

市町村合併の現状と課題

The Challenge of Merging Municipalities

照 屋 寛 之

目 次

- I はじめに
- II 市町村合併と住民投票
 - (1) 住民投票の現状
 - (2) 住民投票は市町村合併に馴染むか
- III 平成の大合併の経緯
 - (1) 法律的立場から見た市町村合併の流れ
 - (2) 政治的立場から見た市町村合併の流れ
- IV 平成の大合併の現状
 - (1) 合併協議会の設置状況
- V 平成の大合併の課題
 - (1) 合併困難な町村をどうするか
 - (2) 地域自治組織のあり方
- VI おわりに

I はじめに

市町村合併は、行政にとって極めて難しい行政課題の一つである。ところが国・地方の財政難、地方分権の推進、少子高齢化社会の到来などというわが国の地方自治体を取り巻く状況の中にあって、市町村の規模は現在のままでいいのか、今後いかにあるべきかについて合併も一つの選択肢として真剣に議論せざるを得ない状況にある。しかし多くの市町村は、この

ような状況を認識しつつもなかなか合併への舵取りはしなかった。1999年に「市町村の合併の特例に関する法律」いわゆる合併特例法が、改正され地方交付税の合併算定替期間の延長や合併特例債の新設等、合併支援のための措置が一気に強化された。同時に合併によって市となる場合の市制要件も緩和され、2005年3月までの合併の場合、人口4万人でよいとする措置が取られた（合併特例法第5条）。このように、市町村合併の推進を図るためのさまざまな特例措置が設けられたことを契機に全国の自治体に「合併ドミノ」現象が起こった。さらにその流れを推進したのがいわゆる「西尾私案」¹⁾であった。これはまさに「銃声一発で水鳥をいっせいに飛び立たせ、合併の方向へ駆り立てるような文書」²⁾であった。このような流れの中で明治の大合併、昭和の大合併に続く、平成の大合併がいよいよ現実味を帯びてきたといえる。

本稿では、平成の大合併の現状と課題という視点から平成の市町村合併を考えてみたい。合併の現状として住民投票の現状とこれまでのわが国における合併の流れを法律的な視点と政治的な背景から捉えてみたい。次に合併の課題として、合併困難な地域の合併をどうするのか。そのような地域を無理に合併した場合にそのメリットを十分に発揮することができるのか、あるいは合併後、住民の声を行政に反映させる仕組みとして地域自治組織をどのように組織していくかを多くの自治体で提案されている構想を中心に考えてみたい。

1) 西尾私案で特に注目すべき点は、平成17年4月以降も分権の担い手に相応しい規模能力を有する基礎的自治体が国土の大半をできる限りカバーすることができるような体制を目指す。このため、現行法の失効後は、同法と異なる発想の下に一定期間さらに合併を推進する。具体的には、合併によって解消すべき市町村の人口規模を法律上明示し、都道府県や国が当該人口未達の市町村の解消を目指して財政支援によらず合併を推進する。それでも合併に至らなかった一定の人口規模の団体については、事務配分特例方式か内部団体移行方式、又は両方式により対応する案などを検討する必要がある、としている点である（西尾勝「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」3～4頁参照）。同私案は「疑いもなく平成市町村合併の過程を新たな段階に導く文書であり、さしあたりそれは『合併雪崩』を引き起こす作用を果たしているように思われる」との指摘もある（加茂利男『平成市町村合併』の推進過程）『都市問題』第94巻2号所収、40頁）。

2) 加茂前掲論文『『平成市町村合併』の推進過程』、25頁。

Ⅱ 市町村合併と住民投票

（１）住民投票の現状

住民投票は、特定の政策決定をその地域の主権者である住民の投票に基づいて決定する制度である。わが国では住民投票を実施することは、法律上の規定はない。ところが最近、市町村合併の是非や希望する合併パターンを問う住民投票条例を制定する自治体が表1に見るように急増した。合併特例法の期限が目前に迫る中で、民意で合併の是非やパターンを決めようという動きであり、住民自治の観点からも大いに注目すべきである。住民投票に詳しい「住民投票立法フォーラム」の今井一事務局長が「永住外国人や未成年者投票の広がりや予想以上に早く、特に小規模自治体の柔軟対応に注目している」³⁾と語るように、永住外国人や未成年者の投票参加を導入するケースも増え、地方自治が住民と直結する流れが加速しつつある⁴⁾。この現象は地方参政権拡大の特区の実験にもなっていると考えられることもできるのではあるが、公職選挙法の選挙権年齢を拡大するかどうかはかなり難しい問題であり、現在のところ国会でもそう簡単には結論が出せない。その点、地域とテーマ限定の住民投票は永住外国人や未成年者にも投票権を与える手ごろな実験といってもいい。参政権論争にも貴重な材料を提供する可能性を秘めている⁵⁾。

合併をめぐる全国初の住民投票は、埼玉県上尾市で実施された。さいたま市との合併を目指す市民らが住民投票条例の制定を直接請求して実現した。約1万7000票差（投票率64.48%）で「ノー」の結果となったが、住民の意思が数字で明示されるという分かりやすさもあって、以来、合併の

3) 「朝日新聞」2002年9月30日。

4) 「毎日新聞」2002年11月5日。

5) 「日本経済新聞」2003年2月25日。

表1 条例に基づき実施された住民投票の例 ※結果は最も投票が多かったもの。
カッコ内は得票率

| 投票日 | 市町村 | 投票対象 | 結果 | 投票率 |
|----------|-----------------------|-------|------------------------------------|------------|
| 01・7・29 | 埼玉県上尾市 | 合併の是非 | 反対 (58%) | 64% |
| 02・3・31 | 滋賀県米原町 | 合併相手 | 坂田郡4町 (39%) | 69% |
| 02・6・9 | 広島県府中町 | 合併の是非 | 広島市との合併 (49%) | 59% |
| 02・9・29 | 秋田県岩城町 | 合併相手 | 本荘市周辺 (62%) | 81% |
| 02・11・10 | 福井県松岡町 | 合併相手 | 吉田郡内 (43%) | 65% |
| 02・11・24 | 兵庫県緑町 | 合併相手 | 三原郡4町 (48%) | 84% |
| 02・12・1 | 岡山県奈義町 | 合併の是非 | 合併しない (73%) | 74% |
| 02・12・15 | 福岡県北野町 | 合併相手 | 久留米市周辺 (56%) | 70% |
| 03・1・26 | 埼玉県岩槻市 | 合併相手 | さいたま市 (52%) | 49% |
| 03・1・26 | 高知県葉山村 | 合併相手 | 禰原町, 東津野村 (63%) | 79% |
| 03・2・2 | 福岡県宮田町 | 合併相手 | 直方市, 鞍手郡 (37%) | 56% |
| 03・2・2 | 静岡県東伊豆町 | 合併の是非 | 合併しない (67%) | 55% |
| 03・2・9 | 三重県名張市 | 合併の是非 | 合併反対 (69%) | 58% |
| 03・2・9 | 青森県階上町 | 合併の是非 | 合併賛成 (53%) | 54% |
| 03・2・16 | 滋賀県長浜市 | 合併相手 | 1市9町 (34%) | 45% |
| 03・2・16 | 富山県小杉町 | 合併の是非 | 合併賛成 (51%) | 62% |
| 03・2・16 | 新潟県佐和田町 | 合併の是非 | 合併賛成 (56%) | 68% |
| 03・2・23 | 岐阜県北方町 | 合併相手 | 岐阜市, 羽島市, 柳津町, 笠松町, 武芸川町との合併 (49%) | 59% |
| 03・2・23 | 愛媛県三崎町 | 合併相手 | 隣接3町 (57%) | 83% |
| 03・2・23 | 長崎県吉井町 | 合併相手 | 佐々谷3町 (佐々町, 小佐々町, 吉井町) (50%) | 70% |
| 03・3・9 | 岡山県加茂町 | 合併の是非 | 津山市と合併 (56%) | 74% |
| 03・4・13 | 埼玉県朝霞市, 志木市, 新座市, 和光市 | 合併の是非 | 和光市以外は賛成多数。和光市反対19825 (76%) 賛成5962 | 和光市 48% |
| 03・4・13 | 福井県鯖江市 | 合併相手 | 福井市, 美山町, 清水町, 越廼村との合併 (36%) | 74% |
| 03・4・20 | 岡山県北房町 | 合併相手 | 落合町などと合併 (57%) | 83% |
| 03・4・27 | 大阪府高石市 | 合併の是非 | 合併反対 (74%) | 72% |
| 03・4・27 | 埼玉県菖蒲町 | 合併相手 | 久喜市などと合併 (42%) | 74% |

