

編入合併を振り返る－函館市榎法華地区の事例

Changes of Community Life after the Municipal Merger

A Case Study in Todohokke Village Merged into Hakodate City in Heisei Era

石 川 雅 典

ISHIKAWA Masanori

1. 問題の所在

合併特例債や合併算定替の財政支援措置を盛り込んだ旧合併特例法下の 2004 年 12 月 1 日、旧函館市、戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町の 5 市町村が合併し、新函館市（以下函館市）が誕生した。函館市への 4 町村の編入合併の形態であり、広大な面積と人口散在が特性となっている北海道において道内最初の平成合併となった。その合併からちょうど 10 年となる 2014 年 12 月 1 日、函館市恵山地区にて市町村合併 10 周年フォーラムが開催された。会場では、函館市長が「平成の大合併は衰退を食い止める意味での消極的選択」¹⁾であったと振り返るとともに、パネルディスカッションに加わった函館市榎法華支所長は「さまざまな課題に町会中心に対応するのが一つの方法論。行政も支援したい」²⁾と述べた。合併後、旧町村単位で地域審議会を設置してきた函館市において、先の支所長の発言は、「一つの」ではあるものの、審議会とは別組織の町会再編による法規定外の新たな地域自治組織が、空間的・社会的な諸条件下における編入合併の「産物」であり、生活・地域課題解決の担い手に位置づけられていることを意味している。目下、同組織による諸課題への取り組みが模索されている状況にある³⁾。

平成合併の事後的判断としては、「究極の行財政改革を促す政策手段であった」⁴⁾などの総括が多く見受けられる一方で、とりわけ編入合併は、地域社会に対する負の影響が大きいと見なされてきた⁵⁾。合併後の函館市については、行財政分野で「道内で市町村合併後のまちづくりが比較的スムーズに展開してきた」との評価が行われている⁶⁾ものの、そこで暮らす住民や地域生活の視点から函館市の編入合併問題を分析したものは見当たらない。地域の人々は編入合併によって具体的にどのような影響を受けたのか、そして編入合併は地域にとってどのような意味を持っていたのか。これらは合併、ことに「周辺」となる編入合併地域にとって問われる内容であり、合併自体を元に戻すことが容易でない状況において、合併が行われた地域の事例からその経緯や影響を追究することは、平成の合併推進が「終息」し、国政レベルで道州制の導入議論が行われているだけに意義を有していると考える。

そこで、本稿では 2014 年 9 月初旬に函館市内の編入合併 4 地区（戸井・恵山・榎法華・南茅部）にて実施した聞き取り調査をもとに、これまで筆者が地域調査研究の対象地としてきた榎法華地区の調査結果を主に利用しながら、主題へのアプローチを試みる⁷⁾。

2. 函館市と楸法華地区の概要

函館山や五稜郭跡、伝統的建造物の集積する元町・末広町地区、赤レンガ倉庫が並ぶベイエリア、湯の川温泉など、多様な地域資源を有する函館市は、渡島半島南東部に位置し、面積約 678 km²、人口約 27 万人（住民基本台帳人口・2015 年 8 月末現在）の道南における中核市である。「合併建設計画」（2004）に「豊かな海が未来を拓くふれあいとやさしさに包まれた世界都市」と将来像が示されたように、市中心部の観光資源はもとより、東・南・北の三方を太平洋・津軽海峡に囲まれた水産資源と海洋技術を軸とするまちづくりを進めていて、ことに水産部門については 5 市町村の合併により国内有数の水産都市となった⁸⁾。

図 A 函館市と楸法華地区



出所）函館市・戸井町・恵山町・楸法華村・南茅部町合併協議会 2003「5 市町村の明日を考える」

合併当時の人口は 299,522 人（旧函館地区 282,408 人、南茅部地区 7,263 人、恵山地区 4,504 人、楸法華地区 1,534 人、戸井地区 3,813 人、住民基本台帳人口・2004 年 12 月末現在）を数えたものの、その後減少が続き、2015 年 8 月末時点で 269,295 人（旧函館 256,540 人、南茅部 5,637 人、恵山 3,249 人、楸法華 1,032 人、戸井 2,837 人）と全域で 10%減、編入された 4 地区では 20～30%減と人口減少に歯止めがかかっていない。

中でも合併以前に道内一小さな面積の行政村であった楸法華地区は（図 A 参照）、旧村内の 8 割が山林で平地は少なく、海岸線に沿って集落が形成されている。沿岸漁業を基幹産業とし、恵山岬周辺の観光振興に力を入れてきた。沿岸漁業では、漁船漁業によってイカを中心にホッケ、スケソ、ブリ、そして船外機を用いて昆布（天然・養殖）、ウニが漁獲される。

