・小田町が2005年1月に新設合併して生まれた²⁾新町の町役場は、合併の中核自治体である内子町ではなく、人口で内子町の半分程度の旧五十崎町役場に置くという配慮がなされた。この調査では、「行政サービスが低下している」と評価している人の比率が、旧内子町地域で20.6%であるのに対し、旧五十崎町地域では53.3%となっていた。また、合併自体の評価をみても、旧五十崎町地域の方が旧内子町地域よりも、「悪い影響」があったと回答した人の比率が高かった。

表 16 内子町一合併評価

	よい影響	変わらない	どちらかといえば悪い影響	悪い影響	%の基数
旧内子町	19.7	57.4	16.4	6.6	61
旧五十崎町	10.0	46.7	33.3	10.0	30
旧小田町	13.6	31.8	40.9	13.6	22

注) 「よい影響」は「よい影響」「どちらかといえばよい影響」を統合

このことは、合併の評価が単に役所の位置や利便性といった要素のみで規定されているわけではないことを示唆している。合併による広域化で、行政と住民の心理的距離感が広がっているということが考えられる。

表 17 内子町一合併による行政サービスの変化

	よくなった	変わらない	どちらかといえば悪くなった	悪くなった	わからない	%の基数
旧内子町	7.9	55.6	12.7	7.9	15.9	63
旧五十崎町	3.3	30.0	30.0	23.3	13.3	30
旧小田町	13.6	27.3	36.4	18.2	4.5	22

注) 「よくなった」は「よくなった」「どちらかといえばよくなった」を統合

このようなことは全国的にもみられるようで、第1節で紹介した「道州制と町村に関する研究会」の報告では、合併自治体の周辺部となった「旧町村関係者からは、行政と住民の距離感の拡大、住民自治の後退を指摘する声が多かった。合併前に培ってきた、行政と住民相互の連帯意識、及びこれを基礎とした地域運営の枠組みが、合併によって衰退したとの不満が多く見られた」とある⁸⁾。

住民と行政との距離が広がって、住民の声が反映されにくくなることに対する対応策の1つとしては、地域審議会の設置があった。しかし、形骸化がいわれ、さらに合併後10年が近づき、各自治体で地域審議会が解散されようとしている。その中で、伊予市では当初から地域審議会を設置しなかった。合併協定では、「合併後の住民自治を確保するために、新市において新たな自治組織の仕組みを検討する」と定められた⁹⁾。その現れの1つが、2008年6月の「住民自治されだに」の結成である。

「住民自治されだに」が組織された佐礼谷地区は、もともと佐礼谷村という独立した自治体であった。1955年に中山町と合併し、中山町の一部となっている。合併して伊予市となった旧中山町の中でも、過疎化と高齢化が進む地域である。「住民自治されだに」は、住民約700人のこの地域を維持していくために、環境保全、地域活性化イベントの開催、地域ブランドの開発、農業活性化など、多面的に活動している。こうした住民自治の拡充が、行政と地域住民とをつなげていく1つの方策だと考えられる。

また、合併に対する評価が比較的良かった四国中央市では、合併後に愛媛県内初の自治基本条例を制定している（2007年7月）。この条例の素案は、公募に応じた市民委員によって作成された。また、2009年7月には、「常設型」を採用した住民投票条例も施行されている¹⁰⁾。条例づくりに関わった市民自体は、ごく少数ではある。しかし、市の側から、市民参加や住民自治を拡充していこうという姿勢を示している。このようなことも、合併に対する住民の不満をやわらげることに、どこかでつながっているのかもしれない。

これに対し愛媛県は、例えば今治市に「行政効率を高める目的から、段階的

な組織の再編，見直しを行い，将来的には支所を活用する中で，本庁方式への移行を図る必要がある」との提言を行っている¹⁾ここに示されたように，今後，支所機能の一層の縮小と合理化への圧力が強まると予想される。その中で，特に合併によって新市の周辺部に組み込まれた地域の住民自治を支援する手立てを考案していくことが必要となるであろう。

注

- 1) 政府によるものとしては，市町村の合併に関する研究会，2008，『平成の合併』の評価・検証・分析 総務省がある。その他，県や民間団体の検証も存在する。その一部は，「主要参考文献」に示している。
- 2) 道州制と町村に関する研究会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』P.71～81
- 3) 調査対象の5市の概要や合併の経緯に関しては，西条市・四国中央市は，市川虎彦，2013a，「愛媛県における市町村合併に対する住民評価①－複核型合併」『松山大学論集』第25巻第1号を，今治市・大洲市・伊予市は，市川虎彦，2013b，「愛媛県における市町村合併に対する住民評価②－周辺部編入型合併」『松山大学論集』第25巻第2号を参照。
- 4) 例えば，熊本県による行政モニターからの意見聴取によれば，合併による市町村役場の課題として，「合併により全体の職員が削減された，合併後は，人事異動により知らない職員もいるため，少し役場との距離が遠くなったような気がする」などの声を取り上げられている（熊本県『合併効果の検証結果について』P.28）。
- 5) この調査項目に関しては，市川虎彦・矢島伸浩『グローバル化と地場産業都市』P.73～79参照。
- 6) 調査地域は，2005年度の国勢調査において高齢化率30%を超えていた西予市，上島町，久万高原町，内子町，鬼北町，松野町，伊方町の7つの自治体。各市町の有権者を母集団とし，選挙人名簿から系統標本抽出法を用いて調査対象者を抽出した。調査対象者数は全体で1,500人とし，各市町の有権者数に応じて比例配分した。また，調査は郵送調査によって行い，調査期間は2010年10月1日～18日であった。その結果，702票が回収され，回収率は46.8%であった。
- 7) 内子町となった各町の人口と面積

