

編入合併過程に関する一分析

～北海道亀田郡榎法華村（現函館市榎法華地区）の事例

Following the Process of Municipal Merger in Heisei Era

A Case Study in Former Todohokke, Hokkaido

石川 雅典

ISHIKAWA Masanori

1. はじめに

1876(明治9)年の分村独立以来1世紀以上に渡って自治体行政を担ってきた北海道亀田郡榎法華村は、平成合併が渦巻いた今世紀初頭の2004(平成16)年12月、函館市に編入合併され、中核都市の一周辺地域となった。合併以前の榎法華村は、人口も面積も「小規模」¹⁾であり、地域住民と行政との「身近な」関係の下で²⁾、行政施策として基幹産業であるイカ漁やコンブ漁などの沿岸漁業の振興と、恵山岬地区を拠点とする観光の振興が推進されてきた。

自治体行政としての「中心」から、編入合併による中核都市の「周辺」への移行は、行政機構はもちろんのこと、行政が提供する公共サービスや従来の地域住民と行政との関係性に様々な変質をもたらした。「自治体内分権(中略)の望ましい形が何なのかは、いまだ明らかではない」³⁾ことが指摘される中で、地区の超高齢化(2016年10月住民基本台帳によると榎法華地区の高齢化率は43.8%)に伴って、暮らしの諸課題に対処し、福祉を向上させるための地域自治の仕組みとその一手法としての中間集団の構築がいよいよ現実味を帯びる段階に達している。その意味で合併後に行われた町会統合・再編は注目できる。

筆者は、平成の編入合併による状況変化と地域自治を展望するため、2014年夏、榎法華地区にて調査を企画・依頼・実施し、その際の知見の一部を拙稿(石川2016)にまとめた。その論点の一つは合併・非合併の選択が地域において主体的であったか、なかったかであった。合併推進の方向性を示した北海道市町村合併推進要綱検討委員会報告書や、それを受けて策定された「北海道市町村合併推進要綱」には、「市町村が将来のまちづくりを考える際に、合併は選択肢の一つとして」⁴⁾(傍点筆者)と記されているように、市町村合併は選択できる性質が備わっている。

では、その選択はどのように行われたのか。2014年夏調査による知見に加え、筆者が2016年になってから収集した資料(主に行政の広報紙)ならびに現地で行った継続調査の結果に基づき、先行研究が見当たらず、かつ合併関連情報が相対的に限られている2003年7月の任意協議会に至る以前のプロセスを辿り、その内実を明らかにしてみたい。

2. 2002年の「広報とどほっけ」に記された市町村合併

合併以前の榎法華村では広報紙が発行されていた。1969（昭和44）年5月の創刊号を皮切りに、合併直前の2004（平成16）年11月の259（最終）号まで、その発行頻度は1～2か月に1回のペースであった。広報紙はすべての地域住民に届けられる自治体行政の情報媒体であり、その中で市町村合併問題がどのように取り上げられ、伝えられたか注目できる。ここではまず、平成の市町村合併が初めて掲載される2002年の広報紙からみておくこととする。

①「広報とどほっけ」227号（2002年1月）

既述の北海道市町村合併推進要綱が2000（平成12）年9月に発表されて以降、広報紙上において初めて市町村合併が取り上げられるのは、2002（平成14）年1月発行の227号である。タイトルは「あなたははどう思う？『市町村合併』シリーズ1」となっていて、「はじめに」「1. 榎法華村の歴史（村史より）」「2. 市町村数数の移り変わり」「3. 国が合併を推進する背景」「4. 北海道の対応」について2頁を割いて説明がなされている（6-7頁）。

広報掲載の主旨として、2000（平成12）年4月に施行された地方分権一括法を受け、合併について「疑問を問いかけてくる住民の方々が最近非常に増えてきており（中略）国や道が示す合併のメリット・デメリットなどの情報を皆さんにお知らせして、村の実情と合わせて合併とはどういうものなのか一緒に考えていきたい」（6頁）と記されており、明治ならびに昭和の大合併の歴史が概説されるとともに、昭和の大合併時に榎法華村が周辺村との合併を打診された際、住民・議会を巻き込むかたちで合併見送りをした過去のあったことが紹介されている。その上で、この度の国による合併推進の背景として①地方分権推進②日常生活圏の拡大③少子高齢化の進展④合併特例法の期限と支援拡大措置を挙げ、道が示した渡島支庁管内の7つの合併パターンが図示されている。