3. 函館市の合併に至る経緯

そもそも、今回の合併が地元ではいつ頃どのように動き始めたのか。法定協議会設置後は資料が数多く残っている⁹⁾ものの、それ以前の関連事項については『函館市史』に次のような記録がみられる¹⁰⁾。

・2000 年 9 月 5 日

道が市町村合併の「たたき台」となる、道市町村合併推進要綱をまとめる。209 市町村に関わる 93 パターンを例示し、函館関係は「函館・戸井・恵山・楸法華・南茅部」「函館・上磯・大野・七飯・戸井」の 2 案が示される。

- 2002 年 5 月 8 日
渡島支庁が管内自治体の組み合わせパターンを公表する。A 案（戸井・恵山・榎法華・南茅部）と B 案（上磯・大野・七飯・戸井）の対象となる。
- 2002 年 11 月 18 日
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。
- 2003 年 2 月 5 日
函館市と南茅部、戸井、恵山の 3 町、榎法華村が、合併について初の首長会議を渡島支庁で行い、調査室（函館市役所内）の設置を決める（17 日設置）。同日行われた、函館圏行政連絡協議会で合併案 B パターンの上磯、大野、七飯町は慎重姿勢を示す。
- 2003 年 7 月 15 日
第 1 回任意協議会。
- 2003 年 9 月 26 日
第 3 回市議会定例会で、戸井、恵山、南茅部、榎法華の 4 町村との法定合併協議会の設置が可決される。30 日初会合が行われる。

一方、函館市榎法華支所の「榎法華村市町村合併に係る住民説明経過等」によると、2002 年 12 月 19 日に市町村合併に関する村民説明会（74 名参加）が開催されたのを皮切りとして、函館市役所に市町村合併調査室が設置される 2003 年 2 月 17 日以前の 1 月下旬に市町村合併地区別懇談会、5 市町村による任意合併協議会が発足する 2003 年 7 月 15 日直前の 7 月初旬に市町村合併に関する村民説明会、5 市町村による法定合併協議会が発足する 2003 年 9 月初旬に地区別住民説明会、そして合併年となる 2004 年の 1 月中旬に地区別住民説明会および住民懇談会、ならびに 3 月中旬に地区別町字名についての説明会、2004 年 4 月 23 日の合併協定調印式直前に 5 市町村の合併に係る住民説明会（市民会館）と市町村合併に関する住民大会が開催されている。同資料によれば、市民会館での説明会を除き参加者は 60 ～ 90 名となっていて、合併へと至る各段階の節目で住民への説明等が複数回行われていることが分かる。周辺 3 地区への聞き取りでも、同様の説明会が実施されている。

先の市史と説明会の記録とを照らし合わせると、2002 年半ばから後半にかけて今回の合併の要となる協議・判断がなされたと推察される。この点を聞き取りによって振り返る。

函館市史に記述のあった「北海道市町村合併推進要綱」によると、渡島支庁管内ではいくつかの合併パターンが示されていて、榎法華支所の A 氏によると、この地区は「4 町村を含めたシミュレーション、今回合併したシミュレーション、もうひとつは単独で生き残るシミュレーションがあり、いろいろ検討していた」と述べるように、「合併推進要綱」の合併パターンとは必ずしも一致しない検討や動きのあったことが分かる。同じことは、南茅部地区の支所職員への聞き取りでも確認され、旧町村で旧函館市を含まない合併パターンが実際に思案されていた。

また、榎法華支所の B 氏によると「近辺で実際に合併の話が出されたのは 2001 年くらい」のこととされるので、道によって合併パターンが作成された時期と重なる。その際、最も焦点となったのは、合併直前に年間約 9 億円であった地方交付税が年度毎に「3000 ～ 5000 万円落ちていく（いわゆるムチ）」（B 氏、カッコ内筆者）将来財政推計に関する国の情報であり、「財政的にやっていけるかどうか」（B 氏）という懸念が庁内で生まれた。同じことは、元村議であった C 氏への聞き取りでも確認されている。

これらを踏まえ、「庁内協議を経て、旧4町村にまとまる方法がひとつと、旧函館市を含めた合併協議をしなければ」(B氏)という機運が高まり、「4町村の首長同士で情報交換をし、財政上の理由から旧函館市と合併協議せざるを得ないと首長同士がある程度腹を固め、議会の議決を経て、旧函館市の当時の市長と協議をし始めようとしたのが2002年後半」(B氏)とされる。元村議のD氏によると、合併は「やらなければいけないという説明を受けたし、そのような感じてあった」と述べている。

