

特集 市町村合併を考える

巻頭論文	分権時代の市町村合併 / 森田 朗・・・・・・・・・・	1
特集論文	市町村合併 - 市町村長と議会議員のための1章 / 小西 砂千夫・・・・・・・・	4
	全国的な市町村合併の動向と課題 / 村上 博・・・・・・・・・・	10
合併実践論文	「北上市」合併への取り組み / 高橋 盛吉・・・・・・・・・・	16
	「ひたちなか市」合併への取り組み / 根本 甚市・・・・・・・・・・	21
	青年会議所と市町村合併 / 関谷 浩一・・・・・・・・・・	27
	「あきる野市」合併への取り組み / 石川 憲一・・・・・・・・・・	32
	「篠山市」合併への取り組み / 溝端 太一・・・・・・・・・・	37

編集後記

表紙の絵 「宇宙のレインボー」
林 愛 美 （大垣市立西部中学校 1年）
—2000 岐阜県発明くふう展 未来の科学の夢絵画出品作品—
（岐阜県産業教育振興会長賞）

分権時代の市町村合併

東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授

森田 朗

21世紀に入り、日本の政治行政制度は大きく変わりつつあるが、なかでも明治時代以来の集権的な制度の分権化へ向けての大規模な改革が実施されたのが、地方自治の制度である。周知のように、平成12年4月より地方分権一括法が施行され、集権的構造の象徴であった機関委任事務制度が廃止された。これによって、地方自治体の自己決定の余地は大きく拡大するとともに、自治の担い手としての能力をもち、自己責任を果たすことが求められるようになったことは改めていうまでもないだろう。

しかしながら、わが国の財政事情は悪化の一途をたどり、平成12年度末で国地方を合わせた累積赤字が650兆円にも及んでいる。このような状況下で、自治体が行財政能力を高めるためには、従来の枠組を超えた大胆な変革が不可避であり、これまでの発想での改革を実施するだけでは、その行財政の能力を強化することはきわめて難しい。

現在、全国的に推進が図られている市町村合併も、このような文脈の中で理解されるべき課題であり、国も、一昨年以来、市町村合併の推進に向けて、精力的な活動を展開している。すなわち、国は合併の指針を示し、それに基づいて、都道府県知事に合併のパターンを示した要綱の作成を要請するとともに、昨年は、47の全都道府県で合併推進のためのシンポジウムを開催した。筆者も、微力ながらそれに協力させてもらったが、少なくとも市町村長はもとより、議員、職員の合併に対する認識が、当初よりは大いに高まりつつあることは強く感じた。ただし、現在は、多くの市町村が問題を認識し検討を開始した段階であり、まだ、積極的に合併に向けて踏み出した市町村は限られている。とくに、地域住民に、自治体が直面している課題と、その解決策としての合併の必要性について理解してもらうためには、さらに一層の情報提供と啓蒙が必要であろう。そこで、簡単ではあるが、以下、今日、合併が求められてる理由について述べることにしたい。

上述のように、今、合併が求められる背景には、国と地方の厳しい財政事情があるが、それだけが理由ではない。比較的豊かな市町村であっても、ここ数十年のわが国の社会の変化によって、現在の行政サービスに対してその区域は狭いものとなっており、その点からも合併が必要と考えられるのである。現在の市町村の区域がほぼ形成されたのは、昭和20年代後半からの昭和の大合併のときである。当時も、自治体の財政事情は厳しく、中学校を一つ維持できる規模である人口8,000人を最低規模として、それ以下の人口の市町村の合併が強力に進められた。それから40数年を経て、わが国の社会は大いに変わった。何よりも、道路網が整備され、多くの住民は、自動車で、自分の住む市町村を出て、毎日何十キロも離れた市町村へ通勤、通学、買い物に出かけている。このような生活圈、行動圏の広がり、当然、道路網の整備にせよ、施設の配置建設にせよ、あるいはまちづ

くりやゴミ問題にせよ、広域的な行政課題を生み出す。このような課題に対処するためには、やはり現在の市町村の区域は概して狭いといえよう。市町村間の水平的な協力による対応も考えられるが、それでは迅速、合理的かつ効率的な対応は難しい。

また、40数年前と比べて、市町村が行っている仕事の内容も大いに変わった。当時は、学校の設置維持が中心であったが、現在では、いうまでもなく高齢者福祉や環境保護、なかでも廃棄物処理などが大きな部分を占め、さらには文化行政や国際交流まで行っている市町村も少なくない。それらの、とくに専門能力を要する事務については、一定規模以上の市町村でなければ、十分な人材や装備、施設等を備えることはできない。このように、モータリゼーションが進み、さらにIT革命にも取り組まねばならない時代にあっては、行政サービスの単位をそれにふさわしいものにすることが望ましいのである。

このように、都市部の比較的豊かな市町村であっても、合併によって規模を拡大することのメリットは大きいのであるが、やはり最も合併が必要と考えられるのは、財政的に国に大きく依存している中山間地域の小規模な市町村の場合である。これらの市町村に対しては、都市部に劣らぬ行政サービスを維持するために、これまで十分な財政的措置が講じられてきた。地方交付税を中心とする財源移転の仕組みは、今後とも不可欠ではあるが、現在の財政事情の下では、これまでの水準の財政的措置は到底期待できない。そのような状況下で、いかにして住民に対する行政サービスの水準を維持していくか。とくに、これからの時代にあっては、それらの地域の人口はますます減少し、過疎化が進行することはまちがいない。これまでの都市部への人口移動による社会減ではなく、わが国全体の人口が減少する時代にあって、それが最も先鋭に現れる農山村部では、これまでのような共同体を維持していくことが困難になるところも出てくるのではないだろうか。そのような地域において、必要な行政サービスの水準を維持していこうとするならば、合併による行財政能力の強化は有力な解決策といえよう。

このように、現在のわが国の地方自治体が置かれている状況は厳しい。合併は、確かにこれまでわが町、わが村として築いてきた自治の単位を崩すことにもなりかねない。そのため、合併のメリットは何か、得か損か、という議論が行われがちであるが、ことは目先の利害の問題ではない。長期的な視点に立って、持続可能な地域社会を作るには、今何をしなければならないのか。そのような観点から真摯に検討されるべき問題である。

なお、蛇足を一言付け加えれば、以上に述べたように、今わが国の市町村にとって合併は基本的に必要であり、直面する課題に対する有効な解決策であると考えるが、合併することによってすべての問題が解決されるわけではないことも指摘しておきたい。面積の広い小規模町村の場合には、合併が問題の有効な解決策とはならないこともありえよう。困難な作業ではあるが、合併を自己目的化することなく、真の課題は何かをしっかりと認識し、解決策を柔軟に模索していく姿勢が大切であると考える。

○森田 朗（もりた あきら）氏の経歴

昭和26年 神戸市生まれ

昭和51年 東京大学法学部卒業、同学部助手

昭和56年 千葉大学法経学部助教授

平成 5年 千葉大学法経学部教授

平成 6年～東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授、
現在に至る

審議会委員等：地方分権推進委員会参与

自治省市町村合併研究会座長

市町村合併推進会議座長代理

専攻：行政学

政策形成・執行の観点からの、日本の行政システムおよび官僚制を研究。

平成2年以降、地方分権を中心に日本における行政改革を課題として研究を行っている。

主要業績：『許認可行政と官僚制』岩波書店、昭和63年

「法治行政と裁量行為」西尾勝・村松岐夫編『市民と行政』[講座行政学
第6巻]第1章、有斐閣、平成7年

『アジアの地方制度』（編著）東京大学出版会、平成10年

「必置規制の見直しと地方公共団体の組織」『新・地法自治法講座12巻・
地方分権と地方自治』ぎょうせい、平成10年

『行政学の基礎』（編著）岩波書店、平成10年

『アカウントビリティと自治体職員』[分権時代の自治体職員6]ぎょうせい、平成10年

『改訂版・現代の行政』放送大学教育振興会、平成12年

『1分権改革と自治体』東京法令出版[森田朗編集代表『地方分権と自治体
改革』全7巻]、平成12年

市町村合併 - 市町村長と議会議員のための1章

関西学院大学大学院経済学研究科・産業研究所教授、学長補佐
小西 砂千夫

市民社会という言葉がすっかり定着したように、いまや住民の声をいかに行政に反映させるかが重要課題となっている。確かにこれまでの役所の仕事の仕方では、結果的に役所や議会のなかでの組織論理が優先されて、結果として住民不在の意思決定をしてきたという側面は否定できないものがある。しかしながら、行政と議会には素朴な住民感情にべったりではなく、住民自らはいますぐには気がつかないが、将来必要となる事項を先回りして取り組み、実現させていくという側面も重要である。「お客様は神様である」というのは、客の目線に立って考えるという意味であって、プロが自らの仕事を放棄するという意味ではない。

市町村合併についても同じことがいえる。住民から見れば現状で何も困っていない。合併すると自治体の名前が変わるかもしれないし、役所の位置も変わる。あまり嬉しいことではない。税金が安くなるわけでもない。したがって合併についての世論は高まらない。首長や議員が合併話を持ち出せば逆に住民の政治的支持を失う可能性もある。そこで合併が進まないという現状がある。しかし、本当にそれでいいのか。首長や議員は行政のプロとして、市町村合併に対してどのような姿勢をとるべきか、本稿ではそれを説いてみたい。

1 「誰かが何とかしてくれるだろう」の終わり

安心・安全な社会の構築は、わが国においては大きな目標であった。あるいはそれはすでに達成されたことであって、何ごとか事件が起きたときに、住民の安心・安全が守られていなければ、行政は批判的になる。しかしながら、近年の日本経済の動きは、銀行が破綻をし強いはずの企業が倒産をし、治安は乱れ災害が脅威を振るい、安心・安全な社会はとてもではないが実現されていない。

安心・安全は、国・地方を問わず政府の任務である。しかしながら、いま国・地方の長期債務は、666兆円に達するとされる。巨額の財政赤字を抱え、安心・安全な社会は実現が不可能になってきている。おもえば、地方財政こそ、安心・安全がいちばん当てはまる世界であった。国は省庁ごとに政策を立件し、その多くは地方自治体を通じて実施される。そのときに必要な税源は、まず地方財政計画に盛り込まれ、次に地方交付税制度を通じて自治体に配分される。国が作ったメニューはしたがって基本的に実施可能な水準の財源が保証される。不交付団体になろうものなら、追加サービスも提供できる。それでも現場的には財源が不足していると嘆く声は出るであろうが、好不況によってどんなに税収が変動しても財源は保障される。地方交付税と地方税をあわせて、一般財源があるロットにまで

確保されるのは、たいへん望ましいことである。

地方交付税の制度改革は、平成 13 年度から始まってはいるが、将来的には自治体が赤字地方債を発行したり、交付税特会で新たな借入をしなくてすむようにしなければならない。これは、予算の動きや制度の変化を見聞きしている首長や議員には、ある意味で容易に想像できることである。交付税が縮減すれば、行財政サービス水準は下げなければならない。しかしそれが見えているはずの首長や議員であっても、サービス水準の低下の必要性をはっきり住民の前で明言できる方は本当にまれであろう。いよいよ困ったら「誰かが何とかしてくれるだろう」とどこかで思っているからだ。安心・安全な社会は終わった、誰も何もしてくれない世の中に変わった（本当は最初からそうだった）のだから、自分の身は自分で守らなければならない。そのことが、政治家にも住民にも強く自覚されておれば、市町村合併の議論はもっと熱のこもったものになるであろう。首長・議員としては、先行き不透明な時代にあって、合併が小規模自治体にとっては生き残りの策の 1 つになりうるということを、住民に対して説明しなければならない。

2 合併は火災保険

火災保険に加入するのは火事が起きる可能性があると考えからだ。保険料を払うことに喜びを感じるはずがない。嫌々ながら保険料を払うのは、火事が起きたときに保険金を受け取れば損失のある部分が補填されるからである。

市町村合併は火災保険に譬えるとちょうどいい。市町村行政を取り巻く環境が何も変わらなければ、つまり分権社会がかけ声倒れに終わり、権限委譲も進まず、地方交付税を中心とする財政制度も今のままであるとするならば、合併をするのは損である。火事が起こらないと予見しながら、火災保険に加入する者はいないのと同じである。

先に述べたように、戦後の地方自治は、日本の民主化を実現するために、GHQ が未成熟の地方自治制度を無理矢理に整備しようとしたという歴史からスタートし、基本的にその思想を今も引きずっている。シャウプ博士は日本の税制や地方財政制度に論評をしながら、地方交付税という制度はもっと早い時期になくなるはずのものと考えていた節がある。しかし交付税は今でも厳然と地方財政制度の柱であり、地方税も地方債もそれのお添えものにすぎない。

今の制度がそのまま続けば、極論をすれば政府の長期債務はとどまるところを知らずに積み上がっていくことになり、早晩、日本国は破綻する。それは個別自治体の倒産などとは比べものないほどのショックである。どこかで制度が変わり、市町村行政を取り巻く環境は激変せざるを得なくなるであろう。そう予想する方が普通である。しかし、それがいつどのような形で訪れるかについては誰にも分からない（安心・安全ではないとはそういうことでもある）。

市町村合併に踏み切れば、あるいは制度変更が起きたときに損をするかもしれない。しかし、たいていは合併をしておいたおかげで、よかったということにもなるだろう。保険

として、合併をする価値があるかどうか、ここは首長・議員としては考えどころである。合併の講演会で市町村議員から「あんたの話には夢がない、夢のない話を住民にもちかけるわけにはいかない」との論評を受けた。火災保険にはいるべきかどうかと話すのだから、当然のことだ。自衛のための危機管理に夢があるはずがない。夢のない話を住民にできないというのは、住民は何か得になる耳障りのいい話しか受け付けられないということでもある。住民の方はもっと賢いように思うのだが、いかがであろうか。

3 取り違えてはいけない自主的合併の意味

自主的合併という言葉も、首長や議員にとっては合併の決断を先送りする盾になっている感がある。自主的に合併するという意味と、好き勝手に、悪し様にいえば狭い利害関係のなかで合併を進めるということは大きな違いがある。

昭和の大合併は、強制合併であったといわれる。それは戦後の民主化政策のなかで、基礎的自治体に大きな仕事を負わせる分権改革が断行され、仕事ができる人員と財源が整わないままに先に制度改革が進んだということが背景にある。当時の小規模町村は合併せざるを得ないような状況に追い込まれたのであって、その意味で行政体制整備が先ではなかった。これを強制的と表現することはできる。昭和28年の町村合併促進法は、議員立法であった。そこには合併せざるを得ない状況に追い込まれた町村の背中を、国会が押す意味があった。

しかし、法制度的に言えば、市町村議会の議決や住民投票の結果、合併が断行されたのであって、その意味では自主的である。つまり強制合併とは、国会が個々の自治体についての設置法を無理矢理作れば、衆議院選挙の選挙区のように国会が区割りを引き直すことは理論的にはできる。まず国があって、国が地方団体を設置しているというわが国の法制度のもとでは、それはできる。それが連邦制との違いである。したがって、合併を自主的に進めるというのは政策運用上の問題であって、強制合併という選択肢は理論的には残っている。

市町村に大きな権限をもたせる。しかも、当然ながら経済力も自然環境も人口規模も違う市町村に対して、全国一律の制度で実にさまざまなサービスを提供する役割を負わせるという立場を堅持するならば、自主的合併という枠内で行政体制整備を行うのは、かえって無責任ではないかということもできる。市町村の役割を真に重視するならば、国が責任を持ってそれに耐えうる規模に自治体の区割りを定める方が、むしろ一貫性がある。

