

第2章 合併推進過程における都道府県の役割

「平成の大合併」の推進という政策の対象は、言うまでもなく、合併の当事者たる市町村であった。だが、日本の「地方自治行政」の常として、中央政府が市町村にその意思・意向を到達／貫徹させようとする場合、往々にして中間に位置する都道府県を利用する。それは、合併推進政策においても例外ではなかった。しかし、都道府県も一個の自治体である以上、どこまでの役割を引き受けるかについての選択権を留保しているはずである。本章は、「平成の大合併」推進の過程において、中央政府が都道府県にいかなる役割を期待し、それを受けた都道府県が実際にいかなる役割を果たしたのかを明らかにすることをもって目的とする。

第1節 自治省第1次指針まで

（1）地方分権推進委員会第2次勧告・地方分権推進計画・自治省第1次指針における都道府県への要請

平成の大合併の推進について、中央政府が都道府県に一定の役割を求めたのは、前章ですでにその内容を紹介した地方分権推進委員会の第2次勧告と、それを受けて閣議決定された地方分権推進計画が嚆矢である。

この第2次勧告および推進計画を受けて、自治省が1999年8月6日に「市町村の合併の推進についての指針」（以下、「第1次指針」）を発したことも、また前章で述べた通りである。この指針は、「都道府県は、〔中略〕市町村合併を自らの問題と捉えたうえで、積極的に働きかけ、市町村の取組を促すことが期待される」とした上で、都道府県に対し、市町村合併支援の基本方針とするべき「市町村の合併の推進についての要綱」を2000年中のできるだけ早い時期に策定するよう求めた。また、都道府県による具体的な支援策として、「市町村建設計画に掲げられた都道府県事業を重点的に実施するとともに、合併に伴う特別な補助金の交付又は補助金の優先採択など市町村事業に対する財政的な支援を行う」こと、「総合計画をはじめとする各種計画等において、圏域の設定を見直す」こと、「あらゆる行政分野において、市町村合併が円滑に推進されるよう配慮する」こと、「事務処理の特例制度を積極的に活用」して合併自治体に権限移譲を図ることなどを挙げている。

（2）合併推進要綱の策定

都道府県は、「第1次指針」における「市町村の合併の推進についての要綱」の策定の要請にどのように応えただろうか。最初にこれを策定したのは徳島県であり、「第1次指針」から4か月後の1999年12月7日であった。だがその後、「第1次指針」が言う「2000年のできるだけ早い時期」、これをやや幅広にとつ

て同年の上半期までを見ても、この期間に策定したのはわずか6県（熊本・山梨・香川・宮城・岩手・秋田）にとどまった。2000年末になると22道府県が加わり、策定済みはようやく29道府県となる。2001年の年明けになると策定が相次ぎ、2000年度内に46都道府県が策定。残る群馬県のみが年度をまたいで策定し（2001年4月9日）、「第1次指針」から1年8か月でようやくすべての「要綱」が出揃うこととなった。

群馬県は、小寺弘之知事が「政府が言っている『自主的合併を強力に進める』という言葉には戸惑いを覚える。私は、上からの押し付けや、単に効率性のみに着目した画一的な合併の姿勢は取っていない」¹、「県から、県内はいくつ（の市町村）になりなさいなどと指示すべきものではない」²として具体的なパターン提示に慎重な姿勢を示していた（ただし、「要綱」には広域市町村圏を基本とするパターンが示された）。このように、「要綱」策定のスピード感については、必ずしも自治／総務省の思い通りにはいかなかった。

「第1次指針」は、「要綱」の内容について、「市町村の地域の現況と今後の展望」「市町村の行財政の現状と今後の見通し」「市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処」「市町村の合併のパターン」「市町村合併に関する都道府県及び市町村の取組」という5つの事項を盛り込むことが適当であるとし、さらに、それぞれの事項について、書き込むべき内容や留意すべき点を事細かに示している。各都道府県は、これにほぼ沿った構成と内容で「要綱」を作成したと言ってよい。とりわけ、「市町村合併のメリットに関連する内容に至っては、〔中略〕〔第1次指針〕をそのまま転載していると思われる」ケースが多かったことは、すでに指摘されているところである³。ただし、福島・長野・兵庫の3県が明確な合併パターンを示さなかったことは注目される。このうち福島県と長野県は、佐藤栄佐久・田中康夫両知事が、県が合併推進の旗を率先して振ることに懐疑的であり⁴、兵庫県も貝原俊民知事が、市町村合併が「必ずしもよいとは思わない」と慎重姿勢であった⁵。パターン不提示に、これら知事のスタンスが影響していたことは間違いないだろう。