当時の広報紙として市町村合併を最初に取り上げたこの内容から分かることは、昭和の大合併時に周辺村との合併を見送った過去が記される一方で、この度の国による合併推進の背景として、分権型社会に対応した小規模市町村の合併が求められていること、生活圏拡大に対応した行政運営が求められていること、子育てや福祉など住民サービス充実に向けた体制整備が必要とされていること、そして何と言っても合併後の普通交付税の算定替え適用を例として挙げながら合併特例法の支援措置が拡大されることのように、当初から合併推進のニュアンスが一定程度受け取れることである。

ただし、2014年夏の調査によると、この時点で旧函館市とは異なる合併パターンの関係自治体と協議している段階にあったので、榎法華村の函館市への編入合併が確定している状況にはなく、道が示した合併パターン以外の周辺町村との合併について模索されていた段階にあるといえる⁵⁾。

もう一つ加えるならば、この号には「まちづくりの手紙」が掲載されている（12-14頁）。「まちづくりの手紙」は当時の村の総合計画に基づき、地域住民一人ひとりが光り輝く村を目指すため、まちづくりのアイデアを募集するものである。市町村合併とまちづくりの同時記載は、この時期の潮流ならびに情勢を物語っていると考えられる。

②「広報とどほっけ」228号（2002年2月）

前号に引き続き、「あなたははどう思う？『市町村合併』シリーズ2」が特集されている（2-3頁）。内

容は合併の意味と機能であり、合併形態としての「新設合併」と「編入合併」との差異について、役場位置、首長・議員・特別職・職員の身分、条例や規則の取り扱い、公有財産の取り扱い、各種使用料・手数料の設定、国保制度の取り扱いが Q & A 方式で示されている。加えて、函館市の過去の編入合併と戦後北海道の市町村数変化が表示されている。

紙面の冒頭で「仮に合併を考える場合の」と前置きされていることから、既述の合併パターンや現地調査から判断して、「新設合併」では周辺町との合併が想定され、「編入合併」は函館市との合併が想定されていると考えてよい。Q & A の中で議員身分については、どちらの合併形態についても在任特例を中心にどのような取り扱いとなるか、他の項目以上に行を割いて説明されており、何らかの意図を感じ取ることができる。前号同様、「合併する場合」を想定した内容で紙面が構成されている。

③「広報とどほっけ」229号（2002年3月）

前号、前々号に引き続き3カ月連続で「あなたは思う市町村合併シリーズ3」として掲載されている（4-7頁）。冒頭部分で「地域別村政懇談会が開催され、市町村合併が話題になり」と報告があり、「自分の村が『これからどうなるか』ではなく、『これからどんな村にしていくのか』を自ら考えて」合併議論に答えを見出すことが問題提起されている。前号までの論調とやや異なり、どんな村にしていくのか（傍点筆者）との問いかけがある。その上で、国策としての合併推進の背景や、合併によるメリットとデメリットの具体例、市町村合併特例法（旧法）と財政支援措置としての合併算定替えが説明されている。

背景として挙げられているのは、財政問題ならびに地方分権の潮流における生活圏拡大に対応した基礎自治体の強化（いわゆる受け皿論）であり、前者は合併推進の中核と位置づけられる。また、国が示す一般論としての合併のメリット・デメリットとともに、その具体例として総務省の広報紙から茨城県潮来市の合併事例が取り上げられ、合併のメリットや合併後の計画、財政支援措置期限切れ後の対策について潮来市長にインタビューした結果が紹介されている。

潮来市は隣接の牛堀町を2001年に編入した合併時人口約3万2千人の小規模自治体であり、合併によって市制施行が実現している。この事例を取り上げた意図が筆者には読み取れない。なぜならば、榎法華村の合併パターンや合併後の諸変化を踏まえる限り、編入される自治体の論理と余りにもかけ離れた事例といえるからである。さらに市町村合併特例法（旧法）については、1999年の改正による合併推進のための特例措置拡充の要点が記載され、改正法の有効期限（2005年3月31日）がゴシック表記されている。村政懇談会での関心の高さによるものなのか、前号、前々号の広報紙以上に、合併議論の機運を盛り上げる内容になっていると考えられる。

