

## 第3章 市町村における合併協議と合併過程

### 第1節 問題の設定

前章まで検討してきたように、「平成の市町村合併」において市町村は、政府および都道府県による種々の合併への圧力に曝されることとなった。しかし、地方自治法および合併特例法は、合併をあくまで市町村による自主的なものと規定する。つまり、政府・都道府県が市町村合併に対して講じる措置は、合併協議の「推進」がその限界であり、最終的な強制性は持ち得ない。

一方、合併特例法は1995年改正により、従来の制度に加える形で、法定の合併協議会（法定協議会）設置に関する直接請求として住民発議制度を定めた。さらに2002年改正では、住民発議による法定協議会設置を議会が否決した際の、住民投票制度が新設された。これらの制度は、政府・都道府県による「上からの圧力」に対応する、合併への「下からの圧力」であるといえるだろう。ただし同制度も合併協議の「推進」がその限界となる。

このように、「平成の市町村合併」は制度上、市町村の「自主性」を掲げており、合併の成否は市町村同士の協議に大きく左右された。合併を行わなかった市町村も、必ずしも非合併方針を当初から貫いたところばかりではなく、その理由もまた複合的である。

図表 I-3-1 合併に至らなかった理由（複数選択可）

|                                                           |     |         |
|-----------------------------------------------------------|-----|---------|
| 離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市区町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である。    | 58  | (4.6%)  |
| 合併せずに単独で運営していこうと考えた                                       | 386 | (30.8%) |
| 合併について意見集約ができなかった                                         | 422 | (33.7%) |
| 当団体から見て、合併の組合せの相手（一又は複数）との間に阻害要因又は合併相手（一又は複数）側に課題等があると考えた | 156 | (12.5%) |
| 当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった                  | 330 | (26.4%) |
| 合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった                                 | 230 | (18.4%) |
| その他の理由                                                    | 81  | (4.7%)  |

出典：市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』、2008年、18頁

以上の点を踏まえた上で、本章では、市町村における合併協議と合併過程の検討を行う。

これに関して、市町村の合併に関する研究会『市町村合併法定協議会運営マニュアル』（2006年）は、「マニュアル」という形式ではあるが、合併協議の過程について事例を挙げながら説明を加えている。また、同『「平成の合併」の評価・検

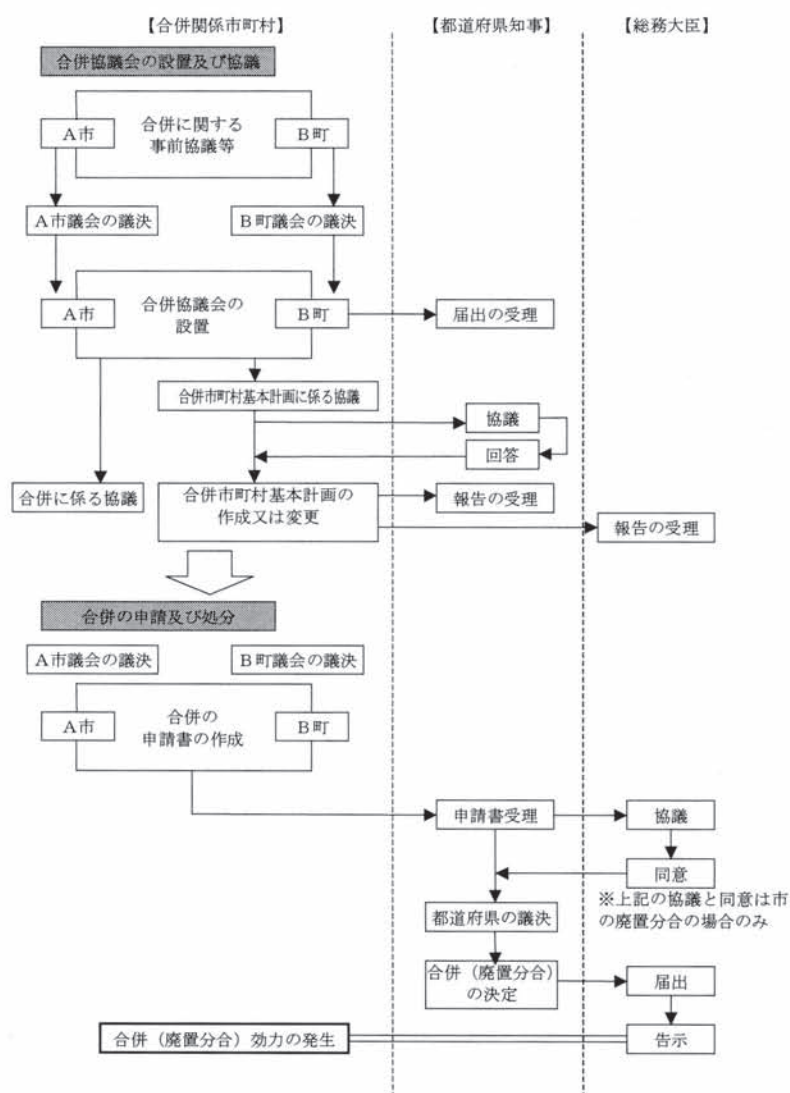
証・分析』(2008年)では、アンケート調査をもとにした、合併および非合併(未合併)の要因分析を行っている。城戸英樹・中村悦大<sup>1</sup>は、市町村間の合併交渉を計量的に検討し、「自治体は、戦略的な考慮と、環境からの圧力との両面を受けて、可能な選択肢を探っている」と述べている。