それでは都道府県は、「要綱」をどのように策定したのだろうか。いくつか具体例を見ておきたい。島根県では、2000年12月に民間有識者で構成される島根県広域行政推進検討委員会が合併パターンを含む報告書を提出し、これを受けて2001年3月に「要綱」を策定した⁶。ただ、委員会報告書の内容も、実際には相当程度を事務局である県庁が作成したという。その作成にあたっては、まず「水面下」で県内市町村の意見を聞き、また、報告書が公表された後も、市町村（行政関係者・住民）への説明と意見交換を行った。合併パターンを作るにあたっては、すべての市町村がいずれかの組合せに含まれるようにし、1万人という人口規模を意識していたという。県では複数のパターンを示すこととなったが、これは、市町村の自主性を尊重するという県の基本的立場と、「水面下」で聴取した首長の思惑への配慮を背景とする、「迷いながら」の選択だったという。複数パター

ンの提示は、市町村の独自の動きを誘発し、パターン通りでない合併が行われるようになっていった。県庁の当時の担当者は、「これだけ合併を進めるのであれば、合併の組み合わせについて県としての意思をもっと強く出すほうがよかったかもしれないと思うが、当時は、本当に市町村の意思を尊重していた」と振り返っている。

他県においても、「要綱」作成にあたって市町村関係者、とりわけ首長の意向への配慮が見られる。熊本県では、すでに 1998 年度に「市町村合併調査研究事業」を行っており、その一環として、県内すべての市町村長に合併に関するアンケートを行った上、訪問調査まで実施していた⁷。新潟県でも、副知事クラスが県内すべての市町村の首長のもとに出向き、意見聴取を行った。この場には、すでに県が作成した合併パターンの案を持参し、感触を確かめていたという。

「要綱」案の作成主体について、島根県では、地域の事情がわからなければ作れないという考えから、コンサルタントは入らず、すべて県職員が作成した。一方、宮崎県では、ベースは地元のシンクタンクに委託して作らせた。ただ、最終的な策定に至るまでには、県庁の市町村課から市町村へ基礎資料を提供した上で、市町村合併懇談会を設置するなど、やはり関係者の意見を聴取していった。また、合併パターンを作成するためのクラスター分析にあたっては、指標選びに県が大きく関与した。その他、山梨・和歌山・徳島・鹿児島各県もシンクタンクに委託をしており、鹿児島県以外の 3 県が委託したのは地元のシンクタンクであった⁸。

第 2 節 総務省第 2 次指針

（1）第 2 次指針における都道府県への要請

2001 年 3 月 19 日、総務省は「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、「第 2 次指針」）を発した。この時点で、都道府県による「要綱」の策定はほぼ済んでおり（37 都道府県が策定し、「第 2 次指針」の発出後 10 日以内にさらに 9 府県が策定）、この指針は、タイトルが示す通り、「要綱」策定の次になすべきことを示したものであった。その内容は、おおむね以下の通りである。

- ・ 2001 年中のできるだけ早い時期に、知事を長とする市町村合併のための全庁的な支援体制＝「支援本部」を設置すること
- ・ 市町村合併に関する情報の提供や各種の相談に対応するため、本庁及び支庁、地方事務所等に相談窓口を設置すること
- ・ 合併の気運を醸成するため、市町村や住民を交えたシンポジウムを開催すること
- ・ 2001 年中のできるだけ早い時期に少なくとも数箇所を合併重点支援地域として指定すること

- ・ 指定した重点支援地域に対しては、啓発事業の重点的实施、合併協議会に対する人的支援、市町村行財政の長期見通しの作成支援などの調査研究、合併協議会において継続的な検討が行われるようにするための配慮（協議不調時の調整、合併協定項目に関する調整、市町村建設計画の策定における助言など）といった具体的支援を行うこと
- ・ 重点支援地域に指定後 1 年以内に合併協議会が設置されない場合には、必要に応じて、地方自治法第 252 条の 2 第 4 項及び市町村合併特例法第 16 条の 2 第 1 項の規定に基づき、当該地域の市町村に対し、合併協議会の設置についての勧告を行うことを検討すること

（２）「支援本部」の設置

都道府県は、「第 2 次指針」にいかに応えたのだろうか。ここでは、「支援本部」の設置状況について見ておきたい。最初にこれを設置したのは長崎県（名称は「市町村合併推進本部」）で、「第 2 次指針」に半年ほど先立つ、2000 年 8 月 30 日のことであった。設置は、同月 21 日に県が策定した長崎縣市町村合併推進要綱に根拠づけられていた。同県の金子原二郎知事は、市町村合併の推進にきわめて積極的な立場をとっており、すでに県には 1999 年の 4 月（すなわち、「第 1 次指針」が出されるよりも前）に地方課内室として市町村合併推進室を、5 月に各部局次長をメンバーとする庁内推進会議が、それぞれ設置されている。

長崎県に続くこと 20 日弱の 9 月 18 日に、「広域合併推進本部」の名称で全庁的支援組織を設置した広島県（01 年 4 月に「市町村合併推進本部」に改組）も、藤田雄山知事が合併推進に積極的であり、1999 年の末からすでにその設置を検討していた⁹。さらに両県のほか、山口（12 月 11 日）、熊本（同 12 日）、茨城（01 年 2 月 8 日）、滋賀（同 19 日）の各県が、「第 2 次指針」前に全庁組織を設置している。「第 2 次指針」に「支援本部」の設置が盛り込まれたのは、おそらくこのような「先発組」の取組を受け、それを全国に波及させようという狙いがあったのだろう。

