

# 編入合併下における地域住民組織の模索と行方

## ～函館市の事例～

### Reorganization of the Neighborhood Associations after the Heisei Municipal Merger : A Case Study in Todohokke Village of Hakodate City

石川 雅典

ISHIKAWA Masanori

#### 1. はじめに

国策としての平成の合併推進は2010（平成22）年3月をもって「一区切り」となった。その区切りを「宣言」したといえる総務省の『『平成の合併』について』（2010）には、合併評価として次のような記述がある。平成の「市町村合併は地域の将来を見据えて行われるものであり、その本来の効果が現れるまでには、市町村建設計画等で一般的に定められている10年程度の期間が必要である」<sup>1)</sup> というものである。合併の主旨からすれば、ここにある「本来の効果」とは基礎自治体における地方分権の推進とそのための行財政基盤の確立が目に見えるかたちであらわれてきた状態といえるのであろうか。それとも地域振興に向けての新たな自治の仕組みが体を成した状態をいうのか。しかし、同書には同時に次のような記述も見受けられる。それは、「住民の反応としては（中略）相対的には合併に否定的評価がなされている」<sup>2)</sup> という件である。その記述に続いて全国町村会のレポートに基づく合併のプラス効果とマイナス効果の結果が紹介され、合併の否定的評価とその背景ならびに課題対応策について頁を割いて考察が加えられている<sup>3)</sup>。プラスであれマイナスであれ、「本来の効果」は「結果としての効果」として受け止めていいのか。それとも、マイナス効果については対応策が次なる新たな展開を生み出すとすれば、それを「本来の効果」と見做すのか。マイナス効果は「意図せざる結果」であったのか。筆者には「本来の効果」なるものがいろいろに読める。

行政学・公共政策学の立場から平成の大合併の茫漠性や誤解を指摘している今井が「どうみても合併が地域社会の疲弊を押し進めたようにしか思えない」<sup>4)</sup> と記し、また、平成の大合併がもたらしたマイナスの影響に対し地域自治組織の動きに地方自治の可能性を見出している佐藤が「合併でもっとも大きな影響を受けるのは編入（吸収）合併であり、特に編入された自治体においてダメージが大きく現れる」と見定めているように<sup>5)</sup>、平成の市町村合併後の一定期間に生じた地域社会の困難（丸山2008）や苦闘（青木2010）の点で注目できるのが編入（吸収）合併であることは間違いない。

そこで本稿では、合併による地域社会への影響を事例的に検証するため、北海道内の合併第1号として、間もなく合併後10年を迎える函館市の編入合併地区を対象として、合併後に立ち上がった地域住

民組織に注目しながらその活動の背景と進展を跡付けるとともに、間もなく迎える編入合併後「10年」を地域社会論の視点から考察する。

## 2. 対象地区とこれまでの知見

本稿で対象とするのは、北海道函館市の最東端に位置する榎法華地区である。函館市は、平成の市町村合併として2004（平成16）年12月に北海道で第1号の合併を果たした。その旧函館市に榎法華地区を含む周辺の4町村が編入合併してから間もなく10年が経過する。10年は、旧合併特例法下で合併を果たした函館市にとっては、2015（平成27）年度から地方交付税の合併算定替えがいよいよ縮減期間に入るなど、10年経過を目前に控え、「合併後」の行財政基盤を確立することが求められる段階に突入している。また、「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」（2012年6月施行）によって合併特例債の発行期間が当初の10年から5年延長となったものの、函館市にとっては旧来の最終年度が2015年度であったことを踏まえると、合併建設計画が推進されてきた当初計画期間の10年は、上述した「本来の効果」が現れるとされる期間にあたる<sup>6)</sup>。

最新の住民基本台帳によると、榎法華地区（以下、「対象地区」）には2013（平成25）年10月現在、519世帯、1,133人が登録されている。合併直後の2004（平成16）年12月末が1,534人であったので、合併後9年の人口減少率は約26%である。合併前10年の減少率は約18%であったので、合併後に減少は加速している。合併後の対象地区の人口減少率は合併前旧5市町村の中で最も大きい。また、高齢化率は合併時の28.5%から39.4%へと10ポイント余り上昇し、こちらも合併前旧5市町村の中で最も水準が高い。