本章ではこれらの研究をもとにして、事例検討を通じて、合併協議および合併過程の把握を試み、合併協議の諸要素を明らかにする。

## 第2節 合併協議の諸要素

### (1) 法定協議会の設置

図表 I-3-2 合併手続きの概要



出典：前掲『市町村合併法定協議会運営マニュアル』実務編 1 頁



法定協議会の設置は、合併の必要条件では必ずしもないが、合併特例法による種々の措置を受けるためには設置を要する。このため、「平成の市町村合併」では、合併の前段階として法定協議会の設置がまず行われた。なお、法定協議会の設置と協議については、主として合併特例法および合併新法によって規定されている。

この法定協議会の位置づけに関しては、たとえば前掲『市町村合併法定協議会運営マニュアル』が強調するように、必ずしも合併を前提として設置されるものではない。実際、2008年時点での非合併市町村のうち、約40%は法定協議会への加入実績があった。

法定協議会への加入には議会の議決が原則として必要である。①行政や議会が法定協議会設置を推進する場合には、法定協議会への前段階として、通例、関係市町村での研究会や任意の合併協議会（任意協議会）による協議が進められた。法定協議会の設置にはこれに加えて、②住民発議によるもの、③都道府県知事の勧告によるものがある。

合併協議の前段ともいえる関係市町村による研究会は、都道府県による合併パターンや郡単位を基礎として組織される場合が多い。このため、のちの任意協議会や法定協議会に比して、より広域な枠組みになることがある。図表Ⅰ-3-3は埼玉県「秩父地域合併検討準備会」のその後の変遷をまとめたものであるが、この1市8町村の枠組みは埼玉県が当初示した合併パターンのうちの1つであった。同準備会はその後、任意協議会や法定協議会の際に再編が行われている。

図表Ⅰ-3-3 「秩父地域合併検討準備会」のその後の変遷

|      | 研究会                       | 任意協議会                         | 法定協議会                       | 合併                        |
|------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 秩父市  | 秩父地域合併検討準備会 2003/2～2003/6 | 秩父地域任意合併協議会 2003/6～2003/10    | 秩父地域合併協議会 2003/10～2004/4    | 秩父合併協議会 2004/4～2005/3     |
| 吉田町  |                           |                               |                             | 秩父市 2005/4                |
| 大滝村  |                           |                               |                             | 小鹿野・両神合併協議会 2004/6～2005/9 |
| 荒川村  |                           |                               |                             |                           |
| 小鹿野町 |                           | 皆野町・長瀬町任意合併協議会 2003/6～2004/10 | 皆野町・長瀬町合併協議会 2004/10～2005/3 | 小鹿野町 2005/10              |
| 両神村  |                           |                               |                             | (合併せず)                    |
| 横瀬町  |                           |                               |                             |                           |
| 皆野町  |                           |                               |                             |                           |
| 長瀬町  |                           |                               |                             | (合併せず)                    |