「第 2 次指針」の発出後、各地で雪崩を打ったように設置が進んだ。既述のように、市町村に配慮をしつつ合併パターンまで示すという、具体的かつセンシティブな作業を重ねながら進められた「要綱」の策定に比べれば、知事を本部長、部長級を構成員とする〈象徴〉的な組織の設置は、比較的容易に実施できる作業だったためであろう。かくして、2001 年上半期中に 27 県がこれを設置し、同年末までに設置済みは 44 都道府県となった。残る 3 県中、群馬は 02 年 1 月 21 日に設置したが、高知は 5 月 21 日、富山は 7 月 22 日と年度をまたぐことになった。

なお、最後の 3 県に入った（そして、先述のとおり知事が合併推進に積極的でなかった）群馬県は、「市町村合併は各自治体が自主的に行うべきだ」との立場から支援本部を設けず、県単独の補助金を出すなどの合併支援策を採っていたが、法定協議会を設置した県内自治体が県に重点支援地域（後述）への指定を要請し

た際、総務省が支援本部の未設置をとらえて「県に合併を支援する体制がない」とみなし、指定に難色を示したため、設置を決めた¹⁰。この一件は、総務省が都道府県に、実質的な支援策の準備だけではなく、自身が示した政策の形式面にまで従うようを求めていたことを浮き彫りにしている。

（３）合併の検討状況

この時期、各地における実際の合併の検討はどのような状況にあったのだろうか。「第２次指針」直後の 2001 年 4 月時点で、法定協議会の設置はまだ 21 にすぎず、翌 02 年 1 月時点で見ても 34 と、ほとんど増加していない。この時期に設置が急速に進んだのは、協議会の前段階として各自治体が参加する「研究会」であった。その数は 01 年 4 月の 98 から、3 か月ごとに 180、251 と増え、02 年 1 月には 346 となっていた。

この「研究会」というのは、具体的にどのようなものだったのだろうか。総務省調査「合併に関する研究会等が行われている地域について」¹¹にそれをうかがうことができる。参加者の構成は、首長によるもの、議員によるもの、一般職職員によるもの、それらが混成しているものとさまざまである。活動内容を最大公約数的にまとめると、地域の現状分析・将来予測、合併の枠組みやメリット・デメリットなどに関する調査研究や、合併先進地の視察などが挙げられ、さらに、外に向けてシンポジウムの開催やアンケートを実施するケースも見られる。なお、研究会への都道府県による支援の具体例として、宮城県や島根県では職員が県内の合併研究会に参画し、秋田県では研究会による合併に関する調査研究事業に助成金を交付した。

第 3 節 総務省第 3 次指針

（１）第 3 次指針における都道府県への要請

「指針」の第 3 弾は、2002 年 3 月 29 日に出された。「市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組（指針）」（以下、「第 3 次指針」）がそれである。ここではまず、都道府県に対して、合併重点支援地域の指定を一層拡大する（指定のない都道府県は少なくとも数箇所を早急に指定し、それ以外の都道府県でも全域のできるだけ多くの地域について 2002 年度中の早い時期に指定する）ことが求められている。後述するが、「第 2 次指針」においてすでに都道府県に求められていた支援地域の指定は、この段階でもそれほど進んでいなかったのである。

合併重点支援地域においては 2002 年度末までの速やかな法定協の設置が「期待される」とされ、加えて 2002 年度前半までに、支援地域を対象とする、各事業分野における支援策、権限移譲、合併協議会等に対する人的支援、合併協議会において継続的な検討が行われるようにするための配慮、調査研究、啓発事業な

どの具体的支援策を盛り込んだ「都道府県支援本部支援プラン」を策定または拡充することが求められた。一瞥して分かるように、ここで都道府県に求められている具体的支援策の内容は、「第 2 次指針」におけるそれとさして変化はない。なお、総務相を本部長とする内閣の市町村合併支援本部は、2001 年 8 月 30 日に、①地方行財政上の支援策の拡充および関係省庁による支援事業の整備、②市町村合併支援アドバイザー制度の創設、③市町村合併の広報・啓発、④市町村合併支援窓口の設置を盛り込んだ「市町村合併支援プラン」を策定している。ここで都道府県に期待されたのは、まさに「都道府県版支援プラン」の策定であった。

（２）重点支援地域の指定状況

「第 3 次指針」で指定の一層の拡大が求められた合併重点支援地域であるが、そもそも「第 2 次指針」は「2001 年中のでできるだけ早い時期に少なくとも数箇所を合併重点支援地域として指定すること」としていた。両指針を受けた、各都道府県による支援地域の指定状況を見ていこう。