対象地区は亀田半島の東端に位置し、沖の恵山魚田からイカを中心に、すけそ、ぶり、ほっけなどが水揚げされるとともに、浅海部では昆布やウニを「育てる」沿岸漁業が基幹産業となっていて、2013（平成25）年4月1日現在、101世帯125人がえさん漁業協同組合榎法華支所の正会員として漁に従事している<sup>7)</sup>。2010（平成22）年国勢調査の小地域集計によると、当地区の就業者は合計で413名のため、年次は少々ずれるものの、就業者の3割前後は漁協組合員として漁業に従事している。漁業従事者の高齢化や後継者不足が話題となる中で、20代9名、30代13名、40代19名の年齢層が加入している。

筆者は別稿<sup>8)</sup>で、漁業従事の絶対性・相対性の軸と地域における生活共同の目的性と手段性の軸による歴史的な地域変化モデルを提示しながら、対象地区の編入合併の経緯と合併後の地域社会の再編を考察した。合併特例法による函館市榎法華地域審議会を設置した対象地区では、本稿で取り上げる榎法華地区町会連合会を母体とするパワーアップ検討会議（以下、見出し・引用部分を除き「検討会議」）が2011（平成23）年6月に設立され、漁業従事の相対性と地域共同生活の目的性を特徴とする「多様な主体による地域構築段階」の一つの主体として、行政との協働による地域再生の途を模索し始めていることが析出された。まず、その際の知見を整理しておく。

- ① 基幹産業の沿岸漁業は、漁業の合理化や資源管理など多くの困難に直面しながら、これまで漁村生活と地域存続の基盤を形成してきた。しかし、人口減少と高齢化が急進し、漁業権の世襲制は変革期にある。現在もなお、漁業経営体は家族単位が多いものの、イカ釣り漁船漁業では乗組員をハローワークで募集するなど、共同経営を視野に入れた経営形態が模索されている。

② 地域審議会の会議録によると、編入合併は対象地区に様々な変化をもたらしている。第一に、編入合併は行政と住民との関係の緊密さや性質を変化させた。行政の規模拡大は住民との緊密さを減退させ、選択的な関係が中心となった。第二に、編入合併は行政に対する住民の意向の反映や判断の迅速さを後退させた。第三に、新市による統一した制度構築が目指される一方で、旧町村各支所に共通のコミュニティ推進経費が新設され、各地区の特性を活かした地域内分権の様相がうかがえた。第四に、行政にとって、自立とは住民の地域活動への日常的参加と解釈できる発言部分があった。第五に、行政と住民との緊急連絡などの際に屋号の使用をめぐって慣習レベルでの変化が生じていた。そして第六に、住民自らが地域で動くことに目覚め、ボトムアップを図っていくこと、行政への限らない依存から脱却することが言及されていた。

行政側は枠組みの変更に伴い、行政・住民間に生じる変化のなかみについて合併後の早い段階から気づいていた一方、審議会委員はある事案を契機として従来の行政との違いや、新たな枠組みにおける合併地域と編入合併地域との些細な差異に気づいていた。ただし、その場合でも住民側に対抗手段はなく、地域審議会は貴重な意見表明の場となった。その意味で、地域審議会は行政によるまちづくりのツールであった。

③ 検討会議は、当初より支所の予算的な支援を受ける地域住民組織である。設立母体は町会連合会であり、函館市自治条例の「市民」に該当する。支所に事務局があるため官製的な一面があるものの、地域審議会の委員からの期待は小さくない。検討会議は、行政の削減方針に左右されない地域組織の基盤整備を図るため、住民に身近な町内会の再編による組織力強化と、地域課題に対応できる新たな組織づくりを通じて、安心して暮らせる地域の環境をつくることを活動方針としている。

④ 編入合併は、機構上は「小さな」行政への組み替えと新たな地域住民組織による自治の可能性に重層的に覆われていて、その地域編成が生活と地域存続の要件となっている。

中核都市の最周辺部に位置しながら、「小さな函館」における「大きな椴法華」の重層構造を目指す検討会議の活動は、周辺を山と海に囲まれた人口1,000人余りの小（中）学区区ほどの地理的・社会的空間において展開されている。この領域は、児童生徒や高齢者などにとっての生活空間であり、生活圏の拡大や個人化が進む今日において、安全パトロールや高齢者見守りなど少子高齢時代の要請に見合った活動エリアといえる。

では、検討会議が活動を行う背景には何があったのか。そして、近い将来の地域再生に向けてどのような活動を展開しようとしているのか、既存資料に基づいて検討したい。

### 3. パワーアップ検討会議活動の背景

地域審議会の会議録に検討会議の文字が初めて刻まれるのは2011（平成23）年8月の平成23年度第1回会議である。その記録は次の通りである。

「市民福祉課より、椴法華地区町内会連合会が呼びかけ人になって、現在、新たに取り組んでいる事業について報告を申し上げたい。（中略）椴法華地域の人口は当然1,000人を割り込むのではないかと予想されるところである。一方で、65歳以上の高齢者人口が増加の傾向を示している。（中略）平成22年の（国勢）調査