協議の難航により研究会や協議会の枠組み変更が起こる事例も多々ある。たとえば岡山県勝田郡・英田郡地域では、研究会や協議会での脱退・加入による改組が相次ぎ、合併協議の枠組みはめまぐるしく変化した。同地域の研究会は最大11町村が参加したが、最終的に6町村の合併となっている（美作市）。その過程で各々の町村は、任意協議会を複数立ち上げ、または他の地域の法定協議会への加入し、もしくは単独町制の存続を選択した。各町村がそれぞれの利害算定などに基づき、合併相手を模索した結果であるといえる。

このように、市町村や議会が法定協議会設置を推進するとき、多くは事前協議等によりその枠組みが設定された。一方、住民発議による法定協議会の設置の場合は、当該市町村の住民が合併の枠組み自体を設定する。この住民発議は、手続きがやや複雑である。

住民発議は、単独請求、同一請求の２種に分かれる。ともに直接請求要件が充足されれば、請求先の市町村議会で否決されたとしても、住民投票によって法定協議会が設置される場合がある（2002年改正）。住民投票が行われた事例では、自治体首長の意向が影響力を有しており、また投票結果は6割が反対多数となった<sup>2</sup>。なお、単独請求では、相手方市町村が議会に付議するかどうかは任意であり、相手方市町村の議会で1件でも付議されなければ、もしくは付議されたとしても否決されれば、当該手続きは終了する。

このような困難な条件をクリアして設置された、住民発議による法定協議会であるが、その後実際に合併した事例は必ずしも多くはない。

図表 I-3-4 住民発議にもとづく法定協議会の設置／未設置とその理由  
(2006年3月末現在)

|                        |     |        |
|------------------------|-----|--------|
| 合併協議会設置                | 85  | 22.1%  |
| 合併                     | 35  | 9.1%   |
| 未合併                    | 50  | 13.0%  |
| 合併協議会未設置               | 300 | 77.9%  |
| 議会で否決後、住民投票を行ったが、反対多数  | 38  | 9.9%   |
| 関係市町村及び請求市町村の議会で否決     | 107 | 27.8%  |
| 請求市町村以外の関係市町村長が議会に付議せず | 155 | 40.3%  |
| 計                      | 385 | 100.0% |

出典：前掲『「平成の合併」の評価・検証・分析』14頁

そもそも法定協議会の設置まで至らないケースが大多数であるが、設置に至っても合併した事例は多くない。住民発議による法定協議会の枠組みは、当時進行していた合併協議枠組みへの異議申立としてなされる場合がある。

香川県香川町は2003年9月に高松市との、香南町は2004年2月に同じく高松市との法定協議会をそれぞれ設置した。後者は住民発議による設置である。このような中、香川町にて香南町との2町合併を目指した住民発議が行われた。これに対し香川町長は反対姿勢を示したものの、香川町・香南町の両議会で可決され、2004年8月に2町の法定協議会の設置が決まった。しかし直後の香南町長選挙にて、高松市との合併を強く支持する候補が当選したため、香川町・香南町合併協議会は2004年11月に設置されたものの、一度も開催されずに解散した。