④「広報とどほっけ（別冊）」230号（2002年4月）

「あなたは思う？『市町村合併』シリーズ4」として掲載されている（1-4頁）。これまでのシリーズと異なるのは、2001年10月末に合併しないことを「宣言」した福島県東白川郡矢祭町の事例が盛り込まれていることである。紙面でこの事例を採り入れた理由として批判的に記されているのが「今日の合併論議は、地域ではなく財政面が全面に出て『役場』と『役場』の合併論議が中心となっている」（1頁）ことであり、合併本来の「地域が豊かになり暮らしやすい生活が実現する方向性」（1頁）がうかがえないと述べている点である。矢祭町の場合、周辺に旧函館市に匹敵する規模の都市はなく、当時の

榎法華村が置かれた状況とやや異なるものの、当初から市町村合併そのものを選択肢としないことを宣言した事例が本号に掲載されたことの意味は大きいと考えられる。なぜならば、行政の立場で「地方自治の本旨」を問題提起した内容と読むことができるとともに、合併か単独かの判断に余地が残されていることを情報提供しているものと受け止めることができるからである。

あわせて紙面には矢祭町議会の合併しない「宣言」の決議文が全文掲載されている。また、宣言当時の矢祭町長であった根本良一氏が矢祭町広報紙や北海道新聞の取材に応じた際に述べた合併しない宣言理由を具体的に紹介しており、行間からは矢祭町が昭和の大合併の苦い経験を踏まえてこれまでまちづくりに邁進してきたことや、近隣都市との合併が町を周辺部に追いやり衰退につながると確信していることが十分すぎるほどに読み取れる。

⑤「広報とどほっけ」231号（2002年5月）

「あなたは どう思う？『市町村合併』シリーズ5」のタイトルを付し、これまでのシリーズを総括した上で、国勢調査結果による5市町村（旧函館市・戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町）の人口や就業者などのデータが一覧表で掲載されている（4頁）。

一覧表によると、旧函館市と他の4町村とでは、ことに高齢者比率や就業者構成で大きな差異があり、隣接しながらも異質な地域特性を有していることが一目瞭然である。ことに4町村はいずれも沿岸漁業に従事する就業者比率の高さが共通している。『函館市史』によれば、2002年5月8日、渡島支庁によって管内自治体の合併組み合わせパターンが公表され、5市町村はそのうちの1つのパターンとして明示された⁶⁾。その意味で、本号の一覧表は合併に向けた市町村の一断面が具体的な数字でもって地域住民に提示されたとみてよい。

3. 2003年の「広報とどほっけ」に記された市町村合併

市町村合併に関連する領域として233号（2002年7月）、234号（同年8月）、235号（同年9月）に「まちづくり講演会」（2002年7月9日および8月28日開催）の報告と案内が掲載されているものの、市町村合併そのものについては231号以降暫く取り上げられていない。ところが『函館市史』によると、2002年11月18日、旧函館市と南茅部、戸井、恵山、榎法華の1市4町村が合併で基本合意する、とある⁷⁾。つまり、広報紙面で市町村合併は取り上げられなかったものの、実際には市町村合併に向けて「動いていた」ことが分かる。地域住民に「基本合意」がどの程度伝わっていたか見定めるのは容易でないものの、以下の広報紙については、この「基本合意」を念頭において読み解く必要がある。

①「広報とどほっけ（別冊）」発行号数不明（2003年1月または2月）

市町村合併の用語が再び広報紙面に登場するのは、新たな年を迎えた2003年1月または2月発行とみられる号（238号または239号の別冊）⁸⁾である。タイトルは「あなたは どう思う？「市町村合併」シリーズ6」となっている（1-4頁）。

本号には、2002年12月19日に開催された「市町村合併に関する村民説明会」の様子が写真付きで掲載されている。会場での行政の説明に対する村民からの意見や質問が7つの論点に分けて整理・記載されており、それぞれの論点では村民から出された意見や質問の内容、それに対する行政側の回答の概

略が記されている。論点は、①「説明資料を見ると合併を誘導しているのでは」②「村長と村民の意思に乖離が生じてくるのでは」③「村の名前だけでも残してほしい」④「今後のスケジュールの提示を」⑤「住民の意思は何をもって決定するのか」⑥「合併しなかった場合のメリット・デメリットを」⑦「西尾私案についてどう思っているのか」の7つである。