全国で初の指定は、三重県の上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町に対するものであった（2001 年 5 月 28 日）。その後 01 年末までに、26 府県で 54 の地域が指定されているが、とりわけ、11 月 26 日に一挙に 11 地域を指定した広島県（既述のとおり、知事が合併推進に前向きであった）が目立つ。その時点でも 21 の都道府県では 1 か所も指定がなかったことになる。そこで総務省は、2001 年度末の「第 3 次指針」によって、再度の号令をかけたのである。

だが、「第 3 次指針」を受けても都道府県による指定は直ちには進まなかった。以下に示した表からわかるように、指定の動きが本格化したのは、02 年後半から 03 年 3 月にかけてであった。最後まで指定を行わなかった東京都を除く 46 道府県が最低 1 か所の指定を行うに至ったのは、「第 3 次指針」からおよそ 1 年 2 か月後の 2003 年 6 月 1 日（神奈川県による真鶴町・湯河原町の指定）のことである。

図表 I-2-1 合併重点支援地域の指定数（累積）

	指定数	前期からの増加数
2001.12末	54	-
2002.3末	97	43
2002.6末	124	27
2002.9末	166	42
2002.12末	229	63
2003.3末	341	112
2003.6末	396	55
2003.9末	467	71
2003.12末	515	48

このように重点支援地域の指定がスピード感を欠いたのは、当の総務省が示し

た指定の条件に起因していたものと思われる。すなわち「第2次指針」は、支援地域に指定する条件として「気運が盛り上がっている地域」「任意の協議会等が設置されている地域」「都道府県に対して要請がなされた地域」などを「例示」していたのである。任意協議会は、2002年1月末時点でいまだ60しか設置されておらず、都道府県は「気運」の盛り上がりを慎重に見極め、あるいは市町村側からの「要請」を待っていたのであろう。

（3）都道府県支援プランの策定状況とその内容

「第3次指針」は、既述のとおり「都道府県版支援プラン」の策定を求めている。都道府県はこれにどう応えただろうか。また、策定されたプランには、どのような合併推進・支援策が盛り込まれたのだろうか。

何らかの「支援プラン」を策定した形跡のある都道府県は、われわれが確認できた限りで43にのぼる（うち3県は、合併特例法下では策定が確認できない）。ちなみに、策定した形跡が見つけられないのは、新潟・山梨・兵庫・鳥取の4県であるが、これらの県は、1999年3月末から2006年3月末までの自治体減少率がいずれも50%を超える（新潟については68.8%）合併の進んだ県である。都道府県によっては、複数回のプラン改訂を行っているケースが見られるが、われわれが最低1つの版でも現物を収集できたのは32道府県であった。

内容を見てみると、多くのプランにおいて総論的に掲げられていたのは、①合併協議会事務局への県職員の派遣や合併自治体と県の積極的な人事交流、福祉事務所や都市計画事業など市に移行する合併自治体が新たに担うことになる事務への助言や職員研修の実施などの「人的支援」、②合併自治体への「権限移譲」、③合併推進事業や合併協議会の運営、合併後の自治体運営に対する補助金・交付金の交付などの「財政的支援」、④県の出先機関の所管区域の見直し、県の各種広域計画等の見直し、市となるべき要件の緩和、条例・規則等の整備支援などの「行政的支援」であった。これらはいずれも、「第1次指針」・「第2次指針」で示されていた支援策であり、都道府県がこれを忠実に取り入れていたことがわかる。

また、プランによっては、「第3次指針」が言う「各事業分野における支援策」を具体的に列挙しているものもある。そこで多く挙げられているのは、道路の整備促進（合併自治体の一体性を確保するための道路やトンネルの建設など）、交通の利便性確保（路線バスの維持など）、下水道（農業集落排水施設を含む）の整備促進、情報通信の整備（システム統合やCATV・地域イントラネットの整備など）、教育の充実（教職員定数に関する激変緩和措置、統合に伴う学校施設の整備など）、農林水産業の振興（関連事業の優先採択など）、商工業の振興（旧自治体ごとの中心市街地活性化基本計画の策定、商工会の広域化促進など）といったメニューであった。

これらのプランの下に、合併自治体に対してどれだけの支援が実際に行われたのだろうか。岩手県を例にとると¹²、2002～2008年度の間に、支援プランに基づ

いて実施された事業の事業費ベースでの総額は 1,796 億円（うち国費 849 億円：47.3%、県費 563 億円：31.3%）であり、事業費が多かった事業は、公共下水道事業等下水道の普及の促進（364 億円）、市町村合併支援道路事業（319 億円）、補助ダム建設事業（254 億円）、水産物供給基盤整備事業（146 億円）、農業集落排水施設等の整備の促進（124 億円）などであった。なお、支援プランに盛り込まれた事業は、非合併自治体においても行われるものであったので、非合併自治体における同期間・同事業の事業費ベースの総額を見ると 595 億円である。これは、合併自治体における事業費の 3 分の 1 ほどにすぎない。さらに興味深いのは、既述のとおり合併自治体における事業費中の県費負担額は 31.3%に上っていたのに対し、非合併自治体に対する県費負担額は 19.0%にとどまっている。すなわち県は、合併自治体に対して、非合併自治体よりも明らかに手厚く事業費を注ぎ込んだのである。