で初めて500世帯を割り込み、現在、調査時点では445世帯となっている。(中略) 榎法華地区にはご存じのとおり7つの町内会が存在している。会員の基礎となるのが世帯数であるが、50世帯未満の町内会が2町内会、50世帯から100世帯までが3町内会、100世帯をわずかに超えている町内会が2町内会という実態である。また、65歳以上の町内会別の高齢化の状況については、高齢化率が50%に到達しているのが1町内会、40%を超えているのが2町内会、あとの残りは30%を超えておりそれが4町内会となっている。このようなことから、榎法華地区では人口減少や高齢化によって、榎法華地域の住民活動を支えてきた町内会や様々な団体の活力の低下が進んでおり、近い将来団体などの機能停止、解散などによって地域住民の生活環境に少なからず影響を及ぼすのではないかと考えている。このため榎法華地区町会連合会が、各町内会に呼びかけ、町内会のあり方や区域変更も含め役割などを検討する、榎法華パワーアップ検討会議を本年6月に設立した。(中略) 今後の検討会議の取組としては、地域課題や問題点、解決方法等を意見交換し、住民が地域で安心して暮らすための町内会のあり方などを検討していく予定である。また、榎法華支所では、これらの新たな取り組みに対して、情報提供も含めて会議の運営方法などのアドバイスや、研修機会を設けるなど支援をしているところである。以上、榎法華地域の町内会が主体となって、今、取り組みを始めた新たな対策について報告を申し上げ(以下略)<sup>9)</sup>

\*引用文中( )内および\_は筆者が補充

会議録によれば、検討会議の設立契機は「町内会や様々な団体の活力の低下」であり、「町内会が主体」として取り組む活動に対し、「支所では、情報提供も含めて会議の運営方法などのアドバイスや、研修機会を設けるなど支援をしている」と官民協働のスタイルで活動を行っていることが説明されている。

「団体の活力の低下」は、都市化や高度情報化、過疎化を説明変数としてよく取り上げられる。しかし、検討会議の活動がこの時期に取り上げられるのはなぜなのか。東日本大震災の発生による防災意識の高まり、2010(平成22)年11月の函館市自治条例の制定、2009(平成21)年度の市予算で支所ごとに措置されたコミュニティ推進経費など、いくつかの契機が考えられる中で、平成合併のねらいの一つである行財政基盤の確立について、「選択と集中」の視点から合併に伴う対象地区の行政サービスの取り扱いを巡るため現地調査を行った。その結果、提示された内容が以下の資料である。

表 合併前自治体の行政サービスと今後の取り扱い

領域(項目)	旧榎法華村	旧函館市	今後の取り扱い
1. 施設整備と改修	既存施設・維持補修	旧市内を中心に集中投資	旧市内中心の設備投資
2. 地域会館	旧自治体が設置	各町会・自治会が設置 (建設費補助制度あり)	今後、旧函館市の制度に統一
3. ホテル恵風	第3セクターによる 公設民営で管理運営	民間が主に整備	現在の管理運営方法の見直し
4. 高齢者福祉センター	指定管理で運営	民間が主に整備	民間移管も含めて検討
5. 地域独自の福祉事業	地域の事情を考慮し 拡大実施	旧市内の民間等への一定 の支援	旧函館市の制度に統一
6. 高齢者交通料金制度	なし	あり	旧函館市の制度に統一

7. 観光施策の推進	恵山岬周辺の推進	旧函館市内中心の施策	4支所トータルでみられ、支所独自の展開ができない
------------	----------	------------	--------------------------

資料）函館市榎法華支所（2013）

表は、2013年8月に筆者が対象地区を調査で訪れた際、「選択と集中」の視点による合併前自治体の行政サービスと今後の取り扱いについて、函館市榎法華支所より回答のあった内容である。紙幅の関係があるため、函館市における行財政改革の進展と関連付けてこのうち何点か取り上げてみる。