(出典)「毎日新聞」2003年5月2日。

是非などを問う住民投票は、表1に見るように全国に広がっていった⁶⁾。

秋田県岩城町では全国で初めて18歳以上にも投票権を認めた住民投票が

6)「毎日新聞」2003年5月2日。上尾市の住民投票について詳しくは以下を参照,「地方自治職員研修臨時増刊号69」147~150頁, 上田道明『自治を問う住民投票』自治体研究社, 96~118頁。

実施された。「地域の将来を担う若者の意見も反映させよう」と、18歳にまで投票権を拡大した。同様の住民投票条例は、愛知県高浜市においてすでに2002年6月に制定されているが、実際に投票が行われたのは岩城町が初めてであり、全国的な注目を集めた。歴史的な一票の権利を手にしたのは149人であった。未成年者の投票率は68.46%で全体の81.24%を下回ったが、住民票を残したまま町を離れた大学生らが約3割もいたので、結果として町内在住者のほぼ全員にあたる102人が投票したことになる。岩城町の試みは、政治に無関心と指摘される若者が、自分が暮らす町の将来を考える契機となった。町が年齢を下げたのは、①合併は将来を担う世代の大きな問題で、若者の社会参加を進める。②深夜労働や結婚も可能な年齢で、納税者もいる、ということが主な理由である。報道取材が集中したために投票率は上がった可能性がある。2001年の参院選の全国投票率は20～40歳が31.36%で、最も高い65～69歳の67.07%の半分以下であった⁷⁾。加藤鉦一町長は「合併の軸足は確かなものになった。住民との議論の中で出された意見を胸に刻み、合併協議会に臨む決意です」⁸⁾と語り、住民投票で示された住民の意思を尊重する決意を表明した。住民投票には法的拘束力はないものの、町長の判断に影響を与えたことは確かである。

愛知県高浜市の住民投票条例は、投票資格を「18歳以上」にし、永住外国人や受刑者にも認めたことで画期的であった。特に未成年者への門戸開放は全国初で注目を集めた⁹⁾。超党派の衆参両議員でつくる「選挙権年齢の引き下げを求める国会議員懇談会」も関心を寄せ、森貞述高浜市長を総会に招き、意見を聞いた。同会の世話人で法務政務次官（当時）は「多くの国が18歳以上に選挙権を認めている。国会の動きは鈍いが、高浜市の大胆な試みは流れを加速させるだろう」¹⁰⁾と指摘した。ジャーナリストの今井一氏は「今後18歳以上と永住外国人をセットで盛り込んだ条例が標準化す

7) 「毎日新聞」2003年10月24日参照。

8) 「朝日新聞」2002年9月30日。

9) 「毎日新聞」2002年7月18日。

10) 同上。

るかもしれない¹¹⁾ とその広がり期待した。高浜市が「18歳以上」に引き下げたのは、グローバルスタンダードに照らし判断し、18歳以上の若者が、結婚や納税など社会の多くの場面で成人として扱われている現状を重視したからである¹²⁾。その後、岡山県奈義町、大阪府高石市、福井県松岡町、福岡県北野町、三重県名張町、沖縄県西原町の条例でも採用され、全国的に「永住外国人」の住民投票への参加も普及してきたといえる¹³⁾。

さらに長野県平谷村のように投票権を12歳以上までに引き下げ、中学生以上に与えた自治体もある¹⁴⁾。北海道奈井江町のように小学5年生以上も投票して注目されたが、反対多数で法定協議会参加を止めた自治体もあり¹⁵⁾、住民投票は公職選挙法の適用を受けないので、その地域にあった方法で試みられている。

(2) 住民投票は市町村合併に馴染むか

原子力発電所や産業廃棄物処理場の建設などをめぐっての一般的住民投票制度の導入については、研究者の間でも拘束力の有無や対象事項について賛否が分かれているが、対象を市町村合併に限定すれば、多くの研究者が賛成している。一般的住民投票制度の導入には慎重な姿勢を崩さない地方制度調査会も住民投票制度の導入が望ましい分野として市町村合併を挙げている¹⁶⁾。

次のような見解は、市町村合併と住民投票を考える上で大いに参考になるのではないか。「現在行われている住民投票は、個別の問題に対する世論調査的なものですから、法的効果のある投票とは基本的に違うものです。世論調査自体は禁止するわけにはいかないですから、世論調査として住民投票をすることについても禁止することはむずかしいと思われます。それ

11) 「毎日新聞」2002年7月18日。

12) 「毎日新聞」2002年12月20日。

13) 「毎日新聞」2002年7月18日参照。

14) 「毎日新聞」2002年12月20日。

15) 「毎日新聞」12月19日。

16) 上田道明『自治を問う住民投票—抵抗型から自治方運動へ』自治体研究社、73頁参照。

が実質的に法的効果をもつこととなると影響が大きくなる。そこにこの問題のむずかしさがあり、合併だけで論じられない面があります。ただ、住民投票と合併の話は、本来、相性はよく合うものだと思います¹⁷⁾（松本英昭・財団法人自治総合センター理事長）。確かに法的拘束力があればその実施は議会などの反対で容易ではないが、今のところ法的拘束力がなく、世論調査的な面が強い。しかし住民の意向を知る上では有効な手段である。住民が自分たちのまちの将来のあり方をめぐって一票を投ずる意義は大きい。「住民投票という手法が意思決定の方法として向いているものには、取り入れることは正しいのですが、それが全部の分野であるということはありません。……自分達のまちの枠組みをどうするかといった問題、市町村合併がまさにそうなんです。住民の将来に関わる問題は住民が自ら決めるというのは本来あって然るべきことなのだから、住民投票も馴染むと思います。ただし、合併するとどうなるかという情報が十分でなければ、住民も判断できない。客観的なデータとか、将来像とかを提供した上で、住民がそれを理解し、自分たちの将来のあり方を決めるのが、理想的でしょうね。そうなれば、市町村合併は住民投票に馴染む典型例になるでしょう¹⁸⁾（円藤寿穂・徳島県知事当時）。この指摘にみるように、合併の是非を判断するに十分な情報を住民に提供することが前提である。情報が不十分であれば、住民投票の意義はかなり薄れることになる。西村俊雄・滋賀県米原町町長が「町民の関心が非常に高まった。議会の多数派と民意とはズレがあることも分かった¹⁹⁾」と指摘するように、投票の結果、議会の意思と住民の意思が一致してないことが確認されることもある。特に市町村合併においては、議会の意思よりも住民の意思が尊重されるべきであることを考えるとその必要性が理解できるのではないか。

一方、市町村合併をめぐる住民投票では、次のような難しさもあることにも留意すべきである。合併の住民投票で、その枠組み全ての市町村で賛

17) 小西砂千夫『そこが知りたい 市町村合併～当事者たちの証言』日本加除出版社、26頁。

18) 同上、47頁。

19) 「日本経済新聞社」2003年2月25日。

成が揃うという条件は厳しい中で、住民投票で関係する4市町が一斉に住民投票を実施した珍しい事例がある。埼玉県富士見市、上福岡市、大井町、三芳町の合併論議では、東入間青年会議所が中心になって4市町の有権者の11%の署名を集め、1999年12月の各市町議会で法定協議会の設置が議決された。協議は順調に進み、合併期日は2004年10月1日とし、新市の名称は公募で「ふじみ野市」に決定し、本庁舎の位置も決まり、「新市建設計画」も出来上がっていた。この間、富士見市が「常設型」の住民投票制度を制定し、他の3市町も「住民の意思を尊重する」ために住民投票を条例化した。この住民投票をクリアすれば、4市町の合併は実現するはずであった。ところが期待通りの結果が出なかった。4市町で同時に実施された住民投票は、大井町、三芳町で反対票が賛成票を上回った。その結果、4市町の合併協議会は合併を目前にして解散となった²⁰⁾。