第 4 節 総務省第 4 次指針

（１）第 4 次指針における都道府県への要請

2003 年 6 月 11 日、総務省は「市町村合併の更なる推進のための今後の取組（指針）」（以下、「第 4 次指針」）を発した。ここで都道府県に求められた役割は、おおむね以下の通りである。

① 枠組み未定地域に対する都道府県による積極的な支援

- ・ 枠組み未定地域に対して必要な助言・調整を実施
- ・ 支援地域に指定後 1 年を過ぎても法定協の設置に至らない地域や、法定協立ち上げの機運が見られるにもかかわらず諸般の事情で関係市町村間の調整が滞っている地域などにおいて、合併協議会の設置の勧告を行うことを積極的に検討

② 合併重点支援地域の指定の拡大

- ・ 合併重点支援地域の指定の一層の拡大を行い、都道府県全域のできるだけ多くの地域について 2003 年度の可能な限り早期の指定を検討
- ・ 任意協が設置されている地域についても速やかに重点支援地域に指定することができる段階に達するよう、都道府県において関係市町村間の調整等に鋭意努められたい

③ 都道府県による市町村合併に対する支援策の充実

- ・ 支援プランの改定等による市町村合併への支援措置の充実
- ・ 条例による事務処理の特例制度の活用により都道府県知事の権限をパッケージ化して合併市町村へ移譲

④ 法定協議会における協議の円滑な進行のための支援

- ・ 法定協議会への人的支援、協議全般にわたる助言、協議不調時の調整、協定項目に関する調整、市町村建設計画の策定に対する助言

- ・合併推進組織の拡充により市町村等からの相談に応じやすい体制を整備

⑤市町村合併に関する積極的な情報提供・広報

「法定協議会が設置されていない地域など市町村合併に係る具体的な枠組みが未定の地域」＝枠組み未定地域に協議会設置勧告を含む積極的なテコ入れを求めている以外は、これまでの「指針」で求められた方策の継続あるいは拡充を要求するものだと言ってよいだろう。

(2) 合併の検討状況と都道府県の関与

「第4次指針」が出された頃から、合併の現場では、いよいよ法定協議会の設置が本格的に進み出していた。その動向を示したのが、以下の図表I-2-2である。ここから分かるように、法定協の設置数が伸びたのは2003年から2004年上半期にかけてのことであった。

図表I-2-2 法定協議会の設置数

時点	設置数	前期からの増加数
01年1月末	16	
01年4月末	21	5
01年7月末	23	2
01年10月末	28	5
02年1月末	34	6
02年4月末	65	31
02年7月末	95	30
02年10月末	129	34
03年1月末	192	63
03年4月末	296	104
03年7月末	357	61
03年10月末	421	64
04年1月末	488	67
04年7月末	594	106
04年10月末	589	-5

ところで、合併の検討・協議の過程に、都道府県（の職員）は具体的にどのような形で関わったのだろうか。法定協をはじめとする「現場」への県庁職員の派遣は、これまで見てきたように自治／総務省の累次の「指針」にも「人的支援」という呼び方で含まれ、実際に各都道府県で広く見られた方策である。例えば島根県では、①現地に駐在する職員を合併協議会に派遣し、協議を支援する「職員派遣」、②籍を各地の総務事務所（県の総合出先機関。現在は廃止）に置きながら、週に1～2度出かけて合併協議会を支援するという「支庁・総務事務所地域振興グループ課長等による支援」、そして、③総務事務所長が合併協議会に委員として参画し、市町村間の調整を行う「合併協議会委員・顧問としての参画」という3タイプの人的支援を通して合併過程に関与した。

同県では、協議会への職員派遣は、法定協議会になってからというのが基本ル

ールであった（ただし、隠岐島前のみ例外的に任意協の段階で派遣）が、他の都道府県を見ると、法定協段階での派遣を基本としているところと、法定協に限らないところが併存していた。協議会事務局に派遣される県職員は、次長ポストに座ることが通例で、事務局長の場合もあったようである（一般職員については、構成自治体からそれぞれ派遣されるのが通例）。なお島根県では、合併の主体はあくまで市町村であるという立場のもとに、事務局長には派遣しないという意思を明確に示していた¹³。

それでは、事務局に派遣された県職員は、具体的に何をしていただろうか。山梨県で、ある協議会の事務局に次長として派遣されていた職員は、次のように語っている。

事務局次長の役割は、協議会の回し方・対立する意見のまとめ方を考え、実行すること。やり方は誰も教えてくれないので、先行事例も視察した。夜には一席設け、本音を探る。合併協議会委員の研修視察の際も、非常にうまくいっている事例はあえて選ばず、あまりうまくいっていないところも選び、自信をつけさせる。合併協議会の会議でも、反対派委員からの質問に立往生すると困るので、次長が説明・回答を行う。