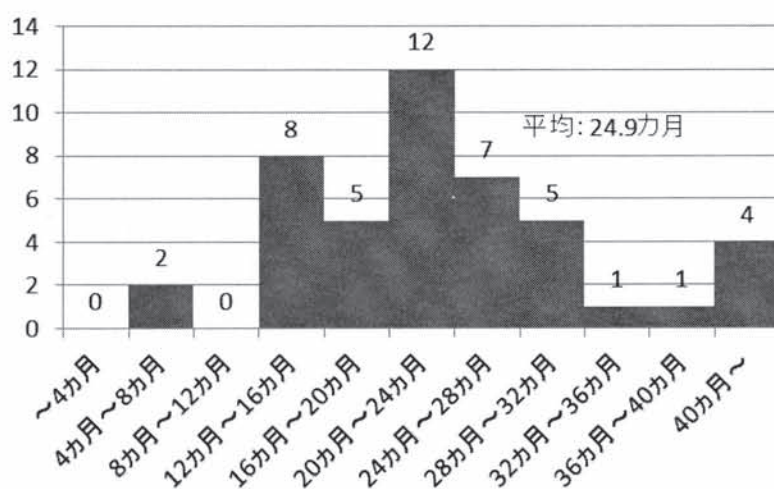
住民発議による法定協議会の設置が、合併枠組みをめぐる対立を混迷化させた事例もあった。兵庫県上郡町では、当初、隣接する赤穂市・相生市との2市1町での合併協議を目指していたが、赤穂市長は同枠組みに否定的であったため白紙となった。ただし赤穂市・相生市ともに上郡町との1市1町での合併協議には前向きであった。これに対して上郡町では、ともに住民発議をもとにして、2003年11月、赤穂市、相生市それぞれとの法定協議会を設置する。しかし、この協議会の並立は、赤穂市との合併を推進する町長と、相生市との合併を望む町議会多数派との対立を深刻化させた。町政の混乱は町議会の解散にまで至り、両合併協議は滞る<sup>3</sup>。結果として2004年末に相生市との合併協議会は解散となり、赤穂



市との協議に一本化された。その後、合併成立直前の 2007 年 9 月、赤穂市で行われた住民投票にて合併反対が過半数となり、両者の合併は頓挫している。

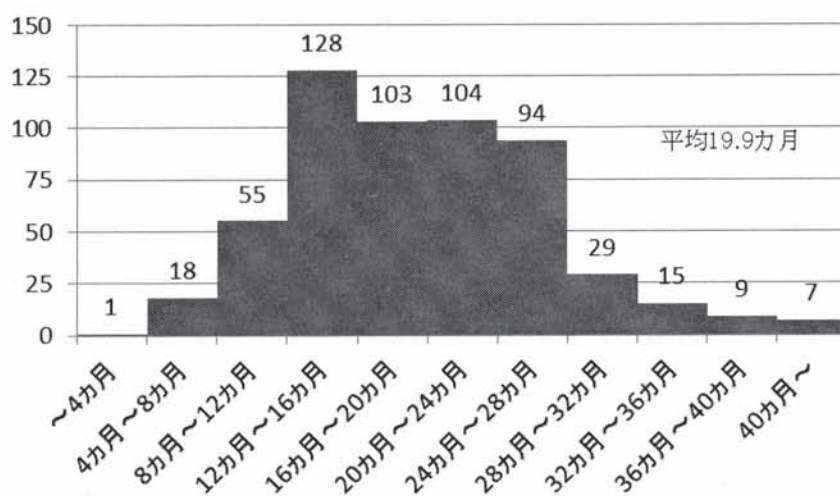
合併した事例であっても、住民発議による法定協議会は、そうではないものに比して合併までの期間が長期化する傾向がある。行政や議会が主導する場合には、研究会や任意協議会の事前協議成果を引き継ぐことが可能であるが、住民発議では一から協議を開始する必要がある。結果として、住民発議制度は概して合併推進の大きな原動力とはならなかった。

図表 I-3-5 住民発議による合併協議会の開催期間（2006 年 3 月末まで）



出典：前掲『市町村合併法定協議会運営マニュアル』基本編 39 頁

図表 I-3-6 住民発議によらない合併協議会の開催期間（2006 年 3 月末まで）



出典：同前

なお、③都道府県知事の勧告による法定協議会の設置については、「平成の市町村合併」では1例のみしか実施されず、また協議会が設置されても実際に合併は行われなかった（第I部第2章第5節参照）。