2003年9月に実施された沖縄県西原町の住民投票の結果は、市町村合併と住民投票の難しさを痛感せざるを得ない事例であった。西原町では宜野湾市、中城村との合併法定協議会への移行を前にその賛否を問う住民投票を実施した。住民投票条例では、投票率50%以上で成立し、不成立の場合には、開票せず、反対の効力と同様とみなすことになっていた。結果は、成立要件の50%を大きく下回る30.194%となり、不成立となって開票されなかった。結局、3市町村の合併任意協議会は法定協議会に移行せず解散となった²¹⁾。この結果からすると、「住民投票は、住民の意向を量的に把握するには有効な手段であるが、投票という形式をとるために、中身とその結果が優先されがちである。住民投票は、住民の最終的な意思を判断するにふさわしい制度だと考えられるが、タイミングを間違えと思わぬ結果を招来する事がある。住民が合併問題を掘り下げて検討する際には、他の手法が必要であろう」²²⁾ という意見にも傾聴せざるを得なくなる。西原町の事例からも分かるように、合併の賛否、枠組みを問う住民投票は、

20) 「毎日新聞」2003年12月19日参照。

21) 「沖縄タイムス」2003年9月9日、15日。

22) 木佐茂男監修、今村 晃編集『自治体の創造と市町村合併』第一法規、172頁。

住民への合併の是非を判断する情報を十分提供し、住民と行政が情報を共有できるのか、そのタイミングはどの時点がいいのか、などを考慮するとなかなか難しい点も多いことは確かである。

Ⅲ 平成の大合併の経緯

（1）法律的立場から見た市町村合併の流れ

地方自治法は、第2条で「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならない」と定め、地方公共団体が効率性を追求することを求めている。市町村合併の議論もその効率性に着目するのであるが、市町村合併には、①首長、議員、職員の身分保障、②一部事務組合による広域行政、③新庁舎の位置問題、④過去における合併の苦い体験などの多くの阻害要因があり、これまでなかなか行われなかったのが実状である²³⁾。そこで国は合併を促進するために、次々と法律を制定し促進せざるを得なかった。

わが国での合併に関する法律の最初は、昭和28年にできた「町村合併促進法」（3年間の時限立法で31年失効）であった。昭和の大合併（昭和28年から昭和36年）は町村合併促進法とそれに基づいてつくられた「町村合併基本計画」で、国は3年間に町村の数を3分の1に削減することを決め、合併の基準と年次計画を作成し府県に割り当て、それを町村に当てはめて合併の枠組みがつくられた。これによって町村は期限内に表2にみるように、9868から3975（約2.5分の1）に減らされた²⁴⁾。これは都道府県の計画の約70%が合併したことになる。しかし、合併計画の残りの約30%（約2000の町村）は国の思い通りには合併しなかった。そこで、政府は野党の反対を押し切って、町村合併促進法の期限が切れる昭和31年6月、「新市

23) 拙稿「市町村合併に関する一考察—沖縄における過去の市町村合併を素材に—」『沖大法学』第19・20号16～25頁参照。

24) 加茂利男『地方自治・未来への選択』自治体研究社、41頁参照。

町村建設促進法」(5年間の時限立法)を施行し、合併しない町村を半強制的に合併させた。同法は、都道府県知事が総理大臣と協議して新たに合併の勧告を行うことができた。知事勧告後90日以内に町村から合併申請がない場合、住民投票を行わせることができ、4ヶ月以内に合併しなければ総理大臣勧告が出せる仕組みであった。総理大臣勧告に従わない場合は財政援助を打ち切るという規定までであった。何よりも強力だったのは、知事勧告を受けて合併しない限り、地方債発行や議員任期の特例などの特典が一切受けられない、としたことであった。これによって合併はかなり促進されることになった。同法失効後の昭和36年7月に全国の市町村の数は3472になった²⁵⁾。

その後、国は「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法)を制定し、市町村合併を促進した。合併特例法は、昭和40(1965)年の制定以来、10年ごとに延長され、ここ30年以上にわたって市町村の自主的合併を促進してきた。合併特例法が昭和40年に施行された当初は地方交付税の5年間の全額保障だったが、平成7年の改正で同法の趣旨を合併の「円滑化」から「推進」に転換したのに併せ、5年間の激減緩和期間を加えて10年に延長された。さらに平成11年改正で、全額を保障する期間を10年間に延ばした²⁶⁾。先述したように、平成11年7月に成立した地方分権一括法の中には、合併特例債を新たに設けたことや交付税算定替えの期間延長などを含む特例法の改正も含まれていたため合併への機運が高まった。特に、市町村合併が急速に浮上してきた直接の原因としては、特例法で与えられる特例措置の期限が平成17年3月であり、なおかつ、これまでのように期限の延長があるのかどうか不透明であることが大きい。この頃から、いわば「平成の大合併」の様相を呈してきた²⁷⁾。今や平成の大合併の波が、怒涛の勢いでわが国の自治体に押し寄せてきたといえる。

25) 小原隆治『これでいいのか、平成の大合併』コモンズ, 131~132頁参照。

26) 加茂前掲書『地方自治・未来への選択』, 15頁参照。

27) 大森・大和田前掲書『どう乗り切るか市町村合併』, 5頁参照。

表2 市町村数の変遷

| 年 月 | 市 | 町 | 村 | 計 | 備考 |
|----------|-----|----------|--------|--------|--|
| 明治21年 | — | (71,314) | | 71,314 | |
| 22年 | 39 | (15,820) | | 15,859 | 市制町村制施行（明22.4.1.）（明21.4.17 法律第1号） |
| 大正11年 | 91 | 1,242 | 10,982 | 12,315 | |
| 昭和20年10月 | 205 | 1,797 | 8,518 | 10,520 | |
| 22年8月 | 210 | 1,784 | 8,511 | 10,505 | 地方自治法施行（昭22.5.3 法律第67号） |
| 28年10月 | 286 | 1,966 | 7,616 | 9,868 | 町村合併促進法施行（昭28.10.1 法律第258号） |
| 31年4月 | 495 | 1,870 | 2,303 | 4,668 | 新市町村建設促進法施行（昭31.6.30 法律第164号） |
| 31年9月 | 498 | 1,903 | 1,574 | 3,975 | 町村合併促進法失効（昭31.9.30） |
| 36年6月 | 556 | 1,935 | 981 | 3,472 | 新市町村建設促進法一部失効（昭36.6.29） |
| 37年10月 | 558 | 1,982 | 913 | 3,453 | 市の合併の特例に関する法律施行（昭37.5.10 法律第118号） |
| 40年4月 | 560 | 2,005 | 827 | 3,392 | 市町村の合併の特例に関する法律施行（昭40.3.29 法律第6号） |
| 45年4月 | 564 | 2,027 | 389 | 3,280 | |
| 50年4月 | 643 | 1,974 | 640 | 3,257 | 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施行（昭50.3.28 法律第5号） |
| 55年4月 | 646 | 1,991 | 618 | 3,255 | |
| 60年4月 | 651 | 2,001 | 601 | 3,253 | 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施行（昭60.4.1 法律第14号） |
| 平成2年4月 | 655 | 2,003 | 587 | 3,245 | |
| 7年4月 | 663 | 1,994 | 577 | 3,234 | 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施行（平7.3.29 法律第50号） |
| 11年4月 | 671 | 1,990 | 568 | 3,229 | 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行（平11.7.16 法律第87号） |
| 14年4月 | 675 | 1,981 | 562 | 3,218 | 地方自治法等の一部を改正する法律施行（平14.3.30 法律第4号） |
| 15年4月 | 677 | 1,961 | 552 | 3,190 | |

（出典）市町村自治研究会編『市町村合併特例法』ぎょうせい，4頁。

(2) 政治的立場から見た市町村合併の流れ

今回の平成の大合併は前述したような財政難、分権化だけでは十分に説明できないところがある。そこを政治的な要因として考えてみたい。最近の選挙で自民党は特に都市部において議席を減らしている。それが顕著に表れたのが1998年の参議院選挙と2000年の衆議院選挙であった。この2回の選挙を契機に自民党は、市町村合併の必要性を痛感するようになったのではないか。