島根県で、ある協議会に派遣されていた職員は、協議項目、協議会委員の構成、協議会・幹事会・事務局のそれぞれの長について、それぞれ協議会参加自治体の首長と綿密にすりあわせを行って決めていったと振り返る。それにとどまらず、合併協議会委員にならなかった議員とも直接話を重ねたという。また、別のある県の担当者は、合併担当の職員だけに任せるのではなく、より上のレベルの幹部が首長と接触して、腹の底を探ったり、一度崩れた話を修復させようとするなど、「相当水面下で合併が整うような形でお話をしたし、誘導をし」ていたと述べている。

さらに、そことはまた別の県では、①合併推進派住民の相談を受け、合併の是非を問う住民投票の際の推進派側のビラの文言を案出したり、反対派が「いまだら合併を言い出しても〔先に合併を果たしていた〕〇〇市には受け入れられない」という宣伝を行ったのに対し、「温かく迎える」という趣旨の市の声明を作って発した、あるいは、②協議の進行中に構成自治体の1つで首長選挙があり、その選挙の有力候補が、「あれが町長になるようでは合併協議は行き詰まる」と言われるほど他の構成自治体の首長からの信が薄い人物だったため、対立候補の施政方針の原稿を書くなどして支援し、当該有力候補の当選を防ごうとした、といったように、政治的に相当踏み込んだ関与が行われる例もあった。

ところで、合併をめぐる都道府県から市町村への働きかけが奏功するか否かには、普段からの両者の関係の緊密さが深く関わっていたように見える。島根県の担当者は、他県の市町村課に話を聞いたとき、普段からの県と市町村の関係が「非常にクール」であるという印象を受け、翻って島根では県と市町村との関わりが

密であり、これが合併を進める方向に作用したのではないかと語った。また、山梨県の担当者は、同県では伝統的に地方総合出先機関（名称は「地方振興事務所」「地域振興局」など変遷）を通じた市町村職員との日常的な接触が図られており、さらに、この出先機関が当該地方の町村会・町村議会議長会の事務局も兼ねていたために首長や議会とのつながりも強く、県から市町村への働きかけを行いやすかったことが、合併の推進に役立ったと述べている。出先機関の長は、町村長をメンバーとする「合併問題研究会」「合併連絡会議」の「オブザーバー」として実質的にこれらを主宰し、任意協議会の設置になだれ込ませようとしていたという（これらの組織の事務局も県職員が担った）。これらに対して、市町村減少率が全国３番目の低さだった（すなわち、合併があまり進まなかった）奈良県においては逆に、この種の地方総合出先機関が伝統的に存在してこなかったという事実も付記しておこう。

最後に、実際の合併の成立状況を見ておきたい。法定協議会の設置が進んだのが上述の通り 2003 年以降のことであったことから、合併の成立は、図表Ⅰ－２－３に示したごとく相当後ろ倒しとなった。

図表Ⅰ－２－３ 期間別合併件数

	件数
～03年10月	28
03年11月～04年10月	55
04年11月～05年1月	51
05年2月～4月	166
05年5月～7月	19
05年8月～10月	48
05年11月～06年1月	96
06年2月～4月	119

とりわけ、合併特例法の期限であった 2005 年 3 月末に向けた「駆け込み」により、同年 2～4 月期の合併件数が圧倒的に多くなっている。また、合併特例法は 2004 年 11 月の改正で、05 年 3 月 31 日までに議会の議決を経て都道府県知事に申請し、2006 年 3 月 31 日までに行われた合併に適用することとされたため、その延長された期限を含む 06 年 2～4 月期の合併件数も膨らんでいる。

第 5 節 合併新法の制定と総務省第 5 次指針

（１）合併新法と第 5 次指針における都道府県への要請

第 27 次地方制度調査会は、2003 年 11 月 13 日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を出し、その中で、2005 年 3 月 31 日で失効する合併特例法に代わる新法を制定する必要があるとした。それを踏まえて制定されたのが、「市町

村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」である（2004年5月26日公布、2005年4月1日施行）。

合併新法は都道府県に、市町村合併推進審議会を設置し、その意見を聞いて「当該都道府県における自主的な市町村の合併の推進に関する構想」を策定するよう求めた。また新法は都道府県知事に、「構想」に定めた合併パターンに含まれる対象市町村に対する、いくつかの「関与」の権限を与えている。すなわち、①法定協議会に対して協議の状況について報告を求めることができる、②法定協で新自治体の名称、庁舎の位置、財産処分等に関する協議が調わない場合、法定協の委員の過半数の同意を得て行う文書による申請に基づいて、市町村合併調整委員を任命し、あっせん・調停を行わせることができる、③法定協における協議の推進に関し必要な措置を講ずるべき旨を勧告し、講じた措置について報告を求めることができる。また、（これまでも地方自治法を根拠に可能であった）法定協の設置勧告を行う際には、あらかじめ対象市町村の意見を聞かなければならないこととされた。このように新法は、都道府県が関与の権限を発動する際には、市町村の意見を周到に確認しなければならないしくみを整えていた。