推計のなかみを合併検討資料「5市町村の明日を考える」によって確認してみると、5市町村が合併した場合と単独運営した場合の地域全体の累積収支は、合併した場合が2016年からプラスに転じ、単独の場合が2018年からプラスに転じる。しかし、単独の場合でプラスに転じるのは旧函館市のみであり、現行制度のまま単独運営した場合の4町村の財政推計は累積収支赤字額が年々膨らみ、2015年時点の推計赤字額は最も少額な楡法華村で22億円余り、最も多額な南茅部町で53億円余りに達する。その額は楡法華地区の場合、旧村の年間予算額を上回る大きさである。

旧函館市側は「合併推進要綱」に従来の函館圏(合併以前の函館市、上磯町、大野町、七飯町)を含む複数の合併パターンが示されていて、函館市役所のE氏によると、一定の検討ののち、そのうちのいずれのパターンとなるかが固まったのは「2003年に入ってから」であると述べている。ここで2点付記しておきたい。

1つは合併に至る期間である。総務省の市町村の合併に関する研究会「市町村合併法定協議会運営マニュアル「基本編」」¹¹⁾によれば、全国で2006年3月までに合併を行った市町村の法定協議会設置後合併に至るまでの平均期間は20.2か月であるのに対し、函館市は14か月と比較的短い(前身の任意協議会も2か月余り)。この理由を探ると、「合併推進要綱」にあった合併パターンが中核市移行型であること、1995年の中核市制度施行後、旧函館市の直近の国勢調査人口が当時の中核市移行の要件である30万人(現行制度では要件20万人)を下回っていたこと、2000年国勢調査の5市町村組み替え人口が30万人を上回ったこと(旧函館市では28万7千人余り)、この後2005年10月1日の国勢調査実施日に中核市へと移行していること、2005年国勢調査の人口が30万人を下回っている諸状況から判断して、福祉、教育部門などの事務処理権限が移譲される中核市への移行を目指していたことが分かる。換言すれば、旧函館市にとっては周辺4町村との合併が期限付きで「必要」であり、その意向は法定協議会設置以前の経緯に絡んでいたと考えられる。

もう1つは、財政逼迫である。B氏やC氏の説明ならびに「5市町村の明日を考える」に示されるように、4町村が単独運営した場合の累積収支の赤字は「巨額」であり、合併直前の財政力指数を見る限り¹²⁾、上述したような財政的判断(B氏)が働くのは不自然でない。あわせて、その財政を支えていくことになる楡法華地区の人口推計は「2003年の1,500人が2015年には1,000人」(B氏)と減少が見込まれ、「漁業を続けたいなどの要望・意見はあったが、予算的に厳しく、負担を忌避する住民は最後にはそれでもやっていけるとはならなかった」(B氏)となった。そして、函館市中心部は旧町村の通勤圏や買い物圏であり、子どもの高校進学や就職などを機会に居住する出身者も多いことから、議員同士の話し合いにより「経済圏・生活圏の関係などをふくめて合併するのはしょうがない」(B氏)という流れとなっていた。折しもこの時期に開催されていた第27次地方制度調査会では、小規模町村問題、いわゆる「西尾私案」が議論されていた¹³⁾。4地区でほぼ同じように確認できたことであったが、財政推計を筆頭とするこれらの諸状況からして、合併は「止むなき選択」であり、地区によっては移動条件次第で中心部との日常的往復は容易でないものの、4地区が旧函館市の生活圏域にあることが5市町村

の協議へとつながった。

4. 対象地区における合併後の諸変化と編入合併の受け止め

（１）合併後の生活に変化はあったのか

合併後の生活の変化についてたずねると、自らの生活に変化が生じたと語る人は少数であった。榎法華地区に限らず、周辺３地区においても同様の傾向があった。聞き取り対象者がたまたま変化の生じていない方々であった可能性や、変化がないからこそ生活し続けている可能性があることは否めないものの、少なくとも今回の聞き取り条件の限りでは、合併が個別の生活課題や生活障害を全面的に生じさせたと言い切ることは難しい。

しかし、皆無であったわけではなく、「保育所や消防署が恵山地区と統合になったことで生活に不安ができた」（女性、50代）とあるように、両施設が合併後に措置されたことを考えれば、合併が地域住民の生活に少なからず影響する事態を生んでいることは確かである。また、「人口が減ってきている。以前だったら役所の人や学校の先生は榎法華に住みこんで働いていたが、市内の方から通うようになり、そういった面で自分たちの商売にもろに影響が出るようになった」（女性、60代）のように、合併による人口減少や流動性の高まりが経済的な生活基盤を揺るがす事態を引き起こしている事例もある。

生活の変化は量的に見れば少ないものの、個別の生活課題に直結するだけに、皆無である場合を除き、量的問題だけで事態の良し悪しを判定することは適当でなく、質的には影響があったと考えるのが妥当といえる。