函館市は、2004年の「合併建設計画」の中で行財政基盤の確立を目指すため、「効率的な行政運営」、「健全な財政運営」、「公共施設の適正配置と整備」を主要施策として掲げた<sup>10)</sup>。しかしながら、市では全国的に地方分権が進展する中で、今後の市の財政逼迫が見込まれるとして、従前の計画を2年残したまま2008（平成20）年に「函館市行財政改革新5か年計画」を策定した。この計画の基本的考え方を示す視点には「市民主体」の文字が刻まれ、また取り組みの柱の一つに市民自治条例の検討が盛り込まれた。その計画をさらに強力に推し進めるため、前計画に引き続き2012年に今後5年間を計画期間とする「函館市行財政改革プラン2012」を新たに策定した。このプランの方針を議論した函館市行財政懇話会は、2011（平成23）年6月に市長に提言書を提出している<sup>11)</sup>。「改革プラン2012」によると、合併後の財源不足額は年間30～40億円に達し、行財政改革による歳出減効果は生まれている一方、今後とも人口減などによる歳入の減少と高齢化による社会保障関係経費増加が見込まれるため、財政再建を目指して「市役所の意識改革」と「抜本的な財政改革」が柱として設定された。後者はさらに「徹底した内部改革」と「選択と集中による財政改革」に分けて取り組み項目が詳述されている。「選択と集中による財政改革」の中には「公共施設の抜本的な見直し」が盛り込まれ、対象地区では旧村時代から地域・観光振興の拠点であったホテル恵風と隣接の灯台資料館が見直しの候補に挙げられている。

さらに、函館市では社会経済情勢の変動に伴い公共施設のあり方を見直す「今後の公共施設のあり方に関する基本方針」が2013年6月に発表され、公共施設の機能と管理運営方法の最適化、そして施設数の適正化が取り組みの基本方針として示された<sup>12)</sup>。全市で219施設が売却や延命化などの見直し対象となる中で、対象地区では行財政改革プランで候補として挙げられた2施設を含む11施設と、斎場、生涯学習施設の総合センターが対象となった。

表に示された領域（項目）のうち、「1. 施設整備と改修」、「2. 地域会館」、「3. ホテル恵風」はいずれも上述の改革や見直しの一環として浮上してきた。現地での調査によると、「1. 施設整備と改修」はコンパクトなまちづくりを目指して旧市内中心部の集中投資が見込まれるため、旧村施設は基本的に計画削減の段階に突入している。さらに、支所にはこれらを決定する権利がない<sup>13)</sup>。

また、「2. 地域会館」に関して言えば、現在のところ対象地区にある6つの会館は指定管理者制度の下で町会連合会に管理委託されている。旧村時代、地域会館は地域運営上で行政にとって必要な施設だった<sup>14)</sup>。この会館が旧函館市の民間管理方式に統一されることとなると、対象地区の各集落にある地域会館の維持・管理は町会等に「完全」に委ねられる。維持・管理には経費がかかるため、この取り扱いなどを巡り事前の見通しや意見調整が必要となる。また、対象地区の地域会館のうち3会館は老朽度で「×」（耐用年数で90%を超える経過）の印が付されていて<sup>15)</sup>、解体や建て替えの対象ともなる。

さらに、旧村時代の1997年に公営の宿泊施設として開設された「3. ホテル恵風」は、日帰り入浴施

設を有する対象地区の地域・観光振興の拠点ということもあって、合併後の地域審議会でもその経営や管理のことなどがたびたび取り上げられてきた。ホテル恵風は開設に合わせて設立された(株) 榎法華振興公社が当初第三セクター方式で管理運営し、2003年の地方自治法改正に伴って指定管理者制度が導入されてからは、2006年度より隣接の灯台資料館とあわせて(株) 函館市榎法華振興公社が指定管理者として管理運営している。表にあるように、旧函館市方式になると完全公募による民間の指定管理の可能性が生まれる一方、当施設が対象地区住民の就業機会や生活関連施設として機能していたこともあって、地域審議会では民間による管理運営に対して懸念する声が挙がってきた。その方針の決定は、現在の指定管理期間が終了する2014(平成26)年度中となっている<sup>16)</sup>。

以上のように、函館市では間断なく行財政改革が進められている。合併後8年目に打ち出された「行財政改革プラン2012」は、国政レベルでは「地域主権」が法制度の整備とともに推進されていた時期にあたる。合併後の行財政改革の新たな制度的措置を踏まえると、検討会議の活動は、行財政改革を一つの重要な目的とする平成の大合併において、編入合併が「選択と集中」によって対象地区の地域生活の基幹的な部分に直接的で現実的な影響として及んでくると時期を同じくしていたことが分かる。

