

住民参加で取り組む合併協議

研究員 伊藤 昭裕

1. はじめに

全国各地で市町村合併の動きが日増しに活発化している。市町村合併への支援措置を定めている「市町村の合併の特例に関する法律」（合併特例法）が平成17年3月31日で失効するが、合併協議に要する期間などを考慮すると、合併のタイムリミットが目前に迫っているからである。

市町村合併をしようとする場合には、関係市町村で合併協議会を設置することが法律で定められている（地方自治法第252条の2第1項及び合併特例法第3条第1項）。法律に基づいて設置される合併協議会（法定合併協議会）は、合併特例法では、「合併市町村の建設に関する基本的な計画の作成」と「その他市町村の合併に関する協議」を行う場であるとしている。具体的には、「市町村建設計画」と「合併協定書」をまとめ上げることがその役割である。

ここで重要なことは、この合併協議の場で取りまとめられる内容は、合併後の住民生活に大きな影響を与えるということである。それまでの合併に関する議論はいわゆる総論である。法定合併協議会での議論は各論である。様々な内容が具体化すればするほど、利害関係や思惑などによって対立も生じる。合併協議の場が住民不在の場であってはならないし、合併は住民の理解が得られなければうまく進まない。合併協議に幅広く住民の参加を求め、住民が主役という姿勢に立って協

議を進めていくことが求められる。

2. 合併協議会について

法定合併協議会の設置については、市町村議会の議決が必要である。市町村長または市長村議会の議員が提案する場合と住民が発議する場合の2通りある。任意の合併協議会を設置し、後に法定合併協議会に移行する例もある。

合併協議会は委員をもって構成され、委員は関係市町村の議会議員または長その他の職員をもって充てられる。もっとも、学識経験者を委員として加えることができる。委員の人数・構成について特に制約はない。学識経験者としては都道府県の職員や住民代表が選ばれ、最近では、住民代表が委員全体の5割以上を占めることもある。

合併協議会の場では、前述のとおり、「市町村建設計画」と「合併協定項目」について検討、協議が行われる。新市町村建設の基本方針や建設に向けての具体的な事業計画、財政計画などが定められるとともに、合併の方式や時期、市町村の長や議会議員の定数等の扱い、各市町村で異なるサービスや住民負担の扱いなど様々な項目について調整され、決められる。新市町村の合併後の方向を定める非常に重要な場である。

3. 住民参加の事例

合併協議会での協議結果は、住民の生活にも大きな影響を与える。したがって、合併協

議会は、委員に住民代表を加えるだけでなく、協議内容を住民に詳しく提供し、住民の関心を高め、住民の意見やニーズを集約していくことが望まれる。

では、どのように住民の関心を高め、住民の参加を求め、住民の意見やニーズを集約していくのか。既に合併協議を終えた地域の事例から、それらに関する部分について見ることにする。

① 静岡市（静岡市・清水市合併協議会）の事例

平成15年4月から新市となる静岡市・清水市（合併後は、静岡市）では、両市の合併問題が30年来の課題であったこともあり、平成10年4月、住民発議という形で法定合併協議会が設置された。ここでの合併協議は、住民参加（住民からの意見聴取）を徹底して行ったことが特色である。

この協議会における合併協議は、2段階に分かれる。第1段階は「グランドデザイン」の策定である。30年、40年先のまちを見据えた新市の将来ビジョン、両市ではグランドデザインと呼んでいるが、これを作成することから始められた。この将来ビジョンは法定合併協議会で作成しなければならないものではないが、両市では、合併協議にはまず住民が満足する「まち」を描くことが必要という認識のもとに始められたものである。グランドデザインの作成にあたっては、次のような取り組みが段階を踏みながら行われた。

グランドデザインの「中間素案」作成までの取り組みとして、最初に、住民（有権者の1%）を対象にアンケート調査「新市グランドデザイン市民意識調査」を実施した。これは現在のまちに対する住民の意識やニーズを徹底的に把握し、集約することを目的としたものである。

次の取り組みとして、「市民フォーラム」を開催し、公募によって選ばれた市民（年齢

階層別に10人）が将来のまちに対する意見発表をした。まちの将来イメージを市民が直接提案できる機会を設けたものである。グランドデザインを作成する意義について、市民に理解を求める目的もあった。

さらに、住民会議「タウンミーティング」を2市9カ所で開催した。協議会委員との対話集会である。このタウンミーティングでは会場に集まった市民から将来の都市像や新しい事業、政策などが提案された。それらの多くは、グランドデザインに盛り込まれることになる。

このようにして、市民の意見を十分反映させグランドデザインの「中間素案」を作成した。この中間素案については、有権者の0.5%を対象として「市民アンケート調査」を実施し、また「市民シンポジウム」も開催して市民の意見を求めた。

その後「最終素案」が作成し、両市10カ所で「地区説明会」を開催した。そこで出された市民の意見が整理され、ようやく新市グランドデザインを決定したのである。協議会が設置されてからグランドデザインを決定するまでに2年近くを要している。

それから第2段階である。第2段階では、合併特例法に定められている新市建設計画の策定及び合併協定項目の協議が進められた（グランドデザインは、建設計画のうち「基本方針」の部分として位置づけられた）。部会を含め協議会での議論が中心であるため市民との直接的な意見交換はないが、協議がほぼ完了した段階で両市の46カ所で「地区説明会」（中学校区程度）が開催されている。

なお、すべての会議について完全な情報公開がされるとともに、会議の結果はホームページなどによって掲載された。また、両市全世帯に「合併協議会だより」などの印刷物が計11回配布されている。