（２）対行政との関係にどのような変化があったのか

総務省が合併推進の「終息」を発表した「『平成の合併』について」（2010）に合併の否定的評価として挙げている「旧役場との距離の拡大」や「住民の声の届きにくさ」、「住民サービスの変化」¹⁴⁾については、「住民自治の破壊、後退」¹⁵⁾との検証評価がなされるなど、合併前後における行政対住民の変化の焦点である。

結果から言えば、住民と行政との関係の変化は様々な領域と次元において「噴出」している。合併後、行政のサービスと政策について変化した点を尋ねると、次の例のような声が多く地域住民から挙げられた。

- ・支所に顔見知りが減った。合併で人の異動があるのは仕方がない。しかし、今行ってもものを頼むのに抵抗がある。函館は大都市だから顔見知りとかはそこまでないと思うが、田舎はみんな顔見知りなのでそこが違いか。（男性、80代）
- ・今までだったら、役所で顔を把握しているというか知っている人が対応してくれていたが、合併したことで異動や職員削減によって知らない人がいるようになった。職員にとっては異動や転勤があることは仕事をするうえで良い緊張感を生むかもしれないけれども、我々にとっては少し困るかな。（女性、60代）
- ・高齢化に伴う住民サービスの低下が見えてきた。どんどん減っている。消防署が恵山に移ってしまう。住民の声が届かない。（男性、70代）

合併後に支所方式を採り入れている函館市に対し、その支所職員の減少と異動とが以上のような声に反映されている。周辺3支所でも同様なことが生じていて、職員数は軒並み合併前の2分の1から3分の1に減っている。職員数の減り方の早さを指摘する声も複数挙がっている。

このほかに住民サービスとしてのきめの細かさを欠くようになった変化や、「無駄なことはしなくなった」（男性、60代）のように業務の効率化を指摘する声もある。後者の場合、合併によるプラスの評価と受け止めることもでき、地域住民から挙がった声として注目できる。

合併前後の事情を踏まえ、F氏は「榎法華には榎法華のやり方があった。今までは行政と住民が一つになっていろいろなことをやってきた」としたうえで、「合併により函館市のルールにあわせないとなくなってしまう。枚挙にいとまがない。旧村の時に認められたものが新市では認められない。為政者は住民のニーズに応えなければならない。住民は気がついていないのではないかな。いざ不便を感じた時に気がつく。でも困ったときに相談相手がいない。行政マンがここの地域を知らずに行政しようとするからいろいろな問題が起きる」と述べている。ほぼ似たような文脈で前出のC氏は「村政時代は職員が住民の面倒をよくみてくれた。人数は少なかったが、なにからなにも面倒を見てくれる手厚い行政だった。しかし、合併で支所が手薄になった。物足りない。行政が遠くなった。これが何で合併したと後でいわれる理由となった。困ったときに何ともならない。予算は支所長が年30～40万円もっている程度。何でも本庁にうかがいをたてるので、ますます乖離。住民と役所の溝ができてしまう。それが不満の種」と合併後の経過と地域住民の受け止めの変化を説明する。

合併以前40名余りいた役場職員のうち調査時点で旧村役場出身の支所職員は6名であったため、地域住民の声がどのような状況を指しているのかは分かる。しかも、その職員の中には、合併後10年の間に本庁舎などへ一旦異動したのち戻っている方もいるため、「知った」顔の入れ替わりを含む状況といえる。

また、元村議のG氏は「求めるものはたくさんあるけど、合併した地域があればこれも求めて、すべてやっていけるのかという問題がある。水産や福祉や観光など、すべてを本庁にまとめるべきではなかったと思う。榎法華には水産というものがあるから、水産は支所に残すべきではないかという意見を出した。支所というのは窓口業務に色のついたものにしかない。肝心要の財政がらみのことなどはここ（榎法華支所）では結論が出せないから、やはり本庁に頼ることになってしまう。合併してからは支所の権限や仕事は少し減ったと思う。しかし、だからといって生活に大きな不便が生じているということはない」（カッコ内筆者）と述べている。

合併後の新たな給食センターの設置や除排雪サービスの導入など、合併に伴って住民サービスが拡充されている面がある一方、地域住民に看取される行政との関係性は、明治期の開村以来単独村として累積してきた共同的で第一次的「とも言える」自明のものが短期間に形式的・事務的で第二次的なものへと移行したことを意味し、そのことがC氏の述べるような合併の内実を「覚醒」させ、「問題意識化」する基底にあると考えてよい。

（3）地域に新たな課題は生じたのか

地域における話題や地域課題として聞き取りした内容に基づいて見ておきたい。既述したように、合併後、自らの生活に変化が生じたとする事例は少数であったが、話題や課題については、不安や不満、生活課題、地域課題に直結するとみられる内容が数多く挙げられた。例えば、自らの生活上の変化とし