#### 4. 地域住民組織による新たな地域の仕組みづくりと模索

検討会議は、設立後に講演会や研修会、意見交換会の開催、アンケート調査の実施・結果報告<sup>17)</sup>、先進地視察などを行いながら新たな地域の仕組みづくりのための行動計画素案を作成し、2013(平成25)年当初よりその設立母体である榎法華地区町会連合会名で行動計画(案)を対象地区の既存町内会に提示してきた。ここでは、その提示内容について若干の考察を行うとともに、提示後の状況に言及したい。

町会連合会より町内会説明用として提示された「これからの町内会について」には次のような内容が記されている<sup>18)</sup>。

1. 町内会のあり方：人口減に伴う町内会活動の停滞と組織維持の困難
2. アンケート結果(H24.11実施)：「再編が必要」48.4%、生活上の不安として「災害時」「病気・健康」「雪や草刈り」「移動手段」
3. 検討会議による町連への提案：「現行7町内会を1町内会へ」
4. 再編検討スケジュール：「再編決定時期(H25.9)」、「再編時期(H26.4)」
5. 再編後の組織図：「会長(1名)」、「副会長(2名)」、「事務局(1~2名)」、「理事(5名)」、「区長(10名)」、「班(1区につき4~5班、1班10世帯以内)」
6. 再編町内会の検討内容：①事務職員配置、②会報発行、③相談窓口設置、④会館や防犯灯の町内会管理への移行、⑤防災計画策定、⑥高齢者や子ども交流の支援や行事企画、⑦健康づくりときれいな街づくり
7. 再編後の運営会費：1世帯月額500円(年間6,000円)
8. 再編町内会の区割り：10区
- 9-1. 再編町内会事業のイメージ：生活上の困りごとにおける有償ボランティアの育成と困りごとへの対応
- 9-2. 事業例：災害発生に備えた活動
10. 活動拠点：地域会館のあり方、拠点施設の検討、自主管理後の運営

11. 町内会再編とあわせた仕組み：再編町内会と新組織、および行政の連携による地域課題への対応、アンケート結果に対応する仕組みとして「地域内小型バス運行」、「困りごと対応」、「生きがいつくり」、「行政からの委託事業」、「各種団体の事務局」
12. 町内会の統合と地域力のアップ
- 資料）假法華地区町会連合会 2013「これからの町内会について」より抜粋（番号は、資料の記載番号）

この資料に示されているのは、対象地区で10年後に想定される地域・生活課題、具体的にはアンケート調査結果で示された諸課題に対応するための組織再編とその運営方法である。論理的には次のようになっている。「人口減少と高齢化が既存町内会の組織力を低下させる。すると、地域活動が衰退・消滅し、地域・生活課題への対応が困難になる。そのため、組織の再編を通じて「パワー」を「アップ」し、諸課題に対応していく。」資料の中に「合併により」や「合併後10年が近づき」の文言は見当たらないものの、上述の「6. 再編町内会の検討内容」にある「④会館や防犯灯の町内会管理への移行（市は、旧市内と同じ管理方法を検討）」のように、合併の「効果」を間接的に表現している箇所はある。この④は、先述した地域会館の完全委託管理に該当する内容である。

また、この資料で想定されている町内会は、対象地区全戸を網羅する再編町内会であり、現行7町内会の1町内会への再編が主眼である。町内会は基本的に任意団体であるため、全戸網羅は半強制的性格を有する。再編町内会は、1人の会長を頂点に、2人の副会長、5人の理事、10人の区長（事業を検討するワーキングチームのメンバーを兼ねる）、そして1区が4～5班で構成され、1班が10世帯以内で構成されるピラミッド型を成す。このほか、専任の事務局員が配置されている。検討会議は、新たな地域の仕組みづくりの基盤として現行町内会の再編を提案しているものの、アンケート調査によると、「今後の町内会の必要性」について意見が割れているため、再編に向けて合意の形成を図ることは時間を要するものと判断される。町内会の再編を巡っては、すでに「統廃合してもいい」、「合併したくない」、「自分たちでやれるからいい」、「会議をやっても集まらない」、「お金も人もいない」などの町内会関係者の声もあり<sup>19)</sup>、再編上の課題となっている。

再編後の事業は、「6. 再編町内会の検討内容」や「11. 町内会再編とあわせた仕組み」にあるように安心な暮らしを維持するための内容が盛り込まれている。専任の事務局員はここに配置される。そのため、会費は1世帯当たり月額で500円となっている。対象地区全体を400世帯とすると年間240万円の予算規模になる。これに自主事業や行政からの委託事業を仮に含めると予算規模は大きくなる一方で、事業例は示されているものの、事業の企画・立案や事業計画をどのように運用していくかまでは具体的にシミュレートされていない。また、基幹産業であり、「新函館市総合計画」（2007）に対象地区の発展方向として明記されている沿岸漁業地域の活性化については、今のところ触れられていない。