## （2）合併協議における協議項目

合併協議においては、「市町村建設計画（合併新法下では、合併市町村基本計画）の作成」と「その他市町村の合併に関する協議」が行われる。後者については、①合併の方式・②合併の期日・③新市町村の名称・④事務所の位置（「基本4項目」）を定める「合併協定項目1」、合併特例法の規定の取扱を定める「合併協定項目2」、その他必要な協議事項を定める「合併協定項目3」に大きく分かれる。

市町村を合併に急ぎ立てたのは主に財政問題であったが、実際の合併協議のとき、その調整をめぐって数多くの対立を引き起こしたのは、むしろ合併協定項目1の基本4項目であった。

合併方式は手続き上、新設合併・編入合併の2種である。通例、新設合併は「対等合併」であり、編入合併は「吸収合併」と理解された。このため合併市町村の7割強が、新設合併方式を選択した。合併を円滑に行うためのテクニカルな選択であるといえる。その1つの傍証として、新旧合併特例法期間の新設合併461件中、その半数近い223件が構成市町村のいずれかの名称をそのまま新市町村名としている。

しかし、新市町村名については、これをめぐって協議が紛糾することも頻繁に見られた。たとえば岩手県「両磐地区合併協議会」（平泉市）や滋賀県「安土町・五個荘町・能登川町合併協議会」（安土市）、埼玉県「川口市・蕨市・鳩ヶ谷市法定合併協議会」（武南市）など、新名称に対する反発が直接の原因となって協議会が解散された事例は数多い。

事務所の位置をめぐっても、新名称と同様に対立を生じる場合があった。すなわち、合併後にどこが新市町村の「中心」となり、どこがその「周辺」となるのかという問題である。このため、合併協定上の新事務所の位置は暫定的な「仮庁舎」とし、合併後の移転を予定するという事例もある。たとえば山梨県南アルプス市では旧櫛形町役場に新事務所が設置されたが、合併協定書ではこれを「当分の間」として、「将来の新市の事務所の位置」については「速やかに検討を開始するものとする」としている<sup>4</sup>。

また、住民サービスの維持を名目として、役場機能を部課単位で分割する「分庁」方式や、旧役場に事業実施部局を残す「総合支所」方式を採用した事例も数多く見られた<sup>5</sup>。具体的には、合併市町村の約3分の1が分庁方式、半数近くが総合支所方式を採用している<sup>6</sup>。このような方式の採用には、自治体面積の拡大という問題とともに、合併後の「中心」と「周辺」を相対化させる目的があったといえる。

最後に、合併期日であるが、これは旧合併特例法における特例措置と関係する。



旧合併特例法上の措置を受けるためには、2005年3月末までの合併調印が必要である。このため、期限を前にしたいいわゆる「駆け込み合併」が数多く見られたが、これに明らかに間に合わない場合、合併に意味を見出せないとして、合併協議そのものを解消してしまう事例も多々見られた。

たとえば北海道「日高中部合併協議会」では、新冠町・静内町・三石町が合併協議を行っていた。しかし2004年11月に新冠町長が合併の3年から5年の延期の申し入れを行う。これでは旧合併特例法の期限を超過してしまうとして、同協議会は休止された。なお、静内町・三石町はその後独自に協議会を設置し合併をした（新ひだか町）。

### （３）住民投票・アンケートにもとづいた意思決定

「平成の市町村合併」における合併協議では、地域住民の意向調査が数多く行われ、その結果は市町村の判断の理由として使用された。この意向調査は、必ずしも条例にもとづく住民投票に限らず、簡易的なアンケートの形式をとる場合もあった。

制度上、アンケート形式はもとより、条例にもとづく住民投票についても合併手続きの要件とはならない。そして、条例にもとづく住民投票であっても、必ずしも投票結果が拘束力を有さない場合がある。それにもかかわらず、民意反映を理由として、直接請求、議会提案および首長提案による条例にもとづく多くの住民投票が実施された。1999年4月から2006年3月までに、条例にもとづく住民投票は352件、アンケートは1,685件を数えた<sup>7</sup>。

住民投票で問われる内容は、①合併の賛否、②合併の枠組み、③合併の枠組みおよび賛否であり、そのうち①合併の賛否がそのほとんどを占める。条例の提案者は首長によるものが過半数であり、また、法定協議会設置期間中に行われたものが全体の約3分の2であった<sup>8</sup>。