以上の概略からは市町村合併の判断に関連する情報がいくつか読み取れる。第一に、②と⑦から当時の村長が市町村合併に反対の立場をとっていた全国町村会に参加していること。第二に、⑤から2003年5月ないし6月までに合併か単独運営か結論を出す明記されていること。第三に、④から結論に向けたスケジュールとして2003年1月までに地域別住民説明会を終わらせ、アンケートを実施して議会において最終判断する予定であること。第四に、①と③と⑥から合併誘導と看取できるような説明会資料が用意されていること、および会場からの質問に対し、単独運営の場合は厳しい財政状況になると具体的に回答されていること。つまり合併推進の「空気」が漂っていること。そして第五に、⑥から単独運営のシナリオは示されていないこと、ならびに⑦から「小規模自治体」の行方に対する憂慮が示されていること、である。

総合的に判断すると次のような理解になる。すなわち、この時点では假法華村として合併か単独運営かの最終判断は行われていないものの、行政として一定程度合併に傾いた気運がうかがえること、そして概要の記述のされ方からこの後も行政が最終判断に向けて主導していくとみられること、である。改めて指摘するまでもなく、このような説明会に向けた準備や情勢は一朝一夕につくり出せるものではないため、市町村合併をめぐる行政の担当部署などでこれまでに水面下で様々な動きや一定の判断が行われていたものと考えられる。

②「広報とどほっけ」240号（2003年3月）

見出しは、合併パターンである5市町村の首長懇談会（2003年2月5日）によって合意にいたった「『市町村合併調査室』の設置」（3頁）であり、説明文中では市町村合併に関する地域住民の客観的判断に資することを目的として「より具体的な検討が必要」と強調されている。「合併か単独運営かの判断（傍点筆者）」に含みをもたせる記述の仕方ではあるが、新たな組織の立ち上げは市町村合併に向けた胎動であり、これまでとは異なる段階に入ったことを示しているといえる。市町村合併調査室は2月17日に業務を開始している。

また、3月5日、6日の両日に保育園児の保護者や小学校PTA会員を対象として行われた市町村合併懇談会の報告も記載されている。若年・中堅層を対象として開催された点が注目できる。

③「広報とどほっけ」242号（2003年5月）

前々号に引き続き「市町村合併調査室」の動向に関連する情報が記載されている（5頁）。タイトルは「事務事業の統一や調整を検討するため5市町村による研究部会が発足」とあり、合併を想定した事務事業の調整・統一を図るため、2003年4月21日に同部会の初会合が開催されたと報告されている。あわせて16の部会と協議項目が一覧表で示され、住民生活に関わる自治体行政事務事業の全容をつかむことができる。5市町村による合併に向けた具体的な動きが看取される。

また、「市町村合併に関する村民アンケート」の回収報告と協力に対するお礼の一文が上記一覧表の下部に記されている。

④「広報とどほっけ」243号（2003年6月）

この号では2003年4月中旬に実施された「市町村合併に関する村民アンケート調査」の結果が報告されている（2-6頁）。すでに別稿⁹⁾で指摘しているように、回収数386の内訳で合併が「必要」（30.3%）と「どちらかという必要」（25.6%）の両方で6割近くを占め、一方の合併が「必要でない」（5.2%）や「どちらかという必要でない」（6.7%）が少数派であったことから、この時点で地域住民の合併選択の意向が明確に示されたといえる。

合併が必要な理由として挙げられているのは、国や道の財政的優遇措置の活用や財政の効率化、社会潮流、合併しない場合の小規模自治体としての受け皿問題の懸念、および住民負担増とサービス低下への懸念などであり、行財政改革を中心に合併しない場合の住民生活への影響に対する懸念が「表明」されている。筆者の2014夏調査や2016夏調査で聞かれた「合併しない場合の地方交付税大幅削減の問題があり選択の余地なし」¹⁰⁾は、以上の意向を端的に表していると考えてよい。反面、少数派ながら合併が必要でない理由として挙げられているのは、合併による利便性向上への疑念や周辺地域になることへの懸念などである。

あわせて市町村合併に関する村民説明会への参加経験の結果が示されている。「参加しない」が60.6%であるのに対し、「参加した」は26.7%となっていて、上述の合併の賛否に対する回答と照らし合わせると、全体として合併選択の意向は個々の判断によるものであることがうかがえる。

あわせて自由意見も記載されている。意見は33に編集・集約されており、合併選択・非選択の立場から様々な意見が紹介されている。合併の枠組み・方法および合併・非合併に向けた様々な可能性を示唆する意見が記載されていると同時に、「村民はほとんど5市町村合併すると思っている」のように、すでに5市町村合併を前提とした段階に達していることを示唆する意見が半数以上析出でき、世論ならぬ村論が表明されていると受け止められる。