市町村自治の自主性をあくまで重視するならば、むしろ全国一律のサービス提供は考えない方がよい。公共サービス提供における補完性の原則からすれば、市町村でできることはまずみずからやって、できないことを府県、さらに国に任せるという発想になる。さまざまな規模と経済力を持った基礎自治体があるとすれば、その中で受益と負担の一致という発想でできることをまずやることになる。そのときに、過疎地では必然的に規模の小さな自治体にならざるを得ないので、そこで担える機能は都市部の大規模自治体よりも小さ

くなるはずである。防災、福祉、衛生の基礎的部分は、自治体としての最低の機能であるが、国民健康保険や介護保険などの保険機能を別とすれば、それくらいのサービスならば人口が数千人でも、自前の税で雇える職員（20人必要としても、2億円の税収があれば足りる）でできる。経済力の乏しい地域では、事業費部分については補助金などの財源保障は必要であろうが、それでも自治体としての独立の精神は保たれるであろう。

現在、自治体の規模によって権能の違いが設けられているのは、町村、普通市、特例市、中核市、政令市の違いであって、小規模自治体については、人口が1,000人未満であっても同じである。人口1万人未満の町村は約半分に達している。そこでは権能の違いはない。しかし本来はそこにこそ違いを設けて、どんな町村でもすべてワンセットの行政を行うという発想は放棄すべきである。戦前は権能の低い二級自治体というものがあり、北海道などではどこまで本気かどうかは別としても、合併をするくらいならば二級自治体に甘んじてもいいという声もある。

自主的合併という発想は、規模の小さな自治体でとどまり権能の小さい二級自治体になるか、規模を合併によって拡大して大きな権能を獲得するか、という選択肢を設定してこそ成り立つ問いである。わがまちの自治は守るべきことである、と自信を持っておられる市町村長や議員は多いであろう。もっともなことである。しかし過疎地で経済力が弱い場合、自治を守るためには権能は小さくてもよいといいきれぬならば、それは誠に見識というべきものであって、尊重されるべきものである。小規模自治体であって、合併反対というのは、二級自治体はむしろ歓迎すべきことという腹があってこそいいきれぬものである。

権能に大きな違いは認めないという原則論に戻るならば、小規模自治体は合併するか清貧に甘んじるかの覚悟をしなければならない。そのときの「自主的」の意味は、首長や議員がわがまちが担うべき権能に対してどの行政区画が必要であるかということ自主的に判断するということになる。つまり、市町村合併とは国家形成の基礎作業であって、首長や議員がこの国のかたちの理念型を深く自覚して行政区画のあり方について決断することになる。そのときに、地域の狭い利害関係は克服すべき課題になることはあっても、合併できない理由にしてはならない。

国を担うという意味を首長と議員がもたなければ、自主的合併はうまくいかない。しかしそれは合併に限らず政治というもの全般にいえる。利益誘導こそ地方政治と言い切る政治家は、市町村合併に限らずあるべき意思決定をゆがめる原因となる。

4 住民には見えない合併のメリット

合併のメリットとはいくつかあるようであるが、本質的には一つである。それは役所の行政能力を高めることである。人口10万人の普通市の一般行政職員は概数で1,000人、5,000人の町だと90人くらいである。普通市と町であれば、行っている事務の種類は生活保護や障害者福祉などがはずれるので、普通市が100に対して、町は90ないしは95というところであろう。すなわち、10万人の普通市では1つの仕事を10人で分担

しているのに対して、5,000人の町では同じ仕事を1人でしている計算になる。例を挙げると、普通市では財政課があって職員が10人いるが、町では総務課財政係が1人いるだけということになる。

役所の仕事はいわば弁護士さんと同じであって、法律を運用するノウハウがもっとも重要な能力である。市町村の事務量が飛躍的に増えた今日にあって、法律を読みその運用のあり方を勉強するには相当量の人的スタッフが必要になる。しかるに、小規模町村ではその余裕はほとんどない。国や県からの調査ものに記入するだけで日が暮れるという実状もある。

本当に地方分権が進むならば、市町村は自ら条例を作って規制強化や緩和を行い、その運用を厳しく管理しなければならない。しかし、小規模町村で独自の条例を書くノウハウをもっているところは、ごく例外的なところしかない。そのような機能はこれまでほとんど都道府県におんぶしてきたからである。都道府県でさえ、法定外目的税の条例を書くに際しては苦戦を強いられている。

役所の行政能力は単に職員の人数だけで決まるものではなく、その役所の組織がどれほどしまっているかにもよるが、今日の市町村の事務の密度からいえば、ざっと1,000人はほしいところである。そのためには10万人をめざして合併しなければならない。そこで、自治省の市町村合併研究会の報告書では、合併によってめざすべき規模について、市街地の連携があるところでは10万人、中核都市の周りに山間部が広がっているところは5万人、山間部で市街地の連たんが全くないところでも1～2万人という数値を示している。また、10万人を超える規模の合併は、役所の行政能力という意味ではなく、まったく別の政策目標（たとえば空港や港湾を核とした都市整備など）を達成するといった意味で推進すべきであると考えている。

合併してもメリットが見えないという声がある。これは小規模自治体の行政運営において、現状に置いては都道府県がさまざま支援することで何とかまわっているように見えるが、本当に分権時代になれば自立は望むことはできない、あるいは現状でも町村が本当に発想して企画して独自に行政展開するということがほとんどできていないという実態が、住民からは見えない、いや見えるはずがないことの裏返しである。それが見えるのは住民ではなく、役所と一緒に仕事をしている首長や議員だけである。

したがって首長と議員は、住民が見えない小規模自治体の行政能力の不足を住民に対して説明をし、行政部門の強化のために合併が必要であるということを説明する義務がある。一般の住民は役所もリストラすべきであるといった直観論だけで合併を論じる傾向がある。それを巧みに補うのが政治家の役割である。

5 合併協議会を作って民意を問う必要性

特例法の期限が平成17年3月末に迫っている。特例法の延長はないと総務省は何度も表明している限り、延長することを前提に意思決定することは危険きわまりない。そんな

ると、合併についてじっくり議論をする時間はごくわずかしか残されていない。

国は都道府県に合併の要綱を作るように指示をし、その結果、ほぼ全都道府県で合併パターンが出そろった。市町村としては、いまは、その区割りに沿って何らかの合併協議を進めるべきである。もっとも合併パターンは参考であるから、その区割りとは別の組み合わせで協議するのもいっこうに構わない。

かつては法定の合併協議会を作るのは、合併に関しての事前交渉がすんでからのステップであったので、法定協議会はすなわち合併に関する強い意思表示と考えられていた。たとえばいうと、かつては合併は本人同士の意思が先行する恋愛結婚であるから、両親に引き合わせたときには結婚が大前提であった。しかし、今後は見合い結婚のように、先に県が組み合わせの案を作った。それに沿った法定協議会は、当然、そこで合併するかどうかを決める場となる。法定協議会の意味合いが違ってくる。それでも法定協議会を作る意味がある。

なぜなら、法定協議会を作って、それぞれの市町村の内部的な情報を出し合わない、合併後の新自治体がどのような姿になるかはまったくわからないからである。新市建設計画を書いてみて、新市の姿が見えたときに、合併に関する是非を判断する材料が住民にも見える。ここで住民アンケートなりの方法ではっきりと民意を問うことができる。またそれは必要不可欠なステップである。

合併すれば相当額の合併特例債が認められるが、将来の起債の償還を考え財政の長期計画をつくってみると、特例債を限度いっぱい発行することは適当ではないケースも多い。特例債はどれだけ無理なく出せるか、その範囲でできるハードの意味での都市整備はどれだけか。役所の組織はどのように変化し、これまで置けなかった専門職員はどれくらい置けるようになるか。公共料金はどれくらいに設定できるか。それらを明らかにしたときに、新市に魅力があるかが見えてくる。首長と議員はそれらをもとに、勇気を持って民意を問わなければならない。

市町村合併という問題は、首長や議員にとっても扱うに難物である。加えて合併協議会を運営し合併を実現させることはさらに難題である。しかし考えようによっては、この時期に首長や議員をしていることを、大きな役割が与えられたと喜ぶべきである。いまこそその職責を十分に果たしていただきたい。

○小西 砂千夫（こにし さちお）氏の経歴

昭和35年 大阪市生まれ

昭和58年 関西学院大学経済学部卒業

昭和63年 関西学院大学大学院経済学研究科博士課程単位取得

昭和63年 関西学院大学産業研究所助手、専任講師、助教授を経て、

平成10年～関西学院大学教授

平成11年～関西学院大学大学院教授

この間、平成 8 年に関西学院大学大学院経済学研究科より博士号（経済学）を取得

研究テーマ：財政学、税、地方財政、地方行革、発生主義会計、市町村合併、財政投融資、東南アジア諸国の税務行政

対外活動：自治省（総務省）「市町村合併推進会議」、「市町村合併研究会」、「地方行財政ビジョン委員会」

京都府・愛媛県等での市町村合併要綱関連委員会

大蔵省（財務省）「資金運用懇談会・コスト分析検討会」

大阪府特別顧問

地方自治体での行革等での各種委員

著書：日本の税制改革 有斐閣 平成 9 年

財政システム（共著） 有斐閣 平成 10 年

市町村合併ノススメ ぎょうせい 平成 12 年

受賞：第 1 回読売論壇新人賞（佳作） 日本租税資料館賞、日税研奨励賞

全国的な市町村合併の動向と課題

香川大学法学部教授

村上 博

はじめに

旧自治事務次官が平成 11 年 8 月の通知において知事に要請した「市町村の合併の推進についての指針」(以下「旧指針」という。)の「合併パターン」などを盛り込んだ「市町村の合併の推進についての要綱」が、ここに来て出そろった状況になった。これを踏まえて、総務省事務次官は平成 13 年 3 月 19 日の通知において知事に対し『「市町村の合併の推進についての要綱」を踏まえた今後の取組(指針)』(以下、「新指針」という。)を示した。これによって、合併特例法の期限である平成 17 年 3 月を目指して、自治体数を 1,000 にする「平成の大合併」実現に向けた国・都道府県主導による市町村合併が、新たな段階を迎えることになる。合併の準備には最低でも 2～3 年かかることから、各市町村はこの 1～2 年の間に決断しなければならない状況に追い込まれている。市町村合併問題は日本の 21 世紀の地方自治のあり方に大きく関わる問題である。そこで以下、市町村合併の現段階を確認し、今後の課題について検討することにする。

1 市町村合併の動向

これまでの市町村合併の実績をみると、市町村の数が 3,253 であった市町村合併特例法の期限延長を行った昭和 60 年 4 月 1 日以降、平成 13 年 1 月 21 日の西東京市誕生までの市町村合併の件数は 21 件で、その内訳は編入 15 件および新設 6 件、合併関係市町村数は 42 であり、その結果平成 13 年 2 月現在、市町村数は 3,227 となっている(東京 23 区は除く)。したがってこの 14 年間で市町村数は 26 しか減っていない。最近の 10 年間の合併でみても、15 件に過ぎず、至れり尽くせりの合併優遇策を定める平成 7 年の市町村合併特例法改正後も、市町村合併は 5 件しか実現していない。合併の予定も、平成 13 年 4 月 1 日の潮来市(牛堀町の潮来町への編入合併)および 5 月 1 日のさいたま市(浦和市、大宮市および与野市の 3 市合併)だけである。

今後の市町村合併の可能性についてしてみると、市町村合併が議論されている件数は、旧自治省資料によると、平成 13 年 1 月 1 日現在 199 件で、関係市町村の総数は 871(延べ数は 1,050)となっている。また法定合併協議会の設置数は、平成 13 年 3 月 16 日現在、22 協議会(78 市町村)である。なお平成 11 年 8 月以降に設置された協議会は 13 件であり、これは、旧自治省が旧指針を示すなど、合併促進に一層力を入れた結果であろう。

自治体の首長の意向についてみても、東洋経済新報社のアンケート調査(平成 12 年末に全国の市長と特別区の区長を対象に実施、回収率 73.1%)によると、近隣市町村との

合併について「具体的に検討中」は、21.3%にすぎず、55.1%は「具体的な話はない」と回答し、5年以内に「合併していると思う」ものも2.6%に止まっており、慎重な姿勢がうかがわれる(1)。また日本経済新聞社の調査(全国市区町村長対象、回答率77.2%)によっても、合併特例法の期限を目指して「合併を検討している」と回答した首長は全体の2割弱(18.2%)であり、逆に合併は「必要ない」との回答は11.4%であった(2)。

このような状況のなかで、国が盛り上がりを期待する住民レベルの議論も依然低調なままである。住民発議は平成13年3月16日現在、89件(39地域、170市町村)しかなく、しかも協議会設置に至った件数は24(12地域、38市町村、12協議会)と約4分の1強にとどまり、協議会設置に至らなかった件数は63(25地域、122市町村) 手続進行中の件数は2(2地域、10市町)である。そのうえ、住民発議に基づく全国第1号の合併協議会である茨城県水戸市と常北町の合併協議会(平成7年12月設置)は、町民の機運が盛り上がってこないとの理由で、平成11年2月より休止中である。第2号の岡山県川上村と八束村の合併協議会(平成8年9月設置)も平成10年12月24日以降活動を停止している。しかもこの2村を含む真庭郡9町村と隣接する2町1村による「真庭広域連合」が平成13年4月1日に発足することになっている。これは関係自治体による4つの一部事務組合の解散によるものであり、さらに残る7つの一部事務組合の事務も、平成14年度以降広域連合の事務に統合する方向で検討されている(3)。したがってこの地域では、自治体合併ではなく、広域連合という方式で広域行政に対応する政策転換が行われる可能性もある。これをみるかぎり、住民発議は必ずしも住民の意思を反映したものになっていない。

住民や市町村の意思に基づく合併の動きがあまりないことから、国は都道府県を通じて上から市町村を合併に追い込もうとしている。たとえば平成12年のできるだけ早い時期に作成することが国から求められていた、都道府県による市町村合併推進要綱は、平成13年3月末までには出そう、と言われている。しかし平成11年には徳島県の1県、要請されていた時期である平成12年6月までは香川などの7県に、同年12月でも29都道府県にしかすぎなかった。区割り案の作成に消極的な福島、群馬両県は、いずれも「国や県が強制して進めるべきでない」と反発し、ほかにも「ただでさえ人口が多いのに合併すれば大規模自治体ばかりになる」(愛知県)、「地域の動きもないのに誘導するのは好ましくない」(兵庫県)との意見も出ている。また県によっては調整を先送りしたケースもある。長野県は広域連合や介護保険の認定審査会事務の処理区域を示すだけで、独自の区割り案はまとめていない。東京都は23区を、兵庫県も都市部を区割り案の対象から外している。そこで集計可能な42都府県の合併推進要綱や素案でみると、市町村数は、現在の5分の1から3分の1程度に再編されることになる(4)。

2 合併をめぐる都市部と過疎地

さて、合併協議会の設置状況を地理的に分析すると、半数近くが首都近郊で、北海道、

東北、北陸、山陰などはゼロである、という興味深い結果が明らかになる。四国では、平成13年4月1日設置の小豆郡を含め3地域ある香川県を別にして、他の3県は未設置である。この現状から浮かび上がるのは、合併によるスケールメリットが期待できる地域が先行し、厳しい過疎に苦しむ中山間地域を抱える県の多くが未設置であることである（5）。