1998年の参院選で、「自民党が都市部選挙区で大敗し参議院での単独過半数を確保できなかったことが、『合併モード』を本格的に起動させる要因となった。自民党は都市に政治基盤をシフトさせる戦略をとり、地方向けの財源とくに地方交付税の圧縮と都市への財源シフトや市町村合併による財政効率化に行政改革の重点を置き直した。こうした政治の風を受けて旧自治省は、地方を合併へと駆り立てるような魅力的な特別措置を設け推進した」²⁸⁾のである。この指摘にみるように、選挙での大敗が自民党を合併へと、ベクトルをシフトさせたのである。

さらにその流れを加速されたのは、2000年の衆院選での自民党の苦戦という結果であった。特に都市部において民主党に敗北したことが、大きく影響したのではないかと思われる。今、地方交付税の削減によって全国の市町村が揺さぶられている。では一体誰が揺さぶっているのか。政府か、与党か、総務省（旧自治省）か。総務省が交付税を削減することは考えにくい。今、地方交付税を削減し、市町村の数を減らすことを望んでいるのは与党・自民党である。自民党が政権党であるから総務省も従わざるを得ない²⁹⁾。ではなぜ自民党は合併を促進するようになったのであろうか。自民党が本気で市町村合併の促進に転じたのは、特に2000年の衆院選で、地方で無駄な公共事業を際限なく行っているのではないかということが民主

28) 加茂前掲論文『『平成市町村合併』の推進過程』, 28頁。因みに、この選挙で、自民党は改選議席61議席から44議席に激減し惨敗した。一方、野党は民主党が18から27に、共産党6から15に激増した（『朝日新聞』2000年6月26日参照）。

29) 小西砂千夫『市町村合併をめぐる状況分析』公人の友社, 27頁参照。

党の格好の攻撃材料になり、都市部で思うように票が取れず、大臣経験者や現職の大物政治家までが落選した³⁰⁾。さらに自民党は、公明党と連立政権を維持する上でも都市型政党である公明党にも配慮し都市有権者の支持を維持・拡大できるような都市部向けの政策を考えなければならなくなった。その分これまで通り地方に交付税等を傾斜的に配分することを見直し、都市を重視しようという政策指向が強まってきたのではないか。

2000年の選挙での自民党の敗北と市町村合併の推進の関連性を大森彌氏は次のように述べている。「自民党が都市部で苦戦。総理は自治相に市町村合併の推進を指示した。8月、自民党の野中幹事長が党本部で講演し、『交付税による自治省の護送船団方式が、市町村合併を阻害している』『財政力が弱い（自治体）ほど重点的に交付税が行く制度が大都市の不満を呼んでいる』と交付税を批判した。11月、自治省が、市町村の合併の推進についての指針を決定。12月、与党行財政改革推進協における『合併後の1000自治体を目標』の方針を踏まえ、市町村合併の積極的推進を政府が決めた。と同時に、町村合併の市制要件が緩和された。平成13年6月、経済財政諮問会議の『骨太の方針』は市町村合併の強力推進を打ち出した。8月、総務省が市町村合併支援プランを決定し、11月、小規模市町村の地方交付税優遇制度『段階補正』見直し方針を固めた。こうして見ると、このたびの市町村合併は、さらなる分権改革（事務権限の移譲）のための受け皿の整備ということだけでなく、都市型選挙戦力の発動という面を否定できないのではなかろうか。政権党は約3200ある市町村の数を1000に減ずるとしているが、この数値目標に合理的な理由は見出せない。しかし、そこに政権党の強い意思を感じる。政治の本質は『意思』にある」³¹⁾。

30) 落選した大物政治家は、佐藤孝行元総務庁長官、玉沢徳一郎農水相、松永光元蔵相、与謝野馨前通産相、深谷隆司通産相、小杉隆元文相、粕谷茂元北海道・沖縄開発庁長官、島村宣伸元通産相、佐藤信二元通産相らであった（「朝日新聞」2000年6月26日参照）。

31) 大森彌「骨太方針の呪縛から解き放たれよ」『町村週報』平成14年11月25日。因みに、2000年の衆院総選挙で自民党は特に都市部で苦戦した。東京では、2区で深谷隆司通産相が落選したほか、1、5、6、7区で閣僚経験者が相次ぎ苦杯をなめる結果となった。全国的に見ても、岩手1区の玉沢徳一郎農水相ら、県庁所在地を中心とする「1区」で破れる例が目立った。一方、自民党の地方への補助金バラマキを徹底的に批判した民主党は、このことが功を奏したのか、自民党とは対照的に都市部で健闘した。東京では24選挙区のうち半数以上を制した。南関東、東京ブロックでは、比例区の得票が自民党を上回った（「朝日新聞」2000年6月26日参照）。

西尾 勝・第27次地方制度調査会副会長も、国の合併を進める根拠である分権の受け皿、財政難に疑問を呈し、実は政治的要因によって進められていることを次のように述べている。少々長くなるが引用しておこう。「これ（市町村合併）が今後どうなるかわかりませんが、この問題の震源地は国会議員の人達にあるということを理解していただきたいと思います。旧自治省・総務省が一生懸命になっているのは結果でありまして、あの役所がもともとやりたいと思ってやっているわけではない。国会の人たちの多数がそれ（市町村合併）が必要だと言っているのです、終始圧力を受けている。だから総務省が一生懸命頑張って努力していますという姿勢を示さざるを得なくなっているのです。国会議員がなぜそんなに合併がいいとおられるのかなかなか理解しがたいところもありますが、建て前は規模を大きくすれば規模の論理が働いて財政コストの削減になる。そしてまた市町村により多くの自治権を与えようという時も、受け皿の行財政能力が強化されていればできるけれども、今のように弱小な町村がたくさん残っている状態では仕事を任せることもむずかしい。自治を充実するために合併を進めるのだと、こういう論理になっているのです。しかし本当にそうなるのか、私は大変疑問に思っているところが多いのです。もし本当に合併するのならば、コスト削減になるように合併すべきだと私は思うのですね。しかし現実に合併が進んできたところ、例えば埼玉県の浦和市と与野市と大宮市が合併してさいたまを作りました。その結果、職員が増えるというのですね。何をやっているのか、よく分からないのです。しかしそういう例をみていくと、無理やり合併をしたところで何が起こるかという、介護保険料とか国民健康保険の保険料とか、その他手数料、使用料等々、住民から負担を求める面では、これまで水準の一番低かった町村の水準に合わせてしまいます。一方、サービスの方は一番高いサービスを提供していたところの水準に合わせてしまうということが起こるのですね。自己負担は減っているわ、サービスは拡大するわということで、不足分は一般財源で補填するということですね。そういう合併が行われる。これほどばかげた合併はないのではないかと思います」³²⁾ と述べ、今回の合併の震源地

は、旧自治省・総務省ではなく、あくまでも政治家が震源地であることを強調した。

このように考えるならば、平成の市町村合併は、国・地方の財政難、少子高齢化社会の到来、地方分権のための受け皿の整備というだけでなく、自民党の都市部での選挙戦略ということも否定できないのではなかろうか。「市町村合併を『誰が、何のために推進しているのか』という問いに対する答えは、すぐれて『政権党が都市における政治基盤を拡大するために』である。そのために、都市住民の負担のもとで農山村に配分されている地方交付税を削減して財源を都市にシフトさせる手段が、市町村合併である」³³⁾と考えることもできるとの主張にはかなり説得力があるように思える。1998年の参院選、2000年の衆院選で自民党の敗北・苦戦によって自民党の市町村合併推進の方針が強化されたことが、政治的な要因として確認できる。このようにして「平成の大合併」がいよいよ本格的に動き始めたのである。

IV 平成大合併の現状

(1) 合併協議会の設置状況

合併を考えている市町村は、その組み合わせが煮詰まっていない段階では勉強会、検討会などを立ち上げ、ある程度相手先が見えてくると任意協議会を設置する。任意協議会は法律に基づかず、構成市町村の間で合併の是非などを協議する組織である。次の段階が、法定協議会ということになるが、法定協議会は地方自治法および合併特例法に基づき、市町村議会の議決を経て設置される協議会であり、関係市町村長や議員、学識経験者、住民代表などで構成される。法定協議会を設置するということは、合併への手続きがある程度進んでいることを示していると考えることができ、い