さらに、検討会議は「函館市まちづくり3か年計画」（2012）の中で計画推進のための柱の一つである「市民主体のまちづくり活動の促進」において「市民の自主的なまちづくり活動の促進」の一事業として平成25～27年度にかけて予算措置されていて、市と民間によって今後も計画推進することが見込まれる<sup>20)</sup>。これが、資料の「11. 町内会再編とあわせた仕組み」に示されている仕組みの一角を構成する「新組織」となるのか、ならないのかは現行組織体制や組織名称も含めて今のところ見定められない。しかし、同計画の事業計画区分の中では旧自治体単位で唯一盛り込まれている事業とあって、新市のモデル的な取り組みにつながるか注目できる。

なお、「4. 再編検討スケジュール」にあるように、アンケート調査の結果では町内会の必要性について意見の違いが存在していたものの、町会連合会からの提案に基づき2013年9月を目標に各町内会では再編協議を行ってきた。しかしながら、検討会議に関与する支所職員によると、「一つになった組織(町内会)を中心に地域全体の課題に取り組む新たな組織を構築する予定で進めていたが、現実にはまだまだ時間を要することになる」<sup>21)</sup>と述べていて、すべての町内会が足並みをそろえて再編スタートするのは現実的に難しい状況となった。そのため、「再編の意向を示している町内会が先行して再編協議をスタートさせ、来年の4月を目途に新しい町内会設立に向け、動き出す予定」<sup>22)</sup>となり、今後は意向団体が集まって新体制づくりが目指される。一方で、検討会議メンバーはかつて筆者のインタビューに対し、「合併後8年が経過し、合併地域が徐々に函館スタイルになる中で、従来の行政業務が民間自治組織に移行できること」や「小さなコミュニティをメリットと受け止め、危機を跳ね返す」と述べていた<sup>23)</sup>。そして、再編町内会を提示したあとも、「何人かが集まって地域自治のための新組織をつくる」<sup>24)</sup>のように、再編後への展望を示している。これまでの検討会議の活動ならびに両者の説明を組み合わせると、新組織は旧来の団体を構成単位とするものになる可能性が高いと考えられる。

## 5. 編入合併後の地域住民組織の活動と行方

かつての旧村が単独町内会へ再編されようとしている。佐藤(2013)の言う「法律にもとづいて設置されていない地域自治組織」<sup>25)</sup>へと地域が再編されるのは、そのスケールや自治基盤、社会経済情勢、地勢上の条件などによって立ち現れる「編入合併」の産物といえる。対象地区は、人口減少社会における人口規模1,000人余りの過疎沿岸漁業地域のため、その諸条件下で再編町内会が析出される。対象地区の編入合併は、行政村としての特殊な地域社会がよりスケールの大きな行政単位へ編成替えされることによって、地域自治を基盤とする町内会という地域社会へと再埋め込みされるプロセスといえる。行政セクターの変質と新セクターの誕生と考えることもできる。

しかし、これまでの検討会議の経緯や現状から判断されるように、その道のりは決して平坦なものではない。中核都市の最周辺部に位置する対象地区の検討会議の事例は、編入合併地域において地域自治を萌芽させたとともに、合併後「10年」を目前に、その模索のプロセスを描き出している。町内会再編は現段階で検討会議の当初の想定通りには進んでいない。検討会議の資料や上述のインタビューによると、今後は検討会議メンバーや支所職員の地域自治への展望が次第にどのように周囲へ普及・浸透していくかが注目される。その過程で焦点となるのは、再編町内会の基本構造と、そこに組み込まれていく旧来の町内会の変容である。

間もなく迎える対象地区の編入合併「10年」は、可視的なものとして行財政改革による従来の公共施設の運営方法の見直しとともに、地域社会の枠組みが移り変わる中で検討会議メンバーの活動の積み重ねとその周囲への波及を、地域自治の形成という意味で生み出してきた。これは、本文中でみたように直接的には函館市の行財政改革制度を基盤として生み出された「効果」と考えられる。冒頭の総務省レポートにあった「本来の効果」が地域社会にとって何を意味しているのかは、合併関連法や合併建設計画による制度的な制約条件としての「10年」と、その過程での行財政条件の変化を個別地域において微に入り細を穿ちながら継続的に検証・蓄積していくことによってさらに明らかになると考える。