② 西東京市（田無市・保谷市合併協議会）の事例

平成13年1月に合併した田無市・保谷市での取り組みは、上記の静岡市・清水市と合併協議の過程が少し違う。田無市・保谷市は、法定合併協議会ではなく、任意の合併協議会を設置した（平成10年2月）。静岡市・清水市と同様、新市の将来ビジョン（新市将来構想）を描くことにまず取り組んだ。

新市将来構想作成の取り組みとして、合併協議会は、まちづくり構想については市民参加でまとめるという役割分担を行い、「新市将来構想策定委員会」を協議会の附属機関として設置した。したがって、委員には、一部を除き、市民の代表者が選ばれた。

新市将来構想策定委員会は、市民の意見を収集する場として「21世紀フォーラム」を開催した。計4回開催され、延べ250人が自由参加したフォーラムでは、ワークショップ形式がとられ、参加者を8～9班に分け、毎回まちづくりのテーマを設定して班単位で地域の課題や希望について意見提案が行われた。新市将来構想策定委員会は、この意見提案をもとに新市将来構想案の中間まとめを行い、市民説明会を計4回開催した上で、新市将来構想を最終的にとりまとめた。

平成11年10月、任意の合併協議会から法定合併協議会へと移行した。市民説明会において、より具体的な合併の姿を示し、市民の意向を確認するよう求める意見が出されたことがきっかけである。この法定合併協議会での大きな特色は、合併の是非の判断材料に住民投票ではなく、「市民意向調査」を実施したことである。

市民意向調査は、18歳以上の全市民を対象とし、投票方式が採用された。投票時間を午後10時までとし、不在者投票所を通常選挙より多く設置したほか、投開票オンブズマンを設置するなど独自性のあるものとなっている。調査内容は「合併の賛否」、「新市の名称」、

「特に力を入れて欲しい施策について」を問うものだった。合併に対し反対意見が賛成意見を上回った場合には、合併協議を見直すという明確なスタンスがとられた。ちなみに、投票率は44.1%、賛成が57.8%、反対が32.9%であった。なお、この市民意向調査に向け、市民説明会が計25回（出張説明会を含む）開かれている。

市民への情報提供について触れると、機関誌を任意の合併協議会で9回（隔月）、法定合併協議会で13回（毎月）発行し、全世帯に配付している。合併協議会はすべて公開とされ、協議内容はホームページに掲載された。

4. 事例についての考察

二つの事例の共通点は、1点は、最初にまちづくりの方向性（将来ビジョン）を作成したことである。2点目は、その将来ビジョンは、住民参加によって定められたことである。3点目は、住民に対して協議内容等の情報を積極的に提供したことである。会議も完全な公開である。

そして二つの合併協議会の共通認識は、合併の是非判断は市民が主役である、ということであった。この共通認識と上記3点の取り組みによって、住民の関心が深まり、合併論議への市民の参加を促し、協議会や市への信頼が得られ、最終的に合併が市民の賛同を得たと思われる。

市町村合併においては、住民の合意形成に時間を要する。合併後のまちの姿や住民サービスなどの方向が具体的に住民に見えなければなおさらである。しかし、市町村間の調整にはこれまた時間を要するし、合併後に改めて議論した方がよい項目もある。二つの事例でも合併協議会発足から将来ビジョンの策定までに1年半以上を要した。将来ビジョンという性格上具体性に欠けるが、とってその後ほぼ同期間をかけて作成された新市の建設計画や合併協定書を見ても、観念的な部分や

合併後に結論が委ねられた部分が多い。

言えることは、取りまとめられた内容に漠然とした箇所が多くても、住民が主役という姿勢が貫かれ、合併後のまちづくりに行政と住民が協働して取り組むという姿勢が取られたならば、それが合併の是非判断に悪影響を与えないことである。その姿勢は合併後の新しい市や町の姿勢にもつながる。だからこそ住民の信認を得る。

市町村の長や議会議員あるいは行政の主導で協議会が運営され、何が議論されているのか住民に十分知らされないようでは、合併後もその姿勢が続くであろう。合併の土壇場になって住民の反発が噴出し、合併が頓挫する可能性を秘める。

5. これから進む県内の合併協議

県内でも市町村合併の枠組みが明らかになってきた。既に合併協議が本格化している市町村もあるが、大半はこれから本格化する。

気にかかることは、合併に関するこれまでの議論の多くが、将来の財政状況や合併特例法の支援措置に集中し、「最初に合併ありき」のように思えることである。将来の厳しい財政状況を考えると、合併特例法の期限内に合併を実現することが好ましい。しかし、支援措置は合併から15年後には全くなくなる。合併特例債も非常に有利な財政措置であるが、発行額が大きくなれば償還額も大きくなる。それらを踏まえてのまちの将来構想については、あまり議論されていないように思えるのである。これからの合併協議においてしっかりと議論し、20年後、30年後の将来構想を描くことが望まれる。

西東京市の合併担当者は、合併を成功させるには、**首長のリーダーシップ** **議会のバックアップ** **住民の合意形成の3つを必要とし、どれか1つでも欠落すると合併は難しい**と述べている。3つのうち一番の課題は、住民の合意形成であろう。合併協議に住民から

そっぽを向かれては、住民の合意形成はおぼつかない。

合意形成を導くためには、住民が主役という姿勢を貫き、住民参加を徹底して合併協議を進める必要がある。合併特例法の期限までに残された時間はそう多くない。でも、時間が限られているからといって、形だけの住民参加に終わらせてはいけない。そう多くない時間の中で、いかに住民参加を徹底できるか、それが合併成功の鍵を握っている。

次頁に合併手続きのフロー図を掲載

合併手続きのフロー図

