

Ⅲ 市町村合併に対する意識調査

今回の検証では、基本方針の一つとして住民の声の反映を掲げ、市町村へのアンケートやヒアリングに加え、住民及び地域団体に対してもアンケートやヒアリングを行った。

ここでは、住民、市町村及び地域団体を対象に実施したアンケートの結果と、地域団体及び市町村を対象に実施したヒアリングの結果を整理した上で、年代や居住地、合併類型等による市町村合併に対する評価の違いについて、その原因を分析する。

なお、アンケートの全体結果については、別冊「市町村合併に関するアンケート集計結果」に整理している。本文では、特徴的な結果についてのみ触れることとする。

1 アンケート・ヒアリングの実施計画等

(1) アンケート及びヒアリングの実施方法

今回の検証では、図表Ⅲ-1-1のとおり住民（対象者 3,000 名）、地域団体及び市町村へのアンケートを行うとともに、アンケート内容を深掘りするため、市町村及び合併市町村に存する地域団体に対するヒアリング調査を実施した。

アンケートの実施に当たり、住民については対象者を市町村毎に無作為抽出した。また、市町村・商工会・JA・地域審議会等については全団体を、自治会についてはサンプルを抽出してアンケートを実施した。

ヒアリングの実施に当たっては、合併プロセスの検証という今回の調査目的に照らして、全合併市町村（17 団体）を対象とした。また、地域団体については、合併市町村に所在する商工会、地域審議会、自治会などから団体の種類、所在地等踏まえ多様な意見が把握できるよう考慮して選定した。JA については、市町村の範囲を超えて活動している団体ではあるものの、熊本県の産業における農業の重要性に鑑み、地域における農業者の意見なども把握することを目的に複数の団体を選定した。更に、非合併市町村についても、類型毎に数団体ずつ選定してヒアリングを行い、合併市町村との対比データの収集に努めた。

図表Ⅲ - 1 - 1 : アンケート・ヒアリング調査対象等一覧

				アンケート			ヒアリング	
区分	調査対象者	合併・非合併の別	対象者数	調査期間	回答数	回収率	調査期間	実施団体数
住民 3,000人	住民	合併	2,200人	H26.6.13	1,242人	56.5%	—	—
		非合併	800人	~7.7	418人	52.3%	55.3%	—
地域団体 193団体 延べ 200団体	商工会等 53団体	合併	25団体	H26.6.9 ~7.7	25団体	100%	H26.8.5~9.12	15団体
		非合併	28団体		25団体	89.3%		—
	JA 14団体	合併	13団体		11団体	84.6%	H26.8.5~9.12	2団体
		非合併	8団体		5団体	62.5%	—	—
	自治会等 94団体	合併	38団体		37団体	97.4%	H26.8.5~9.12	13団体
		非合併	56団体		54団体	96.4%	—	—
	地域審議会	合併	26団体		26団体	100%	H26.8.5~9.12	5団体
	地域自治区	合併	4団体		3団体	75%		1団体
合併特例区	合併	2団体	2団体	100%	1団体			
行政 45団体	市町村	合併	17団体	H26.6.2	17団体	100%	H26.8.5~8.29	17団体
		非合併	28団体	~6.25	28団体	100%	100%	H26.10.15~11.7
対象者合計		3,245団体・人		1,893団体・人		58.3%	64団体	

(2) 住民アンケートの対象者の選定方法

市町村毎の住民アンケートの対象者数は、基本的に人口にもとづく按分を行った。なお、熊本市については、①合併から日が浅いこと、②他の自治体と比較して人口が突出して大きいこと、③ため統計量に影響を与える可能性が高いこと、の2点を踏まえ、今回の調査では参考数値を得るに止めることとし、対象者を200名とした。その結果、市町村毎のアンケート対象者数は図表Ⅲ-1-2のとおりとなった。なお、各市町村の対象者数が少ない団体もあるが、県全体としては、分析に必要なサンプル数は確保できるように工夫した。

図表Ⅲ-1-2 : 住民アンケート対象者数一覧

[合併市町村 : 2,200人]

市町村	対象者数	
熊本市 200	(旧熊本市)	100
	(旧城南町)	35
	(旧富合町)	15
	(旧植木町)	50
八代市 394	(旧八代市)	299
	(旧坂本村)	14
	(旧千丁町)	21
	(旧鏡町)	45
	(旧東陽村)	8
玉名市 203	(旧玉名市)	128
	(旧岱明町)	41
	(旧横島町)	15
	(旧天水町)	19
山鹿市 164	(旧山鹿市)	92
	(旧鹿北町)	13
	(旧菊鹿町)	20
	(旧鹿本町)	24
	(旧鹿央町)	15
菊池市 150	(旧菊池市)	76
	(旧七城町)	17
	(旧旭志村)	15
	(旧泗水町)	42
天草市 267	(旧本渡市)	112
	(旧牛深市)	45
	(旧有明町)	17
	(旧御所浦町)	10
	(旧倉岳町)	9
	(旧栖本町)	7
	(旧新和町)	11
	(旧五和町)	29
	(旧天草町)	11
	(旧河浦町)	16
上天草市 92	(旧大矢野町)	46
	(旧松島町)	24
	(旧姫戸町)	9
	(旧龍ヶ岳町)	13

[非合併市町村 : 800人]

市町村	対象者数	
宇城市 183	(旧三角町)	27
	(旧不知火町)	28
	(旧松橋町)	75
	(旧小川町)	39
	(旧豊野町)	14
阿蘇市 86	(旧一の宮町)	29
	(旧阿蘇町)	52
	(旧波野村)	5
合志市 154	(旧合志町)	68
	(旧西合志町)	86
美里町 37	(旧中央町)	15
	(旧砥用町)	22
和水町 34	(旧菊水町)	19
	(旧三加和町)	15
南阿蘇村 36	(旧白水村)	13
	(旧久木野村)	8
	(旧長陽村)	15
山都町 53	(旧蘇陽町)	12
	(旧矢部町)	33
	(旧清和村)	8
氷川町 38	(旧竜北町)	24
	(旧宮原町)	14
芦北町 60	(旧田浦町)	15
	(旧芦北町)	45
あさぎり町 49	(旧上村)	15
	(旧免田町)	17
	(旧岡原村)	8
	(旧須恵村)	4
	(旧深田村)	5

市町村	対象者数
人吉市	70
荒尾市	109
水俣市	54
宇土市	72
玉東町	11
南関町	21
長洲町	33
大津町	58
菊陽町	70
南小国町	9
小国町	16
産山村	4
高森町	13
西原村	13
御船町	35
嘉島町	17
益城町	63
甲佐町	22
津奈木町	10
錦町	20
多良木町	21
湯前町	9
水上村	5
相良村	9
五木村	3
山江村	7
球磨村	9
苓北町	17

(3) アンケート対象団体の選定基準

今回の検証では、アンケート対象団体として商工会や自治会・JAを選定したが、これは合併に際して懸念された事項（地域の活力低下、集落のつながりの希薄化等）を検証することに重きを置いたためである。具体的な理由は以下のとおり。

① 商工会

地域活力の一つの指標である「住民の消費活動の変化」に直面している団体であるため選定した。各市町村で1団体程度となるが、市町村合併後に商工会議所と商工会が併存することになった市町村は、併存する両団体をアンケートの対象とした。ただし、熊本市は非常に多数の団体が併存していたため、検証の目的に照らして、より合併の影響が把握できるよう、中央区の商工会議所と、合併関係自治体である旧城南町、旧富合町及び旧植木町に存在する各1団体を対象とした。

② 自治会

自治会活動を通じて、地域の連帯感・紐帯の変化に直面している団体であるため選定した（各市町村2団体程度）。具体的な対象先の選定に当たっては、市町村の意見も踏まえて調整した。このほか、市町村合併と関係の深い地域審議会、合併特例区、地域自治区をアンケートの対象とした。

③ JA

農業が本県の重要な産業であることを踏まえ、農業者等の意見を把握するため、JAもアンケートの対象とした。

(4) 熊本縣市町村合併推進要綱を踏まえたアンケート設計

今回のアンケート設計においては、住民が回答しやすい内容にすることを意識するとともに、合併推進要綱等に記載された合併の効果や課題を踏まえ設計した。アンケート設計の具体的な内容については、図表Ⅲ-1-3のとおりである。

図表Ⅲ-1-3 : アンケート設計の考え方

	合併推進要綱記載の効果と課題 (カッコ内は総務省がH22.3に示したもの)	住民アンケートの対応項目 (問2合併前後のサービスの变化)
合併の 効果	住民サービスの向上 (専門職の配置など住民サービス提供体制の充実強化)	①窓口サービス ②専門職員による行政サービス ③行政からの情報提供
	広域的視点からの地域づくり・まちづくり (広域的なまちづくり)	⑦産業振興・雇用対策 ⑧観光振興 ⑨地域のイメージや知名度 ⑩公共施設の利便性 ⑪道路や上下水道等の整備
	行財政の運営の効率化と基礎強化 (適正な職員の配置や公共施設の統廃合などの行財政の効率化)	⑫職員削減や公共施設の統廃合などの行財政の効率化 ⑬防災の体制・対策
	少子高齢化への対応 (福祉サービスの拡充)	④子育て支援等の福祉サービス ⑤小中学校等の教育環境 ⑥巡回バス等の公共交通の便
合併の 課題	市町村内の中心性と周辺部の地域格差が生じる懸念 (周辺部の旧市町村の活力喪失)	⑭地域の活気・にぎわい
	住民意見の反映やきめ細やかなサービスの提供ができなくなる懸念 (住民の声が届きにくくなっている)	⑰地域の意見の行政への反映 ⑱地域のまちづくり活動への支援
	歴史文化への愛着や地域の連帯感が薄れる懸念 (旧市町村地域の伝統・文化・歴史的地名などの喪失)	⑮コミュニティの絆・つながり ⑯住民主体の取組み ⑰地域の伝統文化の保存・継承支援
	住民サービスの低下 (助成金の削減・負担増)	⑲公共料金の負担 ⑳行政の補助金・助成金による支援