## 【注】

- 1) 総務省（2010）10頁。同15-18頁には、合併の効果として「専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化」、「少子高齢化への対応」、「広域的なまちづくり」、「適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化」が挙げられている。
- 2) 前掲資料10頁
- 3) 前掲資料19-25頁。ここで「問題点」として挙げられているのは「役場が遠くなり不便になる」、「中心部と周辺部の格差が増大する」、「住民の声が届きにくくなる」であり、「対応策」として「周辺地における支所や分庁方式の採用」、「届きにくくなった住民の声に対する法制度的な仕組みの構築」、「住民サービスと負担への変化の対応」、「地域の伝統文化保存・継承」が挙げられている。
- 4) 今井（2013）58頁。平成の市町村合併の茫漠性や誤解の指摘については今井（2009）を参照。
- 5) 佐藤（2013b）244頁
- 6) なお、函館市では合併特例債の発行期間延長に伴い、当初10年で計画していた「合併建設計画」を5年間延長することとした。
- 7) えさん漁業協同組合資料（2013.8.20収集）より。なお、隣接漁協合併（2005年）前の2002年時点で假法華漁協には178名の組合員が登録されていたので、組合員はその後10年余りで約3割減少していることになる。
- 8) 石川雅典（2013）29-31頁
- 9) 平成23年度第1回函館市假法華地域審議会会議録（H23.8.9）より
- 10) 函館市・戸井町・恵山町・假法華村・南茅部町合併協議会編（2004）23頁
- 11) 函館市総務部行政改革課、財務部財政課（2012）11頁
- 12) 函館市財務部管理課（2013）2頁
- 13) 支所職員A氏へのインタビューによる（2013.8.19）
- 14) 支所職員A氏へのインタビューによる（2013.8.19）
- 15) 函館市財務部管理課（2013）16頁
- 16) 函館市総務部行政改革課、財務部財政課（2012）には、「ホテル恵風については、利用料金制によって運営されている収益施設であり、灯台資料館とともにその施設のあり方について検討を進め、平成26年度中にその方針を確定させ、平成29年度にその方針に沿った見直しを行う。」とある。60頁。
- 17) パワーアップ検討会議では、2012（平成12）年10月に旧村地区全戸を対象に「日常生活や町内会に関するアンケート調査」を実施し、その結果を公表している。假法華パワーアップ検討会議（2012a）。基本属性以外の質問内容は、①「今後の町内会の必要性」、②「町内会の活動状況」③「合併についての思い」、④「今の生活不安」、⑤「今後の生活不安」、⑥「居住継続意志」の6項目である。①「今後の町内会の必要性」（回答総数368）については、「これからも絶対に必要」の支持派が34.0%と全体の3分の1を占め最も多い。しかし一方で、「今のままでなく、別な組織が必要」（20.4%）の改革派や「町内会も別の組織も必要がない」（4.1%）、「どちらとも言えない。わからない」（29.9%）と現行制度を否定ないし判断保留する回答が相当数に達している。ことに、否定と判断保留を加算したものは支持とほぼ同数になっている。②「町内会の活動状況」（回答総数368）では、「やや元気に活動を続けている」が32.3%、「何をやっているのかわからない」（25.0%）、「余り活動していない」（24.7%）と活動の停滞をうかがわせる回答が目につく。③「合併についての思い」（回答総数368）では、「合併しても余り変わった気がしない」（48.9%）と「合併して地域が取り残されそうな不安を感じる」（42.1%）とで大半の回答を占め、「合併してとてもよくなったと思う」は2.2%にとどまった。合併前に行われた「市町村合併に関する村民アンケート調査」（假法華村2003）では、合併について「必要」30%、「どちらかというとも必要」25%に対し、「必要でない」と「どちらかというとも必要でない」の合計が12%であり、村民の意向として合併推進の方向が選択されていたため、合併前の意向や期待は合併後の評価につながっていない。④「今の生活不安」（回答総数727、複数回答）については、「災害時の不安」（40.8%）を筆頭に、「病気や健康面で不安がある（健康対策を含む）」（40.2%）、「日常生活の不便を感じている」（33.2%）、「草刈りや雪かき、古い家などの対応に困っている」（28.5%）、「移動手段に不便を感じる」（28.0%）などの回答が上位を占めている。これらの各不安事項は、その後町会連合会から提示される「地域力アップ行動計画（案）」（2013a）の事業想定事例に盛り込まれている。⑤「今後の生