なお、本号に続いて発行されている「広報とどほっけ」244号では、合併を仮定した場合の住民サービスや住民負担に関する基本事項を協議するため、5市町村による任意合併協議会へ正式参加することが表明されている。

4. 「市町村合併に関する村民説明会資料」（2002年12月19日）に記載されていること

「市町村合併に関する村民説明会」と題する説明会が2002年12月19日に開催されている（参加者66名）。この説明会は、筆者がこれまでに収集した資料に拠る限り、当時の榎法華村で市町村合併について開催された最初の説明会と見做すことができる。説明会に先立ち、12月9日付けで当時の村長名により1枚の開催案内文書が回覧されている。その文書の冒頭には、「市内市町村合併問題研究会等において、合併した場合・しない場合など調査・研究をおこない、その結果がまとまりました」（傍点筆者）との経過報告がある。前出した「広報とどほっけ」231号以降、市町村合併の文字は暫く広報紙上で確認できないため、およそ半年ぶりに「まとまった」合併情報として提供されたことになる。

この説明会の概要は、2003年当初に発行された先述の「広報とどほっけ（別冊）」（発行号数不明）においてまとめているので、ここでは8枚ほどの説明会資料の内容に注目し、9項目¹¹⁾に分けて説明されていることを踏まえながら特徴的な点を析出しておきたい。

第一に注目できるのは市町村合併の理由と目的である。資料には前出の「広報とどほっけ」228号や

229号と一部重複した内容が含まれていて、国による市町村合併推進の社会的背景や合併パターン、方向性が改めて取り上げられるとともに、旧函館市をはじめとする4市町と「将来のまちづくりの選択肢」の一つとして市町村合併について調査研究を「行ってきた」ことが「報告」されている。検討過程では、旧函館市を含む5市町村（戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町）による合併、旧函館市を除く4町村（戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町）による合併、単独運営の3パターンを想定した上で、旧合併特例法の期限である2005年3月末までに、自治体の枠組みと合併の是非について「住民の意志のもと」で判断することを目指す内容となっている。合併の目的については「住民の皆さんの今の暮らしを守り、さらに向上が図れるかどうかのポイント」（2頁）と記されている。

第二に、合併した場合の国からの財政支援策が旧函館市を含む5市町村ならびに、旧函館市を含まない4町村のパターンに分けて示されている。金額の大きな合併特例債をはじめとする10年間の財政支援額の合計は、前者が約282億円であるのに対し後者は94億円と開きがある。ただし、表記はないものの、合併時の人口は前者が約30万人、後者が約1万6千人であることから、1人当たりでみると後者の金額がかなり大きくなる。

第三に、将来人口推計が上記3パターンごとに示され、解説されている。解説の仕方はパターンごとに異なっており、5市町村は中核市移行、4町村は面積の広域化、単独は10年間における300人の人口減少と記されている。解説をそのまま読んだ場合、5市町村による中核市移行の優位性が目にとまるものとなっていて、ステレオタイプな解説となっていることがうかがえる。

第四に、職員数についても将来人口推計と似たような解説がなされている。単独の場合、職員数は43人となり、人口1,000人当たりの職員数が26人と周辺町村に比べて割合が高く、今後の地方交付税見直しに備え人件費抑制が課題とされる。4町村の場合、類似団体に比べて1.4倍と職員数が多い。5市町村の場合、職員総数は3,000人弱であり、人口1,000人当たり10人と行政効率改善し、新規・人材配置が可能となるため、行政サービスの高度化・専門化が期待できる。3パターンの解説を読み比べると、ここでも5市町村の優位性が目にとまる。一方、議会議員については、合併により議員数が減少し財政支出の削減が図られるものの、住民の声が行政に反映されにくくなるとの懸念が記されている。

第五に、財政推計である。単独運営の場合、地方交付税の減額などにより2005年には基金が使い果たされ、歳出削減が不可避とされる。2010年には、歳出額が縮減する中で1億円超の歳出超過が推計されている。