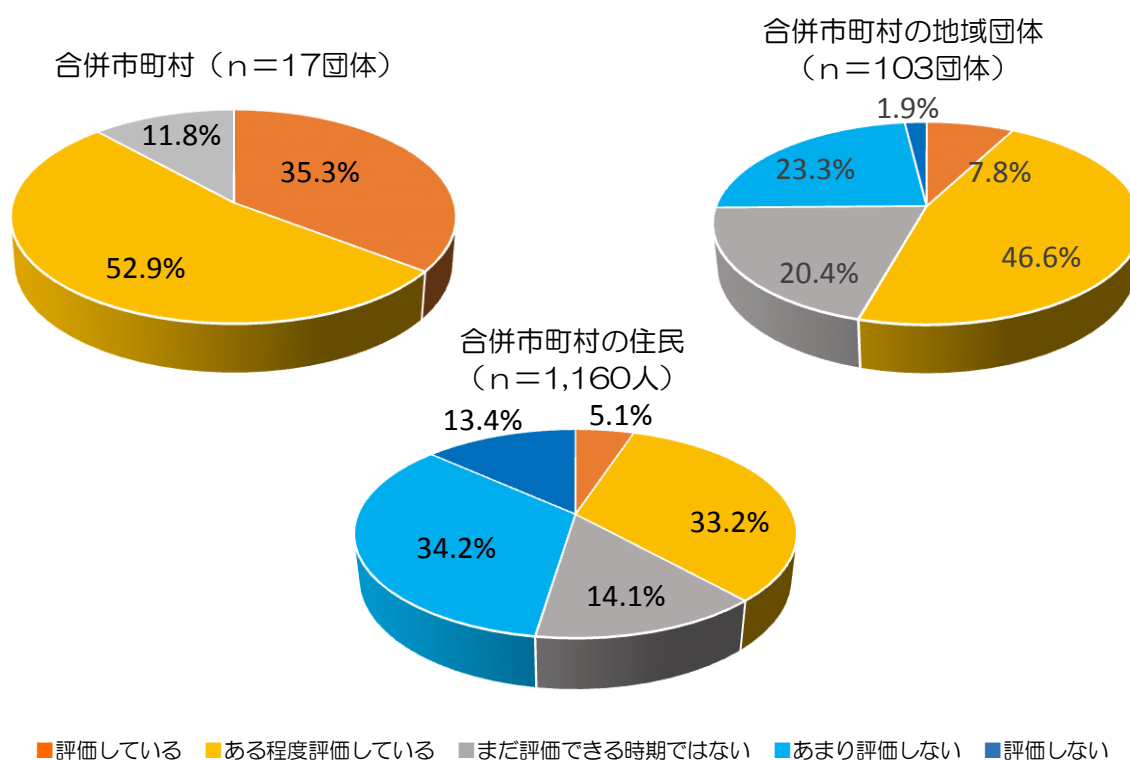
2 アンケート実施結果

(1) 市町村合併の全体的な評価の概要

はじめに市町村合併の全体的な評価の結果を示す。合併市町村、住民及び地域団体の主体ごとの評価結果をまとめたのが図表Ⅲ-2-1である。

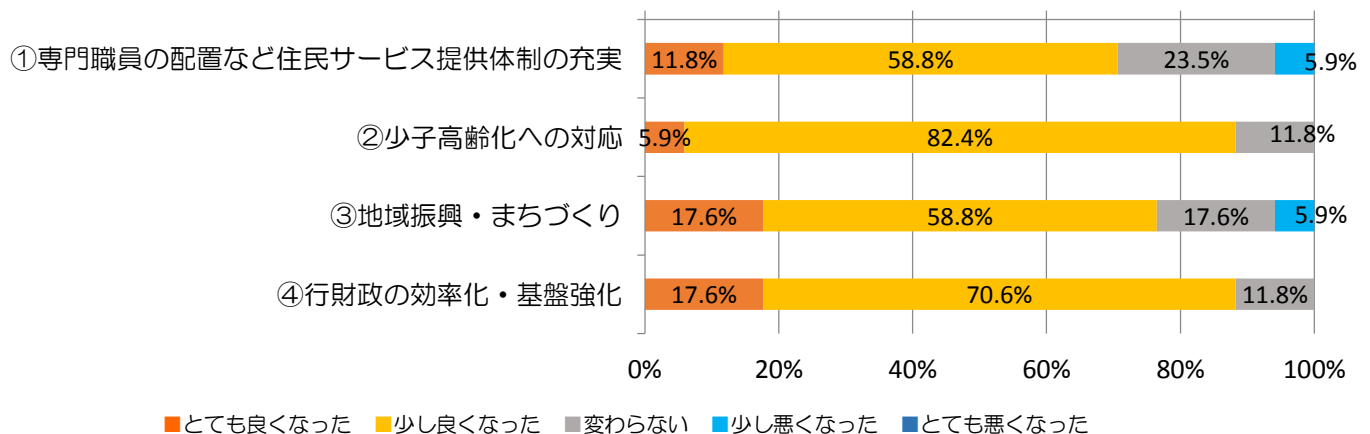
合併市町村においては約9割が合併を評価しているのに対し、住民では合併を評価しないという回答の割合が多く、行政と住民の間には認識の違いが見られる。地域団体については、両者の中間的な評価結果となっている。この評価の違いの要因としては、後ほど詳細に述べるが、合併の大きな効果である「行財政の基盤強化や効率化」に対する認識の差があると考えられる。

図表Ⅲ-2-1 : 主体ごとの合併評価結果



なお、合併市町村においては、図表Ⅲ-2-2のとおり、合併の効果として期待された事項について、「合併後良くなった」とする回答が多く、合併効果を感じていることが全体評価の根拠となっている。ただし、合併市町村においては、図表Ⅲ-2-1のとおり、「評価している」との回答よりも、公共施設の有効活用、合併算定替縮減への対応、地域コミュニティの低下等の課題を踏まえ、「ある程度評価している」との回答が多かった。合併市町村においても、合併の効果とともに、その課題も十分認識していることが窺える。

図表Ⅲ - 2 - 2：合併市町村における合併後の変化の認識 (n=17 団体)



(2) 住民アンケート及び地域団体ヒアリングの結果概要

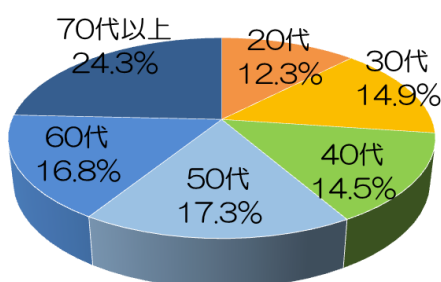
次に、住民アンケートの結果を詳細に示す。

① アンケート回答者の特徴

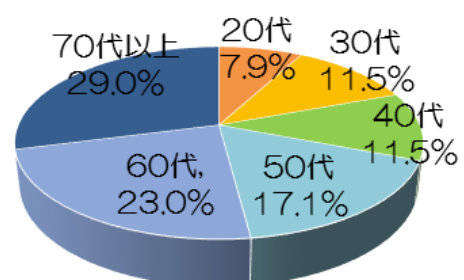
今回の住民アンケートは、合併市町村の住民 2,200 人を無作為抽出し、アンケート用紙を郵送する方法で行った。その結果、1,242 人から回答を得た（回収率：56.5%）。アンケート回答者の属性として特徴的なのは、高齢層（60代・70代以上）が半数以上、50代以上まで含めれば7割を占めるなど、比較的年齢の高い住民からの回答が多いということである。参考までに、県民全体の年齢構成と比較したところ、アンケート回答者の方が高齢層の割合が高く、今回のアンケートの回答については、高齢層の回答結果が全体の結果に大きな影響を与えていると言える（図表Ⅲ-2-3、Ⅲ-2-4）。

後ほど詳述するが、高齢層の方が市町村合併に対する評価が低いことを踏まえると、市町村合併の全体的な評価が低かった要因として、若年層の回答数が少なかったことも一つ考えられる。

図表Ⅲ - 2 - 3：県民全体の年齢構成
(H22 国勢調査結果から作成)



図表Ⅲ-2-4：回答者の年齢構成
(n=1,229 人)



② 回答結果

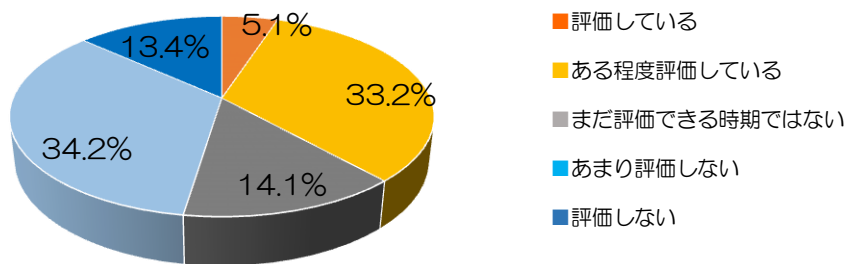
次に、住民アンケートの回答結果を見てみたい。まず市町村合併の全体的な評価については、高評価（評価、ある程度評価）が 38.3%、低評価（あまり評価しない、評価しない）が 47.6%となった（図表Ⅲ-2-5）。

一方、合併前後の行政サービス等の変化については、全項目で「変わらない」との回答が最も多い。次に「わからない」が続き、この2つの回答で各項目とも全体の7割程度を占めた（図表Ⅲ-2-6）。

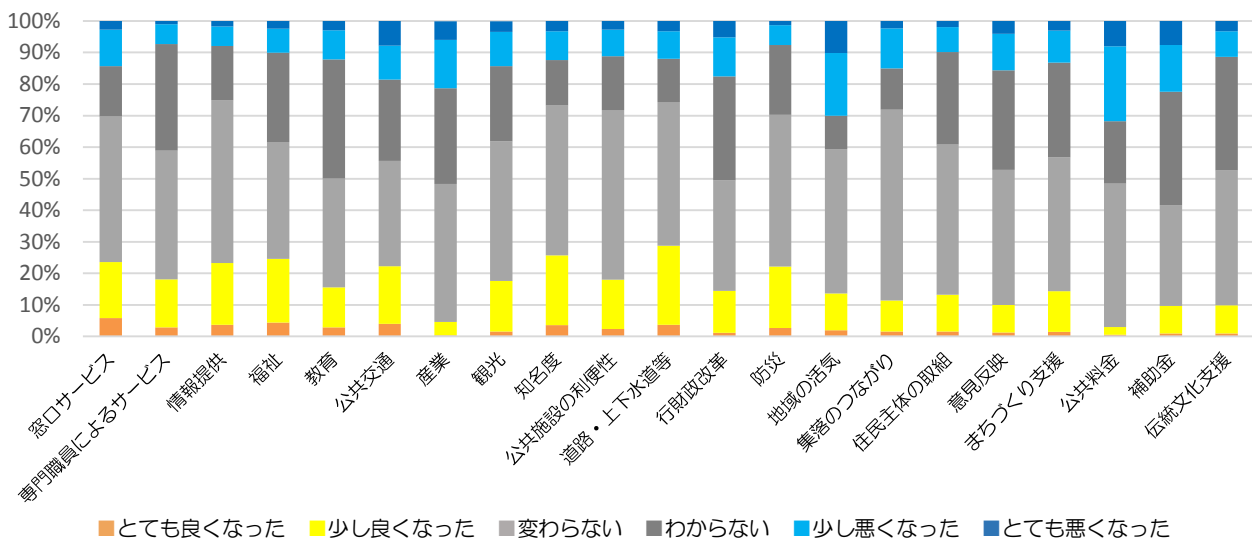
なお、市町村合併を評価する理由（自由記述）としては、「行財政の効率化」、「道路等の整備」、「福祉サービスの充実」が多く、評価しない理由としては、「合併前後の変化が感じられない」、「合併のメリットを感じない」といった理由が多く挙げられている。