32) 西尾勝『これからの行政活動と財政』公人の友社、87～88頁。

33) 加茂前掲論文「『平成市町村合併』の推進過程」、37頁。

よいよ合併協議が本格的な段階に入ることになるといえる。しかし法定協議会の設置は即合併ではない。合併特例法では「市町村合併をしようとしている市町村は」法定協議会を設置することとされ、法の趣旨としても合併が前提とされているような書き方になっており、法定協議会を設置しながら合併に至らなかった事例は少ないことを考えると法定協議会を設置するということが即合併と考えがちであるが、必ずしもそうではない。総務省は、法定協議会の設置は合併を前提とするものではなく、「合併の是非を含めて検討する」ものであるという解釈を示している³⁴⁾。現に、法定協議会設置後に合併が実現しなかった事例もある。最近の事例では、今年11月愛媛県松野町、静岡県大井町が法定協議会から離脱した。今年10月以降、法定協議会から離脱したり、離脱を予定している自治体は30市町村ある³⁵⁾。

法定協議会をいつ、どのような方法で設置するかについては、慎重に議論しなければならないが、一方で合併特例法が2005年3月に期限を迎えることもあり、関係市町村にとっては難しい舵取りが余儀なくされている。現在、法定協議会の設置状況は、グラフ1、表3に示す通りである。都道府県別にみると合併協議会が一つもないのが東京都だけで、岩手県、神奈川県、北海道は設置数が少ない。また、西日本は東日本よりもその数が多く、市町村合併の「西高東低」を指摘することができる³⁶⁾。2003年12月15日現在、合併協議会に参加している市町村は法定・任意を併せて全国で2210である³⁷⁾。

34) 木佐・今川前掲書『自治体の創造と市町村合併』34頁参照。

35) 「毎日新聞」2003年12月19日。

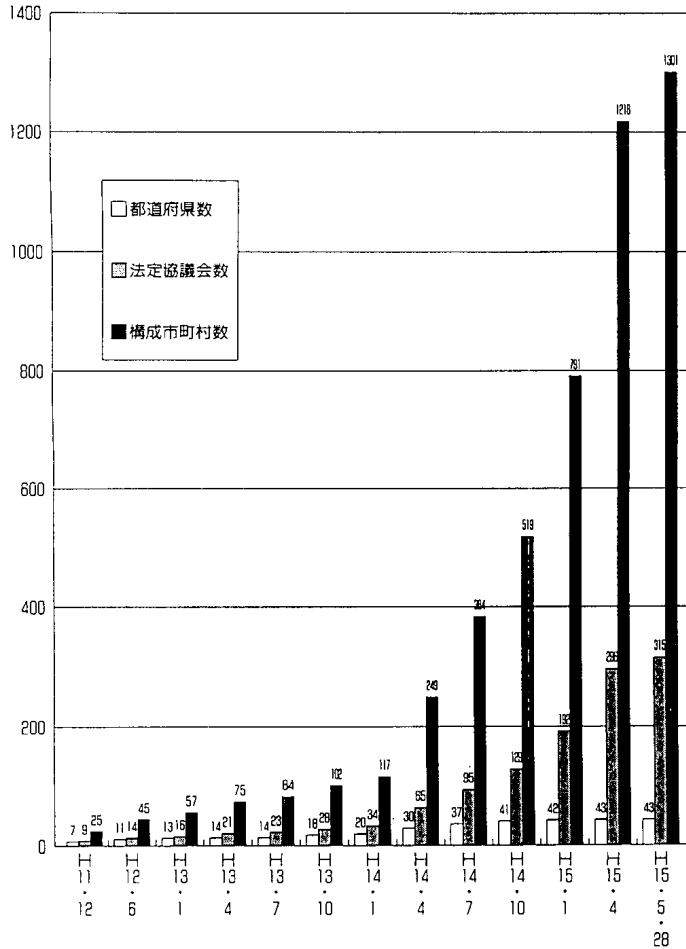
36) 「毎日新聞」2003年1月26日参照。

37) 「毎日新聞」2003年12月19日。

表3 合併協議会設置の状況

| 都道府県 | 市町村数 | 法定・任意協議会数 | 協議会参加市町村数 |
|------|------|-----------|-----------|
| 北海道 | 212 | 19 | 78 |
| 青森 | 67 | 10 | 51 |
| 岩手 | 58 | 2 | 6 |
| 宮城 | 69 | 10 | 48 |
| 秋田 | 69 | 13 | 51 |
| 山形 | 44 | 6 | 24 |
| 福島 | 90 | 7 | 28 |
| 茨城 | 83 | 18 | 49 |
| 栃木 | 49 | 8 | 27 |
| 群馬 | 69 | 9 | 39 |
| 埼玉 | 90 | 18 | 57 |
| 千葉 | 79 | 11 | 48 |
| 東京 | 39 | 0 | 0 |
| 神奈川 | 37 | 1 | 2 |
| 新潟 | 110 | 17 | 93 |
| 山梨 | 35 | 5 | 26 |
| 石川 | 41 | 10 | 32 |
| 福井 | 35 | 7 | 21 |
| 山梨 | 58 | 11 | 40 |
| 長野 | 120 | 22 | 74 |
| 岐阜 | 96 | 17 | 91 |
| 静岡 | 73 | 9 | 29 |
| 愛知 | 88 | 9 | 35 |
| 三重 | 69 | 11 | 50 |
| 滋賀 | 50 | 8 | 35 |
| 京都 | 44 | 4 | 22 |
| 大阪 | 44 | 4 | 10 |
| 兵庫 | 88 | 14 | 60 |
| 奈良 | 47 | 7 | 37 |
| 和歌山 | 50 | 10 | 30 |
| 鳥取 | 39 | 12 | 34 |
| 島根 | 59 | 16 | 57 |
| 岡山 | 78 | 12 | 46 |
| 広島 | 79 | 19 | 62 |
| 山口 | 53 | 10 | 44 |
| 徳島 | 50 | 9 | 34 |
| 香取 | 37 | 6 | 22 |
| 高知 | 69 | 17 | 66 |
| 福岡 | 53 | 10 | 36 |
| 佐賀 | 96 | 16 | 60 |
| 長門 | 49 | 10 | 47 |
| 熊本 | 79 | 24 | 77 |
| 大分 | 90 | 16 | 69 |
| 宮崎 | 58 | 14 | 56 |
| 鹿児島 | 44 | 10 | 37 |
| 鹿嶋 | 96 | 21 | 86 |
| 沖縄 | 52 | 8 | 33 |
| 計 | 3184 | 527 | 2059 |

グラフ1 全国の法定協議会の設置数の推移



(出典) 市町村自治研究会編『市町村合併特定法』ぎょうせい、743頁。

※埼玉県幸手市と茨城県五霞町、岐阜県中津川市と長野県山口村の越県合併の法定協議会は、それぞれの県にカウントしているため、法定・任意協議会数の実数は525。協議会参加市町村数は、重複する自治体を除いてカウントしている。(1日現在、毎日新聞調べ)
(出典)「毎日新聞」2003年8月17日。

V 平成の大合併の課題

(1) 合併困難な町村をどうするか

注目すべきは、強制合併といわれた明治、昭和の大合併でも小規模町村がいくつも生き残っていたことである。明治の大合併が終了した1898年の数字で、人口1000人未満の町村は1384も存在し、全国1万4027町村の9.7%を占めていた。昭和の大合併でも都道府県が合併計画を策定したとき、一定規模の町村は困難とみなされていた。昭和の大合併後の1962年9月1日時点で、人口8000人未満の町村が899もある。その割合は、全国2898町村の実に31%であった。一方で合併後、こうした地域の維持・発展は国家レベルの課題になった。昭和の大合併後の65年に山村振興法が制定され、70年には過疎地域対策緊急措置法（現在の過疎地域自立促進特別措置法）が制定されるなど、次々と地域振興立法が制定された。これらの背景には、都市部に集中した高度経済成長の分け前を配分するという目的があったかもしれない³⁸⁾。ところが、大森彌氏が「国の強力な合併促進策にもかかわらず、例えば一島一村とか地理的には孤立している中山間地の町村の場合は、合併といっても、現実には無理があり、そのメリットもない。また、周辺事情から合併を見送らざるを得ない市町村もある。悩みに悩み抜いたすえに、このまま行きたいと決心した町村もある。そうした市町村を、あたかも悪者のようにみなすのは筋違いである」³⁹⁾と、指摘するように、今回の平成の大合併は、地理的に合併困難な中山間地の小規模町村や離島町