合併新法の施行を受け、総務省は2005年5月31日付で「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」（以下、「第5次指針」）を発した。第4次までの「指針」はいずれも通知であったが、この「第5次指針」は、合併新法第58条に基づく総務大臣告示である。「第5次指針」は、「構想」が盛り込むべき内容を、①合併の推進に関する基本的な事項、②市町村の現況及び将来の見通し、③構想対象市町村の組合せ、④合併を推進するために必要な措置の四本柱として掲げているが、「要綱」に盛り込むべき内容を細かに示した「第1次指針」と比べると、その記述の詳細度は格段に低く、あっさりとしている。唯一、構想対象市町村を定めるにあたっての基準として、①生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村、②指定都市、中核市、特例市等を目指す市町村、③おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村を挙げている点がやや具体的な箇所だと言えよう。

（2）（ほとんどなかった）「勧告」

合併新法の制定にあたり、「都道府県の役割」としてクローズアップされたのは、市町村に対する諸種の「関与」権限の設定に関してであった（既述のとおり、発動に際しては市町村の意向に配慮しなければならない、おおよそ強権的なしくみではなかったのだが）。2005年3月に時事通信社が行った知事に対するアンケート¹⁴は、新法に基づく勧告を行うか否か、その意向を尋ねている。結果は、無回答と検討中が合わせて30、勧告は行わないと明言しているのが3で、残りの14知事も、「市町村の判断を最大限尊重しながら地域からの要請を踏まえ慎重に検討」（岩手県）など、勧告を否定はしない、というニュアンスであり、総じて知事は相当慎重な姿勢を示していた。

実態は、このアンケート結果から推察される通りで、行われた勧告は、2007年2月26日の福岡県知事による豊前市と吉富町に対する法定協設置勧告1件のみであった。両市の執行部は2006年1月から合併に関する勉強会を行い、また、12月には両市町議会が合併の推進を決議しており、県は両市町長からの文書による意見聴取の結果、「勧告した方が合併を進めやすい」と判断し、勧告に踏み切ったようである¹⁵。だが、結果はと言えば、この勧告を受けて4月1日に法定協は設置されたものの、その21日後の22日に、吉富町で合併反対派の町長が当選。同日の町議選でも反対派が躍進したため、合併協議会が一度も開催されないまま、8月に吉富町長が合併協議の中止を表明し、合併は頓挫した。結局、勧告は何らの実質的効力も持たなかったのである。

その他、岩手県では、市町村合併推進審議会が、①首長は協議会設置に消極的だが、議会が明確に推進の意思を表明している場合、②住民が協議会設置の直接請求を行ったが設置に至らない場合、③協議が進んだものの何らかの理由で協議会が解消されたが、議会が協議会の再設置を望んでいる場合など、「勧告が有効に機能すると考えられる場合」には、「地域の合併議論の状況や内容を見極めて、勧告を検討すべき」とする答申書を提出している。しかし、同じ答申が示しているように、県が県内30市町村に勧告についての考え方を聞いたところ、「勧告すべきではない」が3分の2の20団体となっていた。このため、県は結局勧告を行わなかった。

なお、法的な「勧告」ではないが、新法下で知事が調整に動いたケースも観察される。大宇陀町・菟田野町・榛原町・室生村が合併して2006年1月1日に誕生した奈良県宇陀市である。宇陀市に対しては、2008年中ごろから、合併協議の過程で離脱していた曽爾村・御杖村が再協議を申し入れていたが、市の側は協議に後ろ向きであった。奈良県はそもそも「2年がかりで「宇陀は一つ」を働き掛け、ことあるごとに1市2村に出入りし」¹⁶しており、村側からも「県が音頭をとってやらないと難しい」という申し入れを受けていた。そこで2009年1月、知事が市長と市議会議長のもとに出向き、合併を前向きに検討するよう要請したのである。ところがこの時、曽爾村が水面下で県に示していた、合併にあたって配慮してほしい事項を記したリストが、直接宇陀市側に伝わってしまう。これが、合併を「お願い」してきた村の側が市に要望事項を突きつけるとはどういうことか、という市側の感情を生み、合併は結局ご破算となった。知事の「非公式関与」もまた、機能しなかったのである。

（3）合併推進構想の策定状況とその内容

合併新法が示した「合併の推進に関する構想」策定の要請に、都道府県はいかに応えただろうか。最後にその点について見ておきたい。すでに述べたように、「要綱」はやや時間を要しながらも、最終的にはすべての都道府県が策定した。それに対し、「構想」を策定したのは35道府県である。秋田・東京・富山・石川・

福井・岐阜・三重・兵庫・鳥取・島根・広島・大分の 12 都県は、これを策定しなかった。

ただし、これを単純に〈総務省からの要求への抵抗・反抗の表れ〉と見なすことはできない。東京都を除く 11 県はいずれも、合併特例法適用終了時（2006 年 3 月末）の市町村数が 1999 年 3 月末時点に比べて 50% 超減少している、いわば合併が進んだ県である。すなわち、すでに合併特例法下で十分に合併が進捗し、これ以上の「旗振り」はもはや不要と判断されたのであろう。なお、兵庫県（減少率 54.9%）は、合併新法に基づく審議会が、「県が市町村合併の推進に関する構想は策定すべきでない。なお、自主的・主体的な合意形成に基づいて合併を進める地域に対しては、その要請や実情に応じて、合併構想の策定も含めた積極的な支援を行うべき」と答申をしたことから、「構想」を策定しなかった。