ただ、これら評価する理由を明確にしている住民は一部で、多くの住民は漠然とした変化から判断しており、評価する回答でも、具体的な理由の記載が無いものも多く見られた。また、上記のとおり変化を感じられないといった理由で評価しない回答も多く見られ、身近に変化を感じ、具体的な理由から評価を下した住民は一部で、感覚的に評価するか、変化が感じられず評価しないとした住民が多かったと考えられる。

図表Ⅲ-2-5：市町村合併の全体的な評価



図表Ⅲ-2-6：市町村合併前後の行政サービス等の変化

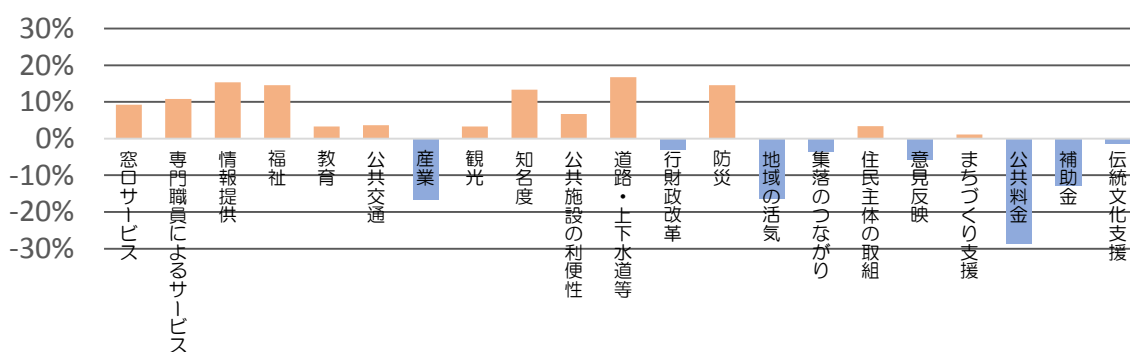


図表Ⅲ-2-6では「変わらない」、「わからない」の回答が多く、住民が各サービスを良くなったと感じているのか、悪くなったと感じているのかといった評価が見えにくい。そのため、良い評価と悪い評価の差を求めグラフ化したのが、図表Ⅲ-2-7である。

このグラフによると、21の行政サービスのうち、「合併後に良くなった」との回答が多いのは、「行政からの情報提供」、「福祉サービス」、「道路等の整備」、「防犯対策」である。

一方、「合併後に悪くなった」との回答が多いのは、「産業振興」、「地域の活気」、「公共料金の負担」、「行政からの補助金」である。先ほどこの10年の経済情勢の変化を見たが、リーマンショックをはじめ、右肩下がりの厳しい状況が平成の合併直後から続き、住民生活を直撃したことが、産業振興や地域の活気の評価を押し下げる一つの要因として考えられる。

図表Ⅲ-2-7： 合併前後の行政サービス等の変化（良い評価と悪い評価の差）



参考：「良い評価と悪い評価の差」の算出方法

$$= \text{「とても良くなった」「少し良くなった」と回答した人の割合 (\%)} \\ - \text{「少し悪くなった」「とても悪くなった」と回答した人の割合 (\%)}$$

③ ヒアリング実施結果

今回の検証では、住民の声の反映のため、地域団体を対象に合併の効果や課題を深掘りするためのヒアリングを行った。ヒアリングで確認した主な意見について、合併市町村の中心部（本庁所在の旧市町村区域）と周辺部（本庁が存在しない旧市町村区域）ごとに、効果と課題に分けて整理したものが図表Ⅲ-2-8である。

ヒアリング結果からは、合併市町村の中心部の地域団体と周辺部の地域団体とでは合併前後の変化に対する認識に違いがあることが確認できた。合併による効果については、中心部・周辺部ともに積極的な意見が多いが、課題の面では、中心部に比べて周辺部の方がより強く感じていることが分かる。

図表Ⅲ-2-8 : 地域団体ヒアリングの結果概要

対象: 37団体 / 実施期間: 平成26年8月～9月

	中心部(本庁所在の旧市町村区域)の地域団体	周辺部(本庁が所在しない旧市町村区域)の地域団体
効果	<p>(インフラ整備)</p> <ul style="list-style-type: none"> 道路や上下水道の整備が進んだ。 <p>(行政組織・支所機能)</p> <ul style="list-style-type: none"> 企業誘致やブランド化を推進する専任組織ができた。 旧市町村のままでは職員削減は困難。合併したから職員削減が進んだ。 中心部なので、窓口サービスにあまり変化は感じない。 防災体制の組織づくり(防災委員会など)や防災計画づくりも進んでいる。 <p>(行政サービスの向上)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国保料や水道料金については、中心部と合併したことで、周辺部の負担が軽くなった恩恵がある。 広報誌等による情報提供は良くなった。市を通して実施される国の支援施策等の利用も増えてきている。 <p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併後の地域経済に変化はない。 中心部の会員が多く、周辺部が寂れたとか支所が不便といった話は聞かない。 産業支援に積極的になった。観光資源が増え、回遊型観光を目指せるようになった。 中学校統合で、建物や教育環境が良くなった。 	<p>(インフラ整備)</p> <ul style="list-style-type: none"> 道路、上下水道等のインフラ整備が進んだ。旧町時代には実現することができなかった施策や整備にスケールメリットが発揮されている。防災行政無線やテレビ電話が設置され、防災・行政情報の提供が進んでいる。 巡回バス、乗合タクシーのサービスが充実した。小中学校にエアコンが整備され、教育環境が改善された。 <p>(行政組織・支所機能)</p> <ul style="list-style-type: none"> 知らない職員が増えたが、対応は親切で不自由さは感じない。住民の要望は区長を通して行政に伝えられ、迅速に対応。 小さな組織は家族的な雰囲気があるが、人間関係で物事が決まるという面もある。 単独では財政運営が困難になったと思う。また議員定数も削減できた。 <p>(行政サービスの向上)</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併前にはなかった消費生活センターが利用できるようになった。 保健師の活用では合併効果を感じている。子ども医療費の無料化が進んだ。 6次産業の専任組織ができたことは評価できる。 合併後、ホームページでの情報提供が良くなった。 <p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> 観光振興に広域で取り組み、観光客の滞留時間が増加。祭りやイベントの規模が大きくなり、来客数が増加。 旧市町村の区域を越えて、住民の交流が図られるようになった。子どもたちの成長や教育には良いと思う。子どもが少ないと、学校のクラスや部活動が成り立たず、環境が良くない。 名称が変わったことで、地域の知名度が上がり、産業振興に役立っている。
課題	<p>(行政体制・支所機能)</p> <ul style="list-style-type: none"> 行政組織が拡大し分業化され、相談時に複数の課に行く必要が生じた。 今後の公共施設のあり方について具体策がない。 合併特例債など合併特例がなくなった後、財政的に厳しい状況が予測され、福祉予算の増高等や地域社会の変化に対応ができるか心配な面もある。 <p>(地域の活気)</p> <ul style="list-style-type: none"> 交付税縮減に伴い、団体補助金が削減されることを懸念している。 <p>(その他)</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併はメリットばかりでなく痛みも伴う。年月が必要だと思う。 合併の評価はまだわからない。 	<p>(行政体制・支所機能)</p> <ul style="list-style-type: none"> 規模が大きくなりすぎ、小さいことに手が回っていない。 役場が支所になり、職員が大幅に減少した。合併前は要望したらすぐに実現できたことも合併後は何倍も時間がかかる。杓子定規の対応が増えた。顔見知りの職員がほとんどいなくなり、役所の敷居が高くなった。 合併前は職員がやっていた仕事について、合併後は地域で行う必要があり大変。 地元の事情を知っている職員が減り、清掃活動などの共同作業がやりにくくなった。 本庁への移動に苦労している。 <p>(地域の活気)</p> <ul style="list-style-type: none"> 職員が減り商店街の飲食店の売り上げが減った。 合併後は入札参加機会は増えたが、競争が激しくなり、プラスにはなっていない。 乗合タクシーは導入されているが、不便である。利用を遠慮する人も多い。 合併で広域化して移動距離が長くなり、老人会等の役員の成り手がいない。 地域シンボルの中学校がなくなったのは寂しい。通学時の事故の心配が絶えない。 <p>(一体感の醸成)</p> <ul style="list-style-type: none"> 未だに旧町間の対立や意識の差があると感じる。

3 住民アンケート結果の分析

(1) 個別サービスの評価と合併の全体評価との関係

最初に、先の21の行政サービスの变化に対する評価と合併の全体的な評価の相関関係を明らかにすることで、合併を評価する理由を深掘りする。

具体的な手法としては、21の行政サービスの变化について回答した住民が、合併の全体評価の回答をどう回答しているのか、その相関関係を回帰分析の手法を用いて検証した。その結果をまとめたのが図表Ⅲ-3-1である。

回帰分析により、合併全体への評価に強く影響を与えている個別サービスを抽出したところ、「地域の活気」、「行財政改革」、「地域の知名度」、「教育」、「まちづくり支援」の5つの項目について高く評価している住民ほど、合併自体を高く評価していることが分かった。

図表Ⅲ-3-1 : 回帰分析結果

※回帰分析とは、相関関係があると思われる2つの変化する値の関係を求める分析手法である。以下の結果にある数値は、回帰分析により求められた相関係数であり、合併全体への評価と各項目の評価の相関関係の強さを表している。

相関係数は、-1と+1の間の数値で表され、-1と+1のどちらかに値が近づくほど相関関係が強いと言える。また、寄与率は、回帰分析の結果の有効性を表す。

【回帰分析結果】

地域の活気	0.106+	行財政改革	0.322**
地域の知名度	0.229**	教育	0.167*
まちづくり支援	0.177*		
寄与率	54.3%（上記項目で評価全体の54.3%を説明可能）		