首都近郊でも注目されるのが茨城県である。昭和62年の新設合併としてのつくば市の誕生から、平成7年改正の合併特例法に基づく第1号としての鹿島町と大野村との編入合併による鹿嶋市の誕生（平成7年9月1日）までの約10年の間に、5件の市町村合併が行われ、92市町村から85市町村へと市町村数が7減っている。平成13年4月1日には、潮来市の誕生が予定されている。さらに潮来町と牛堀町の合併協議会を含めると、現在4つの合併協議会が設置されている。なお潮来市の合併について、潮来町長は、合併を自治体最大の行財政改革であると位置づけ、今後、合併に手を挙げる自治体が増えたら、財政が苦しい国や県が今の財政支援を維持するかどうか分からない、との判断から、早く決断し、良い条件で支援を引き出す計算があった、と述べている（6）。

茨城県で合併の多い理由は、平坦地が多く、地域間の移動にかかる地形的な制約が少なく、市町村の連携が図りやすい、ということよりも（7）一番大きな理由は、首都近郊においては、市町村にまたがるような大きな開発計画をスムーズに進めることができるからであろう。なお、平成の大合併の1つの実験といわれるさいたま市においても、さいたま新都心の大型プロジェクトが進められている。

首都東京都においても、平成7年改正の合併特例法に基づく第1号である東京都あきる野市（平成7年9月1日）の新設合併がなされた。この合併は、合併の是非を問う住民投票条例の制定を求める直接請求が議会によって否決される中、21世紀の東京多摩地域をリードする新たな都市形成のための大規模プロジェクト実現を目的に、五日市町と秋川市との対等合併として実施された。その結果、合併で新たな投資が発生し、新市建設計画になかった豪華庁舎の建設が始まっている。他方合併時には「高サービス、低負担」が約束されたにもかかわらず、合併後は、住民サービスは低下し負担は増大している（8）。

また、平成13年1月21日の東京都田無市と保谷市との新設合併による西東京市の誕生も、21世紀初の合併として話題を呼んだが、新市長の椅子を合併した旧両市長同士が争ったことから注目された。この選挙によって深まった対立が合併時の経過的なものか、選挙戦のしこりとして残るのか見極めていかなければならない、と群馬県知事が県議会で発言しているように、合併の難しさも明らかになった（9）。同様に、さいたま市の事例でも、合併協議会では浦和市と大宮市との利害対立が目立ち、合併後の新市長選挙でも、両市の現職がそれぞれの利益を代表して出馬する公算だといわれている（10）。

これに対し、過疎が進む中山間地や離島の状況はまったく異なっている。たとえば北海道の市町村は、他の都府県と比較して、面積が全国平均の3倍強と広いことや、5,000人未満のいわゆる小規模町村の占める割合が4割を超え、過疎地域市町村が7割を超える、という特徴をもっている。そのため、釧路市と釧路町など3地域が合併を検討しているが、

合併協議会など正式な組織は１つもない（１１）。「行政区域が広い北海道の市町村を他地域と同一視して合併するのは疑問」（北海道小樽市）との意見が目立つ北海道は、合併に前向きな自治体の割合は４０％未満であり、消極派が多い（１２）。

また中国地方をみても、５県の３１８市町村長を調査対象に、平成１２年１２月に実施されたアンケート調査（回答率６７．０％）では、都市圏外市町村（中山間地や島嶼部）は、合併推進が２７．１％で、合併反対が２０．８％である（１３）。たとえば過疎・高齢化の進んでいる島根県の吉田村（面積 平成１１年１０月１日現在 １１３．９８ｋ㎡、人口 平成１２年３月３１日現在 ２，５４８人）では、この２年間で、地方財源の柱になっている地方交付税を約６，０００万円も減らされる中で、現在の４０３人の４町村職員を合併後は約２００人削減しなければならないことにつき、「職員数削減は若者就業の場を削り、トータルでは地域の活性化をそぐ」との懸念が出されている（１４）。

さらに、「人口密度が低く、中山間の比率がきわめて高いという点で、全国的にも特異な県」である高知県でも、県が平成１２年７月から８月にかけて実施した『市町村合併・広域行政に関するアンケート調査』の結果をみると、「合併する必要がある」と回答した県民は約１３％に止まっている。人口減や過疎化が急速に進む中山間地域においては、合併による更なる過疎化への不安が先に立ち、合併論議に消極的になっているのである。それ故市町村合併の議論は盛り上がっておらず、具体的な研究を行っている地域も見受けられない。一般的には、人口が非常に少なく、また面積が広い中山間地の市町村合併では、行政コストの低減や住民サービスの向上などの効果が期待できない、といえよう（１５）。

３ 市町村合併の課題

前述の市町村合併の動向を踏まえて、総務省は新指針を出し、都市部と過疎地の区別なく全国一律に、いっそう上からの合併を強めている。新指針の内容の柱は、各都道府県が作成した合併パターンの中から、特に重点的に合併を推進すべき地域を指定してモデル的に合併を進める合併重点推進地域の指定および 合併協議会設置にかかる知事の勧告の「基準」の策定である。設置された合併協議会を効率的・効果的に運営できるよう、関係自治体が即活用できる実践的なマニュアルを作成するために、総務省に市町村合併法定協議会運営マニュアル研究会が置かれ、平成１３年３月にも報告書をまとめる予定になっている。また、総務省としての市町村合併支援策として、合併協議会設置の住民投票の制度化のための市町村合併特例法の一部改正、郵便局での住民票等の交付を可能にする「地方公共団体の特定事務の郵便官署における取扱法」の制定が企図されている。さらに、政府の「市町村合併支援本部」が合併を政府全体の取組にし、知事を本部長とする「市町村合併支援本部」が市町村を誘導する一方、民間有識者の「２１世紀の市町村合併を考える国民協議会」も平成１３年中に設立され、合併実現にむけた気運醸成や啓発活動を行う予定になっている。

これでは、合併の是非だけが形式的に先行し、まちづくりという内容が伴わないことに

なってしまう。たとえば合併パターンを最初に作った徳島県内10町村の住民に対する徳島地方自治研究所のアンケート調査（平成12年12月～平成13年1月に実施）によれば、22%の人が合併が必要であると回答しているが、彼らも県の合併パターンをほとんど視野に入れておらず（16）このままの合併推進は住民の意思とかけ離れることになる。かりに市町村合併が検討されるにしても、住民の自発的な意思に基づいて、全面的な情報公開の下で、民主的に議論されなければならない。たとえば田無市・保谷市合併協議会は、市民がワークショップ形式で将来のまちづくりを考える機会を提供し、静岡市・清水市合併協議会も、公募形式による市民フォーラムを開催している（17）。特に合併の是非については、住民投票等住民の意思が最大限尊重されなければならない。たとえば5市町による平成13年の周南合併をめざす山口県新南陽市（人口 平成12年3月31日 現在32,889人）では、1万人規模の住民意識調査で、合併の是非を判断する方針を決めている（18）。

さらに、市町村合併の根拠とされている行政能力の向上は、市町村の規模の拡大ではなく、むしろ民主主義の活性化という住民自治を実現する地方自治の仕組み作りによって保障される、ということが忘れられてはならない。そして現存の自治体の規模で、自治体間の横の連携を通じて広域行政需要に伝えていくという選択肢もあるのである（19）。

おわりに

今日、公共投資依存の開発型行財政政策という政府の責任による膨大な財政赤字（平成13年度末で国と地方を合わせた長期債務が666兆円と推計される。）を口実に、地方分権とは論理的にまったく異なった問題である市町村合併が、全国町村長会や町村議長会等から強引な合併に対する反対の要望がたびたび出されているにもかかわらず、上から強力に推進されている。この理由は、国際貢献国家という日本の21世紀の国づくりを実現するために、市町村合併が必要不可欠な手段であるからである。しかし21世紀に我々がめざす社会は、他に選択肢がないのであろうか。そんなことはない。たとえば従来の福祉国家の積極的な側面を継承する新しい福祉国家（20）や分権型協同福祉社会としての維持可能な社会（21）が提唱されている。そこで全国町村会も、平成13年7月を目途に、農山漁村地域がもつ食糧供給、国土・環境の保全などの多面的機能について報告書をまとめる予定である。平成17年という短い視野で決断するのではなく、今こそ原点に立ち返って、21世紀のあるべき日本社会、その下での地方自治制度が、腰を落ち着けてじっくりと検討されなければならない。

註

- (1) 東京経済別冊『都市データパック2001年版』東洋経済新報社、平成13年32頁、以下参照。
- (2) 日本経済新聞 平成13年3月15日・19日
- (3) 山陽新聞 平成13年2月3日
- (4) 日本経済新聞 平成13年3月26日
- (5) 高知新聞 平成13年2月21日
- (6) 朝日新聞 平成13年1月17日
- (7) 茨城県市町村合併推進委員会『茨城県における市町村合併に関する調査検討報告書』平成12年11月参照。
- (8) 山西善子「合併時の約束は反故に～あきる野市の合併を検証して」、三橋良士明・自治体問題研究所『ちょっと待て市町村合併』自治体研究社、平成12年13頁、以下参照。
- (9) 自治日報 平成13年3月9日
- (10) 日本経済新聞 平成13年1月15日
- (11) 北海道市町村合併推進要綱「みつめなおそう わたしたちのまち」平成12年9月5日
- (12) 日本経済新聞 平成13年3月15日
- (13) 中国経済連合会『21世紀を担う分権型社会の構築に向けて』平成13年2月参照。
- (14) 山陰中央新報 平成13年1月27日
- (15) 高知県『市町村合併・広域行政検討委員会報告書』平成13年1月参照。
- (16) 徳島地方自治研究所『徳島自治No.77』平成13年参照。
- (17) 日本総合研究所『市町村合併の推進に向けて』平成12年12頁参照。
- (18) 中国新聞 平成13年3月17日
- (19) 拙稿「広域行政と市町村合併」季刊自治と分権2号、平成13年1月、54頁以下参照。
- (20) 渡辺治・後藤道夫編『講座現代日本4 日本社会の対抗と構想』大月書店、平成9年参照。
- (21) 宮本憲一『日本社会の可能性～維持可能な社会』岩波書店、平成12年参照。

合併協議会設置の状況

平成13年3月16日現在

協議会数	22 (78市町村)
内、住民発議によるもの	12 (38市町村)
住民発議によらないもの	10 (40市町村)

●協議会設置地域

	団体名	設置年月日	備考
1	茨城県 つくば市・荃崎町	S63.2.8	
2	茨城県 水戸市・ <u>常北町</u>	H7.12.27	○
3	岡山県 <u>川上村</u> ・ <u>八束村</u>	H8.9.5	○
4	沖縄県 <u>具志川村</u> ・ <u>仲里村</u>	H9.5.13	○
5	静岡県 静岡市・ <u>清水市</u>	H10.4.1	○
6	栃木県 栃木市・ <u>小山市</u>	H10.4.1	○
7	栃木県 <u>佐野市</u> ・ <u>田沼町</u> ・ <u>葛生町</u>	H10.4.1	○
8	山口県 徳山市・下松市・新南陽市・熊毛町・鹿野町	H11.1.29	
9	熊本県 免田町・上村・岡原村・須恵村・深田村	H11.4.1	
10	茨城県 潮来町・牛堀町	H11.8.23	
11	埼玉県 <u>富士見市</u> ・ <u>上福岡市</u> ・ <u>大井町</u> ・ <u>三芳町</u>	H12.4.1	○
12	山梨県 <u>八田村</u> ・ <u>白根町</u> ・ <u>芦安村</u> ・ <u>若草町</u> ・ <u>櫛形町</u> ・ <u>甲西町</u>	H12.4.1	○
13	香川県 引田町・白鳥町・大内町	H12.4.1	
14	香川県 津田町・大川町・志度町・寒川町・長尾町	H12.4.1	
15	福岡県 <u>宗像市</u> ・ <u>玄海町</u>	H12.4.17	○
16	埼玉県 浦和市・大宮市・与野市	H12.4.29	
17	長崎県 厳原町・美津島町・豊玉町・峰町・上県町・上対馬町	H12.8.1	
18	兵庫県 <u>柏原町</u> ・ <u>氷上町</u> ・ <u>青垣町</u> ・ <u>春日町</u> ・ <u>山南町</u> ・ <u>市島町</u>	H12.10.2	○
19	香川県 <u>内海町</u> ・ <u>土庄町</u> ・ <u>池田町</u>	H13.4.1 予定	○
20	埼玉県 <u>朝霞市</u> ・ <u>志木市</u> ・ <u>和光市</u> ・ <u>新座市</u>	H13.4.1 予定	○
21	広島県 江田島町・能美町・沖美町・大柿町	H13.4.1 予定	
22	長崎県 上五島町・有川町・新魚目町・若松町・奈良尾町	H13.4.1 予定	

出典：総務省ホームページより作成

*備考の○は、住民発議によるもので、下線は、住民発議のおきた市町村を指す。

この内、20の事例には、住民発議のおきた市町村の他、署名収集等実施中の市町村も含む。

○村上 博（むらかみ ひろし）氏の経歴

昭和27年 愛媛県生まれ

昭和55年3月 名古屋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学

昭和55年4月～鹿児島大学法文学部講師・助教授

平成6年4月～香川大学法学部助教授・教授

著書：村上博・自治体問題研究所編『広域連合と一部事務組合』自治体研究社、
平成11年

「北上市」合併への取り組み

前北上市長
高橋 盛吉

北上市のなりたち

岩手県の中央部を北から南に流れる大きな川があります。石川啄木や宮沢賢治が生まれ育った北上川です。その水系の最大の支流である和賀川が合流するあたりを中心にひろがるまちが北上市です。

面積は437km²です。人口は約9万2千人で、県都盛岡市に次ぐ県内第二の都市となっています。

第一位も幾つかあります。先ず農業生産が第一ですが、これは水田面積と米の生産高が多いことによります。しかし減反や米価の低落で首位の座がゆらいでいます。

工業生産も第一位です。市内に工業団地や流通団地が、大小10団地あり、約150社の企業が立地しています。

人口の増加率も高く、県内13市ばかりでなく、青森・秋田・岩手の北東北3県にある30市のトップになっています。

このようなまちになったのは昭和の大合併と、平成3年の3市町村の合併によります。

分権と合併の動き

私が北上市政を担当することになったのは、昭和61年の4月からです。早速公約の3市町村の合併に取り組むこととし、自治省に相談に行きましたが、意外にも消極的な対応でした。当時は、大分県の平松知事の「一村一品運動」が一世を風靡しており、それが竹下内閣の「ふるさと創生」に続く時期であったためかと思いました。これらは「わが町、わが村」を強調することであり、アイデンティティを高める効果があったが、連携とか合併とは全く違う風潮でした。

その後自治省が市町村合併に力を入れるようになったのは、地方分権の動きが出てからのように思います。

地方分権推進法ができ、推進委員会が設立されたのは平成7年であり、第1次勧告が出たのは平成8年でした。この時「機関委任事務」を全廃するという画期的な方針が打ち出されたのです。ところが、その後第5次まで勧告が出たが、次第にトーンダウンになり、肝腎の財源の移譲については手つかずに終わりました。委員の中には「未完の分権」と表現した人もあったようです。諸井委員長は「門は開かれたので、あとどう進むかは地方の努力だ。」と言っているようです。分権が未完に止まっているのは、各省と族議員の反対によると言われていますが、地方の盛り上がりが低調であったことも反省する必要があると

