

## 【研究論文】

## 地方創生アンケートから評価する市町村の合併と連携

村上 裕一

北海道大学

yuichim@juris.hokudai.ac.jp

## 要 約

本稿では、筆者らが2016年から2017年にかけて実施した地方創生アンケートの結果を、「平成の大合併」における合併・非合併自治体の異同に注目して分析した。これは、実地調査の成果を踏まえ、フランスとの比較も織り交ぜながら、「平成の大合併」と地方創生の政策手段・プロセスとしての市町村合併・連携を評価し、その条件や効果、自治体の思考様式の理論構築を試みるものである。その結果、非合併自治体は、地方創生によっても広域連携を促されることはあまりなかったのに対し、近隣自治体よりも域内外産業との連携を志向しがちであることが明らかになった。合併自治体は、合併により自治体職員の専門性を十分向上させたとは言い切れず、意思決定が役所内で完結しがちであることから住民参加にも消極的になっている可能性がある。とはいえ非合併自治体と比べると、合併により隣接自治体との調整なく独自で域外、さらには国に対し積極的な行動を起こせることが明らかになった。

## キーワード

地方創生、市町村合併、自治体間連携、政策評価、フランス

## 1. はじめに

## (1) 本稿の目的

村上・小磯・関口(2017)と村上・小磯・関口(2018)では、2016年から2017年にかけて、一般財団法人北海道開発協会の協力も得ながら北海道、愛媛県、香川県の市町村に対して実施した、地方創生に関するアンケートの結果を紹介している。

アンケートは全50問に及び、回答は3道県で190にも上った(回答率:88.0%)。それは地方創生に直接関わった自治体職員の生の声を反映していることから、地方の行政実態を知る上で資料的価値が極めて高いと言える。アンケート結

果についてはこれまでも様々な切り口で分析し、成果を発表してきた(自治体の多様なインバウンド対応のカテゴリーについて(嶋・児矢野・野田・村上・津田・樽本・落合2017, pp.144-146)、政策現場と内閣主導の「距離」について(村上2018a)、北海道と四国の比較について(村上2018b)、国土政策や自治政策の歴史と地方創生との関係について(Murakami 2019))。

本稿では、そのアンケート結果をまた別の新たな視点、すなわち市町村合併(もしくは「平成の大合併」との関係という視角で分析し、その結果を整理してみたい。

2014年からの地方創生(第1弾)では、広域連携を交付金申請の条件にするなど、水平的な自

表1 市町村の合併・連携の政策評価と地方創生との関係

年	過去	「平成の大合併」 1999～2010年	地方創生 2014年～	将来の政策
目的		・人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立（総務省『「平成の合併」について』（平成22年3月））	・人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し、政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生（まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』ほか）	・人口急減・超高齢社会に適した持続可能な仕組み ・「社会構造の変化に強靱な自治体行政」（※1）
手段		・合併特例債等により市町村合併を促進（2.を参照）。	・各自治体が策定する『総合戦略』を通じて、自治体間連携へと誘導	・市町村合併～圏域論～柔軟な自治体間連携？
結果		(1) 6割強の自治体が合併を決定。平均人口は68,947人（2010年3月）に増。「目的」の行財政基盤の成否（2.（1）も参照）。 (2) 相対的には合併に否定的評価。プラス効果として、財政支出の削減、職員的能力向上。マイナス効果として、行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退（全国町村会『平成の合併をめぐる実態と評価』（2008年10月））。	(1) 実際にどれだけの自治体間連携が見られたか。KPI（重要業績評価指標）に対して、例えば、各自治体の人口動態。「目的」に書かれた「持続的な社会」「創生」の成否。 (2) 自治体の地方創生担当者を対象としたアンケートによれば、「地方創生は各自治体に水平的連携を促進しなかった」、「地方創生が各自治体の意思決定や問題意識に変化をもたらすことはなかった」、「企業版ふるさと納税へのスタンスは消極的である」など（2.（3）を参照）。	
		n期	n+1期	n+2期

（注）※1では総務省「自治体戦略2040構想研究会」の文言を参照した。計12本の細い矢印は、政策評価の実施・活用の方性を指す。山崎（2018）は、この歴史を自治政策と国土政策の中に位置付ける。

（出所）表中に記した各種資料を基に、筆者作成。

自治体間連携への誘導策が埋め込まれた。国が推進しようとしたこの水平的な自治体間連携の成否と「平成の大合併」とは、一体いかなる関係に立つのだろうか。本稿は、地方創生という「実験」についてのアンケート結果に、新たな切り口で分析を加える試みである。

(2) 「評価」の対象と手法

・対象と位置付け

本稿では、地方創生を直接担当した自治体職員を対象としたアンケート結果を基に、市町村合併や水平的な自治体間連携の「評価」を行う。このことの意味を整理したのが、表1である。

まず、「平成の大合併」や地方創生を1つのまとまりを持った政策だとすると、それにはそれぞれ上記の目的・手段・結果がある。両政策はいずれも①自治体（市町村）を対象とし、②既存の市町村の境界を超えた何らかの活動（合併や連携）による自治体行政の効率化を「手段」とし、③人口問題対応とそれに耐え得る行財政

基盤の確立を政策の「目的」に掲げているという点で共通している。こうしたことから、両政策は表1のように、1つの時間軸の上に載せて捉えることができる。さらに、これらの前後に同種の政策が存在する（し得る）ことも想定できる。

こうした時間軸の中では、表1の12本の細い矢印が示すように、過去の政策の「手段」や「結果」を評価して得られた教訓を、将来の政策の「目的」や「手段」に活かしていくことが期待される。これは、政策評価実務において、繰り返し行われてきたことである。

「平成の大合併」での合併の有無と地方創生アンケートの結果とをクロスさせることにより、市町村の合併・連携という政策手段・プロセスを評価しようという本稿の手法には、確かに多くの問題点がある（後述）。が、表1の時間軸の中では、①いかなる特性を持った市町村が「平成の大合併」で合併した（しなかった）のか（n期の評価）、②合併・非合併自治体が、地方創生に対していかなる態度をとったか（そうした態

度をとったのはなぜか) (n+1期の評価)、③地方創生でいかなる態度をとった自治体が、今後市町村合併・連携に向かい得るか (n+2期の評価) という3つの問い (のいずれか) に、手掛かりを与え得るものである。特に①や②に該当する場合は、本稿が約20年前の「平成の大合併」そのものを政策評価していることになる。