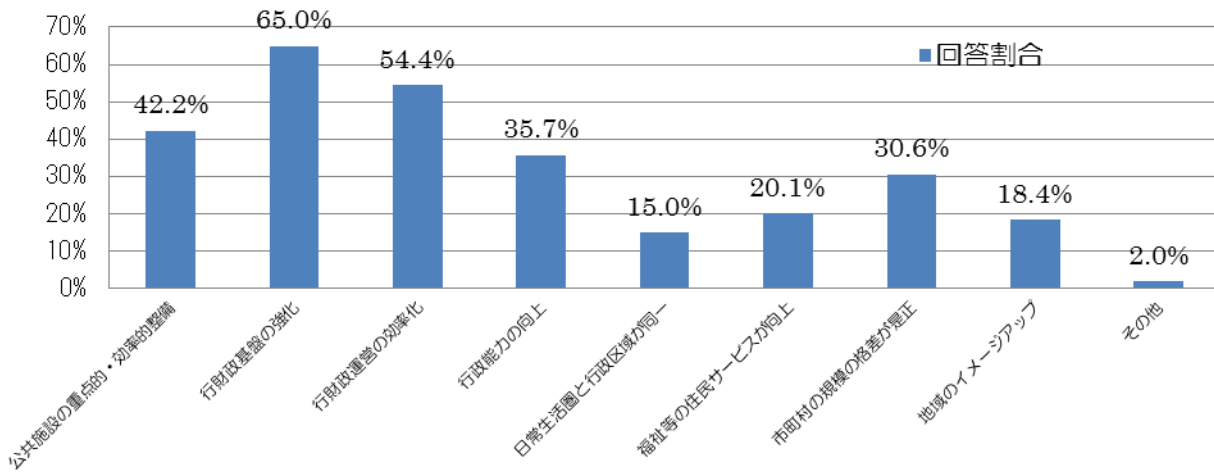
(注) **は誤差1%水準、*5%水準、+は10%水準を表す。以下同じ。

この5項目の個別サービスはいずれも全体評価に影響を与えているが、中でも最も相関係数が大きかったのは「行財政改革」である。このことは、合併による行財政効率化の効果を実感している住民ほど、合併自体を高く評価する傾向にあることを表している。

この結果については、平成7年9月に実施した県内オピニオンリーダー意向調査において、合併のメリットとして考えることとして「行財政基盤の強化」や「行政運営の効率化」と答えた人の割合が最も高かったこと、すなわち合併の効果として住民が最も期待したことが行財政の効率化だったことから裏付けられよう（図表Ⅲ-3-2）。

一方、合併前の期待が高かった分、行財政改革の効果を感じていない住民は、合併を評価しない回答を行ったことが推測される。

図表Ⅲ-3-2：市町村合併のメリットとして考えること（オピニオンリーダー意向調査／H7 熊本県）

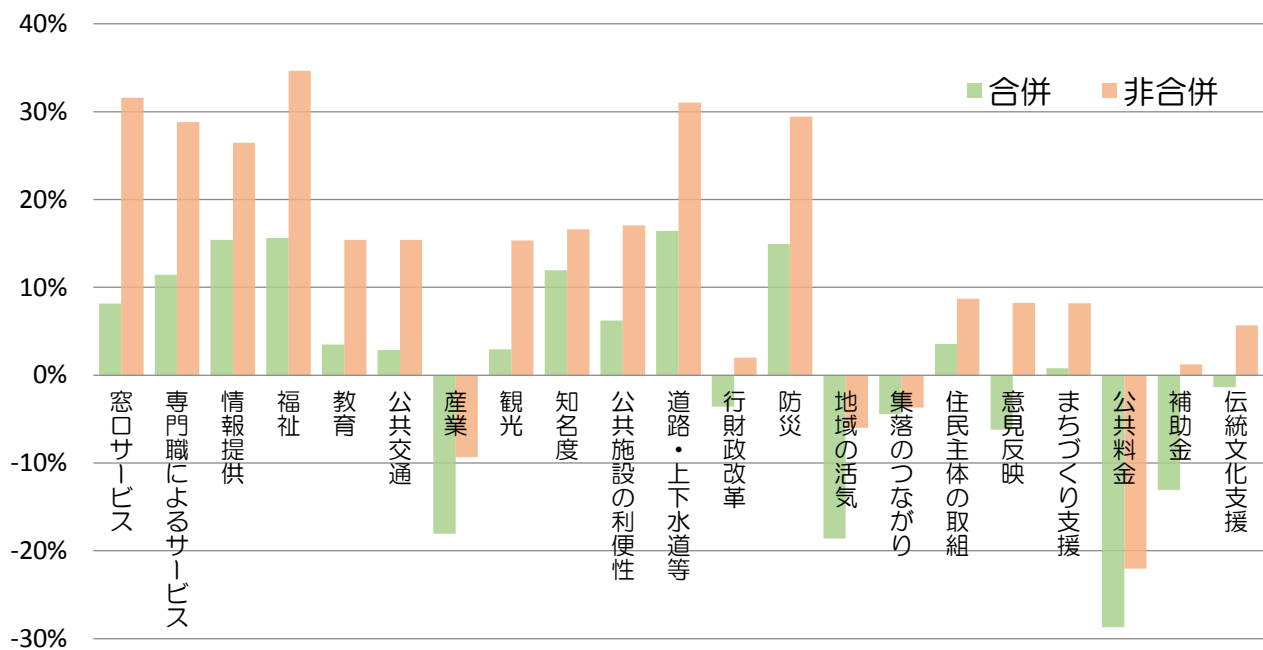


なお、非合併市町村の住民アンケートについても、21の行政サービスの評価と、この10年の行政運営の全体的な評価との相関関係を同様に回帰分析で調べたところ、図表Ⅲ-3-3のような結果となった。

図表Ⅲ-3-3

【回帰分析結果】	
意見反映	0.399**
寄与率	19.5%（上記項目で評価全体の19.5%を説明可能）

図表Ⅲ-3-4：合併前後の行政サービス等の変化（良い評価と悪い評価の差）合併・非合併市町村比較



非合併市町村については、図表Ⅲ-3-4のとおり合併市町村に比して全体的な評価が高い。しかしながら、非合併市町村の場合、この全体評価に明確に影響していると言えるサービス項目は「地域の意見の行政への反映」のみであり、他の項目についての評価はほとんど関係していない。また、寄与率も合併市町村に比して低くなっており、個別サービスの評価と行政運営の全体評価の相関関係はあまりないと言ってよい。

この回帰分析の結果から、非合併市町村の住民の行政運営に対する評価の高さは、個別の行政サービスに対する評価とはほぼ無関係に下されており、非合併市町村の住民は、純粋に「非合併」という選択自体を高く評価していると考えられる。このことは、非合併の住民アンケートの全体評価の理由の自由記述において、個別の行政サービスの変化よりも、「合併しなくてもある程度行政サービスが行き届いている」や「悪くなっていない」等の回答が多かったことから裏付けられよう。

(2) 市町村合併時の期待と合併に対する評価の関係

先ほど市町村合併のメリットとして期待されていたことが「行財政改革」であり、行財政改革の成果の認知度が、合併の全体的な評価に強く影響していることを述べた。しかしながら、個別サービスの変化を尋ねた設問において最も多かった回答は、「合併前後で変わらない」というものである。合併の全体的な評価の低さの要因分析に際しては、多くの住民が個別サービスを「変わらない」と考えていることとの関係性を明らかにする必要がある。

行政サービスの満足度の決定要因を論じた研究では、「行政サービスの満足度は初期の期待に依存する」とされている（野田遊「行政経営と満足度」、季刊行政管理研究 2007.12、No.120）。言い換えると、住民の満足度はあくまでも主観的なものであるため、行政サービスの質に応じて客観的に決まるものではなく、初期の期待が高ければ、一定の質が確保できていても満足度は低くなるという、相対的な関係の中で決まるということになる。

今回の市町村合併に対する評価についても、住民の合併に対する満足度を尋ねたものであるため、アンケート結果を分析する際には、市町村合併に対する初期の期待の度合いも考慮する必要がある。これを踏まえたうえで、今回の市町村合併の全体的な評価の低さについて、改めて考えてみたい。

まず、合併市町村に居住する住民の合併に対する期待についてみてみよう。これらの住民の合併に対する期待は、行財政改革を筆頭として、非常に高いものだったことは理解できる。期待が低ければそもそも合併自体が行われなかったであろうことを考えれば、合併した市町村においては、いずれも住民が合併による明るい未来を描いていたことは想像に難くない。

しかしながら、合併の効果が大きい「行財政改革」自体は行政内部の取組であり、住民にとっては成果が見えにくいものであった。そのため、行財政改革の成果を認めた一部住民は合併を高く評価したものの、その他の大部分の住民にとっては合併しても各種サービスは「変わらない」ものでしかなく、合併の成果を実感しにくかったのであろう。その結果、住民の合併に対する評価は、初期の期待が大きかった分だけ厳しいものとなってしまったと考えられる。

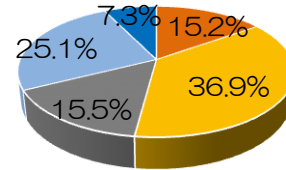
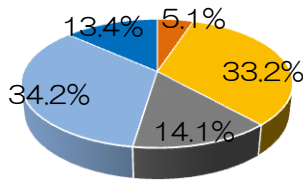
逆に、非合併市町村の住民は、非合併を選択することで財政的に厳しくなり、住民サービ

スが低下する可能性も覚悟したうえで、非合併という判断を支持していたと考えられる。そのため、住民の初期の期待は低いものとなっていたが、その予想に反して変わらないサービスを維持している現状を見て、行政運営を高く評価したものと考えられる。（合併市町村の住民と非合併市町村の住民との評価の差については、図表Ⅲ-3-4及びⅢ-3-5参照。）

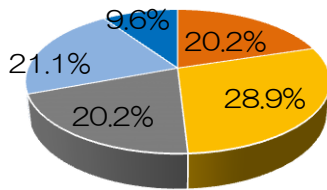
図表Ⅲ-3-5：合併・非合併の行政運営の評価

合併市町村の住民 (n=1,160人)

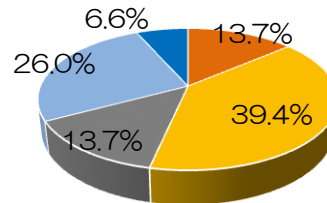
非合併市町村の住民 (n=355人)



非合併市町村の住民
40代以下 (n=114人)



非合併市町村の住民
50代以上 (n=226人)



■評価している ■ある程度評価している ■まだ評価できる時期ではない ■あまり評価しない ■評価しない

更に、ノーベル経済学賞を受賞した D.カーネマンらの行動経済学の考え方によれば、人間は何かを得ることによる「利得の喜び」よりも、持っているものを失う「損失による痛み」の方を大きく感じるため、損失回避的な行動をとりがちであり、そのためにできるだけ現状を維持したいという気持ちが強くなるとされる。これは合併においても同様である。変化は大きな労力を要するうえに、現在享受している利益を失う可能性も高い。そのため、例え変化で得られる大きな利益があっても、変化しないことを選択しがちになるのである。市町村合併の評価についても、このような損失回避と現状維持を好む傾向の影響を受けることになる。