思います。未完だろうが、明治以来の中央集権から地方分権への歴史的な転換期なのだから、地方も真剣に対応する必要があります。

自治省は、平成7年と11年に合併特例法を大幅に改正しています。アメとムチとよく言いますが、私どもが合併した頃はアメもムチもありませんで、30年前の特例法のままでした。今はムチは無いが、アメはふんだんに盛られています。地方交付税の算定替えの期間の大幅な延長や合併特例債の創設、合併準備の費用やサービス水準の調整の費用に対する補助など、私どもが想像もできなかったような恩典になっています。

広域連合か市町村合併か

自治省は同じ時期に、広域連合と言う制度を新たに打ち出しています。これは従来の一部事務組合を強化したもののようです。この広域連合と市町村合併の選択は、市町村が自主的に判断することだと言っています。私はこのように選択肢として並べることに疑問を感じていました。

新しい北上市になってから、ゴミの最終処分場を建設することになりました。集めたゴミを焼いたり、砕いたりして最終的に埋める場所ですが、いまその確保にどこでも苦慮しています。場所を選定し、協力を要請しましたが「なんで市内全体のゴミをここに集めるんだ。」と強く反対されました。合併直後のことでもあり、地元としては当然の意見だと思いました。約1年間話し合いを続け、地権者全員の了解を得て建設しました。

これが広域連合になると、「なんでヨソのゴミを持って来るのか。」と言うことになると思います。広域連合は、所詮ヨソの集まりなのです。ゴミ焼却場、し尿処理場、火葬場などの迷惑施設の場所は悉く難航するでしょうし、文化施設やスポーツ施設などは引く手あまたでこれまた苦勞することになると思われます。

広域連合は、一定の効果はあると思いますが、これらの点に限界があると思います。

ところが、介護保険やダイオキシン対策のため、この2～3年、広域連合が全国的に出来ています。これは市町村が存続したままできるので、合併のような苦勞が要らないことによると思われます。

その後自治省は、広域連合ではなく、市町村合併を進めるようになっていきます。

合併は議会の先鞭で

北上川の支流の和賀川に沿って、和賀町・江釣子村、旧北上市が並んでおり、昔から密接な交流がありました。特に最近は日常の生活圏域として一体化が進んでいました。

私は北上市長になると同時に、和賀町長と江釣子村長に呼びかけ、毎月朝食会をやることにしました。話題が無くても持回りで続けました。また職員の人事交流もやりました。

当時、3市町村の議員全員が参加する開発協議会があり、毎年何回が集まって共通の課題について話し合い、懇親会もやっていました。昭和61年の夏、協議会が合併の勉強をすることになり、先ず住民の意識調査をやりました。その結果、約7割が合併に前向きで

あることが判り、昭和61年11月協議会から3人の首長に合併を促進すべきであると提言されました。

一般に合併の際、議会の理解を得るのが難しいと言われるので、議会が先鞭をつけたことは私どもの大きな特徴であったと言えます。

火を消さないように努力

議会の提言を受けて、早速3市町村の職員で事務局をつくり、準備を進めました。まず3市町村の現況の資料をつくりました。現況だから簡単だろうと思いましたが「そういう表現では困る。」と言う意見が出るので、一字一句吟味して作成し、全戸配付しました。続いて3市町村が合併したらどのようなまちづくりができるのかと言う将来構想をつくり、全戸配付しました。

議会が提言したとはいえ、具体的なことになるとなかなか意見がまとまりません。毎日情勢が変わるので留意したことは、燃えている火を消さないということでした。また燃えあがらせることは大変なので、消さないために絶えず話し合いやPRを続けることに努めました。議会との協議や、各種団体への説明、各地区での話し合いなどですが、地区住民との話し合いを120数回行いました。またPR資料の配付は70数回になりました。このような火を消さない努力も、私どもの特徴の一つであったと思っています。

対等な立場で新市を

合併には二つの方式があります。大きなところが小さなところを吸収し、編入する編入合併と、大小に拘らず、対等な立場で合併する対等合併です。対等合併の場合、従来の市町村を解消して新しい市をつくるので、今は新設合併と言います。

旧北上市が約5万8千人で、和賀町が約1万5千人、江釣子村が約1万人でしたので、編入合併もあり得たのですが、私どもは、それぞれのプライドを尊重すると共に、合併は大きくなることよりも、一緒に新しいまちづくりをすることだと考え、新設合併を選びました。

これは意識の面ではプラスですが、手続きが大変でした。3月末にそれぞれ閉市式、閉町式、閉村式を行い、4月1日に新市の誕生となりました。その前夜、和賀川の堤防に1万人の住民が、老いも若きも、男も女も並んで、ハンド・イン・ハンドを行いました。当時ベルリンの壁が崩壊し、ドイツ国民が歓喜している光景が放映されていたので、同じような感動を覚えました。

新しい市ですので、条例や規則などもすべて新たに制定したのですが、約400件になりました。機構を新しくつくり、約800人の職員をバランス良く配置するのも大変でした。議員の任期は1年の延長でしたが、市長は直後の選挙でした。市民憲章も市民の歌も、市の花・鳥・木も新しく制定しました。これらを短期間でやり遂げた市町村職員の能力に感心しました。

このような新設合併を選択したことが私どもの大きな特徴であったと思います。

合併のメリットとデメリット

話し合いの中で、必ず出て来るのはメリット・デメリット論で、これは避けて通れません。メリットについては、当時仙台市とつくば市の合併が先行していたので、よく引き合いに出され、仙台は政令都市をめざし、つくばは研究学園都市としてのまとまりを目的としているようだが、3市町村の合併は何をめざし、どんなメリットがあるのかという質問がありました。私はそのような特定の目的で合併する場合もあるだろうが、それよりも日常の生活圏が一体化しているのに、市町村の壁がいつまでも残されているのは不自然ではないかという意識が高まったなかで合併を進めるのが、本来の在り方だと言いました。

デメリットについては多くの質問がありました。大きくなるとサービスが行き届かなくなるのではないのか。除雪は隅々までやるのか、ゴミの収集はどうなるのか、細かい福祉サービスができるのかなどの質問が出ました。

また税金や料金が高くなるのではないのか、水道料や国保税がどうなるかという心配の声もありました。

話し合いの結果、サービスは3市町村の中で、一番良いところに合わせ、料金などは一番安いところに合わせると言うことにしました。これは財政運営上問題なのですが、合併の効果で対応できると考えたのです。事実、それほどのマイナスになりませんでした。

このサービスは最高水準に、負担は最低水準にと言う北上方式が、いま全国的に踏襲されているようです。

すべての項目について合意に達し、合併協定書に調印したのは、平成2年12月3日でしたが、合併の動きを始めてから4年の歳月が流れていました。

互譲から融和へ

合併の話し合いの間は「互譲の精神」と言うことを強調していましたが、新市になって市政を担当するに当たっては「融和と前進」を方針として掲げました。市町村の壁が除かれたのだから、お互いの壁も取り払い、一緒に新しいまちづくりをめざして前進しようと言うことです。そのためには役所が一緒になるだけでなく、すべての公的団体も一緒になるように呼びかけました。福祉・文化・スポーツ・青少年・女性団体などが1年間でほとんど一元化されました。例外は商工団体です。

市に商工会議所があり、町村に商工会がありますが、制度上、商工会が国の助成などで有利になっています。それ位は市で補てんできるのですが、どちらも県段階、全国段階の連合組織があり、その指導によるのか、統合が進みません。全国的に統合できずにいるようです。そのため10万人足らずの都市に、三つの商工団体が同じような中小企業対策をやっているのです。これは所管の省庁で是非改正すべきであると思います。

バブル崩壊で不運なスタート

平成3年春は、日本経済はバブルが崩壊し、長い不況に入った時期です。新生北上市にとっては不運なスタートでした。このため建設計画が予定通り進みませんで、5カ年の実績は、件数で約7割、金額で約9割に止まりました。各地域で「約束した事をやらないじゃないか。」と叱られましたが、私は「財政事情で遅れているが、切り棄てるのではない。財政が好転したら繰上げてやる。」と言って理解を求めました。

この建設計画は5カ年と言う短期間であり、ハード面だけの計画になっているので、新市になってから新たに「北上市総合発展計画」と言うソフト面も含めた8カ年計画を策定しました。その中に前の建設計画の事業もすべて包含し、計画期間中に実施しています。

合併の効果

新しいまちづくりの基礎となるのは土地利用計画です。市町村の境界が除かれ、面積が広がっただけ合理的な土地利用ができると思い、総合計画と同時に、土地利用基本計画、農振計画、都市計画を一斉に策定することにしました。しかし、市町村長には土地利用に関する権限がほとんどないので、理想通りには行きませんでした。

公共施設の配置については合併の効果がありました。

3市町村時代、それぞれ野球場の建設計画があり、すでに二つは完成していました。合併後三つ目をつくろうとしたら、和賀川沿いに2km間隔で三つ並ぶことが判り、取り止めました。そんなことは、合併前でも判るはずですが、市町村の看板を掲げていると、隣がつくったから要らないとはなりません。むしろもっと大きいものをつくれと言うことになるので、利用度とか維持費などを考えずにつくることになります。その点も広域連合には限界があります。

3市町村の合併により、当然三役とか、各種委員長などが三分の一になります。議員は1年間70人でしたが、翌年の選挙で36人になり、現在は32人になっています。職員は類似団体と比べ10年間に100人削減することとしましたが、その後人口が増え、仕事も増えたので、50%程度の実績に止まっています。これらによって人件費だけで、年間6～7億円の節減になっています。

合併後不況にも拘らず、企業誘致が順調に進み、人口も増加しました。合併前の5カ年と合併後の5カ年の人口増加率を対比すると、年率0.66%であったのが、1.22%とほぼ2倍になっています。

また副県都になったことにより、従来盛岡市だけで開催されていた大きなイベントが、北上市でも開催されるようになりました。平成11年のインターハイも、北上市が主会場になって成功しました。

なお、相次いで大型プロジェクトを実施してきましたが、財政運営は県内13市の中で最も良好な状況になっています。

あじさいは、いろいろな色彩の小さな花が集まって大きな美しい大輪の花になっていま

す。その小さな花が、市町村のコミュニティに相当すると思います。

合併したからと言って全市が一色に塗りつぶされるのではありません。コミュニティがそれぞれ特色のある伝統を受け継ぎ、新たな地域づくりをやることによって市全体が活況を呈するのです。

市町村の区別は無意味

地方 6 団体と言うのがあります。都道府県の知事会議と議長会、市の市長会と議長会、町村長の会と議長会を指しており、これらはそれぞれ県段階、ブロック段階、全国段階の組織になっています。私は 13 年間市長会に出ましたが、あまり意義のある団体とは思いませんでした。町村会も同様だと思います。

少なくとも市長会と町村会、両議長会は一体化し、地方 4 団体にすべきです。もっと基本的には市町村の区別を無くすべきだと思います。市の基準として人口 5 万人以上であったのが 4 万人になり、今では合併の際は 3 万人でもできるということです。岩手県に滝沢村と言う人口 5 万人を超えている村があります。県内 13 市のうち 7 市が滝沢村より少ないのです。

商店街の連担が 6 割以上と言う基準もあるが、シャッターをおろしている店が多くなっています。このように基準たり得ないもので市町村を区別する意義がありません。

むしろ市の中の差別が多くなっています。50 万人以上の政令市、30 万人以上の中核市、さらに 20 万人以上の特例市もできて権限に差ができています。

フランスはすべてコンミュンと言っているようです。スウェーデンも同様のようです。

日本も市なり、町なり区別を無くして同一の呼び方にするのが良いと思います。

市町村合併をめぐる、町村会が反撥しているようですが、市長会・町村会を一本にし、さらに市町村の区別を無くすことによって、合併をめぐる雰囲気が変わって来るものと思います。

○高橋 盛吉（たかはし もりよし）氏の経歴

大正 12 年 北上市生まれ

昭和 22 年 拓殖大学卒業

同年 経済安定本部（後の経済企画庁）入部

以後、日本原子力研究所（昭和 31 年）、水資源開発公団（昭和 37 年）、岩手県庁（昭和 38 年・商工労働部長、総務部長等）を経て、

昭和 61 年 北上市長（平成 2 年再任）

平成 3 年 3 市町村合併により、新北上市誕生、初代市長（平成 7 年再任、平成 11 年退任）

現在 （株）北上オフィスプラザ代表取締役

著書 「きたかみの瀬音」、「一炊の夢」

「ひたちなか市」合併への取り組み

前那珂湊市長
根本 甚市

1 合併の背景

(1) 合併前の勝田市と那珂湊市

合併前の勝田市と那珂湊市には、市民の買物や通勤・通学などの日常生活の面や、生産、物流、金融などの経済活動においても古くから深いつながりがあり、また、交通通信網の発達は、ますますその傾向を強め、一体的な圏域を形成してきた。このため、両市においては、従来の行政区域を超えた広域的な対応が強く求められることになり、昭和43年以降、行政連絡協議会や一部事務組合を設置して、積極的に広域行政を推進してきた。さらに、常陸那珂港を核とし、国際港湾公園都市を推進するため合併の背景があった。

(2) 「ひたちなか地区」の開発

平成元年頃より、「ひたちなか地区」の開発が、両市にとって大きな課題となってきた。「ひたちなか地区」は、昭和13年に旧陸軍が民有地、県有地を買収して、翌年陸軍飛行学校を開設した、面積1,182haの広大な土地で、勝田市、那珂湊市及び東海村の2市1村にまたがっている。戦後は米軍の対地射爆撃場として接收され、昭和36年頃から県民挙げての返還運動により、昭和48年3月、日本政府に返還された。

跡地利用については、茨城県と地元2市1村が国に要望していたが、昭和55年6月、国土庁から「水戸対地射爆撃場跡地利用概念図」(案)が地元を示され、県及び2市1村は、国の案に対して要望事項を付して了承した。国土庁は、これを受けて、昭和56年11月の国有財産中央審議会において「水戸対地射爆撃場返還国有地の処理大綱」を最終的に審議し、同日付で大蔵大臣に答申され、処理大綱が正式に決定された。

この処理大綱を受けて、国営ひたち海浜公園、常陸那珂港などの整備が進められることになり、昭和60年11月には、県と地元2市1村の首長、議長で構成されている「常陸那珂地区開発整備推進協議会」において、留保地の土地利用地元構想(大枠)が決定された。昭和63年12月には、留保地の開発について、県が事業主体となって土地区画整理事業と工業団地造成事業を実施することが国有財産関東地方審議会において認められ、平成元年度から両事業に着手した。

「ひたちなか地区」の開発では、国の多極分散型国土形成の一翼を担うとともに、北関東地域総合開発の一環として、「ビジネス・アンド・プレジャー」の実現できる国際港湾公園都市構想のもとに、静岡県の清水港に匹敵する大きさを持つ国際交易都市機能を担う常陸那珂港や、首都圏最大の緑のオアシスとなる国営ひたち海浜公園、工業団地造成事業な

どの整備が進められている。さらに、「ひたちなか地区」と宇都宮・前橋・高崎都市圏を約 150 km で結ぶ北関東自動車道の整備も、約 20 年後の完成を目指して、現在、用地取得と本格的な建設工事が行なわれている。岸壁まで接続することとなる。

このように、「ひたちなか地区」開発は、2 市 1 村の区域にとどまらず、茨城県全体や北関東地域の発展のための高次広域的なプロジェクトで、この開発により、「ひたちなか地区」は、21 世紀前半には首都圏、北関東地域から人、物、情報、資本等が集積する国際港湾公園都市の中心地区が形成されるものと想定されている。