ここで留意すべきは、本稿のクロス表で見えるのが、あくまで合併経験の有無と地方創生アンケート結果との相関関係に過ぎないということである。例えば、仮にクロス表から「非合併自治体には地方創生に期待しない自治体が多かった」という関係が見出せたとして、実際のところ、地方創生のような国策に期待しない自治体が「平成の大合併」で合併しなかったのか、「平成の大合併」で合併しなかった自治体が (何らかの理由により) 地方創生に期待しなかったのかは即断できない。ただ言えるのはそこに相関関係があるということだけであって、本稿の成果が上記の①~③のどれに当たるのか (すなわち、因果関係や一般性) については、追加的な検討が必要である。

ただし、いずれにしても、市町村合併や自治体間連携という政策手段についての評価をしていることには違いない。すなわち、市町村の合併・連携がいかなる特性を持った自治体に有効であり得るか、あるいは、それらの手段が自治体にどのような変化をもたらし得るかという、いわば市町村合併・連携の条件や効果に関する一般理論に繋げられる可能性はある。

・実地調査の成果の反映

本稿では、ひとまず、自治体の合併の有無と地方創生を直接担当した当該自治体職員を対象にしたアンケートの結果とをクロスさせるという、定量的な分析手法を採用している。その一方で、その分析に当たっては、関連する各種先行研究や個別聞き取り・実地調査の成果を踏まえるとともに、フランスの市町村合併や自治体間連携の制度・運用に目を向けるという定性的な分析手法も用いることで、実態をより客観的かつ立体的に捉えようとしている。本稿では、表2のように実態を定量・定性の両面から分析し

リンクさせることで、各手法の限界を補おうとしている。

表2 本稿における定量・定性分析

	定量分析		定性分析
日本	アンケート結果のクロス表	↔	先行研究・聞き取り等
↕	↕	客観性担保	↕
フランス	未着手 今後の課題	↔	先行研究・地元新聞等

(出所) 筆者作成。矢印は「相互参照」を意味する。

前述の通り、クロス表の相関関係を基にした分析の結果は、必ずしも因果関係を明らかにするものではない。すなわち、「平成の大合併」そのもの、もしくは、一般的特性としての市町村合併の有無を、地方創生的手段や結果に対する「原因」と見るのか、あるいは「結果」と見るのかは、時系列等に沿って改めて検証せざるを得ない。

なお、表2の整理に基づき本研究を通して得られる成果は、現段階で未着手となっているフランスの自治体に対するアンケートの研究設計にも資するものである。

・評価の主体について

政策評価には、まず、担当者による内省的評価か、第三者による客観的評価かという分類がある。本稿の評価自体は筆者自身によるものにほかならないが、その基となるデータが客観的・外形的なもの (例: 合併自治体数、人口動態、行財政基盤確立の有無) か、主観的・内面的なもの (例: 自治体住民の満足度や自治体職員の認識といったアンケート結果) かという点も、評価主体に関わる重要問題である。政策担当者が自ら政策を振り返ることに意義はあるが、担当者の認識を超えた、客観的指標を用いた岡目八目の実効的な評価が望ましいとする立場からすれば、担当者の認識内容を基にした評価には限界がある、ということになる。これについては、表1の「結果」欄において、(1) 客観と(2) 主観とに大まかに区別して記してある。

本稿では、地方創生を直接担当した自治体職

員の認識を聞いたアンケートの結果を1つの重要データとしていることから、上記のような客観性において限界を抱えていることは否定できない。すなわち、これはあくまで自治体職員の認識の、筆者による評価・分析に過ぎない。とはいえ、村上・小磯・関口（2017）にある通り、①アンケートの問いは役所外の第三者的な調査者が手順を踏んで設定していること、②集計作業を通して回答の個性が失われ、全体的な傾向が捉えられるようになってきていること、③合併・非合併という客観的指標とクロス分析をしていることなどから、（担当自治体職員が実際にどう感じたかという意味での主観性は残っているものの）分析を妨げる過度な主観性は排除されている。さらに本稿では、制度的・歴史的な前提条件の違いを考慮に入れた上で、フランスの状況との比較を行っている。異なる国々で単純比較はできないが、互いの制度と運用を客観視する上で、これは有意義だと考えている。その意味で、本稿における評価結果のフィードバック先は、大きな傾向を見出しているという点において、データ提供者かつ合併・連携の当事者である自治体（職員）でもあり得るし、自治体行財政基盤を確立するべく市町村合併や自治体間連携の仕組み作りに携わる政府（政治家や府省行政官）でもあり得る。

### (3) 本稿の構成

本稿では、まず「平成の大合併」を簡単に振り返った上で、合併・非合併自治体の地方創生へのスタンスの相違（2. (3)）を見る。続いて、市町村合併が自治体の能力を高めるのか（3. (1)）、自治体の対外関係をどう変えるのか（同 (2)）、自治体の意思決定（地方政府の民主主義）にいかなるインパクトを与えるのか（同 (3)）といった観点で、アンケート結果に分析を加えたい。これは、市町村合併・連携の進む条件や効果、自治体の思考様式を導くことを目指したものである。

日本の市町村合併の特徴や本稿における評価の限界については、フランスにおける市町村合併等の経緯（4. (1)）、現況（同 (2)）、個別事例（同 (3)）と比較することによっても、浮か

び上がらせることができる。

## 2. 「平成の大合併」について

### (1) 概要

日本では、合併特例法（1965年制定）が1999年に地方分権一括法で改正され、①町村から市へ（5万人→3万人）や市から政令指定都市へ（100万人→70万人）の移行の人口要件緩和、②合併後の議員定数や交付税額変更の猶予措置、③有利な合併特例債による財政支援措置の拡充といった誘導策により、「駆け込み」も含め、市町村合併が進んだ（曾我2019、p.163）。

日本では、この「平成の大合併」により町村数が3分の1程度になり、2019年8月現在、市町村数は1,718にまで減っている。表3・表4から明らかのように、人口1万人前後の町村の減少率が最も高く、それらが合併した結果、人口3万人未満の市の増加率が高くなった。