最後に榎法華村の将来について、合併した場合のメリット4点、デメリット6点が掲載されている。メリットのうち「合併特例債の活用による都市基盤の整備」は周辺部となる榎法華地区に直接及ぶものとは考えにくく、また「住民の利便性の向上」についても、従来の小規模自治体に備わっていなかった専門的機関が身近になることは理解できるものの、旧市町村の区域を超えた小中学校区の見直しが榎法華地区にとっていかなる利便性の向上をもたらすことになるのか想像し難い。一方のデメリットにおいて「合併後の中心部と周辺部において生じる格差」の解消策として「市町村建設計画」が位置づけられている点、ならびに「サービス低下や負担増」への懸念に対して事務事業などの一元化を図ると言及されている点は用意周到の感が拭えず、庁内における合併の調査・研究が他市町と歩調を合わせながら一定程度進行していたことをうかがわせる。前節①で指摘のあった「合併誘導」はこのような脈絡において看取されるものと考えてよいであろう¹²⁾。

5. 編入合併の選択？

本来の函館市合併建設計画が10年で終了することを一契機として、筆者はこれまで樞法華地区における編入合併の影響と行方を継続的に見つめてきた。地域住民の方々へのインタビューや関連資料の分析から得られたことの一つは、合併による影響が徐々に可視化されることによって、合併の意味の問い直し「静かに」繰り返行われていることである。

この調査研究の一環である2014年夏調査において、筆者は2001年頃から対象地区で合併の話題が出現し、財政推計に対する懸念から2002年後半には周辺町村の首長間で情報交換が始まり、2003年になると函館市を含む5市町村合併のパターンがほぼ固まったことを確認している¹³⁾。また、2016年夏調査でも、単独運営を選択した場合、地方交付税の大幅削減が確実視できるため、合併の決め手となったことを改めて確認している¹⁴⁾。いわば、21世紀初頭は対象地区にとって編入合併問題が渦巻いた時期である。

そこで、小論では主に合併以前に発行されていた広報紙を手がかりに、その分析を通じて対象地区における編入合併の選択のプロセスを辿ってきた。広報紙を手がかりとしたのは、これが地域住民に対する自治体情報の媒体かつ貴重な提供手段であり、地方自治の行方を二分する合併か単独運営かがどのように文字情報として地域住民に開示されてきたかという点で注目できるためである。ここで本論を振り返っておきたい。

まず分かるのは、2. ①で既述したように、「2003年1月までに地域別住民説明会を終わらせ、アンケートを実施して議会において最終判断する」とあるように、合併か単独運営かの行政上の判断が2003年半ば頃に設定されていたことである。その意味では、対象地区における合併・非合併に選択の余地はあり、2002年は要の年であった。ことに、地方自治の本旨を問題提起している「広報とどほっけ」230号(2002年4月)は注目できる。この直後に渡島支庁から管内自治体の組み合わせパターンが公表される。

しかし一方で、小論で取り上げた広報紙の分析からうかがえるように、厳しい財政推計を主たる根拠として当初から合併推進のニュアンスが存在した。地域住民の間から単独運営の可能性や方法について問い合わせならびに意見が挙がっていたものの、地域特性である漁業・観光資源を活かしたまちづくりの方向性や財政効率化の建設的な改善策などについて、広報紙や説明会資料で具体的なシナリオが示されたり、具体的な提案がなされた訳ではなかった。その意味で、地方自治の本旨の内容ならびに本旨に対する責任の所在は明らかでない。つまり、選択の材料と機会はかなり限定的であったといえる。

さらに、広報紙面に市町村合併の用語が見当たらない2002年後半の「空白」期間中に合併推進の勢いは加速し、2002年11月には旧函館市と南茅部、戸井、恵山、樞法華の1市4町村が合併の基本合意にいたる。そして2003年2月に首長懇談会が行われた後、市町村合併調査室が設置される。この期間中、誰がどのような機会に何をもって合併推進の方向性、ことに旧函館市を含む5市町村の合併を固めたかは資料的に見えにくい。ともあれ、調査室設置をもって合併推進は「公式的」に半ば確定した。そして、2003年4月に実施された市町村合併に関する村民アンケート調査の調査結果は編入合併「確定」を意味する住民判断となった。

最後に、2016年夏調査による最新の動きを押えておく。東日本大震災の発生による関係法令の改正に伴って合併建設計画期間は2019年度まで5年間延長となる一方、ここへきて行財政効率化の一環として樞法華中学校の隣接地区中学校との統合の話題が持ち上がり、編入合併の影響はいよいよ地域運営