2 合併に向けた動き

(1) 合併の機運の高まり

「ひたちなか地区」に関係する勝田市、那珂湊市及び東海村では、昭和 43 年 7 月に 2 市 1 村の首長と議長で組織する「2 市 1 村行政連絡会議」を設置し、米軍の水戸対地射撃場の返還運動や、「ひたちなか地区」開発の促進を始めとする共通の課題について、これまで連絡調整を図ってきたが、平成に入って「ひたちなか地区」開発が進む中で、2 市 1 村では住民の交流の活発化など日常生活圏の一体化が進み、「ひたちなか地区」開発を踏まえた、一体的なまちづくりの観点から、1 地方自治体では対応できる問題ではなく、合併問題が住民及び市議会等から活発に提起されてきた。

(2) 那珂湊市長選への出馬

合併の機運が高まる中で、平成 3 年 6 月に那珂湊市長選挙が行なわれ、私は、「ひたちなか地区」開発を円滑に推進させるため、県議をやめ、合併推進を公約に立候補し初当選した。そして公約を实践すべく平成 3 年 10 月に、勝田市長に面会して、合併研究会設置の提案をし、翌日東海村長にも同様な提案をした。この提案を契機として、「2 市 1 村行政連絡協議会」においては、2 市 1 村の合併問題を研究するための体制づくりの検討が始められた。平成 4 年 5 月の同協議会において、協議会の下部組織として、「2 市 1 村合併研究検討連絡会」を設置することが了解され、2 市 1 村のまちづくり計画や行政の現状、合併の必要性、合併による効果と課題等について調査研究することが決定された。「合併研究検討連絡会」は、2 市 1 村の企画・総務部門の部長、課長で構成するとともに、具体的作業を行うため、「ワーキンググループ」も担当職員によって組織し、早速作業に取りかかった。調査研究作業は、平成 4 年 6 月から 11 月まで行なわれ、調査研究結果については、平成 4 年 11 月の「2 市 1 村行政連絡協議会臨時例会」に報告された。この報告書では、まず 2 市 1 村は多極分散型国土形成の一翼を担う、「ひたちなか地区」開発を中心とした社会的、経済的波及効果を該当地域の一体的な発展に、さらには茨城県や北関東地域の発展に貢献する広域的な役割があることを提起し、「ひたちなか地区」の役割と開発を踏まえた 2 市 1 村のまちづくりの推進、住民サービスの向上、行財政基盤と能力の拡充という点から合併の必要性を述べている。

そして、「合併研究検討連絡会」の報告を受けた「２市１村行政連絡協議会」では、平成４年１１月の臨時例会で協議をし、合併の必要性などについては全会一致で了承された。合併の次ぎの段階である任意の「合併協議会」設置については、私と勝田市議会議長から提案を行い、意見交換したが、東海村は、住民の民意が得られていないことなどを理由に時期尚早とのことで、「任意合併協議会」に参加できない旨の表明を行った。これは、良好な財政状況も一つの要因ではないかと考えられる。こうした経緯から合併問題については、勝田市と那珂湊市の両市間の問題となり、当初の２市１村合併の考え方から２市の先行合併に変わっていった（東海村については、将来的に合併）。そしてこのことについて、市議会に報告するとともに、今後の対応を協議し、２市先行合併に関わる諸問題を「任意合併協議会」を設置して調査研究することになった。

（３）市議会の動き

勝田市議会は、平成２年３月に「広域行政調査特別委員会」を設置して、２市１村の合併問題について調査研究を行い、その結果を踏まえ、平成３年３月に市議会で２市１村合併推進を１５対１４で可決した。一方、那珂湊市議会は、平成２年６月に「広域行政調査特別委員会」を設置して、２市１村の合併問題について調査研究を行ってきた。それを踏まえ、平成３年５月に市議会で２市１村の合併推進を１９対１で決議した。この間、勝田市と那珂湊市の特別委員会は、「合同会議」を開催し、意見交換を行ってきた。平成４年１１月の「２市１村行政連絡協議会臨時例会」で、東海村の任意協議会への不参加により、合併問題については、勝田市と那珂湊市の新たな問題になったことを踏まえ、勝田市議会では平成４年１２月に「２市先行合併研究調査特別委員会」を設置して、勝田市と那珂湊市の先行合併問題について調査研究を行い、平成５年２月に勝田市、那珂湊市が先行して合併するため、２市による合併の任意協議会を速やかに設置すべきが望ましい旨、特別委員会の報告があった。平成５年２月に那珂湊市議会においても、２市先行合併を速やかに行うため、任意協議会を設置すべきであると全会一致で決定された。

（４）任意協議会の設置

勝田市と那珂湊市は、市議会の意向を踏まえ、市民の日常生活圏を始め、経済的活動における一体的な圏域の形成、さらには、「ひたちなか地区」開発など２市を取り巻く内外の諸情勢を踏まえ、２市の一体的な発展と市民福祉の一層の充実を図ることを前提として、合併の基本的問題について協議するために、平成５年４月に任意の「勝田市・那珂湊市合併検討協議会」を設置した。この協議会は、勝田市、那珂湊市の両市長、助役、市議会の正副議長、市議会の特別委員会の正副委員長、企画部長、総務部長、茨城県の地方課長、県北振興課長の１８名で組織している。

協議会は、合併問題にかかわる調査研究に関する事項、２市の新市建設計画に関する事項、合併に関する基本的事項、その他合併に関し必要な事項など、調整事項は１

1項目に分類し、協議調整を行った。協議会の運営は、まず数項目の協議事項を協議会に提案し、次ぎの協議会で、その調整方針を確認するという方法を取った。これは事務レベルで調整したものを協議会で決定する前に2市の議会に対して、必ず報告する形を取り、行政と議会が一体的な連携を常に保持するように進めていった。

協議会は設立以来、13回の会議を開き、合併の方式や時期、市議会議員や農業委員会委員の取り扱いなど、合併に関する基本的事項については、その決定を法定協議会に委ねることとし、その他事務的事項については、すべて調整方針を決定し、平成6年1月の最後の協議会で報告書をまとめ、その任を終了した。なお、最後の協議会で、法定協議会の設置が確認された。

(5) 市政市民懇談会

合併に関して、市民の意識を高め、合併への理解を得るために、2市それぞれに「市政市民懇談会」を精力的に実施するとともに、市報特集号（両市同じもの使用）により、2市の行政の現状比較、合併の必要性や合併の効果と課題、まちづくりの方向などを提示した。「市政市民懇談会」では、平成5年6月から7月（前期）には、合併の必要性や合併の効果と課題などを主な課題として、平成5年10月から11月（後期）には、新市建設計画やまちづくり基本構想等を主な課題として、きめ細かく地域をわけて開催した。懇談会は前期、後期合わせて63回、参加者は延べ2,258人に達した。大半の市民からは、合併して、税金が安くなり、生活が良くなるのであればいいという反応で、それ以外に特に問題はなかった。ただ、那珂湊市の場合には、勝田市に比べ、人口、財政力等の面で、勝田市の約1/4ということで、合併することによって、今まで以上に、広域的な様々なサービスは受けられるようになるものの、税金は高くなるということを説明した。

(6) 法定協議会の設置

勝田市、那珂湊市は、合併検討協議会（任意協）の協議結果を踏まえて、平成6年2月にそれぞれ臨時市議会を招集し、「勝田市・那珂湊市合併協議会（法定協）」設置の議案を提案し議決を得た。平成6年2月両市長名で県知事宛てに「勝田市・那珂湊市合併協議会」の設置を届けた。

協議会の構成は、任意協議会と同様、両市長、助役、市議会の正副議長、特別委員会の正副委員長、企画部長、総務部長、茨城県の地方課長、県北振興課長の18名である。協議会は、合併に関する協議、2市の新市建設計画の作成、その他2市の合併に関し必要な事項について、協議決定することを目的としている。平成6年2月に設置された「勝田市・那珂湊市合併協議会」は、21の合併協定項目を設定し、任意協議会で協議調整された協定内容を決定していった。

なお、協議会では、特に重要な協定項目については、小委員会を設置し、第1小委員会では、合併の方式、合併の期日、市議会議員の任期及び定数の取り扱いについて、両首長、

議長、特別委員長の6名で構成する小委員会で検討することになった。その結果、合併の方式は、合体合併（対等）、合併の期日は平成6年10月、市議会議員の任期は合併後1年間引き続き在任するものと決定した。

また、新市の名称選定については、両市長、正副議長、特別委員会正副委員長、学識経験者（県地方課長、県北振興課長）の12名で構成される第2小委員会で、審議されることとなった。その審議過程で、新市名称には勝田、那珂湊は使用しないとの前提で、2市の市民から公募した。平成6年3月から4月にかけて行われ、応募総数5,050件、281種類に達した。市名の内訳は勝田市が3,601件（71.4%）、常陸那珂市が528件（10.5%）、那珂湊市が208件（4.1%）、勝田湊市が62件（1.2%）と続き、全く新しい多種多様な市名が出た。平成6年4月の第2小委員会では、新市の名称応募結果が報告され、新市の名称審議が行われた。1名の委員は、公募の結果、勝田市が71.4%を占めている、民意の現れで尊重して、勝田市で良いといい、残る9名の委員は公募は参考であり、勝田、那珂湊は使用しないとの前提になっているので、数にこだわらず新市にふさわしい名称を選定すべきであるという、2つに大きく意見が分かれ、再度議論が交わされて、委員12名の内、9名がひたちなか市、1名が勝田市、その他2名ということになった。協議会からは新市の名称なので、全会一致で決めてほしいとのことで、これが合併迷走100日の始まりとなった。

私が平成3年6月に那珂湊市長になり、合併提案をしてから、新市誕生まで3年3ヶ月を要したが、この合併迷走問題が大きく影響した。この後の詳細は後述するが、県の支援、仲介が功を奏し、新市名称は、ひたちなか市とすることが決定された。合併の期日については、平成6年10月は、今後の法定手続き等を勘案すると、スケジュール的に無理となったので、平成6年11月に変更することになった。

（7）茨城県の合併支援策

県が2市が再び合併を向かえる環境条件を整えるための情報収集に動き出したのは6月半ばで、6月末には知事、県幹部と両市長は水面下の会談をスタートした。両市長の言い分を聞き、県は打開策の模索に入った。情報収集の中で、日立製作所の意向の確認も行なわれた。勝田市は日立製作所の企業城下町とも言われ、地元では当初、法定協の中断は、日立製作所の意向が働いたためとのうわさまで流れた。県幹部と日立製作所の地元幹部は6月下旬、勝田市内の会合で顔を合わせたのを機に日立製作所の意向を打診した。その結果、市名は問題ないとの事で、県知事は7月上旬に予算の中央要望で上京した際に、日立製作所本社に立ち寄り、同社専務と面談し合併実現に異論のないことを再度確認した。県知事自らが企業に足を運んだことは、関係者の間ではかなり重く受け止められたが、これは合併実現に対する県の強い意欲を物語ったものである。そしてこれは、その後の法定協の再開機運に弾みをつけることとなった。以後出納長らが中心となって関係者と接触、事態の打開策を探るなど、調整役として活躍した。その成果が見えてきた7月下旬、県知事

は県庁に両市長を招き、県の合併支援策を提示した。この結果、再び合併協議会が軌道に乗るメドがたち、8月中旬、5ヶ月ぶりに法定協議会が再開した。

新市名を巡って停滞したものの、市議の間からは、ここまで来て抵抗していたら、合併つぶしと言われ、選挙にも影響が出るとの声も上がり始め、8月下旬の協議を前に、那珂湊市側の推す、ひたちなか市で合意できる下地が整いつつある状況になってきた。県知事も8月下旬の協議で、なお新市名がまとまらない場合は、ひたちなか市で調停するよう担当者に指示をした。県の窓口として、事態の打開にあたった県の地方課長は新市名が無事ひたちなか市で決定し、これで95%合併は大丈夫だろうと述べ、安堵の表情をのぞかせた。これにより、両市の合併は大きな山を越えたが、当初、私が県議出身のため、県を協議会に加えることに難色を示す者もいたが、前述した新市名問題での指導・仲裁役や、財政的支援、市政市民懇談会用の資料作りなどに果した県の役割は大きく、県の支援がなかったら合併はできなかったと思う。

3 合併後の効果

私は、ひたちなか市誕生と同時に、身を引いたので、新市の今の状況等については、詳しくないが、合併後5年間は、常陸那珂港を核とした新市建設計画に基づいてやってこれたわけで、今後これからが、合併の真価が問われるだろう。行革で言えば、職員の数も減少したであろう。少なくとも議員定数では、合併前では2市合わせて、52名の議員がいたが、合併後の第1回選挙で34名、第2回選挙では30名となり、約1億6千万円の人件費削減が図れたわけである。

おわりに

市町村合併を成功させるのは、要は首長のやる気次第で何でもできるということだが、それぞれに志があり、首長をやっているのも、志の半ばでやめろというわけにはいかないのが普通である。また、これは議員にとっても同じことで、合併後の選挙のことまで配慮するような気配りも、また重要だと思う。私は1期途中であったが、「ひたちなか地区」開発という国家的大プロジェクト等を推進していくためには、1自治体では限界があり、合併を成し遂げるために市長をやめた。当初は、那珂湊市の議員や職員からも反対があったが、自分の保身のためではなく、住民のための合併であると、何度も熱心に説明をし納得をさせ、最後には皆、一生懸命取り組んだ。

合併には、こういったことなどもあって、本来ならば、人口、財政力等から見ると、吸収合併になったと思うが、私が職を辞して、合併へのリーダーシップを取ったので、対等合併となった。

最近では、各地で青年会議所、商工会議所等、民間主体による合併問題が起こってきているが、本来はこの流れの方がやりやすいと思う。ただ、前述したように、首長がその気にならなければ駄目なわけで、首長の反対で立ち消えになったケースは至るところにある。

また、先程、茨城県の方で、市町村合併推進要綱を公表したが、これには今の県内 85 市町村を半分以上にするパターンなども提示されていた。そして、これを見た県議会からの反発なども出ていたが、私の信念では議員は自分の事しか考えないので駄目だと思う。

繰り返しになるが、首長が合併を強力に推進すれば、議員も共に活動してくれるので合併は成功する。住民や議員が合併を推進して合併協議会を設置しても、首長が合併する気がなかったら合併はできない。住民発議に基づいて法定協議会まで作っても合併できなかったケースがある。こうした場合の首長のやる気については疑問だし、また住民発議制度が、言わばもろ刃の剣となっているためだ。本音のところ、住民発議は危険な賭けだと漏らす人もおり、住民発議制度が決して万能ではないと言えそうだ。

○根本 甚市（ねもと じんいち）氏の経歴

大正 14 年 旧那珂湊市（ひたちなか市）生まれ

昭和 57 年 12 月 茨城県議会議員に当選 2 期

平成 3 年 6 月 那珂湊市長に当選

平成 6 年 11 月 勝田市、那珂湊市が合併し、ひたちなか市誕生、
ひたちなか市長職務執行者に就任（同月、新市長が決まり、退任）

平成 9 年 10 月～常陸那珂埠頭（株）顧問、茨城県市町村合併アドバイザー、
現在に至る

青年会議所と市町村合併

(社) ひたちなか青年会議所

直前理事長 関谷 浩一

新市の名称

平成元年 8 月、那珂湊・勝田両青年会議所の会員数名は 10 月に開催するシンポジウム「合併推進を考える」の打ち合わせをしていた。

「シンポジウムのタイトルが『合併推進を考える』ではインパクトが弱いと思う。例えば『新市常陸那珂市を誕生させよう』ではどうか？」

「賛成だが、漢字で常陸那珂市はどうもピンとこないな。読みづらいし、書きづらいよ。」

「では、ひらがなで『ひたちなか市』はどう？ ちょっと長いけど。」

「それはいい、期日も入れて『平成 2 年度 ひたちなか市誕生か！』にしよう。」

市議会議員や行政の関係者など多数が参加したシンポジウムは新聞各社に大きく取りあげられ反響を呼んだ。

翌年 12 月、青年会議所は協力者から土地を借りて市内の国道沿いに高さ 10 m の啓蒙看板を設置した。看板には「合併推進！ ひたちなか市を実現しよう」「海に開かれた国際都市 ひたちなか市を実現しよう」と書かれていた。