かねてから住民投票やアンケートについては、選択肢の設定と民意反映のずれが指摘されてきた。特に選択肢を複雑にした際、民意を明確に把握することは難しい。

秋田県の「五城目町・八郎潟町・井川町合併協議会」では2005年10月の合併を目指し、「湖東町」という新町名称まで決定していたが、井川町の離脱により法定協議会は解散となった。井川町の離脱は、2004年11月に行われたアンケート調査の結果を受けた議会議決による。このときのアンケート結果（図表Ⅰ－3－7）は、たしかに「今回の合併に反対」が最も比率を占めているが、過半数には達していない。「来年3月の合併申請にこだわらず、問題解決後合併」という回答を消極的賛成としてみなすか、それとも消極的反対としてみなすかで理解は異なってくる。井川町では、アンケートに先立ち2004年夏頃から広報誌『広報いかわ』にて、合併協議および合併効果に対する批判的検証を開始しており、合併による財政状況悪化等を懸念していた。このためアンケート結果は、「町民の合併に対す

る合意形成が不十分であること」の1つの証左とされた<sup>9</sup>。

図表 I - 3 - 7 秋田県井川町におけるアンケート

「町では、井川町と五城目町・八郎潟町と来年3月の合併申請に向けて協議しています。この合併についてどうお考えですか。(合併予定日 平成17年10月1日)」

|                         |      |       |
|-------------------------|------|-------|
| 今回の合併に賛成                | 1209 | 26.0% |
| 今回の合併に反対                | 1826 | 39.3% |
| 来年3月の合併申請にこだわらず、問題解決後合併 | 1566 | 33.7% |
| 無効                      | 2    | 0.0%  |
| 無記入                     | 48   | 1.0%  |

出典: <http://www.town.ikawa.akita.jp/docs/2012101900033/files/gappei.pdf>

同事例は、合併後の新自治体名称が決定後に法定協議会が解散された事例であるが、このような事例の約半数は、住民投票およびアンケート結果が解散の直接的な要因となっている<sup>10</sup>。合併の賛否を問う形式の住民投票およびアンケートは、協議会を離脱する正当性を付与した。

また、選挙と住民投票との民意が「ねじれ」を起こす場合も多々見られた。埼玉県花園町では、合併枠組みをめぐって町長と議会多数派との対立が生じていた。2004年11月の町長選挙では、この枠組みが争点となり、寄居町との2町合併を推進する現職が、深谷市・岡部町・川本町との1市3町合併を主張した候補との一騎打ちを制して再選した(449票差)。しかし、同日行われた合併枠組みを問う、直接請求にもとづく住民投票では、1市3町村の選択が2町よりも上回った(110票差)。結果、花園町は1市3町村での合併協議を申し入れることとなった。同事例では、町長選と住民投票に「ねじれ」は生じているが、結果として、合併枠組みに対する町長と議会多数派との「ねじれ」の解消には成功している。

#### (4) 複数回の合併

合併特例法期間中に複数回合併を行った事例は少数であるが、44例を数えた(2回35例、3回9例)。このうち1回目の合併については、新設合併が19例、編入合併が25例であるのに対して、2回目・3回目の合併については全てが編入合併となっている。

図表 I - 3 - 8 合併を複数回行った市町村

|     | 合併旧法下 | 合併新法下 | 平均構成市町村数 |
|-----|-------|-------|----------|
| 1回目 | 42    | 2     | 3.38     |
| 2回目 | 21    | 23    | 2.84     |
| 3回目 | 3     | 6     | 2.66     |

複数回の合併が行われるときには、当初の合併協議の枠組みを再び回復する場



合が多い。たとえば、埼玉県熊谷市・大里町・妻沼町は 2005 年 10 月に新設合併を行った（熊谷市）。この際の法定協議会は当初、江南町も加入していたが、住民投票の結果、合併反対が多数を占めた江南町は協議会を脱退した。しかしその後、将来的な財政逼迫を理由として、江南町での合併賛成派は署名運動を展開する。有権者の過半数を超える署名を集まったため、江南町は熊谷市と再び協議会を設置し、2007 年 2 月、熊谷市に編入合併した。