「平成の大合併」は、2000年代をピークとする。それに伴う市町村減少率は、大阪府・東京都・神奈川県といった大都市圏の低さが目立ち、北海道も15.6%（212→179）に止まる一方、長崎県が73.4%（79→21）、広島県が73.3%（86→23）、

表3 日本の人口規模別自治体人口

	1990年		2015年	
	数(千人)	%	数(千人)	%
<b>市</b>				
～3万人	1,561	1.3	2,124	1.7
～10万人	21,731	17.6	25,274	19.9
～30万人	23,825	19.3	30,790	24.2
～100万人	23,232	18.8	28,446	22.4
100万人～	25,296	20.5	29,503	23.2
市総数	95,644	77.4	116,137	91.4
<b>町 村</b>				
～5000人	1,960	1.6	725	0.6
～1万人	6,528	5.3	1,772	1.4
～3万人	15,593	12.6	6,020	4.7
3万人～	3,887	3.1	2,441	1.9
町村総数	27,968	22.6	10,958	8.6
市町村総数	123,611	100.0	127,095	100.0

（出所）国立社会保障・人口問題研究所（2020、p.157）のデータを基に、筆者作成。



表4 日本の人口規模別自治体数

	1990年		2015年	
	数	%	数	%
<b>市</b>				
～3万人	63	1.9	91	5.3
～10万人	384	11.8	439	25.6
～30万人	144	4.4	189	11.0
～100万人	54	1.7	60	3.5
100万人～	10	0.3	11	0.6
市総数	655	20.2	790	46.0
<b>町 村</b>				
～5000人	629	19.4	267	15.5
～1万人	897	27.6	242	14.1
～3万人	961	29.6	354	20.6
3万人～	103	3.2	65	3.8
町村総数	2,590	79.8	928	54.0
市町村総数	3,245	100.0	1,718	100.0

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所 (2020, p.157) のデータを基に、筆者作成。

愛媛県が71.4% (70→20)、香川県が60.5% (43→17) と、西日本で高い傾向が見られる。

地方創生に関するアンケートでは、愛媛・香川両県の回答数がそれぞれ20、17とあまり多くないため、抽出した各道県の特徴と地方創生のアンケート結果とを直接結び付けることは難しい。他方、3道県合わせた190市町村中、「平成の大合併」でどこも合併しなかった「非合併自治体」が146 (76.8%)、どこかと合併した「合併自治体」が44 (23.2%) だった。このことから、辛うじてではあるものの、合併の有無とその回答との間に有意な関係性を見出せるのではないかと考えた。本稿では、それらのクロス表を基に考察を行う。

## (2) 合併・非合併指標の検証

果たして、合併の有無そのものが有意な変数か (合併の有無と対応関係にある変数で、それを代替し得る、より直接的なものがあるのではないか) という問題がある。これについて、例えば、全国の市町村を対象とした「平成の大合併」の計量分析では、人口が小さいほど、人口減少率が大きいほど、財政力が低いほど、合併する傾向が見られたという。確かにそれは直感にも合う。しかし他方で、人口が小さかったり

人口減少率が大きかったりしても、何らかの理由で非合併のままの自治体や、財政状況が良いからこそ周囲を寄せ付けず非合併のままの自治体など、例外もないわけではない (曾我2019, pp.167-168)。

そこで本稿では、まず今般のアンケート結果のみを対象に、合併の有無と他のいくつかの要素との関係性を検証した。そうしたところ、ダミー変数化した合併の有無と各自治体の①人口、②財政力指数、及び、③若年女性人口減少率との相関係数は、表5のようになった。

表5 合併の有無と自治体の特性との相関

	相関係数	関連性の有無
①人口	0.105	無い
②財政力指数	0.263	ほとんど無い
③若年女性人口減少率	0.279	ほとんど無い

(出所) 総務省等のデータを基に、筆者作成。

すなわち、今般の地方創生に係るアンケート結果において、これらの相関性はどれも低く、合併の有無に代わり得る変数ではない。したがって、今般のアンケート結果に限っては、基本的には合併の有無と各回答との直接的な関連性を推測することができそうである。一定のサンプル数を備えたアンケート結果から巨視的に傾向を見出すことには、それなりの理論的意義が認められよう。ただし、合併・非合併という単純な二分法に問題があるということについては、後で検討する。

それでは、以下、クロス表に基づき分析を進め、11個のテーゼを示したい (なお、表でパーセンテージを四捨五入した結果、合計が100.0になっていないものがある)。

## (3) 地方創生と市町村合併

### ・非合併自治体への連携促進効果は乏しかった

「今般の地方創生を受けて、あなたの自治体と周辺の自治体との連携は促進されたか」という問いに対し、「促進された」と「促進されず (以前とあまり変わらなかった・促進されなかった)」の回答状況は表6のようになった。

全体的に地方創生は各自治体に水平的連携を

表6 合併の有無と水平的自治体間連携促進の有無

	促進された	促進されず	合計
非合併	32.2	67.8	100.0
	47	99	146
合併	44.2	55.8	100.0
	19	25	44
合計	34.7	65.3	100.0
	66	124	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

促進しなかった(村上2018b)が、中でも、その誘導策のターゲットだったとも言えるべき非合併自治体への効果が乏しかった。

総務省資料「未合併要因に関する調査」は、非合併自治体が「平成の大合併」の潮流に乗らなかった理由として、①合併について意見集約ができなかった(33.7%)、②合併せずに単独で運営していこうと考えた(30.8%)、③合併を望んだが、相手がそれに消極的・否定的だった(26.4%)を挙げている。

そうした非合併自治体は通常単独で、もしくは必要に応じてせいぜい一部事務組合等による機能的な連携をすでにしているとみられる。また、地方創生が自治体にあまり時間的余裕を与えない政策でもあったことから、やはり今般の地方創生が非合併自治体にさらなる連携を促進する効果はあまりなかったと考えられる。

#### ・非合併自治体に地方創生はあまり響かず

「地方創生を受けて、あなたの自治体における意思決定のあり方や問題意識は変化したか」という問いに対し、「変化した」と「変化しなかった・その他」の回答状況は表7ようになった。

表7 合併の有無と地方創生による変化

	変化あり	変化なし・他	合計
非合併	27.6	72.4	100.0
	40	106	146
合併	43.2	56.8	100.0
	19	25	44
合計	31.1	68.9	100.0
	59	131	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