青年会議所のシンポジウムで突如現れた「ひたちなか市」は、巨大な啓蒙看板のサブリミナル効果？で次第に市民の意識に浸透していった。最初は違和感があった長いひらがな名も、5 年後に合併法定協議会が正式名称を決める時には本命の候補になっていたのである。実はこの時、勝田市長と勝田市議会が名称を「勝田市」とすると言い出して「ひたちなか市」を主張する那珂湊側と対立し、合併そのものが破談寸前の状況になったことがあった。たかが「名称」の重要性を痛感し、あらためてシンポジウムと看板の意義を再認識させられる出来事であった。

さて、「青年会議所」とは 20 才から 40 才までの会員で構成され、地域のさまざまな課題について自ら提言や事業、運動を展開したり、地域の市民活動を支援していく「まちづくり」の団体である。年令以外には特に入会条件は無く、利害関係のない会員組織といったボランティア的性質と市民的公共性を備えているため、当事者の既得権の調整という課題を内包する市町村合併問題についても取り組みやすい立場にある団体である。現在、全国で 745（茨城 25、岐阜 19）の青年会議所が活動しているが、市町村合併についても各地の青年会議所が様々な手法で直接・間接に取り組んでいる。

2 市合併の背景

平成 6 年 11 月、那珂湊市と勝田市が合併して人口 148,000 人、茨城県下 4 番目の規模のひたちなか市が誕生した。二つの市が対等合併した例は全国でも珍しく、合併を検討

する市町村から注目を集めた。合併は当初東海村も含む2市1村で進められていたが、東海村は次期尚早との理由で任意協議会設置の段階で離脱した。

合併の背景の第一は「常陸那珂地区開発」（現在は「ひたちなか地区開発」）である。海岸に面した1,182haの広大なこの土地は戦後アメリカ軍に接収され射爆撃場として使われていたが、昭和36年頃からの茨城県あげての返還運動を経て昭和48年日本に返還された。跡地の利用について国、県、地元2市1村が協議をして流通港湾（常陸那珂港）、火力発電所、国営公園、工業団地などを整備建設する決定がなされたが、行政区域が2市1村にまたがることから、一体的効率的な開発に支障がでるのではと当初から懸念されていた。元々、地形的にも住民の生活圏としても一体の地域であり、茨城県は2市1村に対し強力に合併推進を働きかけていくことになる。

昭和48年の返還から始まった合併問題が平成に入って急転回した要因是那珂湊市の財政問題である。江戸時代には漁業や海運で栄え「西の大坂、東の湊」と言われた面影は今は無い。特にバブル経済が崩壊すると、市住宅公社が建築分譲したりリゾートマンションの販売不振や市営の観光ホテルの建設費償還、経営不振などが表面化し市の財政は急速に悪化した。合併時の人口は33,000人、財政力指数は0.5で茨城県内20市中18番目だったが、この財政問題が合併推進には追い風になったのである。同じ人口規模ながら原子力立地による豊かな税収で財政力指数1.5の東海村とは対照的である。

青年会議所の合併推進運動

青年会議所は行政の補助団体ではなく独立した市民団体なので、国や県の合併推進の下請けではなく、市民・企業・行政の共通の政策課題として市町村合併に取り組まなければならない。那珂湊青年会議所と勝田青年会議所は昭和40年代後半から地方分権時代の広域的なまちづくりの必要性を認識し、様々な合併推進運動を展開してきた。（別表参照）

20年間、手法や切り口を変えながら運動を継続してきたが、当初より、地域住民から見れば、ひたちなか地区開発だけでは合併の理由としては十分でないと認識していた。議論をすれば「開発のために合併するのか。」という意見は必ず出てくる。それなら本来の市町村の財政の現状や地方分権に視点を変えようとするが、これも住民レベルで議論を高めるのは容易ではない。

青年会議所は合併推進運動の最初の切り口を「郷土意識」に求めた。どの地域でも固有の歴史、文化、風土、気質があり、住民には地域を思う共通意識なるものが曖昧ながら存在する。それを明らかにしてゆくプロセスで地域の将来像が形成され、合併問題の方向性も当然定まってゆく、と考えたのである。

2市1村は阿武隈山系から南東に広がる那珂台地（那珂大地）の南東端に位置し、北に久慈川南に那珂川に挟まれ、東は太平洋に面した平地であり、地理的に2市1村を隔てるものは全くない。また歴史的にはこの地域が一体であったことを証明する神事（祭り）もあった。江戸初期から昭和の初めまで行われていた「ヤンサ祭り」是那珂大地33村の神社の御輿が那珂湊の海岸まで渡御した「那珂大地」の祭りであった。昭和56年と58年に制作したス

ライド三部作「海と神々と太陽の大地」「那珂大地の歌が聞こえる」「あずまはや那珂大地はひとつの港」はこれらの2市1村の歴史的な背景を表現し「那珂大地はひとつ」という理念を訴えている。ライドは数年間をかけ、青年会議所の先輩諸氏が重い機材を抱えて公民館、小中学校、商工会議所などを回り、400回をこえる上映を行ったという。この運動がどれだけ住民の「郷土意識」の形成に役立ったかは計り得ないが、おそらく先輩諸氏の情熱と行動は何人も市民の意識を動かしたであろう。

昭和57年からの「まちづくりシンポジウム」では地方分権や行政改革をテーマに開催し、平成元年には本文冒頭の「平成2年度 ひたちなか市誕生か！」へと続いていったが、ライドの上映もシンポジウムも地域住民の意見や批判を吸収し、ひたちなか地区を含めた地域の将来像、ランドデザインを作るステップにしようとする運動でもあった。

合併後6年

昨年、某新聞の地方版にひたちなか市の合併の記事が出た。タイトルは「合併から5年 ひたちなか市 昔の名前で呼ばれています」。合併して5年経ったが、住民はまだ「勝田」「那珂湊」と表現していること、商工会議所、観光協会などがまだ合併統合されていないこと、青年会議所は合併して会員が減少したこと、などをあげて旧両市の間にはまだ溝があるのではないかと、といったネガティブな内容だった。私も取材を受けていて現状を否定的にとらえる意図を感じたので、本意が伝わるような表現にするよう釘を差したつもりだったが、都合のいいコメントだけをつなぎ合わせて記事は作られていた。後に新聞を見た青年会議所の先輩にはお叱りを受け、弁明にたいへん苦勞をしたものだ。

脇道にそれたが、新聞が言うように私も含め市民の間に「那珂湊」「勝田」という旧市の意識はまだ残っている。しかし何十年も持ち続けてきた地域の名称への郷愁が簡単に消えないのは当然である。仮にそれが合併による地域の一体化に影響するとしたらどうだろう。こういった住民の心情の問題の解決は簡単ではない。唯一の方法は時間の経過であり、世代が変われば自然に消えて無くなる問題だ。避けて通れない問題であるならば、将来的にも市町村合併が必要であると判断できた時点で「一刻も早く」合併して解決を早めるべきだと思う。「合併して何が変わりましたか？ メリット・デメリットは？」

よく聞かれる質問であり、これから合併を考える当事者としては最も聞きたいことである。しかしながらこの質問が一番困る。合併の先例地としてイメージや概念でなく具体的な出来事や数値でメリット・デメリットを示したいが、6年間で合併による効果・影響は何があったかとの問いに対しては、市民生活も企業環境もほとんど変わってない、と答えざるを得ない。失敗をしなかったと言う意味では行政の堅実性を評価していいかもしれないが、合併の効果ということにはならない。それでも何かと言われれば、市長と市議員は半分に、市職員も数十人削減されたのでこの経費で数億円から10億円程度が節減されたのは確かである。しかしこれも財政全体で見るとバブルの崩壊など経済情勢の変化にかき消されて実感としてはほとんど無い。根本甚市・前那珂湊市長は合併の3年後にインタビューに答えて「10年、20年先を見据えた合併なのだから、合併して良かったかどうかは、3年や5年では

判断できない。」と話した。

今後の展望・提案

その根本甚市・前那珂湊市長は2市の合併実現に重要な役割を果たしたキーマンである。根本氏が市長でなければ少なくとも平成6年の合併は実現していなかったであろう。平成3年那珂湊市長選に合併の推進を公約に掲げ当選した根本氏は1期目でありながら、「自分が捨て石になってもいいから、次世代のために合併を実現する。」と言って強力に推進した。選挙公約なのだから実行が当たり前なのだが、その実行力と引き際の潔さは某国の首相にも見習ってもらいたいものである。

ひたちなか青年会議所は東海村との合併など現在も推進運動を継続しているが、最終的には市町村長や議会の根拠の不明な政治的判断で合併がとん挫してしまうことに運動の限界を感じている。どこでもいつの時代にも根本氏のようなリーダーがいるわけではない。二つの提案がある。すでにどこかで提案されていると思うが、一つは議会の判断にたよる現在の「住民発議制度」に代えて、住民の一定割合の支持で実施される「合併住民投票制度」の導入である。もちろん投票の前提として住民に対する十分な説明と判断材料の提供・議論は必要だ。当座の問題だが自分の地域だけの問題ではない原発建設や河口堰の問題より、将来的で緊急ではないが自分の地域の問題である市町村合併こそ住民投票で判断するべきだと考える。

もう一つは過疎化が進むなど規模や能力の面で問題がある市町村の扱いについてである。このような市町村は地方交付税を始めとする現行の手厚い財政調整制度の下では、合併せずに現状を維持することのほうが有利であり、実際に合併推進の妨げとなっている。少なくとも財政力指数が0.5に遠く及ばない財政状況の市町村に対しては、合併を含めた自治体の自己改革を促す制度の整備が必要であると思う。

青年会議所の中には「現在の市町村だって昭和の大合併で国が進めたのだから、一度全部白紙にして改めて境界線を引いたらどうだろう。合併は国や県主導でもっと進めるべきだ。生まれた土地の名前が消えるのは寂しい、なんて言うのは意味がないよ。」といった乱暴な意見もある。強いリーダーシップがどこかで必要だという点では否定はできない意見ではあるし、おそらくその方が決着が早く結果もオーライなのかもしれない。しかしたとえ回り道であっても地域住民の「郷土意識」を形成しつつ問題を解決していくことが「まちづくり」団体としての青年会議所の責務であり存在意義であると思っている。

市町村合併は環境問題と共通点がある。どちらも自分が死ぬまでの間は何とかなるが、放っておいたらどうもダメらしい、という点だ。それは自分たちの課題ではないと考えるか、今、不便や節制を強いられたとしても次の世代のためにはやむを得ない、と考えるか。頭では理解できても実践は容易でないこの命題には、どうしても取り組まなければならないのである。

(別表)

2市1村合併推進運動

(社)那珂湊青年会議所・(社)勝田青年会議所・(社)ひたちなか青年会議所

1. スライド・ビデオの制作・上映

海と神々と太陽の大地	(昭和56年 勝田 スライド)
那珂大地の歌が聞こえる	(昭和56年 勝田 スライド)
あずまはや那珂大地はひとつの港	(昭和58年 勝田 スライド)
神々の出帆	(昭和58年 那珂湊 スライド)
二つの翼で翔くまち	(平成5年 勝田 ビデオ)
翔け那珂大地	(平成7年 ひたちなか ビデオ)

2. まちづくりシンポジウムの開催

第1回 「広域まちづくりシンポジウム」	(昭和57年)
第2回 「よみがえれヤンサ祭り」	(昭和58年)
第3回 「街づくりで行政改革」	(昭和60年)
第4回 「平成2年度 ひたちなか市誕生か!」	(平成元年)
第5回 「21世紀の地域ビジョンを考える」	(平成2年)

3. 市民アンケート

射爆場跡地問題市民アンケート	(昭和47年 那珂湊)
合併問題市民アンケート	(昭和49年 勝田)

4. 行政への働きかけ

2市1村合併推進に関する請願書を勝田市議会へ提出	(平成元年)
2市1村合併推進に関する提言書を那珂湊・勝田市長へ提出	(平成3年)
合併問題についての公開質問状を東海村長選候補者へ提出	(平成9年)

5. 啓蒙看板の設置

(平成3年新設)	「合併推進 那珂大地はひとつ」
	「合併推進 ひたちなか市を実現しよう」
(平成7年掛替)	「21世紀の政令指定都市を目指そう」
	「ひたちなか 東海 那珂 瓜連 那珂大地はひとつ」

○関谷 浩一(せきや ひろかず)氏の経歴

昭和36年 旧勝田市(ひたちなか市)生まれ

昭和58年 中央大学商学部卒業

商社勤務を経て、昭和61年(株)セキヤ入社

現在取締役管理部長

昭和63年(社)勝田青年会議所入会

平成12年(社)ひたちなか青年会議所理事長(平成12年12月まで)

現在 ひたちなか青年会議所直前理事長、ひたちなか市総合企画審議会委員、

ひたちなか市国際交流推進協議会委員

「あきる野市」合併への取り組み

あきる野市契約管財課長
(元あきる野市合併管理室副主幹)
石川 憲一

あきる野市の位置と秋川流域4市町村

あきる野市の位置は、東京の一番西側で、都心から40km～50kmに位置し、多摩川の支流の秋川と平井川沿いにある。秋川丘陵と羽村草花丘陵に囲まれた平地部と奥多摩の山につらなる山間部からなり、地理的には一つになっている地域である。東京のベッドタウンとして発展してきた。東に福生市、西に檜原村、南に八王子市、北に日の出町に接している自然が豊かなところである。

秋川流域4市町村とは、隣接する日の出町、檜原村と合併した旧秋川市、旧五日市町のことである。この4市町村は、生活、文化、産業面で古くから深い関わりを持ってきた。このため、住民は「流域は一つ」という意識が高く、各種の地域に関わること(一部事務組合など)も共同歩調を取ることが多かったのである。

合併の発端

合併の発端は、今から29年前の昭和47年になる。秋川市の前進である秋多町がミニ(3万人)市制を敷くときに遡る。当時の秋多町がミニ市制を敷くか、秋川流域4町村の合併を視野に入れていくかというときに、当時の五日市町と日の出村から、合併の強い申入れがあり、秋多町では、単独市制か流域合併かについて住民説明会で意見聴取した。その結果として、単独市制として流れたのである。

単独市制施行の同意を五日市町と日の出村、檜原村に求めた。その後、4町村は、「単独市制は、将来の合併を前提にしたもの。市制施行後も、互いに対等の立場で合併問題を協議する。合併予定時期は昭和50年4月1日とする。」との協約書が取り交わされ、秋多町の単独市制施行後に、4市町村の議員28人で合併促進議員連絡協議会を組織した。翌年には首長も加わり、「合併促進協議会」となり、本格的な話合いがスタートした。

しかし、その後は、4市町村の首長や議員が替り、合併の動きもなく、合併予定時期だけを4年ごとに先伸ばしをしてきたのである。この協議会も、秋川市と五日市町の合併がほぼ決まった平成7年3月に解散した。