て（１）で既述されている「保育所・消防署」と同様の内容を別の対象者が次のように述べている。

- ・保育所が統合になって、子どもたちの声が聞こえなくなって寂しい。また、福祉施設が近くにあるけど、設立当時と中身が変わってきて要介護の重度の人は入れなくなってきている。（女性、60代）

ことに上の例の後半部分については、F氏が「高齢者福祉総合センターは介護度が上がると入れなくなってしまったため、生まれたところで死ねなくなった。以前は介護度に関係なく入れた」と述べているように、複数の人たちから同様の指摘がなされている。合併後の福祉事業の統合・再編による変化といえる。また、高齢者施設の利用と経済的理由に基づく老後不安を挙げる対象者もいる。救急・消防関係では次のような不安も挙がる。

- ・コスト削減の為に消防署が減る。救急も同じ。年寄りには不安。恵山の病院から救急が来るので雪の多い冬はことに大変。駆けつけるだけで10分以上かかる。65歳以上が400人以上いる。また、除雪車が24時間稼働してもらいたいと思っている。さらに、人口流出により商店が5件に減った。函館に行き、食料品生活必需品を一週間分買いだめしている。生協が週に二回やってきている家庭もある。（男性、60代）
- ・市立恵山病院に榎法華のことをあまり知らない（旧函館市内の）職員が増えたため、救急車の出動時に榎法華の道を詳しく知らない隊員だと、助けが遅れてしまうという話を聞いた。とても不安。（女性、80代、カッコ内筆者）

上の2例は消防・救急による緊急事態への対応に懸念を抱くものとして共通していて、ことに高齢化を反映した内容といってよい。同様の不安は別の対象者からも挙がっている。職員の配置を含め、合併によって出現し、地域住民に不安として認知された内容と考えてよい。さらに次のような例もある。

- ・地震が起きた場合に生じる津波対策の避難訓練。冬は特に寒いので困るし、高齢化しているため高齢者を誰が負担するかが大変。高齢者は避難訓練にすら協力してくれない。（女性、60代）

この例は自然災害に伴う緊急回避の備えが焦点となっている。合併に伴う防災対応の変化が一定程度地域的に共有されていることを反映した意見といえる。防災対策については、榎法華地区の地域住民のみならず30数キロにわたって集落が点在する隣接の南茅部地区でも、支所職員の減少に伴う懸念事項として支所職員から挙げられている¹⁶⁾。

このほか、前出した支所職員の異動・減少、高齢化と人口減少、助成金減少に伴う祭りなどイベントの減少、公共交通機関であるバス便の削減、商店閉鎖に伴う買い物難民問題と移動販売車の登場、在任特例後市議会に地区選出の議員が送り出せないこと、町会再編に関連する内容が別の対象者により地域課題として挙げられている。

榎法華支所のH氏によると、「イベント減少は合併前から生じていた」とされ、合併につなげて指摘されることが多いものの、合併とは異なる要因によって生じていると説明する。つまり「昭和60年代のころは人がいたので手伝ってくれたが、次第に行政がイベントを開いて住民が来るという、行政の業務になってしまった。住民は協力するのではなく見る方に回ってしまう。かつて年7つ行っていたイベントは今1つ。運動会だけ。それは合併が理由ではなく、人口が減り、若者がいなくなり、みな仕事か

忙しくなりというなかで参加する人がいなくなった」(H氏)と、合併と切り離して考えることを強調する。

榎法華地区のどうだんつつじ祭りや夏祭りは合併後も開催されていたが、担い手不足により2008年前後に市の補助金も廃止となっている。長いこと現場に関わってきたH氏の見解は、F氏が先に「行政と住民が一つになっているいろいろなことをやってきた」と述べていたように、小規模自治体であるゆえに、行政と地域住民とがともにイベントを運営してきたということと理解できる。このような運営体制が次第に変質し、行政頼みになっていったということは、その時点ですでに自治運営の限界状況があったことを意味している。一方で、合併後に焦点を当てると、全国的に合併が過疎を食い止めることにつながっていないという主張を踏まえれば¹⁷⁾、複数の地域住民が指摘するように、合併によってイベント中止が加速され、決定的となったことは少なからずあると考えられる。

最後にもう一点挙げられるのは元村議のG氏が指摘する「支所の権限が弱くなった」ことである。この点は、(2)でF氏が函館市のルールに合わせることで、C氏が支所長の予算を説明していたことと重なる。また、支所権限の喪失は、今回の調査時のみならず、筆者が過去に現地訪問した折、いつもH氏が言及していたことでもある。スケールの大きな行政機関に権限が集中することと地域生活領域への対応は、人や財源、地域資源に目を向けながら、行政組織と地域住民(組織)とが有機的に関わることを必要としている。