全体的に、地方創生が各自治体の意思決定や問題意識に変化をもたらすことはなかった(村上2018b)が、その傾向は、非合併自治体により強く表れている。

可能性として考えられるのは、①そもそも非合併自治体の方が人口減少など自分自身の将来に対する問題意識が強く(したがって、すでにそのための具体的な行動をとっており)、地方創生はただその後を追う「国策」に過ぎなかった(したがって、自治体では変化がなかった)ということ、②非合併自治体は「平成の大合併」の潮流にも乗らないほど単独行動志向であり、そもそも国の政策によって影響されにくい自治体だった(合併自治体はその逆だった)ということである。あるいは、より現実的には、③地方創生に充分対処するだけのリソース(時間、専門性、人員など)が足りていなかった、ということもあり得よう。可能性の①では非合併自治体の問題対応能力が高いことが前提になっているが、②ではその能力が高い場合も低い場合もあり得ることに注意が必要である。

#### ・非合併自治体の方がふるさと納税に対し貪欲

企業版ふるさと納税は、企業が自治体に寄付をすると税負担が軽減される制度で、2016年4月に実際に運用が始まった。これへの取り組みについて、「導入に向けて積極的に検討中」と「その他・消極的」の回答状況は表8ようになった。

表8 合併の有無と企業版ふるさと納税へのスタンス

	積極的	消極的	合計
非合併	22.8	77.2	100.0
	33	113	146
合併	15.9	84.1	100.0
	7	37	44
合計	21.1	78.9	100.0
	40	150	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

前述のように、地方創生そのものに対して非合併自治体は薄い反応を示していたにもかかわらず、企業版ふるさと納税に関しては非合併自治体の回答の方がやや積極的だという結果であ

る。全体的には企業版ふるさと納税へのスタンスが消極的だという結果となっているが、どちらかと言うと、非合併自治体の方がそれに貪欲だった。

そうなった理由として考えられるのは、①非合併自治体がそもそも国や道県を含む他自治体に頼るのではなく、「自主財源」を獲得することの方に積極的であること、さらには、②そのために普段から納税を含め様々な形で「組む」ことのできる民間企業を想定していることなどである。

### 3. 基礎集計とその分析

本章では、引き続きクロス表を基に、市町村合併と自治体行政との関係进行分析する。

#### (1) 市町村合併と自治体の能力

・合併自治体の方が国にモノが言い易かった  
「各自治体から国に対する声・要望は届きやすくなっているか」という問いに対し、「届きやすくなっている」と「届きにくくなっている」の回答状況は表9のようになった。

表9 合併の有無と国への声の届きやすさ

	届きやすくなっている	届きにくくなっている	合計
非合併	53.5	46.6	100.0
	78	68	146
合併	60.5	39.5	100.0
	27	17	44
合計	55.3	44.7	100.0
	105	85	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

地方創生の全体的傾向として、各自治体は国に対する声・要望が届きやすくなったと認識していると結論した(村上2018b)。この傾向は、わずかながら合併自治体においてより強く表れている。

これはまず、そもそも地方創生、ひいては国主導の政策に対する合併・非合併自治体の認識の差を表している可能性がある。そういった認

識が定着していくと、「平成の大合併」という国の比較的大きな誘導策にも乗らなかった自治体と国との距離は、(その良し悪しはともかく)ますます広がっていく恐れがある。

あるいは、「声が届きやすくなっている」というのが実態としてもそうであるとすれば、合併自治体が国に対する交渉力を得ているという理解が可能である。この観点からも、それが行き着くのは、「非合併自治体と国との隔たりが今後ますます大きくなる」という結末である。

・合併が職員の能力を高めたとは言い切れない

「[人口ビジョン]、[総合戦略]の策定に当たって、コンサルタント等を利用した(利用しなかった)理由は何か」という問いに対し、「自治体職員の専門的知識」と「それ以外」の回答状況は表10のようになった。

表10 合併の有無と自治体職員の専門知識

	専門知識	それ以外	合計
非合併	32.9	67.1	100.0
	48	98	146
合併	56.8	43.2	100.0
	25	19	44
合計	38.4	61.6	100.0
	73	117	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

「それ以外」には「国からの交付金があったから」や「自治体のマンパワーを活用できたから」などが含まれる。それらと「自治体職員の専門的知識」と対比した場合に有意な差が見られたため、上記のように整理した。

ここから推察されるのは、職員の専門知識が不足しているとの認識が、合併自治体でより強いということである。もちろん、合併自治体において専門知識がより必要だったということもあり得る。逆に非合併自治体は、地方創生に専門知識が必要だということを理由にコンサルタントを利用しようとはあまり考えなかった(実際、地方創生対応を職員の自助努力にかなり依存した小規模自治体もあった)。上記の推察が正しいとすれば、非合併自治体がこう考えるとし

でも不思議はない。ただしこれは、合併すれば自治体職員の専門性が高まるだろうという私たちの直感に必ずしも沿うものではない。これは、合併・非合併自治体にも、例えば、吸収合併か対等合併かや、吸収する側かされる側かといった、様々な自治体があるということを反映しているのかもしれない。

#### ・合併自治体の積極的な姿勢が目立つ

「あなたやあなたの自治体にとって、今般の地方創生策は一言で言えば何か」という問いに対し、「地方創生のチャンス」、「学ぶところがあった」、「その他」の回答状況は表11のようになった。「その他」には、「事務作業に忙殺された」、「住民にとって有益だった」、「自治体の政策や方針が改善した」などが含まれる。それらをまとめた上で、「地方創生のチャンス」や「学ぶところがあった」と対比した場合に有意な差が見られたため、表11のように整理した。

表11 合併の有無と地方創生の意義

	チャンス	学ぶところ	その他	合計
非合併	33.6	28.8	37.6	100.0
	49	42	55	146
合併	40.9	20.5	38.6	100.0
	18	9	17	44
合計	35.3	26.8	37.9	100.0
	67	51	72	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。  
(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