38) 小原前掲書『これでいいのか 平成の大合併』141～142頁参照。第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）では合併困難な地域について「都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね人口1万人未満を目安とすることとするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要である」となっており、沖縄の離島町村のように本島からかなり離れた離島町村については明言することを避けている。このことが離島町村にとっては、合併に踏み切るべきかどうか逡巡しているところではなからうか。

39) 大森前掲論文「骨太方針の呪縛から放たれる」。

村も画一的に合併を推進されている。ところが地理的にどうしても無理な地域もある。そこで合併困難な町村をどうすべきかについて考えてみたい。

（ア）離島町村の合併をどうするか

ここでは多くの離島町村をかかえている沖縄県の事例を中心に考えてみたい。これまで一島一村を掲げてきた離島の住民には「海を超えた合併は島を衰退させる」「役所に簡単に行けなくなる」などの懸念が根強く合併に消極的である。今年4月には離島の14町村が「国は全国画一的な推進策で半ば強制的に合併を勧めているが、地域の個性をなくすもので到底容認できない」⁴⁰⁾との決議を採択した。多くの離島町村を抱えている沖縄県の場合、52市町村のうち、2市6町9村が離島である。特に伊江村、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村、伊平屋村、伊是名村、伊良部町、多良間村、竹富町、与那国町は、一島一村（町）で成り立っており、合併には消極的であり慎重である。国が進める離島町村を含めての画一的な合併にはかなり無理ある。その一つとして那覇市と南風原町と周辺の6離島町村、石垣市と与那国町、竹富町の合併構想があるが、離島町村は合併に極めて消極的である。地理的に考えてかなり厳しいものがあるように思える。那覇からの距離で南大東村、北大東村は360km（単純に考えると東京から名古屋までの距離に相当する）、粟国村は61km、渡名喜村は58km、渡嘉敷村は31km、座間味村は40kmも離れている。石垣地域の合併では竹富町は、竹富島、西表島、小浜島、黒島、新城島といった多くの離島からなっている。しかし石垣市と距離的に近いし、しかも役場も石垣市にあり、海を隔ててはいるものの、他の離島町村とは事情が違う。ところが与那国町の場合には、石垣市と海を隔てて120km以上も離れており、他の離島町村と同様に合併には消極的にならざるを得ないのが実情であろう。さらに宮古地域（平良市、下地町、城辺町、上野村、伊良部町、多良間村）の場合、伊良部町（宮古島から5km）と多良間村（宮古島から67km）が離島である。果たして海を隔てての合併が可能であるのか、大い

40)『沖縄タイムス』2003年4月19日。

に議論し検討すべきである。勿論、離島の合併は沖縄県だけでなく鹿児島県、長崎県、新潟県等でもあるが、沖縄県の場合には外海離島であるうえにその距離があまりにも遠すぎるところに他の県とは違った合併の困難さがある。平成の大合併の大きな課題の一つは、これら離島町村の合併をどのように考えるかである。特に期限が押し迫っている中で十分な議論をせずに合併した場合、離島町村にとって合併が村を崩壊させてしまうという危険性も孕んでおり、慎重に進めるべきである。第27次地方制度調査会の副会長を務め、今回の平成の大合併にも大きな影響力のある西尾 勝氏は「沖縄の（離島の）ように一つ一つの島が村をなしているときに、いくつかの島を合併して一つの村なり町なりに再編したとしてもそれほど大きな合併の効果があるのか。ゼロとは言いません。ある程度はあると思います。だから合併は否定はしません。しかし他所の本当に陸地でつながっているケースと違いましてどんなに合併してもぎりぎり最後は島の中でみんな自治をやらざるを得ないということは変わらないのではないのでしょうか。そうだとすれば、別のやり方が沖縄にはあっていいのではないか、そういうふうに思うわけです。ですから22（の市町村）に無理やり再編することが最善の方策とは言えない」⁴¹⁾と、沖縄の離島の合併には意外なほど慎重であり、そのメリットにも疑問を呈していることは大いに注目すべきである。また、昭和の大合併に携わった経験もある元自治事務次官（現地方自治研究機構理事長）の石原信雄氏が「沖縄の立地条件は本土とはかなり違う。例えば南北大東が沖縄本島のどこかと合併したって意味がない。与那国と石垣を一緒にするのも無理がある。合併が困難な所は、そこで自立していくことを模索せざるを得ないと思う。そういう所は、港湾整備など大規模な事業は県が補完したらいい。住民サービスをどう守っていくか、県ともども考えていくしかない、合併は地域によって様相が違う。画一的に議論してはいけない」⁴²⁾と述べているように、外海離島からなっている沖縄の

41) 沖縄自治研究会での講演「道州制と沖縄の自治の新たな可能性」2004年1月10日。

42) 「琉球新報」2003年3月3日。

離島町村の合併は本土の離島町村の合併よりもかなり困難である。合併せずに町村を維持する方策を検討すべきであるという西尾氏、石原氏の考えは、沖縄の離島町村の合併を考える際に重要な提案ではないか、大いに傾聴する価値がある。市町村合併を検討する際には、地理的な立場から可能であるかどうかの検討は不可欠である。離島町村のようにどうしても合併困難な地域は、合併せずにこれまで通り存続できる方策を模索することが国の責務ではないか。勿論、合併困難な離島町村は職員、議員の数を減らすなど歳出を抑える努力をすべきであることは言うまでもない。これまでのような補助金行政を期待することはできない。創意工夫によるまちづくりによって可能な限り自律性を高めることが必要である。因みに、現在合併に揺れている沖縄の離島町村の2002年の普通交付税と特別交付税の総額は、渡嘉敷村683,982（単位千円、以下同じ）、座間味村833,521、粟国村744,186、渡名喜村484,978、南大東村1,084,128、北大東村696,380、伊平屋村1,064,691、伊是名村1,393,358、伊良部町2,277,024、多良間村948,892、竹富町1,206,776、与那国町1,251,063で、合計12,668,979である⁴³⁾。

沖縄の離島町村に仮に従来どおり地方交付税を配分するにしても、その額は決してわが国財政に大きな負担を与える額ではない。逆に国の方針通り何割かを削減したとしても財政難を好転させる額ではない。この額は離島のすばらしい自然を守りわが国の経済水域を確保する必要経費と考えることはできないか。

（イ）大規模町村の合併をどうするか

表3にみるように、北海道の合併協議会の設置数は他府県に比べて少ない。北海道の場合、現在の市町村の規模でも大きすぎるぐらいであり、あまり合併を検討してこなかった。しかし、平成の大合併の波は、北海道にも例外なく押し寄せた。そこで、道庁では、平成12年9月に「市町村合併

43) 地方交付税については、沖縄県企画開発部市町村課編『沖縄県市町村概要』（平成15年3月）参照。

推進要綱」を策定し、合併を推進した。この要綱においては、合併の検討素材として212の市町村を合併して93の市町村に再編することが提示された。しかし、道庁が提示した合併パターンによると、例えば、93の市町村のうち香川県よりも広くなるパターンが13にもものぼることなどから、「現実的でない」との批判が出た⁴⁴⁾。果たして香川県よりも大きな規模の市町村が基礎自治体として住民の声を十分に反映できるかどうか疑問である。