もちろん、2 回目・3 回目の合併時に、新たな枠組み設定・再編が行われる場合もある。新潟県長岡市の第 2 次合併では、栃尾市・寺泊町・与板町・和島村を編入合併した。このうち栃尾市は第 1 次合併の際の「長岡地域任意合併協議会」を離脱した後、住民投票の結果、再度合併論に傾いたものである。一方、与板町・和島村は「三島郡 3 か町村合併協議会」、寺泊町は「分水・弥彦・寺泊合併協議会」という別枠組みの合併協議が破綻した後、それぞれ長岡市との合併協議を開始している。このような経緯のため、長岡市との合併協議会は、それぞれ個別に設けられた。

複数回の合併が行われた場合、2 回目・3 回目の合併が合併新法下での合併となるケースも多い。合併新法下における全国の合併件数は 61 件と少数であるが、このうちの約半数が複数回合併の 2 回目・3 回目となった。これは合併新法下における合併の大きな特徴である。

以上のように、制度的にはあくまでその「自主性」に依存することになった「平成の市町村合併」では、市町村が独自の利害算定等にもとづいて合併相手との交渉を行った。合併協議は種々の要因で頓挫することがある。結果として合併しなかった市町村は、しばしば「将来的な合併の必要性」を強調しながらも、合併協議の各種段階で離脱している。この際意思決定には、「民意」としての住民投票・アンケートが数多く使用された。

破談後に当初とは異なる枠組みでの合併を行った市町村があった一方で、合併をしないという選択をした市町村もある。そして、合併旧法の期限が壁となって合併できなかった市町村も数多く残された。しかし、あくまで「自主性」にもとづく「平成の市町村合併」では、この問題に対して有効な措置はとられなかった。

## 参考文献

岡山県企画振興部市町村課編『岡山県市町村合併誌』2007 年

河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010 年

城戸英樹・中村悦大「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」『年報行政研究』43 号、2008 年

城戸英樹・中村悦大「平成の大合併における自治体間交渉—合併枠組みの変遷から見た自治体の選択」『季刊行政管理研究』128 号、2009 年

埼玉県市町村合併研究会『実例から見た市町村合併』2007 年

市町村の合併に関する研究会『市町村合併法定協議会運営マニュアル』2006年  
 市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年  
 新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、1999年  
 沼田良「ポストモダンへの市町村合併 太田市の事例研究」『作新地域発展研究』  
 2号、2002年  
 山田明「市町村合併「破綻」の検証」『人間文化研究』5号、2006年  
 脇坂徹「市町村合併特例法に基づく住民投票の影響と機能」『政策形成の新展開』、  
 関西大学法学研究所、2008年  
 脇坂徹「住民投票の実施目的と投票結果の傾向 市町村合併に関する事例を対象  
 として」『公共政策研究』9号、2010年

- 
- <sup>1</sup> 城戸英樹・中村悦大「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」『年報行政研究』43号、2008年
  - <sup>2</sup> 脇坂徹「市町村合併特例法に基づく住民投票の影響と機能」『政策形成の新展開』、関西大学法学研究所、2008年。
  - <sup>3</sup> なお、この間、住民発議による赤穂市・上郡町・三日月町の枠組みでの合併協議会設置についても各市町議会で可決されたが、告示されたのみで設置には至らなかった。
  - <sup>4</sup> 『南アルプス市誕生までの歩み』2003年、139頁。
  - <sup>5</sup> 合併後の実態については、第Ⅱ部第1章第4節参照。
  - <sup>6</sup> 市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年、37頁。
  - <sup>7</sup> 同上、15頁。
  - <sup>8</sup> 脇坂徹「住民投票の実施目的と投票結果の傾向 市町村合併に関する事例を対象として」『公共政策研究』9号、2010年。
  - <sup>9</sup> 『広報いかわ』578号、2005年。
  - <sup>10</sup> 河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010年、第5章。