非合併市町村においては、非合併という決定を下した時点で現状を維持することを選択しており、それが安心感・満足感につながる。そして、その後も行政サービスが「変わらない」ために、現状を維持している行政運営に高い評価を与えることになる。

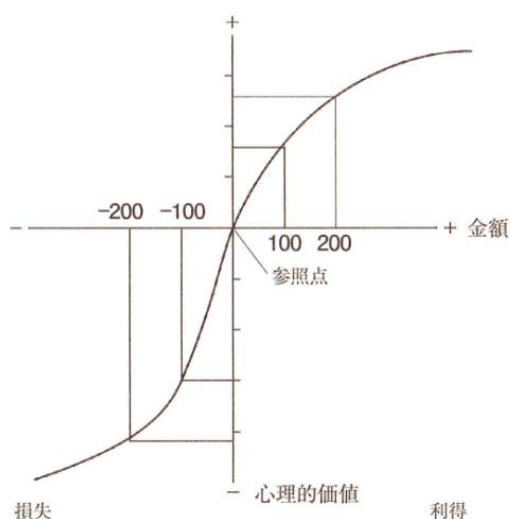
一方、合併市町村においては、「変わらない」の評価は正反対となる。あえて現状維持を好む心理に反して合併という大きな変化を選択したにも関わらず、特にサービスが「変わらない」ということが「苦勞した拳句、それに見合う効果が得られていない」と捉えられてしまい、合併の評価を下げることになっていると考えられる。

損失回避傾向を定式化したプロスペクト理論（図表Ⅲ-3-6）の考え方によれば、中心で

ある参照点からの「良い変化」は、「悪い変化」の半分の価値にしかならない。つまり、参照点（合併前）からの悪い変化に比べて2倍以上良いことがないと、合併は心理勘定としては釣り合わないということとなる。

しかしながら、市町村合併において合併効果としてあげられた「住民サービスの向上」や「行財政基盤の強化」などの各項目は、住民にとって直接メリットを感じづらいものが多い。そのため、合併の効果によって、住民にデメリットの2倍以上の満足を感じてもらうことはなはだ困難である。結果的に、いわば当然の帰結として、合併市町村の評価は非合併を下回るということとなるのである。

図表Ⅲ-3-6：プロスペクト理論



プロスペクト理論とは
1979年にダニエル・カーネマンらによって展開された図表Ⅲ-3-6に表わされる心理学の理論。
同じ金額の利得と損失があった場合、利得の方のグラフの傾き（右上）より、損失の方のグラフの傾き（左下）が激しい。つまり、人は利益よりも損失に大きく影響される（損失回避性）。

出所：「ファスト&スロー：あなたの意思はどのように決まるか？」（下巻）ダニエル・カーネマン著

このような行動経済学的アプローチは、現実の事象よりも、その事象を受けとめる人間の心理に着目したものである。現実には、合併市町村の住民はこの10年間、厳しい社会状況の中でも専門的サービスの充実やインフラの整備等により、知らず知らずのうちに多くの利益を受けている。しかしながら、それらの利益が合併によって受けることができたものであると理解されず、市町村が当然に行う行政活動の一環であると捉えられる限り、合併への評価にはつながらない。今後の行政運営に当たっては、このような住民の心理勘定にも留意する必要がある。

（3）アンケート回答者の属性に基づく分析

次に、アンケート結果をさらに掘り下げるために、回答者の属性毎の分析を示す。

① 年代による評価の違い

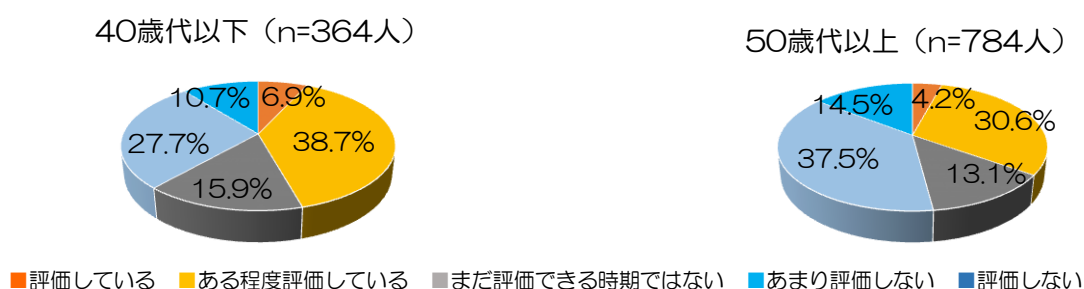
ア. アンケート集計結果及びポイント

年代による市町村合併の全体評価及び21の行政サービスの評価を整理したのが図表Ⅲ-3-7及びⅢ-3-8であり、年代によって、合併及び個別サービスの評価は大きく異なってい

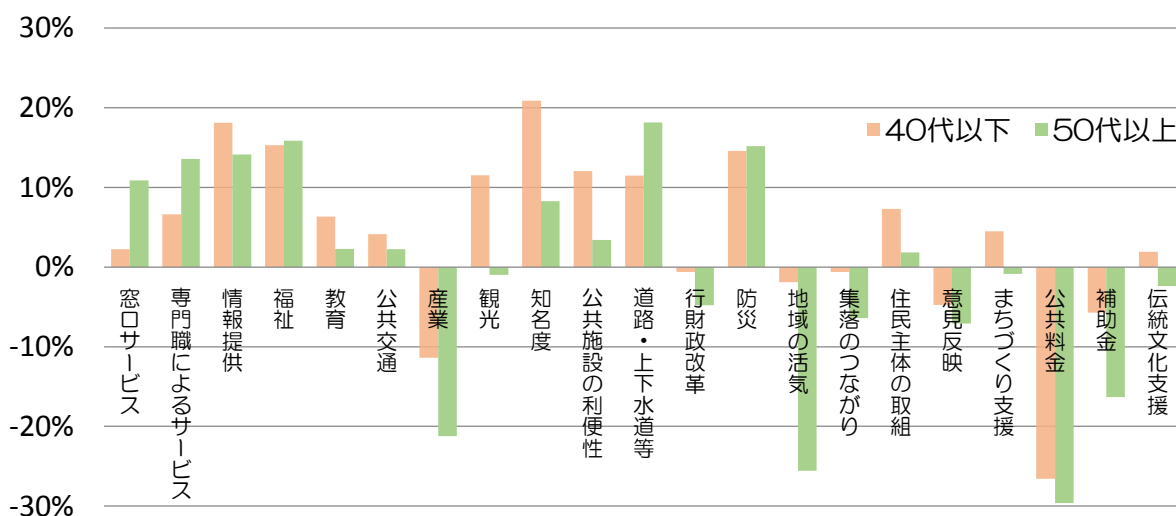
る。具体的には、合併市町村の40歳代以下の住民では、合併を評価する回答が45.6%を占め、評価しない(38.4%)を上回る。一方、50歳代以上では、合併を評価しない回答(52.0%)が、合併を評価する回答(34.8%)を大きく上回っている。

21の行政サービスの評価結果を見ると、40歳代以下では、「観光」「知名度」の評価が高い。50歳代以上では、特に「地域の活気がなくなった」との認識が強く、「窓口サービス」「専門職によるサービス」「道路・上下水道等」の評価が高くなっている。

図表Ⅲ-3-7：市町村合併の評価（合併市町村の住民/年齢別）



図表Ⅲ-3-8：合併前後の行政サービス等の変化（良い評価と悪い評価の差/合併市町村の住民/年代別）



イ. 年代別の評価差に関する要因分析

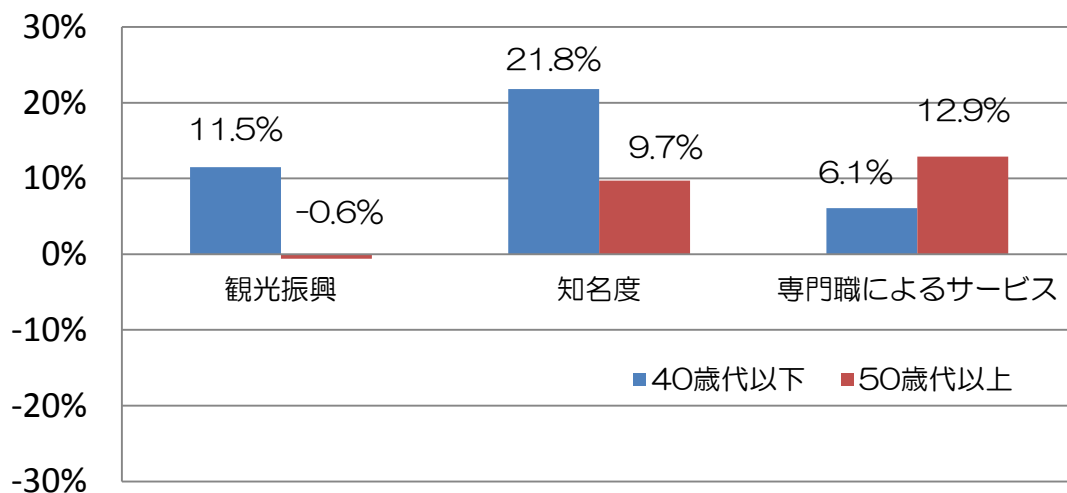
年代間の視点の違いを明らかにするため、評価に差がある行政サービスを見てみたい。

40歳代以下で特徴的なのは「知名度」や「観光振興」の評価の高さである。これら进行评估するためには、地域外部からの評価を知る必要がある。既往研究によると、40歳代以下は50歳代以上に比べて自動車の保有率や外出頻度が高く行動範囲が広いと、より多くの情報に接することができ、居住地と他の地域を比較する機会も多いと考えられる。そのため40歳代以下では、合併して観光資源が増えたことや、市町村の名称が統一され、又は新しくなったことで知名度がアップしたことを実感し、高く評価したものと思われる。

一方、50歳代以上では、評価が高い項目では「専門職によるサービス」が特徴的である。先述のとおり50歳代以上の行動範囲は地域に密着したものとなり、生活に密接に関連する行政サービスに触れる機会が多いことから、地域内部の視点から「専門職によるサービス」を評価したと思われる。このように、40歳代以下と50歳代以上では地域を見る視点の内か外かが異なっており、合併の評価についても、この視点の違いが影響したと考えられる。

また、50歳代以上は地域への居住年数も長く愛着も強い。経済成長期など地域に活気があった時代も経験しているため、現在の地方産業の衰退や活気の低下を感じやすい。こうした変化は、すべてが合併に起因するものではないが、合併に伴う変化に重ねて判断されたことで、「産業振興」や「地域の活気」の年代間の評価差が大きくなり、50歳代以上の方が低評価になったと考えられる。