これまで見てきたように、合併によって不安や現実問題としての新たな課題は生じた。この課題に対処する一つの有力な手法として模索されているのが榎法華支所長も言及するパワーアップ事業である¹⁸⁾。

(4) 合併をどのように評価しているか

C氏が(2)で合併後に地域住民より合併の理由をいつも問われると述懐しているように、地域住民にとって合併から10年の歳月は、(2)や(3)で取り上げた合併後の環境の諸変化や単独運営を選んだ近隣町村の情報など、いくつかの判断材料に基づいて合併を再考する契機を孕んできたと考えられる。

振り返れば、旧村が実施した「市町村合併に関する村民アンケート調査」(有効回答数386)によると、合併が「必要」30%、「どちらかという必要」25%に対し、「必要でない」と「どちらかという必要でない」の合計は12%であり、合併前は地域住民全体の意向として合併推進の方向が「選択」されていた。今回の聞き取りの中でも、行政村の存続という視点から次のようなことを複数の対象者が指摘している。

- ・榎法華一村で経営ができなかったから合併はよかった。ただ、漁業の水揚げが良くて、人口が増えて、役場の職員を養っていくだけのお金があれば話は別。一村でやっていける「何か」があれば合併にも抵抗できたが、それがない。(男性、80代)

しかしながら、榎法華地区のパワーアップ検討会議が2012年に地区全体を対象として実施したアンケート調査によれば、「合併についての思い」(有効回答数368)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%)とが多くを占め、「合併してとてもよくなったと思う」は2.2%にとどまった。つまり、合併前の意向や期待と合併後の評価とは

大きな隔たりがあり、C氏の述懐はまさにこの隔たりを表現したものといえる。

2012年アンケートにある「変わった気がしない」は、「変化」を希求・期待することと裏腹の関係にある用語法といえ、はじめから事態や諸情勢の「深刻化」を望むことは稀であると考えられることから、具体的ななかみや関心の程度はもとより、合併によるプラスの効果への希求・期待があったと推察できる。

そこでまず確認しておきたいのが、対象者の調査時点における合併評価である。合併に肯定的とみられる事例と合併の成果に懐疑的とみられる事例とに分けて見ておきたい。

① 肯定的とみられる事例

- ・良い面も悪い面もあるが、福祉が充実したので今では合併して良かったと思っている。（女性、80代）
- ・今後小さな自治体はもたないので、地域にとっては良かった。（男性、70代）

② 合併の成果に懐疑的とみられる事例

- ・前は榎法華にも店が多くあったが、合併したことによって人が市内へ移動し、多くの店がつぶれてしまい不便になった。そのため、合併前のほうが良かった。（女性、80代）
- ・地名がなくなるということもあるが、地域独特のものがなくなったということではないか。榎法華というブランドのようなものがなくなってしまったと思う。そのため、合併して良かったとは思っていない。（男性、70代）
- ・支所に知っている人がいない。敷居が高くなった。顔も覚えてもらえない状態なので良くない。（女性、70代）
- ・旧村時代、地域振興のために設立された事業体の目的が合併によって薄らいでしまい、もはや事業の継続性と永続性にこだわってしまっている。果たしてこれでいいのか。（男性、60代）
- ・こんなものだとは期待していない。予算がない予算がないというが、その割には夜も市役所の電気をつけているため疑念を抱いている。（女性、60代）

①に関連する内容は、支所職員の聞き取りでも確認できる。保健の分野で専門職・技術職が配置されるなど、旧函館市の方式に統一されることで、地域住民のニーズに応じたサービスが拡充した面はある。単独運営ではあり得なかった給食センターもできた。また、単独運営が難しかったと判断しているG氏は水道料金やゴミ出しの統一を評価している。

②の5例は、どれも合併の成果に懐疑的になる事情を異にしている、合併による生活上の支障や事業への影響、支所との関係性の変化という対象者自らに直接影響のある出来事から、「合併」の経過や結末を受け止めながら合併の意味を問うものまでである。（3）の課題と重なる内容も含まれている。このほか、合併後の変化を第三者的に「静観」していると判断される内容や、合併の良し悪しを問うには時期尚早であるなどの意見もある。

5. 編入するということ

今回の聞き取りを通してみると、5市町村の合併は、国策としての合併推進政策によって合併問題を避けて通ることができない情勢において、それぞれの市町村が限られた時間の中でいくつかの組み合わせパターンを模索しながら、旧町村当局の協議・判断、首長の協議・判断を経て推進されてきたと考えてよい。そして、広大な面積と希薄な人口ゆえに合併進捗率の低い北海道において第1号の合併を成し