結果は、「地方創生のチャンス」と回答した自治体がやや多かったが、合併自治体においてその割合が高く、非合併自治体に関してはそれと「学ぶところがあった」との差が小さかった。これは、「平成の大合併」における国の誘導策を彷彿とさせる、合併自治体の国主導の政策への向き合い方を示唆している可能性がある。すなわち、国策をチャンスと捉える合併自治体に対し、それを幾分冷めた目で見ると非合併自治体の姿が現れている。

## (2) 市町村合併と対外関係

### ・合併自治体は周囲との調整を要しない傾向

「総合戦略の策定に当たって、周辺地域の自治体との連携、調整はあったか」という問いに対し、「特に連携・調整の機会はなく、独自に進めた」と「その他」の回答状況は表12のようになった。「その他」は、他自治体の担当者個人との間、あるいは組織との間の何らかの連携・調整があったというものである。

表12 合併の有無と周辺との連携の有無

	独自で	その他	合計
非合併	39.7	60.3	100.0
	58	88	146
合併	45.5	54.5	100.0
	20	24	44
合計	41.1	58.9	100.0
	78	112	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。  
(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

この結果によると、合併・非合併いずれも独自に進めたところは多くないが、個人や組織レベルでの連携・調整が盛んに行われたのはむしろ非合併自治体の方だった。この点は、市町村が合併するという形を採らずとも、担当者個人や組織レベルでの機能的な連携・調整がそれなりにあり得ることを示唆している。実態としては、自治体間の連携・調整の必要があるにもかかわらず何らかの理由で合併できなかった（もしくはそのコストがより大きくなると判断した）場合に、担当者個人や組織レベルでの機能的連携・調整で対応するというところだろう（後述の通り、フランスでもこうした対応が多いとみられる）。

なお、「その他」の中で「北海道庁の仲介で調整を行った」の回答がパーセンテージにおいて非合併は合併の2倍だった（村上・小磯・関口2017）ことも、それを示唆しているのかもしれない。自治体間の機能的連携に、広域自治体（都道府県）による仲介が功を奏する可能性が高い。

### ・合併自治体は道県外との繋がりを求める

「人口ビジョン」、「総合戦略」の策定に当たっ



でのコンサルタントへの業務委託先について、「道県内コンサルタント」、「道県外コンサルタント」、「委託せず」の回答状況は表13のようになった。

表13 合併の有無と委託コンサルタント

	道県内	道県外	委託せず	合計
非合併	43.8	37.7	18.5	100.0
	64	55	27	146
合併	34.1	45.5	20.5	100.0
	15	20	9	44
合計	41.6	39.5	18.9	100.0
	79	75	36	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

非合併自治体は同じ道県内に、合併自治体は道県外に、それぞれ委託しがちだったことが明らかになった。非合併自治体は、割と道県内向きという意味でドメスティックである可能性がある。逆に、自治体が合併したことによって道県外に飛び出していく力を得たとすれば、私たちの直感にも合うところがある。

コンサルタントは都市圏、さらには関東・関西圏に多く集積していると考えられる。そのため、総じて合併自治体は関東・関西圏のコンサルタントに委託しがちだったと言える。なお、国から配分されたコンサルタント委託費がこのような形で都市圏に「逆流」したことは、地方創生の政策を評価する上で、省みられるべきかもしれない。

- ・非合併自治体は国策から影響を受けにくい  
「総合戦略」策定のための庁内体制を「総合計

表14 合併の有無と地方創生への庁内体制

	拡充	変わらず	縮小	合計
非合併	18.5	69.2	12.3	100.0
	27	101	18	146
合併	20.5	59.1	20.5	100.0
	9	26	9	44
合計	18.9	66.8	14.2	100.0
	36	127	27	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

画」のそれと比較した場合、「拡充した」、「変わらず」、「縮小した」の回答状況は表14の通り。

全体的には「拡充」が20%程度で、「変わらず」が最も多いという結果である。ところが、非合併自治体に「変わらず」が多いのに対し、「縮小した」とする合併自治体の割合がやや高いことをどう捉えるべきか。

1つには、概して領域（面積）がより広い（であろう）合併自治体では、それなりに大きくなり得る「総合計画」への注力に比して、急を要した地方創生への注力は小さくなったところがあったことが推測される。逆に非合併自治体は、この点でも国主導の政策から影響を受けることがあまりなかったと捉えることができる。

### (3) 市町村合併と民主主義

- ・非合併自治体は近隣より域内産業界と組む

「あなたの地域において、通常の自治体の政策決定に対して最も大きな影響力を及ぼす人の属性は」という問いに対し、「産業界」、「官界」、「その他（学界・金融機関・労働組合・マスメディア）」の回答状況は表15のようになった。

この設問は、地方創生にとどまらず通常時の地域内権力関係を問うものであるが、非合併自治体では産業界が、合併自治体では官界（役所）が、それぞれ影響力を持ちがちであることが分かる。

表15 合併の有無と地域内権力関係

	産	官	その他	合計
非合併	50.7	34.9	14.4	100.0
	74	51	21	146
合併	31.8	47.7	20.5	100.0
	14	21	9	44
合計	46.3	37.9	15.8	100.0
	88	72	30	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。

(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

市町村合併は複数の役所（市町村役場）を1か所に集約し機能強化するものであるため、合併自治体で官界が影響力を持つようになるという結果は自然である。また、非合併自治体においては、企業版ふるさと納税の項で考察したよう

に、産業界と手を携えて統治を行っている場合が多いと捉えることができる（ただし、「産業界」が具体的に何を指すかには注意する必要がある）。あるいは、非合併自治体は域内の産業界が強いから合併せず、合併自治体は産業界の領域的な意味における桎梏が小さかったから合併できたという解釈ができるかもしれない（もっとも、市町村の境界を超えて活動する産業界の要望で合併が進み、合併に伴って役所が合理化されて力を失うという因果関係もあり得ないではない）。いずれにしても、合併・非合併と地域内権力関係（とりわけ産業界との関係）とは、何らかのロジックで繋がっているようである。

#### ・合併自治体は役所で完結する

「総合戦略」策定のための住民参加を「総合計画」の場合と比較して、「拡大・変わらず」と「縮小」の回答状況は表16のようになった。

表16 合併の有無と住民参加の度合い

	拡大・不変	縮小	合計
非合併	76.3	23.7	100.0
	111	35	146
合併	36.4	63.6	100.0
	16	28	44
合計	66.8	33.2	100.0
	127	63	190