図表Ⅲ-3-9：合併前後の行政サービス等の変化（40歳代以下と50歳代以上で差のある特徴的な評価）



その他、回答数が少ないため参考値となるが、年代別の特徴についても触れておく。

まず20歳代と30歳代は類似点が多く、ともに最も評価が高かった項目は、「観光」と「知名度」である。一方で相違点は、今後市町村が力を入れるべき施策への回答において現れており、20歳代は「福祉」と「地域の活気」が最も多いが、30歳代は「福祉」と「教育」が最も多くなっている。これは、30歳代が最も子育てに注力するためと思われる。また、40歳代の評価が最も高かった項目は「知名度」と「公共施設の利便性」であった。「窓口サービス」と「情報提供」もこれに近い数値となっているが、この傾向は20・30歳代にみられない。40歳代は20・30歳代に比べ、子どもが小中学生となって地域活動における役割等が大きくなり、地域とのつながりが深くなることで影響していると思われる。

50歳代では40歳代と大きく傾向が変わる。最も評価する項目は「道路・上下水道等」となり、次いで「窓口サービス」となる。住居や近隣の生活インフラに着目する点がより生活に密着した視点を窺わせる。60歳代と70歳代についても「道路・上下水道等」と「窓口サービス」を重視する点は変わらないが、70歳代では、「福祉」を評価する回答がそれまでの年代に比べて急増しており、高齢化と共に福祉に視点が移っていくものと思われる。

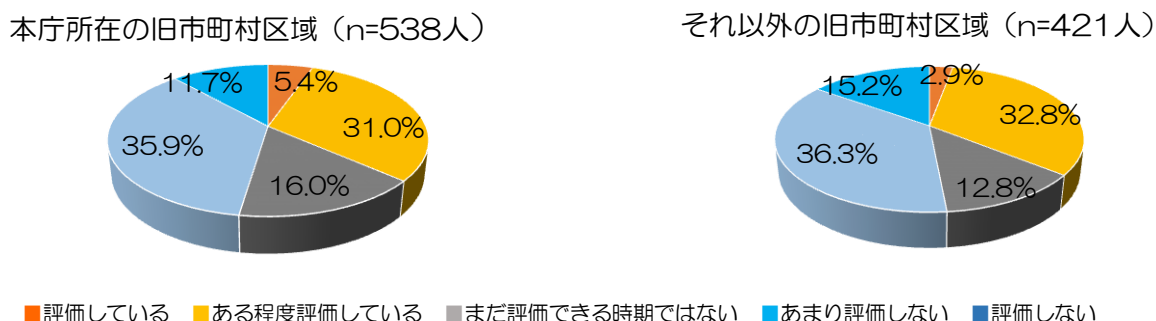
② 居住地による評価の違い

ア. アンケート集計結果及びポイント

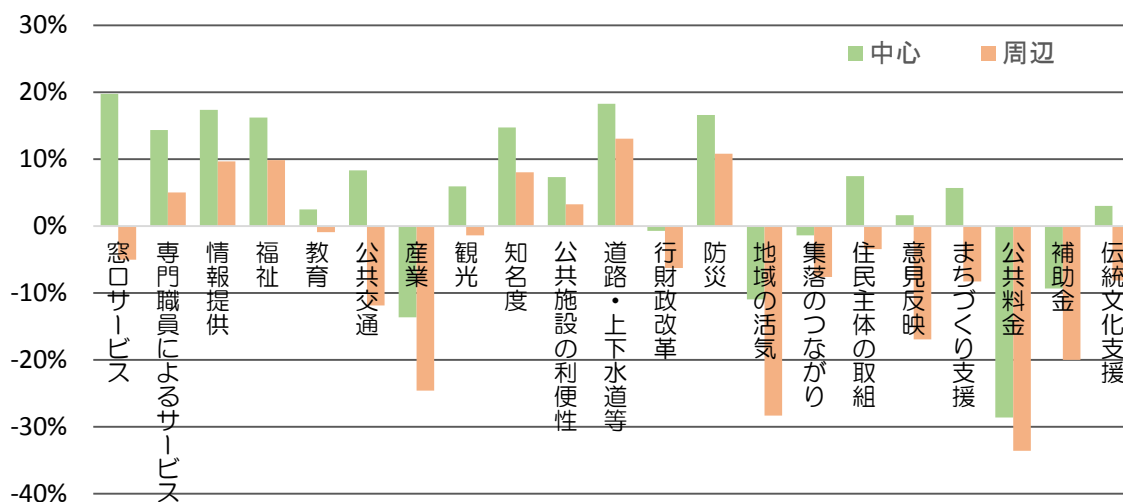
本庁所在地の旧市町村の区域（中心部）とそれ以外の区域（周辺部）の住民の回答を比較すると、合併の全体的な評価では大差はない（周辺部住民の評価の方がやや低い）ものの、個別サービスの変化の捉え方は大きく異なる。

特に、21 の行政サービスのうち「窓口サービス」「公共交通の便」「住民意見の行政への反映」「地域のまちづくり活動への支援」等は、中心部の住民は「良くなった」との回答が多いものの、周辺部の住民は「悪くなった」との回答が多く、正反対の評価となっている。（図表Ⅲ-3-10 及びⅢ-3-11 参照。）

図表Ⅲ-3-10：市町村合併の評価（合併市町村の住民/居住地域別）



図表Ⅲ-3-11：合併前後の行政サービス等の変化（居住地域別）



*本表は、合併市町村のうち、分庁方式の上天草市、合志市、美里町及び南阿蘇村を除いて作成。

イ. 居住地別の評価差に関する要因分析

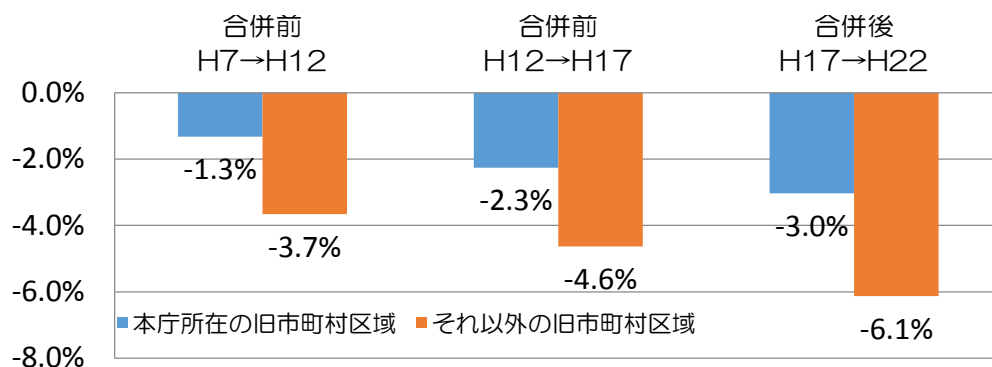
次に、中心部の住民と周辺部の住民で評価に差が見られた特徴的な行政サービスから、居住地により評価が異なる原因を分析する。

周辺部の住民が悪くなったと評価した行政サービスのうち、「窓口サービス」や「住民意

見の行政への反映」については、多くの合併市町村が合併後に周辺部にあった旧庁舎を支所に移行し、職員削減を広く実施したため、周辺部の住民は職員が減って窓口体制が寂しくなったと感じたと思われる。また、「住民意見の行政への反映」が行政への要望とその解決であるとする、合併後に周辺部の住民が要望を挙げても、対処できる範囲は支所になったことから権限が縮小しており、しかも全域で優先順位付けがされ、要望への対応に時間がかかるようになったことから、悪くなったと評価したとも考えられる。

一方で、「公共交通の便」や「住民主体の取組み」などは、合併による影響だけとは言えない側面がある。両項目に共通するのは、周辺部の人口減少の影響である（図表Ⅲ-3-12）。公共交通については、近年、バス会社等は利用者が少なく利益の確保が難しい路線の廃止等を進めている。また、住民主体の取組みについても、人口減少による担い手不足等が見て取れる。特に、周辺部は中山間地域が多く、主要産業である第一次産業も衰退したことで、若者が働き口を求めて地域外に流出する状況が続いており、一般に周辺部の人口減少は中心部に比べてより顕著である。これらのことが、中心部に比して周辺部で評価が低い大きな理由であると考えられる。

図表Ⅲ-3-12：合併市町村の区域別の人口変化（中心・周辺比較）



出所：国勢調査（本表は熊本市並びに分庁方式の上天草市、合志市、美里町及び南阿蘇村を除き作成）

③ 合併類型による評価の違い

ア. アンケート集計結果及びポイント

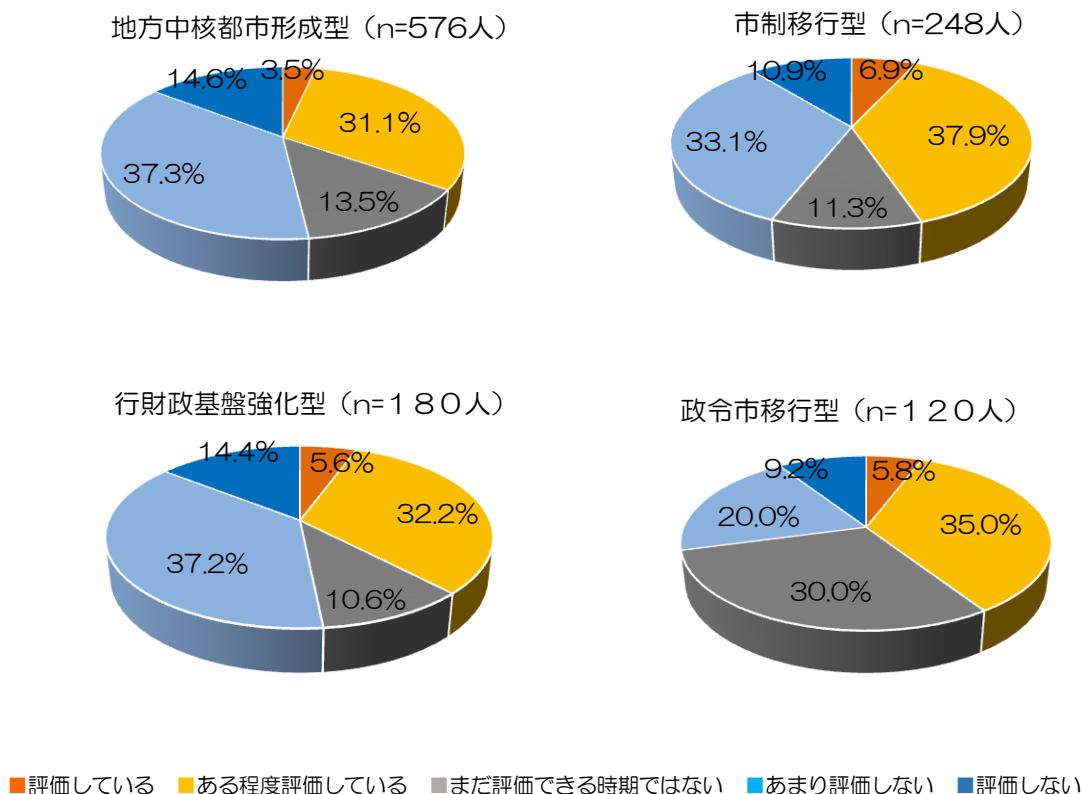
合併類型ごとの評価も大きく異なる。地方中核都市型と行財政基盤強化型では合併を評価しない回答が、それぞれ51.9%、51.6%と過半数を超えているが、市制移行型では合併を評価する回答(44.8%)が合併を評価しない回答(44.0%)を上回っている。