平成4年の1月になり、秋川市(臼井孝市長)と五日市町(田中雅夫町長)との合併を促進していくことに対しての意見の一致をみたのである。日の出町と檜原村の首長は、時期尚早ということで、後に組織される秋川市・五日市町合併促進協議会には加わらなかったのである。

本格的な取組みがスタート

秋川市と五日市町で協議会を設立

日の出町と檜原村に合併の研究・促進を進めていく了解を取り付けた秋川市と五日市町は、平成4年の4月から協議会（秋川市・五日市町合併促進協議会）を発足させ、本格的な取り組みに着手していった。

現在のように合併情報が余り無い段階からのスタートということであったため、前例の事例を見習うことが唯一の方法として、協議会のメンバーと事務局職員が同年6月に岩手県北上市を視察した。

協議会を構成するメンバーに行政側のトップである首長と議会の代表で構成されていたことが、後の合併事務に少なからず、大きな力となっていた。

この視察後、方策（案）を事前に会長（秋川市長）に提示し、全体会議に諮っていくという手法を取り入れた。

協議した内容としては、住民へのPR方策（行政広報、協議会だよりの発行、マスコミの活用）行政、議会が合併の共通認識を持つ方策（合併の意識改革と、住民に対して合併の説明が同時にできるようにするため）2市町の現況調査により、行政の違いを探索する方策などがあった。また、協議会委員から事務局の充実が主張されたのである。

平成5年1月には、事務局職員が再度北上市を視察し、事務的な流れや合併の裏話、事務局体制についても伺い、協議会の全体会議に報告し、新たな方策を議論・展開していった。

事務局の充実から新たな展開

将来構想策定準備に取りかかる

平成5年4月には、2市町に合併担当の主幹と主査を置いて、事務局の充実を図った。主幹の一人は、東京都から迎え入れ、都側からの支援に太いパイプ役となった。

ちょうど同じ頃、合併に関する共通認識事項を協議会の委員やその他の議員、管理職以上に配布し、合併の認識を深めていった。配布後、議会の開催ごとに質問が増え、合併論議が身近なものになっていった。

協議会としては、「合併したらどのような街をつくるのが住民には見えてこない。」また、「どんな街にしていくな。」ということが議論された。そこで産まれたのが、将来構想の策定であった。

できるだけ住民の意見を取り入れたい、との考えから学識経験者（大学教授、都職員）と住民による将来構想策定委員会（19名）を組織した。

この将来構想の策定が合併への大きな足掛かりになっていった。

将来構想の住民説明会が更なる意識改革へ

将来構想の概要版を全戸に配布し、その後、秋川市が5月23日から7月1日の間で、30会場、五日市町が5月25日から6月14日の間で、14会場で開催した。2市町の説明会には、1,804人が参加した。

概要版には、合併の必要性と効果などを含め、新市の将来像、新市の都市づくりの方針、新市の地域別の方針、新市の発展プロジェクトなどを掲載した。

住民説明会では、将来構想そのものへの質問は少なく、「開発優先の合併なのか。」「面積が広すぎて、行政サービスが低下しないか。」「市の名前は。」「合併の時期は。」などが多かった。

これから合併を進めていこうとする自治体は、合併の基本4項目（合併の方式、合併の時期、新市の名称、新市の事務所の位置）を決めてから、住民説明会をすると良いと考える。説明会で明確な回答もできるし、また、その後のスケジュールなども決めやすくなる。協議会では、合併の方式だけが決まっていたが、その他の3項目については、法定協議会へ委ねられていた。

この説明会は、町内会・自治会の地域単位に開催し、町内会長や自治会長の協力を仰ぎつつ、課長級の職員には、開催時間2時間前くらいから広報車による宣伝をし、部長級には、班体制により、説明会場に参加するようにした。また、協議会の委員はもとより、その地域から選出されている議員が参加し、合併の取り組みをアピールしていった。住民、議員、職員の意識も盛り上がっていったのである。

マスコミも大きく取り上げるようになっていった。合併の意識啓蒙策として、協議会だよりの発行、行政広報の活用、住民説明会の実施を主たる方策としてきたが、マスコミの活用も大きな要因として挙げられる。

合併の意識調査で合併の賛否

将来構想の住民説明会が終了した約半月後、「合併に関する住民意識調査」を開始した。20歳以上の住民6%、3,500人（秋川市2,461人、五日市町1,039人）を無作為抽出し、合併の賛否を聞いた。

その結果は、回収率が69.1%（秋川市67.1%、五日市町73.8%）、賛成が42.4%（秋川市44.2%、五日市町38.4%）、反対が20.5%（秋川市16.3%、五日市町29.6%）、どちらともいえないが36.5%（秋川市38.9%、五日市町31.3%）、無回答が0.6%（秋川市0.6%、五日市町0.7%）だった。

2市町とも賛成が反対を上回ったことで、合併へ向けての法定協議会の設置へと移行していった。

各種団体の動き

青年会議所や商工会、自然保護団体の動きというのが挙げられる。秋川市と五日市町の青年会議所のメンバーは、別々の区域の会議所に所属していたため、

合併の取り組みも違っていた。合併に関して活動していたのが、秋川市の会員が所属する福生青年会議所であった。平成4年の4月以降、「秋川流域の合併を考える」という講演会を開いたり、シンポジウムを開催するという動きがあった。

合併に関する住民意識調査を実施した平成6年8月ごろから、自然保護団体のメンバーを中心に「合併の可否を住民投票で」という直接請求の署名活動が展開され、10月下旬には、秋川市に直接請求が出された。法定署名数の8.2倍にあたる6,627人の署名があった。11月中旬には、五日市町にも同じように住民の直接請求が出された。法定署名数の10倍以上の4,288人の署名であった。

この直接請求運動に対抗するかのごとく、合併賛成派の商工会を中心にしての「合併の早期実現」を求める署名運動が展開され、11月中旬には秋川市議会に1万6,990人の署名による陳情書が提出された。一方、五日市町には、翌年の1月に5,673人の陳情書が五日市町議会に提出された。

「合併することについての可否を住民投票に付するための条例」制定の直接請求に対しては、2市町の議会で否決。また、「合併の早期実現」の陳情に対しては採択されたのである。

五日市町では、直接請求が否決されたと同時に町長の解職請求運動が展開されたが、必要署名数に達せず不成立に終わった。

法定協議会の設立準備から事務局体制

自治法に基づく法定協議会が2市町で議決されたのが、平成6年9月27日。この法定協議会の設立に向けての準備や議会对応の準備で五日市町の職員1名は、毎日のように秋川市の庁舎への出勤となった。

事務局として、まず、最初に考えなければならないことは、合併の予定時期がいつごろかを考えて、合併協定項目の協議をいつ終了させるか、また、条例・規則の改正に影響しそうな協定項目については、早めに協議が終了するようなスケジュールを組むことであった。

10月3日、第1回の秋川市・五日市町合併協議会（2市町の首長、議長、合併促進協議会の委員長、議員、助役、学識経験者）が開催され、予算や協定項目などを決定した。

協議会では、22の協定項目（合併の方式、合併の期日、新市の名称、新市の事務所の位置、財産の取扱い、議会議員の定数及び任期の取扱い、農業委員会委員の定数及び任期等の取扱い、地方税の取扱い、一般職員の身分の取扱い、特別職の身分の取扱い、条例・規則等の取扱い、組織・機構及び一部事務組合等の取扱い、使用料・手数料等の取扱い、公共団体の取扱い、補助金・交付金等の取扱い、町・字名の取扱い、慣行の取扱い、国民健康保険事業の取扱い、消防団の取扱い、各種事務事業の取扱い、新市建設計画）を決定した。その内、2市町の職員が事務調整をしなければならない事項に関しては、2市町的全職員が参加して行う12の専門部会（企画・財務・総務・住民・環境・福祉・産業経済・

都市計画・上下水道・建設・教育・議会事務局部会)を設置し、調整を図っていった。

事務局体制は、事務局長、次長、総務班4人、推進班6人、計画班4人の16人で組織された。総務班の事務としては、協議会の開催事務、合併の諸手続事務、国・東京都との連絡調整事務、その他に10の協定項目の統括責任班になった。また、推進班は、11の協定項目の統括責任班になった。計画班は、新市建設計画の統括責任班になった。

難航した新市の名称

合併の基本4項目のうち、特に難航したのが「新市の名称」である。協議会に小委員会を設置し、8回の協議を重ねたが、結論が得られず、全体会議に差し戻され、正副会長(2市町の首長)の協議により、あきる野市に決定した。

原因としては、五日市町は明治12年に町になり、特別区の渋谷や新宿が当時は村の時代に町になったという自負があり、また、昭和30年の市町村合併の時も五日市町を使っていた。五日市という名前を消してこなかった。鉄道も五日市線を使い、道路も五日市街道となっているという歴史感からも五日市という名前を消したくなかったのである。しかし、秋川市側から云わせると、五日市という名称にしたら、合体(対等)合併ということから納得できないという状況があった。そこで産まれたのが、2市町共通の「秋留の郷」と自然の豊かさを印象づける「野」を加えてのあきる野市が2市町の首長の話し合いで決定した。

合併しようとする場合の非常に難しい要件としては、「新市の名称」と「事務所の位置」が大きな比重となってくる。

法定協議会が開始されてから約6か月後の平成7年4月の第11回の合併協議会でほぼすべての協定項目が終了した。スピード協議であったことは、ゆがめない事実である。

東京都との関わり

任意協議会から合併まで、東京都とは深い関わりを持ってきた。調整役として、また、資金援助の立役者として活躍してもらったのである。

合併には、一時的に大きなお金が必要になってくる。電算の統一化から、看板の書き替え、校旗、消防団旗の作り替え、議場の改修などがある。このような合併に伴う費用として、合併支援特別交付金制度ができ、3年間で事業費の2分の1の5億3千万円の交付金を受けたのである。合併調整で、「負担は低く、サービスは高く」という合併せんがための調整が行われてきた。この影響額だけでも平成8年度の当初予算で3億4千万円にもなったのである。ぜいたくは云えないが、事業費の100%の交付金があれば、もっと合併もしやすくなると思う。

合併実現は首長と議会の姿勢がキーポイント

平成4年の任意協議会から3年5か月で合併が成し遂げられたのは、首長のリーダーシ

ップがその大きな要因である。そのバックアップとなるのは、住民代表である議会である。行政と議会が両輪のごとく合併を進めていかない限り非常に難しいと考える。

本来住民主導型の合併が望ましいところであるが、この合併は、行政と議会主導型である。

成功の要因としては、任意協議会発足時点から、行政側と議会側の委員が同じテーブルにつき、合併の認識を共有したことが最大のポイントになっている。

○石川 憲一（いしかわ けんいち）氏の経歴

昭和24年 東京都生まれ

昭和49年 4月 秋川市役所入庁

平成 5年 4月 企画課合併担当主査

平成 6年10月 秋川市・五日市町合併協議会事務局へ派遣

平成 7年 9月 あきる野市合併管理室副主幹

平成 8年 4月 あきる野市行政改革担当副主幹

平成12年 4月 あきる野市契約管財課長

「篠山市」合併への取り組み

前篠山市議会議長
(元丹南町議会議長)
溝端 太一

はじめに

我が、篠山市は平成11年4月1日兵庫県多紀郡篠山・西紀・丹南・今田の四町が合併し、早や3年目を迎えようとしている。

全国では671番目、近畿91番目、兵庫県では22番目の市制施行であるが、合併への道程は永く、昭和33年より過去5回にわたり合併協議をしながら合併にいたらなかった経緯がある。

それだけに今回の合併は、関係者の血のにじむ様な努力と情熱がなければ、成し得ない大変な大事業であったと思う。

合併後の1年間に全国の160を超える自治体などから視察や問い合わせが相次ぎ、その数は国「参議院」をはじめ、6県議会、12市議会、44県(町、村議会)におよび、合併に対する関心の高さを改めて知るところとなった。

この関心の高さととは裏腹に今、合併への取り組みが行われている多くの自治体に接して感じたことは、それぞれ地域の風土や生活感覚が異なり、合併に対する取り組みの姿勢にかなりの温度差があるということである。

市の概要

篠山市は、兵庫県の中東部にあり、東は京都府の船井郡、南は三田市、川辺郡、西は加東郡、西脇市そして北は、氷上郡、京都府天田郡に接している。

歴史と伝統の町京都、関西経済圏の中心大阪、県庁所在地神戸へそれぞれ50キロ圏内にあり、JR福知山線、近畿自動車道敦賀線や、176号、173号、372号線の国道が走り、県の内陸地域として、自然環境の豊かな生活・文化圏域を形成してきた。市の北には県立自然公園多紀連山があり、平坦部は篠山盆地といわれ、中央に加古川水系の篠山川が流れ、市域面積の70パーセントを山林が占めている。冬は積雪も珍しくなく、寒気も比較的厳しい。夏は高湿で典型的な内陸型気候で朝夕の温度差が激しく、また秋は海の底と言われるくらい濃い霧に包まれ、水分を含んだ土壌は、米はもちろん、丹波黒大豆や丹波栗、松茸、山の芋などの豊かな特産物を恵んでくれる大変すばらしい地域であると自負している。

市域の広さは東西30キロメートル、南北20キロメートルで、377.6平方キロ、県下神戸市に次ぐ2番目の広大な面積を有している。また、人口は平成11年3月末で47,037人(平成13年2月末現在47,733人)であるが平成22年には6万人の計画人

口を目指している。

郡合併の歴史

合併した多紀郡4町は、以前から広い丹波の国（京都府と兵庫県の一部を含む地域）の一部であったが、明治の廃藩置県で兵庫県多紀郡となり、1町18カ村が存在していた。その後、昭和30年の合併により6町となり、さらに昭和50年に、城東町・多紀町・篠山町が合併して篠山町となり、丹南町、西紀町、今田町の4町となっていた。

今回の合併の背景と動機

合併迄の多紀郡4町は1609年（慶長14年）に、篠山藩「青山藩」の城下となり地理的、歴史的に一体感が強く、深いつながりを持っていた。このためか合併の話は昭和33年頃より度々あったが、合併にはいたらなかった。

しかし、郡民の生活にかかわる大きな事業については昭和43年から広域行政として事務組合を設置し取り組んできた経過がある。

広域行政の取り組みは、し尿、ゴミ、消防、農業共済などであるが時代の流れとして、市民の行政需要は年々増加し、多くの重要な課題が、その解決を迫られていた。

その主なものは、

ア：JR福知山線大阪～篠山口駅までの複線電化と駅舎および駅前周辺整備

イ：国立篠山病院の廃止または移譲

ウ：広域斎場建設

エ：水資源対策

（現在でも十分とは言えない飲料水が、平成20年計画人口を6万人と推計すれば最大給水量1万6千トンが不足する。）

オ：清掃センターの改築

などである。

さらに、平成になると急激な少子、高齢化社会を迎え、これらに的確に対応するためにも、自治体の財政基盤の強化が求められると共に、地方分権の推進や、行政処理能力の向上が欠かせられない時代になってきたことが合併の背景と動機である。

特に今回、合併の最大の特徴は、議会発議即ち議会主導で取り組まれた事である。

平成4年8月28日の郡4町議会全議員研修会に当時の町村会長より郡の現状と課題について報告があり、それを受け、丹南町議会としても合併に取り組む必要があるとの結論に達したのである。平成5年8月には、それぞれの町で任意の研究会を作り、合併について研究することとなった。平成8年2月には各町合併研究会を設置し、各町副議長が座長を務めることとなった。