長野県は市町村の数が、北海道に次いで全国で2番目に多い120市町村を抱える。合併を考える場合、各地域を急峻な山々が隔てる山岳県という地理的な事情を考慮しなければならない。このため、今回の平成の大合併までは、県としては各市町村の自主性を重んじ、合併パターンを提示してこなかった。しかし、このような長野県にも「平成の大合併」は例外ではなく押し寄せてきた。本来ならば地理的に合併困難な町村を困惑させている。例えば、栄村は面積が274km²で全国の町村の平均面積104.04km²の2.63倍とかなり広大であり、しかもその93%を山林原野が占めており、人口はわずか2678人(02年10月現在)である。果たしてこのような地域も画一的に合併する必要があるのか疑問である。合併以外の活性化の方策を模索することが賢明ではないか⁴⁵⁾。高橋彦芳・栄村村長が「栄村は合併が困難な地域。合併すると八十キロ向こうに市役所ができちゃう集落がある。画一的な合併は不適切だ」⁴⁶⁾と指摘するように、その地理的な状況を配慮しなければ、メリットよりもデメリットが多くなり合併の意義がなくなる。栄村では2003年2月22日、「平成の大合併」に対し、小さな町村の存在意義を訴える「小さくても輝く自治体フォーラム」が開催された。国の「強制合併」に異論を唱える全国の町村長45人がはじめて一堂に会した。高橋村長は「住民自治は小さな町村から生まれるもの」⁴⁷⁾と、小規模町村こそ住民自治が上手く機能することを力説し、国の合併に異議を唱えた。

44) 「地方自治職員研修」臨時増刊号69『合併する自治体、しない自治体』「自治体職員研修」編集部・編、155頁参照。

45) 小原前掲書『これで良いのか平成の大合併』42～43頁参照。

46) 「琉球新報」2003年4月2日。

47) 「毎日新聞」2003年2月23日。

沖縄県におけるこのような事例としては、県が合併のパターンとして示している、国頭村（194.80km²）、大宜味村（63.12km²）、東村（81.79km²）の合併であり、特に国頭村の場合、現在でも全国の町村の平均面積104.04km²をはるかに超えており、合併によりその規模は、339.71km²となり、全国の町村平均のおよそ3.27倍の規模となる。仮にその規模となった場合でも公共交通機関が十分に整備されているならば、役場までの距離もさほど問題にならないが、現状の交通事情から考えると役場までの距離は今までよりもかなり遠くなり、不便になることは間違いない。よく合併のデメリットとして「合併すると役場までの距離が遠くなる」ということが挙げられるが、この地域の場合にはこのデメリットが顕在化することは間違いない。このデメリットを克服することが可能であるのか大きな課題であるといえよう。さらに合併を困難にしているのは、3村とも過疎地域であることである。果たして過疎地域間の合併で新たな展望を見出せるのか、またそれが見出せるような合併でなければそのメリットがない。この地域における合併を論ずる際には、このような点を十分に検討する必要がある

（ウ）離島町村の代表者をどう確保するか

離島町村の合併を議論する際の大きな課題は、どのようにして合併後に離島町村から議員を出すかということである。先述した沖縄県が進めている那覇市と座間味村、渡嘉敷村、渡名喜村、粟国村、南大東、北大東の合併、石垣市と竹富町、与那国町の合併、平良市と下地町、城辺町、上野村、多良間村、伊良部町の合併を検討するときにも離島側が挙げる合併のデメリットの一つが、議員数が激減するのではないかという不安である。確かに現行の選挙制度のもとでは恐らくどの離島町村も議員を出すことは厳しくなるであろう。離島町村の合併を検討する際には、どのようにして離島町村の代表者を確保し、その地域住民の声を議会に反映するのかという極めて解決困難な課題がある。巷間言われていることは、選挙制度を小選挙区制にすることによって離島町村も代表者を出せるようにすることであるが、そう簡単に実現できるものではない。「議員は島から一人も出せなく

なるだろう。これは恐怖だ」「島の暮らしは島で生活した者にしか分からない面がある。合併するのであれば、島の声を中央に届かせる仕組みを求め」(上原睦夫・渡名喜村議長)。「合併を前提にすれば、任意協議会の中で、合併特例などの離島議員枠を確保しなければならない」(比嘉健蔵・渡名喜村村長)⁴⁸⁾。このように離島住民にとって代表者が送りにくくなることに大きな不安がある。離島の合併を議論する際には、住民が納得できる代表選出の方法を考案できなければ、合併への道程は厳しいのではないか。このような離島住民の声にも大いに傾聴すべきであろう。

(2) 地域自治組織のあり方

これまで見てきたように、合併可能な地域もあるが、市町村によっては陸続きではあっても山間地で尾根や谷によって隔てられ、地理的に合併困難な地域もある。さらに、沖縄県の多くの離島町村のように海を隔てているために、合併が困難な地域もある。このような地域も合併せざるを得ないならば、合併後にこのような地域の声を反映できるように制度的に工夫すべきであろう。今回の平成の大合併での課題の一つは、このような合併困難な地域の町村を合併後どのようにしてその地域住民の自治を守り、声を行政に反映させるかである。地方制度調査会の答申も「基礎自治体には、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要である。……こうしたことから、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との共同の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できるとすべきである」⁴⁹⁾と、今後の自治のあり方としてその必要性を指摘している。「西尾私案」でも「特に、市町村合併によって形成された新しい基礎的自治体においては、旧市町村単位に創設される自治組織について検

48) 「琉球新報」2003年2月21日。

49) 総務省第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」11頁。

討を進める必要がある。これについては、現行の合併特例法における地域の意見を反映させる仕組みである地域審議会の制度に加え、新たな制度を検討する必要がある。このような自治組織の制度を創設することにより、基礎的自治体を自治体運営の単位として構成しつつ、当該地域の住民が自らの発意と負担で地域を主体的に運営していくことができるのではないか⁵⁰⁾と、その必要性を述べている。市町村合併によって市町村域が拡大すれば、住民と行政の距離が遠くなる。多くの合併市町村で周辺地域は寂れるのではないかという懸念がある。こうした中、全国町村会や北海道など一部自治体は住民自治を確保する手段として、合併した自治体内部に一定の権限を持つ住民自治組織を設置する構想を提唱した地方制度調査会も「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」に、住民自治の強化などを目的に掲げた地域自治組織の制度化を盛り込んでいる。

一口に地域自治組織といっても、合併の現場が掲げる課題によってそのデザインは以下に見るように、様々な型が構想されている。地域自治組織の制度化に当たっては、市町村が自由に裁量を発揮できる余地をできるだけ残す工夫が必要になってくる。

ア) 特別地方公共団体タイプと行政区タイプ

地方制度調査会が「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」（平成15年4月30日）で提示した構想は、「特別地方公共団体タイプ」と「行政区タイプ」である。合併後、地域自治組織を必要と判断した市町村は、どちらかを選択できる。特別地方公共団体タイプは法人格を持ち、公民館や集会所の運営方法、住民に身近な環境整備といった地域に密着した「地域共同体的な事務」を独自の判断で実施することなどを想定している。また、議決機関の議員は公選とし、執行機関メンバーの互選による「間接公選首長型」とするか、基礎的自治体の長による選任とする。課税権や地方債の発行権は認めず、財源は基礎的自治体からの移転財源が原則である。

50) 西尾勝「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」1頁。<http://homepage3.nifty.com/zenshow/page054.html>。

しかし地域独自の事業については、住民から負担を求める方策を検討する必要があるとしている。

一方、法人格を持たない行政区タイプは、「基礎的自治体の組織の一部として事務を分掌する」とされ、特別地方公共団体タイプに比べると独立性は弱い。地域自治組織の「長」と諮問機関としての「地域審議会」で機関を構成するが、長は基礎的自治体の首長が任命する。地域審議会の委員の選任方法についても、「公選や住民総会による選出を可能とする」とするに留めている⁵¹⁾。

同調査会の最終答申（平成15年11月13日）では、この二つのタイプが考えられるが、一般的制度としては、基礎自治体としての一体性を損わないことにも配慮して a) 行政区タイプを導入すべきである。ただし、市町村合併に際しては、合併前の旧市町村が果たしてきた役割を踏まえ、合併後の一定期間、従前のまともにも特に配慮すべき事情がある場合には、合併前の旧市町村単位に b) 特別地方公共団体タイプを設置することが適当である、と答申している⁵²⁾。