21の行政サービスの個別評価を見ると、合併を評価しない回答が多かった地方中核都市形成型と行財政基盤強化型でも、「道路・上下水道等の整備」や「福祉サービス」においては、合併後良くなったと考える住民が多い結果となっている。一方、市制移行型では、全体的に個別サービスへの評価も高いものの、「産業振興」「地域の活気」「行財政改革」等については、他の類型と同様に厳しい評価となっている。

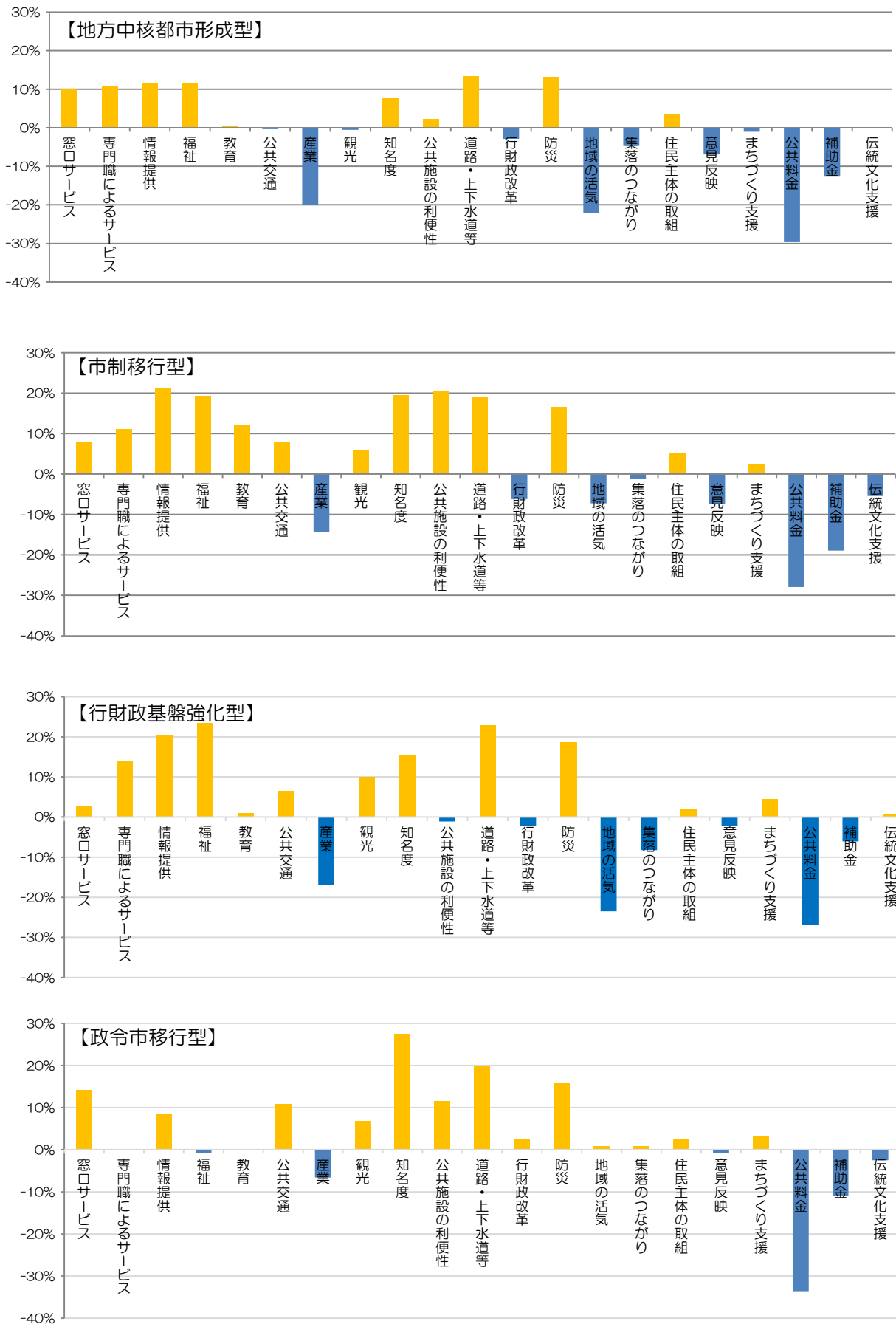
また、政令市移行型は、合併を評価する回答が40.8%と「評価しない」の29.2%を上回

っているが、他の類型に比べ「まだ評価できる時期ではない」との回答が30.0%と多い（図表Ⅲ-3-13 及びⅢ-3-14 参照）。なお、政令市移行型は、全体人口に比してアンケートの対象者および回答者数が極めて少ないことに留意する必要があることを補足しておく。

図表Ⅲ-3-13 : 市町村合併の評価（合併市町村の住民/類型別）



図表Ⅲ-3-14 : 合併前後の行政サービス等の変化（良い評価と悪い評価の差）



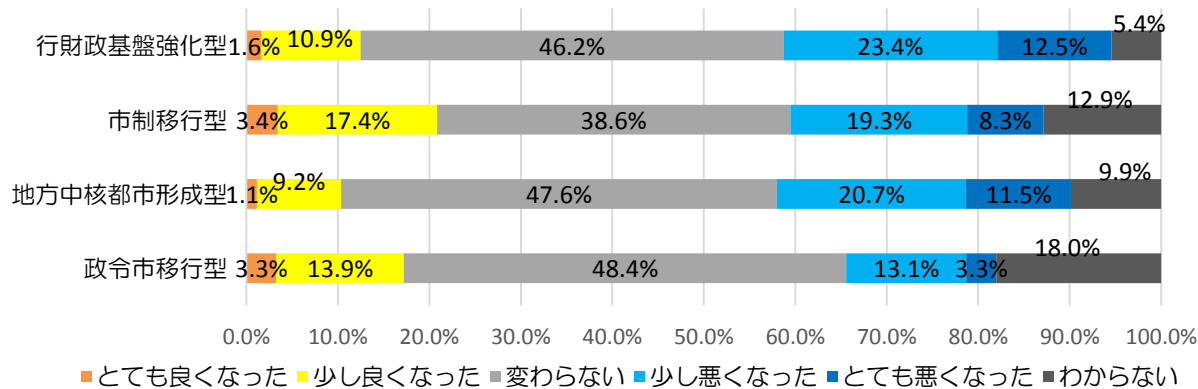
イ. 合併類型別の評価差に関する要因分析

合併の全体的な評価については、地方中核都市形成型が最も評価が低く、行財政基盤強化型がそれに次ぐ結果となっている。合併の全体的な評価が最も高いのは市制移行型となっている。

その評価の違いの要因を探るため、21 の行政サービスの評価を類型別に整理すると、各類型とも「福祉サービス」や「道路・上下水道の整備」、「防災対策」等の評価は共通して高い。一方で、全類型とも、「産業振興」や「公共料金」は、合併後悪くなったと感じている住民が多い。

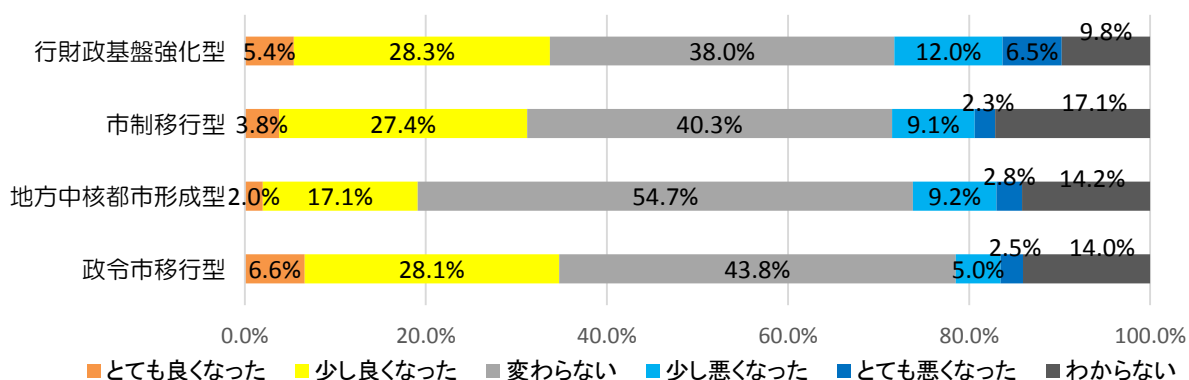
類型別で評価に差がある項目に着目すると、地方中核都市形成型と行財政基盤強化型では、他の類型に比べ、「地域の活気」が良くなったと感じている住民が特に少ないことが分かる(図表Ⅲ-3-15)。「産業振興」の評価差よりも、「地域の活気」に対する評価差が大きいこと、及び人口増加地域を含む市制移行型と政令市移行型では、「地域の活気」の評価が他類型よりも悪くないことを踏まえると、住民が「地域の活気」を判断する要因としては、人口の増減が大きく影響していると推測される。先述の回帰分析の結果でも、「地域の活気」の評価は、合併の全体的な評価と関連性が強いことが明らかになっており、「地域の活気」の評価が低かった地方中核都市形成型と行財政基盤強化型において、合併の全体的な評価も低くなったと考えられる。

図表Ⅲ-3-15 : 「地域の活気」の変化に対する評価（合併市町村の住民／類型別）



また、「地域の知名度」に対する評価の違いにも注目すべきである。地域の知名度についても、先述の回帰分析の結果、合併の全体評価との関連が深い。詳細に見てみると、図表Ⅲ-3-16 のとおり、地方中核都市形成型で「良くなった」と回答した住民の割合が小さく、「変わらない」との回答の割合が大きい。地方中核都市形成型は、市と周辺町村が合併した類型であり、その名称は旧市の名称を引き継いでいる。人口が最も多い旧市部の住民は、名称自体に変化がないため、多くの場合、知名度の変化を感じていないことが結果に影響していると推測される。他のサービス項目についても、旧市部の住民は変化を感じにくく、このことが、合併の全体評価の低さにもつながっていると考えられる。