また、過去5回の協議において失敗の要因となった

ア：合併形式

イ：合併後の町名

ウ：合併期日

エ：新庁舎の位置

オ：財産の取り扱い

この基本５項目の問題について、各町協議を進めることとした。

郡合併研究会は、平成８年３月４日第１回が開かれ、会長に新家茂夫町村会長、副会長に私、溝端太一（議長会副会長）が就任し、事務局長に志儀芳夫町村会事務局長になった。同、２９日の第２回の会合では、

ア：合併形式は各町とも対等（合体）合併とする。

イ：合併後の町名は「篠山」を入れた名称とする。

ウ：合併の期日は平成１１年４月１日を目標とする。

エ：新庁舎の位置は篠山町役場とする。

オ：財産の取り扱いは全て持ち寄る。

以上の基本５項目の合意により合併機運を高めるため、将来構想や計画の策定を進めることとなった。

将来構想の基本理念では次の３つの柱を立て

- １、地域の活力を高め「すこやか」に暮せる街づくり
- ２、人と自然が共生する「うるおい」のある街づくり
- ３、都市と農村の交流「ふれあい」のある街づくり

さらに具体的な事業の展開として、次の４つのプロジェクトを提案した。

- １、ふるさと拠点づくり「生活・文化・産業関連施設」
- ２、ふるさと個性づくり「環境共生型住宅・都市、農村交流施設」
- ３、ふるさとを担う人づくり「教育施設・生涯学習環境」
- ４、ふるさと基盤づくり「公園・道路・市街地・交通機関」

この将来構想案をもとに、住民説明会を行った。

郡内６５会場、約１ヶ月を費やし、延べ２千人の参加者があった。

これらの場に出された意見等は集約して、「研究会だより」として報告し、「合併シンポジウム」などの開催によって住民への周知に努めた。

特に、合併先進市である東京都あきるの市、田中市長の基調講演は有意義であった。

かくして合併研究会は丁度１年かかり、１１回で終わった訳であるが、平成９年３月には４町の議決を経て、いよいよ法定の合併協議会が設置され、会長に森口武治西紀町長が、副会長に畑俊三篠山町議会議長が就任した。

その構成は４町の町長、議長、副議長と各町の学識経験者３名ずつと県から県会議員、丹波県民局長、県市町振興課長の２７名が当たった。

また、事務局として各町から行政職員の１０名が担当することとし、事務調整・提案事項の協議などのため、幹事会、専門部会を置いた。

合併協議会は平成9年4月1日スタートし、平成10年3月末まで1年間に20数回開催し、その間に44項目を調整、協議するという誠にハードで、厳しい会合であった。協議会は合併と言う極めて政治的な問題を協議する場であることから、正常な会議運営や調整が難しくなる局面も予想されたため、「非公開」とした。一部住民から「密室審議」であるという批判的意見もあったが「傍聴」が非公開であり、会の終了直後マスコミなどへ公開し、地域住民の理解を求めた。

また、旧篠山町では合併の賛否を問う住民投票条例制定の要請があったり、旧今田町では合併を1年以上延期する陳情などがあって郡全体が大きく揺れ動いた。

協議項目の中では、町名、庁舎位置などが特に議論となったし、戸籍事務のオンライン化、国民健康保険、同和対策等、旧町間で格差のある問題については特に精力的に取り組んだ。国保税については各町間で被保険者1人当たりの保険税額に格差があり、不均一課税も検討されたが各町より基金を持ち寄り低い町に合わせ、徐々に保険税を医療費の伸び率相当にアップしていくことで決着を見た。

このような議論を重ねていくうちに、合併するためには国、県などの支援を求めなければ財政的にも大変困難な状況であることがわかって来た。

また、合併後の町の名称については町より市に何故ならないのか等、住民説明会のたびに意見が出て、市への昇格が何とかできないものかと、そのもどかしさを感じた。

当時、市制については地方自治法によりその人口要件を5万人以上と定められており、この時点では町制より仕方ないと思っていたが、合併協定締結後の平成10年11月に国会において、議員提案により、「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」が議決され、同12月成立し、我市が名誉あるその第1号の適用を受けられることとなった。

私はこうした国の法律改正により、一挙に合併と同時に市制が実現したことについて、度重なる陳情や合併への住民の熱意が地元の国会議員の気持ちを動かし、国をも動かしたものだと思う。実を結んだ事に対し関係各位に改めて深い感謝とお礼を申し上げる次第である。

合併までの動き

ここで旧4町の特色に触れると、旧篠山町は郡東部の3町が昭和50年に合併したことは前に述べたとおりであるが、人口、広さとも郡内で一番大きく、篠山城を中心に栄えた町であること。公共機関や「学校」も多く、郡の中心の位置にあった。一方高齢化も比較的進み、最近は中心市街地の活性化も叫ばれるなど、中心的な町でありながら多くの課題と新しい行政施策の展開が望まれていた。

旧丹南町は、篠山町に次ぐ人口「1万7千人」で昭和50年代には人口は一旦減少傾向にあったものの、55年頃より住吉台という丹波地域最大の住宅団地が造成されたことから、年に400～500人の人口増加が続いていた。また、高速道路（インターチェンジ）

や5つの鉄道の駅を有する丹波の玄関口としての利便性を持っていたことから今後の発展が期待されていた。

旧今田町は、日本一の人口急増の三田市に接し全国六古窯の一つ丹波焼「立杭焼」という伝統工芸の街として、昔から一村一町の町として存在していた。

さらに、旧西紀町は、昭和30年に3村が合併してできたが、郡の西北部にあり、周囲を山に囲まれた唯一過疎指定の町であった。

このように実情の異なる町同志の合併推進は、住民の生命や財産を守るという重大な使命を考える議員として、大きなプレッシャーであると共に、町の現状を一番良く知っている議員は、誠に苦しい選択であった。

また議長会では、平成8年、合併研究会設置と同時に4町議長が上京し、自治省をはじめ、厚生、建設、農林水産、通産、大蔵など各省に対して、合併と同時に市制の実現と、諸課題解決や合併に必要な諸経費の財政支援について、陳情や要望を繰り返し行ってきた。

平成11年7月合併特例法の改正（国の財政支援（合併特例債等））が行われたことにより、当時に比べ市町村の合併はより推進しやすくなったのではないと思われる。

また、合併期日を平成11年4月1日としたのは、郡内の町会議員の選挙が行われることとなっていた。従って平成7年の選挙において合併推進の機運を盛り上げ、住民にその是非を問い、当選した議員の任期中に合併の結論を出すことが望ましいとの認識に立ち、各町の申し合わせとした。

特に、旧丹南町では議員選挙において、昭和58年頃より全候補者が一同に会した合同の立会演説会が定着し、所信を述べることが習わしとなっていたことから、合併問題も色々な政策論争の一つとなったのを覚えている。

合併すれば、議員の数が減ること（篠山市の場合57人から26人に）は当然であり、影響を受ける議員も出てくる。このため今回改正された合併特例法では、3期以下の議員についても年金制度が改正され議員9年以上～11年経験の人達にも若干の逡減はあるものの年金が支給される事となり、議員の処遇にも配慮されたことは、喜ばしいことである。

課題解決とその後

合併への契機となった郡の共同事業や、その計画はその後市へ受け継がれ、着々と進展を見せている。

（その1） JR福知山線の複線電化（新三田駅～篠山口駅間21.5km）と篠山口駅の改修そして同駅周辺整備は永年にわたる郡民の悲願であった。一連の経過については紙面の都合もあってその詳細を記すことはできないが、国策として昭和19年敷設された篠山線（17km）が昭和35年頃より国鉄の経営悪化によって廃止となり、その見返りとして約束された（昭和55年迄に複線化）事業が昭和62年国鉄の民営化により更に先送りとなっていた。140億円超の大事業がやっとの思いで平成9年3月にその実現を見たのである。

この複線化への歴史は明治24年に尼崎から伊丹迄（約10km）が鉄道として開通、その後明治30年阪鶴鉄道となって以来実に一世紀にわたる歴史を刻んでいる。

この事業によって、大阪 - 篠山口駅までの所要時間は、半分になり1時間弱となったのである。

複線化と同時に竣工した駅は4基のエレベーターと70mの自由通路を持ち、お客の利便と安全を考慮した橋上駅舎である。

また、組合施行で取り組まれている駅西地区土地区画整理事業（施行面積17.4ヘクタール・総事業費約34億円・事業期間平成5年～平成13年）や広域駐車場事業（約5,400平方メートル・約190台）など、まさに丹波の玄関口としての整備が着々と進んでいる。

- （その2） 国立篠山病院については厚生省の国立病院等の再編成計画により廃止か移譲かの選択を余儀なくされ、平成年代になって問題化したが、当時より水面下で民間移譲も含めて検討されていた。平成9年3月国、県、兵庫医大、多紀郡の4者会議において合意が成立し、平成9年10月1日をもって、兵庫医科大学（民間）に経営移譲を行うこととなった。これも全国初の試みである。

これを受けて地元（多紀郡）は病院の現在地に隣接する約3万平方メートルの土地を確保することとし、病院はその基本構想に基づき順次整備し、地域医療の中核病院としての機能と運営を強化するとの確約により病床数の拡大やリハビリテーションセンター、老人保健施設の設置などが計画され、そして実施された。

今後、理学療法士や作業療法士等の医療従事者の養成施設や、学生、教職員宿舎、加齢医学研究所等の設置が予定されている。

- （その3） 広域斎場は、旧篠山町に2基の火葬施設を持っているが老朽化し、衛生的で能率的な斎場の建設が早くから望まれていた。旧今田町と旧丹南町等において20年余り前から、その位置等検討されて来たが、迷惑施設だとして、なかなか決定しなかった。平成10年になって旧西紀町栗柄地区に位置決定をみ、平成13年2月21日斎場建設の起工式が行われ、平成14年度の開業を目指している。

- （その4） 水資源対策は、平成20年市の人口を6万人と想定した場合、推計では最大給水量（日）約1万6千トンが不足することになる。人口増の続いた旧丹南町では特に深刻な問題で、多目的ダム建設、地下水の利用等種々検討してきたが決定的方法がなく苦慮していた。兵庫県広域水道（企業庁）での検討がなされ、

県としてその供給に余裕のあることが判明、旧町としてその広域水道区域へ編

入してもらうように努力したが単町では加入が認められなかった。

人口増や地域の発展を考えると水の確保は不可欠のものであり、広域水道事業への参画は多少の犠牲が伴っても是非実現しなければならない要件となっていた。

平成１２年２月、広域水道区域への編入が本決りとなり、平成１４年から篠山市域への送水が可能となることから、今精力的にその実施に向けて取り組まれているところである。

（その５） 清掃センターの改築は、既に郡広域行政事務組合の事業として取り組まれてきたが、昭和４９年建設で既に老朽化し、加えてダイオキシン対策が問題となり改築が待たれていた。

平成７年より用地拡張のため現在地（旧丹南町）の隣接地で調査、地元交渉を行うとともに、平成９年は基本計画を策定、用地買収を進め、平成１０年用地造成を経て、平成１１年より可燃物処理施設、リサイクルプラザの建設等着々と工事が進み、平成１４年夏以降の稼働を目指して鋭意取り組まれている。

また、その他旧町時代からの懸案であった旧篠山町立小中学校改築や旧中学校統合跡地のチルドレンズミュージアム・旧丹南町の中央図書館・旧西紀町の運動公園・旧今田町の農業公園等が、それぞれ均衡のとれた町の発展のシンボルとして取り組み、具現化されつつあり、住民の安らぎの場や、潤いのある施設、そして市の文化拠点として、今後市民に愛されるものになってゆくだろう。

合併に関しての唯一の反省（失敗）は、合併の期日を４月１日としたことである。

その理由は、年度替りの時期で、旧町の打ち切り決算や、合併のための事務調整に追われる一方で、新年度予算（暫定）の編成が加わり、事務が繁雑を極め、合併の時期としてはふさわしくなかった。

今後の展望

経済雑誌、週刊ダイヤモンド「平成１１年８月号」による全国６９４都市（６７１の市と東京２３区）の「住んでみたい町ランキング」で、篠山市は全国第８位となった。合併は「重き荷を負いて、高き山を登るが如し」と言える。踏み外しそうな岩や、険しい谷や尾根を越えるとき、我慢と忍耐そして決断と実行が不可欠である。また、合併は祖父から孫までの３世帯が同じ所帯を持つ様なもので、思いがそれぞれあって大変難しいということを実感した。

しかし、これからの21世紀を展望するとき、合併という課題は小さい自治体・力なき町にとって避けて通れない方向であり、道でもあると確信する。

「まだ山の頂には、登っていない」。合併した市の新しい施策は、いよいよ今年から具現化する。今までの血のにじむような、努力や汗はこれから「山頂からのすばらしい、緑豊かな景色に変わる」だろう。

時は雲のように流れ、そして風のように急ぐ、合併と言う「山」を動かした歴史上の出来事は後世の人達が評価するだろう。休むことなく、汗をかき、熱弁を振るった何人かの老兵は、今静かに、壇上より去った。住民の永遠の多幸を念じながら・・・・・・・・・・。

○溝端 太一（みぞばた たいち）氏の経歴

昭和8年 兵庫県生まれ

昭和61年7月 丹南町議会議員（平成11年3月まで）

この間、平成7年7月より丹南町議会議長（平成11年3月まで）

平成11年4月 合併により篠山市議会議員となり、初代議長となる。（平成12年4月まで）

編集後記

- 地方分権の進展、住民の日常社会生活圏の拡大、廃棄物処理対策や介護保険の導入など新たな行政課題の増加、国・地方を通じた厳しい財政状況など、市町村を取り巻く社会経済状況が大きく変化しており、市町村は新たな対応を迫られています。
- このような中で、その対応策の一つとして、市町村合併が極めて有効な手段であると考えられています。国では市町村合併特例法の改正等により、様々な支援措置を実施し、その効果もあって、近年市町村合併に向けた動きが、全国各地で活発化しています。
- 岐阜県でも、今後市町村合併が進むと考えられるため、他県での先進事例を取材するなど、岐阜県での今後の市町村合併のための参考に資するために、今号を企画致しました。
- 取材は、ここ10年程の間に、市町村合併を実施した地域に出向き、市町村合併に向けて主導的役割を果たした方々（首長、議員、市民等）に、「合併の動機・きっかけ」、「合併までの苦労話とその解決策」、「合併後の効果・メリット、デメリット」、「今後の展望」などについて、大変貴重なお話をお伺いできました。
- 広域的課題に直面していたり、1市町村のままではいずれ立ち行かなくなるとの思い、地域の将来に目を向けた前向きの合併等、地域によって合併の動機・きっかけ等は違いますが、いずれの地域においても、何度も合併話が起きては立ち消えになるなど、なかなか一筋縄では行かなかったようです。そうした中で、地域の今後の発展を考え、首長を始め、議員、職員などが「地域住民のための合併」と、私心を捨てて、誠心誠意取り組んだことが、難産の末、合併に結びついたと感じました。

（椋島康記）

本誌に関するご意見やご要望は、下記宛へお願いいたします。

平成13年（2001）3月発行

編集発行 財団法人岐阜県産業経済振興センター

TEL (058)277-1085 FAX (058)273-5961

〒500 - 8505 岐阜市藪田南5丁目14番53号

URL : <http://www.gpc.pref.gifu.jp>

岐阜県県民ふれあい会館10階

E-mail : center@gpc.pref.gifu.jp

定 価 300円（税込み）

●落丁本、乱丁本はお取り替えます。●無断で本書の全体または一部の複写、複製を禁じます。