イ) 地域自治政府構想

長野県南部の天竜川沿いに広がる下伊那地方は、香川県とほぼ同じ面積に1市17町村が肩を並べる。人口は20万人にみたく、10万人の飯田市を除けば、山谷の斜面に集落が点在する過疎地域である。地理的には合併困難な地域である。ところが、ここにも「平成の大合併」の波は押し寄せている。

長野県飯田市など18市町村で作る南信州広域連合が「地域自治政府」という耳慣れない組織名を公表した。これは仮に合併した場合の行政形態を検討した上で打ち出された新システムである。合併には必ずしも賛成ではないが、このままでは生き残れない。しかし、香川県にも匹敵する広大な

51) 「時事通信」iJAMP NEWS, 2003年7月8日／官報速報, 特集 地域自治組織の行方 (1) 参照, 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」11～13頁に詳しい。

52) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」11～12頁参照。

1 自治体となった場合に地元の声は行政に届くのか。試行錯誤の末に出た結論が「地域自治政府」構想であった。住民の直接選挙で選ばれた代表で構成する小さな政府を、合併後の旧市町村ごとに設ける構想である。この地域自治政府の場合、直接選挙で選出されるのは、自治政府の意思決定機関となる「地域委員会」である。地区人口に応じて配分される数人から十数人の委員は住民の直接選挙で就任するが、無償ボランティアである。しかし、その意思決定には効力があり、公園や農道などのインフラ整備から生涯学習にいたるまで、暮らしに密着した施策が保障されている。市は地域委員会に財源を分配するが干渉はせず県との折衝や徴税、保健などの広域的な業務のみを担当する。しかし、条例制定権はなく財源も市からの移転財源が中心となる。委員会の事務局は旧町村役場などに設置される支所が担う。自治政府の創設・解散は地域住民が自主的に選択できるようにする⁵³⁾。

南信州広域連合が自治政府構想を打ち出した背景の一つには、18市町村の面積が香川県をも上回る広大さになる上、各地域が尾根や谷で隔てられ、地域特性が大きく異なる点がある。この構想は、このように慣習さえも異なる地域の多様性を合併後も維持しようとの発想である⁵⁴⁾。

このように地域自治政府構想は旧自治体の歴史、文化はそのまま受け継ぎながら、緩やかに旧自治体が連合して新しく誕生した自治体を運営していく手法である。地理的に通常の合併パターンが無理な地域で住民が考え出した自治組織のパターンとして注目されている。

ウ) 地域振興局構想

この地域振興局構想は北海道、ニセコ町の逢坂誠二町長が「中心部だけが栄えて周辺部が寂れたのでは住民自治が守れない」として、有志市町村長による「提言・実践首長会」を通じ、この構想を発表したものである⁵⁵⁾。

53) 「毎日新聞」(特集 合併と自治のゆくえ下) 2003年5月3日参照。

54) 「時事通信」iJAMP NEWS, 2003年7月10日/官報速報, 特集・地域自治組織の行方(3)参照。

55) 「時事通信」iJAMP NEWS, 2003年7月9日/官報速報, 特集・地域自治組織の行方(2)参照。

市町村合併によって役所機能を集約化して本所と支所に分け、行政面積を拡大するだけの合併では、周辺部の衰退が懸念される。そこで合併による周辺部の変化を最小限に抑え、同時に、合併前の地域の自治を守るための工夫が必要である。その工夫の一例として、法令上の自治体としては一つだが、運用上は旧自治体を独立した自治組織とみなす連合的なものをイメージしている。役所を本所と支所に二分せず、広域的に処理すべき国民健康保険事務や総務系の仕事を除き、その地域に密着した地域振興にかかる機能を旧自治体の役所に残す。その役所は一定の予算執行権を与えられた「・・・地域振興局」などの名称にして、局長を置く。局長には副首長的な特別職の地位を与え権限を強化する。特別職の構成は、首長1名、局長（副首長）数名、収入役1名、教育長1名とする。議会は連合議会（法令上の議会）と旧自治体のボランティア色の強い議会の二種とする。連合議会の議員は、全町一区で選出するのではなく、旧地域に配慮した方法で選出する⁵⁶⁾。表4にみるように各地でいろいろな自治組織のあり方が検討されている。新たな自治の芽ばえとして大いに注目したいものである。

56) 「ガバナンス」ぎょうせい、2003年1月号、41頁参照。

表4 各地の主な地域自治組織構想

| 提言者 | 特 徴 |
|-----------------------|---|
| 日本都市センター | 「近隣政府」として4タイプを提言。基礎的自治体からの独立性が最も高いタイプは課税権を持つ。合併対策より住民自治強化が目的。 |
| 北海道 | 合併後の旧市町村単位に特別職がトップとなる「局」と住民代表による「審議会」を設置。 |
| 京都府（市町村行財政研究調査会ワーキング） | 目的は合併による規模拡大と住民自治の両立。現行法で設置可能な「地域自主組織」から権力的事務も扱う「地区自治体」まで3タイプを提示。 |
| 兵庫県 | 合併市町を対象に、現行法で可能な旧市町村役場の機能維持策を示す。 |
| 山田孝夫前北海道東川町長 | 合併後に旧町村単位に自治区を設置。自治区委員は公選とし、委員の中から区長を互選。身近な行政サービスについて協議。 |
| 長野県諏訪地域6市町村任意合併協議会 | 旧市町村単位に「地域局」を設置し、首長が議会の同意を得て常勤特別職の地域助役（地域局長）を任命することなどを柱にした「分権型合併」を新市建設計画に明記していく。 |
| 三重県伊賀地区市町村合併問題協議会 | 小・中学校区単位に「住民自治協議会（仮称）」を設置。各種団体の代表と公募などの自発的参加者による運営委員会を設ける。行政から身近な業務を受託するほか、まちづくり計画の策定など地域課題に関する住民の意見を行政に反映。 |
| 安芸高田市（平成16年3月誕生） | 新市内の30数区域で「地域振興会」を設けるなど、旧町域よりも、より住民に近いエリアで小さな自治を確保。 |
| 島根県浜田市、旭町まど4市町村合併協議会 | 合併による周辺町村対策として、旧町村単位に住民自治区を設置。区長（地域の予算執行権を持つ）は公選により地域で選出することも検討。 |

出典) <http://town.yagi.kyoto.jp/gappei/2/g4.htm> 参照。

VI おわりに

市町村合併の現状と課題について、これまでの多くの先行研究を参照しながら考えてみたのであるが、改めて合併の難しさを痛感した。しかし、市町村長、議員、住民、研究者もこの課題を回避することなく真正面から立ち向かい、わが国の自治の姿を模索・検討し創造すべきであろう。また

日頃、自治についてあまり考えることのない住民にとっても、自分達が住んでいる自治体の現状について考えるいい機会になるのではないか。

平成の大合併の要因の一つは、地方分権の推進であり、これまでのような国依存の発想から地域が主体となった行政を展開していかなければならないことは言うまでもない。ところが今回の合併の推移を見ていると、残念ながら、建前は「自主合併」となっているが、実態は国主導の合併になってしまったのが実状である。わが国には住民自治は根付いていないのではないかということを感じざるを得ない。国から多くの特例措置を提示されるまでは、合併の動きはほとんどなかった。地方自治の立場からは「合併するにせよ、しないにせよ」もっと市町村が主体的に関与すべきである。あまりにも国主導の合併になり過ぎたのではないか。行政も住民もこのことを教訓にして今後の「まちづくり」にもっと主導権を発揮するようにしなければ、真の地方自治を実現することは極めて困難である。

さらに、今回の市町村合併を契機に全国各地で住民投票を通じて行政への関心が高まり、住民と行政の協働による「まちづくり」の方向にわずかでも近づいて行くなれば、たとえ合併は実現できなかったとしても、合併論議の大きな成果の一つになるのではないか。合併したから良い自治体ができるのではなく、合併後の行政は、住民と行政が「協働」の「まちづくり」ができるかどうか如何である。これまでのような行政任せのやり方ではなく、行政への「住民参加」「住民参画」の「まちづくり」を行政と住民が議論しながら模索していかなければならない。合併後の自治体はこれまでの国主導のまちづくりから脱却し、住民主導のまちづくりを創造すべきである。