活不安」(回答総数 782、複数回答)については、「老後が心配である(介護施設、家族がいないなど)」(42.3%)を筆頭に、「何となく今後の生活は不安である」(40.0%)、「楽しいことが少なくなっていくようなこと」(38.3%)、「子どもが少なく、賑やかさがなくなっていくようなこと」(37.0%)などとなっていて、少子高齢化に伴う漠然とした不安や地域的な賑わいの消失を挙げる回答が目につく。榎法華パワーアップ検討会議(2012b)。

なお、函館市職員労働組合でも合併後の評価に関する調査を実施している。函館市在住の市民を対象として実施したこの調査によると、旧函館市居住者と編入合併された旧4町村(旧戸井町、旧恵山町、旧榎法華村、旧南茅部町)の居住者を比べた場合、「合併の感想」として旧4町村居住者は否定派が肯定派を大きく上回っていること、合併によるプラス効果の質問に関する回答数は少ないこと、マイナス効果の質問については「保健・医療・福祉サービス水準」や「経済・産業の振興・発展」、「公共施設の整備」、「文化・教育環境の向上」、「行政サービスの水準」など多くの領域にわたって複数回答されていることが示されている。隼人聖児(2010)。

18) この資料と同時に作成された「町連役員配布用」には、提示内容がさらに具体的に記載されている。

19) 支所職員 A 氏へのインタビューによる(2013.8.19)

20) 函館市(2012a)7頁

21) 支所職員 A 氏への照会に対する回答による(2013.10.16)

22) 同上

23) パワーアップ検討会議 B 氏へのインタビューによる(2012.11.5)

24) パワーアップ検討会議 B 氏へのインタビューによる(2013.8.19)

25) 佐藤(2013b)251頁

#### 【引用・参考文献および資料】

青木康容・田村雅夫編 2010『闘う地域社会』ナカニシヤ出版

今井照 2009「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』通巻 373、1-59 頁

今井照 2013「平成の大合併と地方自治」日本村落研究学会企画・佐藤康之編『検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会、39-79 頁

佐藤康之 2013a「昭和・平成の大合併に関する研究と課題」日本村落研究学会企画・佐藤康之編『検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会 11-38 頁

佐藤康之 2013b「平成の大合併と農山村の変貌」日本村落研究学会企画・佐藤康之編『検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会 237-254 頁

丸山真央 2008「ポスト「平成の大合併」のローカルガバナンスの条件—ローカルデモクラシーの観点から—」『地域社会学会年報』20、103-118 頁

石川雅典 2013「沿岸漁村地域の編入合併と地域社会の再編—北海道函館市榎法華地区の事例より—」『富士常葉大学紀要』13、19-34 頁

総務省 2010『「平成の合併」について』

北海道「北海道過疎地域自立促進方針(平成 22～27 年度)」

北海道「北海道過疎地域自立促進都道府県計画(平成 22～27 年度)」

函館市総務部行政改革課、財務部財政課 2012「函館市行財政改革プラン 2012(原案)」

函館市 2012a「新函館市総合計画実施計画・函館市まちづくり 3 か年計画(平成 25～27 年度)」

函館市 2012b「新たな行財政改革プラン(素案)」

函館市財務部管理課 2013「今後の公共施設のあり方に関する基本方針」

函館市総務部編 2010「函館市自治基本条例(逐条解説書)」

函館市「函館市過疎地域自立促進市町村計画【平成 22 年度～平成 27 年度】」

函館市 2008「指定管理者候補者選定委員会 議事録(概要)」(2008.10.31)

函館市 2008「函館市行財政改革新 5 か年計画」

函館市企画部編 2007「新函館市総合計画」

函館市・戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町合併協議会編 2004「合併建設計画」

函館市 2004「函館市アウトソーシング推進計画」

隼人聖児 2010「市町村合併後の住民意識の変化とまちづくりの課題」函館市職員労働組合

函館市榎法華支所「函館市榎法華地域審議会会議録」平成 16 年度～平成 25 年度

えさん漁業協同組合 2013「平成 25 年度組合員名簿」

榎法華村総務課 1988,1990,1996,1999,2004「榎法華村勢要覧」

榎法華地区町会連合会 2013a「地域力アップ行動計画（案）（町会再編と新たな仕組み）」

榎法華地区町会連合会 2013b「これからの町内会について」

榎法華パワーアップ検討会議 2012a「パワーアップ検討会議活動報告（平成 23 年 6 月～平成 24 年 3 月）」

榎法華パワーアップ検討会議 2012b「日常生活や町内会に関するアンケート調査（平成 24 年 10 月）」

榎法華村 2003「市町村合併に関する村民アンケート調査」の集計結果