(注) 上段は行の中での割合、下段は市町村数。  
(出所) アンケート結果を基に、筆者作成。

非合併自治体には「拡大・不変」が多く、合併自治体には「縮小」が多い（全体的には「拡大・不変」がダブルスコア）という結果になった。

前項で考察した「合併自治体では官界（役所）が強い」という点と併せて考えると、合併自治体はあまり住民を顧みないという解釈も可能である。確かに地方創生では矢継ぎ早に「人口ビジョン」と「総合戦略」の策定が求められ、役所（市町村役場）に十分な対応リソース（時間・人員など）を与えられなかったこともあって、とりわけ領域（面積）の広い合併自治体では住民参加を縮小せざるを得なかった、と理解できないではない。とはいえ、市町村合併により役

所（市町村役場）と住民との距離が遠くなるという懸念も指摘される中で、地方創生でその問題が顕在化した可能性がある。他方で、非合併自治体においては、やはり上記の通り、民間と手を携えた統治をしているという意味において、本稿の解釈と大きく矛盾しない結果が出ている。すなわち、合併自治体に比べれば非合併自治体で、住民参加の程度が大きかった。

## 4. フランスの自治体の合併と連携

本章では、筆者が2018年9月から在外研究をしているフランスの国策としての自治体合併（fusion、groupement）等の進捗を概観し、前章までに分析した日本の状況を踏まえて、今後いかなる視角で日仏比較が可能かを整理しておきたい。

### (1) 経緯

フランスでは、36,000を超えるコミューン（基礎自治体）に、大小に関わらず同一の法的地位が与えられている。

前掲表2によれば、日本の人口5,000人未満の町村数は0.6%だが、フランスでは人口1,000人未満のものが全体の76%を占め、国民の約半分が人口10,000人未満のコミューンに住んでいる（表17）。これが日仏比較の最大のポイントと言える。日本だと市は100,000人まで、町村は10,000人から30,000人までが平均的だが、フランスだと5,000人前後のところが「最頻」となっている。

表17 フランスの人口規模別コミューン数・人口(1999年)

	コミューン		人口	
	数	%	数	%
～1,000人	27,794	76.0	9,393,701	15.7
～5,000人	6,922	18.9	14,298,005	23.9
～10,000人	975	2.7	6,729,792	11.2
～30,000人	633	1.7	10,647,377	17.8
～100,000人	205	0.6	9,844,714	16.4
～300,000人	31	0.1	4,885,416	8.1
300,000人～	5	0.01	4,152,430	6.9
合計	36,565	100.0	59,951,435	100.0

(出所) Pinson (2010, p.70)。

表18 1コミュニティ当たりの平均人口・面積の比較

	フランス	日本
全人口(a(人))	66,990,000	126,230,000
全面積(b(km <sup>2</sup> ))	551,500	377,972
自治体数(c)	36,565	1,718
平均人口(a/c)	1,832.1	73,475.0
平均面積(b/c)	15.1	220.0
人口密度(a/b)	121.3	334.0

(出所) 総務省・外務省ホームページのデータを基に、筆者作成。

1基礎自治体（コミュニティ）当たりの平均人口・面積の比較は、表18の通りである。1自治体当たりの面積は日本が約14.6倍、人口は約40.1倍であり、この点は制度・運用比較の際に留意しておくべきである。そのフランスでも、事務の効率的処理のために、政府が主導して自治体合併を推進してきた。しかし、長い歴史の中で見れば、その成果はあまり表れていない。

フランスでは、1837年以来の単一目的事務組合が、1890年3月22日法により法人格を得て制度化した。1959年1月5日オールドナンスで、多目的事務組合も規定されるようになるとともに、消防と住宅に関して義務的権限を持つ広域コミュニティ区の創設が可能になったことにより、コミュニティ間広域行政が発展した（財団法人自治体国際化協会2009, p.40）。

1959年7月22日デクレでは350件の合併があり、746コミュニティが統合したが、実際には上記のコミュニティ間の広域行政組織が大いに活用されている。コミュニティ・レベルの広域行政組織としては、「組合型」（2008年1月現在、単一目的11,739、多目的1,451）と、広域行政組織自体が独自の税源を持ち法令で規定された一定の必須的権限を持つ「連合型」がある（財団法人自治体国際化協会2009, p.38）。共和国の地方行政に関する1992年2月6日法は、多様な形態のコミュニティ間広域行政を奨励し、コミュニティ共同体（2008年1月現在、2,393）、広域都市共同体、コミュニティ間広域行政の促進を図る提言を行う県委員会の設置を決めた。その結果、1,500近いコミュニティ共同体が創設された（同制度はその後簡素化）。コミュニティ間の相互協力の促進と簡素化に関する1999年7月12日法（「シュベヌマン法」）は、固有税源を持つ広域行政組織を再編した。その後、

大都市共同体、新都市組合、都市圏共同体などにより運用された（財団法人自治体国際化協会2009, pp.12-13, pp.38-39）。

コミュニティの合併と広域化に関する1971年7月16日法（「マルスラン法」）は、各県に合併促進協議会を設ける手続の整備や合併コミュニティへの特定補助金50%増といった財政的優遇措置を設けて合併を促そうとした（財団法人自治体国際化協会2009, pp.37-38）。これによりコミュニティ数が劇的に減少することはなかったが、1960年代に整備・拡充された「独自税源を有するコミュニティ間協力型広域行政組織（EPCI）」の枠組みを活用した新コミュニティ制度が2010年に設けられ、さらに2015年法（「ペリサル法」）で合併コミュニティの議員身分保障や財政的優遇措置がなされると、コミュニティ数が1,243減るという成果を出した（中田2019）。それでも、フランスのコミュニティ数は欧州連合全体のその3分の1を占める<sup>1</sup>。

## (2) 現況

フランス北部・ソナム県の2コミュニティの合併（2019年1月）は、いずれのコミュニティも今後単独では存続できないと考えたことによって実現したようである。同時期に首都パリに近いウール・エ・ロワール県内の合併で誕生した新コミュニティでも、やはり財政と人的資源面の強化が課題とされた<sup>2</sup>。フランス南東部・オーヴェルニュ・ローヌ・アルプ州のオート・サボア県では、当事者が教育など域内行財政面のハーモナイゼーション（調和）の困難を感じながらではあるものの、最小人口4,258人、最大人口54,087人の6コミュニティの合併が実現した<sup>3</sup>。