遂げることができたのは、早期の中核市移行を目指す旧函館市と、財政推計や人口減少問題から将来的な単独運営の方向を断念し、地域の存続を合併に「託した」小規模町村の判断とが絡み合ったからにはかならない。聞き取りの限り、4地区とも行政による地域住民への説明に対し、住民側から表立った反対の動きはなかった。

函館市では、「函館市行財政改革新5か年計画」(2008)や「函館市行財政改革プラン2012」(2012)を策定し、「市役所の意識改革」と「抜本的な財政改革」を柱とする財政再建を強力に進めている。これら合併後の動向を受け、今回の対象者の間でも、行政機構の移行に伴って一定の評価が一部においてなされている。

しかしながらその一方で、既述してきたように生活上の支障や合併後の状況判断を通じて、合併に対して数多くの懐疑的な考え方が見受けられた。最後にこの点を整理しておきたい。

すでに3. でみたように、樞法華地区において合併の説明会は複数回開催された。合併関連の資料や広報も配布されている。B氏によれば、合併基本合意後の2002年の説明会において、単独運営に対する地域住民からの問いかけに対し「地方交付税の大幅減額と年間予算の縮減が見込まれる中で、港湾修復などの事業を行っていくには住民の金銭的・実働的負担を求めながら、役場職員の削減を行わなければならない。単独で行うことの住民判断は可能か」と資料を示しながら回答を請うたという。すると「それでもやっていく」とはならなかったと振り返っている。

一方で、I氏は「合併しないというシナリオを考えたときには、プラスとマイナスがある。説明会でその考えを出して下さいとお願いした。両論併記にして住民投票にかけて下さいと。合併しなければ交付税等が減られ、ここでは行政サービスが減るうえに税金が増える可能性がある。そんなシミュレーションもあるだろう。それでも自主自立していきたいという人はいると思うので、そういう村民の意識を確認して下さいと頼んだ。けれども、結局最後までなかった」と述べ、合併の検討過程における単独運営の判断についてB氏との間で齟齬が生じている。

I氏に類似した意見は旧村で合併前に実施した「市町村合併に関する村民アンケート調査」にも「住民間で話し合う機会が全く足りず、合併しなければならない確固たる理由や心構えも起きてこない。国の指導でなんとなくではなく、自治の精神からも地方分権の意義からも反する。合併せずに単独で生き残るためにはどうすればよいのかの話し合いも持つべきである。両方の意見が出ることにより比較ができ、納得がいくのではないだろうか」と記載されている。

また、C氏は、住民から「なぜ間髪入れずに早合点(＝合併)したのかと言われる。じっくりやればよかったかな。合併協議会に関わっている人はそうでないかもしれないけれど、一般住民は分かりませんからね。もちろん広報でお知らせはしているけれども。現実として受け止められない」(カッコ内筆者)と、合併に至るプロセスを回顧している。

これらを重ね合わせてみると、高齢化と過疎化の進行する身近な生活領域において従前の自治の枠組みが変更されること、または変更されずに残ること、つまり「編入するということ」の本質的意味を問う情報と議論が、地域社会の主体たる構成員間で十分に蓄積・共有されず、そのことが合併の是非や合併成果の懐疑を生む根底にあると考えられる。財政支援措置という諸条件と時間制約付きの強力な合併推進の潮流下にあったとはいえ、「合併推進要綱」に「一つの選択肢として」とあるように¹⁹⁾、本来ならば自由選択が可能であるはずの合併が小論において示してきたような内容でこれだけ事後的に問われるということは、合併時の「選択」が対象地区としての主体的選択ではなかったことを意味している。

合併から10年が経過し、編入合併のなかがみは少しずつ可視化されてきている。編入合併による地域生活への諸影響も生じている。2010年に策定された函館市自治基本条例の基本理念²⁰⁾の本旨となるためにも、今こそ編入による地域再編後の生活領域において、暮らしの諸課題に対処し、福祉を向上させるため、地域住民が他の諸主体と適切な協力関係を維持しつつ、資源を活かしながら自らの意思と判断で地域力を高める地域自治の仕組みと、そのための中間集団－合併後の榎法華地区でいえば町会再編による地域自治組織－の育成・成熟を促進・支援する環境づくりが求められている。