の真髓に迫りくる勢いとなっている。上記の住民判断がいかなる内実の判断であったかは、筆者が別稿¹⁵⁾で明らかにしてきたように、合併後の年月の経過とともに問われることとなってゆく。

【注】

- 1) 合併直前の2000年国勢調査によると、榎法華村の人口は1,586人、面積は24.92㎏でいずれも道内有数の「小規模」自治体であった。戦後のピーク時（1955年）には約3,800人を数えたものの、その後人口減少が続いている。国勢調査によると合併直後の2005年の榎法華地区人口は1,318人、2010年は1,095人、そして2015年には910人と急減しており、合併後の減少率は国勢調査年ごとにおよそ17%と著しい。道内の平成合併・非合併町村の人口推移を対比させながら、函館市における編入合併町村の合併後の人口推移を「地域衰退状況」と指摘する報告もある。（小田2014）
- 2) 筆者が2014年夏に現地調査を行った折、この点は複数の住民によって指摘されていた。（石川2016）参照。
- 3) 丸山2015：293
- 4) 北海道2000：1
- 5) 函館市職員A氏、B氏、C氏へのインタビュー（2014.9.4～5）
- 6) 函館市史編さん室編2007:729
- 7) 前掲函館市史編さん室編2007:732
- 8) 発行号数は紙面に記載がなく不明であるが、2002年12月に村内で開催された「市町村合併に関する村民説明会」の報告が記載されていること、および2003年3月に発行される240号の紙面内容から、発行年月を2003年1月（または2月）とみなした。
- 9) 石川2016:34
- 10) 旧村議D氏へのインタビュー（2014.9.6および2016.9.1）
- 11) 市町村合併に関する村民説明会（2002年12月19日）資料に記載されている9項目は次の通りである。「なぜ、市町村合併なのか？」「市町村合併って、なに？」「国からの支援は、どのようなものがあるの？」「将来の人口はどうなるの？」「日常生活にはどんな影響があるの？」「職員の数？」「特別職等と議会議員はどう変わるの？」「財政面はどうなるの？」「榎法華村の将来はどうなるの？」
- 12) 小論では取り上げないが、2003年7月8日に再度「市町村合併に関する村民説明会」が開催されている（参加者87名）。この説明会は、最初の説明会後に単独運営した場合の具体的内容を把握したいという住民の要望に応えるために開かれたものである。その際配布された資料には、単独運営する場合の財政や人口の推計が示され、事務事業の縮小や廃止、公共料金や固定資産税など住民負担増の内容、住民生活への諸影響が具体的に列挙されている。さらに、地方制度調査会の中間報告による合併しない小規模自治体の取り扱いが「強制合併」や「特例的団体」の用語で締め括られていて、資料は単独運営を選択する場合の「痛み」に加え、単独運営を選択した後の「宿命」に覆われている。
- 13) 前掲石川2016:30
- 14) 旧村議D氏へのインタビュー（2016.9.1）
- 15) 前掲石川2016:37

【参考文献・資料】

- ・石川雅典2016「編入合併を振り返る－函館市榎法華地区の事例」『常葉大学社会環境学部紀要』3、27-38頁
- ・小田清2014「市町村合併を選択しなかった自治体の今後の展望～小さくても輝く自治体へ」北海学園大学開発研究所第34回開発特別講座記録集
- ・丸山真央2015『「平成の大合併」の政治社会学』御茶の水書房
- ・北海道市町村合併推進要綱検討委員会2000「北海道市町村合併推進要綱検討委員会報告書～市町村の合併の検

討及び推進の方向性について」

- 北海道 2000 「北海道市町村合併推進要綱」
- 函館市史編さん室編 2007 『函館市史』 720-740 頁
- 椴法華村 2002、2003 「広報とどほっけ」 227 ～ 243 号
- 椴法華村市町村合併問題研究会 2002 「市町村合併に関する村民説明会資料」
- 椴法華村市町村合併問題研究会 2003 「市町村合併に関する村民説明会資料」

謝辞 お忙しい中、インタビューにご協力いただいた椴法華地区の皆さま、資料収集にご協力いただいた函館市椴法華支所の皆さまに厚く御礼を申し上げます。

付記 小論作成にあたっては、2016～2018年度科学研究費補助金基盤研究(C)「過疎沿岸漁村における編入合併後の住民自治基盤確立に関する研究」(研究代表者：石川雅典、課題番号：16K04113)の一部を使用している。