とはいえ、全体的には「フランス革命以来大きな変化は見られない」と言われる。フランス南西部・ヌーベル・アキテーヌ州のシャラント県で2018年11月、4コミュニティの合併話が「破談」になり、その不透明なプロセスに抗議した地方議員が辞職するという事件もあった<sup>4</sup>。2018年12月11日法により、各県に域内コミュニティの合併を進める圧力がかかるようになったが<sup>5</sup>、特に小コミュニティの反対により合併は進んでいない。

### (3) 個別事例

ヌーベル・アキテーヌ州ロット・エ・ガロンヌ県のあるコミューン（人口1,500人）の首長は、3キロメートルの範囲内に収まる周囲のコミューンを巻き込み、人口2,500人の新コミューンを立ち上げようと試みたが、やはり合意が得られなかった。彼曰く、「彼を支持する28のアソシアション（非営利団体）の利益が、域外に流れている」。「他のコミューンから来た150人の子供が、域内のサッカーチームに参加している」。こうしてコミューンの境界を越えた負担と便益が存在しているため、負担に対してより大きな便益を得ているコミューンからすれば、現状を変えようということにはならない。

さらにフランスでは、こうした財政問題のみならず、当事者のエゴも合併の障害になっている。すなわち、各首長は「合併後の人口2,000人の新コミューンの一役人としてではなく、せいぜい人口130人のコミューンの「大将」であり続けたいと思っている」。フランスで合併を進めるには、この部分を突破していかなければならない。もっとも、これは基本的には日仏問わず、普遍的な問題だろう。

フランスでは前述の通り、複数コミューンによる（合併を伴わない）広域行政組織化がすでに進んでおり、当事者も、合併を急がなければならないとは必ずしも認識していない<sup>5</sup>。合併に反対する人々は、合併により非効率な複層的行政（「ミルフィーユ」）が出現する恐れがあり、個々のコミューンのアイデンティティや役所と住民との近接性、自然災害対応などの機動性を失う可能性がある、と考えているようである。

## 5. おわりに

### (1) 市町村合併・連携の理論

本稿では、2016年から2017年にかけて実施した地方創生アンケートの結果を、「平成の大合併」における合併・非合併自治体の異同という観点で分析した。その際、現地調査の成果を踏まえ、フランスとの比較も織り交ぜながら、「平成の大合併」と地方創生における市町村合併・連携と

いう政策手段を評価し、それによりその条件や効果、自治体の思考様式に関する理論構築を試みた。

クロス表を用いた分析の結果を再掲すると、次の通りである。

- ・非合併自治体への連携促進効果は乏しかった
- ・非合併自治体に地方創生はあまり響かず
- ・非合併自治体の方がふるさと納税に対し貪欲
- ・合併自治体の方が国にモノが言い易かった
- ・合併が職員の能力を高めたとは言いつれない
- ・合併自治体の積極的な姿勢が目立つ
- ・合併自治体は周囲との調整を要しない傾向
- ・合併自治体は道県外との繋がりを求める
- ・非合併自治体は国策から影響を受けにくい
- ・非合併自治体は近隣より域内産業界と組む
- ・合併自治体の意思決定は役所で完結する

これらを整理し直すと、次のようになる。

地方創生は、非合併自治体の心にはあまり響かず、それへの広域連携促進効果は乏しかったが、非合併自治体は企業版ふるさと納税に対して割と貪欲であるなど、近隣自治体政府とよりもむしろ域内外の産業界との連携・調整を志向しがちであることが明らかになった。他方合併自治体は、合併によって自治体職員の専門能力が向上したとは言いつれず、また意思決定が役所内で完結しがちであることから住民参加（民主性）の度合いが低い可能性がある。とはいえ非合併自治体との比較では、合併したがゆえに他自治体との連携・調整なしに独自で、域外（同道県外）、さらには国に対して積極的な行動を起こすことができる。

### (2) 本稿の「評価」をめぐって

本稿では、自治体をあえて機械的に合併・非合併に区別して捉えたことから、多くの要素を捨象せざるを得なかった。つまり、市町村合併・連携を評価するに当たり、大きな限界を抱えている。

第1に、合併自治体は多様である。例えば、大都市に隣接する町や村が大都市に吸収合併され



る場合、隣接する町や村がほぼ対等な立場で合併（連携）する場合、あるいは、吸収合併で吸収する自治体か吸収される自治体かは、本稿の評価では区別せずにカウントしている。また、同じ合併や連携でも、それに至る手続の違い（政治プロセスによるか、行政プロセスによるかなど）も、クロス表では一切加味できていない。確かにこれらを区別し始めると作業が膨大になり得るが、これらが自治体の属性や能力、対外関係にとって決定的である可能性は充分にある。その点、本稿で取り上げた比較的対等に近いものから大都市共同体・メトロポールに至るまで、多様な手続に基づく多様な連携形態が用意されているフランスの事例は、カテゴリー整理に当たっても有用である。

第2に、本稿で用いた地方創生アンケート結果は、全50問中の5分の1程度に過ぎず、その選別になんか恣意的なところがないとも言いきれない。もちろん、本稿では全問についてクロス分析をした上で、合併・非合併に有意な差が見られたものを取り上げた。とはいえ、サンプル数が増えれば取り上げるべき問いは今より増えるかもしれない。極論すれば、合併・非合併で有意な差が現れなかったものについてその原因・理由を探ることの方が、より有意義かもしれない。これについてはフランス調査も含め今後の課題とする。

第3に、本稿のような評価に際して、国際比較をどう活用するかという問題がある。本稿では、日仏の自治体行政の前提条件の違い、政府による合併誘導策の推移、合併が進まない要因の共通性などを整理した。フランスでも同様のアンケートが実施できるならば、評価に当たっての国際比較の有用性を今以上に示すことができよう。本稿からは、日仏比較では合併・連携自治体への権限・税財源配分のあり方や、合併によって生じる複層的行政（「ミルフィーユ」）への住民の懸念（地方自治観）とそれをいかに克服するかが重要なファクターとなることが窺われる。住民の利益や地方自治の観点からは、市町村が合併してしまうことよりも、多様な連携形態を模索しその手続を整えていく方が現実的であるようにも思われる。