【注】

- 1) 函館新聞 2014.12.2http://www.hakodateshinbun.co.jp/topics/topic_2014_12_2.html (2015.9.5 閲覧)
- 2) 同上
- 3) 石川 (2014)
- 4) 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 (2014) 55 頁、吉良 (2009) 94 頁
- 5) 佐藤 (2013) 58 頁
- 6) 横山 (2014) 20 頁
- 7) 聞き取り調査は函館市（支所）職員ならびに旧4町村の地域住民の方々を対象として行った。対象者は支所を中心に選定していただいた方々であったため、ここでは、小論のテーマに沿って、個別の聞き取り結果を中心に取り上げる。
- 8) 函館市・戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町合併協議会 2004『合併建設計画』。なお、農林水産省の「わがマチ・わがムラ－市町村の姿－」http://www.machimura.maff.go.jp/machi/ranking/result_city.php (2015 年 9 月 15 日閲覧) によると、函館市は漁業経営体数（ことに個人経営体）、漁業就業者数（ことに男性）、漁船・船外機付船隻数がいずれも市町村別で全国第1位となっている。ことに個人経営体は沿岸漁業を基幹産業としてきた4町村を編入したことによる地域特性を示していて、かつて4町村独自のブランドであった「戸井のマグロ」や「献上昆布（南茅部）」、そして沿岸一帯で漁獲されるイカは、海洋・水産都市函館の付加価値を高めている。
- 9) 例えば、2003 年 2 月以降のことは函館市・戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町合併協議会のアーカイブ <http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/01hokai/1-hakodate/process.html> (2015.9.15 閲覧) を参照。
- 10) 函館市史編さん室編 (2007) 720-740 頁
- 11) 市町村の合併に関する研究会 (2006) 38 頁
- 12) 総務省「全市町村の主要財政指標」によれば、2003 年度の財政力指数は、榎法華村 0.09、戸井町 0.14、恵山町 0.15、南茅部町 0.16、旧函館市 0.50 と、4 町村については北海道市町村平均 0.25、全国市町村平均 0.43 を大きく下回っている。http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/H15_chiho_04.pdf (2015.9.15 閲覧)
- 13) 西尾 (2002)
- 14) 総務省 (2010) 19-25 頁
- 15) 岡田は住民自治の破壊、後退を次のように説明している。「住民自治の視点で見ると、選挙を通して、あるいは直接請求やリコールなどの直接民主主義の手段を通して主権を行使しにくくなる。」岡田 (2015) 168 頁。
- 16) 2015 年 7 月に開催された榎法華地域審議会会議録によれば、2014 年の岐阜御嶽山の噴火を契機に、最重要課題として活火山恵山の麓にある榎法華地区の火山防災対策が強化され、地域防災訓練の実施が盛り込まれている。全国的な火山噴火や津波・水害の頻発を受けた防災対策強化や防災意識の高まりを背景に、海と活火山に挟まれ

た高齢地域における自然災害対応は喫緊の課題と位置づけられている。函館市榎法華支所（2015）2頁

17) 佐藤（2013）245頁

18) 榎法華地区のパワーアップ事業の詳細については石川（2014）を参照。

19) 北海道（2000）4頁

20) 函館市自治基本条例第4条には、基本理念として「市民は、まちづくりの主体です」と明記されている。

【文献・資料】

- ・函館市 2010「函館市自治基本条例」
- ・函館市史編さん室編 2007『函館市史 年表編』
- ・函館市榎法華支所 2015「平成27年度第1回函館市榎法華地域審議会会議録」
- ・函館市・戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町合併協議会 2004「合併建設計画」
- ・函館市・戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町合併協議会 2003「5市町村の明日を考える」
- ・北海道 2000「北海道市町村合併推進要綱」
- ・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（年報村落社会研究49）』農山漁村文化協会 39-79頁
- ・石川雅典 2014「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～」常葉大学社会環境学部「紀要」開学記念号第1号 23 - 33頁
- ・吉良伸一 2009「平成の市町村合併とは何だったのか」『社会分析』36、83-100頁
- ・公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 2014「都市問題」公開講座ブックレット 30「市町村合併—その功罪を考える」
- ・西尾勝 2002「今後の基礎自治体のあり方について（私案）」
- ・岡田知弘 2015「『平成の大合併』の検証から見えてきたもの」いしかわ自治体問題研究所編『平成合併を検証する』自治体研究社、161-184頁
- ・佐藤康行 2013「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（年報村落社会研究49）』農山漁村文化協会、237-254頁
- ・市町村の合併に関する研究会 2006「市町村合併法定協議会運営マニュアル「基本編」」
- ・総務省 2010「『平成の合併』について」
- ・榎法華村 2003「市町村合併に関する村民アンケート調査」
- ・榎法華パワーアップ検討会議 2012「日常生活や町内会に関するアンケート調査」
- ・横山純一 2014「『平成の大合併』の中間総括と今後の地方分権の課題：函館市と新ひだか町の事例を通して」『北海学園大学学園論集』160、11-43頁

謝辞）お忙しい中、調査にご協力いただきました皆さまに厚く御礼申し上げます。