図表Ⅲ-3-16 : 「地域の知名度」の変化に対する評価（合併市町村の住民／類型別）



⑤ 公共料金の変化と市町村合併の関係

最後に、21 の行政サービスのうち、合併市町村及び非合併市町村の住民ともに特に悪くなったと感じている「公共料金の負担」について考察したい。具体的には、実際の公共料金データを分析することで、合併によって公共料金の負担が増えたのか否かを検証する。

ただし、住民アンケートでは、「公共料金の負担（使用料・手数料等）」という設問にしたため、住民が何を想定して合併後悪くなったと回答したかは不明である。そのため本分析には限界があるが、ここでは体育館の使用料など一部の住民のみが負担するものではなく、日常生活に不可欠で、多くの住民が継続的に負担している使用料等を以下のとおり選定し、考察することとした。

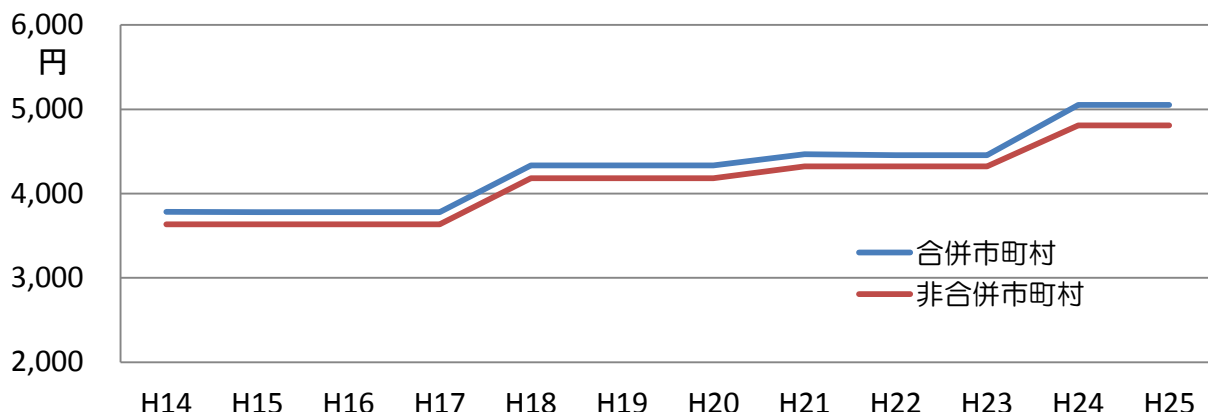
図表Ⅲ - 3 - 17

公共料金の種類	負担している住民
介護保険料	40 歳以上が負担
国民健康保険料（保険税）	自営業者、年金生活者等が負担
保育料	20～30 歳代が主に負担
上下水道料	すべての家庭が負担

ア. 介護保険料の変化

介護保険料については、多くの市町村で合併が行われた平成 17 年に引き上げられているが、非合併市町村も全く同じ傾向にあり、合併が保険料引き上げの原因になったとは考えられない。合併後の動向を見ても、合併市町村、非合併市町村とも同じ傾向にあり、保険料上昇の原因は、高齢化に伴う介護サービス利用の増加等にあるものと考えられる。

図表Ⅲ-3-18 : 介護保険料の推移

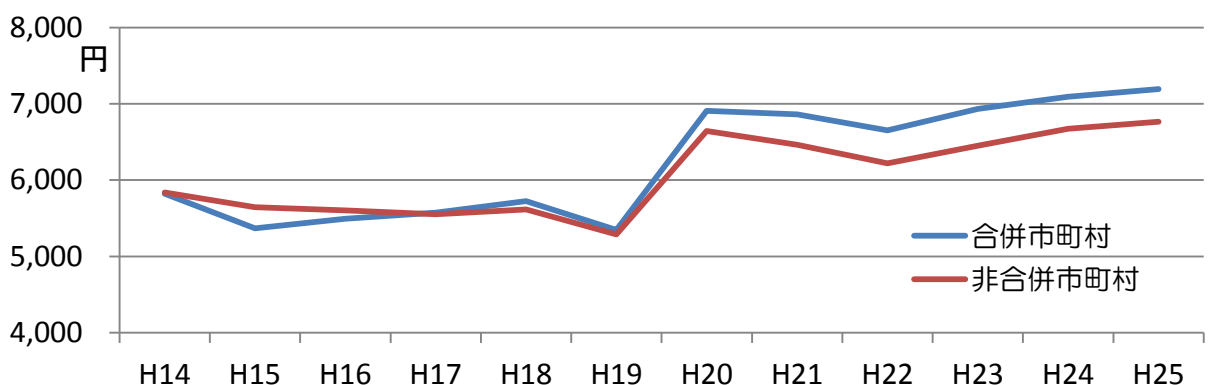


イ. 国民健康保険料（保険税）の変化

国民健康保険料は、市町村毎に算出基準が大きく異なっている。そのため、各市町村の保険料調定額を被保険者数で除したものを各市町村の1人当たりの保険料とみなし、その平均額の推移を示したのが図表Ⅲ-3-19である。このグラフによると、平成20年度の後期高齢者医療制度の導入時に、合併市町村、非合併市町村とも、大幅に保険料が上がっており、このことが住民の回答に大きな影響を与えたと考えられる。合併が行われた期間（平成15年度～平成17年度）を見ると、合併市町村の保険料は微増し、非合併団体は減少している。このデータでは、合併前の66旧市町村のうち、42団体で保険料が上昇している。

なお、国民健康保険料には所得割が含まれるため、保険料の額は、被保険者の所得水準に左右されるとともに、市町村毎に事業運営方法に違いもあるため、このデータをもって、直ちに合併市町村の方がより保険料が増加しているとはまでは言えない。

図表Ⅲ-3-19 : 国民健康保険料（保険税）の推移

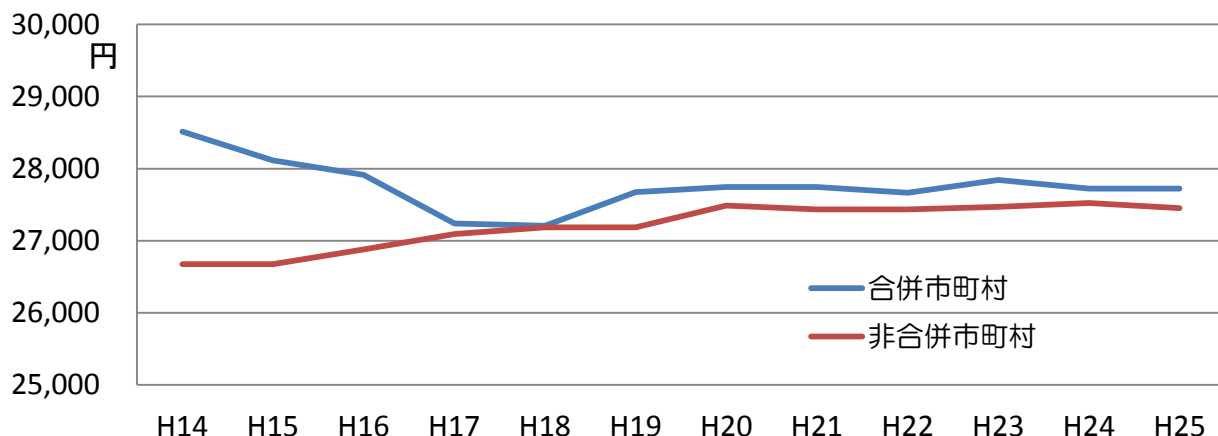


ウ. 保育料の変化

合併市町村においては、合併以前までは低下傾向にあったが、合併後徐々に引き上げが行われている。合併による制度統一に伴い、保育料の負担が増えたのは、合併前の66旧市町村のうち、19の旧市町村区域の住民である。ただし、非合併市町村においても、保育料は

徐々に引き上げられており、保育料の水準に大きな差はない。また、例えば合併市町村である八代市では、合併の翌々年度の平成19年度に大幅に引き上げており、非合併市町村であるの高森町でも平成20年度に大幅な引上げがあっている。合併、非合併関係なく、個別市町村の状況で、保育料等の引上げが行われているものと推測される。

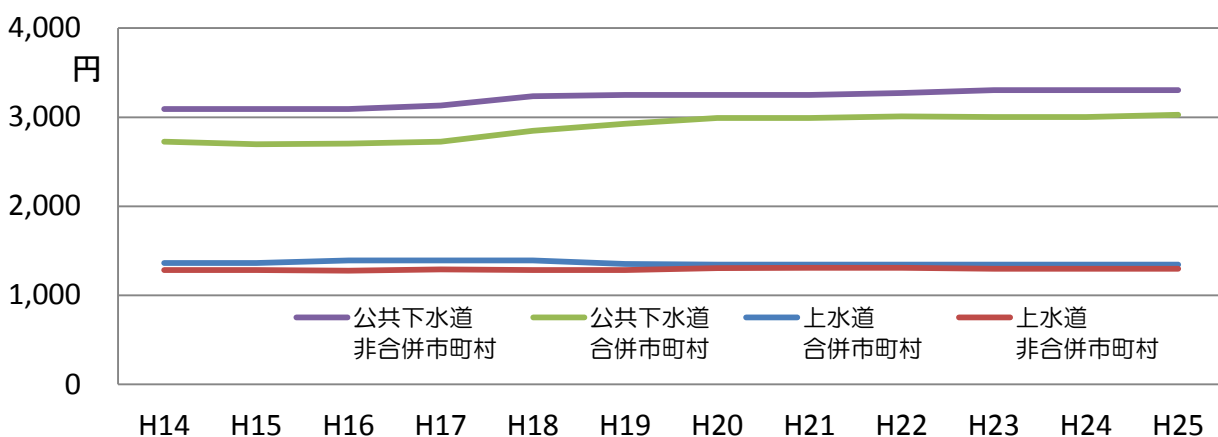
図表Ⅲ-3-20 : 保育料の推移



工. 上下水道料の変化

合併市町村、非合併市町村とも同じ傾向を示しており、おおむね横ばいの状況である。また、合併による制度統一に伴い、上水道料金の負担が増えたのは、合併前の66旧市町村のうち、6の旧市町村区域の住民である。公共下水道料金の負担が増えたのは、7の旧市町村区域の住民であり、合併協議時において、できるだけ住民の負担が増えないよう協議が行われたことが窺える。

図表Ⅲ-3-21 : 上下水道料の推移



以上、住民アンケートで合併後悪くなったとの回答が最も多かった「公共料金の負担」について概観した。公共料金については、国民健康保険料と介護保険料で負担増見られるものの、それは合併以外の原因によるものである。また、制度統一時に負担が増加した住民が一部あるのは事実であるものの、全体的に見れば、合併によって公共料金の負担が増えたとは言えない。ここでも、長引く不況で所得が下落しているにもかかわらず、公共料金が上昇傾向にあることを合併によるものとして受けとめられたというのが結論となろう。