一方、同じく減少率が 50% を超えた県のうちでも、（減少率が高い順から）愛媛・長崎・新潟・岡山・山口・香川・山梨・佐賀・徳島の 9 県は、「構想」を策定している。これらの県の「構想」で示された合併パターンを見ると、山口と徳島以外の 7 県については、すでに合併協議会が設置されているか、合併の機運が高い地域をいわば「現状追認」的に提示していることがわかる。たとえば愛媛県などは、松野町と鬼北町という 1 件のみを示しており、事実上、この合併の推進のために「構想」を策定したのだと言える（しかし両町は合併に至らず）。さらに、減少率 50% 以下の 26 道府県（策定しなかった東京都を除く）について見ても、「現状追認」的なパターンを示した「構想」が 12 にのぼっている。「構想」を、市町村合併の推進のための大きなプランを描くものというよりも、旧法下で実現しなかった（が、実現の見通しが比較的立っている）合併を促進するものと捉えて策定する、「現実路線」を採った道府県がかなりの数にのぼっていたことがうかがえる。

ところで、「構想」の構成について見ると、「第 5 次指針」が示した 5 つの項目を、ほぼ全ての「構想」が忠実に守っており（例外は群馬県が「市町村の現況及び将来の見通し」を落としていることくらいである）、この点は「要綱」と変わらない。策定するか否かの判断は都道府県ごとで割れたが、ひとたび策定すると決したならば、内容については中央が示した「指針」に沿うという、「要綱」の時にも表れていた行動様式は不動だったのである。

最後に付言しておく、合併新法下で成立した合併は 67 件で、これは、1999 年 4 月から 2011 年 10 月までに成立した合併総件数 648 に対する 1 割にすぎない。合併新法下における合併は、合併特例法下のそれと比べると圧倒的に少なかった。

第 6 節 まとめ

以上、「平成の大合併」において、自治／総務省が都道府県にどのような役割を

期待し、都道府県の側がそれにどう応えてきたかを明らかにした。総じて言えるのは、都道府県は、中央政府から求められた事項について、とりわけ形式的にこれを順守し、その遂行に努めてきたということである。一方で多くの都道府県が、市町村の「自主性」を尊重するというタテマエの下に、首長に代表される地元の意向に常に配慮しながら慎重に事を運び、一方で時には「地元の意向」が飛び交う現場に身を置いて、合併成就のために「政治的」に行動した。「市町村合併の推進」という政策の渦中に置かれた都道府県の姿は、日本の地方自治の縮図であったと言えるのかもしれない。

-
- 1 「「押し付け的な市町村合併は反対」—小寺群馬県知事」時事通信、2001年2月27日。
 - 2 「市町村数、500～600に—46都道府県が合併要綱」時事通信、2001年3月30日。
 - 3 今川晃「市町村合併推進要綱で何が問われているか」『自治総研』2001年4月号、1頁。
 - 4 佐藤栄佐久『福島原発の真実』平凡社、2011年、73頁。
 - 5 「市町経営の在り方で検討指針—兵庫県」時事通信、2001年2月6日。
 - 6 田島平伸「出揃った都道府県の市町村合併推進要綱」『自治総研』2001年4月号、20頁の表によれば、島根県の他にも、北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、茨城、千葉、静岡、滋賀、兵庫、奈良、広島、山口、香川、福岡、長崎の各道県が、有識者を集めた委員会等で報告書を作成し、それを受けて要綱を策定していた。
 - 7 熊本県市町村行政課編『熊本県市町村合併史（三訂版）』2011年、551頁。
 - 8 田島、前掲、19頁。
 - 9 広島県議会本会議（平成11年12月定例会（第2日）、1999年12月9日）における知事の答弁。
 - 10 「合併支援対策本部を設置—群馬県」時事通信、2002年1月21日。
 - 11 「合併に向け832市町村が研究会など設置—総務省調査」時事通信、2001年5月14日。
 - 12 「岩手県市町村合併支援プランによる支援実績」
（<http://www.pref.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=14762&tg=3>、
<http://www.pref.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=14762&tg=4>。2013年5月10日接続）
 - 13 松村憲寿・原誠一・道前緑「小規模な市町村は合併で何を見いだそうとしているのか—島根県からの報告」『年報自治体学』16号、2003年、37頁。
 - 14 「特集・大詰め迎える平成の大合併（上）」時事通信、2005年3月9日。
 - 15 「2市町に合併協設置を勧告—全国初、特例新法に基づき—福岡県」時事通信、2007年2月26日。
 - 16 「有言録」『奈良日日新聞』2009年2月2日
（<http://www.naranichi.co.jp/20090202cy754.html>）。