### (3) 今後の課題

今後の課題としては、評価に関する上記のポイントに留意しながら、フランスでも同様のアンケートを実施するなどして、本稿の結論の真偽をより多くのサンプルからマクロに検証すること。それとともに、個別事例を追跡してミクロにも検証することにより、「市町村合併・連携の理論」を精緻化するということがある。その際、実態を規定している因果関係をアンケート結果から明らかにする分析手法を、洗練していく必要もある。

その上で、合併から機能的な自治体間連携に至る多様な選択肢の中から、地方行財政基盤の強化に向けて、また、住民にとっての様々な価値尺度を踏まえて、欧州連合のような地域連合、国、州・都道府県、市町村の中での権限配分のあり方を考慮に入れつつ、また国際比較もしつつ最適解を導き出す。まさに表1に言う「結果」の政策評価にもなるこれが、究極的な課題だと考えている。

### 謝辞

本稿は、2018～2020年度 科学研究費補助金「日・仏・欧比較による多層的規制モデルの構築」、2020年度 同「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織のdiscretionによる事例分析」、及び、2017～2019年度 同「規制機関の多層性と規制の公益性」の成果の一部をまとめたものである。本研究にご指導・ご協力くださった査読者の先生方、及び、Sciences Po BordeauxのProfessor Gilles Pinson、Professor Andy Smith、Professor Olivier Costa、Professor Xavier Itçainaをはじめとする皆様に、深く御礼申し上げる。

### 注記

1. SudOuest 'Fusion de communes en Lot-et-Garonne: pourquoi ça coince' (<https://www.sudouest.fr/2019/01/09/y-a-t-il-trop-de-communes-en-lot-et-garonne-5720525-3603.php>).
2. France 2 'Avec la multiplication des fusions, la France compte moins de communes' (<https://www.francetvinfo>).

- fr/france/auvergne-rhone-alpes/drome/avec-la-multiplication-des-fusions-la-france-compte-moins-de-communes\_3126303.html).
3. Le Monde 'Fusion des communes: à Annecy, un parcours du combattant mais un pas de géant pour la ville' ([https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/01/05/a-annecy-un-parcours-du-combattant-mais-un-pas-de-geant-pour-la-ville\\_5405405\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/01/05/a-annecy-un-parcours-du-combattant-mais-un-pas-de-geant-pour-la-ville_5405405_823448.html)).
4. SudOuest 'Pourquoi quatre élus ont démissionné' (<https://www.sudouest.fr/2018/11/23/pourquoi-quatre-elus-ont-demissionne-5591689-815.php>).
5. 前掲(注1)記事。  
※ウェブへの最終アクセスは2020年4月6日。

## 参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所 (2020) 「人口統計資料集2020」、『人口問題研究資料(第342号)』
- 財団法人自治体国際化協会 (2009) 『フランスの地方自治』 (<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j30.pdf>)
- 嶋拓哉・児矢野マリ・野田耕志・村上裕一・津田智成・樽本英樹・落合研一 (2017) 「道内のインバウンド現象を巡る法的問題の把握とその実証研究」、『(一財)北海道開発協会開発調査総合研究所 研究助成の実績と研究成果』、125-149
- 総務省資料「未合併要因に関する調査」 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No29\\_senmon\\_2\\_s6.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No29_senmon_2_s6.pdf))
- 曾我謙悟 (2019) 『日本の地方政府：1700自治体の実態と課題』、中公新書
- 中田晋自 (2019) 「フランスの地方自治体改革(2010年)における新しい市町村合併政策：「新コミュニン(commune nouvelle)制度」の創設とその現況」、『愛知県立大学外国語学部紀要(第51号) 地域研究・国際学編』、63-87
- 村上裕一 (2018a) 「政策現場と内閣主導：「地方創生」を通して見るそれらの関係」、『季刊 行政管理研究(第161号)』、4-18
- 村上裕一 (2018b) 「自治体担当者は地方創生をどう受け止めたか」、小磯修二・村上裕一・山崎幹根編著『地方創生を超えて：これからの地域政策』、岩波書店、35-64
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美 (2017) 「「地方創生」は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とその分析を通して」、『年報 公共政策学(第11号)』、119-137
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美 (2018) 「「地方創生」は地方に何をもたらしたか：愛媛県・香川県内自治体調査の基礎集計と予備的考察」、『年報 公共政策学(第12号)』、49-72
- 山崎幹根 (2018) 「自治政策・国土政策から見た国と地方：広域連携から考える」、小磯修二・村上裕一・山崎幹根編著『地方創生を超えて：これからの地域政策』、岩波書店、97-123
- Murakami, Y. (2019). Improving the current administration's Local Revitalisation Policy: Promoting a recently co-authored publication. *Annals, Public Policy Studies*, [13], 99-116.
- Pinson, G. (2010). France. In Goldsmith, M.J., & Page, E.C. (eds.), *Changing government relations in Europe: From localism to intergovernmentalism*. Routledge, 68-87.

(2020.6.4 受理)

## **Evaluation of Municipality Mergers and Cooperation as Policy Tools Based on the Survey Results Regarding the Local Revitalisation Policy in Japan**

Yuichi Murakami

Hokkaido University  
yuichim@juris.hokudai.ac.jp

### **Abstract**

This paper analyses survey results on the Local Revitalisation Policy (LRP) enacted in Japan in 2014, by focusing on differences in answers provided by the merger and non-merger municipalities of the governmental campaign that took place around 2000 (*Heisei-no-Dai-Gappei*). To evaluate municipality mergers as a policy tool, a case study on Japan was taken into consideration and compared with (non-)merger cases in France, aiming to construct the general theory of its conditions and effects. It was found that 'non-mergers' were not strongly influenced by LRP and did not feel obliged to cooperate with neighbours as the LRP desired. On the other hand, they were likely to cooperate with industries, according to their actual and potential partnerships. It cannot be determined whether 'mergers' have developed their own competencies as was desired, although they seem to have decreased the extent of democratic participation because their decision-making takes place inside their office. However, they can take relatively more aggressive actions towards other local and central governments without onerous coordination with neighbours.

### **Keywords**

The Local Revitalisation Policy, municipality merger, inter-communal cooperation, policy evaluation, France