		人口(人)	面積(km ²)
内子町	内子町	11,231	121.17
	五十崎町	5,720	38.49
	小田町	3,831	139.84

(人口は2005年国勢調査)

- 8) 道州制と町村に関する研究会, 前掲書 P. 85
- 9) 愛媛県総務部新行政推進局・市町振興課合併推進室編『愛媛県市町村合併誌』P. 423
- 10) 四国中央市の自治基本条例に関しては, 市川虎彦『保守優位県の都市政治』P. 116 参照。
- 11) 愛媛県総務部新行政推進局・市町振興課合併推進室編, 前掲書 P. 285

主要参考文献

- 秋田県市町村課, 2011, 『秋田県における市町村合併の効果と課題』
- 市川虎彦, 2009, 「伝統的的地方小都市の政治－愛媛県大洲市の戦後政治」『松山大学論集』第21巻第3号
- 市川虎彦, 2010, 「新興工業都市の政治－西条市の戦後政治」『松山大学論集』第22巻第1号
- 市川虎彦, 2011a, 「製紙産業地域の都市政治－愛媛県四国中央市の市政」『松山大学論集』第23巻第2号
- 市川虎彦, 2011b, 『保守優位県の都市政治』晃洋書房
- 市川虎彦, 2013a, 「愛媛県における市町村合併に対する住民評価①－複核型合併」『松山大学論集』第25巻第1号
- 市川虎彦, 2013b, 「愛媛県における市町村合併に対する住民評価②－周辺部編入型合併」『松山大学論集』第25巻第2号
- 市川虎彦・矢鳥伸浩, 2008, 『グローバル化と地場産業都市』松山大学総合研究所
- 今井照, 2008, 『「平成大合併」の政治学』公人社
- 今治郷土史編さん委員会, 1990, 『今治郷土史第9巻 現代の今治』今治市役所
- 今治市誌編さん委員会, 1974, 『新今治市誌』今治市役所
- 伊予三島市史編纂委員会, 1984, 『伊予三島市史 上巻』伊予三島市
- 伊予三島市史編纂委員会, 1986, 『伊予三島市史 中巻』伊予三島市
- 伊予三島市史編纂委員会, 1986, 『伊予三島市史 下巻』伊予三島市
- 愛媛県総務部新行政推進局・市町振興課合併推進室編, 2006, 『愛媛県市町村合併誌』愛媛県
- 大分県市町村合併支援本部, 2007, 『第3回合併影響調査報告書 旧町村部の課題について』
- 大洲市史編纂会, 1996, 『増補改訂大洲市史上・下』大洲市史編纂会
- 熊本県, 2008, 『合併効果の検証結果について』
- 鹿児島県市町村合併・分権推進室, 2008, 『鹿児島県における市町村合併の実態調査』
- 川之江市誌編さん会, 1984, 『川之江市誌』川之江市
- 河村和徳, 2010, 『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社
- 小西砂千夫, 2000, 『市町村合併ノススメ』ぎょうせい
- 西条市役所, 1984, 『市政40年の歩み』西条市役所
- 西条市役所, 1992, 『市政50年の歩み』西条市役所
- 西条市役所, 2003, 『市政60年の歩み』西条市役所

- 佐々木信夫, 2004, 『地方は変わるか』筑摩書房
- 市町村の合併に関する研究会, 2008, 『「平成の合併」の評価・検証・分析』総務省
- 鈴木茂・山崎泰央編, 2010, 『都市の再生と中心商店街』ぎょうせい
- 地域活性化センター, 2008, 『市町村合併後の新しいまちづくり』(財地域活性化センター)
- 中部産業・地域活性化センター, 2010, 『市町村合併後の地方自治体の課題 調査研究報告書』(財中部産業・地域活性化センター)
- 道州制と町村に関する研究会, 2008, 『「平成の合併」をめぐる実態と評価』全国町村会
- 東予市誌編さん委員会, 1987, 『東予市誌』東予市
- 中村良平・渡邊喬, 2011, 「岡山県の市町村合併に関する研究」『岡山大学経済学会雑誌』43(2)
- 北海道, 2010, 『北海道の合併市町村』
- 藤井満, 2007, 『消える村 生き残るムラ』アットワークス
- 村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編, 2009, 『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規

* 本論文は、2011年度松山大学特別研究助成による研究成果の一部である。